

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4回)

議 事 次 第

平成26年1月24日(金)

10:30~12:30

総務省低層棟1階共用会議室4

(議事次第)

1. 開会
2. 北村喜宣委員発表(分権改革、政策法務、行政の実効性確保)
3. 片岡委員発表(NPMの理論と実践~京都府の取組~)
4. 閉会

(配付資料)

- 資料1 北村喜宣委員提出資料
- 資料2 片岡委員提出資料
- 資料3 今後の研究会スケジュール(案)
- 資料4 足立区の現地視察について

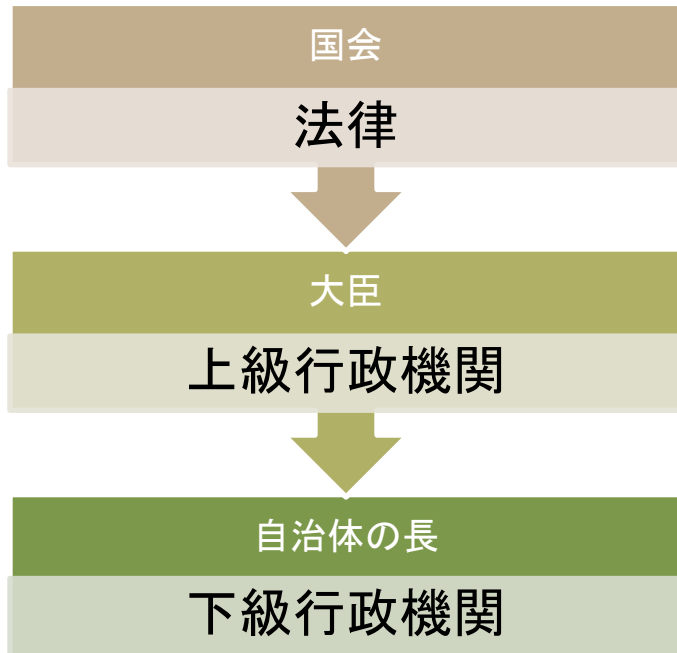


分権改革、政策法務、行政の実効性確保

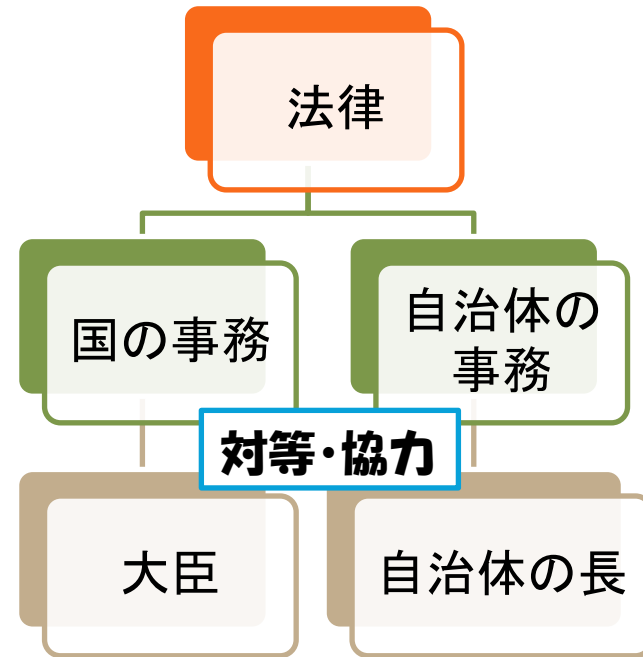
上智大学 北村喜宣

1. 機関委任事務体制と分権体制

機関委任事務の仕組み



法定自治体事務の仕組み



2. 分権改革と政策法務

■ 残された「未完性」

1. 法令改革
2. 公務員(国、自治体)の意識改革
- (3. 税財政改革)

■ 可視的な変化がないことの危険性

1. 「交換されたOS」に対する認識の低さ
2. 「制度慣性」「形式的法治主義」にもとづく旧体制への回帰

■ 徐々に出てきている機運

1. 「適法な行政」に対する認識
2. 法令を自主的・自治推進的に解釈する
3. 法律を使って自治体政策を実現する

(1) 第1次分権改革・第2次分権改革による自治体法務の変化

1. (従来から可能ではあった)独立条例へのさらなる関心

- ✓ 「法律を忠実に実施する」だけでなく、自治体の法律(=条例)を制定して自分たちの政策を実施する
- ✓ ニセコ町まちづくり基本条例(2000年)
- ✓ 安全で快適な千代田区的生活環境の整備に関する条例(2002年)
- ✓ 都民の健康と安全と確保する環境に関する条例(2000年)
- ✓ 高知県土地基本条例(2001年)

2. (従来は不可能であった)法律実施条例への取組み

- ✓ 自治体の事務である以上、地域特性を反映した実施ができるようにする
- ✓ 北海道砂利採取計画認可条例(2001年)⇒砂利採取法の横出し(保証措置追加)
- ✓ 福岡市屋台基本条例(2013年)⇒道路法の横出し(暴力団条項追加)
- ✓ 安曇野市景観条例(2010年)⇒景観法の上書き(30日を60日に書換え)

