

2007年冬学期 事例研究「法政策Ⅰ」レポート《要旨》

《目次》

○高間 宏樹	市町村合併とPFI等の諸々の行財政改革について	2
○眞田 孝晶	分権化時代における新たな都道府縣市町村関係	3
○税所 裕太	政令指定都市誕生に伴う静岡県行政の変化.....	4
○箕輪 允智	行政の効率化に向けた改革手法の検討－静岡県の「業務棚卸表」と大阪市の 「事業分析」を事例とした改革手法のイノベーション分析－	4
○増田 智樹	地方自治体を通じた地方債改革の再検討	5
○竹本 恵	都道府県の課税自主権.....	5
○山口 正嗣	文化施設と学習環境のデザイン	6
○須野原 賢	予算・観光入込客数・部局の位置付けによる都道府県の観光政策の分析	6
○大和芽萌里	都道府県の公共職業能力開発について.....	7

はじめに——静岡県を始めとする御協力をいただいた方々への御礼をかねて

この要旨集は、当大学院2007年度冬学期における事例研究「法政策Ⅰ」を受講した院生によるレポートの要旨をまとめたものである。

今年度も「法政策Ⅰ」においては、地方公共団体が取り組んでいる改革や政策を研究課題にし、議論やレポートが行政の実際の動きを踏まえたものとなるようにしたいと考えていた。

そうした願いを叶える形で、静岡県には、前年度に引き続き、「臨床事例」の提供をいただいた。具体的には、石川嘉延知事自身からの本大学院公共政策セミナーにおける講演、昼夜にわたるお話や質問へのお答え、吉林章仁・山口重則両企画監による事前のレクチャー、静岡県職員の皆さんによる御教示・豊富な資料提供などにより、調査研究に御協力いただいた。さらに、埼玉県などの多くの自治体関係者等に御教示いただいた。ここに、改めて業務多忙な中の御協力を御礼申し上げる。

レポートの内容については、時間的制約等から不十分な点も多少あると思われるが、上記の協力を活かし、充実したものも多く、要旨だけでも本ホームページにて公表する意義があると考え、ここに掲載することとした。各レポート中の意見・分析・事実認識は、あくまで各筆者個人としての考え方・見方であり、静岡県を始めとする御協力いただいた各団体等の見解等と必ずしも一致するものではないことを念のためお断りしておく。

また、TAとして授業において参加者へのアドバイスやこの要旨集の取りまとめ作業などを行ってくれた荏原美恵さんに感謝したい。

現在、各レポートが考察している改革や政策への取り組みが、関係者の理解と協力を得つつ、地方自治の発展に繋がることを願ってやまない。

平成20年3月24日

小西 敦

○高間 宏樹 市町村合併とPFI等の諸々の行財政改革について

日本は明治、昭和、平成に大きな市町村合併を経験している。しかしその内容は異なっている。前の2つの大合併は制度改革が先で、後を追って合併がなされたが、平成における大合併は周辺地域を含めた将来の「まちづくり」を見据えることができるかどうかにかかっている。

そういった合併の決定権を持つアクターは地方議会の構成員である。とりわけ合併で重要な関係者となる町村議会議員は無所属が多く、彼らの行動パターンは地元志向と個人志向とに大別できる。そういった中で、市町村合併への航路を開拓するには地元志向を個人志向に結びつけることが一方策である。例えば静岡県が企図する「地域完結型PFI」のように、地域の利益につながり且つ一定規模を必要とする事業を提示することは、合併への誘因ともなり得る。そして、最終的には合併を大きな「まちづくり」であるとして捉えることのできる「龍馬型」議員という役割期待の形成が必要だと考える。

○眞田 孝晶 分権化時代における新たな都道府縣市町村関係

地方分権推進一括法の制定、平成の市町村合併によって都道府県・市町村合併に変化が生じてきている。静岡県においては通達に基づくヒエラルキーの崩壊、政令市の誕生、市・町への積極的な権限の移譲などがみられている。現在の県・市町村関係は政令市・過疎地において特殊な関係がみられるが、合併の進展により更に変化していくと予想される。

静岡県自身は国・都道府県・市町村を通じた効率化を図っており、市町村へ権限を移譲する一方で、国からの権限移譲を受けて広域事務機能と高度専門機能を備えた姿を目指している。

静岡県が積極的な権限の移譲を進めた背景にはNPMによる組織、職員の影響があった可能性がある。今後都道府県は広域事務の割合が増えるであろうが、地域の調整事務は残る。調整を行うには対等・協働でありつつも、都道府県側に優位性が求められるがそれは高度専門事務であろう。将来の都道府県合併のためには県内の分権化の状況がある程度そろえておく必要がある。

○税所 裕太 政令指定都市誕生に伴う静岡県行政の変化

平成の大合併の中で、本年度(平成 19 年)4 月に浜松市が政令指定都市に移行したことにより、静岡市とあわせて、静岡県には 2 つの政令指定都市が存在することとなった。

こうした内政構造改革の推進は、静岡県自体の組織構造・業務内容も当然変化させている。具体的には、県の出先機関の廃止、人員削減、県庁職員の能力開発、本庁組織の再編、等に強く影響を与えていると考えられる。

