

府省・独法関係の変容

原 田 久

はじめに

第1章 府省による独法への目標追加の実態

第2章 府省による独法への目標追加の規定要因

おわりに

はじめに

現代日本の政治・行政の実態をどのような観点から捉えるかについては様々なアプローチがありうるが、その有力な一つが政治的アクター間の分業と委任に着目するアプローチであることは疑いない(曾我 2013)。政治家と官僚がそれぞれ異なる役割を担い、政治家が官僚にいかなる役割を委ねるのか、またなぜその役割を委ねるのかに関わる理論は本人・代理人論(エージェンシー理論, principal-agent theory)と呼ばれる。

政官関係をエージェンシー理論から眺めるとき、しばしば次のような政官の行動が想定される。政治家が有する可処分時間や専門知識には限りがあり、官僚に政策の立案や実施を委任せざるを得ない。しかし、官僚は政治家とは異なる選好を有するため、官僚は情報の非対称性を利用して逸脱行動に出ることがある。政治家はこれを統制するためのモニタリングを行うとともに、政治家の選好に沿った行動を行えば報償を与え、逆に逸脱行動が発覚すればサンクションを与える。こうしたエージェンシー理論に基づく政官関係の根底には政治家の官僚に対する不信が見え隠れする。

エージェンシー理論の射程は政官関係にとどまらず、国民との関係では政治家を代理人と捉えることもできるし、また、官僚が他の政治的アクターに自らの業務の一部を委ねる場合には官僚を本人と捉えることも可能である。本稿が

論じる府省と独立行政法人の関係（以下、「府省・独法関係」）もエージェンシー理論が適用可能な領域の一つである。政治家にとっての代理人である府省を本人とし、府省以外の政治的アクターである独立行政法人（以下、「独法」）を代理人とするという意味では府省・独法関係は「派生的（extended）」な委任問題（Thiel & Yesilkagit 2011）といえることができる。とはいえ、府省・独法関係の制度構築にあたっては、政官関係以上にエージェンシー理論の知見が応用されてきたことも事実である。大臣による独法への明確な目標設定、独法に対する人事・財務管理に関する裁量権の付与及び組織の廃止を含む事後的な業績統制といった仕組みの導入にあたってはイギリスのエージェンシー化（agencification）の実践が参考にされたが、その知的源流はエージェンシー理論（を含む新制度派経済学）まで遡ることが可能である（Hood 1991：5）。

しかし、独法の制度運用が長期に及んでくるにつれて、独法に対する不信を基盤とするエージェンシー理論の想定とは異なる現象が府省・独法関係に生じている。その最たる例が府省による独法への新たな目標追加である。例えば、強靱かつ持続可能な電気供給体制の確立を図るための電気事業法等の一部を改正する法律が第201回国会（2020年）にて成立し、液化天然ガス（LNG）の積替・貯蔵基地の整備に必要となる資金面での出資、債務保証の実施に関する業務が独立行政法人である石油天然ガス・金属鉱物資源機構（JOGMEC）に追加された。これに伴い、JOGMECには、我が国へのLNGの安定供給を確保する観点から「厚みのある国際市場形成を主導することにつながるLNG受入施設への案件、ロシア・北極圏等の高リスク国・地域からの新たなLNG輸送ルートの開発に資する案件に対する支援を行う」という新たな目標が追加されている（2020年8月31日¹⁾。

エージェンシー理論が言うように独法が府省とは異なる選好を有し機会主義的な行動に出やすいとすれば、独法の業績が当初の目標通り達成されるかどうかが見通せない目標期間中において府省は軽々に新たな目標を追加するはずがない。ところが、改正独法通則法（辻2019）が施行された2015年度以降、各府省は国民に提供するサービスや研究開発成果に関する新たな目標を積極的に独法に追加しているのである。なぜ各府省は独法に対して新たな目標を追加す

1) <http://www.jogmec.go.jp/disclosure/content/300353498.pdf>（最終閲覧日：2021年3月31日、以下同じ）

るのであろうか？

そこで本稿では、エージェンシー理論のみならず新たな視点からも府省・独法関係を捉えた上でこの問いに答えたい。まず、府省による独法への新たな目標の追加が改正独法通則法の施行前後でどのように変化したのかを概観した上で、かかる現象をエージェンシー理論に加えて府省・独法関係を眺めるもう一つの理論である「スチュワードシップ理論 (stewardship theory)」から捉え直す (=第1章)。その上で、改正独法通則法の施行後における府省による独法への新たな目標追加を規定する要因を計量分析により明らかにしたい (=第2章)。

なお、以下の論述では、全独法のうち「国の相当な関与」(独法通則法第2条第4項)が認められている行政執行法人(7法人)を除いた中期目標管理法及び国立研究開発法人(計80法人)を対象とする。

