

マネジメント理論とアカンタビリティに基づく地方公共団体の
行政改革について(五)

——戦略計画・行政評価・公会計制度改革を中心に——

目次

第一部 行政機関におけるマネジメント理論の導入

第一章 マネジメント理論の概要

第一項 NPM理論の基本理念および歴史の変遷(以上、第三八卷第一号)

第二項 行政機関におけるマネジメント理論導入に関する前提条件

第三項 戦略計画の策定

第四項 行政機関におけるマネジメント理論の実践

第二章 各国の行政改革の実例

第二部 行政運営における行政評価制度の導入(以上、第三九卷第一号)

第一章 マネジメント・サイクルにおける行政評価制度の定義

第二章 日本の行政評価制度の検討

佐藤 隆

第三章 行政評価の実例（以上、第三九卷第二・三合併号）

第三部 地方公共団体における企業会計制度の導入

第一章 企業会計制度導入の論点

第二章 地方公共団体における行政コスト計算書の導入

第三章 地方公共団体におけるキャッシュ・フロー計算書および連結財務諸表の導入（以上、第四〇卷第二号）

第四章 監査委員制度

第四部 地方公共団体の行政改革に向けた提言

第一章 行政機関内部の組織改革

第二章 外部機関等との協働

第三章 電子自治体の構築（以上、本号）

第四章 監査委員制度

第一項 従来からの監査制度の問題点

行政評価制度と同様に、政策や行政事務のチェック機能として地方公共団体では、従来から議会による予算の議決および決算の承認手続きのほかに、地方自治法に規定されている監査委員による監査および住民等からの監査請求をはじめとする行政運営に対する監視機能がある。監査制度については、予算の適正な執行をチェックする役割を担っている一方で、従来からの制度の形骸化が指摘されており、法的に与えられた機能を十分に果たしてきたとは言い難い。つまり、監査の役割として、費用対効果や事業の有効性の指摘を行う行政監査よりも、むしろ会議に使用する食糧費や軽微な事務用品等に関する公金の支出書類の適正さを指摘する会計監査が一般的に重要視されていた傾向にあったためである。しかしながら、地方分権の時代を迎えている現在、地方公共団体は住民にとって効率的で質の高い行政サービスを提供することが求められているため、行政評価制度を信憑性の高い行政のチェック機能として運用すると同時に、予算の適正な執行や事業の適格性をチェックする機関としての監査制度をこれまで以上に機能させることが必要である。

この点について欧米の行政機関では、アメリカが会計検査院 (General Accounting Office) 等により3Eの視点で監査を実施しており、また、イギリスでは一九八二年に外部監査制度が本格的に導入され、地方財政法 (Local Government Finance Act 1982) に基づき、新たに監査委員会を創設し、監査範囲を拡充するとともに、VFMの視点で監査に取り入れている。同様に日本でも、従来から会計検査院が会計検査院法第二〇条に基づき、法令上では「3E」の視点で監査が実施されることになっている。

一方、行政事務は地方自治法第二条で「地方公共団体はその事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と規定されており、行政サービスの提供には、住民の福祉の増進とともに経済性および効率性が求められている。換言すると、行政事務は「経済性 (Economy)」、「効率性 (Efficiency)」、「有効性 (Effectiveness)」のいわゆる「3E」およびVFMの視点が要請されていることから、監査制度は会計監査とともに行政監査も当然に重要視されるべきものである。そして、地方公共団体の監査制度は、行政機関の事務および予算が適正に執行されているかという観点から、地方自治法第一九九条において監査委員の事務内容が規定されており、その事務内容は監査、検査および審査等の三点に分類されている。なお、同条では監査委員は毎会計年度一回以上、財務事務の執行および経営に係る事務の管理における監査を実施し、その実施内容を公表することと規定されている。

また、一般的な監査とは別に、特別監査は法令により定められた、①住民（有権者総数の五〇分の一以上の連署）からの直接請求による監査（地方自治法第七五条）、②長からの要求による監査（地方自治法第一九九条第十六項）、③議会の要求による監査（地方自治法第九八条第二項）、④住民からの違法若しくは不当な公金支出等に対する監査請求（住民監査請求、地方自治法第二四二条）、⑤長から職員の賠償責任についての監査請求（職員の賠償責任、地方自治法第二四三条の二）事項について請求があった場合に実施されるものである。

特に住民監査請求については、情報公開制度を利用した公文書の公開により、一九九五年一〇月の北海道庁をはじめとして全国各地公共団体で次々と発覚した「官官接待」等、食糧費をはじめとする公費を不正に支出していた事件を契機として一般化した制度である。これらの一連の問題では、監査委員自らがカラ出張による裏金作りを行うなど、監査委員制度の形骸化および腐敗化が浮き彫りとなった。そのため、監査委員の中立性を担保するため、弁護士

や公認会計士、裁判官OBを入れる動きがあった。しかしながら、これらの中立的な委員を監査委員に迎えただけでは、住民から信頼性の高い監査を実施することができない。なぜならば、制度上、監査を実施しているのが議員および地方公共団体OBが多数を占める監査委員と一般職員で構成されている事務局職員であることから、当該地方公共団体に対する中立性が担保できないスタッフが監査事務に従事しているためである。

この点について、地方公共団体OB委員の監査委員への登用は行政事務に精通していることから、効率性、実行性の高い監査が期待されていることも事実であるが、既述のようにその一方で、旅費、食糧費等の不正支出が指摘されていたうえに、監査委員自らが不正支出を行っていた事件が発生している。そのため、OB委員の就任については、馴れ合い監査や天下り人事の温床となっており、監査制度形骸化の一つの要因であると考えられる。このため、一九九七年に地方自治法が改正され、OB委員の定員は一名に限定された。今後は、地方公共団体の組織や業務の特殊性を加味し、地方公共団体OB委員については公会計に精通し、実務面で有能な委員が任用されるべきであろう。また、監査委員制度の形骸化については、「地方分権推進に伴う地方行政体制の整備・確立についての専門小委員会報告（一九九六年四月一六日）」においても指摘されており、現行の監査委員制度について、「監査を行う側と受ける側の緊張関係が薄くなりがちであり、従来の慣行にとらわれることのない実効ある監査を期待することができないとの意見が見られる」と指摘されている。このような状況では、たとえ行政関係者以外の識見を有する者が監査委員として任命されていたとしても、圧倒的多数である行政関係者委員との力関係において業務が満足に達成できない状況が十分に考えられる。このような状況から、従来の監査委員制度においては、監査機能の独立性・専門性を十分に確保するという点で限界があると言わざるを得ない。

