

# 日本獨立行政法人制度變遷之經驗分析： 從橋本內閣到安倍二次組閣\*

李天申<sup>a</sup>、寺山學<sup>b</sup>

## 《摘要》

在傳統的行政體系中，行政機關肩負政策制定與執行的雙重角色。1980年代起，許多民主國家依據新公共管理理念，廣設與政府保持「一臂之距」並專注於政策執行、降低政治干預的政署，當中又以英國最富代表性。這股「政署化」風潮，在橋本龍太郎執政時吹進日本。對此，橋本內閣成立行政改革會議，經參考與轉化英國經驗後，創設獨立行政法人制度。制度實施之後，在小泉純一郎內閣、第二次安倍晉三內閣期間，又做相當程度的調整。本研究將獨立行政法人的制度發展，視為連續性的動態過程。對此，本研究探討獨立行政法人制度變遷的原因與過程。該經驗可作為我國推動行政改革的借鏡。

[關鍵詞]：獨立行政法人、政署、行政法人、制度變遷

---

投稿日期：111年3月21日。

\* 本文研究經費係由科技部補助（計畫編號：109-2410-H-845-001）。感謝兩位匿名審稿人之修正意見，惟一切文責仍由作者自負。

<sup>a</sup> 臺北市立大學社會暨公共事務學系助理教授（通訊作者），e-mail: tienshen@utapei.edu.tw。

<sup>b</sup> 日本慶應義塾大學 SFC 研究所上席所員（資深研究員），e-mail: manabuterayama@hotmail.co.jp。

## 壹、前言

日本在第二次世界大戰後，行政組織過度膨脹，決策不透明，一直被詬病，時有行政改革的呼聲。日本廣義的行政改革，包括財政改革、稅制改革、規制改革、民營化、政府機構改革、特殊法人改革，但狹義則僅指涉政府機構改革、特殊法人改革（楊鈞池，2006：192-195；蔡增家，2007：168-169）。1996年橋本龍太郎接任首相後，提出行政、財政結構、金融體系、經濟結構、社會保障制度、教育制度等六大改革，其中行政改革有四大策略，包括：強化內閣機能、中央行政組織精簡與重整、促進地方分權、創設獨立行政法人。本研究聚焦於探討從橋本龍太郎內閣到第二次安倍晉三內閣之間的獨立行政法人制度變遷。

在傳統行政體系中，行政機關肩負政策制定與執行的雙重角色，舉世皆然。自1980年代起，許多民主國家依據新公共管理（New Public Management, NPM）的理念，將政府官僚體系瘦身（slimmed down）、空洞化（hollowed out）、部分售予私人市場（Pollitt & Bouckaert, 2017）；同時，多國推動以「轉向分解公部門單位（shift to disaggregation of units in the public sector）」為元素之一的公共管理改革（Hood, 1991: 5），廣設與政府保持「一臂之距（arm's-length）」並專注於政策執行的「政署」（agency），是謂「分散化公共治理（distributed public governance）」（OECD, 2002）。Verhoest、Van Thiel、Bouckaert 與 Lægreid（2012）主編的《政府政署》（*Government Agencies*）一書中，介紹歐洲、美洲、亞洲30個國家地區的政署。各國普設政署的風潮稱為「政署化（agencification）」，當中又以柴契爾夫人擔任首相期間興設的英國政署（Executive Agencies）最富代表性（Massey, 1995; Wettenhall, 2005; Yamamoto, 2004）。1996年橋本龍太郎就任首相後，成立行政改革會議，研究國外行政改革的作法，並參考英國政署的經驗，規劃獨立行政法人制度（蔡秀卿，2002，2005；Yamamoto, 2004）。

在此，本研究先說明獨立行政法人制度之參考對象—英國政署的原貌。1988年，英國政府為推動文官改革，由Robin Ibbs爵士領導的「效率小組」（Efficiency Unit）於訪談超過150名部會首長與高階文官後，向首相柴契爾夫人提交《改進政府管理作為：續階計畫》（*Improving Management in Government: the Next Steps*）

(Richards, 1997: 39)。該報告指出，當時英國政府提供公共服務，面臨以下的缺陷：第一，部會首長負擔大，高階主管的政策角色吃重；第二，對於管理與服務遞送的重視程度不足；第三，文官體系缺乏管理的技能與經驗；第四，文官體系太過龐大與分散 (OECD, 2002: 210)。報告建議，在部會底下成立政署，將政策的制定與執行分離，在類企業體制 (business-like regimes) 下，履行政府的行政職能功能 (O'Toole, 2006: 136)。成立政署是要將不宜民營化、但不必由部會擔當的業務，交由政署來執行，以提升政府的施政效率 (彭錦鵬, 2008)。

政署與主管部會是「半分離」(semi-detached)的關係 (James, 2003: 3)，但政署依然是部會的下屬機關，經費主要來自政府預算。政署的首長為執行長 (Chief Executive)，由部會公開招募並透過契約聘任，賦予其人事、財務的管理權限，以及契約任期內的績效目標，向部長負責 (彭錦鵬, 2000)。政署透過架構文件 (framework document)，載明部長對政署的要求、政署的規模與功能、年度財務與績效目標，以及政署與主管部會、部長、國會、其他部會或政署、NDPBs、產業界、志願團體的關係等 (Cabinet Office, 2006: 11-19; Massey, 1999)。政署員工大部分是公務員，要聽命於主管部會。另外，各部會設置有一位「弗雷日協調官」(Fraser Figure)，協調部長、部會與政署之間的關係。弗雷日協調官的功能，包括：第一，向部長建議政署的策略方向；第二，同意策略績效管理的架構；第三，向部長建議對於策略績效資訊的回應方式；第四，向執行長建議如何引導政署的活動；第五，確保政署能有效地提供服務並持續改善 (Cabinet Office, 2002: 26-39)。主管部會必須對政署辦理績效評鑑，而政署的績效是以整體業務來衡量，包括主管部會對其設定目標的達成度，以及執行長個人的績效表現 (范祥偉, 2005: 108; James, 2003: 3)。部會對政署進行績效評鑑的頻率，以間隔不超過三年為原則，評鑑結果會決定該政署是否裁撤，或是否改成其他的組織屬性來提供服務 (Cabinet Office, 2006: 7)。

英國行政體系在傳統上為部長責任制，由部會首長向國會承擔政策制定與執行之責，並透過國會向人民負最終責任 (Barberis, 1997: 131)。政署成立後，部會首長負責政策制定，執行面則交由政署執行長負責，當政署績效不佳，執行長必須辭職負責，傳統的部長責任制因而受到挑戰 (Wright, 2000: 248)。1997年3月，英國國會通過決議，修正部長責任制的意涵，部長必須對部會與政署所做的各項政

策、決定、行動負完全責任，而且新政署成立時，部長必須向國會報告，以及政署第一年的營運目標（OECD, 2002: 221-222）。政署與國會的關係須訂於架構文件，當國會議員針對政署的日常營運事務提出質詢時，原則上部長授權政署執行長回應，但部長仍須向國會負擔完全的責任，並且保留介入政署運作的權利（Cabinet Office, 2006: 15-16）。總之，政署的績效責任由執行長負責，但部長必須就政署的成敗負政治責任，使政署難免受部會干預，難有完全獨立運作的空間（范祥偉，2005：117）。

