

日本における地方独立行政法人制度の創設

棚橋 匡 [たなはしまさし]

東京市政調査会客員研究員

1 はじめに

1980年代以降、多くの先進諸国において行政改革が推進された。そこには、市場メカニズムによって行政活動を置き換え、あるいは企業経営的管理手法を行政に採り入れるなど、それ以前の改革とは異なる諸特徴が見出せる。それゆえ、これらの改革に含まれる手法・アイデアは、新しい公共管理（new public management: NPM）と総称されている¹⁾。このNPMの代表事例とされているのが、英国において進められたエージェンシー化である。これは、中央省庁の企画立案部門と実施部門とを分離し、後者、すなわちエージェンシーに企業経営的管理手法を導入することにより効率性を実現しようとするものであった²⁾。

日本の自治体にも、NPMの影響はさまざまな形で及んでいるが、自治体業務のエージェンシー化の仕組みも、英国から日本へ、国から地方へという2段階の制度移植を経た末に、地方独立行政法人制度という形で実現することとなった。しかし、エージェンシーと地方独立行政法人とは、全く同じ制度ではない。本論文では、利益・制度・アイデアという、政策形成に影響を与えるものとしてしばしば指摘される3つの要因に着目しつつ、地方独立行政法人制度の創設に至る過程を追い、地方独立行政法人が法人格を有することの意味、地方独立行政法人の業務の限定、地方独立行政法人に対する議会の関与という3つの論点に即して検討を行う。これにより、NPMという改革のアイデアが、日本の法制度の構造的特性や、地方自治制度に関わる有力なア

クターの利益を反映しつつ、変形され、具体化されていったことを明らかにする。

2 地方独立行政法人制度の導入過程

(1) 英国から日本への制度移植

エージェンシー化の日本への導入が政治課題として具体化したのは、行政改革を重要政策として掲げた橋本龍太郎内閣の時期である。

自民党行政改革推進本部が1996年6月18日に公表した「橋本行革の基本方向について」と題する文書は、「中央官庁のあり方についても見直しを行わなければならない。その場合の見直しの視点としては、①ナショナル・ミニマム分野と戦略的分野への絞り込みのほか、②規制緩和と地方分権の推進、③事前統制型行政から事後チェック型行政への転換、④産業行政と消費者行政の均衡ある展開、⑤さらには、中央官庁の政策立案部門と制度執行部門との間に適切な距離を設けることを基本とすべきである」³⁾と謳っている。

当時自民党行政改革推進本部事務局長を務めていた柳沢伯夫によれば、「政策立案部門と制度執行部門との間に適切な距離を設ける」という発想は、エージェンシー化の議論に先行して登場していた。そこで想定されていたのは、例えば、大蔵省主税局と国税庁との関係である。「主税局と国税庁という分かれた仕組みを作ることによって、主税局のところで本当の企画立案をやりたい、やらせたい」「霞が関は行政権でも何でもなし、立法補佐権というか権能を持っている。これをもっとはっきりさせ、純化

してそのレベルアップを図りたいと思った」⁴⁾のである。この発想を現実化しようとするれば、制度執行部門のあり方が当然問題となってくるわけであるが、そこに合流したのがエージェンシー化のアイデアである。

1996年10月の総選挙に向け、同月に公表された自民党の公約には、「中央官庁の制度執行部門をエージェンシー（外庁）化することにより効率的な行政システムを実現します」と明記された⁵⁾。柳沢は、「三本木君というものすごく勉強している役人OBがいるんですが、彼にいったら、柳沢さん、「外庁」という名前にしようという。いいか悪いかわからないけれど、外庁という名前で最初呼んでいたんです。しばらくして、いろんな先生の話聞いてる中で、サッチャーが同じようなことをやったという話が耳に入った。そこで、サッチャーがやったことを調べてみたら、エージェンシーということだったんです。[略] 97年2月19日付の『ヘラルド・トリビューン』『ワシントンポスト』の記事をキャリーしたのですが、そこに執行と企画立案を分けるというのは今や世界の潮流だと書いてある。で、断固、これでいこうということになった」⁶⁾と語っている。

総選挙後の1996年11月、首相である橋本自らを会長とする行政改革会議が発足したが、ここでも、エージェンシー化は検討課題の1つとして取り上げられた。1997年5月28日の第15回会議において、エージェンシーに関する委員間の自由討議の参考資料が事務局から提供されたが、ここにおいて、エージェンシーの制度設計の方向性が示されるとともに、エージェンシーを表すものとして「独立行政法人」という用語が初登場した。その後、独立行政法人の制度設計は、1997年9月3日の『中間報告』⁷⁾、1997年12月3日の『最終報告』⁸⁾と、次第に具体化されていき、『最終報告』の内容を忠実に反映した法律たることを意図して1998年6月に制定された中央省庁等改革基本法にも、独立行政法人制度の創設等に関する諸条文（36～42条）が置かれた。

行政改革会議の終了後は、中央省庁等改革基本法に基づき内閣に設置された中央省庁等改革推進本部（の事務局）において、独立行政法人の運営の基本、監督、職員の身分その他の制度の基本となる共通の事項を定める独立行政法人通則法案が作成され、内

閣機能強化や省庁再編に関する諸法案とともに、1999年4月28日、国会に提出された。同法案は、1999年7月8日に原案の通り可決・成立し、7月16日に公布され、2001年1月6日から施行されている。

（2）国から地方への制度移植

独立行政法人通則法制定の翌年、行政改革大綱（2000年12月1日閣議決定）において、「国における独立行政法人化の実施状況等を踏まえて、独立行政法人制度についての地方への導入を検討する」⁹⁾との方針が示された。

これを受け、総務省自治行政局は、2001年10月に「地方独立行政法人制度の導入に関する研究会」を設置した。同研究会は、全7回にわたる検討の後、2002年8月、『地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書』を公表した。「国においては既に独立行政法人制度が導入されており、基本的にはこれを踏まえて検討してきたが、国と地方公共団体の統治構造上の相違から派生してくる根元的な問題も浮き彫りとなり、このような問題につき検討すべき留意点等もこの報告書の中で記述」¹⁰⁾しているのが、同報告書の特徴である。

また、総務省自治財政局も、2002年5月に「地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会」を設置した。同研究会は、全6回にわたる検討の後、2002年12月、『地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会報告書』を公表した。上記『地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書』が、主に一般行政部門に独立行政法人制度を導入することを前提に検討されていたのに対し、こちらの報告書は、一般行政部門とは異なる特性を有する地方公営企業分野に独立行政法人制度を導入する場合に、どのような問題があり、これに対しどのように対応すべきかを検討し、その結果をとりまとめたものである¹¹⁾。

