

論文

エージェンシー関係とステュワードシップ関係の併存

— 独立行政法人を例にした考察 —

Coexistence of Agency and Stewardship Relationships:
An Examination of the Case of Independent Administrative Agencies

下 境 芳 典

【要 旨】

本論では、エージェンシー理論とそれと対向する理論である、ステュワードシップ理論について、日本の特殊な組織形態である独立行政法人を例に考察した。独立行政法人は、1990年代後半の行政改革によって誕生した行政機関の一種である。従来独立行政法人はエージェンシー理論的に捉えられ、省庁というプリンシパルと契約関係にあると考えられていた。しかし、これについてステュワードシップ理論やエージェンシー理論から派生した「2層のエージェンシーモデル」などを用いると、その関係性をより詳細に説明することができた。さらにその過程で得られた論理を用いて両理論について考察すると、これまで対となる理論と考えられていた、エージェンシー関係とステュワードシップ関係が併存する状態など、新たな理論モデルの存在を提案するに至った。

【キーワード】

エージェンシー理論 ステュワードシップ理論 独立行政法人
ニュー・パブリック・マネジメント 非営利組織論

【Abstract】

This paper discusses the opposing theories, agency theory and stewardship theory, using the example of independent administrative agencies, a special organizational form in Japan. Independent administrative agencies are a type of government organization that was created as a result of administrative reforms in the late 1990s. Traditionally, Independent administrative agencies were viewed from an agency theory perspective, and were considered to be in a contractual relationship with the principal of the ministries. However, the relationship between the two could be explained in more detail using stewardship theory and the "two-tiered agency mod-

el" derived from agency theory. In addition, a discussion of the two theories using the logic obtained in the process suggested the existence of new theoretical models, such as the coexistence of agency and stewardship relationships, which were previously thought to be opposing theories.

【Keywords】

Agency theory Stewardship theory Independent Administrative Agencies
New Public Management Nonprofit Organization

I 序論

エージェンシー理論とは、契約関係を「プリンシパル（委託者、企業においては株主）と「エージェント（代理人、企業においては経営者）の関係としてとらえ、エージェントの行動がプリンシパルの利害と一致しないときに発生する問題の構造を明らかにし、その問題に対処する方法を考察する理論である。いったん契約が締結され、プリンシパルとエージェントの間に情報の非対称が生まれると、エージェントはそれを利用して自分の利益を優先しようとする。これによってプリンシパルが被るコストをエージェンシーコストと呼び、この状態をモラルハザードと呼ぶ。モラルハザードが起きないようにするためには、プリンシパルの考えに沿った行動をエージェントが行うと、報酬が高くなるなどのインセンティブ契約やモニタリングなどの仕組みが必要であるとしている（Jensen、1976）、（Fama、1980）。

伝統的な経済学が想定する、プレーヤー全てが経済的に合理的な行動をとることを前提としたエージェンシー理論に対抗して、Davis et al. (1997) はスチュワードシップ理論を提唱した。スチュワードシップ理論では、経営者は、「自己実現する人間」と描写され、性善説に立ち、内発的な動機付けによって行動するものであると理解される。したがって、エージェンシー理論では監視と報酬という契約によって維持されていたプリンシパルと経営者の関係は、両者の使命感や経営者の内発的動機付けによる信頼関係で維持されることになる。

エージェンシー理論では経営者はプリンシパルから見て、経済的に合理的な行動をするが故に、報酬でインセンティブの付与を行えられ、エージェントの意にそぐわない行動をしないようにコントロールされている存在であり、言い換えれば主従関係にある。一方スチュワードシップ理論での経営者は、プリンシパルから見て協働するパートナーのような存在であり、報酬が目当てでコントロールが必要な存在とは描かれぬ。エージェンシー理論では両者は成文化できる契約を結びあう関係であったのに対し、スチュワードシップ理論では両者は成文化ができない、絆や連帯感で結ばれているとも言えるだろう。

