

地方独立行政法人で何を変えるのか

田中, 孝男
札幌地方自治法研究会

<https://hdl.handle.net/2324/14705>

出版情報：月刊自治研. 46 (3), pp.55-63, 2004-03-05. 自治研中央推進委員会
バージョン：
権利関係：

地方独立行政法人で 何を変えるのか

田中孝男

一、本稿の目的

地方独立行政法人（以下「地方独法」という）の制度が、〇四年四月からスタートする。地方・地域における公共サービス（以下「地方公共サービス」という）の提供に、民間委託や民営化といった手法に加え、新たな形態が設けられたのである。近日、地方公共サービスは、その提供主体が著しく多元化している。

本稿では、この地方独法について、制度の内容や導入状況を概観し、この仕組みが真に地域住民のために機能するための課題やあり方について検討する。

二、地方独立行政法人制度の概要と現状

(1) 地方独立行政法人制度の導入過程

〇一年四月、中央省庁改革の柱の一つとして独立行政法人制度が導入された。国の独立行政法人を、本稿では「国家独法」という。その後、国家独法の仕組みを基本に日本郵政公社や国立大学法人が制度化された。

国の制度と同様の仕組みの自治体への導入については、まず、〇〇年一二月の政府行政改革大綱にその検討が盛り込まれた。以後、政府内での検討を経て、〇三年四月国会に関係法案が提出され、同年七月、地方独立行政法人法（以下単に「法」という）等が制定された。

(2) 独立行政法人制度の設計思想

国家独法は、民間企業の経営手法を公的部門にできる限り取り入れようとする思想（NPM ≡ New Public Management）をその立脚点とし、NPM思想の母国で

たなか・たかお

一九六三年生まれ。札幌地方自治法研究会会員。『条例づくりへの挑戦』（信山社、二〇〇二年）をはじめ、論文・共編者多数。筆者のホームページは、<http://www.tanaka.jp/~hounu-tk/>

あるイギリス政府のエージェンシー制度をモデルに構想された。

エージェンシー制度の理念型は、①政府を企画立案部門と業務執行部門とに分離し、後者（エージェンシー）にできる限りの裁量権を付与して国民ニーズにより適切に対応できるようにしつつ、②全体としての資源配分を適切化するため企画立案部門と業務執行部門の間に契約型システムを導入するというものである。

一方、日本の国家独法・地方独法は、行政組織の減量化・効率化等を目的として制度化されており、ニーズへの対応（サービス向上）の面はあまり強調されていない。

(3) 地方独立行政法人制度の概要

(ア) 基本的な仕組み

地方独法は、①自治体の本体とは別の法人格を有する団体として設立され、②自治体の事務であるべき一定の事業ないし業務について、③自治体から独立した組織体制で、④中期目標・中期計画・年度計画という経営上のツールにより（自治体からはある程度の裁量権を付与されて）その運営を管理し、⑤原則として企業会計原則によって経理され、⑥第三者機関による経営実績の評価を行って住民に情報を開示し、⑦中期目標期間終了時、業務のあり方など全般を見直す、という仕組みである。

各項目の要点を見ていくと、まず、①の法人設立は、

その定款の設立自治体による議決と、総務大臣または都道府県知事の認可、そして登記によって行われ（法七条九条）、独立した法人格が与えられる（法五条）。

②について、現在地方独法の対象となる事業（以下「対象事業」という）は、試験研究、大学の設置・管理、水道事業など地方公営企業が義務的に適用される事業（法定七事業＋病院事業。以下「八事業」という）、社会福祉事業（以上、法二一条一～四号）、介護老人保健施設と大規模な会議場・展示・見本市施設（法施行令四号）の設置管理に限定されている。また、地方独法は、最初に業務方法書を作成し設立自治体の長（以下「首長」という）の認可を受ける（法二二条）。地方独法が料金を徴収する場合、その上限につき首長の認可（当該認可には事前に設立自治体の議会の議決が必要がある（法二二条）。

