

地方自治関連立法動向研究19

## 地方自治法等の一部を改正する法律 (平成29年法律第54号) — 地方独立行政法人法改正部分に焦点を当てて

其 田 茂 樹

### はじめに

本稿では、地方自治法等の一部を改正する法律（平成29年法律第54号、以下、本法律という）のうち、地方独立行政法人法の改正（以下、本改正という）に当たる部分を中心に着目して、法案成立の過程や地方自治体への影響等に言及する<sup>(1)</sup>。

まず、本法律全般に関して簡単に触れておこう。本法律の提案理由は、「地方公共団体等における適正な事務処理等の確保並びに組織及び運営の合理化を図るため、地方制度調査会の答申にのっとり、地方公共団体の財務に関する事務の適正な管理及び執行を確保するための方針の策定等、監査制度の充実強化、地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等を行うとともに、地方独立行政法人の業務への市町村の申請関係事務の処理業務の追加等の措置を講ずるほか、所定の規定の整備を行う必要がある。」とされている。

具体的な内容に関しては、本法律の改正を扱った他稿に詳しいため割愛するが、地方独立行政法人に関する改正のほか、内部統制に関する方針の策定、監査制度の充実強化、決算不認定の場合における長から議会等への報告規定の整備、地方公共団体の長等の損害賠

---

(1) 本法律のうち、地方独立行政法人法に関して言及している主な解説・論考には長岡丈道・前田茂人・野路允（2017）「地方独立行政法人法の一部改正について」『地方自治』（No.838から連載中）、塩川鉄也・細川敬太・陸川諭（2017）「2017年地方自治法改正を探る（下）」『自治実務セミナー』通巻663号、塩川・細川・陸川（2017）「地方公共団体のガバナンス強化等について（地方自治法及び地方独立行政法人法改正）」『地方財政』通巻668号、武藤博己（2017）「地方独立行政法人への業務への窓口関連業務等の追加」『地方議会人』2017年8月号、福島功（2017）「地方独立行政法人の窓口業務委託解禁は自治体にどんな影響を及ぼすか」『季刊 自治と分権』第68号等がある。あわせて参照されたい。

償責任の見直し等がその対象となり、それは、地方制度調査会の答申が契機となったものであることがわかる。

当然のことながら、ここでいう地方制度調査会の答申とは、2016年3月16日に示された「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（以下、単に答申という）を指す。このため、次節では、答申における地方独立行政法人に関する部分を確認しておきたい。

## 1. 答申における地方独立行政法人の位置付け

答申では、「第2 行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制」の「2 外部資源の活用による行政サービスの提供」において「(2) 地方独立行政法人の活用」という項目が立てられ、言及がなされている。つまり、地方制度調査会では、外部資源を活用する一環として地方独立行政法人が位置付けられていることになる。答申の記述に沿って簡単に整理してみよう。

答申では、外部資源の活用について、「民間委託を進めていくことが有力な手段の一つ」であって、「単純定型的業務を中心に活用が進められ」、「近年は、市町村において、いわゆる窓口業務のうち法令に基づく申請の受付等の定型的業務についても活用することが新たに始まっている」という基本認識のもとで、次のように指摘している。

すなわち、「窓口業務のように、一部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、一連の事務の委託を一括した民間委託等、効果的な委託が困難であることから、民間委託を行いつらい状況にある」という課題があり、「窓口業務については、(中略)、市町村による強い関与が担保されていれば、市町村が直接執行する必要は必ずしもなく、効率的かつ効果的な行政サービスの提供が可能となる場合には、公権力の行使にわたるものも含めた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が必要」であるが、その際には、「当該業務の性質や範囲、処理主体の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、適切に執行されるような仕組み」とすべきであるとしている。

また、答申のタイトルにもあるように、人口減少社会を背景として外部資源を共同で活用することについても言及している。市町村間の連携が可能な地域においては、事務の共同処理の方法に加えて、連携が困難な地域においては、都道府県の補完以外の方法として、

また、共同で外部資源を活用することによって事務量を確保して外部資源を活用するという選択肢も示されている。

以上の観点を踏まえた結果、答申では、地方独立行政法人について、「窓口業務のように、公権力の行使にわたるものを含めた包括的な業務について外部資源を活用する場合には、指定法人や一部事務組合等とは異なり、市町村が業務や組織に対して強く関与することができ、かつ、具体的な業務執行は法人の自主性・自律性に委ねられ、迅速な意思決定や、業務のノウハウの蓄積、職員の専門性の確保、柔軟な人事運営等のメリットが期待できる地方独立行政法人の活用を制度上可能とすることも、選択肢の一つとして考えられる」としている。

そのうえで、「連携中枢都市等が設立した地方独立行政法人に、近隣市町村が特定の事務を処理させる方法」や、「地方公共団体が共同で設立した地方独立行政法人に、特定の事務を処理させる方法」が選択肢となり得ることにも言及されている。

以上を要するに、外部資源の活用として有効な民間委託には、公権力の行使という課題があること等を背景として、答申のいう地方独立行政法人の活用という選択肢を法的に可能とすることが、本改正の趣旨であるといえよう。

本稿の課題は、本改正の概要及び本法律が成立に至る間になされた国会における議論等の過程のうち、地方独立行政法人法に関する部分を整理するとともに、地方自治体の行政運営に対する影響を検討することである。後者について、本改正は地方自治体の選択肢が増えるというものであるため、このような選択肢を要しない地方自治体にとっては全く影響がないといっても過言ではない。しかし、特定の選択肢に対して誘引が働くような制度設計がなされた場合、地方自治体にとっては、本来合理的と考えるものとは違う選択をすることとなりかねない。このような影響も含めて検討を行う。

次節以降では、本改正の概要と、本改正により地方独立行政法人の業務とすることができることとなった事務について、どのような検討が加えられてきたのかについて、第31次地方制度調査会を含めて若干さかのぼって確認しておきたい。

## 2. 本改正の概要と対象事務

まず、総務省資料などから本法律のうち、地方独立行政法人法に関する改正を簡単に整理しておくと、①地方独立行政法人の業務への窓口関連業務等の追加、②地方独立行政法

人における適正な業務の確保、となる。なお、施行期日は、2018年4月1日であるが、②の一部は、2020年4月1日となっている。

②については、2014年度における国の独立行政法人制度改革を踏まえ、地方独立行政法人の業務の適正を確保するための体制の整備に関する事項の業務方法書への記載の義務付け、監事の機能強化、業務の評価方法の見直し等所定の規定の整備を行うこととするというものである。2014年度における国の独立行政法人制度改革とは、第186回国会において成立した「独立行政法人通則法の一部を改正する法律」、「独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」に定められた内容を指す。

具体的には、業務の特性を踏まえた法人の分類として、全法人を一律に規定していた制度を見直し、その業務の特性に応じて中期目標管理法人（3～5年の目標管理、一定の自主性・自律的裁量）、国立研究開発法人（中長期（最大7年）の目標管理、研究開発成果の最大化を目的）、行政執行法人（単年度管理、国との密接な連携、公務員身分）の3つの分類を設けて各法人をマネジメントする。

P D C Aサイクルが機能する目標・評価の仕組みの構築として、主務大臣が評価に関与していなかった制度を改め、主務大臣を評価主体としながら第三者機関のチェックを受けるなど目標と評価の一貫性・実効性を向上させる。