第1章 府省による独法への目標追加の実態

本章では、府省による独法への新たな目標追加が改正独法通則法の施行後に増加していることを概観し、我が国の府省・独法関係が決して固定的ではなく変化していることを記述する。府省による独法への新たな目標追加の増加は代理人である独法に対する不信を基盤とするエージェンシー理論の想定からは乖離している。そこで、エージェンシー理論に対抗すべく1990年代後半に登場したスチュワードシップ理論が府省・独法関係の実態を記述する上で参考になることを述べてみたい。

(1) 例外としての目標追加

独法通則法では、主務大臣が目標期間に応じて、中期目標管理法については国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上等に関する中期目標を、国立研究開発法人については研究開発成果の最大化その他の業務の質の向上に関する事項等に関する中長期目標をそれぞれ策定し、各法人に指示することが規定されている(第29条、第35条の4)。しかし、主務大臣による目標期間中の目標の変更については、「中央省庁等改革の推進に関する方針」(1999年4月27日、中央省庁等改革推進本部決定²⁾)において「特段の必要がある場合に限って行うこととし、恣意的な運用によって独立行政法人の自律性・自主性が

損なわれないうち配慮するものとする」と限定的に許容されるものとして位置づけられてきた。独法通則法の制定に携わった実務家によれば、府省による目標変更が「特段の必要がある場合」に限定して許容されるのは「変更が安易に行われると〔独法の〕業務運営上支障が生じるから」（岡本 2001：47、なお〔〕内筆者）と説明されている³⁾。

（2）府省による独法への目標追加の実態

各府省による独法への新たな目標追加はどの程度行われてきたのであろうか？ 目標変更の前提として個別法（個々の独法を設置する法律、例：独立行政法人国際協力機構法）の改正が必要な場合には、総務省行政管理局による「独法査定」⁴⁾が行われている。これに加え、各府省による目標変更の手続にあたっては、2014年の独法通則法改正以前は各府省におかれた独立行政法人評価委員会による事前の意見聴取が求められるにとどまっていた（改正前の第29条第3項）。しかし、独法通則法の改正後は総務省に設置された独立行政法人評価制度委員会による事前の意見聴取が必要となった（第29条第3項）⁵⁾。このように、各府省による目標の変更手続は、かつては主務省内で完結していたと

2) <https://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/990427honbu/housin.html> 「中央省庁等改革の推進に関する方針」（以下、「方針」）に先立つ「中央省庁等改革に係る大綱」（1999年1月26日中央省庁等改革推進本部決定、以下「大綱」）では、「所管大臣は、独立行政法人の業務に係る重大な事情の変更等の特段の必要がある場合には、同様の手続により中期目標を変更し、又は中期目標に定めた期間の終了前に新たに中期目標を定めることができることとする」とされていた。両者の違いは、「方針」には「特段の必要」の例示がなくなっている一方、目標変更にあたっての「配慮」が新たに求められたことである。よって「大綱」よりも「方針」のほうが府省による目標変更をより制約する表現ぶりとなった。

3) 2000年代初頭のイギリスにおける Public Service Agreement においても、結果目標の達成状況を測定する指標の見直しはほとんど行われていなかったという（小田 2019：169）。

4) ここでいう「独法査定」では、総務省設置法第4条第1項第7号に基づき、個別法（改正）案の閣議決定に先立ち、総務省行政管理局管理官が主務省所管課から業務追加の概略について説明を受け、業務追加内容の適否について審査を行い、最終的に総務大臣が承認する手続がとられている。この点については、田上陽也・総務省行政管理局個人情報保護・情報公開制度担当室長からご教示を受けた。ここに記して深甚の謝意を表したい。

5) 主務大臣による目標変更案については、独立行政法人評価制度委員会令第1条第6項の規定に基づき、評価部会の議決をもって独立行政法人評価制度委員会の議決とすることが決定されている。「独立行政法人評価制度委員会名で処理する事務の評価部会への付託について」（2015年4月9日独立行政法人評価制度委員会決定）、https://www.soumu.go.jp/main_content/000353428.pdf

ころ、独法通則法改正後は第三者機関である独立行政法人評価制度委員会が目標変更プロセスに関与することになり、各府省からすれば目標変更に係る手続的なハードルが以前より高くなったといえることができる。したがって、目標変更に関する手続負荷は各府省による目標変更の頻度を低下させるはずである。

ところが、府省による目標変更のうち「国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項」(改正前の独法通則法第29条第3項、改正後の独法通則法第29条第2項)及び「研究開発の成果の最大化その他の業務の質の向上に関する事項」(独法通則法第35条の4第2項第3号)に係る新たな目標の付与を「目標追加」⁶⁾と捉えるならば、目標追加数は改正独法通則法の施行後に明らかに増加している。以下では、改正独法通則法の施行前の5ヶ年度(2010~2014年度)と施行後の5ヶ年度(2015~2019年度)における府省による独法への目標追加の実態を比較してみたい。

独法への目標追加の総数は、改正独法通則法の施行前の5ヶ年度では35回であるのに対し、施行後では74回と倍増している。1法人(廃止された法人を含め97法人)あたりの平均目標追加数でいえば、施行前が0.36回である一方、施行後(80法人)は0.93回と約2.5倍増加している。

