

問題解決のための処方箋5：地方独立行政法人（下）

門田美和子

日本経済研究所調査局 主任研究員

1. 事例

前号では、地方独立行政法人の制度的な枠組みを中心にみてきました。では、実際に、地方独立行政法人化をめぐる、地方公共団体にはどのような動きが生まれているのでしょうか。

前号で述べたように、地方独立行政法人は約1年前に法律が施行された新しい制度で、現在のところ事例も限られています。地方公共団体の間では、少しずつ取り組みが広がっています。これまでの動きを、①既に法人が設立されたもの、②法人設立の手続きが進められているもの、③地方独立行政法人制度の導入について検討しているもの、に分類すると下表のようになり、公立大学や病院を中心に、地方独立行政法人化の動きが出ていることが分かります。では、なぜ大学と病院で取り組みが先行しているのでしょうか。大学と病院で地方独立法人化の取り組みが先行している背景を考えてみたいと思います。

(1) 公立大学

大学を取り巻く環境は、近年変化しています。第1に、少子化の進展により、高校を卒業して大学に進学する年齢の人口は減少傾向にあります。学生が納付する学費が収入に占める割合が70～80%といわれる私立大学では、学生の減少は大学経営に直接的な影響が大きいです。公立大学は、手厚い公的財政支援措置の存在や、長引く景気の低迷を背景とした公立大学人気（授業料が比較的安く、経済的負担が少ないため）もあって、改革に向けた危機意識が弱い面があったものと考えられます。しかし、今後も続く少子化の中で、地方財政の悪化や国の三位一体の改革など、従来と同様の財政措置を期待しにくい状況にあっては、公立大学にも「大学を経営する」感覚が求められているといえるでしょう。

第2に、大学に求められる役割の変化が挙げられます。人、物、情報が国境を越えて容易に行き来するグローバル化が進む中、地域では産業の空洞化、

	対象とする業務	取り組み・検討している地方公共団体
①法人設立済み	大学	秋田県、岩手県、東京都、大阪府、長崎県、横浜市、北九州市
	病院	長崎県江迎町
②法人設立手続き中	大学	北海道、滋賀県、山口県、福岡県
	病院	大阪府
③検討中又は検討の必要性認識	大学 ^(注1)	宮城県、山形県、福島県、茨城県、群馬県、埼玉県、神奈川県、新潟県、富山県、石川県、福井県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県、滋賀県、京都府、兵庫県、奈良県、和歌山県、島根県、岡山県、広島県、山口県、高知県、福岡県、大分県、宮崎県、沖縄県、札幌市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、前橋市、高崎市、金沢市、都留市、岐阜市、尾道市、下関市
	試験研究機関	北海道、山形県、富山県、大阪府
	病院	宮城県、福島県、茨城県、新潟県、京都府、佐賀県、宮崎県、盛岡市、神戸市

出所：「日経地域情報」No.430（2004年1月5日）、平成17年4月7日までの新聞記事等から筆者作成。該当するすべての事例を網羅しているものではない。

（注1）この他に一部事務組合や広域連合により設立・運営されている公立大学もある。

人口流出など、疲弊が進んでいるところも少なくありません。地域の再生にあたり、大学に重要な役割が期待されており、産学連携等の取り組みも広がっています。このような時代には、学内で研究のみに没頭しているのではなく、実社会との掛け橋となり、地域に貢献する役割が大学には求められます。地域

に根ざした大学として、公立大学に期待される役割は大きいといえるでしょう。

地方独立行政法人化した場合、これまでの地方公共団体から独立した法人格を有することにより、大学においては具体的に次のようなことが可能となるものと考えられます。

■弾力的な予算運用

- 中期目標期間の範囲内で、複数年度にまたがる民間企業との共同研究について契約を締結することが可能となる。
- 中期目標期間の範囲内で、複数年度にわたる研究について、支出のタイミングを踏まえた予算配分を行うことが可能となる。
- 実行予算の編成が法人に移り、地方議会の関与から離れることから、予算編成時に想定していなかった事態（寄付金の受け入れ、新たな発明や発見に関して継続して研究するための補正予算を組む、など）に迅速に対応できる。

■柔軟な人事管理

- 公立大学法人の職員は非公務員となるため、任期制・年俸制の導入が容易になり、人事の流動性・開放性が高まる。
- 地方公務制度の下では制約を受けていた学外での活動（兼職や兼業など）に関し、制約を緩和できることから、外部の有能な人材の登用がしやすい。

出所：新日本監査法人公会計本部編『地方独立行政法人の実務』ぎょうせい、平成16年、111～118ページ等を参考に作成

■経営感覚の導入

- 経営に関する重要事項を審議するための経営審議機関を設けることで、大学運営に経営感覚を取り入れる仕組みが整う。
- 経営面の代表者も、教育研究面の代表者とともに理事長を選出する権限をもつことで、法人を代表する理事長にも経営感覚が反映される。

