

2005年11月4日

# 地方公務員制度改革への10の提言

地方政府のスリム化、生き生きとした地方公務員を求めて

全国経済同友会  
地方行財政改革推進会議  
地方公務員制度改革部会



# 地方公務員制度改革への10の提言

地方政府のスリム化、生き生きとした地方公務員を求めて

2010年代初頭までに

|                           |  |                     |  |
|---------------------------|--|---------------------|--|
| <b>地方自治体の政策形成・実行能力の強化</b> | <p><b>全ての主体が役割を果たし、自己決定・自己責任で地方自治体を運営する</b></p> <p>首長のリーダーシップの発揮、マニフェスト実行を担う政治任用特別職の活用<br/>議員数半減、地方議会の再生<br/>地域に開かれ、生き生きと活躍する地方公務員<br/>住民の自治意識の高まり</p> | <b>効率的で小さな政府の実現</b> | <p><b>国の歳出を10兆円削減</b></p> <p><b>地方歳出を20兆円削減</b></p> <p>不要・不急事業の廃止、事業の民間移管<br/>歳出1割削減<br/>市町村合併等、行政効率化<br/>歳出1割削減<br/>総人件費 3割弱削減<br/>人員数2割純減<br/>平均給与1割引下げ</p> <p>(金額は国・地方の純計ベース)</p> |
|---------------------------|--|---------------------|--|

|                   |  |
|-------------------|--|
| <b>首長のリーダーシップ</b> | <p><b>給与制度を、能力主義・成果主義に相応しいものに改革する</b></p> <p>給与カーブのフラット化、職務と職責を基本とするなど、給料表の抜本的改正<br/>昇任の適正化、昇任によらない級格付け廃止、評価による降格<br/>地域民間準拠による給与水準の適正化、技術職等の給与水準引下げ<br/>期末・勤勉手当への評価反映<br/>ポイント制退職金への移行</p> <p><b>多様な人材の活用</b></p> <p>経験者採用の拡大、民間経験の適正評価<br/>任期付採用の期間長期化<br/>幹部級職員への政治任用の積極的活用</p> |
|-------------------|--|

2006年度中に

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>地方公務員法改正</b> | <p><b>地方公務員制度改革の基本的方向</b></p> <p>地方自治体の自由度を拡大する<br/>勤務条件は地域の民間準拠を原則とする<br/>組織内部の競争性を高め、外部への透明性を高める</p> <p>身分保障は公務の中立性を守る趣旨に限定、雇用保障は民間同様に労働基本権制限を原則撤廃し、警察・消防などに限定する<br/>議会の承認を必要としない政治任用特別職を制度化する<br/>教育公務員に関わる人材確保法を廃止する</p> |
|-----------------|--|

**二〇〇七年度以降の第二期の三位一体改革の推進、権限委譲**  
**市町村合併の推進、道州制への移行**  
**必要規制・配置義務などの国の関与の廃止・縮減、権限委譲**

## 目 次

|      |    |
|------|----|
| はじめに | 31 |
|------|----|

|      |  |
|------|--|
| 提言 1 | 真の地域主権を完成させるため、2007 年度以降の第 2 期の三位一体改革、現場への権限委譲等の国の地方への関与のさらなる廃止・縮減、そして地方公務員制度改革を一体かつ並行して進める。地方公務員制度改革は、国家公務員制度改革を待つことなく、2006 年度中を目処に地方公務員法を抜本改正し、地方公務員制度の新しい枠組みをスタートさせる。 |
|------|--|

|                     |    |
|---------------------|----|
| 構造改革に連動する地方公務員制度改革を | 33 |
|---------------------|----|

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 1. 国・地方を通ずる効率的で小さな政府の実現 | 33 |
|-------------------------|----|

|      |  |
|------|--|
| 提言 2 | 2010 年代初頭までに国で 10 兆円、地方で 20 兆円、合わせて歳出を 30 兆円規模で削減する。地方歳出は、不要・不急事業の廃止・縮小と公的サービスの民間移管で 1 割、市町村合併等や IT 化による行政効率向上で 1 割、合計で約 2 割・20 兆円を削減する。 |
| 提言 3 | 2010 年代初頭までに地方公務員の総人件費を、定員純減で 2 割、給与等適正化で 1 割、合計で 3 割弱削減する。  |

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 2. 地方自治体の政策形成・実行能力の強化 | 38 |
|-----------------------|----|

|      |   |
|------|---|
| 提言 4 | 首長のリーダーシップを支える政治任用職として、議会の承認を必要としない特別職を制度化する。   |
| 提言 5 | さらなる市町村合併や将来の道州制への移行を前提に、最終的に地方議会の議員数を半減する。   |
| 提言 6 | 地域行政のプロ集団として、高い意欲と能力を持った優れた人材が生き生きと活躍できる魅力的な職場環境を作る。そのため、人事管理・給与制度などについて地域の裁量を広げるよう地方公務員法を抜本改正する。 |

**地方公務員制度改革の基本的方向** . . . . . 42

提言 7 地方公務員制度は、地方自治体の自由度を拡大する、職員に適用される基準、勤務条件の根本基準を見直し、地域の民間準拠を第一の原則とする、組織内部の真の競争性を高め、外部に対する透明性を高める、ことを基本的方向として改革する。

**地方公務員制度改革の具体策** . . . . . 46

- 総人件費の削減
- 総人件費管理の徹底
- 職員数の削減
- 給与水準の適正化と体系の抜本的改革

提言 8 地方公務員の給与制度を、能力主義・成果主義に相応しいものに構造的に改革する。

- 給与制度・運用の問題点
- 多様な人材の活用
- 身分保障と労働基本権制限の見直し

提言 9 地方公務員の身分保障は、公務の政治的中立性を守るとの本来の趣旨に限定し、一般的な意味での雇用保障、不利益処分、整理解雇などの要件は民間と同様に労働法規によるよう地方公務員法を改正する。

**おわりに** . . . . . 54

提言 10 首長は、新しい地方公務員制度を活かすためにリーダーシップを発揮する。

**参考資料** . . . . . 57

---

## はじめに

---

- 我々、全国の経済同友会は、2002年10月、国と地方の三位一体改革のあるべき具体策を示した提言『自ら考え、行動する地域づくりを目指して 地域主権確立への行財政改革の提言』を発表し（提言概要は本章末を参照）その中で、残された課題の一つとして「地方公務員制度の改革」の必要性を指摘した。三位一体改革、地域主権を真に実効あるものにするには、その担い手であるヒト（地方公務員）に関わる制度を改革することが不可欠だからである。
- 地方公務員への批判は多い。前例主義、横並び、事なかれ主義、非能率な仕事ぶり、年功序列、高い給与、不透明な手当など。ただ、これら批判は全て地方公務員個々人の責任に帰すべきものであろうか。もちろん、そうした面もある。しかし、人は、その是非はともかく、与えられた制度や仕組みに対して合理的に行動する。したがって、より本質的な問題は、地方公務員に関わる制度や仕組みにあり、その結果、多くの問題が引き起こされているといえる。
- 「倒産しない」、「餓にならない」、「給料は下がらない」。仮にこのような組織であれば、相当に高いモラルと自己規律がなければ、働く人のモチベーションを維持することは難しい。地方公務員は総数308万人（2004年4月1日）、人件費は地方歳出総額の28%（2003年度決算）を占める。その地方公務員は、実態的に、このような仕組みの中で働いているのである。
- 地方公務員制度については、任期付採用や定年退職後の再任用制度の導入など、部分的な見直しは行われている。また、財政悪化を背景に職員数削減や給与引き下げに取り組む自治体も少なくない。しかし、制定後50年以上になる地方公務員法の基本的枠組み自体は変わっていない。地方自治体が独自の改革に取り組もうとしても、地方公務員法の規定や必置規制・配置義務などの国の関与が制約になっていることも少なくない。

### 提言1：

真の地域主権を完成させるため、2007年度以降の第2期の三位一体改革、現場への権限委譲等の国の地方への関与のさらなる廃止・縮減、そして地方公務員制度改革を一体かつ並行して進める。地方公務員制度改革は、国家公務員制度改革を待つことなく、2006年度中を目処に地方公務員法を抜本改正し、地方公務員制度の新しい枠組みをスタートさせる。

- 我々は、今こそ、地方公務員制度の基本的枠組みを根底から改革すべきであると考え  
る。全国45の経済同友会では、このような問題意識に立って、地方公務員制度改革のあ  
り方を検討してきた。政府の三位一体改革の具体策は2006年度までしか示されてい  
ないが、それで改革が終わっては真の地域主権は完成しない。地方団体が主張するよう  
に、我々も2007年度以降の第2期の三位一体改革を推進しなければならないと考  
える。そして、それを実効あるものにするため、2006年度中を目処に地方公務員法を  
抜本改正すべきである。国家公務員制度改革が頓挫していることから、地方公務員制  
度改革への着手はさらに遅れることが懸念される。しかし、後に述べるように、最  
早、地方公務員制度が国家公務員制度に準拠しなければならない必然性はなくなっ  
ている。むしろ、国公準拠（国家公務員準拠）は地域の行財政改革の徹底や、個性  
と活力ある地域づくりの障害にすらなる。真の地域主権を確立し、個性と活力あ  
る地域を作っていくためには、地方行財政の分権化と人事行政の分権化を車の両  
輪として進める必要がある。地方公務員制度改革は、国家公務員制度改革を待つ  
ことなく行うべきである。
- なお、地方公務員総数308万人は、部門別には、一般行政部門（一般行政64.1万人、  
福祉関係42.8万人）特別行政部門（教育115.4万人、警察27.1万人、消防15.5万人）  
公営企業等（43.4万人）に分かれるが、本提言では主として一般行政部門に属す  
る職員の業務を念頭において検討した。ただし、地方公務員数の削減や総人件費の  
削減などは全職員が対象になる。

2002年10月 全国経済同友会地方行財政改革推進会議

**「自ら考え、行動する地域づくりを目指して 地域主権確立への行財政改革の提言」**

地域主権型システムによる「個性と活力ある地域」を作るため、行政単位を市・  
道州・国に再編成するとともに、税源移譲・財政調整・国庫支出金の改革に、歳出  
削減を含めた“四位一体”の改革を同時並行で進める。

“四位一体”の改革の具体策（基準年次は1999年度決算）

- ・13兆円の税源移譲を行う（個人住民税と地方消費税）
- ・国庫支出金のうち、政策誘導・奨励補助金相当分の2割・3兆円を削減。残りは国  
の関与を排除し地域の裁量・創意工夫に委ねる統合負担金制度に移行する。
- ・現行地方交付税を税源移譲に合わせて廃止し、替わりに、地域の税収力を補完する  
水平調整型の新財政調整制度を導入する。
- ・以上により、地方歳出を11兆円削減する。

---

## 構造改革に連動する地方公務員制度の改革を

---

- この10年来、わが国は官民あげて、わが国を取り巻く歴史的な環境変化に相応しい経済社会の仕組みを再構築し、これからも「活力ある持続可能な経済社会」を作っていくことを目指して構造改革に取り組んできた。改革の基本的な座標軸は、ヒト、モノ、カネの配分を「官から民へ」「国から地方へ」と抜本的に変えることである。それにより、民間主導の効率的な資源配分による生産性の向上が実現し、同時に国・地方ともに「官でしかできないこと」のみを効率的に行う小さな政府が実現する。しかし、改革は道半ばである。特に、遅れが目立つ公的部門の改革をいっそう加速していく必要がある。
- 地方公務員制度改革を、単なる給与問題に矮小化させてはならない。むしろ、地方公務員制度改革はわが国の構造改革、なかんずく、官と民、国と地方の役割再編による国・地方ともに効率的で小さな政府実現のための重要課題の一つと位置づけるべきである。地方公務員制度の改革は、そうした構造改革と併せて実施されないと、改革は活かない。地方公務員は、地域の住民や企業が生活を営み、経済活動をする上で必要な公的サービスを提供する実際上の担い手である。そのために必要とされる地方公務員の役割や能力、人数などは、行政が担う役割の範囲や水準、その提供手法、また国・都道府県・市町村といった行政単位・機構のあり方、財源や権限を含めた役割と責任分担のあり方、首長・議会・住民を含めた地方自治体のガバナンスのあり方、等によって大きく変わってくる。したがって、地方公務員制度のあり方を考えるには、その前提として、これらの要素がこれからどう変わり、どのような姿を目指していくべきなのかを明らかにすることが重要である。
- そうした観点に立つと、地方公務員制度に関わる本質的な問題の所在と解決すべき課題は、国・地方を通ずる効率的で小さな政府の実現、地方自治体の政策立案・実行能力の強化、である。

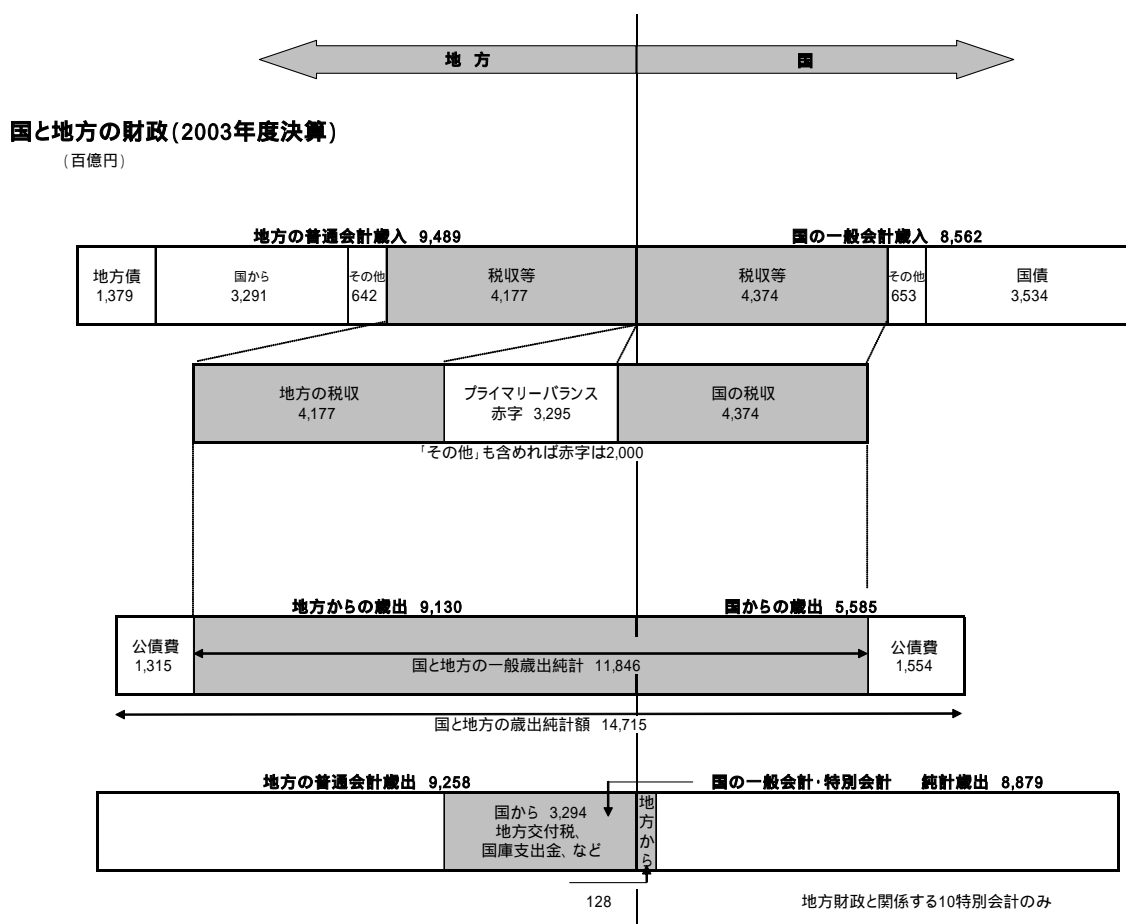
### 1. 国・地方を通ずる効率的で小さな政府の実現

- わが国の財政は未曾有の危機的状況にあり、債務残高の累増に歯止めがかかっていない。国・地方の長期債務残高は2005年度末には774兆円になる。この原因は言うまでもなく、歳出が税収を上回って肥大化していることにある。財政の健全性回復の手段は安