両理論とも、国内外で民間企業やNPO、行政機関など様々な事例で実証がなされてきた。本研究では両理論について、日本の独立行政法人を事例として再考察し、両理論を発展させたモデルの構築を試みる。独立行政法人は後述するような、省庁というプリンシパルと特殊な関係性を持っており、この特殊性から従来の企業等を例とした研究では得られなかった考察結果が導かれる可能性がある。

II 独立行政法人の概要と本論での対象範囲

独立行政法人は1980年代以降からの欧米諸国を中心とした「ニュー・パブリック・マネジメント (NPM)」の潮流を受け、日本において1990年代に行われた行政改革によって誕生した(大住、2002)。まず2001年に国が行っていた事業を移管する形で57法人が設立され、2003年に特殊法人の一部の事業が移管される形で38法人が設立された。その後新たに数法人が設立され、ピーク時の2008年には113法人が存在したが、同時に統廃合も行われ、2019年末時点では87の法人が存在している。

さらに詳しく説明すると、独立行政法人は、1999年に制定された独立行政法人通則法に基づいて設立された法人であり、この法では、『「独立行政法人」とは、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、この法律及び個別法の定めるところにより設立される法人をいう。』と定められている。実際には先述の通り、国が行っていた事業を切り離して作られた法人と、特殊法人を移行させる形で生まれた法人が存在する。本法は2017年に改正が行われ、現在では独立行政法人は中期目標管理法人、国立研究開発法人、行政執行法人の3種類に分類されることとなった。

独立行政法人制度誕生の経緯については、(岡本、2008)などに詳しく書かれているが、端的にはいわゆる「小さな政府」を目指すという理念の下、国民生活や社会経済の安定のため、政府が立案・実施する政策の事務や事業を代行させるために作られたと言える。注目すべき点は、それぞれの独立行政法人が「何をするのか」は個別法により政府が定め、単年度や中長期(5~7年)に実施すべき計画も各省庁が策定し、各独立行政法人はそれをいかにして達成するか実行計画を策定し、実際に事業を行うというように、企画部門と実行部門を切り分けたことにある。これが本論の主題の一つであるエージェンシー理論と深くかかわることとなる。

実働部隊として存在するがゆえに、各独立行政法人が期待される事業は各省等の業務と対応してバラエティーに富んでおり、宇宙開発から、福祉・医療と幅広い。これに伴い当然予算・人員の規

模にも各法人に差がある。例えば、人員については、平均すれば2000人であるが、最も小さな法人は15人なのに対して、最大の法人は6万人を超えている。このことについては、これから行っていく研究の中で留意しなければならない事柄である。

また、よく似た法人形態として、国立大学法人が存在するが、これは独立行政法人制度の枠組みを利用して2004年に作られた制度であり、広義には独立行政法人と分類し得る。しかし、本研究においては、国立大学法人を含めずに研究を進める。なぜなら、国立大学法人は現在86存在し、独立行政法人とほぼ同数である。これらを一緒にして分析を行うと大きく国立大学法人に偏った結果が出てしまう恐れがあるためである。同様に、同じ時期に制度が作られた地方独立行政法人についても、大半が病院であるため本研究では取り扱わない。

Ⅲ 独立行政法人に対する研究の整理と解釈

1. 独立行政法人に関する研究

独立行政法人に関する研究は、制度設計という観点からは1990年代から行われ、同時に会計制度をどのように定めるべきかという観点で多くの研究がなされてきた。特に2017年に大幅に制度改正が行われ、制度的にはPDCAサイクルの2周目に入ったと言われている（縣・藤井、2016）。

