

# 研究紀要

第 8 号

## 特集

## これからの自治体改革のあり方

「自治体行政改革の新展開」——ローカル・ガバナンスの視点から——

同志社大学政策学部 学部長 真山 達志

「評価の政策形成と経営への活用と課題」——基本へ還れ——

筑波大学大学院システム情報工学研究科 教授 古川 俊一

「自治体職員の人材育成」

千葉大学法経学部教授 東京大学名誉教授 大森 彌

「公務員制度改革と自治体職員イメージの転換」

国際基督教大学社会科学科 教授 西尾 隆

「地方財政の改革」——地方行政は「黒字」なのか——

総務省地方財政審議会 会長 伊東 弘文

市町村職員公募論文（最優秀賞受賞論文）

「財政危機と成功する行政評価システム」

八尾市都市整備部交通対策課 南 昌則

平成 17 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

## 刊行にあたって

財団法人 大阪府市町村振興協会では、平成7年10月に設置いたしました「おおさか市町村職員研修研究センター」（愛称：マッセOSAKA）において、大阪府内43市町村の人材育成のための研修と市町村に共通する政策課題についての研究事業を展開しております。

研究事業については、市町村職員が研究者の指導助言のもと、広域的な行政課題について研究する「共同研究」をはじめとする諸事業を実施しておりますが、その一環として、各界でご活躍の学究、先達の方々のご協力をいただき、市町村行財政全般についてのご意見やご提言等を掲載した「マッセOSAKA研究紀要」を平成9年に創刊し、毎年、様々なテーマを取り上げ、特集しております。

平成12年の地方分権一括法の施行により、新たな一步を踏み出した地方分権改革は、今や本格的な実行の段階を迎えており、自治体においては、自己決定・自己責任の原則のもと、より自律性の高い行政主体となることが求められております。また、補完性の原理により、基礎自治体及び広域自治体の役割分担を明確にするとともに、コミュニティ組織やNPOをはじめとする住民との新しい協働の仕組みを構築するなど、これまでにない新たな行政体制の整備や改革についても期待されているところです。

そこで、今号では、「これからの自治体改革のあり方」を特集テーマに取り上げ、地方分権時代にそれぞれの自治体の実情にあった、より効率的な行政運営を目指すためには、どう自治体を改革すればよいのか、について、様々な視点から、各先生方に御執筆いただきました。先生方には、大変お忙しい中、執筆いただき、厚くお礼申し上げます。

また、本年度の府内市町村職員を対象とした公募論文で、最優秀に選ばれました論文につきましても併せて掲載しております。

この研究紀要が、市町村のこれからの行政運営の参考となりますことを祈念いたしまして、第8号刊行にあたってのごあいさつといたします。

平成17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

## 特集 これからの自治体改革のあり方

## 「自治体行政改革の新展開」

—ローカル・ガバナンスの視点から— ..... 3

同志社大学政策学部 学部長 真山達志

## 「評価の政策形成と経営への活用と課題」 —基本へ還れ— ..... 13

筑波大学大学院システム情報工学研究科 教授 古川俊一

## 「自治体職員の人材育成」 ..... 25

千葉大学法経学部教授 東京大学名誉教授 大森 彌

## 「公務員制度改革と自治体職員イメージの転換」 ..... 33

国際基督教大学社会科学科 教授 西尾 隆

## 「地方財政の改革」 —地方行政は「黒字」なのか— ..... 43

総務省地方財政審議会 会長 伊東弘文

## 市町村職員公募論文（最優秀賞受賞論文）

## 「財政危機と成功する行政評価システム」 ..... 57

八尾市都市整備部交通対策課 南 昌 則



特 集

「これからの自治体改革のあり方」

# 自治体行政改革の新展開

## ——ローカル・ガバナンスの視点から——

同志社大学政策学部 学部長 真山達志

### プロフィール

まやま・たつし 1955年生まれ。中央大学法学修士。同志社大学法学部・大学院総合政策科学研究科教授等を経て2004年度から現職。専攻は行政学・公共政策論・地方自治。滋賀県分権型社会を考える懇話会会長代理、将来のまちを考える東近江地域懇話会会長、滋賀県行政改革委員会委員などを歴任。現在、京都市府町村行政改革支援委員会会長、京田辺市個人情報保護審議会会長など。所属学会は、日本政治学会、日本行政学会、自治体学会、日本公共政策学会、自治学会。

主な著書 「政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力」（成文堂）など。

## 1. はじめに

1980年代以降、国も地方も行政改革を積極的に進めてきた。それまでの高度成長期のように、年々、財政規模が拡大するという時代が終わり、厳しい財政見通しの中で必要な事業を遂行していかなければならない時代に突入したのであるから当然である。しかし、拡大したものを縮小するのは容易なことではない。数々の施策や事業には膨大な既得権が形成されているため、一旦始めた事業を廃止したり、縮小したりすることは極めて難しい。仮に事業を縮小できたとしても、業務の減少に合わせて職員を解雇するわけにはいかない。そのため、行政改革はしばしば骨抜きになったり中途半端になったりするものである。特にこの間、いわゆるバブル経済による財政の一時的な好調期があったため、行政改革は停滞を余儀なくされた。しかし、バブル経済で浮かれて高度成長期かそれ以上の放漫な財政運営をしたことが、90年代以降の行政改革をよりシビアなものにすることになった。この時期から、本格的かつ真剣な行政改革が始まったと言っても良いだろう。

90年代は地方分権の時代でもある。もちろん、この地方分権の動き自体が国の行政改革の延長上にあることは否定できないが、自治体にとっては特別な意味合いを持つ出来事である。これまでとは異なり、地方に「自己決定・自己責任」が求められるようになり、市民自治とか住民自治の確立、あるいはローカル・ガバナンスといった概念が叫ばれるようになった。地方分権の推進は、地方自治における従来の枠組みや発想を根本的に見直すことにつながる大きな改革であるからである。その結果、80年代以降の行政改革とは異なる新しい改革の流れが求められていると言えよう。

以上のような認識の下、本稿では、これまでの行政改革とこれからの行政改革の異同を検討した上で、今後の自治体における行政改革の要点を整理することにする。

## 2. これまでの行政改革

### 2-1. 行政の簡素・合理化の功罪

行政改革の中心に行政の簡素・合理化ということが据えられているのは今も昔も変わらない。

そこで言う簡素・合理化には様々な要素が含まれている。すなわち、行政組織や職員定員の削減、あるいは行政活動のコスト削減などが典型となる行政機構のスリム化はもとより、事務・事業の見直しと称される行政としてやるべきこと自体の見直しをも含むものである。しかし、前述のように施策や事業には多くの既得権があるため、そう簡単に見直しができない。当然、事務・事業の見直しは、行政だけで決めることができない改革となる。

このような事情を背景にして、従来の行政改革の中心は、どちらかというと行政機構のスリム化が中心になっていた。このような取り組みは、行政が行うと言えれば行政以外の誰も反対はしない。それどころか、改革が手ぬるいという批判さえ起こる。事実上、行政の判断と努力で進めることができる改革である。

その具体的な手法としては、1つには定員の削減がある。職員の数については、警察や消防、看護、介護、保育などの特定の専門職などの例外はあるものの、一般行政職を中心に一貫して削減傾向にある。とはいえ、現在の公務員制度からすると、職員の削減は退職者の不補充という方法を採用しないと実現しない。その結果、新規採用が極端に少なくなり、職員の年齢構成がいびつになったり、意欲あふれる若い人材が公務員を選ばなくなったりするという弊害も発生している。また、正規職員を削減した代わりに、嘱託職員やアルバイトなどが増員されることがあるが、人件費の削減には役立つが不安定な雇用を行政が率先して生み出すということについての政策的な疑問も生まれる。

2つ目に多いのが組織の統廃合である。課や係の数を削減する効果があり、職員定数とともに

数値的に削減実績を示すことができる改革である。組織が削減されれば、管理職の数も減るので、人件費のうちの管理職手当などは削減できるだろう。しかし、それ以上にどれだけの効果や意義があるかは、統廃合後の自治体全体の組織体制と、自治体の行っている事業内容とを突き合わせてみないと判断できない。例えば、事業や業務については全く削減・縮小をしていないとしたら、管理職が減った以上の効果はあまりないことになる。従来の業務を外郭団体等に委託して組織の統廃合を実施することがあるが、これでは自治体全体の組織規模や業務量は減っていないばかりか、委託・受託に伴う手続きなどで業務がかえって増えていることさえある<sup>1</sup>。

第3の取り組み例として、様々な経費の削減努力が挙げられるだろう。出張や会議の経費の切りつめなどを中心に涙ぐましい削減努力をしているケースも少なくない。また、環境・資源問題との関わりの中で、書類の裏面利用、昼休み中の消灯なども経費削減に一役買っている。本来の業務に支障が出ないのであれば、無駄を省くのは当然であり、可能な限りの経費削減をすることが求められるのは言うまでもない。しかし、この種の削減はひとつひとつの削減金額が小さいので、塵も積もれば山の心づもりで取り組まなければならない。全ての職員に相当の節約意識が定着しないと、少々の努力が一瞬にして帳消しになるような無駄が生まれることもあるため、実際の削減効果は必ずしも大きくない。そして、経費削減におけるもっとも大きな限界は、業務の継続が前提である以上、削減には限界があるということである。

事業の根本的な見直しを伴わない事業費の切りつめや、経費削減を理由にした民間委託など

は、この第3の取り組みの一形態と見ることもできるだろう。その中で、事業費を削減する場合、事業費の削減に対する抵抗が強いため、しばしば一律削減を行うことがある。特定の事業を狙い撃ちにしたような削減は政治的に実行不可能になることが多いので、一律横並びが無難となるのである。しかも、そこで一律削減されるのは、自治体の単独事業であり、補助事業の場合は、補助金が付くことになればほぼ自動的に自治体の負担分が認められることになる。その結果として、必要性の大小に関係なく予算が減らされることになり、行政改革を積極的に進めるという方針以外には自治体としての政策が見えてこない。

さらに、給与や賞与、諸手当の引き下げやカットという手法もこの第3の取り組みの一種である。地域経済の動向や賃金水準などを考慮するのは当然であるが、行政職員の能力評価や業績評価が公平かつ的確に行えない現状では、適正な給与水準を決めるのは難しい。明確な基準や方針を持たぬまま、財源不足の帳尻合わせ的な給与や手当の削減は、職員の意欲を殺ぐ危険もあるし、優秀な人材の確保を難しくすることにもなる。もちろん、一般職員の給与カットは簡単にはできないので、管理職手当などをカットすることは珍しくない。労働組合員ではない管理職が犠牲になる仕組みは、ある意味では抵抗できない「弱者」にしわ寄せを生じさせていることになる。このような理念なき削減は、本当の意味での改革ではない。

以上のように、これまでの多くの行政改革は、行政の簡素・合理化と称して様々な削減努力を行ってきており、それなりの実績も残してきている。しかし、一方で、自治体行政の活力を殺

いだり、必要な部分まで削り取ったりしていることがある。このような行政改革を続けていると、見かけ上の歳出は削減できるかも知れないが、行政の体質や行政職員の意識改革は一向に進まないことになる。そして、削減が徐々に限界点に近づいてきているため、これまでの枠組みの中だけでは、そもそもこれ以上の削減効果はあまり期待できなくなっている。

## 2-2. 評価の限界と新たな可能性

行政改革を進めている自治体において、近年の新たな試みとして政策評価や事業評価を導入するという動きがある。どのような目的で評価を実施するのか、評価対象を何にするか、評価結果を何に利用するのか、といった基本的な部分でかなりのバリエーションがあるため、一概に論じることはできない。しかし、比較的良好に見受けられることは、評価を通じて行政のアカウンタビリティを高めようとしていることと、事務・事業の見直しや予算査定に利用しようとしていることである。

従来から、事務・事業の見直しは総論賛成・各論反対になる典型例であった。そこで、合理的かつ説得力ある見直しの論議をするためには、事業の効果ないし有効性を具体的に示していく必要が生じる。そのための手段であり、論議にあたって利用可能な情報を提供するものが事業評価であることは疑いない。実際、事業評価の導入に当たっては、事業（政策）の見直しに資することを強調することが多い。もっとも、自治体が行っている現在の評価の結果によって本当に事務・事業の見直しが可能かという点、説得力ある根拠になることは少ないだろう。それは、現在の評価の技術的限界から、評価の客

観性や正当性が広く認められていないためである。また、事務・事業を担当している行政自身が行っている自己評価において、その事務・事業の存在を否定するような評価結果を導き出すとは考えにくいためである。既得権を蹂躪する可能性が高い事務・事業の見直しというような改革には、行政にとっての外部環境に当たる議会や社会全体を説得できるだけの評価でなければならないが、今のところ、評価はそれほどの力を発揮するに至っていないと言わざるを得ない。

それに比べて、行政内部での予算編成や予算査定に評価を利用することの方が現実的な取り組みになりやすい。継続事業の予算要求に際して、当該事業の評価結果を添えて説明を求めるということは、様々な事業を同一の枠組みで検討する仕組みを提供している点で進歩であろう。しかし、この場合も手法上、技術上の未熟さのために、予算査定の資料として評価を利用することを難しくしている。少なくとも、評価結果を基準にした予算査定が行われているというより、評価は数ある判断材料の一つに過ぎない。

このように、事務・事業について評価を行うことは、一定の意義と効果があるものの、事務・事業の見直しとか予算査定の合理化と客観化にとっては、まだまだ不十分な仕組みであると言わざるを得ない。しかし、評価の導入が、行政改革を進めていく上で他にも重要な役割を演じること期待できる<sup>2</sup>。

たとえば、自治体において当該自治体の行っている全ての事務・事業について評価を導入することにより、職員は事務・事業の目的を改めて（場合によっては初めて）確認することが必要になる。また、自らの業務の成果に目を向け

ることを求められるようになる。その結果、職員に対して、事務・事業の目的と成果（目的の達成度）に対する意識を否応なしに植えつける効果がある。従来の行政組織には、評価という視点がほとんどなかったために、評価を導入することが新しい視点を導入することにつながるのである。そのことが、単なるお題目としての「意識改革」ではなく、現実的な意識改革を生み出す契機となる。評価業務を導入し、継続していくことによって、職員は無意識のうちに新しい価値に接し、次第に職員間にその新しい価値観や意識が定着していくことが期待されている。すなわち、評価の導入によって結果志向の発想が生まれるようになり、それはより具体的には住民や地域社会における変化に目を向けることになるのである。意識改革の必要性を口で100回唱えるよりも、意識改革を必要とする制度や仕組みを導入する方が、改革は飛躍的に進むはずである。

### 3. 行政改革の新たな視点

#### 3-1. 地方分権の進展

自治体の行政改革が進むか否かにかかわらず、わが国に地方分権の大きなうねりが押し寄せて10年余りの時間が経過した。地方分権が進められる背景には様々なものがあるが、今日の地方分権の道筋を付けたと言っても良い地方分権推進委員会の整理に従ってまとめると、次の5点になる。

第1に、従来の地方制度が戦後50年の中で徐々に実態にそぐわなくなってきたおり、いわゆる「制度疲労」を起こしてきたことである。わが国の地方制度は、戦後間もない一時期を除き、分権的であるというより集権的な性格が強

かった。急速な高度経済成長を目指した時期は、その集権的な地方制度が有効に機能したことは否定できないが、低成長の時代に入り、人々の価値観やライフスタイルが変わりつつあると言われる今日では、従来の制度は不向きであると考えられるようになった。

第2に、国際化への対応ということが挙げられる。わが国が国際社会の中で一定の地位と役割を認められるようになるとともに、多くの国際的な課題が降りかかってくるようになった。農産物や工業製品などの輸入自由化圧力、国際秩序維持に対する具体的貢献の要請といったような課題に応えるために、国はこれまで以上に国際問題に資源とエネルギーを費やす必要が出てきた。その結果、国内の諸問題や地方の問題については、できるだけ自治体が主体的に対応していくことが求められるようになった。もちろん、自治体自身も国際社会の中の一員としての自覚が求められるようになり、自治体政策においても「国際標準」が求められるという状況も見落としてはなるまい。

第3に、東京一極集中の是正という古くて新しい課題が挙げられる。高度経済成長期に急速に進んだ東京への集中化は、低成長の時代になっても解決の兆しが見えない。東京には人、モノ、カネ、情報が集まり、地方の人々の意識と関心が東京に向けられる傾向があるが、その大きな理由のひとつが、東京に権限と財源が集まっていることであるという認識がある。この認識に従えば、東京一極集中を是正するためには、権限と財源を地方へ分散することが有効になる。

第4に、今日では個性豊かな地域社会の形成が求められているということが考えられる。高度経済成長期の全国一律横並びという発想に対

する反省か、東京一極集中のために人も経済も活力を失ってしまった地方の苦肉の策かはともかく、各地方が個性や独自性を発揮しようとしていることは間違いない。そのことが、地域の活力を生み出すことにつながり、主体性を育てることになることも期待できる。したがって、地方が個性を追求しうる制度づくりが必要になっているのである。

最後に、少子高齢社会への対応が挙げられる。戦後一時期を除いて少子化が続いており、一方では平均寿命の延びにより高齢化も進行している。特に地方では深刻なレベルにまで高齢化が進み、地域単位では高齢化率が7割、8割というケースも出ている。これらの現象に対応するには、保険、年金制度を中心に国の役割も重要であるが、反面で対人サービスという面で住民に近いところで仕事をしている自治体の役割も重要になる。有効な少子高齢化対策を実現するために、地方の権限や財源を拡大すべきという考えが生まれる所以である。

これだけの理由があれば地方分権を進めることには何のためらいもないはずである。実際、この10数年の間、地方団体は言うに及ばず、政府、国会をはじめ経済界までもが地方分権の推進を求めてきた。そして、機関委任事務や通達の廃止に象徴されるような地方分権を進める制度改革が進んだ。2000年に地方分権一括法が施行されたことは、まさに制度面での大きな改革が実現したと言えよう。

しかし、全国の市町村で、実際に地方分権の進展を実感し、自覚しているところがはたしてどれくらいあるのだろうか。地方分権を推進する5つの背景を十分に理解し、地方に期待されている役割や責任を自覚している自治体職員は

どのくらいいるのだろうか。これらの問いに対しては、残念ながら否定的な答えを返さざるを得ない。事務の種類が増えて仕事が忙しくなったとか、市町村合併の論議で手一杯であるとか、もっぱら財源確保にしか目が向かないというのが現状である。

もっと深刻なことは、住民の大半は地方分権の効果を実感していないことである。そもそも、何がどう変わったのかを認識することすら難しいのではないか。その結果、制度としての地方分権は進んだように思えるが、住民自治の確立といった地方分権の本来の目的は十分に達せられていないようである。そして、制度面での地方分権は国の意識と努力に依存する部分が少なくないが、住民にとって意味のある地方分権が進むかどうかは、住民に身近な自治体の責任である。その意味で、これからの行政改革には、地方分権の成果を住民に実感してもらうような努力が必要である。

### 3-2. ローカル・ガバナンスの芽生え

前節で述べたように、地方分権の進展は必ずしも順調であるとは言えないし、満足のいく成果が生まれているとは思えないのだが、期待を持たせる動きもある。それは、近年、地域の問題解決に行政以外の主体が積極的かつ主体的に関わることが多くなっていることである。周知のように、1995年の阪神大震災以来、ボランティア活動が社会的に広く認知されるようになったし、2000年に介護保険制度が導入されて、NPOの存在が一般の人々にも知られることが多くなった。このような動きを受けて、公共の場で活動したり、公共の問題解決に関与したりする主体を、従来のように行政にほぼ限定する

のではなく、行政以外の様々な人や組織を想定する発想が広がってきた。その具体的な動きが、最近、研究者だけでなく行政実務家や市民活動に関わっている人たちの中で「ガバナンス」という概念が使われるようになったことである。

ガバナンスは、今のところ確定した概念ではなく、使う人によってかなり意味やニュアンスが異なると言わざるを得ない。もっとも、地方自治の分野で使われる時には、2004年10月に国立国語研究所が発表した『第3回「外来語」言い換え提案』<sup>3</sup>において示されているような「統治」または「統治能力」という意味で使っている例は少ない。少なくとも、従来の政府が主権ないし公権力を背景として国民を支配するという意味での「統治」とガバナンスは、全く異なる概念として使われていることの方が一般的である。

地方自治の関係者や研究者の多くが使っているガバナンス概念は、公的なサービスの供給や公共問題の解決にあたって、行政と行政以外の主体（民間の様々な主体が想定できるが、一般的にはボランティア団体やNPOなどのサードセクターとか市民セクターに含まれる主体）が協働している状態を指している。したがって、従来からある統治や自治の概念をもじって「協治」と訳す人もいる。ここでの協働は、行政と特定のNPOといった2者による協働関係もあるが、複数の主体によるネットワーク的な協働が多い。したがって、一般的なガバナンス概念は、公共目的の活動を行政と民間セクターの主体がネットワークを作り上げて展開している状態を指していると言えよう<sup>4</sup>。

このような理解自体は一般的であるだけでなく、今日、徐々に現実のものになりつつあるこ

とである。しかし、このような理解では、どのようにしてネットワークは生み出されるのか、ネットワークに参加することが許される資格や手続きは誰が定めたり審査したりしているのか、ネットワークのメンバーの中にネットワークの秩序を乱すような者が現れたときに誰がどのように制御するのか、ネットワークが資源不足に陥って機能不全になったり崩壊の危機を迎えたときにどのようにしてネットワークを守るのか、といったことが不明確である。したがって、ガバナンスを、地域における問題解決に当たっての住民と行政の協働（「協治」）ととらえるのではなく、問題解決のためのネットワークを構築し、維持管理すること（「公共空間の協働管理」）としてとらえる方が適切であろう<sup>5</sup>。

