

地方自治地体のマネジメントシステム改革に関する研究

高知工科大学 正会員 五艘 隆志

1. はじめに

現在、日本の多くの地方自治体においては、さまざまな種類の行政改革活動が行われている。地方自治体の職員は、中央政府や政治家、地域住民、外部有識者など組織外の者の意向、あるいは財務状況の悪化や中央政府の制度改革といった外部環境の変化を背景として各種の改革活動に従事することが求められている。こういった状況において行われた行政改革活動には実効をあげているものもあればそうでないものもある。本稿は日本の地方自治体組織の特性を分析したうえで、実効ある行政改革を推進するために必要な事項を整理するものである。

2. 日本の地方自治体組織

(1) 中央政府と地方自治体の主従関係

明治期における我が国の近代的な地方制度の成立時から今日まで、中央政府と地方自治体の間には主従関係が維持されている。それには下記に示すような要因が考えられる。

1) 中央政府の組織に対応した組織体制

地方自治体の財政基盤は中央政府からの補助金等や地方債に依存する部分が多い。特に市町村レベルの自治体は都道府県庁というスクリーンを通して中央政府の各省庁から発せられる方針・方策に従い行政を執り行ってきており、市町村がもつ意思決定プロセスや組織体制は、そういった形での業務遂行に適応した形となっている。

2) 地方自治体職員の能力的な特性

日本のビジネスパーソンの多くは学生時代に“与えられた知識を使って、1つしかない正しい解に出来るだけ早くたどり着く”ための訓練を中心とした教育を受けている。特に、地方自治体など官庁の採用試験は知識の有無を問う問題が多い。中央政府が定める規定や技術基準、補助メニュー等は複雑であり、これを正しく理解し運用するためには極めて高度な知識と理解力が必要となる。“優秀な”職員は高度な知識と理解力をもって中央政府の意図を察し、採択基準に見合う地域振興策を計画・実施する。つまり、彼らは“中央政府の意図 = 正解”に向かって自らの

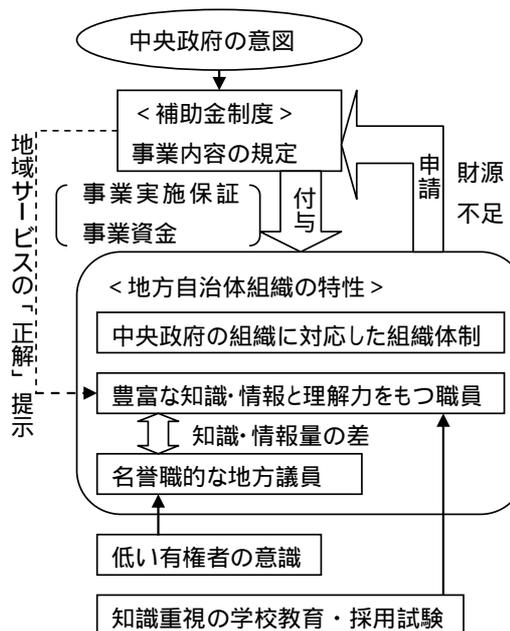


図-1 中央政府と地方自治体の主従関係維持のメカニズム

知識と理解力をフル活用することとなる。

3) 自治体職員と地方議員の間の知識量・情報量の差
一方、地域のために最適な施策を見出す、あるいは地方自治体職員が立案した施策内容について判断をするべき地方議員は、場合によっては名誉職的な位置づけとされていることもある。一般的に、個別の政策に関して地方自治体職員と政治家がもつ知識量、情報量には大きな差があるため、政治家は地方自治体職員が提示する計画に対して問題点を的確に指摘し、対案を提示したうえで方針転換を迫ることは極めて難しいのが実態である。このことを地方自治体職員は十分に知っている。こうして中央政府の意図は地方自治体職員の高い事務処理能力を通じて地域においてそのまま具現化してゆくこととなる。これが中央政府と地方自治体の主従関係維持のメカニズムである。この構図を図-1に示す。

(2) 現在行われている地方自治体改革の方向性

図-1の構図を維持する前提は近年崩れつつある。財政難より事業資金の付与が難しくなっている。また、必要物(Needs)の一定の充足により価値観が多様化し、中央政府が提示する振興策は必ずしも「正解」とはなり得ない。このような状況において、地方自治体は中央政府の意図に忠実に従って事業を計