易な増税ではなく、国・地方の徹底した歳出削減が基本でなければならない。また、未だ不十分とはいえ、三位一体改革も進み始めた。今後さらに税財源と権限が地域に移譲されれば、各地域の主体性・自立性は高まるが、財政的にはいっそう厳しい制約の中の行政運営が求められる。

- 現在、国・地方の歳出純計額は 147.2 兆円であり（2003 年度決算）国を通じて 55.9 兆円、地方を通じて 91.3 兆円が支出されている。国債・地方債の元利払（28.7 兆円）を除いた一般歳出は 118.5 兆円になる。これに対して、税収等による収入は 85.5 兆円にすぎず、プライマリーバランスの赤字は 33 兆円である。したがって、プライマリーバランスの赤字を解消し、税収で賄える歳出規模にするためには、歳出を国・地方合わせて 30 兆円規模で削減しなければならない。



- 具体的には、時代の変化とともに不要・不急となった事業を廃止・縮小するとともに、官から民への流れに沿って行政の守備範囲を縮小しなければならない（民営化、民間委託、PFI、PPP など）。特に、行政の守備範囲の縮小については、いまや企業、住民、NPO

等を含め民間セクターが公共サービスの提供を担いうる領域が拡大し、公務員が税金を使ってやらなければならない行政の仕事はかつてと比べ大幅に小さくできるようになっている。むしろ、行政に求められるのは、住民意識の多様化やニーズの高度化・複雑化などに対応して、地域の民間セクターとの多様な連携や協働を築き、より効率的かつニーズに合った住民満足度の高い公共サービスを提供していくことである。

**提言 2 :**

**2010 年代初頭までに国で 10 兆円、地方で 20 兆円、合わせて歳出を 30 兆円規模で削減する。地方歳出は、不要・不急事業の廃止・縮小と公的サービスの民間移管で 1 割、市町村合併等や IT 化による行政効率向上で 1 割、合計で約 2 割・20 兆円を削減する。**

- 我々は、地方歳出の 20 兆円削減は十分に可能であると考えます。独立・非営利のシンクタンクである「構想日本」が実施した事業仕分け作業によると（詳細は、巻末の参考資料を参照）そもそも地域のサービスとして「不要」とされた事業と、「民間」に移すべきとされた事業が、作業を行った 8 県の加重平均で予算総額の 10% となった。また、市については作業実施 3 市の加重平均で「不要」「民間」とされたものが 13% であった。この結果から見ても、不要事業の廃止と公的サービスの民間移管により地方の事業規模を 1 割削減することは可能である。加えて、民間企業の実例から見ても、IT 化等によって行政サービスを低下させることなく行政事務効率の向上、人員削減を図りうる余地は極めて大きい。
- また、市町村合併が進み、さらに将来的に道州制に移行すれば、地方自治体の規模拡大により単位費用の大幅低下が実現し、行政効率は飛躍的に高まる。その費用削減効果は、九州地区を対象にした試算では 2.1 兆円にのぼり、これを全国に置き換えると約 12 兆円になる（詳細は、行政改革部会提言を参照）。

**提言 3 :**

**2010 年代初頭までに地方公務員の総人件費を、定員純減で 2 割、給与等適正化で 1 割、合計で 3 割弱削減する。**

- 地方公務員 265 万人の総人件費は約 26 兆円で、地方歳出の 28% を占める（公営企業職員 43 万人を含めると総人件費は約 29 兆円になる）。市町村合併等により自治体規模が拡大すれば、身分保障など現行制度のままで短期的に人員削減効果を最大化することには

## 地方公務員数、総人件費の削減目標

現在

| 地方公務員数                        | (万人)         | 総人件費      | (百億円)        |
|-------------------------------|--------------|-----------|--------------|
| 普通会計は2004年4月1日、公営企業は2002年1月調査 |              | 2003年度決算  |              |
| <b>普通会計</b>                   | <b>265.0</b> |           | <b>2,593</b> |
| 一般管理                          | 64.1         |           |              |
| 福祉関係                          | 42.8         |           |              |
| 教育                            | 115.4        |           |              |
| 警察                            | 27.1         |           |              |
| 消防                            | 15.5         |           |              |
| <b>公営企業</b>                   | <b>43.4</b>  |           | <b>330</b>   |
| <b>合計</b>                     | <b>308.4</b> | <b>合計</b> | <b>2,923</b> |

### 職員数2割減、給与1割下げで、総人件費を3割弱削減

市町村合併・道州制により全ての部門での職員数削減が期待できる。  
理論的な削減率は27.9% (詳細は行政改革部会提言を参照)。

|                                      |   |              |               |
|--------------------------------------|---|--------------|---------------|
| 理論値は、職員数削減 73.9万人<br>人件費削減 7.23兆円    |   | 職員数減<br>(万人) | 人件費減<br>(百億円) |
| 15%減が実現できるとして                        | → | 39.8         | 389.0         |
| 不要事業の廃止、民営化により一般管理<br>部門で人員1割削減      | → | 6.4          | 62.7          |
| 福祉部門・公営企業などの民営化・民間委託<br>による人員2割削減として | → | 8.6<br>8.7   | 83.8<br>66.0  |
| 全部門にわたるIT化等による人員効率化                  | → |              |               |
| 平均給与の1割引下げ                           | → |              | 232.2         |
|                                      |   | 63.5+        | 833.7+        |

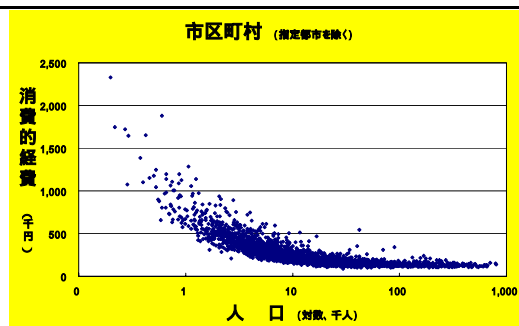
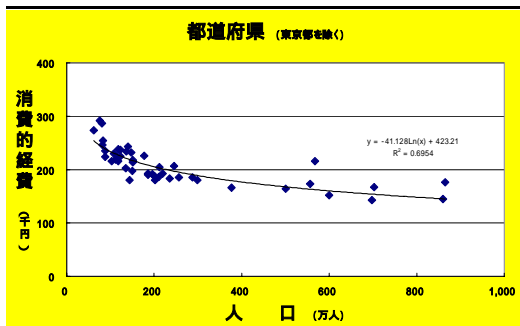
| 地方公務員数 | (万人)           | 総人件費 | (百億円)         |
|--------|----------------|------|---------------|
|        | <b>247.0</b>   |      | <b>2,105</b>  |
|        | 61.4<br>( 20%) |      | 818<br>( 28%) |

二〇一〇年代初頭までに

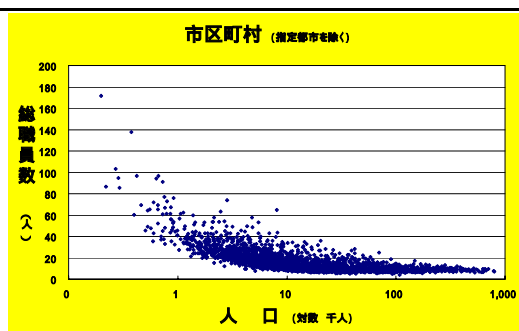
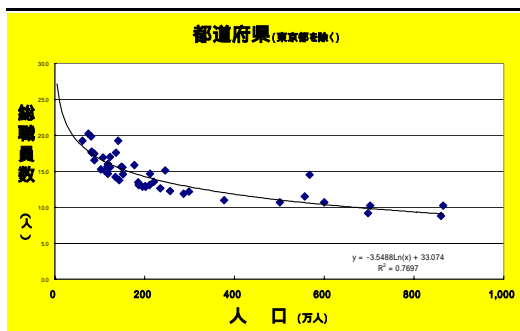
## 都道府県・市区町村の職員数等

消費的経費（人口一人当たり）

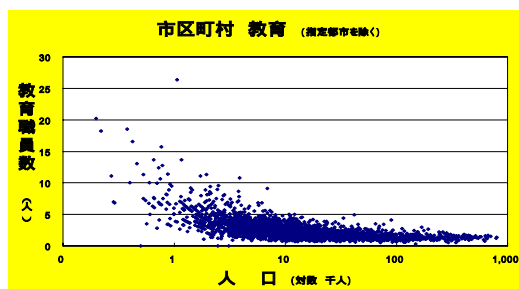
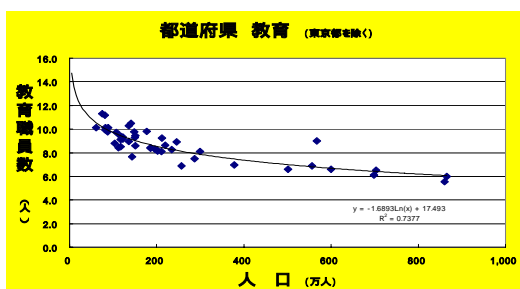
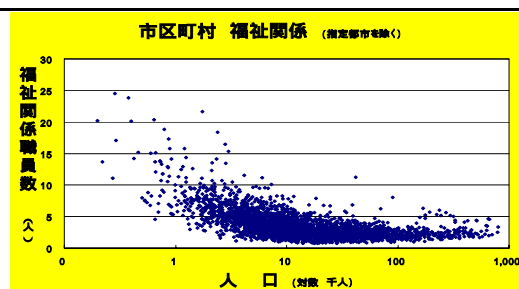
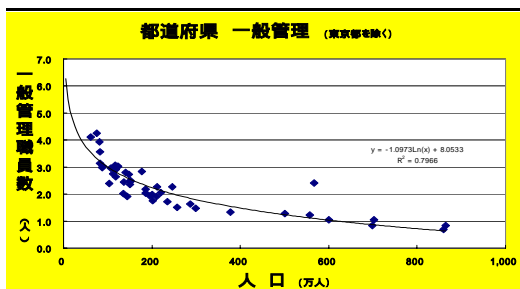
(消費的経費 = 人件費 + 物件費 + 補助費等)



職員総数（人口千人当たり）



部門別職員数（人口千人当たり）



困難な面もあるが、必要な地方公務員数は大幅に減る。前述した市町村合併と将来的な道州制への移行による費用削減効果約 12 兆円の約 6 割は必要職員数が減ることによる人件費の減少であり、理論的には地方公務員数は現在の 265 万人に対して約 28%、74 万人少なく

て済むことになる。もちろん、これは理論値であり、実際にどれだけ地方公務員数を純減できるかは、市町村合併・道州制がどのようなものになるかによる。しかし、いずれにしても、地方公務員数を大幅に減らすことは可能である。また、不要・不急事業の廃止・縮小と公的サービスの民間移管による地方歳出の削減に伴う一般行政部門を中心とする人員減、病院・水道・交通・下水道などの公営企業部門の民営化による非公務員化、さらには全部門にわたる IT 化等による人員効率化などが考えられる。こうしたことを総合すれば、我々は、2010 年代初頭までに地方公務員の定員を 2 割純減することは十分に実現可能な目標であると考えられる。総務省の新地方行革指針では、2009 年度までに、過去 5 年間の 4.6% 減を上回る総定員の純減を目指すとしているが、これでは目標として不十分である。目標は高く、わかりやすいものでなければならない。小幅な定員削減では単なる節約にすぎず、地方自治体の本格的な構造改革につながらない。職員数を大幅に減らしつつ行政サービスを適切に実施していくことを目指してこそ、これまでの仕事のやり方や組織・システムそのものを変えていくことにつながる。これが定員削減の本質的な成果である。

- 加えて、後に述べるように、地域の民間準拠の徹底による給与引き下げや、能力主義・成果主義による年功序列給の是正などで、地方公務員の平均給与を 1 割程度下げる。以上の定員削減と給与等適正化により、地方公務員の総人件費は 3 割弱削減することが可能である。

## 2. 地方自治体の政策形成・実行能力の強化

- 地域主権の下では、各地方自治体が政策立案・実行の中心的役割を担う。その結果、これまでの中央政府依存・地域横並びの政策に代わり、地域間の政策競争が起こり、地域ニーズを反映した政策の取捨選択が行われ、個性と活力ある地域が生まれる。地域の自己決定の度合は高まるが、それだけ地域の政策形成・実行能力が問われることになる。そこで重要なのは、政策形成・実行を担うのは行政を司る首長と地方公務員だけではないということである。地域主権の下での地方自治の実をあげていくためには、これまで以上に、住民はもとより、決定・監視機関としての議会、執行機関の代表者としての首長と行政実務を担う地方公務員を含め、地方自治体を構成する全ての主体が、それぞれに期待される役割を發揮していくことが求められるのである。地方公務員制度を改革するに当たっては、こうした地方自治体のガバナンスの中での地方公務員の位置づけや役割を考えなければならない。
- 地方自治体においては、国の議院内閣制とちがって、首長と議会はともに住民から直

接選ばれ、相互に独立し、かつ抑制・牽制して地方自治の適切な運営に当たることが期待されている。しかし、現実には、そこには多くの問題があると言わざるをえない。ここでは、そうした観点から、地域主権に相応しい地方自治体の円滑な運営を期するための課題と方策を提言する。

- まず何よりも住民自身が自治の意識を高め、地方自治体の政治・行政に積極的に参画し、また監視していかなければならない。地方自治の何よりの基盤は住民の自治意識である。これまでの中央集権体制と高水準のナショナルミニマムを保障する地方行財政制度の下では、住民は自治意識に目覚める必要性を強く迫られることはなかった。しかし、これからの地域主権の下では、地方自治を支えるのは住民自身であり、その巧拙の影響を被るのも住民自身である。新しい地域主権体制を地域の活性化と日本の再生につなげていくためには、住民自身が地方自治の主役は自分たちであることを自覚し、首長や議会選挙への投票はもとより、自らの地域における受益と負担の関係を意識しながら、新しい地域づくりに取り組んでいかなければならない。

