

「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回議事概要

日 時：平成26年1月24日（金）10：30～12：30

場 所：総務省 低層棟1階 共用会議室4

出席者：宇賀座長、伊藤座長代理、大杉委員、片岡委員、北村喜宣委員、北村亘委員、高橋委員、伊達委員、西村委員、原田委員、村上委員

事務局：門山自治行政局長、山崎大臣官房審議官、時澤行政課長、篠原住民制度課長、原市町村課長、望月外国人住民基本台帳室長、三橋給与能率推進室長、小川行政経営支援室長 ほか

【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

【分権改革、政策法務、行政の実効性確保】

- 地方分権改革により、これまで国と地方自治体は上下・主従の関係であったものが、対等・協力の関係となった。しかし、①残された「未完性」（法令改革、公務員の意識改革等）、②可視的な変化がないことの危険性（「交換されたOS」に対する意識の低さ等）などの課題は未だ存在している。

その中で、地方自治体においては「適法な行政」に対する認識が徐々に出てきており、法令を自主的・自治推進的に解釈することによって自治体政策を実現する機運が高まっている。具体的には、①従来から可能であった独立条例へのさらなる関心に加え、②新たに可能となった法律実施条例への取組みの例が挙げられる。

- 政策法務は、自治体政策実現のための法律・条例利用を促進する手段と位置づけられる。かつて、地方自治体においては「つぶす法務」と揶揄されていたが、近年は原課と一緒に顧問弁護士に相談に行くなど、「つくる法務」への転換が図られている。また、法制担当が原課からの相談を気軽に受けてアドバイスする「ホーム（法務）ドクター」としての役割を果たしている地方自治体も見受けられる。

第1次一括法・第2次一括法対応を通じて見えてきた政策法務の実務的課題としては、①「法令に明文規定がない限りは、自治体事務といえども条例で法律と異なる規定を設けることはできない」というメッセージが伝わっているのではないかと、②地方要望に基づいて全自治体一斉に権限移譲等をする方式をはじめとして、現場ニーズと中央政府の認識に構造的ミスマッチがあるのではないかと、③国も法令基準に対する認識があやふやなのではないかと、といったことが挙げられる。

○ 政策法務からみた次なる分権改革のテーマとしては、①現行憲法下で行われた大改革としての分権改革の意義を正しく受け止めること、②現状では必ずしも明解でない法令規定と条例の関係について、研究者が理論的な基礎を提供することなどが指摘できる。

○ 行政の実効性確保に関しては、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もある。

現状としては、①義務づけ→命令→強制で構成される古典的行政法モデルの機能不全（前提とされている行政万能主義等）がある中で、②新しい発想や行政手法の登場（交渉手法、調査権限の市町村への付与、住民力の動員、情報手法）が見られる。

○ 行政の実効性確保に関する次なるテーマとしては、①根拠が法律にある場合には、罰則やサンクションの多様化・弾力化、複数法律の条例によるリンケージ、没収や課徴金等の経済的手法、②根拠が条例にある場合には、行政代執行法や地方自治法の改正により、地方自治体が強制手続やサンクションを追加・弾力化出来るようにすることを、それぞれ検討する必要。

○ 第一次分権改革と第二次分権改革とは何か、何が行われたのか。

第一次分権改革では、大臣の部下としての都道府県知事を、都道府県の長としての都道府県知事に変える等の改革を行った。475本の法律を改正している。

第二次分権改革は、自治体が各々の特性を踏まえて条例で定められる範囲について、よりクリアにするための法律改正等を行ったもの。現在のところ第1次～第3次一括法が施行されている。

