

独立行政法人制度と政策金融改革

—開発協力と政府開発援助（ODA）の観点を踏まえて—

西山慶司

NISHIYAMA, Keiji

1. はじめに

世界は大きな困難に直面している。たとえば、2022年には世界各地で極端な気象現象が発生し、フィリピンの台風・パキスタンの大雨など、多数の死者を伴う災害が発生している（気象庁 2023：14）。また、2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻だけではなく、2023年10月のイスラエルとハマスの衝突も世界に甚大な影響を与えている。これらの事象より10年以上前に、政府は「我が国の人道支援方針」を取りまとめ、人道支援の具体例を公表しているが¹⁾、自然災害と紛争などの人道支援を必要とする危機的な状況、いわゆる人道危機については、本方針の策定当時の2011年と比べてはるかに深刻化している。2023年6月に改定された開発協力大綱（以下、特段の必要がない限り、単に「開発協力大綱」とする。）では、これらの複合的な危機——①気候変動や感染症などの地球規模的な課題、②自由で開かれた国際秩序への挑戦と分断リスク、③前記2つと連動した途上国の人道危機——の深刻化に直面していると説明している²⁾。

こうした歴史的な転換期にあって、国際協力が果たすべき役割、たとえば開発協力（development cooperation）においても変化が生じている³⁾。開発協力大綱では、開発協力の戦略性を強化するた

めに、限られた資源を活用しつつ、その政策と実施との間の一貫性を強化することを重要視している。政策の実施機関として創設された独立行政法人は、度重なる制度改革を経て、第二次安倍政権の下、2014年に独立行政法人通則法（以下、「通則法」という。）の改正が行われ、長年の独立行政法人改革に一つの結論が示された（中西 2014：3）。原田（2019：13-14；2021：6）は、この改正を境に、改革の時代から制度的に安定した運用の時代へ移行しつつあると指摘している。

しかしながら、日本の開発協力の主要な手法である政府開発援助（Official Development Assistance：ODA）は、たとえば支援先が途上国であるという、一般的な独立行政法人による公共サービスの供給とは異なる側面をもっている。また、開発協力大綱で言及されているように、途上国の開発にとっては、ODA資金と国際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation：JBIC）などによるODA以外の政府資金（Other Official Flow：OOF）の双方を効果的に組み合わせることが重要になっており、ODAには政策金融的な側面もあると思われる⁴⁾。政策金融とは、公的金融のうち、特定の政策目的を遂行するために、政府系金融機関（以下、「政策金融機関」とする。）などによって実施される金融活動のことを指す（大

1) 参照、外務省（https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_1.html）。2024年1月29日閲覧。特段の記載がない限り、以下省略している。

2) 参照、外務省（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514694.pdf>）。

3) 国際協力における諸概念、たとえば国際協力と開発協力の違いについては、下村（2011：14-18）、下村他（2016：3-5）を参照。本稿では、本書にしたがって、日本で使われている経済協力という概念を開発協力として用いている。

森 2022 : 2)。この政策金融は、財政投融资の肥大化が問題となったことから、2001年に財政投融资の「入口」(郵便貯金、年金積立金)と「出口」(政策金融機関を含む特殊法人など。以下、特段の必要がない限り、単に「特殊法人」とする⁵⁾)を切り離す改革が行われ⁶⁾、同年の「特殊法人等整理合理化計画」を代表とする特殊法人改革を経て、その後の政策金融改革へと展開している。政策金融改革は、公的金融の活動の縮小をねらいとしたものであり(岩本 2013 : 25)、独立行政法人改革とは異なるものであるが、特殊法人改革の文脈からいえば、独立行政法人改革と政策金融改革は相互に影響していると考えられる。そこで、本稿では、開発協力とODAの観点から踏まえて、ODAの実施面の一つの形態である独立行政法人制度と政策金融改革の展開を考察する。

なお、本稿の留意事項は次のとおりである。まず、本稿では制度改革の側面から敷衍しており、改革後の実際の変容については射程としていない。とくに、政策金融改革による新体制の開始直前の2008年9月には、世界的な経済危機(いわゆるリーマン・ショック)が発生したことから、当時の制度設計とは異なる展開が見受けられる。たとえば、日本政策金融公庫に統合されたJBICは、2012年4月に再び分離・独立した組織となっているが、そのことについては捨象している⁷⁾。また、

ODAの実施機関である独立行政法人国際協力機構(Japan International Cooperation Agency: JICA)をはじめとする援助コミュニティは、国際社会、民間部門、外務省以外の他省庁など⁸⁾、多数のアクターが関与しており(芦立 2022 : 162)、そのプロジェクト評価は、最も体系的に行われている評価という意見があるものの(佐分利 2021 : 43)、このコミュニティが与える制度的な影響については、別の機会に譲りたい。

2. 独立行政法人制度の創設と特殊法人改革⁹⁾

2.1. 独立行政法人制度の創設とニュー・パブリック・マネジメント

独立行政法人制度は、1997年12月の行政改革会議最終報告において導入の提言が行われたものであるが、この制度導入の議論は、1996年10月の衆議院総選挙において、自民党が英国のエージェンシー制度の導入を公約に掲げたことが発端であった(西澤 2007 : 119; 独立行政法人制度研究会編 2015 : 381)。その要旨は、政策と実施を分離し、実施のうち一定の事務・事業について、効率性とサービスの質の向上、透明性の確保を図るため、独立の法人格を有する独立行政法人制度を創設するものであり¹⁰⁾、この創設はこれまで中央省庁が政策から実施まで担っていた政府の仕組みを分業的に見直していく取り組みであった(宮脇・梶川

