

わが国の自治体立病院の主流は「地方公営企業法」の財務規定のみが適用される一部適用となるが、近年はこれを全部適用とし、企業管理者を設置することにより、人事・労務等をも委ねる手法を採用する事例が段階的に増えつつある。下記図 1.15 は経営のあり方の差異からこの二つの類型を纏めたものである。

図 1.15: 地方公営企業法の全部適用と一部適用(経営のあり方の差異)

内容	全部適用の場合	一部適用の場合
法の適用のあり方	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ 財務規定のみではなく、企業管理者の設置や組織、人事労務(職員の身分取り扱い)に関する規定など地方公営企業法の全部を適用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ 地方公共団体立病院の通常の経営形態</li> <li>✚ 地方公営企業法の財務規定のみ(経営の基本原則、特別会計の設置、経費分担の原則等)を適用</li> </ul>
管理責任者	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ (当該地方公営企業の)事業管理者 <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 地方公共団体の長が任命(特別職地方公務員)</li> <li>✓ 地方公共団体の長の補助機関</li> <li>✓ 地方公営企業の業務執行権と代表権を有し、当該業務の執行に関し当該地方公共団体を代表する(予算調整・条例提出・過料賦課等一部を除く)</li> <li>✓ 内部組織の設置、職員の任命、給与等の身分取り扱い、予算の原案説明書作成、資産の管理、購入、処分、契約の締結、労働協約の締結</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ 地方公共団体の長</li> </ul>
医療法上の病院管理者(病院長)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ 事業管理者が任命する者</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ 地方公共団体の長が任命する者</li> </ul>
地方公共団体の長等との関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ 設置条例で設置及び経営の基本を定め、その他は事業管理者が企業管理規程で制定(管理規定の制定権)</li> <li>✚ 地方公共団体の長は、地方公営企業に係る予算の調整、議会への議案の提出、過料賦課等の権限を留保</li> <li>✚ 地方公共団体の長は、出納取扱金融機関の同意など法定事項に限り関与</li> <li>✚ 地方公共団体の長は、地方公営企業の業務と地方公共団体の他の事務との間の調整を図るため、必要がある場合に限り、地方公営企業の業務の執行</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ 設置条例で設置及び経営の基本を定め、その他は地方公共団体の長が規則等で制定</li> </ul>

	について必要な指示をすることができる	
組織	✚ 設置条例で設置及び経営の基本を定め、その他は事業管理者が企業管理規程で制定	✚ 設置条例で設置及び経営の基本を定め、その他は地方公共団体の長が規則等で制定
職員の任命	✚ 事業管理者が任命	✚ 地方公共団体の長が任命
職員の身分	✚ 地方公務員(企業職員、労働組合の結成、団結権、 <u>団体交渉権が認められるが、争議権は認められない</u> )	✚ 地方公務員(職員団体の結成可、当局と職員団体との協定締結可。但し、 <u>法的拘束力はない</u> )
職員の給与	✚ 一部適用のときの要件に加え、当該地方公営企業の経営状況その他の事情等を考慮して、 <u>企業独自の給料表を設定可(人事委員会勧告の対象外)</u> ✚ 給与の種類及び基準は条例で制定 ✚ 給与の額及び支給方法等の詳細は、 <u>労働協約、企業管理規程等</u> による(条件等は法律及び条例に基づき、労働協議を経て管理者が決定)	✚ 一般の地方公務員と同様に、 <u>給与の額及び支給方法は条例で定められる。(人事委員会勧告の対象)</u> ✚ 給与は、その職務と責任に応ずるものでなければならない ✚ 給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定めなければならない
一般会計からの繰入	✚ 地方公営企業法に基づき、負担金、補助金として繰入可	✚ 地方公営企業法に基づき、負担金、補助金として繰入可

