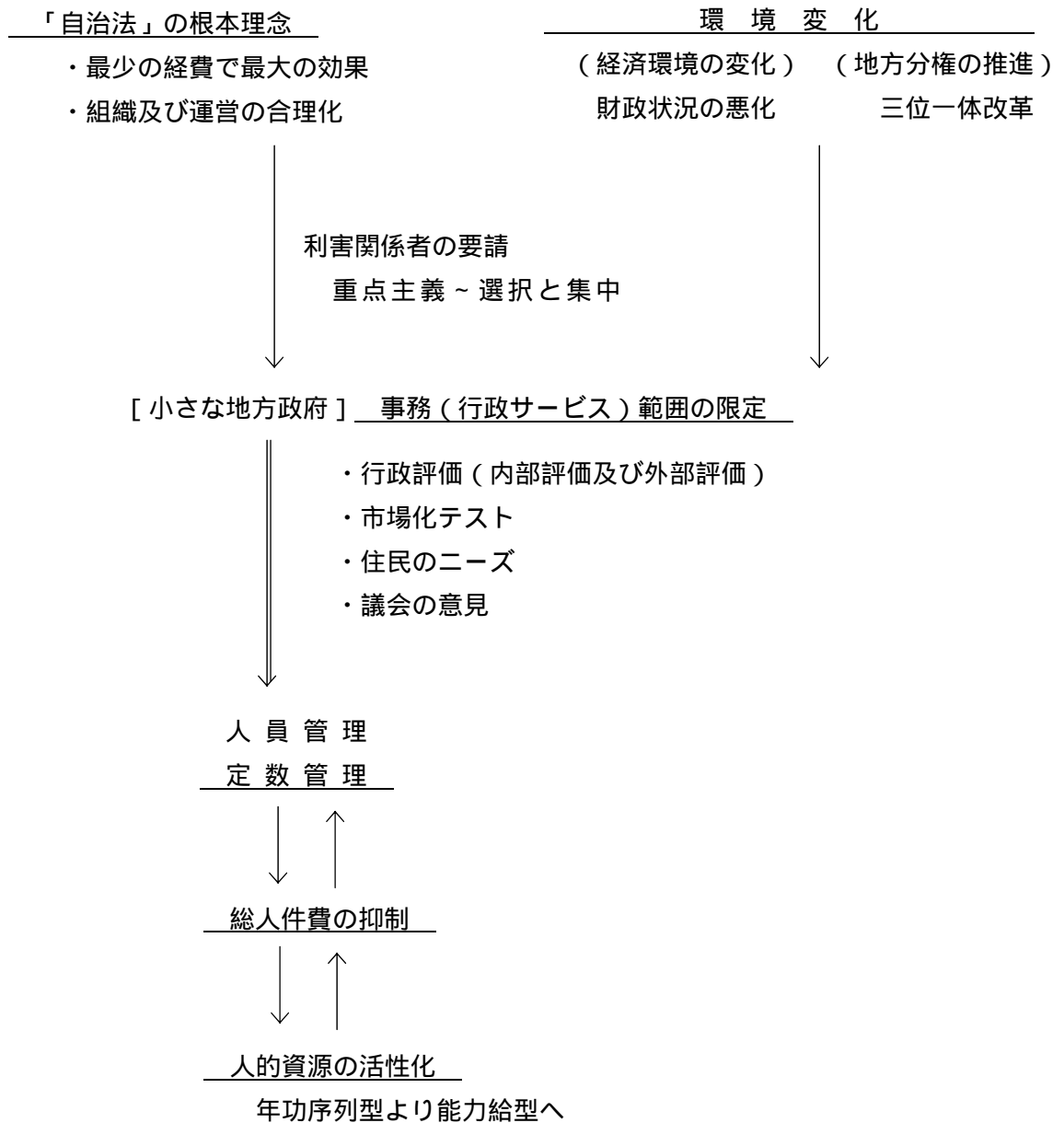


《人件費に関する総括意見》

現在における地方公共団体の事務範囲と人件費の関係は、私見によれば、概ね次図のようになると思われます。



・地方公共団体の活動（事務）範囲～まず、必要事務範囲の決定

1.（経済環境の変化）財政状況の悪化

各地方公共団体の財政の現況は、いずれも極めて悪化しております。

しかしながら、冷静に歴史的に考察すれば、長期にわたる右肩上がりの高度経済成長こそ、異常な状況と言うべきものです。従って、これを前提とした従来の考え方は根本的に転換する必要があります。即ち、財源を殆んど考慮外とした際限なき行政サービスの拡大と無秩序なまでの箱物等建設主体の時代は、住民に行政に対する甘え、そして利用価値の少ない大規模施設、更にはその見返りとしての膨大な負債というツケを残して終わったのです。

今後は、限りある財源を、いかに効率的経済的に使って、必要不可欠な行政サービスを実施し、公共の福祉を実現すると共に、住民のニーズを充足させるという困難な課題を実行せねばなりません。従来の総花的発想は不可であり、選択と集中が求められます。しかも、これに加えて膨大な負債をも返済する責務があります。

2.「自治法」の根本理念

ただ、翻って考えて見ますと、「限りある財源を、いかに効率的経済的に使って、必要不可欠な行政サービスを実施し、公共の福祉を実現すると共に、住民のニーズを充足させる。」というのは、元来、「自治法」の根本理念であります。

(1)地方公共団体はその事務処理にあたっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げる必要がある（「自治法」第2条第14項）。

(2)地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めると共に、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図る必要がある（「自治法」第2条第15項）。

住民の福祉の増進とは、民間ベースの表現をすれば顧客指向であり、顧客満足度を向上させることです。つまり、顧客ニーズを的確かつ迅速に把握して行政サービスを実施し、顧客に満足してもらう必要があるのです。しかも、この顧客（地域住民）は単なる個別サービスの顧客のみならず、より密接な地方自治のパートナーでもあるのです。