(2) 自治体における政策法務をめぐる実務的課題

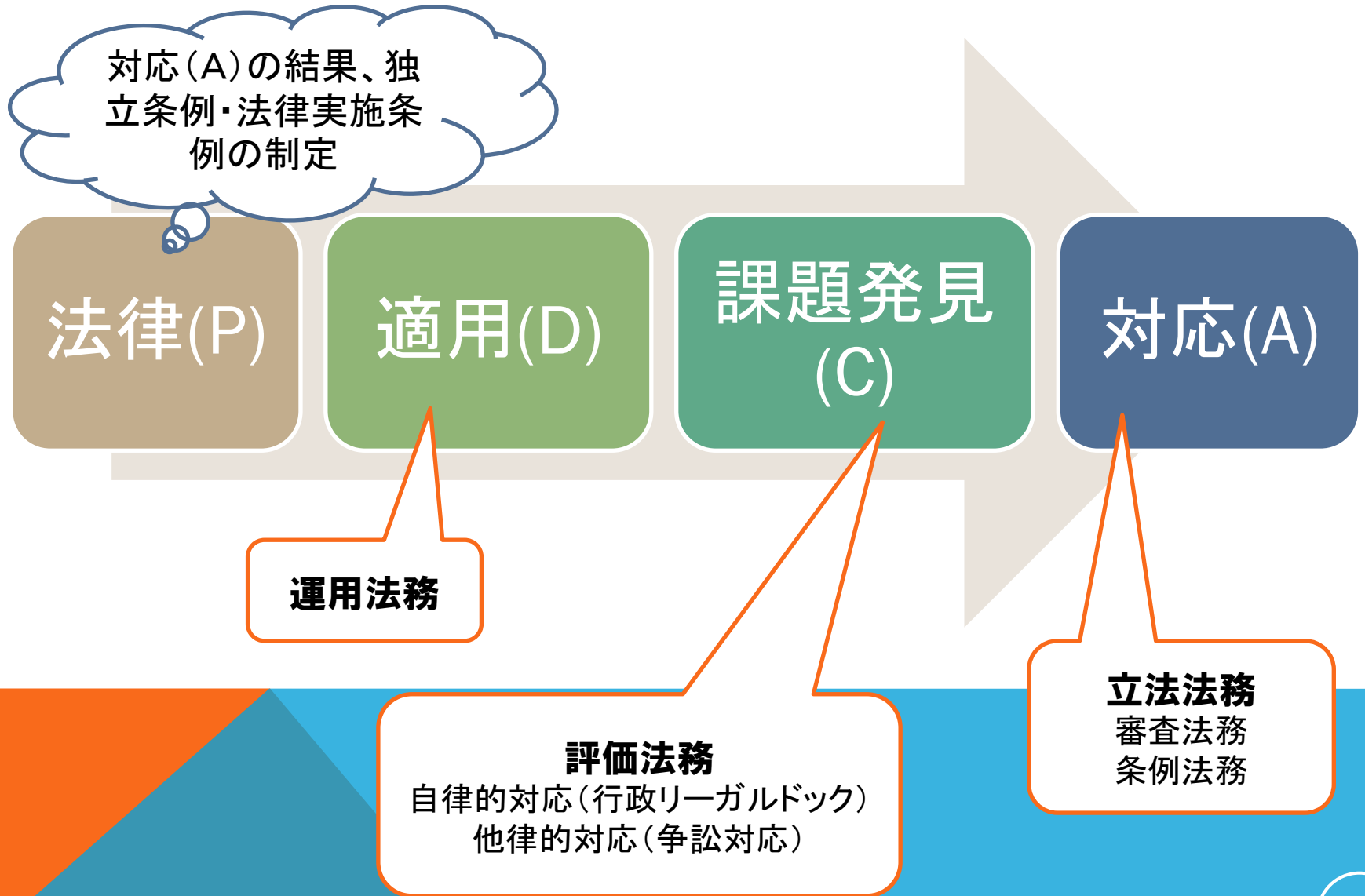
1. 「政策法務」というとらえ方

- ✓ 地方分権改革有識者会議「地方分権改革の総括と展望 中間とりまとめ(案)」(2013年)
 - 「改革を前進するための仕組み」としての政策法務
 - 「法制的な面や運用の実態...について掘り下げた検討」をするための政策法務
- ✓ 自治体政策実現のための法律・条例利用を促進する手段

2. 「評論家法務」からの脱却

- ✓ 「つぶす法務」でなく「つくる法務」への転換
 - 「ああでもない、こうでもない」⇒原課と一緒に顧問弁護士のところへ相談に行く
- ✓ 庁内の「ホームドクター」としての役割
 - 静岡市政策法務推進計画が規定する「行政リーガルドック事業」
 - 各課に政策法務主任者を併任設置し、連携をとる(法制担当だけの法務にしない)

政策法務のPDCAサイクル



(2) 自治体における政策法務をめぐる実務的課題

3. 第1次一括法・第2次一括法対応を通じてみえてきたもの

- ✓ 「法令に明文規定がないかぎり、自治体事務といえども条例で異なる規定を設けることはできない」というメッセージ

- ✓ 現場ニーズと中央政府の認識との構造的ミスマッチ
 - 「地方要望」なるもののあやしさ
 - 全自治体主義・一斉主義の不合理性
 - 「やらされてやった」⇔「やればできた」

- ✓ 法令基準の根拠のあやふやさ
 - 中央政府すら根拠を明示できないあやうさ
 - 独自基準制定の際の中央政府のサポート責任

(3) 政策法務からみた次なる分権改革のテーマ

1. 現行憲法のもとでの「第一番目の改革」の意義が受け止められていないよう
2. 法定受託事務と法定自治事務を再整理する
3. 地方分権推進委員会最終報告が述べた「義務的事務の任意的事務化」
4. 全自治体主義の再検討
5. 条例による法令規定の修正に関する通則法規定を設ける
6. 条例が制定できない法定自治体事務の部分を明記する
7. 自治体の事務に対する国の立法的・行政的関与と条例によっても修正しえない部分を明確にする
8. 内閣法制局の憲法解釈を所与とせざるをえない中央政府の限界
9. ゲリラ戦としての自治体政策法務？

