

地方自治体の新しいマネジメントシステム の構築と導入に関する研究

高知工科大学 ○五 艘 隆 志*1

高知工科大学 那 須 清 吾*2

高知工科大学 草 柳 俊 二*3

By Takashi GOSO, Seigo NASU, Shunji KUSAYANAGI

我が国の地方自治体の財政状況はバブル経済崩壊をもって急速に悪化し、多くの自治体が事実上の財政破綻に陥っている。他方、中央政府は“三位一体政策”を打ち出し、地方の自主・自立体質の強化を目指している。現状の地方自治体組織の実態を見ると、中央政府の省庁縦割管理に対応した体制となっている。地方自治体組織の諸部門は中央省庁の基本方針や諸規定・規則の枠組みを踏まえて動く構造となっており、部門間が柔軟に作用し合い、地域の実態に則した的確な活動方針を打ち出して行くことが極めて困難な構造となっている。

自主・自立を前提とした組織は、自ら方針と方策を見出して行くことが求められる。そして、その活動を可能にするシステムを持っていなければならない。今、地方自治体は迅速かつ的確な方針決定を行い、効率的な運営を行っていくためのマネジメントシステムを自ら構築することを求められている。本研究は、我が国の地方自治体の組織と行政の実態を分析し、日本の実態に適合した地方自治体のマネジメントシステムの構築を目的としたものである。

【キーワード】 地方自治体行政, New Public Management, マネジメントシステム

1. はじめに

今、我が国の地方自治体の多くが危機的な財政状況下にあり、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。特に町村といった小規模地方自治体においては、三位一体改革による地方交付税や補助金の削減、高齢化社会への加速、納税人口の減少等、今後の歳入減少、歳出拡大は確定的であり、行政活動の効率化が緊急の課題である。

現在の財政危機を招いた主原因として公共事業が標的視されている。公共事業のみが地方自治体の財政難の要因であるとは考え難い。だが、地域住民にとっても本当に必要なものだったのか、補助金を充てにした“造ること自体が目的の事業”ではなかったか、と疑われる事業が多く存在していることも事実である。

こういった事業の存在こそが、社会基盤整備事業や建設産業全体に対する国民の信頼低下を生み出している原因なのである。適切な意思決定の下に効率的・効果的な施策展開を行っていくことは逼迫する財政の再建に対する必須条件であるとともに、建設産業に対する国民の信頼回復の根本的方策であるといえる。

自治体の適正運営、有効な社会資本整備事業の実施には、効率的な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を備えていなければならないことになる。多くの地方自治体が危機的財政状況にあるということは、的確なマネジメントシステムを有していないということになる。

現状の地方自治体行政システムは、中央政府の省庁縦割管理に対応したものとなっているが、三位一体政策による地方交付税や補助金の削減、少子・高齢化社会への加速、納税人口の減少といった急速な社会変化に適応し、的確なマネジメントを行ってゆくことは極めて難しいと考えられる。

*1 大学院社会システム工学専攻 博士課程 0887-53-1040

*2,3 工学部社会システム工学科 教授 0887-53-1040

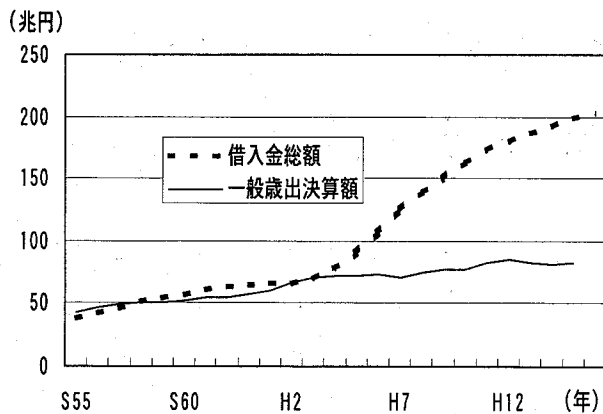


図-1 全国の地方自治体財政状況¹⁾

先に述べたように、自治体の適正運営、有効な社会資本整備事業の実施には、効率的な組織体制の確立と共に、これを動かすマネジメントシステムが必要となってくる。こういった考えの下に、先進諸国ではNPM: New Public Management といった活動が打ち出され、実施されるようになってきた。最近、我が国においてもNPMに関する関心は高まりつつあるが、他の国で実施されている NPMをそのまま用いても期待する効果は得られない。なぜならば、社会を動かすシステムそのものが異なっているからである。

本研究は、実在する地方自治体に研究拠点を設け、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、問題点を明らかにすると共に、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、そしてその効果について検証することを試みたものである。

2. 地方自治体行政の実態

(1) 地方自治体の実態調査

本研究は、高知工科大学の社会システム工学科内に研究グループを構成すると共に、実際の地方自治体に研究拠点を設けることにした。検討の結果、高知県の夜須町（2004年現在、人口4,263人、高齢人口29.7%、職員数約70名）を実態調査対象として選択した。夜須町を選択した理由は以下の通りである。

- ① 人口10,000以下の自治体群は数も多く、そのほとんどが逼迫財政状況にある。夜須町はこの自治体群に含まれている。
- ② 高齢人口が約30%であり、典型的な少子・高齢化問題を抱える自治体である。

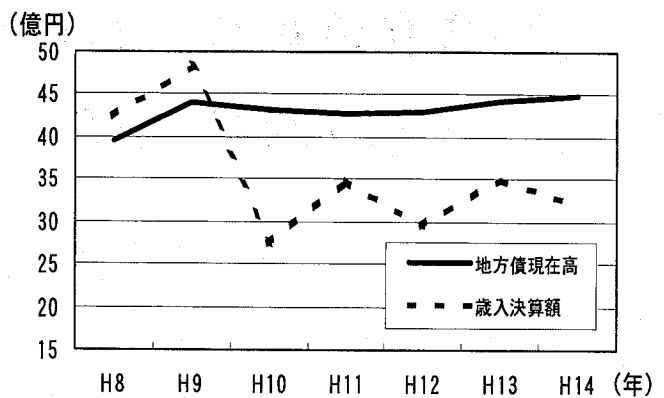


図-2 研究対象自治体の財政状況

- ③ 行政改革の取組みを公約に掲げ新進首長を有しており、新たなマネジメントシステムを求めている。
- 夜須町での実地調査は、主研究員を2004年1月から8月までの8ヶ月間町役場に常駐させ、町議会での討議内容の把握、町の運営に関わる全業務の分析、意思決定プロセスの実態把握、生産性向上を目的とした業務分析、そして新たなマネジメントシステムの構築に関わる作業を行った。

(2) 地方自治体のマネジメントシステムが持つ基本的問題

a) 財政状況

図-1に示すように、全国の地方自治体の借入金残高は急激に増加し、平成16年度末で204兆円と見込まれている。これは一般歳出の2倍以上となっており、危機的状況にあると言ってもよい。図-2は夜須町の財政状況を示したものである。この自治体も地方債残高が増加し、歳入の2倍程度となっており、財政再建が緊急課題となっていることがわかる。

b) 地方自治体のマネジメントシステム

夜須町での一連の調査分析によって把握されたマネジメントシステムの問題を整理すると、以下のような点が明らかになった。これらの問題は、我が国の地方自治体に共通するものであると考えられる。

