

地方自治体への新しいマネジメントシステムの導入*

Introducing New Management System to Japanese Local Government*

五艘隆志**・那須清吾***・草柳俊二****

By Takashi GOSO**・Seigo NASU***・Shunji KUSAYANAGI****

1. はじめに

現在、地方自治体の財政状況は非常に厳しく、最低限必要な社会基盤整備事業といえども実施は容易でない。また、社会基盤整備事業は福祉・民生・教育など他部門の事業との予算獲得競争下にあり、意思決定は建設部門だけで行えるものでもない。

意思決定の前提として、地域住民・行政・首長・議会の間で合意形成がなされていることが建前となっている。しかし、現状では本来あるべき合意形成から意思決定に至る検討過程をスキップし、行政サイドは“政治的”に示された方針を検討無しで実施している場合がある。その結果、これまでに数多く指摘されている“造ること自体を目的とした社会基盤整備”が行われることとなった。財政難の今日では逆に、検討無しで本来必要な社会基盤整備を行わないという意思決定がなされ、サービス低下を招く事態となる危険性も考えられる。

今後は財政状況改善と必要な住民サービスの提供を両立させるために、費用対効果を考慮した“理性的な”意思決定が必要となる。また、意思決定過程を住民に対してわかりやすく公開していくことが地域住民・行政間の合意形成のためにも重要となる。

本研究の目的は行政活動の透明化および効率化で

*キーワード：NPM、意思決定、業務体系、補助金等

**学生員、工修、高知工科大学大学院社会システム工学専攻（高知県香美郡土佐山田町宮の口185、TEL0887-53-1040、FAX0887-57-2420）

***正員、工博、高知工科大学工学部社会システム工学科（高知県香美郡土佐山田町宮の口185、TEL0887-53-1040、FAX0887-57-2420）

****フェロー、工博、高知工科大学工学部社会システム工学科（高知県香美郡土佐山田町宮の口185、TEL0887-53-1040、FAX0887-57-2420）

あり、ある自治体の協力を得て、以下の活動を行う。

自治体業務のシステム化

意思決定システムの構築

評価ツールの整備

では業務処理の手順を決め、必要なチェックリストや書式を備え、性格かつ迅速に業務の処理ができるようにすることを目標とする¹⁾。では、代替案や費用対効果を考慮できるような意思決定構造にすることを目標とし、必要なツールを整備する。

本研究ではこの一連の活動を“New Local Public Management (NLPM)”と呼ぶこととし、民間資金導入や事業評価といった行政効率化の手段を重視する国内における既存のNPM(New Public Management)の考え方とは区別して取り扱うこととする。

NLPM導入活動では自治体全体の業務体系を見直し、部門横断的な意思決定システムの構築を行う。この活動による効果として“造るまでが目的の社会基盤整備事業”から、“住民による活用を目的とした社会基盤整備事業”への転換がなされる。また、意思決定過程を明らかにできるようにすることにより、説明責任を果たすことができる体制が整う。

2. NPM先進事例

New Public Management (NPM) は1980年代の英国・ニュージーランド・オーストラリアさらには90年代のアメリカにおいて、行政改革の手法として注目を集めたものである²⁾。

米国運輸省や米国Arizona州 Maricopa郡、豪州New South Wales州ではアウトカム指標による成果主義を取り入れ、実施部局と評価部局をそれぞれ独立させている。国内自治体においては海外事例を参考に、事業評価、企業会計方式などが導入されているが、これらが現実の意思決定構造の改善につながるかど

