

地方自治体における行政運営の変容と今後の地方自治制度改革に関する研究会
(第6回)

議 事 次 第

平成26年2月24日(月)
13:30~15:30
総務省10階総務省第1会議室

(議事次第)

1. 開会
2. 制度改革に伴う行政運営の変容とその課題の把握のための視点(追加)
3. 報告書構成案について
4. 閉会

(配付資料)

- 資料1 制度改革に伴う行政運営の変容とその課題の把握のための視点
(追加)
- 資料2 地方自治体における行政運営の変容と今後の地方自治制度改革に
関する研究会報告書(構成案)
- 資料3 今後の研究会スケジュール(案)

制度改革に伴う行政運営の変容と
その課題の把握のための視点(追加)

I. マネジメント改革との摩擦型

行政ニーズ・提供体制の多様化
行政コスト削減圧力 × 常勤・長期雇用を前提とした公務員制度

(1) より多様で柔軟な任用へ

- ▶ 任期付制度の創設(H14年～) フルタイム、短時間
- ▶ 臨時・非常勤職員の増加

(2) 能力・実績に基づく人事管理の推進

- ▶ 国はH19に人事評価制度導入 ⇒ 地方は二度提出も未成立
- ▶ 助言による普及 ⇒ 今国会で改めて法案提出予定

(3) 給与制度の総合的見直し

- ▶ 人事院・人事委員会勧告から乖離した給与カットは臨時異例の措置
- ▶ 恒久的な見直しに向けた動き

〔
・地域民間給与の反映
・高齢職員の給与水準の見直し
・職務職責に応じた給与
〕



地方の意見を聞いて
検討

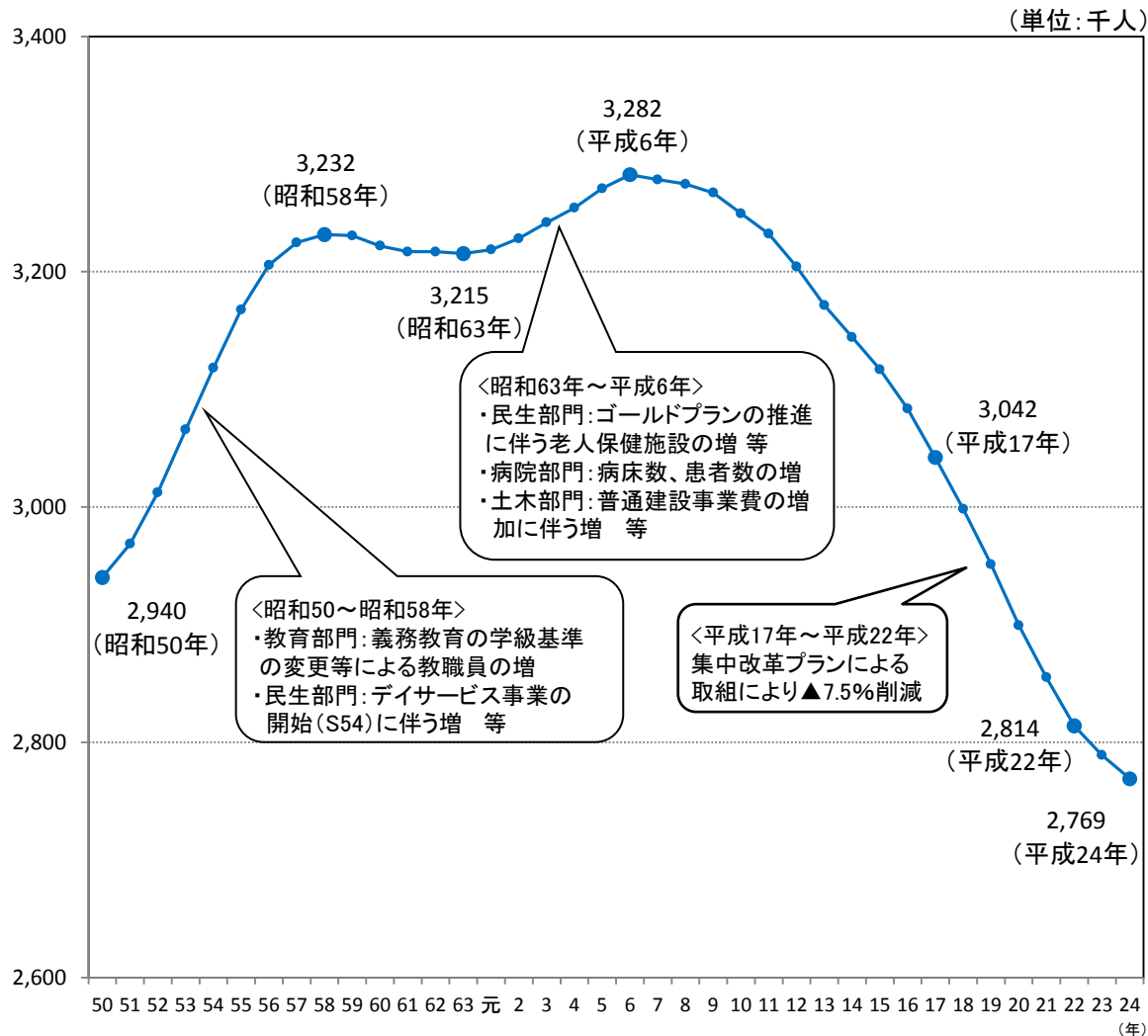
資料 1

(参考資料)

目次

- ・ 地方公共団体の総職員数の推移（昭和50年～平成24年） P 1
- ・ 地方公共団体の団体別職員数の状況（平成24年4月1日現在） P 2
- ・ 地方公務員の任期付採用制度について P 3
- ・ 地方公共団体の一般職任期付職員数の状況 P 4
- ・ 地方公共団体の臨時・非常勤職員数の状況 P 5
- ・ 「臨時・非常勤職員及び任期付短時間勤務職員の任用等について」
（平成21年4月24日付通知） 抜粋 P 6
- ・ 地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法律案の概要 P 8
- ・ 地方公共団体における人事評価の取組の状況 P 9
- ・ 平成25年8月8日（職員の給与等に関する報告〔人事院〕）
給与勧告制度の仕組みと本年のポイント（抜粋） P 10
- ・ 平成18年～地方公務員の給与構造改革について P 11

