

第3節 地方独立行政法人と設立団体の長、議会との関係

地方独立行政法人は、事務・事業の効率的な執行を確保する観点から、事前関与・統制を減らし、事後チェックへの移行を図るため、設立団体である地方公共団体の関与も事後チェックを中心とした必要最小限のものとされています。具体的には以下のようなものが法定されています。

1 設立団体の長との関係

地方独立行政法人と設立団体との関係については、表7のようになっています。

<表7 地方独立行政法人と設立団体との関係>

区 分	内 容
役員及び職員関係	<ul style="list-style-type: none"> ・ 設立団体の長は、理事長・監事を任命する（法14条1項・2項）ほか、任命した理事長、監事が欠格事項に該当する場合は、解任しなければならず（17条1項）、心身の故障のため職務の遂行に耐えないと認められるとき等においては、解任することができるものとされています（法17条2項）。 ・ 理事長が副理事長、理事を任命したときや欠格事由以外の理由で解任したときは、設立団体の長に届け出るとともに、公表しなければならないものとされています（法14条4項、17条4項）。
業務運営関係	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方独立行政法人は、業務開始の際、業務方法書を作成しなければなりません。業務方法書は変更するときを含め、設立団体の長の認可を受けなければならないこととされています（法22条1項）。 ・ 料金を徴収するときも変更するときを含めて設立団体の長の認可を受けなければならないこととされています（法23条1項）。なお、当該規定については、公営企業型地方独立行政法人においては適用除外になっています（法83条1項）。

評価関係	<ul style="list-style-type: none"> ・ 設立団体の長は、地方独立行政法人の中期目標を定め、又は変更するときは、各法人に指示しなければならないことになっています（法25条1項）。 ・ 地方独立行政法人は、中期目標を達成するための計画（以下「中期計画」という。）を作成しなければなりません。作成したとき及び変更しようとするときは、設立団体の長の認可を受けなければならないものとされています（法26条1項）。なお、設立団体の長は、認可した中期計画が不相当と認めることとなった場合には、中期計画の変更を命ずることができるものとされています（同4項）。 ・ 地方独立行政法人は、当該事業年度の業務運営に関する計画（以下「年度計画」という。）を定め、設立団体の長に届け出なければならないことになっています（27条1項）。 ・ 地方独立行政法人は、中期目標の期間の終了後3月以内に、当該中期目標に係る事業報告書を設立団体の長に提出しなければなりません（法29条1項）。 ・ 設立団体の長は、中期目標の終了時において、業務を継続させる必要性、組織の在り方その他その組織及び業務の全般にわたる検討を行い、所要の措置を行うものとしています（法31条）。
財務及び会計関係	<ul style="list-style-type: none"> ・ 毎事業年度は、財務諸表を事業年度の終了後3月以内に設立団体の長に提出し、承認を受けなければならないこととされています（法34条）。 ・ 会計監査人は、設立団体の長が選任することとされています（法36条）。 ・ 設立団体の長は、会計監査人を一定の事項に該当するときは、解任することができるものとされています（法39条）。 ・ 毎事業年度、損益計算において利益が生じ、繰越損失を埋めてもまだ余りがある場合、設立団体の長の承認を受けた額については、中期計画で定めている用途に使うことができます（法40条3項）。なお、公営企業型においては、設立団体の承認を受ける必要はないものとされています（法84条）。

	<ul style="list-style-type: none"> ・中期目標の最終年度に積立金がある場合、設立団体の長の承認を受けた額については、次の中期目標の期間における業務の財源に充てるものとされています（法40条4項）。 ・地方独立行政法人では、原則として中期計画で定められた限度額までしか短期借入が出来ませんが、設立団体の長の認可を受ければこの限度額を超えて短期借入をすることができるものとされています（法41条）。 ・条例で定める重要な財産を譲渡し、又は担保に提供しようとするときは、設立団体の長の認可を受けなければならないものとされています（法44条1項）。 ・会計規程について、設立団体の長に届け出なければならないものとされています（法45条）。
人事管理	<ul style="list-style-type: none"> ・役員報酬の基準を届け出なければならないものとされています（法48条2項、56条）。 ・職員の給与及び退職手当の基準を届け出なければならないものとされています（法51条、57条）。特定地方独立行政法人においては、さらに職員の勤務時間、休憩、休日及び休暇の規程も届け出なければならないものとされています（法52条）。 ・特定地方独立行政法人では、常勤職員の数を設立団体の長に報告しなければならないものとされています（法54条1項）。
公立大学に関する特例	<ul style="list-style-type: none"> ・公立大学法人においても、理事長の選任は、設立団体の長が行いますが、当該公立大学の申出に基づかなければならないこととされています（法71条2項、8項）。 ・公立大学法人においても、設立団体の長は、中期目標を定め、又は変更するときは、各法人に指示しなければならないことになっていますが、当該公立大学の意見を聴き、その意見に配慮しなければならないこととされています（法78条3項）
公営企業型地方独立行政法人に関する特例	<ul style="list-style-type: none"> ・公営企業型地方独立行政法人においては、設立団体の長は、料金に関する事項を中期計画に定め、議会の議決を経たうえで、当該中期計画を承認しなければなら

