

「新しい公共空間と自治体経営の刷新」

講師略歴

東京大学大学院博士課程修了。専門分野は、行政学、地方自治論。著書は『地方分権推進と自治体職員』（共著）、『分権の自治とデザイン』（共著）ほか。総務省「地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会」委員、神奈川県「広域自治制度研究会」座長、川崎市「行財政改革委員会」委員長等、各種委員会・審議会の委員を務める。

辻 琢也

一橋大学大学院法学研究科教授



ご紹介にあずかりました一橋大学の辻でございます。行政学が専門で、特に地方自治論を専攻してまいりました。私からは、今回のテーマになっています「新しい公共空間」とは何か、これについて原点に立ち返って説明すると同時に、パネルディスカッションで議論します自治経営の刷新について、大きな方向性を示してみたいと思います。

本日用意したレジュメは三つの構成になっています。その他に二つ大きな図を示しています。まず、二つの図に基づいて新しい公共空間のイメージと今後の自治経営のイメージをつくっていただき、残りの時間で刷新の骨子はどのようなものを説明したいと考えております。

端的に言うと、新しい公共空間というのは、図1の3段目のイメージです。新しいものがあると古いものがあるはずですが、古いものがその上の二つのイメージになります。日本が近代化を始めた明治維新のころ、行政を始めていった時代は、「公共＝行政」というイメージだったと思うのです。江戸時代の時代劇で私たちがよく見るのは、お代官様が出てきますけれど、一般の住民から見ると、お侍さんと接する機会はほとんどなく、せいぜい地主さん、庄屋さんと接するくらいであり、限りなく公共ということを意識せず暮らしていたのではないかと思うのです。

明治の時代になって近代化を進め、軍隊をつくって、近代行政をしていく過程で、公共領域を行政、近代政府が担うという状況がしばらく続きます。しかし、官営工場払い下げ、電力民営化、軌道系交通の民営化などがあり、意外に早い時点で、公共サービスと言われる領域と行政といわれる領域には乖離が出てくることになります。つまり、公共サービスの一部を行政が提供するスタイルができ、少なくとも第二次世界大戦以

前はこういう形でサービスが提供されてきたということです。

しかし、自治体職員から見ると、「公共＝行政」のイメージがずっと強かったのです。なぜか。自治体が住民に対して提供している基本的なサービスは、警察、消防、教育だと思うのです。この三つの分野のサービスは、市町村、県が直接提供し続けてきたということで、「公共＝行政」のイメージが自治体においては非常に強い。しかし、日本全体で見ると、公共サービスの一部を行政が提供するという形で行われてきた。このイメージが以前の公共空間ということになります。こうした流れの中で、求められている新しい公共空間のイメージは、図1の3段目に示したものになります。

この図では、民間部門を大きく二つの領域に分けて書いています。民間活動の中で、企業の利潤追求による活動の領域、これが資本主義国たる日本のベースとなります。もう一つ、今後退職して、別に退職に限らないのですが、地域に帰るとした場合、利潤にこだわらず、私的にいろいろな活動をする領域があります。このように民間には二つの大きな活動領域があります。

これから公共の世界は、若干広がっていくと考えられています。しかし、このコアになる行政は、まず全体として若干縮小します。しかし、大きな勢いでは縮小できない。もっと重要な変化は、この行政の中が三つの領域に分かれてくるということです。ここにいらっしゃる職員の方の多くは、任期に定めのない常勤職員がサービスを提供する部分にいます。新しい公共空間においても、ここの部分が経営の中心であることには変わりはありません。

その一方で、行政の中のサービスでも、今まで以上に企業活動との接点が増えてくると思います。請負で業務をお願いしたり、任期付きで職員を雇用したりと、

民間の利潤追求活動との接点の部分で、行政の側で活動してもらえる領域がある。また、同じ民間活用でも、有償ボランティア、非常勤職員、それから再任用というような形で私的活動との接点の部分で活動してもらえる領域もある。これらも含めて行政全体を維持していくということになっていきます。

これはあくまで行政内部の話です。行政とは別なところで、民間企業にアウトソーシングして公共サービスを提供してもらう領域もあるし、市民・住民団体に自主的に自治的活動をしてもらい、それによって公共サービスを支える領域もある。

この点をもう少し詳しく書いたのが図2になります。行政という囲みの部分がコアの部分です。今までも、民生委員や行政連絡員など、この行政の中で活躍してもらっている人たちがいます。それから、PFIやPPP、公営企業のような形態で、行政内部で企業活動をしてもらっている場合もあります。今後はこれらがさらに増え、NPO、PTA、社会貢献活動やボランティアなどの領域がさらに大きくなり、民間事業者による公共サービスも増えてくる。それから、新しい公共空間と私的活動の接点にあるようなもの、例えば、マンションの管理組合、こういったものは私的活動の領域であると同時に、一方ではある種の公共性を持つ領域にあり、今後これらをどうしていくかが大きな課題になってきています。これら全体として地域を運営していかねばならないのが、新しい公共空間における自治経営、地域経営ではないでしょうか。