当時なされた研究として、独立行政法人の会計制度には、若干特殊なインセンティブ制度が付与されており、これの有用性に関して多くの検証がなされた（若林、2013）、（大山、2017）、（東、2019）、（黒木、2019）、（佐藤、2019）。また、2017年の制度改革では業績評価方法が変更された。この制度変更についても議論がなされている（森田、2015）、（森田、2019）、（岡本、2019）。そのほか、数は少ないが、各法人の個々の運営状態について統計的な検証が行われている（森田、2017）、（原田、2018）、（飯塚・稲継、2019）。加えて、ジャーナリストによる分析も独自の観点からなされている（櫻井、2001）、（小西、2002）、（北沢、2005）。

これらを含めた過去の独立行政法人に対する研究について、網羅的なサーベイも行われ、法的な制度研究と会計制度については多くなされたが、静態的な研究一辺倒であることが指摘されている（原田、2019）。業績評価方法については、行政学的な視点からの制度論と、実態調査が行われている一方で、個々の法人についての研究は、それぞれ独自の観点から検証がなされ、方法論も異なり比較は難しい。また、ジャーナリストによる分析も、政策批判に重点が置かれており、学術的なものではない（飯塚・稲継、2019）。

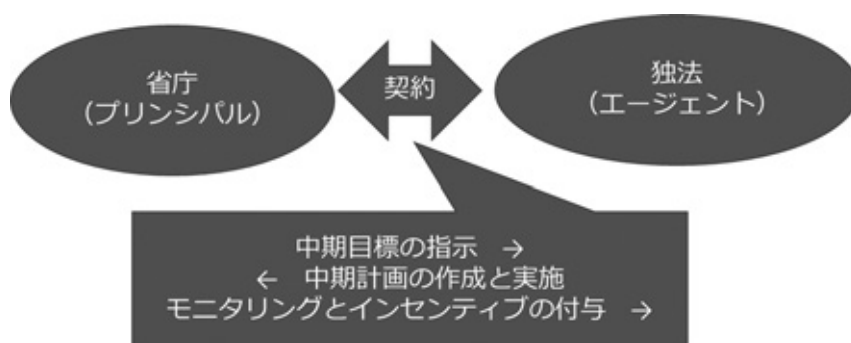
これらの研究について、次節でエージェンシー理論的な解釈、スチュワードシップ理論的な解釈を行い、その後に関理論の更なる発展形の可能性について模索する。

2. エージェンシー理論による独立行政法人研究の解釈

これまでの独立行政法人に関する研究は、エージェンシー理論をベースにしていたと考えられる。なぜなら、会計的なインセンティブの研究や、業績評価方法の妥当性についての検証などは、独立行政法人のプリンシパルである省庁とのエージェンシー関係を前提としているからである（岡本、2008）（若林、2013）。

また、独立行政法人制度自体が英国のエージェンシー制度を参考に作られており、各独立行政法人の英語名も、ほぼ「〇〇〇Agency」となっていることから、独立行政法人は省庁のエージェントであると考えられていることに、疑いはない。

これを踏まえて、独立行政法人と省庁の関係を考えると、プリンシパルが政府、独立行政法人がエージェントとなる下図のような関係であると表すことができる。既存研究における行政学的な制度研究と会計制度に関する研究は、図中では下の四角内のモニタリングとインセンティブの付与に注目していたと捉えられる。



