

《「地方政府」のガバナンス・マネジメント》

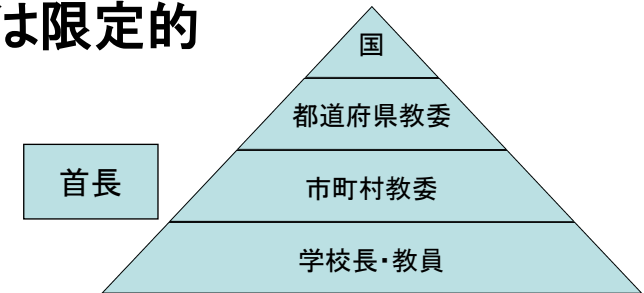
⑤ 教育委員会制度改革

“義務教育の権限・責任の明確化を”

教育委員会制度 ～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



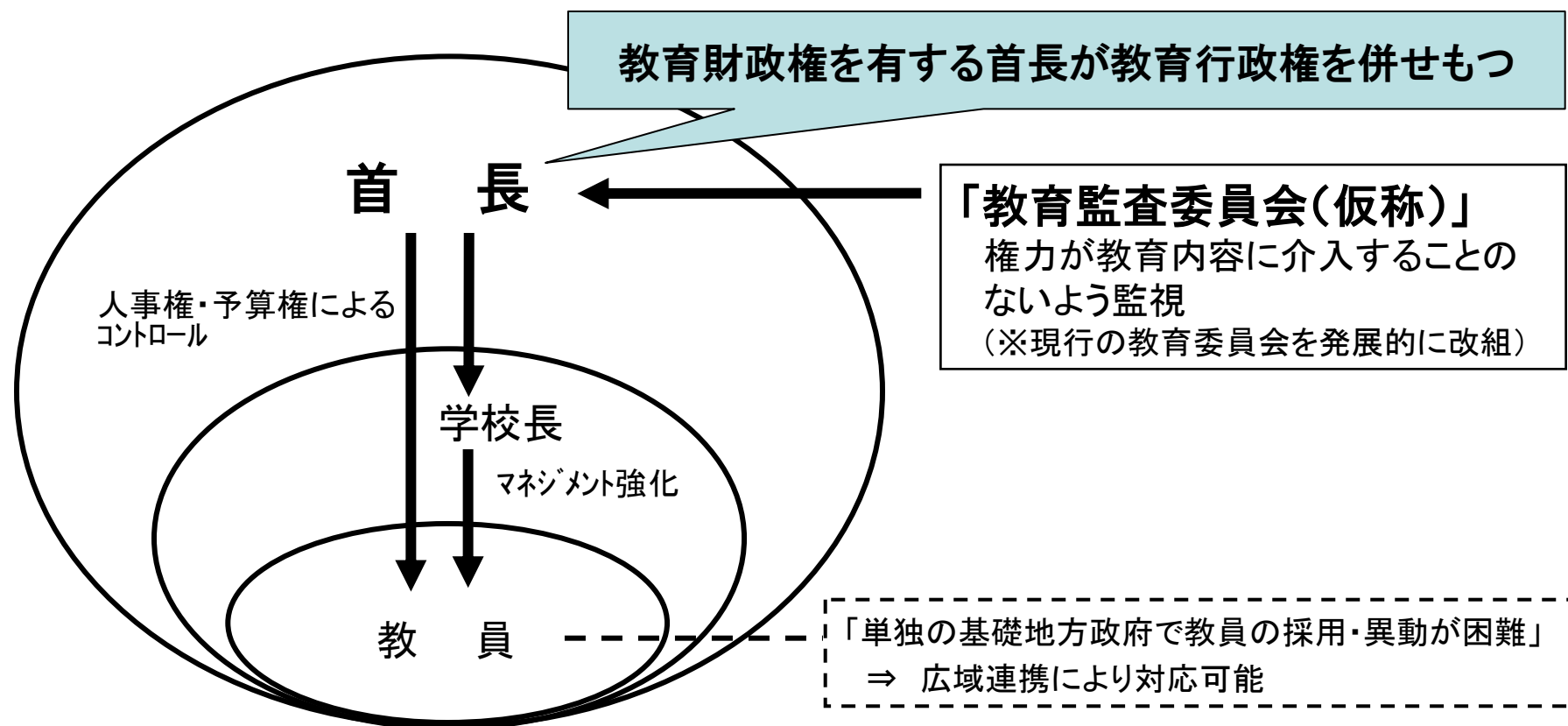
改革の方向性

- * 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

教育委員会制度 ～義務教育の権限・責任の明確化を～

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”

監査制度改革

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）
- ・ 監査委員について、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