① 縦割り型の組織体制

中央政府の省庁縦割管理に対応した組織体制。各部門は中央省庁や首長が示す方針に従って、速やかに事業を執行するための組織体制を敷いている。

② 一方通行的な意思決定プロセス

上記①の体制に基づく、上意下達の一方向的な意思決定プロセス。意思決定の速度は速いが、示された方針そのものが適切かどうかの検討は十分になさ

表-1 高知県内における事業例²⁾

施設	事業費(億円)					年間収支
	合計	一般財源	補助金	地方債	その他	
国体向け サッカー場整備	14.40	2.90	5.30	6.20	—	-1,400万円
国体向け 野球・ホッケー場整備	18.90	1.40	—	16.60	0.90	-300万円

れない。

③ 事業実施検討ツールの不足

多種多様なサービス提供について、後年度負担を含めた費用対効果を検討するツールが不足している。

c) 地方自治体における公共実施の実態

表-1は高知県内における事例、表-2は2002年サッカーワールドカップに向けて全国で建設されたスタジアムの事例を示したものである。これらの表に見るように、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きている。こういった状況をみると事業性評価といったマネジメントツールが使われているとは言い難い。自治体の財政圧迫は実施した事業の維持管理費や起債償還といった後年度負担が原因となっているといつてよい。現在、多くの地方自治体では危機感を持ち、かなり徹底した経費縮減を行っている。しかし、現状の行政運営を抜本的に改革し、しっかりしたマネジメントシステムを見出さない限り、地方自治体の財務状況の改善は望めない。

d) 補助金

高度経済成長期においては、行政が展開する事業は概ね住民ニーズに合致したものであり、費用対効果を厳密に問われることは多くなかった。数多くの事業を早急に実施することが求められており、このようなマネジメントシステムでも社会的ニーズに合致していたと言つてよい。

しかし現在では、財政難や、少子・高齢化により将来の大幅な経済成長が見込めないなど、社会情勢が大きく変化している。したがって、より精度の高い事業の費用対効果の検討を十分行い、限られた資金を有効に利用することがより強く求められる。そのためには、検討ツールを整備することはもちろん、意思決定のプロセスや組織体制の整備といったマネジメントシステム全体の改革が必要となる。

地方自治体において事業性に乏しい事業が行われる背景として、補助金や起債の交付税措置といった財政措置を伴う地域支援策の存在を挙げることができる。

表-2 W杯に向けて建設された競技場の事例³⁾

名称	所有	事業費 (億円)	地方債 (億円・%)	償還 期限	2002年 収支 (億円)
札幌ドーム	札幌市	422	296 (70%)	2020	+0.50
宮城スタジアム	宮城県	270	235 (87%)	2030	-2.02
鹿島サッカースタジアム	茨城県	234	156 (67%)	2031	-1.50
新潟スタジアム	新潟県	312	115 (37%)	2020	-1.85
埼玉スタジアム	埼玉県	356	354 (99%)	2032	-6.90
横浜国際競技場	横浜市	603	418 (69%)	2027	-6.35
静岡スタジアム	静岡市	298	223 (75%)	2011	-3.96
神戸ウイングスタジアム	神戸市	230	80 (35%)	2033	-3.30
大分スタジアム	大分県	251	156 (62%)	2022	-2.50

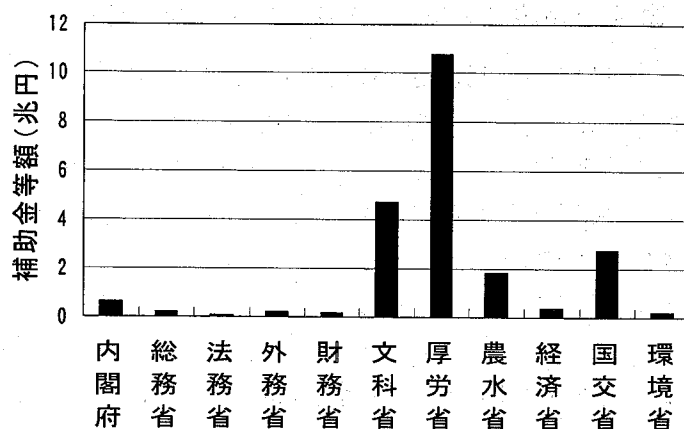
図-3 所管省庁別補助金等の金額 (平成14年度⁴⁾)

表-1および表-2に事業性が乏しい事業として挙げた事例においても、事業費に占める補助金や起債の割合は極めて高いことがわかる。実態からみる中央政府の地域支援事業の判断基準は、補助金付与の仕組みからみて適切であるか否かが基本的視点であり、必要性、事業性は“建前”であると感じられる。

補助金付与の査定をパスした自治体は、“建前”に基づき中央政府の事業実施保証と必要資金を得ることになる。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って行ったと判断される。つまり、地方自治体のマネジメントシステムは本来あるべき自主・自立という機軸を弱め、中央政府の指導に合わせたものとなり、組織体制も中央政府の省庁縦割管理に対応したものとなつていったと考えられる。

本来の姿は中央政府の作り出す国家政策を基準に各地方がその地域の特性を踏まえ自主、自立の施策を定めてゆくことである。必要性、事業性を基準としないマネジメントシステムは適切に機能せず、今日の危機的財政状況を迎えているといつてよい。この状況は公共工事の分野に限ったことではない。図-3は所管官庁

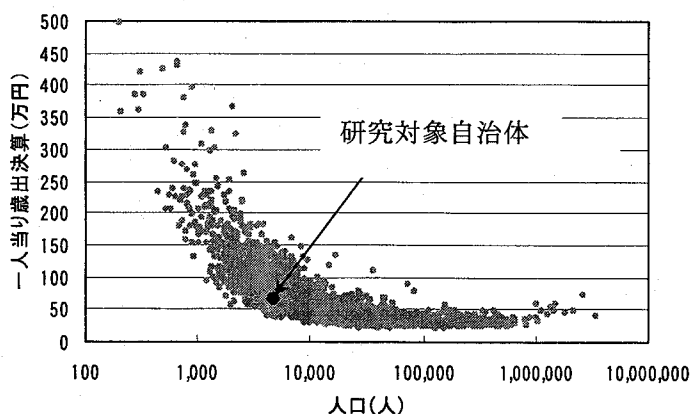


図-4 自治体の人口と一人当り歳出（2000年決算）¹⁾

別の補助金等（補助金・負担金・交付金・補給金・委託費）を示したものである⁴⁾が、国交省・農水省といった公共事業を主に所管する官庁以外の省庁からも多額の補助金が支出されていることがわかる。つまり、抜本的な地方自治体におけるマネジメントシステムの改革が必要ということである。

