

# 地方自治体における行政経営改革の実践

## Administrative Management Reform in Local Government

### あらまし

地方自治体では、来るべき地方分権社会で、自立した行政経営を展開するため、行政経営改革の取り組みが活発化している。国および地方の長期債務残高が2007年度末見込みで約773兆円と膨れ続け、多くの地方自治体で人口減少や低成長により今後の歳入増加が見込まれない中で、歳出および職員数の削減が重要なテーマに位置付けられている。しかし、地方自治体の現状をみると、増大する行政需要への対応が迫られる一方で、多様なステークホルダ間の利害調整の難しさや公共サービスの非競争的環境、行政活動や財政状況に対する住民の無関心などにより、抜本的な改革が進まない状況にある。

本稿では、資源の最適配分に向けた施策・事業の見直し、および行政活動におけるガバナンス強化の観点から、富士通総研が支援する地方自治体の行政改革の事例を用いて、自立した行政経営に向けた抜本的な改革のポイントについて論じる。

### Abstract

As our society moves toward decentralization, local governments are stepping up initiatives in administrative management reform to promote greater self-sufficiency. The accumulative long-term national and local debts of Japan are expected to continue growing to about 773 trillion yen by the end of fiscal 2007. With Japan's decreasing population and low growth, which preclude the expectation of revenue increases, local governments are putting cost reductions and staff cuts high on their agendas. However, despite increasing administrative demands, local governments are not making drastic reforms. This is because of the conflicting interests of stakeholders, noncompetitive environment of public services, and residents' indifference to administrative activity and government's financial condition. Using examples of local government administrative reforms that Fujitsu Research Institute supports, this paper discusses drastic reform in autonomous administrative management from the perspective of reviewing policies and projects for optimal allocation of resources and strengthening governance in administrative activities.



関谷美由紀（せきや みゆき）

（株）富士通総研 公共コンサルティング事業部 所属  
現在、官公庁および地方自治体に対し、各種計画策定支援、行政経営改革支援、受託調査研究に従事。



佐々木央（ささき あきら）

（株）富士通総研 公共コンサルティング事業部 所属  
現在、官公庁および地方自治体に対し、各種計画策定支援、行政経営改革支援、受託調査研究に従事。

## ま え が き

いわゆる財政再建団体となった夕張市の「夕張ショック」に代表されるように、地方財政を取り巻く環境は極めて厳しい。全地方自治体の普通会計の歳入総額は、1999年度の104.0兆円をピークに減少を続け、2006年度には91.5兆円にまで縮小している<sup>①</sup>。一方、国および地方の長期債務残高は1995年度末の約410兆円（対GDP比82.6%）から2007年度末見込みで約773兆円（対GDP比148.1%）へと大幅に増加している<sup>②</sup>。このように、国・地方の財政は依然として非常に厳しい状況にある。

逼迫する財政状況のもと、ほぼすべての地方自治体では、2005年3月29日付「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（総務省）<sup>③</sup>に基づき、事務事業の再編・整理、民間委託などの推進、定員・給与の適正化、第三セクターの見直しなどの取組みを位置付けた「集中改革プラン」を策定・公表している。また、2006年8月31日付「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」（総務省）<sup>④</sup>において、総人件費改革、公共サービス改革（市場化テストなど）、公会計改革の更なる取組みが要請されるなど、地方自治体の行政改革は、大きな課題となっている。

2007年6月には「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」<sup>⑤</sup>が成立し、2008年度決算から、第三セクターなどとの連結会計を含む複数指標<sup>⑥</sup>により、地方自治体の「早期健全化」段階（地方自治体による自主再建）と「財政再生」段階（国の関与による強制的再建）が指定されることとなった。この結果、財政状況が逼迫する地方自治体では、早期健全化団体や再生団体に陥る前の予防的措置として、早急な改革改善の取組みが重要となっている。

これまで富士通総研（FRI）では、各地方自治体の行政改革の推進に向けて、施策や事業の見直し、業務分析による職員数の適正化、NPOとの協働やアウトソーシングなどによる民間活用の推進、公会計改革の支援などを数多く行ってきた。

