

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

平成26年3月

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

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名簿

(敬称略、50音順)

(構 成 員)

- 座 長 宇 賀 克 也 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)
座長代理 伊 東 健 次 (弁護士)
大 杉 覚 (首都大学東京大学院社会学研究科教授)
片 岡 美 佳 (京都府健康福祉部福祉・援護課自殺防止対策担当課長)
北 村 喜 宣 (上智大学法科大学院教授)
北 村 亘 (大阪大学大学院法学研究科教授)
高 橋 伸 夫 (東京大学大学院経済学研究科教授)
伊 達 英 一 (広島県総務局経営戦略部長)
西 村 孝 史 (首都大学東京大学院社会学研究科准教授)
原 田 大 樹 (京都大学大学院法学研究科准教授)
村 上 敦 (NEC公共ソリューション事業部シニアエキスパート)
- (役職名は平成26年3月現在)

(幹 事)

- 総務省自治行政局行政課長
総務省自治行政局住民制度課長
総務省自治行政局市町村課長
総務省自治行政局外国人住民基本台帳室長
総務省自治行政局公務員部給与能率推進室長

事務局長 総務省自治行政局行政経営支援室長

「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」

開催実績

	開催日	討議テーマ・報告者等
第1回	平成25年 11月13日(水)	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治制度改革の概要 地方自治制度改革とそれを駆動した基本理念について 研究会の問題意識について
第2回	11月29日(金)	<ul style="list-style-type: none"> 近時における地方行革の概観について 日本企業の人材マネジメント改革の潮流(西村孝史委員) 先進的自治体の取組「日本一強い県庁を目指して」(伊達英一委員)
第3回	12月26日(木)	<ul style="list-style-type: none"> 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 ICTの活用と制度改革(村上敦委員) 民営化と国家の責任(原田大樹委員)
第4回	平成26年 1月24日(金)	<ul style="list-style-type: none"> 分権改革、政策法務、行政の実効性確保(北村喜宣委員) NPMの理論と実践～京都府の取組～(片岡美佳委員)
第5回	2月12日(水)	<ul style="list-style-type: none"> 現地視察(会場:足立区役所)
第6回	2月24日(月)	<ul style="list-style-type: none"> 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) 報告書構成案について
第7回	3月17日(月)	<ul style="list-style-type: none"> 報告書案のとりまとめ

はじめに

昨年は、平成5年に衆参両院で「地方分権決議」が行われてから20年に当たる節目の年であった。この間に累次の地方分権改革が進められたが、それは地方自治制度にそれまでにない規模と内容の改革を加えるものであった。明治維新、戦後改革に続く「第三の改革」との評価も決して過大ではなかろう。

それらの制度改革は地方自治体の行政運営にどのような影響を与えたのであろうか。地方分権改革を経て、地方自治体の職場の風景はどのように変化したのであろうか。

意外にも、こうした視点からの検証は、これまで十分になされてこなかったように思われる。しかし、地方分権が住民福祉の向上を最終的な目標とするものであれば、住民に身近なところで行政サービスを担う地方自治体における変化を的確に把握し、そこに存する課題を正しく認識する必要はとりわけ大きいものと思われる。

本研究会は、このような問題意識に基づいて設置されたものである。

研究会における検討は、広く、行政法や行政学、労働政策、経営学に関する研究者、自治体法務やICTに通じた専門家、また、地方自治体に在籍する実務家の参加を得て進められた。

議論に際しては、地方自治体をめぐる制度改革を、その背景や経緯に即して複数のカテゴリーに分類し、カテゴリー間の干渉や隙間を検証するという手法を用いている。その成果の紹介は本編に譲るが、これが奏功しているとすれば、それは各々から披露された深い知見に拠るものであることはもちろんであるが、広範な分野からの参加者による横断的で率直な議論の相乗によるところも大きいのではないかと考えている。

熱心にご議論いただいた参加者の皆さまに、改めて感謝を申し上げたい。

我が国を取り巻く社会経済環境の変化は、今後ますます加速していくものと見込まれる。地方自治体がこれに的確に対応していくため、地方自治制度の改革は今後も継続的に進められていくであろう。

そのとき、本研究会における検討の成果が基本的な指針となり、効果的な制度改革の一助となれば幸いである。

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

座長 宇賀 克也

目 次

1. 本研究会の趣旨.....	1
(1) 問題意識.....	1
(2) 「旺盛な制度改革の時期」.....	1
(3) 本研究会の趣旨.....	3
2. この20年間の地方自治体の職場の概観.....	3
(1) 特徴的な社会経済環境の変化と職場の変容.....	3
①人口減少・高齢化の加速.....	4
②低成長経済・厳しい財政状況.....	5
③コンピュータ・インターネットの発達.....	6
④地方分権の進展.....	7
(2) 企業マネジメントの潮流と職場の変容.....	9
①成果主義の動向.....	9
②雇用の多様化・流動化.....	10
3. 制度改革のカテゴリー化と課題抽出.....	12
(1) 制度改革の再整理の視点.....	12
(2) 制度改革のカテゴリー化による検討.....	13
4. 課題の類型と制度改革の方向性.....	16
(1) 改革理念の並立型.....	16
(A) 行政共通制度の充実 × 地方分権の推進.....	16
(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.....	17
(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.....	18

(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	20
(2) マネジメント改革とのタイムラグ型	21
(E) 業務手続の電子化	
× 現金を基本とした公金納付制度	22
(F) 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	22
(3) 職場文化の喪失型	24
(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	24
(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	25
5. おわりに	25

1. 本研究会の趣旨

(1) 問題意識

我が国の総人口は、2030年に11,522万人（2005年比▲9.8%）となり、2050年には9,515万人（同年比▲25.5%）まで減少すると推計されている。このような人口減少社会に入ることにより、社会経済や地域社会の状況は大きく変容しようとしている。

2050年における地方自治体の姿を予想すれば、例えば、約40%もの高齢化率や単独世帯（とりわけ高齢単独世帯）の増加により、社会福祉をはじめとする行政サービスは、量・質ともに現在とは様変わりするであろう。労働力人口が約35%も減少することによって人材の希少化が進み¹、行政に求められる能力を持つ職員を十分に確保することは、今よりも困難になる可能性がある。

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、組織体制や行政サービスの提供手法が現状のままでは、これに十分に対応できないことが見込まれる。

このため、変化に適応しうる体制や手法を模索しながら、地方自治体の組織や運営に関する制度（地方自治制度）の改革が続けられるであろう。

このとき留意しなければならないのは、改革に与えられた時間的な猶予は少なく、また、用いることのできるリソースの制約も強まることである。従来の諸改革は、ともすればアドホックに着手され、その結果、地方自治体の現場で不整合をきたすこともあった。しかし、今後は、複数の改革が抵触することなく、むしろ相乗的に効果を生ずるよう計画的・効果的に進められることが重要なのである。

(2) 「旺盛な制度改革の時期」

地方自治体の職場の風景は、この20年間で大きく変貌した。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年前とは様変わりしていることが窺われる。

¹ ・ 2050年の年齢別人口は、高齢人口が約1,200万人増加するのに対し、生産年齢人口は約3,500万人、若年人口は約900万人減少する結果、高齢化率は約40%に上昇する。
・ 世帯の姿は、これまで主流であった「夫婦と子」からなる世帯は、2050年には少数派となり、単独世帯が約4割を占め主流となる。また、単独世帯のうち高齢者単独世帯の割合は5割を超える。（出典：「国土の長期展望」中間とりまとめ概要（平成23年2月21日国土審議会政策部会長期展望委員会資料））