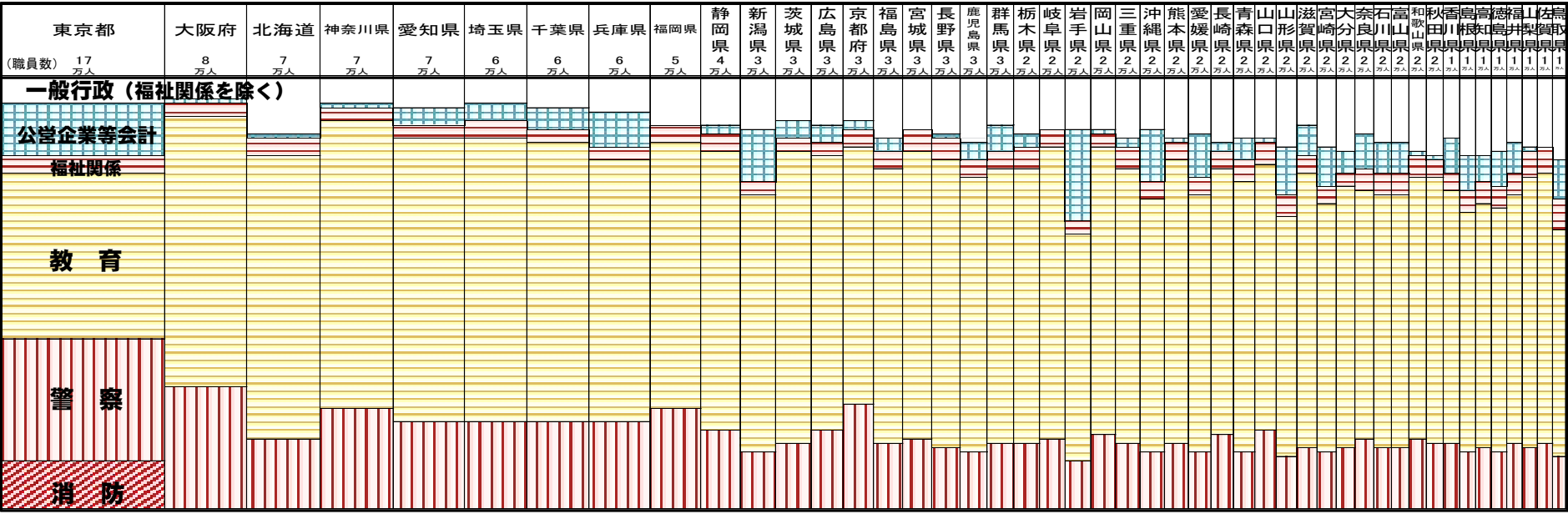
地方公共団体の総職員数の推移(昭和50年～平成24年)



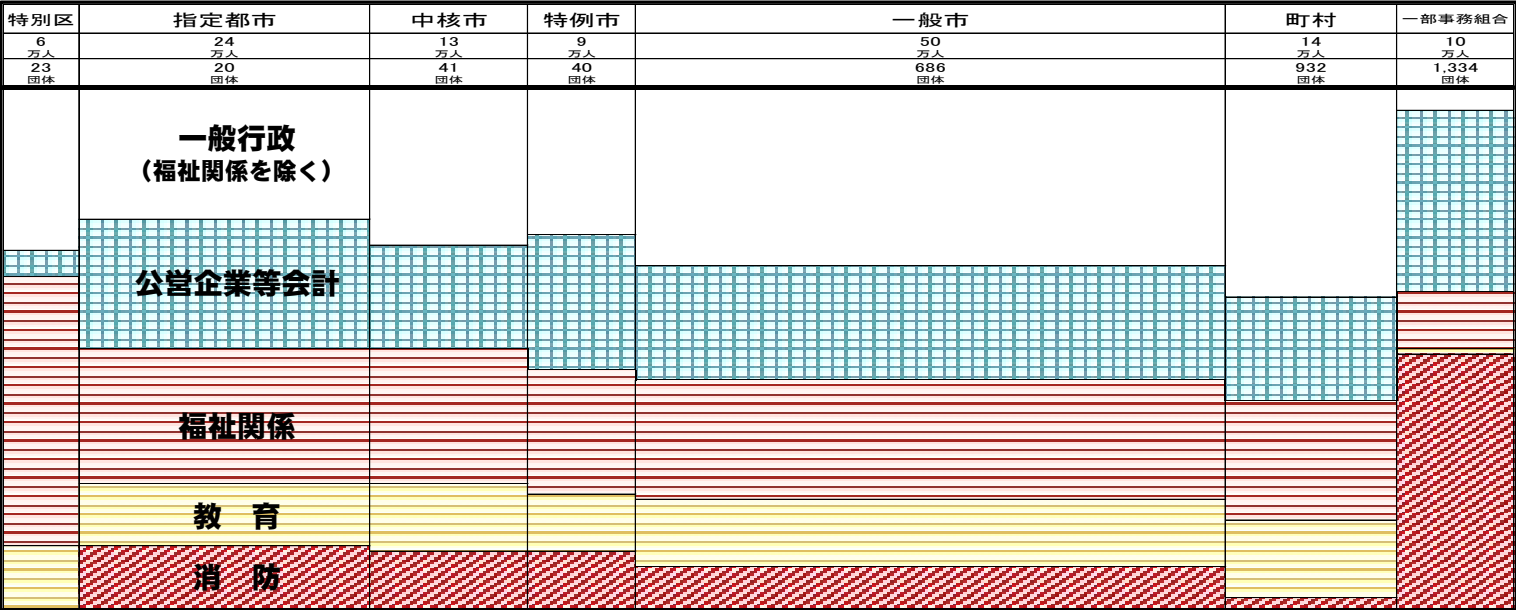
| 昭和50年を100とした場合の総職員数の変化 | | |
|-----------------------------|--------------|-------------|
| 部門等 | 平成6年 | 平成24年 |
| 職員総数 | 111.6 | 94.2 |
| 一般行政部門 (福祉関係を除く) | 100.6 | 78.5 |
| ・福祉関係 | 117.9 | 91.8 |
| ・教育関係 | 111.9 | 91.5 |
| ・警察部門 | 112.4 | 125.4 |
| ・消防部門 | 138.2 | 150.5 |
| ・公営企業等 会計部門 | 117.0 | 99.5 |

地方公共団体の団体別職員数の状況(平成24年4月1日現在)

都道府県(総職員数 1 5 1 万人) [一般行政(福祉関係を除く) 1 7 万人、公営企業等会計 8 万人、福祉関係 6 万人、教育 9 0 万人、警察 2 8 万人、消防 2 万人]



市区町村(総職員数 1 2 6 万人) [一般行政(福祉関係を除く) 3 7 万人、公営企業等会計 2 9 万人、福祉関係 3 1 万人、教育 1 5 万人、消防 1 4 万人]



※出典:平成24年地方公共団体定員管理調査結果による。 2

地方公務員の任期付採用制度について

地方公共団体は、「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」(平成14年法律第48号。以下「任期付職員法」という。)の規定に基づき、条例で定めるところにより、任期付職員の採用を行うことができる。

任期付職員法

高度の専門性を備えた民間人材の活用等の観点から、専門的知識経験等を有する者等の採用を行う特例法

| 区分 | 要件 | 採用方法 | 任期 |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|------------------------|
| 1 任期付職員 (専門的知識 等) 〈3条〉 | <ul style="list-style-type: none"> ① 高度の専門的知識経験等を有する者を一定の期間活用することが特に必要 ② 専門的な知識経験を有する者を期間を限って業務に従事させることが必要 | 選考 | 5年以内 |
| 2 任期付職員 (業務量との 関連) 〈4条〉 | <ul style="list-style-type: none"> ① 一定の期間内に終了することが見込まれる業務に従事 ② 一定の期間内に限り業務量の増加が見込まれる業務に従事 | 競争試験 又は選考 | 3年以内 (特に必要な場合は5年以内) |
| 3 任期付短時間 勤務職員 〈5条〉 | <ul style="list-style-type: none"> ① 2の①②の場合 ② 住民に対するサービスの提供体制の充実 ③ 部分休業を取得する職員の業務の代替 | 同上 | 同上 |

〔注〕 網掛け部分は平成16年の改正によって追加された部分

※ なお、「地方公共団体の一般職の任期付研究員の採用等に関する法律」(平成12年法律第51号)により、公設試験研究機関の研究業務に従事する職員の任期を定められた採用を行うことが可能。

