

平成 18 年 2 月 20 日

八王子市長 黒須 隆一 殿

八王子市行財政改革推進審議会
会長 御 船 洋

八王子市の「集中改革プラン」への対応に関する意見

はじめに

平成 17 年 8 月 22 日、当職を始めとした 8 名が貴職から委嘱を受け、八王子市の第 6 次行財政改革推進審議会（以下「第 6 次審議会」という。）が発足した。

就任にあたっての諮問文は以下の通りである。「行財政改革の推進について、下記事項に関する意見を求めます。」とし「1 . 現行の行財政改革プランの推進について」「2 . 新たな行財政改革の取組について（1）地域経営改革の推進について（2）公共サービス提供の役割分担とその手法について」「3 . その他」である。

委員の任期は平成 19 年 8 月 21 日までの 2 年間であり、未だその四分の一を経過したに過ぎない。また、現在第 6 次審議会においては精力的な議論を交わしているものの、現行の「行財政改革プラン」は初年度が未だ終了していない状況であり、新たな視点を検証する段階には至っておらず、最終的な答申のとりまとめに向けて、公共サービス提供の役割分担に係る基礎的な議論を行っている状況である。

今般、八王子市においては、国の要請に基づき「集中改革プラン」に対応させる形で一定の新たな計画を策定することである。分権時代になったにもかかわらず、このような国からの要請に、八王子市も含めて、全国の自治体がほぼ一斉に従おうとしている。そして、国からそのような要請が発せざるを得ないほど、各自治体・住民による自己規律が脆弱であるという印象を持たれていることは、いずれも遺憾な事態である。こうした状況を踏まえたうえで、当職は、第 6 次審議会会長としての務めから委員の意見を集約し、八王子市の対応に関して、ここに第 6 次審議会としての意見を提出するものである。

1 . 計画の位置付け

(1) 進行中の 3 か年計画

八王子市においては、平成 17 年 5 月に平成 17 年度から 19 年度までの 3 か年を計画期間とした、第 5 次に当たる行財政改革の大綱・実施計画である「行財政改革プラン」を策定し、現在その実施に取り組んでいる。「行財政改革プラン」は第 5 次行財政改革推進審議会（以下「第 5 次審議会」という。）答申の指摘と理念に基づき策定されたものである。そこでは、改革の優先順位や取組内容の重みなどを踏まえて 3 か年での取組を掲

げている。また昨年 8 月には工程表とも言える行動計画も策定された。われわれはこれに基づいて進行管理に務めることが求められているものである。

さて、そうした視点から今回の「集中改革プラン」への対応を考えると、その位置付けは難しい。すなわち、第 5 次審議会の答申に基づき検討された 3 か年計画が現に進行している。そして、第 6 次審議会は平成 20 年度以降の新たな次期行政改革計画の視点となる意見を提出することも務めとされているのである。しかも、新たな行財政改革の視点としては「公共サービス提供の役割分担」という、極めて本質的かつ重要であるがゆえにその集約が難しい内容となっている。

先にも述べたように、この議論は未だ緒についたばかりである。少なくとも、これまでの 4 回の会議でも、実に、本質的で活発な議論が展開されており、じっくりと議論をし、調査研究をし、意見集約を図る必要があることが見て取れる。正直なところを言えば、現時点で、3 か年計画を 5 か年に延長することの必然性は見出しにくい感もある。

(2) 「追補」の必要性

しかしながら、社会情勢の変動の流れが速い今日において、各自治体が主体的な判断で、時々に対応しい計画の見直しやローリングを行うことは、否定されるべきことではない。また、国・自治体を通じての公共部門に係る「あり方」の見直しは喫緊の課題でもあり、その前提として、一定方向で予め結論を誘導する偏向のない、真に中立的に全国比較を可能とするような形での情報開示は、国民主権の観点からも地方分権の推進の観点からも、重要なことである。

