

**地方独立行政法人制度の改革に関する
研究会報告書**

平成27年12月

地方独立行政法人制度の改革に関する研究会

地方独立行政法人制度の改革に関する研究会名簿

(敬称略、50音順)

(構 成 員)

- 座 長 辻 琢也 (一橋大学副学長)
(一橋大学大学院法学研究科教授)
- 座長代理 斎藤 誠 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)
- 大橋 真由美 (成城大学法学部法律学科教授)
- 奥谷 恭子 (有限責任監査法人トーマツパートナー 公認会計士)
- 北島 周作 (東北大学大学院法学研究科准教授)
- 木村 泰則 (山口県環境生活部県民生活課長)
- 西村 美香 (成蹊大学法学部政治学科教授)
- 星野 邦彦 (東京都板橋区区民文化部戸籍住民課長)
- 山崎 茂樹 (地方独立行政法人神戸市民病院機構法人本部経営企画室財務グループ マネジャー)
- 山下 浩二 (愛知県高浜市市民総合窓口センター市民生活グループリーダー)

(役職名は平成27年12月現在)

(幹 事)

総務省自治行政局長	淵 上 俊 則 (第5回～第8回)
	佐々木 敦 朗 (第1回～第4回)
総務省大臣官房審議官 (地方行政・個人番号制度、地方公務員制度、選挙担当)	
	宮 地 毅 (第5回～第8回)
	時 澤 忠 (第1回～第4回)
総務省自治行政局行政課長	境 勉 (第5回～第8回)
	宮 地 毅 (第1回～第4回)
総務省自治行政局住民制度課長	篠 原 俊 博
総務省自治行政局外国人住民基本台帳室長	上 仮 屋 尚
総務省自治行政局市町村課長	海老原 諭 (第5回～第8回)
	小 宮 大 一 郎 (第1回～第4回)
総務省自治行政局行政経営支援室長	福 田 毅
総務省自治行政局公務員部公務員課長	谷 史 郎 (第5回～第8回)
	加 松 正 利 (第1回～第4回)
総務省自治財政局公営企業課長	菅 原 泰 治 (第5回～第8回)
	大 村 慎 一 (第1回～第4回)
総務省自治財政局準公営企業室長	長谷川 淳 二 (第5回～第8回)
	大 沢 博 (第1回～第4回)
総務省自治財政局財務調査課長	澤 田 史 朗 (第5回～第8回)
	原 邦 彰 (第1回～第4回)

(事 務 局)

総務省自治行政局行政経営支援室課長補佐	村 上 仰 志 (第3回～第8回)
	小 牧 兼 太 郎 (第1回～第4回)
	野 路 允 (第4回～第8回)
	西 畠 万 季 人 (第1回～第3回)
総務省自治財政局公営企業課理事官	藤 原 俊 之
総務省自治財政局財務調査課課長補佐	仁井谷 興 史

「地方独立行政法人制度の改革に関する研究会」

開催実績

	開催日	討議テーマ・報告者等
第1回	平成27年 4月30日	<ul style="list-style-type: none"> 研究会開催要綱、研究会において議論する論点及び今後のスケジュール【事務局】 地方独立行政法人制度の概要及び国の独立行政法人制度改正の概要【事務局】
第2回	5月28日	<ul style="list-style-type: none"> 公立大学法人における評価の概要と運用状況【事務局、木村委員】 国の独立行政法人制度改正を踏まえた対応【事務局】
第3回	6月25日	<ul style="list-style-type: none"> 国の独立行政法人制度改正を踏まえた対応【奥谷委員、事務局】 公立大学法人に関する地方自治体からの要望【大阪市立大学、事務局】
第4回	7月30日	<ul style="list-style-type: none"> 公立大学法人に関する地方自治体からの要望【事務局】 公営企業型地方独立行政法人に係る要望事項【事務局】 人口減少問題に的確に対応する地方独立行政法人のあり方【星野委員、山下委員】
第5回	8月24日	<ul style="list-style-type: none"> 人口減少問題に的確に対応する地方独立行政法人のあり方【事務局】
第6回	9月16日	<ul style="list-style-type: none"> 人口減少問題に的確に対応する地方独立行政法人のあり方【事務局】
第7回	10月16日	<ul style="list-style-type: none"> 地方独立行政法人制度の改革に関する研究会報告書（素案）について
第8回	11月20日	<ul style="list-style-type: none"> 地方独立行政法人制度の改革に関する研究会報告書（案）について

地方独立行政法人制度改革に関する研究会報告書

目次

I	地方独立行政法人を取り巻く状況	1
II	地方独立行政法人制度の見直しの必要性	3
1	国の独立行政法人制度改革を踏まえた対応	3
2	地方公共団体からの要望への対応	5
3	人口減少問題に的確に対応する地方独立行政法人のあり方	7
III	地方独立行政法人制度の見直しのあり方について	9
1	国の独立行政法人制度改革を踏まえた対応	9
(1)	独立行政法人通則法改正の概要	9
①	業務の特性を踏まえた法人の分類	9
②	P D C Aサイクルが機能する目標・評価の仕組みの構築	9
③	法人の内外から業務運営を改善する仕組みの導入	10
(2)	業務の特性を踏まえた法人の分類に関わる検討事項	12
①	国立研究開発法人	13
②	行政執行法人	14
(3)	P D C Aサイクルが機能する目標・評価の仕組みに関わる検討事項	17
①	設立団体の長と評価委員会が果たす役割のあり方の見直し	17
②	目標・評価の統一的な指針	19
③	目標の具体化、業績評価の実施時期等の見直し	20
(4)	法人の内外から業務運営を改善する仕組みの導入に関わる検討事項	22
(4-1)	法人の内部からの業務運営改善に関わる検討事項	22
①	内部統制体制の明確化	22
②	監事・会計監査人の権限・役割等の明確化	22
③	役員の任期	23
④	役員の職務忠実義務・損害賠償責任の明確化	24
⑤	一般地方独立行政法人の役職員の再就職等規制	25
⑥	役職員の報酬・給与等の基準	26
(4-2)	法人の外部からの業務運営改善に関わる検討事項	28
①	役員の公募・推薦等	28
②	著しく不適切な法人運営等についての是正措置	28

2 地方公共団体からの要望への対応	30
（1）公立大学法人に係る要望.....	30
①公立大学法人による出資.....	30
②公立大学法人が行う長期借入.....	34
③公立大学法人の余裕金の運用.....	39
④公立大学法人による附属学校の設置.....	41
（2）公営企業型地方独立行政法人に係る要望.....	43
①公営企業型地方独立行政法人による出資.....	43
②公営企業型地方独立行政法人が行う長期借入.....	45
③公営企業型地方独立行政法人の余裕金の運用.....	47
3 人口減少問題に的確に対応する地方独立行政法人のあり方	48
（1）地方独立行政法人の適格性.....	48
（2）対象業務の範囲.....	50
①公権力の行使に係る事務の取扱い・権限の付与.....	50
②法定受託事務の取扱い.....	53
③検討対象とする専門定型的業務の範囲.....	55
（3）法人類型（一般型、特定型）の考え方.....	56
（4）市町村連携の方法.....	57
①共同設立による方法.....	57
②事務の共同処理を活用した方法.....	59
③他の市町村が設立した地方独立行政法人に管理・執行させる方法..	60
（5）その他運用のイメージ等.....	61

I 地方独立行政法人を取り巻く状況

地方独立行政法人法（平成 15 年法律第 118 号）が平成 16 年 4 月に施行されてから、10 年以上が経過する。地方独立行政法人制度は、国において中央省庁等改革の一環として公共の事務・事業の効率性・透明性の向上等を目的に独立行政法人制度が創設されたことを踏まえ、地方公共団体においても、地方公共団体の一定の事務・事業について地方公共団体の自主的な判断に基づき地方公共団体とは別の法人格を有する団体を設立して担わせる途を開くため、国の独立行政法人制度に倣って創設したものである。〈資料 1〉

以来、地方公共団体は本制度を活用し、公立大学、公立病院、試験研究機関、社会福祉施設の各分野において地方独立行政法人を設立してきた。〈資料 2〉地方公共団体によって設立された地方独立行政法人は毎年増加し、平成 27 年 4 月 1 日現在で、公立大学 66 法人、公立病院 45 法人、試験研究機関 10 法人、社会福祉施設 1 法人の計 122 法人の地方独立行政法人が設立されている。〈資料 3〉

この間、地方独立行政法人を含め、地方を取り巻く環境は大きく変化した。市町村合併の急速な進展、三位一体の改革、国から地方及び広域自治体から基礎自治体への事務・権限移譲、義務付け・枠付けの見直しなど、地方分権の流れが加速化する一方で、国・地方を通じた厳しい財政状況下で地方公共団体における人的、財政的な経営資源の制約が強まる中、人口減少、少子高齢化等を背景とした行政需要は確実に増加しつつある。こうした中でも質の高い公共サービスを引き続き効率的・効果的に提供するためには、行政自らが担うべき役割に経営資源を集中することが肝要であり、外部資源を有効に活用することがますます重要になってきている。地方公共団体が自ら設立することができる地方独立行政法人は、地方公共団体にとって重要な外部資源の一つであり、人口減少問題に的確に対応するためにそのあり方を検討すべき時期に来ていると言える。

また、国の独立行政法人制度は、昨年 6 月に独立行政法人通則法（平成 11 年法律第 103 号）の一部改正法が成立し、主務大臣から与えられた明確なミッションの下で自主性・自律性を促し政策実施機能を最大限発揮させる観点から、法人の業務特性に応じたマネジメントの仕組みの導入、目標・評価の P D C A サイクルや法人のガバナンスの強化などを主な内容とする同制度始まって以来の大幅な見直しが行われた。

さらに、地方公共団体からは、現行の地方独立行政法人制度に対する制度改善の要望が累次の地方分権改革の提案募集等において提案され、制度の見直しが求められている（一部の要望については、地域の自主性及び自立性を高める

ための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成 25 年法律第 44 号）による現行法の改正により対応した。）。〈資料 4〉

こうした現状を踏まえ、本研究会では、地方独立行政法人制度について、（1）国の独立行政法人制度改正を踏まえた対応、（2）地方公共団体からの要望への対応、（3）人口減少問題に的確に対応する地方独立行政法人のあり方の 3 つの観点から、その見直しを検討することとした。

Ⅱ 地方独立行政法人制度の見直しの必要性

1 国の独立行政法人制度改革を踏まえた対応

(国の独立行政法人制度の見直しの経緯)

国の独立行政法人制度については、主務大臣から指示される明確な目標の下、独立行政法人が、自主性及び自律性を発揮した業務運営と適切な組織規律により、その期待される政策実施機能を最大限に発揮することが求められている。

それとともに、肥大化防止・スリム化を図るため、全法人を一律に規定していた制度を見直し、法人の分類や目標・評価のあり方等にも踏み込んだ抜本的な改革を行うことが急務とされてきた。

これらの観点から、昨年6月に同制度始まって以来の大幅な見直しが行われた。具体的には、独立行政法人の事務及び事業の特性に応じた法人の分類を設け、各分類に則した目標管理の仕組みを導入するとともに、監事の機能強化と主務大臣による事後的な是正措置を導入することなどにより、業務運営の改善を図る仕組みを設ける等の所要の措置が講じられた。

(国の独立行政法人制度の見直しの内容)

独立行政法人は、公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国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又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効果的かつ効率的に行わせるため、独立行政法人通則法及び個別法の定めるところにより設立される法人である。

その定義を踏まえ、「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」(平成25年12月24日閣議決定)に基づき、独立行政法人が、制度導入の本来の趣旨に則り、国民に対する説明責任を果たしつつ、政策実施機能を最大限発揮できるよう、法人運営の基本となる共通制度について見直しが行われた。

独立行政法人通則法の見直しとして、①業務の特性を踏まえた法人の分類(第2条)、②PDCAサイクルが機能する目標・評価の仕組みの構築(第28条の2、第29条、第32条、第35条等)、③法人の内外から業務運営を改善する仕組みの導入(第19条、第25条の2、第32条、第50条の4等)の3点に基づいた見直しが行われた。

①については、全法人を一律に規定している現行制度を見直し、業務の特性に対応して法人のマネジメントを行うため、3つの分類(中期目標管理法人、国立研究開発法人、行政執行法人)を設けた。

②については、主務大臣の下での政策のP D C Aサイクルを強化し、目標・評価の一貫性・実効性を向上させた。具体的には、政策責任者である主務大臣が、目標を具体的に設定（総務大臣が指針を策定）した上で、毎年度、業績評価を実施し、第三者機関は、主務大臣による業績評価結果等を点検し、目標期間終了時における業務及び組織全般にわたる見直しをすることとした。

③については、法人の内外から業務運営を改善し得るよう、法人内部のガバナンスを強化するほか、主務大臣による是正措置を整備した。具体的には、監事の機能強化（監事の調査権限を明記等）、役員の損害賠償責任、役職員の再就職あっせん規制等の導入が行われた。また、主務大臣に法人への是正・改善命令権が付与された。

これに伴い、国における独立行政法人化の実施状況を踏まえて導入された地方独立行政法人制度についても、同様の観点から、その見直しを検討することが必要と考えられる。＜資料5＞

2 地方公共団体からの要望への対応

(地方公共団体からの要望)

地方独立行政法人法が平成 16 年 4 月に施行されてから 10 年以上が経過する中で、累次の構造改革特区の提案募集や地方分権改革の提案募集等において、地方公共団体等からは地方独立行政法人制度に対する制度改善の要望として、手続の簡素化や対象業務の見直し、また公立大学法人の業務範囲の拡大等が提案され、制度の見直しが求められてきた。