ところで、監査委員の定数は地方自治法第一九五条で都道府県、政令指定都市、人口二五万人以上の市（特別区）

では四人、その他の市(特別区)では条例の定めるところにより三または二人、町村にあっては二人と規定されている。そして、監査委員は人格が高潔で普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理、その他行政運営に関し優れた識見を有する者(識見委員)と議員から選任される議選委員とから構成されている。具体的な監査委員の内訳は、一九九五年一〇月一日現在の全国都市監査委員会調べ「監査を巡る諸課題と対応について」および一九九六年六月一日現在の旧自治省調査の結果は、以下のとおりである。⁽¹⁾

識見委員のうち地方公共団体のOB(退任後五年以上経過している者も含む)が占める割合は、都道府県では約六五%、政令指定都市では約五四%、人口二五万人以上の市では約四七%であった。このように、議員や地方公共団体OB等、ある意味で行政関係者が監査委員に就任していることが多く、そのため緊迫した「監査する側」と「監査される側」の関係が生じることは稀である。勿論、問題点の指摘等はその場でなされると推測はできるが、監査結果の公表については手心を加えることも十分に考えられる状況にある。

また、監査委員制度と同様に、監査事務局の問題点も旧自治省関係機関の「地方公共団体の監査機能に充実に関する小委員会」で、①定例監査の事務量が多く、随時監査を十分行えない、②事務局としての事務量に比べ、監査委員を補佐する職員が少ない、③通常は事務局職員が二〜三年で異動してしまうため、専門的な知識を持った職員が育ちにくい、④事務局職員は長・部局からの出向者であり、監査にあたり遠慮がある、⑤工事監査を行える技術職員が監査事務局にいない、と指摘されている。⁽²⁾このような監査事務局職員固有の最大の問題は、首長部局からの出向職員で構成されていることにある。つまり、監査事務局職員は数年で異動するが、このことは、数年後に「監査する側」と「監査される側」が入れ替わる可能性があることを意味する。このような状況では、書類や監査事務の適正さを指摘することは可能であるが、内部告発的な指摘を行うことは困難な状況にある。この点からも、今後は識見委員の重要

度がより一層、増すことになろう。

また、現在は地方分権化が推進されていることもあり、地方公共団体は個の「地方公共団体」として独立した責任ある政策を実現するために、監査機能を充実させることが要請されている。そのため、地方公共団体の監査委員制度の在り方を再考する必要がある。この点に関する提案として、地方公共団体ごとに異なる監査基準を標準化するところが有用であると筆者は考えている。例えば、イギリスの地方自治体の監査事務コードやアメリカ公認会計士協会の監査基準、国内では会計検査院の政府監査基準等の主要な監査諸基準等を詳細に検討することにより、監査基準の標準化を実現することが可能であろう。

第二項 外部監査制度と行政評価

既述のように従来の監査制度が形骸化する中、現行の監査委員制度の活性化と監査機能の強化および監査機能の独立性や専門性を確保する観点から、外部監査制度の導入が進んでいる。これは、一九九六年に全国知事会をはじめとする地方六団体が「地方分権の推進に関する意見書」をまとめ、外部監査の導入に関する提言を行ったことや、第二次地方制度調査会でも、一九九五年以降の官官接待やカラ出張をはじめとする公費の不正支出に関する事件や赤字財政の問題について、地方公共団体の信頼回復のための施策の一つとして外部監査制度の導入が検討されたことに起因する⁽³⁾。

その結果、外部監査制度は一九九七年に地方自治法の監査委員制度に関する規定の改正とともに創設された制度であり、地方分権推進の中で行政機関自身の監査機能強化の観点から導入されたものである。

外部監査制度とは、監査委員監査の内容の一部を補完的あるいは代替的に行うために、専門性と独立性を兼ね備え

た外部監査人に監査を委託するものであり、これは地方自治体の監査機能の強化を期待した制度である。具体的には、包括外部監査契約に基づく監査と個別外部監査契約に基づく監査に大別できる。

まず、包括外部監査契約とは、普通公共団体が地方自治法第二条一四項と一五項の目的を達成するために、地方公共団体が外部監査契約を締結できる者（弁護士や公認会計士等）の監査を受けるとともに、監査結果に関する報告書の作成、提出までの一連の監査事務を契約に基づき実施するものである。その監査内容は、対象地方公共団体の一般会計および特別会計の予算執行、収入、支出、契約や財産管理に関する「財務に関する事務の執行」および、公営企業等における「経営に係る事業の管理」のうち「必要と認められる特定の事件」の監査を実施するものである。

次に、個別監査契約とは、普通公共団体が住民等からの監査請求またはその要求があった場合において、それにかかる事項について外部監査契約を締結できる者の監査を受けるとともに、監査結果に関する報告書の作成、提出までの一連の監査事務を契約に基づき実施するものである。つまり、個別外部監査とは、これまで監査委員が行ってきた請求・要求監査を外部監査委員が監査委員に代わり監査を実施するものである。

また、外部監査契約を締結できる者としては、弁護士、公認会計士（自然人であり、法人は含まない）、会計検査院OB、監査事務局従事者のうち政令で定める行政管理精通者および識見を有する税理士と規定されている。そして、包括外部監査契約に基づく監査の実施が義務付けられている地方公共団体とは、都道府県、政令指定都市、中核市およびこれらの市以外の市または町村のうち、契約に基づく監査を受けることを条例により定めた地方公共団体である。なお、二〇〇〇年度に条例等により包括外部監査を導入した市区は、八王子市、四日市市、倉敷市、文京区、豊島区となっている。