3. 地方自治体の改革に関する取組みの現状

（1）市町村合併

国は図-4に示すような“規模の経済効果”による経費縮減効果を期待して市町村合併を推進している。平成16年1月1日現在、法定協議会・任意協議会・研究会の設置数は757（2,449市町村）である¹⁾。これは全市区町村数（2000年現在3,176¹⁾）の約8割に相当する。これらの動きは合併特例債など国の政策に促されたという背景もあるが、現状の規模では財政が破綻するという市町村の危機感も原動力となっている。

しかし、2章（2）b)～d)で述べたマネジメントシステムの問題は市町村合併そのものによって解消されるものではない。今後誕生するであろう数多くの合併市町村に向けても、的確なマネジメントシステムを構築し、提供していくことが必要であると考えられる。

（2）三位一体改革に伴う国や県の動き

中央政府により三位一体改革が打ち出された。これは、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国の財政再建および地方分権推進を目指したものである。国は補助金制度の見直しの一環として、既存の事業中心の補助金を整理・統合した新しいタイプの地域支援策を打ち出している。その一部を表-3に示す。

表-3 国による新しいタイプの地域支援策

管轄省庁	地域支援策の名称
内閣府	全国都市再生モデル調査
	地域再生プラン
国交省	まちづくり交付金
	地方道路整備臨時交付金（みちづくり交付金）
	みなとオアシス制度
農水省	グリーン・ツーリズム関連の事業（複数）
	地域連携システム整備事業

これらの地域支援策には以下の特徴がある。

- ・ 事業単位ではなく、複数事業をパッケージ化した
- ・ 市町村が提出する計画には統一した“コンセプト”が必要とされている
- ・ 市町村が県を通さずに直接中央官庁に提出するものもある

三位一体政策の最大の問題は補助金・地方交付税の削減であり、これが自治体財政を直撃している。研究対象とした自治体の職員に対するヒアリングによると、従来の補助事業では国から県に通達があり、県から市町村に対しては事業化を半ば強制的に迫っていたケースもあったという。また市町村も採算性の検証といった基本的検討を十分に行いわないまま事業化を行ってきた。そのことに対する反省もあってか、新たに創設された地域支援策では市町村が“自ら考え自ら実行する”ことを基本理念としている。

同時に、県レベルの自治体では市町村に対して統合型の補助金制度の創設を行っている。さらに、市町村に職員を常駐派遣して地域再生の支援を行うという動きも出てきている。このように各自治体が業務効率化（例：高知県の業務アウトソース推進検討等）に取り組みは始めている。こういった動きを見ると、三位一体政策は地方自治体に対し少なからず新たな動きを生み出していることは間違いない。

三位一体政策は中央政府が地域の独自性を認め、2章（2）d)で述べた“建前”から“実態”本位へと方向を変えつつあると理解される。

しかし、地方自治体にとって地域支援策への申請はかなりハードルの高いものとなっている。実際、平成16年5月に内閣府が全国の市町村に対して募集を行った“地域再生プラン”の申請数は全市区町村数3,176に比較し、わずか214件となっている。この数値をみると、三位一体政策は方針が打ち出されても、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ということが明らかになってくる。

(3) NPMによる行政改革への取組み

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⁵⁾。国内外のNPM事例を整理すると、以下のような施策が浮かび上がってくる。

- ① 管理部門と執行部門の分離
- ② 各執行部門への権限委譲

例えば、米国のArizona州での例では、政策評価システムの導入や(上記①に相当) 部局ベースでの一括歳出予算(上記②に相当)である⁵⁾。豪州のNew South Wales州での例では、上記②に相当ものとして Total Asset Management Manual⁶⁾ という州共通の資産マネジメントマニュアルを整備し、部局ごとの戦略を検討する方策を用いている。ここで、Total Asset Management においては、基本的な意思決定プロセスとして示される5項目の検討を行っている(図-5)。

また国内においても、いくつかの自治体がNPMを導入し行政改革を行っている。例えば、三重県においては、上記①に相当するものと考えられる総務局・総合企画局の設立⁷⁾を行った上で、マトリックス予算⁸⁾を導入している。これは役所内部の縦割りの予算を政策という横割りの横軸に移し変えるプロセスを描写するものであり、住民は政策ごとに県庁の各部局がどの程度の予算を充当しているのかを分析することが可能になっている⁸⁾。また、比較的小規模の自治体である大分県臼杵市においては、サービス形成勘定から得られたデータを基に公立保育所3園を1園に集中させ、公立2園を私立に運営委託するという意思決定に結び付けている⁹⁾などの成果を挙げている。

このような既往のNPMによる行政改革の取組みと、2章(2)b)に挙げた現在の我が国の地方自治体をもつ行政システムの問題を比較した場合、以下の課題を挙げることができる。

- ① 管理部門と執行部門の分離によって、一方通行的な意思決定プロセスが強化される可能性がないか。
- ② 各執行部門への権限委譲により、縦割り型の組織体制が強化される可能性がないか。

三重県や臼杵市において一定の成果を挙げることができたのは、マトリックス予算やサービス形成勘定といった検討ツール整備によるところが大きいと考えられる。しかしながら行政業務体系を根本から組み建て

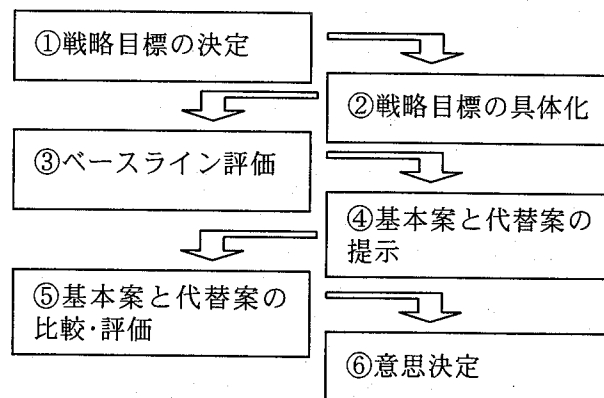


図-5 意思決定のプロセス

直し、意思決定のプロセスを改革するといった活動はおこなわれていない。三重県の例を見ると“ある戦略目標に対して、各部局が行うべき施策内容を部門横断的に評価し、合理的な配分基準で各政策に按分することは課題として残されている⁸⁾。”と述べられている。

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¹⁾。半数を占める人口1万人未満の中小自治体においてこそ、積極的に行政システムの改革を行ってゆかなければならないと考える。

以上、述べてきたように、我が国の地方自治体のもつ特性を踏まえた組織体制や意思決定を行うことができるようなマネジメントシステムの構築は未だ未整備の現状にあるといつてよい。

国内においてNPMは、競争原理の導入(例:民営化)や業績/成果による評価、政策の企画立案と実施執行の分離(例:独立行政法人化)⁹⁾などといった、効率的運営手段として受け止められている。