構造改革特区推進のためのプログラム（2002年10月11日構造改革特区推進本部決定）において、『地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書』を踏まえて2003年度中に地方独立行政法人制度を創設することが謳われ¹²⁾、総合規制改革会議¹³⁾、さらには閣議決定¹⁴⁾においてこれが追認されたことから、地方独立行政法人制度は実現に向け

表 1 エージェンシーの組織的な位置付け

- 目指すべき方向と具体的仕組みについて、組織主体の観点から整理すると次のとおり。
 ○目指すべき仕組みを一体的に実現するためには、行政機関とは別の主体（行政機関とは別人格を付与する）とならざるを得ないのではないか。

主体	中期的目標管理・評価	予算制度			会計制度		機構・定員管理
		移・流用	年度繰越	内部留保	官庁会計	△特別会計▽	
行政機関	予算統制の制約上、単年度の目標管理・評価ならば可能か	限定的（移用は国会議決・大蔵大臣承認、流用は大蔵大臣承認）	限定的（明許繰越（国会議決・大蔵大臣承認）及び事故繰越（大蔵大臣承認のみ）	不可			総定員法・国家行政組織法の枠組みによる
独立行政法人	可能	可能	可能	可能	企業会計		自律性・柔軟性付与

（出典）行政改革会議第15回（1997年5月28日）別紙4「中央省庁の在り方及びエージェンシーについて（イメージ試案）」より抜粋。

て動き始める。政府は、自治体および関係団体等の意見も踏まえて制度の検討を行い¹⁵⁾、2003年4月25日、地方独立行政法人法案を国会に提出した。同法案は、2003年7月2日に原案の通り可決・成立し、7月16日に公布され、2004年4月1日から施行されている。

3 地方独立行政法人が法人格を有することの意味

英国のエージェンシーが、あくまでも行政組織でありながら企業経営的管理手法を採り入れたものであるのに対し、日本の独立行政法人および地方独立行政法人は、国ないし自治体とは別の法人格を有する。その点で、両者は大きく異なる。

独立行政法人の制度設計を最初に行ったのは、行政改革会議事務局である。元行政改革会議事務局参事官である坂野泰治は、その経緯を、「柳沢先生が中心になって作られた公約にエージェンシーを実現すると書いてある。一連の総理の演説、自民党の公約、イギリスで調べた資料などを着任早々わたされて、何とかしろというわけです。そこで事務局内にエージェンシー・チームをすぐ作ったんです¹⁶⁾と語っている。坂野は、このチームに対して、エージェンシーを「日本の法制の中で実現するとすれば、どういう方策があるか考えろと指示」したが、チームが出したのは、「イギリスみたいなことは日本ではできない」という結論であった。「イギリスは組織一般法もなく、内閣法もなく、何でもありの国な

んです。それを日本でやろうとすれば、組織法だけでなく、公務員法も会計法もその他諸々の法律を根こそぎ全部、洗いざらい作り直さなきゃなりません。とてもできませんという話になった」のである。しかし、政権公約である以上、エージェンシー化は「実現しなきゃいけない」課題である。そこで、「辿り着いた結論は、法人格の切断をすればできる」というものであった¹⁷⁾。国という法人格から切断すれば、柔軟な運営が可能になると考えたのである。そのことを具体的に整理したのが、表1である。

独立行政法人が国とは別の法人格を有するということは、その設立には国会の制定する法律の根拠が必須であるということの意味する¹⁸⁾。したがって、国の独立行政法人制度の創設にあたっては、独立行政法人通則法という法律が制定され、国の独立行政「法人」制度を自治体に移植して地方独立行政「法人」制度を創設するためには、地方独立行政法人法という法律の制定が必要とされたのである。換言すれば、法律の整備なくして自治体が独自にエージェンシー化を進めることは不可能であった。

もっとも、法律の根拠に基づき、どのような行為を経て実際に法人が設立される制度とするかに関しては、下記の通り、いくつかの選択肢が存在する¹⁹⁾。

- ①**特許主義**：個々の法人を設立するために特別の法律の制定を必要とするもの。特殊法人・認可法人などがこれに該当する。

(例) 日本放送協会 (放送法)

日本銀行 (日本銀行法)

②**許可主義**：設立を許可するか否かを主務官庁の自由裁量にゆだねるもの。

(例) 従来の社団法人・財団法人 (民法)

③**認可主義**：法律の定める要件を具備して主務官庁に申請をすれば、必ず認可を与えなければならないというもの。主務官庁には裁量権がない。

(例) 消費生活協同組合 (消費生活協同組合法)

農業協同組合 (農業協同組合法)

健康保険組合 (健康保険法)

学校法人 (私立学校法)

医療法人 (医療法)

④**認証主義**：法律の定める条件を充たしていることを所管庁が「認証」(確認)するというもの。

(例) 宗教法人 (宗教法人法)

NPO 法人 (特定非営利活動促進法)

⑤**準則主義**：法律の定める組織を備え、一定の手続によって公示 (法人登記) したときに法人の成立が認められるもの。要件が充足しているか否かは法人登記に際して審査されるが (形式的審査)、特定の所管庁による関与がない点で自由度が大きい。

(例) 一般社団法人・一般財団法人 (一般社団法人及び一般財団法人に関する法律)

会社 (会社法)

労働組合 (労働組合法)

弁護士会 (弁護士法)

中小企業等協同組合法に基づく組合 (中小企業等協同組合法)

以上の選択肢を、法人の設立に対する政府の関与の強度という観点から順位づければ、①>②>③>④>⑤となる。

国の独立行政法人制度は、独立行政法人通則法とは別に、各独立行政法人の名称、目的、業務の範囲等に関する事項を定める法律 (個別法) を制定し、個別法および通則法に基づき個々の独立行政法人を設立する仕組みとなっている。したがって、特許主義をとっていると言える。これに対し、地方独立行政法人制度は、自治体が議会の議決を経て定款を定め、都道府県および政令市の場合は総務大臣の認可を、市区町村の場合は都道府県知事の認可を受けて

個々の地方独立行政法人を設立する仕組みとなっている (地方独立行政法人法7条・95条)。したがって、認可主義をとっていると言える。

特許主義である国の独立行政法人制度と認可主義である地方独立行政法人制度を比較すれば、後者のほうが政府による関与が弱いように見えるが、事はそれほど単純ではない。国の独立行政法人の設立手続が、中央政府という単一の政府内で完結しているのに対し、地方独立行政法人は、その設立にあたって異なるレベルの政府による関与を受けることとなるのであり、これは、地方自治という観点からは問題視し得る仕組みである。