このように、外部監査委員制度の導入により、従来の監査委員監査と外部監査が並列的に実施されることになった

ため、監査事務が二元性を有することになり、両者がそれぞれ実施する監査事務の内容が重複する可能性が生じている。このような状況は避けるべきであり、外部監査についてはより専門性が高い監査の実施や住民へのアカウンタビリティを果たすという観点を明確にする必要があることから、両者の役割分担を明確化し、計画的に実効性のある監査を実施することが行政機関には求められる。この点に関連して、アカウンタビリティの観点から二つの外部監査手法を比較すると、包括外部監査は個別外部監査よりも優れている点が多いと筆者は考えている。なぜならば、個別外部監査は請求・要求のあった事項についてのみ、請求行為がなされてから監査を実施することから、あくまでも受動的な監査制度であると同時に、現在の行政機関は積極的かつ主体的に行政情報を公開することが要請されており、個別外部監査の実施ではこの点が欠落しているためである。

このような特徴を有する外部監査委員制度の導入の課題として、以下の三点が挙げられている。⁽⁴⁾

第一は、一九九七年に改正された地方自治法の改正に伴う衆・参両議院での付帯決議として、地方公共団体共同の外部監査機構の設置が検討されている一方で、「外部監査人となりうる者に共通した監査推進機構のようなものがある」という指摘がなされている点である。つまり、弁護士、公認会計士等で地方公共団体の行財政に精通しているものは少数であると考えられるため、監査の専門家である弁護士や公認会計士等の有資格者であっても適正な行政監査を行うためには、民間企業における監査と地方公共団体の監査とのシステムの違いや地方公共団体特有の行財政および関係諸法令等の実務経験が必要なためである。このことから、外部監査制度の定着や監査技術の向上、外部監査委員相互の情報交換、外部監査に対する審査制度、監査報酬の標準化等の役割を担うために、第三者的な外部監査人のための機構の設置が求められているのである。

第二は、現在、企業会計規則のような公会計基準および公監査基準制度等の統一的なマニュアルが存在しない

め、外部監査人ごとに監査内容に差異が生じる可能性がある点である。つまり、公監査基準とされている「都市監査基準準則」は存在するが、外部監査制度の機能を充実させるためには、外部監査制度の全般の信頼性や公正性を担保する観点から、新たに公会計基準および公監査基準制度を創設することが急務な状況にある。

第三は、外部監査人の質の向上や監査技術の標準化のため、外部監査人への研修制度を創設することである。これは、第一と関連するが、地方自治法をはじめとする関係諸法令や地方公共団体を取り巻く環境の変化に対応した監査を実施するためにも、外部監査人については常にこれらの内容を把握することが求められる。そのため、上記の「外部監査機構」のような機関で統一的な研修を実施することが効果的であると考えられる。さらに、外部監査人については、外部監査機構が主催する研修の定期的な受講を義務付ける等、何らかの外部監査人の統一性と質を担保する方が必要となろう。

しかしながら、これらの施策だけでは外部監査制度を有効活用することは不可能である。なぜならば、現在の外部監査人については、選定される特定の事件がいくつかの特定の分野に集中する傾向にあり、各地方公共団体の特色に応じた多彩な選定には至っていないことや、監査結果の報告書についても具体的な改善措置に繋がりにくい抽象的な記述に留まっているという根本的な課題を克服しなければならぬためである。そのうえで、外部監査制度の活性化のために、次のような三点の手法が考えられている⁽⁵⁾。

まず、包括外部監査人は公認会計士が多く選任されていることから、監査対象となる分野は公認会計士が得意とする分野に偏りがちな傾向にある。このことから、土木分野や保健医療関係等、それぞれの分野に精通している多様な人材を補助者に選任することで、多角的な視点からより広範囲の監査にも対応できる体制が整備できるものと考えられている。

次に、監査そのものの費用体効果の関係である。つまり、外部監査は公認会計士等の専門性が高い監査人と契約を締結することから、一九九九年度の都道府県の包括外部監査では、基本費用と執務費用の合計額の平均が約一、八六三万円にのぼると指摘されており、外部監査人は地方公共団体の行政運営の改善に繋がるような費用に見合った効果的な指摘を行うことが求められている。そのため、包括監査契約では、監査対象の事件を予め想定して外部監査人を選任することや、事務量を想定して報酬や監査に要する期間を精査する必要がある。

最後に、包括外部監査委員の職務権限の問題である。つまり、地方自治法第二五七条の三七において、包括外部監査人の監査範囲は「財務に関する事業の執行」および「経営に関する事業の管理」と規定されており、現状では行政事務の効率化等の観点による行政監査は対象とされていない。そのため、行政コスト計算書を加味した行政評価結果等の分析および指摘が実施できない状況にある。しかしながら、監査委員の実務能力や行政評価が「自己評価」の域を出ていないことを鑑み、今後は中立性および専門性の高い包括外部監査人に行政監査の権限を付与することも視野に入れつつ、これらの規定を改正することが妥当である。その際は、行政運営に精通している補助人の選任を義務付けることで、信頼性のある行政監査が実施できるものと筆者は考えている。

ここで、日本の行政監査制度の手法になると考えられるアメリカ連邦政府の行政監視院 (General Accounting Office : GAO) に関して紹介したい。⁽⁷⁾

GAOは、連邦議会に直属する独立機関で、大規模なインフラ整備や長期間にわたる行政プログラム等の多額の資金を投入する政策について、第三者的かつ中立的な専門家による評価をはじめとする意思決定に必要な情報を提供する機関である。これは、一九二二年に予算会計法 (Budget And Accounting Act) に基づき設立されたもので、設立当初は政府支出の会計検査が主な業務であった。そして、一九六七年の経済機会修正法 (Economic Opportunity

