

国の行財政改革評価研究会 中間報告書

平成16年12月

全国知事会 国の行財政改革評価研究会

目 次

はじめに	1
国の行財政改革の動向	3
国への具体的提言	4
1 情報公開の推進	
提言1 情報公開の在り方	
(1) 適正さを欠く情報公開の運用	4
(2) 聖域なき情報公開 いわゆる機密費について	7
(3) 納税者訴訟の導入	8
2 入札制度の改革	
提言2 入札制度の改革	
(1) 一般競争入札の普及拡大	9
(2) 第三者機関による入札監視機能等の強化	12
(3) 積算基準の設定プロセスの透明性向上	14
(4) 入札制度から見た公共事業に係る補助金行政の弊害	15
3 総額人件費の抑制	
提言3 - 1 国家公務員数の削減	
(1) 公務員数削減の目標と達成状況	16
(2) 組織改革と公務員数削減の連動状況	17
(3) 地方分権と公務員数削減の連動状況	19
提言3 - 2 国家公務員給与等の削減	
(1) 給与情報の公開についての評価	22
(2) 給与等の削減についての評価	23

提言 3 - 3 生産性向上の視点からの公務員制度改革	
(1) 生産性向上のための人事・給与制度	25
(2) 給与構造の見直し	26
(3) 多様な人材の確保と人材配置の大胆な流動化	26
(4) 天下りの抑止と関係法人への財政支出の根絶	27
4 国関係法人の見直し	
提言 4 - 1 徹底した特殊法人等改革等の推進	
(1) 特殊法人等改革等の抜本の見直し	28
(2) 第三者機関による客観的な評価を踏まえた徹底的な見直し	31
(3) 関係法人に対する歳出の合理化	32
提言 4 - 2 関係法人の役員報酬等の適正化	36
提言 4 - 3 公益法人が行う検査・検定事業の見直し	40
提言 4 - 4 法人見直しに伴う情報公開	41
提言 4 - 5 地方における関係法人の見直しへの対応	
(1) 関係法人の見直しに伴う法令・制度上の障壁に関する課題	42
(2) 国の政策誘導により地方に設立した法人の経営悪化に関する課題	43
5 職員の規律の確保等	
提言 5 職員の規律の確保等	
(1) 国民の目線から乖離した規律の乱れ	44
(2) 地方債務を拡大させた政策誘導に対する責任	46
国が行財政改革に熱心でない理由	48
おわりに	50
参考 1 国の行財政改革評価研究会構成員	51
参考 2 国の行財政改革評価研究会の開催経過	52

はじめに

我が国の財政は、バブル崩壊以降長期の経済停滞の影響もあり、国家予算は歳出の半分近くが借金で賄われ、国と地方を合わせた長期債務はGDPの1.4倍に当たる700兆円もの天文学的数字に膨らんでおり、既に破産状態にあると言ってもけっして過言ではない。こうした事態を招いた原因は、政治の怠慢によるガバナンスの欠如と中央府省の省益墨守の姿勢による問題の先送りがもたらしたものであることは明らかである。

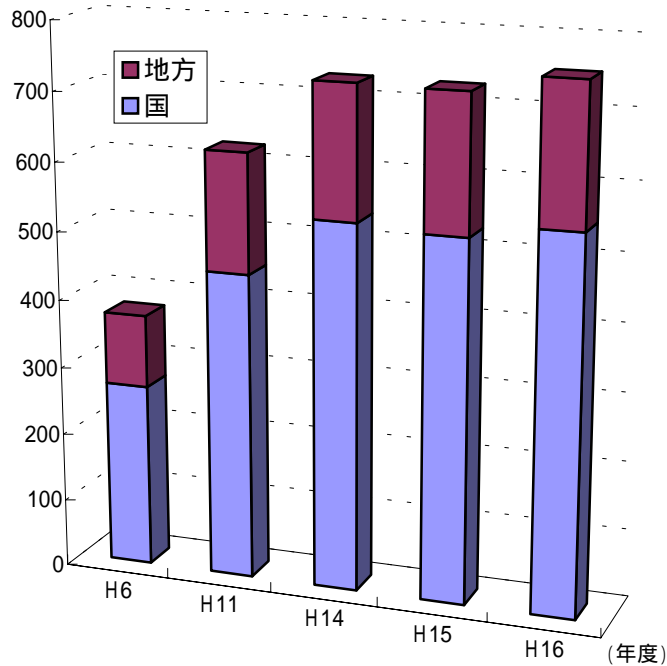
地方においては、国による政策誘導的な事業や相次ぐ景気対策に呼応したことにより債務は大きく膨張したが、各自治体は、情報公開への取組に始まって、入札制度の改革、評価の導入による事業の見直し、職員数の大幅な削減、人事委員会勧告を上回る給与カット、地方公営企業や外郭団体の見直し等、国に先んじて自らの身を切る血の滲むような行財政改革に積極的に取り組んでいる。

その一方で、国は、自らの歳出抑制は棚に上げ、「三位一体の改革」に名を借りて、今年度、税源移譲をおろそかにしながら、突如として地方交付税等の大幅な削減を行い、さらには、来年度以降も、自らの責任には全く言及しない中で大幅な交付税の削減を強行しようとしており、地方の大きな負担の上に国の財政再建を進める愚行を行っている。(図1、図2参照)

このような状況の中で、地方自治体や経済界を中心に、「国こそ行財政改革に熱心に取り組んできたか怪しい状況であり、これを検証すべきである」とする声が日増しに高まっている。

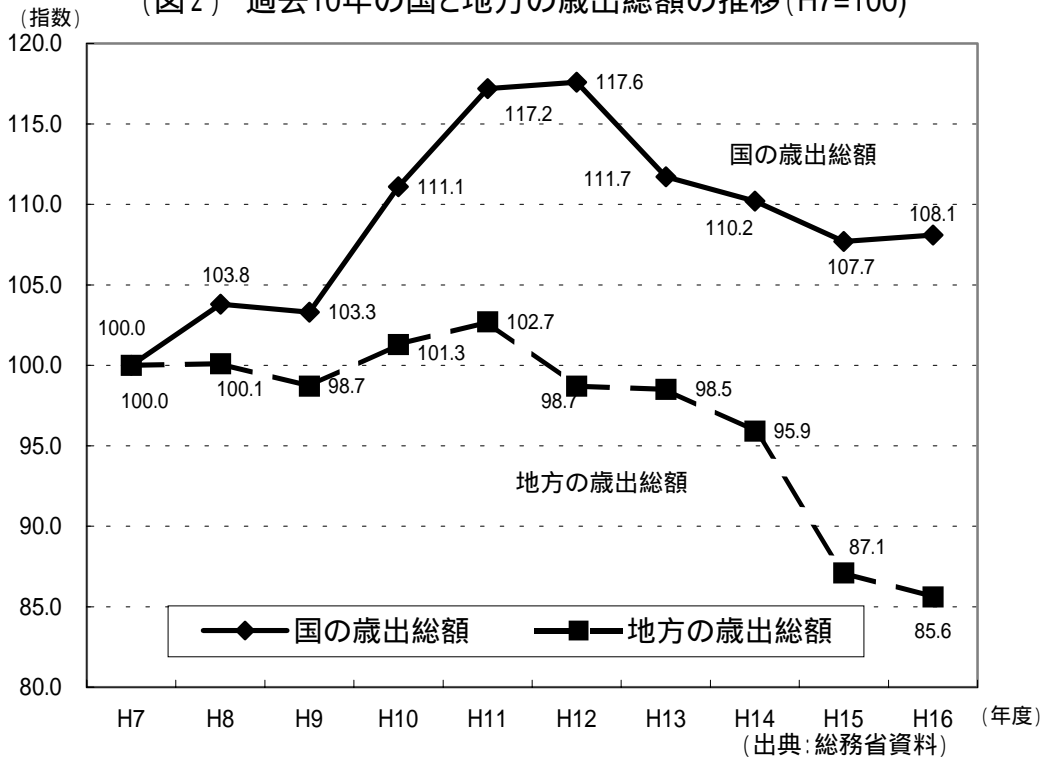
本研究会は、こうした声を受け、幅広い行財政改革の取組の中でも特に地方の取組と比較する中で、国の対応が遅れている事項を中心に国の改革の取組を厳しく評価し、不十分な点については、国に対して、これを即座に改め自ら身を切る迅速かつ強力な改革を断行するよう提言するものである。

(単位:兆円) (図1) 国と地方の長期債務残高の推移



(出典:財務省財政関係資料から長野県作成)

(図2) 過去10年の国と地方の歳出総額の推移 (H7=100)



(出典:総務省資料)

(注) 平成14年度までは決算額は、15年度及び16年度は、国は当初予算、地方は地方財政計画である。

国の行財政改革の動向

まずは、国の行財政改革の全体的な動向を概観する。

行政改革については、平成12年に国の行政改革の基本指針となる「行政改革大綱」(以下「大綱」)を閣議決定している。大綱には、特殊法人等の改革から公務員制度改革、地方分権、規制改革、電子政府の実現、中央省庁等改革の実施に至るまでの取組が書き込まれており、総務省行政管理局と内閣府行政改革推進事務局を中心に各省が分掌して推進する体制となっている。

大綱では具体的な目標が掲げられており、総務省行政管理局が、毎年度フォローアップ調査を行い、目標の達成状況をはじめ各取組の状況を公表している。しかし、当初の目標に対して遅れている部分についてどのような指導がなされ、どのような措置が新たに講じられたのかは必ずしも明らかではない。

また、財政改革については、首相の諮問機関である経済財政諮問会議が、平成13年から毎年策定されている「基本方針」(いわゆる「骨太の方針」)と「改革と展望」の中で、取組の基本的方向を定めている。

「基本方針2003」では、国債発行額30兆円以下への抑制、プライマリーバランスの黒字化などの目標を掲げていたが、国債発行額の抑制目標は早々に達成を断念している。また、「基本方針」は毎年策定されているが、天文学的数字に至った債務をどのように解消させていくかの具体的な方策は必ずしも明快に示されていないが、そうした中で、「三位一体の改革」を中心に地方財政についても言及し、全体として地方財政を問題視し、その歳出削減を強調している傾向があることを否定できない。

なお、12月3日閣議決定した「平成17年度予算編成の基本方針」では、「平成16年末を目途に新たな行政改革の方針を策定する。」とし、「国家公務員の定員については、平成17年度からの5年間で10%以上の削減を目指し、IT化による業務改革やアウトソーシングの推進、地方支分部局の事務事業や統計の抜本的見直し等により、定員削減計画を上回る大幅な削減を行う。独立行政法人・特殊法人等についても、人件費を含む一般管理費の削減や厳しい定員削減など、一層の事務運営の効率化を図る。特に、中期目標期間が終了する独立行政法人については、組織・業務全般について極力整理縮小する方向で厳しく見直しを行う。」としている。

また、経済財政諮問会議では、「構造改革と経済財政の中期展望」を改定し、1月に諮問・答申するとしている。

こうした中で、具体的に実効性のある行財政改革の道筋が示されるのか注視する必要がある。

以上のような国の行財政改革の大きな流れを踏まえつつ、以下、地方の先進的取組との比較において、特に問題点を指摘すべき事項を取り上げ、具体的に提言を行う。

1 情報公開の推進

提言 1 情報公開の在り方

- (1) 情報公開は、参加型民主主義のために必要なコストであることを強く認識し、行政における公正の確保及び透明性の向上のために、情報公開制度を適正に運用すること。
- (2) 行政運営の腐敗を防ぐためには、機密費などの秘匿すべきものと考えられている情報であっても、情報公開の聖域を設けず、情報の開示を進めること。
- (3) 国民との緊張関係の下で、国が行財政改革を推進していくためには、情報公開の在り方を改めるだけでなく、国民が納税者の権利として国の責任を追及できる訴訟制度(タックスペイヤー訴訟)を導入すべきであること。

(1) 適正さを欠く情報公開の運用

国の情報公開は、大きく遅れている。

国の情報公開制度は地方における情報公開制度とその運用実績を踏まえて作られているものの、国は、今なお、地方自治体がその経験の中で得てきた情報公開の精神を学び取っていない。

地方の先進的な取組

わが国における情報公開法制度においては、国よりも地方自治体において積極的に推し進められてきた。

すなわち、山形県金山町や神奈川県による「情報公開条例」の制定を嚆矢として、地方自治体が先導的な役割を果たしており、情報公開制度の進展における先進的自治体の業績は高く評価されている。

しかし、地方自治体における情報公開については必ずしもきれい事ではなかったのも事実である。例えば、宮城県は情報公開の先進県としての評価を得ているが、平成7年に情

報公開条例により開示を受けた文書を分析した市民団体から食糧費や旅費の不適正支出についての指摘、追及を受けたことから、内部調査を徹底して行い、すべてを公開し、その結果として職員の大量処分と計8億円にも上る不正支出金の返還を行っている。この中で「逃げたい、隠したい、ごまかしたい」という迷いから「逃げられない、隠せない、ごまかせない」という切実な認識が生まれ、初めて現在のスローガンである「逃げない、隠さない、ごまかさない」というところまで到達することができた。県庁全体がもがき苦しむ経験から教訓を得て、情報公開の精神が職員の間根付き、情報公開の重要性が理解されていることで、情報公開がシステムとして意識しないぐらいに定着している。

国の取組状況とその評価

国においては、地方に遅れること、平成13年4月にして漸く「情報公開法」が施行された。その運用状況を見ると、地方自治体においては信じられない事案が見受けられる。

法施行の約1年後である平成14年5月に明るみとなった「防衛庁個人情報リスト作成事件」は、情報公開の請求者100人以上の身元を独自に調査し、その個人情報を内部で閲覧していたもので、国が情報公開を余計なものにとらえていることを顕著に示すものであった。

また、法施行後3年余りが経過しても、外務省等において開示決定等が大幅に遅れていることや国の情報公開審査会が175件の答申において文書管理や諮問の遅れに対する付言を行っていることなどから、今なお、国は、情報公開を迷惑なものと考え、その重要性を軽視していることが窺われる。

国は、情報公開が参加型民主主義のために必要なコストであることを強く認識し、行政における公正の確保及び透明性の向上のために、情報公開制度を適正に運用すべきである。

(表1) 延長した開示決定等の期限を過ぎた事案の状況

	期限を過ぎた日数				計
	1週間以内	1週間超 1か月以内	1か月超 3か月以内	3か月超	
法務省	0	11	3	10	24
外務省	12	19	4	1	36
計	12	30	7	11	60

(出典：総務省「平成15年度における情報公開法の施行の状況について」)

(表2) 法11条を適用したが、相当の部分について60日以内に開示決定等がされなかった事案の状況

行政機関名	警察庁	防衛施設庁	法務省	外務省	計
件数	4	9	1	717	731

(出典：総務省「平成15年度における情報公開法の施行の状況について」)

