



自治体経営の創造と公会計

第5回 NPMにおける 地方独立行政法人 その3

宗和暢之氏 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. 求められる経営改革

平成14年8月に総務省から公表された「地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書」によれば、地方独立行政法人化が考えられる事業として地方公営企業、公立大学、公設研究機関等が挙げられている。これらの事業はいずれも幅広い地域住民に公共サービスの提供を行っている。しかし、このような公共サービスを提供している事業は、必ずしもこれらの機関に限られたものではない。水道は、地方公営企業が公共サービスの提供主体となっているが、電力は民間企業がサービスの提供主体となっている。確かに、水道は電力に比べ、安全で安定的な供給が求められる度合いが高いという理屈はある。しかし、現実に電力も安定的にサービスが提供されており、安定的なサービスを提供が求められるという点については地方公営企業も公益性の高い民間企業も大きな差異はない。

公益性の高いサービス提供をしているからといって、民間企業である以上は経済環境の変化に対応するため、さまざまな経営改革に取り組まなければ淘汰される。例えば、電力会社は経済成長の鈍化や省エネルギー化により、今後の電力需要の増加が期待されないことを見込み、設備投資や修繕費の削減、社員数の抑制など原価低減に取り組んでいる。需要の伸び悩みなど経済

環境の悪化は地方公営企業も同一である。したがって今後も安定的に公共サービスを提供するために、地方公営企業に求められる経営改革は、電力会社に見られる民間企業並みの改革である。公共性を維持するためには、今後の経営改革は不可欠である。

2. 地方独立行政法人制度導入の意義の考え方

平成14年12月に総務省から公表された「地方公営企業と地方独立行政法人制度に関する研究会報告書」(以下、「報告書」)によれば、地方独立行政法人制度導入の意義として次のものが挙げられている(表参照。「地方公営企業と地方独立行政法人制度に関する研究会報告書」について【概要】から要約)。

地方公営企業は営利を目的とするものではないが、企業活動の主な財源を公共サービスの対価である料金収入に求めることを原則(独立採算制の原則)としており、企業として財産的な独立性を有している。そのため地方公営企業は、効率性や収益の拡大を目指した合理的な企業経営が行われなければならない。しかし、地方公営企業では、民間企業では当然とされる取締役会のような経営意思決定機関が設置されていないなど、企業経営を行っていく上で必要とされる仕組みが、制度上十分に担保され

ているとは言えない。経営責任のより一層の明確化など、「報告書」が地方独立行政法人制度導入の意義として挙げているものの多くは、本来、企業経営を行う上で不可欠のものである。地方独立行政法人化は、これまでの事業運営の改善を目指すことにとどまるものではなく、企業経営を行う上で不可欠なインフラ整備ととらえる必要がある。次に、地方独立行政法人制度導入の意義を検討する。

3. 期待される導入意義

(1) 管理体制と財務・会計

地方公営企業には、専任の管理者が設置されることとされている。管理者は、日常の業務について広範な権限が与えられており、その範囲内では自己の名と責任において業務を執行する。このような権限を有する管理者には、経営者としての資質が求められるところであるが、通常、管理者は知事部局を含めた一般行政職員の人事ローテーションの一環として定められる。そのため管理者が企業経営のプロとしての経験を十分持ち合わせているとは限らない。地方独立行政法人制度では、その長は設立団体(地方自治体)の長が任命することとされている。英国のエージェンシー制度では、エージェンシーの目標(わが国では地方独立行政法人に求められる中期目標に相

当する)達成に適した資質を有するものとして、広く民間人からの公募により長が任命されているケースが相当数に上っている。地方独立行政法人では、企業としてのガバナンスの確立にも一定の配慮を行っている。地方独立行政法人では意思決定機関として、法人の長のほか役員が置かれ、執行部としての役割を担う。また役員のほかに監事が設置され、執行部の業務を監査する。さらに一定の規模以上の法人には独立第三者による会計監査が義務付けられている。このように地方独立行政法人制度では、コーポレート・ガバナンスの基礎が確立している。

(2) 中期目標等と財務

「報告書」によれば、地方独立行政法人では中期的な予算については、中期計画で定め、毎年度の予算については年度計画で定められることとされている。そのため毎年度の予算に対する議会の関与はなくなる。予算に関する事前統制の割合が減少する一方で、業績評価制度など予算の執行状況についての事後統制の比重が高まることとなる。この考え方は、経済財政諮問会議においても「予算の構造改革」として議論されている。「報告書」では、次の項目について中期目標を設定することとしている。

中期目標の期間

住民に対して提供する業務及びその質の向上に関する事項

経済性の発揮及び経営の健全性の確保に関する事項

その他の業務運営に関する事項

上記のうち、特に は、成果(アウトカム)を示すものである。地方独立行政法人制度では、地方独立行政法人自身が限られた予算をいかに効率的に活用し、中期目標に定められた成果を達成するかを検討、工夫することが求められる。また、予算(コスト)

表 地方独立行政法人制度導入の意義

項目	導入の意義
法人格	・経営責任をより一層の明確化 ・地方自治法の枠組みから外れることによる事業実施の弾力化
法人の長の権限	・定数管理や年度予算の作成についてより一層広範な権限を有し、業務執行をより柔軟に行うことができる。
中期目標・中期計画	・中期的視点に立った計画的経営が行われる。 ・職員の意識改革が期待される。 ・住民等に対し経営の目的、方針がより明確になる。
業績評価	・第三者による評価により、業務改善のインセンティブが働く。
財務・会計	・予算単年度主義が緩和され、予算執行の機動的弾力性が向上 ・外部の専門家による会計監査による信頼性の向上 ・長期契約等の活用により経営の弾力化が向上
人事管理	・給与等の人事管理の弾力的な運用

に見合った成果が達成されているかを事後評価されることになる。さらに地方独立行政法人に求められる成果は、地方独立行政法人のミッション(使命)と設立団体の政策目標から、中期目標・中期計画・年度計画として体系化された中で位置付けられている。このように「予算の構造改革」のためには、ア)成果志向による予算編成、イ)事後評価の充実、ウ)現場への権限委譲と、エ)政策目標の体系化が必要となる。

(3) 業績評価制度

国の先行独立行政法人では、中期期間終了後と毎事業年度終了後に各府省と総務省にそれぞれ設置された第三者機関によって目標の達成状況が評価される。地方独立行政法人についても先行独立行政法人と同様に第三者機関による評価が義務付けられており、必要と認められる場合は、地方独立行政法人に対して業務運営の改善を勧告することが出来るとされている。業績評価制度は第三者評価を業務運営の改善に反映させるところに意味合いがある。そこで業績評価制度導入のポイントとして次の点が挙げられる。

マネジメント・サイクル(Plan-Do-Check-Action)の存在
目標設定の客観性
現場の活動との連携

課題を抱えていない経営はない。業績評価制度は、ややもすると前例主義に陥りがちな業務運営にマネジメント・サイクルの仕組みを導入することで絶え間ない成果向上と効率化への取り組みを図るものである。

このように地方独立行政法人制度は、地方公営企業にない経営改革のための仕組みを有している。しかし、経営改革は制度の導入のみでは達成されない。企業の課題に応じた運用が重要となる。今回は、先行独立行政法人を参考に独立行政法人制度導入の意義を達成するため、どのように独立行政法人化を図るべきかということについて解説する。

(なお、本稿は15年4月15日に執筆されたものである)

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、島根県、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)。

