

政策委員会提言

今後の地方分権改革及び行財政改革の在り方

平成19年2月15日
日本・東京商工会議所

<目次>

【概要】

はじめに	1
基本的考え方	1
分権改革の工程表	2
<u>I. 国のかたちの在り方 ～効率的でコンパクトな行政の実現～</u>	3
<u>1. 国と地方を通じた行政サービス機能及び体制の 抜本的な見直し</u>	3
<u>2. 地方の行政管理機能が発揮できる環境整備</u>	6
<u>II. 今後の地方分権改革(行財政改革)の具体的方向</u>	8
<u>1. 地方に任せられるものは地方に</u>	8
<u>2. 民間に任せられるものは民間に</u>	12

政策委員会提言

「今後の地方分権改革及び行財政改革の在り方」

はじめに

昨年 12 月 8 日に「地方分権改革推進法」が成立し、1995 年の地方分権推進法以来、11 年ぶりに第二期の地方分権改革がスタートしたが、この 11 年間で国及び地方を取り巻く環境は大きく変化してきている。第一に、国及び地方の借金（長期債務残高）は 95 年度末の 410 兆円から 827 兆円へと拡大し、国・地方ともに厳しい財政状況に置かれている。今後、税財源の移譲が進められるとしても、これまで提供されていた行政サービスに必要な財源の国から地方への移転は困難になっている。他方、地方が住民に負担増を求めるとしても住民の十分な理解が必要である。このため、事務・事業の抜本的な見直しによる民間開放や民間委託の推進、公務員定数の大幅な削減と給与の官民格差の是正等、大胆かつ徹底した行財政改革が求められている。

そして、第二に、昨今、地方自治体において談合等の不祥事が続発している。地方分権による権限の移譲が進めば、地方の権限はさらに強化されることから、こうした問題の拡大が危惧されている。このため、地方自治体の首長及び職員は自ら襟を糾していくことは当然であるが、基本的にこれを厳しく監視する住民の意識改革の徹底とチェック機能の強化が重要である。なお、住民のチェック機能を強化するためには、公会計制度の整備等を図り、財政状況に止まらず、様々な情報を住民に分かりやすい形で公開していくことが求められる。

以上の環境変化を踏まえ、日本商工会議所では、個性ある地方や民間に支えられる「健康な日本」の実現を目指し、以下の基本的考え方と工程表の下、今後の地方分権改革及び行財政改革の在り方について、以下のとおり提言する。

【基本的考え方】

①個性ある地方の構築に向けた地方の「自主・自立」を確保できる改革が必要

国から地方に行政権限と税財源を思い切って移譲

②地方分権改革に併せ、行財政改革の徹底的な推進が不可欠

行政コストの節減やサービスの質の向上の手段として、民間活力を有効活用

③住民の地方分権に関する意識改革の促進と監視機能の強化

公会計の整備等による情報公開の徹底や地方議会改革等を通じた住民の意識改革の促進

【分権改革の工程表】

＜当面の課題（早急に着手すべき課題）＞※3年程度を目途

① 地方分権を担える基礎自治体の基盤・機能の強化（受け皿づくり）

地方自治体は分権を担うにふさわしい基盤・機能強化に向けて、本気で取り組む必要がある（徹底的な行政改革の推進、市町村合併の推進）。分権を担う人材の確保も重要。

② 「地方の自主性」の確保のため、国から地方への思い切った権限の移譲

当面、権限移譲に伴う必要財源は国が保障する。 （補助金改革）

③ 「地方の自立性」の確保のため国から地方への思い切った税財源の移譲

（税源移譲・交付税改革）

地方分権を担える基礎自治体の基盤整備状況を踏まえ、税源移譲等により国と地方の業務比率と税財源比率の均衡化を図る。

④ 住民の意識改革を促進するため、情報開示・監視機能強化・ルール作り

⑤ 併せて、住民から信頼される地方自治体・首長となるためのガバナンスを強化

＜中・長期的な課題（真の地方分権の確立へ）＞※4年～10年度程度を目途

① 憲法改正（地方分権の憲法上の明記）

真の地方分権の実現のため、国と地方の役割を具体的に憲法に規定すべき。

② 効率的でコンパクトな行政の実現

市場に任せるべき事務・事業は全て民間に任せる。

③ 国と地方のかたちの再編

条件が整った都道府県から順次、合併等広域的な自治体としての道州制へ。

④ 地方議会の改革と住民自治の確立

住民や議会の監視等による地方行政の公正性及び透明性の確保が必要

最終的に、

地方が独自の判断と責任で、実情に合った運営を行える「真の地方分権」を実現

I. 国のかたちの在り方 ～効率的でコンパクトな行政の実現～

1. 国と地方を通じた行政サービス機能及び体制の抜本的な見直し

<国と地方と民間の役割分担の明確化>

急速な少子高齢化等の進展に伴い、国民の行政サービス需要が増大する一方、国民の負担力には限界がある。加えて、巨額の累積債務を抱えて財政再建を進めざるを得ない現状においては、国・地方を通じて行政サービスの水準は低下を余儀なくせざるを得ない。このため、国と地方と民間の担うべき役割分担を明確化し、効率的でコンパクトな行政の実現に向け、現行の行政サービス機能及び体制を抜本的に見直す必要がある。

