

# 長崎県内の市町における行財政の効率化の 現状とその課題について

—行政評価制度、業務の効率化、発生主義会計の導入について—

綱 辰 幸

## はじめに

高度経済成長期、右肩上がりの経済成長のなか、わが国の自治体の多くは、住民ニーズの拡大につれ業務を拡大してきた。当時の行政事業は、民間の業務とは異なり、費用対効果など、効率性を強く求められることはなかった。しかし、現在の経済の低成長化に加え、地方行財政の改革（いわゆる三位一体の改革）のなかで、自治体財政は大きな転機を迎えている。

このうち三位一体の改革においては、歳入については、平成16から18年度の間国庫補助負担金を約4.7兆円削減するとともに、国税から地方税へ税源移譲により約3兆円の自主的な財源の充実を図ることを提示している。加えて、地方交付税の改革により平成16から18年度の間に約5.1兆円の削減が行われた。その結果、国庫補助負担金の削減の見返りとして、税源を移譲されたとしても、地方団体の歳入がマクロで1兆円以上減少することとなった。

そのような個別自治体における歳入の減少部分を解消するために、行政の効率化、歳出の縮減・合理化といった行政改革を推進することにより、「効率的で小さな政府」を実現すべきであると、国は主張している。

他方で、急速な少子・高齢化の進展、住民ニーズの高度化・多様化など地方団体における新たな業務の必要性も存在している。

このように地方自治体、とりわけ市町村のような基礎的な自治体では、歳入の減少と財政赤字が拡大する一方で、地方分権により業務拡大及び多様化に伴う経費の拡大に直面している。そのため自治体行財政の効率化、適正化は不可避の課題であり、中央政府が旗振り役となり、強力に行政改革を推し進めているのが現状である。

そこで、本稿では、行財政改革に関する近年の一般的な方向性を明示したのち、2007年2月および6月に長崎県の市町にアンケート調査<sup>1)</sup>を県内23市町に実施し、21団体<sup>2)</sup>より回答を得た。その調査により県内基礎的自治体における行政改革の現状について明示するとともに、改革の方向を述べたものである。

## I 現在の行財政改革と行政評価

近年の行財政改革の動きについては、ニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management 以下NPMとする) を理解することが必要と思われる。そこで、NPMについては、概略的ではあるが以下で説明したい。

NPMの基本原理は次のように集約できる。<sup>3)</sup>

まずは、「業績または成果による統制」である。NPMでは、政策の執行主体 (現場) に十分な経営資源の使用に関する裁量権を広げるかわりに、その執行主体にける業績または成果を評価することで統制を行う。具体的には、組織の目的、目標を定義し、成功の基準が数値として明確化され、アウトカムまたはアウトプットとサービスの質を測定し、それについて各主体の評価を行うこととなる。

そして、この「業績または成果による統制」を実現するために、「持続的な改善活動を実現するためのシステム設計」が必要となる。そのシステムとは、民間企業などで導入されているマネジメントサイクル (またはPDCAサイクル) であり、これを行政でも活用することが必要になる。マ

ネジメントサイクルとは、民間企業などで活用されていたPlan（計画）→Do（実行）→See（評価）→Plan…といったサイクルを予算・行政管理に用いることである（PDCAサイクルでは、PとDまでは同じだが、CはCheckで、AはActionである）。NPMの出現まで行われてきた予算・行政改革であったPPPSやゼロベース予算は、政府支出の事前統制であった。そして、行政における予算管理は、予算執行に関する法令の順守を中心においていた。しかし、NPMでは、事後的な予算統制にウエイトを置き、事後的に行政サービスにおける業績または成果の統制することで、それまでの予算管理とは大きな違いがある。<sup>4)</sup>つまり、それまでの予算ではPlan→Doとその適正な執行を管理することが中心であったが、NPMでは、Do（実行）におけるSee（評価）を、次のPlan（計画）に反映させることが出来る。このことにより、高い評価を受けることができないPlan→Doについては事後的に改革が求められることで、予算配分や行政活動の効率性を達成することが可能となる。<sup>5)</sup>また、NPMでは、一般に成果（アウトカム）と費用の関係で有効性を判断することとなる。