また、通常、次期中(長)期目標策定作業を行っている年度には現行の中(長)期目標への目標の追加が行われぬ。実際、次期目標策定作業年度に中(長)期目標の追加が行われた法人は4法人⁷⁾にとどまる。そこで、改正独法通則法施行後の5ヶ年度の間に次期中(長)期目標を策定した延べ74法人⁸⁾に目

6) ここでいう「目標追加」には、「国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項」及び「研究開発の成果の最大化その他の業務の質の向上に関する事項」に係る目標変更であっても、委託業務の直営化(2010年度・国際協力機構)、独法間の業務移管(2011年度・新エネルギー・産業技術総合機構及び石油天然ガス・金属鉱物資源機構、2011年度・勤労者退職金共済機構及び高齢・障害・求職者雇用支援機構)、新空港会社への業務移管(2011年度・空港周辺整備機構)、研究不正対策(2014年度・理化学研究所)、国際交流の拠点の集中化(2014年度・日本学生支援機構)、労災病院の再編(2016年度・労働者健康安全機構)及び積立金の合同運用(2019年度・勤労者退職金共済機構)など、業務の整理・統廃合等に関する目標変更を含めていない。逆に、目標水準の引き上げ(2014年度・旧日本貿易保険、2017年度及び2019年度・日本貿易振興機構、2017年度・産業技術総合研究所)は国民へのサービス向上や研究開発成果の最大化につながるものとして「目標追加」に含めている。高速増殖炉「もんじゅ」廃止に伴う目標変更(2014年度・日本原子力研究開発機構)は膨大な追加業務を発生させることから「目標追加」に含めている。

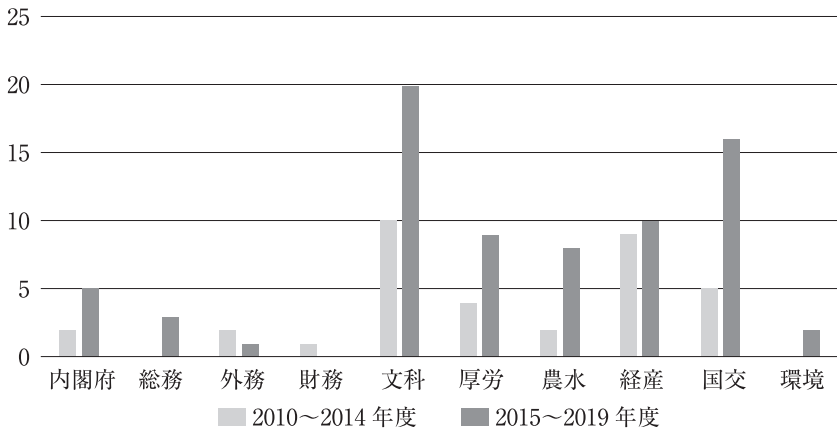
7) 具体的には、日本医療研究開発機構(2019年度)、国民生活センター(2017年度)、水資源機構(2017年度)及び都市再生機構(2018年度)の4法人である。

8) 日本原子力研究開発機構、医薬基盤・健康・栄養研究所、国立がん研究センター、国立循

標追加をした74法人を加え、そこから重複する4法人を差し引くと、延べ144法人に何らかの新たな目標が追加されたことになる。

各府省による独法への目標追加の状況を独法の主務省ごとに概観してみよう。図表1は、改正独法通則法の施行前後5ヶ年度における目標追加数を独法の主務省ごとに示したものである。図表1からは、所管する独法数が少ない外務省（2法人）及び財務省（1法人）を除いた府省において改正独法通則法の施行後における目標追加数が施行前に比べて増加していることが分かる。

図表1 主務省ごとにみた独法における目標追加数



出典：筆者作成

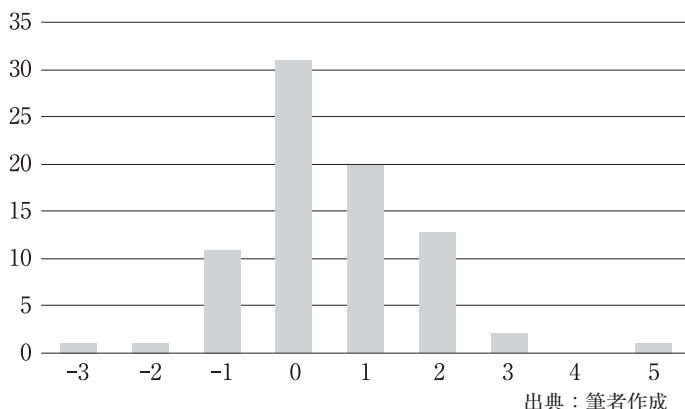
しかし、府省間の目標追加数の差異は、各府省が所管する独法の個別法における業務の範囲の規定ぶりによっても生じる可能性がある。例えば、中小企業基盤整備機構の行う債務保証については、業務の範囲について「債務保証に関すること」といった包括的な規定は存在せず、例えば、「地域再生法（平成17年法律第24号）第17条の3の規定による債務の保証を行うこと」（中小企業