では、どういう経営が具体的に求められるのでしょうか。

端的に言うと、なぜ、こうした公共空間になってい

かざるを得なかったのか、なっていったのかについての私なりの答えはレジユメの の部分です。少子高齢社会が大前提にあり、その中で分権が行われてきているということです。では、こういう新しい公共空間の中で、特に自治経営の戦略本部としての自治体に求められることは何かというと、 と になります。一つは、民間を活用していくという点。活用の仕方をマスターしていかなければならない。二つ目に、民間を活用するためには、本部自体に能力がないといけない。この能力をどうやって培っていくかというのが、 になるということです。

少子高齢社会になると、なぜ自治経営が変わらなければならぬか。理由は二つです。

まず、お金がなくなるということです。少子高齢社会になると歳入は伸び悩む。これに対し、歳出は社会保障費に象徴されるように扶助費、義務的経費が増えていく。少々景気よくなっても、なかなか歳入は増えない。しかし、歳出は確実に増えるということです。皆さんも行革疲れという実感がかなりあるかもしれません。切れども切れども、歳出の伸びは抑えることはできても、意外に減らない。しかも、歳入は遅々として増えない。そうした状況で、潜在的ギャップはむしろ拡大しているのではないかという気すらしているでしょう。

歳入歳出の問題は非常に重要ですが、今の日本人の能力があればそんなに悲観すべきことではないと思っています。解決の方向は、理論的には簡単です。歳入を増やすためにある程度増税し、歳出を抑制するためにある程度サービスを抑制する。理論的に難しくてわからないことではないと思うのです。しかし、政治的

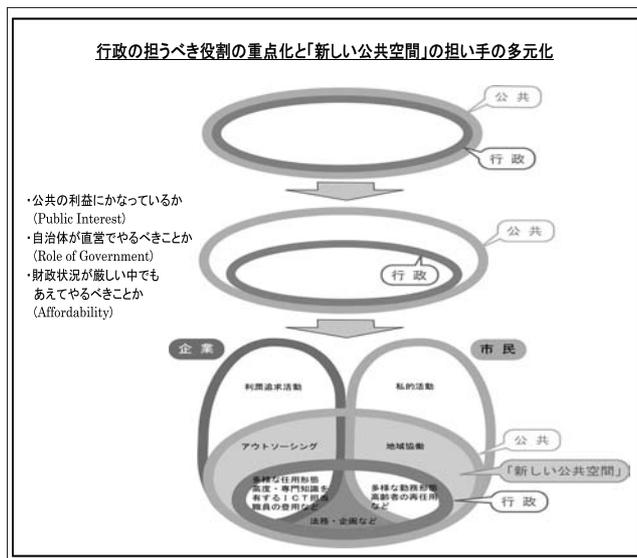


図1

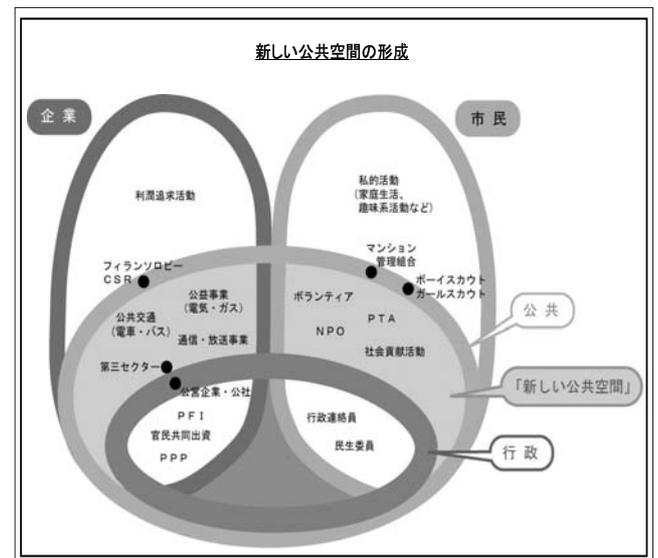


図2

にいつ増税し、どの程度のサービス水準にするかというのは大変難しいですが…。

これに対して、もう一つ、少子高齢社会になって難しいこと、それは住民の求めるサービスです。その内容が変わってきていることです。自治体にとってはこちらの方が非常に重要なことです。

住民の求めるサービスは、基本的に公平で平等なもの、安かろうまずかろうなものを公平に平等に行き渡らせる、行き渡らせるのに少々時間がかかっても構わない、しかし、ベースは公平・平等、こういったサービスが求められていたところでありましたが、これからは基本的に質的に多様なもの、それから、質の高いものを求める流れに変わってきていると思います。

