

自治体における新たな行政モデル構築とIT経営

Managing Local Government through IT and New Public Management

あらまし

長引く不況によって財政難に陥っている日本では、その再建の手段として中央集権的な国と地方との関係を抜本的に見直し、地方分権と市町村合併を並行して進めながら税源移譲、補助金廃止、交付税改革という三位一体の改革を実行しつつある。

このような自治体が自立していかなければならない状況のなかで、その手段としての行政経営手法（ニューパブリックマネジメント）とITの有効な活用が注目を集めている。

本稿では、今後の自治体における行政モデルと行政経営におけるIT活用の可能性について展望しながら、具体的な提言を行っていく。

Abstract

Japanese government is proceeding a revolutionary change, which is called “Sanmi-ittai”, to address the national deficit crisis to change the existing administration system through national government and local governments with two policies, the decentralization and the merger.

Now, local governments are focusing on New Public Management and e-Government to challenge this environment and manage themselves.

On this paper, I insist that local governments should manage themselves with both of New Public Management and Information Technology (IT), which are related with each other, and I propose technical steps to achieve.



榎並利博（えなみ としひろ）
（株）富士通総研
公共コンサルティング事業部 所属
現在、電子自治体および行政経営を
中心としたコンサルティング活動
に従事。

まえがき

住基ネット、総合行政ネットワーク（LGWAN：Local Government Wide Area Network）、公的個人認証基盤といった2003年度を目標とした電子行政基盤の整備も完成し、この基盤を前提として様々な電子的サービスが実装され、各地域において地域に合った豊かさが追求されていくことだろう。まさに電子自治体はこれからが本番だと言える。

しかし、長引く不況によって地方財政は悪化の一途をたどっており、IT投資をはじめあらゆる投資がままならぬ状況となっている。このような状況を打開し、豊かさを追求していくためには、自治体もマネジメントの発想を取り入れていかななくてはならない。

本稿では、行政経営手法（ニューパブリックマネジメント：NPM）⁽¹⁾を基礎とした自治体における新たな行政モデルのあり方と行政経営におけるITの活用について、これまでの自治体情報化の流れを踏まえながら提言していきたい。

これまでの情報化と電子自治体との違い

コンピュータの歴史を紐解けば第二次世界大戦まで遡り、行政分野にコンピュータが導入されたのは1960年代からである。税額の計算や納付書・通知書の宛名書きといったバッチ処理をはじめとして、1980年代の台帳のオンラインデータベース処理、その後のクライアントサーバシステムなど、ありとあらゆる分野でコンピュータが利用されていた。庁内の事務処理が合理化・効率化され、職員にとっては残業が減り、仕事が楽になるというメリットがあった。もちろんコンピュータを利用した新しい事務処理に慣れるという苦労はあったが、従来の事務処理を前提として機械で自動化できる部分をコンピュータに置き換えるという設計であったため、一度慣れれば事務処理は従来よりも楽になった。

ところが1990年代後半から起こってきたIT革命は、このような情報化のあり方を大きく覆すものだった。パソコンとネットワークがあまねく行き渡っていることを前提として情報の共有化を行えば、従来の業務のプロセスを抜本的に変革し大きな効果をもたらすことが分かってきた。これがビジネスブ

ロセスリエンジニアリング（BPR）であり、ITを活用してプロセスの「集中化」、「同時並行」、「連結」、「廃止」を行い、業務の効率を大幅に向上させる手法として注目されることになった。

1993年当時このBPRの発想を行政にも取り入れて行政改革を進める方針を固めた米国連邦政府は、行政改革と情報化の接点として電子政府の実現を掲げた。この考え方が日本において取り入れられたのは、1997年末の「行政情報化推進基本計画」の改訂においてであった。ここで初めて「行政改革の手段（としてのIT）」や「電子政府」という言葉が出現した。つまり、ITを従来の制度・慣習や業務プロセスを変革し、国民との関係を変え、組織を改革していくための道具として活用していくという方針が明確に打ち出された。

換言すると、これまでの情報化と電子政府・電子自治体との決定的な違いは、「従来の業務プロセスを前提として自動化する」という考え方から、「パソコンとネットワークを前提として業務プロセスを抜本的に改革する」という考え方への大転換があったということである。

自治体のBPRを可能とした地方分権一括法⁽²⁾

国においては、行政情報化推進基本計画の趣旨にのっとり従来制度・慣習や業務プロセスを変革していくことができるとしても、自治体において民間企業のようなBPRが可能なのかということが問題として起こってきた。

これまでの情報化では、ある業務をコンピュータ化する場合、既存の業務のプロセスフロー図を作成し、そのプロセスの見直しを行って新しいフロー図を作成した。しかし、あくまでも計算や転記などコンピュータが得意な事務を手作業からコンピュータに置き換えるだけであり、法令・通達・行政実例で縛られている自治体の業務プロセスを根本から考え直すなどということは不可能であった。