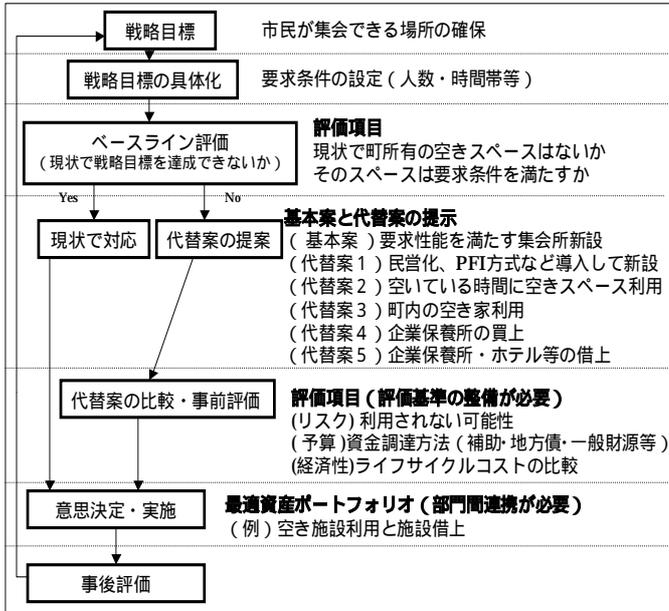


図 - 1 意思決定システムの考え方

うかについては今後の検証が必要な段階である。また、多くが大規模組織の事例である。

2000年現在、わが国の市区町村数は3,176あり、そのうち人口1万人未満のものは約半数の1,556ある³⁾。本研究では人口約4,000人、職員数約70名の自治体と協力し、新しい意思決定システムの導入活動を行っている。中小規模の自治体といえども業務範囲は大規模自治体と大きく変わるものではない。むしろ少人数の職員が“多品種少量生産”的に業務を行っている中小自治体にこそ部門の枠を越えた意思決定システムの構築が望まれている。

3. 意思決定システムの概要と検討手順

意思決定システムの構築には、豪州NSW州の考え方を参考とする。意思決定過程を、戦略目標の決定 戦略目標の具体化 ベースライン評価 基本案と代替案の提示 基本案と代替案の比較・評価 意思決定、に分け、各過程で以下の問いかけを行い、最適な手段を選択するというものである。概要を図 1 に示す。

- ・ 資産に依存しないできないか
- ・ 既存資産は十分利用されているか
- ・ “ ” は適正配置されているか
- ・ “ ” の能力は十分か
- ・ “ ” は目的に適しているか

この作業を行うことにより得られる効果として以

010000 議会事務局	050000 民生課
020000 総務課	050100 戸籍住基係
020100 総務係	050200 年金係
020200 財務給与係	050300 国保係
020300 税務係	050400 老人福祉係
020400 防災係	050500 福祉係
020500 バス運送係	050501 福祉係
020600 電子計算係	050502 保育園
	050504 在宅介護支援センター
030000 出納室	050600 保健衛生係
040000 企画課	050700 介護保険係
	050800 環境衛生係
	060000 産業建設課
	060100 建設係
	060200 水道係
	060300 下水道係
	060400 地籍調査係

図 - 2 ある自治体の組織構成とコード番号

040000 企画課	
—040100 企画一般	
—040200 企画庶務	
—040300 統計	
—040400 広報	
—040500 交通安全	
—040600 観光	
—040700 まちづくり推進活動	
—040800 グランドデザインの策定	—040801 総合振興計画
—040900 土地開発	—040802 国土利用計画
—041000 各種イベント事業	—040803 土地利用計画
—041100 地域振興	—040804 都市計画
	—040805 過疎対策

図 - 3 業務体系の一部

下を挙げることができる。

- ・ 必要のない施設を造ることが無くなる
- ・ 目標設定による検討方針の明確化
- ・ 部門間を横断した最適な手段の検討
- ・ 住民・議会への説明責任を容易にする

また、この作業の前提として自治体業務全体を理解しておく必要があるため、まず業務内容調査を行い、業務体系およびその内容を整理した。

4. 現状業務分析

(1) 業務内容調査

自治体が行うすべての業務を把握するため「組織図」「予算書・決算書」「事務事業現況調査(合併協議における業務すり合わせ資料)」の内容を把握した後、各職員に対して業務内容のヒアリングを行った。業務体系は図 - 2 の通りであり、それぞれ下位レベルの業務要素を持っている。その一部を図 - 3 に示す。これは後に示す業務マニュアルの作成や意思決定分析における単位として使用する。