### 1.6.3 自治体立病院を取り巻くその他の労働関係の枠組み：

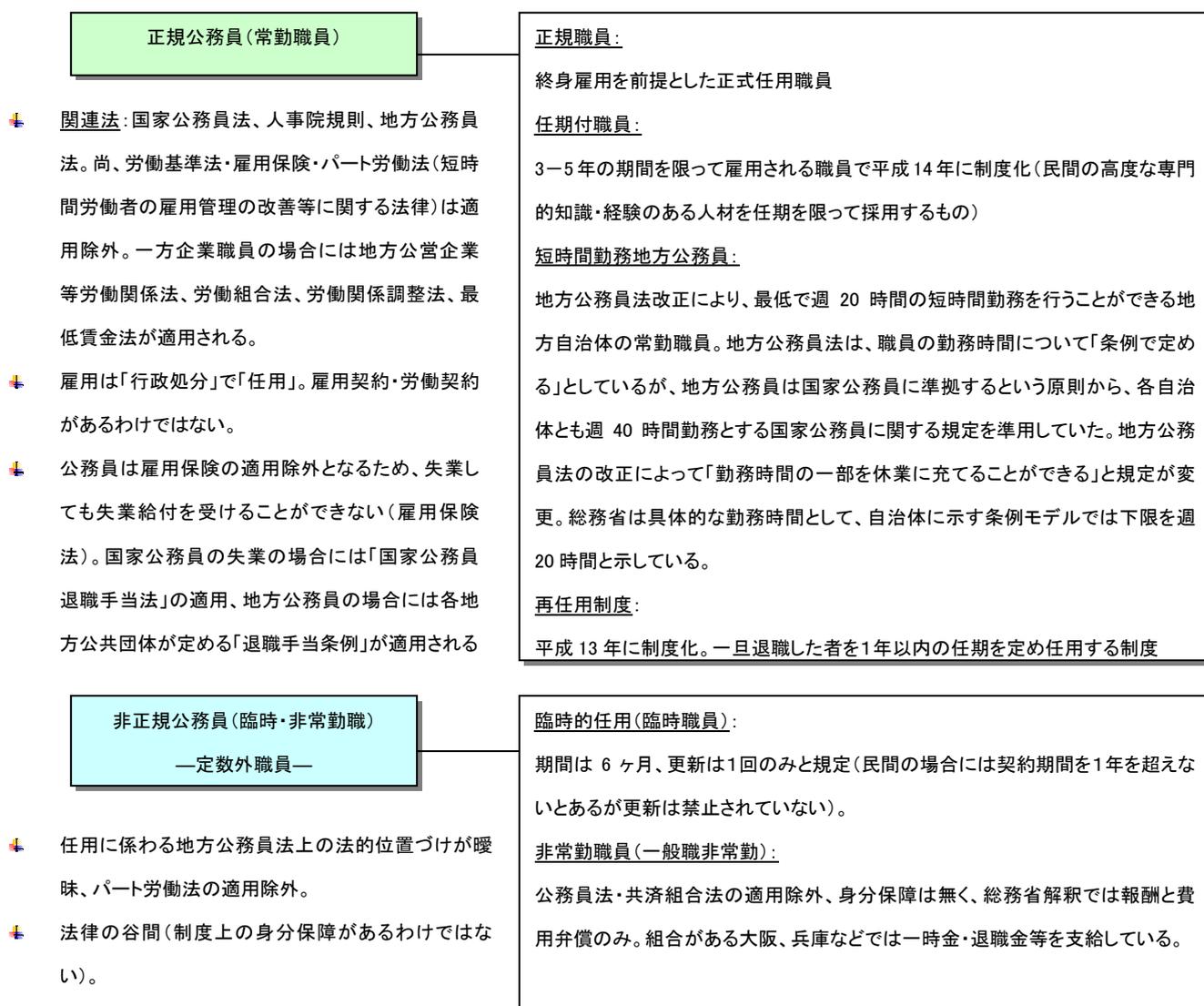
自治体立病院の人員構成の複雑さは、正規職員たる企業職員も地方公共団体の一般職と同様に定員管理の対象になることにある。多くの地方公共団体においては、民間企業のように利潤を尺度に事業経営の効果を測定することができないという理由から、自主的な定員管理により公務員数が不必要に増大しない配慮が実践されている。かかる事情により、総数を規定し、人員の増加を極力抑えながら、規定定員の枠内での配置転換等により効果的に業務を担う慣行が各地方公共団体において定着している。一方、現業を抱えている部門ではこの定員管理が逆に業務量の増減に応じて効果的に職員を配置することができない硬直的な実態をもたらしてしまっている。病院組織もこの例外ではなく、現実には業務のニーズに応じて、定数外の職員として臨時職員を雇用し、業務の増加に対応しているという状況が存在する。自治体立病院にも非正規職員たる臨時職員は数多く存在するが、これら臨時職員は公務員としての身分保障が存在するわけではなく、かつパート労働法<sup>19</sup>の適用除外対象でもあり、制度上は極めて不安定な状態における雇用関係になる。趨勢的には正規公務員の任用形態をできる限り多様化し、多様な形で自治体の現場における労働需要を満たす手法が考慮されることになると推察できるが、現段階では職員の任用に関しては多種多様な制約要因が存在し、柔軟性に欠けているというのが実態である<sup>20</sup>。