そのため、NPMに基づく行財政改革を地方団体が推進するには、行政運営においてSeeのシステムを導入することが必要となる。このような事業の評価システムが、行政評価である。『地方公共団体に行政評価を円滑に導入するための進め方ー地方公共団体に行政評価についての研究会報告書ー』（自治省行政局行政体制整備室、平成12年3月）では、「行政評価」とは、「政策、施策及び事務事業について、成果指標等を用いて有効性または効率性を評価すること」としている。この行政評価を行うことで、目標達成への手段や適切な供給主体の判断など、適正な行政資源の配分が可能となる。さらには、政策、施策等の実施にあたり行政サービスのコストに関する効率化を促すとともに、いわゆる無駄な施策や事業の見直しとなる。そのため、結果として、予算の効率的な執行、さらには財政の健全化をも享受できることとなる。<sup>6)</sup>

## Ⅱ 行政評価の導入の現状

以上を踏まえ、以下で長崎県各市町における行政改革の状況について以下で見ていくこととする。行政評価の重要性は、財政支出の評価を実行することにより、予算のスクラップ・アンド・ビルドが可能となることから、行政活動の資源配分の適正化、効率化の面が実現実行できる。その結果、地方団体の財政の負担を軽減化および弾力的な財政支出ができる。また、行政評価において住民など参加を求めることにより、行政事業の計画、執行、評価の各段階で住民が参加、意見の反映が可能となり、行政に対する住民の満足度が上昇する可能性が高まる。そして、行政評価では、役所の職員の組織や評価についても改善をもたらすため、行政職員のモチベーションを高めることができる。

そこで、県内各市町における行政評価の導入の状況をみると、約半数の10団体が本格導入をしている。その他の団体は導入に向け検討中ということである。また、1市3町の4団体は行政評価の導入の予定をしていない(図1)。

上記の行政評価は、政策、施策、事務事業の評価、点検であるため、多くの政策、施策、事務事業を対象とした方が望ましい。そこで、各団体における行政評価の対象について尋ねたところ、回答のあった14団体<sup>7)</sup>のうち全事務事業を対象としていると答えた団体は3団体のみで、11団体は一部の事務事業のみを対象としている(図2)。全国の市区のケースにおいては、46.5%が「全事務事業を対象としている」ことと比べると一層の評価対象の拡大が望まれる。<sup>8)</sup>

行政評価システムにおいて、目標と目標管理の明確性を保証するため、数値指標を設定している方が望ましい。具体的な数値による目標の定量化は、行政サービスを提供している現場職員において、業務の実績などをデータ化し把握することで、問題の発見、そして改善といった自主改善活動には必須といえる。加えて、行政の中核である行政の計画立案者にとって

も、現場部門から現状や改善経過のデータを得て行政の経営戦略を立案するのに必要なものである。同時に、住民にとっても、「安全なまちづくり」などといった抽象的な目標でなく、具体的な行政の活動目標または活動状況を知ることができる。そこで、県内の基礎的団体において数値指標を導入している団体の数は、行政評価を導入及び試行段階の団体のうち10団体である。特に、行政評価を本格導入している10団体のうちでは8団体は目標管理等のため数値指標を用いている（図3）。

このような行政評価結果の公開については8団体が公開しており、6団体が公開について検討をおこなっている（図4）。行政評価を外部に対して公表しないと、役所内部での確認、権威づけとなる危険性があるので、できるだけ公表することが望ましい。

次の問題としては行政評価をどのように活用するのかという問題が残る。NPMの考えに基づく評価（see）をもとに、次の計画（plan）に反映させることが望ましく、マネジメントサイクルが形成されることとなる。またそのことは、予算計画だけではなく、行政サービスの実行主体についても、成果及び業績の把握とその評価の実行に有効である。そこで、行政評価の結果を組織の再構築や、成果等を人事改革に利用しているかということについては、現在なんらかの形で反映させている団体が3だが、多くは検討中の段階である<sup>9)</sup>（図5）。