4) ODAとOOFの全体を「持続可能な開発のための公的総資金」(Total Official Support for Sustainable Development : TOSSD)として、とらえる動きがある(三好・林 2016 : 70)。また、途上国への資金の流れという観点からは、ODA、OOFの他、民間資金(Private Flows)、民間非営利団体による贈与もある。参照、財務省(https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/economic_assistance/oda/oda.html)。このうちODAは、次の3つの要件を満たす資金の流れをいう(下村他 2016 : 10-11)。①資金の流れの「出し手」が政府あるいは政府機関であること、②目的が途上国の経済開発や福祉の向上であること、③途上国にとって一定の程度以上に有利な条件で資金が流れること。

5) 特殊法人の定義については、畠(2014)を参照。

6) 2001年の財政投融资改革については、肥後(2001)が詳しい。

7) JBICについては、特殊法人としてのJBICと、株式会社としてのJBICの2つの法人形態が存在するが、本稿ではとくに区別をせず用いている。

8) 日本政府の一般会計予算だけでも、1府12省庁が配分対象となっている(松本 2023 : 212)。

9) 本節は、西山(2018 : 2021)を下敷きにしている。

10) 参照、内閣官房行政改革推進本部事務局(<https://www.gyokaku.go.jp/siryou/souron/report-final/IV.html>)。2024年4月22日閲覧。

2001:64)。そのため、単なる制度の創設ではなく、独立行政法人に対する中央省庁の事前関与はできるかぎり排除するかわりに、独立行政法人の業務の結果を評価・改善する仕組み、すなわち事後評価への移行を図るものであり、裁量と責任といった統制基準の見直しを含めた新しい行政手法の観点から整理されるべきものである（同：65-66）。

独立行政法人の制度設計の背景には、自律的な裁量を与え（let managers manage）、そのかわりに成果に応じた他律的な統制を構築する（make managers manage）という、英国をはじめとしたニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の潮流がある（Pollitt and Bouckaert 2011:10; 2017:168）。Pierre and Peters（2000:64-65）は、NPMによるこの統制の移行を次のように説明している。第1は、国が組織に対する直接的な統制の一部を放棄し、その組織による裁量を前提としていることである。つまり、目標設定の役割は政府に任せるが、外部化された組織による公共サービスの供給は、市場メカニズムにできるだけ近い形で効果的に行われるべきであると考えられている。第2は、評価を重視していることである。組織が外部化されると、政府は内部の管理的アカウントビリティに加え、外部から統制する必要性が生じるものの、その過程は観察不可能あるいは困難であり、観察可能な評価による統制を行うようになるからである（山本 2013:75）。

2.2. 特殊法人改革と独立行政法人制度

もうひとつの背景としては、特殊法人が有していた問題がある。この問題は、大きく次の4点をあげることができる¹¹⁾。第1は、目標の管理や

業務を測定する評価システムが整備されておらず、組織や業務の非効率性が問題視されていたことである。第2は、主務大臣による強い事前統制によって、組織の自主性・自律性が欠如し、組織の経営責任が不明確であったことである。第3は、情報の公開が不十分であったため、組織の経営内容が不透明であったことである。そして、第4にはこれらを規定する共通のルールが存在しなかったことである。これらの問題点に対して、独立行政法人制度は、①外部による事後評価を導入、②法人の長に計画と実施の幅広い裁量権を付与、③目標・計画と財務諸表の公表を義務づけ、④通則法にもとづく目標や評価などの共通ルールを導入、したものである。このように、独立行政法人は特殊法人に対するアンチテーゼとして登場してきたという指摘がある（岡本 2008:iii）。

また、独立行政法人が特殊法人と異なる点としては、とくに中期目標と中期計画にもとづく評価が重視されていることである（真淵 2020:262）。この考えから、独立行政法人の業務実施にあたっては、主務大臣による目標の設定、法人の長による計画と実施、そして評価という手順を取ることになる（新川 2000:199）。この点を改正後の通則法に照らすと、次のとおり独立行政法人の目標管理を整理することができる¹²⁾。まず、主務大臣は3年以上5年以下の期間において、独立行政法人が達成すべき業務運営に関する中期目標を設定し、これを独立行政法人に指示する。独立行政法人は、この中期目標にもとづき、これを達成するための措置を盛り込んだ中期計画を作成する。また、独立行政法人は、主務大臣の認可を受けた中期計画にもとづき年度計画を定め、これらの計画に沿って業務を執行する。次に、評価について

11) 参照、内閣官房（http://www.cas.go.jp/seisaku/doppou_kaikaku/dail/siryoush-1.pdf）。

12) 現行の独立行政法人制度は、中期目標管理法、国立研究開発法人、行政執行法人の3類型に分けられており、それぞれの目標管理の設計も異なっているが、本稿では、JICAなどの中期目標管理法を想定して記述している。

は、主務大臣が毎年度、法人の業績評価を実施することとなっており、独立行政法人の目標設定、業績評価とその結果を踏まえた見直しを主務大臣が一貫して担うこととなっている。これは、独立行政法人改革の議論から、主務大臣としての政策責任を明確にするという制度改革の意図とともに、主務大臣がより直接的に関与できる仕組みに変更されたからである。その一方で、従来の第三者機関による評価が制度的に排除されたわけではない。たとえば、総務省に置かれている独立行政法人評価制度委員会は、主務大臣の目標策定、業績評価、組織・業務の見直しに対して必要な意見を述べることができ、とくに必要と認められる場合には内閣総理大臣に対して意見を具申することも可能となっている。この「評価の評価」(meta-evaluation)は、評価の情報の適切さや十分さ、評価分析手法の適否、それから導き出された結論の妥当性、そしてこの結論にもとづく業務の継続・中止・廃止などの判断の説得性を検証することが役割である(山谷 2006: 260)。これにより、評価の客観性を保つシステムが構築されている。つまり、独立行政法人制度は、あらかじめ設定された期間において、評価を実施し、その期間単位で見直しを行うという評価制度を統一的に適用しているところに、独立行政法人の目標管理の特殊性がある。