Act Amendment) の制定により、G A O に連邦政府の貧困対策の有効性に関する評価を義務付けたことが G A O の業務を会計検査から政策評価の分野に拡大された契機となり、その後、G A O では会計監査のみならず連邦政府のプログラム評価を頻繁に手掛けることになった。さらに、ベトナム戦争やウォーターゲート事件等により、大統領府の信頼が失墜していたことが原因で、連邦議会でも頻繁に中立的な G A O に助言を求めていたため、政策分析 (Policy Analysis) をも実施するようになった。

現在の G A O は、会計監査職員のみならず公認会計士、経営コンサルタント等の民間企業からの転職者も混在する職員約三、四〇〇人のスタッフから構成されている。そして、スタッフの専門性が高いことや長期間にわたる活動実績により、G A O では評価に関する基本的なノウハウが蓄積されており、G P R A 法においても G A O のノウハウが利用されている状況にある。

このような機能を持つ G A O と、日本の会計検査院との主な相違は、① G A O は終了した個別業務の監査のみではなく、立案中の政策についても妥当性を評価している、② 会計検査院が議会や行政からの中立を維持するのに対し、G A O は議会の下僕として機能している、③ 会計検査院では客観データを用いて調査を行うが、G A O は議会の仮説に対して政策判断の材料を提供するものである、という点にある。しかしながら、今後は日本の行政機関でも G A O のような行政評価の専門性と会計監査機能を兼ね備えた組織を構築することが必要不可欠であると筆者は考えている。

この観点から、識見委員および外部監査人を含む監査委員の今後の重要な役割として、第三者の立場による行政評価制度への参画が挙げられるであろう。行政評価制度に関しては既述のとおり、行政活動を支出額による事業実績のみならず、実質的な事業効果を評価指標により判断するものであり、行政機関内部の事業効果の検証にとどまらず、その視点を市民等の行政機関外部に置くことが肝要である。その際、実質的な効果と同時に V F M の観点からも評価

を行うことが必要不可欠であることから、財務および行政運営管理の双方の視点がより重要視されるために、行政評価制度の充実と同時に監査制度の信頼性および実効性を確保する点が今後の課題となる。換言すると、行政評価の実施時には政策・施策・事業評価のいずれの段階においても、行政活動のインプット部分である予算執行状況を把握しつつ、アウトプットおよびアウトカムを評価しなければならぬため、適正な予算執行と行政活動を監視する監査制度は、行政評価制度の本格的な導入後には、これまで以上に重要な役割を担うことになるといえよう。特に外部監査人については、会計専門家および第三者の視点から、行政評価のアウトプットおよびアウトカム評価の客観的立場による評価者としての役割が期待されることになる。

そのため、今後は行政評価制度の本格的な運用を見越し、監査委員と外部監査人は以下の二つの観点から役割分担を明確化する必要がある。

まず、監査委員は定期監査、決算審査、例月出納検査の実施や定員管理等の監査を通じて、行政評価時の検討材料の一つである投入費用（インプット部分）の正確な数値を提供できるように努めなくてはならない点である。その際、監査委員は地方公共団体の行政事務精通者の観点から行政評価時には、対象事業で投入した金額および人員等の適正さを評価する評価者としての役割を担うべきであろう。つまり、監査委員は行政機関に近い立場であることや、監査事務局を通じて組織・人員等内部事情を容易に把握することが可能であるため、事業総額における人件費率等の数値測定に関して、監査委員監査を厳密に実施することでインプット部分を正確に把握し、その妥当性を判断することが可能になるためである。

次に、外部監査委員は監査委員監査の内部監視という視点からではなく、会計専門家および第三者の視点による行政評価のアウトプットおよびアウトカム評価の測定を行う評価者としての役割を担うべきである。つまり、外部監査

人は監査委員監査の主たる目的が内部向けのチェック機能であることに對し、会計専門家の観点から事業の効率性や有効性等を評価する役割が求められているためである。

そして、監査結果については議会の承認に基づき、行政評価結果とともにこれらの情報を公開する必要がある。この点について、監査結果に基づく財務報告は現在でも地方自治法第二四三条の三で規定されており、年二回以上の予算執行状況の公表が義務付けられており、最近ではこれについて、バランスシート等の財務諸表を作成して財務状況を公表している事例もある。ただし、地方公共団体における財務報告の本来の目的は、主たる行政サービスの利用者である市民に對して、これらに関する有用な情報を提供することであり、財務報告および行政サービス結果の公表は税の受託者としての首長のアカウンタビリティを果たすことに繋がるものである。この観点から、現在の財務状況の報告形態が果たして住民に對して分かりやすいものであるうか。つまり、公表されている財務報告等の資料の内容は改善されつつあるが、依然として一般の住民には理解が困難なものが多いことから、公表の対象である市民等のステイクホルダー向けに、これらの財務諸表等の公表に關して工夫を施すことが今後は求められるであろう。

第四部 地方公共団体の行政改革に向けた提言

第一項 行政機関内部の組織改革

日本は現在、総人口が減少に転じる「人口減社会」を迎えている。このことは、従来型の行政運営の手法が終焉を向かえ、新たに少子高齢社会に對応する行政運営へと転換する時期が到来していることを意味するものである。一方、これまで行政機関では、景気に左右されつつも税金や国債および地方債等の発行により、定期的かつ定量的に歳入が

確保されていたこともあり、行政運営は改革を進めつつも総じて拡大路線を歩んできたと解すことが可能であろう。しかしながら、今後予想される少子高齢社会においては、経済の好不況にかかわらず相対的に経済規模そのものが縮小し、この影響により、行政機関の財政規模も縮小に向かうことから、抜本的に行政運営手法を見直すことが急務な状況にあると考えられる。この点から、従来から行政機関が行うべきことは公共性を有する許認可行政等にとどめ、行政機関のみならず民間企業やNPO等が公共サービス提供主体の一端を担うことにより、効率良く多様な行政サービスを提供する「小さな政府」を目指す動きが特に小泉政権以降、政府、地方公共団体を問わず活発化している。それにもかかわらず、特に中小の地方公共団体では、現在でも財政健全化のみに着目した本質的な視点を欠く小手先のみの改革が多く見受けられる。