③について、地方独法の役員は、理事長、副理事長、理事、監事である（副理事長は置かなくても可。法二二条）。理事長と監事の任命・解任権は首長にあるが、副理事長と理事の任命・解任権は理事長にある（法一四條、一七条）。役員の定数・任期は定款事項である（法八条一項六号）。地方独法の職員の任命権は、理事長にある（法二〇条）。なお、基本の地方独法の役員・職員は、地方公務員の身分を持たない。

④は、地方独法の重要な仕組みである。まず、首長が

*1 宮脇淳・梶川幹夫『独立行政法人とは何か』（PHP研究所 二〇〇一年）三七頁参照。

三年から五年の期間で地方独法が達成すべき中期目標を設定し、地方独法に指示をする。中期目標には、期間、サービス等業務の質の向上、業務運営の改善・効率化や財務内容の改善に関する事項が定められる（法二五条）。地方独法は、この中期目標達成のための計画（中期計画）を作成し、首長の認可を受ける（法二六条）。さらに、地方独法は、中期計画に基づいて事業年度（四月一日〜翌年三月三十一日、法三二条）の業務運営に関する計画（年度計画）を定め、首長に届け出る（法二七条）。

⑤により、地方独法は、民間の企業会計原則により経理される（法三三条）。その財務諸表も、貸借対照表、損益計算書、利益処分・損失処理に関する書類など民間営利企業に準じている。財務諸表は、事業年度終了後三月以内に首長に提出し、その承認を受けなければならない（法三四条一項）。これらの財務諸表提出時には、事業報告書、決算報告書、監事の意見が添えられる（同条一項）。資本金百億円以上または貸借対照表上の負債額二百億円以上の地方独法は、財務諸表、事業報告書、決算報告書について、大規模株式会社と同じように外部の会計監査人の監査を受けなければならない（法三五条、法施行令五条）。

その他の財務運営に関し、毎年の事業運営において残余が生じたときには、首長の承認を受けて翌年度の剰余金の使途や次の中期目標期間における業務の財源に充て

ることができ（法四〇条）。また、地方独法は、一定限度内で短期借入金を行うことができるが、設立自治体以外の者から長期借入れをすることや、債券発行をすることができない（法四一条）。独立採算ではない地方独法については、設立自治体が、地方独法の業務の財源に充てるための運営交付金を交付できる（法四二条）。

⑥について、設立自治体に執行機関の付属機関として地方独立行政法人評価委員会（以下「評価委員会」という）が置かれる（法二一条）。評価委員会は、各事業年度の業務実績評価（法二八条一項）と、中期目標期間における業務実績評価（法三〇条一項）を行う。その他、評価委員会は、首長の各種承認などにつき意見をする。法律で定める以外の評価委員会の組織運営に関する事項は、設立自治体の条例事項である（法二一条三項）。

また、役員の選任や、中期目標、中期計画、年度計画、各種財務諸表、実績評価結果、役員の報酬や職員の勤務条件など、多数の事項について、自治体や地方独法に公表義務を課している。

⑦について、中期目標期間終了時には、その地方独法の組織のあり方など全般にわたる検討を行い、所要の措置を講じることになる（法三二条）。民営化やさらなる業務運営の見直しが検討される。

その他として、地方独法は、議会の議決と総務大臣または都道府県知事による認可によって解散する（法九二

条。なお、設立自治体は地方独法に対して、理事長の任命権や中期計画の承認権、運営交付金による統制などのほか、設立自治体の職員の立入検査権、違法行為等のは正命令権がある（法八八条、八九条）。

