

小規模自治体における新行政経営システムの導入・検証

草柳俊二、那須清吾、五艘隆志、植本琴美

1. 研究概要

我が国の地方自治体の財政状況は、近年、悪化の一途を辿り、多くの自治体が財政難に陥っている。我が国の地方自治体が抱える諸問題の発生メカニズムを分析し、これを解決するために必要な新しいマネジメントシステムを構築することが求められる。本研究では実際の地方自治体に約10ヶ月間研究拠点を確保し、各種会議への同席、既往事務事業の内容調査、全職員への業務内容調査を行うことによって、諸問題発生メカニズムの分析を行った。本研究は構築したマネジメントシステムを導入するための具体的方策を、行政の基本的目的である住民の福祉の意義、行政組織の持つ本質的特性を踏まえて提案するものである。

2. 成果目標

小規模自治体における新行政経営システムの導入に関わる研究は、平成15年度より実施しており、高知県夜須町において具体的な検討を進めてきた。

個々の行政（事務あるいは事業）についての検討および経営システムの導入については多様性がある上、自治体毎に経営環境等が異なることから、今後、新行政経営(New Public Management)の導入に関わる効果の検証などを実施する上では、別途研究中である地方自治体のNPM支援システムとともに事例を重ねることが重要となる。

今後、より多くの自治体において行政改革等の社会貢献の実績を重ねることで、新行政経営のシステム構築についてのノウハウを蓄積することで、導入の方法論や効果の検証を実施する予定である。

3. 研究成果

3.1. 我が国の地方自治体行政の現状分析

(1) 我が国における地方制度の歴史

地方制度の歴史は、時代背景に合わせて設定された中央政府の方針により変化を続けてきている。以下、その内容を示す。

a) 明治～昭和(戦前)の地方制度

図-1に我が国の地方制度の変遷と市町村数の推移を示す。大区小区制は徴兵を目的とした戸籍整備のためにつくられた制度であった。また、明治の合併による町村統合は市制町村制・府県郡制実施への準備として行われたものであり、同時期に憲法発布や帝国議会開設といった各種制度の近代化が行われている。これらの近代化政策は不平等条約改正を目的としていた。明治から昭和(戦前)の地方制度には富国(産業や制度の近代化)・強兵(中央政府軍の整備)という、中央政府の方針が反映されている。

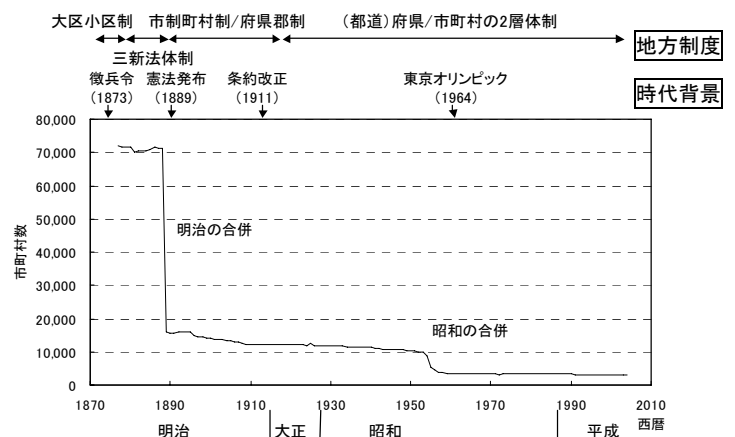


図-1 我が国の地方制度の変遷と市町村数の推移

b) 昭和(戦後)から現在の地方制度

戦後も機関委任事務制度により府県あるいは市町村が国の事務を代行するという中央支集権体制は温存された。当時は戦後復興が最大の課題

であり、統一性を持った施策展開が必要であるとの判断があったものと考えられる。また、昭和の合併は高度経済成長によって激変する社会経済情勢に市町村が的確に対応する基盤を整備したものと評価されている¹⁾。戦後の地方制度改革にも、“経済成長”という中央政府の方針が反映されていることがわかる。