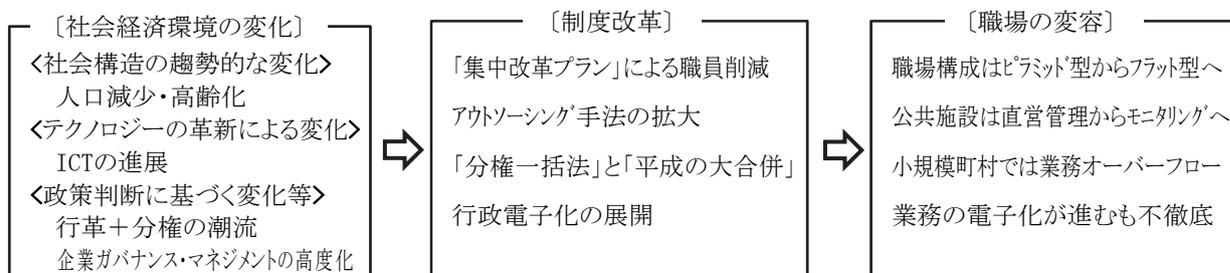
- かつてのピラミッド型の組織構成は崩れ、組織のフラット化が進んだ。これは、管理職の職位階層を減らし、上司が直接担当者を統括することで、意思決定のスピード化を目指すものであったが、一方で、管理職が庶務的業務も担当することとなった一面もある。
- 働く者の多くが常勤職員で占められる職場は少なくなり、再任用職員や非常勤職員、また派遣職員など、勤務形態や任用方法が異なる職員グループがともに仕事をすることが一般的となった。
- 施設の管理を職員が直営で行うことは少なくなり、民間事業者が実施するものを職員は管理監督する形が主流となった。

こうした職場の変容には、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しているものと考えられる。

地方自治体を経てきた変化には、様々な位相のものが存在する。先に見た人口減少社会の到来や高齢化の進展などは、社会構造の趨勢的な変化と言うべきものであり、その行方は長期にわたって推計・予想されるものの、流れを変えることは少なくとも短期的には難しいものである。また、コンピュータやインターネットの発達などは、テクノロジーの革新による変化であり、しばしば不連続で加速度的な進展を見せる。一方、地方分権の進展などの政策判断に基づく変化は、影響の現れ方はより直裁であるが、その時々方向付けることが出来るものと言えよう。

現実には、これらが相互に作用しながら、地方自治体を取りまく社会経済環境の変化として立ち現れる。それが解決すべき問題と認識されることで、「制度改革」が促され、その制度改革がさらに「職場の変容」をもたらすことになるのである。一例を挙げれば、次のようなものである。

- ICTの進展が、行政の電子化という制度改革をもたらし、職場に電子決裁が浸透することで意思決定のスタイルが変化したこと。
- 行政改革の要請が、各種アウトソーシング手法の拡大という制度改革をもたらし、施設の管理に対する職員の関わり方が変化したこと。



こうした流れに即して見るとき、地方自治体を巡るこの20年は、社会経済環境の大きな変化の中で制度改革が重ねられた「旺盛な制度改革の時期」であったと言える。

この間に頻繁に行われた改革は多くの成果を挙げたが、同時にそれらは、位相の異なる多様な変化にそれぞれ対応しようとしたものであったことから、地方自治体の職場において両立しがたい変容を招来する例があり、また、制度改革の谷間に挟まれることとなった行政実態が存在しているように見受けられる。

(3) 本研究会の趣旨

このようにして職場に生じた課題を解決するには、制度改革を促した社会経済環境の変化や、改革を駆動した理念に立ち返って諸改革を体系的に把握すること、そして、相互に不整合があるものについては、これを調整・統合する新たな理念を見出して、今後の制度改革の指針とすることが必要と考えられる。

そして、こうした指針が得られるならば、地方自治体の職場に現に存在する課題を解決する一助となることはもちろん、さらに、今後も続けられるであろう制度改革を計画的・効果的に進めることにも資することが期待される。

とりわけ、人口減少が加速し、社会構造が急速に変化することが見込まれることなどに鑑みれば、制度改革の指針の必要性は以前にも増して高まっていると考えられる。

本研究会は、このような認識の下、この20年における数多くの地方自治制度改革を題材として検討を加え、今後の制度改革に向けた指針を見出すことを目指したものである。

なお、こうした検討の性格上、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ていることを承知おき願いたい。

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

この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人口減少・高齢化の加速

- この20年間で我が国における人口減少と高齢化は鮮明になった。例えば、
- ・ 平成5年の日本の人口は、1億2,476万人で増加局面にあったが、平成20年をピークに減少に転じ、平成24年は1億2,752万人となっている。
 - ・ 出生者率は、平成2年の「1.57ショック」（それまで最低だった昭和41年の丙午の数値を下回った。）からさらに下がり続け、平成5年には1.46であった。その後、持ち直す動きはあるものの、平成24年では1.41となっている。
 - ・ 平均余命は、平成7年の男性76.38歳、女性82.85歳から、平成24年には、男性79.94歳、女性85.90歳に伸びている。
 - ・ 高齢化率は、平成7年には14.6%であり、当時は20年後に4人に1人が高齢者になると推計されていたが、平成24年において、既に24.1%となっている。

「将来人口推計」等によって、我が国の人口減少と高齢化は早くから予想されていたものの、それが社会や地域にどのような変化と影響をもたらすのか、そのインパクトを直視した政策展開は十分ではなかった。

それは、地方自治体の組織や人事制度についても当てはまり、人口減少・高齢化を見越した対応は後手に回ってきたと言わざるを得ない。

例えば、平成17年度からの「集中改革プラン」に基づく職員削減に際しては、平成19年をピークとする団塊世代の大量退職期にあたっていたため、専ら新規採用の抑制によって大幅な純減を捻出したが、これによって生じる職員の年齢構成の偏りへの対処はひとまず等閑視された。これを短期に是正することは困難であり、当面は現状を前提とした行政運営が続くこととなる。

その結果、地方自治体の職場は次のような変容が生じている。

20年前の職場は、課長－課長補佐－係長－主任－主事といったライン職がピラミッド型に配置されていたが、現在の職場では、職階がピラミッド型からフラット型になっている。また、課長と並列して、課長級の担当監や参事が置かれる一方、その下で事務をこなす係員はかつての半分以上になっているなど、中堅から幹部年代の職員に比して若手職員が極端に少ない状態となっている。

このため、人事が停滞するとともに、OJTを通じた人材育成に支障が生じ、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している。

②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や規制緩和・民営化への一貫した要望があった。これを受け、政府においても第二次臨調（土光臨調、S56～）や第三次行革審（H2～）で検討が重ねられた。例えば、第二次臨調は「増税なき財政再建」を、また、第三次行革審議会は「官主導から民自律への転換」を掲げ、政府に歳出抑制と構造的な改革を求めている。

しかしながら、実現を見たものは三公社の民営化や一部の規制緩和に止まり、むしろ、バブル期における歳出抑制機運の薄れや、バブル崩壊後の累次の景気刺激策によって、国・地方を通じた財政状況はさらに悪化することとなった。

こうした事態に対して、政府が実効的な政策を展開したのは、財政状況の悪化がもはや小手先では解消できないものと認知され、かつ、強力な指導力を持つ政権が誕生した2000年代以降であった。政府は行政のスリム化のための施策を実施していくこととなる。

