

2-5. 地方独立行政法人

2-5-1. 地方独立行政法人の概要

(1) 地方独立行政法人とは

地方独立行政法人とは、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・事業のうち、地方公共団体自身が直接実施する必要はないが、民間の主体に委ねては確実な実施が確保できない恐れのあるものを効率的・効果的に行わせるため、地方公共団体が設立する団体とされている（地方独立行政法人法第2条第1項）。

目標による管理と適正な実績主義、業績に基づく人事管理、財政運営の弾力化、徹底した情報公開等が制度の基本的な柱となっている。

既に述べた、従来型業務委託、PFI、第三者委託及び指定管理者制度は、地方公共団体が実施する水道事業の中に、どういった民間的経営手法を取り入れるかという視点であるが、地方独立行政法人では、これまで公的機関が実施してきたものを、公共性を確保しつつ地方独立行政法人の長の広範な権限行使を認めることで経営の責任の明確化を図るために法人に移行する手法である（図28参照）。

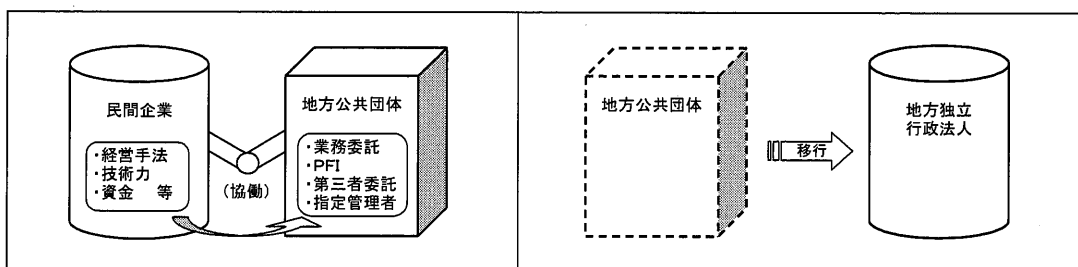


図28 地方独立行政法人と各手法の考え方の相違

(2) 制度創設の経緯

導入の契機となったのは、国における独立行政法人制度である。

平成8年に、総理大臣の直属機関として設置された行政改革会議において、中央省庁等の改革の目玉として行政機能の減量化（アウトソーシング）・効率化等の検討がなされ、その最終報告（平成9年12月）の中で独立行政法人制度が提案された。これを受け、平成10年6月の中央省庁等改革基本法で導入の方針が正式に決定、平成13年4月から独立行政法人通則法が施行となり、病院、試験研究機関、特殊法人等が順次法人化され、その数は既に

100 を越えている。また、平成 16 年度からは全ての国立大学が法人化され、89 の国立大学法人が設立された。

地方公共団体においては、平成 12 年 12 月に閣議決定された行政改革大綱の中で、地方公営企業について「経済環境の変化への対応、経営主体の経営の効率化、地方公共団体の財政運営のより一層の健全化等の観点から、その経営改善等についての積極的な取組を促進する」という基本的な考え方が示され、地方独立行政法人については「国における独立行政法人制度の実施状況を踏まえ、同制度の地方への導入を検討する」とされ、その後、平成 16 年 4 月に地方独立行政法人法が施行されている。

表17 地方独立行政法人制度の概要

| | |
|----------|---|
| 1. 設立 | 法律の基づき地方公共団体の長及び議会による意志決定 |
| 2. 役員の任免 | ①地方独立行政法人の長及び監事は地方公共団体の長が任命 ②その他の役職員は地方独立行政法人の長が任命 |
| 3. 中期目標等 | ①中期目標は地方公共団体の長が設定 ②中期計画は地方独立行政法人の長が作成し、地方公共団体の長が認可 ③年度計画は地方独立行政法人の長が作成し、地方公共団体の長に届出（中期目標、中期計画、年度計画いずれも公表） |
| 4. 業績評価 | 第三者機関として評価委員会を設置し、業績評価を実施 |
| 5. 財務会計 | 企業会計原則が基本 →透明性の向上、発生主義に基づく正しいコスト認識、弾力的・効率的な業務運営 |
| 6. 財務諸表 | 貸借対照表、損益計算書等の財務諸表は、毎事業年度終了後に地方公共団体の長に提出・承認 |
| 7. 財産処分等 | 重要な財産処分等を行うに当たっては、あらかじめ地方公共団体の長が認可 |
| 8. 借入等 | ①短期借入金は中期計画で定められた限度額の範囲でのみ可 ②長期借入金等は原則禁止。事務・事業の性格に応じて、法律上、長期借入金等を行うための根拠規定を整備（公営企業型地方独立行政法人の場合、設立団体からの長期借入金（転貸債）が可能） |
| 9. その他 | 情報公開、報告徴収・違法行為等の是正など |