(表3) 法11条を適用したが、通知した開示決定期限を過ぎた事案の状況

	期限を過ぎた日数				計
	1週間以内	1週間超 1か月以内	1か月超 3か月以内	3か月超	
宮内庁	0	0	0	4	4
外務省	27	43	56	113	239
国土交通省	3	0	0	0	3
計	30	43	56	117	246

(出典：総務省「平成15年度における情報公開法の施行の状況について」)

(表4) 国の情報公開審査会による付言の事例

開示請求に対して、文書の存在を確認することなく文書を特定して不開示決定をしたところ、諮問後に文書の不存在が発覚した件について、諮問庁の対応は法の趣旨を没却する旨の付言をしたもの(平成15年度(行情)答申第768~777号、諮問庁：外務大臣)

不服申立てがなされてから諮問を行うまでに1年3か月あまりが経過していることについて、諮問庁の対応には遺憾な点があった旨の付言をしたもの(平成15年度(行情)答申第321号、諮問庁：経済産業大臣)

諮問庁が不存在を理由に不開示とした決定について、諮問庁がいつ文書を廃棄したのかを説明できないことについて苦言を述べたもの(平成14年度(行情)答申第99号、諮問庁：厚生労働大臣)

開示請求者が望む文書を保有している行政機関を承知している場合には、当該開示請求先に請求を行うべきである等の教示をすることが望ましかった旨の付言をしたもの(平成14年度(行情)答申第471号、諮問庁：総務大臣)

不服申立人が、文書のすべてが黒塗りでもよいから不開示とされた文書の枚数を知りたいとの不服申立てを行ったことについて、十分な説明を行い便宜を図ることが望ましかった旨の付言をしたもの(平成15年度(行情)答申第595号、第596号、第597号、諮問庁：国税庁長官)

開示請求書が86日間放置された件について、当該文書が日本語によらず英語で記述されていたこと等の事情があったとしても、その趣旨を誤解した原処分庁の対応は、不適切なものであったと言わざるを得ない旨の付言をしたもの(平成15年度(行情)答申第312号、諮問庁：法務大臣)

(出典：内閣府情報公開審査会事務局「情報公開審査会の活動状況(平成13年4月~平成16年3月)」により宮城県作成)

(2) 聖域なき情報公開 - いわゆる「機密費」について

地方の先進的な取組

情報公開の基本は、言うまでもなく、「隠し事をしないこと」である。

地方においては、行政運営の透明性をより高めるために、それまで秘匿すべきものと考えられていた「知事交際費」についてさえも、公開している。例えば、宮城県においては、平成11年7月から病気見舞いも含め知事交際費の全面公開を行っており、現在では、ほとんどの都道府県がその開示を行っている。

さらに、地方自治体においては、「隠し事をしない」、「行政にとって都合の悪い情報も隠さずに開示する」といった情報公開の第一段階から、住民と情報を共有することによって行政に関心をもってもらい、さらには住民に行政に参加してもらい、パブリックインボルブメントのための情報公開、すなわち情報公開の第二段階にステップアップが進んでいる。

例を挙げるならば、三重県において、行政改革の一環として取り組んだ「事務事業評価システム」は、行政評価の先駆けとなったことで知られているが、その成果を平成10年2月に公開しており、このような取組は全国の地方自治体に広まっている。また、岐阜県や岩手県など多くの地方自治体では、事前の行政評価につながる「予算編成過程」の情報の公開も行っている。

国の取組状況とその評価

国においても第二段階としての情報公開にステップアップするためには、「隠し事をしない」という情報公開の第一段階を卒業しておかなければならない。隠し事がある中で、行政が抱える様々な問題について、住民に正面から向かい合って語りかけていくことはできない。

そこで重要となるのが、情報公開に聖域を設けないことである。

このように考えるならば、情報公開の第一段階を卒業するために、国において第一に解決すべき課題は、いわゆる「機密費」の用途が一切明らかにされていないことであると言える。

機密費は公表できないということは、一見もっともなことのように思えるが、情報公開に聖域があれば、その聖域のからくりを知っている人間、組織が暗躍し、かなりの危険性を持って腐敗するおそれがある。外務省機密費事件はその典型的な例であり、機密費については未だ十分な改善が図られているとは思われない。国は、機密費の具体的用途の透明性を高め、国民への説明責任を十分に果たすべきである。

機密費の代表例として内閣官房報償費があるが、内閣官房報償費とは、「国が国の事務又は事業を円滑かつ効果的に遂行するため、当面の任務と状況に応じその都度の判断で最も適当と認められる方法により機動的に使用する経費」であるとされ、年間12億円前後が執行されている。報道によれば、歴代の官房長官がほぼ毎月1億円ずつを引き出して使っているにもかかわらず、その請求書には用途の記載がないとのことである。

確かに国の情報公開審査会においてインカメラ審理の上、具体的な使途については非開示が妥当であるとの判断を示している。しかし、内閣官房報償費の定義からはすべてを秘匿すべきものとは読みきれない。また、都道府県が知事交際費の使途を明らかにしていることを鑑みれば、毎月1億円もの公金が、内閣官房報償費であるとして、その使途の一切を明らかにされていないことに、国民は納得できるはずはなく、疑念が募るばかりである。

そもそも、行政が保有する情報は、公開が原則である。内閣官房報償費の使途に非開示すべきものがあるとしても、少なくとも開示できるものと開示できないものを区別して取り扱うべきである。さらに、開示できないものであっても、国は、支障のない範囲でその使途を国民が納得できるよう説明する責任がある。

このように非開示である情報としての象徴である内閣官房報償費などの機密費の情報公開が進むことで、国の行政のあり方も変わってくる。機密費でさえ、開示されるのであれば、他の予算執行状況をはじめとする行財政の運営についても、当然にその透明性を高められ、公正で開かれた国の行財政改革が期待できる。

(3) 納税者訴訟の導入

外務省機密費事件のみならず、最近でも、社会保険庁の随意契約事件や厚生労働省・社会保険庁の監修料問題といった、国における違法、不当な会計処理のケースが相次いで報道されている。

しかし、これらの事件、問題が明るみとなり、国の不正に関する情報が公開されたとしても、必ずしも国全体の行政運営が改善されるわけではなく、むしろ各省庁の個別の問題であると矮小化される傾向にある感は否めない。

情報公開は、国民が行政を監視するための有効なツールであるが、情報公開制度のみでは、行政の不正に対する抑止力に限界がある。

この点、地方自治体においては、地方自治法に基づく住民訴訟の制度があるため、個別の地方自治体における事件等であっても、地方自治体全般の問題として認識され、それぞれの自治体において改善しなければならないものがあるとすれば、それぞれにおいて適切に対応が図られている。すなわち、地方自治体の長は、違法なことをすれば、住民訴訟により法的責任を問われるかもしれないという危機感を持って政策を判断し、また、その職員は、同様の危機感を持って事務を執行している。

これに対して、国には国民から法的責任を追及される同様の訴訟制度がないために、地方と比べて、国民との間に緊張関係が存在しない。

国民との緊張関係こそが、国の不正を防止し、国の行財政をあるべき方向に導くものであることから、国においても、情報公開制度の在り方を改めるだけでなく、国民が納税者の権利として国の責任を追及することができる訴訟制度（タックスペイヤー訴訟）を導入すべきである。

2 入札制度の改革

提言2 入札制度の改革

- (1) 国においては依然として指名競争入札が主体である。直ちに一般競争入札の普及拡大を図ること。
- (2) 入札・契約手続の透明性の確保のため、第三者機関による入札監視機能等の強化を図ること。
- (3) 積算基準の設定プロセスが不明瞭である。積極的に情報を公表し、透明性の向上に努めること。
- (4) 公共事業に係る補助金行政の弊害を是正し、地方の財政の自主性を高め地域の実情に合わせた施策が推進できる仕組みに改めるべき。

(1) 一般競争入札の普及拡大

地方の先進的な取組

地方公共団体では、公共工事の発注をめぐる不祥事の発生などを背景に、先進的な入札制度の改革（表5参照）が進展している。

例えば、宮城県では、度重なる不祥事に対する反省に立って、いち早く住民の信頼を取り戻すため、不正行為の排除、公正な競争の確保、透明性の確保という観点から、一般競争入札の適用範囲の拡大（1億円以上 1千万円以上）をはじめとする抜本的な改革に取り組んでおり、平成15年度ベースでの全発注件数に占める一般競争入札の割合は、5割程度（表8、図3参照）となっている。

また、長野県では、事後審査郵送方式の受注希望型競争入札（一般競争入札）を標準的な入札方式とする入札制度改革に取り組んでおり、平成15年度ベースで全発注件数の9割程度（表8、図3参照）はこの方式を適用している。

一般競争入札の適用範囲の拡大は、一般的に事務量が増加することから進展しにくいものとされているが、その適用範囲の拡大を可能としたのは、通常の一般競争入札に比べて事務処理の効率化が図れ、談合等の業者間による事前調整のしにくい事後審査郵送方式の一般競争入札方式を導入した成果であると考えられる。

このような効率的な一般競争入札方式の実現を通じて、地方自治体においては、公正性・透明性・競争性の向上（表6参照）や納税者の視点に立った効率的な予算の執行の実現などの改革の成果が認められている。

(表5) 地方の一般競争入札契約方式の改善例

都道府県名	改善年度	概 要
宮城県	平成14年度	<p>入札後審査郵送方式一般競争入札(ダイレクト型一般競争入札)</p> <p>平成13年度より一般競争入札の適用範囲を1千万円以上に拡大。</p> <p>入札参加希望業者は入札公告に基づき入札書等を郵送し、入札参加資格審査は、入札後に最低価格提示者から順次行い適格者を落札者と決定する。</p> <p>平成15年度から、施工体制事前提出方式(オープンブック方式)を導入し、落札候補者から詳細な工事費内訳書の提出を求めている(設計額3千万未満は試行中)。</p>
長野県	平成14年度	<p>受注希望型競争入札</p> <p>平成14年度より全てを対象。</p> <p>入札参加者が分からないよう郵送方式に、入札後に最低価格者から資格審査を行い、適格者を落札者と決定する。</p> <p>事後審査・郵送方式を取り入れた参加資格要件等のある制限付き一般競争入札。</p> <p>平成14年11月から委託業務に導入、平成15年10月から建設工事に導入。</p>
愛媛県	平成15年度	<p>入札後審査型一般競争入札</p> <p>平成16年7月からは設計金額1億円以上の一般土木・建築工事及び設計金額2億円以上の特殊工事を対象。</p> <p>入札に参加できる資格を公告して入札参加希望者を広く募り、入札後に入札参加資格を最低価格入札者から審査して適格の場合に落札決定する。</p>
徳島県	平成16年度	<p>入札後審査方式一般競争入札</p> <p>設計金額5億円以上の工事を対象。</p> <p>一般競争入札に参加するための事前の申請手続きを簡略化し、入札後に最低価格入札者から順に入札参加資格の審査を行い適格者である者を落札者として決定する。</p>

(出典：国の行財政改革評価研究会全国調査より)

(表6) 主な落札率の状況(15年度実績)

区 分	長野県	宮城県	長崎県	北海道	山形県	岩手県
一般競争入札	70.9	80.7	88.5	90.7	92.9	93.2

国の行財政改革評価研究会全国調査より作成

一般競争入札件数が100件以上の都道府県

(出典：国の行財政改革評価研究会全国調査より)

国の取組状況とその評価

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(以下、適正化指針という。)においては、公正な競争を促進する観点から入札及び契約の改善について、「一般競争入札が原則とされていることを踏まえ、対象工事の見直し等により適切な一般競争入札の実施に努める」よう示されているにも関わらず、国においては、依然として指名競争入札主体の入札方式を採用(表7、図3参照)しており、行政改革大綱に示されている「競争政策の推進」や「入札契約制度の改善による社会資本の効率的な整備の推進」が十分に進展しているとは言い難い状況にある。

また、昨今の低価格競争への対応策として、国土交通省の場合、低入札価格調査制度対象工事に対して、一律に前払金の縮減や契約保証金の引き上げ、専任技術者の増員の措置を講じているが、これは血の滲む思いで経費節減等に取り組んでいる企業からすれば、当該企業の努力や改善意欲を阻害することとなり、競争政策の推進を掲げる行財政改革の方向に逆行する側面がある。

地方自治体が入札制度改革に取り組まなければならなかった背景は、国においても当てはまるものであり、良質な社会資本の整備を効率的に推進していく上で、いやしくも国民の疑念を招くことのないよう納税者の視点に立って、低入札価格調査制度の機能強化を図りつつ、一般競争入札を原則とする抜本的な入札制度の改革に取り組むべきである。

(表7) 発注方式別件数・割合(15年度実績)

	国土交通省		農林水産省			
	件数	割合	件数	割合		
発注全件数	15,811		910			
一般競争入札	260	1.7	24	2.6		
指名競争入札	指名競争	10,029	63.4	指名競争	148	16.3
	公募型	2,924	18.5	公募型	696	76.5
	工事希望型	1,849	11.7	工事希望型	17	1.9
随意契約	749	4.7	25	2.7		

国土交通省のデータは、地方整備局(河川,道路,官庁営繕,公園関係)入札情報サービスより作成

農林水産省のデータは、農業農村整備事業入札情報サービス(入札結果・工事)より作成

(表8) 発注方式別件数・割合(15年度実績)

	宮城県		長野県		
	件数	割合	件数	割合	
発注全件数	2,682		6,739		
一般競争入札	1,493	55.7	5,904	87.6	
指名競争入札	770	28.7	指名競争	10	0.2
			参加希望型	312	4.6
随意契約	419	15.6	513	7.6	

宮城県は、落札額ベースでは、94.1%。

(図3) 発注方式別件数・割合(15年度実績)