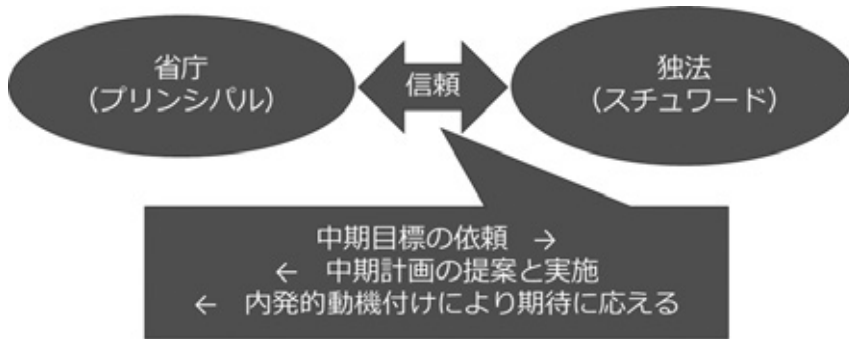
出典) 下境 (2020) より転載

図1 エージェンシー理論に依拠した省庁と独立行政法人の関係

3. スチュワードシップ理論による既存研究の解釈

一方で、省庁と独立行政法人の関係を、スチュワードシップ関係として捉えた研究は、下境 (2020) のみであり、一般的であるとは言えない。しかし、飯塚・稲継 (2019) は、独立行政法人のトップへのアンケート調査から、両者の関係が必ずしも契約に基づくドライなものではなく、密接な関係にあることを示唆している。

省庁と独立行政法人の関係をスチュワードシップ関係とみることの妥当性の検証は後段に譲り、仮に前節のように関係を図示すると次のようになる。注目すべきは、下の四角内の変化である。エージェンシー関係では目標は支持されるものであったが、依頼されるものとなり、独立行政法人のインセンティブは、省庁から与えられるものではなく、自発的なものとなる。



出典) 下境 (2020) より転載

図2 スチュワードシップ理論に依拠した省庁と独立行政法人の関係

4. 本研究の主題と目的

前の2節で述べた通り、従来の独立行政法人に対する研究は、主にエージェンシー理論に依拠したものであると考えられ、さらにスチュワードシップ理論でも説明できる可能性が示された。省庁と独立行政法人の関係を、スチュワードシップ理論的にとらえた時、エージェンシー理論的な発想では構想できなかった、新たな関係性のモデルが構築できるかもしれない。さらに、次章で述べる通り、エージェンシー理論も提唱されて以来発展してきており、派生的なモデルも既に存在している。

本論では独立行政法人を例に、このような組織の関係性について両論を発展させるべく再考察し、新たな組織間関係のモデルの提案を試みる。

IV 「2層のエージェンシー関係」に基づく再考察

1. 2層のエージェンシー関係

Bolton・Scharafstein (1998) や河合 (2017) は、提唱するエージェンシー理論をより高度化した「2層のエージェンシー関係」を提唱した。これは、企業における系列企業の親会社と子会社の関係や、執行役員制度における株主、取締役会、執行役員会のような関係をより正確にとらえていると考えることができる (青木・宮島、2010)。



筆者作成

図3 2層のエージェンシー関係の例

2. 「2層のエージェンシー関係」の独立行政法人への応用

言うまでもなく、省庁とは政府機関であり、主権者たる国民の意思により設立され運営される機関である。つまり、省庁は国民から行政管理を任されているエージェントであると捉えることができる。したがって、「2層のエージェンシー関係」を独立行政法人に応用すると、省庁の上に上位のプリンシパルである「国民」を置くことができる。言い換えると省庁は国民のエージェントであり、且つ、独立行政法人のプリンシパルである状態であると言え、独立行政法人から見ると、プリンシパルである省庁の上位にさらに真のプリンシパルである国民が存在していることになる。この関係性を図示すると次のようになる。



出典) 下境 (2020) より転載

図4 2層エージェンシー関係モデルを用いた省庁と独立行政法人の関係

「2層のエージェンシー関係」の発想を用いることにより、省庁と独立行政法人の関係を高次元から俯瞰することができるようになった。そもそも、独立行政法人制度が誕生したのは、国民が自身のエージェントである省庁と、当時の省庁のエージェントであった特殊法人の事業効率が悪いのではないかという疑念に応じるためである。国民のエージェントである省庁はプリンシパルの疑義に応え、より効率化を図るために新たに独立行政法人制度を作った。この経緯からも、独立行政法人の真のプリンシパルは国民であることが付記された上図は、より実態に近づいた図であると言える。