本研究の特徴は、行政業務体系を根本から組み建て直し、意思決定システムを改革するものであり、我が国の地方自治体のもつ特性に適した組織体制や意思決定プロセスを整備するという観点から、部門横断的な施策検討に基づいた意思決定システムを構築することを基本方針とした。本研究では、上述の方策と目的を踏まえて、構築するマネジメントシステムを“New Local Public Management (NLPM)”と呼ぶことにした。

4. マネジメントシステムの構築手順と意思決定プロセスの考え方

豪州NSW州の例では構築するマネジメントシステムにおける意思決定のプロセスは、極めてシステムマ

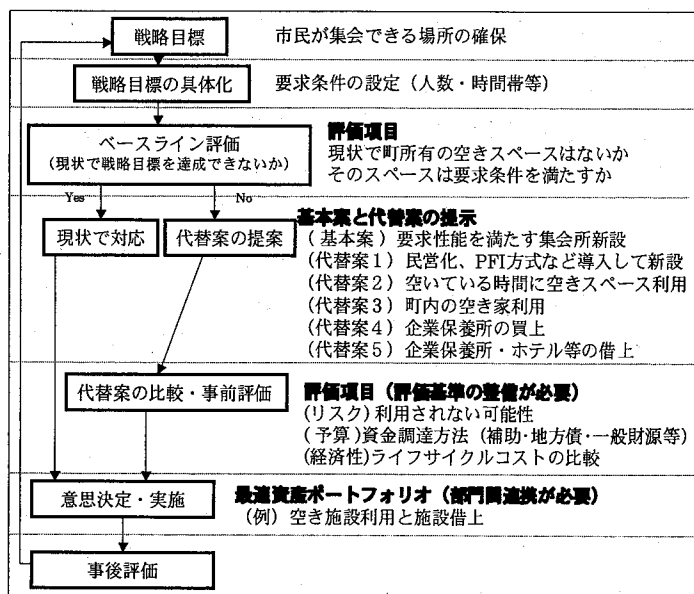


図-6 意思決定プロセスの考え方

ックで厳密、かつ理解しやすい言葉で示されている。以下その概要を述べる。

図-5に示されたそれぞれの過程で以下の5つの問いかけを行い、最適な手段を選択していくというものである。

- ①資産に依存しないで行えないか
- ②既存資産は十分利用されているか
- ③ " は適正配置されているか
- ④ " の能力は十分か
- ⑤ " は目的に適しているか

“集会所の設置”を例にとった考え方の概要を図-6に示す。この作業を行うことにより得られる効果として以下を挙げることができる。

- ①目標設定による検討方針の明確化
- ②部門間を横断した最適な手段の検討
- ③住民・議会への説明責任を果たす

我が国の自治体の実態をみると、上述したステップを整備する以前に整備しなければならない問題が浮かび上がってくる。それは、現状の業務の総合的な見直し、再構築である。つまり、現状の業務そのものが体系的に組み立てられていないということである。本研究では図-7に示すようにまず現状の業務分析を行い、以下のように運営の効率化の基礎を造ることから着手する方法を用いた。

- ① 意思決定の問題を解決するマネジメントシステムの構築

- ② 定型業務のシステム化

①については、図-5に示した意思決定プロセスに従

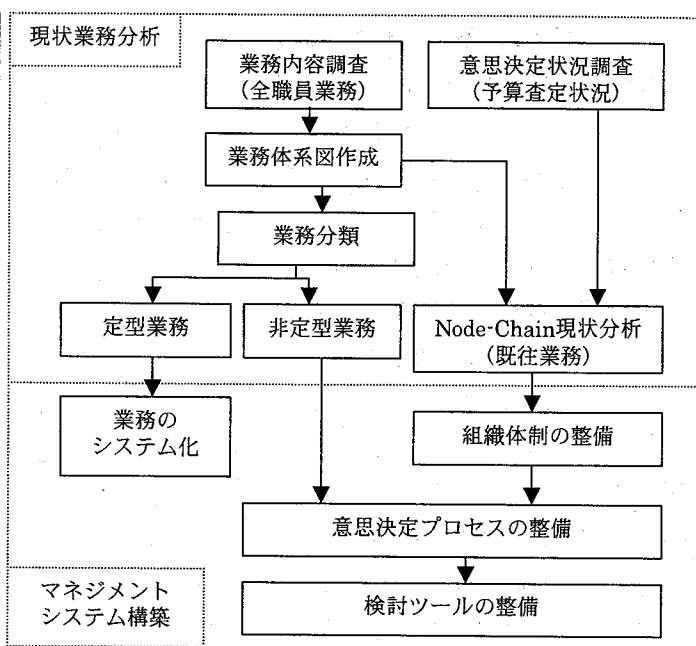


図-7 マネジメントシステム構築のフロー

った検討を行えるようにすることを目標とし、組織体制と必要な検討ツールを整備した。②については、定型業務について、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した¹⁰⁾。この作業を行うために当該自治体内（町役場）に研究拠点を設置し、約8ヶ月間かけて次章に述べる内容の研究を実施した。

5. マネジメントシステム構築のための業務分析

自治体運営に限らず、どのような組織においても、各職員は複数の機能を持ち、同一部署内、場合によっては他部門の職員と相互に連絡を取り合いながら業務を行っている。よって、マネジメントシステムを構築する際は、各業務の内容や相互の関連性を分析することが不可欠である。この業務分析が基本となり、意思決定の分析や、定型業務のシステム化が行われることになる。今回の研究においてもこの点に留意した。

（1）業務体系図の作成

定型業務のシステム化を行う際には、全業務を体系化して整理しておくことが必要である。本研究ではその手段として各業務にコード番号を割り当て、業務体系図として整理した。業務体系図の作成は、職員に対するヒアリング、資料の入手等を通じて行った。

①組織図の入手

例規集や自治体独自に作成した組織図から、担当者

010000 議会運営業務	050000 市民生活支援業務
020000 総務	050100 戸籍住基管理業務
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
040000 企画業務	050700 介護保険管理業務
	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-8 ある自治体の業務体系とコード番号

や業務体系の概略を把握した。ただし、これらの資料に含まれている情報は各職員の「分掌」であり、業務内容やそれらの関連についての情報は含まれていなかった。

②予算書・決算書の分析

予算書や決算書には事業費やその財源、人件費等の情報が含まれており、これらを参照することによって自治体の業務はかなり把握できた。しかしながら予算書・決算書の構成は自治体の組織構成と異なっており、どの部門がどの項目を担当しているのかを把握することは容易ではなかった。予算管理ソフトウェアの運用においては、各職員が組織図と同等の「〇〇課××係」の名称のIDを持ち、その権限において入力し、入力結果を財務担当が一元管理する状態となっていた。このソフトウェアは各課・係別に分けた出力が可能であり、事業担当範囲の把握を行うことができた。