（イ）地方独法の種別

地方独法には、次の五種類がある。

- ・ 一般地方独立行政法人（特定地方独法以外のもの）
- ・ 特定地方独立行政法人（役員と職員に地方公務員の身分を付与）

・ 移行型地方独立行政法人（自治体直営の業務を移行させた地方独法。一般地方独法も特定地方独法もある）

・ 公立大学法人（公立大学。一般地方独法のみ）

・ 公営企業型地方独立行政法人（八事業を行う地方独法）

これらの複数に該当する地方独法もある。たとえば、

既存の軌道事業を特定地方独法化した場合、それは、移行型特定地方独法、公営企業型地方独法のいずれにも該当する。

（4）地方独立行政法人制度導入の状況

既に、公立大学の法人化の検討・実施が進められている。まず、〇四年四月に、秋田県の国際教養大学が公立大学法人として新設される。さらに、岩手県立大、東京都立大、大阪府立大、長崎県立大、横浜市立大、北九州市立大が、〇五年に公立大学法人化するとされている。

また、公立大学のほぼすべてが、法人化につき是非も含め検討中という^{*2}。公立大学については、傍らに国立大学法人化の動きがあったことが、法人化の検討を促してきたと思われる。関係者の地方独法制度に対する要望も素早かったため、たとえば、国立大学法人と異なり、公立大学法人では学長と理事長を別に任命できる（法七一条一項ただし書）こととなった。

その他の事業においては、本稿脱稿時点では顕著な地方独法化の動きは見られない。ただし、各地の病院事業をはじめ、八事業の経営企画部門など、多くの自治体・部門で地方独法化の適否についての内部的な検討は進められている。

三、地方公共サービス提供形態の多元化と地方独法

（1）サービス提供主体の多元化・非自治体化

従来、自治体政府が直接実施すべきものと考えられてきた多くの地方公共サービスが、自治体以外の主体によって提供されるようになってきている。

八〇年代から顕著になった各種業務の民間委託や第三セクター等の外郭団体（以下「第三セクター」という）のほか、九〇年代後半には、PFI（Private Finance Initiative：民間資本を活用した社会資本整備）や、「公の施設」の指定管理者制度^{*3}など、さまざまな制度が整備された。地方独法も、そうした地方公共サービス多元化の

*2 『日経地域情報』四三〇号、一〜一四頁。

*3 公共施設の管理について、自治体が議会の議決を得て指定管理者（純民間企業も可）に代行させる制度。〇三年地方自治法改正により制度化された。

一手法と位置づけられる。

ただ、こうした地方公共サービス提供主体の多元化は、地方公共サービスの担い手の非自治体化を意味する。地方独法も、事業の総合性を欠くという理由で、特別地方公共団体ではなく、特別行政主体^{＊4}の一類型として制度化された。ところが、地方独法の対象事業の多くは、自治体が直営で実施する業務そのものである。それゆえ、地方独法制度の創設は、「自治体事務の非自治体化の加速」を意味する。

(2) 地方公共サービス提供主体の選択基準

地方公共サービス提供主体の制度的な多様化が進み、提供主体の選択範囲が拡がっている。拡がった選択肢の中から適切に選択することが重要である。そして、その選択の基準は、地域の事情や歴史的な背景、住民のニーズによって異なってくる。

NPM思想によれば、民営化が常に最適・最善の形態であり、次善の策として、地方独法化・指定管理者化、直営形態（委託拡大）^{＊5}が、順に選択されるべきとなる。しかし、民営が公営よりも常に効率的であるという証明はなされていない。公営が民営より効率性で優れているということもできない。

地方公共サービスの執行主体の選択基準は、より幅広い視点から組み立てられる必要がある。

(3) 地方独法の選択基準

地方独法の制度は、（行政の減量化という）行政改革の手段として用意された。しかし、これを単に民営化に代わる次善の行革手段と位置づけることは、右に述べたように賛成できない。経費を下げることはどのような形態によるサービス提供でも当然のことであり、むしろ、「経費削減と同時にサービスの質を高めるための手段」として、地方独法化の戦略的活用を探るべきである。