そうしたことから、国の要請を一つの契機として、八王子市として主体的に判断した上でならば、一定の計画の再検証は有効と考える。

とはいえ、地方分権改革における二次改革の最重要課題に、そもそもの役割分担論が掲げられたことを見ても明らかなように、本質的な議論なしでの個別事業の「場当たり的」な見直し論や数合わせ論を展開することは有益ではない。第 6 次審議会ではまさにこれから、地に足のついた役割分担の論議に着手しようとしているところであり、ただ単純に数値目標を掲げるといふのは好ましくない。

従って、今回の対応は、現行計画の延長線上に「追補」的な位置付けとし、第 5 次審議会答申の趣旨に従い、現行計画で不足する重要課題のみに絞った対応とすることが適切であると考え。これが、八王子市が市民に対して示す行政改革に関するプランの改定版あるいはローリング版となる。あわせて、現行「行財政改革プラン」および平成 16 年 10 月に策定公表した「八王子ゆめおりプラン【財政計画編】」に、ここで新たに策定する「追補」をもって、結果的に、国を通じて国民および他の自治体に情報開示のために提供する「集中改革プラン」としての機能を果たしていくことが、現実的かつ相応しいものと考え。

また、八王子市が主体的に判断して「追補」的補完を行うのであれば、単に「総務省指針」に従うだけでなく、現行計画で具体的な言及に欠けるが、現在国や地方に求めら

れている視点からの項目を掲げることも求められよう。

具体的には後に述べるが、例えば国が昨年 12 月に閣議決定した「行政改革の重要方針」で掲げている項目に対する八王子市の取組方針・目標なども積極的に採り入れることが有効かつ必要なこととなる。

(3)総合計画と行政改革計画の統合への模索

そのうえで、「追補」に期待されるもう一つの機能に言及したい。

第 5 次審議会の答申をもとに、現行「行財政改革プラン」は策定されることになったが、八王子市の総合的計画的な行政運営の観点から、「行財政改革プラン」も総合計画である「八王子ゆめおりプラン」の一つの構成要素として、「八王子ゆめおりプラン【財政計画編】」および「八王子ゆめおりプラン【実施計画編】」と、有機的に一体化されていなければならない。しかるに、これらの 3 計画は、策定期間がずれていたこともあり、また、所管部局が異なることもあり、必ずしも十分な連携と棲み分けがなされたわけではなかった。

そこで、将来的には、総合計画のもとに、実施計画(事業計画)、財政計画、行政改革計画が一体的に構成されることが強く望まれる。そこで、本「追補」は、そのような計画の統合に向けた機能を果たせるよう、工夫をすることを期待したい。

2. 「追補」計画に盛り込むべき主要課題について

(1) 「追補」すべき項目

国が平成 17 年 3 月に示した指針の骨子は概ね以下のとおりである

事務事業の再編・整理、廃止・統合

民間委託等の推進(指定管理者制度の活用を含む)

定員管理の適正化

手当の総点検をはじめとする給与の適正化(給料表の運用、退職手当、特殊勤務手当の見直し等)

第 3 セクターの見直し

経費節減等の財政効果

以下では、八王子市として、このような項目が「追補」計画に必要なかどうか、主体的な検討を行う必要がある。

先ず、事務事業の再編・整理等と民間委託等の推進についてであるが、これについては、現行のプランにおいても「効率的な廃棄物処理体制の構築」「学校給食を充実する体制づくり」「公民館のあり方を見直し」「農村環境改善センターの位置付けの変更」等々が掲げられている。また、「指定管理者制度」の着実な導入も図られているところである。まずは、これらを着実にすすめて、可能であれば、前倒しすることが必要であるが、そもそもの役割分担を論じる前の現時点においては、新たに加えるべき事項

はない。

次に、第3セクターの見直しについては、外郭団体の整理・統合や派遣職員の引き上げ等に取り組んで来ているものと認識している。残された課題についても、例えば「社会福祉協議会のあり方の検証」などのように現行プランで位置付けられている。これについても、現時点では、まずは現行計画の着実な推進が重要なものとする。

