

平成 1 7 年 3 月修了
博士（工学）学位論文

地方自治体の新しいマネジメントシステムの
構築と導入に関する研究

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

平成 1 6 年 1 2 月 1 7 日

高知工科大学大学院 工学研究科 基盤工学専攻

学籍番号 1066006

五艘 隆志

Takashi GOSO

地方自治体の新しいマネジメントシステムの構築と導入に関する研究

目 次

論文要旨

~

第1章．序論	1
1.1. はじめに	1
1.2. 研究の背景と目的	3
1.3. 研究概要	5
第2章．我が国の地方自治体行政の現状分析	8
2.1. 我が国における地方制度の歴史	8
(1) 明治期前半の地方制度改革と国家ビジョン 統一国軍編成	8
1) 時代背景：植民地化に対する危機意識	8
2) 統一国軍編成の第一ステップ 版籍奉還	8
3) 統一国軍編成の第二ステップ 廃藩置県と府県制導入	10
4) 統一国軍編成の第三ステップ 戸籍整備のための大区小区制	11
5) 伝統的な町村を復活させた郡区町村制（三新法体制）	12
(2) 明治期後半の地方制度改革と国家ビジョン 不平等条約改正	13
1) 時代背景：不平等条約の存在	13
2) 条約改正への第一ステップ 制度改革自体を目的とした明治の大合併	13
(3) 自治権拡大を志向した明治末期から大正・昭和（戦前）の地方制度改革	17
(4) 戦後の地方制度改革と国家ビジョン 経済成長	18
1) 都道府県の自治拡大	18
2) 経済成長を目的とした昭和の大合併	19
(5) 我が国における地方制度の変遷の総括と現在の課題	23
2.2. 我が国の地方自治体の現状と課題	26
(1) 我が国の財政状況の現状分析	26
1) 中央政府および地方自治体の公債残高の急激な増加	26
2) 景気対策としての公債発行	27
3) 赤字国債の発行による財政状況悪化	29
4) 中央政府の赤字国債発行と社会保障給付費の急激な増加	30
5) 地方自治体の地方債発行と公共建設投資	34
6) 我が国における財政難の構造	37
(2) 地方自治体における公共事業の実態とその背景	38
1) 地方自治体における公共事業の実態	38
2) 社会ニーズ把握の難化と行政マネジメントシステム	40
3) 国から地方への資金援助システム	44
(3) 地方自治体の実態調査	53
第3章．地方自治体のマネジメントに関する分析	55
3.1. 中央政府による地方自治体改革の施策	55

(1) 平成の市町村合併	56
(2) 機関委任事務の廃止	58
(3) 三位一体改革	61
3.2. 地方自治体の財政危機のメカニズム	64
(1) 社会的変化と地方自治体の位置づけ	64
(2) 住地方自治体行政の目的	66
1) 必要物 (Needs) と要求物 (Wants)	66
2) 必要物 (Needs) の本質	68
3) 必要物 (Needs) と要求物 (Wants) の乖離の発生	69
(3) 自治体組織の持つ特性	72
1) 事業推進のためのマネジメント	72
2) 地方自治体のマネジメント	73
(4) 地方自治体運営の効率化に向けての基本的施策	75
第4章．新しい行政マネジメントシステム構築のための基礎研究	78
4.1．地方自治体における行政改革	78
(1) 地方自治体の行政改革の経緯	78
(2) 行政改革の実態と施策（三位一体改革）	79
4.2. マネジメントシステムの必要性	81
4.3. 行政マネジメントシステム改革に関する先行事例と留意点	89
(1) 国外先進事例	89
(2) 国内先進事例	89
(3) 既往事例における課題	90
4.4. 小規模自治体におけるマネジメントシステムの実地調査	92
(1) 業務体系の調査	92
1) 組織図の入手	92
2) 予算書・決算書の分析	92
3) 事務事業現況調書の入手	92
4) ヒアリング	93
5) 業務体系図作成	93
6) 業務分類	93
(2) 意思決定プロセスの事例分析	95
1) 事例事業の概要	95
2) 意思決定過程の分析	96
4.5. 現状のマネジメントシステムがもつ問題	99
(1) 縦割り型の組織体制	99
(2) 一方通行的な意思決定プロセス	101
(3) 事業実施検討ツールの不足	101
4.6. 組織論的分析	103
4.7. 組織行動論的分析	107
第5章．新しい行政マネジメントシステム構築の方針	110
5.1. マネジメントシステムの構築手順	110

5.2. 新しい意思決定システムの構築と実践	112
(1) 意思決定システムの構築	112
1) 組織横断型プロジェクトチームの編成	113
2) 施策マトリックスによる最適施策の検討	113
(2) 意思決定システムの実践	115
1) 組織横断型プロジェクトチームの編成と施策提案	115
2) 各施策単独の費用対効果	116
3) 施策ポートフォリオ導出	118
(3) 意思決定システムの効果と課題	118
5.3. 検討ツールの整備	119
(1) 産業連関分析の概要	120
1) 投入係数表および逆行列表の導出方法	122
2) 既存産業連関表の利用	124
(2) 産業連関分析の実践	126
(3) 産業連関分析を行う意義と注意点	131
5.4. 業務マニュアルの整備	133
(1) 定型業務の業務マニュアル作成	133
(2) 横断的業務の業務マニュアル作成	134
5.5. 会計システム整備の必要性	134

第6章．結論	136
--------	-----

論文要旨

論文題目 地方自治体の新しいマネジメントシステムの構築と導入に関する研究

氏名 五 艘 隆 志

1．研究の目的

2003 年、日本政府は中央政府と地方の税財務改革案として“三位一体改革”を打ち出した。我が国の地方自治体の財政状況は、近年、悪化の一途を辿り、多くの自治体が事実上の財政破綻に陥っている。このままでは、少子・高齢化、高度情報化、そして国際化といった急激に変化する社会に対応し、存続してゆくことは極めて難しい状況となる。地方自治体の崩壊は国家の崩壊を意味する。

自治体の財政逼迫の主理由として公共事業依存型の行政体質が挙げられている。本研究では、実際の地方自治体に研究拠点を確保し、公共事業の執行に関わる問題を突破口に、財政逼迫を招いた問題の実態を把握すると共に、我が国の地方自治体行政の持つ特性を明らかにし、効率的な地方自治体行政のマネジメントシステムの構築を目指したものである。

2．研究の背景 - 地方自治体の抱える問題 -

中央政府は 1970 年代から地方自治体に対して人件費抑制や合理化等の効率性向上への取組みを行うよう指導してきたが実効はみられなかった。その後バブル経済が崩壊し、財政状況が急速に悪化していく中、1993 年には衆参両院で“地方分権に関する決議”がなされた。地方に財源と権限を移す“三位一体改革”はその延長線上にあり、“平成の市町村合併”は“三位一体改革”の受け皿づくりとして推進されていると考えられる。しかしながら、市町村合併は決して順調に推移していない。このように“三位一体改革”は実質的な方法論が用意されていない。

我が国の地方自治体行政は常に中央政府主導で行われてきた。現状の地方自治体組織の実態を見ると、中央政府の省庁縦割管理に対応した体制となっており、自主的に活動方針を打ち出し、地域の実態に則した的確な施策展開を行っていくことが極めて困難な構造となっている。この構造を作り出した直接的理由は補助金制度であり、このことが、画一的な行政サービスや事業執行ありきの施策展開といった、行政運営の非効率を生み出している原因となっていると考えられる。現状のままだでは地方交付税や補助金の削減、少子・高齢化の加速、納税人口の減少といった急速な社会変化に適応してゆくことは極めて難しい。このような変化の中で地方自治体が適正運営を行ってゆくためには、中央政府の指示・指導に依存しない新しいマネジメントシステムを構築する必要がある。

新しいマネジメントシステムの構築には、地方自治体組織と行政業務の実態を把握する必要がある。このため、本研究では、約 10 ヶ月間、実在する地方自治体に研究拠点を設け、首長はじめ、各部門長や職員と共に自治体行政とこれを動かす業務の実態を調査・分析し、問題点を明らかにすると共に、適切な意思決定プロセスの策定、効率的な施策展開

を行うために必要なマネジメントシステムを構築し、これを実際に導入、その効果についての検証を行った。

3．研究概要

3.1.地方自治体の実情

今後の急速な社会変化に適応してゆくためには、地方自治体が保持しなければならない特性は以下のように整理できると考える。

- (1) 自主・自立性：中央政府からの指導および財政支援が減少するため、自治体自ら地域振興策を考え実行すること
- (2) 効率性：歳入が減少する中でも住民ニーズを満足させる施策を展開すること
- (3) 透明性：施策検討や意思決定過程の公開および説明を行うこと

実在する地方自治体の組織と行政の実態を調査・分析した結果、2000 年まで続いた機関委任事務や、今もなお続いている補助金制度を通して、地方自治体には中央政府の下部組織的な性格が強く残っていることが分かった。本来、自主・自立的な意思決定のもとに適切な施策展開が行われるべきものである。だが、実態は中央政府により用意された様々な種類の補助金や起債等の支援メニューに従い方針と方法を決定してゆく姿であった。補助金や起債等の支援メニューは各中央省庁が個別に管理しており、極めて精緻な査定基準を持っている。その適用は各中央省庁がもつ方針に限定されたものとなっている。一方、地方自治体側の実態をみると、9 割以上の自治体において、地方税収入が全歳入の 1 割～3 割程度でしかない。各中央省庁が用意した支援メニューと自治体が本当に必要とする事業と合致する場合はよいが、そうでない場合も、支援メニューに依存せざるを得ない状況となる。地方自治体がもつ現状のマネジメントシステムはこのような背景を持っており、以下のような問題点がみられる。

(1) 縦割り型の組織体制

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

(2) プレーン機能の無いトップダウン型の意思決定プロセス

本来、トップダウンの組織形態においてはその意思決定に異見を提示するプレーン機能が必要である。しかしながらそういった機能は存在していない。意思決定の速度は速いが、示された方針そのものが適切かどうかの検討は十分になされない。

(3) 事業実施検討ツールの不足

必要とされるサービスの実態に即した分析、あるいは、後年度負担を含めた費用対効果を比較検討するといったツールが不足している。

3.2.地方自治体の実態把握

地方自治体のマネジメントシステムの改革を行うためには、上記(1)～(3)の問題点と将来の社会構造変化を見据えて、自治体業務を全て洗い出し、問題点を解決し、業務体系を再度構築してゆくことが必要となる。我が国には約 3,000 の地方自治体が存在する。有効に機能するマネジメントシステムを構築するためには、実在する地方自治体にお

ける実態調査と実証実験が不可欠であると考え、規模、人口動態、財政状況等を総合的に検討し、高知県夜須町（2000年現在人口4,281人 高齢人口29.7% 職員約70名）をその対象として選定した。同町におけるマネジメントシステム実態把握活動の内容は以下のとおりである。

（１）町役場の全業務分析

各種文書、使用ソフトウェア、全職員を対象としたヒアリング等の調査に基づき、町役場全体の業務にコード番号を割り当てた業務体系図を作成した。体系化された業務は「定常業務」「定期業務」「非定常業務」「特別業務」の形に分類された。この分析により中央政府の省庁縦割管理に対応した組織体制であることが明らかとなった。

（２）各種会議への同席・既往業務事例の調査による意思決定プロセスの分析

予算査定会等の各種会議への同席、および既往業務3事例の詳細な調査を行い、町役場がもつ意思決定プロセスの分析を行った。この分析により、首長からの一方通行的な意思決定プロセス、および事業実施検討ツールの不足が明らかとなった。

3.3.新たなマネジメントシステムの構築と実践

3.2.で行った現状分析を基盤とした新しいマネジメントシステムの完成を目指し、高知県夜須町でシミュレーションを行いつつ、その構築活動を行っている。マネジメントシステム構築活動の内容は以下のとおりである。

（１）部門横断型組織体制の整備

縦型の組織体制や一方的通行的な意思決定プロセスを是正する方策として、部門横断的な施策検討を行うことができる組織体制を整備する。具体的には、施策案ごとに組織横断型検討チームの編成を行うこととした。

（２）「施策マトリックス」による最適施策ポートフォリオの導出

部門横断的な施策検討のためには多面的な検討ツールや評価基準を整備する必要がある。このために、戦略目標を縦軸とし、各部門を横軸にした表を用意し、この表に各部門が担うべき施策を書き込む「施策マトリックス」を作成する方策を考案した。各施策単独の費用対効果を算出し、それらをマトリックス上に記入してゆくことで最適施策ポートフォリオの導出基盤を見出す。

（３）業務マニュアルの作成

現状では、各職員は中央政府により整備された手引書を参考にしながら業務を理解し、習熟していく形となっている。地方自治体独自の業務マニュアルの整備は行っておらず、各担当者の経験が組織に蓄積される形にはなっていない。業務マニュアルの作成により定型業務の効率化を図ると共に、部門横断的な行動を促進する内容を盛り込む。構築した業務マニュアルはプロトタイプとして位置づけ、これをカスタマイズして全国の地方自治体に展開してゆく。

（４）新マネジメントシステムの実証実験

上記（１）～（４）の実証実験を行った。組織横断型検討チームの会議においては

多くの改善提案が提示された。また、これまでは近隣自治体との横並びで決定されていた施策についても、費用対効果を定量的に評価できることが実証された。

地方自治体の意思決定プロセスにおける最大の問題点は、戦略目標を設定しないままに事業が行われていることである。このことが“ 作ること自体を目的とした ” 公共事業等への批判につながっている。近年、我が国でも話題となっている N P M : New Public Management という活動がある。これは、目標設定(Plan) 実行(Do) 業績評価(Check)

改革(Action)、という P D C A サイクルに則した目標管理型の経営手法を導入することによって、この問題を解決しようとするものである。目標管理を行うことは極めて重要であり、既往の NPM 事例においては目標管理を行うために、下記的手段が講じられている。

意思決定部門と執行部門の分離

各執行部門への権限委譲

これらの手段は、欧米の組織に見られるように、意思決定者に対し施策提案を行うプレーン機能および機能別組織間のインターフェースマネジメントの機能が具備されているトップダウン組織においては機能するものと考えられる。しかし、我が国の地方自治体を含む日本的な組織がもつインフォーマルな横の情報交換とボトムアップ的な意思決定構造という特徴を考えた場合、上述の手段を講じることにより以下の問題が生じる可能性が考えられる。

意思決定部門と執行部門の分離により、逆に、ボトムアップによる意見具申機能が阻害され、十分な施策検討が無いままに上意下達の意味決定プロセスが強化される方向に動く

各執行部門への権限委譲により、インフォーマルな横の情報交換が減少し、縦割り型の組織体制が強化される

我が国におけるこれまでの N P M は、その実態を見る限り、日本の地方自治体の特性を分析し、対応策を組み立てたものではなく、このため目標設定時あるいは業績評価時における事業評価ツールの整備に留まっている。本研究で実施したように、業務体系を根本から組み建て直し、意思決定のプロセスを改革するといった活動は行われていない。本研究は、我が国の地方自治体がもつ特性に適した組織体制や意思決定プロセスを整備するという観点から、部門横断的な施策検討に基づいた意思決定システムを構築することを基本方針とした。この特徴を踏まえ、構築するマネジメントシステムを“ New Local Public Management (NLPM) ” と呼ぶことにした。

本研究で構築した地方自治体のマネジメントシステムは、我が国の標準的な中小自治体を実証実験フィールドとしたため、汎用性は確保されていると判断される。しかしこれを人口構成、主要産業、地理的条件、政策課題等が異なる全国の市町村へ展開してゆく際には、本マネジメントシステムをベースにカスタマイズする必要がある。カスタマイズ事例は多くの実質的問題解決方策を生み出すことになり、これをフィードバックすることによりマネジメントシステムはバージョンアップを重ね、より有効なものとなってゆく。しながら、地方自治体の“ 自治 ” は、中央政府の方策によって達成されるものではない。

地方自治体自身が自ら経営能力を向上させることなくして真の自治は生まれない。現在、三位一体改革や市町村合併等中央政府主導で地方自治への環境整備推進が行われようとしている。本研究で構築したマネジメントシステムは、地方自治体の経営能力そのものを向上させる具体的な方策を提示したものである。

第1章．序 論

1.1. はじめに

我が国においては“地方分権”は“明治維新”“戦後改革”に次ぐ第三の改革とも言われている。地方分権は明治維新後の自由民権運動の時代から議論されてきたことであるが、本格的な動きは1993年6月の衆参両院において満場一致で可決された“地方分権の推進に関する決議¹⁾”を起点とする。本決議の骨子は下記のとおりである。

国から地方への権限移譲

地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化

現在取り組まれている三位一体改革（国庫補助金見直し、地方交付税見直し、国から地方への税源委譲）は上記決議を実現するための手段であると言ってよい。

なぜいま地方分権の推進が必要と言われるのか。その理由は中央政府の財政が破綻寸前となり、補助金や交付税措置といった従来型の地域支援を続けていくことが困難になったためである。地域振興のための効率的な施策展開を行うための新たな仕組み作りが強く望まれている。従来型の中央政府による地域支援には、効率性の観点から以下2つの問題が見られる。

中央省庁が定めた画一的な基準にもとづく住民サービスは地方自治体の本来のニーズと合わない場合があること

事業を行うことで国から資金を得るという仕組みにより、資金を得ること自体が目的化した“事業の実施自体を目的とした事業”が行われ、結果として税金の有効利用がなされない事態が生じること

地方分権の推進の本来の目的は上記2つの問題の解消である。責任・権限・資金を地方自治体に与え、彼らの裁量で遣り繰りすることにより、地域振興のための効率的な施策展開が実現されるという期待感が地方分権推進の根本にある。

一方、地方分権の受け皿となるべき地方自治体の実態にも根本的な問題が存在する。我が国の地方自治体の財政状況は中央政府同様バブル経済崩壊をもって急速に悪化し、多くの自治体が事実上の財政破綻に陥っている。現状の地方自治体組織の実態を見ると、中央政府の省庁縦割管理に対応した体制となっている。地方自治体組織の諸部門は中央省庁の基本方針や諸規定・規則の枠組みを踏まえて動く構造となっており、部門間が柔軟に作用し合い、地域の実態に則した的確な活動方針を打ち出して行くことが極めて困

難な構造となっている。つまり、現在の地方自治体には中央政府の下部機構的な要素が残っており、真の意味での自治が行われているとは言いがたい。

我が国の地方制度は、もともと幕末から明治期にかけての植民地化阻止を目的として行われた施策展開の一環として成立したものである。当時の地方制度は国を挙げて富国強兵を目指すという目的から、中央集権的な性格を強く持っていた。太平洋戦争後も、国を挙げた戦後復興および経済成長への取組みのために、中央政府が方針を決定し、地方自治体はその方針を忠実に実行するという構造が作り出され、中央集権的な性格は維持された。

生きるために必要な最低限の物資を求めている状況では、ほぼ間違いなく住民の必要物 (Needs) と要求物 (Wants) は一致する。このような環境においては、マーケティングを行うよりも迅速な事業執行が必要であった。これに対し、中央政府が国全体の方針を決定し、地方自治体が事業執行に専念するという中央集権的な構造が極めて有効に機能し、世界の奇跡とも言われた高度経済成長が実現した。

しかし、一定の基盤整備やサービス水準が確保された後、住民の必要物 (Needs) と要求物 (Wants) は乖離を始める。住民の要求物 (Wants) に対する要求水準は時代とともに上昇し、公的機関が本来提供すべきサービス水準を上回ることとなる。こういった環境の下では住民の必要物 (Needs) に対するマーケティングが重要となってくる。さらに、住民の生活スタイルや価値観も多様化をはじめ、住民の必要物 (Needs) にも地域性が現れるようになってくる。こうして、中央政府が国全体の方針を決定し、地方自治体が事業執行に専念するという中央集権的な構造には限界が生じてくる。よって、地域が自ら住民の必要物 (Needs) に対するマーケティングを行い、自らビジョンを設定する必要が生じてきた。それゆえ地方の自主・自立が求められるようになったのである。

自主・自立を前提とした組織は、自ら方針と方策を見出して行くことが求められる。そして、その活動を可能にするシステムを持っていなければならない。地方分権が叫ばれる今、地方自治体は迅速かつ的確な方針決定を行い、効率的な運営を行っていくための行政マネジメントシステムを自ら構築することを求められている。

1.2. 研究の背景と目的

筆者は本学入学前においては建設コンサルタント会社に勤務し、主として河川構造物の設計に携わってきた。経験や能力が十分といえず、諸方面に迷惑をかけながらではあったが、自分なりに懸命に業務を遂行し、我が国の社会基盤整備に携わる一員としての誇りを持っていた。新聞等で目にする世論は公共事業に対して批判的な意見が主流であったが、“談合等に代表される建設産業の体質の一部が批判されているのであり、質の高い設計図書を作ることにより適切な社会基盤整備がなされれば批判は解消されてゆくだろう”と漠然と思っていた。しかし、今思えばこれは建設産業に携わる者としての希望に根ざした甘い考えだったのかもしれない。世間では公共事業無用論や脱ダム宣言など、社会基盤整備そのものの意義を問うような議論が交わされており、その声に押されるように会社の業績は年々悪化してゆくように見えた。また社内では下流部門（設計）を縮小し、上流部門（企画・計画）を重視する施策をとるのではないかというような噂話が出たりした。このような動きを見て、本当に社会基盤整備（およびそれに伴う設計業務）は必要とされていないのだろうかという疑問を持つこともあった。しかし、在社当時においては、それは発注者の考えること、と言う形で思考停止していたというのが正直なところである。本学に入学する機会を得てから、なぜ建設産業が批判されるのか、また社会基盤整備事業が不要と言われるのかを明らかにし、その解決策を見出したいと考ええるようになった。これが本研究の起点である。

我が国の地方自治体の多くが危機的な財政状況下であり、抜本的かつ迅速な行政システムの改革が求められている。特に町村といった小規模地方自治体においては、三位一体改革による地方交付税や補助金の削減、高齢化社会への加速、納税人口の減少等、今後の歳入減少、歳出拡大は確定的であり、行政活動の効率化が緊急の課題となっている。

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

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

自治体の適正運営，有効な社会資本整備事業の実施には，効率的な組織体制の確立と共に，意思決定プロセス，検討ツールといったマネジメントシステムを備えていなければならないことになる．しかしながら，現状のシステムは上述のような内容を持っていない．

現状の地方自治体行政システムは，中央政府の省庁縦割管理に対応したものとなっているが，これでは三位一体政策による地方交付税や補助金の削減，少子・高齢化社会への加速，納税人口の減少といった急速な社会変化に適応し，的確なマネジメントを行ってゆくことは極めて難しいと考えられる．

多くの地方自治体が危機的財政状況に陥った根本的理由は，的確なマネジメントシステムを有していないということにあるといえる．

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

本研究は，我が国の地方自治体の組織と行政の実態を分析し，日本の実態に適合した地方自治体のマネジメントシステムの構築を目的としたものである．まず，実在する地方自治体に研究拠点を設け，首長はじめ，各部門長や職員と共に，自治体行政とこれを動かす業務の実態を調査・分析し，問題点を明らかにした．その上で，適切な意思決定プロセスの策定，効率的な施策を実現する新しいマネジメントシステムの構築と導入，そしてその効果について検証することを試みた．

1.3. 研究概要

論文は6章から成り、全体構成は図-1.1に示すとおりである。以下各章の内容を述べる。

第1章は序章であり、本論文の背景と目的について述べた。

第2章では、新しい行政マネジメントシステムを構築するための基礎研究として、まず、我が国の地方制度の成立過程について分析を行い、我が国の地方自治体はその成立時から中央政府の下部組織的な要素を持ち、中央政府の掲げるビジョンを忠実に実行する役割を担ってきたことを述べた。次に、現在の財政状況が危機的状況にあることを述べ、その要因は1970年代から始まった社会保障関係費の増加と、1990年代に行われた景気対策としての公共事業であることを示した。さらにその背景には地方自治体の意思決定構造を変質させる補助金制度に代表される中央政府からの資金援助システムがあることを述べた。

第3章では、市町村合併、機関委任事務の廃止、三位一体改革といった我が国で行われている行政改革の動きについて述べた。また、地方自治体の財政危機のメカニズムについて分析を行い、その原因が住民の必要物（Needs）と要求物（Wants）が一致なくなり、要求物（Wants）が拡大し、それに対して地方自治体が適切な施策をとれていない

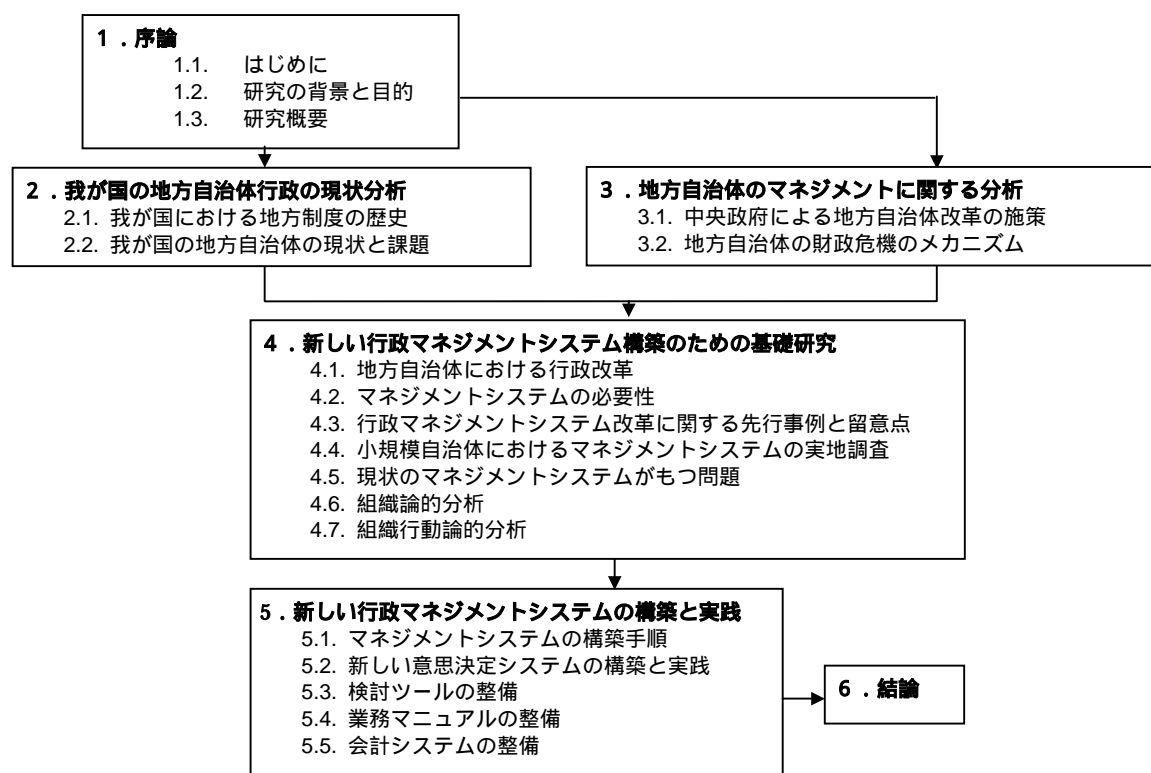


図 - 1.1 本論文の論理フロー

ことであることを述べた。そして、適切な施策をとれていない原因は、事業目的に基づいた判断ではなく各種の法規・法令や制度に基づいた判断を行っていることにより、適切な住民の必要物（Needs）の把握ができていないことにあることを示した。

第4章では、我が国における行政改革と、新しいマネジメントシステムの必要性について述べた。また、近年、マネジメントシステム改革として我が国でも話題となっている NPM：New Public Management について、国内外における事例分析を行い、その特徴、効果、我が国の地方自治体へ導入してゆく際の課題について述べた。次に現状のマネジメントシステムの問題を、町役場の全業務調査、各種会議への同席、既往業務事例の調査による意思決定プロセス調査、といった実態調査に基づき詳細に分析した。その結果、中央政府の省庁縦割管理に対応した組織体制、首長からの一方通行的な意思決定プロセス、および事業実施検討ツールの不足が明らかとなり、これが新しいマネジメントシステムを構築する際の基本的問題認識となった。その後、この基本的認識に基づき、新しいマネジメントシステム構築のための基礎研究として現状の地方自治体について組織論・組織行動論的な観点から分析を行った。

第5章では、第4章の基礎研究で得た知見をもとに、新たなマネジメントシステム構築を行い、それを実践に移した際の成果、課題点、その解決策について述べた。その骨子は下記のとおりである。

（１）部門横断型組織体制の整備

縦型の組織体制や一方的通行的な意思決定プロセスを是正する方策として、部門横断的な施策検討を行うことができる組織体制を整備する。具体的には、施策案ごとに組織横断型検討チームの編成を行うこととした。

（２）「施策マトリックス」による最適施策ポートフォリオの導出

部門横断的な施策検討のためには多面的な検討ツールや評価基準を整備する必要がある。このために、戦略目標を縦軸とし、各部門を横軸にした表を用意し、この表に各部門が担うべき施策を書き込む「施策マトリックス」を作成する方策を考案した。各施策単独の費用対効果を算出し、それらをマトリックス上に記入してゆくことで最適施策ポートフォリオ導出の基盤を見出す。

（３）業務マニュアルの作成

現状では、各職員は国により整備された手引書を参考にしながら業務を理解し、習熟していく形となっている。町独自の業務マニュアルの整備は行っておらず、各担当者の

経験が組織に蓄積される形にはなっていない。業務マニュアルの作成により定型業務の効率化を図ると共に、部門横断的な行動を促進する内容を盛り込む。構築した業務マニュアルはプロトタイプとして位置づけ、これをカスタマイズして全国の地方自治体に展開してゆく。

(4) 新マネジメントシステムの実証実験

上記(1)～(4)の実証実験を行った。組織横断型検討チームの会議においては多くの改善提案が提示された。また、これまでは近隣自治体との横並びで決定されていた施策についても、費用対効果を定量的に評価できることが実証された。また、都道府県や大都市でのみ作成されている産業連関表を用いた施策分析を中小自治体において試行し、その有用性について検討を行った。

第6章では、本研究に関する結論をまとめた。

参考文献〔第1章〕

- 1) 官報号外平成5年6月3日号 第26回国会衆議院会議録第30号
- 2) 地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見 - 地方分権改革の一層の推進による自主・自立の地域社会をめざして - (案)平成16年5月12日地方分権改革推進会議

第2章 我が国の地方自治体行政の現状分析

2.1. 我が国における地方制度の歴史

現在の地方自治体行政の本質をとらえるためには地方制度の現状のみならず、その成立および変化の過程を把握する必要がある。本項では明治期における地方制度の成立を起点とし、時代背景と地方制度の変化を照合し、制度変化を必要とした理由を分析する。その過程で現在の地方自治体が抱える問題を見出してゆく。

(1) 明治期前半の地方制度改革と国家ビジョン 統一国軍編成

1) 時代背景：植民地化に対する危機意識

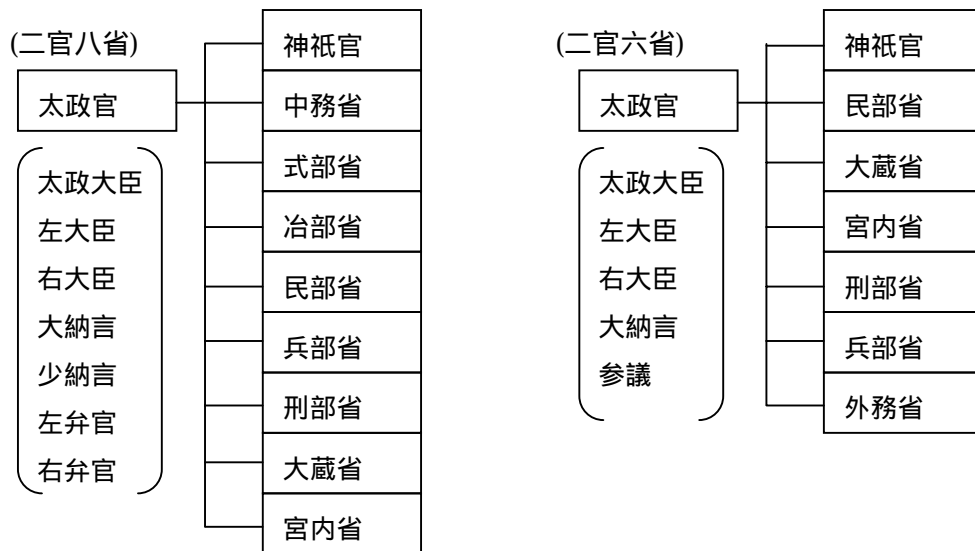
19世紀は産業革命による工業力、蒸気船の発達による海運力、軍艦による武力を背景とした、欧米諸国による植民地開発の動きが東アジアで活発化した時代であった。特に清国のアヘン戦争(1840年～1842年)敗戦には日本の支配層は大きなショックを受けた¹⁾という。その後、日本においても黒船来航(1853年)による強制的な開国、欧米各国との不平等条約の締結(1858年 米・英・蘭・露・仏各国との通商条約)といった形で欧米諸国の進出が現実のものとなった。そして、攘夷思想に基づいた薩英戦争(1863年)および下関戦争(1864年)における薩摩・長州両藩の敗北は、欧米諸国と日本の圧倒的な武力の差を日本人に理解させることとなった。

これらの事件を通じて、日本の有識者たちは植民地化に対する危機意識を現実のものとして受け止めることとなった。植民地化に対する危機意識がその後の明治維新の原動力であり、新たな国家および地方制度構築における思想の核ともなったと考えられる。

2) 統一国軍編成の第一ステップ 版籍奉還

明治天皇による王政復古の宣言および徳川家の辞官・納地(ともに1867年12月9日)は倒幕勢力によるクーデターであった。宣言文には“諸事、神武創業の始に原づき”と記されており、神話の時代に戻り全ての制度をゼロから新しく構築してゆくことを宣言したと解釈できる。その後、戊辰戦争(1868年1月3日鳥羽伏見の戦から1869年5月18日五稜郭旧幕府軍降伏まで)を経て倒幕勢力が名実共に新政府となった。

戊辰戦争が終焉し政権が安定した後、版籍奉還(1869年6月17日)が行われた。



大宝律令(701 年)による中央官制

1869 年の中央官制

井上清：明治維新 日本の歴史 20，中央公論社．1984 年 7 月 20 日．161 ページおよび
 井上光貞，永原慶二，児玉幸多，大久保利謙：日本歴史体系 1 原始・古代，山川出版社．1984
 年 9 月 10 日．495 ページ
 より作成

図 - 2.1 律令期と維新直後の中央官制

これは倒幕勢力の主体である薩・長・土・肥の四藩による新政府内の主導権確保，および天皇を中心とした中央集権体制実現を目的としたものである．土地と人民支配権を中央政府へ移行させることにより，藩は地方行政機構，藩主は世襲の地方長官として位置付けられることとなった．しかしながら，この段階では藩は独自の軍事力を確保しており，地方制度に本質的な変化はなかったといつてよい．

一方，中央政府の制度については，1869 年 7 月 8 日に二官六省からなる太政官制が示された(図 - 2.1)．これは 律令体制への回帰であり，奈良・平安期とよく似た官職名を持つ太政官制が施行された．明治維新のきっかけは，過去の歴史にはない植民地化への危機感であったにも関わらず，明治新政府があえてこの古めかしく見える制度を打ち出した理由は以下の 3 点であろう．

新政府の信用を高めるために新しい政体を素早く宣言することが何よりも求められ，制度検討の期間がなかった．

新国家の第一の課題は植民地化阻止であった．そのためには統一国軍の整備による軍事力の強化が必要であり，その手段として徴兵制が要求された．こ

れに対し、太政官制が敷かれていた奈良・平安期は天皇を中心とした中央集権体制と防人に代表される徴兵制が成立していた。よって太政官制はさしあたり要求に合致すると考えられた。ただし、徴兵制度がないこの段階における中央政府軍(御親兵)は旧薩長土3藩から編成された。

天皇親政の形をとり、伝統ある官職名を使用することは、一般国民へのアピール効果が大きいと考えられた。

版籍奉還および二官六省からなる太政官制の施行による地方・国家の制度は、廃藩置県(1871年7月14日)や、内閣制度の原型となる三院八省制への移行(1871年7月25日)までの2年間でその役目を終えた。革命当初の新政府は何よりも軍事力の強化を急務としており、御親兵により当座をしのぎつつ、将来の廃藩置県や徴兵制度を実施するための基盤作りをも行っていたものと考えられる。

3) 統一国軍編成の第二ステップ 廃藩置県と府県制導入

廃藩置県(1871年7月14日)で行われた主な施策は、下記の ～ であった。

知事(旧藩主)の罷免

知事・県令(府県の長)および幹部職員を中央から派遣

藩が持つ軍事力の解体

これらのうち 藩が持つ軍事力の解体 が廃藩置県の最大の目的であり、地方制度の極めて大きな転換点であった。表-2.1は廃藩置県前後における府・県・藩の数を示す。

表-2.1 廃藩置県前後の府・県・藩の数³⁾

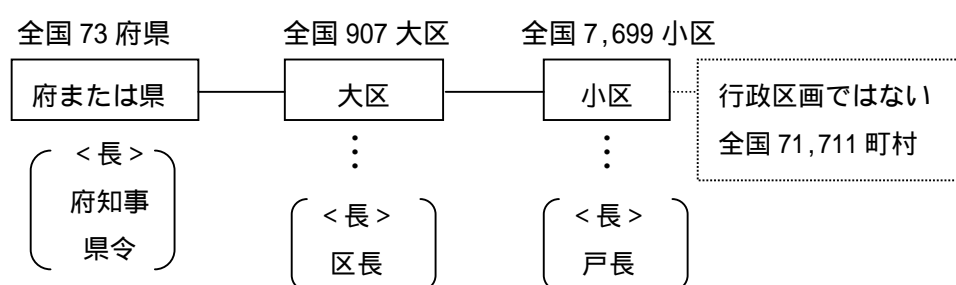
年月	府	県	藩	計	備考
1871.6	3	45	261	309	廃藩置県前
1871.7	3	306	-	309	廃藩置県後
1871.11	3	72	-	75	府県統合

廃藩置県直後に大規模な府県統合が行われた。府県統合時に一部例外を除き(盛岡・松山など)府県の名称は旧藩と異なるものとなった。これは、藩を国民の意識から消滅させ、藩の軍事力解体を確実なものにしたいという意図があったものと推測できる。

4) 統一国軍編成の第三ステップ 戸籍整備のための大区小区制

廃藩置県により，府知事・県令といった地方行政の長や幹部職員が中央政府から派遣され，当時の府県は中央政府の下部機構の性格を強く持つこととなった．これは藩の軍隊を解体し，統一国軍編成をおこなうための施策であった．そして府県の下部組織についても同様に統一国軍編成を目的とした施策が実施された．

廃藩置県の1年後である1872年4月9日に，戸籍編成を目的として，既存の村を統合した小区をつくり，それをさらに大区として統合する大区小区制が制定された．図 - 2.2 にこの段階における地方制度の構造を示す．



西尾勝：自治の原点と制度 21 世紀の地方自治戦略 1 巻，ぎょうせい．

1993 年 9 月 30 日． 43 ページ

および

市町村自治研究会：全国市町村名変遷総覧，日本加除出版．1998 年 8 月 1 日．

資料編 25 ページ

より作成

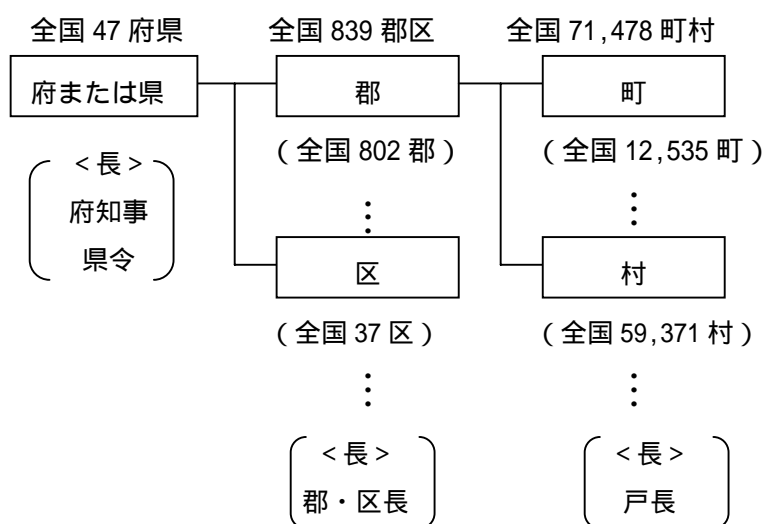
図 - 2.2 1878 年当時の大区小区制の構造

各小区の長(戸長)は国家行政の末端を担った²⁾が，最重要とされた業務は戸籍作成であった．大区小区制の成果として 1872 年に完成した戸籍を壬申戸籍とよぶ．戸籍の重要な機能の一つは兵士の徴用データベースとしての機能である．これにより徴兵制の基盤が整い，1873 年 1 月 10 日には徴兵令が布告された．こうして新政府念願ともいえる統一国軍編成の基盤が整った．つまり，大区小区制の制定も，先に述べた廃藩置県に続く統一国軍編成を目的とした地方向け施策であったといえる．大区小区制の施行以後，地方制度の改革は一息ついた形となった．大区小区制は 1878 年 7 月 22 日に地方三新法(郡区町村編成法，府県会規則，地方税規則)が施行されるまでの約 6 年間続いた．

5) 伝統的な町村を復活させた郡区町村制(三新法体制)

前ページ図 - 2.2 の大区小区制の構造をみると，当初 7 万以上あった町村は約十分の一の 8 千未満の小区に統合して管理される形となっている。大区小区制は戸籍調査のために定められた区画・制度を転用したものであり，それに基づく事務処理では一般行政事務まで対処することが困難であった³⁾といわれる。あまりに急激な変革であったといえ，1978 年 3 月 11 日に内務卿大久保利通が上申した“地方ノ体制等改正之儀”には“数百年来慣習の郡制を破り，新規に奇異の区画を設けたるを以て頗る人身に適せず(略)多少完全ならざるものあるも固有の習慣に依るに如かず”と書かれ，現実に合わせた伝統的な区画に復することが求められていた。

1878 年 7 月 22 に制定された地方三新法(郡区町村編成法，府県会規則，地方税規則)ではこの方針に従い，大区小区は廃され，旧来の町村が行政区画に公認された。この段階における地方制度の構造は図 - 2.3 のような形であった。大区小区制の制定前には 7 万程度あった町村がほぼ旧に復された形となっている。



西尾勝：自治の原点と制度 21 世紀の地方自治戦略 1 巻，ぎょうせい。

1993 年 9 月 30 日， 43 ページ

および

市町村自治研究会：全国市町村名変遷総覧，日本加除出版，1998 年 8 月 1 日。

資料編 7 ページ，25 ページ

より作成

図 - 2.3 1885 年当時の郡区町村制（三新法体制）の構造

(2) 明治期後半の地方制度改革と国家ビジョン 不平等条約改正

1) 時代背景：不平等条約の存在

1858 年に幕府が米・英・仏・露・蘭と締結した通商条約は“ 関税自主権がない ” “ 治外法権を認めた ” ことに代表される不平等条約であった。この条約がある限り、日本国は真の独立を果たしているとはいえなかった。この課題は明治新政府設立当初から抱えていたが、まずは植民地化阻止が先決であり、明治期前半(1868 年～1888 年)はとにかく統一国軍整備を急いだ。統一国軍が編成され、植民地化阻止は達成したと判断した中央政府が次に目指したのは不平等条約改正である。最終的に不平等条約が改正されたのは日露戦争(1904 年～1905 年)後の 1911 年のことであり、長い努力が重ねられることとなる。

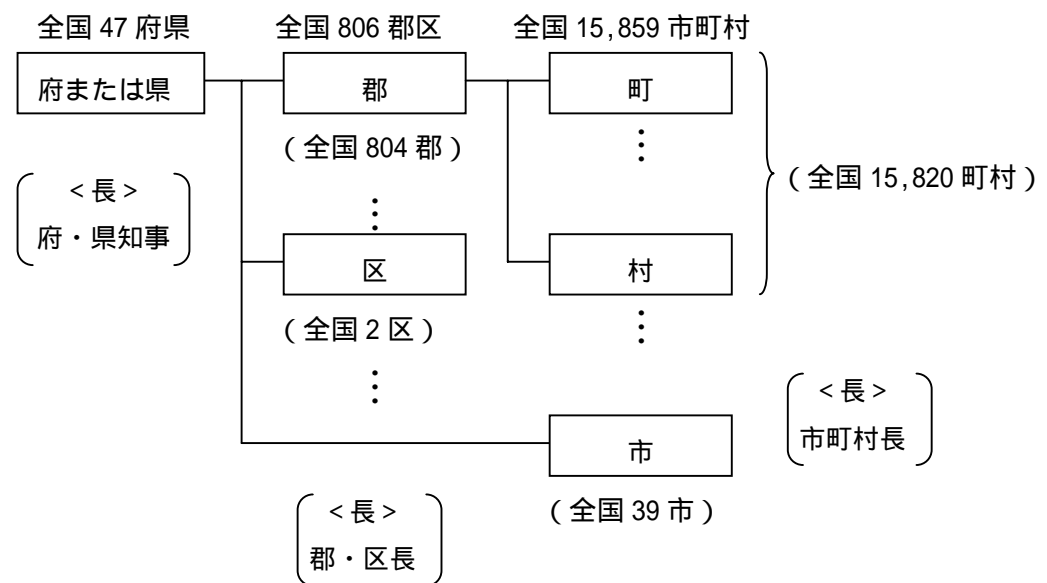
不平等条約を締結せざるを得なかった原因は、一つは国力差からくる軍事力の差、もう一つは当時の日本の国家制度が欧米列強国の理解を得ることの出来ないものであったことを挙げることができる。例えば、1862 年に発生した生麦事件が翌年の薩英戦争に発展した原因は、斬捨御免、かつ下手人を中央政府が捕縛・処罰できないという当時の制度が、英国の理解できないものだったからである。当時の欧米列強国の立場からみると、理解できない制度の下で行動することは大きなリスクがあり、治外法権を要求することは自然の流れであったかもしれない。つまり、日本が不平等条約を改正するためには国家制度を欧米列強国の理解しうるものに変えることが不可欠となる。その際、制度そのものの良し悪しは問題とならない。

このことは政府の最高首脳は十分意識しており、1871 年 10 月 8 日から 1873 年 9 月 13 日までの約 2 年間、欧米の制度・文化の調査および不平等条約改正の予備交渉を目的とした視察団(全権大使岩倉具視、大久保利通、伊藤博文ら、中央政府の最高首脳 48 名)が派遣されている。しかし、不平等条約改正の予備交渉は極めて不調であったという。その結果から中央政府の最高首脳は、日本が欧米列強国から近代国家として認められるような制度と十分な国力をもつことが不平等条約改正への必要条件であると考えていた。

2) 条約改正への第一ステップ 制度改革自体を目的とした明治の大合併

不平等条約改正のためには、憲法をはじめとした法整備とともに地方制度も欧米列強国から認められるようなものに変えてゆく必要があった。これに対し、当時の三新法体制は国軍創設を目的とした急進的な大区小区制から日本の伝統的な制度へひと

まず戻された体制であった。この制度を改定するため、1884 年 3 月 3 日伊藤博文に対して憲政調査の勅令が発せられ、その中には地方制度に関する事項も含まれていた⁴⁾。地方制度は憲法同様に主としてプロシアの法制にならった制度⁵⁾が検討され、その結果として市制・町村制(1888 年 4 月 17 日)、府県・郡制(1890 年 5 月 17 日)が公布された。図 - 2.4 にこれらにより成立した地方制度の構造を示す。府県・郡の長はいずれも官選であり、府県・郡は中央政府の出先機関的な組織¹²⁾であった。



西尾勝：自治の原点と制度 21 世紀の地方自治戦略 1 巻，ぎょうせい。

1993 年 9 月 30 日， 43 ページ

および

市町村自治研究会：全国市町村名変遷総覧，日本加除出版，1998 年 8 月 1 日。

資料編 7 ページ，25 ページ

より作成

図 - 2.4 1889 年当時の市制・町村制，府県・郡制の構造

図 - 2.3 に示した郡区町村制と比較すると、市町村の数が大幅に減っている。市制町村制および府県郡制実施直前の 1888 年から 1889 年にかけて所謂“明治の大合併”が行われた。合併の訓令は、1888 年 6 月 13 日に内務大臣山縣有朋より示され(明治二十一年六月十三日内務大臣訓令第三五二号)、その要点は以下のとおりであるとされた。

合併の目的は自治の目的を達するための資力をつけることである

300～500 戸を標準的な規模とする

合併によって、7 万町村以上あったものが 1 年間で約 5 分の 1 である 15,859 市町

村に統合された。1889 年当時の全国人口は 39,473 千人⁶⁾であり、1 市町村当り人口は約 2,500 人の規模となる。当時の 1 世帯当り人員は 5 人程度⁶⁾であることを考えれば、ほぼ中央政府が意図した通りの合併が行われたことがわかる。

いつの時代も、自治体合併の目的は行財政力の強化である。当時、中央政府による近代化(殖産興業・軍事力向上)施策の下、当時の町村には戸籍管理、徴兵、徴税、小学校建設・運営といった業務を行うことが求められ、そのための行財政力の強化が必要であった¹³⁾といわれる。しかし、明治の合併と市制町村制・府県郡制の制定については、他にも大きな目的があったと考えられる。それは、不平等条約改正に向け、国内制度改革を欧米列強国にアピールすることである。

当時、国会の前身である元老院では、欧米流の進歩した地方制度を設けるのは我が国にとって時期尚早であるという議論があった⁵⁾という。しかし、中央政府は時期尚早を覚悟してでも地方制度改革を行う意思を持っていた。そのことは、市制町村制が公布されたのが憲法発布(1889 年 2 月 11 日)および帝国議会の開設(1890 年 11 月 25 日)の前であったことからもうかがえる。この背景には当時の山縣内相の諮問に対する“後進国の議会はまだ重要法律案の審議にたえるだけの成長をとげないであろうから、とりわけ地方制度、徴兵制度あるいは税法のような、国民に負担を課す種類の法律は、議会開設前に立法を完了して、議会の手を煩わせないほうが良い⁵⁾”というモッセ(政府の法律顧問として来日したドイツの公法学者)の答申があった。町村合併および市制町村制導入という大きな地方制度改革は、議会開設前に確実に実施しておく必要があったのだ。

国内状況からは時期尚早との意見もあった町村合併および新地方制度導入を断行した最大の理由は、当時最大の外交課題であった不平等条約改正以外には考えられない。つまり“明治の大合併”は不平等条約改正を目標とした施策展開の一部であり、市制町村制・府県郡制という制度の導入自体を目的とした側面もあったと考えられる。

表 - 2.2 に、大区・小区制から市制町村制・府県郡制へ至る過程の一覧表を示す。郡区町村制(三新法体制)において町村の長は民選であったが、1884 年から一時的に官選となった。これは、その後行われる町村合併への準備であり、このことから“明治の町村合併”は中央政府の強い指導のもとに行われたことが伺える。

表 - 2.2 明治期の地方制度成立過程

制度区分	中央政府の 施策方針	年	事項	長の選出方法			時代背景
				府県	郡	市町村	
大区・小区制	国軍編成	1872	大区・小区制	官選	-	官選	1858 年 通商条約締結 1867 年 王制復古 1871 年 廃藩置県
郡区町村制 (三新法体制)	地域事情への配慮	1878	郡区町村編成法		官選	民選	1873 年 徴兵令 1884 年 憲政調査の勅令 1888～1889 年 明治の大合併
			府県会規則				
		1880	区町村会法				
		1884	郡区町村編成法 区町村会法改正			官選	
市制・町村制 府県・郡制	不平等条約 改正	1888	市制・町村制			民選	
		1890	府県・郡制	↓	↓	↓	

市長は市会が 3 名候補を選出し，内務大臣が専任．町村長は選挙．

明治期の主な施策体系と地方制度改革を整理すると表 - 2.3 のように表せる．明治期における地方制度の制定は中央政府の明確なビジョン(植民地化阻止，不平等条約改正)の下に行われたことがわかる．

表 - 2.3 明治期の主な施策体系(太字は地方制度改革)

目的	目標	施策方針	具体的施策
日本国独立	第 1 目標： 植民地化阻止	国軍整備	藩が持つ軍事力の解体(廃藩置県) 戸籍整備(大区小区制) 兵士の確保(徴兵令) 旧藩士への生活支援打切り(秩禄処分)
	第 2 目標： 不平等条約改正	制度改革	法制度整備(憲法その他) 地方制度整備(市制町村制，府県郡制)
		国力向上	教育制度整備(学制公布) 税制改革(地租改正) 商工業の発展・鉄道等インフラ整備

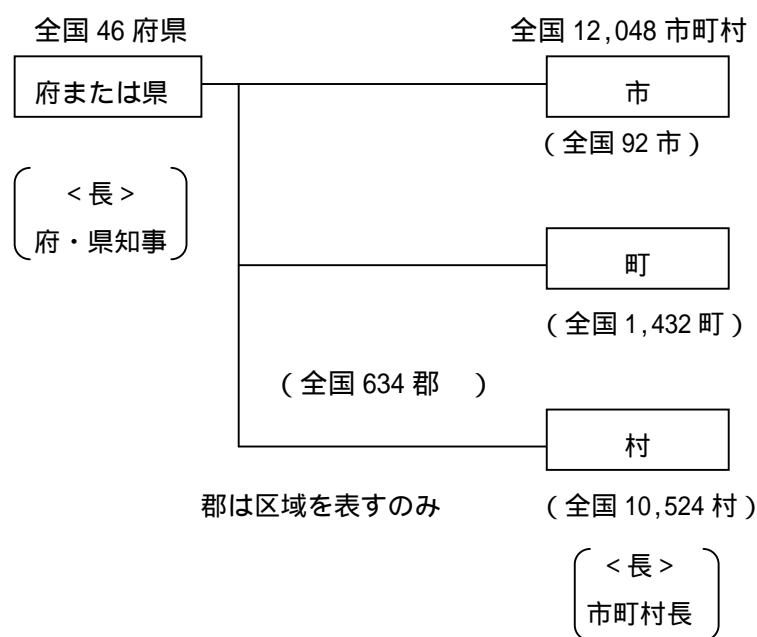
(3) 自治権拡大を志向した明治末期から大正・昭和(戦前)の地方制度改革

明治の大合併，市制町村制・府県制郡制の施行により，我が国の地方制度の骨格はおおむね整った．その後，地方制度は我が国の実態を見ながら何回かの改変を重ねることとなる．その中で大きな変化といえるのは郡制の廃止(1923 年)である．

郡は府県と市町村の間に位置する地方支配機構であったが，地方からの郡制反対意見も少なくなかった．例えば，1904 年には衆議院において郡制廃止の法案が出された．その理由は日露戦争(1904 年～1905 年)を考慮した経費節減であった．また，1912 年，高知県町村会長は政府に対して郡制廃止の意見書を提出している．その内容は，郡制は屋上屋を架すに等しく，郡会議員は出身町村の利害に走り総花的な郡費の無駄遣いが発生し，郡費が地方財政を圧迫しているというものである⁷⁾．他にも 1920 年の地方団体総予算において，府県費約 2.1 億円，町村費約 5.5 億円に対し，郡費は約 0.3 億円にすぎないこと⁴⁾などが郡制廃止の提案理由に挙げられている．

