

地方分権ゼミナール 記録集

平成14年3月

財団法人 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター

地方分権ゼミナール記録集刊行にあたって

大阪府市町村振興協会では、平成13年7月から8月にかけて、3日間の日程で、市町村行政における実践的な課題をテーマに、市町村職員と大学院生が参加する「地方分権ゼミナール」を開催いたしました。

本ゼミナールには、市町村職員7名と大学院生1名が参加し、小西砂千夫先生（関西学院大学大学院経済学研究科教授）の指導助言のもと、「総合計画を中心とした財政運営システム」「事業評価」「議会との関係」「予算編成のあり方」「発生主義会計」をテーマに、参加者が自治体の現状を出し合い、活発な意見交換が行われました。

本記録集は、本ゼミナールにおける議論を踏まえ、これからの自治体に必要なシステムや意識改革などについて、参加者からの提言をとりまとめたものです。今後、府内市町村における行財政問題を考える際の参考としていただければと考えております。

最後に、ゼミナールにおいて議論を的確にリードしていただきました小西先生と貴重な提言をいただきましたゼミナール参加者の皆様に対し、あらためてお礼申し上げます。

平成14年3月

財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
所長 米原 淳七郎

目次

行財政システム改革の時代性

—日本型経済システムの改革の具体像として—

関西学院大学大学院経済学研究科教授

小西 砂千夫

1

国・地方自治体の会計

—企業会計的手法を導入するうえでの課題—

関西学院大学大学院経済学研究科博士課程後期課程

三木 潤一

4

ゼミナールを終えて

豊中市総務部行政改革推進室

中曾 研吾

9

議会による総額管理への関与 ～税率の検討を～

箕面市総務部財政課

稲野 文雄

12

これからの行政の課題

守口市総務部主税課

瀬尾 邦雄

15

総合計画の進行管理・評価システム

寝屋川市企画財政部企画室

荒木 和美

17

地方分権ゼミナールに参加して

八尾市企画調整部地域経営室

南 昌則

20

行政評価を活用した総合計画づくり

藤井寺市総務部企画財政課

松浦 信孝

23

参加者名簿

26

行財政システム改革の時代性

—日本型経済システムの改革の具体像として—

関西学院大学大学院経済学研究科教授 小西 砂千夫

高度経済成長時代はわれわれに多くのものをもたらした。敗戦の痛みを乗り越え、豊かなる生活を手に入れることができた。戦後の感覚は、一種の悲壮感であろう。三等国に転落した日本をなんとしても復興させなければならない。野坂昭如の小説『アメリカひじき』は、豊かなる国アメリカへの羨望とコンプレックスを謳っているように、日本がいかにはい上がるかがその時代のテーマであった。その過程でできあがったシステムは、日本型経済システムといわれる。1980年代、日本型経済システムが世界を凌駕するよういわれた時期、協調と長期的利益追求という日本型モデルが、競争と短期的利益追求という欧米型モデルよりも優位であるといわれた。

ところが、90年代には一転して「日はまた沈む」とされ、日本型経済システムは後進的であるという評価が定着した。たとえば金融システムの場合、アメリカでは日本よりも先に金融自由化が進み、大小の金融機関が倒産をして金融不安の時期を迎えていた。その際に、金融機関がリスク管理をする手法が金融工学として確立された。日本の金融機関はその取り組みに圧倒的に遅れを取った。バブル景気をもたらした不動産投資も、まともなリスク管理をするという意識があれば、起こりえないような異常な現象であった。それが金融機関だけにとどまるならばまだしも、不良債権問題として世紀が変わってもなお、日本経済の重荷になってきている。

グローバル化時代といわれる。その意味はアメリカ型スタンダードが市場を支配するということでもある。日本型経済システムも、グローバルシステムに見習って、変革をしていかなければならない。日本型システムへの未練を持たずに、そっくりそのまま代替してしまえばいい、という考え方はさすがに少数であろう。そもそも不可能であるからである。しかし、日本型システムのよさを残しながら、グローバル化に対応していくというのは、いうのは簡単だが、実際に行うとなると、少なからず混乱が引き起こされる。何をどうしていいのか、よく分からないからである。

長谷川三千子氏の『民主主義とは何か』（中公新書）は、民主主義が最善の制度であるというのは、政治思想的に見てもあり得ない。戦後民主主義がおかしいといわれるが、戦後に限らず、民主主義はそもそもそのままうまくいくはずがないシステムであることを論証している。そのメッセージは、民主主義というものの本質をよく吟味して、その足らざるところをよく了解してから、それが少しでもまともに機能するように、制度を補完する政策が必要であるというところであろうか。経済学でいう市場の失敗に匹敵する議論でもある。

日本型経済システムの再構築という課題は、したがって途方もなく難しい問題である。しかしいまそれを避けて通ることはできない。さまざまな政策提言が行われ、政策論議が盛んであり、小泉首相も断固改革を掲げているが、その多くはおそらくは改革にはつながらない間違った議論である。新しい仕組みを導入することが、かえって事態を悪くするということにつながりかねない。本質を突いた議論かそうでないかを見抜く目を持たなければならない。本当に難しい時代である。

そのときに重要であるのは、基本に戻ることである。市場にできることは何か、政治にできること

は何か。それぞれが現状ではまともに機能していない。それをまともに機能させることから始めなければならない。ところが、わが国で幅を効かせている政策論は、ほとんどが懲らしめの議論である。官僚をたたき、役所を批判する。いくら批判をしても、仕返しされないターゲットに対して、大衆を煽る形で批判を繰り返すことには、一時の爽快さはあっても、得るものは何もない。

自治体もそうした批判の対象になっている。役所をいくらぼろくそに言っても、役人は反論しない。役人は、自分たちが納得できない議論をされると、多くの場合、反論をするのではなく、頭を低くしてその議論が終わるのを待つ。そして終わってから、その批判をあっさり切り捨てるだけである。

財界人は特に行政に対して厳しい。倒産のリスクを背負っている民間とそうでない役所との間にある緊張感の違いが、批判をするときの自信の根拠となっている。しかし本当にそうなのか。倒産のリスクを本当に意識していたら、民間企業はこの失われた90年代に、あのような無様な姿をさらすことはなかったのではないか。役所は批判されて当たり前のところもあるが、それと同じ問題を民間企業も抱えていて、日本型経済システムの問題が役所のみならず、民間にも表れており、役所も民間もいまだにそれを克服できていないというのが現状ではないか。

コーポレートガバナンスという言葉がすっかり定着をした。企業がまともにガバナンスをする（いうならば、組織全体として統合的に意思決定をして、責任体制を明確にするということである）ための制度設計をしていこうということである。具体的には、株主に対する経営者の説明責任を明確にしていくためのIR（investor relationships）、経営方針の意思決定を明確にしその責任を明らかにしていくための社外取締役や執行役員制度の導入、あるいはそれを支えるさまざまなシステムなどを指す（必ずしもはっきりとした定義はない）。これは企業が投資家から資金を集め、リスクを取って経営をしていくためにはどうしても必要なものである。

しかし、いくら新しい制度を取り入れたとしても、それによって社風が刷新されるほどのショックが生まれたかどうかは別である。経営の課題は何であって、企業組織の運営としてどこに問題があるかを正確に見据えて、果敢に改革をする勇気と持続するエネルギーがなければならない。形だけの改革をしたところで、ダメな会社はダメなままであり、やがて市場から放逐される。

企業が自治体を批判するときに、なるほど批判の資格を持っている企業もあれば、そうでない企業もある。企業と自治体の制度的な違いを深い思慮もなく協調したり、聞きかじりの外国の制度の導入を謳うような提言であれば、それが企業人からののものであってもあまり参考にすべきではない。むしろ、自治体にとって何が問題であり、それを打破するためには、どんなシステムを全体として導入するかについてよくよく考える必要がある。

事業評価それだけでは歳出削減にはほとんど役に立たない。バランスシートは作っても、直接的な予算決定の議論には使えない。しかしそれらがまったく無駄であるというわけではない。それぞれが生きるような環境を整えていかなければ、それ単独では役所のルーティン・ワークに仕事を加えるだけで忙しくはなるが何も役に立たない。むしろ、ルーティン・ワークを全体的に見直し、全体のシステムを設計し直して、そこへ新しいシステムをはめ込んで、全体として業務量が増えないようにしなければならない。

