

令和元年 10 月 10 日

大阪市長 松井 一郎 様

大阪市外郭団体評価委員会
委員長 阪口 彰洋

今後の外郭団体の監理の方向性について（提言）

このたび、本市における今後の外郭団体の監理の方向性について意見を取りまとめましたので、次のとおり提言します。

記

別紙「今後の外郭団体の監理の方向性について」のとおり。

今後の外郭団体の監理の方向性について

1 はじめに

本市の外郭団体については、平成 24 年 7 月に策定された「市政改革プラン - 新しい住民自治の実現に向けて - 」及び大阪市外郭団体等への関与及び監理事項等に関する条例（平成 25 年大阪市条例第 10 号。以下「条例」という。）に基づき、各種関与の見直しなどによる団体の自立化、競争性のない随意契約の見直しや本市 O B 職員の役員採用等の制限などによる本市との関係の適正性及び透明性の確保といった取組が進められ、その後も、平成 28 年 8 月に策定された「市政改革プラン 2.0（平成 28～31 年度） - 新たな価値を生み出す改革 - 」に基づき、引き続き、各種関与の見直しなどによる団体の自立化等の取組が進められ、団体数の削減が図られてきた。

一方で、平成 30 年 4 月に交通事業の民営化が、本年 4 月には博物館事業の地方独立行政法人化がそれぞれ実施され、これらに伴い新たな外郭団体の指定が行われるなど、この間の本市の外郭団体を取り巻く状況は大きく変化してきており、また、官民協働による連携協定や認証制度など民間の主体を通じた行政目的又は施策の達成を図るための手法も多様化してきている。

こうした状況を受け、上記「市政改革プラン 2.0」の取組期間が令和元年度で終了するに当たって、当委員会においては、以下のとおり、この間の取組を踏まえた現在の外郭団体の監理の状況を検証し、その結果に基づき、令和 2 年度以降の外郭団体の監理の新たな方向性について意見を取りまとめた。

2 今後の監理に当たっての基本的な考え方

外郭団体については、1 に記載のとおり、この間の取組によって、本市との関係の適正性及び透明性の確保や外郭団体として位置づける必要性について精査・見直しが図られ、団体数の削減が一定図られてきたこと、また、条例の第 1 条の目的規定にもあるように、外郭団体の活用は本市の行政目的又は施策の効率的かつ効果的な達成を図るために行われるものであることを踏まえると、今後は、これまでの本市との関係の適正性及び透明性の確保や外郭団体として位置づける必要性の精査・見直しの取組を継続していく一方で、外郭団体の活用の実効性を高めていくことにより重点を置いていく必要があると考えられる。

また、外郭団体の活用は、民間の主体を通じて本市の行政目的又は施策の達成を図る手法のうちの一つで、法人の事業経営に対する影響力を通じてその事業活動等を監理するというものであることから、当該手法を用いる場合には、外郭団体を通じて達成しようとする行政目的又は施策の内容からみて他の手法よりも優位性があることが求められると考えられる。

さらに、条例第 1 条は、本市の行政目的及び施策の効率的かつ効果的な達成のみならず、外郭団体等への本市の関与の適正性及び透明性を確保することも目的としている。

これらのことを踏まえれば、今後の外郭団体の監理については、次のような基本的な考え方に基づき行っていくべきである。

- ア 法人の事業経営に対する影響力を通じてその事業活動等を監理するという手法が、本市の行政目的又は施策を達成する上で、他の民間主体の活用手法と比較してより適切妥当であるということが出来るものであること。
- イ 外郭団体の監理業務の内容は、当該団体を通じて達成しようとする本市の行政目的又は施策の内容に即した実効性のあるものであり、かつ、効率的なものとなっているべきであること。
- ウ 本市の関与や監理業務の内容は、本市の行政目的又は施策を達成する上で必要と認められる以上に法人の自律的な運営を阻害することのない適正なものであり、かつ、その透明性が確保されているべきであること。