③事務事業現況調書の入手

研究対象町村は当初、他町村との合併協議を行っていた。合併協議においては、業務体系が自治体ごとに異なるため、事務事業の擦りあわせに多大な労力が割かれる。当該合併協議会事務局では、事務事業現況調書を作成し、共通業務の業務内容を調査していた。これにより共通業務の内容については概略を把握できた。ただし、対象が共通業務に限られ、同調書の業務体系も当該町村の業務体系と異なっていた。さらに、業務内容の記述の密度も職員ごとに異なるため、同調書だけで自治体個別の業務分析を行うことは困難であった。

④ヒアリング

職員ほぼ全員に対して、業務内容についてヒアリングを行った。業務内容は総務・企画・民生・福祉・建設と多岐にわたるため、上記①～③の情報を理解した

040000 企画業務	
-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-9 詳細な業務体系の一部

上でヒアリングに着手した。各職員に対して、①～③の情報から類推した担当範囲が正しいか確認し、その上で業務内容につき聞き取りするという手順をとった。

⑤業務体系図作成

①～④の情報から現状の業務体系を構築した。全体の業務体系は図-8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-9に示す。

⑥業務分類

前記⑤で洗い出された業務には定型業務と非定型業務があり、それらをさらに下記のように分類した。

- ・ 定常業務 … 日常的に行われる定型業務
(税務・戸籍住基等)
- ・ 定期業務 … 定期的に行われる定型業務
(選挙・各種保険料改定等)
- ・ 非常業務 … 不定期的に発生する定型業務
(土地開発・介護保険認定等)
- ・ 特別業務 … 不定期的に発生する非定型業務
(災害対応・建設プロジェクト等)

(2) 意思決定プロセスの調査

自治体がもつ業務には5章(1)⑤で設定した各業務コード単独で処理できるものと、他担当者と協働して処理しなくてはならないものがある。マネジメントシステムの構築においては、他部門の担当者と協働した施策検討を行い、代替案を作成できるような仕組みを作ることが最重要課題となる。そのためにまず現状の協働状況を確認することが必要となる。本研究では既往の意思決定事例として3つの事例を取り上げ、意思決定に至るプロセスを内部文書・ヒアリングによって調査した。その内容については6章に示す。

6. 現状のマネジメントシステムの事例分析

組織の意思決定には、現状調査、分析、計画立案、比較評価のプロセスが適確に行われることが条件となる。よって、逆に意思決定プロセスを分析することにより、組織がもつマネジメントシステムの問題が見えてくると考えられる。本研究では、地方自治体がもつマネジメントシステムの問題を明らかにすることを目的として、既往の事例事業の意思決定プロセスについて分析を行った。

(1) 事例事業の概要

地方自治体が持つ意思決定プロセスがどのようなものであるかについて分析を行うため、①福祉施設新築 ②保育所全面改築 ③介護保険料設定 の事例を取り上げ、当時の意思決定プロセスについて調査を行った。以下、各事業の概要について述べる。

事例①：福祉施設の新築（工事費約5.3億円）

国による“高齢者福祉10ヵ年計画”に基づいて、研究対象自治体では“高齢者保健福祉計画”の策定を行った。同計画には“在宅介護支援センター”の設置が謳われていた。国で定めた同センターの基準面積は約84㎡であるが、完成した施設はリハビリ施設・検診室・創作室などが追加され、延床面積1,200㎡を超えるものとなった。この間にどのような意思決定がなされたのかを中心に調査を行った。なお、建設期間中の議会において過大施設ではないかと指摘されているが、当時の執行部から明確な回答はなされなかった。現在では空き時間が多いため老人福祉以外の利用法も検討している。

事例②：保育所の改築（工事費約2.3億円）

改築前の保育所は築30年を超え、老朽化が激しかった。さらに隣接する道路の整備が行われたことによって保育所より道路が高くなった。

雨天時には調理場へ浸水するような状況であり、改築が必要であった。一方、保育所改築工事着手の一年前には、ほぼ隣接する土地にある公立幼稚園が工事費約1.5億円をかけて改築を終了している。保育所と幼稚園の管轄は異なるが、幼保一元化の問題は当時から議論されており、受け入れ定員についてどのような検討がなされたかを中心に調査を行った。

事例③：介護保険料設定

介護保険制度開始後間もない時期に、複数の自治体において“低所得者に対する介護保険料減免措置”が行われ始めた。当該自治体の議会においても減免を行うべきとの意見が出され、検討を開始した。結果的には次回の保険料改定（基本料値上げ）後に低所得者向けの減免を行うとして、当該年度の減免措置は見送られた。この間の検討過程について調査を行った。

(2) 意思決定過程の分析

各事例について調査を行い、意思決定プロセスの分析を行った。各事例に対する所見を以下に示す。

事例①：福祉施設の新築（工事費約5.3億円）

所見： ・ベースライン評価が十分でない
・代替案の検討が十分でない

当時の担当者に対するヒアリングや内部文書を参照する形の調査を行った。介護ヘルパーの必要人数など詳細に検討されている部分もあったが、結果的に施設内の各部屋の必要性については十分な検討は行われていなかった。起債申請書類への添付資料として既存施設のリスト等の作成は行っていたが、既存施設の活用で目的を達成するという観点の検討ではなかった。また、施設整備ありきで検討が進められており代替案の検討も十分とは言えなかった。

事例②：保育所の改築（工事費約2.3億円）

所見： ・ベースライン評価が十分でない

前述の福祉施設の事例と比較し、住民・保育所スタッフとの協議も数多く行われており、使いやすいのが出来ていると評価が高い施設である。将来の人口減少を考慮して定員も120名から100名に削減している。ただし、県に提出した補助金申請書には、定員80名である近所の公立幼稚園の現員が30名程度である旨記されていた。幼稚園施設の有効利用によりさらなる定員削減あるいは改築自体を中止するという検討は行われていなかった。実現には管轄や保育料の違い等の壁はあるが、データがある以上検討の余地はあったのではない。