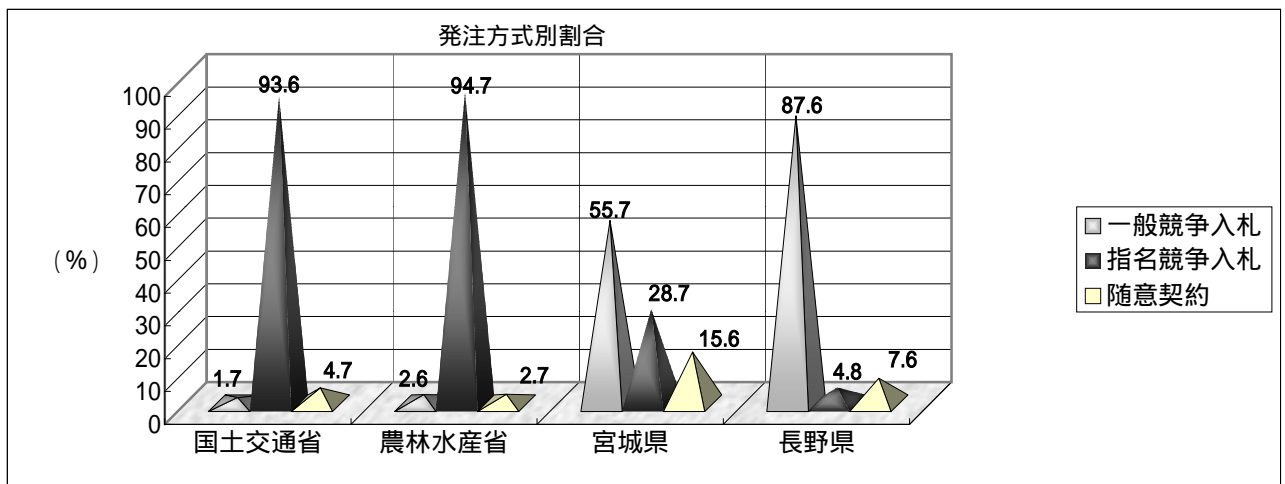


表7、8のデータより作成

(2) 第三者機関による入札監視機能等の強化

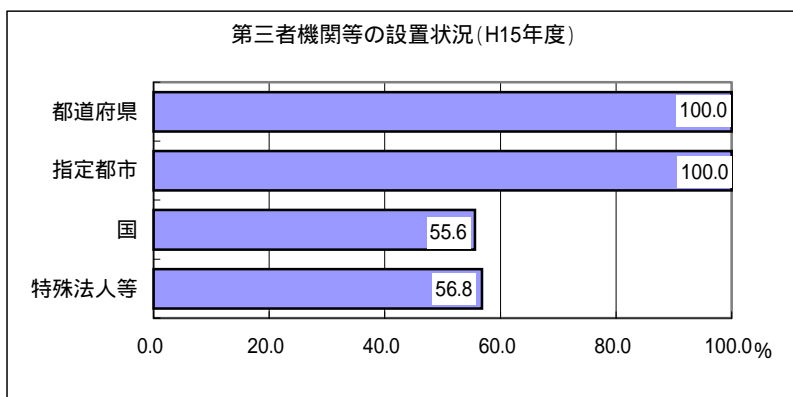
地方の先進的な取組

適正化指針においては、入札及び契約の過程並びに契約の内容の透明性を確保する観点から、入札監視委員会等の第三者機関の意見を適切に反映する方策を講ずるとともに、第三者機関の活動状況について、「審議に係る議事の概要その他必要な資料を公表することにより、透明性を確保するものとする。」旨規定されている。

こうしたことを踏まえ、宮城県における抽出事案の審議は、一層の透明性を確保する観点から、審議は原則公開で行っており、また、抽出に当たり委員に対して工事名、工事種別、契約金額に加え、落札率、入札参加者数、予定価格、地域要件の設定等の記載された資料を提供するほか、可能な限り委員の意向に応じた柔軟な対応を行っている。

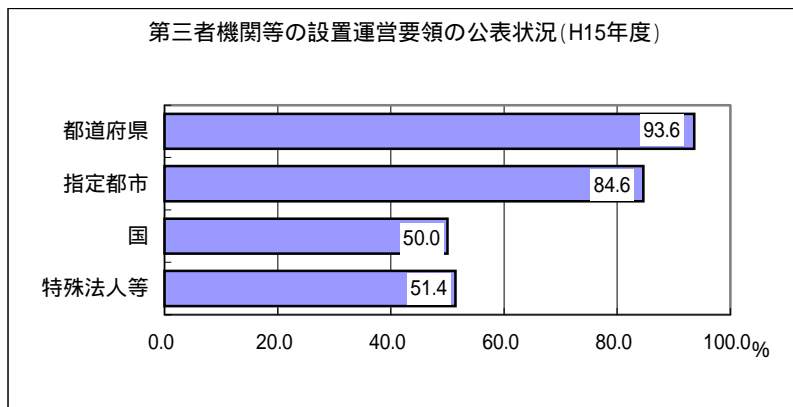
また、第三者機関等の設置状況等(図4、5、6)は、都道府県及び政令指定都市においては取組が進んでいるが、国及び特殊法人においてはまだ取組が遅れている機関が多数ある状況である。

(図 4) 第三者機関等の設置状況 (16 年 3 月末現在)



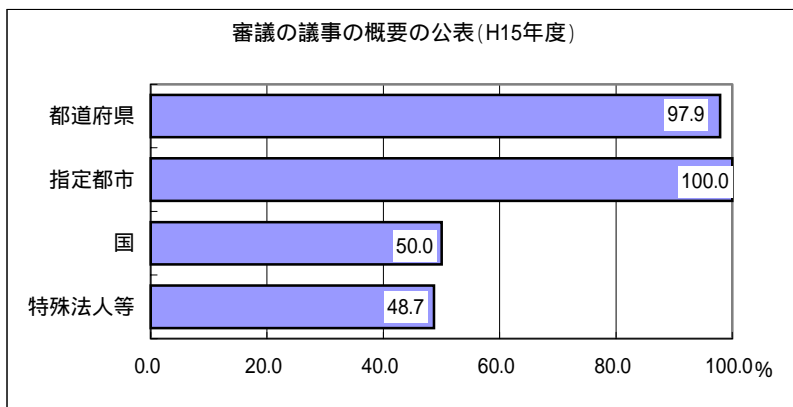
国土交通省ホームページ掲載「入札契約適正化法及び適正化指針の措置状況調査結果について」のデータより作成。

(図 5) 第三者機関等の設置運営要領の公表状況 (16 年 3 月末現在)



国土交通省ホームページ掲載「入札契約適正化法及び適正化指針の措置状況調査結果について」のデータより作成。調査対象機関を分母として公表率算出。

(図 6) 審議の議事の概要の公表 (16 年 3 月末現在)



国土交通省ホームページ掲載「入札契約適正化法及び適正化指針の措置状況調査結果について」のデータより作成。調査対象機関を分母として公表率算出。

国の取組状況とその評価

国の入札契約業務についても、適正化指針に基づき入札監視委員会等の第三者機関による抽出事案の審議が行われているところであるが、国土交通省の場合、入札監視委員会設置運営要領によると、委員が審議事案を抽出するに当たって、工事名、工事種別、契約金額を記載した資料の中から無作為に審議案件を抽出した上で、非公開で審議が行われており、透明性、実効性の観点から監視活動が有効に機能しているか検証が必要である。

適正化指針に基づく入札監視委員会等の第三者機関による抽出事案の審議について、透明性を確保する観点から公開審議にするとともに、当該第三者機関による監視活動が有効に機能しているかどうか検証すべきである。

国の入札制度改革が、如何に国民の負託に応える方向で進展するかは決して業界寄りではない、中立な立場で納税者の視点に立った第三者機関による厳格で実効性ある監視活動が不可欠であり、そのような監視活動を強化する体制を構築すべきである。

(3) 積算基準の設定プロセスの透明性向上

国で設定している現行の積算基準額は、施工実態調査等に基づき設定されているものの、現在は調査から設定までに時間を要することから、タイムリーな設定とは言い難い状況である。

国が設定した積算基準等は、あくまで「参考資料」として県に示されているものであるが、実態として県では、地域的な材料単価以外は、国に準じた積算基準額を設定している。

県が独自に積算基準等を設定・管理することは、実態調査ができる対象工事件数が少ないことや費用対効果の面から有意とは考えられないことから、国や都道府県が共同で調査しているのが現状である。

しかしながら、平成15年6月に公正取引委員会から、国土交通省関東地方整備局管内に所在する官公庁等が発注する建設資材価格調査業務の入札参加業者に対し、業務の発注について競争入札制度に反する行為が認められ勧告を受けたことや、同じく公共事業労務費調査業務において、国土交通省職員が入札に関する情報を提供するなどしたとして、国土交通省が競争入札等についての改善要請を受けている。これは、単価設定そのものの信頼を揺るがしかねない事態である。

国は、積算基準等に係る調査から設定までのプロセスや考え方に関し情報を公開していないなど不明瞭な点があることから、今後、積極的に情報を公表し、透明性の向上に努めるべきである。

(4) 入札制度から見た公共事業に係る補助金行政の弊害

公共事業に係る補助金行政が広範に温存される限り、国と地方の対等関係を構築することは困難である。

補助金を交付する国では、「予算の使い切りの廃止」が遅々として進展せず、地方公共団体が効率的に予算を執行した結果、不用額が生じたとしても、次年度の当該省庁の予算が削減される懸念から地方公共団体に対し補助金の使い切りを要請することが多々ある。

もちろん、入札制度改革に伴い生じた入札差金については、事業効果の早期発現が見込まれる事業の拡充に当てることがも有効な方策ではある。

しかしながら、これが地方の自主財源であれば、不用額として借金返済に充てることや福祉や医療など他の広範な事業への活用など、地方の裁量による弾力的な予算執行が可能となり、より一層、予算の有効活用が図ることができることになる。

このことから、相当額の税源移譲を前提に国庫補助負担金を削減し、地方公共団体の財政の自主性を高め、地域の実情に合わせた創意工夫を主体的に取り入れることが可能となる、より効果的・効率的に施策を推進できる仕組みに改めるべきである。

3 総額人件費の抑制

提言 3 - 1 国家公務員数の削減

- (1) 国家公務員数について、独立行政法人化を利用した見せかけの削減ではなく、実質的な削減を直ちに行うこと。
- (2) 特に、中央省庁の再編が行われたにもかかわらず、これに伴うスリム化は全く不十分であり、直ちに職員数の削減に手を付け、効率化を図ること。また、農林水産統計関係の事務所をはじめ、地方支分部局においても、業務の必要性の度合いと分量からみて過度な職員配置が行われている部署では、直ちに人員削減を行うこと。
- (3) 「三位一体の改革」をはじめとする財源の移譲や事務・権限の委譲等、地方分権の進展に伴い、当該事務に携わる国の職員の削減、組織の改廃を直ちに行うこと。

(1) 公務員数削減の目標と達成状況

地方の先進的な取組

地方における職員数削減の取組は、様々なプロセスと手法で行われている。行政改革という枠組みの中で、大綱の策定・改定を繰り返す中で実施に移しているほか、財政状況の悪化を背景とした財政改革の枠組みの中でも、一層の職員削減を行っている場合がある。

例えば、宮崎県では「定員適正化計画」を策定し、平成 1 2 年度から 5 年間に目標を大きく上回る一般行政部門 1 5 4 人の純減、企業局等の 5 6 人の純減を達成し、平成 1 6 年 3 月には新たな計画で、5 年間で一般行政部門の職員 3 2 5 人 (7 . 5 %) の純減を目標に据えている。

また、長野県では、平成 1 1 年度から平成 1 5 年度までの 5 年間に、一般行政部門において業務見直しにより定員数延べ 5 0 8 人の削減を実施したほか、危機的な財政状況を打開するために、平成 1 5 年 2 月に策定した「財政改革推進プログラム」において、徹底した事務事業の見直し、アウトソーシングの推進、組織再編による採用数の抑制で、総額人件費を抑制する方針を打ち出した。プログラムでは、平成 1 5 ~ 1 8 年度の 4 年間で 3 0 0 人以上の職員削減を目標に掲げ、1 6 年度までに既に目標を上回る 3 7 7 人の削減を行っている。

国の取組状況とその評価

国家公務員の定員管理は、毎年度各府省が総務省行政管理局に定員要求を行い、予算編成と並行した審査の上で、政令により定員が定められる仕組みとなっている。

国の長期的な定員削減計画としては、「行政改革大綱」(平成12年12月閣議決定)があり、13年度から22年度までの10年間で約54万人(13年1月現在。郵政現業職員30万人を除く。)の定員を25%純減することを目標に掲げ、10%以上の計画的な削減、独立行政法人への移行、新規増員の抑制等を行う計画となっている。

この定員については、2年間で471,491人(郵政現業職員を含む。)平成16年時点で約30%の削減が行われたと報告されている。しかしながら、この大半は、実は郵政事業や国立大学の独立行政法人化に伴うものであり、これらを除くと15・16年度の2年間で、2,689人(0.33%)の削減に留まっている。(図3、図4参照)

なお、長期的にみると、国家公務員の定員は総定員法と昭和43年度以降累次にわたる定員削減計画を柱として管理され、徐々に削減が実施されてはきており、直近ピークの昭和56年度に比べ、平成14年度は9万人余り()減少している。

昭和56年度 898,265人 平成14年度 807,019人

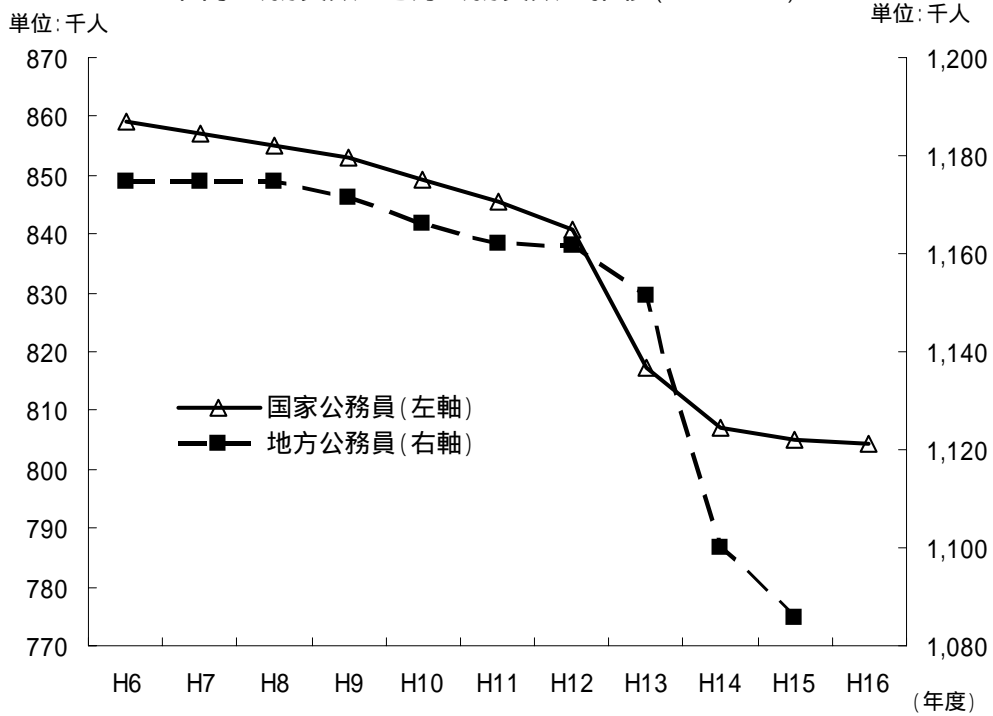
(2) 組織改革と公務員数削減の連動状況

平成13年1月に行われた中央省庁の改革により、1府22省庁から1府12省庁への統合再編が行われ、併せて、組織の整理(局の総数12896、課室の総数12001000等)公務員の定員削減(10年間で25%の純減)等を行うこととされていた。