究實而論，政署由英國導入日本是一種制度擴散（diffusion）。日本並非全盤複製政署，而是參考其概念後予以轉化（translation），以適應本地社會環境。因此，獨立行政法人制度是經過轉化，並結合國內外要素的產物，對於日本而言，是一種制度創新（innovation），也是制度變遷（change）。該制度開始實施之後，在小泉純一郎、安倍晉三這兩位首相任內歷經改革，制度才成為當今的模樣。獨立行政法人可分為中央層級與地方層級，前者主管機關為省廳（相當於中央部會），後者為都道府縣廳（相當於直轄市與縣市政府）、市町村役所（相當於鄉鎮市公所），這兩者的概念與創設條件大致相同。在時程上，日本政府在2001年先開始設置中央層級的獨立行政法人，經觀察其實施情況及評估可行性之後，地方獨立行政法人於2004年才開始成立。在中央層級已為獨立行政法人的事務事業，或是往法人化方向檢討的事務事業，如文教實驗研究機構、福利設施等，是地方公共團體優先考量法人化的事業（蔡秀卿，2005）。換言之，中央獨立行政法人制度的設計與運作，會牽動地方獨立行政法人的發展。

關於獨立行政法人的研究，曾任內閣官房國家公務員制度改革推進本部事務局次長的岡本義朗（2008），有出版專書說明獨立行政法人的制度設計與理論，日籍學者 Masaharu（2003）、Yamamoto（2004）、市橋克哉（2006）曾介紹獨立行政法人的推動經驗。在國內方面，相關文獻可分成兩大類，一大類是制度引介（吳煜宗，2008a，2008b，2008c；劉一萍，2013；劉宗德，2004；劉宗德、陳小蘭，2008；蔡秀卿，2002；蔡進良，2002），另一大類是法人的個案介紹，尤其是以博物館（金子啟明、中須賀，2008；栗原祐司，2013；耿鳳英，2008；張婉真，2008；劉建國，2005，2007）、國立大學（邱惠美，2006a，2006b；許育典、李佳育，2014）為大宗。然而，上述文獻偏向靜態介紹法律與組織，雖有助吾人認識獨

立行政法人的制度與個案，但以2010年之前的研究居多，而且尚無介紹獨立行政法人制度發展完整歷程的文獻，這也是本研究所欲彌補的缺口。

本研究以中央獨立行政法人為主軸，探討獨立行政法人制度從橋本龍太郎內閣時開始研議到成形、森喜朗內閣正式上路，以及小泉純一郎與安倍晉三推動改革，其制度變遷的過程為何？這幾屆內閣為何與如何推動制度變遷？本研究分成五節，本節為前言，說明研究背景與問題；在第貳節，探討橋本內閣創設獨立行政法人制度的背景與討論過程；在第參節，先介紹獨立行政法人的制度設計，然後分析實際運作後的數量變化（包括小泉內閣的改革），以及浮現的主要問題；在第肆節，檢視安倍內閣推動制度修正的背景、內容與成效；第伍節為結論。

## 貳、橋本內閣的制度創新與轉化

日本創設獨立行政法人制度，是讓行政組織類型更多元的創新，也是一種大幅度的激進式變遷。然而，獨立行政法人是參酌英國政署的產物，在向國外學習的過程中，不可能全盤複製，而是要經過轉化，使制度設計能符合日本國情。有鑑於此，本節分成背景、關鍵行動者、制度轉化的討論議題、最終報告等四個部分，說明橋本內閣推動獨立行政法人這項制度創新的過程。

### 一、背景

1990年代冷戰結束後，國際經貿交流更為密切，網際網路的興起帶動資訊技術革命，加速形成全球經濟體系，各國普遍面臨政治、經濟與社會改革壓力。1993年，長期執政的自民黨落敗，政治勢力重組，多項改革出現契機。再者，當時日本陷入長期的泡沫經濟無法復甦的泥沼，中央省廳貪腐弊端連連，加上業務效能低落，導致國民對官僚體制缺乏信心。上述這些情形，是自民黨總裁橋本龍太郎在1996年1月接任首相後，積極推動行政改革的時空背景（曹瑞泰，2003）。

### 二、關鍵行動者

1996年6月，自民黨行政改革推進本部發表《橋本行革之基本方向》，其目標是檢討國家作用並推動簡政化，具體內容為從原來的「事前統制型行政」轉變為

「事後檢查型行政」，以及確保中央官廳政策制定部門與執行部門維持適當距離。日本該年 11 月舉行眾議院選舉，橋本內閣在選前的 10 月份，將《橋本行革展望》作為自民黨的執政公約，並向國民提出。當時，橋本首相宣佈推行「讓日本回復元氣的行政改革—霞關改革」，並為此提出中央政府部門減半，以及效法將中央政府執行部門政署化（岡本義朗，2008：15-18）。在該次大選中，自民黨獲得 239 席，比選前增加 28 席，與執政聯盟的 17 席加總過半（大於 250 席），顯示橋本的行政改革方向獲得選民一定程度的支持。

選後，橋本龍太郎為推動中央省廳重組，組成行政改革會議，由其本人親自擔任會長，代理會長為總務廳長官武藤嘉文，委員兼事務局長為首相補佐官永野清，並邀請東京大學前校長有馬朗人、上智大學教授豬口邦子、國際日本文化研究所所長河合隼雄、京都大學教授佐藤幸治、一橋大學榮譽教授鹽野谷祐一、東北大學教授藤田宙靖、秩父小野田株式會社諸井虔、讀賣新聞社社長渡邊恆雄、日本勞動組合總聯合會顧問盧田慎之助、三菱重工公司飯田庸太郎，成員一共 13 位。值得一提的是，成員幾乎是學界與企業界的重量級人士，顯示當時日本政府刻意排除國會議員、政黨代表、資深官僚的參與（楊鈞池，2006：196）。本研究認為，這項作法應是為了避免會議被政治力、保守的官僚體系干預，而無法提出大刀闊斧的改革建議。

行政改革會議檢討行政體系後，提出五大問題，包括：第一，沒有評鑑業務的機制；第二，財政運作難有彈性；第三，組織及人事管理的自發性存在限制；第四，難以發揮提高效率與質量的動力；第五，修改組織及運作方面沒有制度化的機制（岡本義朗，2008：24）。行政改革會議為研議新制度，參考英國、紐西蘭、加拿大、瑞典、美國、德國、法國以及韓國等八國的做法，發現各國的共同點為將國家功能中的政策制定與執行之間明確區分，前者由議會負責，後者則委託給政治中立的行政機構負責（岡本義朗，2008：17-18）。行政改革會議尤其關注英國的政署制度，岡本義朗（2008：18）推測可能是當時日本國內普遍關注柴契爾政府行政改革走向的緣故。然而，日本推動獨立行政法人制度，目的之一為了精簡行政組織，此與英國推動管理層面的改革較單純是為提升行政效率不相同。總之，以橋本首相為首的行政改革會議，在獨立行政法人制度的推動中，扮演最關鍵的行動者，也是成功的推手。

### 三、制度轉化的討論議題

在行政改革會議上，有關獨立行政法人的制度設計，委員意見分歧的部分主要有兩項，包括績效評鑑（日文為「業績評価」，本研究統一寫為「績效評鑑」）機制，以及獨立行政法人的職員身分。以下分別說明這兩項爭議的內容，以及討論的結果。

#### （一）績效評鑑機制：一元？二元？

關於績效評鑑機制，原先行政改革會議委員之間一致認為，對獨立行政法人的績效進行評鑑，要在主管省廳設置評鑑委員會，並邀請外部人士參與。不過，有委員認為假如只有主管省廳內設置評鑑委員會，就無法避免自己人評鑑自己人的情況，所以主張另外設置第三方且跨部門的評鑑機制。就此，委員之間討論的論點是：第一，假若設置跨部門的評鑑機制，是否違背行政簡化的改革宗旨？第二，如何在功能上區分主管省廳內、跨部門的評鑑機制？第三，要避免跨部門的評鑑機制過度干涉各政府部門的政策判斷。最後，行政改革會議決定也在總務省設置跨部門的評鑑機制，並將主管省廳的評鑑機制，與總務省的評鑑機制在其功能分工（岡本義朗，2008：29-31），如表 1 所示。