※ 以上の項目については、議会の議決との関係につき十分な検討が必要

（3）制度導入の目的

地方公共団体が直接事業を行う場合に準じた公共性を確保しつつ、地方独立行政法人の長により広範な権限行使を認めることで、より自律的な事業運

営を行わせ、経営責任の明確化を図る一方、中期目標期間における目標・計画に基づく経営により透明性を高め、単年度予算主義とは異なるルールの下で機動性・弾力性のある予算執行が可能となる等、事務・事業の効率性や質の向上を図ることができる。このことにより地方公営企業と比べ、その経営の自由度を高める工夫がなされている。

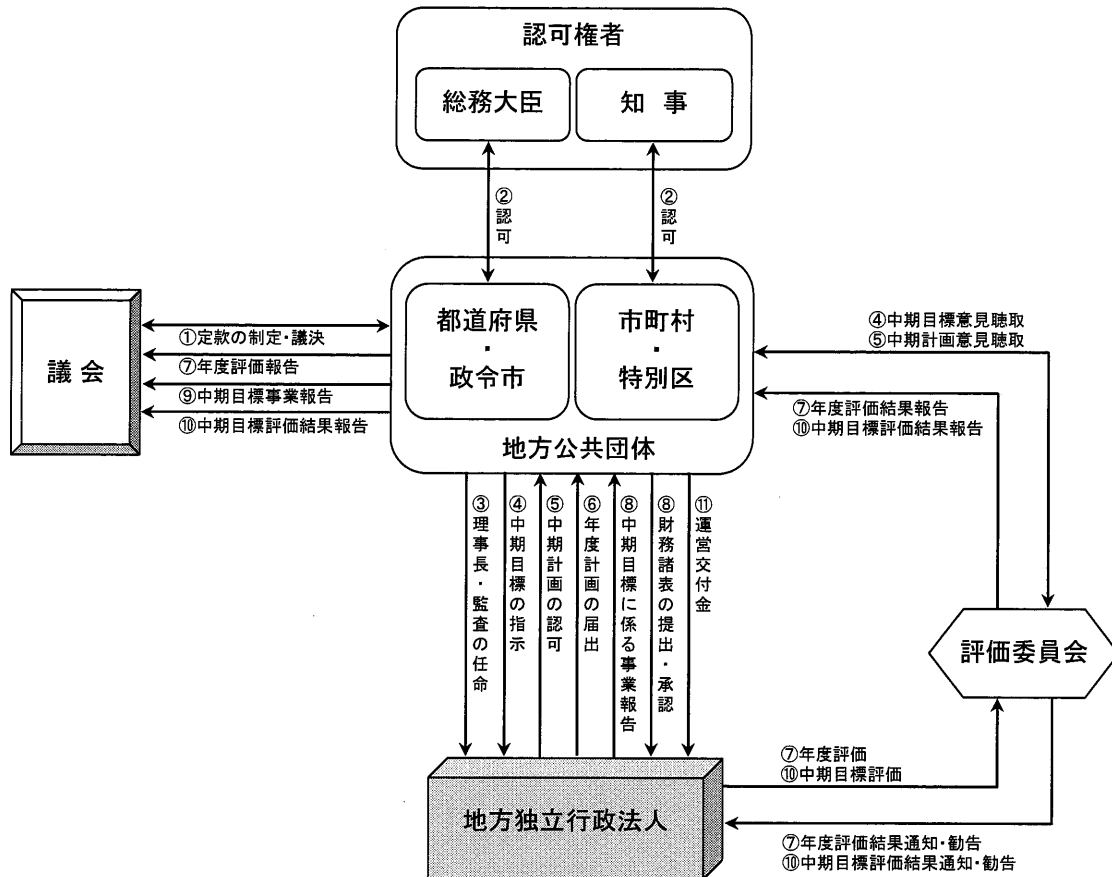


図29 地方独立行政法人の仕組み

(4) 法人の種別

法人は、「特定地方独立行政法人」と「一般地方独立行政法人」とに分類される。前者は公務員型といわれるもので、その法人の職員は公務員の身分を持ち、後者は非公務員型といわれ、その職員の身分は民間企業従事者と同様となる。

