



自治体経営の創造と公会計

第1回 自治体経営のフレームワーク

森田祐司 公認会計士 / 監査法人トーマツパブリックセクター本部担当パートナー

text by Morita Yuji

1 改革とは

株価が19年前にタイムスリップし、わが国の経済環境は底入れとは言い難い状況が続いている。デフレ経済の中、消費志向も安価商品へのみ向かうのではなく、高級高額商品志向もより強まっていると言える。民間企業は、経営者が自ら経験したことの無い経済環境とその変化スピードの中にいる。生き残り策に企業の命運をかけ、経営改革への取り組みを躊躇する余裕はなく、自社のコア・コンピタンスへの経営資源の集中を図り、大規模な人員削減や競合他社も含めた大胆な提携・協働を進めている。また、常に経営改革の成果を見極め、朝令暮改もいとわず軌道修正を継続的に行えるような経営システムなくして、企業の継続的な発展は望めない。

国に目を向けると、橋本・小淵改革の後登場した小泉内閣が進める聖域なき構造改革への評価は分かれるものの、個々の改革テーマごとの成果は表れつつあると思われる。更には、政治の意思決定システムの改革を含めて今後ともチャレンジが続くのであろう。

地方自治体においても、財政状態の悪化と住民ニーズの多様化・高度化を背景に、様々なかたちでの行政改革への取り組みが行われている。行政評価システムの導入による成果志向・顧客志向・コスト志向を持った行財政運営システムへの転換と、職員の意識改革などを目指す自治体も多く、市町村合併の推進や地方への税源移譲といった動きも急である。しかし、自治体間競争へ

のチャレンジというよりは、国の庇護の下「危機感なき行政運営」や「負担なき受益を無責任に求める姿」に転換点が見出せていない自治体は多い。

さて、行政改革、構造改革、意識改革などと「改革」という言葉が期待を込めて使われている。しかし、実際に改革を行おうとすると、その意味するところが明快な例は少ない。すなわち、「ともかく何かを変える」ということは分かって、何を、どのように変えるのか、いつ変えるのか、誰が変えるのか、なぜ変えるのかなどが明確になっていない場合が多いのではないかと。

行政経営とは、組織目的を達成するために、行政を取り巻く環境変化に対応して絶えず行政運営を改革することに他ならない。したがって、行政経営のフレームワークは、行政の何を・どのように・いつ・誰が・なぜ変えるのか、あるいは変えないのかを明らかにする仕組みであると言える。

2 自治体行政の問題点

今なぜ自治体行政に「経営」という考え方を導入する必要があるのか。現在の行政における問題点として指摘されるのは、前例主義、形式主義、供給者(行政)側の論理、コスト意識の欠如などであろうか。そのいずれもおそらくは、行政を取り巻く環境から必然的に醸成されてきたものであろう。法律・規則が社会の実態を正確に表していた時代、法準拠性は実質的にも機能する規範であったらうし、その結果としての前例主義や形式主義は最も賢明な考え方であっ

たろう。そして圧倒的な社会資本整備の遅れのためには、行政が提供する財やサービスは無条件に住民に受け入れられた。

しかし、社会環境や住民ニーズの多様化、高度化、そしてその変化のスピードは、法律・規則で個々の事業の実施手順まで規定することを不可能にした。国レベルや都道府県レベルなど、比較的広範囲のレベルから全体最適を目指す行政と、その枠内において可能な限り権限委譲されたフレキシブルな行政運営の区別が求められる時代になったと言える。すなわち、行政サービスは住民に最も近いところで意思決定するシステムでない限り対応できなくなってきた。やみくもに「変える」ことへの恐怖心は、結果として前例主義、形式主義を死守する道を選ばせるのであろう。

また、均衡ある地域の発展を促進する必要性から生まれた補助金や地方交付税交付金といった地方への財源配分システムが、これまで果たしてきた功績は大きい。しかしその弊害として、自治体において負担と受益との断絶が起こったことも確かであろう。また、財政民主主義を機能させ、行政執行を予算通り着実に実行するための単年度予算主義を背景にして、コスト意識の醸成は完全に排除されてきた。様々な行政資源のうち現金以外の資源の軽視や決算軽視という問題点が出てきたのも、当然の結果であると言える。

3 改革の方向性

このように整理すると、前述の「改革」に

ついでにより具体的な処方箋は後に明らかにしていくとしても、現状の自治体行政の問題点を改革する「方向性」は明らかになる。

すなわち、国家的、広域的な行政経営、また地域経営のあるべき姿の明確な説明を前提として、行政現場に対して成果ベースでの責任と権限委譲を大胆に行っていくことが求められていると言える。この考え方はニュー・パブリック・マネジメント(NPM: New Public Management)理論の根幹をなすものであり、まさに経営理論に基づく自治体運営が求められるということである。