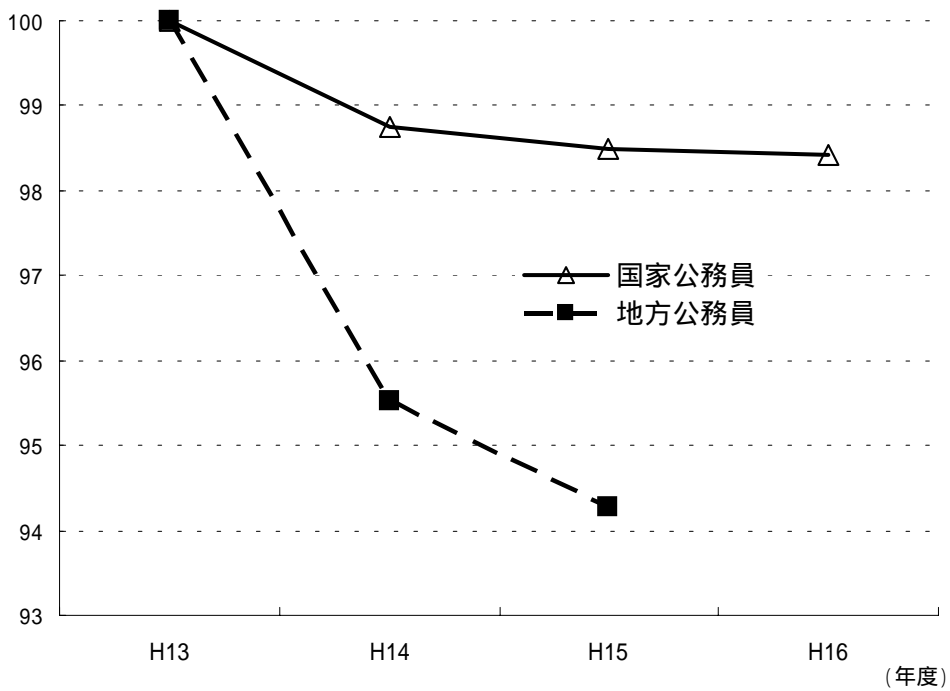
しかしながら、さきに指摘したとおり、表面的には組織数が減少し定数削減が進んでいるかのように見えるが、実情は2年間で0.33%の定数削減しか進んでいない。確かに事務次官数は減ったが、次官に代わる審議官が新設されるなど、組織のスリム化に逆行する巧妙な仕掛けが施され、見せかけの改革に終始している。(表13参照)

また、地方支分部局については、一部で中央省庁の再編に伴う組織の統合などが行われたが、抜本的な職員数の削減や配置の見直しを行った形跡は見られない。例えば、農林水産統計関係の事務所は「統計情報事務所」から「統計・情報センター」に名称変更したが、依然として農政事務所とは別の組織として全都道府県に設置され、計267もの事務所に6000人の職員が在籍しており、その職務の今日的な必要性からみて明らかに過剰となっている。「基本方針2004」において、ようやく、地方支分部局の業務見直しや統廃合、農林水産統計関係職員の要員配置の見直しが指摘されるに至ったが、余りに遅すぎる対応と言わざるを得ない。

(図 3) 国家公務員数と地方公務員数の推移 (H6 ~ H16)



(図 4) 平成13年を100とした国家公務員数と地方公務員数の推移 (指数)



(表 1 3) 省庁再編前後の国土交通省の幹部ポスト

省庁再編前(H12..8)						省庁再編後(H16.10)	
区分	建設省	国土庁	運輸省	北海道 開発庁	合計	国土交通省	
大臣	1名(兼務)		1名(兼務)		2名	大臣 1名	
総括政務次官	1名	1名	1名	1名	4名	副大臣 2名	
政務次官	1名	-	1名	-	2名	大臣政務官 3名	
事務次官	1名	1名	1名	1名	4名	事務次官 1名	
技監	1名	-	-	-	1名	技監 1名	
運輸審議官	-	-	1名	-	1名	国土交通審議官 3名	

(「政界・官庁人事録」等から長野県作成)

(3) 地方分権と公務員数削減の連動状況

地方分権の進展に伴い、地方自治体の役割が増大し、国の役割は縮小しており、それに応じた職員数の削減が行われるべきである。

平成 1 2 年の地方分権一括法の施行により、極めて不十分ながらも国の事務・権限の一部が地方自治体に委譲されたが、事務・権限の移行というよりは、実態は、自治体の事務等に係る国の法令上の統制が緩和された程度であり、ほとんど国の職員数の削減には結び付いたとは考えられない。

地方分権一括法により、地方自治法が国と地方の役割分担を規定することとなり(表 1 4 参照) 様々な団体が現状をもとに分類を試みている(表 1 5 参照)。しかしながら、中部経済連合会が指摘しているとおり(「道州制下における国と地方の税財源のあるべき姿」平成 1 6 年 7 月) 国と地方が担っている事業はかなりの部分で重複し、環境保全や教育政策から雇用政策、社会基盤整備に至るまで幅広い分野の事業を国が担っている。また、直接国が実施していなくても、補助金の分配という形で国が実質的に事業を担っている実態も見られ、役割分担を規定した地方自治法からは大きく乖離している(表 1 6、1 7 参照)。すなわち、国と地方は曖昧な役割分担の下で、地方が実施している事務に国が何らかの形で関与し、地域の自律的かつ効率的な行政運営の実現を阻み、依然として中央集権的な行政システムが温存されている。

現在、税財源の面での地方分権の取組いわゆる「三位一体の改革」が進められているが、この取組もまた、国と地方との適切な役割分担の上に議論されなければ全く意味がない。

国と地方との役割分担を明確にし、地方が担う分野においては、一層の税財源や事務・権限の移譲を進め、当該事務に携わる国の職員の大幅な削減、組織の抜本的改廃を直ちに行うべきである。地方が職員を増やすことなく事業を実施すれば、国全体として、大きな行政改革につながるのである。

(表14) 地方自治法で規定する国と地方の役割

区分	国	地方
根拠法	地方自治法第1条の2第2項	地方自治法第1条の2第1項・第2項
法文	<p>国際社会における国家としての存立にかかわる事務 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務 全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施 その他国が本来行うべき事務</p>	<p>地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う</p> <p>住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることが基本</p>
	<p>国は地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。</p>	

(表15) 事務の実施主体からみた国と県と市町村の役割分担

区分	国	県	市町村
基本・安全	<ul style="list-style-type: none"> ・司法・外交・通貨 ・防衛・防災 	<ul style="list-style-type: none"> ・警察 ・防災 	<ul style="list-style-type: none"> ・消防 ・防災
生活・環境	<ul style="list-style-type: none"> ・地球環境保全 	<ul style="list-style-type: none"> ・公害防止 ・産業廃棄物 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民登録・戸籍 ・上水道 ・公害防止・一般廃棄物
福祉・健康	<ul style="list-style-type: none"> ・健康保険・年金 ・医師・医薬品 	<ul style="list-style-type: none"> ・児童福祉等 ・生活保護 ・地域保健 ・病院・薬局 	<ul style="list-style-type: none"> ・介護保険 ・高齢者・障害者・児童福祉 ・生活保護 ・国民健康保険・年金 ・地域保健
産業・労働	<ul style="list-style-type: none"> ・経済・金融政策 ・通商・関税 ・産業再生・業界指導 ・(中小企業対策) ・職業紹介 ・労働基準・職業能力開発 	<ul style="list-style-type: none"> ・中小企業対策 ・商店街振興 ・職業紹介・職業能力開発 	<ul style="list-style-type: none"> ・(中小企業対策) ・(商店街振興) ・職業紹介
建設	<ul style="list-style-type: none"> ・国道(指定区間) ・一級河川 	<ul style="list-style-type: none"> ・国道(指定区間外)・県道 ・一級河川(指定区間)、二級河川 ・流域下水道 ・都市計画(区域区分) ・建築確認 	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村道 ・準用河川・公共下水道 ・都市計画(地区計画等) ・建築確認(特定行政庁)
農林・水産	<ul style="list-style-type: none"> ・食料需給・国営土地改良 ・農地転用(4ha超) ・国有林 ・保安林指定と解除(重要流域) 	<ul style="list-style-type: none"> ・生産振興 ・農家経営支援 ・県営土地改良・農地転用 ・県有林・保安林指定と解除(重要流域以外) ・治山事業 	<ul style="list-style-type: none"> ・生産振興 ・団体営土地改良 ・農業委員会 ・市町村有林
国土・交通・通信	<ul style="list-style-type: none"> ・水資源開発 ・エネルギー ・交通政策 ・情報・通信、放送 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域情報化 	<ul style="list-style-type: none"> ・(地域情報化)

(愛知県「分権時代における県の在り方検討委員会中間報告」[平成16年3月]から長野県作成)


(表16) 現在国が担っている事務で地方が担うべき事務の具体的事例

現在専ら国が担っているが、本来は地方が担うべき事務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 労働基準や職業紹介など労働行政 ・ C A T VやコミュニティF Mの許可など地域放送行政 ・ 鉄道・バス・タクシー、トラックの許認可など地域交通政策 ・ ガソリンスタンド登録、ガス料金の許認可など地域エネルギー政策
一部の権限等が国に残されているが、国が担う理由に乏しい事務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 4 ha を超える農地転用 ・ 重要流域の保安林の指定・解除

(愛知県「分権時代における県の在り方検討委員会中間報告」[平成16年3月]から長野県作成)

(表17) 国と地方の重複事業の例

区 分	国	重複している事業	地 方
通商・外交、防衛、司法	通商・外交、防衛、司法	-	-
調整、監視	通貨・金融調整、船舶航行、航空管制等	-	-
年金・健康保険	年金・健康保険	-	-
産業・雇用	資源・エネルギー開発等	新産業創出・中小企業対策、農林漁業の経営振興、職業紹介等	中心市街地・商業振興等
生活・社会基盤整備	高速道路・新幹線、空港・港湾、国立公園、国土調査等	一般道路、治山・治水、防災、都市計画、農林整備、森林保全等	公共交通、住宅、上下水道等
教育・文化	文化芸術振興等	大学等	高等学校、小中学校、文化財保存整備等
環境	-	環境保全等	公害防止、廃棄物処理等
医療・福祉	-	医療・薬事等	児童福祉、生活保護、介護保険
消防、警察	-	-	消防、警察

 : 地方が国から補助金を受けている政策分野

(出典：(社)中部経済連合会「道州制下における国と地方の税財源のあるべき姿」[平成16年7月])

提言 3 - 2 国家公務員給与等の削減

- (1) 採用区別に、国家公務員の給与・諸手当について直ちにインターネットのホームページ等で情報を開示し、国民が手軽にその実態を知り得る状態にすること。
- (2) 500兆円という天文学的額と化した国の長期債務を一日も早く正常な水準に戻すため、各大臣等特別職国家公務員、一般職国家公務員の給与・手当の思い切った削減を直ちに行うこと。

(1) 給与情報の公開についての評価

地方の先進的な取組状況

地方自治体では、昭和56年の自治事務次官通知により、俸給から手当に至るまでの給与情報を公表している。

例えば、長野県では、職員給与に関するホームページを作成し、職種別、学歴別、級別、経験年数別に平均給料月額を掲載し、行政職職員の昇任状況も併せて示すとともに、職種別の年収モデルを作成して掲載することで、一般県民にもわかりやすい形で情報を提供している。

自治事務次官通知（昭和56年）

「各地方公共団体の職員給与の実態を住民が身近に知りうる状態にすることにより住民の真摯な関心を期待し、更に各地方公共団体の議会においてより充実した審議が進められ、地方公務員の給与について地域住民のより一層の納得と支持を得るために職員給与等の公表を行うこと。」

国の取組状況とその評価

現在、国の人件費に係る情報は、「国家公務員給与等実態調査報告書」及び「公務員白書」に国家公務員の俸給と手当の一部（扶養手当・調整手当・住居手当・通勤手当）を公表している。しかしながら、ホームページには報告書や白書がそのまま掲載されているのみで、一般の国民にわかりやすい工夫は施されていない。

また、国家公務員の昇進・昇格が採用区分の別（ ・ ・ 種）によって固定化していることから、その区分別の給与情報は有意義であるにもかかわらず、こうしたものは公表されていない。さらには、地方では公表している特殊勤務手当や超過勤務手当についても未だ公表されていない。

このように、国家公務員の給与情報の公開は未だ不十分であり、開かれた議論を拒んでいるといっても過言ではない。

(2) 給与等の削減についての評価

地方の先進的取組の状況

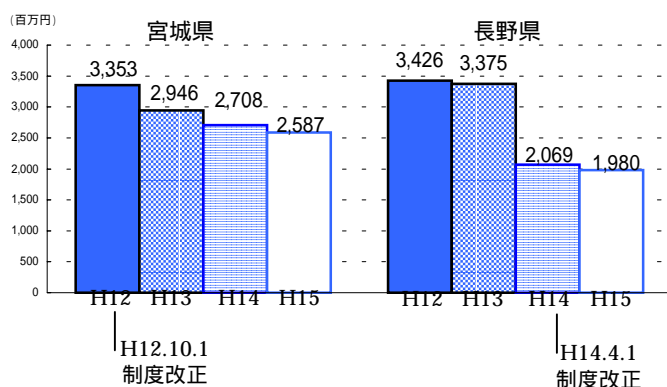
地方自治体においては、最近の厳しい財政事情の中で、財政再建団体への転落回避や、地域経済の立て直し事業費への充当を目的に、知事自らが給与や退職手当の大幅な削減を行っている。

また、一般職の給与についても、本来は、人事委員会が毎年民間企業の給与を調査した上で、議会と知事に対して行う勧告に基づき改定がなされるが、最近では、人事委員会勧告とは別に、厳しい財政状況を踏まえ独自に管理職手当（特別調整額）の削減、期末勤勉手当の削減、定期昇給の延伸、日当廃止などの旅費の見直し、さらには給与本体の削減等、まさに自らの身を削る血の滲むような歳出削減の努力を行っている。平成16年8月1日現在、一般職の給与は19道府県で、管理職手当は27都道府県で、また、特別職の給与等は43都道府県で削減を実施している。（宮城県、長野県、宮崎県の3県の取組状況は表18、図5参照）

（表18）給与等の削減が実施されている3県の例

項目		宮城県	長野県	宮崎県
一般職	給料	H16.4.1～H18.3.31 3.2%	H15.4.1～H18.3.31 部長級 10% 課長級 8% その他 6% 主事・技師級 5%	
	特別調整額		H14.4.1～H18.3.31 10%	H16.1.1～H19.3.31 10%
特別職の給料		H16.4.1～H18.3.31 知事 15% 副知事 10% その他 6～8% (他に退職手当を削減)	H15.1.1～H18.3.31 知事 30% その他の常勤職員 20%	H16.1.1～H19.3.31 知事 10% 副知事 5% 出納長 5%
議員報酬		H16.4.1～H18.3.31 議長等 5%	H15.1.1～H18.3.31 議長 20% 副議長 15% その他の議員 10%	H16.1.1～H17.3.31 議長等 5%