**提言 4 :**

**首長のリーダーシップを支える政治任用職として、議会の承認を必要としない特別職を制度化する。**

- 首長は執行機関の代表者であり、地方自治体の顔である。地域主権の下での地域の行く末は、これまで以上に首長のリーダーシップにかかってくる。首長は選挙時にマニフェストを掲げて、地域づくりのビジョンや政策目標・具体策を提示し、住民が選挙で選択する。当選後はマニフェストを実行し、住民は次の選挙で政策実行を評価することで、マニフェストサイクルが機能する。首長には職員を任免し、指揮監督する権限があるが、職員は前例や政策の継続性にとらわれ、また「首長は旅人、職員が住民」との意識もあり、首長からは職員が期待通りに動いてくれないとの不満も聞かれる。人が変わらなければ、思い切った政策転換は困難である。
- 首長のマニフェスト実行をミッションとする人材として、幹部級職員への政治任用を導入すべきである。そのために、地方公務員法の「特別職」に新たな枠組みを設け、議会の承認を必要としない政治任用を制度化することを提言する。政治任用は必ずしも外部人材に限る必要はなく、職員が政治任用職に就いてもいい。政治任用は、あくまでも、首長のリーダーシップを支える人材として、首長の判断で任用できるようにすることが重要であり、マニフェストで具体的な役職と役割を明らかにして選挙に臨むことを前提に、結果は次の選挙で住民の審判を受けることを考えれば、議会の承認は要らない。

**提言 5 :**

**さらなる市町村合併や将来の道州制への移行を前提に、最終的に地方議会の議員数を半減する。**

議会は、住民から選ばれた議員により構成される地方自治体の決定機関であるとともに、首長とは独立した立場から行政の執行を監視する役割を担っている。議会の果たすべき役割は、地域の自己決定・自己責任の拡大に伴い、ますます重要なものとなる。しかし、議員提出条例がほとんどなく行政の追認機関に堕している<sup>(注)</sup>、地域間の利害調整だけに終始しているなど地方議会の形骸化が指摘されて久しいとともに、市町村合併を巡って議員の身分に固執し住民の判断と異なる議決がなされる例も少なくないなど、地方議会はその役割を果たしているとは到底言いがたい。

- 地方議会再生の基本は、議員に相応しい質の高い人材の確保である。2003年4月1日現在の都道府県・市町村の地方議会の議員定数は法定上の上限73,480人に対して条例定数は59,691人と、2割弱の減員が行われてはいる。諸外国と比較しても議員定数は必ずしも多いわけではないが、無償ないし少額報酬や出席手当が基本で多くが兼職である諸外国とは異なり、報酬額は決して少なくない。我々は、地方議会の再生は少数精鋭の質の高い議員を増やすことから始めるべきであり、その意味で、議員数を半減すべきであるとする。これは現在の条例定数からすると、さらに3割減員することになるが、市町村合併や将来の道州制を考えれば、現実的かつ妥当な目標である。

**提言 6 :**

**地域行政のプロ集団として、高い意欲と能力を持った優れた人材が生き生きと活躍できる魅力的な職場環境を作る。そのため、人事管理・給与制度などについて地域の裁量を広げるよう地方公務員法を抜本改正する。**

- 地方公務員は首長などによって任命され、その指揮監督の下に執行機関の実際の実務を担い、直接的に住民に接して業務を遂行する。地域主権の下で、地方公務員の仕事は、これまでの国 都道府県 市町村という縦の流れの中で上を向いて行う行政や、別のところで決められたことをその通りに実施する行政から、住民指向で、かつ自らの創意工夫によって独自の政策を立案・実施していく行政に転換していく必要がある。また、マニフェスト選挙の定着に伴い、首長が掲げたマニフェストを如何に実現するかが行政に

(注) 2004年の都道府県議員による条例案の提出状況を見ると、委員会条例63件、議会議員定数条例62件、その他条例75件で、合計200件にすぎない。

としての重要な組織目標になる。地方公務員の意識や行動様式は大きく変わらなければならない。地方公務員には、政治主導による政策立案・決定を支え、かつ政策の着実な実施を担う行政のプロ集団として、今後とも重要な役割が期待される。

- 地域を取り巻く環境変化を考えると、これからの地方公務員には、これまでの時代とは違った資質や能力が求められる。ただ、具体的にどのような資質・能力を持った人材が必要とされるかは、民間企業の場合と同じように、各地域がどのような地域づくりを目指すのか、それをどのような政策手法によって実現するのか、などによって違ってくる。基本的には、それぞれの地域が考えるべきことで、必ずしも画一的な地方公務員像があるわけではないが、これからの時代を考えると、基本的な業務遂行能力や高い使命感・倫理観などに加え、次のような資質・能力、行動様式が地域による違いを超えて重要となる。
  - 住民視点に立ってニーズを把握し、迅速に政策として企画し、質の高い行政サービスを提供できる
  - コスト意識、時間観念を持って行動することができる
  - 従来の行政の活動領域にとらわれず、住民・企業・NPOなどとの協働により地域活性化を目指すコーディネーター役ができる
  - 経営的感覚を持ち、業務の目標を管理し、組織全体をマネジメントできる
  - 既存の制度・慣習にとらわれることなく、幅広い視点から柔軟に改革できる
- 我々が求めるのは、新しい時代に合った生き生きとした人間集団としての地方公務員である。地方公務員制度改革によって職員の意欲がそがれ、萎縮したり、組織能力が低下し、また優秀な人材が集まらなくなるのでは本末転倒である。むしろ、我々が望むのは、これまで以上に高い意欲と能力のある優れた人材にとって魅力的で、高いモチベーションと高い組織能力を発揮していく、首長のリーダーシップの下で生き生きと意欲をもって業務を遂行するプロ集団としての地方公務員である。そのためには、成果に報いる処遇、能力による昇進・昇格・選抜・登用等を徹底し、高い能力と意欲ある優れた人材にとって、厳しく成果が問われるが生き生きと活躍できる魅力ある職場環境を作っていかなければならない。そうした観点からみると、一律的な給与引き下げなどの各地方自治体の取り組みは、逆効果ですらある。人事管理・給与制度などについて地方自治体の裁量を広げるための地方公務員法の抜本改正とともに、首長が改革推進のリーダーシップを発揮することが不可欠である。



---

## 地方公務員制度改革の基本的方向

---

- 現在の地方公務員制度は昭和 25 年に制定された地方公務員法に基づいており、その基本的枠組みは 50 年以上にわたって大きな変更がないままに今日に至っている。しかし、憲法に保障された民主的ではあるが中央集権的な戦後の地方自治がスタートした制定当時と、新しい地域主権体制に転換しようとしている今日とでは、地方公務員を取り巻く環境は正反対ともいえる状況にあり、その意味で、今日の地方自治体制と地方公務員制度との間には大きな乖離がある。

### 地方公務員法の概要

- 地方公務員の職を一般職と特別職に分け、地方公務員法は一般職に適用する
- 人事機関として、首長などの任命権者を定め、人事委員会および公平委員会を設置する
- 職員に適用される基準を、平等取扱の原則、情勢適用の原則とする
- 任用は能力主義による、任用や給与制度の基礎とするため職務と責任に応じて分類する職階制を採用する
- 勤務条件の根本基準を、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他を考慮することとし、具体的な勤務条件は条例で定める
- 分限及び懲戒の基準を定める（身分保障）
- 服務の根本基準を定め、政治的行為を制限、争議行為等を禁止する
- 定期的に勤務成績の評定を行う

### 地方公務員の制度と運用の特徴

- 現在の地方公務員制度は、その制度と運用の特徴として、大きく 3 点を指摘することができる。我々は、地方公務員制度が全てにおいて民間と同じでなければならないと考えるものではないが、現行制度とその運用はあまりにも民間とはかけ離れた特別の世界になりすぎている。
- 第 1 は、地方自治体の自由度が小さく、地域の事情や創意工夫によって独自の人事行政をやりうる余地が極めて限られていることである。地方自治体は納税者である住民・

企業を顧客とし、最小の経費で最大の効果をあげるべき総合的サービス業であり、一つの経営体である。その地方自治体は、人口規模、面積や自然条件、経済社会状況、財政事情、組織の規模や職員数など、ただ一つとして同じところはないが、そこで働く地方公務員の制度は、国家公務員法に準拠して詳細に規定された地方公務員法が一律に適用されている。また、国が法律に基づいて地方自治体に課している組織の必置規制や職員の配置義務などの廃止・縮減が遅々として進まないことも、地方自治体による柔軟で効率的な人員配置や人材活用を妨げる大きな障害になっている。

- 第2は、地方公務員の働く世界が、公務の非市場性や特殊性を理由に、民間とはかけ離れたものになりすぎていることである。その代表例が、地域における給与の官民逆格差である。これは、地方公務員給与は全国平均の官民格差に基づいて決められる国家公務員給与に準拠することで法の求める「情勢適応の原則」は担保されるとの誤った運用がなされ、ラスパイレス指数による給与水準管理にばかり目を奪われ、地域における官民逆格差が捨象されてきた結果である。また、今日では、民間の労働・雇用環境は、各企業が厳しい経済環境と競争激化の下での生き残りをかけ経営努力を重ねる中で、かつての年功序列から成果主義・能力主義に大きく変貌してきている。これに対して、民間と違って市場からの圧力がない地方公務員の世界では、内輪の秩序や既得権が重んじられ、給与体系や人事制度改革は遅々として進んでいない。
- 第3は、地方公務員制度・運用の非競争性、閉鎖性、非透明性である。組織内部では、地方公務員法は能力主義を謳っているにもかかわらず、給与や昇任等に関わる制度は硬直的で柔軟性に乏しく、かつ運用も安易に流れてきたことから、昇任しなくても勤続年数に応じて給与は上がり、しかも上位級者を上回るものが少なくないという典型的な年功序列になっている。また、任用は、新卒採用と内部育成が基本で、増えつつあるとはいえ経験者採用はまだまだ例外的な扱いにすぎず、地域の労働市場への門戸は閉じられたままである。そして、地方公務員の勤務条件は、何よりも住民の納得に基づくものであることが重要であるにもかかわらず、勤務や処遇の実態を適切に示し、住民の理解と判断に資するような分かりやすい情報開示は少ない。

### 地方公務員制度改革の基本的方向

- 以上で指摘した地方公務員制度・運用の特徴を踏まえ、我々は、地方公務員制度改革の基本的方向として次の通り提言する。

**提言 7 :**

**地方公務員制度は、地方自治体の自由度を拡大する、職員に適用される基準、勤務条件の根本基準を見直し、地域の民間準拠を第一の原則とする、組織内部の真の競争性を高め、外部に対する透明性を高める、ことを基本的方向として改革する。**

**改革の基本的方向 1. 地方自治体の自由度を拡大する**

- 人事行政を分権化し、地方自治体の自由度を拡大する。そのために、国が地方公務員法として定めるべきものは制度の基本的枠組みだけにとどめ、給与・人事制度の具体的な制度設計などは地方自治体の条例に委ねる方向で、地方公務員法を抜本改正すべきである。この点に関しては、現行法でも具体的な勤務条件等は条例で定めることになっているが、国の法律で定めなければならないのは、究極的には、被用者の権利と義務、雇用の権利と義務に関わる労働法規の適用除外とする事項だけであろう。具体的には、分限に関わる事項、労働基本権の制限に関わる事項を除いて、ほとんどの事項は条例に委ねてよいと考える。将来的にこれらの適用除外事項の見直しが進めば、地方公務員法自体が不要となることも考えられる。
- このように地方自治体の人事行政を国の関与から切り離し、各地域の事情や特性に応じた独自性、自主性、柔軟性の発揮が可能となる制度を構築して初めて、地域の経営責任者である首長のリーダーシップの発揮が可能となる。そのためには、地域が財政的にも自立し、自己決定・自己責任が貫かれていることが必要で、その意味でも、地方公務員制度改革と三位一体改革は並行して進めなければならない。

**改革の基本的方向 2. 職員に適用される基準、勤務条件の根本基準を見直し、地域の民間準拠を第一の原則とする**

**地方公務員法第 14 条（情勢適応の原則）**

地方公共団体は、この法律に基づいて定められた給与、勤務時間その他の勤務条件が社会一般の情勢に適応するように、随時、適当な措置を講じなければならない。

**地方公務員法第 24 条 3（勤務条件の根本基準）**

職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない。

- 勤務条件の根本基準から、「国及び他の地方公共団体の職員」の給与その他の事情を考慮して定められなければならない、との規定を削除する。地方公務員はあくまでも当該地域全体の奉仕者であって、国家公務員とはサービスの根本基準は異なる应考虑すべきである。国家公務員に準ずるとの考え方は、まさに機関委任事務等があった中央集権体制の名残に他ならない。したがって、地方自治体の職員に適用される基準は「当該地域の社会一般の情勢に適應するものでなければならない」とともに、職員の勤務条件の根本基準は「当該地域の生計費並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない」とすべきである。

### 改革の基本的方向 3. 組織内部の眞の競争性を高め、外部への透明性を高める

- 組織内部の眞の競争性を高め、地方公務員の個人力、組織力を強化する。そのためには、給与制度の改革が必要である。現行制度はあまりにも硬直的で、かつ不適切な運用がさらに問題を助長している。このままでは、意欲と能力のある職員の意欲減退、組織力の低下を招くことが強く懸念される。我々は、地方公務員の給与等は低ければ低い程よいと考えているわけではなく、より働いた者に報いる、能力と実績に応じた配置と処遇をする、という当たり前のことをやるよう求めているにすぎない。勤務実績の評価も不可欠である。公務の特殊性はあるにしても、形だけの実態的に意味のない評価ではなく、評価は人材育成、任用・配置、給与処遇等に活用して初めて意味があり、工夫・改善を重ねることが重要である。
- 多様な人材を活用する。人事行政における内部完結・閉鎖性を打破し、地方自治体と外部労働市場、公務員と非公務員との壁を低くし、地域の人的資源を多様な採用・協働により最大限に活用する必要がある。新卒採用・内部育成、長期継続雇用の常勤一般職員だけでない多様な人材の活用が、多様化・高度化・複雑化する住民ニーズへの対応、効率的な行政運営、さらには総人件費管理のために必要である。
- 地方自治体の人事行政について、外部への透明性を高める。その基本は、情報開示と住民監視である。議会の役割が大きいことは言うまでもない。人事行政の分権化が進めば、地方公務員の人事管理・給与等の制度と運用は、地域の民間準拠を根本原則として、各地方自治体が首長のリーダーシップの下に責任をもって行うことになる。その適切性を担保するものは、分かりやすい情報開示に基づく住民の理解と納得である。