### Ⅲ 職員の業務における効率化の現状

他方で、地方団体の評議員についても、業務の効率化、人員削減や業績の管理など、大きな変革に直面していることは事実である。そのため職員のモチベーションを高め、風通しのいい仕組みを導入する必要があると思われる。

そこで、まず、職員の施策や事務の実施のための職員の提案制度について聞いてみたところ、半数以上の13団体が実施している（図6）。ただ全

国の市区では8割以上の団体が実施していることを考えると更なる導入が期待される。<sup>10)</sup> ただ、実際に制度を導入しても提案がなく、制度を廃止した団体もあることから、「職員提案を市(町)政に反映させた実績はありますか」として、制度の利用状況についても聞いてみた。回答については、8団体について具体的な実績があったものの、10団体は「いいえ」であった。<sup>11)</sup>

また、職員が希望する部署やポストに応募できる庁内公募制度が導入されている団体は2団体である。全国の市区においても3割程度しか実施されていないものの、職員のやる気を引き出す方法として早期の導入が望まれる(図7)。

#### IV 企業会計の導入の現状

行政評価は、同時に、情報公開についても考える必要がある。行政評価を行う場合、行政の適正なコストを把握し、それをもとに評価する必要がある。<sup>12)</sup> 事業に対する費用など適切な情報開示がなければ、個人のイメージなどで判断する他なく、事業の効果や必要性を適切に判断することはできない。そのため、情報公開は、行政評価においては非常に重要なものである。適切な行政コストを把握するためには、地方団体においても企業会計などの発生主義会計の導入が必要だと思われる。企業会計を自治体財政に導入する目的は表1のように指摘することができる。<sup>13)</sup>

まず、地方団体の予算は、公会計方式として、現金主義会計に基づくマネーフローの管理が中心である。公的部門の資金の流れを把握するなど予算統制には有効であるものの、公債のような借入金や資産の売却も歳入とみなすなど、通常の企業会計とは異なる方法となっている。つまり、負債と資産の状況を正確に把握するためには、いままでの現金主義による公会計だけでなく、バランスシート(貸借対照表)や行政コスト計算書を活用した発生主義による視点も必要となる。

表1 企業会計の導入の意義

外部公表目的 (リタイア アカウ ンタビ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・いままでの施策の結果としてのストック情報（資産、負債）を一覧表で開示</li> <li>・世代間負担の状況を明示</li> <li>・住民一人あたりの地方債残高だけでなく、資産も示す</li> <li>・発生主義会計による真の事業コストの明示</li> <li>・公募地方債のIR（投資家への情報開示）の準備</li> <li>・連結財務諸表作成のステップ</li> </ul>
内部管理目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・不要、未利用資産の処分によるバランスシートのスリム化</li> <li>・資産の有効利用</li> <li>・発生主義会計による真の事業コストの把握</li> <li>・真のコストによる費用対効果分析、受益者負担額の算定資料</li> <li>・連結ベースによる財政状態/経営成績の把握へのステップ</li> <li>・職員の意識改革</li> </ul>

(出所) 財団法人東京市町村自治調査会「バランスシートと行政コスト計算書を活用した自治体経営 ～多摩地域5市1村を対象とした作成事例と分析に関する調査研究報告～」 p.12.

例えば、A市が期首（初年度）に20億円かけてB図書館を設立した図書館の運営には、人件費および諸経費で毎年3億円を支出しているケースを考える。これを公会計と企業会計の場合に分けて、各年度のコストを表すと表2のようになる。<sup>14)</sup> このように、公会計では施設建設を考えた場合、建設時の予算と個別に各年度の人件費により把握することとなり、住民が行政コストを正確にイメージすることは難しい。そのため、発生主義会計のもと、減価償却などを活用することで、より適切かつ現実的な行政費用の把握が可能となる。

