

未定稿



「地域主権」確立のための改革提案 ～「地方政府基本法」の制定に向けて～

平成22年1月

大阪府知事 橋下 徹

(地域主権戦略会議構成員)

「地域主権」確立のための改革提案

～地方政府基本法の制定に向けて～

目次

はじめに～「地方政府基本法」制定にあたって	… 2
「自立的な地域経営」を実現する「地方政府」像の提案	… 3
《「地方政府」の役割》	… 4
① 基礎と広域	… 5
《「地方政府」の存立基盤》	… 7
② 税財政自主権	… 8
③ 自主立法権	… 18
《「地方政府」のガバナンス・マネジメント》	… 21
④ 議会内閣制	… 22
⑤ 教育委員会制度改革	… 26
⑥ 監査制度改革	… 29
⑦ 公会計制度改革	… 32
⑧ 法的経営責任	… 39
⑨ 公務員制度改革	… 41

地方行財政検討会議検討項目

- 総則**
- 地方自治の理念の再構築
- 1. 自治体の基本構造のあり方**
- 二元代表制を前提とした自治体の基本構造の多様化
 - 二元代表制以外の仕組みの検討
 - 基礎自治体の区分の見直し
 - 大都市制度のあり方 など
- 2. 住民参加のあり方**
- 議会のあり方
 - 一般的な住民投票制度のあり方
 - 長の多選制限 その他の選挙制度の見直し など
- 3. 財務会計・財政運営の見直し**
- 不適正経理事件等を踏まえた監査制度等の抜本的な見直し
 - 財務会計制度の見直し
 - 地方債・交付税の見直し
- 4. 自治体の自由度の拡大(規制緩和)**
- 執行機関
 - 議会の組織・権能 など

《独自提案》

はじめに ～「地方政府基本法」制定にあたって～

■ 地方自治法の改正にとどまることなく、理念と全体像を明確に掲げ、自治体に関するあらゆる法律を対象にして、“国、地方のかたち”を根本から作り直す立法とするべき

基本理念の再構築

*「補完性原理」に立脚し、
国と地方の役割分担を徹底する

*「地方政府」として「自立的な地域経営」をめざす

*地域の多様な選択を認める
一國多制度を

① 基礎と広域

④ 議会内閣制

⑤ 教育委員会制度

⑥ 監査制度

⑦ 公会計制度

⑧ 法的経営責任

⑨ 公務員制度

② 税財政自主権

③ 自主立法権

理念法

地方自治法
地方公務員法

地方税・
財政法

各省所管
個別行政
作用法

地方政府基本法

「自立的な地域経営」を実現する「地方政府」像の提案

《「地方政府」の役割》

- ① 基礎と広域 “安心は基礎。競争・成長は広域”

《「地方政府」の存立基盤》

- ② 税財政自主権 “国の仕事は国の財布。地方の仕事は地方の財布”
- ③ 自主立法権 “地方の仕事の中身は、地方が責任を持って決める”

《「地方政府」のガバナンス・マネジメント》

- ④ 議会内閣制 “首長と地方議会が協働し、責任を共有する”
- ⑤ 教育委員会制度改革 “義務教育の権限・責任の明確化を”
- ⑥ 監査制度改革 “チェック機能の明確な分離を”
- ⑦ 公会計制度改革 “粉飾を許さない。財務状況を丸裸に” “日々入力は、リアルタイムでの的確なマネジメントに不可欠”
- ⑧ 法的経営責任 “緊張感のあるマネジメントを”
- ⑨ 公務員制度改革 “経営にふさわしいスピード、柔軟性、流動性を”

《「地方政府」の役割》

① 基礎と広域

“安心は基礎。競争・成長は広域”

基礎と広域 ～地方政府(基礎、広域)と中央政府(国)の三層構造に再編～

課題意識

- * 「補完性原理」に立脚して、基礎と広域の役割分担を明確にすべき
- * 現行の人口要件(形式要件)による基礎自治体の類型区分は、すでに形骸化。都道府県と市町村が、実情に照らし、個別に特例条例等により、独自に権限移譲を実施。マイナーチェンジを繰り返した結果、同じ区分の都市であっても一括りに議論できない。また、「平成の大合併」で市、町、村の差異も希薄化
- * 政令指定都市は、都道府県との役割分担が曖昧。権限、財源等の分散は非効率で、住民にとっては不幸

改革の方向性

- * 地方政府(基礎、広域)と中央政府(国)の三層構造に再編
 - ・ 基礎地方政府は、「安心」の担い手。住民に身近な行政を担う。一定のスケールメリットを発揮しながらもニア・イズ・ベターの原則を徹底できる規模に再編(政令指定都市等の区分は解消)
 - ・ 広域地方政府は、「成長」の担い手。まとまりのある圏域の広域行政を担う。産業政策やインフラ整備などを実施。都道府県を解消し、道州制へ移行
 - ・ 国は、外交、防衛、通商など国家戦略に特化、純化

基礎と広域 ～大都市を核とする発展戦略を展開できる仕組みに～

課題意識

* 政令指定都市制度では、「成長」にとって限界

- ・ 大都市とその周辺エリア(大都市圏域)は、わが国の成長エンジン。成長著しいアジア諸国と伍して競争するためには、わが国の大都市ポテンシャルを一層発揮することが不可欠。より効率的・効果的なインフラ整備、産業・雇用政策、環境対策などの広域行政を展開し、圏域全体の発展戦略を描いていくことが必要。
- ・ 現在の政令指定都市制度では、大都市に対し、基礎自治体の機能と府県並み広域自治体の機能の双方を付与。大都市と府県で力が分散し、統一的な発展戦略の展開が困難。
- ・ 現行エリアを前提に大都市が広域自治体の機能を兼ねても、広域的観点からの地域経営には限界。周辺市町村との再編・合併によるエリア拡大がない限り、周辺地域の住民利益を代表する首長、地方議会となりえず、大都市区域内の利益を優先せざるをえない。

改革の方向性

* 新たな地方政府では、次の二つの選択肢がありうる

- ① 大都市を核とする発展戦略は広域地方政府に一元化。現在の政令指定都市は、広域地方政府としての役割は持たず、住民に身近な行政を担う基礎地方政府の役割に徹する
- ② 政令指定都市は周辺市町村と再編・合併し区域を拡大。基礎地方政府としての役割に加え、府県が担ってきた広域地方政府としての役割も一元的に担う。その際に、区長公選制などによる住民自治機能の強化を図る

《「地方政府」の存立基盤》

② 税財政自主権

**“国の仕事は国の財布。
地方の仕事は地方の財布”**

税財政自主権 ～地方の仕事は地方の財布。国の仕事は国の財布～

課題意識

- * そもそも、地方交付税は、マクロ(地方全体)の歳入・歳出の差額補填制度。国が、地方財政計画で歳出総額と歳入総額、交付税総額を決定し国が配分
→ 国の決定と配分が、個々の首長のガバナンス(歳出抑制や歳入確保努力)をネグレクト
- * 「その事業は交付税で措置しています」といわれても、実際は個々の事業費の満額が措置されていないことから、国民や地方からは、“まやかし”“下請け代金の踏み倒し”にみえる