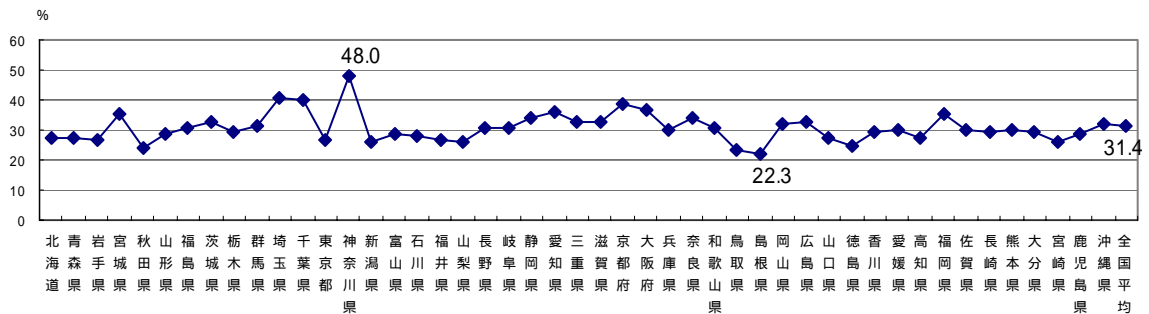
## 地方公務員制度改革の具体策

- ここでは地方公務員制度改革の個別具体策を提言するが、人事行政の分権化を実現するための地方公務員法の抜本改正が行われれば、実際上の人事制度の設計・運用は各地方自治体の役割である。また、現行法の下でも各地方自治体ができることは多い。我々は、各地方自治体が首長のリーダーシップと住民監視の下で、地域主権の時代に相応しい地方公務員制度を作り上げるよう期待する。

### 総人件費の削減

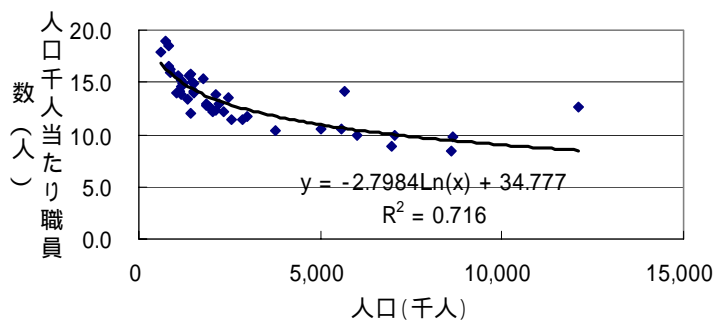
- 下図は、都道府県の歳出総額に占める人件費比率である。特別区制をとる東京都を除けば、現行制度の下では各道府県はほぼ同じ業務を行っているにもかかわらず、その人件費比率には相当大きなばらつきがある。これは、これまで行われてきた国の指導による定数管理やラスパイレス指数による給与水準管理が実態的にはそれほどの意味をもっていないことを示唆している。

都道府県の人件費比率(2003年度決算)



- 次に、人口千人当たりの職員数を見ると、人口規模が大きいところほど相対的に職員数は少なく、規模の経済性が働いていることがわかる。そうであれば、人口規模が大きい方が人件費比率も低くなると考えられ

人口千人当たり職員数(都道府県)



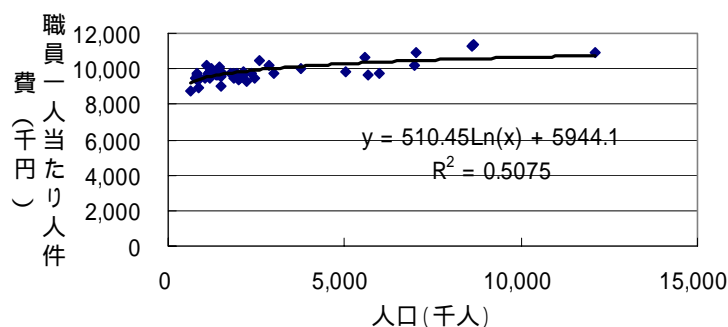
るが、実態は、人口規模の大きいところ、すなわち人口当たりの職員数が少ない方が人件費比率は高くなる傾向がある。これはどう説明されるのだろうか。人口規模の大きなところは職員一人当たり人件費が高くなる傾向が見られ、財政力指数と職員一人当たり人件費との間にもある程度の相関が見られるが、それ以上に人件費比率の違いを最もよく説明できたのは、民間企業でいえば従業員一人当たり売上高に相当する職員一人当たり歳出、すなわち職員一人当たりの業務量であった。このことは、人件費比率が高いのは人員が多いからに他ならないということを示している。以上の分析から示唆されることは、財政力があれば職員給与は高くなるが、それ以上に職員数が多いことであ

る。仮に、職員一人当たり歳出が全国平均以下の道府県が、職員一人当たりの歳出を平均レベルに上げるだけで、計算上は職員数を約6%減らすことが可能になる。

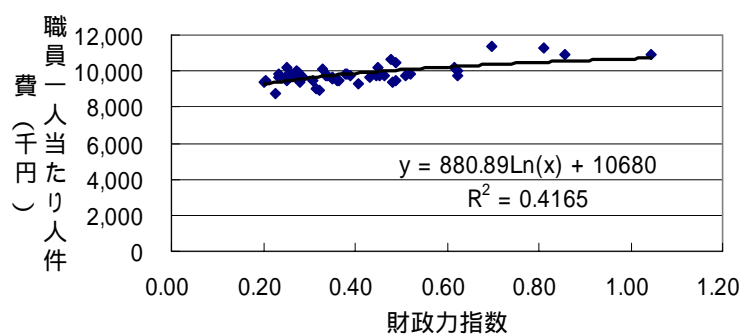
### 総人件費管理の徹底

- 地方自治体の人事管理にとって最も重要な課題は、総人件費のコントロールである。職員数の削減、給与水準・構造の適正化により、総人件費を削減することが必要である。そのためには、単に国の指導により職員数や給与を一律に削減するのではなく、各地方

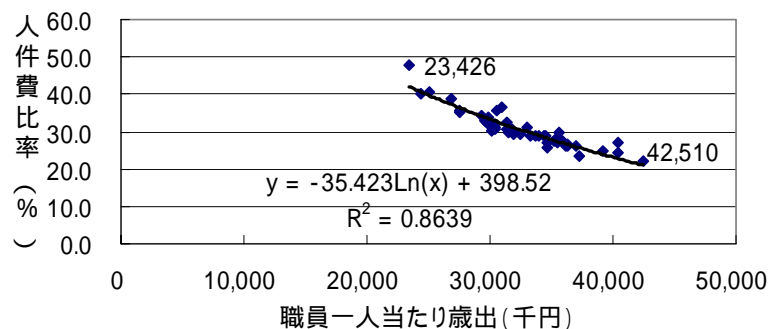
職員一人当たり人件費



財政力指数



職員一人当たり歳出



自治体がそれぞれの事情に応じて職員数と給与の適切な組み合わせを模索すべきであり、そのための目標管理指標としては人件費比率を活用することが望ましい。

## 職員数の削減

- 先に見たように、現在の定数管理が効果をあげているかどうかは疑わしいと言わざるをえない。財政事情が厳しいところは職員数が少ないが、財政力があるところは、職員数削減の余地が大きいと考えられる。職員の仕事量などを基準に、さらなる職員数削減に取り組むべきである。
- 行政と民間のボーダレス化を踏まえた事業手法の見直しに積極的に取り組むべきである。民間に委託した方がコスト、サービスの質ともに改善される。公務でなければならない業務、公務員が担うべきコア業務は、基本的には、住民の権利の制限などの公権力の行使、公の意思形成、行政の企画・立案などに関わるものに限定され、それ以外の業務は民営化・民間委託が可能である。特に事業実施部門は、民営化、市場化テスト（官民競争入札）による公共市場の民間開放・アウトソーシング化を推進すべきである。その場合、当該業務に従事していた職員の取り扱いについては、まずは公的サービスを受託する株式会社への職員派遣を解禁するとともに、民間労働法制における取り扱いを基本に非公務員化の措置が迅速かつ適切になしうるような制度を早急に整備する必要がある。また、民間に受け皿がない地域では、当該業務に経験とノウハウを持つ職員が退職してベンチャー企業を設立することも考えられる。その場合でも、業務の受託は定期的な競争入札によることが基本であることは言うまでもない。

## 給与水準の適正化と体系の抜本的改革

- 地方公務員給与の国公準拠（ラスパイレス指数による管理）は歴史的使命を終えた。国公準拠はかえって給与水準の高止まりを招くことになる。国と地方自治体の公務には行政の質や量の違いがあり、また地方自治体間でも同じではない。その意味で、地方公務員給与の地域間格差は当然と言える。これからの給与決定は地域の民間準拠を基本に、労働市場の観点（人材採用）並びに財政事情（支払い能力）を重視すべきである。
- 地方公務員の給与実態は、市場メカニズムも民主主義のメカニズムも十分に働いていないと言わざるをえない。国による統制ではなく、説明責任と情報公開による住民からの統制を基本とすべきである。そのために給与制度、給与水準などの勤務条件に関する

分かりやすく、かつ官民比較可能な「情報公開モデル」を検討する必要がある。その場合には、地域民間準拠は企業規模よりも職種別賃金、月額給与よりも年収（さらには退職金・年金を含めた生涯所得）を重視しなければならない。

- 給与水準の適正化については、財政事情の悪化を背景に、職員給与を削減している地方自治体も少なくない。内閣府調査（2004年9月）でも、都道府県の9割は給与抑制を実施している。しかし、一律的な削減によるところが大部分であり、緊急避難的にはともかく、年功序列の是正など本質的な問題解決にはならないのみならず、職員の意欲減退など新たな歪みをもたらすことにもなりかねない。給料表の構造そのものの改革し、能力主義・成果主義を徹底することが不可欠である。

#### **提言 8 :**

**地方公務員の給与制度を、能力主義・成果主義に相応しいものに構造的に改革する。**

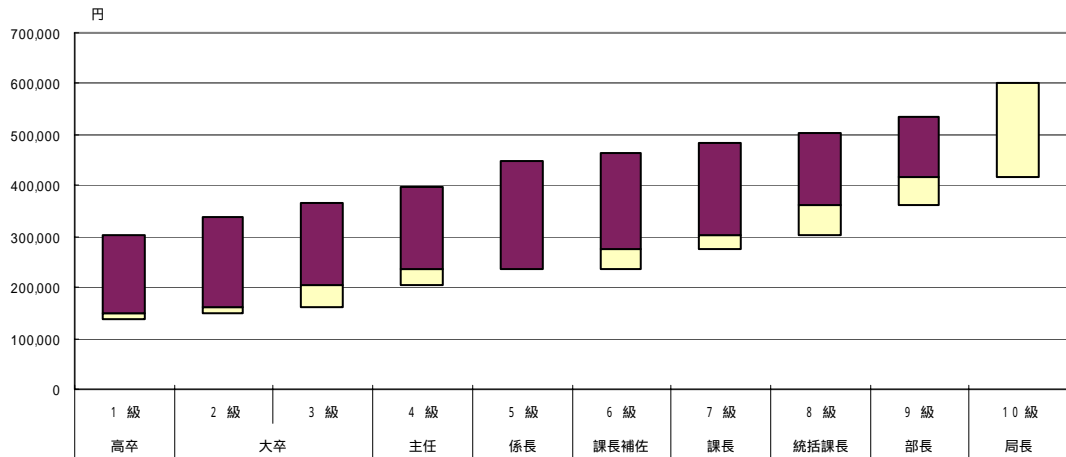
- 地方公務員の給与制度は、典型的な年功序列であり、機会均等ではなく結果均等になっていると言っても過言ではない。現在の給料表は元来は職務を基本とするものがあるが、不適切な運用とあいまって、実態的には年功的・一律的なものとなっている。そのため、職員の高年齢化がそのまま総人件費の膨張を招いている。また、給料表等の構造は、インセンティブとして十分ではないだけでなく、モラルハザードを防ぐのにも不十分である。年功による人件費増加に決別するとともに、能力・職責・実績に基づく人事給与制度の実現が急務である。不適正な運用にも問題があるが、給与制度そのものの構造的な欠陥を是正しない限り問題は解決しない。
- 地方公務員法は勤務成績の評定を行うことを定めているが、実態としては、ほとんど行われていないに等しい。社会経済生産性本部の調査（2003年11月）によると、全職員を対象に人事評価を実施しているのは県で41%、市で42%であり、県の9%、市の33%は評価そのものを実施していない。評価結果を処遇に反映するよう既に改定したのは県で5%、市で6%にとどまっている。また、たとえ評定が行われていても、普通以上の評価を得る職員が全体の99%を占めるとも言われるなど、全く形骸化している。

#### **給与制度・運用の問題点**

- 現在の給与制度・運用には次のような問題がある。
  - 上位級者と下位級者での給与逆転が恒常化している。これは、給料表において同



級間の月額給与の重なり 東京都行政職(一)  
濃い部分が上位級と重なっている



一級の号数が多く、上位級と下位級の給与水準の重なりが大きいことに加え、普通昇給が一律的な定期昇給化していること、特別昇給もほぼ全員を対象に一定の経験年数で適用していること、さらには給料表の最高号給に達した後も昇給する運用が行われていることなどによる。

- ・ 昇任によらない安易な級格付（係長や課長補佐の役職に昇進しなくても、年功序列的に特別の勤務不良等がない限り主任や主査とし、係長や課長補佐と同等の級に格付けをする運用）や、一定条件による自動昇格である「わたり」が行われており、昇任しなくても年功的に給与が上昇する。
- ・ 「給料の特別調整額」（民間の管理職手当）も、勤続に応じて増える給料に対する一定率になっており、年功的に増える。
- ・ 期末・勤勉手当（民間の賞与）も、成績率の適用対象が限られている、成績率の幅が小さいなどから、一律的な支給になっており、業績の反映がない。また、職務段階別加算制度は、級格付け者にも格付けされた級に基づいて加算され、役職者の職責を反映したものとなっていない。
- ・ 以上のようなことから、職責に応じた給与配分が適切ではなく、最近の管理職試験受験者の減少などにもつながっていると思われる。
- ・ 現業・技術職などの給与水準・カーブが民間実態とかけ離れている。特に、勤続に応じた伸びが大きい。
- ・ 退職手当は、退職時の給料月額×勤務年数に応じた累進的な支給率により算出される方式が一般的であり、その最終給料月額が年功的な昇給・昇格の結果であるため、過去の職責や貢献を反映しないものとなっている。また、退職時に昇給する取扱が残っているところもある。

- 給与制度については、以下のような改正が必要である。

( 給料表の抜本的改正 )

- 給与カーブをフラット化し、年功による給与上昇を抑制する
- 諸手当を抜本的に整理し、職務給と職責給を基本とする給与体系にする
- 普通昇給・特別昇給を廃止し、評価に基づく昇給に一本化する
- 号数幅を削減し、上位級者と下位級者の給与逆転がないようにするとともに、習熟による昇給限度額を引き下げる

( 昇任の適正化 )

- 昇任によらない級格付けを廃止する
- 評価による降格がありうる制度にする
- 管理職手当を定額化する

( 給与水準の適正化 )

- 現業・技術職等の給与水準を引き下げる
- スタッフ職の位置づけ・役割を明確化し、給与水準を適正化する

( 期末・勤勉手当への評価反映 )