以上をもとに、地方団体の財務状況や資産の適切な評価には、従来の公会計による予算だけではなく、地方団体についてもバランスシートを導入すべきといえる。このバランスシートは、負債と資本、そして資産が対象表示してあり、企業の資金調達の内訳と、その活用方法が理解できるようになっている。そこで、負債、資産の双方を把握することで、政府部門における債務の状況だけではなく、資産としていわゆる「ハコモノ」など

表2 利用者一人当たりのコスト比較

区分		×1年度	×2年度	×3年度
公会計	工事請負費	20億円	—	—
	人件費等	3億円	3億円	3億円
	コスト合計	23億円	3億円	3億円
	利用者数	5万人	5万人	5万人
	一人当たりコスト	46,000円	6,000円	6,000円
企業会計	減価償却費	0.5億円	0.5億円	0.5億円
	人件費等	3億円	3億円	3億円
	コスト合計	3.5億円	3.5億円	3.5億円
	利用者数	5万人	5万人	5万人
	一人当たりコスト	7,000円	7,000円	7,000円

※ 減価償却費は、残存価額をゼロ、耐用年数を40年とし、定額法により算出。

(出所) 財団法人東京市町村自治調査会「バランスシートと行政コスト計算書を活用した自治体経営～多摩地域5市1村を対象とした作成事例と分析に関する調査研究報告～」 p.14.

地方団体の状況についても理解することができる。

そこで、バランスシート作成の現状についても聞いてみた。現在総務省方式で作成している団体が6、検討中の団体が7（うち総務省方式6団体、独自方式1団体）で、現在のところ作成予定がない団体が7団体ある。全国市区では、「独自方式で作成」が3.1%（21団体）、「総務省方式で作成」が82.2%（559団体）と8割以上の団体がすでに作成していることを考えると、バランスシートの作成は、本県では、まだまだ不十分と言える（図8）。<sup>15)</sup>

また、バランスシートについては、各市役所、役場本体または公営企業だけではなく、その自治体と密接に関係のある地方独立法人、一部事務組合や第三セクターなども含めて作成すべきといえる。<sup>16)</sup> 事実、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」においては、より正確な地方団体の財務状況の把握や地方団体間で比較するため、連結バランスシートの作成及び公表すべきことは提唱されている。<sup>17)</sup>

企業同様、市町も外部の団体も含めた状態で財政健全性を把握する必要



があり、その場合、外部の団体も含めたバランスシートの作成が望ましい。そこで、県内基礎的自治体における連結バランスシートの状況は、現在、全面もしくは一部で導入している団体は3団体にすぎず、多くの団体では現在作成されていない。さらに、10団体は導入の予定を持っていない(図9)。

次に、行政コスト計算書は、民間では損益計算書にあたり、行政サービスにより発生したコストを、発生主義を用いることで、とりわけ資産形成以外の人的サービスや給付サービスについてコスト面からの行政サービスの費用を表すことができる。そこで、各自治体における行政コスト計算書の導入の状況を見ると、現在4市2町の6団体が行政コストを作成している。この6団体のうち5団体は総務省方式によるバランスシートを作成している団体であり、これらの団体は積極的に行政情報を公開しているといえる。<sup>18)</sup> 他方で、その他の15団体は現在作成しておらず、そのうち8団体は作成の予定はない(図10)。この行政コスト計算書は、住民1人あたりの給与、扶助費や公債費など行政上の費用を理解するのに有効であり、その情報と行政評価を組み合わせることで、コストも含めたより適切な行政評価が可能となる(図11)。

また、この行政コスト経済書に、数値指標を導入し、コスト管理を行っている団体は10団体あり、導入団体の多くは、行政コスト計算書を行政管理の方法として活用している。

そこで、本県において、行政コスト計算書の活用として、「行政コスト計算書は行政評価に反映していますか」との問いについては、「反映させている」と「来年度までに反映させる予定」は0であった。また「反映させる方向で検討中」が8団体、「反映させていない」10団体であった(無回答3団体)。ただ、全国でも行政コスト計算書と行政評価をリンクさせている団体は43程度しかないことも事実である。<sup>19)</sup>