事例③：介護保険料設定

所見： ・戦略目標を立てていない
・戦略目標の具体化を行っていない
・代替案の検討を行っていない

本来、戦略目標の設定にあたっては現状調査を行い“低所得者が介護保険料の支払に窮している”と

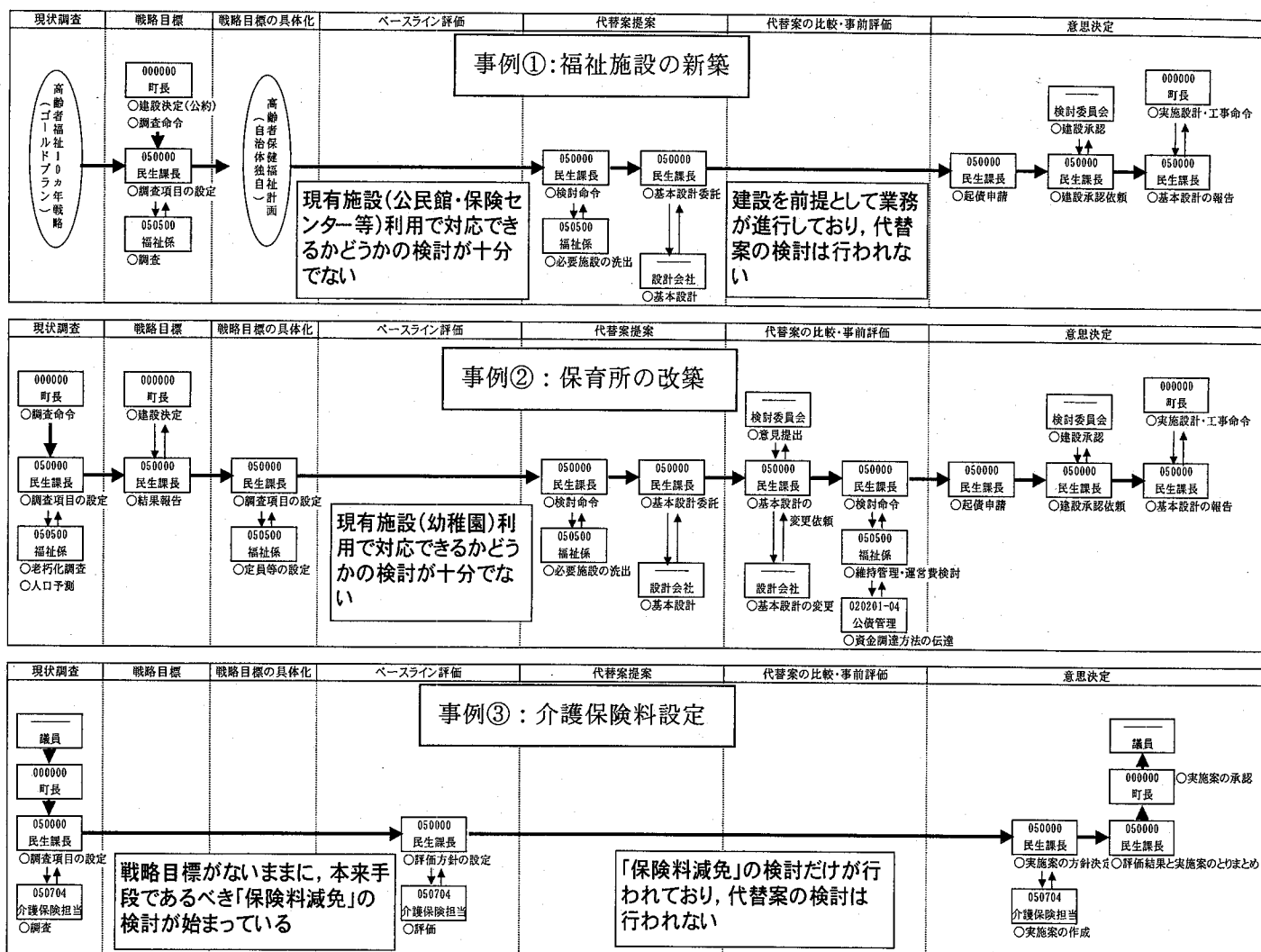


図-10 既往業務の意思決定 Node-Chain

いう認識を得てから“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。もしそのような形の戦略目標であれば、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。その際は同一部門あるいは他部門の担当者と連携する必要がある。本事例ではこのステップを省略し、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”ことを目標としており後の代替案検討の幅を狭めてしまっている。

また、本事例では負担軽減対象者についてはあらかじめ特定しているが、負担軽減目標額を設定していない。“高所得高負担の形で賦課配分を変更し、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。その際、シミュレーションの変数が、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つもあり、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。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ることとなった。

これら3事例における意思決定プロセスをNode-Chain形式で表示したものを図-10に示す。図の左から右へ向かって検討が行われている。図の最上段には図-5に示した意思決定プロセスを示す。図-5の意思決定プロセスと比較すると、かなり省略されていることがわかる。

(3) 現状のマネジメントシステムが抱える問題

前節(2)で行った事例分析によって明らかとなった、意思決定プロセスの最大の問題点は、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、代替案の検討ができていないことである。このような問題が生じるのは、自治体全体のマネジメントシステムに以下の問題があるためと考えられる。事例分析によって明らかとなった意思決定

表-4 現在の意思決定プロセスの問題点

事例	意思決定プロセスの問題点	想定される事態
①福祉施設の新築 ②保育所の改築	・「建設すること」自体が戦略目標となり、建設が前提で業務が進行している ・現有施設の利用についての検討が不十分	・場合によっては不要あるいは過大な施設ができてしまうことがある
③介護保険料設定	・戦略目標がなく、手段としての「保険料減免」についてのみの検討にとどまる ・数値目標の設定がなく、着地点が不明なまま検討が進められている	・本来部門横断的に行うべき検討が、一人の担当者の業務範囲内での検討にとどまってしまい、代替案が出てこない ・検討方針が明確でなく、有効な手段が見出せない

プロセスの問題点を表-4に示す。

a) 縦割り型の組織体制

“事例②：保育所の改築”において、幼稚園の運営状況が十分考慮されなかった背景には、組織内に“保育所＝厚生省（当時）＝民生課”のイメージが定着していたことが挙げられよう。ゆえに保育所の問題は“幼稚園＝文部省（当時）＝教育委員会”とは別の問題となり、民生課と教育委員会の十分な連携は図られなかったものと考えられる。本事例は所謂“縦割り型の組織体制”のマイナス面が出てしまった事例ともいえよう。なぜ自治体の組織体制は縦割りになっているのか。

その原因は、中央省庁によるこれまでの地域支援策の予算配分が、業務区分別の目標達成を優先したものとなっていたことに由来すると考えられる。中央省庁がその担当する業務区分別の目標を設定するのは極めて自然の流れである。そして、業務区分ごとの効率的な目標達成のために予算が使われることを担保するため、使途や事業内容、場合によっては事業計画の立て方に至る一定の基準を設けることもまた自然であろう。

これに対し、自治体独自の財源は極めて少なく（平成15年、人口一万人未満の町村において、歳入総額に対する地方税の割合は12.6%¹¹⁾）、中央省庁による地域支援策を導入して予算配分を受けることが不可欠な状態に置かれている。地域支援策の予算配分が事業区分別になっているのであれば、自治体側の組織体制をその事業区分に合わせることで、効率的に地域支援策への対応が行えるであろう。このような環境の中で、業務区分の目的を優先して対応する形態が出来ており、部門間の連携が薄くなっていったと考えられる。実際、研究対象自治体における組織体制と業務区分は、ほぼ

“民生課＝厚生省の事業”，“教育委員会＝文科省の事業”，“産業建設課＝国交省・農水省の事業”といった形に対応するようになっていた。こうして自治体の各担当課が行う事業では、各中央省庁が設定した業務区分別の目標達成を第一義とするようになっていったといえよう。

中央省庁によるこれまでの地域支援の仕組みは、地域振興を効率的・効果的に進めるために創り出されたものであり、創出当初はよく機能し、日本社会の高度成長を支えてきたといえる。しかし、時代が移り、一定の基盤整備がなされ、価値観の多様化が進んだ現在においては、業務区分別の目標達成を優先する方式では効率的・効果的な施策展開が望めなくなってきた。こうしてこれまでの地域支援策が実態と合わないものになってきたことは否定できない。