3. 行政の実効性確保

(1) 第1次分権改革・第2次分権改革による行政の実効性確保の変化・不変化

1. 法令構造が変化していないなかで、住民・職員・議員の意識を変えるのは至難の業
2. 総じて変化に乏しいが、法律目的の実現や住民福祉の向上を、より積極的に受け止める動きがかすかにある
 - ✓ 多治見市是正請求手続条例(2009年)⇒オンブズマン制度
 - ✓ 神奈川県廃棄物不適正処理防止条例(2006年)⇒行政調査・検討請求権
 - ✓ 千代田区生活環境条例(2002年)⇒圧倒的リソースの投入

 - ✓ 名張市雑草除去条例刈取り行政代執行
 - ✓ 大仙市空き家条例老朽倉庫解体行政代執行
 - ✓ 比較的多い産業廃棄物不法投棄行政代執行(⇒基金による支援制度の存在)

(2) 自治体における行政の実効性確保の課題

1. 古典的行政法モデルの機能不全

- ✓ 「義務づけ⇒命令⇒強制(刑罰、行政代執行)」をなお基調とする
- ✓ 無意識に前提とされている行政万能主義・行政無謬論
- ✓ 「大人の常識」(小川康則)としての「タテマエと実態」

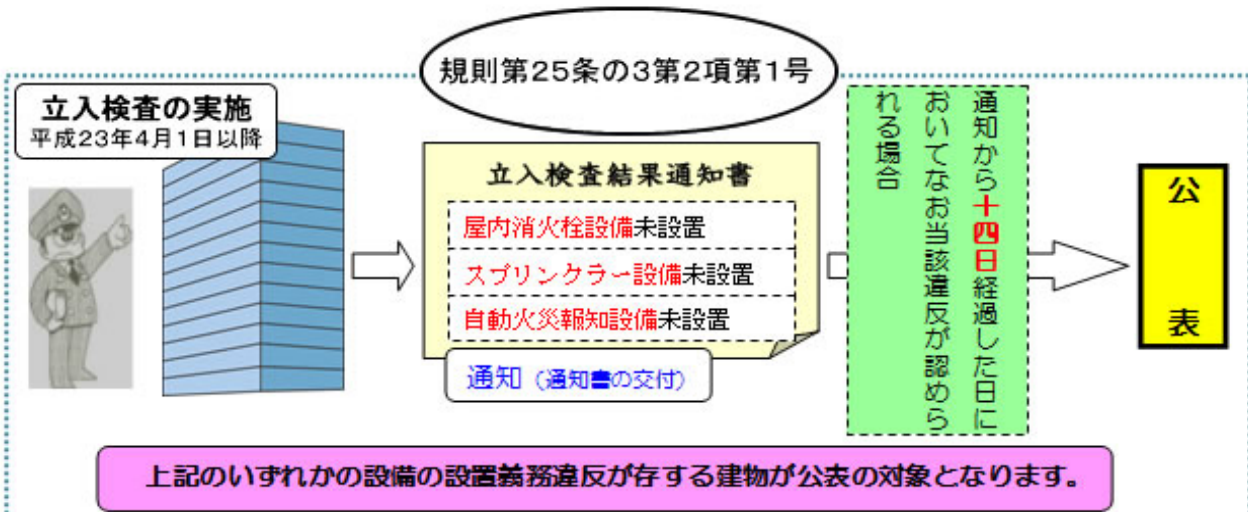
2. 新しい発想や行政手法の登場

- ✓ 交渉による行政(山頂への多様なルート)
 - 老朽空家対策条例
 - 勧告に応じた自主解体に補助金
 - 所有者の同意を得た緊急安全措置⇔即時執行なのに同意が必要?
 - 義務者の要請にもとづく命令代行措置⇔義務違反は行政代執行・告発なのに?