表 1：主管省廳與總務省評鑑委員會之功能區分表

	主管省廳	總務省
名稱	獨立行政法人績效評鑑委員會	政策評鑑獨立行政法人評鑑委員會
功能	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 審查獨立行政法人的中期與年度計畫</li> <li>● 針對獨立行政法人的業務內容制定評鑑標準並進行評鑑</li> <li>● 關於法人的業務及組織運作向主管大臣進行改善等勸告</li> <li>● 對各大臣為獨立行政法人設定的中期目標發表看法</li> <li>● 對獨立行政法人的負責人以及幹部的報酬等相關措施提供建議</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對獨立行政法人的民營化、主要業務的修改以及廢除等事宜進行勸告</li> <li>● 對各省廳績效評鑑委員會的評鑑結果發表意見</li> <li>● 匯總及發表各獨立行政法人相關的資料</li> </ul>

資料來源：修改自岡本義朗，2008：31。

## (二) 職員身分：公務員？非公務員？

關於獨立行政法人職員的身分，理論上，獨立行政法人是獨立於國家、具有獨立法人格的組織，因此相關職員不可能是國家公務員。不過，實行相關改革之後，可能失去國家公務員身分的職員會強烈抵抗與反對，行政改革委員會也體會到貫徹此一原則不符現實，因此究竟多大程度保障國家公務員相同的身分，成為討論的重點。行政改革會議最後決定，將獨立行政法人分為國家公務員型與非國家公務員型等兩類，其標準是：假如該法人的相關業務出現停滯時，對國民生活或社會經濟的穩定會帶來直接且明顯的障礙，有必要防止因爭議權的行使而出現業務的停滯，相關法人的職員為國家公務員；即使因爭議權的行使出現法人業務的停滯，若對國民生活也不會帶來直接影響，該法人的職員則當做非國家公務員（岡本義朗，2008：31-32）。

## 四、最終報告

橋本內閣推動的行政改革，其重點主要有：強化內閣機能、中央省廳組織調整、行政機能的減量與效率化、公務人員制度的改革（楊鈞池，2006：199），1997年12月3日第42次會議中通過《行政改革最終報告》（簡稱最終報告），確立不仿效英國在省廳之下成立政署，而是在省廳之外設置獨立行政法人，並以精簡員額25%為目標（Masaharu, 2003; Yamamoto, 2004）。報告的基本思路是：第一，將政策企劃功能與執行功能分離；為提高執行功能之事業的效率與質量，確保其透明性，設立具有獨立法人格的獨立行政法人。第二，各獨立行政法人的目的與任務，在各自設置法令上予以明定，並禁止各法人無視國民需求、據自身判斷擴張業務。第三，主管大臣對獨立行政法人的監督與干預，限於法人的業務與組織運作的基本框架，盡可能排除主管大臣干涉法人運作的細節，擴大法人運作的自決權利與自發性。第四，對法人業務結果進行評鑑並促進改善，並就事業持續的必要性、民營化的可能性等問題，進行定期審查。第五，關於法人職員身分，設置國家公務員型、非國家公務員型等兩類。第六，根據職員的不同身分，在勞動基本權、薪資等服務條件、刑罰、定員管理等方面存在差異，但除此之外的制度設計（包括中期目標管理、財務管理、資訊公開、定期審查等）上不會因身分的不同而有差異（岡本

義朗，2008：34）。

行政改革會議發表《最終報告》的隔日，橋本內閣決定將最大限度尊重報告內容，並決定制定相關法律時要依據該報告。1998年6月，國會通過《中央省廳等改革基本法》，行政改革會議因任務達成而解散，並另外新成立「中央省廳等改革推進本部」，由首相親自擔任本部長，副本部長為內閣官房長官、行政改革擔當大臣，其他內閣閣員為部員。同時，該法規定以2001年1月1日為目標推動相關改革，並移轉至新體制。1998年7月，同為自民黨的小淵惠三接任首相，繼續推動獨立行政法人制度。1999年1月，中央省廳等改革推進本部通過「中央行政改革省廳等改革大綱」<sup>1</sup>，包含獨立行政法人制度大綱，以作為後續制定通則法與個別法的依循（楊鈞池，2006：196-197）。同年7月，《獨立行政法人通則法》（簡稱通則法）、《獨立行政法人通則法相關法律整頓法》、《總務省設置法》公布，12月通過59個獨立行政法人之個別法。

改革必定會有阻力。日本在研議獨立行政法人制度的過程中，受到各省廳大臣、公務員與在野黨的抵制。各省廳大臣害怕設置獨立行政法人，將政策執行自省廳分離之後，會傷害政策制定的品質，並導致過度重視短期的結果與效率，而其更根本的憂慮是，若獨立行政法人的自主性太高，省廳將難以控制；公務員害怕失去終身保障；反對黨則是質疑獨立行政法人的高階主管職務，會成為安插高官退休的去處（Yamamoto, 2004）。雖然獨立行政法人制度在研議的過程中面對不少質疑，但橋本龍太郎依然持續推動，完成法人制度框架的設計，之後在小淵惠三、森喜朗內閣的支持下，於2001年4月開始創設。

## 參、創新制度的設計與實施

獨立行政法人係由英國政署轉化而來，但在日本仍屬創新的制度。依據通則法第2條第1項，獨立行政法人係指「基於國民生活及社會經濟安定等公共利益之觀點，對有必要實施但依其性質非必要由國家親自直接予以實施之事務及事業，如其

<sup>1</sup> 中央行政改革省廳等改革大綱，包含：內閣法修正法、內閣府設置法、中央省廳組織修正法、各省廳等設置法、獨立行政法人制度、省廳組織精簡及提升行政效率等大綱。因此，獨立行政法人制度大綱僅是其中一部分。

委由民間機構辦理恐有不被實施之虞、或有必要令單一主體獨占性地實施，方得以促進該事務或事業有效率或有效果地推動者，依據獨立行政法人通則法或個別法之規定所設立之法人。」根據獨立行政法人制度大綱，其基本概念是要賦予自主性、自律性，排除「事前干涉與統制」，改為以「事後檢查」為重點。此外，限制主管大臣的監督與干涉的同時，國家的干預也要限制到最小程度。本節將依序說明獨立行政法人的制度概要，以及制度實施後的數量變化與浮現出來的問題。

## 一、制度概要

關於獨立行政法人的制度概要，以下從機構來源、人事、財政、與主管省廳的關係、與國會的關係、透明性保障等五個面向來介紹。需說明的是，由於獨立行政法人制度在 2015 年有大變動，故此處的說明係以 2001 年制度上路到制度大變動之期間為主。

### （一）機構來源

獨立行政法人主要是自中央省廳所管事業或事務、特殊法人、認可法人轉型而來。由中央省廳所管事業或事務轉型而來的者，稱為「先行獨立行政法人」，由特殊法人、認可法人改制的則是「移行獨立行政法人」（岡本義朗，2008：71-72）。先行獨立行政法人於 2001 年起陸續設置，移行獨立行政法人則是 2003 年開始設置（劉宗德、陳小蘭，2008：27）。

關於先行獨立行政法人，係根據《中央省廳等改革基本法》檢討國立大學、國立病院及療養院、考試研究機關、檢查檢定機關、文教研修設施、作業設施、矯正收容設施，經評估結果，計有 89 個事業或事務符合獨立行政法人化的條件並改制（劉宗德，2005）。然而，先行獨立行政法人的改制評估缺乏具體的判斷標準，當時受到批評（劉宗德，2004）。

