

## 研究ノート

# <sup>1</sup>行政委託型法人等の収入分析 ―平成16年と平成23年のデータを用いて―

金子 優子

(人文学部)

### 1. 分析の目的

公益法人に関する統計は長らく存在しなかったが、平成9年度からようやく「公益法人に関する年次報告」において公表されるようになった。しかしここでは官庁統計調査に用いられる産業分類が欠如し、常勤職員の定義も独自のものが用いられるなど、他の統計と比較可能な産業別や従業者規模別の集計・分析が行えない状況であった。そこで、すべての企業・事業所を対象として実施された平成16年事業所・企業統計調査の個票と平成17年度の「公益法人に関する年次報告」(総務省, 2005)に用いられた行政記録を完全照合して独自のデータセットを作成して、平成16年における公益法人の活動実態を他の統計との比較において明らかにした(金子, 2012)。

平成16年以降の公益法人を巡る状況には著しいものがある。平成18年5月に公益法人制度改革関連三法案(「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律案」、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律案」及び「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」)が国会において可決成立し、平成20年12月1日には新たな公益法人制度が施行された(公益法人制度改革の流れについては、総務省, 2007: 84-91, 総務省, 2008: 87-93参照)。また、民主党政権下では、平成21年11月に行政刷新会議による事業仕分けの中で、公益法人に対する補助金や委託費の見直しが指摘され、同年12月25日には「政府関連公益法人の徹底的な見直しについて」が閣議決定された。これに基づき、各府省において政府系公益法人に対する支出の見直し、権限付与の見直し等が進められた(内閣府, 2012: 59)。

このような公益法人を巡る制度変更や政府との関係の見直しのなかで、公益法人の活動実態がどのように変化したかについて、平成24年2月に初めて実施された経済センサス活動調査と平成23年12月1日現在の行政記録である特例民法法人(平成20年12月1日以降は、それまでの

<sup>1</sup> 本稿は、科学研究費補助金基盤研究(C)「公益法人を巡る改革が公益法人の活動に及ぼす影響の定量的分析・評価に関する研究」(課題番号25380277)(平成25年度～28年度)による研究成果の一部である。

公益法人は特例民法法人と改称された。）概況調査について個票を完全照合・集計し、平成16年における公益法人の活動実態と比較して、制度改革前後の公益法人の活動実態の変化を明らかにする研究（「公益法人を巡る改革が公益法人の活動に及ぼす影響の定量的分析・評価に関する研究」）を実施中である。

本稿は、その研究の一環として、そもそも公益法人制度改革に至った背景の一つとしての行政委託型法人等について、行政記録である公益法人（特例民法法人）概況調査の平成16年データと平成23年データを用いて分析することにより、平成24年経済センサス活動調査を用いて作成したデータの集計・分析に先立ち、行政委託型法人等の活動実態を収入面から明らかにしようとするものである。

「行政委託型法人等」とは、特定の法令等により、各官庁から制度的に事務・事業の委託等、推薦等（以下この節において「委託・推薦等」という。）を受けている公益法人の総称である。行政委託型法人等は、特定の法令等により、各官庁から制度的に事務・事業の委託等、推薦等を受けていることから、その収入に特徴があり、とりわけ行政からの補助金や委託費が多いのではないかと考えられる。そのため、収入面に着目した分析を行い、行政委託型法人等の位置づけを確認するとともに、公益法人を巡る改革により行政委託型法人等の収入面がどのように変化したのかを明らかにする。

## 2. 分析に用いたデータについて

公益法人の活動実態を把握するデータとしては、新たな公益法人制度の施行前までは毎年10月1日現在で実施されてきた公益法人概況調査がある。新制度施行後は、特例民法法人概況調査が平成20年から平成24年まで毎年12月1日現在で実施されてきた。

行政委託型法人等の収入面での分析のためには、情報公開請求で取得した平成16年の公益法人概況調査の調査票と平成24年2月に実施された経済センサス活動調査に調査時点が近い平成23年の特例民法法人概況調査の調査票（内閣府のウェブサイトに掲載）を用いることとした。