これらの要望のうち、手続の簡素化（地方独立行政法人の特定型から一般型への移行、合併等）や対象業務の見直し（設置・管理できる施設に博物館、美術館等を追加）等については、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成 25 年法律第 44 号）による現行法の改正等により対応がなされた。

(公立大学法人の業務範囲の拡大)

公立大学（短期大学含む）では、地方独立行政法人法が施行された平成 16 年 4 月以降、順次、法人化が進められ、現在では、103 大学中 79 大学（66 法人）が法人形態で運営されている。＜資料 6＞

各公立大学法人は、これまで、経営の柔軟性・効率性の向上等の法人化のメリットを活かし、良質な教育・研究環境の整備、高度な知識と技能を有する人材の育成及び健全な法人経営等に努めてきている。その一方で、公立大学法人については、同じ高等教育機関である国立大学法人と比べて、制度上、認められている業務範囲が狭くなっている事項が見受けられる。

少子化に伴う学生の獲得競争が厳しくなる中、公立大学法人が、国立大学法人と同じ制度的条件の上に立って、教育・研究環境の充実化や経営基盤の強化に取り組むことができるようにすることは喫緊の課題である。また、国を挙げて地方創生の取組を進めようとしている今日においては、地域における教育・研究の拠点である公立大学の活動の自由度を高め、これまでも増して、人材育成や産業創出に役割を果たしていくことも期待されている。

こうしたことを背景として、かねて公立大学法人を設置する地方公共団体又は公立大学法人自身から寄せられていた制度改正要望（公立大学法人による出資、長期借入、余裕金の運用、附属学校の設置の 4 項目）について、本研究会において対応の是非を検討することとしたものである。

(公営企業型地方独立行政法人の業務範囲の拡大)

公営企業型地方独立行政法人（以下「公営企業型地独法」）は、法施行以降、現在までに 45 法人が設立されている。公立大学法人における地方公共団体からの制度改正要望の検討に際し、公立大学法人以外の法人類型においても共通する項目（出資、長期借入、余裕金の運用）があることから、これらの項目について地方公共団体からのニーズを調査したところ、公営企業型地独法においては、一定のニーズがあったことから、これらの項目について、地方公共団体からのニーズ調査等も踏まえ、対応の是非を検討することとしたものである。＜資料 7＞

3 人口減少問題に的確に対応する地方独立行政法人のあり方

(地方公共団体における外部資源の活用)

人口減少社会においては、地方公共団体における人的資源や財源等のリソースが制約を受ける中で、外部資源の活用が重要な視点となってくる。外部資源の活用の中でも、とりわけ民間委託については、「民間にできることは民間に」といった発想のもと、累次の地方行革の中で既に推進されてきた。定型的な業務を中心に、本庁舎清掃、夜間警備、案内受付、電話交換、一般ごみ収集、水道メーター検針等といった分野では8割以上の市町村で導入が進んでいる。〈資料8〉

さらに、最近では、法令に基づく申請の受付等のいわゆる窓口業務についても、一部の市町村で民間委託が進められている。平成20年1月に「市町村の出張所・連絡所等における窓口業務に関する官民競争入札又は民間競争入札等により民間事業者に委託することが可能な業務の範囲等について（平成20年1月17日付け内閣府公共サービス改革推進室通知、以下『平成20年内閣府通知』という。）」において、住民基本台帳関係、戸籍関係等の窓口業務（24業務）に関し、民間事業者に取り扱わせることができる業務の範囲が示された。同通知においては、民間事業者に取り扱わせることが可能な業務として、24窓口業務ごとに受付、入力、引渡し等といった事実上の行為又は補助的業務に該当する業務内容が整理されたが〈資料9〉、平成26年10月時点では、24窓口業務のいずれかを民間委託している市区町村数は208市区町村となっている。〈資料10〉なお、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成18年法律第51号）に基づく民間委託を実施している団体数は、うち6市町村にとどまっている。

(民間委託等における課題)

足立区では全国の市区町村に先駆けて窓口業務の民間委託を行ってきたが、「戸籍事務現地調査結果（平成26年3月17日付け東京法務局長から足立区長宛て）」において、「区職員の審査前に民間事業者が受理決定の入力行為を行うこと」や「民間事業者が、窓口において書類の不備等を理由として届書を受領しない行為をすること」について見直しの指摘がなされたり、「是正指導書（平成26年7月15日付け東京労働局長から足立区長宛て）」において、「足立区と富士ゼロックスの間で行うエスカレーションについて、責任者間で行う調整行為と評価することはできず、事実上の指揮命令となっている」といったいわゆる偽装請負の指摘がなされるなど窓口業務における民間委託の課題も明らかになってきた。〈資料11〉

総務省が市区町村に対して実施したアンケート調査（平成 26 年 10 月時点）によると、窓口業務における民間委託の阻害要因としては、「個人情報の取扱いに課題があるため」、「サービスの質の低下の恐れがあるため」、「制度上市区町村職員が行うこととされている事務であるため（もしくは、市区町村職員が行うこととされている事務との切り分けが困難であるため）」、「業務請負に出したいが、労働者派遣法（いわゆる偽装請負等）との関係で躊躇する部分があるため」といった要因が上位を占めた。また、町村では、「窓口業務の件数が少なく、委託することの効率化が見込めないため」、「個人情報の取扱いに課題があるため」が要因として最も多く、町村部特有の課題も浮き彫りになった。＜資料 12＞

当該アンケート結果からも、窓口業務に係る一連の事務フローの中に審査や交付決定等の公権力の行使が含まれる場合には業務の包括的な民間委託等の効果的な委託が難しいことや、労働者派遣法（いわゆる偽装請負等）との関係で躊躇していることが伺える。また、町村部等の小規模自治体では、事務量が少なく単独での委託先の確保が困難であることに加えて、人口減少社会においては、自ら単独で人材を確保していくこと自体も課題となってきた状況を認識しておく必要がある。

（地方独立行政法人の活用の可能性）

窓口業務のように一連の事務フローの中に公権力の行使が含まれる業務について、その一部を民間委託した場合、様々な課題が生じうる現状を踏まえれば、民間委託のほかに、公権力の行使にわたるものも含む包括的な業務について外部資源を活用して処理できるようにすることは有効であり、事務のノウハウの蓄積、職員の専門性の確保等を考慮すると、これらの業務を包括的に地方独立行政法人に行わせることを制度上可能とすることは、地方公共団体が外部資源の活用を検討する上で効果的な選択肢の一つを提供するものと考えられる。

その際には、当該業務の性質や範囲、ガバナンスや市町村の関与のあり方等を総合的に検討し、適切な執行が行われるような仕組みとなるよう現行の地方独立行政法人制度を見直していかなければならない。また、規模が小さい市町村では事務量が少ないことから、単独での委託先の確保が困難な状況であることを踏まえると、地方公共団体が連携し、共同で地方独立行政法人にこれらの業務を行わせることができるようにする方策についても併せて考えていく必要がある。

Ⅲ 地方独立行政法人制度の見直しのあり方について

1 国の独立行政法人制度改革を踏まえた対応

(1) 独立行政法人通則法改正の概要

独立行政法人通則法の改正を踏まえて、地方独立行政法人制度においても改正の要否を検討するべきものとして、先述のとおり、国の制度改革の主な論点である①業務の特性を踏まえた法人の分類、②PDCAサイクルが機能する目標・評価の仕組みの構築、③法人の内外から業務運営を改善する仕組みの導入、の3つの観点から対応を考えることとした。この3点についての改正概要は、下記のとおりである。〈資料13〉

① 業務の特性を踏まえた法人の分類

全法人を一律に規定している現行制度を見直し、業務の特性に対応した3つの分類（※）を設けた。

※独立行政法人の3つの法人分類

○国立研究開発法人〔非公務員型〕

研究開発に係る業務を主要な業務として、中長期的（5～7年）な目標・計画に基づき行うことにより、我が国の科学技術の水準の向上を通じた国民経済の発展その他の公益に資するため研究開発の最大限の成果を確保することを目的とする法人。

○行政執行法人〔公務員型〕

国の行政事務と密接に関連した国の相当な関与の下に、確実に執行することが求められる事務・事業を、単年度ごとの目標・計画に基づき行うことにより、正確・確実に執行することを目的とする法人。

○中期目標管理法人〔非公務員型〕

上記の2分類以外の全法人が該当。公共上の事務・事業を中期的（3～5年）な目標・計画に基づき行う法人。

② PDCAサイクルが機能する目標・評価の仕組みの構築

主務大臣の下での政策のPDCAサイクルを強化し、目標・評価の一貫性・実効性を向上させるため、「評価体制の見直し」「目標設定、評価のあり方」の

観点から仕組みの構築を行った。

「評価体制の見直し」の観点から、法人に目標を指示する主務大臣が評価に関与しない仕組みを改めて、主務大臣が、毎年度、業績評価を実施するとし、主務大臣は、業績評価の結果に基づき、必要な業務改善命令を行うとした。

次に、「目標設定、評価のあり方」の観点から、各省評価委員会が個別に評価基準を作成し、主務大臣が評価に関与しない仕組みを改めて、下記のような改正を行った。

- 総務大臣は、目標・評価に関する指針を策定する。
 - ・ 研究開発業務の目標・評価については、総合科学技術・イノベーション会議が指針案を作成し、総務大臣の指針に、その内容を適切に反映させる。
 - ・ 国立研究開発法人の目標・評価等に関しては、主務大臣は、研究開発に関する審議会（外国人の委員任命も可能）の意見を聴取する。
- 主務大臣は、目標を具体的に設定する。
 - ・ 国立研究開発法人の中長期目標・計画には、「研究開発の成果の最大化」に関する事項を記載する。
- 法人は、評価結果を業務運営の改善に反映させる。
- 中期目標に係る業績評価の時期を1年前倒して、中期目標期間の最終年度に行う。

また、「第三者機関のチェック」の観点から、各省評価委員会で一次評価を行い、総務省に設置された政策評価・独立行政法人評価委員会（以下「政独委」）で二次評価を行っていた仕組みを改めて、総務省に独立行政法人評価制度委員会（以下「新委員会」）を設置し、主務大臣の目標案、目標期間の評価結果、目標期間終了時の見直し内容のチェック・意見具申を行うとした。また、目標期間終了時の見直しに際し、法人の主要な事務・事業の改廃について、主務大臣に勧告することができる等とした。

③ 法人の内外から業務運営を改善する仕組みの導入

法人の内外から業務運営を改善し得るよう、「監事の機能強化等による法人内部のガバナンスの強化」や、「主務大臣による適材適所の人材登用」、「主務大臣による是正措置の整備」を行った。

「監事の機能強化等による法人内部のガバナンスの強化」の観点から、下記のような改正を行った。

- ・ 監事及び会計監査人の調査権限を明確化するとともに、役員の不正行為等の主務大臣等への報告や監査報告の作成を義務付ける。
- ・ 法人の長及び監事の任期を中期（中長期）目標期間に対応させる。
- ・ 法人役員の職務忠実義務及び任務懈怠に対する損害賠償責任を明記する。
- ・ 業務方法書に法令遵守等内部統制の体制を記載する。
- ・ 非公務員型の法人にも役職員の再就職規制を導入する。
- ・ 法人の役職員の報酬・給与等の基準は、国家公務員、民間企業、法人の業務実績、職務の特性及び雇用形態その他の事情を参酌又は考慮する。

次に「主務大臣による適材適所の人材登用」の観点から、主務大臣は、法人の長及び監事を任命しようとするときは、必要に応じ、公募、候補者の推薦の求めその他の適任者を任命するために必要な措置を講ずるよう努めなければならないとした。

また「主務大臣による是正措置の整備」の観点から、主務大臣は、法人の違法行為、著しく不適正な業務運営等に対し、是正又は業務改善の措置を命ずることができるとした。

(2) 業務の特性を踏まえた法人の分類に関わる検討事項

(国の改正の趣旨)

国の独立行政法人制度は、これまで全法人一律の規律を適用していた。それは、以前の特殊法人制度において、共通的な運営原則、制度的枠組みが欠如していたことが原因で、事業運営の非効率性、硬直性、経営内容の不透明性などの問題が生じたためである。

他方、多種多様な独立行政法人に、一律の規律を適用することによって、法人のガバナンスが最適なものとならず、政策の実施機能が十分に発現されない状態も生じてきた。

そのため、法人の政策実施機能の強化を図り、適切なガバナンスを構築していくため、法人の事務・事業の特性に応じ、「業務に係る成果の最大化や質の向上に必要な目標管理の仕組みのあり方」、「業務運営における法人の裁量と国の関与の程度」、「業務の停滞が国民生活や社会経済に与える影響の度合い」のような観点から、全法人を一律に規定している現行制度を見直し、業務の特性に対応した3つの分類を設けることとなった。〈資料15〉

(地方と国の相違点・見直しの方針)

国の独立行政法人制度においては、改正前、業務等の詳細を規定した個別法と、全法人対象の通則法しか存在しなかったため、全法人一律のマネジメントを行うことしかできなかった。そのため、今次改正では、一定の共通する特性を持つ分類ごとに、特性に応じたマネジメントの仕組みを確立するため、通則法において法人分類の規定を設けることとなったという経緯がある。

一方、地方独立行政法人制度については、地方公共団体が行ってきた公共性の高い事務・事業を行う別の法人格を設置する制度であることに鑑み、具体的な事務・事業を、地方独立行政法人法に限定列挙し、独立行政法人における通則法と個別法の両方の役割を担う法的枠組みを採用している。その中で、地方独立行政法人制度は、法人の業務特性に応じたマネジメントのための規定を必要に応じて既に設けているため、国の独立行政法人通則法のように、法人分類の規定を改めて設ける必要はないものと考えられる。