（図5）長野県・宮城県の旅費決算額の推移



【宮崎県の旅費見直しの状況】

旅費の見直しにより、平成16年4月以降、年間約5億円を削減

（出典）各県資料から作成

国の取組状況とその評価

国では、国会議員の歳費については、平成14年度以来6%～10%程度削減されている状況である。

しかしながら、地方と同様に人事院の勧告に基づいて改定が行われる国の一般職公務員の給与・手当については、既に破綻状態にある我が国の財政状況を目の当たりにしてもなお、事務次官などの幹部公務員も含め、この状況を踏まえた勧告を上回る削減は行われていない。それどころか、各大臣等特別職幹部公務員の人勤以上の給与削減にも全く手が付けられていない状況である。日当など旅費の見直しが行われていないことも含め、国の自ら身を切る財政再建に対する意識の低さが如実に表われている。

一方で、さきのとおり都道府県知事は自ら給与を削減していることから、現在、役人に過ぎない事務次官の平均年収(2432.9万円[H15])が、公選の都道府県知事の平均年収(2100.6万円[H15])を上回るという現象が起きており、大きな問題である。(表19参照)

さらに、本年3月に発表された「幹部公務員の給与に関する有識者懇談会報告書」では、特別職幹部公務員の給与水準について、職責に比して総じて低すぎるとする意見があったことを記載し、給与水準の基準を再設定すべきであるとしているが、今日の財政状況下において、給与水準の引き上げを模索するような動きは言語道断である。

なお、国と地方の給与比較にラスパイレス指数()を用いることが多いが、部局長等を含め全一般行政職を対象とする地方に対し(一部自治体を除く)国は、指定職俸給表が適用される幹部公務員(事務次官、本省局長など)は対象外であり、この指数による比較は全ての実態を反映しているものではない。

()国の行政職俸給表(1)の適用職員の俸給額と地方公共団体の一般行政職の給料額を、学歴別、経験年数別にラスパイレス方式により対比させ算出し、国を100として比較したもの。

(表19)大臣・次官・知事の年間給与額・平均年収

区 分	平均年収等	
内閣総理大臣	年間給与額 4,165 万円	(平成15年度)
国務大臣	年間給与額 3,041 万円	"
副大臣	年間給与額 2,912 万円	"
政務官	年間給与額 2,483 万円	"
事務次官	平均年収 2,432.9 万円	(平成15年)
都道府県知事	平均年収 2,100.6 万円	"

(「幹部公務員の給与に関する有識者懇談会報告書」等から長野県作成)

提言 3 - 3 生産性向上の視点からの公務員制度改革

- (1) 国家公務員の地位と身分に安住せず、真に国民本位の生産性の高い行政を展開するために、国家公務員一人ひとりの能力、業績の客観的な評価を行い、これを的確に反映した人事制度・給与制度を早急に導入すること。
- (2) 国家公務員の給与構造について、地方への影響を考慮しつつ、地域における給与のあり方等、国民の目から見て合理性・納得性があるものとなるような見直しを行うこと。特に、「本府省勤務手当」等手当の新設については、現下の財政状況を考慮してその必要性を慎重に検討すること。
- (3) 行政の閉鎖性・硬直性を打破するとともに政策立案能力を向上させるため、民間からの有能な人材の登用、公募による府省の枠を越えた人材の起用、幹部公務員の政治任用などにより、多様な人材の確保と人材配置の大胆な流動化を図ること。
- (4) 現行の硬直化したキャリアシステムを撤廃して幹部公務員のいわゆる「天下り」を抑止することにより、補助金・交付金を装った、再就職職員の人件費への財政支出を絶つこと。

(1) 生産性向上のための人事・給与制度

公務員制度改革は、既に平成 13 年 12 月に「公務員制度改革大綱」が閣議決定されているが、以降、関係法案の成立、実施に至るまでには難航を極めている状況にある。

現行の公務員の人事制度は、「生産性」の視点が欠けており、採用試験区分や採用年次等を重視する年功序列的な任用や給与処遇になっていると言わざるを得ない。とりわけ、国においては、国家 種試験採用者は、実際の行政能力や業績にかかわらず、幹部候補生として極めて早い昇任・昇格が約束されている一方、 種又は 種採用者にあっては、一部の例外を除いて、その能力や業績にかかわらず本省幹部への昇任の途がほぼ閉ざされている。こうした硬直的な人事制度の下では、大過なく業務をこなすことに意が注がれ、身を賭して著しい成果を上げようとする姿勢は生まれにくい。

民間企業の賃金制度改革の動向等も踏まえ、地位と身分に安住せず、社会情勢の変化に敏感に対応し、真に国民本位で生産性の高い効率的な行政サービスを提供するためには、公務員一人ひとりの能力と業績を客観的に評価して人事・給与に反映させる信賞必罰の制度を早急に構築する必要がある。併せて、これまで不十分であった免職・降格制度の整備を図る必要があることは言うまでもない。

(2) 給与構造の見直し

公務員給与については、職責・業績・能力等に応じた適切な処遇の確保のみならず、効率的な給与システムの構築が不可欠である。

現在の国家公務員給与は、全国どこの地域の行政機関に所属していようとも一律の水準が確保されているが、「基本方針2004」(平成16年6月4日閣議決定)では、「地域における給与の官民格差を踏まえて、地域における国家公務員給与の在り方を早急に見直す」とされており、地域間の所得格差の反映等、国家公務員の給与のあり方が課題となっている。

国では、このような点も含め、公務部内の問題点を調査研究した上で、給与構造の基本的見直しが行われているところであるが、これらの検討に際しては、地方への影響を考慮しつつ、国民の目から見て合理性・納得性のある効率的なものとすべきである。

例えば、現在、国においては本府省の職務の困難性、特殊性等に適切に対処することを目的とした「本府省勤務手当」や、逆に、本府省から地方への転勤者等の精神的・経済的負担に対して支給する「転勤手当(仮称)」の新設が検討されているが、現下の国の財政状況を鑑みれば、こうした手当の新設は甚だ疑問であり、その必要性を慎重に検討すべきであると考えられる。

なお、先頃、総務省に「地方給与研究会」が設置され、地方公務員の給与構造の見直しを始めたと側聞している。国民の目線に立てば地方側の対応も必要ではあるが、国自身が自ら率先して早急に改革を行うべきである。

(3) 多様な人材の確保と人材配置の大胆な流動化

公務員については、従来から組織への安住、前例踏襲主義、コスト意識・サービス意識の欠如など国民の厳しい批判がなされている。また、今日の行政課題は複雑・高度化しており、専門的な知見からの的確な対応が要請されている。

行政の閉鎖性・硬直性を打破するとともに政策立案能力を向上させるためには、民間からの有能な人材の登用、公募による府省の枠を越えた人材の起用、幹部公務員の政治任用など、行政の部内部外を問わず、有能で多様な経歴の人材を確保し、前例・慣習に囚われた固定的な人材配置を見直して大胆な流動化を図っていく必要がある。

既に長野県では、民間から有為な人材を任期付職員として20人採用したほか、庁内での人事異動に当たっての公募制の実施、職種の枠を越えた人材登用等、思い切った方策を積極的に進めているところである。

(4) 天下りの抑止と関係法人への財政支出の根絶

国家公務員に独特のいわゆる「キャリアシステム」は、種試験採用者を幹部候補生として厚遇するシステムであり、同期職員間に昇進上の差異を生じさせず、横一線に本省課長級まで昇進、同期組から局長・次官への昇進者が輩出されると、他の者は特殊法人・公益法人等に再就職(いわゆる「天下り」)する仕組みとなっている。所管府省は、再就職先の関係法人にその運営費を補助金・交付金の形態で交付しており、結果的に再就職職員の人件費を税金で負担していることになる。各府省は天下り先の確保に躍起になり、えてして必要性の低い特殊法人・公益法人等を生み出す温床となってきたと言っても過言ではない。

しかしながら、「公務員制度改革大綱」では、こうしたキャリアシステムの弊害についてはほとんど触れられておらず、大きな問題である。

国による関係法人への無駄な財政支出を根絶するため、こうした旧態依然としたキャリアシステムを直ちに廃して天下りを抑止すべきである。

4 国関係法人の見直し

提言 4 - 1 徹底した特殊法人等改革等の推進

- (1) 国の特殊法人等改革においては、廃止される法人や真に民営化される法人は少なく、その多くは独立行政法人等へ「看板の掛け替え」を行ったに過ぎない状況にある。独立行政法人化された法人については、引き続き、その事業の必要性や法人の整理統合等について不断の見直しを行い、真に実の伴った改革を進めるとともに、特殊法人等整理合理化計画において引き続き検討することとされている法人についても、早急に抜本的な見直しを行うこと。
- (2) また、改革に当たっては、個々の法人ごとに監査法人や外部有識者などの第三者機関によるヒアリング、客観的な評価を踏まえた徹底的な見直しを行うこと。
- (3) 特殊法人等、公益法人、独立行政法人等に対する補助金、委託料、運営費交付金等の財政支出について、国の長期債務残高が500兆円を超える水準にあるという現実を踏まえ、事業の必要性の見直しと併せて、徹底的な歳出の合理化に努めること。

(1) 特殊法人等改革等の抜本的な見直し

地方の先進的な取組

地方における関係法人の見直しと改革の推進については、厳しい財政状況を背景に、法人の整理・合理化や経営の効率化、行政から関係法人への人的・財政的関与の必要性の検証、住民に対する説明責任としての透明性の確保などの必要性から、行政改革の重要な課題となっており、徹底的な見直しが進められている。

特に、地方においては、外部の有識者等で構成される検討委員会や監査法人等の第三者機関を活用することにより、客観的な評価に基づく抜本的な見直しに取り組んでいる。

また、地方における見直しは、法人の単なる統廃合に終わることなく、存続する法人の徹底した経営改善の指導、行政による人的・財政的関与の廃止・縮減、積極的で分かりやすい情報公開なども含めた、総合的な改革を目指すものであり、特別な法律に基づき設立された法人（地方三公社等）公益法人、商法法人など、設立形態による区別を行わず、例外を許さない「聖域」なき改革を進めているところである。

国の関係法人の見直しの概要

特殊法人等改革

「特殊法人等整理合理化計画」（平成13年12月閣議決定）を策定し、163の特殊法人及び認可法人を対象に、法人の事業、組織形態の在り方等の見直しを実施している。

- ・ 特殊法人等の個別の事業について必要性等を見直し
- ・ 事業必要性の見直しを踏まえ
 - 主たる事業が廃止・移管された場合、法人の廃止
 - 民間で実施可能、行政関与の必要性が低い場合、法人の民営化等
 - 存続する場合、組織形態の見直し
 - （独立行政法人化等による経営責任の明確化や事業運営の効率化）

公益法人に対する行政関与の在り方の改革

「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」（平成14年3月閣議決定）を策定し、594の公益法人の事務・事業、補助金等を見直しを実施している。

- ・ 事務・事業の廃止
- ・ 国から委託、推薦等を受けて行っている検査・検定事務の登録制への移行
- ・ 法人に交付される補助金、委託料等の廃止、縮減

国における取組状況とその評価

特殊法人等改革における法人の必要性等の検討

国の特殊法人等改革実施計画の対象となっている163法人のうち、廃止することとされた法人（予定を含む）は、17法人となっている。

一方、長野県においては改革対象の53法人中12法人が廃止等の見直し対象となっており、宮崎県においては、同じく52法人中13法人が廃止等の見直し対象となっている。（表20参照）このように、国の見直しは、地方と比較して踏み込んだものとなっていない。

さらに、国においては「現状維持」として見直しが行われていない法人が5法人、「引き続き検討」として先送りされたものが13法人あり、これらの法人についても早急に検討することが必要である。

(表20) 国の特殊法人等改革と地方(2県)における見直し状況

区分	改革対象 団体	対象 法人数	廃止	民営化等	存続		
					行政関与縮減 経営改善等	独立行政 法人化	その他 (現状維持等)
国	特殊法人 認可法人	163法人	17法人	45法人	13法人	38法人	50法人
			10.4%	27.6%	8.0%	23.3%	30.7%
長野 県	出資等 外郭団体	54法人	12法人	0法人	40法人	0法人	2法人
			22.2%	0.0%	74.1%	0.0%	3.7%
宮 崎 県	県出資の 公社等	51法人	13法人	0法人	40法人	0法人	0法人
			25.5%	0.0%	75.5%	0.0%	0.0%

(出典：「特殊法人等整理合理化計画」等により作成)

独立行政法人化

特殊法人等改革では、38法人が36の独立行政法人化されることとなっているが、独立行政法人化は単に法人形態が変わっただけで、依然として国が交付する運営費交付金にその運営財源を頼っており、さらに職員についても公務員としての身分を引き続き有している「公務員型」の独立行政法人が多い。(平成15年度95法人中56法人が公務員型(特定独立行政法人))

このように、独立行政法人化したとはいえ、単なる「看板の掛け替え」を行ったに過ぎず、行財政改革の観点から実質的な見直しが行われていない状況である。

運営費交付金：独立行政法人に対して、法人の業務運営の財源に充てるために毎年度国が交付している交付金。

用途は法人の理事長の裁量にゆだねられ、次年度への繰越も可能となっていることから、計画(予算)と執行状況との乖離が生じた場合の適切な措置や、繰り越した場合の次年度の執行状況などの把握、透明性の確保などが課題となっている。

法人の民営化等

「特殊法人等整理合理化計画」に基づき、「民営化等」を行うこととされた特殊法人等は45法人であるが、このうち本来の「民営化」が予定されているのは17法人(JR7社、NTT3社、JT、道路公団等)のみで、「民間法人化」が19法人、「特殊会社化」が3法人となっており、実質的な「民営化」が行われたとは言い難い状況である。

民間法人：特別の法律により設立数を限定された法人で、国が役員を任命せず、かつ、国又は国に準ずるものの出資がない民間法人。

国の指導監督基準においては、制度的な独占を撤廃し、財政的な自立のための経常費補助の段階的縮減・廃止を行うこととしているが、特殊法人等改革により民間法人化される法人は、国家資格者や特定の組合、組織の連合会的な法人が多くを占めている状況。

特殊会社：特別の法律により設置され、必要に応じ国の株式保有義務が法定化されている株式会社。

特殊法人等改革により特殊会社化された3法人のうち2法人は100%国が株式を保有し、理事選任、定款変更、事業計画など、法人運営の主要な部分に所管官庁の認可等を要するなど、制度的に国の関与を残し、法人への無利子融資、長期借入に対する国の債務補償等、財政的な面での支援が設置法で規定されるなど、「民営化」とは言い難い。

