

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

平成 17 年 3 月 29 日
総 務 省

少子高齢化による人口減少時代を目前に控え、国地方を通じた厳しい財政状況の中で、今後の我が国は、地方公共団体が中心となって住民の負担と選択に基づき各々の地域にふさわしい公共サービスを提供する分権型社会システムに転換していく必要がある。

現在、市町村合併が推進され、その規模・能力は急速に拡大しつつあり、これに伴い広域自治体のあり方の見直しが求められるなど、地方公共団体の果たすべき役割が改めて問われている。また、NPO活動等の活発化など公共的サービスの提供は住民自らが担うという認識も広がりつつある。これまで行政が主として提供してきた公共サービスについても、今後は、地域において住民団体をはじめNPOや企業等の多様な主体が提供する多元的な仕組みを整えていく必要がある。これからの地方公共団体は、地域のさまざまな力を結集し、「新しい公共空間」を形成するための戦略本部となり、行政自らが担う役割を重点化していくことが求められている。

このような状況の中で、地方公共団体においては新しい視点に立って不断に行政改革に取り組み、その体制を刷新していくことが必要である。

これまでも、地方公共団体においては「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」(平成9年11月14日付け自治事務次官通知)等に基づき積極的に行政改革に取り組み、地方公務員の総数は平成7年以降純減し(10年間の累積で198,895人の純減)、国家公務員と比較した給与水準(ラスパイレス指数)も100を切ったところである(平成16年4月1日現在で全国平均97.9)。また、行政評価の取組、情報公開条例等や個人情報保護条例等の制定、事務・事業の民間委託等も着実に進展してきており、給与・旅費等に関する事務の集中化・アウトソーシングといった新たな取組や指定管理者制度の活用も見られるようになっている。

しかしながら、厳しい財政や地域経済の状況等を背景に、地方公共団体の行政改革の進捗状況に対する国民の視線は厳しい。特に、給与制度やその運用などについては、なお一部に不適正な事例も見受けられ、各方面の批判が向けられている。不適正な事例を漫然と放置しては、国民の地方分権に関する共感と理解は到底得られず、もとより早急に是正される必要がある。国・地方を問わず行政に携わる者は、国民の重い負担により給与を得ているということを改めて肝に銘じる必要がある。

このような状況を踏まえると、各地方公共団体が今後行政改革を推進するに当たっては住民と協働し、首長のリーダーシップの下に、危機意識と改革意欲を首長と職員が共有して、取り組んでいくことが求められている。

また、議会においても、改革推進のためにその機能を十分に発揮することが重要である。

このため、平成 16 年 12 月 24 日に閣議決定された「今後の行政改革の方針」を受け、以下に取組のための新たな指針を示し、これを参考として、各地方公共団体において、より積極的な行政改革の推進に努めるよう地方自治法第 252 条の 17 の 5 に基づき助言するものである。

第 1 計画的な行政改革の推進と説明責任の確保

1 行政改革大綱の見直しと集中改革プランの公表

(1) 行政改革大綱の見直し

行政組織運営全般について、計画策定（Plan） 実施（Do） 検証（Check）見直し（Action）のサイクル（以下「PDCA サイクル」という。）に基づき不断の点検を行いつつ、本指針を踏まえ、新たな行政改革大綱等の策定又は従来行政改革大綱の見直しを行うこと。

(2) 集中改革プランの公表

行政改革大綱に基づき具体的な取組を集中的に実施するため、 から までに掲げる事項（及び については都道府県に限る。）を中心に平成 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住民にわかりやすく明示した計画（以下「集中改革プラン」という。）を平成 17 年度中に公表すること。

その際、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。

また、地方公営企業についても同様に、 、 、 、 及び の事項に関する集中改革プランを公表すること。

なお、平成 17 年度に合併を行う予定である市町村については、合併後の行政体制の整備の状況を見極めつつ適切に対応すること。

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、特殊勤務手当等諸手当の見直し等）

市町村への権限移譲

出先機関の見直し
第三セクターの見直し
経費節減等の財政効果
その他

2 説明責任の確保

- (1) 行政改革大綱及び集中改革プラン(以下「行政改革大綱等」という。)の見直し又は策定にあたっては、PDCAサイクルの各過程において住民等の意見を反映するような仕組みを整えること。
- (2) 行政改革大綱等の見直し又は策定の過程について、速やかにホームページや公報等を通じて住民等にわかりやすい形で公表すること。
- (3) 行政改革大綱等に基づく成果については、特に、他団体と比較可能な指標に基づき公表するなど、住民等にわかりやすい形での公表に意を用いること。