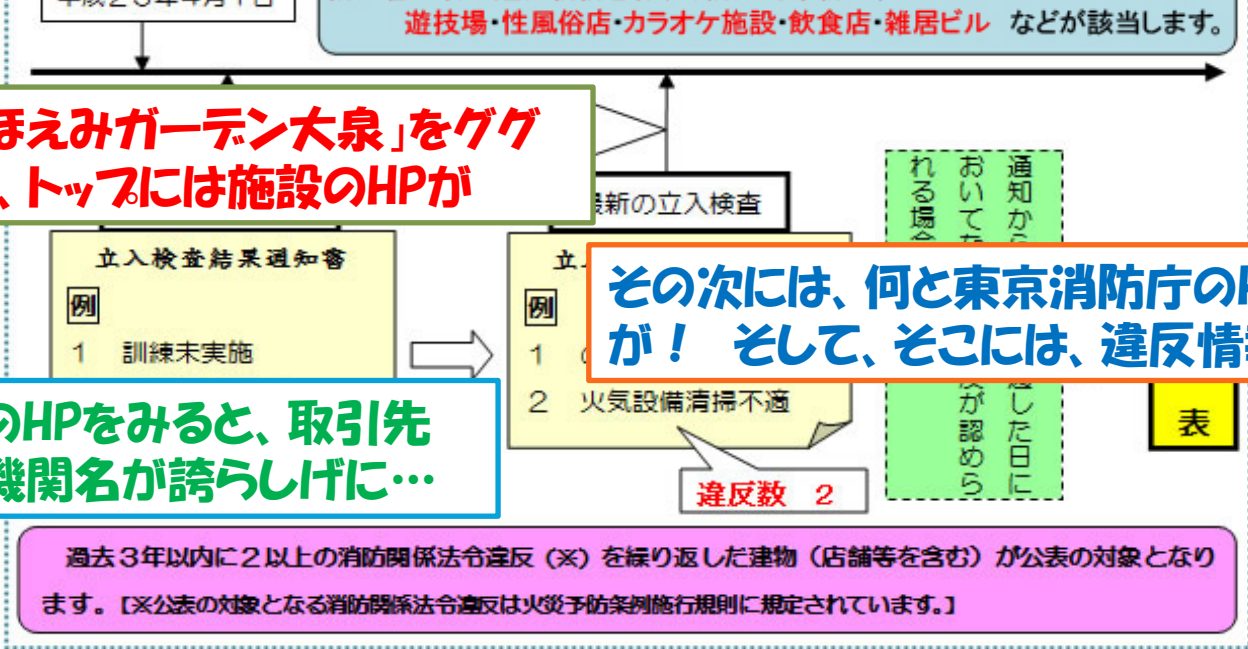
(2) 自治体における行政の実効性確保の課題

2. 新しい発想や行政手法の登場

- ✓ 「県の遠さ」を市町村のフットワークで補完
 - 事務処理特例条例で、廃棄物処理法の立入検査権限を移譲(「県の権限行使を妨げない」と留保も)した岩手県
- ✓ 住民力の動員
 - 住民の「マンパワー」「専門性」の利用
 - 「何人も、まき散らしが行われたピンクちらしを除去及び廃棄することができる。」(宮城県ピンクちらし根絶活動促進条例(2001年)4条1項)
 - 認定された地区防災委員会に名簿を交付し、市長の指示のもとに、災害時の住民安否確認を委任(箕面市災害時特別対応条例(2012年)6条)
- ✓ 情報手法(違反情報の「情報提供としての」「制裁としての」公表)
 - 個人相手には効果がない
 - 行政に効果の制御ができない公表
 - 情報をマーケットに提供すれば、あとは「風まかせ」
 - 東京消防庁消防法違反対象物公表制度(火災予防条例2010年改正)の効果と影響



★ほほえみガーデン大泉 練馬区東大泉3-5-8
自動火災報知設備未設置 公表日：平成24年8月7日



施設のHPをみると、取引先金融機関名が誇らしげに…

安心価格

介護度
不問

認知症の
問題行動
BPSD
対応

胃ろう
要相談

パーキンソン病
の方の受入れ
対応可能

小規模高齢者ホーム  ほほえみガーデン  0120-143-115



少人数の
小規模高齢者ホームで
温かい家庭的な暮らし。



取引金融機関

〇〇〇銀行 大泉支店
〇〇〇〇〇〇〇銀行 大泉学園支店
〇〇〇〇〇信用金庫 石神井支店

ほほえみガーデンは、練馬区、渋谷区、豊島区にある一般住宅を改修した
終身利用型の小規模高齢者ホームです。
定員7～8名の小人数制で、お一人おひとりにゆきとどいた細やかな介助を提供しています。

(2) 自治体における行政の実効性確保の課題

2. 新しい発想や行政手法の登場

- ✓ 地権者の協議による地区の継続的管理
 - 大阪市エリアマネジメント条例案
 - 地権者は地区運営計画を作成し、市長が認定
 - 地権者は都市利便増進協定を締結し、市長が認定
 - 都市再生特別措置法のもとの都市再生整備法人を市長が認定
 - 個別の地区に関する分担金条例の制定

(3) 行政の実効性確保からみた次なる分権改革のテーマ

1. 根拠が法律にある場合

- ✓ 「我が市はそこまではしなくても...」「もっとやりたい...」にこたえる仕組み
 - 罰則内容の強化・緩和、制裁なき義務規定にサンクション追加
- ✓ 総合的行政主体のもとでの複数法律の条例によるリンケージ(←他事考慮、動機的不正)
- ✓ 経済的動機での違反に対抗する行政没収制度
- ✓ 誘導効果をもたらす課徴金制度
- ✓ 最近みられる「手上げ方式」(自家用有償旅客運送)と基本的人権保障の責任

2. 根拠が条例にある場合

- ✓ 住民自治といえども憲法違反はできない(住民同意制の制度化問題)
- ✓ 行政代執行法改正(緩和代執行、略式代執行)、金銭的サンクションに関する地方自治法改正
- ✓ 基本的仕組みは、条例であれこれすることを想定していない戦後初期から変わっていない
- ✓ 変わったOSに、個別法がついていない(⇒未完の法令改革)

NPMの理論と実践

～京都府の取組～

平成26年1月24日

京都府 片岡美佳



京都府におけるNPM型行革の取組

NPMの基本概念	京都府の取組
市場メカニズムの活用 (競争原理の導入)	指定管理者制度の導入(⑱～) 大学の地方独立行政法人化(㉔～)
顧客主義 (住民満足度重視)	行政経営品質(⑰～) 地域力再生プロジェクト(⑲～) 府民公募型公共事業(㉑～)
業績成果による統制 (PDCAによるマネジメント)	事業仕分け(⑲～) 行政評価(⑰～㉑) 明日の京都マネジメントシステム(㉒～)
ヒエラルキー構造の簡素化 (集権化から分権化)	グループ制(㉔～) 意思形成過程の簡素化(㉔)
アカウンタビリティ (説明責任)	審議会等各種会議の公開 情報公開(㉒～予算編成過程)

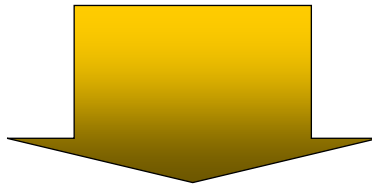
※NPMの基本概念については片岡美佳「都道府県におけるNPM型行政改革」村松岐夫/稲継裕昭『包括的地方自治ガバナンス改革』(東洋経済新報社・2003年)135-136頁から引用

指定管理者制度導入

民間の経営ノウハウを公共施設に活用

→ 府民サービスの向上させるとともに施設の管理運営コストを削減

- 文化施設、スポーツ・公園施設など46施設に指定管理者制度を導入
- 福祉関係施設や地元市町村管理の施設等を除いて公募した結果、民間企業や地元商店街、近接の大学法人、NPOが新たな施設管理者に



府民サービス向上
開館時間や利用料金の弾力化
管理者による多様な自主事業の展開
管理運営効率化

約9.5億円△30%のコスト削減(25年度/17年度決算)