- 評価を反映する勤勉手当の割合を増やす
- 評価の反映幅を拡大する
- 評価対象を全職員に拡大する

( 退職手当 )

- 退職時の給与を基準とする制度を廃止し、各年の職務と職責に応じたポイントを累積するポイント制に移行する

( 教育公務員 )

- 教育公務員に関わる人材確保法を廃止し、給与水準の決定は地方自治体に委ねる。

## 多様な人材の活用

- 地方公務員は、外部労働市場との接点が新卒採用時に限られ、経験者採用は極めて限定的にしか行われていない。今後、行政ニーズの高度化・複雑化に伴い専門性をもった人材がますます必要とされることから、以下の措置を講ずるべきである。
  - 専門性による経験者採用を増やす。その場合、民間経験が適正に評価され、経験者が不利にならないようにする必要がある。
  - 現在は最長5年となっている任期付採用を、長期にわたるプロジェクトにも対応できるように、期間を長期化する。

- ・ 幹部級職員への政治任用の積極的活用（再掲）
- ・ 定年退職後の再任用の拡大

## 身分保障と労働基本権制限の見直し

### 提言 9：

地方公務員の身分保障は、公務の政治的中立性を守るとの本来の趣旨に限定し、一般的な意味での雇用保障、不利益処分、整理解雇などの要件は民間と同様に労働法規によるよう地方公務員法を改正する。

- ・ 地方公務員法は、「職員は、この法律に定める事由による場合でなければ、その意に反して降任され、若しくは免職されず・・・又、条例に定める事由による場合でなければ、その意に反して降給されることがない」と定めている。いわゆる公務員の「身分保障」である。ただ、公務員の身分保障の立法趣旨は、政治などの影響から公務の公平・中立性を守るためのものと解されるべきで、一般的な意味での雇用保障でないことは、地方公務員法で下記のように降任・免職の要件を挙げていることから明らかである。しかし、実態的には身分保障が雇用保障になっており、分限処分の事例はほとんどないだけでなく、この身分保障のために職員数の削減は自然減によらざるをえないなど、行政の効率化・スリム化を妨げる要因にもなっている。また、この身分保障は労働組合の意識にも大きな影響を及ぼしており、様々な人事制度改革の取り組みを困難にしていることも否めない。

### 地方公務員法第 28 条

職員が、左の各号の一に該当する場合には、その意に反して、これを降任し、又は免職することができる。

- 一 勤務実績が良くない場合
- 二 心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、又はこれに堪えない場合
- 三 前二号に規定する場合の外、その職に必要な適格性を欠く場合
- 四 職制若しくは定数の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合

- ・ 地方公務員の身分保障については、以下のような改正が必要である。
  - ・ 地方公務員の身分保障は、公務の中立性を守るとの本来の趣旨に限定されることが明確になるよう地方公務員法を改正し、一般的な意味での雇用保障、不利益処分、

整理解雇などの要件は民間と同様に労働法規によるべきである。

- これに伴い、地方公務員も雇用保険の対象にする。
  - 実効ある早期割増退職制度を整備する。
  - 市場化テストなどにより業務が民間に移管された場合の職員の株式会社への派遣や転籍（非公務員化）の制度を整備する。
- 
- 地方公務員に対する労働基本権制限は原則撤廃し、例外制限（警察・消防など）に改める。

---

## おわりに

---

---

**提言 10 :**

**首長は、新しい地方公務員制度を活かすためにリーダーシップを発揮する。**

- 地方公務員制度の改革は、三位一体改革による地域主権の確立をヒトの面から支えるものである。その狙いは、地方自治の現場における人事行政の自由度、なかならず首長の裁量権を拡大し、官民の別なく地域の人的資源の最大かつ効率的な活用による個性と活力ある地域づくりを、首長のリーダーシップに委ねるところにある。それだけに、首長の役割と責任は極めて重いものになる。首長は、地域づくりのビジョンを描き、それに基づいて職員に対して明確な目標を示し、その実行をリードしていかなければならない。首長は、50年以上にわたるしがらみや既得権を清算し、新しい地方公務員制度の枠組みを活かすために、リーダーシップを発揮すべきである。
- 新しい地方公務員制度の下では、地域の住民・企業の役割と責任はいっそう大きくなる。我々、全国の経済同友会は地域の経営者団体として、新しい地方公務員制度が地域の発展のために大きな成果をあげることができるよう、積極的に協力していく所存である。

以 上

**全国経済同友会 地方行財政改革推進会議  
地方公務員制度改革部会 名簿**

( は部会長、 は副部会長、敬称略、順不同)

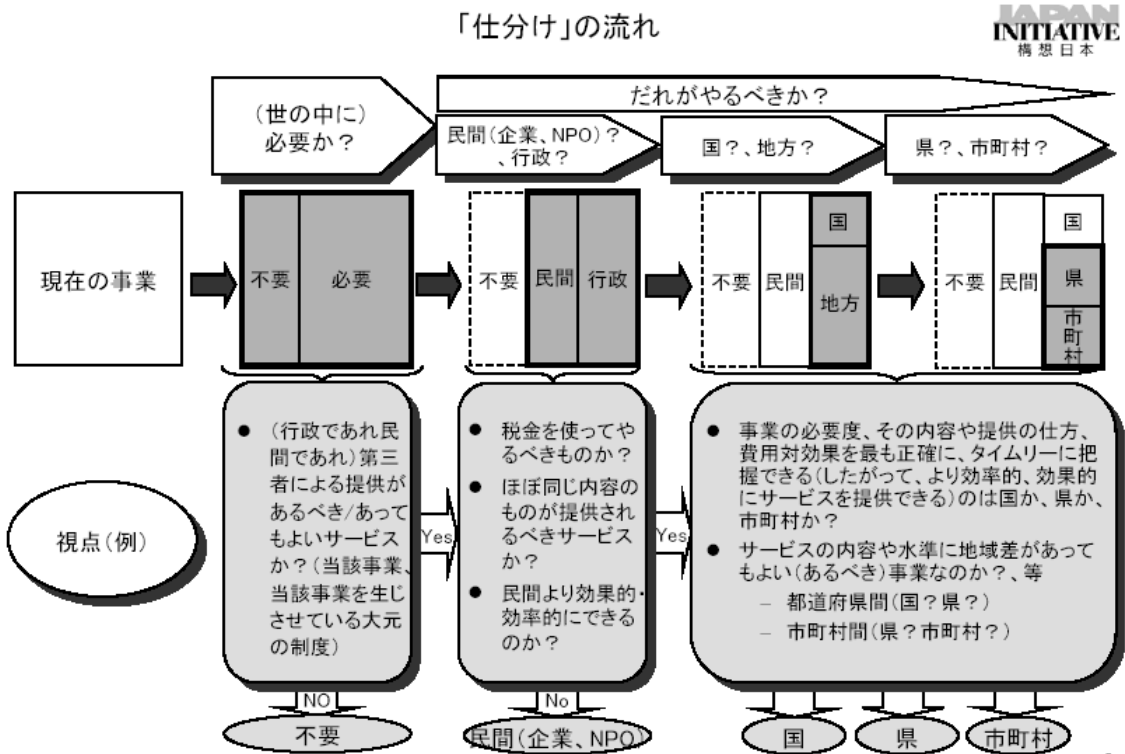
| 同友会名        | 氏 名     | 会社名・役職                |
|-------------|---------|-----------------------|
| 北海道経済同友会    | 天 野 雍一郎 | 北海道キヨスク(株) 取締役社長      |
| 青森経済同友会     | 泉 山 元   | 三八五流通(株) 取締役社長        |
| 仙台経済同友会     | 高 田 正 朗 | 仙建工業(株) 取締役社長         |
| 山形経済同友会     | 大久保 靖 彦 | 蔵王ロープウェイ(株) 取締役社長     |
| 埼玉経済同友会     | 真 下 恵 司 | 真下建設(株) 取締役社長         |
| (社)経済同友会    | 江 口 克 彦 | (株) P H P 総合研究所 取締役社長 |
| (社)岐阜県経済同友会 | 田 島 清 司 | (社)岐阜県経済同友会 専務理事・事務局長 |
| 中部経済同友会     | 田 中 敦 夫 | (株) U F J 銀行 企画部部長    |
| (社)京都経済同友会  | 上 村 多恵子 | 京南倉庫(株) 取締役社長         |
| (社)岡山経済同友会  | 永 島 旭   | (株)中国銀行 取締役頭取         |
| 広島経済同友会     | 齋 藤 馥   | 広島経済同友会 常任幹事・事務局長     |
| 大分経済同友会     | 永 岡 恵一郎 | 大分石油(株) 取締役会長         |
| 鹿児島経済同友会    | 諏 訪 秀 治 | 鹿児島トヨタ自動車(株) 取締役社長    |
| 担当事務局       | 安 生 徹   | (社)経済同友会 参与           |

**参考資料 1**

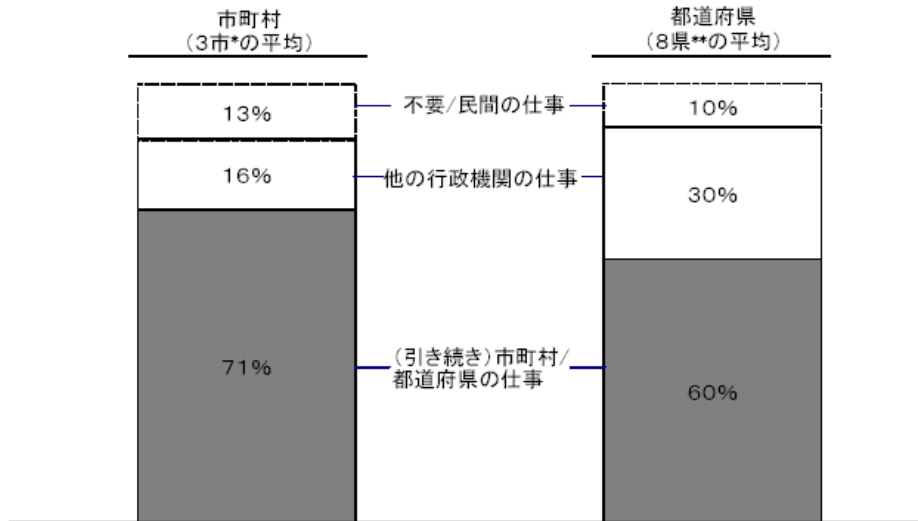
**「構想日本」の事業仕分け作業の結果**

「構想日本」(加藤秀樹代表、<http://www.kosonippon.org/>)では、地方自治体の行政のスリム化や、国と地方/県と市町村の役割の見直しなどに資することを目的に、地方自治体の個々の事業ごとに「そもそも必要な仕事なのか」「(必要だとして)どこがやるべきか」といった観点から、事業仕分け作業を行ってきている。具体的な作業は、当該自治体の職員に加え、他市町村職員/議員、住民、民間有識者などが参加し、違う立場や視点を交えて議論することによって行われている。これまでに、8県、4市について作業が実施されている。

事業仕分けの手順、および作業結果は、以下の通り。



## 「事業仕分け」結果のまとめ (歳出ベース)



「不要/民間へ」はどちらも10%程度。「引き続きやるべき事業」は、市町村＞都道府県。

- \* 新潟市、三浦市、多治見市(全事業を対象に仕分け作業を行っていない横浜市は除外)
- \*\* 岩手県、秋田県、宮城県、新潟県、長野県、岐阜県、三重県、高知県



**参考資料 2**

**人件費比率に関するデータ**

以下は、地方自治体の歳出に占める人件費の割合（人件費比率）に着目してデータを整理したものである。

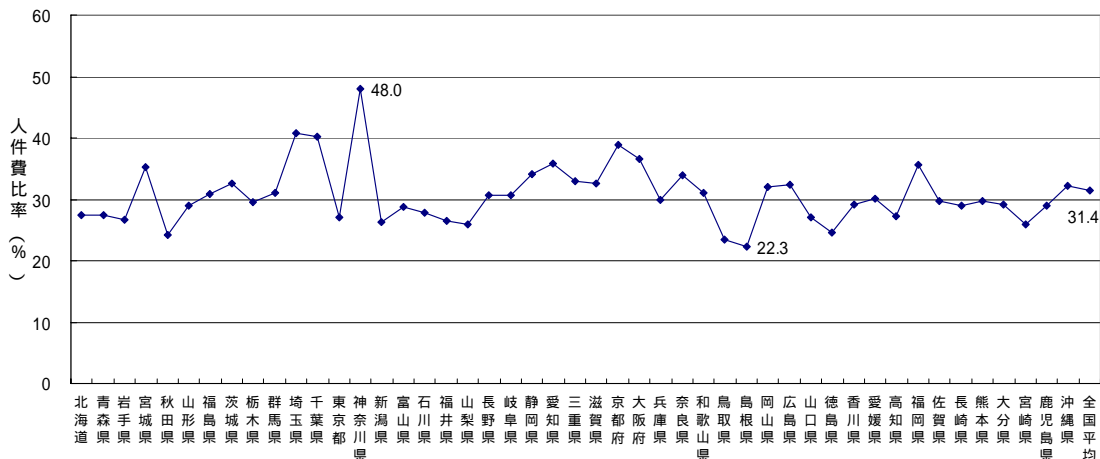
（注意事項）

- データは、都道府県については「2003年度都道府県決算状況調」および「2004年地方公共団体定員管理調査結果」、市区町村については「2003年度市町村別決算状況調」による。したがって、都道府県についての職員数は2004年4月1日時点であるため、決算数字との間には若干のズレがある。
- 「職員数」は、普通会計職員数である。これに対応する地方公務員数（2004年4月1日現在）は265.0万人である。なお、地方公営企業等の職員数は43.4万人で、これを合わせた地方公務員総数は308.4万人である。
- 「人件費」は、普通会計歳出中の人件費であり、職員給のほか、議員報酬手当、委員等報酬、特別職給与、地方公務員共済組合等負担金、退職金、恩給及び退職年金、災害保障費、その他を含んでいる。したがって、ここで用いている「人件費」はいわゆる職員の給与そのものではないことに注意が必要である。