(特例の必要性)

前述のとおり、地方独立行政法人制度においては、改めて法人分類を行わないこととした場合であっても、業務の特性に応じて国の独立行政法人に新たに適用される特例について、地方独立行政法人に適用する必要があるかどうか検討する必要がある。

まず、国の国立研究開発法人に類似したものとして、試験研究を行う地方独立行政法人が考えられるが、国に準じて研究開発に資する特例を設ける必要があるか検討を要する。

次に、国の行政執行法人については、現在の地方独立行政法人制度において、類似の業務特性を持つ法人は存在しないことから、国の行政執行法人のマネジメントを参考とした特例規定を設ける必要はないかどうか、また、国の改正においては、特定独立行政法人の要件に関する規定は廃止され、行政執行法人の役職員に限り、国家公務員身分を付与されることとされたことから、地方独立行政法人のうち、公務員型である特定地方独立行政法人の要件を見直す必要があるかどうか検討する必要がある。

上記の2分類以外の中期目標管理法人に関しては、個々の法人の業務特性に応じて特例が適用されるものでないことから、法人の業務特性に応じた特例について検討する必要はないものと考えられる。(ただし、国立大学法人については、これらの3類型の法人とは別類型として国立大学法人法において個別に通則法が準用されていること等から、公立大学法人については後述するとおり、中期目標期間や評価委員会制度等において個別の検討を要する。)

以上より、国の改正を踏まえ、①試験研究業務を行う地方独立行政法人については、中長期目標期間の設定等、国の国立研究開発法人のマネジメントを参考とした特例規定を設ける必要があるか。また、②公務員型の特定地方独立行政法人について、単年度の目標期間や設立団体の関与等、国の行政執行法人のマネジメントを参考とした特例規定を設ける必要があるか、さらに特定地方独立行政法人の要件を見直す必要があるかどうか検討した。〈資料14〉

① 国立研究開発法人

(国の改正の趣旨)

研究開発事業を行う独立行政法人は、下記のような特徴を有するため、特別なマネジメントを行う必要があるとされ、今回改正が行われた。〈資料16〉

- ・ 国における社会及び公共のための政策の実施機関として国の科学技術基本計画などに基づき研究開発を担い、自主性・自立性を発揮し、公益に資する研究開発の成果の最大化を図ることが要求される。
- ・ 試験、研究又は開発の業務は、長期性、不確実性、予見不可能性、専門性が特に高い。
- ・ 中期的な展望にとどまらず長期的な展望を加えた、中長期的な視点での目標・計画に基づく業務運営が要求される。
- ・ 研究開発の国際情勢に的確に対応できる高度な専門性が要求される。

(地方と国の相違点)

他方、地方独立行政法人において試験研究機関型は 10 法人（平成 27 年 4 月 1 日時点）あるが、これらの法人は、試験機器や試験施設の貸与等を通じた地元中小企業の技術支援や産業人材育成を主要業務として行っており、研究開発に業務の重点を置いている国立研究開発法人とは役割が異なっている。

また、各設立団体に意見を聴取したところ、地方独立行政法人の試験研究機関は、研究だけでなく、地元の中企業の技術・製品開発支援も主要な業務としており、製品市場の短期的な動向に応じて研究開発の方向性を臨機応変に変える必要があるため、長期の目標期間を設定するニーズが無いといった意見や、基礎研究に重きを置く国の独立行政法人などと業務の役割分担をしている等の意見があり、国立研究開発法人と同様のマネジメントの特例を設ける必要性は実態として生じていないという状況であった。

(見直しの方針)

よって、試験研究機関型の地方独立行政法人は、研究開発業務も行っているが、基礎研究に重点を置く国立研究開発法人と異なり、各地域の中企業等の技術・製品開発支援等に重点を置いているため、短期の市場動向の変化に柔軟に対応する必要があることから、長期目標に基づいた法人運営にはそぐわない。

また、試験研究機関型の地方独立行政法人は、高度な基礎研究を行う国の研究開発法人と、情報交換や共同開発等の連携を行っており、長期の目標期間を設けて対応すべき研究開発を自ら行う必要はなく、「国立研究開発法人」のマネジメントを参考とした特例規定は必要ないと考える。

② 行政執行法人

(国の改正の趣旨)

行政執行法人は、いずれも法律の規定に基づき、国の行政事務と密接に関連して業務を実施するものである。これらの法人が行う業務は、その業務の完了のみで特段の価値を有するものではなく、国の行政事務と相まって行われることによって、法人業務の最終的な成果が発現されるという特性がある。

国の行政事務と密接に関連した事務・事業を、国の相当な関与の下に正確・確実に執行することを目的とする行政執行法人は、政府から独立した法人格を有する法人として自主性・自律性を発揮した業務運営を行うが、その裁量性は中期目標管理法人や国立研究開発法人と比べて小さく、単年度の目標管理、国

家公務員身分の付与を前提とした人事管理等、特別のマネジメントを行うことが必要とされた。

また、改正前は、次のいずれかに該当するとして個別法で定める独立行政法人を「特定独立行政法人」とし、その役職員に対しては国家公務員身分を付与することとされていた（改正前の独立行政法人通則法第2条第2項）。

- ① 独立行政法人の業務の停滞が国民生活又は社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすと考えられるもの
- ② その他当該独立行政法人の目的、業務の性質等を総合的に勘案して、その役員及び職員に国家公務員の身分を与えることが必要と認められるもの

改正後は、特定独立行政法人の要件に関する規定は廃止し、新たに設けた法人分類のうち、「行政執行法人」の役職員に限り、国家公務員身分を付与することとした。この行政執行法人が行う事務・事業は、国の行政事務と一体的な進行管理により確実・正確な執行が求められるため、その業務の停滞は、国民生活又は社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすこと、業務運営における公正性、中立性、適法性を確保する必要があることから、争議行為の禁止など国家公務員と同様の厳しいサービスを適用するため、その役職員を国家公務員とすることとした。その際、前述②の要件については行政執行法人の定義や国の責任と判断の下に国と密接な連携の下に業務を実施するとの特性からみて、行政執行法人に国家公務員の身分を付与する要件としては適当でないと考えられることから、要件として規定しないこととされた。〈資料17〉

（地方と国の相違点）

現行の地方独立行政法人制度においては、国の行政執行法人のように、行政事務と密接に関連して業務を実施しこれらの法人が行う業務がその業務の完了のみで特段の価値を有するものではなく行政事務と相まって行われることによって法人業務の最終的な成果が発現されるという特性を有する法人は存在しない。したがって、国の行政執行法人のように、単年度の目標管理等の特別のマネジメントの特例を適用すべき法人は現時点では存在しない。

また、地方独立行政法人法においては、次のいずれかに該当する法人を特定地方独立行政法人とし、役職員に地方公務員身分を付与している。

- ③ 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と考えられるもの
- ④ 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こと

国の特定独立行政法人の要件である前述①と同様の要件として③の要件が定められる一方、前述②と同様の要件は定められず、別に④の要件が定められた。これは、地方公共団体における地方公務員の身分は法律上の要件に基づいて付与されるものであることから、地方独立行政法人職員に公務員身分を付与する場合も、各設立団体の自由裁量とするのではなく、特定型の要件となる業務の性質を明らかにする定義規定を設けることとし、事務又は事業の性質上、全体の奉仕者として、民間勤労者とは異なる服務規律を法律上課せられている地方公務員が実施することにより中立性及び公平性を特に確保する必要があるような場合に限定する観点から、④の要件が定められたものである。

(見直しの方針)

現行の地方独立行政法人制度において、国の行政執行法人と同様の業務特性を有する法人は存在しないことから、行政執行法人の規定を参考としたマネジメントの特例規定を設けないこととする。今後、地方独立行政法人制度において、国の行政執行法人類似の業務が追加された場合は、行政執行法人の規定を参考としたマネジメントの特例規定を追加するかどうか検討する。

また、現行の特定地方独立行政法人の要件は、国の行政執行法人の役職員に国家公務員身分を付与する理由（業務の停滞は国民生活又は社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすこと、業務運営における公正性、中立性、適法性を確保する必要があること）と同趣旨なものであることから、国の改正に応じて特定地方独立行政法人の要件を見直す必要はないものと考えられる。

(3) PDCAサイクルが機能する目標・評価の仕組みに関わる検討事項

国の改正を踏まえ、①地方独立行政法人の目標設定・業績評価を行う過程において、設立団体の長と評価委員会が果たす役割のあり方を見直す必要があるか。また、②各地方独立行政法人の目標設定および業績評価について、国が、設立団体の枠を超えて適用される目標・評価の統一的な指針を策定する必要があるか。③設立団体の長と評価委員会の役割分担の下で、PDCAサイクルを実効的に機能させるために、目標の具体化、業績評価の実施時期等の見直しを行う必要があるか検討した。〈資料 18〉

① 設立団体の長と評価委員会が果たす役割のあり方を見直し

①-1 設立団体の長について

(国の改正の趣旨)

改正前の制度において、法人の中期目標は、主務大臣が策定することとしていた。また、法人の業績評価は、評価の客観性・中立性の担保の観点から各省評価委員会が一次評価を実施し、政府全体の評価の厳格性・信頼性等の確保の観点から総務省に設置する政策評価・独立行政法人評価委員会(以下「政独委」)が二次評価を実施しており、中期目標の設定者である主務大臣は評価に関与しない仕組みとなっていた。〈資料 19〉

各省評価委員会は、業績評価の結果に基づき、業務運営の改善等を勧告できることとしていた。

このような仕組みであった結果として、以下のような問題が生じたと指摘された。

- ・ 不明確な目標設定により、事後の適正な評価ができず、非効率な業務運営を行っている一方で、業績が高く評価されるケースが散見されることについて、各省や主務大臣の責任の所在が不明確。
- ・ 主務大臣が評価に関与しないため、政策の実施段階における問題点などを新たな政策立案に反映しにくい。
- ・ 各省評価委員会は、行政や法人部内の政策立案・実施に係る情報を十分に得られない場合がある。
- ・ 主務大臣には評価結果を受けた法人の業務運営を改善するための手段がなく、法人の自主性に委ねられる。

以上のことから、国の改正において、評価主体を各省評価委員会から主務大臣に変更した。また各省評価委員会を廃止し、主務大臣は、業績評価の結果に

基づき、業務運営の改善等を命ずることができることとした。

(見直しの方針)

国の独立行政法人通則法の改正の趣旨は、

- ・ 目標設定者である主務大臣が評価を行わないことにより生じる問題を解消し、法人の目標と評価の最終的な責任の所在を明らかにすること
- ・ 目標設定者が自ら法人の評価もすることについて公平性や客観性を担保するために、第三者機関による評価の妥当性の点検の仕組みも確保することであった。

目標設定者が評価を行わないことにより生じる問題は、地方独立行政法人においても起こりうる。よって、法人の業績評価の主体を現行の評価委員会から設立団体の長を評価主体とすることで、中期目標を基礎としたPDCAサイクルをより実効的なものにするに資すると考えられる。

また、設立団体ごとに設置される評価委員会は存続するが、必要な役割を整理する。

設立団体の長は、評価結果に基づき、法人に対して業務運営の改善等を命ずることができることとする。

ただし、公立大学法人については、国立大学法人と同様、教育研究の特性を踏まえ、大学の教育研究や運営に関する評価は、設立団体の長とは異なる専門的な評価機関が行うことが適当であることから、評価委員会が評価を行う現行制度を維持することが適当と考えられる。

①-2 評価委員会について

(国の改正の趣旨)

改正前の制度では、各省評価委員会は、独立行政法人の業績評価を行うとともに、主務大臣による処分等の適正を期する観点から意見を述べることもできた。また総務省に設置された政独委は、各省評価委員会の評価を前提に、二次評価を行っていた。

今回の改正では、評価の主体を主務大臣に一元化することから、各省評価委員会を廃止し、主務大臣が設定する中期目標案や中期目標期間に係る評価結果の点検等を行う「独立行政法人評価制度委員会」(以下、「新委員会」という。)を、総務省に設置した。

(地方と国の相違点)

国においては、分担管理事務を所掌する各省に評価委員会が置かれ、政府全体の評価の厳格性・信頼性の確保等の観点から、総務省に政独委が置かれていた。

一方、地方においては、そもそも国の省庁のように事務を分担管理するという概念はなく、首長のもとに事務は一元化されていることから、国の旧政独委に相当するような二次評価を行う機関は設けられなかった。

(見直しの方針)

評価の厳格性・客観性の確保等の観点から、設立団体ごとに評価委員会を設置する仕組みは維持し、設立団体の長を評価主体へと変更することに伴い、国の独立行政法人制度における新委員会に相当する機能も果たせるよう、評価委員会の役割を整理することとする。

また、国の独立行政法人制度において評価委員会の関与が廃止となった項目について、地方独立行政法人制度においても、評価委員会の関与の必要性を精査し、必要性の低い項目については評価委員会の関与を不要とする方向で見直すこととする。具体的には、中期目標案に対する意見、中期目標期間終了時に見込まれる業績評価案に対する意見等の必要性の高い項目について、評価委員会の業務として法律上位置付けることとする。

その他の業務については、各設立団体が自らの判断で、必要に応じて法律の規定に反しない範囲で条例で定めることにより、目標設定や評価等のPDCAサイクルの各過程に、評価委員会を積極的に関与させることも可能とする。例えば、中期計画（中長期計画、事業計画）の認可や毎事業年度終了後の業績評価などについて、条例で定めることにより、評価委員会が関与することなどが考えられる。〈資料 20〉

