

Articles

論文

自治体の解体と再生に関する
一考察

主席研究員

松山幸弘



目次

はじめに	3. 地域経済圏に対する人材供給機能向上が最重要課題
・都道府県破産消滅で地域住民は何が困るのか	・公立病院の改革
1. 危機的状況にある地方財政	1. 財政危機の直撃を受ける公立病院
2. 準用再建方式の欠陥	2. 公立病院ネットワークのタイプと有力候補
3. 減債基金借入れで準用再建団体転落を回避する大阪府	・非公務員型独立行政法人化に向けての課題
4. 都道府県が提供する行政サービスは約4分の1に縮小可能	1. 非公務員化にインセンティブがない
・公立大学の改革	2. 公務員の老後生活資金の積立不足は143兆円
1. 財政難でも増え続ける公立大学	おわりに
2. 公立大学の収支構造	

要旨

1. 財政危機を契機に国と都道府県、市町村の役割分担見直し、市町村の統廃合が不可避の状況にある。これに関して、地方分権改革推進会議が「ナショナル・ミニマムの達成からローカル・オプティマムの実現へ」という方向を示した。経済財政諮問会議も、「負担に値する質の高い小さな政府実現のための歳出改革」を強調した上で、「国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で進める」という方針を明らかにしている。
2. 国が地方自治体の信用を担保していることもあり、わが国には地方自治体の破産に関する法制度上の定めがない。替わりに国による強制的な救済策として準用再建方式という仕組みが設けられている。しかし、準用再建団体転落の抜け道があるため、実質財政破綻した地方自治体の抜本改革が先送りされる結果になっている。
3. 岐阜県や青森県が自己評価した結果によれば、住民に対して行政サービスを最も効率的に提供するという観点から見直すと、国や市町村、民間に移管することで都道府県が担うべき行政サービスを約半分に縮小できる。更に、警察業務を都道府県から完全に切り離し、公立大学、公立病院を非公務員型独立行政法人または民営化するという発想に立てば、都道府県が提供する行政サービスは約4分の1に縮小可能と思われる。
4. 非公務員型独立行政法人化に向けての最大のバリアーは、給与と退職金といった金銭面の処遇が民間勤労者より公務員の方が良く、公務員側にインセンティブがないことである。ちなみに、国家公務員に準拠している地方公務員の退職金は、民間勤労者退職金より約20%高い。国・地方公務員の老後生活資金積立不足の現在価値は143兆円であり、それ自体が財政圧迫要因である。
5. したがって、行政サービスのディスインターミディエーション（都道府県の卸機能の縮小）、非公務員型独立行政法人化といった行財政改革の潮流を加速するためには、「公務員の処遇は民間勤労者の平均的水準に合わせる」という基本原則に立ち返り、公務員退職金の20%引き下げ、地方公務員共済年金・国家公務員共済年金と厚生年金の統合といった措置をセットで実施する必要がある。

A Study of the Dismantling of Local Government and Its Reconstruction

Senior Fellow **Yukihiro Matsuyama**

CONTENTS

Introduction

- . Does Bankruptcy of Prefectural Government Cause a Problem to Local Public?
- . Reform of Public Universities
- . Reform of Public Hospitals
- . Problem on Road to Establishing Non-Public Servant Type Independent Administrative Corporations

Conclusion

SUMMARY

1. The Council for Decentralization Reform has spelt out the direction in which the reform is to take place “from reaching the national minimum to achieving the local optimum.” The results of a self-assessment made by the prefectures of Gifu and Aomori have demonstrated that the government services that have to be provided by the prefectures could be roughly halved. It is also felt possible to reduce the services provided by the prefectures to about a fourth by adopting a new vision that would completely take out the police services from the scope of prefectural governments, and that would put the public universities and hospitals into the hands of non-public servant type independent administrative corporations or privatize them.
2. The biggest barrier to their transfer into the hands of non-public servant type independent administrative corporations lies in the monetary remuneration system, including salaries and retirement allowances, seeing that pay conditions in the public sector are better than in the private sector so that public servants have no incentive for accepting the change to non-public servant status. The negative reserve in the post-retirement pension fund for national and local public servants currently stands at 143 trillion yen, a situation that itself weighs heavy on public finance.
3. In order to accelerate the pace of administrative-financial reform in the direction of bringing about the disintermediation of administrative services and the transfer of public services into the hands of non-public servant type independent administrative corporations, it would therefore be necessary to revert to the fundamental principle of “bringing public servant pay conditions in line with the average standard applicable to comparable positions in the private sector” and implement a full package of measures, including a 20% reduction in the retirement and the integration of the Pension Fund for Local Government Officials and the National Public Service Personnel Fund schemes with the welfare pension scheme.

はじめに

“地方自立”が構造改革を通じた日本経済再生の必須要件の1つであることは論をまたない。地方分権改革推進会議は、2002年6月に公表した「事務・事業の在り方に関する中間報告 - 自主・自立の地域社会を目指して - 」の中でこれを「ナショナル・ミニマムの達成からローカル・オプティマムの実現へ」と表現している。すなわち、日本経済がデフレから脱却し再び活力を取り戻すためには、国と地方の役割分担の適正化を図り、地方の創意工夫の発揮と知恵とアイデアの地域間競争を興すことを通じて、地方自らが地域経済再生・新規雇用創出に取り組みねばならない。それは、「受益と負担の関係を明確化することによって地域で住民が負担との関係で歳出水準に合理的な判断を行い資源の適正配分が図られる社会システム」を構築することを意味する。

小泉政権は、この地方分権改革推進会議中間報告の直後に閣議決定した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」において、「全ての人が負担し合う公正な社会の構築」と「負担に値する質の高い小さな政府実現のための歳出改革」を強調した上で、国と地方の関係について次のように説いている。

地方行財政改革については、これを強力かつ一体的に推進する必要がある。まず、国の関与を縮小し、地方の権限と責任を大幅に拡大する。地方分権改革推進会議の調査審議も踏まえつつ、福祉、教育、社会資本などを含めた国庫補助負担事業の廃止・縮減について、内閣総理大臣の主導の下、各大臣が責任を持って検討し、年内を目途に結論を出す。

これを踏まえ、国庫補助負担金、交付税、税源委譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、それらを望ましい姿とそこに至る具体的な改革工程を含む改革案を、今後一年以内を

目途にとりまとめる。この改革案においては、国庫補助負担金について、「改革と展望」の期間中に、数兆円規模の削減を目指す。同時に地方交付税の改革を行う。9割以上の自治体が交付団体となっている現状を大胆に是正していく必要がある。このため、この改革の中で、交付税の財源保障機能全般について見直し、「改革と展望」の期間中に縮小していく。他方、地方公共団体間の財政力格差を是正することはなお必要であり、それをどの程度、また、どのように行うかについて議論を進め、上記の改革案に盛り込む。これらの改革とともに、廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で引き続き地方が主体となって実施する必要があるものについては、移譲の所要額を精査の上、地方の自主財源として移譲する。現在、地方において約14兆円の財源不足が生じている。歳出削減や地方税の充実など様々な努力により、できるだけ早期にこれを解消し、その後は、交付税による財源保障への依存体質から脱却し、真の地方財政の自立を目指す。