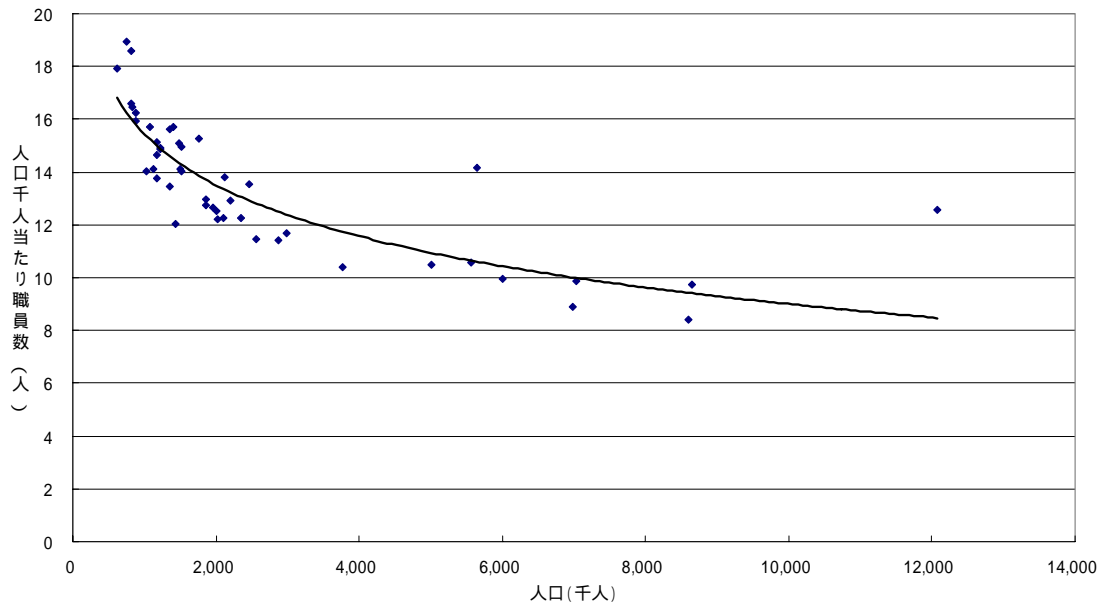
**都 道 府 県**

（注） 東京都は特別区制をとっているため、他の道府県とは同列に比較できない面があることに注意が必要である。

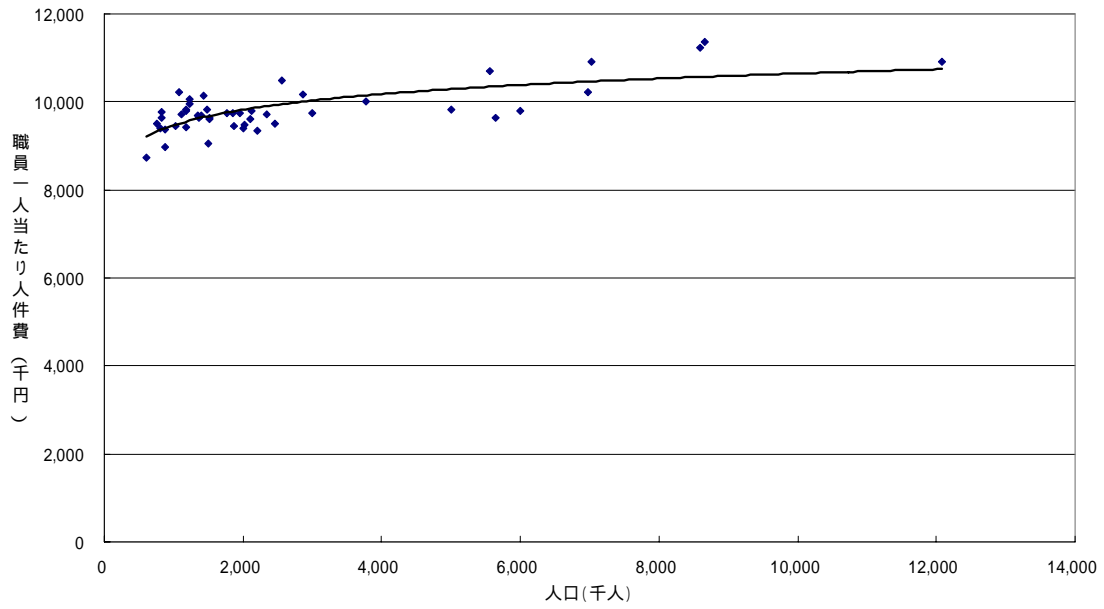
**都道府県の人件費比率(2003年度決算)**



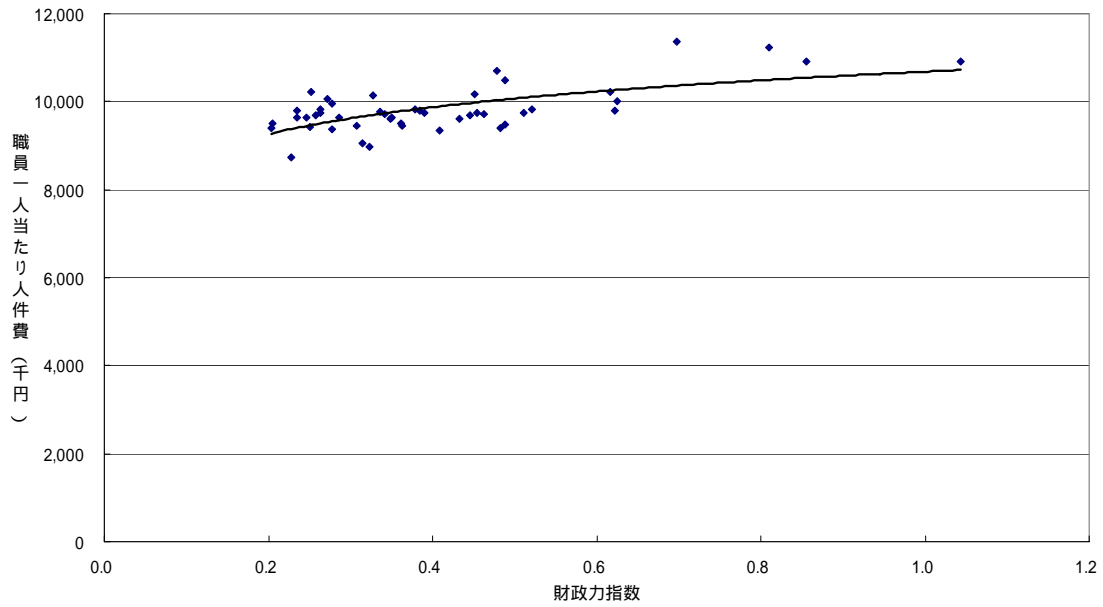
人口千人当たり職員数(都道府県)



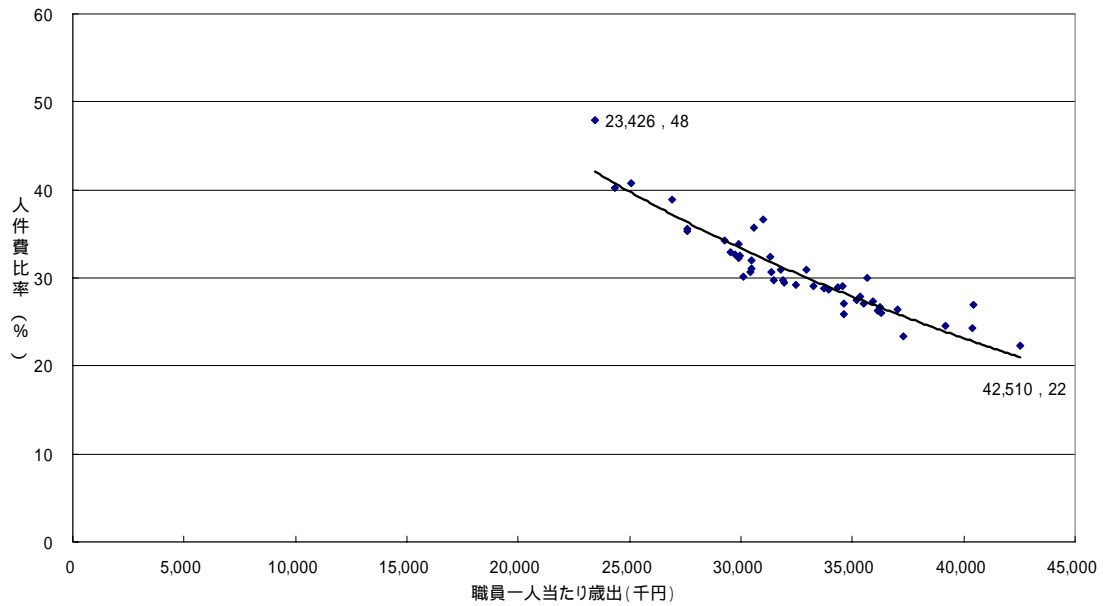
職員一人当たり人件費(都道府県)



### 財政力指数(都道府県)



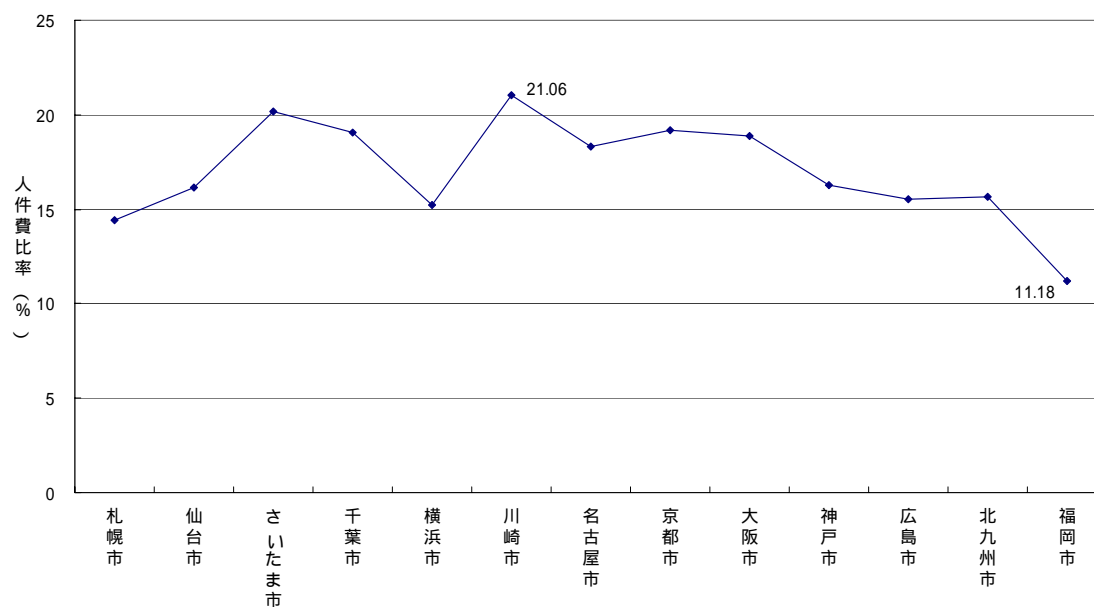
### 職員一人当たり歳出(都道府県)



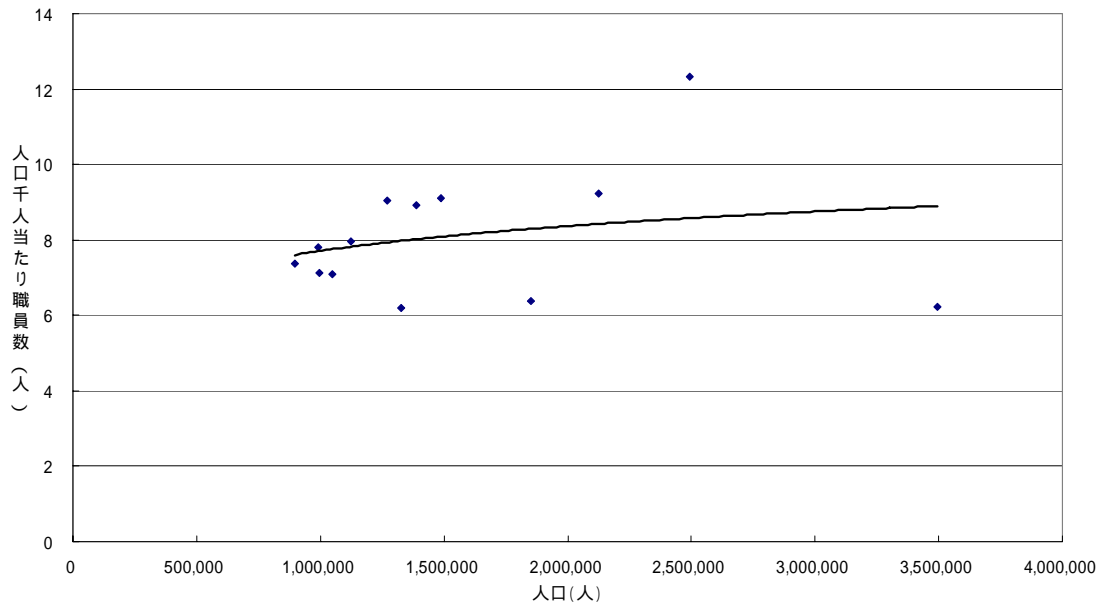
| 人件費比率         |     |      | 人口千人当たり職員数 | 職員一人当たり人件費 | 職員一人当たり歳出 |    |
|---------------|-----|------|------------|------------|-----------|----|
| 順位            |     | %    | 少ない方からの順位  | 多い方からの順位   | 多い方からの順位  |    |
| 低い<br>10<br>県 | 1位  | 島根県  | 22.3       | 47         | 35        | 1  |
|               | 2位  | 鳥取県  | 23.4       | 45         | 47        | 5  |
|               | 3位  | 秋田県  | 24.3       | 36         | 18        | 3  |
|               | 4位  | 徳島県  | 24.6       | 44         | 30        | 4  |
|               | 5位  | 山梨県  | 25.9       | 42         | 46        | 16 |
|               | 6位  | 宮崎県  | 26.0       | 31         | 40        | 7  |
|               | 7位  | 新潟県  | 26.3       | 23         | 36        | 9  |
|               | 8位  | 福井県  | 26.4       | 43         | 20        | 6  |
|               | 9位  | 岩手県  | 26.7       | 40         | 28        | 8  |
|               | 10位 | 東京都  | 27.0       | 17         | 4         | 2  |
| 高い<br>10<br>県 | 1位  | 神奈川県 | 48.0       | 1          | 2         | 47 |
|               | 2位  | 埼玉県  | 40.8       | 2          | 7         | 45 |
|               | 3位  | 千葉県  | 40.3       | 5          | 19        | 46 |
|               | 4位  | 京都府  | 38.9       | 10         | 6         | 44 |
|               | 5位  | 大阪府  | 36.6       | 3          | 1         | 30 |
|               | 6位  | 愛知県  | 35.7       | 4          | 3         | 31 |
|               | 7位  | 福岡県  | 35.6       | 7          | 16        | 42 |
|               | 8位  | 宮城県  | 35.3       | 14         | 26        | 43 |
|               | 9位  | 静岡県  | 34.2       | 6          | 16        | 41 |
|               | 10位 | 奈良県  | 33.9       | 12         | 10        | 38 |