法人の内外から業務運営を改善する仕組みの導入として、監事の機能強化等による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する。

以上の内容を備えた独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴い、関係法律（229法律）の規定を整備する、という内容のものであった。

なお、この改正の背景には、「地方独立行政法人制度の改革に関する研究会」の報告において、「不祥事例の発生の有無にかかわらず、P D C Aサイクルが機能する目標・評価制度の構築、法人内外からのガバナンス強化に関する各種改正事項は、地方独立行政法人制度においても必要との結論を得たこと」があり、これを具体化する改正事項が盛り込まれている<sup>(2)</sup>。

本法律案提案時の要綱をみると、「地方独立行政法人における業務の適正を確保するための体制の整備に関する事項の業務方法書への記載の義務付け、監事の機能強化、業務の

---

(2) 長岡丈道・前田茂人・野呂允（2017）「地方独立行政法人法の一部改正について(一)」『地方自治』No.838、参照。

評価方法の見直し等所要の規定を整備するものとする」とされているのみである。当該要綱において、多くの部分が割かれているのが①に関するものであり、したがって、本法律において、地方独立行政法人法の主要な改正部分は①であると思われる。

この点について、本法律案提案時の要綱に沿って簡単に整理しておこう。

まず、地方独立行政法人の業務への市町村の申請等関係事務の処理業務の追加である。

申請等処理事務とは、要綱によれば、市町村の長その他の執行機関に対する申請、届出、その他の行為（これを「申請等」とする）について、受理、申請等に対する処分その他の申請等の処理に関する事務であって定型的なもの及びこれら一体的に処理することが効率的かつ効果的である事務であって定型的なもののうち法律の別表に掲げるものである。

この申請等処理事務を地方独立行政法人の業務に追加することにより、地方独立行政法人が当該市町村又は当該市町村の長その他の執行機関の名において処理することができるようにするというものである（第21条第5号、別表関係）。

申請等処理事務及びこれに附帯する業務を行う地方独立行政法人は、定款により当該地方独立行政法人の処理する事務等を定めることとなっており、別表に掲げられた事務のうちどの事務を処理することになるかは、設立された地方独立行政法人により異なることになる（第87条の3第1項関係）。

設立された地方独立行政法人の役職員は、設立団体等の役職員とみなして処理する事務について適用がある法律並びに設立団体等の条例や規則の規定が適用されるものとなり、当該地方独立行政法人の処理した事務等は、設立団体等が処理したものとしての効力を有する（第87条の3第2項、第87条の4関係）。

このほか、手数料に関する規定や、年度目標に関する規定等が設けられている。

次に①に関連して取り上げておくべき概要は、設立された地方独立行政法人が、設立団体以外の市町村の求めに応じて、当該市町村との協議により規約を定めた場合には、その規約を定めた市町村の申請等関係事務のうち定款で定めたものを設立した団体と同様に処理することができるというものである（第87条の12第1項関係）。

地方独立行政法人法第21条関係の別表には、以下のような事務が列挙されている。

#### 別表（第21条関係）

- |  |
|--|
| 1 戸籍法（昭和22年法律第224号）による戸籍若しくは除かれた戸籍の謄本若しくは抄本又は戸籍若しくは除かれた戸籍に記載した事項に関する証明書の交付に関する |
|--|

- る事務であって総務省令で定めるもの
- 2 墓地、埋葬等に関する法律（昭和23年法律第48号）による埋葬、火葬又は改葬の許可に関する事務であって総務省令で定めるもの
  - 3 身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）による身体障害者手帳の交付に関する事務であって総務省令で定めるもの
  - 4 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（昭和25年法律第123号）による精神障害者保健福祉手帳の交付に関する事務であって総務省令で定めるもの
  - 5 地方税法（昭和25年法律第226号）による証明書の交付に関する事務であって総務省令で定めるもの
  - 6 狂犬病予防法（昭和25年法律第247号）による犬の登録又は注射済票の交付に関する事務であって総務省令で定めるもの
  - 7 道路運送車両法（昭和26年法律第185号）による臨時運行の許可に関する事務であって総務省令で定めるもの
  - 8 出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号）による中長期在留者の住居地の届出又は外国人住民に係る住民票の記載等についての通知に関する事務であって総務省令で定めるもの
  - 9 国民健康保険法（昭和33年法律第192号）による保険給付の支給に関する事務（当該支給を除く。）であって総務省令で定めるもの
  - 10 国民年金法（昭和34年法律第141号）による年金である給付若しくは一時金の支給又は保険料の免除若しくは納付に関する事務（当該支給及び免除を除く。）であって総務省令で定めるもの
  - 11 母子保健法（昭和40年法律第141号）による妊娠の届出、母子健康手帳の交付、低体重児の届出又は養育医療の給付若しくは養育医療に要する費用の支給に関する事務（当該給付及び支給を除く。）であって総務省令で定めるもの
  - 12 住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）による住民基本台帳及び戸籍の附票に関する事務（住民基本台帳及び戸籍の附票の作成を除く。）であって総務省令で定めるもの
  - 13 児童手当法による児童手当又は特例給付の支給に関する事務であって総務省令で定めるもの
  - 14 高齢者の医療の確保に関する法律（昭和57年法律第80号）による後期高齢者医療給付の支給に関する事務（当該支給を除く。）であって総務省令で定めるもの

- 15 日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法（平成3年法律第71号）による特別永住許可、特別永住者証明書の交付又は特別永住者からの届出に関する事務であって総務省令で定めるもの
  - 16 介護保険法（平成9年法律第123号）による保険給付の支給に関する事務であって総務省令で定めるもの
  - 17 電子署名等に係る地方公共団体情報システム機構の認証業務に関する法律（平成14年法律第153号）による署名用電子証明書の発行、利用者証明用電子証明書の発行又はこれらが効力を失っていないことその他の事項の確認に関する事務であって総務省令で定めるもの
  - 18 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（平成25年法律第27号）による個人番号の指定又は個人番号カードの交付に関する事務であって総務省令で定めるもの
  - 19 都道府県知事又は指定都市の長が作成する知的障害者福祉法（昭和35年法律第37号）にいう知的障害者に関する情報を記載した手帳の交付に関する事務であって総務省令で定めるもの
  - 20 市町村長が作成する印鑑に関する証明書の交付に関する事務であって総務省令で定めるもの
  - 21 前各号に掲げるもののほか、政令で定める事務
  - 22 前各号に掲げるもののほか、法律若しくはこれに基づく命令又はこれらに基づく条例の規定による申請等以外の申請等の受理、当該申請等に対する処分その他の当該申請等の処理に関する事務のうち、条例で定めるもの
  - 23 前各号に掲げる事務に係る地方自治法第227条の規定による手数料の徴収
  - 24 第1号から第22号までに掲げる事務に係る行政手続法による同法第2条第3号に規定する申請に対する同条第2号に規定する処分に関して行政庁が行うこととされている事務であって総務省令で定めるもの
- また、以下のような備考が付せられ、申請等関係事務に関する省令の制定や改正には当該大臣との協議が必要とされた。
- 備考 総務大臣は、次の各号に掲げる総務省令を定めようとするときは、当該各号に定める大臣に協議しなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。
- 1 第1号、第8号及び第15号の総務省令 法務大臣