しかしながら、独立行政法人制度研究会編(2015: 394)が指摘しているように、特殊法人は多種多様な事業を実施しているため、その事業に対する政府の関与のあり方、事業の規模、国の予算措置の手法は一様ではない。そこで、一時的・限定的な政策を遂行するために設置された特殊法人については、あらかじめ法律で組織や事業の終期を示しておく、いわゆるサンセット方式の確実

な履行を求めるとともに、長期的・継続的な政策を遂行するために設立された特殊法人に対しては、情報の公開を徹底させ、国民や国会が法人の業務の当否を監視できるようにすべきであるという方針を示している(早川 2012: 417)。この方針が特殊法人を独立行政法人に移行させることを促した一面は否定できないことから、次では独立行政法人制度が誕生した際の特殊法人改革の展開に迫っていく。

3. 独立行政法人と政策金融機関の改革

3.1. 独立行政法人制度創設時における行政改革の影響

独立行政法人制度の文脈における改革は、①橋本政権下、②小泉政権下、③民主党政権下、④第二次安倍政権下、の展開にわたることができる(西山 2019: 177-188)。このうち、本稿では、①と②について、特殊法人の観点から論じていく。まず、制度創設時の行政改革会議最終報告では、独立行政法人と特殊法人の関係を次のとおり示している¹³⁾。

独立行政法人制度は、国の行政事務を政策の企画立案事務と実施事務とに区別し、実施事務のうち一定のものについて、行政組織外の独立の法人格を有する主体に実施させることによって、効率性の向上、質の向上、透明性の確保などを実現することを目的として創設されるものである。同時にこの制度は、国家行政組織外の主体によって担われる公的な事務・事業について、その組織、運営等に関する新たな基本原則を確立するものである。したがって、従来の特殊法人等についても、先に述べた徹底的な見直しをまず実施し、なお維持・継続すべきと判断された業務については、独立行政法人化の可否についての検討を視野に入れると

13) 参照、内閣官房行政改革推進本部事務局 (<https://www.gyokaku.go.jp/siryousouron/report-final/index.html>)。

ともに、特殊な法人として存置すべきと判断された法人についても、独立行政法人制度のねらいとするとこ
ろが生かされるよう、適切な運営が図られなければならない。(但し、傍点は筆者が加筆)

このように、「特殊な法人」として存続の必要性のある特殊法人も独立行政法人化の範疇であり、独立行政法人制度を軸とした業務運営が企図されていたことがわかる。

行政改革会議最終報告を受けて、制定された1998年の中央省庁等改革基本法では、独立行政法人制度の創設が盛り込まれた。具体的には、共通の事項を定める通則法の制定、個別の法人の名称・目的・業務などを定める、いわゆる個別法の設置、中期的な目標管理、定期的な組織・業務の見直しなどである。この中央省庁等改革基本法について、行政改革会議のメンバーであった水野清は、「中央省庁等改革基本法とは、一口で言えば、“こういう概要で、すべからく行革をやるべし”という奇妙な法律である。この法律自体、行革の方向や大雑把な内容を規定はしているが、行革の明細を規定するものではなく、この改革基本法を土台に幾つもの実行法を積み上げていくという明治以来始めての法律である」と述べている(水野 1999 : 1)。若干揶揄した言及ではあるが、独立行政法人についても、次のとおり回顧しており(同 : 7)、概ね、行政改革会議最終報告の内容を踏襲した内容となっている。

省庁等再編については、ようかんの切り方を変えただけであるとの批判があるが、そうでなくするために、現業を本省の外に出して独立行政法人を新たに設ける方向である。例えば、パスポート、車検、航空管

制、天気予報、特許、研究機関、国立病院など、今までお役人が取り仕切っていた現業を、民間の企業会計に直し、つまり、今年度の予算が余れば翌年度に繰り越したり、予定以上の利益があれば職員のボーナスなどに還元などというようにするソフトものである。また、その独立(行政)法人の責任者は3~5年間その職に従事し、管轄の省の大臣と事業計画等の調整を密にし、これに対して各省は重箱の隅をつつくような監督を止めて、能率化のための監査をすることにしている。(但し、括弧の箇所は筆者が加筆)

他方、特殊法人については、中央省庁等改革基本法では、中央省庁等改革の趣旨を踏まえ、その整理と合理化を進めるものとする、に留まっており、一旦、特殊法人の独立行政法人化の議論は先送りになったように思われた。しかしながら、2000年に閣議決定された行政改革大綱において、廃止または民営化される法人以外の特殊法人については、その事業及び組織運営の実態を踏まえつつ、独立行政法人への移行を検討することとされており¹⁴⁾、政治的な方向性の揺らぎがあることがわかる。その一方で、法人の特性により、独立行政法人通則法を直ちに適用しがたい法人について、法人の性格に応じた個別法の整備、通則法に準じた共通スキームの整備といった措置を検討するものとしていた。

2001年に発足した小泉政権における行政改革において、この動きは大きく展開していく。同年に策定された特殊法人等整理合理化計画においては、特殊法人の独立行政法人化が明確に示されており、その際、主務大臣の関与や予算措置については、以下のとおり説明している¹⁵⁾。

14) 参照、同上 (<https://www.gyokaku.go.jp/about/taiko.html>)。

15) 参照、同上 (<https://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/tokusyuu/gourika/mokuji.pdf>)。

- ① 主務大臣と独立行政法人の判断・責任事項を区別し、それぞれが業務を最大限に効率的に遂行するようにするため、主務大臣は法人が達成すべき目標を設定するとともに、事後的にその達成状況を評価し、業績に関しては法人の長が責任を取る仕組みとすること。また、主務大臣から示された目標の達成に関し、主務大臣の一般的な監督権を排し、主務大臣による関与を必要最小限のものに限定した上で、主務大臣と法人の判断・責任事項を明確に区別するとともに、法人の業務運営の自律性を確保すること
- ② 定期的に組織と業務全般にわたる検討を行うことにより、不要不急な組織・業務の維持・拡大を認めないことに加えて、該当する独立行政法人の存廃と民営化について定期的に検討すること
- ③ 企業会計原則の導入や情報開示により、独立行政法人の経営内容の透明化を図ること