学校給食を象徴的に考えるとわかりやすいです。

終戦直後から昭和20～30年代を経て、学校給食が定着していく中で、おいしさを求めた人はあまりいなかったと思います。私も小学校のころ、学校給食を残すと廊下に立たされる、だから給食は食べなければならないものでした。行政は実費負担で給食費を集めて、なるべく値段を抑えよう、しかし、お昼ぐらいは所得にかかわらず、子供の栄養も考えて、同じものを教育の一環である学校で食べさせよう。ところが、今は中学校で学校給食をやっているところを見ると、学校によっては残飯の嵐です。そこで、ちゃんと食べてもらうためにランチルームをつくったり、バイキング方式にしたり、地元の野菜を使ったり、さらに手を変え品を変え、サービスをよくしている。それで住民に喜んでもらおうと。

こういうサービスの変化は、やはり少子高齢化と密接に関わっているのです。子だくさんの時代から、子供がいても1人といった少子化時代になった。お金が余っている家庭はないかもしれません。しかし、小銭は持ってあり、子供に接する時間が限られている中で、小銭に物を言わせて、子供にサービスをしようとしているところがあるのかもしれない。

つまり、質の高いものを多様に要求するというのは、悪く言うとある意味ではぜいたくに、わがままになっているのです。しかし、行政サービスは、このわがままにある程度応えて住民満足を高めていくことで初めて進歩するところもあるし、逆に、余りにも応え過ぎると、行政として破綻を来してしまう。こういう時代になってきているのだと思います。

ある程度時間はかかっても、公平にサービスを提供するという点においては、日本の行政は先進国の中でも稀な優秀さを誇ります。行政に携わる皆さんは、公平にサービスを提供するという点では一生懸命



やってきたのです。

これに対して、今いろいろなことが住民から要望されています。金があれば全部それに付き合うのが正しい行政であるかのように錯覚している場合もないとは言えません。質の高いサービスを適度に、多様に提供していくということが、これからの自治経営にとって一番の課題になってくると思います。

質の高いものを多様に提供するためには、行政だけでは機動性を欠くし、コストが高くつく。民間企業、民間団体の活力を活用しないと、トータルに最適なサービスは提供できません。これは、単にお金がないからということではないのです。質の高いサービスを多様に提供していくためには、どうしても社会の中心である企業、市民の皆さんの私的活動と行政との接点をもう一度探り、行政の内外でサービスを構築していかないといけない。質的にどうやってパワーアップしていくかということが、一番問われることだと思います。

地域経済がまだら模様の中、財政状況が非常に厳しい団体がある一方で、都心部の恵まれた地域では財政再建も一段落し、いろいろな上乘せサービスをしているところがあるかもしれません。しかし、それが本当にトータルで見ると、新しい公共空間の中の官と民の役割分担や少子高齢化が継続していくという中で、最適なもののなかでどうなのかを考えていかないといけない。このように考えていかなければならない時代になったということです。

この問題を自治体にさらに決定づけたのが地方分権です。2000年4月の地方分権一括法の施行、この中で機関委任事務が廃止され、自治事務及び法定受託事務が創設されたことが決定的に重要だったと思っています。今まで県庁や市役所が提供してきた重要なサービスは、機関委任事務に該当し、本来、国がやるべきものを国に代わってやっていた。国にマニュアルを提供してもらい、補助金を出してもらい、足りない部分は

地方交付税で充当し、国の言うことさえ着実に守っていれば、財源的にも財政的にも十分やっていける。わからないところがあれば、県を介して国に聞けばいい。こうした世界から、これらのサービスは基本的に自治事務になり、県や国からの技術的助言はあるものの、悪い結果が起きてもその責任は一義的に市町村が負っていかねばならないという時代が変わってきた。質の高い多様なサービスを求める住民、県民の要望にどの程度応えていくか、自治体自らが意思決定、判断してやっていかねばならなくなってきた。これが自治経営を刷新していかねばならない今の状況です。

国に言われたことを正確にやるなら、公務員倫理がしっかりしていれば、政策能力はさほど高くなくとも事務は執行できたかもしれません。しかし、30人学級がいいのか、25人か、35人か、40人かがいいのかを教育の効果と将来における負担まで考えてどう判断するか、こういう問題が自治事務として投げかけられているわけですから、自分たちで決定していける能力を持っていかねばならない。それができるかどうか自治経営の刷新の中で問われている本質的な問題です。

対処の方策は、主に二つあります。

一つは、民間を活用できるものについては、民間にお任せしていこうというものです。お任せの判断は難しいですが、市場原理が働くもの、完全競争の状態にあるようなものであれば基本的に民間を使って十分やっていけるのです。この場合、仮に市場原理が有効に活用できるならば、基本的には行政はなくてもいい。関与も少ないほうがいい。ですから民間委託ではなく民営化してしまったり、公共としては廃止してしまったり、このように思い切って見直しをすることが、全体としてパフォーマンスを高めると考えられます。行政が今までやってきた部門、特に自治体がやってきた領域は、市場原理がそのまま適合できるものは意外に少ない。民間企業のほうがよくできるけれど寡占、独占になってしまう。市場原理が働くものは、実はそんなに多くない。でも、象徴的な例はいくつかあります。