仮に「協治」ととらえるにしても、ガバナンス概念が徐々に広がっていることは、「公」の問題は全て行政の責任であり行政が処理するとするとらえ方を否定することにつながる。地域の「公」の担い手として行政だけを重視する発想から、住民を含めた多様な主体を想定するようになったことを意味しており、その結果として住民と行政の新たな関係の模索が始まったのである。そのことは、住民と行政の発想や行動様式を根底から覆すだろう。すなわち、「公」の性格があるものは全て行政に任せてしまおうという住民の側の行政依存的な発想に反省を促すだろうし、「公」の名の下に「民」をコントロールしようとしがちな行政にも見直しを求める。ただ、従来は行政が大半を担っていた「公」の領域について、いきなり協働とか協治という概念を持ち込むと、実質的には住民が行政の下請けをすることになったり、行政が責任を放棄することを正当化するだけになったりするおそ

れもある。

そこで、ガバナンスを「公共空間の協働管理」ととらえ、協働関係やネットワークを生み出し、それを維持管理することと定義する。そのことによって地域の違い、政策分野の違い、時期の違いからネットワークの姿が異なるだけでなく、そのネットワークの維持管理を担う主体も異なることを強調する意味が出てくる。実態に即していえば、現状では多くの地域と多くの政策分野で、ネットワークの維持管理を担うのは行政である。そして、そのことにまだまだ正当性が認められている。一方で、一部の地域、一部の分野で、ネットワークの維持管理をNPOなどの行政以外の主体が担っているケースも出始めている。このような形でガバナンス概念を使うと、ガバナンスの下で期待されている行政の姿は、望ましい問題解決ネットワークとその維持管理の姿を的確に把握し、そこで行政に期待される役割と態度を実践することができることである。

このように、行政に期待されていることは、単に住民との協働関係を築くことではなく、様々な主体によるネットワークを築き、維持管理するのは誰かを判断し、自らが中心になるのか脇役に徹するのかを決めて行くことである。そのためには、住民が何を求めているのかという従来型のニーズ把握にとどまるのではなく、住民は何をしたがっているのか、住民は何ができるのかといったことを的確に把握する能力が求められている。今まで以上に住民の意向や感覚を敏感に把握する体制を作らなければならぬし、脇役に徹すべきだと判断したときにはそれに見合った行政組織の縮小や業務の撤退を迅速にできる仕組みを構築しなければならない。

#### 4. おわりに

分権改革が進む中、自治体は政策能力や行政能力を高めることを迫られている一方で、ますます厳しい財政状況に追い込まれている。また、自治体の行政を取り巻く社会環境はローカル・ガバナンスと称される新しい姿を呈するようになっている。その結果、自治体は行財政運営を適正かつ効率的に行うように改革する必要がある、これまでと同様に、いやこれまで以上に求められていると言えよう。それは、ガバメント（地方政府）としての自治体の改革であり、従来からの行政改革で追い求めてきたことと共通する。しかし、今日の自治体はガバメントの改革をするだけでは不十分である。ガバナンスを前提とした改革が求められているのである。そこでの改革は、単なる簡素・合理化や能率の追求ではない。むしろ、望ましいガバナンスを実現するにあたっては、費用と時間を費やすことを避けられないかも知れない。また、これまでのような制度や組織の改革にとどまるものでもない。行政職員はもとより、議員、そして住民もこれまでの常識を見直し、意識改革を進めることを求められる。

このようなガバメントの簡素化や効率化と、ガバナンスの確立という2面性を視野に入れた行政改革が一番求められているのは、合併を行った市町村である。また、合併を検討している市町村においても、その検討の中にこのような

行政改革の視点を組み込む必要がある。合併論議の多くでは、ともすると合併によるスケールメリットに注目が集まり、行財政の効率化が強調される傾向があるが、反面で広域化することにより住民自治が難しくなるのではないかという不安がある。スケールメリットや行財政の効率化を強調するのは、従来の行政改革の延長に合併を位置づけているものであり、実際に合併を「究極の行政改革」と言ったりする。反対に、広域化により住民の声が行政に届きにくくなるとか、地域づくり活動などの実績が引き継げなくなるのではないかといった不安は、合併によってガバナンスの確立が遠のいてしまうのではないかという不安ととらえることができるだろう。したがって、合併に関わりのある市町村こそ、ガバメントの簡素・効率化とガバナンスの確立の両面を視野に入れた行政改革を進めなければならないのである。蛇足であるが、ガバナンスの確立は、従来の枠組みの中でよりも、枠組みが大きく変わって旧来の組織体系や意思決定システムに変化が生まれる時の方がスムーズである。合併を契機に、行財政の効率化とガバナンスの確立の双方を実現できたとしたら理想である。

分権時代の行政改革は、安上がりで効率的なガバメントを作るだけでなく、ガバナンスを確立するという視点を取り入れることを通じて、質的に大きな変化が求められているのである。

#### 【注】

<sup>1</sup> 拙稿「地方分権に伴う市町村の組織・事務事業の変容」（『地方分権に伴う国・地方の行政システムに関する調査研究（Ⅱ）』財団法人行政管理研究センター、1998年）を参照。

<sup>2</sup> 事務・事業評価の様々な機能については、拙稿「自治体における事業評価導入の多面的意義」（『会計検査研究』第24号、2001年）を参照されたい。

<sup>3</sup> 独立行政法人国立国語研究所の外来語言い換え提案におけるガバナンスの意味と用例等の詳細は、同研究所の

以下のホームページ（2004.10.30現在）を参照のこと。

<http://www.kokken.go.jp/public/gairaigo/Teian3/Words/governance.gen.html>

<sup>4</sup> これまでのように公共＝行政という認識から、「公」の領域で活動する主体の多様化に注目し、今後の「公（おおやけ）」のあり方を検討する動きが増えている。筆者も京都府と三重県の検討に参加している。その検討内容等については、各府県のホームページに記録や資料が掲載されているので参照されたい。

<sup>5</sup> 紙幅の関係でガバナンスについてここでは詳細を論述することができないので、概念整理および関連する文献の情報は、拙稿「地方分権の展開とローカル・ガバナンス」（『同志社法学』第54巻第3号、2002年9月）を参照されたい。なお、研究紀要ポータル以下のページから同論文をダウンロード可能である。

[http://kiyo.nii.ac.jp/articles/ncid/AN00165970/20020930\\_54%283%29.html](http://kiyo.nii.ac.jp/articles/ncid/AN00165970/20020930_54%283%29.html)

# 評価の政策形成と経営への活用と課題

## ——基本へ還れ——

筑波大学大学院システム情報工学研究科 教授

古 川 俊 一

### プロフィール

ふるかわ・しゅんいち 東京大学法学部卒。ハーバード大学修士（公共政策専攻）。筑波大学博士（法学）。筑波大学社会工学系教授を経て2004年度から現職。専攻は行政学・政治学・公共政策学。自治省大臣官房、財政局、国際化推進自治体協議会事務局長、行政局公務員部定員管理指導官、大臣官房参事官などを歴任。現在、国土交通省道路行政マネジメント研究会委員長、国際協力機構外部有識者事業評価委員会委員など。

**主な著書** 「新版 公共部門評価の理論と実際」（日本加除出版）、「NPOと新しい社会デザイン」（同文館）、「住民参政制度 最新地方自治法講座」（ぎょうせい）、「自治体変革の現実と政策」（中央法規）、「政府間財政関係の政治分析」（第一法規）、「連邦制—究極の地方分権」（ぎょうせい）など。

### 序

評価だけが改革ではないし、政策形成や経営と結びついていかなければ、有害無益である。評価だけをとりあげて議論することは、バランスシートを作成することで行政全体を革命的に変えられると錯覚するのと同じような誤りをもたらしている。行政はシステムであり、システムの理解と対応が求められるにもかかわらず、実務にあってもそのような志向が弱いことを痛感する。

昭和30年代から40年代にかけて、計画行政がもてはやされ、各政策分野の計画、事業計画はもとより、地方公共団体にとっては総合計画が合理的な行政を担保するものと受け止められた評価も、同じような流行のようにも見える。

たしかに、希少な資源の適切な配分のために一定の手続きをへて定められる行政計画は、当事者の間の合意に基づき、民主的な正統性をもつだけでなく、関係者を計画期間において拘束するものとなる。

だが、計画行政は2つの点で破綻した。①計画に盛り込まれた諸事業はインフレや財源不足

のために実行できなくなった。②同事業が環境の激変によって妥当性や効率性を疑われるようになった。計画行政は、社会主義的な、社会工学的なイデオロギーの基盤をもつ。社会経済状況は、政策当局の介入、関与により決定的に影響され、コントロールされうるという信念である。しかし、打ち続く慢性的な財政危機、環境を優先するようになった価値観の変化、巨大プロジェクトへの不安、政策の失敗を何度も引き起こした政治や行政に対する不信感の増加などの要因により、計画行政を貫く楽観的な予測や態度は、もはや維持できなくなった。

代わって現れたのが、評価である。1990年代後半から注目されるようになったのは、日本の行財政の閉塞状況への解として、国際的な行政改革の流れの波長が期せずして合致したためであった。計画は事前に意思決定を行う。評価（evaluation）はもともと事後である。しかし、評価の基準を前もって定めれば、将来に向かって、つまり事前に拘束する意味合いをもつ。これは極めて魅力的な行政手法である。また、戦略経営の枠組みでは、戦略計画の策定、実施、

業績測定（評価）がある。

「『行政評価』の時代」という標語（上山1998）は、またたくまに人口に膾炙した。これには、3つの要因があろう。①評価という観念及び実務が日本では長く放置されてきたため、評価のもつ意味が新鮮に受け止められたこと、②三重県をはじめいくつかの改革において実績を残したこと、③世界的な行政改革の流れのなかで、中心的な役割をもつようになったこと、である。

2001年以来、国の行政機関、独立行政法人、特殊法人、国立大学法人は法令上義務付けられ、地方公共団体でも半数近くが検討も含めれば取り組んでいる勘定である。選挙でのマニフェストが作成され、その評価が話題を呼ぶ。日本経団連も政党の評価をする。大学での授業評価もふえてきた。つまり、評価はいまやいつでもどこでもある。コンピュータではないが、ユビキタス（遍在）になった。

だが、プラン・ドゥー・シーが行政の基本であり、これを確立すれば新公共経営（New Public Management, 以下NPMという）になるというような浅薄で奇妙な理解や言説が、学界や実務でいまなお呼号されている。

地方自治体の行政改革への取り組み、到達点、可能性、基本的課題などについては、概括的な説明を試みたことがあるが（例えば、古川2004）、本稿の内容は焦点をしぼって、①いま、少なくとも日本では、大いなる関心を呼んでいるNPMを念頭に置きながら、②これからの行政の在り方として成果志向の行政への転換が必要であり、必然であること、③そこへ至る行程には評価が中心的な役割を果たすこと、④だが、

成果志向の行政には実行の困難な要因があり限界もあること、そして、⑤基本的な課題の克服には理論と実践から得られる教訓が生きることを論じる。

## 1. なぜ成果志向が必要となり、地方行革が変化してきたか

慢性的な財政赤字、公共部門への不信、結果責任を求める国民などの要因は、多かれ少なかれ先進諸国に共通する。国の指示だけでは地方自体が持続可能な運営ができないと、1990年代半ばから、内発的な行革が出てくる。一部の地方行革では、単なる組織再編から脱皮し、経営的な志向、たとえば現在話題になっているNPMやTQM的实践が出てきた。さらに、絶えざる改革（continuous improvement）を行い、その過程で、進化させるという態度が現われた。

NPMとは何かについて、最近のすぐれた要約では、公的セクターと民間セクターとの融合（民間経営手法の導入と競争の強調）、公的機関の分解、結果による管理の3つ（田邊2003）であり、あるいは成果志向、顧客志向、市場原理の活用、分権化の4つ（山本2003）である。

日本での部分的なNPMは地方からはじまった。静岡県で業務棚卸表から発展した戦略経営、三重県での「政策推進システム」（2004年度からみえ政策評価システム）、横須賀市でのまちづくり評価、市民協働型、ITを駆使したシステムなどが代表的な例である。これらにあっては、NPMにおける徹底した効率化、外部化、民営化がなされているというよりも、行政の能率、近代化のイデオロギーが、現代的に意匠を新たにして登場してきているとみることもできよう。しかし、いずれも資源投入の多寡ではな

く、その結果としての行政の成果に着目している点でNPM的である。財政緊縮の時代には、成果に着目した運営にならざるをえない。現下の問題に引きなおしていえば、経済財政諮問会議の各次「骨太の方針」に示される行財政の効率化の要請は、すこぶるNPM的である。

## 2. 改革は経営であり、経営は成果志向にほかならない

「環境変化への対応」が経営であり、地方自治体を経営体とみなして運営することが行政改革の基本である。企業とは違うから経営できないとか、生産性の概念はあてはまらないという議論がまだ強いのは、誤解から来ている。これは、筆者の提案する「公共経営の構図」（古川・北大路 2004, p. 15）により、氷解するはずだ。すなわち、「公共」であるから、民間とは違った制約の下にある。だが、経営原則で運営できる。

政治システムでは、民主性の理念や具体的な権利・義務観念を定めた憲法、そしてさらに実定法のもと、行政は、公平性、公正性、透明性などの原則が最も直接的に要請される。それとともに、政策などの効率性や有効性が確保されるべきことは当然である。

これに対して、経済システムにおける原理は異なる。利潤であり、市場におけるシェア、あるいは、株価や一株当たりの利益率という指標に着目する。そのような企業にあっても経営原則は、ほとんど公共部門の場合と同じである。

かくして、公共経営を定義するとすれば、「政治システムの制約や条件のもとに、組織経営の一般原則によって、公共組織の使命を十分に発揮するよう外部及び内部に働きかける活

動」ということになる。

この公共経営を基本的に進めると、成果志向の行政になる。ここでいう成果とは、「業績（performance）」である。「業績」とは、能率、効率を主にした概念で、生産性（productivity）との関連で使われることも多い。NPMでの、中心概念の一つは業績である。一方で手段や過程に裁量を与える代わりに、結果のところで統制を強化する。したがって、評価が不可欠の仕組みと位置づけられる。

実は、このような考え方は新しいものではない。古くは、1930年代以降ハーバート・A・サイモン（1978年ノーベル経済学賞受賞者）やJ・G・マーチなどが組織理論や経営行動に関して定式化した考えに基づく（Simon 1997; March and Simon 1958）。評価は経営の基礎である。組織において政策の意図と対象及び実現すべき結果を明確にすることが、評価の出発点である。また、評価はある組織の活動の全部又は一部について行うが、その評価基準は、組織のもつ使命や目的にしたがってなされる。これは、組織の作動する原理を説く組織理論の応用である。

サイモンらの研究は1930年代にさかのぼる。業績の測定では、公園事業について、3つの測定手法、すなわち、単位費用、投入した施設や人員単位、参加人数の記録のような業績単位を勧めている（Ridley and Simon 1938）。これに基づいて、多くの自治体が事業効果の測定を試みてきた。同賞受賞のもととなった『経営行動』（第4版は、Simon 1997）第9章では、組織における意思決定の基本として、「能率（efficiency）」があるとしている。ここで能率と訳しているのは、現在われわれが論議している

効率性だけでなく、有効性や結果をも含む広い意味で使われていたからである。実は、このような意味づけの影響を受けたのは戦後の民主化の中で制定された国家公務員法、地方公務員法、地方自治法などであり、その第1条で「行政の民主的且つ能率的な運営」といった規定が設けられている。

サイモンは、マーチとの共著である『組織』(March and Simon 1958)では、さらに組織の活動を定式化した。すなわち、ある外的な環境からの刺激を受けて、組織はある複雑で組織だった反応を行う。これを「プログラム(program)」という。実務上は、施策といい、事業ともいう。「プログラム」は究極には「戦略(strategy)」となる。なぜならば、組織は、目的と手段(ends-means)の体系である。具体的な事業に到達するまで次の過程が繰り返される。

- ①達成すべき一般的な目標(goal)の設定
- ②目標達成の手段(means)の発見
- ③この手段を達成するための下位手段の発見

どこまで繰り返せばいいかは、目標がどの程度具体的で既知のものであるかによる。高齢者福祉であれば、目標と手段の関係は単純であるから、既存の手段をくみ合わせて体系ができる。しかし、例えば、環境保護の場合、新しい概念であり、その具体化にはいくつもの目標や手段の組み合わせを試みる必要がある。戦略は目的とその達成手段の組み合わせである(Andrews 1971, p.28)。

この戦略以下の体系が、行政では政策体系となっていく。組織にあっては、使命が最上層に置かれる。使命の下に政策体系が展開される。

政策体系と階層は、日本の行政用語では、政

策—施策—基本事務事業—事務事業の形になる。施策は政策の、(基本)事務事業は施策の手段となる。つまり、目的と手段はそれぞれ重なりあって政策体系を形づくる。福祉政策を具体的に実現するのは、高齢者施策、児童福祉施策等であり、デイサービス事業、保育所運営事業がそれぞれの施策の手段となる。

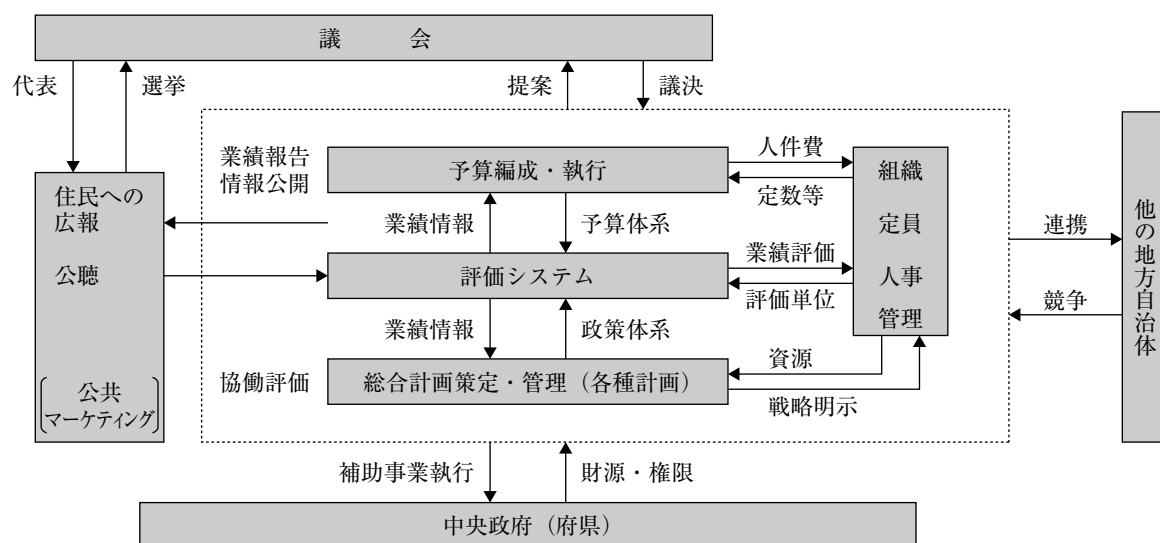
このように、評価は、組織をどう動かして、所期の使命、目的を達成することができるか、という観点からとらえることになる。その意味で、戦略経営(戦略を中心にして、計画をたて、その実行、点検をしていく経営の手法)とつながるものがある。しかし、このような考え方は、いわゆる「評価」の専門家にあっては必ずしも伝統的なものではなかった。なぜならば、狭い意味での評価は個別の事業、特に社会政策、社会保障や政府開発援助(ODA)の事業評価に関心があり、必ずしも組織全体の業績をみるものではなかったために、意思決定、政策形成、経営とは疎遠なものとなっていたからだ。

だが、こうした不幸な時代は過ぎ、評価がNPMの枠組みに必然的に取り入れられるに及んで、急速にかつ世界的に関心をもたれることになったのである。

### 3. 経営システムへの進化と政策形成への統合

経営は単体の技法や手法をいくら実行しても、効果は限られている。第1に、経営システムとして、コンピュータのアナロジーで言うと、「スタンドアローン型」から「ネットワーク型」で運用されるべきである。自治体の例で構造化してみると、図1(古川・北大路 2004, p.90)のようになる。

図1 経営システムと評価（自治体の場合）



従来はこの図の中央にある評価のシステムが欠落していた。予算があって、計画があって、組織があり、閉じられた官僚的組織であって、ほとんど市民も不在であり、議会も有名無実だった。今や、市民は行政過程では欠かせない要素であり、議会も意思形成により深く関わるようになった。また、政府間関係にあっても評価のシステムで生み出された情報をうまく使い交渉に役立たせる。一連の業績情報の活用が、経営として非常にうまくいく所以だということになってきた。

中央政府ではあるが、最近の試みの例をあげてみよう。道路行政マネジメントは、統合的な経営システムの一例である。国土交通省道路局で直轄事業及び補助事業について、同省の政策体系の中に位置付け（活力、暮らし、安全、環境の4つの政策課題と道路行政の改革）、そして同体系の下に17の指標を設定する。指標は、成果ないし産出を示すものであるが、それに基づいて計画を作り、予算要求を行う。翌年度になれば「達成度報告書」（いわゆる業績報告書）を作るという手続きを、2003年から始めた。

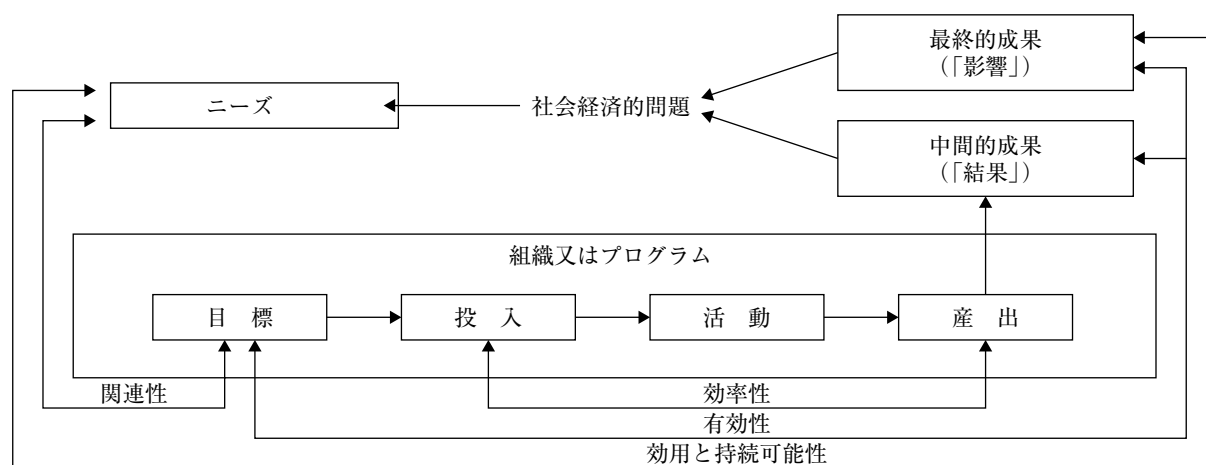
2004年6月には、同報告書が作成され、以降の予算などへの反映が模索されている。

