

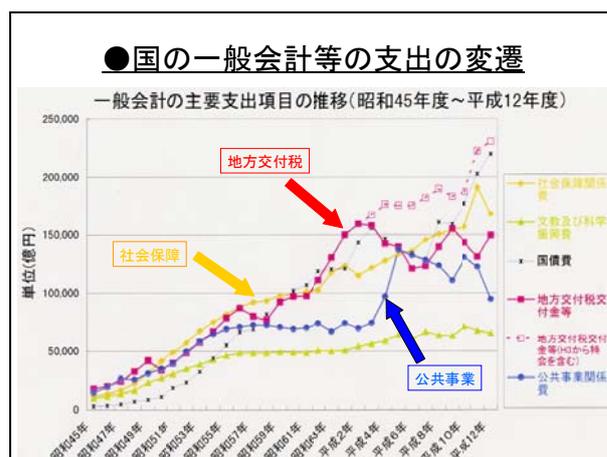
# 地方自治体のNPM支援システムの開発

那須清吾、草柳俊二、五艘隆志、植本琴美

## 1. 研究概要

少子高齢化による社会保障関係費の膨張や、国民のライフスタイルの多様化等により、要求される住民サービス水準の上昇による財政需要の増加、さらには過度の公共事業や国庫補助金、地方交付税への依存によって、自治体の財政状態が悪化している。また、平成16年度分から地方交付税等の大幅なカットにより、国からの交付税等に大幅依存している地方自治体は予算規模の縮小は免れることはできず、新規事業はもとより、各種事業の継続や公共施策等の維持管理が一層困難になることが予測され、住民のサービスの低下を招くことが予測できる。このため、地方自治体は、地域の総合的な行政主体として、自主的・自立的な判断に基づいて住民に身近な行政を効率的に行っていくことが求められている。

国・地方の長期債務やバブル経済効果以後の加速、景気対策や増え続ける住民ニーズ、社会福祉に対応した特に地方における財政の急拡大が背景にある。さらに、政府が進める三位一体の行財政改革においても、権限の移譲とともに地方税の範囲も広がるが、財政の縮小も同時に発生することになる。まさに、地方自治体が必要としている新たな行政システムである。



### ■ ニュー・パブリック・マネジメント (新行政経営) に答えはあるのか？

- 内閣府経済財政諮問会議：  
NPMとは、民間企業における経営理念、手法、成功事例などを公共部門に適用し、そのマネジメント能力を高め、効率化・活性化を図るという考え方（競争原理、業績評価、政策の立案と執行の分離）  
(1) 徹底した競争原理の導入  
民営化、民間委託、PFIの活用等  
(2) 業績/成果による評価  
事業に関する費用対効果などの事前評価業績や成果に関する目標設定と事後的な検証評価結果の政策決定へのフィードバック  
公会計制度の充実等  
(3) 政策の企画立案と実施執行の分離  
独立行政法人化等
- 諸外国のNPMはどうなっているか。  
● 明確なシステムとして捕らえている。  
日本ではまだ精神論で、個別のPFIなどのパーツで議論されている。

新行政経営 (New Public Management) は、民間の経営手法を参考に、行政においても無駄の無い効率的、効果的な経営を実施する仕組みとされている。これは、昭和45年以降増え続ける

国内におけるNPM導入の成果とされている、三重県のマトリックス予算や大分県臼杵市のバランスシート作成などは個々の事務レベルごとに評価基準が不明確なまま行われており、行政の実施方法の枠組みの整備であると言って良く、具体的な施策効果計測や予算配分の評価関数などを伴ったシステムではない。つまり、行政全体としての体系的な評価は行われていないのが実情である上、このようなある程度体系化された程度のNPMであっても、国内においては県や市レベルで行われているのみである。

また、比較的良好に整備されている諸外国のNPM (New Public Management) でも、エージェンシー化等により行政の内容・目的毎などに区分された範囲で、比較的大規模な組織で展開されており、小さな行政全体を対象としたシステムとはなっていない。

地域の社会的便益あるいは厚生を如何に最適化し、行政運営において限られた予算の配分、ゼロサム予算の再配分、減額予算の配分に関わる意思決定あるいは行政上の経営判断を実施する行政経営システムが必要であり、自治体における財政の最適規模を得る必要がある。