② 目標・評価の統一的な指針

(国の改正の趣旨)

改正前の制度は、業績評価に関する基準は各省評価委員会が個別に作成しているため、評価の内容にばらつきがあり、また、法人の目標設定に関する指針がないため、評価の実効性が欠けているとの指摘がなされていた。〈資料 21〉

実効的で一貫性のある目標設定・評価の仕組みを構築するとともに、主務大臣による恣意的な目標設定や評価を防止するために、目標設定や業績評価に係る府省横断的・政府統一的な指針を総務大臣が定めることとした。また、総務省に設置された独立行政法人評価制度委員会において、主務大臣の目標案、目

標期間の評価結果、目標期間終了時の評価について、意見を述べることとした。

(見直しの方針)

国においては各主務大臣が所管独立行政法人を分担管理するのに対し、地方独立行政法人の運営は各設立団体の責任の下で行うものであり、地方独立行政法人の目標設定や評価は設立団体の長が行い、目標と評価を同一主体が行うため、国のように各設立団体が設立した複数の法人間における統一性を担保する仕組みを設ける必要はないと考えられる。そのため、地方独立行政法人制度においては、目標設定や評価に関する統一的な指針は策定しないこととする。

③ 目標の具体化、業績評価の実施時期等の見直し

(国の改正の趣旨)

中期目標の設定については、定性的で達成水準が曖昧な中期目標を策定した結果、法人の効率的な業務執行や、評価委員会が目標の達成度を評価することが困難となっている事例があった。また、法人が政策実施機能を十分に発揮するとともに、主務大臣が事後の評価を適正かつ厳正に行うため、中期目標の設定に当たっては、定量的な指標も用いながら、その内容が具体的かつ明確なものとなるようにすることとした。〈資料 22〉

その中期目標に係る業績評価の時期の見直しについて、改正前の制度では、中期目標期間が終了し、次期中期目標期間に入ってから、前の中期目標期間における業績評価を行う仕組みとなっているため、中期目標の評価結果を待たずに、法人の組織及び業務の見直しや次期中期目標の策定、予算要求を行わざるを得ない状況になっていた。

このため、中期目標に係る業績評価の時期を1年前倒しして、中期目標期間の最終年度に見込みによる評価を行うこととし、中期目標期間の業績評価の結果を次期中期目標の策定、法人の組織・業務の見直し、予算要求に適切に反映させることを可能とすることにより、中期目標管理の実効性を高めることとした。

(見直し方針)

国と地方の状況は同じであり、P D C Aサイクルを効果的に機能させるために有効であると考えられるため地方独立行政法人制度においても、具体的な中期目標を設定すべきことを明記することとする。また、設立団体の長及び評価委員会による中期目標管理と法人運営への反映のプロセスを、より実効的にすることに資すると考えられるため、地方独立行政法人制度においても、中期目

標期間の最終年度に中期目標に係る業績評価を行うこととする。

(4) 法人の内外から業務運営を改善する仕組みの導入に関わる検討事項

(4-1) 法人の内部からの業務運営改善に関わる検討事項

国の改正を踏まえ、以下の点について検討した。

- ①内部統制の体制について、業務方法書上に明確化すること
- ②監事及び会計監査人の権限や役割等を明確化すること
- ③法人役員の任期を、中期目標期間と一致させること
- ④法人役員の職務忠実義務・損害賠償責任を明確化すること
- ⑤一般地方独立行政法人の役職員の再就職等規制について
- ⑥役職員の報酬・給与等の基準について

<資料 23>

① 内部統制体制の明確化

(国の改正の趣旨)

国の独立行政法人制度においては、これまで法人の業務方法書に内部統制体制の構築を記載することについて特段の規定はなかった。そのため、一部の独立行政法人における不祥事を踏まえ、独立行政法人における役職員の職務執行のあり方をはじめとする内部統制の向上を図るため、内部統制体制について業務方法書に記載することを義務付けることとした。<資料 24>

(見直しの方針)

業務方法書は設立団体の長の承認を得る必要があることから、法人の自主判断で内部規則によって定める場合と比べて、より確実に、法人の適正な業務運営を担保することができるものと考えられる。よって、国と同様に地方においても重要であると認められるので、地方自治体の状況を踏まえ、地方独立行政法人の業務方法書において、内部統制の体制について明確化することとする。

② 監事・会計監査人の権限・役割等の明確化

(国の改正の趣旨)

改正前の独立行政法人通則法において、監事は、独立行政法人の業務の能率かつ効果的な運営を確保するため、専門的な知識を要する財務内容等の監査を含む業務監査全般を行うこととしていたが、監事の調査権限を具体的に定めた規定はなかった。<資料 25>

また、一定以上の規模の法人については、財務諸表等について、監事の監査に加えて会計監査人の監査を受けることとされていたが、会計監査人の調査権限についても特段の具体的な規定がなかった。

このような中、実際に制度を運用する際に、

- ・ 談合、架空取引、預けといった不祥事が多発
- ・ 存在意義が低下した業務や組織が法人内に温存される

などの問題が生じ、監事等の役割が十分に機能していないことが問題となっていた。

このため、監事や会計監査人が役割を果たすための報告徴収や調査に係る権限や、役員の不正行為に関する報告や監査報告書等の作成等を明文化することとした。

(見直しの方針)

地方においても国と状況は変わらず、公共性の高い事務・事業を行う地方独立行政法人の適正な運営に資すると考えられるため、国の独立行政法人制度における改正と同様、監事や会計監査人の権限や義務を明確化する。

③ 役員任期

(国の改正の趣旨)

法人の長の任期については、改正前の独立行政法人通則法では、役員任期は個別法で定めることとされており、法人の長の任期については、「4年」とする法人が大半であったが、「2年」や「中期目標期間の末日まで」とする例も見られた。〈資料 26〉

中期目標管理法人の長の責務は、主務大臣から指示された中期目標の達成であると考えられることから、長の任期が中期目標期間の途中から始まり次期中期目標期間の途中で終わるような場合には、中期目標の達成に責任を持つことができないこととなっていた。

このため、中期目標管理法人については、中期目標の達成という法人の長の責任を明確化するため、法人の長の任期を「任命の日から中期目標期間の末日まで」とした。

他方、監事の任期については「2年」とする例が多数あり、法人の業務を監査する監事の任期が法人の長の任期に比べて短く、財務諸表の監査業務を考慮した任期となっていなかった。

この点、会社法や一般社団財団法人法では、監査役や監事の任期は「選任後4年以内に終了する事業年度のうち最終のものに関する定時株主総会・定時社

員総会の終結まで」とされており、計算書類の監査業務を考慮した任期となっている。

このため、法人の長の任期の見直しに併せ、監事の任期を「任命の日から中期目標期間の最終事業年度の財務諸表承認日まで」とした。

(見直しの方針)

地方においても国と状況は変わらず、中期目標を基本としたPDCAサイクルによる事業実施を実効的なものにする上で効果的だと考えられるため、法人の長及び監事の任期について、国の独立行政法人制度と同様の見直しを行うこととする。

ただし、公立大学法人については、国立大学法人と同様、大学の自治を保障する観点から、大学の役員的人事は大学の自主的な決定に委ねることが適当であることから、現行制度を維持することが適当と考えられる。

④ 役員職務忠実義務・損害賠償責任の明確化

(国の改正の趣旨)

役員職務忠実義務に関する規定は、一般社団財団法人法や会社法には規定されているが、これまでの独立行政法人通則法においては、独立行政法人の役員職務忠実義務に関する規定はなかった。独立行政法人制度においても、以下の理由から、役員職務忠実義務に関する規定を置くこととした。〈資料 27〉

- ・ 違法行為を行った役員や法人に損害を生じさせた役員について、その責任の所在を追求する根拠となること
- ・ 役員職務忠実義務等に対する抑止効果が期待できること

これまでの独立行政法人制度において、役員がその職務を行うに当たり、第三者に損害を与えた場合の損害賠償責任については、公権力の行使の場合に、法人は故意・重過失の役員に対して求償権（国賠法1条2項）があるとされていたが、それ以外の場合には特段の規定はない。

上記のように公権力の行使以外の一般的な業務に関しては規定がなかったところ、以下の理由から新たに規定を設けた。

- ・ 公権力の行使が伴う業務については個人責任を負う場合があることとの均衡
- ・ 他の法人制度（一般社団財団法人法、会社法）において、役員個人の損

害賠償責任が明記されている

- ・ 現に、独立行政法人において不適切な資金の支出事例が発生しており、法人に損害を与えている実態がある

併せて、総務大臣との協議を経て主務大臣の承認を得た場合、役員の損害賠償責任の免除も可能とした。

(見直しの方針)

法人の適正な業務運営を担保するための組織規律の強化に資すると考えられるため、役員の責任に関する見直しを行うこととする。

地方公共団体へのヒアリングの結果では、国と同様の不祥事等の具体的な事例は無かったが、今後の問題事例の発生を防止するためには、ガバナンス強化の規定を置くことは有用であると考えられる。

⑤ 一般地方独立行政法人の役職員の再就職等規制

(国の改正の趣旨)

これまでの独立行政法人制度においては、特定独立行政法人の役職員に対して、再就職規制などの退職管理の規制が課されている一方、一般独立行政法人の役職員については規制の対象外となっていた。〈資料 28〉

しかしながら、一般独立行政法人についても、法人と資本関係等において密接な関係がある営利企業等（ファミリー企業）との間での随意契約や天下りが指摘されているほか、天下り先企業との間で独立行政法人OBが主導した官製談合が発生したことなどを踏まえ、非公務員型の法人（中期目標管理法人・国立研究開発法人）についても再就職等規制を課すこととした。

ただし、非公務員型の法人の役職員は、その法人の実施する事務及び事業の性質から公務員の身分を付与されておらず、民間人であるため、その職務の性質や地位の特殊性等から憲法上の権利について一定の制約のある公務員と同列に扱うべきではなく、職業選択の自由や営業の自由については、より一層考慮すべきことから、規制の範囲については公務員型の法人より狭めることとした。

(地方と国の相違点)

平成 26 年の地方公務員法及び地方独立行政法人法の改正により地方公務員に対する再就職等規制が導入され、同法が施行される平成 28 年度から地方公務員及び特定地方独立行政法人の役職員に対し規制が課されることとなる。

規制内容は、地方公共団体の実態等を踏まえ、国家公務員に対する規制と異なる部分があり、例えば、再就職のあっせんや求職活動について一律に規制せ

ず、各地方公共団体が、国家公務員法における退職管理に関する規定の趣旨及び当該地方公共団体の職員の離職後の就職の状況を勘案し、退職管理の適正確保に必要と認められる措置を講じることとされている。

(見直しの方針)

一般地方独立行政法人については、平成 26 年の地方公務員法及び地方独立行政法人法の改正による地方公務員に対する再就職等規制の導入後においても再就職等規制の対象とはなっていないが、特定地方独立行政法人と同様に地域において確実に実施される必要のある事務事業を行う法人であり、業務運営における透明性、公正性、適法性に関する住民の信頼に応えることが重要であることを踏まえると、再就職等規制を導入することが適当である。

一般地方独立行政法人に対する再就職等規制の導入に当たっては、法人の役員が非公務員であることから、特定地方独立行政法人の役職員に対する規制の内容より狭めることが適当である。

⑥ 役職員の報酬・給与等の基準

(国の改正の趣旨)

役員の報酬等（報酬・退職手当）については、運営費の大部分を国庫に依存する法人が多い中、公共的な性格に鑑み、その報酬等が過大となることは適当ではないとされており、そのあり方について納税者である国民からこれまで以上に厳しい目が向けられている。そのため支給基準は、法人の役員にその職責等が概ね該当すると考えられる他の国家公務員の給与等（給与・退職手当）や民間企業の役員の報酬等との間で合理的な均衡が図られる水準とすること、そして役員の担当する職務の実績の度合いをそれぞれの支給額に反映させ業績に相応しい水準を確保することとされた。今回の改正では、上記の考えに基づき、役員の報酬等の支給基準に、考慮事項として国家公務員の退職手当を追加することとした。

職員の給与等（給与・退職手当）の支給基準についても同様に、国家公務員の給与等の水準や民間企業の従業員の給与等の水準、法人の業務の実績、職員の職務の特性及び雇用形態その他の事情を考慮することとした。

また行政執行法人は、中期目標管理法人等と比べて、国と密接な連携を図りつつ事務及び事業を実施するなど、国との密接性が極めて高いことから、その役員の報酬等・職員の給与についても、中期目標管理法人等以上に国家公務員の給与等水準との均衡が図られるべきとされ、「考慮」ではなく「事情をくみ取り、組み入れる」という意味合いが強い「参酌」を求めることとされた。

(見直しの方針)

一般地方独立行政法人については、国と地方の状況が異なるため、国の中期目標管理法人等の改正と同様に、役員の報酬・退職手当の支給基準に、考慮事項として、国・地方公務員の退職手当を追加することとする。また、職員の給与等の支給基準について、国・地方公務員の給与等、民間企業職員の給与等、法人の業務実績、職員の職務の特性及び雇用形態その他の事情を考慮することとする。〈資料 29〉

また、特定地方独立行政法人についても、国と地方の状況が異なるため、国の行政執行法人の改正と同様に、役員の報酬・職員の給与・役職員の退職手当の支給基準について、国・地方公務員の給与・退職手当を「参酌」することとする。〈資料 30〉

(4-2) 法人の外部からの業務運営改善に関わる検討事項

国の改正を踏まえ、①設立団体の長が役員を登用する際、適材適所の人材を登用するために公募・推薦等の適切な手法を用いることについてどう考えるか。②現行制度では地方独立行政法人が違法行為を行った場合のみ、設立団体の長は是正措置を行うことができるが、違法ではないが著しく不適切な法人運営等についても一定の是正措置を行うことについてどう考えるか。〈資料 23 再掲〉