改革の受け皿となる自治体の行財政基盤の強化が不可欠であり、市町村合併への更に積極的な取り組みを促進する。また、今後の地方行政体制のあり方について、地方分権や市町村合併の進展に応じた都道府県や市町村のあり方、団体規模等に応じた事務や責任の配分(例えば、人口30万以上の自治体には一層の仕事と責任を付与、小規模町村の場合は仕事と責任を小さくし都道府県などが肩代わり等)など、地方制度調査会における調査審議を踏まえ、幅広く検討する。また、今後は国の関与に代わり、住民自ら地方行財政を監視できるよう、バランスシート等の作成や情報公開、電子自治体の実現など、地方行財政の透明性向上と説明責任の徹底が必要である。

このような地方自立の社会システムを構築する

ためには、自治体組織自体をスリム化すると同時に、その傘下にある様々な事業体を国の機関と同様に独立行政法人化し経営の透明性向上と説明責任の徹底を図ることが不可欠である。この観点から「地方独立法人制度の導入に関する研究会」が2002年8月に公表した報告書が注目される。同報告書は、地方独立行政法人の制度設計の具体的なイメージとして図表1を示した上で、「公立大学、公立病院その他の地方公共団体が運営する企業、公設試験研究機関等」が地方独立行政法人化の対象の有力候補であると提案している。

このように行政サービスの経営健全化の手段として、独立行政法人化は国のみならず自治体においても有効と考えられ導入が検討されている。ただし、独立行政法人制度は事業体に対して従来よりも組織改革、人事等で裁量権を与えるものではあるが、独立採算までは要求する仕組みではないことに注意する必要がある。つまり、独立行政法人化は民営化に比べると行政サービスの経営責任追求の厳しさがかなり弱いと言える。しかし、2004

年度から独立行政法人化が決まっている国立大学やその付属病院の関係者の緊張振りを見ると、“赤字になっても誰も責任を取る必要はないし税金で穴埋めしてもらえる時代”から“評価が低ければ財源確保が保障されない時代”に変わることは、予想以上のインパクトを現場に与えている模様である。

更に、提供している行政サービスの総点検を行い国、市町村、民間に移管可能なものがどのくらいの割合であるかを自ら公表する都道府県が現れたことが注目される。国と市町村の間であって都道府県が“卸機能”を担う現在の都道府県制度が確立したのは、明治維新の時である。その後100年以上の間、地方自治の発展と地域住民の生活向上に都道府県がそれなりの役割を果たしたことは評価できる。しかし、IT時代の到来により各産業で起きているディスインターミディエーション（今まで取引に関わっていた中間業者を排除すること）から行政サービスも免れることはできない。

一方、財政危機を契機に国と都道府県、市町村

図表1 地方独立行政法人化の具体的な制度設計の大略

1. 設立	法律に基づき地方公共団体の長及び議会による意思決定を想定
2. 役員任免	地方独立行政法人の長及び監事は地方公共団体の長が任命 その他の役員は地方独立行政法人の長が任命
3. 中期目標等	中期目標は地方公共団体の長が設定 中期計画は地方独立法人の長が作成し、地方公共団体の長が認可 年度計画は地方独立行政法人の長が作成し、地方公共団体の長に届出
4. 業績評価	第三者機関として地方独立行政法人評価委員会（仮称）を設置し、厳格な業績評価を実施
5. 財務会計	企業会計原則が基本 透明性の向上、発生主義に基づく正しいコスト意識、 弾力的・効率的な業務運営
6. 財務諸表	貸借対照表・損益計算書等の財務諸表は、毎事業年度終了後に地方公共団体の長に提出・承認
7. 財産処分等	重要な財産処分等を行うに当たっては、あらかじめ地方公共団体の長が認可
8. 借入等	短期借入金は中期計画で定められた限度額の範囲でのみ可 長期借入金等は原則禁止。事務・事業の性格に応じて、法律上、長期借入金等を行うための根拠規定を整備
9. その他	情報公開、報告徴収・違法行為等の是正など

（出所）総務省「地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書」2002年8月

の役割分担の見直し、市町村の統廃合が不可避の状況にある。大阪府のように既に実質的に破産している自治体の処理については、現行制度の枠を超えた発想が求められる。そこで、本稿では、行政サービスの卸機能を担ってきた都道府県が存在意義を検証、仮に自治体が破産した場合に、地域住民の被害を最小限に食い止め、従来の行政サービスをより効率的に供給・消費する仕組みを考察することとしたい。

・都道府県破産消滅で地域住民は何が困るのか

1. 危機的状況にある地方財政

政府は、地方財政白書で次のようなデータを示し、地方財政の危機を訴えている。

地方財政の2002年度財源不足額は約14兆円	
（内訳）通常収支の不足	10兆6,650億円
恒久的な減税の実施に伴う減収額	3兆4,510億円
2002年度末の地方自治体の借入金残高195兆円	
（対GDP比39.2%）	
（内訳）地方債残高	136兆円
交付税特会借入金残高	30兆円
公営企業債残高	29兆円

財政構造の弾力性を判断する各指標がいずれも悪化している。

図表2のとおり、都道府県の方が市町村より相対的に財政硬直化が著しい。

2. 準用再建方式の欠陥

わが国では地方交付税制度、地方債発行許可制度を通じ国が自治体の信用を担保している。このため、自治体の破産は想定されておらず、自治体の破産に関する法制度上の定めがない。代わりに財政再建団体制度が設けられている。この財政再建団体制度の根拠法となっているのが、1955年に

制定された「地方財政再建促進特別措置法」である。図表2に記した実質収支の赤字比率が都道府県で5%、市町村で20%を超えた場合に財政再建団体となる。財政再建団体になった地方自治体は、「自主再建方式」と「準用再建方式」の2つのうちいずれかを選択しなければならない仕組みになっている。

第1の自主再建方式は、自治体自らが再建計画を立案し実施するものである。自主再建方式を選択すると退職職員に支給すべき退職手当の財源に充てる財政再建債（地方財政再建促進特別措置法第12条）を除き地方債の起債制限を受けるため、地域改善対策特定事業や災害復旧事業などを例外として、ほとんどの事業が事実上できなくなる。起債制限を受ける以外に国から制約はないものの、法令上の優遇措置、国からの財政措置等が一切ないため、公共事業のみならず行政サービス提供が著しく制約される結果となる。