<sup>19</sup> 「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律」(平成5年法律76号、最終改正平成14年法律170号)

<sup>20</sup> 制度の将来的方向性は地方公共団体にとり、職員の任用形態を多様化し、職員の処遇システムを能力・業績主義へと転換させる方向にあると推察される。これにより、地方公共団体にとっての人材活用の柔軟性が増すと

下記図 1.16 は地方公営企業組織における正規職員と非正規職員で理論的に存在しうる任用のあり方と職員の身分を概観したものである。自治体立病院においては正規職員が主流で、これに非常勤職員を組み合わせる手法が採用されており、正規職員として多様な手法を活用し、任用のあり方を多様化するという事例はあまり見ることができない。

図 1.16: 地方公営企業組織における正規職員と非正規職員(処遇の差異)



共に、将来的には自治体間での一層の人材交流や流動化、あるいは公務労働市場の形成へと繋がるものと予想される。

地方公務員は制度上、原則として「地方公務員法」上の規定に基づき、「職域団体」しか結成できないが、地方公営企業法の適用を受ける企業職員は例外として、地方公務員ではあるが、その業務の実態が民間に近いことにより、労働組合の結成、団結権、団体交渉権が制度上認められている<sup>21</sup>。かかる事情により、自治体職員の処遇が課題になる場合、組合問題は避けて通れない大きな課題となる。但し、民間部門における組合と異なり、組合による争議権の設定は認められていない。また、地方公営企業の管理及び運営に関する事項は制度上管理者の専権となり、団体交渉の対象とすることはできないとされている。

一方、地方公営企業としての自治体立病院の経営・運営上の政策指針に基づき、企業職員の配置転換や、職務や組織の縮小・改変に伴う職員の異動などが生じる場合があるが、この場合、管理者は制度上自由な裁量権を行使できるか否かに関しては微妙な側面がある。これは組合が管理者の判断事項が職員の労働条件や処遇などに影響がありうると判断した場合、団体交渉権は成立しうるという立場をとっていることによる。管理者にとっての管理運営事項が同時に企業職員の労働条件に係わる場合には、この線引きは微妙になってしまう<sup>22</sup>。かかる事情に基づき、職員や組合との不要な軋轢を防ぐ意味においても、職員の処遇に係わりうる問題に関しては、予め該当する職員や組合との対話や合意形成が必要な手順となってしまう。管理者が業務遂行上必要となる組織の合理化や改変などを企画し、実践する場合にはこれは必須の手続きとなることを意味している。