この間、総務省は、平成17年及び18年の2回にわたって、地方自治体の事務事業や組織の見直し、定員・給与の適正化等の要請を行った。とりわけ平成17年通知では、5年間を集中取組期間とする「集中改革プラン」の策定を全地方自治体に要請し、数値目標を定めて定員削減に取り組むよう求めた。また、平成18年からの給与構造改革では、国の要請によって、給料表水準の引下げや年功的な給与上昇の抑制がなされることとなった。

同時に、アウトソーシングの手法も拡充され、従来からの定型的業務の業務委託に止まらず、許認可等を含めた行政サービスの提供を事業者に委ねることを認める指定管理者制度やPFI、市場化テスト制度、地方独立行政法人制度等が制度化された。

これら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した。

地方公務員総数は327万人（H7）から277万人（H24）と50万人の削減がなされ、とりわけ「集中改革プラン」に基づく取組は、5年間で地方自治体全体の定員について▲7.5%の純減を達成する成果を挙げた。しかし、その影響もまた大きく、特に、国の配置基準がある警察・教育等以外の一般行政部門において大きな削減が行われたことは、地方自治体の職場の風景を大きく変えることとなった。

アウトソーシングも進み、指定管理者制度は全国で73,476施設に導入され（H24）、地方独立行政法人は全国で111法人が設立されている（H25）。公共施設の管理業務を地方自治体が直営で行うことは少なくなり、公の施設の管理などは民間事業者が実施し、職員は、事業者との折衝やモニタリング等を担う業務

スタイルに移行している。その結果、職員のスキル・ノウハウが次第に喪失されつつあることや、職員が委託業務の実施内容、方法等に不案内となり、モニタリング機能が機能しなくなっている（業務のブラックボックス化）との懸念も指摘されている。

③コンピュータ・インターネットの発達

ICTはめざましく進展してきた。1980年代以降、パーソナルコンピュータ(PC)は、「会社に1台」から「個人に1台」の時代に入り、1990年代前半に一般利用が始まったインターネットは、PCの低廉化とともに、わずか数年で世界的に爆発的な普及を遂げた。

また、アプリケーションを自ら「所有」するのではなく、ネットワークを介したサービスとして「利用」するASP・SaaSの活用が急速に進展し、より低コストで、より高いセキュリティの下で情報システムを運用することが可能となってきた。

我が国のICTインフラは、世界最高水準に達しており、全国のブロードバンドインフラの整備がおおむね完了しつつある。

ICTの進展とともに、国・地方自治体においても行政の電子化が推進された。省庁での一人一台パソコンは平成6年から順次進められ、平成9年には政府共通ネットワーク（旧・霞ヶ関WAN）の運用開始、平成14年には政府共通ネットワークとLGWANの接続が実現した。

地方自治体でも、IT基盤であるホームページや庁内LAN、また、LGWANや住民基本台帳ネットワーク、公的個人認証などの全国的な電子自治体の基盤が整備されるとともに、電子入札、電子申告などの行政サービスのオンライン化が実現した。

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した。

20年前には、主に税務や住民記録など大量のデータの管理・処理を必要とする分野に大型汎用機（メインフレーム）を導入し、職員はメインフレームと接続された業務専用端末を操作して処理を行うのが一般的であった。また、職場にはワープロが配置されていたが、ネットワークに接続されることはなく、清書機としての性格が強いものであった。

その後、「一人一台パソコン」が実現し、庁内外のネットワーク環境が整備されたことによって、今や職員誰もがインターネットにつながり、自席のPCで電

子メールによる連絡やインターネットで情報収集を行いながら業務に当たることが日常的な姿になっている。

庁内では、電子メールが職員間の主要な連絡手段となり、利便性は向上したが、コミュニケーションが希薄化したとも言われる。また、電子決裁が導入されて、決裁に上司の赤ペンが入ることは稀になり、決裁プロセスを通じたOJTの機会は減少した。

国の各府省が照会する統計・調査業務は、回答がオンライン化され、従来のようにデータを記録媒体で持参したり、対面で検収を行うことは激減している。

住民サービスとのインターフェイスに関しても、文化スポーツ施設のオンライン予約や税の電子申告（eLTAX）が進んでいる。また、コールセンターの導入により、職員による窓口・電話対応業務は減少している。

④地方分権の進展

行政改革から派生する形で、地方分権も気運の高まりを見せることとなった。1980年代の第二次臨調以来、行政改革を実現する方策として地方分権を位置づけ、同時期に、「官から民へ」の転換を追求した規制緩和と並行して「国から地方へ」を標榜する地方分権改革が支持されるようになったのである。

その後、平成5年の衆・参両院における「地方分権の推進に関する決議」を契機に、2年後の平成7年に地方分権推進法が制定され、具体的な取組が始まった。

地方分権の進展の結果、地方自治体の権限と自律性は大きく拡大した。

第一次分権改革（H7～）では、地方分権一括法（H12）において、地方自治体の長を国の機関として国の包括的指揮監督権の下に置いてきた機関委任事務制度が廃止された。これによって、条例の制定範囲が大きく拡大するとともに、省庁が発出していた膨大な通達通知が「技術的な助言」に改められ、地方自治体の自由度は大きく拡充された。

また、第二次分権改革（H19～）では、個別法令による義務付け・枠付けの見直しを実現した。これは、地域の実情に合った最適な行政サービスの提供を目指して、国が法令で地方に義務付けてきた基準、施策を縮減し、地方自治体が条例の制定等により自ら決定し実施するように改めるものである。現在、第四次見直しまでが行われ、975条項の見直しが実現している。

第一次分権改革の進展を追いかけるように「平成の大合併」が進められた。

当初は、受け皿論（市町村合併）を棚上げし、現行の体制の下で可能なかぎりの分権を推進しようとしたが、その後、分権時代を担うにふさわしい基礎自治体を形成する必要があるとの姿勢に転じ、平成11年以来、市町村合併が全国的に推進された。その意味で、市町村合併は分権改革の帰結であったと言える。

【表】市町村数等の変遷

	H11. 3. 31	H22. 3. 31	H26. 1. 1
市町村数	3, 232	1, 727	1, 719
市	670	786	790
指定都市	12	18	20
中核市	21	41	42
特例市	—	41	40
町	1, 994	757	746
村	568	184	183
(人口 1 万人未満)	(1, 537)	(457)	(480)
平均人口 (人)	36, 387	69, 067	69, 291
平均面積 (km ²)	114. 8	215. 4	216. 6

地方分権改革と市町村合併を通じた、地方自治体の職場の変容はどのようなものであったか。

まず挙げられるのは、地方分権改革によって地方自治体が担う業務が増大・拡大したことである。例えば、都市計画の決定等は市町村に移譲され、町村が合併により市制施行することで生活保護業務等は県から移管されることとなった。さらに、条例制定範囲が拡大したことから、独自の条例によって地域の政策課題に対応する地方自治体も増えている。

また、市町村合併によって地方自治体の組織・機構が充実したことも挙げられる。多くの団体で、合併による統合効果を活用して部局を専門分化したり、専門職員を充実している。例えば、栄養士・保健師などの専門職員の充実が可能になったり、地域資源を活用した産業振興や男女共同参画の推進など、より専門的な業務をこなすための体制が整ってきた職場も多い。