本研究においては、実際の小規模自治体の行政全体で機能する具体的なNPM (行政経営) システムの研究・開発が目的である。

## 2. 成果目標

### 2.1. 新行政経営研究の成果目標

全国の約半数の自治体は人口 1 万人未満の小規模自治体であり、きわめて厳しい財政事情を抱えていることから、限られた予算の配分のみならず、予算削減を前提とした負の予算配分に対応する必要がある。また、地方分権が今後進展していけば、地方自治体の課税や施策に対する自己決定権の範囲が拡大する。したがって、行政サービスの水準と負担は、自己責任に基づいて各地方自治体で決定しなくてはならなくなり、その過程や理由などについて明確にしなくてはならず、地方自治体のアカウントビリティの在り方も問題となってくる。しかし、成熟社会において人々の価値観が極めて多様化しているため、どのような方向で行政をスリム化すべきか、統一的な合意を得ることがますます困難な課題となっている。

これまで研究してきた廃棄物行政におけるNPMの導入では、限定された範囲で施策マトリックスを作成し、指標毎の評価関数により個々の施策の最適予算水準、施策マトリックスに対する最適予算ポートフォリオを導出する基礎的なシステム研究を実施したが、これを自治体の行政全体

に対応したNPMシステムの研究・開発へと発展させるため、自治体において予算に占める割合が大きい教育や社会保障関係分野について応用する。

経営戦略目標のあり方、社会・経営環境や地域特性、住民の特性、地域の経営資源等と、行政経営における意思決定システムの中のプロセスとルールとの論理的関係を分析する。関数化が困難な住民サービスの量および質を、これらと関連する住民の受ける社会的便益および厚生の評価方法および意思決定プロセスとの関係において検証し、自治体におけるNPMシステムを設計する。

システムにおいては、個別施策の効果を計測できる評価関数を踏まえて、組織横断的な複数の施策を有機的に組み合わせることにより一層のコスト削減効果が期待できる施策ポートフォリオの検討が可能となる。このとき、①料金を徴収する施策、②補助金を支払う施策、③予算を必要としない施策などに分類し、それぞれについて実施効果を評価し、予算ポートフォリオを導出する機能について研究し、その可能性や効果について検証する。

また、実際の自治体行政に適用し、その効果や課題点について検証・改良を行い、汎用システムに向けた改良を行うとともに、自治体の適正なサービス水準および財政規模が得られるシステムへと展開することで、地方自治体が求めている新行政経営の具体的なシステムを提供するとともに、社会マネジメントシステム学の論理構築に貢献する。

### 2.2. 今後3カ年の概ねの成果目標

(1年目)

自治体の廃棄物行政において研究した施策マトリックス、指標毎の評価関数による個々の施策の最適予算水準、施策マトリックスに対する最適予算ポートフォリオを導出するNPMシステムを、実際の行政に適用し、有効性や課題点について確認する。また、NPMシステムを実施するた

めに新たに導入した横断的組織の有効性も確認する。

また、同様の手法を社会保障関係費や教育費等の財政に占める割合が大きい分野へ適応するため、これらの行政サービスの内容や水準などの実態調査を行うとともに行政システム上の問題点を確認し、NPMシステムの意思決定プロセス、ルールあるいは評価手法の基礎的設計思想を整理する。

(2年目)

行政における意思決定システムにおける経営戦略目標のあり方、社会・経営環境や地域特性、住民の特性、地域の経営資源等と、意思決定システムの中のプロセスとルールとの論理的関係を明確にする。関数化が困難な住民サービスの量および質を、これらと関連する住民の受ける社会的便益および厚生の評価方法および意思決定プロセスとの関係において検証する。また、社会的厚生関数あるいは評価関数の可能性および意思決定プロセスについて確認し、自治体における社会保障関係費等を対象としたNPMシステムを設計・開発する。また、これらの研究プロセスにおいて必要となる住民に対するサービス・マーケティングや情報提供の方法論についても確立する。

(3年目以降)

開発されたNPMシステムを実際の自治体行政に適用することでその効果や課題点について確認し、汎用システムに向けた改良を行うとともに、行政組織のあり方・機能との関係を検証する。また、財政難に陥っている自治体が、地域経営の視点に立った適正なサービス水準および財政規模を決定できるシステムへと展開する。

また、自治体における新たなNPMシステムおよび組織横断的な意思決定を支える行政機能を合わせた新たな日本型の行政経営システムとして確立する。

## 2.3. 研究目的と意義

全ての施策案に対して評価関数を作成するこ

とで、実施効果が最大となる最適な予算ポートフォリオと施策マトリックスを決定できるだけでなく、一定の予算の配分、現在の予算の再配分などの制約のもと、予算配分を変化させた場合の効果予測も可能になる。