これに対して、現在行われている市町村合併は“地方分権の推進”という方針のもとに進められている。その背景には、価値観の多様化が進行し、中央政府が統一した国家ビジョンを設定することが困難になっていることがある。現在、地方自治体が持っているマネジメントシステムは、中央政府が決定した方針に従い執行するという形に適したものである。今後は地域ビジョン設定という新たな役割を担うことができる形に再構築される必要があるものと考えられる。

(2) 我が国の地方自治体の現状と課題

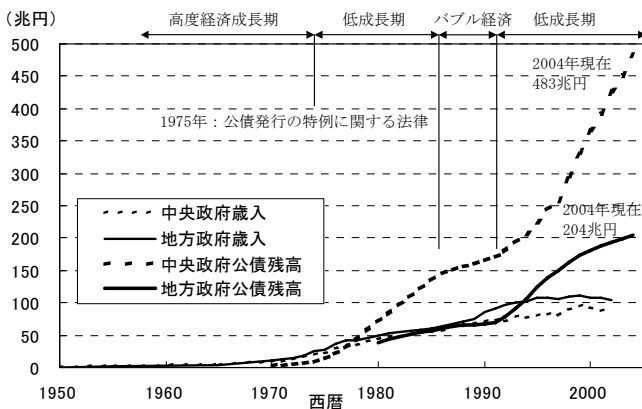


図-2 中央政府および地方自治体の歳入と公債残

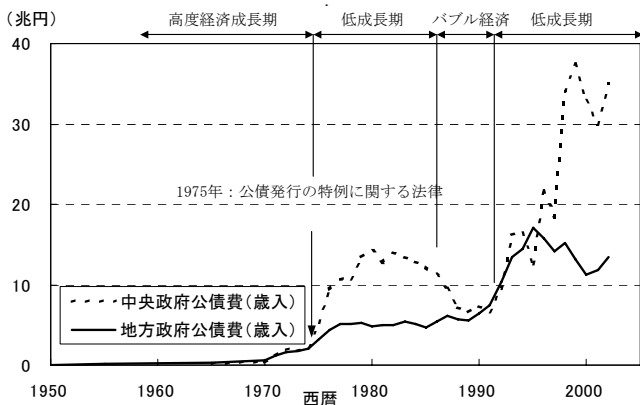


図-3 公債(国債, 地方債)歳入の推移

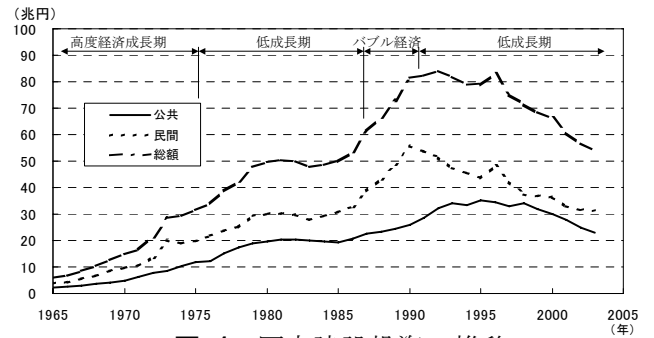


図-4 国内建設投資の推移

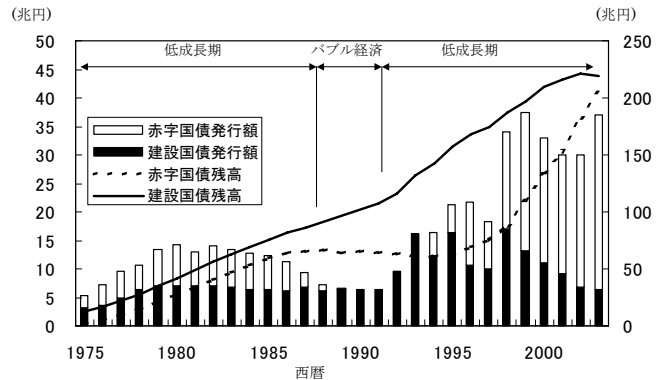


図-5 国債発行額および残高の推移

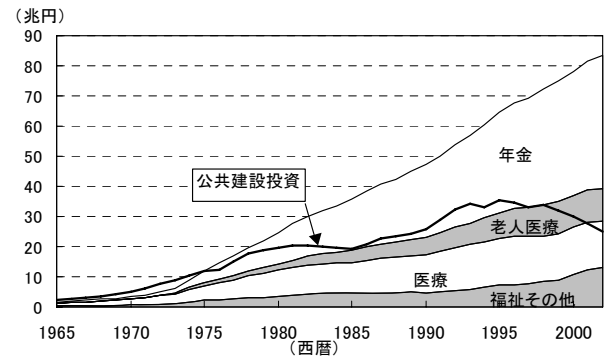


図-6 公共建設投資と社会保障給付費の推

a) 財政状況

図-2 に中央政府および地方自治体の歳入と公債残高の推移を示す。平成 16 年度末には、中央政府の公債残高は 483 兆円、地方自治体の公債残高は 204 兆円になると推定されており、将来、政府債務が償還できない事態が生じる可能性も指摘²⁾されている。

図-3 に公債歳入の推移を示す。公債歳入は低成長期に増加している。このうち地方債は原則として資本的投資に充てられるものであり、公共事業の増加に直結していると考えられる。地方債歳入は 1990 年代中頃をピークに減少しているのに