例えば、住宅政策です。どこの県や大きな市も、民間の供給が増えていく中で一般宅造からは基本的に撤退し始めています。そうした中で公営住宅を、今後どの程度維持していくかということです。私たちには馴染みのある公営住宅ですが、世界で見ると、公営住宅を持っているのは決して普通ではないのです。日本のように戦争で焼け出されて、著しく住宅ストックが欠如したことのある国が、貧困問題、スラム問題が深刻

なところ以外は公営住宅を持っていない。民間も含めて、世帯数を上回る住宅ストックがある現在、社会保障制度と相互に考えると、どれだけ住宅を維持し続けるかというのが重要な課題です。公営住宅は一般財源化も行われつつありますので、市町村、県としても、大きな選択のポイントになります。

生涯学習の領域も昔と違って、今はほとんどのことが民間団体、民間企業でも提供できるようになっています。これを地方都市で行政が一生懸命やったりすると、逆に、経済学用語で言う「クラウディングアウト」現象が起き、民間が活動しづらくなるという状況が生じる。

一番の問題は、民間でもできる、民間の方がよくできるかもしれない、しかし独占、寡占になってしまうサービス領域です。昔は公共がやっていたから、民間企業はなかなか育っていなかった。公務員の給与体系を考えると、若いうちは良質なサービスを安く提供できるので人手不足の中では公共がやったほうが効果的な場合があった。しかし、今では独占、寡占のものも、基本的に民間企業に提供してもらったほうがいい。それは、行政コストが高くなってきているということもありますが、それ以上に質の高いサービスを多様に求める住民ニーズがあるからです。

ただし、市場原理が働かないので、行政は丸投げでは困るのです。民間企業によるサービスの価格と品質が的確であるかどうかを監視したり、指導したりする役目が必要になります。この役目を十分果たせるかどうかは、なかなか大変です。場合によっては、民間企業の方が優れている場合が多いからです。いかに監視、指導していくか。その能力がうまく発揮できないと全体としてのパフォーマンスは維持できません。

例えば、ITサービスに対して、どれだけ適正な価格で、維持管理も含めてやれるかというのを見ると、自分たちの市役所、役場の新しい公共空間における政策能力が象徴的にあらわれてくるのではないかと思います。

民間企業から見ると、取れる価格が最適価格となります。場合によっては公共がある程度、力を持ち続け、いざとなったら民間企業に取って代わってサービスを提供できる能力がないと、真の意味で効果的、効率的な公共空間は形成されないとも考えられます。ここが難しいところです。自分たちのわからないことを民間企業にやってもらうという姿勢だと、カモられてしまうかもしれない。業務を外に出すか出さないかといった内向きの労使協議ばかりに時間をかけて、肝心の民間活用の部分を十分に検討できないで民間委託を進め



ているとすれば、それは大変残念なことです。

民間企業を活用するためのポイントは、自分たちがどのくらい仕事ができるかということです。相対の中で市場原理が働きませんので、民間企業を働かせるためにも、このことは重要であり、この良し悪しが民間企業の活動に大きく反映されてきます。新しい公共空間では、行政のパフォーマンスが今まで以上に高く求められています。

そうした中で、今、総人件費の抑制ということが言われています。義務的経費がどんどん増えてくる中、少しでもサービスを増やすには、人件費は削ってほしい、これは住民の切なる願いで、多分、今後も変わらないでしょう。総人件費を節約するためには、方法は二つしかない。給料を下げるか、職員を減らすかです。どちらが正解かという、私は、人を減らす方だと思えます。仕事自体が自治事務となり、難しくなってきた、働いている個人は今まで以上に厳しい仕事を、厳しい勤務条件の中で求められているからです。本来は給与も増やしたいところですが、少しでも今の状況を維持するために少数にしていく。同時に、精鋭にして

いくということが必要です。

それ以上に、改めて新しい地域づくりが求められている中で、どうやったらプラスの地域づくりができるのかについても考えなくてはならない。単に縮小するだけではなく、頭を使って企画のできる人材が求められているということです。少数にすると自動的に精鋭になると言った人もいましたが、実態はなかなか難しい。少数の人たちに、どうやったら能力以上のものを引きだしてもらえるのか、能力に見合った成果を上げていってもらえるのかを検討しなければならない。勤務条件が厳しい中、結果的に仕事が難しくなり、仕事ができる人にますます仕事が集まり、比較的のんびりやっている人は、自分はやっているつもりでも、相変わらず端から見るとのんびりやっている状況にもなっているかもしれない。

私は、ある程度、業績に見合った人事考課を的確に入れて、今まで以上に仕事をしている人と仕事をしていない人に差をつけていく、例えば、勤勉手当、査定昇給の違いにあらわれて、働いたら働いた分、それに見合った給与を手に入れるようにしていく必要があるのではないかと思う。少数にして精鋭の職場体制をつくっていくためにはそうした勤務評定を充実することが重要です。精鋭の人たちがしっかりしないと、民間の人たちは活動してくれない。新しい公共空間自体が広がっていくなか、そのコアとなる行政の人たちは、より一層重い任務を背負っていかなければならない、これが今の自治経営の刷新の現状ではないかと思えます。