(1) 国と地方と民間の役割分担の整理

住民 ⇒ 地域 ⇒ 市町村 ⇒ 都道府県(あるいは道州) ⇒ 国

自助・共助

公助

本来自由主義社会の原則として、まず自分でできることは自分で行う(自助)。その上で、個人で対応できないものについては、住民相互、あるいは地域コミュニティで共同して対応し(共助)、自助・共助でできないものについては、公で対応する(公助)。公助については、「補完性の原理」に基づき、最も住民に近い分野は「市町村」、市町村が単独で対応すると非効率的な広域的な分野は「都道府県(あるいは道州)」が担い、地方が担えない分野(国家基盤に関わる分野等)を「国」が担うという順序で整理することが望ましい。

なお、わが国の憲法では、国が法律によって事実上、地方自治の範囲を決定できることとなっている(第92条)。真の地方分権を実現するためには、EU憲法でも明記されているように、国と地方の役割をより具体的に憲法上に規定することも必要であろう。

(2) 民間の役割

～民間で可能な事務・事業は原則全てを民間に移管・開放すべき～

<基本的な考え方>

① 民にできることは官は行なわない

市場原理に任せる分野はもとより、本来官が責任を持つべき分野であっても、民が行った方が効率的なものは民に任せる。

② 但し、公正さや質の担保のため、モニタリングや行動規制等の対策は必要

③ 民間が今後の行政サービスの担い手として参画できるよう環境を整備すべき

行政サービスの提供は官の責任分野であるが、サービス提供の実施主体は必ずしも官である必要はない。サービスの効率的な提供に民間を最大限に活用することの有効性は明らかであり、民間で提供が可能な事務事業は原則として、全て民間に移管・開放すべきである。そして、民間ではどうしてもできないが、行政サービスとしては維持すべきものについてのみ地方自治体あるいは国が担う。なお、国民（住民）においても、何か不都合があると官に責任を求め、非難しがちであるが、まず自己責任で対応できるものは自らがいき、何でも官に頼る姿勢は改める必要がある。自己責任・事後チェックの原則に徹し、安易に行政に責任や援助を求めない姿勢の確立は何よりも重要である。

また、国民の権利・義務等に強制性を伴う公権力の行使が必要なものでも、極力民間を活用すべきである。その場合、公平性や質の担保のために必要な対策（モニタリング・行動規制等）は必要である。民間を有効活用した行政サービスの提供は、行政の効率的でコンパクトな運営システムの構築のみならず、民間に新たなパブリックビジネス市場を創出し、競争を通じて地域活性化をもたらすことも考えられる。

さらに、官との協働主体となるべき民間（国民・住民、地域経済団体、企業、NPO、地方大学・研究機関等）が今後の行政サービスの担い手として、創意工夫を凝らし、自由に活動できる環境整備（規制緩和等）を図るべきである。

(3)地方の役割

～地域経営や地域戦略に関するサービスや基本的な住民サービス提供に特化～

①市町村の役割

概ね当該自治体の区域に便益の及ぶ範囲がとどまり、地域の実情に即して、きめ細やかに対応することが望ましい行政サービスを担う

<補完性の原則の観点から住民に身近なサービス>

消防・防災、都市基盤整備や都市計画（一般道路・鉄道等、上下水道・公園・文化施設等）、産業振興、高齢者等への保健福祉政策、生活環境保全、子育て支援 等

②都道府県（あるいは道州）の役割

市町村単独よりは広域調整機能を活用した方が効率的・効果的なサービス

<広域的に便益が及ぶ行政サービス>

警察、広域防災・危機管理、治山治水、広域的土地利用・都市計画、広域交通ネットワーク（基幹道路・鉄道等）、福祉等の計画 等

○地方や住民自らが計画を策定・実施し、責任も自らが負う。財政面においても、地域の実情にあった効率的な行政運営を図り、財政的自立を目指していくことが重要。

地方分権の基本的な理念は、地域社会の「自主と自立」である。有限な財源の下、多様化する住民の価値観やニーズに対応し、地域の実情に合わせ、きめ細かで適切な行政サービスを提供していくには、地方の自主性に委ねるのが最も有効である。国は最低限の水準（ナショナルミニマム）を明示し、これを維持するための支援（財源保障）はするとしても、これを超えるサービス分野については、地方の自主的な判断と財源確保に委ね、特色ある地域社会を構築していけるようにすべきである。