そのためには、総合計画が総花的であってはどのようなものもない。当初予算偏重で決算には誰も関心を持たないようでは話にならない。一件査定という従来型の予算編成作業から飛び出す気持ちがなければ、大胆に予算配分を見直すこともできなければ、財政破綻を避けることさえできないかもしれない。それらを見直すためには、役所と議会との関係や、役人の人事評価制度など、役所のシステム



の根幹に切り込まなければならない。新しいシステムよりもそちらの方がより重要である。

本ゼミナールでは、そうした問題意識を持って勉強をした。お集まりいただいた方々は、すでに十分意識の高い方ばかりであったので、非常に話が簡単であり楽をさせていただいた。日本型経済システムをいかに改革するかについて、こと自治体に関していえば、何を具体的にすべきかがはっきりと見えた。それがゼミナールを行ったことで分かったことは有益であった。

国・地方自治体の会計*

—企業会計的手法を導入するうえでの課題—

関西学院大学大学院経済学研究科博士課程後期課程 三木潤一

I. はじめに

本稿は、国・地方自治体の会計に企業会計的手法を導入する際の指針とすべく、その基軸となる用語や概念について内容をみたくて、検討されるべき課題を示すものである。企業会計における考え方をそのまま国・地方自治体の会計に導入することは、それぞれ目的とするところが異なるため難しいと考えるが、その成果を取り入れることは可能であろう。そこで以下では、そもそも企業会計的手法とは何を意味するものであるのかをみたくて、企業会計とくに財務会計の歴史的展開をたどり、企業会計における資産概念を示して、国・地方自治体の会計が目的とするところに応じた会計システムを構築するうえでの手がかりとしたい。

II. 企業会計的手法の意味

国・地方自治体における財政状態は非常に厳しいものとなっている。その原因を早急に突きとめ、その改善策を関連する全ての人理解できるように提示するためには、既に確立している企業会計方式による情報開示を推進することが有益であるとの主張がある¹。公営企業を除き国・地方自治体の会計は全て現金主義の単式簿記会計であるのに対して、民間の公開会社（株式を証券取引所に上場している株式会社または株式を証券会社の店頭に登録している株式会社）の会計は全て発生主義の複式簿記会計である。現金主義による単式簿記の会計システムでは、どのような資産と負債が存在しているのかを体系的に把握することができないという点が問題であるとされる²。しかしながら、国・地方自治体における企業会計的手法が意味するところは必ずしも明らかではない。

国・地方自治体における会計に対する一連の試行や議論の特徴として以下の3点があげられ、その問題点が指摘されている³。

- ① 制度再構築の視点として国・地方自治体の会計への企業会計的手法の導入が強調されていること
 - ② 一連の試行や議論がもっぱら貸借対照表の作成と解釈を中心に展開されていること
 - ③ 貸借対照表作成に関わる主要な論点として資産の評価問題に議論が集中していること
- ①については、企業会計的手法の本質に立ち入った議論がなされることなく、その導入が図られ

* 本稿は、財務省の総合評価「我が国の財政の現状と課題」に関する調査研究の1分野である「公共事業による経済効果の発現に関する分析」の吉田和男（京都大学）分析チームによる中間報告書「公共投資政策の長期財政運営への効果に関する計量的分析—計量経済モデルとバランスシートによる政策評価— [分析フレームワークの提示]」（2002年3月）における筆者の分担執筆部分に基づいている。

1 佐藤宗弥・三浦敬・中條祐介・藤崎晴彦「非営利組織における企業会計手法の導入に関する研究」『横浜市立大学論叢』社会科学系列第52巻第1号、2000年、41-42頁。

2 石原俊彦「長浜市における事務事業評価システムの導入—目的体系図と職員の意識改革—」『産研論集』（関西学院大学）26号、1999年、14-15頁。

3 藤井秀樹「政府・自治体会計の課題と展望」『企業会計』第53巻第1号、2001年、63-65頁。



ようとしていることが問題とされている。国・地方自治体の財務諸表に直結する企業会計的手法としてとくに重視されているのは、複式簿記と発生主義の2つであるが、その意味するところは極めて複雑かつ多様であり、現在なお多くの理論研究が行われている。導入が図られている企業会計的手法が何を意味するのか明らかでないという指摘がなされている。②については、損益計算書と呼ぶか否かは別としてフローの成果計算書を欠いた財務諸表の作成は、技術的にも理論的にも複式簿記に依拠した実務とはみなしえないことが問題とされている。複式簿記の本質について現在なお一意的な理解が存在していないとはいえ、そのもっとも主要な機能が、実体に生じる全ての経済事象の継続記録に基づいて財産計算と成果計算を有機的に完成させることにあると解されているのである。③については、国・地方自治体の会計にみる試行的資産評価実務において、資産の有用性について何ら検証がないまま、取得に際して当該金額の対価が支払われたというだけの理由で取得原価による資産の価格づけがなされているということが問題とされている。

これらの問題に対し本稿では、これまでの研究成果を概観しながら国・地方自治体の会計に企業会計的手法を導入するうえでの課題を検討するものである。企業会計的手法を国・地方自治体の会計に導入するには、その基軸となる用語や概念について吟味し、企業会計的手法の本質について検討が必要がある⁴。

問題点の1つ目として示されている通り、企業会計における発生主義にしても、その意味するところは曖昧である⁵。もともと発生基準ないし発生主義という言葉はaccrual basisの訳語であり、accrual basisは賃貸借料や利息のように時の経過に応じて徐々に生じてくる収益・費用を、時の経過に応じて認識するという基準を意味する。したがって発生主義会計として明らかなのは、収益・費用の認識において現金収支という事実にとらわれないということ、およびとくに時の経過に応じて生じる収益・費用は時の経過に応じて認識すべきということの2点ほどであるとされる。発生主義会計は、現金収支にとらわれない何らかの合理的な計算であるというほどの解釈が妥当なのである。

現金収支にとらわれない何らかの合理的な計算という意味で発生主義会計を捉える場合でも、国・地方自治体における合理的な計算の内容を検討し、会計の目的に応じた体系を構築する必要があるはずである。一般に会計の目的は、情報利用者の意思決定に有用な情報の提供にあるとされる。国・地方自治体に発生主義会計を導入するにあたっては、誰のどのような意思決定に有用な情報の提供であるのかがまず検討されなければならない。

Ⅲ. 財務会計の歴史的展開

今日の会計学が対象とする企業会計は、時代や社会の文脈に応じて発達してきた。企業会計とくに財務会計の19世紀以降の歴史的展開をみると、それは次のようなものである。

19世紀から21世紀にかけての会計理論の変遷は、

静態論（資産負債アプローチ）→動態論（収益費用アプローチ）→静態論

という形で単純化することができるかもしれないとされる⁶。とくに20世紀末から21世紀初頭にかけて

4 同書、64頁。

5 森田哲彌『財務分析基礎講座 財務諸表Ⅰ』全銀協通信教育、1983年、125-128頁。

6 太田善之「現金および資本についての管見」『会計』第161巻第1号、2002年、40頁。資産負債アプローチおよび収益費用アプローチについては、次節を参照のこと。

のプロダクト型市場経済からファイナンス型市場経済への重点の移動に伴い、会計理論においても動態論的解釈よりも静態論的解釈を重視した方向転換がみられ、会計制度にもその影響が現れているとの指摘である。ここで、プロダクト型市場経済とは製造業を主軸とした20世紀型産業構造のことであり、そこでは非金融資産（棚卸資産と固定資産）が主要な資産であるのに対し、ファイナンス型市場経済とは20世紀末から金融資産の存在が非金融資産との対比において大きな重みを持つようになり、そのような産業構造の変化が成立を意味するものである⁷。

企業会計は、大恐慌を契機として投資者保護の必要性が強く認識されるようになり、会計情報の対象を債権者から投資者へと大きく転換しており（静態論から動態論への転換）、今再びさらなる展開を遂げようとしている。大恐慌以前にも直接金融のための会計情報に対する必要性は存在したが、その制度化は大恐慌の経験を経てなされたものであった。歴史を踏まえ先に手だてを講じなければならない。深刻な財政危機にある国・地方自治体においても、本当に破綻を迎える前にその回避のための意思決定に有用な情報を提供する会計とはいかなるものか検討する必要がある。その際、当該会計は現行制度が想定する国・地方自治体の法的責任と整合し、説明責任をまっとうするものでなければならず、Ⅱで問題点としてふれた貸借対照表の作成を第一義とする会計実務には問題があると指摘されている⁸。すなわち、国・地方自治体の行政責任を背景に成立している説明責任の履行を支援すると同時に、納税者による行政評価に役立つ情報を提供することが国・地方自治体の会計における基本目的であり、かかる目的達成を図るためには、貸借対照表に加えて行政成果計算書を作成・開示することが欠くことのできない課題となるのである。もちろん、行政成果報告書の導入は貸借対照表の意義を否定するものではない。