改革の方向性

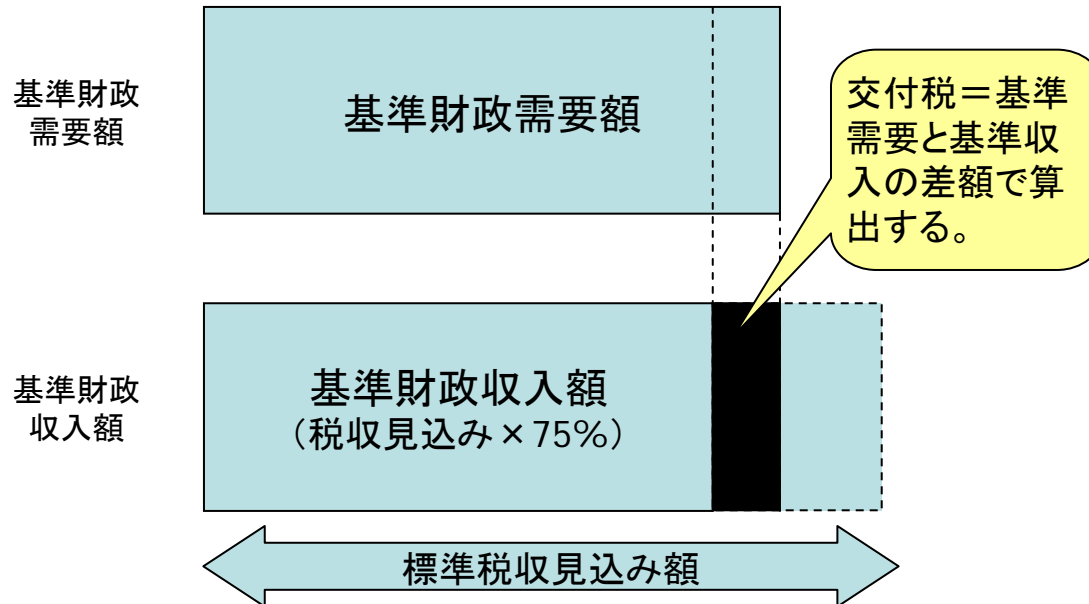
- * 地方政府の自由と責任に基づく「自立的な地域経営」をめざす。そのため、権限・財源・責任の所在を一致させ、地方の仕事は地方の財布で。国の仕事を地方政府が実施する場合は、国の財布からフルコストで
- * 地方政府の仕事に必要な財源は、原則として地方税で賄うべき。国による分配、国への依存ではなく、地方政府の財布で
- * 地方政府の役割相当分の税源を移譲し、地方政府が税財政自主権、すなわち、完全な課税自主権と起債自主権を持つことがスジ。地方交付税の財源保障は限りなく縮小すべき(極端な税源偏在による格差の水平調整は必要)

現状と課題①

＊ 「地方交付税で措置しています」は、住民に対する“まやかし”

- ・ 「〇〇事業費」は、地方財政措置、交付税措置していますという場合、「〇〇事業費」分の現金がくるという誤解を生むが、実は「基準財政需要額」「地方財政計画」という仮定の計算式に入るだけ
- ・ 「〇〇事業費」は、特別交付税措置していますという場合も、地方財政計画を通じて予め総額が決まっており、その「パイ」をどう分けるかというだけ

《普通交付税の仕組み》



地方交付税とは

- ・ 所得税、法人税、酒税、消費税及びたばこ税の一定割合の額で国が交付する税として地方公共団体の基準財政需用額と収入額の不足額を交付

特別地方交付税とは

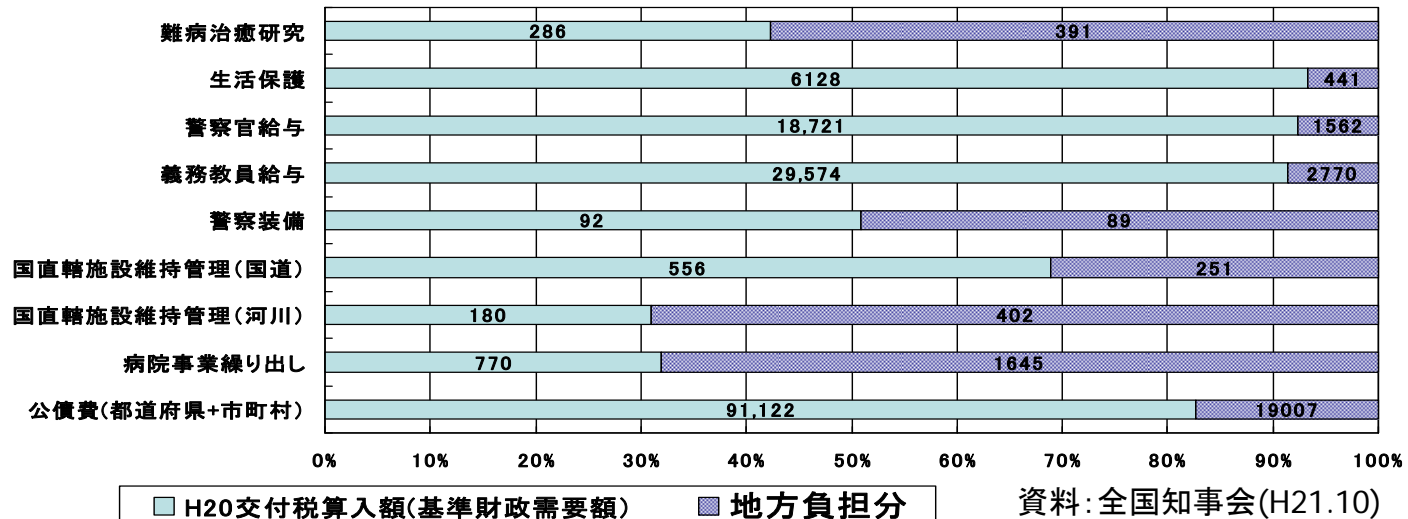
- ・ 交付税総額の6%が特別交付税として交付される。
- ・ 普通交付税で措置されない個別、緊急の財政需要(災害など)に対する財源不足額に見合いの額として算定

現状と課題②

＊ 「地方交付税で措置しています」は、地方に対する“下請け代金の踏み倒し”

- ・ 国が義務づけし、地方に対して「交付税措置する」とした事業について、国から十分なキャッシュが提供されていない

交付税措置額と決算額の乖離(単位億円)



- ・ 交付税の単価が、地方財政計画の単価を大幅に下回っている

区分	地方財政計画 (A)月額・千円	基準財政需要額 (B)月額・千円	差引(千円)	職員数(千人) (D)	年間乖離額 (億円)	乖離率
小学校・中学校教職員	382	362	△20	703	2316	△5.2%
高等学校教職員	374	343	△31	274	1399	△8.3%
警察費	338	301	△37	273	1664	△10.9%

現状と課題③

＊ 現在の地方交付税制度は、受益と負担の関係がみえない、借金の痛みを実感しない仕組み

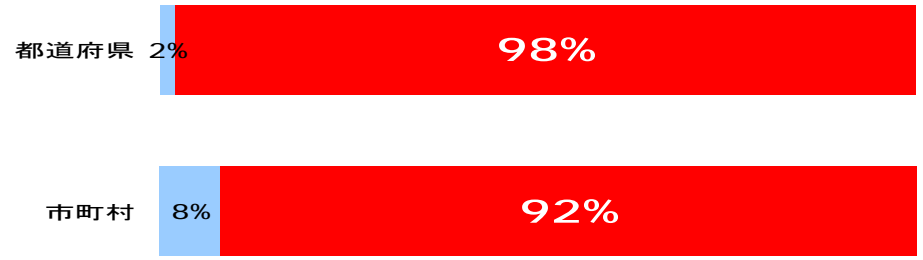
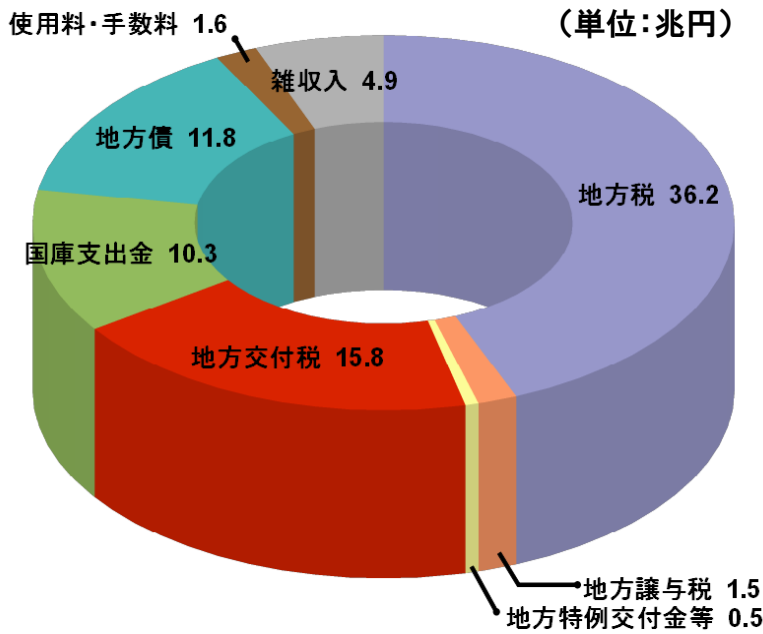
- ・ 地方財政計画による地方の歳出保障は、国から地方への「パターンリズム(父権主義)」。地方のほとんどはその財源保障に頼り切り
- ・ 国(総務省)は「地方は自分で稼げ」へ方向転換すべき

