



自治体経営の創造と公会計

第6回 NPMにおける 地方独立行政法人 その4 ～地方独立行政法人化の進め方～

宗和暢之 公認会計士 / 監査法人トーマツ パブリックセクター部シニアマネジャー
text by Souwa Nobuyuki

1. 独立行政法人の 自主性と経営課題

独立行政法人は、自主性、透明性、公共性を確保することで、より効率的かつ効果的に事業運営を目指すものである。そのために、制度上、独立行政法人の権限と責任を明らかにするなど、自主性の確保に努めている。例えば、法人の長は、その独立行政法人を代表し、その業務を総理する(独立行政法人通則法第19条)とともに、法人の業績悪化等によっては任期途中で交代もあり得るものとされている。そこで多くの独立行政法人では、中期目標である(1)業務運営の効率化に関する事項、(2)国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項、に基づいて、一般経費の削減目標などを定量的に示している。

わが国では平成13年度から58の国の関連機関が先行して独立行政法人に移行した。これらの法人の決算状況を見ると、その収益構造は、運営費交付金の割合が著しく高いことが分かる(右頁・表参照)。また、先行独立行政法人の費用構造についても人件費、減価償却費など固定費の割合が高いものが多い。このような収益構造、費用構造の法人では、一般に自主性を発揮する余地は小さい。そこで独立行政法人制度

を活用し、効率的、効果的な事業運営を達成するためには、それぞれの法人が経営課題を具体的に分析し、それらの経営課題に対して、どのように自主性を発揮して改善に取り組むかを具体的に定める必要がある。そのためには、独立行政法人化後の法人では、経営課題の改善に即した自主性の確保が必要となる。

2. 地方独立行政法人化と 経営課題の改善

地方独立行政法人への移行は、その設立団体の判断に任されている。

地方独立行政法人法案では、地方独立行政法人化が考えられる機関として試験研究機関、公立大学、地方公営企業、社会福祉法人、公共施設の設置および管理が挙げられている(地方独立行政法人法案第21条)。これらの機関では、人件費や減価償却費負担の増大、設備更新資金の手当、経済環境の低迷や少子化など、社会環境の変化による需要の伸び悩みなどの経営課題を抱えている。地方公営企業などは地方独立行政法人への移行を機にこれらの経営課題の改善に取り組み、公共サービスを今後も安定的に提供することを達成しなければならない。そのためには、それぞれの地方公営企業ごとに経営課題を抽出し、

その原因を洗い出すとともに、その改善に向けた取り組みの優先順位付けを行う必要がある。また、改善に向けた取り組みは、地方独立行政法人制度を活用することによって可能なものとそうでないもの、さらに地方公営企業制度の元においても改善が可能なものに分類する必要がある。このように地方独立行政法人制度を活用した経営課題改善に向けた取り組みでは、具体的な経営改善の進め方を示した『経営改革工程表』の作成が不可欠である。

3. 地方独立行政法人化の 進め方

地方独立行政法人化は、一般に図のプロセスで進められる。図のうち「戦略の立案」、「予備調査」が『経営改革工程表』作成のステップである。

(1) 戦略の立案

地方独立行政法人化を単なる「看板の付け替え」に終わらせないためには、いったん、既存の組織や機構、現在の業務内容といった枠をはずして、法人そのものの存在意義から事業内容を再構築する必要がある。例えば、公立大学では地方独立行政法人化の取り組みと並行して、大学間の統合や学部の再編が進められている。このよう

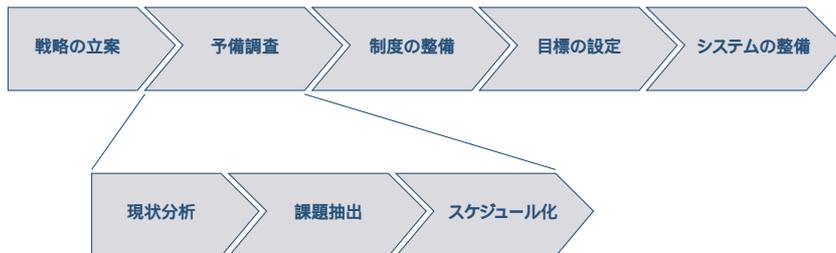
に公立大学では、国立大学や私立大学との比較から、公立大学が地域住民にどのような教育サービスを提供すべきか、その使命を再検討したうえで既存の機構を超えた新たな戦略の立案に取り組んでいる。戦略の立案は、地方独立行政法人移行の効果を最大化するために必要な工程である。戦略の立案では、法人本来の使命を達成するために、あらゆる可能性を想定し、それぞれの想定の下でシミュレーションを実施し、使命達成に向けた効果を把握することが有効である。