地方公共団体の一般職任期付職員数の状況

1. 任期付職員数（フルタイム） 〈4条〉

| | H21年度 | H22年度 | H23年度 | H24年度 | H25年度 |
|----------|-------|----------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| 4条任期付職員数 | 613人 | 707人 | 1,057人 | 1,338人 | 2,362人 |
| 【対前年度増減】 | — | 94人増 15.3%増 | 350人増 49.5%増 | 281人増 26.6%増 | 1,024人増 76.5%増 |

※総務省公務員部の調査による(以下同じ)。

※最近活用が進んでいる職種:福祉関係(保育士)、教育関係(幼稚園教諭)、一般事務関係、H25年度については土木関係(震災復興)

2. 任期付短時間勤務職員数 〈5条〉

| | H21年度 | H22年度 | H23年度 | H24年度 | H25年度 |
|----------|--------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 短時間勤務職員数 | 1,911人 | 2,238人 | 2,940人 | 3,745人 | 4,514人 |
| 【対前年度増減】 | — | 327人増 17.1%増 | 702人増 31.4%増 | 805人増 27.4%増 | 769人増 20.5%増 |

※最近活用が進んでいる職種:福祉関係(保育士)、教育関係(図書館司書)、一般事務関係

地方公共団体の臨時・非常勤職員数の状況

1. 臨時・非常勤職員数と正規職員数との比較

| | 平成17年4月1日 現在 | 平成20年4月1日 現在 | 平成24年4月1日 現在 |
|----------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 臨時・非常勤職員数 (A) | 約45万6,000人 | 約49万8,000人 | 約60万4,000人 |
| 正規職員数 (B) | 約304万2,000人 | 約289万9,000人 | 約276万9,000人 |
| 職員に占める臨時・ 非常勤職員の割合 (A) / ((A) + (B)) | 13.0% | 14.7% | 17.9% |

※臨時・非常勤職員数、正規職員数については、総務省公務員部の調査による。

※臨時・非常勤職員については、任用期間が6ヶ月以上又は6ヶ月以上となることが明らか、かつ、週19時間25分以上勤務の者。

2. 臨時・非常勤職員数における主な職種別職員数

| | 平成17年4月1日 現在 | 平成20年4月1日 現在 | 平成24年4月1日 現在 | H17年とH24年との比較 | |
|--------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|-------|
| | | | | 増減数 | 増減率 |
| 一般事務職員 | 112,315人 | 119,682人 | 149,562人 | 37,247人 | 33.2% |
| 保育士等 | 79,580人 | 89,409人 | 103,428人 | 23,848人 | 30.0% |
| 教員・講師 | 46,530人 | 57,381人 | 78,937人 | 32,407人 | 69.6% |
| 技能労務職員 | 57,926人 | 53,919人 | 59,254人 | 1,328人 | 2.3% |
| その他 | 78,546人 | 91,268人 | 118,593人 | 40,047人 | 51.0% |

臨時・非常勤職員及び任期付短時間勤務職員の任用等に関する通知

(「臨時・非常勤職員及び任期付短時間勤務職員の任用等について」(平成21年4月24日付通知))

I 臨時・非常勤職員の任用等について

1 任用根拠の明確化等

- 任用に当たっては、職務内容や勤務形態等に応じて、任用根拠を明確にし、勤務条件を本人に明示。任期は、原則1年以内。
- 特別職の非常勤職員については、職務の内容が一般職の職員と同一と認められるような職や、勤務管理や業務遂行方法において労働者性の高い職については、特別職として任用することが妥当なのかという点について検証すべき
- 一般職の非常勤職員については、任期を限った任用を繰り返すことで事実上任期の定めのない常勤職員と同様の勤務形態を適用させるようなことは避けるべき。
- 臨時的任用職員については、特にフルタイムの臨時的任用を繰り返すことによって、事実上任期の定めのない常勤職員と同様の勤務形態を適用させるようなことは避けるべき。

2 勤務条件について

(1) 報酬等

- 報酬及び費用弁償(通勤費用相当分)を支給: 職務の内容と責任に応じて適切に水準を決定すべき。
- 労働基準法が適用される非常勤職員に対し、時間外勤務手当に相当する報酬を支給する必要(同法第37条)。

(2) 休暇等その他の勤務条件

- 労働基準法上の休暇(年次有給、産前産後)等を適用。また、社会保険・労働保険の適用について、要件に則って適切に行うこと。
- 育児・介護休業法に基づく措置(子の看護休暇、介護休暇等)について、要件に則って適切に行うこと。

※改正育児・介護休業法(平成21年6月24日成立)において、民間有期雇用者に認められる最低基準の保障との均衡を踏まえた形で法律上明記。

3 再度の任用について

- 任期の終了後、再度、同一の職務内容の職に任用されること自体は排除されない: あくまで「新たな職に改めて任用された」と整理(平等主義や成績主義を踏まえた能力の実証等を経る)
- その場合であっても、同一の者が長期にわたって同一の職務内容の職とみなされる臨時・非常勤の職に繰り返し任用されることは、臨時・非常勤職員としての身分及び処遇の固定化などの問題を生じさせるおそれがあることに留意が必要
- 職務内容や責任等が同じ再度任用であれば報酬額は同一: 職務内容や責任等が変更された場合には、異なる職への任用となり、報酬額の変更はあり得る。

Ⅱ 任期付短時間勤務職員の任用等について

1 現行制度の趣旨確認

- 常勤職員と同様の本格的業務に従事、給料及び手当を支給、3年～5年の任期が保障されうる。

2 制度活用及びその際の留意点

- 現在、臨時・非常勤職員制度により対応している具体的な任用事例について、本格的な業務に従事することができ、かつ、複数年にわたる任期設定が可能である場合には、任期付短時間勤務職員制度の活用についても検討。
- 競争試験又は選考による能力の実証を経れば、再度の任用も可能。
- 任期中の昇給はないが、再度任用の際に、職務内容や責任等が変更される場合には、額の変更はありうる。

地方公務員法及び地方独立行政法人法 の一部を改正する法律案の概要

地方公務員について、人事評価制度の導入等により能力及び実績に基づく人事管理の徹底を図るとともに、再就職者による依頼等の規制の導入等により退職管理の適正を確保するための措置を講ずる。

1 能力及び実績に基づく人事管理の徹底

- (1) 能力本位の任用制度の確立
任用（採用、昇任、降任、転任）の定義を明確化するとともに、職員
の任用は、職員の人事評価その他の能力の実証に基づき行うものとする。
- (2) 人事評価制度の導入
職員がその職務を遂行するに当たり発揮した能力及び挙げた業績を把握
した上で行われる人事評価制度を導入し、これを任用、給与、分限そ
他の人事管理の基礎とする。
- (3) 分限事由の明確化
分限事由の一つとして「人事評価又は勤務の状況を示す事実」に照らし
て、勤務実績がよくない場合」と明確化する。
- (4) その他
職務給原則を徹底するため、地方公共団体は給与条例で「等級別基準
職務表」を定め、等級別に職名ごとの職員数を公表するものとする。