(2) 第三者機関による客観的な評価を踏まえた徹底的な見直し

地方の先進的な取組

近年、地方における関係法人の見直しに際しては、公認会計士、学識経験者、企業経営者等の外部有識者により構成される検討委員会や民間の監査法人等の第三者機関を活用した見直しに取り組んでいる。

これは、行政側が用意した原案に対し、単に意見を求めるだけでなく、「民間の視点」を持った第三者機関が主体となって、関係法人の事業、法人の存在意義、経営内容等について客観的に点検・評価を行った上で、外部の専門的な視点で見直し方針を提言、その提言をベースに行政が見直しの最終案を作り上げるもので、ともすれば馴れ合いになりがちな内々の評価を許さない、まさにゼロベースの見直しである。

[事例（長野県）]

長野県においては、民間の有識者5名で構成される「長野県出資等外郭団体見直し専門委員会」を設置し、54の個々の対象団体及び県の担当部局に対して直接ヒアリング等を行った上で「県出資等外郭団体のあり方に関する報告書」を取りまとめ、これを受けて県としての「改革基本方針」を平成16年6月に策定した。

また、特に財務上の問題や雇用等の課題を有する7団体については、将来にわたる詳細な改革のスケジュールやその具体策を「改革実施プラン」として取りまとめ、抜本的な改革に取り組んでいる。

[事例（宮崎県）]

宮崎県においては、監査法人が見直し対象の63法人及び県の担当部局に対する直接ヒアリングや経営評価等を行った上で、各法人ごとの改革の方向性について取りまとめ

た報告書を作成し、県はこれをベースに民間の有識者で構成される「宮崎県行政改革懇談会」の意見等を踏まえながら「宮崎県公社等改革指針」を策定した。

さらに、平成16年度から、それぞれの見直し対象法人の改革の進捗状況や経営状況等について、定期的な点検・評価を行うとともに、県民に分かりやすく公表するための「点検・評価制度」を導入し、着実な改革の推進を図っている。

国における取組状況とその評価

「特殊法人等整理合理化計画」の策定に当たっては、外部の有識者5名で構成される「行革断行評議会」の意見を聴取している。

しかし、この評議会による審議は、道路四公団等、一部の特殊法人等については、個別の法人ごとに事業の必要性や組織の在り方について、詳細な議論がなされているものの、他の多くの特殊法人等については、国側の説明に対する総論的な意見聴取に終わっており、個別の法人ごとの詳細な評価・審議等が行われていない。

(3) 関係法人に対する歳出の合理化

地方の先進的な取組

地方においては、関係法人に対する歳出の合理化が見直しにおける大きな課題であり、補助金、委託費等を厳しく見直し、着実な削減効果を上げている。

国における取組状況とその評価

特殊法人等への財政支出

特殊法人等向けの財政支出については、

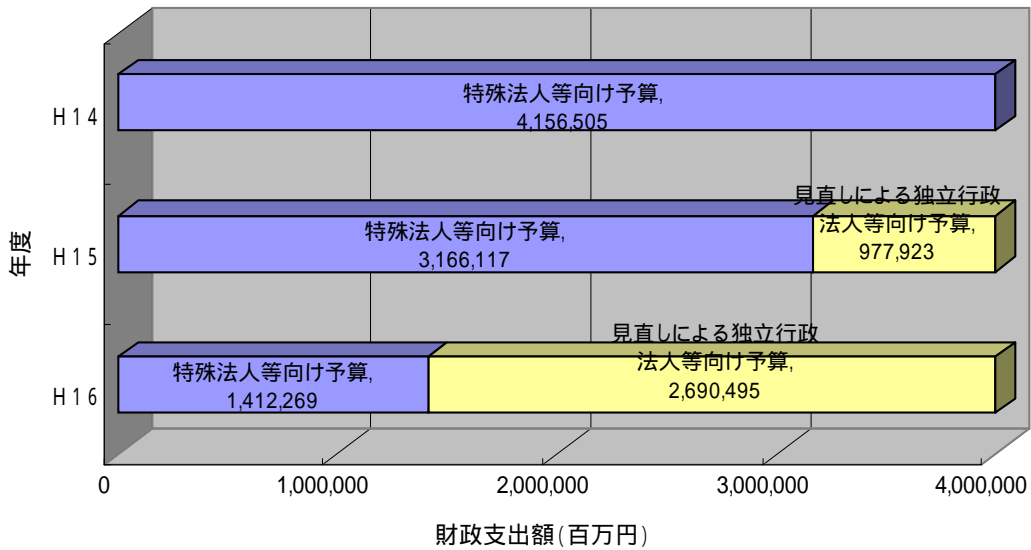
平成14年度予算総額 4兆1,565億円

平成15年度 " 3兆1,661億円(対前年度比 23.8%)

平成16年度 " 1兆4,123億円(対前年度比 55.4%)

となっており、一見大きな歳出削減が進められているようではあるが、独立行政法人化等により組織形態を変えた法人への支出を含めると、平成15年度125億円、平成16年度413億円という、全体からは僅かな削減であり、真に歳出削減が行われているとは言い難い状況である。(図6参照)

(図 6) 特殊法人等向けの国の財政支出について



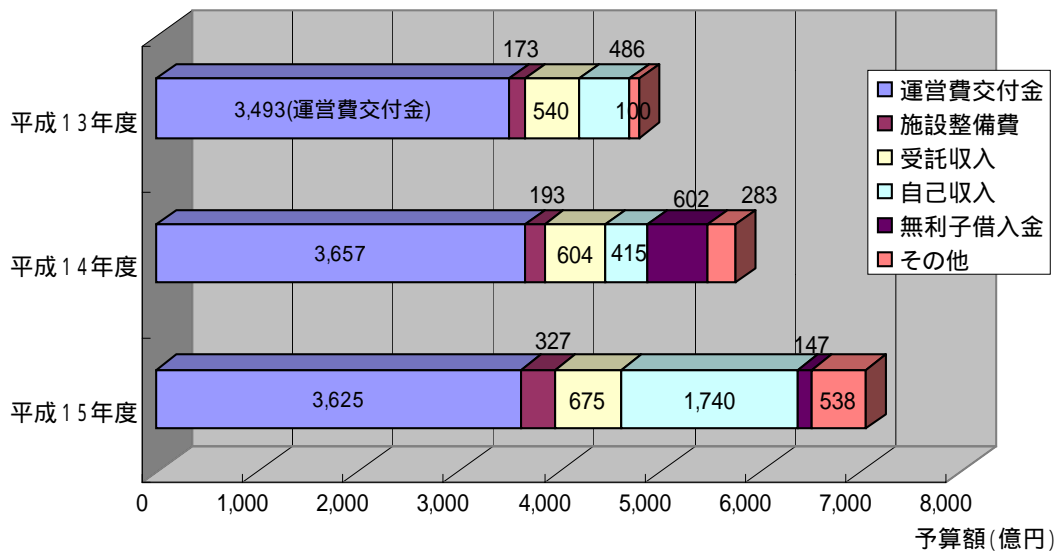
(出典：特殊法人等改革推進本部参与会議資料により作成)

独立行政法人への運営費交付金

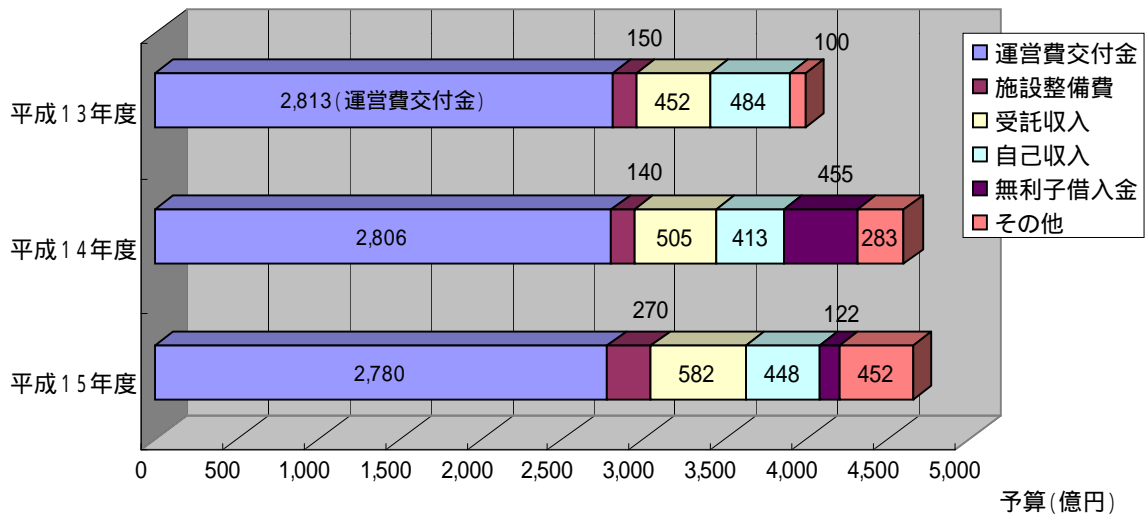
特殊法人等改革では、38 法人が36 の独立行政法人化されることとなっているが、国から独立行政法人に対して交付される多額の運営費交付金については、用途を限定されず繰越も可能な運営費であるが、独立行政法人数の増加とともに運営費交付金総額も増加しており、経年比較が可能な独立行政法人（平成13年度から独立行政法人化した法人）に限定しても、ほぼ横ばいとなっており、今後更なる見直しが必要と考えられる。（図7参照）

(図 7) 独立行政法人の予算推移

[独立行政法人全体]



[経年比較が可能な独立行政法人(54法人)]



(出典：独立行政法人評価年報[平成14年度版]等(総務省)により作成)

公益法人に対する補助金、委託費の支出状況

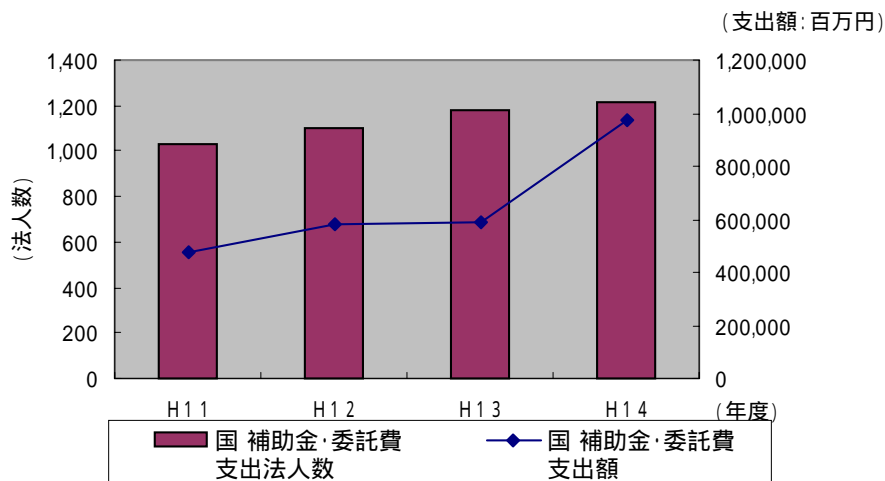
国及び都道府県から公益法人等へ支出している補助金等及び委託費に関しては、国においては支出対象法人数が平成11年度以降、毎年度増加しているほか、補助金、委託費の支出合計額は、平成11年度と平成14年度の比較で約5,000億円の増と、ほぼ倍増している。

一方、都道府県においては支出対象法人数、支出額のいずれも減少している。

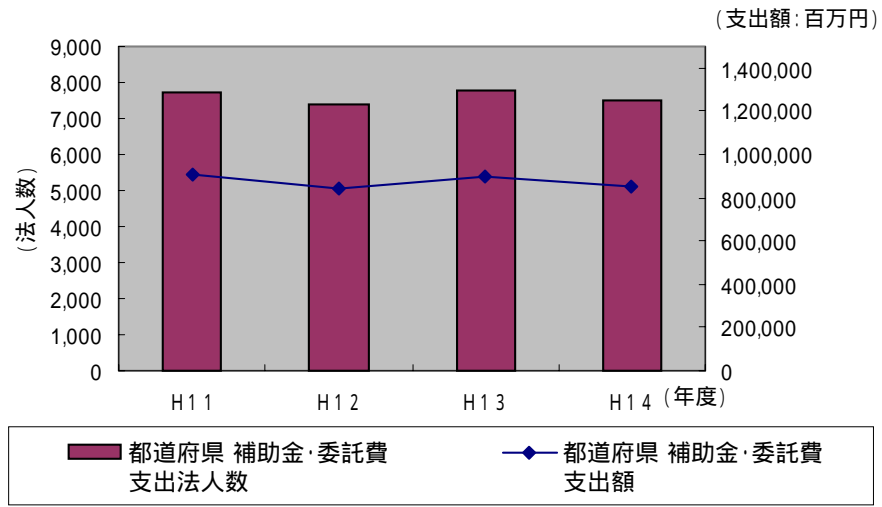
なお、平成14年度においては、国所管の公益法人への補助金等及び委託料の総額は、都道府県全体の総額を1,200億円以上上回っており、これらの状況も踏まえ、国においては歳出の合理化に向けた更なる見直しが必要である。(図8参照)

(図8) 公益法人に対する補助金、委託費の支出状況

[補助金、委託費を支出している公益法人数及び支出額(国)]



[補助金、委託費を支出している公益法人数及び支出額（都道府県）]



(出典: 「公益法人に関する年次報告(平成13年度~平成16年度)」(総務省)により作成)

提言 4 - 2 関係法人の役員報酬等の適正化

特殊法人等、公益法人、独立行政法人等の役員の報酬・退職金については、地方の関係法人と比べて、非常に高い状況となっており、いわゆる「天下り問題」に対する国民の厳しい批判もあることから、公務員任用制度の見直しと併せて、一般国民の納得を得られるようなものとする。

特に、独立行政法人の職員給与については、国家公務員の給与水準より高い状況にあるが、独立行政法人には国から多額の運営費交付金が支給されていることを踏まえ、適正な水準とすること。

「公務員制度改革大綱」（平成13年12月閣議決定）に基づく国の取組

「公務員制度改革大綱」（平成13年12月閣議決定）を策定し、特殊法人等や公益法人への再就職について適正なルール設定を行い、再就職状況の公表及び役員の報酬や退職金の縮減等の指導を行っている。

独立行政法人の役員の報酬、退職金の支給水準等

平成15年度における独立行政法人の役員の報酬については、法人の長で、年間平均で約2,000万円となっている。これは、都道府県知事の平均年間給与額の2,100万円にほぼ匹敵し、極めて高い水準となっている。（表21参照）

また、職員の給与水準についても、国家公務員を基準としたラスパイレス指数による比較でも、高い水準にある。（図9参照）

独立行政法人は、国から支出される多額の運営費交付金により運営されている実情を踏まえ、役職員の給与等について適正な水準へ見直す必要がある。

（表21）独立行政法人の常勤役員の報酬水準

常勤役員の平均報酬額

（千円）

区 分	常勤役員の年間報酬（平均）			備 考	
	法人の長	理 事	監 事		
国	独立行政法人全体（95法人）	18,824	15,957	14,010	
	特殊法人等移行				
	独立行政法人（31法人）	19,868	16,319	14,398	