* 地方財政再建促進特別措置法第12条（財政再建債）

財政再建団体は、昭和29年度における歳入の不足に充てるため及び第3条第1項の規定による財政再建計画の承認があった日から財政再建計画による財政の再建が完了する年度の前年度の末日までの間に、財政再建計画に基く職制若しくは定数の改廃又は予算の減少により退職した職員又は市町村立学校職員（以下本文中「退職職員」という。）に支給すべき退職手当の財源に充てるため、地方財政法第5条第1項ただし書の規定にかかわらず、地方債を起すことができる。

* 地方財政再建促進特別措置法第22条（財政再建債を起さないで行う財政の再建）

第1項 昭和29年度の赤字団体が第12条の規定による財政再建債を起さないで財政の再建を行うこととした場合においては、第12条から第15条まで、第17条及び前2条の規定は、当該昭和29

図表 2 地方自治体の財政指標

(単位：%)

		1991年度		2000年度
経常収支比率	都道府県	71.6		89.3
	市町村	71.0		83.6
	自治体全体	71.3		86.4
経常収支比率 = 人件費、扶助費、公債費のように毎年度経常的に支出される経費（経常的経費）に充当された一般財源の額が、地方税、普通交付税を中心とする毎年度経常的に収入される一般財源（経常的一般財源）の総額に占める割合。 この値が低いほど他の臨時的支出に備えることができるという意味で弾力的と判断される。				
実質収支比率	都道府県	0.5		0.0
	市町村	3.5		3.4
	自治体全体	1.9		1.8
実質収支比率 = 実質収支の標準財政規模に対する割合。経験的に3～5%程度の黒字であれば財政運営は適正であると診断される。 実質収支 = 当該年度に属すべき収入と支出の実質的な差額をみるため、形式収支から翌年度に繰り越すべきものを控除して算出。 標準財政規模 = 地方公共団体の標準的な状態で通常収入されるであろう経常的一般財源規模を示すもので、標準税収入額等に普通交付税を加算した額。				
公債費負担比率	都道府県	10.0		17.7
	市町村	11.3		16.3
	自治体全体	10.8		17.6
公債費負担比率 = 地方公共団体における公債費による財政負担の度合いを判断する指標の一つで、公債費に充当された一般財源の一般財源総額に対する割合。 公債費負担比率が15%を超えると財政運営上支障をきたすという意味で「警戒ライン」と呼ばれており、20%を超えると起債が制限される。				
起債制限比率	都道府県	8.5		11.8
	市町村	9.6		10.9
	自治体全体	9.0		11.3
起債制限比率 = 地方公共団体における公債費による財政負担の度合いを判断する指標の一つで、地方債元利償還金（地方交付税が措置されたものを除く）に充当された一般財源の標準財政規模に対する割合で過去3年間の平均値。20%以上30%未満で一般単独事業債、30%以上で一般事業債の起債が制限される。				

(出所) 総務省「(平成14年版)地方財政白書」、兼村・星野著「自治体財政はわかり」(イマジン出版)より作成

年度の赤字団体については、適用しない。

第2項 昭和30年度以降の年度において、歳入が歳出に不足するため翌年度の歳入を繰り上げてこれに充て、又は実質上歳入が歳出に不足するため当該年度に支払うべき債務の支払を翌年度に繰り延べ、若しくは当該年度に執行すべき事業を翌年度に繰り越す措置を行った地方公共団

体で既に財政再建団体となっているもの以外のもの(以下「歳入欠陥を生じた団体」という。)は、当分の間、第2条第1項の規定により財政の再建を申し出ることができる。この場合において、同項中「自治庁長官」とあるのは、「総務大臣」として、同項の規定の例による。

第2の準用再建方式は、財政再建債を起さないで行う財政の再建（地方財政再建促進特別措置法第22条第2項）であり、地方議会の議決と総務大臣の承認を受けた財政再建計画に基づいて予算編成を実施し、財政立て直しを行う方法である。準用再建方式を選択した自治体は、国の許可なく公共事業などを実施することができなくなり、職員の削減や給与カット、不採算事業の廃止といったリストラに取り組み歳出抑制に努めなければならない。しかし、その一方で、総務大臣が承認した計画の範囲内において地方債の制限を解除された上で、計画的な事業の実施が可能となる。また、一時借入金利子につき特別交付税が交付される。したがって、自主再建方式に比べて事業展開に対する実質的制約が少なく行政サービス提供の観点からソフトランディング型と言える。地方財政再建促進特別措置法第12条に基づき自主再建方式を採用した財政再建団体は、1970年で全て財政再建を完了しており現在では存在していない。そのため、現在、財政再建団体という場合は、同法第22

条第2項の適用を受ける準用再建団体のことを指している。

このように財政再建団体転落とは準用再建団体になることだが、その地方自治体が発行していた地方債が不良債権になるわけではないので、準用再建団体に転落することは必ずしも財政破綻を意味するわけではない。しかし、準用再建団体になると行政サービスの質と量が大幅に低下し自らの存在意義を問われることになるため、多くの地方自治体が違法ではないものの粉飾に近い手法を用いてその回避に全力をあげている。具体的には、特別会計や基金から借り入れる、外郭団体から貸付金を回収するといった方法である。

3. 減債基金借入れで準用再建団体転落を回避する大阪府

例えば、現在47都道府県の中で財政状態が最悪と言われる大阪府の場合、準用再建団体転落ラインである赤字比率5%を金額で表わすと約640億円である。一方、図表3のとおり、大阪府が2001

図表3 大阪府の財政の長期見通し

(単位：億円)

	2002	2003	2004	2011	2002～2011 の累計
単年度の財源不足額	5,450	5,400	5,450	4,800	52,950
交付税等財源対策	3,800	3,900	4,000	4,350	41,400
A：差引財源不足額	1,650	1,500	1,450	450	11,550
事業の重点化	65	85	90	165	1,220
人件費削減	105	130	180	335	2,370
出資法人の見直し	10	15	20	30	240
歳入の確保	150	125	170	185	1,620
B：府の取組効果	330	355	460	715	5,450
C：「負の遺産」整理コスト	190	195	120	160	1,485
D：新たな政策課題の予算	20	25	30	65	425
E：差引単年度収支 (A + B + C + D)	1,530	1,365	1,140	40	8,010
F：減債基金借入れ	1,530	1,365	1,140	40	8,010
単年度実質収支 E + F	0	0	0	0	0

(出所)大阪府行財政計画(案)2001年9月より作成

年9月に公表した今後10年間の行財政計画によれば、“全国一スリムな組織づくり”と自己評価しているリストラ・歳入確保努力を実行できたとしても、単年度実質収支の赤字額が当分の間1,000億円を超える。したがって、本来ならば大阪府は準用再建団体となることを受け入れ、自らが作成した以上のリストラを実施しなければならない。