地方公共団体と別の法人格を有する地方独立行政法人の職員は、本来、非公務員とすることが自然であり、「簡素で効率的な政府を実現するための行

政改革の推進に関する法律（案）」において、地方公営企業について組織形態の在り方を見直し、一般地方独立行政法人等への移行を推進するものとされている。

身分取扱について主要なものを示すと表 18 のとおりとなる。

表 18 職員の身分・処遇の比較

| 区 分 | 特定地方独立行政法人 | 一般地方独立行政法人 |
|--------------|---|--|
| 身 分 | 地方公務員 | 非公務員(民間従事者と同様) |
| 任命権者 | 法人の長が任命 地方公務員法の任用規定 | 法人の長が任命 法人と職員間の雇用契約 |
| 労働基本権 | 団結権、団体交渉権あり 争議権なし | 労働三権が適用 |
| 身分保障 | 法定事由でなければ、意に反して、降任、免職、 休職されない | 降任、免職、休職については、就業規則に規定 |
| 服 務 | 信用失墜行為禁止、守秘義務、職務専念義務、 営利企業等従事制限 | 就業規則等により、個々に定める 守秘義務あり 刑法その他の罰則適用は「みなし公務員」 |
| 勤務条件 (給与) | 各法人が、個々に規則で定める 同一又は類似の職種为国及び地方公共団体の 職員、他の特定地方独立行政法人の職員並び に民間事業従事者の給与等を考慮 | 各法人が、個々に規則で定める 社会一般の状況に適合したものとなるよう考慮 |
| 福利厚生 | 地方公務員災害補償法 適用 地方公務員等共済組合法 | 地方公務員災害補償法 適用 地方公務員等共済組合法 |

(5) 導入が想定される事業

地方独立行政法人の対象業務として地方独立行政法人法第 21 条には、試験研究機関（農業・林業・水産試験場、衛生研究所等）、大学の設置・管理、公営企業に相当する事業の経営（水道（簡易水道を除く）、工業用水道、軌道、自動車運搬、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（特別養護老人ホーム、保育所、ホームヘルプサービス事業等）、公共的な施設で政令で定めるものの設置・管理（国際見本市場施設、介護老人保健施設等）が限定して掲げられている。

2-5-2. 地方独立行政法人の法的根拠及び制度上の留意点

(1) 法的根拠

地方独立行政法人法第 2 条において、（一般）地方独立行政法人と特定地方独立行政法人が、また、同法第 81 条から第 87 条においては、公営企業型地方独立行政法人が定義付けられており、地方独立行政法人は水道事業者と

なりうる（「資料3 関係法令一覧」参照）。

（2）制度上の留意点

公営企業では、現行制度でも発生主義の企業会計原則に基づき、独立採算制により事業運営していること等から、法人への移行に当たっては他の公的機関に比べて課題や問題点は少ないと考えられる。

地方独立行政法人の業務運営における自主性は、十分配慮されなければならない（地方独立行政法人法第3条第3項）とされており、地方公営企業と比べ、その経営の自由度を高めるための工夫がなされている。

具体的には、法人が中期計画に基づいて経営を行う際、地方自治法等現行の地方制度の枠組みから外れ、また、予算単年度主義も採らないため、予算執行、契約、財務運営等で機動性、弾力性が増す（年度計画も届出で足りる（地方独立行政法人法第27条第1項））。また、人事管理上も地方公営企業に比べ弾力的経営が可能となる（公営企業は一定の主要な職員についてはあらかじめ長の同意が必要である。）。

さらに、役員の報酬及び退職手当は、業績が考慮されるものとされ、長に届け出る支給基準は、「国及び地方公共団体の職員の給与、他の一般地方独立行政法人及び民間事業の役員の報酬・退職手当、当該独立行政法人の業務の実績等を考慮して定めることとされている（地方独立行政法人法第58条）。

また、法人への移行を検討する場合には、その効果をより一層高めるために、スケールメリットを図ることを目的として複数の地方公共団体による共同設立的な事業形態も視野に入れて検討することが望まれる。