表-1 改革活動における計画者と実施者の関係

事例	計画者	実施者	実施の有無
自治体(町村)における「ごみ削減」活動	大学の研究グループ	自治体	×
清掃事務組合における収集・処理方法の変更検討	大学の研究グループ、委員会	自治体	×
町村合併	合併協議会、コンサルタント会社	自治体	×
町村合併	合併協議会	自治体	
自治体(町村)におけるごみ収集・処理方法の変更検討	町内企業、町協議会	自治体(町内企業へ委託)	
河川環境整備	市民グループ、設計専門家、生態系アドバイザー	自治体(河川の整備) 市民グループ(維持管理)	

画・実行する組織から、自ら地域独自の目的・目標を設定して事業を計画・実行できる組織へ転換することが必要となる

3. 行政改革を実現するための要因

筆者が関与した、あるいは聞き取り・文献等で調査した改革活動の事例を表-1に整理する。実行されなかったケースは計画策定者と実施者が完全に分断されている。計画策定者と実施者が分断されたことにより責任所在があいまいとなり、結果として現状維持の方向へ事態が推移したものと考えられる。

それに対して実行された事例では、計画段階と実施段階の両方に関与するキーパーソンが存在する。

前例を踏襲せずに業務手法を改革する際には個人が大きなエネルギーを注ぎ込むことが必要である。

これまで、行政機関において一般的に計画段階と実施段階の担当者を違えてきたのは、透明性の確保を目的としているのであろう。しかし、実効ある改革のためには計画と実施の両方を担うキーパーソンが必要であるように感じられる。

4. 行政改革を妨げる要因

地域独自の目的・目標を設定し、計画まで作成しても実行されない施策が数多くある。その原因として下記をあげることができる。

(1) 実行に移す職員が自ら検討したものでない

地域総合計画をなど多くの計画の策定は、通常、コンサルタント等が委員会等の管理のもとに行う。しかしながら我が国の多くのコンサルタント等は策定した計画を実施に移す、あるいは実施状況を管理する立場にないことが多い。よって、計画の実施可否は事業主体にゆだねられることとなる。コンサルタントは同種の業務を複数行っているため、策定した計画も似たものになりがちである。こういったことは委員や議員、自治体職員等の先入観としても存在する。地域性等の観点から、計画の実施効果は委員や議員、自治体職員等から疑問視されがちであり、結果として「中止」「棚上げ」されることになる。

(2) 利害関係者の調整が難しい

自治体は地域に対して雇用を配分する役割も担っている。地域内の雇用構造の変更を迫るような施策実施については調整が難しい。

(3) 改革に対するインセンティブ

長年図-1のサイクルで業務を遂行してきた自治体組織においては、組織が内発的に業務手法を変えることは難しい。現状では改革のキーパーソンとして能力や情熱を持つ組織内外の人材が不可欠であり、成功体験を積み重ねつつ組織の風土を変えていく必要がある。キーパーソンには相応のモチベーションがなければその情熱の維持は難しい。彼らにエネルギーを注ぎ込むためのモチベーションやインセンティブを与える方策が必要になってくる。

5. 結論

三位一体改革や市町村合併の一段落によって落ち着いたように見える自治体の改革であるが、現状のまま進行してゆけば財政的に破綻する自治体も少なくない。こういった状況では自ら考え業務手法を改革する活動そのものに意義がある。一見稚拙とも思えるアイデアを演繹的に組み立てることによって新しい施策が生み出される。本来、行政の施策内容は担当者の資質によって変更されるべきものでなく、誰が行っても同様の結果を出せることは行政組織の基本であろう。しかし、属人的な部分に依存する部分は確実に存在する。キーパーソンは行政機関に所属していてもよいし、民間組織に所属していてもよいだろう。キーパーソンとなる人材が自らの思いを表に出して活躍でき、同時に透明性も確保されるシステムの構築が必要と考える。

参考文献

- 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」建設マネジメント研究 論文集 Vol.11, 225-238, 2004.12.
- 2) 土木学会誌叢書6「地方の本音を聞く - より良い地方と美しい国土 - 」2006.12