① 役員 の 公 募 ・ 推 薦 等

(国の改正の趣旨・見直しの方針)

「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」において、「役員 の 任 命 に つ い て は、法 人 が 適 切 に 政 策 実 施 機 能 を 発 揮 で き る 体 制 と す る よ う、説 明 責 任 を 果 た し つ つ、適 材 適 所 の 人 材 登 用 の 徹 底 を 図 る」こ と と さ れ た。こ れ を 受 け て、主 務 大 臣 は、法 人 の 長 又 は 監 事 を 任 命 し よ う と す る と き は、必 要 に 応 じ、公 募 や 推 薦 等 の 必 要 な 措 置 を 講 ず る よ う 努 め る こ と と さ れ た。〈資料 31〉

地方においても国と状況は変わらないため、国の改正と同様に、公募や推薦等の手続を経ることにより、より適切な人材を役員に任命することができるようになると考えられるため、地方独立行政法人制度においても、独立行政法人通則法と同様の人材登用に関する規定を設けることとする。

ただし、公立大学法人については、国立大学法人と同様、大学の自治を保障する観点から、大学の役員 の 人 事 は 大 学 の 自 主 的 な 決 定 に 委 ね る こ と が 適 当 で あ る こ と か ら、現 行 制 度 を 維 持 す る こ と が 適 当 と 考 え ら れ る。

② 著 しく 不 適 切 な 法 人 運 営 等 に つ い て の 是 正 措 置

(国の改正の趣旨・見直しの方針)

現行制度においては、主務大臣は、法人又はその役職員の行為が法令に違反し又は違反するおそれがある場合に、法人に対し、その是正を求めることが可能であった。〈資料 32〉

しかしながら、法令違反又はそのおそれがあるとまでは言えないものの、著しく不適切な状況があるにもかかわらず、法人による自律的な改善に期待できない状況がある場合が考えられる。

(例) 特定の契約先と長年にわたり随意契約により取引を行っており、その取引に合理性が見られない場合

このため、法人運営が、著しく不適正で、それを放置すると公益を害することが明白な場合において、特に必要があると認めるとき等にも、主務大臣が是正・改善に必要な措置をとるべきことを命ずることができることとされた。

地方においても国と状況は変わらないため、国の改正と同様に、法人の業務運営の適正性を確保するうえで有効であると考えられるため、地方独立行政法人制度においても、独立行政法人通則法と同様の是正措置に関する規定を設けることとする。また、「特に必要な場合」に限定することで、法人の業務運営の自主性が損なわれることはないものと考えられる。

2 地方公共団体からの要望への対応

(1) 公立大学法人に係る要望

① 公立大学法人による出資

(ア) 要望内容

平成 19 年度に内閣官房に設置された「国と東京都の実務者協議会」において、当面の「首都東京の重点施策」リストの中に、公立大学法人から技術移転機関（TLO）及び大学発ベンチャー企業等への出資を認めるよう求める内容が含まれ、関係省庁と東京都の間で個別に協議が行われた。

また、平成 26 年度の第 26 次構造改革特区提案において、大阪市及び大阪府立大学から、大学発ベンチャー企業等への出資を認めるよう、規制緩和要望が出され<資料 33>、大阪府立大学からは、本研究会においても、要望事項の説明が行われた。<資料 34>

(イ) 現行制度

現行の地方独立行政法人法において、公立大学法人が行うことができる業務は、「大学又は大学及び高等専門学校の設置及び管理」及び「これらの業務に附帯する業務」に限定されている（地方独立行政法人法 21 条 2 号、70 条）。公立大学法人による他の法人等への出資については、明文の規定が置かれていないが、解釈上、出資はここで掲げる業務に当たらないため、認められないものとされている。<資料 35>

一方、国立大学法人では、他の法人等への出資も、国立大学法人の業務の範囲に含まれるものとして、明文の規定が置かれている（国立大学法人法 22 条 6 号及び 7 号）。出資の方式は 2 通り定められており、1 つは「当該国立大学における技術に関する研究の成果の活用を促進する事業であって政令で定めるものを実施する者（大学等における技術に関する研究成果の民間事業者への移転の促進に関する法律（以下「大学等技術移転促進法」という。）第 4 条第 1 項に基づく承認を受けて特定大学技術移転事業を実施する者（いわゆる承認 TLO））に対する出資」（6 号）、もう 1 つは「産業競争力強化法第 22 条の規定による出資（特定研究成果活用支援事業計画の認定を受けたベンチャーキャピタル等に対する出資）」（7 号）である。前者は平成 15 年度の国立大学法人法制定時から設けられていた規定、後者は平成 25 年度改正によって設けられた規定である。<資料 36>

国立大学法人において、これらの出資が認められている理由は、大学には、

教育研究の活性化や新産業の創出等に寄与することが求められており、そのためには、産学官連携推進に大きな役割を果たす承認TLOやベンチャーキャピタル等への出資を可能とすることが適当と考えられたためである。

ただし、国立大学法人においても、ベンチャー企業等に対する直接の出資は、その経済的なリスク等を考慮し、認められていない。〈資料 37〉

(ウ) 国立大学法人における制度の運用状況

(承認TLOへの出資)

平成 26 年 9 月現在、全国で 36 機関が、大学等技術移転促進法による承認を経済産業大臣及び文部科学大臣から受けている。承認にあたっては、両省告示に従い、特定大学技術移転事業の趣旨に沿った運営を図ることが可能な者であるかどうかや、事業の実現可能性等の観点から特定研究成果の評価及び選別を行うことができるかどうかといった事項について審査が行われている。

承認TLOのうち、学外組織として設けられた外部型TLOの中には、現時点で赤字となっている機関もあるが、大学側としては、あくまでも出資の限度で責任を負うこととなるため、それを超えて大学側に損失が生じた例はないとのことである。(なお、学内組織としてTLOを設けている場合(内部型TLO)については、TLO単体での赤字や大学からTLOへの出資という概念がそもそもない。)

(ベンチャーキャピタル等への出資)

平成 27 年 7 月現在、3つのベンチャーキャピタル(大阪大学、東北大学、京都大学)と2つのファンド(大阪大学、東北大学)が、産業競争力強化法による認定を経済産業大臣及び文部科学大臣から受けている。認定にあたっては、両省告示に従い、役員等の能力及び実績、資金回収の蓋然性の見込み、適切な分散投資が行われるか、民業圧迫にならないか等が審査されている。大学は、資金の出資だけでなく人的・技術的援助も行い、組織としてベンチャー企業の事業活動に強く関与すること、また大学からの出資額も大きいと想定されることから、事業としての収益性、大学における教育研究活動への影響及び民業との役割分担等について、厳密な審査が行われている。〈資料 38〉

現時点では、まだどの大学においても、ベンチャー企業への出資・事業開始には至っていない段階である。

(エ) 制度見直しの方向性

(基本的な考え方)

前述のとおり、国立大学法人において、出資が認められている理由は、大学の教育研究の活性化や新産業の創出等に寄与することが求められているためである。これらは、公立大学法人においても、同様に求められていると考えられる。むしろ、地域の人材育成・産業発展に積極的に関与することは、公立大学法人の役割として、より強く求められているとも考えられる。

したがって、公立大学法人による出資にかかる制度改正要望に対しては、基本的に、国立大学法人のスキームに即した形での制度改正を検討することが適当である。

(出資に伴うリスクの防止)

ただし、たとえ公立大学法人による出資の必要性が認められるとしても、出資先の法人等の事業失敗による損失発生リスクが公立大学法人や公立大学法人の設立自治体に及ばないような仕組みが担保されなければ、公立大学法人による出資を制度化することはできない。この点については、出資の対象をどこまでの範囲にするか、また出資の手続要件をどのように設けるかが論点となる。

(出資先の範囲)

まず、出資先の範囲については、国立大学法人においても、出資が認められているのは大学等技術移転促進法による承認を受けた承認TLOと、産業競争力強化法の認定を受けたベンチャーキャピタル等に限定されている。

TLOとして承認を受けられるのは、文部科学省・経済産業省告示上、株式会社、有限会社、一般社団・財団法人等とされており、これらに対する出資であれば、出資者である公立大学法人が負うリスクは出資の限度に限られ、出資先の事業損失が無制限に大学側に及ぶことはない。また、現在の国立大学法人による承認TLOへの出資の運用状況を見ても、出資の限度を超えて大学側に損失が生じたケースはないとのことである。

一方、産業競争力強化法の認定を受けたベンチャーキャピタル等への出資については、国立大学法人においても、未だ事業の実績が出ておらず、大学の財務への影響の有無について、現時点では不明確な段階である。

これらを踏まえると、公立大学法人による出資先の範囲としては、現時点では、大学等技術移転促進法による承認を受けた承認TLOに限ることとするのが適当と考えられる。

なお、TLOの承認について、公立大学法人の場合には、必ずしも大学等

技術移転促進法による経済産業大臣及び文部科学大臣からの承認に限らず、自治体の長による承認等でも可とするかどうか、検討事項となる。この点については、T L Oの承認に際して行われる審査（事業の円滑な実施見込み等）には、一定の専門性（ノウハウの蓄積を含む）が求められること、また、大学等技術移転法の規定に基づく承認T L Oに限って、特許料の減免等の国としての支援措置が講じられていること等を踏まえ、現時点では、大学等技術移転促進法による承認を受けた承認T L Oに限ることとするのが適当と考えられる。〈資料 39〉

（出資の手続要件）

国立大学法人においては、承認T L Oへの出資を行うためには、文部科学大臣の認可を受けることが要件とされている（国立大学法人法 22 条 2 項）。これによって、国立大学法人が無制限に出資の対象を広げたり、額を増やすことを防止している。

公立大学法人において、同様の仕組みとするためには、設立団体の長の認可を要件とすることは必要不可欠と考えられる。これに加えて、議会の議決を経ることも要件とすることも考えられるが、この点については、地方独立行政法人法上、議会の議決を要することとされている手続きとの均衡が図られるよう、整理すべきである。〈資料 39〉

なお、複数の国立大学を所管している文部科学大臣と異なり、管轄する大学が一つしかないような自治体では、どういった基準で認可を行えばよいかについて、疑義が生じる可能性がある。この点については、自治体における基準の設定に資するよう、例えば、総務省から基準例を助言する等の対応を検討する必要がある。

② 公立大学法人が行う長期借入

(ア) 要望内容

平成 23 年度の第 20 次構造改革特区提案において、大阪府及び全国公立大学設置団体協議会から、公立大学法人が施設整備を行う際に、設立団体の認可を得た上で、長期借入を行うことができることとするよう、要望があった。

また平成 27 年の地方分権提案募集において、兵庫県等から同様の要望が出されている。〈資料 40〉

さらに、大阪市立大学からも同様の要望があり、本研究会において、出資に関する事項と合わせて、長期借入に係る要望の説明が行われた。〈資料 41〉

(イ) 現行制度

現行の地方独立行政法人法においては、公立大学法人は、設立団体からの長期借入金を除き、長期借入金及び債券発行をすることができないこととされている（地方独立行政法人法 41 条 5 項）。これは、公立大学法人が解散した場合、残余の債務は全て設立団体が負担することとされている（地方独立行政法人法 105 条）ことから、公立大学法人の財務運営の健全性を制度上担保するためのものである。

これにより、公立大学法人が施設整備等を行う場合には、実務上、設立団体が地方債を発行して整備のための財源を調達し、それを公立大学法人に貸し付ける等の方法が取られている。〈資料 42〉

一方、国立大学法人では、政令で定める土地の取得、施設の設置若しくは整備又は設備の設置に必要な資金を調達するため、文部科学大臣の認可を要件として、長期借入金又は債券発行を行うことができることとされている（国立大学法人法 33 条 1 項）。

国立大学法人において、長期借入が認められている理由は、主に（1）各大学が自らのイニシアティブによる施設整備の取組への気運が高まってきたこと、（2）国の厳しい財政状況の中、施設整備を確実に実施していくため、国の財政事情に左右されない安定的な財源が必要となったこと、と説明されている。〈資料 43〉

借入の対象とできる土地の取得や施設整備等は、政令において列挙されており、（1）国立大学の附属病院の用に供するもの、（2）国立大学法人等の施設の移転、（3）学生寄宿舍・職員宿舍等や国立大学法人以外の者との連携による教育研究活動に係る施設、国立大学の附属飼育動物診療施設で、当該施設等の使用料収入によって償還財源をまかなうことができる見込みがある

もの、(4)段階的取得より一括取得することが相当程度有利と認められるもの、の4類型である。(1)及び(2)は、国立大学法人制度創設時(平成15年)から認められていたもの、(3)及び(4)は、平成17年の制度改正時に追加されたものである。

なお、長期借入を行う国立大学法人等は、毎事業年度、償還計画を立て、文部科学大臣の認可を受けなければならないこととされている(国立大学法人法34条)。<資料44>

(ウ) 国立大学法人における制度の運用状況

現在の制度の運用としては、附属病院の施設整備等のための借入と、その他の借入とで、大きく区別されている状況である。<資料45>

(附属病院の施設等整備)

平成27年度は34国立大学法人に対して附属病院の長期借入金の認可が行われており、43国立大学法人が借入金を償還中である。平成26年度末時点の債務残高は、全国で約8,000億円となっている。