- 2 第2号から第4号まで、第6号、第9号から第11号まで、第14号、第16号及び第19号の総務省令 厚生労働大臣
- 3 第7号の総務省令 国土交通大臣
- 4 第13号及び第18号の総務省令 内閣総理大臣

要綱における説明からも申請等関係事務は「定型的」であることが強調されている。以上のように別表に記載された事務が、どのような経緯を経て「定型的」な申請等関係事務とされたのかについて、さらに検討が必要なように思われる。

そこで、本法律の制定過程からはやや外れるが、窓口業務における民間委託の検討状況等について、次節で簡単に整理しておきたい。

### 3. 窓口業務に関する検討の経緯

中央政府のみならず、地方自治体においてもさまざまな検討がなされてきているが、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」以降、それらの検討は活発になってきたものと思われる。ここではまず、現状で民間事業者に委託することができると思われる業務範囲と、地方独立行政法人法との別表との関係を簡単に整理することから検討に入りたい。

まず、2015年6月に内閣府公共サービス改革推進室が発出した「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」から見ておこう。

これは、「市町村の適切な管理のもと、市町村の判断に基づき官民競争入札又は民間競争入札等により民間事業者に取り扱わせることが現行法上可能である窓口業務の範囲等についての関係省の見解が示されたもの」で、「窓口業務は、公証行為など市町村長の名前において実施する業務であり、市町村職員が自ら責任を持って行うべき業務が含まれる」ため、「現行法において民間事業者に取り扱わせることが可能である事実上の行為又は補助的業務に該当する業務について整理」されたものである。

また、留意事項として次の点が挙げられている。

### (1) 市町村の適切な管理

- 民間事業者にと事務を取り扱わせる際には、市町村の適切な管理の確保に留意する。
- 法律に基づく市町村長の判断行為、原簿（住民基本台帳、戸籍簿、学齢簿、犬登録原簿等）の管理等、市町村職員が自ら責任を持って実施すべき業務は確実にを行う。
- 市町村職員が委託先職員に指揮命令して業務の処理を行わせたと認められる場合には契約形態にかかわらず労働者派遣にあたり、労働者派遣法に従わなければならない。

### (2) 個人情報の保護

個人情報保護条例の規定に受託した民間事業者及びその従業員を追加し、罰則規定の対象とするなどの整備を行う必要があるほか、当該業務の内容に応じた情報の取扱いの方法等を定めた実施要領の策定、業務内容に限定した端末へのアクセス制限など、個人情報保護に対する特段の配慮を行うこと

### (3) 公共サービス改革法の規定との関係

公共サービス改革法第34条の規定に基づいて民間事業者が取り扱える業務の範囲は、従前のおり、本人請求等の「受付」と当該請求にかかる証明書等の「引渡し」の業務に限られること

ここでは、対象業務として、住民異動届、住民票の写し等の交付、戸籍の附票の写しの交付、地方税法に基づく納税証明書の交付、戸籍の届出、戸籍謄抄本等の交付、中長期在留者に係る住居地の届出、特別永住許可等の申請、住居地等の届出及び特別永住許可証等の交付、転入（転居）者への転入学期日及び就学すべき小・中学校の通知（教育委員会から市町村に事務委任されている場合）、埋葬・火葬許可、国民健康保険関係の各種届出書・申請書の受付及び被保険者証の交付、後期高齢者医療制度関係の各種届出書・申請書の受付及び被保険者証等の交付、介護保険関係の各種届出書・申請書の受付及び被保険者証等の交付、国民年金関係（老齢福祉年金等、特別障害給付金も含む。）の各種届出書・申請書・請求書の受付、妊娠届の受付及び母子健康手帳の交付、飼い犬の登録、狂犬病予防注射済票の交付、児童手当の各種請求書・届出書の受付、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律に基づく精神障害者保健福祉手帳の交付（市町村の経由事務）、身体障害者福祉法に基づく身体障害者手帳の交付（市町村の経由事務）、療育手帳の交付（市町村の

經由事務)、自動車臨時運行許可であり、それぞれの事項についてどのような業務が民間事業者による取り扱いが可能であるかが具体的に示されている。

住民異動届を例にとると、住民異動届の受付に関する業務(届出人の確認、届出書の記載事項、添付書類の確認)、住民票の記載に関する業務(住民票の記載のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む)、転出証明書の作成に関する業務(転出証明書の作成のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む)、転出証明書の引渡し業務、その他、事実上の行為又は補助的業務は、現行法体系でも民間委託が可能であるとされている。

しかし、この間のプロセスには、自治体職員による審査・決定等が必要となり、その点が民間委託のネックとされてきたと思われる。労働者派遣法との関係においても、この審査・決定のプロセス等が課題とされている。

本改正では、地方独立行政法人において、民間委託が可能とされたこれらの業務に関してどこまで公権力の領域に踏み込むことが認められるかが重要な論点となるが、別表を見ればわかるとおり、この重要な論点は総務省令に委ねられているのである。

次に、本改正が地方制度調査会の答申に基づき地方自治法とともに改正されることとなった経緯から、地方独立行政法人について、第31次地方制度調査会において、どのように議論されてきたのかを端的に抜粋しておこう。

例えば、第25回専門小委員会(2015年10月23日)において、清水涼子委員(関西大学教授)は、まず、地方独立行政法人が外部資源であるかどうかについて、「連携中枢都市等が設立した地方独法に別の市が委託するのだったら外部委託」であるが、そうでない場合もあるのではないかという違和感を指摘した上で、「従来の仕組みである例えば一部事務組合のような仕組みではダメで地方独法の制度が要ることについて」のメリットについて質している。これに対して境勉行政課長は、「窓口業務について現実に公権力の行使にわたる部分がどうしても民間委託の場合には対象にできない」、「偽装請負の指摘があって、何か個別に問題が起きた場合に市町村からその委託先への指示ができない」などから「窓口業務のように公権力の行使にわたるものも含めた包括的な業務について、外部資源を活用する場面を考えた場合、地方独立行政法人の活用が選択肢の1つであると考えられるのではないかという形」であり、「公権力の行使にわたらない部分についてはこれまでどおり民間委託という場合も当然考えられる」が、「窓口業務の包括委託みたいなものを考えると、それでは解決ができないので、新たな仕組みとして」提案するものである旨の回答

があった<sup>(3)</sup>。

清水委員はさらに、現状では地方独立行政法人でもできないことを制度改正しようとしており、組合や外郭団体でも難しいかとさらに踏み込んでいる。これに対しては、「地方独立行政法人の場合は地方公共団体が設立、特別行政主体という形」になるため、「市町村の公権力の行使の業務を一括してお願いする場合にどのようなガバナンスのきき方であるとか、どのような主体の公的な位置づけが必要なのかということ踏まえると、地方独立行政法人が「選択肢」であるが、今の地方独立行政法人にそのまま事業を担わせることにはならないとしている。さらに、「特別行政主体としての地方独立行政法人へのガバナンスのきき方みたいなものはかなり公権力の行使にわたるものも含めた包括的な業務の委託の受け皿として十分それに耐えうるようなポテンシャルがあるのではないか」として、この制度改正により、受け皿となりうるという問題意識であることが回答されている。

こうしたやりとりに対して、長谷部恭男専門小委員会委員長（早稲田大学教授）は、「どうしても必ずつくらなければいけないのかということ、それはそうではないかもしれないが、「こういう選択肢もある」ということで「制度として対応」させるという趣旨である旨補足があった。