指定管理者制度の課題と見直し

平成21年度の選定替え時、ほとんどが1者応募(22施設中19施設)

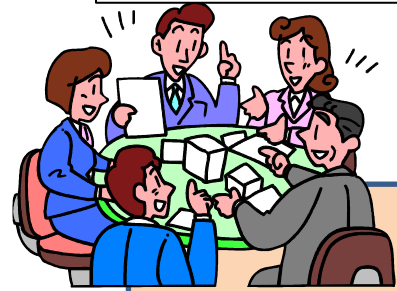


選定替え手続きの見直しを実施

- ・広報の充実
- ・募集期間の拡大(30日→45日)
- ・一括公募の廃止
- ・指定期間の見直し(3年→5年)
- ・選考委員会委員構成の見直し(外部委員の割合増)
- ・選考委員会議事要旨の公表
- ・ガイドライン(制度実施の留意事項)の公表

行政経営品質の取組

- 組織改革や意識改革の核となるセルフアセッサーの養成
- 組織のアセスメントや事務事業改革等を実施



<成果>

- ・庁内でオフサイトミーティングが定着
- ・府民視点の考え方が職員に浸透

<課題>

- ・内部変革の困難性
- ・アセッサーのネットワーク化

地域力再生プロジェクト

人と人がつながった温かい地域社会を築き、
みんなが智恵と力をあわせて

住民自治社会の新しいモデルを京都からつくる



→平成19年度から地域力再生プロジェクトをスタート

事業	実績														
<p>地域力再生プロジェクト 支援事業交付金(H19～)</p>	<p>H19:326事業 H20:386事業 H21:438事業 H22:604事業 H23:837事業 H24:512事業</p> <p>合計:3,114事業 約12億円</p> <p>支援件数 ※雪害等臨時枠除く</p> <table border="1"> <caption>支援件数 (約)</caption> <thead> <tr> <th>年度</th> <th>支援件数</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>H19</td> <td>326</td> </tr> <tr> <td>H20</td> <td>386</td> </tr> <tr> <td>H21</td> <td>438</td> </tr> <tr> <td>H22</td> <td>604</td> </tr> <tr> <td>H23</td> <td>837</td> </tr> <tr> <td>H24</td> <td>512</td> </tr> </tbody> </table>	年度	支援件数	H19	326	H20	386	H21	438	H22	604	H23	837	H24	512
年度	支援件数														
H19	326														
H20	386														
H21	438														
H22	604														
H23	837														
H24	512														
<p>NPO法人の認証(H10～)</p>	<p>平成14年度 290法人 → 平成24年度 1,283法人</p>														
<p>京都ウェイ宣言賛同団体(H23～)</p>	<p>平成23年度 205団体 → 平成24年度 240団体</p>														

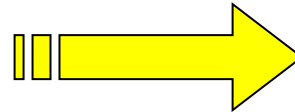
府民発意の公共事業

- 府民公募型安心・安全整備事業(H21～ これまでに8,000件を超える応募)
府民から身近な改善箇所を公募し、地域や市町村からの要望とともに、事業箇所を決定する府民参加型の新しい公共事業

事業例



歩道が無い道路
で側溝蓋の改修
と柵を設置



- 地域主導型公共事業(H24～ H24:9件 H25:5件)

地域(自治会等の地域団体)がまちづくりにつながる公共事業を提案し、地域、市町村、府が一体となって事業実施

- 公共空間活用推進事業(地域普請制度)(H23～ H23:6件 H24:9件)

「府民公募型安心・安全整備事業」をさらに一歩進め、行政が管理する道路や河川、公共施設などの「公共空間」を地域住民をはじめ多様な主体が一体的に整備・活用

京都府の「事業仕分け・評価」

府民視点で、個別の事業の必要性や実施主体、効果等を見つめ直し、限られた財源を集中と選択により有効に活用することで、さらなる府民満足の向上に努める。

内部仕分け・評価(職員自らが自己点検)

- 予算編成システムとの連動(約1,000事業対象)
- 主体・手法に加え、府民ニーズ・効果を検証し、**企画・財政部門が審査**
職員が府民・関係団体の中に入ってとらまえたニーズを予算に反映
- 要求時、予算案公表後に主な事業分を公表
予算編成過程の透明化の一環