○地方自治体は情報公開等により住民の地方自治への意識改革を図るべき

地方分権化に伴い強化される権限の行使に対し、これが住民のために適正に行われるよう担保措置の必要性が増大する。地方自治体は住民へのアカウントビリティに因るため、明確なビジョンの提示とともに、IT や公会計等を活用した行財政情報を分かりやすい形で積極的に開示し、行政の透明性を高めるとともに、地方議会改革等を通じて、住民がタックスペイヤーとして、地方自治や行政監視等に積極的に参画し、貢献するよう意識改革を図っていく必要がある。

(4) 国の役割

～民間や地方が担えない国家基盤に関わる分野に限定すべき～

○国の役割

民間や地方が担えない国家基盤に関わるサービス

<国家基盤の運営維持に必要な分野、国家の基本政策分野>

外交、防衛・安全保障、通貨・金融、司法、治安維持、国土保全、経済規制、基幹的社会資本整備（交通基盤等）等

<国民のナショナルミニマムの基準設定や全国均一なサービス保障が必要な分野>

教育理念・目標、公衆衛生、社会保障、労働基準 等

○国民のナショナルミニマムや全国均一にサービス保障が必要な分野においては、国が責務として、地域でサービスに大きな格差が生じないよう一定水準の設定と必要に応じた財源保障を行う必要がある。

国民のナショナルミニマムに関するサービス保障として、社会保障を例にとれば、年齢構成や所得等を勘案せずに画一的かつ一律保障を進めてきたが、少子高齢化が急速に進む中、財政的に著しい制約が生じたことから、質・量ともに十分なサービス提供を続けていくことが困難な状況に陥っている。国は、持続性・信頼性の確保の観点から早急に国民や企業がある程度納得できる負担と給付水準を再設定する必要がある。今後の社会保障制度は、社会的脱落者を出さない範囲で真にサービスが必要な者に適正なサービスが効率的に提供される仕組みとする必要がある。

2. 地方の行政管理機能が発揮できる環境整備

(1) 地方の財政的自立の促進

地方の財政的自立の本質は、地方行財政改革や地方税財源の充実等の歳出入面の改革に加え、地方の裁量権の拡大や受益と負担の関係を住民に明らかにすることによって、地方が自らの判断と財源によって自立的な行財政運営ができる地方主権型社会の構築にある。そのためには、地方交付税改革や地方債改革等による地方の財政基盤強化が重要となる。

① 地方の改革努力(歳出削減、税収増加)等が反映される仕組みを

地方交付税等においては、地方自治体が歳出削減や税収増加に努力しなくても交付税がもらえる現在の複雑な仕組みを見直す等、現在の地方自治体の(意識の有無を問わない)モラルハザードを解消する必要がある。今後の地方行財政改革は、地方の改革努力(歳出削減、税収増加)等が反映される仕組みを制度に組み込み、改革努力をしたところが報われる仕組み(地方債の市場での評価、補助金の包括化の促進等)とすべきである。

こうした地方の自主性・自立性の確保に向けた行財政改革努力により、地方交付税の不交付団体の比率を高めていく必要がある。

② 「国と地方の協議の場」の法定化を

国はこうした地方の自立に向けた改革を推進し、地方の意思と見解が国政に反映されるよう取り計らうためにも、地方の意見を把握する場として、「国と地方の直接協議の場」を法定化すべきである。この場合、地方の意見は、特定の中央省庁の利害を代弁したものであってはならない。

(2) 地方の多様な主体による地域の統治(ガバナンス)の確立を

地方自治体が独自で考え行動するに当たっては、その適正な運営を監視・コントロールできる地域の多様な主体による統治(ガバナンス)の確立が必要である。住民による監視機能の強化するためには、その前提として、行政の電子化や公会計の整備等を活用した情報開示を徹底させるとともに、既存の行政委員会や行政監査制度等についても外部の専門家等を入れる等、本来の役割が機能するように仕組みを見直す必要がある。

① 住民や議会の監視等による地方行政の公正性及び透明性の確保

地方行政の公正性・適切性を確保するためには、適格な情報に基づいた住民や議会の監視等が必要である。情報公開条例の活用、行政評価制度、地方議会改革、パブリックコメントの活用等、住民の多様な参加を促進する手法を地方は積極的に取り入れていく必要がある。