移行獨立行政法人係由特殊法人、認可法人改制。所謂特殊法人，是因業務不適交由企業經營，但若由國家自行經營將缺乏效率，依特別法律而設立的獨立法人，在國家的監督下，賦予一定程度的獨立自主來辦理業務（林素鳳，2002）。特殊法人又分成公團、事業團、公社、銀行、特殊會社、公庫、金庫、基金、銀行等多種名稱，其中公團、事業團與我國「政府捐助之財團法人」類似。公團大多為政

府全額出資成立的公法上財團法人，多以實施道路、住宅建設等大規模公共事業為目的；事業團則是政府、民間合資成立的公私混合法人，著重在國家經濟、社會、農業等特定政策之推動，規模較小，且企業性較稀薄（劉宗德，2004）。認可法人為依據特別法律設立、由民間等關係人集合而任意設立的獨立法人（林素鳳，2002），其所掌事業或事務多半具有公共性，許多是由政府出資成立，實質上與特殊法人無異（劉宗德，2005）。

長期以來，特殊法人、認可法人飽受責任不明、缺乏效率、不透明、自律不足、組織業務自我繁殖、因時代變遷而失去原來的設立目的、與民間事業的業務重疊等批評（林素鳳，2002）。日本政府評估將特殊法人與認可法人廢止、民營化、民間法人化或獨立行政法人化，其中無法廢止、無法民營化、國家必要性高、收益性低、業務有裁量空間者，即依據通則法與個別法，改制獨立行政法人（行政改革推進事務局，2001b）。最後，日本政府於 163 個特殊法人及認可法人中，挑選 38 個並整併為 36 個獨立行政法人（行政改革推進事務局，2001a）。

## （二）人事

根據最初的通則法第 2 條第 2 項，獨立行政法人依照職員是否有公務員的身分，分為「特定獨立行政法人」、「非特定獨立行政法人」等兩大類。當該機構的業務停滯會嚴重影響國民生活或社會經濟安定，有必要賦予職員公務員身分，就是「特定獨立行政法人」；反之，則是「非特定獨立行政法人」。另外，基於法人營運自主，法人職員薪俸的標準由通則法訂定，各法人再據以自訂，而支付標準必須通知主管大臣並公開。

關於特定獨立行政法人的職員薪資，根據原本的通則法第 57 條第 1 項與第 3 項的規定，必須與職務內容與責任相符、考量工作效率；在給付基準方面，要考量國家公務員、民間企業員工的薪資，以及法人本身的營運績效。至於非特定獨立行政法人的職員薪資，依據原本的通則法第 63 條，必須與職員個人勤務成績相符，而給付基準則是要考量該機構的營運績效，並衡酌社會情勢。然而，通則法在 2014 年大幅修改，特定獨立行政法人已被「行政執行法人」取代，非特定獨立行政法人已改為「中期目標管理法人」、「國立研究開發法人」，本研究後續有更深入的說明。

### (三) 財政

關於獨立行政法人的財務會計，為使法人自主、自律營運，通則法第37條明定導入企業會計手法，以避免不夠透明、無效率、僵化。為避免獨立行政法人成為市場中的獨占企業，國家會提供財源，稱為「營運費交付金」、「設施費補助金」。法人營運所得為「自我收入」，可歸屬該法人。為避面資金不足，亦有「借入金」的制度，以因應緊急狀況。另外，獨立行政法人的預算制度與中期計畫的流程一致，也就是由主管大臣聽取評鑑委員會之意見，會同財務大臣共同協議認可其預算，且獨立行政法人的預算採複數年度，若法人之執行與預算不同，也不會產生違法性的問題（岡本義朗，2008：134）。整體而言，獨立行政法人的財務會計制度設計，比政府機關有彈性許多。

### (四) 與主管省廳的關係

主管省廳對於獨立行政法人的行政監督，主要有任命法人長與監事、目標設定、辦理績效評鑑。根據通則法第14條，獨立行政法人的法人長、監事，均由主管大臣任命，且應以公開徵才為原則。至於目標設定、績效評鑑，是主管省廳監督獨立行政法人的重點機制。

獨立行政法人的績效評鑑係依循全面品質管理（Total Quality Management, TQM）的PDCA「Plan（計畫）-Do（實施）-Check（評鑑）-Action（改善）」邏輯運作（劉坤億，2010）。主管省廳先訂定三至五年的中期目標，法人據以擬定中期計畫，經主管大臣同意後，再擬定年度工作計畫來逐年實施，由各省廳的「獨立行政法人績效評鑑委員會」，以及總務省「政策評鑑獨立行政法人評鑑委員會」（以下簡稱政獨委）實施績效評鑑。評鑑分兩階段。第一階段為每年度、中期計畫終了時，法人提出業務執行績效報告，由各省廳獨立行政法人績效評鑑委員會進行初評，並將評估結果通知政獨委。第二階段為政獨委針對第一階段的評鑑結果進行複評。當中期目標終了時，各省廳的獨立行政法人績效評鑑委員會必須向省廳提出整體改善意見，而政獨委除了提出修正建議，還可對法人是否要廢除向主管省廳表達意見（劉一萍，2013；劉坤億，2010）。

最後，獨立行政法人的評鑑結果會結合退場機制。根據2003年8月內閣會議通

過的〈於中期目標期間屆至時重新檢視獨立行政法人組織及整體業務相關事項〉，獨立行政法人中期目標屆滿後，必須重新檢討其存續、效率、品質等整體業務，以及檢視組織型態，如廢止、民營化、改由其他獨立行政法人提供（首相官邸，2003）。

### （五）與國會的關係

根據通則法，國會對於獨立行政法人的監督分成四個部分：第一，獨立行政法人制度架構規定於通則法，而該法的制定與修正須經國會同意；第二，各獨立行政法人必須制定個別組織法，經國會通過後才能設置；第三，法人長得以「參考人」的身分，向國會說明法人的日常業務相關事項（黃錦堂，2002）；第四，特定獨立行政法人的職員為公務員，根據《中央省廳等改革基本法》第40條，總務省必須每年向國會報告特定獨立行政法人的職員數，以進行員額控管（劉宗德，2010）。整體而言，獨立行政法人雖受日本國會的監督，但受監督的方式不同於行政機關，且強度相對較弱。

### （六）透明性保障

確保獨立行政法人的情報（資訊）透明，是日本政府在設計相關制度時的重要原則。根據通則法第3條，獨立行政法人必須盡量公開其資訊。另據《獨立行政法人情報公開法》第22條規定，法人應以一般民眾易於理解的方式來提供以下資訊：第一，法人組織、業務、財務的相關資訊，如中程計畫、年度計畫、財務報表、決算報告、理監事與職員薪酬支給基準等；第二，法人組織、業務、財務有關的評鑑與監察資訊；第三，法人出資及捐獻對象的法人，以及其他政令所規定法人之相關基礎資訊等（劉宗德，2010）。

## 二、數量變化

獨立行政法人於2001年4月森喜朗執政期間開始設置，一開始為57個，之後每年數量幾乎都有變動。從開始設立到2015年修法改變分類方式，這段期間的數量可細分成特定（公務員型）、非特定（非公務員型）這兩類型態來統計。對此，本研究將每年數量的變化整理為表2。

