

問題解決のための処方箋5：地方独立行政法人（上）

門田美和子

日本経済研究所調査局 主任研究員

これまで、本シリーズでは、地域が現在抱えている課題の処方箋として、PFI、指定管理者制度、市場化テスト、民営化と民間化をご紹介します。本号及び次号では、地方独立行政法人制度をご紹介します。本号では、まず地方独立行政法人の制度を中心に概観し、次号で実際の事例をご紹介しますと思います。

独立行政法人制度は、まず国レベルでの検討が先行し、平成13年1月に独立行政法人通則法が施行されました。平成13年4月に57法人が誕生して以来、平成17年4月現在で、法人数は109法人に達しています¹。

これに対し、地方独立行政法人制度は、平成16年4月に地方独立行政法人法が施行され、本格的な導入がこれから始まる制度です。制度面でも国の独立行政法人と異なる点があります。

効率的な地域経営の手法として、地方自治体の選択肢に新たに加わった地方独立行政法人について、制度、事例、課題を整理していきたいと思います。

1. 地方独立行政法人とは

(1) 地方独立行政法人の定義

まず、地方独立行政法人の定義から確認してみましょう。地方独立行政法人法において、地方独立行政法人は、「住民の生活、地域社会及び地域経済の安定等の公共上の見地からその地域において確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、地方公共団体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、民間の主体に委ねた場合には必

ずしも実施されないおそれがあるものと地方公共団体が認め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、この法律の定めるところにより地方公共団体が設立する法人をいう」（第2条）と定められています。

この定義をもとに、Who（誰が）、What（何を）、How（どのように）実施するのかをポイントに、地方独立行政法人制度をみてみましょう。

(2) 地方独立行政法人の法人格：

「地方独立行政法人とは誰なのか」

地方独立行政法人は、地方公共団体でもなく、民間事業者でもない、いわばその中間に位置する、独自の法人格を持つ主体です。公共と民間の中間に位置する新しい主体を作り出し、公共的ではあるが必ずしも公共自らが実施しなくてもよい業務の担い手になってもらうという意味において、地方独立行政法人は、民間事業者に公共サービス提供の一部を担ってもらう形で民間事業者の力を活用するPFI、指定管理者制度、市場化テスト、民営化等とは異なっています。また、地方公共団体から独立した法人となるため、地方自治法等も適用されなくなります。

(3) 地方独立行政法人の業務内容：

「何を実施するのか」

地方独立行政法人法では、地方独立行政法人は、①公共上の見地からその地域において確実に実施されることが必要な事務及び事業、②地方公共団体が自ら主体となって直接に実施する必要のないもの、

¹ 国立大学法人等を除く。

③民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの、の3要件を満たす業務を実施する目的で設立されることになっています。

では、上記①から③の要件を満たす業務とは、具体的にどのような業務でしょうか。地方独立行政法人法では、地方独立行政法人が行う事務及び事業の範囲を、次のように定めています。

地方独立行政法人の業務の範囲
(地方独立行政法人法第21条)

- 試験研究
- 大学の設置及び管理
- 主として事業の経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てる事業の経営（水道、工業用水道、軌道、自動車運送、鉄道、電気、ガス、病院、その他政令で定める事業）*
- 社会福祉事業の経営
- 公共的な施設で政令で定めるものの設置及び管理
- 上記業務に附帯する業務

※これらの事業を実施する法人は、地方独立行政法人法で「公営企業型地方独立行政法人」とされています。

このように、地方独立行政法人については、事務及び事業の範囲について、1つの法律の中で定性的定義と具体的な業務範囲を定めていますが、国においては、独立行政法人通則法で定性的定義だけを定め、具体的な内容は個別の独立行政法人を設立するにあたり制定する個別法で定めることとなっています。これは、国においては個別法についてその都度国会の意思を問うという手続きが可能ですが、地方独立行政法人について同じ対応を採ることができず、「何らかのかたちで、地方独立行政法人が行うこととする事務及び事業の範囲を限定することが必要」²と考えられたためです。