以上で基調講演を終わります。ご清聴いただきありがとうございました。

新しい公共空間と自治体経営の刷新

一橋大学大学院法学研究科 辻 琢也

- I. 分権改革と少子高齢社会
- II. 民間活用時代の公共部門
- III. 組織革新と人材育成管理

I. 分権改革と少子高齢社会

(1-1) 地方分権一括法 (2000.4 施行) / 第四次分権勧告 (1997.12)

*最大の目玉/機関委任事務 (都道府県事務の 70-80%/市町村事務の 30-40%) の廃止と自治事務・法定受託事務 (機関委任事務の 45%) の発足

国・県からの事前指導や補助制度はこれまでと大きく変わらないが、機関委任事務の廃止によって自治体職員は、行政訴訟への対応を含めて結果責任を厳しく問われる。このため、仕事を指導通り正確に早く処理する能力ばかりではなく、施策実施に責任を持って創意工夫できる人材が必要となった。

(1-1-1) 少数にとどまった事務自体の廃止 → 分権改革後の自治体にとって最大の課題

(1-1-2) 法定受託事務

← 実際上の基準は予算の多寡?

* 法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの

* 条例制定権・規則制定ともに「法令に反しない限り」可能

→ 問われる法定受託事務に関する自治体の結果責任と上乗せ・横だし条例の是非

(1-1-3) 国の関与等の「抜本的な」見直し

* 包括的指揮監督権 (現行地方自治法 150 条/151 条) の廃止

* 法定主義の明文化 (第 245 条の 2) - 法律・政令に基づく関与

* 基本原則の明文化 (第 245 条の 3) - 必要最小限の関与

* 関与の整理縮小 (第 245 条の 3) - 基本類型以外の関与制限

* 手続きルールの創設 (第 246 条-第 250 条の 6) - 書面主義・標準処理期間・審査基準

* 係争処理手続きの創設 (第 250 条の 7-第 252 条) - ここまで持ち込まれるのは限界的

ケースか。ただし、行政訴訟一般は拡大傾向で、今まで以上に影響大
* 必置規制の見直し

(1-1-4) 地方議会／「サロン」「利益誘導」議会からの脱皮 ← 議会对策も国なみか

* 分権改革等に伴う条例議決案件の増加 * 首長多選の見直しムード
* 情報公開の対象化 * 住民負担増加型施策の増加

→ 地方議会活性化の必要性

→ 地方議会活性化の必要性：2006 年度改正

- 専門的知見の活用（自治法第 100 条の 2）
- 臨時会の招集請求権（自治法第 101 条第 2 項）
- 常任委員会への所属制限廃止（自治法第 109 条第 2 項）
- 常任委員会・議会運営委員会・特別委員会の議案提出権（自治法第 109 条第 7 項他）
- 専決処分要件の明確化（自治法第 179 条第 1 項）

← 以前から「議員の議案提出要件」「議員の修正動議の発議要件」等について改正

* 気になる特別職退職金廃止の動き

(1-1-5) 自治事務化の顛末

* 「機関委任事務」と「法定受託事務」／「事前協議の厳しい自治事務」と「法定受託事務」の実態的な違いとは何か？ ← ○ 最終責任 × 国の関与 × 税財源

* 機関委任事務と同様に自治事務・法定受託事務をこなしている自治体職員が大半

→ 民間事業者等に対して、自治事務における「結果責任」を自治体職員が担いきれるか

→ 機関委任事務の廃止は、最終的に国・県における無責任指導を生む危険もあり

← 環境政策／一般廃棄物と産業廃棄物

+

(1-2) 「社会増減」時代から、絶対的な「自然減少」時代へ

(1-2-1) 2005 年からの「人口減少・自然減少」時代に突入。いまだに「人口横ばい・微減」感覚に基づき、「社会増減対策」を検討している自治体が大半 → すでに過疎団体においても「社会減少」は相当程度縮小。圧倒的な「自然減少」が進行中

× 「社会増加」を目的とする従来の「過疎」対策（過疎辺地振興計画）

× 「自然増加」を前提とする従来の「都市」対策（公共公益施設計画）

(1-2-2) 同一自治体における複数人口推計の併存 ← 各省庁・局・課単位のマスタープラン要請

／「情報公開」と「住民参画」の時代において、マスタープランの乱発は限界

／「基本構想・総合計画・実施計画・予算」と「市町村マスタープラン・整備開発及び保全の方針」との整合性が課題 ← いずれも人口減少は基本的に想定していない

(1-2-3)公平を原則とする量的調整から多様を原則とする質的充足へ

／「欠食児童の解消」時代から「バイキング方式のランチ」時代へ

／「無医村解消・早期健診」時代から「保険契約・高額医療」時代へ

→「専業主婦を中心とする家族が子育て・介護を担う」時代から、「働いて小金を持つ夫婦の子供と親の面倒を自治体が支援する」時代へ ←国と地方の行政課題の微妙なズレ

↑ ↓

(1-3)自治体職員の減少と高齢化 : サービス供給主体の硬直化・複雑化

(1-3-1)職員・昇任年齢の高齢化と中間管理職の増加

／職員の高齢化－職員年齢構成の大きな歪み（50代職員を中心に団塊の世代とそれに続く世代が7～8年の間に定年退職）←職員定数の削減や2001年度から施行された「再任用制度」が、新規採用職員を減少させる。