Ⅳ. 資産概念

次に、国・地方自治体の会計において重要な問題であるストック情報の体系的把握を考えるうえで必要となる資産概念についてみることにする。会計学上資産については様々な見解があるが、主要な3つの資産概念およびその評価は以下の通りである⁹。

- ① 売却等によって換価可能なものとするもの
- ② 貨幣性資産および非貨幣性資産の2つのものとするもの
- ③ 将来の企業活動に対する用役可能性（service potentials）を期待できる経済的資源とするもの

これらの評価については、①の考え方からは当然、売却時価基準がとられる。②の考え方、すなわち投下資本の経営活動による循環を計算的に追求する財務会計の基本的な考え方からは、費用性資産には原価基準が、また貨幣性資産には回収可能額基準がとられる。さらに③の考え方からは、将来えられるべき収入額を見積もり、それを一定の利率で現在価値に還元する割引現金価値基準がとられる。①および②のうち回収可能額基準は現在の出口での価値で評価する方法であり、②における原価基準は過去の入口での価値を基とし、またそれに会計的操作を行った数値によって評価する方法であり、③はそれによってもたらされる将来の現金流入額を現在価値に直して評価する方法である。

7 武田隆二「制度会計におけるフレーム・オブ・レファレンス」『企業会計』第54巻第1号、2002年、6頁。

8 藤井、前掲書、65-66頁。

9 飯野利夫『財務会計論〔改訂版〕』同文館、1983年、3-3頁。



利益計算における資産負債アプローチと収益費用アプローチ、および資産負債アプローチにおける資産概念は、アメリカの会計基準設定主体である財務会計基準審議会（Financial Accounting Standards Board: FASB）の討議資料¹⁰と概念報告書（Statement of Financial Accounting Concepts: SFAC）¹¹に基づき次のように整理されている¹²。すなわち、資産負債アプローチでは資産・負債の変動が収益・費用を規定することになり、動態論的展開とは異なる。収益費用アプローチでは利益を定義するのに収益・費用の定義およびそれらの対応に依存したのに対して、資産負債アプローチでは利益およびその構成要素を定義するのに資産・負債の定義に依存するのである。FASBは資産（経済資源）を、用役可能性または将来の経済的便益であって、その意味するところは最終的に企業へ純キャッシュインフローをもたらすものとして捉えている。こうして定義される資産概念は、資産負債アプローチでは財務諸表の構成要素の上位概念として位置づけられる。したがってこのアプローチでは資産は、計算構造から導き出されるのではなく財務報告の目的から導き出されるのであって、目的に依存した資産概念であるとされる。資産負債アプローチおよび用役可能性は、国・地方自治体における会計を考えるうえでの指針になると考える。

国・地方自治体の財政の健全性なり債務償還能力なりを貸借対照表において表示するための理想的方法は、行政財産それ自体ではなく、行政財産が具現しているはずの「将来の租税債権」を資産として考えることであるが、それには多くの困難を伴うため、次善の代替措置として次に示す方法が提示されている¹³。すなわち、国・地方自治体が設置した公社・公団・事業団・公営企業・特殊法人等の連結を図りつつ、資産を地域別や種類別などに適宜区分したうえで、各資産グループごとにその利用によって生み出される将来キャッシュフロー（金融資産の場合は将来の現金受領額・一般行政事務に利用される資産やインフラ資産の場合は将来の税金・現業活動に利用される資産の場合は将来の料金収入等）を見積もり、これを現在価値に割り引くという方法を選択することが妥当であると主張されている。

V. むすび

地方自治体における発生主義の決算書がもたらすべき情報は、大別すると次の2つであるとされ、それぞれの目的に応じた資産評価が考えられている¹⁴。これらは国における発生主義決算書においてもあてはまる。

- ① 自治体が住民に対してどれほどの満足度をもたらしているかを金銭で表示するもの
- ② 自治体の財政状態を分析し、債務償還能力の有無を明らかにするもの

これらの目的に応じた資産評価については、①の目的からは、資産のユーザーからみた価値に着目し、フローベースでどれだけの価値（経済的便益やそれ以外の安全や環境などの社会的便益）を生み出すかを考え、利子率で割り引くという方法がとられる。②の目的からは、資産の取得にどれだけ費

10 FASB, Discussion Memorandum, An Analysis of issues related to Conceptual Framework for Financial Accounting and Reporting: Elements of Financial Statements and their Measurement, 1976.

11 FASB, SFAC No.6, Elements of Financial Statements, 1985.

12 菱山淳「資産・負債アプローチにおける資産概念の検討—英・米・IASの資産認識を中心として—」『経理知識』（明治大学経理研究所）第73号、1995年、95-96頁。

13 藤井、前掲書、67-68頁。

14 小西砂千夫「自治体財政運営における発生主義決算の活用」『産研論集』（関西学院大学）27号、2000年、4-5頁。

やしたかが必要な情報であるとして、取得原価をベースとする方法がとられる。そして、①の目的から貸借対照表を作成しようとする試みは大変意味のある事柄としながらも、現実的にはとくに社会的便益の測定に相当大きな困難を伴うとする。

IVでみた企業会計における資産負債アプローチおよび用役可能性の考え方、あるいはIVの最後に示した「将来の租税債権」を資産として考える方法に代替する現在価値測定を適用するという方法は、①と②のどちらを目的とする会計の構築についても指針となり、2つの目的が両立する体系を考えることが可能となる。②を目的とする会計における取得原価評価に対する批判はIIでみたとおりであるが、多くの仮定や見積もりが必要とされないといった点や、財政学における建設公債主義の観点から、債務償還能力を考えるうえで取得原価ベースの会計もなお検討する価値があると考えている。

いずれにしても、企業会計における資産・負債・資本・収益・費用といった概念との違いを十分検討したうえで国・地方自治体の会計を構築する必要がある。とくに、資産と負債との差額、および費用に対応させるもの、すなわち企業会計における収益にかわる概念やそれと費用との差額といったものの意味が明確にならなければならない。これらの具体的な検討については、今後の課題としたい。

ゼミナールを終えて

豊中市総務部行政改革推進室 中 曾 研 吾

I. はじめに

地方公共団体、とりわけ大阪府内の自治体は、関西経済の低迷による税収の減少、バブル期の事務事業の増加や開発による財政支出のつけなどにより、危機的な状況に陥り、準用再建団体転落の可能性のある自治体も出てきています。

この状況を打開するため、各自治体においては行財政改革を進めており、事務事業の見直しをはじめ人員削減、給与抑制などに取り組んでいます。

しかし、従来から行財政改革の取り組みは、一般的に行政管理担当もしくは財政セクションが主導している例が多く、各自治体における行財政改革の目的として、“総合計画の実現”を掲げているにも関わらず、総合計画担当セクションが行財政改革に携わっている（あるいは係わっている）例はあまり見受けられません。

このことは、各自治体が行財政改革を、経費節減や人員削減をその大きな目的としてとらえていることに他ならないことを示しています。確かに、経費の節減や人員削減も必要ですが、単なるスリム化ばかりでは行政サービスの低下ばかりで、“総合計画の実現”とはかけ離れたものとならないでしょうか。

また、自治体の将来像である総合計画についても、目標年次が10年から20年と長い上に、今まで計画の進行管理システムが整備されていなかったために、新たな市民のニーズによる事務事業の新設や行財政改革によるスリム化に対応できず、総合計画にそった形での行財政運営ができていたとは言い難い状況となっています。

こうした状況のなかで、各自治体は行政評価システムの導入など、新たな行財政運営のしくみづくりを模索しはじめています。取り組みの内容は各自治体によって温度差はありますが、概ね“総合計画を中心とした行財政運営”をいかにシステム化するかという点で共通しているものと思われます。