今後における広域自治体のあり方については、道州制を議論する前に既存の制度である都道府県間の広域連合や政令県構想を活用する方法もあると考えられる。

道州制・政令県構想において最大の障壁となっているのは、権限を手放すことに対する中央官庁の抵抗であり、これをいかに抑えるかが今後の課題である。

○箕輪 允智 行政の効率化に向けた改革手法の検討ー静岡県の「業務棚卸表」と大阪市の「事業分析」を事例とした改革手法のイノベーション分析ー

本稿では現在行われている行政改革手法の「イノベーション」と経営改革の「イノベーションマネジメント」の内容を確認しようと「イノベーション」と言え、かつ非常に特徴的な取り組みである静岡県の「業務棚卸表」と大阪市の「事業分析」を分析事例としてとりあげ、それぞれを「イノベーションの 7 つの機会」、「イノベーションの普及」、また、同自治体で行われている一連の行政経営改革を「イノベーションマネジメント」の視点から分析した。

その結果、自治体経営の場でも「イノベーション」と「イノベーションマネジメント」を積極的に行い、イノベーションを生み出す組織とそれらをコントロールするマネジメント体制を意識しながら構築することが有効であると言えるのではないだろうか、という結論となった。

○増田 智樹 地方自治体を通じた地方債改革の再検討

NPM が目指す「公的部門の市場化」によって行政が従来担っていた公共の価値が侵食されてしまうという問題が指摘されている。本稿では、地方公共団体における市場と公共性の対立を扱うテーマとして地方債を扱う。

「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会」で提案された地方債の改革案のねらいは地方財政法 5 条の 3 第 4 項に見られる「マクロ財源保証」の廃止であるが、では地方財政法 5 条 3 号 4 項のせいで自治体は財政規律を損なっているか。

調査の結果、現行の制度のもとでも地方債発行には自治体の信用力が影響しており、自治体の取り組み次第で有利な発行条件を達成できることが分かった。また、地方債によって住民参加を促し、自ら住民に対して説明責任を果たそうとしている自治体も存在した。

このように、市場による自治体監視は必ずしも必要ではなく、現行の制度に加えて、自治体の取り組みを促進する仕組みが必要になると考えられる。

○竹本 恵 都道府県の課税自主権

2000 年 4 月施行の地方分権一括法により拡大された地方自治体の課税自主権は、地方自治において不可欠な要素であり、自治立法権・自治行政権の一環として憲法で保障されている地方自治体の権能である。

課税自主権を活用した課税は、現在全ての都道府県で導入されており、多様な住民のニーズに応えるためのものと、逼迫する財政運営に対処するためのものという 2 つの方向性に分類できる。地方分権一括法施行以降に導入が進んだ、個人住民税の超過課税や法定外目的税は前者に分類されるが、これらは特に「受益と負担」の関係が明確であり、課税自主権の尊重と言う観点からは望ましいと考えられる。課税自主権と「受益と負担」の関係の明確化とは不可分な関係にあるため、今後の課税自主権尊重のためには、標準税率の撤廃と税の「見える化」という 2 つの方策が有効であると考えられる。

○山口 正嗣 文化施設と学習環境のデザイン

文化施設をめぐる環境が大きく変化している中で、直面している諸課題を考察するには、1970年代後半から1980年代末の「自治体文化行政」に遡ることが有効である。そこから、ソフトの脆弱性や、文化行政を担当する部署が首長部局と教育委員会に二分した組織編成による文化概念の拡散が明らかになる。一方で、全国に誇る斬新な事業展開を行っている静岡県舞台芸術センターの事例がある。ここでは、県が舞台芸術の振興を掲げ、その推進のために、組織に工夫が施されている。また、静岡県立美術館の教育普及事業では、体験学習や鑑賞教室など、多様な方法を用いて来館者の興味・関心を喚起している。最後に、児童・生徒の日常学習を支援する拠点である「学習情報センター」としての文化施設像を提示した。静岡県では、静岡県版カリキュラムと文化施設の事業が連携した施策等の展開が、新たな顧客層・支持層の開拓につながると考えられる。

○須野原 賢 予算・観光入込客数・部局の位置付けによる都道府県の観光政策の分析

筆者は、静岡県の聞き取り調査で得られた示唆を基に、全国の都道府県、政令指定都市の観光担当部局の位置付け、予算額を調査の上、その中で選んだサンプルの平成16年から今年度までの観光入込客数、予算額の推移とニューツーリズムを所掌しているか否かを合わせて調査した。

その結果、予算・部局と観光客数の間には、相関は認められず、「行政の取り組みによって必ずしも観光入込客数（インバウンドを含む）が伸びるわけではない」という静岡県の聴取内容に合致する検証結果となった。

従って、現在観光のブランドが確立された都道府県においては、現状のままで観光入込客数を伸ばすことは可能であろう。しかし、既存の観光政策に加えて、観光入込客数を高い確率で上澄みが可能な、国際コンベンションに取り組むためには、観光担当部局単独で行うには大きな事業予算が必要である。

一方、国レベルにおいては、観光庁設立にとどまらず、関係事業等の整理統合も必要だと言える。

○大和 芽萌里 都道府県の公共職業能力開発について

我が国の公共職業能力開発における都道府県の役割は制度の設立当初から一定の重みをもっていたものの、中央政府の産業政策の日陰にあってその時々为社会事情に合わせた変遷を遂げてきたのだといえる。当分野は道州制議論のなかでも重要な意味を持つばかりでなく、諸外国における公共職業能力開発の状況を見ても今後多分に発展の余地があると思われる。今回、静岡県と埼玉県に対して行ったヒアリングでは両県の施策環境に大きな意識の違いがあることが分かった。そのような地域事情をみても、今後の望ましい公共職業能力開発のあり方は一様ではなく、公共職業能力開発は今後都道府県が主導していくべき分野であると考えらる。