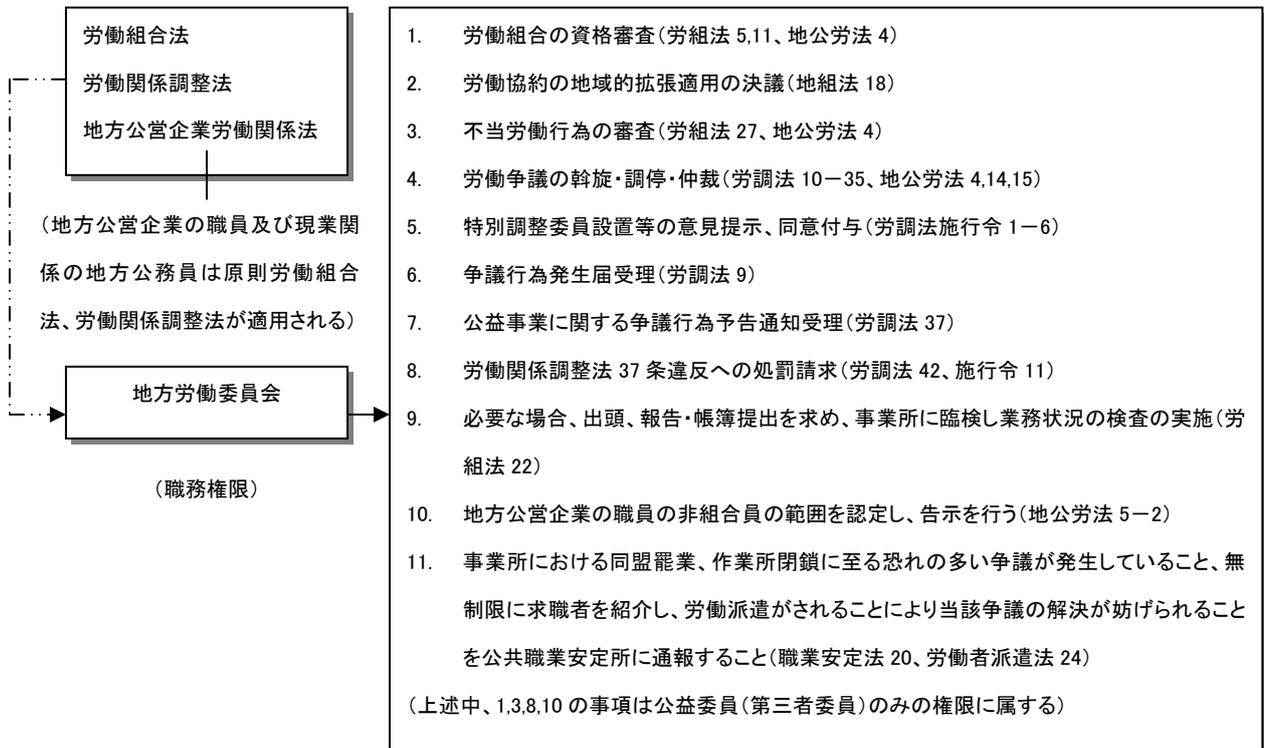
図 1.17: 地方公営企業等労働関係法(抜粋)

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>労働組合を結成し、もしくは結成せず、これに加入し、もしくは加入しないことができる(地公労法 5 条 1 項)</u></li> <li>2. <u>団体交渉権が認められる。但し、公営企業の管理及び運営に関する事項は団体交渉の対象とすることはできない。</u></li> <li>3. 条例に抵触する協定締結は議会の付議(地公労法 8 条)。</li> <li>4. 規則等規定に抵触する規定締結の場合、地方公共団体の長は速やかにその規定を改廃する義務(9 条)</li> <li>5. 公営企業の予算又は資金上不可能な資金の支出を内容とする協定の場合、議会による所定の行為までの支出の禁止(10 条)</li> <li>6. 企業職員及び組合の<u>争議行為の禁止</u>、作業所閉鎖の禁止(地公労法第 11 条)、違反行為の場合地方公共団体による解雇権(12 条)</li> <li>7. 地方公営企業及び組合による苦情処理共同調整会議の設置義務(地公労法第 11 条)、</li> <li>8. 労働関係調停開始事由(14 条)</li> <li>9. 職権仲裁の許諾(15 条)</li> </ol> |
|--|

<sup>21</sup> 「地方公営企業等の労働関係に関する法律」、第 5 条(団結権)、第 7 条(団体交渉の範囲)。団体交渉の範囲とは①賃金その他の給与、労働時間、休憩、休日及び休暇に関する事項、②昇職、降職、転職、免職、休職、先任権及び懲戒の基準に関する事項、③労働に関する安全、衛生及び災害補償に関する事項、④その他労働条件に関する事項とされている(第 7 条 1-4 項)。