地方独立行政法人制度の検討過程で、認可主義以外の仕組みが全く検討されなかったわけではない。地方独立行政法人制度の導入に関する研究会においては、地方独立行政法人の設立について、「認可制をとるか、地方公共団体の条例によることとするか」という論点が立てられ、「地方独立行政法人の場合も、国に準ずるようなことをある程度規定すれば、きちんとしたルールを法によって定めたということになるのではないか」「民法33条の『規定によるにあらざれば成立することを得ず』とある『規定による』とは、まさに法律によって直接という意味ではなく、法律の仕切の中でと解釈することはできるのではないか」²⁰⁾といった、条例による設立という制度に賛同していると思われる議論がなされている。

しかし、最終的に公表された『地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会報告書』においては、論調に若干の変化が見られる。「地方公共団体について独立行政法人制度を導入することとした場合、個別具体の機関等 (例：〇〇県農業試験場) を地方独立行政法人に移行するに当たっては、地方独立行政法人制度に関する通則的な法律のほか、その一部につき設立団体たる地方公共団体の長及び議会の意思決定に係らしめることが考えられるのではないだろうか。そして、このような仕組みにすることとしても、地方独立行政法人の設立の根拠は、あくまで地方独立行政法人制度に関する通則的な法律に求められるものであり、これにより、民法 (明治29年法律第89号) 第33条の要請を満たしうるのではないだろうか」²¹⁾との記述はあるが、その一方で、「地方独立行政法人制度については、地方独立

行政法人が設立団体たる地方公共団体の区域外の住民とも法律関係に立つことがあり得るものであることを踏まえ、その法人格の創出に関し、仮にその手続の一部を地方公共団体の長及び議会の意思決定に係らしめることとすることが、法的に可能か否か又は適当か否かについて、十分検討する必要がある²²⁾ともされており、条例による設立などの制度には法制上の問題があり得ることが示唆されている。

その後の検討の結果、条例による設立という制度は、「新たに地方団体と並ぶような公法人を設立するわけですから、これは、勝手にやるといいますか、県がやる場合に、知事がやるのか条例でやるのかということはなかなか法制的に説明ができない。例もない」「都道府県や政令指定市レベルで新たに法人をつくる場合には、一段上と言ったらおかしいですが、やはり第三者的な国が関与して法人格の設立を認める、こういうのが今の法制の体系なんですね²³⁾」という理由や、「法人の設立を認可にかかわらせず地方公共団体の条例のみで行う方法、これにつきましては、制度的には全く不可能とは考えておりませんが、実はこれまで立法例がございませんで、ほかの法人制度との整合を図る必要があると私も認識しておりまして、今後、これは是非研究課題とさせていただきたい²⁴⁾」という理由により退けられ、最終的に、地方独立行政法人法は認可主義を採用するに至った。

認可主義採用の理由の1つとして、「一番緩い関与」であるからということが挙げられているが²⁵⁾、実際には、前述したように、認証主義や準則主義という、より緩やかな関与の形態も存在しているにもかかわらず、それらが検討された形跡はない。より重要な理由として挙げられるのは、既存のいわゆる地方三公社（地方住宅供給公社・地方道路公社・土地開発公社）が認可主義をとっていること²⁶⁾との均衡であろう。地方独立行政法人法案の国会審議においては、「例えば今までの土地開発公社だとか、地方住宅供給公社、地方道路公社、こういうものは全部、主務大臣の認可なんですよ²⁷⁾」「なお、土地開発公社等の地方三公社制度、これにつきましても、設立を主務大臣の認可にかからしめる法制度を採用しております²⁸⁾」といったように、地方三公社の設立に関する認可主義を引き合いに出す答弁がな

されている。また、地方独立行政法人法の制定作業に携わったメンバーを中心に執筆された同法の逐条解説書においても、地方独立行政法人法7条の趣旨として、「本条は、公拓法〔公有地の拡大の推進に関する法律—筆者注〕第十条第二項（土地開発公社の設立手続）を参考に、地方公共団体が地方独立行政法人を設立するための手続を定めたものである²⁹⁾」ということが明記されている。

認可主義をとったこととの見合いで、認可権者である総務大臣および都道府県知事には、地方独立行政法人に対する報告徴収権・立入検査権（地方独立行政法人法88条）や、地方独立行政法人の違法行為に対する是正命令権（地方独立行政法人法89条）が認められている³⁰⁾。こうして、地方独立行政法人制度は、異なるレベルの政府による関与をかなりの程度認める仕組みとなっているのである。しかし、行政改革会議事務局が最初に日本版エージェンシーに法人格を持たせたとき、この展開を見通していたとは思われない。その意味で、これは、2段階の制度移植の意図せざる帰結であった。

4 地方独立行政法人の業務の限定

独立行政法人制度にとって、どのような業務をその対象とするかは、重要な問題である。行政改革会議事務局は、独立行政法人の制度設計を最初に行うにあたって、表2の通り、何を独立行政法人化の対象業務とするかについての考え方を示した。

ここでは、実施業務の受け皿として、国の組織である外局と、国とは別の法人格を有する独立行政法人という2つの類型が示されており、私人に対する規制業務は外局が、サービス提供業務は独立行政法人がそれぞれ担うこととされている。その背後にあるのは、私人の権利の制限は国が自ら主体となって行わなければならないという法制の論理である。日本版エージェンシーに法人格を持たせるという制度設計を行ったことが、このような法制の論理と相まって、実施業務のすべてを国とは別の法的主体である独立行政法人に担わせることを不可能とし、外局というもう1つの受け皿が必要となったのである。