大正期は“大正デモクラシー”に関連する各種の社会運動が発生し，民衆の発言力が大きくなった時期であった．明治期に成立した中央集権的な構造の地方制度は，この時期に分権的な要素を取り入れて改革されていったといえる．

民衆の発言力が中央政府に届き，分権的な制度改革が実現するようになった最も大きな要因は，1911 年に明治政府念願の不平等条約改正が既の実現していたためと考えられる．不平等条約改正前はプロシアの制度を参考に，もともと日本になかった郡制を半ば強引に取り入れ，近代的な地方制度をとっているという姿勢を欧米列強国に見せることが必要であった．しかし，不平等条約改正後はその必要もなくなり，逆にある程度自治権拡大の要求を取り入れることが中央政府の政権安定に繋がるという判断があったものと考えられる．このような動きを受け，郡制は廃止され，郡は単に地理的な名称となった．図 - 2.5 にこれらにより成立した地方制度の構造を示す．これによって地方制度は現在と同じ府県 - 市町村の 2 層構造となった．



西尾勝：自治の原点と制度 21 世紀の地方自治戦略 1 巻，ぎょうせい．

1993 年 9 月 30 日． 43 ページ

および

市町村自治研究会：全国市町村名変遷総覧，日本加除出版．1998 年 8 月 1 日．

資料編 7 ページ，25 ページ

より作成

図 - 2.5 1923 年当時の郡制廃止後における地方制度の構造

(4) 戦後の地方制度改革と国家ビジョン 経済成長

1) 都道府県の自治拡大

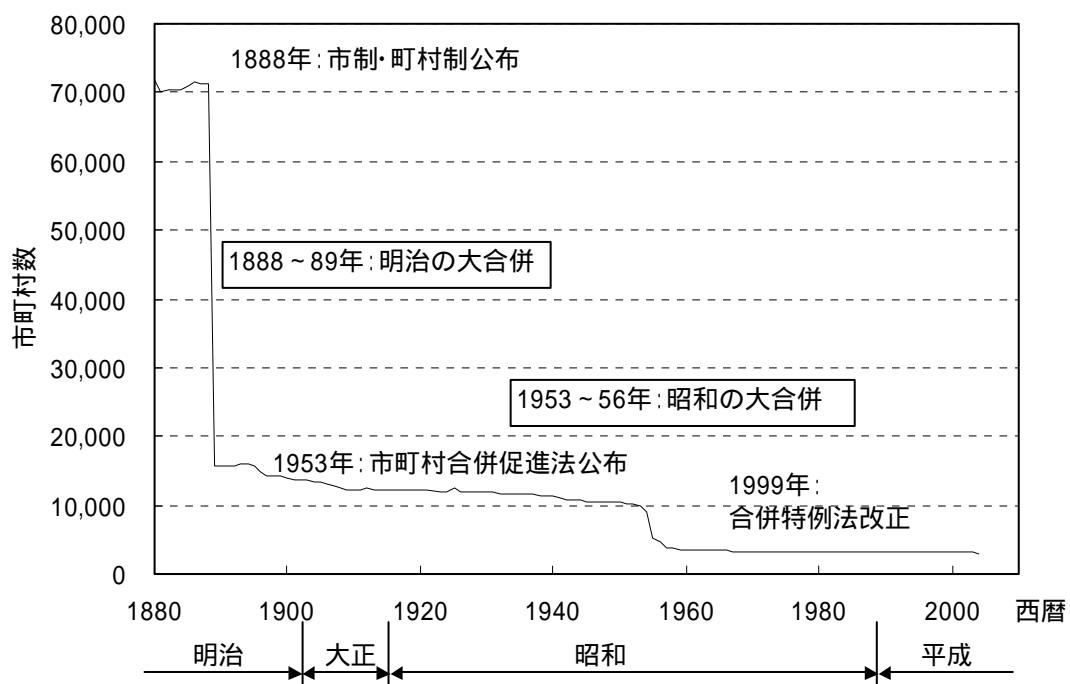
戦後当初のわが国における制度改革はすべて GHQ (連合国軍最高司令官総司令部 General Headquarters) の主導権のもとに行われた。1947 年 5 月 3 日には新憲法と同時に地方自治法が施行されたが，地方自治法の制定過程には内務省と GHQ のせめぎあいがあった。新たに制定された地方自治法の最大の特徴は，知事の公選 知事および幹部職員の国家公務員(官吏)から地方公務員(公吏)への変更 であり，都道府県は中央政府から切り離され，制度上は市町村同様の自治が認められることになった。これには，当初内務省が提出した改革案には が含まれていなかったが，GHQ の強い要請で が付け加えられた³⁾という経緯があるという。

しかしながら，内務省は戦前から既に市町村長に対して存在していた機関委任事務制度を，府県知事へも拡大した³⁾。同制度は府県あるいは市町村が国の事務を代行す

るものであり、これにより実質的な中央支配体制の温存を図った。同年末をもって内務省は解体されたが、機関委任事務の制度は 2000 年に施行された地方分権一括法によって廃止されるまで続いた。機関委任事務の詳細とその問題点については「3 章 3.1(2) 機関委任事務の廃止」において述べるが、貧しさから立ち上がることが最大の課題であった当時の社会情勢下においては、統一性を持った施策展開が必要であると判断したため、中央集権体制の温存を図ったと考えられる。

2) 経済成長を目的とした昭和の大合併

1952 年の主権回復(1952 年 4 月 28 日)後の 1953 年には町村合併促進法が施行された。この後示された町村合併促進基本計画(1953 年 10 月 30 日閣議決定)において“町村数を約 3 分の 1 に減少させることを目途”とする目標が示された。1953 年には 9,868 あった市町村は、1961 年には約 1/3 の 3,472 の市町村に再編成され、ほぼ現状(2004 年 11 月現在 2,939 市町村)と同程度の市町村数となった。所謂“昭和の大合併”である。図 - 2.6 に明治期から現在までの全国の市町村数の推移を示す。



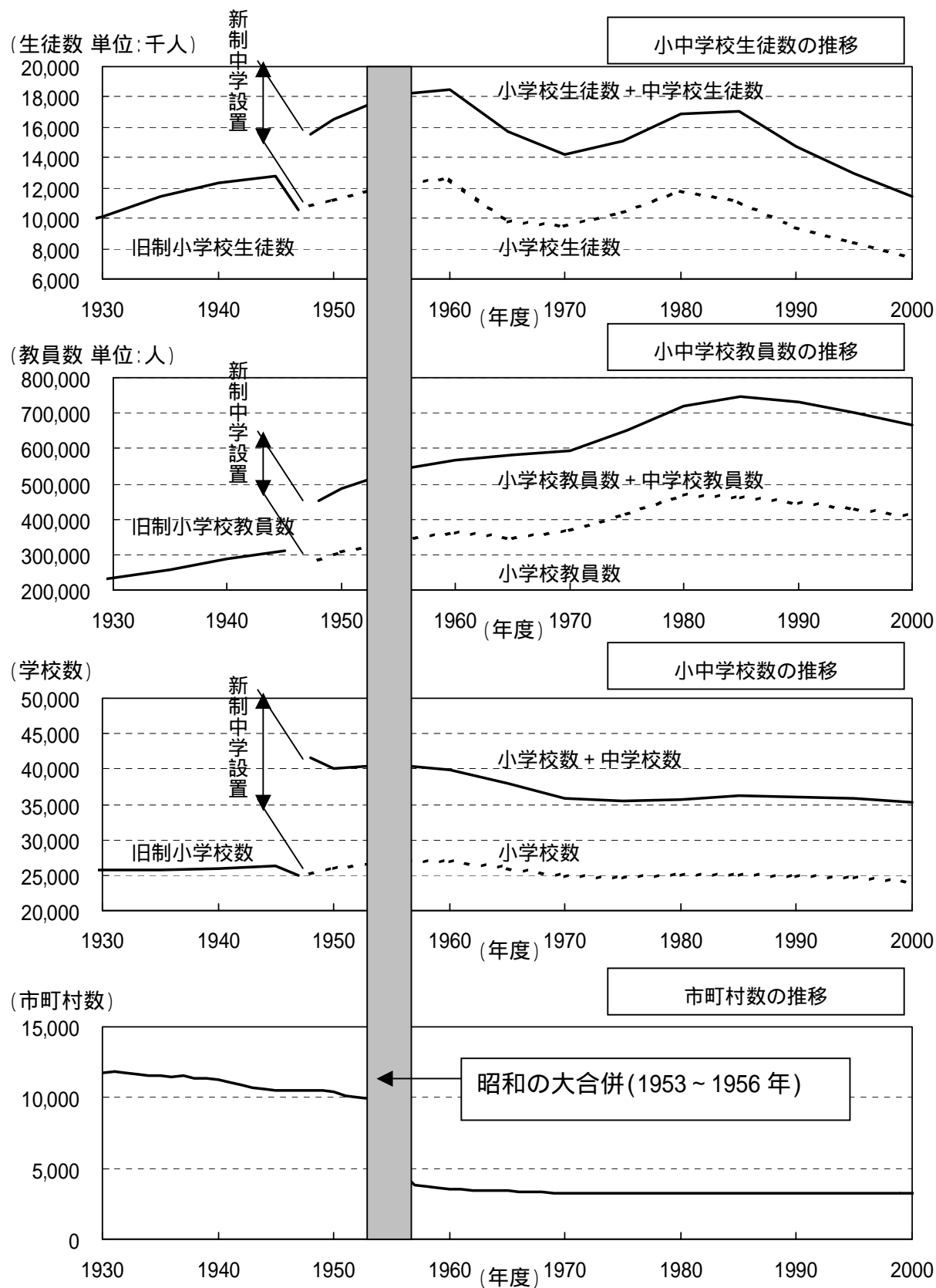
市町村自治研究会：全国市町村名変遷総覧，日本加除出版，1998 年 8 月 1 日，
資料編，25～28 ページ および
総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html> より作成

図 - 2.6 全国における市町村数の推移

昭和の大合併も、明治の大合併同様その目的は行財政力の強化である。1949 年のシャウプ勧告による市町村優先の原則に従い、国 - 都道府県 - 市町村の間の事務再配分が行われた。六・三制の実施に伴う新制中学校の設置、消防や警察の創設などの事務のほか、社会福祉、保健衛生関係など多くの事務が市町村で処理することとされた²⁰⁾。

昭和の大合併は、新制中学の設置という、国民こぞってその必要性を認める課題によってコンセンサスを得た⁸⁾という。図 - 2.7 に小中学校およびその教員・生徒数と市町村数の推移を示す。1947 年に新学制が導入され、1 万 6 千校以上の新制中学校設立と、500 万人近くの新制中学校の生徒数増加が一気に発生した。施設の整備は追いつかず、当初は小学校や青年学校の間借り、昼夜間の二部授業などが行われたという。1950 年代は校舎不足が深刻な社会問題となっており、さらには第一次ベビーブームによる生徒数の大幅増加があった。これらは市町村が解決すべき課題となり、財政的負担となっていた。昭和の大合併はこのときに行われたものであり、教育環境の向上を目指した施策であったといえる。

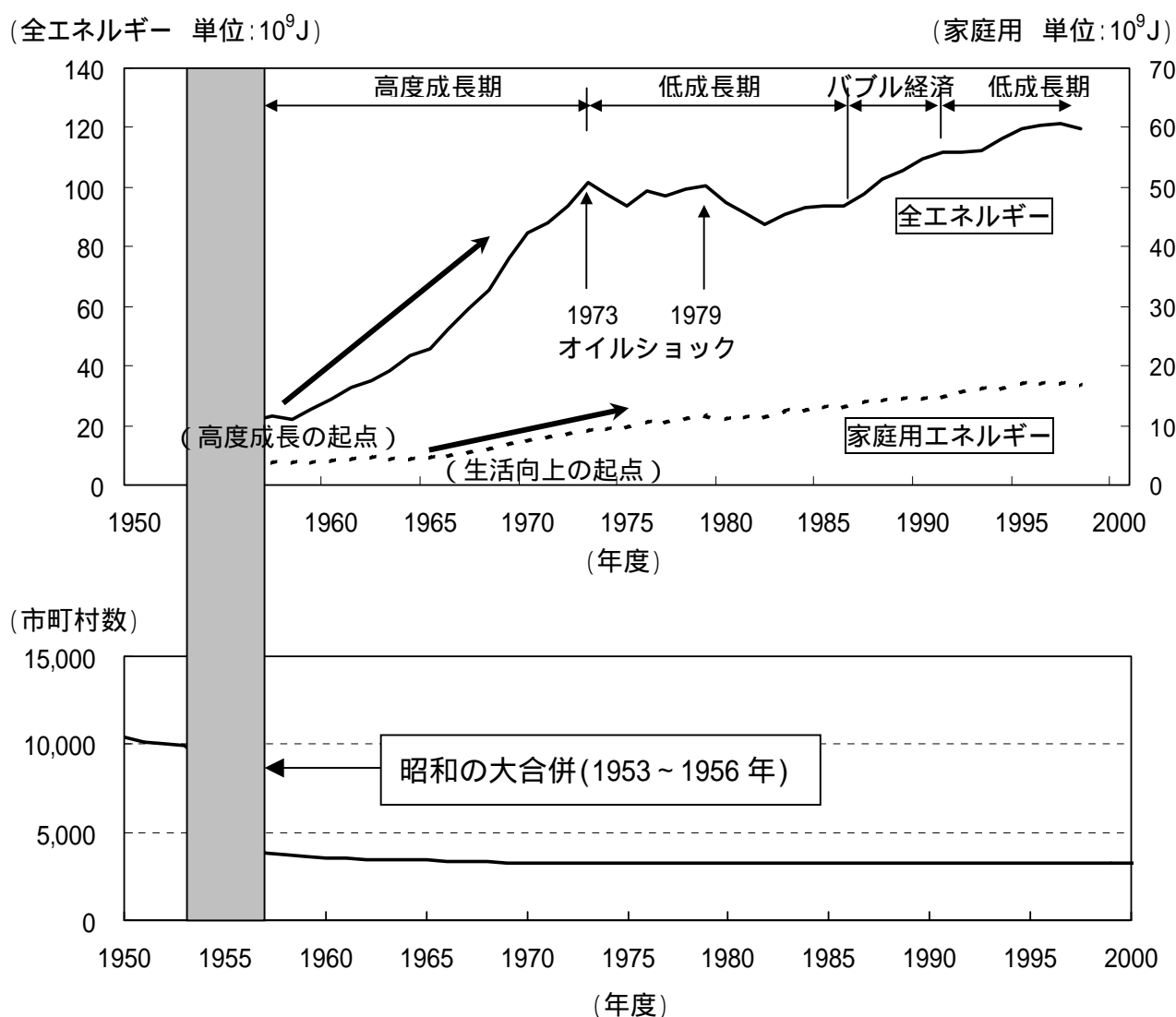
もちろん、昭和の大合併は中学校建設のみを目的としていたわけではない。昭和の大合併はその後の高度経済成長によって激変する社会経済情勢に市町村が的確に対応する基盤を整備したものと評価されている⁸⁾。図 - 2.8 に戦後の一人当たりエネルギー消費の推移を示す。昭和の大合併を契機に一人当たりエネルギー消費量が急激に増加しており、昭和の大合併も高度経済成長の起点のひとつとなっていることを裏付けている。また、戦後の緊急の復興政策に続いて、1950 年 5 月の国土総合開発法にもとづき各種の地域に関する総合開発計画が策定される⁹⁾など、中央政府主導による社会基盤整備や企業誘致が進められていた。これらは全て未来への投資である。当時は、日本国全体に、明るい未来へ向かって成長してゆくのだからという希望があったのではないだろうか。



矢野恒太記念会：数字でみる日本の100年 改定第4版，2000年12月11日，529～531ページより作成

図 - 2.7 小中学校数およびその教員・生徒数と市町村数の推移

中学校の建設といった教育事業や、経済成長のための基盤整備事業は、すぐにその効果を得られるものではない。図 - 2.8 のエネルギー消費の推移において、日本全体としてのエネルギー消費は 1950 年代後半から急激な増加をみせるが、家庭用エネルギーの消費が増加し始めたのは 1965 年からである。この間は、産業は発展してゆくものの、なかなか生活の向上には結びつかなかったというのが実態ではないだろうか。生活は貧しくとも、今後の豊かな生活の実現を信じて懸命に働いた当時の日本人の姿が浮かび上がってくる。その労働意欲を支えたのは、豊かな生活への希望であろう。その希望と、経済成長という中央政府の国家ビジョンが一致していた時代が高度成長期であり、昭和の大合併はそのための基盤を整える重要な施策だったのではないだろうか。



矢野恒太記念会：数字でみる日本の100年 改定第4版，2000年12月11日，150ページより作成

図 - 2.8 戦後の一人当たりエネルギー消費と市町村数の推移

(5) 我が国における地方制度の変遷の総括と現在の課題

ここまで我が国の地方制度の変遷と、その背景について述べてきたが、そこから見てくるのは下記の点である。

地方制度の形は明治以来、現在に至るまでほぼ中央政府によって作られてきた。明治および昭和に行われた大合併の目的は、担うべき業務が増えたことによる行財政力の強化である。当時の市町村に財政的な余裕がなかったことは今日と共通している。

過去の地方制度改革の裏には、表 - 2.4 に示すような時代背景によって中央政府から示された明確な国家ビジョンがあった。つまり、軍事力向上(統一国軍編成による軍事力向上と、軍事力向上を背景とした不平等条約改正)と、経済成長である。

表 - 2.4 これまでの地方制度改革・国家ビジョン・時代背景の関連

地方制度改革	国家ビジョン	時代背景
1869 年：版籍奉還 1871 年：廃藩置県 1872 年：大区・小区制 1878 年：三新法体制 < 1888 ~ 1889 明治の大合併 > 1888 年：市制町村制・府県郡制 1923 年：郡制廃止 < 1953 ~ 1956 昭和の大合併 >	統一国軍編成 不平等条約改正 後の経済成長	1853 年：黒船来航 1858 年：通商条約締結 (不平等条約) 1873 年：徴兵令 日清・日露戦争 1911 年：不平等条約改正 1960 年代：高度成長期

現在、我が国の地方自治体では究極の自治体リストラともいわれる市町村合併が進行中である。その背景は財政難であり、中央政府主導で合併が進められ、行政活動効率化を目指すという点で過去二回の大合併と何ら変わるものではない。ただし、過去二回の合併と大きく異なるのは国家ビジョンおよびその動機付けの部分である。

明治期の場合は“軍事力向上(植民地化への危機，国家の独立)”といったナショナリズムに訴えるような動機があり，“統一国軍編成，不平等条約改正”というビジョンが導き出された．一方，昭和の大合併においては“貧しい生活から将来の豊かな生活への希望”という人間が生きる目的そのもののような動機があり，“経済成長”というビジョンが導き出された．どちらも国民が共有しうる“動機”をもっており，訴求力がきわめて強いビジョンであったといえる．そして，それを中央政府が用意できた．

それに対し，現在行われている市町村合併にむけて，中央政府から示されている合併の理由は下記のとおりである．

地方分権の推進	高齢化への対応	多様化する住民ニーズへの対応
生活圏の広域化への対応	効率性の向上	
(総務省ホームページ合併相談コーナー http://www.soumu.go.jp/gapei/ より引用)		

今回の市町村合併において中央政府が打ち出しているビジョンは「地方分権の推進」である．その他 ～ はこのビジョンを打ち出すに至った背景であると受け取れる．地域の自主・自立を目指す地方分権というビジョンは，明治期における富国強兵，昭和期における経済成長と同様に，時代が要請するものである．また， ～ に示された背景はどれも深刻に考えなければならない事実であり，早急な実行が求められていることでもある．しかし，豊かな生活を知り，現状にある程度満足している我々の世代に対しては，改革の動機付けがきわめて難しい．さらに，上記「多様化する住民ニーズ」という背景もまぎれもない事実であり，中央政府が全国民に対して適切な一つの国家ビジョンを設定することはきわめて困難になっている．また，三位一体改革における中央政府の財政再建を最優先しているかのような印象も手伝い，“平成の合併”が掲げる「地方分権の推進」というビジョンから，過去二回の合併におけるビジョンのように強い訴求力を見出すことができないというのが実態であろう．そしてこのことは，市町村合併に限った問題ではなく，行政行為全体に共通する問題であるともいえる．

中央政府が統一したビジョンを国民に提供することが困難になったため，限定された地域内のビジョンを各地域がそれぞれ設定し実行することが求められてきている．それが，地方分権を実現しなければならない本当の理由である．地域のビジョン設定には

地方自治体の役割が大きく、それは選挙による首長交代や職員の異動の度にレベルが上下するものであってはならない。行政機構がシステムとして持っているべきものであり、地域の財産となるべきものである。

本研究はいわば“いかにして地域のビジョンを設定するか”の研究であるといつてよい。次節ではその前提として、地方自治体の現状と課題について分析を行う。

2.2. 我が国の地方自治体の現状と課題

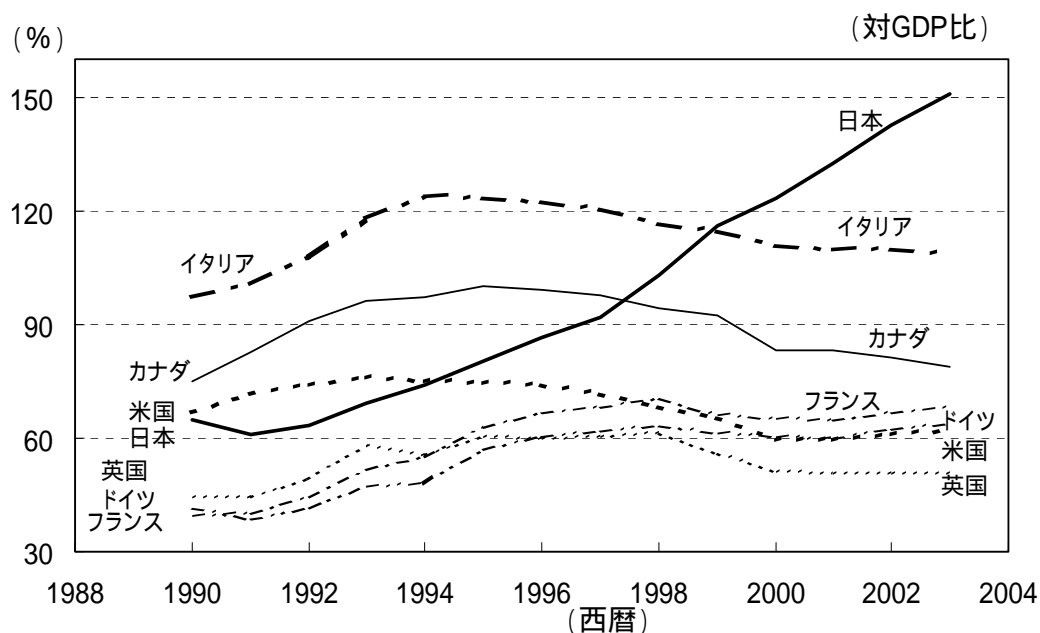
(1) 我が国の財政状況の現状分析

1) 中央政府および地方自治体の公債残高の急激な増加

図 - 2.9 に先進各国の中央政府および地方自治体の公債残高(対 GDP 比)の国際比較を示す。我が国の中央・地方自治体の公債残高は 1991 年のバブル崩壊を契機に急激な増加を始め、先進国の中で突出している。これにより我が国の経済に対する国際的な評価は芳しくないものとなり、民間格付機関による日本国債の信頼性に対する評価も下げられているのが現状である。

国債の償還について試算を行った研究では“わが国の一般会計では、従来の財政運営を継続したまま国有資産売却などではなく租税で償還することを前提として、政府債務は持続可能でない¹⁰⁾”と結論付けているものもある。将来、政府債務が償還できない事態が生じる可能性が指摘されており、我が国の政府は財政破綻の危機を迎えているといえる。

図 - 2.10 に中央政府および地方自治体の歳入と公債残高の推移を示す。平成 16 年度末には、中央政府の公債残高は 483 兆円、地方自治体の公債残高は 204 兆円と推定されている。中央政府の公債残高は一般歳入の約 5 倍、地方自治体の公債残高は普通歳入の約 2 倍と極めて巨額なものとなっている。



出典：OECD / エコノミック・アウトルック 72号(2002年12月)

図 - 2.9 中央政府および地方自治体の借入金残高(対 GDP 比)

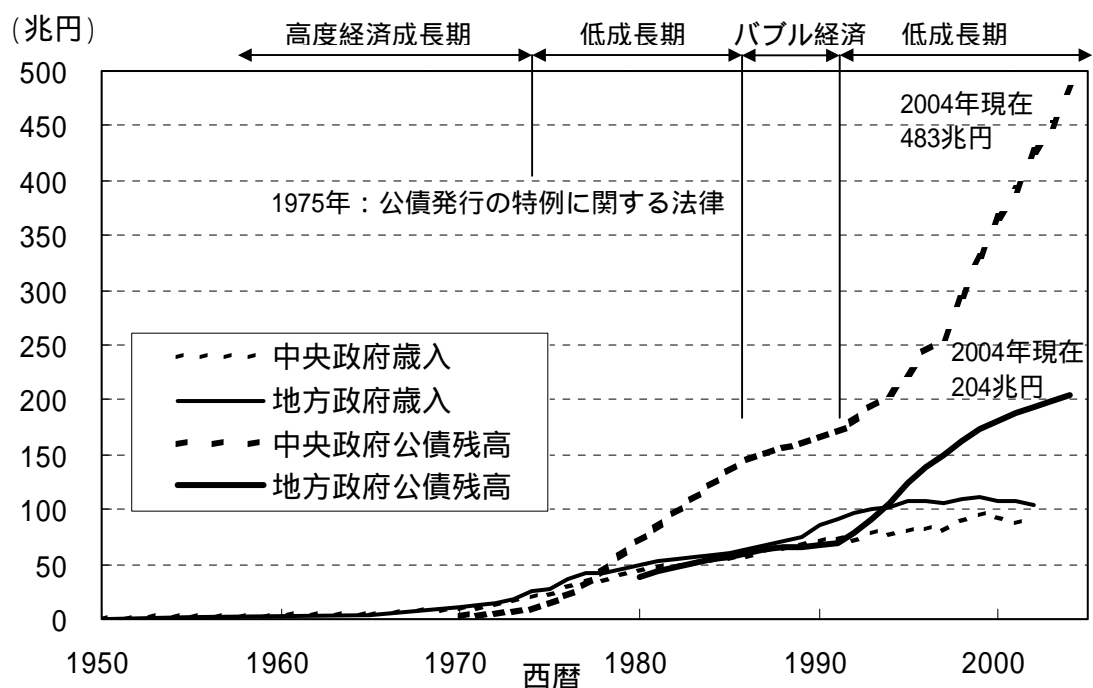
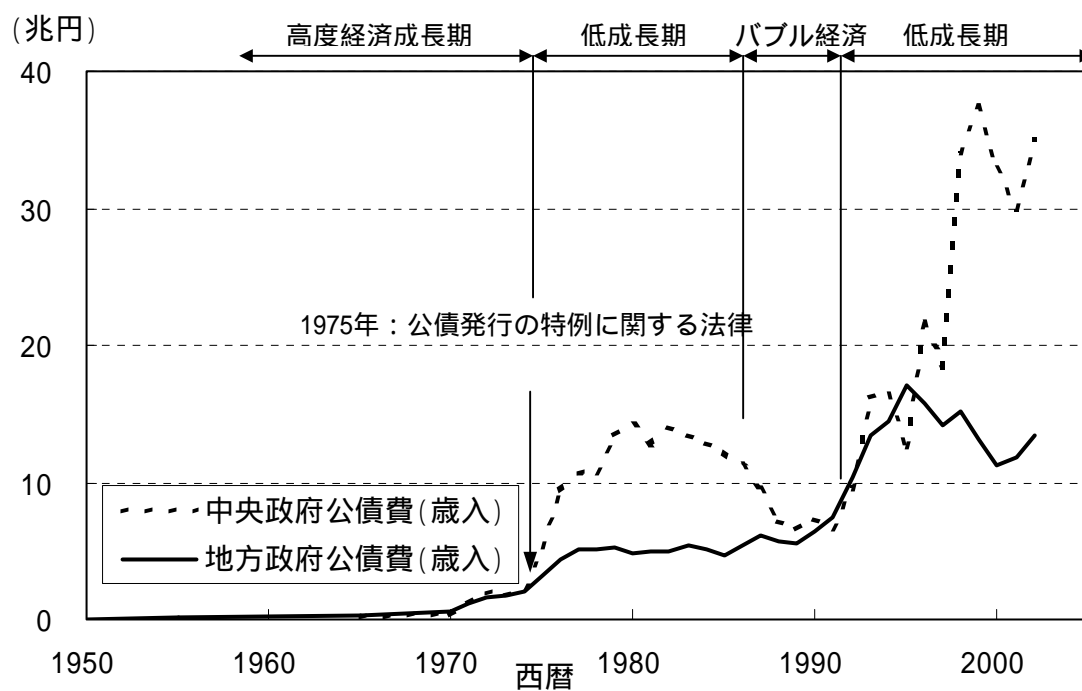


図 - 2.10 中央政府および地方自治体の歳入と公債残高

2) 景気対策としての公債発行

図 - 2.10 に示した中央政府および地方自治体の歳入と公債残高のグラフを見ると、1970 年代半ば頃までは高度経済成長期が続いており、中央・地方とも公債残高が歳入を超えることはなかったことがわかる。ところが、その後公債残高は増加を始めた。図 - 2.11 に示す中央政府および地方自治体の公債発行のグラフを見ると、1974 年の戦後初のマイナス成長を契機に 1975 年に公債発行の特例に関する法律が成立し、それ以降公債の発行額が急増している。これが、図 - 2.10 において 1970 年代半ば頃から公債残高が増加を始めた理由である。さらに、図 - 2.10 において、バブル経済の間は公債の発行額が一時的に減少し、公債残高の上昇カーブも緩やかになっていたが、バブル崩壊以降、公債発行額は再度増加をたどり、中央政府も地方自治体も急激に財政状況が悪化していった。

現在の財政危機を招いた主な原因として、公共事業が標的視されている。果してそうなのか。図 - 2.11 をみると、公債の発行はオイルショック後の低成長期、およびバブル崩壊から現在に至るまでの 2 度の低成長期に増加しており、不況に対する景気対策として公債発行が行われたことが読み取れる。このことと 1990 年代に行われた公共事業が関連付けられ、批判される事態につながっているように見受けられる。その見方は正しいのだろうか。



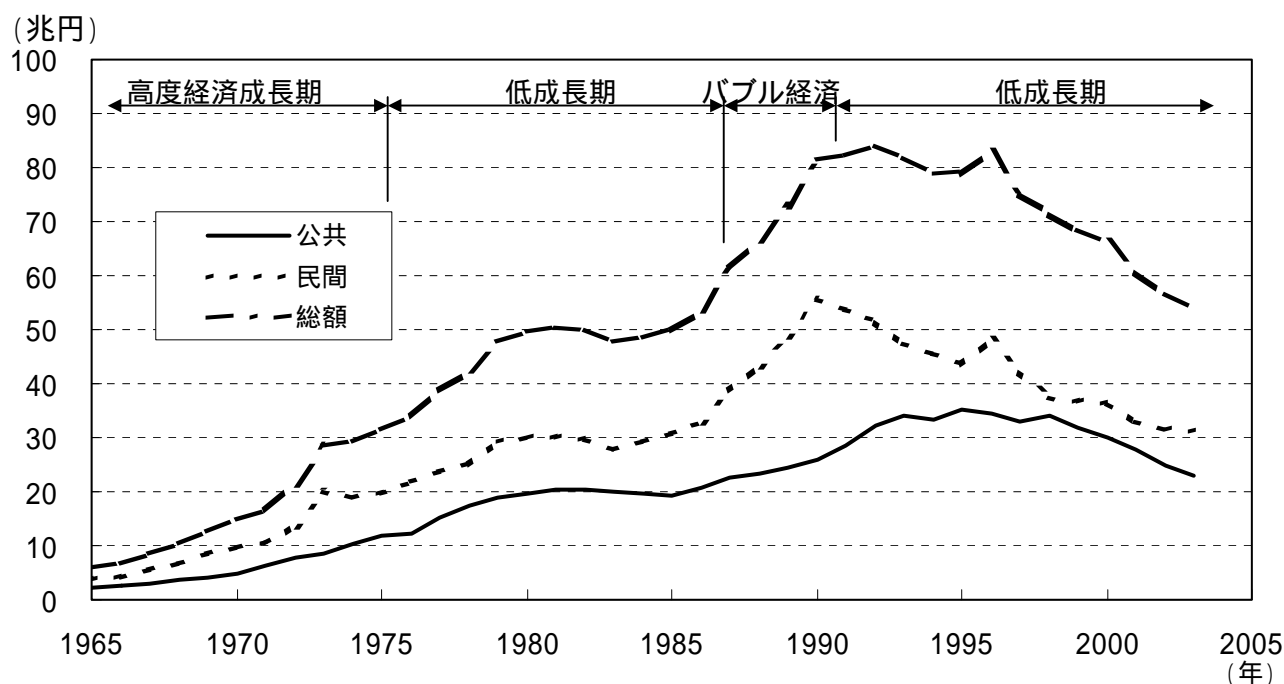
出典：財務省財務総合政策研究所 財政金融統計月報 <http://www.mof.go.jp/kankou/zaiking01.htm>
 総務省 <http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/zandaka.html> より作成

図 - 2.11 中央政府および地方自治体の公債発行による歳入

3) 赤字国債の発行による財政状況悪化

図 - 2.12 に国内建設投資の推移を示す。バブル崩壊以前は公共建設投資と民間建設投資はほぼ平行して推移をしている。高度成長期以降の低成長期においても景気浮揚策としての公共建設投資の増加をみることは出来ない。いわゆる“建設冬の時代”である。

これに対し、バブル崩壊以降、民間建設投資がほぼ一貫して減少傾向にあるのに対し、公共建設投資は1990年代初頭のバブル崩壊以降も増加を続け、1995年をピークとし、1998年まではおおむね維持されてきたことがわかる。この間は景気浮揚策として公共建設投資が維持されてきたと判断できる。この背景には1990年の日米構造協議をうけて策定された公共資本投資計画(1991年～2000年の10年間で430兆円の公共投資を行う計画、後に1995年～2007年の13年間で630兆円に改定)の存在も影響していると考えられる。しかし、1998年以降公共建設投資は減少を続け、2004年現在の民間・公共建設投資はほぼバブル期以前の1980年代前半の水準に戻った形となっている。



国土交通省 http://www.mlit.go.jp/toukeijouhou/chojou/ex/h15_suikai.xls より作成

図 - 2.12 国内建設投資の推移

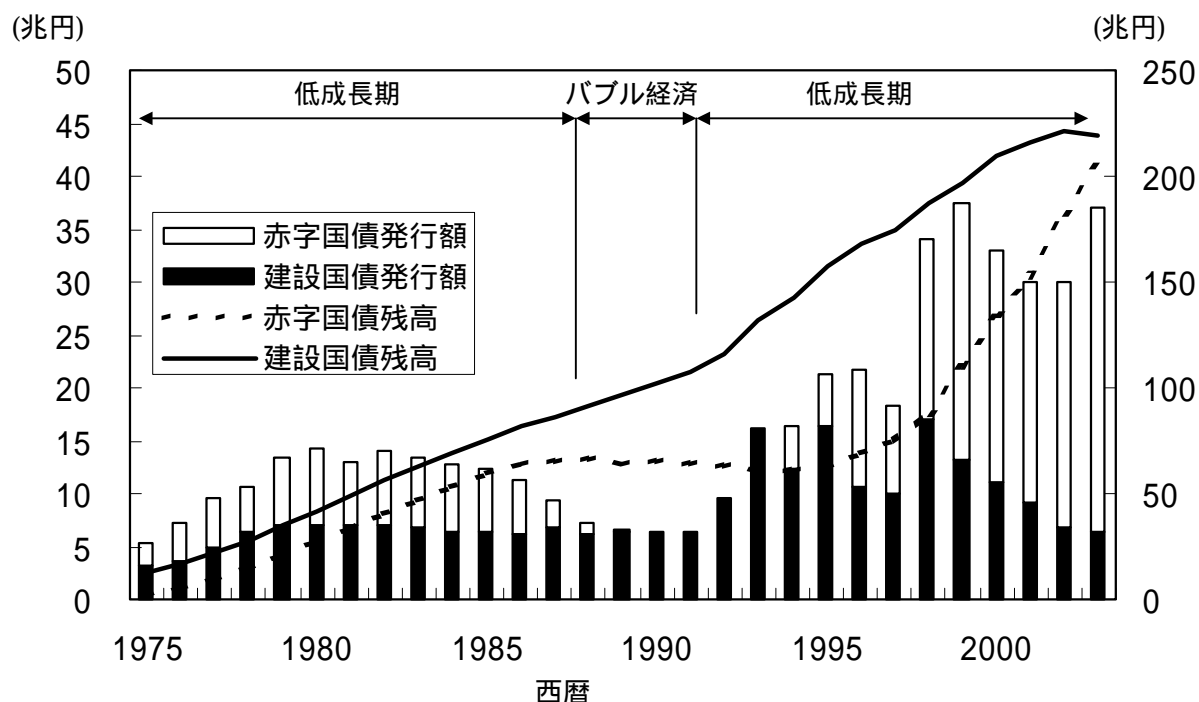
4) 中央政府の赤字国債発行と社会保障給付費の急激な増加

それでは、1990 年～1998 年にかけて行われた景気浮揚策としての公共建設投資が今日の財政難を招いたのだろうか。中央政府の公債発行と公共建設投資の推移を比較しながら分析してみる。

図 - 2.13 に、中央政府の公債を建設国債と赤字国債(特例国債)に分け、その発行額と残高を示す。建設国債発行額(棒グラフ着色部)は、バブル以前の低成長期からバブル期にかけて、6～7 兆円程度のほぼ一定額で推移していた。1990 年代初頭のバブル崩壊から増加を見せ、1995 年をピークとし、1998 年から本格的な減少傾向が始まっている。その後、建設国債は 1998 年をピークに大幅な発行抑制の傾向にあり、2003 年の発行額は 6.4 兆円と、バブル期以前の水準に戻っている。この動向は前節で述べた公共建設投資の推移とほぼ同様である。

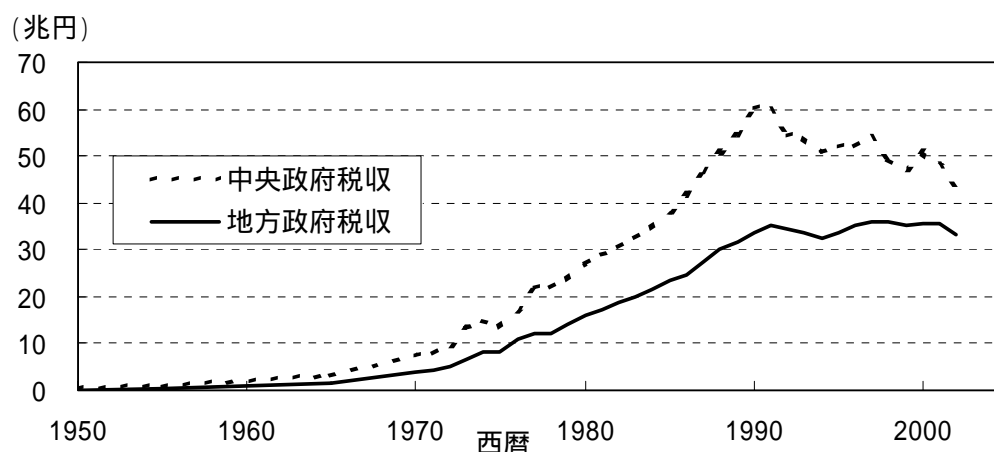
建設国債残高(図 - 2.13 実線)の推移を見ると、1990 年代初頭のバブル崩壊を機に建設国債発行が増えたことにより多少増加傾向が強まっているが、1975 年からおおむね一定の勾配で増加していることがわかる。2003 年には建設国債発行額の減少から減少傾向が始まっている。バブル崩壊後の景気対策のための建設国債発行を近年における中央政府の財政悪化の主要な原因とみなすことには無理があるといえる。

これに対し、赤字国債については、税収の多い(次ページ図 - 2.14 参照)バブル期に



国土交通省 http://www.mlit.go.jp/toukeijouhou/chojou/ex/h15_sukei.xls より作成

図 - 2.13 国債発行額および残高の推移



出典：財務省財務総合政策研究所 財政金融統計月報 <http://www.mof.go.jp/kankou/zaiking01.htm>

図 - 2.14 中央政府および地方自治体の税収の推移

おける発行は無かったが、1994 年から赤字国債の発行が復活し、1990 年代末からは建設国債を大幅に上回る額の赤字国債発行が行われている。その結果、1995 年の段階で赤字国債残高は建設国債残高の約半分であったが、その後急激な伸びを見せ 2003 年には 200 兆円を超えて、建設国債残高とほぼ同額となっている。図 - 2.10 に示した 1990 年代以降における中央政府公債残高の急激な伸びは、主に赤字国債の発行によるインパクトであることがわかる。

これらのことから、中央政府における現在の財政危機は景気浮揚策として行われた公共事業に伴う建設国債発行による後遺症という側面よりも、中央政府全体の財政難をカバーするために発行した赤字国債発行による側面が大きいといえる。では、その要因は何なのだろうか。

図 - 2.15 は主要経費について一般会計と特別会計の合計を示したものである。1973 年頃から急激に社会保障関係費が増加を始めている。図 - 2.16 は公共建設投資と社会保障給付費の推移を比較したものである。1980 年頃までは社会保障給付費と公共建設投資はほぼ同規模であったが、その後、特に年金給付の増加が著しく増加している。社会保障給付費は 1975 年以降、年間約 2.6 兆円づつ増加しており、高齢化社会へ向かって社会保障給付費は急激な伸びを見せていることがわかる。

図 - 2.17 に示す高齢化率の推移と将来推計を見ても、我が国の高齢化の進展は著しいものがあり、年金給付が増加していることの裏付けとなっている。これに対し、1998

年以降は不景気の影響もあり中央政府の税収は減少傾向となっている(図 - 2.14 参照)。
 税収の減少および社会保障給付費の増大に対し、公共建設投資および建設国債発行を削減しても追いつかず、赤字国債発行により対処しているのが現在の中央政府における財政運営の姿であるといえる。

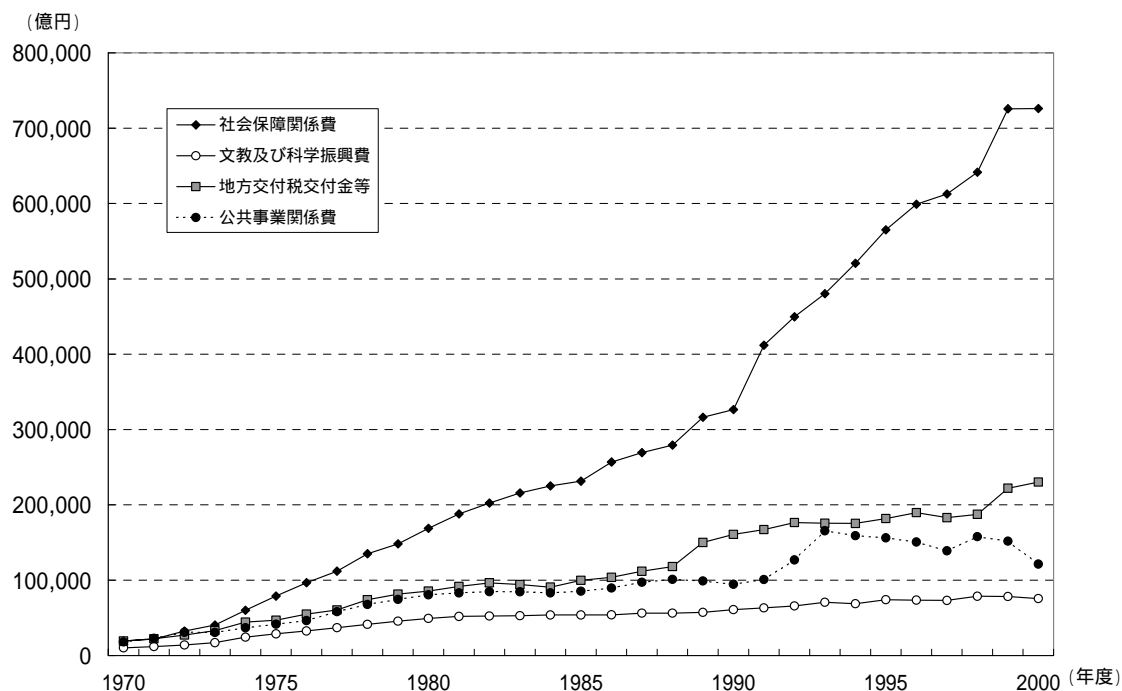
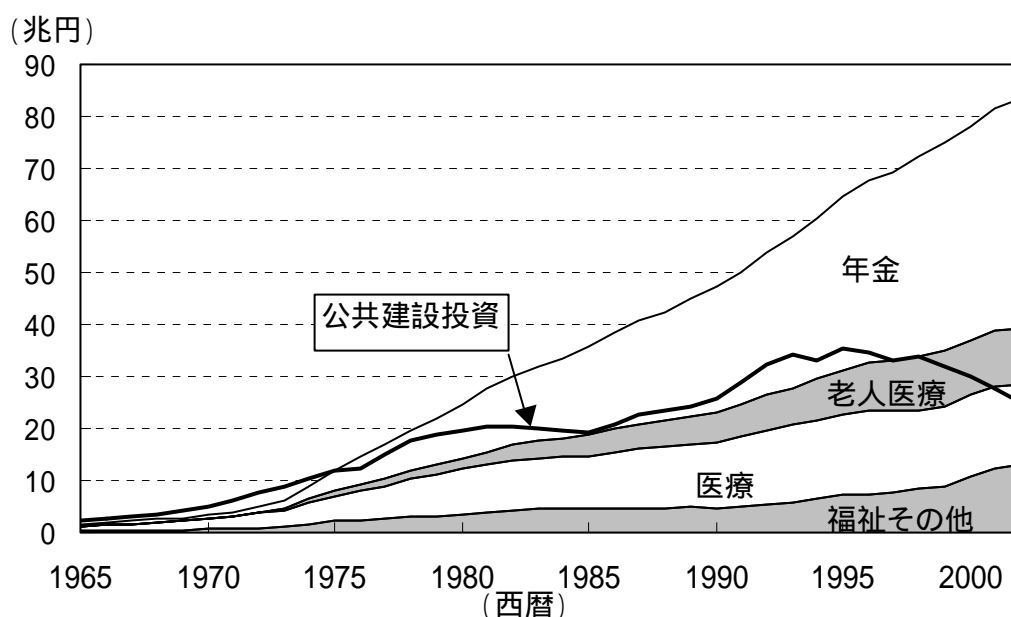
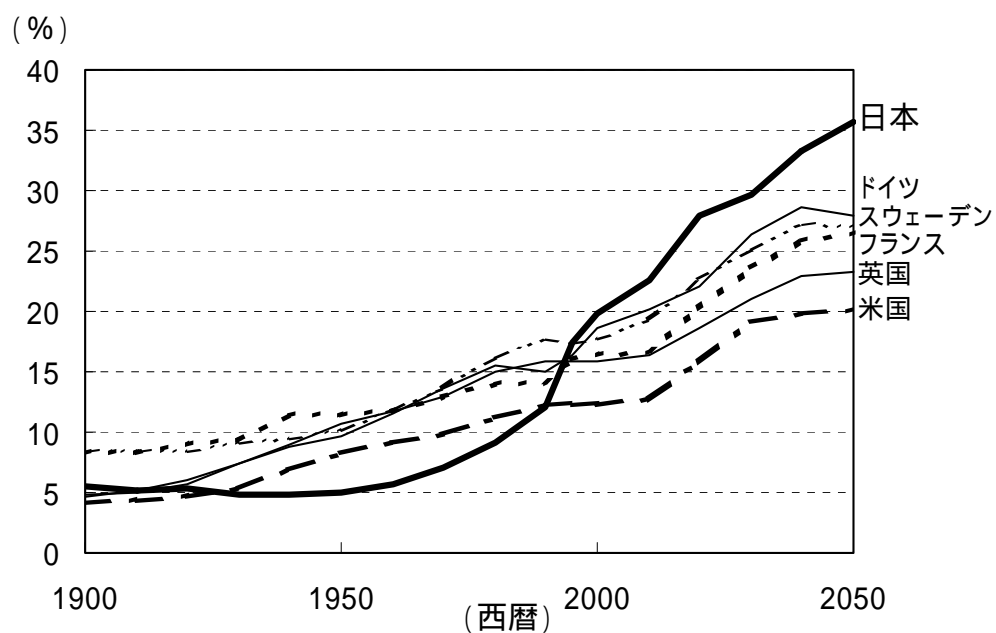


図 - 2.15 一般会計・特別会計合計歳出の推移(主要経費)



出典：国立社会保障・人権問題研究所 社会保障給付費
<http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/kyuhuhi-h14/4/h1.html>

図 - 2.16 公共建設投資と社会保障給付費の推移



出典：国立社会保障・人権問題研究所 人口統計資料集(2004)

<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2004.asp?chap=0>

図 - 2.17 日本と諸外国の高齢化率(65 歳以上人口割合)の推移と将来推計

5) 地方自治体の地方債発行と公共建設投資

図 - 2.11 に示される地方債発行額および図 - 2.12 に示される公共建設投資は、共に 1990 年から増加を始め、1995 年にピークを迎え、1998 年から減少傾向に入るといふ、極めて似た推移を示している。1990 年、1995 年および 1998 年の公共建設投資および地方債発行額は表 - 2.5 のようになっている。公共建設投資の変動は、地方債発行の変動と極めて似た推移を示しており、変動の規模もほぼ似通っている。

表 - 2.5 地方債発行額と公共建設投資の変動値

年	1990 年	1995 年	1998 年
地方債発行額	6.4 兆円	17.1 兆円	15.2 兆円
公共建設投資	25.7 兆円	35.0 兆円	34.0 兆円

このことは、地方自治体が発行する地方債が基本的に資本的投資に使われるということとを裏付けている。また、図 - 2.11 に示される地方債発行額と図 - 2.10 に示される地方債残高の推移も明確な相関が見て取れる。

これらを総合すると、図 - 2.10 において、1990 年から地方債残高が増加を始めた理由は、図 - 2.12 に示す公共建設投資の増加によるものと判断できる。

図 - 2.10 に示したように、地方債残高の全国的な傾向としては 1990 年代のバブル崩壊後における公共事業の増加とともに急増を始め、2004 年では歳入の 2 倍程度となっている。それでは地方自治体を個別にみるとどのような状況にあるのか。

図 - 2.18(1)(2)に、高知県内 53 市町村のうち、人口と一人当り歳出の全国的傾向におおむね沿っていると見られる 10 自治体について、歳入決算(地方債、国県補助金、その他一般財源等)および地方債残高を示す。1990 年代に地方債の発行が増え、地方債残高が上昇カーブを描いているという状況は 10 自治体全てに共通している。つまり、高知県内のこれらの自治体も全国的な傾向と同じ状況にある。全国的な地方自治体の財政危機という問題に対して、これらの自治体を研究フィールドとすることは有効であると考えられる。