*女性の職場進出－地方公務員の一般行政職に占める女性の割合は30%を超える水準
管理監督職に占める女性割合も増加の見通し。

(1-3-2)集中改革プラン等における厳しい定員削減（5年間で10%程度が標準か）←分権改革の置き土産
／「時間外勤務の縮減」よりも「定員削減」が費用合理的か

(1-3-3)増大する「定形型事務」（実施内容の充実よりも正確さ・迅速さが求められる傾向）と「とりまとめ業務」（実態を知らない担当課長・補佐・係長）→ハードな勤務の増加。ただし、内部管理業務の増加が大半。民間委託の増加とともに現場知らずの職員が増加。

II. 民間活用時代の公共部門 / 高齢化・人口減少が進む分権型社会における自治経営

(2-1) 市場原理が的確に働く領域においては、「民間でできるものは民間で」という原則に基づいて、サービス提供を民間部門に委ねる。市場原理が的確に働く場合には、価格機構に基づく資源配分がもっとも効率的である。そうしたなかで、公共部門によるサービス提供や関与、規制等が数多く残存していることは、かえって民間部門の効率的な市場活動を歪める危険すらある。「技術・人材・資金等の不足から力をもった民間企業やNPO等が十分に存在せずに、自治体がやらなければサービスを提供できなかった」時代とは、現在は隔世の感がある。市場原理が的確に働く領域においては、受益者負担による付加価値サービスを含めて、公共部門によるサービス提供・規制・関与・補助等は廃止すべき。

(2-2) 市場原理が的確に働かない領域においては、民間部門から提供されているサービスの価格と品質が的確であるかどうかを、公共部門が監視・指導（モニタリング）し、必要な支援をする。市場原理が的確に働かない場合においても、無条件に公共部門が直接サービスを提供するものではない。それは、地方自治法・地方財政法・地方公務員法・地方公

営企業法等による法的規制や計画策定・予算見積り・各種調整等の様々な事務コスト・時間的制約などを考慮すれば、公共部門によるサービス提供は、これらの行政費用の負担や時間的制約への対応を余儀なくされる分だけ非効率的・画一的・硬直的になりがちで、質の高いサービスを多様にかつ効率的に提供するという目的に対して、決して有利な立場にはない。

※ サービス提供が公共部門から民間部門に変わることによって、今まで通りのサービスが提供されるかどうか、不安を感じる住民は少なくない。実際、これまで公共部門が直接サービスを提供してきた領域においては、完全競争の状態が想定されるものはさほど多くない。新規参入コストの高さや様々な参入障壁によって事実上の独占・寡占にあったり、また、競争性の低い契約となっていたり、提供サービスに係る情報を市民が確保することが難しいもの等に関しては、公共部門が単純に民間部門にすべてを委ねることで、行政責任を十分に果たすことはできない。民間部門によって提供されているサービスの価格と品質が的確であるかどうかを必要に応じて十分に監視・指導することを前提に、民間委託を推進したり、必要な財政支援等を講じることが必要である。

※ 今後は、切迫した財政状況のなかで、公社等の出資法人を含めた公共部門のあり方を一斉に見直すと同時に、事務事業の必要性や財政コストを的確に検証・把握し、適切な入札や民間委託・PFI等を実施することが、行政にとって極めて重要な課題である。台頭著しい民間部門と互角にわたりあって、公的部門が的確にサービスのモニタリングを続け、民間委託・PFI・契約管理・企画立案することは、決して容易なことではない。こうした政策能力を高めていくことが、自治体にとって最大の課題である。

(2-3) ただし、市場原理が的確に働かない領域において、なおかつ、次の5つの条件のいずれかに該当する場合には、公共部門が直接サービスを提供することによって、行政責任を果たすこととする。その5つの場合とは、

- ①法律等で公共部門による実施が義務づけられている場合
- ②民間部門よりも公共部門が効率的にサービスを提供できる場合
- ③公共部門がサービスの価格や品質を的確に契約管理できない場合
- ④サービス提供の一部を公共部門が担うことで、市場をより競争的にできる場合
- ⑤サービス提供の一部を公共部門が担うことで、提供されるべきサービスの監視・指導に資する場合、である。

↓

なお、これら5つの場合のいずれかに該当し、公共部門が直接サービスを提供する場合

においても、より効率的にサービスを提供するために、ア 適正な職員配置、イ 能力・実績に基づく人事給与制度の確立、ウ 市民感覚に合わない特殊勤務手当などの廃止、エ 非常勤職員等の積極的活用、が避けて通れない喫緊の課題となっている。



