

地域主権の確立に向けた地方自治体の自己改革

平成 11 年 2 月

21 世紀政策研究所

地方行政改革チーム

報告書の作成にあたって

日本の自治体の全般的な疲弊は明らかだ。新しい試みは世界中で広がっているにもかかわらず、残念ながら本邦では極端に少ない。たとえばEU(欧州連合)の subsidiarity (補完性の原理)がある。単一欧州条約で1992年を期して欧州で単一市場をつくることで今世紀は終了するはずであった。ところが、東ドイツの崩壊が突然に起き、ドイツ統一はドイツマルクを消すことでなければ西欧の隣国が承認しなかった。このため単一通貨ユーロの誕生の日程が一挙につくられた。ここで問われたのは個のレベルでの自己規律である。利益の奪い合い、不愉快なものの押し付け合いが一般化するならば、単一通貨のもとでの経済運営はたちどころに崩壊するであろう。

ここで持ち出された原理が、自らできることはすべて自らが責任を負うという自治の徹底であった。自治体で処理できないものは州に、そこで処理できないものはさらに国へ、そしてさらに調整を要するものはEUへという仕分けである。単一通貨の導入を決めたマーストリヒト条約に subsidiarity が盛り込まれたのはこのためである。この原則の成立により、南北イタリア、東西ドイツといった一国内の亀裂線の存在も、EUの内部のなかでの新たな視点からの利害調整の可能性に道を開くことになった。欧州委員会のあるブリュッセルには、個々の自治体が自己主張をもって臨むことになった。

network 社会の新たな形成のなかで、次々と活力のある街をつくり出したのが米国だ。マイクロソフト(シアトル)やコンパック(ヒューストン)が都市形成に影響力を発揮したことはよく知られているが、それ以前にはシリコンバレーがあった。島根県くらいの面積を谷と呼ぶのはわれわれの語感に合わないが、これが他地域にもあふれ出し、シリコンフォレスト(北部カリフォルニア)、シリコンプレーン(テキサス)などが次々と成立した。ジャガイモ畑のアイダホのボエジーもマイクロン・テクノロジー社によって活性化した。デル(オースティン)についても同様なことがいえよう。

日本ではこの間テクノポリス構想のもとに幾多の街が受け容れをはかったが結果は完全な空振りだった。「霞が関企画」はまるで通用せず、結果として自治体のレベルでも日本の敗戦は明らかであった。われわれは個々の自治体が自らの手で第一歩を踏み出すためには何が必要なのかを探るべく研究会を設置した。手法についての吟味と説明責任という権限と責任についての新たな視点の提示とがとりあえずわれわれの成果である。全国の各地での取り組みと歩みをとみにすべく、21世紀政策研究所でも継続的に地域主権の確立にかかわる研究会を持続する決意である。具体的な要望や共通の取り組みについての提案が寄せられることをわれわれは切に望んでいる。

平成11年2月

目 次

	頁
第1章 研究の目的と概要	3
1．はじめに	3
2．問題の所在	4
3．研究の目的 - 自己改革のツールの提案 -	7
4．自己改革の必要性和改革の目標（行革の到達点）	8
第2章 地方行政改革計画	11
1．確かな経営能力 - P D Cサイクル の構築	11
2．P D Cサイクルを機能させる為の評価尺度の導入	12
3．外部チェックの必要性	13
4．P D Cサイクルを実効に導く2つのツール	16
第3章 改革提言1 - 自治経営部局を中心とした新たな経営システムの構築	18
1．住民満足度の向上に向けた行政プロセスの見直し	18
2．アウトカムに責任を持つ自治経営部局の創設	21
3．P D Cサイクルの確立と自治経営部局制度の関係	24
4．導入の際の注意点	25
第4章 改革提言2 - アカウンタビリティ条例の制定	27
1．アカウンタビリティの必要性	27
2．事業報告書の作成と公開	27
3．アカウンタビリティ条例の制定	28
第5章 地方行政改革の試金石としてのP F I	35
1．「日本版P F I」を巡る議論	35
2．我が国へのP F I導入に際しての課題	36
3．P F Iと地方行政の経営能力	38
4．P F I実施に関わる制度的制約	40
5．P F Iと地方行政改革	40

第6章 地方行政改革を成し遂げる為に	42
1．自己改革の効果を高める為の内的要件	42
2．改革の効果を向上させる制度改正	46
最後に	52

第1章 研究の目的と概要

1. はじめに

今日、大都市圏の自治体の財政危機が深刻化しているが、ことは大都市圏だけの問題ではない。全国の自治体が抱える借入金、総額 160 兆円を超えており、自治体財政の硬直性を示す「経常収支比率」も概ね 85%に達するなど、既に大多数の自治体が危機的状況に瀕していると言える。

対処療法的に自治体の収支バランスだけを考えれば、収入を増やすか支出を減らすかの二者択一となる。しかし、収入を増やす＝「増税する」という選択肢は現在、受け容れられる状況にないので、いきおい支出を減らす方向に向かうことになる。その最有力候補は、「人員削減」である。実際、仕事の効率や、給与の問題等を取り上げられて、自治体の行政改革においては、人員削減に取組む必要があると主張されることが多い。

例えば、財政危機に見舞われている大阪府の財政再建プログラムでは、職員（一般職員＋教職員）の約 1 割＝7000 人を削減することにより、10 年間の財源不足額トータル 4 兆 8 千億円の約 1 割を解消するとしている。しかし、単なる人員削減だけで自治体が抱える根本的な問題を解決することにはならないのは明らかであろう。

抜本的な財政再建の為には、自治体の果たすべき役割を明確化し、これに必要な事業のみを実施するという観点で、聖域を設けることなく、大胆に切り込んで行くべきである。大阪府が、府立高校の入学金の大幅値上げや高齢者医療費助成制度の削減にも踏み込んでいるのは、その表われかもしれない。

しかし、このような値上げ、支援カットという公共サービスの低下は、そこで暮らす住民にとって直ちに受け容れられることではない。住民に対して多大な負担を強いる理由、即ち、現状がどうであって、どのような自治体を目指して、どういう手段で行財政を立て直して行くのかという構造改革に関する明確なビジョンを示したうえで、住民の理解を得ることがなければ、地方行政の“失敗”を住民に“つけまわした”と取られても仕方ないであろう。

翻って、今日の地方行政の制度や仕事の進め方といった自治体の持つ構造を見てみると、戦後確立された後、今日まで大きく変わることがなかったと言える。地方行政の問題を根本的に解決する必要があると考えるならば、現在の問題は突発的なものでなく、従来の慣習を繰り返してきた過程において生成されてきたとの認識に立つべきであろう。つまり、地方行政のシステムそのものが今日の自治体を取り巻く環境の変化に対して機能不全に陥っているということである。そこで我々はまず自治体の構造不適用の実状を解明し、地方行政の根本的な改革に資する処方箋を提示する必要があるとの認識に達した。

2. 問題の所在

(1) 戦後50年の外部環境の変化

そこで、まず、自治体を取り巻く外部環境の変化を見てみることにする。第一に、歳出増加、歳入減少が挙げられる。これは、人口増加の停滞・高齢化・少子化といった人口構造の激変や経済成長率の低下などによりもたらされたものである。

この傾向は、目下の減税を求める動きと大量の起債償還でさらに拍車がかかることが予想され、自治体は、かつて経験したことのないような財政的制約の下で、刻々と深刻化する環境問題などの新たな行政課題を解決してゆかねばならない。

第二は、産業構造の変化である。戦後日本は、四大都市圏で創られた富を地方に分配し、地域間格差の解消を行ってきた。しかし、これは日本一国の中で企業が立地戦略を考えてこそ成立するパターンであり、1ドルが100円前後にまで進む円高を経て日本企業は大きく戦略を転換し、世界を視野に拠点配備を考えるようになってきた。もはや国の優遇制度の下で自治体が工業団地を造り、企業進出を待つだけの時代は終わったのである。「中央省庁頼み」ではなく、世界を視野に入れた独自の政策展開が求められる。

第三は、廃棄物処理場建設に代表されるいわゆる“迷惑施設”問題である。NIMBY (Not In My Back Yard) とも言われるように自分が住む地域への迷惑施設の建設は望まれないが、自治体として住民の全体利益を考える場合に処理場建設・建替えは避けて通れない。地域内或いは地域間の利害調整をきっちりとしかもスピーディに行う能力が求められる。

第四は、情報化の進展と交通手段の発達である。パソコン、インターネットの爆発的な普及は、役所と住民との距離を飛躍的に縮めることになり、事務の合理化はもとより、住民へのサービスの提供の仕方を大きく変えることとなる。例えば、住民票の発行をコンビニエンスストアで行うことも可能であるし、電子認証を活用し直接入手することも可能である。大事なことは、住民ニーズに最小限のコストで応じることである。

交通手段の発達も大きな変化要因である。小さな市町村であれば、車で10分ほどで行政区域を出てしまう。そのような行政区域において、それぞれが図書館、美術館、ごみ焼却場、保健所、福祉事務所といったフルセットの施設を持つ必要はないのではないか。

第五に、これが最も重要だが、住民ニーズの変化と役所と住民の係わり方の大きな変化が挙げられる。戦後50年を経て一応の公的施設が整備された今、住民はハードそのものよりも、行政サービスの質や行政運営そのものを問い始めている。しかもその問われる「質」は個人個人で評価が異なる。予算制約を考えれば、このような多様化した住民ニーズに対して、従来と同様に一元的に満足いくサービスを提供するのは難しい。

一例として、ボランティアの活躍がきっかけで、役所がすべてのサービスを直営でやる必要性が問われている。機動的で柔軟な対応は、役所よりもボランティアの方が向いている。つまり、行政がサービスの供給者、住民が需要者という固定観念はかなり揺ら

いできているのである。

(2)自治体の構造の問題点

一方、このような外部環境の変化に対して、自治体自身の制度疲労が進行している。

中央省庁頼みで自己決定力が欠如

“自治”体とは呼ばれるものの、その実態は「三割自治」と呼ばれるように、国（中央省庁）の行財政全般にわたる強力なコントロールを受けている。具体的には、補助金や地方交付税による財政上のコントロールが効いており、加えて事務内容も国の下請事務（機関委任事務など）が大半を占めている。また、主要ポストは中央省庁からの出向者を迎えることが多い。このように財政、業務、人事にわたるコントロールにより、自治体自らの裁量範囲は極めて限られているのが実状である。

こうした状況では、自治体職員が備えるべき能力として、自ら政策を企画立案する能力よりも、中央省庁との折衝能力（如何にして、少しでも多く補助金を獲るか、交付税適用になるように努力するかなど）が重視されたり、自治体内部でも対中央省庁との付き合いが上手くできる人間が重用されるのも無理はない。こうして自治体の職員は中央に属する子会社の社員同様となり、必然的に中央省庁の指示が絶対化し、自治体の意思決定は事実上、中央省庁に委ねられることとなる。これでは住民に選ばれた首長の政策の実行は困難である。

さらに、本来自治体機能の根幹である部局をまたがった横の連携も実行が困難である。何故なら、中央省庁が事業毎の縦割り組織であるので、各省庁の意向がストレートに自治体の対応部局に伝わるようになっているからである。

例えば、排水処理施設を設置するのに、土木部局は、建設省の意を受けて公共下水道を推進し、衛生部局は、厚生省の合併処理浄化槽を推進し、農林水産部局は、農水省の集落排水システムを推進することになるので連携の取りようがなくなる。これでは、効率の良い事業の実施など期待できるはずもない。

予算至上主義

行政内部において、予算額の多寡と予算の完全消化で行政活動が判断されている現状を、我々は“予算至上主義”と呼ぶことにする。これは、以下の通り、いくつかの弊害をもたらす。

第一は、自治体内の各組織の目的が住民ニーズの満足ではなく、予算獲得に向いてしまうことである。本来、住民ニーズが満足されるかどうか行政活動の評価基準であるべきだが、予算至上主義では、「予算がつく」＝「住民ニーズがある」とみなされているので、各組織はこの名分の下予算獲得にしのぎを削ることになる。

第二は、常に予算の完全消化が目標とされることである。事業実施途上において例え所期の目的が十分に達成され、それ以上の需要がなくなった場合においても事

業が継続されてしまう。

以上の結果、予算至上主義は、コスト意識の欠落、住民ニーズとの乖離をもたらし、組織・予算の硬直化・肥大化を招くことになる。

責任の所在の曖昧さ

住民との関係において、縦割り行政をそのまま適用すると不都合が生じる為に、組織間の調整を必要とする場面が多い。調整の際には、数多くの関係部局の担当者に関わることになる。結局、縦割り行政の悪影響が、この調整の過程における意思決定責任の曖昧さや、スピーディな意思決定の阻害という現象となって表れている。

職員の身分保証と自前第一主義

職員の身分保証は、行政の安定性をもたらすが、同時に停滞を生む。職員の評価が「減点主義」で行われている為、「中央省庁頼み」と相俟って自らチャレンジし、リスクのある試みに取り組む意欲を削ぐ。また、職員の身分保証と大きく関わるが、全ての事務を基本的に正規職員で行おうとする。公共性に固執するあまり、公務員自らがやらないと公正性や確実性が担保できないという意識が強いし、住民の認識もそうである。従って、たとえ行政サービスの提供を外部委託や嘱託を使って行うということが可能で、人員合理化やスリム化につながるものであっても、実行に移すことはほとんどないであろう。

無謬性の虜

「公は、過ちを犯さない、犯してはならない」という基本観念に自治体は過剰に反応し過ぎである。マスコミによる批判や訴訟問題を恐れたり、完成されたヒエラルヒー的組織の中の一個人が先輩の行った判断や事業を否定するのは憚られるといった理由により、一旦下した決定は簡単には変えられない。

また、明らかな失敗でなくても、社会経済情勢の変化により、方針や戦略を変更しなければならない場合もあるはずだが、方針を変更すれば、「かつての方針」の過ちを認めることにつながると類推する為か、情勢変化への適応が不十分となる。

以上、自治体を取り巻く外部環境の変化と自治体の現状を見てきたが、結論として、以下のことが言えるのではないだろうか。

- [1] 財政状況は、加速度的に悪化しており、しかも一方で、高齢化・少子化など財政需要がますます増加する趨勢にあり、効率的な自治体経営が望まれるところであるが、予算至上主義にとらわれ、経営及び事業の効率化が図れない。

- [2] 住民のニーズは多様化しており、しかも経済が国際化している中で、自治体の方は、その住民ニーズに的確に対応できる体制になっていない。しかも、仮にニーズを把握できたとしても、自ら考え、決定・実行できる仕組みになっていない。
- [3] 廃棄物処理問題などを考えると、一方的なサービスの給付だけでなく、住民の負担・不自由を伴う決定を行う場面が増えてくるが、責任の所在の曖昧さや硬直性の為に、住民に対する適時適切な説明や的確な調整・調停ができるようになっていない。
- [4] 情報通信手段・移動手段の発達により、サービスの提供手法などに劇的な変化を迫られているが、従来の手法を根本から覆すようなユニークなアイデアが職員から出るようにはなっていない。

21 世紀の自治体像というものを考えるとき、これは全く憂慮すべき状況である。こうした状態で、果たして、分権により委譲された権限を行使し、住民の望むようなサービスを、しかも住民の理解を得ながら、効率的に提供できるであろうか。我々の答えは「NO」である。

そこで、住民ニーズに応え、かつ自主的な施策実施ができる、つまり「地域主権」を確立する為には、まず、自治体自身が根本の問題解決にあたるべきであると考え

3 . 研究の目的 - 自己改革のツールの提案 -

我々は以上のような現状分析に立脚し、自治体が抱える根本問題を解決する為に、自己改革の目標、即ち、自治体の目指す姿を明らかにし、その実現の為に実行可能で具体的なツールを提案する。

中央・地方を問わず行政に関する問題指摘は数多く行われてきたが、その解決策については殆ど財源の地方移譲であるとか、地方分権といった「理念」に終始し、具体的な手法に関する「提案」を伴うものではなかったのではないか。

為に、理念のみに基づいて改革に着手しても、長い時間をかけて築き上げられてきた政官連合の牙城、即ち中央省庁に立ち塞がれて、たちまち立往生する。

一例として挙げた、地方分権の問題を考えてみる。分権の必要性は多くの識者が語っているが、残念なことになかなか実現しない。政府も橋本内閣の目玉として、地方分権推進法の下、地方分権推進委員会（分権委）を設置し、既に 5 回もの勧告を行っている。しかし、その第 5 次勧告における、分権の勘所とも言える公共事業の地方への移管という課題に際しては、『国の直轄事業の一層の縮減を図る』という抽象的な表現に