表 2：獨立行政法人數量一覽表（2001~2015）

年份	獨立行政法人			首相（執政黨）
	特定	非特定	總數	
2001	52	5	57	森喜朗（自民黨）
2002	53	5	58	小泉純一郎（自民黨）
2003	57	5	62	小泉純一郎（自民黨）
2004	57	48	105	小泉純一郎（自民黨）
2005	56	53	109	小泉純一郎（自民黨）
2006	11	93	104	小泉純一郎（自民黨）
2007	8	93	101	安倍晉三（自民黨）
2008	8	93	101	福田康夫（自民黨）
2009	8	91	99	麻生太郎（自民黨）
2010	8	96	104	鳩山由紀夫（民主黨）
2011	8	96	104	菅直人（民主黨）
2012	8	94	102	野田佳彥（民主黨）
2013	8	93	101	安倍晉三（自民黨）
2014	8	90	98	安倍晉三（自民黨）
2015	7	91	98	安倍晉三（自民黨）

資料來源：本研究整理自總務省網站。

註：數量統計時間為每年 4 月 1 日，首相亦同。

從 2001 年到 2003 年，總數從 57 個逐步增為 62 個，該變化主要是特定獨立行政法人由 52 個增至 57 個，非特定獨立行政法人仍維持 5 個。2004 年，非特定獨立行政法人大增至 48 個，總數也增至 105 個，而之所以出現大幅變化，是因為特殊法人自 2003 年開始轉為獨立行政法人（移行獨立行政法人）。2005 年，特定獨立行政法人減為 56 個，非特定獨立行政法人略增為 53 個，總數為 109 個，為獨立行政法人數量的最高峰。然而，2006 年表面上的總數略減為 104 個，但仔細檢視其組成結構，特定獨立行政法人由 56 個大降至 11 個，非特定獨立行政法人大增至 93 個，造成約 2.1 萬人失去公務員身分。這項改變的原因是，小泉純一郎執政時，主張小政府理念，強力主導將大量的特定獨立行政法人改制為非特定，而這項變革跳過績效評鑑機制，有違獨立行政法人制度的精神，引起學界的質疑（市橋克哉，

2006)。2007年，特定獨立行政法人的數量再減至8個，直到2015年才再減為7個；同一時期，非特定獨立行政法人維持在90至96個之間，總數則是98到104個之間，數量大致上穩定。

### 三、問題的浮現

獨立行政法人制度於2001年正式實施之後，隨著機構數量的增長，其問題漸漸浮現。在2009至2012年期間，民主黨政權特別成立行政刷新會議，以事業預算費用甄別（事業仕分け），針對當時47個獨立行政法人的151項業務，以公開參與的方式來調整其組織預算，並將其不合理作為完整揭露。關於獨立行政法人的主要問題，本研究將其歸納為三項，包括：績效評鑑功能不彰、人事爭議、財政紀律不佳，以下依序說明之。

#### （一）績效評鑑功能不彰

獨立行政法人原本的績效評鑑機制，是在PDCA循環的邏輯下，藉由主管省廳的績效評鑑委員會、總務省的政獨委來進行兩階段評鑑。經運作多年，這套機制被指出的問題包括：第一，主管大臣僅訂定目標，不實際參與評鑑，責任不明；第二，當主管大臣訂定的目標不明確時，即無法確立適切的PDCA循環；第三，對法人進行兩階段評鑑，增加負擔（岡本義朗，2014）。2007年5月安倍晉三首次組閣期間，農林水產省主管的獨立行政法人綠資源機構爆發工程圍標弊案，主管大臣松岡利勝、前理事山崎進一接連自戕，重創內閣形象。然而，該機構雖有舞弊之情事，被績效評鑑時，在五等級評價中排序第二的「A」等，致使評鑑機制被指責未完成被賦予的任務。細究其因，委員是由各省廳自行選定，而所選之人幾乎都有一定偏好，導致評鑑結果失真（西澤利夫，2008）。再者，小泉首相自行決定將大量的公務員型獨立行政法人轉為公務員型，跳過績效評鑑機制，某種程度上也反映該機制的功能未獲肯定。

2007年12月，福田康夫內閣提出《獨立行政法人整理合理化計畫》，計劃直接在總務省設置評鑑委員會（西澤利夫，2008；薄井繭実，2009）。2008年4月，眾議院內閣委員會提出通則法修正草案，延續《獨立行政法人整理合理化計畫》，

預定廢止各省廳評鑑委員會，改在總務省設立一元化的評價委員會，委員由總理大臣任命，並強化委員會權限，如付予委員長、監事調查權、向總理報告之義務等（西澤利夫，2008）。福田在位時間短，制度還來不及修正就下台，直到安倍晉三第二次組閣後才有較大進展。

## （二）人事爭議

日本自十九世紀明治維新以後，民間高度尊崇官僚體系，當高階官員退休後轉至民間工作，稱之為「官員空降」（天下り）；若轉至特殊法人、獨立行政法人等半官方機構，則稱為「橫向移調」（横滑り），而且不必適用官員退休後一定年限內不得至過去所主管之民間機構任職的「旋轉門條款」（蔡增家，2007：124-126）。民間對於這個現象多所批評，認為轉到獨立行政法人工作的退休官員常不具足夠的專業，卻必須由國家負擔其高額的人事費，以稅金彌補其經營不善所造成的赤字。參議員蓮舫在其自傳中提到，她在2009、2010年鳩山由紀夫內閣期間，被指派擔任行政刷新會議中的事業甄審人，在檢視文部科學省的預算時，發現某獨立行政法人在全日本經營27所以「青少年自然之家」、「青少年交流之家」為名的住宿設施，而該機構連續五任理事長、幹部全由文部科學省同一職位的官員轉任，理由為「專業性很高」，而且無論經營績效，各地所長年薪皆為1,200萬日圓、次長900萬日圓、主任700萬日圓，至於2.5億日圓的營運赤字，全由國家預算來填補（詹慕如譯，2011：160-163）。

根據2008年的通則法修正草案，針對管理職的人事，擬規定：第一，主管大臣任命法人長、監事時，必須經內閣承認；第二，公開招募法人長、監事候選人；第三，評鑑委員會必要時可勸告主管大臣解任法人長、監事。關於幹部報酬與職員薪資，根據《獨立行政法人整理合理化計畫》，其應對方式不是直接修法，而是設定五年內削減人事費總額5%的目標；針對薪資水準高的法人，要求適當降薪，並期待評鑑委員會能嚴正進行評價（西澤利夫，2008）。針對非特定獨立行政法人，2009年鳩山內閣訂下「根絕空降（天下りの根絶）」之政策方針，但隔年菅直人內閣隨即改弦易轍，以希冀有效利用公共部門知識與見識為根據，強調其與「轉任（渡り）」不可一概而論，因而允許公務員「空降（天下り）」至獨立行政法人（三澤耕平，2010）。

### （三）財政紀律不佳

獨立行政法人的營運收入來源，有相當比例為政府預算，但是稅金是否有被妥善利用頗受質疑，包括：第一，對於減少浪費、將業務營運適當化的自律不足；第二，財政紀律不彰，因而浪費、營運無效率，甚至發生醜聞；第三，所有的法人適用同一套制度，導致有些政策機能無法充分發揮；第四，營運的透明化不足；第五，法人受到財政制度的影響，無法達到原先的宗旨（岡本義朗，2014）。對於上述這些問題，安倍晉三在第二次組閣時，藉由修訂通則法來因應。

## 肆、安倍內閣的制度修正

獨立行政法人制度實施後，發生績效評鑑功能不彰、人事爭議、財政紀律不佳等問題。為此，安倍晉三於 2012 年 12 月第二次組閣後，再次推動獨立行政法人的改革。相較於橋本內閣創設整套獨立行政法人制度，安倍內閣的改革是在既有的基礎上修正，包括將法人重新分類，設計新的績效評鑑機制，以及賦予幹部與監事明確責任，為變動幅度相對較小的漸進式變遷，但這些變革亦極為重要。本研究認為，安倍內閣能順利推動改革，與當時政治環境有關。以下先分析改革時的改革背景，再來說明改革的內容，最後為討論改革成效。