環器病研究センター、国立精神・神経医療研究センター、国立国際医療研究センター、国立成育医療研究センター及び国立長寿医療研究センターの8法人については中長期目標期間が6～7年と長いことから2015年度～2019年度に新たな中長期目標が策定されていない。逆に、経済産業研究所及び工業所有権情報・研修館については中期目標期間が4年と短いことから上記5ヶ年度中に中期目標が2度策定されている。

基盤整備機構法第15条第10号)と個別の行政作用法ごとに掲げられている。そのため、新たな債務保証を中小企業基盤整備機構の業務に追加する場合には、新たに制定・改正される行政作用法ごとに規定することになる⁹⁾。また、宇宙航空研究開発機構法では、「主務大臣は…、中長期目標…を定め、又は変更するに当たっては…宇宙基本法第24条に規定する宇宙基本計画に基づかなければならない」(第19条)と定められており、計画が改定されるたびに目標が変更される独法もある。

そこで、個別法の規定ぶりを考慮に入れる必要がないように、改正独法通則法の施行前後5年間における目標追加数を独法ごとに比較してみたい。図表2は、目標追加数を改正独法通則法の施行前後5ヶ年度で独法ごとに比較したものである。図表2からは、改正独法通則法の施行前後で目標追加数が減少した法人(13法人)よりも増加した法人(36法人)が多いことが分かる。

図表2 法人ごとの目標追加数の増減¹⁰⁾



さらに、図表3は、独法の類型に応じて目標追加の違いがあるかどうかをみたものである。図表3からは、より政策実施組織的な性格を有すると目されてきた中期目標管理法(20法人→35法人、増加率：1.75倍)よりはむしろ国立

9) この点についても田上・総務省行政管理局個人情報保護・情報公開制度担当室長からご教示賜った。

10) 図表2の横軸は、改正独法通則法施行後5年間の目標追加数から施行前5年間の目標追加数を差し引いた数である。

研究開発法人（15 法人→ 39 法人，増加率：2.6 倍）に対して，改正独法通則法の施行後により多くの目標追加が行われていることが分かる。

図表 3 法人類型ごとの目標追加数の増減

	独法通則法施行前	独法通則法施行後	増加率
中期目標管理法	20	35	1.75
国立研究開発法人	15 ¹¹⁾	39	2.6

出典：筆者作成

この点に関連して興味深いのは，近年，狭義の研究開発等に包含されない目標追加が国立研究開発法人に対して行われていることである。例えば，情報通信研究機構に対する，パスワード設定等に不備のある IoT 機器の調査及び電気通信事業者への情報提供の業務（2018 年度¹²⁾や，国立環境研究所に対する，気候変動影響及び気候変動適応に関する地方公共団体等に対する技術的助言等の業務（2018 年度¹³⁾である。初代の政策評価・独立行政法人評価委員会委員長を務めた村松岐夫は「独立行政法人は〔イギリスの〕エイジェンシーとは全く別物である。諸省が独立行政法人として省組織から切り出したものの中に，研究機関が多かった。研究機関の仕事は，執行的ではない」（村松 2019：4，なお □ 内筆者）と述べている。しかし，現実には国立研究開発法人は狭義の研究開発等に含まれない政策実施機能を担いつつある。

以上の記述からすれば，独法通則法施行後の目標追加の実態は，不信を基盤とするエージェンシー理論の視点からでは捉えることが困難である。

(3) スチュワードシップ理論

エージェンシー理論が想定する代理人の機会主義的行動や本人と代理人との選好の不一致が実態に合わないことを批判して 1990 年代後半に登場したのが「スチュワードシップ理論（stewardship theory）」である。スチュワードシ

11) この数値は，独法通則法施行後に国立研究開発法人に移行した法人における目標追加数を示している。

12) https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/dokuritu/02gyokan01_04000237.html

13) https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/dokuritu/02gyokan01_04000241.html

プ理論は、経営学における同理論の提唱者である Davis et al. (1997) によれば、本人が業務を委ねようとするアクターは主として自らの利益の最大化のために行動する代理人ではなく、本人の利益の実現に忠実であろうと努める「受任者 (steward)」とされる。スチュワードシップ理論は経営学におけるコーポレート・ガバナンス研究の領域において株主と経営者との関係 (例：同族企業とその業績の高さ) の分析に用いられてきた。これを公務部門、とりわけ省とエージェンシーとの関係の分析に応用したのが Schillemans (2013) である。