○ 政策法務とは、民間企業でいうところの法務部がより政策的なことを行っているもの

と理解してよいか。

そのとおり。「政策法務」という言葉は、行政は法律や条例によって政策を強制的にでも実現できることを意識して用いられているのではないか。

- 資料6ページのPDCAサイクルにおいて、政策法務は「法律（P）」を指しているのか。

政策法務はPDCAサイクル全体を指している。「対応（A）」の結果が将来的に「法律（P）」に反映されるイメージ。

- 資料4ページの「独立条例」と「法律実施条例」とは、一般に用いられる「実施条例」と「委任条例」にあたると思われるが、どのような関係に立っているのか。

「実施条例」が「地方自治体自ら考えて自ら制定するもの」の意であれば、「独立条例」と同じものである。

一方、「委任条例」は、一般に「条例により規定を設けることができる」との明文規定に基づくもの」の意味で用いられるが、「法律実施条例」は、「法律の明文規定の有無にかかわらず条例により規定を設けるもの」を意味しているため、委任条例よりも広義となる。

- 資料10ページの空家条例の例において、「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？」とあるが、むしろ、これは契約に基づいて行っているとする方が自然な理解ではないか。

地方自治体でもそのように認識している。行政法では、客観的に見て危険がある建物等に緊急安全措置を講じる場合、同意を要件としない即時執行を規定することも可能であるが、空家条例などでは相手方の同意を得ることとしている。これは「新しい発想（交渉による行政）」と整理できると考えている。

- 「OSに相当する機関委任事務制度が廃止されたが、個別法がOSの変化に対応できていない」とはどのような意味か。一般的に、条例で制定できる範囲を広げるように立

法を変える必要があるとの趣旨か、それとも個別法で具体的な齟齬が出ているという趣旨か。

どちらかといえば前者に近い意味である。国においては、現在も、条例で法律に対する特別の定めをするには法令の明文規定が必要だと考えているように見受けられ、地方分権改革後も認識が変わっていないのではないか。

- 法律及びこれに基づく政令に違反しない限り、条例の制定は自由であるというのが基本。それを前提として、もう少し幅広く条例を制定する余地があるように、個別法の規律密度を下げるべきということか。

法令は今でも、自治体が条例において法令と異なる規定を設けた場合、その条例の規定が法令の規定に優先するとの解釈を確立すべきとの趣旨。

国会が個別法ごとに義務付け・枠付け見直しの改正をすることで条例制定が可能になるとの考え方をとると、反対解釈として、改正のなかった法律については条例制定ができないこととなるのを危惧する。

- 法律等に反しない限り条例制定は自由だとしても、自治体の現場では、条例で法令と異なる基準を規定することには躊躇があるので、職員のモチベーションまで目配りして法律の書き方をもっと工夫すべきではないかとの発想か。

地方自治体が、国会による個別法の義務付け・枠付け見直しを待つことなく、自らリスクを負って条例化する判断もあると考えている。そうした判断を全自治体に強制するわけではないが、それを止める理屈として「法律にできると書いてない限りだめ」というのはおかしいという立場。

- 資料4ページに「(従来は不可能であった)法律実施条例への取組み」とあるが、自治体では従来から条例による上乘せ・横出しが行われている。ただ、上乘せ・横出しが認められるかが不明確なので、それを各個別法で明記してはどうかとの趣旨か。

条例で上乘せ・横出した部分は、法律が定める執行システムに乗せて融合的に運用することができなかつたとの認識。上乘せ・横出し部分をどの仕組みで運用していくか

という意識が希薄であることが問題。

- システムの標準化や全体最適という視点と、地方自治体ごとに条例で自主性を出すことは相反するところがあるが、最適な分界点はどこにあると考えるか。

スケールメリットを重視すべき分野など、自治体条例といえども個別対応すべきでない部分はあると認識しているが、それを抽出して理論化するまでには至っていない。

【NPMの理論と実践～京都府の取組～】

- 京都府におけるこれまでの取組をNPMの視点から5つに整理した。

①市場メカニズムを活用した取組としては、平成18年度から指定管理者制度を導入し、府民サービスの向上とともに施設の管理運営コストの削減が図られている。②住民満足度重視の取組としては、行政経営品質の取組、地域力再生プロジェクト、府民公募型公共事業がある。③PDCAによるマネジメントの取組としては、事業仕分け・評価、明日の京都マネジメントシステムに基づく府政の展開がある。④ヒエラルキー構造の簡素化の取組としては、グループ制を導入し、意思決定過程の簡素化を図っている。⑤アカウンタビリティの取組としては、各種会議や予算編成過程の公開などがある。