事務局の示した考え方に対しては、委員の1人から、「政策の企画立案と実施を分離する理由としてそれぞれの組織原理・目的が違うという点を挙げて

表2 本省・外局・独立行政法人のあり方

	主たる機能	業 務	備 考
本省	○政策立案 ○高度な政策判断を要する業務の実施	(1)政策の企画立案 (2)次の実施に係る事務事業 1)高度の裁量性・政策判断を要するもの(※) 2)外局・独立行政法人の監督	※制度管理事務のうち制度の基本に関わるもの(制度の基本に関わる、解釈・基準の定立、実施命令・基本通達の発出等)の実施を含む
外局	○私人等の権利に直接影響を及ぼす業務のルールに則った中立・公正・透明な執行	(1)国が組織として成立するために自ら行うことが必要な事務事業及び国が自らの名において行うことが必要な事務事業 (2)私人に対する規制等業務 ～定型業務については、極力、指定機関方式を採用	※ある程度まとまりのある事務であって、国の定立した客観的基準への当てはめによって実施可能な規制、監督等について検討 ※性質に応じ、行政委員会を活用
独立行政法人 (エージェンシー)	○公共性・公益性の高いサービスの効率的・高品質な提供 (注)業務の性格・類型に応じ、多様性を確保	公共的・公益的性格から、実施主体に特別の義務・能力等が必要とされる事務事業(※1)で、効率的・効果的な実施のため、法人格を付与して行わせることが必要な(※2)もの (※1)→1)公共上の要請等から当該事務事業を行う主体の確実な存在が必要なもの、2)性質上、単一の主体が独占的に行うことが必要なもの (※2)→法人格の付与は、国が主体となる場合に課せられる諸制約をはずし、自律的・効率的な運営を行うため	※現業的業務、事業会計(特別会計)業務、施設等業務など、広範に検討
(特殊会社及び民営化を含めて検討)	○企業的性格の強い業務の提供	公益性、独占性、採算性などの観点に併せ、企業の経営にふさわしい形態をとることが適当である業務	※公企業業務について検討
民間	(1)公益法人・補助等を要する公益性のある事業の実施 (2)民間営利法人・民間委託	民間で実施可能であるが、一定の公共性・公益性があるため、事業規制及び補助、基金の付与・造成等の助成が必要なもの 上のいずれにも該当しないものについては、民間に委ねる	※官民の役割分担の基準に照らし、広範に検討

(出典) 行政改革会議第15回(1997年5月28日)別紙4「中央省庁の在り方及びエージェンシーについて(イメージ試案)」より抜粋。

いるが、それだけでは分離する理由にならず、全体の効率性が高まることなど実施部門を分離した方が効率的であることを理由とする必要がある。経済学上のプリンシパル・エージェンシー理論からいうと、プリンシパル(依頼者)である中央省庁がエージェンシー(代理人)をモニタリングするわけだが、そのコストが高過ぎては切り離しても効率化しないこととなるので、エージェンシーを監視しプリンシパルの意思を実現することのコストと、実施部門に対してインセンティブを付与することによって効率化するベネフィットを比較考量し、全体として判断する必要がある。その意味では、問題は評価基準の明確化に限界があることにある。一律に実施部門をエージェンシー化すればよいというものではなく、モニタリングコストとインセンティブのバランスを図るべきである」³¹⁾との異論も出されたが、こ

の異論は受け入れられず、行政改革会議の『最終報告』においては、独立行政法人化の対象業務について、下記の考え方が示されることとなった³²⁾。ここにも、当初の法制の論理が継続していると言えよう。

次の要件を満たす事務・事業を、独立行政法人化により業務の効率性、サービス等の質及び透明性の向上が図られるものとして、独立行政法人の対象とする。

a 業務の性質上、次の要件を満たす事務・事業であること

- ア) 国民生活・社会経済の安定等の公共上の見地から、その確実な実施が必要とされること
- イ) 国が自ら主体となって直接実施しなければならない事務・事業^(注)ではないこと

ウ) 民間の主体にゆだねた場合には必ず実施されるという保証がないか、又は公共的な事務・事業として独占して行わせることが必要なものであること

b 独立の組織とするに足るだけの業務量のまとまりがあること

(注) 国が自ら主体となって直接実施しなければならない事務・事業

○私人の権利義務に直接かつ強度の制限等を及ぼす公権力の行使に当たる事務・事業

○その性質上、国が自らの名において行うのでなければ成立しない事務・事業

○災害等国の重大な危機管理に直結し、直接国の責任において実施することが必要な事務・事業

この考え方に基づき、独立行政法人化の対象業務を具体的に決定する作業は、内閣に設置された中央省庁等改革推進本部に委ねられた。中央省庁等改革推進本部は、研究機関等の施設等機関を中心に、独立行政法人化の対象事務・事業の洗い出しを始め、各事務・事業を所管している省庁からヒアリング等の調査等を行い、当該事務・事業が独立行政法人化の要件に合致するか否かなど、独立行政法人化に適するか否かについて検討を行った³³⁾。独立行政法人化に適すると判断された事務・事業については、所管省庁と中央省庁等改革推進本部事務局との間で交渉を行い、難しい事案は、所管大臣と行政改革担当大臣（総務庁長官）との間で直接交渉を行った。その上で、最終的に所管省庁の説得に成功し、その了解を得た事務・事業について、順次、独立行政法人化を決定していったのである³⁴⁾。

このようにして、国の独立行政法人については、中央省庁等改革推進本部と各省庁との交渉の結果として、どのような業務をその対象とするかについてのある種の「相場」が形成されたわけであるが、この「相場」が、地方独立行政法人制度に対しても重大な意味を持つこととなる。地方独立行政法人制度の導入に関する研究会においては、第4回に対象業務についての検討がなされたが、その議事次第は、下記の通りである³⁵⁾。

論点検討

・地方独立行政法人の対象となる業務に関する事項について

(1) 国において独立行政法人化が図られた機関と同様の性格を有する機関の業務について

・試験研究、文教研修、医療厚生、検査検定、その他

(2) その他の業務について

①地方公営企業

②公立大学

③その他

これに沿って、事務局から、国において独立行政法人化が図られた機関およびその業務について説明が行われ、地方独立行政法人の対象とするべき業務について意見交換がなされた³⁶⁾。ここには、国の独立行政法人化の対象業務と横並びで地方独立行政法人化の対象業務を検討し、それに地方公営企業と公立大学を上乘せしようとする³⁷⁾事務局の姿勢が鮮明に現れている。また、第5回研究会に事務局より提出された資料においては、「地方独立行政法人化の対象となる事務・事業について、国の独立行政法人の場合と同様、(1) 公共上の利益に関係、(2) 地方公共団体が自ら実施する必要なし、(3) 民間の主体にゆだねると適切に実施されないおそれ又は一の主体に独占的に行わせる必要があるもの、という定性的定義に立ち、かつ、個別地方独立行政法人の設立について、各地方公共団体の判断に委ねることとした場合、市町村等において、その業務のほとんどを独立行政法人化することも可能となり、これが市町村の基礎的地方公共団体としての位置付け、役割との関係で適切かという点が問題となる」³⁸⁾との懸念が示され、これに呼応するかのように、「国の独立行政法人と異なり、地方独立行政法人の対象業務を限定して、これに合ったものを国よりも詳しく制度設計して法律に規定するという選択肢は十分考えられるのではないか」³⁹⁾との議論がなされている。

最終的に公表された『地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会報告書』においては、個々の地方独立行政法人の設立について各自治体の判断に委ねれば、市町村の事務・事業のほとんどを地方独立行政法人に移管することも可能となることへの懸念⁴⁰⁾に加えて、「地方独立行政法人が行うこととす