さらに、小林裕彦委員（弁護士）からは、偽装請負の問題等を考えると「どうしてもこういう自治体のガバナンスがきくところ、自治体とほぼ一体みたいところでやらざるを得ない」と感じるが、偽装請負を「地方独法だったらクリアできるということに」なるのが質された。

それに対して、境行政課長は、「今の地方独立行政法人の仕組みをそのまま使えば、そういう問題が一切解決できるという問題意識」ではなく、今回の改正でそれを可能とする制度となるという問題意識である旨、回答された。

太田委員からは、「公権力の行使も含めた活動を包括的に引き受けられる人材請負会社

---

(3) これ以外にも、第17回専門小委員会において、飯島淳子委員（東北大学教授）から窓口業務における地方独立行政法人の活用について、「窓口行政については、特に町村レベルでは、住民との接触の機会も含め、その重要性が認識されているということはないのだろうか」という素朴な疑問が呈され、太田匡彦委員（東京大学教授）から窓口業務を行う地方独立行政法人について、設置するメリットのわかりにくさを指摘し、そのメリットを人件費と考えた場合、「町村部とか、中核市になると、実はそもそも公務員の給料ももう安くなってしまっており、民間に頼んだほうが必ず安上がりだということにもならないということはないだろうか」としたうえで、「何だかよくわからない独立行政法人が1個ふえて役人さんが喜んでいて、というようなことにはならないようにしておく必要があるのではないかと指摘している。第17回専門小委員会における指摘等を受けて、文言修正等が行われ、本文に引用した第25回・第26回の議論を迎えている。

か人材派遣会社を専門につくるほうがわかりやすい。それを民間法人ではなくて地方独立行政法人という比較的地方公共団体が統制をきかせることのできる組織にしておく方がいいだろうという判断」であろうとした上で、一部事務組合や事務の代替執行でも可能ではないかとしながら「みんなでつくった組合のガバナンスがうまくいかないときに、みんなでつくった地方独立行政法人のガバナンスは何でうまくいくのだろうか」というのは、話を聞いていてよくわからない」、「なぜ地方独立行政法人だと解決される可能性が高まるのか」という部分の論証はされていないのではないかと指摘している。

池内比呂子委員（㈱テノ、コーポレーション代表取締役）も、「今の制度でそのままそれが使えるといったらわかる」が、「見直さないと使えないにもかかわらず、ここに地方独立行政法人を書くことは大変疑問」であるとしている。

長谷部委員長は、この時点で「さらにもう少し説得の材料を」ということを事務局に求めている。

辻塚也委員（一橋大学教授）は、「公権力の行使の部分も含めてなるべく民間でやっていくというのが最終目標の1つ」としつつ、「現行では、どうしても公で担保しなければならない公権力の行使等の部分があって、それを含めて一体的に業務を行うために地方独法を活用する」ことになる旨を指摘しながら、「今、議論されている地方独法は、原則、非公務員型」であり、「普通の役場と同じ公務員からなる一部事務組合とは、この点で異なる」との見解を示している。また、共同設置や他市町村設置の地方独立行政法人と契約して業務を行えるようにすることができることなどにより「今よりは一段と効率性高く、住民サービスを提供できるように」なるので、「ぜひここに書いて」、「これを活用する方向で検討していただきたい」としている。

これに対して、太田委員は、「公務員と非公務員がある際に、非公務員型の地方独法のほうが、それ故に何らかの理由によってガバナンスをきかせやすいということにはならないのではないか」、「論点のガバナンスがきちんときくのかどうかというのは、そこに勤めている人が公務員か非公務員かには多分関係のない話」ではないかと思われるため、「そこを使って論証した気分にならないように」と事務局に指摘している。

辻委員からは、「ガバナンスの点では同じなのでこの独法を使って公権力の行使を含むサービスを提供できることに」なるとしながら、「勤務条件は公務員型と非公務員型で原則異なるため、「より一体的に効率的な運営ができる可能性が新たに提起される」との期待が示された。

第26回専門小委員会（2015年11月9日）では、事務局から図表1のほか、追加説明がな

図表 1 地方独立行政法人・指定法人・一部事務組合の比較

		地方独立行政法人	指定法人 (例) 火薬類取締法に基づく指定試験機関	一部事務組合
法人の性質		○ 特別行政主体	○ 一般社団・財団法人（経済産業大臣による指定）	○ 特別地方公共団体
地方公共団体の関与	組織・人事	○ 設立団体の長の強い関与 ・理事長、監事、会計監査人の任免 ・中期目標期間終了時の組織・業務に関する検討等	○ 役員の選任及び解任について、経済産業大臣の認可が必要	○ 一部事務組合の議会の組織・選挙の方法、執行機関の組織・選任の方法について規約で定める
	目標による業績管理	○ 設立団体の長が中期目標を作成し（議会の議決が必要）、評価委員会が業務実績を評価	—	—
	是正措置等	○ 設立団体の長による是正命令、報告・検査	○ 経済産業大臣による適合命令、監督命令 ○ 委任都道府県知事による必要な措置の指示 ○ 経済産業大臣・委任都道府県知事による報告徴収、立入検査	—
	具体的な業務内容に関する関与	○ 中期計画の作成、変更について、設立団体の長の認可が必要 ○ 設立団体の長による中期計画の変更命令 ○ 財務に関する設立団体の長の認可・承認（重要財産の処分の認可等）	○ 試験事務規程の作成・変更、事業計画・収支予算について、経済産業大臣の認可が必要 ○ 経済産業大臣による試験事務規程の変更命令 ○ 上記について、経済産業大臣は、委任都道府県知事からの意見聴取が必要	○ 構成団体は規約の変更、事務の変更等について協議して決定（構成団体の議会の議決が必要） ○ 構成団体による経費分賦に関する異議申出府県知事からの意見聴取が必要
法人における具体的な業務執行		○ 中期計画（3～5年）に基づき、自主的・自律的に業務を執行 ○ 設立団体が運営費交付金（使途の特定なし）を交付 ○ 事業終期の定めはない	○ 試験事務規程、事業計画等に基づき業務を執行 ○ 指定期間の定めはない	○ 規約等に基づき業務を執行（複数の構成団体による関与） ○ 経費は構成団体からの負担金等 ○ 毎年度の予算については議会の議決が必要 ○ 事業終期の定めはない
職員の身分		○ 特定地独法：公務員（職員には地公労法が適用） ○ 一般型地独法：非公務員（みなし公務員等の規定あり）	○ 非公務員（みなし公務員等の規定あり）	○ 公務員
広域連携の仕組み		○ 共同設立 設立団体の長の権限に関わる事項（中期目標の作成等）については設立団体の長が協議して定める等としている	○ 複数の都道府県より委任を受けることも可能	○ 構成団体は規約の変更、事務の変更等について協議して決定