とくに、自治体においては機関委任事務が多く、国の事務を肩代わりして処理していることが多かったため、自分の都合で勝手にプロセスを変える余地がなく、法令だけでなく省庁からの通達や行政実例によって事務運用が事細かに指示されていた。そのため、このような状況で、自治体においてはBPRなど不可能であるという議論もされていた。

しかし、2000年4月に施行された地方分権一括法はこのような事情を一変させ、自治体においてもBPRが可能であることを法的に根拠付けた。この分権法の趣旨は、自治体が「国と対等の関係となり、住民の福祉の増進を図ることを自治体の基本的役割とする」ところにあり、そのポイントは機関委任事務制度の廃止と国の関与の見直しにある。機関委任事務制度の廃止によって、自治体の事務は自治事務と法定受託事務とに再構成されることになり、それぞれ条例制定権が認められ、法令に反しなければ事務運用などが議会で決定できることになった。国の関与についても基本原則が定められ、「通達」や「行政実例」といった不透明な行政指導が排除されることになった。

すなわち自治体における事務運用の細部まで規程していた国からの「行政指導」はすべて効力を失い、事務運用を変更する権限が自治体に委ねられたということに外ならない。もちろん、法定受託事務については「処理基準」が設けられているがこれは法令ではない。各省庁からの指導はあっても、それは単なる「助言」に過ぎない。

地方分権一括法の意義は非常に大きい。この法律が施行されてからは実質的に「地方自治体に法令の解釈権がある」ということになった。法に反しない限り、住民に対する福祉の増進を目指した自主的な活動が保証され、自ら法を解釈し、必要であれば条例を制定して実行していくことが可能となった。つまり、この法律によって自治体はBPRが実行可能となった。

自治体においてなぜBPRが普及しないのか

自治体におけるBPRの成功例として最も有名なのは、神奈川県横須賀市の電子入札であろう。すでに市では公開鍵方式を利用した認証基盤を構築して入札を行うという高度な電子入札を実践しているが、初期段階の電子入札は「インターネットを活用した調達」というものに近かった。それでも大きな効果を生み出したことで全国の注目を集めた。

それは業務プロセスを変革するという目的が庁内で共有され、実行に移されたからに外ならない。ここでは初期段階の電子入札について、そのプロセス改革の概要を以下に示す。

(1) 指名入札および紙による入札情報の掲載は廃

止し、ホームページ上に工事内容や工事場所の案内図を含んだ入札情報を掲載する。

(2) 入札に参加を希望する業者は、ホームページから申請書をダウンロードし、必要事項を記入後、契約課にFAXで送付する。

(3) 市は参加資格審査を行い、その結果を業者へ連絡する。

(4) 審査を通った業者はホームページから入札書をダウンロードし、必要事項を記入後、横須賀郵便局へ局留めで郵送する。

(5) 開札日に契約課が郵便局に赴き、局留めにされている入札書を受領し、代表3社立会いのもとで開札する。

(6) 開札によって落札業者を決定する。それと同時に、落札業者だけでなくすべての参加業者の入札金額をホームページへ掲載する。

このように、初期段階でのIT活用とはホームページを使って情報提供したこととホームページから書式をダウンロードできるようにしただけである。しかし、インターネット、FAX、郵送という手段を使ってどこの業者が参加しているのか全く分からない状況を作り出し、談合が発生する余地を完全に排除し、この結果として落札率が10%も下がり、大きなコスト削減効果をもたらしたという。

しかし、このようなBPRが日本全国へ普及したかということにはそうならなかった。方法もその効果も分かっているながら実行できないという現場の現実がある。横須賀市の現場でもこのような改革を実行するうえでの様々な壁があったと聞いている。横須賀市の場合には、市長の強力なリーダーシップが内外の抵抗を撥ね退けていったからこそ成功したのである。

地方分権一括法という法的根拠があっても、抵抗に屈せず前進していただくだけの動機付けがなくてはBPRは成功しない。横須賀市の場合には強力なトップダウンが動機付けとなったが、常にトップダウンを期待することはできず定常的な動機付けにはならない。常に前向きに改善や改革を実行しBPRを推進していくには何が必要なのだろうか。

BPRを推進するニューパブリックマネジメント

冒頭で述べたように、従来の情報化は合理化・効率化の効果をもたらす一方、残業が減り仕事が楽に

なるという職員にとってのメリットも大きかった。しかし、BPRは全く異なる。プロセス全体のスループットを向上させたり、市民満足度を向上させたりするということが第一義的な目的であり、結果として職員が楽になるかどうかは保障されていない。しかも、従来のプロセスを変えることに対する大きな抵抗を乗り越えなければならない。つまり困難に立ち向かうだけの動機付けとなる目標値もなければ、目標達成によって得られるものも示されていない現状において、目標値や報酬を明確に示し、職員の動機付けを行うものが行政マネジメントに外ならない。