## 指 定 都 市

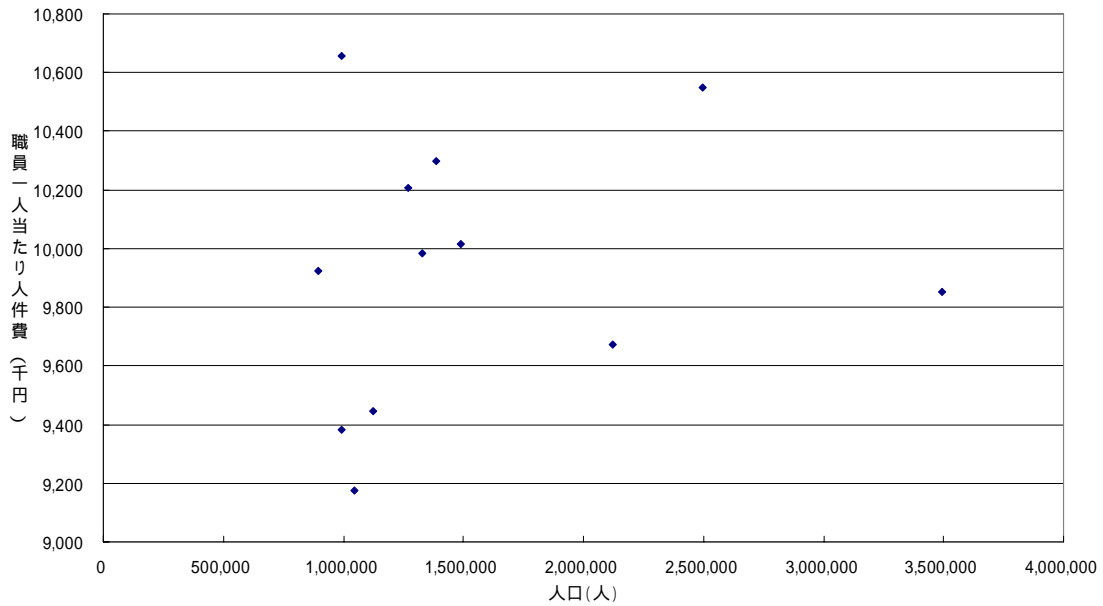
人件費比率(指定都市)



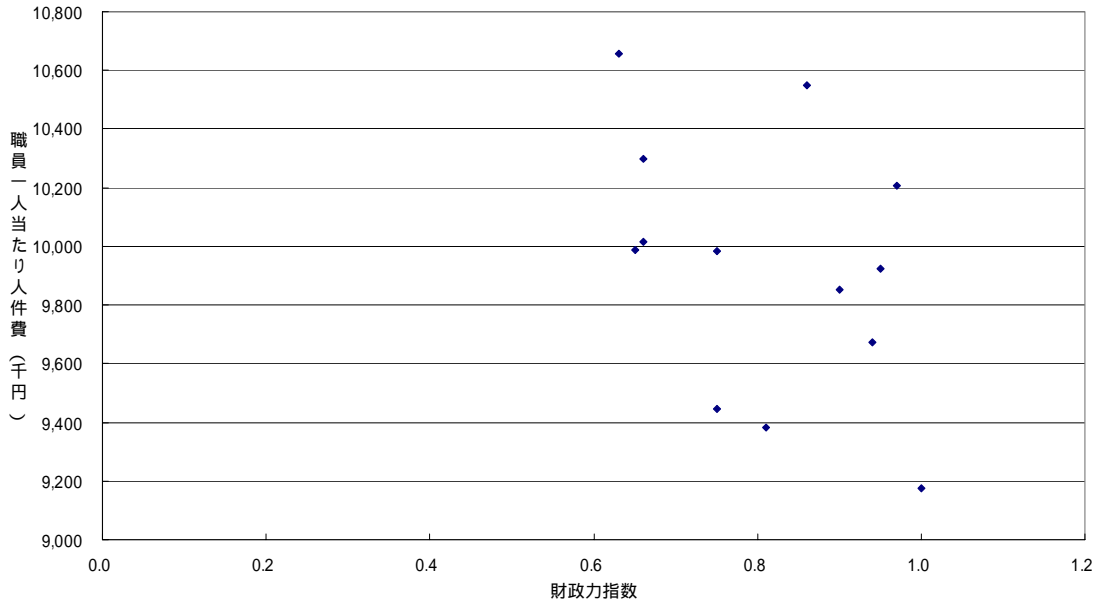
人口千人当たり職員数(指定都市)



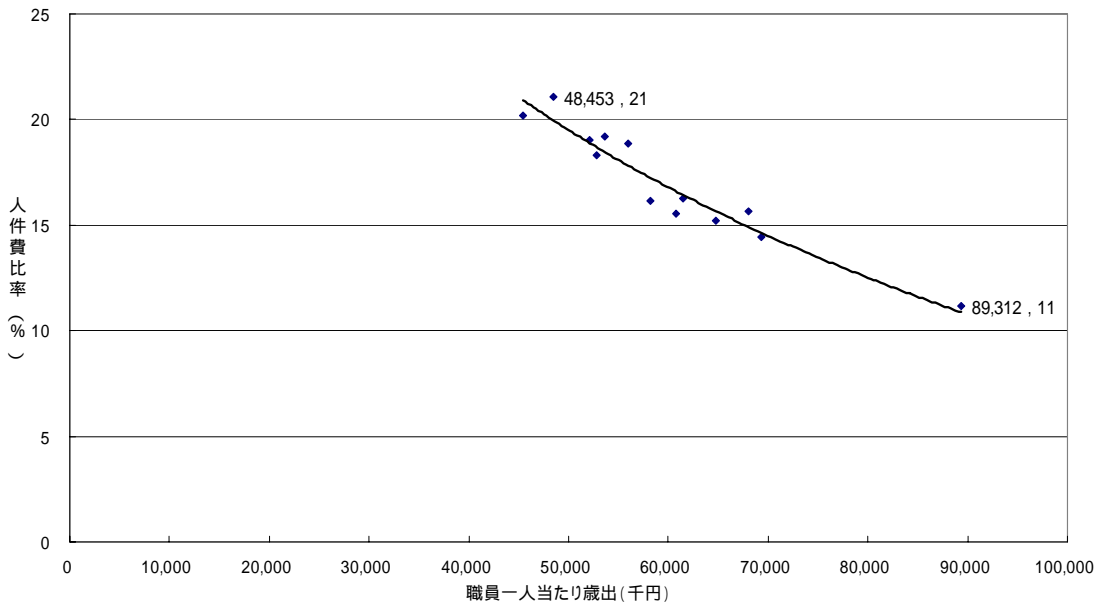
職員一人当たり人件費(指定都市)



### 財政力指数(指定都市)



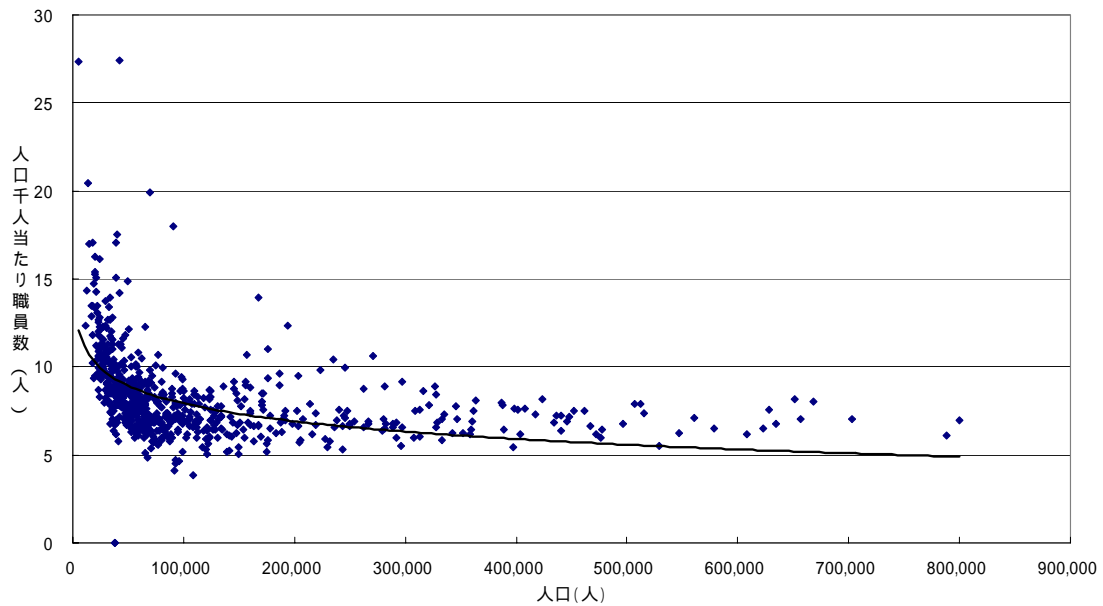
### 職員一人当たり歳出(指定都市)



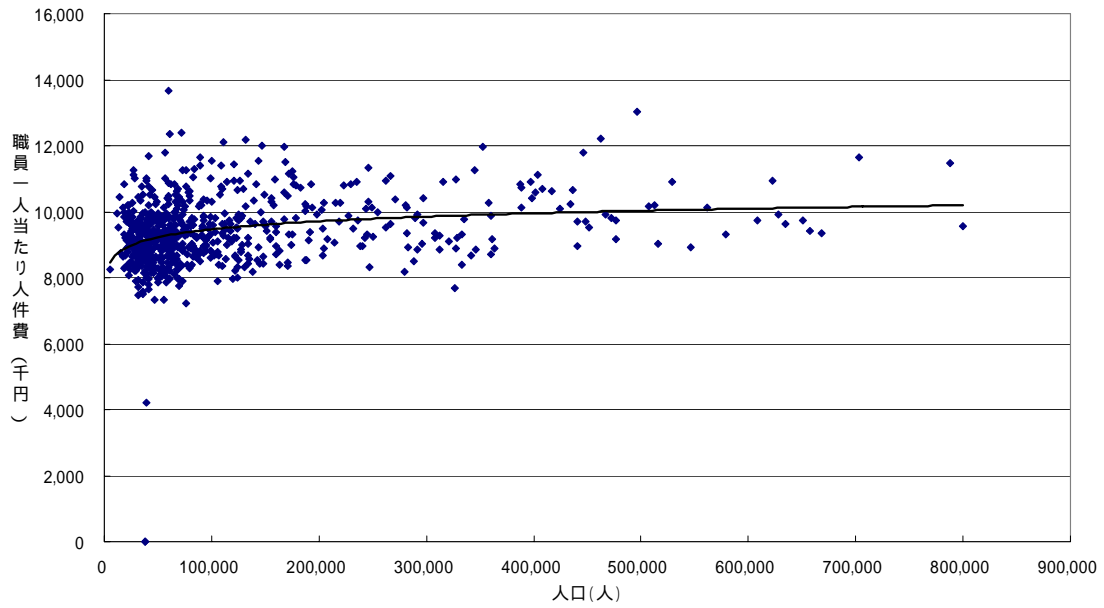
| 人件費比率 |       |       | 人口千人当たり職員数 | 職員一人当たり人件費 | 職員一人当たり歳出 |
|-------|-------|-------|------------|------------|-----------|
| 順位    |       | %     | 少ない方からの順位  | 多い方からの順位   | 多い方からの順位  |
| 1位    | 福岡市   | 11.18 | 1          | 7          | 1         |
| 2位    | 札幌市   | 14.41 | 3          | 6          | 2         |
| 3位    | 横浜市   | 15.22 | 2          | 9          | 4         |
| 4位    | 広島市   | 15.54 | 8          | 11         | 6         |
| 5位    | 北九州市  | 15.67 | 7          | 1          | 3         |
| 6位    | 仙台市   | 16.13 | 5          | 12         | 7         |
| 7位    | 神戸市   | 16.28 | 11         | 5          | 5         |
| 8位    | 名古屋市  | 18.30 | 12         | 10         | 10        |
| 9位    | 大阪市   | 18.85 | 13         | 2          | 8         |
| 10位   | 千葉市   | 19.04 | 6          | 8          | 11        |
| 11位   | 京都市   | 19.20 | 9          | 3          | 9         |
| 12位   | さいたま市 | 20.19 | 4          | 13         | 13        |
| 13位   | 川崎市   | 21.06 | 10         | 4          | 12        |

## 市 区

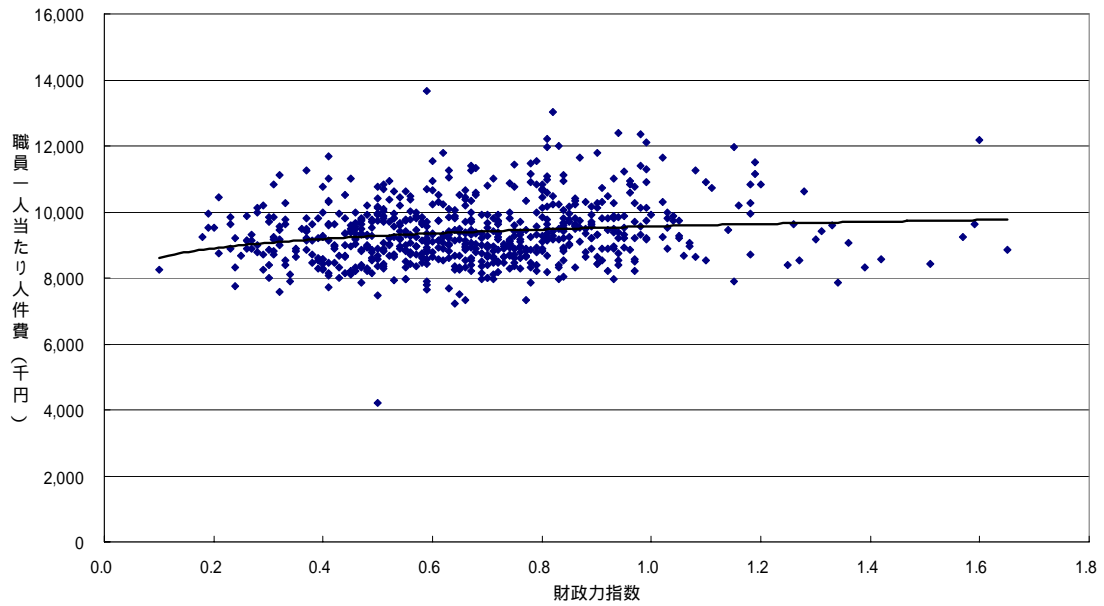
人口千人当たり職員数(市区)