行政サービスの実行については、業績または成果の程度が各面で重視される傾向にある。各行政サービスを行う主体(部局またはグループ)ごと

にトップと「成果契約」を結ぶことで、業績または成果の管理とそのグループおよびグループに属する個人評価が実施できる制度が必要になってくる。そこで、「首長と各部局長が約束する「成果契約」システムを導入していますか」との問いについては、「導入済み」が1団体のみ、「導入する方向で検討中」が2団体、残りの18団体は「現在のところ導入の予定なし」である。ただ、このシステムについては全国でも30市区程度しか導入されていない。<sup>20)</sup>

## むすびにかえて

図12は、行政改革についてここまでのアンケートで回答された選択肢の番号の値について平均したもの<sup>21)</sup>と財政力指数で相関図を取ったものである。質問の選択肢より理解できると思われるが、1に近い値の方が改革が進んでいることとなる。この図から次の点を指摘することができる。

まず、行政評価の推進の状況と財政力指数とは相関が見られないことである。また、特に回答の平均値の低いAグループ団体は、壱岐市と佐世保市であるように、地域的に特に偏りは見られない。他方で、長崎県の中であっても、平均値の高いグループが存在している。これは、アンケートの性格上、行政評価を実施していない場合は数値が高くなることとなるが、この数値の高いBグループは、3市4町あり、財政力も様々である。つまり、基礎的な財政力の状況の相違が、行政評価の推進につながるわけではないことがわかる。

県内団体の中では、財政力指数、行政改革、企業会計の導入そして職員の効率化では、行政改革と職員の効率化に一定の相関が見られるものの、強い関係性は見られない。行政改革は進んでいるものの、企業会計の導入が進んでいない団体も見られる(表3参照)。

今後、とりわけ財政力の弱い地方団体については、移転財源の減少等、今後一層の財政の効率化が求められる。そのような地方団体では、公的部

表3 各項目の相関関係

単相関	行政改革	企業会計	職員	財政力
行政改革	1.000	0.312	0.495*	-0.148
企業会計		1.000	0.278	-0.134
職員			1.000	0.107
財政力				1.000

\*：は有意水準5%。

門の役割は限定し、取捨選択をせざるを得ない状況にあると思われる。そのため、多くの県内の市町においては、客観的かつ適切な行政評価の推進が必要であり、その推進には、行政だけではなく、住民についても一層の活躍が必要となってくるものと思われる。

- 1) アンケートの項目については、日本経済新聞社産業地域研究所編「日経グローバル」 「全国市区の行政改革」(No.13.2004.10.4)を参考とした。
- 2) 回答を頂いた団体は次の通りである。  
長崎市、佐世保市、島原市、諫早市、大村市、平戸市、松浦市、対馬市、壱岐市、五島市、西海市、雲仙市、南島原市、長与町、時津町、東彼杵町、川棚町、小値賀町、鹿町町、佐々町、新上五島。
- 3) 大住荘四郎『パブリック・マネジメント 戦略行政への理論と実践』日本評論社 2002年2月、p.12.
- 4) 玉木雅敏「NPMとは何か」(山内弘隆、山上信一編著『パブリック・セクターの経済・経営学』)、NTT出版 2003年9月、p.185.
- 5) NPMの特徴については、これ以外に市場原理や契約モデルなどがある。
- 6) 日立製作所 ビジネスソリューション事業部石川「行政評価実践のコツ 第3回 行政評価の目的」『電子自治体メールマガジン *CyberGovernment Link*』 (<http://cgs-online.hitachi.co.jp/serial/serial001/003.html>)  
総合型オンブズマン制度導入市区：札幌市、北見市（北海道）、つくば市（茨城県）、川越市、上尾市、新座市（埼玉県）、新宿区、三鷹市、府中市、昭島市、調布市、国分寺市、清瀬市（東京都）、川崎市、藤沢市（神奈川県）、新潟市、上越市（新潟県）、富山市（富山県）、御殿場市（静岡県）、西尾市（愛知県）、八女市（福岡県）
- 7) 前の問いのうち1から3を回答した団体が記入した。ただし、3を回答した2団体うち1団体は無回答であった。
- 8) 日本経済新聞社産業地域研究所編、前掲論文、p.14。