本来、現在の地方公共団体が着手すべき行政改革とは、①PDCAサイクルを導入し、行政機関が持つ潜在的な組織能力を高め、多様かつ高度な行政サービスを提供することが可能な組織へと改革するための内部マネジメント機能強化、②PPPや指定管理者制度等による市民や外部機関との協働、③ICT社会に相応しい電子政府の構築、の三点の要素が必要となる。以下では、これらの詳細について考察したい。

具体的に内部マネジメント強化については、既述の手法により、行政機関の組織運営にPDCAサイクルを導入することで現代的な組織運営の基礎を構築することであり、そのためには、戦略計画の策定や行政評価制度の導入、さらには発生主義会計手法の導入の三点について相互に連携させつつこれらのシステムを導入することが肝要である。その際には、従来からの財政管理および予算制度と人事制度の二点について、重点的な制度改革が必要となる。

しかしながら、現時点ではこれらの行政組織運営の改革に必要なマニュアルが明確化されている状況にない。なぜならば、代表的な行政改革手法である旧来のNPM理論からの課題ではあるが、これらの手法はすべての行政機関に

対する処方箋にはなり得ないシステム上の限界が存在するためである。つまり、行政機関が導入する民間企業の経営手法は、トップ・ダウン的に強力なリーダーシップに基づいたミッション・ステートメントやビジョン等により組織を管理する「下向的思考」と、ボトム・アップ的に行政サービスを提供する現場での実践に基づき組織を運営する「上向的思考」という正反対の要素を包括して形成されており、これらは組織ごとに異なる組織風土や地域性等に左右される要因であることから、他の組織の成功事例をそのまま適用しうる普遍性を有していないという理由による。このことから、他の行政機関の成功事例を模範とする行政改革を実施する場合には、組織の行動様式等の共通軸が自組織と模範組織との間にどの程度存在するかを検証し、共通軸として共有できる点とできない点を認識したうえで、以下のような三つの視点から改革を実施することが妥当である。

まずは、組織運営の基本となるPCDAサイクルを構築するための前提となる仕組みを理解することである。現代のマネジメント理論によれば、「トップ・ダウン型」的指向と「ボトム・アップ型」的指向の双方が組織運営では必要となる。具体的には、行政機関が目指すビジョンである総合計画や基本計画については、「トップ・ダウン型」的指向による組織運営が必要となり、このことは、バランス・スコアカードによる組織運営へと繋がるものである。一方、サービス提供現場では、職場を活性化させると同時に、職員レベルで業務改善運動の気運を盛り上げることで組織が追求する目標の達成と生産性の向上のため、「ボトム・アップ型」的指向による組織運営が必要となる。具体例としては、福岡県福岡市のDNA運動や三重県の事務事業評価システムの導入がこの実例として挙げられる。この二つの手法は優劣を持つものではなく、双方の手法をバランス良く導入することにより、組織全体による戦略的なPDCAサイクルの構築が可能となるものと筆者は考えている。

次に、職員の意識改革である。PDCAサイクルを実際に運用するのは行政職員であるため、彼らの意識改革も重

要な課題の一つである。そのためには、上記の福岡市のように現場での改革・改善運動を実施することにより、組織文化や職員個々の行動原理を変革させるシステムを導入することが有用である。また、今後の人事制度改革においては、人事管理という各制度(システム)作りの発想から、PDCAサイクルによる行政活動と人事制度の連携によるHRM(Human Resource Management)への転換が必要である。つまり、組織運営におけるマネジメント・システムの完成度が高いものであっても、それを運用する職員に関する人材マネジメントとの指向が同一のものでなければ、組織運営に支障をきたすことになるためである。

最後は、PDCAサイクルを的確に運用するための内部システムの整備である。具体的には、行政組織の内部管理の基本となる「戦略計画(Plan)・予算(Budgets)・業績(Results)」をPDCAサイクルの運用の視点から相互に連携させることであり、このことが現在の行政改革における最大目標と言っても過言ではない。その際、特に課題となる点は、予算と業績を連携させるシステムの構築と発生主義会計の導入である。つまり、前者は現行の硬直的な行政機関の予算制度について、権限委譲ならびに包括化することで柔軟な成果重視の予算システムへと改め、組織目標や業績結果を即時に予算へと反映できるシステムを構築することである。後者については、バランスシートのみならず、特にABCを導入した行政コスト計算書に基づいた会計システムを導入し、これと行政評価システムを連携させることにより、多角的な視点から行政活動の評価を実施し、この結果を即時に行政運営に適用することが肝要である。

しかしながら、現在、多くの地方公共団体では、組織運営の基本となるPDCAサイクルすら確立されていない状況下で、旧来のNPM理論の一部の考え方を強く意識した手法による行政改革に取り組む団体が多数存在する状況にある。そして、これらの団体では、改革の目的が不明確であるばかりか、財政面の健全化のみに着目するという改革が実施されていることから、組織が活性するどころか逆に衰退させる事例も少なくはない。そのため、この点がNP

M理論の導入に対する批判的な意見を生む原因ともなっている。例えば、総務省が設置していた「地方公共団体における新しい行政手法の導入に関する研究会（二〇〇二年六月）」の報告書では、地方公共団体におけるNPM理論の導入が成功していない実態が触れられており、その主な要因は、以下の五点に集約できるとされる⁽⁸⁾。

- ① 行政機関の幹部層によるNPM理論への過剰な期待
- ② コンサルタントの提案や他自治体の事例を鵜呑みにするといった、行政組織における改革意欲の欠如
- ③ 企業と行政を同一視する単線的な発想
- ④ 業績主義的なシステムへの中間管理職や第一線職員の理解が得られないこと
- ⑤ 「外部」とくに住民からの建設的批判を受け止めきれないこと