第2に、政策過程との統合という点である（詳しくは、古川 2003）。目標を立て、資源を投入し、行政活動を行い、ある一定の産出、たとえば行政サービスの提供などを行う。行政過程はそれで終わるわけだが、ニーズと目標の「関連性」、投入と産出の間の「効率性」、目標と成果との関係である「有効性」の3つを見れば、政策の良し悪しはだいたいわかる。そういう評価を行いながら政策やその実施手段を徐々に再整理していくわけである。

組織の「政策形成モデル」に評価の視点を組み入れたものが、図2である。

社会経済の環境から「ニーズ（needs）」が発生する。その「ニーズ」に対応して組織やプログラムの「目標（objectives）」が設定される。その2つの間には、関連性（relevance）がなければならない。次に、予算や人員などが「投入（inputs）」され、行政「活動（activities）」が行われる。その「産出（outputs）」されたもの（サービスや公共施設など）と予算などとの

図2 政策形成モデルと評価



(出典) Pollitt and Bouckartt (2004), p.106の図を基に筆者作成

間には、「効率性 (efficiency)」の判断基準が適用される。また、「成果 (outcomes)」と「目標」との間には、プログラムや組織の「有効性 (effectiveness)」が、判断される。「成果」は、「中間的成果 (結果results)」や「最終的成果 (影響impacts)」として、社会経済的な問題へ次の段階で一定の働きかけをし、環境が変わってくる。望ましい方向に変わってくれば、ニーズは減少する。ある政策の「効用と持続可能性 (utility and sustainability)」は、ニーズと成果との関係において判断される。ニーズがある限り、対策を講じる効用はあるし、そこに持続可能性が認められる。このモデルは、評価を考える際のもっとも基本的な構図である。

例を挙げてみよう。不況が長く続いて、失業が発生する。失業率を下げるというニーズが発生する。労働政策当局は、失業率を下げるという目標を設定する。そのために、資源を投入し、例えば職業紹介の充実（時間延長、情報システムの充実、職員の増員など）を図る。あるいは、職業訓練の科目や募集定員を増やす。その結果としての産出は、より多くの紹介を受けた人数であり、訓練修了生である。だが、成果は、実

際に職業について人数（中間的成果）であり、失業率の低下（最終的成果）である。低下した失業率は社会経済へ新たな効果をもたらす。次の段階では、別のニーズが発生する。この繰り返しの過程で、政府組織や当該事業（ここでは、プログラム）が作動する。

プログラムとは「1つ以上の共通目標に使われる資源や行われる活動の集合」と定義していいだろう。もともと日本の実務ではあまり使われていなかったが、最近中央政府の公文書で、ある対策を包括的に示すのに使われる例が出てきた。プログラムは、「事業（あるいは施策）」と翻訳することも可能である。機械的にプログラムを政策の下位概念である「施策」と訳するのは誤りである場合もある。いずれにしても、「ある政策目的を達成する手段の集合」をいう。

政策とは、行政でいえば公共価値を設定し実現しようとすることである。公共価値とは、効率、効果、公平といった価値を具体の行政領域で実現することである。そして、政策は、組織にあってはプログラムの形で実現されていく。

広い意味での評価は、既存の仕事を体系的に事後に見直し、あるいはこれからとらうとして

いる方策の妥当性を事前に検証する作業である。ということは、評価と予算、計画はそれぞれ連続し、重なり合っている。政策の形成の大部分は、この3つの活動に集約される。

ただし、その場合、目標と手段の体系がしっかりしていなければ、評価の基準がわからない。目標は、ひとびとが望ましいとするもの、「行政需要」から導かれるもの、経済学でいえば「選好」であり、政策である。これらを実現する適切な手段を想定し、結びつける。このような政策と手段の体系化なくして評価シートの記入に熱中するのは誤りである。体系を基にしながら、業績情報あるいは評価情報を目の前にして関係者が議論する。これは組織内部で議論することも必要であろうし、利害関係者をまじえて議論することも望ましいであろう。評価情報を通じて現状を点検し、改善し、イノベーションに結びつける。その結果政策体系も変わるかもしれない。この一連の作業を日常的に行うことこそが、評価を実効あらしむる鍵である。特定の点数化された情報のみを基礎に機械的に判断するのは、要因の分析や論理を欠いた、判断停止に陥るリスクが高くなる。この場合、数値情報の統計学的な解釈、特に達成度については、注意を要する（梅田・小野・中泉 2004の特に第3部、第4部参照）。

第3に、公務員行政の改革は避けて通れない。業績を中心にした場合、契約による報酬という動機付けがあると考えるのが、NPMである。しかし、契約という法形式は必ずしも日本の公法体系になじむものとはいえない。ここが難しい点である。

しかも、契約の前提には職務内容の特定がある。他方、能力をどう測るかという根本的問題

をどうするか。①仕事のやり方を変え、政策形成、実施、評価という仕事の流れの中で、職員個人の業績を同定していくことをまず行う。②この同定を通じて、職務に必要な能力を観察し、評価していくことが、公平な扱いになり、また健全な誘因を備えた人事管理となっていく。③NPMが目指している効率化と、NPMの外にあると思われる仕事の達成感、職員の満足度を高めることを目指すべきだ。

この点で、業績主義の人事管理を公務において機能させるには、政府の活動に伴う財源調達企業が場合と異なること、客観的な業績測定が困難なことから、業績の客観的測定の方法を工夫したり、経費節減の一部を業績を反映した報酬の財源に充てることを検討すべきだという山本（2004）の主張は、聴くべきものがある。

第4に、人的資本経営（human capital management）との関係では、外部化、民営化及び競争を避けて通ることはできない。人的資本経営とは、人間を資本の一種とみなして活用するのであるが、その場合、資本は内部で調達するとは限らない。効率化を追求する過程で、政府の業務を外に出すだけではなく、競争という要素を普遍的に行政の中に織り込むことが望ましいという考えが有力になってきた。民営化の議論の前に独占が問題という認識である。いわゆる市場化テストにつながる。

あるコストやサービス水準を前提にして、どのように人間を配置するかは、応募に当たっての提案の中身による。これは職員数削減というのではなく、競争を行わせるという仕組みで、役所の組織が入札に勝てば、職員数は必ずしも減らない。もっとも職員数の減を含むコスト削減を提案していれば、結果的に当該部門は減る

ということになる。

外部委託となった場合、当該部門は廃止される。契約の相手方の職員になるか、早期退職を選ぶか、他の職場に配置転換されるかの3つを選択する。

第5に、このように外部化を進めていった場合、組織の能力を維持や経験の継承という問題が出てくる。日本でもこれから団塊の世代の大量退職による、同様な問題がありうる。将来必要な能力を組織としてどう確保するか。人事当局は、継承計画（succession planning）をもつべきである。この点は、日本ではまだ明確に自覚されているようにはみえない。

#### 4. 電子政府と電子統治

行政の電子化は求められて久しいが、3段階がある。①行政情報の大量処理と効率化（automation）、②行政情報の広報普及、経営情報への転化（informatization）、③行政組織、運営、経営、政策形成の転換（transformation）の3つである。内部的な処理にとどまっていた段階はもはや過ぎたとみるべきであろう。第2の段階は現在進行中であり、政府の電子政府の計画は、主にこの第2の段階を広範に推し進めようとするものであろう。しかし、さらに進んで、第3の段階まで展望していくのが、適当であり、必然であることがわかってきた。地方自治体こそが、市民と向き合っているがゆえに、第3の段階に踏み込む機会をもっているといえるのである（詳しくは、古川他 2002参照）。

具体的には、まず電子的な行政サービス提供が進んでいく。次にこのサービス提供の窓口が電子的に一本化される。もともとの組織が統合されるとは限らないが、市民の目からみて、あ

る行政ニーズに対して、窓口はひとつとなる。情報化先進国である、カナダ、豪州、シンガポールなどで進んでいる手法である。さらに、一方的な情報提供だけではなく、市民からの要望やニーズの把握に、双方向の情報回路が形成されていく。隣国韓国では、ソウル市江南区における試みが有名である。第3段階は、まだ入り口であるが、現在の技術進歩と機器の普及状況から、数年後には現実のものとなってくる可能性は高い。それに備えて、地方自治体は検討を進めておくのがいい。横須賀市では、電子調達、電子入札からさらに進んでいこうとしている。

なお、ここで留意しなければならないのは、効率性と実効性の問題である。情報化は、一定規模の投資と維持管理経費を要する。もちろんこれまでの行政サービスにかかる経費を代替する部分もあるが、多くの場合はどんぶり勘定で、トータルコストをさほど考慮せずに導入決定がなされる。しばしば外国の先進事例が模倣され、当事者は満足する。比較的低廉に導入できたとしても、市民の側が利用しなければ、効果は少ないことになる。

#### 5. 経営システムの発展形態における6つの課題

第1の本質的な課題は、どうしても日本では、統制強化の誘惑があることだ。これをどう回避していくか、経営行動に特化させていくかということが、最大の課題である。

第2に、予算や定員管理、すなわち物的、人的資源配分との関連付けである。予算運営や定員管理との関連付けをする場合、最近では予算の枠配分が非常に関心を呼んでいる。枠配分的前提には、一定の権限移譲が必要である。しかし、

権限移譲しただけではだめで、一定のコントロールの仕組みを組み合わせなければ、実効性が上がらない。これはまさに経営そのものである。その場合、評価をした結果の活用は、次のようになる。

当該年度の終了後、達成度、すなわち業績結果を測定することになる。この評価と予算の関連付けは、実務上難しいといわれ、混乱を招いているようだが、原則は、単純である。成果の上がるように資源配分を行うということである。具体的には、

- (1) ある政策手段の結果がよく、なお需要があれば、前年度同額ないし増額する。
- (2) 結果がよくない場合、その原因を推定することになる。予算不足で成果を達成できていないと認められる場合は、増額する。
- (3) 執行上の問題で成果を達成できなかった場合は、前年度同額ないし減額となる。
- (4) そもそも成果実現の手段として、当該事業が不適当と認められる場合は、減額ないし他の事業を案出し、廃止とする。

このように、要因分析が大事であることがわかる。つまり、上位目的への貢献度と原因究明である。ここでも、統計学や数理的、論理的な分析、センスが効いてくる。

第3は、計画自体の役割の変化である。単に資源配分の公約ではない。一定の目的や成果をベースにしながら実行手段を考えるという意味で、先に述べた政策体系そのものである。最初から体系はできないので、創発的な模索、あるいは、指標を設定し、後の測定に適した形に組み立てることになる。そして、既存の事業についてはそれぞれ効率性なり有効性をデータでもって測りながら、分別していく。あるいは、評

価を通じて重要事業を選択していく。その所産としての計画という重要性が、新たな形で高まっている。これは、長期計画の場合もあるし、単年度、または数年の中期計画（実施計画）の場合もありうる。戦略計画が行政評価の基礎にあるべきだとする考えと軌を一にする。

このように考えると、評価は事後であって、かつ事前でもあるということだ。たしかに、個々の事業をみると事後的な計測であるが、将来に向かっては、事前である。

第4は、組織改革と評価の関係である。静岡県に行ったフラット化、三重県に行った目的別の再編が代表的であるが、ある業務目的に細分化しながら、権限移譲と責任体制を組み合わせているものである。これは利害と得失の両方がある。両県のように、評価を行って、業務体系の再編をしたうえで組織改革を行えばともかく、評価が中途半端な状態で組織を変えても、従来の組織いじりのレベルになってしまうと、「いつか来た道」になる。

第5に、先鋭なNPM、大幅な民営化、外部化といった改革の軌跡は、法規国家（Rechtsstaat）の制約があって一定の限度があるということである。昨今、規制緩和をめぐって、特区が話題になる。あるいは保育所や公共施設の民間委託などは法令や通達が改正されてようやく可能になった。法的根拠を行政が要するのは当然であるが、細かく法令で制約し、法律家が解釈運用を政府において行うという欧州大陸の体制を19世紀に継受したわが国は、なお法規国家の要素を捨て去ってはいない。独立行政法人が国家行政組織法の体系から外れ、法律を多数つくったのは、英国流の行政外部化（エージェンシー）が行政組織の一部として、全く

行政命令で設置されていることとは著しい対照をなす（古川 2001）。日本は、法規国家の体制から脱却することは、ほぼ不可能である。したがって、NPMを完全な形でイギリス流やニュージーランド流で実行するのは無理であろう。

こうした主張をするのは、筆者だけではない。最近、行政改革の国際比較の定評ある研究結果では、欧州大陸（特にドイツ、フランス）は、NPM国家とはちがった行政改革の類型として、ネオ・ウェーバー流（新官僚制）国家と呼ばれている（Pollitt and Bouckaert 2004）。これは、マックス・ウェーバー（20世紀最大のドイツの知識社会学者）が、包括的に定式化した官僚制を基礎にしながら、市場メカニズムを取り入れて行政の近代化を図っていこうとする国家群である。近年構造改革を進めていこうとしている日本もこれに近いものがある。

第6に、近い将来、市民関与（citizen engagement）が展望を開く可能性がある。これは、単なる市民参加を超え、市民自体が積極的に関わり、責任も分担する契機を持つ。政策の企画立案や実施に市民が関与する伝統的な場合だけではなく、業績測定型の評価が行政に入り、かつそこに市民が関与して、知識を共有するということが、自治体を効率的のみならず、効果的に運営していくモデルであることが明らかになってきた。論者は、地域社会に着目し、コミュニティ・ガバナンス（community governance）と名づけている（詳しくは、古川・北大路 2004、pp. 101-104）。市民関与は、公共経営に民主的統治という意味でのガバナンスの要素が取り入れられることを意味する（Bovaird and Löffler 2003）。日本でも、三鷹市、横須賀市、杉並区、草加市などでの努力がみら

れる。

## 6. 経営水準の評価と結論

アメリカでここ数年話題になっている州や地方政府の格付けがある。GPP（Government Performance Project）という。シラキュース大学と財団が協力して行っている定評あるものだ。これを日本に応用して、日本の主要都市の経営の格付けをした調査があるが、両国の間には大きな制度的な違いがあるので、同じような項目でも意味合いが違おうし、ウェイトづけにも問題がありうる。例えば、財務資金管理が米国では重要である。これは地方債の許可や協議制度がなく、全く資本市場でそれぞれの州や地方政府が資金調達を行うため、その財政運営の巧拙の度合いが投資家の極めて厳密な評価にさらされるからだ。資金調達ができなければ、当該事業は頓挫する。投資家との良好な意思疎通、いわゆるIR（investor relations）が必須になるゆえんである。

しかし、日本では、将来はともかく、地方債の管理に米国並みの重みを置くことは、現状では適当ではない。

また、日本では、地方自治法をはじめ、多くの法令により画一的に行財政運営がなされる結果、標準的な行政がある面では確保されている結果、格付け要素になりにくい面がある。米国では連邦議会と同様、議会が予算権限をもっている地域は多いし、議会が執行権を持つカウンシルは一般的である。計画策定は通常地域の独自性にゆだねられている。そこで、例えば、総合計画作成の有無、予算案作成の整合性の確保や予算様式についてたずねることは、日本ではほとんど無意味であるが、米国では、きちんと

した経営をしているかのポイントになりうるのである。

このように、日本独自の枠組が必要であるが、その場合は、経営システムの構図（図2）を基本にしていくことが適当であろう。

現実には、経営は成果志向となる。成果志向へのパラダイム転換は組織のありかたの改革を要求する。投入資源と末端の政策手段について組織内外からの細かい監視、統制を行うことはしないで、組織の使命の達成度とその達成に要する納税者の負担のみについて管理統制を行う。

この新しい経営システムは、投入された税金の総額に対し自治体組織の業績が妥当なものかどうかを議会が評価し、資源の投入の是非を判断できる仕組みを持ち、個々の納税者も自分の判断を主張できる仕組みを前提とする。首長や管理者は、投入資源に対する組織の業績水準を持続的に向上させることが最も重要な仕事となる。公共経営の枠組みでは、そのような生産性の向上が可能な仕組みを要求する。

単に予算の使途を監視するために作られてきたルールや様式、手続きは大幅に削減され、行政職員の裁量に任される。結果を出すことができ、持続的に生産性を改善することができるのであれば手段、方法の選択は現場管理者の自由とされる。業績準拠予算（performance-based

budget）では、結果を重視して細部は任せ、結果的に最小の経費で最大の成果をあげることを可能にしようとする。

このような考え方は、伝統的な行政監視の考えとは著しく異なる。資源や手段に対して納税するのではなく、結果に対して納税するという、国民の意識改革も必要である。予算の増減額にのみ関心を集中させるマスコミや住民、議員は、なお予算（資源配分）主義にとらわれている。

このように、成果志向への転換は難しい。成果志向の経営システムは政策目的の選択、目的達成水準の決定など政治的、民主的な決定を要する。役所の組織内で勝手にできるわけではない。自治体幹部層や職員だけでなく、議員と住民が成果志向の経営を理解し、賛同しなければ最少の経費で最大の成果をあげるという所期の目的を達成することはできない。このようなパラダイム転換は住民の理解が得られてはじめて展望が見えてくる。

よく考えれば、効果を考えて仕事を行うというのは行政の基本なのであるが、資源の投入が成果に結びつくという思考習慣は、なかなか抜けないのである。NPMも行政の基本を実現しようとするひとつの試みにすぎない。本来の行政の基本姿勢に還ろうというのが、本稿の結論である。

## 【参考文献】

- 上山信一（1998）『「行政評価」の時代』N T T出版。
- 梅田次郎・小野達也・中泉拓也（2004）『行政評価と統計学』日本統計協会。
- 田邊国昭（2003）「新しい公共管理論の潮流と課題」『行政管理研究』103号、9月、7－17。
- 古川俊一（2001）「独立行政法人の制度設計」『公共政策研究』創刊号、166－178。
- 古川俊一（2003）「評価運用上の死角とその克服」、『自治フォーラム』、8月号、527:12-17
- 古川俊一（2004a）「地方行革の新展開と経営志向の台頭—NPMと評価の効用と限界」『季刊行政管理研究』、



- 古川俊一（2004b）「成果志向の行政への転換と実行上の課題」、『自治フォーラム』、10月号、19－24。
- 古川俊一・北大路信郷（2004）『新版 公共部門評価の理論と実際』、日本加除出版。
- 山本清（2003）「NPMの国際比較—その有用性と課題—」『行政管理研究』103号、9月、18－36。
- 山本清（2004）「公務員制度 業績主義機能させる改革に」『朝日新聞』10月19日、12。
- Andrews, Kenneth（1971）*The Concept of Corporate Strategy*. Homewood, Illinois：Dow Jones-Irwin.
- Bovaird, Tony and Elke Löffler（2003）*Public Management and Governance*. London：Routledge。
- March, James G. and Herbert A. Simon（1958）*Organizations*. New York：John Wiley & Sons.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert（2004）*Public Management Reform：A Comparative Analysis*. 2<sup>nd</sup> ed. Oxford University Press。
- Simon, Herbert A.（1997）*Administrative Behavior*. Fourth edition. New York：Free Press（第3版邦訳  
松田武彦・二村敏子・高柳暁『経営行動』ダイヤモンド社、1989）。

# 自治体職員の人材育成

千葉大学法経学部教授 東京大学名誉教授

大 森 彌

## プロフィール

おおもり・わたる 1940年、東京生。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了。法学博士。東京大学教養学教授・学部長を経て2000年度から千葉大学法経学部教授。2005年3月定年退職。専攻は行政学・地方自治論。地方分権推進委員会専門委員くらしづくり部会長、日本行政学会理事、自治体学会代表運営委員などを歴任。現在、内閣府独立行政法人評価委員会委員長、社会保障審議会委員（介護給付費分科会長）、千葉県行政改革委員会委員、地域活性化センター全国地域リーダー養成塾塾長など。所属学会は、日本政治学会、日本行政学会、自治体学会、日本自治学会。

**主な著書** 「自治体職員論」（良書普及協会）、「新版 分権改革と地方議会」（ぎょうせい）「地域福祉と自治体行政」（編著、ぎょうせい）、「自立と協働によるまちづくり読本」（共著、ぎょうせい）など。

## はじめに

公務という行政活動は、国でも自治体でも、日常的には公務員としての職員によって担われているから、職員の意識・態度・行動のあり方が、行政活動の質を左右するといっても過言ではない。繰り返し問われるべきは、この職員のあり方である。

一般に、人材とは、気力・体力・知力の持ち主といえようが、それらは、現に現れているもののみではなく可能性として潜んでいるものでもある。これを、いかに引き出していくかが、人材育成の基本といえる。一方で、人材不足が歎かれているが、すばらしい人材もいる。したがって人材の発見・養成・活用のために、どのように考え、工夫をしていくかが大切になる。自治体職員をいかに人材に育て上げていくか、これも今日いう自治体改革の不可欠の一部である。

分権改革の進展と自己決定・自己責任の拡大に対応し、自治体は政策的自立と自律的な行政運営を行っていくために、自治体自身が自己改革を進め、その力量を高める必要がある。そ

の際、やはり決めては「人」であり、職員の人材育成は戦略的重要性をもっている。そして、人材育成の方策は、当然ながら、職員の採用から退職に至るまでの任用管理や職場管理を含めた総合的な人材育成の方針のもとでいかにして職員の意欲や能力を発揮させるか、すなわち人事管理システムの点検と改革に結びついていくはずのものである。そこで、自治体における人材育成が職員の任用のあり方と職場組織の形成の仕方に関係していることに目を向けることが大切になる。これまで、筆者は人材育成・人材開発について論じてきたが（例えば最近の拙稿「分権時代の人材育成」地方公務員人材育成施策研究会編『創る 育てる 変える 分権時代の人材育成』所収、ぎょうせい、2004年10月17日を参照）、最近の状況を念頭におきつつ、改めて、以下に基本点を整理してみた。