対し、国債歳入は増加を続けている。図-4 に国内建設投資の推移を示す。公共建設投資はバブル崩壊後の景気対策で一時的に増加しているが、1990年代中頃からは減少に転じている。図-5 に国債発行額および残高の推移を示す。建設国債発行はバブル崩壊後一時的に増加したものの、現在は抑制されている。一方、赤字国債の発行は一貫して増加を続け、これに伴い赤字国債の残高が1990年代中頃から急上昇している。つまり、中央政府における現在の財政危機は建設国債ではなく赤字国債発行によるものといえる。

図-6 に公共建設投資と社会保障給付費の推移を示す。社会保障給付費は1970年代初頭から急上昇を始め、現在では公共建設投資額を大幅に上回っている。

これらを総合すると、現在の財政危機の構造は図-7 に示すとおりであると考えられる。中央政府の財政難は社会保障給付費の増大を主因としている。これに対して、地方自治体の財政難は景気対策による公共事業の増加を契機としているが、中央政府の財政難に伴う地方交付税・補助金の削減によりさらに進行した。つまり税収減少、少子高齢化に伴う社会保障給付費の増加、雇用対策としての公共事業量の増加、といった要因が連鎖的に中央政府および地方自治体の財政難を引き起こしたものであると考えられる。

b) 地方自治体における公共事業の実態とその背景

表-1 に高知県内事業および2002年サッカーW杯に向けて建設された競技場の事例を示す。地方自治体においては多数の事業性に乏しい事業が行われている。この背景には、公共施設や福祉事業は営利目的ではないという事情がある。採算性で事業を判断しないことから判断基準が不明確となり、最終的に甘い採算性見通しのもとに事業が実施される。