しかし、大阪府は毎年の赤字額を減債基金会計からの借入で相殺することにより準用再建団体転落を回避する道を選択している。その財政見通しに従えば、2002年度～2011年度の10年間における減債基金借入れは累計で8,010億円になる見込みである。この減債基金は、大阪府が発行した府債の将来における償還のために蓄えておかねばならない財源である。しかも、大阪府の借金である府債残高は、同期間に4兆2,800億円（2001年度末）から5兆1,200億円（2011年度末）にまで膨らむ。したがって、行財政計画が完了する時点で大阪府が現在以上に府債償還財源に窮することは火を見るより明らかである。これを暗示するように、大阪府は行財政計画の中で「準用再建団体転落を回避する」ことを目標として掲げているが、「大阪府財政の再建が達成できる」とはどこにも

書いていない。

つまり、地方財政再建促進特別措置法に基づく財政再建団体制度は、財政破綻に近い状態にある地方自治体の国による強制的な救済策という機能は果たしているものの、準用再建団体転落を回避する抜け道を許しているがゆえに、地方自治体の抜本改革を先送りする結果となっているのである。したがって、実質財政破綻した地方自治体の再建を現行制度に基づくソフトランディング的手法で行うことと倒産した民間企業に適用されるようなハードランディング的手法で行うことのいずれが地域住民の最終利益につながるのかを検証して見る必要がある。

4. 都道府県が提供する行政サービスは約4分の1に縮小可能

それを検証するにあたり、国と市町村の間において行政サービスの卸機能を果たしてきた都道府県の存在意義を考えてみたい。図表4は、大阪府の行政コスト計算書から作成したものであり、2000年度における行政コストの目的別割合を示している。提供している行政サービス目的別に、それを大阪府自身で提供する必然性があるのか、そ

図表4 大阪府の行政コストの目的別割合

	金額 (億円)	構成割合 (%)	うち人件費 (億円)	人件費割合 (%)	
行政コスト総額	20,649	100	9,710	47.1	
目的別 内 訳	教育費	7,283	35.3	6,232	85.6
	警察費	2,831	13.7	2,491	88.0
	土木費	2,534	12.3	164	6.5
	民生費	2,334	11.3	117	5.0
	衛生費	699	3.4	161	23.0
	諸支出金	1,890	9.2	0	0
	総務費	1,086	5.3	347	32.0
	議会費	38	0.2	27	71.0
	公債費	1,291	6.3	0	0
	その他	663	3.2	171	25.8

(出所)大阪府「平成12年度バランスシート・行政コスト計算書の試算」より作成

れとも国、市町村、民間に移管することが可能なのかを概観してみると次のことが指摘できる。

- * 大阪府の行政コスト総額 2兆649億円のうち最大費目は35.3%を占める教育費である。このうち6割以上が小・中学校義務教育のための市町村に対する補助金であり、残りは府立高校、府立大学、職業訓練機関等のための支出である。教育費の財源の大部分は国からの交付金である。小・中学校義務教育を提供している直接の当事者は市町村であるから、仮に大阪府が破綻消滅しても支障はない。また、高校、大学、職業訓練機関等は民営化が可能である。多少授業料が上がるかもしれないが、財政難にある大阪府の下でも授業料値上げは避けられないので、地域住民にとって民営化が不利とは言えない。つまり、都道府県が破綻消滅しても教育サービス提供の代替策を講じることは可能である。
- * 行政コストが2番目に大きい警察は、大阪府庁とは別組織で運営されているため、大阪府が破綻消滅しても影響を受けない。
- * 道路建設・補修などの土木費は、市町村の枠を超えた企画立案、実行が必要であるため都道府県の存在意義はある。
- * 生活保護などの民生費は、義務教育同様サービス提供の直接の当事者が市町村なので都道府県の存在は絶対ではない。
- * 衛生費は府立病院や保健所の経費である。府立病院は後述する非公務員型独立行政法人を目指すべきであり、保健所は市町村に移管することが可能と思われる。
- * 1,890億円と9.2%を占める諸支出金は、大阪府の外郭団体等に対する支出であり、大幅に削減すべきである。

このように大阪府の行政コストの中味を吟味して見ると、土木以外の行政サービスのほとんどは大阪府が提供しなければならないとする必然性がないということが分かる。その結果、大阪府の仕

事として残すべきと言えるのは、市町村の枠を超えた土木事業、既に発行した地方債の元利払いである公債費、企画調整業務のコストである総務費の一部、外郭団体のうち残す意義のあるものに対する諸支出金等の合計で、金額ベースで現在の約4分の1程度ではないかと思われる。

この点について都道府県自らが検討した興味深い結果が2つ公表されている。1つ目は「国と地方の税制を考える会」(12知事による政策研究会)が構想日本と共同作業を行い2002年3月に発表した「国と地方の業務の具体的仕分け」の試算結果である。試算のモデル対象となったのは岐阜県であり、現在県が行っている仕事を6,627項目に分類した上で、「本来どの機関が事業を行えば、住民のニーズに最も合うサービスを効率的に提供できるのか? (とりあえず財源はあるものと仮定)」という視点から検証を行った。

その結果は図表5のとおり、「県の仕事のうち28%が市町村、8%が民間、5%が国にシフトすべきであり、歳出金額ベースで県の仕事は59%に縮小できる」というものであった。

都道府県自主検討事例の2つ目は、青森県庁若手職員がメンバーである「県の未来研究会」が2002年8月に発表した「県事業の仕分け結果」である。図表6のとおり、県の事業の担い手を「あるべき論」で見直した場合、「県の仕事のうち23%が市町村、7.7%が民間、3%が国にシフトすることに加えて13.8%の事業を廃止すべきであり、県の仕事は52.5%に縮小可能」である。図表5 岐阜県の試算が金額ベースであるのに対し図表6 青森県の試算が事業数ベースという違いはあるものの、いずれのケースでも「都道府県が担うべき行政サービスを約半分に縮小すべき」という結論を都道府県自らが表明したことの意義は大きい。

一方、大阪府を事例に“4分の1に縮小可能”とした筆者の考えとの違いは、岐阜県と青森県の自主検討ではウエイトの大きい警察、教育のかな

図表5 岐阜県をモデルとした「国と地方の業務の具体的仕分け」試算結果

		県の業務の仕分け結果 (%)				県に残る業務	
		県	市町村	民間	国	金額 (億円)	歳出金額全体に対する割合 (%)
歳出金額 (億円)	8,760	59	28	8	5	5,130	59
警察	440	99.7	0	0.1	0.2	439	5.0
総務等	1,800	99.6	0	0	0.4	1,793	20.5
健康	170	85.2	10.5	1.8	2.5	145	1.7
環境	20	58.2	35.6	0.3	5.8	12	0.1
土木・都市	2,470	54.4	27.0	2.5	16.1	1,344	15.3
企画	220	47.0	38.1	7.9	7.0	103	1.2
教育	2,000	43.9	54.8	0.3	1.0	878	10.0
農林水産	190	34.9	33.1	25.6	6.4	66	0.8
県民生活	140	34.6	2.7	62.6	0	48	0.6
商工労働	650	24.8	1.3	72.9	1.0	161	1.8
福祉	660	20.7	78.6	0.1	0.7	137	1.6