3. 「2層スチュワードシップ関係」の可能性

前節では、省庁と独立行政法人の関係を、エージェンシー理論を発展させた2層のエージェンシー関係で説明した。この理論をさらに発展させ、スチュワードシップ関係を同じように2層構造にすることは可能であろうか。つまり次図のような関係ととらえることは妥当であろうか。



出典) 下境 (2020) より転載

図5 2層のスチュワードシップ関係モデルを用いた省庁と独立行政法人の関係

スチュワードシップ理論とエージェンシー理論を改めて対比すると次表のように整理される。

表1 エージェンシー理論とスチュワードシップ理論の対比

	エージェンシー理論	スチュワードシップ理論
人間の行動モデル	合理的に行動	自己実現
行動パターン	自己の利益	集団の利益
動機付け	低位の欲求 外発的動機付け	高位の欲求 内発的動機付け
同一化	低い価値コミットメント	高い価値コミットメント
影響力の行使	組織の力	個人の力
経営理念	コントロール型	参加型
リスク志向	コントロール	信頼
タイムフレーム	短期	長期
目的	コスト管理	成果向上
文化	個人主義	集団主義

出典) 柏木 (2005)

独立行政法人は先述の通り、公共性が高く、唯一無二の存在として国民生活にかかわる事業を行っている。このことから、民間企業と比較して、合理性の追求や自己の利益よりも、使命の達成すなわち自己実現や集団の利益を優先していると考えられることに、不自然さはないだろう。表中の他の項

目に関しても、例えばタイムフレームなどでは、独立行政法人には必ず中長期計画が示され、年度計画よりも重視されている実態から、長期的思考にあると言える（下境、2020）。

さらに、飯塚・稲継（2019）によれば、その中長期計画の策定には、省庁と独立行政法人が双方向で密接に調整を行い、必ずしも省庁からの一方的な指示となっていない実態が明らかになっている。このことから、省庁と独立行政法人の関係をステュワードシップ関係とみることに、疑念は生じない。

しかし、国民と省庁の関係を、ステュワードシップ関係と考えることに、妥当性はあるだろうか。総務省やOECDによる調査では、我が国の政府に対する国民の信頼度は、諸外国と比べて低い（総務省、2009）。また、独立行政法人制度が発足した経緯を考えると、国民と省庁の関係をステュワードシップ関係と見なすことには、これまでの行政改革の経緯を勘案すると疑念がある（飯塚、2018）。もちろん、理想論として想定することは不可能ではないが、これを証明するには別の研究が必要であると思われる。

以上の考察から、2層のステュワードシップ関係で国民、省庁、独立行政法人の関係を説明することはできなかったが、新たにステュワードシップ関係とエージェンシー関係が混在する新たな関係が提示された。これを改めて図示すると下図のようになる。



出典) 下境 (2020)

図6 新たに提示された省庁と独立行政法人の関係

V エージェンシー関係とステュワードシップ関係の併存

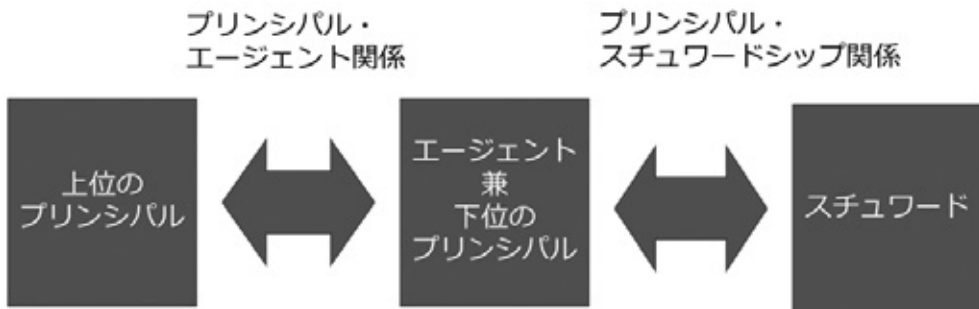
1. 他の組織形態への応用の可能性

前章での考察により、エージェンシー関係とステュワードシップ関係が併存する可能性が示唆された。この関係は独立行政法人という特殊な組織を含む場合にのみ可能な、希少な事例であろうか。