る事務及び事業について、地方独立行政法人に関する通則的法律においては単に国の独立行政法人の場合と同様の定性的定義にとどめ、個別の地方独立行政法人を設立するに当たって、仮に各地方公共団体の長及び議会の意思決定に係らしめることとした場合、国の場合のように、個別の独立行政法人の設立に際し改めて個別法により国会の意思を問うこととする手続が採れないため、地方独立行政法人制度の導入については、何らかのかたちで、地方独立行政法人が行うこととする事務及び事業の範囲を限定することが必要と考えられる⁴¹⁾との理由により、「地方独立行政法人が行うこととする事務及び事業については、上記のような検討を踏まえ、国の独立行政法人制度と比較した場合における仕組みの相違や対象とする事務及び事業の業務量のまとまり等に留意して、限定的に制度設計を行う方向で十分検討すべきである⁴²⁾」との結論が示された。具体的に地方独立行政法人化の対象業務として挙げられているのは、国において独立行政法人に移行された機関と同様の性格を有する機関の事務・事業（①試験研究機関・②検査検定機関・③文教研修施設・④作業施設）、地方公営企業、公立大学である⁴³⁾。

その後の法案作成過程において、業務のリストには多少の変化が生じたものの、地方独立行政法人化の対象業務を限定するという方向性自体に変更はなく、地方独立行政法人法 21 条には、対象業務として、試験研究、大学の設置管理、公営企業⁴⁴⁾の経営、社会福祉事業の経営、公共的な施設の設置管理、およびこれらの業務に附随する業務が限定列挙されることとなった。

自治体は国よりも多くの実施業務を抱えている。市町村の業務のほとんどが地方独立行政法人に移管されてしまうことへの懸念が示されるということは、裏を返せば、自治体業務には地方独立行政法人化の豊かな可能性が存在しているということであり、地方独立行政法人化の対象業務を限定せず、個々の地方独立行政法人の設立について各自自治体の判断に委ねれば、国とは異なる独自の「相場」が形成されるということもあり得た。しかし、地方独立行政法人が行う業務は極めて公共性が高いものであるがゆえに、地方独立行政法人の全容を国の法律および政令においてできる限り明確にすることが適切である⁴⁵⁾、との理由により、その対象業務は限定さ

れ、例えば、自治体が自らの判断で戸籍・住民票・印鑑登録などの窓口業務を地方独立行政法人化することは不可能となったのである。

5 地方独立行政法人に対する議会の関与

国の独立行政法人は、前述したように、その設立に関して特許主義をとっており、独立行政法人の運営の基本、監督、職員の身分その他の制度の基本となる共通の事項を定める独立行政法人通則法とは別に、各独立行政法人の名称、目的、業務の範囲等に関する事項を定める法律（個別法）を制定し、個別法および通則法に基づき個々の独立行政法人を設立する仕組みとなっている。したがって、国会は独立行政法人の設立に対して、通則法および個別法という二段構えの関与を行えるわけである。通則法に基づき主務大臣（あるいは独立行政法人制度を所管する総務大臣）の認可により法人を設立する認可主義も、法制上はあり得たはずであるが、独立行政法人の制度設計を行った行政改革会議事務局は、早くから通則法と個別法の二段構えの制度を想定していた。既に、『中間報告』に向けた集中審議に提出された資料において、「全ての独立行政法人に共通する設立根拠法を設け、独立行政法人の組織・運営に関する基本的事項及び共通の事項を規定し、共通原則を制度化することとする」一方で、組織機構の「基本的な枠組みは各法人の設置法令及び基本事項に係る定めにおいて定め」、「法人の目的・任務については、各法人の設置法令において定め」という構想が示されていたのである⁴⁶⁾。

省庁の内部組織に関しては、1984 年の国家行政組織法改正により、局の設置が政令事項とされ、法律による関与が廃されているが、それとの対比で言えば、独立行政法人は、少なくともその設立に関しては、省庁の内部組織よりも柔軟性を欠くものとなっている。これが、独立行政法人制度導入の目的に照らして望ましいことであるかは、一考を要する。ただし、ひとたび設立されれば、独立行政法人に対する国会の関与は、極めて限定的であり、国会は、国家公務員の身分を付与される特定独立行政法人の常勤職員数の報告を受ける（独立行政法人通則法 60 条 2 項）にとどまる。

これに対し、地方独立行政法人制度の検討過程で

は、自治体が二元代表制を採用していることを理由に、地方議会の関与の必要性が取りざたされることとなった。地方独立行政法人制度の導入に関する研究会においては、当初は、議会の関与についての議論は行われていなかったが⁴⁷⁾、研究会も押し詰まった第6回、事務局より「地方独立行政法人と地方議会の関与」と題する資料が提出された。そこでは、「国と同様に議会の関与が原則としてほとんどなくなるとすることは、たとえ地方独立行政法人の設立の際に地方議会の意思が明確になる仕組みを採るとしても、なお国と地方の統治構造の相違を勘案しないものと言わざるを得ず、適当ではない」が、他方、「地方議会による詳細な事前関与を残した場合、そもそも地方独立行政法人化の意味がなくなるという懸念すら存する」ため、「地方議会による執行機関に対する関与につき、個別に、当該関与を地方独立行政法人化した機関の業務の執行について適用することが適当かどうか検討を行う必要があると考えられる」「その際の留意点としては、①当該地方議会の関与が、地方公共団体の団体意思の決定に係るものであるか、あるいは執行機関の監視機能に係るものであるか、②当該地方議会の関与が、『事前関与・統制』に係るものであるか、あるいは『事後チェック』に係るものであるか、といった点を挙げることができる」とされている⁴⁸⁾。

これを受け、『地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書』は、「地方公共団体の事務及び事業の一部を地方独立行政法人が行うこととした場合に、地方議会の一定の関与が行われ、これを法定することについて、どのような整理をすべきか十分検討する必要がある」と述べ、「住民に対するサービスの対価として使用料、手数料等を徴収する事務及び事業についてこれを地方独立行政法人が行うこととすることについて検討する場合、使用料、手数料等の設定に当たっての議会の関与の在り方については、自主的な事務及び事業の運営による効率化という地方独立行政法人制度創設の意義に照らして、十分に検討する必要がある」「設立団体たる地方公共団体の長による関与（中期目標の策定、中期計画、重要な財産の処分、長期借入金等に係る認可等）については第1節「地方公共団体の長の関与―筆者注」で検討したとおりであるが、その際に、議会の意思決定を関係させることの適否についても検