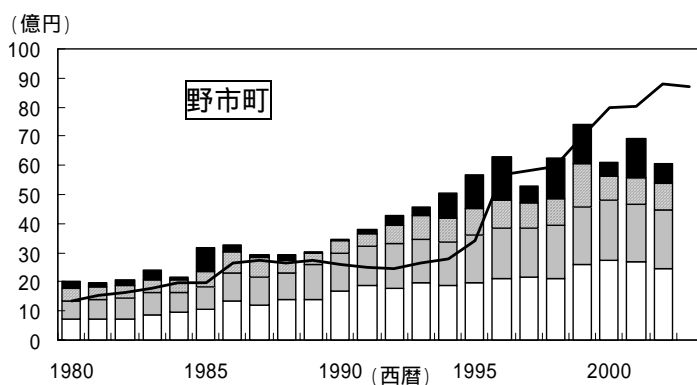
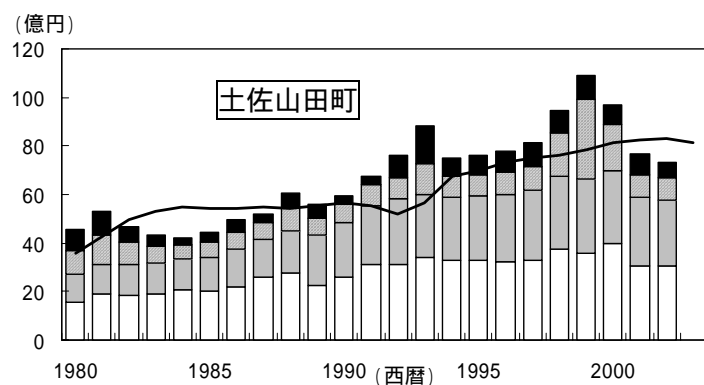
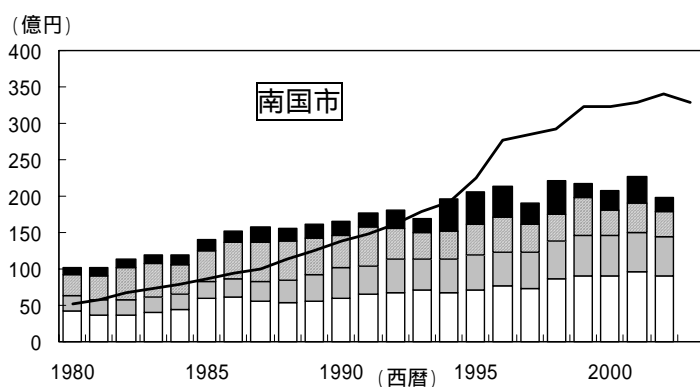
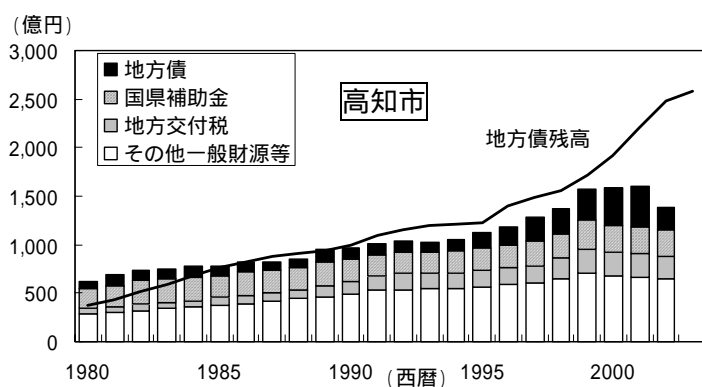
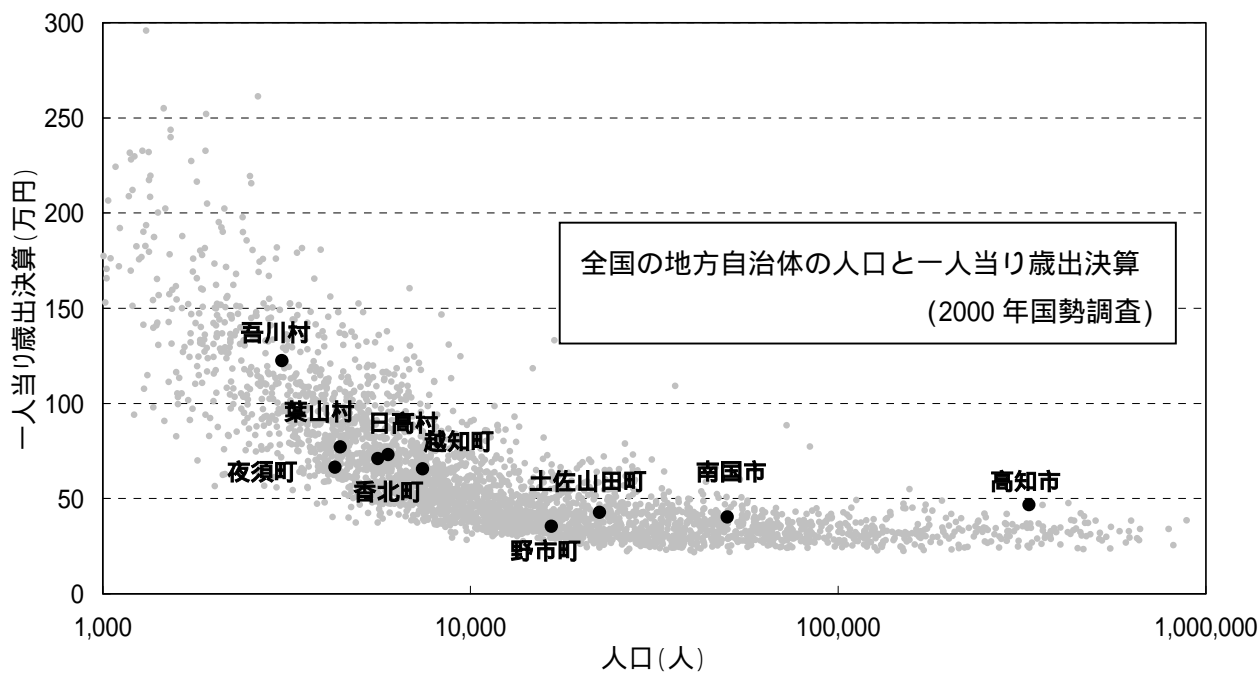
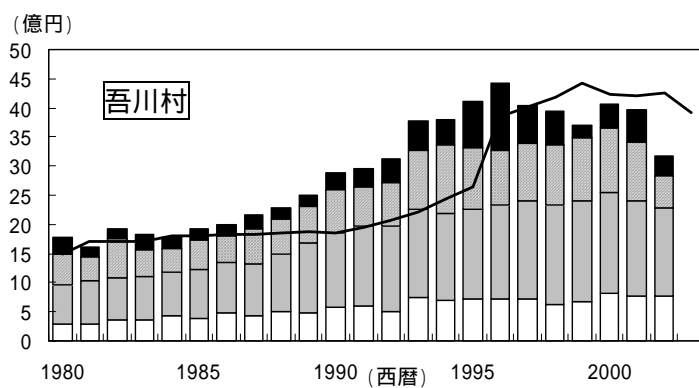
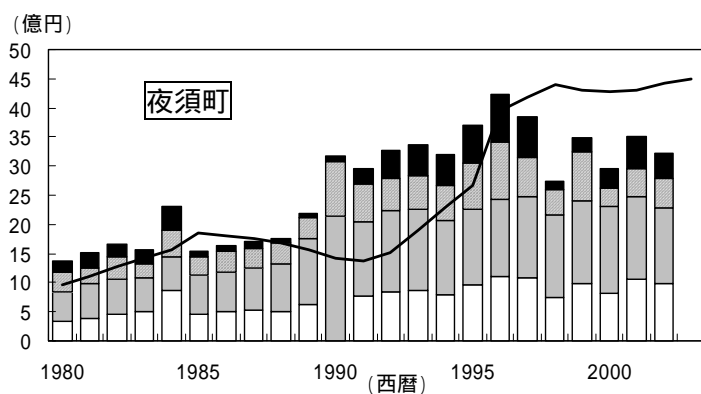
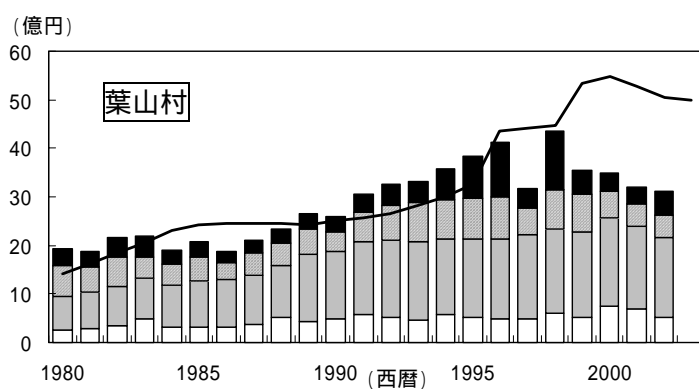
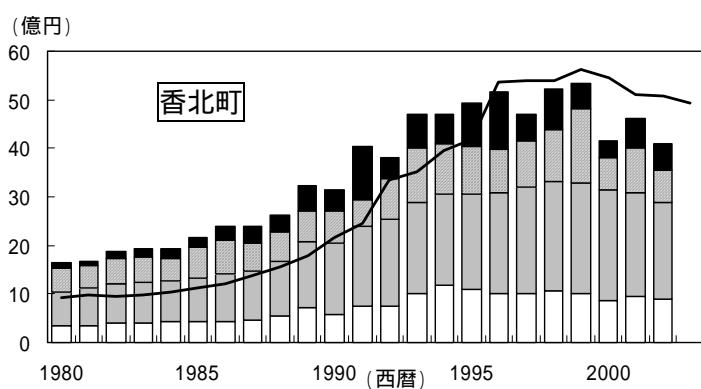
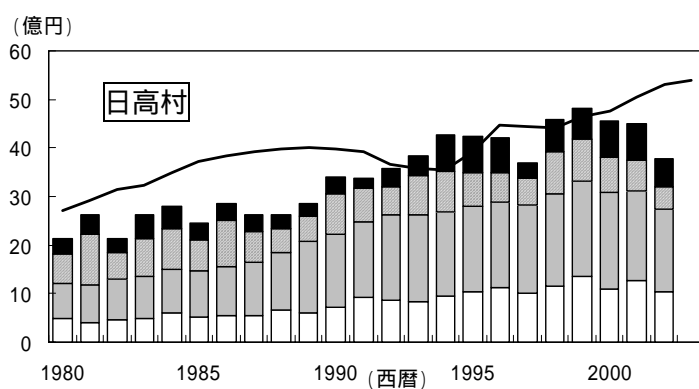
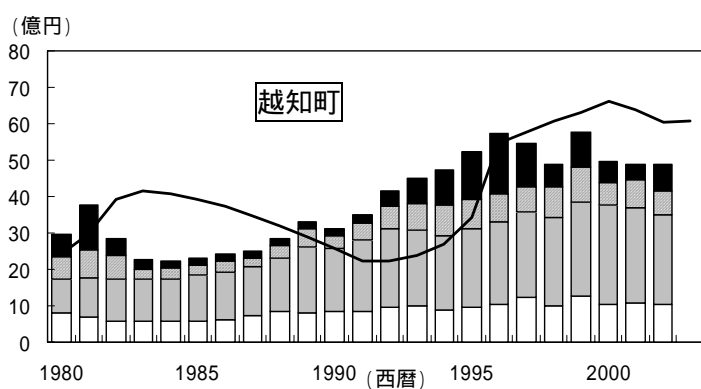


図 - 2.18(1) 高知県内の 10 自治体における歳入および地方債残高の推移



出典：高知県統計書 <http://www.pref.kochi.jp/~toukei/toukeisho/> 昭和 55 年～平成 16 年
より作成

図 - 2.18(2) 高知県内の 10 自治体における歳入および地方債残高の推移

6) 我が国における財政難の構造

図 - 2.19 は、1990 年代から進行してきた我が国における財政難の構造を示したものである。地方自治体の地方債残高増加は公共事業の増加が主因であるといつてよい。地方自治体の財政状況の悪化は、中央政府の財政難に伴う地方交付税・補助金の削減により早められる結果となった。つまり、税収減少、少子高齢化に伴う社会保障給付費の増加、雇用促進を目的とした公共事業量の増加、といった要因が連鎖的に今日の中央政府および地方自治体の財政難を引き起こしたものと考えられる。ただ、図 - 2.15 に示したように、財政難の要因の一つである社会保障関係費は 1973 年頃から増加傾向をとり始めていたことは既に分かっていた。もし、地方自治体が適切な行政マネジメントシステムを具備し、税収減少や社会保障給付費増加といった社会構造変化を分析し、中央政府による公共事業への誘導的な財政支援を受けるか否かについて自ら適切な判断を下すことが出来ていたとしたら、今日のような状況に陥ることはなかったであろう。つまり、地方自治体をもつ現状の行政マネジメントシステムは、社会構造の変化に対応できていないということになる。

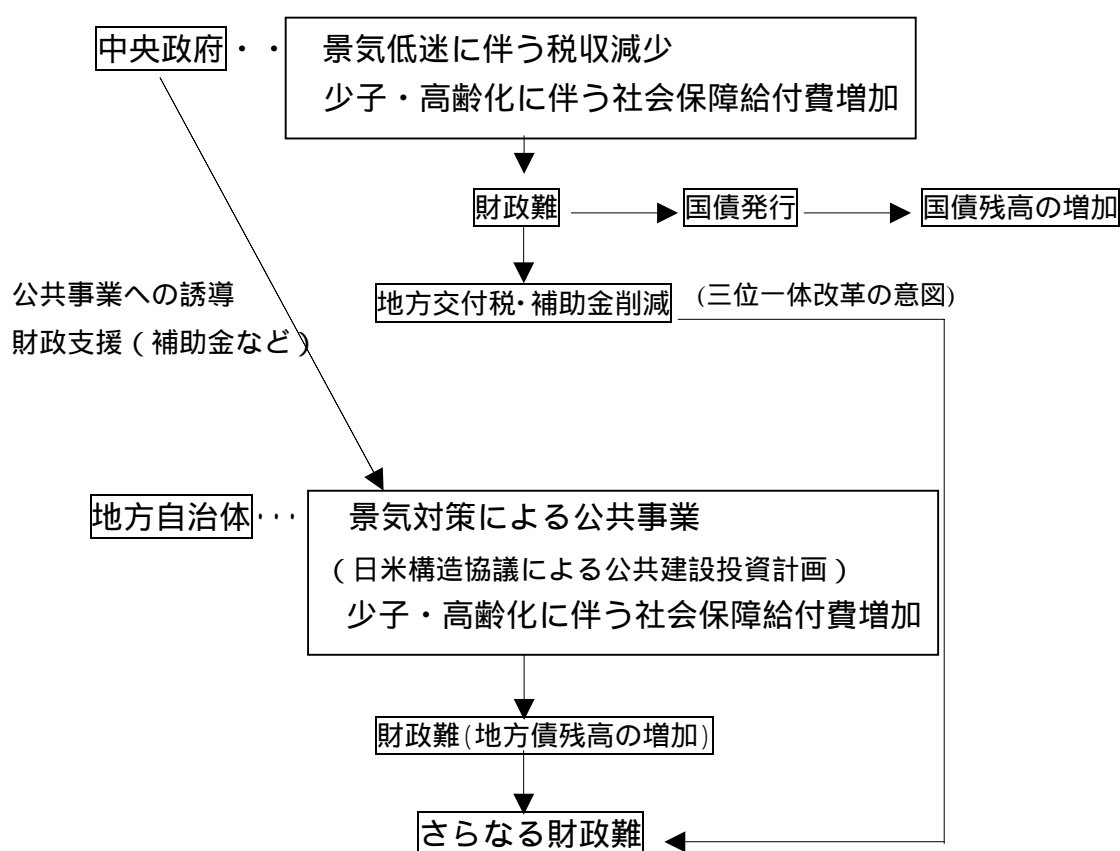


図 - 2.19 我が国における財政難の構造

(2) 地方自治体における公共事業の実態とその背景

1) 地方自治体における公共事業の実態

前節 1) で現在の財政危機を直接公共事業に結びつけることは問題があると述べたが、公共事業に問題がないわけではない。巨費を投じて建設された施設が十分に活用されず、逆に建設費の償還費用や運営赤字が地域住民にとって大きな負担となってしまう事例は決して少なくない。建設産業に対する国民の疑義の本質は、“活用するための社会基盤整備事業”ではなく、“造ること自体が目的の社会基盤整備事業”を行っているのではないか、という点である。

表 - 2.6 は 2002 年サッカーワールドカップに向けて全国で建設されたスタジアムの事例を示したものである。日本ハムファイターズ(プロ野球)の本拠地である札幌ドーム、ヴィッセル神戸(J リーグ)の本拠地である神戸ウイングスタジアム以外のスタジアムにおいては年間事業収支が赤字となる構造となってしまう。一般財源の投入がなければ毎年負債が増えてゆく構造となっている上に、地方債償還も重荷となっている。年間収支が黒字となっている札幌・神戸両スタジアムについても、年間収益は地方債の償還額に遠く及ばないのが現状である。

表 - 2.6 2002 年 W 杯にむけて整備されたスタジアムの建設事業費およびその収支

名称	オープン	所有	事業費 (億円)	地方債 (億円)	補助金 (億円)	一般財源 (億円)	返済期限 (年度)	収支(億円)			
								(年 度)			
								01	02	03	04
札幌ドーム	2001	札幌市	422	296	-	-	2020	-	+ 0.50	-	-
宮城スタジアム	2000	宮城県	270	235	-	-	2030	-	- 2.02	-	-
鹿島スタジアム	2001	茨城県	234	156	-	-	2031	-	- 1.50	-	-
新潟スタジアム	2001	新潟県	312	155	0	102	2020	-1.70	- 1.80	-2.70	-3.00
埼玉スタジアム	2001	埼玉県	356	354	-	-	2032	-	- 6.70	-3.30	-4.20
横浜国際競技場	1998	横浜市	603	418	-	-	2027	-	- 1.64	-	-
静岡スタジアム	2001	静岡市	298	223	-	-	2011	-	- 3.30	-3.60	-
神戸ウイングスタジアム	2001	神戸市	230	80	97	53	2033	-	+ 0.01	+0.50	-
大分スタジアム	2001	大分県	251	156	0	95	2022	-2.75	- 2.50	-2.50	-2.00

- 印は不明または未回答

(出典：読売新聞 2003 年 5 月 5 日朝刊および独自聞き取り調査より作成)

無論，各スタジアム共，経営状況向上への取組みは行っている．例えば，聞き取りに対する回答があっただけでも，ネーミングライツの導入，公告看板設置，イベント誘致，といった収入確保策，住民による多目的利用，および電気代等経費節減，といった取組みがなされている．しかし，残念ながら地方債償還が行える程度のインパクトをもつ対策は打ち出されていない．

こういった事態はW杯といった特殊な場合についてのみ発生するものではない．表 - 2.7 は高知県内における事例を示したものである．これらの表に見るように，地方自治体においては多数の事業性に乏しい事業が行われてきている．これらの事例における共通点は，補助金や地方債を主な財源としていること，および多くの運営赤字を出しその改善策に苦慮していることである．このような事業の存在を知った住民は，なぜこのような施設が造られたのかという疑問をもつ．実際，表 - 2.7 のうちの一事例については，市町村合併協議会で事業紹介された際に，事業実施町村以外の関係者からかなりの疑問や批判が出された．しかし，事業実施町村から明確な回答はなされなかった．その理由はこれらの施設は元々事業性を分析した上で建設されたものではなく，その点の指摘に対する説明が困難と判断したためと考えられる．

地方債の償還には国から一定割合（一般的に 75～90%）の財源保障を受けられるものがあり，このような地方債を起債することは自治体にとって有利であるという論理で起債申請されることが多い．しかしながら財源保障されない分の返済や，運営費は全て自治体が負担するシステムであり，本来，自治体自らの立場から十分な事業性評価がなされた上で起債申請する必要がある．

表 - 2.7 高知県内における事業例

施設	事業費(億円)					年間収支
	合計	一般財源	補助金	地方債	その他	
高知県立美術館	84.00	0.00	0.00	56.00	28.00	- 3.3 億円 ～ - 4.2 億円
スポーツパークさかわ	14.40	2.90	5.30	6.20	0.00	- 300 万円
土佐山田スタジアム	18.90	1.40	0.00	16.60	0.90	- 1,400 万円
夜須町サイクリングターミナル	1.90	-	-	-	-	- 70 万円
芸西村堆肥センター	0.84	-	(国)0.42	-	-	-7,000 万円～ - 1.5 億円

公共施設の事業性については、そもそも営利目的としていないため、採算性のみで判断することは問題があるが、少なくとも“どこまでの負担を許容するか”といった検討は必要であろう。しかし、表 - 2.6 および表 - 2.7 で取り上げた事例の結果を見る限り、事業性評価といったマネジメントツールが使われていたとは云い難い。自治体の財政圧迫は実施した事業の維持管理費や起債償還といった後年度負担も原因の 1 つとなっているといっている。

現在、多くの地方自治体では危機感を持ち、かなり徹底した経費縮減を行っている。しかし、現状の行政運営を抜本的に改革し、しっかりしたマネジメントシステムを見出さない限り、地方自治体の財務状況の改善は望めない。

2) 社会ニーズ把握の難化と行政マネジメントシステム

前節で述べたような事業性に乏しい事業が発生する原因の一つとして、行政にとって社会のニーズを把握することが時代と共に難しくなっていることが挙げられる。1945 年の終戦から現在までの約 60 年間には大きく分けて、高度成長期(1965 年～1974 年)、オイルショック後の低成長期(1974 年～1986 年)、バブル経済期(1986 年～1991 年)、バブル崩壊後の低成長期(1991 年～現在)、といった 4 つの時代区分があると考えられるが、時代区分ごとに社会のニーズと社会基盤整備の関係は質的に異なってきたよ

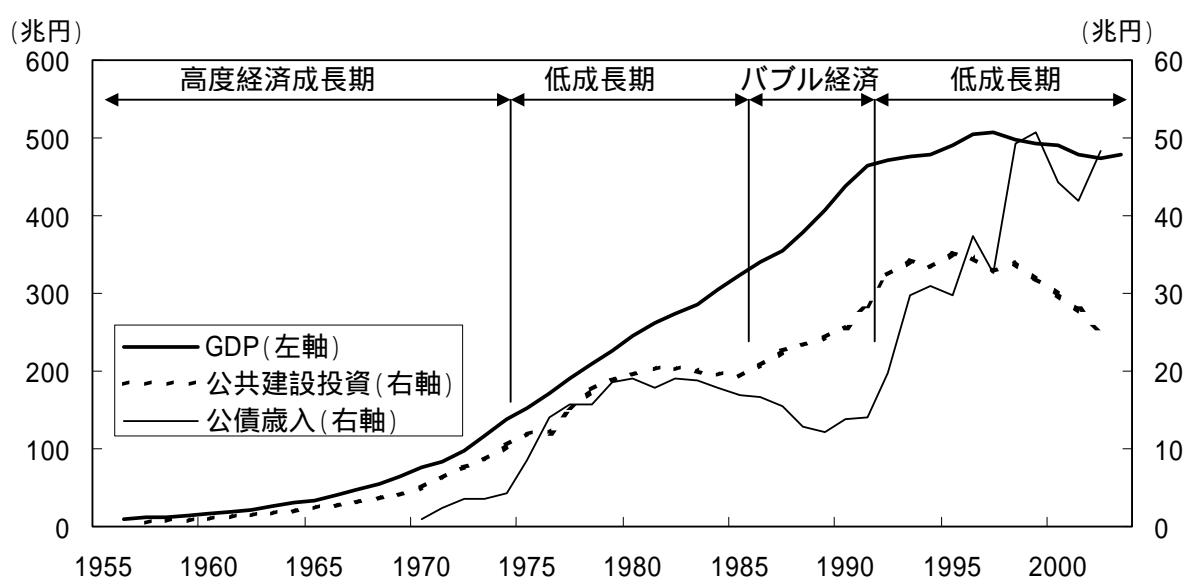


図 - 2.20 我が国の GDP, 公共建設投資, 国・地方の公債費(歳入)の推移

うに感じられる。図 - 2.20 に我が国の GDP, 公共建設投資, 国・地方の公債費(歳入)の推移を示し, 社会のニーズと社会基盤整備の関係について分析を行う。

高度成長期(1965～1974)

当時策定された全国総合開発計画(1962 年)および新全国総合開発計画(1969 年)に従って, 拠点的な工業団地整備や新幹線・高速道路等のネットワーク整備等大規模な公共建設事業が行われた。その背景には高度経済成長があった。当時, 経済成長を遂げるには社会基盤が不足していたことから, 造るもの全てが有効に機能したと考えられる。このことは, 図 - 2.20 において公債発行が少ないにもかかわらず, GDP と公共建設投資が順調に伸びていることからもうかがえる。先に社会ニーズがあり, そのニーズに沿った計画の基に社会基盤整備が進められたからこそ, このような結果を生み出すことが可能であると考えられる。つまりこの時代は“ 施策に対してニーズが先行していた時代 ” であったと捉えることができる。

オイルショック後の低成長期(1974 年～1987 年)

1973 年と 1979 年の 2 度のオイルショックを契機に景気が後退し, 新全総の計画期間中(1969～1985 年)ではあったが, 時代の変化を意識して三全総(1977 年)が策定された。ここでは安定成長という表現で経済成長の停滞を意識している。国土資源・エネルギー等の有限性の顕在化を課題とした計画であり, 1979 年のオイルショック以降, 公共建設投資の伸びはストップしている(図 - 2.20)。この間, 公債残高が増加しているが, これは図 - 2.13 に示したとおり, 赤字国債の発行増加によるところが大きい。建設国債の発行は横ばいで, 図 - 2.10 に示す地方債の発行にも急激な増加傾向はない。つまり, この時期は財政的に大きな無理をしていないことがわかる。

この時期で最も特徴的なのは, 公共建設投資の伸びがストップしているにも関わらず, GDP は増加を続けていることである。この時点において, 産業振興のために必要な社会基盤はほぼ整備されていたと考えることができる。財政的な無理をせず, 経済成長と社会基盤整備のバランスがとれていた, “ ニーズと施策が並行していた時代 ” と捉えることができる。

バブル経済期(1986 年～1991 年)

当時策定された四全総(1987 年)により, 多極分散型国土を目指し, 地方における公共建設投資が広く行われた。地方圏でも空港や港湾から上下水道, 社会文化施

設などフルセットで整備が進められた²³⁾。バブル経済の恩恵もあり、GDP は増加を続け、公債の発行も減少した(図 - 2.20)。この時代に行われた社会基盤整備は、オイルショック後の低成長期において一定レベルの社会基盤整備がなされた後に、更なる利便性向上を図ったものである。社会基盤整備によってニーズが喚起され、さらなる経済成長を期待する意味が強く、この時代は“ 施策がニーズに先行した時代 ”と捉えることができる。

バブル崩壊後の低成長期(1991 年～現在)

“ 施策がニーズに先行した時代 ”はこの段階においても続いているものの、これまで一貫して増加を続けてきた GDP は頭打ちとなった。この時期においては、不景気や社会保障関係費の増大により、国および地方の財政難が進行している。景気対策としての公共建設投資増加では GDP や税収の増加といった効果が得られず、財政再建のため 1998 年からは大幅な削減となった(図 - 2.20)。

さらにここに来て、少子・高齢化の影響により将来の経済成長を見込むことが難しくなってくると同時に、価値観の多様化が発生してきた。もはや、経済成長のみがニーズとはいえない状況になってきている。地域社会との交流、自然とのふれあい、家族との時間、等々、様々な幸せのニーズがある。このような状況で社会全体のニーズを把握することは極めて難しい。そのこともあり、五全総(1998 年)においては、地域の自立の促進がうたわれ、投資総額が示されず、投資の重点化、効率化、といった大方針のみが示されている。つまり、中央政府がニーズ把握を地域に委ねた形となっている。しかし、地域もそれに十分応え得るだけの経験や手法を持っていない。現在は“ ニーズが混乱し始めた時代 ”と捉えることができる。

戦後 60 年でこれだけの変化を見せてきた社会のニーズと社会基盤整備の関係に対し、事業実施の意思決定を行う行政マネジメントシステムはどのような変化を見せたのだろうか。

“ 施策に対してニーズが先行していた時代 ”である高度経済成長期においては、行政が展開する事業は概ね住民ニーズに合致したものであった。よって、費用対効果(B/C: Benefit/Cost)を厳密に問われるよりも、むしろ数多くの事業を早急に実施することが求められていた。このような状況下では事業性検討(F/S: Feasibility Study)を十分行わないマネジメントシステムでも社会的ニーズに合致していたと言ってよい。

“ ニーズと施策が並行していた時代 ” であるオイルショック後の低成長期において、公共建設投資の伸びがストップしたのは不景気によるものであり、必ずしも十分な F/S を行った結果ではない。そのことは、不景気という制限が外れた後のバブル期や、景気対策という大義名分が立ったバブル崩壊後の低成長期において、公共建設投資や公債残高が急激に増加していったことを見れば明らかである。ただ、この時代においてはマネジメントシステムの問題は残しつつも、社会基盤整備事業に対する国内外の政治的圧力が大きなものではなかったため、公共建設投資は比較的抑制されていた。

“ 施策がニーズに先行した時代 ” は、バブル経済期から現在に至るまで続いている。この時における公共建設投資の増加の背景は、日米構造協議による公共建設投資計画という国内外の政治的圧力である。この時代も十分な F/S を行うことができないというマネジメントシステムの問題は残していたものの、バブル経済期は税収も多く、財政難という明確な形で問題が表面化することはなかった。バブル崩壊後財政難が深刻化し、建設国債発行が減少に転じた 1999 年まで、マネジメントシステムの問題は放置されたといえよう。中央政府において行政改革推進本部が設置されたのは 2001 年 1 月であったことからこのことがうかがえる。

十分な F/S を行うことができないというマネジメントシステムの問題が表面化したのは“ ニーズが混乱し始めた時代 ” になってからである。つまり、B/C の検討や F/S を行う際、何をもって便益 B とするのか、どういう基準で事業性があると判断するのか、といったことが極めて分かりにくくなってきている。五全総で地域の自立をうたい始めたように、中央政府はニーズ把握の基準を打ち出すことは困難であると自ら判断しているように見える。

このように、社会のニーズと社会基盤整備の関係は大きく変化してきているにも関わらず、行政マネジメントシステムは“ 施策に対してニーズが先行していた時代 ” から大きく変化していないのではないか。その最大の要素は、補助金や起債の交付税措置といった国から地方への資金援助システムに立脚した、中央政府による地方自治体の一元的統制である。次節はその内容と問題点について述べる。

3) 国から地方への資金援助システム

地方自治体が持つ現状の意思決定プロセスや組織体制が出来上がった背景として、補助金や起債の交付税措置といった財政措置を伴う地域支援策の存在を挙げることができる。実態からみる中央政府の地域支援事業の判断基準は、補助金付与の仕組みからみて適切であるか否かが基本的視点であり、必要性、事業性は“建前”であると感じられる。

補助金付与の査定をパスした自治体は、“建前”に基づき中央政府の事業実施保証と必要資金を得ることになる。このような仕組みの下で、地方自治体は主体的に事業実施の判断を行う習慣を失って行くと判断される。つまり、地方自治体のマネジメントシステムは本来あるべき自主・自立という機軸を弱め、中央政府の指導に合わせたものとなり、意思決定プロセスや組織体制も中央政府の省庁縦割管理に対応したものとなっていったと考えられる。

図 - 2.21 は、2003 年度一般会計歳出予算の内訳を示したものである。中央政府の全歳出から国債費と地方交付税交付金を除いた、一般歳出額に対する補助金等の割合は 46.9%とほぼ半分を占めている。図 - 2.22 は、補助金等が一般歳出に占める割合の推移を示したものである。20 年以上にわたって 40%～50%の値をキープしており、中央政府が行う施策の半分近くは補助金等を通して行われていることがわかる。中央政府にとって、補助金制度は政策を実現するための重要な手段であるということである。

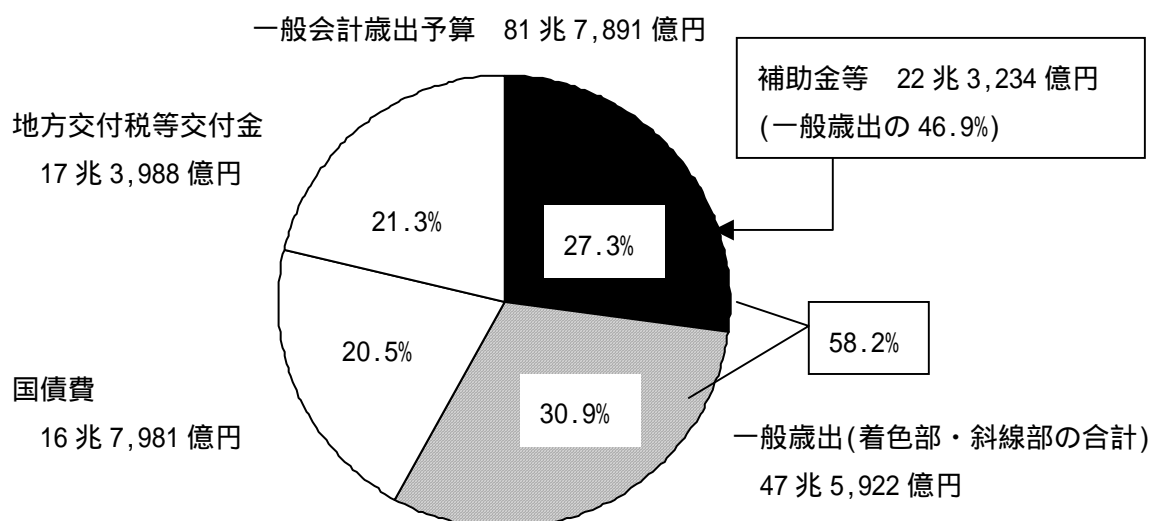


図 - 2.21 一般会計に占める補助金等のシェア(2003 年度)

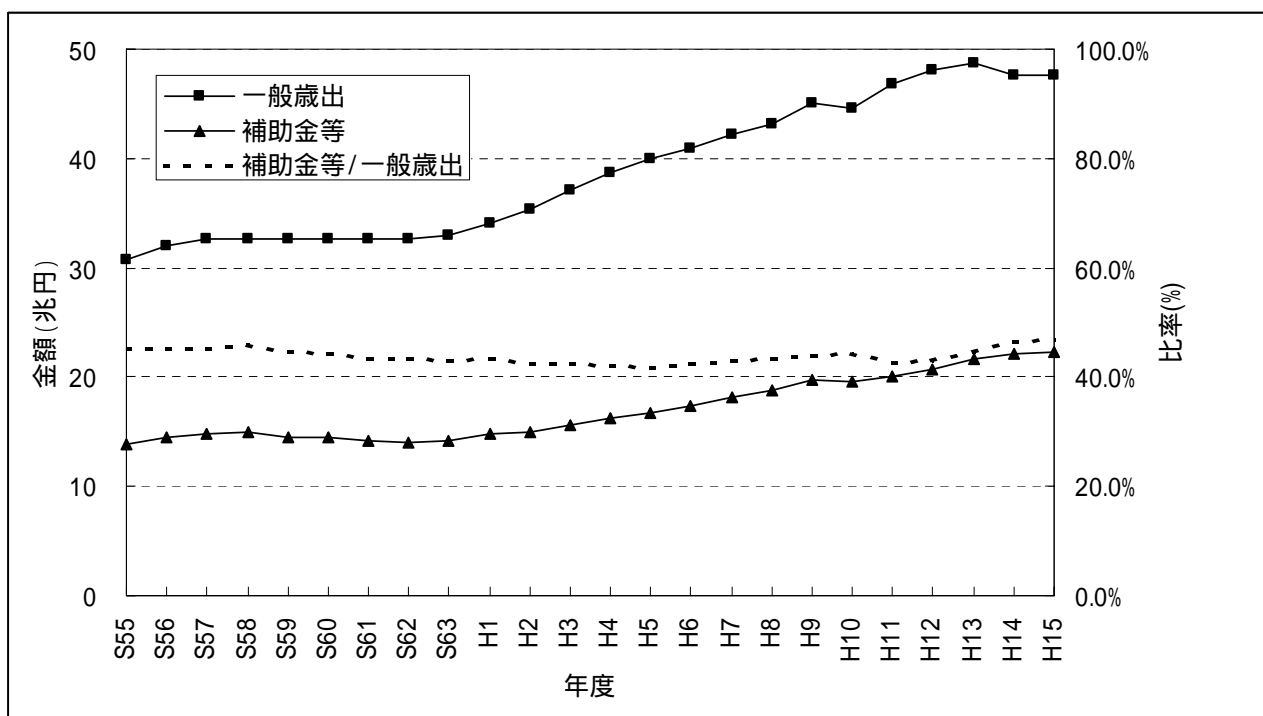


図 - 2.22 一般歳出及び補助金等の金額および割合

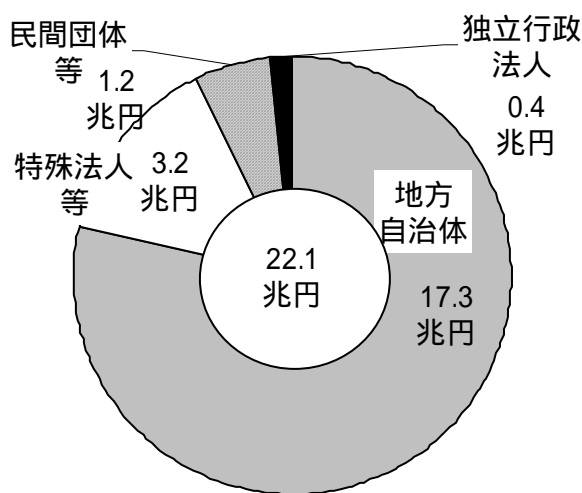


図 - 2.23 補助金等の交付先毎の交付額
(平成 2003 年度一般会計)

図 - 2.23 に示すように、補助金の主たる交付先は地方自治体である。補助金制度がどうであろうとも、地域のニーズに対して適切な施策展開がなされるのであれば何も問題はない。しかし、現実に補助金制度に対する批判があるということは、地域住民からニーズに対して適切な施策展開が行われていないと判断される場合があることを示している。

中央政府による補助金の目的は、地域の福祉向上に必要な資金を中央政府が地方自治体に補助することである。また、補助金を受ける地方自治体の役割は本来地域ニーズを適切に把握して“住民の福祉の増進を図ること(地方自治法第1条の2)”である。つまり、補助金と地方自治体は共に地域の福祉向上を目的とした制度および組織のはずである。

それにもかかわらず、地域のニーズに対して適切な施策展開がなされず、地域の福祉向上に十分寄与しない事業が行われてしまう原因は、補助金制度と地方自治体の行政組織がもつ特性が相互に影響し合うことによって、地方自治体内部の意思決定基準が変質してしまったからであると考えられる。

“補助金行政”という言葉をよく耳にする。“補助金”や“行政”といった単語には何ら否定的な意味はない。それにもかかわらずこれらの単語が合成された“補助金行政”という言葉になった時には批判的なニュアンスを持つように意味が変質してしまう。“補助金行政”という言葉は、補助金制度によって行政内部の意思決定基準が変質してしまったことを上手く表現しているように感じられる。

約40年前の1963年12月2日補助金等合理化審議会の答申においてすでに、補助金制度の膨張による弊害として以下の事項が指摘されている(以下抜粋)。

補助金が膨張した結果、国と地方団体との関係が極めて複雑なものとなり、何よりも第一に、行政責任の分担関係を混乱させている。

地方団体側において、当然自らが行なうべき行政分野であっても、補助金がなければ行なわないという傾向が見受けられる。補助金の対象となっている行政は、個々には有益なものでも、各地方団体の立場から総合的にみるときは、必ずしも優先順位の高くないものもある。しかもこれが各省からバラバラに交付されるため、地方行政のあり方もゆがめている。さらには補助金があるために、緊急に必要なでない事業を行なうというように、国、地方団体を通じて財政資金が効率的重点的に使われない結果を招来することとなる。地方団体は、真に自主的な立場にたって不要な補助金は受領せず、反面必要な行政は補助金がなく

でも実施するとの態度を堅持するのが当然であるが、実際問題としては、不要であると考えても、一概には断わっていないことが多く、その地方負担を支出することによって地方財政にむだが行なわれている事例も少なくない。

地方のさ細な行政にまで政治が介入する結果、補助金が複雑多岐にわたるばかりでなく、重要度に応じた事業の実施が乱され、必ずしも地方の実情にあわない場合が多い。

補助金がいわばただでもらった金であると考えられやすいところから、往々にして不適正非効率的に使用されがちである。また、一つの事業に補助金が長く交付されていると、マンネリズムに陥り、これを社会経済の要請に応じて弾力的に行なうという態度を失うことが多い。

(以上抜粋・要約)

前記答申で述べられている補助金制度の弊害を整理すると図 - 2.24 のとおりとなる。

つまり、補助金制度の特性と行政組織の特性が相互に影響し、意思決定基準が変質してしまうことによって、住民から見える形で最終的な弊害が発生する。つまり、地域ニーズに応じたサービス供給が適切に行われず、地方財政にむだが生じてしまうこととなる。

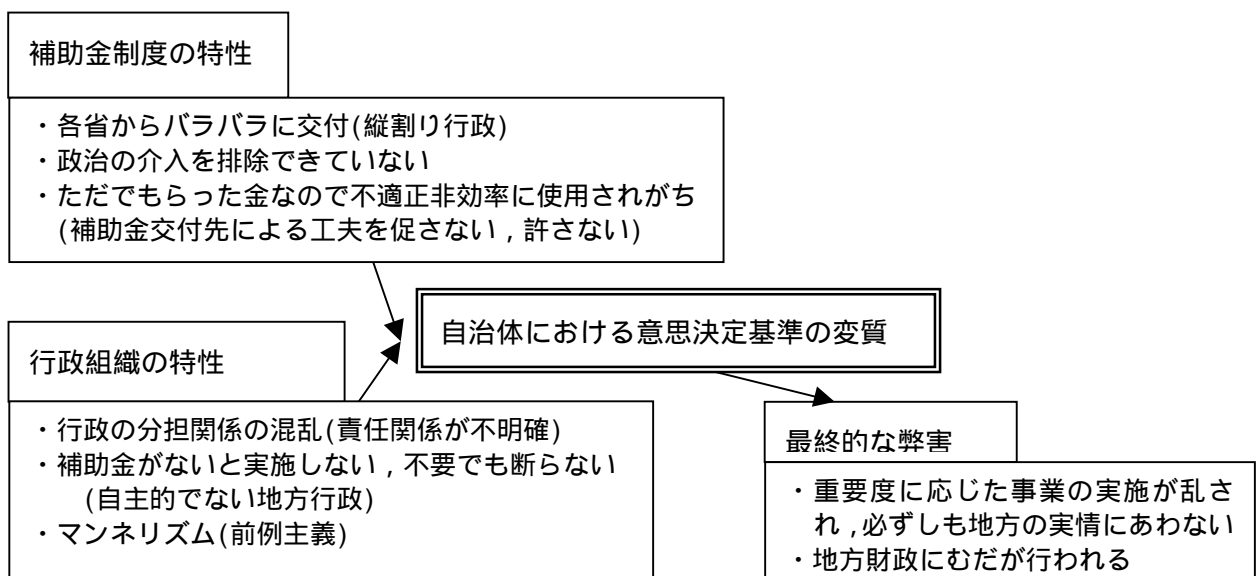


図 - 2.24 補助金制度による弊害が発生する構造

では、地方自治体における意思決定基準はどのようになっているのか。図 - 2.25 は高知県夜須町における予算査定会をはじめとした各種会議へ同席した際に見られた基本的な意思決定過程である。主たる意思決定基準は以下の2点である。

- 補助金が付くか
- 交付税措置のある起債が可能か

まず、補助金が付くかどうか判断基準の第一である。第二に、交付税措置が付く地方債の起債である。交付税措置とは、地方債の償還金の一部を中央政府が地方交付税の形で肩代わりする制度である。つまり、用途を特定された地方債を借りることにより、返済の必要がない資金が交付されるという点で、補助金と同様の性格を持っている。また、補助事業の自治体負担（裏負担）分に地方債を充当し、それについても交付税措置が行われる場合もある。

これら補助金や起債、交付税措置といった資金援助システムにより、場合によっては事業費全体の1割程度の一般財源負担で事業が行われることとなる。中央政府から事業実施の認可と資金を得る仕組みにより、地方自治体側の責任感と負担感がうすくなるため、一見“事業をやればやっただけ得をする”という形が出来上がった。このような環境の下で、地方自治体の意思決定の基準は“住民の福祉の増進(地方自治法第1条の2)”という目的から、中央政府の指導に合わせ援助資金を得ることへと変質していった。そして、地方自治体の組織体制も中央政府の省庁縦割管理に対応し、効率的に援助資金

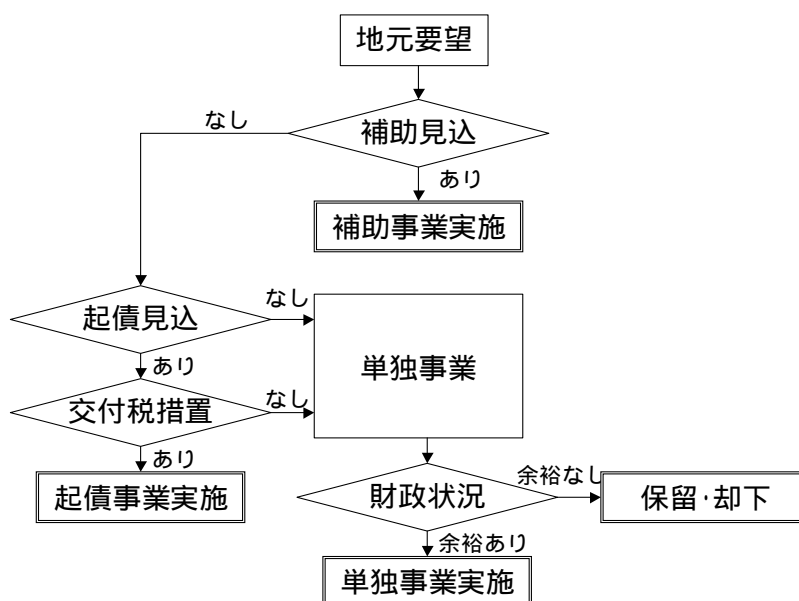


図 - 2.25 地方自治体における事業実施の基本的意思決定過程

を得ることを志向したものとなっていったと考えられる。

地域ニーズに応じたサービス供給が適切に行われず、地方財政にむだが生じ、後年度負担が生じている事態を招いたとして批判の対象となっている“補助金行政”であるが、その基本となる補助金制度はどのようなになっているのか。

補助金制度の出発点は、1918年に創設された義務教育国庫負担金制度である¹¹⁾。教育機会の均等化というナショナル・ミニマムの達成を目的としており、当時はコンセンサスを得やすかったものと考えられる。また、昭和恐慌に対する景気浮揚策として行われた“時局匡救事業(1922年～1924年)”は特定目的の事業に対する補助金が創設されていくきっかけとなっている。このように補助金制度の基本形は戦前において既に成立していた。

現在、一般的に“補助金”は、中央政府が指導・奨励する特定目的の事業に対して国庫から支出される資金をイメージしているものと考えられる。ところが、一言で補助金と言っても、その定義や範囲を多様に解釈できるため、議論の入り口で混乱させられることがある。

例えば“補助金の中でも、負担金は本来中央政府が行うべき事業を自治体が実施することに対する支出であるから補助金行政批判の対象とは異なる”という、義務教育費国庫負担金(小中学校教職員の1/2を負担)や、生活保護費負担金(生活保護費の3/4を負担)についてよくみられる議論がある。あるいは“交付金は補助金より自由度が高いから、補助金行政批判の対象にはあたらない”といった議論もある。補助金制度を理解するには、まずどのような種類の補助金があるかを理解することが必要である。

我が国の補助金を総括的に網羅した“補助金総覧(平成14年度 財政調査会)”に記載されている事業メニューの数は1,703種(筆者カウントによる)ある。そして、これら補助金の分類には、地方財政法上の分類と、中央政府における予算上の分類という、2通りの考え方がある。“補助金総覧”では、事業メニューは中央政府における予算上の分類で整理されている。地方財政法上の分類を表-2.8に、中央政府における予算上の分類を表-2.9に示す。“補助金”“負担金”“交付金”など、それぞれの分類手法における名称は極めてよく似ているため混乱しがちであるが、これら2つの分類は基本的に異なるものである。例えば、中山間地域における耕作放棄の防止を目的とした農林水産省所管の“中山間地域等直接支払交付金”は、中央政府の予算上の分類では交付金であるが、地方財政法上の分類では国庫補助金に該当する、といった具合である。

1952 年に改正された地方財政法の意図には事務的な国庫負担金と国庫補助金を区別し、後者をできるだけ抑制することが含まれていた。しかし、例外とされていた国庫補助金はその後拡大し、国庫負担金との区別をあいまいにさせながら増殖していった²¹⁾という。さらに、現在は中央政府と地方自治体の役割分担が問い直されている。2004 年の三位一体改革での補助金削減の争点となったのが義務教育費国庫負担金であったということは、“国庫負担金であるから本来中央政府が行うべき事業である”とは言い切れない状況になったことを示している。つまり、表 - 2.8 に示す地方財政法上の国庫支出金の分類だけでは、その国庫支出金は本来中央政府による義務的負担の性質をもつのか、あるいは中央政府が地方自治体に対して奨励的・援助的に行わせる性質を持つのか、判別はできないこととなる。

表 - 2.8 地方財政法上の補助金の分類

分類			定義
国庫支出金	国庫負担金 (国の義務的負担)	普通国庫負担金	法令に基づいて実施される、国と自治体相互に利害関係がある事務についての経費負担
		建設事業国庫負担金	法令または政令に基づいて実施される、建設事業に要する経費負担
		災害国庫負担金	災害に関わる事務で一般財源では賄いきれないものに要する経費負担
	国庫委託金		本来国が行う事務を自治体に行わせる場合に、経費の全額を交付
	国庫補助金(奨励的・援助的に交付)		施策を遂行するため特別の必要がある場合および、財政上特別の必要があるときに交付

新自治用語辞典編纂会：新自治用語辞典・ぎょうせい および地方財政法より作成

表 - 2.9 中央政府における予算上の補助金の分類

分類		定義
補助金等	補助金	特定の事業を行う者に交付
	負担金	地方財政法の国庫負担金にほぼ該当(完全には該当しない)
	交付金	特定の目的で支出される補助金
	補給金	収支や利子の差額を補填
	委託費	各種委託に対する対価として交付

新自治用語辞典編纂会：新自治用語辞典・ぎょうせい より作成

つまり、2003 年現在 1,703 ある補助メニューは、補助金、負担金、交付金などと名称を使い分けているとはいえ、本来中央政府による義務的負担の性質をもつのか、あるいは中央政府が地方自治体に対して奨励的・援助的に行わせる性質を持つのか、統一された基準では整理されていないということになる。

整理されているように見え、実は整理がなされていないという補助金制度は、一般の国民には極めて分かり難い物となっている。穿った見方をすれば、複雑であり、他者が理解できないこと自体が中央政府の権力の源泉であるようにも思える。よって、中央政府が自らその吟味を行い、補助金を整理してゆくことを期待するのは難しい。それゆえ、三位一体改革では補助金削減についての議論は知事会にゆだねられた。しかしながら、知事会での議論において、約 1,700 ある補助金すべてについて吟味が行われた形跡はない。また、補助金制度の弊害は 40 年前から既に指摘されているにも関わらず、その吟味が行われないため、状況が変わらない。

本来ならば、1,700 を超えるメニュー一つ一つについて、中央政府の義務的な負担とすべきものなのか、中央政府が指導あるいは奨励すべきものなのか、あるいは廃止すべきものなのか、について統一された基準で一つ一つ吟味を行うことが必要となる。

地方自治体があるべき本来の姿は中央政府の作り出す国家政策を基準に各地方がその地域の特性を踏まえ自主、自立の施策を定めてゆくことである。必要性、事業性を基準としない現状のマネジメントシステムは適切に機能せず、今日の危機的財政状況を迎えているといってよい。この状況は公共工事の分野に限ったことではない。図 - 2.26

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

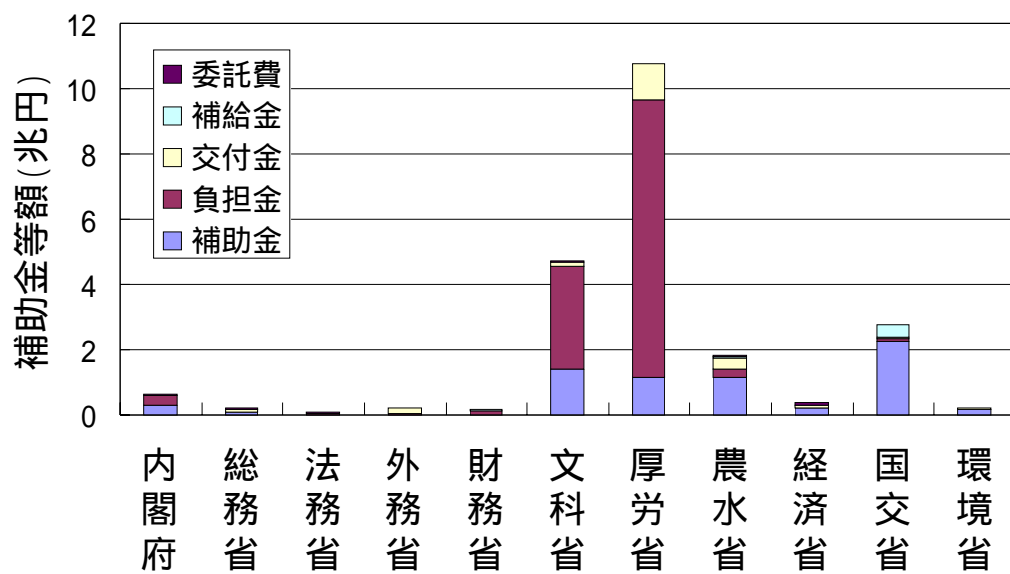


図 - 2.26 所管官庁別補助金等

財政調査会：平成十四年度補助金総覧，2002年8月 より作成

(3) 地方自治体の実態調査

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

人口 10,000 以下の自治体群は数も多く、そのほとんどが逼迫財政状況にある。

夜須町はこの自治体群に含まれている。

高齢人口が約 30%であり、典型的な少子・高齢化問題を抱える自治体である。

行政改革の取組みを公約に掲げ新進首長を有しており、新たなマネジメントシステムを求めている。

筆者は 2004 年 1 月から約 10 ヶ月間町役場に常駐し、夜須町での実地調査を行った。町議会での討議内容の把握、町の運営に関わる全業務の分析、意思決定プロセスの実態把握、生産性向上を目的とした業務分析、そして新たなマネジメントシステムの構築に関わる作業を行った。

参考文献〔第2章〕

- 1) 西四郎：開国と攘夷 日本の歴史 19，中央公論社．1984 年 7 月 20 日
- 2) 中西啓之：日本の地方自治 理論・歴史・政策，自治体研究社．1997 年 4 月 15 日
- 3) 西尾勝：自治の原点と制度 21 世紀の地方自治戦略 1 巻，ぎょうせい．1993 年 9 月 30 日
- 4) 亀卦川浩：明治地方制度成立史，巖南堂書店．1967 年 12 月 25 日
- 5) 亀卦川浩：地方制度小史，勁草書房．1962 年 6 月 15 日
- 6) 矢野恒太記念会：数字でみる日本の 100 年 改定第 4 版，2000 年 12 月 11 日
- 7) 夜須町史編纂委員会：夜須町史，夜須町教育委員会．1987 年 1 月
- 8) 岩崎美紀子：市町村の規模と能力 分権型社会を創る 7，ぎょうせい．2000 年 7 月 31 日
- 9) 中村隆英，宮崎正康：過渡期としての 1950 年代，東京大学出版会．1997 年 9 月 30 日
- 10) 井堀利宏，加藤竜太，中野英夫，中里透，土居丈朗，佐藤正一：財政赤字の経済分析 中長期的視点からの考察 経済分析政策研究の視点シリーズ 16．2000 年 8 月
- 11) 宮本憲一：補助金の政治経済学，朝日新聞社．1990 年 9 月 20 日

第3章．地方自治体のマネジメントに関する分析

3.1．中央政府による地方自治体改革の施策

(1) 平成の市町村合併

中央政府は図 3.1 に示すような“規模の経済”による経費縮減効果を期待して市町村合併を推進している。2000 年 12 月 1 日に閣議決定された行政改革大綱では自主的な市町村合併をうたいつつも 1,000 程度の市町村に再編することを目標としている。

2004 年（平成 16 年）11 月 18 日現在，法定協議会・任意協議会・研究会の設置数は 580（1,775 市町村）である。これは全市区町村数（2004 年 11 月現在 2,939）の約 6 割に相当する。これらの動きは 1999 年の合併特例法改正により制定された合併特例債など中央政府の政策に促されたという背景もあるが，現状の規模では財政が破綻するという市町村職員の危機感も原動力となっている。特に，合併協議会事務局を担当する市町村職員の危機感が高い。

しかし，仮に上記に挙げた法定協議会等がすべて合併に結びついたとしても，1,744 市町村（現状 2,939 - 協議会参加 1,775 + 協議会数 580 = 1,744）への再編にとどまる。