このたび、私はマッセOSAKA主催の“地方分権ゼミナール”に参加させていただき、関西学院大学大学院の小西教授並びに各自治体のみなさんとの意見交換を通じて“総合計画を中心とした行財政運営のありかた”についての考え方に触れることができました。小西教授をはじめ各自治体、マッセOSAKAの皆さんにお礼を申し上げますとともに、ここで学んだことを通じて私の持ったイメージをこれから述べていきたいと思います。

II. 総合計画を中心とした行財政運営の課題とは？

通常、総合計画は、基本構想、基本計画、という作形成態をとっており、基本構想は議会の議決を要することとなっています。これらの作成にあたっては、首長、議会の意見が十分に尊重されるものであり、トップダウンの意思形成と言えます。

一方、各部局においては、市民のニーズを把握しながら事務事業の新設・改廃（実務上は予算編成

の場が中心となっています。)を行っており、これはボトムアップの意思形成です。

この、トップダウンとボトムアップが、体系化されたシステム上でうまく連動すれば、総合計画を中心にした行財政運営が可能となる第一歩と言えるでしょう。この実現のためには、総合計画の進行管理と毎年の予算編成が有機的に連動することが必要最小限の条件となります。

このことを実現するために、各自治体において、行政評価の導入や、マトリックス予算の導入など種々の取り組みを行っていると思いますが、いまひとつしっくりとしていないのが実情ではないかと思われま

す。それは、従来から各自治体は社会経済情勢や市民ニーズの変化、あるいは首長の交代に応じて、各自治体は事務事業の新設・改廃という手法に頼り、“実施途中で総合計画を見直す(改正する)”ということタブー視してきたことに原因があるのではないのでしょうか。

総合計画の実施計画を作成して運用するという方法も採用されてきてはいますが、現状を見る限り、実施計画の実施項目は“事務事業の集約形”として位置付けられていることが多く、このことから見れば、ボトムアップ的な手法であると言わざるを得ません。

行政評価は、そのシステムが政策・施策評価のように高次なものであれば、評価結果が事務事業のみならず、総合計画本体にも影響を及ぼすと考えられますが、“総合計画の進行管理”としての目的だけにとどまるのでしょうか。

つまり、社会経済情勢の変化や首長の政治姿勢に対応して実施途中に総合計画を見直すというようなトップダウン的な手法については未だ開発されていないのが現状です。

ここに、総合計画を中心とした行財政運営の課題が見えてくるのではないのでしょうか。

Ⅲ. 総合計画を中心とした行財政運営のための一手法

総合計画は、通常10年から20年先の理想像を掲げて作成します。しかし、現在の各自治体の状態は、10年あるいは20年前に作成した総合計画のとおりになっているのでしょうか。また、10年あるいは20年前の総合計画作成時に、介護保険制度の実施を理想像として掲げた自治体があったのでしょうか。行政評価の結果により、総合計画の内容が時代の流れに合わなくなっていることが判明してもそのまま放置するのでしょうか。

基本構想レベルにおいて将来の理想像を掲げることは必要なことと思いますが、基本構想を実現するための基本計画(施策体系を含む)については、現実的な要素を取り入れながら作成し、実施途中でも必要に応じて見直すか、基本計画については計画年次を3～5年程度に短縮することが必要と考えます。

また、総合計画のうち、基本構想については議会の議決が必要ですが、基本計画については行政が主体となって作成することになっています。

このことは、総合計画の理念部分については議会に諮られるものの、理念の実現に関する具体の部分、言い換えれば施策体系を含め、予算編成の基本となる重要な部分について議会は何ら関わりを持たないということです。

総合計画を中心とした行財政運営の推進のためには、総合計画の施策体系に応じた予算の配分が必要であり、そのためには、施策体系を含めた基本計画の作成(見直しを含む)についても議会での審議事項とすべきと考えます。

また、首長の政治公約も総合計画に盛り込むことができるよう、首長が改選された時点で、基本計



画の見直し（作成）ができるようにしておくことも必要と考えます。

これらを、トップダウンでの意思形成として行財政運営に位置付けることとなります。

総合計画の基本計画を議会に諮りながらの見直しを可能とすることによって、

- ① 総合計画（トップダウン）と予算編成（ボトムアップ）との連動がスムーズなものとなる。
- ② 社会経済情勢の変化に対応したフレキシブルな行財政運営ができるようになる。
- ③ 議会と首長・理事者間の議論の活性化につながる。

という効果が期待できます。

以上、総合計画を中心とした行財政運営のために、総合計画の見直しを柔軟に行えるようにするとともに、議会の関与を付与することについて述べさせていただきました。

その他にも、総合計画を中心とした行財政運営に必要なことがらがあります。

まず、分権型行政運営と関連して、ボトムアップ型の意思形成が前例にとらわれず行えるようにすることが必要です。そのためには、職員の政策形成能力及び政策法務能力の向上、コスト意識をはじめとする職員の意識改革や、職場内でのコミュニケーションの向上を図り、職員が所属する自治体のまちづくり（＝総合計画の実現）を主体的に考えていくことができるようにすることが不可欠であると考えます。

次に行政評価システムの適正な運用があげられます。現在、事務事業評価を行っている自治体成果指標の設定に際してサービスの受け手である住民の意見が反映できるようにベンチマーキング方式を採用することや、現在、事務事業評価のみを行っている自治体にあっては、政策・施策評価を導入し、評価結果が総合計画の内容及び進行管理、予算編成、定数管理に適切に反映できるようにシステム化する必要があります。

最後に、行政コストの適正な把握があります。バランスシートを活用してマクロの視点からの自治体の財務状況分析を行うことも必要ですが、総合計画の施策体系ごと、あるいは事務事業について、いったいいくらのコストがかかっているのかが正しく把握できないと、行政評価結果を予算編成へ適切に反映できないばかりでなく、受益と負担の関係も税の負担者である住民に対して説明できなくなります。このことは、これから想定されるであろう法定外税や使用料・手数料の適正化の議論に大きな影を落とすこととなります。バランスシートと行政コスト計算は同時に運用されるべきものと考えます。

これらの改革を、同時に行う（はじめる）ことが真の意味での行財政改革につながるものと考えます。なお、これらのことがらは、すでに取り組みを行っている自治体もあり、その内容を参考にしながら進めていけばよいと思います。

最後になりましたが、これまで私の述べたことが、“役所のしくみを変えたい”と日夜努力されている皆さんの参考となれば幸いです。本文中で一番申し上げたかったのは、“従来からの発想を捨てることが必要です”ということです。この言葉を庁内各部局に言いながら、その実践ができていない自分自身への反省も込めながら、終わらせていただきます。

議会による総額管理への関与

～税率の検討を～

箕面市総務部財政課 稲野文雄

I. はじめに

今回のゼミでは、地方分権時代における地方自治体のあるべき姿を、①総合計画と事業評価（行政評価）、②債務償還能力、③議会との関係の3点から提言していこうというものである。結論として、償還可能年限（＝地方債の格付け）又は起債制限比率を議会で決めるべきであり、財政セクションの役割は後年度財政負担を把握して財政収支見通しをし、議会に対していくらか使えるかを提示することだということであった。以下、その3点を切り口に、ゼミではほとんど触れられなかった税率の問題も併せて述べていく。

II. 行政評価 ～箕面市の場合～

箕面市の行政評価は、政策企画課が主体で平成12年度から始まった。まだ本年度で2回目なので、評価方法等を改良しながら、評価結果が当初予算に反映される仕組みを徐々に作ろうとしている。箕面市では平成12年度に第4次箕面市総合計画が策定され、その第1期実施計画ができた。行政評価では計画に基づきながら、事業の事前・事中・事後の評価をしており、結果的に総合計画を進行管理している。また、評価結果については、庁内ネットでもどこの部署でも全庁の事業を見ることができる。

通常行政評価を行う上で問題となる、総合計画との関係、予算への反映という2点について、ある程度解決できているが、一方で、人件費と公債費がそれぞれの事業に加味されていないこと、左記費用を含めてコスト計算等の評価基準に検討の余地があることの点が課題である。また、今後評価結果を市民に対して公開していく方向で現在検討を進めているところである。