約290事業の調書をHPで公開

外部仕分け

- 外部有識者による検証(主要な事業を対象…毎年20~40事業程度、5年で100事業)
委員会審議は公開で実施
- 同一事業群内の比較検証等を計画的に実施

京都府の「事業仕分け・評価」

外部仕分け(「明日の京都」第三者委員会事業部会)の様様



体育館の指定管理者
制度の導入について、
他府県での状況はど
うか

36府県が導入してお
り、民間委託の拡大を
含めて検討している

- 委員の選任等
- ・府民サービス等に関し優れた識見を有する者を知事が委嘱
 - ・現在、大学教授、新聞社論説委員、経済人、公認会計士が就任

「明日の京都」の構成

基本条例

- 府政運営や地域づくりの基本となる理念・原則を定める条例

めざす将来の京都
府社会の姿を示す

長期ビジョン

- 10年～20年先を展望した長期的なビジョン

中期計画

- 長期ビジョンを実現するための中期(H23. 1～H27. 3)の基本戦略

地域振興計画

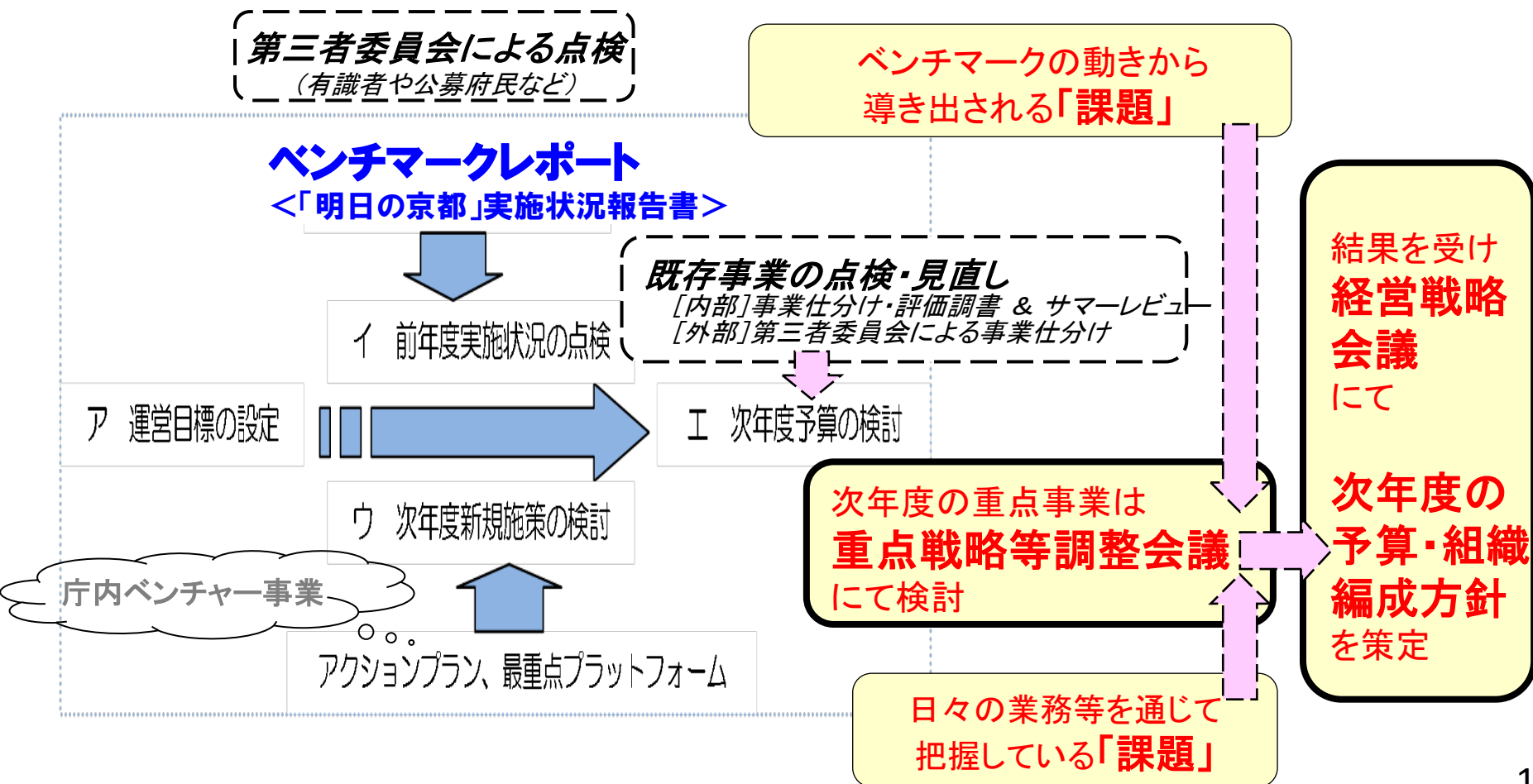
- 山城・南丹・中丹・丹後の各地域ごとの資源や特色をいかした地域振興のための計画

10年一括りの
総合計画の限界

めざす社会を実現するための
4～5年間の戦略（数値目標）

「明日の京都」のマネジメント

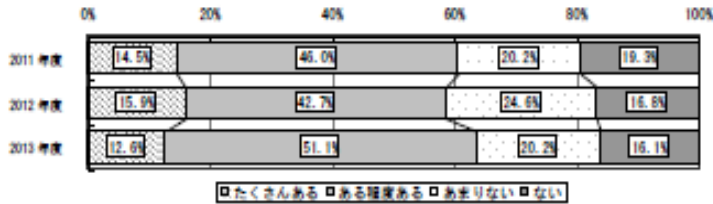
社会状況や行政活動の成果などを、他と比較可能な形で表される指標を活用して施策の効果を多面的に測定・点検し、絶え間なく施策全体のイノベーションに取り組むことで、「府民満足最大化」府政を実現



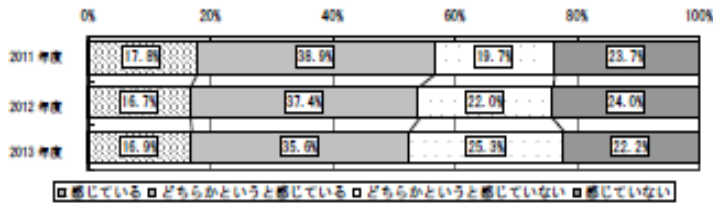
ベンチマークレポート(抜粋)