資金の借入について、制度上は民間金融機関からも可能であるが、実績としては専ら独立行政法人国立大学財務・経営センターからとなっている。また、施設整備に際しては、国立大学法人による借入と合わせて、文部科学省の施設整備費補助金が活用されるケースが一般的である。借入にあたっては、独立行政法人国立大学財務・経営センターの貸付規程に従い、不動産を担保として供しており、その旨を各国立大学法人の中期計画に記載している。

(その他の施設等整備)

平成27年度は5国立大学法人に対して認可が行われており、23国立大学法人が借入金を償還中である。借入を行った施設整備等の内容としては、学生等宿舎33件、飼育動物診療施設2件、大学施設の移転3件、一括取得2件である。平成26年度末時点の債務残高は、全国で約400億円となっている。

資金の借入先はすべて民間金融機関となっている。借入に際しては、認可を行う文部科学省においても、償還方法や事業規模、収入見込み等がチェックされているが、借入先の民間金融機関においても厳格な審査が行われている。また、借入にあたっては、文部科学省の認可基準上、当該認可対象事業のために取得した土地や施設等を除き、国立大学法人等の資産を担保に供することは認められていない。

(エ) 制度見直しの方向性

(基本的な考え方)

国立大学法人において、長期借入が認められている理由として挙げられている(1)大学自らのイニシアティブによる施設整備の取組への機運の高まり、及び(2)国(設立団体)の財政事情に左右されない安定的な財源確保の必要性については、公立大学法人にも基本的に同様にあてはまると考えられる。

また、地方独立行政法人法上、法人は毎事業年度、貸借対照表や損益計算書等の財務書類を作成し、監事の監査、会計検査人の監査を受けた上で、長の承認を得なければならないことや一般の閲覧に供しなければならないこと等が定められており(地方独立行政法人法 34 条、35 条)、仮に公立大学法人による長期借入を認めることとした場合でも、これらの規定により、借入の状況把握・開示は厳格に行われる。したがって、法人の財務運営の健全性、ひいては設立団体の財政の健全性は、引き続き確保することが可能である。〈資料 46〉

こうしたことから、公立大学法人による長期借入にかかる制度改正要望に対しても、基本的に、国立大学法人のスキームに即した形での制度改正を検討することが適当である。

(長期借入に伴うリスクの防止)

ただし、公立大学法人による借入債務は、仮に法人自らによる償還が行われなかった場合には、最終的には設立団体に責任が及ぶものであるから、無制限にこれを自由化することは適切ではない。特に、整備費が多額にのぼる場合や、大学法人自身が十分な収入を上げる見込みがない場合、結局のところ、設立団体が償還財源を拠出しなければならない可能性が高い。そのような事業については、借入の実施を公立大学法人の判断に委ねるよりも、現行制度における実務上の対応(設立団体が地方債を発行して施設整備等のための財源を調達し、それを公立大学法人に貸し付ける等)を維持し、設立団体の財政の健全性を保つ必要性の方が優先されると考えられる。

そこで、公立大学法人による長期借入を認めるとしても、対象事業をどこまでの範囲にするか、また借入の手続要件をどのように設けるかが論点となる。

(対象事業の範囲)

国立大学法人においても、附属病院以外の施設整備等については、事業収入や移転後の土地売却収入で償還財源を賄うことができるもの(大学の施設

移転、学生寄宿舍・職員宿舎等や国立大学法人以外の者との連携による教育研究活動に係る施設、国立大学の附属飼育動物診療施設の取得等）に限り、長期借入が認められている。また、土地等の一括取得については、段階的取得よりも相当程度有利と認められる場合に限り、長期借入を認めることとされており、国（設立団体）側に不測の負担を生じさせるものではない。

したがって、これらの施設整備等については、公立大学法人においても、長期借入を認めることとしても差し支えないと考えられる。〈資料 47〉

一方、附属病院の施設整備等については、国立大学法人においても、その他の施設整備等とは異なり、文部科学省の施設整備費補助や独立行政法人国立大学財務・経営センターからの資金供給があることを背景として、制度が運用されている実態がある。

病院事業は、投資規模が大きいと、借入額が多額にのぼり、期間も長期となるケースが多いと見込まれる。特に、公立大学法人附属病院を含む地方公共団体の病院は、規模や採算性が様々であることから、大学法人の判断による長期借入の可否については、慎重な検討が必要である。

また、現在、公立大学法人の附属病院の施設整備等については、設立団体において、病院事業債を発行して財源を調達しているケースが一般的である。病院事業債は、地方公共団体が、民間医療機関には期待しがたい離島・山間地等のへき地医療、急速な体系的整備が必要とされる救急医療、高度医療や特殊医療の確保という役割を担っていることに鑑み、必要な医療施設等の整備に充てるために設けられている起債制度であり、償還費の一定割合について交付税措置も講じられている。仮に、このような特別な起債制度から離れて、公立大学法人自らによる長期借入を認めたとしても、それが実地的で活用可能性のある資金調達手段となるかどうかについては、引き続き慎重な検討が必要と考えられる。〈資料 48〉

以上より、公立大学法人による長期借入の対象事業の範囲としては、現時点では、大学の施設移転、学生寄宿舍・職員宿舎等、大学法人以外の者との連携による教育研究活動に係る施設、大学の附属飼育動物診療施設の取得等及び土地等の一括取得に限ることとするのが適当と考えられる。

（長期借入の手続要件）

国立大学法人においては、長期借入を行うためには、文部科学大臣の認可を受けることが要件とされている（国立大学法人法 33 条 1 項）。また、毎年度の償還計画についても文部科学大臣の認可を受けることが要件とされている（国立大学法人法 34 条）

公立大学法人において、同様の仕組みとするためには、これらについて、

設立団体の長の認可を要件とすることは必要不可欠と考えられる。これに加えて、議会の議決を経ることも要件とすることも考えられるが、この点については、地方独立行政法人法上、議会の議決を要することとされている手続きとの均衡が図られるよう、整理すべきである。〈資料 47〉

③ 公立大学法人の余裕金の運用

(ア) 要望内容

平成 24 年以降、全国公立大学設置団体協議会からの要望書において、余裕金の運用方法を、社債や外国債にも拡大するよう要望が出されている。〈資料 49〉

(イ) 現行制度

現行の地方独立行政法人法において、公立大学法人の余裕金の運用対象となる有価証券は、「国債、地方債、政府保証債その他総務省令で定める有価証券（商工中金、信金中金、長期信用銀行及び農林中金が発行する債券）」に限られている（地方独立行政法人法 43 条 1 号）。公立大学法人の業務の財源が公金である運営費交付金であることに鑑みて、業務を安定的に運営することの要請が強く、投機的な金融取引による投資リスクを負ってまで収益を獲得することは不適切であると考えられるためである。〈資料 50〉

一方、国立大学法人では、「国債、地方債、政府保証債」に加えて、「特別の法律により法人が発行する債券、金融債、社債、貸付信託の受益証券、外債（円建てに限る）」まで運用対象の範囲が広がられている（独立行政法人通則法 47 条 1 号及び平成 20 年文部科学省告示第 32 号）。各国立大学法人の自助努力を促し、経営基盤の強化を図る観点から、安全資産の範囲内で、より幅広い有価証券を対象とするよう、平成 20 年に制度改正が行われたものである。〈資料 51〉

(ウ) 国立大学法人における制度の運用状況

文部科学省は平成 20 年の告示と同時に通知を発出しており（平成 20 年 3 月 28 日 19 文科高第 881 号）、運用上の取扱いとして、それぞれの有価証券について、格付投資情報センター等により一定の格付けがなされているものに限ることを示している（例えば、社債については、「金融機関以外の株式会社等が発行する債券であって、担保付き普通社債のうち、当該社債の長期債格付け又は当該社債を発行する株式会社等の発行体格付けが、適格格付機関のうち少なくとも 1 社以上において「A」相当以上の格付けを取得しており、どの適格格付機関においても「BB」相当以下の格付けがないものとする」といった要件を示している）。

資産運用は各国立大学法人の判断で実施されているが、有価証券の保有状況は、毎事業年度、財務諸表に記載され、文部科学大臣の承認、会計監査人の監査を受ける等の手続きに服する（国立大学法人法 35 条で準用する独立

行政法人通則法 38 条及び 39 条)。

これまでに、特に損失が発生したケースは把握されておらず、平成 24 年度末時点で、国立大学法人全体における有価証券総額は約 2,700 億円となっている。〈資料 52〉

(エ) 制度見直しの方向性

(基本的な考え方)

国立大学法人において、運用対象を拡大した際に挙げられていた「自助努力により経営基盤の強化を図る必要性」については、公立大学法人にも同様にあてはまると考えられる。国立大学法人においても、運用対象は安全資産の範囲内に限られており、公立大学法人についても安全資産の範囲での運用となるよう、手当は必要だが、公立大学法人の余裕金の運用にかかる制度改正要望に対しては、基本的に、要望を反映した制度改正を検討することが適当である。

(運用対象の範囲)

国立大学法人においては、文部科学省告示により、運用対象が「特別の法律により法人の発行する債券」等に限定され、さらに、通知により、一定の格付けが得られていることが運用上の要件として加えられ、資金運用の安全性が担保されている。

公立大学法人について余裕金の運用範囲を拡大する場合も、国立大学法人における取扱いを踏まえ、同様の範囲に限定することが適当と考えられる。

(運用の手続要件)

有価証券の取引においては、迅速な意思決定が必要となる場合が多いと見込まれる。また、現行の地方独立行政法人法においても、国立大学法人を含む独立行政法人通則法と同様、保有する有価証券の内容は毎事業年度の財務諸表に記載され、財務諸表は長の承認、会計監査人の監査を受けるという重層的なチェック体制が講じられている(地方独立行政法人法 34 条、35 条)。

〈資料 53〉

これらの点に鑑みれば、公立大学法人の余裕金の運用範囲の拡大についても、国立大学法人と同様、事前の手続要件は設けず、財務諸表の事後的なチェックによることで足りると考えられる。

④ 公立大学法人による附属学校の設置

(ア) 要望内容

附属学校の設置については、これまで数度にわたり制度改正の要望が出されている。

平成 21 年には新潟県から要望があり、平成 25 年の第 24 次構造改革特区提案では、兵庫県から、公立大学法人が附属中学校・高等学校を設置できることとするよう要望があった。この特区提案については、現在も、回答保留となっている。

最近では平成 27 年の地方分権提案募集において、兵庫県等から同等の制度改正要望が出されている。〈資料 54〉

(イ) 現行制度

現行の地方独立行政法人法においては、公立大学法人の業務は「大学又は大学及び高等専門学校の設置及び管理」とされており、高等学校以下の附属学校を設置することは認められていない（地方独立行政法人法 21 条 2 号）。これは、学校教育法において、「公立大学法人は、当分の間、大学及び高等専門学校以外の学校を設置することができない」とされているためである（学校教育法附則 5 条）。

学校教育法上、公立大学法人に附属学校の設置が認められていない理由は、教育行政の中立性や安定性を確保するための教育委員会制度との整合性の問題や、教員人事上の問題等について、検討すべき課題が存在していたため、とされており、この状況は、平成 15 年の地方独立行政法人法制定時から続いている¹。

一方、国立大学法人については、文部科学省令で個別に規定することにより、附属学校を設置することが認められている（国立大学法人法 23 条）。〈資料 55〉

(ウ) 制度見直しの方向性

この件については、平成 27 年 5 月 12 日の参議院総務委員会において、寺田典城議員から質問があり、総務省からは、「学校教育法上の規制がなくなるのであれば、公立大学が附属学校を設置することに特段問題があるとは考えていない」との答弁がなされている。また、文部科学省からも、「制度的に詰めなければならない問題は多くあるが、実際に附属学校を設置したいとの要望もあるので、地域の特性に照らした一番良い方向に向けて取り組んで

¹ 高等専門学校の設置に限っては、平成 19 年の制度改正で認められたものである。

いきたい」との答弁がなされている。〈資料 56〉

検討を要する事項は、専ら学校教育法上の課題であり、同法を所管する文部科学省において、教育委員会の問題（地方公共団体が直接設置する通常の公立学校との役割の違いなど、「公立大学法人立」の公立学校としての位置づけの整理、公立学校として中立性・安定性を確保するための教育委員会制度との整合性の確保等）及び人事・財政上の問題（「公立大学法人立」の学校の教員は非公務員となるため教育委員会からの教員派遣等の整理、公立大学法人立の学校に対する財政支援のあり方の整理等）について、鋭意検討が進められている。〈資料 57〉

これらの課題が解消されるのであれば、地方独立行政法人制度上、公立大学法人による附属学校の設置については、対応することとして差し支えないと考えられる。

(2) 公営企業型地方独立行政法人に係る要望

① 公営企業型地方独立行政法人による出資

(現行制度)

現行の地方独立行政法人法において、公営企業型地独法(※)による他の法人等への出資については、他の地方独立行政法人同様、認められないものとされている。また、国の独立行政法人による他の法人等への出資については、独立行政法人通則法に明文の規定はなく、個別法の業務規定等に出資ができる旨規定されている場合には、出資を行うことが可能になるところであるが、病院事業を実施する独立行政法人国立病院機構(以下「国立病院機構」)等については、個別法(独立行政法人国立病院機構法等)において出資ができる旨の規定はなく、出資は認められていないものと解される。

※ 公営企業型地独法は、法施行以降、現在までに45法人が設立されているところであるが、すべて病院事業を実施する法人である。

(ニーズ調査結果)