討する必要がある」との見解を示した⁴⁹⁾。

地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会においても、『地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書』の内容を踏まえた上で、「公営企業型地方独立行政法人について、議会の関与を必要とする理由は一般の地方独立行政法人と同様と考えられるか」「公営企業型地方独立行政法人について、議会の関与の方法は、一般の地方独立行政法人と同一でよいか」といった点が検討を要する事項として挙げられ⁵⁰⁾、公営企業型地方独立行政法人の運営に対する設立団体の関与について、「i）中期目標、中期計画等の全体に対して関与」「ii）料金等、一定の事項について議会が関与」「iii）料金等についても議会が関与しない」との選択肢が提示された⁵¹⁾。最終的に公表された『地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会報告書』は、公営企業型「地方独立行政法人の日常的な経営の監督は極力設立団体の長に委ねることとし、設立団体の長の関与事項のうち地方公共団体に重大な結果をもたらすものに限って議会の関与を行うこととすべきであると考えられるが、このような事項は、中期目標、中期計画において定めるものであるので、議会の関与はこれらに対する関与とするのが適当である」と述べ、「設立団体の長による中期目標の指示の段階では、議会の意思決定を要するものとする」「中期計画事項のうち、料金に関する事項など重要事項に限り、議会の意思決定を必要とすることとする」「議会が関与した事項について業務執行に伴い変更の必要が生じた場合」は「重要な変更に限定して再度議会の意思決定を要することとし、軽微な変更については設立団体の長の認可のみを受ければよいこととすることも考えられる」との見解を示した⁵²⁾。

しかし、これらの報告書の内容は、地方六団体、なかんずく議会三団体にとって、満足のいくものではなかったようである。全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会は、2003年2月5日、連名で「地方独立行政法人制度の法制化に関する要望」を公表した。そこには、下記の要望事項が列挙されている⁵³⁾。

- (1) 中期計画の作成・変更の認可及び財務諸表等の承認については、議会の議決等を得ること。
また、条例で定める請負契約の締結、財産の取

得処分については、設立団体の長の認可事項とし、議会の議決を得ること。

- (2) 公営企業型地方独立行政法人については、料金に関する事項及び長期借入金の限度額等を中期計画に加えること。
- (3) 評価委員会が行う各事業年度に係る業務の実績に関する評価についても、中期目標に係る事業報告書と同様に議会への報告事項とすること。
- (4) 公立大学関係について規定する場合においても、上記と同様に議会の関与に十分配慮すること。

その後、「いろいろ地方六団体、特に議会側の、議会の関係の団体の意見を聞いて」調整を経て法案が作成された⁵⁴⁾。結果、地方独立行政法人法においては、地方独立行政法人に対する地方議会の関与が、2つの研究会の報告書が提言していたよりも強く認められることとなった。同法における議会の議決事項および議会への報告事項は、下記の通りである。

議会の議決事項

- ① 地方独立行政法人の設立（7条）
- ② 定款の変更（8条2項）
- ③ 料金の上限の設定（23条2項）
- ④ 中期目標の作成・変更（25条3項）
- ⑤ 条例で定める重要な財産の処分（44条2項）
- ⑥ 公営企業型地方独立行政法人に係る中期計画作成・変更の認可（83条3項）
- ⑦ 地方独立行政法人の解散（92条1項）

議会への報告事項

- ① 各事業年度に係る業務の実績評価の結果（28条5項）
- ② 中期目標に係る事業報告書（29条2項）
- ③ 中期目標に係る業務の実績評価の結果（28条5項・30条3項）
- ④ 特定地方独立行政法人の常勤職員数（54条2項）

ここには、議会三団体の「地方独立行政法人制度の法制化に関する要望」の内容が、かなりの程度取り込まれている。要望事項の（1）に関しては、公

営企業型地方独立行政法人に限ってではあるが、中期計画の作成・変更の認可についての議会の議決権が認められ（議会の議決事項⑥）、条例で定める財産の取得処分についても、同じく議会の議決権が認められた（議会の議決事項⑤）。なお、公営企業型地方独立行政法人に限って中期計画についての議会の議決権が認められたのは、「公営企業型地方独立行政法人については、長期借入による多額の資本投下を行う必要があるなど一般の地方独立行政法人と比べて事業規模が大きく、その経営状況は最終的な財政負担をする設立団体にとっても重大な関心事項であること、公営企業型地方独立行政法人が提供するサービス（料金を含む。）は、水道、交通、病院など住民の日常生活に密接に関連するものであることから、公営企業型地方独立行政法人が提供するサービスの内容や料金、予算等については、住民の代表である議会において審議されることが適当である⁵⁵⁾」との理由による。(2)に関しては、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、料金に関する事項について定めるものとするのが規定された（地方独立行政法人法83条2項）。これは、「公営企業型地方独立行政法人が徴収する料金については、水道、交通、病院等の日常生活に密接に関係する公共料金に該当するものであること、公営企業型地方独立行政法人が主として料金収入をもって経費をまかなう独立採算制を採っており、料金設定が中期計画の予算、収支計画及び資金計画と一体不可分であることから、第二十三条の規定〔一般の地方独立行政法人が料金を徴収する場合はその上限についてのみ議会の議決を経て首長の認可を受けることを要するとする規定—筆者注〕の適用を除外し、料金に関する事項についてはこれを中期計画事項とするとともに、後述するように議会の議決にかからしめることとしたものである⁵⁶⁾」との理由による。(3)に関しては、各事業年度に係る業務の実績評価の結果が、評価委員会から首長を経て議会へと報告されることとなった（議会への報告事項①）。

ここで、地方独立行政法人制度の導入に関する研究会および地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会に提出された資料である「地方独立行政法人と地方議会の関与」に立ち戻ると、そこには、「なお、地方議会の関与の問題とは異なるが、住民によるチェック（住民監査請求、住民訴訟等）につ

いても同様の視点から検討を行う必要がある」との注目すべき記述がある⁵⁷⁾。これを受け、『地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書』にも、「さらに、地方議会の意思決定に関する問題とは異なるが、住民による監視機能（住民監査請求、住民訴訟等）についても、同様の視点から検討する必要がある」との記述が盛り込まれた⁵⁸⁾。しかし、最終的に制定された地方独立行政法人法には、地方独立行政法人に対する住民訴訟の規定は見当たらない⁵⁹⁾。議会三団体のような応援団の存在しない住民訴訟制度にとって、法人格の切断という壁は厚かったということなのであろう。

6 おわりに

以上、地方独立行政法人制度の導入過程を追ってきたが、これを、冒頭で述べた利益・制度・アイディアという3つの要因に即して、どのように捉えることができるであろうか。

そもそものきっかけとなったのは、エージェンシー化による企画立案と実施の分離という、英国から輸入されたアイディアであった。しかし、国家行政組織法・国家公務員法・会計法など、既存の法制度による省庁の組織運営に対する拘束が強い日本においては、英国そのままのエージェンシー化の仕組みは実現困難であり、法人格の切断という解決策がとられた。こうして、国の独立行政法人制度が導入された。