つまり、実質的に残された大きな項目は、定員管理の適正化及び給与の適正化である。

(2)定員管理

「小さな自治体政府」の構築

八王子市の職員数は何名が適正であるかは、今次審議会で議論されているように、ひとえに八王子市がどの分野に責任を持って、どのような人員・雇用体制で対応するかにかかっていることは言うまでもない。そうした意味では、これもそもそもの役割分担論が先に来るべき問題である。単純に、職員数が少なければよいというものではない。また、八王子市が多摩26市の中でも職員一人当りの人口が多い(人口に比較した際に職員数が絞り込まれている)ことは、示された資料等から承知している。しかし、それが住民サービスにとって、最少の費用で最大の効果を意味しているかどうかは、個別の事務事業に踏み込んだ精査がなければ、評価を下すことは容易ではない。

しかしながら一度採用した職員の整理・免職が実際問題上は極めて難しい公務員の世界においては、所謂「2007年問題」は「小さな自治体政府」構築の大きな機会であることもまた事実である。職員数を減らすとしたら、チャンスはここ数年にしかない(増やすのは、後でいつでもできる)。後段でも触れるが、マンパワーを一括管理する「新たな定数概念」のもとでは、正規職員数の他市との比較はさほど意味を持たないが、職員数の削減手段を知ることによる絞った分析であれば、有効である。持続可能な地域社会の形成のためにも、今後も一層の見直しを求めて止まないものである。

以上の点を踏まえ、「定数」管理に関する3つの論点について意見を述べる。

雇用ポートフォリオ

先ず、第1に、「多様な雇用形態の活用を推進すること」である。八王子市においても第4次改革以来「雇用ポートフォリオの導入・活用」を掲げているところであるが、市が直接的に担うことが相応しい分野であっても、その事務事業の全てを「常勤・フルタイム・任期定めなしの正規の公務員」が担わなければならないわけではない。これまで「雇用ポートフォリオ」の推進に向け、業務の分析を進めていることは進捗状況の報告を受ける中で承知している。しかし、その内容は業務を「質」の面から分析していると聞いている。ここでは、これに加え、業務の「量」に着目した分析も重要であると考えられる。業務の繁閑を部門・職場別にデータ管理することで、正規公務員の柔軟な異動・応援体制による対応や一時的に大量の臨時職員を活用することが可能になるのである。

また、「事業仕分け」等を充分に行った上で、嘱託員や臨時職員など所謂「非正規職員」や「任期付職員」、さらに将来的には「短時間正規職員」を活用していくことは、「小さな自治体政府」構築に有効だけでなく、地域における雇用や団塊世代の自己実現の場の提供にもつながるものである。ただし、非正規職員の数や適用職場などの情報を広く市民に周知していくことが重要であることを申し添える。

さらに、「市政パートナー」として非正規職員を単なる労働力の補完として考えるのではなく、市民協働の一環として連携していくのであるならば、正当な一定の報酬と権限を与えることが重要で、それが自己実現と責任倫理と使命感につながるものである。正規職員の定員・人事・給与制度の見直しと合わせて、非正規職員のあり方・待遇についても再検証されたい。非正規職員の活用は、正規職員の勤務条件を不当に切り下げたり、地域の人材を安価に自治体が収奪することであってはならないからである。そのような「焼き畑農業」的人事改革は、持続可能な地域社会には有害である。

新たな定数概念

第2に、「定員管理」という行政管理・改革手法の限界についてである。そもそも、「定員」という概念は、職員マンパワーを「員数」で把握できるという、画一的な正規職員像を前提にしている。このため、非正規職員である臨時職員、派遣職員、民間委託事業者の職員という事実上の人員数は定員の員数外となっている。従って、臨時職員の賃金や派遣職員の給与費、さらには、民間委託に含まれる事実上の人件費を含め、総人件費の抑制は、「定員管理」という手法では、十分に進めることはできない。これは、自治体の人的資源管理としては、全く不適切である。従って、本来は、「定員」の概念を改め、これらのすべてのマンパワーに関して、一括的に管理する必要がある。