Schillemans (2013) は、スチュワードシップ理論の特徴を、①本人の利益との異同、②目標、③動機、④本人との関係、⑤本人による権力行使の態様及び⑥マネジメントのスタイル、といった点に着目して次のようにエージェンシー理論とスチュワードシップ理論を対比している (図表4)。①エージェンシー理論では本人と代理人の利益は対立すると想定されているのに対して、スチュワードシップ理論では本人の利益と受任者の利益は重複すると想定されている。②エージェンシー理論では代理人は自己利益を最大化することが関心事であるのに対し、スチュワードシップ理論では受任者は集团的利益を志向する。③エージェンシー理論が代理人の行動を分析するにあたっては金銭的報酬など外因的な動機付けに注目する一方、スチュワードシップ理論は受任者の公益やプロフェッショナリズムなどによる内因的な動機付けに関心を寄せる。④エージェンシー理論では本人と代理人の関係はより垂直的であるのに対して、スチュワードシップ理論では本人と受任者の関係はより水平的に捉えられる。⑤エージェンシー理論では本人の権力行使が制度上の地位に基づくが (権限に基づく権力)、スチュワードシップ理論では本人の人間性に基づく権力行使がなされる (権威に基づく権力)。⑥エージェンシー理論では金銭的な誘因が主たるマネジメント手法であるのに対して、スチュワードシップ理論では非金銭的な誘因 (例：賞賛やレピュテーションなど) がマネジメントにあたり重視される。総じて、エージェンシー理論が代理人に対する不信に基づく統制の理論であるのに対して、スチュワードシップ理論は受任者への信頼に基礎を置く協働の理論といえることができる。

諸外国では省とエージェンシーの関係が法律で統一的に規律されることは少ないため、省とエージェンシーの関係がバラエティに富むことになる。したがって、エージェンシー理論で捉えた方が適切な省・エージェンシーの関係もあればスチュワードシップ理論からアプローチした方がふさわしい省・エージェ

図表4 エージェンシー理論とステュワードシップ理論の比較

	エージェンシー理論	ステュワードシップ理論
利益	対立	重複
目標	自己利益の実現	集団的利益の実現
動機	外因的	内因的
関係	垂直的	水平的
権力の源泉	制度	人間性
マネジメント	金銭的	非金銭的

出典：Schillemans（2013：6）を一部修正

ンシーの関係もありうることになる。また、中長期的な制度運用の結果としてエージェンシー理論で捉えた方が適切であった関係がステュワードシップ理論からアプローチした方がふさわしい関係へと移行することもありうるだろう（その逆も然り）。

たしかに、日本では独法通則法が独法を統一的に規律しており、しかもその知的源流はエージェンシー理論（を含む新制度派経済学）にまで遡ることができる。しかし、独法制度が個々の府省・独法関係のあらゆる局面を規定できるわけではないとすれば、実態としての（de facto）府省・独法関係が制度設計者の当初の意図から離れてステュワードシップ理論の主張に近づくこともありうる。したがって、改正独法通則法の施行後に府省による独法への新たな目標追加が増加した要因を分析するにあたっては、エージェンシー理論の主張を基盤としつつもステュワードシップ理論の知見を加味しつつ説明することが可能でありかつ有益である（Schillemans and Bjurtröm 2019）。

以上、本章では、府省による独法への新たな目標追加が2015年の改正独法通則法の施行後に増加していることを記述した上で、エージェンシー理論と並んで府省・独法関係の実態を捉えるための理論としてステュワードシップ理論を取り上げた。改正独法通則法の施行以降、我が国の府省・独法関係は決して固定的ではなく府省による独法への新たな目標の追加が積極的に行われている。かかる現象は、代理人に対する不信を背景とするエージェンシー理論から捉えることが難しく、むしろ受任者への信頼に基礎を置くステュワードシップ理論と親和的である。

そこで次章では、エージェンシー理論のみならずスチュワードシップ理論をも参考にしながら府省による独法への目標追加を規定する要因を計量分析したい。

第2章 府省による独法への目標追加の規定要因

本章では改正独法通則法の施行後における府省による独法への新たな目標追加を規定する要因を計量分析により明らかにする。80の独法のうち目標期間の当初に指示された中(長)期目標にのみ基づいて業務を行う独法もあれば、目標期間中に幾つもの新たな目標が追加される独法もある。府省は一部の独法に対してなぜ新たな目標を追加するのだろうか？

(1) 府省による独法一般に対する不信の継続

府省による独法への新たな目標追加は、中(長)期目標の策定時には予見し得なかった各府省を取り巻く行政需要の急速な増大や変化を受けたものであろう。また、各府省による独法への目標策定や目標変更を審査する独立行政法人評価制度委員会が「法人の事務・事業についての目標策定」に関して「人口減少社会の到来により、人材確保やノウハウ継承が困難となっている分野等について、法人がその専門性・人材面での強みをいかし、特に、地域の地方公共団体、非営利法人、民間企業等を支援する役割を積極的に担うことを目標に盛り込むことを検討してはどうか」¹⁴⁾と府省による独法の積極的活用に関するメッセージを發してきたこと(原田2021)も府省による独法への新たな目標追加を後押したとみることができよう。