とどまり、具体的な処方箋を示すことができなかった。

これには、自らの権限に固執する中央省庁及びその応援団である族議員の猛烈な抵抗があったことが容易に予想される。しかし、加えて残念なことは、「地方」の側にも中央の仕事を委譲されることに対する消極姿勢が見られたことである。同じく分権委の第2次勧告において、地方税の拡充など、地方への財源移転の問題に関し、分権委が踏み込んだ勧告を行い得なかったのも同様の構造であろう。つまり、分権を巡る「中央対地方」という単純な対立の構図ではなく、そこには、政・官、中央・地方を結ぶ“複雑なリンケージ”が存在しており、解きほぐすのは、容易ではないのである。

そこで我々は、このような複雑なリンケージに囚われた概念論から離れ、自治体の自己改革に焦点を絞ったうえで、実行可能で具体的な改革ツールを提案したいと考えている。自治体の現状を分析し、課題を睨みながら、進むべき方向(ビジョン)を明確にし、そしてそれに近づく為の自己改革のツールを明らかにすることが、我々の研究の目的である。そして、この自治体の自己改革が、ひいては、“複雑なリンケージ”を解きほぐす糸口になると考えている。

ただし、「地方行政」の自己改革(努力)だけでは、どうしても限界に突き当たることがある。また、「自己改革」に加えて制度改正も行った方がより高い効果が得られるという場合もある。そこで、本研究では、最低限必要と思われる制度改正について、既に多くの識者が触れられているとは思いますが、「自己改革」とともに若干の付言を行うこととする。

用語の定義

一般的には、自治体というと役所のことを指すが、自治体は広い意味では、役所つまり地方行政機構だけではなく、議会や自治の主役である住民も含むものである。

そこで、以下のように用語の統一を行うこととする。

- ・「自治体」：役所(一般行政機構)、議会、各種委員会、警察・消防、及び住民を含む
- ・「地方行政」：役所及びその行政活動を示す
- ・「地方行政機構」：役所のみを示す
- ・「住民」：個人及び企業を示す

4. 自己改革の必要性和改革の目標(行革の到達点)

まず、地方行政を考える際に、いわゆる「地方分権」が語られることが多い。「権限や財源が無ければ、進むべき方向を見つけたとしても、実現できないではないか、従って、まず先に分権すべし」という主張である。

一方、地方分権の主張に対して中央省庁は、権限・責任に足る「受け皿」としての能力に疑問有りとするいわゆる、「受け皿論」を主張してきた。しかし、先に述べたよう

に、今回の分権論議の中での地方行政の消極姿勢を考えれば、中央省庁の言い分もあながち否定できないのではないだろうか。また、地方行政の能力に疑問を呈してきたのは、中央省庁だけではない。住民も、役所よりは「国」を信頼してきたのではないだろうか。

こうした「受け皿論」を打破し、堂々と分権、言い換えれば「地域主権」を勝ち取る為に、そして自地域の未来につながる発展をものにする為に、地方行政自らが、住民の信頼に足る「確かな経営能力」を身に付ける必要があると我々は考えている。

さて、「確かな経営能力」を身に付けたうえでの地方行政が目指すべき自己改革の目標（行革の到達点）とは何か。それは、「住民の信頼に足る」という表現で端的には言い表されているかもしれないが、我々は、さらに一歩進めて、「到達点」を『地方自治の本旨』を体現できる地方行政の実現」とする。「地方自治の本旨」の体現が目標（到達点）である以上は、常に反芻され、現状と比較可能な「基準」を持っていないと、改革に取り組む意欲が薄れがちになる恐れがある。そこで、我々は、「地方自治の本旨」を実現できる地方行政を以下の通り定義する。

『住民意思を最大限に尊重し、その信託に基づき、資源の最有効活用を図ることに
より住民に奉仕する行政』

具体的には、

「住民意思を最大限に尊重し、・・・住民に奉仕する」というのは住民（顧客）満足度の向上を目指して、ハイパフォーマンスを実現するということである。

「その信託に基づき」というのは、住民の全幅の信頼に応えていなければならないということである。

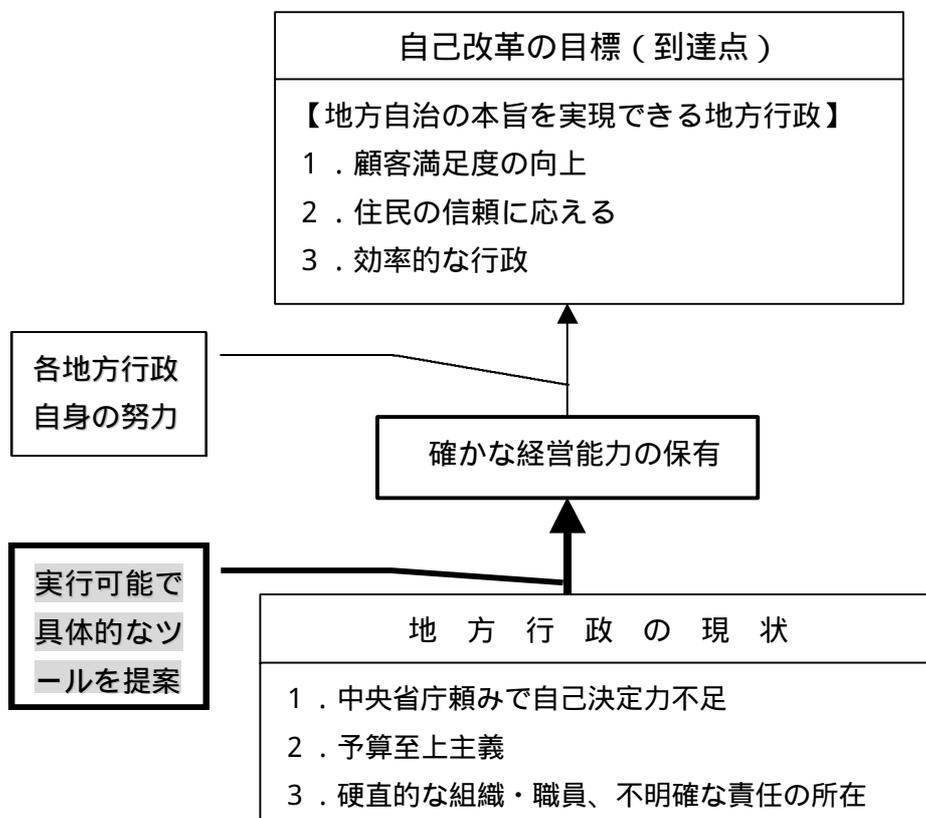
「資源の最有効活用を図る」とは、効率的に行政を行うということである。

従って地方行政は、上記の3つの視点に基づき、自らを位置づけ、目標に到達する為の道のりを設定し、実現に向けた努力を継続しなければならないのである。

「三割自治」と言われる現状で、どうやって「地方自治の本旨」が実現できるのかという反論があるかもしれないが、「三割」を軽視してはならない。むしろ、この自己規律の働く「三割」の部分において「地方自治の本旨」が実現できなければ、地方自治の本旨の実現は到底無理であり、一歩ずつでも前進するのが住民に対する地方行政の最低限の責務と考えるべきであろう。

以下、本論では、上記の改革の目標（到達点）を目指して、如何にして「地方行政」の改革を進めて行くべきであるかを論じ、そしてそこに到達する為の実効性の高いツール、即ち「地方行政改革計画」を提案することにする。

【図1 本研究の目的のイメージ図】



第2章 地方行政改革計画

1. 確かな経営能力 - P D C サイクル の構築

第1章で掲げた自己改革の目標（到達点）をもう一度確認する。

我々の考える目標 地方行政の目指すべき到達点 とは、『住民意思を最大限に尊重し、その信託に基づき、資源の最有効活用を図ることにより住民に奉仕する行政』であった。そして、この目標を達成する為に、地方行政は、自らの経営能力を確かにする必要があると断じた。

ところが、中央省庁頼みで予算至上主義に代表される現行の地方行政システムにしがみつかり限りは、こうした目標を達成することは、どうやら不可能である。予算獲得に全精力を費やす、獲得すれば使い切る、さらに決算は、予算との比較しかしないという直線的な活動の反復では、行政活動に反省や次への飛躍は起こり得ない。このような「直線的な反復運動」を脱し、「到達点を見据えた発展サイクル」を行政内部に構築して行かねばならない。

その為には、住民を中心に据え、住民の満足度を高めることを目指し、実施した施策・事業を客観的に評価し、それを翌年に活かすというフィードバックを行政組織内に組み込まなければならない。これは、民間企業で行っている P (P L A N) D (D O) C (C H E C K) P (P L A N) ... というマネジメントサイクルに他ならない。このいわゆる「P D C サイクル」は、本来、組織経営における基本中の基本であるが、実は、地方行政の中には、完全な形では存在していない。

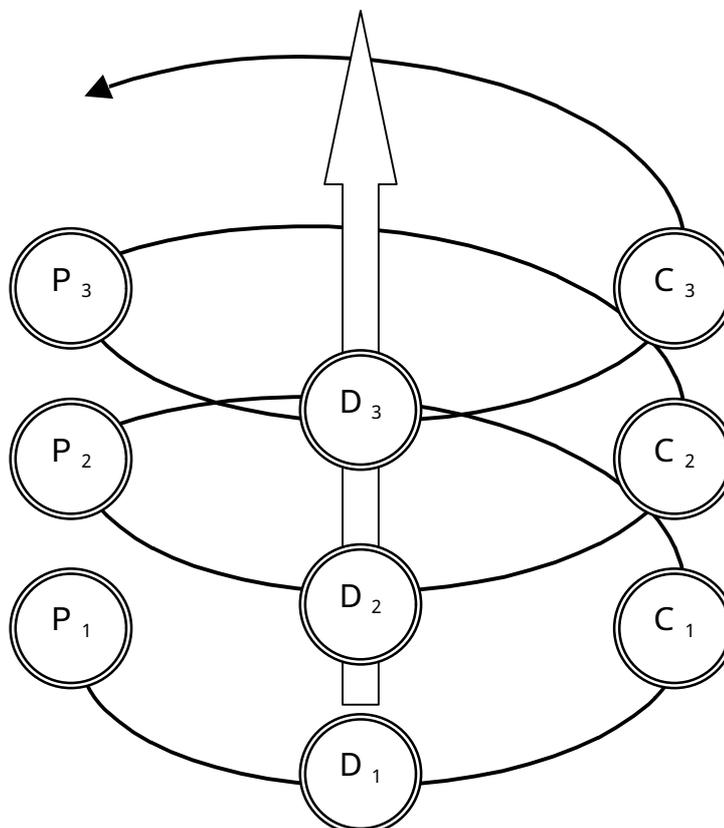
地方行政においては、P (P L A N) の大部分は中央省庁に委ねられている。地方行政は、中央省庁が作った P L A N (補助金や交付税措置の並んだメニュー) の中から「好きなもの」を選び、補助要綱や通達 (実施マニュアル) に従って、D (D O) の部分のみを「こなして」きたのである。そして、C (C H E C K) は、予算の消化率でのみ計られる。予算獲得額とその消化率の高さが評価を得、それが次年度にも継続して行くという過程を繰り返し、結果として「対前年予算費 % 増」というかたちで歳出の肥大化・硬直化を招くこととなる。ここには、住民 (顧客) 満足度の向上という視点が入り込む余地は無い。

このいびつな構造を脱し、地方行政が確かな経営能力を手にする為には、自らの力で、自地域に適した住民の望む施策を企画・立案 (P L A N) し、そして最も効率的な手法で実行 (D O) し、実行した結果を客観的・冷静に評価・分析 (C H E C K) しなければならない。この P D C サイクルを効果的に回し、スパイラル状に地方行政の経営能力を高めりことにより、地方行政の到達点に近づいていくことができる。(図 2)

この P D C サイクルが完成し、地方行政がそれをものにすることができれば、地方行政はどう生まれ変わるだろうか。まず、行政課題に対して、中央省庁から「出来合い」のプランを持ってくるのではなく、自らプランするようになる。そして、最も効率的に

事業を実施し、その結果を客観的に分析・評価し、次の行政活動に活かしていくことができるようになる。

【図2】PDCサイクルのイメージ



2. PDCサイクルを機能させる為の評価尺度の導入

このようなPDCサイクルを地方行政に取り込むというアイデアは、何も目新しいものではない。こうした提案は、地方行政が経営コンサルタントに依頼すれば、必ず判で押したように答えとして返ってくるメニューである。それが、実際には有効に機能しないのは、PDCサイクルを回す「動機付け」、即ち「経営成果を計る尺度」が欠けているからである。

PDCサイクルの考え方を採り入れ、住民の望む施策を企画・立案（PLAN）し、それを効率的に実行（DO）した結果、仮に当初に計上した予算が半分ほど余るとしよう。その場合、予算至上主義により、獲得した予算はできるだけ消化しようということになる。このように、予算額（歳出額）による内部評価を継続する限り、PDCサイクルは有効に機能しない。住民満足度の最大化という目標を追求する為には、予算額に代わる新たな「経営成果を計る尺度」が必要である。

我々は、その評価尺度として「アウトカム」という考え方に着目した。アウトカム（効果）とは、アウトプット（出力）とは異なり、行政活動の効果を最も端的に表わす指標

である。

例えば、信号機を設置する事業を例に採ってみる。この場合、インプットとは、信号機設置の為の予算（歳出）額であり、アウトプットは設置された信号機の数である。インプットを増やせば、当然にアウトプットも増える。ところが、この事業の目的は信号機の設置ではなく、交通事故を減少させることにあるのだから、事業の効果は信号機の設置台数ではなく事業実施前と比べた「交通事故数の減少」という具体的な指標で計られなければならない。我々はこの「交通事故数の減少」といういわば行政活動の効果を「アウトカム」と呼ぶ。アウトカムは、使ったお金の額（歳出）とは、全く関係が無い。この点でこれまでとは大きく異なる。

このアウトカムを行政活動の尺度として、どれだけアウトカムの数値が改善したか、或いは悪化したかで「経営の成果」を計ることとなる。そして、このアウトカムが増大することによって住民満足度が増大したと見るのである。そのことによって、初めてPDCサイクルが機能することになる。

しかし、アウトカムで効果の最大化を目指すと同時に、改革の目標を構成する一つである、効率経営の実現も図らねばならない。何故なら、「交通事故の対前年比減少件数」の増大を信号機の設置という事業で達成しようとする場合、極論すれば全ての交差点に信号機を付けるという選択肢もあり得るからである。しかし、それでは、財政はたちまちパンクする。いわゆるコスト意識の問題である。

予算至上主義により、これまで行政には本当の意味でのコストの概念は存在しなかった。しかし、地方行政は利益を生み出す組織ではないので、民間企業のように利益との対比によるコスト意識の徹底は不可能である。今後は、発想を180度転換し、予算そのものに価値があるのではなく、予算を使って如何にアウトカムを高めるかということ、例えば、使用する予算は行政効果に対して有効なのか、他のより効率的な、或いは、合理的な選択肢はないかといったアウトカムに対する突き詰めを徹底して行く中でコスト意識の向上を図るべきであろう。

3．外部チェックの必要性

しかし、アウトカムはあくまで、自己チェックの為の内部指標に過ぎず、恣意性を完全に脱却することはできない。つまり、自己に都合のいいアウトカムを設定し、独善に陥る可能性があるのである。また、アウトカムは、施策の効果を最も端的に表わした指標ではあるが、効果には、数値で表現しきれないものもあるし、アウトカムの数値が効果を構成する全要素を網羅しているとも言えない。その意味で「客観性」に常に悩まされることになる。アウトカムが内包するこのような問題を極力排除する為には、外部の目を利かせることによる自治体の自己規律の強化が必要であろう。

例えば、民間企業の場合は、PDCサイクルによる自己チェックに加えて、製品の売行き、株価の変動或いは「格付け」などの市場による厳しいチェックにさらされている。

一方、地方行政は完全独占の企業である。地方行政が不断の経営努力を実践するには、民間企業以上のレベルでの住民の厳しい「目」が不可欠であり、顧客である住民によるチェックが常に機能するようなシステムの構築が不可欠である。

具体的には、地方行政が設定したアウトカムが妥当であるのかどうか、アウトカムを最大化する為にその事業が相応しいのかどうか、その事業が細心の注意をもって、効率的に実施されているか、そしてねらい通りのアウトカムが上げられたのかどうかというPDCサイクルの全過程について、住民に対して適時適切な情報の開示及び説明を行い、住民によるチェックが十分に機能するようなシステムを構築しなければならない。