なお、上記第21条は、地方独立行政法人が実施で

きる業務を限定列挙したものであり、これ以外の業務を行うことはできないと解されています。

また、上記のうち、大学の設置及び管理を行う地方独立行政法人及び公営企業型地方独立行政法人については、それぞれが実施する業務の特性から、法律上特例が設けられています。

(4) 地方独立行政法人の業務運営：

「どのように実施するのか」

次に、地方独立行政法人はどのように業務を実施するのでしょうか。先ほどの地方独立行政法人法の定義の中では、「効率的かつ効果的に」と定められています。これを実現するために、地方独立行政法人制度が有している仕組みを、①中期目標と業績評価、②企業会計原則、③業績給与、に分けてみましょう。

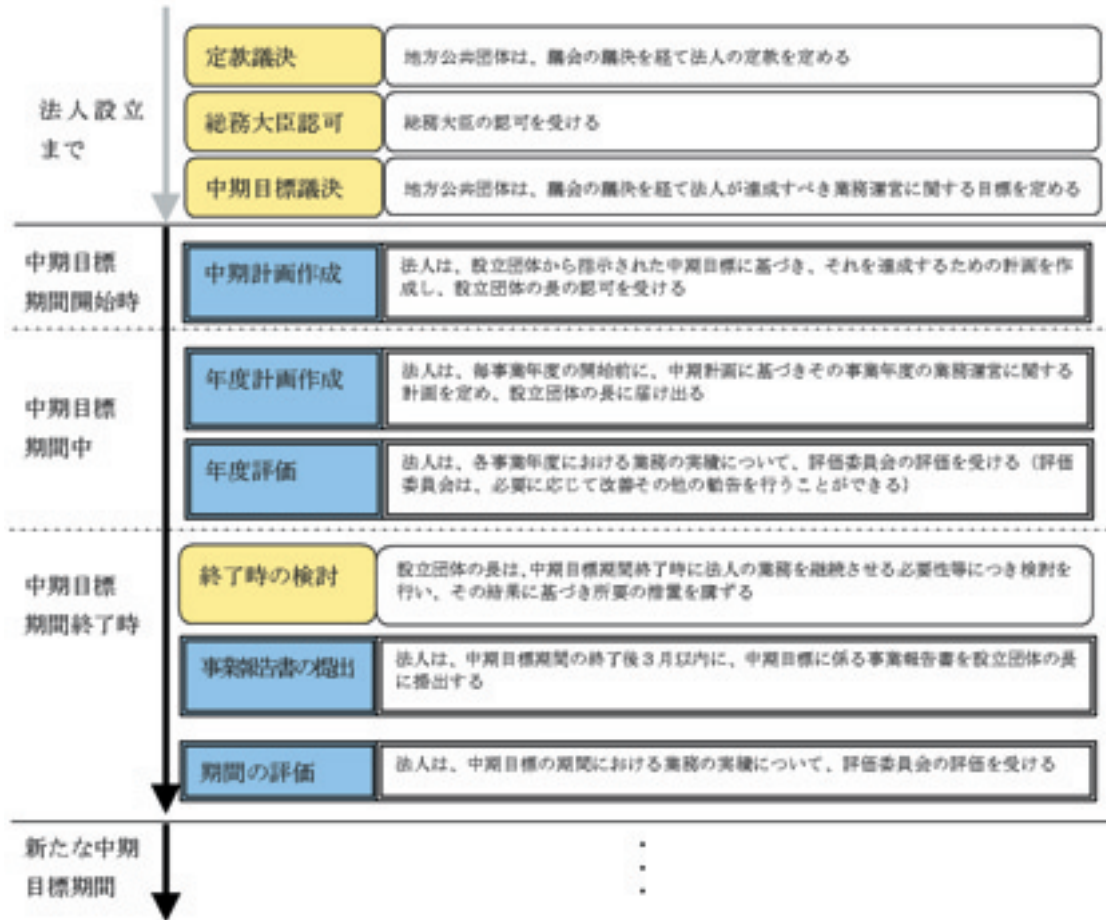
①中期目標と業績評価

次頁の図は、地方独立行政法人の業務実施に関する主要な手続きを示したものです。法人設立までは、法人を設立しようとする地方公共団体（以下、設立団体と呼びます）が決められた手続きを行います。設立団体は、3～5年までの期間を1区切りとし、この期間中に法人が達成すべき目標である「中期目標」を法人に示し、法人はこれに基づいて、具体的な実施計画である中期計画、中期計画を更に年度ごとに分けた年度計画を作成します。

業務の実施計画を立てることは、多くの組織で行われていますが、地方独立行政法人の場合、外部の評価委員会を設け、法人の実績について、年度の終了時と中期目標期間の終了時に、評価委員会の評価を受けなければならないこととなっています。場合

² 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会「地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書」（平成14年8月）、18ページ。

地方独立行政法人の主要な業務手続



によっては、評価委員会から業務運営の改善等について勧告を受けることもありますし、中期目標期間の終了時には、評価委員会の意見を聞いたうえで、設立団体の長は、業務の継続を含めて、その後の法人のあり方を再検討することとなっています。

このように、地方独立行政法人は、業績について常に評価に晒されており、少なくとも制度的な仕組みとしては、緊張感をもって日々の業務にあたるインセンティブが備わっていると言えるでしょう。

②企業会計原則