しかしながら、小規模な市町村はなお現存しており、市町村の組織・機構の規模には大きな格差が生じているのが現状である。

一方で、第一次分権から第二次分権を通して、「分権疲れ」の声も聞かれるようになった。

例えば、義務付け・枠付けの見直しは、第二次分権改革の大きな成果であったが、累次の分権一括法に対応するため、数十の条例を極めて短期間に新規に制定するもしくは改正する必要があったため、政策法務の体制が十分でない市町村では、地域性を反映した条例改正には至らず、成果を活かせていないとの声もある。その結果、職員にとっても住民にとっても、分権改革対応の成果が実感しがたく、さらなる分権改革への消極姿勢につながっている。また、権限は移譲されたものの、実際に処理する件数が少なく、専門的なノウハウ・スキルが蓄積しない、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に課題が生じているとの指摘もある。

(2) 企業マネジメントの潮流と職場の変容

地方自治体の職場の変容のうちには、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もたらされたものも多い。

これには、地方自治体が、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ことが影響していると考えられる。

- ・ 臨調や行革審、あるいは地方自治体の行政改革推進組織の主要メンバーに、経済界の要人が就任することが慣行化し、「企業では〇〇であるのに対し、行政では〇〇である」という思考形態が広く浸透した。
- ・ 地方自治体では行政執行を担う首長を直接公選することから、マネジメントのあり方が選挙の主要な争点となり得、現に、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となってきた。

実際、我が国においては、企業のマネジメント手法を行政運営にも応用しようとするNPMの考え方に即した取組が、国に先行して、地方自治体（三重県や静岡県など）において取り入れられた。

①成果主義の動向

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してきた。

高度成長期から1980年代にかけては、終身雇用と定期昇給を前提とした年功序列的な色彩の強い労務管理制度が、強い日本経済を作り上げた類のない経営スタイルとまで言われた。

しかし、1990年代のバブル崩壊・平成不況期に、不況が構造的なものであると認識されるに至り、かつて強みとされた年功重視の労務管理制度は、経営環境の急激な変化に対応しなければならない状況下では、むしろ桎梏と認識されるようになった。年功よりも仕事の成果を重視することを強調する経営全般の改革が標榜され、人員削減や新卒採用抑制、成果主義に基づく人事・給与制度の導入が進められた。

なお、成果主義については、最近になり、その実態を検証し、意義や成果を相対化する見方も出ている。例えば、成果主義の枠組みは導入されても、運用はきわめて年功的に行われているのではないか、あるいは、成果主義の導入がモチベーションの向上に結びつかず、むしろ「やる気」が失われたり、生産性が落ちることがあるのではないかとといった指摘がなされている。

民間企業における成果主義の動向はこのように推移してきたが、公務員については、2000年代に入ってから、能力評価と業績評価からなる人事評価制度を導入することが決定され(平成13年12月25日閣議決定「公務員制度改革大綱」、平成19年の国家公務員法改正に基づいて、平成21年から人事評価が実施されている。

また、地方公務員については、同旨の地方公務員法改正案が未成立であったが、平成26年通常国会に改めて提出されている。

地方自治体においては、一部の団体で能力・実績主義に基づく人事管理が、国に先駆けて試みられてきた。具体的には、評価結果の昇給への反映(昇給号数の多様化)や勤勉手当への活用(成績率の差異化)等がなされ、また、都道府県、指定都市では従前の勤務評定制度の運用の中で国と同様の人事評価制度の導入が普及しつつある。

他方で、多くの市町村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指摘もある。

②雇用の多様化・流動化

ア)雇用の多様化・流動化の進展と対応

企業では、バブル崩壊から平成不況期に、非正社員を拡大する方向で雇用ポートフォリオを変革する動きが始まり、雇用の流動化が加速した。

1995年に日本経営者団体連盟が「新時代の『日本的経営』」で提起した雇用ポートフォリオ論は、従来の日本的雇用慣行を大きく転換しようとするものとして注目を集めた。そこでは、「長期蓄積能力活用型従業員」(主に総合職

型の正社員)、「高度専門能力活用従業員」、「雇用柔軟型従業員」(主に非正社員)の三タイプに分け、経営の変化に柔軟に対応できる人事管理を構築することが提唱されていた。

その後、実際に非正規雇用者の活用が大きく進み、2003年にはその割合が3割を超えた。2010年代に入ると、これを反映して、若者の働きづらさや世代間の格差が問題視されるようになっていく。

また、この間、組織マネジメント手法として、多様な人材を有効活用することで経営パフォーマンスを高めようとする「ダイバーシティマネジメント」が注目を集めてきた。

こうした雇用の多様化と流動化に対応するため、民間労働法制は、随時改正されてきた。裁量労働制や派遣対象業種の拡大など、雇用の弾力化を進める一方、パート労働者の均等待遇の確保や雇止めを制限するための制度を設けたり、女性や高齢者の就業を促進する制度を拡充するなど、この間の雇用環境の変化に包括的に対応しようとするものとなっている。

- ・ 非正規雇用者に関しては、平成5年にパートタイム労働法が制定され、差別的取り扱いの禁止が定められ、平成19年改正では、パート労働者の均等待遇の確保等が定められた。また、労働基準法、民法等や裁判法理を体系的に統合する労働契約法が平成19年に制定され、労働契約のルールが明確化し、また、有期労働契約が更新されたものとみなす、いわゆる「雇止め法理」の明文化も図られた。
- ・ ライフサイクルに応じた雇用に関しては、平成3年に育児休業法が制定され、平成7年には介護休暇制度が創設された。また、高齢者雇用に関しても、平成6年に高年齢者雇用安定法が改正され、60歳定年制の義務化や65歳継続雇用の努力義務化がなされた。

こうした民間労働法制の動向を踏まえて、公務員法制でも、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してきた。

- ・ 平成3年の地方育休法の制定、平成6年の介護休暇制度の創設(国)、平成11年の再任用制度の創設、平成19年の地方育休法の改正など。

一方で、これらは主として常勤職員を念頭においた制度改正であり、非常勤職員などを含めた多様な勤務形態への対応はなお不十分であるとの指摘もある。

この間、地方自治体では、集中改革プランなどによる定員削減への対応から常勤職員を削減してきている一方、同時期に臨時・非常勤職員の採用が拡大されてきているという実態がある。現在、臨時・非常勤の職員数は全国で

約60万人（H24、H20は約50万人）となっている。これらの職員は、自治体の様々な職場で広範な事務に携わっており、その人事管理や処遇等への関心は高まっている。

イ) 多様な社員と労務管理

企業では、業務内容や働き方等の違いに応じて多様な社員を雇用しており、それぞれに適した人事管理を構築するため、ポートフォリオごとに特色ある採用や教育訓練を導入している。

例えば、正社員、特に総合職の社員についてみれば、採用人数を少数に絞り、即戦力や汎用的な能力（いわゆるコミュニケーション能力）を有する人材を調達するため、インターンシップ等による早い段階からの動機付けや社会人の積極的な採用、採用活動の通年化やグローバル展開などを繰り返している。

これは、新規学卒者を一括採用していた1980年代には見られなかった傾向である。

一方、地方自治体は現在の公務員法制の下で、採用について、大卒（程度）・高卒（程度）等の区分や、常勤・短時間・非常勤などの任用形態による区分、事務・土木・建築・農業などの職種区分などで管理されることが一般的である。

採用活動に関して先進的な地方自治体では、U・Iターン施策と合わせて大都市圏での就職説明会を開催したり、大学での説明会を開催するなど積極的な採用活動を行っている例もある。他方で、今後大幅な労働力人口の減少が見込まれる中で一般的に、地方自治体は人材を確保・育成することに対して、企業ほどの柔軟性や積極性がないとの指摘もなされている。