このように、独立行政法人への移行後の統制と裁量、中期目標期間中の評価と見直し、企業会計の導入や情報の公開による透明化の促進が強調されていた。また、政策金融改革については、ちょうどODAの量から質への政策の転換と重なった時期であった（国際協力機構編 2019：42）。この政策の転換の動きについては、三輪（2008：262）が次のとおり説明している。まず、主要援助国では、厳しい経済・財政状況を背景にNPMを主唱

した行政改革が実施されてきたことである。これに伴い、援助実施機関においても、より成果を重視し、指標を設定のうえ業績測定を通じた目標管理を実施するマネジメントの導入が加速していった¹⁶⁾。このマネジメントの導入により、目標管理の手段として、ODAの政策立案・実施・評価・見直しという、いわゆるPDCAサイクルに沿ったモニタリングが行われるようになった。また、成果重視の潮流のなか、成果に対する国民へのアカウントビリティ遂行の手段としても、評価の重要性が一層強調されるようになった¹⁷⁾。

上記のような影響を踏まえて、特殊法人等整理合理化計画においては、国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、農林漁業金融公庫、公営企業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫、JBIC、日本政策投資銀行、商工組合中央金庫、以上の政策金融機関8法人について、業務範囲、規模、組織などの見直しを経済財政諮問会議で検討することとなった（国際協力銀行編 2022：31）¹⁸⁾。

3.2. 独立行政法人制度創設後の政策金融改革

政策金融改革については、2002年から経済財政諮問会議主導で議論が進められ、同年の「政策金融改革について」において、現行の特殊法人を廃止し新体制に移行する時期として「2008年度以降」がターゲットとなった¹⁹⁾。しかし、政策金融改革が本格的に動くのは、2005年に入ってからである。これは、当時、民間金融機関の不良債権問題が発生したことから、本件が先送りされた経緯があったからである（岩本 2013：29）。また、小

16) 三輪（2008）は、このマネジメントを結果重視マネジメント（Results-based Management：RBM）と称している。結果重視マネジメントについては、田辺（2005）、清原（2009；2010a；2010b）が詳しい。

17) JICAでは、プロジェクトの運営管理手法として、計画・実施・評価というPCM（Project Cycle Management）が1994年から導入されていた。参照、JICA（https://www.jica.go.jp/Resource/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/200712_aid_10.pdf）。

18) 財政投融资改革以降の一連の流れについては、金融調査研究会（2019：7）を参照。

19) 参照、内閣府経済社会総合研究所（https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/prj/sbubble/data_history/7/housin09.pdf）。

泉政権の最大の公約であった郵政事業の民営化に関しては、2004年に「郵政民営化の基本方針」が閣議決定されており、この基本方針にもとづき、2005年には郵政民営化関連法案が成立したことも、この政策金融改革の再開に大きな影響を与えた²⁰⁾。

2005年11月の「政策金融改革の基本方針」を踏まえ²¹⁾、同年12月に閣議決定された「行政改革の重要方針」においては、次のとおり示されている²²⁾。まず、政策金融は、①中小零細企業・個人の資金調達支援、②国策上重要な海外資源確保、国際競争力確保に不可欠な金融、③円借款（有償資金協力、海外経済協力業務）²³⁾、以上3つの機能に限定し、それ以外は撤退することである。このうち、海外経済協力業務は、民間にはないODA機能を重視し、他の政策金融と別の業務として残すこと、国際金融業務は²⁴⁾、国策上必要な資源確保・国際競争力確保を除いて撤退することとして整理された一方で、次の3つの観点から検討を行うこととなった。

- (ア) ODAの戦略的な活用、外国との競争をにらんだ対外経済戦略の効果的な実施のための政策金融機能のあり方
- (イ) 顔の見えるODAのための他の援助機関との関係の整理

(ウ) 戦略的な援助政策を企画立案、実行するための政府内の体制のあり方

このようにODAについては、翌年に持ち越しとなり、2006年の「海外経済協力に関する検討会」報告書では、JBICの有償資金協力、JICAの技術協力、外務省の無償資金協力の連携を一層強化するため、これらをJICAに統合し一元的に実施すること、またJBICの国際金融部門は、新政策金融機関に統合することを提唱している²⁵⁾。これを踏まえて、「行政改革の重要方針」などの内容を盛り込んだ「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（以下、「行政改革推進法」という。）が成立した。行政改革推進法では、JBICなどが統合する新政策金融機関のあり方について、特別の法律により特別の設立行為をもって設立される株式会社、独立行政法人、もしくはこれに類する法人とすること、国内金融業務と国際金融業務を実施する部門を大別することなどが規定されていた。この大別は、その後のJBICの新政策金融機関からの分離にも影響を与えることになった。

行政改革推進法を受けて、「政策金融に係る制度設計」が政策金融改革推進本部と行政改革推進本部との合同で決定された²⁶⁾。ここで、新政策金融機関の法人形態については、「特殊会社」とす

20) 大森（2022：4）は、2005年9月の第44回衆議院議員総選挙における与党圧勝を受けて、郵政民営化法が成立すると直ちに政策金融改革に着手した、と述べている。

21) 参照、国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（<https://warp.dandl.go.jp/info/ndljp/pid/11670228/www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2005/1129/item1.pdf>）。

22) 同上（<https://warp.ndl.go.jp/info/ndljp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/051224housin.pdf>）。