最少の経費で最大の効果とは、事務遂行にあたり、「経済性」、「効率性」、「時代適合性」、「有効性」等の発揮が要求されるということです。即ち、必要最小限のコストで最大限のアウトプット（効果）及びアウトカム（成果）を実現せねばなりません。難しいのは効果及び成果の測定（計量）です。しかも、効果及び成果は短期ではなく長期的に測定する必要があります。特に「箱物等」については、建設自体のみならず、その後の運営事務作業を考慮した上で測定することが肝心です。

3. 地方分権の推進

いわゆる「三位一体改革」により、地方公共団体では「機関委任事務の廃止」、「国の関与の縮小」、「必置規制の緩和」等により、その権限と責任が増大し、地域におけるまちづくりの政策主体として、これまで以上に地域の課題に対し、より実態にあった行政を実現する必要があります。

4. 利害関係者の要請

昨今の財政状況、「自治法」の根本理念等を考え合わせますと、現在の地方公共団体には、「小さな地方政府による効率的経済的かつ有効な事務遂行」が求められていることとなります。

ことに、阪神淡路大震災のダメージを受け、財政が危機的状況にある神戸市においては、この要請はより切実なものとなっています。

それは、「財政再生緊急宣言（平成 14 年 2 月）」、「神戸市行財政改善懇談会報告書（財政再生へ向けたゼロベースからの改革）（平成 14 年 11 月）」、そして市長の「行政経営方針（平成 15 年 12 月）」公表と、財政再建へ向けた施策が次々と要請され、実施されていることによっても裏付けられます。

5. 小さな地方政府

「小さな地方政府」というと、通常、まず職員定数が問題となります。そして、職員定数の適正性検討に関しては、(1)マクロ方式（他団体比較）と(2)ミクロ方式（個別積上げ）が考えられます。一般的には、総務省指導のマクロ方式である「定員モデル」ないし「類似団体比較（指数）」の手法が多用されています。これらの手法は、人口規模、世帯数、道路延長、産業構造等の客観的指標を使用して分析するため、簡便に計算結果の入手が可能です。大部分の地方公共団体は、これらの計算結果を使い実職員数の適正性を比較検討しているのが実情と思われます。