## （１）職場に組み込まれている「教育」

自治体の職員は、職場で、仕事を通じて育っていく。その基本的な仕組みを見ておこう。

## 閉鎖系の任用制度

わが国での公務員の採用は、国でも自治体でも、基本的には、欧米のような随時型ではなく一斉採用型となっている。これは、退職職員の補充のために一定数の学卒者を年度ごとに採用する方式である。もし退職数に見合う数を新規で補充しなければ、それは自然減耗（定数削減）となる。ひとたび公務の世界に入った人は退職まで勤めるという意味で閉鎖系の任用制度となっている。あるいは人員の需給調整を自治体内部の管理事項として行っているともいえる。

公務に関心はあっても経験がまったくない学卒者を公務の世界に入れるのであるから、採用における試験成績による判定は公務遂行の能力があるであろうという推定となっている。その推定が妥当であったかどうかは、採用後に実際に公務を遂行させてみてはじめてわかる。当たり外れがある。外れなら採用者の見識・能力不足ということになる。採用試験で試されるのは任命権者側でもある。

これまで、どこの自治体でも、大体、「事務」「技術」の枠ごとに学歴や年齢の制限を設け、一般事務だと大卒28歳、短大卒25歳、高卒22歳までしか受験できないという扱いをしてきた。一種の入り口規制である。ところが、千葉県の市川市が、2003年の職員採用試験から受験資格の年齢制限を事実上撤廃した。医療・保育職など資格が必要な一部職種を除いて採用枠を一本化したうえ、義務教育を修了した15歳から59歳までに受験資格を与えることにした。

これは全国初の試みであった。実社会での経験をつんだ民間人の採用が職場にどのような変化を生み出していくかについては今後の検証が必要であるが、新規学卒者を対象とした養成期

間を短縮し、また人材として確実性があるため即戦力が期待でき、またコスト意識も明確であるなどが指摘されている。年齢制限の撤廃はより広く人材を求めようとする点で採用制度の変更（門戸開放）である。中途採用の実施を含め、部分的にはあっても、徐々に、開放系に向うかもしれない。新規政策の展開には外部からの「即戦力」が必要な場合もある。

## 配属と最初の育成

新規採用職員は採用後に実際の職場で仕事を与えられ、仕事を覚えていく。この採用のあり方から見て、公務の職場では、新規採用職員を導き、鍛え、助言するという教育機能が不可欠なのである。これが新規職員の「職場研修」の本来の意味である。

そこで、配属され仕事を開始する時点で職場のどういう先輩職員が導き手・助言者になるかが相当に重要になる。この出会いが公務員人生の幸不幸の分かれ道になったりする。教えを受ける新参者が教えてくれる先輩職員に対する「基礎的な信頼」（自分が大切に扱われているという実感）を形成し、その上で与えられた仕事を一人前にこなす能力を発揮していくことができるかどうかの出発点となるからである。

初発において「基礎的な信頼」が形成されないと、公務に意義を感じて入ってきた新参者の気持ちは萎えてしまいやすい。年若い新規採用職員には、当初、一見して面白くない仕事が割り当てられることが多い。その際、例えば職務分担を取り仕切る係長は、職場会議を開いて役割分担を決め、割り当てる仕事の意義を説明して部下を激励しなければならない。こうした基本的な職場管理さえできないようでは職員を育

てていくことはできない。

### 人事異動と人材育成

わが国では「人事異動」と呼ばれる職員の職場配置と配置換えが一般的に行われている。職場・職種によってはあまり人事異動がないところもあるが、新規採用職員も既存職員もどこかの単位組織への配属を命じられて仕事をする。公務員人生は、この配置転換の繰り返し（役所内での引越し）であるともいえる。

配置ないし配置転換では所属組織を告げられるのである。辞令には仕事ではなく配属される組織名と職名が記載されている。そこで、配置ないし異動とは、個々の職員の所属組織の決定になる。職員は、新人であろうが古参であろうが、職場組織の一員として迎え入れられ、居場所を与えられ、仕事を割り振られ、実際の仕事を行う。前任者から必要に応じ事務の引継ぎを行い、それでも、分からないこと困ったことがあれば、既にいる職場の同僚・先輩に相談して教えなり指示なりを受けることになる。ここにも「教育」機能が内包されている。

意地悪な（暗く、冷淡で、無気力な）職場では、この「教育」機能が十分に行われず、生真面目で気弱な職員の場合は、職場と仕事への積極的な気持ちを失ってしまうことにもなるのである。職場が変わるごとに、新たな仕事への適応が必要になり、職場で仕事を通して意欲や能力の再発揮が必要になる。こうして、職場で仕事を通して職員は公務遂行にふさわしい人材として育てられていく。キャリア・ディベロップメントとは、主としてこのことをいう。したがって、職員研修の本体は職場外研修ではなく職場研修（OJT）ということになる。

## （２）大部屋主義の職場組織と人事評価

ところで、職員が配置される職場組織には欧米には見られない特色がある。それは組織の作り方にある。組織を仕事と人の結合様式だと考えると、組織の作り方は二通りである。

### 「はじめに仕事ありき」

一つは、できるだけ仕事（職務）の内容を明細に定め、その仕事にふさわしい人を採用し、一定の権限と給与をセットにして、その仕事を遂行させて責任もとらせ、その仕事振りで人事評価を行う方式である。仕事は個人単位に割り振られ、その仕事の成果と個人の業績が明確に判明するシステムである。この場合は仕事と権限・責任と給与が三点で明細に定まっており、その仕事の職に欠員が生じれば、その都度、採用人事を行うことになり、一斉採用にはならない。また、個々の職員に即して人事評価もやりやすい。したがって、わが国のような人事課・総務課というような人事行政の専担組織を設ける必要がない。採用にあたっては、経歴と適性・能力などの自己申請による書類審査のうえ面接で採否を決めることになり、その仕事をもっぱら担当する人事担当の専門職員がいればすむ。

### 「はじめに人ありき」

もう一つは、一般的な基準で人を採用した後で、職場に人を配置して仕事をさせるやり方であり、日本では国でも地方でも公務世界で一般的に行われている方式である。仕事（職務）は大まかに単位組織に与え、その組織にある基準で人員を配置した上で単位組織の任務をそのメンバー全員で分けもたせる方式である。仕事の割り当ては、課や係という組織を単位として行

われ、その内部における職務の配分は、その構成員の状況の変化に応じて柔軟に行われている。そして、組織に属する人たちが相互に協力し、カバーし合いながら組織全体で仕事をすすめていく。この場合は、職場組織に配属されてはじめて個々の職員が分けもつ具体的な仕事の内容が決まってくる。職務分担である。大部屋執務でも、そこで働く個々の職員に仕事は割り振られているが、実際に仕事の成果を評価するというになると、その仕事振りが単位組織に与えられた任務全体の達成にどの程度寄与しているのかを厳密には測りにくい。したがって、わが国の公務の世界における人事評価には、それに見合った技術開発が必要になる。

### 大部屋執務

職場組織の作り方と関係して、わが国の公務の職場は、風景としては、「個室執務」ではなく、一所（ひとつところ）に複数の職員が机を並べて仕事するという「大部屋執務」となっている。部屋の入り口にはネームプレートではなく配置表（座席表）が掛けられている。しかも、単位組織（局・部・課・係など）に与えられている任務は、事務分掌規程上は、どこでも「〇〇に関する事」という概括的規定が列挙されている。この概括列挙主義で定められている任務を単位組織の所属職員が協力して達成するのである。「所属長」（普通は課長）と言い方があるのも日本型組織のゆえである。

最近、少なからぬ自治体で、組織のフラット化とか流動化といった観点から課や係を廃止し、グループ制を採用するようになっている。課を廃止すれば部長が、係を廃止すれば課長が、その配下の職員にそれぞれに課せられた任務を最

も適切に有効に効率よく遂行できるように編成（グルーピング）することになる。したがって、部長なり課長なりの問題意識や管理能力が問われることになる。

こうしたフラット化ないし流動化が可能になるのも、どのレベルかはともかく、単位組織に任務を付与し、一定数の職員で協力して任務遂行に当たらせる大部屋主義を採っているからである。この場合、組織の意思決定上の中継点が減るから部長や課長のリーダーシップが発揮しやすくなるし、若干なりとも「若手登用」の余地も生まれる。しかし、課長や係長ポストが減るだけに職員のやる気の低下の可能性もあり、また、常軌（ルーティン）的な仕事はむしろ固定した組織のほうがかしやすいのではないかという問題も出てくる。

### 職場討議と組織開発

いずれにせよ、大部屋主義の組織では任務をどのように職員に割り振るかを決めなければならないが、その割り振りがメンバーの納得できるものになっているかどうかが問題になる。これが職場討議が必要である理由である。これを通して、個々の職員の経歴・意欲・資質などがより生きるような仕事の配分が必要になる。一般には、本人が期待しているより少し難しく、多めの量の仕事を配分し、激励してがんばらせるとき、その職員は人材として育っていく。配置された職場で意欲を持って取り組むだけの量と質の仕事がない場合、確実に職員はだめになっていく。例えば、たいした仕事のない出先機関に配属された職員の「切ない心情」と「職員の死蔵」を放置すべきではない。たいした仕事がないならば、出先機関の組織自体を廃止すべ

きなのである。

単位組織に概括的任務を付与しているため、その解釈問題が起こりうる。組織任務の解釈を前例踏襲主義で行えば相変わらずの職場が続く。しかし、組織改変が行われたときは当然だが、人事異動で職員が入れ替わり、新たな所属長（課長職）が赴任してきたときには任務の再解釈が行われることがあり、その場合も職場討議は不可欠になる。

概括列挙的な任務規定は変わっていないが、今までにない仕事と仕事の仕方に取り組むのであるから、それがなぜ必要な、どんな考え方で、何を目指すのかについて所属職員全員が了解していなければならない。これは一種の組織開発であり、目標管理の基礎となる。

服務規律では上命下服だから幹部職員の一方的な指示でも動けというのでは組織の総合力は発揮されない。大部屋執務で面従腹背が起これば、職場は暗くなり、不満が潜在化しやすい。そうした職場で人材が育つはずはないのである。このように職場討議のよしあしが目標の共有と職場の一体感の醸成に影響する。

### 職員の多面的評価

職場を共有して、いつも顔をつき合わせながら仕事をしていると、職員は、縦も横も相互に仕事振りや人柄を評価することになる。つまり、わが国の公務の職場では人事評価は縦横に行われ、一種の「相場が立つ」ことになる。上司・同僚・部下の相互間でお互いを評価することができる。このことが、人事評価手法として、なぜ自治体の中に「多面的評価」（部下から上司の評価など）を採り入れ始めているところが出始めているかの理由である。もっぱら上司が部

下を評価するだけの勤務評定方式が不十分であることは明らかである。

これを突き詰めていくと岩手県滝沢村（人口約5万2千人、村長・助役・教育長を除く職員数315人）のような試みになる。滝沢村では、2004年2月、課長にふさわしい人物を全職員が投票を行い、その結果、得票の多かった6人を新年度から課長に登用することを決めた。職員の投票による人事決定はわが国では初めてである。村長は、自分たちで上司を選ぶことで職員の意欲を引き出したいとしている。職員の投票で管理職を選任するこの方式は、職員同士が普段の仕事振りをお互い見ていて、しかるべき評価をしていることを前提にしている。これも大部屋主義の職場が背景にある。

業績評価や能力評価を職員に委ねることにもなるから、これが首長としての人事権の行使の仕方として住民に説明できるかどうかが問題となる。つまり、住民から見た問題は、投票の結果に基づく人事決定によって、行政サービス向上を優先し、職員のさらなる努力、創意工夫、コスト削減を追求し、住民の評価にも耐えられる人物を選任できるかどうかである。

### 管理職昇任のあり方

大部屋執務を前提にして、人材育成の観点から見過ごせないわが国の公務世界の特色は、管理職への昇任が、公務員法が規定している競争試験ではなく選考という方式に依拠し、しかも、ひとたびある職員をある時期に管理職の地位に昇任させると、その後はよほどのことがない限り、また本人が希望しない限り、管理職からの降任がないことである。現実には、あるときに特定の単位組織の特定の管理職への昇任が行わ

れても、それはそれ限りということではなく、その後はどこかの管理職のポストに配置されることになるため、およそ管理職への昇任になっている。したがってひとたび管理職にした職員の配置にあたっては、どこかにあてはめて落着かせることが人事管理上の課題になる。

すべての職員の配置と昇任は「適材適所主義」を原則にするというのは建て前になりやすく、「不適所不適材」ともいうべき現象が生まれることになる。管理職の需給調整も手持ちの管理職者間で行うことになるから、幹部職員になるまでの職員養成の仕組みと管理職昇任（あるいは降任）の方式、つまり人事管理システムのあり方が重要になる。現にいる職員をどのように幹部職員として育て登用するのが問題になるのである。

### （３）人事システムの改革と人材育成

地方公務員制度の改革は国家公務員制度の改革と連動するが、これに手が加えられるとすれば、どういう点が問題なのか。おそらく、基本問題は、地方公務員の意識と行動における挑戦と安心の大きなズレ（断層）にあるのではないと思われる。

#### 安心と挑戦

自治体職員が、よほどのこと（例えば汚職など）がなければ降給・降任・免職にならないという強固な身分保障制度で守られていることは比較的よく知られている。これは公務員人生の「安全網」（セイフティ・ネット）である。しかし、この安心は、全力をあげて職務を遂行し、地域の課題に果敢に取り組むこと、つまり挑戦と対になっているはずである。もし挑戦を忘れ

て身分保障制度に安住してしまえば、それは一種のシステム劣化といわなければならない。さしたる能力を発揮しなくとも強固な身分保障に守られて安心の日々を送れるならば、それは安逸である。問題は人事システムとその運営のあり方にある。

最近、人事評価では実績や能力の重視が強調されるようになっているが、「公務を遂行する能力」の有無・程度で人事を決めていく仕組みの設計とそのための人事評価制度の革新は容易ではない。まして、評価結果を給与処遇や人事配置・昇進管理等の適切な運用に結びつけることは簡単ではない。安心感が挑戦に結びつくように、意欲と能力を発揮する職員を激励し適切に評価する人事管理システムは不可欠であるが、問題は、そのための技術開発がほとんどなされてこなかったことにある。

#### 住民を遠ざけてきた職員人事

人事システムの改革問題が、今まであまり表面化しなかったのは、職員の任用（採用・配置・昇任・退職）が純然たる「内部管理」事項と扱われてきたからでもある。どんな人物をいかなる基準で採用し、誰をどこに配置してどんな仕事をさせるのか、どういう経験と能力をもつ職員を管理職に昇任させるのか、その間、職員をどのように鍛え育成していくのかは、住民が関与しない、あるいは関与すべきでない、ほとんど専ら役所・役場の内部管理に属する事柄であると考えられてきた。人事システムは住民の与り知らぬ領域であるとされている。

住民側からみれば、今まで良好な関係にあった職員が別のところに異動し、事情がわからない職員が配置されるということが起こるから、

人事が住民との関係を考慮せずに行われている。あるいは鈍感で横柄な現任の職員を別な職員に取り替えてもらいたいと思っても、具体的な人事には口が出せない。人事こそ、およそ外部から、あるいは住民からはうかがい知れない内部管理の最たるものである。

うかがい知れないのは人事配置だけでない。一般の住民は、地方公務員が勤続20年、30年にもなると表彰され、そうした職員が退職する直前に基本給を2段階アップさせて退職金を上乘せする「特別昇給」の恩恵に浴しているなどということは知らないでいる。単に勤続すれば顕彰に値するとはいえないし、勤続を理由とした「お手盛り」のような特別処遇も理解できない。こうした特別昇給制度は住民の理解は得られないとして廃止の方向が新聞等で報道されるようになったのは最近のことである。

対住民関係で、人事システムをどの程度まで透明度の高いものにしていくかは自治体改革の課題のひとつである。例えば自己申告や勤務評定の様式、配置転換・昇任の基準、研修プログラムなどを公表することによって、人材育成に関する考え方を内外に示すことが考えられる。行政の諸活動に関し住民に対して説明責任を全うしていかなければならない分権時代の到来に伴って、これを不問に付すわけにはいかないはずである。

## 年功序列・横並び人事

一般に、自治体では、年功序列的な考え方を基礎に横並び的な人事が行われてきた。「年功」でもなく、「年（齢）」が決め手になっていることも多い。人事の命は「適材適所」であるといわれるが、実際は、秩序維持型の当てはめ人事

で、降任人事はまずないし、抜擢人事はむしろ例外である。人事担当部門には、個々の職員に関し属性と経歴と人柄の記録が保存され、順送りの「和」を重んずる人事決定の内部基準がある。この点では、職員が全体として公平な処遇を得られるようにはからい、強い不満が発生することを避ける工夫をしている。

その結果、人事の年次管理の中で先輩の背中を見て追いかけていけば自分も役職が上がり同じ処遇が受けられるという期待が職員の間に定着している。また、これまで自分は能力が劣ると判断されることがなく、他の職員をそう判断することは「可哀想だ」という発想が根強いともいわれている。しかし、能力・業績主義を強めていけば、個人の能力を明確に評価し、人事評価における曖昧さをできるだけ排除しなければならない。その上で、再教育の場合と同様に、人材育成の観点から分限処分の明確な基準を定め、職員に公表した上で処分を行うことが必要となる。

地方公務員法上の能力実証主義と身分保障の間の大きなズレに問題の本質が潜んでいるとすれば、少なくとも、これまでの発想を変えて、職員の意に反しなければ、あるいは職員が希望するならば、降任人事を行っていくくらいのことはすべきである。これまでは降任は「更迭人事」と受け取られ、本人にとっては辛い制裁的な意味をもってきた。しかし、降任をただマイナスの人事とのみとらえるのは適切であろうか。まだほんの一部の自治体であるが、管理職昇任希望制と同時に「管理職降任希望制」を導入して、制裁的降任ではない人材開発型の人事運営に乗り出したところもある。

とくに、一度、管理職に昇任してしまうと、降任人事がないことをよいことに、おそらく安

心から、あるいは保身意識や無事志向から、自治体の管理職としての自己形成（今のように感じ、考え、行動している自分は他ならぬこの自治体の職員としてまっとうであるか自問自答し、自己を高めようと努力すること）をやめてしまう職員が出てきてしまっている現状を何とかして打破していかなければならない。管理職に必要な適格性を欠き、意欲もなく、能力開発をやめてしまった職員をその地位にとどめ、正規の公務員として雇用し続ける理由は一体どの程度あるであろうか。こうした職員を人事秩序の維持のためにはやむを得ないものとして黙認していてよいであろうか。任期付の任用制度を展望しつつ、仕事の内容や職員の意識の変化をみすえた厳正な人事評価制度の構築と実施が不可欠ではなかろうか。

### 改革の必要を訴える声

これまで、自治体職員の間では人事評価は腫れ物に触るがごとく敬遠される傾向が強かった。実績や能力を判定するための数値化は困難であり、公務の世界にはふさわしくないという見方もある。人が人を評価することになり、誰もが評定者として嫌われたくないと思っていると見ている。実績をあげるために数値目標を設定してノルマに追われるのはいやだ、評価制度を設ければ職制の権威を高め、職場に過大な緊張を生み出すのは問題だという声もある。日常の業務で手一杯であり事務事業評価とか人事評価のようなさらなる負担はごめんだ、顔の見える職場組織では日常の人事管理だけで十分だという意見もある。

しかし、反面、次のような意見も出てきている。旧来の「閻魔帳」型の秘密的で一方的な人

事運営はよくない。職員が納得できるものに変えるべきだ。人事管理はブラックボックスになっており、個人の能力や実績を正しく評価し、報酬や昇進・昇格に結びつける総合的な人事評価システムが必要だ。恣意的な人事を排除し、透明・公平を確保できる勤務評定制度を実現していくべきだ。目標の達成度で成果の大きさを測るようにすべきだが、一律の評価方式とせず職務の困難度も考慮すべきだ。民間や一部の自治体で始まっている多段階的・多面的な評価方式を導入すべきだ、等々。

このように、自治体職員の間では、人事のあり方をめぐって消極、積極両方の声があり、首長、人事課などが実際に人事評価制度の改革に乗り出すことは必ずしも容易ではない。改革ともなれば実際には職員団体とも折衝しなければならない。それでも、ひとところから見れば、今日では、公務員のあり方、人事管理、人材育成などに関する問題意識は強まっており、全国的に、改善・改革の試みがなされ始めている。職員を大事な人材として育てていくためにも、思い切った人事システムの改革に乗り出していくことが求められている。行政は結局「人」だ、というのが、職員の意欲と能力を最大限に引き出すという意味で職員をもっと大事に扱うべきである。

一方で民間委託の増大や指定管理者制度の実施によって正規の職員が担当する仕事の再編が進み、他方で住民自治の強化や住民協働の促進が重視されつつある今日、どんな仕事でも「上手で・手早く・安く」できなければ、職業人としての自治体職員の存在理由自体が問われかねない。これまでも増して厳しい住民の眼にさらされている。人材育成は待ったなしの改革課題である。

# 公務員制度改革と自治体職員イメージの転換

国際基督教大学社会科学科 教授

西 尾 隆

## プロフィール

にしお・たかし 1955年生まれ。国際基督教大学大学院行政学研究科博士後期課程修了。学術博士。1998年から現職。専攻は行政学・地方自治論。現在、外務省独立行政法人評価委員会委員など。所属学会は、日本行政学会、自治体学会。

主な著書 『日本森林行政史の研究—環境保全の源流』（東京大学出版会）、『住民・コミュニティとの協働』（編著、ぎょうせい）など。

## はじめに

2003年の春以来、国の公務員制度改革が足踏み状態である。2001年12月に閣議決定された「公務員制度改革大綱」によれば、政府は2003年中に国家公務員法の改正案を国会に提出し、2006年度を目途に新制度への移行を目指す予定であった。だが2004年9月末、政府は臨時国会への公務員制度改革関連法案の提出を再度見送ったと報じられ、スケジュール的にみて、この時点で1年前後の遅れが生じることになったといわざるをえない。法案提出が見送られた理由としては、労働基本権の付与および能力評価の方法をめぐる自民党の公務員制度改革委員会（片山虎之助委員長）と連合との間で一致点が見出せず、調整になお時間を要すると判断されたことが大きい。「大綱」発表から3年が経過するわけで、「改革機運がしばみかねない」との懸念も広がり始めている<sup>1)</sup>。