今回、全国の公営企業型地独法に対して、「出資」、「長期借入」、「余裕金の運用方法」についてニーズ調査を実施し、43法人から回答を得た。

ニーズ調査では、「出資」について、「出資できた方がよい」という回答が5法人からあったが、下記の地域医療連携推進法人に対するもの以外には具体的に想定されるニーズはなかった。地域医療連携推進法人に対するものとは、医療機関相互間の機能の分担及び業務の連携を推進し、地域医療構想を達成するための一つの選択肢として、第189回国会において成立した医療法の一部を改正する法律により創設ができるようになる地域医療連携推進法人(一般社団法人という位置付け)に設置される基金への拠出を行いたいという回答であり、2法人からあった※。

※ 一般社団法人財団法人法における一般社団法人への金銭等の拠出は、営利を目的とした「出資」という形式ではなく、当該法人が拠出者に対して返還義務を負う「基金への拠出」と整理されている。

(検討の方向性)

出資については、独立行政法人通則法に明文の規定はなく、独立行政法人国立病院機構法等においても個別に規定されておらず、また、ニーズ調査におい

でも地方公共団体の具体的なニーズもないことから、引き続き認めないことが
適当である。

一方で、地域医療連携推進法人の基金への拠出については、国立病院機構な
ど国の独立行政法人、医療法人等の他類型の法人における取扱い等を踏まえ、
検討することが必要である。〈資料 58〉

② 公営企業型地方独立行政法人が行う長期借入

(現行制度)

現行の地方独立行政法人法において、公営企業型地独法は前述の公立大学法人同様、設立団体からの長期借入金を除き、長期借入金及び債券発行をすることができないとされている（法第41条第5項）。

このため、施設整備等のために公営企業型地独法が長期借入を行う必要性が生じた場合には、設立団体が予算計上のうえ、地方財政法に基づく協議・届出等の手続きを経て地方債を発行し、当該法人に貸し付けることで対応している。

一方、国の独立行政法人においては、独立行政法人通則法にて、「個別法に別段の定めがある場合を除くほか、長期借入金及び債券発行をすることができない」旨、規定されているところであるが、独立行政法人国立病院機構法等においては、厚生労働大臣の認可を受けることを前提に、施設の設置若しくは設備の設置に必要な費用に充てるため、当該施設又は設備を用いて行われる業務に係る収入をもって償還することができるものに限り、長期借入金及び債券発行を認めている。

(ニーズ調査結果)

ニーズ調査では、「長期借入」について、資金調達に柔軟性がでること等から、法人独自の長期借入ができた方がよいとする回答が14法人からあった。

一方で、「現状のままでよい」とした法人は29法人を数えたが、その理由として、金融機関から借り入れた借入金の返済が滞った場合、最終的に設立団体が債務を弁済することとなり、設立団体の財政悪化に繋がる恐れがあること、金融機関等から借入れた場合、設立団体からの借入金に比べ、条件が不利となる可能性が高いことなどの懸念材料が挙げられ、公営企業型地独法自らが行う資金調達について慎重な意見が寄せられた。

(検討の方向性)

公営企業型地独法の長期借入については、公立大学法人の附属病院と同様の観点から検討する必要がある。前述のとおり、病院事業は借入れ規模が大きく借入期間も長いことからリスクが大きいこと、公立病院及び公営企業型地独法は規模や採算性が様々であり、国の独立行政法人である国立病院機構等よりも厳格な手続が必要であること、公営企業債の償還費の一部に一般会計負担及び交付税措置があり実的な活用があるか不明であることなどから、公営企業型地独法による独自の長期借入については、引き続き慎重な検討が必要と考えられる。

なお、現在までに設立実績はないが、病院以外の公営企業型地独法（水道、工水、軌道、自動車運送、鉄道、電気、ガス）が設立された場合においても同様に扱うことが適当である。＜資料 59＞

③ 公営企業型地方独立行政法人の余裕金の運用

(現行制度)

現行の地方独立行政法人法における公営企業型地独法の余裕金の運用対象となる有価証券は、「国債、地方債及び政府保証債のほか、株式会社商工組合中央金庫、信金中央金庫、長期信用銀行又は農林中央金庫が発行する債券」に限られている。(法第43条第1号)

一方で、国の独立行政法人における余裕金の運用の対象となる有価証券は、独立行政法人通則法において、「国債、地方債、政府保証債その他主務大臣の指定する有価証券」とされており、国立病院機構等については、国債、地方債及び政府保証債のほか、特別の法律により法人の発行する債券及び金融債が指定されている。

(ニーズ調査結果)

ニーズ調査では、「余裕金の運用方法」について、「現状のままでよい」とする回答が40法人と大半であったが、3法人から「余裕金の運用手段がより幅広い方がいい」という回答があった。

具体的には、より効率的な資産運用等が期待できるため、財投機関債等(特別の法律により法人の発行する債券に該当)、安全性の高いものについては、余裕金運用の対象としてほしいというものであった。

一方で、「現状のままでよい」という回答では、住民生活等の安定等の公共的見地から業務の確実な実施が求められていることや、設立団体からの運営費交付金があること等からリスクを負うべきでないこと、運用のリスクを最終的に設立団体が負うこととなる可能性があることなどが挙げられた。

(検討の方向性)

財投機関債等は、元本保証はないものの、財政融資資金を利用する公共的機関が発行する債券であること、多くの独立行政法人が運用対象としていることから、比較的確実性の高い債券として、公営企業型地独法の運用対象とすることが適当である。

一方で、社債、貸付信託の受益証券、外国政府等の発行する債券については、国立病院機構等についても対象としておらず、他の独法も必ずしも運用対象としていないこと、公営企業型地独法が実施する病院事業などは、住民生活や地域社会に欠くことのできないサービスであり、事業を確実に実施することがより強く求められることを踏まえ、対象とすべきではないと考えられる。〈資料60〉

3 人口減少問題に的確に対応する地方独立行政法人のあり方

(1) 地方独立行政法人の適格性

(特別行政主体としての地方独立行政法人の位置付け)

地方独立行政法人は、学説においては、制定法上、特に行政主体としての地位を与えられ、特別の規律に服する「特別行政主体」であり、設立の趣旨に適合的である範囲内で公権力の行使の付与が認められるものと解されている。＜資料 61＞現行の地方独立行政法人制度においては、具体的な業務執行を法人の自律性・自主性にゆだね、弾力的・効率的なサービス提供を行いつつ、透明性の高い運営を確保する趣旨から、設立団体の長等の関与として、中期目標の作成・変更や理事長等の任免など幅広い関与を認めている。＜資料 62＞地方公共団体以外の他の主体に公権力の行使が認められている他の制度としては、地方自治法に基づき公の施設の管理を行う指定管理者制度とその他個別法に基づく指定法人制度がある。

(指定管理者制度との比較)

指定管理者制度は、公の施設の管理という、民間事業者が提供するサービスと比較しても、内容、質において大きな差が認められない業務に限定して、指定管理者に行わせる制度であり、ガバナンスの仕組みについても、それを前提に簡素なものとして構築されている。＜資料 63＞指定管理者による公権力の行使の範囲については、地方公共団体の長は、条例の定めるところにより、指定管理者に使用許可を行わせることができるものであるが、使用料の強制徴収（地方自治法第 231 条の 3）、不服申立てに対する決定（同法第 244 条の 4）、行政財産の目的外使用許可（同法第 238 条の 4 第 4 項）等法令により地方公共団体の長のみが行うことができる権限については、これらを指定管理者に行わせることはできないこととされている。＜資料 64＞さらに、学校、公営住宅等、公の施設の中には、行政主体としての判断が必要である等の理由から、個別法の制約により、指定管理者にその管理の全部又は一部を行わせることができないものもある。

(指定法人制度との比較)

また、指定法人制度は、学説においては、特別の法律に基づき特定の業務を行うものとして行政庁により指定された民法上の法人と理解されており、国との基本的関係は委任行政とみることができ、受任者はもともと自由な活動を憲法上保障された人格であり、当該受任の関係においても、法律に定められた限

度で、委任者の指揮監督に服するにすぎないものと解されている。〈資料 65〉

(地方独立行政法人の適格性)

地方独立行政法人制度は、指定管理者制度、指定法人制度と比較すると、設立・認可等の手続や目標による管理や評価の仕組み等において、地方公共団体から独立し、弾力的・効率的で透明性の高い運営を確保しつつも、事後チェック等の観点から地方公共団体のガバナンスが強く働く仕組みとなっている。〈資料 66〉また、事務のノウハウの蓄積や職員の専門性の確保、柔軟な人事運営を行うこと等により、効果的・効率的な運用も可能となる。さらに、地方独立行政法人の役職員は、個人情報保護条例における義務が課されることに加え、地方独立行政法人法等における守秘義務が課せられることとなる。こうした仕組み等により、地方独立行政法人は、公権力の行使を含む業務を行いうる主体として適切であると考えられる。これらを踏まえれば、地方独立行政法人の活用は、窓口業務における民間委託の阻害要因（〈資料 11〉市区町村アンケート調査結果）である「個人情報の取扱いに課題があるため」、「サービスの質の低下の恐れがあるため」等といった課題の解決に向けて、有効な手段を提供し得るものと考えられる。

(検討の方向性)

以上より、民間企業等が設立する指定管理者や指定法人と比較して、地方公共団体が設立する地方独立行政法人は、設立・認可等の手続や目標による管理や評価の仕組み等において、行政から独立し、弾力的・効率的で透明性の高い運営を確保しつつも、行政のガバナンスが強く働く仕組みとなっていること等から、公権力の行使を含む窓口関連業務等を実施する主体として適切と考える。

(2) 対象業務の範囲

① 公権力の行使に係る事務の取扱い・権限の付与

窓口関連業務等の民間委託における課題を解決するため、公権力の行使に係る事務について、一連の事務処理の過程から切り出すことなく、事実上の行為や補助的業務とともに包括的に地方独立行政法人に行わせることを前提として、どのように地方独立行政法人に権限を付与することが適当か、以下の通り検討した。〈資料 67〉

(住民基本台帳制度における検討)

- ・ 市町村の窓口業務の中心的業務である住民基本台帳を一例に検討すると、住民基本台帳は住民に関する各種行政の基本となる重要な公簿であり、住民の個人情報記録するものであることから、住民基本台帳法において、住民基本台帳の整備及びその記録の正確性の確保並びに住民記録の適正な管理については、市町村長に責任があるとしている。
- ・ このことから、市町村（長）が行うこととされている事務を地方独立行政法人に行わせるためには、業務の権限は市町村（長）にあることとしたままで、当該市町村（長）の名において地方独立行政法人が業務を行うこととする必要がある。

(管理・執行権限の付与)

- ・ 地方独立行政法人は、他の法人と比べても、設立団体である市町村のガバナンスが強く働く法人であることから、市町村（長）の名において地方独立行政法人に事務を行わせることは一定の妥当性がある。
- ・ 普通地方公共団体の事務の一部の管理執行を、当該地方公共団体の名において他の主体に行わせることができる制度として、地方自治法上の協議会や事務の代替執行の制度があるが、これらの制度と同様に、地方独立行政法人が行う事務の法律効果を法律上明確化すれば、業務の権限そのものは市町村（長）に留保し、当該市町村（長）の名において地方独立行政法人に行わせることは可能である（議会監査、監査委員監査、住民監査等の整理については資料 68 参照）。

(市町村（長）が引き続き自ら行うべき事務)

- ・ ただし、住民基本台帳法において、条例の制定等、本来市町村（長）が行うべきものについては、引き続き市町村（長）が行うこととすべきである。

(地方独立行政法人の定義規定との適合性)

- ・ 現行法上、地方独立行政法人は自らの権限で自らの名において業務を行っているが、今回、窓口業務等を地方独立行政法人に行わせるにあたって、業務の権限そのものは市町村（長）に留保し、当該市町村（長）の名において行うこととした場合であっても、当該法人は、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直接に実施する必要のないものについて、その事務及び事業の管理執行を市町村（長）の名において行うものと言える。
- ・ したがって、地方独立行政法人法第1条における「地方独立行政法人が公共上の見地から行う事務及び事業の確実な実施を図り、もって住民生活の安定並びに地域社会及び地域経済の健全な発展に資することを目的とする」といった法律の目的規定に反するものではなく、また、同法第2条第1項における「『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、民間の主体にゆだ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」といった地方独立行政法人の定義規定に適合すると言える。

(検討の方向性)

以上より、公権力の行使に係る事務を含め、包括的に地方独立行政法人に業務を行わせることとし、業務の権限を市町村（長）に残しつつ、当該市町村長の名において地方独立行政法人が業務を行うこととすることが適当である。ただし、条例の制定等、本来市町村（長）が行うべきものについては、引き続き市町村（長）が自ら行うこととすべきである。

(設立団体から地方独立行政法人への関与)

- その際、設立団体から地方独立行政法人への関与について、
- (ア) 窓口関連事務等には、住民に関する各種行政の基礎となる事務が含まれており、従来地方独立行政法人が行ってきた病院、大学等の業務とは性質が異なることから、業務の安定的で適切な実施を確保する必要があること
 - (イ) 従前の設立団体によるガバナンスという観点のみならず、設立団体が本来の事務の権限を持つ者としての立場から、実際の事務の執行者である地方独立行政法人に対して関与する必要があること

から、以下の通りそのあり方を見直す（監督命令の新設、事務の直接執行の新設）必要がある。〈資料 69〉

現行の地方独立行政法人制度は、設立団体の関与を必要最小限にすることにより、地方独立行政法人の自主性・自律性を十分に発揮することができる仕組みとする一方で、その業務の安定的で適切な実施を確保する観点から、設立団体の長の関与が認められているものである。

（監督命令）

この点、国の行政執行法人制度においては、国の判断と責任の下、国と密接な連携を図りつつその業務を行うという業務の特性に鑑み、広く法人の業務のあり方に関与しつつ、その自主性を尊重する趣旨から、従来の違法行為等の是正命令より広い監督命令の規定を定めている。（ア）の観点を踏まえると、国の行政執行法人制度における監督命令の規定が参考になると考えられる。