(出所) 構想日本 WEB サイト掲載「国と地方の税制を考える会」第五回会議資料より作成

図表6 県事業の仕分け結果～青森県、事業数ベース～

		県の事業の担い手を「あるべき論」で見直した場合の割合 (%)				
		県	市町村	民間	国	事業廃止
全 体		52.5	23.0	7.7	3.0	13.8
教育		81.2	5.7	1.0	1.1	11.1
総務等		80.9	5.1	4.8	2.6	6.6
警察		73.8	0.7	0	10.0	15.5
企画		70.0	2.8	0.6	0.6	26.1
土木		69.0	17.4	0.7	1.5	11.5
農林・水産		47.5	22.4	11.8	5.8	12.5
環境・生活		42.9	36.1	5.8	2.7	12.4
健康・福祉		31.0	51.0	1.8	3.7	12.5
商工・労働		30.1	27.1	21.1	2.5	19.2

(出所) 青森県企画課提供資料より作成

りの部分を県に残すべきとしたこと、県の仕事を約半分に縮小するとしただけには総務の削減がなされていないことに起因する。しかし前述のとおり、警察の人員費は都道府県が負担しているといっても組織的には独立して運営されている、教育のうち県に残すべきとなされたのは県立高校、県立大学、職業訓練機関の関連業務と思われるがこれらは民営化が可能である。したがって、この点

を修正するのであれば、岐阜県と青森県が自主検討で採用した手法からも“約4分の1に縮小可能”という結論が導き出されることになると言える。

そこで、次に都道府県が自分たちの仕事として残すべきと考えている業務のうち、地方財政のお荷物になっている公立大学と公立病院の問題と解決方法を検証してみることにしたい。

．公立大学の改革

1．財政難でも増え続ける公立大学

図表7のとおり、わが国の大学数は少子高齢化で学生確保が難しくなることが明らかであるにもかかわらず増え続けている。その増加要因を設置者別にみると私立大学の増加が著しいが、バブル経済崩壊後の1990年から2001年までに公立大学が39校から74校にほぼ倍増していることも目立つ。同じ期間に公立大学の設置者である地方自治体の財政が悪化の一途を辿ったことを考えると、これは異常に映る。地域経済社会の活性化 自立という目標は重要だが、地方自治体からの財源補助に強く依存した仕組みのままに大学に過剰投資を続けることは、もはや経済的に成り立たないからである。

このため、公立大学協会は「公立大学のあり方検討会」を設置し2000年3月に「分権時代の公立大学」という自己評価報告書を発表した。その中で、“国立大学とも私立大学とも異なる第三の道の可能性追求”、“地域社会に積極的に貢献する大学になる”等を目標として掲げているが、それは次のような現状認識に基づいている。

*このような目標を掲げることに對しては、いくら潜在的可能性があるにしても、各設置者自治体には、独自の高等教育政策を展開するだけの蓄積も、それを支えるだけの財政的余裕もない

図表7 わが国の大学数の推移

	私立		国立		公立		合計	
	大学	短大	大学	短大	大学	短大	大学	短大
2001	496	489	99	19	74	51	669	559
2000	478	497	99	20	72	55	649	572
1990	372	498	96	41	39	54	507	593
1980	319	432	93	35	34	50	446	517
1970	274	414	75	22	33	43	382	479
1960	140	214	72	27	33	39	245	280

(出所) 文部科学省「文部科学統計要覧」より作成

以上、すべては画に描いた餅にすぎないという悲觀の見方もできよう。

*しかし、だからといって、大学設置基準等を通じた画一的規制の緩和、行政改革の文脈における国立大学の大胆な組織改革、地方財政危機の視点からの公立大学設置形態の見直しなどを、単に受動的に受け止め、振り回されているだけでは、もともと財政基盤の弱い公立大学にとっては、際限のない地盤沈下の道しか残されないことになってしまう。

* そうだとすれば、公立大学一般に妥当する独自の存在意義という命題は、結局は、各公立大学と設置者が、現在進行中の地方分権と大学改革という大きな波を積極的に捉え、国立大学モデルでも私立大学モデルでもなく、それぞれの地域のまちづくりと同様に、それぞれの地域個性を反映した自律的選択の結果として、「我が地域の公立大学」を手作りで創りあげる意欲があるかないかの問題に帰着することになる。

2．公立大学の収支構造

図表8のとおり、付属病院を除く公立大学74校全体の運営に必要な財源は、2001年度予算ベースで2,732億円である。このうち71%にあたる1,939億円を設置者である自治体が一般財源(税金)で補助している。これに国や関連自治体からの補助が12億円加わる。更に、11ある公立大学付属病院の赤字補填に475億円の一般財源が使われている。したがって、公立大学のために投入されている税金は年間約2,400億円という計算になる。

ここで公立大学の財源と地方交付税制度との関係を簡単に説明しておく必要がある。設置者自治体が国から受ける交付税算定には公立大学の存在が考慮されているからである。前述の報告書「分権時代の公立大学」によれば、次のような仕組みになっている。

* 標準的な行政を実施するのに必要な一般財源の

図表8 公立大学74校全体（付属病院を除く）の財源構成

～2001年度予算ベース～

		金額（億円）	構成比（％）
財源全体		2,732	100
独自収入額	授業料・入学料等の収入	706	25.9
	公債収入	51	1.9
	寄付金等収入	24	0.9
	税金投入額	1,951	71.4
設置者である自治体の一般財源	国・都道府県市の支出金	12	0.4
		1,939	71.0

（出所）公立大学協会「平成13年度：公立大学実態調査表」より作成

図表9 公立大学付属病院の収支状況

（単位：億円）

	公立大学付属病院			（参考）国立大学付属病院		
	経費	収入	赤字	経費	収入	赤字
2000	1,990	1,515	475	6,926	5,587	1,339
1999	2,135	1,654	481	6,878	5,426	1,452
1998	2,466	1,465	1,001	7,112	5,178	1,934
1997	2,232	1,487	745	6,477	5,161	1,316
1996	2,052	1,378	674	6,444	4,869	1,575
1995	1,807	1,286	521	6,313	4,586	1,727

（注）公立大学付属病院数11、国立大学付属病院数42。

（出所）文部科学省「平成13年度学校基本調査報告書（高等教育機関編）」より作成

額である基準財政需要額は次の算式で決定される。

$$\text{基準財政需要額} = \text{測定単位の数値} \times \text{単位費用} \times \text{補正係数}$$

* 交付税を受け取る自治体の大学費を算定するにあたっては、測定単位の数値には人口が使われている。また、単位費用の数値は法定されている。

* 補正係数は、医科系、歯科系、理科系（理学部、工学部、水産学部、薬学部及び看護学部）、文科系（保育系を含む）、家政系、芸術系の6系統に分けて学生1人当たりの単価を定めることにより逆算するという方法が採られている。ちなみに、医科系の学生1人当たり単価は文科系