焦点となっている公務員の労働基本権問題は、1997年設置の公務員制度調査会が「労使関係の在り方に関する検討グループ」で扱ったものの、99年の「答申」ではまったく触れられなかった。「大綱」は「能力等級制」の導入を改革の目玉

にし、人事院の権限縮小を提案する一方、労働基本権問題には言及していない。政府は2002年11月のILO「結社の自由委員会」の勧告を受けてようやく組合側との話し合いに着手したが、議論は容易に収束しそうにない。いわば「外圧」を受けるまで、政府も研究者もこの古くて新しいテーマに真剣に向き合ってこなかったのである<sup>2)</sup>。

地方公務員制度に関しては、2006年に国家公務員制度と同時に新制度に移行することが「大綱」の方針であり、各自治体は国の制度改革の動向を注視しつつ準備を行っているといわれる（あるいは単に周囲の動きを眺めながら待っているだけのようでもある）。しかし、地方公務員制度の枠組みに変化はなくても、市民が半ばボランティア的に行政サービスの一端を担う「行政パートナー」制度を果敢に導入した志木市のような例もあり、公務員制度自体が必ずしもひと所に固着しているわけではない。むしろ日本列島各地の人事行政の実態は、少子高齢化や市民社会の成長という地下のマグマに押し上げられながらダイナミックな地殻変動を経験しつつあり、これが公務員制度全体の変革として

現れるのは時間の問題であろう。法制面でも、2002年5月に任期付職員採用が制度化されるなど、「任用の多様化」は進行中である<sup>3)</sup>。

とはいえ制度改革は、噴き出したマグマが冷えて固まるのを待てばよいわけではなく、確かな構想に基づく社会工学的デザインが不可欠となる。そこで本稿では、まず「大綱」および公務員制度改革についての筆者自身の基本的な考え方を明らかにした上で、どのような自治体職員イメージの転換が求められているかについて検討し、改革の“ネクスト・ステップ”を論じることにはしたい。

## 1. 「大綱」路線の問題点

「公務員制度改革大綱」の内容の問題点、およびそれを立案した内閣官房行政改革推進事務局公務員制度改革推進室（2001年1月設置）の審議経過への疑念に関しては、すでに多くの検討が加えられ、批判がなされてきた<sup>4)</sup>。しかし、現時点でも「大綱」は一応改革を方向づける基本文書であり、多くの自治体では能力等級制の導入など、「大綱」の考え方を軸に制度改正を模索中であると伝えられる。先行き不透明な状況下では無責任な予想は慎まなければならないが、筆者としてはいわば“負の方向性”として、すなわち「こうした議論のしかたや改革の方向だけは避けなければならない」という観点から、「大綱」のもつ問題点を明らかにしておきたい。

第1に、公務員制度改革推進室の最大の問題は、その審議が著しく透明性を欠き、きわめて閉鎖的な集団内で改革案が作成された点である。リアリティのある内部告発文書が流布し<sup>5)</sup>、事務局人事にも隠微な政治的意図が見え隠れしており、それだけで審議内容や「大綱」に対する

信用を失わせるに十分である。確かに、公務員制度調査会について指摘されているように、多数の利害関係者が集まる審議会では官僚機構の現秩序に切り込む鋭角的な改革案は出にくい。だがチャーチル風に言えば、透明かつオープンな議論は効率の面で最悪の方法かもしれないが、それ以外のやり方（密室審議や専制的な政治決定）はまったく論外なのである。市民（国民）・政党（政治家）・職員（官僚）・組合・有識者などによる開かれた議論と粘り強い合意への努力は、公務員制度に限らずあらゆる行政改革の基本線である。とくに地方公務員制度の場合、使用者側と組合側との共通理解を欠いて改革は進み得ない。

第2に、内容面では「大綱」が提唱する新しい「能力等級制」が人事担当者にとっての困惑の種になっている。これは日本のみならず国際的にも前例のない制度提案であり、果たして適切に機能するのか、検証の材料が少ない。反面、提案の基本にある「人事評価」方法の模索はきわめて重要な作業であり、新しい時代のメリットシステムを確立するための前提となる。「能力等級制」であれ、別種の新しい評価制度であれ、現行の年功制を基礎としたピア・レビュー（職場の同僚による相互評価）に完全に取って代わるべきか、現行制度をベースに一部加味すべきか、あるいは両者を混合させた“ハイブリッド型”を提案すべきか、現在は自治体ごとの実験の段階ではないかと思う。

第3点は、「大綱」が明示的かつ暗示的にターゲットにしている人事院の権限縮小に関してである。筆者は、ILO勧告が出される前の時点で、抜擢や政治任用の拡大など人事管理の弾力化という方向を取る限り、人事行政を扱う第

三者機関の権限はむしろ強化する必要があることを指摘した<sup>6)</sup>。しかるに、公務員への労働基本権付与が争点化した現在、労働基本権制限の代償措置である人事院の存在意義については、別の角度から再検討する必要性が生じている。いずれにしても、「大綱」の底流に流れるのは人事院を厄介者扱いする各省人事部門の党派的発想であり、メリットシステムの21世紀的展開という大局観を欠いている。

国と対比した場合、自治体の人事委員会・公平委員会の役割・権限は人事院ほど小さくなく、逆に組合との交渉が人事管理上の大きな要素である。一方、首長の人事権の強さは各省大臣の比ではなく（大臣は実質的な人事権をもっていない）、その分人事行政の公正を期すために今後第三者機関の出番は増大すると考えられる。これらは「大綱」が考えていない自治体固有の課題として、再検討の必要があろう<sup>7)</sup>。

第4に、「大綱」が切り込んでいないテーマとして、財政問題（2004年度末の国と自治体の累積債務推計額が719兆円に達するという事実）が次第に重くのしかかってきている。国際比較からも素人目にも、国・地方を通じた日本の財政破綻は明白であり、それは公務員制度の将来を展望する際におよそ無視できない条件である。公務員の数、雇用形態、身分保障の程度、給与水準と給与決定の手續、退職金と退職管理などに対し、財政問題は今後いよいよ大きな制約となり、制度改革の選択肢を狭めていく可能性がある。他方、こうした危機に直面しなければできないような変革のチャンスだと見ることもできよう。

1980年代に始まるイギリスのサッチャー改革は、公務員の給与や身分保障に関して結果的に

下級職員に対する「脱特権化」（deprivileging）路線をとった。階級制のない日本で英国を倣う必要はないが、国際的にも高めの公務員給与に当局が手をつけるとすると、それは“決断”という意味でも“交渉”という意味でも、高度に“政治的”な性格を帯びるであろう。とすれば、政官関係のあり方、政権政党ないし政治指導者と官僚制、首長と職員集団との関係の再編・変容を視野に入れておかなければなるまい。要するに、政治のリーダーシップが公務員制度改革の基本線となるであろう。

第5に、「大綱」が制度改革に際して念頭に置いている公務員集団は、国のいわゆるキャリア官僚である。その発想の根底には、筆者が「霞が関文化」と呼ぶ集権的・特権的・省庁一家主義（相互性）的システム温存の意図が横たわっており、分権時代の自治体職員のあり方に対する指針やビジョンは見えない。したがって、むしろ「大綱」路線とは別の、場合によっては逆方向の改革提案を地方の側から発することも可能であり、かつ必要でもあろう。

以上の5点を「公務員制度改革大綱」の問題点として指摘した上で、分権時代を念頭に置いた公務員制度改革について考えていきたい。

## 2. 公務員制度改革の考え方

公務員制度に限らないが、改革に必要な基本条件是、明確なビジョンとその広汎な共有、透明でフェアな議論、計画的・段階的な対応、その手順・手續への合意と信頼、不断のフィードバックと検証であろう。改革過程の諸段階では、政治のリーダーシップ、世論のバックアップ、消耗戦のような擦り合わせ作業、さらに個別制度同士の微調整（ファイン・チューニング）も

必要になる。

だが公務員制度の場合、ゴーイング・コンサーンとしての組織活動を日々営みながら、いわば列車の運行に支障をきたさないように線路の敷設換え工事を行うわけで、制度（線路）の突然の規格変更は避けなければならない。その際、例えば労働基本権の付与は在来線から新幹線への規格変更にも相当する重大な意味をもつ。能力等級制の導入による新しい能力評価・人事管理も、軌道幅を変更するくらいの多大な影響を与えうる。重要なことは、そのコストに見合う効果が期待され、十分な見通しがあり、それが広く国民（住民）と職員に共有されたビジョンに基づいているか否かである。制度疲労が見えるからといって、現在実際に作動している軌道の基本デザインをすべて放棄するのは賢いやり方ではない。JR中央線の複々線化の大工事ではないが、制度改革の長期プランと進行管理が不可欠なのである。

そこで、新しい公務員制度のビジョンに関する私見を述べるならば、職員の「政策能力」と「市民性」の強化に尽きると思う。だがその内容は次節で論ずることにし、ここでは改革の手続的な考え方を以下の3点にしばって確認しておきたい。

まず、公務員の労働基本権付与問題に関して、早急にオープンな検討の場を設置する必要がある。従来型の審議会（公務員制度調査会）の議論の平板さに業を煮やした与党幹部（特に橋本元首相）は、戦略的な改革案を得るべく内閣官房に公務員制度改革推進室を設置し、経産官僚を中心に密室での審議を進めた。だが、その結果が上述の諸問題の露呈であり、いまや確立した改革手法である審議会等での透明にして十分

な議論は避けて通れない。

政府は労働基本権付与問題に関して国家公務員法改正案の付則に国家行政組織法8条に基づく審議会の設置を考えているといわれており、その実現が待たれる<sup>8)</sup>。その際、当然に審議の内容（議事録）は公開されなければならない。また、テーマ設定に即した適切な人選がなされるべきこと、座長の識見・力量が決定的な意味をもつことは指摘するまでもない。自治体関係者が加わることも必須条件である。ILO勧告が問題にしている消防職員・刑務所職員の団結権問題は、後に触れるように一見特殊ながら象徴的な意味をもっており、現場レベルの行政サービスに精通した人選も必要であろう。

第2に、労働基本権以外の重要テーマ、能力評価、給与問題、雇用形態、退職管理（天下り）などに関しては、現行法制度の枠内で各自治体が多様な実験・試みを行い、その経験と知識を集める工夫が必要である。地方公務員制度に関しては、どこまでを法律で規定し、どこまで地域の自治に委ねるかは制度デザインの大きなテーマだが、分権時代に突入した現段階では、各自治体の裁量の範囲を大きく考えるべきである。公務員の範囲と分類、一般職職員の基本的な権利義務、人事委員会など第三者機関の権限、政治任用の範囲、評価の枠組みなどを共通化し、いわば開発途上にある実際の人事管理の手法については自治体に自由を与える方が有益である。また、構造改革特区制度を利用してパイロット的に人事制度の実験を行うことも有効であり、国は「自己責任」の原則に立つ自治体の実験精神をもっと尊重すべきである。

第3に、何をもって「公務員制度改革」ととらえるかについても触れておきたい。変革すべ



き対象は“生ける公務員制度”であり、組織文化や職員自身の意識や実際の行政サービスがダイナミックに変わるという「アウトカム」こそ重要である。その意味で、改革の「アウトプット」が公務員法の改正であるか、関連法規の変更か、条例による対応か、運用改善であるかは、自治体の現場にとっては二次的な問題である。筆者は常々、公務員制度を広く「非公選の政府職員の組織・能力・規律・行動を枠づける公式・非公式の政治行政システム」ととらえ、この生けるシステムに影響するものはすべて公務員制度の構成要素として検討すべきだと指摘してきた<sup>9)</sup>。

例えば情報公開制度の導入は、職員に開放性・透明性という新しい規律と行動様式を植え付け、説明責任の能力を高めるという意味で、きわめて重要な公務員制度の一改革であった。また、地方自治法（244条）の指定管理者の範囲拡大は、市民や企業と行政の協働領域を広げる意味をもち、公務員のボーダレス化を促す契機となった。一方、国の「キャリア組」の人事管理や天下りの慣行などは、法律の意図とは別に戦後史の中で定着していったシステムであり、その気になればいつでも法改正を待たずに是正できるものである。そうした意味で、公務員制度改革の手段・対象は遍在しており、改善できるものから次々と果敢に改善していく精神、およびそうした組織文化の広がりを実質的で有効な改革の基礎になるのである。

### 3. 自治体職員イメージの転換

では、公務員制度改革を進めるにあたって、どのような制度のビジョンをもち、どのような職員イメージを描けばよいであろうか。319万

人にのぼる自治体職員はきわめて多様な職種・職責から構成されているため、単一の制度ビジョン、職員イメージは描きにくい。他方、公務員制度調査会の「答申」で用いられた言葉を用いて、「制度の開放化、多様・柔軟化、透明化、自主性の尊重を通じての職員の能力向上と国民の信頼の回復」と方向性を提示する限り、強い反対は出ないだろうが、これでは制度改革の具体的な指針としては無内容である<sup>10)</sup>。自治体職員に今後強く求められる資質として、筆者は「政策能力」と「市民性」を掲げたい。いずれの概念も説明は容易でないが、職員イメージの転換という観点から要約すれば以下のとおりである。

#### ＜政策能力＞

まず、「政策能力」とは広義にとらえるべきであり、企画部系の職員に特有の能力ではない。松下圭一によれば、渋滞の中での目的地への行き方、恋愛でのカケヒキ、住宅の設計など、日常生活の中にある「目的－手段」関係の設計にかかわる思考が「政策型思考」の原型だという<sup>11)</sup>。黒澤映画「生きる」の主人公（末期の胃ガンを知った渡辺市民課長）を例にとれば、問題意識を欠き、職務上の目標もなく、市民の声への耳を持たず、事なかれ主義的に時間を浪費していた職員が、生命の危機に直面して初めて市民に出会い（恋さえし）、問題意識に目覚め、公務員人生のミッションを見つけ、役所をとり出し、河川敷の現場に赴き、連日命がけの交渉をしながら公園づくりに取り組む、その姿が政策型思考・政策能力を身につけた職員イメージといえよう。そこには、明確な問題意識に基づく手段の選択と実行の連鎖がある。

職員のこうした「政策能力」を腑分けすると、どのような要素に分けられるであろうか。大きな区別として、ある程度客観的に測定できる知的能力と、より主観に属する対人的な（しばしば身体的な）能力に分けることができる。前者は特定政策分野の専門知識、課題発見能力、情報処理能力、分析力、発想力、企画立案能力などである。これに対して後者は、職場での協調性・人望・人気などの形で現れる対人能力や雰囲気、信頼感などであり、間主観（個人の主観的判断の総和ないし職場の相場）として数値化は可能であるが、多分に状況依存的な要素である。むろん両者に明確な線引きをすることはできず、コミュニケーション能力、交渉力などはその境界に位置しており、通常両者は一体となってその職員の力量を形づくっている<sup>12)</sup>。

しかし分析的に見ていくと、「政策能力」のうち前者の知的要素は、最終的に新しい企画・事業を実現させるプロセスで求められる能力要素であり、従来の自治体職員には欠けているスキルとアート（技能）が含まれていることがわかる。そしてそれらの能力要素はある程度同定し、測定することが可能である（当面は素朴な5段階評価でよい）。いわゆる居眠り自治体で何らのイノベーションも経験していない職場では、これらの能力要素をもった職員は「異能の人」（異邦人）に見えるであろう。いずれにせよ、自治体あるいは職場ごとに、人事評価の一項目に「政策能力」を掲げ、そのサブ・カテゴリーとしての能力要素を具体的に列挙してることが重要である。例えば、現行制度の問題点を列挙できること、次々とアイデアを提案すること、企画書が書けることなどの要素に分解し、評価項目として“言語化”する必要がある。

それらが比較的客観的で操作可能な領域だとすれば、人望や対人能力や協調性はより主観的で数値化になじみにくい。だが、「あいつは頼りになる」、「彼はものが分かっている」といった同僚間の印象的な評価（ピア・レビュー）は、国・地方を問わず人事管理上のきわめて重い要素であり、この種の組織内の信望・世評を無視して人事を行うわけにはいかない。しかし、ここでのポイントは、あえて客観的な知的能力と主観的な人物評価を分けて考えることなのである。

両者を区別することの最大の意義は、主観的には頼りにされ高い人物評を得ている職員が、客観指標からみると意外にも現状維持的かつ組織融和的で、政策課題に対しても非分析的であり、明確な問題意識や目標をもっていないことを認識できる点にある。例えば太っ腹で頼もしく、明るく人気者の課長さんも、政策型思考・政策能力を欠くならば、平時の部長職には就けても改革期（有事）の幹部としては役立たない。逆に現行制度や事業への批判が多く、性格にもトゲがあり、個人主義的で協調性に欠ける職員でも、政策能力次第では多くの使い道があることを認識すべきである。おそらく、人気のある無能な職員が幹部に就くことの問題よりも、政策能力のある職員が日の目を見ず、組織の底辺や周辺で燻ることの問題の方がはるかに大きい。

行政組織は（とくに日本の場合）、大部屋を拠点にチームで仕事をする以上、また市民接触のケースを考えても、協調性と対人能力は能力評価の大きな要素である。しかし、それと対立するような政策能力の要素をあえて抽出し、それを積極的に評価することが、組織にダイナミズムを与える大きな契機となるのである。今後、



政策型思考が組織文化として定着してくれば、この客観的評価と主観的評価の融合は進むかもしれないが、政策能力とはきれい事ではなく、現行秩序を壊すリスクをはらむこと、従来の幹部の条件とは鋭く対立する要素を含むことを認識すべきである。

### <市民性>

さて、「政策能力」とならんで重要な職員の条件が「市民性」(civility)である。市民性のエッセンスを示すならば、「市民との同質性」、「他者に対する敬意」、「共生のアートへの習熟」と要約することができる<sup>13)</sup>。それは政策能力とも職場の信頼感とも関連する職員の資質であるが、それらとの共存がしばしば難しい市民社会の徳目であり、国の官僚に関しては究極のテーマともいえるべき困難な課題である。高い学歴をもち、政策能力を身につけ、時に地域に無関心な市民やエゴ丸出しの運動家に向き合いながら、やる気満々で政策課題に取り組む職員に必要な徳目こそ、市民と同じレベルで対話する姿勢、どんな相手にも敬意を払う謙虚さ、市民と共に考え進んでいこうとする意志、閉じた組織ではなく開かれた社会で信頼を勝ち得る徳性である。R・ニクソンは、有能な指導者が陥りやすい落とし穴に「あのバカ」というひと言があると、市民性の欠如という破滅的失態について論じている<sup>14)</sup>。選挙で選ばれない一般職の公務員についても、市民性はその人格的岩盤たるべき基本条件であり、逆にこれさえ確立していれば公務員倫理法も労働基本権の制約も不要とさえいえる。このことは、一般市民がすべて市民性を持っていることを前提にしているわけではない。むしろ市民とは無限に多様な人間類型を含むコ

ンセプトであり、その多様な人々の共生を可能にするミニマムの条件が市民性である。市民が罪を犯せば罰を受け、他人をバカにすれば相応の報いを受けるように、もはや特権階級ではない公務員が同じ市民として共通の土俵に立っていることを自覚しているかどうかの問題である。

市民性に関してもう一点つけ加えるならば、市民としての健全な権利意識が基礎にならない。その意味では、公務員の労働基本権は原則として回復の方向で再検討すべきである。筆者は最近、矯正行政の国際比較を通して日本の刑務所の問題点を探ってみたが、受刑者の人権侵害と刑務官の権利意識の弱さがパラレルになっている事実強く印象づけられた。世界的にみても、日本の刑務官は少人数かつ丸腰で多数の受刑者を管理しているが、収容人数の超過と組織の抑圧構造の中で、自らの権利にも受刑者の権利にも感性が摩滅気味になっているのであろう。権利意識の弱さは特権意識の強さともパラレルであり、そのことはさらに無定量に働く国の官僚にも共通する。「職員が市民になる」、これは組織の頂点から末端まで、日本官僚制の究極の課題といってよい。

この節で問題にした「職員イメージの転換」とは、“観念”の問題では決してなく、自治の現場における職員や市民の“実感”の話である。それは生活感覚の世界であるから、新旧のイメージの差がいかにリアルであっても、容易に言葉にしえない。例えば「生きる」のイメージでいえば、「私たちは助役のような人ではなく、渡辺課長のような人について行きたい」といった形でしか表現できない場合が多く、半ば“神話”として伝わっていくものであろう(柳川の掘割を残した広松伝氏を想定してもよい)。だ

が、このイメージを“物語”の段階から確実な制度・秩序の高みに持ち上げるために、まずは「政策能力」と「市民性」をシンボルとして掲げ、その内実を能力評価の基準として言語化し、操作化していくことが不可欠なのである。

#### 4. 改革のネクスト・ステップ

さて、イメージの先行した前節の議論をいかに確実な改革に翻訳していくか。それが残された検討課題であり、まさに「政策能力」、つまり政策型思考に立ちつつ制度型思考を凝らす力が問われることになる。ただし、地方公務員法は基本的な枠組み法といってよく、各自治体での条例制定や運用上の工夫によって相当の人事管理上の実験は可能である<sup>15)</sup>。しかも2000年以降は国からの助言も希薄になり、構造改革特区制度の活用も可能となった。そこで以下、すでに言及したポイントも含まれるが、自治体レベルでの人事制度改革の“ネクスト・ステップ”（次の一手）を段階的に示してみたい。

まず、改革の起点となるのは政治のリーダーシップ、何よりも首長の指導性である。首長が職員に何を求めるか、どんな資質・能力・タイプを要求するか、その言葉とアイデアが改革の出発点である。2003年に独立行政法人となった国際協力機構（JICA）の緒方貞子初代理事長は、就任早々から「現場主義」（field-oriented approach）を掲げ、東京の本部から途上国の現場への職員の大量異動を提案した。それと並行して新たな能力評価のシステムも導入されている。自治体でこれに相当する言葉として、「まちに飛び込む職員」、「カウンターを越える職員」、「協働型職員」などがある<sup>16)</sup>。いずれにしても、まずは首長が新しい職員イメー