第31次地方制度調査会第26回専門小委員会参考資料より作成。

されたが、それについて委員による追加的な議論は行われなかったようである。その結果、答申において窓口業務は、「住民の権利義務に関する行政の事務処理の基礎となる事務が含まれるものであるが、市町村による強い関与が担保されていれば、市町村が直接執行する必要は必ずしもなく、効率的かつ効果的な行政サービスの提供が可能となる場合には、公権力の行使にわたるものを含めた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が必要である。」とされ、地方独立行政法人については、「窓口業務のように、公権力の行使にわたるものを含めた包括的な業務について外部資源を活用する場合には、指定法人や一部事務組合等とは異なり、市町村が業務や組織に対して強く関与することができ、かつ、具体的な業務執行は法人の自主性・自律性に委ねられ、迅速な意思決定や、業務のノウハウの蓄積、職員の専門性の確保、柔軟な人事運営等のメリットが期待できる地方独立行政法人の活用を制度上可能とすることも、選択肢の一つとして考えられる。／加えて、地方独立行政法人を地方公共団体が共同で活用することも考えられる。例えば、市町村間の広域連携が可能な地域においては、連携中枢都市等が設立した地方独立行政法人に、近隣市町村が特定の事務を処理させる方法も選択肢の一つとして考えられる。

／また、市町村間の広域連携が困難な地域においては、地方公共団体が共同して設立した地方独立行政法人に、特定の事務を処理させる方法も選択肢の一つとして考えられる。」と記載されることとなった。

なお、地方独立行政法人については、総務省に「地方独立行政法人制度の改革に関する研究会」が設置されている<sup>(4)</sup>。この研究会においては、国の独立行政法人改革を踏まえた対応、地方自治体からの要望について、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が主な論点として事務局から提示されており、地方制度調査会と並行して、ここでも、地方独立行政法人をめぐる議論が行われていた。

同研究会が2015年12月に出した報告書では、「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」としている。

その際には、現行の地方独立行政法人制度を見直す必要性があり、また、事務量の少ない小規模町村等でも活用できる手段として「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る必要がある」としている。

当該報告書第3章「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」の概略を示したのが、**図表2**であるが、公権力の行使を含む包括的な処理を可能としながらそのために必要なガバナンスの強化を盛り込み、設立された地方独立行政法人に他の市町村が事務を処理させることを可能とするなど、新たな広域連携の手法に言及するなど本改正の趣旨に沿った検討の方向性が示されていると言えよう。

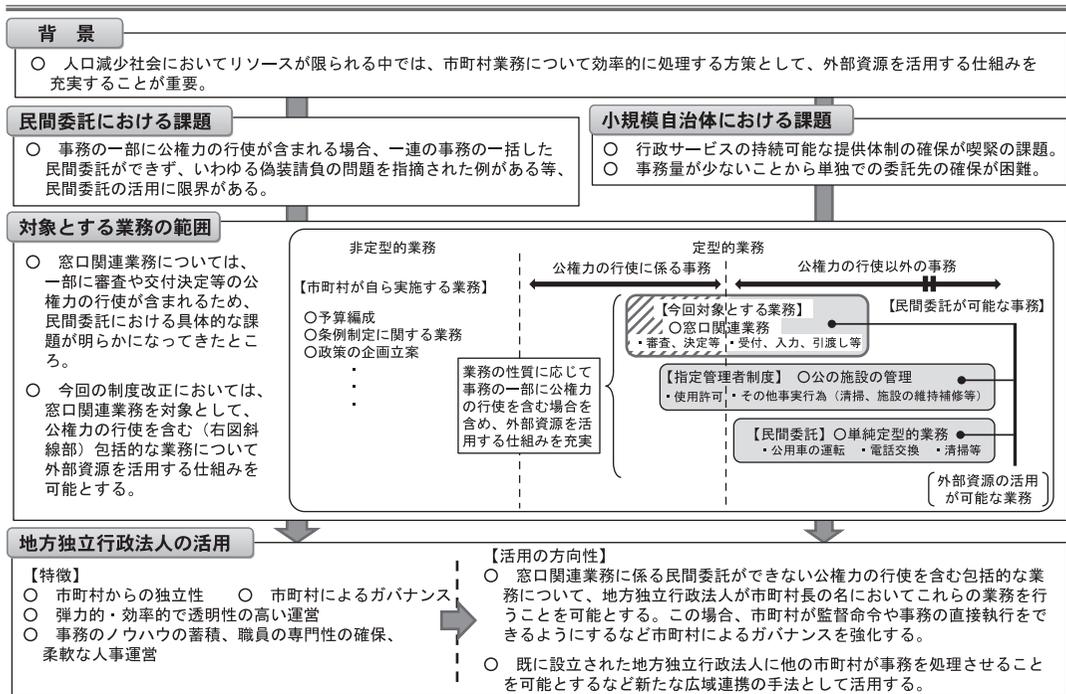
ただし、議事録等の公開が不十分で議事要旨も意見交換部分については第5回以降大幅に省略されたため、委員間の認識の差などについてうかがい知ることは難しい。

また、先述の内閣府公共サービス改革推進室が発出した「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」をベースとして、その別紙から民間委託可能な窓口業

---

(4) 第1回研究会は、2015年4月30日実施。座長は、辻琢也一橋大学教授である。

図表2 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



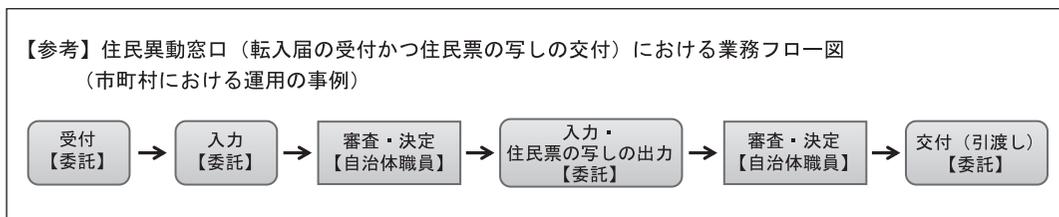
地方独立行政法人制度の改革に関する研究会報告書（概要）より引用。

務を示しながら、住民異動窓口（転入届の受付かつ住民票の写しの交付）を例として業務フローにおけるどの部分が公権力の行使にあたるのかを明示しているが、それ以外の事務については、具体的に業務フロー上、どこが公権力の行使となりそれゆえに民間委託が難しいのか等について具体的にどの程度検討されたのかが不明である<sup>(5)</sup>。

以下において、国会での議論も確認するが、ここまでにおいて、第31次地方制度調査会の専門小委員会において提起された論点について、地方自治体への選択肢の豊富化が最大の「説得の材料」となっているように思われる。すなわち、業務のフローをまとめて地方

(5) 研究会の報告書においては、「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」について、主として住民基本台帳制度において検討が行われている（報告書の参考資料に図表3が示されている）。しかしながら、他の事務についてそのフローのどこに公権力の行使が行われ、そのことが民間委託に際してどのような課題になっているかという具体的な検討は経ていない可能性もあると思われる。

図表 3



地方独立行政法人制度の改革に関する研究会報告書（参考資料）より引用。

独立行政法人により担うことができるようにしておいて、それが「外部資源」と呼ぶべきものか、各業務における公権力の軽重はどうかという論点は、この方式を採用するか否か、また、採用したとしてどの業務を地方独立行政法人に担わせるかは自治体の判断に委ねることにより結論そのものを不要としたまま答申されているように思われるのである<sup>(6)</sup>。

さらに付け加えれば、本法律第21条の別表に掲げられた業務はすべて「総務省令で定めるもの」とされていることから、この詳細が明らかにならなければ、提示された選択肢がいかなるものか地方自治体にとっては判断が難しいのではないかと思われる。