京都指標等

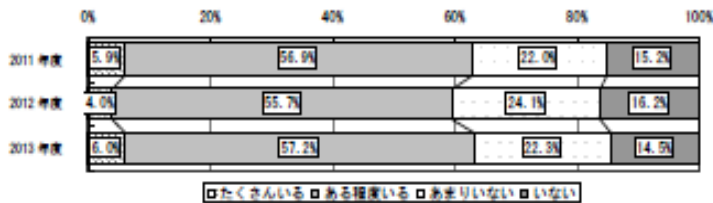
趣味や地域貢献活動など、やりがいや生きがいを感じるものがある高齢者の割合



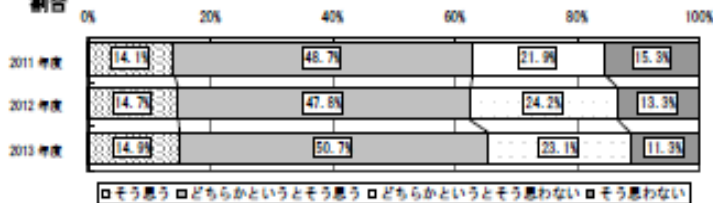
家族の介護に負担や苦痛を感じている家族介護者の割合



家族介護の悩みを気軽に相談できる人がいる家族介護者の割合

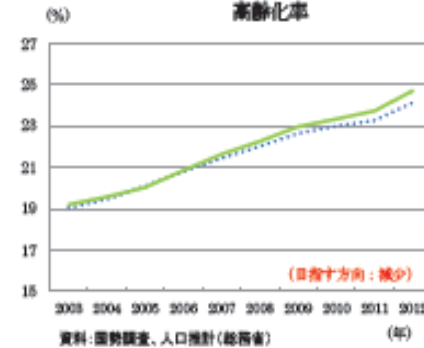


住んでいる地域に、デイサービスやショートステイなどの老人福祉施設、介護ボランティアやNPOなど、地域全体が高齢者を支える体制が十分に整っていると思う人の割合



※種別グラフ中、点線は全国を、実線は京都府を示している。

【データ1】



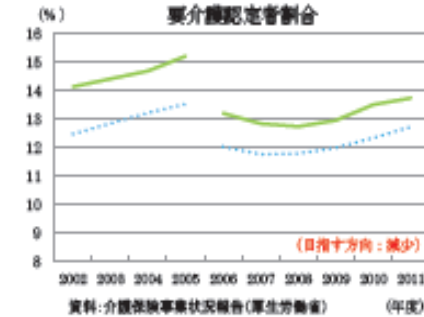
全国・京都府とも年々増加し、ほぼ同程度の比率で推移しているが、09年以降、京都府の方が、やや伸び率が大きくなっている。内閣府「平成25年版高齢社会白書」によると、全国的な高齢化の要因は、主に医療技術の発達に伴う平均寿命の延伸による65歳以上人口の増加と、少子化の進行による若年人口の減少とされている。

国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(2013年3月推計)」によれば、高齢者人口は今後も増加を続け、40年には全ての都道府県で65歳以上人口割合が3割を超えることが予想されている。

また、高齢者人口は42年にピークを築き、その後減少に転じると推測されているが、高齢化率は上昇を続け、60年には39.9%に達すると推測されている。

【データ2】

第1号被保険者(65歳以上)の要介護認定者割合



全国・京都府とも、05年度まで年々上昇した後、07、08年度は微減で推移したが、09年度以降、再び増加に転じた。

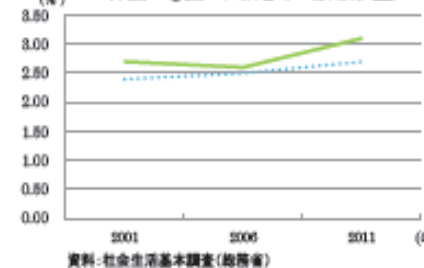
こうした推移についての要因は不明であるが、高齢者の有業割合と要介護認定割合との間の相関関係を示す割合がある一方で、働き続けることを望む高齢者も多い状況がある。

要介護者等については、介護が必要になった主な原因をみると、脳血管疾患が21.5%と最も高く、次いで認知症15.3%、高齢による衰弱13.7%となっている。

(注) 06年度の急激な低下は、従来の「要介護1」の区分を、新たな基準の下に「要支援2」と「要介護1」とに分類したことによる。

【データ3】

介護・看護の行動者率(10歳以上)



京都府は全国を上回って推移しているが、ともに近年大きな変動はない。

男女別にみると、行動者率・総平均時間ともに女性が男性を上回っており、介護・看護時間総量でも約7割を女性が担っている。

また、年齢層別にみると、50~59歳が最も多く、介護者全体の3割を占めている。介護・看護時間総量は増加しているが、一人当たり介護・看護時間は減少している。介護者のうち、介護支援利用者は約3割となっており、11年の増加率は06年比22.6%と大幅に上昇している。

一方で、介護支援利用頻度が多くなるほど、介護・看護時間は長くなっている。

これまでの行政経営改革の取り組み

(1) 財政健全化指針（平成11～15年度）

- ◆ 給与と事業費の一律カット等で財政再建団体転落を回避
（目標額650億円 → **取組成果677億円**）

(2) 経営改革プラン（平成16～20年度）

- ◆ 「経営」概念を導入し、府民サービスに直接結びつかない内部組織・業務の徹底した簡素化と公債費プログラムによる府債残高のコントロール
（目標額500億円 → **取組成果597億円**）

(3) 府民満足最大化プラン（平成21～25年度）

- ◆ 限られた財産（人材・資金・施設等）を府民満足という一点に集中し、より多くの府民が将来にわたって幸福を実感できる京都府政の実現
（目標額600億円 → **取組成果見込み約750億円**）

【主な取組成果】

- 京都指標などベンチマークを活用したマネジメントで**重点課題の絞り込みと集中的な投資**により、少年非行や自殺等の状況を大きく改善
- 家庭支援総合センターなどによる**ワンストップサービス化**を徹底
- 生活・就労一体型支援など、**府民ニーズに真正面から応える新しい取組**を全国に先駆けて実施
- 地域力再生プロジェクトなど、**府民参画・協働型事業へのシフト**

グループ制の取組

- 本庁再編に併せ全所属に導入(⑳～)

・中間職制の廃止による意思決定の迅速化
・所属長と各職員のコミュニケーションの活発化
・個々の事務の責任と役割の明確化
・業務に合わせた職員配置や業務分担の弾力的・機動的な運用



＜課題＞

・職員間のコミュニケーション不足
・チェック機能の低下によるケアレスミスの増加
・組織で仕事にあたる環境やチーム学習の機会が失われてきており人材育成面でも問題



＜対応＞

・グループリーダーの役割の明確化
※企画業務にはフラット化が、ルーチン業務にはピラミッド型がなじむ。
※職員への制度の説明不足

平成23年度京都府新しい行政組織の
未来研究会まとめ(平成24年3月)