ほかに考え得る例としては、企業のCSR活動で作られた財団法人や、行政から介護福祉関係の事業を委託されるNPOなどがあげられるだろう。企業には株主というエージェント関係にあるプリンシパルが存在し、企業がその下に子会社のような形で財団法人を設立し、社会貢献活動に当たら

せる場合などは、国民、省庁、独立行政法人の時と同じような関係が成り立つ。同様に昨今増加しているNPOが、行政機関から介護福祉系の業務を委託される場合は、行政機関のプリンシパルとして国民が存在し、行政機関のステュワードとしてNPOが事業を実施するという関係になり、これも独立行政法人と似た状態となる。なぜなら、企業のCSRを行う財団法人もNPOも、営利を目的とせず、内発的な自己実現を希求する組織であるからだ。

このような組織間の関係を若干抽象化して改めて図示すると、次のように表される。このような状態では、中間のエージェント兼下位のプリンシパルとステュワードの間での監視業務等が省かれ、様々な意味でのコストの低減が期待できる。

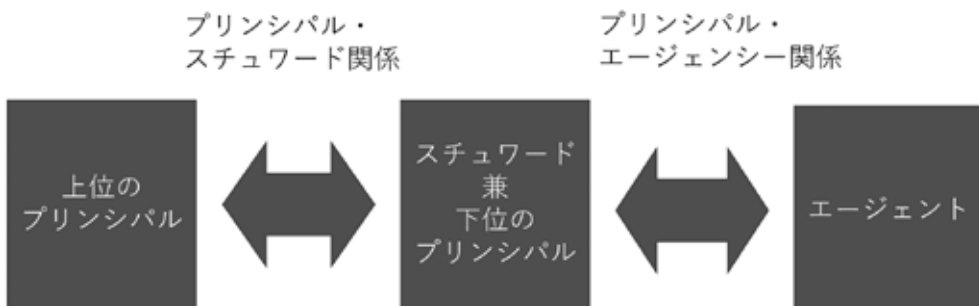


筆者作成

図7 エージェンシー関係とステュワードシップ関係が併存するモデル①

2. さらなる応用の可能性

前節で考察した、エージェンシー関係とステュワードシップ関係の併存は、上位のプリンシパルと中間の組織の間がステュワードシップ関係、中間の組織と下位の組織がエージェンシー関係という場合でも成り立つであろうか。この状態を図示すると、次のようになる。

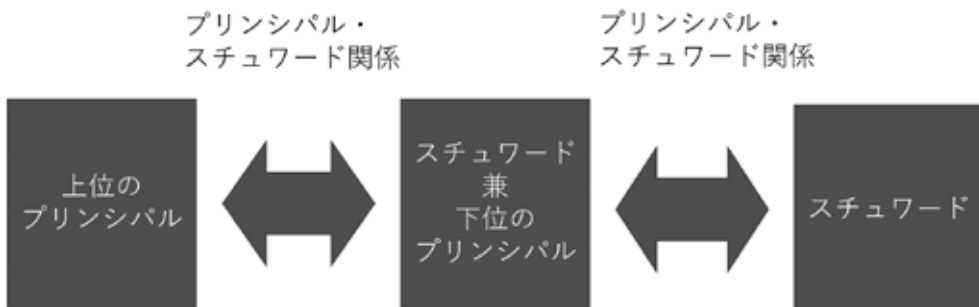


筆者作成

図8 エージェンシー関係とステュワードシップ関係が併存するモデル②

この状態でも、エージェンシー関係が一つとなるので、監視に関わるコストの低減が期待できる。具体的な事例を想定することは難しいが、上位の組織と中間の組織が親子関係にある企業で、子会社が別会社に業務委託をする場合などが考えられる。親会社と子会社の関係であれば、強い監視の必要はなく、その部分の報告業務などを省くことができる。しかし子会社と業務委託先との関係性に、信頼が醸成されていない場合は、エージェンシー関係による監視や報酬が必要となる。