本稿では、まず地方自治体における行政改革の取組み動向を整理した上で、FRIが提供するコンサルティング手法のうち、「資源の最適配分に向けた施策・事業の見直し」と「行政活動におけるガバナンス強化」の観点から、具体的な方策を紹介する。

## 地方自治体における行政改革の取組み動向

地方自治体の行政改革で最も浸透している手法として「行政評価」がある。行政評価とは民間企業の業績評価に該当し、施策や事業を成果（業績）や必要性・効率性などの観点から評価し、継続的な改善・改革や選択と集中を促す仕組みで、PDCAサイクルに基づく行政経営の基盤的な取組みである。

総務省の調査<sup>⑦</sup>によると、行政評価を導入している地方自治体の割合は、都道府県の96%、政令指定都市の100%、中核市の89%、特例市の90%、市区の48%を占め、多くの地方自治体で行政評価が導入されている（2006年10月1日時点）。また、その評価結果の活用状況をみても、ほとんどの団体で、予算編成や事務事業の見直しに用いられていることになっており、行政改革に有効な手法として効果を上げているかに見える。

しかし、行政評価に取り組む地方自治体の現場では、公共サービスの評価の難しさや、前例踏襲の自己肯定的評価の存在、前向きな改善・改革案が経営層で覆されることによる無力感、評価に必要なスキル・能力の不足による職員負担などが問題となっている。その結果、評価結果が形式的な取組みにとどまり、実質的には行政経営に役立つ効果を上げられない状況に陥っている。また、庁内による自己評価とは別に、住民・有識者などによる第三者評価を併用する動きも進んだが、地方議会と第三者評価との衝突など、評価結果が軽視される事態も見られる。

さらに、行政組織の無駄を省き、より戦略的に資源を活用するという行政改革の目的が職員に浸透していない場合には、行政評価を通じた事務事業の選択と集中や、外部資源の活用において、抜本的な改革が見送られる傾向がある。

このように、行政改革が進まない要因を整理すると、行政内部では、

- (1) 様々な利権の存在や首長の政治的な思惑、
- (2) 公共サービスの独占供給主体による非競争的環境、
- (3) 費用対効果の測定が難しい公共サービスの性質、
- (4) 行政評価結果・計画の見直し・予算編成の非連動に象徴されるPDCAサイクルの欠如、
- (5) 国への過度な財政的依存体質、

- (6) 困難な改善・改革を促進させる職員へのインセンティブの不在  
 などが挙げられる。また行政外部では、
- (1) 行政活動の成果や財政状況に対する住民の無関心、
  - (2) コストや財政状況を無視しナショナルアベレージの過剰な行政サービスを要求する住民意識、
  - (3) 住民受けのよい施策の要求に偏った議会の監視機能の不全  
 などが挙げられる。