上記のように、地方独立行政法人は制度上、評価

委員会の評価を受けることになっていますが、これ以外に、設立団体であり法人に出資をしている地方公共団体³や、法人が提供するサービスの利用者に対しても説明責任を負っていることは言うまでもありません。このように、多くの人に法人の運営状況を説明し、業績によって法人を評価するためのルールとして、法人は原則として企業会計の手法を採用することとされています（地方独立行政法人法第33条）。

企業会計と地方自治体などの官庁会計は、大別すると、①帳簿の方法（複式簿記か単式簿記か）、②取引の認識時点（発生主義か現金主義か）、③作

³ 地方独立行政法人への出資は、地方公共団体でなければ行うことができないこととなっています（地方独立行政法人法第6条第2項）。

成する決算書類、に違いがあると言えますが、公共性を有する業務を実施する地方独立行政法人は、一般企業とは異なり利益の獲得そのものを目的とするものではないことから、企業会計に準拠しながらも、地方独立行政法人特有の修正を加えた「地方独立行政法人会計基準」に基づき、会計処理を行います。

③業績給与

地方独立行政法人の職員は、法人の理事長が任命します（地方独立行政法人法第20条）。法人を代表する理事長は、設立団体の長が任命しますが、職員の人事権は法人が自ら持ち、職員の給与や勤務時間等も自ら定めることとなります。

法人の職員の身分は、地方公務員とする場合（特定地方独立行政法人）と、地方公務員としない場合（一般地方独立行政法人）があります。職員の給与等の基準は、特定地方独立行政法人の場合は「同一又は類似の職種の国および地方公共団体の職員、他の特定地方独立行政法人の職員並びに民間事業者の従事者の給与」なども考慮することとされていますが、いずれの場合も基本となっているのは、法人の業務の実績や職員が発揮した能率、勤務成績などを考慮する点です。

なお、法人を特定地方独立行政法人とするか、一般地方独立行政法人とするかは、設立団体が定款で定めることとなっていますが、職員に地方公務員の身分を与える特定地方独立行政法人は、「業務の停滞が住民の生活、地域社会若しくは地域経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすため、又はその業務運営における中立性及び公正性を特に確保する必要がある」場合のみ選択することが可能であり、設立団体が自由に決めることができるわけではありません。また、公立大学法人は非公務員型と決められています。