### 一、改革背景

安倍晉三第二次組閣時，本來國會結構對他推動改革並不十分有利，但隨著經濟改革主張獲得社會支持，使自民黨在後來的選舉中獲勝，進而創造對獨立行政法人改革也有利的氛圍。有關改革背景，以下分成改革氛圍、國會結構等兩個部分來說明。

#### （一）改革氛圍濃厚

如本研究先前所述，安倍晉三在第一次組閣時，獨立行政法人綠資源機構的弊案重創其政治聲望。該事件發生後，雖然安倍內閣、福田內閣以及之後的民主黨政府都試圖減少法人數量、加強政府對獨立行政法人的監督，但均因審議時間不足而

未通過。安倍晉三第二次組閣後，力推「安倍經濟學」，提出著名的「三支箭」（三本の矢），包括大規模的量化寬鬆、擴大財政支出、促發民間投資等，期望能挽救日本低迷的經濟。持平而論，與安倍經濟學相較，行政改革當時被關注的程度相對較低，但安倍內閣仍持續推動。總之，安倍內閣推動改革的氛圍是明顯的，有利於獨立行政法人的制度改革。

## （二）國會結構有利改革

安倍內閣推動改革，必須取得參議院與眾議院兩院的支持。檢視國會結構，2012年12月，自民黨在眾議院選舉取得294席，為總席次480席的61.3%，而且自民黨與公明黨組成聯合政府，兩黨加總為325席，佔67.7%，超過三分之二，為絕對多數。然而，當時自民黨、公明黨在參議院的總席次未過半。換言之，安倍首相是面對「分立國會」的狀態，即使改革法案在眾議院通過，也未必能獲得參議院的支持。2013年7月參議院選舉，選後自民黨取得115席，公明黨20席，總共取得135個議席，佔總席次242席的55.8%，成為穩定多數。安倍內閣取得參眾兩院的支持，建立起「安倍一強」體制，在民間也取得高聲望，創造對改革有利的政治環境。

## 二、改革內容

安倍內閣在參眾兩院支持下，2013年12月重定改革獨立行政法人的方針，並由行政改革推進本部來負責推動。在大臣指示的明確使命之下，透過基於法人領導人的領導能力之自主及戰略性管理以及適當的治理，履行對國民的說明責任，試圖將法人的政策實行功能最大化，以及嘗試將官民功能區分的明確化，以及活用民間能力，防止官方膨大化並促進精簡化。經過內閣府副大臣底下、民間專家參與的「關於獨立行政法人有識之士懇談會」以及行政改革推進本部下屬的「行政改革推進會議」的討論之後，國會於2015年通過通則法修正案。

本次通則法修正的主要內容，包括：第一，主管大臣依據總務省訂定的目標與指導方針，為個別獨立行政法人訂定中期目標，自行辦理績效評鑑，並引進第三方機構，確保主管大臣評鑑客觀；第二，幹部的責任明確化，以及強化監事的調查權

功能；第三，法人除了預算執行有彈性，也要增加說明責任與提升透明度；第四，依照法人的專業需求、營運效能以及公權力行使程度，將其分為中期目標管理法、國立研究開發法人、行政執行法人等三類（岡本義朗，2014）。上述所說的第三方機構，係指設置於總務省的「獨立行政法人評鑑制度委員會」，該委員會除了針對主管大臣的目標策定、績效評鑑陳述提供意見外，必要時也可向首相陳述意見（總務省，2022）。

根據修正後的通則法第 2 條，不同類型的獨立行政法人會依據不同方式來進行目標管理與績效評鑑。首先，中期目標管理法以提供公共事務或事業為導向，成員非公務員，具有高度自主與自律性，由主管府省訂定三至五年的中期目標，以滿足公眾需求、提供高品質服務為目標，如國際協力機構、國立科學博物館等。其次，國立研究開發法人以學術研究發展為導向，成員亦為非公務員，由主管府省訂定五至七年的中長期目標，追求研發成果效益最大化，如防災科學技術研究所、宇宙航空研究開發機構等。再來，行政執行法人以公權力行使為導向，成員為公務員，經由設定單一年度目標與計畫，確保達成行政目的，如造幣局、國立公文書館等。主管大臣會替中期目標管理法、國立研究開發法人制定目標，而各法人據此制定中期計畫與年度計畫，主管大臣在每年度對各法人辦理績效評鑑；當中期目標期間結束，主管大臣辦理終期評鑑。行政執行法人無中期目標，主管大臣會制定年度目標，各法人據此制定事業計畫，主管大臣每年度皆必須辦理績效評鑑（總務省，2022）。

在舊制度中，主管大臣只對法人提出目標，評鑑是由各省廳的績效評鑑委員會、總務省的政策評價獨立行政法人評價委員會，分兩階段辦理。在新版的評鑑機制下，不再採兩階段評鑑，而是廢除各省廳的績效評鑑委員會，由主管大臣每年對法人進行評鑑，並根據評鑑結果，需要時發出業務改善命令，也就是一元化辦理。另外，總務省的政策評鑑獨立行政法人評鑑委員會委員，本來是由總務大臣任命，但改為評鑑制度委員會之後，委員改由內閣總理大臣任命，針對主管大臣的目標方案、評鑑結果、改善命令等內容進行審查。總之，獨立行政法人制度在第二次安倍內閣修改之前後，其主要差異體現於法人分類、評鑑機制、總務省第三方評鑑委員會的設計。對此，本研究將其整理為表 3。

表 3：第二次安倍內閣修正獨立行政法人制度之前後比較

		修改前	修改後
法人分類		特定獨立行政法人、非特定獨立行政法人。	中期目標管理法人、國立研究開發法人、行政執行法人。
評鑑機制	辦理方式	主管省廳設「獨立行政法人績效評鑑委員會」，總務省設「政策評鑑獨立行政法人評鑑委員會」，評鑑分兩階段。	廢除主管省廳的績效評鑑委員會。主管大臣的判斷明顯缺乏公正時，總務省評鑑委員會才提出意見。
	主管大臣	對法人訂定目標，不實際參與評鑑工作。	對法人訂定目標，並實際辦理評鑑。
	總務省	政策評鑑獨立行政法人評鑑委員會，總務大臣任命委員。	獨立行政法人評鑑制度委員會，內閣總理大臣任命委員。

資料來源：本研究整理。

### 三、改革成效

安倍二次組閣後，2015年修正通則法，並將獨立行政法人重新分類。隔年2016年4月，中期目標管理法人為54個，國立研究開發法人27個，行政執行法人7個，總共88個（總務省，2016）。到安倍二次組閣之最末年2020年4月，中期目標管理法人降為53個，國立研究開發法人、行政執行法人則維持27、7個，總共87個（總務省，2020）。在這段期間，中央省廳主管的獨立行政法人數量雖然沒有明顯變化，但在地方層級卻持續進展。例如，2020年1月，大阪市政府決定將天王寺動物園於2021年4月改制為獨立行政法人，而這也是日本全國首座以獨立行政法人來營運的公立動物園（本多由佳，2020）。另外，東京都立病院、公社病院的獨立行政法人化，更是成為熱門政治話題。