行政評価などの手法を取り入れた行政マネジメント⁽³⁾のバックボーンとなる考え方は、欧米を中心として広まったNPMである。一般的には民間の手法の適用と解されているが、これは行政の行動原理や行政職員の意識までも変革してしまう思想なのである。

NPMの特徴のなかでも特に注目すべきは「業績・成果による統制」である⁽⁴⁾。これは従来の行政の行動様式を完全に変えてしまうような力を持っている。プロセス重視の行動様式から成果を追求する行動様式への転換である。従来は法令遵守のために事前チェックを強化することが善しとされ、そのためには多少非効率でも致し方ないというコンセンサスが市民との間に出来上がっていた。しかしNPMの考え方は、「(法令遵守の事前チェックは省略)権限移譲する代わりに、成果の出る行政活動をせよ」ということを求めている。

このようなNPMの考え方を日本に最初に導入したのは三重県である。事務事業の評価を手始めに、北川知事は三重県職員の意識改革を精力的に進めた。また、愛知県瀬戸市では平成12年度からNPM理論を主体とした行政経営に取り組んでいる。行政経営の考え方に基づいて業務改善運動やIT活用を推進し、またITを活用して発生主義に基づいた正確な事務事業のコスト把握を行い、行政経営に生かしていこうとしている。つまり、NPMの導入によって職員の間により効率的な行政運営を追求するという意識付けがなされ、そして効率化の手段の一つとしてBPRが実行されていくことが期待される。

ITを活用した行政マネジメントサイクルの確立

これらの先進的な自治体ではPlan-Do-Seeの行政

マネジメントサイクルを確立し、今後少なくなっていく資源のより有効な投資方法を模索している。行政評価を実施している自治体は少なくないが、評価シートを作成しただけで次の行動へと結びつかない事例が多い。それぞれの事務事業の善し悪しを議論するのではなく、組織のミッションに沿ったより有効な事務事業のあり方を議論することを目的とすべきである。この議論を水掛け論に終わらせず、前向きな意思決定をしていくためにも、それぞれの事務事業にどれだけのコストを費やしているかを正確に把握することが必要になってくる⁽⁵⁾。

これらは民間企業では当たり前のことであるが、自治体では経営という概念がなかったためにこのような情報基盤を欠いていることが指摘できる。現在の法制度上、現金主義を廃止して発生主義に転換することは不可能であるが、現金主義に基づく財務会計システムを活用しながらいかに発生主義的なとらえ方をしてコストを正確に把握するかがポイントであり、そこに新たなITの活躍の場がある。

自治体にITを活用した行政マネジメントサイクルを確立するためには、つぎのような手順で行っていくべきだろう。

(1) 第1段階

組織のミッションを明確にし、各事務事業の成果目標(評価指標)を定める。

(2) 第2段階

各事務事業のコストを発生主義的に把握するシステムを構築する。(事務事業ごとのコストを正確に把握する。直接人件費のほか、間接人件費、減価償却費、退職給与引当金繰入額、公債費利子を正確に把握することが前提となる。)

(3) 第3段階

各組織や各事務事業の成果目標を達成すべく、管理職や職員個人の成果目標を追求するマネジメントサイクルを確立する(目標管理システムの導入)。

現場に直接携わっている職員が、個人の目標達成のために現場をどのように改革するかを考え、その手段としてITを活用していく。このような個々の職員の活動の総和として組織目標が達成され、資源をより有効に利用しながら自治体としての使命を果たしていくことができる。このような行動を可能とする背景には、常にアクセス可能なマネジメント情報が存在し、個々の職員がこの情報に触発されて前

向きに行動を起こしていくというシステムがある。

このような関係こそが、「行政マネジメントサイクルの確立が電子自治体推進の動機付けとなり、ITの活用がまた行政マネジメント手法の効果的な適用を促す」という意味であり、電子自治体と行政マネジメントの理想的な姿であると言える。

む す び

最近では行政評価のほかに、活動基準原価計算(ABC: Activity Based Costing)、バランストスコアカード(BSC)など様々なNPMの手法が自治体で適用されている。これらを適用することが目的ではなく、これらを活用することによって現状を前向きに改革し、自治体としての組織目標を達成することが本来の目的である。

本来の目的を見失わないためにも、行政のマネジメントシステムを早急に確立する必要がある。これ

まで自治体には個々の業務を効率化するシステムはあっても、全体をマネジメントするシステムはなかったと言ってよい。今後の厳しい時代を乗り越えていくために、全体をマネジメントするためのITを基盤とした行政マネジメントシステムの早期導入が望まれる。

参考文献

- (1) 大住莊四郎：NPMによる行政革命．日本評論社，2003．
- (2) 榎並利博：自治体のIT革命．東洋経済新報社，2000．
- (3) 上山信一：行政評価の時代．NTT出版，1998．
- (4) 大住莊四郎：パブリックマネジメント．日本評論社，2002．
- (5) 榎並利博：電子自治体 パブリックガバナンスのIT革命．東洋経済新報社，2002．