さらに、中央政府からの財政支援が事業実施への推進力となっている。表-1 の事例でも事業費に占める補助金や起債の割合は高い。中央政府に

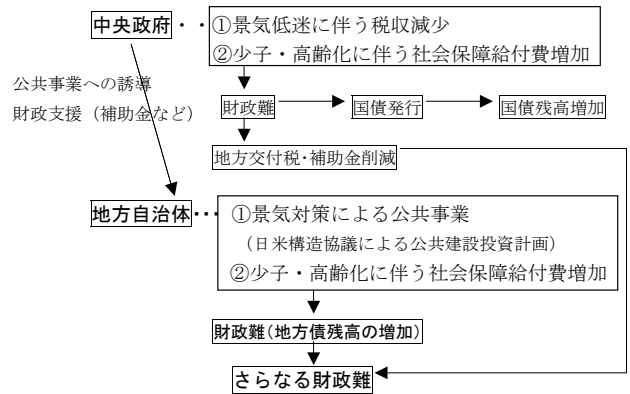


図-7 我が国における財政危機の構造

表-1 高知県内およびW杯における事業例

施設	事業費(億円)					年間収支(億円)
	合計	一般財源	補助金	地方債	その他	
高知県立美術館	84.0	0.0	0.0	56.0	28.0	最大-4.20
スポーツパークさかわ	14.4	2.9	5.3	6.2	0.0	-0.03
土佐山田スタジアム	18.9	1.4	0.0	16.6	0.9	-0.14
芸西村堆肥センター	0.8	-	(国)0.42	-	-	最大-1.50
札幌ドーム	422.0	-	-	296.0	-	+0.50
宮城スタジアム	270.0	-	-	235.0	-	-2.02
鹿島スタジアム	234.0	-	-	156.0	-	-1.50
新潟スタジアム	312.0	102.0	0.0	155.0	-	-1.80
埼玉スタジアム	356.0	-	-	354.0	-	-6.90
横浜国際競技場	603.0	-	-	418.0	-	-1.64
静岡スタジアム	298.0	-	-	223.0	-	-3.30
神戸ウイングスタジアム	230.0	53.0	97.0	80.0	-	+0.01
大分スタジアム	251.0	95.0	0.0	156.0	-	-2.50

※読売新聞 2003年5月5日朝刊および独自聞き取り調査より作

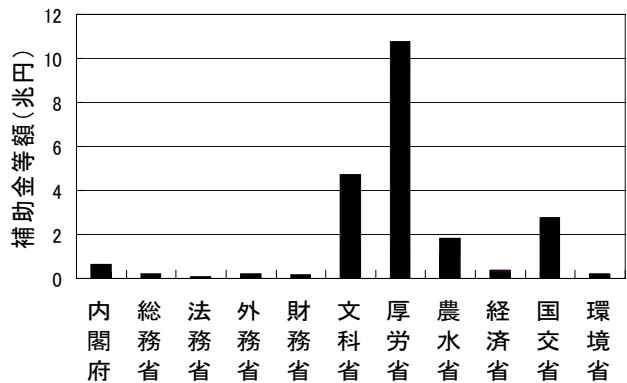


図-8 所管省庁別補助金等(平成14年度3)

よる財政支援の判断基準は、制度上適切か否かが基本的視点であり、必要性、事業性は建前とさえ感じられる。このような仕組みの下で、地方自治体は主体的に事業実施の判断を行う習慣を失い、組織体制は省庁縦割管理に対応したものとなっていたと考えられる。

図-8 は所管官庁別の補助金等を示したものである。国交省・農水省といった公共事業を所管する官庁以外からも多額の補助金が支出されている。つまり、地方自治体におけるマネジメントシステム改革は全ての事業分野に対して必要にな

ると考えられる。

3.2. 地方自治体のマネジメントに関する分析

(1) 中央政府による地方自治体改革の施策

a) 平成の市町村合併

中央政府は行財政力向上のため市町村合併を推進し、1,000市町村程度に再編することを目標としている。しかし、全国の法定協議会等の設置状況を見ると、1,700市町村程度への再編にとどまるものとみられる。その理由は、市町村から示された地域ビジョンが住民の理解を得られていないためと考えられる。中央政府は地域特性に合わせるという理由をもって、新市建設計画(まちづくり計画)策定という形でビジョン構築を地域に委ねた。しかし、市町村では地域ビジョンの構築に苦慮している。これまで市町村レベルの自治体は中央政府の各省庁から都道府県庁を介して発せられる方針に従い行政を執り行ってきた。市町村がもつマネジメントシステムは、地域ビジョンをゼロから構築することに適した形になっていない。

市町村合併は新しいマネジメントシステム構築を図る良い機会と考えることもできる。今後誕生する数多くの合併市町村に向けて、的確なマネジメントシステムを構築してゆくことが必要となる。