	<p>ないものとされています（法83条）。</p>
雑則	<ul style="list-style-type: none"> ・設立団体の長は、必要と認められるとき、地方独立行政法人の事務所に立ち入り、業務の状況若しくは帳簿等の検査をさせることができるものとされています（法88条1項）。 ・設立団体の長は、地方独立行政法人又はその役員若しくは職員の行為が法律や条令等に違反し、又は違反する恐れがある場合には当該行為の是正のために必要な措置をとることができるものとしています（法89条1項）。

2 議会との関係

地方独立行政法人においては、議会の議決を必要とするものを以下のものに限定しています。

- ・地方独立行政法人を設立しようとするとき（定款を定める。）（法7条）。
- ・定款の変更（変更が政令で定める軽微なものであるときを除く。）（法8条2項）
- ・地方独立行政法人が料金を徴収する場合にその料金を定め、又は変更する際に設立団体の長が認可をするとき（法23条）。
- ・中期目標の設定又はその変更（法25条3項）
- ・重要な財産の譲渡、又は担保に供しようとして設立団体の長が認可をするとき（法44条1項）。
- ・公営企業型地方独立行政法人に係る中期計画（法83条3項）
- ・地方独立行政法人を解散しようとするとき（法92条）。

これに対し、設立団体の長が議会に報告しなければならないものとしては、以下のようなものとされています。

- ・年度評価の通知結果（法28条5項）
- ・中期目標に係る事業報告書（法29条2項）
- ・特定地方独立行政法人の常勤職員の数（法54条2項）

第4節 運営費交付金等財源措置

地方独立行政法人においては、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を行います。地方公営企業が地方独立行政法人化する場合を除いて収益で費用を賄いきれない場合も多いと思われませんが、経営破たんなどした場合には、提供されなければならない公共サービスが中断することになるため、設立団体は、地方独立行政法人に対し、その業務の財源に充てるために必要な金額の全部又は一部に相当する金額を交付することができるものとされています（法42条）。なお、この運営費交付金については、用途の特定がないため、地方独立行政法人の判断により当初の予算とは異なる用途に流用する場合でも特別の手続きをする必要がありません。従って、地方独立行政法人は弾力的な運用が可能となりますが、その一方で、評価において説明責任を果たさなければならないものとなっています。

第5節 資金調達

地方独立行政法人においては、借入金等については表8のようになっています（法41条）。

<表8 地方独立行政法人における借入金等>

分類	可能・不可の別	注
短期借入金	① 中期計画で認可を受けた短期借入金の限度額の範囲内で可。ただし、設立団体の長の認可を受けた場合は、限度額を超えて可 ② 短期借入金は事業年度内に償還が原則。ただし、資金不足で償還不能の場合は設立団体の長の認可を受けて借り替え可	設立団体の長が、ただし書の規定による認可の際には、評価委員会の意見を聴かなければならない。

長期借入金・債券発行	不可。ただし、設立団体からの長期借入金については可	
------------	---------------------------	--

第6節 独立採算性

公営企業型地方独立行政法人の事業の経費のうち、以下の2項目については、設立団体が負担するものとされています。

- 1 その性質上当該公営企業型地方独立行政法人の事業の経営に伴う収入をもって充てることが適当でない経費
- 2 当該公営企業型地方独立行政法人の性質上能率的な経営を行ってもなおその事業の経営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費

これらに該当する費用としては、公園などの公共施設において水道を無償で提供する経費や、救急医療を確保するために要する経費等があげられます（地方公営企業法施行令8条の5参照）が、地方公営企業においても、これらの費用は地方自治体の一般会計又は他の特別会計において負担する（地方公営企業法17条の2）ので、自治体にとっては、この点については地方独立行政法人化しても同様の経費の負担が原則となっています。

第7節 地方独立行政法人における評価制度

1 評価制度の趣旨

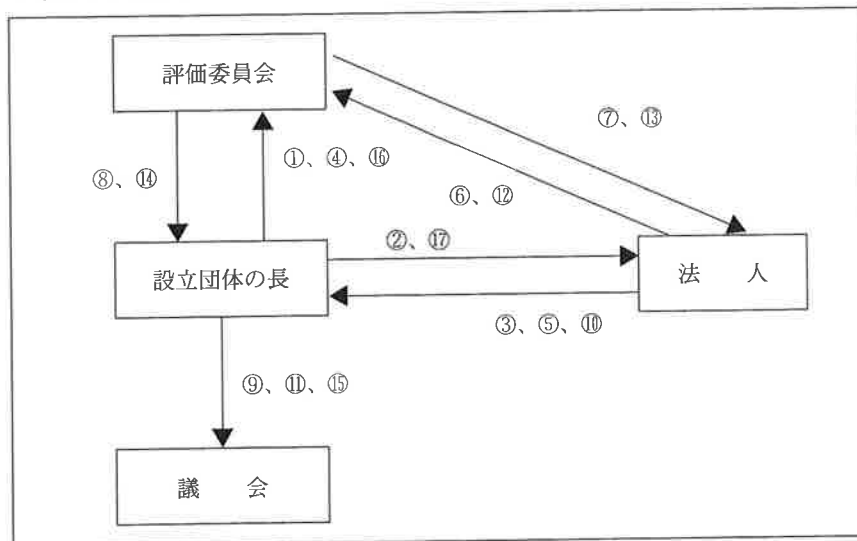
従来の行政組織においては、事前の行政管理運営上の統制は重視されてきましたが、業務の実施に当たって明確な目標を定め、その進捗、達成状況を毎年定期的にチェックし、その結果を次期以降の業務運営の改善に反映するというような制度設計にはなっていませんでした。