なお、地方独法は、ある程度事業規模が大きくないと、予算や組織・人材の面でメリットとされる弾力性を得にくい。公共施設設置管理の対象事業を大規模なものに限るのは、それが理由だろう。そうしたことを踏まえた地方独法の選択が必要になる。ここでは、対象事業について、①新規実施の場合、②既存直営事業の見直しの場合、③第三セクター等が実施している事業の見直しの場合の三ケースに分けて検討したい。

（ア）新規実施の場合

この場合に該当する事業は非常に限られている。公立大学の新設はごくわずかしかなないので、事実上、大規模公共施設の新設のみとなる。

この施設では、直営、公設民営、指定管理者制度、地方独法化の四つの手法と、設置段階を含む手法としてPFI^{＊6}が、選択肢として存在する。その中で、既に指定管理者制度やその前身の「公の施設の管理委託」制度の優

*4 総務省『地方独立行政法人

制度の導入に関する研究会報告書

（〇二年）七頁より。なお、特別行

政主体の定義は学問的には確立し

ていないが、同報告書が理論的に

依拠する塩野宏氏による特別行政

主体の定義によれば、国や自治体

のように、「憲法上行政主体たる地

位を有している法人以外で、制定

法上、行政を担当するものとして

位置づけられているもの」を総称

したものである（塩野宏『行政法

Ⅲ（第二版）（有斐閣、〇一年）

七九頁）。

*5 たとえば、増地昭男・佐々

木弘編『最新・現代企業論』（八千

代出版、〇一年）一四三頁以下参

照。

*6 田中孝男・木佐茂男『デキ

ストップブック自治体法務』ぎょうせ

い、近刊）第八章参照。

れた運用ノウハウを持つところもある。地方独法の経営評価（中期・年度）の仕組みは指定管理者制度にはないものの、効率性の面で地方独法が指定管理者となり得る民間企業より優れることも難しいだろう。

したがって、大規模公共施設の新設にあたってその管理運営主体に地方独法を選択すべきケースは、あまり多くないだろう。

（イ）既存直営事業の見直しの場合

法人化の検討が進む公立大学以外の対象事業については、次のように考える。

第一に、直営の対象事業が、その経費に見合ったものとして期待される「必要なサービス水準」を満たしておらず、その可能性も低い場合は、個々の事業を規制する事業法が許せば、直営形態の変更が必要である。

第二に、当該対象事業が、必要水準を満たしていても、他の提供主体が必要水準を満たすときは、他の経営形態と、効率性と有効性を比較し、選択することになる。

既存直営事業の形態を転換するとき、直営事業に従事している職員の扱いが最大の課題となる。免職は事実上不可能と思われるので、①その職員の他部門への配転をした上での民営化、②職員の第三セクター・地方独法への派遣、③特定地方独法化して公務員の身分を付して移管、の三つの選択肢となる。

そこで、各施策の実現容易性（退職等が見込まれ少人

数の配転で済むなど）、対象事業の生活必需性の程度、事業の経営・財政状態、代替可能な民間企業の態様などを総合的に考慮する。ただ、第三セクターによる運営は、マネジメント面でも、設立自治体側による統制可能性の面でも、制度的に地方独法に劣ると思われる。

また、民営化が効率性の点で、最も適切であっても、既存従事職員の関係から、過渡的な形態として地方独法が次善的なこともあり得る。

（ウ）第三セクター実施事業の見直しの場合

対象事業を第三セクターが行っている場合は、自治体からの業務の受託以外には、あまり考えられない。

総務省の指針（〇三年二月二日）は、第三セクターの清算等の際に地方独法化は厳に慎むこととしている。たしかに安易な地方独法化は許されるべきでない。しかし、直営形態といながら相当広範な業務について、第三セクターを設立して委託している例がある。たとえば、札幌市営地下鉄では駅業務や広告業務などを第三セクターに委託している。駅業務委託は段階的に行われ、五年後には全駅委託となる予定だが、完了時には、地方公営企業の札幌市交通局職員とその第三セクター職員は、人数でほぼ拮抗するのではないか。このような状態でもし委託者側自治体が第三セクターの経営自立性を認めず、適切な指導も行わなければ、第三セクターが効率性の誘因を欠き「第二の役所化」する。それどころか、議会等