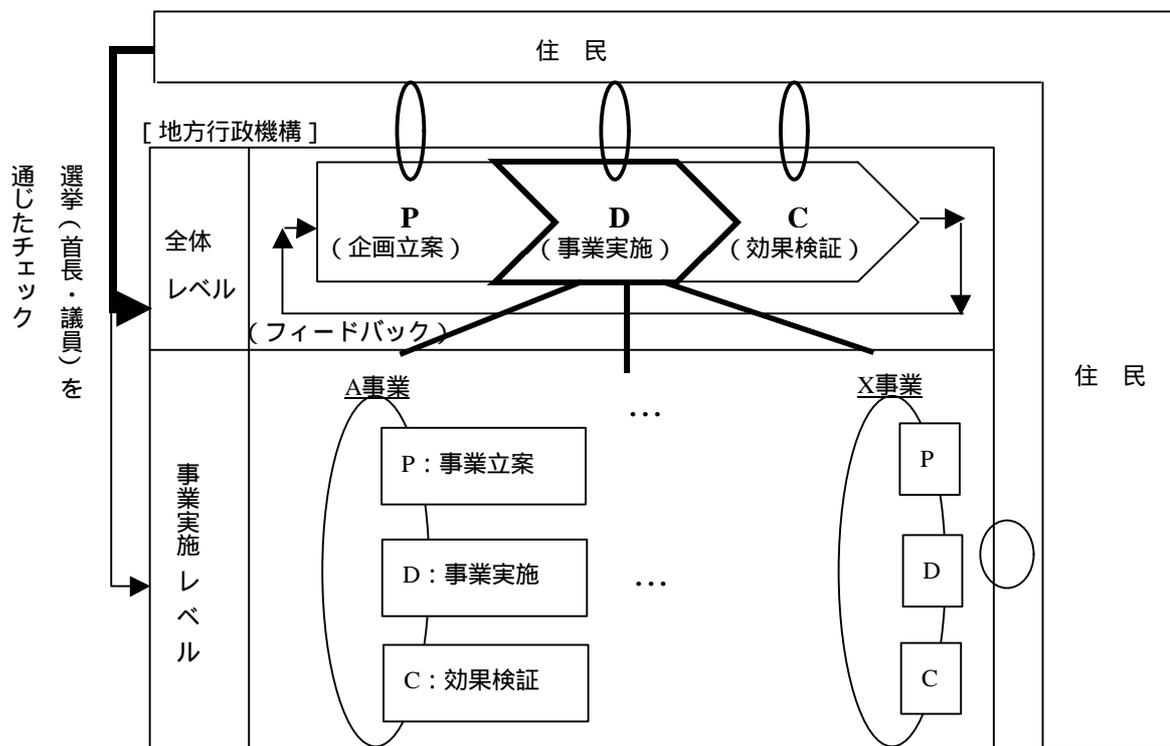
住民に対する説明の実施は、外部チェックという見方と同時に、地方行政として、住民に対し、どういう仕事をしているのかということのを的確に説明する責任（アカウンタビリティ）という側面も持つ。この説明責任を全うするということは、我々が改革の目標に掲げた「住民の全幅の信頼に足る」という観点からも必要である。

昨今、民間企業においては、株主・投資家に対する説明責任（アカウンタビリティ）の重要性が言われるが、住民の「信託」ということの重みを考えるとき、地方行政は企業が株主に対する以上の説明責任を負っていると考えるべきである。

株主は、企業が気に入らなければ、株式を売却すれば済む。しかし、住民は簡単に転居し、土地を売るというわけにはいかない。株主が少なくとも年に一度、株主総会において説明を受けているのに対して、住民は、一体どの程度の説明を受けているのだろうか。しかも、行政に対する評価を下す機会は、基本的には、4年に一度の選挙しか手段が無いのである。住民・株主という対比を考えても、有価証券報告書を越えるレベルでの適時適切な説明をすべきである。

以上のように、アウトカムに裏打ちされたPDCサイクルの導入と住民に対する説明及び住民によるチェックを、地方行政全体レベルと事業レベル双方で同時に行うということで、顧客満足度の向上を効率的に達成するという改革の目標に向けての準備が整うことになる。（図3参照）

【図3 地方行政におけるP D Cのイメージ】



4. P D C サイクルを実効に導く 2 つのツール

これまで見てきたように、アウトカムを軸とした P D C サイクルによる自己チェックと住民への説明による外部チェックによって、客観性のある優れた経営能力を持った地方行政に生まれ変われる可能性が大きく広がる。

そこで我々は、「外部チェックを伴った P D C サイクル」を地方行政システムに組み込み、実行する為の 2 つのツールを提案したい。

第一は、アウトカムを中心とした P D C サイクルが自律的に回る為のシステムの構築である。例えば、外部チェックを含んだ P D C サイクルの必要性がわかったとして、首長が、「明日から諸君は、アウトカムの最大化を目指して頑張ってもらいたい」と訓示すれば、動き出すというものではない。組織や仕事の流れという現実の動きを生み出す仕組みを変えねばならないのである。

第二は、住民に対する適時適切な説明を上手く行っていく為のシステムである。これを、「既に情報公開条例があるから十分である」と言って片づけるのはたやすい。しかし、単に資料の開示にとどまらず、どうやって住民に対する適時適切な説明を行政活動の停滞を引き起こすことなく実施できるかが重要である。その為には、手続きを整備したうえで、説明を実施するということが日常業務に組み込まなければならない。

よって、

P D C サイクルを自律的に回す為の経営システム

住民説明の為の手続きの整備

の 2 つを改革の具体的ツールとして提案し、以下の章で、その内容について明らかにする。そして、このツールの提案こそが、本研究の最大の「眼目」でもある。

なお、このツールは、あくまで各地方行政が「確かな経営能力」を身に付ける為の基礎的な処方箋である。我々の認識は、この処方箋によって、地方行政という経営組織の中に、改革の為の「種」を植えたいということである。その後に見事に「開花」するかどうかは、やはり、各地方行政の意欲と不断の努力にかかっている。確かに、こんな処方箋を使わずとも、自らの意思の強さで改革が成し遂げられる、或いは既にその改革の途上であるという地方行政は存在するであろう。しかし、大多数の地方行政は、まだまだ、「行革といっても何をすればいいのだろうか」、「自治省にまず、聞いてみよう」という相変わらずの中央任せのところが多いのではないだろうか。このような自治体にこそ、我々の提案を活用してもらえればと思う。

改革の目標として、「住民満足度の向上」を挙げたが、実は、この住民満足度というのは一様ではない。何故なら、住民が満足する行政サービスの内容というのは、日本全国同じであるはずがないからである。従って、目指すべき自治体の姿というのは、それぞれ各自治体では違ったものになるはずである。当然である。それが「地方自治」の真骨頂であるからだ。故に、すべての自治体に見合った完璧な改革の方向や目標というのは、そもそも存在しない。あるのは、主役である住民に対して打てば響く対応ができ

る地方行政機構の構築であり、それが「確かな経営能力」＝「外部チェックを含めたPDCサイクルが上手く回り出すこと」で達成されるはずである。

21世紀を間近に控え、地方行政の財政危機は、早まりこそすれ、どうもゆっくりしてくれる様子はなさそうである。しかし、善意に解釈すれば、こうした逆境こそ改革に向けての危機感を共有するには、好材料となるし、もしここで本気になって改革に取り組むことができなければ、もう二度とチャンスは巡ってこないかもしれない。そのチャンスを逃すことのないようにというのが、ここで我々が2つのツールを提案する本意である。

第3章 改革提言1 - 自治経営部局を中心とした新たな経営システムの構築

我々は、地方行政機構が目指すべき姿に到達する手段として、PDCサイクルを自律的に確立し、これにより地方行政を進めることが必要であると考え、その概念につき、前章で説明を行ったところである。

本章においては、この観点から改めて行政運営の問題を分析し、「PDCサイクル」を地方行政の現場において如何に組み入れるかの具体的な経営システムを提言する。

1. 住民満足度の向上に向けた行政プロセスの見直し

(1) 現在の方法と問題点

まず、現在の地方行政における事業実施に関する一般的な流れに則して、問題を分析したい。

事業メニュー検討段階

地方行政の各事業担当部局が、関係する中央省庁の意向や補助制度などを考慮しつつ、事業内容や必要な金額を決定し、財政部局に予算要求する。この段階では、基本的には前年度の予算枠をベースに事業担当部局が事業を選択し、事業のプライオリティーや実施手法の決定を行う。事業担当部局は、その担当の範囲内で事業を組み合わせることになるので、部局を越えた事業間でのプライオリティー付けや各部局を横断する複合的な事業の実施は検討されない。

予算査定段階

財政部局は、当該予算要求について「予算査定」という形で事業金額面での詳細なチェックを行い、場合によっては事業の必要性などの判断にまで入り込み、予算額を査定する。しかしながら、中央省庁との関係や前年度予算枠重視の予算編成スタイルから予算配分が硬直化し、本来財政部局が担うべき部局間調整は実際には機能していない。

事業実施段階

予算を確保した後は、全額消化を基本に事業が実施される。事業担当部局は、翌年度の予算が減額されることを恐れ、予算を完全に消化しなければならないと考えるのである。ここには、コスト意識が働く余地はない。

事業完了段階

この段階では、予算の消化額が決算に計上され、「監査」及び「決算審議」は存在するものの、事業実施に係る事務処理が適正に行われたかが主眼となり、当該事業の効果についての評価は殆ど為されない。

以上のように、これまでは、住民ニーズに基づいた事業の採択や部局間の連携・調整を行うことなく、「まず事業ありき」からスタートし、予算確保及び予算消化を粛々と進めてきたのである。これでは前章で指摘した「住民（顧客）満足度の向上」は図れない。まさに、この実現に向けた新たな経営システムの確立が求められるところである。

(2) 今後、求められる仕組み

前章で「住民満足度の向上」という経営成果を計る指標をアウトカムと設定した。しかし、どのような住民ニーズを満たせば良いのかが肝心である。住民ニーズの把握には様々な方法が存在するが、我々は自治体のマスタープランに着目した。何故なら、マスタープランは、首長選出の拠り所である「公約」に端を発し、議会による審議を経て、行政活動の指針として作成されたものであり、現在の間接民主制の中で民意を反映する方法として最良のものと考えからである。従って、マスタープランを忠実に具体化することが「住民満足度の向上」を実現する本道であると我々は考える。

具体的には、以下の手順に従って事業が設定、実施されるべきである。（資料3 1 参照）

施策及びアウトカムの設定

マスタープランは通常いくつかの抽象的な「政策」で構成されている。これらの政策をより具体的な実施項目、即ち「施策」にブレイクダウンしたうえで、その効果を計る指標となるアウトカムを設定する。

事業の選定と実施

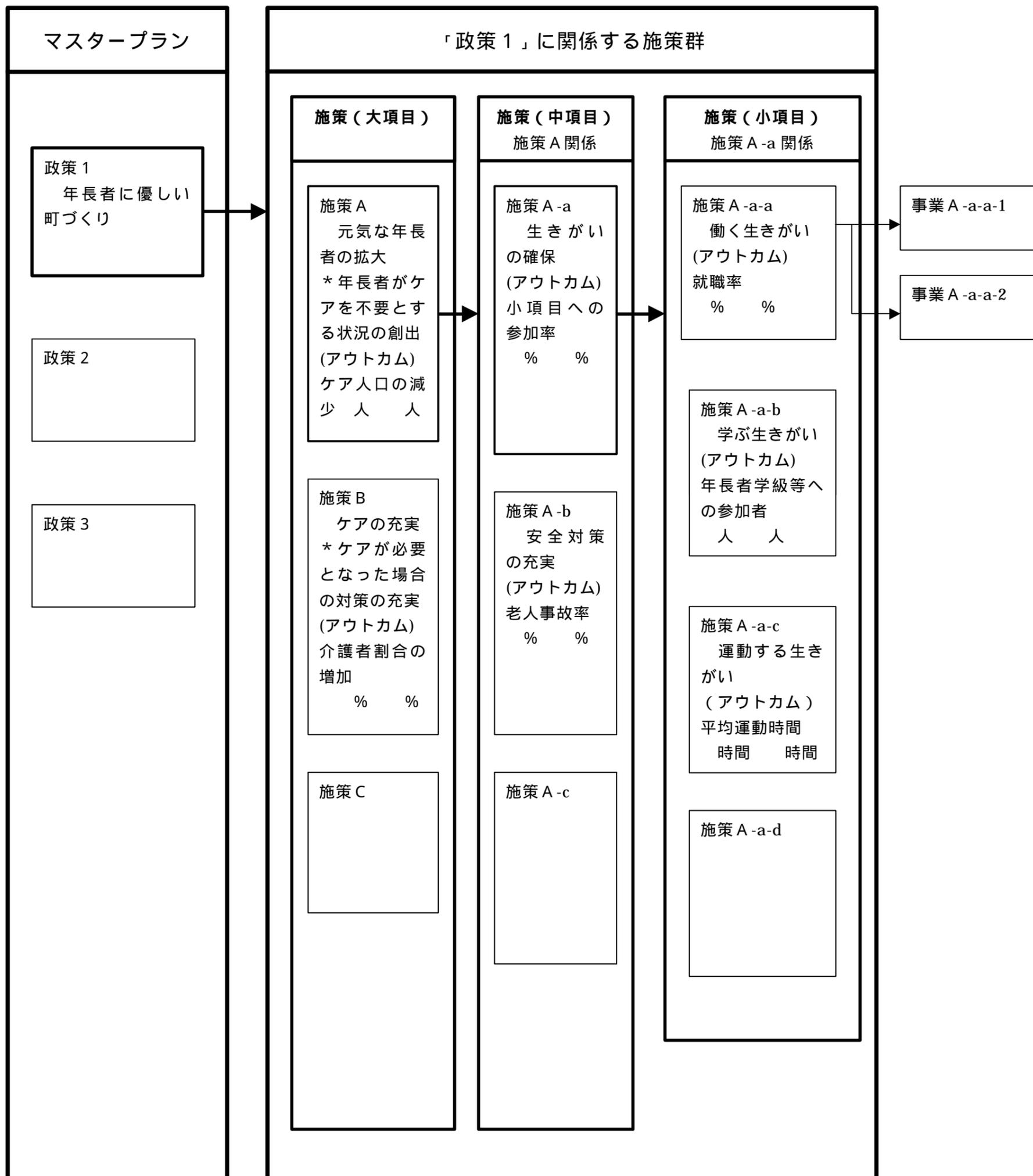
選定にあたっては、既存の枠組みにとらわれることなく、設定したアウトカムを最も効率良く達成できるかどうかという観点から事業のベストミックスを決定し、実施する。

事業評価と施策へのフィードバック

実施した事業が設定されたアウトカムを創出できたかどうかを客観的に評価したうえで最後に所期の政策が実現されたかどうかをチェックする。この段階における評価はさらなる住民満足度の向上に向けて、次年度以降の施策の設定や事業の組み合わせ方にフィードバックされなければならない。

以上のように、これまでの事業重視、予算重視の行政を脱し、政策達成に向けて事業のベストミックスを図り、求められるアウトカムを達成できるような経営システムへの転換が求められている。

政策 施策 事業への関連図 (事例案)



注 1) 図は事例であり、「施策項目」は3段階に限らなくてもよい。
 注 2) 一つの「施策項目」には一つの「アウトカム」設定が望ましい
 注 3) 最終的にブレイクダウンされた「施策」に対して、そのアウトカムを達成する為に事業を実施する。

2. アウトカムに責任を持つ自治経営部局の創設

このように、これまでの事業重視、予算重視の行政を脱し、アウトカム重視の行政へ転換させる為には、それに適したシステムを地方行政の中にビルトインすることが必要である。

この為、政策達成に必要なアウトカムの設定と、その為の事業組合せ（ベストミックス）及び事業効果の判定に責任を持つ組織として「行政活動による効果の最大化及び評価を担当する部局」である「自治経営部局」の創設を核とした権限の再配置を提言する。

(1)自治経営部局の創設

自治経営部局が担当する具体的な業務は、

政策達成の為の施策立案と施策毎のアウトカムの設定

アウトカム達成の為の事業案募集と折衝、最適組合せの決定

事業担当部局との契約（期限、事業内容、予算）

事業契約達成度のチェック

アウトカム達成度のチェック

である。

これにより、従来の「縦割り型事業積み上げ方式」から、事業を横断的に見据え、その効果の最大化を目指す「横串的事业ベストミックス方式」に転換が図られることとなる。（資料3 - 2 参照）

当然ながら、事業担当部局が自治経営部局と契約した内容を達成したにもかかわらず、施策達成度（即ち、アウトカムの達成度）が低い場合は、自治経営部局のアウトカムの設定或いは事業の組合せなどに問題が存在することとなり、その責任を負うこととなる。

ここでは、これまでの「事業担当部局」と「財政部局」主導の予算編成は大きく転換され、事業の実施に必要な費用は、自治経営部局と事業担当部局との契約に基づき、「契約金額」の形で配分されることとなる。