- 9) 長崎県の『県内の各市町における集中改革プランの取組状況 (全団体)』 (<http://www.pref.nagasaki.jp/shichoson/gvousei/gaiyouban.pdf>) において、「事務事業の再編・整理等を行う際に行政評価の仕組みを活用している団体」は、「現在実施」が14団体、「今後予定」が7団体あり、実施予定がないのは諫早市と鹿町町の2団体である。
- 10) 日本経済新聞社産業地域研究所編、前掲論文、p.17。
- 11) 8団体の中には、職員提案制度を設けていない団体も含む。「設けている」団体に限定した場合は、13団体中7団体である。
- 12) 自治省行政局行政体制整備室『地方公共団体に行政評価を円滑に導入するための進め方—地方公共団体における行政評価についての研究会報告書—』平成12年3月
- 13) 財団法人東京市町村自治調査会『バランスシートと行政コスト計算書を活用した自治体経営 ～多摩地域5市1村を対象とした作成事例と分析に関する調査研究報告～』pp.12-3。
- 14) 同上 pp.13-4。
- 15) 日本経済新聞社産業地域研究所編、前掲論文、pp.14-15。
- 16) 連結バランスシートの具体的な中身(総務省試案)については、総務省H.P.『地方公共団体の連結バランスシートの試行について(概要)』 ([http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/050913\\_3.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/050913_3.html)) を参照。
- 17) 経済財政諮問会議『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005』P.9。
- 18) のこり1団体についてはバランスシート作成の欄が未記入であった。また、連結まで作成しているのは1団体のみである。
- 19) 日本経済新聞社産業地域研究所編、前掲論文、p.14。
- 20) 日本経済新聞社産業地域研究所編、前掲論文、p.14。
- 21) 無回答などについては、選択枝の番号に1を加えた数として計算した。例えば、問1の場合、選択枝は4つあるので、無回答などの場合は5として平均値を計算した。

図1 行政評価システムは導入していますか。

- (1)：本格的に導入済み
- (2)：試行段階
- (3)：導入に向けた検討組織を  
設けている
- (4)：現在のところ  
導入予定なし

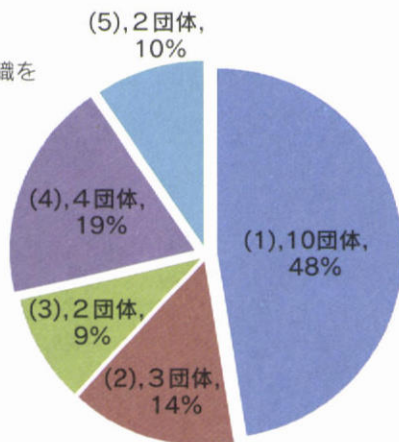


図2 行政評価システムの評価対象はどの範囲ですか。(N=14)

- (1)：全事務事業を対象としている
- (2)：一部事務事業のみを  
対象としている
- (3)：施策のみを対象  
としている
- (4)：政策のみを対象  
としている

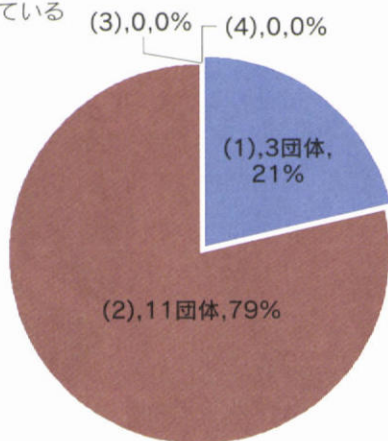


図3 行政評価システムにおいて数値指標は導入していますか。(N=15)