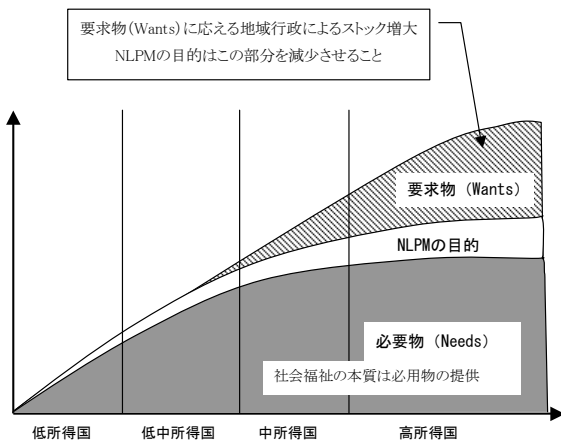


図-9 必要物(Needs)と要求物(Wants)の関係

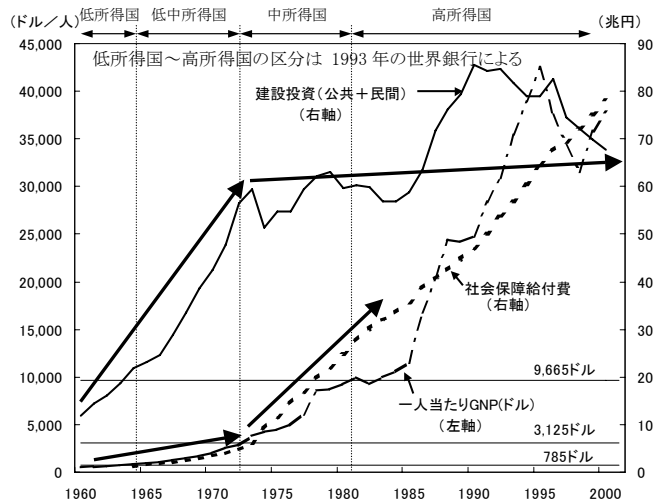
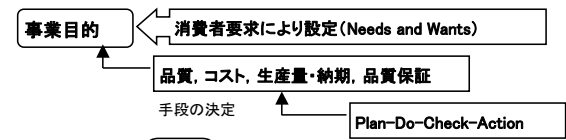


図-10 我が国の所得水準とサービス提供

民間企業



地方自治体

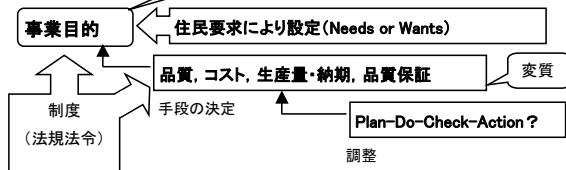


図-11 民間企業と地方自治体の組織特性の相

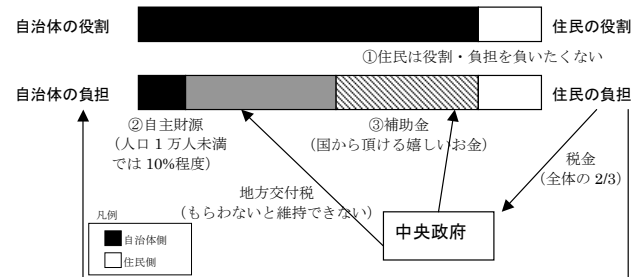


図-12 現状の地方自治体と住民の関係

b) 三位一体改革

三位一体改革は、補助金・地方交付税制度の見直し、税源委譲を行うことによって財政再建および地方分権推進を目指したものである。既存の補助金を整理・統合し、市町村が“自ら考え自ら実行する”ことを基本理念とした新しいタイプの地域支援策も打ち出されている。しかし、地方自治体にとって新しいタイプの地域支援策への申請はハードルの高いものとなっている。例えば平成16年5月に内閣府が全国3,176市町村(当時)に

対して募集を行った“地域再生プラン”の申請数はわずか214件であり、最終的に全件採択されるという結果になった。三位一体改革の方針が打ち出されたとはいえ、地方自治体が実質的に動かすマネジメントシステムが示されていないことが明らかになってくる。

(2) 地方自治体の財政危機のメカニズム

a) 社会的変化と地方自治体の位置づけ

我が国の経済発展は戦災からの復興を原点としている。これは国民が共有できる明快な課題であった。この課題に対して中央政府が立てた方針・方策に従い、社会全体が連動して動く構造は極めて効率的に機能したと考えられる。1980年代に入ると、我が国は技術先進国、経済大国として世界にその存在を認識されるようになる。だが、大都市集中の経済、狭い居住空間、雑然とした町並み、低い下水道の普及率といった課題は解消されていない。我が国の生活環境が先進国レベルになったかは大きな疑問である。

b) 地方自治体行政の目的

地方自治法では地方自治体の役割を「住民の福祉の増進を図ること」と規定している。これは住民の生活環境向上のため“要求物(Wants)”を提供することなのか“必要物(Needs)”を提供することなのかを掘り下げて考えねばならない。