23) この頃の政府文書には、円借款、有償資金協力、海外経済協力機能といった、いくつかの言い方があり、厳密には異なる性格のものであろうが、本稿では無償資金協力と並列的に用いる箇所を除き、「海外経済協力業務」としている。参照、国際協力銀行（https://www.jbic.go.jp/ja/information/image/2014_01.pdf）。

24) 上記と同様、国際金融等業務、国際金融機能などがあるが、本稿では「国際金融業務」としている。なお、国際金融等業務についての詳細は、当時の国際協力銀行法第23条を参照（衆議院 https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/h145035.htm）。

25) 参照、外務省（https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs/oda_seikyo_05_3_02.pdf）。

26) 参照、国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（https://warp.ndl.go.jp/info/ndljp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/060627honbun_1.pdf）。

ることが初めて明らかになった²⁷⁾。この特殊会社の概要は次のとおりである。

① 効率的な事業運営の実現

- ・特殊会社は、特別の法律にもとづき設立される会社法上の株式会社であり、その運営は基本的に会社法にしたがう。また、企業会計や企業の組織運営による透明性の高い効率的な運営を目指す

② 政策上必要な業務の的確な実施

- ・政策金融は、国の政策を実施するための機能であり、経済・金融情勢に即応して迅速かつ的確な対応が必要であることから、新政策金融機関に対しては、一般的な監督権、毎年度の事業計画の認可事項などを規定。また、緊急時対応など、国が必要に応じて的確に対応できるようにすることが必要
- ・政策上必要な業務を国が責任をもって実施するため、また政府の信用により資金を調達し、多額の信用供与を行う機関であることから、新政策金融機関の予算は従前どおり国会の議決対象とし、その株式についても政府の全額保有が必要

つまり、新政策金融機関は、全額政府出資の株式会社として企業的な経営を目指す一方で、政策金融としての国の関与を基本的に維持する方向性であったことがわかる。また、国際金融業務の実施にあたっては、JICAに承継される海外経済協力業務との連携を図ること、国際事業部門の対外呼称については、JBICの名称を使用できるよう

に検討することが求められたのである。

一方、2003年に特殊法人から移行した独立行政法人については、中期目標期間の終了時期が2006年度以降に初めて到来するため、既述の「行政改革の重要方針」において、「官から民へ」の観点から事業・組織の必要性を厳しく検討し、その廃止・縮小・重点化を図るだけでなく、独立行政法人の事業の根拠となる国の政策についても、その必要性を踏まえて見直しを行うこととなった。

この「2006年度」が他の独立行政法人にも影響を与えることとなる。たとえば、2006年度末に中期目標期間が終了する独立行政法人に加え、2007年度末に中期目標期間が終了する法人についても、前倒しで見直しの検討に着手し、相当数について結論を得ることが求められた。また、政策金融機関に類似した金融業務、例えば融資業務を実施している独立行政法人についても、中期目標期間終了時の見直しの仕組みの中で、2006年度に期限の到来する法人に加え、2007年度と2008年度に期限の到来する法人についても前倒しで見直すこととなった。すなわち、政策金融機関に類似した金融業務を実施する独立行政法人については、2008年度に中期目標期間が終了する法人も含め、2006年度中に結論を得ることが求められた。さらに、2007年に発覚した独立行政法人の官製談合事件を契機に、第一次安倍政権はすべての独立行政法人に対して見直しを行い、同年12月、独立行政法人整理合理化計画を策定した²⁸⁾。このように、いくつかの要因が重なり、政策金融と独立行政法人は同時期に大きな改革のうねりを伴っていたこと、また独立行政法人は最終的にすべての法人が同時期に見直しの対象となっていった展開がみえる。

27) 内閣官房行政改革推進本部事務局は、特殊会社について次の2つの要件を示している。①特殊法人のうち株式会社の形態をとるもの、②国が株式の全部または一部を保有するもの。参照、内閣官房行政改革推進本部事務局 (<https://www.gyokaku.go.jp/siryoutokusyuu/about.pdf>)。

28) 参照、内閣官房行政改革推進本部事務局 (https://www.gyokaku.go.jp/siryoutokusyuu/h191224/gourika_zentai.pdf)。

この独立行政法人整理合理化計画では、独立行政法人個別の見直しだけでなく、内部統制やガバナンスの強化に向けた体制整備といった横断的事項の見直しも盛り込まれ、独立行政法人通則法改正の基礎となっていったのである²⁹⁾。

そして、新政策金融機関の設置を含む政策金融改革関連法案は2007年通常国会において提出・成立し³⁰⁾、2008年10月には日本政策金融公庫が発足した。これに先立ち、海外経済協力業務を移行する国際協力機構法の改正は2006年臨時国会において成立している。JICAにおける同法の改正に関する事項は、次のとおりである（国際協力機構編2019：63-64）。

- ・JBICの海外経済協力業務を有償資金協力業務とし、技術協力業務、有償資金協力業務、無償資金協力業務の順に法定化
- ・JBICの海外経済協力業務の勘定を承継する「有償資金協力勘定」を設け、「独立行政法人国際協力機構有償資金協力部門」の名称で、引き続き「政府関係金融機関」として管理³¹⁾。前記の勘定に関しては、国会の議決を経て予算措置が行われることから、有償資金協力勘定の予算に関しては、中期目標・中期計画といった独立行政法人の目標管理の対象外として措置
- ・有償資金協力勘定の業務については、外務大臣と財務大臣との共管とし、JBICと同様、金融庁検査に関する規定を法定化