②地方公会計の整備

地方公会計については、東京都等が戦略的な地域経営や説明責任の遂行等を理由に導入しているが、第三セクターをはじめ外郭団体の特別会計も含めて、地方自治体の財政や予算執行状況を住民や議会が十分理解できるようにすべきである。フローのみならずストックも含めた形で、他の自治体と比較・チェック可能な発生主義に基づく企業会計と同様の複式簿記の公会計を全ての地方自治体で整備する必要がある。市場化テスト等の民間開放が推進される中、官民コスト比較ができないような現状は早急に見直す必要がある。

③地域社会の多様な主体が連携して「地域経営」を担う仕組みづくり

これまで行政サービスの提供主体の殆どを官が独占してきたが、少子高齢化等の環境変化や住民ニーズの多様化等に対応していくためには、行政、住民、事業者、NPO、地域コミュニティー等の各々が得意とする行政サービスを提供し合い、行政はそれをコーディネートしていくという新しい仕組みが必要となる。こうした地域社会の多様な主体が連携して、限られた地域資源を最大限に活用するため、戦略性を持って地域価値を高めていく「地域経営計画」という視点が今後の地域活性化には不可欠である。

①「地域経営計画」の位置付けと役割

地域の基本構想や基本計画は、総合的かつ計画的に行政運営を行うための計画として、地域社会を取り巻く社会・経済の環境変化に対応して、地域が直面する課題への対応策を予め計画するものである（行政計画の中で最上位の計画）。これに対し、「地域経営計画」は、地域の課題や理念を明確化し、限られた地域資源が最適に活用されるよう「経営」という視点から、地域の行政計画と一体で戦略的に持続可能な地域づくりを進めるための計画である。群馬県の大田市などは、こうした視点からの都市経営を進めている。

②地域の多様な主体が参画するPDCAサイクルの構築が必要

地域の実情や住民の意見を踏まえた実効性のある総合的・計画的な地域経営計画を運用していくためには、官民による地域経営計画の策定（Plan）、官民協働による実施（Do）、議会や第三者機関等による評価分析（Check）、計画の改善・改革（Act）という、地域の多様な主体が参画するPDCAサイクルの構築が必要である。

Ⅱ. 今後の地方分権改革(行財政改革)の具体的方向

1. 地方に任せられるものは地方に

～補助金・交付税・税源移譲・地方債の四位一体改革の推進を～
～国及び地方の徹底的な行財政改革努力が大前提～

(1) 地方の自主性の向上 ～税財源と権限の移譲(補助金改革・税源移譲)～

① 国が一定水準の確保に責任を持つべきものを除いて国庫補助負担金は廃止し、相応の税財源と権限を思い切って国から地方に移譲すべき

国は、前述の役割分担に従い、一定水準の確保に責任を持つべきものを除き、地方に権限と財源を早期に思い切って移譲すべきである。権限移譲に伴い不要となる補助金は廃止・縮減し、地方がその行政サービスを行うのに必要な税源を十分得られるよう税源移譲を行うべきである。国が一定水準の確保に責任を持つべきものについては、用途を特定した新しい負担金として財源保障する。また、こうした権限や税源移譲の大前提として、国及び地方は徹底的な行財政改革を行わなければならない。

② 国と地方の税収比率を逆転する程度に税源移譲すべき

今後の税源移譲は、国と地方の単なる税財源の奪い合いに陥らないよう注意するとともに、各々の権限配分と債務償還を考慮し、国と地方の税制を再検討する必要がある。現行の国と地方の業務比率が「4:6」であるのに対し、税収比率は「6:4」であることから、国と地方の税収比率が逆転する程度に税源を移譲するとともに、最終的には、財政調整機能に特化した新しい交付税と併せて税源配分も業務配分と同等の比率を確保すべきである。

③ 税源移譲は個人所得税等の一定割合を地方へ

税源移譲を行う場合、税源が偏在する税目を避ける必要がある。具体的な税目は地域住民の利益と負担の選択の下に地域住民全体を対象としたものとするべきであり、地域偏在性が少なく、税収規模と安定性が確保できる税源(個人所得税等)の一定割合を地方税に切り換えること等を検討すべきである。

④ 地方が独自の税収で必要財源を賄えるよう地方税制を見直すべき

自主的な地方経営の基盤となる地方税制については、地方が必要な財源は、極力独自の税収で賄えるようにすべきである。そして、民主主義の原則である「代表なくして課税なし」と応益課税原則(行政サービス向上により地価が高くなる等恩恵を被った人に負担してもらおう等)が貫徹できるよう、住民税等を中心とした地方税制の見直しを検討すべきである。