そして、その場合、これまで多くの自治体が行い、さらに、今回、国が行政改革や改革プランで求めている「単に定員を減らす」という皮相的なことは困難になる。しかし、真の行政改革は、表面的に公務員数を減少させることではない。そこで、雇用ポートフォリオに依拠して、「実質定数」の把握を行うべきである。例えば、再雇用職員定数は0.75と計算し、再任用職員定数を0.8と計算するなどである(数字は、全くの例示にすぎない)。総人件費の抑制は、このような、新たな「定数」概念とセットでなければならない。

市場化テスト

第3は、団塊の世代が退職した後の限られた人的資源で公共サービスの質を確保することを目的とした「市場化テスト」の意義を明確にしておくことである。「市場化テスト」においても、そもそも、当該サービスが公共サービスとして必要かどうかを明確にすることが最も重要で、これはまさに役割分担論そのものである。例えば、今次審議会では、市民の利用する葬祭式場のスペース提供サービスが議論された。

「市場化テスト」は、「公務員でなければならないこと」の内容を、明確な基準で示

すという機能を持つ。また、公務員の領域の役割分担においても、正規職員のほか、前述の嘱託員や臨時職員の活用に向けた検証にも寄与する。

しかし、この「市場化テスト」は、難しい内容を持つ。1つには、競争入札に付されるサービスは、「公務員でも公務員でなくてもよい」という曖昧な領域を認めることである。理論的に言って、このような領域があるのかは、かなり疑問である。どちらでもよいのならば、民間が担うのが当然である。2つには、だれがどのように「市場化テスト」の「採点」をするかである。市場が採点できない公益性があるからこそ公共サービスになるのであり、それを市場の判断に任せることは容易ではない。しかし、行政が自ら公益性があると主張するものを認めていくと、行政のスリム化は進展しない。従って、市民参加のもとで、「市場化テスト」がなされることが適切である。

いずれにせよ、市場化テストの問題は、八王子市においても、早急に検討を深める必要がある。

(3) 給与管理

盛り込むべき課題の第2は、給与の適正化である。現在公務員が置かれた実態が、ひどく言われたような「休まず・遅れず・働かず」に代表されるような状況でないことは、十分に理解している。また、一定程度以上に少数精鋭化していくなかでは、業務内容に相応しい勤務条件は勤労意欲の観点からも、また背負う責任との関係から否定するものではない。むしろ、かつての職員よりも一人ひとりの職責と仕事量は増えているのだから、給与水準は上がっても当然という考え方もできる。しかしながら、これを逆に言えば、職務内容と職責に見合った給与体系になっているかどうか、厳しく問われるものである。

現行「行財政改革プラン」を見ても職員給与に関する記載は殆ど見られない。そこで、「追補」策定を機に以下の意見を呈するものである。

- ア．給与自体については職務内容と職責に見合った給与体系とするよう一層努められたい。
- イ．特殊勤務手当については、本来的には必要な職務もあり得ると考えられるが、現実の特殊勤務手当がそうなっているのかには、ゼロベースでの検討が必要である。その意味で、特殊勤務手当を廃止することを目途に、当面その対象を極力狭められるよう努められたい。そのうえで、必要な特殊勤務手当を再構築することを希望したい。
- ウ．時間外勤務手当についてであるが、労働者が勤務時間外に勤務した場合にそれを支給することは当然のことである。総時間数の削減を進めるためには勤務時間そのものの見直しを進めることが必要である。現行の平日、8時30分から17時15分の勤務時間帯を「原則」とするのではなく、施設や部署ごとに最も市民が望む曜日・時間帯を勤務時間帯とするよう努めるとともに、フレックスタイム制度の導入等も検討されたい。