の約10倍である。

* 補正係数の正確な値はブラックボックスになっており、自治体には知らされていない。しかし、「各系統別に経常費から授業料等の大学収入を差引き、残りの2分の1を交付税の財源でまかなう」という基準が総務省内で採用されている模様である。

このような大学費の交付税の仕組みに対して公立大学協会は、次の要望を出している。

2分の1基準の引き上げ

この基準は本来“2分の1”ではなく少なくとも“1”として算入されるべきものである。そこで、当面2分の1を3分の2にするなど段階的にこれを引き上げ1に近づけるべきである。

著しく交付税算定基準の低い系統の単価の引き上げ

各系統について交付税の単価の引き上げが行われていくべきであるが、文科系のように著しく低い系統については、大幅な引き上げが行われねばならない。文科系といえども、最近の情報機器の普及によって、設備・備品にかかる経費は増大している。

交付税基準を下回る一般財源支出の改善

設置者自治体の中には、交付税の基準よりも低い額の一般財源しか支出していないところがあるが、これは、公立大学の教育・研究の水準を全体として向上させるという観点にたつて、一般財源の支出の水準を引き上げるべきである。できれば交付税の基準を上回る一般財源をあてることが望ましいが、当面それを下回っているところは、少なくとも交付税の基準までは支出するようにすべきである。

しかし、国と自治体共に財政危機にあることを考慮すればいずれも実現不可能であり、公立大学は自らの存在意義を示した上で新規財源確保に努める必要があると思われる。

3. 地域経済圏に対する人材供給機能向上が最重要課題

公立大学の存在意義を示すためのキーワードは前述のとおり“地域貢献”である。このことは、公立大学協会が2001年10月に作成した「21世紀に公立大学協会が目指す方向～ビジョンと戦略を持ち、共通の課題を研究・開発する～」にも明記されている。

公立大学の中には既に自治体が必要とすること（防災・環境保全等）、地域医療・看護、生涯学習の支援、自治体の政策形成への助言や参加、地域産業への貢献といった活動に取り組んでいるところがある。筆者は、この中で“生涯学習の支援”と“地域産業への貢献”が

とりわけ重要であり、公立大学が“地域経済圏における現役勤労者のスキルアップと新規雇用創出のインフラになる”ことを目指すべきと考えている。

その事業モデルとして注目されるのがケンタッキー州の Web 基盤教育ネットワークである。ケンタッキー州は、「1997年ケンタッキー高等教育改善法」を制定し州内教育機関の Web 化に着手、3年間で州内の高校、大学、図書館の Web 基盤教育ネットワークを構築した。同州政府は、このネットワーク構築の目的の1つとして「子供のみならず大人の生涯教育体制拡充」を掲げている。そして Web 基盤教育ネットワークの情報発信能力を活用して海外人材の誘致にも取り組んでいる。

財政危機の中で公立大学に税金を投入することに関して納税者に対する説明責任を果たすためには、わが国の公立大学も“その地域経済圏が直接グローバル競争を挑むためのインフラ”になるだけの努力をしなければならない。しかし、ごく一部の例外を除いて公立大学の中に単独でこれを成し遂げられる所はない。したがって、公立大学間で教育コンテンツを共有するなど連携する必要があると思われる。

．公立病院の改革

1. 財政危機の直撃を受ける公立病院

厚生労働省の「医療施設（動態）調査・病院報告」によれば、わが国の病院数は2000年10月現在9,266施設である。このうち地方自治体が運営している病院は、通常“自治体病院”と呼ばれる1,002と公立大学付属病院11の合計1,013施設（2002年現在）ある。これらはいずれも各地域医療圏で中心的な役割を果たしてきた。

一方、自治体病院の収支状況を見ると、図表10のとおり、1,002の自治体病院全体で年間708億円の赤字を出しており、累積赤字も2000年度末で1

図表10 1002自治体病院の収支状況～2000年度～

(単位：億円)

	全国計	大 阪		兵 庫		大阪と 兵庫の計
		府立	市町村立	県立	市町村立	
医 療 費	42,684	626	1,956	842	1,801	5,225
他会計繰入金	5,603	134	295	138	176	743
経常損益	708	47	110	22	38	217
累積赤字	13,201	638	816	496	880	2,830

(注) 他会計繰入金 = 税金による運転資金補助。
これ以外に資本的支出補助が2000年度に1,494億円行われた。
(出所) 地方財務協会「地方公営企業年鑑(病院編)」より作成。

兆3,201億円に達している。中でも大阪府・兵庫県内の自治体病院の経営が劣悪である。

このように地方自治体が運営する自治体病院、公立大学付属病院が共に構造赤字に陥っている最大の原因は、経営責任マインドの欠落にある。例えば、「自治体病院はへき地医療や不採算医療を担っている」ということがよく主張される。しかし、へき地医療や不採算医療のためのコストについては、補助金、出資金、負担金などの形で自治体や国から補助を受けている。すなわち、2000年度の赤字708億円は、経常収益に対する補助5,603億円を受け取った後の数字なのである。これに資本的支出に対する補助1,494億円、公立大学付属病院の赤字475億円を合わせると、公立病院全体に対する税金投入額は、年間8,000億円を超える。

筆者は、このような公立病院の放漫経営が長年にわたり看過されてきた原因の1つとして、わが国の場合、「その地域医療圏で医療サービスをどのように消費し、そのための投資をどれだけ行うかについて総合的に検討し、その意思決定の結果に対して地域社会全体で責任を持つという仕組み」を欠いていたということがありと考えている。したがって、各公立病院は、それぞれが属する地域医療圏で他の医療機関と連携ネットワークを構築し、医療の質向上とコスト抑制を同時に追求することが急務である。

これは従来から指摘されてきたことであり、こ

れまでは遅々として進まなかった。しかし、冒頭で述べたとおり、総務省が「地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書(2002年8月)」の中で、公立病院が地方独立行政法人化のターゲットであることを明確に示した。これは、その使命を果たさず放漫経営を続けている公立病院ほど税金による補助を受けることが難しくなることを意味する。

一方、多くの公立病院が建替え財源確保の課題を抱えている。しかも、医療技術の進歩が加速していることもあり、全ての診療科で最高レベルを維持する大病院建設は不可能となっている。このため、地域医療圏内で設置者の異なる病院間で役割分担を明確にするニーズが急上昇している。したがって、地方自治体の財政危機が公立病院関係者に対する大きなプレッシャーとなって、念願の連携ネットワーク構築が本格的に進むのではないかと予想している。そして、独立行政法人化後の公立病院を核とした連携ネットワークを構築しておけば、仮に設置者自治体が破綻消滅しても地域住民への医療サービス提供継続が可能と考えている。

