

「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回議事概要

日 時：平成26年2月24日（月）13：30～15：30

場 所：総務省 10階 総務省第1会議室

出席者：宇賀座長、大杉委員、北村喜宣委員、北村亘委員、高橋委員、原田委員、村上委員

事務局：門山自治行政局長、山崎大臣官房審議官、篠原住民制度課長、原市町村課長、

三橋給与能率推進室長、小川行政経営支援室長 ほか

【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

【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）について】

- 事務局より、配付資料に基づき説明。

- 地方公共団体の総職員数が平成6年から平成24年にかけて50万人強減少しているが、減少した分が臨時・非常勤職員で補われているということか。

平成17年以前の臨時・非常勤職員数は不明だが、正規職員数は行政ニーズの変化に応じて減少したものであり、直接に臨時・非常勤職員で正規職員の減少分を補っているということではない。ただし、保育等充実を図らなければならない分野においては、臨時・非常勤職員を新規に採用して対応する流れが見られる。

- 給与構造改革等で目的としているのは公務員数の削減か、人件費の削減か。

大きな議論としては、公務員の総人件費を削減することが目的。国家公務員も地方公務員も、職員数を削減するとともに、年功序列型の給与制度を見直し人件費を抑制する給与構造改革を実施している。

従来は人数を削減することに主眼が置かれたが、バブル期以降公務員の給与水準が改

善されてきたことに伴い、給与水準への着目が高まった。最近になって、「総人件費改革」というキーワードが出てきて、人数×給与水準に議論がシフトしている。

- 資料8ページの「分限事由の明確化」とは、曖昧だったものがクリアにされることにより、裁量が少なくなることを意味しているのか、それとも、これまであった分限内容を単に要件を明確化しただけか。

法律上仕組みがあったが、実際に行う場合の規定の整備がされていなかったこともあり、今回規定の整備を行うものである。

- 地方公務員の新規採用を抑制すると、年齢ピラミッドが非常に偏り、ある一定年齢以上の職員の割合が高くなるのが想定されるが、この分限の明確化は、それを是正する意図があるものなのか。

そのような意図があるものではない。また、地方公務員は長らく高齢層が多い状況であったが、集中改革プラン期の数年で団塊の世代の定年退職がかなり進んだ。その結果、高齢層が減少し、平均年齢は若返っている状況にある。課題としては、今後の行政サービスをどのように維持していくかにシフトしている。

- 臨時・非常勤職員について、任期付職員制度と比べ公法的なスキームがあまりないとのことだが、もう少し詳細な規定を置くことなどは考えているか。それとも、任期付職員制度の活用を促す方向か。

大きくは后者である。まずは、任期付職員制度の仕組みを普及させることを考えている。

- ドイツでは、官吏と公務従業員という身分が異なる公務員制度があるが、日本の場合、一つの制度の中で職種的に分類しているにとどまる。日本がなぜそうなっているのか、また、今後見直す議論はあるか。

戦後、官吏の制度から大陸法的な公務員制度が導入されて、法律の建前と実際の運用が少しずれている部分があるが、現在、本格的に改革をする状況には至っていない。

- 高度な専門性のある職員を育成する仕組みを導入していかないと、職員数が減少している中で、職場がうまく回らないと思われるが、それと任期付職員の位置づけは今後どのように考えていくか。

任期付職員制度は、あくまで外部の専門的な知識、公務では養えないような高度な知識があり、一定の期間活用するという観点で設けられている仕組みである。また、任期のない通常の職員についても、専門スタッフ職や専門行政職という形で専門性を高めていく道もある。

- 大幅な職員減は、地方分権や行革というキーワードで強く地方にアピールした結果という側面がある。任期付職員制度の活用についても、キーワード等を用いて市町村長にアピールしていく必要があるのではないか。