以上のとおり、海外経済協力業務については、

別勘定とするだけでなく、その管理や評価の方法も明確に区別していることがわかる。三上（2022：164）は、この別勘定による管理について、次のように指摘している。第1は、JBICの運営に関する予算は、政府関係機関予算として、国会の議決を経て予算措置が行われてきたこと、第2は、JBICの予算や資産の規模がJICAに比べて大きいこと、第3は、海外経済協力基金や東南アジア開発協力基金時代の予算をJBICが継承したという歴史的経緯があったことである。JICAからは、勘定ごとに異なる予算制度を有することによって、財務の一体的な運用に支障が生じるという理由から、本制度の一本化を求めたものの（国際協力機構編2019：63）、別勘定である「政府関係金融機関」として管理するに至っている。一本化のメリットとデメリットはそれぞれ存在するが、目標管理の観点からは、この勘定区分の多様性が評価を重層化させているおそれ是否定できない。JICAの中期目標には、有償資金協力についての言及やその指標も含まれているからである³²⁾。

4. 開発協力大綱と開発協力の新たな潮流

2023年の開発協力大綱は、開発協力が日本の国益と、国際社会の平和・繁栄といった国際公益の双方の実現に貢献することを企図しているが、ここでは金子（2023）を援用し、本稿における開発協力大綱のポイントを示す。国益の記載をめぐっては、松本（2023：264-267）が述べているとおり、経済成長の鈍化に伴う予算削減、経済界からの切実な要望、そして国民からの疑問の提示を背景に、これまで様々な議論が行われており、これ

29) 独立行政法人通則法の改正案は、第一次安倍政権時、民主党政権時にそれぞれ廃止となっており、第二次安倍政権下において、ようやく成立に至ったものである。詳細は、西山（2019）参照。

30) 本法律の内容については、寺西（2007）が詳しい。

31) 詳細は、財務省財務総合政策研究所編（2023：54-55）を参照。

32) 参照、外務省（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000014487.pdf>）。

自体は必ずしも目新しいものではない。それでも、開発協力大綱では、開発協力の目的を「平和で安定し、繁栄した国際社会の形成に一層積極的に貢献すること」と同時に「我が国と国民の平和と安全を確保し、経済成長を通じて更なる繁栄を実現する」といった我が国の国益の実現に貢献すること」であるとしている。その際、開発協力が国民の税金を原資とし、これらの目的を果たす上で、開発協力がいかに効果をあげたかという点を強く意識することが必要としている。このいわゆる入口（財源）から出口（成果）までの意識をもって、開発協力を一層戦略的、効果的、持続的に実施していくことを求めている。

また、戦略性の強化のためには、限られたリソースを活用しつつ、政策立案の重点化を図り、その政策と実施との間の戦略的な一貫性を確保することが重要としている。開発協力大綱では、この点について、次のとおり述べている。

(ア) 政策立案に際しては、開発協力が、刻一刻と変化する国際情勢を踏まえた戦略的かつ機動的対応が要求される外交政策の最も重要なツールの一つであることを十分に認識し、必要な重点化を図ること

(イ) 実施に関しては、政府と実施機関が一体となり、これまで行ってきたODAの3スキーム（無償資金協力・技術協力・有償資金協力）の効果的な活用に加え、二国間協力と国際機関・NGOを通じた協力を、開発のプラットフォームを通じた様々な主体との連帯を通じ、最適な組合せで実施することにより開発効果の最大化を目指すこと。また、個々の事業が長年にわたって相手国政府とその国民に広く認知され、事業終了後

も正しく評価されるためのフォローアップを行うこと

(ウ) 評価と見直しに際しては、開発協力の効果・効率性の最大限の向上に加えて、日本への寄与を含む国民への説明責任を果たす観点からも重要であることを踏まえ、変化する国際情勢に柔軟かつ適時に対応する必要性にも留意しつつ、政策や事業レベルで開発協力の成果・効果（アウトカム）を設定した上で、定量的なデータも用いて適切に評価を行うこと。また、評価結果を政策決定過程や事業実施に適切にフィードバックすることで事業の質の改善や政策目標の達成につなげること

(エ) 開発協力の政策立案、実施、評価、見直しは、いわゆるPDCAのサイクルにおいて、戦略的な一貫性を確保すること

このように、開発協力大綱においては、評価を含めた目標管理システムが強調されていることがわかる。この背景には、2022年の「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会」の報告書において、「今後10年でGNI比0.7%を達成する」などの達成年限を明確に設定するとともに、目標達成に向けた具体的な道筋を示すことを提言していたことがある³³⁾。他方、アウトカム設定に当たっては、外交上の意義・利益に加え、開発協力の効果の発現には中長期の時間軸を考慮すること、またODAの評価には、国内の第三者による評価に加えて、相手国側による日本のODAに対する評価の観点も同様に重要であることといった、開発協力の特殊性を十分に踏まえる必要性が示されている。この特殊性の視点は、開発協力のみならず、他の分野、たとえば科学技術の体系的評価のあり

33) 参照、外務省 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100432142.pdf>)。

方にも示唆を与えるものである。

また、開発協力を進めるに当たっては、外務省をはじめとする政府が政策を示し、JICAなどの実施機関はその政策に沿った事業を実施することで、政策と実施の一貫性を強化することを求めている。政策と実施の分離は、独立行政法人の制度設計のアイデアそのものであるが、開発協力大綱でその一貫性の強化を明示していることは、実施の観点からは看過できない点の一つであろう。換言すれば、開発協力においては、政策と実施の分離がこれまで十分に機能していなかったのではないかと、という懸念を惹起させるおそれがあるからである。かつて清原（2010b：379-381）が指摘していたように、効率的・機動的なODA運営を実現するためには、その権限を外務省などのひとつの省に一元化、また開発課題に直接かかわる現地組織の機能強化を確実にするためには、外務省の所掌事務の改定、個別案件を決定している閣議プロセスの見直しも必要となるからである。