※ 特定地方独立行政法人の職員に対しても、同様の措置を講ずる。

2 退職管理の適正の確保

- (1) 元職員による働きかけの禁止
営利企業等に再就職した元職員に対し、離職前の職務に関して、現職
職員への働きかけを禁止する。
- (2) 退職管理の適正を確保するための措置
地方公共団体は、国家公務員法の退職管理に関する規定の趣旨及び当
該地方公共団体の職員の離職後の就職の状況を勘案し、退職管理の適正
を確保するために必要と認められる措置を講ずるものとする。

- (3) 再就職情報の届出
条例により、再就職した元職員に再就職情報の届け出をさせることが
できるものとする。
- (4) その他
働きかけの規制違反に対する人事委員会又は公平委員会による監視体
制を整備するとともに、不正な行為をするよう働きかけた元職員への罰
則などを設ける。

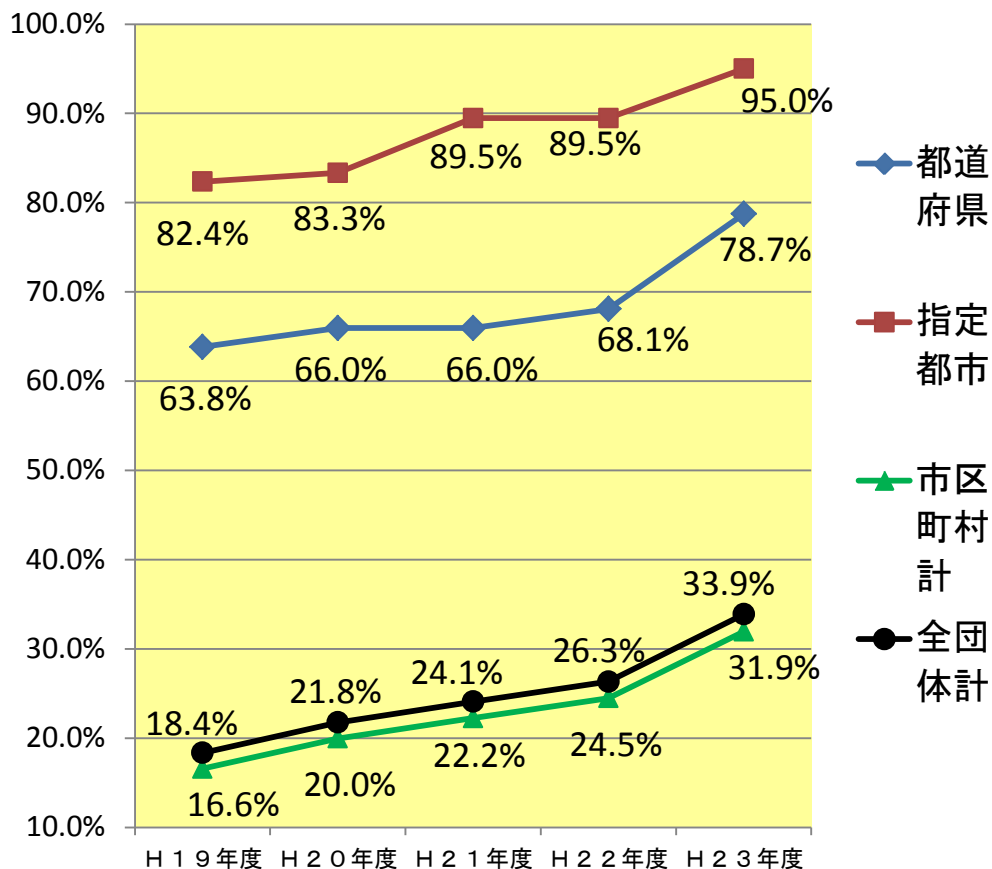
※ 特定地方独立行政法人の役職員等に対しても、同様の措置を講ずる。

3 施行期日

公布日から起算して2年を超えない範囲において政令で定める日

地方公共団体における人事評価の取組の状況

●人事評価制度(能力評価+業績評価(目標管理))を実施している団体数の推移



地方公務員の給与改定等に関する取扱いについて

(平成25年11月15日付 総行給第79号 総務副大臣通知)(抄)

第3 その他の事項

3 能力・実績に基づく人事管理を推進する観点から、勤務実績の給与への反映については、公正かつ客観的な人事評価システムを活用すること。また、これが未整備の地方公共団体にあつては、国の人事評価制度・運用も参考としつつ、公正かつ客観的な人事評価システムの構築に早急に取り組むこと。

なお、今後、人事評価制度の導入を行うための地方公務員法の改正を予定しているので留意すること。

⑤ 給与制度の総合的見直し

平成18年度から平成22年度にかけて段階的に実施した給与構造改革で、地域における公務員給与水準の是正や年功的な給与上昇の抑制等を進めてきましたが、我が国の社会経済情勢の変化の下、一層の取組を進めるべき課題が種々生じてきています。



国家公務員の給与に対する国民の理解を得るとともに、公務に必要な人材を確保し、職員の士気や組織の活力を維持・向上していくために、俸給表構造、諸手当の在り方を含め、早急に給与制度を総合的に見直す必要があります。給与減額支給措置終了後、給与制度の総合的見直しを実施できるよう準備に着手します。

具体的な検討課題

(1) 民間の組織形態の変化への対応

民間企業の従業員の給与の状況をより広く把握するため、基幹となる役職段階（部長、課長、係長、係員）の間に位置付けられる従業員について、来年から官民の給与比較の対象とする方向で検討します。

(2) 地域間の給与配分の在り方

地域の公務員給与については、民間賃金の低い地域を中心に、依然として高いのではないかと指摘があるところ、民間賃金水準が低い方から1/4となる12県を一つのグループとして求めた官民較差と全国の較差との率の差を見ると、2ポイント台半ばとなっています。地域における官民給与の実情を踏まえ、更なる給与配分の見直しについて検討することとしますが、その際、転勤等の人事管理上の要請も含め、同じ国家公務員の中でどこまで差を設けることが適当かという観点も踏まえて検討します。

(3) 世代間の給与配分の在り方

世代間の給与配分を更に適正化する観点から、民間賃金の動向も踏まえ、(2)の見直しと併せて、50歳台、特に後半層の給与水準の在り方を中心に、俸給表構造の見直しを検討します。