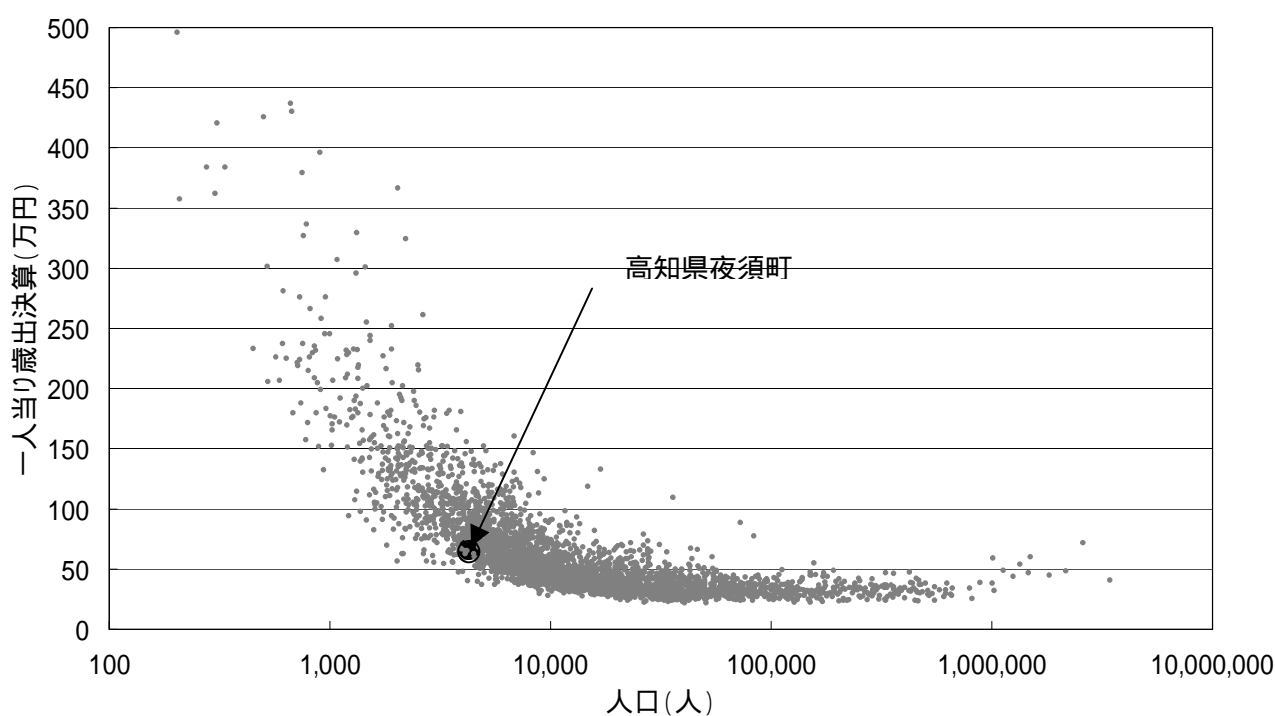


図 - 3.1 自治体の人口と一人当り歳出（2000 年決算）

総務省：<http://www.soumu.go.jp/>

より作成

現状のままで当初掲げた 1,000 市町村程度への再編という目標を達成することは難しい。それゆえ、中央政府からは合併特例債や地方交付税の算定替(現状維持を 10 年間)といった優遇措置をもつ現行合併特例法適用期間を 1 年間延長するという“アメ”的施策が打ち出された。逆に、現行合併特例法適用期間(2005 年 3 月 31 日までに議会議決、知事へ申請、2006 年 3 月 31 日までに合併)後の合併市町村に対しては合併特例債の廃止および地方交付税の算定替の 5 年間への短縮、合併をしない中小市町村に対しては地方交付税を削減してゆくという“ムチ”的施策も同様に中央政府より打ち出されている。

このように、中央政府は市町村合併を推進する強い姿勢をみせている。中央政府は 5 項目を合併の必要性として挙げている。だが、合併推進とパッケージで打ち出された地方交付税・補助金を削減する三位一体改革は中央政府の財政難打開の施策であり、合併推進の最大の目的は 5 項目の中の“効率性の向上”であることは間違いないと思われる。

(2 章を再掲)

地方分権の推進

高齢化への対応

多様化する住民ニーズへの対応

生活圏の広域化への対応

効率性の向上

(総務省ホームページ合併相談コーナー <http://www.soumu.go.jp/gapei/> より引用)

“平成の市町村合併”において、中央政府が意図する通りに市町村合併が進行しない背景には、過去の“明治の大合併”および“昭和の大合併”とは異なり、中央政府が示す地方自治(地方の自主・自立)という国家ビジョンが強い訴求力を持っていないことが挙げられる。

戦後 60 年の間に我が国は目覚ましい経済発展を遂げ、国民の生活レベルは飛躍的に向上した。生活レベルの向上は国民の価値観の多様化、生活様式の多様化を生み出した。このような状況下では、“明治の大合併”および“昭和の大合併”のケースとは異なり、中央政府が示した国家的ビジョンが全国民の共通意識として浸透し難い状況にある。つまり国民がなるほどと思う明快な国家ビジョンを設定することはきわめて困難になっているということである。同時に 2004 年に示された三位一体改革は、いってみれば地方自治を実現するための“方法論”の範疇にあるもので、国家ビジョンとはいえない難しいも

のである。

このような背景を背負って、平成の市町村合併では明快な国家規模のビジョンという柱を持たず、新市建設計画（まちづくり計画）策定という形で合併協議会に地域独自のビジョン策定が委ねられることとなったわけである。

各合併協議会が策定する新市建設計画で示される合併の必要性は、上記に示す中央政府から示されている方針内容に極めて近い内容となっている。施策についての記述は、具体的な事業名や事業費まで挙げているものもあれば、方針のみを示しているものもあり、性格は様々である。中央政府から財政難を理由に半強制的に市町村合併を指導されたため合併を推進するものの、合併後の地域ビジョンの構築に苦慮する市町村の姿が浮かび上がってくる。

市町村合併における独自のビジョン策定といった取組みは彼らにとって極めて難題であることは容易に想像できる。なぜなら、これまで、市町村レベルの自治体は都道府県庁というスクリーンを通して中央政府の各省庁から発せられる方針・方策に従い行政を執り行ってきた。市町村がもつ意思決定プロセスや組織体制は、そういった形での業務遂行に適応した形となっており、地域ビジョンをゼロから構築することに適したものとなっていない。意思決定プロセスや組織体制といったマネジメントシステムの問題は市町村合併そのものによって解消されるものではなく、新しく構築を行ってゆく必要がある。しかしながら、現在取り組まれている市町村合併においては合併のみが問題となっており、マネジメントシステムに対して目は向けられていない。

市町村合併は独自のビジョン策定、新しいマネジメントシステム構築への取組みといった、地方自治への機能向上を図る良い機会ととらえることもできる。問題は今後誕生する数多くの合併市町村に向けて、どのようにして的確なマネジメントシステムを構築しゆくかであると考える。

(2) 機関委任事務の廃止

地方自治体には 2000 年の地方分権一括法により廃止されるまで、「機関委任事務」という業務が存在した。これは本来中央政府が行うべき業務を“出先の”地方自治体に行わせるといった業務である。明治政府の誕生によって、封建制というある意味での地方自治社会であった日本は、中央集権型社会へと変化した。「機関委任事務」は中央集権型行政の実質的業務遂行システムであり、地方自治体は中央政府の下部組織的位置づけとなっていることを意味していると考えてよい。

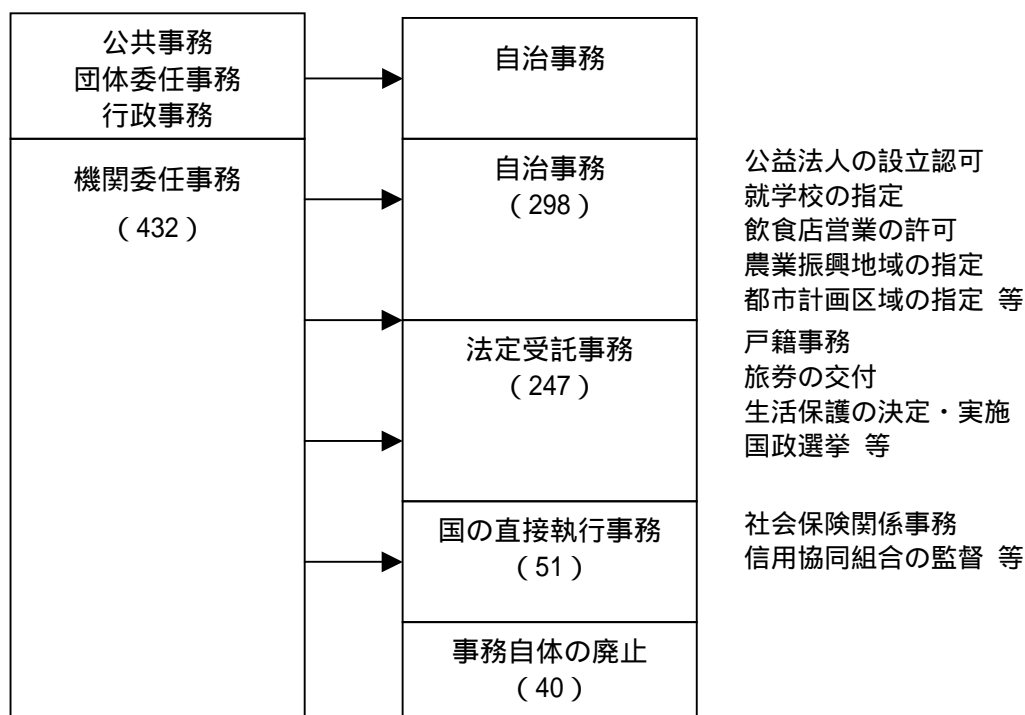
機関委任事務は都道府県事務の 7～8 割、市町村の事務の 3～4 割を占めるとされていた¹⁾。表-3.1 に地方分権一括法以前の事務区分を示す。

表 - 3.1 地方分権一括法以前の事務区分

名称	内容
公共事務	学問上は固有事務ともいい、地方公共団体の存立目的たる事務。住民の福祉を図ること目的とする。
団体委任事務	法律・政令により地方公共団体に委任された事務。権力的なものと非権力的なものの両方が含まれる。
行政事務	地方公共団体が処理する事務で、公権力をもって住民の自由や権利を規制したり義務や負担を課したりする事務。
機関委任事務	法律・政令により地方公共団体の長やその他の機関に委任された事務。事務を委任した国や地方公共団体等の事務として処理される。

新自治用語辞典編纂会：新自治用語辞典。ぎょうせい

機関委任事務は 2000 年 4 月に施行された地方分権一括法により廃止された。図-3.2 に地方分権一括法後の事務区分を示す。これにより全ての業務は地方自治体の業務となり、省庁からの通達も出来ないこととなり、形式上は地方自治体の運営には中央政府の関与が及ばないこととなった。



地方六団体三位一体改革推進ネット ()は地方自治法別表の件数
<http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/start/1-3-1.html> および
 財政システム・有斐閣・1998年5月10日・138ページ より作成

図 - 3.2 地方分権一括法以後の事務区分

しかし、これにより地方自治が確立されるのだろうか。確かに自治事務の範囲は広がり、法定受託事務においても条例制定権が認められるなど、地方側の権限は拡大している。ただし、機関委任事務が自治事務となった事務に対し、各省庁が“指針”を設ける動きもある。例えば都市計画区域指定の自治事務化に伴い、国土交通省は“都市計画運用指針”を策定し、基本路線として提示している。

機関委任事務の廃止は“自治体の業務は自治体に行わせる”という中央政府の宣言とも捉えられるが、実態は“金を出さないが口は出す”ということであろう。一方、地方自治体は、中央政府に口を出してほしくなかったのだろうか。中央政府に詳細な指示をされ、あらかじめ決められた型に沿って業務を行うほうが職員にとって楽ではないだろうか。

筆者は本研究に着手する以前は建設コンサルタント会社の設計部門に勤務していた。当時、設計基準類を“仕様規定”から“性能規定”へ変えていこうという全国的な動きが始まっていた。仕様規定では設計対象物ごとに詳細に材料、形状、工法および設計計

算手法等が指定されている。一方性能規定では材料、形状、工法および設計計算手法等の指定はない。要求される性能を満たすことが設計上で証明できさえすればよい。

図面・設計報告書・数量計算書といった成果品を手早く仕上げるためには仕様規定の基準類を数多く知り、それに準拠した設計を行うほうが、新しい独創性のある設計を行うよりも効率的である。また仕様規定に沿った設計を行っていれば構造物が破損したとしても責任を問われることはない。筆者も設計を行う際に仕様規定そのものに疑問をもつことはなかった。性能規定導入の話初めて聞いたとき、“設計の自由度が高まり、効率的な施設設計を行うことができる”という前向きの思いと“今後どうやって設計すればいいのか、設計の責任は誰がとるのか”という後ろ向きの思いが交錯した。正直に告白すれば、後者の思いの方が強かった。いくつかの業務で、設計基準が改定となり寸法・材質等の指定がなくなったことがしばしばあった。その際は、旧基準を持ち出して解決した。発注者もこのことを問題にすることはなかった。日頃から先輩や同僚と“旧い基準の方が役に立つから大切に保管しておこう”と話していたものである。

大部分の自治体職員も同様の感覚なのではないか。地方自治の確立により“中央政府の関与を受けなくてすむ”という前向きの思いと、“今後どうやって事業を考え、展開していけばいいのか、責任は誰が取るのか”という思いが交錯しているのではないか。そして、筆者が行っていたように旧い基準や通達を使用するなどして、従来どおりの業務遂行を行ってはいないだろうか。

地方自治体が真の意味で自治を行うために、機関委任事務のような中央支配体制の廃止は必要条件であるが十分条件ではない。先に自戒と反省を込めつつ述べてきたような、支配の継続を望むような精神構造から個々の職員を脱却させる必要がある。ただし、多くの改革論者が唱える“職員の意識改革を”という掛け声だけでは実現は難しい。義務教育の頃から“問題の正しい解法をまず教えられ、それを使って早く正解を出す”ことが優秀という教育を受けてきた大多数の日本人にとって、“問題の所在を自ら明らかにし、正解の無い問題に自由な精神で取り組む”ことは、実は苦痛を伴う事態であろう。このような問題への取組みを促すには、何らかの形で動機付けを与える必要がある。動機付けを与える施策の一つが次節に述べる三位一体改革であるといっていよいだろう。

(3) 三位一体改革

国による三位一体改革は、補助金・地方交付税制度の見直し、税源委譲を行うことによって国の財政再建および地方分権推進を目指したものである。2004 年度においては、補助金削減 2.8 兆円に対し、税源委譲 1.7 兆円、交付金化 0.6 兆円、事業廃止 0.5 兆円という形で 11 月 26 日に全体像が確定された。2003 年分に削減された 1 兆円を加えれば、総額 4 兆円の補助金削減が行われることとなる。補助金制度、あるいは起債の交付税措置といった資金援助制度では、中央政府による査定があり、その申請用紙は定型なものである。つまり、地方自治体の職員にとっては、定型的な書式を埋めることが“標準的な検討”を行うことにつながり、効率的な施策検討が行えるということとなる。しかしながら、社会構造の変化より“標準的な検討”では必ずしも正解を導き出しえない事態が発生してきた。その結果が 2 章で述べた事例に代表される数々の事業性の乏しい事業の存在である。

三位一体改革はこのことを自覚した中央政府が、“標準的な検討”の手法を提示する必要がある資金援助制度を縮小するという方針を定めたものである。標準的な検討手法が示されないため、地方自治体職員にとって精神的ストレスのかかる制度への転換である。この点は中央政府が“自治体の業務は自治体に行わせる”という前項の機関委任事務の廃止と同様、地方自治体に業務が任される形である。

それと同時に、三位一体改革は資金援助制度の縮小と見合う程度の税源の委譲を行い、使える総額は変わらなくとも（実際は地方交付税削減のため減ることとなるが）、自由に使える資金が増える構図となっている。家庭において親が子供に小遣いを渡すことに例えれば、下記の を に転換する施策といえる。

1 ヶ月に総額 5,000 円渡し、15,000 円程度の必要経費はその都度親が支払う

1 ヶ月に総額 20,000 円渡し、全てをそこから支出させる

明らかに の方が子供に使い道を自ら考えさせることとなる。つまり、上手に遣り繰りすればメリハリの利いた有効な施策展開が行え、遣り繰りに失敗すれば自滅するということであり、地方自治体を“我が身”として真剣に考えて検討することに動機付けが生まれる。

しかしながら、中央政府は方針を根本的に変更する施策をとった。中央政府は国庫補助金制度改革の一環として補助金を廃止する他に、既存の事業中心の補助金を整理・統合した新しいタイプの地域支援策を打ち出している。表 - 3.2 にその一部を示す。

表 - 3.2 国から地方自治体に対して行われる新しいタイプの補助メニュー

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

これらの地域支援策には以下の特徴がある．

- ・ 複数事業をパッケージとした地域振興計画の提出を市町村に要求している
- ・ 市町村が提出する計画には統一した“コンセプト”が必要とされている
- ・ 市町村が県を通さずに直接中央官庁に提出するものもある

これらの統合型補助金制度は、先に述べた、家庭において親が子供に小遣いを渡すことに例えれば、の枠内にとどまりつつ、15,000 円程度の必要経費の使途について新しい考え方の方向付けを行うものである．

研究対象とした自治体の職員に対するヒアリングによると、従来の補助事業では国から県に通達があり、県から市町村に対しては事業化を半ば強制的に迫っていたケースもあったという。また市町村も採算性の検証といった基本的検討を十分に行いわないまま事業化を行ってきた。そのことに対する反省もあってか、新たに創設された地域支援策では市町村が“自ら考え自ら実行する”ことを基本理念としている。同時に、県レベルの自治体でも市町村に対して統合型の補助金制度の創設を行っている。

この施策は中央政府主導で“標準的な検討手法”を新たに示しなおしたものといえる。新しく提示された“標準的な検討手法”そのものに大きな問題があるとは考えにくい。統合型補助金制度創設のパンフレットをみると十分な費用対効果を考えるように指導されているなど、きわめて精緻に作られている。例えば、表 - 3.2 に示したうちの「みちづくり交付金」のパンフレットには以下のように記されている。

- 個別事業内容の事前審査からパッケージの目標達成度に対する事後評価へ転換する。5 年間の整備効果を公表する。
 - ・ パッケージごとにアウトカム目標を設定し公表
 - ・ パッケージ全体について算出できる B / C を公表

- アウトカム目標とは・・・例えば
 - ・ 総合病院 30 分到達カバー人口の拡大
 - ・ 積雪時の安全な道路空間の確保率
 - ・ 通学路における安全歩行空間確保率
 - ・ 渋滞損失時間の減少率
 - ・ 主要物流拠点へのアクセス時間改善率 など

(生まれ変わった地方道路整備臨時交付金制度(案):国土交通省国土交通省道路局・地方道環境課道路局・地方道環境課,都市・地域整備局街路課 2004 年 1 月)

しかし,地方自治の本来の姿は地方自治体職員が“問題の所在を自ら明らかにし,正解の無い問題に自由な精神で取り組む”ことにより 支配の継続を望むような精神構造から脱却することである.この観点からは,統合型補助金制度は地方への権限委譲を迫られた中央政府が統制維持を図るために提示した妥協案と受け取れなくもない.

しかしながら,新たな地域支援策への申請も,地方自治体にとってかなりハードルの高いものとなっている.実際,平成 16 年 5 月に内閣府が全国の市町村に対して募集を行った“地域再生プラン”の申請数は,全市区町村数 3,100(2,004 年 5 月現在)に比較し,わずか 214 件となったため全件が採択された.この数値をみると,中央政府により新しく提示された“標準的な検討手法”の考え方にほとんどの地方自治体が追いついていないことが伺える.現段階で地方自治体職員に対し“問題の所在を自ら明らかにし,正解の無い問題に自由な精神で取り組む”ことを求めるのは難しい.これは職員の資質の問題ではなく,長年の中央政府による統制に適応したマネジメントシステムの問題から生じるものであろう.三位一体政策は方針が打ち出されても,実質的に動かすマネジメントシステムが示されていないということ明らかになってくる.

さらに,三位一体政策の最大の問題は補助金・地方交付税の削減であり,2004 年度予算編成においてはこれが自治体財政を直撃した.三位一体改革を契機に,各自治体が業務効率化への取組み(例:高知県の業務アウトソース推進検討等)に取り組みは始めている.こういった動きを見ると,三位一体政策は地方自治体に対し少なからず新たな動きを生み出していることは間違いない.残された課題は,各職員が“問題の所在を自ら明らかにし,正解の無い問題に自由な精神で取り組む”ことができるような地方自治体のマネジメントシステムの構築である.

3.2. 地方自治体の財政危機のメカニズム

(1) 社会的変化と地方自治体の位置づけ

図 - 3.3 に我が国の地方自治体の公債費比率を示す。公債費比率は、経常一般財源総額に占める公債費の一般財源所要額の比率をみようとするものであり、下記の式で表される（新自治用語辞典編纂会：新自治用語辞典・ぎょうせい）。公債費比率は地方自治体の財政状況を表す指標であり、一般的に財政運営上 10%以下に抑えることが望ましいとされている（山口県，岩手県，長野県等のホームページ）。

$$\text{公債費比率（\%）} = \frac{A - (B + C)}{D - C} \times 100$$

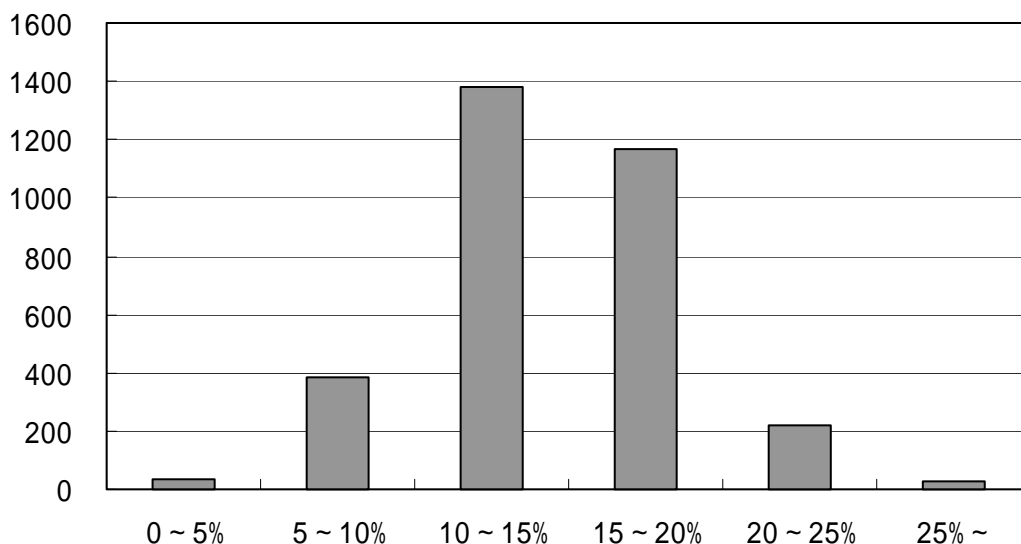
A・・・当該年度の普通会計に係る元利償還金

B・・・元利償還金に充てられた特定財源

C・・・普通交付税の算定において災害復旧費，辺地対策事業償還費等として基準財政需要額に参入された公債費

D・・・標準財政規模

(市町村数)



総務省 統計で見る市区町村のすがた <http://www.stat.go.jp/data/ssds/5b.htm> より作成

図 - 3.3 市町村の公債費比率の分布（2001 年）

2001 年現在，我が国の市区町村のうち公債費比率が 10%未満であるものは 414 市区町村にすぎず，残りの 2,792 市区町村は 10%を超えている．9 割近くが財政難に直面しているといってもよい状況にある．財政難の主要因は 2 章で述べたとおり地方債残高の増加である．なぜ多くの地方自治体が地方債残高の増加に陥ったのであろうか．地方自治体のマネジメントシステムを考えるためには，地方債残高が増加していったメカニズムを分析する必要がある．

1945 年 8 月，太平洋戦争が終戦した．この戦争による戦死者は 200 万人以上に上る．被害は戦場だけではなく，連合軍の空爆によって，我が国のほぼ全都市が壊滅的な被害を受け，犠牲者の数は約 60 万人に達した．連合軍の空爆によって投下された爆弾の量は日本全土で約 16 万トンに達すると推定されている．（全国戦争災害連合調査）

終戦とともに破壊し尽くされた国土の復興が開始され，1960 年代初頭からは世界の奇跡といわれた高度経済成長への道を突き進むことになる．この流れは，総司令部／連合国軍最高司令官（General Headquarters/Supreme Commander for the Allied Powers）の指導の下に戦後の新中央政府が作り出して行ったものである．地方自治体は中央政府が作り出す大きな流れの中で，忠実にその役割を果たしていったと考えられる．

戦後当初は生きてゆくために必要な物資の確保や社会基盤の復興，そして経済成長による個人の幸福の享受という，国民が共通して取り組むべき明快な課題が存在した．その課題への取り組みは中央政府が施策方針を立てた．中央政府が立てた方針・方策に従い，地方自治体や企業を中心とした社会全体が連動して動く構造が，経済成長のためには最も効率的なものであったためと考えられる．

1945 年の終戦から 1955 年頃までの 10 年間は，国民の要望は生きるために必要な居住空間と生活物資の確保であった．これに応えるため，まず水道・電気・ガスといった必要最低限のインフラの復興・整備が行われた．1955 年頃から次第に生活基盤が安定し始めると，鉄道や道路補修，電力供給施設等の整備が動き出す．生活基盤の安定化に伴い 1960 年代に入ると経済発展への道を登り始め，我が国の社会基盤整備は大都市圏から地方へと急速に広がってゆくことになる．

1972 年 6 月に後の首相となる田中角栄氏が，新幹線と高速自動車を建設し，情報通信網の形成を行い，地方の工業化を促進し，過疎と過密や公害の問題を同時に解決するといった内容の「日本列島改造論」（日刊工業新聞社刊）を著作した．こういった背景を受け，1970 年代に入ると地方自治体による地域社会基盤整備は一気に加速し，同時に医療，

教育、福祉といった地域住民へのサービスの向上への取組みも加速していった。

1980 年代に入ると、我が国は技術先進国、経済大国として世界にその存在を認識されるようになる。社会は大衆消費社会へと進み他の先進諸国と並ぶ経済レベルとなった。だが、大都市集中の経済、狭い居住空間、雑然とした町並み、まだまだ低い下水道の普及率（2003 年現在全国平均 66.7%，人口 5 万人未満の都市では 33.9%）といった課題は解消されていない。IMD（International Institute for Management Development）による 2004 年における我が国の国際競争力ランキングは、下記のとおりである。

60 カ国中：インフラ 2 位，政府効率性 37 位，ビジネス効率性 37 位，総合 23 位

インフラ整備の順位が高位にありながらその他の順位が芳しくないという状況を見ると、国民の生活環境が先進国レベルになったかは未だ大きな疑問として残されているといえるのではないだろうか。

（２）地方自治体行政の目的

１）必要物（Needs）と要求物（Wants）

地方自治体の役割とは何だろうか。地方自治法においては、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする（地方自治法第 1 条の 2）」と規定している。

この条項によれば、地方自治体の役割は“住民の福祉の増進を図ること”となる。これを適切に行うには“住民の福祉の増進を図る”とはどのようなことなのかを明らかにすることが必要である。“福祉”とは“社会の成員の物的・経済的、または文化的欲求の充足（国語大辞典 小学館 1988 年）”である。物的・経済的、または文化的欲求の充足によって人は幸福を得ると考えれば、地方自治体が実現すべき“住民の福祉”とは“社会の成員が等しく得るべき幸福”と定義することができる。

問題は“住民の福祉の増進を図る”とはどのようなことなのかということである。“住民が要求する”生活環境の向上に応えることなのか、“住民が必要とする”生活環境の向上に応えることなのかを掘り下げて考えねばならない。

第 2 章では社会のニーズ（Needs）という言葉を用いた。社会のニーズ（Needs）とはいったい何なのか。この点についての指導教員との議論において、「ニーズ（Needs）とは“必要性、必要物”であり、要求、要求物（Wants）ではない。むしろ、必要物（Needs）と要求物（Wants）は必ずしも一致しないといった方が適切であるとも考えられる」という点

で意見の一致を見た。

前項で述べたように 1970 年代に入り国民の経済レベルは次第に向上し、1980 年代では完全に他の先進国と同一レベルに達した。経済レベル向上に従い、国民が要求する対象物は変化してくる。生きるために必要な最低限の物資を求めている状況では、ほぼ間違いなく必要物 (Needs) と要求物 (Wants) は一致する。では、こういった状況で必要物 (Needs) と要求物 (Wants) が乖離するのだろうか。

必要物 (Needs) と要求物 (Wants) の関係についてだが、

「災害被災地の住民にとって食料や生活用水、仮設住宅の供給は要求物 (Wants) であり必要物 (Needs) である。しかしながら、最低限必要な物資が充足し、生活環境が改善してゆくに従い、必要物 (Needs) と要求物 (Wants) の間に距離が生じてくることになる」あるいは、

「電灯の無かった家の居間に電灯が灯る。家族は電灯の明かりを得たことに喜び満足する。住居に設置される電灯は居間から台所、手洗いと、次第に数が増えて行く。電灯の設置箇所が増えると共に、家族は設置される箇所に合うように電灯に装飾性を求めてゆくようになる。電灯には照明という機能だけではなく、ムード作りや装飾という機能が要求されるようになってくる。その結果、高価な照明器具を買い求めるようになってゆく」(草柳)

問題はこれらの例をみても分かるように、どこまでが必要物 (Needs) であり、どこからが要求物 (Wants) の範疇となるのかを規定することは非常に難しいということである。

要求物 (Wants) と必要物 (Needs) の距離の増大における別の問題を極端な例を挙げると、

「多くの日本の若い女性達が、欧州の貴婦人がステイタスとして持ち歩くような高級ブランドのハンドバックを“欲しがり”購入している。だが、社交界に出入りする機会がある訳でもない彼女達にとってそれは“必要な物”なのか」(草柳)

この例は明らかに (Wants) の範疇に入ると考えられるが、それでも彼女達を説得させることは難しいという問題が生じている。

地方自治体の使命である“住民の福祉の増進”とは、要求物（Wants）を提供するのではなく、必要物（Needs）を提供することであるということを認識しておく必要がある。つまり、必要物（Needs）と要求物（Wants）をどのように見極めてゆくかが大きな問題となってくる（例えば電灯の例においてどこまでを Needs ととらえるか）。同時に、住民にその相違を説得する方法を持っていなければならないことになる（例えば高級ブランドバッグの例において、どのように説得するか）。

2）必要物（Needs）の本質

さて、“住民の福祉の増進を図る”ことを踏み込んで考えると、さらに考えなければならないことが明らかになってくる。それは、“福祉の増進”がもつ本来の意味である。

行政が行う福祉の増進とは要求物（Wants）を提供するのではなく、必要物（Needs）を提供することだということを認識する必要があると述べたが、次の課題は必要物（Needs）そのものの本質である。つまり、真の福祉の増進とは、住民が提供された物資やサービスをただ享受することにより生活の向上を図るのではなく、自ら生活の向上を図ることができる方策を提供することではないかということである。必要物（Needs）の本質について例を挙げると、

「慢性的な食料不足に苦しむ地域があった。その地域の住民は自治体に恒久的な食料支援を求めた。食料支援要求は必要物（Needs）と要求物（Wants）が一致したものであり、自治体は要求に応えその施策をとった。しかし、地域住民にとって食料支援が必要物（Needs）であったのだろうか。本当の必要物（Needs）は食料支援ではなく、食料の自給を可能にする施策ではなかったか」（草柳）

いま現実には発生している高齢化問題を例に考えると以下のようなこととなる。

「高齢化の進行によって、施設で看護をうける高齢者数が増加する。そのため住民の福祉の向上を担う地方自治体として高齢者福祉施設を増やし、受け入れ態勢を作っておかなければならない。施設の必要数や、設置箇所の検討に入った。だが、根本的な問題の対応は“高齢者福祉施設を増やす”ことではなく、“施設に入り介護を必要とする高齢者の数をいかに減少させるか”ではないか。このように考えると、高齢者福祉施設は2種類の異なった機能をもったものが必要となることが明らかとなってくる」（草柳）

これらの例示から浮かび上がってくることは、地方自治体のマネジメントには、対応する問題ごとに必要物（Needs）と要求物（Wants）の関連を把握するだけでなく、必要物（Needs）の本質を見出すことが求められているということである。基本的には必要物（Needs）の本質を見出してゆけば、必要物（Needs）と要求物（Wants）の関連が整理されてくると考えられる。このように、要求物（Wants）を提供する課題対処型のマネジメントシステムから必要物（Needs）を見出す問題発見・問題解決型のマネジメントシステムへの移行が求められることとなる。

3） 必要物（Needs）と要求物（Wants）の乖離の発生

我が国の地方自治体の行政はこの点を深く掘り下げずに、住民に要求物（Wants）を提供することに視点を置いて活動してきたのではないかと考えられる。要求物（Wants）は生活レベルの向上に従い高級なものとなってゆく。地方自治体の財政危機の根本原因はこの点にあるのではないかとと思われる。では、住民の必要物（Needs）と要求物（Wants）の乖離を生じ始めたのはどの時代に遡るのであろうか。

図-3.4 は草柳氏が自著論文³⁾に示したものであり、我が国の建設投資額の推移を示した

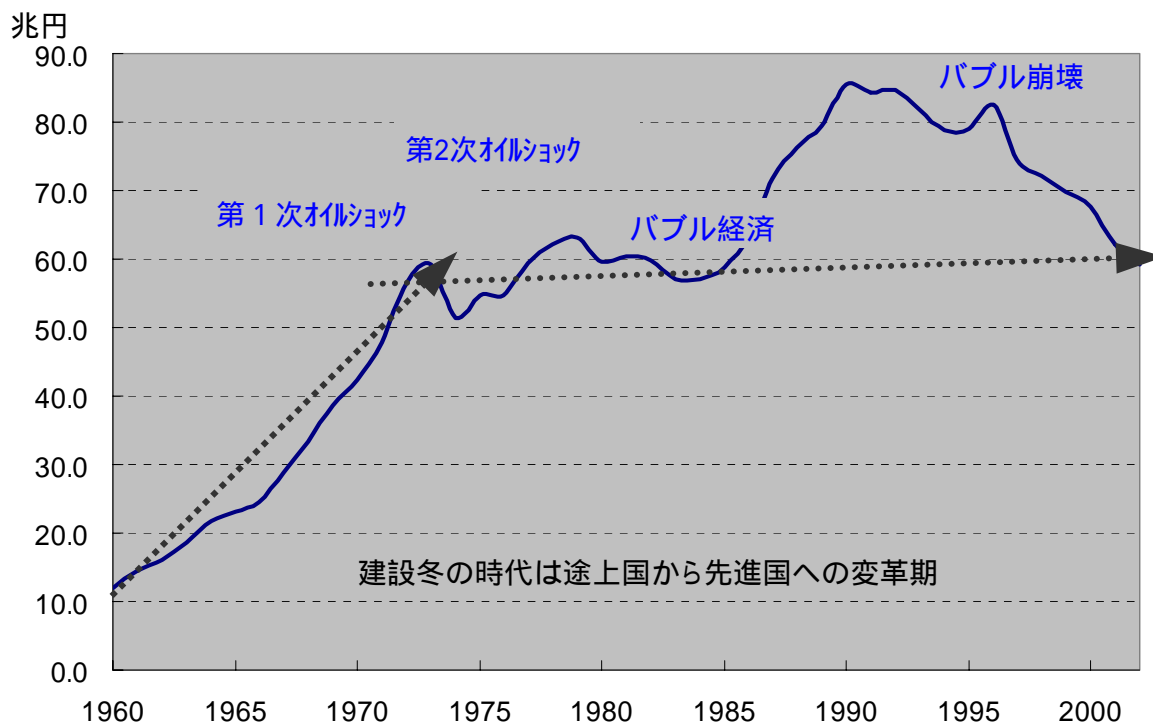


図 - 3.4 日本の国内建設投資額の推移 (草柳俊二氏の図を1部修正)

ものである。氏はこの図を用いて以下のような興味ある分析を行っている。

「1978年の第二次オイルショックを契機として“建設冬の時代”に入った時期とは、すなわち、我が国の社会基盤整備が一定の基準に達し、途上国から先進国へ離脱した時期と考えられる。これはまた、図に記した二つの矢印が示すように、建設産業の急成長期から低成長期への変化点であったといえる。」

氏の分析は上述のように社会資本整備の充実という観点からマクロに捉え、1979年の第2次オイルショックを契機として“建設冬の時代”に入った時期を途上国から先進国へ離脱した時期と分析している。

図 - 3.5 は我が国の国民一人当たりの総生産（GNP：Gross National Product par person）の推移を円で示したものである。円表示では GNP は順調に推移しているように見え、変化点を見出すことはできない。図 - 3.6 は図 - 3.5 の円数値を各時代の円とドルの為替レートで調整し、推移をドルで示したものである。1985年のプラザ合意を機に GNP は急上昇を始めているが、実は 1970 年代に重要なポイントがある。

発展途上国から先進工業国といった区分と共に、国民一人当たりに GNP の数値を用いて国の発展レベルを表す方法がある。1993 年の世界銀行は 1991 年における国民一人当たりの GNP の数値を用いて以下のような区分を行っている。

低所得国	785 ドル未満の国
低中所得国	785 ドル以上 3,125 ドル以下
中所得国	3,126 ドル以上 9,655 ドル以下
高所得国	9,655 ドル以上

この区分を図 - 3.6 に当てはめると、我が国が低中所得国から中所得国へ離脱したのは 1970 年代初頭ということになる。また、同図には社会保障給付費の推移を示しているが、まさに同じ時期に急激な増加へ転じる変化点がみられる。これは、図 - 2.10 および図 - 2.11 に示した公債発行および残高が増加し始めた時期と一致する。つまり、この時期に住民の必要物（Needs）と要求物（Wants）の乖離が始まったと考えられる。

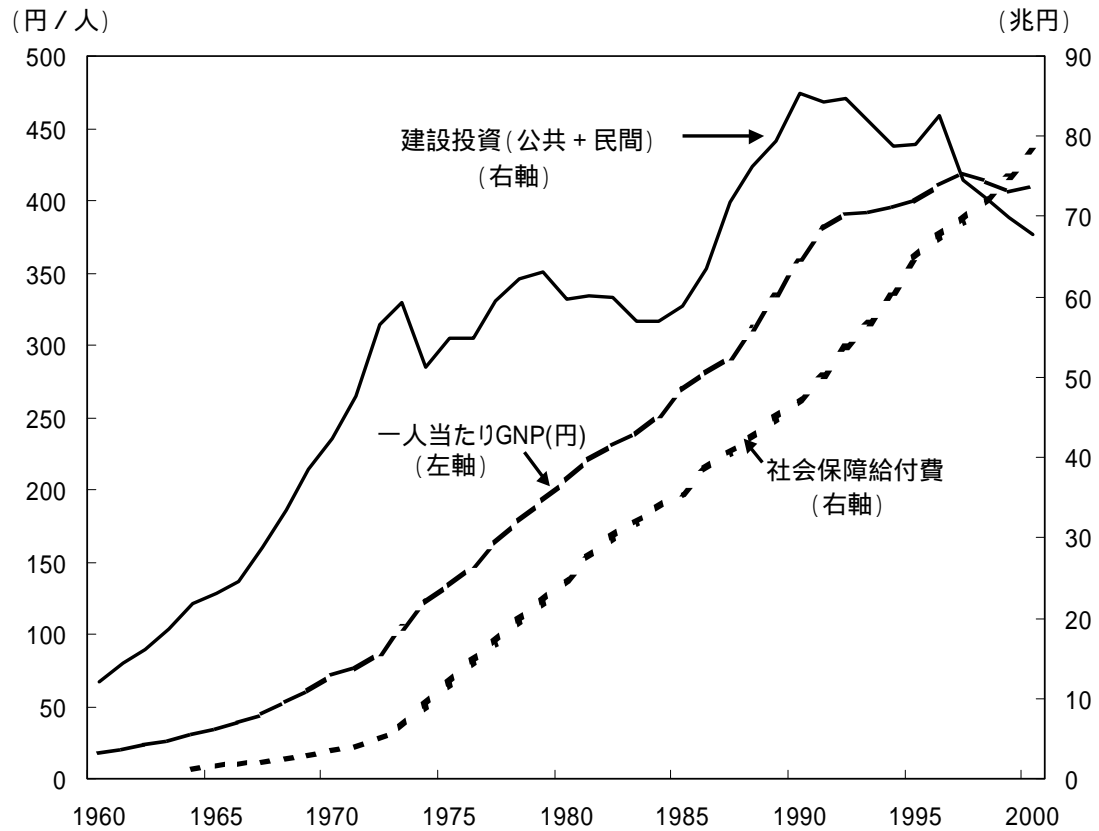


図 - 3.5 我が国の国民一人当たりの総生産 (GNP) の推移 (円表示)

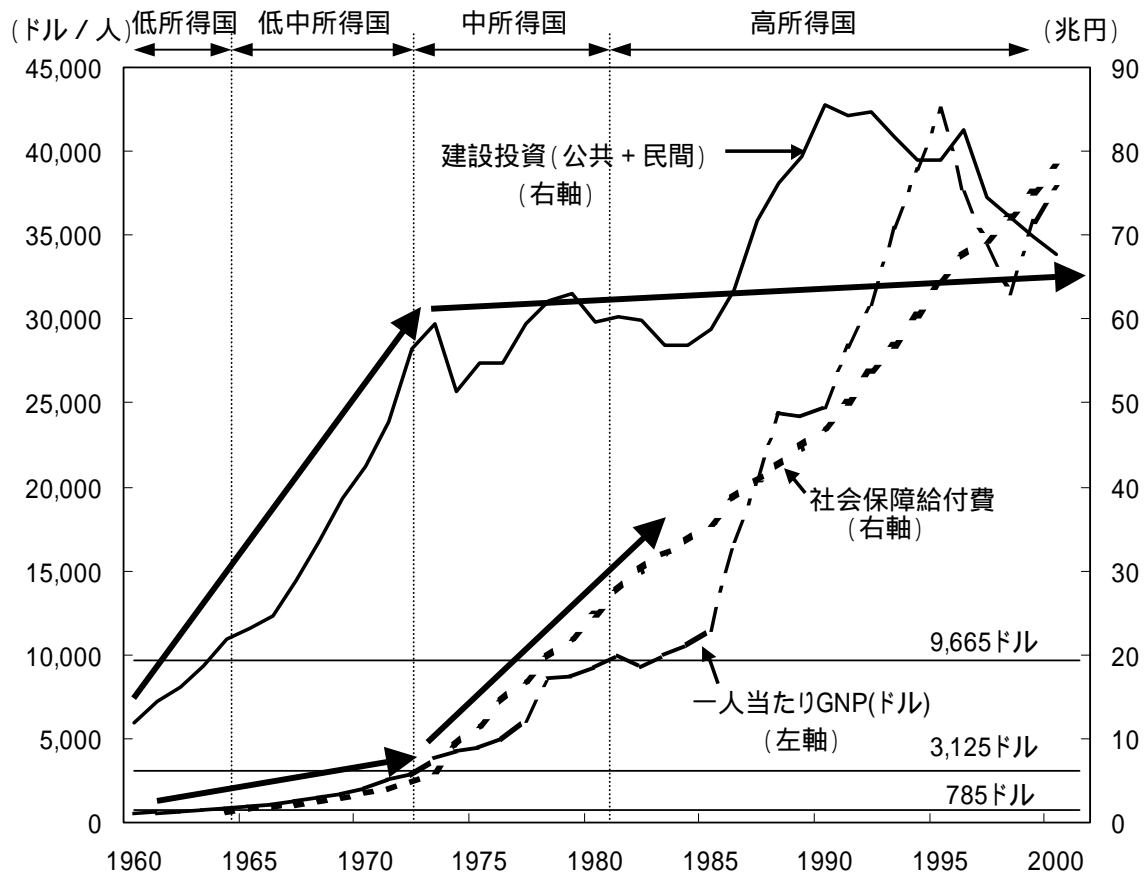


図 - 3.6 我が国の国民一人当たりの総生産 (GNP) の推移 (ドル表示)

(3) 自治体組織の持つ特性

本項の始めに述べたように、我が国の地方自治体のほとんどが財政難の状態にある。この事実からすると、我が国の地方自治体は結果的にみると本質的問題である必要物 (Needs) と要求物 (Wants) の関連、そして必要物 (Needs) の本質を見極めた施策を取ってこなかったということになる。我が国は太平洋戦争後、飛躍的な経済成長を遂げ、先進国の仲間入りを果たした。資源をほとんど持たない日本は、人材を資源とし、技術力とマネジメント能力によって現在の地位を築き上げてきた。それは、正に問題への対応力であり、解決力であったといってよい。では、なぜ、地方自治体においては上述したように必要物 (Needs) の本質を見抜き、確かな施策を打ち出すことができなかったのか、疑問となるところである。

地方自治他にも当然のことながら有能な人材が確保されているはずである。筆者は本研究で、マネジメントシステム構築の研究拠点となった高知県夜須町を始め、町村合併の問題対応等で多くの町村職員の方々と会談する機会を得た。みな真剣に自身の自治体の改革に取り組んでいた。問題は地方自治体の持つ人的資源にあるのではなく、自治体という組織そのものにあるのではないか。以下、その分析をおこなう。

1) 事業推進のためのマネジメント

図 - 3.7 および図 - 3.8 は、プロジェクトや一般の生産活動を実施する場合に必要な行動パターンを示したものである。この図に示されているように事業の推進は、計画による標準値の設定； (Plan) ，標準値に基づく実施： (Do) ，実施した結果を設定標準値に従いチェック： (Check) し、問題点の対応措置： (Action) を行うことが必要となる。この活動を継続的に行うことにより、製品の品質向上： (Quality) ，製品コストの低下： (Cost) ，生産量・納期の適性管理： (Delivery) ，そして品質保証の充実： (Safety / Assurance) を達成してゆくこととなる。これは地方自治体の活動においても同様に要求されることであり、行すべき事柄は一般の民間企業の場合と本質的には同じと考えられる。

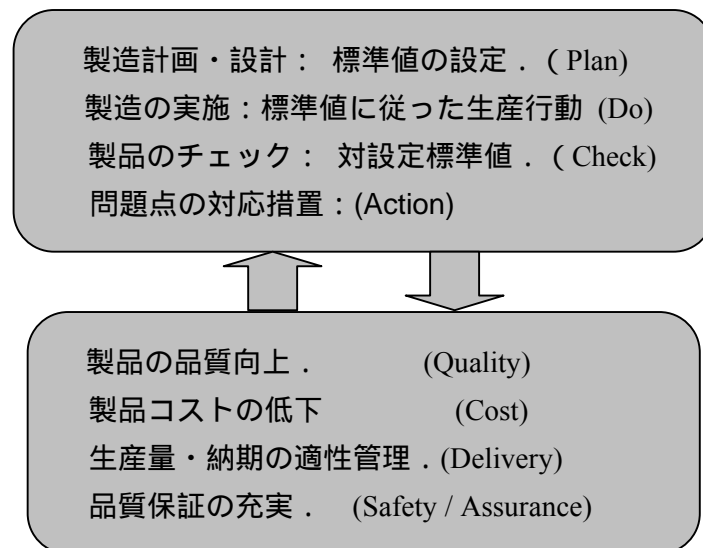


図 - 3.7 生産活動の基本的サイクル

2) 地方自治体のマネジメント

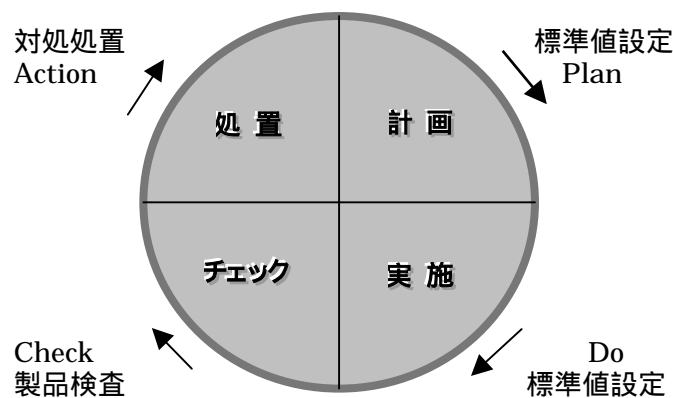


図 - 3.8 品質管理のサイクル(石川 馨著:品質管理入門より)

官の場合でも民の場合でも、事業を行う際の問題は、事業目的となる目標値と目標達成の手段の設定である。民間企業の場合、その設定は顧客の要求を調査分析して、製品の品質：(Quality)、製品コスト：(Cost)、生産量・納期：(Delivery)、そして品質保証：(Safety / Assurance)のレベルを決定することになる。目標値と目標達成の手段も全て事業を推進する者自身の判断で決定し実施することになる。設定した目標値と方法論が市場実態と合わなかった場合、適合するまで調整がおこなわれることになる。

地方自治体が事業推進を行う場合も、地域住民の要求を調査分析し目標値と目標達成の手段を決定する。しかし、事業を推進する者自身の判断でこれらを決定し実施するといったことにはならないという点が民間企業と異なる。公的機関である地方自治体がもつ性質上、地域住民の要求に対し応えうるかどうかは制度（法規・法令）といった予条

件に照らして判断しなければならない。

図 - 3.9 は民間企業と地方自治体の組織特性の違いを示したものである。民間企業と地方自治体は共に、その事業目的が消費者あるいは住民といった顧客の要求により設定されるという点で共通している。ただし、民間企業の場合は利益を見込める範囲であれば必要物（Needs）と要求物（Wants）すべてを提供するのに対し、地方自治体の場合は基本的に必要物（Needs）を提供するという点で相違がある。また、民間企業は利益を見込めないと判断すれば事業から撤退できるのに対し、地方自治体は住民の福祉に必要な必要物（Needs）を絶えず提供する役割を担っているという点でも相違がある。

さらに、地方自治体行政においては、その活動を規定する各種制度（法規・法令）があり、これに事業目的が影響を受け、変質してしまう場合がある。仮に道路整備を例に取れば、サービス提供手段（例えば、幅員・車線数等）を規定する補助金制度によって事業目的が変質し、必要以上の道路が造られてしまうということが考えられる。また、制度の存在があるために事業目的が設定されるというように、制度の存在自体が直接事業目的を変質させてしまうという場合も考えられる。

このように地方自治体において設定される目標値と目標達成の手段は、制度（法規・法令）によって決ってくるといったほうがよい。すなわち制度（法規・法令）は地方自治体の事業推進において“絶対条件”として位置づけられるため、目標値と目標達成の

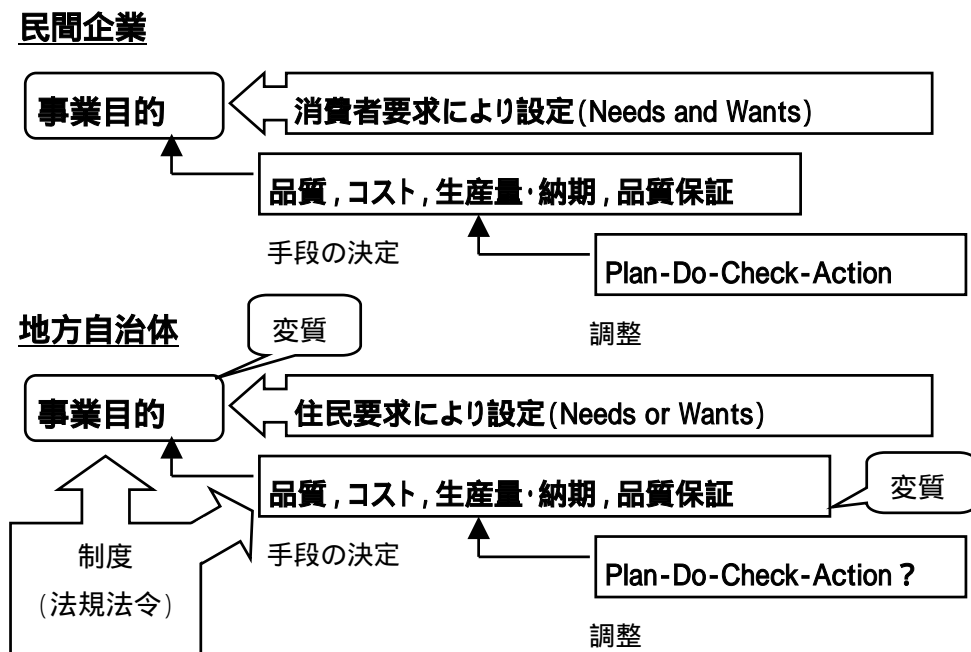


図 - 3.9 民間企業と地方自治体の組織特性の違い

手段が社会の実態と乖離して状態で決定されるといったことも発生しうる。つまり、我が国の地方自治体においては“事業目的重視のマネジメント”が成立していないということが問題となる。

(4) 地方自治体運営の効率化に向けての基本的施策

法規・法令といった予条件に照らして判断しなければならないという状況は、地方自治体だけでなく我が国の行政組織全てがその性質上、内在している問題である。基本的に法規・法令の制定は、社会の動きを先取りして行われることはまずなく、通常はアクシデントが発生してから制定への動きが始まるものである。そのため、社会の動きが速い今日において、法規・法令は常に陳腐化の宿命を負っていると言ってよい。法規・法令重視の施策では社会の実態に対応しきれないということは行政当局者も感知している。

ここで、事業目的を重視する NPM といった新しいマネジメントシステムの必要性が浮かび上がってくる。しかし現実問題として、これまで法規・法令に従って物事を判断してきた地方自治体にとって、法規・法令の縛りを維持したままいきなり事業目的を設定せよと迫られても困惑してしまうというのが実態であろう。それゆえ、現在中央政府が主導している行政改革においては、一部とはいえ“規制緩和”“特区”あるいは“統合型補助金（交付金）”といった手段を通じ、法規・法令の縛りを解く施策がとられることとなる。法規・法令の縛りを解かれたときに、初めて地方自治体をはじめとした行政組織は民間企業と同様の、事業目的を重視した事業推進を行う基盤に立つことができるようになったかに見えた。しかし、ここでも問題が生じている。地方自治体が“どのような法規・法令の縛りを解いてほしいか”を自ら考えなくてはならないことである。事業目的、言い換えれば地域のビジョンが明らかでないと、解くべき法規・法令の縛りは見えてこない。先に述べた内閣府の“地域再生プラン”の申請数が 3,100 市区町村数わずか 214 件となっているということからも、多くの地方自治体が地域ビジョンの策定で苦慮していることがうかがえる。つまり、我が国の行政組織が必要としているのはビジョン（事業目的）を自ら決定し、それに応じた目標値を設定し、目標達成の手段をとってゆくことができるマネジメントシステムである。

ここで、諸外国において先進事例として取り組まれている NPM の実態はどのようなことになっているか。NPM の手法は大きく分けて、ニュージーランド・オーストラリア型とアメリカ型に分けることができる⁴⁾。その特徴は、以下のようなものである。

ニュージーランド・オーストラリア型

- ・ アウトプット供給とそれに関わるフル・コストについてのアカウンタビリティ，および運営についての効率性の追求が行われている
- ・ アウトカム測定とこれに基づくマネジメントは取り組み始めたところ

アメリカ型

- ・ 行政活動の効率性追及よりもむしろ有効性改善（設定した目的の達成度合いをいかにして改善しうるか）を重視し，アウトカム・ベースの業績情報を資源配分意思決定に用いる取組みがなされている
- ・ アウトプットのフル・コスト把握と予算のリンクを模索している

ニュージーランド・オーストラリア型は目標達成の手段の効率性向上を重視し，アメリカ型は事業目的の達成度チェックに重点を置いたマネジメント手法をとっているということになる．両者からは，必要物（Needs）と要求物（Wants）の関連，そして必要物（Needs）の本質を見極めた上で事業目的を自ら設定するという思想は見られない．そして，これらの取組みは必ずしも全てが上手くいっているわけではない．

ニュージーランド・オーストラリア型に属する英国においては効率性追及の手段というべき PFI を導入したものの，失敗あるいは割高についたプロジェクトも発生するなど，批判もあるという．

また，アメリカ連邦政府の 2004 年度予算教書において全予算の約 20% に相当する 234 プログラムについて目的達成度の評価が行われたが，有効・適切とされたものが 45%，結果が示されないものが 50%，有効でないものが 5% という結果となっている．結果を示すことができない事態となる理由は，最初に掲げた事業目的が実態と合わず，実施してみたところ意味の無いプログラムであると判明し，結果の公表をためらったためであると考えられる．つまり，結果が示されないものが半数以上を占めるということは，有効性の評価手法もさることながら，事業目的の設定も大きな課題となっていることを示している．このように，先進国における NPM もそれぞれ課題を抱えており，長期的にその有効性を発揮しているわけではない．その原因は，必要物（Needs）と要求物（Wants）の関連，そして必要物（Needs）の本質を見極めた上で，適切な事業目的が設定されているというわけではないからである．このことから，上記で分析したように“事業目的重視のマネジメント”が成立していないという行政の組織特性は，我が国だけではなく世界に共通して内在する問題であると考えられる．

参考文献〔第3章〕

- 1) 中西啓之：日本の地方自治 理論・歴史・政策，自治体研究社
- 2) 吉田和男，林宜嗣，神野直彦，飯野靖四，伊堀利宏，小西砂千夫：財政システム．有斐閣．1998年5月10日
- 3) 草柳俊二「建設産業の透明性向上に関する研究二者構造から三者構造執行形態への移行」土木学会論文集第6部門 No.716 / VI-56, pp,221-232, 2002.9.
- 4) 総合研究開発機構：NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）手法の地方自治体への導入，2003年3月

第4章 新しい行政マネジメントシステム構築のための基礎研究

4.1. 地方自治体における行政改革

(1) 地方自治体の行政改革の経緯

行政改革とはどのように定義づけられるのか .内閣官房行政改革推進室ホームページの最上段には “ 最小の税金で最大の効果をあげる組織を ” ¹⁾ というスローガンが記されており , 行政活動の効率化を目指した改革と捉えるのが一般的であろう .