しかし、独法通則法改正に至る過程で明らかになった問題の深刻さからすれば、目標達成の障害となりうる問題を今なお独法が抱えているのではないかと府省が疑うことがあったとしても不思議ではない。例えば、旧緑資源機構による官製談合事件(2007年)に象徴される官民癒着や旧雇用・能力開発機構が管理する「私のしごと館」(2010年3月31日閉館)に端的に表れた採算度外視の非効率さは独法の業務の抜本の見直しや組織の統廃合につながった。したがっ

14) 独立行政法人評価制度委員会「独立行政法人の中(長)期目標の策定について」(2017年12月4日)、https://www.soumu.go.jp/main_content/000521837.pdf

て、府省は何らかの方法を通じて独法の目標達成行動を統制しやすいと判断した場合に独法に新たな目標を追加しているはずである。つまり、独法通則法の改正以降における府省・独法関係の分析にあたっても前章で述べた不信に基づくエージェンシー理論からアプローチする意義は少なくない。

（2）府省による国立研究開発法人への新たな信頼の付与

他方で、前章で見たように、改正独法通則法の施行後における国立研究開発法人への新たな目標追加は顕著であり、(1)とは異なる説明も求められる。信頼を基礎として府省・独立関係を分析しようとするステュワードシップ理論からすれば、第2次安倍政権における科学技術政策のバージョン・アップとこれに伴う国立研究開発法人への役割付与が重要である。旧民主党政権下で閣議決定された「第4期科学技術基本計画」（2011年8月19日）¹⁵⁾では科学技術とイノベーションを一体的に推進するために総合科学技術会議の司令塔機能を強化することが提言された（以下の記述は主として城山（2018：165-168）及び毎日新聞社（2019：199-206）に依拠している）。2012年に発足した第2次安倍政権もこの提言を継承した。第2次安倍政権が最重要政策として掲げたアベノミクスは大胆な金融政策、機動的な財政政策及び民間投資を喚起する成長戦略という「3本の矢」から構成され、イノベーションはこのうちの3本目の矢である成長戦略の柱に位置づけられた。諸外国でも21世紀に入り「科学技術政策」に代わって「科学技術イノベーション政策」が語られるようになり、イノベーションが「半ば自律した政策的投資対象」（隠岐2017：68）と見做されている。

2014年には内閣府設置法が改正され、総合科学技術会議は「総合科学技術・イノベーション会議」（以下、「CSTI」）に衣替えされるとともに、内閣府の所掌事務として「研究開発の成果の実用化によるイノベーションの創出…の促進を図るための環境の総合的な整備に関する事項」が追加された。CSTIからは自然科学専攻の常勤委員がいなくなる一方、産業界出身の有識者議員が3名に増加されている。また、内閣府の科学技術・イノベーション担当の政策統括官には文科省出身者に代わって経産省出身者が就いた。さらに、CSTIはこれに上位する司令塔である産業競争力会議から出される課題提示を受けて動くことにもなった。城山（2018：168）が指摘するように、科学技術政策が「イノベ

15) <https://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/4honbun.pdf>

ションまで踏み込むということは、産業政策全般に関わることに他ならない。つまり、官邸主導を進める第2次安倍政権は既存の科学技術政策にイノベーションの要素を付加し、科学技術イノベーション政策を「経済政策として」(村上2019:204) 捉え直したのである。

それでは、国立研究開発法人は第2次安倍政権における科学技術イノベーション政策においてどのような役割を果たすことが期待されたのだろうか？ 閣議決定「第5期科学技術基本計画」(2016年1月22日)¹⁶⁾では、「国立研究開発法人は、国家的又は国際的な要請に基づき、長期的なビジョンの下、民間では困難な基礎・基盤的研究のほか、実証試験、技術基準の策定に資する要素技術の開発、他機関への研究開発費の資金配分等に取り組む組織であり、イノベーションシステムの駆動力」(下線部筆者)とされた。つまり、国立研究開発法人は我が国のイノベーションにとって欠くことのできない存在として位置づけられたのである。また、上記閣議決定では「国は…国立研究開発法人の業務実績評価等の枠組みなども活用し、我が国における〔産産連携や産学官連携といった〕オープンイノベーション活動を促進する」(なお、〔〕内筆者)とされ、独法通則法改正で新たに導入された業務実績評価の枠組み(複数の評価軸を用いた定性的な観点と定量的な観定の双方を適切に勘案した評価)の活用が国立研究開発法人によるイノベーション活動を促しうることには言及している。

(3) 仮説の導出

そこで以下では、府省による独法への新たな目標追加の要因を分析するにあたり、独法に対する不信を背景とするエージェンシー理論及び独法への信頼を基礎にするスチュワードシップ理論の二つの理論から仮説を導出する。