(5) 地方独立行政法人と他の運営手法、運営形態との相違

「効率的かつ効果的」に業務を実施するため、地方独立行政法人制度が有している仕組みをみてきましたが、ここで1つの疑問がわいてきます。それは、「地方独立行政法人は、これまで地方公共団体が活用してきた他の運営手法、運営形態と何がどう違うのか」という疑問です。

PFI、指定管理者、民営化など、民間企業のノウハウを活用する新しい手法については、本シリーズで連載していますので、ここでは従来から地方公共団体が活用してきた①地方三公社、②第3セクター、③地方公営企業と、地方独立行政法人の違いを整理します。

①地方三公社

地方三公社とは、当該公社に関する事項のみを定める特別の個別法を根拠に設立されている土地開発公社、地方住宅供給公社、地方道路公社を言います。地方三公社は、設立にあたり、地方公共団体のみが出資できること、地方公共団体と別の法人格を有すること等の点で、地方独立行政法人と共通点がありますが、業務範囲が非常に限定されている、経営計画の策定や業績評価制度が法的に担保されていない等の点で、地方独立行政法人とは異なっています。

②第三セクター

第三セクターに関する法律上の定義はなく、様々な見解が存在していますが、地方独立行政法人との比較でみた場合、公共と民間の共同出資により、事業実施のための法人を設立する点が、第三セクターの大きな特徴であると言えるでしょう。第三セクターで設立される法人は商法法人か民法法人ですが、対象とする業務分野が広範にわたっています。また、法令等で業績評価が制度化されていない点なども、

第三セクターの業務分野（平成16年3月31日現在）

※数字は法人数を示す

業務分野	株式会社	有限会社	社団法人	財団法人	合計
地域・都市開発	234	4	10	351	599
住宅・都市サービス	67	1	—	67	135
観光・レジャー	980	82	30	368	1,460
農林水産	519	177	344	380	1,420
商工	384	19	15	326	744
社会福祉・保健医療	21	1	12	559	593
生活衛生	80	12	4	216	312
運輸・道路	400	15	2	60	477
教育・文化	52	3	31	1,167	1,253
公害・自然環境保全	8	—	4	70	82
情報処理	102	—	3	9	114
国際交流	1	—	1	117	119
その他	646	15	17	371	1,049
計	3,494	329	473	4,061	8,357

出所：総務省「第三セクター等の状況に関する調査結果（平成17年3月）」に基づき作成

地方独立行政法人とは異なっています。

現在、地方三公社、第三セクターともに経営が厳しい法人が少なくありませんが、地方三公社や第三セクターの事業を地方独立行政法人に移行することに関しては、「第三セクターの経営再建、清算等の際し、地方独立行政法人制度を活用することは厳に慎むこと」⁴とされています。地方独立行政法人化が問題を先送りする手段となってしまうことを牽制するものと言えるでしょう。

③地方公営企業

本稿の冒頭で確認した地方独立行政法人の業務内容の中に「主として事業の経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てる事業の経営」がありました。これらは現状、「地方公営企業」として地方公共団体が経営している事業です。現在地方公営企業で実施している事業を、地方独立行政法人が実施できるという意味において、先にみた地方三公社や第三セ