ジを政治的シンボルとして具体的に掲げることが出発点である。

第2に、その自治体でどんな事業を展開するのかという「政策」との関連づけが必要となる。「制度」改革はそれ自体が自己目的化すると、抽象的で労多くして成果の見えない退屈な仕事となる。そこで、少子化対策に本腰を入れる、都市景観の改善に取り組む、エコ・ミュージアムを構想する、といった具体的な政策課題との接点をもたせることによって、人事制度の見直しははじめて生きた改革となる。ちょうど静止状態では自転車の変速機を動かさないように、政策的にダイナミックな状態にない自治体では人事制度を変えることは不可能であり、無意味でもある。そうした意味でも、人事制度を担当する総務部門の職員には、“野戦”を強いられる現場における政策開発の経験が必要となる。

第3に、このこととも関連するが、計画的な人材育成と人事制度の改変が重要なポイントになる。例えば、IT政策の展開にはその領域での専門家が必要となる。自治基本条例を制定しようとするれば、法務職員の育成が急務であろう。逼迫する財政事情の下で保育所の待機児童を減らそうとするならば、PFIか、公設民営か、幼保一元化か、といった選択肢について制度と経理に明るいアイデアマンが中心にいないならぬ。先手を打って職員の能力開発を進めていけばよいが、手元に政策能力のある職員がいなければ、民間人の中途採用を考えるしかない。奨励はしないが、国から力と意欲のある職員を呼ぶことも選択肢の一つであり、他の自治体との交流人事や派遣研修は組織文化の変容に役立ちうる。自治体の基本計画は、その意味で10年先までの事業予定、財政見通しと同時に、



その実行体制としての独自の人材育成プラン、そして人事制度の改革プランを含んでいなければならない。

第4に、個々の具体的な人事が改革にとって重要な意味をもつ。ひと口に中途採用といっても、民間企業で消耗気味の30歳前後の職員を採用するのと、40代半ばの民間のやり手を幹部に抜擢するのではインパクトが異なる。人事政策や制度の重みは、個々の人事で決まるといってもよい。制度自体に何の変更がなくても、一人の若手職員の抜擢人事が組織に激震を及ぼすことは想像に難くない。秩序の混乱といったリスクはありうるが、首長が責任を負うことで、個別の人事が人事行政の開放化・弾力化・政策志向化といった変化を自治体全体に印象づけることが可能なのである。逆から言えば、新しい評価・任用制度の下で旧態依然たる人事を行い、冴えない職員を採用するようでは、ネガティブなシンボル効果をもってしまふであろう。

第5に、個別自治体の人事行政上の工夫や実験を日本全体の公務員制度改革につなぐためには、自治体での実験を大胆果敢に“発信”することが必要である。それは、先に触れた志木市の行政パートナー制度でも、枚方市の希望降任制度でも、滝沢村の課長選挙でもよい<sup>17)</sup>。あるいは単純に、抜擢や中途採用のような既存制度の運用でも、それが大胆なものであればニュースになりうる。制度は、「大綱」が試みたような能力等級制の新規開発によってではなく、むしろ個別実験の「模倣」・「転用」・「一部修正」という形で成長・進化していく。とくに民間企業の手法の模倣・転用・一部修正は、行政特有の組織文化の変革に有効に作用しよう。

以上のような段階を踏み、海外事例も含めて

広範な経験が共有されることにより、道具としての人事管理制度の選択肢が明瞭になろう。国家公務員法・地方公務員法の本格的な改正は、その多様な選択肢をどこまで許容しながら、何をリスクとして回避すべきかを厳しく検証した上で、実行するのが筋だと考えられる。

## おわりに

筆者は本稿執筆の最後の段階で、『都市問題』誌の特集「自治体職員の『やわらかい』任用制度」の諸論考に接した。本稿ではその豊かな内容に言及できなかったが、編集者の言によれば、先進的自治体の人事政策は「やわらかい任用制度」と呼ぶことができるという<sup>18)</sup>。

考えてみると、われわれは官治・集権体制の下で（旧）自治官僚や行政法学者による解説を窮屈に読み、地方公務員制度を過度に硬くとらえていたのかもしれない。先進自治体がしなやかに人事政策を展開してきたことによって、公務員制度自体も意外に弾力性をもち、他の諸改革とあいまって効率性と透明度の高い制度として使いうることを示したとも考えられる。

「大綱」を策定した公務員制度改革推進室が変えようとしたものは、「霞が関文化」の温存にとって障害となっている人事院やその級別定数制、天下り規制であって、公務員制度が疲労している部分ではない（制度疲労の部分は、改革というよりも改善によって対応可能である）。むしろ戦後公務員制度の本来の精神は、メリットシステム（能力主義）の実現と市民性（全体の奉仕者性）の回復にあり、そのことは地方においてようやく進みつつあり、国の方がやや遅れている。だとすれば、公務員法の改正として検討すべきポイントは労働基本権の付与問題に

尽きるのではないか。そして、国のキャリア制度など、公務員法から逸脱した制度運用にこそ、改革のメスが入られるべきではないか。

公務員制度調査会の設置から数えると、7年を要してこれらの古くて新しいテーマに行き着

いたとすると、映画「猿の惑星」(1968年)の最後に出てくる自由の女神を見るように、いささか呆然とせざるを得ないが、それでも一歩真実に近づいたのであれば、決して無駄な道程ではなかったと考えたい。

## 【注】

- 1) 『日本経済新聞』2004年9月30日付朝刊。
- 2) このテーマに関する議論と資料については、日本ILO協会『欧米の公務員制度と日本の公務員制度』同協会、2003年参照。
- 3) この制度は国家公務員法が先行したが、能力主義の導入など地方の先導性が見られる分野も多い。地方に関しては、総務省の地方公務員制度調査研究会による報告書「分権新時代の地方公務員制度」(2003年12月)に基づき、2004年6月に地方公務員法などの一部改正が行われた。塩野宏「地方公務員制度改革の一局面：任用・勤務形態の多様化」『地方公務員月報』2004年7月号所収参照。
- 4) 『ジュリスト』1226号(特集：公務員制度改革)2002年7月1日、『都市問題研究』(特集：これからの公務員制度)2003年1月、日本行政学会編『公務員制度改革の展望』ぎょうせい、2003年所収の諸論考を参照。
- 5) 『「公務員制度」放浪記』『官界』2002年6～8月号所収参照。
- 6) 拙稿「公務員制度改革と『霞が関文化』」、上掲『公務員制度改革の展望』所収、24～26頁参照。
- 7) 西村美香「公務員制度改革大綱への自治体の視点」『自治フォーラム』524号、2003年5月参照。
- 8) 『朝日新聞』(東京)2004年10月14日付朝刊。
- 9) 福田耕治他編『行政の新展開』法律文化社、2002年(拙稿、第8章「公務員制度と人事」)207頁以下参照。
- 10) 公務員制度調査会「公務員制度改革の基本方向に関する答申」(1999年3月)『ジュリスト』1158号(1999年6月15日)所収。
- 11) 松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、1991年、137頁以下参照。
- 12) 職員の資質に関する議論では、これらに加えて、個人のエネルギー面に注目して、「要するにやる気だ」と意欲や情熱を強調する議論も根強い。やる気があるから知識やスキルが身につくわけであり、「やる気」は個別の知識や能力の基礎ともいえる。実際、医学的にも脳幹(やる気中枢)の働きは脳皮質(知性)の活動をも支配するといわれるが、ここではその重要性を前提にしつつ、いわば上部構造としての政策能力を問題にしたい。
- 13) 武藤博巳編『分権社会と協働』ぎょうせい、2001年(拙稿「協働型市民・住民論」65頁以下)参照。
- 14) リチャード・ニクソン、徳岡孝夫訳『指導者とは』文藝春秋、1986年、373～375頁。
- 15) 稲継裕昭「自治体職員の任用をめぐる制度的環境」『都市問題』95巻12号(2004年12月)所収、10頁参照。
- 16) 武藤編、前掲書(谷本有美子『「透察性」・「誠実性」・「戦術性」：“転職”を迫られる地方公務員」103頁以下)参照。
- 17) 前掲『都市問題』95巻12号(2004年12月)に紹介されている。
- 18) 同上、「特集のことば」(川手撰)

# 地方財政の改革

## ——地方財政は「黒字」なのか——

地方財政審議会 会長 伊 東 弘 文

### プロフィール

いとう・ひろふみ 1943年大分県生まれ。九州大学大学院経済学研究科修了。経済学博士（東京大学）。九州大学経済学部学部長を経て2003年12月から現職。専攻は財政学・地方財政。学術審議会専門委員、政府税制調査会専門委員などを歴任。所属学会は、日本財政学会、日本地方財政学会、日本自治学会。

主な著書 「入門地方財政」（ぎょうせい）、「現代ドイツ地方財政論」（文真堂）など。

本稿はすべて筆者の個人的な見解であって、いかなる意味でも筆者の属する機関の見解を代表するものではないことを、まず、お断りしておきたい。

### 1. 地方財政はいま、どういう状況か

「地方財政の状況（平成16年3月）」（地方財政白書）は、例年のごとく、以下のように書き出している。すなわち、「地方公共団体は、その自然的・歴史的条件、産業構造、人口規模等がそれぞれ異なっており、これに即応してさまざまな行政活動を行っている。地方財政は、このような地方公共団体の行政活動を支えている個々の地方公共団体の財政の集合であり、国の財政と密接な関係を保ちながら、国民経済及び国民生活上大きな役割を担っている」。

平易な、かつ含意に富んだ書き出しであるが、ここに盛られている日本の地方財政の特徴に関する含意を簡単にパラフレーズすれば、①地方財政は「個々の地方公共団体の財政の集合」と定義されること（言い換えれば、地方財政は「個々の地方公共団体の財政」であるとともに、「個々の地方公共団体の財政」を超えたそ

れの「集合」でもある）、②かかるものとして国の財政と「車の両輪」の関係にあること、③諸外国と比べて「大きな地方財政」であること、といったことになる。

このような特徴を持つ「地方財政の状況」は、どのようにして把握できるだろうか。「状況」は端的には、普通会計の決算収支に現われるのである。決算収支は、歳入から歳出を差し引いて得られる。したがって、決算収支を決定づけているのは歳入と歳出の構造である。言い換えれば、決算収支がなぜそうであるかを知るためには、歳入と歳出の構造へ入り込まねばならない。しかし本稿では、歳入と歳出の構造へ入り込むことなく、普通会計の決算収支をもっぱら問題にする。普通会計の「状況」を総括的に示す決算収支は、それ自体の問題を持っているからである。

ところで、今まで説明を不問に付してきた普通会計とは何であろうか。財政は歳入と歳出の2側面をもつ。地方団体のあらゆる歳入と歳出は1本で経理することが望ましいが、通常、それは実行されていない。地方財政では歳入、歳出が一般会計あるいは特別会計（たいていの場

合、複数)に区分され、経理されている。それゆえ、一般会計、特別会計のそれぞれに決算収支が立てられる。

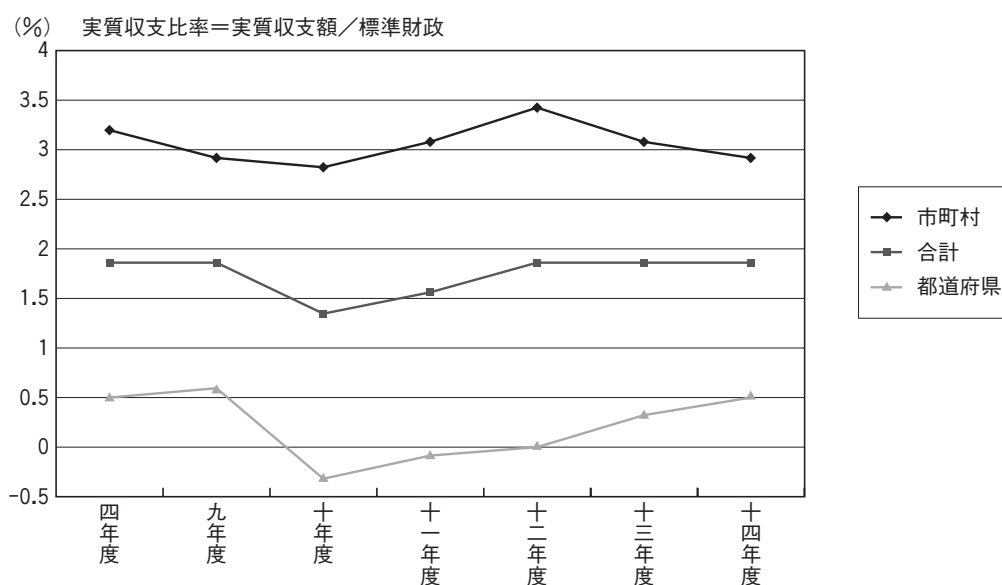
しかし会計区分を自然のままにしておくと、各地方団体間の比較もできないし、「集合」として捉えることも難しくなる。地方財政では、諸会計を一定の基準によって、一般行政部門及び水道、交通、病院等のような企業活動部門に分ける。そして前者の一般行政部門に関わる諸会計（一般会計が中心である）を「普通会計」、後者の企業活動部門に関わる諸会計を「地方公営事業会計」としているのである。ただし、「地方公営事業会計」はそのような名称の下に諸会計の歳入、歳出を統合するわけではない。この点で、歳入、歳出が統合表示される普通会計と大きく異なっている。地方財政は会計面から見れば、ひとつの普通会計と複数の公営企業等その他の公営事業諸会計からなっている。地方財政というとき、通常は、ひとつに統合された普通会計の「集合」を指すのである。

## 2. 実質収支

では、普通会計の決算収支はどういうものであろうか。決算収支は実質収支によって示される。実質収支とは、形式収支（歳入歳出差引額）から明許繰越等のために翌年度に繰り越すべき財源等を控除した額である。したがって実質収支は形式収支を加工し、現金ベースを当年度に限定した修正形式収支ともいえよう。この実質収支を標準財政規模（標準税収入額等に普通交付税を加算した額）に対する比率である実質収支比率（特別区及び一部事務組合を除く加重平均）で見ると、図表1のようになる。

図表1の期間中の1997年秋は北海道拓殖銀行、山一証券の破綻等が相次ぎ、経済は「恐慌」状態に落ち込んだ。「リストラ」が行われ、失業率は上昇した。図表1の示す期間はこのような経済がもっとも深刻であった期間を含む。いわば「企業も赤字、家計も赤字」といった状況である。図表1によれば、1997年秋の翌年度の98（平成10）年度と翌々年度（99年度）はさすが

図表1 実質収支比率の推移



(注) 合計及び市町村には、特別区及び一部事務組合等は含まれていない。

(出所) 地方財政白書 平成16年3月 P9

図表2 実質収支の推移

(単位 百万円・%)

| 区分    | 全 団 体      |           |      |          |       |           | 赤 字 の 団 体           |           |      |           |     |          |
|-------|------------|-----------|------|----------|-------|-----------|---------------------|-----------|------|-----------|-----|----------|
|       | 総 数        |           | 都道府県 |          | 市町村   |           | 総 数                 |           | 都道府県 |           | 市町村 |          |
|       | 団体数<br>(A) | 収支額       | 団体数  | 収支額      | 団体数   | 収支額       | 団体数<br>(C)<br>/ (A) | 収支額       | 団体数  | 収支額       | 団体数 | 収支額      |
| 平成4年度 | 5,603      | 1,068,883 | 47   | 119,495  | 5,556 | 949,388   | 10 0.2              | △ 6,512   | —    | —         | 10  | △ 6,512  |
| 5     | 5,602      | 1,064,434 | 47   | 118,196  | 5,555 | 946,238   | 11 0.2              | △ 6,667   | —    | —         | 11  | △ 6,667  |
| 6     | 5,582      | 1,052,669 | 47   | 113,279  | 5,535 | 939,391   | 15 0.3              | △ 10,931  | —    | —         | 15  | △ 10,931 |
| 7     | 5,582      | 1,052,270 | 47   | 104,375  | 5,535 | 947,894   | 13 0.2              | △ 15,322  | —    | —         | 13  | △ 15,322 |
| 8     | 5,586      | 1,053,377 | 47   | 102,140  | 5,539 | 951,237   | 14 0.3              | △ 11,544  | —    | —         | 14  | △ 11,544 |
| 9     | 5,578      | 1,082,886 | 47   | 145,049  | 5,531 | 937,837   | 13 0.2              | △ 9,095   | —    | —         | 13  | △ 9,095  |
| 10    | 5,566      | 842,047   | 47   | △ 87,151 | 5,519 | 929,197   | 32 0.6              | △ 184,717 | 4    | △ 171,789 | 28  | △ 12,927 |
| 11    | 5,520      | 1,002,521 | 47   | △ 19,443 | 5,473 | 1,021,964 | 26 0.5              | △ 126,921 | 4    | △ 114,772 | 22  | △ 12,149 |
| 12    | 5,455      | 1,125,941 | 47   | 744      | 5,408 | 1,125,197 | 24 0.4              | △ 119,985 | 2    | △ 106,166 | 22  | △ 13,819 |
| 13    | 5,429      | 1,131,937 | 47   | 75,146   | 5,382 | 1,056,791 | 30 0.6              | △ 57,809  | 1    | △ 37,295  | 29  | △ 20,514 |
| 14    | 5,396      | 1,078,270 | 47   | 134,353  | 5,349 | 943,917   | 33 0.6              | △ 64,412  | 2    | △ 44,138  | 31  | △ 20,274 |

(注) 赤字の団体には、合併等に伴う打ち切り決算により赤字となった団体が含まれている。

(出所) 地方財政白書 平成16年3月 資料編 P16

に都道府県で赤字となっているものの(98、99年度は東京、神奈川、愛知、大阪の4都府県の赤字額が大きく、他の43府県の黒字を上回った)、合計(都道府県・市町村)ベースでは地方は黒字を維持している。国は石油危機後の1975年度以後、恒常的な「赤字財政」に陥った。以上を対比して言えば、厳しい経済状況が続く中で「企業も家計も赤字、国も赤字、しかし地方は黒字」という外観を呈しているわけである。しかし、果たして地方のみ黒字であって、その意味で地方は「健全」財政だったのであろうか。

その疑問の検討に入る前に、図表2で、実質収支の黒字団体と赤字団体の推移をみておこう。

都道府県の赤字団体は97年度まで皆無であったが、98年度以後、赤字団体が恒常的に現われるようになり、赤字団体数は4団体(98、99年度)から1団体(01年度)の間を推移している。他方、市町村は、やはり98年度に大きな変化が生じている。すなわち、97年度までの赤字団体が十数団体にとどまっていたのに対して、98年度はこれが倍増し、02年度には31団体に増加した。しかし地方団体総数に占める赤字団体の比

率は、0.2%から0.6%への変化であって、3倍増ともいえるが、残りの99%を超える地方団体は黒字の「健全」財政であるとも見れるわけである。「例外」的に赤字団体はみられるものの、「正常」な団体は黒字なのである。

では、もう一度、果たして地方財政は黒字であって、「健全」財政なのであろうか。この疑問は言い換えれば、実質収支が普通会計の決算で赤字と黒字を分ける指標としてどの程度適切か、という疑問に導く。事情を多少とも知る者の間では、実質収支が「調整」された結果であり、「演出」された数字であることは「公然の秘密」である。もっとも「演出」された数字とはややオーバーな表現であって、ほとんどの地方団体にあつては指示された一定の方式によって「まっとうに」算定されていることを付言しておきたい。

「調整」や「演出」の手法はさまざまであるが、多くは普通会計におけるストックとフローの関係を利用したものである。かつては普通会計が所有する土地を土地開発公社に買い取らせ、普通会計では財産売却収入として経理し、公社

はその土地を担保に金融機関から融資を得るという「乱暴」な手法もあったようであるが、これはヤミ起債として厳しく規制されたようである。

しかし同様の効果は、他のやり方でも得られる。たとえばもっとも単純な手法として、財政調整基金を利用することができる。基金に積み立てることが「不要不急」であっても、とにかく積み立てれば、その金額だけ普通会計の歳出増加となって実質収支を小さく見せかけることができる。逆に基金を取り崩して普通会計の歳入とすれば、実質収支の赤字を回避し、黒字であるように見せかけることもできる。最近のように地方債が累積すると、意図しない場合であっても、借り換えその他の方法により満期構成を長期化することによって毎年度の公債費を小さくし、それが実質収支の改善につながる場合も出てくる。とにかく実質収支は、多かれ少なかれ「演出」されたものである。

では、図表1及び2は「捏造」されたものであろうか。もちろん「捏造」されたものではない。「捏造」は「無から有を作り出す」ことであるが、「調整」や「演出」はそうではない。上記の例で、歳出に積立金を多額に計上して赤字財政を「演出」したとしても、「演出」分に対応する金額が積立金の増加となって目立たなく控えている。逆に積立金を取り崩して黒字を「演出」したとしても、「演出」は積立金の減少で証拠立てられる（もちろん、積立金を取り崩し終われば、この「演出」は不可能である）。「調整」や「演出」は「ある有からもう一つの有を作り出す」ことにとどまるのである。「調整」や「演出」することには限界があり、その程度は「捏造」することから程遠い。「調整」や「演出」の手が入っているとしても、図表1

及び2は「真実」の範囲内にあると見てよい。むしろ財政調整基金の枯渇など、「ある有からもう一つの有を作り出す」余地が小さくなりつつある。実質収支は「演出」されてはいるが、「演出」の余地は小さくなり、むしろ「真実」の程度を高めているといっていよいであろう。

以上を念頭において、図表1、2に戻ろう。図表に沿って精確に言えば地方財政は、実質収支比率がプラスではあるがごく小さい。その点に照らしてみると、地方は、黒字財政というよりも、均衡財政（歳入、歳出の均衡）を維持していると言う方がより適切であろう。しかし、均衡財政も黒字財政の中に数えてよい。以下では、黒字財政と均衡財政を区別しない。

### 3. 地方財政に起りえたもうひとつの可能性

地方財政はどのようにして黒字財政あるいは均衡財政を達成できているのであろうか。地方財政は、深刻な赤字に悩むはずであったのではなかろうか。図表3が、地方財政に起りえた、しかし回避できたもうひとつの可能性を示している。

