

# 都市政策

季刊 第112号 '03.7

## 特集 行政コスト分析の課題

ベンチマーキングと行政コスト計算	林 昌彦
公会計と政策評価	山本 清
アウトソーシングと政府の経営改革	田中 秀明
自治体の戦略的ベンチマーキング	高寄 昇三
自治体の行政コスト計算	谷澤 実佐子
京都市「公の施設評価」と行政評価システムの取組	
.....	林 建志

### 行政資料

目標管理型コスト分析に基づく行政経営の戦略的ガイドライン創出	
.....	(財)神戸都市問題研究所
市民満足度を高める新たなワークスタイル	
.....	神戸市政策研究プロジェクトチーム

財団法人 神戸都市問題研究所

# 都市政策

## 第111号 主要目次 特集 都市の活性化と地域連携

都心の活性化	橋 爪 紳 也
港湾都市の活性化と港湾観光	山 上 徹
都市再生プロジェクト	大 塚 映 二
横浜のウォーターフロント開発	若 竹 馨
観光地として甦った門司港	中 野 隆 司
多様なコラボレーションが、‘化学変化’を引き起こす	東 朋 治
神戸旧居留地のまちづくり	山 本 俊 貞
第14回(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞	編 集 部

## 特別論文

創造ネットワーク研究所の活動について	奥 山 賢 一
特定非営利活動法人『てみずの会』活動報告	桑 原 美 千 子
震災復興と都市整備 XIII	高 寄 昇 三

## 次号予告 第113号 特集 第三セクターの課題と展望

2003年10月1日発行予定

第三セクターの今日的課題	出 井 信 夫
第三セクターに関する研究会報告書について	朝 倉 浩 司
外郭団体の経営に関する諸問題	高 寄 昇 三
第三セクターの法的整理について	山 本 潔
神戸市外郭団体の現状と課題	神 戸 市
第三セクターと自治体のアウトソーシング	大 島 博 文

---

## は し が き

近年、地方自治体を取り巻く環境には極めて厳しいものがある。少子高齢化や不況の長期化などの社会状況のもと、各団体は様々な問題への対応を迫られているが、深刻な財政難により投入できる施策や予算は限られている。それに加え、市民意識の高まりに伴い、自治体の経営には市民からより一層厳しい目が向けられるようになっている。

地方自治体は、行政の質を低下させることなく投入コストを削減することが、これまで以上に求められるとともに、市民に対するアカウンタビリティも遂行していかなければならない。まさしく、地域における政策主体としての能力を多面的に問われているのである。

こうした状況の打開策の一つとして急速に普及したのがNPMであり、それに基づく行政評価の導入である。都道府県・政令指定都市レベルでは、すでにほぼ全ての団体が行政評価を導入済あるいは試行中である。行政評価を適切に行い、成果指標を他の自治体や民間事業と比較するには、事業成果自体の評価に加え、それに要するコストの算出が不可欠であることは言うまでもない。

地方公共団体の会計制度に企業会計的手法の導入を試みる研究は、以前から研究者や公認会計士を中心に進められていた。それが、上記の背景から、最近になって実務現場に急速な広がりを見せており、総務省の指針に基づく「行政コスト計算書」の作成も一般化している。

しかし、行政コスト分析には、発生主義によるフルコスト把握の必要性などの問題点も指摘されており、統一的な指標として利用可能なコスト算出基準の確立が、公会計制度の改革と併せ、今後取り組むべき課題となる。

また、会計に発生主義や財務諸表を導入しコスト計算を行うだけで、行政の有効性、効率性の確保といった目的が達成されるわけではない。重要なのは、そこから得られる情報をいかにして計画や予算といった意思決定に反映させるかであり、この点は本号でも多くの論者が指摘しているところである。