なお、総務省では、地方公共団体の便宜に資するため、行政改革の成果についての公表の参考となるような手法も今後検討し、提供していくこととしていること。

第2 行政改革推進上の主要事項について

1 地方公共団体における行政の担うべき役割の重点化

(1) 民間委託等の推進

給与・旅費の計算、財務会計、人事管理事務等の総務事務や定型的業務を含めた事務・事業全般にわたり、民間委託等の推進の観点からの総点検を実施すること。

具体的には、類似団体の状況や民間の受託提案などを参考にしながら、組織の規模を踏まえ、メリットが生じるよう委託の可能性について検証すること。その際、企画と実施の切り分けや複数の組織にまたがる共通の事務の集約化、他団体との事務の共同実施、委託実施期間の複数年度化などの様々な手法による委託の可能性の検証を行うこと。

その上で、事務・事業全般についての民間委託等の実施時期等を示した具体的かつ総合的な指針・計画を策定すること。

委託の実施にあたっては、対象事業、選定基準、契約条項などの透明性を確保するとともに、個人情報の保護や守秘義務の確保に十分留意し、必要な措置を講

じること。

委託した事務・事業についての行政としての責任を果たし得るよう、適切に評価・管理を行うことができるような措置を講じること。

民間委託等の実施状況については、事務・事業や施設区分ごとに、委託先、委託理由等を公表すること。

(2) 指定管理者制度の活用

現在直営で管理しているものを含め、すべての公の施設について、管理のあり方についての検証を行い、検証結果を公表すること。

特に、平成 15 年 9 月の指定管理者制度の創設に係る地方自治法の改正前の管理委託制度により出資法人、公共団体又は公共的団体へ管理委託している公の施設については、平成 18 年 9 月の指定管理者制度への移行期限までに、当該出資法人等を指定管理者に指定するか、新たに民間事業者等を指定管理者に指定するか、当該施設を廃止するか等、管理のあり方についての検証を行うこと。

管理のあり方の検証に際しては、各施設ごとに、行政としての関与の必要性、存続すべきか廃止すべきか、存続する場合には管理主体をどうするかなどについて、民間事業者等を指定管理者とする場合との比較等も含め、その理由を明らかにした上で、住民等に対する説明責任を十分に果たすこと。

公の施設の管理状況については、管理の主体や、管理主体が指定管理者となっていない場合にはその理由等の具体的な状況を公表すること。

(3) P F I 手法の適切な活用

特に次の事項に留意しつつ、P F I 事業の積極的な活用に努めること。

事業のリスク分担について、想定されるリスクをできる限り明確化した上で、リスクを最もよく管理できる者が当該リスクを分担するとの考え方にに基づき、地方公共団体、P F I 事業者、金融機関等の間での適切なリスク分担に留意するとともに、事業の安定性の確保に留意すること。

民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律が、第三セクターの抱える諸課題等を考慮の上立法された経緯も踏まえ、P F I 事業者に対する安易な出資及び損失補償は、厳に慎むこと。

実施方針、選定結果、契約（直接協定も含む。）及び監視等の結果についてもすべて公開し、P F I 事業選定の手続、事業自体の透明性の確保を図ること。

(4) 地方独立行政法人制度の活用

地方独立行政法人制度の活用にあたっては、まず、対象となる事務・事業につ

いてその廃止や民間譲渡の可能性を十分に検討すること。その上で、公の施設の指定管理者制度の活用等と比較検討し、地方公共団体が自ら実施するよりも地方独立行政法人を設立して行わせる方が効率的・効果的に行政サービスを提供できると判断される場合に活用を検討すること。