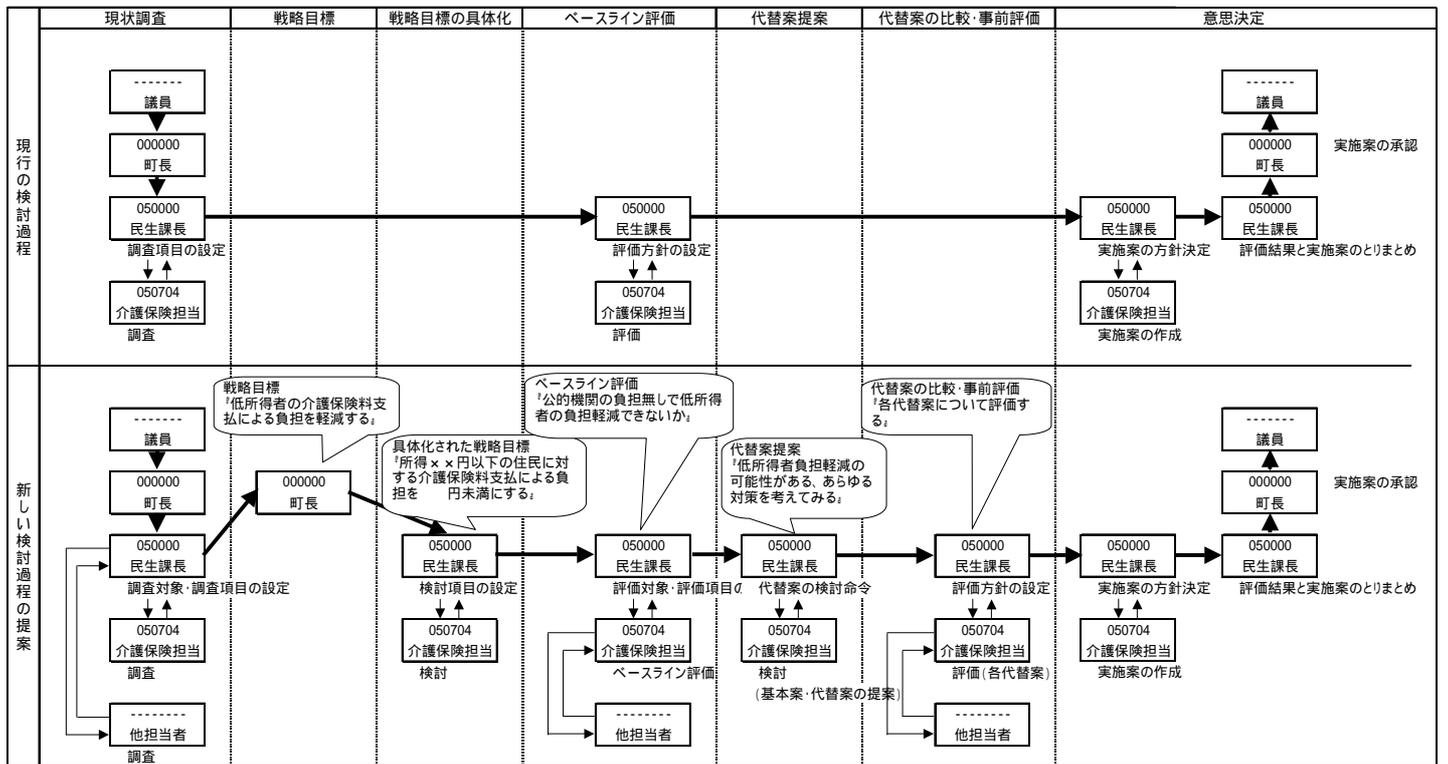


図 - 4 低所得者に対する介護保険料減免措置についての意思決定 Node- Chain

(2) 意思決定状況調査

地元要望のヒアリングや予算査定会への同席を行ったところ、基本的な判断基準は“補助金または交付税措置のある地方債が付くか否か”だけである。この判断基準は基本的に“造るまでが目的の社会基盤整備事業”を行っていた時代と同じである。補助・起債制度を利用すれば極めて少ない初年度負担で大きな事業が行えるということで、十分な検討無しに事業実施がなされてきた。その結果として公債費の増大を招き、現在の財政難が発生している。費用対効果の検討は補助・起債の申請書類の中に入っているとはいえ、後年度負担の検討もなく、必ずしも十分な検討ではない。しかし、自治体は自らの意思で費用対効果を検討する仕組みを未だ持っていない。現状のままでは三位一体改革による補助金削減や税源委譲が完了したとしても“理性的な”意思決定は不可能であろうし、住民への説明も困難である。

(3) Node-Chain方式による業務分析

意思決定システムの構築においては、豪州事例のように他担当者と連携した代替案作成の仕組みを作ることが最重要課題となる。本研究では既往の業務遂行事例として“低所得者に対する介護保険料減

免の検討”を取り上げ、意思決定に至る過程を内部文書・ヒアリングによって調査・分析した。

図 4 に当時の意思決定Node-Chainと、図 1 に示した標準的な意思決定過程に従った、新しい意思決定Node-Chainを示す。現状の意思決定構造がもつ問題点は、以下の通りである。

a) 戦略目標を立てていない

本来、現状調査を行い、需要を確認した上で“低所得者の介護保険料支払による負担を軽減する”という戦略目標を立てるべきである。本事例ではいきなり負担軽減の一手段である“低所得者の介護保険料を減免する”ことを目標に据えており、後の代替案検討の幅を狭めてしまっている。