□ 地方財政計画では、地方交付税は、地方財政収入に大きなウエイトを占める。

□ 東京を除く道府県、全国の90%を超える市町村が交付税に依存する異常な状況

地方財政計画(21年度歳入)82.6兆円

地方交付税交付・不交付団体数(21年度)



	不交付団体	交付団体
都道府県	1	46
市町村	151	1,626

「国の金に頼らない」、「自分で稼ぐ」という地域経営の視点が欠落しているのではないか

税財政自主権 ～「地方政府」に課税自主権と起債自主権を～

改革イメージ

＊ 地方政府の役割相当分の税源を地方政府に移譲し、地方政府に完全な課税自主権と起債自主権を

- ・ 地方の仕事に必要な財源は原則地方税で賄う。そのためには、地方政府の完全な課税自主権と起債自主権が必要。ストック活用の自由も。地方交付税の財源保障機能は限りなく縮小すべき
- ・ 極端な税源偏在による格差の水平調整は必要(都市部のお金が地方に行っても構わない)

完全な課税自主権
＊ 地方税が基本

+

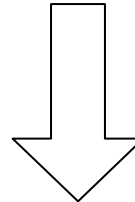
完全な起債自主権
〔財投基金の繰上償還の自由化を含む(注)〕

+

地方交付税の財源保障機能は限りなく縮小

住民からは

- ・ 受益と負担の関係が見える
- ・ 借金の痛みを実感



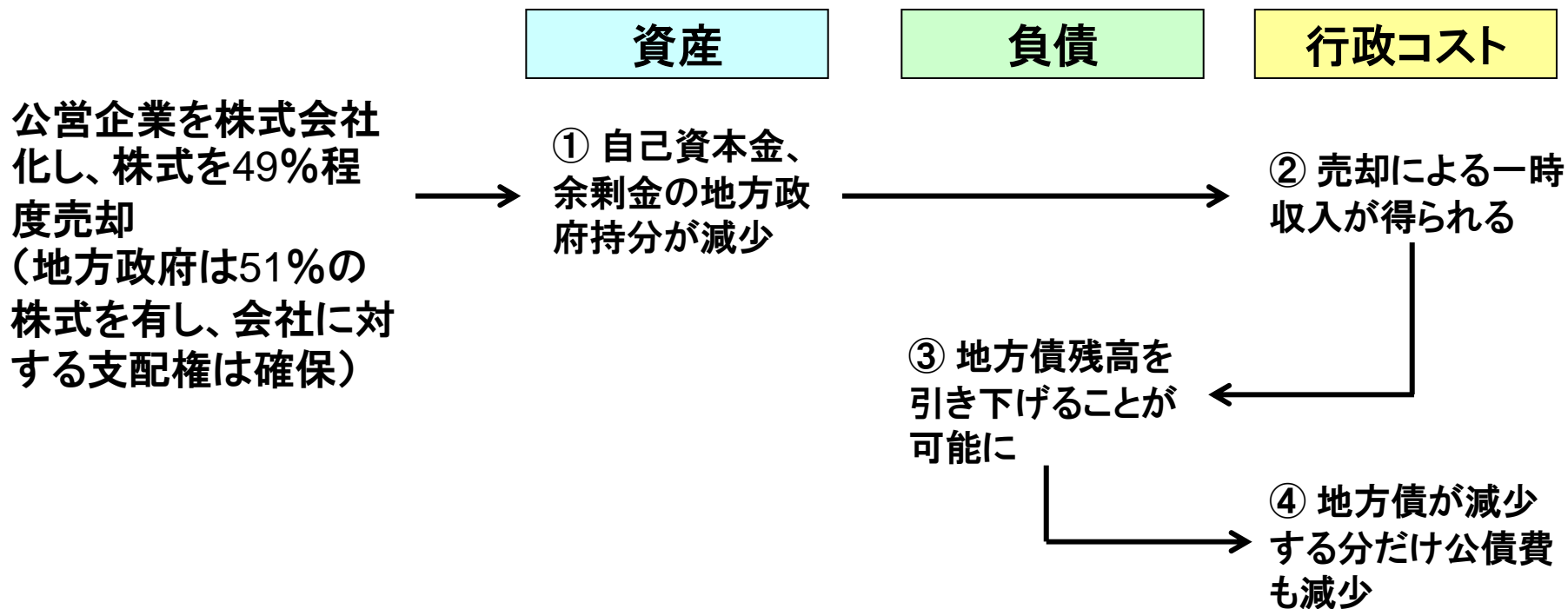
- ・ 極端な税源偏在は水平調整
- ・ 現金で補填、ストック活用の自由などオプションで

地方政府の創意・工夫と責任に基づく「自立的な地域経営」を

(注) 地方財政法の規定を改め、過去の財投基金による高金利の地方債については、全て補償金(ペナルティ)なしで、繰上償還し、自由に民間の低金利に借換えできるようにする。

改革イメージ

* 国がNTT株式売却というストック活用を行ったように、採算性のある公営企業は、株式会社化しその株式を民間に49%程度売却し一時収入を確保。地方債残高の削減と、それに伴う公債費減が可能に