(5) 地方公営企業の経営健全化

特に次の事項に留意し、経営の総点検を行い、更なる経営健全化に積極的に取り組むこと。

まず、現在地方公営企業が供給しているサービス自体の必要性について検討すること。次に、サービス自体が必要な場合であっても、地方公営企業として実施する必要性について十分検討し、特に公共性の確保等の意義が薄れている場合には、民間への事業譲渡等について検討すること。

地方公営企業として事業を継続する場合であっても、公の施設の指定管理者制度、PFI事業、民間委託等の民間的経営手法の導入を促進すること。

より一層計画性・透明性の高い企業経営を推進するため、中期経営計画の策定、業績評価の実施、積極的な情報開示に取り組むこと。

特に情報開示にあたっては、人件費、料金水準等について類似団体や民間企業の対応するデータを添えるなど、住民が理解、評価しやすいように工夫をこらすこと。

企業職員の給与については、その職務の性格や内容を踏まえつつ、国、地方公共団体の同種の職員、民間の同種の職種に従事する者との均衡にも留意し、当該地方公営企業の経営の状況その他の事情を考慮しながら、引き続き適正化に努めること。

また、定員管理については、事務・事業の見直し、民間委託等の推進等により、引き続き適正化に努めること。

(6) 第三セクターの抜本的な見直し

特に次の事項に留意し、更なる経営改革に積極的に取り組むこと。

外部の専門家を活用する等監査体制を強化するとともに、行政評価の視点も踏まえた点検評価の充実・強化を図ること。

事業内容、経営状況、公的支援等について、適宜適切な議会への状況説明を行うとともに、住民に対する積極的かつわかりやすい情報公開に努めること。

統廃合、民間譲渡、完全民営化を含めた既存法人の見直しを一層積極的に進めるとともに、給与及び役職員数の見直し、組織機構のスリム化等を不断に行うこと。

経営状況が深刻であると判断される場合には、問題を先送りすることなく、経営悪化の原因を検証し、債権者等関係者とも十分協議しつつ、抜本的な経営改善策の検討を行うこと。その上で、経営の改善が極めて困難と判断されるものについては、法的整理の実施等について検討すること。この場合、地方公共団体は、出資の範囲内の負担、損失補償契約等に基づく負担を負うことが原則であり、過度の負担を負うことのないように留意すること。

(7) 地方公社の経営健全化

経済環境の変化への対応、経営の効率化、地方公共団体の財政運営のより一層の健全化等の観点から、土地開発公社をはじめとする地方公社の経営改善等について積極的に取り組むこと。

経営の改善が極めて困難と判断される地方公社については、法的整理も含め抜本的な見直しを検討すること。その際には、地方公共団体は、出資の範囲内の負担、損失補償契約等に基づく負担を負うことが原則であり、過度の負担を負うことのないように留意すること。

また、給与及び役員数については、経営状況等を勘案しながら、引き続き適正化に努めること。

(8) 地域協働の推進

地域の課題やニーズに対応するとともに、簡素で効率的な行政を実現する観点から、住民や住民が参加する団体など多様な主体が公共的サービスの提供を行おうとする取組について、以下のように、それぞれの地域の実情に応じ、積極的に推進することが望ましいこと。

活動主体に対する援助や活動場所の提供、個々の活動主体による活動を支援・調整する役割を有する中間支援団体の設置、まちづくり協議会や地域自治区等の活用など、活動主体との積極的な連携・協力を図ること。

地域協働を実践するため、個々の職員の意識改革や勤務体制の整備などに積極的に取り組むこと。

(9) 市町村への権限移譲

都道府県においては、財源、人的体制に関し十分な措置を講じることを前提に、「条例による事務処理の特例」(地方自治法第252条の17の2)を積極的に活用し、市町村に対する抜本的な事務権限の移譲を検討すること。

特に、市町村合併によって規模能力が拡大する団体については、人的にも財政的にもその体制が充実されることから、より積極的な権限移譲を行うこと。

(10) 出先機関の見直し

都道府県の出先機関について、市町村合併による市町村の行財政能力の拡充等の状況を踏まえ、(9)を前提として抜本的にそのあり方を検討すること。都道府県の人口や市町村合併の中長期的な見通しのもとに、計画的かつ着実に出先機関の再編に取り組むこと。