- (1) : 導入済み
- (2) : 来年度までに導入予定
- (3) : 導入に向けて検討中
- (4) : 現在のところ導入の予定なし

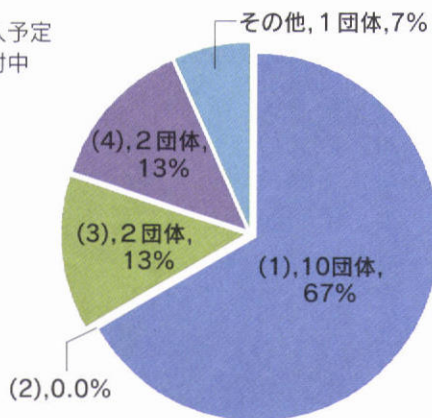


図4 行政評価結果について公開していますか。

- (1) : 公表済み
- (2) : 来年度までに公表予定
- (3) : 公開に向けて検討中
- (4) : 現在のところ公開の予定なし

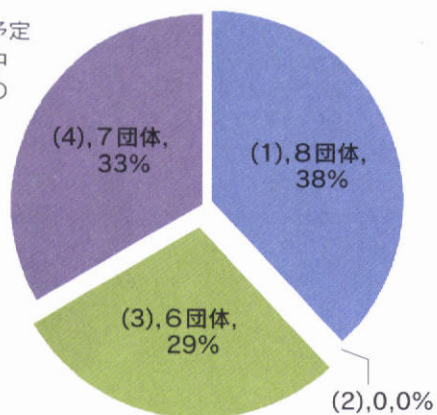


図5 行政評価結果を組織改正・人事改革へ反映していますか。

- (1)：査定段階で積極的に反映
- (2)：査定段階で参考程度に反映
- (3)：来年度末までに何らかの形で反映させる予定
- (4)：何らかの形で反映させる方向で検討中
- (5)：一切反映させていない

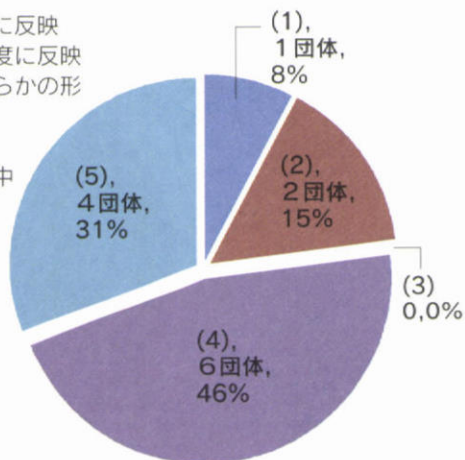


図6 施策・事務改善を目的とした職員提案制度は設けていますか。

- (1)：設けている
- (2)：来年度末までに設ける予定
- (3)：設ける方向で検討中
- (4)：現在のところ導入の予定なし

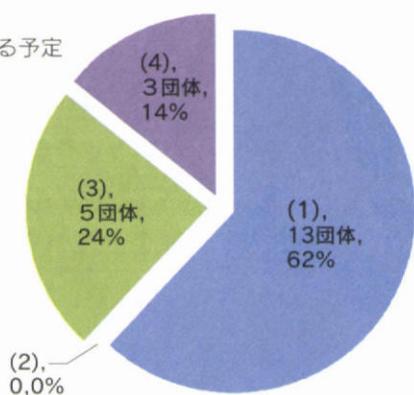


図7 庁内公募制は設けていますか。

- (1)：設けている
- (2)：来年度末までに設ける予定
- (3)：設ける方向で検討中
- (4)：現在のところ導入の予定なし

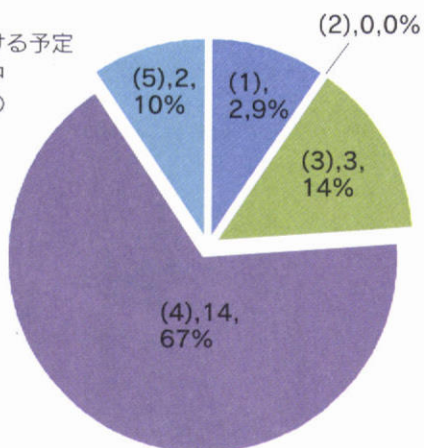


図8 地方公共団体のバランスシートを作成していますか、また作成についてはどの形式を利用していますか。

- (1)：独自方式で作成
- (2)：総務省方式で作成
- (3)：来年度までに独自方式で作成予定
- (4)：来年度までに総務省方式で作成予定
- (5)：現在のところ作成の予定なし