#### 4. 本法律の成立過程と国会における議論

本法律案は、第193回国会に「地方自治法等の一部を改正する法律」として内閣により提出されたものである。2017年3月10日に衆議院において議案受理、同5月10日に衆議院

---

(6) 武藤博己は、今後の課題として、指定管理者と違い、地方独立行政法人はあまり普及していないため、「地方独立行政法人の設立事務から始まる法的規制や具体的な運営方法について、改めて学習する必要がでてくる」点、自治体のコントロール（公権力の観点から）と団体（当該地方独立行政法人）の（外部資源の活用としての）自主性は相反する要素であり、「コントロールと自主性という観点からバランスのよい関係が求められる」点、非公務員型の地方独立行政法人であっても、給与や手当の面も含め公務員制度に準じていると思われることから、非常勤職員を多用する必要性が生じる可能性があり、結果、偽装請負となる懸念等から採用しても財政面での効率化の可能性が低く、そもそも、採用されない可能性が高いのではないかという点を掲げている（注(1)掲載の武藤（2017）参照）。

内閣委員会に付託、18日に委員会で、23日に本会議でそれぞれ可決している<sup>(7)</sup>。

審議の舞台は参議院に移り、5月24日参議院総務委員会に付託、6月1日に委員会で、2日に本会議でそれぞれ可決、成立している（公布日は6月9日、法律番号54）<sup>(8)</sup>。

国会における成立の過程において、これまでに析出されてきた論点に関わる議論を中心に検討を加えてみたい。

まず、地方独立行政法人が窓口業務を担うメリットについては、一部に公権力の行使を含み一括した委託が困難、小規模自治体では事務量が少なく委託先の確保が困難という民間委託の課題を克服しつつ、「地方独立行政法人は、行政から独立した自主的、自律的な業務執行が可能」で、「業務運営の効率化や住民サービスの向上が期待できる」ところ、「具体的には、職員の勤務条件や給与などについても、地方公共団体の職員よりも柔軟に設定できる、例えば夜間、休日の窓口対応や繁忙期に応じた人員配置などが期待できる」ところであって、継続的に窓口業務を担うことにより、「窓口業務に係るノウハウの蓄積、専門性の確保が図られることもメリット」としている<sup>(9)</sup>。

民間委託と地方独立行政法人との違いは、公権力の行使に当たる部分を一体的に委託できるかどうかであると思われる<sup>(10)</sup>。そもそも、なぜ公権力の行使が地方独立行政法人において可能となるのであろうか。これに対しては、「地方独立行政法人は、組織、運営の根幹につきまして地方公共団体の関与が制度として担保されて」いるため、「地方公共団体の責任において組織、運営の適正を確保することが常に可能であり」、「地方独立行政法人が行うことができる窓口業務を、定型的な業務として法律の別表に掲げたものに限定」

(7) 賛成会派は、自由民主党・無所属の会、公明党、日本維新の会、反対会派は、民進党・無所属クラブ、日本共産党であった。なお、本稿における会派名、政党名はすべて当時のものである。

(8) 賛成会派は、自由民主党・こころ、公明党、日本維新の会、無所属クラブ、反対会派は、民進党・新緑風会、日本共産党、希望の会（自由・社民）、沖縄の風であった。

(9) 衆議院総務委員会第18回（2017年5月16日）における興水恵一委員（公明党）に対する原田憲治総務副大臣の答弁。このほか、衆議院総務委員会第20号（2017年5月18日）における梅村さえこ委員（日本共産党）の質問に対して安田充政府参考人（総務省自治行政局長）が「地方独立行政法人は、行政から独立いたしました自主的、自律的な業務執行が可能」であることから「業務運営の効率化、住民サービスの向上といったものが期待できるのではないかと」したうえで「具体的には、職員の勤務条件や給与などにつきましても、地方公共団体の職員よりも柔軟に設定ができ」、「例えば、夜間、休日の窓口対応でございますとか、繁忙期に応じた人員配置などが期待できる」旨の答弁をしている。

(10) この点は、参議院総務委員会第15回（2017年5月30日）において江崎孝委員（民進党）が指摘している。

して「かつ、市町村の強い関与のもとに業務を行う」という制度設計により「公権力の行使に当たるものを含めた市町村の窓口業務を、一括して地方独立行政法人に取り扱わせることができる」と判断している<sup>(11)</sup>。

次に限定された「定型的な業務」の内容が論点となろう。定型的な業務とは、「客観的、外形的に一定の手順で処理が可能なもの、内容について裁量性の判断の余地が小さいもの」を指すとされた<sup>(12)</sup>。このとき、この点を質した吉川沙織氏は、「定型的なものまで政省令に委任してしまうということ」は、立法府の立場からして「いかがなものか」としながら、「例えば、何とでもなる解釈を付けておけば実質的な制約はなくなり、国会ではいかようにも解釈できる答弁で、法律が国会を通過した後、全てに行政に任せくださいというのは余り好ましいことではない」との指摘を行っている。

この指摘は非常に重要であると思われる。というのは、先ほど挙げた内閣府公共サービス推進室の発出した文書は、「民間事業者に委託することが可能な業務の範囲」を示したものであるが、具体的な業務を示す際の記述において多くはただし書きを付している。すなわち、そこで民間事業者の取扱いを認めない業務や認めるにあたって必要な対策等が記されている。本来、これら全てについて地方独立行政法人に委ねる場合には不要となるのか否か等についての慎重な検討が求められると思われる。現段階で総務省令の詳細は不明であるが、民間委託の際と同様に一連の業務フローにおいて政令により地方独立行政法人の業務から一部除かれるものと、民間委託では除外されていたが地方独立行政法人には委託可能な業務とされるものとの省令の規定に差異を生じた場合、別表に掲げた業務の公権力が一定のものではなく、法律成立後にその軽重が判断されたことになる。地方自治体の立場では、前者のように結局は一連の業務フローを委託できないとすれば、当該業務につ

---

(11) 衆議院総務委員会第18回における梅村さえこ委員に対する安田充政府参考人の答弁。同様の質問は吉川元委員（社会民主党）からも行われそこでは、公権力の行使が非公務員型の独立行政法人においても可能となる理由が質されている。

(12) 参議院総務委員会第15回における吉川沙織委員（民進党）に対する安田政府参考人の答弁。このほか、衆議院総務委員会第18回において梅村さえこ委員は、「定型的な業務だから可能になるということだったが、逆に、今回該当しないとされるのはどんな業務なのか」について質し、安田政府参考人から、法律の段階において「例えば、生活実態の確認が必要となる生活保護の受給申請の受理」、「人の身分関係を創設し、あるいは判例、法規等の専門的知見の理解が必要である戸籍の届け出の受理」等を除外しており、また、別表に掲げたものであっても、例えば、住民基本台帳に関する事務について「その者の居住実態も含めて住所について調査を行って職権により記載する事務」については除外している旨の答弁を得ている。

いては選択肢として後退することとなるであろう<sup>(13)</sup>。

多くが総務省令に委ねられているうえ、他の法律とまとめた改正ということで詳細な議論は困難であった。個別業務について、戸籍業務や住民基本台帳に係る業務、妊娠の届出、母子健康手帳の交付等が議論の対象となったが公権力の範囲等についての論点に接近するような議論とはならなかったと思われる。