行政コスト分析を、単なる内部資料に終わらせることなく、現実の行政改善に役立てうるか否かも、結局は、自治体のマネジメントの問題に帰着するものといえるのではないか。

---

## 特 集 行政コスト分析の課題

ベンチマーキングと行政コスト計算……………	林 昌彦	3
公会計と政策評価……………	山本 清	14
アウトソーシングと政府の経営改革……………	田中 秀明	25
自治体の戦略的ベンチマーキング……………	高寄 昇三	48
自治体の行政コスト計算……………	谷澤 実佐子	58
京都市「公の施設評価」と行政評価システムの取組……………	林 建志	70

## 潮流

神戸市男女共同参画の推進に関する条例（84）	健康増進法	（86）
日本郵政公社	（88）	税効果会計
		（90）

## 行政資料

目標管理型コスト分析に基づく行政経営の戦略的ガイドライン創出 ……………	（財）神戸都市問題研究所	93
市民満足度を高める新たなワークスタイル ……………	神戸市政策研究プロジェクトチーム	110

## 新刊紹介

包括的地方自治ガバナンス改革（125）	現代港湾の異文化の賑わい	（126）
やってみよう！地域通貨	（127）	

# ベンチマーキングと行政コスト計算

林 昌 彦

(流通科学大学情報学部教授)

## 1. 現行会計制度の問題点

従来の会計制度のもとでは、業績評価に有用な財務情報を提供することはできない。新たな情報の必要性は認識されており、かなりの数の自治体が貸借対照表や行政コスト計算書をすでに作成済みか、あるいは作成を予定している。これは一步前進といえるが、肝心なのは作成した財務表をいかに活用するかである。現状では、利用目的があいまいなまま、とりあえずマニュアル（たとえば総務省基準）に従って作成してみたというケースが多いようである。

しかし、これは意外ではない。一般論として財政状況の悪化はわかっているが、具体的にそれを作成しなければ何かができないというような、強い必要性が感じられないからだ。だから活用を促すためには、情報を意思決定に関連づける仕組みが必要である。実際の財政運営と結びつけた議論をするためには、まず現行会計制度の問題点を理解することから始めなければならない。

自治体の会計制度は、公営企業を除けば、官庁会計を採用している。この方式による歳入歳出決算書は、1年間の収入と支出のバランスを示すものにすぎない。自治体を「経営体」と理解する立場から見ると、現行制度には以下のような欠陥がある。

第1に、財政運営は予算中心で、決算が顧みられないことである。決算書は予算のとおり執行されたという結果を示すだけであり、決算書を分析することによって次期以降の計画や予算にフィードバックさせるという発想はほとんどない。マネジメント・システムというとき、しばしば総合計画と予算との連携のなさが指摘されるが、決算を含むマネジメント・サイクル（Plan-Do-

See) を確立することが重要である。

第2に、業績評価という観点の欠如である。官庁会計は、自治体が「消費主体」であることを前提に、収支均衡を最重視する限りは特に問題はない。しかし、現実の自治体は、純粋な公共財ばかりでなく、公共財と私的財の中間的な性質を備えた財（準公共財）に至るまで多様なサービスを供給していることから、「生産主体」として認識されなければならない。生産経済の評価では、収支均衡よりも、生産性すなわち「最少の経費で最大の効果を挙げる」（地方自治法第2条）ことが重視されなければならない。

第3に、資源の有効利用に向けての動機づけが働かないことである。予算と決算は一体のものであるから、官庁会計を予算の機能との関係で捉えると、行政内部での管理的機能、利害調整や議会による行政のコントロールといった政治的機能と比べて、資源配分機能が軽視されている。加えて、意思決定のプロセス（いかなる基準で優劣を決めたかなど）が公開されないことから、決定の合理性を説明しなければならないという緊張感がない。したがって、予算要求時に示される期待される効果や収支見通しなどは、データに基づかない「作文」の類となり、それが事後的に検証されることもない。