これらの原因としては、民間の経営手法もさることながら、現在の行政機関が社会から求められている組織像と本来果たすべき役割が未整理である点が主な原因として考えられる。つまり、これらの改革では、効率性や財政の健全化を最優先課題とする傾向にあり、そのために、ビジョンなきアウトソーシングや事業の廃止が実施されることから、総じて行政サービスが低下していることに対する批判が噴出するものと推測できる。

本来の行政機関が実施すべき改革は、組織運営の効率化ではなく、むしろ、継続的な組織運営の活性化や組織能力の向上により、地域社会と高次元での調和を目指すことがその目的である。そのため、これらの理論を導入することで行政改革が完結することはなく、常にこれらの理論に裏付けられた行政運営を継続することにより、組織を活性化させる必要がある。この点を踏まえ、特に行政組織内部の改革に関しては、各組織の現状を加味しつつ、有効となる改革システムを導入することが肝要である。その際には、外部の専門家等の知見を活用することも有用である。つまり、行政機関内部の改革については、本稿ではこれまでPDCAサイクルの構築を基礎とした、戦略計画の策定や行

政評価制度および公会計制度改革を中心にその必要性を述べてきた。これらは、地方公共団体では早急に取り組み必要がある一方で、すべての課題を自組織内で解決することは困難であろう。なぜならば、これらの行政改革メニュー全般は民間企業的な経営管理の知見が必要であることから、地方公共団体内ではこれらの知識および経験を有している職員は少数であると考えられるためである。

このことから、地方公共団体における組織内部の改革の際には、学識経験者をはじめとする専門家を登用することもあると考えられる。この点については、愛知県瀬戸市で実施された「行政経営委員会」の設置をはじめとする、一連の行政改革の手法が参考になる。⁽⁹⁾これは、大手民間会社社長、学識経験者、監査法人社員、経営コンサルタントといった多様な分野の専門家で構成されており、戦略計画の策定、目標管理型行政評価制度および完全発主主義を前提にした公会計システムの構築や、これらの行政改革を有機的に連携させるための情報システムの開発等を実施しているものであり、福岡市でも同様の試みを行っている。

なお、大手監査法人が従来 of 会計監査のみの業務の外に、企業の社会的責任 (CSR) の支援サービスを拡充する動きがあり、リスク管理や現状診断、人材戦略、環境、人権問題等の幅広い支援を実施している。⁽¹⁰⁾これらのノウハウを行政機関に応用し、行政組織に特化した支援サービスを監査法人が開始できることになれば、効率的な行政改革メニューを提示できるものと筆者は考えている。

総じて地方公共団体の組織改革では、必要な改革手法を断片的に細分化して実施するのではなく、改革へのビジョンを明確にし、総合的に短期間で組織改革を実施することが成功の秘訣である。また、その際には、外部専門家や市民組織の登用による多角的な視点も取り入れることにより、内的指向を抑制しつつ、外的指向に基づいた組織改革が実施されることになろう。この観点から以下では、外部機関との協働に関して論じたい。

第二項 外部機関等との協働

イギリスやニュージーランドにおける当初の行政改革の共通したキーワードは、「民間委託および市場競争原理の活用」であった。また、これまで日本でも、福祉サービスや公共施設管理をはじめとする様々な分野で民間委託が実施されている。しかしながら、日本と欧米での民間委託の手法における最大の相違点は、市場競争原理を活用しているか否かという点にある。つまり、日本では現在でも、これらの公益的なサービスに市場原理は馴染まないという思想が根強いこともあり、表面的には規制緩和を行いつつも、根本的には行政機関の管理下にある「擬似市場」的な環境から完全には脱却していないものと考えられるためである。

しかしながら、「『よりよいサービスをより安く』提供するということについては、国鉄改革に基づき、市場競争原理の導入が最も効果的である⁽¹⁾」との指摘があるように、今後は競争原理を積極的に導入しつつ、公共性についても担保するという相反する課題を解決しながら、相対的に行政サービスの質の向上を目指すことが行政機関では求められている。ただし、安易に市場競争原理を導入することは、逆に行政機関と住民双方に混乱を生じさせる可能性を有する。つまり、市場原理の導入を通じて行政機関が良質なサービスを住民に提供するための具体的な展望がないまま、一律的に戦略なしにこれを導入することは、行政サービスの相対的な低下を招く可能性を含有するためである。そのため、市場競争原理を取り入れ、行政サービスの民営化および民間委託を実施する場合には、行政機関は公共サービスの質的な向上を目指すため、サービスの提供状況や市場の動向を読み取りつつ的確な舵取りが求められることになる。

その一方で、昨今の地方公共団体では、民間企業および市民組織を中心とするNPO等との協働を前提とした民営化や指定管理者制度を導入する動きが活発化している。また、この点に加え、「ガバナンス論」を基軸とした地域住

民の参画も重視される状況に変化しつつある。そのため、市民等との協働や彼らの参画を促すために、地方公共団体では、これまでの意識を改め、より対等な立場でこれらの組織と協働する環境を整備しなければならない。同時に、市民側も「地域の公共的なことは行政機関が提供してくれるもの」という考え方から脱却し、積極的に行政運営に参画することにより、共に地域を創造する真の行政機関のパートナーたる存在となるよう、市民自身も様々な意味で成長する必要があると筆者は考えている。

以上の観点から、今後の地方公共団体は、ステイクホルダーたる市民や外部機関との協働を重視した行政運営を図る必要がある。そのため、以下では行政機関との協働の概念たるPPP (Public Private Partnerships) 以下、「PPP」という。)を概観しつつ、日本の地方公共団体で必要となる外部機関等との協働について考察したい。