なお、現行組織においては上下水道事業を一体的に実施している場合、これをそのまま法人に移行することはできない。

2-5-3. 地方独立行政法人の導入状況

地方公営企業の導入事例としては病院事業があるが、その他の公営企業での導入例は現在のところみられない。

近頃、話題となった動きとしては、大阪市水道局が「局長改革マニフェスト」のなかで地方独立行政法人化も視野に経営形態の見直しを表明している。

2-5-4. 地方独立行政法人導入時の効果と課題

(1) 地方独立行政法人を導入する効果

地方公共団体が直営で事業を実施する場合、行政の一機関であるため、地方自治法、地方公営企業法等の関係から、人事や予算面で一定の制約があり、それが効率性を損なう要因となっていた。

地方独立行政法人となった場合、地方公共団体の関与が限定的となり、法人の持つ裁量や権限が拡大し、独自の判断による機動的・弾力的な運用が可能になる。

また、設置者である地方公共団体は、業務運営の目標である「中期目標」を作成し、法人はこれに基づき「中期計画」を定めることが義務付けられることから、中期的視点に立った計画的な事業運営が促される。

さらに、第三者的な評価機関として「評価委員会」の設置が義務付けられ、中期目標、中期計画や評価結果の公表等、積極的な情報公開による説明責任を果たすことにより、事業運営における透明性がより一層高まることが期待できる。

(2) 想定される主な課題とその対応

これまで水道事業を担ってきた地方公共団体から、より民間的な経営主体である地方独立行政法人に事業を移行するに伴い、やはり効率性や採算面を重視する傾向が強まることが想定される。水道事業は非常に公共性の高い事業であり、地域生活に欠くことの出来ないインフラであることから、この採算性重視と公共的責任の兼ね合いをいかにして保持するかが課題と考えられる。

また、公営企業型地方独立行政法人は、その事業の性格上、大規模な施設等を利用して事業を行うので、当該施設の建設・改良等に多額の資金を要するため、外部からの資金調達が必要とされる。これには、設立団体からの長期借入金（転貸債：地方独立行政法人法第41条）という途があるが、この場合、設立団体との調整が必要とされる。

さらに、水道事業を法人化する場合、非公務員型とすることが前提とされるため、職員の処遇や身分取扱に関して法人の自立性や採算性が阻害されないように配慮し、地方独立行政法人設立のメリットを生かす方向で新たな労使関係を築く必要があると思われる。労使関係では、あわせて給水に支障をきたし住民生活に影響を与える等のサービス低下が生じないように対応する必要がある。

本調査結果から、導入を検討中の事業体（14団体）における問題点をみると、「労務上の問題」が36.4%と最も回答割合が高く、次いで「情報不足」（27.3%）、「サービスの低下」（18.2%）の順となっている（**図30参照**）。