本事例の発端は議員の提案によるものであり、それを受けて町長が職員に実施を前提にした検討命令を下している。「住民の声」に近い政治家は、具体的な施策の実施を早急に行うことが期待されている。それに対し、行政職員は定められた施策あるいは事業を執行することが主な業務である。両者共に代替案や費用対効果の検討を行う習慣はない。

他の既往事例、例えば福祉施設や保育所の建設事例についても同様の調査・分析を行ったが、“なぜその部屋が必要なのか”“幼稚園との施設共有で対応できないのか”といった素朴な疑問に対する明

快な答えを見つけ出すのが困難な状況であった。選挙公約や議員提案など政治側から出された案に対して、その案が本来意図する目的や代替案、費用対効果を検討する機会がないままに事業が進められているといった状況は全く同じである。

今後、政治側から出された案があまりに具体的であり過ぎるようであれば、その真の目的を把握し、戦略目標として再定義する作業が必要になってくる。

b) 戦略目標の具体化を行っていない

本事例では低所得者の負担軽減目標額を設定していない。“高所得高負担の形に賦課配分を変更し、最大いくらまで減免可能か”といった形の検討を行っている。その結果、ほとんど意味のない程度の保険料低減しか実現できないという結果を得た。結論として周辺自治体の動向と横並びとし、当該年度の介護保険料減免措置は見送られた。

介護保険料の計算式はかなり複雑であり、首長や議員が本質を理解できたかどうかはかなり疑わしい。またシミュレーションの際の変数が、1.低所得者の負担額 2.高所得者の負担額 3.自治体の新規負担額と、3つあり、しかもそれぞれの目標値があらかじめ決まっていなかったため意思決定は困難を極めた。

仮に、1.低所得者の負担軽減目標額と、2.高所得者の負担目標額を固定しておけば、変数は3.自治体の新規負担額のみになり、判断は容易なものとなる。このことにより説明も容易となり、合意形成にも役立つ。その後の検討は算出された新規負担を受け入れるかどうか、あるいはその回避策の検討、といった問題となり、そこで新たな代替案が発生する可能性も出てくる。

c) 代替案の検討を行っていない

低所得者の負担軽減という課題に対しては、他の保険料や利用料金の低減、生活必需品の支給等に対応する等の代替案を考えることができる。その際は他部署の担当者と連携する必要が出てくる。本事例では当初から介護保険料にのみ焦点を絞った検討を行ったため、代替案の検討や他部署との連携を行う余地がなかった。

このような分析や提案は当時の検討内容を否定するという性質のものではない。当時の検討は介護保険料制度の開始後間もない頃で、できる限りの検

討が行われたとあってよいが、今後は新たに提案した図 4 下側のNode-Chainと検討・評価ツールを整備して、担当者が変更した後も容易に検討ができるようにすることが必要である。

5 . 意思決定のシステム化と評価ツールの整備

前述のような事例分析を他の業務へも広げていくことによって、行政活動の効率化や透明性確保が実現される。そのためには以下の検討・評価ツールの整備を行うことが必要である。

a) 業務マニュアル

各業務に定められたnode - chainの各段階で、どんなツールを使って、何を検討し、誰と情報のやり取りを行うかを明記するもの。

b) 評価基準整備

異分野の事業間の費用対効果を比較できるもの。

c) 会計システム

事業ごとの予算（一般財源、補助金、起債償還）の複数年管理ができるもの。一般会計や特別会計別の起債管理システムは現状でも整備されているが、事業ごとの負担がわかりにくい。意思決定のためには事業別に借入れや複数年の償還、交付税措置分といった金額を把握することが必要となる。

6 . おわりに

調査対象自治体の協力により、業務内容、業務体系および意思決定構造を把握することができた。

今後引き続き、業務マニュアルや評価基準の整備等の業務効率化作業を進めていくとともに、現在進行形の業務に対して意思決定の適正化を試行導入し、効果・課題を把握してよりよい意思決定システムを構築してゆく。

参考文献

- 1) 草柳俊二：“21世紀型建設産業の理論と実践 - 国際建設プロジェクトのマネジメント技術”、山海堂、2001年2月
- 2) 総合研究開発機構：NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）手法の地方自治体への導入
- 3) 総務省ホームページ：<http://www.soumu.go.jp/>