(4) 職務や勤務実績に応じた給与

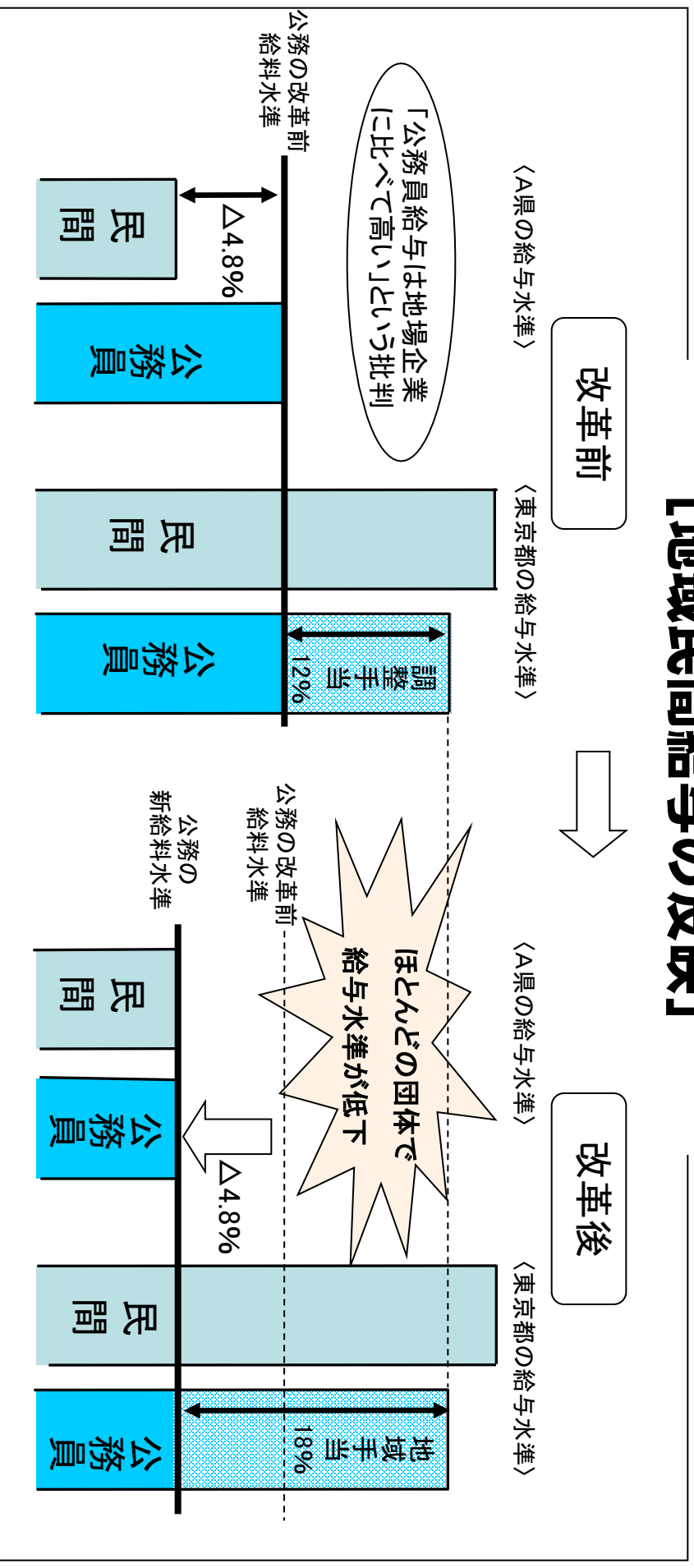
人事評価の適切な実施と給与への反映、技能・労務関係職種の給与の在り方、諸手当の在り方等についても、必要な見直しを検討します。

平成18年～地方公務員の給与構造改革について

地方公共団体に対して、国の給与構造の改革を踏まえた速やかな見直しを要請

- ▶ 地域民間給与の反映(給料表水準引下げ、調整手当の廃止、地域手当の創設)
- ▶ 年功的な給与上昇の抑制
- ▶ 職務・職責、勤務実績の反映

【地域民間給与の反映】



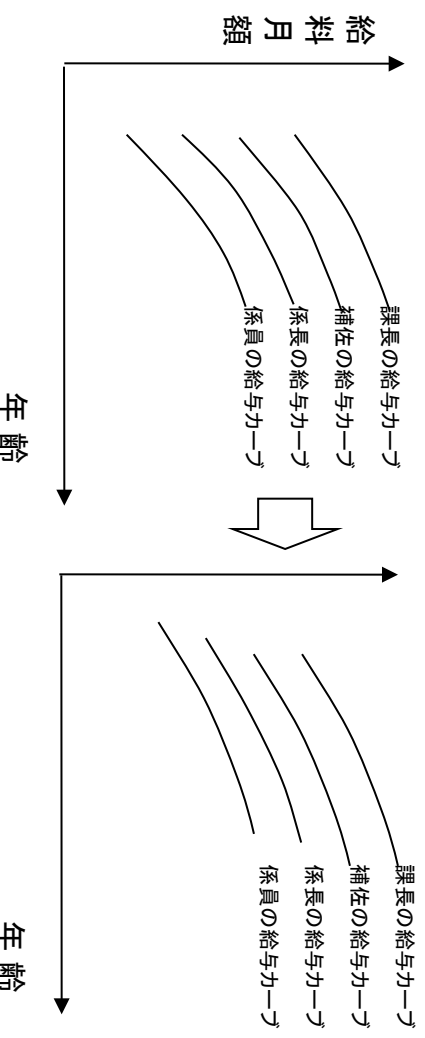
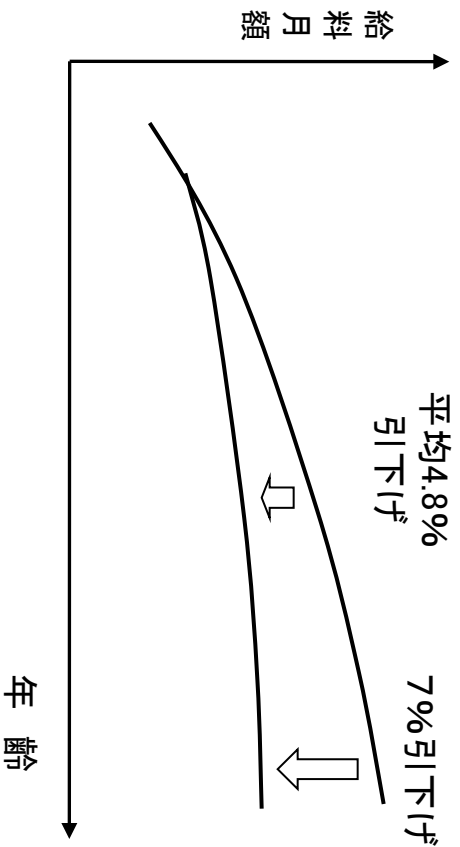
地方公務員の給与構造改革による影響額(試算) → △6,000億円程度/年

- ・ 地方公務員については、ほとんどの地域が地域手当非支給地で、国家公務員と異なり、広域異動手当等が導入されないため、引き下げ効果が大きい。

【参考】給料水準引下げ率 京都府：△5.8%、香川県：△5.6% (国：△4.8%)

給与カーブの見直し(フラット化)により、年功的に上昇する給与を抑制する。

職務・職責に基づく給料水準を確保する。
(給料表の職務の級間の水準の重なりを縮減)



【見直し前】

【見直し後】

【年功的な給与上昇の抑制と職務・職責に応じた給料構造への転換】

地方自治体における行政運営の変容と今後の 地方自治制度改革に関する研究会報告書 (構成案)

目次

1. 本研究会の趣旨
2. この20年間の地方自治体の職場の概観
 - (1) 特徴的な社会経済環境の変化と職場の変容
 - ①低成長経済・厳しい財政状況
 - ②地方分権の進展
 - ③コンピュータ・インターネットの発達
 - ④人口減少・高齢化の加速
 - (2) 企業マネジメントの潮流と職場の変容
 - ①成果主義の浸透
 - ②雇用の多様化・流動化
3. 諸改革の類型化とそれによる課題抽出
 - (1) 諸改革の再整理の手法と視点
 - (2) 制度改革のカテゴリー化
 - (3) 「カテゴリーA×カテゴリーB」手法による検証
4. 課題の類型と制度改革の方向性
 - I. 改革理念の干渉型
 - (A) 行政共通制度の充実 × 地方分権の推進
 - (B) アウトソーシングによる行政効率化 × 行政の透明性確保
 - (C) 市町村合併による規模拡大 × 規模によらない一律の権限移譲
 - (D) 条例による規定領域の拡大
× 基本的な行政制度における法律中心主義
 - II. マネジメント改革との摩擦型
 - (E) 行政手続の電子化 × 現金を基本とした公金納付制度
 - (F) 行政ニーズ・提供体制の多様化、行政コスト削減圧力
× 常勤・長期雇用を前提とした公務員制度
 - III. 職場文化の喪失型
 - (G) 文書決裁プロセスを通じた意思形成
× 職員構成の偏り・庁内LANの導入
 - (H) 地方自治体独自の業務フローや帳票様式
× 情報システムの刷新

