

「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」報告書の概要

1. 目的

わが国は人口減少社会に突入し、2050年には9,515万人（▲25.5%）まで減少すると推計されており、今後、社会経済や地域社会の状況は大きく変容するものと見込まれる。

これに伴って、地方自治体の置かれる経営環境は激変することが予想され、現状のままの組織や行政サービスでは十分に対応できないことが考えられる。

本研究会では、地方自治体をめぐる過去20年間の制度改革を振り返り、その課題を整理することを通じて、今後の制度改革の指針を見出すことを目的とする。

2. この20年間の地方自治体の職場の変容・課題

- 人口減少・高齢化の加速
 - ・職階がピラミッド型からフラット型へ
 - ・マネジメント経験を積まない管理職が現出
- 低成長経済・厳しい財政状況
 - ・累次の地方行革の結果、地方公務員数は大幅に減少
 - ・公共施設の管理は、事業者との折衝やモニタリング等を担うスタイルへ
- コンピュータ・インターネットの発達
 - ・電子メールが職員間の連絡手段となり、コミュニケーションが希薄化
 - ・電子決裁の導入により、決裁プロセスを通じたOJTの機会の減少
- 地方分権の進展
 - ・地方分権改革により業務が増大・拡大
 - ・市町村合併の進展により市町村規模に大きな格差
- 成果主義の動向
 - ・民間企業の成果主義の動向を踏まえた能力・実績主義に基づく人事管理
- 雇用の多様化・流動化
 - ・臨時・非常勤職員の採用は拡大、多様な勤務形態への対応はなお不十分との指摘

3. 制度改革のカテゴリー化と課題の抽出

- 諸改革に伴って生じた職場の課題を解決するためには、それぞれの改革が持つ背景や理念に立ち返って体系的に把握し、相互に不整合があるものを調整・統合する理念を見出す必要。
- これまでの制度改革を7つに分類し、「カテゴリーA×カテゴリーB」の手法で検討。
 - ①地方分権、②規模拡大と広域連携、③行政改革、④NPM/PPP、⑤行政の透明化、⑥ICT、⑦多様化（ダイバーシティ）

4. 課題の類型と制度改革の方向性

(1) 改革理念の並立型

地方自治体に関する諸改革が並立して相互に競合する側面があり、行政運営に新たな負荷や軋みをもたらしている類型。

- 行政共通制度の充実 × 地方分権の推進
 - ・ 行政共通制度の整備に際して、地方分権との調整により、地方自治体への適用除外等がなされている。
 - ⇒ 統一的な制度・基準が優先されるべき領域の設定や、広域的な統一性・実行性を確保する仕組みを検討すべきではないか。
- アウトソーシングによる行政効率化 × 行政の透明性確保
 - ・ アウトソーシング後の規制や責任分配のあり方が問われる事例が発生している。
 - ⇒ 地方自治体と民間企業の地位・立場の明確化や、リスク要素を適切に管理できる制度の導入を検討することが必要ではないか。
- 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
 - ・ 分権と合併により市町村への権限移譲が進んだが、小規模市町村では、十分な活用が困難な実態が生じている。
 - ⇒ 市町村間の広域連携や都道府県による補完などの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（地方自治法改正による「連携協約」や「事務の代替執行」の導入は、こうした方向性に合致するものと評価）。
- 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
 - ・ 地方自治体は条例の制定領域がいまだ制約されているとの不満を募らせ、国では法律が空疎化して政策完遂力の観点から不安を抱いているよう見受けられる。
 - ⇒ 地方自治体には地方分権改革の成果の積極的活用が、国にはその支援が求められる。
これらの実践から、条例の制定範囲を拡大するための個別的・通則的な立法措置について、次なる展開の方向性が見出されることを期待。

(2) マネジメント改革とのタイムラグ型

地方自治体にも通用性・汎用性のある企業の組織マネジメント手法を導入する際に、地方自治制度改革とのタイムラグが生じている類型。

- 業務手続の電子化 × 現金を基本とした公金納付制度
 - ・ 行政手続の電子化をめぐる環境は、申請・申告手続を中心に、地方自治体でも大きく進展してきたが、公金の収納手法の基盤整備は遅れている。
 - ⇒ 電子的な手法での収納を可能とする制度改革も求められているのではないか。

- 行政ニーズ・提供体制の多様化、行政コストの削減
 - × 常勤雇用を前提とした公務員制度
 - ・ 地方公務員制度については、任期の定めのない常勤の職員を中心として制度を構築・運用。一方、現場においては臨時・非常勤職員の活用の広がりや任期付職員制度の整備が行われたものの、役割に見合った適切な雇用条件や処遇・管理等の観点から課題が多いとの指摘もある。
 - ⇒ 多様な人材を包括的に活用・育成するため、常勤・非常勤職員を含めた多様な勤務形態に対応していくことが求められているのではないか。

(3) 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。

- 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
 - ・ ピラミッド型組織を基盤とした「政策形成機能」「チェック機能」「職員の教育機能」が、長年の採用抑制に伴う職員年齢構成の偏りや庁内 LAN の導入により機能不全となっている職場も現出している。
 - ⇒ これまで暗黙知的に実現されてきた機能を他の明示的なマネジメント手法を用いて実現する必要があるのではないか。一方で職場文化の再構築も選択肢の一つとなるのではないか。
- 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
 - ・ 独自の業務フローや帳票様式が、システム標準化の阻害要因にとの指摘もある。
 - ⇒ ICTによる効果の最大化を図るため、帳票・業務フロー等の統一化が優先される領域の設定や類型化された先進事例の共有や情報提供によって、業務の標準化等を促進する必要があるのではないか。