しかしながら、本来、各個別地方公共団体が実施する事務範囲は、諸般の個別事情により、それぞれ異なっており、必ずしも一律ではありません。まして、限られた資源の投入に、選択と集中が要請されている現在、各個別地方公共団体により政策の重点の置き方次第で、実施する事務範囲はより鮮明に分散してくる筈です。今度の「三位一体改革」でも地域の特性にあった施策が求められています。従って、各個別地方公共団体が実施する事務範囲の広狭及び難易を十分反映できない一般的モデルでは、参考値は算定できても、適正な職員数の算出は極めて難しいと思われます。

手法としてはミクロ方式が妥当と思われます。但し、現状の事務範囲をそのまま容認したままで、これを前提に必要な人員を積上げてても無意味です。

方法論としては、あくまで、各個別地方公共団体が「実施する（ないしは実施すべ

き)事務範囲」の確定が先決問題であり、職員定数は、それから誘導的かつ結果的に算出されるのが、正当と考えます。

(参考)

(1)マクロ方式(他団体比較)

他の地方公共団体の実際の職員数を前提とし、統計的手法により「定員モデル」を作成し、これとの比較により必要人員を算出するもの。

(2)ミクロ方式(積上げ)

個別地方公共団体の事務量を前提とし、その事務を効率的に処理するのに必要な人員数を算定して積上げ計算するもの。

6. 小さな地方政府の事務範囲

それでは、小さな地方政府に求められる事務範囲とは、いかなるものでしょうか。事務範囲決定にあたっての基本的考え方は、次のとおりと思われます。

(1)地方公共団体としての「戦略」に基づくものであること。

ここでいう「戦略」とは、地方公共団体としての使命、将来像及び目標を明確にし、それをどの様実現するかを明示した具体的プランのことです。選択と集中が要求されます。

(2)必要業務の再検討は、あくまで住民自治(住民主権)及び公共の福祉の観点から実施する。住民の意見及びニーズを十分尊重する。

間違っても、地方公務員の観点からの再検討ではないこと。

ここで住民参加が求められます。その前提として情報開示の徹底が必要となります。情報が不十分では、意見もニーズも正確(妥当)なものとはなり得ません。

(3) 現在実施している事務範囲及び現在在籍の職員数を前提としない。全く白紙の状態での再検討とする。

そして、結果的に発生する余剰人員の対応は事後対策とする。現状から出発すると根本的な対応が出来ません。

(4) 事務範囲は、必要最小限度の「地方公共団体でないと出来ない業務」に限定する。

換言すれば、「自治法」第2条第3項に規定されているもののうち、更に必要最小限度のものに限定する。

「地方公共団体でないと出来ない業務」とは、100パーセント地方公共団体でないと出来ない業務（極論すれば、消防等）のみとすること。

民間でも地方公共団体でもどちらでも出来る業務は、原則として民間に任せる。

また、地方公共団体が本体実施すべき業務でも「管理監督のみ」実施し、現実の業務を民間に任せうるという業務は相当あると思われます。

従って、真に地方公共団体に必須の業務（行政サービス）はそれほど多くないと思われま

（参考）「民間と競合する公的施設の改革について（平成12年5月26日閣議決定）」
不特定の者が利用し得る施設の新設及び増築は禁止する。

7. 小さな地方政府の事務範囲の決定に役立つ具体的手法

事務範囲に対する基本的抽象的な考え方は、上述のとおりですが、具体的なその範囲決定は必ずしも容易ではありません。現時点で確立された具体的手法は残念ながら見当たりません。これは、従来、「小さな地方政府」「定数削減」という短絡的発想が主流となっており、前提としての「事務範囲の決定」という最重要な考