<sup>22</sup> 労働組合は現実的にはかかる判断をしており、またかかる論拠をもとに訴訟事件も生じている以上、慎重な判断に基き、組合との対話・交渉・合意形成を図ることが本来求められているといってもよい。

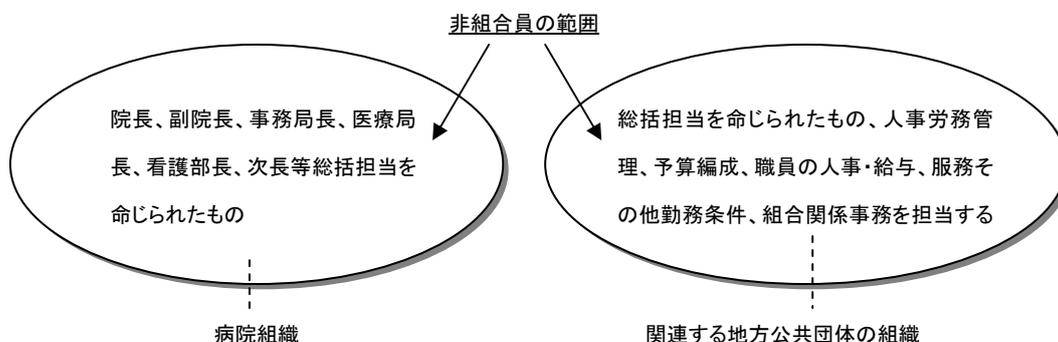
図 1.18: 労働関係法規の枠組み



尚、「地方公営企業等の労働関係に関する法律」第 5 条第 2 項に基く、労働組合員の範囲は地方労働委員会告示により定められることになり、地域の組織次第では異なる。自治体立病院の場合の非組合員の範囲は概ね下記図 1.19 の如き構図になり、組織自体は組合員と非組合員にわかれている<sup>23</sup>。地方公営企業の企業職員の複雑さは本来地方公営企業の職員はその従事している業務が独立採算制原則のもと、民間企業における類似の業務と共有している性格を有していることから、労働基準法の適用関係に関してはより民間の労働者に近いものが適切とする制度的構図になっていることにある。この結果、ある意味では限りなく公務員でありながら、別の側面では民間部門の労働者と限りなく近いという性格を帯びることになる。かかる事情から、労働関係は複雑化する側面があり、立場の違いで問題がこじれた場合、その解決には時間を要することもある。

<sup>23</sup>どちらの側に立ち、論理を構築するかで全く異なった見方が成立しうるからである。例えば経営管理事項と管理者が判断しても、職員の処遇に係わりうる側面に関しては、組合と企業職員は不当労働行為として労働委員会への救済の申し立てをすることが労働基準法上可能になる。

図 1.19: 自治体立病院における非組合員の範囲



よって、自治体立病院の組織に絡む内部的な利害関係者の構図は下記図 1.20 の如きものになる<sup>24</sup>。病院組織のあり方や職員処遇に関し、何等かの変更を政策的に考慮する場合には、管理者による一方的な裁量権の行使によりこれを実施することは難しく、