### 職員一人当たり人件費(市区)

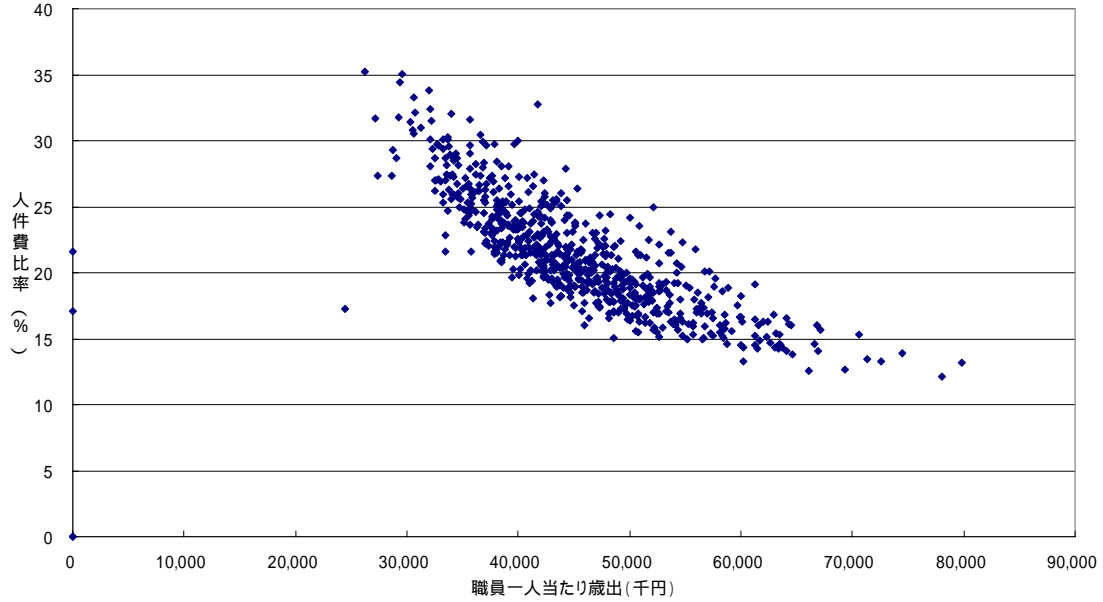


### 財政力指数(市)区を除く





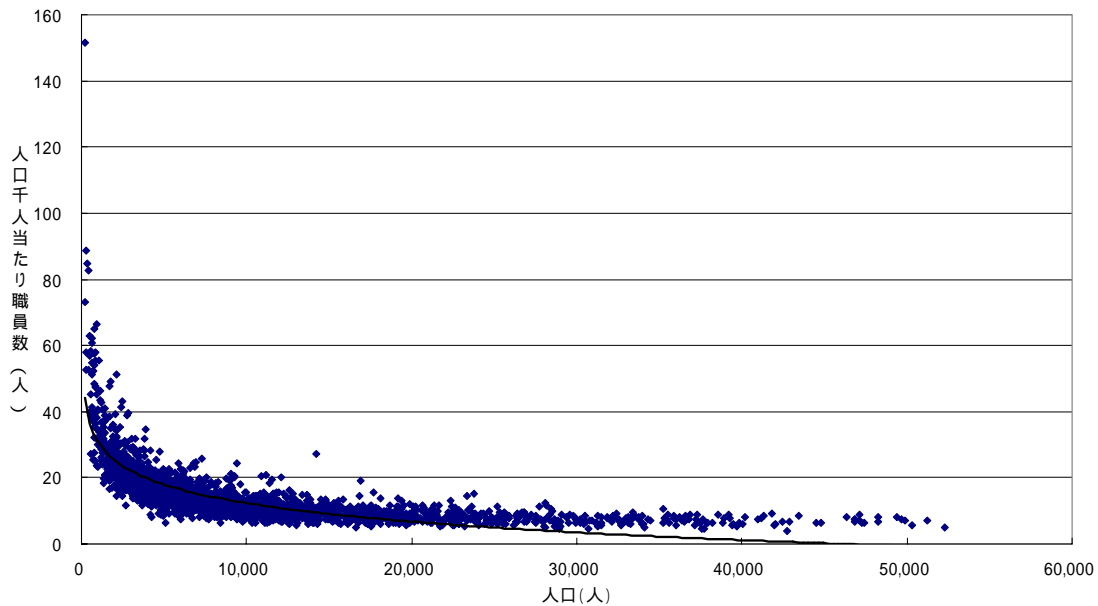
### 職員一人当たり歳出(市区)



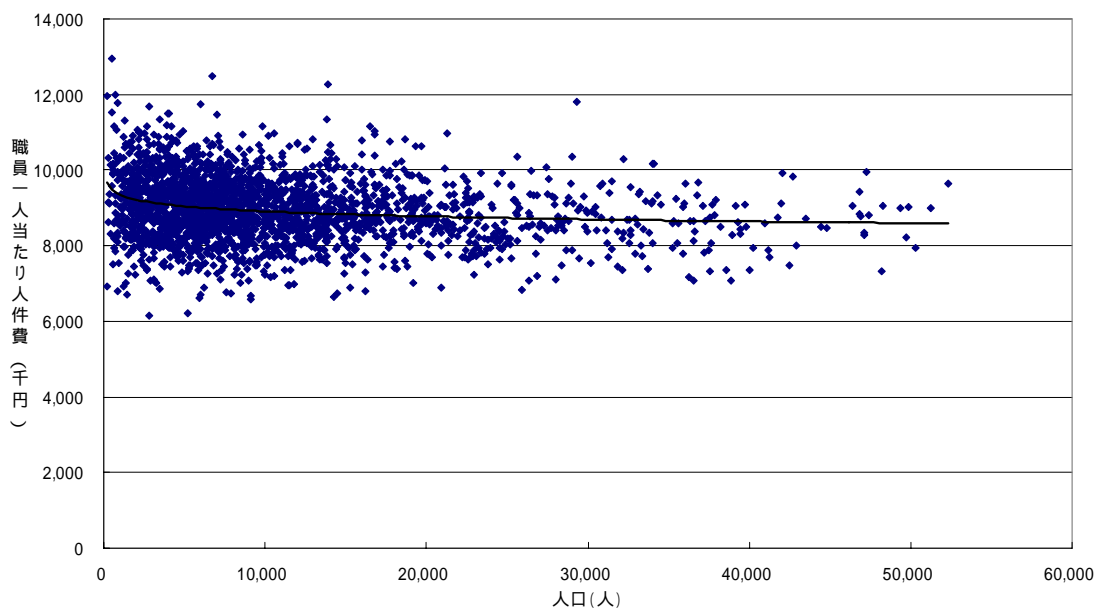
| 人件費比率     |    |           |      | 人口千人当たり職員数                  | 職員一人当たり人件費                 | 職員一人当たり歳出                  |
|-----------|----|-----------|------|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 順位        |    |           |      | データのある697市区の中で<br>少ない方からの順位 | データのある697市区の中で<br>多い方からの順位 | データのある697市区の中で<br>多い方からの順位 |
|           | 順位 | 市区        | %    |                             |                            |                            |
| 低い<br>10市 | 1  | 大野城市 福岡県  | 12.2 | 2                           | 287                        | 4                          |
|           | 2  | 五所川原市 青森県 | 12.5 | 163                         | 643                        | 14                         |
|           | 3  | 出雲市 島根県   | 12.7 | 30                          | 524                        | 9                          |
|           | 4  | 鳥取市 鳥取県   | 13.2 | 8                           | 89                         | 3                          |
|           | 5  | 米子市 鳥取県   | 13.2 | 13                          | 256                        | 6                          |
|           | 6  | 松任市 石川県   | 13.3 | 124                         | 675                        | 40                         |
|           | 7  | 岩見沢市 北海道  | 13.5 | 83                          | 263                        | 7                          |
|           | 8  | 金沢市 石川県   | 13.8 | 92                          | 465                        | 15                         |
|           | 9  | 宗像市 福岡県   | 13.9 | 3                           | 104                        | 5                          |
|           | 10 | 弘前市 青森県   | 14.0 | 30                          | 442                        | 18                         |
| 高い<br>10市 | 1  | 鳥羽市 三重県   | 35.2 | 687                         | 368                        | 698                        |
|           | 2  | 習志野市 千葉県  | 35.1 | 503                         | 100                        | 690                        |
|           | 3  | 渋谷区 東京都   | 34.4 | 659                         | 142                        | 691                        |
|           | 4  | 文京区 東京都   | 33.8 | 628                         | 62                         | 683                        |
|           | 5  | 杉並区 東京都   | 33.3 | 366                         | 131                        | 687                        |
|           | 6  | 阪南市 大阪府   | 32.7 | 179                         | 3                          | 450                        |
|           | 7  | 中野区 東京都   | 32.4 | 529                         | 99                         | 680                        |
|           | 8  | 君津市 千葉県   | 32.1 | 559                         | 177                        | 685                        |
|           | 9  | 豊島区 東京都   | 32.0 | 607                         | 54                         | 651                        |
|           | 10 | 銚子市 千葉県   | 31.8 | 620                         | 351                        | 692                        |

# 町 村

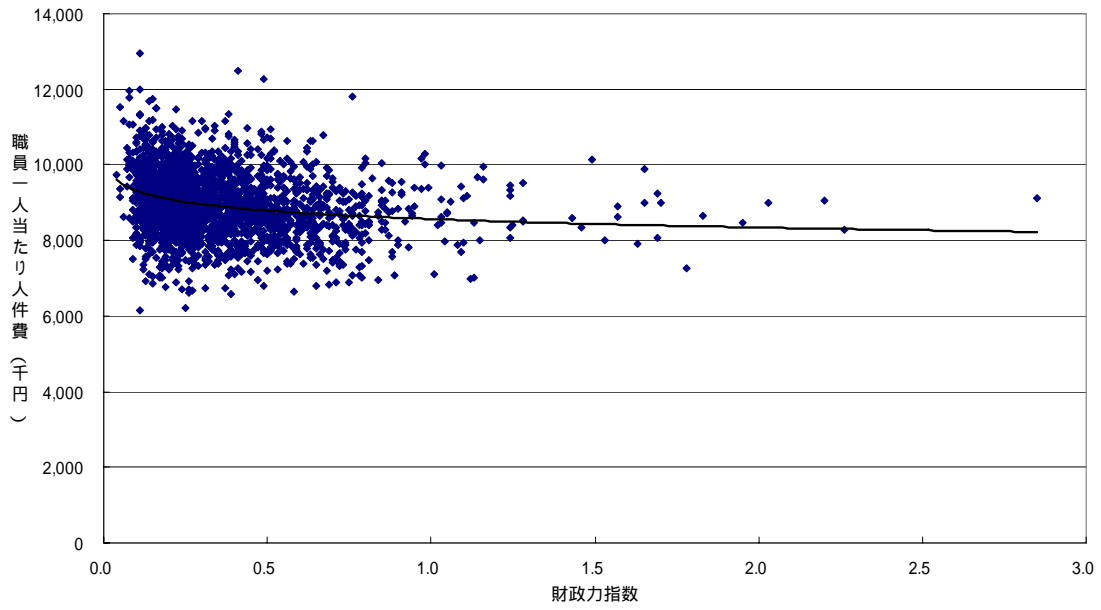
## 人口千人当たり職員数(町村)



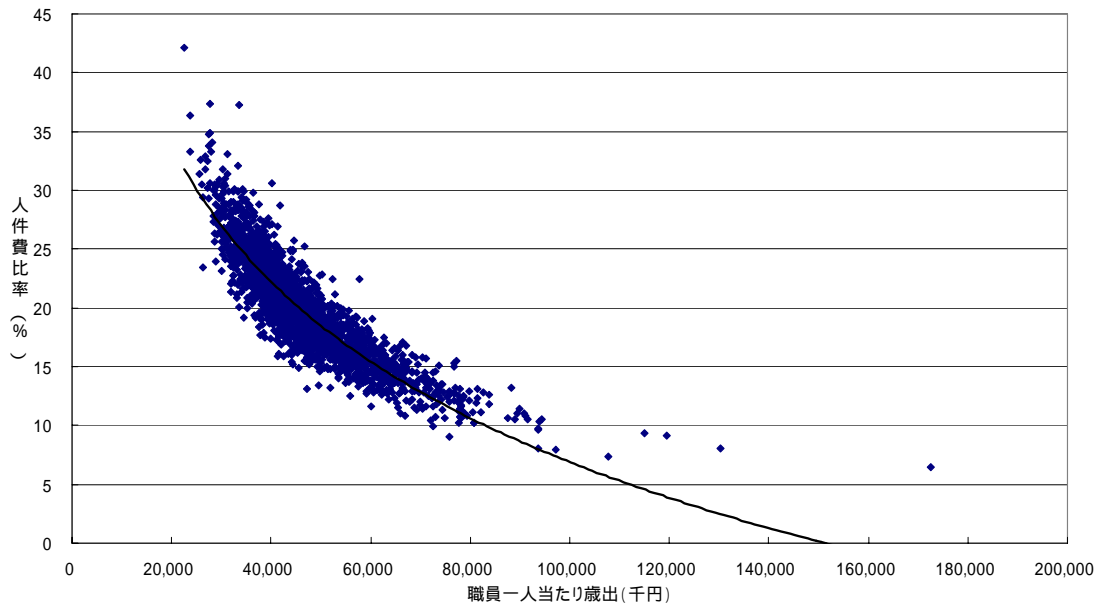
## 職員一人当たり人件費(町村)



財政力指数(町村)



職員一人当たり歳出(町村)



| 人件費比率          |    |       |      | 人口千人当たり職員数 | 職員一人当たり人件費                 | 職員一人当たり歳出                 |                           |
|----------------|----|-------|------|------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 順位             |    |       |      | %          | データのある2405町村中<br>少ない方からの順位 | データのある2405町村中<br>多い方からの順位 | データのある2405町村中<br>多い方からの順位 |
| 低い<br>10<br>町村 | 1  | 十島村   | 鹿児島県 | 6.5        | 2382                       | 18                        | 1                         |
|                | 2  | 王寺町   | 奈良県  | 7.4        | 276                        | 2172                      | 5                         |
|                | 3  | 北淡町   | 兵庫県  | 8.0        | 1401                       | 2235                      | 6                         |
|                | 4  | 朝倉村   | 愛媛県  | 8.1        | 98                         | 89                        | 2                         |
|                | 5  | 長坂町   | 山梨県  | 8.1        | 646                        | 2300                      | 9                         |
|                | 6  | 越前町   | 福井県  | 9.1        | 953                        | 2390                      | 56                        |
|                | 7  | 仁多町   | 島根県  | 9.2        | 569                        | 33                        | 3                         |
|                | 8  | 多伎町   | 島根県  | 9.3        | 1437                       | 56                        | 4                         |
|                | 9  | 東成瀬村  | 秋田県  | 9.7        | 1666                       | 1058                      | 10                        |
|                | 10 | 魚島村   | 愛媛県  | 9.8        | 2385                       | 965                       | 11                        |
| 高い<br>10<br>町村 | 1  | 宮島町   | 広島県  | 42.1       | 2359                       | 596                       | 2405                      |
|                | 2  | 豊能町   | 大阪府  | 37.3       | 682                        | 125                       | 2388                      |
|                | 3  | 千早赤阪村 | 大阪府  | 37.2       | 1358                       | 2                         | 2227                      |
|                | 4  | 箱根町   | 神奈川県 | 36.4       | 2255                       | 1567                      | 2404                      |
|                | 5  | 小川町   | 栃木県  | 34.9       | 1432                       | 461                       | 2337                      |
|                | 6  | 久御山町  | 京都府  | 34.7       | 1503                       | 565                       | 2393                      |
|                | 7  | 羽ノ浦町  | 徳島県  | 34.1       | 645                        | 517                       | 2386                      |
|                | 8  | 大子町   | 茨城県  | 33.8       | 1512                       | 779                       | 2391                      |
|                | 9  | 津久井町  | 神奈川県 | 33.3       | 459                        | 797                       | 2367                      |
|                | 10 | 三国町   | 福井県  | 33.3       | 1601                       | 2178                      | 2403                      |