前章で独立行政法人について考察した際は棄却されてしまった構造であるが、上位のプリンシパル、中間の組織、下位の組織の三つが全てスチュワードシップ関係という状態は、他の組織では可能であろうか。



筆者作成

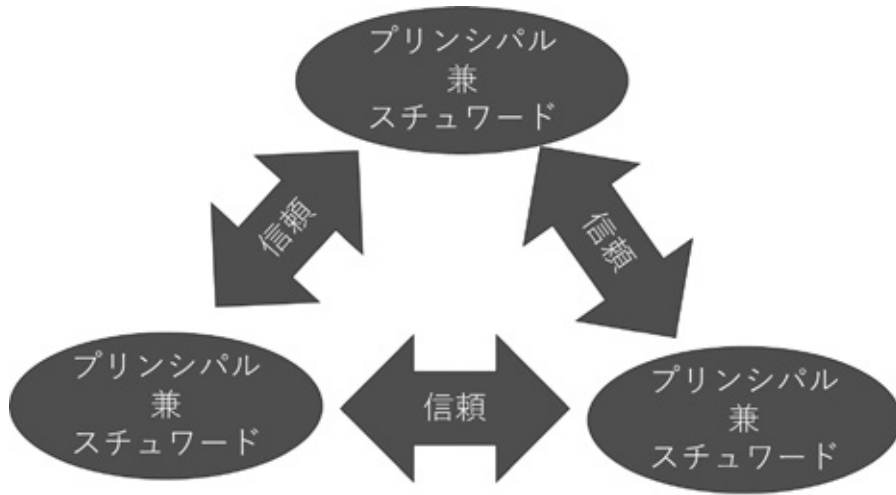
図9 2層のスチュワードシップ関係モデル

これも想定は難しいが、親会社、子会社、孫会社のような強い結びつきを持つ企業グループであったり、NPOのような非営利組織であったりする場合では考え得るかもしれない。NPOは、株式会社において株主総会にあたる「総会」という組織が最上位にある。この下にNPO本体と言える事務局的な組織があり、その活動を支えるボランティアなどが存在する。この三者はすべて営利目的ではなく、内発的な動機付けで活動を行うと考えられるため、エージェンシー関係的な監視を必ずしも必要としない。

3. スチュワードシップ・ループ

前節で考案したエージェンシー・スチュワードシップ関係は、プレーヤーとして登場する3者が直線上に並んでいた。これを変形して、ループ状にしたものが、最後に提案する新しい関係性である。

エージェンシー関係では、エージェンシーがプリンシパルにインセンティブを与えたり監視をしたりすることはできない。しかし、スチュワードシップ関係では、双方の間で信頼関係が築くことができる。つまり、全員がプリンシパルでありスチュワードという状態になることができる。そうすると、3者の関係性は直線上ではなく、下図のようなループ状態になり得る。



筆者作成

図10 スチュワードシップ・ループ関係モデル

このループ状態は、自分や相手が間違いを犯しても、他の誰かがカバーしてくれるとお互いに思いあっている状態である。言わば逆「三竊み」のような状態である。これはあまりに性善説に拠りすぎているきらいはあるが、先に挙げたNPOの事例などではあてはまる状況が実在するかもしれない。

VI 結論

以上にわたり、独立行政法人を事例にエージェンシー理論とそれと対となる理論である、スチュワードシップ理論について考察し、いくつかの新しいモデルを提案してきた。2層のエージェンシーモデルから派生し、エージェンシー関係とスチュワードシップ関係が併存するモデル、さらにループ状につながるモデルなどが考案された。いずれのモデルも論理的な考察から導いたもので、実証までには至っていないが、今後の研究で各モデルの妥当性を検証していきたい。