平成24年度版の特例民法法人白書に名称が記載されている行政委託型法人、10億円以上補助金を国から得ている法人及び10億円以上委託費を国から得ている法人について、平成16年公益法人概況調査の調査票及び平成23年特例民法法人概況調査の調査票から名称で検索した調査票を集計して比較するものである。

なお、本稿では旧民法第34条に基づいて設立された法人を公益法人という。したがって、平成23年調査で把握されている法人も正確には特例民法法人だが、ここでは「公益法人」という。

ここで用いる行政委託型法人等の類型については次のように定義する。

- ① 平成24年度特例民法法人白書（内閣府、2012年）「資料73 行政委託型法人等一覧（府

省別)」に掲載されている法人を、行政委託型法人（国）という。

- ② 平成24年度特例民法法人白書「資料74 行政委託型法人等一覧（都道府県）」に掲載されている法人を、行政委託型法人（県）という。
- ③ 平成24年度特例民法法人白書「資料77 10億円以上の補助金等を受けた国所管特例民法法人」に掲載されている法人を、10億円以上補助金法人という。
- ④ 平成24年度特例民法法人白書「資料78 10億円以上の委託費を受けた国所管特例民法法人」に掲載されている法人を、10億円以上委託費法人という。

上記の資料に掲載されている法人について、概況調査の調査票が抽出できた法人の数は次のとおりである。

平成16年公益法人概況調査（平成16年10月1日現在で実施）の調査票

全公益法人	25,541
うち行政委託型法人（国）	449
うち行政委託型法人（県）	684
うち10億円以上補助金法人	22
うち10億円以上委託費	10

平成23年特例民法法人概況調査（平成23年12月1日現在で実施）の調査票

全公益法人	19,860
うち行政委託型法人（国）	502
うち行政委託型法人（県）	907
うち10億円以上補助金法人	26
うち10億円以上委託費法人	12

収入面について概況調査の調査項目は、次のようになっている。

#### 16年調査

- ・年間収入合計
- ・会費収入
- ・財産運用収入
- ・寄付金収入
- ・国からの補助金等収入
- ・都道府県からの補助金等収入

- ・民間助成団体等からの補助金等収入
- ・その他の補助金等収入
- ・事業収入
- ・その他の収入
- ・委託費

#### 23年調査

- ・年間収入合計
- ・会費収入
- ・財産運用収入
- ・寄附金収入
- ・補助金等収入
- ・補助金：国
- ・補助金：都道府県
- ・補助金：市区町村
- ・補助金：独立行政法人等
- ・補助金：その他
- ・事業収入
- ・委託費：国
- ・委託費：都道府県
- ・委託費：市区町村
- ・委託費：独立行政法人等
- ・その他の収入

### 3. 平均常勤職員数及び年間収入額の状況

まず、行政委託型法人等の規模を概観する。そのため、1法人当たりの常勤職員数と年間収入額をみてみよう。なお、公益法人概況調査及び特例民法法人概況調査における常勤職員とは、最低でも週3日以上出勤している者（パート、アルバイト等雇用形態は問わない。）としている。政府の統計調査で用いられている常用雇用者や常用労働者の定義（期間を定めずに雇用されている人若しくは1カ月を超える期間を定めて雇用されている人又は調査期間の前2カ月にそれぞれ18日以上雇用されている人）とは異なることに留意する必要がある。

平成16年調査の結果をみると（表1参照）、公益法人全体と比較して、常勤職員数及び年間

収入額とも、行政委託型法人等が大きく上回っており、とりわけ、10億円以上の補助金や委託費を受けている法人では、約10倍から約15倍の常勤職員を抱え、約16倍から約23倍の年間収入額を得ていることが分かる。10億円以上補助金法人にあっては、1法人当たりおよそ163億円の年間収入を得ている。

表1. 平成16年調査結果による公益法人の職員数と年間収入額

平成16年10月1日現在	1法人当たり常勤職員数 (人)	1法人当たり年間収入額 (千円)
全公益法人	19	720,031
行政委託型法人(国)	68	3,142,053
行政委託型法人(県)	40	1,163,655
10億円以上補助金法人	191	16,295,173
10億円以上委託費法人	280	11,624,443