そこで、効果的な行政改革のためには、形式的なパフォーマンスではなく、これらの要因を可能な限り除去した対応策が必要となる。

**資源の最適配分に向けた施策・事業の見直し**

地方自治体における経営資源（職員・財源）の最適配分に向けて、施策・事業の実施主体や形態、内容などを見直すためには、図-1のような流れが考えられる。

まずは「行政が関与する必要性・重要性」の観点から、事業の重点化や取捨選択のあり方を検討する

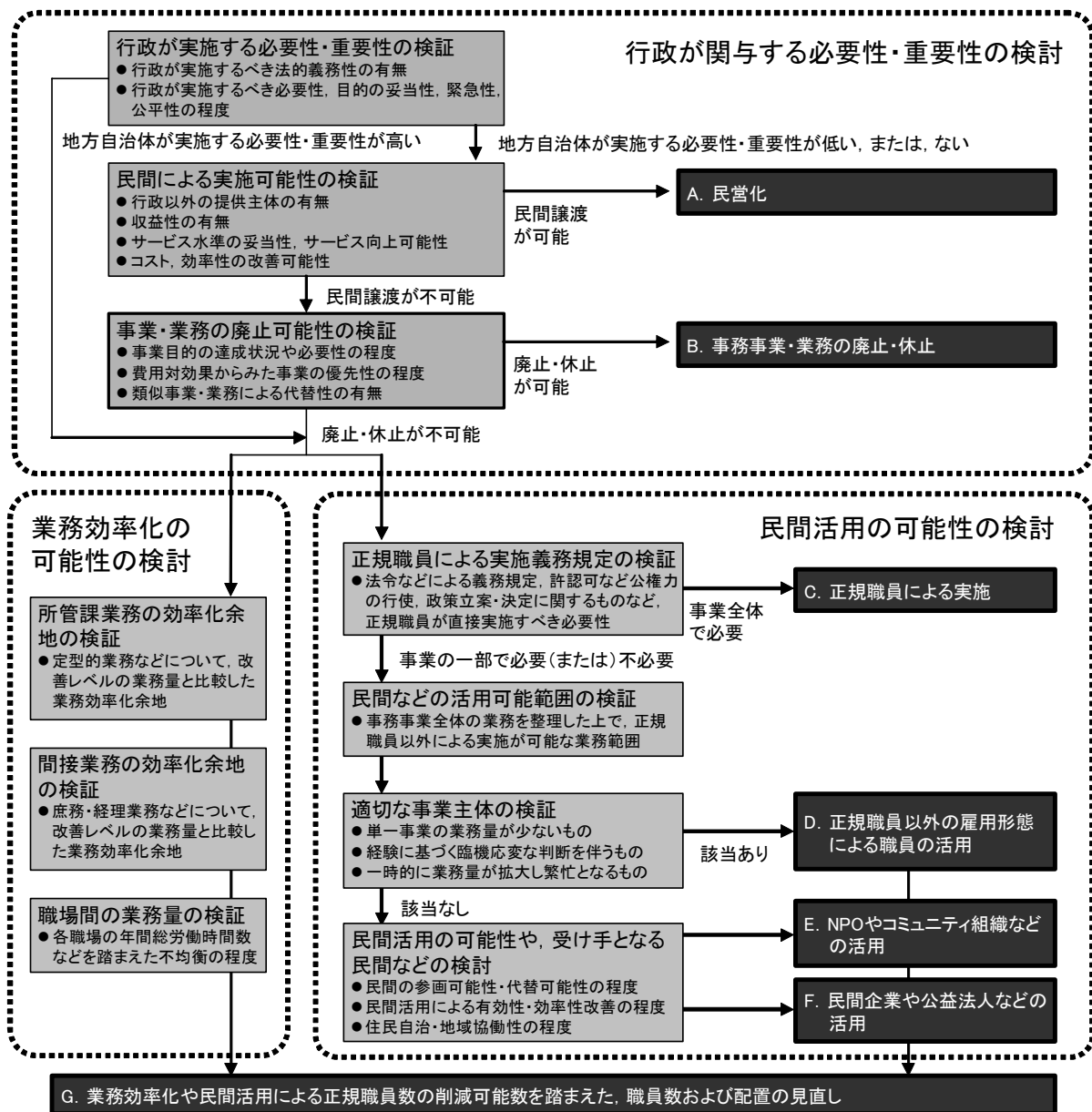


図-1 公共サービスの事業主体や業務効率化余地の検証の流れ

Fig.1-Process to review responsible organization of public services and room for business efficiency.

必要がある。このとき、地方自治体が実施する必要性・重要性が低い、またはない事業であれば、民営化や事務事業・業務の廃止・休止を検討する。

つぎに、「業務効率化の可能性」の観点から、業務量が大きい課や事業などにおける効率化余地や、業務量の不均衡を踏まえた適正な業務量（職員数）を検討する。

さらに、「民間活用の可能性」の観点から、正規職員や、再任用・嘱託・臨時職員、NPOやコミュニティ組織、民間企業や公益法人など、サービスの担い手を判断し、民間活用により削減可能な業務量（職員数）を検討する。

そこで本章では、この三つの検討の観点から、コンサルティング事例を用いてその具体的内容を紹介する。

## ● 行政が関与する必要性・重要性の検討

行政が関与する必要性・重要性を検討する手法としては、通常、行政評価の仕組みを用いるが、先に述べたように、職員負担ばかりで形骸化した行政評価の再構築が課題となっている。

これに対し、評価作業にかかる職員負担の軽減は、IT活用による情報統合である程度解決し得る。しかし、費用対効果を測りづらい公共サービスの評価結果に対する妥当性の確保や、政治的な思惑などによる評価結果軽視の防止、逼迫した財政状況を踏ま