- エ．現在、八王子市では東京都の給料表に準拠していることから、国の抜本改革にあたる給与構造改革部分については未着手であるが、八王子市の民間労働者の平均賃金等を参考にした上で、一定の見直し、ないしは見解を早期に示されるよう努められたい。なお、人事委員会を持たない八王子市では、公正中立な民間賃金の実態調査ができる仕組みを工夫する必要がある。
- オ．国民・住民の「公務員給与」に対する疑念の最大のものは、その内容が詳らかにされない点にある。ついては、給与状況の公表等にあたっては法令や国の求めに応じた最低限のもので対応するのではなく、より積極的な公表を図られたい。
- なお、その際には「市民一人当たりの給与費を他団体比較」するなど、市民に行政の努力や実体がより鮮明に見える形の工夫もなされたい。
- カ．国民の「給与」への疑念は、上記のような情報開示だけでは解消されない。なぜならば、給与の中身は複雑で、わかりにくいからである。したがって、結論の公開だけでなく、決定過程の公開も求められるものである。現在、特別職報酬審議会があるが、一般職の給与の決定過程に関しても、労働基本権制限に配慮しつつ、市民参加を進めることも検討されたい。

(4)債務改革

盛り込むべき課題の第3として、昨年3月の総務省指針には直接掲げられてはいないが、国が昨年暮れに閣議決定した「行政改革の重要方針」中で柱の一つとしている「政府資産・債務改革」に関連した1項目を加える。

巷間広く伝えられているように、国の長期債務残高は770兆円を突破し、地方債務との合算はGDPの1.5倍に及んでいる。(平成17年度末政府見通し。)この縮減に向け、国では2010年代初頭のプライマリーバランス(以下「PB」という。)の黒字化を目指し単年度の国債発行高を30兆円以内に留めるなどの具体的目標を設定して予算編成に努めているところである。

翻って、八王子市を見た場合「返す以上に借りない」確固たる方針のもとで財政計画等で具体的な縮減目標を掲げて臨み、平成12年度以降毎年PBの黒字化を継続している。平成12年度からの4年間で縮減した市債残高は376億円に及んでいる。第6次審議会としてもこの間の取組姿勢と結果については十分に評価しているものである。

もちろん、都市の成熟度合いにより求められる基盤整備や施設の量的質的水準は異なるものであり、中長期的な資産形成を行う際には世代間の負担公平の観点から市債の発行が必ずしも全面的に否定されるものでないことは当然である。しかしながら、ここ数年多大な返済実績を残したにせよ、未だ八王子市は2,800億円に及ぶ市債が残る。この額は平成17年度の一般会計当初予算額、1,542億円の実に1.8倍を超えるものである。今後、持続可能な自治体を目指すためには引き続き厳しい抑制ベースで臨むことが求められる。

具体的に、5点要望を掲げる。

八王子市では、最上位の市政運営方針である「八王子ゆめおりプラン」において、10年後の市民一人当たり市債残高を10万円縮小させるべく、毎年度の市債依存率を6%以下とすることを指標として掲げている。この方針を遵守されたい。

また、これに伴う平成21年度末の市債残高目標値を明確に掲げられたい。

国の所謂赤字債に相当する市債は起こさないよう努められたい。特に、臨時財政対策債については、地方交付税制度を補完する位置付けのものではあるが、地方財政計画と決算の乖離問題などにより交付税制度自体の見直しが課題となっていることから、あえてこれを借り入れない方針を明確にされたい。

所謂建設債にあたるものについては、適債事業であるからといって安易に発行することなく、まずは主体的な事業の厳選「選択と集中」に努められたい。

昨年、八王子市が広く市民に募った「みどり市民債」は好評であったとともに、市民協働や借入先の多様化を示したものである。今後も真に必要な事業実施の際にはこうした手法の導入を検討されたい。

債務改革に関しても、いわゆる市債だけでなく、「隠れ借金」を含めたより広い概念が必要である。外郭団体の借入金、予想される職員退職金支払額、などを含めて、方針を掲げることを希望したい。

おわりに

一部については、やや厳しく実現困難な注文を記しましたが、ここ数年来の八王子市の行財政改革に関する取組は大いに評価しており、少なくとも、国から「集中改革プラン」の提出を求められるような状態ではないと判断している。また、前期第5次審議会が「地域経営改革」を答申の大きな柱の一つとしたことからわかるとおり、今後の地域経営は、行政と市民とが相互信頼のある良きパートナーとなって任ずることが、極めて重要である。