III. 債務償還能力による総額管理 ～税率の検討も視野に～

地方自治体の歳入が、地方税・交付税・地方債のトリオで基本的に成り立っており、法律で定められた地方税と交付税は操作不可能に近い。そう考えれば、「歳入にあわせて歳出を決める」対応をするための総額管理を行う上で、債務償還能力が中心問題になることは当然である。小西先生は、ゼミ参加前必読論文「健全な地方財政運営のためのシステム設計」の中の補論で、債務償還能力を判定する上での技術的課題を克服し、現実的な財政運営が可能であることを示しておられる。それを承知し、実行できるとして、反対に「歳出にあわせて歳入を決める」ことはできないだろうか。

そう考えるのは、箕面市の財政上の特色に根ざしている。歳入面では、普通交付税の不交付団体であり（ただし平成11年度は交付団体だった。）、歳入に対する市税の占める割合が高く（1人あたりの住民税は全国でもトップクラス。税率は標準なのだが）、住之江の競艇収入があって（といっても10年前の10分の1である。）、財政が豊かだと言われる（豊かだという実感はない。）。歳出の面でも病院や図書館などの点で、普通交付税の算定基礎や類似団体と比較しても行政サービスの水準は高い。歳入の先細りの中で行政サービスの水準を維持することは不可能ではないか。行政サービスはこのまま



でよいのか。とすると、選択肢は大きく2つある。歳入に合わせて行政サービスをカットするか、水準を維持するために歳入を増やすかである。両者を模索しながら結局前者を選択するのが今の主流で、かつ現実的でもあり、だからこそ小西先生も債務償還能力による総額管理で先に歳入をかためようとされたのであろう。はたして住民はどちらを選ぶだろうか。

行政サービスの水準を維持するか上昇させるか、少なくとも大幅に下落させないとしたら、いわば「箕面市版標準財政需要」を設定することになる。普通交付税の標準財政需要ではなく、箕面市ではこれだけの行政サービスを標準にするのだということを示すのである。地方分権の時代では、自治体ごとに行政サービスの量や質が異なっても一向に構わないだろう。住民の選択が水準の維持を第一とするなら、歳入を増やす道を探らなければならない。債務償還能力を再検討するのはもちろんだが、箕面市の場合、交付税にはほとんど期待できないので、市税をターゲットにすることになる。

確かに地方税は法律でがんじがらめに固められているが、税率の改正と法定外税の創設ならできる。現在いくつかの地方自治体で、環境対策に関連した法定外目的税が検討されている。どちらかという法定外税の方が今の主流であろう。しかし、新たな税目を創り出すより、税率を変更すること（超過課税）の方が法制の技術上容易である。

すなわち、各自治体版標準財政需要に基づいて税率を決めるということになる。そして、歳入と歳出とを相互牽制させあいながら総額管理を行うのである。

Ⅳ. 議会との関係 ～議会でも税率の検討を～

今回のゼミでは、先の参加前必読論文では脇役であった議会との関係が準主役級になっていた。債務償還能力の判断に償還可能年限という指標を用い、これを議会で議決することによって、総額管理に議会を関与させ、決定権を持たせて責任を負わせようとするものであった。これに税率の検討を加えてみればどうだろうか。すなわち、地方議会議員は任期の初めに償還可能年限又は起債制限比率と税率とを決めるのである。ここで歳入と歳出とは表裏の関係にあるので、行政評価の結果をもとに当該自治体版標準財政需要の総額も管理することになる。

一方首長については総合計画を中心に考えたい。現在の総合計画は10年毎に作られているが、首長が交替すれば方針に変更があるのは当然なので、総花的、理念的なものにならざるをえず、現実の政策が総合計画とは関係のないものになってしまっている場合もある。したがって、総合計画を首長の任期に合わせて4年毎にするか、総合計画を廃止してそれに替わる計画を作るかして、任期の初めに「総合計画」を策定するのである。（なお総合計画については、ゼミでも議論の対象になっていたもので、何ら新しい考え方ではない。）

議員、首長いずれの場合も選挙公約で前段の目標数値や考え方を盛り込むのは当然の成り行きとなり、かくして住民は選挙を通じて自治体の財政運営に関与することができる。

住民の望むのは、負担を増やさず、今のままの、あるいは今まで以上の行政サービスだろう。現在ではどの地方自治体でも、そのような望みをかなえられないことは言うまでもない。行政サービスの水準を落として我慢すれば、住民税が安く済むか又は将来負担が軽減される。逆により多くの行政サービスを求めれば、住民税がアップして子どもたちにしわ寄せがいくということである。まちづくりをどうするかを決めるのは住民自身に他ならない。

V. おわりに

おそらく税率の検討などは、歳出を切りつめてギリギリに管理したその後で出てくるのであって、かなり先の問題であろう。それ以前に地方分権の財源で問題になるのは通常税源移譲であって、金額的影響が最も大きいものである。さらに、先に述べたことと逆になるが、超過課税より法定外目的税の方が実現性が高い。というのも、超過課税は選挙権を持つ多くの住民が負担することになるので反発が強く、法定外目的税は対象となる一部の反発だけになり、特に環境の問題などを前面に押し出されると住民の同意が得やすいからである。ただし法定外目的税はさほど税収を期待できない。そのメリットは主に政策的な抑止・促進効果である。

現段階で税率を検討する意味は、「練習」である。適法であること、標準であることが住民に対しての説明責任を果たしているとは言えないことを、私自身窓口等で感じ取っている。結果的に標準税率になるにせよ、住民の意思を反映させる仕組み（＝議会等）の中で、これまで当たり前だったことをもう一度見直すことに取り組んでおけば、税率に限らずどうしても検討が必要な財政的な事柄が近い将来起こった時の練習になるだろう。

以上、議会で税率の検討を中心に、非現実的であるかもしれないが私からの提言とする。なお、くれぐれも上記は私見であることを書き添えておきたい。

これからの行政の課題

守口市総務部主税課 瀬尾 邦雄

行政に携っている者は、常に市民のことを考え、その市の何年か後の「未来」をも見ようしながら、今、何をすることが「ベスト」なのか、また、「コスト」はどのくらいなのか、また、それによる「効果」はどうかという問いをし続けて、少しでも良い方向を目指して、進まなければならないと考えています。

今、日本の景気があまり良くない状況下ではまず、市全体で歳入の確保と歳出の抑制を図ることが非常に大切である。その中で歳入面においては、既存税目の適切な運用はもちろんのこと、新たな税源の模索や滞納整理の充実などを実施していく必要があるだろう。税においては「公平な負担」をいつも市民に呼びかけているので、市税の徴収には万全をきして、公平かつ適切な運用が図られるよう、最大限の努力を市職員が一丸となって、臨まなければならないだろう。

またその一方の歳出面では、それぞれの事業においても、当然無駄な事業については、積極的に廃止または凍結を行い、支出を抑えていくことが大切である。しかし、どうしても必要な事業については、極力「低コスト」で、効率的なものを行い、市民の負担の少ない行政運営を行っていかなくてはならないだろう。

財政上における必要性の見地から「事務事業評価」などの手法で、市が行う事業全体を「スリム化」することは、非常に重要なことであると考えます。事務事業評価とは、市が行なっている事業の中で、その事業の目的、必要性、効率性などを総合的に判断して、不必要な事業は中止または延期されるいわば、担当してきた職員にとっては今までの努力が無駄になってしまう可能性があるだけに、非常に残酷な制度であるように思われる。しかし、市民が本当に求めている必要な事業とそうでないものに見極めることや、採算の合わないもの、時代錯誤になった事業などを選別することは必要であると思うので、それらを中止等で対応して歳出を抑制し、今後行わなければならない事業に、職員自らが振り替えていくことで、歳出の削減が図られるのではないだろうか。しかし、行政は、時に「コスト」面だけの判断で、事務事業の見直しを考えるのではないだろうか。そうした場合には、市民との考え方に乖離が生じてくると思われる。その意味でも、常に市民の立場を考えて「チェック機能」の充実をしていかなければならないだろう。その意味では、行政に携わる者は、常に「シャープ」な知識・判断力が要求される時代になっているのだろう。

また、歳出を抑えるものとして、「マイナスシーリング」という方法もあるが、これは、一律に予算を削減する方法である。この方法では、本当に必要な事業が、「マイナスシーリング」によって中途半端な事業になってしまう可能性があるため、有効かつ適格に運用しないと「妥協の産物」になりかねない危険がある。その意味では、「事務事業評価」と「マイナスシーリング」の2つを、有効に活用しながら、歳出の抑制を図ることが非常に大切である。