図-9に必要物(Needs)と要求物の関係を示す。生活上最低限の物資を求めている状況では必要物(Needs)と要求物(Wants)は一致する。しかし、経済レベル向上に従い、国民が要求する対象物は変化し、必要物(Needs)と要求物(Wants)は乖離をはじめめる。

図-10に国民一人当たりGNP(ドル表示)と建設投資および社会保障給付費の推移を示す。我が国が低中所得国から中所得国へ離脱したのは1970年代初頭であり、この時期に建設投資および社会保障給付費の変化点がみられる。社会基盤は必要(Needs)を充足し、社会保障に対する要求(Wants)が高まり始めたのがこの時期であると考えられる。これは、図-3における公債発行が増加し始

めた時期と一致する。つまり、この時期に住民の必要物(Needs)と要求物(Wants)の乖離が始まったと考えられる。

(3) 自治体組織のもつ特性

図-11は民間企業と地方自治体の組織特性の相違を示したものである。民間企業は利益を見込める範囲であれば必要物(Needs)と要求物(Wants)すべてを提供するのに対し、地方自治体の場合は基本的に必要物(Needs)を提供する。また、民間企業は利益を見込めないと判断した場合は事業から撤退するのに対し、地方自治体は住民の福祉のため必要物(Needs)を絶えず提供する役割を担っている。さらに、地方自治体行政においては、その活動を規定する各種制度(法規・法令)があり、これに事業目的が影響を受け、変質してしまう場合がある。つまり、我が国の地方自治体では“事業目的重視のマネジメント”が成立しにくいことが問題となる。

3.3. 新行政システム構築のための基礎研究

(1) マネジメントシステムの必要性

図-12に現状の地方自治体と住民の関係を示す。現状の財政制度において地方自治体運営には中央政府からの財政支援は不可欠である。住民は、自らに対するサービス提供のために地方自治体が財政支援を受けることを期待する。現状では住民の要求物(Wants)を際限なく提供する構造となっている。

今後は、必要物(Needs)の本質を見極めるマネジメントシステムが求められる。自主・自立した地域運営においては、住民と地方自治体が負う役割と負担の総和は等しくなり、そのバランスをとる手段の模索を行うこととなる。これにより行政と住民が共に必要物(Needs)の本質を見出す基盤が整う。必要物(Needs)の本質を見出す検討を論理的にしっかりと行うマネジメントシステムをNew “Local” Public Managementと定義し、新たな提案とする。

(2) 行政システム改革に関する先行事例と留意点

New Public Management (NPM) は1980年代英国、豪州、ニュージーランド等の諸国に導入が図られ行政改革に多大な効果を発揮した行政運営の手法であり⁴⁾、国内導入事例においても一定の成果が見られている。国内外の事例を整理すると、下記のような目標管理を行うための施策が浮かび上がってくる。

- 管理部門と執行部門の分離
- 各執行部門への権限委譲

既往のNPMの取組みと、我が国の行政システムの特徴を比較すると、下記の問題点が考えられる。

- 管理部門と執行部門の分離から生じる、現場の持つ情報によらない不適切な意思決定・執行の可能性
- 各執行部門への権限委譲から生じる、縦割り型の組織体制強化

また、業務体系を根本から組立て直し、意思決定のシステムを改革するといった活動は行われていない。下記の事項は課題として残されている。

010000 議会運営業務	050000 市民生活支援業務
020000 総務	050100 戸籍住民管理業務
020100 総務管理業務	050200 年金管理業務
020200 財務給与管理業務	050300 国保管理業務
020300 税務	050400 老人福祉業務
020400 防災業務	050500 福祉・医療業務
020500 バス運送業務	050501 福祉業務
020600 電子計算機管理業務	050502 保育園管理業務
	050504 在宅介護支援センター運営業務
030000 出納業務	050600 保健衛生業務
	050700 介護保険管理業務
040000 企画業務	050800 環境衛生業務
	060000 社会基盤・農業基盤整備業務
	060100 建設・農業基盤整備
	060200 水道管理業務
	060300 下水道管理業務
	060400 地籍調査業務