(2)事業担当部局の役割と新しい会計制度

事業担当部局の役割

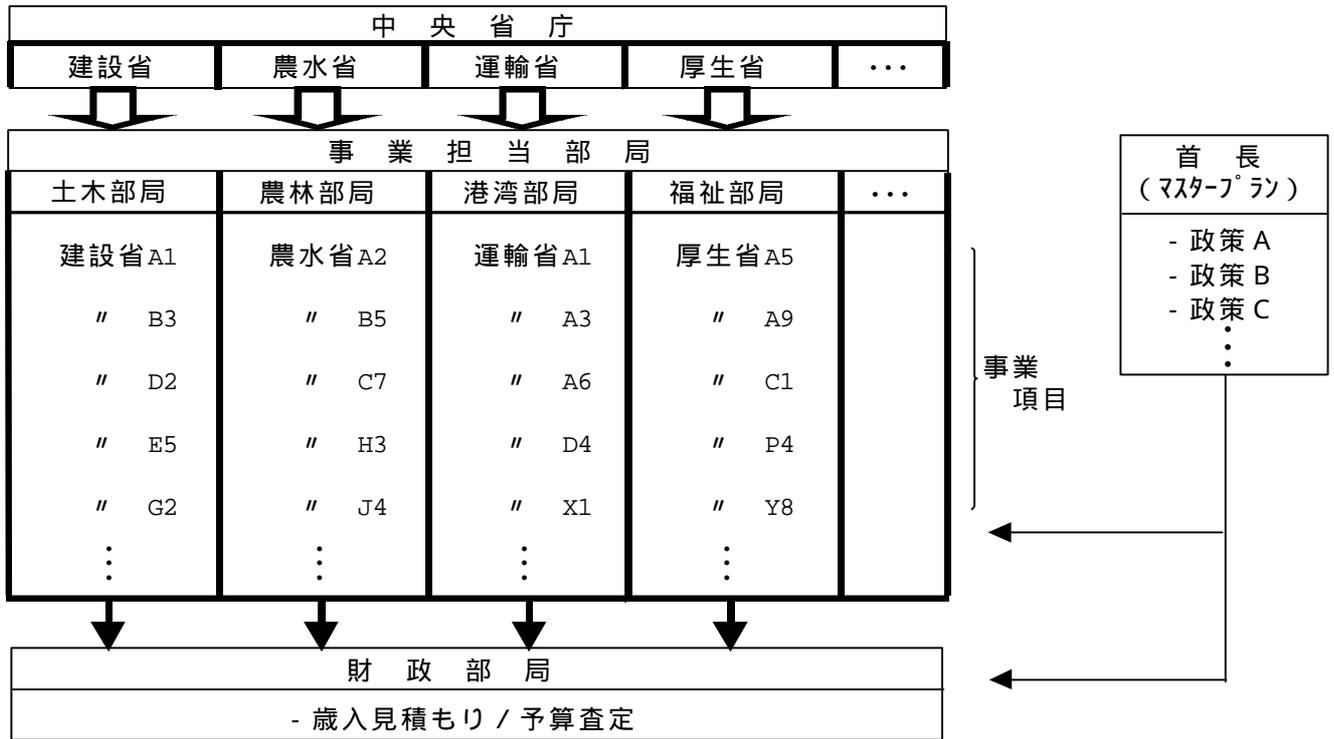
事業担当部局は、自治経営部局が設定したアウトカムの達成に対して、自部局の事業がどのような役割を果たせるのか、その際の費用の額はどうかにつき企画・立案したうえで、自治経営部局に対して事業を提案し、折衝の後、契約を締結する。

その後、具体的に事業を実施し、契約内容の達成度につき自治経営部局の評価を受けることとなる。

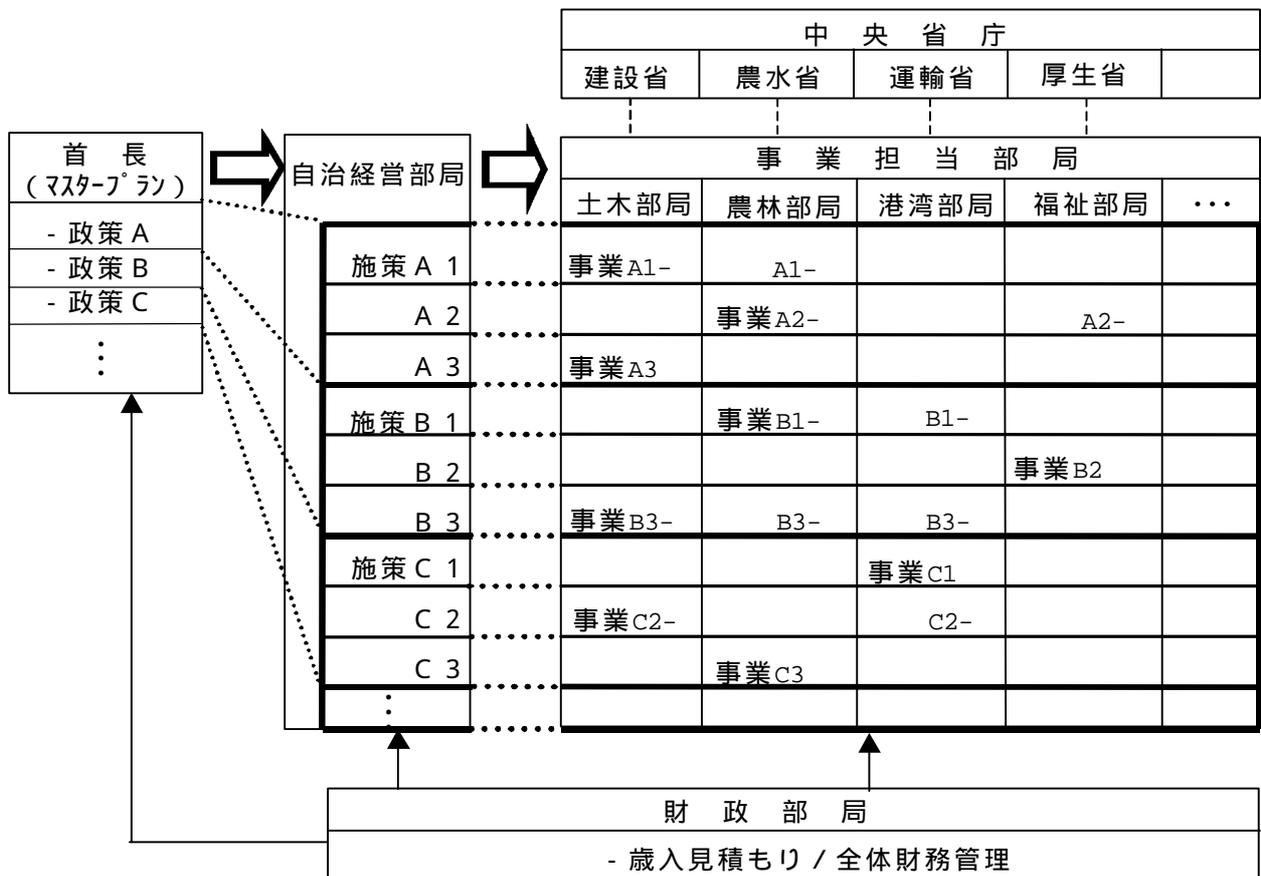
事業担当部局が自治経営部局と契約する事業は、補助事業、単独事業或いは既存事業、新規事業であるかを問わない。求められるのは、必要な事業効果を如何に効率的に創出できる事業であるかということである。当然ながら、事業そのものが、必要なアウトカムを創出できないものであったり、効率良くアウトカムを達成でき

「縦割り型事業」と「横串的事業」のイメージ

1. 「縦割り型事業」



2. 「横串的事業」



ない場合は、自治経営部局と事業実施の契約を締結することができなくなる。

つまり、事業担当部局にとって最も重要なことは、アウトカムの達成に向けた最も効率的な事業の企画・立案及び実行となる。

事業担当部局独立会計の提案

事業担当部局は、社会の要請の変化に従ってその規模や予算、事業内容をフレキシブルに変えることが求められる。社会の要請は、自治経営部局の設定するアウトカムとその達成の為の事業の組合せに反映されるので、社会的に必要性の低くなった事業担当部局の事業は縮小しなければならない。ところが、現行の単年度現金主義会計は事業担当部局の効率性を客観的に判断できるようにはなっていない。そこで、社会の要請の変化に従った経営資源の選別・集中投入を可能にするシステムが必要となる。

この為に我々は、事業担当部局毎に独立した会計（事業部制の一種）の導入を提案する。

この制度は、従来と違い、部局人件費、事務費などの経費を部局に属する経費とみなし、これを部局予算で賄うことを前提とするものである。これにより部局の業容に従った組織体制が採られることとなる。

この制度では、基本的にすべての経費を自前で賄うものとし、事業契約を獲得し、事業を効率的に実施することで初めて予算が担保されることになるので、これまでの制度に比べ格段に効率、効果志向の高いシステムとなる。また、仮に効率、効果を追求し十分に役割を果たしていた部局であっても、部局の抱える事業メニューが時代に合わなくなれば、組織の存続に関わることとなるので企画立案能力にも自然注力することになる。

一方、あらゆる努力を尽くしても、部局に対するニーズそのものが変わってしまった場合、他の部局との併合、部局そのものの廃止を行うことが求められることもあろう。このような判断は、従来は極めて選択しにくいものであったが、自治経営部局制と事業担当部局独立採算制の導入が相俟って組織の存続問題検討の材料は歴然と眼前に並ぶことになり、ドラスティックな選択肢が採られることとなる。

また、部局間の経営比較が初めて可能となることで、部局長の責任としての部局運営の巧拙が明確となり、建設的な意味で人事制度に与える影響も少なからず出てくるだろう。

(3) 財政部局の役割

自治経営部局の創設により、財政部局は個々の事業についての予算査定の仕事から解放され、地方行政機構全体の財務管理を任されることとなる。

具体的には、

地方行政機構全体としての財務状況の把握や将来の見通し
自治経営部局との政策別予算折衝とその財源確保（資金調達）
各事業担当部局毎の財務についての管理・監督
などにつき、権限と責任を負う。

以上をもって、自治経営部局、事業担当部局、財政部局の使命と責任、権限が明確になり、アウトカムを追求する新たな経営システムがビルトインされることになる。
（資料3 - 3 参照）

3 . P D C サイクルの確立と自治経営部局制度の関係

我々は、自治経営部局制度の創設及び権限の再配置により、地方行政全体と各事業毎という2つの次元においてそれぞれP D C サイクルを確立できたと考える。ここで、それぞれのP D C サイクルの確立について、確認を行う。

(1)行政全体としてのP D C サイクルの確立

行政全体においては、政策の達成を目指して、
政策達成とみなすに必要な施策及びアウトカムを設定し、その実現手法の企画・立案（各種の事業の組合せ）を行うことを「P」、
事業担当部局が自治経営部局と事業契約を締結し、事業を行うことを「D」、
契約に従って必要な事業効果を達成することができたか、また、それにより政策達成を為し得たかにつき検証することを「C」、

とみなすことができる。

ここでのP及びC部分については、自治経営部局が責任を有し、D部分については、事業担当部局が責任を有する。また、これら一連のプロセス全体としてP D C サイクルが確立できているか否かの自己チェックについては、自治経営部局が責任を有することとなる。

(2)事業毎のP D C サイクルの確立

事業毎のP D C サイクルの確立については、
事業担当部局が、施策達成に必要なアウトカムについて、自己の部局の事業で自治経営部局と事業契約を締結すべく事業を企画・立案することを「P」、
自治経営部局との事業契約に基づき事業を実施することを「D」、
事業契約に規定された内容を達成できたかにつき検証することを「C」、

とみなすことができる。

ここでのP D C サイクルは一義的には事業担当部局が行うこととなるが、P部分が不十分な場合は、自治経営部局が当該事業について契約締結しないし、D部分が不十分な場合、結果として契約内容が達成できないことになる。C部分においては、最終的に自

治経営部局の評価が組み込まれていることから、事業担当部局が独断的に評価することはできないものと考えられる。

また、事業担当部局毎に会計を独立させることにより、部局毎の財務管理についてもチェックが容易になる。

4．導入の際の注意点

(1)自治経営部局と事業担当部局の人材交流の活発化

自治経営部局制度が機能すると、実際には自治経営部局にかなりの権限が集中することとなる。また、自治経営部局は実際には事業を実施しないことから、「現場」との距離が離れ過ぎることも予想される。

自治経営部局、事業担当部局が相互に連携してP D Cサイクルを確立し、地方行政全体の質を高めることを目標とする以上、どちらかが肥大化する或いはどちらかに人材が偏在するということは望ましくない。

この為、自治経営部局と事業担当部局の人材交流の活発化を図り、双方のチェック・アンド・バランスがとれるようにする必要がある。

また、自治経営部局が首長の政策を施策にブレイクダウンするということを考えれば、米国の大統領スタッフのように、場合によれば首長自らのスタッフを外から自治経営部局に登用することも考えられるであろう。

(2)自治経営部局内での横の連携

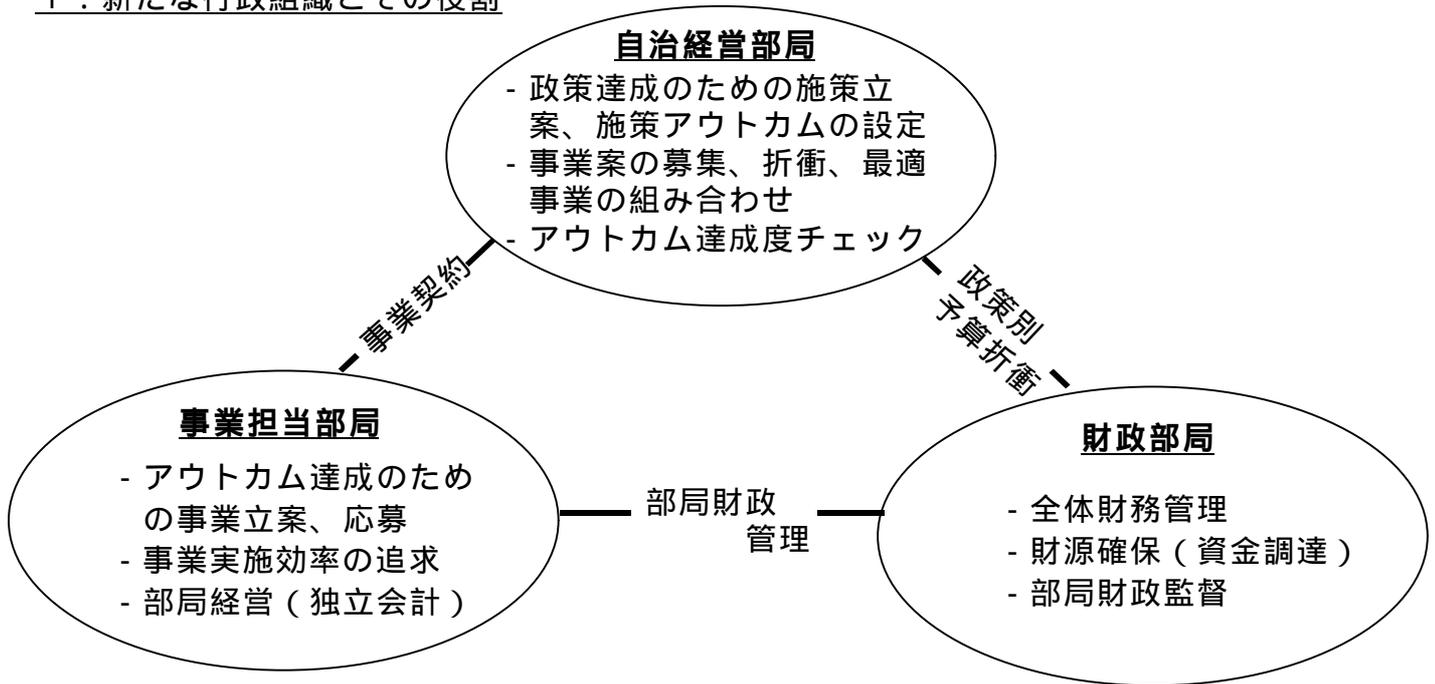
規模の大きな地方行政機構の場合、自治経営部局も大きなものとなり、部局内で担当を分担し、専門的な部分に特化して政策を考えるようになることも予想される。

自治経営部局制度が、「行政（事業）に横串を入れる」ことを目的の一つとしていることから、自治経営部局が全体として政策達成に必要な施策を横断的に組み立てる機能が不可欠である。