1985 年には , 各地方自治体に対して自治省より事務次官通達として地方行革大綱“ 地方公共団体における行政改革推進の方針について ” が出された . 各地方自治体はこの行革大綱を基に自身の行政改革の方針を作るよう指示された . その際 , 自治省が示した地方行革大綱には以下の内容が示されていた .

事務事業の見直し
組織・機構の簡素合理化
給与の適正化
定員管理の適正化
民間委託・O A 化等の事務改革の推進
会館等公共施設の設置の抑制
地方議会の合理化

この指示に従い , 全ての地方自治体から行政改革推進方針が提出された . このように , 地方自治体では 20 年近くも前から中央政府が示した方針に従って行政改革の取り組みを行ってきたことになる . これによりどのような成果があったのだろうか . 現状を見る限り , 抜本的改革が成されたとは言いがたい . 自治省の事務次官通達 , 地方行革大綱“ 地方公共団体における行政改革推進の方針について ” が出された 1985 年という年代は , バブル経済が始まった頃である . 地方行革大綱の草案検討はこれ以前になされたということになる . つまり , 大綱は 1973 年の第一次オイルショックから続いた経済低迷時期に策定されたものであり , その内容をみても分かるように “ 引き締め ” を基調として形で組み立てられた物である . しかし , バブル経済の発生によって社会状況は拡大基調へと大きく変化する . つまり , 引き締めを基調として組み立てられた各自治体の行政改革

推進方針は、拡大基調の社会状況の変化には適合せず、行革推進の必要性が見出せないものとなる。つまり、行政改革推進方針に基づく改革はほとんど実施されなかったものと考えられる。

(2) 行政改革の実態と施策（三位一体改革）

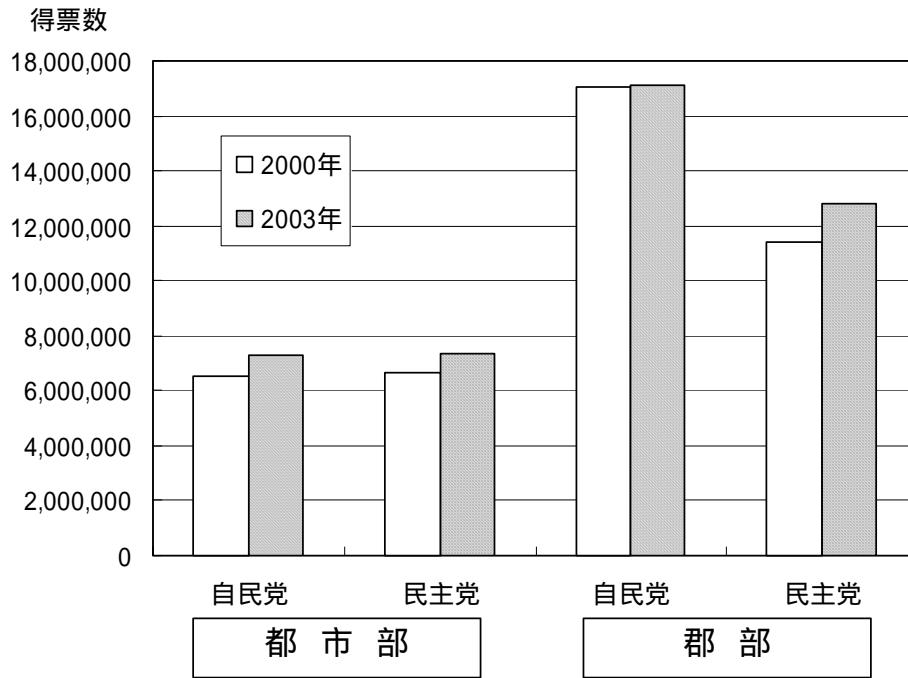
バブル経済崩壊後、国および地方の借入金残高が増加をはじめた時期にあたる 1993 年に、衆参両院における“地方分権に関する決議”がなされた。その後始まったのは中央政府が主導する地方分権への各施策である。その具体的手段が、現在取り組まれている市町村合併や三位一体改革である。

三位一体改革では補助金総額約 20 兆円に対して 3 兆円の補助金削減と税源委譲を目指して議論されてきたが、最終的に、補助金削減 2.8 兆円に対し、税源委譲 1.7 兆円、交付金化 0.6 兆円、事業廃止 0.5 兆円という形で 2004 年 11 月 26 日に全体像が確定された。2003 年分に削減された 1 兆円を加えれば、総額 4 兆円の補助金削減が行われることとなる。

三位一体改革に関する議論は財源をめぐる中央と地方の攻防であったが、基本的には中央政府主導によって地方制度が変化してきた明治期からの歴史の延長上にあったようにも見える。補助金削減額 4 兆円の根拠は明確ではない。また、総額 20 兆円の補助金のわずか 2 割が削減されたとしても、本来の住民ニーズよりも国の補助基準が優先されがちになるという補助金行政の弊害が、本質的に解消されるとは考えにくい。

地方分権に対するアンケートで、国民の 6 割以上が地方分権を支持している結果を得たという報告³⁾がある。その反面、権限・財源を地方に移したとしても地元市町村に対応能力があるとする回答が 4 割程度にとどまっている。では、地方住民の自主独立自治願望の根底にあるもの何なのか。第一には、住民の行政への参画意識であり、行政に対する透明性向上を求める意識であろう。

地方自治を支持する背景には、住民が自らの意思を取り入れてもらうためには少しでも身近なところで意思決定が行われたほうがよいとの判断があったものと考えられる。また、地方自治体に対応能力がないとの回答の背景には、もっと意思決定に住民を参加させてほしいという願望が見える。これらの回答から見られるのは、多くの国民は“地域の施策を自分たちの意思どおりに決定したい”という願望を持っているということである。



労働新聞 2003 年 11 月 25 日号 3 面 選挙データ 4 より作成

図 - 4.1 2000 年および 2003 年の総選挙における自民党・民主党の得票数

住民意思が最も明確に現れるのは選挙である。図 - 4.1 に 2000 年および 2003 年の総選挙における 2 大政党、自民党（自由民主党）および民主党の得票数を示す。都市部においては拮抗し、郡部においては自民党が優勢である。

長く与党の地位を持ち続けている自民党は中央政府に強い影響力を有している。このような選挙結果となる理由は、自民党所属議員を選び、その力によって中央に集中する資金を自身が住む地域へ移行したいという地方住民の願望によるものではないだろうか。つまり、先に示したアンケート結果に現れた地方の自主独立自治願望の根底にあるものは、“自らの地域により多くの資金を確保したい、そして得た資金を自身の意図に基づき活用したい”ということではないかということである。

中央に集中する資金を地方に移行する方法はいくつかある。その内で最も一般的に用いられている方法が、一般にいう“補助金制度”の活用である。この方法によって、これまで全国の地方自治体が地域のインフラ整備やサービス向上といった事業を執行してきた。“補助金制度”については第 2 章、第 2 項(2)の 3)で述べたが、複雑な構造を持っている。このため、一般の国民には極めて分かり難い物となっている。中央政府による補助金行政の仕組みと本質的問題の存在を理解している国民は極めて少ないとい

ってよい。

地域住民にとって補助金制度は“ほんの少し持ち金を用意すれば、残りの必要資金を補填してくれる嬉しい制度”と映っている。これまでは確かにそのような効果を持っていた。しかしながら、中央政府の財務状況が悪化し、状況は急激に変化しつつある。補填された資金が自身の懐に直接影響を及ぼす状況になっていることを、国民は現実のものとして理解していない。そして、依然と同様に補助金制度の効用を信じ、様々な要求(Wants)を続けている。補助金依存体質の住民から出される要求に実直に応えようとすれば、その地方自治体は確実に財政危機を招くことになる。

この状況に対して採るべき対策はいかなるものなのだろうか。根本問題は補助金依存体質の行政システムの抜本的改革である。補助金依存体質からの脱皮は、すなわち地方自治体の完全な自立・自治を意味する。自治体は自ら判断し、地域に適合した施策を見出して行かねばならない。具体的方策としては、効率性、有効性、採算性といった角度からの意思決定と事業執行システムの構築である。

価値観の多様化が進む現在、中央政府が全ての地域ニーズにあった施策を提供することはもはや難しい。そのことを認めるのであれば、地域における意思決定はやはり地方自治体を主体として行われるべきである。だが、地方自治体の行政能力は長年の中央政府による手厚い指導の副作用によって低下している。中央政府が地方自治体に対する統制を維持しようとする背景もここにある。こういった問題を解決してゆかなければならない。

4.2. マネジメントシステムの必要性

地方自治体の行政運営能力を向上させるためには、職員個々の資質向上や意識改革に頼るばかりでなく、行政組織全体としての意思決定の適正化や業務の効率化が求められる。そのためには現行のマネジメントシステムを根本から再構築していく必要がある。だが、こういった地方自治体のマネジメント能力向上への迅速な施策の実施に対する総務省等を中心とした中央政府の動きは極めて鈍い。地方自治体が自ら意思決定できるようなマネジメントシステムを用意することによって、中央政府の権限が縮小してゆくことを危惧しているのかもしれない。

一方、地方自治体においてもマネジメントシステム改革の動きも鈍い。地方自治体はこれまで中央政府から下される補助金制度や法規・法令・制度等に基づいて意思決定を

行っており、本来備えるべき完全自立の意思決定といった考えが退化してしまっていることも事実であろう。このような背景から地方自治体が自らマネジメントシステムの再構築を行うことは容易ではないと判断しているのではないだろうか。

ここで、改めて地方自治体における行政マネジメントシステム構築の必要性について整理しておく。図 - 4.2 に必要物(Needs)と要求物(Wants)の関係を示す。我が国の経済発展に従い、最低限必要な物資が充足していった。そして生活環境が改善してゆくに従い、必要物(Needs)と要求物(Wants)の間に距離が生じてくることになった。社会基盤整備の分野でいうならば、71 ページ図 - 3.6 に示した建設投資のうち、第一次オイルショックにおける変化点から上の部分が要求物(Wants)に相当するものと考えられる。このような事態を生み出した構造はどのようなになっているのか。

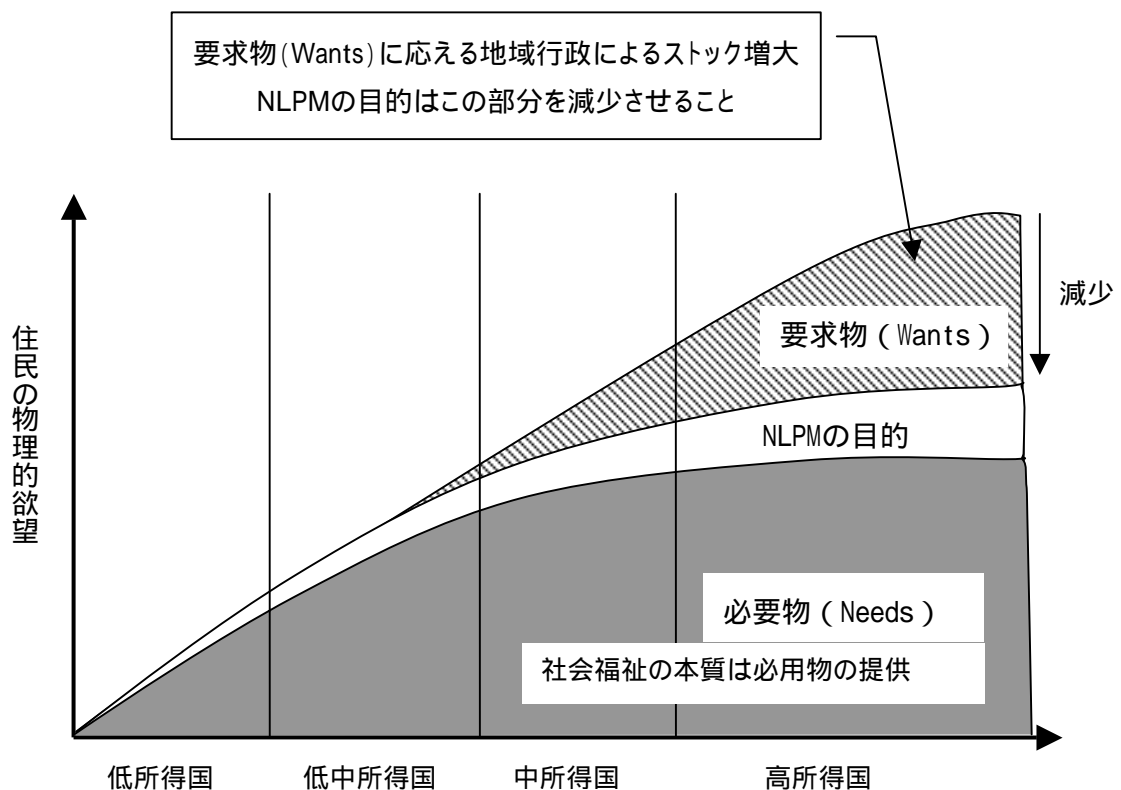


図 - 4.2 必要物 (Needs) と要求物 (Wants) の関係

図 - 4.3 に現状における我が国の中央政府，地方自治体，住民の関係を示す．ここで示されているのは，現在の制度・手法が現状に適さない状況が生じてきた背景である．経済成長によって一定レベルの必要物(Needs)が充足され，住民の価値観やライフスタイルの多様化が進行した．それと同時に，現在では国際化や情報化に伴う経済・産業構造の変化，さらには少子高齢化といった新しい問題も生じてきている．こういった環境において住民が地方自治体に対して要求する事項(Wants)が増大している．「3.2(2) 地方自治体行政の目的」に事例として挙げたように，電灯が元々必要物(Needs)として設置されたにもかかわらず，いつしか要求物(Wants)との境界をあいまいにしながら豪華になり増殖していくということと同様の事態である．

これに対し，“住民の声”を代表する地方議員は，住民の要求物(Wants)の吸い上げを主に行っている．住民にとって必ずしも“おいしい話”ではない地域ニーズの明確化を訴えることは選挙戦術としては得策でない．地方議員にとって，地域ニーズを明確にする動機はないものと言ってよい．

では地方自治体当局はどうか．中央政府によって，法規・法令の縛りや詳細な規程，補助金制度といったような，課題対処の手段は多数示されている．しかしながらこの中に必要物(Needs)の本質を把握する手段は示されていない．“住民の福祉の増進を図る”という地方自治法の精神に従えば，本来は必要物(Needs)の発見・解決に力を注ぐべきであるが，実態は住民の要求物(Wants)に対する対処が行われてしまっている．この流れにおいて次第に行政が行うべき事業メニューが増えてゆき，事業費も増加し，ついには地方自治体の対応力，財政力が住民の要求物(Want)の水準に追いつかなくなった．このような過程を経て，中央政府・地方自治体の財政難，公債残高増加が発生し，現在の制度・手法の限界が見えてきたということになる．

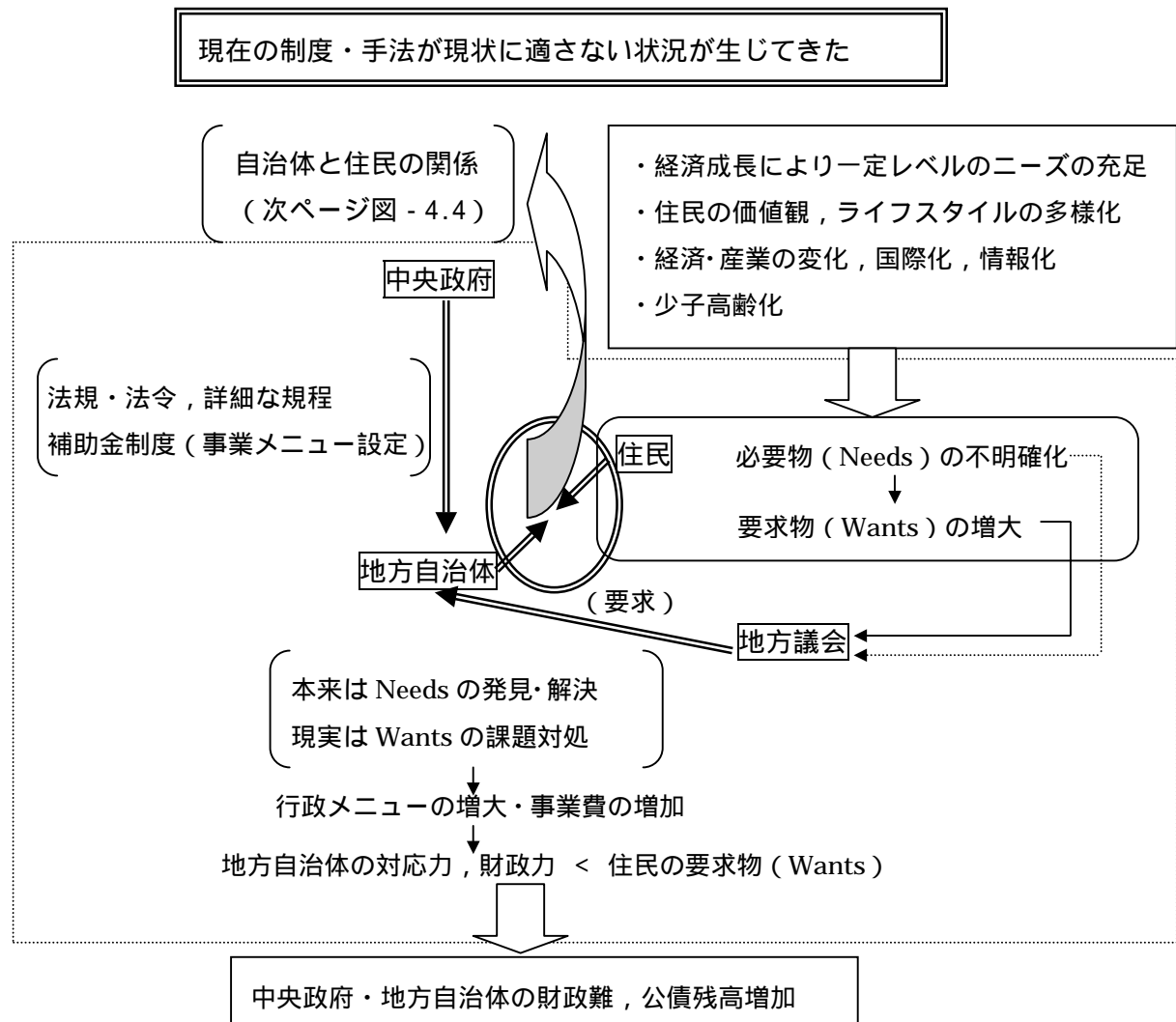
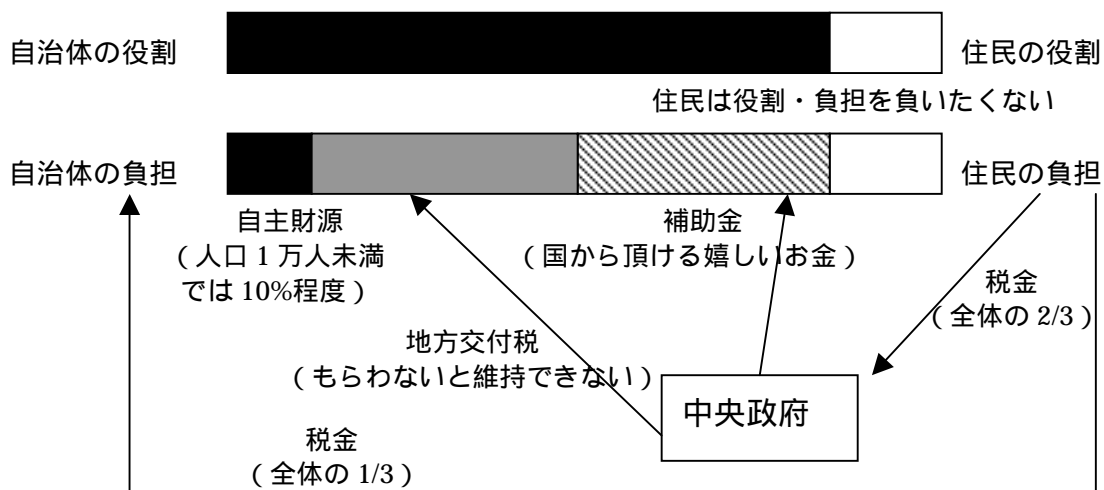


図 - 4.3 我が国の中央政府, 地方自治体, 住民の関係

現在における地方自治体と住民の関係はどのようになっているのか。図 - 4.4 に役割と負担という観点からみた、現在の我が国における地方自治体と住民の関係を示す。まず、筆者を含めて住民は煩わしいことを嫌う。住民はできるだけ地域運営における何らかの役割を負うことや、税負担を負うことは避けたいと考えている。一方、地方自治体側に目を向けると、現状の財政システムにおいて、自主財源だけでの運営は困難であり、地方交付税や補助金といった中央政府からの資金援助が必要な状況にある。住民もこのことを知っている。そのため住民は地方自治体に対して、ある要求物(Wants)に対して“中央政府から補助金をとってきてでも”提供されることを期待する。その背景には中央政府にも地方自治体にも税金を払っているという納税者意識と、補助金がつ“返済の必要がない、国から頂ける嬉しいお金”的なイメージがある。これは、自主財源に乏しい地方自治体にとっても同様であり、補助金は事業の必要性の理屈を無理やりつけてでも得たくなるような、麻薬的な力をもつ。

地方自治体にとって住民の必要物(Needs)と要求物(Wants)の関連を吟味し、必要物(Needs)の本質を見極める必要がなく、住民の Wants を際限なく提供するシステム



住民は役割・負担を嫌い、自治体に対して「補助金をとって事業すること」を期待する。
(中央政府にも地方自治体にも税金を払っているという納税者意識)
自主財源が少なく、地方交付税や補助金に頼らざるを得ない自治体財政。
中央政府からの補助金 自治体にとっても住民にとっても国から頂ける嬉しいお金。理屈を無理やりつけてでも得たくなるような、麻薬的な力をもつ。

図 - 4.4 我が国の地方自治体と住民の関係（役割と負担）

この構造が続く限り，地方自治体にとっては住民の必要物(Needs)と要求物(Wants)の関連を吟味し，必要物(Needs)の本質を見極める必要が見出せない．これは，住民の要求物(Wants)を際限なく提供するシステムといえる．しかし，この仕組みにより事業実施後の維持管理費や補助事業の裏負担分の起債償還に苦しむ自治体が多くなってしまったのは2章で述べたとおりである．

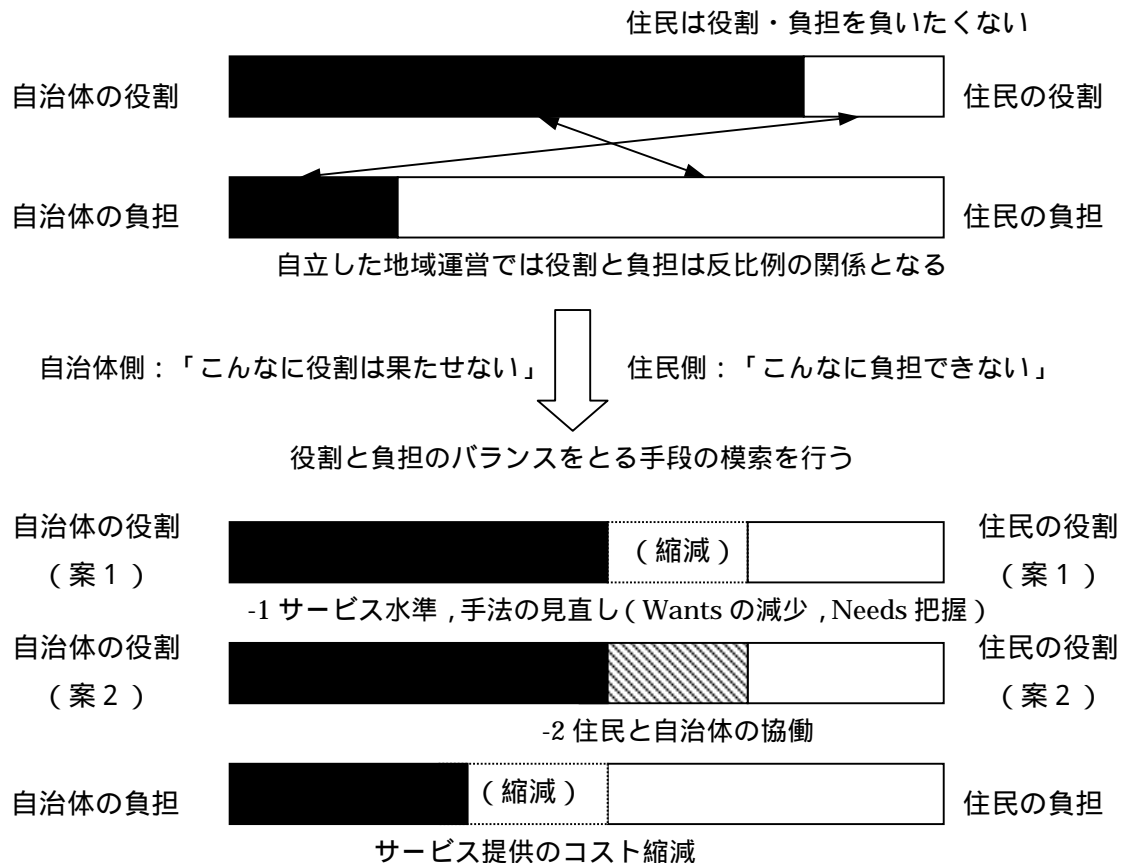
このシステムに限界が生じたのであれば，変えてゆかなくてはならない．求められるシステムは，地方自治体にとって必要物(Needs)と要求物(Wants)の関連を吟味し，必要物(Needs)の本質を見極めることができるシステムである．本研究で提示するマネジメントシステムの基本理念はまさにここにある．そのコンセプトを図 - 4.5 に示す．

住民はできるだけ地域運営における何らかの役割を負うことや，税負担を負うことは避けたいと考える．しかし，自主・自立した地域運営においては，役割と負担は反比例の関係となる．つまり，住民が役割を負わない場合は税金という形で応分の負担を求められる．これまでのように住民に都合良く，役割も負担も負わないということは許されない事態となる．地方自治体にとっても，住民にとっても，役割と負担のバランスをとる手段の模索を行わざるを得ない状況になる．このことによってサービス提供のコストが縮減でき，自主・自立した地域運営が持続可能となる．この検討を論理的にしっかりと行うシステムとして位置付ける．これを New “ Local ” Public Management と定義し，新たな提案とする．

住民と自治体が役割と負担のバランスをとる手段として，サービス水準の引き下げや，別の手法による目的達成手段が導かれると考えられる．また，どうしても必要と判断される必要物(Needs)に対しては住民と自治体の協働によってサービス水準を維持するという解決策が導かれることも考えられる．このようにして，行政が住民と共に何が必要物(Needs)であるかを見出すことができるマネジメントシステムが求められている．

行政が住民から要求物(Wants)を聞く，あるいは住民が行政に要求物(Wants)を提示する，といったことは本研究で構築するマネジメントシステムの目的と異なる．住民からの要求物(Wants)の提供を主体とした行政は，これまでの要求物(Wants)提供を主体とした行政運営の延長路線を辿り，ついには破綻への道を歩むこととなると考えられるからである．

地方自治体にとって必要物 (Needs) と要求物 (Wants) の関連を吟味し, 必要物 (Needs) の本質を見極めることができるシステム



住民は役割・負担を負いたくない。

しかし, 自主・自立した地域運営においては役割と負担は反比例の関係となる。住民が役割を負わない場合は税金という形で応分の負担を求められる。その逆も然り。よって, 役割と負担のバランスをとる手段の模索を行わざるを得ない状況になる。住民と自治体が役割と負担のバランスをとる手段として, サービス水準の引き下げや, 別の手法による目的達成手段が導かれる (-1)。どうしても必要な Needs に対しては住民と自治体の協働によってサービス水準を維持するという解決策が導かれることもある (-2)。サービス提供のコストが縮減でき, 自主・自立した地域運営が持続可能となる。

図 - 4.5 我が国の地方自治体と住民のあるべき関係 (役割と負担)

本研究は、前述のコンセプトに基づき、我が国の地方自治体が必要とする新しい行政マネジメントシステムの構築を行うものである。地方自治体の行政システムの構築に関する研究は本研究の中核をなすものであり、実在の自治体組織(高知県夜須町)に約 10 ヶ月間に渡り研究拠点を設け、地方自治体の各種サービス業務の実態、意思決定のプロセス等を詳細に調査し、その内容を分析し、我が国の地方自治体の持つ特性に適合した実践的なマネジメントシステムを構築してゆく方法で行なった。

構築したマネジメントシステムは我が国の地方自治体の持つ特性に適合したものであるが、これは 1 自治体の業務実態に基づくものであり、全国約 3,000 ある地方自治体に共通して適用できるマネジメントシステムを構築する必要がある。

マネジメントシステムの汎用性担保に関しては、本研究の指導教員である草柳俊二教授の「国際建設プロジェクトのマネジメントシステムに関する研究」に述べられている方法を用いることとした。つまり、実際の自治体組織に入り構築したマネジメントシステムをプロトタイプとして位置づけ、これを各自治体の実態に則した形態にカスタマイズしてゆく方法である。カスタマイズのプロセスにおいて抽出された問題に対する対応策を明らかにすることによってプロトタイプのマネジメントシステムそのものも向上してゆく方法である。マネジメントシステムの構築方法と具体的内容に付いては本章の 4.3.以降でその詳細を述べる。

4.3. 行政マネジメントシステム改革に関する先行事例と留意点

(1) 国外先進事例

New Public MANAGEMENT (NPM) は 1980 年代英国、オーストラリア、ニュージーランドなどの諸国において、導入が図られ行財政改革に多大な効果を発揮した行政運営の手法である⁴⁾。3.2(4)で述べたとおり、NPM は大別してニュージーランド・オーストラリア型とアメリカ型に分けることができ、前者は目標達成の手段の効率性向上を重視し、後者は事業目的の達成度チェックに重点を置いたマネジメント手法をとっている。

このように手法は異なるものの、両者とも目標管理を行うという点で共通している。国内外の NPM 事例を整理すると、以下のような目標管理を行うための施策が浮かび上がってくる。

管理部門と執行部門の分離

各執行部門への権限委譲

例えば、米国の Arizona 州での例では、政策評価システムの導入や（上記 に相当）部局ベースでの一括歳出予算（上記 に相当）である⁴⁾。

豪州の New South Wales 州での例では、上記 に相当ものとして“Total Asset Management Manual⁵⁾”という州共通の資産マネジメントマニュアルを整備し、部局ごとの戦略を検討する方策を用いている。ここで、“Total Asset Management”においては、基本的な意思決定プロセスとして示される 5 項目の検討を行っている（図-4.3）。

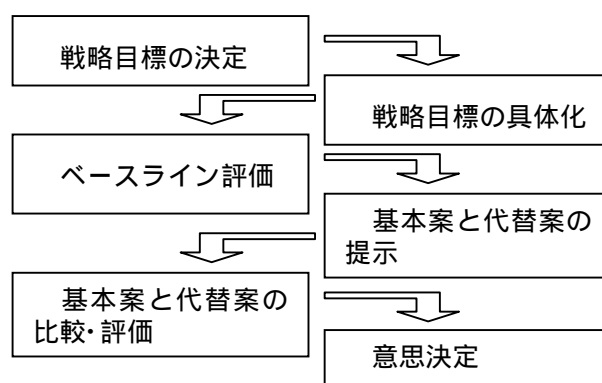


図-4.6 意思決定のプロセス

(2) 国内先進事例

また国内においても、いくつかの自治体が NPM を導入し行政改革を行っている。例え

ば、三重県においては、上記 に相当するものと考えられる総務局・総合企画局の設立⁶⁾を行った上で、マトリックス予算²⁾を導入している。これは役所内部の縦割りの予算を政策という横割りの横軸に移し変えるプロセスを描写するものであり、住民は政策ごとに県庁の各部局がどの程度の予算を充当しているのかを分析することが可能になっている⁷⁾。また、比較的小規模の自治体である白杵市においては、サービス形成勘定から得られたデータを基に公立保育所3園を1園に集中させ、公立2園を私立に運営委託するという意思決定に結び付けている⁷⁾などの成果を挙げている。

(3) 既往事例における課題

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

意思決定部門と執行部門の分離により、逆に、一方通行的な意思決定プロセスが強化される方向に動く

各執行部門への権限委譲により、縦割り型の組織体制が強化される

三重県や白杵市の事例において一定の成果を挙げることができたのは、マトリックス予算やサービス形成勘定といった検討ツール整備によるところが大きいと考えられる。

しかしながら、行政業務体系を根本から組み建て直し、意思決定のシステムを改革するといった活動はおこなわれていない。三重県の例を見ると“ある戦略目標に対して、各部局が行うべき施策内容を部門横断的に評価し、合理的な配分基準で各政策に按分することは課題として残されている⁷⁾。”と述べられている。

2000年現在、わが国の市区町村数は3,176あり、そのうち人口1万人未満のものは約半数の1,556あった¹⁾。半数を占める人口1万人未満の中小自治体においてこそ、積極的に行政システムの改革を行ってゆかなければならないと考える。

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

国内においてNPMは、競争原理の導入（例：民営化）や業績/成果による評価、政策の企画立案と実施執行の分離（例：独立行政法人化）⁸⁾などといった、効率的運営手段として受け止められている。本研究の特徴は、三位一体改革をはじめとする地方分権への流れの中で、“問題の所在を自ら明らかにし、正解の無い問題に自由な精神で取り組

む”ことによって必要物(Needs)と要求物(Wants)の関連を把握するだけでなく、必要物(Needs)の本質を見出すことができるような地方自治体のマネジメントシステムの構築をおこなうことである。その手段として、行政業務体系を根本から組み建て直し、意思決定システムを改革するものであり、我が国の地方自治体のもつ特性に適した組織体制や意思決定プロセスを整備するという観点から、部門横断的な施策検討に基づいた意思決定システムを構築することを基本方針とした。本研究では、上述の方策と目的を踏まえて、構築するマネジメントシステムを“New Local Public Management (NLPM)”と呼ぶことにした。

4.4. 小規模自治体におけるマネジメントシステムの実地調査

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

(1) 業務体系の調査

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

1) 組織図の入手

例規集や自治体独自に作成した組織図から、担当者や業務体系の概略を把握した。ただし、これらの資料に含まれている情報は各職員の「分掌」であり、業務内容やそれらの関連についての情報は含まれていなかった。

2) 予算書・決算書の分析

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

3) 事務事業現況調書の入手

研究対象町村は当初、他町村との合併協議を行っていた。合併協議においては、業務体系が自治体ごとに異なるため、事務事業の擦りあわせに多大な労力が割かれる。当該合併協議会事務局では、事務事業現況調書を作成し、共通業務の業務内容を調査していた。これにより共通業務の内容については概略を把握できた。ただし、対象が共通業務

に限られ、同調書の業務体系も当該町村の業務体系と異なっていた。さらに、業務内容の記述の密度も職員ごとに異なるため、同調書だけで自治体個別の業務分析を行うことは困難であった。

4) ヒアリング

職員ほぼ全員に対して、業務内容についてヒアリングを行った。業務内容は総務・企画・民生・福祉・建設と多岐にわたるため、上記 1)～3)の情報を理解した上でヒアリングに着手した。各職員に対して、1)～3)の情報から類推した担当範囲が正しいか確認し、その上で業務内容につき聞き取りするという手順をとった。

5) 業務体系図作成

1)～4)の情報から現状の業務体系を構築した。全体の業務体系は図 - 4.4 の通りであり、それぞれ下位レベルの業務要素を持っている。その一部を図 - 4.5 に示す。

6) 業務分類

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

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

010000	議会運営業務	050000	市民生活支援業務
020000	総務	050100	戸籍住基管理業務
020100	総務管理業務	050200	年金管理業務
020200	財務給与管理業務	050300	国保管理業務
020300	税務	050400	老人福祉業務
020400	防災業務	050500	福祉・医療業務
020500	バス運送業務	050501	福祉業務
020600	電子計算機管理業務	050502	保育園管理業務
		050504	在宅介護支援センター運営業務
030000	出納業務	050600	保健衛生業務
040000	企画業務	050700	介護保険管理業務
		050800	環境衛生業務
		060000	社会基盤・農業基盤整備業務
		060100	建設・農業基盤整備
		060200	水道管理業務
		060300	下水道管理業務
		060400	地籍調査業務

図 - 4.7 ある自治体の業務体系とコード番号

040000	企画業務	
— 040100	企画一般	
— 040200	企画庶務	
— 040300	統計	
— 040400	広報	
— 040500	交通安全	
— 040600	観光	
— 040700	まちづくり推進活動	
— 040800	グランドデザインの策定	— 040801 総合振興計画
— 040900	土地開発	— 040802 国土利用計画
— 041000	各種イベント事業	— 040803 土地利用計画
— 041100	地域振興	— 040804 都市計画
		— 040805 過疎対策

図 - 4.8 詳細な業務体系の一部

(2) 意思決定プロセスの事例分析

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

1) 事例事業の概要

組織の意思決定には、現状調査、分析、計画立案、比較評価のプロセスが適確に行われることが条件となる。よって、逆に意思決定プロセスを分析することにより、組織がもつマネジメントシステムの問題が見えてくると考えられる。本研究では、地方自治体もつマネジメントシステムの問題を明らかにすることを目的として、福祉施設新築 保育所全面改築 介護保険料設定 の事例を取り上げ、当時の意思決定プロセスについて調査を行った。以下、各事業の概要について述べる。

事例 : 福祉施設の新築(工事費約5.3億円)

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

事例 : 保育所の改築(工事費約2.3億円)

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

雨天時には調理場へ浸水するような状況であり、改築が必要であった。一方、保育所改築工事着手の一年前には、ほぼ隣接する土地にある公立幼稚園が工事費約1.5億円

をかけて改築を終了している。保育所と幼稚園の管轄は異なるが、幼保一元化の問題は当時から議論されており、受け入れ定員についてどのような検討がなされたかを中心に調査を行った。

事例：介護保険料設定

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

2) 意思決定過程の分析

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

事例：福祉施設の新築（工事費約 5.3 億円）

- 所見：
- ・ベースライン評価が十分でない
 - ・代替案の検討が十分でない

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

事例：保育所の改築（工事費約 2.3 億円）

- 所見：
- ・ベースライン評価が十分でない

前述の福祉施設の事例と比較し、住民・保育所スタッフとの協議も数多く行われており、使いやすいものが出来ていると評価が高い施設である。将来の人口減少を考慮して定員も 120 名から 100 名に削減している。ただし、県に提出した補助金申請書には、定員 80 名である近所の公立幼稚園の現員が 30 名程度である旨記されていた。幼稚園施

設の有効利用によりさらなる定員削減あるいは改築自体を中止するという検討は行われていなかった。実現には管轄や保育料の違い等の壁はあるが、データがある以上検討の余地はあったのではないか。

事例：介護保険料設定

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

本来、戦略目標の設定にあたっては現状調査を行

い“低所得者が介護保険料の支払に窮している”という認識を得てから“低所得者の介護保険料支払による負担を軽減する”という戦略目標を立てるべきである。もしそのような形の戦略目標であれば、他の保険料や利用料金の低減、生活必需品の支給等に対応する等の代替案を考えることができる。その際は同一部門あるいは他部門の担当者と連携する必要がある。本事例ではこのステップを省略し、負担軽減の一手段である“低所得者の介護保険料を減免する”ことを目標としており後の代替案検討の幅を狭めてしまっている。

また、本事例では負担軽減対象者についてはあらかじめ特定しているが、負担軽減目標額を設定していない。“高所得高負担の形で賦課配分を変更し、最大いくらまで減免可能か”といった形の検討を行っている。その際、シミュレーションの変数が、1. 低所得者の負担額 2. 高所得者の負担額 3. 自治体の新規負担額 と、3 つもあり、しかもそれぞれの目標値があらかじめ決まっていなかったため意思決定は困難を極めた。結論として周辺自治体の動向と横並びとし、当該年度の介護保険料減免措置は見送られることとなった。

これら 3 事例における意思決定プロセスを Node-Chain 形式で表示したものを図 - 4.9 に示す。図の左から右へ向かって検討が行われている。図の最上段には図 - 4.6 に示した意思決定プロセスを示す。図 - 4.6 の意思決定プロセスと比較すると、かなり省略されてしまっていることがわかる。

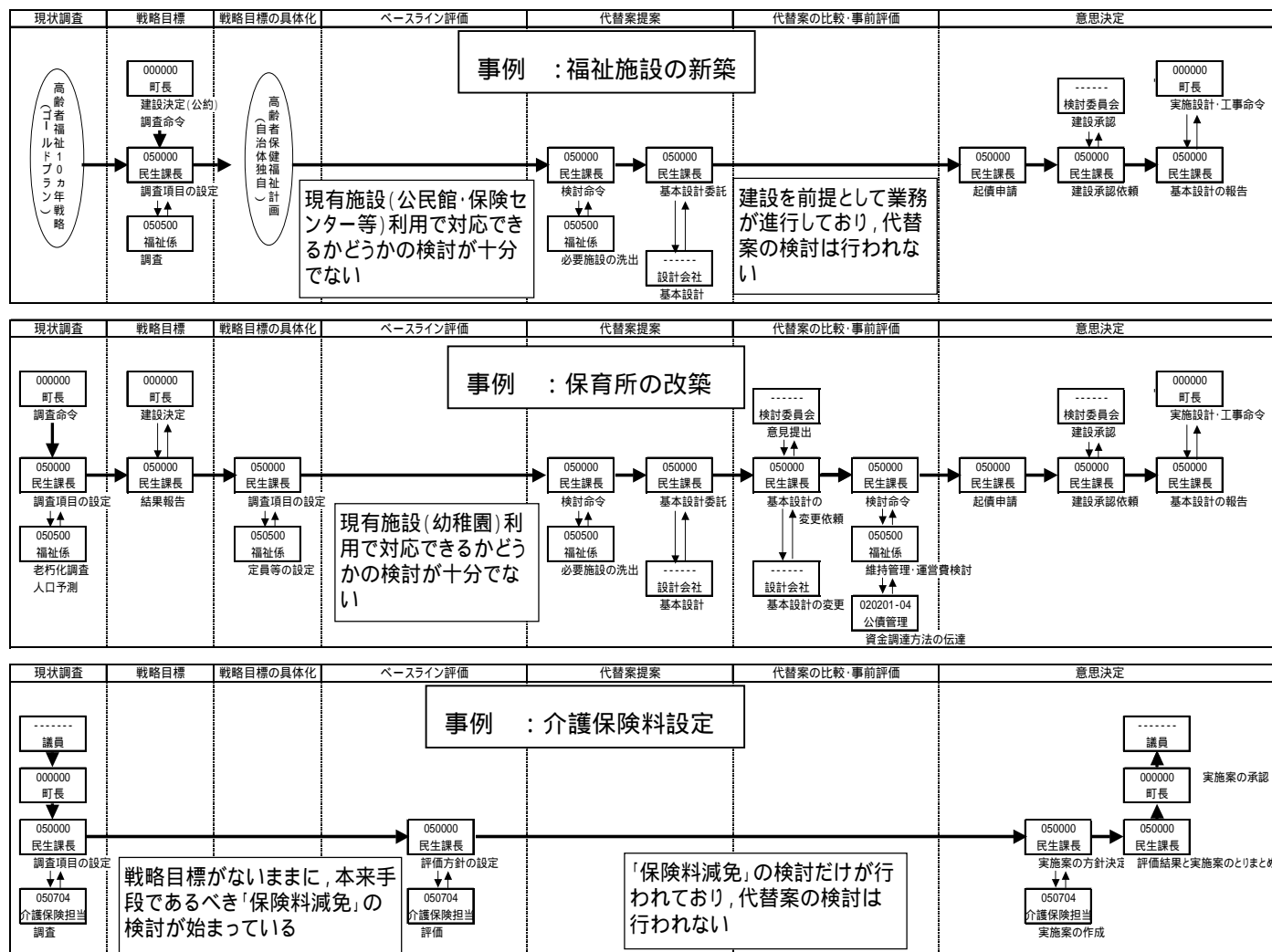


図 - 4.9 既往業務の意思決定 Node-Chain

4.5. 現状のマネジメントシステムがもつ問題

前節 4.3 で行った事例分析によって明らかとなった、意思決定プロセスの最大の問題点は、戦略目標を立てていない、あるいは戦略目標として不適切な目標を設定しているため、代替案の検討ができていないことである。事例分析によって明らかとなった意思決定プロセスの問題点を表 - 4.2 に示す。このような問題が生じるのは、自治体全体のマネジメントシステムに以下の問題があるためと考えられる。

表 - 4.1 現在の意思決定プロセスの問題点

事例	意思決定プロセスの問題点	想定される事態
福祉施設の新築 保育所の改築	<ul style="list-style-type: none"> ・「建設すること」自体が戦略目標となり、建設が前提で業務が進行している ・現有施設の利用についての検討が不十分 	<ul style="list-style-type: none"> ・場合によっては不要あるいは過大な施設ができてしまうことがある
介護保険料設定	<ul style="list-style-type: none"> ・戦略目標がなく、手段としての「保険料減免」についてのみの検討にとどまる ・数値目標の設定がなく、着地点が不明なまま検討が進められている 	<ul style="list-style-type: none"> ・本来部門横断的に行うべき検討が、一人の担当者の業務範囲内での検討にとどまってしまう、代替案が出てこない ・検討方針が明確でなく、有効な手段が見出せない

(1) 縦割り型の組織体制

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

その原因は、中央省庁によるこれまでの地域支援策の予算配分が、業務区分別の目標達成を優先したものとなっていたことに由来すると考えられる。中央省庁がその担当する業務区分別の目標を設定するのは極めて自然の流れである。そして、業務区分ごとの効率的な目標達成のために予算が使われることを担保するため、使途や事業内容、場合によっては事業計画の立て方に至る一定の基準を設けることもまた自然であろう。これに対し、自治体独自の財源は極めて少なく（平成 15 年、人口一万人未満の町村において、歳入総額に対する地方税の割合は 12.6%¹⁾）、中央省庁による地域支援策を導

入して予算配分を受けることが不可欠な状態に置かれている。地域支援策の予算配分が事業区分別になっているのであれば、自治体側の組織体制をその事業区分に合わせることで、効率的に地域支援策への対応が行えるであろう。このような環境の中で、業務区分の目的を優先して対応する形態が出来ており、部門間の連携が薄くなっていったと考えられる。実際、研究対象自治体における組織体制と業務区分は、ほぼ“民生課 厚労省の事業”、“教育委員会 文科省の事業”、“産業建設課 国交省・農水省の事業”といった形に対応するようになっていた。こうして自治体の各担当課が行う事業では、各中央省庁が設定した業務区分別の目標達成を第一義とするようになっていったといえよう。

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

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

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

地域の事情は自治体職員が最も熟知しており、彼らの知識と知恵を統合し、新しい施策展開に活かす仕組みが必要である。これは、これまでの縦割り型の組織体制においては困難なことである。旧来の事業区分の枠にとらわれることなく、部門を横断した“横割り組織”による施策検討を行うことができるような組織体系を構築することが求められている。

(2) 一方通行的な意思決定プロセス

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

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

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

(3) 事業実施検討ツールの不足

“事例：保育所の改築”の補助金申請書には、公立幼稚園の情報を記入する欄があり、数字も記入されていたが、結果から見ればこれは重要な評価基準ではなかったようだ。このように、これまでの事業実施検討ツールは、業務区別に、それぞれの目標が達成できるかどうかを主な評価基準となっていたといえる。個々の事業区別の評価基準は、各省庁によってかなり整備されており、これまでの事業はそれに基づいて“適切に”査定されてきた。しかしながら、資金の減少等の理由によりこの仕組みに限界が生じてきたため、三位一体改革における補助金制度改革が行われ、種々の補助金を統合し、横断的な検討を自治体に求め始めたといえる。

しかしながら、自治体において横断的な施策検討を行う場合、評価基準はこれまでと

異なった多面的なものとなる。その様な検討を行うための検討ツールや評価基準は整備されておらず、本研究において整備してゆくこととなる。

4.6. 組織論的分析

PMBOK(Project Management Body of Knowledge) ⁹⁾ はプロジェクトマネジメントの参考書として代表的なものである。同書では、“組織(企業・官公庁・団体等)があればそこに業務がある。組織が行う業務には定常事業活動とプロジェクトがある。(中略)プロジェクトは(中略)、「独自の成果物またはサービスを提供するための有期的活動と定義される」。”と記されている。そしてプロジェクトの例として、以下のものが挙げられている。

- ・新しい製品やサービスの開発
- ・組織の構造，配員レベル，運営方式の変革
- ・新しい交通システムの開発
- ・新しい，または改訂版の情報システムの開発や取得
- ・建物や設備の建設
- ・新しい業務手順やプロセスを実施に移すこと

同書でプロジェクトと定義されるものには地方自治体で行われる業務や事業が多く含まれている。そして，地方自治体のマネジメントシステムにおける最大の問題はプロジェクトのマネジメントである。このことは，事業性に乏しい公共事業の事例の存在からも明らかである。地方自治体のマネジメントシステム構築にはプロジェクトを適切にマネジメントする仕組(システム)が必須であるといえる。

PMBOK では組織構造を，機能型組織，弱いマトリックス組織，バランス型組織，強いマトリックス組織，プロジェクト組織に分類し，その特徴を述べている(表 - 4.2)。地方自治体の組織形態はこの分類によれば機能型組織(図 - 4.7)に該当する。つまり，建設部門，福祉部門，民生部門，税務部門，総務部門など機能別に分けられた各部門長の下にそれぞれスタッフが配置され，各スタッフは一人の上司をもつ形となっている。

機能型組織の特徴として，PMBOK では“機能型組織もプロジェクトを運営するが，認められるプロジェクトのスコープは組織間の境界線までという限定がある”と記されており，“設計プロジェクト”を例にとり，情報の流れを以下のように記している。“製造に関しての疑問個所がある場合でも，疑問点は組織の中を持ち上がり，設計部長が製造部長に相談を持ちかけることになる。設計部長は製造部長から得られた回答を組織の階層を通じて設計プロジェクトマネジャーまで伝える”この組織形態は各部門間で必要な情報共有が多い場合はこの例のように非効率なものとなる。その反面，プロジェクトのスコープが組織間の境界内にある場合は，各部門は機能別に標準化された活動を遂行することによって，効率的にサービス提供を行うことができる。

4 章で述べたとおり，我が国の地方自治体の組織体制は，中央政府の業務区分に合わせた機能別の縦割り構造となっている。そして業務の標準化の方法も国に準じるか指導されるこ

表 - 4.2 組織構造がプロジェクトに与える影響⁹⁾

プロジェクト の特徴	組織の タイプ	機能型	マトリックス			プロジェクト型
			弱いマトリックス	中間のマトリックス	強いマトリックス	
プロジェクトマネジャー の権限		極めて小	限定	低～中	中～高	高～全権
プロジェクトに選任で携わる 人員の割合		実質ゼロ	0～25%	15～60%	50～95%	85～100%
プロジェクトマネジャー の役割		パートタイム	パートタイム	専任	専任	専任
プロジェクトマネジャー の実質の役割		プロジェクト コーディネーター/ リーダー	プロジェクト コーディネーター/ リーダー	プロジェクトマネジャー /プロジェクトオフィサー	プロジェクトマネジャー /プログラムマネジャー	プロジェクトマネジャー /プログラムマネジャー
プロジェクト・アドミ のスタッフ		パートタイム	パートタイム	パートタイム	専任	専任

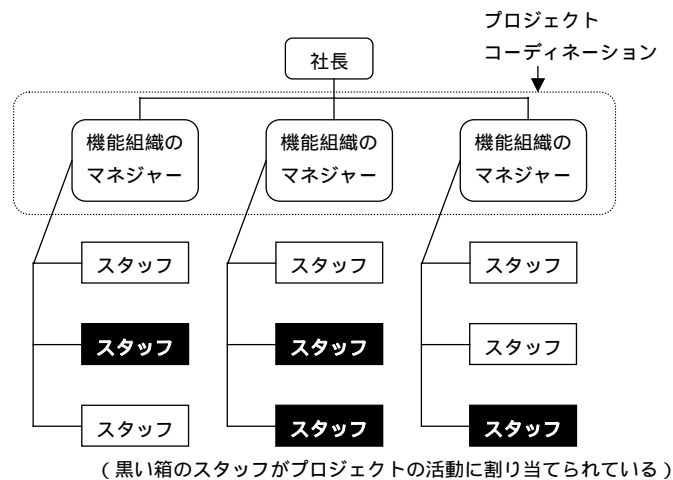


図 - 4.7 機能型組織⁹⁾

とが多い。その理由は、地方自治体で行われるほとんどのプロジェクトのスコープは中央政府の業務区分の境界内にあるからである。その背景には中央政府による目標別の予算配分（省庁別の補助金等を通した予算配分）や自治体予算の中央政府依存体質を挙げることができる。

公共サービスの量が不足していた時代は、多くのサービスを提供することが社会的に求められていた。経済成長期においては、中央政府の業務区分に合わせた機能型組織が国の指導により標準化された業務を行うという形でも、部門の連携が薄くなる機能型組織の短所は顕在化せず、効率的に大量のサービスを提供できていた。図 - 4.7 では複数の機能組織に属するスタッフがプロジェクトの活動に割り当てられているが、地方自治体の場合、ほとんどのプロジェクトは単一の機能組織内部で執行されている。図 - 4.7 に示されるような、機能組織のマネジャー達がプロジェクトコーディネーションをする機会は多くなかったと考えられる。