⑤課税自主権の有効活用

地方独自の判断と責任で地域政策を展開していくためには、税源移譲とともに、政策手段として課税自主権を有効活用すべきである。地方が個人住民税や土地に対する固定資産税等の税率を主体的に決められる環境整備についても検討が必要である。既に地方が独自に税率を設定できるよう法改正されているが、地方間の横並び意識が依然として残り、自主的な税率設定を阻んでいる現状を鑑みれば、改善の余地は多い。

但し、「取りやすいところから取る」という法人への安易な課税による税収確保は認められるべきではない。法人課税を強化すれば、当該自治体から逃げ出す企業が出る一方で、逃げられない企業を狙い撃ちにした課税となってしまう応益原則に反する。企業は投票権を持たないため、法人課税に節度がなくなる懸念もある。

(2)地方の自立性の向上 ～財政基盤の強化(交付税改革・地方債改革)～

まず、国が一定水準を保障すべき行政サービスで地方自治体が代わりに提供するものについては、国が責任を持って財源保障する必要がある。「口は出すが金は出さない」ということでは地方の納得は得られない。

①地方交付税は一定水準の行政サービスを保障するための財政調整機能に特化

現行の財源保障は地方交付税制度を通じて行われているが、地方が歳出削減や税収増加に繋がる地域経済活性化を積極的に行おうとしないというディスインセンティブや努力しなくとも交付税がもらえるモラルハザードといった地方の自立を阻む要素を内包している。現行の地方交付税制度は早急に透明性の高い簡素な算定方式に改めなければならない。将来的に、地方交付税は、地方自治体間の税収格差を是正するための財政調整機能に特化すべきである。但し、この場合の税収格差は、国政の運営上の理由等でやむを得ず地域間に生じる競争条件の不均衡や、地域の責任によることなく地域間に発生する正負双方の所得移転の結果生じる格差のことである。

②国が財源保障として配分する新たな負担金は創意工夫が大幅に認められる設計に

国が特定の行政サービスについて、一定の水準を確保するために必要な財源を保障する際は、配分した財源が保障すべき行政サービスに充当されるよう、用途を特定した新しい負担金として配分すべきである。新しい負担金は、現行のように対象事業の規格等を不必要に細かく限定せず、地方自治体の経費節減や独自の工夫等が大幅に認められる制度設計が必要である。但し、地方が地域特性等に併せて、上乘せ横だし等のサービスを独自負担で実施することは自由であるが、国が財源保障として配分する財源は全く分野の異なる他の経費に流用できない仕組みとすべきである。用途を特定しない現行の地方交付税制度の仕組みで財源保障してしまっただけでは、他に流用される恐れがある。

こうした仕組みによって財源が保障されれば、税収が少ない地方自治体であっても行政サービスのための財源は十分に確保でき、財源の地域間格差は深刻

なものとはならない（もちろん、地方分権後の行政サービスの地域間の差異は住民のニーズに応じて認められて然るべきである）。

③地方債の自由化や市場化をさらに推進すべき

地方の自立性の向上には地方債改革も重要であり、地方債の自由化や市場化をさらに促進する必要がある。そのため、早期是正措置や地方再生制度を早急に整備しなければならない。早期是正措置については、債務累増で財政が悪化した地方自治体や債務返済に自主財源の裏づけがない地方自治体に対しては、原則として地方債の発行を認めないようにすることが重要である。

④今後発行分に対する地方債の元利償還金の交付税措置は廃止すべき

地方債の元利償還金の交付税措置は、地方が地方債を発行する一方でその元利償還の負担を国が保障する制度であり、地方自治体のモラルハザードを助長する恐れがある。今後、地方債に対する本措置は早急に廃止すべきである。地方交付税が財源保障機能でなく、財政調整に特化することになれば、本措置は不要となる。地方は、「国が起債を同意・許可されたから地方債を発行する」という安易な考え方ではなく、行政コストを節減して極力地方債に依存せずに財政が賄えるよう努力していくべきである。前述のように財源保障の仕組みを変えれば、税収が少ない自治体でも、行政サービスのための財源は地方債に依存せずに十分に確保されることとなる。

⑤地方の自主・自立性の確保に向けて、地方再生制度を有効活用すべき

地方再生制度は、地方自治体の債務不履行を未然に防ぐために設けられる制度であり、債務不履行に陥りそうな自治体を国が救済するためのものである。そのため、地方議会議員や公務員給与の大幅削減等の徹底的な行財政改革や現行の地元住民の税負担では債務を返済できない自治体は、増税やサービス水準の引下げを国が強制できる仕組みも検討すべきである。国による救済は最後の手段として考えるべきである。但し、高齢者・障害者等に対する負担軽減のため、国による対策（財政再建債の発行及び利子補給等の資金調達能力の補完等）は必須である。しかし、最も重要なのは、再生段階に至る前の早期是正段階での対応であり、フローとストックの客観的指標の設定や財政状況を住民に正確に知らせる情報開示の徹底が求められる。