まず、エージェンシー理論の観点からすれば、独法に目標を指示さえすればあとは独法が府省の意を汲んで目標を達成してくれると府省は楽観視していない。さりとて府省が独法の日常的な業務運営にあからさまに口を挟むことは独法の自主性・自律性を尊重する独法通則法の趣旨に反する。そこで、府省は人事や財源といった独法の行政資源の統制を通じて目標に沿った業務の遂行を間接的に促そうとするはずである。つまり、独法に主務省出身のOB・OG理事や主務省からの出向理事が多ければ多いほど、また、予算全体において用途が

16) <https://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/5honbun.pdf>

限定された財源が多ければ多いほど、府省は独法に対して新たな目標を追加しているのではないかという仮説を導くことができる。また、スチュワードシップ理論の視点からは、府省は中期目標管理法よりはむしろ「イノベーションシステムの駆動力」であることが期待される国立研究開発法人に積極的に新たな目標を追加しているのではないかという仮説を導くことができる。以上の二つの仮説に基づいて計量分析を行いたい。

（4）変数の操作化

本稿が計量分析を行う対象は、全ての中期目標管理法及び国立研究開発法人である 80 法人である。分析方法は四つの説明変数を投入する重回帰分析である。

被説明変数は、改正独法通則法施行後の 5 ヶ年度（2015～2019 年度）に府省が各独法に追加した目標数の合計である（以下、「目標追加」）。被説明変数を 5 ヶ年度の目標数の合計数としたのは、80 法人のうち目標期間を 5 年とする法人が最も多く（57 法人、全体の 71%）、大半の独法にとっては 5 年が法人運営における PDCA の 1 サイクルに相当するからである。

エージェンシー理論に基づく説明変数としては、①各法人における主務省出身の OB・OG 理事と主務省からの出向理事の合計人数（以下、「人事統制」）と②「国からの財源措置」のうち「補助金等」が占める割合の二つを用いる（以下、「財源統制」）。①のデータは、「令和元年度独立行政法人等の役員に就いている退職公務員等の状況の公表」（2019 年 12 月 20 日内閣官房内閣人事局）別表における役員の状況（2019 年 1 月 1 日現在¹⁷⁾）に基づく。また、②のデータのうち「国からの財源措置」は、「平成 31 年度予算及び財政投融資計画の説明」（財務省主計局・理財局¹⁸⁾）中の「付表 平成 31 年度独立行政法人に対する財源措置」に基づいて一般会計と特別会計の値を合算して算出した。「補助金等」は、同資料の「施設整備費補助金」と「その他の補助金等」を合算して算出している。

またスチュワードシップ理論に基づく説明変数としては、国立研究開発法人

17) https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/r01_dgh_kouhyou.pdf

18) https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2019/sy310128.html

なお、①～②のデータ・セットの構築にあたっては藤岡茉耶・総務省行政管理局副管理官からご支援を賜った。ここに記して深甚の謝意を表したい。

を1, 中期目標管理法人を0とするダミー変数を用いる(以下, 「法人類型」)。さらに, 統制変数として各独法の常勤職員数を投入する(2019年1月1日現在, 以下, 「法人規模」)。その理由は, 独法の規模が大きければ大きいほど新たな目標追加を受け入れる組織的スラックを有すると予想されるからである。但し, 法人規模については職員数が20人に満たない北方領土問題対策協会から6万人を超える国立病院機構までかなりのばらつきがみられるため, 分析にあたっては対数変換した値を用いることにする。

(5) 記述統計と重回帰分析の結果

上で述べた被説明変数と四つの説明変数についての記述統計は図表5の通りである。

図表5 記述統計

変数	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
目標追加	80	0	5	.9250	1.07650
財源統制	80	0	1	.3057	.37112
人事統制	80	0	5	1.7625	1.31442
法人類型	80	0	1	.3375	.47584
法人規模	80	2.89	11.04	6.0728	1.61465

出典：筆者作成。なお, 「法人規模」は対数変換後の数値である

図表6は四つの説明変数を用いた重回帰分析の結果を示している。得られた重回帰式の有意性を示す分散分析の有意確率は0.000であり, 重回帰式が予測に役に立たないという仮説は棄却される。また, 重回帰式の当てはまりのよさを示す調整済 R^2 は0.285である。

次に, 方程式中の独立変数の有意性について記述する。エージェンシー理論に基づく独立変数である「財源統制」及び「人事統制」はいずれも5%の有意水準に達し, しかも係数の符号は上述の(3)で述べた仮説の予想通りプラスである。また, スチュワードシップ理論に基づく独立変数である「法人類型」についても1%の有意水準に達し, しかも係数の符号は(3)で述べた仮説の予想通りプラスとなった。

本稿の分析結果は, 各府省は新たに追加する目標が独法によって達成される

よう人事及び財源といった行政資源を用いてコントロールしつつも、科学技術イノベーション政策の実施組織として位置づけている国立研究開発法人には積極的に新たな目標を追加しているとする本稿の仮説をサポートしている。つまり、今日の府省・独法関係の実態は府省の独法全般に対する不信の継続と国立研究開発法人への信頼の付与という二つの側面から捉えることができるのである。