1973年秋に発生した石油危機は、石油価格の高騰となって、経済活動に影響した。

これに端を発する長期かつ深刻な経済不況は75年度後半に至って、税収の激減などの打撃を地方財政にもたらした。地方財政計画の補正により、地方交付税は1兆1005億円の減となることが明らかとなった。いうまでもなくこのような地方交付税の減は、交付税の対象税目である国税3税（当時）の落ち込みによりもたらされたものである。地方の固有税である住民税等の地方税もちろん、著しい減収となった。

図表 3 地財計画と財源不足額の推移

(単位：億円，%)

| 区 分                |     | 地 方 財 政 計 画 額                     | 財 源 不 足 額                      |                    |
|--------------------|-----|-----------------------------------|--------------------------------|--------------------|
| 年 度                |     | A                                 | B                              | B/A                |
| 5 0 年 度 ( 補 正 )    |     | 2 2 0, 3 2 2                      | 2 1, 8 3 1                     | 9. 9               |
| 5 1 年 度 ( 当 初 )    |     | 2 5 2, 5 9 5                      | 2 6, 2 0 0                     | 1 0. 4             |
| 5 2 年 度 ( 当 初 )    |     | 2 8 8, 3 6 5                      | 2 0, 7 0 0                     | 7. 2               |
| 5 3 年 度 ( 当 初 )    |     | 3 4 3, 3 9 6                      | 3 0, 5 0 0                     | 8. 9               |
| 5 4 年 度 ( 当 初 )    |     | 3 8 8, 0 1 4                      | 4 1, 0 0 0                     | 1 0. 6             |
| 5 5 年 度 ( 当 初 )    |     | 4 1 6, 4 2 6                      | 2 0, 5 5 0                     | 4. 9               |
| 5 6 年 度 ( 当 初 )    |     | 4 4 5, 5 0 9                      | 1 0, 3 0 0                     | 2. 3               |
| 5 7 年 度 ( 補 正 )    |     | (当初 4 7 0, 5 4 2)<br>4 7 4, 2 5 6 | 2 7, 1 1 9                     | 5. 7               |
| 5 8 年 度 ( 当 初 )    |     | 4 7 4, 8 6 0                      | 2 9, 9 0 0                     | 6. 3               |
| 5 9 年 度 ( 当 初 )    |     | 4 8 2, 8 9 2                      | 1 5, 1 0 0                     | 3. 1               |
| 6 0 年 度 ( 当 初 )    |     | 5 0 5, 2 7 1                      | 5, 8 0 0                       | 1. 1               |
| 6 1 年 度 ( 当 初 )    |     | (当初 5 2 8, 4 5 8)<br>5 3 5, 8 6 5 | (1 1, 7 0 0)<br>2 1, 9 7 3     | (2. 2)<br>4. 1     |
| 6 2 年 度 ( 当 初 )    |     | (当初 5 4 3, 7 9 6)<br>5 6 5, 7 7 5 | (2 3, 7 5 8)<br>2 2, 8 3 3     | (4. 4)<br>4. 0     |
| 6 3 年 度 ( 当 初 )    |     | 5 7 8, 1 9 8                      | 1 7, 2 5 9                     | 3. 0               |
| 元 年 度 ( 当 初 )      |     | 6 2 7, 7 2 7                      | 7, 6 0 0                       | 1. 2               |
| 2 年 度 ( 当 初 )      |     | 6 7 1, 4 0 2                      | 7, 6 0 0                       | 1. 1               |
| 3 年 度 ( 当 初 )      |     | 7 0 8, 8 4 8                      | 6, 3 0 0                       | 0. 9               |
| 4 年 度 ( 当 初 )      |     | (当初 7 4 3, 6 5 1)<br>7 7 9, 9 8 0 | (6, 1 0 0)<br>2 2, 8 8 2       | (0. 8)<br>2. 9     |
| 5 年 度 ( 当 初 )      |     | (当初 7 6 4, 1 5 2)<br>8 5 6, 2 3 8 | (1, 5 0 0)<br>3 4, 2 7 2       | (0. 2)<br>4. 0     |
| 6 年 度 ( 当 初 )      |     | (当初 8 0 9, 2 8 1)<br>8 2 8, 7 6 1 | (5 8, 7 7 9)<br>7 4, 4 2 1     | (7. 3)<br>9. 0     |
| 7 年 度<br>( 補 正 )   | 減 税 |                                   | (2 6, 9 2 5)<br>2 6, 9 2 5     |                    |
|                    | 通 常 |                                   | (4 2, 5 7 2)<br>6 0, 7 9 7     |                    |
|                    | 計   | (当初 8 2 5, 0 9 3)<br>8 9 6, 5 8 7 | (6 9, 4 9 7)<br>8 7, 7 2 2     | (8. 4)<br>9. 8     |
| 8 年 度<br>( 補 正 )   | 減 税 |                                   | (2 8, 7 4 5)<br>2 8, 7 4 5     |                    |
|                    | 通 常 |                                   | (5 7, 5 3 3)<br>5 7, 5 3 3     |                    |
|                    | 計   | (当初 8 5 2, 8 4 8)<br>8 7 1, 5 7 6 | (8 6, 2 7 8)<br>8 6, 2 7 8     | (1 0. 1)<br>9. 9   |
| 9 年 度<br>( 補 正 )   | 減 税 |                                   | (1 2, 0 0 0)<br>1 4, 1 4 0     |                    |
|                    | 通 常 |                                   | (4 6, 5 4 4)<br>5 5, 0 6 5     |                    |
|                    | 計   | (当初 8 7 0, 5 9 6)<br>8 7 9, 9 2 1 | (5 8, 5 4 4)<br>6 9, 2 0 5     | (6. 7)<br>7. 9     |
| 1 0 年 度<br>( 補 正 ) | 減 税 |                                   | (7, 5 9 7)<br>1 7, 3 2 3       |                    |
|                    | 通 常 |                                   | (4 6, 5 4 4)<br>5 5, 0 6 5     |                    |
|                    | 計   | (当初 8 7 0, 9 6 4)<br>9 4 9, 8 2 0 | (5 8, 5 4 4)<br>6 9, 2 0 5     | (6. 2)<br>1 0. 2   |
| 1 1 年 度<br>( 補 正 ) | 減 税 |                                   | (2 6, 8 0 3)<br>2 6, 8 0 3     |                    |
|                    | 通 常 |                                   | (1 0 3, 6 9 4)<br>1 1 3, 6 5 8 |                    |
|                    | 計   | (当初 8 8 5, 3 1 6)<br>9 2 8, 4 2 7 | (1 3 0, 4 9 7)<br>1 4 0, 4 6 1 | (1 4. 7)<br>1 5. 1 |
| 1 2 年 度<br>( 補 正 ) | 減 税 |                                   | (3 5, 0 2 6)<br>3 5, 0 2 6     |                    |
|                    | 通 常 |                                   | (9 8, 6 7 3)<br>9 5, 1 5 1     |                    |
|                    | 計   | (当初 8 8 9, 3 0 0)<br>9 1 6, 6 0 6 | (1 3 3, 6 9 9)<br>1 3 0, 1 7 7 | (1 5. 0)<br>1 4. 2 |
| 1 3 年 度<br>( 補 正 ) | 減 税 |                                   | (3 6, 0 4 6)<br>3 6, 0 4 6     |                    |
|                    | 通 常 |                                   | (1 0 5, 9 2 3)<br>1 0 7, 4 8 8 |                    |
|                    | 計   |                                   | (1 4 1, 9 6 9)<br>1 4 3, 5 3 4 | (1 5. 9)<br>1 6. 1 |

(出所) 地方財政要覧 (平成15年12月) P96より作成

地方税、交付税等の大幅な減少は、地方財政において放置できないと認識された。そこで、臨時地方特例交付金（220億円）、交付税特別会計における借入れ（1兆1200億円）、地方債の増額（1兆3812億円）等の措置がとられた。

地方債の増額のうち、1兆0632億円は住民税及び事業税の減収見込み額を補てんすることを予定した。税収減を借金の増で置き換えたわけである。

地方財源不足という大きな「災厄」は短いバブルの期間も含めて、存在し続けた（詳しくは、石原信雄『新地方財政調整論』ぎょうせい、関連の章節を参照）。しかし財源不足額は、毎年度同じ規模で生じたわけではない。図表3により財源不足額の地方財政計画額に対する割合（ $B/A$ ）の推移を見ると、いくつかの時期に区分できる。図表3を75年度から年代順に見ていくと、75年度の9.9%に始まって数年間、高水準が続いている。最大は79年度の10.6%、76年度の10.4%といったところであり、最小は81年度の2.3%である。地方財源不足は単純平均で、75年度から83年度のこの時期、地財計画額の7.4%にも達した。

これは1984年度、85年度に転調を示した。この2年度は上記の（ $B/A$ ）の割合が3.1%、1.1%と、顕著な低下を示し、図表3には示されないが特会借入れも消えている。続く86年度は当初ベースでは（ $B/A$ ）が2.2%に抑えられ、特会借入れも予定していなかった。しかし円高対策としての経済政策に地方財政も動員され、補正後ベースでは特会借入れが復活し、（ $B/A$ ）も4.1%に再上昇している。86年度は不運だったとはいえ、84年度からの3年間は財源不足額の圧縮、特会借入れの解消に取り組んだ時期

として記憶されよう。

次に続くのがバブル期である。注目されることに、財源不足額はバブルの期間にも消えなかった。財源不足額が最小となったのは、（ $B/A$ ）で見て、1991年度の0.9%、90年度の1.1%である。バブルの崩壊直後の92年度は当初ベースでは0.8%で、（ $B/A$ ）はもっとも小さいが、補正後ベースでは2.9%に上昇した。バブルに伴う歳入の増加も、地財計画の歳出の伸びをカバーするに至らなかったのである。

さらに図表3を追っていくと、財源不足額はバブル崩壊後のある時期から「歯止め」が取り去られたように大きくなる。（ $B/A$ ）の推移を見ると、1994年度の4.0%から95年度の9.0%（いずれも補正後）へと、対前年度比で倍増した。この変化は注目される。この変化をきっかけに、その後は財源不足額は止めどもなく膨らんでいった。ついに（ $B/A$ ）は2003年度には20%を超えるに至っている。図表3を再度見よう。財源不足額を巨額としている大きな要因は、90年代半ばからの減税政策の展開である。小渕減税（99年）直後の2000年度を例にとると、財源不足額（補正後）13兆0177億円のうち減税分が3兆5026億円で、財源不足額の約27%を占めている。

財源不足額は年末の予算編成における大詰めの中で、どのように補てんするか対策が決定される。事例として、時点を古くとして、1983年度の「改正地方財政詳解」の叙述を紹介しておきたい（「第4節 地方財政今後の課題」）。すなわち「詳解」は「昭和58年度の地方財政対策によって（中略）財源不足額は、（中略）地方交付税の特例増額と（中略）建設地方債の増発によって完全に補てんされた。したがって、地

方団体が地方財政計画の内容に即した標準的な水準において行政サービスを提供するよう心掛けるならば、財政の健全性は確保できる筈である」とまとめている（同書、22ページ）。ただし、上記の財源不足額が補てんされたとしても、地方一般財源（地方税、地方譲与税、地方交付税の計）の総額は、前年度当初対比でマイナス1.6%であって、財源事情は格段に厳しくなることも併せて警告された。

ちなみに、83年度の財源不足額の補てんのプロセスと結果を簡単に見ておくと、以下の通りであった。補てんをめぐる交渉は例年のごとく、厳しかった。まず、地方財政の収支見通しをめぐる大蔵省と自治省は対立した。83年度は大蔵省は歳入面で、使用料・手数料、雑収入を大幅に増額し、さらには財政調整基金を取り崩して歳入へ繰り入れることを主張した。この主張は自治省によって退けられた。次に、地方交付税をめぐる局面に入った。地方交付税は、国税3税の収入見込み額が前年度当初対比で多額の減となったために、これに比例して大幅に減少する見込みとなった。他の諸事情は省略して、地財対策前の地方財源不足額は2兆9900億円に達すると見込まれた。

この金額は地財計画額の6.3%である。厳しい折衝の末、83年度の地財対策は、年も押し迫った82年12月25日に自治・大蔵両省間で合意に達した。その内訳を示すと、大きく二つに分かれる。一つは地方交付税の増額（1兆6654億円）、他は建設地方債の増発（1兆3246億円）である。前者の地方交付税の増額の財源は、ほとんど交付税特別会計借入金による。（同書、4ページ以下、国会での論議等は省略）。

83年度の財源不足対策は、事情と計数を変化

させれば、他の諸年度の対策にも共通すると見てよい。

財源不足額がそのまま、決算収支で実質収支の赤字となるわけではない。前者の財源不足額は地財計画上のものであり、後者の実質収支は普通会計における歳入、歳出の経理の結果である。地財計画と普通会計で経理される歳入、歳出は厳密に同一というわけではない。たとえば、普通会計の歳出の貸付金、歳入の諸収入等は地財計画には含まれない。しかし地財計画上の財源不足が完全に補てんされることによって、上に挙げた「改正地方財政詳解」が述べているように「地方団体が地方財政計画の内容に即した標準的な水準において行政サービスを提供するよう心掛けるならば、財政の健全性は確保できる筈」なのである。逆に言って、地財計画上の財源不足額に対する措置が取られなかったとすれば、普通会計の実質収支の赤字幅は巨額だったであろう。実際には毎年度、措置が講じられて、財源不足額を補てんした。「地方財政に起りえたもうひとつの可能性」は、現実には起こらなかったのである。

#### 4. 地方財源不足はどのように補てんされたか

巨額の財源不足額は、どのように補てんされたのであろうか。（この点も、毎年度の詳細は、石原、前掲書、関連の章節を参照）。

財源不足の補てんについては以下の3点が指摘できよう。

第1に、地方税の増額はごくわずかであった。財源不足額の補てんに占める地方税の増額の割合は、ほとんどネグリジブルといってよい。

第2に、地方交付税の増額も、そのうち交付

税率の引き上げに着目すると、補助的な役割にとどまった。

第3に、補てんの主力となったのは、各種の借入れである。借入れは主として①地方債の増額、②地方交付税の増額財源を調達するための特会借入れ（2001年度以後、大幅に圧縮された）及び③臨時財政対策債（2001年度以後）の発行の形で行われた。

①の地方債の増額とは、起債充当率を超えて地方債を充当することである。起債充当率は地方債の許可予定額を決定するとき、事業の種類によって、その事業の地方負担額（総事業費から補助金等の特定財源を控除したもの）に一定の率を乗じて算定する。充当率は（1）世代間の負担の均等化、（2）地方債以外の財源措置、（3）地方公共団体の財政運営の健全性の確保といった観点から事業ごとに決定されている。充当率を超えて地方債を増額することは、財源不足を増額分だけ補てんすることになる。

なお、②と③は関連している。すなわち、地方交付税法第6条第3項の2の規定により、毎年度分の普通交付税の総額が引き続き各地方公共団体の財源不足額の合算額と著しく異なることとなった場合には、地方行財政制度の改正または交付税率の変更を行うものとされている。これに該当する状態が、1994年度に訪れた。そこで「地方行財政制度の改正または交付税率の変更」を行うことが日程に上せられた。

しかし巨額の財源不足額を「交付税率の変更」で補てんすることは、国庫の状況から見て困難であった。確かに、交付税率の引き上げは行われた。たとえば、法人税の交付税率は従来の32%から32.5%（1999年度）へ引き上げられ、さらに35.8%（2000年度以降）となった。しか

し交付税率を引き上げることはそこまであって、補助的な役割にとどまった。そこで「地方行財政制度の改正」が行われた。それらは、減税補てん債の発行及び交付税特別会計における借入れ、建設地方債の発行等により補てんすることを内容とするものであった。

2001年度には上記の措置のうち、通常収支に係わる財源不足については、交付税特別会計における借入れで補てんすることは原則として取りやめることとされた。交付税特会の借入金が累増していくこと、しかし他方で、その返済のめどは立てがたいことという事情が背景にあった。交付税特会借入れに代わって、国と地方は以下のように財源不足を補てんする。すなわち、各地方団体は団体ごとに発行可能額を定められる臨時財政対策債（特例地方債）を発行して、自ら財源不足を補てんする。その元利償還金相当額は、後年度の基準財政需要額に算入される。また、国は地方と同額を一般会計から交付税特会へ加算（臨時財政対策分）して繰り入れる。

## 結び一分権の帰結（「下から」の関与）

経過を追い、細部に立ち入ると複雑であるが、巨視的に言えば財源不足の補てんは借入れを主力とした、の一言に尽きるといってよい。このような財源不足額の補てんにより、「オール黒字団体」化が生じたのである。地方の借入金残高は2004年度末で204兆円に達すると見込まれる。これはバブルの崩壊した1991年度の残高の2.9倍、134兆円の増加である。増加した地方の借入金残高には起債充当率に相応する地方債も含まれているから、すべてが財源不足額を補てんする地方債の増額あるいは交付税特会の借入れまたは臨時財政対策債だったわけではない。

しかし相当額の借入金が、財源不足額の補てんに充てられた。

こうして「オール黒字団体」という状況が生まれた。地方団体合計の1%になお達しないが、限界的な点においては赤字団体の増加が見られ、借入金で「黒字」を作り出す「手品」もしいに難しくなっている。しかし地方団体の決算収支は、なお99%を超える団体が「黒字」である。本稿の論述に照らしてパラフレーズすれば、地方財政は「黒字であって黒字でなく、赤字であって赤字でない」状態なのである。実質収支は99%を超える団体が「黒字」であるが、それは歳入にさまざまな借金をしているからであって、実のところ「黒字でない」。では、「赤字」なのであろうか。そうともいえない。借金は「歳入」にカウントされるから、借金すればするほど「歳入」が増加し、歳入が歳出を上回る（あるいは、均衡する）から「赤字でない」のである。

以下、要約しておこう。

第1に、「地方財政の状況」である。「状況」を端的に示すのは決算収支における実質収支である。実質収支は黒字なのだろうか、赤字なのだろうか。直近はさすがに赤字団体が都道府県でも市町村でも出始めているが、ほとんどの団体は黒字である。この「真実」は動かせないが、実質収支はややオーバーに言えば、「演出」の余地がある。とくに「個々の地方団体の財政」においてそうである。もっとも、すでに算定式が明確である単年度収支、実質単年度収支をみれば、実質収支がなぜそうであるかは相当程度分析できる。

第2に、実質収支の「演出」と比較にならないほどに、普通会計の決算収支の状況（赤字か黒字か）に影響しているのは借入金である。借

入金は、起債充当率の範囲内における地方債の発行という「正常」な借入れと、これ以外の「不正常」な借入れに分れる。ここで問題としている後者の借入れは、財源不足額の補てんのために、地方債の増額（充当率を超える建設地方債の発行）、交付税特会借入金、臨時財政対策債など、種々の名称と手法で行われた。主としてこれらの借入金を充てることで、財源不足額は、少なくとも地財計画上は完全に、補てんされたのである。

財源不足額はなぜ完全に補てんされるべきであると観念され、実行されたのだろうか。ここに二つの逆説が潜んでいるように思われる。地方財政が戦前戦後を通じて、形態は異なるとしても、「上から」集権（決定権限の集中）的に運営されてきたことは紛れもない事実であろう。これが地方財政の効率的な運営や社会インフラの整備に効果をあげたことも疑い得ない。このとき、気をつけなければならないのは、集権は保護と表裏の関係にあるということを暗黙のうちに前提している点である。

すなわち、なんらの保護（利益）の見返りなしには、人は従わないし、集権も有効、円滑に機能しない。さらに進んで、集権は地方団体を保護する、つまり財源を完全に保障する責任を負うというように解釈される。石油危機とそれに続く財政危機は「国難来る」の意識でとらえられ、いまこそ集権は地方団体の保護責任を果たせるか否か、つまり財源を保障できるか否かの実を問われたのである。その答えが完全な財源補てんであった。さしあたり、その財源は地方債の増額を始めとする借入金に求められたのであった。

集権であるが故に保護し、財源を保障すると

いう観念が生れるのである。これが第1の逆説である。第2の逆説は、以上のような保護の関係を裏に持つ集権が、分権の潜在力を強めたということである。というのは、集権に基づく保護の下で地方財政は順調に拡大し、「大きな地方財政」に育っていったからである。そして「大きな地方財政」（大きなヒト、モノ、カネと弱い権限）が「強い地方財政」（大きなヒト、モノ、カネと強い権限）を求めるエネルギーの基盤となった。集権であったがゆえに、保護と財源保障が与えられ、財源保障の下で「大きな地方財政」が成長した。こうして、93年6月の衆参両院の地方分権推進決議をきっかけに、今日まで続く分権のエネルギーが醸成されたのである。

ところで、財源不足額を算定し、これを補てんする地方財政対策と地財計画の策定は、今後、どのように変化するだろうか。策定に地方団体連合（全国知事会など）が「下から」関与することになる方向が昨年度明確に出てきたことは周知の通りである。この流れを決定づけたものとして2004年8月24日の地方六団体の統一提案（「国庫補助負担金等に関する改革案—地方分権推進のための『三位一体の改革』」）は重要である。地方は「小異を捨てて大同につく」ことができる点を、この提案は示しているからである。

#### （参考文献）

伊東弘文「国庫補助負担金の改革をどう見るか—地方6団体「改革案」の意義」東京市政調査会『都市問題』第95巻11号、2004年11月、pp.41～54

「下から」の関与は、自らの決算収支（赤字か黒字か）を自らも加わって決定することである。このとき、どのような変化が財源不足額の補てんの方法に起こるかは、未知数といわざるを得ない。確実なことは、このように「下から」関与するとき、視野の広さと次元の異なる「統治の術」を学び取るという新たな課題が地方団体に課されるということではなかろうか。