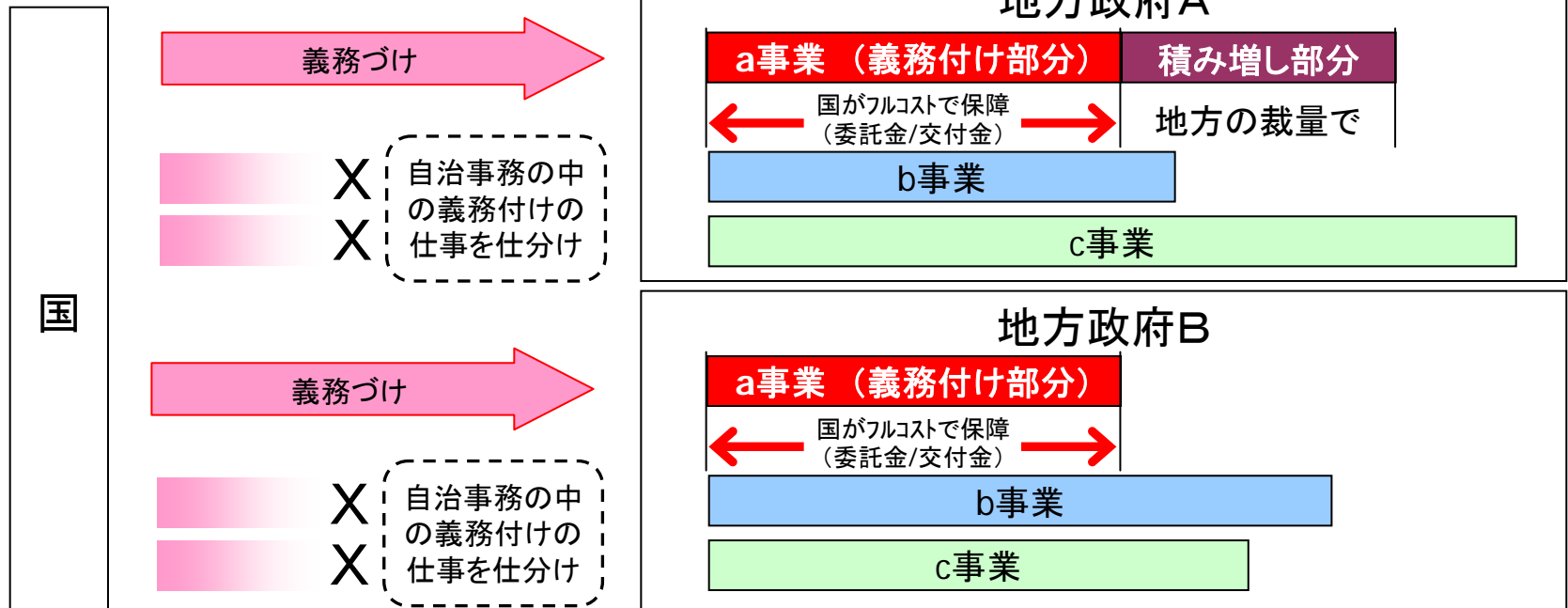
税財政自主権 ～国の仕事は国の財布。地方の仕事は地方の財布～

改革イメージ

＊ 国が地方に義務づけた仕事は、国がフルコスト負担する「委託金」「交付金」で

- ・ 地方で予算措置が必要な事業について国が事業の実施自体や実施水準などを義務づけた場合、国がフルコストをキャッシュでその財源を保障すべき(委託金か交付金で)
- ・ 義務づけ以上の部分は地方の裁量で自分たちで財源を出してまで実施するかどうかは地方の経営判断

《義務付け交付金又は委託金》



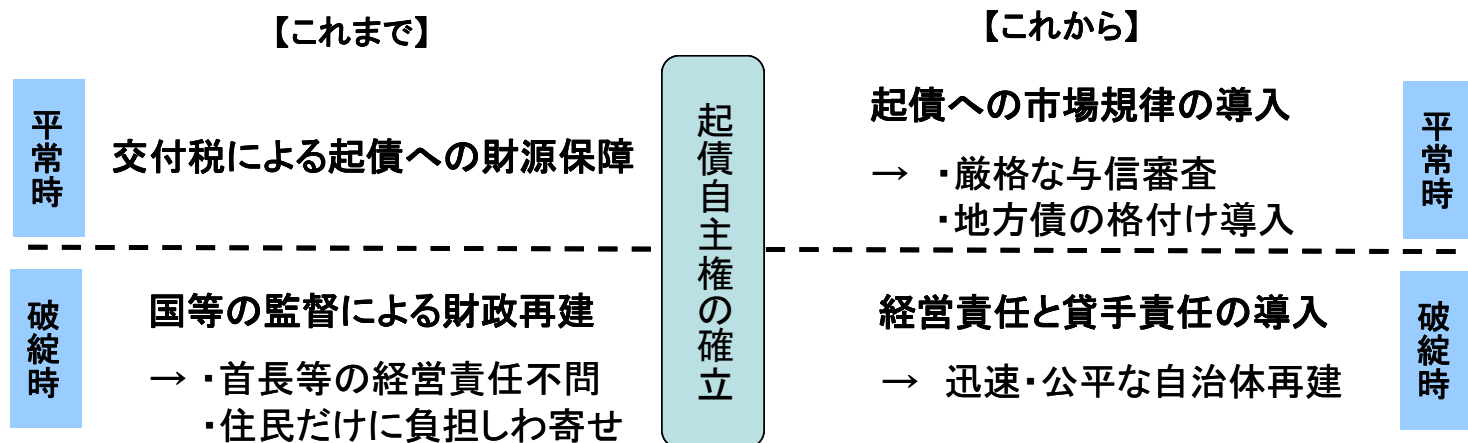
税財政自主権 ～「地方政府再生法」の整備を～

現状と課題

- * 地方交付税の財源保障による“暗黙の政府保証”。起債への市場規律が働かない
- * 自治体が破綻しても、首長や幹部職員の経営責任を問う仕組みがない
- * 現在の財政健全化法では、貸手責任は一切問われず、市民だけが将来世代にわたって(増税・サービス削減によって)再建コストを負担(再建が長期化)

改革イメージ

- * 起債自主権の確立に伴い、地方債元利償還金への交付税措置を原則廃止
- * 競争的な地方債市場、格付け機関の育成など市場規律による起債統制を導入・強化
- * 地方政府破綻時のラストリゾートとして「地方政府再生法」を整備し、司法手続による債務調整と経営責任の追及を可能にし、公平・迅速に再建



税財政自主権 ～「地方政府再生法」の整備を～

- * 前提として、極端な税源偏在による財政力の格差については、地方政府間で水平調整を行うことを想定しているため、財政基盤の弱い地域でも、自らの努力で経営力を発揮し、高い評価を得ることは可能

主要論点と考え方

(論点) 小規模の地方政府の財源調達が困難になる

[考え方]

- ・ 組織規模と資金調達力は別もの。中小企業でも優良企業は資金調達可能

(論点) 地方政府の資金調達コスト(金利)が上昇する

[考え方]

- ・ 中長期的には市場競争により、努力する地方政府はむしろ低コストで調達

(論点) 政府は企業とちがい財産を清算できないので破綻法制になじまない

[考え方]

- ・ 破綻法制を制度化しているアメリカでは、再生型債務調整制度として整備

税財政自主権 ～「地方政府再生法」の整備を～

《参考》現行制度との比較

	財政健全化制度	地方政府破綻制度
制度の性格	【行政監査】 ・上位行政機関による行財政監督処分(特に予算編成権の実質的制限) * 国→都道府県、都道府県→市町村	【司法的紛争処理】 ・地方債デフォルト(支払不能)時の裁判所による包括的な権利調整 * 米国の事例では、民事再生と同じく事業清算を行わない(再生型地方政府破綻制度)
制度目的/機能	・地方債のデフォルト防止(「デフォルトの予防」) * 一部自治体の地方債デフォルトが地方債全体の市場信認を低下させることを未然に防止し、地方債市場全体を保全する機能がある	・地方債のデフォルト処理 * 地方債にデフォルトが生じることを前提として、その際の地方政府の最低限の機能維持(「再生型」と、債権者の権利救済の両立を図る)
根拠・経緯等	・地方公共団体財政健全化法(平成19年制定)	・破産法制は国・自治体(＝本源的統治団体)には適用されないと解されているので、現行法には根拠なし ・平成18年に総務省で検討(報告書あり)
再建の手法	・行政改革計画に相当する財政再生計画を策定し、債権を全額保全したまま再建 ・国等は原則として財政支援(公的資本注入)を行わない ・国が財政支援を行う例外として、赤字債(再生振替特例債)の発行が認められる。実質的には、その引受資金や一時借入金の借入資金を国があっせんすることがメリットとされている	・民事再生、特別調停と同様に、債権者の権利放棄を含めた再建計画を作成し、抜本的に再建
自治体経営への規律付け機能	【国による規律付け】 ・「早期健全化」制度によって、経営悪化時の早期から国が監督権限を発動できる ・地方財政の悪化を政治問題化させないように、交付税を増額して水面下で「救済」すること(「Too big to fail: 大きすぎて潰せない」等の問題)が他方に見透かされると、国の規律付けは働かない	【(金融)市場による規律付け】 ・デフォルトの脅威による規律付けだけでなく、平常時の地方債の与信審査の強化が期待できる ・地方債市場が「談合的」であると、市場の規律付けは働かない