(構成案)

1. 本研究会の趣旨

- 地方自治体の職場の風景は、この 20 年間で大きく変貌。部局・課室の編成や業務のワークフロー、職員の育成方法、公共施設の運営スタイルなどを実地に見れば、20 年前とは様変わり。
- 職場の変容には、地方自治体を取りまく社会経済環境の変化と、それに対応しようとした制度改革が強く影響。

| | | | | |
|--------------------|---|------------------|---|---------------------|
| 〔環境変化〕 | → | 〔制度改革〕 | → | 〔職場の変容〕 |
| 行革＋分権の潮流 | | 「集中改革プラン」による職員削減 | | 職場構成はピラミッド型からフラット型へ |
| 企業がバナンス・マネジメントの高度化 | | アウトソーシング手法の拡大 | | 公共施設は直営管理からモニタリングへ |
| ICT の進展 | | 「分権一括法」と「平成の大合併」 | | 小規模町村では業務オーバーフロー |
| | | 行政電子化の展開 | | 業務の電子化進むも不徹底 |

- 地方自治制度をめぐるこの 20 年は「旺盛な制度改革の時期」。
しかし、多様な背景と経緯を持つこれら諸改革が、両立しがたい職場の変容を招来する例あり。また、制度改革の谷間に残された行政実態が存在。
- 制度改革の背景や理念に立ち帰って把握し、相互に不整合があるものについては、これを調整・統合する「理念」を見出すことが求められているのではないか。
- 制度改革の体系的な理解を通じて、今後の地方自治制度改革の基本的な指針を得て、地方自治体の職員がいきいきと働き、住民サービスの提供において高い成果を挙げる行政運営を実現する一助としたい。
- なお、本報告書では、分かりやすい問題提起のため、積極的に見立てや仮説を示し、また、比喩等も忌憚なく用いることとしたい。

2. この 20 年間の地方自治体の職場の概観

(1) 特徴的な社会経済環境の変化と職場の変容

1990年代後半からの約20年間の社会経済環境の変化は、どのような制度改革を促し、どのように地方自治体の職場を変容させるものであったか。

①低成長経済・厳しい財政状況

- 高度成長終焉後、経済界を中心として、政府部門の役割の見直し、民活・民営化への一貫した要望。
- 2000年代以降、政府は国・地方を通じた行政のスリム化のため、実効的な施策を展開。
 - ・ 「小さくて効率的な政府」閣議決定（H16）、行政改革推進法制定（H18）
 - ・ 「集中改革プラン」の策定を全地方自治体に要請（H17通知）。
 - ・ 給与構造改革（H18～）（人件費削減効果（試算）6,000億円/年）。
 - ・ アウトソーシング手法の拡大（指定管理者制度、PFI、市場化テスト制度、地方独立行政法人制度等）。
- 累次の地方行革の結果、地方自治体の職場は次のように変容。
 - ・ 地方公務員総数：327万人（H7）→277万人（H24）（▲50万人）。
 - ・ 指定管理者制度は73,476施設（H24）、地方独立行政法人は111法人（H25）。
 - ・ 公共施設業務は直営からモニタリング等を担う業務スタイルに移行。
職員のスキル・ノウハウの喪失の懸念も。

②地方分権の進展

- 改革の基調理念として、行革・規制緩和とともに、地方分権への期待の高まり。
 - ・ 第三次行革審の最終答申（H5）では、「規制緩和」と「地方分権」が行政改革の柱。
 - ・ 衆・参両院「地方分権の推進に関する決議」（H5）、地方分権推進法制定（H7）。

- 地方分権改革の実現
 - ・ 第一次分権改革（H7～）で機関委任事務制度の廃止等を実現。
 - ・ 第二次分権改革（H19～）で「義務付け・枠付け」の見直し等を実現。
 - ・ これら地方分権改革の進展に伴い、地方自治体の権限と自律性は大きく拡大。

- 第1次分権改革の帰結としての「平成の大合併」
 - ・ 当初の「受け皿論（市町村合併）の棚上げ」からの転換（H11～）。
 - ・ 市町村数は 3,232(H11.3)→1,727(H22.3)→1,719(H26.1)（▲47%、なお、指定都市 12→20、中核市 21→42）。

- 地方分権改革と市町村合併を通じて、地方自治体の職場は次のように変容。
 - ・ 業務の増大・拡大と組織体制の充実
 - － 分権改革による法定移譲や新法制定による業務の拡大（都市計画決定、介護等）。また、市制施行による業務の増大（生活保護業務等）。
 - さらに、独自の条例による政策課題への対応（空き家対策等）。
 - － 合併による統合効果を活用して部局を専門分化、また専門職員の充実。
 - ・ 一方で、小規模な市町村はなお現存。市町村規模には大きな格差。

- 第1次～第2次分権を通して、「分権疲れ」の声も。
 - ・ 分権対応の条例改正に追われ、地域性を反映させる余裕なし。
 - ・ 都道府県では、市町村の自律性の拡大に伴って、職員のモチベーション維持などに課題。

③コンピュータ・インターネットの発達

- ICT はめざましく進展。
 - ・ スタンドアローンからネットワークへ、キロビットからギガビットへ、インストールソフトから ASP へ。

- 国・地方自治体でも行政電子化が進む。

- ・ 省庁での一人一台パソコンの順次導入（H6～）。
政府共通ネットワーク（旧・霞ヶ関 WAN）の運用開始（H9）。
政府共通ネットワークと LGWAN 接続（H14）。
 - ・ 地方自治体でも、電子自治体の基盤整備（LGWAN、住民基本台帳ネットワーク、公的個人認証など）、行政手続のオンライン化（電子入札、電子申告など）が進展。
- ICT の発達と行政電子化の進展により、地方自治体の職場は次のように変容。
- ・ 電子メールが職員間の主要な連絡手段となり、コミュニケーションの希薄化も。また、電子決裁の導入により、決裁プロセスを通じた OJT の機会減少。
 - ・ 国の統計・調査回答はオンライン化。データ持参や対面での検収は激減。
 - ・ 文化スポーツ施設のオンライン予約や eLTAX の普及、コールセンターの導入により、窓口・電話対応業務が減少。