このような状況は、特例民法法人が新公益法人制度下の法人に移行しつつある時期に実施された平成23年調査の結果でも変わらない(表2参照)。1法人当たり常勤職員数は微減となっているものの、年間収入額は増加している行政委託型法人等の法人類型もあり、10億円以上の補助金を受けている法人では、公益法人全体の平均に比べ約73倍もの年間収入を得ている。

表2. 平成23年調査結果による公益法人の職員数と年間収入額

平成23年12月1日現在	1法人当たり常勤職員数 (人)	1法人当たり年間収入額 (千円)
全公益法人	20	665,316
行政委託型法人(国)	61	3,680,796
行政委託型法人(県)	38	1,106,069
10億円以上補助金法人	122	48,592,846
10億円以上委託費法人	207	8,048,472

このように、行政委託型法人等は、職員数、年間収入額からみて規模の大きな法人であることが分かる。

#### 4. 補助金収入額及び委託費額について

平成16年調査の結果により、行政委託型法人等の法人類型別に補助金収入額及び委託費額を示したのが、表3である。公益法人全体には約1兆6,170億円の補助金が支給されており、1法人当たりではおよそ6,300万円である。これを行政委託型法人等についてみると、いずれの類

型の法人も1法人当たりの補助金収入額が公益法人全体に比べ多く、とりわけ10億円以上補助金法人ではおよそ38億円、10億円以上委託費法人ではおよそ22億円となっている。

また、委託費額についてみると、全公益法人にはおよそ6,400億円の委託費が支出されており、1法人当たりおよそ2,500万円となっている。これを行政委託型法人等についてみると、行政委託型法人（国）については、ほぼ公益法人全体の平均程度となっているが、行政委託型法人（県）で2億円程度、10億円以上補助金法人で2億7,000万円程度と多く、10億円以上委託費法人では16億円程度となっている。

表3. 平成16年調査結果による補助金収入額及び委託費額（単位：千円）

平成16年10月1日現在	補助金収入	1法人当たり 補助金収入	委託費	1法人当たり 委託費
全公益法人	1,617,095,000	63,314	639,649,250	25,044
行政委託型法人（国）	156,862,467	349,360	12,727,050	28,345
行政委託型法人（県）	132,043,574	193,046	128,610,237	188,027
10億円以上補助金法人	83,633,684	3,801,531	5,886,245	267,557
10億円以上委託費法人	22,069,376	2,206,938	16,251,697	1,625,170

同様に平成23年調査の結果により、行政委託型法人等の法人類型別に補助金収入額及び委託費額を示したのが、表4である。平成16年調査の結果と比べると全公益法人への補助金収入総額は約半減している。一方、委託費については、14.3%の減少に止まっている。

1法人当たりの補助金収入額は、行政委託型法人（国）、行政委託型法人（県）、10億円以上委託費法人において16年調査結果と比べ、減少しており、とりわけ10億円以上委託費法人において大きく減少している。一方、10億円以上補助金法人にあつては、30%近くの増加となっている。

1法人当たりの委託費についてみると、16年調査結果と比べ、行政委託型法人（県）で微減となっているものの、それ以外の行政委託型法人等の法人類型と全公益法人については増加し

表4. 平成23年調査結果による補助金収入額及び委託費額（単位：千円）

平成23年12月1日現在	補助金収入	1法人当たり 補助金収入	委託費	1法人当たり 委託費
全公益法人	834,016,622	41,995	548,191,579	27,603
行政委託型法人（国）	99,028,871	197,269	24,909,094	49,620
行政委託型法人（県）	130,230,019	143,583	155,692,080	171,656
10億円以上補助金法人	127,429,540	4,901,136	15,304,790	588,646
10億円以上委託費法人	8,013,097	667,758	27,098,290	2,258,191

ている。特に、10億円以上補助金法人においては2倍以上、10億円以上委託費法人では40%弱の増加となっている。

## 5. 公益法人全体に占める各項目の割合

行政委託型法人等が法人数、常勤職員数、年間収入等について、公益法人全体のどのくらいの割合を占めるのかみしてみる。

平成16年調査の結果によると（表5参照）、行政委託型法人等は法人数の占める割合に比して常勤職員数及び年間収入の割合が高く、規模の大きさが分かる。年間収入の内訳についてみると、全公益法人の補助金収入合計に占める行政委託型法人等の補助金収入の割合は、全公益法人の年間収入合計に占める行政委託型法人等の年間収入の割合以上に高い。また、行政委託型法人（県）については、全公益法人に支給される委託費合計の2割を超える委託費を得ている。