2 行政ニーズへの迅速かつ的確な対応を可能とする組織

(1) 地方公共団体の組織については、平成15年の地方自治法改正による都道府県の局部数の法定制度廃止の趣旨等も踏まえ、従来の国の行政機関との均衡に配慮した縦割り型組織にとらわれず、政策目標に基づき、効果的かつ効率的に事務・事業を処理し得る組織とする必要がある。

そのため、政策、施策、事務・事業のまとまりや地域などに対応した部局、課室編成とするとともに、住民ニーズへの迅速な対応の観点や、スピーディーな意思決定・対応の観点から、個々の職員の責任と権限が明確化され、意思形成過程が簡素化されたフラットな組織編制とすることも有効であること。

なお、その際、住民から見ても責任・権限の所在がわかりやすい構造、職名とすることにも留意すること。

(2) 政策、施策、事務・事業について、PDCAサイクルをもとに不断に正当性の検証を行うことにより、組織編制も不断に見直しを行うこと。

3 定員管理及び給与の適正化等

(1) 定員管理の適正化

定員管理にあたっては、社会経済情勢の変化等を踏まえ、対応すべき行政需要の範囲、施策の内容及び手法を改めて見直しながら適正化に取り組むこと。とりわけ、抜本的な事務・事業の整理、組織の合理化、職員の適正配置に努めるとともに、積極的な民間委託等の推進、任期付職員制度の活用、ICT化の推進、地域協働の取組などを通じて、極力職員数の抑制に取り組むこと。また、市町村合併に伴う定員管理や組織編成については、予算・人事管理等の総務管理業務や計画策定等の企画関連業務など同一又は類似の事務・事業の統合や、旅費・給与等に関する事務の集約化などにより、事務・事業の抜本的な見直しを計画的に行うとともに、適正な組織体制・人事配置となるよう、積極的・計画的な組織の合理化、一層の定員管理の適正化に努めること。都道府県にあっても、市町村合併の

進展を踏まえ、積極的・計画的な組織の合理化、一層の定員管理の適正化に努めること。

現在 55～57 歳の年代（いわゆる「団塊の世代」）の職員の大量退職を迎えることから、退職者の補充をどの程度行うべきか十分に検討した上、様々な手法も活用しながら、計画的な職員数の抑制に取り組むこと。

定員管理の適正化を計画的に推進する観点から、全地方公共団体において定員適正化計画の中で数値目標を掲げ、これを公表し、着実に実行すること。定員適正化計画を策定していない一部の市町村にあっては、早急にこれを策定するとともに、既に策定している団体にあっては、積極的に計画を見直すこと。

なお、定員適正化計画の策定・見直しに当たっては、以下の点を踏まえて行うこと。

ア 過去 5 年間の地方公共団体の総定員の状況は、各団体の努力により 4.6%（平成 11 年から平成 16 年）純減している。今後は、市町村合併の進展、電子自治体や民間委託等の推進等を踏まえると、過去の実績を上回る総定員の純減を図る必要がある。各地方公共団体においては、このような観点からそれぞれの行財政運営の状況を踏まえ、明確な数値目標を設定すること。

イ 将来的な職員の年齢構成や分野別職員数等について詳細に分析すること。

ウ 定員モデルや類似団体別職員数を積極的に活用すること。

（２）給与の適正化

地方公務員全般にわたり、その業務の性格や内容を踏まえつつ、住民の納得と支持が得られるよう、給与制度・運用・水準の適正化を強力に推進すること。

以下の点については、特に重点的な取組を行うこと。

ア 高齢層職員の昇給停止について、昇給停止年齢を国と同様に原則 55 歳に引き下げる等の措置を講じていない団体においては、早急に措置を講じること。

イ 不適正な昇給運用がある場合には速やかに是正するとともに、退職時の特別昇給についても国に準じて廃止すること。

ウ 級別職務分類表に適合しない級への格付けその他実質的にこれと同一の結果となる不適正な給与制度・運用については必要な是正措置を講じること。

エ 退職手当については、国において最高支給率の引き下げが行われているところであり、国に準じた措置を講じていない団体にあっては、早急に措置するとともに、引き続き国に準じた見直しを行うこと。