《「地方政府」の存立基盤》

③ 自主立法権

**“地方の仕事の中身は、
地方が責任を持って決める”**

自主立法権 ～「地方政府」に「一般上書き権(自主立法権)」を～

課題意識

- * 権限と財源が一致しないと行政執行の責任があいまいになる
- * 国が、ナショナル・スタンダードを示す観点から、一定の仕事や基準を法令で規定する場合であっても、地方政府の責任と判断のもと、地域の実情に即した政策を実施できるような仕組みがなければ、自立的な地域経営はできない

改革の方向性

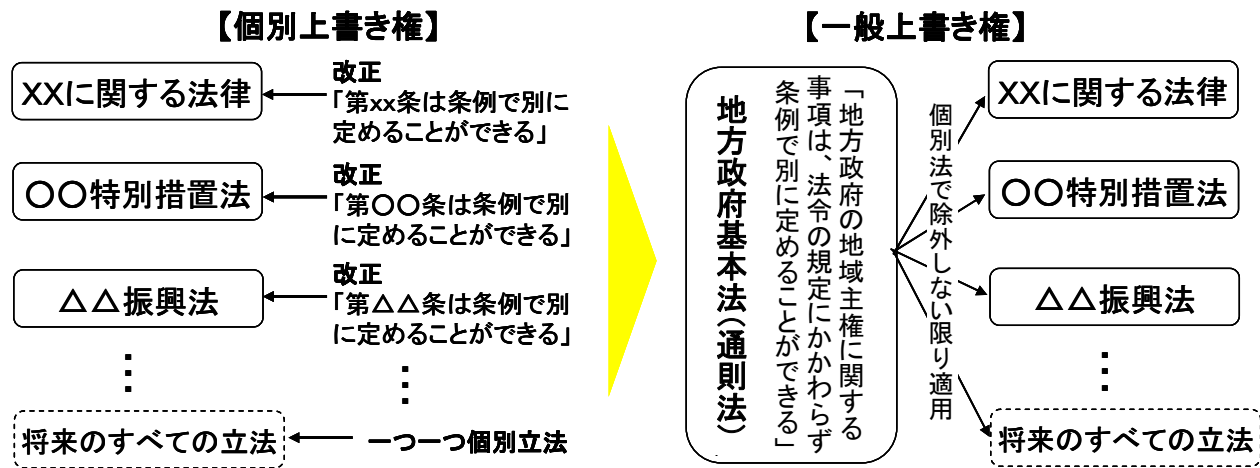
- * 個別法で除外しない限り、地方政府の責任と判断で、条例によって、法令を自由に変更できる権利(上書き権＝自主立法権)を付与
- * どの仕事を「上書き」できるかを、国ではなく、地方政府が地域の実情に応じて機動的に決定できるよう、「個別上書き権」ではなく「一般上書き権」とする

改革イメージ

＊ 「地方政府基本法」を地方行政通則法として位置づけ、条例に「一般上書き権」を付与

(参考) 「条例による事務処理の特例」(地方自治法第11章第4節)

- ・ 地方分権改革推進委員会で示された「上書き権」では、どの仕事を「上書き」できるかは各省庁が個別に定めることにより「個別上書き権」、自主立法権に対する各省庁の新たなコントロール手段になるおそれ
- ・ 「地方のことは地方で決める」ためには、どの法令上の仕事を上書きするかは、地方政府が自らの責任と判断で行えるよう、「一般上書き権」が必要



《「地方政府」のガバナンス・マネジメント》

④ 議会内閣制

**“首長と地方議会が協働し、
責任を共有する”**

課題意識

- * 自治体経営の規模は、お互いの顔が見える規模(青ヶ島村:約200人)から、中堅国並みの規模(東京都約:1,300万人)まで多種多様。にもかかわらず、すべての自治体(都道府県、政令指定都市、中核市、特例市、市、町、村)において、画一的で同一の政策決定システムを採用
- * 都道府県や指定都市では官僚組織が大きく、厳格な二元代表制の下において、首長ひとりでは、政治主導による自治体経営には限界。議会は、二元代表制の下、首長に対するチェックに軸足を置き、予算編成権への関与等には積極的ではない

改革の方向性

- * 自立的な地域経営を可能とするため、首長と地方議会が協働し責任を共有する仕組みが必要。しかし、単純に選択制にすると「安易な選択」に流れることを危惧。各地方政府の規模、特性、必要性に応じた一定のルールを設定すべき

《広域地方政府》

・首長と、同じく住民の直接選挙で選ばれた地方議会(議員)とが、地域経営の入口(予算や政策の決定)から出口(執行、効果検証)に至る一連のサイクルを協働し、責任を共有する政治主導を実現するシステム

《基礎地方政府》

・首長がリーダーシップを発揮し、民意を反映した政策実現を強力に推進し議会がチェック機能を果たす行政主導のシステム(現行制度)

議会内閣制 ~議院内閣制型や取締役会型など多様な議会内閣制を可能に~

改革イメージ

＊ 地方議会議員の地方公共団体常勤職員との兼職禁止規定(現行地方自治法第92条第2項)や特別職公務員の任命制限(現行地方公務員法第3条3項)を廃止し、首長と議会が協働する政治主導の地方政府組織運営を導入

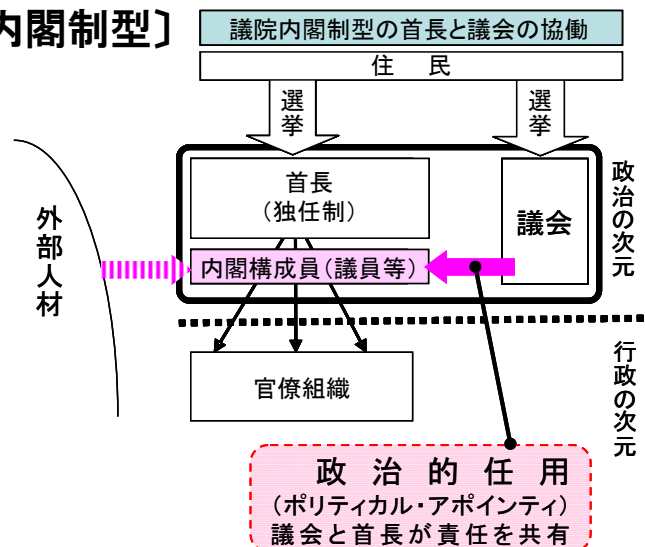
【議院内閣制型の議会内閣制】

- ・ 首長が、議会の推薦を受けた議員を“内閣構成員”として政治的任用することで、首長と議会が行政のあらゆる経営判断と責任を共有（選挙制度を改正し、首長と議員の任期も統一）

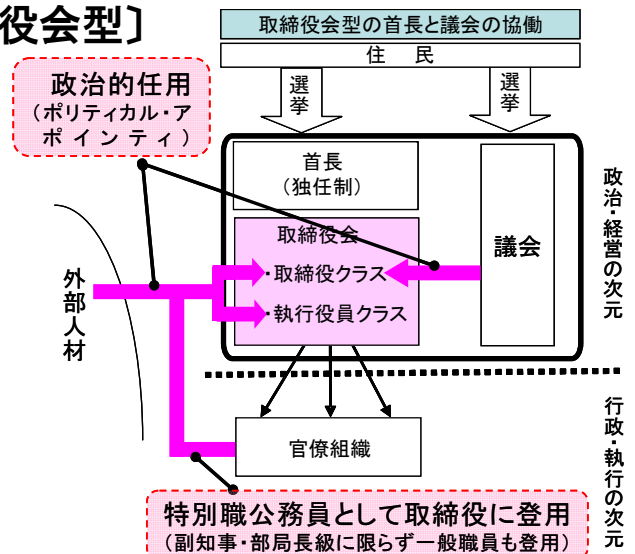
【取締役会型の議会内閣制】

- ・ 議員に加えて、外部人材や特別職の職員(副知事・部局長級に限らず幅広く登用)を”取締役会構成員”として政治的任用することで、政治・経営の両面から意思決定機能を強化