最後に、本研究は博士学位論文「独立行政法人の二層マネジメント構造に関する探索的研究」の一部を加筆修正したものであることを付記する。指導教授をはじめ様々なコメントをして下さった副査の方々に、ここで改めて謝意を示します。

参考文献

- Bolton, P., & Scharfstein, D. S. (1990). A theory of predation based on agency problems in financial contracting. *The American economic review*, 93-106.
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management review*, 22 (1), 20-47.
- Fama, E. F. (1980). Agency problems and the theory of the firm. *Journal of political economy*, 88 (2), 288-307.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1979). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. In *Economics social institutions*. Springer.
- 青木英孝, 宮島英昭 (2010) 「日本企業における事業組織のガバナンス—企業の境界と二層のエージェンシー問題の視角から—」『RIETI Discussion Paper Series』10-J-05
- 縣公一郎, 藤井浩司編 (2016) 『ダイバーシティ時代の行政学:多様化社会における政策・制度研究』早稲田大学出版部.
- 東信男 (2019) 「独立行政法人制度改革の現状と課題—独法会計に焦点を当てて—」『会計検査研究』No.59, 85-103.
- 飯塚俊太郎, 稲継裕昭 (2019) 「独立行政法人の運営状況—サーベイによる実態調査—」『会計検査研究』No.59, 69-83.
- 大住荘四郎 (2002) 『パブリックマネジメント—戦略行政と実践—』日本評論社.
- 大山耕輔 (2017) 「独立行政法人化の効果検証について」『会計検査研究』No.56, 5-11.
- 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.
- 岡本義朗 (2019) 「独立行政法人における業績マネジメントの定着に向けて」『会計検査研究』No.59, 19-32.
- 柏木仁 (2005) 「ステュワードシップ理論:性善説に基づく経営理論—理論の解説、先行研究の整理、今後の研究の方向性—」『経営行動科学』第18巻, No.3, 235-244.
- 河合秀樹 (2017) 「『二層エージェンシー』モデルによるグループガバナンスの再設計—子会社取締役会の改革に向けて—」『中央大学大学院研究年報』No.5, 37-49.
- 北沢栄 (2005) 『静かな暴走 独立行政法人』日本評論社.
- 黒木淳 (2019) 「独立行政法人におけるインセンティブ制度の実証的考察—独立行政法人データベース構築の試み—」『会計検査研究』No.59, 53-68.
- 小西砂千夫 (2002) 『特殊法人改革の誤解』東洋経済新報社.
- 櫻井よしこ (2001) 『日本のブラックホール 特殊法人を潰せ』新潮社.

- 佐藤綾子（2019）「「独立行政法人の財務報告に関する基本的な指針」及び「独立行政法人の事業報告に関するガイドライン」における財務報告の重要性」『会計検査研究』No.59, 33-51.
- 下境芳典（2020）「独立行政法人の二層マネジメント構造に関する探索的研究」博士論文（東北大学）.
- 総務省大臣官房企画課（2009）「行政の信頼性確保、向上方策に関する調査研究報告書」.
- 原田久（2018）「天下りの実証分析—独立行政法人における業務の民間委託化を素材にして—」『立教法学』No.98, 1-19.
- 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』No.59, 11-17.
- 森田弥生（2015）「独立行政法人における評価」『日本評価研究』No.15（1）, 57-67.
- 森田弥生（2017）「テキストマイニングによる独立行政法人の活動分析」『日本評価研究』No.18（1）, 15-26.
- 森田弥生（2019）「独立行政法人制度における実績評価モデルの構築」『日本評価研究』No.19（2）, 35-48.
- 若林利明（2013）「エイジェンシー理論による独立行政法人会計基準の再検討—管理不能費用及び目的積立金の会計処理を中心に—」『会計検査研究』No.47, 229-255.