オ 特殊勤務手当等の諸手当の支給のあり方について総合的に点検し、制度の趣旨に合致しないものやその支出方法が不適切なものについては、早急に見直しを図ること。

力 技能労務職員の給与については、国における同種の職員の給与を参考とし、また、その職務の性格や内容を踏まえつつ、民間の同種の職種に従事する者との均衡にも留意しながら、適正な給与制度・運用となるようにすること。

合併を行う市町村において、合併関係市町村に不適正な給与制度・運用・水準が存在する場合には、合併を機にこれを是正するとともに、合併後の市町村においても、住民への説明責任を果たしながら、給与制度・運用・水準の適正化を強力に推進すること。

厳しい地域経済を背景に、地方公務員の給与が地域民間賃金等の状況から乖離しているのではないかと厳しい批判があることも踏まえ、給与改定に当たっては、地域の民間給与の状況をよりの確に反映し決定できるよう、職員給与と民間給与の比較方法等を充実させるなど地域における公民較差をより一層精確に算定できるように取り組むこと。

また、人事委員会機能の強化をはじめとした地方公務員の給与のあり方の見直しに向けた取組等については、総務省において研究会を開催しており、その報告等を踏まえた対応を行う必要があるので留意されたいこと。

(3) 定員・給与等の状況の公表

定員・給与等の状況の公表については、平成16年の地方公務員法の改正により、全地方公共団体に人事行政運営等の状況の公表に関する責務が課された趣旨も踏まえ、未だこれを公表していない団体にあっては、速やかに実施すること。

公表に当たっては、職種ごとに定員・給与等の状況を明らかにするとともに、他団体との比較や全国的な指標を示すよう意を用いるなど、住民等が理解しやすいような工夫を積極的に講じること。

(4) 福利厚生事業

職員に対する福利厚生事業については、住民の理解が得られるものとなるよう、点検・見直しを行い、適正に事業を実施すること。

また、人事行政運営等の状況の公表の一環として福利厚生事業の実施状況等を公表すること。

4 人材育成の推進

分権型社会の担い手にふさわしい人材を育成することが重要な課題であり、平成16年6月の地方公務員法の改正により「研修に関する基本的な方針」を定めることについて法律上の責務とされたことを踏まえ、人材育成に関する基本方針を策定し、人材育成の観点に立った人事管理、職場風土や仕事の推進プロセスの改善等を行う

ことにより、総合的な人材育成に努めること。また、能力・実績を重視した新しい人事評価システムの導入が求められており、「今後の行政改革の方針」の趣旨も踏まえ、公正かつ客観的な人事評価システムの構築に引き続き積極的に取り組むこと。

5 公正の確保と透明性の向上

地方公共団体の自己決定権の拡大に伴い、住民等への説明責任を果たし、議会や住民等の監視のもとに公正の確保と透明性の向上を図ることが一層必要である。

このため、情報公開条例や行政手続条例の制定、パブリックコメント手続制度の積極的な活用などを行うとともに、外部監査制度の有効活用、議会における政策審議の充実などによって、議会や監査委員などによる監視機能の強化に積極的に取り組むこと。

6 電子自治体の推進

電子自治体の推進に当たっては、情報セキュリティの確保にも十分留意しながら、「今後の行政改革の方針」の趣旨を踏まえ、行政手続のオンライン化の推進、共同アウトソーシングの推進、公的個人認証サービス、住民基本台帳ネットワークシステム、住民基本台帳カード、総合行政ネットワーク（LGWAN）などの利活用等に積極的に取り組むこと。

特に下記の事項に留意した上で、電子自治体を推進することにより、住民サービスの向上を図るとともに、業務改革を進めること。また、これにより、真に必要な業務に重点的に職員を配置するなどメリハリのある職員配置に努めること。