3 現在の外郭団体の監理の状況についての課題

当委員会では、平成 29 年 1 月に、本市の外郭団体（27 団体）について、外郭団体として活用する団体、自立化等に取り組む団体、方向性の検討を継続する団体、特定団体の再建監理の枠組みで検討を行う団体、という 4 つの方向性による外郭団体の類型を示したところであるが、こうした方向性を踏まえた取組により団体数は一定の削減が図られ、現在、本市の外郭団体は 22 団体となり、その取組状況により別紙 1 のように分類されている。

そこで、2 に記載した基本的な考え方にに基づき、現在の外郭団体の監理の状況について別紙 1 の分類ごとに検証を行ったところ、それぞれ次のような課題が明らかになった。なお、再建監理を継続する団体については、特段の課題は見受けられなかった。

外郭団体として活用する団体

- ・ 当該法人を通じて達成しようとする本市の行政目的又は施策の内容が全般的に曖昧・抽象的なものとなっている。
- ・ 経営評価その他の監理業務の対象が、本市の行政目的又は施策の内容ではなく、本来監理業務とはいえない委託業務・補助対象事業の実績確認や当該法人の事業運営・収益状況全般等になっており、行政目的及び施策の達成という本市が外郭団体として活用する目的に照らして必ずしも効果的な監理とはいえない。
- ・ 当該法人を通じて達成しようとする本市の行政目的又は施策の内容によって、委託先、補助対象、連携先といったように各法人の活用形態が異なっているにもかかわらず、すべての法人について一律同様に監理業務が行われており、必ずしも効果的な監理とはいえないとともに、本市や法人の双方に不要な事務負担が生じていると考えられる。

経営形態の見直しの検討を継続する団体

- ・ 当該法人を通じて達成しようとする本市の行政目的又は施策の内容が経営形態の見直しであるにもかかわらず、経営評価その他の監理業務の対象が、本市の行政目的又は施策の内容ではなく、当該法人の事業運営全般、収益状況等になっており、本市や法人の双方に不要な事務負担が生じていると考えられる。
- ・ 経営形態の見直し以外の当該法人を通じて達成しようとする本市の行政目的又は施

策の有無やその内容が曖昧・抽象的なものとなっている。

水道事業の経営形態の見直しのために活用する団体

- ・ 水道事業の経営形態の見直しまでの間に当該法人を通じて達成しようとする本市の行政目的又は施策の有無やその内容が曖昧・抽象的なものとなっている。

交通局事業の民営化に伴い当面活用することとなった団体

- ・ 交通局事業の民営化後、当該法人を通じて達成しようとする本市の行政目的又は施策の内容が曖昧なものとなっている。
- ・ 経営評価その他の監理業務の対象が、本市の行政目的又は施策の内容ではなく、当該法人の事業運営全般、収益状況等になっており、必ずしも効果的な監理とはいえないとともに、本市や法人の双方に不要な事務負担が生じていると考えられる。

地方独立行政法人化に際してその業務を移管できなかった団体

- ・ 当該法人を通じて達成しようとする本市の行政目的又は施策の有無やその内容が整理されていない。
- ・ 経営評価その他の監理業務の対象が、本市の行政目的又は施策の内容ではなく、当該法人の事業運営全般、収益状況等になっており、必ずしも効果的な監理とはいえないとともに、本市や法人の双方に不要な事務負担が生じていると考えられる。

自立化に取り組む団体

- ・ 当該法人を通じて実現しようとする本市の行政目的の内容が自立化（出資関係の解消）であるが、その実現には当該法人や本市にとって他律的な要素があり取組に限界がある中で、外郭団体として位置づけられていることから、他の法人と一律同様に経営評価その他の監理業務が行われており、本市や法人の双方に不要な事務負担が生じていると考えられる。