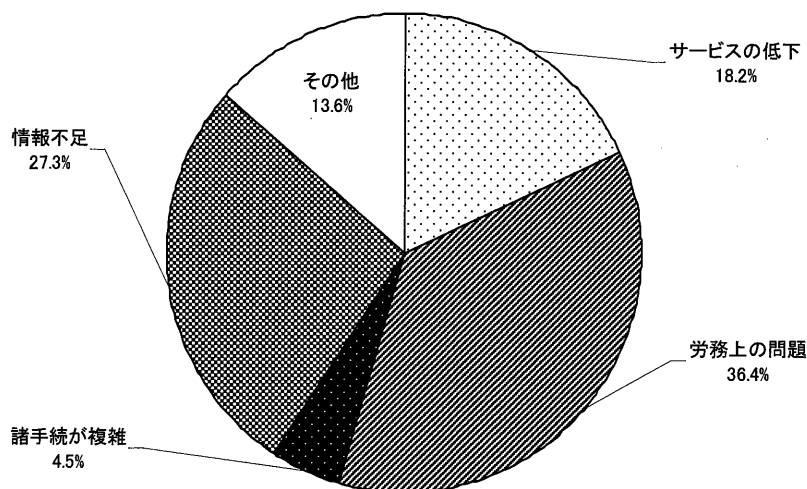


図30 導入検討中団体における問題点(本調査結果)
※簡易水道調査結果を含む

表19 地方独立行政法人導入における主な効果と課題

| 主な効果 | 主な課題 | 課題への対応例 |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ・事業運営上の機動性、弾力性の向上 →地方公共団体から独立した法人格とすることにより、人事管理等に自由度が増し、法人の裁量や権限で自律性のある事業運営が可能となる | <ul style="list-style-type: none"> ・経営の自立性・採算性の維持と公共的責任の均衡をとって、サービス水準を決めていく必要がある | <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 中期目標・中期計画の議決時等、業務運営の方針を決定する際のチェック機能の強化 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・財務面の弾力的な運営 →地方自治法の財務規程の適用がないことから、予算単年度主義や契約等について縛りが無い | <ul style="list-style-type: none"> ・資金調達方法の制約 →短期借入は中期計画で設定した限度額の範囲で可能 →起債、長期借入は原則不可とされる | <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 設立団体からの長期借入は可能(転貸債) →設立団体において起債し、法人は設立団体から長期借入することができる |
| <ul style="list-style-type: none"> ・目標管理による計画的な事業運営・業務管理 →中期目標、中期計画、年度計画に基づき、計画的な事業運営が意識付けされる仕組み ・評価委員会による法人の客観的な実績評価 →第三者機関による適時適切な業績・実績の評価を行い、必要に応じて勧告を行うことにより、業務改善へのインセンティブが期待できる ・業績主義を反映した人事管理 | <ul style="list-style-type: none"> ・職員の処遇等(特に非公務員型とした場合) →身分切替及び労働条件の変更等 →労働三権の保持に伴う、争議権への対応 | <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 職員の処遇や身分取扱に関して、法人の自立性、採算性を尊重しつつ、新たな労使関係を築き、住民生活に支障を与えないようサービス低下が生じないように対応する必要がある |

(注) 主な効果と課題及び課題への対応例については、事業体ごとの実情に応じて詳細な検討が必要である。

(3) 地方独立行政法人化をしない(見送った)理由

本調査結果から、地方独立行政法人化をしない(見送った)理由をみると「導入の必要性を感じない」が 39.2%と最も割合が高く、次いで「情報不足」(21.2%)、「コスト削減効果が見出せない」(15.6%)の順となっている。

これを規模別で傾向をみると、事業規模(都及び指定都市を除く)が大きいほど「労務上の問題」との回答割合が高く、事業規模が小さいほど「コスト削減効果が見出せない」との回答割合が高くなっている(表20参照)。

表20 地方独立行政法人をしない(見送った)理由

(単位:%)

| 事業種別 | コスト削減効果が見出せない | 導入の必要性を感じない | 労務上の問題 | 職員スキルの低下 | 諸手続が複雑 | 情報不足 | その他 | 合計 |
|----------------|---------------|-------------|--------|----------|--------|------|------|-------|
| 都および指定都市 | 6.3 | 56.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 6.3 | 31.3 | 100.0 |
| 30万人以上 | 8.1 | 40.3 | 14.5 | 6.5 | 3.2 | 16.1 | 11.3 | 100.0 |
| 15万人以上30万人未満 | 13.5 | 40.4 | 9.0 | 5.6 | 2.2 | 19.1 | 10.1 | 100.0 |
| 10万人以上15万人未満 | 10.4 | 36.8 | 13.2 | 1.9 | 4.7 | 23.6 | 9.4 | 100.0 |
| 5万人以上10万人未満 | 11.0 | 38.2 | 8.7 | 6.7 | 4.7 | 24.4 | 6.3 | 100.0 |
| 3万人以上5万人未満 | 18.3 | 37.5 | 8.7 | 3.8 | 4.8 | 22.1 | 4.8 | 100.0 |
| 1.5万人以上3万人未満 | 15.8 | 38.1 | 7.7 | 5.0 | 3.1 | 23.5 | 6.9 | 100.0 |
| 0.8万人以上1.5万人未満 | 20.0 | 37.8 | 7.2 | 4.4 | 2.2 | 20.0 | 8.3 | 100.0 |
| 0.8万人未満 | 20.2 | 41.3 | 4.6 | 3.7 | 1.8 | 22.0 | 6.4 | 100.0 |
| 簡易水道事業 | 24.0 | 39.3 | 10.7 | 2.7 | 4.0 | 14.7 | 4.7 | 100.0 |
| 用水供給事業 | 6.9 | 50.0 | 9.7 | 4.2 | 2.8 | 20.8 | 5.6 | 100.0 |
| 全事業合計 | 15.6 | 39.2 | 8.8 | 4.5 | 3.5 | 21.2 | 7.2 | 100.0 |

※端数調整のため、内訳の計と合計値は一致しない場合がある

※上水道及び用水供給事業は本会正会員調査結果より、簡易水道事業は簡易水道調査結果より作成