こうした問題点もあり、国の独立行政法人において導入されたのが、評価の制度です。その内容としては、主務大臣が、3～5年の中期目標の期間におい

第7節 地方独立行政法人における評価制度

て、各法人が達成すべき目標（中期目標）を定め、各独立行政法人に指示し、これに対し各独立行政法人は、当該期間内に中期目標を達成するための具体的な計画（中期計画）を作成し、主務大臣の認可を受けるとともに、中期計画で定めた事項に関し、当該事業年度において実施すべき事項等を定めた計画を作成して主務大臣に届け出るというルールを作り、毎年度その年度の評価を行うとともに、中期目標期間終了時には、主務大臣が独立行政法人の業務を継続させる必要性、組織の在り方その他その業務及び業務の全般にわたる検討を行うこととして、業務運営の改善を図っていくものです。

国の独立行政法人の場合には、各府省の独立行政法人評価のほか、総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会の二次的評価を実施していたのに対し、地方独立行政法人の評価においては、地方独立行政法人評価委員会の評価ということになっているなどの違いはあるものの仕組みとしては概ね同様の評価制度が導入されております。地方独立行政法人における評価の仕組みは以下のようになっています。



①	中期目標の指示の際の意見聴取
②	中期目標を指示

③	中期計画の作成・変更の認可
④	中期計画の認可の際の意見聴取
⑤	年度計画の届出
⑥	年度評価
⑦	年度評価結果通知、勧告
⑧	年度評価結果報告
⑨	年度評価結果報告
⑩	中期目標に係る事業報告書の提出
⑪	中期目標に係る事業報告書の提出に関する報告
⑫	中期目標に係る評価
⑬	中期目標に係る評価結果通知、勧告
⑭	中期目標に係る評価結果報告
⑮	中期目標に係る評価結果報告
⑯	業務を継続させる必要性等を検討し、所要の措置を行う際の意見聴取
⑰	業務を継続させる必要性等を検討し、所要の措置を行う

2 地方独立行政法人評価委員会

地方独立行政法人に関する事務を処理させるため、設立団体に執行機関の附属機関として地方独立行政法人評価委員会を置くこととされています（法11条）。評価委員会は、地方独立行政法人について、その業務の公共性及び透明性を確保するべく、住民の視点に立って、財務評価のみならず、社会的な評価の観点からも評価するものとされています。その評価には、各事業年度における業務の実績の評価と中期目標に係る業務の実績に関する評価がありますが、業務運営の改善その他の勧告をすることができるものとされています。

中期目標期間の終了時には、設立団体の長は、評価委員会の意見を聴き、当該地方独立行政法人の業務を継続させる必要性、組織の在り方その他その組織及び業務の全般にわたる検討を行い、所要の措置を講ずるものとされており、評価委員会が重要な役割を担っているものといえます。なお、評価委員会が公

立大学法人の評価を行うに当たっては、認証教育機関の教育及び研究の状況についての評価を踏まえるものとされています（法79条）。

3 中期目標

地方独立行政法人における中期目標は、設立団体の長が指示する中期目標の期間において達成すべき業務運営に関する目標です（法25条）。地方独立行政法人における中期目標の期間における業務の実績の評価は、中期目標の達成状況の調査・分析及びこれらの調査及び分析の結果を考慮して行うこととなります（法30条）。中期目標において定める事項については、表9のようなものです。

<表9 中期目標において定める事項>

	地方独立行政法人 (公立大学法人を除く。)	公立大学法人
中期目標期間	3年以上5年以下の期間	6年
中期目標において定める事項	① 中期目標の期間 ② 住民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項 ③ 業務運営の改善及び効率化に関する事項 ④ 財務内容に関する事項 ⑤ その他業務運営に関する事項	① 住民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項 ② 業務運営の改善及び効率化に関する事項 ③ 財務内容に関する事項 ④ 教育及び研究並びに組織及び運営の状況について自ら行う点検及び評価並びに当該状況に係る情報に関する事項 ⑤ その他業務運営に関する事項
評価委員会や議会の議決など	中期目標を定め、又はこれを変更しようとするときは、あらかじめ、評価委員会の意見を聴くとともに、議会の議決を経なければな	中期目標を定め、又はこれを変更しようとするときは、あらかじめ、当該公立大学法人の意見を聴き、当該意見に配慮しつつ、評価委員会の意

	らない。	見を聴くとともに、議会の議決を経なければならない（法78条3項）。
--	------	-----------------------------------

なお、国の独立行政法人において、「中央省庁等改革の推進に関する方針」（平成11年4月27日中央省庁等改革推進本部決定）において、「独立行政法人の中期目標は、できる限り数値による等その達成状況が判断しやすいように定めることとする。また、その内容については、各独立行政法人の業務の内容、性格に応じた目標の設定となるように特に配慮するものとする」とし、定量的な目標設定が重要であるとされています。このことは、地方独立行政法人においても変わらず、定量的かつ高水準の目標設定をすることが望まれています。

4 中期計画

地方独立行政法人は、中期目標の指示を受けたときは、中期目標に基づき、設立団体の規則で定めるところにより、中期計画を作成し、設立団体の長の認可を受けなければならないものとされています（法26条）。なお、公営企業型地方独立行政法人においては、設立団体の長が認可をしようとするときは、あらかじめ議会の議決を受けなければならないものとされています（法83条3項）。