これに対し、自治体がつも縦割り型の組織体制をはじめとしたマネジメントシステムは、中央政府によって用意された地域支援策に合わせたものである。よって当初はよく機能していたが、現在では実態と合わなくなってしまう、今日の財政難を迎えているといえよう。

三位一体改革によって、中央政府による地域支援策には、事業区分の再編や地域の独自性を生かす方向の変化が見られるようになってきている。しかしながらそれを活用する自治体側のマネジメントシステムが旧来のままであれば、効率的・効果的な施策展開を行うことは望めない。自治体のマネジメントシステムにも自主・自立を実現する方向への変革が求められている。

地域の事情は自治体職員が最も熟知しており、彼らの知識と知恵を統合し、新しい施策展開に活かす仕組みが必要である。これは、これまでの縦割り型の組織

体制においては困難なことである。旧来の事業区分の枠にとらわれることなく、部門を横断した“横割り組織”による施策検討を行うことができるような組織体系を構築することが求められている。

b) 一方通行的な意思決定プロセス

研究対象自治体の各種会合へ同席した際、首長や議員の発言に対して一般職員が意見を述べるのが極めて難しい雰囲気があった。その背景として、地方自治法における首長や議員の位置付けを挙げることができよう。自治法によれば、地方自治体は議会と執行機関（首長、各種行政委員会）から成立している。首長や議員は直接住民意思を代表するものとして自治法上で大きな権限を認められる反面、選挙によって責任を問われる機会を持つ。このような背景から、彼らの発言力は極めて大きい。これに対し、助役以下の一般職員は、自治法上では首長の“補助機関”と記されているが、首長の決定に従い、事業を実施する機能を求められている。

つまり、自治体の組織形態は、議会で自治体の方針を決定し、首長（トップ）は方針に従った具体策について意思決定を行い、その決定事項を助役以下一般職員（ライン）が執行するという、組織論から見るとトップダウン形態であるといえる。

ここでの問題は、首長のブレーン機能が事実上存在していないことである。ブレーン機能が不足していると、首長は単独で意思決定を行い事業の執行をラインに命ずるか、場合によっては施策案に関係が深い部門の部門長（課長）にブレーン機能を求めることとなる。しかし、課長はラインであり、所管する事業の執行が主な役割である。首長による施策案はそのまま事業化の方向で検討されることが考えられる。このようにして一方通行的な意思決定プロセスが成立していると考えられる。つまり、意思決定プロセスを改善するためには、首長に対するブレーン機能を具備することが必要となる。

c) 事業実施検討ツールの不足

“事例②：保育所の改築”の補助金申請書には、公立幼稚園の情報を記入する欄があり、数字も記入されていたが、結果から見ればこれは重要な評価基準ではなかったようだ。このように、これまでの事業実施検討ツールは、業務区分別に、それぞれの目標が達成できるかどうか为主要な評価基準となっていたといえる。

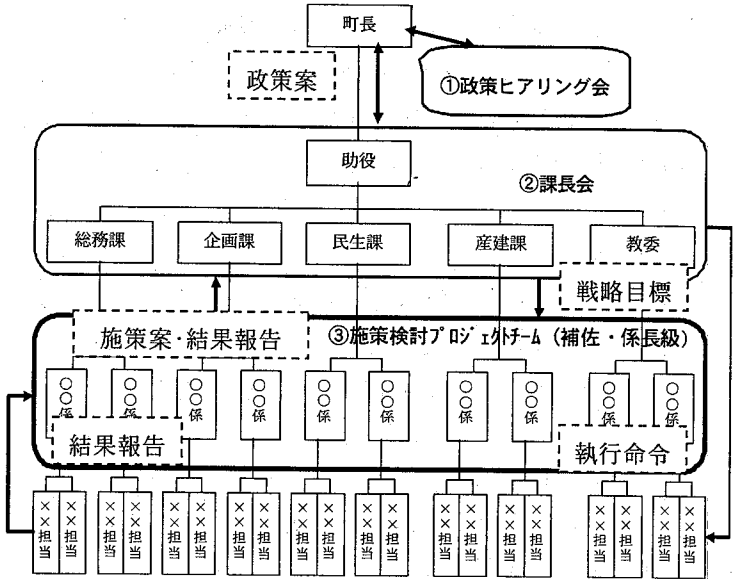


図-11 組織横断型プロジェクトチーム

部署		総務	民生	企画	産建	教委
戦略目標						
目標1	廃棄物減量 〇%	施策 ①	施策 ②	施策 ③	施策 ④	施策 ⑤
目標2			施策 ⑥	施策 ⑦		施策 ⑧

図-12 施策マトリックス

個々の事業区分別の評価基準は、各省庁によってかなり整備されており、これまでの事業はそれに基づいて“適切に”査定されてきた。しかしながら、資金の減少等の理由によりこの仕組みに限界が生じてきたため、三位一体改革における補助金制度改革が行われ、種々の補助金を統合し、横断的な検討を自治体に求め始めたといえる。

しかしながら、自治体において横断的な施策検討を行う場合、評価基準はこれまでと異なった多面的なものとなる。その様な検討を行うための検討ツールや評価基準は整備されておらず、本研究において整備してゆくこととなる。

7. 新しいマネジメントシステムの構築

以上の課題を踏まえ、現在進行中の業務を題材として新しいマネジメントシステムの構築を行っていく。

具体的には2章（2）b)で述べた縦型の組織体制や一方的通行的な意思決定プロセスによる弊害を解消するために、下記の対応を行った。

- ① 組織横断型プロジェクトチームの編成（図-11）
- ② 施策マトリックスによる最適施策の検討

（図-12）

(1) 組織横断型プロジェクトチームの編成

6章(4)a)で述べた課題“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プロジェクトチームの編成を行うこととした。その概念を図-11に示す。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、それぞれこれに対応するチームを設定した(図-11)。それぞれの構成メンバーや役割分担を以下に示す。

①意見具申機能(政策ヒアリング会)

一部議員および一般職員から構成される。首長は②の課長会へ提案する予定の政策案が適切かどうか確認したい場合にのみ編成する。政策の基本方針(例えば、観光農業で活性化を図りたいのか、現在の静かな農村をキープしたいのか)を議論し、首長に報告する。

②戦略目標設定機能(課長会)

課長級の幹部職員から構成される。首長から提案された政策の基本方針を戦略目標として具体化する(例えば、年間観光客〇〇人)。その上で③の施策検討プロジェクトチームのチームリーダーを指名し、戦略目標を達成する方策の検討を命じる。なお、本チームには首長から提案されたものが適切でないと判断されれば首長に再考を求めることができるような権限および施策展開に対する責任を与え、双方向的な意思決定を行えるものとする。

③施策検討機能(施策検討プロジェクトチーム)