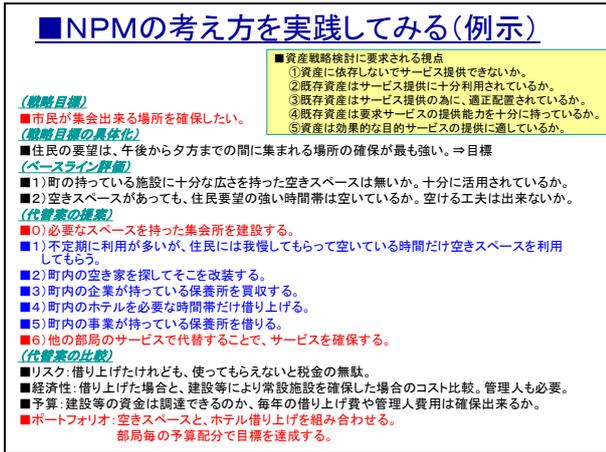
各施策を実施した場合に得られる社会的便益あるいは厚生を評価関数とすることで、施策や資源配分の優先順位をつけて意思決定を行っていく上での客観的な判断材料を得ることになる。個々の施策評価によって得られた結果に基づき、複数の施策に対する計画に優先順位を付け、実際の投資の意思決定を行うことが可能となり、この意思決定過程を明らかにできることで、容易に説明責任を果たす体制が整う。

また、行政における適切なサービス水準や財政規模を如何に導出するかと言った行政の根本的な課題に対して、回答を与えるものであり、わが国における根本問題である地方自治体行政の自立に対する回答を得る。

## 3. 研究成果

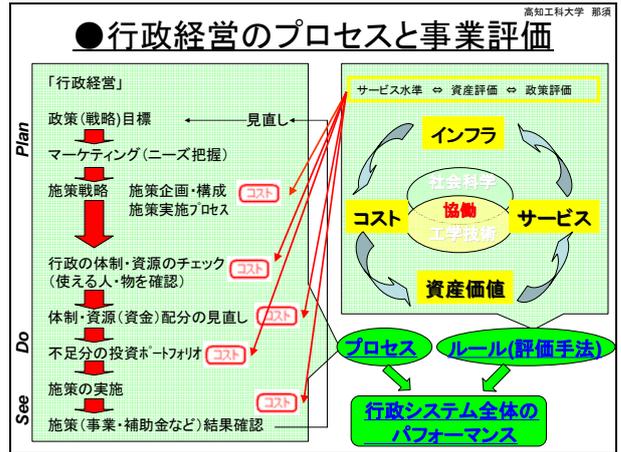
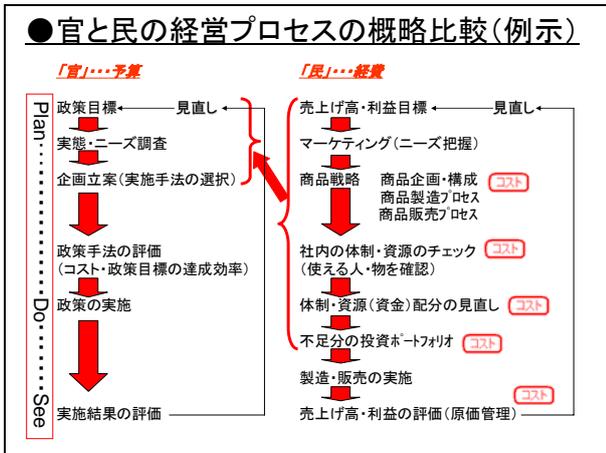
### 3.1. 新行政経営 (NPM) に関わる研究

実際の自治体において新行政経営のマネジメントシステム (意思決定システム) を構築する研究を既に実施しているが、豪州 New South Wales 州の考え方 (プロセス) を適用し、日本の小規模自治体に適用できる新たな経営システムの構築を実施している。NPMにおいては、具体的な戦略目標に対して経営資源を最大限に活用するとともに、必要な投資に対しては適切な評価基準に基づき、最適な投資ポートフォリオを導出することが基本であり、民間企業の経営システムと類似している。



日本においては、Plan、Do、See という経営サイクルを実施することで民間手法を取り入れた経営手法が実現出来ると考えられているが、これについても大きく違うことを自覚すべきである。つまり、行政においては予算が基本となるのに対して、民間経営では経費が基本である。

民間企業においては、商品戦略から製造・販売に至る一連の経営戦略はコストが最重要視されるほか、企業内の経営資源の有効活用や再配分といった新たな投資が発生しない方法論が模索されるのに対して、行政は予算を前提とした政策戦略が立案されるので、Planの段階において既に基本的な考え方が異なる。