さらに、開発協力大綱では、これまでの途上国から要望を受けて支援する要請主義を維持しつつも、その要請を待つだけでなく、日本から積極的に提案していくオファー型協力を強化する方針を打ち出している。オファー型協力とは、「対象国との対話・協働の場において、外交政策上、戦略的に取り組むべき分野の開発協力目標とそれを実現するための開発シナリオ（上記目標を達成する方法）と協力メニュー（上記目標を具体的に実施する案件の組み合わせ）を、我が国の強みを活かし、かつ、相手国にとっても魅力的な形で積極的に提案し、案件形成を行っていくもの」である³⁴。この際、ODAだけでなく、OOFを扱う機関であるJBICなどと連携し、開発協力の相乗効

果を高めることが重視されている。また、途上国の課題解決だけでなく、日本の課題解決や経済成長にもつなげることが期待されている。オファー型協力は、日本から能動的に働きかけを行う必要があり、次の3つの論点が存在すると考える。第1に、これを取り纏めるのは誰かということである。仮にJICAがこの役割を担う場合、その開発シナリオや協力メニューをどのように形成していくべきか。これが第2である。そして第3は、オファー型協力的な案件形成スタイルがすでに部分的に存在しているのであれば、どのように発展させていけばよいかということである。いずれにせよ、このオファー型協力を実施するアクターの重要性は高まっていくものと思われる。

5. むすびにかえて

1992年の最初の政府開発援助大綱から、2003年・2015年の改定を経て、日本の開発協力は深化しているが、国益と国際公益という開発協力の2つの目的は、常に潜在的に対立している。杉浦（2019：152-153）は、この対立軸について、外交を軸に次のとおり説明している。従来、外交政策の目的は、国益の追求が自明とされてきたが、国家間の相互依存関係の変化などによって、国際公共財（たとえば、国際平和、地球環境の保護など）の確保・提供や、国際規範（たとえば、人権保護、人間の安全保障など）の促進・擁護といった国際公益への貢献も求められてきている。しかし、国際公共財は、日本から提供したとしても、他国は利用可能であり、いわゆるフリーライダーの問題が生じるおそれがある。また、国際規範は、必ずしも国益に結びつくわけではなく、国益に関する目標との間で葛藤を生じやすい。これ

34) 参照、外務省 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514696.pdf>)。オファー型協力の詳細は、同上 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100564100.pdf>) を参照。

らの示唆は、外交だけでなく、開発協力においても、常に対峙しなければならない課題である。とくに、ODAは途上国の事業受益者が国境を越えており、この結果、途上国の事業の成果は、日本（とくに国民）には直接的には把握し難い。ODAの成果は、金銭的な価値など、評価で示せないこともあり、価値観の違いが評価に影響する。たとえば、ある途上国に対して、ODAを実施するかどうかは、そのときの政治の決定や世論の影響を受けやすく、ODAの目的とこれに対する期待の程度によって、判断に相違が生じることになる。また、そのODAが役立っているかどうかについても、その事業の対象をどのようにとらえるかによって、その評価が異なるおそれがある。たとえば、ODA支援先を国全体の視点でとらえる場合と、具体的な援助事業の相手先（対象地域のコミュニティなど）の視点をもつ場合とでは、事業の実施意義に対する見解が異なるおそれは否定できないからである。

最後に、本稿の論究項目に沿って、まとめると次のとおりである。まず、独立行政法人制度は、特殊法人改革を意識した制度設計になっており、とくに特殊法人等整理合理化計画の策定以降は、独立行政法人と政策金融の改革が交差しながら展開していたことである。また、政策金融改革においては、独立行政法人制度と特殊会社化を活用した業務の見直しによって、開発協力の制度設計が行われてきたことである。そして、開発協力においては、評価を含めた戦略的な一貫性が改めて求められているものの、その有効性については、立場や見方などによって異なるおそれがあることである。

以上のとおり、開発協力における実施面の棲み分けが明らかになった一方で、政策と実施の一貫性の強化が改めて強調されるなど、開発協力にお

ける実施の実効性については議論の余地があり、その考察については今後の課題としたい。

謝辞

本稿は、山口大学の学長裁量経費「部局マネジメント改革推進」及び経済学部鳳陽基金から助成を受けた研究成果の一部である。とくに2023年8月から11月にかけてお世話になったブランダイス大学（Brandeis University）では、旧ソビエト連邦からの移民、イスラエル・パレスチナそれぞれの支持者など、極めて困難な対立を米国で目の当たりにしつつ研究を進めることで、本稿の着想を得たものである。また、本稿は科研費基盤研究C（一般）22K01318「国立研究開発法人における体系的評価の構築に関する研究」の研究成果の一部である。関係者には、この場を借りて深くお礼申し上げたい。

付記

本稿は、JICA出身のメンバーも参加している学内研究会での議論も踏まえて執筆したものであるが、その内容は筆者個人の見解にもとづく。また、本稿におけるJICA・JBICなどの組織に関する記述の誤りは、すべて筆者の責任に帰するものであることはいうまでもない。

参考文献

- Pierre, J. and Peters, G. (2000) *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martin's Press.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd Edition, New York: Oxford University Press.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2017) *Public Management Reform: A Comparative Analysis: into the Age of*