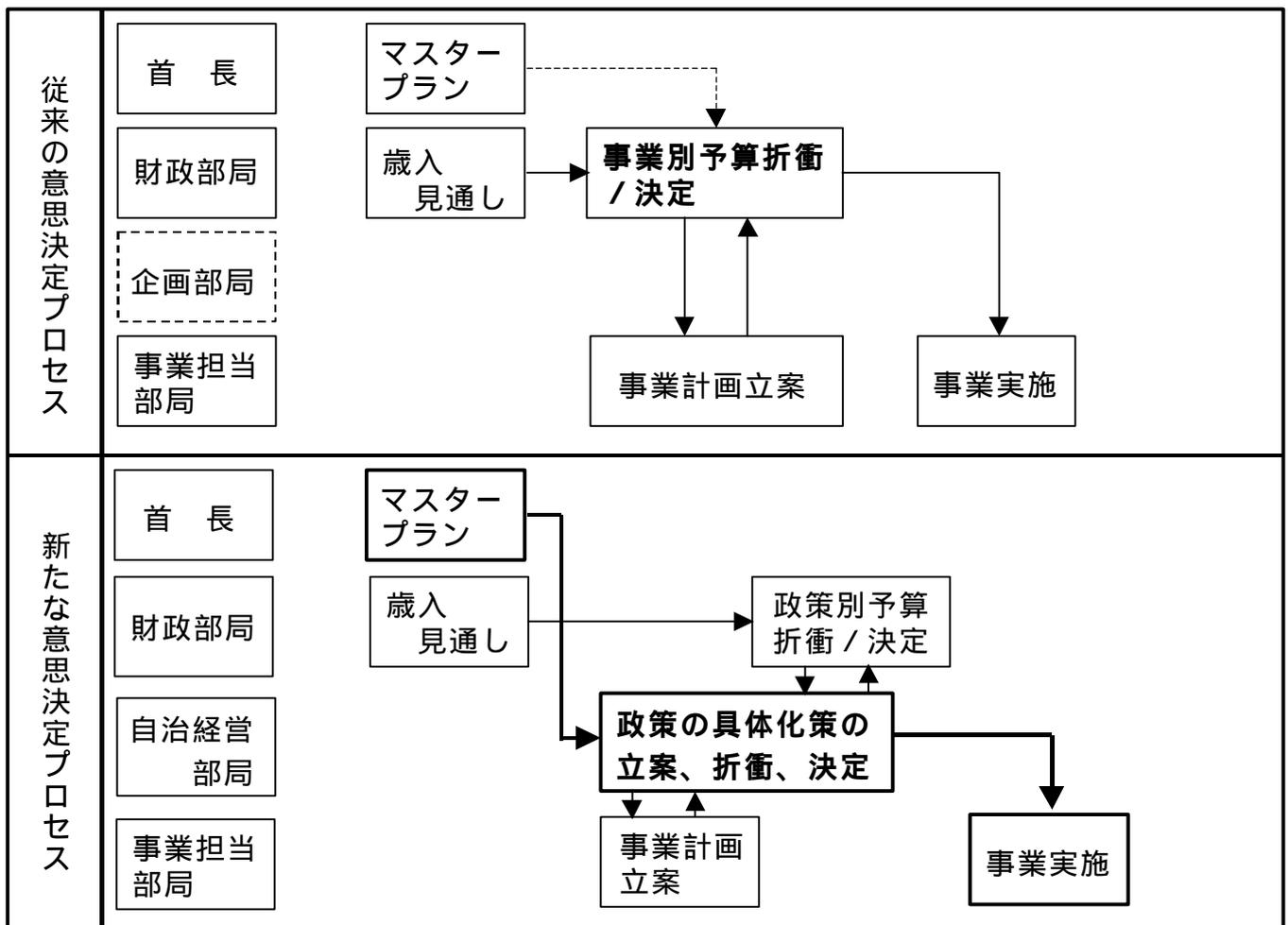
この為、自治経営部局内で担当を分担することはやむを得ないとしても、自治経営部局としての最終判断は事業担当部局の枠を越えたものとなるよう、自治経営部局内での横の連携が確保できる体制とする必要がある。

新たな行政組織と意思決定プロセス

1. 新たな行政組織とその役割



2. 意思決定プロセスの変革



第4章 改革提言2 - アカウンタビリティ条例の制定

1. アカウンタビリティの必要性

前章では、我々は第2章「地方行政改革計画」で掲げた改革ツールの一つ目である「PDCサイクルを自律的に回す為の経営システム」について述べてきた。本章では、第二点目である「住民説明の為の手続きの整備」についてその具体化策を述べることにする。

そもそも行政は住民の信託のうえに成り立っており、住民の全幅の信頼に応えてなければならないことは明らかであり、常に住民の厳しいチェックにより行政の独善を排す必要がある。

現行制度では、選挙やリコール、監査請求などによる住民のチェックシステムが整備されているものの、十分に機能しているとは言いがたい。何故なら、使い手である住民に対してこれらの制度を通じて行政のチェックを行うに足る情報が提供されていないからである。例えば、地方行政機構が予算案として計上し、議会の議を経たうえで支出した案件についても、住民から首長に対して監査請求だけでなく、損害賠償請求が起こされるケースもある。また、縦覧及び公聴会などの手続きを経た事業であっても、住民による事業差止め請求や反対運動も起きている。

このような事態は、地方行政機構にとっても住民にとっても決して望ましいことはなく、こうした事態を招かない為にも、明確な説明を行い、十分な議論を経ることが重要である。

確かに、既存の制度や手法に基づく説明等の充実を図ることはもちろんであるが、これをもって十分であるとするのではなく、一歩進んだ形で政策や事業等の説明等を行うことが求められていると言えよう。これは、一般的に「アカウンタビリティ(説明責任)」という言葉で表現されているものである。

21世紀政策研究所が98年11月に実施した行政改革に関するアンケートにおいても、「主要な施策・施設の建設等については、既存の手法にプラスして住民に説明すべきである」とする自治体職員が約7割を占めており、何らかの形で、新たな手法を開発する必要があると言える。

我々は、このアカウンタビリティを行政活動の中に具体化するにあたって、説明資料の提供と説明、説明及び議論のルールづくりという2つの観点から以下に提言を行うこととする。

2. 事業報告書の作成と公開

従来よりも一歩進んだ形で「説明資料の提供と説明」を行う為に、各事業毎に事業に求められる成果や事業内容、達成状況等を記載した「事業報告書」を作成し、これを住民に公開することを提案する。

本報告書は、様式記入方式とし、記載内容は、 事業名 担当部局名 事業の上

位にある施策との関係 事業の具体的な目標 事業の内容（スケジュール及び事業終期を含む） 採用した手法の合理性 根拠法令 予算及び財源 実際に使用した費用とその内容 事業目標達成度合い 今後の見通し 他の事業との関連などが考えられる。

上記の内容を事業担当部局が1～2枚のシート（様式）に記載し、住民が必要なときに閲覧できるようにするとともに、住民からの質問に対し回答する義務を負う。

3. アカウンタビリティ条例の制定

事業報告書制度の導入と同時に、「説明及び議論のルールづくり」の為の新たなシステムとして「アカウンタビリティ条例」の制定を提案する。

本条例は、地方行政機構に住民への一定の情報開示を義務づけると同時に、行政と住民の議論の場を確保するものである。

なお、アカウンタビリティ制度を条例で規定することとしたのは、アカウンタビリティが地方行政機構と住民との双方向の議論の確保を目指していることから、行政が独自に決定した要綱等に基づくものより、住民の代表である議会の議を経る「条例」とすることが望ましいという判断に基づくものである。

(1) 事業規模や内容による区分

地方行政機構が住民に説明し、住民と議論する機会を、事業の検討段階、事業の実施段階、事業の完了段階の3段階とする。

ただし、全ての事業において、上記の3段階で説明及び議論を行うことは、事業遂行の面から見て決して効率が良いとは考えられない。

そこで、事業の規模や内容により、全ての機会での説明・議論すべきもの、及びにおいて行うもの、の段階のみで行うもの、の3つに区分し、その区分の基準を予め条例で定めることにより、地方行政機構の恣意的な判断を排除する。（資料4 - 1 参照）

第1種事業

全ての段階で説明・議論の場を設ける必要があるものとしては、空港や高速道路の建設等予算規模が大きく、長期間にわたって継続する事業（以下「第1種事業」とする。）が考えられる。

第1種事業では、事業の検討段階から、事業の位置づけ、必要性、事業目標や内容、環境への影響などその他必要な事項を基本とし、加えて、大規模プロジェクトにおいてはプロジェクト単独での収支見通し（B/S及びP/L）についても地方行政機構が住民に説明し、議論を経たうえで事業に着手する。

また、事業完了まで一定の期間毎に、事業の必要性、進捗状況、手法等の継続の確認、事業の継続の判断などにつき、住民に説明し、議論を経る必要がある。これは、第1種事業は一般的に着手から完了まで長時間を要することから、事業着手時点では必要性が認められたとしても、社会状況の変化や技術の進歩等により事業目的そ

のものが必要でなくなったり、他のより合理的な手段により同等のアウトカムを達成することができるようになることもあり得るからである。

第2種事業

事業の検討段階と事業の完了段階において説明・議論の場を設けるものとしては、国際会議やイベントの開催など予算規模は比較的大きいが事業期間が短く、単発的な事業（以下「第2種事業」とする。）が考えられる。

第2種事業は、事業の検討段階において説明、議論を経たうえで事業着手する必要はあるが、事業実施期間が比較的短い為、事業途中での説明や議論を実施する時間が確保できない、或いは実施しても意味をなさない可能性が大きいことから、事業実施段階（途中段階）での説明や議論を省略することが合理的であると考えられる。

ただし、事業の検討段階での議論の中で、第1種事業と同様に事業途中での説明・議論が必要であると判断されれば、その判断に基づき、実施することは地方自治の本旨からも当然のことと言える。

第3種事業

事業の完了段階で説明・議論の場を設けるものの例としては、施設の維持管理業務などルーティン的なものや予算規模の小さい事業（以下「第3種事業」とする。）がある。実際の行政の事務事業の大部分はこの分類に属するものと思われる。

この場合において、事後的な説明・議論だけでは遡及できないという問題も指摘されようが、第3種事業は事業規模も小さく、ルーティン的なものであるため、事業実施についての結果責任を負うことに留めた方が、行政の効率性の面からも適当であると考えられる。

いずれの範疇に属する事業であっても、事業完了段階では、その内容や効果につき住民に説明する必要があるが、特に、事業完了段階でのみ住民に対し説明・議論の場を設ける第3種事業については、完了段階での説明が唯一のアカウンタビリティの場であることから、事業の位置づけ、必要性、事業目標等について事後的にであっても説明することが求められる。

また、第1種事業及び第2種事業においても、予算は毎年度計上することから、毎年度年次報告的に投下費用額や進捗状況（年次目標の達成具合）を住民に報告する必要がある。ただし、災害復旧事業など緊急避難的な事業については、規模の大小にかかわらず早急な実施を優先し、事後的に報告することなどの例外規定は必要であろう。

(2) アカウンタビリティのプロセス

具体的なアカウンタビリティの流れとしては、上記の3段階それぞれにおいて、情報の提供（説明の実施）、議論の場の設定（住民の意見陳述及び討論の実施）、「アカウンタビリティ実施報告書」の作成、議論の内容などを考慮した行政活動の決定、というプロセスを経ることとなる。（資料4 - 2 参照）

このプロセスでは条例により明確に規定すべきいくつかの重要な事項がある。

- ・ 提供すべき情報の内容（例えば、個人情報については、公表しない等の線引き）
- ・ 説明の実施手法
- ・ 住民が意見を述べ、討論ができる期間
- ・ 「アカウンタビリティ実施報告書」の作成期限及びその開示
- ・ 行政活動決定結果の開示