え方が欠落していたためと思われます。従って、今後のツール開発に期待するしか方法はありません。もっとも、現時点で開発されているツールのうち、(1)行政評価(2)市場化テスト等が、一応役立つツールとして考えられます。

(1)行政評価

手法を改良すれば、事務範囲決定の具体的ツールとなりうると思われますので、引用が長くなりますが、神戸市のホームページからその概要を転載させて戴きます。

[神戸市のホームページ]

<1> 行政評価とは？

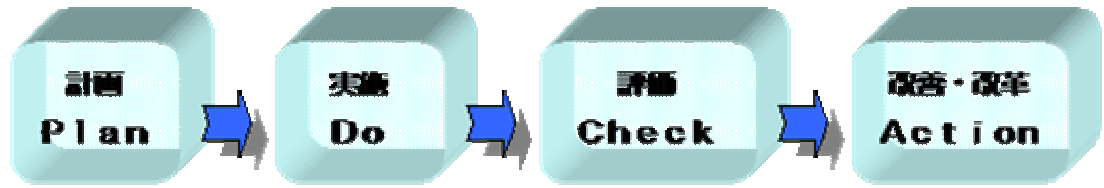
行政評価は、一般的に「行政活動を一定の基準・視点にしたがって評価し、その結果を改善に結びつける手法」と定義されています。

行政は、これまで「計画し、予算を確保し、事業を執行する」ことには熱心でしたが、「結果を評価し、次の計画へ反映させる」ことが疎かになっていると言われてきました。

仕事のPDCAサイクル(プラン・計画 ドゥ・実行 チェック・評価 アクション・改善)でいえば、「プラン・ドゥ、プラン・ドゥ」の繰り返しで「チェック・アクション」が必ずしも十分ではなかったということです。

「計画よりも結果。予算よりも決算。税金が実際にどのように使われ、仕事の所期の目的が達成されたかを評価する。その結果を次の計画・改善につなげることが大事」といった観点から、行政評価は重要であるといえます。

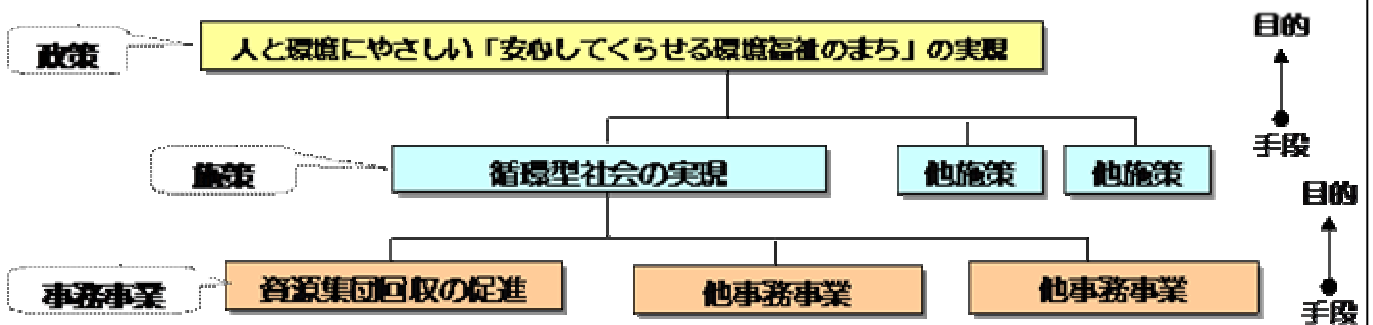
【あるべき仕事の仕方】



<2> 行政活動は「目的 - 手段」の体系

行政評価は「行政活動を一定の基準・視点にしたがって評価し、その結果を改善に結びつける手法」と定義しましたが、ここにいう「行政活動」とは「目的 - 手段の体系」であるとも言われます。