3. 制度改革のカテゴリー化と課題抽出

(1) 制度改革の再整理の視点

この20年間の地方自治体を巡る制度改革は、「地方行革」とひとくくりに認識されることが多い。しかし、それらをつぶさに観察すれば、2. で紹介したような、実に多様な背景と経緯を持つ事象を横串的に通覧したものであることが分かる。

そうであれば、これら諸改革に伴って生じた職場の課題を解決するための処方箋は一様ではなく、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ことが求められる。

さらに、こうして得られる成果を集約することで、今後も継続的に行われるであろう地方自治制度改革を計画的・効果的に進めるための指針を得ることが期待される。その意味で、本研究会における検討は、地方自治体に現に存する課題の解決のみならず、将来の制度改革における指針を得ることも企図するものである。

なお、これまでも複数の改革を体系的に理解しようとする試みは存在した。例えば、NPMの考え方は、民間企業の経営手法を参考にしながら、行政の行動原理を変革し効率化を図るという視点で、多様な背景を持つ諸改革を統合する一つの考え方であり、我が国の行政の組織や運営にも大きな影響力を持った。

しかしながら、人口減少が進む我が国においては、安価で豊富な若手労働力などNPMの考え方を支えてきた前提に大きな変化が生じており、これに今後も依拠し続けることはできないと考えられる。

今後の我が国における社会経済環境の大きな変化を見通した、新たな体系的把握の方法、そして、それに基づく制度改革の指針が求められているのである。

(2) 制度改革のカテゴリー化による検討

本研究会では、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整理し、次の7つに分類することとした。(別表1)

- 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)

そのうえで、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り、それが職場の課題を生じさせているのではないかとの問題意識から、上記①～⑦の各カテゴリーを「カテゴリーA×カテゴリーB」の手法で検討することとした。

地方自治体の組織や運営に関する制度改革のカテゴリー

	①地方分権	②規模拡大と広域連携	③行政改革
平成10年(1998年)	<p>⑤衆参両院地方分権の推進に関する決議</p> <p>⑦地方分権推進法施行【第1次分権改革】</p>	<p>⑦自主的な市町村合併を推進(合併特例法)</p> <ul style="list-style-type: none"> 合併協議会設置に係る住民発議制度の創設 議員の定数・在任特例の拡充 	<p>⑥地方行革指針通知の発出</p> <ul style="list-style-type: none"> 新たな行革大綱の策定、住民代表等による委員会等への推進状況の報告等を要請 <p>⑨地方行革指針通知の発出</p> <ul style="list-style-type: none"> 行革大綱の見直し、定員管理等の数値目標の設定と公表等を要請
平成11～15年(1999～2003年)	<p>⑫地方分権一括法施行</p> <ul style="list-style-type: none"> 機関委任事務制度の廃止 国の関与のルール化 国の関与についての係争処理制度の創設 <p>⑮都道府県の局部数の法定制度の廃止(自治法)</p>	<p>⑪合併推進のための方策を拡充(合併特例法)</p> <ul style="list-style-type: none"> 合併特例債の創設 知事による合併協議会の設置勧告を創設 <p>⑫行革大綱(閣議決定)</p> <ul style="list-style-type: none"> 与党行財政改革推進協議会「合併後の自治体数を1000を目標とする」の方針を踏まえ、自主的な市町村合併を積極的に推進 <p>⑬市町村合併支援プラン</p> <ul style="list-style-type: none"> 指定都市要件の引下げ(70万人へ) <p>⑭合併推進のための方策を拡充(合併特例法)</p> <ul style="list-style-type: none"> 住民投票制度の導入 	<p>⑬省庁再編(総務省発足)</p>
平成16～20年(2004～2008年)	<p>⑯条例による事務処理特例の拡充(自治法)</p> <p>⑲地方分権改革推進法施行【第2次分権改革】</p>	<p>⑯合併三法の成立</p> <ul style="list-style-type: none"> 都道府県による市町村合併の推進構想の作成 知事による勧告 	<p>⑯今後の行革方針(閣議決定)</p> <ul style="list-style-type: none"> 「小さくて効率的な政府」への道筋を確かなものにするため、行革の重要課題を一括して閣議決定 <p>⑰新地方行革指針通知の発出</p> <ul style="list-style-type: none"> 平成17～21年の取組を明示した「集中改革プラン」の作成・公表を要請 <p>⑱行政改革推進法制定</p> <ul style="list-style-type: none"> 5年間で地方公務員4.6%以上の純減 <p>⑲給与構造改革</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 <p>⑳基本方針2006</p> <ul style="list-style-type: none"> 5年間で国家公務員純減(▲5.7%)と同程度の定員純減 <p>㉑地方行革新指針通知の発出</p> <ul style="list-style-type: none"> 更なる定員純減、公会計整備、公共サービス改革等を要請
平成21～25年(2009～2013年)	<p>⑳地方分権一括法施行</p> <ul style="list-style-type: none"> 義務付け・稔付けの見直し 	<p>㉑全国的な合併推進運動を平成22年3月までで一区切り(第29次地制調)</p> <p>㉒合併推進期間の終了(現行合併特例法)</p> <ul style="list-style-type: none"> 目的を「合併の推進」から「合併の円滑化」に 合併推進のための方策を削除 <p>㉓行政機関等の共同設置の対象の拡大(自治法)</p> <p>㉔新たな広域連携(第30次地制調答申)</p> <ul style="list-style-type: none"> 三大都市圏における広域連携 都道府県による補完 	<p>㉕国家公務員に準じた給与カット実施の要請</p>

注)○については、原則、新規制定された公布年度、改正された公布年度、通知された年度を表記。

④ニューパブリック マネジメント	⑤行政の透明化	⑥ICT	⑦多様化(ダイバーシティ)
	⑤行政手続法制定 ⑨外部監査制度の導入(自治法)	⑤行政文書用紙規格A判化 ⑥省庁での一人一台パソコンの順次導入 ⑩霞ヶ関WAN運用開始	③地方育休法制定 ④完全週休2日制の実施 ⑥介護休暇制度の創設(国) ⑧外国人の地方公務員への任用問題について倉田自治大臣談話、同白川自治大臣談話 ⑨ボランティア休暇の創設(国) ⑩自治省「地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針について」通知
⑪PFI法制定 ⑫地方公会計制度改革 ・普通会計バランスシートの作成モデル公表 ⑬行革大綱(閣議決定) ・第三セクター・地方公社の経営状況等の調査の実施 ・必要に応じ経営健全化対策等を実施 ・地方公営企業の経営基盤強化のための計画の策定を要請 ⑭政策評価法制定 ⑮指定管理者制度の創設(自治法) ⑯地方独立行政法人法制定	⑪情報公開法制定	⑪e-Gov開設 ⑫IT基本法制定 ⑬法令データ提供システム公開 ⑭霞ヶ関WAN、LGWAN接続 ⑮住基ネットシステムの創設(住基法) ⑯住基ネット第1次稼働 ・行政機関への本人確認情報提供 ⑰行政手続オンライン化法制定 ⑱公的個人認証法制定 ⑲住基ネット第2次稼働 ・住基カードの交付 ・住民票の写しの広域交付 ・転出転入手続の簡素化	⑪新再任用制度の創設(地公法) ⑫育休中の職員に対する期末手当等の支給(地方育休法) ⑬育休の対象となる子の年齢の引き上げ(1歳→3歳)(地方育休法)
⑰新しい公共空間(総務省「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」) ・多元的な主体によって担われる公共 ⑱地方公会計制度改革 ・公社・3セクを含む連結バランスシートの作成モデル公表 ⑲人事評価の義務づけ(未成立、地公法) ⑳市場化テスト法制定 ㉑行政財産の貸付範囲の拡大(自治法)	⑰行政訴訟法改正 ・義務付け訴訟の創設 ・出訴期間の延長(3→6月)	⑱財務会計制度の見直し(自治法) ・クレジットカード納付	⑲自己啓発等休業の新設(地公法) ㉑育児短時間勤務の新設(地方育休法)
㉒公共施設等運営権制度の創設(PFI法) ㉓人事評価の義務づけ(未成立、地公法)	㉔公文書管理法制定	㉕マイナンバー法制定 ・個人番号制度の創設 ・社会保障制度、税制、災害対策に関する分野に限定して個人番号を利用	