結局は、企画担当課、財政担当課、事業担当課の3者が一体となって、色々な手法を講じながら、また、効率的な事業を模索しながら、歳出を極力抑制し、必要かつ有効的な事業をする必要がある。

そのことが限られた予算を効率的に使用していくことにつながるだろう。

また最後に、現在のような景気が不安定な時代においては、地方公共団体は、たえず自助努力や、自己研鑽をおこなって、市民のためのより良い行政を模索していかなければならないだろう。そのためには、我々行政に携わる者は、たえず市民の「声」に耳を傾る、「アンテナ」の整備を十二分しておく必要がある。また、常に「必要性」、「コスト」、「効果」のバランスの調和を保ち「最小限」で「最大限」の行政機能が発揮できるよう、努力していかななくてはならないだろう。

今後、日本は欧米の類を見ないような「高齢化社会」が迫ってきている。それらの障害を乗り越え、地方公共団体とりわけ市町村が、住民とのパイプを密に保ちながら、地域の発展、市民の豊かな生活をまもっていく使命を担っている。その意味で、この21世紀の地方行政を任されている我々の使命は、非常に大きいものであると考えています。

総合計画の進行管理・評価システム

寝屋川市企画財政部企画室 荒木和美

I. 総合計画運用の現状と課題

地方自治体は、地域住民の福祉の向上のために様々な活動を行っているが、その活動はもとより単年度で完結するものではなく、ほぼ永続的に継続されるものである。このため、地方自治体においては、計画を策定し、これに基づき実施することにより、長期的な展望に立った計画的な行政運営に努めているところである。中でも、総合計画は、地方自治体の行政運営の指針となる行政全般に渡る総合的な計画であり、地域社会運営の柱となる計画であるといえる。

しかし、現実には、総合計画を柱とした行政運営というものが本当になされているのだろうか。公表される計画書を作成するまでは全体の関心が集中して注がれても、それが出来上がってしまえば、あとは日常業務の中で忘れ去られ、ほとんど放置されている状態といっても過言ではない。策定された総合計画の内容がどのように実施され、どんな影響とインパクトを地域社会にもたらし、いかなる成果を生み出したかということは、あまり重要視されてはこなかったのである。そして、総合計画の優位性はうたわれていても、毎年度の予算運営において、事業計画で承認された事業が予算編成で認められなかったり、計画に出ていない新規事業が予算編成の過程で決定され、後から総合計画に位置付けされるなど、予算確保の手段として利用されているに過ぎないと思わざるをえない状況もある。また、総合計画の進行管理については、決算ベースでの実績管理は行われているが、成果や効果という観点からは行われていない。

折りしも、時代の変化や財政状況の悪化に伴い、地方自治体も抜本的な構造改革を求められている。また、少子高齢化、女性の社会進出の一般化、雇用・就業形態の多様化等により、市民ニーズも増大・多様化し、地方自治体においては量から質への転換が求められる時代にきている。「住民が何を望み、また、行政はそれにどう対応すべきか」を的確に判断し、行政運営の指針として総合計画を策定し、毎年度の予算・決算等で財政状況を勘案しながらそれをどのように具体化したかを住民に示す責任がある。総合計画の実効性を確保し、住民への説明責任を果たせるような、総合計画の進行管理・評価システムが必要なのである。

II. 実効性のある総合計画の進行管理・評価のために

総合計画を形骸化させないためには、総合計画に沿った行財政運営を行わなければならない。予算は、いうまでもなく住民のために必要な行政サービスを実現するためのものであるから、総合計画を確実に予算化し、実現を確保していかななければならない。そのための前提となるのは両者の事業の対応関係である。

効率的な行財政運営のためには、総合計画、予算編成、行政評価ひいては定数管理をも統合する行財政運営のトータルシステムを構築することが必要であるが、まずは、総合計画と毎年度の予算を関連づけ、決算情報の公開と評価、および決算の結果の予算へのフィードバックなどを制度として組み

込まなければならない。

先進団体の事例を参考に考えると、具体的には以下ようになる。

- ① 総合計画を総花的でない、政策・施策的に優先順位が明確であるものとして策定する。また、財政運営上、実施可能な事業量の範囲で現実的な内容のものとし、各項目について数値目標を置く。
- ② 総合計画の事業体系、予算事業、行政評価の事務事業を統一化する。事業が一致していないと、事業目的に基づく予算の配分、執行、結果のフィードバックと計画の修正などの検討が有効に行われぬ。
- ③ 統一化した事業体系に基づいて、人件費や公債費も含めたフルコストの事業別予算・決算を作成する。
- ④ 事業別決算に基づいて事務事業ごとの行政評価を行う。総合計画の施策体系ごとに事業を分類し、フルコストを表示するとともに行政評価をリンクさせ、総合計画の進捗状況を数値化した情報で示す。
- ⑤ 予算編成の方法を従来の積み上げ方式から、総額管理、政策的な判断をもって編成する方式に変換する。首長、幹部職員が総合計画の施策体系に基づいた政策論争を行い、政策の優先順位を決定し、予算の大枠を決めていく。
- ⑥ 計画決定過程、予算編成過程、評価の結果などを住民に情報公開していく。どのような判断をしてその結果に至ったかを公開し、情報の共有化を図る。

Ⅲ. 政策主導の予算編成のために

上記のシステム改革のためには、従来の積み上げ方式の予算編成ではなく、総額管理、政策的な判断をもって予算編成しなければならないが、そのためには、首長、幹部職員をはじめ全庁的に計画内容に対する情報を共有化するとともに、使える予算（歳入の見積）を正確に出すことが必要である。特に公債費などの後年度負担を正確に把握し、起債発行可能額などをきっちり把握することが重要である。

Ⅳ. 新たな行財政システム導入へ

以上、総合計画の進行管理・評価のシステム構築について述べてきたが、実際に本市で取り組む場合について考えてみたい。寝屋川市では平成13年度から10年間の長期計画として第四次寝屋川市総合計画がスタートし、行政評価（事務事業評価）が導入された。しかし、総合計画の施策体系と事務事業が整合性を持たないまま導入され、また、事業別予算についても採用されていない状況である。まずは、総合計画の施策体系と評価の事業を対応づける関連票を作成しつつ、第2期実施計画策定時等に事業を統一化していくことから始めなければならない。このとき、実施計画策定の方法、内容についても見直しが必要になるだろう。あわせて、事業別予算についても導入に向けての検討が必要である。将来的には、総合計画、行政評価、予算、定数管理をも一体的に扱える、寝屋川市版の行財政運営のトータルシステムを構築していかなければと考えているが、この取組を推進していくためには、まずは、総合計画の進行管理の担当課、行政評価の担当課、財政担当課が役割分担を明確にし、連携・協力して全体のシステムを進行させていくことが必要である。本市においては、やはり総合計画の担当課である企画室が中心となって調整を行っていかなければならないだろう。さらに、今後は、人事課や会計室等とも連携し、全庁的な取組に発展させていかなければならない。



行財政運営のシステムを変革するには強力なリーダーシップと各担当課の相当なエネルギーが必要ではある。しかし、今、陥りがちな、「どこで誰が決めたか分からない」ような意思決定システムでは住民への説明責任を果たしていけない。全庁的に共通認識を持ち、風通しの良い職場風土を作り上げるためにも短期間で効率的に導入が図れる方法を模索していきたいと考えている。

地方分権ゼミナールに参加して

八尾市企画調整部地域経営室企画・改革係 南 昌 則

今回の地方分権ゼミナールに関して、諸般の理由があり私に指名が飛んできて、内容等を見て、「財政論議は苦手やなあ」と思いつつも参加することとなりました。

結果、財政論議だけに終始することなく、7自治体の職員の方々と各自治体の状況について意見交換できたこと、そして何より関西学院大学小西教授には、うまく本音の話ができやすい雰囲気を整えていただいたことは、私なりには「面白い」ゼミであっと考えます。

さて、今から、この3回にわたって開催されたゼミから私が感じ取った「これからの自治体に必要なシステム」について述べさせていただきます。

I. 組織の使命・目標・目標値・手段

ゼミナールに参加した自治体職員の多くが述べる意見として、「管理職、特に部長や所属長は何をやっているのか分からない。何がしたいのかが分からない。指示内容や行動が一貫していない。」というものが多くあがっていた。