4 課題に対処するための方向性

3に記載した課題に対処するための取組の方向性としては、以下のようなことが考えられる。

外郭団体及び出資法人の位置づけの整理

外郭団体及び出資法人については条例第2条に定義規定が置かれているが、出資法人は、外郭団体以外の法人であって本市が資本金等を出資している法人をいうとされ、外郭団体については、条例上は、本市が果たすべき役割を補完し又は代替する活動（以下「本市の補完・代替活動」という。）を行っているかどうか及び関与による事業経営に対する影響力の程度といったことが基準として示されているだけで、個々の法人について外郭団体と位置づけるかどうかについては市規則に委任され、また、当該市規則の制定又は改正については当委員会の意見を聴かなければならないとされている。（条例第2条第1項、第2項及び第5項）

当委員会としては、外郭団体として活用するという手法が法人の事業経営に対する影響力

を通じて本市の行政目的又は施策に関する事業活動等を監理するというものであること、並びに、外郭団体及び出資法人について本市の関与の適正性及び透明性を確保することが条例の目的とされていることに鑑みれば、外郭団体及び出資法人の位置づけについては、次のように整理すべきと考える。

ア 外郭団体

事業経営に対する影響力を通じて本市の行政目的又は施策に関する事業活動等を監理する手法により当該行政目的又は施策を達成していくとともに、本市の影響力が不適切に及ぼされることのないよう関係の適正性及び透明性を確保していく必要がある法人

イ 出資法人

資本金等を出資しているがその事業経営に対する影響力を有していない法人、及び、資本金等の出資による事業経営に対する影響力を通じて事業活動等を監理する必要はないが、当該影響力が不適切に及ぼされることのないよう関係の適正性及び透明性を確保していく必要がある法人

なお、現在外郭団体として位置づけられている自立化に取り組む団体については、自立化（出資関係の解消）の実現には当該法人や本市にとって他律的な要素があり取組に限界がある。このことからすれば、自立化以外に当該法人に対する影響力を通じて達成しようとする本市の行政目的又は施策がない場合には、これらの法人は外郭団体に位置づけられている他の法人とは大きく性格が異なっている。また、外郭団体の監理業務については効率的なものとしていく必要がある。

こうしたことに鑑みれば、自立化に取り組む団体については、本来、外郭団体ではなく出資法人として位置づけることが適当である。

出資法人に関する留意事項

に記載したとおり、条例第2条第1項及び第2項の規定によれば、本市が資本金等の出資等又は財政的関与若しくは人的関与を通じてその事業経営に対する多大な影響力を有する法人であっても、外郭団体として位置づけられない場合には、当該法人は出資法人に該当することになるとともに、これまで外郭団体として位置づけてきた自立化に取り組む団体については、自立化以外に本市が当該法人に対する影響力を通じてその事業活動等を監理することによって達成しようとする行政目的又は施策がない場合には、本来、出資法人として位置づけることが適当であると考えられるところである。

一方で、外郭団体については、この間、本市の不適切な影響力が及ぶことのないよう本市OB職員の役員採用等の制限を設けるなど本市との関係の適正性及び透明性を確保する取組が進められてきた。

こうしたことを踏まえれば、今回の外郭団体及び出資法人の位置づけの整理に際して、この間の外郭団体についての本市との関係の適正性及び透明性を確保する取組が後退することのないようにするとともに、本市がその事業経営に対する一定の影響力を有する法人については、地方独立行政法人も含め、外郭団体と同様に本市との関係の適正性及び透明性を確保する取組を進めていくことが必要と考えられる。

行政目的又は施策の内容の明確化

外郭団体は本市の行政目的又は施策を達成するために活用するものであることから、外郭団体として位置づける法人については、監理業務をより効果的・効率的なものとしていく観点からは、当該法人を通じて達成しようとする本市の行政目的又は施策の内容を具体的に明らかにしていくべきである。

活用形態の観点からの外郭団体の分類

外郭団体として位置づける法人の具体的な活用形態は、委託や補助、連携など当該法人を通じて達成しようとする本市の行政目的又は施策の内容及びそれを踏まえた当該法人に求める役割・機能によって異なることから、外郭団体として位置づける法人については、監理業務をより効果的・効率的なものとしていく観点から、活用形態に応じて分類整理し、個々の法人ごとにその活用形態に即した経営評価その他の監理業務を行っていくべきである。