下図をご覧ください。



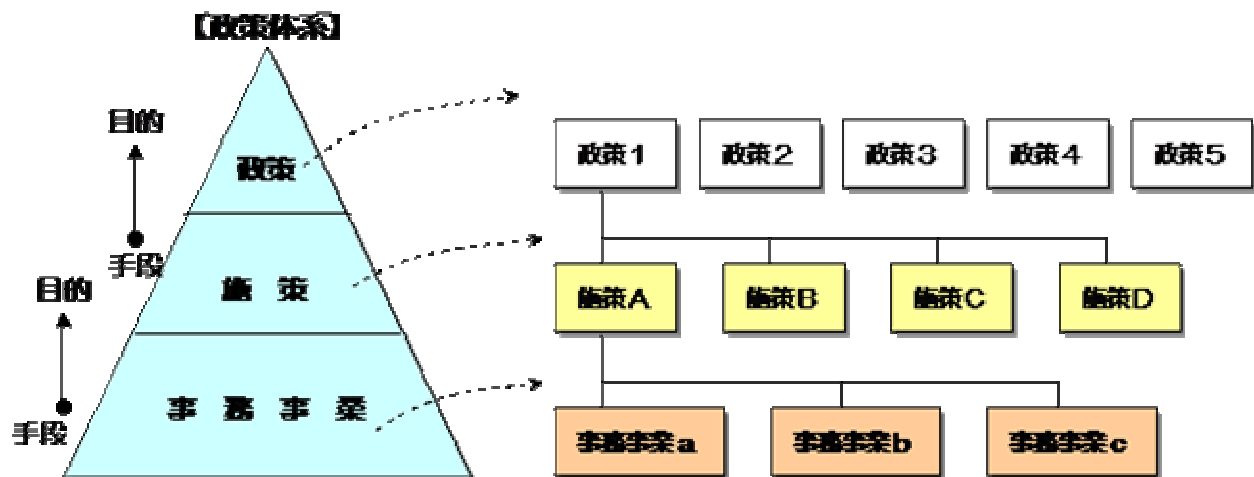
『人と環境にやさしい「安心してらせる環境福祉のまち」の実現』を達成する手段はいろいろありますが、その一つが「循環型社会の実現」です。そしてこれを実現する手段も種々ありますが、その一つが「資源集団回収の促進」です。