東京都的公醫體系分為「都立病院」、「東京都保健醫療公社病院」等兩大體

系。其中，都立病院有 8 所醫院，負責東京的「行政性醫療（行政の医療）」<sup>2</sup>。另外，東京都保健醫療公社病院（簡稱「公社病院」）是由東京都、公益社團法人東京都醫師會、公益社團法人東京都齒科醫師會共同進行財政負擔的醫療團體，運營 6 所醫院以及 1 所癌症檢查中心，其主要是辦理東京都內偏遠地方的醫療。2019 年 12 月 3 日，小池百合子知事於都議會公開宣示，計劃將都立病院、公社病院共 14 所醫院移轉至獨立行政法人。然而，部分民間人士、日本共產黨均主張，都立及公社病院的獨立行政法人化，將增加患者負擔、行政性醫療倒退、議會監督倒退、造成地區間合作與災害因應困難等問題（氏家祥夫，2020）。對此，2020 年 6 月舉行的東京都知事選舉中，日本共產黨支持的候選人宇都宮健兒，將取消都立及公社病院獨立行政法人化作為政見，但仍不敵爭取連任的小池知事。2021 年 10 月，東京都議會正式同意都立病院、公社病院改制為獨立行政法人。事實上，中央主管的國立病院機構，以及其他諸多府縣、市區町村等地方公共團體設立的公立病院早已改制獨立行政法人，所以東京都的個案並非率全國之先。然而，東京都是全日本政經中心，即使是地方層級的公立病院法人化，也受全國矚目。此個案的主要意義在於其為安倍內閣改革後的一大進展，顯示日本持續重用獨立行政法人制度，不僅中央層級如此，地方政府亦然。<sup>3</sup>

最後，檢視獨立行政法人制度於安倍內閣改革後在中央與地方層級的發展，本研究提出以下觀察：第一，安倍內閣廢除主管省廳的績效評鑑委員會，賦予主管大臣更大的權責，淡化總務省的角色，可避免評鑑機制的疊床架屋，並使責任歸屬更為明確，但同時也考驗主管大臣的績效管理能力。第二，將獨立行政法人重新劃分為中期目標管理法人、國立研究開發法人、行政執行法人，並針對不同類型的法人設計不同評鑑方式，較能反映獨立行政法人的多元性，並使績效評鑑機制更能發揮功能。第三，針對獨立行政法人淪為人事酬庸、財政紀律不佳等批評，除透過績效

<sup>2</sup> 所謂「行政性醫療」，包括：第一，災害醫療、感染病醫療等根據法律進行的醫療；第二，周產期醫療、精神科醫療等根據社會需求進行的醫療；第三，小兒科癌症等新興醫療領域。

<sup>3</sup> 關於地方獨立行政法人，其制度精神與中央獨立行政法人相同，且其制度發展亦深受中央獨立行政法人的影響。然而，日本另訂有《地方獨立行政法人法》，其制度細節與中央獨立行政法人有所不同，可成另一研究主題。

評鑑來督促，藉由賦予監事調查權、提升資訊透明，問題未必能完全解決，但至少可獲得一定程度的改善。第四，就中央獨立行政法人而言，安倍改革之後，其總數未有明顯變動，某種程度上也反映制度趨於穩定。第五，從東京都立與公社病院獨立行政法人化的討論過程來觀察，部分人士雖有疑慮，但該方案最終仍在都議會通過，同時其他地方公共團體也有獨立行政法人化的推動個案，顯示這套制度在政治上仍獲得相當的支持。

## 伍、結論

本研究將日本獨立行政法人的制度發展，視為連續性的變遷過程。在 1990 年代，橋本龍太郎首相親自主持行政改革會議，結合學者與企業家，創設獨立行政法人制度，是日本行政改革的重大里程碑。這項制度不是憑空創新，而是學習英國政署的精神，將政策制定與執行分離，並在績效評鑑機制、職員身分做大幅度的轉化之後才開始實施。關於獨立行政法人最初的績效評鑑機制，主管省廳、總務省分別設置評鑑委員會，並將評鑑分為二階段。另外，獨立行政法人具有獨立法人格，不隸屬主管省廳，故理論上職員不應是公務員，但囿於公務員基於維護權益而強烈反彈，所以同時採用公務員型、非公務員型，而且改制初期以前者居多，以減少變動幅度。制度實施後，以改革為政治號召的小泉內閣向公務員開刀，將大量的公務員型獨立行政法人改制為非公務員型。此後，獨立行政法人因績效評鑑功能不彰、人事爭議、財政紀律不佳等問題，改革呼聲未歇，安倍晉三（第一次組閣）、福田康夫、麻生太郎、鳩山由紀夫、菅直人、野田佳彥等首相，均來不及完成就卸任。直到安倍第二次組閣，在改革氛圍濃厚、國會結構又有利於改革的情境下，修改獨立行政法人的分類與績效評鑑機制，才有較大幅度的制度變遷。

在制度形成與變遷的過程中，橋本與安倍內閣均設立組織來討論改革，其中橋本內閣的行政改革會議，不僅首相親自擔任會長，其他成員以學者及企業家為主體，甚至刻意排除官僚與國會的參與，由首相主導、降低其他政治力干預的用意十分明顯。另外，制度研議期間，由於公務員抵制，初期多為成立特定獨立行政法人，員工維持公務員身分，顯示當時為了制度上路而與公務員妥協，從而出現「路徑依賴」的現象。然而，與同為自民黨的橋本不合、主張小政府、選舉時說出

「反對我就是反改革」與「毀掉自民黨也在所不惜」的小泉執政後，跳過原本的績效評鑑機制，將改革大刀直接揮向獨立行政法人，超過兩萬名員工喪失公務員資格，展現鐵腕作風。綜上所述，本研究認為在獨立行政法人制度形成與變遷的過程中，首相扮演關鍵的主導者角色。

最後，從橋本內閣開始規劃，到小泉與安倍內閣的改革，獨立行政法人制度的發展超過二十年，其樣貌已大致穩定，在日本行政體系中佔有無可抹滅的重要地位。本研究以中央獨立行政法人為探討的主軸，但地方獨立行政法人也在持續發展中。例如，東京都政府計劃在 2022 年度逐步將 15 所都立病院、公社病院轉為獨立行政法人，並成立「東京都立醫院機構」進行統一化管理，就是具體證明。由於我國中央與地方政府仍在增設行政法人，有關日本獨立行政法人制度的發展與變革經驗，值得吾人持續關注與參考。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 吳煜宗（2008a）。獨立行政法人制度的法理論（一）。**月旦法學教室**，64，94-98。
- 吳煜宗（2008b）。獨立行政法人制度的法理論（二）。**月旦法學教室**，66，97-101。
- 吳煜宗（2008c）。獨立行政法人制度的法理論（三）。**月旦法學教室**，68，94-98。
- 林素鳳（2002）。日本的行政改革與獨立行政法人制度。政府機關（構）法人化研討會（12月9日），臺北。
- 邱惠美（2006a）。日本獨立行政法人制度初探—兼論日本國立大學法人化問題（上）。**政大法學評論**，90，171-227。
- 邱惠美（2006b）。日本獨立行政法人制度初探—兼論日本國立大學法人化問題（下）。**政大法學評論**，91，247-338。
- 金子啟明著，中須賀譯（2008）。日本國立博物館獨立行政法人化以及諸問題。**博**