衆議院（5月17日）、参議院（5月30日）それぞれで、参考人質疑が行われたが、招致された7人の参考人のうち、今村都南雄参考人（中央大学名誉教授）、福島功参考人（日本自治体労働組合総連合副中央執行委員長）、中山徹参考人（奈良女子大学教授）については、主として地方独立行政法人法の改正に焦点を当てて冒頭の陳述を行った<sup>(14)</sup>。

「地方自治法等の一部を改正する法律案」における参考人が「等」にあたる地方独立行政法人法の改正に焦点を当てて陳述したことから、本改正への注目の高さがうかがえる。

今村参考人は、地方独立行政法人の定義を定めた地方独立行政法人法第2条「この法律において『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をいう。」が、今回改正されないことを受け、ここを改正しないまま窓口関連業務等を地方独立行政法人の業務とした場合、これらの業務は、第2条のいう「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」に含まれると指摘している。

一方、国会における議論（政府答弁）などをみると、第2条の規定のうちむしろ、「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」の部分が強調されている。しかし、「公権力の行使の部分も含めてなるべく民間でやっていくというのが最終目標の1つ」（辻塚也氏）であるとすれば、地方独立行政法人が担うべき窓口業務は相当地に限定される必要があるように思われるし、本改正を機に、「民間の主体にゆだねた場

(13) このほか、同氏は本稿で中心的に取り上げている地方制度調査会の答申を踏まえた改正部分と、2014年の地方独立行政通則法改正の地方独立行政法人への適用とが同時に提案されていることにも批判を加えている。

(14) 今村参考人、福島参考人は衆議院、中山参考人は参議院において招致された。このほか、衆議院においては、太田昇参考人（岡山県真庭市長）が、参議院においては、江藤俊昭参考人（山梨学院大学教授）、阿部泰隆参考人（神戸大学名誉教授）、森雅志参考人（富山市長）がそれぞれ招致された。太田参考人、森参考人は、地方独立行政法人に言及し、選択肢の増加を歓迎する趣旨の陳述を行った。

合には必ずしも実施されないおそれがあるもの」の部分は削除ないしは修正した方が、論理的であったように思われる。

今村参考人が指摘したもうひとつの点は、「自治体の窓口業務は、定型的な申請事務処理であっても、申し上げたアウトリーチの必要性を察知するアンテナ機能、これが殊のほか重要」であるという点である。この点、相談窓口を一元化し、積極的なアウトリーチを展開するという事例もあるが、小規模町村等においては、一見定型的な申請であってもその背景により深刻なニーズが潜んでいることを察知しやすい環境にあると言えるが、それを、中核的な都市自治体が設置した地方独立行政法人に委ねた場合に、今村氏のいう「アンテナ」の感度が鈍る可能性があると思われる。

福島参考人は、「地方独立行政法人の業務に申請等関係事務を追加することは、窓口業務の行政サービス水準を低下させ、地方自治体の業務の集約そして統廃合を促進して地方自治体を空洞化させることにつながるものと考えており、反対」との立場であった。

窓口業務を地方独立行政法人に委託することは、第1に「窓口業務を地方自治体の業務から切り離すことによって、住民の基本的な人権を守る自治体の機能が損なわれる」、第2に「住民の個人情報の管理や不正な請求などに対して、適正な対応ができなくなる」恐れがある、第3に「複数の市町村の窓口業務を一括して地方独立行政法人に委託するようにすることで、地方自治体の業務の集約、統廃合を加速させることにつながる」という点で重大な問題があると指摘している<sup>(15)</sup>。

第2の点に関連して、ある自治体において、配偶者の税も一緒に納めたいため納税通知書の送付先を確認したい旨の申し入れに対して応じたところ、夫婦間にはドメスティックバイオレンスがあり、本来は、それを別のシステムで確認すべきであったのだがそれを怠るという事件があった。当該自治体においては、すぐにミスに気づき、早急な一時避難とともに転居費等の負担をすることでDV被害に見舞われることは避けられたが、このようなミスが地方独立行政法人と自治体との連携を要した場合にスピード感等に影響しないかという懸念は残るのではないかと思われる。

中山参考人は、「窓口業務というのは市民と行政の接点部分」であり、「市民にとっては非常に重要なところ」であることから「これを行政から切り離して地方独立行政法人が担えるようにするというのには」、市民にとっての問題と地域にとっての問題があるとの主張である。

---

(15) 福島参考人の主張については、注(1)に挙げた福島(2017)も参照のこと。

前者は、「窓口業務というのは、市民を市民にとって必要な施策につなげていける端緒」であると考えられるが、「行政職員が担う業務と法人職員が担う業務が分断されてしまいますと、それが困難になりはしないかと」という危惧があり、後者は、「地方独立行政法人が窓口業務を処理できるようにする、その大きな理由はコストの削減ということが目的ではないか」と思われ、「削減した経費を新たな開発や公共事業予算に充てようとしているのではないか」という懸念があるという。

後者について、筆者は、非公務員型で地方独立行政法人を立ち上げるにしてもある程度の初期投資が必要になると思われ、むしろ、地方独立行政法人の設立そのものが中山氏のいう「新たな開発予算」につながる可能性もあるのではないかと考える。

参考人3者に共通しているのは、今村氏のいう「アウトリーチのアンテナ」機能であると思われる。

本法律に対しては、衆参両院で附帯決議が可決されている。地方独立行政法人に関するもののみをここで取り上げると、衆議院では、「窓口関連業務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いることに鑑み、当該業務を担う申請等関係事務処理法人における業務の取扱いに当たって、個人情報保護が十分に図られるよう、各地方公共団体に対して適切な助言を行うこと」、「地方独立行政法人の業務運営に関して、本法に則った適正な対応が確保されるよう注視し、国の独立行政法人改革の動向を踏まえつつ、必要に応じて適切な助言を行うこと」が、参議院では、「申請等関係事務の処理及びこれに附帯する業務を担う地方独立行政法人の設立に当たっては、地方公共団体の自主性を最大限尊重すること」である<sup>(16)</sup>。

## 5. 地方自治体への影響その他（小括に代えて）

以上から、本法律において地方独立行政法人の窓口関連業務に関しては、地方制度調査会等における議論をみても、国会審議をみても地方における選択肢を整備したにすぎない

---

(16) 衆議院における提出者は、葉梨康弘氏外2名（自由民主党・無所属の会、民進党・無所属クラブ及び公明党の共同提案、趣旨説明は輿水恵一氏）、参議院における提出者代表は江崎孝氏である（自由民主党・こころ、民進党・新緑風会、公明党及び日本維新の会の各派共同提案）。

ことが強調されている<sup>(17)</sup>。

選択肢の豊富化そのものは、太田参考人や森参考人のように地方自治体の首長として歓迎する考え方もあれば、前節において呈された「アウトリーチのアンテナ機能」の劣化を懸念する考え方もあり得ると思われる。

また、辻委員が述べたように、将来的には公権力の行使を含む部分も含めて民間委託を目指す動きの一環として、今回の地方独立行政法人への委託が規定されたのだとすれば、現状においてコストをかけてそのような地方独立行政法人を新たに設置する自治体は少ないのではないかとも思われる。

この意味において、今回の地方独立行政法人法等の改正については、地方自治体の行財政運営に全く影響がないともいえる。すなわち、従来通りの窓口関連業務を継続するならば、選択肢の増加に大きな意味を見いだす必要がないのである。