（事務の直接執行）

また、（イ）の観点から、地方独立行政法人が市町村（長）の名において事務を執行することにより、その効果と責任が市町村（長）に及ぶことを踏まえると、例えば地方独立行政法人が不当に業務を停滞させている場合等に、市町村（長）は自らの訴訟リスク等を回避するため、自らの持つ権限に基づいて、直接事務を執行することを可能とする必要がある。一方で、地方独立行政法人制度においては、その業務の安定的で適切な実施の確保という観点のみならず、地方独立行政法人の自主性・自律性への配慮が必要であることを踏まえると、設立団体の長に広範な直接執行権を認めるのではなく、明文の規定により、一定の条件の下、必要な場合に限って行うこととすることが適当である。

② 法定受託事務の取扱い

平成 20 年内閣府通知においては、戸籍事務等の法定受託事務に関しても、事実上の行為や補助的業務について民間事業者に取り扱わせることができる範囲を整理している。今回、特別行政主体たる地方独立行政法人に窓口関連業務等に係る公権力の行使を行わせることを検討するに際して、自治事務と同様に法定受託事務についても検討の対象としてはどうか。

その際、法定受託事務にかかる国からの関与については、市町村が自ら行った場合と同等の関与を制度上担保すべきことを前提に、(ア) 国・都道府県から市町村への関与、(イ) 市町村から地方独立行政法人への関与、(ウ) 国・都道府県から地方独立行政法人への関与について、それぞれ以下の通り検討した。
<資料 70>

(ア) 国・都道府県から市町村への関与

地方独立行政法人が設立団体（の長）の名において窓口事務を行う場合においては、その対象となる事務の管理・執行に関する権限は、本来事務を管理・執行する立場にある設立団体から地方独立行政法人に移るものではなく、地方独立行政法人の業務の対象となる事務について規定する法律の適用関係に変動はない。

したがって、国・都道府県から市町村への関与については、地方自治法・個別法に基づく国・都道府県から市町村への関与（市町村が直接窓口事務を行う際の国・都道府県からの関与）がそのまま適用される。

よって、事務の権限・責任は市町村（長）に残っており、現行の規定に基づき関与することができることから、新たな措置を講じる必要はないと考えられる。

(イ) 市町村から地方独立行政法人への関与

市町村から地方独立行政法人への関与については、設立団体による監督命令や事務の直接執行を新設することとすれば、市町村が国・都道府県からの関与を受けた場合に適切に地方独立行政法人に関与することが可能である（例えば、市町村が国・都道府県からは是正の要求・勧告・指示を受けた場合、市町村から地方独立行政法人に対して監督命令又は事務の直接執行を行うこと、都道府県が事務の直接執行権を有する市町村に代わって事務を代執行することなどが可能である。）。

よって、法定受託事務に対応した追加的な措置を講じる必要はないと考える。

(ウ) 国・都道府県から地方独立行政法人への関与

地方自治法上の関与の制度においては、市町村に対する関与は原則として都道府県知事が行うこととしつつ、例外的に緊急を要するとき等には国から直接市町村に是正の指示・是正の要求を行うことができることとしている（地方自治法第 245 条の 5④、第 245 条の 7④）。本規定は、緊急時には国が直接市町村に関与することができることとすることによって、法令違反等の状況に対する早急な対応を可能としたものであると考えられる。

地方自治法上の市町村への直接的な関与の規定の趣旨も踏まえると、国・都道府県から地方独立行政法人への直接的な関与については、

- ・ 設立団体による事務の直接執行等を新設することとすれば、法令違反等の状況に対する緊急的な対応が可能となること
- ・ 一義的には事務の権限・責任を有する市町村（長）に対して関与を行うべきであり、地方独立行政法人に対しては市町村長を通じて間接的に関与できること

から、新たな措置を講じる必要はないと考える。

③ 検討対象とする専門定型的業務の範囲

(平成 27 年内閣府通知における 25 窓口業務)

検討対象とする専門定型的業務の範囲としては、市町村の窓口業務（住民基本台帳、戸籍、国民健康保険、児童手当、学校転入・転出関係事務等）を幅広く含む「市町村の出張所・連絡所等における窓口業務に関する官民競争入札又は民間競争入札等により民間事業者に委託することが可能な業務の範囲等について（平成 27 年 6 月 4 日付け内閣府公共サービス改革推進室通知、以下『平成 27 年内閣府通知』という。）」における窓口業務（25 業務）を対象とすることが考えられる。

この他、地方税の督促・強制徴収等といった平成 27 年内閣府通知における窓口業務（25 業務）関連以外の公権力の行使が必要となる業務についてはどのように考えるか。

(地方税の徴収に関する業務)

この点、地方税の徴収に関する業務のうち、公権力の行使に当たらない業務（電話による自主的納付の呼びかけ等）や公権力の行使に関連する補助的な業務（催告・督促状の作成・封入・発送等）については、一定程度、民間委託が進んでおり、現時点では、民間委託導入課題にかかる課題について「特になし」と回答している団体が最も多い状況である。＜資料 71＞また、民間委託が可能な範囲についても、窓口業務と比較して公務員のみが行いうる部分との切り分けが容易であると考えられる。＜資料 72＞なお、地方税徴収に係る市町村間の連携の状況としては、一部事務組合・広域連合による共同処理が進められているほか、任意組織による連携も進められている。＜資料 73＞

よって、地方税の徴収に関する事務における公権力の行使については、一部事務組合・広域連合等の既存の制度を活用した連携が進められていること、窓口関連業務等と比較して公務員のみが行いうる行為との切り分けが比較的容易であること、督促・強制徴収等といった極めて強力な公権力の行使が徴税吏員に限って認められていること等から、今後の検討課題とすることが適当である。

(3) 法人類型（一般型、特定型）の考え方

（現行制度における法人類型の考え方）

地方独立行政法人制度においては、法人の役職員に公務員身分を付与するか否かを、地方公共団体の自由裁量とはせず、法律上特定型の要件を定めているが、その要件該当性は、個別の地方独立行政法人の業務の性格によるため、同一の業務を行う法人でも、地域の実情等により差異が生じることはありうるものとして、制度設計されている。＜資料 74＞

ただし、公立大学法人については、法人の業務が特定地方独立行政法人の要件に該当しないため、法律上、一般地方独立行政法人に限定されている。

（公権力の行使に係る法人類型の考え方）

地方独立行政法人は制定法上、特に行政主体としての地位を与えられ、特別の規律に服する「特別行政主体」であり、設立の趣旨に適合的である範囲内で公権力の行使の付与が認められるものと解され、現行の地方独立行政法人制度においては、一般型・特定型の区別なく、設立団体の長等の関与として中期目標の作成・変更や理事長等の任免など幅広い関与が認められていること等から、一般型であっても公権力の行使は可能である。ただし、公権力の行使として一律の整理になるものではなく、個別の行政事務の性質に応じて一般型でできる範囲は異なってくる。

よって、法人類型について、公権力の行使を行うにあたって公務員としての取扱いが必要かどうかは、一般型を原則として、個別の行政事務の性質に応じて検討することが適当である。

(4) 市町村連携の方法

現行制度上、複数市町村が連携して地方独立行政法人に業務を行わせる方法としては、①地方独立行政法人法における共同設立を活用した方法、②地方自治法における事務の共同処理を活用した方法がある。

以下、これらの現行制度について所要の検討をした上で、これら以外の新たな方法として、③他の市町村が設立した地方独立行政法人に直接業務を管理・執行させる方法について検討した。

① 共同設立による方法

(共同設立に係る現行制度)

共同設立に関する現行制度としては、地方独立行政法人法第123条において、設立認可申請については設立団体の長による連名によることとされるとともに、設立後の各種認可等（理事長・監事の任命、中期目標の作成、業務方法書の認可、中期計画の認可等）については、設立団体の長が協議して定めることとされている。平成27年4月1日時点で2以上の地方公共団体により共同設立されている地方独立行政法人は3法人（山形県・酒田市病院機構、公立鳥取環境大学、東金九十九里地域医療センター）となっている。〈資料75〉

なお、既に設立された地方独立行政法人に新たな設立団体が加わるためには、定款変更（これに伴う議会の議決、総務大臣又は都道府県知事の認可）が必要となる。この点、定款変更ができない事由は、第8条第3項の一般地方独立行政法人から特定地方独立行政法人への変更のみに限定されており、条文上は設立団体の変更は排除されていない。

一方、地方独立行政法人の合併については、権利義務の承継、職員の引継ぎ、債権者の異議等について、平成26年改正で制度的な手当が講じられた。

既に設立された地方独立行政法人に新たな設立団体が加わる場合にも、地方独立行政法人の合併と同様の事項が想定されるが、制度的な手立ては講じられていない。このため、仮に定款変更により設立団体を追加しようとする場合、地方独立行政法人に新たな設立団体の権利義務が承継されない等の問題が生じることが想定される。

したがって、現行制度上、これらの問題点を回避するため、既に設立された地方独立行政法人に新たな設立団体が加わるためには、

- ・既に設立された地方独立行政法人を解散して新たに設立の手續を踏む
- ・新たな設立団体が単独で地方独立行政法人を設立し、既存の地方独立行政法人と合併する

のいずれかの方法をとる必要がある。

(検討の方向性)

現行制度上、共同設立された地方独立行政法人は、設立後の各種認可等について設立団体の長が協議して定めることとされていること等から、ガバナンスが複雑化するなどの課題があることを踏まえる必要がある。

なお、既に設立された地方独立行政法人に他の市町村が設立団体として新たに加わる方法については、地方独立行政法人の新規設立の手續と吸収合併の手續の重複を排除しつつ、必要な手續を規定することにより、現行の手續を簡素化する余地があると考えられる。

② 事務の共同処理を活用した方法

(事務の共同処理に係る現行制度)

①の共同設立による方法の他に、地方自治法上の事務の共同処理（事務の委託、事務の代替執行）を活用して、設立団体がその他市町村の窓口関連業務等を行うこととした上で、設立団体とその他市町村の窓口関連業務等を、まとめて地方独立行政法人に行わせる方法も考えられる。

事務の委託は、普通地方公共団体の事務の一部の管理執行を、他の普通地方公共団体に委ねる制度であり、当該事務についての法令上の責任は、受託した普通地方公共団体に帰属することになり、委託した普通地方公共団体は、委託の範囲内において、委託した事務を管理執行する権限を失うことになる。

また、事務の代替執行は、普通地方公共団体の事務の一部の管理執行を、当該普通地方公共団体の名において、他の普通地方公共団体に行わせる制度であり、当該事務についての法令上の責任は事務を任せた普通地方公共団体に帰属したままであり、当該事務を管理執行する権限の移動も伴わないものである。この場合、設立団体とその他市町村は、地方自治法の規定に基づき議会の議決を経て協議により規約を定めることとなるが、設立団体に事務を任せた市町村は地方独立行政法人のガバナンスに直接関与することはできず、設立団体を通じてガバナンスを行うこととなる。〈資料 76〉

(検討の方向性)

地方自治法上の事務の共同処理を活用して複数の市町村が共同で窓口関連業務等を行う場合、それぞれの制度における法令上の効果に留意しつつ活用を検討する必要がある。事務の委託に関しては、委託した普通地方公共団体は委託した事務を管理執行する権限を失うことになる点に留意する必要がある。他方、事務の代替執行に関しては、設立団体に事務を任せた市町村は地方独立行政法人のガバナンスに直接関与することはできず、設立団体を通じてガバナンスを行うこととなり、関与の方法について規約に定める必要がある点に留意する必要がある。

③ 他の市町村が設立した地方独立行政法人に管理・執行させる方法

(現行制度)

複数の市町村が地方独立行政法人に事務を行わせる方法として、現行の地方独立行政法人法上は、共同設立による方法のみが規定されているが、設立時の手続が煩雑であったり、設立後のガバナンスが複雑化するなどの課題もある。

このような課題を解消するため、他の市町村が既に設立した地方独立行政法人に、設立団体に加わることなく所要の手続を経た上で、窓口関連業務等を行わせることが考えられる。〈資料 77〉

(検討の方向性)

設立団体以外の市町村が、地方独立行政法人法における共同設立を活用した方法や地方自治法における事務の共同処理を活用した方法以外の方法として、地方独立行政法人に窓口関連業務等を直接行わせる方法について、制度上の手立てを講じることが適当である。

その際、設立団体以外の市町村においては、当該市町村の名において業務が行われることから、本来の事務の権限を持つ者としての立場から、実際の事務の執行者である地方独立行政法人に対して一定の関与をできるようにする必要があると考える。

(5) その他運用のイメージ等

その他運用のイメージ等について、以下の意見があった。

- 競争性という観点について、ガバナンスをしっかりと効かせて住民への説明責任を果たすことでも対応できるのではないか。
- 給与体系、勤務形態等の適切な運用により、住民への説明責任はしっかりと果たせるのではないか。
- 短時間勤務を含め勤務形態の弾力的な設定、女性・高齢者の活用といった運用ができれば、市町村にとって十分使いやすい制度になるのではないか。
- 地方独立行政法人が主体性を維持しながら、包括的に業務を行うという点については意味がある。他の市町村に業務を拡大した場合のガバナンスをどう考えるか。地方独立行政法人は民間に比べてガバナンスが効かせやすいという側面と、行政に比べて費用対効果が高いという側面があり、両方の接点の中で、法制度上の話と実態上の費用対効果を考えながら制度設計していく必要があるのではないか。