えた地方自治体の役割の見直し（サービスの縮小・廃止）に対する住民の理解促進を図らなければ、行政評価が期待する効果を十分に得ることは難しい。

そこで、FRIが支援した東京都西東京市の事例では、図-2のとおり、

- (1) 多段階評価による評価結果の公平性や納得性の確保、
  - (2) 二次評価者を非公表（ブラックボックス）にすることによる利権者からの圧力や政治的思惑の排除、
  - (3) 評価過程への市民や学識経験者などの参画と徹底した情報公開による評価の透明性・客観性の確保や住民理解の促進
- を実現している。

その結果、表-1のとおり、二次評価以降、事業の継続実施と評価された事業数を減らし改善・改革の方向性を強めると同時に、住民と一体となった施策・事業の見直しに効果を上げている。

## ● 業務効率化の可能性の検討

現状の業務量や業務プロセスなどを可視化し、業務効率化余地を検討するための取組みとして、「業務量調査」がある。

東京都国分寺市の事例では、市の各職員（再任用・嘱託・臨時職員を含む）が従事する所管課業務（各事務事業）と間接業務（庶務・経理、組織運営・調整、他課業務の支援など）について、それぞれ年間従事状況を調査した上で、年間労働時間数をもとに業務量の計測を行っている（国分寺市では、これと同時に民間活用可能性の検討を事業単位で実施した）。

所管課業務については、「賦課徴収・還付」、「規制・許認可・審査」など21種類の業務に分類した

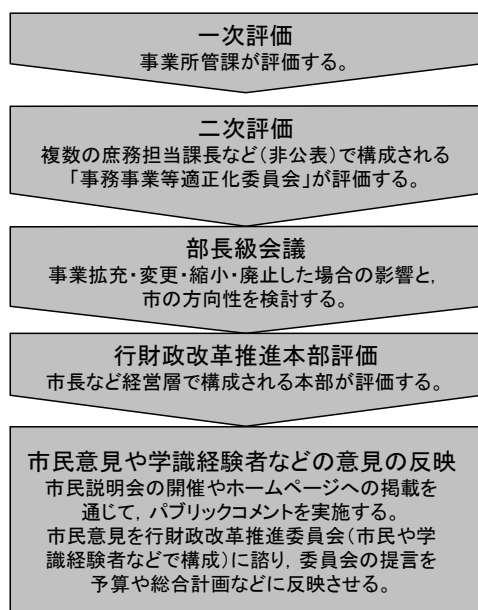


図-2 西東京市の行政評価制度の流れ  
Fig.2-Process of public sector evaluation in Nishitokyo city.

表-1 西東京市の事後評価結果による事業数（2007年度）

	拡充	継続実施	改善・見直し	抜本的見直し	休止	廃止
一次評価	5	51	47	7	0	0
二次評価	1	21	56	27	1	4
行財政改革本部評価	1	24	58	25	2	0

上で、とくに定型的な業務種類に位置付けられた事業の業務量を平均水準にまで効率化できると仮定した場合の削減可能業務量（職員数）を推計している。また、間接業務のうち庶務・経理業務についても、同様に業務量を他課平均水準にまで効率化できると仮定した場合の削減可能業務量（職員数）を推計している。

これらの推計の結果、正規職員が従事する業務のうち非正規職員の活用余地を、定量的な観点から明らかにすることができた。さらに、行政評価の評価結果と併せて分析することで、各事業・業務の効率化余地をより一層きめ細かく検証することができた。

## ● 民間活用の可能性の検討

行政が公共サービスの独占供給主体であり続けることによる非競争的環境を解消するために、公共サービスの事業主体を改めて見直し、民間活用の可能性を検討する取組みとして、「民間活用診断」がある。

福岡県大野城市の事例では、市が展開する「公共サービスDOCK事業」（D＝誰でも、O＝オープンに、C＝チェックできる、K＝環境づくり）の一環として、公共サービスの担い手の選定を促す「民活のあり方診断」を導入支援している。