公務員制度は非常にわかりにくい制度であり、優良事例を普及させていかなければならないという問題意識はあるが、現場まではなかなか浸透していないのが現状。

【報告書構成案について】

- 事務局より配付資料に基づき説明。
- 資料9ページの「条例による規制の相互認証」とは具体的にどのようなものを想定しているのか。

これまで、全国的に規制等を統一すべき場合には、条例による規制を制限し、国の法律で決めてしまうという極端に振れた対応がとられがちであった。しかし、例えば首都圏の複数自治体でディーゼル排出ガス規制をする場合、それぞれ条例を制定しつつ、相互に条例による規制内容を認証する仕組みがあれば、一定の広域圏域における共通的な規制が、分権的に実現できるのではないかというアイデアを示したもの。

- 法律でスキームを作るというアイデアなのか、それとも事務の共同処理のようなイメージなのか。

国際免許をイメージして、その地方版を考えられないかという問題認識。いずれにせよ、個別法又は通則的な法律の中に枠組みを定める必要はあるだろう。

- 資料3ページの地方自治体が厳しい財政状況だったのはその通りだが、90年代から景気対策により公共事業等を実施した（させられた）ことにより、債務が増大したことにも触れるべき。また、構成に関して、テクノロジーの進化に対応したもの、社会環境の変化に対応したもの、国が政策的に行ったものが混在している。対立軸を明らかにするには、政策的に行った改革に焦点を当てた方がよいのではないか。

1点目については、記載するようにしたい。2点目については、「職場の変化」の前提として「制度改正」があり、更にその前提として「環境変化」があったという構成となっているが、環境変化の中には、ご指摘のようにテクノロジーに関わるもの、政策的なもの等さまざまなカテゴリーが存在しているので、その点を明らかにしたい。

- 資料12ページの地方自治法14条1項の諸原則に具体的な指針を持たせる必要とはどのようなことか。

地方自治法14条1項は、規定としては明解であるが、それが個々具体の場合にどこまで許容しているのかについての探求が十分ではなかったとの認識。したがって、個別法に則した検討が必要ではないか、また、通則的な検討が必要ではないかという意味で記載したもの。

- 義務づけ・枠づけは、現に個別法に規定されている項目の撲滅運動であることから横串的な対応ができたが、条例を定めることができる分野について、横串的に検討して何らかの一般的な原則を立てることは困難ではないか。条例を制定する都度、法律との抵触を検討すれば良く、あらかじめ個別法において条例の制定範囲を特定すると、かえって地方自治の自由な発展を拘束するのではないか。

第2次分権改革の中で、国が義務づけ・枠づけを各法令で規定する際のメルクマールを法制化できないかという議論があった。その時は実現できなかったが、視点としては引き続き必要と考えるもの。

- 法令に規定しない限り自由に規定ができることについて、もう一度啓発することこそ重要ではないか。これまで上乗せや横出しといった地方公共団体の先駆的な取組みが、条例を発展させてきた歴史がある。

- 個別法に即した検討とは、個別法を改正して条例の制定範囲を規定することに限られるわけではないのではないか。また、個別法に関する検討を踏まえつつ、自由度が高くなるような基本的ポリシーを抽出するという発想が、通則的な検討につながるのではないか。なお、個別法と条例の関係については、つかず離れずにしないと逆効果になりかねないので、報告書の書きぶりには留意が必要。

構成案では、先回りして通則的なことに言及しているので、まず、個別法の検討があってその先に何かがあるという順序にすることを検討したい。

- 想定しているのは、立法指針を示すという趣旨なのか、それとも具体的に規定するのか。立法指針として示す趣旨なのであれば、既に地方自治法2条に規定があるわけで、同じように現実にはあまり効き目を発揮しないことにならないか。