法人格の切断の結果、独立行政法人は、法人の設立には国会の制定する法律の根拠が必須であるという、法人制度に由来する拘束を受けることとなる。国レベルの制度導入の際には必ずしも目立たなかったこの拘束は、自治体に地方独立行政法人制度を導入しようとするにあたって顕在化する。しかし、総務省は、独立行政法人以外の手法による自治体業務のエージェンシー化を模索することはせず、地方独立行政法人法の制定を推進した。これは、地方独立行政法人に関する通則的法律を制定して、法人の設立に関する認可主義や対象業務の限定などを条文に書き込み、自治体を統制することが、総務省の利益に反しないということを示している。普遍主義的バイアス⁶⁰⁾を有する総務省にとっては、法律の整備なくして自治体が独自にエージェンシー化を進めた

り、自治体がエージェンシー化の対象業務を何の制約もなく自由に選択できたりすることのほうが、むしろ不都合なのである。

ただし、総務省は地方独立行政法人制度の導入を独断専行できたわけではない。地方独立行政法人制度は、その設計次第では自治体二元代表制のあり方自体に影響を与え得るものであるが、この種の問題に対しては地方六団体が重要なアクターとして登場し、その利益を反映させようとするのが、日本の地方自治制度をめぐる政策過程の構造的特徴である。実際にも、総務省は地方六団体の利益の調整を行い、議会三団体の意見を取り入れて、地方独立行政法人に対する地方議会の関与を増大させたのである。

注

- 1) Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration* 69 (1), 1991.
- 2) 英国におけるエージェンシー化については、例えば以下の文献がある。Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester Wheatsheaf, 1991. R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance*, Open University Press, 1997. Oliver James, *The Executive Agency Revolution in Whitehall*, Palgrave Macmillan, 2003.
- 3) 自由民主党行政改革推進本部「橋本行革の基本方向について」1996年6月18日、2. (1) ハ。http://www.jimin.jp/jimin/gyo/katsudou/h08/080608.pdf (2010年3月閲覧)。
- 4) 「インタビュー⑩ 柳沢伯夫（衆議院議員）（2000年3月2日）」田中一昭・岡田彰編著『中央省庁改革』日本評論社、2000年、192-193頁。
- 5) 自由民主党「第41回衆議院議員総選挙 わが党の公約」(一) (9)。http://www.mag.keio.ac.jp/manifesto/archive/J1996jimin.pdf (2010年3月閲覧)。
- 6) 「インタビュー⑩ 柳沢伯夫（衆議院議員）（2000年3月2日）」田中一昭・岡田彰編著『中央省庁改革』日本評論社、2000年、193頁。
- 7) 行政改革会議『中間報告』1997年9月3日、Ⅲ 3 (1) および別紙2。
- 8) 行政改革会議『最終報告』1997年12月3日、Ⅳ 2 (2)。
- 9) 「行政改革大綱（2000年12月1日閣議決定）」Ⅱ (4) カ。
- 10) 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会『地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書』2002年、57頁。
- 11) 地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会『地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会報告書』2002年、1. 5頁。同報告書に倣い、本論文では、地方公営企業分野における地方独立行政法人を「公営企業型地方独立行政法人」と称する。
- 12) 「構造改革特区推進のためのプログラム（2002年10

月11日構造改革特区推進本部決定)」別表2。

- 13) 総合規制改革会議『規制改革の推進に関する第2次答申—経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革—』2002年12月12日、別表。
- 14) 「総合規制改革会議の『規制改革の推進に関する第2次答申—経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革—』に関する対処方針について(2002年12月17日閣議決定)」。
- 15) 地方自治制度研究会編『逐条解説 地方独立行政法人法』ぎょうせい、2006年、7頁。
- 16) 「インタビュー⑬ 坂野泰治(元行政改革会議事務局参事官)(2000年3月14日)」田中一昭・岡田彰編著『中央省庁改革』日本評論社、2000年、194頁。
- 17) 「インタビュー⑭ 坂野泰治(元行政改革会議事務局参事官)(2000年3月14日)」田中一昭・岡田彰編著『中央省庁改革』日本評論社、2000年、194頁。
- 18) 「法人ハ本法其他ノ法律ノ規定ニ依ルニ非サレハ成立スルコトヲ得ス」(民法33条1項)。なお、2005年の民法現代語化に伴い、同条同項は、「法人は、この法律その他の法律の規定によらなければ、成立しない」と改正されている。
- 19) 四宮和夫・能見善久『民法総則(第7版)』弘文堂、2005年、90-91頁。内田貴『民法I(第4版)総則・物権総論』東京大学出版会、2008年、209頁。
- 20) 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会(第5回)(2002年5月20日)資料4「地方独立行政法人制度の導入に関する研究会 主な議論」。地方独立行政法人制度の導入に関する研究会(第6回)(2002年6月17日)資料3「地方独立行政法人制度の導入に関する研究会 主な議論」。
- 21) 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会『地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書』2002年、26頁。
- 22) 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会『地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書』2002年、16頁。
- 23) 第156回国会衆議院総務委員会(2003年6月3日)における片山虎之助総務大臣の答弁(『第百五十六回国会衆議院総務委員会議録第十七号』16頁)。
- 24) 第156回国会参議院総務委員会(2003年7月1日)における若松謙維総務副大臣の答弁(『第百五十六回国会参議院総務委員会議録第十九号』15頁)。
- 25) 第156回国会衆議院総務委員会(2003年6月3日)における片山虎之助総務大臣の答弁(『第百五十六回国会衆議院総務委員会議録第十七号』15頁)。
- 26) 1990年代の第1次分権改革を主導した地方分権推進委員会は、自治体の事務に係る国の関与について、自治事務および法定受託事務の区分に応じ、関与の基本類型を定めたが、その一方で、一部の事務については、基本類型以外の特別の関与を認めた。自治体が地方三公社の設立に関する事務(自治事務)を処理する場合は、国の認可を受けることが引き続き義務づけられることとなったが、これも、特別の関与の1つである(地方分権推進委員会『地方分権推進委員会第4次勧告—分権型社会の創造—』1997年10月9日、第2章および別表3-④)。その後、地方分権一括法により新設された地方自治法245条の3第5項は、「国は、普通地方公共団体が特別

の法律により法人を設立する場合等自治事務の処理について国の行政機関又は都道府県の機関の許可、認可又は承認を要することとすること以外の方法によつてその処理の適正を確保することが困難であると認められる場合を除き、自治事務の処理に関し、普通地方公共団体が、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与のうち第二百四十五条第一号ホに規定する行為〔許可、認可又は承認——筆者注〕を要することとすることのないようにしなければならない」と規定しており、地方三公社(および地方独立行政法人)の設立に関する認可主義が、自治事務に係る関与の原則の大きな例外であることを明示している。