中期計画においては、次の事項を定めるものとされています（法26条）。

- ① 住民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する目標を達成するための措置
- ② 業務運営の改善及び効率化に関する目標を達成するためとすべき措置
- ③ 予算（人件費の見積りを含む。）、収支計画及び資金計画
- ④ 短期借入金の限度額
- ⑤ 重要な財産を譲渡し、又は担保に供しようとするときは、その計画
- ⑥ 剰余金の使途
- ⑦ その他設立団体の規則で定める業務運営に関する事項

ただし、公営企業型地方独立行政法人に係る中期計画においては、上記のほか、料金に関する事項についても定めるものとされています。

5 年度計画

地方独立行政法人は、最初の事業年度を除き、毎事業年度の開始前に、中期計画に基づき、設立団体の規則で定めるところにより、年度計画を定め、設立団体の長に届け出るとともに、公表しなければならないものとされています（法27条）。なお、最初の事業年度については、中期計画につき設立団体の長が認可をした後、遅滞なく、年度計画を定め、設立団体の長に届け出るとともに、公表しなければならないものとなっています。

6 経営努力認定

地方独立行政法人は、毎事業年度、損益計算において利益が生じたときは、繰越損失を埋め、さらに残ればその残余の額は目的積立金とされるものを除き、積立金として積み立てられることとなります（法40条1項）。

目的積立金は、設立団体の長の承認を受けて、中期計画であらかじめ定められている「剰余金の使途」に翌年度以後に充てることができるものとされています（同3項）。なお、この承認に当たっては、経営努力によるものか否かを公平に判断するために評価委員会の意見を聴くこととされています（同5項）。この目的積立金として認められるものは、地方独立行政法人の自己収入から生じた剰余金や経費節減などの経営努力により生じた剰余金などが該当しますが、このように剰余金の使途として記載している項目に自由に使えることにすることにより、経営のインセンティブを与えようとするものです。こうした制度は、国の独立行政法人において、初めて導入されたものですが、独立行政法人でも平成13年度において17法人で約6億円の目的積立金が計上されました。

目的積立金に認められなかった金額、すなわち積立金については中期目標期間の最後の事業年度に係る整理を行った後に設立団体の長の承認を受けた額については、次の中期目標期間における業務の財源に使うことができます。その承認が受けられなかった残余の額があれば、そもそも運営費交付金が設立団体が支出していることに鑑み、設立団体に納付することになっています。

7 中期目標終了時の検討

設立団体の長は、地方独立行政法人の中期目標の期間の終了時において、当該法人の業務を継続する必要性、組織の在り方その他その組織及び業務の全般にわたる検討を行い、その結果に基づき、所要の措置を講ずるものとしています（法31条1項）。この規定も国の独立行政法人と同様の規定ですが、国の独立行政法人においては、政策評価・独立行政法人評価委員会が独立行政法人教員研修センターの主要な事務及び事業の改廃に関する勧告の方向性について意見を公表しました。その中で、独立行政法人教員研修センターの主要な事務及び事業については、教育の構造改革の必要性を踏まえて、民間にできることは民間に委ね、地方にできることは地方に委ねるとの観点に立ち、独立行政法人として真に担うべき事務及び事業に特化・集中することとする勧告の方向性が示されました。地方独立行政法人においても、同様の規定を設けることにより、社会経済情勢等の変化により、地方独立行政法人が行っている事務・事業について法人が行う必要性を検討し、必要性が乏しくなったと判断されれば当該事務・事業の廃止や民営化等を検討させるという仕組みをつくっています。

第8節 公表資料

地方独立行政法人は、その行う事務及び事業が住民の生活、地域社会及び地域経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要なものであることに鑑み、適正かつ効率的にその業務を運営するよう努めなければならないものとされています（法3条）。そうした業務の公共性に鑑み、地方独立行政法人は、下記の業務の内容等を公表することを通じて、その組織及び運営の状況を住民に明らかにするよう努めなければならないものとされています。地方独立行政法人法の規定により公表しなければならないものを公表しなかった場合、又は虚偽の公表をしたときは、その違反行為をした地方独立行政法人の役員、清算人又は職員は、20万円以下の罰金となる可能性があります（法99条3項）。

① 理事長が副理事長及び理事を任命したとき（設立団体の長に届け出ると

- ともに公表) (法14条4項)。
- ② 理事長が副理事長及び理事を解任したとき (設立団体の長に届け出るとともに公表) (法17条4項)。
 - ③ 地方独立行政法人の業務方法書の作成又は変更にあたり設立団体の長の認可を受けたとき (法22条4項)。
 - ④ 中期目標の設定又は変更 (法25条1項)
 - ⑤ 中期計画の作成又は変更にあたり設立団体の長の認可を受けたとき (法26条)。
 - ⑥ 年度計画を作成又は変更をしたとき (法27条)。
 - ⑦ 各事業年度に係る業務の実績に関する評価について評価委員会が地方独立行政法人に通知をしたとき (法28条4項)。
 - ⑧ 中期目標に係る事業報告書 (法29条)
 - ⑨ 特定地方独立行政法人の役員に対する報酬等の支給の基準 (法48条2項)
 - ⑩ 特定地方独立行政法人における職員に対する退職手当以外の給与及び退職手当の支給の基準 (法51条)
 - ⑪ 特定地方独立行政法人における職員の勤務時間、休憩、休日及び休暇について規程 (法52条)
 - ⑫ 通常型地方独立行政法人における職員に対する退職手当以外の給与及び退職手当の支給の基準 (法57条)