- (1) 電子自治体業務の標準化・共同化により、業務・システム全体を最適化する観点から、ICTを活用した業務改革に取り組むとともに、電子自治体業務の共同処理センターの運用を民間に委託する「共同アウトソーシング」を推進する等、低廉なコストで高い水準の運用を実現するよう取り組むこと。
- (2) いわゆる旧式（レガシー）システムについては、業務・システムの最適化を図る中で、改善・刷新に取り組んでいくとともに、職員の能力開発や民間の専門的な能力・ノウハウの活用等により、情報システムの品質、コスト等に関する評価能力の向上を図り、情報システムの調達の適正化に努めること。

7 自主性・自律性の高い財政運営の確保

(1) 経費の節減合理化等財政の健全化

自らの財政状況を分析した上で、事務・事業の見直しを行うことにより、歳出全般の効率化と財源配分の重点化を図るとともに、財政健全化のための計画を策

定するなど、自主的かつ主体的に財政構造の改善に努めること。

住民等に対し、財政状況が総合的に把握できるような情報を可能な限りわかりやすい方法で提供することが必要であり、歳入歳出の状況や各種の財政指標などの一般的なデータのほか、バランスシートや行政コスト計算書等も含め、積極的な公表を行うこと。

三位一体の改革における税源移譲の進展や税負担の公正確保の必要性等を踏まえ、地方税の徴収率の一層の向上に積極的に取り組むこと。また、その他の収入等についても、受益者負担の適正化や徴収率の向上等に努めるなど自主財源の確保に努めること。

(2) 補助金等の整理合理化

様々な団体等に対する補助金等については、行政として対応すべき必要性、費用対効果、経費負担のあり方等について検証し、整理合理化を推進すること。

終期の設定やPDCAサイクルに則った不断の見直しなど、住民等に対する説明責任を果たしながら計画的に廃止・縮減すること。

(3) 公共工事

公共工事については、地域の実情等も勘案しつつ、積極的にコスト構造の改革に取り組むこと。

公共工事の入札・契約に対する住民の信頼を確保するため、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律及び「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」(平成13年3月9日閣議決定)により、公共工事の入札・契約について、情報の公開をはじめとする更なる適正化に資する取組を進めること。

(4) 公的施設

国又は特殊法人等が設置主体となる公的施設(会館、宿泊施設、会議場、結婚式場、健康増進施設、総合保養施設、勤労者リフレッシュ施設その他これらに準ずる施設を指し、特殊会社及び民営化が決定された法人が設置するものを除く。)については、新設及び増築を禁止することとされ、地方公共団体に対しても、この措置に準じて措置するよう要請するものとされているところであることから(平成12年5月26日閣議決定)「民間と競合する公的施設の改革について」(平成12年6月9日付け自治事務次官通知)を踏まえ、適切に対応すること。

8 地方議会

- (1) 地方分権の進展に伴い、地方議会の果たすべき役割がますます増大しており、これを踏まえた議会運営が一層強く求められている。その一方で議員の定数や報酬に対する各方面からの批判があることにも留意する必要がある、住民等に対する説明責任を果たすよう努めること。
- (2) 行政改革大綱等の進捗状況や、執行機関の行う行政評価の結果等について報告・説明を求めるなど、執行機関に対する監視機能を自ら高めていく取組を積極的に行うとともに、住民の多様な意見を把握し、集約・反映させるための取組を積極的に行うことが望ましいこと。

第3 総務省における推進方針

簡素で効率的・効果的な地方行政体制の整備については、もとより地方公共団体自らが、住民や議会等の監視のもとに推進していくべきものであることは言うまでもない。

総務省においては、簡素で効率的・効果的な地方行政体制の整備を積極的に推進する観点から、集中改革プラン及び改革の推進状況（地方公務員の定員・給与等の状況、民間委託等の実施状況、指定管理者制度の活用状況、行革に伴う財政効果など）について、必要に応じ、地方公共団体の行政運営に資するよう助言等を行うものであること。

また、国民に対する説明責任を果たす観点から、毎年度フォローアップを実施し、その結果を広く国民に公表するものであること。

なお、各都道府県においても同様に、市区町村の組織及び運営の合理化に資する観点から、都道府県内市区町村の集中改革プラン及び改革の推進状況についてフォローアップを実施し、これを公表するとともに、適切に助言等を行うこと。