以上の弊害をもたらしている最大の要因は、財政運営の慣習として根強い「インプット（資源投入）主義」にあることは明らかである。この弱点を克服するためには成果志向の業績評価を導入するほかない。

## 2. 自治体（行政）の業績評価

業績評価とは、特定の組織またはプログラムの活動から生じた成果を何らかの基準に照らして測定し、判定し、客観的な結論を導くことである。そこには良し悪しの価値判断は含まれず、あくまでも良し悪しを判断する材料を提供するだけである。OECD（経済協力開発機構）の報告書によれば、評価の主な目的として、①意思決定の質の改善、②資源配分の効率化の追求、③アカウンタビリティ（説明責任）の遂行能力の向上があげられる<sup>1)</sup>。

また、業績評価の方法に注目すると、次の三つの論点がある<sup>2)</sup>。

- ① 社会指標：犯罪率の低下，雇用の安定，環境の改善など，社会全般に与える影響を反映した包括的尺度。当然，一つの組織に関連づけられるものではなく，様々な諸力の影響を受ける。したがって因果関係が明らかでないため，コントロール目的には適さない。反面，戦略計画や利害関係者とのコミュニケーションに有用である。
- ② 結果尺度：目標達成度を表示する尺度。よくあることであるが，目標が測定可能な基準で表示できない場合，代替尺度が使われることが多い。また社会に対する影響を示そうとすればするほど，因果関係はあいまいになり，業績評価は難しくなる。
- ③ 過程尺度：組織が行う活動に関連した尺度。結果尺度が目標を重視するのに対し，過程尺度は目標に到達する手段を重視する。短期的業績の測定およびロー・レベルのコントロールに適しているが，これだけを強調すると，本来の目標が達成できなくなる。

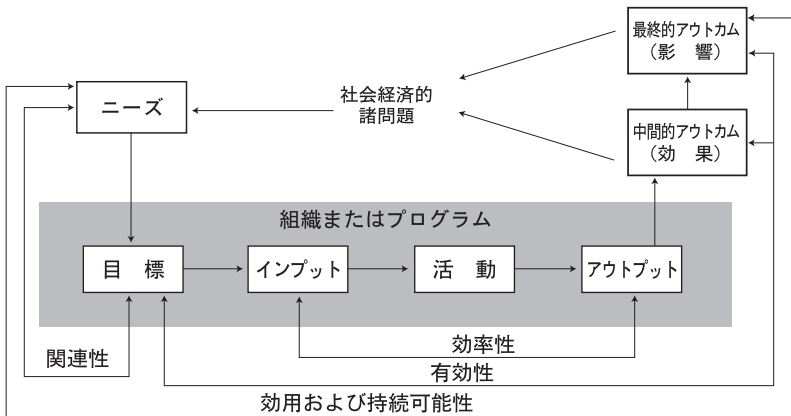


図1 成果の評価モデル  
 (出所) Pollitt and Bouckaert (2000) p.13.

一般に，自治体の成果は，有効性と効率性を合わせた生産性として定義される<sup>3)</sup>。なお，効率性と経済性は資源の節約という点で共通しているため，効率性は経済性を含む。この関係を図1で示すと，まず特定の社会経済的ニーズに取り組むために組織またはプログラムが設立される。組織またはプログラムは

ニーズに関連した目標を設定し、目標を追求して活動を行うためにインプット（資源）を取得する。次にプロセスは、アウトプットを生み出すために内部で行われる活動である。アウトプットはこのようなプロセスの産出（products）であり、環境（アウトプットの対象とされる個人および集団）との間で相互作用を引き起こし、それによって効果（results）をもたらす。さらに長期的にはより根本的な影響（impacts）をもたらす。効果と影響の両方がアウトカムと呼ばれる<sup>4)</sup>。上述の論点と関連づけると、社会指標によって認識されるのが社会経済的諸問題であり、結果尺度に相当するのが有効性、過程尺度に相当するのが効率性である。