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した。

(1) 改革理念の並立型

これは、地方自治体の組織や運営に関して進められた諸改革が並立しており、それぞれは適切な理念に基づくものではあるが、相互に競合する側面がある場合に、改革間の総合性や整合性の確保が図られないため、行政運営に新たな負荷や軋みをもたらしている類型である。改革の組合せやその調整が適切でない場合には、改革本来の意図が見失われて逆機能を生じたり、あるべき牽制関係の均衡を逸したりするおそれもある。

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相互の調整・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である。

(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してきた。

例えば、平成5年に行政手続法の制定、平成11年に情報公開法の制定、平成15年に個人情報保護法の制定、平成21年には公文書管理法等が制定されている。

一方、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付けを縮小し、地方自治体の条例制定権の拡充を指向するものであった。

このため、これら行政共通制度の制定に際しては、義務付けの可否、先行する条例への配慮など「地方分権」との調整が意識された。

この結果、例えば、行政手続法では、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こととされ（根拠法規区分主義）、また、情報公開法では、地方公共団体については努力義務に留めるなどの方式が採用され、定着している。

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がある。現に、各々の行政共通制度における地方自治体の位置付けに、共通する考え方を見出すことは難しい。

これを踏まえれば、行政機関に共通して求められる行政共通制度の制定や運用に当たる国において、「行政の透明化」と「地方分権」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）やそれを具体化する方法（地方自治体が各々で条例を制定しつつ、条例による規制内容については相互に認証することで、広域的な統一性・実効性を確保する仕組み）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」や「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され、活用されてきた。

その結果、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している。

そうした中、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（例：PFI協定に反する工事が竣工後に発覚した事例²⁾、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（例：事業者が生じさせた損害に関する国家賠償責任の有無が争われた事例³⁾）が発生し、新たな課題と認識されるようになっている。

この点について、本研究会においては、以下の指摘がなされた。

- 行政（あるいは民間事業者）が過分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。

²⁾ 町がPFI事業として整備した町民体育館等の複合施設で、使用開始直後に体育館のアリーナ壁面等が陥没した事案。当初設計では厚さ9ミリの合板を用いるとしていた壁面素材が、町に無断で6ミリの別素材に変更され、契約違反があったとされる。（平成25年9月23日四国新聞等）

³⁾ 市の住民基本台帳業務の再々委託先のアルバイト従業員が住民21万人分の台帳をコピーして名簿業者に漏洩した事案。最高裁は、実質的な指揮・監督関係があったものとして、市の使用者責任を認め、市に慰謝料の支払を命じた。（最判平成14年7月11日）

- ・ 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（なお、指定管理者を情報公開条例の実施機関に含める例⁴や、開示請求対象になる公文書の定義に指定管理者の職員等が職務上作成・取得した文書を含めている例⁵がある。）。

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。その一つが、政府の事務を民営化した後の政府の責任について論じる「保障国家論」である。

同論は、かつて行政サービスの提供主体はほぼ行政主体であったが、いまや私人が公的任務の遂行主体となって行政サービスを提供するケースが増えてきたとの現状認識に立ちつつ、そうした場合であっても、何らかの法的コントロールを及ぼす責任が行政主体にはあるとする。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）について着目した議論と言えよう。

その根拠については、提供されるサービスが公的性質を帯びているが故に、一定の領域の任務遂行が行政主体には留保されているとする考え方や、私人に公的任務を委ねた場合でも、行政主体には、保障責任（制度設計（立法）責任など）あるいは枠組設定責任（制度設計責任、監督・改善責任）が残るとする考え方等があるとされるが、いずれの場合にも、アウトソーシングした後の法制度（再規制）や責任分配のあり方についての制度設計の重要性を指摘する点に特徴がある。

アウトソーシングに関する新たな課題の解決には、こうした学問上の研究の動向を踏まえながら、制度改革や実務につなげていくことが重要と考えられる。

このため、国においては、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「行政の透明化」の観点から明確化し、あるいは、リスク要素を適切に管理できる制度の導入を検討し、アウトソーシングにまつわる不安や不透明感を解消することが必要ではないか。

また、地方自治体においては、情報公開条例をはじめとする条例や指定管理者との協定等において、上述のような要請を採り入れる方策の検討が求められるのではないか。

(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したが、合併後の望ましい規模は具体的には示されなかった。

⁴ 藤沢市情報公開条例、厚木市情報公開条例 等

⁵ 相模原市情報公開条例、逗子市情報公開条例 等

そして、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しているのが現状である。

- ・ 明治の大合併では、小学校や戸籍の事務処理を行うため、300～500戸を標準とした。また、昭和の大合併では、中学校1校を効率的に運営するため、約8,000人を標準とした。
- ・ なお、第27次地方制度調査会（H13～15）では、一定の人口規模未満の団体について、都道府県による垂直的補完や他の基礎自治体への編入による水平的な補完の仕組みを導入することが提案されたが、平成の大合併の間に制度化されることはなかった。

一方、地方分権改革では、地方公共団体への権限移譲が推進されたが、市町村への権限移譲に際しては、その対象を指定都市、中核市、特例市、その他市町村に区分しつつ、できる限り小規模な区分にまで移譲することを指向してきた⁶。

市町村の区分のうち「その他市町村」は団体数において大宗を占めるが、そこには人口45万人を超える松戸市から人口5千人を下回る歌志内市までが含まれており、規模・能力の格差は大きい。その結果、これら市町村への権限移譲は、規模・能力によらない一律性が強く生じることとなり、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が生じている⁷。

地方分権による権限移譲と、これを受けるにふさわしい基礎自治体の形成を目指した市町村合併は、制度改革の方向性としては整合的なものであったと言える。

しかし、市町村の規模・能力をあまねく標準化することは望みがたいものであり、小規模自治体が引き続き存在することを前提として、行政サービス提供体制を確保するための手法を整備することはもとより求められるものであったと言えよう。

こうした見地から、国においては、市町村が自らの選択により行政サービス提供体制を整えることができるよう、共同処理方式によ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と。

⁶ なお、「平成の大合併」後に進められた第二次分権改革では、都市を重視した移譲方針が採用されたとの見方もある。

⁷ 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（地方自治法第252条の17の2）があるが、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がある。

なお、第30次地方制度調査会答申に基づいて、「連携協約」や「事務の代替執行」を制度化する地方自治法の改正が予定されているのは、こうした方向性に合致するものと評価できる。

(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)

地方自治体が、地域のニーズに対応するための施策を独自条例によって遂行することは、地方分権改革以前から希求されてきたところであり、公害防止条例などの先駆的な実践もあった。しかしながら、当時は機関委任事務について条例が制定できないこと、また独自条例の制定余地を確保するための基本的な考え方も確立していなかったことなど多くの制約が存在した。