さて、前の図の左側の吹き出しに、「政策」「施策」「事務事業」と書いてありましたが、これについてご説明いたします。

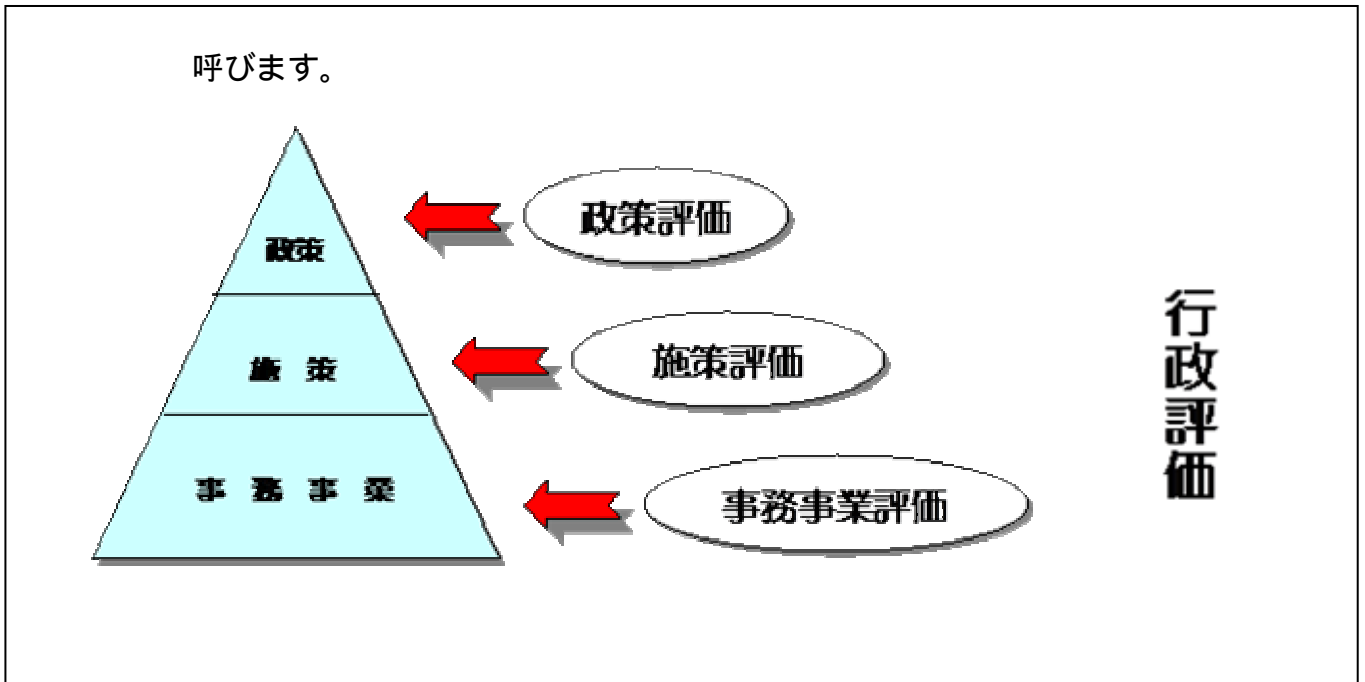
まず「政策」ですが、これは「大きな視点から、目指すべき方向や目的を示したもの」という意味です。「環境」のほかに例えば「福祉」「産業」「教育」「文化」といった大きな視点からまちづくりの方向性を表現したものです。次に「施策」ですが、これは「政策という大きな目的を達成するための個々の方策」です。政策目的を実現するための手段と位置づけられますが、ただ施策をみただけでは、日々の具体的な仕事とどう結びついているのかが分かりません。

そこで、最後に出て来るのが「事務事業」です。これはまさしく日々の行政の仕事そのもので、目に見える業務ですね。そして個々の事務事業は、施策目的を実現する手段として位置づけられます。

これら、「政策 - 施策 - 事務事業」の体系を「政策体系」といいますが、政策体系を図解すると下図のようになります。



そして、行政評価とは行政活動（政策 - 施策 - 事務事業）に対する評価を言いますが、これをさらに分類しまして、政策に対する評価を「政策評価」、施策に対する評価を「施策評価」、事務事業に対する評価を「事務事業評価」と



「神戸市のホームページ」による行政評価の概要は、以上のとおりです。

行政評価とは既述の如く、税金がどのように使われ、仕事の所期の目的が達成されたかを評価し、その結果を次の計画改善につなげるものです。そこでは、少なくとも、「経済性」「効率性」「時代適合性(時代ニーズ)」「有効性」等が、本来十二分に検討され評価される筈です。

従って、行政評価は、全面的に機能すれば、特に「時代適合性」及び「有効性」等の評価の点で、行政サービス範囲限定の有力な手法と成りうると思われれます。

ただ、残念ながら現在、神戸市においては、行政評価のうち「事務事業評価」しか実施されていません。

しかし、「政策 施策 事務事業」という政策体系のフローを考慮し、かつ、上流と下流が互いに「目的」と「その手段」の関係となっている状況から見て、1番下流で、政策から見れば、最末端の手段の手段たる「事務事業」の評価をいかに厳密に検討したところで意義が薄いと思われれます。つまり、

目的適合的な「手段」が経済的効率的かつ有効に実施され、このため「事務事業評価」結果がいかに良好であったとしても、最終的目的たる「政策」自体の評価が良くなければ何の意味もありません。

重要なのは、あくまで「目的」であって、「手段」ではないのです。この点は極めて重要です。従って、順序として最上流における「政策」に関する「時代適合性」及び「有効性」等の評価が、まず必要と思われます。最重要の「政策評価」の実施が急務です。