ところで、自治体の業績評価は企業の場合よりも難しいといわれる。その理由の一つは、自治体が主に供給しているのがサービスだからである。それは本来、不可視であり、労働集約的であるから、その質を客観的に測定することには困難が避けられない。さらに利益尺度のような一元的基準が存在しないために、異質なサービスの業績を比較考量することはできない<sup>5)</sup>。しかし、組織としての体裁を維持しようとするれば、業績評価の必要性を否定することはできない。

### 3. ベンチマーキング

業績評価を行う具体的な手法として、わが国の自治体やアメリカの州・地方政府では、発生した成果や利用者の満足度などにかかわる業績指標を設定し、その達成度を測定・分析することにより、現行の政策－施策－事業の改善につなげるという手法がとられている。評価情報の指標化は、評価対象を定量的に捉えることにより、定性的な記述よりも明白な結果が得られる。また、それは集約された情報であって、適切に設定された場合、情報過多を避けることができるというメリットがある。

たとえばアメリカのオレゴン州などでは、州全体の戦略計画はビジョンから政策目標、さらに測定可能で期限の限られた到達目標へとブレイクダウンされ、この到達目標の達成度を測定するためにベンチマークが設定される。このベン



チマークは、経済、教育、安全など、あらゆる分野にわたる社会指標を網羅している。その達成度を測定することにより取り組むべき課題を明らかにし、政策の優先順位を決定するのである<sup>6)</sup>。

これに対して、テキサス州などでは、エージェンシー（部局）単位の戦略計画を基本とし、組織構造に沿った目標値を設定することによって、エージェンシーの業績を測定している。この場合は、プログラム（施策）やプロジェクト（事業）の有効性および効率性を測定し、その結果を予算に反映することを意図している。したがって、予算はプログラム別の管理を基本とした業績予算（performance budgeting）となる<sup>7)</sup>。

このような海外の事例が盛んに紹介されたこともあり、わが国の自治体ではいまや評価が花盛りである。一般的な傾向として、上述の二つのタイプのうち、前者は「政策評価」、後者は「事務事業評価」として広まりつつある。政策評価は外部（住民）からみた「わかりやすさ」を重視して社会指標が選択されやすく、事務事業評価は内部（公務員）からみた「使い勝手」に配慮して業務管理に適した指標が選択されやすい。

それぞれの特徴をいまだ整理すると、まず政策評価は、外部から見てわかりやすい指標を採用することにより、ビジョンの共有やパートナーシップの強化を図るという狙いがある。ベンチマークの設定や測定値の評価において住民参加が重視され、積極的なディスクロージャーとディベートによって、大局的な判断（優先順位の見直し）を行うのに適している。しかし、ベンチマークは、目標値が組織構造や施策・事業に対応していないため、予算とのリンクに難点がある。言い換えれば、活動と業績との因果関係が不明のため、具体的な政策立案につなげにくいのである。

一方、事務事業評価は、活動と業績との関係が密接であるため、予算へのフィードバックに有効である。戦略計画と（業績）予算と業績測定がシステム化されているほど、効果は大きい。また詳細なデータが蓄積されるので、多目的に利用することもできよう。その反面、評価対象が細分化されているため、ビジョンを反映させにくい。また、担当者以外はなじみが薄く、住民にはおよそ理解

できないのが通常である。

このように二つの評価方式には、それぞれメリットとデメリットがあるが、いずれの場合も、時系列的あるいは横断的なベンチマーキングが有効である。ベンチマークは、単に実績値の測定ではなく、比較のための標準である。したがって、自治体間の比較可能性の確保に配慮する必要がある。自治体間で比較可能な基準をサービスごとに設け、それに基づく実績値を公表することを通じて競争メカニズムが働くシステムを作ることが重要である。多様な考え方（ビジョンと戦略）がありうることを前提にすれば、個別サービスの供給水準は（ minimum をクリアした後は）自治体ごとに異なることが自然であるが、サービスを受ける住民の立場からいえば、自らが属する自治体の業績を客観的な指標によって知りたいものである。