その意味で、地方分権改革による条例の制定範囲の拡大は、地方自治体にとって中核的な成果であったのである。

しかし、地方分権改革を経た現在も基本的・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がある。

法令による義務付け・枠付けの見直しを企図した第二次分権改革の際に国側が示した強い抵抗はそれを物語るものであったと言えよう。

現状においては、意欲的に条例を活用しようとする地方自治体は、法令の規律密度はなお高く、基準や手続などが広範かつ詳細に規定されているため、条例の規定領域はいまだ制約されていると不満を募らせ、他方、立法府・行政府は、具体的な活用例が見えぬままに、法律等で規律される対象や程度が縮減することに対して、国としての政策完遂力の観点から不安を抱いているように見受けられる。

もとより、条例と法律に関するルールは、法令上明解である（憲法第94条、地方自治法第14条第1項、第2条第12項・第13項等）⁸。しかし、その簡潔な規定を

⁸ ・ 地方公共団体は、…法律の範囲内で条例を制定することができる。（憲法第94条）
・ 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。（地方自治法第14条第1項）
・ 地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにならなければならない。…（同法第2条第12項）
・ 法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされる事務が自治事務である場合においては、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるように特に配慮しなければならない。（同法第2条第13項）

地方自治体の法制実務に資するように具体化し、また条例に具現化する営みは積み重なっていない。このため、具体的な事例が少ないままに、国・地方自治体とも、観念的に相互に不満と不安を募らせているのではないか。

地方自治体には、地方分権改革によって自らに与えられた地位と権限を積極的に活用することが求められており、条例と法律に関するルールを自ら解釈し、自らの責任において、地域特性に応じた対応を実現することが望まれる。近時、政策法務への関心の高まりが見られることは高く評価すべきであるが、これが一層定着するためには、体制・組織の充実や法務人材の育成、また地方自治体間でのスキルやノウハウの共有・蓄積を進めることが望まれる。

国の省庁も、地方自治体において、こうした条例制定が活発に行われることとなるよう、その求めに応じて、個別法の解釈等を積極的に示すことが求められる。このことは、同時に、条例と法律の整合性・適合性確保にも資するものである。

なお、地方自治体が条例に基づいて課題に対処する際には、最終的な実効性の確保まで視野に入れる必要がとりわけ高い。こうした見地から、行政上の義務履行確保制度について、条例によって、その基準や手続を弾力化する措置等を検討することも求められるのではないか。

条例の制定範囲を拡大するための個別的、また、通則的な立法措置については、現在も様々な見解があるが、こうした国・地方を通じた実践から、次なる展開の方向性が見出されることを期待したい。

(2) マネジメント改革とのタイムラグ型

これは、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である。

地方自治制度改革が、企業の組織マネジメント手法の革新との間にタイムラグを生じるのは、行政を規律してきた思考形態に起因するものと考えられる。

行政における政策形成や事業の立案、仕事の進め方を「顧客志向」「成果志向」に変革することを目指すNPMを例に見てみれば、地方自治体等は次のような思考形態を乗り越える必要があると指摘する。

- ・ 予算に関する事前統制の偏重（インプット重視）
- ・ 変革の実践にメリットがない仕組み（業績・成果に基づかない予算・人事管理制度）
- ・ 法令や手続の遵守のみを至上命題とする発想 など

こうした行政とは対照的な思考形態に裏付けられたマネジメント手法を導入しようとするときには、その差異を自覚的に認識しながら、改革の理念と効果を検証のうえ承認し、それに適うように地方自治制度の転換を図ることが必要である。

(E) 業務手続の電子化 (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について、業務効率化の観点や利用者の利便性向上の観点から、電子化・オンライン化がなされてきた。

企業においては、B to B（企業－企業間）のみならず B to C（企業－消費者間）でも電子商取引の領域が大きく拡大してきた。電子マネーや決済機能を提供するオンラインモールなど汎用性の高い基盤の整備により、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なっている。

行政手続の電子化をめぐる環境は、行政手続オンライン化法の制定や e-TAX（国税）・eLTAX（地方税）の導入等が進み、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。

一方で、公金の収納手法として、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。制度面の対応としては、近年では、地方自治体への公金のクレジットカード納付を明確に規定した地方自治法の改正が行われたのみである。

国においては、住民の利便性を向上させるとともに、公金の収納事務の確実かつ効率的な実施に資する観点からも、行政手続の電子的処理が完結できるよう、電子的な手法での収納を可能とするための制度改正も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、行政コストの削減 (③)

× 常勤雇用を前提とした公務員制度

少子・高齢化や国際化、男女共同参画、IT化の進展などにより、住民の行政ニーズはますます多様化、高度化している。さらに、地方分権、地方行革の進展や官と民の関係に関する国民的な認識の変化等によって、地方自治体に期待される

役割や機能は大きく変化している。すなわち、地域における公共的なサービスを行政が一元的に担うとの考え方は大きく退き、市民や企業、またNPO等を含む多元的な主体が公共を担うとの基本認識の下、地方自治体はそれら主体が協働する公共空間のマネジメントを強く求められるようになってきている。

これに伴って、地方自治体の職員に求められる能力や資質も当然に変化しており、これにふさわしい人材の確保や育成は、地方自治体にとって大きな課題と言える。

地方公務員制度については、これまで国家公務員法制と同様に、任期の定めのない常勤の職員を中心として、職員の採用や勤務条件・処遇等に関する制度が構築・運用されてきた。

その一方で、地方自治体の業務の必要に応じた人材を確保する見地や効率的で質の高い行政サービスを提供する見地から、多様な勤務形態に対するニーズが高まり、現場における臨時・非常勤職員の活用の広がりや制度面での任期付職員制度、任期付短時間勤務制度の整備に繋がっているものの、担っている役割に見合った適切な雇用条件や処遇・管理及び地方自治体への普及という観点からはまだ課題が多いという指摘がある⁹。

このことは、現行の国・地方を通じた公務員制度が、職務の公平性や安定性、政治的中立性などを保ち、住民の信頼を確保するうえで重要な役割を果たしたと考えられる一方で、地方自治体を取り巻く環境変化に対し、国及び地方自治体にはさらなる対応が求められている面があることを示しているように思われる。

社会経済環境の変化とこれに伴う地方自治体の役割の変化を踏まえれば、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と。また、多様な勤務形態に基づく職員をグループ化しつつ、それぞれについて採用や人材育成、処遇等を適切に管理・規律する枠組みや運用が求められているのではないかと。

⁹ 例えば、近年、任期を限った制度（任期付制度）を創設・拡充し、同制度によって、任用根拠・勤務条件等が明確となったものの、任期付制度の活用件数は非常勤・臨時職員数に比して大きく下回っている。

(3) 職場文化の喪失型

これは、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である。

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である。

(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、担当者－係長－課長補佐－課長の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ていた。

しかし、長年の採用抑制に伴う職員年齢構成の偏りによって、ピラミッド型の組織は維持困難になり、また、庁内LAN（電子メール）の導入により、一斉の情報共有が可能となり、組織内のコミュニケーションがフラット化した。

その結果、決裁文書に基づく意思形成を支えた基盤が失われたことで、職場における②チェック機能及び③教育機能は機能不全になっている職場も現出している。

地方自治体においては、職場文化を支えた基盤の喪失・変容ぶりを把握し、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。例えば、職場の人材育成機能についても、従来のOJTだけでなく、上司とは異なる先輩職員が個別に指導や相談にあたるメンター制度を通じて職場のつながりを意識的に強めたり、管理職になるまでの段階で、どの職務経験からどのような能力（コンピテンシー）を獲得できるかを把握して意識的に仕事を割り当てるなど、本人や周囲の納得性を高めるためにも、組織の変容に合わせて再構築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、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があった。