このような現象が起こる原因として、「部長として」、「課長として」の役割を考えて仕事を進めていないことと、何より、組織の存在意義、「企画部とは」、「政策課とは」といった組織の使命（ビジョン）が明確でないために、各職員が何をすべきかが不明確な状態のまま、公務員らしく日々を過ごしているためと考える。

まず、「企画部は今の時代に何を目的に存在しており、どのような使命と役割を担うのか。そして、そのためにもどのような仕事をこなす必要があるのか」について、明確に職員全員の意思統一をしておく必要がある。

このような議論というものは、多くの自治体において本来、年度当初に、部内会議や課内会議において議論を行い、職員全員が共通理解のもとに年度業務を進めるものであるが、常に後回しにされ、いつしか年度末を迎えるのが常套である。

このような意見を提示すると、多くの職員の口から出てくるのが「総合計画のこの分野を具体化するために、うちの部はあるのだ」というものである。

この意見については、当然であり否定はしない。しかし、このような意見を出す自治体では、総合計画を実現するための組織機構となっているだろうか。

政策体系と組織体系とが一致しているだろうか。または、総合計画の目標を具体化する組織のしくみが整っているのであろうか。

組織機構に関する意見については、今回は詳しく述べることは控えるが、とにかく、組織の使命を明確することで、その組織の達成すべき目標を考えるようになり、その目標が達成したかどうかを点検するための目標値や指標を考えることとなる。

そして、その目標を達成するために最適な手法＝事業は何かと考えることとなる。



つまり、事業ベースで組織を存在させるでなく、使命ベースで組織の存在意義を見直す必要がある。

II. 行政と市民とが同じ情報で議論できる土壌づくり—行政評価

行政管理から行政経営という言葉が使われ出しているとおりに、これからの自治体においては、国や都道府県から下りてくる指示事項に沿った業務を進めるだけでは、すまない時代となった。地方分権と自治体自律の時代が到来したためである。

ここからは全国一律同じ行政サービスを提供するのではなく、地方の独自性を全面に出し都市間で競争する時代となった。つまり都市を経営する時代となった。

首長は経営者として、議会は株主として経営を推し進めるのであるが、果たして、そのような重責を過去経験の無い公務員に負うことが可能なのだろうか。

幸いにも、公務員の良心、公務員としてのプライドを高くもつ者も少なくない。使命感に燃え、優秀な人材も多いことは感じ取れる部分もある。

だが、自治体の経営は、このような僅か少数の公務員だけで行えるものではない。つまり、自治体職員だけでなく、地域住民が積極的に自治体経営に参画する必要がある。

そのためにも、ここ数年、注目を集めている行政評価の取り組みが重要な役割を担うものとする。

しかし、今、各自治体で見られる行政評価、多くは事務事業評価であるが、これは、公務員自身が自分の仕事の点検をいくつかの評価項目に沿って行い、そして、当該事業の存在の必要性を企画課や財政課に訴える程度の仕組みとなっているものが多い。このことについては、「職員の意識改革」という名のものと業務改善の運動論として展開することを最初の段階であると考え、将来的に市民へのアカウントビリティを果たすといった将来設計がある場合は否定をしない。

私自身の行政評価に対する考え方は、行政評価は行政内部の自己点検活動で終わるものではなく、住民に対して、行政活動を説明し、そして住民が行政活動に対して意見を述べる。このように公務員と住民とが施策や事業について共通のデータで議論する仕組みを築き上げるための入り口と考える。

これまで、行政は住民に対して行政活動の中核的な部分は説明してこなかった。重要な政策決定に至る意思形成過程、事業執行によした実質的事业費とその効果、そして、自治体の体力、つまり財政状況等である。

住民と公務員との議論へと導くためにも、適切な情報を提供することが先決であり、そのためにも行政評価での項目は住民に理解、わかりやすいものでなければならないと考える。経済学者や経営学者、会計学者でなければ分からないような分析データでは意味がない。

住民は公務員や学者ではない。素人であることを前提に考える必要がある。

私が住民に提供する評価内容は、第一に、最初の項目で述べているとおりに、当該施策や事業の使命＝目的と目標、そして目標値とその現状値（過去からの経緯数値を含めて）と考える。

第二に、使命を実現するための事業概要とその年次計画。最後に、予算と決算額である。当然、事業実施に費やした職員の人件費を含めてである。

以上の項目だけでも十分、住民は理解できると考える。そして、これらの情報を見て、住民として果たすべき事項は、行政に対して意見を述べることである。

例えば、当該事業は必要と考えない。事業費を費やしている割りに目標値には辿り着くのが遅い。無駄な事業費である。年次計画がのんびりしている。住民負担を出してまでやってほしい事業ではない。等などの意見である。

このような住民からの意見について公務員は毅然と説明を即座に行う体制が必要であり、このように行政との意見交換により住民の行政に対する信頼性が高まるものと考ええる。

これまでの文書からすれば事務事業評価を中核に沿えているように思われるが、私自身は事務事業評価といったレベルよりも、その自治体のミッションレベルの評価というものを市民とともに進めるしくみというモノが自治体経営においては、必要不可欠な中核システムと考えており、その手法等については、別途、機会があれば、詳しく整理したいと考える。

Ⅲ. 最後に

マッセから課せられたテーマが「これからの自治体に必要なシステム・意識改革など」であるが、システムと意識改革が同列扱いであることに疑問を抱きつつ、これからの自治体に必要なシステムは、多種あると考える。行政評価やバランスシート、企業会計導入、行政経営品質評価、ISO、QC運動などである。

これらのシステムは、所詮システムにすぎない。このシステムを活かすのは職員自身である。そのため、職員がシステムを活かすため、福岡市の「DNA運動」や三重県の「さわやか運動」をはじめとする運動論の展開が必要であると考ええる。

この運動論の展開については、公務員だけでなく、住民や議会、そして企業など自治体に関与する者、全員が参画して行う活動となることが、自治体を経営する大前提となると考えます。

最後になりますが、今回のセミナーを企画運営していただいたマッセOSAKAの方々に感謝して、雑多な文書を終焉いたします。

行政評価を活用した総合計画づくり

藤井寺市 総務部企画財政課 松浦 信孝

I. はじめに

地方財政の危機が言われて久しい。

曰く、地方分権型社会の実現、国と地方は「対等・平等」、身近な行政サービスは市町村で、等々。一方で、仕事が増えるのに、人が増えない、予算も増えない。現場からは、日々の仕事に追われっぱなし、問題先送り、大過なく過ごすことを旨とする管理職ばかり。

地方行政が危うい。職員に広がる無力感。

何を根拠（拠り所）に、行財政運営を行うことが良いのか。

どこの市町村にもある「総合計画」、最近はやりの「行政評価」。

現状の行財政システムのどこに問題があるのか。どのように改善するのか。本ゼミナールでの小西先生のご指導、メンバーの意見を参考に、新たな拠り所システムについて、いささか大胆な前提に立った提言を行うものである。

II. 総合計画策定のプロセス

どこの市町村でも計画行政の拠り所は、総合計画である。では、総合計画は実際どのように作られているかを見る必要がある。

まず、市町村の現状把握を総合計画担当部門（通常、企画担当課）が、統計データ、行政水準の収集調査から入り、前総合計画の進捗状況（達成率）などによって行う。

次に、策定スケジュールや策定体制について市長はじめ庁内的コンセンサスを得るための手続を行う。そこで、おおかたの市町村は、計画策定のサポートを行う民間コンサルタントを参画させる。民間コンサルタントが決まって、いよいよ作業は本格化する。

住民意向調査、市民参加、データ帳票、各部課ヒアリング、審議会開催のサポートなど、コンサルタントは実に広範囲にわたって策定のお手伝いをしてくれる。場合によっては、市長の意向聴取、各部課における業務の課題整理までやってくれる時がある。まさに、事務局（企画担当課）とコンサルタントの二人三脚で市の将来像、行財政の課題、重点プロジェクトが描かれていくかの如くである。これも、コンサルタントに支払う費用の多い少ないによって対応が異なる。

このようなプロセスによって、2～3年の時間を費やし、議会の議決（地方自治法で市町村の基本構想の決定は議会の議決が必要となっている。）を経て、総合計画が市町村の長期ビジョンとなる。大抵は総合計画書とPR用の概要版を印刷し、各課に1部、概要版は各戸に1冊配布し、長期ビジョン説明会の開催をもって作業は完了する。