2. 公立病院ネットワークのタイプと有力候補

全国の各地域医療圏の個別事情を考慮した場合、公立病院を核とした連携ネットワークには次の4つのタイプがあると考えている。

[タイプ 型] 公立病院だけでネットワーク構築が可能

公立病院は、都道府県立よりも市町村立の方が多い。しかし、岩手県だけは県立病院が27(+付属診療所6)もあり、県立病院だけで巨大なネットワークを構築することが可能である。ちなみに、岩手県の年間医療費3,650億円のうち県立病院だけで30%の1,100億円を占める。これは、県立病院と病診連携している医療機関も含めた場合のシェアが50%を超えることを意味する。この県立病院を核としたネットワークに共通の電子カルテシステムを導入し患者情報、経営資源の共有を行えば、アメリカで急成長している医療事業体 IHN (Integrated Healthcare Network 詳細は拙著「人口半減：日本経済の活路」 東洋経済新報社 参照)と同様の仕組みを創造することが可能である。

[タイプ 型] 農協系厚生連病院ネットワークとの対等な関係

わが国には公立病院以外に「その他公的病院」に分類される病院として、農協系厚生連病院、済生会病院、赤十字病院などが全国に存在する。長野県には佐久総合病院をはじめ11の厚生連病院があり、低いコストで質の高い医療を提供している。したがって、この厚生連病院ネットワークに公立病院が加われば、強力な医療事業体が誕生する。

[タイプ 型] 大学付属病院、企業グループとの対等な関係

茨城県の場合、公立病院が提供する医療サービス総額は年間329億円(2000年度)と大きくない。しかし、県内には先端医療を担う筑波大学付属病院と医療分野に注力している日立グループを有している。したがって、公立病院、筑波大学付属病院、日立グループが連携して医療事業体を創り参加を希望する他医療機関も受け入れるオープンな仕組みを構築すれば、医療産業集積に進化すると期待できる。

[タイプ 型] 複数の大学付属病院が形成するネットワークに公立病院が参加

2002年9月10日に福岡市が「ふくおか健康未来都市構想検討委員会」を発足させた。これは約4,000億円をかけた造成地“アイランドシティ”の活用策を考えるプロジェクトだが、メインテーマは福岡市を中心とした地域医療圏に医療産業集積を創造することである。委員会メンバーには九州大学、福岡大学、久留米大学の各医学部長、福岡市医師会長が入っており、筆者もメンバーの1人である。拙著「人口半減：日本経済の活路」で解説したとおり、福岡は医療産業集積の最有力候補なのである。

このように公立病院を核にした連携ネットワークには異なるタイプが想定されるが、スタート時点で取り組むべきことは共通しており、次の5つである。

電子カルテシステムの ASP (Application Service Provider) 事業を通じたデータベース構築。取り組むべきデータベースには臨床データベース、コスト分析データベース、地域医療費データベースの3つがある。これらのデータベースを構築できた地域に政府や企業の研究資金が集中する。

臨床治験サービスネットワークの構築。

共同購買会社設立による医療物流コスト削減と医療機関に対するコンサルタント事業。

e-ICU (遠隔集中治療システム) の開発。これは、1人のICU 専門医で約50人の患者をリアルタイムで監視できる仕組みであり、医療の質向上とコスト削減に大きな効果があることが立証された。そのため、2002年3月時点でバージニア州の医療事業体センタラにしか配備されていなかったが、6月にブッシュ大統領が医療改革の目玉の1つとして委員会を設置したことから、現在アメリカ国内で急速に普及しつつある。

スポーツ医学施設を始めとする各種リハビリ施設事業。

上記はいずれも筆者がコーディネーターとして参加した2002年3月のアメリカ医療ネットワーク（IHN）調査団で確信を得たことである。重要なことは、「わが国にはアメリカのIHNや医療産業集積と類似の社会システムを創造するための部品は全て揃っている。足りないのは地域社会のコンセンサスのみ。」という事実である。

・非公務員型独立行政法人化に向けての課題

1. 非公務員化にインセンティブがない

政府は、独立行政法人化した国の機関の最終段階は全職員の非公務員化であることを明らかにしている。したがって、公立大学や公立病院も非公務員型独立行政法人を目指すことになると思われる。その手順として、「第1段階：公務員型独立行政法人とすることにより事業体の自己責任の範囲と税金投入のルールを明確にする」「第2段階：民間に委託した方が効率が高まる業務を徹底的にアウトソーシングする」「第3段階：職員全員を非公務員化する」といったことが想定される。

しかし、現在公務員である人々の立場から言えば、公務員から民間勤労者になるインセンティブがない。雇用不安の時代の中で公務員だけは雇用継続が保障されていることに加え、給与と退職金といった金銭面の処遇が民間勤労者より公務員の方が良いからである。

公務員の給与と体系に関しては、まず国家公務員の給与体系が職種別に詳細に定められている。その水準は、民間勤労者の平均的給与を目安に決

めることになっている。一方、地方公務員の給与体系は国家公務員に準拠することを条件に、地方自治体側に一定の裁量権が与えられている。その結果、1974年にはラスパイレス指数（国家公務員の給与を100とした場合の地方公務員の給与水準を表わす指数）が地方自治体平均で110.6という異常事態も生じたが、2001年にはラスパイレス指数は100.5まで下がり、地方公務員給与と国家公務員給与がほぼイコールの状況にある。

しかし、景気低迷と雇用不安の中で民間給与が大幅に低下した結果、今や公務員給与が民間勤労者の平均的給与を上回るに至った。また、公務員の職種間の給与差は民間勤労者のように市場の需給が反映されない。そのため、職種によっては公務員と民間勤労者の間の給与格差が一層顕著に現れている。

図表11は、病院の設置者別の常勤職員1人平均給与月額比較である。私的医療法人と個人病院の医師給与が自治体病院や国立病院などの公務員医師より高いのは、病院オーナーであるから当然である。問題なのは、医師以外の看護婦、薬剤師、事務職員の職にある公務員の給与が同じ職種の民間職員に比べて数十%も高いことである。とりわけ、事務職員給与を見ると、私的医療法人28万円、

図表11 病院の設置者別の常勤職員1人平均給与月額比較

(単位：万円)

病院設置者		医師	看護婦	薬剤師	事務職員
自治体	都道府県・指定都市	98	42	47	45
	市町村	103	38	42	40
国立病院		88	37	47	46
大学病院		47	37	40	44
その他公的		96	34	40	36
私的	公益法人・社会福祉法人	92	34	36	31
	医療法人	110	31	32	28
	個人	127	35	35	32