個別法との関係では立法指針というよりも、むしろ実践を想定しており、地方自治体、各省庁の実践の中で、何か共通的な理解が得られないかと考えたもの。

- 構成案では、2つのカテゴリーを組み合わせたとき、摩擦や相互干渉が生じるとされているが、例えば、手続きの電子化と公金納付制度のように、同じ方向を向いた改革であるにもかかわらず、片方がタイムラグや体系的に進められていないなどの理由で進んでいないことも考えられるのではないか。

ご指摘のとおり、特にマネジメント改革と自治体の関係は、同じ方向を向いているが追いつけていないものもあり、摩擦というよりタイムラグなどという形で整理することとしたい。

- 例えば、地方分権を推進する中で、住民自治を重視し、自治体レベルで住民参加や協働を制度化しているが、それが自治体の負担になっている場合もある。構成案に取り上げる基準はどのように考えればよいか。

構成案では、研究会において発表頂いたものや事務局から提起してご議論頂いた項目を記載している。最終的な報告書には、全体の問題の所在図のようなものを加え、その中では、具体的に議論いただいていないが、問題関心があるものも示したいと考えている。

- 各種の制度改革を掛け合わせて検討する手法は、あまり見ない整理の手法であり、非常に期待。身近な事務は身近な市町村で行われるべきと考えられてきたが、コストがかかる場合もあり、全体の効率性を見地から全国画一的にしていく視点も今や必要かもしれない。
- ICTが標準化要素の一番手になると考えている。やり方としては、国が全体枠を定めるか、あるいは、自治体で共通の課題を持つところが類型化されて、指向・ベクトルが合うところが同じルールで実施するということが想定される。よって、「(H) 地方自治体の独自の業務フローや帳票様式×情報システムの刷新」では、ある程度テーマを作成し、類型化を後押しする方法が何か見出せればと考えている。
- 企業間で標準規格を決めていく際に、その推進はもっぱら企業間で行われるのか、役所から促されることもあるのか。また、基準を作る際に、国がつくると現場感がなく困るということがあり、一方で、地方自治体に任せると異なる基準となることもある。この間のバランスを図るやり方としてはどのようなものが想定されるか。

自発的に会社間を超えて情報を交換することは難しい環境にあるので、ブレークスルーするためには第三者が主導することが一番早い手法かと思われる。また、実際に類型化する際の手法として、各自治体において運用フローや事務フローを作成していることから、ある程度の段階でそれらを開示し、自治体間で閲覧できるようにすれば、類型化が促進できる一つの材料となるかと思われる。

- 企業において、経営革新や改革を行う中で、とりあえず様々な手法を実施してみたが、最終的に何を目標しているのかわからなくなるという話を聞くことがある。構成案において、10年後、20年後の地方自治体のビジョンはどのようなものを想定しているか。

ビルドアップされた将来像から逆算して構成しているわけではない。構成案では、職員数が減少している中で、分権により業務が増大し、アウトソーシングで帳尻を合わせているが、この先を考えると、職員の能力を高め、高いパフォーマンスを出せるかという方向に舵を切っていく必要があり、そのための整理が必要というのが基本認識となっている。

今後の人口減少社会を見直すと、地方自治体の環境は厳しくなることから、減少する

経営資源の中で、地方自治体はいかに行政サービスを提供していくかという視点を明示した方がよい。

- 地方公務員の3分の2程度は国の基準で決まっているとあったが、10年後、20年後にどのくらいの警察官などの職員が必要だというイメージはあるか。

具体的には存在しない。大きな方向としては、なるべく地方自治体に対して人を増やすような政策は抑制するという閣議ベースの合意は一応ある。

- 民間のビジネスメソッドや経営マネジメントの手法のうち、地方自治体の行政運営に適用すべきものとして何か考えられるか。

民間企業と地方自治体では、採用職員の集め方が異なっている。地方公共団体では、公務員試験は公平に実施しないといけないと思うが、民間企業では就職採用者が必死に大学などを回り、その中でも優秀な職員を探している状況。人材確保に対する熱意と取組みが大きく違っている。

以上