III. 総合計画の有効性

総合計画は、策定に際してかける費用や庁内検討体制に力が入り、外部の知恵（学識者）も取り入

れるが、策定後は、キャッチフレーズが使われたり、各部課で、都市計画マスタープランや福祉計画などの個別計画策定時に上位計画として引用されたり、実施計画や予算において施策の割り振りを行う時に利用されるだけで、各課の書庫や机の中に眠っているのが通例である。

もったいない話である。総合計画は、策定した後にこそ活用すべきものである。それには、いくつかの条件、いわゆる環境整備が必要である。

一つには、総合計画の策定に10年後を睨んだ多くの職員に参加を求めることである。

二つには、現状の把握や基礎となるデータ、住民意向調査などの情報は、いつでも誰でも情報検索可能な環境を作ることである。

三つには、総合計画で位置づけられた事業を具体化するための実施体制や推進チームに希望すれば、誰でも参画できるように工夫することである。

四つには、何よりも市長をはじめ理事者が総合計画に基づき「まちづくり」を進めて行くという確固たる方針を明らかにしておくことである。

このようにすれば、地方分権や大きな社会経済環境の変化があっても、計画の基礎となっているデータが変われば、計画の見直しもできるし、事務事業を進める根拠が誰の目から見ても明らかなので、安心して事務事業の効率化に力を注ぐことができる。

Ⅳ. 総合計画と行政評価は表裏一体

地方分権時代における行財政改革の決め手のように言われている「行政評価」システムも詰まるところ、事業の優先順位、優先づけのための行政主体の責任のがれに使われていると思われる面もある。確かに、事実に基づく数値は説得力があり、説明もしやすい。ましてや事務事業評価での効率性は、納税者市民からすれば、公表してより良いサービスをより安く提供する努力を行政に求めることは当然である。

そのことは、総合計画に有効性を見出す観点と同じことが言える。要は、その地域（市町村）にどのような安全装置を備え、安心して働き、暮らせるまちを実現するために必要となる供給サイドの行政主体を市民自らが、選択するためのシナリオを作り出すことが、総合計画に求められる「計画性」そのものである。

行政評価が、行政主体側の恣意で評価される限り、評価は言い訳の手段に過ぎない。

責任ある行財政運営を目指すならば、「市民」に対する基礎情報の積極的提供と政策選択における価値観のせめぎ合いを通じた目標設定、達成努力、効果測定という土俵（フィールド）を用意する必要がある。

それは、今ふうには、首長のタウンミーティング、議会のオープン化、課題ごとの住民投票といったものにつながるのかもしれない。

Ⅴ. まとめ

市町村行政は、今、「自信」と「不安」に揺れ動いている。首長（トップ）の強い意志で、今までの施策を市民の立場、市民の目から見て、不都合や無駄がないかの指示を出され、自らの仕事（職務）を見直すのはよいが、何を根拠にと問われると確たるものがない。

国や府にお伺いを立てれば、これまで法律なら省令や通知がきていたのに、地方分権一括法が成立してからは、「対等・平等」ということであまり教えてくれず、自分で考えるしかない。情報化だ、電



子自治体だと執務環境は変わるのに判断すべき立場の管理監督者は、頭の切り替えができず、右往左往、十分に判断できないまま事態は進む。

自治体間に取り組み格差が生じてくる。何かを始めるとわんさと行政視察が増える。視察はいいが、持って帰っても条件や環境が違くと変に納得する。その結果は、旧態依然の前例踏襲、説明責任放棄の行政運営を繰り返すこととなる。

そこで、こうしたどこにでもある自治体を改革するには、次のような行政評価を活用した総合計画の策定が一つの契機となる。

このシステムは、市に関するデータベースを市民にわかりやすい形、誰でも検索しやすいようにして作ることから始まる。

データベースが完成した時点で、地域の課題を市民から直接ヒアリングする。あわせて、これからの課題を職員、外部の学識者、議会議員からヒアリングする。それらを集約、分類した上で、それが確かに課題であることを確認するための「市民ミーティング」を行う。

その課題ごとに、職員から市民としての解決の方向性を提案し、ベンチマーク方式で、効果指標を作成し、公表する。

次に、政策間の優先を選択するための投資コストをはじいた上で、課題に対する「住民投票」を実施する。この際、実施におけるコスト負担の方法、行政の役割など「選択」に必要な情報はできる限り公開し、首長（トップ）の意向（公約）も添えて実施する。

その結果で、政策間の優先性を決定し、5～10年程度の政策方針と施策メニューをまとめ、実施方法や財政見通しとあわせて総合計画と同様に議会の議決を経て、決定する。

その後、市民とともに毎年、計画と結果（効果）、コストを公表し、必要に応じて計画の見直しを行う。場合によっては、第三者からのアドバイスを加味してシステムの修正も行っていく。

以上が提案であるが、モデル的にでも取り組む機会があれば、もう少し、具体的な手順、マニュアルを詰めて、実際にやってみたいと思っている。

名 簿

指導助言者

関西学院大学大学院経済学研究科教授	小 西 砂千夫
-------------------	---------

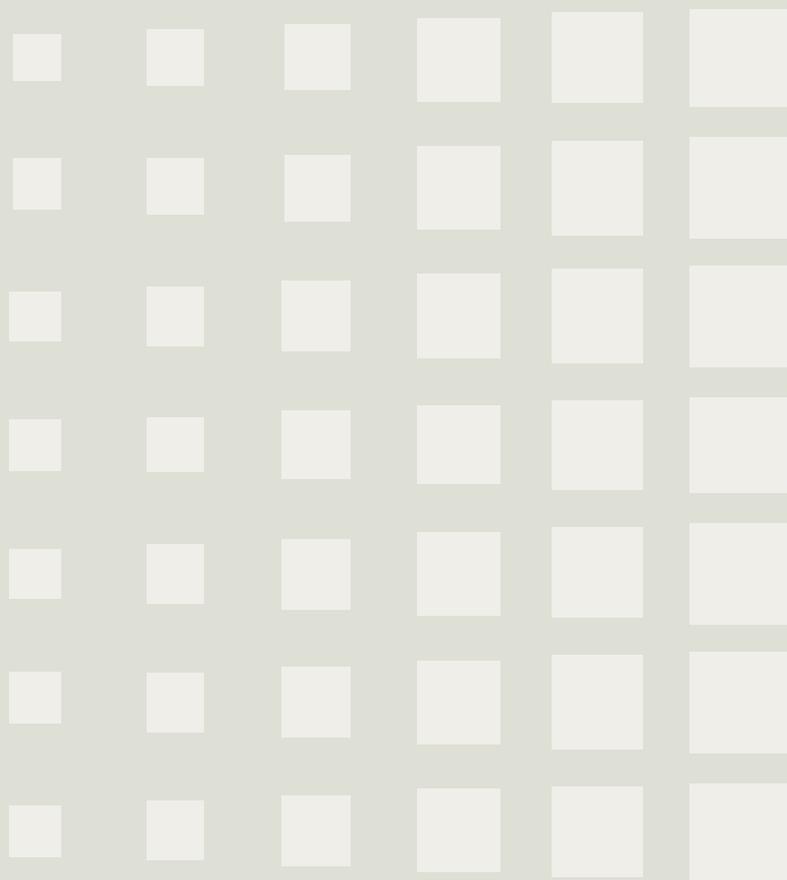
参 加 者

所 属	名 前
豊中市総務部行政改革推進室	中 曾 研 吾
箕面市総務部財政課	稲 野 文 雄
守口市総務部主税課	瀬 尾 邦 雄
寝屋川市企画財政部企画室	荒 木 和 美
八尾市企画調整部地域経営室	南 昌 則
藤井寺市総務部企画財政課	松 浦 信 孝
河内長野市企画総務部財政課	大 林 巖
関西学院大学大学院経済学研究科博士課程 後期課程	三 木 潤 一

地方分権ゼミナール記録集

平成14年3月

発行 財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
〒540-0008
大阪市中央区大手前 3 - 1 - 43
大阪府新別館南館 6階
TEL 06 - 6920 - 4565
FAX 06 - 6920 - 4561
E-mail center-tr@masse.opas.gr.jp



古紙配合率100%再生紙を使用しています