本チームの編成によって、横断的施策提案機能の充実を図る。チームリーダーが各部門から召集した課長補佐・係長級の幹部職員から構成される。課長会で設定された戦略目標を実現するために各部門が行う施策のアイデア出しを行い、次節(2)に示す“施策マトリックス”に記入していく。その後、それら施策の最適な組み合わせ(施策ポートフォリオ)を導き出す。このような形で多面的な検討を行い、その結果は課長会に報告される。課長会の了承ののち、各施策を担当する課長は各担当者に対して執行を命じる。

このような組織体制の整備によって、施策検討段階における縦型組織の弊害を予防すると同時に、縦型組織の長所ともいえる速やかな業務執行が維持されることを期待している。また、首長に対するプレーン機能も果たすこととなる。さらに、施策検討プロジェクト

チームによる “ ”, 担当による執行 Do”, 施策検討プロジェクトチームへの報告による Check”, 課長会による戦略目標再検討による “ ”というマネジメントサイクルが成立し、施策の質的向上が図られることが期待できると考えている。現段階では、“廃棄物処理”と“防災”の課題について戦略目標が設定され、それぞれの課題について施策検討プロジェクトチームを編成し、検討を行っている。

(2) 施策マトリックスによる最適施策の検討

6章(4)c)で述べたように、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。そこで構築を試みたのが、施策マトリックスである。これは戦略目標を縦軸に、各部門を横軸にとったマトリックスの中に各部門が行う施策を書き込んだものである(図-12)。

戦略目標は課長会より提示され、マトリックスの中の各施策は施策検討プロジェクトチームによって記入される。施策マトリックスから最適な施策ポートフォリオおよび各施策の予算配分を導き出す過程は以下のようになる。

① 施策のアイデア出し

戦略目標の実現に対して各部門が対応できる施策のアイデアを持ち寄る(例えば廃棄物減量という戦略目標に対して、施策1:民生課による生ごみ処理機購入補助、施策2:企画課による広報等アイデア出しを行う)。

② 各施策の単独の費用対効果検討

各施策を単独で実施した場合の費用対効果を検討する(例えば、施策1:生ごみ処理機購入補助の検討にあたっては、行政コスト増加、住民の生ごみ処理機購入費用と維持管理費用、可燃ごみ量削減による行政コストの削減とCO2排出量削減、住民の手間増加による不満足度増加を定量化する必要がある)。その上で各施策によって実現する満足度の評価関数 f_i を作成する(例えば、施策1:生ごみ処理機購入補助によるコストを c_1 、CO2排出量削減による環境負荷を e_1 とした場合、満足度の評価関数は $f_1 = f(c_1, e_1)$ となる)。

③ 施策ポートフォリオの導出

n 個からなる各施策を組み合わせる際の総合的な満足度の評価関数は $F = F(f_1 + f_2 + f_3 + f_4 + \dots + f_n)$ となる。ここで、ある制約条件(例えば、予算総額に上限がある場合)の下で F が最大となるような予算配分を決定する。

8. 結論

本研究で明らかになった地方自治体の行政システムが持つ問題は

- ・縦型の組織体制
- ・一方通行的な意思決定プロセス
- ・事業実施検討ツールの未整備

といった点である。地方自治体の行政システムは、中央政府が掲げていた方針に適合したものとなっており、主体的な意思決定を行うためのシステムが失われてしまっている。

本研究では、適切なプロセスを経た意思決定を行うためのマネジメントシステムの構築を試みた。その内容は以下のとおりである。

- ① 業務分析を行い、業務のシステム化を行う（図-8, 9）
- ② 組織横断型プロジェクトチームの編成（図-11）
- ③ 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 という意思決定プロセスの基本理念の設定（図-6）
- ④ 施策マトリックスによる最適施策ポートフォリオの検討（図-12）

現在、このマネジメントシステムを用いて“廃棄物処理”と“防災”の課題解決に取り組んでいる。その際は、多種多様な施策に対する満足度の評価関数 f_n および F_n の設定が極めて重要となり、現在はアンケート調査等を通じて評価関数の設定を行っている状況である。その後に最適施策ポートフォリオを導出し、施策案を現実に執行し、施策の効果を評価する。このように、新しく構築したマネジメントシステムを現実に稼働させることにより有効性の確認および課題の抽出を行い、地方自治体の実態に合うマネジメントシステムへと改良していくことができると考えている。具体的に課題としては以下のような項目が挙げられる。

① 業務マニュアル整備による業務効率化

業務分析により定型的な業務と分類された業務については、業務マニュアルを整備することで業務そのものの効率化が図られる。このプロセスを経て、業務アウトソースを行ってゆく。

② 会計システムの整備

事業性分析には複数年を考慮する必要がある、事業

予算の複数年管理ができる会計システムが必要となる。一般会計や特別会計毎の起債管理システムは現状でも複数年管理が可能である。しかし、意思決定の基本となる予算書には、事業による後年度負担の情報はない。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も把握できる様な会計システムが必要となる。

③ 情報公開

行政運営の仕組みは相当複雑になっており、議員といえども資料を見ただけで全て理解することは容易でない。情報公開には行政側の見せるための努力が必要である。検討過程の要約版の作成も行うなど、“見せるための仕組み”も検討していく必要がある。

2. 謝辞

本研究を進めるに当たって、清藤真司町長以下、高知県夜須町の職員の皆様には、過去の業務に対するヒアリングや予算査定会への同席許可など、数多くのご協力いただきましたことを厚く御礼申し上げます。本研究は皆様のお力添えなしには成立し得なかったものです。改めて皆様に感謝の意を表します。

【参考文献】

- 1) 総務省ホームページ：<http://www.soumu.go.jp>
- 2) 森積昭仁：土佐山田町営秦山公園野球場の使用効率向上に関する研究，高知工科大学卒業論文，2004年3月
- 3) 読売新聞：2003年5月5日朝刊
- 4) 財政調査会：平成十四年度補助金総覧，2002年8月
- 5) 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
- 6) Asset Management Committee：Total Asset Management Manual, New South Wales Gov. Australia, 2003
- 7) 三重県地方自治研究会：事務事業評価の検証 三重県の行政改革を問う，自治体研究社，1999年8月
- 8) 大住荘四郎：行政経営の基礎知識50，2001年3月，東京法令出版
- 9) 経済財政諮問会議ホームページ：<http://www.keizai-shimon.go.jp>
- 10) 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

A Study of Structuring of New Management System for Local Governments in Japan

By Takashi GOSO, Seigo NASU, Shunji KUSAYANAGI

“Bubble Economy ” created many sort of problems in Japan Recently, many local governments in Japan are facing to financial crisis. They are trying to cut down expenses on public works and services, not only infrastructure but also public welfare and education service. However, it is still difficult to improve financial circumstances. For finding real situation of problems exiting in local governments, a study on public works implementation system is carried out. As a result, it could be found that the local government management system was strictly followed the central government way. It is necessary to establish ‘New Public Management System’ for improve financial circumstances.