物館學季刊，22（4），27-35。

范祥偉（2005）。英國公共管理與文官制度改革新論。臺北：華泰文化。

栗原祐司（2013）。日本博物館制度之最新發展趨勢。現代美術學報，25，7-25。

耿鳳英（2008）。行政法人化對博物館特展之影響：以日本東京國立博物館為例。

博物館學季刊，22（4），37-51。

許育典、李佳育（2014）。從大學的法律地位探討大學自治的落實：以大學法人化為核心。當代教育研究季刊，22（1），169-209。

張婉真（2008）。面對博物館評價時代的來臨：原理與實踐。博物館學季刊，22（2），5-25。

曹瑞泰（2003）。現代日本行政改革過程之研究—以二〇〇一年中央部會組織減半為標的。通識研究集刊，4，19-48。

彭錦鵬（2000）。英國政署之組織設計與運作成效。歐美研究，30（3），89-141。

彭錦鵬（2008）。行政法人與政署之制度選擇。考銓季刊，53，21-36。

黃錦堂（2002）。機關獨立化與法人化之憲法基礎與限制。載於蘇永欽（編），政府再造：政府角色功能的新定位（81-100）。臺北市：新臺灣人文教基金會。

楊鈞池（2006）。從「派閥均衡」到「官邸主導」：1990年代日本政治體制改革之分析。臺北市：翰蘆。

詹慕如（譯）（2011）。非要第一才行嗎（蓮舫原著）。臺北市：臺灣商務印書館。

劉一萍（2013）。日本獨立行政法人績效治理作法之觀察。臺灣經濟研究月刊，36（5），82-90。

劉宗德（2004）。日本公益法人、特殊法人及獨立行政法人制度之分析。載於法治斌教授紀念論文集編輯委員會（編），法治與現代行政法學：法治斌教授紀念論文集（381-413）。臺北市：元照。

劉宗德（2005）。行政法人設置有關問題之研究。考試院研究發展委員會委託研究成果報告，未出版。

劉宗德（2010）。日本獨立行政法人實施成效之評估。行政院研究發展考核委員會

委託研究成果報告，臺北市：行政院研究發展考核委員會。

劉宗德、陳小蘭（2008）。官民共治的行政法人。臺北市：新學林。

劉坤億（2010）。英國及日本對於行政法人制度之檢討與改進狀況。行政院人事行政局委託編譯成果報告，未出版。

劉建國（2005）。博物館行政法人（上）—日本獨立行政法人制度。現代美術，121，4-7。

劉建國（2007）。來自現場的聲音—日本獨立行政法人國立美術館之營運考察。現代美術，131，58-69。

蔡秀卿（2002）。日本獨立行政法人制度。月旦法學，84，60-76。

蔡秀卿（2005）。行政組織改革與地方行政法人—從日本獨立行政法人制度論起。臺灣行政法學會（編），行政法人與組織改造、聽證制度評析（81-128）。臺北市：元照。

蔡進良（2002）。中央行政組織法變革之另一取向—日本獨立行政法人制度之引介。月旦法學，83，171-181。

蔡增家（2007）。誰統治日本？經濟轉型之非正式制度分析。臺北市：巨流。

## 二、日文部分

三澤耕平（2010）。公務員退職管理：「現役の天下り」を容認 改革に逆行，毎日新聞，2022年3月15日，取自：

<https://ameblo.jp/moriezo/entry-12557700634.html>。

氏家祥夫（2020）。都立・公社病院の「独法化」は医療の後退につながる，2022年3月15日，取自：<https://www.hokeni.org/docs/2020020800020>。

市橋克哉（2006）。日本における独立行政法人。外國經驗及我國行政法人推動現況研討會（4月7日），臺北市。

本多由佳（2020）。大阪 天王寺動物園、2021年度に地方独立行政法人へ。朝日新聞，2022年4月8日，取自：

<https://www.asahi.com/articles/ASN1Y4H88N1YPTIL00M.html>。

行政改革推進事務局（2001a）。特殊法人等整理合理化計画—I 前文，2022年4月

10日，取自：

<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/tokusyu/gourika/zenbun.html>。

行政改革推進事務局（2001b）。特殊法人等整理合理化計画—III 特殊法人等の改革のために講ずべき措置その他の必要な事項，2022年4月10日，取自：

<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/tokusyu/gourika/III.html>。

西澤利夫（2008）。独立行政法人整理合理化計画の策定と実行：制度発足から7年を振り返る。立法と調査，282，41-50。

岡本義朗（2008）。独立行政法人の制度設計と理論。東京：中央大學出版部。

岡本義朗（2014）。独立行政法人改革は成功するのか。情報センサ，97，18-21。

首相官邸（2003）。中期目標期間終了時における独立行政法人の組織・業務全般の見直しについて，2022年4月10日，取自：

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/030801minaoasi.pdf>。

総務省（2016）。独立行政法人一覧（平成28年10月1日現在），2016年12月1日，取自：[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000408998.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000408998.pdf)。

総務省（2020）。独立行政法人一覧（令和3年4月1日現在），2020年12月10日，取自：[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000679614.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000679614.pdf)。

総務省（2022）。独立行政法人評価，2022年4月10日，取自：

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/dokuritu\\_n/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/index.html)。

薄井繭実（2009）。独立行政法人における業務運営見直しの動向と今後の課題：業務、財務、入札、契約の状況。立法と調査，289，169-181。

### 三、英文部分

Barberis, P. (1997). *The civil service in an era of change*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.

Cabinet Office (2002). Better government services: Executive agencies in the 21st century. Retrieved February 2, 2022, from: <https://reurl.cc/Lp5j5K>.

Cabinet Office (2006). Executive agencies: A guide for departments. Retrieved February 2, 2022, from: <https://reurl.cc/vep3Qj>.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-

19.

- James, O. (2003). *The executive agency revolution in Whitehall: Public interest versus bureau-shaping perspectives*. New York: Palgrave Macmillan.
- Masaharu, H. (2003). Japanese public administration and its adaption to new public management. *Ritsumeikan Law Review*, 20, 1-15.
- Massey, A. (1995). Ministers, the agency model, and policy ownership. *Public Policy and Administration*, 10(2), 71-87.
- Massey, A. (1999). *The state of Britain: A guide to the UK public sector*. London: Chartered Institute of Public Finance & Accountancy.
- O'Toole, B. J. (2006). *The ideal of public service: Reflections on the higher civil service in Britain*. New York: Routledge.
- Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD] (2002). *Distributed public governance: Agencies, authorities and other government bodies*. Paris: OECD Publications.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis—into the age of austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Richards, D. (1997). *The civil service: Under the conservatives, 1979-1997*. Brighton: Sussex Academic Press.
- Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., & Lægreid, P. (Eds.) (2012). *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Wettenhall, R. (2005). Agencies and non-departmental public bodies: The hard and soft lenses of agencification theory. *Public Management Review*. 7(4), 615-635.
- Wright, T. (2000). *The British political process: An introduction*. London: Routledge.
- Yamamoto, K. (2004). Agencification in Japan: Renaming or revolution? In C. Pollitt & C. Talbot (Eds.), *Unbundled government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation* (pp. 215-226). New York: Routledge.

# Analysis of Changes in Independent Administrative Institutions in Japan: From Hashimoto Administration to Second Abe Administration

Tien-Shen Li<sup>a</sup>, Manabu Terayama<sup>b</sup>

## Abstract

Under traditional administrative arrangements, the executive branch has the dual role of policymaking and implementation. Since the 1980s, many democracies have adopted the concept of New Public Management (NPM) and established a wide range of executive agencies that work at arm's length from the government. These agencies are designed to focus on policy implementation free from political interference. The United Kingdom is one of the most notable examples of the application of NPM in public policy. Japan's promotion of "agencification" began under the administration of Ryutaro Hashimoto. Hashimoto established the Administrative Reform Council, which proposed the establishment of Independent Administrative Institutions (IAIs) based on the experience of the United Kingdom. The system of IAIs was then subject to considerable changes during the Koizumi administration and the second Abe administration. This study considers the development of IAIs as a continuous and dynamic process. In this regard, this study analyzes the reasons for and processes of the changes in IAIs. These

---

<sup>a</sup> Assistant Professor, Department of Social and Public Affairs, University of Taipei.

<sup>b</sup> Senior Researcher, Keio Research Institute at SFC.

experiences provide a useful reference for administrative reform in Taiwan.

**Keywords:** Independent Administrative Institution; executive agency; agencification; institutional change