図表6 重回帰分析の結果

	β	95%信頼区間	
		上限	下限
財源統制	.247 *	.121	1.313
人事統制	.260 *	.034	.392
法人類型	.411 **	.451	1.409
法人規模	.112	-.068	.218
調整済R ²			.285

出典：筆者作成。なお，** $p < 0.01$ ，* $p < 0.05$

おわりに

本稿は、エージェンシー理論のみならずスチュワードシップ理論を参照しながら府省・独法関係の実態を捉えた上で、なぜ各府省は独法に対して目標期間中に新たな目標を追加するのかを分析した。2015年の改正独法通則法の施行後、府省による独法への新たな目標追加数は明らかに増加している。府省・独法関係の変容を捉える上では、代理人に対する不信を背景とするエージェンシー理論に加えて受任者への信頼を基盤とするスチュワードシップ理論を参照することが有効である。そこで、エージェンシー理論のみならずスチュワードシップ理論を援用しながら本稿が行った計量分析によれば、府省は新たに追加する目標が独法によって達成されるよう人事及び財源といった行政資源を用いてコントロールしつつも、科学技術イノベーション政策の実施組織として位置づける国立研究開発法人には積極的に新たな目標を追加していることが裏付けられた。つまり、今日の府省・独法関係の実態は、府省の独法全般に対する不信の継続と国立研究開発法人への信頼の付与という二つの側面から捉えることが

できるのである。

しかし、上述の主張を導くに当たってはなお残された課題もある。例えば、府省・独法関係を分析するというのであれば、府省・独法にそれぞれ関わる説明変数を用いることが望ましい。しかし、本稿のモデルでは政策実施組織として選択された独法の特性に関わるものだけを説明変数として用いており、府省が実施業務の委任先として選択肢に入れている独法以外の政治的アクターまで考察が及んでいない。府省によっては、地方自治体や民間企業等に好んで実施業務を委任するが故に独法への新たな目標追加数が少ないのかもしれない。今後は、プリンシパルである府省が独法を含めどの程度の「多様な委任先 (multiple agents)」(Thiel 2016: 57)を有し、またなぜそのうちの一つに実施業務を委任するのかについての実証研究が望まれる。

引用文献

(1) 英語文献

- J. H. Davis, F. D. Schoorman, and L. Donaldson (1997) Toward a Stewardship Theory of Management, *Academy of Management Review* Vol.22(1), pp.20-47.
- C. Hood (1991) A Public Management for All Seasons? *Public Administration* Vol. 69(1), pp.3-19.
- T. Schillemans (2013) Moving Beyond The Clash of Interests : On Stewardship Theory and the Relationships between Central Government Departments and Public Agencies, *Public Management Review* Vol.15(4), pp.1-22.
- T. Schillemans and K. H. Bjurström (2019) Trust and Verification : Balancing Agency and Stewardship Theory in the Governance of Agencies, *International Public Management Journal* Vol.23(5), pp.650-676.
- S. v. Thiel and K. Yesilkagit (2011) Good Neighbours or Distant Friends? *Public Management Review* Vol.13(6), pp.783-802.
- S. v. Thiel (2016) A Principal-Agent Perspective, in : S. V. Walle and S. Groeneveld (eds.) *Theory and Practice of Public Sector Reform* (Routledge), pp.44-60.

(2) 邦語文献

- 岡本信一 (2001) 『独立行政法人の創設と運営——英国エージェンシーとの比較を通じて——』(行政管理研究センター)
- 隠岐さや香 (2017) 『『有用な科学』とイノベーションの概念史』中島秀人編『ポスト冷戦時代の科学／技術』(岩波書店)

- 小田勇樹（2019）『国家公務員の中途採用——日英韓の人的資源管理システム——』（慶應義塾大学出版会）
- 城山英明（2018）『科学技術と政治』（ミネルヴァ書房）
- 曾我謙悟（2013）『行政学』（有斐閣）
- 辻 寛起（2019）「平成 25 年の独立行政法人改革とその後の独立行政法人評価を巡る動向について——独立行政法人評価制度委員会の動きを中心として——」季刊行政管理研究 168 号
- 原田 久（2021）「独立行政法人の廃止に関する実証分析」季刊行政管理研究 175 号
- 毎日新聞「幻の科学技術立国」取材班著（2019）『誰が科学を殺すのか——科学技術立国「崩壊」の衝撃——』（毎日新聞出版）
- 村上裕一（2019）「旧科学技術庁の省庁再編後の行方——『総合調整』から『司令塔』への進化？——」青木栄一編著『文部科学省の解剖』（東信堂）
- 村松岐夫（2019）『政と官の五十年』（第一法規）

附記 草稿段階で河合晃一氏（金沢大学准教授）から示唆に富むコメントを賜った。ここに記して感謝の意を表したい。

本稿は科学研究費補助金・研究課題番号 19K01458 及び 19H00576 による研究成果の一部である。