注1) 報酬額には諸手当を含む。

注2) 理事には副理事長等を含む。

常勤役員の退職手当支給状況

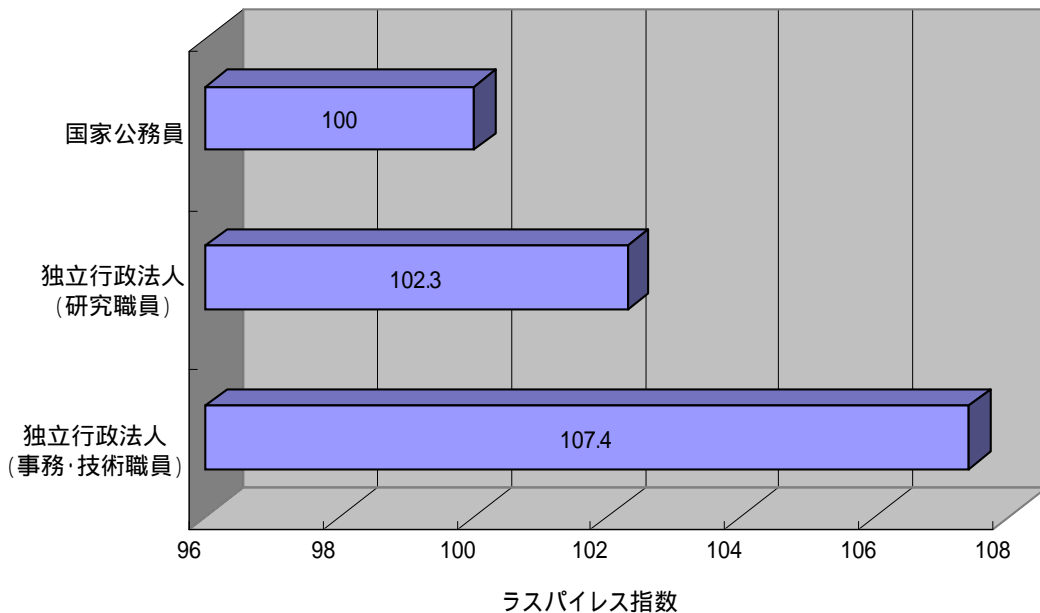
(千円)

区分		常勤役員の退職手当			平均在任期間
		法人の長	理事	監事	
国	支給人数(法人数)	4人(4法人)	17人(11法人)	1人(1法人)	2年3月
	一人当たり単純平均額	6,339	6,708	6,743	

注)独立行政法人については、全体95法人の支給状況(特殊法人等以降独立行政法人では支給データなし。)

(出典:「独立行政法人の役員の報酬及び職員の給与水準(平成15年度)の公表」(総務省)等により作成)

(図9) 国家公務員と独立行政法人職員の報酬水準の比較(ラスパイレス指数)



(出典:「独立行政法人の役員の報酬及び職員の給与水準(平成15年度)の公表」(総務省)により作成)

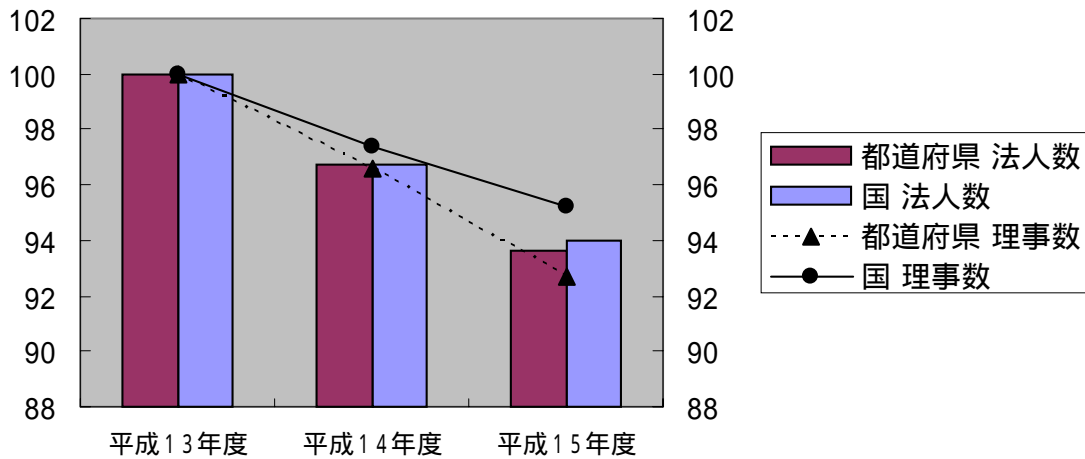
公益法人の役員就任状況及び役員の報酬、退職金の支給水準等

前述したとおり、国から公益法人に対する補助金、委託費等の支出法人、支出額が増加している中、これらの公益法人にいる公務員出身の理事の数についても、都道府県と比べて国は減少率が低く見直しが不十分であり、これら公益法人の役員の報酬、退職手当の支給状況についても、地方と比較して非常に高い水準にあり、さらに縮減の努力を行うべきである。

公務員出身の理事等の状況

公務員出身の理事のいる公益法人の数及び公務員出身の理事数の平成13年度から平成15年度までの推移（平成13年度を100とした場合の減少状況）を見ると、都道府県と比べて国の方の減少が小さい状況にある。（図10参照）

（図10）公務員出身理事のいる公益法人数及び公務員出身の理事数の状況
（平成13年度を100とした場合の減少状況）



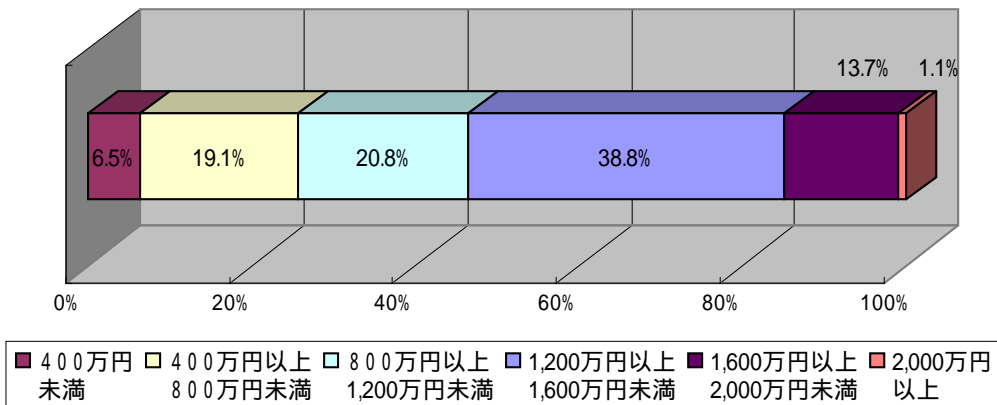
（出典：「公益法人に関する年次報告（平成16年度）」（総務省））

公益法人の役員報酬・退職手当の状況

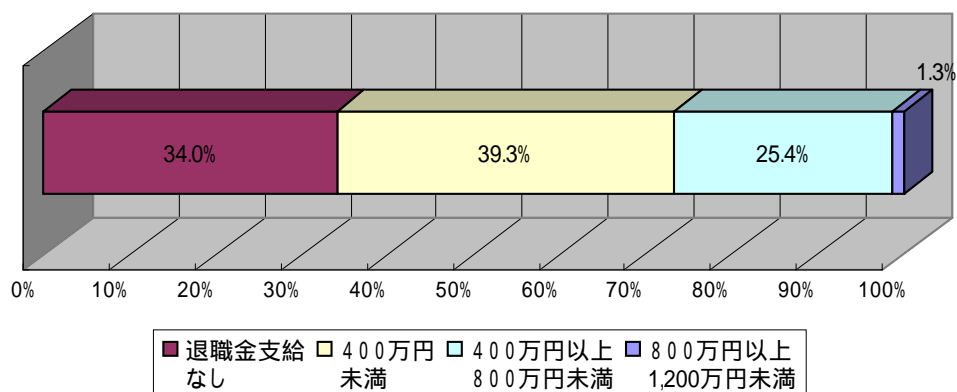
国所管の公益法人においては、役員の間年報酬が1,200万円を超える法人が半数を超えており、役員報酬等の水準は地方と比べ非常に高い水準となっている。

（図11、図12参照）

（図11）国所管公益法人の役員の間年報酬額規模別法人数



(図 1 2) 国所管の公益法人の役員の平均退職手当規模別法人数



(出典 : 「 公務員制度改革大綱に基づく公益法人の役員に関する措置の推進状況の調査結果 」 (総務省) 等により作成)

提言 4 - 3 公益法人が行う検査・検定事業の見直し

国から公益法人が委託、推薦等を受けて行っている検査・検定等の事務・事業の登録制への移行について、民間参入を阻む参入障壁を設けるような骨抜きの改革とならないように厳しく監視すること。

行政委託型公益法人等改革については、平成14年3月に「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」を閣議決定し、国から公益法人が委託、推薦等を受けて行っている検査・検定制度については、事業者の自己確認、自主保安を基本とする制度に移行することとされ、これが必ずしも適当でないときは登録制に移行することとされているが、民間参入を阻む参入障壁を設けるような骨抜きの改革にならないよう厳しく監視することが求められる。

また、公益法人への補助金、委託料等の財政的関与や、公務員出身者の理事就任といった人的関与についても、前述のとおり十分な見直しが行われていないことも踏まえ、公益法人に対する行政関与については、更なる行革努力が必要である。

提言 4 - 4 法人見直しに伴う情報公開

国の関係法人の抜本的な改革を、実効性あるものとするためには、徹底した「情報公開」が最も有効であるため、断片的で限定的な「形だけの情報公開」ではなく、国民に対してわかりやすく、総合的で体系的な情報提供に努めること。

地方の先進的な取組状況

地方においては、見直し対象となる法人の定期的な点検・評価制度の導入等により、法人の改革の進捗状況、事務事業、財務状況等について、ホームページ等を利用しながら積極的な情報公開に取り組んでいるところである。

国の取組状況とその評価

「特殊法人等整理合理化計画」、「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」等においては、改革の実施状況等について「情報公開」を行うこととされている。

しかしながら、国の関係法人が様々な法人形態、制度により構成されており、見直しの全容が非常に複雑なものとなっている上、実際に公開されている情報は、各個別の法人毎の断片的な情報や、限定的な情報が多く、それらの情報について一元的に整理されていないため、改革によってどのような効率化・合理化が図られたのか、必要な情報がどこにあるのか、国民側から見て非常に難解なものとなっている。

国においても、財政支出の推移等の改革の実施状況等について、総合的で体系的な情報を、国民に分かりやすい形で公開することが必要である。

提言 4 - 5 地方における関係法人の見直しへの対応

- (1) 地方三公社の見直しなどの地方の関係機関の見直しに当たって、国の法令・制度等が改革の障壁となっている場合があることから、このような法令・制度等については、早急に見直しを行うこと。
- (2) 林業公社など国の政策誘導により設立された法人の経営が悪化していることから、公庫への繰上償還の要件緩和など、早急に対策を講じること。

(1) 関係法人の見直しに伴う法令・制度上の障壁に関する課題

地方で進めている外郭団体の見直しに当たって、次のように国の法令、制度等が見直しの障壁となっており、国においては早急に対応する必要がある。

地方三公社

地方三公社（土地開発公社、道路公社、住宅供給公社）については、地域によっては存在意義が低下しているところもあり、最近では統合による組織の効率化や解散を検討している地方団体も多数あるところである。

しかし、地方三公社はいずれも特別法に基づき設立される法人であることから、法人そのものの形態を変更できないため、各公社の形態を維持しつつ事務部門のみの統合を行ったり、住宅供給公社については法律の制限により地方での判断による自主解散ができない状態となっている。

[事例]

- ・地方三公社の事務部門のみの統合を既に実施 28 県
（ H16.10 調査。3 公社統合 16 県、その他 2 公社統合 12 県）
- ・住宅供給公社の廃止を検討 11 県程度
（ H16.2 調査。住宅供給公社の自主解散については、国土交通省が法改正を検討中。）

その他の法人

地方三公社以外の法人についても、類似の事業を行っている、又は関連の深い事業を行っている複数の法人について、運営の効率化やサービス向上のために統合や事業の移管等を検討しているが、法令等により事業の実施団体が制限されているなど、見直しに支障をきたしていることがある。

[事例（統合ができない）]

- ・信用保証協会・農業信用基金協会 - 長野県
- ・県農業会議、農業開発公社（農地保有合理化法人）、農業後継者（担い手）育成基金 - 長野県、宮崎県

（２）国の政策誘導により地方に設立した法人の経営悪化に関する課題

過去において、国の政策的な誘導により、全国的に同様の法人が同時期に多数設立されたが、これらのうち特に林業公社については、全国的に多額の債務を抱え各県共通の深刻な課題となっており、国においても農林漁業金融公庫の債務の繰上償還の要件を緩和する等、可能な限りの対応を早急に講ずるよう検討すべきである。

5 職員の規律の確保等

提言5 職員の規律の確保等

- (1) 残業を理由とする遅刻の常態化や、不適切な会計処理・予算執行を改めるため、組織のトップの政治的責任が有効に機能し得るシステムや、予算執行のチェック体制の構築が急務であること。
- (2) 国は、交付税措置を絡ませた相次ぐ景気対策をはじめ、自らの政策誘導が地方債務を増大させた要因の一つであることを自覚し、反省すること。

(1) 国民の目線から乖離した規律の乱れ

勤務時間に見る霞が関の状況

霞が関では、深夜までの残業が日常化している。このこと自体が、国会対策業務、予算編成業務などのありかたとして、一つの論点ではある。

それだけでなく、通常的残業の存在が、大きく二つの甘えを許していることが問題である。超過勤務手当が実績を大きく下回ってしか支給されていないことは、たしかに同情に値する。そのことを「言い訳」として、「せめて夜食代、タクシー代は自腹を切らせないで・・・」ということになる。そのために、その分の経費を職域としてどこからか調達しなくてはならなくなり、それが、関係団体への依頼や、「裏金づくり」の誘惑へと進行してしまう。現在、タクシー代については予算措置がなされているようだが、こうした資金づくりのシステムができてしまえば、経費の用途は夜食代、タクシー代に限定される必要はなくなる。何にでも適用可能な経費づくりへと「進化」してしまう。

甘えの第2が、朝の出勤時間の遅さである。「昨夜遅かったから」というのは、理由としては薄弱である。民間企業においても、遅くまで残業を強いられている職員は多数いるが、朝の出勤時間に遅れていいという特例は設けられていない。霞が関では、職域全体として勤務開始時間が遅い。県庁のそれと比べても、1時間以上の遅れがある。東京の通勤事情に理由は求められないのは、東京の民間企業の始業時間は、決して遅くないことを考えれば、明らかである。