による民主的統制も及ばずかえって悪い状態となる。

こうした場合も考えれば、第三セクターを整理し、経営主体を地方独法（ただし、一般地方独法）に転換することは、一つの選択肢になり得ると思われる。

(4) サービス提供主体選択の統制的統制

現行制度下においては、地方公共サービス提供主体の選択手続に関する民主的統制が不十分である。地方独法設立（定款制定）や指定管理者の指定は、最終的な段階で議会の議決を要することになっている。しかし、それ以前の検討段階で、採るべき選択肢が執行機関内部では固まってしまうている。検討過程の透明性も低い。

むしろ、その検討過程において、広く住民・議会による参加と監視が必要である。そこで、時間的な余裕を十分に置きながら、住民や議会の考えが反映されるよう、執行機関を拘束することが必要である。サービス提供主体の選択にかかわる住民参加手続を条例で規定したり、必要な手続を議会の議決を要する事項（地方自治法九六条二項）に加えたりすることが考えられる。

四、地方独立行政法人制度の課題と展望

(1) 地方独法の積極的な可能性

公立大学の法人化の議論が目立つが、対象事業の中で数的にも規模的にも最大の割合を占めるのは地方公営企業であるから、八事業をいかにできるかによって地方独

法制度の評価は決まる。

地方公営企業については、従来、大規模事業を念頭に、企業の自主性をより徹底するため自治体とは別個の主体である「地方公共企業体」制度を予定していた（地方公営企業法四二条。六二年創設）。

当時想定していた地方公共企業体は旧国鉄等の公共企業体をモデルとしていた。その後、八〇年代後半に、国の公共企業体が行政改革の中で問題があるとして廃止された経緯や現在の政権体制を考えると、地方公共企業体の仕組みを当時想定していた形態でそのまま導入することは難しいが、公営企業型地方独法は、地方公共企業体制度が目指していた仕組みそのものである。すなわち、公営企業型地方独法は現代版の地方公共企業体なのである。

身分の不安定化や待遇低下の可能性から、現場の職員は地方独法化に反対する声が大きいかもしれない。たしかに、地方独法が、単なる行革の手段として用いられ、自治体本体から切り捨てられる印象がある。だが、わたしの経験では、現在の地方公営企業の経営層（幹部職員）は、民間企業と比較して胸を張れるだけの自立的・自律的な経営能力・経営感覚を持ち合わせていない。地方独法化して経営形態を改めることにより、経営層の入れ替えやその意識改革を図ることで、現場職員の創意工夫を活かす余地が広がる。それによって、現場職員の仕事へ

の意欲と使命感・満足感を高めていけないだろうか。少なくとも八事業については、地方独法化を積極的・戦略的に考えることが必要になるように思われる。

(2) 地方独法の課題

地方独法は国家独法を基本にして制度が作られているが、国家独法については制度的にも、実務運営的にも多くの問題を有している。地方独法も国家独法の悪しき部分を引きずるおそれがある。そこで、制度・運営上の課題・問題を挙げておく。

まず、制度上の問題として、第一に、設立自治体と地方独法の間が契約型システムで構成されていない。中期目標の指示や、中期計画の認可という制度は、国家独法に倣ったものだが、これは上意下達の仕組みである。これでは、現場の裁量と責任の付与による経営の自立性確保が難しい。関係者が水面下で交渉して指示や認可が行われるならば、それも透明性・公正さを欠く。

第二に、地方独法化により、事業への住民統制が著しく減退する。従前直接提起できた住民監査請求・住民訴訟は、設立自治体から地方独法への交付金交付や長期貸付けを通してしか提起できない。監査委員の監査も、事業管理監査（地方自治法一九九条一項）等から財政援助監査（同条七項）に弱まる。国家賠償・損害賠償の第一義的な責任主体も地方独法になる。設立自治体の関与も