PPPとは、イギリスのサッチャー、メージャー後の労働党政権であるブレア政権にて、市民の視点に立った行政組織を構築するための手法として導入された手法である。⁽¹²⁾ 具体的には、これはNPM理論による行政運営の効率化で思うように達成されなかった「公共サービスの質的向上」を目指すため、行政機関が行政サービスの受給者である市民等と協力して課題を解決する活動の形態を総称するものである。さらに、これは公共サービスの提供方法の多様性を確保することも命題としており、同時に市民ニーズの把握に経営学のマーケティング理論の考え方を取り入れることも想定している。なお、PPPに関して、イギリスPPP委員会最終報告(「The final report from the commission on Public Private Partnerships」(2001))では、この手法を導入する際に必要となる二点の提言がなされている。

第一は、行政サービスの提供を民間等に委ねる場合には、その事業の失敗が明確となる以前に委ねるものとされている点である。つまり、事業そのものが行き詰まった段階で委譲する場合には、官民双方の財政的な負担が大きくなり、結果的として事態が好転しないことが想定されるためである。

第二は、行政サービスの提供主体を民間企業に委ねるほか、他の行政機関に事業そのものを移管することも想定している点である。この前提として、事業移管を想定した当該事業に関する行政情報の共有および公務員制度の見直し等、行政組織そのものの改革が必要となる。この点について日本では、介護保険事業や清掃事業等で導入されている一部事務組合形式がこの手法に該当することになる。

なお、日本では、このようなPPPに関する欧米での動きを受け、二〇〇二年五月に経済産業省が「日本版PPP・・公共サービスの民間開放（日本版PPP研究会中間とりまとめ）」を打ち出した。この報告では、PPPを公共サービスの民間開放と位置付け、具体的には民間委託（アウトソーシング、公設民営）、PFI、民営化、独立行政法人等の手法により実現するものとされ、規制改革特区の設立や予算会計制度の柔軟化についても提案されている。⁽¹³⁾ 筆者はこの提案に概ね賛成するが、行政サービスの提供主体として、特に市区町村レベルにおける住民との協働の視点が抜けている点については、不満が残る内容であると考えている。

ところで、住民との協働を前提としたPPPを実現するためには、行政機関での行政サービスの民間委譲に対する意識の醸成と、受託する側の住民組織や民間企業等との信頼性を確保する必要がある。つまり、民間等に委譲される事業については、行政機関で提供する場合と同様に、行政評価の実施と高い次元での情報公開が社会的に要請されるためである。その際には、当該サービスに関する行政機関での詳細なる情報公開と、委譲の際の責任分担を明確化しなければならぬであろう。

なお、PPPが構築される以前にも、過去においては住民の行政参画の取り組みが行われていたが、実際は機能していなかったとされている。⁽¹⁴⁾ この反省点を踏まえ、外部機関との協働を実施する際には、幅広い住民参加（Broad Public Participation）、情報開示を前提とした住民の判断（Informed Public Judgment）、審議のための機会の提供

(Opportunities for Deliberation)、信頼性の確保 (Credible Results) について、行政機関は配慮を要することが肝要である。そのうえで、住民意向アンケートや住民モニター制度を活用しつつ、行政活動を住民にフィードバックさせるといふガバナンス的な意思決定プロセスを行政機関は確立する必要がある。

現在、行政機関では住民意識の高まりを踏まえ、住民参画や行政サービスの民営化の方向性を検討しつつ、ガバナンス論の観点から住民参画を中心とする外部機関との協働を本格的に意識せざるを得ない状況に置かれている。特に、情報化社会が進化した昨今は、住民と行政機関とをタイムリーに繋ぐインターネット技術を住民参画のツールとして利用することが有用であり、このことは同時に、行政機関のより一層の情報公開を促すことにもなる。そのため、行政機関ではホームページや電子メール機能の利用にとまらず、現在のICT社会の到来を踏まえ、「電子政府・自治体」の実現のため必要な施策を講じることが求められている。

以下ではこれらの点を踏まえ、電子自治体の有用性を概観したい。

第三項 電子自治体の構築

昨今、行政機関の運営で行政事務の電子化も重要な課題の一つとなっている。つまり、文書、人事、財務管理をはじめとする内部マネジメント機能においては、単に庁内LANを構築するハード面の整備のみならず、このことを通じて、行政事務システムを抜本的に改革することが社会的に要請されており、同時に本格化しつつあるICT社会に行政機関もその先導役として対応しなければならないためである。具体的に行政機関の情報化とは、PDC Aサイクルによる行政運営を前提とし、これらの各業務を電子化させることであり、戦略目標の策定、業務の実施および進捗状況の把握、行政評価の実施、それらに基づいた事業の方向性の確認等といった一連の行政運営について、電子情報

を媒体としてこれらを連携させることである。換言すると、電子政府とは、文書、予算、人事、行政評価制度等、あらゆる行政事務に必要なシステムを統合した「行政事務総合データ・ベース」を構築して運用することにより、行政事務の効率化とアカウンタビリティを両立させるシステムである。

このような行政機関の情報化の推進については、日本では一九九四年二月二十五日に閣議決定された「行政情報化推進基本計画」の策定が契機となった。その後、「電子政府・自治体」を実現するため、二〇〇一年一月六日に施行された「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT基本法）」や「e-JAPAN戦略（二〇〇一年二月二日IT戦略本部決定）」に基づき、以下の六つの施策を中心に電子化が推進されたのであった。

第一は、行政機関内部の電子化である。これは、ペーパーレス化のための業務改革を実施し、行政主体間における情報の収集・伝達・処理を電子化すると同時に、二〇〇三年度までに総合行政ネットワークへの接続の完成を目指すというものである。

第二は、官民接点のオンライン化である。これは、二〇〇三年度までに政府が提供する実質的にすべての行政手続をインターネット経由で手続を可能にし、ワンストップサービスを実現するというものである。なお、歳入・歳出手続については、早期に電子化を実現するものとされ、また、行政組織の枠を超えて利用可能で電子印鑑の機能を持ち、セキュリティレベルの高いICカードを早急に導入するというものである。