④人口減少・高齢化の加速

- 20 年間で人口減少と高齢化は鮮明に。
- ・ 人口：1 億 2,476 万人(H5)→1 億 2,808 万人(H20)→1 億 2,752 万人(H24)
出生者率：1.46(H5)→1.41(H24) ※「1.57 ショック(H2)」
平均余命：男 76.38 歳、女 82.85 歳(H7)→男 79.94 歳、女 85.90 歳(H24)
高齢化率：14.6%(H7)→24.1%(H24)
- しかし、人口減少・高齢化を見越した地方自治体の組織再編や人事制度改革は後手に。
- ・ 「集中改革プラン」（H17～21）の職員削減の手法として、団塊世代の大量退職時（H19 ピーク）に新規採用を大幅に抑制。
- その結果、地方自治体の職場は次のように変容。
- ・ 職員の年齢構成のバランスは崩れた状態に。
 - ・ 職階はピラミッド型からフラット型に。中堅～幹部年代の職員に比して若手職員が極端に少ない状態。
 - ・ 人事の停滞、OJT を通じた人材育成に支障。十分にマネジメント経験を積まないまま管理職となる職員も現出。

(2) 企業マネジメントの潮流と職場の変容

- 社会経済環境の変化が、まず民間企業における組織マネジメント改革を促し、これを地方自治体に取り込むことで、職場の変容がもたらされたものも多い。
- 地方自治体には、民間のビジネスメソッドや経営マネジメントの考え方・手法の導入に積極的だった側面も。
 - ・ 行政改革を主導した経済界からの影響。
 - ・ 民間的手法による行政改革は改革派首長のマニフェストの定番。

①成果主義の浸透

- 経済成長の鈍化に伴い、企業マネジメントの潮流は大きく変化。
 - ・ 高度成長期：年功序列的な色彩の強い制度（終身雇用と定期昇給）。
 - ・ バブル崩壊～平成不況期：人員削減や新卒採用抑制の実施、成果主義に基づく給与制度。
 - ・ なお、最近になり、成果主義の実態を検証し、その意義・成果を相対化する見方も。
- 民間企業の動向を踏まえ、公務員にも人事評価制度の導入を企図（公務員制度改革大綱（H13））。
 - ・ 国家公務員法改正（H19）。能力・実績の両面からの評価を任免や給与に活用。
 - ・ 同旨の地方公務員法改正案を今国会に提出予定。
- 一部の地方自治体において、能力・実績主義に基づく人事管理が、国に先駆けて試みられている現状。
 - ・ 評価結果の昇給への反映（昇給号数の多様化）
 - ・ 勤勉手当に活用（成績率の差異化） など。しかし、多くの地方自治体では制度導入のハードルが高く、導入団体でも成果主義による人事管理は未だ外形的との見方も。

②雇用の多様化・流動化

- バブル崩壊～平成不況期に、非正社員の活用を拡大する方向で雇用ポートフォリオを変革する動き。雇用の流動化が加速。
 - ・ 2003年、非正規雇用者の割合が3割超に。
 - ・ 2010年代、若者の働きづらさや世代間の格差が問題視。
 - ・ 「ダイバーシティマネジメント」への注目。
- 民間労働法制は、雇用の多様化と流動化に対応するため、随時改正。
 - ・ 非正規雇用者面：パートタイム労働法（H5）
育児休暇面：育児休業法（H3）、介護休暇制度創設（H7）
高齢者雇用面：高齢者等雇用安定化法（H6）
- 公務員法制でも、主に正規職員を念頭に、高齢化・ワークライフバランス等の働き方の多様化には随時対応。
 - ・ 地方育休法の制定（H3）、介護休暇制度の創設（国）（H6）
新任用制度の創設（H11）、地方育休法の改正（H19）
 - ・ 一方で、常勤職員・非常勤職員を通じた職員区分の多様化（変化）への対応はなお課題。
- 地方自治体では、職員削減の要請から常勤職員を削減し、同時期に非常勤・臨時職員の採用を拡大。広範な事務に携わっている実態。非常勤職員等の人事管理や処遇等への関心の高まり。
 - ・ 臨時・非常勤職員数：約50万人（H20）→約60万人（H24）

3. 諸改革の類型化とそれによる課題抽出

（1）諸改革の再整理の手法と視点

- この20年間に地方自治体が行ってきた、「地方行革」とひとくくりに認識される改革は、実は、多様な背景と経緯を持つ2.（1）（2）の事象を横串的に通覧したものと見ることができる。
- 諸改革に伴って変容が生じている職場の課題を解決するためには、それぞれの制度改革の背景や経緯に遡って体系的に検証する視点が不可欠。

- これまでも一連の改革の体系化の試みはあったところ。NPMの考え方は、多様な背景を持つ諸改革を包括する一つの考え方。しかし、人口減少が進む現状では、「安価で豊富な若手労働力」等の前提に大きな変化。諸改革を体系的に把握・整理する新たな視点、切り口が求められている。
- 本研究会では、以下の手法によって検討。

(2) 制度改革のカテゴリー化

- これまで実施された制度改革を、その背景や経緯に従って、以下の7つのカテゴリーに分類。
 - ①地方分権
 - ②規模拡大と広域連携
 - ③行政改革
 - ④ニュー・パブリック・マネジメント (NPM) / 公民連携 (PPP)
 - ⑤行政の透明化
 - ⑥ICT
 - ⑦多様化 (ダイバーシティ)

(3) 「カテゴリーA×カテゴリーB」手法による検証

職場の変容をもたらした各々の制度改革のうちには、必ずしも相互に整合していないものがあることを把握するため、各カテゴリーを「A×B」の手法で検証。

4. 課題の類型と制度改革の方向性

- 3. の検討の結果、制度改革に伴う行政運営の変容とその課題の現れ方に即して、3つの課題類型を抽出。

I. 改革理念の干渉型

II. マネジメント改革との摩擦型

III. 職場文化の喪失型

I. 改革理念の干渉型

- 地方自治体の制度や組織運営に関する改革が相互に干渉し、行政運営に新たな負荷や軋みをもたらしている類型。
- この類型の課題解決のためには、それぞれの改革を駆動してきた「理念」の調整・統合を行い、それに即した制度の見直しや創設を行うことが必要。

(A) 行政共通制度の充実 (⑤) × 地方分権の推進 (①)

- 平成に入り、「行政の透明化」の要請に応えるための行政共通制度の整備は着実に進展。
 - ・ 行政手続法 (H5)、情報公開法 (H11)、個人情報保護法 (H15)、公文書管理法 (H21)。
- 同時期に進展した地方分権は、法令による地方自治体への義務づけの縮小、地方自治体の条例制定権の拡充を指向。
このため、これら行政共通制度の制定に際し、義務づけの可否、先行する条例への配慮など「地方分権」との調整を意識。
 - ・ 行政手続法：地方公共団体の処分のうち、条例・規則に基づくものに同法を適用しない（根拠法規区分主義）。
 - ・ 情報公開法：地方公共団体については努力義務化。
- これに対し、国民の基本的な権利である行政情報へのアクセスが地方自治体ごとに異なる制度・基準で運用されることが妥当か、制度間で調整の考え方が区々ではないか等の見解あり。
- 行政機関に共通して求められる行政共通制度については、「行政の透明性」と「地方分権の推進」の要請を調整する理念（例えば、統一的な制度・基準が優先されるべき領域の設定）や方法（条例による規制の相互認証など）を検討すべきではないか。

(B) アウトソーシングによる行政効率化 (③、④)

× 行政の透明性確保 (⑤)