■目標管理・評価制度

- 目標を設定し、その目標の達成という観点から法人を評価する制度を導入することにより、教育分野の重点化、特色化や、効率的な運営を実現する工夫など、法人の自主的な取組に期待できる。
- 第三者評価を実施することで、透明性が確保される。

(2) 自治体病院

多くの地方公共団体で、地方独立行政法人化の検討または検討の必要性が認識されている大学とは対照的に、病院は本格的な検討がこれから始まる分野です。病院に関する先駆的な取り組みとしては、大阪府が進めている府立5病院の地方独立行政法人化が、今後の病院事業への地方独立行政法人制度導入の行方を考える上で、注目すべき事例と言えるでしょう¹。

では、なぜ病院事業に地方独立行政法人制度を導入するのでしょうか。病院事業が、前項の公立大学と異なっている点は、病院事業は現状、ほとんどが地方公営企業により経営されており、「その性質上当該地方公営企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」及び「当該地方公営企業の性質上能率的な経営を行ってもなおそ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」（地方公営企業法第17条の②）を除き、独立採算が原則とされていることです。

地方公営企業には、公共性とともな経済性が求められますが、病院事業においては、経済性が十分発揮されているとはいいがたい状況にあります。平成15年度において、地方公共団体が経営する病院は754事業、1,003病院（うち建設中3病院）にのぼりますが、このうち、60.8%の事業、病院数ベースでは61.1%が経常損失を生じています²。

これは、地方公営企業の事業の中でも特別に病院事業に限って適用されるルールが関係していると言えるでしょう。地方公営企業法は、①組織に関する規定、②財務に関する規定、③職員の身分に関する

規定、の3つが大きな柱となっており、公共の福祉を増進するとともに、経済性を発揮するための具体的な措置（職員の給与は、職員の発揮した能率を十分に考慮するものでなければならない等）が定められていますが、病院事業については、条例で地方自治体が別途定めない限り、組織及び職員の身分についての規定は適用されないこととなっています（財務に関する規定のみが適用されることから、これを「財務適用」と呼んでいます）。このため、病院の経営状況や業績が反映されず、病院職員も一般公務員と同じ組織・給与体系となり、人件費率が高い病院事業の経営改善はなかなか進んでいません。

現状の病院を地方公営企業法の財務適用で経営している大阪府の場合、現状の方法では「経営体として必要な自律性・機動性・透明性が制度的に十分ではなく、公営企業本来の経済性を発揮するには限界がある」³ としたうえで、地方公営企業法の規定を全て病院事業に適用する「全部適用」と、地方独立行政法人の効果を次頁のように比較し、地方独立行政法人の方がふさわしいと結論づけています。

具体的には、複数年契約や複合契約など、多様な契約手法を活用することによる医薬品の廉価購入等費用の節減、診療時間の弾力化や土日の検査実施による診療・検査待ちの改善、独自の給与体系導入による給与費の抑制などが想定されています。

¹ 長崎県江迎町の町立病院が、平成17年4月から地方独立行政法人に移行していますが、市町村合併を契機とする公設民営からの移行という独自の事情が背景にあり、自治体病院の運営形態として一般的な地方公営企業からの移行ではないこと等から、本稿では大阪府の事例を取り上げることとします。長崎県江迎町立病院の地方独立行政法人への移行に関しては、「公設民営から初の地方独法化」Japan Medicine 3月11日付参照。