第3章

地方独立行政法人の人事管理

第1節 地方独立行政法人の職員の身分

1 法制度上の整理

地方独立行政法人が、職員に地方公務員の身分を与える公務員型の特定地方独立行政法人であれば、その職員は地方公務員となり、地方公務員の身分を与えない非公務員型の一般地方独立行政法人であれば、地方公務員とはなりません (法2条2項)。

地方独立行政法人を公務員型の特定地方独立行政法人とするか、非公務員型の一般地方独立行政法人とするかの選択は、設立時に設立団体が行い、定款に定めます (法8条1項5号)。しかし、設立団体が自由に選択できるわけではありません。地方独立行政法人は、一定の要件を満たす場合にのみ公務員型の特定地方独立行政法人となると、法制度上の整理がなされています。地方独立行政法人に実施させようとする業務が、「業務の停滞が住民の生活等の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすもの、又は、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もの」という要件を充たす場合にのみ公務員型を選択することができます。

また、この要件を充たすか否かの判断は、設立団体だけで行えるものではありません。設立認可とも関係しますので、この要件を充たすか否かの判断にあたっては、認可基準を踏まえ、認可権者と事前に十分協議することが肝要とな

ります。なお、要件を満たすか否かについては、事業の内容のみならず、地域性も関係することに留意が必要です。たとえば、病院事業を行う地方独立行政法人が他県において公務員型として認可されたとしても、同じ事業を行う地方独立行政法人を自らの県に設立する場合に、必ずしも公務員型として認められるとは限りません。病院の近隣に、同様の機能を担える病院がないのであれば、業務の停滞が住民の生活等の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすものとして認められる可能性は高まります。しかし、同様の機能を担える民間病院や国立病院等が近隣にあるのであれば、この要件を充たしているとの判断がなされる可能性が低くなるためです。

なお、公立大学法人については、その事業の性質上、公務員型とするためのいずれの要件も満たすことはないとの判断から、非公務員型しかとれないことが法定されています（法68条）。すべての国立大学法人が非公務員型とされたことを踏まえた取扱いとなっています。

2 国の独立行政法人の状況

国の独立行政法人は、前身が国の機関であり、職員に国家公務員の身分が付与されていた先行独立行政法人と、前身が特殊法人等であり、職員に国家公務員の身分が付与されていなかった移行独立行政法人の2つに概ね大別することができます。

独立行政法人の職員の身分について、行政改革会議最終報告の中で、「独立行政法人の職員の身分は、原理的には現行と同じままの国家公務員とは相容れないもの」とされ、独立行政法人通則法第2条第2項において、特定独立行政法人とは、「独立行政法人のうち、そ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ものと認められるもの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として個別法で定めるものをいう」と定められました。したがって、前身が国の機関であり、職員に国家公務員の身分が付与されていた先行独立行政法人についても、制度趣旨に照らすと、非公務員型が主となるべきものと考えられます。しかし、平成13年4月に

独立行政法人化された先行独立行政法人57法人のうち、公務員型が52法人であり、非公務員型となったのは、国立青年の家、国立少年自然の家、教員研修センター、経済産業研究所、日本貿易保険の5法人のみでした。

なお、移行独立行政法人のうち、平成15年10月に移行した30法人は、非公務員型となっており、今後は非公務員型が増えていく見込みです。

国の独立行政法人においては、自ら提出する個別法案に、公務員型・非公務員型の別を記載することで、独立行政法人を所管する省庁が、公務員型・非公務員型の選択について実質的な判断を行っています。しかし、地方独立行政法人においては、設立団体だけではなく、認可権者である総務省や都道府県も判断に関与することもあり、国の独立行政法人と地方独立行政法人では、やや事情が異なっています。

第2節 地方独立行政法人化による人事管理上のメリット

1 人事権の委譲

職員の任命権者は、地方独立行政法人の長となります（法20条）。職員人事に関する設立団体の関与はなく、人事管理の意思決定が、地方独立行政法人内で完結します。地方公共団体が事業を直営する場合は、地方公共団体の人事の一環として、当該事業に関する人事が行われていました。しかし、地方独立行政法人化後は、地方公共団体の人事と切り離して、自ら人事管理を行うことが可能となります。

これにより、地方独立行政法人を取り巻く状況の変化に対応した、適材適所の職員配置や職員の採用を迅速に行うことが可能となります。また、地方公共団体と比べ、実施事業が絞り込まれるため、職員の専門性を高めるような、キャリア・パスを組むことが可能です。

2 民間の人事管理手法の導入

地方公共団体が直営で事業を行う場合は、地方公務員としての身分保障をは

はじめ、地方公務員法や地方公営企業等の労働関係に関する法律等における、職員の採用や勤務条件等に係る細かな規定などが、柔軟な人事管理制度の導入を妨げてきました。しかし、地方独立行政法人とすることで、人事管理に係る法制度の側面において、公務員型では地方公営企業と同等程度の、非公務員型では、民間企業と同じ土俵に立つことが可能となります。