分析すべきは、なぜこのような朝の始業時間の遅さが、改善されないのかということである。地方自治体であれば、職員の出勤時間の遅さを見咎める住民の目があるのに比べて、大都会東京にはそれが無いという緊張感の違いはある。

規律の乱れを正すシステムの機能状況

大きな要因は、朝の始業時間の遅さをチェックするための組織のシステムが機能していないということである。地方自治体であれば、職員及び組織の規律の乱れは、首長の政治的な責任となって、住民からは厳しい批判の対象になる。したがって、最終

責任者としての首長が、規律の乱れを許さないというシステムが機能する。一方、霞が関各省における規律の乱れは、最終的に誰がチェックするのか。事務次官には政治的な責任はないので、大臣ということになるが、平均在職年数が1年ちょっとの大臣に、真の意味での「組織のトップ」としての政治的責任を期待するのは、無理である。最終的な責任は、内閣総理大臣に存することになるが、あまりに迂遠である。

霞が関における組織としての規律の乱れの事象については、散発的に新聞や週刊誌、マスコミで取り上げられることがある。その時からしばらくは、なりを潜める格好にはなるが、本質的な改善にはつながらない。結局のところ、霞が関では、組織的な規律の乱れを正すシステムが機能しない。朝の出勤時間の遅さといった、一見瑣末な事象ではあるが、一時が万事である。こういった瑣末な事象さえ改善できないのであるとすれば、税金の有効な使い方といった、もっと大きな事象は、一体誰が、どうやってチェックすることになるのであろうか。政治的責任が有効に機能するシステムを、せめて地方政府並みには打ち立てなければ、国の行財政改革など期待し得ない。

会計処理における規律の乱れ

国は、会計処理に適正を欠く予算の執行があるにも関わらず、改善が進んでいない。

例えば、会計検査院の2003年度検査報告において、会計経理が適正を欠いているものとして、文部科学省と厚生労働省に対し指摘を行っている。

文部科学省においては、日付欄が空白の請求書を業者に提出させ、翌年度適当な日付を記入しての予算執行をするなど、会計法令等に違背し適正を欠いているとの指摘（26億4270万余円）。

厚生労働省においては、2件の指摘を受けている。1件は、備品購入に係る書類を偽装しての不正支出と目的外の用途に使用したとして著しく不当とされた会計経理（1億7302万余円）。もう1件は、国民年金事業に使用する金銭登録機の購入に関するもので、本来は、本庁で一括調達する要件を備えているにもかかわらず、各社会保険事務局等で小口に分割して随意契約により調達するなど、契約の公平性、透明性、競争性、経済性等が確保されず、会計法令の趣旨に反し適切でないとするものである（4億4648万余円）。これは、入札制度そのものを揺るがす問題であり、公金のなんたるかを忘れた所業と言わざるを得ない。

また、NPO法人「情報公開市民センター」が、2003年度の主要15省庁のタクシー代の管理体制と支出額の実際について情報公開請求による調査を行い、予算と使用実績との乖離やタクシー代の管理体制の不備等について、知り得た情報の範囲で指摘を行っている。タクシー代の支出額は、本省一般会計分だけで推計を含め、実に人口1万人規模の町村の年間予算に匹敵する年額60億円にも達する額となっている。

このことは、国は、税金を誰のためにどのように使わなければならないのか、どうすれば効果的効率的に使えるのかということを改めて考えさせられる問題である。

日常化している深夜残業のために、莫大なタクシー代を支出している現状を変えなくてはならない。業務執行体制やタクシー代の管理体制を早急に見直すことで、不必要なタクシー利用を抑制することができ、大幅なタクシー代の削減につながるはずである。

さらに、兵庫労働局の備品購入に係る不適切な入札やカラ出張による裏金問題等、国

においては、チェック機能が麻痺したとしか思えない不明朗な会計処理による無駄使いが見られる。

直ちに、不適切な予算の執行をチェックできる体制構築と、無駄を省き効果的効率的な予算執行に努めるという意識改革が必要である。

行財政改革が叫ばれる中、足下からも見直しを行うという姿勢が必要である。

(2) 地方債務を拡大させた政策誘導に対する責任

地方の債務が肥大化したことは、国の施策の反映である

バブル経済の破綻後の不況脱出策として、国が実施してきた数々の経済対策が、結果として地方交付税の増加、そして地方の債務の拡大を招いている。

第1に公共事業によるものである。

国は、バブル経済破綻後の平成4年度(1992年度)補正予算から相次いで「景気対策」を実施した。

これら「景気対策」の多くを占めていたのが、地方が実施する公共事業であり、国は、地方による景気対策としての「公共事業」実施を促すために、いくつかの措置を講じてきた。

ひとつには、いわゆる「ふるさとづくり事業」はじめ多くの地方単独事業である。地方単独事業については、公共事業費等に係る地方負担額(公債費など)の一定割合を地方交付税の基準財政需要額に増額算入する事業費補正を行ってきた。

さらに、1990年代に相次いだ補正予算による公共事業に実施に当たっては、国が指定する特定の公共事業に関して地方が起債した場合、その元利償還の一定割合を地方交付税の基準財政需要額に算入するいわゆる「補正予算債」措置が講じられた。

国にとって、このような地方交付税による措置は、財政特例法制定が必要な赤字国債の発行と異なり、地方交付税法の附則改正で対応でき、また、国の財政負担はすぐには生じず、負担が生ずるのは地方債の据置期間が過ぎる3~5年後となるといったメリットがあった。

一方、地方にとっては、事業が特定されるとはいえ起債枠が広がり、その元利償還が後に交付税で手当されるということで、財源の不足を理由に見送っていた事業や進捗を押さえていた事業の実施を後押しすることとなった。

第2に「減税」措置である。住民税、所得税は、平成6年度に特別減税が実施され、翌年度以降、引き続いて減税措置がとられた。国は、住民税減税によっても財源が確保できるよう「減収補てん債」の発行を認め、減収補てん債の償還については基準財政需要額に参入するという交付税措置を約束した。

このような措置により、90年代を通じて地方債残高は大きく増加した。また、相次ぐ交付税措置などにより基準財政需要額は増加し、一方で景気の低迷や、また減税も影響して基準財政収入額は伸び悩んだことから、地方交付税額は90年代を通じて拡大し、その伸びはGDPのそれを大きく上回っている。

本来、地方交付税は、地方税収入の少ない団体にも一般財源を保障するために、地域的に偏在している税源などを調整する仕組みであり、また地方債は、事業から便益を受ける将来の住民にも負担を求めるため、公共事業などの実施に際し地方公共団体による発行が認められている。

バブル崩壊後の経済対策として、地方は、国の景気対策の一翼を担う形で公共事業などへの支出を増大させた。その中で、地方債、地方交付税は、その本来の役割を離れて、国が地方を政策誘導する措置として機能してきた。地方自治体はそれぞれ独立して予算を編成する機関であるにせよ、現在の地方財政の状況を地方自治体の責任のみから論じることが、大変に一面的なものであり、地方債務の肥大という状況は、バブル経済破綻後の国の施策の反映なのである。

国は、このような責任を充分認識し、自らの過ちを謙虚に反省すべきであり、地方がこれまでに行った起債の償還にあたっては、当初の約束どおり交付税措置を行うべきと考える。

また、現在進められている合併特例債や、政策誘導型の交付税措置は、地方財政を90年代と同様の過ちに導き、破綻へと追いやりかねないことから、これら措置は即刻廃止すべきであると考えます。

国が行財政改革に熱心でない理由

国は、500兆円にものぼる長期債務について、これまでに明確な解消方策を示してきたことがない。今日の財政状況を鑑みれば、解消方策とスケジュールを早急に示すべきであることは当然であるが、その際、地方が厳しい財政状況下でやむを得ず人事委員会勧告を超えて行っている給与削減などを盛り込まない限り、現実的な解消方策にはならないであろうことは、容易に想像がつく。

では、なぜ、地方との比較において、国はこうした根本的な改革の取組に不熱心であり、またそれが許されてきたのであろうか。ここでは、次の要因を指摘し、こうした要因を国自身が十分に自覚して改革に邁進するよう促すこととする。

財政ルール上の問題

地方自治体は、財政赤字が標準財政規模の5%を超えた場合、いわゆる「財政再建団体」として予算編成にも制約が課せられ、国の強い指導の下で財政再建を行わざるを得ない状況に追い込まれる。地方自治体では、自治を確保するために必然的に財政再建団体への転落を回避しようとする強い意志が働き、人事委員会勧告を上回る給与削減といった止むに止まれぬ措置も含め、あらゆる手段で財政状況の改善に努めることとなる。

これに対し、国の場合は、財政状況が深刻な状況を迎えても何らペナルティが課せられることはなく、赤字国債の発行により当面の財源の確保が可能になっている。無論、赤字国債の発行には特別法の制定を要するが、この国債の発行を問題視しない多くの官僚と、厳しい議論を行うことなく発行を認める国会議員との馴れ合い関係と無責任体制の中で、とにもかくにも財源は確保されるため、自ら身を切るような策を取ろうとする強固な意志が働かないのではないかと思われる。

統治システム上の問題

大統領制（首長制）をとる地方自治体では、首長は選挙民の投票で直接選出され、職員に対して強い人事権を有している。そのため、首長の意思次第で思い切った改革を行うことも可能である。

一方、議院内閣制をとる我が国の政府では、内閣総理大臣は、各大臣との関係においてかつて「同輩中の首席」と言われたように指揮命令権において首長に劣る面がある。また、各大臣は、強固な官僚制の上に置かれ、官僚に対する人事権を事実上有していないと言える。加えて、大臣や事務次官は在任期間が極めて短い上に、リーダーシップやマネジメント能力に欠ける場合が多いのが実態である。こうしたことから、財政を財務省が、定員管理を総務省が所掌する中であっては、両省の壁を越えて人件費の抑制など思い切った措置を財政再建の柱に据えるような、政治主導のトップマネジメントが難しい環境にあると考えられる。

「顧客」としての住民との距離の問題

地方自治体は、その職務内容が住民生活と直結し、住民と直接接する機会が多いため、住民を「顧客」として捉えやすい環境にある。逆に言えば、「顧客」たる住民からその業務の質や効率について評価されやすい環境にあり、住民の視線を常に意識する必要に迫られている。

一方、国の場合は、一部の地方支分部局を除けば、その職務内容により物理的な距離が国民から遠いため、直接的な批判にさらされる機会は多くない。また、サービスの受け手である国民を顧客ととらえ、顧客満足を高めるための教育を行っている事実は認められず、顧客志向の意識の欠如は明らかである。こうしたことが、自ら身を切る改革から国を遠ざける原因の一つになっていると考えられる。

公務員としての保身の問題

最後に、公務員としてこれまで保障されてきた身分や官僚社会における地位を守りたいという顕在的又は潜在的な意識が、積極的な行財政改革を阻んでいることを、敢えて指摘しておきたい。

行政情報を積極的に公開しようとせず、関係する業界の利益を優先し、天下り先の確保に奔走する姿勢は、まさにそうした意識を基礎としているものであると言わざるを得ない。

おわりに

「はじめに」でも述べたとおり、当研究会は、政府が推進している「三位一体の改革」が、実は地方分権とは名ばかりで、国の財政再建方策の一つとして地方に負担を転嫁する口実に墮している状況の中、国自身は行財政改革の努力に怠りはないのかどうかという、国への大きな不信感が発端となって設置されたものである。

これまで見てきたとおり、情報公開、入札制度改革、総額人件費の抑制、関係法人の見直しなど、広範な行財政改革のほんの一部分だけを検証しても、地方の積極的な改革姿勢に比べると、国は、国民が得心できる血の滲むような行革努力からは未だ程遠い状況にあると言える。その根底には、生産性の視点を欠いた古色蒼然・旧態依然とした公務員制度が横たわり、また、政治によるリーダーシップやトップマネジメントの欠如、「顧客」を志向する意識の低さなどがこうした状況を創出しているというのが全体の構図であろう。

確かに、700兆円に上る長期債務の解消、我が国全体の財政再建のためには、地方においてもより一層の行財政改革の努力が必要不可欠である。全国3000の自治体は、「ハコモノ行政」という言葉に代表される必要性の低い事業への財政支出を根絶し、真に必要な事業を選択して集中投資していく顧客志向のマネジメントを構築しなければならない。

しかし一方で、地方債務の肥大化を招いた原因が、元利償還を交付税で手当することにより地方の起債を促した国主導の度重なる景気対策にあることは、また事実である。現在、国は地方財政が不健全な状態であることを異常なほど熱心にPRしているが、実は、国自身の政策誘導が債務を増大させたという面があることを謙虚に認め、自ら反省する必要がある。

豊富な人材とネットワークを持つ国は、行財政改革においても先駆的な取組をすべきであるが、行財政改革の先進的な取組はこれまで見たとおり、地方発のものが多く、国は、地方の先進的な取組を率直に認め、積極的に取り入れてより良い行政システムへと改善していく度量と才覚が十分にあるものと考えている。

国は、真に地方の自由度の拡大につながる抜本的な税財源の移転を行い、地方分権の取組を進めると同時に、当研究会の提言を直ちに実行に移し、自ら身を切る真の行財政改革を断行することを国民に示し、破綻した国家財政の再建に全力を挙げることを大いに期待したい。

国の行財政改革評価研究会構成員

浅野史郎 宮城県知事

安藤忠恕 宮崎県知事

田中康夫 長野県知事(座長)

(五十音順)

国の行財政改革評価研究会の開催経過

平成16年5月11日 国の行財政改革評価研究会設置・座長選任

7月14日 第1回 国の行財政改革評価研究会

8月19日 第2回 国の行財政改革評価研究会

10月26日 第3回 国の行財政改革評価研究会

12月14日 第4回 国の行財政改革評価研究会

【連絡先】

<p>宮城県総務部行政管理課行政改革推進班 担当：菊田靖 TEL：022-211-2239 FAX：022-211-2297 E-mail：gyokan@pref.miyagi.jp</p>	<p>宮城県総務部人事課 担当：和田雅晴、黒木義博 TEL：0985-32-4473 FAX：0985-26-7345 E-mail：jinji@pref.miyazaki.lg.jp</p>
<p>(事務局) 長野県経営戦略局政策促進チーム 担当：阿部精一、宮津雅則(現政策評価室) 小林真人、中谷俊禎 TEL：026-235-7250 FAX：026-232-2637 E-mail：seisaku@pref.nagano.jp</p>	<p>(事務局) 全国知事会地方分権改革推進本部 担当：岡本光司、長府修、井上誠 TEL：03-5212-9142 FAX：03-5212-9143 E-mail：HONBU@nga.gr.jp</p>