法人の事業経営に対する影響力を持つという手法を採る必要性等の精査

外郭団体としての活用は、法人の事業経営に対する影響力を通じてその事業活動等を監理することによって本市の行政目的又は施策を達成するという手法であるが、民間の主体を通じて行政目的又は施策を達成する手法としては、こうした手法のほかにも行政目的又は施策に資する事務・事業を委託したり、当該事務・事業について補助金交付等の財政的支援をする手法や、官民協働による連携協定や認証制度等といった手法が採られることもある。

また、公益財団法人大阪観光局や公益財団法人大阪産業局のように、地方独立行政法人の対象業務ではない業務について、公益法人を地方独立行政法人のような本市の施策・事業の執行を担う機関と位置づけて、特別な支援を行いながら交付金の交付等を通じて事業を実施させ、その成果を監理するといった手法も採られるようになってきている。

この点、外郭団体に本市の行政目的又は施策の達成に資する事務・事業を委託している場合や外郭団体が行う事務・事業に対して補助金や交付金を交付している場合があるが、このような場合には、当該事務・事業については委託契約等に基づく履行確認や補助金交付に当たっての実績確認によって監理が行われることからすれば、こうした法人を外郭団体として位置づける以上は、委託や補助金・交付金制度の仕組みでは達成できない行政目的又は施策の内容があり、それを達成するためにその事業経営に対する影響力を通じて法人の事業活動等を監理する必要があるということになる。

一方で、本市の外郭団体及び出資法人への関与については、条例第3条第1項において、当該外郭団体を通じて実現しようとする本市の行政目的又は施策の達成のために必要最小限のものとし、その必要性を適宜見直すものとするとき、外郭団体及び出資法人の監理については、条例第6条において、外郭団体及び出資法人の自律的な運営等に十分に配慮するものとするときとされている。

こうしたことを踏まえれば、外郭団体として位置づけてその事業経営に対する影響力を通

じてその事業活動等を監理することによって本市の行政目的又は施策を達成することとする場合には、当該行政目的又は施策の内容は委託や補助金・交付金制度の仕組みや官民協働その他の手法を通じてでは達成することが困難であると認められるものであることが必要であり、また、経営評価やその他の監理業務については、当該行政目的又は施策の内容に即したものであることが必要である。

また、地方独立行政法人や大阪市住宅供給公社については、個別法である地方独立行政法人法や地方住宅供給公社法において、外郭団体に対する事業経営に対する影響力以上に強力な経営の支配権が認められており、このような個別法による経営の支配権を有する法人について重ねて外郭団体として位置づけることは、本市や法人の双方に不要な事務負担を生じさせることになりかねないものである。

以上の観点から、外郭団体に位置づける場合には、その事業経営に対する影響力を通じてその事業活動等を監理することによって本市の行政目的又は施策を達成するという手法の必要性や妥当性を十分に精査する必要がある。

5 方向性を踏まえた取組

4に記載した方向性を受けた具体的な取組として、以下のように考えられる。

現在の外郭団体の外郭団体及び出資法人への再分類

ア 外郭団体及び出資法人の細分化と現在の外郭団体の再分類

外郭団体及び出資法人については、4の に示した位置づけの整理の方向性及び条例第2条第1項及び第2項の定義規定を踏まえてその類型を次のように細分化し、これを基に、別紙1のように分類されている現在の外郭団体を再分類するべきである。

【外郭団体】

条例第2条第1項第1号に掲げる法人（以下「1号外郭団体」という。）

本市の行政目的又は施策を効果的かつ効率的に実施するために本市の補完・代替活動を行う法人であって、本市が資本金等の出資等又は財政的関与若しくは人的関与により有している事業経営に対する多大な影響力を通じて当該活動を監理するとともに、当該影響力が不適切に及ぼされることのないよう関係の適正性及び透明性を確保していく法人