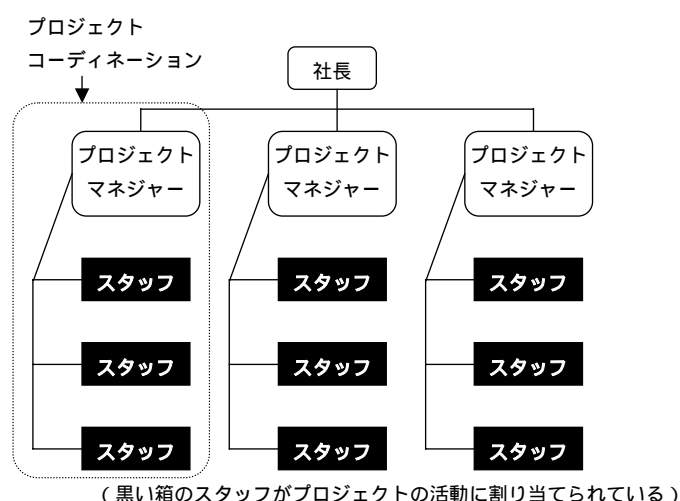


図 - 4.8 プロジェクト型組織⁹⁾

しかし，時代が流れ，社会基盤もほぼ整備され，人々の価値観も多様化してきた．ここにおいて“効率的に”提供されたはずの行政サービスが本当に必要なものであったのか問われる事態が発生し始めた．そのような事態が生じた理由としてまず議論されたのが，部門の連携が薄くなるという機能型組織の短所である．“縦割り”という言葉は“役所・行政”の代名詞のようになってしまっている．機能型組織が効率的なのは，従業員が前に経験したことのある問題に遭遇しているとき，そして意思決定のためのプログラム化された規則がすでに設定されているときである¹⁰⁾．絶えず社会に変化が起こり，プログラム化された規則の有効性に限界が生じている今日のような状況において，機能型組織のみでは適切な住民サービスを提供できなくなってきたことは否めない．今後地方分権が進展してゆく中で，地方自治体が立てるべき戦略目標は現状の組織構造のように単純なものではなく，単一の部門が所管する業務区分の範囲を超えるものとなる．その際は複数の部門が協力して目標達成へ努力することが必要になる．

PMBOK では機能型組織の反対に位置するものとしてプロジェクト型組織(図 - 4.8)を挙げている．しかし，行政組織をこの組織形態へ一挙に転換させることは，組織転換の過渡期においてこれまで培われてきたサービス提供能力を低下させ，一時的に住民サービス提供に支障が発生する危険があること，および現段階ではどのようなプロジェクトを行うかが決まっていない，という点から現実的ではない．機能型組織とプロジェクト型組織の中間となるマトリックス型組織を構築し，部門横断的な検討を行った上で戦略目標と提供すべきサービス内容を決定し，個々の部門が具体的なサービス提供を行ってゆくことが最適と考えられる．

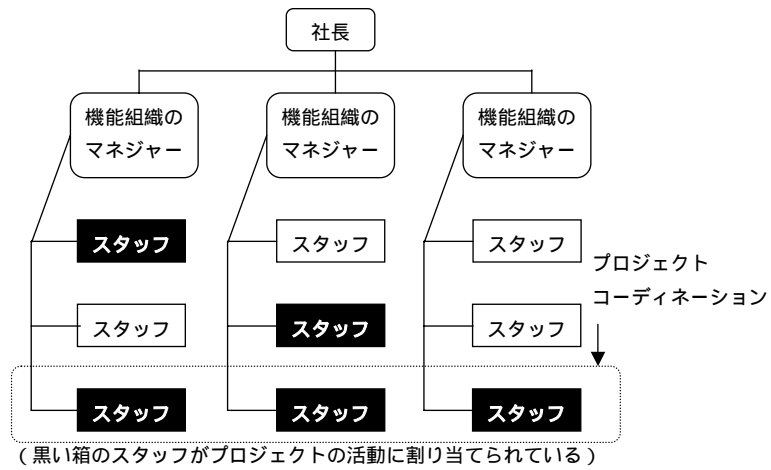


図 - 4.9 弱いマトリックス組織⁹⁾

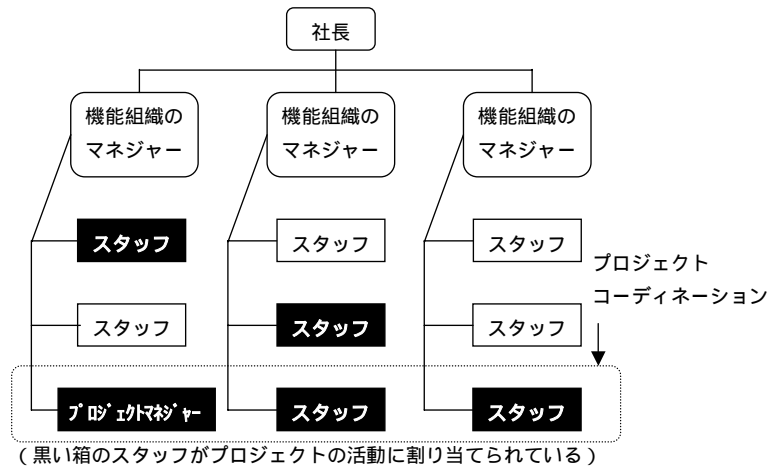


図 - 4.10 バランス組織⁹⁾

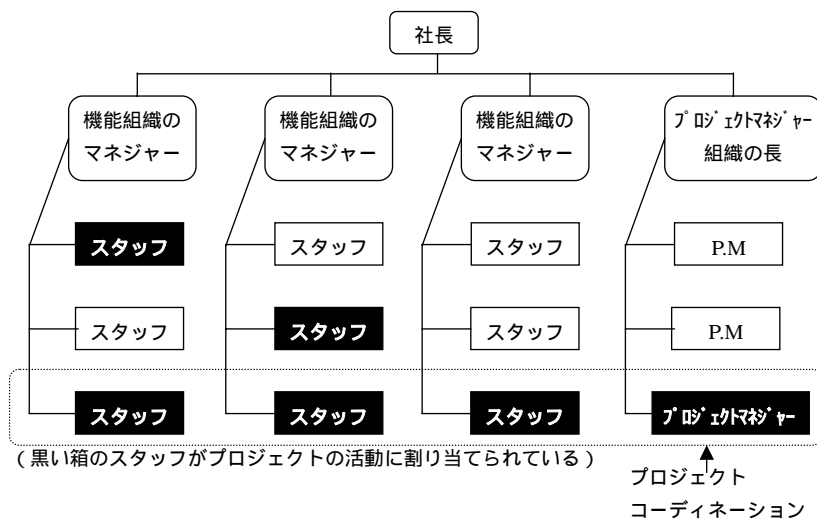


図 - 4.11 強いマトリックス組織⁹⁾

マトリックス組織にも複数の形態があり、PMBOK では、弱いマトリックス組織(図 - 4.9)、バランス型組織(図 - 4.10 中間のマトリックス組織)、強いマトリックス組織(図 - 4.11)の3種類を提示している。小規模の地方自治体においてプロジェクトマネジャー部門を新設し、各プロジェクトに専任のプロジェクトマネジャーおよび専任スタッフを配置することは現状では難しい。よって、当初は弱いマトリックス組織を基本とした組織を構築することを目指し、ある目標に対して検討・実施を行う部門横断的なプロジェクトチームを編成することとする。プロジェクトチームの実績・効果の分析および課題点を修正しつつ、徐々にプロジェクトチームを増やしていき、弱いマトリックス組織から強いマトリックス組織へと移行する形をとることを考えている。

4.7. 組織行動論的分析

地方自治体という組織を捉えるときに踏まえておかななくてはならない前提は、硬直化を伴いやすい体質をもっているということである。公的機関である地方自治体がもつ宿命として、定められた法規・法令に従って行動しなければならないという制約条件がある。法規・法令は、通常、何か大きな不都合が生じるような事態が発生しない限り変更されないという性質を持つ。つまり、地方自治体は、自ら組み立てた、あるいは中央政府から示された法規・法令を変えてゆくことが難しいという特性をもった組織であるといえる。法規・法令重視の施策では社会の実態に対応しきれないということは行政当局者も感知していながらも、組織そのものは硬直化を起こしやすい体質をもっている。よって、組織体制の整備を行う際は、硬直化を防ぐ手段を講じておく必要がある。その手段の一つとして、法規・法令重視から事業目的重視のマネジメントシステムへの転換を行い、その具体的手段としてプロジェクトチームの編成を行う。

ある政策課題に対してプロジェクトチームを編成して施策検討・事業執行を行う際、高知県夜須町の实地調査の結果を踏まえると、4章で述べた、以下の問題点を解決する必要があると考えられる。

- ・ 首長や議員に対して一般職員が意見を述べるのが極めて難しい雰囲気
- ・ 首長のブレーン機能が存在していない

このことが一方通行的な意思決定プロセスを生み出している。この状況を放置したまま形式的にプロジェクトチームを編成したとしても、“案を出してもどうせ採用されない”と活発な部門横断的検討が行われなくなる可能性が大きい。本来、チームには動機付けの効力²⁾

があるが、それを具現化するためには、経営に関する意思決定に参加しやすくなる²⁾という一般職員の期待に応えなくてはならない。そのためにはチームの意思を組織上部に公式に伝達する手段が不可欠である。しかし、チームのメンバーが首長と直接連絡を取りつつ活動を行うことは、チームのメンバーに対して“直属の上司である課長の頭越しに業務を行う”という後ろめたさを与えることとなるとともに、プロジェクトに対する課長からの十分な支援を得られず、指揮系統が混乱する危険性も考えられる。経営に関する意思決定は課長も巻き込む形で行わなければならない。

そこで、高知県夜須町においては図-4.7に示した機能型組織のプロジェクトコーディネーション的な存在である“課長会”に着目した。課長会に“町の戦略目標設定”という役割を付与し、一般職員から構成されるプロジェクトチームは戦略目標の実現に対する施策を検討し、その結果は課長会に正式に伝達されるという形をとることで、この問題を解決することにする。つまり、課長会は“首長のブレイン機能”を担うこととなる。

ここで、課長会やプロジェクトチームという形の集団で意思決定を行う場合、責任と権限があいまいになる危険性が考えられる。プロジェクトに関係の深い部署を責任部署とし、チームリーダーは責任部署から選出・指名され、責任部署の課長をプロジェクトの最高責任者とするすることでこの問題を解決することとする。

制度上の課題は上記の方策により解決できると考えられるが、これに加えて運用上の問題がある。1つ目の問題は、責任部署の課長やプロジェクトリーダーをはじめとしたチーム関係者が“どのように動けばよいか”分からないことである。これについては、業務マニュアルを整備していく中で、プロジェクトチーム活動の内容を盛り込むことで解決することとする。

2つ目の問題は、表-4.2に示したとおり、チームリーダーおよびチームメンバーはパートタイムであり、通常業務の合間を縫ってチーム会議や検討作業を行わなくてはならないという業務環境である。これについてはシステム改革の必要性和効果をわかりやすく職員説明し、動機付けを高めていく必要がある。すでに全職員に対する説明会を2回開催しているが、プロジェクトチームの活動が進行してゆく過程で、さらに繰り返し成果と課題点を説明し、場合によっては事例を通じた演習を行ってゆく必要がある。それと並行して、人事評価基準にチーム活動を盛り込み、給与や昇格に反映させてゆくことは極めて効果的であると考えられ、将来的には人事評価基準の策定も必要となる。

参考文献〔第4章〕

- 1) 内閣官房行政改革推進室ホームページ：<http://www.gyokaku.go.jp/>
- 2) 総務省ホームページ：<http://www.soumu.go.jp/iken/kyuyo.html>
- 3) 読売新聞 2004 年 11 月 26 日朝刊：全国世論調査
- 4) 総合研究開発機構：NPM(ニュー・パブリック・マネジメント)手法の地方自治体への導入，
2003 年 3 月
- 5) Asset Management Committee：Total Asset Management Manual，New South Wales Gov.
Australia，2003
- 6) 三重県地方自治研究会：事務事業評価の検証 三重県の行政改革を問う，自治体研究社，
1999 年 8 月
- 7) 大住荘四郎：行政経営の基礎知識 50，東京法令出版．2001 年 3 月
- 8) 経済財政諮問会議ホームページ：<http://www.keizai-shimon.go.jp>
- 9) エンジニアリング振興協会：プロジェクトマネジメントの基礎知識体系(PMBOK 和訳版)．
1997 年 3 月．
- 10) ステファン・P・ロビンズ(高木晴夫 訳)：組織行動のマネジメント．1997 年 11 月 20
日

第5章 新しい行政マネジメントシステムの構築と実践

5.1. マネジメントシステムの構築手順

前章 4.2 で述べた豪州 NSW 州の例では構築するマネジメントシステム¹⁾における意思決定のプロセスは、極めてシステムチックで厳密、かつ理解しやすい言葉で示されている。以下その概要を述べる。

89 ページ図 - 4.6 に示されたそれぞれの過程で以下の 5 つの問いかけを行い、最適な手段を選択していくというものである。

資産に依存しないできないか

既存資産は十分利用されているか

〃 は適正配置されているか

〃 の能力は十分か

〃 は目的に適しているか

“ 集会所の設置 ” を例にとった考え方の概要を図 - 5.1 に示す。この作業を行うことにより得られる効果として以下を挙げることができる。

目標設定による検討方針の明確化

部門間を横断した最適な手段の検討

住民・議会への説明責任を果たす

我が国の自治体の実態をみると、上述したステップを整備する以前に整備しなければならない問題が浮かび上がってくる。それは、現状の業務の総合的な見直し、再構築である。つまり、現状の業務そのものが体系的に組み立てられていないということである。本研究では図 - 5.2 に示すようにまず現状の業務分析を行い、以下のように運営の効率化の基礎を造ることから着手する方法を用いた。

意思決定の問題を解決するマネジメントシステムの構築

定型業務のシステム化

については、図 - 5.1 に示した意思決定プロセスに従った検討を行えるようにすることを目標とし、組織体制と必要な検討ツールを整備した。については、定型的な業務について、業務処理の手順を決め、必要なチェックリストや書式を備え、性格かつ迅速に業務の処理ができるようにした²⁾。この作業を行うために当該自治体内（町役場）に研究拠点を設置し、約 10 ヶ月間かけて次節に述べる内容の研究を実施した。

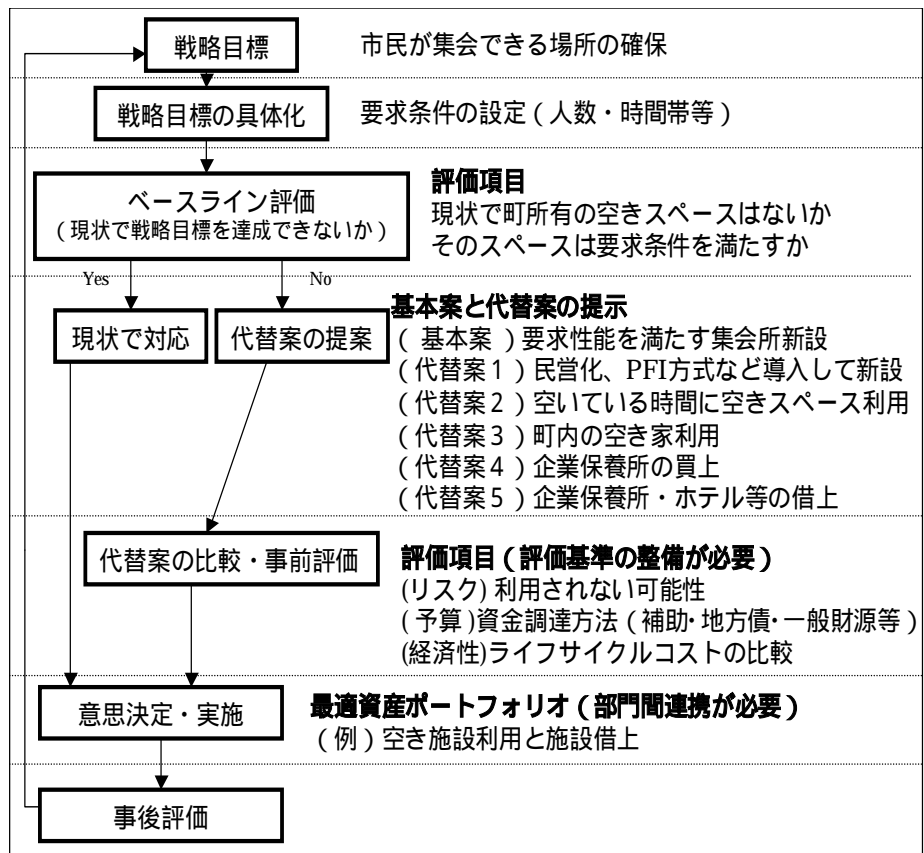


図 - 5.1 意思決定プロセスの考え方

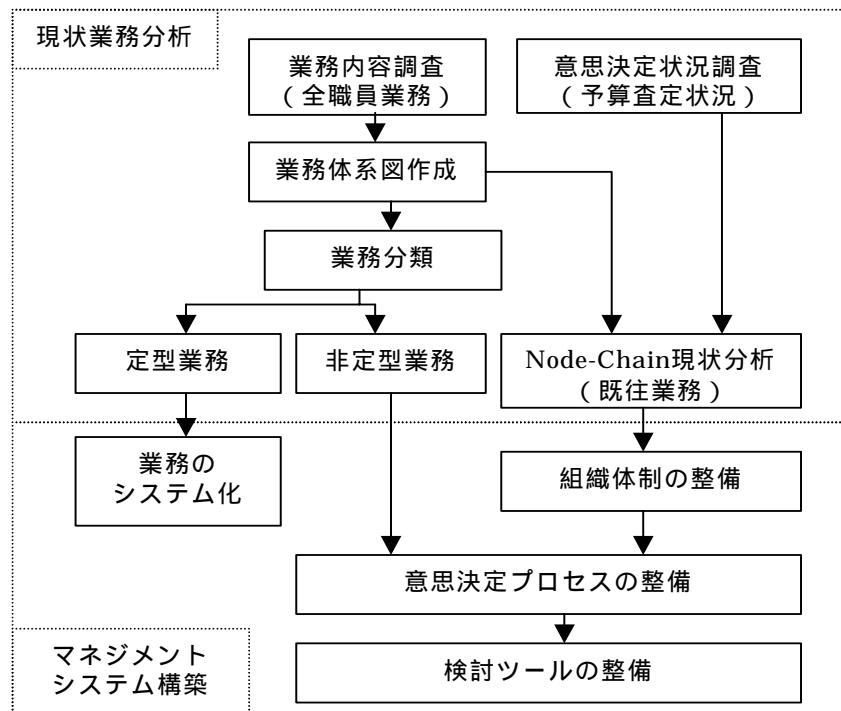


図 - 5.2 マネジメントシステム構築のフロー

5.2. 新しい意思決定システムの構築と実践

(1) 意思決定システムの構築

前節で述べたマネジメントシステム構築方針を踏まえ、現在進行中の業務を題材として新しいマネジメントシステムの構築を行っていく。本項ではそのうちの意思決定システムの構築について述べる。

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

組織横断型プロジェクトチームの編成（図 - 5.3）

施策マトリックスによる最適施策の検討（図 - 5.4）

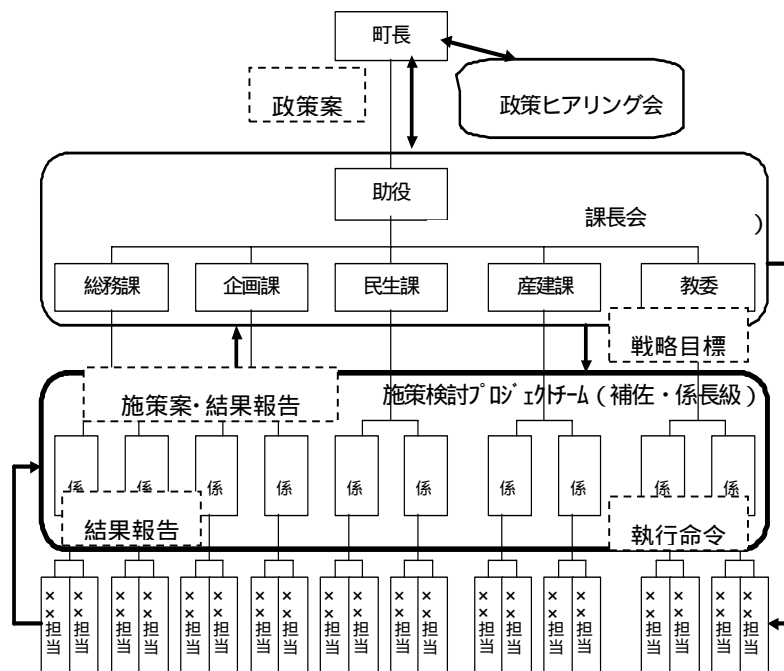


図 - 5.3 組織横断型プロジェクトチーム

戦略目標	部署	総務	民生	企画	産建	教委
		施策	施策	施策	施策	施策
目標1 廃棄物減量 %		施策	施策	施策	施策	施策
目標2			施策	施策		施策

図 - 5.4 施策マトリックス

1) 組織横断型プロジェクトチームの編成

旧来の業務区分にとらわれない部門横断的な施策検討を行うことができる組織体制を整備することを目的として、施策案ごとに組織横断型プロジェクトチームの編成を行うこととした。その概念を図 - 5.3 に示す。新たに設定した機能は 意見聴取機能 戦略目標設定機能 施策検討機能 の3段階であり、それぞれこれに対応するチームを設定した（図 - 5.3）。それぞれの構成メンバーや役割分担を以下に示す。

意見具申機能（政策ヒアリング会）

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

戦略目標設定機能（課長会）

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

施策検討機能（施策検討プロジェクトチーム）

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

このような組織体制の整備によって、施策検討段階における縦型組織の弊害を予防すると同時に、縦型組織の長所ともいえる速やかな業務執行が維持されることを期待して

いる。また、首長に対するブレーン機能も果たすこととなる。さらに、施策検討プロジェクトチームによる“Plan”，担当による執行“Do”，施策検討プロジェクトチームへの報告による“Check”，課長会による戦略目標再検討による“Action”というマネジメントサイクルが成立し、施策の質的向上が図られることが期待できると考えている。現段階では、“廃棄物処理”と“防災”の課題について戦略目標が設定され、それぞれの課題について組織横断的な施策検討プロジェクトチームを編成し、検討を行っている。

2) 施策マトリックスによる最適施策の検討

横断的な施策検討を行うためには、多面的な検討ツールや評価基準を整備する必要がある。そこで構築を試みたのが、施策マトリックスである。これは戦略目標を縦軸に、各部門を横軸にとったマトリックスの中に各部門が行う施策を書き込んだものである（図 - 5.4）。

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

施策のアイデア出し

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

各施策の単独の費用対効果検討

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

施策ポートフォリオの導出

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

(2) 意思決定システムの実践

廃棄物処理業務における“廃棄物減量”を題材として、前節(1)の意思決定システムのシミュレーションを行った。廃棄物処理業務を選択した理由は、下記のとおりである。

既往業務の改善であり、意思決定システム導入の効果が見えやすい

民生課、教育委員会等の連携が図られている既往事例があり、職員から横断的な施策の提案が出やすいことが予想される

既往のリサイクル促進、ごみ袋有料化等の施策によって一時的に廃棄物処理量は減少したが、近年は横ばいとなっており、さらなる減量化が望まれている

以下、廃棄物減量を目的とした部門横断的検討の内容を示す。

1) 組織横断型プロジェクトチームの編成と施策提案

課長会にて戦略目標の設定およびプロジェクトリーダーの任命を行った。戦略目標は“可燃ごみ 10%減量、リサイクル料金 10%削減”とし、民生課の環境・廃棄物処理担当職員がプロジェクトリーダーとして任命された。プロジェクトリーダーは各課からメンバーを選定し、課長会にてメンバー案の承認を受けた上で、6名の職員から成るチーム会議が開催された。

チーム会議においては各職員から種々の廃棄物削減案が提示され、施策マトリックスのベースが作成された。その一部を図 - 5.5 に示す。

部署(課)		民生	企画	産業建設	教育委員会
戦略目標	達成方針				
可燃 ごみ 10% 削減	1.レジ袋使用抑制	・買い物袋持参運動 ・マイバックの設置	・広報誌・ケーブルTV による周知		
	2.リサイクル率アップ	・ミックスペーパー資源化 (集団回収実施呼びかけ,回収場所提供)	・広報誌・ケーブルTV による周知		・集団回収実施回数を増加
	3.生ごみの堆肥化	・生ごみ処理機購入補助率の再検討	・広報誌・ケーブルTV による周知	・堆肥の利用促進	

図 - 5.5 施策マトリックスに記入された廃棄物削減案

2) 各施策単独の費用対効果

それぞれの単独の施策に対して費用対効果を検討する。可燃ごみ発生量の約半分が生ごみであるという実績があるため、生ごみ堆肥化による削減効果が大きいことが期待される。本項では生ごみ堆肥化を促進するための「生ごみ処理機購入補助率の再検討(図 - 5.5 太枠)」の事例について手順と結果を図 - 5.6 に示す。

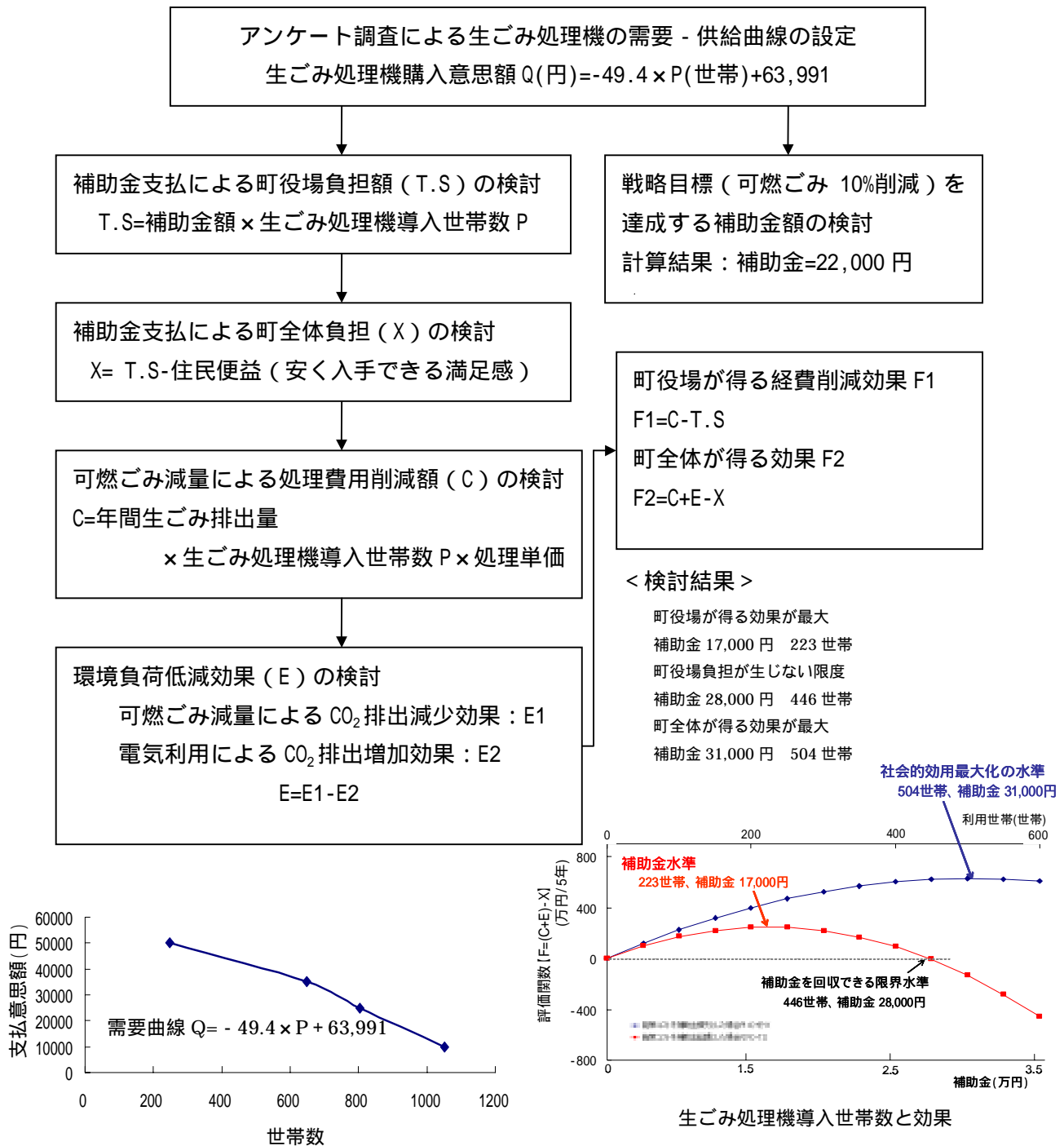


図 - 5.6 生ごみ処理機購入補助率の再検討の手順と検討結果³⁾

本事例では、アンケートに基づいた需要曲線から、生ごみ処理機購入補助金額とそれに伴う効果を算出した。得られた結果は以下のとおりである。

町役場が得る効果が最大となる補助金は 17,000 円となり、町役場に 240 万円程度の経費節減効果が発生する

補助金を 22,000 円に設定することにより戦略目標 (可燃ごみ 10%削減) が達成

され、町役場は 160 万円程度の経費節減効果を得ることができる

町役場の負担が生じない補助金の限度額は 28,000 円である

町役場と町民からなる町全体が得る効果が最大となる補助金は 31,000 円であるが、その際町役場に 120 万円程度の負担が生じる

アンケート結果の精度の問題や生ごみ堆肥化のコスト等の検討を行う必要があるため、さらに検討精度を上げる余地は残されている。しかし、本検討によって、これまで“近隣町村との横並び”といったレベルでしか設定できなかった補助金交付額を、定量的に評価する基準の整備が十分可能であることが証明された。

3) 施策ポートフォリオ導出

上記の検討は民生課が行う施策のうちの一つについてのものである。図 - 6.3 に示されている全ての施策について費用と効果の算出を行うことにより、施策と費用対効果が記入された施策マトリックスが完成される。これにより、最も費用負担が少ない施策、最も環境に配慮した施策等といった基準から最適な施策ポートフォリオを導出することができる。この段階における意思決定は人間が行うものであり、施策マトリックスはその判断材料としての位置づけとなる。

(3) 意思決定システムの効果と課題

本シミュレーションにおけるチーム会議では、町役場職員から様々なアイデアが出された。そして、生ごみ処理機購入補助金の検討を通じ、それらのアイデアを一つひとつ定量的に検討してゆくことにより、効率的・効果的な施策展開を行うことが十分可能であることが見出された。

これに対し、現時点における課題は、以下の 2 つである。

横断的検討チーム職員の行動基準が明確でないため、検討チームの自律的運営が十分行われない

精度の高い評価ツールはこれから整備してゆく必要がある。特に前節で例示した需要 供給曲線を用いた手法や、産業連関分析に基づいた経済効果の予測手法の確立といった、これまでにない評価ツールの開発は、大学主導で行ってゆく必要がある。

これらの要因から、検討チームの作業が一時滞り、大学に一任されてしまう事態が生じた。この課題を解決するために、以下の対処を行う必要がある。

横断的検討チーム職員の行動基準を明確にする。具体的な方策として、業務マニュアルに横断的検討内容を盛り込む。特にチームリーダーの行動基準は詳細に規定することとする。

精度の高い評価ツールの整備と同時並行的に、簡易的な評価を職員自らが行うこととする。このことも業務マニュアルに規定することにより、検討作業を促す。簡易的な評価手法について事例集を作成し、その有効性・必要性を職員に対して啓発する活動を行う。

5.3. 検討ツールの整備

3 章で述べたように、我が国の地方自治体は結果的にみると本質的問題である必要物（Needs）と要求物（Wants）の関連、そして必要物（Needs）の本質を見極めた施策を取ってこなかったことになる。そのような事態を招いた原因の一つとして、見極めを行うためのツールを持っていなかったことを挙げることができる。前節の事例で述べた需要 - 供給曲線を用いた手法はそのツールの一つである。検討ツールの整備により、理論的な背景を持った意思決定を行うことができると共に、住民に対しても理論的背景をもって施策の説明あるいは説得を行う基盤が整う。本節では、前節とは別の経済分析手法として、産業連関表を用いた経済分析を取り上げ、町村レベルの自治体に対して試行適用を行い、その有効性と課題について検討を行う。

(1) 産業連関分析の概要

産業連関表は産業間の取引関係を行列にしたものである。産業連関表を用いた経済分析を産業連関分析という。総務省ホームページにおいて、産業連関表の説明がなされており、以下抜粋する。図-5.7 に産業連関表の構造を示す。

- ・ 産業はそれぞれ単独に存在するものではなく、原材料、燃料等の取引を通じてお互いに密接な関係を持っている。
- ・ 各産業間の密接な取引関係の中で、ある産業の需要の増減は、その産業の需要の増減にとどまらず、各関連産業に直接・間接の影響を与えることになる。
- ・ 経済活動は、ひとり孤立したものではなく、産業相互間、あるいは産業と家計などの間で密接に結びつき、互いに影響を及ぼし合っている。
- ・ このような経済取引を特定の 1 年間について一覧表にしたものが「産業連関表」である。
- ・ 現在、10 府省庁の共同作業による産業連関表（基本表、全国表と呼ばれる）のほか、簡易推計による延長表（経済産業省が毎年作成）、地域間産業連関表（全国表を分割し、経済産業局ごとに 5 年おきに作成）、都道府県表（おおむね 5 年おきに作成）、国際産業連関表（日本と諸外国の表を連結、経済産業省やアジア経済研究所が作成）など、それぞれの目的に応じた多くの産業連関表が作成されている。

（総務省統計局 <http://www.stat.go.jp/data/io/index.htm>）

(買い手) 需要部門 (売り手) 供給部門		産業部門				最終需要		輸入 (控除)	計 (生産額)
		1	2	3	消費	投資	輸出	
産業部門	1		販路構成						
	2								
	3		(産出の配分)						
	⋮		費用構成 (投入の構成)	中間投入と要素投入		中間需要と最終需要			
	⋮								
付加価値	雇用者所得 営業余剰 など								
計 (生産額)									

(出典) 宮沢健一：産業連関分析入門，日本経済新聞社，2002 年 6 月 10 日

図 - 5.7 産業連関表の構造

産業連関分析に使用する表は下記の 3 種である．

産業連関表 (図 - 5.7 の形で投入額・算出額を直接示したもの)

投入係数表 (各産出額を生産額で除したもの)

逆行列表 (産業間の波及効果を計数化したもの)

から が算出され， をもとに が導かれる． を用いることにより，ある産業の需要増加に対する各産業への経済波及効果を求めることができる．以下， から に至るまでの計算方法を示す．

1) 投入係数表および逆行列表の導出方法

まず、下記の 産業連関表に対して、投入係数表を求める。

		中間需要					最 終 需要	計 (生産額)
		産業 1	産業 2	産業 3	...	産業 n		
中 間 投 入	産業 1	z11	z12	z13		z1n	F1	X1
	産業 2	z21	z22	z23		z2n	F2	X2
	産業 3	z31	z32	z33		z3n	F3	X3
	⋮							
	産業 n	zn1	zn2	zn3		znn	Fn	Xn
付加価値		V1	V2	V3		Vn		
計 (生産額)		X1	X2	X3		Xn		

上記の産業連関表において、下記の式が成立している。

$$\begin{aligned}
 & z_{11} + z_{12} + z_{13} + \cdots + z_{1n} + F_1 = X_1 \\
 & z_{21} + z_{22} + z_{23} + \cdots + z_{2n} + F_2 = X_2 \\
 & z_{31} + z_{32} + z_{33} + \cdots + z_{3n} + F_3 = X_3 \\
 & \quad \quad \quad \cdots \quad \quad \quad \cdots \quad \quad \quad \cdots \\
 & z_{n1} + z_{n2} + z_{n3} + \cdots + z_{nn} + F_n = X_n
 \end{aligned}
 \tag{1}$$

投入係数 a_{ij} は $a_{ij} = z_{ij} / X_j$ として求められる。

上式(1)を投入係数を使って表記すると下記ようになる。

$$\begin{aligned}
 & a_{11}X_1 + a_{12}X_2 + a_{13}X_3 + \cdots + a_{1n}X_n + F_1 = X_1 \\
 & a_{21}X_1 + a_{22}X_2 + a_{23}X_3 + \cdots + a_{2n}X_n + F_2 = X_2 \\
 & a_{31}X_1 + a_{32}X_2 + a_{33}X_3 + \cdots + a_{3n}X_n + F_3 = X_3 \\
 & \quad \quad \quad \cdots \quad \quad \quad \cdots \quad \quad \quad \cdots \\
 & a_{n1}X_1 + a_{n2}X_2 + a_{n3}X_3 + \cdots + a_{nn}X_n + F_n = X_n
 \end{aligned}
 \tag{2}$$

ここで、下記の行列を、投入係数行列 A (投入係数表) と呼ぶ。

$$A = \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} & a_{13} & \cdots & a_{1n} \\ a_{21} & a_{22} & a_{23} & \cdots & a_{2n} \\ a_{31} & a_{32} & a_{33} & \cdots & a_{3n} \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ a_{n1} & a_{n2} & a_{n3} & \cdots & a_{nn} \end{pmatrix}$$

式(2)の a_{ij} および F_j を右辺に移項すると,

$$\left. \begin{array}{l} (1 - a_{11})X_1 - a_{12}X_2 - a_{13}X_3 - \cdots - a_{1n}X_n = F_1 \\ -a_{21}X_1 - (1 - a_{22})X_2 - a_{23}X_3 - \cdots - a_{2n}X_n = F_2 \\ -a_{31}X_1 - a_{32}X_2 - (1 - a_{33})X_3 - \cdots - a_{3n}X_n = F_3 \\ \cdots \\ -a_{n1}X_1 - a_{n2}X_2 - a_{n3}X_3 - \cdots - (1 - a_{nn})X_n = F_n \end{array} \right\} \quad (3)$$

ここで, X_j および F_j を下記のように行列表示すると, 式(3)は式(4)と表記できる.

$$X = \begin{pmatrix} X_1 \\ X_2 \\ X_3 \\ \vdots \\ X_n \end{pmatrix} \quad F = \begin{pmatrix} F_1 \\ F_2 \\ F_3 \\ \vdots \\ F_n \end{pmatrix}$$

$$(I - A)X = F \quad (I \text{ は単位行列}) \cdots \cdots (4)$$

式(4)は式(5)と同じ意味をもつ.

$$(I - A)^{-1}F = X \quad (I \text{ は単位行列}) \cdots \cdots (5)$$

ここで, $(I - A)^{-1}$ をレオンチェフ逆行列 (逆行列表) と呼ぶ.

ある産業の最終需要増加 F に対する経済効果 X は下式によって求めることができる.

$$(I - A)^{-1} F = X$$

2) 既存産業連関表の利用

前節の計算過程で逆行列係数を求めることにより、施策を実施したことによる経済効果の推定が行うことが可能となる。しかし、Web 上で公開されるなど、利用可能な状態にある地域産業連関表は都道府県あるいは大都市レベル（札幌、釧路、大阪、福岡、北九州等）までであり、中小規模の地方自治体における産業連関表は作成されていないのが現状である。よって、中小規模の地方自治体で経済効果を試算する際には、地域の産業連関表を独自に準備する必要がある。地域産業連関表はどのようにして作成されているのか。

産業連関表は5年に一度公表されている。地域産業連関表作成基本マニュアル（総務省統計局統計基準部 平成13年12月）においては、表-5.1に示すような産業連関表の作成手順が示されている。

表 - 5.1 産業連関表の作成手順（地域産業連関表作成基本マニュアル）

準備段階	データ収集段階	推計作業段階	調整段階	取りまとめ段階
1. 作成方針の決定 1) 作業体制（人員，組織）の確立 2) 経費の見積 3) タイムスケジュールの作成 2. 作業要領の作成 1) 表の基本的事項の検討 2) 情報・データ収集方法検討 3) 電算処理フロー等の検討	1. 既存データの収集・加工 2. 特別調査の実施・結果の取りまとめ 3. 情報収集 1) 国からの工業統計等組換え集計結果 2) 国の投入係数 3) 国や他府県市の情報 4) その他 4. 電算処理プログラムの作成	1. 生産額推計 2. 投入額・算出額推計（最終需要等内訳の推計を含む） 3. 暫定投入表の作成・修正 4. 電算処理	1. 基本表の作成 2. 統合表の作成 3. 計数調整 4. 電算処理	1. 計数の取りまとめ 2. 計数による解析・分析 3. 結果報告書の作成・公表（作業記録の取りまとめを含む） 4. 電算処理

基本的な流れは下記の通りとなる。

データ収集を行った結果から投入額・産出額を求める

国の投入係数をベースに暫定投入表を作成する

計数調整を行い、投入・産出の誤差を調整する

延長表（産業連関表は5年ごとに作成されるため、各年の産業連関表は推定値を用

いる)作成は、当該年度の生産額、最終需要額等を推定した後、をRAS法(次節で説明)などの繰り返し計算によって調整する。

また、平成12年(2000年)地域産業連関表作成基本要綱(経済産業省経済産業政策局調査統計部統計企画解析課 平成14年8月)をみると各作業の内容と期間についての記述がある。その概要は以下の通りとなっている。

基礎資料収集 (H11.1~H14.8・・・3年8ヶ月)

・基礎資料収集

政府の各種統計調査、許認可等に伴う行政記録や業界団体資料等利用可能なあらゆる資料を収集する。関係業界に対する聞き取り調査も行う

・商品流通調査

約24,000の事業所に対し、製造品の生産額、自工場消費額、国内向け出荷額、国外向け出荷額、製造品の最終消費地域別出荷内訳を調査する。

生産額推計 (H14.1~H15.3・・・1年3ヶ月)

約3,600品目の財、サービスについて推計を行う。

投入額推計 (H15.1~H15.9・・・9ヶ月)

最終需要額推計(H15.1~H15.11・・・11ヶ月)

バランス調整 (H15.12~H16.2・・・3ヶ月)

投入側、算出側の差額をなくし、生産額に一致させる作業。

このように、地域産業連関表の作成は5年もの時間を要し、専門のスタッフによる極めて大規模な調査分析が必要となる業務である。それと同時に、地域産業連関表は、中央政府の投入係数表を基に、各地域の産業情報を加えて地域投入係数表の作成を行った推計結果であるともいえる。

現実問題として、中小自治体において専門のスタッフを用意し、厳密な調査分析を行うことは難しい。また、産業連関分析は意思決定における施策検討ツールの一つであるという位置づけを考えると、5年もの時間を掛けて精度の高い地域産業連関表を作成することよりも、簡便な手法で産業連関分析を行い、その他の検討ツール(需要調査、コスト分析等)と組み合わせ総合的な施策検討を行うほうが得策かつ現実的である。

よって、本研究で行う産業連関分析は一定の理論的背景を踏まえつつも簡便さを第一とす

ることとする。その具体的手法として、都道府県において作成されている地域産業連関表の投入係数表を基に、市町村経済統計を用いて地域投入係数表の推計を行う。その考え方は、中央政府の投入係数を基に各種調査結果から地域投入係数表を推計するという経済産業省や総務省のマニュアルの思想と基本的には同じである。本研究で行った手法と結果については次節に述べる。

(2) 産業連関分析の実践

図 - 5.8 に高知県夜須町における産業連関分析のフローを示す。以下、それらの内容について示す。

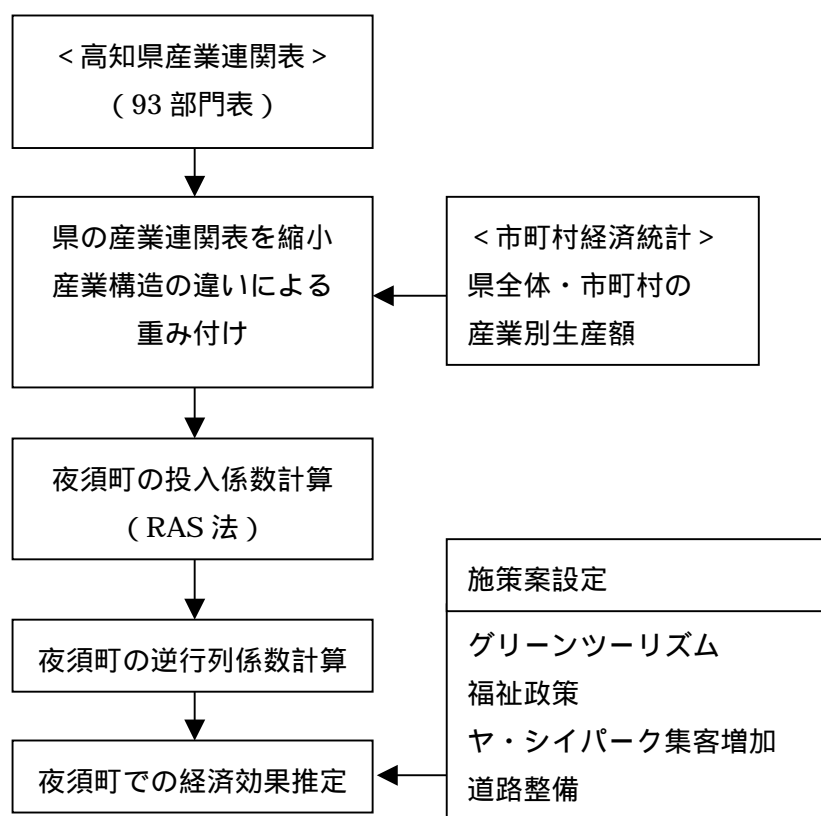


図 - 5.8 高知県夜須町における産業連関分析の実施フロー

高知県産業連関表

2004 年現在 ,高知県産業連関表の最新版は 1995 年のデータをもって作成され , 2000 年に公表されたものとなる . 参考として図 - 5.10 に高知県の産業連関表 (16 部門表) を示す . なお , 今回の検討ではこれよりも詳細な産業分類に基づいた 93 部門表を使用する .

市町村経済統計に基づく縮小・重み付け

図 - 5.9 のように ,市町村経済統計に基づき高知県の産業連関表の生産額を高知県夜須町の規模 , 産業構造に合わせ縮小・重み付けする .

	高知県計 (百万円)	夜須町 (百万円)	= ÷ 夜須町 / 高知県
第 1 次産業の計	105,980	1,233	
農 業	67,989	1,139	1 / 60
林 業	10,820	16	1 / 676
水産業	27,171	78	1 / 348
第 2 次産業の計	515,951	1,439	
鉱 業	9,287	13	1 / 714
製造業	260,552	66	1 / 3,948
建設業	246,112	1,360	1 / 181
第 3 次産業の計	1,958,820	7,935	
電気・ガス・水道業	70,928	287	1 / 247
卸売・小売業	273,102	1,108	1 / 246
金融・保険業	154,826	254	1 / 610
不動産業	275,913	1,591	1 / 173
運輸・通信業	155,826	327	1 / 477
サービス業	576,680	2,998	1 / 192
政府サービス生産者	400,107	1,213	1 / 330
対家計民間非営利サービス生産者	51,438	157	1 / 328
小 計	2,580,751	10,607	1 / 243

出典 平成 13 年度 市町村経済統計書 高知県企画振興部統計課
産業別市町村内総生産 (実額表)

図 - 5.9 高知県と夜須町の産業別総生産比較

平成7年高知県産業連関表(基本表)

[illegible]

平成7年高知県産業連関表(投入係数)

[illegible]

平成7年高知県産業連関表(1-(1-1)

(16部門)	業 業 業 業 業 業 業 業 業 業 業 業 業 業 業 業																行 行	感 感 度 係 数
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16		
	農 業	林 業	漁 業	鉱 業	製 造 業	建 設 業	電 気・ガ ス・水 道・熱 供 給	商 業	金 融・保 険	不 動 産	運 輸・通 信・情 報	公 共 サービス	公 共 サービス	サービス	事務用品	分 類 不 明		
(単位:百万円)																		
1	0.06689	0.04748	0.02056	0.00158	0.04498	0.00916	0.00110	0.01316	0.00133	0.00037	0.00242	0.01116	0.00377	0.00986	0.00663	0.00177	1.15489	0.8560
2	0.00311	0.24314	0.00145	0.00086	0.02741	0.00225	0.00044	0.00045	0.00030	0.00014	0.00036	0.00049	0.00094	0.00147	0.00397	0.00069	1.28630	0.3540
3	0.00110	0.00060	0.02635	0.00087	0.02323	0.00598	0.00054	0.00020	0.00057	0.00016	0.00127	0.00060	0.00173	0.00036	0.00426	0.00083	1.13067	0.8383
4	0.00037	0.00022	0.00053	0.00042	0.00929	0.00593	0.00177	0.00022	0.00017	0.00027	0.00039	0.00031	0.00040	0.00040	0.00136	0.00032	1.02838	0.7390
5	0.03899	0.1922	0.00631	0.02636	0.06706	0.05670	0.01541	0.01782	0.01418	0.00440	0.03573	0.01825	0.03430	0.00480	0.01547	0.02510	1.64411	1.2619
6	0.00542	0.00040	0.00561	0.00154	0.00952	0.01016	0.05824	0.01004	0.00065	0.02427	0.01196	0.02083	0.01094	0.00898	0.00372	0.00263	1.22357	0.9070
7	0.00638	0.0680	0.01091	0.03989	0.02771	0.00635	0.01959	0.01419	0.00752	0.00280	0.02815	0.02262	0.02261	0.02684	0.00707	0.01528	1.29880	0.9630
8	0.04100	0.03986	0.01781	0.00719	0.01531	0.01885	0.01885	0.01885	0.01885	0.01885	0.01885	0.01885	0.01885	0.01885	0.01885	0.01885	1.8031	0.8031
9	0.04975	0.03929	0.04778	0.06271	0.03448	0.02697	0.03326	0.06309	0.11752	0.05979	0.06702	0.00887	0.00887	0.01481	0.04962	0.01945	1.79354	1.3330
10	0.00263	0.00389	0.00379	0.00074	0.00576	0.00531	0.00684	0.00211	0.01377	0.00414	0.01550	0.00237	0.00101	0.01241	0.00550	0.01171	1.8301	0.8301
11	0.04873	0.1639	0.00621	0.23340	0.05882	0.07423	0.02986	0.06722	0.04565	0.00864	0.13035	0.03775	0.03046	0.04889	0.00757	0.03864	2.09608	1.5555
12	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	1.00000	0.7416
13	0.00249	0.0299	0.06621	0.00336	0.03100	0.00982	0.01824	0.04313	0.04654	0.00087	0.00173	0.01718	0.01747	0.00860	0.00555	0.01037	1.3826	0.8343
14	0.01809	0.02744	0.02511	0.05769	0.03867	0.07794	0.04169	0.0434	0.06703	0.01447	0.10947	0.03802	0.03249	0.16021	0.01829	0.05244	1.71247	1.2708
15	0.00096	0.01555	0.00350	0.00304	0.02728	0.01070	0.01778	0.00588	0.00576	0.00075	0.00350	0.00295	0.00362	0.00331	0.01613	0.00096	1.04361	0.7741
16	0.00246	0.0170	0.00431	0.00278	0.00587	0.00212	0.00533	0.04949	0.00396	0.00271	0.00623	0.01782	0.00826	0.00645	0.00254	0.01007	1.08192	0.8042
17	0.00642	0.1531	0.3803	0.00220	0.14743	0.16196	0.29139	0.27232	0.33334	0.14806	0.45698	0.19211	0.23371	0.32760	0.06929	0.12546	21.56463	0.8240
分類不明数	0.96902	1.37280	0.00438	0.13250	1.09403	0.10790	0.09515	0.12467	0.08337	0.85180	0.08820	0.71887	0.21576	0.98605	0.11259	0.23600		

図 - 5.10 高知県産業連関表（16 部門表）

<http://www.pref.kochi.jp/~toukei/news/sanren7/sanren7.htm>

夜須町の投入係数計算（RAS 法）

高知県の投入係数から，夜須町の総生産額をもって夜須町の投入係数を計算する．その手法として，5年ごとに作成される産業連関表の各年補間（延長表作成）に使用される RAS 法を用いる．図 - 5.11 に RAS 法の考え方を示す．R および S が 1 に収束するまで繰り返し計算を行い，投入係数行列 A を求める．

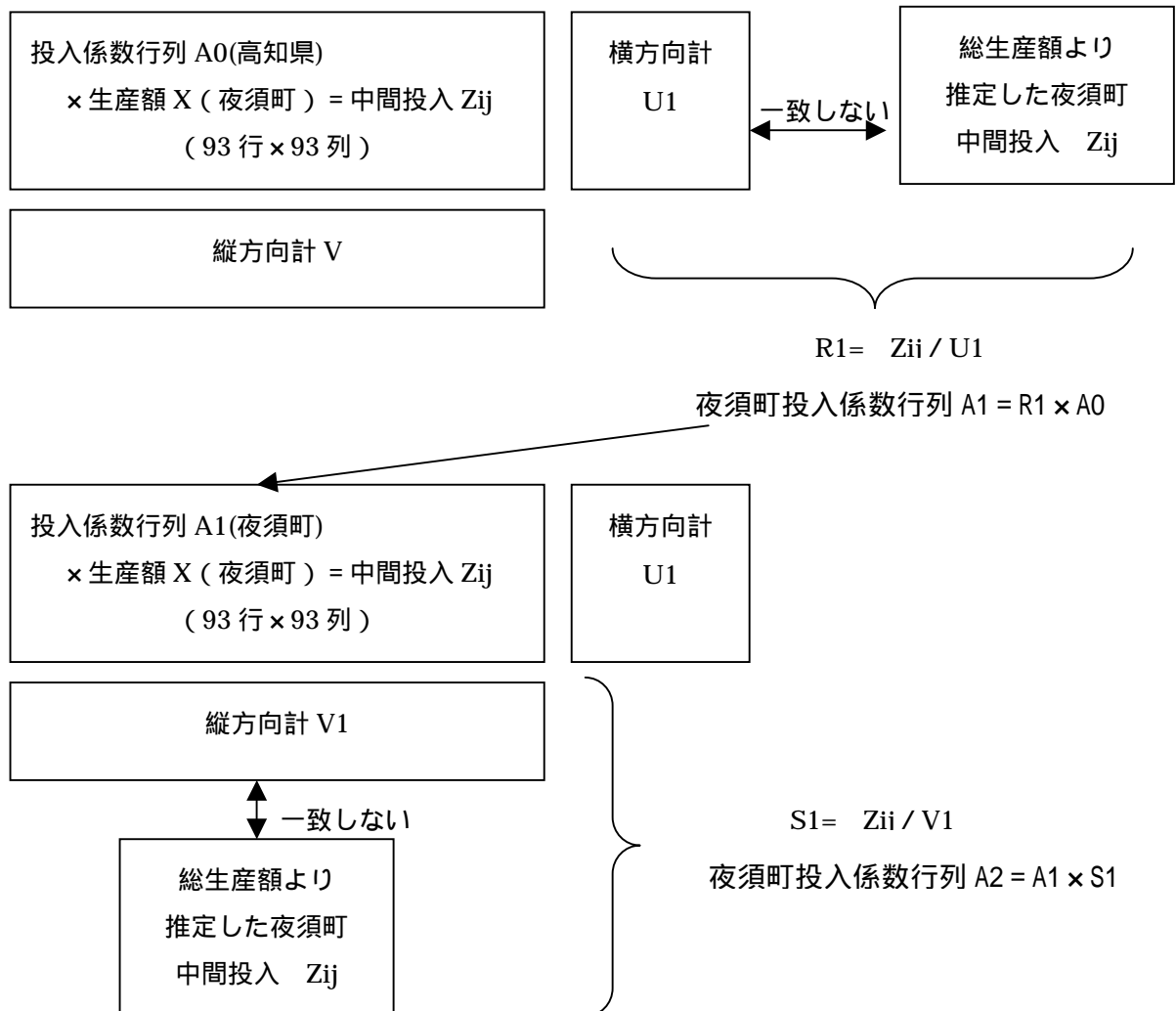


図 - 5.11 高知県と夜須町の産業別総生産比較

夜須町の逆行列係数計算

で算出した投入係数 A に対し、逆行列 $(I - A)^{-1}$ を求める。

夜須町での経済効果推定

施策案について需要増加目標を設定し、で求めた逆行列計数を使用してその目標が達成された場合の経済効果を推定する。表 - 5.2 に施策案および需要増加の目標、表 - 5.3 に経済効果の推定結果を示す。