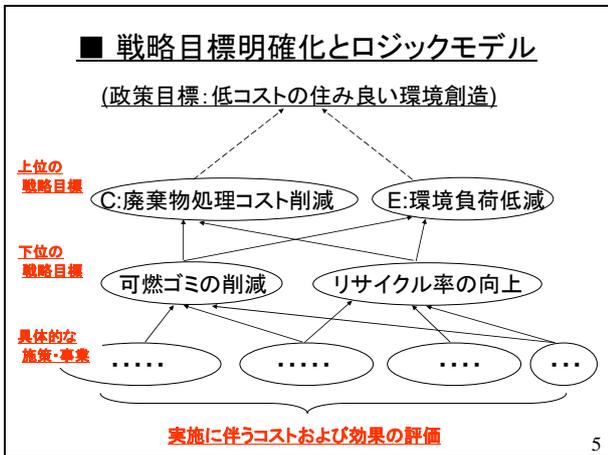


### 3.2. 自治体廃棄物行政での研究

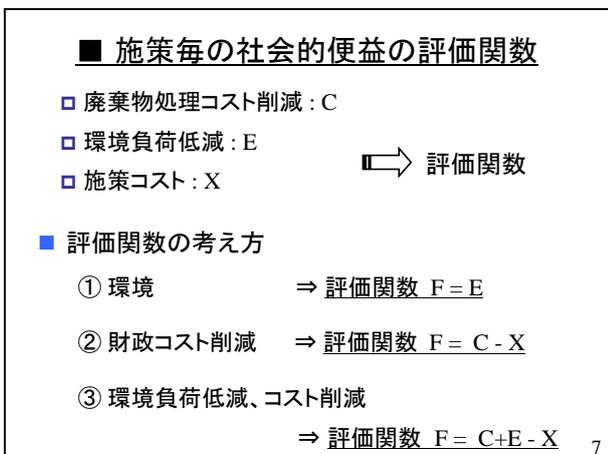
平成15～16年度の研究では、小規模自治体の廃棄物行政において、新たな行政運営方式として組織横断的な意思決定システムを構築し、部門間の協力体制が図れるように施策マトリックス方式を展開した。

まず、明確な戦略目標を掲げる。戦略目標の達成を目指し、組織横断的なプロジェクトチームを編成し、その中で既存資産の有効利用はできないか、投資を伴わない施策案出しを行う。また、既存資産の再配置による施策案と投資を伴う施策案それぞれの施策マトリックスを作成する。そして、資源の制約が一層強くなる中で、より効果的にまた効率的にサービスを住民に提供していくことを目指し、施策に対する評価を行う。この際、現在の財政状況に加え、税金の使い道を明らかにして欲しいという住民の意識の高まりもあることから、住民に分かりやすく税金の使い道について説明責任を果たすことが必要不可欠であるとともに、施策実施による満足度など住民側の評価を予測するために、マーケティング (アンケート調査等) に基づいて各施策の評価関数を求める。アンケート調査の中では、情報提供のあり方が結果に大きく影響することに十分配慮し住民の意識・要望や行動を問うことで、施策に対する需要関数を導出し、施策実施に伴うコスト関数、効果関数に基づき評価関数が得られる。ここで、マーケティング方式とその結果からの評価関数を導

く方法を規定することで、異なる地域の特徴を有する他の市町村にも適用可能な普遍的なプロセスおよび評価手法に発展させることが可能となる。



戦略目標に向けた施策案に対して、各施策毎に施策を実施した場合の費用と、それに伴うコスト削減等の効果を貨幣化し評価を行った。この際、費用について、環境負荷及び住民の不満足度なども関数化する。施策実施に必要な補助金や投資関数（コスト関数）“ $X(x)$ ”あるいは、この施策実施によるコスト低減効果関数“ $C(x)$ ”、環境負荷低減関数“ $E(x)$ ”などの効果関数から、社会的な総便益あるいは厚生の評価関数が得られる。



最も単純な評価関数は、コスト関数と効果関数の総和であり、個々の施策の実施の可否『 $X$ 』 $\geq$

“ $C$ ” + “ $E$ ” ⇒ 実行しない、“ $X$ ” < “ $C$ ” + “ $E$ ” ⇒ 実行する』を決定することが出来る。さらに、これらの効果関数およびコスト関数を施策個々、あるいは施策マトリックス全体を評価する観点での適用を考える。自治体や住民の特性、行政における経営判断基準によって重視すべき指標（評価関数）を選択し、組み合わせることが可能である。例えば、財政再建が最重要課題であれば『“ $C$ ” - “ $X$ ”を最大化する』ことも施策判断基準とすることも考えられる。その他、環境を最重要視する場合、これらを総合的に判断し社会的厚生を最大にすることも可能である。この他、意思決定の判断基準として将来の財政危険度や施策に対する予算ポートフォリオの導出も可能となる。また、行政組織の機能、住民意識やニーズに対するマーケティング手法と情報提供戦略に関わる更に詳細な研究を含めて、自治体における行政経営に適用できるシステム（NPMシステム）を、実証実験を通じて構築しており、廃棄物行政から自治体行政全般へと研究を展開する為の基礎的調査に着手している。

#### 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) 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)

(2) 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)

(3) 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)