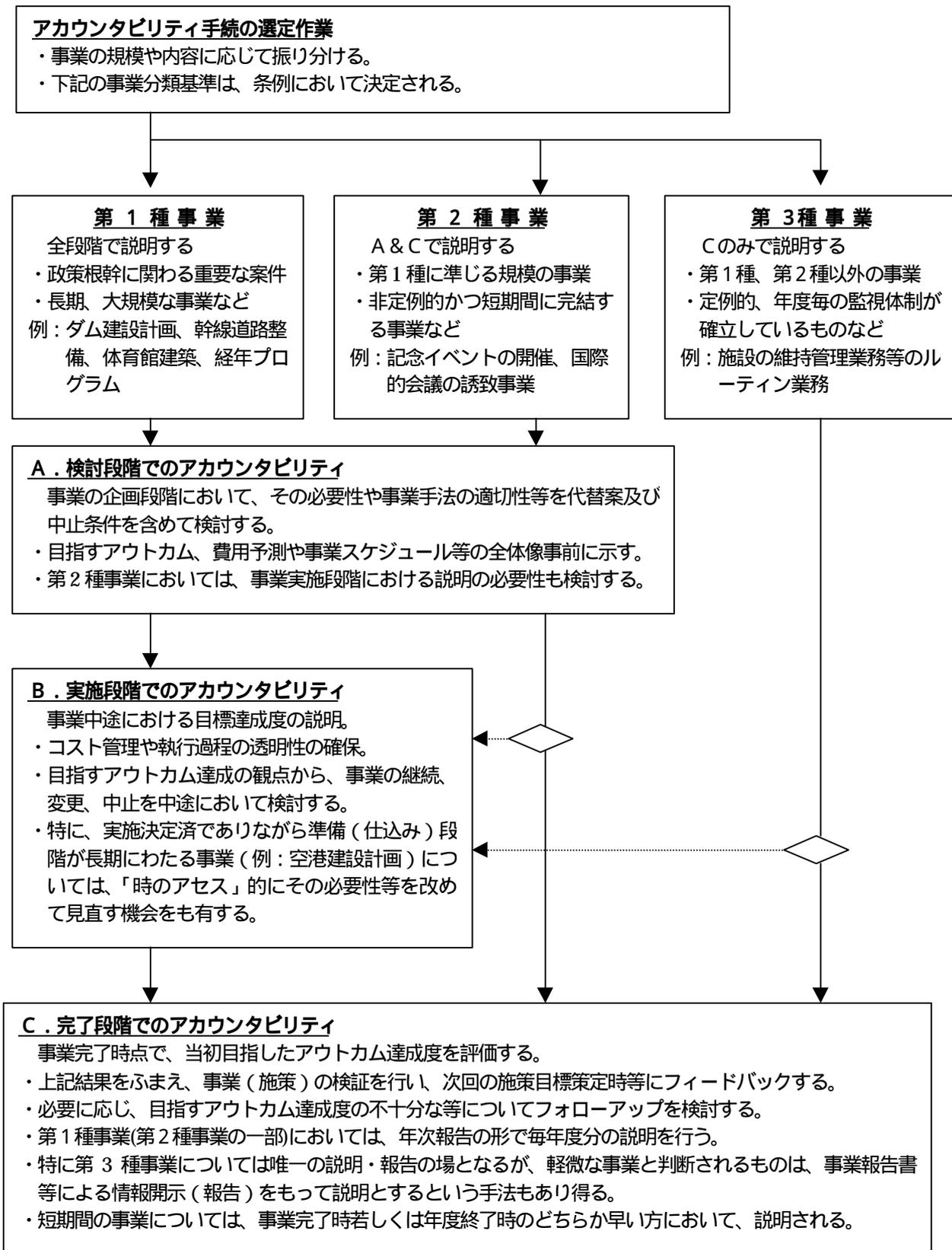
などである。（資料4 - 3 - 1 , 2）

(3) アカウンタビリティ条例の位置づけと効果

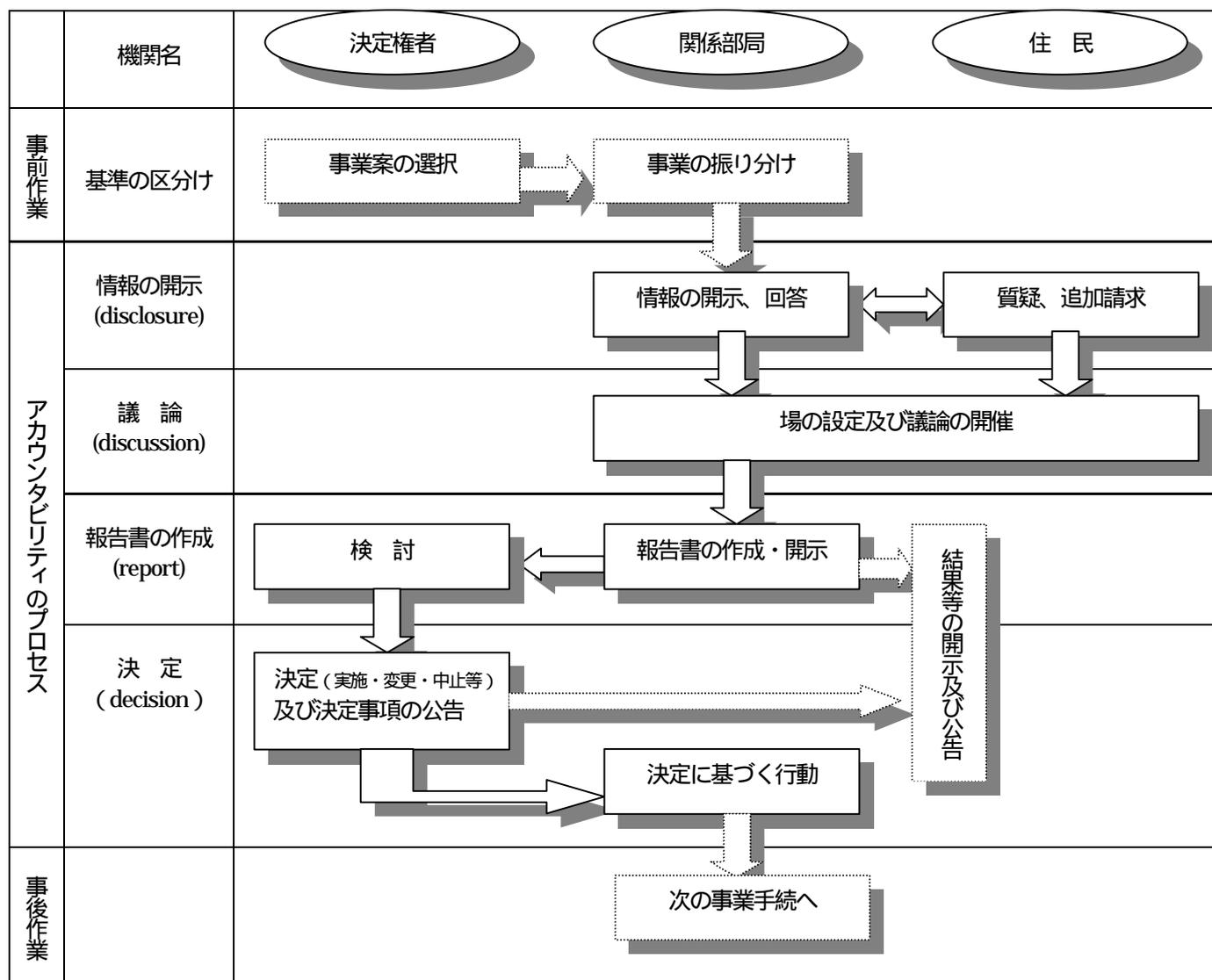
アカウンタビリティ条例の目的は、「情報の提供」と「説明及び議論のルールづくり」にある。事業実施（変更、中止を含む）の最終的な決定権限は、あくまでも地方自治法に規定されている首長と議会に存在する。従って、意思決定権者として、アカウンタビリティのプロセスにおける議論の結果と違う判断を敢えて行うことを許容する。

大切なことは、一連のアカウンタビリティにおける議論の内容及びその結果を踏まえたうえで、意思決定が為されることである。何故ならば、このようにアカウンタビリティが機能することで、行政の効率性や透明性の向上と行政内部の責任の明確化が期待でき、さらには、住民が差止め請求やリコールなどの最終手段に訴えることなく、住民参加と双方の理解の下で真に望まれる地方行政が遂行されることが期待できるからである。

事業区分によるアカウントビリティのフロー



アカウンタビリティのプロセス



- * 「決定権者」は議会あるいは首長。
- * 事業の振り分けは、条例に基づき事業の規模等により振り分けられる。
- * 途中プロセス及び結果は常に公開されることが原則。
- * 地方自治法等関係法令により、議会（法令等により議決が必要な案件等）あるいは首長が事業の方針決定（実施、継続、変更、中止等）の権限及び責任を有するものとする。
- * 災害復旧等緊急時の措置（緊急避難的措置の条件）も規定する必要あり。

各段階のアカウントビリティにおける検討項目

A．検討段階のアカウントビリティ

項目	説明・議論すべき内容	備考
1．位置づけ	政策や施策との位置づけ 他の施策や事業との関係 従前・以降の施策や事業との関係	・政策や施策に関してどのような関係にあるのか ・横の連携及び施策毎の役割分担 ・時間的な縦の連携
2．必要性	事業の必要性 当該年度実施する必要性	・非実施の場合の損益を含む ・時間的切り口から見た必要性
3．事業目標・内容	提供する行政サービス 目指すアウトカム 公益性 総予算額（財源措置、イニシャルコスト・ランニングコストを含む） 代替案との比較検討結果 スケジュール（終期、見直しスケジュール・見直し条件を含む） 住民の負担等（実施に伴うデメリット） 安全性や環境への影響	・「事業打ち切り」と判断する条件 ・B / S . P / Lの予測 ・経費比較、実現性比較、時間比較等 ・見直し条件には、中止を含む
4．その他	他の施策や事業への影響 派生効果（予想されるもの） その他（関係住民の要望や協力状況）	

B．実施段階のアカウントビリティ

項目	説明・議論すべき内容	備考
1．必要性の確認	継続の必要性の有無 環境変化の有無 新たな環境変化予測	・外部環境及び内部環境の変化（例：経済状況、住民ニーズ、技術開発等）
2．進捗状況の報告	当初スケジュールとの相違 今後のスケジュール変更の有無 当初予定での予算との相違	・原因分析を含む ・検討段階でのB / S . P / L予測との比較
3．手法継続の確認	採用手法の合理性の有無 関係技術等の進捗の有無 手法変更の必要性（同等なアウトカム達成が前提）	・代替案との再比較を含む ・他の事業との合併（例：下水道建設と光ファイバー設置）の可否及び設計変更
5．継続・変更・中止等	他の施策や事業との関係 （上記を踏まえて）事業の継続等の判断	・他の施策や事業への影響の有無

* 「検討段階」において決定したチェック期間及び内容等が存在する場合は、それも導入する。

C - 1 . 第一種事業及び第二種事業完了段階のアカウントビリティ

項 目	説明・議論すべき内容	備 考
1 . 目指したアウトカム達成の検証	目指したアウトカムの達成の可否 実際の費用と当初予測との比較	・ 目指すアウトカムを達成できなかった場合、理由説明を含む ・ 検討段階でのB / S、P / Lとの比較
2 . 手法の検証	実施手法の適切さの確認 他の手法の導入の可否（将来に向けて）	・ 将来においての代替案導入の可否
3 . 反復実施の必要性等	事業の反復等の必要性 反復等の場合の条件	
4 . 他の事業への適応の有無	他の事業（施策）への影響の有無 他の事業（施策）への適応可能性	

C - 2 . 第一種事業（第二種事業の一部を含む）の年次報告アカウントビリティ

項 目	説明・議論すべき内容	備 考
1 . 事業の内容	事業目標・内容 その他	・ 当該年次における事業目標と内容
2 . 進捗状況の報告	年度スケジュールとの相違 今後のスケジュール変更の有無 年度予算との相違	・ 差違があった場合の原因分析を含む
3 . その他	他の事業（施策）への影響の有無	

* 必要に応じ、「実施段階のアカウントビリティ」の項目を導入することも可能。

C - 3 . 第三種事業のアカウントビリティ

項 目	説明・議論すべき内容	備 考
1 . 事業の内容	位置づけ 必要性 事業目標・内容 その他	・ 第3種事業においては、事前説明を行わないため、事後的に説明（開示）する。 * 説明内容は、上記「A . 施策検討段階」と同様。
2 . 目指したアウトカム達成の評価	目指したアウトカム達成の可否 実際の費用と当初予測との比較	・ 目指すアウトカムを達成できなかった場合、理由説明を含む
3 . 手法の検証	実施手法の適切さの確認 他の手法の導入の可否（将来に向けて）	・ 将来においての代替案導入の可否
4 . 継続実施等の可否	事業の継続の必要性 継続等の場合の条件	
5 . 他の事業への適応の有無	他の事業（施策）への影響の有無 他の事業（施策）への適応可能性	

第5章 地方行政改革の試金石としてのPFI

我々は前章までにおいて、地方行政の「自己改革」の為に、自治経営部局を中心とした新たな経営システムの構築、アカウンタビリティ条例の制定、という2つの改革ツールの導入を通じて、地方行政にPDCサイクルをビルトインすべきことを主張してきたが、各地方行政がこうした「自己改革」を推進して行くうえで今後重要な役割を果たすと考えられるのが、本章で取り上げる「プライベート・ファイナンス・イニシアチブ(Private Finance Initiative)」いわゆるPFIである。

PFIとは英国で活用されている、民間企業のノウハウと資金を活用して社会資本整備を行うスキームの総称であり、我が国においても97年11月に発表された第2次緊急国民経済対策においてその導入・促進が盛り込まれ、98年5月には自民党から議員立法のかたちで「民間資金等の活用による公共施設等の企画・建設及び維持管理ないし運営の促進に関する法律(仮称)案」(PFI促進法案)として国会に提出されたところである(継続審議中)。

PFIとは、従来公共セクターが担ってきた行政サービスを民間セクターにアウトソーシングすることを通じて、民間セクターの持つ資金とノウハウ、競争原理を導入し、それによってより効果的・効率的な行政サービスの実現を図るものであり、厳しい財政状況の下で多様化・高度化する住民のニーズに対応するという、現在の地方行政が抱える相反する命題の解決を可能にするものとして期待されている。しかしその一方で、PFIの実施にあたっては、事業の企画能力や評価能力といった従来の地方行政には十分に備わっているとは言い難いスキルが要求される。つまり、PFIを実効性の高いものとする為には我々が主張するような地方行政の自己改革が前提となるのであるが、そのことは見方を変えればPFIの導入は地方行政改革のドライビング・フォース(推進力)となりうるということでもある。

本章では、以上のような視点に立ち、地方行政においてPFIが果たす役割について検討を加えることとする。

1. 「日本版PFI」を巡る議論

財政再建を進めながら今後の高齢化・情報化・国際化といった社会経済構造の変化に対応した新たな社会資本整備を進めていく為には、社会資本整備の担い手を、従来の公共事業中心から民間活力の導入、即ち民間企業の持つ事業ノウハウや人材、資金の活用へとシフトさせていく必要がある。こうした状況を背景として、英国で活用されている民間活力導入手法であるPFIが昨年来脚光を浴びているのである。

PFIは行財政改革の「先進国」である英国において既に10年近い歴史と実績を持つものであり、我が国の今後の社会資本整備のありかたや効率的・効果的な公共サービスの提供を考えるうえで極めて有益な示唆に富むものである。それゆえにこそ、このス

キームを英国とは歴史・風土の異なる我が国に移植し、上手く根づかせる為には現時点での十分な議論が不可欠であると我々は考える。

2. 我が国へのPFI導入に際しての課題

我々は以上のような視点から、本家英国のPFIの歴史と現状、我が国のこれまでの官民共同事業の問題点を踏まえたうえで、PFIの我が国への導入に際して検討すべき課題を以下に提示する。

(1) 基本理念の確認 - PFIの目的は行財政改革

英国におけるPFIの歴史を見ればわかるように、PFIは国営企業の民営化、公務員のエージェンシー化などサッチャー政権以降今日まで英国政府が徹底して進めてきた一連の行財政改革施策に連なるものであり、行財政改革推進の為のスキームとして明確に位置付けられている。そしてその基本理念は公共サービスの受け手（顧客）である国民の「資金価値(value for money)」の最大化を図る為に民間活力を導入するというものである。

我が国においてはPFI導入が景気対策の一環として論議されていることもあって、既に一部では“PFI陳情”が始まるなどPFIを公共事業削減下の新たな権益を生み出す「打ち出の小槌」と捉える動きも見受けられるが、このようなPFI本来の目的から逸脱した動きを防ぐ為にも、PFIの基本理念及び目的を導入に際して確認する必要がある。

(2) 事業採択基準の明確化 - value for moneyからの検討 -

PFIとは単に民間セクターの資金で事業を実施することではなく、民間セクターの技術とノウハウを導入することによって国民にとってのvalue for moneyの増大を実現することにある。従って、ある公共的プロジェクトに対してそれにPFIという事業スキームを適用すべきかどうかを検討する前に、まずそのプロジェクトそのものに実施する必要があるのかどうかを検討しなければならない。そのプロジェクトに国民（受益者）のニーズがあるのかどうか、また公共部門がそのプロジェクトに関与する必然性があるのかという視点からプロジェクトを吟味する必要がある。

そして、そのプロジェクトが国民（受益者）にとって必要なものであり、なおかつ公的セクターが関与する相当の理由がある場合において初めて、当該プロジェクトを公共事業として実施するか、PFIを適用するか（或いは他のスキームを適用するか）という検討ステップに進むことになる。この検討ステップにおいては、どのスキームを採用することが国民（受益者）にとってのvalue for moneyを高めることができるかという観点から、できる限り客観的に最適な事業スキームの選択を行う必要がある。

PFIは国・地方自治体にとっては執行予算の枠外で事業が実施できることになる

ので、財政負担を伴わずに機動的に社会資本整備を進められるというメリットがあるが、それゆえに、事業採択基準を明確にしておかないと、PFIが一種の「抜け道」的に利用され、安易に不要不急の事業が乱立するというかつての第三セクター事業の二の舞となりかねない。

(3)官民の役割分担の明確化 - リスクの適正な配分 -

通常、プロジェクトは企画・設計・建設・運営・維持管理といった事業の各局面においてさまざまなリスクを内包している。そして公共的プロジェクトの従来への担い手である国や地方自治体は、これらのリスクへの対応において常に最適のマネジメント主体であったとは言い難い。これに対して、PFIは、こうしたさまざまなリスクを最小限の費用でマネジメントできる主体（それが民間セクターであるか公的セクターであるかは問わない）に配分することによって、全体としてvalue for moneyの増大を可能とするものである。何故なら、リスクと報酬は表裏一体であり、リスクとその事業がもたらす報酬を最適な主体に配分することを通じて、プロジェクトに伴う総費用を最小にし、かつ、必要なものは十分に供給される可能性が生まれるからである。

我が国における第三セクター事業が、公的セクターと民間セクターそれぞれの持つ資源を組み合わせることによって相乗効果を発揮させることを本来の主眼としていたにもかかわらず、結果としてその期待を十分に果たせなかった原因の一つに、官民の役割と責任の分担が不明確であったことが挙げられる。

PFIの導入に際しては、適切なリスクの配分、即ち官民双方の役割と責任の分担を事業の実施前に契約において明確化する必要があるとともに、事業実施後の評価についても、各主体が規定された役割の範囲内で責任を果たしているかどうかという観点から為される必要がある。その意味では、公共セクターが出資や債務保証といったかたちでプロジェクトに関与することは責任の範囲を不明確なものにする恐れがあるので、原則として避けるべきであろう。

また、我が国の場合、官民双方が対等な立場で明確な契約を結び、その契約の範囲内においてのみ責任を負うという考え方自体が欧米に比してなじみが薄いことから、往々にして役割と責任の分担が曖昧になりがちであり、特に注意を払う必要がある。

(4)健全・公正な競争 - 市場原理の導入 -

PFIの最大の特色は、市場原理に基づく競争を公共的プロジェクトに導入することにある。そして、その効果を十分に享受する為には、相当数の入札参加者が見込めるように、つまり民間セクターが相応の関心を示すように、発注者である国・地方自治体がプロジェクトを企画しなければならない。

また、それらの入札参加者の中から最終的に受注者を選考するプロセスに関しては、事業のDBFO(Designs,Builds,Finances,Operates)全般を総合的に判断することになる

為、従来の公共事業の入札に比べても格段に複雑になるものと考えられるが、それだけに選考はできる限り客観的な判断基準に基づいて公正に行われなければならないことは言うまでもない。この選考基準を曖昧にすることは、意欲ある民間セクターの参入意欲を削ぐことにつながり、結果として国民の value for money を低下させることとなる。