表5. 平成16年調査結果による行政委託型法人等の全公益法人に占めるウェイト

平成16年10月1日現在	法人数	常勤職員数	年間収入	会費収入	財産運用収入	寄付金収入	補助金収入	事業収入	委託費
行政委託型法人（国）	1.8%	6.3%	7.7%	4.4%	7.0%	0.9%	9.7%	7.8%	2.0%
行政委託型法人（県）	2.7%	5.7%	4.3%	2.1%	1.1%	3.0%	8.2%	3.7%	20.1%
10億円以上補助金法人	0.1%	0.9%	1.9%	2.1%	0.9%	0.1%	5.2%	2.0%	0.9%
10億円以上委託費法人	0.0%	0.6%	0.6%	3.4%	0.0%	0.1%	1.4%	0.5%	2.5%

平成23年調査の結果によると（表6参照）、行政委託型法人等の年間収入が全公益法人の年間収入合計に占める割合が高まり、とりわけ、全公益法人の委託費合計に占める行政委託型法人等の委託費の割合が上昇している。補助金については、10億円以上委託費法人以外の種類の法人について、全体に占める割合が上昇している。

表6. 平成23年調査結果による行政委託型法人等の全公益法人に占めるウェイト

平成23年12月1日現在	法人数	常勤職員数	年間収入	会費収入	財産運用収入	寄付金収入	補助金収入	事業収入	委託費
行政委託型法人（国）	2.5%	7.7%	14.0%	6.9%	6.8%	0.6%	11.9%	12.0%	4.5%
行政委託型法人（県）	4.6%	8.7%	7.6%	3.7%	4.3%	1.9%	15.6%	6.0%	28.4%
10億円以上補助金法人	0.1%	0.8%	9.7%	3.3%	2.3%	0.1%	15.3%	6.7%	2.8%
10億円以上委託費法人	0.1%	0.6%	0.7%	0.7%	0.1%	15.8%	1.0%	0.6%	4.9%

## 6. 年間収入に占める補助金収入の割合

行政委託型法人等は職員規模、年間収入規模において大きく、公益法人全体に占めるウェイトも大きなものであることが分かったが、行政からの補助金はその年間収入においてどの程度のウェイトを占めるのかを分析してみる。ここで、行政からの補助金としては、国、都道府県、市町村からの補助金のみならず、法律に基づいて国や地方公共団体の事業を補完する事業を実施する独立行政法人からの補助金も行政からの補助金に含めることが適当であろう。そこで、公益法人（特例民法法人）概況調査の調査事項についてみると、平成16年調査では補助金収入の内訳が「国からの補助金等収入、都道府県からの補助金等収入、民間助成団体等からの補助金等収入、その他の補助金等収入」という4区分になっている。一方、平成23年調査では、「補助金：国、補助金：都道府県、補助金：市区町村、補助金：独立行政法人等、補助金：その他」という5区分になっており、平成16年調査の区分とは相違している。平成16年調査においては、市町村や独立行政法人からの補助金は「その他の補助金等収入」に含まれており、一方、平成23年調査では「民間助成団体等からの補助金等収入」は「補助金：その他」に含まれている。

このように、補助金収入の内訳について、平成16年調査と平成23年調査の間には比較可能性が欠如している。そのため、ここでは、補助金収入全体について16年調査結果と23年調査結果の比較分析を試みる。なお、平成16年調査結果からは、「民間助成団体等からの補助金等収入」は補助金収入全体の7.5%であり、平成23年調査結果からは、「補助金：その他」は補助金収入全体の10%程度である。

平成16年調査の結果によると（図1参照）、年間収入に補助金収入が占める割合は、行政委託型法人等のいずれの類型についても公益法人全体の割合よりも高くなっている。とりわけ、国から10億円以上の補助金を受けている法人にあっては、23.3%と年間収入のほぼ四分の一を補助金収入が占めている。