本稿は「地方財政は『黒字』なのか」を問うた。地方財政は「黒字であって黒字でなく、赤字であって赤字でない」状況にある。地方団体が地財対策の策定に「下から」関与し、「統治」の列に加わることは、この状況にどのような一石を投じることになるのだろうか。「黒字であって黒字でなく、赤字であって赤字でない」状況が集権と、これから導かれる財源保障（保護、護送船団ともいいかえられるかもしれない）の産物であるとすれば、地方団体は分権と、これから導かれる財源保障（自己責任とこれをベースとした財政調整）を提示する責任を負うことになる。それは地方財政は「赤字」という真実を明白にすることでもあるだろう。

冒頭にお断りしたように、以上はすべて私見である。



# 市町村職員公募論文

## 「研究紀要」市町村職員公募論文

今年度で4回目を迎えました研究紀要公募論文を募集いたしましたところ、今回は合計で9編の応募をいただきました。公募論文に応募いただきました皆様にお礼申し上げます。

審査は、昨年度と同じく、中川幾郎先生（帝塚山大学大学院法政策研究科教授）、稲継裕昭先生（大阪市立大学大学院法学研究科教授）、米原淳七郎（大阪学院大学経済学部大学院担当教授・おおさか市町村職員研修研究センター所長）に審査員をお願いしました。審査にあたっては事前にすべての応募論文を所属や氏名をふせて、①論文形式で文章表現がわかりやすいか、②内容において独自性に富んでいるか、③自治体の進歩・発展に寄与するものか、④事実誤認がないかどうか、という4つの基準からそれぞれ評価いただきました。

審査会では、この評価をもとに評価委員全員で審議していただき、今年度の作品については、かなりレベルが高く、そのため「採点も苦劳しました」「かなり辛くつけました」、との各審査委員の一致した全体的な評価でありました。そのなかで、最終的に最優秀論文1編、優秀論文4編を決定しました。

最優秀論文については、非常に論文として読みやすく、問題点の指摘力がある、現場からの意見として問題提起されている等が評価されました。また、優秀論文の4編については、すべて良く勉強されており、ある一定の論文としての水準は達成されているものの、それぞれ、一部に弱い点があるため非常に残念であり、もったいないとの意見がありました。なお、今回残念ながら「選外」となられた応募作品のなかにも、「題材や着想点は面白いため、もう少し論文形式として整理されておれば」、と評価をいただいた惜しい論文もありました。

次に、最優秀賞を受賞されました八尾市都市整備部交通対策課 南 昌則さんの応募論文『財政危機と成功する行政評価システム』を紹介いたします。

なお、マッセO S A K Aでは、次年度以降につきましても、より多くの応募をお待ちしています。

## マッセ O S A K A 研究紀要（第 8 号）公募論文 受賞者

### 【最優秀論文】 1 編

- ・『財政危機と成功する行政評価システム』 八尾市都市整備部交通対策課 南 昌 則

### 【優 秀 論 文】 4 編

- ・『市町村税の徴収率改善について』～少額滞納・延滞金徴収を視野にいれて～  
堺市財政局税務部税制課 岡 田 浩 一
- ・『要介護認定は効率化のとき』 枚方市健康部高齢社会室 川 嶋 徹 也
- ・『住民投票条例の現状と課題』～条例による住民投票制度の一考察～  
岸和田市企画調整部文化国際課 藤 島 光 雄
- ・『行政経営の時代を迎えた人材活性化』～これからの人材活性化のあるべき姿の一考察  
枚方市行政改革部 古 川 清 博

# 『財政危機と成功する行政評価システム』

八尾市都市整備部交通対策課

南 昌 則

## 1 財政危機を真剣に受け止めているのか

平成16年度末見込みで地方自治体の借入残高は204兆円（対GDP比率 40.7）と見込まれている。近年、地方税収等の落込みや減税による減収の補てん、景気対策等のための地方債の増発等により急増し、平成3年度から2.9倍、134兆円も増加している。さらに、財政構造の弾力性をはかる指標も平成5年度と平成14年度を比較すると悪化傾向にあり、財政の硬直化が進んでいる。例えば、総務省ホームページに掲載されている平成16年版地方財政白書（平成14年度決算）によると、経常収支比率では、平成5年度は79.4であり、平成14年度には90.3と10.3ポイントの悪化である。また、公債費負担比率に関しては、11.9から19.2へと7.3ポイントの悪化傾向となっている。さらに、起債制限比率を見れば9.3から11.6へと2.3ポイントの悪化傾向である。つまり、全国的に地方自治体の財政状況は危険ゾーンであると言える。

また、国と地方の税財政改革（三位一体改革）により地方自治体は税源移譲が行われる予定であるが、その懸念以上に地方交付税および国庫補助金の削減による影響を危惧している状況である。三位一体改革の影響で財政はますます悪

化すると想定されている節がある。

さらに、平成19年度から団塊の世代職員の退職が始まることにより、巨額な退職金の支払いが必要となるが、多くの地方自治体では退職に備えた基金を設置していないため、毎年度の一般財源から支出することとなる。多額な退職金を一度に支給することによる自治体の財政事情への影響を考慮し、苦肉の策とも考えられる取り組みを進めている自治体もあり、豊中市<sup>1)</sup>のように実際に退職金を分割で支払う制度を設けた地方自治体もある。

このような状況の中にあって、多くの地方自治体は平成17年度予算編成に向けた大きな作業に入る時であり、財政課職員は予算が組めるのかどうかと頭を悩ませているのではと思われる。

各地方自治体では財政課職員から昨今の財政状況の悪化傾向の数値を並べて、当地方自治体の財政状況は危機的な状況であると職員に説明を行っている時期だと想像する。危機的な状況であると職員が思ってしまう数値をすべて網羅した書類を作成していることであろう。例えば、「経常収支比率が100%を超えようと、または超えているために財政の弾力性はない。」他には、「実質収支が赤字を計上しており、基金残高もゼロになっている。」このような文句を並べて

職員に対して、当地方自治体は倒産寸前の状態であると説明している。

しかし、一方では危機的状況であると言われつつも、新規に施設整備を進めたり、具体的な歳出削減方針が未確定である状況等を踏まえると役所全体的には危機的な状況であると職員自身が意識している様子は見受けられない。これは、何が原因なのであろうか。

危機的財政状況であるために、その課題を克服する魔法の手法として「行政評価システム」が一昔前に脚光を浴びた。しかし、この行政評価システムは本当に危機的財政状況を改善へと導いたのであろうか。

小論では、行政評価システムは地方自治体にとって、財政状況が好ましくない状態を克服し、さらに、役所に「経営」という文化をもたらしたのかについて整理し、課題部分については次の展開を提案していく。

## 2 行政評価システムへの過度な期待

平成7年あたりからバブル経済崩壊による負の影響を受けた地方自治体では、危機的財政状況を克服する手段として、三重県が先行的に導入した事務事業評価システムを同じく導入する取り組みを進めた。当時は、行政評価システムに対して、多くの地方自治体が行政評価システムを導入すれば無駄な事業は精査され、市民満足度が高まる事業の取捨選択が自動的に行える仕組みであると考えた。また、職員の政策形成能力は高まり、効率的で効果的な行政運営が図れる役所に変貌を遂げると期待した。

ここでは、筆者が参加している自治体職員による任意の研究団体であるGPM研究会<sup>2)</sup>において、参加自治体が導入している行政評価シス

テムを含めて、平成7年度、8年度当時に導入された行政評価システムの導入目的のパターンを類型化したものを以下に列挙している。

- ① 成果重視で効率的・効果的な行政経営の実現
- ② 行政サービスの選択・重点化による限りある行政資源の有効配分
- ③ 職員のコスト意識やマネジメント意識の醸成
- ④ 自律的に常に業務を見直し、改善が図れる組織づくり
- ⑤ 地域のまちづくりの主体者としての市民の意識改革
- ⑥ 地域住民が行政のパートナーとして市政参画が可能となるための行政情報の共有化

以上の導入目的を類別すると、役所内部に経営感覚を備えた組織づくりと人づくりを目ざすタイプ（①～④）と、住民と役所が共にまちづくりを進めるための体制づくりを目ざすタイプ（⑤、⑥）となる。

このように行政評価システム導入目的には、まず役所内部に経営を実践する文化を浸透・定着化を図りたいという願いがあった。これは、先に示したように財政状況が悪化傾向にあり準用再建団体への転落を阻止するために行政評価システムは求められた。しかし、多くの地方自治体は、現状を踏まえて、どのような地方自治体像を実現するために行政評価システムという単なる道具・手段を使うのか、つまり導入目的を真剣に議論してはいなかったのではないかと考える。このために、行政評価システムが機能を果たすことなく時を経過し、さらに財政悪化を止めることすらできなかった。

一体、何が原因で行政評価システムは機能しなかったのでしょうか。次からは、期待した成果を収めることができなかった要因について、整理検証する。

### 3 行政評価システムを機能させる方策

#### 3-1 改革改善を盛り上げるシステム設計

行政評価システムを運用する担当部署にとっては、危機的な財政状況の中にあっては、事務事業の廃止をどれだけ決定するかが使命であるようにとらえてしまうため、事業担当課に対して事業の問題点を指摘するために行政評価システムを活用してしまう。そのため、事業担当課は、行政評価システムに対して抵抗感を抱き、そして、所管事業の必要性和有効性を正当化する評価を評価調書に書き込む状況となる。

このような状況では、行政評価システムが事業削減の手段として存在しており、導入目的のパターンの④にあるような「自律的に常に業務を見直し、改善が図れる組織づくり」を実現することができない。結果として、職員自身のコスト意識やマネジメント意識の醸成が実現することはないと考える。

このような状態を克服するためにも、事業の見直しなど改革・改善の取り組みは、「楽しい」ものであると職員が実感できる工夫が必要である。これは、単なる娯楽の意味を指すのではなく、改革改善を展開する職員が役所のなかで褒められ、そして、認め合える仕組みがあることと、それ以上に住民に対する役所の価値を高めたいと実感できることが重要であると考えます。これは、福岡市で行われている事務改善運動「DNAどんたく」<sup>3)</sup>や尼崎市の改革改善実践運動「Y A Aるぞカップ」<sup>4)</sup>が代表例である。こ

のような職場の自発的な改革改善運動に行政評価システムが寄与できる連携策が必要であると考えます。つまり、評価調書を通じて各職場において業務の改善点を発見し、それを実践することを支援する取り組みが必要である。

#### 3-2 戦略性を持ったシステム設計

多くの地方自治体において行政評価システム導入目的として、よく言われる言葉に「住民との協働による地方自治体形成を図るため」と言った一種のあるべき論的なフレーズがある。本来、地方自治体として何を実現したいために行政評価システムの導入を図るのか、という問いに対して精緻に絞り込まれた考え方を持つことなく、総花的な考えに基づいて行政評価システムを導入している場合が多い。そのような地方自治体では、比較的、運用開始早々に暗礁に乗り上げている。

本来は、行政評価システムを導入したとしても、即座に成果が現れて目指す導入目的の実現にたどり着くことは考えられず、目指す将来像に向かって段階を追ってステップアップすることでゴールに到着するものである。しかし、そのステップアップの段階を計画することなく、現在とゴールのふたつの基点だけで行政評価システムの運用を始めようとし、結果的に一貫性がない展開を次から次へと行っている。

そのためには、地方自治体がおかれている現状の課題と問題点に関する構造を正確に掴むことと、それらの構造を解決することで、地方自治体をどのような状態にもっていきたいのかという目的（将来像）とのストーリー（計画）をキチンと描くことが重要である。そして、そのストーリーの段階毎にどのような取り組みを行

うことで最終的な目的の実現に辿りつくのかというロジックをしっかりと抑えることである。先ずは、当面の2年、3年の期間において、地方自治体として何を実現したいのかを明確に限定することが重要である。つまり、確固たるビジョンとそれを具体化する精緻な戦略性が求められている。

行政評価システムを活用して目指している将来ビジョンの明確化を図り、それに向けて「今」すべきことを十分に考えたうえで、そのことを実現するための取り組みを講じる必要がある。この今取り組む必要があることが不明確であり、焦点が定まっていないなかで導入された行政評価システムは絶対に機能を果たしていない。

### 3-3 運用する部署にあったシステム設計

行政評価システムの運用を担当する部署が、期待する成果を生み出すシステムを開発することは当然である。また、もう少し根本的に整理すれば、地方自治体において行政評価システム導入目的と期待するものを実現できるシステムの開発が必要である。この点が不十分な状態のまま行政評価システムを導入している事例が多い。さらには、外部の支援組織にシステム設計を依頼したことで、支援組織から言われるままに行政評価システムの導入を図ってしまっている。

さて、企画部門が行政評価システムに期待することは、総合計画の実行支援を図るためのツールであり、主に政策の進捗達成度を測定でき、実施計画の策定にあたって個別の事務事業の成果を向上させる政策立案支援のシステムである。しかし、企画部門が行政評価システムを所管して設計・運用を図っていても、政策評価や事務

事業評価の結果に基づき、より客観性のある意思決定により政策や事務事業を束ねた実施計画が策定されているとはいいがたい地方自治体も多い。これは、地方自治体が実施計画など政策判断を行う際に必要となる情報を集約した行政評価システムとなっていないために起こる事実である。

また、行政改革部門や財政部門が担う場合は、役所内部の非効率・非生産性部門の削減・見直しを進めるシステム、さらに、予算編成に向けた事務事業の精査、つまり予算カットを行うための判断根拠として使えるシステムである。しかし、財政課が行政評価システムを十分に活用、または活用できるシステムであると明言している地方自治体は、ほとんどないと思われる。財政課が評価結果とは別の判断基準を持って予算編成を行うため、その結果として評価と予算との連携が希薄化しているものと思われる。

地方自治体で行政評価システムが成功しないと言われる原因として、行政評価システムの運用を所管する部署が行政評価システム自体に期待するものが不明確であるために、必然的に行政評価システムの制度設計が不十分となる。各地方自治体において、地方自治体改革の具体的な目標を定めたうえで、その目標の実現に最も有効な組織力を持つ部署で行政評価システムの運用を担い、そして、目標を実現できるシステム設計を行うことが重要である。

### 3-4 自治体の現状にあったシステム設計

行政評価システムは、簡単に分類すると「政策立案機能強化」と「事務事業再構築機能強化」と二つの役割を果たす行政支援システムであると考えられる。前者の機能は、総合計画におけ

る政策・施策の進行管理を図るために、施策間の優先順位付けを図り、その後に効果的な事務事業の取捨選択と予算配分を行うことを支援する機能である。比較的財政事情が余裕または安定しており、デットゾーンにまで陥っていない地方自治体では見られる機能である。後者の機能は、予算編成をなんとか行うために、見直し対象事務事業の絞込みを図り、さらに改廃までの意思決定を支援する機能である。財政事情が非常に厳しい地方自治体に多く見られる機能である。つまり、財政状況が安定しており厳しくない地方自治体では、効果的な事務事業の展開のための事務事業の構築を求め、財政状況が厳しく経常収支比率が100%付近の地方自治体では事務事業の改廃を求める。

行政評価システムが持つ二つの機能が地方自治体の現状を踏まえて活用されていない地方自治体が多くみられると考える。つまり、危機的な財政状況を改善することが急務であるにもかかわらず、政策評価として成果指標の設定を行うケースが見られる。事務事業の再構築に直接行き着くことが困難な政策評価を実施しても、結果として地方自治体の課題解決には至らない。時には、行政評価システムを導入しているという事実だけになってしまう。さらには、政策立案機能強化と事務事業再構築機能強化の両方を求めて、施策評価と事務事業評価の両方のシステムを同時に導入してしまう事例があり、このケースが最もよく見られるパターンであると考えられる。これは、事務事業のあるべき論と財政状況の改善の圧力がぶつかり合い、良く言われる企画セクションと財政セクションの軋轢が、如実に現れるために行政評価システムが十分な機能を発揮できない状況である。この両者を追

い求めることは、現行の地方自治体の政策構築システムと予算編成システムの両者に行政評価システムを組み込もうとするものであるが、厳密には目的の違う2つのシステムに機能することは困難である。

以上のことから、行政評価システムを使うターゲットを絞り込むことが重要である。

### 3-5 官房部門職員の強い関与があるシステム設計

行政評価システムが期待された成果を生み出せなかった要因について整理してきたが、システム的な問題点を列挙してきた。しかし、いくらシステムが精緻であり有機的な仕組みとなっても、そのシステムを動かすのは「人」である職員自身である。そのなかでも特に重要な要因は、行政評価システムを活用する官房系部門の職員の意識である。官房系部門の職員が、事務事業評価において事業の取捨選択や改善を図るために各部局との協議の共通データとして活用するか、または、(狭義の)政策評価においても今後の地方自治体の優先的に取り組む施策や事業の判断資料として有効に活用しているかどうかによって、各部局職員の行政評価システムに対する取り組み姿勢が変わってくると言える。

実際に事務事業の精査のために官房系職員が各事業課職員の自己評価結果に基づいて、両者が協議や議論を展開した結果をもとに、事業の見直しに反映させている地方自治体は当初の期待どおりの結果を出している。さらに、官房系職員と事業課職員との行政評価結果による協議・議論を通じて、事業課職員の行政評価システムに対する理解と技能が向上すると言える。

よくあるパターンとして、庁内職員に対する行政評価システムの普及・浸透を図るために研修会を開催することで、職員の知識向上が図れると考える地方自治体が多い。しかし、実際には各職員が身近に取り組んでいる事業を対象として議論することで職員の行政評価システムに対する理解が深まると考える。そして、最も重要なことは官房系部門の職員のなかでも特に部長、課長クラスの職員の意識が成功への大きなウェイトを占める。

行政評価システムを運用する官房系部署の管理職の状況について、幾つかの地方自治体の事例からパターンの整理ができる。一つ目は、部長、課長、係長の全員が、地方自治体経営改革を実現するという強い意思を持ち、様々な問題に責任を持って取り組んでいる。二つ目としては、管理職の一部は、そのように強い意志を持っているが、全庁的に取り組むまでの強靱な体制とまで至っていない。三つ目としては、管理職のほぼ全員が地方自治体経営改革について真剣には取り組んでおらず、自分の地方自治体に取り組んでいる行政評価システムの概要すら理解していない。先に記したGPM研究会における研究活動の中で、以上のようなパターンに区分けができた。

それぞれのパターンの地方自治体で行政評価システムを導入した後の状況については、述べるまでもないが、そのような状況のなかにあっても、官房系部門の一般職員に一人でもモチベーションの高い職員がいる地方自治体においては、まだ、地方自治体経営改革の可能性は失せてはいないと言える。この場合は、庁内の職員ネットワークを形成し改革改善運動への理解者・賛同者を増やし、地道な取り組みが、時間

を経過するごとに大きな改革改善への動きへと発展すると考える。

#### 4 最後に

全国的に国および地方自治体の財政事情は厳しいものとなっていることは周知のとおりであるが、その現状の課題を克服し住民満足度の高い地方自治体へと変革するためには、厳しい財政事情であることを職員と住民自身がきちんと理解したうえで、地方自治体に経営の仕組みを浸透させる行政評価システムの設計と職員の強い運用する意識を醸成することが必要である。行政評価システムが実施計画や予算編成との連携が必要であり、さらには人事評価や組織・機構改革との連携が必要であると言われるが、そのために複雑化してしまい、行政評価システム本来の意義を見失うケースが考えられる。

今後、行政評価システムの導入を検討している地方自治体や現在、試験的導入を図っているが期待した成果が見られないと悩む地方自治体の職員の皆様には、再度、行政評価システムの導入が必要と考える背景（財政事情、住民自治事情、政策形成事情、職員意識事情など）と目的（行政評価システムを活用して創りあげたい役所文化と自治体像）、そして、目的を実現できる行政評価システムかどうかについて、十分に検討いただきたいと考える。しかし、システム設計だけに目を向けるのではなく、改革改善は「楽しい」と職員が思える役所文化の形成にも目を向けていただきたいと考える。

## 【注】

- 1) 大阪・豊中市は平成16年3月に「退職手当条例」を改正し、退職金の支払いについて、退職予定者に最高3回に分けた分割払いへの協力を呼びかけている。退職金が2000万円を超える人は3回、それ以下の人は2回に分けて支払うが、分割払いによる金利などの上乗せはない。
- 2) 関西学院大学の教授を含め、関西圏の自治体有志職員により構成され、今までの「パブリック（公）＝行政」という発想を転換し、都市経営は行政だけでなく住民も企業も公務員も来訪者もみんな市民として経営に参加していく仕組みをつくりあげていくことを研究する会である。行政内部の効率化にマネジメントを適用するのではなく、統治システム（ガバナンス）を具体化したマネジメントシステムをつくりあげることを研究会のゴールとしている。
- 3) 福岡市における行政経営改革の指針である「DNA2002計画」に基づき、市職員の意識改革を徹底的に図るために職員が自らの仕事の価値と意味を認識し、課題を見つけ自ら解決に取り組む活動内容を発表する大会である。
- 4) 尼崎市において、平成15年度からすべての職員が自らの仕事の価値と意味を認識し、職場（課）における課題を見つけるとともに、自ら積極的に課題の解決に取り組み、業務の改革改善につなげていく力を高めていくために実践している全庁的な改革改善実践運動である。

## 【参考文献】

- ロバート・S・キャプラン、デビッド・P・ノートン著、櫻井通晴監訳『キャプランとノートンの戦略バランス・スコアカード』東洋経済新報社、2001年
- I N P Mバランス・スコアカード研究会著、石原俊彦編著『自治体バランス・スコアカード』東洋経済新報社、2004年
- 監査法人トーマツ著、石原俊彦監修『新行政経営マニュアル』清文社、2004年
- 監査法人トーマツ著、石原俊彦監修『行政評価導入マニュアルQ&A』中央経済社、2001年
- P．F．ドラッカー著、上田惇生編訳『マネジメント』ダイヤモンド社、2001年
- P．F．ドラッカー著、上田惇生編訳『チェンジリーダーの条件』ダイヤモンド社、2000年
- 大住莊四郎著『パブリック・マネジメント』日本評論社、2002年
- 沼上幹著『組織デザイン』日本経済新聞社、2004年
- 福岡市著『第1回DNA運動発表大会DNAどんたく』2001年
- 尼崎市著『Y A Aるぞカップ』2004年
- J．P．Kotter著『なぜトランスフォーメーションの試みは失敗するのか』ハーバード・ビジネス・レビュー誌、1995年



古紙配合率100%再生紙を使用しています