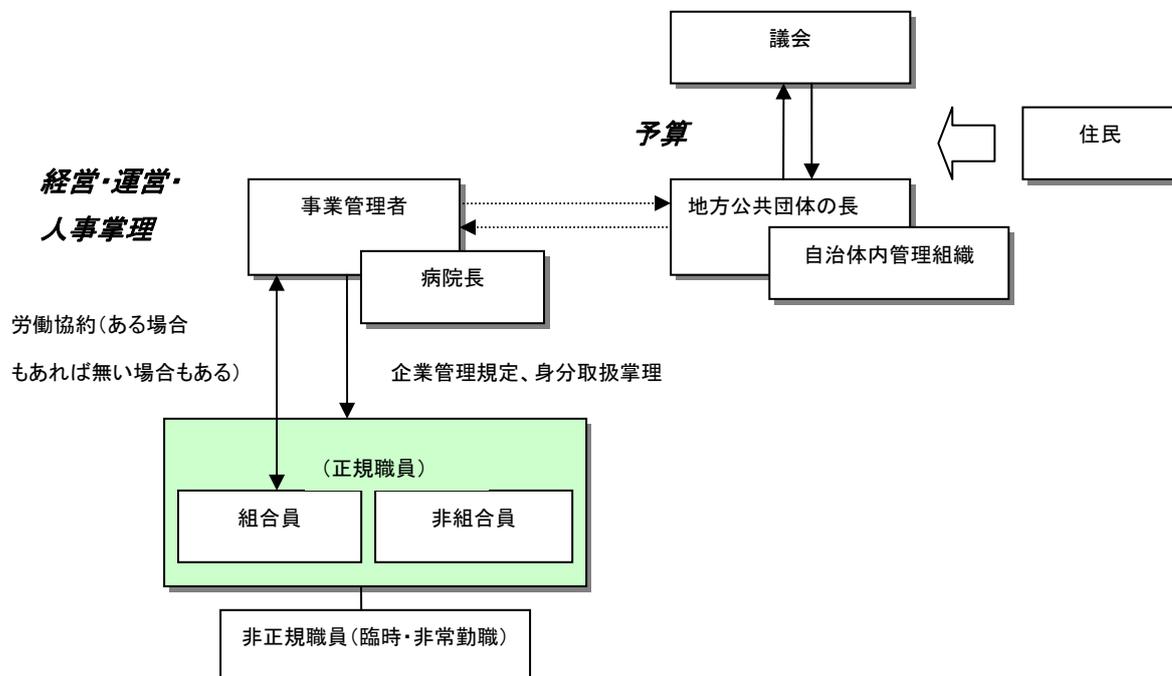
1. これら多様な内部利害関係者との合意形成手続きが基本となること(基本的には職員本人と組合による同意を得て、事を進めること)、
2. 当該自治体立病院の管理体制や状況によっては、合意形成の対象や手順も異なってくること(地方公営企業法の全部適用の場合には、事業経営を委ねられる事業管理者に人事掌理が委ねられ、事業管理者が中心となり関係者の合意形成を図る。一部適用の場合には、自治体自らがこれを図る。組合員・非組合員、正規職員、非正規職員などの職員の立場の差異にも配慮が必要になる)<sup>25</sup>。
3. 職員や組合との関係や合意形成のあり方には、慎重を期すべきで、病院のあるべき方向性や大きな方針に対する理解を得ることがまず必要であると共に、職員の業務のあり方や組織体制に関しても関連当事者の合意形成を取得することが鍵となること、

などに留意することが重要になる。

<sup>24</sup> 図は地方公営企業法全部適用自治体の場合を示している。

<sup>25</sup> 制度の運用によっても自治体立病院のあり方は大きく異なりうる。例えば定員数管理や予算を自治体が厳格に運用すれば、例え全部適用の地方公営企業であっても、事業管理者の実務上の権限は大きく削がれ、一部適用と実質的には変わらないということもありうる。

図 1.20 : 全部適用の場合の自治体立病院関係者の全体の構図



【ポイント】

- ✚ 地方公営企業としての自治体立病院とその職に従事する企業職員は様々な制度的制約の中に存在し、その組織や人員布陣の変更は公的組織における定員管理や予算制度とも絡み、単純ではない。また管理者は企業職員に対し、その処遇の変更を強制することは実質的には難しい。これが為に、PFI の企画・実践が職員の処遇や再配置・移動転換等をもたらさざるを得ない場合には、当該職員や組合との合意形成が全ての前提になる。
- ✚ よって、自治体立病院の職員の処遇の変更や組織変更の際には慎重な配慮と合意形成手順が必須の要件になる。
- ✚ 自治体立病院は制度的には一般行政組織から切り離された主体として民間的な経営・運営に馴染みやすい組織として構成されているが、予算・人事の実体は行政機構の中に組み込まれ、単純な組織形態となっていない場合が多い。組織内部での合意形成や意思決定あるいは費用管理が曖昧となる要因がここにある。個別自治体における実態を考慮しながらも、課題を如何に克服し、より効率的な経営体にするかは、如何なる自治体立病院でも共通であろう。