クターと地方公営企業は異なっています。

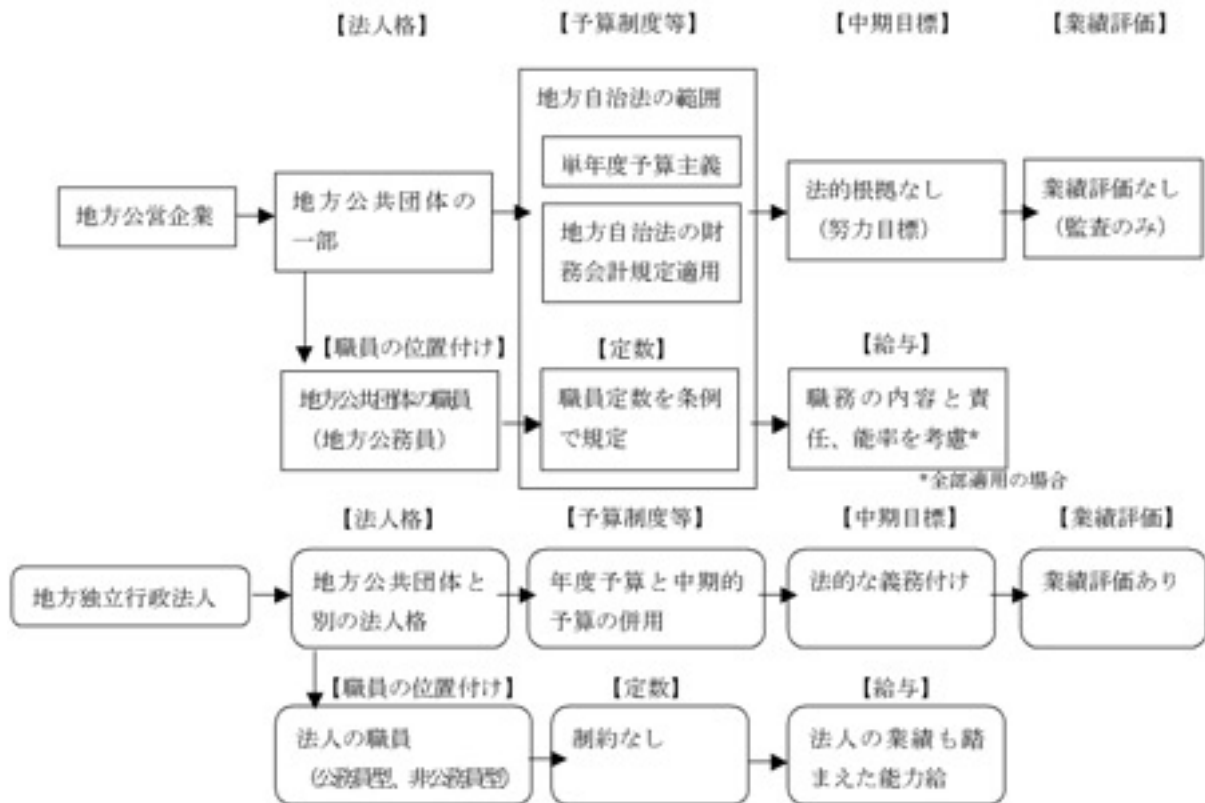
地方公営企業は、昭和27年に法律⁵が施行された歴史のある制度で、平成15年度末時点で、全国3,174の地方公共団体が、12,476の事業に適用していることから分かるように、広く普及している制度です。従って、地方公共団体の立場からは、「地方独立行政法人が地方公営企業とどう違うのか」という点が大きな関心事項になると考えられます。

結論を大胆にまとめると、地方公営企業と地方独立行政法人の最大の違いは、法人格、すなわち地方公共団体の一部か、地方公共団体とは別の組織かの違いであり、それに派生してより具体的な相違が出てくるものと考えられるでしょう。お金と人の面に注目して両者の相違をみると、次ページの図のように整理できます。

地方独立行政法人の特徴が、実際の業務実施にどのように反映され得るのかについては、次号で具体的な事例を通じて確認したいと思います。

⁴ 「第三セクターに関する指針の改訂について」（平成15年12月12日総務省自治財政局長通知）

⁵ 地方公営企業法



【門田美和子のプロフィール】

1994年ニューヨーク州立大学留学。1999年筑波大学国際政治経済学研究科修了（国際政治経済学修士）。同年当研究所入所。2003年4月調査局副主査、2005年4月より現職。
 専門分野はPFI、地方自治。