間接的なものとどまる。NPM理論では、エージェンシー化の際には、情報の非対称化への対処として、情報公開と監視の徹底が求められるので、これでは制度的に不十分である。

第三に、地方独法化で、対象事業への国等の関与権限が事実上強まっている（例、法八八条の国等の報告検査権）。国の説明によれば、「公法人」は国の関与が一切なしで設立することは制度的に許されず、それに見合った関与権限の付与だという。しかし、設立自治体への是正勧告・是正要求を通じて必要な関与をすれば済むことではないかという気もする。

次に、運用面では、国家独法の問題（法人化により役員数が増えた、非常識な高額の報酬を受ける役員がいる、結局高級官僚の天下り先になっている、特殊法人改革の受け皿になっている^{*7}）を、地方独法もそのまま受け継ぐおそれがある。

(3) 地方独法のあるべき運営スタイルと展望

現在、とくに対象事業の中で最大勢力である八事業の地方独法化がまだ見られないため、地方独法制度の評価は定まっていない。そのため、地方独法によつて、地方公共サービスの何が変わるのかを確信を持って答えることは現時点ではできない。ただ、地方公共サービスの担い手が、自治体以外の主体に拡がっている中で、特別な

*7 北沢栄『官僚社会主義』朝日新聞社、〇二年）一五七頁以下参照。

機能と自立性を備えた公的な仕組みが用意され、選択の範囲が多元化したことは、評価すべきであろう。

むしろ、新しい地方独法制度を、先に述べたとおり、国の思惑（行政の減量化）ではなく、サービスの質的向上という目的から上手に活用することが必要である。各地での試行錯誤が求められるが、右の問題点を踏まえ、制度運用上期待されるべき事項について、少し列挙する。

第一に、自治体と地方独法との関係を、できる限り理想である「契約」型にする。現行制度では、指示や認可という行政処分形式で構成されているため、完全な契約型の確立は難しい。だが、たとえば、中期目標の指示や中期計画の認可にあたり、地方独法側に対する（公開）意見聴取手続を整備するといった運用改革が想定できる（行政処分にあつての法的対話の確立）。不服があれば、自治体の指示や認可を訴訟等で争えるという解釈論も、早い内に確立させたい。ただ、中期目標の指示や中期計画の認可が事業年度開始に切迫した時期になると想定されることから、訴訟等の提起に対して短期間で解決がなされるような手だてが必要である。

第二に、住民による監視・統制を強化すべきである。そのための第一の取組みは情報公開である。自治体の情報公開条例の実施機関に地方独法を加えることは、国でも当然のことと考えている（国会における政府答弁）。加えて、第三セクターの情報開示と同様に、現職・OB職

員の地方独法への派遣情報の公開も設立自治体に義務づけるべきである。評価委員会による評価過程も適切に公開し、内容に応じた住民参加を図る必要がある。八事業の場合、全国の同業地方独法や地方公営企業との間での経営比較ができる。自治体が連合して情報をまとめ、積極的に公開しなければならぬ。また、自治体オンブズマンの調査・勧告対象に地方独法を含めることを検討すべきである。

第三に、地方独法化した組織の活性化についてである。地方独法の組織運営の仕組みや組織の文化・風土が自治体と同じでは、新たなサービス向上は期待できない。経営目標を常に明確にし経費削減とサービス向上に関する職場討議も活性化させ、地方独法の組織内でも現場へ裁量と責任を移譲して、職員が仕事に充実感・達成感を持つことができるようにしたい。

以上、地方独法制度の意義・概要と課題、その活用のある方について、概観した。制度の対案提示や法解釈、政策的提言など本格的な検討については他日を期したい。なお、本稿は、筆者の個人的な見解であり、筆者の勤務・所属する組織・団体の公式な見解ではない。