しかし、定型反復業務を中心に業務に情報システム機器が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であり、殊に、複数の地方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、業務の標準化等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、帳票・業務フロー等の統一化が優先される領域の設定）に基づく施策の立案や実施が、国及び地方自治体において求められるのではないかと。また、団体の組織体制や業務量の多寡等に応じ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していく後押しも必要ではないかと。

5. おわりに

人口減少社会の到来を正視して、地方自治体の行政運営を行うことは容易ではない。しかし、2050年の姿を予想すれば、地方自治体の行政運営の資源は確実に減少し、人材の希少化は進む。そして、地方自治制度改革は継続的に求められることとなろう。

本研究会では、地方自治体の行政運営の現場に生じている課題を把握し、それらを「改革理念の並立型」「マネジメント改革とのタイムラグ型」「職場文化の喪失型」と類型化し、それぞれの類型に従って、課題の分析及び解決策を検討してきた。繰り返し指摘したように、その解決には、諸改革の背景や理念に立ち返って課題を把握し、そこにある不整合を調整・統合する新たな理念を見出すことが重要となる。その結果、これまで親しんできた方針を大きく変更することが必要となることもあろう。しかし、それなくして、今後の制度改革の効果的な実施は望めないのである。

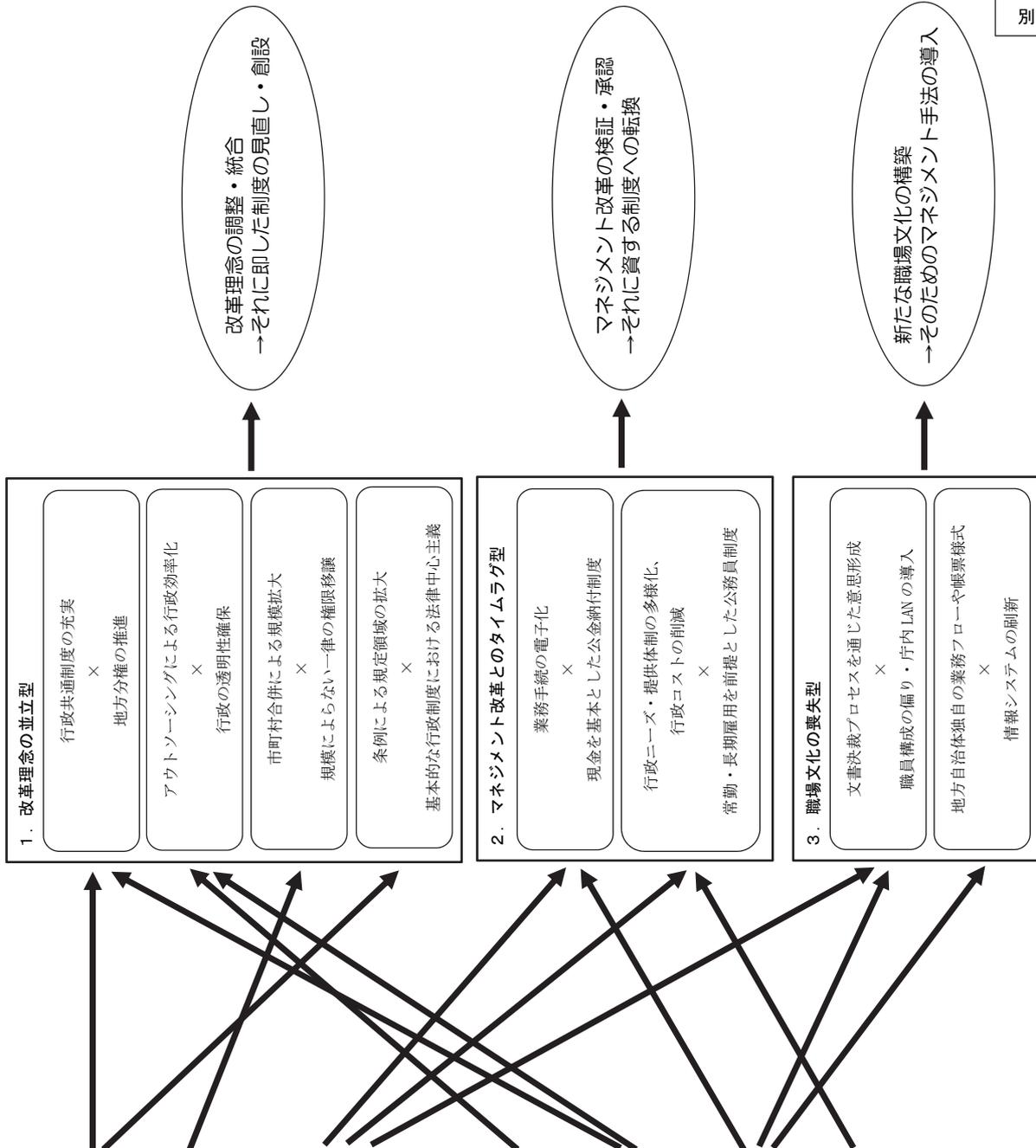
本報告書では、できるだけ多くの課題を取り上げることに努めたが、もとより行政運営の現場に生じている課題はそれに限られない。本研究会が提示した課題の類型¹⁰は、他に職場でどのような課題が生じているかを今後発見する際の視点となることを期待しているものでもある。

¹⁰ 制度改革のカテゴリー化と課題類型（まとめ）（別表2）

今後も多くの課題が把握され、それらの解決のための処方箋が予め蓄積されることによって、今後求められる地方自治制度改革がより計画的に、より効果的に進んでいくことの一助になることを期待する。

制度改革のカテゴリー化と課題類型（まとめ）

カテゴリー	関連する制度・施策
① 地方分権	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第一次分権改革（機関委任事務の廃止等） ・ 第二次分権改革（義務付け・枠付けの見直し等）
② 規模拡大と広域連携	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「平成の大合併」 ・ ②⑤ 新たな広域連携（第30次地制調）
③ 行政改革	<ul style="list-style-type: none"> ・ ①⑦ 総務省行政刷新研「新しい『公共空間』の形成」 ・ ①⑦⑧ 「集中改革プラン」の策定要請（平成6年、9年にも通知発出） ・ ①⑨ 行革推進法 ・ ①⑩ 給与構造改革
④ ニューバブリック マネジメント（NPM） ／ 公民連携（PPP）	<ul style="list-style-type: none"> ①① PFI法の制定、①② 政策評価法の制定、①③ 指定管理者制度の導入、地方独立行政法人法の制定、①④ 市場化テスト法の制定、①⑤ ②④ 人事評価の義務づけ（未成立）
⑤ 行政の透明化	<ul style="list-style-type: none"> ⑤ 行政手続法の制定、⑨ 外部監査制度の導入、⑩ 情報公開法の制定、⑩ 行政訴訟法の改正、②④ 公文書管理法の制定
⑥ ICT	<ul style="list-style-type: none"> ・ ④⑩ 住基ネットの導入、④⑩ マイナンバー法成立 ・ 行政情報化（⑥ 1人1台パソコン、④⑩ LGWAN等）、④⑩ 行政手続オンライン化法の制定、公的個人認証法の制定 ・ ⑧ クレジットカード納付の導入
⑦ 多様化 （ダイバーシティ）	<ul style="list-style-type: none"> ③ 地方育休法の制定、⑥ 介護休暇制度の創設、⑩ 新再任用制度の創設、⑩ 育児短時間勤務の新設



別表 2