(5) アカウンタビリティ（説明責任） - 透明性の確保 -

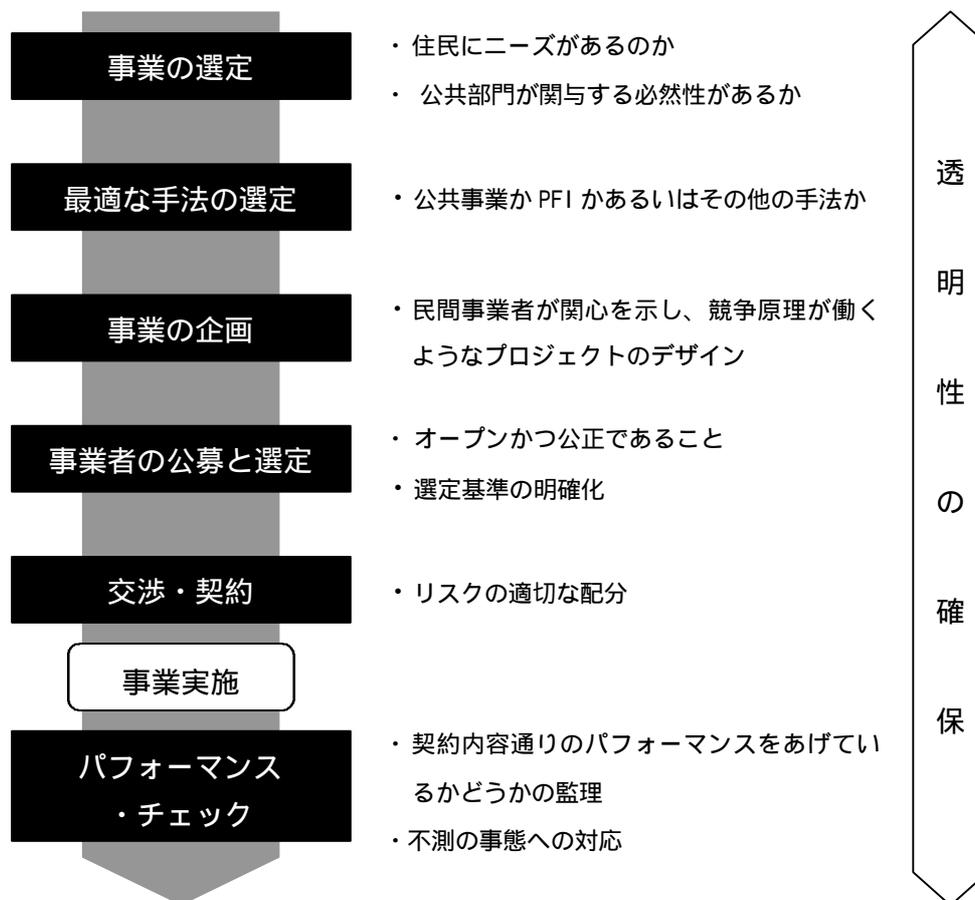
P F I の目的が「顧客」としての国民に質の高いサービスを合理的な価格で効果的に提供することにある以上、プロジェクトの採択、プロジェクトの企画、受注者の選考のそれぞれの段階において発注者である国・地方自治体が行う意思決定の内容については、当然に国民に対するアカウンタビリティ（説明責任）を負うことは言うまでもないし、必要に応じて国民に対して情報公開を行う必要がある。

また、事業実施後の運営段階においても、発注者側は、提供されるサービスに関するパフォーマンス・チェックを行い、その結果を国民に開示するよう努めなければならない。

3 . P F I と地方行政の経営能力

P F I の導入を具体的に考えた場合、国民に直接サービスを提供している地方行政こそが、P F I の中心的な担い手となるものと想定される。しかし少なくとも現状のままでは、大半の地方行政においてP F I 事業を実施するのは困難であろう。その理由は、第一に地方行政自身にP F I 事業を実施する能力が不足していることであり、第二に主として中央省庁との関係において地方行政の行動にさまざまな制約が課せられていることである。以下本節では第一の理由即ち地方行政の能力について論じ、次節において第二の理由であるいわゆる中央省庁の「縛り」について論じることとする。

さて、英国の事例を参考にP F I 事業をプロセスに分解すると概ね以下ようになる。



このような一連のプロセスの各局面においてこれを効果的に実施する為に、地方行政の側に必要となる能力を具体的に考えてみよう。一部の先進的な地方行政を除く大半の地方行政、即ち中央省庁の厳しい統制の下、予算の獲得とその消化を毎年繰り返すことに慣れ親しんだ地方行政にとっては、従来業務遂行に必要な能力とはかなり異なる能力が要求されることに気づかされる。同時に、ここで必要とされる能力は、我々がこの報告書において掲げている自己改革の実践を通じてもたらされるものであることもまた確かである。

まず「事業の選定」から「最適な手法の選定」「事業の企画」といったプロセスにおいては、PLAN即ち<企画・立案能力>が求められる。次に「事業者の公募と選定」から「交渉・契約」「事業の実施」に至るプロセスにおいて必要となる能力は、主としてDO即ち<事業の効果的・効率的遂行能力>を通じて強化されるものである。そして、「パフォーマンス・チェック」及び事業全体を通して必要となる「透明性の確保」の為に、CHECK即ち<分析・評価・説明能力>が求められる。つまり、PFIを実効的に推進させる為には、地方行政のマネジメント能力そのものが問われるのである。

その意味では、P F I は地方行政の経営能力を測る試金石であるということが言えよう。

4 . P F I 実施に関わる制度的制約

一方、現状では必ずしも地方行政の自己改革による経営能力の向上だけでは現実に P F I を実行できるわけではない。何故なら、「三割自治」と言われるように自治体の事業のかなりの部分が現実には国からの補助金などによるいわゆる「紐付き事業」だからである。これらの事業には当然ながら所管の中央省庁による厳しい基準や指導が課せられている。従って自治体のレベルで P F I が実施可能なのは、当面こうした中央省庁の「縛り」のない、いわゆる単独事業の領域に限定されるであろう。

一例を挙げれば、P F I 促進法案において対象として列挙されている「公営住宅」の場合、公営住宅法において事業主体は地方公共団体（都道府県、市町村）と明記されているし、そもそも公共施設の管理運営委託先は、地方自治法によって公共的団体或いは自治体が 1/2 以上を出資するいわゆる第三セクターに限定されている。もちろん促進法案第十九条でも P F I 事業の促進に必要な法制上、税制上の支援措置を講じることとなっているから、今後 P F I 事業が具体化するにつれてこうしたところは徐々に改正されて行くであろう。

しかし、問題はこうした法制面よりもむしろ財政的な側面にある。中央省庁が絡む公共事業の場合、例えば事業費の 1/2 が補助金で賄われ、残りの部分についても自治体が起債すればその償還金の相当部分が交付金として補助され、自治体側の負担は実質的には 20 ~ 30% 程度で済むというのが現状である。財政事情の悪化しつつある自治体において目下最大の関心事は P F I 事業にこの補助金、交付金がどのようなかたちで組み入れられるかという点である。民間セクターだけで事業採算がとれれば問題はないが、公共セクターが一部資金を負担しなければ事業が成立しない場合に、その財源はどうなるのか。また、仮に民間セクターだけで採算がとれる場合でも、補助金という無利息の資金を使って直接事業をするよりも、市場から資金調達をする P F I 事業の方が自治体にとっては結果として割高になる可能性もある。

このように、現時点では P F I と既存の諸制度との調整がどのように行われるのか未確定な部分が多い。その意味でも促進法案が成立し、早急に関連する諸制度が整備されることを期待したい。

5 . P F I と地方行政改革

P F I は両刃の剣である。うまく使えば住民本位の効果的・効率的な行政サービスの実現につながるが、使いこなせなければ第 3 セクター事業と同じ轍を踏むことになる。だからこそ P F I を使いこなせるかどうかはひとえに地方行政の経営能力の如何にかかっているといっても過言ではない。

では、まず自己改革を進めて自己の経営能力を高めたうえでなければ P F I に着手で

きないのかと問われれば、必ずしもそうとは限らないだろう。P F Iはいわば実践の場である。自己改革に取り組むという強い意志があるのならば、むしろP F I事業に積極的に取り組み、試行錯誤を繰り返すという「実戦経験」を重ねることによって、地方行政の経営能力そのものを鍛えるという考え方も成り立ちうるのではないだろうか。

英国のP F Iがその長い行政改革の歴史を通じて育まれてきたものであるのに対し、日本版P F Iは景気対策の一つとしてある意味で唐突に導入された感がある。しかし、以上のような理由から、これは少なくとも意欲ある自治体にとっては一つのチャンスとして捉えるべきである。P F Iの導入を通じて、事業を企画する地方行政、事業を実施する民間事業者、そして事業の受益者たる住民の三者がそれぞれ「鍛えられる」というプロセスを通じて、自治体の経営能力が向上していくことが期待できよう。

第6章 地方行政改革を成し遂げる為に

我々は本研究を「具体的かつ実行可能な行政改革案」という基本コンセプトで進め、これまで組織設計や権限の再配置、条例の制定、行政手続きという現場レベルにまで踏み込んで具体的な提言を行ってきた。しかし、改革の内容について理解することと改革を効果的に推進することとは次元の違う問題である。本章ではこの点に着目し、2つの提言が機能し、改革の効果を向上させる為の要件を、自己改革の範囲内でできるものと外的要件、つまり、地方自治を取り巻く制度的なものに分けて付言したい。

1. 自己改革の効果を高める為の内的要件

(1) 地方行政が担うべき役割の再確認

地方行政が限られた経営資源を有効活用し、全体として効果の高い行政の確立を目指す為には、地方行政はそもそもどのような役割を担うのか、行政が責任をもって直接実施する事柄は何か、それ以外の部分は、誰がどのような形で担うのか、その際の行政の責務は何かなど根源的な問題の検討は不可欠である。例えば、民間企業が実施できるものは民間企業に任せ、地方行政は自由公正で透明な競争の確保を責務とするなどの基本原則の確立が求められる。また、従来、地方行政の事務の大部分は公務員によって遂行されてきたが、地方行政が直接担うべき行政サービスであっても、「それを全部公務員でやるべきか」ということも考え直す必要がある。つまり、本来「公務員」が直接実施しなければならない事業や処理しなければならない事務は何であるのかを再度明確化することが求められる。

こうした公的関与のあり方が十分検討されて初めて、我々の提言を実行するうえで、行政のスリム化やアウトソーシング（ボランティアの活用を含む）近隣自治体への施設共用・事務の委託（地方自治法第252条の14では、「普通地方公共団体の事務の一部を他の普通地方公共団体に委託すること」を認めている）などの手法が活きることになる。もちろん、このような手法を採用することによる公務員の解雇を認める場合には、地方公務員に対しても民間企業の従業員と同様にセーフティネットとしての雇用保険制度の適用が必要となる。

(2) 組織ミッションの明確化と権限委譲

提言において全体レベルのPDCと部局レベルのPDCが機能することによりスパイラルを描くように目指す行政の姿に近づく道筋を明らかにしたが、この過程において、現場レベルとトップマネジメントレベルの案件が意思決定プロセスで混在しているようでは十分に機能しないであろう。これは地方行政に限ったことではなく、PDCサイクルを身に付けている民間企業においても現実に起こっている問題である。大事なことは、各組織のミッションを確定したうえで現場或いは下部組織に対しこれにふさわしい権限

委譲を実施することである。

与えられた権限と責任の範囲に従い、現場レベルの案件は組織長の責任の下、迅速に問題解決が為され、これを超えるレベルの案件は、トップマネジメントレベルの審議を仰ぐことになる。

現場においてミッションが確定される一方、職員の仕事が前年までの仕事の規定に従って繰り返すのでは意味を為さない。組織ミッションの達成にどの分野でどのように貢献するかという価値基準で毎年職員の仕事内容や目標を検討し直し、評価するといういわば、上司部下間での仕事のPDCにまで踏み込んだ設計が必要である。

(3) 職員の意識及び能力の向上

改革を最終的に体現するのは言うまでもなく職員であり、行政サービス実施における職員レベルでの意識及び能力の向上は重要な鍵である。職員研修制度をはじめとする「職員育成に投資する」制度の構築に加え、職員提案制度などを活性化し、職員が考えた施策が具体的に実現されることによる職員のモラル及び能力の向上をも同時に促進すべきである。加えて、職員個人レベルの工夫・努力による成果に対する報奨制度の導入も検討されるべきである。

これら自前での能力向上に加え、効果の観点から外部の能力の調達にも眼を向けるべきであろう。現行の地方公務員制度は、社会的安定性というものに裏付けされた職員及び地方行政機構への信頼や職員のモチベーション或いはモラルの保持という観点からも維持されるべきではあるが、自前で終身雇用という一方式に拘る必要はなく、「期限を付した公務員としての任用」もあり得るのではなかろうか。

既に述べた地方行政として実施する事業や事務のうち、公務員が行うものを極力絞り込むことを前提に、法令上公務員が行うことが規定されている場合でも、その事務などが期間限定のものであれば、これに見合った職員の採用方式の導入を検討する必要がある。具体的には、期限を限った公務員の採用の他、特別な技術や手法を必要とする職種或いは業務に対して、短期的に必要な場合、他の自治体職員からの出向などで対応することも考えられる。例えば、下水道建設がひととおり終了した自治体の下水道技術者を他の自治体に期限を限って出向させる「職員のレンタル方式」も実現可能である。

(4) 行政改革の推進力

行革が簡単であるはずがない。しかし、何が難しいのかを特定しなければ対処できないのも確かである。

提言1（自治経営部局を中心とした新たな経営システムの構築）により起こり得る抵抗の種は現状との対比で明らかである。第一に、これまで地方行政の経営において中心的な役割を果たしてきた財政部局の位置づけ変更により、事業の必要性検討を含めた従来の部局予算査定が廃止される。第二に、事業担当部局は自治経営部局との事業契約

を基に事業を実施するので、実質的な事業決定権限がなくなる。第三に、自治経営部局という新しく大きな権限を持つ組織が生まれる。第四に、予算額からアウトカムへと事業評価尺度が完全に転換される。

提言2（アカウントビリティ条例の制定）では、第一に、事業責任の明確化を含め未開示であった情報を開示しなければならない。第二に、情報開示や説明の増加に伴う労務コストの上昇が発生するであろう。

これらに起因して、組織防衛や既得権益への固執、新たな制度への反発などの抵抗が発生するのは、中央での行政改革という類似例を挙げるまでもなく明らかであろう。従って改革の推進力として根本的に必要なことは、問題のえぐりだしと目標の設定、トップの不退転の決意とミドル層の頑張り、「石の上にも三年」である。

我々はこれらの検討にあたり優れた経営改革で知られる数社の民間企業と行政改革で顕著な成果を上げている数自治体にヒアリングを行った結果以下のようなポイントに帰着した。

問題のえぐりだしと目標の設定

「そもそもなぜ行革を行う必要があるのか」「なんの為にやらねばならないのか」。簡潔にして根本的な疑問であり、かつ、最大の抵抗ではなからうか。現状を把握し、問題を抽出し、解決の為にどのようなことを為すべきかを突き詰めることなしに、この抵抗を乗り越えることはできない。

さらに問題と認識したものは問題の根本まで溯らなければ解決はできない。「なぜ単年度予算主義ではいけないのか」「なぜ縦割り行政ではいけないのか」。これらに答えることは行政が本来あらねばならない姿＝改革で目指すもの＝目標、を設定せずにはできないことである。我々はこのような観点から、本報告書において、問題の所在を明らかにし、目指すべき行政の姿を設定したうえで、それに近づく手法を提言するというアプローチを採った。それは、自治体内部で想定される抵抗を和らげ、少しでも多くの自治体に改革に着手願いたいという思いからである。

このような改革の必要性と目標が設定できれば、具体的な手法について徹底的に議論し集約するプロセスが残るのみである。それは簡単ではないにしても、改革は既に九分通り成功の途に就いたようなものである。

トップの不退転の決意とミドル層の頑張り

では、全職員に対し一斉に改革の必要性と目標を発信すれば、それを全体で共有することができるだろうか。それほど簡単ではない。改革の必要性と目標を全体で共有してゆくには相応のシナリオが必要となるということだ。

必要なシナリオは、トップの不退転の決意とこれを受けたミドル層が一枚岩になって改革を推進するということである。

通常、改革に限らず意思決定にはボトムアップ型とトップダウン型があると言われる。しかし、我々が様々な事例から学んだのは、改革と名のつくものはどうやらトップダウン型がより適しているということである。北九州市、三重県、静岡県など現在行政改革で顕著な成果を上げ、他自治体が範とするところは例外なく首長が自らの強い信念と強力なリーダーシップの下で職員一丸となって改革を推進している。このように、首長の不退転の決意の下に幹部層が改革の必要性和目標において一枚岩になることが必要なのである。

ボトムアップ型はトップダウン型に比べて、リスクが大きい。ボトムアップの場合、改革を実施するにはまず幹部層が中心となって改革案を作り、首長を“口説く”ことが必要になる。首長の説得に成功しようやく改革を実施することができるが、首長自身の決意が曖昧なうちに改革に着手しがちである。改革が順調に行けば良いが、何かの障壁にぶつかる、或いは、すぐには所期の成果が出てこないことが多いだろう。このようなケースでは、首長から“それ見たことか。もともと不安に思っていたんだ”式の言い訳が出て、推進役である幹部層の腰が引けてしまい、改革が宙に浮いてしまう。自己の改革であるはずが、いつのまにか“他人事”化してしまうのである。

一方、首長の不退転の決意の下に幹部層での改革の必要性和目標の共有が成功すると、幹部層が改革の推進を職責に落とし込み、自らが改革の実施責任者となる。つまり、部下に対する“改革宣教師”の役を負うことになるのである。