【議院内閣制型】



【取締役会型】



課題意識

- * 真の地域経営は住民に、これまで以上に責任と判断を求める。住民が、より参加しやすく、より納得できる地方政府経営、議会運営が必要。広域地方政府と基礎地方政府の機能・役割や規模等に応じた多様な議会のあり方を自己決定できるようにすべき
- * ただし、「お手盛り」にならない適切な自己決定のためには、外形的基準が必要

改革の方向性

- * 多様な住民の参画が可能となるよう、多様な議会運営、議員のあり方を検討すべき
 - ・ 議会運営(開催時期、期間、頻度、時間帯など)
 - ・ 議員(専門職議員か兼業議員か、議員数、報酬額をどうするのかなど)
- (例) 基礎地方政府においては、兼業議員とした上で、現行の上限を上回る議員数とし、報酬額でバランスをとり、議会を夜間にも開催するなど柔軟運営を行う、などの選択もあり得る

- ⇒ 議員定数上限の単純な撤廃は反対
議員報酬がある場合は、議員定数の上限は法定化すべき
議員報酬がない場合は、地方政府の裁量に委ねるべき

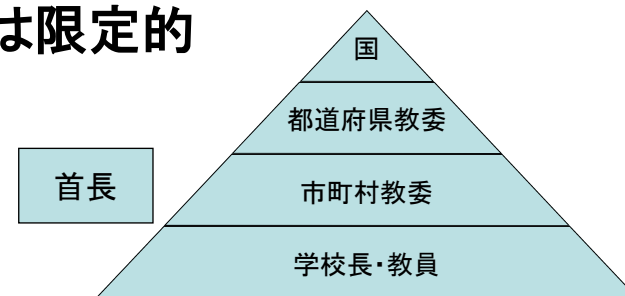
《「地方政府」のガバナンス・マネジメント》

⑤ 教育委員会制度改革

“義務教育の権限・責任の明確化を”

課題意識

- * 国、都道府県、市町村の権限と責任が重なり合い、明確化されていない。
 - ・ 学習内容は国(文部科学省)、教員採用・人事は都道府県教委、学校の設置・管理は市町村教委が権限。“皆、少しずつ権限を持ち、少しずつ責任を負っている”(融合状態)
- * 選挙で選ばれ民意を体している首長の関与は限定的



改革の方向性

- * 義務教育の権限と責任を明確に
- * 地域住民の“民意”を義務教育に積極的に反映させるため、地域住民に身近な基礎地方政府の首長のもとに権限と責任を一元化

改革イメージ

＊ 義務教育における権限と責任を直接選挙で選ばれる首長のもとに一元化

- ・ 教育行政における権限と責任を明確化し、直接選挙で選ばれた基礎地方政府の首長が義務教育に関する責任をもつ体制を整える。



《「地方政府」のガバナンス・マネジメント》

⑥ 監査制度改革

“チェック機能の明確な分離を”

現状と課題

＊「継ぎはぎ」制度では限界。ニーズは高まるものの、体制は脆弱

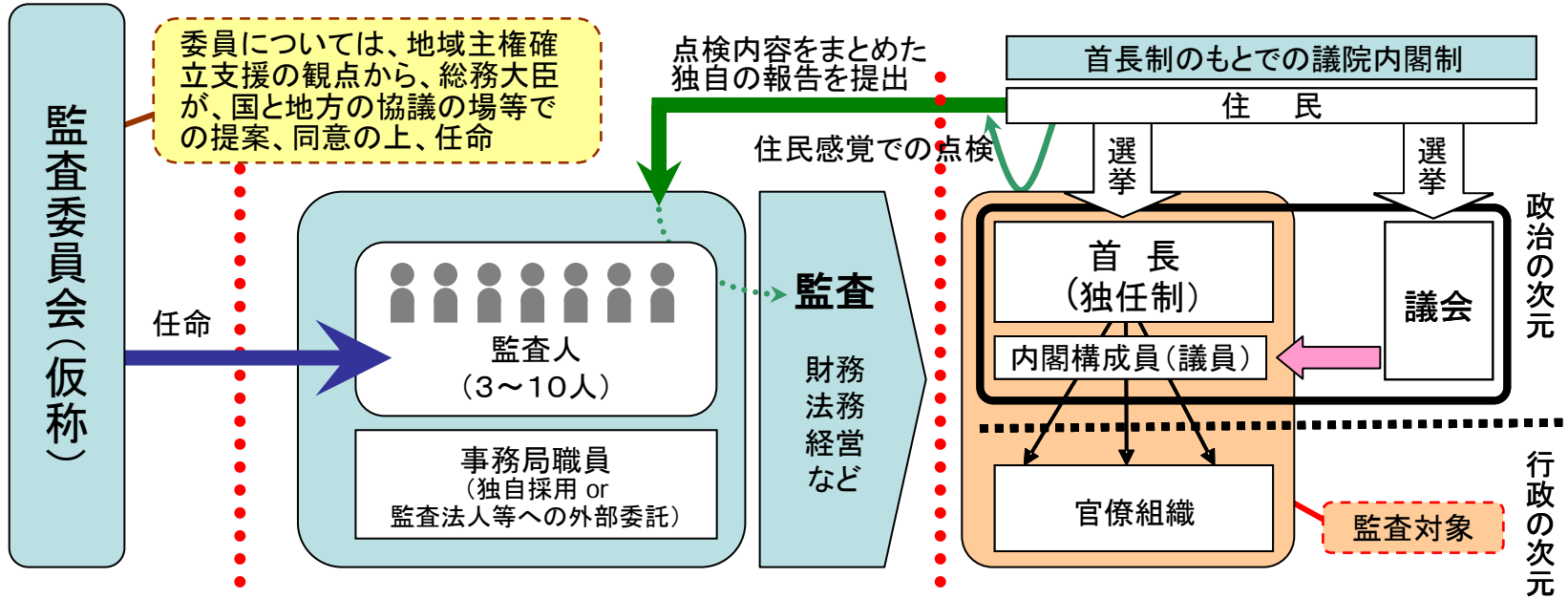
- ・ 監査の本質である「独立性」「専門性」をとことん追求すると、外部監査に辿り着く（現行の監査委員制度を軸に、それを補完する外部監査制度という、両制度並存を前提としたままでは、それぞれの機能・役割の「すみわけ」は曖昧で中途半端）
- ・ 監査委員を、監査を受ける側の首長が、議会の同意を得て、選任することは、監査部門の独立性の点から疑問
- ・ 地方議会の議員は首長と共に地域経営をあずかる立場。議員から 監査委員を選出することも、監査部門の独立性の点から疑問
- ・ 監査委員事務局の職員は、すべて監査を受ける執行側からの人事異動でまかなわれているのが実態。監査部門の独立性の点から疑問
- ・ 自治体の監査が執行全般に及んでいない（現行の監査委員の監査は「財務監査」が最重要であるため、対象が広範な「行政監査」機能が十分発揮されていない）（包括外部監査は、毎年度、監査人が1つないし2つのテーマを特定して実施。対象は限定的）
- ・ 専門特化一辺倒は、自治において、もっとも大切な“住民感覚”を置き去り

改革イメージ

＊ 監査の独立性、公正性、客観性を確保する観点から、外部監査に一元化。チェック機能を明確に分離。高い専門性をもつ、目的別の複眼的な監査へ。さらに、自治の基本である“住民感覚”を活かす監査へ

- ・ 地域経営の全容を丸裸にするためには、網羅的に監査する仕組みが必要
- ・ 複数の監査人による、それぞれの専門性を活かした、多様な切り口からの監査が必要。自治の基本である“住民感覚”が必須
- ・ 監査人の独立性を確保するため、選任について監査対象側の直接の関与を排除