(2)市場化テスト

公共の仕事に競争原理を導入し、地域住民に効率的かつ良質なサービスを提供しようという発想で生まれた制度です。公平な条件の下、公と民の双方が参加して競争入札を行い、価格と質の面で優れている方が落札するという仕組みです。この制度については、その導入方法及び運用次第では地方公共団体の行政サービス範囲が大きく変動（縮小）しうることになります。

事務範囲決定につき、確立された具体的手法のない現時点においては、改善の策として、行政評価の3段階（政策評価、施策評価、事務事業評価）を全て機能させること、また市場化テスト等を実施することにより、行政サービス範囲を真に必須の範囲内に、出来る限り絞り込む努力をする必要があります。

・必要人材及び人員

小さな地方政府の「事務範囲」が決定されたら、次には、これに基づき実施する事務に必要な人材（品質）及び人員数の算出と確保ということになります。

当然ながら、事務範囲の「広狭」及び「内容の難易度」こそが、地方公共団体の職員数とその質を決定するのです。職員数は多すぎても少なすぎてもいけません。

かつ、その品質も事務内容の難易度に十分マッチする必要があります。

これが本来の定数管理です。

ところが、現実には実施されている定数管理に決定的影響を与えているのは、財政状況（現在は財政難）です。つまり、何人人員を削減すればどの程度人件費が減少するかという視点です。しかしながら、単に財政難を理由とする定数減少は、計算上のツジツマ合わせに過ぎず、事務の必要性（本当に必要かどうか）及び重要性等からの評価判断過程を欠いており、その妥当性は疑問です。まして、質的内容は全くの考慮外に置かれています。

逆に言えば、定数減少があり、このため行政サービスを一部カットしたにも拘らず、住民から特別に不満もでていないとすれば、当該事務は本来不必要ないし重要度の極めて小さいものであった可能性があります。だとすれば、過去において何故そのサービスを実施していたかが問題となります。また、定数減少があり、事務担当人数も減少したにも拘らず、行政サービス内容に特に支障が出ていない場合には、元来、当該事務担当者の人数が多すぎたのではないかとの疑問が生じます。

つまり、従来、本当に必要不可欠の行政サービスを「経済的」、「効率的」、「時代適合性」、「効果的」に実施していたと仮定すれば、いかに財政逼迫の時と言えども、その行政サービスをカットなど出来るわけがないのです。

現在必要なのは、上述の意味の「本来の定数管理」です。

この点を十分反省の上、必要人材及び人員の算出と確保を実施する必要があります。

手法としては、「ベンチマーキング」等が考えられます。

「ベンチマーキング」では、ベスト（最善）の事例を選定することが最重要となり

ます。次に、このベストの事例と自団体の実態とを比較することにより、自団体の問題点及びその解決方法を把握し、改善を進めて行く手法です。

ベスト事例は他の地方公共団体が最適ですが、適当な事例がなければ民間の優良企業等でも良いでしょう。

この手法を上手に活用(準用)することにより、時間と手数はかかるとは思われますが、自団体の「事務範囲」の広狭及び難易度に十分マッチした「本来の定数管理」は、可能と考えられます。

・ 総人件費の抑制及び人的資源の活性化

定数管理が出来ると、大枠としての総人件費の抑制は可能となります。しかしながら、これだけでは不十分です、更に次の段階に進むことになります。

それは、《必要最小限のコストで最大限のアウトプット及びアウトカム》を実現するための、「人的資源の活性化～限られた人件費を有効に配分して職員のモラルを最大限に向上させること。」です。

もっとも、上述の「定数管理(必要人材及び人員)」と「総人件費の抑制及び人的資源の活性化」の関係は、基本的には前者から後者へと展開することになると思われませんが、現実には、両者は密接に関連しており、後者が前者に影響を与えることもあります。例えば、後述のように給与制度が年功序列型から能力給型へ転換され、職員がその能力を現在以上に発揮することになれば、当初予定されていた定数は多すぎたことになり、修正が必要になります。また、財政面からすれば、総人件費の抑制は確かに最重要ですが、その手法が問題となります。極端で一律の給与削減は職員のモラル低下を招き、人的資源の活性化の観点からすれば、逆にマイナス効果となることもありえます。この点留意が必要です。