(3) 地方の規律性の確保 ～ガバナンス(地方議会改革等による住民の意識改革)～

地方の財政運営の規律性を確保するためには、外郭団体を含む連結財務書類の公表を義務付ける公会計制度を整備する等、住民への情報開示の徹底を図る必要がある。また、地方分権が進展すると、これまで以上に首長の権限が大きくなることから、住民の地方行政への意識改革とともに、地方議会等活用した多様な主体による監視機能の強化が必要である。

①住民の地方行政に関する意識改革を促すには、地方議会の活性化が必要

現在の地方議会は、①地域の実態を反映しない議会の代表機能不全、②政策・立案能力の不足、③不透明な議会内の慣行と運営等の問題から形骸化している。地方分権に伴う権限拡大や行政改革に伴う議員定数の削減、議会の意思決定と住民意識の乖離が進む中、地方議会の抜本的改革は不可避である。

②地方議会改革は、各地域の実情に併せた改革を進めるべき

地方議会改革を進めるためには、首長と議会の関係、議会と住民の関係を整理し、各地域の実情に合わせた議会改革を進める必要がある。政策能力や議会の権限等を強化（予算編成への関与等）し、少数精鋭の議会を目指す。あるいは、自治会代表等が低報酬・ボランティアで誰でも議員になれる住民に身近な存在の議会を目指して議員を増やすなど、各地域でその在り方を検討すべきである。地方議会への住民参加を進めるには、夜間議会・週末議会の開催も有効である。また、こうした地方議会を効果的に運用するため、議員の政策立案や調査活動等への議会事務局のサポート体制・機能の強化も必要である。

(4)受け皿となる地方自治体の行政体制の整備も不可欠である

①地方分権の推進には、基礎自治体の基盤強化が不可欠

地方分権の推進には、その受け皿となる基礎自治体の基盤強化が必要であるが、基礎自治体の基盤が強化されれば、より広域的な調整機能が必要となる。そのため、地方分権を担うにふさわしい行財政基盤を強化するため、今後も市町村合併を推進し、可能な限り、人口 30 万人・300 市程度の基礎自治体に再編することが望ましい。そして、人流・物流を中心に地域住民の意思を尊重しながら、条件が整った都道府県から順次、合併を行うなど広域的な自治体としての道州制に移行していくことが望ましい。なお、道州制を推進する際は、首都一極集中や将来的な州都への一極集中を招かない対応が必要である。

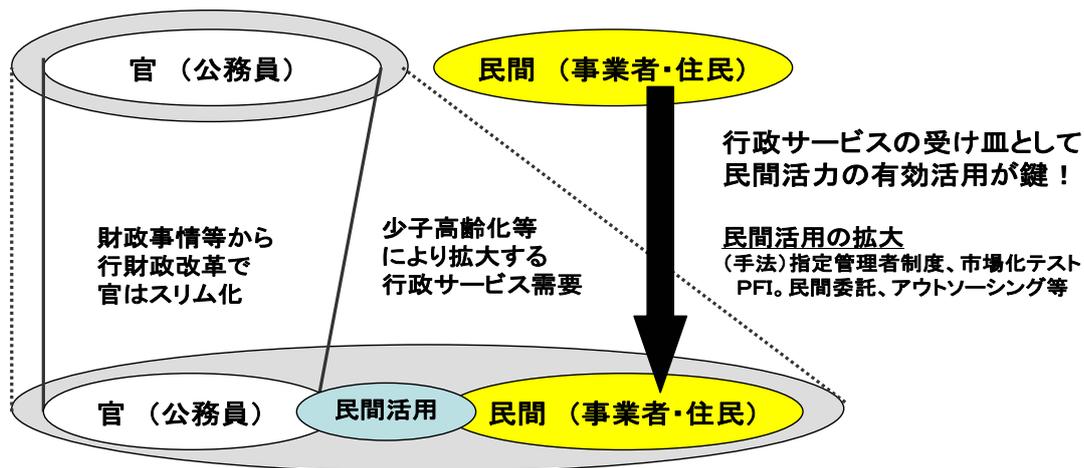
②小規模自治体といえども、国からの財政移転に極力依存しないように努力する必要

小規模自治体に対しては、分権の受け皿として機能できるよう、必要に応じて合併などを促す必要がある。合理的理由で合併が難しい場合、近隣の市町村との連携を図る等、行政の効率化に努めるべきである。そして、独自の税収だけでは十分に行政サービスの財源が賄えない自治体に対しては、財源保障するために用途を特定して配分する国からの新しい負担金と、財政調整機能に特化した地方交付税を必要に応じて配分し、小規模自治体といえども、国からの財政移転に極力依存しないように努力する必要がある。