(イメージ) 一定規模の地方政府の場合



《「地方政府」のガバナンス・マネジメント》

⑦ 公会計制度改革

“粉飾を許さない。財務状況を丸裸に”

**“日々入力は、リアルタイムで
的確なマネジメントに不可欠”**

課題意識

- * 地方政府が住民への責任を果たすためには、経営の根幹である財務状況を徹底的に開示することが必要
- * しかし、単式簿記・現金主義による現行の自治体会計制度では限界。資本取引と損益計算が不明瞭な点や、出納整理期間の存在など、仕組み自体が財務状況を正確に表すものではなく、住民から見ると、夕張市のような“粉飾、赤字隠しを許す”という限界がある



改革の方向性

- * 「日々入力」「複式簿記」「発生主義」による新たな公会計制度を確立し、リアルタイム、フルコスト(人件費を含む)で、資本取引・損益計算・キャッシュフローの3面から、地域経営の実情を“可視化”
- * 期中決算の活用によるマネジメント強化や決算を成果主義的な評価とし、その評価を予算に反映させるPDCAサイクルを確立。そして、その執行を徹底的にチェックするため、独立性が確保され、高い専門性をもつ、目的別の複眼的な監査制度が必要

現状と課題

＊ 仕組み自体が“粉飾、赤字隠しを許す”という現実を直視すべき。経営マネジメントを意識し、実態を正確に表すための制度設計となっていない

- ・ 現行の公会計制度は、税の配分(支出)を定めた予算による、行政の統制を重視し、予算執行の適正確保に適した単式簿記・現金主義を採用。そのため、
 - － スtock情報、特に建物や道路などの資産情報が得られない
 - － 建物や道路を建設してもそれをコストとして認識できない
 - － 貸付金や収入未済に関する不納リスクが見えない

などの限界があり、自治体経営の“うわべ”しか確認できず、本当の財務状況は把握できない。そこに粉飾を生む「落とし穴」がある

《参考》官庁会計と企業会計の違い

	測定対象	記帳方法	取引の認識基準
官庁会計	財務資源 (現金又は預金)	単式簿記	現金主義(※修正現金主義) <現金の收受すなわち収入・支出を捉えて整理計算し、その時をもって損益の発生として捉える> ※会計年度内に生じた債権・債務は当該年度の歳入・歳出とする発生主義的年度区分を採用している。その債権・債務に係る現金収支は、出納整理期間内に完結することを前提としている。
企業会計	経済資産 (資産・負債を含む)	複式簿記	発生主義 (現金の收受に関わらず、財産価値の減少又は増加、異動の発生の時期を基準として捉える)

改革イメージ

(公会計制度)

＊ 地方自治法等関連法令を改正し、複式簿記・発生主義会計による新たな公会計制度を、地方自治の“地域経営コックピット”に

① 発生主義の徹底

○ 発生主義の導入により、「フルコスト」「リスク」を管理

- ・ 減価償却費や引当金など非現金支出情報を計上し、フルコストでの経営成績を表示
- ・ 貸倒引当金、偶発債務など、これまでの官庁会計では見えなかったリスク情報を表示することにより、真実の財政状況を表示

○ 発生主義の導入により、「出納整理期間」を廃止

出納整理期間の存在が問題

- ・ 出納整理期間中の取引の帰属年度の外部からの検証が困難となり、粉飾装置と化す危うさを内在。みかけ上、赤字化させない操作が可能となる
- ・ 決算情報の整理が遅くなり、決算の早期開示の妨げとなる。翌々年度の予算編成に資するものとならない

○ 日々入力の徹底で、リアルタイムの財務状況を把握

- ・ 知事をはじめとするマネージャーが財務状況を、任意の時点であらゆる視点から把握することが可能に。地域経営を的確にマネジメントするツールに

② 資本取引(投資経費)と損益取引(経常経費)の分離

- 単式簿記・現金主義による現行の公会計は、現金出納の事実へのみ着目。資産形成のための投資的経費とその財源である地方債などの収入を、税金や人件費など「当期」の行政活動に関する収入・費用と区分せず、本来の「当期」財政収支・経営成績が見えない決算

(例)

基金からの借り入れによる収入を、税金や交付税などの経常的な収入とともに一括して「当期」の“歳入”に計上し、資本取引である収入を損益赤字の穴埋めに充当することができる

⇒ 当該年度の行政サービスに要するコストが、税金など「当期」の収入で適正に賄われているか、将来世代に負担を転嫁していないかという期間公平性を検証するため、資本取引と損益取引を区分し、財政収支の状況(期間損益)を明瞭にする必要がある

現状と課題

- * 予算書や決算書で、事業費と、人件費などの管理費は、事業毎にまとめて示されてはならず、ある事業に係る行政としてのフルコストが、外部からは認識されない
- 現行の地方自治体の予算編成において、人件費は、強い身分保障等により守られている公務員の給与、雇用を基本に、事業費とは別枠で所要費を措置し、経営におけるコストと認識されていない。人件費は義務的・固定的経費として扱われ、事実上“聖域化”し、経営の自由度を損なっている

改革イメージ

(フルコスト管理)

*** 事業費に人件費を加味したフルコストで管理することとし、双方の流動性を確保し、経営の自由度を高めた上で、その最適配分を経営判断する仕組みの導入が必要**

- ・ 人件費総額の中で埋もれている、窓口などのマンパワー事業部門や間接部門などのフルコストが可視化されることで、民間との比較などの観点から、マネジメント力の向上が期待。あわせて、事業規模、サービス水準や費用対効果についての民主的統制(ガバナンス機能)の強化にも寄与
- ・ 事業費、人件費の相互融通(やりくり)の自由度を確保し、地域の実情に応じた自立的な経営に活かすには、「予算編成」、「新たな公会計制度」、「組織定員管理」、「組織マネジメント評価(成果指標)」の管理単位を一定のスケールメリットが働く大括りで一致させ、PDCAサイクルを回す仕組みが必要。
(予算の執行管理において、流動性を制御している法令規制(「款」「項」「目」「節」の分類)は撤廃)
- ・ 新たな公会計制度のもと、必要なとき、部門単位や事業単位などの多様な切り口で、厳格な管理が求められる経営判断と府民からの信頼に基づいて判断する政策判断を迅速かつ正確に行える財務諸表を作成。自治体の組織マネジメント、政策マネジメントに活用

《「地方政府」のガバナンス・マネジメント》

⑧ 法的経営責任

“緊張感のあるマネジメントを”

課題意識

- * 現行法制では、地方自治体を含めた行政(政府)活動は、企業活動に比べ、執行部・議決機関・監査機能という、役割それぞれの「法的経営責任」が不明確

改革の方向性

- * 地方政府については、立法(議決)、執行、監査という、政府の構成要素毎に、住民訴訟の対象とすべきかどうかなど「法的経営責任」を明確化
 - ⇒緊張感あるマネジメントを確保すべき

《「地方政府」のガバナンス・マネジメント》

⑨ 公務員制度改革

“経営にふさわしい
スピード、柔軟性、流動性を”

公務員制度改革

課題意識

(硬直した任用)

* 硬直的で閉鎖的な人事制度は、価値観を固定化

(強すぎる身分保障)

* 現行の制度は、“全体の奉仕者”性を過剰に解釈し、必要以上の強い身分保障、手厚い処遇となっている。これにより、頑張っても差がつかない“ぬるま湯的環境”を生み出していることは看過できない