続いてミドル・ボトム層での共有である。彼らは、首長や幹部層に比べ日頃全体の経営を考える機会に乏しいので、共有といっても簡単ではない。しかし、現場の実質的な核を担ってきた彼らが、改革に納得し、積極的に協力しなければ、改革は円滑には進まない。

「石の上にも三年」

改革の必要性和目標の共有の過程は非常に骨が折れ、時間もかかるが、一旦成功すれば思いもしない多くの職員から智恵が出され、改革に活かされることにもつながる。共有の過程に妙手はない。繰り返し、繰り返し説く。要は、時間×回数、つまり、継続である。少なくとも3年以上の努力のうえに、先に挙げた先進自治体の改革の成果があることを忘れてはならない。

(6) 目指す姿の確立と行革宣言

改革の推進において様々な障害に会い、ある時は遠回りしたり、一旦停止したり、修正を加えたり、是是非非で対応せざるを得ない場合が多い。“個人商店”が改革を遂行する場合はその都度初心に返り、改革手法が間違っていないか、修正の方向は誤っていないかの自己チェックが容易である。しかし、集団で改革にあたる場合には様々な意

思決定局面で個々人の判断基準に相違があるので、自己チェックには相応の仕組みが必要である。これがなければ、全体ベクトルが歪み、外から見ると右往左往しているに過ぎないような事態を招く危険性がある。

自己チェックを確実にする為には、「何の為に行革を行うのか」「行革とはそもそも何か」という目的地、つまり目指す姿を明確化しておくことが大切である。これは単なる概念ではなく、例えば組織でいえばどういうことか、制度的には何ができていれば良いのか、財政でいえばどんな状態か、などを具体的に設定する必要がある。こうして目指す姿が明確になれば、迷った時には一度照らし合わせることにより、自ずと進むべき方向が見えてくるものである。

行革先進県として特に有名な三重県には、発生主義会計の導入や事務事業の見直し、情報公開などの改革事例を参考にしようとする自治体が多く訪れるが、その中で、三重県の目指す行政の姿や改革の理念、考え方にまで掘り下げて聞く自治体は非常に少ないと聞いている。三重県が他が範とするほどの改革を為し得たのは、優れた改革手法もさることながら、目指す姿を設定し、しかもトップを含む全員がそれを共有していることが最大の理由であることを見逃しているのである。

目指す姿を掲げ、改革の推進を図る一方、改革をさらに強固にする手法として、「行革宣言」を最後に提案したい。自己の決意を、さらに外部に対して宣言することで逃げ場をなくし、行革を確固たるものにするのである。そもそも、「住民の信託」により行政が成立している以上、行政の目指す姿を住民に示すことは当然のことである。

2. 改革の効果を向上させる制度改正

地方行政に関わる制度改正については、まだまだ、これからの議論が必要と思われるものも多いが、いずれにしても「地方自治の本旨」を実現するうえで、避けて通れないものであり以下に若干の付言を呈する。

(1) 公会計制度の見直し

第3章「改革提言1 - 自治経営部局を中心とした新たな経営システムの構築」、第4章「改革提言2 - アカウタビリティ条例の制定」及び第5章「地方行政改革の試金石としてのPFI」のところで触れたが、我々は、公会計制度の見直しが、提言した2つのツールやPFIの導入に際して不可欠であると考え。その理由は以下の通りである。

まず、第3章では、「自治経営部局」と契約を結ぶ「事業担当部局」に対して徹底した内部管理が働くような、部局毎の独立会計の仕組みを提案した。これは言い換えれば、事業担当部局毎にいわゆる「原価管理」を導入することに他ならない。さらに付け加えるならば、部局一本の管理ではなく、課単位又は事業単位といったより下のレベルでの原価管理を同時に行えば、部局長が、効率の良い事業と悪い事業、部局内の効率の良い

組織と悪い組織の比較を行えるようになる。また、そうでなければ、各事業毎及び課という職場の基本単位毎のPDCサイクルは回らない。

こうした状態が実現できて初めて、事業担当部局は事業管理を行う自治経営部局や全体財務管理を行う財務部局によるチェックを受けることが意味を持つようになるのである。もちろん原価管理は、発生主義会計が前提となる。

次に、第4章では、わかりやすい情報を前提とした住民への説明の必要性について、そして第5章では、プロジェクトを公共事業として実施するか、或いはPFIを適用するかという検討（官民費用比較）について述べた。この2つの視点からは、プロジェクト単位のB/S、P/Lの導入が必要となる。長期間に及び、トータルの費用が膨大なものとなる施設整備などについて、現行の単年度主義・現金主義では、限界があり、発生主義会計の導入無しには、より良い改革は望めないはずである。

しかし、公会計制度に発生主義を導入することに問題がないわけではない。第一には、企業収益に相当する行政の付加価値が客観的に計測できるか、という点が挙げられる。企業は、付加価値が「金銭」で客観的に計測できるが、行政活動の付加価値は、金銭のみで計れるものではない。ここをはきちがえると、「集めた税金をできるだけ使わない」ということが行政活動の目的だと曲解されかねない。問題の第二には、行政が持つ資産に減価償却が適用できるか、という点が挙げられる。行政には、減価償却の考え方を使得、資産を費用化するという考え方がないし、売却不可能な資産も沢山あり、そうした資産を減価させる必要はないという考え方も根強い。さらには、実際問題として、現存する資産の評価基準も問題となる。

以上のような問題があるものの、第一の問題は、「発生主義を導入する意義は、あくまで行政が投入する資源の効率的な使用のみにある」という認識を前提として持てば解決するし、第二の問題は減価償却の扱いを整理し、実務問題は、時間をかければ解決する。要は、導入するという意識に立てば、解決する問題である。

以上のことから、我々の提案する自己改革やPFIの導入にとっては、単年度現金主義会計から発生主義会計への移行が不可欠であり、もし、これが実現しなければ、改革の効果が半減してしまうことにもなりかねないのである。そうならない為にも、そして現行公会計とのダブル標準を持つことによる事務の煩雑さの回避や、共通尺度を持つことによる自治体間の財政比較を容易にできるという利点から考えても、国・地方の双方に「制度」として導入される必要がある。

(2) 国庫補助制度の見直し

国庫補助制度については、地方行政が自らの力で考え施策を実行するという点で大きく障害になっていると指摘した。国庫補助制度は、既に地方分権推進委員会(分権委)の勧告において、「廃止・縮減」の方向が示されている。この勧告では、これまで補助金の一般交付金化がなかなか進んでいない点を考慮し、廃止の前段階として、自治体の計

画に沿った一括の補助金の交付を行う統合補助金の考え方を示した。我々は、これに加え、現行補助制度の運用に関して次のような視点が必要であると考えます。

補助金の効率的運用の確保

現行運用では、実質上、補助金を翌年度に繰り越すことは例外的に認められるのみである。また、補助金が余ったことを理由とする国庫への還付は、形式的には可能であるが、補助金担当省庁の予算消化の観点から実質的に困難である。

これでは、いくら地方行政の側が「少ない経費で最大の効果を得よう」と努力をしても、「予算の完全消化」という補助金配布側の省庁の事情に阻まれ、経営の効率化に結びつかない。

この為、少なくとも事業目的を達成した時点で不要となった補助金額を国庫に返還する、或いは繰り越すことを容易に行えるよう運用の改善を行う必要がある。

補助基準の考え方の見直し

現行の補助基準は、補助対象の設備・機器の設置や仕様に関してほぼ全国一律で規定しているが、これらは地域によって、必要性や仕様基準に差があって当然である。

そこで、補助基準を現行の「仕様に関する基準」から「性能に関する基準」に改めるべきであろう。性能で判断すれば、地域の実状にあった設備・機器の導入が可能である。これにより、広さや設備内容に関する中央省庁との些末な議論や過剰な機能をもつ設備の導入などが回避できる。

(3) 自主財源の確保

地方行政の職員及びその地域の住民が、真の意味で、予算・決算の額を「コスト」として感じ、地方行政の改革に向けた努力が報われる為には、まず、歳出が全て自分の金（費用）で賄われているのだという意識がなければならない。この「自治体の自己規律」を確立する為に、自主財源の拡充に関する3つの制度改革について付言する。

国税と地方税の配分見直し

現在、議論されている地方分権についても、本論で述べた地方行政の自己改革に加えて、自主財源が確保されなければ実現できないことは言うまでもない。

分権委の第5次勧告（地方への公共工事施行の大幅委譲の件）を巡って、中央省庁の抵抗もさることながら、地方側も反対の意向を示したのは、この財源問題が根底にあるからである。

景気対策に伴う減税論議の中でも、減税額の地方と国の配分をどうするかを巡って大蔵省と自治省の間でかなりの議論が交わされたが、本来、そうした減税部分の議論にとどまらず、今後の国と地方の役割分担を反映した税体系の構築（国税と地方税の配分見直しなど）に関してより本質的な議論が必要である。

地方交付税制度の見直し

ただし、問題はそう単純ではない。今の国税・地方税のバランスを変えて、地方税のウェイトを高めると、税源の豊かな自治体はより豊かになり、自治体間格差の拡大につながるからである。そうした場合の対処策として、地方交付税の重要性が増すが、地方行政の自己改革を促すうえで、以下の点で問題がある。

・問題 1：徹底し過ぎた財源保障

地方交付税制度は、“あるべき財政需要”を「基準財政需要額」として算定し、実際に見込まれる税などの収入を「基準財政収入額」とし、その差額を基本に「普通交付税」を交付することで、財源保障を徹底している。このような、いわば“完全な補填”を受けているので、自治体は、全くといっていいほど財源を気にしなくても済むようになった。この結果、財政上の緊張感が薄れ、自治体が自律的な経営努力を放棄することにつながっている。

・問題 2：国の誘導

地方交付税制度導入時の主旨は、財政上のナショナルミニマムの保障であったはずである。しかし、その後の制度改正により、特定の事業に実際に使った費用やその事業の為に発行した地方債の元利償還金が「基準財政需要額」に算入される仕組みが加えられた。つまり、国がある意思の下で設定した事業をこなすほど、より多くの交付税が受けられる仕組みになっており、補助金と同様の問題を孕んでいる。

・問題 3：複雑な補正

「基準財政需要額」の計算は、地方行政の職員でも、財政を担当した人間でなければ、どうやって総額を求めたのかわからない。計算方法を解説した冊子が電話帳の厚さにもなる程複雑になっている。

この理由は、算定の基本である[単位費用×測定単位]に加え、地域毎の差違をより忠実に反映するという趣旨で、種別、段階、密度、態容などといった7種類13項目に及ぶ補正係数が存在するからである。

例えば、警察費で言うと、警察職員数(測定単位)に、一人当たりの必要費用(単位費用)を乗じ、さらに、人口の疎密や気候差、職員の年齢構成の差などによる費用上の差違を補正し、最終的な警察費になる。

これでは、自治体の改革の結果が財政上どのように影響するかがわかりにくく、改革の意欲に水を差しかねない。

・問題 4：補正係数の決定における問題点

人口密度の低いところは行政効率が悪く、人口密度が高くなるほど行政効率が良くなるという前提を置いて段階補正や密度補正という補正が行われているが、そ

の根拠となる理論は確かなものとは言えない。むしろ、人口密度が高いことによる行政課題の増加・経費増というような大都市問題も考えられてしかるべきである。

このような問題を考えると、交付税制度を自治体の経営努力が反映され、かつ、簡素な制度にする必要がある。

地方債の自主発行

我々が改革の論点としてきた地方の自己規律をさらに高める為には、地方債の自主発行を行い、市場の規律の導入を図ることが望ましいのではないだろうか。何故なら、地方債の自主発行が為されると、財政状態が健全な自治体でなければ、市場はその地方債を受け容れなくなるので、格段に厳しい財政運営が求められるようになるからである。

ところが、現在、地方債は、実質的な 100%政府保証と引き換えに許可制となっている。結局、地方債の自主発行の問題は、まさに地域主権か護送船団方式かという地方自治制度の根幹の問題に行き着くことになる。

ただし、基本的にナショナルミニマムの観点からは自治体財政の破綻という最悪の事態は回避されねばならないので、その為に必要なセーフティネットの整備が必要であろう。

(4) 地方と国の仕事の分担のあり方

自治体の事務は「機関委任事務」を代表格として、中央省庁の指揮・監督を受けるものが多い。もちろん、市民生活のベースとなる部分について国が法令などによって基準を示すという役割を否定するものではないが、問題は、自治体が自由に決めても不都合はないように思われる細部にまで法令で規定している点にある。例えば、地方自治法に規定されている議員定数、自治体の組織の数・名称や補助機関（副知事、助役など）の設置・名称などの規定が挙げられる。

分権委の勧告では、今後「自治事務」と「法定受託事務」に区分され、自治事務については、自治体が自らの権限で実施できる事務の範囲が拡大することとなっているが、仮に実現されても、法令が細かい範囲を規定している限り、中央省庁の監督通りでしか動けないという実態が続く可能性は十分にある。少なくとも自治事務については、法令による規定（通達も含め）ができる限り細部に及ばないような工夫が必要となる。

(5) 公共施設などの民間企業委託への規制緩和

現行法では、公共施設などの管理や運営については、原則的に自治体の実施し、例外的に「第3セクター」などが行うことになっており、一部単純事務について外部委託することのみが認められている。

しかしながら、今後は、P F Iをはじめとして民間企業の有するノウハウやシステムを活用することにより、事業の効果・効率を高めることが求められよう。このような状況において、保険の活用などセーフティネットを整備したうえで、民間企業に業務を外注することを可能にする方向での制度改正が望まれる。

また、現行の補助制度などを前提にした場合、確かにハード面の整備は公共が実施した方が自治体の負担は軽減する。ハードについては従来通り自治体で整備するとしても、施設の維持管理をはじめとするソフト面においては民間企業に多くの部分を委託することが可能な（つまり「公設民営」ができるような）制度に改め、民間企業を含めた自由で公正な競争原理に基づく事業効果の向上を図るべきである。

最後に

「住民の意志を最大限に尊重し、その信託に基づき、資源の最有効活用を図ることに
より住民に奉仕する行政」という地方行政の目指す姿は変わらないが、その為の経営の
あり方は一様ではないし、また、時代の要請に従い変わるものではないか。

我々がヒアリングした民間企業では、これまでの改革の歴史の中で、ある時は極端に
中央集権的な経営であったり、ある時は全く逆の経営を採っていた。我々は、当初、首
尾一貫していないとの印象を受けたが、ヒアリングを重ねるうちに考えが改まった。こ
れらの会社は、社会に対してこうありたいと願う、行政でいえば上記の「目指す姿」に
相当するものは首尾一貫しており、これを具現化する会社の経営のあり方を時に応じて
変化、対応させながら、さながら波状攻撃のごとく目指す姿の実現にひた進んできたの
である。このように、行政改革の推進においては、社会の変化を察知する高感度の“ア
ンテナ”と、自らを積極果敢に高めていく挑戦意欲が大切である。

行政改革は、いわば、未開の大地のようなものである。一直線に改革の道を切り開く
と言うより、三千数百の自治体が様々な挑戦を行うことが、これからの地域社会の担い
手としての自治体を鍛練する手だてとなると考えるべきではないか。少々の失敗はむし
ろ糧であり、「挑戦こそが命」と考えている。

しかしながら、これまで地方自治のあり方に関しては、地方分権の議論が先行しがち
であった。そして、地方分権については、果たして分権を実施したとしてもそれを受け
る自治体の側に十分なマネジメント能力があるのか、という「受け皿論」が必ず立ち
はだかってきた。この意味でも自治体の自己改革の意味は大きい。地方分権と自治体改革
はいわば車の両輪なのであり、自治体自身が高い目標を掲げ、力強く立ち上がらなけれ
ば地方行政の前進は望めない。全国の自治体の先頭に立って行政改革を実施している首
長の一人である末吉興一・北九州市長が「国の縦割り行政を批判する前に、自らが率先
してこれを改めて行くことが大切である」と述べているように、初めに分権ありきでは
なく、まず自らできることから改革を進め、自治体の経営能力を向上させて行く努力が
今こそ必要なのである。

今後の行政改革は、自治体の職員全てが地方行政の目指す姿を念頭に、常に自分自身
を問い続けることができるかどうか最大の鍵となろう。これに関して、本研究の中で、
ドラスティックな経営改革で知られる日本の代表的なグローバル企業にヒアリングを行
った際に印象的であった言葉を、最後に全国の自治体に対するエールとして贈りたい。

「改革に秘訣というようなものは特にない。敢えて挙げれば、世界で最も優れたもの
をただひたすらに追い求める社員しかここにはいないということである」

以上

【執筆者】

瀬川里志 21世紀政策研究所主任研究員（第1章、第2章、第6章）

中本成美 21世紀政策研究所主任研究員（第3章、第4章）

辻田昌弘 21世紀政策研究所主任研究員（第5章）

松村睦夫 21世紀政策研究所主任研究員（第6章）