また、地方公共団体と別の組織となることで、地方公共団体と異なった、人事管理制度を実際に導入することが容易になります。ひとつの組織でありながら、一部の部署だけ、特殊な給与体系や勤務条件にすることは、たとえ法制度上許容されていても、実際には難しいことです。民間企業における分社化のメリットのひとつとしても、会社ごとに異なる給与体系や勤務条件を設けられることがあげられます。実際の運用という側面でも、民間企業と同じ土俵に立つことが可能となりました。

3 帰属意識の向上

地方公共団体の人事の一環として配属されただけであり、いずれまた他の部署に異動になるという人事制度では、自分の在任中は大過なく過ぎてくれればよいという、事なかれ主義が生じる可能性があります。この点、地方独立行政法人化後は、地方公共団体の職員ではなく、地方独立行政法人の職員となるため、帰属意識が向上します。地方独立行政法人の職員となることにより、地方独立行政法人の利害は、職員自らの利害と一致していきます。そのため、自発的に、事業運営の改善に取り組む意識が育まれると考えられます。

4 民営化へのステップ

事業の性質上、地方公共団体が実施しなくてもいい事業であっても、独立採算が確保できなければ民営化は困難です。しかし、地方公共団体が直営で実施している不採算事業であっても、地方独立行政法人化によって運営の効率化が図られ、採算性が向上すれば、民営化が可能となるケースも想定されます。現在、財政上の負担となっている事業を、いったん地方独立行政法人化して地方公共団体から切り離すことで、最終的には、採算性のある事業へと転換し、民

営化を可能とすることで、財政負担を大きく軽減させる可能性があります。

これを踏まえ、地方独立行政法人化する際に、非公務員型とし、民間企業と同様の人事管理制度を導入しておくことで、地方独立行政法人を解散し、これを引き継ぐ民間企業を立ち上げるにあたって、職員の移籍をスムーズに行うことが可能となります。

5 職員の雇用確保

事業実施の効率化を図るため、民間委託が推進されています。指定管理者制度の導入など、今後は、事業を丸ごと民間に委ねることも可能となります。しかし、職員の雇用の確保という側面からは、民間委託は必ずしも望ましいものとはいえません。なぜならば、現在、地方公共団体が実施している業務を、外部の者が、地方公共団体の職員に代わって行う形態であるためです。そのため、地方公共団体の職員にとって、職域を狭められ、雇用を脅かされるものとなる可能性があります。

一方、事業実施の効率化を図る手法のひとつでありながら、地方独立行政法人化は、地方公共団体の職員の職域を脅かすことはありません。なぜならば、移行型地方独立行政法人は、地方公共団体の職員が、地方独立行政法人の職員となって、引き続き当該事業を担う形態であるためです。

第3節 地方独立行政法人化による人事管理上のデメリット

1 人事管理コストの増大

地方公共団体の一部門であった際には、地方公共団体の人事担当室課が行っていた人事管理事務を、地方独立行政法人化後は、地方独立行政法人が自ら行わなければなりません。地方独立行政法人の人事管理事務は、地方公共団体が事業を直営していた場合と比べ増大します。

2 人事管理の困難性

地方独立行政法人は、各法人に即した人事管理制度を構築しなくてはなりません。法律での規制が緩められるため、地方独立行政法人の裁量の余地が拡大し、また、その巧拙の責任を負うことになります。あらゆる組織に適合する完璧な人事管理制度というものは存在しませんので、職員の勤務成績を考慮した成果給制度の導入等に際し、不平等感を職員に抱かせず、モチベーションを高めるために、よりよい制度を目指して試行錯誤を続けることになります。

第4節 特定地方独立行政法人の職員の取扱い

特定地方独立行政法人の職員は地方公務員であり、地方公営企業の職員と同様の取扱いとなります（法47条）。地方公務員法が改正され、特定地方独立行政法人の職員には、一部の定めを除き、地方公務員法が適用されます（地方独立行政法人法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律11条。以下「整備法」という。）。また、地方独立行政法人法の施行にあわせ、地方公営企業労働関係法が地方公営企業等の労働関係に関する法律へと改正され、特定地方独立行政法人の職員が適用範囲に加えられます（整備法41条）。

1 労働基本権（労働三権）

地方公営企業等の労働関係に関する法律により、労働三権のうち、団結権及び団体交渉権（労働協約締結権を含む。）は付与されますが、争議権は付与されません（地方公営企業等の労働関係に関する法律5条1項、7条1項、11条1項）。

2 身分保障

地方公務員法により、身分保障がなされており、法定事由でなければ、意に反して、降任、免職、休職をされません（地方公務員法27条2項）。

3 服 務

地方公務員法により、信用失墜行為の禁止（地方公務員法33条）、秘密を守る義務（同34条）、職務に専念する義務（同35条）、営利企業等の従事制限（同38条1項）が課せられ、罰則も適用されます（同60条～62条）。なお、政令で定める基準に従い特定地方独立行政法人の理事長が定める職にある者については、政治的行為の制限も課されています（法53条2項、地方公務員法36条、同令6条）。

4 勤務条件

給与や退職金については、各法人が、個々に規則で定めることになります。特定地方独立行政法人の職員の給与は、その業務の内容と責任に応ずるものであり、かつ、職員が発揮した能率が考慮されるものでなければならないとされています。さらに同一又は類似の職種の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の給与、当該特定地方独立行政法人の業務の実績及び認可中期計画の人件費の見積もり、その他の事情を考慮して、特定地方独立行政法人が、給与及び退職手当の支給基準を定めます（法51条）。勤務時間や休日については、国及び地方公共団体の職員の勤務条件その他の事情を考慮して、特定地方独立行政法人が、勤務時間、休憩、休日及び休暇について規定を定めます（法52条）。