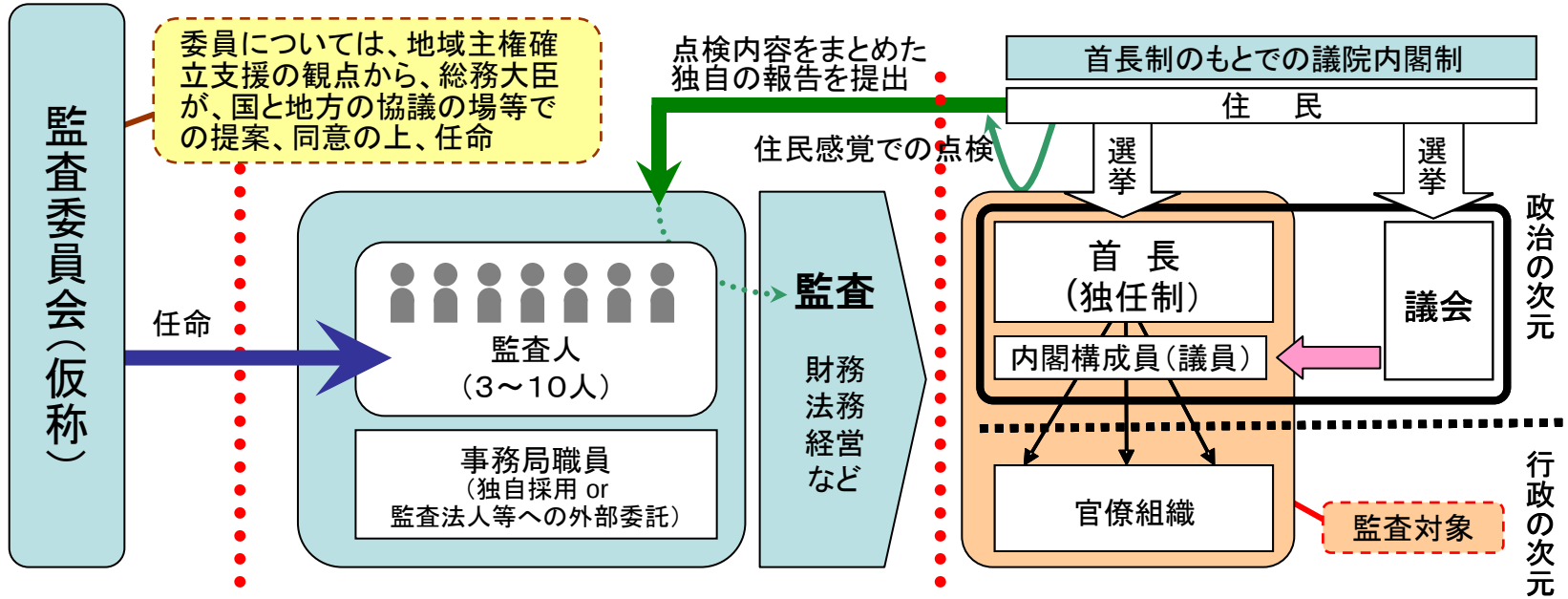
監査制度改革 ～チェック機能の明確な分離を～

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”**

公会計制度改革

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、住民からみると、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) ＜現金の収受すなわち収入・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 (現金の収受に関わらず、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)

公会計制度改革 ～発生主義の徹底を～

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

- ・ 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”

法的経営責任の明確化 ～法的経営責任を明確にした緊張感あるマネジメント～

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

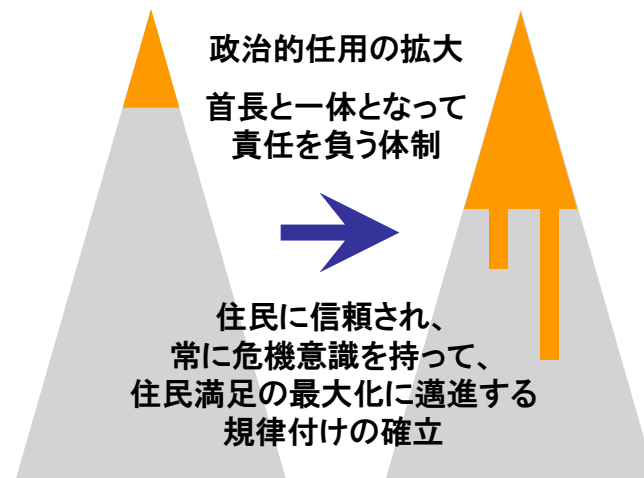
(任用)

- ＊ 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



公務員制度改革

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いるため、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)

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

公務員制度改革 ～政治的任用・外部人材の登用～

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

公務員制度改革 ～勤務労働条件の改革～

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
(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)
- ・ 職員の頑張りに、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。