- 27) 第156回国会衆議院総務委員会(2003年6月3日)における片山虎之助総務大臣の答弁(『第百五十六回国会衆議院総務委員会議録第十七号』16頁)。
- 28) 第156回国会参議院総務委員会(2003年7月1日)における若松謙維総務副大臣の答弁(『第百五十六回国会参議院総務委員会議録第十九号』15頁)。
- 29) 地方自治制度研究会編『逐条解説 地方独立行政法人法』ぎょうせい、2006年、34頁。
- 30) 「この認可につきましては、先ほども私が御答弁申し上げましたが、許可と違いまして、法律に定める要件を具備して適正に運営されるかどうかという点からチェックするというものでございまして、適正に運営されるかどうかを確保することは、法人の設立された以後においても同様のことと考えられますので、認可をした総務大臣等が適正な運営について責任を持って対処するということから、最後の担保として、立入検査権や違法行為の是正命令権を付与しているものでございます」(第156回国会衆議院総務委員会(2003年6月3日)における畠中誠二総務省自治行政局長の答弁(『第百五十六回国会衆議院総務委員会議録第十七号』32頁))。
- 31) 行政改革会議第15回(1997年5月28日)議事概要。なお、議事概要には発言者名は記されていないが、この意見は経済学者である塩野谷祐一委員によるものと思われる。行政改革会議第5回企画・制度問題及び機構問題合同小委員会(1997年10月22日)別紙8「独立行政法人の基礎付けについて(平成9年10月22日 塩野谷祐一委員)」も併せて参照。
- 32) 行政改革会議『最終報告』1997年12月3日、IV 2(2)③ア。
- 33) 独立行政法人制度研究会編『改訂 独立行政法人制度の解説』第一法規、2004年、240頁。
- 34) 第145回国会衆議院行政改革に関する特別委員会(1999年5月26日)における太田誠一総務庁長官の答弁(『第百四十五回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第五号』29頁)。第145回国会衆議院行政改革に関する特別委員会(1999年5月27日)における太田誠一総務庁長官の答弁(『第百四十五回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第六号』3頁)。
- 35) 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会(第4回)(2002年3月25日)次第。
- 36) 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会(第4回)(2002年3月25日)議事要旨。
- 37) 国立大学法人法が制定されたのは翌2003年であり、当時は、国立大学が法人化されるか否かは未確定であった。

- 38) 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会（第5回）（2002年5月20日）資料3「地方独立行政法人与基礎的地方公共団体」。
- 39) 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会（第6回）（2002年6月17日）資料3「地方独立行政法人制度の導入に関する研究会 主な議論」。
- 40) 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会『地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書』2002年、11頁。
- 41) 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会『地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書』2002年、18頁。
- 42) 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会『地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書』2002年、22頁。
- 43) 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会『地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書』2002年、22-24頁。
- 44) 具体的には、①地方公営企業法が適用される水道・工業用水道・軌道・自動車運送・鉄道・電気・ガスの各事業、②地方公営企業法の財務規定等が適用され、条例で地方公営企業法全部適用を選択することも可能である病院事業、③その他政令で定める事業、を指す。したがって、各自治体が条例で地方公営企業法の適用の有無を選択できる事業（下水道事業等）は、政令の定めがなされない限り、地方独立行政法人化の対象業務とはならない。
- 45) 地方自治制度研究会編『逐条解説 地方独立行政法人法』ぎょうせい、2006年、72頁。
- 46) 行政改革会議集中審議（1997年8月18～21日）別紙14の別紙1「独立行政法人（仮称）制度構想（試案）」。
- なお、「各法人の設置法令」という文言を文字通りに受け取れば、通則法および個別政省令による設置という仕組みも選択肢の1つであると読めるが、この選択肢が具体的に検討された形跡はない。
- 47) 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会（第5回）（2002年5月20日）資料4「地方独立行政法人制度の導入に関する研究会 主な議論」。地方独立行政法人制度の導入に関する研究会（第6回）（2002年6月17日）資料3「地方独立行政法人制度の導入に関する研究会 主な議論」。
- 48) 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会（第6回）（2002年6月17日）資料1「地方独立行政法人与地方議会の関与」。なお、これと同一の資料が、地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会にも提出されている。地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会（第2回）（2002年6月24日）資料5「地方独立行政法人与地方議会の関与」。
- 49) 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会『地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書』2002年、39頁。
- 50) 地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会（第3回）（2002年8月9日）資料2「公営企業分野に係る地方独立行政法人制度に関する比較表」。
- 51) 地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会（第3回）（2002年8月9日）資料3「地方公営企業と地方独立行政法人に関する主要な論点」。
- 52) 地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会『地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会報告書』2002年、13,15-16頁。
- 53) 全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会「地方独立行政法人制度の法制化に関する要望」2003年2月5日。<http://www.gichokai.gr.jp/newhp/055kyodo/14nen/03-05.htm>（2010年3月閲覧）。
- 54) 第156回国会衆議院総務委員会（2003年6月3日）における片山虎之助総務大臣の答弁（『第百五十六回国会衆議院総務委員会議録第十七号』22頁）。
- 55) 地方自治制度研究会編『逐条解説 地方独立行政法人法』ぎょうせい、2006年、260-261頁。
- 56) 地方自治制度研究会編『逐条解説 地方独立行政法人法』ぎょうせい、2006年、260頁。
- 57) 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会（第6回）（2002年6月17日）資料1「地方独立行政法人与地方議会の関与」。地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会（第2回）（2002年6月24日）資料5「地方独立行政法人与地方議会の関与」。
- 58) 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会『地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書』2002年、39頁。
- 59) 「住民訴訟の対象になるかどうかという御質問かと思いますが、住民訴訟制度は、先生御存じのとおり、納税者の権利を擁護するため、納税者の納付した公金の適正な管理を担保することを主眼とした制度でございますので、地方公共団体のみに適用されるものでございます」「なお、先ほど言いましたように、地方独立行政法人は住民訴訟制度の対象にはなりませんが、設立団体から地方独立行政法人に対する財政支出につきましては、これまでどおり、現行の住民訴訟制度の対象になるというふうに考えております」（第156回国会衆議院総務委員会（2003年6月3日）における畠中誠二郎総務省自治行政局長の答弁（『第百五十六回国会衆議院総務委員会議録第十七号』14-15頁））。
- 60) 普遍主義とは、自治制度を一般的に全自治体に適用できるように構築しようとする傾向性であり、その対義語は特例主義である。金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007年、8-9頁。