国の特定独立行政法人においては、一般職の職員の給与に関する法律及び一般職の勤務時間、休暇等に関する法律等に準じた内規を定め、人事院勧告に準拠し、国の機関と同等の勤務条件とすることが一般的です。

5 福利厚生

地方公務員災害補償法が改正され、特定地方独立行政法人の職員についても適用されます（整備法16条）。また、地方公務員等共済組合法が改正され、特定地方独立行政法人の職員についても適用されます（整備法15条）。

なお、移行型地方独立行政法人については、退職金の算定にあたって、設立

団体の職員としての在職期間を、移行型地方独立行政法人の職員としての在職期間としてみなすとされています（法61条）。

6 定員管理

地方独立行政法人の職員の職員数については、任命権者である法人の長が適切に決定する裁量を有し、責任を負っています（法20条）。そのため、特定地方独立行政法人の職員は、地方公共団体の定員管理の適正化計画などにおける、設立団体の定員管理の対象とはなりません。ただし、特定地方独立行政法人の職員は地方公務員の身分を有していることから、法人の長にすべて委ねることは望ましくありません。そのため、特定地方独立行政法人の長は、1月1日現在における常勤職員の数を、1月30日までに設立団体の長に報告し、これを受けて、設立団体の長は、地方議会に報告することとされています（法54条1項・2項）。

第5節 一般地方独立行政法人の職員の取扱い

一般地方独立行政法人の職員は、地方公務員ではなくなるため、基本的には民間企業における職員と同様の取扱いとなります。

1 労働基本権（労働三権）

地方公務員法、地方公営企業等の労働関係に関する法律は適用されず、労働三法が全面適用されます。団結権及び団体交渉権（労働協約締結権を含む）、争議権の労働三権がすべて付与されます。

2 身分保障

公務員としての身分保障がなくなるとはいえ、労働者としての身分保障がなくなるわけではありません。民間企業における職員と同様に保護されます。公務員としての身分保障がないからといって、降任、解雇といった処分を恣意的に行えるわけではありません。これらの不利益処分は、就業規則に基づいて行

う必要があります。特に解雇については、平成16年1月に、労働基準法が改正され、就業規則に解雇の理由を記載することが法定されたほか、「解雇は、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、その権利を濫用したものとして、無効とする」とされ、解雇ルールの明確化が図られています（労働基準法18条の2、89条3号）。

3 服 務

地方公務員法の適用がないため、信用失墜行為の禁止（地方公務員法33条）、職務に専念する義務（同35条）、政治的行為の制限（同36条）、営利企業等の従事制限（同38条1項）などは法律によっては課せられません。

法律によるしほりがなくなったため、自らの実施する事業の性質等に照らして、個々に検討し、適切な管理レベルの定めを設けることができるようになり、より柔軟な人事管理を実施することが可能となります。例えば、職務に専念する義務について、免除要件の緩和や手続きの簡略化を行うことで、民間との交流を促進したり、手続きに係る事務負担を軽減することが可能です。また、営利企業等の従事制限などについて、許可要件を緩和することで、専門家等の職員への採用が容易になるなどが考えられます。

なお、秘密を守る義務については、従前どおり課せられます（法56条2項、50条1項）。また、刑法その他の罰則の適用については、法令により公務に従事する職員とみなすとされており、いわゆる、みなし公務員とされています（法58条）。

4 勤務条件

給与や退職手当については、一般地方独立行政法人が、個々に、規則で定めることとなります。一般地方独立行政法人の職員の給与は、その職員の勤務成績が考慮されるものでなければならないとされ、当該一般地方独立行政法人の業務の実績を考慮し、かつ、社会一般の情勢に適合したものとなるように、一般地方独立行政法人が、給与及び退職手当の基準を定めます（法57条）。地方公共団体の同一職種等の給与や、認可中期計画の人員費の見積もり等を勘案す

ることが求められておらず、一方で、職員の勤務成績を考慮するよう求めるなど、特定地方独立行政法人と比べ、より柔軟な給与基準とすることを想定されています。例えば、成果給制度の導入などにより、給与面から職員のモチベーションを高め、意識改革をはかることなどが考えられます。

勤務時間や休日については、一般地方独立行政法人が、個々に、規則で定めることとなります。特定地方独立行政法人と異なり、国及び地方公共団体の職員の勤務条件その他の事情を考慮することを求められておらず、実施する事業に応じた、より柔軟な勤務体系の構築が可能となっています。

国の独立行政法人においては、非公務員型であっても、一般職の職員の給与に関する法律及び一般職の勤務時間、休暇等に関する法律等に準じた内規を定め、人事院勧告に準拠し、国の機関と同等の勤務条件とすることが一般的です。ただし、なかには、初年度から成果給制度を導入した独立行政法人もあり、このような積極的な取組みは評価されるべきことです。

5 福利厚生

地方公務員災害補償法が改正され、一般地方独立行政法人の職員についても適用されます（整備法16条）。また、地方公務員等共済組合法が改正され、一般地方独立行政法人の職員についても適用されます（整備法15条）。