表

| 経常収益に占める運営費交付金の割合 | 50%未満 | 50%以上 | 60%以上 | 70%以上 | 80%以上 | 90%以上 | 合計 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| 独立行政法人法人数 | 7法人 | 3法人 | 7法人 | 14法人 | 18法人 | 8法人 | 57法人 |

参考：「平成14年度版独立行政法人総覧」

図 地方独立行政法人化のプロセス



出所：宗和暢之氏作成資料

(2) 予備調査

予備調査とは、事業の現状を調査することで課題を抽出するとともに独立行政法人化の準備作業の枠組みを決定し、その準備作業を円滑に進めるためのスケジュールを検討するステップである。予備調査は、現在の事業内容を人事・組織管理、会計業務、生産業務といった主要な業務（一般にビジネスサイクルと呼ばれる）に分類し、それぞれの業務ごとに外部のコンサルタントが実際に業務を担当する職員に対してヒヤリングを実施して進められることが多い。例えば、人事・組織管理の予備調査では、地方独立行政法人化後の人事制度のあり方を検討し、それに向けて法人化準備作業をどのような手順で進めていくのかを検討することになる。また、会計業務の予備調査では、地方独立行政法人化後の「企業会計原則」に従った会計処理の導入（地方独立行政法人法案第33条）に伴う会計システム見直しの必要性や見直し範囲などの検討が行われる。さらに、「企業会計原則」に基づく会計処理の円滑な導入に向け、職員に対する複式簿記の研修計画なども併せて検討されることになる。このように、予備調査は、独立行政法人化準備作業を円滑に進めるとともに、その作業内容の漏れを防ぐためにも必要不可欠なステップである。

(3) 独立行政法人化準備作業の事例

平成16年度から「国立大学法人」化される国立大学では、現在、各大学において予備調査が進められている。平成15年度から独立行政法人化した法人において、筆者が実際に法人化準備作業の支援に関与した事例では、法人化に向け3年程度の期間を要した。法人化準備作業は、職員に対してヒヤリングを実施することでビジネスプロセスごとの経営課題の洗い出しから行われた（一般にBPR= Business Process Reengineeringと呼ばれる）。さらに法人化に向けて不可欠な準備作業と法人化を機会にした経営改善の作業とをスケジュール化し、中期目標等の検討、規程の策定、システムの見直し、固定資産の洗い出しといったそれぞれの作業テーマごとにプロジェクトチームを編成し、準備作業が進められた。また、プロジェクトチームでの準備作業に先立ち、法人の使命（ミッション）の確認作業が幅広い職員の参加のもと実施された。多くの職員が法人化準備作業に加わることで職員の意識改革にも繋げている。

最後に

地方独立行政法人化は、法人の自主的な経営によって、より効率的で効果的な事

業運営の実施を目指すものである。そのためには、法人の経営課題改善に応じた自主性を発揮する余地を確保することが重要となる。事業の継続性を重視するあまり、自主性の範囲を狭め、法人化後の効率的、効果的な運営の達成に足かせとなってはならない。地方公営企業など公的機関では、維持費の増大など多くの経営課題を抱えている。しかし、今後も公共サービスを安定的に提供することは必要不可欠である。今回制度化される地方独立行政法人は、地方自治体に新たな事業運営の選択肢を提供するものであり、その活用が大いに期待される。

1964年生まれ。1988年神戸商科大学商経学部卒業。同年公認会計士2次試験合格。同年サンワ・等松青木監査法人（現監査法人トーマツ）入所。民間企業の監査、M&A等のコンサルティング業務に従事。また、財務省造幣局の独立行政法人化支援業務、鳥根県、京都府舞鶴市、和歌山市、北海道千歳市、兵庫県伊丹市、兵庫県宝塚市など多くの自治体において行政評価システム導入支援業務、兵庫県宝塚市などで企業会計手法導入のコンサルティング、岡山県、神戸市などでPFI事業のコンサルティングに従事。大阪市（平成11、12、13年度）、愛媛県（平成14年度）外部監査補助者。関西大学大学院講師（現職）。著書に『行政評価導入マニュアルQ&A』（共著/中央経済社・2001）。