まず、地域経営のあるべき姿を明らかにする、ということから考えてみたい。『企業変革力』(日経BP社 John P.Kotter著、梅津祐良訳)にあるたとえ話を一部抜粋して紹介しよう。

「公園にそれぞれ10人からなる3グループが集まっていて、雨が降りそうなので、大きなりんごの樹の下へ移動しなければならない、とする。第1のグループのリーダーは「みんな私についてこい」と呼び、自ら先頭に立って歩き始めた。第2のグループではリーダーが「我々は行動しなければならない。そのプランは、まず、一人一人が立ち上がる。そしてりんごの樹を目指して行進を始める。りんごの樹に到達したら…」と事細かに説明し始めた。第3のグループではリーダーが「もうすぐ雨になる。りんごの樹の下へ行って雨宿りしたらどうだろう。濡れずに済むし、新鮮なりんごも食べられるかもしれない。」

現状把握とゴールの姿とその改革の道筋を明らかに示すことはまた、自治体職員や住民を巻き込んだ改革が自発的な改革をも期待できるのである。

現状でも地域ビジョンや総合計画により地域のあるべき姿を明らかにしていると考えている自治体は多いのではないかと。確かに、10年に一度、あるいはその前期後期で5年毎など多大なコストを費やして全国の自治体で総合計画がつけられている。

しかし、地域経営のあるべき姿を明らかにするという事は、まず現在の地域の姿を把握し、その問題点や課題、あるいはありた

い姿を明確にし、現状からゴールまでの道筋を明らかにすることである。その中で様々な政策課題をどのような優先順位でとらえ、限りある行政資源をどのように配分するのかという方針を明確にしなければならない。

また、改革の進展を継続して確認するために、個々の政策課題ごとに現状とゴールを数値により明確にすることが不可欠である。ゴール、あるいはその途中経過を数値で表したものを、これを成果指標の目標値と呼ぶとすると、この成果指標の目標値を達成する責任と、行政資源(ひと・もの・かね・情報)の配分使用権限を行政現場へ委譲することが肝要である。

その結果、現場状況を逐次把握して最も効果的、効率的に成果目標を達成するための手段を不断の工夫で考えるインフラが整うわけである。この権限委譲は「成果目標自体を買う」と考えられる。その委譲先は役所内部には限られない。最終的に成果責任は官が負うとしても、成果を達成するための執行をも官が担う必要性は乏しく、そこに市場原理を活用した行政運営の可能性が開けてくる。

4 まず何から始めるのか

自治体経営のあるべき姿が概念的にわかったところで何も変わらない。まずは、変えようとするエネルギーが必要である。そのエネルギーこそが首長のリーダーシップとも言えるが、これを増幅していくためには、首長のエネルギーの原因である危機感を自治体職員や住民が共有することが求められる。

特に「破綻しない組織」に所属する自治体職員が危機感を共有し、保持し続けることはたやすいことではない。護送船団方式で守られていた金融機関の現在の姿とダブらせてみようと呼んでみても効果は薄いかもしれない。

そこでまずは、現状把握というプロセスから入る必要がある。それは例えば、自治体財政の現状を発生主義を活用して総合的、多面的にとらえることである。また、個々の

政策施策の目的・目標となる指標の現状値を測定することでもあろう。そして把握された財政状態や成果指標値を他の自治体や民間企業のそれと比較してみることで、自らの自治体の姿や職員の仕事の効率性などが相対的に明らかになっていくことが期待できる。

公会計制度の改革や行政評価システムに注目が集まるのは、個々の散発的な改善運動ではなく、現状把握と継続的な改革を進める機能を持ち得る可能性があるからではないか。言い換えれば、あるべき公会計や行政評価システムは、まずそのような観点で構築し活用していく必要があると言える。

5 次回以降の予定

次回以降では、自治体経営システムの中核を担う「行政評価システム」の役割と機能やその活用可能性を述べるとともに、「公会計情報」の役割として、制度会計と管理会計、説明と会計、コスト効率性、経営トップと会計などをテーマに、自治体経営と会計について述べていきたい。また、「自治体経営における公認会計士の役割」として公認会計士の社会貢献の可能性と、そのために必要な公認会計士の意識と知識についても提言していきたい。

1958年生まれ。1980年公認会計士2次試験合格。1982年同志社大学経済学部卒業。等松・青木監査法人(現監査法人トーマツ)入所。1998年監査法人トーマツ パブリックセクター担当パートナー就任。民間企業監査、自治体外部監査、NPM・行政評価導入支援、企業会計の手法導入支援、PFI導入支援等の業務に従事。現在、財務省財政制度等審議会専門委員、経済産業省(日本版PPP)、総務省(行政評価、NPM、地方独立行政法人)等の研究会委員等、国土交通省政策評価委員会委員を務める一方、日本公認会計士協会公会計委員会委員、同協会近畿会社会公会計委員会委員長を務める。