(注) その他公的 = 厚生連、済生会、赤十字、社会保険関係団体
(出所) 病院経営実態調査報告 平成13年6月現在調査 より作成

個人病院32万円に対し都道府県・指定都市立45万円、国立病院46万円と50%前後の格差がある。これは、公務員給与が収益への貢献度に関係なく年功で決まること、アウトソーシングすべき配膳担当者等に50歳代のケースで約800万円もの年収を支払っていることが原因である。

図表12は、退職金の官民比較である。定年退職扱いとなる勤続年数35年以上のケースで見ると、民間勤労者の退職金が49.3ヵ月分であるのに対し公務員は62.7ヵ月分である。つまり、公務員の退職金は民間勤労者対比で平均1.27倍^{注)}なのである。

しかも「地方公務員給与のチェックポイント」(出版社：ぎょうせい)によれば、次のような理由から、地方公務員退職金は国家公務員退職金より高くなっている。

- * 退職手当算出の基礎となる給料月額が高い。
- * 退職時の特別昇給が多い。

退職時の給料月額上乘せが目的の不正。

- * 役職者に一定額を加算して支給する役職加算、根拠のない附加給付的な勤続加算、勸奨加算等の加算制度を設けている。

- * 最高限度額が設けられていなかったり、設けられていても一般の団体の例よりも引き上げられている。

注) 最近総務省が「国家公務員退職金は民間より5.6%高い」という調査結果を発表した。図表12より乖離幅が小さい理由は、従業員100名以上と退職金条件

の良い企業をサンプルにした結果、民間退職金の水準が民間勤労者全体の平均より高く算出されているためと思われる。

2. 公務員の老後生活資金の積立不足は143兆円

地方財政白書によれば、地方公務員退職者に対する退職金支払額は年間2兆1,000億円(2000年度実績)である。これに国家公務員の退職金8,000億円を合わせると国民が負担している公務員退職金は年間2兆9,000億円である。問題は、高度成長期に大量採用した公務員の退職がこれから始まる中で、公務員退職金の財源がほとんど積み立てられていないことである。国民が今後20年間で税金を通じて負担しなければならない公務員退職金の現在価値をラフに計算すると、地方公務員分35兆円、国家公務員分14兆円の合計49兆円と巨額にのぼる。

新聞報道によれば、片山総務相が9月6日の衆院総務委員会で、国家公務員の退職手当を2003年度から約10%引き下げることがを表明した。これが実施されれば、国家公務員に準拠している地方公務員の退職金も10%引き下げられることになる。しかし、前述のとおり、公務員の退職金は民間勤労者対比で平均1.27倍である。国と地方自治体の厳しい財政状況並びに公務員の給与・退職金は民間勤労者の平均的水準に合わせるという基本原則を勘案すれば、引き下げ幅は10%ではなく20%(何

図表12 退職金の官民比較

民間勤労者 大学卒(管理・事務・技術職)のケース			国家公務員 (地方公務員は国家公務員に準拠)	
勤続年数	退職金支給月数	(金額:万円)	勤続年数	退職金支給月数
20~24	20.6 ヵ月分	1,088	20年	34.65 ヵ月分
25~29	32.3 ヵ月分	1,762	25年	44.55 ヵ月分
30~34	42.5 ヵ月分	2,743	30年	54.45 ヵ月分
35年以上	49.3 ヵ月分	3,203	35年	62.7 ヵ月分
			40年	62.7 ヵ月分
全体平均	45.3 ヵ月分	2,871		

(注) 国家公務員の退職金は「国家公務員退職手当法」の3条、4条、5条に基づく。

(出所) 民間企業は「平成13年度労働統計要覧」。国家公務員は「公務員給与便覧2000」。

故なら 1.27×0.8 (1) にすべきである。

もちろん政府が決定した引き下げ幅を10%ではなく20%に拡大することには、公務員側からの強い反発が予想される。しかし、公務員も一枚岩ではない。財政危機の中、退職が近い高齢公務員が現行の高額退職金をもらい続けるほど若い公務員の退職金財源の枯渇リスクが高まるからである。この点については、所沢市財政課勤務の肥沼位昌氏が開設しているホームページ (<http://homepage1.nifty.com/hisui/index.htm>) に、次のような興味深い指摘が掲載されていた。

「・・・こうした状況について、先日、瀬戸内海に面するある市の財政課長さんと話をする機会があったところ、これは自治体職員の世代間問題であるということで意見が一致した。つまり、退職直前の管理職は職員定数の問題や退職金問題について、いい加減な対応をしても、財政破綻前であれば、自分の分の退職金はしっかりと確保して退職できる。しかし、団塊の世代、もしくはそれ以降の世代は、こうした管理職の甘い取組みの影響で、満足な退職金を得られず、暗い老後を送らざるをえなくなる可能性がある。・・・」

ちなみに20%引き下げは、公務員退職金の最高支給月数を62.7ヵ月から民間勤労者並みの50ヵ月にすることを意味する。現行制度で50ヵ月の退職金をもらうことになるのは、22歳で公務員になった者が50歳で退職した場合である。そこで、20%引き下げのためには、50歳以上については貢献度に応じた年俸制とし、頑張り続ける人材には“+”で報いるといったインセンティブの導入が必要と思われる。

一方、公務員の退職後生活資金に対する国民負担という観点からは、地方公務員共済年金の積立不足が68.7兆円（総務省推計）、国家公務員共済年金の積立不足が25.2兆円（財務省推計）あることを忘れてはならない。すなわち、退職金と年金

を合わせた公務員の老後生活資金の積立不足で今後国民が負担しなければならない金額は、地方公務員に対するものが104兆円、国家公務員に対するものが39兆円、合計143兆円なのである。

更に、行財政改革を成果として非公務員化（共済年金の保険料負担者の減少）が進めば、地方公務員共済年金と国家公務員年金の収支がさらに悪化し国民負担も増大する。これを解決し、公務員と民間勤労者の間に処遇格差を生じさせないためには、両公務員共済年金と厚生年金を統合することが急務であると思われる。

おわりに

冒頭に述べたとおり、1990年代以降のIT普及により多くの産業で生産者が最終ユーザーに直結する“卸機能の中抜き現象（ディスインターミディエーション）”が起きている。このメカニズムの枠組みは行政サービスにも当てはまることは、政令指定都市が都道府県存在を必要としていないことからわかる。つまり、現在進められている市町村合併により行政サービスの現場を担う市町村の規模が一定レベルに達すれば、地域住民からみて行政サービス提供に都道府県が介在する意味が薄れると思われる。このような行財政改革の潮流を加速させるためには、本稿で提言した「公立大学、公立病院など地方自治体が運営している事業体は非公務員型独立行政法人に改編する」、「公務員の退職金を20%引き下げ民間勤労者の水準に合わせると同時に、公務員全員を50歳時点で年俸制に移行する」、「地方公務員共済年金、国家公務員共済年金と厚生年金を統合する」という政策もセットで行う必要があるのである。