条例第2条第1項第2号に掲げる法人（以下「2号外郭団体」という。）

本市の補完・代替活動を行う法人ではないが、本市が資本金等の出資又は財政的若しくは人的関与により有している事業経営に対する多大な影響力を通じてその経営状況等を監理するという手法により達成していくべき行政目的（損失補償等による本市の財政負担の回避等）があると同時に、当該影響力が不適切に及ぼされることのないよう関係の適正性及び透明性を確保していく法人

【出資法人】

本市との関係の適正性及び透明性を確保していく法人

資本金等の出資や競争性のない随意契約その他の財政的支援によって本市がその事業経営に対する影響力を有しているが、本市の行政目的又は施策の実現を図っていく

上で当該影響力を行使する必要はなく、当該影響力が不適切に及ぼされることのないよう関係の適正性及び透明性を確保していく法人

その他の出資法人

本市が資本金等を出資しているが、その事業経営に対する影響力は有していない法人

イ 地方独立行政法人及び大阪市住宅供給公社の取扱いについて

地方独立行政法人及び大阪市住宅供給公社については、個別法である地方独立行政法人法及び地方住宅供給公社法において、外郭団体として位置づける以上に強力な経営の支配権が本市に認められている。

また、地方独立行政法人については、条例第7条の規定による経営評価に相当する業務の実績等に関する評価の仕組みが法定されている(地方独立行政法人法第28条及び第30条)が、一方で、大阪市住宅供給公社については、地方住宅供給公社法においてかかる仕組みは設けられていない。

これらのことを踏まえれば、地方独立行政法人については、外郭団体として位置づけて経営評価その他の監理業務を行う必要性に乏しいと考えられるが、大阪市住宅供給公社については、地方住宅供給公社法で認められた本市の支配権を通じて達成する必要がある本市の行政目的又は施策がある場合には、外郭団体として位置づけて当該行政目的又は施策の内容に即した経営評価その他の監理業務を行うことが条例の趣旨にかなうものと考えられる。

なお、大阪市住宅供給公社については、現在経営形態の見直しの検討が進められているところであるが、仮に経営形態の変更が行われた場合においても、資本金の出資等による本市の影響力を通じて達成する必要がある本市の行政目的又は施策があるときは、外郭団体として位置づけることになる。

ウ 自立化に取り組む団体について

自立化に取り組む団体については、4の に記載したとおり、自立化以外に当該法人に対する影響力を通じて達成しようとする本市の行政目的又は施策がない場合には、監理業務の効率的化等の観点から出資法人として位置づけることが適当であると考えられるが、引き続き、当該影響力を通じて自立化に向けた当該法人の取組を監理していくべきである。

本市の行政目的又は施策の内容及び法人に求める役割・機能の具体化

1号外郭団体については、当該法人に対する影響力を通じて本市の補完・代替活動を監理することによって本市の行政目的又は施策を達成しようとするものであるところ、個々の法人ごとに、達成しようとする本市の行政目的又は施策の具体的な内容及びそれを踏まえた当該法人に求める役割・機能は異なることから、監理業務をより効果的かつ効率的なものとしていくために、個々の法人ごとにこれらの内容を明らかにするべきである。

活用形態に応じた1号外郭団体の分類

また、1号外郭団体については、監理業務をより効果的かつ効率的なものとしていくため、

その内容を明らかにしていく必要があるが、当該内容は個々の法人の活用形態によって異なってくるとともに、活用形態は、 に記載したところにより具体化される本市の行政目的の内容及び当該法人に求める役割・機能によって異なってくる。

このため、1号外郭団体については、 に記載した法人を通じて達成しようとする本市の行政目的の内容及び法人に求める役割・機能に応じてその活用形態を類型化して個々の法人を分類し、それぞれの活用形態に応じて監理業務の内容を明らかにすることが適当であると考えられる。

1号外郭団体の活用形態については、別紙1において外郭団体として活用する団体とされている法人やこれまで外郭団体として活用されてきた法人の活用実態を踏まえれば、次のように類型化することができる。