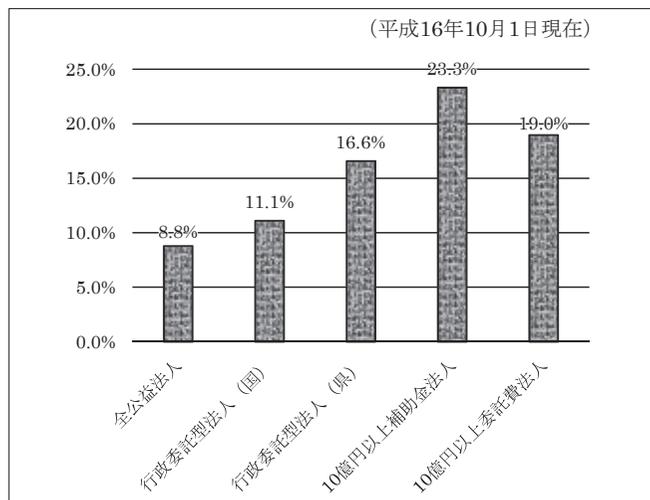


図1. 平成16年調査結果による年間収入に占める補助金収入の割合

平成23年調査の結果によると(図2参照)、公益法人全体及び行政委託型法人等について、補助金収入の割合は、平成16年調査結果と比較して低下している。特に、10億円以上補助金法人では13.2ポイントの低下、10億円以上委託費法人では10.7ポイントの低下と著しいものとなっている。

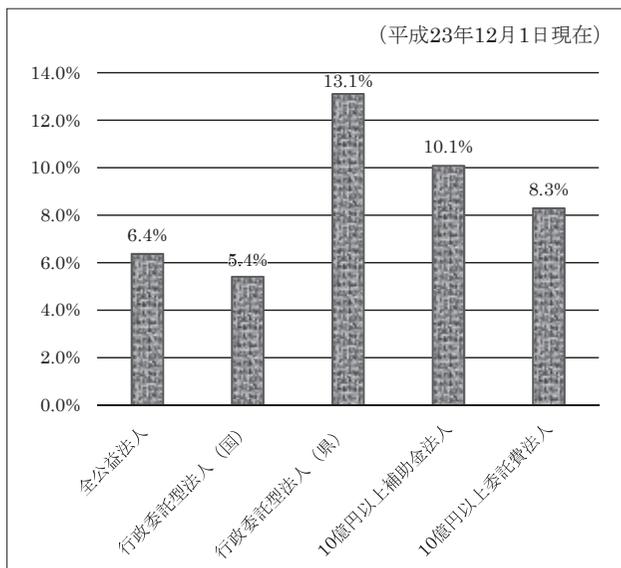


図2. 平成23年調査結果による年間収入に占める補助金収入の割合

## 7. 年間収入に占める委託費の割合

次に、行政との関係で指摘される公益法人への行政からの委託費についてみる。

平成16年調査結果では(図3参照)、行政委託型法人(県)と10億円以上委託費法人について、年間収入に占める委託費の割合が公益法人全体に比べ高く、行政委託型法人(県)では16.2%となっている。行政委託型法人(国)と10億円以上補助金法人にあつては、公益法人全体に比べ、低い割合となっている。

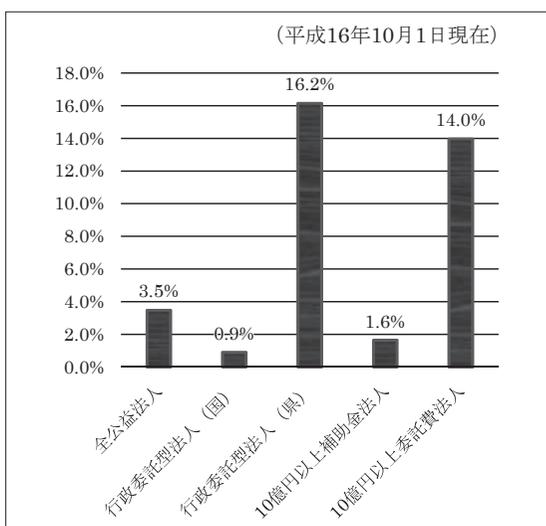


図3. 平成16年調査結果による年間収入に占める委託費の割合

平成23年調査の結果によると（図4参照）、概況は変化がないが、10億円以上委託費法人において委託費の割合が28.1%と平成16年調査結果に比べかなり高くなっている。