第三は、行政情報のインターネット公開およびその利用の促進である。これは、インターネットを活用した市民と行政機関との双方向の情報交流を強化するものである。

第四は、地方公共団体の電子化に関する取り組みへの支援である。具体的には、政府は地方公共団体が実現するシステムの標準案を早急に策定・提示するものとされ、同時に地方公共団体の電子化に関する先進的な取り組みを支援

しつつ、このことによる効果を検証し、その成功事例を他の地方公共団体へ展開させることにより、総じて行政運営の効率性を高めるべく一層の地方分権を進めるといふものである。

第五は、規制・制度の改革である。これは、二〇〇一年度中にインターネットを活用した行政手続、行政運営等が可能となるよう、書類の削減に関する法令等の見直しを行うものである。また、オンライン手続の利用を促進するため、手数料等のあり方についても同時に検討するというものである。

第六は、調達方式の見直しである。これは、透明性の向上やコストダウンを実現するため、政府と地方公共団体が連携し、インターネットなどによる電子調達方式を導入するというものである。

その後、「e-JAPAN戦略」は数回にわたる計画等の見直しが行われ、現在は「二〇一〇年までに世界のICT先進国、トップランナーとなる」という目標を掲げた「U-JAPAN政策(二〇〇四年三月)」へとその目標および計画の視点が引き継がれている。このことから、行政機関の電子政府化が社会的に要請されていることは事実であり、行政機関は組織内部の電子化にとどまらず、電子申請や電子入札をはじめとするオンライン申請について、環境整備のみならずその普及を図ることが肝要である。

その際、同時に行政文書管理の電子化にも着手すべきであると筆者は考えている。行政文書の公開については、既に一九九六年一〇月に改正されたアメリカの行政情報の公開に関する法律、「Freedom of Information ACT(情報自由法)」で、政府記録の電子化が進捗している現状を踏まえ、電磁的に記録されている公文書についても公開の対象とされることになった。このような動きを踏まえ、電磁的記録がなされた電子文書についても一般の行政文書と同様に、アカウンタビリティの観点から管理および公開することが世界的な潮流になっている。この点について日本でも、一九九九年に成立した情報公開法第二条第二項において、電磁的記録で作成・保存された行政文書は、紙ベースの文書

と同様に「行政文書」と規定されており、さらに、それ以前から情報公開条例を有する地方公共団体でも、同様の規定に変更している事例が多い。このことから、日本の行政機関では法令レベルにおいて電子的文書にも対応できる体制が整備されている状況にあるため、今後は適正な行政情報の公開および電子政府の推進の観点から、電子的に文書を管理する施策を講じるべきであろう。

ところで、電子的文書管理については、先にも述べたとおり、P D C Aサイクルによる行政運営には必要不可欠なものである。つまり、電子的に文書を管理することにより、従来からの文書保存年限に捉われることなく、長期的に電子データで文書が保存されるため、行政活動の検討段階から事業の廃止に至る間の数年にわたる運営状況が明確となるためである。このことは、当該事業の透明性の向上にとどまらず、住民参画や行政サービスの民営化等を想定したアカウンタビリティの確保にも寄与するものである。

これらのことから、行政機関では早急に現在の公文書のあり方を再検討する必要がある。つまり、行政機関では昨今、急激に電子化が進展しており、電子化された公文書の適切な管理や保存およびその利用に向けて、公文書の作成および取得から保存・廃棄に至るまでの文書のライフサイクルの見直しや、公文書館の機能拡充を再検討する時期が到来していると考えられるためである。この観点から政府に「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」が設置され、公文書の適切な管理に向けた提言が二〇〇四年六月二八日に提出されたところである。将来的には、公文書の保存がこれまでの紙ベースから電子化されたデータによるものに変更されることになり、公文書を陳腐化させず、かつ大量の文書が保存可能となる。このことから、行政機関では電子文書の書式の標準化とともに公文書館を適切に利用する方策を検討する時期が到来しており、この機会に市民等へのアカウンタビリティに資する適正な行政情報の公開システムを整備することが肝要であると筆者は考えている。

- (1) 調査結果については、日本公認会計士協会公会計委員会、一九九八、『外部監査のための地方公共団体の会計と監査』、ぎょうせい、二四七—二四八頁。
- (2) 監査事務局の問題点については、前掲書、『外部監査のための地方公共団体の会計と監査』、二二五—二二六頁。
- (3) 外部監査制度導入への歴史の変遷は、前掲書、『外部監査のための地方公共団体の会計と監査』、二六五—二六八頁。
- (4) 以下、外部監査制度導入への課題については、中央監査法人、一九九七、『地方自治体の外部監査の実務』ぎょうせい、一三八—一四二頁。
- (5) 解決策については、朝日監査法人パブリックセクター部、二〇〇一、『テーマ別に見た地方公共団体の外部監査』、ぎょうせい、三三—三六頁。
- (6) 日本公認会計士協会編、二〇〇三、『地方公共団体の外部監査—監査事例分析による実務ガイドライン』、ぎょうせい、三二頁。
- (7) GAOについては、上山信一、二〇〇二、『行政評価』の時代—経営と顧客の視点から—NTT出版、五四—六〇頁。
- (8) 新藤兵・宮下武美・中村重美、二〇〇三、『NPM批判的入門』、東京自治問題研究所、九頁。
- (9) 瀬戸市の例に関しては、大住莊四郎、二〇〇三、『NPMによる行政革命』、日本評論社、六六—七四頁。
- (10) 『日本経済新聞』二〇〇四年二月二日。
- (11) 石井幸孝・上山信一、二〇〇二、『自治体DNA革命』、東洋経済新報社、一一二頁。
- (12) 以下、PPP理論の変遷については、宮脇淳、二〇〇三、『公共経営論』、PHP研究所、六一—七六頁。
- (13) 『日本版PPP』の報告書については、上山信一、二〇〇二、『政策連携』の時代、日本評論社、二二三頁。
- (14) 前掲書、『NPMによる行政革命』、三二—三三頁。