2. 民間に任せられるものは民間に

地域特性や多様な住民ニーズに対応した行政サービスの効率的な提供のためには、民間活力を有効活用すべきである。今後の行政サービスの提供については、官民の役割分担を「民に任せられるものは民に」、「民の担えないものを官に」という観点から明確化し、官民が互いに協力し合う官民協働型の行政を実現すべきである。

＜拡大する行政サービス需要と提供体制＞



政府は、「国・地方合わせた基礎的財政収支の黒字化を 2011 年度までに確実に実施。国の基礎的財政収支もできる限り均衡を回復する」という財政運営目標達成のため、歳出削減を徹底的に進めるとし、国家公務員は 5 年間で行政機関の定員純減▲5.7%（地方公務員は同程度以上）、公務員給与水準の見直し（地方における官民格差の是正等）を含めた人件費削減の実現等を進めている。

しかし、将来の道州制への移行等を考慮すれば、地方支分部局の道州府への統合等、国と地方の新たな関係の構築を通じた公務員定数の削減による更なる大幅な公務員総人件費の削減が可能である。団塊世代の大量退職の活用と官民協働を促進することにより、公務員人件費と事業費の大幅な削減を実現すべきである（三菱総合研究所は 3 割から 4 割の行政の事業費・人件費が外部化可能と試算）。

(1) 公務員制度改革 ～公務員業務はコア業務に特化していくべき～

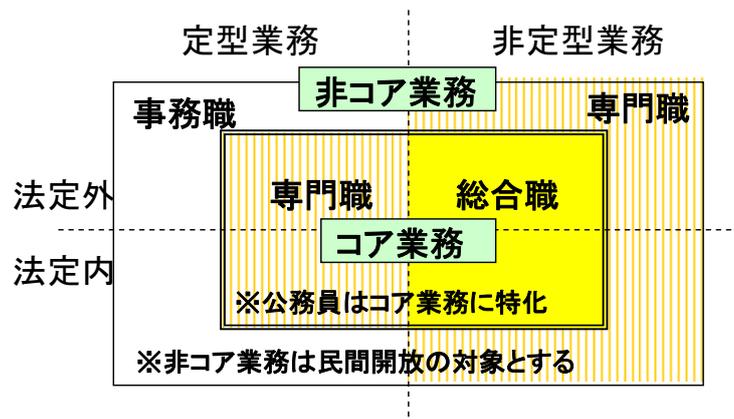
① 将来的な公務員はコア業務に特化していくべき

～団塊世代の大量退職を活用すれば、無理のない公務員定数削減が可能～

民間企業では、コア業務（企画・営業・生産活動等）とコア業務でない定型業務（事務職等）は区別されている。公務員においても、法定内外に拘わらず、将来的に本当に公務員でなければできない業務（コア業務）とそうでない業務（非コア業務）を整理し、非コア業務は徹底的に民間開放すべきである。三菱総合研究所では、今後の 5 年間で想定される団塊の世代の大量退職を好機とし、こうした民間開放と新規採用を計画的に抑制（またはゼロ）することで、無理のない公務員定数削減が可能であると試算している。

＜将来的な公務員機能のあり方＞

- ・ **コア業務(総合職)**
： 政策調整立案、
公権力行使・危機管理等
- ・ **専門的コア業務(専門職)**
： 審査・承認・決裁、
資料作成・監理等
- ・ **非コア業務(事務職・専門職)**
： 民間開放可能な業務



将来的な公務員機能については、民に任せられるものは全て民に任せ、原則として官でしかできないコア業務に特化する。公務員がこうした業務の効率化で生まれた余力を自らの能力開発等に充て、高い意欲を持ち、その能力を地域に十分発揮できる環境を整備すべきである。結果的に、地域活性化にも資する。

②公務員制度改革について

○生産性や効率性の高い政府の実現に向けた公務員制度改革を

～新しい人事制度の構築、国民の信頼の再構築のための規律の確保等が必要～

現在の公務員制度は、細分化された職種や省庁人事等による縦割り、公務員試験による職階制・給与体系に基づく人事システム等の存在により硬直かつ非効率な制度となっている。生産性や効率性の高い政府の実現に向けて、今後の公務員制度改革は、地位の独占性や組織の権限階層の縮小等組織の見直しを進めるとともに、能力・成果主義等に基づく新しい人事制度を構築し、多様な人材がやる気を持って働ける環境を整備していくべきである。