- Austerity*, 4th Edition, New York: Oxford University Press.
- 芦立秀朗 (2022) 「国際協力機構をめぐる政治と行政」, 縣公一郎・原田久・横田信孝編『検証独立行政法人: 「もう一つの官僚制」を解剖する』, 勁草書房, 161-174。
- 岩本康志 (2013) 「政策金融改革と危機対応」, 金融調査研究会『財政制約下の公的金融・民間金融の役割分担と社会資本整備における民間資金等の活用 (金融調査研究会第2研究グループ報告書)』, 27-38 (https://www.zenginkyo.or.jp/fileadmin/res/news/news250920_3.pdf)。
- 大森健吾 (2022) 「政策金融改革の現状と課題」『調査と情報』1191 (https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_12268192_po_1191.pdf?contentNo=1)。
- 岡本義朗 (2008) 『独立行政法人の制度設計と理論』, 中央大学出版部。
- 金子七絵 (2023) 「開発協力大綱のあゆみと2023年の改定: 目的として明記された『国益』, 創設されたOSAとの関係」『立法と調査』460: 82-97。
- 気象庁 (2023) 『気候変動監視レポート2022: 世界と日本の気候変動および温室効果ガス等の状況』 (https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/monitor/2022/pdf/ccmr2022_all.pdf)。
- 清原剛 (2009) 「政府開発援助における結果重視マネジメントの展開 (1)」『法学志林』107 (2): 159-189。
- 清原剛 (2010a) 「政府開発援助における結果重視マネジメントの展開 (2)」『法学志林』107 (3): 267-308。
- 清原剛 (2010b) 「政府開発援助における結果重視マネジメントの展開 (3)」『法学志林』107 (4): 349-384。
- 金融調査研究会 (2019) 『政策金融機関と民間金融機関の関係のあり方』 (https://www.zenginkyo.or.jp/fileadmin/res/abstract/affiliate/kintyo/kintyo_2018_2_1.pdf)。
- 国際協力機構編 (2019) 『国際協力機構史1999-2018』 (<https://www.jica.go.jp/Resource/about/history/ku57pq00002jr4ze-att/all.pdf>)。
- 国際協力銀行編 (2022) 『国際協力銀行史』 (<https://www.jbic.go.jp/ja/about/history.html>)。
- 財務省財務総合政策研究所編 (2023) 『財政金融統計月報: 政府関係金融機関等特集』851 (https://www.mof.go.jp/pri/publication/zaikin_geppo/hyou/g851/all_851.pdf)。
- 佐分利応貴 (2021) 「政策評価の現状と課題: 政策評価3.0の時代へ」『季刊評価クォーターリー』58: 34-53。
- 下村恭民 (2011) 『開発援助政策 (国際公共政策叢書19)』, 日本経済評論社。
- 下村恭民・辻一人・稲田十一・深川由起子 (2016) 『国際協力: その新しい潮流 (第3版)』, 有斐閣。
- 杉浦功一 (2019) 『外交・安全保障政策: 4つの対立軸』, 松田憲忠・三田妃路佳編『対立軸でみる公共政策入門』, 法律文化社, 148-166。
- 田辺智子 (2005) 「開発援助における結果重視マネジメント: わが国のODA評価への示唆」『レファレンス』55 (12): 40-69。
- 寺西香澄 (2007) 「4機関統合による政策金融改革: 株式会社日本政策金融公庫法案」『立法と調査』267: 3-8。
- 独立行政法人制度研究会編 (2015) 『独立行政法人制度の解説 (第3版)』, 第一法規。
- 中西渉 (2014) 「独立行政法人制度改革: 独立行政法人通則法改正法, 同整備法の成立」『立法と調査』357: 3-22。
- 新川達郎 (2000) 「独立行政法人制度の意義と課題」, 田中一昭・岡田彰編著『中央省庁改革: 橋本行革が目指した「この国のかたち」』, 日本評論社, 187-216。
- 西澤利夫 (2007) 「独立行政法人制度の現状と課題: 制度発足から6年を振り返る」『立法と調査』267: 117-128。
- 西山慶司 (2018) 「独立行政法人制度と研究開発評価」『山口経済学雑誌』67 (3・4) 1-23。
- 西山慶司 (2019) 『公共サービスの外部化と「独立行政法人」制度』, 晃洋書房。

- 西山慶司 (2021) 「独立行政法人制度における目標管理と評価：国立研究開発法人の観点から」『日本評価研究』21 (1) : 41-54。
- 畠基晃 (2014) 「特別民間法人及び特別法人の現状と課題」『立法と調査』354 : 122-131 (https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2014pdf/20140701112.pdf)。
- 早川大介 (2012) 「行政改革と政府関係機関の再編」, 財務省財務総合政策研究所財政史室編『平成財政史：平成元～12年度 第3巻 (特別会計・政府関係機関・国有財産)』405-433 (https://www.mof.go.jp/pri/publication/policy_history/series/h1-12/3_2_4.pdf)。
- 原田久 (2019) 「特集号『独立行政法人制度を巡る論点』によせて」『会計検査研究』59 : 11-17。
- 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 : 4-16。
- 肥後雅博 (2001) 「財政投融资の現状と課題：2001年度改革が財投の機能に与える影響」, 日本銀行調査統計局『ワーキングペーパーシリーズ』01-1 (https://www.boj.or.jp/research/wps_rev/wps_2001/data/cwp01j01.pdf)。
- 松本勝男 (2023) 『日本型開発協力：途上国支援はなぜ必要なのか (ちくま新書1733)』, 筑摩書房。
- 真淵勝 (2020) 『行政学 (新版)』, 有斐閣。
- 三上真嗣 (2022) 「ODA評価とアカウンタビリティの断片化：JICA・JBIC統合の影響」『公共政策研究』22 : 156-166。
- 水野清 (1999) 「中央省庁等改革基本法とは」『日本公共政策学会年報1999』 (<http://www.ppsa.jp/pdf/journal/pdf1999/1999-01-014.pdf>)。
- 宮脇淳・梶川幹夫 (2001) 『「独立行政法人」とは何か：新たな公会計制度の構築』, PHP研究所。
- 三好皓一・林薫 (2016) 「国際協力機構JICAの現状と課題」, 内海成治編『国際協力論を学ぶ人のために (新版)』, 世界思想社, 38-74。
- 三輪徳子 (2008) 「開発援助評価」, 三好皓一編『評価論を学ぶ人のために』, 世界思想社 : 261-282。
- 山本清 (2013) 『アカウンタビリティを考える：どうして「説明責任」になったのか』, NTT出版。
- 山谷清志 (2006) 『政策評価の実践とその課題：アカウンタビリティのジレンマ』, 萌書房。