この診断では、まず、市の経常事業などを対象に民間活用診断シートを用いて、行政評価の簡易版として行政関与の必要性・重要性を法的義務性・必要性・目的の妥当性・緊急性・公平性の観点から検証すると同時に、民間活用の方向性を民間活用の可能性（市が直接実施する必要性・民間の参画可能性・収益性）、民間活用による有効性・効率性の向上（定例性・専門性など）、民間の担い手（住民自治・地域協働性）の観点から診断する仕組みとした。そして、各診断項目の結果から総合評価を自動的に算出し、事業継続の可否や、適切なサービス供給主体を提案する仕組みとすることで、その結果をもとに、再度、主管課による民間活用の可能性検討を促すものとしている。

さらに、すでに民間活用を行っており、今後も同様の民間活用をすべきであると診断された事業に対しては、施設管理運營業務、民間支援業務（補助金など）、業務委託別にそれぞれ作成した評価シートや利用者満足度シートを用いて、既存の外部活用形

態や内容の見直しを検討する仕組みとした。その結果、すでに民間活用を進めている事業についても同時に、改善を図れるものとしている。

## 行政活動におけるガバナンス強化

地方自治体の経営層や各部門、各職員の行政改革意識を高めるとともに、行政活動のガバナンスを強化するための取組みとしては、総合計画・行政評価・予算の一体化や、戦略的意思決定機関の設置、行政評価に基づく組織目標の明確化と権限委譲、組織目標と職員目標との連動が挙げられる。本章では、千葉県木更津市で支援した経営改革の事例を紹介する（図-3）。

## ● 総合計画・行政評価・予算の一体化

まず、行政評価の仕組みは、政策・施策の目標を達成するために、事務事業の取捨選択や優先順位付け、政策や施策の目的・目標の明確化とこれによる組織内の情報共有の推進などに主眼を置いており、政策評価・施策評価を中心に導入している。

また、総合計画に行政評価にも活用する成果目標を設定するとともに、予算事業との関連付けを行うことで、行政活動全般におけるPDCAサイクルを機能させ、総合計画の実効性を高めている。

さらに、政策評価および施策評価の実施過程で、政策別と部別の一般財源目安額を用いることで、非義務経常事業と臨時事業を含めた枠配分型予算編成の導入を予定している。

## ● 戦略的意思決定機関の設置

首長からの一方的な意思伝達の場となりやすい従前の庁議を、より戦略的な政策決定の場として位置付けなおした経営戦略会議（市長・副市長・教育長・水道事業管理者・政策調整監・総務部長・企画部長・財務部長など行政経営に直接かかわるメンバーで構成する市の最高意思決定機関）と、それを補完する経営調整会議（政策調整監および各部の長で構成）に組織変更した。これにより、市議会との情報共有を図りながら、全庁横断的で、機動的な意思決定を可能とするトップマネジメント機能の強化を図っている。