図-13 業務体系とコード番号

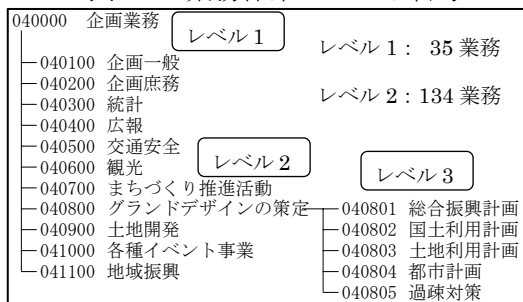


図-14 詳細な業務体系の一部

- 適切な事業目的と目標の設定
- 戦略目標に対する最適な予算配分
- 異なる種類の事業の評価

(3) 小規模自治体における実地調査と業務分析

現状の行政マネジメントシステムの問題を把握するため、高知県夜須町役場に約10ヶ月間研究拠点を確保し、各種会議への同席、既往事務事業の内容調査を通じて業務分析を行った。

a) 業務体系の整理

業務の内容を把握した後、コード番号を付け体系化した(図-13, 14)。これは、既往業務における

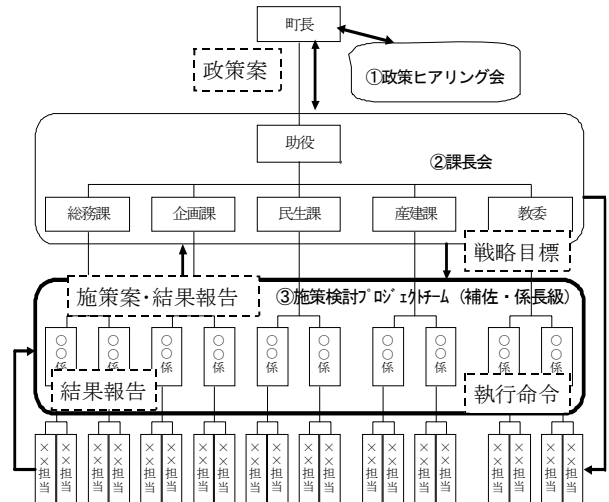


図-15 組織横断型プロジェクトチーム

部門間連携の検証、および業務毎のマニュアル整備における基礎資料となる。

b) 意思決定プロセスの把握

既往事業の意思決定プロセスを調査したところ、戦略目標を立てていない、あるいは戦略目標として不適切な目標を設定しているため、代替案の検討が行われていないという問題が浮上した。また、事業における費用対効果の検討も十分なものではなかった。これらは、下記に示すようなマネジメントシステムの特長より生じるものと考えられる。

- ① ブレーン機能のないトップダウン構造
- ② 事業実施検討ツールの不足

現状の行政マネジメントシステムは首長あるいは中央政府から指示された方針に従って業務を執行する形となっており、適切な事業目的と目標を自ら設定することに適したものとなっていない。このマネジメントシステムから、住民の必

要物(Needs)の本質を見出すことは困難であると
考えられる。

3.4. 新行政マネジメントシステムの構築と実践

(1) マネジメントシステムの構築方針

必要物(Needs)の本質を見出すことが困難な現状
のマネジメントシステムの問題を解決するため
に下記の対応を行った。

a) 組織横断型組織の編成

旧来の業務区分にとらわれない部門横断的な施
策検討を行うことができる組織体制を整備する
ことを目的として、施策案ごとに組織横断型組織
(図-15)の編成を行うこととした。新たに設定し
た機能は①意見聴取機能 ②戦略目標設定機能
③施策検討機能 の3段階であり、対応するチー
ムを編成した。

b) 施策マトリックスによる最適施策検討

横断的な施策検討を行うためには、多面的な検討

部署(課)		民生	企画	産業建設	教育委員会
戦略目標	達成方針				
可燃 ごみ 10% 削減	1.レジ袋使用抑制	・買い物袋持参運動 ・マイバックの設置 ・ごみ減価処理施設	・広報誌・ケーブルTV による周知		
	2.リサイクル率アップ	・容器包装リサイクル ・古紙回収	・広報誌・ケーブルTV による周知		・集団回収実施回数 を増加
	3.生ごみの堆肥化	・生ごみ処理機購入 補助金の再検討	・広報誌・ケーブルTV による周知	・堆肥の利用促進	