なお、移行型地方独立行政法人については、退職金の算定にあたって、移籍時に退職金を支給しない場合には、設立団体の職員としての在職期間を、移行型地方独立行政法人の職員としての在職期間とみなして通算するものとされています（法61条）。

6 定員管理

地方独立行政法人の職員の職員数については、任命権者である法人の長が適切に決定する裁量を有し、責任を負っています（法20条）。また、一般地方独立行政法人の職員は地方公務員の身分を有していないことから、特定地方独立行政法人と異なり、常勤職員数を設立団体へ報告する必要はなく、設立団体の長も、当該常勤職員数を地方議会に報告する義務を負っていません。

<表9 職員の身分・処遇についての比較>

	地方公共団体職員	地方独立行政法人職員	
		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	地方公務員	・非公務員（民間企業と同様） ・公立大学については、必ず非公務員
任命権者	・地方公務員法6条で規定 ・地方公務員法の任用に関する規定（15条～22条）を適用	・法人の長が任命（法20条） ・地方公務員の任用に関する規定（15条～22条）を適用	・法人の長が任命（法20条） ・法人と職員との間に雇用契約関係が生じる
労働基本権	・団結権、団体交渉権（協約締結権は含まない）あり（地方公務員法52条3項、55条） ・争議権なし（地方公務員法37条）	・団結権、団体交渉権（協約締結権を含む）あり ・争議権なし（地方公務員法37条）	労働三権（団結権、団体交渉権、争議権）が全面適用される
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（地方公務員法27条2項）	法定事由でなければ、意に反して、降任、免職、休職されない（地方公務員法27条2項）	降任、免職、休職については、就業規則において規定
服 務	・信用失墜行為の禁止、守秘義務、職務専念義務、営利企業等の従事制限（地方公務員法30条～38条）	・信用失墜行為の禁止、守秘義務、職務専念義務、営利企業等の従事制限（地方公務員法30条～38条） ・政治的行為の制限（一部職員のみ）	・就業規則等により、個々に定める ・守秘義務は負う ・刑法その他の罰則の適用については、「みなし公務員」とする

勤務条件	<ul style="list-style-type: none"> ・ 職能給の原則 ・ 退職手当条例を適用 ・ 給与、勤務時間等については、条例で定める 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各法人が、個々に、規則において定める ・ 同一又は類似の職種の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の給与等を考慮する ・ 業務の実績、中期計画の人件費の見積り等を考慮する 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各法人が、個々に、規則において定める ・ 社会一般の情勢に適合したものとなるよう考慮する
福利厚生	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公務員等共済組合法を適用（地共済法2条） ・ 地方公務員災害補償法を適用（地方公務員法45条、地公災法2条） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公務員等共済組合法を適用（整備法15条） ・ 地方公務員災害補償法を適用（整備法16条） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公務員等共済組合法を適用（整備法15条） ・ 地方公務員災害補償法を適用（整備法16条）
定員管理	<p>条例で定める（地方自治法172条3項）</p>	<p>法人の長が適切に決定する裁量を有し、責任を負う（法20条） 設立団体への常勤職員数の報告義務あり</p>	<p>法人の長が適切に決定する裁量を有し、責任を負う（法20条）</p>

第6節 移行に伴う職員の引継ぎ

地方独立行政法人であって、その成立の日の前日において、現に設立団体が行っている業務に相当する業務を、当該地方独立行政法人の成立の日以後行うものを、移行型地方独立行政法人といいます（法59条1項・2項）。

移行型地方独立行政法人については、特定地方独立行政法人、一般地方独立行政法人を問わず、職員の引き継ぎに関する措置が定められています。

地方独立行政法人の成立の前日において、設立団体の内部組織で、当該移行

型地方独立行政法人の業務に相当する業務を行うもののうち、当該設立団体の条例で定めるものの職員である者は、別に辞令を発せられない限り、当該移行型地方独立行政法人の成立の日において当該移行型地方独立行政法人の職員となるものとする、法律上明文化されています（法59条）。

つまり、移行型地方独立行政法人の設立時においては、本人の同意なしに、設立団体から、地方独立行政法人へ転籍させることが可能な法制度となっています。

この点については、地方独立行政法人法案の国会審議のなかでも論点となっており、付帯決議に地方独立行政法人化にあたっては、雇用問題、労働条件について配慮して対応するとともに、関係職員団体又は関係労働組合と十分な意思疎通を行うことと盛り込んだうえで、原案どおり承認されています。

なお、国の独立行政法人法においても同様に、移行に伴う職員の引継ぎに係る措置が定められています。

第7節 派遣法の活用

公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律（以下「派遣法」という。）が、地方独立行政法人法の施行にあわせて改正され、一般地方独立行政法人へ同法に基づく職員の派遣が可能となりました。派遣可能な期間は、派遣された職員の承諾を得て、最長5年となっていますが、一般地方独立行政法人への派遣については、例外的に、当面の間、最長10年まで派遣することが可能とされました（整備法20条、派遣法3条）。また、特定地方独立行政法人への派遣については、特定地方独立行政法人の理事長が地方公共団体等に対し、その職員の派遣を求めることができるものとされています（法91条3項）。

地方独立行政法人を設立するにあたって、職員の全部又は一部を地方独立行政法人に移籍させることなく、派遣法に基づく派遣を行うことで、当面の人的基盤の確保を図ることが可能です。