表 - 5.2 施策案および設定した需要増加の目標

施策案	需要増加の目標
1 グリーンツーリズム	町内農家の売上が1割増加
2 福祉政策	社会保障事業が1割増加
3 海浜公園集客増加	宿泊業の売上が1割増加
4 海浜公園集客増加	飲食店の売上が1割増加
5 道路整備	道路輸送・自家用自動車輸送の売上が1割増加
6 商業地域活性化	商業の売上が1割増加

表 - 5.3 各施策案による経済効果の推定結果

施策案	需要増加(A) (百万円)	経済効果(B) (百万円)	B/A
1 グリーンツーリズム	13,560	19,213	1.42
2 福祉政策	1,849	2,387	1.29
3 海岸施設集客増加	2,224	3,329	1.50
4 海岸施設集客増加	6,588	10,359	1.57
5 道路整備	9,670	12,636	1.31
6 商業地域活性化	11,935	15,459	1.30

表 - 5.3 に示した経済効果の推定結果の B/A の値を見ると、海浜公園集客増加およびグリーンツーリズム実施による経済効果が大きいことが分かる。高知県夜須町最大の観光拠点はヤ・シイパークと名づけられた海浜公園であり、日帰り客を主体とした海浜公園の集客増加を飲食店の集客増加につなげる事ができれば地域への経済効果が高まるということとなる。また、高知県夜須町の基幹産業は農業であることから、グリーンツーリズム実施による経済効果も高いことがわかる。

(3) 産業連関分析を行う意義と注意点

これまで、中小自治体における施策展開は、住民の要求、政治、あるいは中央政府の指導・誘導に従順に従ったきたものであった。その結果として住民の必要物 (Needs) と要求物 (Wants) の関連が不明確となり、必要物 (Needs) の本質がつかめなくなってしまった。そうして行政の責任範囲が膨張し、事業量が増加することに伴って地方自治体の財政状況が悪化していったものと考えられる。

その背景の一つとして、これまで中小自治体においては、既存の経済分析手法が有効に活用されてこなかったことを挙げることができる。今回行った検討は、世界的に利用されている産業連関表を用いるごく標準的なものである。産業連関分析は我が国でも都道府県や政令指定都市などの大都市においてはすでに行われている。しかし、中小自治体においては十分な活用がなされていなかった。その理由は産業連関表の作成を中央政府のマニュアル通りに行うには専任スタッフを用意し、膨大な調査分析を行い、5 年もの時間を掛ける必要があるためである。これまで、中小自治体はそこまでの労力を払って産業連関表を作成する必要性を感じることはなく、またその余力も無かったということであろう。

しかし、産業連関表は“経済効果”と言う定量的な形で施策の効果を示すことができる便利な分析ツールである。中小自治体においても住民の必要物 (Needs) と要求物 (Wants) の関連を明らかにし、地域住民の必要物 (Needs) の本質をつかむためにも、産業連関表を利用してゆくべきであると考えられる。

本研究では中小自治体が産業連関分析を行う上で障壁となっていた膨大な調査分析に代えて、高知県が作成した地域産業連関表と市町村経済統計から RAS 法により高知県夜須町の投入係数行列および逆行列を計算するという簡便な方法を取り、経済効果の推定を行った。その結果、高知県夜須町がもつ観光拠点であるヤ・シイパークを中心とした活性化

や、基幹産業である農業施設を活かしたグリーンツーリズムといった施策が有効との結果を得た。この結果には高知県夜須町の産業構造が反映されており、精度の問題についてはおおむねクリアされていると考えられる。この手法によって、全ての中小自治体において産業連関分析を行うことが可能となる。

ただし、産業連関分析は万能ではない。産業連関分析で求められる経済効果は、“ある産業の需要増加に伴う地域全体への経済波及効果”である。ここには需要増加を達成するための施策の実施コストは含まれていない。施策検討を行う際は、設定した需要増加を達成するために必要なコストの計算を行った上で、経済波及効果を捉える必要がある。例えば、本研究で行った事例としてはグリーンツーリズムにより農業需要を1割向上させるといった仮定をしているが、その実現シナリオはどうか、コストはいくらかかるのか、といった検討は別途行わなくてはならない。図-5.12に施策検討全体の中での産業連関分析の位置づけを示す。コスト、経済効果、税収の増加、住民の願いといった要素を総合的に検討する必要がある。このように、産業連関分析は単独で有効に機能するものではなく、コスト分析等、他の施策検討ツールと組み合わせることによってはじめて有効に機能するものであることを意識しなければならない。

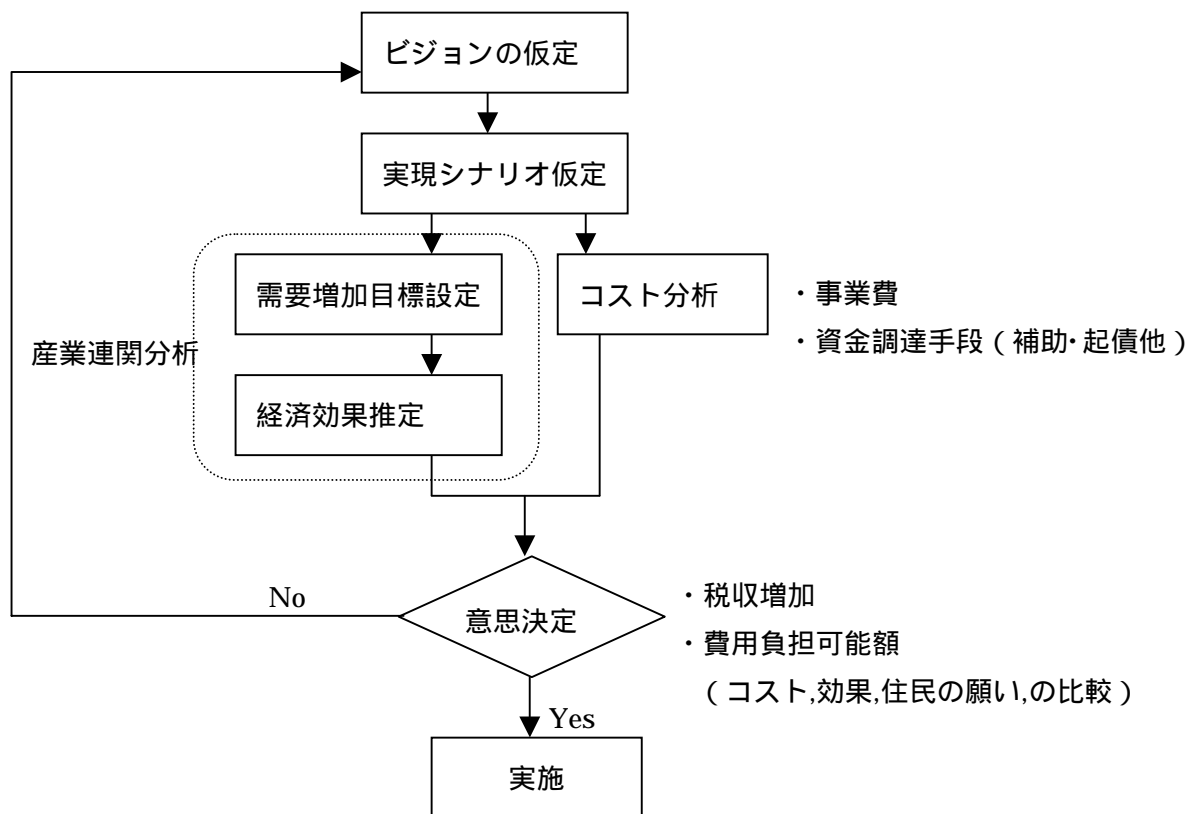


図-5.12 施策検討における産業連関分析の位置づけ

5.4. 業務マニュアルの整備

本項で述べる業務マニュアル作成の目的は、業務を体系的にとらえ、各業務を可能な限り定型処理化し、迅速な業務処理方法を確立する²⁾ことである。地方自治体の業務には中央政府により整備された手引書や、法律・条令等に規定された定型的業務が多い。各職員はこれらの資料を参考にしながら業務を理解し、習熟していく形となっている。しかしながらこれらの資料は、一読しただけでは各職員が“どう動くべきか”といったことを捉えることはできないものとなっている。現状では各担当者が経験を重ねて業務に習熟したとしてもその経験は組織に蓄積されない。そして定期的な担当者の変更により、次の担当者は前任者同様の労力を払わねばならないこととなる。定型的な業務を職員の立場から見たマニュアルとして整備することで、このような非効率を排除し、業務の正確性を確保することができる。

さらに、部門横断的検討を伴う新しい意思決定システムを実際に運用してゆくためにも、業務マニュアルの整備は不可欠なものとなる。定型業務の場合には参考資料として国により整備された手引書や、法律・条令等があるため、時間をかければ各職員が“どう動くべきか”を読み解くことが可能である。しかし、新しい意思決定システムについてはそのような参考資料はなく、新規に業務マニュアルの整備を行わない限り各職員の行動内容は規定されない。施策検討に一定の精度を保つことはできず、検討作業が滞る原因ともなる。よって、部門横断的検討業務も定型業務同様にマニュアル化する必要がある。新しく作成した業務マニュアルは、新しい行政マネジメントシステムの内容を具体的に表現するものであり、マネジメントシステム構築の核ともいえよう。

巻末に参考資料として、本研究で整備した環境衛生系の業務マニュアルを添付する。

(1) 定型業務の業務マニュアル作成

地方自治体で行われる定型業務の多くは全国共通のものであり、国により整備された手引書や、法律に規定されている。地方自治体独自の業務も条令・規則等に規定されていることがほとんどである。よって地方自治体独自の業務マニュアルが整備されていない現状では、職員間の業務引継ぎはこれらの資料を手渡すことが基本となっている。業務分析の際に行った職員ヒアリングの際も、業務内容の紹介としてこれらの資料を手渡されることが極めて多かった。

よって、定型業務の業務マニュアル作成は、まず、これら手引書や、法律・条令等を

読み解き，各職員がどのように動くかを把握した．その後，仮の業務マニュアルの作成を行った上で再度職員に対するヒアリングを行い，修正を重ねていく形をとった．

(2) 横断的業務の業務マニュアル作成

新しい意思決定システムの一環として整備する業務マニュアルも，マニュアルとしての表現方法は定型業務と全く同様である．しかし，作成方法は定型業務と異なり，意思決定システムの流れを十分把握したうえで初期バージョンのマニュアルを作成し，横断的検討のシミュレーションを重ねる中でマニュアルもバージョンアップを重ねてゆくこととなる．

5.5. 会計システム整備の必要性

事業性分析は本来複数年を考慮する必要がある．そのためには事業予算の複数年管理ができる会計システムが必要となる．一般会計や特別会計毎の起債管理ソフトウェアは現状でも複数年管理が可能である．しかし，意思決定の基本となる予算書には，事業による後年度負担の情報はない．事業別に借入れや複数年の償還，交付税措置分といった金額も把握できる様な会計システムが必要となる．ただし，会計システムを整備すること自体が目的ではなく，それを意思決定の参考資料とできるものでなくてはならない．

参考文献〔第5章〕

- 1) Asset Management Committee : Total Asset Management Manual , New South Wales Gov .
Australia , 2003
- 2) 草柳俊二 : 21 世紀型建設産業の理論と実践 - 国際建設プロジェクトのマネジメント技術 ,
山海堂 , 2001 年 2 月
- 3) 植本琴美 : 廃棄物 (環境) 行政の NPM による改善 , 高知工科大学 2004 年度修士論文
- 4) 宮沢憲一 : 産業連関分析入門 , 日本経済新聞社 , 2002 年 6 月 10 日

第6章．結論

本研究で行った分析より明らかになった地方自治体組織が抱える問題点の本質は、法規・法令に基づき判断・行動しているという、行政組織がもつ宿命といってよい事項である。法規・法令の改定は、社会の動きを先取りして行われることはまずなく、通常はアクシデントが発生してから制定への動きが始まるものである。そのため、社会の動きが速い今日においては、法規・法令は常に陳腐化の宿命を負っていると言ってよい。そういった環境において行政組織は常に硬直化を起こしやすい体質を持つようになっている。中央政府からの資金援助獲得を主目的として実施される“造る事自体を目的とした社会基盤整備事業”の背景もここにある。地域活性化といった事業目的からみて明らかに過大と見えるような社会基盤整備事業であっても、法規・法令によって規定される補助金・起債制度の範囲内において不都合が見られない限り実施の方向へと進む。行政組織では法規・法令が詳細に活動を規定するため、組織全体が法規・法令の遵守に注力しているうちに、本来の事業目的を見失いがちになるということであろう。

本研究において高知県夜須町役場に常駐しつつ行った行政組織の全業務分析や各種会議への出席、既往業務の意思決定プロセス調査から明らかになった地方自治体の行政システムが持つ特徴は、下記に示すとおりである。

- ・縦型の組織体制
- ・ブレーン機能が無いトップダウン構造の意思決定プロセス
- ・事業実施検討ツールの未整備

この特徴からも、事業目的そのものを問い直すシステムが存在していないことがわかる。地方自治体は明治期の地方制度成立時から中央政府の下部組織的な役割を担っており、中央政府が掲げる方針を忠実に執行することをその任務としている。地方自治体がもつ行政マネジメントシステムは、この任務に適合したものとなっており、主体的な意思決定を行うためのシステムが失われてしまっているのである。

“造ること自体を目的とした”公共事業等に代表される行政活動への批判に応えるため、多くの地方自治体では各種の行政改革に取り組んでいる。またわずかではあるが、近年、我が国でも話題となっている NPM : New Public Management の導入活動等を行っている地方自治体も存在する。しかしその実態を見る限り、問題点を経費節減や、事業評価ツールの整備といったレベルで捉えており、事業目的を掘り下げて考え、“本来の住民の要求物 (Needs) とは何か”といったことまでを見出し、予算へ反映するようなものとはなっていない。

本来、NPM とは法規・法令を基準に動いていた行政組織を、事業目的を基準にして動くように作

り変えるという、行政組織の再構築である。そしてその手段として、民間企業で行われるような目標設定(Plan) 実行(Do) 業績評価(Check) 改革(Action)、という PDCA サイクルに則した目標管理型の経営手法や、会計ツールを導入し、行政活動を効率化しようとするものである。目標管理を行うことは極めて重要であり、既往の NPM 事例においては目標管理を行うために、下記的手段が講じられている。

意思決定部門と執行部門の分離

各執行部門への権限委譲

しかし、我が国の地方自治体がもつ特性を考えた場合、上述の手段を講じることにより以下の問題が生じる可能性が考えられる。

意思決定部門と執行部門の分離により、逆に、一方通行的な意思決定プロセスが強化される方向に動く

各執行部門への権限委譲により、縦割り型の組織体制が強化される

我が国におけるこれまでの NPM は、その実態を見る限り、目標設定時あるいは業績評価時における事業評価ツールの整備に留まっている。本研究で実施したように、事業目的を基準にして動くように、組織や業務体系を根本から組み建て直し、意思決定のプロセスを改革するといった活動は行われていない。本研究は、我が国の地方自治体がもつ特性に適した組織体制や意思決定プロセスを整備するという観点から、部門横断的な施策検討に基づいた意思決定システムを構築することを基本方針とした。これにより、事業目的を基準とした意思決定を行う基盤を整える。事業着手前に事業目的・目標値を明確に設定することにより、予条件が変化した場合に結果がどのように変化するかを把握する。また、法規・法令が実情に合わなくなった場合はこれを見直すことをも視野に入れる。この特徴を踏まえ、構築するマネジメントシステムを“New Local Public Management (NLPM)”と呼ぶことにした。

本研究では、適切なプロセスを経た意思決定を行うことにより、行政運営の効率化を実現するためのマネジメントシステムの構築を試みた。その内容は以下のとおりである。

(1) 部門横断型組織体制の整備

縦型の組織体制や一方的通行的な意思決定プロセスを是正する方策として、部門横断的な施策検討を行うことができる組織体制を整備する。具体的には、施策案ごとに組織横断型検討チームの編成を行うこととした。

(2) 「施策マトリックス」による最適施策ポートフォリオの導出

部門横断的な施策検討のためには多面的な検討ツールや評価基準を整備する必要がある。このために、戦略目標を縦軸とし、各部門を横軸にした表を用意し、この表に各部門が担うべき施策を書き込む「施策マトリックス」を作成する方策を考案した。各施策単独の費用対効果を算出し、それらをマトリックス上に記入してゆくことで最適施策ポートフォリオの導出基盤を見出す。

(3) 業務マニュアルの作成

現状では、各職員は国により整備された手引書を参考にしながら業務を理解し、習熟していく形となっている。町独自の業務マニュアルの整備は行っておらず、各担当者の経験が組織に蓄積される形にはなっていない。業務マニュアルの作成により定型業務の効率化を図ると共に、部門横断的な行動を促進する内容を盛り込む。構築した業務マニュアルはプロトタイプとして位置づけ、これをカスタマイズして全国の地方自治体に展開してゆく。本論文では環境衛生系の業務マニュアルを作成し、巻末に参考資料として添付した。

(4) 新マネジメントシステムの実証実験

上記(1)～(4)の実証実験を行った。組織横断型検討チームの会議においては多くの改善提案が提示された。また、これまでは近隣自治体との横並びで決定されていた施策についても、費用対効果を定量的に評価できることが実証された。それと同時に、横断的検討について業務マニュアルの中で行動規定を明確に示す必要があり、明確に示されない段階においては、検討作業が滞る事態も見られた。業務マニュアルの整備は新しく構築したマネジメントシステムを職員に対して説明する最大の手段であり、この整備をもって初めてマネジメントシステムのプロトタイプ構築は完成すると言ってよい。

このように、新しく構築したマネジメントシステムを現実に稼働させることにより有効性の確認および課題の抽出を行い、地方自治体の実態に合うマネジメントシステムへと改良していく必要があると考えている。具体的な課題としては以下のような項目が挙げられる。

(1) 全業務に対する業務マニュアル整備

業務分析により定型的な業務と分類された業務については、業務マニュアルを整備することで

業務そのものの効率化が図られる。このプロセスを経て、業務アウトソースを行ってゆく。また、新しい業務横断的検討業務については関連業務に関する業務マニュアルを整備しなければ事実上運用が不可能となる。

(2) 会計システムの整備

事業性分析には複数年を考慮する必要がある、事業予算の複数年管理ができる会計システムが求められる。一般会計や特別会計毎の起債管理ソフトウェアは現状でも複数年管理が可能である。しかし、意思決定の基本となる予算書には、事業による後年度負担の情報はない。事業別に借入れや複数年の償還、交付税措置分といった金額も把握できる様な会計システムが必要となる。

(3) 情報公開

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

(4) 全国展開

意思決定システム、業務マニュアル、会計システムから成るマネジメントシステムの整備は、研究フィールドとなった高知県夜須町を対象として行った。このマネジメントシステムはプロトタイプとしての位置づけとなる。第2章で述べた通り、高知県夜須町は人口1万人未満で、逼迫財政状況にあり、少子・高齢化問題を抱えているという、極めて標準的な中小自治体である。人口1万人未満の自治体は2000年現在で1,556あり、当時の全自治体数3,256の約半分を占めている。これらの中小自治体は夜須町と同様の問題を抱えており、効率的な自治体経営を求められている。

これらの自治体に本研究で構築したプロトタイプのマネジメントシステムをそのまま当てはまることはできない。例えば、ごみ収集の業務だけを取り上げたとしても、回収頻度、分別種類、ごみ袋の価格設定等、みなそれぞれ異なっている。しかしながら、回収業者と収集事業契約を結ぶこと、清掃組合へ負担金を支払うこと、といった業務の内容そのものは共通するものが極めて多いものと考えられる。また、税務や戸籍管理等の業務について、合併協議で作成された事務事業現況調書をみると、異なった町村でも全く同じ表記をしていることが目立つ。

夜須町において構築されたマネジメントシステムのプロトタイプを他市町村に導入する場合

は、カスタマイズし活用する方法が具体的な形となる。そのため、柔軟性対にする配慮が必要であり、その範囲もおのずと定まってくることとなる。

現在、ほとんどの中小市町村は市町村合併問題を抱えている。平成 16 年 12 月 6 日現在、今後発足する新市町村は 108 ある。さらに成 16 年 12 月 8 日現在、法定の合併協議会は 579 協議会(1,757 市町村)あり、今後続々と新しい市町村が誕生してゆくこととなる。これらの市町村に新しいマネジメントシステムのプロトタイプをカスタマイズしつつ導入してゆくことで、さらなる業務効率化と、意思決定プロセスの適正化による施策検討能力の向上が図られることが期待される。特に、市町村合併を経験した地方自治体においては、合併事務局による事務事業現況調書の作成を通じて共通業務の洗い出しは一応済んだ形となっている。合併協議においては、これらの資料は互いの市町村間の違いを見出し、すり合わせをおこなうためにのみ使用された。これらの業務ごとに業務マニュアルを作成することで、定型業務のかかなりの部分についてシステム化がなされることが予想される。その作業を元の合併協議会事務局の職員と共同して行うことによって、極めて効率的にマネジメントシステムの構築がなされと期待している。

さらに、都道府県レベルの自治体へ展開してゆく際は、組織の規模や所管する業務内容も異なることから、都道府県向けのマネジメントシステムをプロトタイプから構築する必要があると考えられる。ただし、その際も、定型業務の多くは全国共通のものであり、国により整備された手引書や、法律あるいは条令・規則等に規定されているという条件は市町村の場合と共通である。よって、市町村の場合と比較してマンパワーは要求されるもののプロトタイプの構築手法そのものは基本的に変わらないものと考えられる。その後はプロトタイプからカスタマイズしてゆくことで全国展開が可能なものと考えられる。

本研究は、我が国の地方自治体が抱える諸問題の発生メカニズムを調査し、これを解決するために必要な新しいマネジメントシステムの構築を試みたものである。諸問題発生メカニズムの分析は、実際の地方自治体に約 10 ヶ月間研究拠点を確保して行った。現在の地方自治体行政は、住民の要求物 (Wants) の提供を機軸としており、真の福祉に繋がらないストックが生まれ続ける構造となっている。現在の我が国における財政難はこの構造により発生しているものであり、今後は真に住民が必要とする物 (Needs) を見出し提供してゆく構造への転換が求められる。

本研究で構築した地方自治体のマネジメントシステムは、現行の行政業務を体系化しマニュアル化するとともに、真に住民が必要とする物 (Needs) が何であるべきなのかを見出すために必要な目的設定手法と評価手法を示したものである。そして、構築したマネジメントシステムを導

入するための具体的方策を，行政の基本的目的である住民の福祉の意義、行政組織の持つ本質的特性といった点から追求した．

本研究では，我が国の標準的な中小自治体を実証実験フィールドとしたため，構築したマネジメントシステムは一定の汎用性は確保されていると判断される．しかしこれを人口構成，主要産業，地理的条件，政策課題等が異なる全国の市町村へ展開してゆく際には，本マネジメントシステムをベースにカスタマイズする必要がある．カスタマイズの繰り返しによってマネジメントシステムはバージョンアップを重ね，より有効なものとなってゆく．

本研究で構築した地方自治体のマネジメントシステムは，三位一体改革や市町村合併により中央主導で地方自治への環境整備が推進される中で，その受け皿となる地方自治体の経営能力を向上させる具体的な方策を提示したものである．いわば，地方自治体に向けた三位一体改革の実施ツールと位置づけることが出来ると考えている．

謝 辞

高知工科大学博士課程における三年間の研究活動は“現在の社会システムに内在する問題の本質は何か”を探すものでした。そして、私の社会人としての実務経験は、社会システムを研究するためのスタートラインに立ったかどうか、といったレベルにすぎないものであることを常に意識することとなりました。論文提出という形で一応の区切りがついたものの、本研究はまだまだ継続してゆく必要があります。そして私個人も社会人として、研究者として、技術者としてまだまだ未熟であり、精進せねばならないと感じています。

主指導教員である草柳俊二教授には、研究方法や論文執筆方法といった基本中の基本から丁寧に指導していただきました。その上、数々の受託研究活動に参画させていただくことを通じ、“真に住民のためを思うコンサルティング”とはいかなるものかを学ばせていただきました。

副指導教員である那須清吾教授には、行政についての知識と経験が不足している私に対して、中央省庁勤務の経験に基づき懇切丁寧に解説をいただくとともに、問題への取り組み方、研究の方向性等に数々の貴重な御指導をいただきました。もう一人の副指導教員である村上雅博教授は建設コンサルタント業界出身の先輩であり、その経験に基づく御指導や励ましの言葉を数多くいただきました。

論文審査員である永野正展教授は行政活動全般に対するコンサルティングを行える数少ない技術者の一人であり、その知識と実践経験に基づき数多くの的確な御助言をいただきました。もう一人の論文審査員である加納剛太教授には、組織論の観点から貴重な御助言をいただきました。

本研究の実践フィールドとなった高知県夜須町の清藤真司町長、野中明和助役、上田英博企画課長、刈谷剛企画課主事をはじめ、職員の皆様には、過去の業務に対する聞き取り調査や予算査定会への同席許可、数多くの情報提供など、多大な御協力をいただきました。

高知工科大学総合研究所の吉良有可助手、同大学院社会システム工学コース修士課程宮崎正弘氏、則内紀彦氏をはじめとした建設マネジメント研究室の皆様には本論文の作成にあたり多くの時間や労力を割いていただきました。

本論文は多くの方による支えのもとに完成したものであり、感謝の気持ちを抑えることができません。心からお礼を申し上げる次第です。そして、幸いにも高知工科大学21世紀COEプログラム社会マネジメントシステム・センターにおいて本研究を継続する機会をいただくことができました。継続研究の成果を還元することにより恩返しをしてゆくこと、また、学位に恥じぬよう精進してゆくことを固く決意しております。最後に、時に折れそうになる私の心を支えてくれた私の両親、妻・春美、長女・杏花里にあらためて感謝の気持ちを伝えたいと思います。

行政マネジメントシステム Part-I

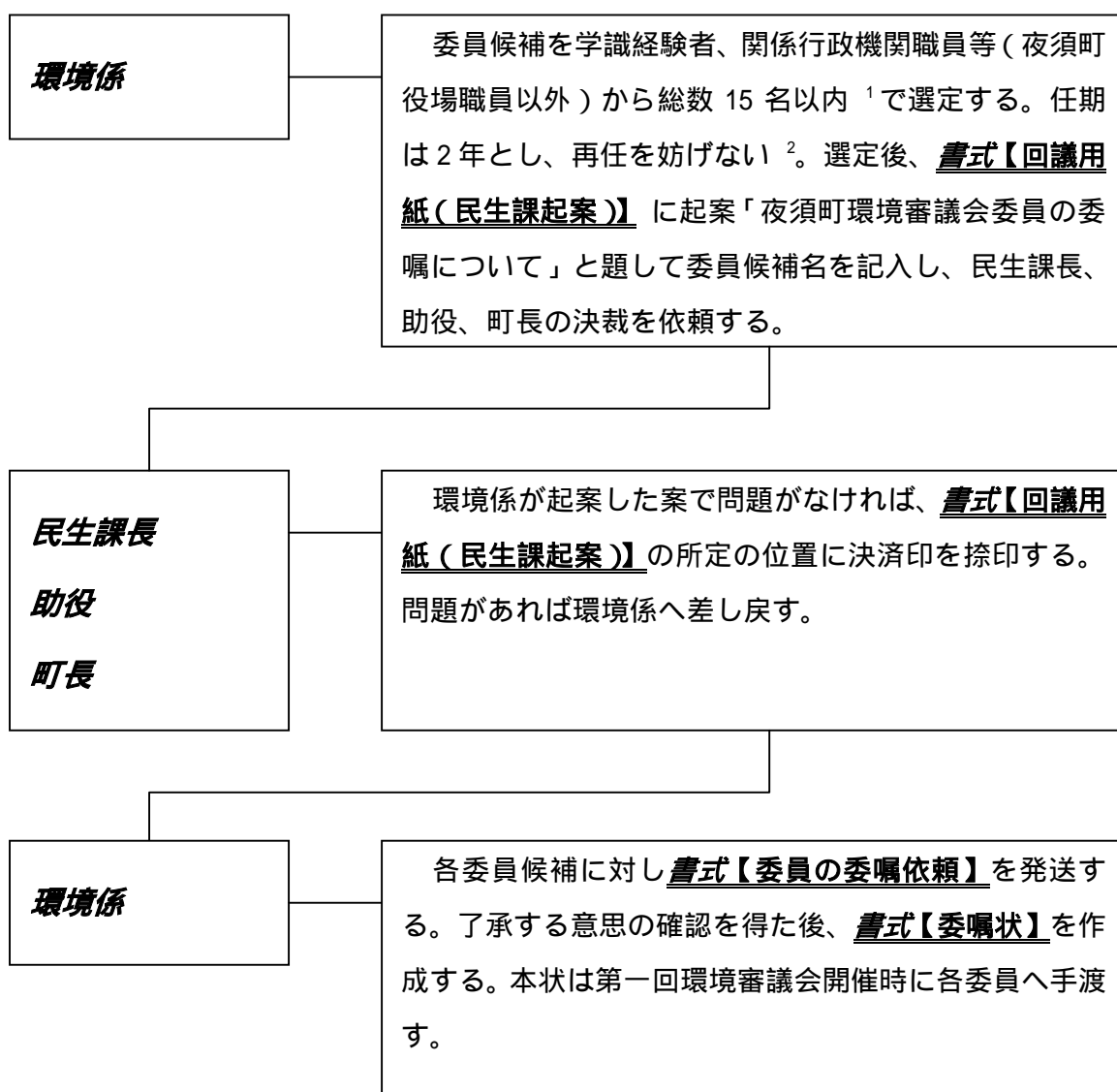
- 業務マニュアル -

050800 環境衛生管理業務

050801 環境保全 ¹	1
050801-01. 夜須町環境審議会の設置	1
050801-02. ダイオキシン類規制	2
050801-03. 地球温暖化対策	6
050801-04. 環境に関する苦情処理	7
050801-05. 不法投棄ごみ防止活動	8
050802 衛生 ²	10
050802-01. 香南斎場組合支援	10
050802-02. 香美郡衛生組合支援	10
050802-03. 廃棄物処理	11
香美郡清掃組合支援	11
廃棄物処理業者決定	11
一般家庭用ごみ袋販売	12
050802-04. 廃棄物減量・リサイクル	13
(横断的検討業務)	

1 根拠となる条例：夜須町環境基本条例（平成 12 年 6 月 21 日 条例第 43 号）

2 根拠となる条例：夜須町の環境をよくする条例（平成 10 年 9 月 29 日 条例第 12 号）

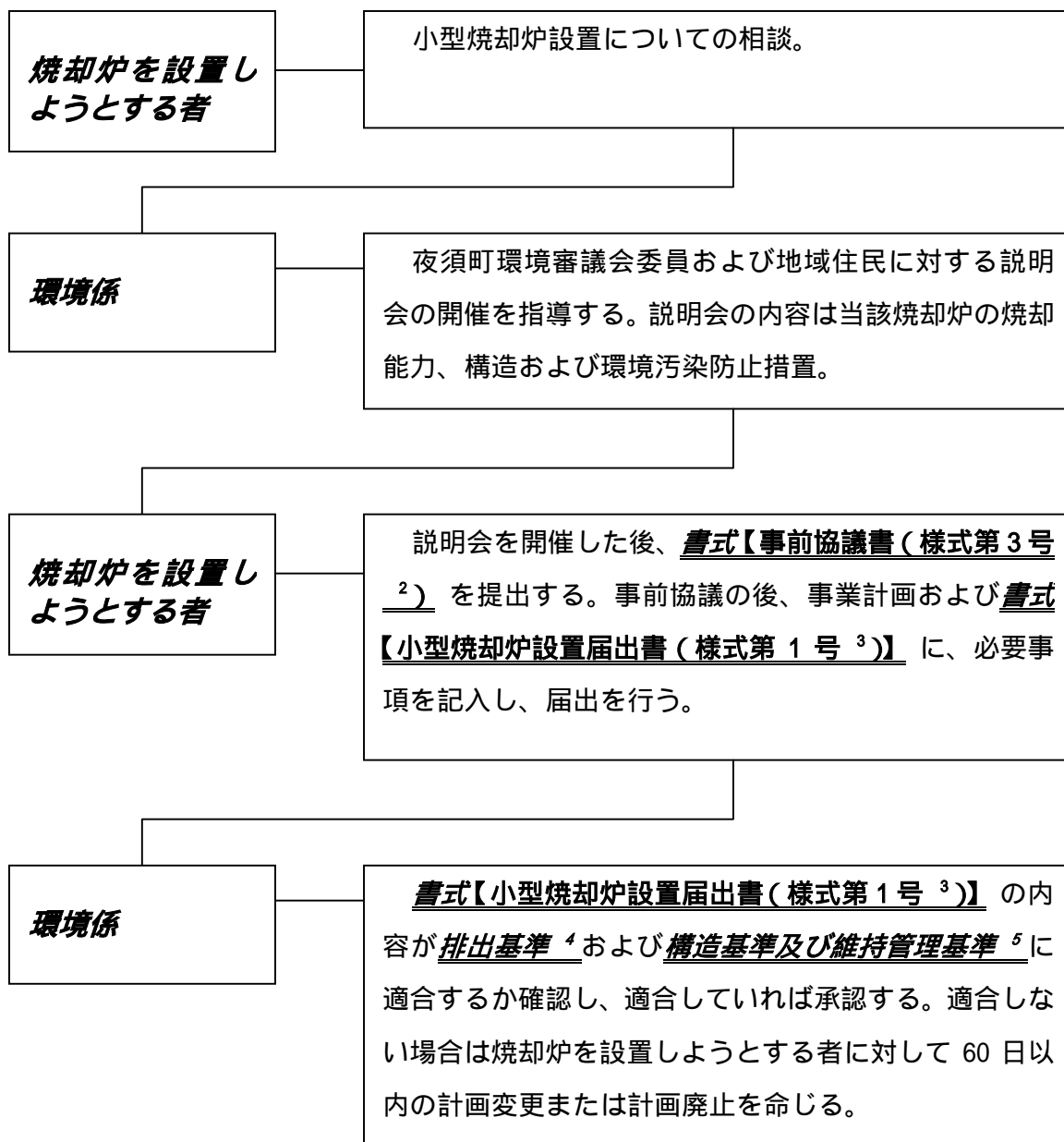
050801 環境保全**050801-01. 夜須町環境審議会の設置**

1 夜須町環境基本条例（平成 12 年 6 月 21 日 条例第 43 号） 第 33 条 3 項

2 夜須町環境基本条例（平成 12 年 6 月 21 日 条例第 43 号） 第 33 条 6 項

050801-02. ダイオキシン類規制

(1) 小型焼却炉¹の設置の届出



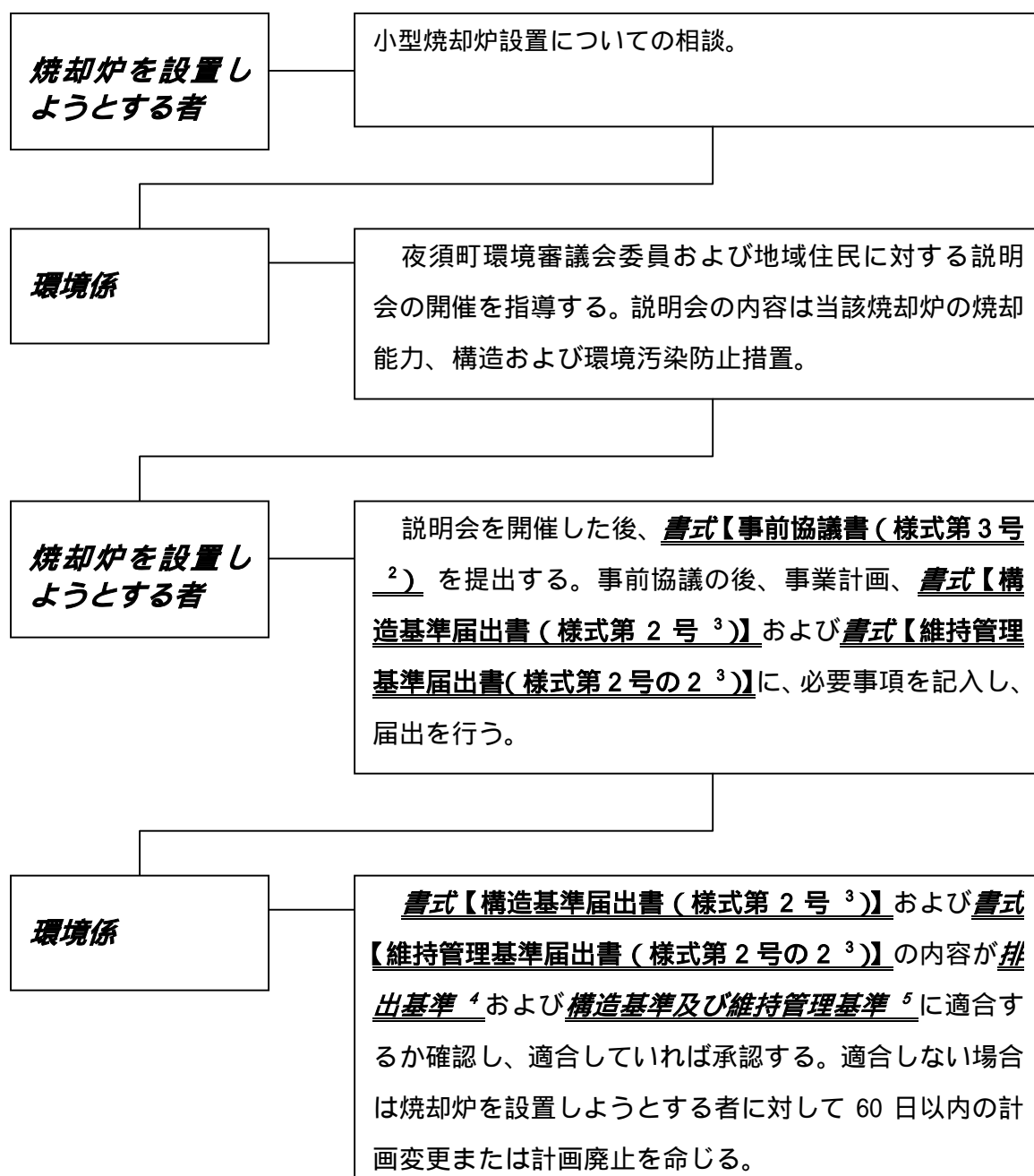
1 夜須町ダイオキシン類規制条例（平成 13 年 9 月 28 日 条例第 12 号） 第 2 条（7）イ

2 夜須町ダイオキシン類規制条例施行規則（平成 13 年 12 月 20 日 規則第 13 号） 第 7 条

3 夜須町ダイオキシン類規制条例施行規則（平成 13 年 12 月 20 日 規則第 13 号） 第 5 条

4 夜須町ダイオキシン類規制条例施行規則（平成 13 年 12 月 20 日 規則第 13 号） 別表第 1

5 夜須町ダイオキシン類規制条例施行規則（平成 13 年 12 月 20 日 規則第 13 号） 別表第 2

(2) 焼却炉¹の設置の届出

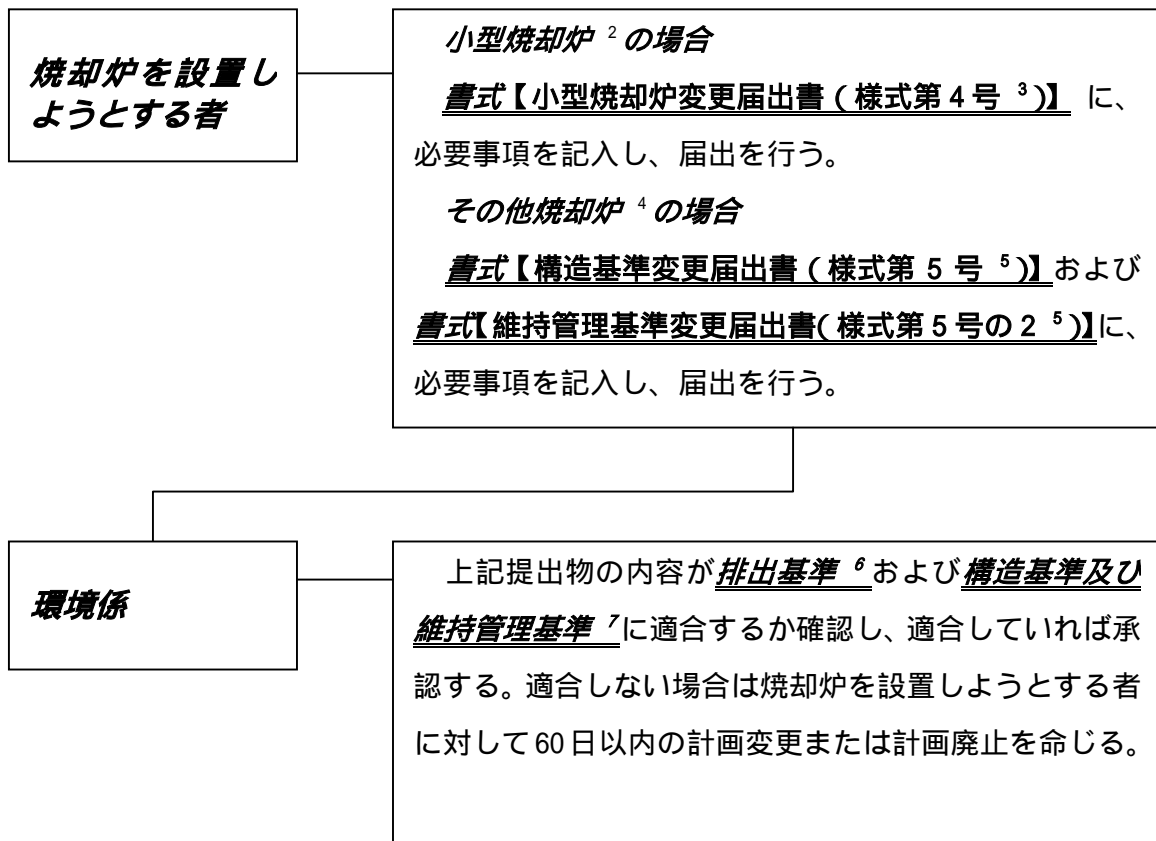
1 夜須町ダイオキシン類規制条例（平成13年9月28日 条例第12号） 第9条

2 夜須町ダイオキシン類規制条例施行規則（平成13年12月20日 規則第13号） 第7条

3 夜須町ダイオキシン類規制条例施行規則（平成13年12月20日 規則第13号） 第6条

4 夜須町ダイオキシン類規制条例施行規則（平成13年12月20日 規則第13号） 別表第1

5 夜須町ダイオキシン類規制条例施行規則（平成13年12月20日 規則第13号） 別表第2

(3) 変更の届出 ¹

1 夜須町ダイオキシン類規制条例(平成13年9月28日 条例第12号) 第14条

2 夜須町ダイオキシン類規制条例(平成13年9月28日 条例第12号) 第2条(7)イ

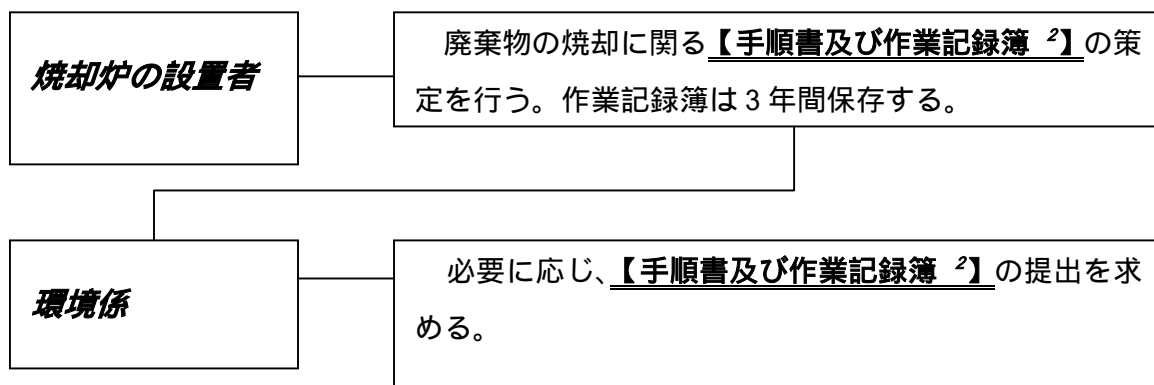
3 夜須町ダイオキシン類規制条例施行規則(平成13年12月20日 規則第13号) 第8条(1)

4 夜須町ダイオキシン類規制条例(平成13年9月28日 条例第12号) 第9条

5 夜須町ダイオキシン類規制条例施行規則(平成13年12月20日 規則第13号) 第8条(2)

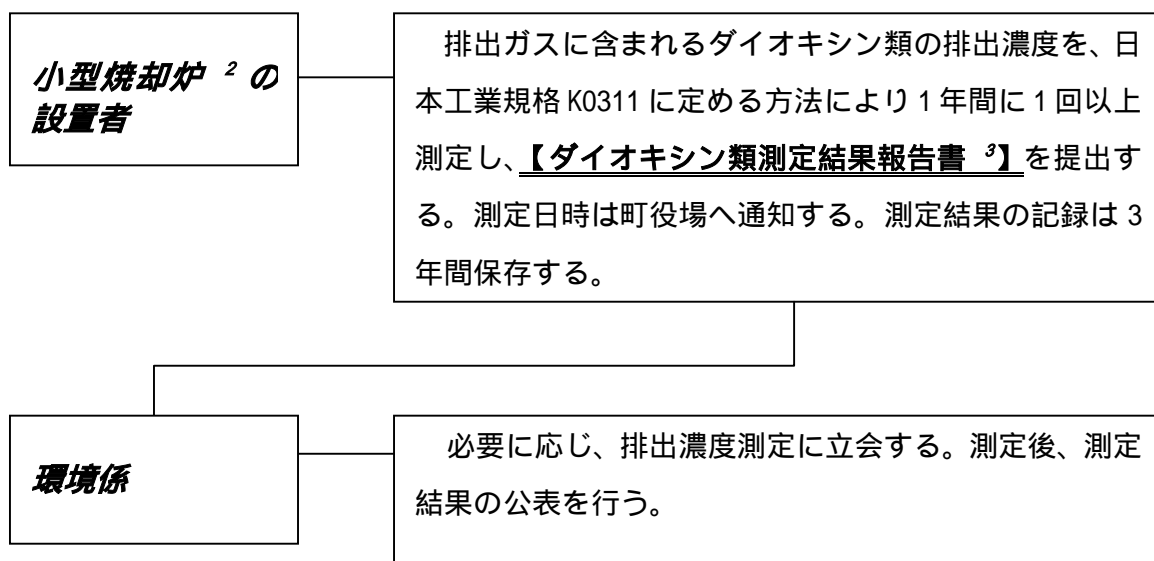
6 夜須町ダイオキシン類規制条例施行規則(平成13年12月20日 規則第13号) 別表第1

7 夜須町ダイオキシン類規制条例施行規則(平成13年12月20日 規則第13号) 別表第2

(4) 廃棄物の焼却に関する手順書及び作業記録簿の策定・提出¹

1 夜須町ダイオキシン類規制条例（平成 13 年 9 月 28 日 条例第 12 号） 第 17 条

2 夜須町ダイオキシン類規制条例施行規則（平成 13 年 12 月 20 日 規則第 13 号） 第 12 条

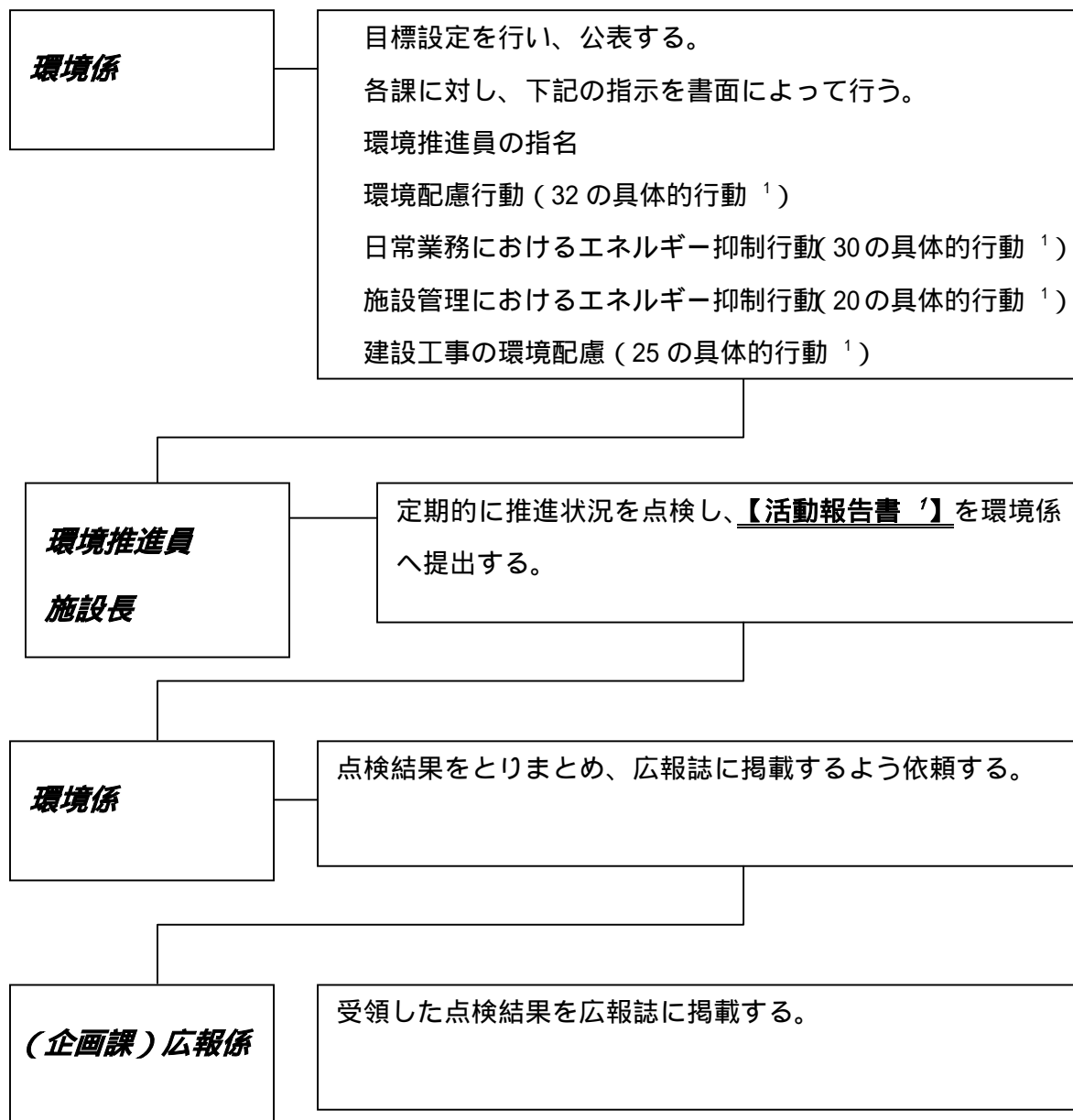
(5) 設置者による測定の実施¹

1 夜須町ダイオキシン類規制条例（平成 13 年 9 月 28 日 条例第 12 号） 第 19 条

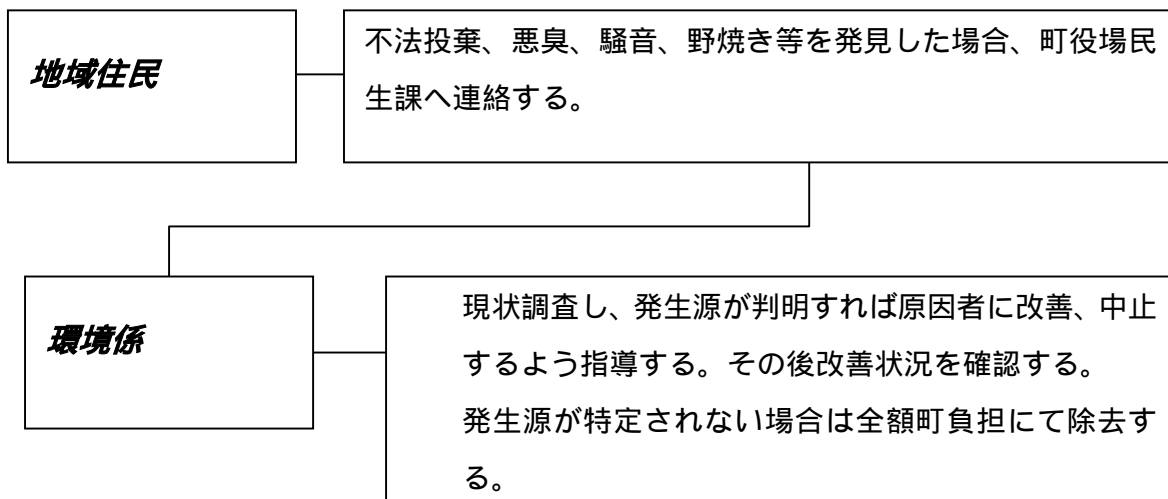
2 夜須町ダイオキシン類規制条例（平成 13 年 9 月 28 日 条例第 12 号） 第 2 条（7）イ