図-16 施策マトリックス

	施策
○ 買い物袋持参【広報活動】	54万枚削減
○ 手数料(ごみ袋)値上げ	30円
○ 容器包装回収	月4回
○ 古紙回収	月8回
○ 生ごみ処理機購入補助	11,100円

⇒ 可燃ごみ
221t削減
↓
戦略目標10%
(106t)削減達成

図-17 予算制約300万円のときの最適施策

ツールや評価基準を整備する必要がある。そこで
施策マトリックス構築を試みた。戦略目標は課長
会より示され、マトリックス中の各施策は施策検
討プロジェクトチームにより記入される。

(2) 意思決定システムの実践

“廃棄物減量”業務に対して意思決定システム
の実践を行った。図-16は可燃ごみ減量10%を戦
略目標とした施策マトリックスである⁵⁾。各施策単
独の費用と効果を推定し、その結果を基に予算制
約がある場合の最適施策の組み合わせを導出し

た(図-17)。この手法により、他町村との横並び
で決定されていた施策を理論に基づき設定でき
ることとなる。

(3) 検討ツールの整備

検討ツールの整備により、理論的な背景を持った
意思決定を行うことができると共に、住民に対し
て施策の説明を行う基盤が整う。世界的に使用さ
れている施策検討ツールに産業連関分析がある。
同表の作成には膨大な調査が必要であり、現在は
都道府県及び大都市のみで作成されている。本研
究では同表の作成が行われていない高知県夜須
町において、高知県の産業連関表と市町村統計か
ら簡便な方法で同町の投入係数を算出し、複数の
シナリオにつき産業連関分析を行った。その結果、
同町の産業構造が反映された分析結果を得るこ
とができた。

(4) 業務マニュアルの整備

地方自治体の業務の多くは、中央政府により整備
された手引書や法律・条令等に規定されている。
しかし、これらの資料を一読しただけでは各職員
の業務を捉えることはできない。各業務について
マニュアルを整備することで非効率を排除し、業
務の正確性も確保できる。さらに、新しい意思決
定システムの運用においても、業務マニュアルの
整備は不可欠となる。本研究では環境衛生業務に
ついて定型業務と部門横断的業務の業務マニ
ュアルを作成した。

4. 教育成果

実際の小さな自治体に適用出来る行政経営シ
ステム(NPMシステム)を、実証実験を通じて
構築することは、厳しい環境の中でも自治体が
生き残る上の必要不可欠な手段を具体的な社会
システムとして与える大きな社会貢献としての
意義がある一方、博士、修士、学部の各レベル
の学生を実際にプロジェクトに参画させること
で教育効果を高めることが出来る。

また、これらの実証的な研究成果は、授業に
も積極的に取り入れている。

5. その他成果

5.1 ワークショップの開催

プロジェクトマネジメントに関する国際ワークショップ (IWPM 2005)

2005年3月9日-11日

5.2 発表論文

- (1) 五艘隆志、那須清吾、草柳俊二
「効率的な社会基盤整備に関する研究～地方自治体への新しいマネジメントシステムの導入～」
(2004年6月、第29回土木計画学研究発表会春大会)
- (2) GOSO Takashi, NASU Seigo and KUSAYANAGI Shunji,
“A Study of Establishment of New Management System for Improvement of Local Government Organizations in Japan”
(The Third Civil Engineering Conference in the Asian Region, 2004, August 16-19, KOREA)
- (3) GOSO Takashi, UEMOTO Kotomi, NASU Seigo,
“Introduction of 'New Public Management system' into a local government”
INTERNATIONAL CONFERENCE ON MEASUREMENT AND MANAGEMENT OF INFRASTRUCTURE, Oct. 29-31, 2004)
- (4) 五艘隆志、那須清吾、草柳俊二
「地方自治体の新しいマネジメントシステムの構築に関する研究」
(土木学会建設マネジメント委員会論文集、Vol. 11、2004)