

# 官民連携手法による 公的資産マネジメント

## (5) 地方独立行政法人制度と導入の留意点

本稿では、組織本体を行政から切り離し独自に運営する方式である「地方独立行政法人」と病院への導入について記述する。

### 1 制度設立の背景と概要

地方独立行政法人化法の創設は、二〇〇〇年の閣議決定による「行政改革大綱」に盛り込まれている。「国における独立行政法人化の実施状況を踏まえて、独立行政法人制度についての地方への導入を検討する」とされたことに端を発し、国の施設に導入された独立行政法人を地方でも適用することとなった。以降、検討が進められ、二〇〇三年の国会に提出、同年七月に「地方独立行政法人化法」が公布され、二〇〇四年の四月

- ① 住民生活、地域社会、地域経済の安定等の公共上の見地から、確実に実施される必要がある事業
- ② 地方公共団体が自ら主体となつて実施する必要のないもの
- ③ 民間に委ねると必ずしも実施されない恐れがあるもの

から施行されることになった。地方独立行政法人の導入目的は表の通り三点ある。導入目的を効率的かつ効果的に実施する必要がある事業について、制度の導入を検討・採用し、運営することになる。

本制度の対象業務は大きく五つに分類されている。① 試験研究、② 大学の設置・管理、③ 公営企業に相当する事業の経営（水道、工業用水道、軌道、自動車運送鉄道、電気、ガス、病院）、④ 社会福祉事業の経営（特別養護老人ホーム、保育所、ホームヘルプサービス事業所等）、⑤ その他の公的な施設の設置・管理、である。

必ずしも公共が提供しなくてもよいが、地域にとつて必要不可欠なサービスを主体的に提供するための組織である。地方公共団体でも民間事業者でもないその中間にある組織として、サービスを提供する主体となる。

### 2 地方独立行政法人の特徴

地方独立行政法人は、中期目標と中期計画の策定、外部評価、その後の業務見直しによる管理

運営がなされるところに組織としての大きな特徴がある。組織の制度設計に、PDCAのマネジメント・サイクルを取り入れることで、行政の事前関与や統制を目標設定に限定し、業務運営を法人の自己責任とした。ここに、従来型運営との大きな違いがある。第三者からの外部評価は、運営の改善、弾力化をもたらし、質の高いサービスの提供を目指し、また目的として運営することが可能となる。

人事制度にも大きな特徴がある。地方独立行政法人は、独自の組織運営が求められることから、職員の定数に関しては、中期計画の範囲で自由に設定することが可能となる。職員給与については、支給基準をあらかじめ設立団体の長に届け出る必要があるが、独自の給与制度、インセンティブ等を盛り込むことが可能となる。

### 3 地方独立行政法人化の長所

本制度が対象としている業務で移行のメリットが享受できる可能性のある施設として、病院が挙げられる。

地方公営企業と地方独立行政法人の病院組織形態の比較

|       | 地方公営企業                     |                               | 地方独立行政法人                                      |            |
|-------|----------------------------|-------------------------------|---|------------|
|       | 一部適用                       | 全部適用                          | 特定地方独立行政法人                                    | 一般地方独立行政法人 |
| 職員の身分 | 地方公務員                      |                               | 地方公務員   | 非地方公務員     |
| 役員の任用 | 地方公共団体の長が職員を任用<br>定期異動あり   |                               | 設立団体の長が理事長と監事を<br>任命<br>理事長が副理事長、理事、職員<br>を任命 |            |
| 給与制度  | 条例で規定<br>地方公共団体と<br>同一給与制度 | 条例で給与規定<br>給与額等の詳細<br>は管理者が決定 | 法人が規定   |            |
| 職員定数  | 条例                         |                               | 中期計画の範囲で法人が設定                                 |            |
| 会計制度  | 地方公営企業会計                   |                               | 地方独立行政法人会計基準                                  |            |
| 予算    | 単年度会計                      |                               | 複数年度の運用が可能<br>独自の予算を策定                        |            |

病院事業に地方独立行政法人制度を導入する理由は、病院事業のほとんどが地方公営企業法により経営されていることに起因する。

自治体立病院は現在、自治体本体の財政状況の悪化による病院への繰入金金の減少、医療スタッフ不足、病院本体の経営状況の改善等の問題を抱える。

地方独立行政法人では、独自の人事制度設計が可能である。また、組織運営の方向性など、病院としての方向性などを明確に示すことができる。医師等が魅力と感ずる制度やビジョンを有した病院とし、医療スタッフ

4 地方独立行政法人化に際しての留意点

を確保することを目指す。その上で、病院のビジョンを踏まえた医療サービスの継続的な提供を目指すことが可能となる。

地方独立行政法人化に際しては、まず、地方公共団体で対象となる事業について、廃止するのか、民間等に譲渡するのかなどの可能性について、十分に検討する必要がある。委託や指定管理者制度、PFIなどの活用などと比較し、地方公共団体が運営するよりも、地方独立行政法人を採用し、運営を継続したほうが効率的かつ効果的にサービスの提供が可能であるという結論となった場合、移行についての具体的な作業を進めることとなる。

地方独立行政法人化では、中长期計画による組織の主体的な運営、人事制度の改革等による組織改革および向上の可能性がある。しかし、各地方公共団体にはそれぞれの社会環境、歴史、文化等の背景がある。このことから、他の地方公共団体で採用した方法での地方独立行政法人化を

そのまま転用できるとは限らない。地方独立行政法人化の要は、その組織をどのようにしたいのか、何を目的とするのかといった、理念やビジョンが重要となる。また、その理念やビジョンを実行できる「長」のリーダーシップや手腕が必要である。

地方独立行政法人制度を導入するに当たっては、職員の「非公務員化」への調整が難しいとされる。地方独立行政法人では、役員および職員に地方公務員の身分を与えるものとして設立団体が定款で定める「特定地方独立行政法人」とそれ以外の「一般地方独立行政法人」に分類される。特定地方独立行政法人となった場合、職員の身分は地方公務員となる。しかし、地方公務員法が適用されていることから、人事交流には制約がある。医師や看護師などの専門スタッフが情報交換の機会となる民間病院との人事交流は、自治体立病院の時同様、推進は難しい。

サービスの最終享受者は誰かを考え、組織形態を考えるべきであろう。病院の場合は患者であり、サービスを提供するために医療スタッフが必要である。サービスが提供できる体制

を整備することを最優先に考えるべきである。

地方独立行政法人化への活用にあたっては、その組織が何を目標とし、地方独立行政法人とすることで、変革できることを明確にする必要がある。また、同時に、組織を変更することによるメリットも確認しておくことが必要である。外部の有識者やコンサルティング企業の活用も視野にいれ、組織と事業内容を十分に勘案した移行を目指したい。



大谷 倫恵

〈筆者略歴〉  
 株日本総合研究所  
 総合研究部門 研究員  
 筑波大学大学院地域研究研究科  
 修士  
 海外ニュース配信企業、(財)  
 日本経済研究所を経て、平成18  
 年 株式会社日本総合研究所に  
 入社、現在に至る。

専門分野は、PFI/PPP、  
 医療・福祉、地域振興に関する  
 調査・コンサルティング。