最終的に直営サービス（左側の領域）をどこまで減少させるべきかについては、直営サービスの基準である「②民間部門と同等もしくは、より効率的にサービス供給できるか」が、大きなポイントになる。公共部門が要している費用と民間部門のそれとを比較しながら、「給与体系を改めたり、非常勤職員等も活用しながら、民間部門なみの効率の良い経営を実践して直営体制をある程度、維持していく」か、もしくは「割高となっている直営事業を段階的に廃止し、効率的な民間委託に全面的に移行すべきか」は、総合的に判断しなければならない。

Ⅲ. 組織革新と人材育成管理

(3-1)従来までの人事管理(日本的雇用慣行の象徴的存在) → 「長期雇用慣行」「年功序列賃金」「大部屋主義」。

(3-1-1) 長期雇用慣行／職員の中心は任期に定めのない常勤職員であり、「本格的業務(中核的業務)」に従事。分限処分は極めて少ない。中途採用職員は少なくなく、任期付きの非常勤職員は補助的業務に従事。

(3-1-2) 年功序列賃金／現在でも 58～55 才まで昇給。特別昇給の機会も順番に享受し、昇給延伸は極めてまれ。すべての級で昇給カーブがきつい右肩上がりを示し、特殊勤務手当や残業手当も含めれば、年齢が同じであれば、監督職が管理職の給与水準を上回ることもある。行政(二)を使用していない団体もある。

(3-1-3) 大部屋主義／部長以下ヒラの職員まで一所（同じ部屋）について全員が協力して所属組織の仕事を行う。①一所では全員が適宜仕事を分担しつつも、お互いに協力しカバーしあうこと、②課員は仕事振りを縦横に評価しあうが、個々の職員の仕事実績を個別に評定しにくいこと、③他の職員と協調的な人間関係を形成・維持することが、管理職・職員双方にとって大切な配慮事項、④大部屋から大部屋への転居を意味する人事異動によって、政策発案に新味が出ること、⑤組織の適正規模があいまいになりやすく、員数の点で一定の伸縮性を持っていること、⑥管理職によき人柄の持ち主が要請されること、という六点である。



(3-2)自治体の人事管理に変革を迫る 3つの要因 ← 少子高齢化の進む分権型社会

(3-2-1)昇任年次の高齢化と中間管理職の増加／50 歳代後半から 50 歳前後にまで及んで大きな職員層が構成され、管理職及び管理職候補者として滞留。厳しい財政逼迫状況のなかで、退職者不補充や新規職員の採用抑制を進め、さらに部長・課長・係長ポストを縮

減。50才台ではじめて部下持ち管理職・監督職となるのは、もはや珍しくない。

(3-2-2)職員1人あたりの業務が量的に増加すると同時に質的に高度化／国からの事務移譲等にもなあって、自治体職員一人あたりの業務量は増加。これに対して、情報処理技術の導入や業務の民間委託等による合理化を推進。この結果、職員がチームを組んで定型的に処理する直営業務が減少し、個別に契約管理・監視指導・住民対応を行う裁量的業務が増加。さらに、機関委任事務制度の廃止に伴って、それまで定型的に処理することが期待されていた事務が、自治事務及び法定受託事務となって、自治体の条例制定権・規則制定権・法解釈権が拡大し、それを担う職員の事務負担は高まった。

(3-2-3)同一に処遇される「仕事ができる」職員と「仕事ができない」職員／「仕事ができない」職員が散見され、組織を維持するために「仕事ができる」職員に、さらに仕事が集まる。しかし、「仕事ができるために、より多くの仕事をこなさなければならない」職員の給与水準や昇任スピードは、「仕事ができないために、ますます仕事をまかせられなくなってきている」同期職員のそれと大差なし。また、定型的な業務と異なって非定型的・裁量的な業務は、業務時間に比例して一定の成果が得られるとは限らない。つきあい残業をしている「仕事をまかせられない」職員と、仕事をこなすために残業せざるをえない「仕事をしている」職員は、時間外勤務手当や勤勉手当に関して一律の処遇。

+

※ 給与構造改革：人事管理改革の促進要因であると同時に前提条件

- 給料表の抜本改正（等級制の簡素化と中高年昇級カーブの抑制）と地域手当制度の導入＝究極の給料フラット化状態の出現と成績率に基づく勤勉手当支給の重要性：皮肉にも、経過措置として現給補償を続ければ、全職員の半数(40歳代後半以後の管理職や一部監督職)が現行給料水準で役人人生の終了を予告される自治体も発生
- 普通昇級と特別昇級の一本化、成績分布率・配分率の見直し、号俸数の細分化、限定的な勤勉手当原資→成績率に基づいて勤勉手当を支給しやすくなる措置

↓

(3-3)これからの人事管理：「スリムな組織体制とやわらかな任用形態」「能力と実績に基づく人事管理」→ ①かつてない大幅な職員削減の必要性、②部局間の大きなアンバランスの存在、③業務形態にかかる自治体の多様性 ④定員モデル・類団比較の限界