国民の信頼の再構築や価値観の多様化への対応能力の向上を図るためにも、国と地方における権限・責任の分離、官民関係における責任の所在の明確化による規律の確保等が必要である。身分保障制度についても、分限処分の適正な運用を図るとともに、労働基本権の付与の可能性についても検討すべきである。今後5年間は団塊世代の大量退職を活用し、公務員定数の計画的かつ大幅な縮減を図る好機であり、公務員制度改革を計画的に推進すべきである。

○公務員が高い意欲を持ち、その能力を地域に十分発揮できるような改革を

団塊世代の大量退職を活用し、効率的な行政組織を作っていく必要があるが、将来的に行政サービスが機能不全に陥らないよう次世代を睨んだ公務員制度のあり方（人材の確保・育成）については計画的に進めていく必要がある。

公務員がやる気を持って高度化・多様化した国民や住民ニーズに対応させるためにも、民に任せられる業務等は全て民に任せて、こうした効率化で生まれた余力を自らの能力開発等に充て、公務員が高い意欲を持ち、その能力を地域に十分発揮できるような公務員改革を進めるべきである。また、人材の確保・育成に加えて、人材の流動化（中途採用・人事交流）も重要である。

(2)民間活力のより一層の活用

民間活力を有効に活用していくためには、「民にできることは官は行なわない」という基本的な考え方の下、民間活用できないものを行政に委ねていくべきである。しかし、積極的に官民競争入札等を導入する地方自治体が少ない等まだ行政側の民間活用を進めようという意識は薄い。適切な競争が行政側の改善・改革にも資することに鑑み、官民の競争を積極的に実施すべきである。

①民間を最大限活用できるよう行政による関与や制約は最小限に止めるべき

民間活用の目的は、民間の創意工夫を有効活用し、国民に安価でより質の高いサービスを最適な方法で提供することにある。そのためには、民間の創意工夫を最大限に活用できるよう聖域なく規制改革を推進する等、行政による関与や制約を最小限に止めるべきである。

現在、公共サービス改革法では、地方自治体における官民競争入札の対象は法規制のある事業（特定公共サービス。具体例としては、戸籍謄本や住民票等の交付請求の受付や引渡し等の窓口業務など）に限定されている。今後、所管の府省庁との協議が整ったものから順次追加される予定であるが、早急に拡大すべきである。

法規制のない事業についても、まだ民間委託等が十分に進んでいないので、みなし公務員規定等を有効に活用し、民間活力をより一層活用すべきである。

②指定管理者制度や市場化テスト等の民間活用を進めていくためには、モニタリング（監視）システムを機能させることは不可欠

指定管理者制度や市場化テスト等の民間活用を進めていくためには、モニタリング（監視）システムを機能させることは不可欠である。

指定管理者制度	指定管理者制度に基づき、公共施設の管理・運営を自治体が指定する民間の指定管理者に代行させる制度
市場化テスト	行政サービスのコストや質が適切かを民間との競争入札で比較し、民間の方が優れていれば民間に業務を移管する制度

<今後の民間開放の課題>

官製市場の民間開放のメリットは、多様な主体の参入による競争促進が価格低下とサービスの質の向上に繋がること、行政サービス人件費コストが抑制され、より多くの利用者にサービス提供可能となること、公務員をコア業務に専念させることで政策立案レベルが向上すること、民間雇用を創出すること等である。今後、民間開放をさらに進めるためには、①行政サービスの質を確保するための評価システムを確立し、②事業者に対する参入インセンティブの付与等を図っていく必要がある。

①行政サービスの質の確保と評価システムの確立(サービス水準や目標の明確化を)

指定管理者制度等による行政サービスの質の確保を図るため、サービス水準や目標の明確化を図る必要がある。評価システムを有効活用するためには、公会計の整備によって可能な限り数値化していくべきである。具体的な指標なしにサービスの評価やモニタリングは困難である。

また、指定管理者の選定については、透明性の向上を図るべきであるが、評価やモニタリングの公平性を担保するためには、第三者機関の活用も検討すべきである。特に、官民競争入札である市場化テストがスタートしているが、官の関与や抵抗等により円滑には進んでいない。公会計制度の整備等を含めて、適正な外部評価システムの早期確立が必要である。

②事業者に対する参入インセンティブの付与を図るべき

民間活用を進めるに当たり、責任の所在やリスク分担等官民の関係を整理し、事業者に対して、利用料金制度導入等、事業運用の自由度を与えていくといった参入インセンティブの付与が必要である。参入希望者が増加することにより競争や創意工夫が生じ、結果的に、サービスのVFM(Value For Money : 国民の税金(Money)の使用価値(Value)を最も高める)に資する。

以 上

平成18年度 第16号 平成19年2月15日 第578回常議員会決議
--