

# 地方自治体への新しいマネジメントシステムの構築と実践\*

A Study of Structuring and Introducing of New Management System for Local Governments in Japan \*

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、我が国の地方自治体の多くが危機的な財政状況下であり、抜本的かつ迅速な行政システムの改革が求められている。地方自治体のマネジメントシステムは、中央政府の省庁縦割管理に対応しているが、このままでは急速な社会変化に適応してゆくことは極めて難しい。地方自治体の適正運営には、住民が本当に必要とする“必要物(Needs)”を把握し、適正なサービス提供を行ってゆくことが求められる。そのためには組織体制の確立と共に、意思決定プロセス、検討ツールといったマネジメントシステム構築が必要となる。

本研究では実在する地方自治体(高知県夜須町)に約10ヶ月間に渡り研究拠点を設け、首長はじめ各部門長や職員と共に、自治体行政とこれを動かす業務の実態を調査・分析し、問題点を明らかにした。本研究はこの知見に基づき、適切な意思決定プロセスの策定、効率的な施策を実現する新しいマネジメントシステムの構築と導入を行い、その効果について検証することを試みたものである。

## 2. 我が国の地方自治体行政の現状分析

\*キーワード：システム分析、整備効果計測法、プロジェクト構想

\*\*正員、工博、高知工科大学COEプログラム社会マネジメントシステム・センター（高知県香美郡土佐山田町宮の口185、TEL0887-57-2098、FAX0887-57-2811）

\*\*\*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、TEL0887-57-2792、FAX0887-57-2811）

\*\*\*\*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）

### (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。

例えば、維新直後に施行された大区小区制は徴兵を目的とした戸籍整備のために作られた制度である。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。つまり、明治から昭和(戦前)の地方制度には“富国強兵”という、中央政府の方針が反映されているといえる。

戦後においては経済復興が最大の課題となり、統一性を持った施策展開を目的とし、機関委任事務制度による中央集権体制が温存された。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。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挙げられる。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となっている。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

#### a) 財政状況

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<sup>1)</sup>されている。公債（国債・地

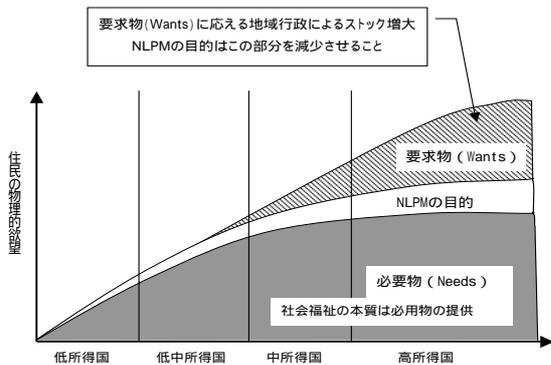


図-1 必要物(Needs)と要求物(Wants)の関係

方債)の発行状況、公共建設投資や社会保障給付費の推移を総合すると、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と考えられる。

#### b) 地方自治体における公共事業とその背景

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。さらには、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。中央政府に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ったと考えられる。

所管官庁別の補助金等の金額をみると国交省・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. 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ているが、必ずしも順調に進展していない。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

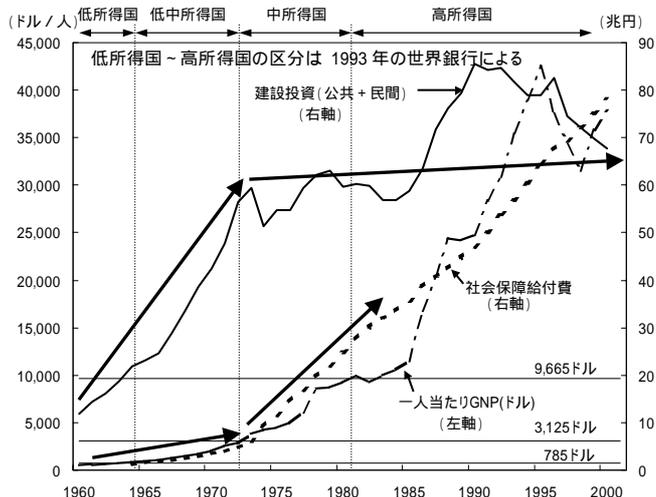


図-2 我が国の所得水準とサービス提供

建設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。

#### 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。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、地方自治体を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

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-1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。

図-2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-2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

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。

## 4. 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

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” Publ

ic 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財政改革に多大な効果を発揮した行政運営の手法であり<sup>2)</sup>、国内導入事例においても一定の成果が見られている。国内外における既往の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。

- 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

業務内容把握後、コード番号を付け体系化した。これは、既往業務における部門間連携の検証、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性より生じるものと考えられる。

- ブレーン機能のないトップダウン構造
- 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。

## 5. 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

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-3)の編成を行うこととした。新たに設定した機能は意見聴取機能 戦略目標設定機能 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-4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<sup>3)</sup>。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。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

世界的に使用されている施策検討ツールとして産業連関分析が挙げられる。我が国において産業連関表は都道府県及び大都市のみで作成されている。本研究では同表が作成さ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

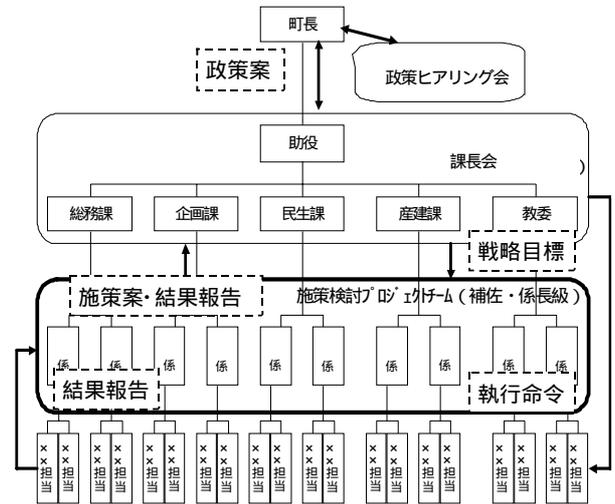


図-3 組織横断型プロジェクトチーム

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 ・ごみ袋価格再検討	・広報誌・ケーブルTVによる周知		
	2.リサイクル率アップ	・資源物回収 ・資源物回収	・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-4 施策マトリックス

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。

## 6. 結論

本研究で構築したマネジメントシステムは、三位一体改革の実施ツールと位置づけることができる。本マネジメントシステムはプロトタイプであり、これをカスタマイズすることにより全国展開が可能であると考えられる。地方自治体が自ら経営能力を向上させることなくして真の地方自治は実現しない。本研究で構築したマネジメントシステムは、地方自治体の経営能力を向上させる具体的な方策を提示したものである。

### 参考文献

- 1)井堀利宏,加藤竜太,中野英夫,中里透,土居丈朗,佐藤正一:財政赤字の経済分析-中長期的視点からの考察 経済分析政策研究の視点シリーズ16.2000年8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、2003年3月
- 3)植本琴美:廃棄物(環境)行政のNPMによる改善、高知工科大学2004年度修士論文