3 夜須町ダイオキシン類規制条例施行規則（平成 13 年 12 月 20 日 規則第 13 号） 第 13 条

050801-03. 地球温暖化対策

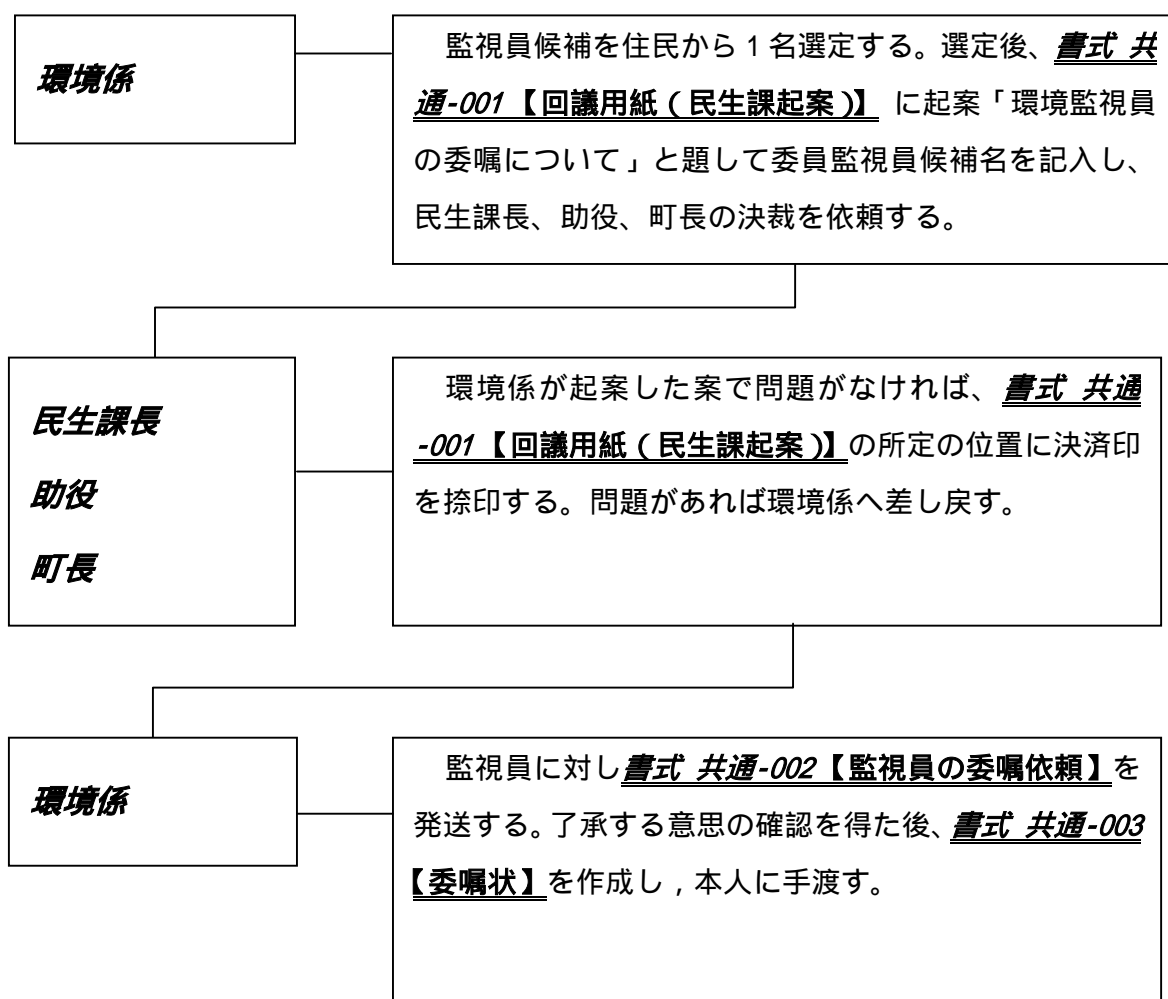


1：夜須町地球温暖化対策推進実行計画

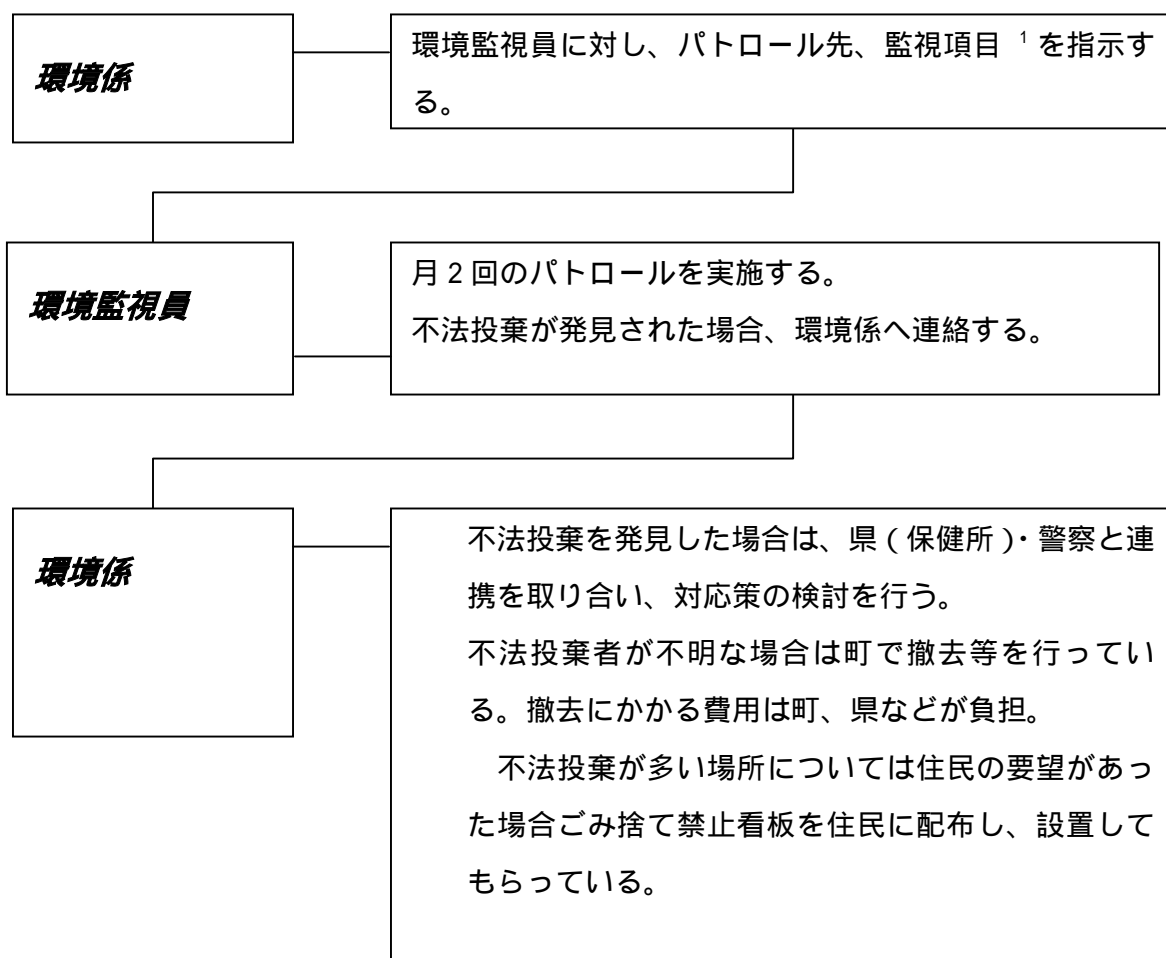
050801-04. 環境に関する苦情処理

050801-05. 不法投棄ごみ防止活動

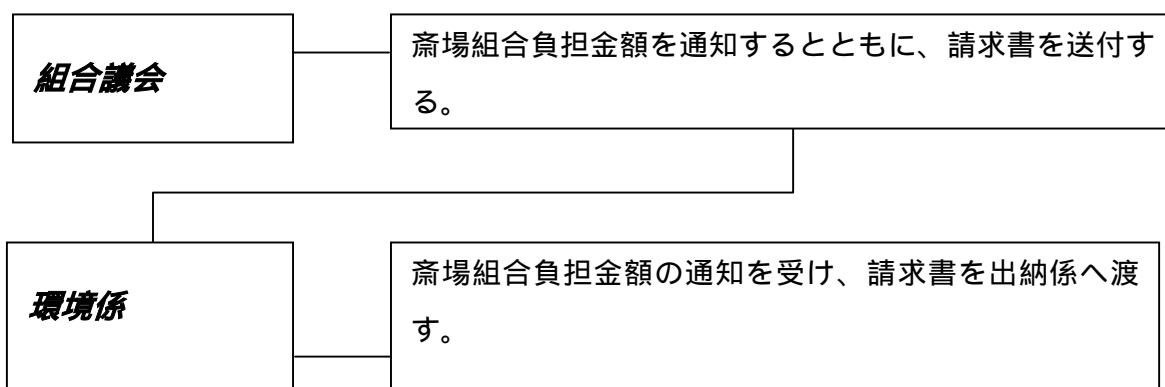
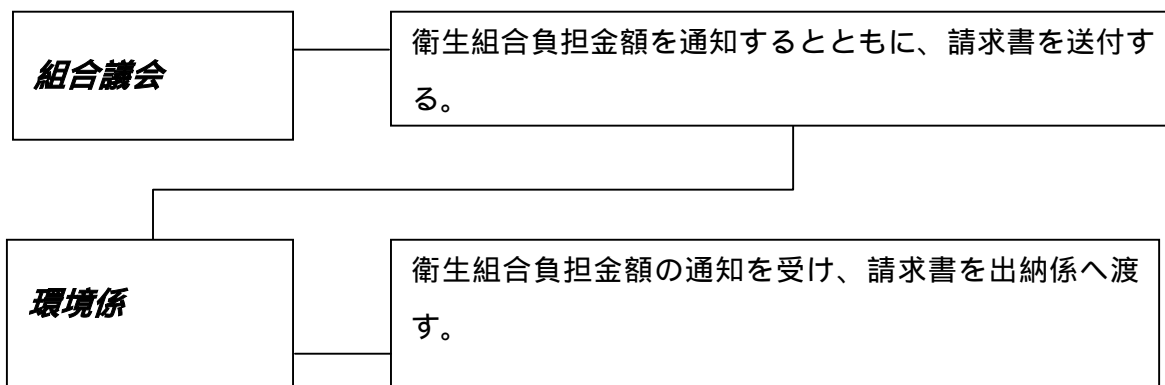
(1) 環境監視員の選任



(2) 監視活動

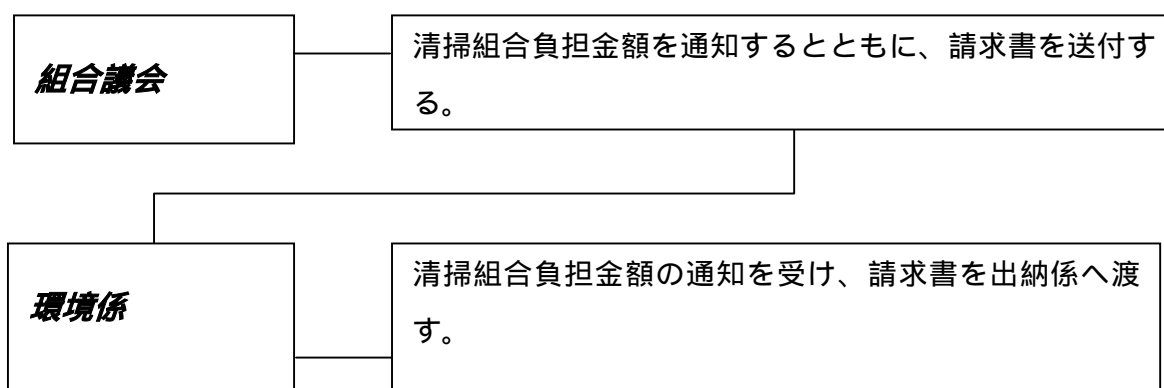


1：夜須町の環境をよくする条例 施行規則

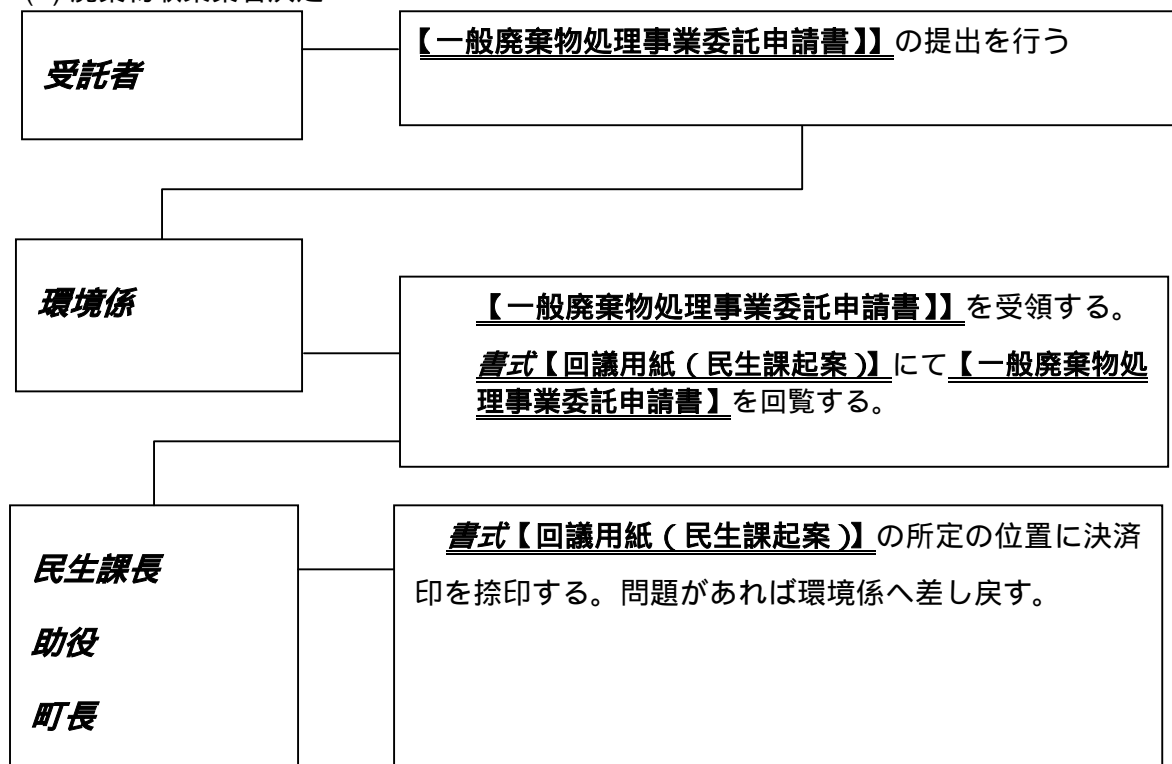
050802 衛生**050802-01. 香南斎場組合支援****050802-02. 香美郡衛生組合支援**

050802-03. 廃棄物処理

(1) 香美郡清掃組合支援

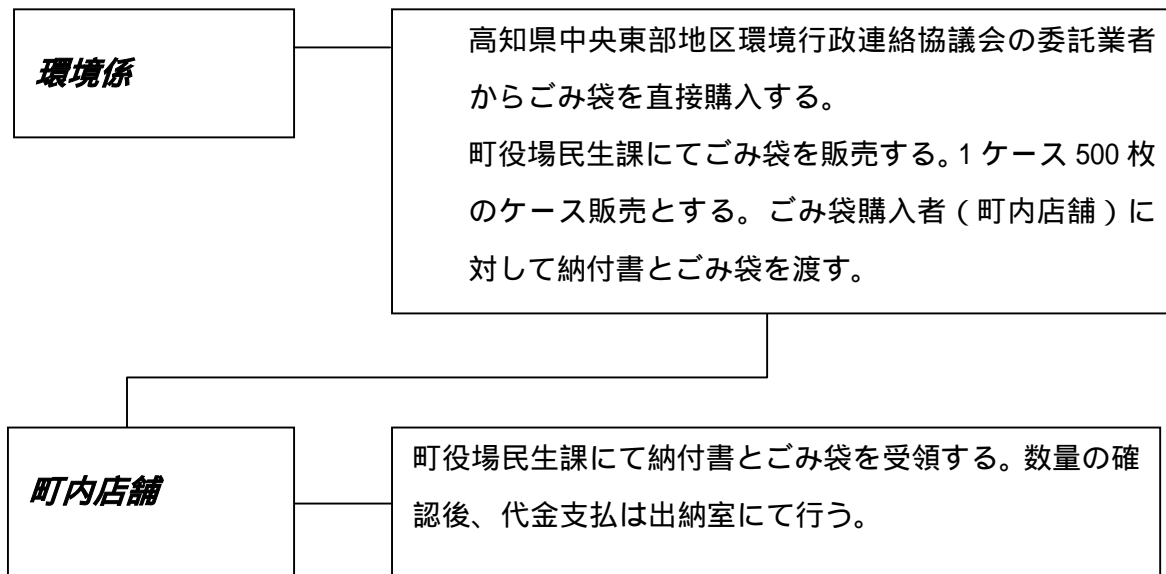


(2) 廃棄物収集業者決定

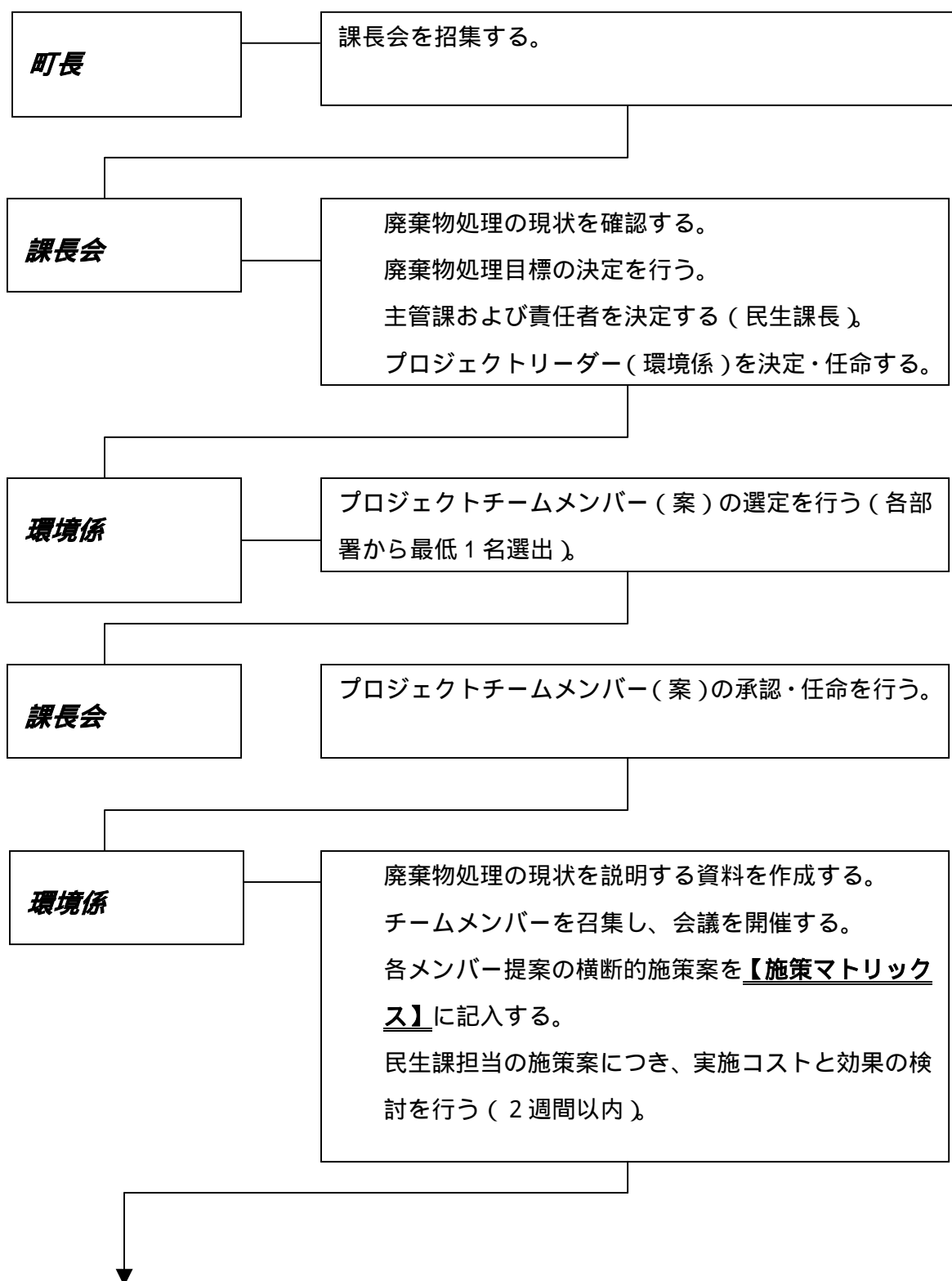


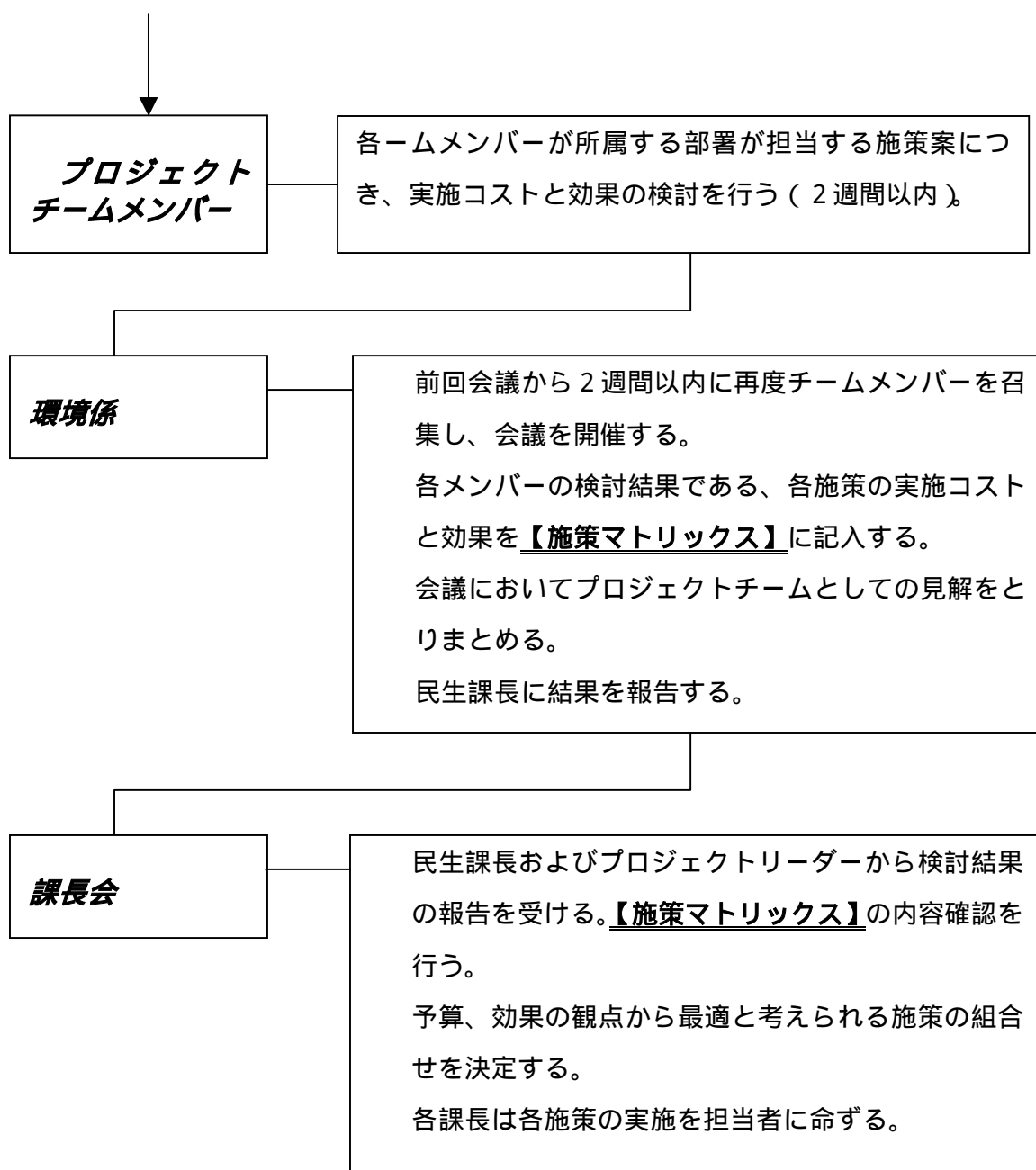
夜須町廃棄物の処理及び清掃に関する条例 施行規則

(3) 一般家庭用ごみ袋販売



050802-05. 廃棄物減量・リサイクル





行政マネジメントシステム

- 業務体系図 -

020000**総務課****020100****総務係****020101****総務管理**

020101-01

上級管理（総務課長決裁）

020101-01-01

宣言

020101-01-02

附属機関

020101-01-03

幹部会議

020101-01-04

公印管守

020101-01-05

公告式

020101-01-06

事務決済

020101-01-07

各課の連絡調整事務

020101-02

一般管理

020101-02-01

国旗・市町村旗の管理

020101-02-02

催物案内表示板（庁内）

020101-02-03

庁内掲示物

020101-02-04

例規集の再編纂

020101-02-05

物品の調達及び検収

020101-02-06

文書収発事務

020101-03

管財（施設・自動車・物品等管理）

020101-03-01

公共施設等の賃貸借契約及び契約先

020101-03-02

公有財産（普通財産）管理

020101-03-03

公有財産管理台帳

020101-03-04

公用車の管理

020101-03-05

公用車の事故処理

020101-03-06

民有地の借入

020101-03-07

庁舎の管理

020101-03-08

物品の出納、保管及び検査

020101-03-09

購読誌 支払簿

020101-03-10

公共施設状況調査

020101-03-11

公共用地取得事務

020101-03-12

用地登記事務

020101-03-13

物品（備品）購入・製造等の入札執行及び見積徴収

020101-03-14

物品（備品）購入・製造請負契約の締結

020101-03-15

公共施設等の賃貸借契約及び契約先

020101-04

人事

020101-04-01

行政組織

020101-04-02

職務評価

020101-04-03

職員任免規定作成

020101-04-04

職員服務規定作成

020101-04-05

職員服賞罰定作成

020101-04-06

管理職員等の範囲を定める規則

020101-04-07

私用車の公用車扱いの許可

020101-04-08

勸奨退職関係

020101-04-09

職務専念義務免除の承認

020101-04-10

公平委員会

020101-04-11

水道組織機構

020101-04-12

下水道組織機構

020102**選挙**

020102-01

選挙管理委員会

020102-02

選挙総務（選挙管理委員会事務局）

020102-02-01

選挙事務・不在者投票事務

020102-02-02

投票区・開票区等

020102-02-03

選挙の諸証明

020102-02-04

選挙人名簿の保管及び縦覧

020102-02-05

有権者の資格

020102-02-06

異議申し立て及び争訟

020102-02-07

直接請求

020102-02-08

選挙に関する記録及び投票等の保存

020102-02-09

選挙の統計調査

020102-02-10

検察審査委員候補者の選定

020102-02-11

最高裁判所裁判官の国民審査

020102**職員研修**

020102-01

研修派遣管理

020102-02

研修バス管理

020103**行政改革等**

020103-01

行政改革

020103-02

地方分権

020103-03

情報公開

020103-03-01

情報公開制度

020103-03-02

情報公開審査会

020104**文書管理****020105****町内サービス**

020105-01	自治会（区）報酬支払
020105-02	後援名義の使用許可
020105-03	表彰（特別功勞・功勞・善行表彰）
020105-04	名誉町民表彰
020105-05	陳情総括
020105-06	防犯灯設置
020105-07	自治会（町内会）及び自治会長会（町内会長会）
020105-08	雇用促進対策
020105-09	行政相談
020200	財務給与係
020201	財務
020201-01	財務管理
020201-01-01	予算(当初・補正)の編成
020201-01-02	一定額以上の収入調定及び支出負担行為、支出命令の審査
020201-01-03	会計の設置状況（普通会計・特別会計・公営事業会計）
020201-01-04	決算調整
020201-01-05	歳入項目（款・項・目・節）
020201-01-06	人件費の内訳（支出会計・科目別の支払額・支払人数）
020201-01-07	歳入歳出決算書の調整
020201-02	財政計画の策定
020201-03	財務分析
020201-03-01	財政指標
020201-03-02	財政指標（水道）
020201-03-03	財政事情の公表
020201-03-04	地方財政状況調査
020201-04	公債管理
020201-04-01	縁故債の借入方法と借入先
020201-04-02	地方債の現在高
020201-04-03	起債管理システム
020201-04-04	企業債の状況（水道）
020201-05	基金・積立金管理
020201-05-01	各種基金の運用及び現在高
020201-05-02	積立金現在高（水道）
020201-06	交付税等管理
020201-06-01	地方譲与税及びその他の交付金
020201-06-02	地方交付税算定
020202	給与
020202-01	給与等制度決定
020202-01-01	特別職（町長等）の給料設定
020202-01-02	各種委員の報酬・費用弁償
020202-01-03	特別職報酬等審議会運営管理
020202-01-04	行政職給料表の級別職務等の設定
020202-01-05	職員の昇給・昇格基準設定
020202-01-06	初任給基準（試験採用）設定
020202-01-07	設定給料表作成
020202-01-08	臨時職員・嘱託員雇用
020202-01-09	退職者給付
020202-02	給与等計算・支給
020202-02-01	人事・給与システム（電算）管理
020202-02-02	職員手当の制度設計
020202-02-03	職員給与の支給
020202-02-04	特別職（町長等）の各種手当至急
020202-02-05	特別職の旅費支給
020202-02-06	職員の旅費支給
020202-02-07	出勤簿の整理
020202-02-08	時間外勤務管理
020202-02-09	宿日直勤務管理
020202-02-10	児童手当（職員分）支給
020202-02-11	公務災害補償
020202-02-12	職員 共済・互助会関係事務
020202-02-13	年末調整（所得税）事務
020202-02-14	雇用保険（賃金台帳）・臨時職員雇用関係事務
020300	税務係
020301	税務庶務
020301-01	税の現状調査
020301-02	前納報奨金
020301-03	延滞金徴収
020301-04	公示送達
020301-05	税務証明
020301-06	町税の滞納処分、差押
020301-07	不能欠損処分
020301-08	非課税範囲設定
020302	賦課・徴収

020302-01	税の賦課
020302-02	税の徴収
020302-03	町税の督促、催告
020302-04	口座振替
020303	各種税申告受付・台帳管理・税額査定等
020303-01	住民税
020303-01-01	農業所得標準作成
020303-01-02	市町村民税（個人）確定申告の方法
020303-01-03	市町村民税（個人）課税収納管理
020303-01-04	市町村民税（個人）の減免
020303-01-05	市町村民税（個人）納期の設定と税率
020303-01-06	市町村民税（個人）無申告者の取扱い
020303-01-07	市町村民税（法人）収納管理
020303-01-08	市町村民税（法人）申告書発送
020303-01-09	市町村民税（法人）督促状発送
020303-01-10	法人設立届、申告書保管
020303-01-11	休業法人取扱い
020303-01-12	町民税（法人）減免、非課税法人の取扱い
020303-01-13	市町村民税課税状況等の調
020303-02	固定資産税
020303-02-01	公図管理
020303-02-02	縦覧期間設定
020303-02-03	固定資産税価格決定
020303-02-04	固定資産税土地鑑定評価業務（時点修正）
020303-02-05	固定資産税入力
020303-02-06	固定資産税賦課、減免等
020303-02-07	固定資産税調定
020303-02-08	固定資産税収入
020303-02-09	固定資産税帳票管理
020303-02-10	固定資産税電算システム
020303-02-11	固定資産評価審査委員会
020303-02-12	評価換え資料作成
020303-02-13	土地鑑定評価業務
020303-02-14	土地評価システム委託業務
020303-02-15	評価換え入力
020303-02-16	台帳作成、管理
020303-02-17	公図修正
020303-02-18	台帳等閲覧
020303-03	特別土地保有税
020303-03-01	特別土地保有税納税義務者設定
020303-03-02	特別土地保有税申告納付
020303-03-03	特別土地保有税審議会
020303-04	軽自動車税
020303-04-01	軽自動車税登録・課税台帳作成・管理
020303-04-02	軽自動車税賦課・減免等
020303-04-03	軽自動車税調定
020303-05	たばこ税
020303-06	相続税法58条関係事務
020400	防災係
020401	防災総務
020401-01	消防団人事・報酬・手当
020401-02	任免
020401-03	消防団の諸行事
020401-04	賞じゅつ
020401-05	退職報償金
020401-06	表彰
020401-07	消防互助年金
020401-08	火入れ許可
020401-09	水防関連業務
020402	防災施設・設備管理
020402-01	防災行政無線
020402-02	防災施設及び災害時備蓄品
020402-03	高知県総合防災情報システム
020402-04	消防団施設・機械
020402-05	被服等の貸与
020402-06	消防水利
020402-07	消防・防災ヘリコプター
020403	事前対策
020403-01	避難計画・防災マップの作成
020403-01-01	避難場所の指定
020403-01-02	地域防災計画及び防災会議
020403-01-03	災害時の相互応援支援協定・消防事務委託
020403-02	防災組織

020403-02-01	防災組織（体制）
020403-02-02	消防組織機構
020403-02-03	その他消防・防災組織
020403-03	防災訓練
020403-03-01	防災訓練
020403-03-02	教育訓練
020404	災害対策本部
020404-01	庁舎内待機
020404-02	危険箇所巡回
020404-03	避難勧告発令
020500	バス運送係
020501	地方バス路線維持に関すること
020501-01	運行管理（バス会社へ委託）
020501-02	バス特別会計の管理
020600	電子計算係
020601	電子計算組織の管理運用（財務会計システム）
020602	電子計算組織の管理運用（例規法令システム）
020603	電子計算組織の管理運用（その他）

030000 出納室

030100	会計監理
030101	現金の出納及び保管
030102	小切手の振出し及び公金振替調書の交付
030103	郵便振替に関すること
030104	歳入歳出外現金に関すること
030105	調定票、収入票、支出票、振替命令簿等の審査
030106	支出負担行為の確認
030107	現金及び有価証券の利子及び配当
030108	有価証券の出納保管
030109	指定金融機関等について
030110	資金前渡金
030200	一時借入金

040000 企画課

040100	企画一般
040101	沿革・歴史
040102	町の花・木等
040103	町民憲章
040104	姉妹・友好都市交流
040105	広域連携事務
040200	企画庶務
040201	管財（施設・自動車・物品等管理）
040201-01	自動車
040201-02	OA保守・リース
040201-03	エレベーター監視版保守点検
040201-04	夜須駅施錠（コンビニに委託）
040201-05	海岸線管理
040201-05-01	管理者の業務月報管理
040201-06	公営駐車場管理
040201-06-01	借地管理
040201-06-02	管理人の管理
040201-06-03	料金徴収
040201-07	道の駅運営管理
040202	情報化（OA化）の推進
040202-01	庁舎内ネットワーク管理（四国情報管理C一括委託）
040202-02	セキュリティーポリシーの作成
040202-03	CDC（コミュニティーデータセンター）機能運用
040202-04	LGI（総合行政ネットワーク）負担金管理
040300	統計
040301	調査データ収集
040302	統計資料の受領・保管
040400	広報
040401	広報（広報紙発行）
040402	広報（その他の広報）
040403	広報（ホームページ）
040404	町勢要覧
040405	広聴
040500	交通安全
040501	交通安全指導員
040502	交通安全啓発事業
040503	交通安全運転管理者
040504	交通安全施設管理

040504-01	交通安全施設
040504-02	交通安全対策施設整備及び維持管理事業
040504-03	交通安全用具の支給
040505	協会等活動
040505-01	交通安全対策推進会議
040505-02	交通安全母の会
040505-03	交通安全協会
040506	交通災害共済
040600	観光
040601	サイクリングターミナル
040601-01	施設管理
040601-02	サイクリングターミナル特別会計の管理
040602	ヤ・シィパーク
040602-01	施設管理
040602-02	ヤ・シィパーク周辺整備構想策定
040603	四国のみち保全整備事業(手結・月見山の道)
040604	その他観光施設の清掃管理
040700	住民参加推進・まちづくり推進活動(まちづくり推進室)
040701	住民参加推進(地域コミュニティ形成促進活動)
040701-01	まちづくりに関する助成
040702	まちづくり推進(まちづくり方針の醸成活動)
040702-01	町政懇談会
040702-02	市町村活性化総合事業
040702-03	高知県総合補助金
040800	グランドデザインの策定
040801	総合振興計画
040801-01	総合計画策定(審議会含む)
040801-02	総合計画の実施計画
040802	土地利用計画策定(将来の土地利用を計画)
040802-02	土地利用計画策定委員会(事務局)
040802-03	地元住民意思の収集活動
040802-04	土地利用計画書作成
040803	都市計画
040803-01	都市計画策定事務
040803-02	都市計画審議会
040803-03	公拡法に基づく土地取引の届出の受付
040804	過疎地域自立促進計画(過疎対策)
040900	国土利用計画(土地対策=現在の土地取引の管理)
040901	土地対策審議会(事務局)
040902	土地対策条例の改廃・新設
040903	土地売買届出書の審査
040904	土地流動状況の報告
041000	開発行為の指導事務(土地開発=乱開発防止のための審査)
041100	各種イベント事業
040101	手結盆踊り実行委員会(事務局)
040101-01	イベント実行監理
040101-02	警備監理
040102	マリンフェスティバル支援
040103	地域づくり支援事業補助金交付(イベント等含)
040104	観光イベント助成事業
041200	地域振興
041201	観光伝統行事支援
041202	観光協会等関係団体への助成
041203	県観光振興推進協議会
041204	地場産業振興
041205	鉄道の利用促進に関すること(ごめん・なはり線活性化協議会)

050000 民生課

050100 戸籍住基係

050101	証明書交付
050101-01	手数料(証明書の交付・閲覧・許認可等)
050101-02	郵便による証明書等請求
050102	戸籍
050102-01	届出受付・作成・調査等
050102-01-01	戸籍記載事務
050102-01-02	戸籍保管事務
050102-01-03	戸籍交付事務
050102-01-04	県戸籍事務協議会
050102-01-05	県戸籍事務協議会支会
050102-01-06	法務局等への報告事務
050102-01-07	戸籍届出・受付事務
050102-01-08	人口動態調査等
050102-01-09	埋葬・火葬許可

050102-02	犯歴事務(犯歴・破産暦者管理)
050103	住民基本台帳
050103-01	人口・世帯数・人口密度
050103-02	住民票閲覧
050103-03	住民基本台帳ネットワークシステム
050103-04	住民票交付事務
050104	外国人登録
050104-01	外国人登録受付事務
050104-02	外国人登録事務
050104-03	外国人登録記載事項証明交付事務
050104-04	外国人登録定期報告
050104-05	県外国人登録事務協議会
050105	印鑑証明
050105-01	印鑑登録・交付事務
050105-02	印鑑登録職権抹消事務
050106	恩給扶助
050106-01	戦没者遺族(弔慰金)
050106-02	援護(戦没者等の妻に対する特別給付金等)
050200	年金係
050201	国民年金庶務
050201-01	国民年金事務
050201-02	各種申請・請求書事務
050201-03	国民年金20歳適用者
050201-04	学生納付特例
050201-05	国民年金保険料免除
050202	生涯・遺族基礎年金関係事務
050203	児童手当
050300	国保係
050301	国民健康保険庶務
050301-01	国民健康保険運営協議会
050301-02	国民健康保険資格・移動関係
050301-03	国民健康保険事業状況報告
050302	国民健康保険一般
050302-01	国民健康保険保健事業
050302-02	国保連合会共同処理事業
050302-03	適正受診のための啓発指導事業
050303	国民健康保険給付関係事務
050303-01	出産、葬祭に関する任意給付
050303-02	出産、葬祭に関する給付
050303-03	国民健康保険給付関係
050304	国保賦課資料作成(国保税の収納・徴収)
050305	会計管理
050305-01	国民健康保険特別会計
050305-02	国保財政調整基金
050305-03	レセプト点検事業
050400	老人福祉係
050401	老人福祉
050401-01	高齢者福祉計画
050401-02	老人クラブ活動等補助
050401-03	老人クラブ連合会補助
050401-04	敬老事業
050401-05	老人保護措置事業
050401-06	老人日常生活用具給付等
050401-07	老人福祉施設入所等事務
050402	老人医療
050402-01	老人保険庶務
050402-01-01	老人保健医療事務
050402-01-02	老人保健事務(医療)資格・異動関係事務
050402-01-03	老人保健事務(医療)交付金・負担金等申請事務
050402-02	老人保健事務(医療)給付関係事務
050402-03	会計管理
050402-03-01	老人保険特別会計
050402-03-02	老人医療費負担金
050500	福祉係
050501	福祉係
050501-01	福祉一般
050501-01-01	シルバー人材センター事業
050501-01-02	遺族会補助
050501-01-03	戦没者追悼式等
050501-01-04	人権擁護委員活動
050501-01-05	民生委員・児童委員活動補助
050501-01-06	民生委員推薦会
050501-01-07	災害弔慰金、災害障害見舞金支給

050501-01-08	生活保護事業
050501-02	社会福祉
050501-02-01	障害者福祉
050501-02-01-01	障害者福祉一般
050501-02-01-01-01	重度心身障害者医療費助成事業
050501-02-01-01-02	福祉手当
050501-02-01-01-03	障害児福祉手当
050501-02-01-01-04	特別障害者手当
050501-02-01-01-05	障害児育成会補助
050501-02-01-01-06	身体障害者・知的障害者相談
050501-02-01-01-07	特別児童扶養手当
050501-02-01-01-08	心身障害者扶養共済制度事務
050501-02-01-01-09	障害者計画
050501-02-01-02	障害者手帳
050501-02-01-02-01	身体障害者
050501-02-01-02-01-01	更生訓練費給付
050501-02-01-02-01-02	重度身体障害者（児）日常生活用具給付
050501-02-01-02-01-03	身体障害者自動車運転免許取得費助成
050501-02-01-02-01-04	身体障害者（児）補装具の交付及び修理
050501-02-01-02-01-05	身体障害者用自動車改造費助成
050501-02-01-02-01-06	身体障害者援護措置
050501-02-01-02-01-07	身体障害者（児）短期入所
050501-02-01-02-01-08	身体障害者スポーツ大会助成
050501-02-01-02-01-09	身体障害者福祉協会補助
050501-02-01-02-01-10	身体障害者更正援護施設入所等事務
050501-02-01-02-02	療育（知的障害者）
050501-02-01-10-02-01	知的障害者（児）日常生活用具給付等事業
050501-02-01-02-03	障害（精神障害者）
050501-02-01-10-03-01	精神保健福祉法事務
050501-02-02	母子福祉
050501-02-02-01	母子（寡婦）福祉資金貸付
050502-03	福祉医療
050502-03-01	日本赤十字社関係
050502-03-02	障害者医療
050502-03-02-01	更生医療の給付
050502-03-02-02	進行性筋萎縮症者療養等給付
050502-03-02-03	ストマ補助
050502-03-03	乳幼児医療
	乳幼児医療費助成事業
	医療費助成（3歳～6歳児）
050502-03-04	母子医療
050502	保育園
050502-01	保育協議会補助
050502-02	延長保育（特別保育）
050502-03	障害児保育
050502-04	乳児保育
050502-05	保育所・保育園事業
050502-06	保育料
050502-07	保育所地域活動
050502-08	保育所給食
050502-09	保育料の減免
050502-10	保育園入・退所事務
050502-11	保育所運営費事務
050502-12	保育所福祉行政指導監査
050502-13	児童台帳作成・管理
050502-14	保育料決定書
050502-15	保育料調定
050503	福祉センター（＝社会福祉協議会）
050503-01	社会福祉協議会補助
050503-02	福祉保健センターの管理
050503-03	社会福祉協議会委託
050503-03-01	ホームヘルプサービス事業
050503-03-02	デイサービス
050503-03-03	訪問入浴事業
050504	在宅介護支援センター（＝大峰の里）
050504-01	大峰の里総務
050504-02	在宅介護支援サービス
050504-02-01	在宅福祉補助金事務
050504-02-02	在宅介護者支援事業
050504-02-03	機能訓練B型
050504-02-04	住宅改造費助成事業
050504-02-05	在宅介護訪問指導
050504-02-06	福祉機器・用具の貸出

050504-02-07	外出支援サービス事業
050504-02-08	寝具類等洗濯乾燥消毒サービス事業
050504-02-09	軽度生活援助事業
050504-02-10	住宅改修支援事業
050504-02-11	介護予防事業
050504-02-12	配食サービス
050504-02-13	高齢者食生活改善事業
050504-02-14	生きがい活動支援通所事業
050504-02-15	家族介護者教室
050504-02-16	家族介護用品の支給
050504-02-17	家族介護慰労事業
050504-02-18	高齢者の生きがいと健康づくり推進事業
050504-02-19	緊急通報システム
050504-02-20	寝たきり老人及び重度心身障害者等おむつ手当支給事業
050504-02-21	機能訓練A型
050504-02-22	福祉電話の貸与
050600	保健衛生係(=大峰の里)
050601	保健衛生一般
050601-01	健康づくり推進委員研修
050601-02	健康福祉まつり
050601-03	痴呆予防事業
050601-04	健康相談
050601-05	健康管理システム
050601-06	健康相談及び教育
050601-07	健康教育(骨粗鬆症予防)
050601-08	健康手帳の交付
050601-09	訪問指導(精神障害・難病含む)
050601-10	献血
050601-11	食生活改善推進事業
050601-12	障害者保健指導
050602	健康診断
050602-01	基本検診
050602-01-01	老人保健事業基本健康審査
050602-02	各種ガン検診
050603	母子保健
050603-01	母子保健計画
050603-02	育児相談
050603-03	家庭訪問(母子)
050603-04	母子健康手帳交付
050603-05	訪問(妊産婦)
050603-06	精密健康診査(妊婦・乳児・1歳6か月児・3歳児)
050603-07	個別検診(HBS抗原検査)
050603-08	集団健診(4か月、1歳6か月、3歳)
050603-09	個別検診(妊婦一般、乳児一般)
050604	予防接種事業
050604-01	ポリオ
050604-02	結核予防事業
050604-03	動物愛護事業(狂犬病予防他)
050700	介護保険係
050701	介護保険庶務
050701-01	介護保険資格管理
050701-02	介護保険申請受付事務
050701-03	介護保険料賦課徴収管理
050701-04	介護保険事業状況報告
050702	介護認定審査
050702-01	介護保険要介護認定訪問調査
050702-02	介護認定審査会関係事務
050703	介護保険低所得者利用者負担軽減対策補助(低所得者対策)
050704	会計管理
050704-01	介護保険特別会計の管理
050704-02	介護保険財政安定化基金関係事務
050800	環境衛生係
050801	環境保全
050801-01	夜須町環境審議会の設置
050801-02	ダイオキシン類規制
050801-03	地球温暖化対策
050801-04	環境に関する苦情処理
050801-05	不法投棄ごみ防止活動
050802	ごみ処理
050802-01	香南斎場組合支援
050802-02	香美郡衛生組合支援
050802-03	廃棄物処理
050802-04	廃棄物減量・リサイクル

050900	次世代育成支援対策
050901	青少年健全育成
050902	子育て支援事業
050903	児童扶養手当
050904	青少年育成町民会議
051000	人権
051001	人権問題啓発事業
051002	人権パレード
051003	人権擁護委員推薦
051004	男女共同参画
051100	自衛官募集

060000 産業建設課

060100 建設係

060101 農業委員会の運営

060101-01	農業委員選挙
060101-01-01	農業委員会の定数、任期
060101-02	農地法3,4,5条による許可
060101-03	非農地証明発行
060101-04	田の貸借の許可
060101-05	標準小作料改定
060101-06	農業者年金業務

060102 農政

060102-01	農政庶務
060102-01-01	農業制度資金利子補給費補助
060102-01-02	計量器事務
060102-02	農政計画
060102-02-01	地域農政推進対策事業
060102-02-02	農業振興地域整備計画
060102-03	農振地域の除外・追加
060102-04	香南ケーブルTV管理
060102-05	農業者援助
060102-05-01	米の消費拡大事業
060102-05-02	水田農業経営確立対策事業
060102-05-03	水田農業推進協議会
060102-05-04	経営構造（基盤強化促進）対策事業
060102-05-05	認定農業者育成事業
060102-05-06	生産組織育成事業
060102-05-07	農業生産グループ育成事業
060102-05-08	レンタルハウス整備事業
060102-05-09	農業地域活性化イベント
060102-05-10	農業振興助成制度
060102-05-11	農業振興団体補助
060102-06	農業機関連絡協議会
060102-07	畜産
060102-07-01	畜産関係負担金・会費等
060102-08	転作
060102-09	中山間地域等直接支払事業

060103 農業土木

060103-01	農村振興
060103-01-01	農業農村整備事業管理計画
060103-01-02	農村地域整備状況調査事務
060103-02	農業土木工事
060103-02-01	こうち農業確立総合支援事業
060103-02-02	中山間地域総合整備事業
060103-02-03	温泉施設維持管理及び開発
060103-02-04	単独補助農道等改良事業
060103-02-05	樋門及び陸こう門管理点検
060103-03	災害対応
060103-03-01	農地・農業用施設災害復旧事業
060103-03-02	農地農業用施設災害復旧増高申請業務
060103-04	害獣駆除
060103-04-01	鳥獣被害駆除防除対策事業
060103-04-02	手数料（鳥獣飼養許可手数料）
060103-04-03	猟友会
060103-04-04	有害鳥獣駆除・鳥獣保護事業関係

060104 林業

060104-01	林業庶務
060104-01-01	林務関係事務
060104-01-02	林業関係負担金・会費等
060104-01-03	森林組合補助
060104-01-04	森林保険
060104-01-05	緑の募金事業

060104-02	林業	
060104-02-01	各種調査	
060104-02-02	林業振興	
060104-02-02-01	地域森林計画・市町村森林整備計画	
060104-02-02-02	間伐	
060104-02-02-02-01	林業構造改善事業	
060104-02-02-02-02	間伐実施事業	
060104-02-02-02-03	市町村有林の維持管理	
060104-02-02-03	作業道	
060104-02-02-03-01	地域林業総合支援事業	
060104-02-02-04	造林	
060104-02-02-04-01	森林施業計画認定・伐採届受理	
060104-02-02-04-02	松くい虫防除事業	
060104-03	林道	
060104-03-01	各種調査	
060104-03-02	開設	
060104-03-03	管理	
060104-03-03-01	林道施設災害復旧事業	
060105	公共土木	
060105-01	土木庶務	
060105-01-01	道路・河川占用等許可関連事務	
060105-01-02	道路認定基準	
060105-01-03	市町村道・里道の境界確認及び証明事務	
060105-01-04	申請許可事務	
060105-01-05	河川、道路関連協議会等	
060105-01-06	道路台帳整備業務	
060105-01-07	土木積算システム運用	
060105-01-08	工事検査	
060105-02	事業計画	
060105-02-01	辺地計画	
060105-03	入札・契約	
060105-03-01	工事入札指名事務	
060105-03-02	入札事務	
060105-03-03	契約事務	
060105-03-04	工事・業務の入札執行及び見積徴収	
060105-03-05	工事請負・業務委託契約の締結	
060105-03-06	入札参加資格	
060105-03-07	工事検査	
060105-03-08	談合対応	
060105-03-09	指名除外	
060105-03-10	適正化法に基づく公表（発注の見通し、入札結果等）	
060105-04	道路	
060105-04-01	道路橋りょう新設・改良事業	
060105-04-02	道路維持管理事業	
060105-05	河川	
060105-05-01	河川新設・改良事業	
060105-05-02	河川維持管理事業	
060105-06	港湾	
060105-06-01	港湾関係県工事負担金管理	
060105-07	砂防	
060105-07-01	砂防及び急傾斜地崩壊対策等事業	
060105-08	公共土木施設災害復旧事業	
060106	建築物許可関係事務（申請・進達）（ 建築確認）	
060106-01	二項道路の指定	
060106-02	道路センターの設定	
060106-03	接道確認	
060107	漁協に関すること（ 水産）	
060107-01	水産庶務	
060107-02	水産	
060107-02-01	漁業	
060107-02-02	水産振興	
060107-03	漁港	
060107-03-01	整備	
060107-03-02	管理	
060108	住宅	
060108-01	公営住宅管理事業	
060108-02	公営住宅建設事業	
060108-03	公営住宅入居者管理	
060108-04	公営住宅収納管理	
060109	商工	
060109-01	商工会議所及び商工団体への助成	
060109-02	中小企業事業資金融資	

- 060109-03 県信用保証協会出捐金
- 060200** 水道係
 - 060201 水道庶務
 - 060201-01 固定資産管理
 - 060201-02 水道料金
 - 060201-03 賦課徴収
 - 060201-04 検針
 - 060201-05 納付制、口座振替制
 - 060201-06 更正、精算
 - 060201-07 収納、滞納整理、執行停止、欠損
 - 060201-08 給水開始・中止
 - 060201-09 水道関係手数料
 - 060201-10 新規加入事務
 - 060201-11 異動事務
 - 060201-12 水道事業の消費税の確定申告
 - 060201-13 水道施設台帳
 - 060202 事業計画
 - 060202-01 事業及び財政計画
 - 060202-02 事業認可の内容、調整
 - 060202-03 拡張、整備計画
 - 060203 入札・契約
 - 060203-01 指定工事事業者認定
 - 060203-02 工事・業務の入札及び契約
 - 060203-03 指名業者選定
 - 060203-04 入札参加資格
 - 060204 整備・維持管理
 - 060204-01 整備
 - 060204-01-01 簡易水道整備
 - 060204-01-02 設計施工
 - 060204-01-03 工事検査
 - 060204-02 維持管理
 - 060204-02-01 量水器
 - 060204-02-02 日常点検
 - 060204-02-03 水源施設維持管理
 - 060204-02-04 管路施設維持管理
 - 060204-02-05 水源の水質・水量
 - 060204-02-06 水質・施設管理体制
 - 060204-02-07 貯蔵品管理
 - 060204-02-08 指定給水装置工事事業者の指導・監督
 - 060205 予算・決算
 - 060205-01 簡易水道特別会計
- 060300** 下水道係
 - 060301 下水道庶務
 - 060301-01 合併処理浄化槽設置整備事業補助金
 - 060301-02 し尿・浄化槽汚泥の収集及び処分
 - 060301-03 下水道使用料、賦課徴収及び負担金関連事務
 - 060301-04 排水設備及び水洗便所改造関連事務
 - 060301-05 下水道事業の消費税の確定申告
 - 060301-06 公共下水道排水設備改造資金利子補給事務
 - 060301-07 排水設備事務
 - 060301-08 下水道施設台帳
 - 060301-09 固定資産管理
 - 060301-10 下水道会計システム
 - 060302 事業計画
 - 060302-01 下水道事業認可
 - 060302-02 事業及び財政計画
 - 060302-03 下水道審議会
 - 060303 入札・契約
 - 060303-01 指定工事事業者認定
 - 060304 整備・維持管理
 - 060304-01 下水道整備事業
 - 060304-02 下水道施設維持管理事業
 - 060304-03 集落排水事業
 - 060305 予算・決算
 - 060305-01 公共下水道特別会計
 - 060305-02 漁業集落排水事業特別会計
 - 060305-03 農業集落排水事業特別会計
- 060400** 地籍調査係
 - 060401 地積調査
 - 060402 官民境界立会
 - 060403 測量・データ処理
 - 060404 地籍図
 - 060405 法定外公共物管理及び譲与申請事務