改革の方向性

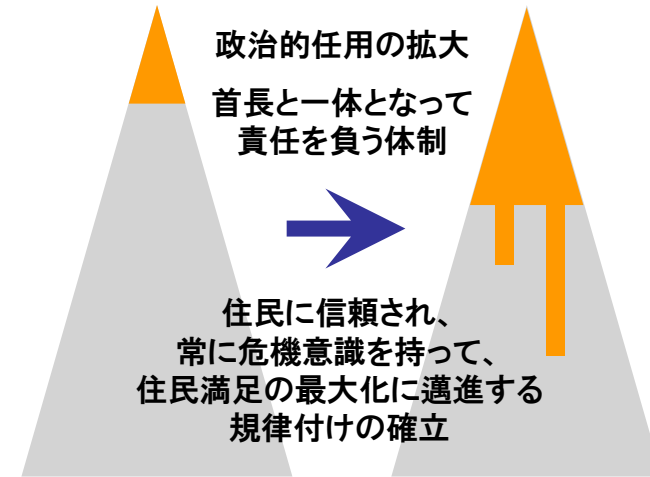
(任用)

- * 多様な価値観、専門性をもつ人材が“入り混じって”総合力を発揮する経営体へ
- * 地域の経営力を高めるため、多様な人材を公務外から一定規模で政治的に任用することが必要。首長の任期中、一貫した体制で、一体となって責任を負う仕組みに

(勤務労働条件)

- * 住民に信頼され、常に危機意識をもって、住民満足の最大化に邁進する規律付けを確立すべき。勤務労働条件も、住民の納得を要件に、地域の実情に応じて制度化することを基本にすべき
- * そのためには、公務員の労働基本権を回復させ、労使交渉に基づく勤務労働条件決定への転換、適正・透明化した人事評価に基づく処遇(給与等)決定の徹底を

地域の経営力を高めるため



現状と課題①

＊ 硬直的で閉鎖的な制度が、公務員の社会感覚を麻痺させ、価値観の固定化を深刻化

- ・ 長年にわたり前例、慣行の積み重ねで築かれた独特の公務員文化は、各自治体の自己改革では、全体制度として社会整合性を保てない(弥縫策では限界)
- ・ 現行制度は、外部との関係性を拒絶する意図が組み込まれたもので、地域のニーズに応じた柔軟で独創的な人材活用を阻害する牙城

〔例えば〕

公務員の政治的中立性を守るため、各部局長も身分保障がある一般職として、首長と組織全体のマネジメント感覚や政治的責任を共有することはできない

長期継続雇用を前提とした、年功序列型の内部昇進システムを採用しているため、機動的な人材登用が難しい

勤務条件の水準決定の際、国や他の地方自治体との均衡を重視するため、民間を含めた労働力市場における人材価値の社会相場に応じた対応ができない(外部人材の登用の足かせ)

公務員制度改革

現状と課題②

*** 強い身分保障、手厚い処遇、頑張っても差がつかない“ぬるま湯的環境”**

- ・ 住民目線からみると、公務員が特権階級的(「社会の厳しさを実感していない」「必死の努力はしていない」など)に映っている
- ・ 健全な組織運営に不可欠な人事マネジメント(降任や解雇など)の柔軟性がない

《民間企業従業員と地方公務員の人事・給与制度の比較》

	民間企業従業員	地方公務員
行動理念	企業の利潤最大化	全体の奉仕者【憲法第15条第2項】
労働基本権	制約なし	制約あり【地方公務員法第37条等】 ・団結権 ○ (警察は×) ・団体交渉権 △ 交渉事項は限定 団体協約は締結不可、ただし現業職員は締結可 ・争議権 ×
昇任・降任	制約なし	法令により規律【地方公務員法第17条】 ・客観的な能力実証 ・平等取扱い ・降任については法律に定める事由がある場合に限定
解雇	雇用の期間の定めのないときは何時でも解雇の申し入れできる。【民法第627条】 ただし、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない解雇については、権利の濫用として無効【労働基準法第18条の2】 解雇予告及び予告手当の制度あり【労働基準法第19条、第20条】	分限免職(法律で定める次の事由による場合でなければ免職されない)【地方公務員法第28条】 ① 勤務成績不良、② 心身故障、③ 上記①②のほか、その職に必要な適格性を欠く場合、④ 廃職又は過員の場合 ・処分が不当な場合、不利益処分に関する不服申立て可能 ・処分が違法な場合、行政事件訴訟法に基づいて出訴可能 懲戒免職(職員の一定の義務違反に対して道義的責任を問う)
給与	労使交渉による労働協約により決定	法令により決定【地方公務員法第24条】 「職務給の原則」「均衡の原則」「条例主義」

「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」(平成17年4月)を参考に作成

改革イメージ

(任用)

＊ 多様な価値観、専門性をもつ人材が“入り混じって”総合力を発揮できる経営体へ

【政治的任用の拡大】

- ・ 住民の直接公選による首長の正統性に基づく地域経営の推進力を高めるため、多様な人材を公務エリア外から一定規模で政治的任用
(首長ひとりで、強大な官僚組織をチェック・コントロールする“ひとり事業仕分け”は物理的に限界)
- ・ 現行の副知事等の特別職以外に、部局長以下のクラスでも「組織のマネージャー」(企業の執行役員のイメージ)に相当するポストについては、基本的に特別職として政治的任用(民間及び一般職からの登用)ができる制度に
(副知事(副市町村長)等の特別職は、首長と運命共同体となるよう任期の統一が必要。部局長以下の一般職については、官僚組織の内部昇進の序列は排除できていない)

【官民人材の相互交流】

- ・ 専門性の高い即戦力のある人材にとって、公務エリアが開かれた労働市場となるよう、任用制度の弾力化、官民の人材流動化を円滑にする環境の整備が必要

公務員制度改革 ～キャリア・システム～

《参考》 任用のあり方について

- ・ 職員の任用制度は、クローズド・キャリア・システムとオープン・キャリア・システムに大別
- ・ 現在の日本では、前者が主流。しかし社会情勢の変化に応じて、それぞれのシステムの特性を踏まえ、オープン・キャリア・システムの一部導入などの修正が必要

《任用制度の比較》

クローズド・キャリア・システム (閉鎖型任用制)		オープン・キャリア・システム (開放型任用制)
「行政の自律性」「政治的中立性」重視	性向	「行政に対する民主的コントロール」重視
新卒者一括採用中心 (潜在能力、資質・素養)	採用	空きポスト採用中心 (当該ポストに必要な具体的な能力・技量)
あり	異動	ポスト任用のため想定せず
年功序列的内部昇進	昇進	ポスト任用のため想定せず
長期継続(終身)雇用を前提	雇用	期間を設けた任用 (官官・官民の労働力移動を前提)
継続性・永続性 長期的視野での人材育成 安定志向	特性 (表裏関係)	柔軟性・機動力 即戦力・専門性 しがらみなし・挑戦的、競争を背景とした上昇志向



一般職向け



特別職向け

改革イメージ

(勤務労働条件)

＊ 地域の実情に応じて、住民の納得を要件として、自らの経営判断で制度設計

- ・ 公務員の労働基本権を回復し、労使交渉に基づく、給与・勤務条件決定へ転換
(ひとつの経営体として、厳然とある現実の経営体力という制約の中で、住民への説明責任を果たすことを前提に、内容決定)
- ・ とりわけ給与は、「一律・平等・複雑」から「個別・多様・簡素」に。仕事の質、内容、成果等に応じ、頑張る職員と頑張らない職員に、きちんとメリハリを付ける
(総人件費をコントロールする中で、頑張る職員に報いる、成果志向の組織に)
- ・ 職員の頑張り、成果に応じた“昇任／降任”を通じた、マネジメント力の強化
(労働基本権を回復し、一般の労働法理のもとで、客観性・納得性の確保が前提)

Step1

速やかに、国水準を上回る優遇的措置は見直し【最低限の取組み】

地方自治法等関連法令を改正

Step2

地域の実情に応じて、住民の納得を要件として、自らの経営判断で制度設計

※ 本提案書は、政府の地域主権戦略会議の検討材料となるよう、同会議の構成メンバーとしての橋下知事の見解、アイデアをとりまとめたものであり、大阪府として、その実現可能性の検証や関係団体・機関との調整を終えたものではない。また、当然のことながら、現行地方税財政制度に基づく財源配分や権限執行などを否定するものでもない。