ただし、これは、地方自治体の側に自由な選択が担保されている場合に限られる。逆にいえば、国が特定の選択肢に「誘導」するようなことがあるかどうか、本改正の地方行財政に対する影響を規定するといっても過言ではないと思われる。

本来、「誘導」ではないのだが、それによるアナウンス効果が無視できないのが地方交付税算定との関係である。たとえば、2013年度に実施された「地方公務員給与の臨時特例」である。これは、東日本大震災後の復興財源確保のため国家公務員給与を7.8%削減したことを受け、地方公務員給与についても同様の措置を取るように「要請」され、その後の地方交付税算定にも反映されたというものである<sup>(18)</sup>。ほとんどの自治体においてこの「要請」は受け入れられ、一時的とはいえ、地方公務員の給与は削減されることとなった。

近年では、いうまでもなく地方交付税算定におけるトップランナー方式も大きなアナウンス効果を持っている。トップランナー方式とは、「歳出の効率化を推進する観点から、民間委託等の業務改善を実施している地方団体の経費水準を地方交付税の基準財政需要額

---

(17) たとえば、安田政府参考人は「あくまでこれは選択肢の一つでございまして、具体的にこの制度を活用するかどうかは各市町村が判断すべきものと考えているところでございます」（衆議院総務委員会第18号）、「窓口業務を行う地方独立行政法人の設立あるいは活用を強制するものではございませんで、外部資源活用の新たな選択肢としてこれを設けるものでございます。すなわち、窓口業務を地方独立行政法人に行わせるかどうか、行わせる場合にどの業務を行わせるか等を含めまして、各地方公共団体において地域の実情に応じて適切に判断されるべきものと考えている次第でございます」（参議院総務委員会第15号）と答弁するなどしている。

(18) 詳細については、飛田博史（2013）「地方公務員給与削減の地方交付税算定への影響について」『自治総研』通巻416号、角本健吾（2013）「地方公務員給与に係る地方交付税算定について」『自治総研』通巻421号を参照されたい。

の算定に反映する」ものである<sup>(19)</sup>。対象業務は、地方行政サービス改革に係る調査によって把握することとしている地方団体の業務改革のうち、単位費用に計上されている全ての業務（23業務）であり、2016年度からは、学校用務員事務、道路維持補修・清掃等、本庁舎清掃、本庁舎夜間警備、受付・案内、電話交換、公用車運転、一般ごみ収集、学校給食（調理）、学校給食（運搬）、体育館管理、競技場管理、プール管理、公園管理、庶務業務の集約化、情報システムの運用において導入され、2017年度からは、青少年教育施設管理、公立大学運営において導入されている。この間、当初検討された図書館管理、博物館管理、公民館管理、児童館、児童遊園管理はその検討から落とされ、現在、唯一検討中の業務として残されているのが窓口業務である。

国会審議においても、トップランナー方式との関連について言及されている。たとえば、森本真治委員（民進党）は、窓口業務へのトップランナー方式の導入について検討中であるかどうか質したところ黒田武一郎政府委員（総務省自治財政局長）は、窓口業務について「その業務改革の進捗状況等を踏まえまして引き続き検討を行って判断したい」との答弁であった<sup>(20)</sup>。また、この場でも高市早苗総務大臣からは、あくまでも地方自治体の判断であり、その最適な方法を各地方自治体の実情に応じて選ぶということを強調している<sup>(21)</sup>。

トップランナー方式を導入しようとする際には、少なくとも、これまでの業務における直営と民間委託のようにコストが比較できる必要がある。ということは、法律の施行後に実際に窓口業務等を行う地方独立行政法人が設立され、その地方独立行政法人における運営コストが直営によるもの、現行制度で可能な事務フローの一部における民間委託と比較して効率的であるとされてはじめて「トップランナー」となるのである。

したがって、少なくとも地方独立行政法人化を対象としたトップランナー方式の導入には、相当程度の年数が必要となるはずである。さらに、本稿においても一部言及しているが、地方独立行政法人を窓口業務に導入するための準備にも相当の期間を要するのではないと思われる。公務員型で導入する場合には、新たに地方独立行政法人職員の採用等が必要となると思われるし、非公務員型であっても、運営を委託する業者の選定、契約等が必要となるであろう。さらに、効率的な運営のため地方独立行政法人が担う窓口業務をワ

---

(19) 総務省ウェブサイト「トップランナー方式の推進について」参照。

(20) 参議院総務委員会第16号（2017年6月1日）。

(21) これに先立ち森本委員は、一方で地方自治体の判断としつつ、他方でアウトソーシングを積極的に推進するのは矛盾しているのではないかという旨の質問があった。

ンストップ化しようとするすると庁舎の増改築等にも発展する可能性も考えるであろう。

現時点では、地方独立行政法人の導入による効果が不透明であるにもかかわらず、このような負担が想定される事業について、独自の判断を委ねられた地方自治体が積極的に選択する可能性は低いのではないかとと思われる。

ところで、2017年11月16日の経済財政諮問会議では民間委員である伊東元重、榊原定征、高橋進、新浪剛史の各氏から「地方行財政改革の推進について」と題した資料が提出されている。そこには、「国が本年から推進している『行政手続きコスト2割削減』と歩調を合わせ、来年度から『窓口業務』をトップランナー方式の対象とすべき」との記載が見受けられる。

同日は、野田聖子委員（総務大臣）から「地方財政について——落ち着いて、やさしく、持続可能な社会の実現に向けて——」が提出されている。そこでは、トップランナー方式への言及もあり、「窓口業務については、現在、民間委託の実施率が17.3%であり、総務省として民間委託等を行うための環境整備に取り組んでいる段階であることから、今後の民間委託の進捗状況等を踏まえて引き続き導入を検討」としている。また、「民間委託、クラウド化等の業務改革の推進」として「窓口業務の民間委託のための標準委託仕様書を年度内に完成させ、平成30年度から全国展開」、「窓口業務に地方独立行政法人を活用できるよう、法律を改正」などという記載が見受けられる。

民間委員の主張する来年度（2018年度）からの導入は、標準委託仕様書を用いた民間委託であれ、地方独立行政法人の活用であれ対象となる「トップランナー」不在のままで導入することとなり非現実的ではないかと思われる。年度内に完成する標準委託仕様書を用いて基準財政需要額の算定を義務付けることは可能であると思われるが、それが「トップランナー」である根拠は薄弱であると思われる。少なくとも、これらをトップランナー方式と称して導入しても基準財政需要額の算定額が変化するだけで窓口業務をあわてて変更することは物理的に不可能であるため、その意味での影響は、すでに大半において指定管理者制度が導入済であった青少年教育施設管理や、大半において地方独立行政法人化が進んでいる公立大学運営に対してトップランナー方式が導入された2017年度と行政運営における影響という意味では変わらないと思われる。

将来的には、地方独立行政法人の活用の際して初期投資にあたるコストに対しての財政措置が設けられ、それによって設立された地方独立行政法人が現れた後、そこでの運営コストが明らかになった段階で地方独立行政法人化を前提としたトップランナー方式が導入される可能性が高いと思われる。

その際に必要なことは、各地方自治体がトップランナー方式の導入というアナウンス効果に惑わされず、当該自治体の住民にとってどのような方式で窓口業務を提供することが望ましいかを主体的に選択することである。

(そのだ しげき 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

キーワード：地方独立行政法人／窓口業務／公権力／  
民間委託／トップランナー方式