(3-3-1) 大部屋主義の変貌／現在においても、物理空間的な意味においては「大部屋主義」が維持されているが、実際には、「管理職（課長級）と監督者（係長級）ないし担当」という二人体制で行われる仕事が増え、大部屋主義を支えていた係長制度が崩壊。

(3-3-2) 民間委託・派遣労働・非常勤職員等、多様な業務形態の活用／常勤職員を中核に据えながら、費用対効果に基づいて様々な業務形態のベストミックスを選択。自治体のアドバンテージは非常勤の活用で、その格好のターゲットは大学・大学院卒の女性。

(3-3-3) 能力と実績に基づく勤務評定／年功的要素を基軸とした人事管理では、分権型社

会において身体を張って困難な仕事に挑む職員が減少し、やがて組織全体は停滞。年功序列的、横並び的な人事管理を越えて、能力、実績をより重視した人事管理への移行が急務。

←年功的要素を基軸とした人事管理の歪みは、国よりも自治体において強い。①国家公務員のキャリア制度に相当するものを自治体は持っていない、②大半の自治体職員が定年退職年次まで勤務し続ける、③自治体には国ほどの有力な天下り先を持っていない。

☆重要なことは、遅くとも30代で部下を持つ監督者(係長級)に昇任し、新規立案に従事できる人材登用を可能にする組織編成を形成・維持すること。国のキャリアは、30才代で本省課長補佐・自治体課長に昇任・出向でき、一部上場民間企業の幹部候補生もやはり30才代で管理職を経験。「業務改善や新規立案の難しさを実体験しながらも、まだそうしてみようという体力と精神力が残っている」30才代までに「自分の能力の限界を自覚できる」裁量的な政策事案を体験し、その後の役人人生につなげていくことが必要。

☆民間と均衡する給与しか支給できない公務員にあっては、今後も長期でやりがいのある仕事を保証できる任期にさだめのない常勤職員(長期雇用職員)が業務の中心。今後は、主査級で生涯を終えることが多くなる高齢職員に対して、65才まで働く一生懸命インセンティブを提供することが肝要。

☆浪人してはじめて地方公務員になることができる新卒学生が増加する一方で、採用後、職場や仕事に対する不満から早期に退職したり、やる気を喪失する若手職員が増加。また、給与構造改革以前からロースクール、外資系企業、IT企業らに高収入を期待した新卒学生の公務員離れも一部顕在化。公務員にも若手のうちから、ある程度の給与とやりがいのある仕事を提供することが重要。

↓

※課題：自治事務・法定受託事務に関して自ら考え各種資料を作成し、責任をもって判断しなければならないことが増加していること(=民間委託や民営化もあり定型的業務が減少していること)、また「後ろ向きの仕事」が増加していることから、「成果と努力が報われる人事給与制度を確立することが重要(=仕事の面白さを引き出すのが日本的経営を支える根幹)。

↑

※形式的に導入するだけなら簡単だが、年功序列型人事・給与を満喫してきた職員にとって、たとえ優秀な職員にとっても格差をつけられることに強い抵抗感あり

(3-4)これからの組織課題 ～少数精鋭の職員体制を目指して

(3-4-1)少数精鋭の常勤職員体制の確立 ←低下しはじめた公務員人気

- ①10年間を見据えた採用人事(退職不補充と定期採用)
- ②目標管理型人事考課や昇任前研修制度の運用
- ③能力と実績に応じた査定昇給・勤勉手当・残業手当の支給

(3-4-2)支所・出張所機能の見直し ～新たな「集中と分散」

- ①民間委託やIT化の進展に伴って低下する役所の窓口対応機能
- ②合併経過措置として緊急避難的に過大に配置された事務・職員
- ③効果的な住民協働・課題解決に力点を置いた事務・職員体制

(3-4-3)民間団体や非常勤職員・(有償)ボランティア等の有効活用

- ①「何を民間委託するか」(労使交渉)よりも「どう民間委託するか」が重要
- ②増加する契約管理業務:大規模団体ほど力を入れる民間企業
- ③弱体化する自治会はじめ、独占的・寡占的・保守的な民間団体の利活用策

参考文献

- * 辻塚也他著「自治体行政学研究／変革期の自治体人事・組織政策」／2001年／『地方財務』2001年1,2,4月号／ぎょうせい
- * 辻塚也「公共サービスの多様な提供形態とスリムでやわらかな執行体制」自治研修協会編『月刊・自治フォーラム』2004年10月号)
- * 辻塚也・中川太介著「職員大量離職期の政策運営と体制整備」／全国市町村国際文化研修所『国際文化研修』(2006年春／Vol.51)
- * 辻塚也「超高齢・分権型社会における自治体の組織体制と人事管理」／市町村職員中央研修所『アカデミア』(2006／Vol.75)
- * 辻塚也「行財政改革の理論と課題～川崎市『行財政改革プラン』にみるこれからの『自治経営』」『地方自治』2002年12月号(661号)・ぎょうせい
- * 辻塚也「少子高齢社会における地域づくりと市町村経営」／2003年／大森・卯月・北沢・小田切・辻『まちづくり読本～自治再発見』／ぎょうせい