上述の事務範囲(行政サービス)の見直しが大前提であり、これに現行給与制度

の適正化（不合理な部分の是正）の効果を加えて、総人件費の抑制及び人的資源の活性化を実現するのが正当な流れです。ここでは、給与制度の適正化について述べます。

(1) 現行給与制度の適正化（全般）

まず、現行給与制度を適正化する必要があります。

人的資源の活性化のために、基本的な給与制度改革として、早急に年功序列型給与から、能力給実績給への転換を図る必要があります。但し、このためには、その前提としての能力及び実績を的確に評価できる評価制度の確立及び業績評価手法（目標管理等）の開発が求められます。

更に、将来的には、より能力及び業績評価重視の給与体系の導入（但し、不適切な職域を除く。）が望まれます。

神戸市では、平成 15 年度において、『神戸市人材育成基本計画「神戸市職員いきいきプラン」』を発表し新しい人事給与方針を示しています。そこでは、現行制度における問題点の改善をある程度織り込んでいます。その点では評価できます。

ただ、方針及び目標は示されているものの、その実行スピードには不満が残ります。たとえば、「目標チャレンジ制度」の本格導入は平成 17 年度予定とされています。

これでは、財政逼迫している地方公共団体の姿勢としては「生ぬるい」と思われる。

早急に、「方針ないし目標」を達成するための具体的工程表及びタイムテーブルを作成し、即刻、実行に移す必要があります。

(2) 個別項目

次に、主要な個別項目につき、具体的に、本文で示した改善策等を要約して述べます。詳細については、該当箇所を参照して下さい。給与の根本基準たる情勢適応の原則及び均衡の原則に鑑み、あらゆる局面において、原則として、取扱いを「民間企業並み」とする必要があります。その際、公務員と民間企業の効率性も考慮して下さい。

昇給及び昇格

原則として、民間企業並みとする。

普通昇給においても、実質上の自動昇給ではなく、制度上、業績評価が必要です。

特別昇給においては、本来、特に業績優秀者のみの筈です。よりシビアな業績評価が必要となります。

諸手当

原則として、民間企業並みとする。

(イ)特殊勤務手当

民間企業とは異なる特別な手当を支払うケースにおいては、地域住民に明確に説明できる合理的根拠が必要です。

不要分又は不合理的分につき、早急に廃止ないし削減が必要です。

(ロ)期末手当、勤勉手当

原則として、民間企業並みとする。

市の財政状況を十分に考慮する必要があります。民間企業の現状を直視して下さい。

特に、勤勉手当については、その本来の趣旨に照らして、特に業績評価に連動させる必要があります。また、公務員独特の退職がらみの優遇部分の廃止ないし是正が求められます。

(ハ)退職手当

民間較差の是正が必要と思われます。

また、将来債務の認識と、これに対する資金手当が望まれます。

希望退職制度の改善工夫が望まれます。

・最後に

現時点において(もっとも、将来においては保証の限りではありませんが)、地方公共団体職員が民間企業従業員と決定的に相違するところは、「勤務主体に倒産がない(失業のリスクがない。)。」ということです。

また、地方公共団体の労使関係は、「本来の使用者たる地域住民」と地方公共団体職員が直接的な交渉の場を持っていません。

従って、地方公共団体の労使関係と民間企業の労使関係は全く異なります。

このため、地方公共団体の労使関係において、行政当局と労働組合双方が自制と緊張感を欠くと、本来の使用者たる地域住民の犠牲の上に馴れ合いとなる恐れがあります。

地方公共団体職員は労働者であるとともに、本来、地域住民に奉仕する「公僕(既に死語化していますが)」でもある、という事を再認識する必要があります。

この点、十二分に留意が必要です。

第4 利害関係

監査の対象とした事件につき、私は地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はありません。

以 上