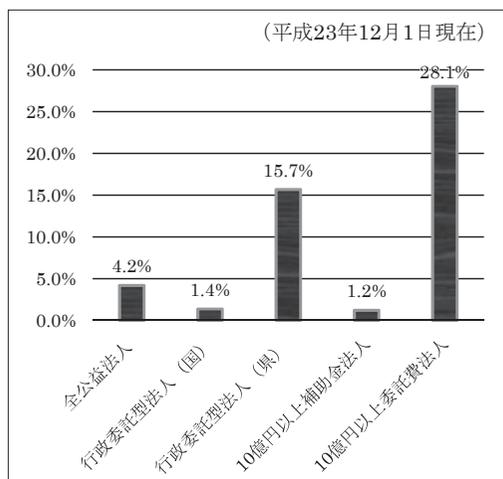


図4. 平成23調査結果による年間収入に占める委託費の割合

## 8. 事業収入、会費収入等のその他の収入種類について

年間収入に占める収入種類別の割合を示したのが、表7（平成16年調査結果）及び表8（平成23年調査結果）である。

平成16年調査の結果によると（表7参照）、事業収入が年間収入に占める割合は、行政委託型法人（国）及び10億円以上補助金法人で全公益法人に比べ高くなっている。しかし、10億円以上委託費法人にあっては年間収入の半分に満たない。

事業収入に占める委託費の割合をみると、事業収入の割合が全公益法人に比べやや低い行政委託型法人（県）と10億円以上委託費法人にあっては30%近い高い割合となっている。

表7. 平成16年調査結果による年間収入に占める収入種類別割合

	会費収入	財産運用収入	寄付金収入	補助金収入	事業収入	うち委託費の割合	委託費
全公益法人	5.2%	2.9%	1.3%	8.8%	63.6%	5.5%	3.5%
行政委託型法人(国)	3.0%	2.6%	0.2%	11.1%	64.3%	1.4%	0.9%
行政委託型法人(県)	2.6%	0.7%	0.9%	16.6%	54.1%	29.8%	16.2%
10億円以上補助金法人	5.5%	1.3%	0.0%	23.3%	65.9%	2.5%	1.6%
10億円以上委託費法人	27.7%	0.1%	0.2%	19.0%	48.5%	28.8%	14.0%

会費収入、財産運用収入及び寄付金収入については、10億円以上委託費法人の会費収入を除き、全公益法人に比べ低いものとなっている。

平成23年調査の結果によると（表8参照）、全公益法人及び行政委託型法人等のすべての類型で、年間収入に占める事業収入の割合が低下した。特に、行政委託型法人（国）で12.3ポイント、10億円以上補助金法人で23.7ポイントの低下をみた。その一方で、事業収入に占める委託費の割合は上昇している。

平成16年調査結果と同様に、会費収入、財産運用収入及び寄付金収入については、10億円以上委託費法人の寄付金収入を除き、全公益法人に比べ低いものとなっている。

表8. 平成23年調査結果による年間収入に占める収入種類別割合

	会費収入	財産運用収入	寄付金収入	補助金収入	事業収入	うち委託費の割合	委託費
全公益法人	4.5%	2.1%	1.3%	6.4%	60.4%	6.9%	4.2%
行政委託型法人（国）	2.3%	1.0%	0.1%	5.4%	52.0%	2.6%	1.4%
行政委託型法人（県）	2.2%	1.2%	0.3%	13.1%	47.4%	33.0%	15.7%
10億円以上補助金法人	1.5%	0.5%	0.0%	10.1%	42.2%	2.9%	1.2%
10億円以上委託費法人	4.0%	0.3%	28.4%	8.3%	46.3%	60.6%	28.1%

## 9. 分析のまとめと考察

平成16年公益法人概況調査及び平成23年特例民法法人概況調査の結果を利用した分析からは、行政委託型法人等は、職員数、年間収入額からみて規模の大きな法人であることが確認された。また、行政委託型法人等への補助金や委託費が多額であることも確認できた。