- 「行政改革」「NPM」の要請により、行政サービスのアウトソーシング手法が制度化。
公共施設の管理業務は民間事業者が実施し、地方自治体の職員は事業者との折衝やモニタリング等を担う業務スタイルに移行。
- 近時、アウトソーシングした行政サービスの品質確保上の問題、地方自治体とアウトソーシング先との責任分配をめぐる紛争等が発生。
- この点について、本研究会において、以下の指摘あり。
 - ・ 行政（あるいは民間事業者）が過剰なリスク負担を負ったり、業務運営がブラックボックス化することのないよう、一般的・通則的なルールの制度化が必要ではないか。
 - ・ 指定管理者が行う施設の使用許可の中立性、選定手続の競争性を法的に担保することが必要ではないか。
 - ・ 指定管理者に情報公開制度上の位置付けを与えることが必要ではないか。
- これらに関して、行政法学の分野で注目すべき研究が進んでいる。
例) ・ 政府の事務を民営化した後の政府の責任を論じる「保障国家論」。
 - ・ 私人に公的任務の遂行を任せられた後も、政府の役割は終わらず、私人に指示・監督を及ぼすという新たな政府の役割（保障責任）に着目。
- こうした学問上の研究を、制度改革や実務につなげていくことが重要ではないか。
 - ・ 「行政の透明性」の観点からアウトソーシングにおける地方自治体と民間企業の地位・立場を明確化。
 - ・ リスク要素を適切に管理できる仕組みを導入し、アウトソーシングにまつわる不安や不透明感を解消。

(C) 市町村合併による規模拡大 (②)

× 規模によらない一律の権限移譲 (①)

- 「平成の大合併」では、地方分権時代にふさわしい規模・能力を有する市町村の実現を目指すも、合併後の望ましい規模は具体的に示さず。
現実には、合併は規模の大小を問わず推進され、市町村の規模には大きな格差が存在。
- 一方、地方分権改革では、地方公共団体へのより多くの権限移譲を推進。その際、平均的な市町村の規模・能力を前提として一律の付与を指向（一律主義）。
 - ・ その例外として、指定都市、中核市、特例市制度あり。しかし、これを超えた個別対応（特区制度等による権限移譲）には消極的。
 - ・ なお、「平成の大合併」後に進められた第2次分権改革では、都市を重視した移譲方針が採用されたとの見方も。
- その結果、一定規模以下の小規模市町村においては、付与された権限を十分に活用することが困難な実態も。
 - ・ 都道府県－市町村間の事務配分を個別に調整できる仕組みとして、条例による事務処理特例制度あり。しかし、市町村の権限を都道府県に行わせることができないとの制約。
- 市町村への権限移譲の進展と市町村間の規模能力格差の存在を正視し、都道府県と小規模市町村との権限配分を一層弾力化できる仕組みを、地方自治制度の中に位置づける必要があるのではないか。
 - ・ なお、現在、都道府県による市町村事務の「代替執行」の制度化を検討中。

(D) 条例による規定領域の拡大 (①)

× 基本的な行政制度における法律中心主義 (⑤)

- 「地方分権改革」の進展により、地方自治体が条例制定できる事務が拡大し、独自条例による政策遂行を推奨する気運。
第2次分権改革における「義務付け・枠付けの見直し」も、法律を「枠法化」して、条例による規定領域を拡大することを企図。

- 一方で、基本的・基幹的な行政制度（例えば、地方行政体制の組織・運営、行政上の義務履行確保など）については、細部まで法律で規定することに、立法府・行政府を通じた根強い支持。
- その結果、意欲的に独自条例を活用しようとする地方自治体は、条例の規定領域がなお制約されていると考え、他方、立法府・行政府は、国としての政策完遂力に不安・不満を抱いているように見受けられる。
- 地方自治法が定める「法令に反しない限りにおいて・・・条例を制定することができる」（地方自治法 14 条 1 項）等の諸原則に具体的な指針性を持たせる必要。そのため、条例の規定領域に関して、通則的な検討及び個別法に則した検討の双方を深める必要があるのではないか。

Ⅱ. マネジメント改革との摩擦型

- 地方自治体にも通用性・汎用性のある組織マネジメント手法を導入する際に、現行の地方自治制度と摩擦を生じている類型。
- この類型の課題解決のためには、マネジメント改革の理念と効果を検証・承認し、それに資するよう、地方自治制度の転換を図ることが必要。

(E) 行政手続の電子化 (⑥) × 現金を基本とした公金納付制度

- 「ICT」の進展に伴って、企業・政府機関のいずれにおいても、書類ベース・対面ベースで行われてきた業務手続を電子化・オンライン化。
- 企業においては、B to B のみならず B to C でも電子商取引の領域が大きく拡大。広範な事業者において、申込みから支払いに至るプロセスを一貫してオンライン上で行えるように。

- 地方自治体でも、行政手続の電子化は、申請・申告手続を中心に大きく進展。
 - ・ 行政手続オンライン化法制定、e-TAX（国税）・eLTAX（地方税）の導入。

一方で、課金・収納に関しては、電子マネーやインターネットバンキングの利活用のための基盤整備は大きく遅れている。

- ・ 地方自治体への公金のクレジットカード納付を可能とする改正を行ったのみ。
-
- 住民の利便性向上、課金・収納事務の確実かつ効率的な実施のため、行政手続でも電子的な課金・収納を可能とする制度改正が求められているのではないか。

（F）行政ニーズ・提供体制の多様化、行政コスト削減圧力（③）

× 常勤・長期雇用を前提とした公務員制度

P

Ⅲ. 職場文化の喪失型

- 職場文化を支える基盤が失われたため、従来の行政運営の継続が困難となっている類型。
- この類型の課題解決のためには、求められる行政機能を実現するにふさわしい新たな職場文化を再構築するため、制度の見直しやマネジメント手法の導入を進めることが必要。

（G）文書決裁プロセスを通じた意思形成

× 職員構成の偏り・庁内LANの導入（③、⑥）

- 行政の職場文化の中核にあった文書決裁プロセスを通じた意思形成は、ピラミッド型組織を基盤として、①政策形成機能、②内容のチェック機能、③職員の教育機能を一体的に実現。
- しかし、ピラミッド型組織の維持困難や庁内LANの導入に伴う組織内コミュニケーションのフラット化等によって、その基盤

が喪失したのも。その結果、②チェック機能及び③教育機能が機能不全になっている職場も現出。

- 職場文化を支えた基盤の喪失・変容ぶりを把握し、暗黙知的に実現されてきた機能（チェック機能や教育機能など）を他の明示的なマネジメント手法によって代替する必要があるのではないか。その際、企業における成果主義等への評価の動向に鑑み、むしろ再評価しうる職場文化があれば、その再構築も選択肢の一つとなるのではないか。

(H) 地方自治体独自の業務フローや帳票様式

× 情報システムの刷新 (⑥)

- 職場の編成や職員の練度に応じた業務フローのローカライズや、住民・職員の利便のための帳票様式のカスタマイズは、近年まで「一職場一改善運動」等として奨励される風潮。しかし、情報システム機器が業務に深く入り込んでいる現在では、システム標準化の阻害要因との指摘が強まっている。
- 本来、ICT は、業務の標準化や定型化によって一層効果が高まるツール。殊に、複数の自治体で情報システムの共同利用を行う「自治体クラウド」では、業務の標準化・定型化のメリットが大きい。
- こうした業務に関しては、職場文化の独自性・自律性も相対化を免れず、ICT による効果の最大化の要請との調整を図る理念（例えば、業務フロー等の統一化が優先される領域の設定）が必要ではないか。