また、現在、①ワンストップ、②連携協働、③民力参加、④迅速対応の4つのキーワードを元に新しい行財政改革プランを策定しているところ。

- 「ベンチマーク手法」という場合、通常はベンチマーク対象を決めて比較を行うが、京都府では自ら定める京都指標だけか。

京都指標のうち統計データ指標では全国の順位による比較を行っている。また、分野ごとに設定した数値目標を持つ指標では目標値との比較（目標値に対する達成率）により施策の進捗状況を計っている。

- 外部仕分けの対象となる事業は、内部仕分けで問題があったものか。

選定過程は様々あるが、事業規模が大きなものや長期継続事業などが対象となる。

- 340ページ程度のベンチマークレポートなどを作成するとのことだが、このような

取組により、手続きの煩雑化、会議の増加などネガティブなプロセスが現出し、問題が発生することはないか。

レポートが精緻になるにつれ、チェック作業に係る負担は増えている。しかし、当初の事業の数値目標や指標を踏まえて事業を執行するようになった等、積極的に捉えることもできる。

- 行政評価に係る業務等が増えたことにより、中間層や管理職に疲れが生じ、それを見た部下が昇進意欲をなくすといった状況が現出しているとも聞かすが、その状況を改善する必要があるのではないか。
- NPMはPDCAサイクルをきちんと取り入れたという点で非常に重要な意味がある。事業仕分けや行政評価は、まず導入当初の対応が大変である。しかし一旦慣れてしまうと、今度は制度が形骸化するという問題が生じる。
- 事業仕分けにおいて、事業間・組織間にわたっての事業を組織横断的な視点で見たらどうかと指摘された場合に、行政組織ではなかなか対応できないこともあるが、そうした課題はどう考えるか。

部局間の横の連携については実際は難しいのが現状だが、内部の職員だけでは気付かなかった問題に気付かされるという点においては意味がある。

- 資料14ページのグループ制の導入に関して、階層としては所属長・課長クラスと一般職員が近づいたが、意外とコミュニケーションが取れていないことが多い。人事評価制度が入って定期的に面談をするようになったことをもって、コミュニケーションが取れていると評することもあるが、京都府でコミュニケーションが活発化したとはどのような意味合いか。

グループ制は事業部門より企画部門で有効に機能しているように感じている。中間職制の廃止により課長と担当の距離は近くなったが、間に入るグループリーダーがうまくバランスをとることが期待されている。しかし、人員が減少する中、グループリーダーも担当業務を持っているため、コミュニケーションにまで気を配る余裕がない状況。

○ 資料4ページの指定管理者制度について、公益を維持する観点から行政が関与しすぎるにより、結果として応募がないとか1社のみということがあるのではないか。

○ 資料5ページの行政経営品質の取組について、インフォーマルなネットワークで発見された課題や問題がどのような手続きによりフォーマルものとなるのか。

行政経営品質は、知事肝いりの取り組みであり、インフォーマルなものにとどまらず、取組の成果を発表し、知事表彰をするなどのフォーマルな取組となっている。

○ 京都府におけるNPM型の行革は、当初から計画的に実施されたものか、あるいは長年の実績を事後的に整理するとNPM型であったということか。

様々な取組があり、どこまでが計画的であったのかは分からないが、導入に積極的な職員の影響はあったと思われる。

○ グループ制を採る場合、30代から40代の職員でも部下がいなくなることがあるが、その職員のモチベーションを維持するための取組はあるか。

部下がいらないことにより、管理職になるためのトレーニングが出来ていないのが現状。一方、外部での研修制度などにより、専門性を高めることができる環境はある。

以上