## ● 行政評価に基づく組織目標の明確化と権限委譲

行政評価の実施により各部・課の使命と責任を明確化するとともに、各部・課の経営方針の策定・公表や、予算などの経営資源の配分による権限の委譲

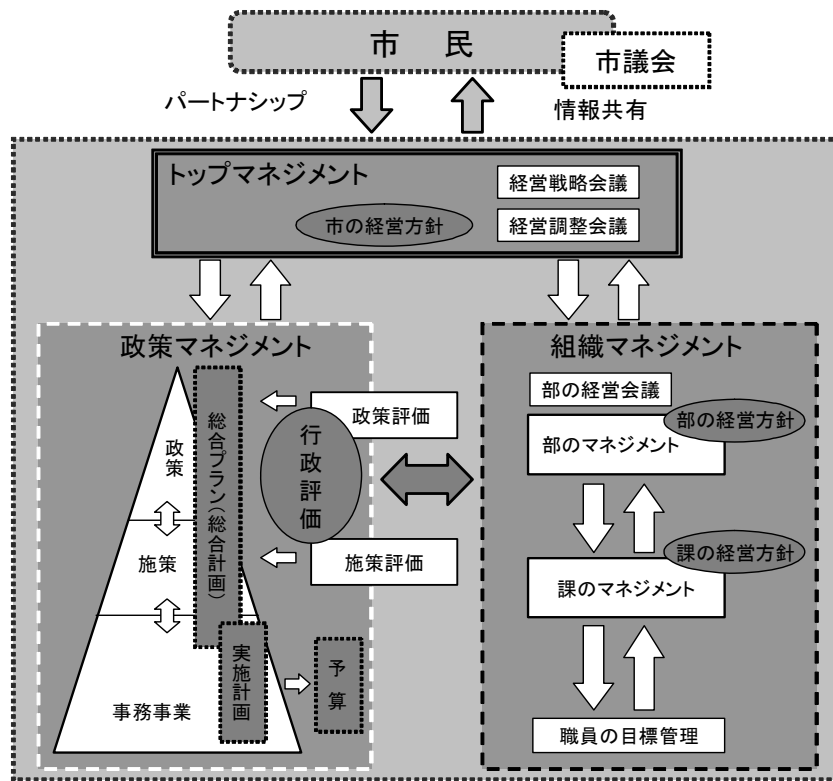


図-3 木更津市における行政経営の仕組み  
Fig.3-Setup of administrative management in Kisarazu city.

を進めることで、部門マネジメントの強化を目指している。

また、各部の経営の方向性や、部に配分された経営資源の活用方法などを総合的に調整する機能を担うものとして、各部に「部の経営会議」を設置している。

さらに、企画課、経営推進課、財政課の3課で構成する「経営支援チーム」を設置し、トップマネジメントと部門マネジメントを総合的に支援している。

● 組織目標と職員目標との連動

行政評価で明確にした、組織としての施策・事務事業の目標に基づいて、職員個人の目標設定を今後予定している。

む す び

本稿では、地方自治体の行政改革を阻む本質的な要因を整理し、それを解消するための対応策について、コンサルティング事例を用いながら述べてきた。

今後、地方自治体では、人口減少や少子高齢化、過疎化の一層の進行、地方経済の低迷を背景に、よりスリムな行政組織による効率的・効果的な資源配

分が可能な行政経営の確立が急務となっている。そして何よりも、地方自治体は、住民生活や地域産業の活動基盤を維持し発展させる責務を持つ。

このため、地方自治体における改革改善手法の導入や、権限・義務・責任の所在を明確にしたガバナンス機能の強化、行政経営情報の一元化と活用、議会による監視機能の強化などの取組みが重要であるし、その前提として、職員・住民の意識改革が不可欠である。

FRIは、行政経営改革を地域共通の重要課題と位置付け、今後も地方自治体の現場において、改革を阻む本質的な要因の解消と、経営資源の最適化を実現できる行政経営の確立を支援していきたい。さらに、重要課題と認識され始めた地方議会改革とあわせて、地方自治体の職員や住民、地域コミュニティ、企業、地方議会などの様々なステークホルダと一体となった改革を推進支援していきたい。

参考文献

(1) 総務省：地方財政の状況・普通会計決算の概要。  
[http://www.soumu.go.jp/iken/kessan\\_gaiyo.html](http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_gaiyo.html)

- (2) 財務省：国及び地方の長期債務残高。  
[http://www.mof.go.jp/zaisei/con\\_03\\_g03.html](http://www.mof.go.jp/zaisei/con_03_g03.html)
- (3) 総務省：地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針（平成17年3月29日）。  
[http://www.soumu.go.jp/news/pdf/050329\\_01.pdf](http://www.soumu.go.jp/news/pdf/050329_01.pdf)
- (4) 総務省：地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針（平成18年8月31日）。  
[http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060831\\_3\\_bt.pdf](http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060831_3_bt.pdf)
- (5) 総務省：地方公共団体の財政の健全化に関する法律（平成19年6月22日法律第94号）。  
[http://www.soumu.go.jp/menu\\_04/s\\_hourei/pdf/ho\\_070622\\_0794\\_c.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_04/s_hourei/pdf/ho_070622_0794_c.pdf)
- (6) 総務省：地方公共団体財政健全化法における早期健全化基準等について（平成19年12月7日通知）。  
[http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/pdf/071207\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/pdf/071207_1.pdf)
- (7) 総務省：平成18年度地方公共団体における行政評価の取組状況（平成19年3月30日）。  
<http://www.soumu.go.jp/click/003.html>