そうしたことを念頭に置きつつ、他市に対して誇れる市役所を期待して「集中改革プラン」への対応に関する意見を述べた。「八王子ゆめおりプラン」において「開かれた行政」をうたう八王子市にあっては、「夢を折る」ことなく、是非とも参考にされることを念じるものである。

注 1 集中改革プラン（初出 1 頁）

総務省が「注 2」に記す「指針」の中で各自治体に平成 17 年度中の策定・公表を求めた行財政改革に関する実行計画。事務・事業の再編・整理、民間委託等の推進、定員管理の適正化、手当の総点検をはじめとする給与の適正化、第三セクターの見直し、経費節減等の財政効果等について、「平成 17 年度を起点とし、おおむね平成 21 年度までの具体的な取組を明示したもので、「可能な限り目標の数値化や具体的かつ住民にわかりやすい指標を用いること」とし、特に、「定員管理の適正化計画については、退職者数及び採用者数の見込みを明示し、平成 22 年 4 月 1 日における明確な数値目標を掲げること」としている点が特徴。

注 2 総務省指針（初出 1 頁）

総務省が平成 17 年 3 月に次官通達として発表した「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」のことで、自治体の新たな行財政改革のよりどころとされるもの。地方分権の趣旨に鑑み位置付けとしては地方自治法第 252 条の 17 の 5 に基づく「技術的助言」としているが、その内容は上記「注 1」にあるように、全国の自治体に対して一律的に 5 年計画を策定することを強く求めている。

注 3 雇用ポートフォリオ（初出 4 頁）

定型 - 非定型、単純 - 複雑など業務の内容に応じて常勤の一般職員、嘱託員、臨時職員など、多様な人材の多様な働き方を適切に組み合わせ配置することで、それぞれの特性を最大限に活用し、より充実した市民サービスが効率的に提供できる組織体制。新たな公共空間の担い方を論じる際には、単に労働力や組織体制としての雇用の正規・非正規の区分だけでなく、市民協働の視点から役割分担に沿った業務執行を行う際にも適用される。

注 4 事業仕分け（初出 5 頁）

公共領域で行政が現に提供しているサービスについて、個別具体的な事業ごとに（1）そもそも必要か（2）必要なら行政と民間のどちらがやるべきか（3）行政なら、国や県、市町村のいずれかなどを検討し、行動主体について「職員と市民」を中心とした外部の者で見直すしくみ。政府主導でない「官から民」路線を意識しており、国の過度の関与や規制を仕分けの過程で見出し改善要求につなげること、仕分けの結果として一定程度の自治体業務の廃止及び民営化を進めることを目的としている。

注 5 市場化テスト（初出 5 頁）

公共サービスの質の維持向上と経費の削減を目的に、国や自治体自ら実施するサービスに関し、官と民が対等な立場で競争入札に参加し、価格・質の両面で最も優れた者が、そのサービスの提供を担っていくこととする制度。現在国が 18 年通常国会での法案制定に向け調整中。

注6 フレックスタイム制度（初出7頁）

1日の労働時間帯を、必ず勤務すべき時間帯（コアタイム）と、その時間帯の中であればいつ出社または退社してもよい時間帯（フレキシブルタイム）とに分け、出社、退社の時刻を労働者の決定に委ねる制度。この制度は出退社が自由な時間帯のフレキシブルタイムと、必ず仕事に就いていなければならない時間帯のコアタイムで構成される。コアタイムを設けずにすべてフレキシブルタイムとすることも可能。

注7 プライマリーバランス「PB」（初出7頁）

財政の健全性を測る指標で、プライマリーバランス均衡とは、利払費及び債務償還費を除いた歳出が公債金収入（借金）以外の収入で賄われている状況を言う。国では公債金収入(借金)を除いた歳入（税収・税外収入）と利払費・債務償還費（過去の借金の元利払）を除いた歳出の差を表す。八王子市では、国の基準よりも厳しく、元金の返済額よりも多く借金をしないことを明確に定め、借金残高の縮減に努めている。