ア 次の要件を満たす事務・事業を本市からの委託等により実施している法人（委託法人）

本市の責任において実施すべきものであること。

将来にわたって継続して実施することができる他の民間の主体が見だし難いため本市がその事業経営に対する影響力を通じて当該法人に継続して実施させていく必要があるものであること。

イ 本市からの補助金等を受けて次の要件を満たす事務・事業を実施している法人（補助法人）

本市の責任において実施すべきものとはいえないが、本市の行政目的又は施策の達成に資するものであって、将来にわたって継続して実施されていくべきものであること。

将来にわたって継続して実施することができる他の民間の主体が見だし難いため本市がその事業経営に対する影響力を通じて当該法人に継続して実施させていく必要があるものであること。

ウ 次の要件を満たす事務・事業を実施することを定款上の目的としている法人（暫定支援法人）

本市の責任において実施すべきものとはいえないが、本市の行政目的又は施策の達成のため将来にわたって継続して実施されていくべきものであること。

開始当初は民間の主体のみでは実施することが困難であり、軌道に乗るまでその事業経営に対する影響力を持ち又は公的な資金や人材などによる支援をする必要があるものであること。

エ 次の要件を満たす事務・事業を実施することを定款上の目的としている法人（連携法人）

本市の責任において実施すべきものとはいえないが、本市の行政目的又は施策の達成に資するものであること。

本市の事務・事業と密接に関連しており連携して実施していく必要があるものであって、連携協定や認証制度等では連携の効果が期待できないため本市がその事業経営に対する影響力を通じて当該法人に本市との連携をとらせていく必要があるものであること。

オ アからエまでに掲げるもののほか、本市の責任において実施すべきものとはいえないが、本市が行政目的又は施策を達成するためにその事業経営に対する影響力を通じて監理する特別の必要がある事務・事業を実施することを目的としている法人（特別監理法人）

条例第4条の規定による外郭団体への関与の状況として公表すべき事項等

外郭団体について、本市の関与の適正性及び透明性の確保を目的とする条例第1条の規定、本市による関与を必要最小限のものとする条例第3条の規定及び本市の監理は関与の程度に応じて行うことを原則としその自律的な運営等に十分に配慮するとする条例第6条の規定の趣旨に鑑みれば、条例第4条の規定による外郭団体への関与の状況の公表については、これまでの公表事項に加え、次の事項を公表することが適当である。

- ア 当該法人を通じて達成しようとする本市の行政目的又は施策の内容
- イ 本市の行政目的又は施策の達成のために当該法人に求める役割・機能及びその理由
- ウ 当該法人について監理する主な事項

本市がその事業経営に対する影響力を有する出資法人との関係の適正性及び透明性の確保

外郭団体だけでなく出資法人についても本市の関与の適正性及び透明性を確保することを目的とする条例第1条の規定の趣旨に鑑みれば、本市がその事業経営に対する影響力を有する出資法人については、地方独立行政法人も含め、外郭団体について行っている本市との関係の適正性及び透明性を確保する取組の対象とすることが適当である。

6 おわりに

以上、今後の外郭団体の監理の新たな方向性について意見を取りまとめた。

本意見において前提としている本市が資本金等の出資・出えんをしている法人の全体像を整理すると別紙2のとおりとなる。

当委員会としては、引き続き本意見に基づき、現在の「大阪市外郭団体の指定及び指定解除について」「大阪市外郭団体への関与及び監理に関する要綱」「外郭団体の経営評価に関する指針」「大阪市外郭団体における役職員等の採用等に関するガイドライン」などの関係諸規程についても検討を加え、改善すべき点を明らかにするとともに、別紙1のように分類されている現在の外郭団体の外郭団体及び出資法人への再分類並びに1号外郭団体の活用形態に応じた分類及び本市の行政目的又は施策の内容の明確化等について、必要に応じて所管所属から意見聴取をしながら検討を進め、考え方を明らかにしていくこととする。