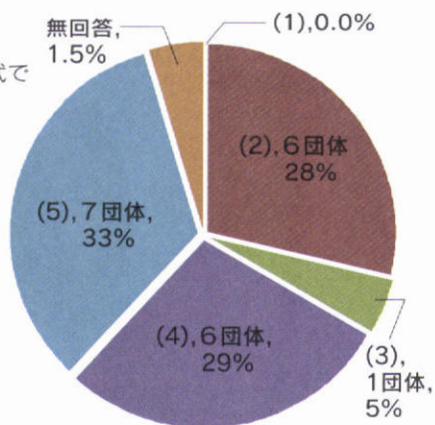




図9 連結バランスシート作成を作成していますか。

- (1) : 全ての会計を対象に作成
- (2) : 一般会計と一部の会計の対象に作成
- (3) : 来年度までに作成予定
- (4) : 作成する方向で検討中
- (5) : 現在のところ作成の予定なし

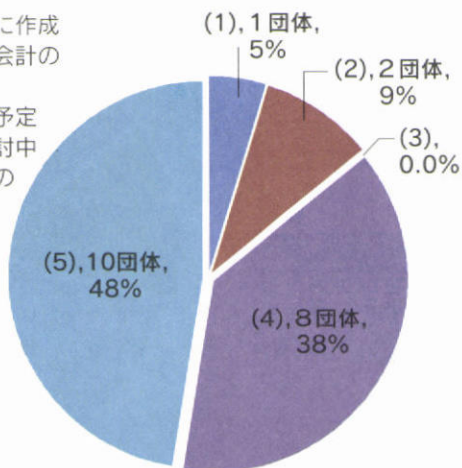


図10 行政コスト計算書を作成していますか。

- (1) : 作成している
- (2) : 来年度までに作成の予定
- (3) : 作成する方向で検討中
- (4) : 現在のところ作成の予定なし

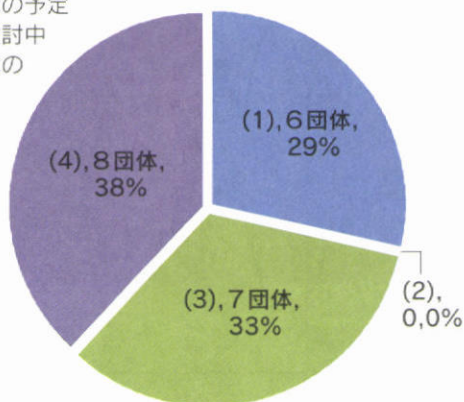


図11 行政評価システムにおいて数値指標は導入していますか。

- (1)：導入済み
- (2)：来年度までに導入予定
- (3)：導入に向けて検討中
- (4)：現在のところ導入の予定なし

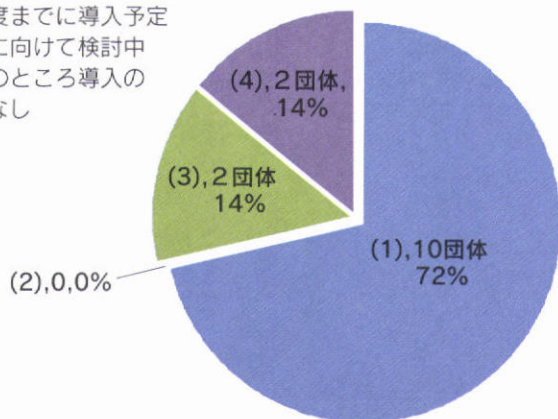


図12 財政力と行革の相関図