平成23年には平成16年に比べ公益法人全体の補助金収入総額は約半減、委託費総額は14.3%の減少となり、平成16年調査と平成23年調査の間に行われた公益法人への行政の関与の見直しの影響が確認された。また、公益法人全体及び行政委託型法人等について平成23年の年間収入に占める補助金収入の割合は平成16年に比べ低下し、特に、10億円以上補助金法人では13.2ポイントの低下、10億円以上委託費法人では10.7ポイントの低下と著しいものとなっている。しかし、行政委託型法人等の類型別にみると、1法人当たりで、10億円以上補助金法人にあっては補助金収入が30%近くの増加となっている。

委託費総額は上記のように14.3%の減少となったが、1法人当たりで、10億円以上補助金法人においては2倍以上、10億円以上委託費法人では40%弱の増加となっている。また、行政委託型法人（県）は、全公益法人への委託費のうちの2割を超える委託費を得ており、平成23年には平成16年に比べ、その割合が上昇している。

このように、補助金や委託費の公益法人全体への支給額が減少したからといって、個々の法人の補助金収入や委託費収入が減少したとはいえ、むしろ増加した種類の法人がみられる。むしろ、補助金や委託費の支給対象の法人数を絞って、特定の少数の法人に補助金や委託費を集中させる方向に改革が進んでいるようにも考えられる。

特異値を除くと、行政委託型法人等にあつては、本来の社団法人が中心とすべき会費収入、財団法人が中心とすべき財産運用収入や寄付金収入が年間収入に占める割合は低く、そもそもこれらの収入には依存しないという体質が垣間見える。

なお、10億円以上委託費法人にあつては、集計法人数が平成16年には10法人、平成23年には12法人と極めて少ないため、特異値の影響か、会費収入、寄付金収入の割合について大きな変動がみられる。これについては、他の年のデータも作成して分析する必要がある。

さらに、公益法人全体についても、平成20年12月からの新公益法人制度の施行により、解散・減少しており、平成16年以降、平成20年12月までには若干の法人数の増加（法人の新設）はみられるものの、そこに含まれる個々の法人が変化しており、今後、平成16年調査と平成23年調査のパネルデータを作成し、平成16年調査にも平成23年調査にも存在する法人、平成16年調査には存在するが平成23年調査には存在しない法人、平成23年調査のみに存在する法人を区分して集計し、その全体構造の変化を分析することにより、公益法人の活動実態のさらなる解明が進むものと考えられる。

## 参考文献

- 総務省，2005，平成17年度 公益法人に関する年次報告  
総務省，2007，平成19年度 公益法人に関する年次報告  
総務省，2008，平成20年度 公益法人に関する年次報告  
内閣府，2012，平成24年度 特例民法法人に関する年次報告  
金子優子編著，2012，『独自開発データから読み解く公益法人の構造』 多賀出版

## Revenue analysis of public interest institutions with government commissioned functions

Prof. Yuko Kaneko

(Faculty of Literature and Social Sciences)

Public interest institution is a legal person established based on the former civil code and supervised individual ministries and prefectural governments. The supervising ministries often provide government subsidies and commission government functions/works to these institutions as well as send retired government officials as executives of the institutions. It is criticized that such undertakings have induced un-necessary government subsidies/works and employed needless ex-officials and wasted tax money. The government continuously conducted the review of the public interest institutions based on several cabinet decisions since the 1980s and introduced a new public interest institution system in 2008.

This article describes how the revenues of the public interest institutions have changed after the repeated government reviews and introduction of the new system by comparing the revenue data in 2004 with the data in 2011. These data were collected by the Cabinet Office from individual ministries and prefectural governments and are usually called “administrative records”.

Data of institutions with national government commissioned functions and works, data of institutions with local government commissioned functions and works, data of institutions with more than a billion yen government subsidies, and data of institutions with more than a billion yen government commissions were retrieved from the whole data set by using institution lists included in the 2012 White Paper on Public Interest Institutions. Annual revenues were divided into membership fees, asset management revenues, donations, subsidies, business income, and government commissions for further analysis.

The analyses of annual revenues revealed the followings;

- Public interest institutions with government commissioned functions and works were large scale organizations in terms of employees and annual revenues.
- Total revenues, government subsidies and commissions of the whole public interest institutions decreased significantly from 2004 to 2011.
- The amount of government subsidies and commissions per institution increased substantially in the case of very limited number of public interest institutions with government commissioned functions and works.