新しい行財政改革プランの方向性

国や市町村、NPO、企業、大学等様々な主体との連携・協働のもと、府民の更なる満足度の向上と、将来にわたって持続可能な財政構造の堅持に努めていく

4つのキーワード

(1) ワンストップ

府民にとってより使いやすいサービスとなるように、市町村や民間等も交えて、ワンストップサービス化をさらに推進する。

(2) 連携協働

ワンストップサービス化を推進するためにも、縦割りを廃し、行政、NPO、企業、大学等の様々な主体の連携・協働をさらに進める。

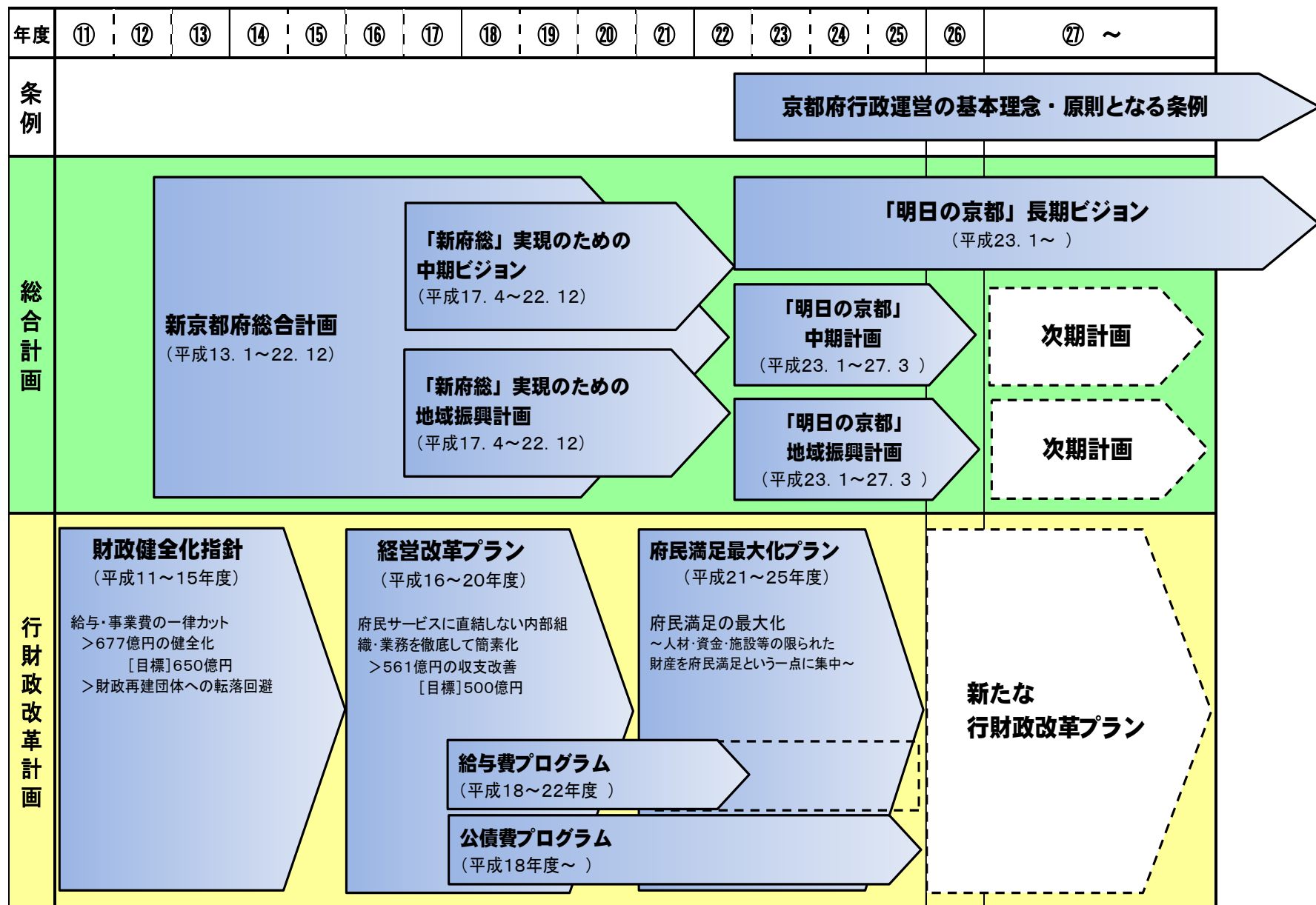
(3) 民力参加

過疎化・高齢化や地域コミュニティの衰退が進む中で、民の参画を得ながら、行政と地域等が一体となって生活支援や地域の活性化を図る。

(4) 迅速対応

府民ニーズに迅速・的確に対応するため、効果的・効率的な執行体制とシステムを構築する。

京都府の総合計画・行財政改革計画の取組経緯と次期計画について



今後の研究会スケジュール(案)

資料 3

	開催日	内容
第 1 回 【済】	平成 2 5 年 1 1 月 1 3 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 【済】	1 1 月 2 9 日 (金)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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」 (広島県伊達英一委員)
第 3 回 【済】	1 2 月 2 6 日 (木)	<ul style="list-style-type: none"> ・ I C T の活用と制度改革 (N E C 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 2 6 年 1 月 2 4 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) ・ N P M の理論と実践～京都府の取組～ (片岡美佳委員)
第 5 回	2 月 1 2 日 (水)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現地視察 (会場：足立区役所) ・ 意見交換
第 6 回	2 月 2 4 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) ・ 論点整理
第 7 回	3 月 7 日 (金)	未定
予備日	3 月 1 7 日 (月)	未定