² 平成15年度地方公営企業年鑑

³ 大阪府「府立の病院改革プログラム—運営形態の見直し編—（案）平成17年2月」6ページ。

地方公営企業法全部適用と地方独立行政法人の比較：大阪府立病院の場合

	地方公営企業法全部適用	地方独立行政法人
経営責任と権限を明確にした「自律的な病院運営」		
事業運営における自律性	一定の自律性の拡大は図られるが、府の行政機構の一部であり、地方自治法に基づく単年度予算主義や契約などの制約もあり、創意工夫を凝らした独自性のある運営を行うことは困難。	法人が中期目標の枠の中で、自律的な運営を行うことが可能。法人の裁量で、各病院に適切な権限委譲を行うことにより、現場のニーズに応じたより迅速・的確なサービスの提供が可能。
事業の公共性の担保	現行どおり、行政的経費及び不採算経費は、地方公営企業法により一般会計から繰入金として措置。	高度専門医療などに必要な経費は、行政的経費及び不採算経費として、地方独立行政法人法により、府から運営費負担金という形で措置。
事務職員の専門性の向上と意識改革	府組織内での人事異動が行われる場合、病院への帰属意識の向上や専門性の蓄積の効果は期待薄。	法人の職員として独自の採用や外部からの人材登用などを進めることで専門性が高められる。
事業目標と業績評価による「成果が見える病院運営」		
事業目標の設定と業績評価	中期的な目標の設定、事業評価、評価結果の公表の仕組みが法律で定められていない。	府民に提供するサービスの質の向上や業務運営の改善等に係る目標を中期目標として定め、業務実績について客観的・専門的な評価が行われ、結果が公表される。
弾力的な制度運用による「機動的で効率的な病院運営」		
予算執行の弾力性	業務量の増加に対応した一定の弾力性は認められているが、地方自治法による単年度予算主義や契約手法の制約がある。	中期目標・中期計画の枠の中で、単年度予算主義に縛られない中長期的な予算執行が可能で、複数年契約など多様な契約手法の活用も可能。
診療時間等の弾力性	職員の勤務時間等は管理者が就業規則で定めることとなり、診療時間を弾力的に変更することは可能。	職員の勤務時間等は法人の規程により定めるため、患者ニーズにきめ細かく対応して、診療時間の弾力的な変更等の取り組みを行いやすい。
定数管理	地方自治法の規定により、条例で職員定数を定める。	職員定数の制約がなく、中期計画における人件費の枠内で、業務量の変動に応じた職員数の弾力的な対応が可能。
給与制度	地方公営企業法にも、職務の内容・責任と職員が発揮した能率を考慮した給与を定める旨の規定があるが、実際には同じ府の職員の中で異なる給与制度を導入することは困難。	職務の内容・責任を職員が発揮した能率を考慮した給与を定める。

出所：大阪府「府立の病院改革プログラム－運営形態の見直し編－(案) 平成17年2月」に基づき作成。

3. 地方独立行政法人制度の課題

地方独立行政法人は、法律が昨年4月に施行されたばかりの新しい制度で、現在のところ、設立された法人数も限定的です。地方独立行政法人が対象とする業務の範囲が限定的で、自治体が本当に困って

いる第3セクターの改革ツールとして用い得ないこと等の理由から、地方独立行政法人制度の普及に懐疑的な見方⁴もあります。地方独立行政法人による事業実施はこれから本番を迎えるため、理論上見込まれる効果が、実際の事業においても発揮されるか否かは、もう少し時間を経ないと分かりません。現

⁴ 武藤博己編著『自治体改革2 自体体経営改革』ぎょうせい、2004年7月、170～192ページ。

段階で評価を下すのは、早急すぎるでしょう。

ただし、導入にあたっては、地方独立行政法人を、自治体職員数を減らすための単なる数合わせの手段として用いることがあってはいけないという点に留意が必要なように思われます。現在、行政改革の一環として、自らの組織のスリム化に取り組んでいる自治体が多くありますが、職員数の減少は、理解が容易な数字で結果が出るため、行政改革の成果をアピールしやすいと言えます。ただし、地方独立行政法人化は、現場により多くの権限と責任を持たせることによって、創意工夫に富み、柔軟で弾力的な運営を実現することが目的なのであり、自治体職員数を減らすことが目的ではありません。この点を誤ると、本末転倒な結果を招くことになり、地方独立行政法人は「公共部門内部における看板の『すげかえ』にとどまる」⁵ことになってしまいます。

大学を皮切りに、病院など、ゆっくりではありませんが、取り組みが広がりつつある地方独立行政法人の今後の動向に注目したいと思います。

〈参考文献〉

- 大阪府（2005）「府立の病院改革プログラム－運営形態の見直し編－（案）」大阪府ホームページ（<http://www.pref.osaka.jp/byouinkeiei/byouinkyoku/kaikaku/program-an.pdf>）
- 田中輝彦（2005）『公的機関の財務諸表を読む』官公庁通信社
- 自治体アウトソーシング研究会編著（2004）『改訂版 Q&A 自治体アウトソーシング』自治体研究社
- 新日本監査法人公会計本部（2004）『わかりやすい地方独立行政法人の実務』ぎょうせい
- 塩井勝（2004）『公務員独立行政法人化で変わる給与・待遇』かんき出版
- 武藤博己編著（2004）『自治体改革2 自治体経営改革』ぎょうせい
- 独立行政法人制度研究会編（2004）『改訂独立行政法人制度の解説』第一法規
- 朝日監査法人パブリックセクター部編著（2003）『詳解独立行政法人のすべて』ぎょうせい
- 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会（2002）「地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書」
- 地方公営企業と地方独立行政法人に関する研究会（2002）「地方公営企業と地方独立行政法人に関する研究会報告書」
- 宮脇淳、梶川幹夫（2001）『「独立行政法人」とは何か』PHP 研究所
- 中村忠一（2000）『大学倒産』東洋経済新報社
- 藤田宙靖（1999）「国立大学と独立行政法人制度」『ジュリスト』1999年6月1日（No.1156）

⁵ 野田由美子編著『民営化の戦略と手法』36ページ。