ところで、ベンチマークの作成とその結果の公表で注意しなければならないことは、必要以上に評価手法に凝らないことである。一般に後発組ほど精緻なものを作ろうとする傾向があるが、業績指標の数があまりに多くなりすぎると、誰も読まず、使われないという「評価のための評価」になりがちである。どんなに精緻化しても、直接的に資源配分にリンクできる業績評価システムは作れない。むしろ重要なのは、何が「主要な業績指標（Key Performance Indicators）」であるのかを特定する戦略的思考である。

また、ベンチマーキングは、もともと成果（アウトカム）を端的に表すことを目的としているため、コストの把握はそれほど重視されないなど、総合的なマネジメントの観点からすると一面的なところがある。コスト意識をもつことの大切さは、いまさら言うまでもあるまい。とりわけ効率性の視点が不可欠である事務事業評価においては、成果の評価とコストの把握を一体で進める必要がある。

#### 4. 行政コスト計算

自治体は、事務事業評価に取り組むなかで、もっぱら成果にのみ注目し、コストの正確な把握を後回しにする傾向がある。しかし、業績評価の基本は、バ

リユー・フォー・マネー (value for money), すなわち活動の成果が「支出に見合う価値」をもっているかどうかの検証である。有限の資源を使用する以上、コストを無視して成果を評価することは無意味であるから、むしろコストの把握を先行させるべきである。

コストの計算は、成果の把握と比べて簡単にできると思われがちだが、これが案外難しい。というのも現行の歳入歳出計算書には重大な欠陥があるからである。そのため、意思決定に有用なコスト情報を提供するには、次の点を改善しなければならない。

第1に、まず必要なことは、正確な事業別収支を把握することである。歳入歳出決算書における経費の分類は、予算で用いられる分類をそのまま用いている。そのため、たとえば人件費は総務費に、建設財源の地方債は公債費に計上されるため、これらを除いた狭義の事業費だけがコストとして認識される。しかし、多くのサービスは対人的であるから、人件費のウェイトが高くなる傾向にある。この場合、人件費を抜きにしては、コストの把握はできない。また、事業の実施を間接的に支援するために使われる共通費も配賦が必要である。したがって、事業の実施のための直接的な支出だけに目を向けるのではなく、事業に直接間接に関連するあらゆる要因をコストとして認識しなければならない。

第2に、発生主義によるフルコストを把握することである。現金収支会計では直接的に支出に結びつく費目しかコストとして認識されない。それに対して、たとえば減価償却費や退職給与引当金繰入額などは、直接的に支出に結びつかない、いわば目に見えないコストである。しかし、目に見えないコストが意外に大きい。しかも社会資本については、高度成長期に整備した施設などが老朽化し、これから更新の時期を迎える。これまでのように新規に作るだけでなく、維持管理と更新のコストが重要になる。また公務員の年齢構成をみれば、今後数年間に退職者数がピークを迎えることから、退職給与の支払額が急増するはずである。このため現金収支のバランスだけでは財政の実態はわからない。ストック会計の整備が急務である。発生主義会計の意義は、フローとストックを相互に関連づけて把握することにある。フロー情報はキャッシュ・フロー計算

書と経常計算書（企業会計の損益計算書に相当）で、ストック情報は貸借対照表で示され、これらが一体として分析・利用される。

このフルコストも、収支情報と同様に、事業別に計算する必要がある。それを分析することによって、あるサービスのコストがどのような費目から構成されているのか、さらに各費目ごとのコスト・ビヘイビア（変動費か固定費か）がわかれば、事業のコスト構造が明らかになる。これは意思決定のための基礎資料として、たとえば長期的影響を予測するときに参考になる。また、総コストの比較だけでなく、費目ごとの比較も可能になる。自治体間の比較では、総コストの比較よりも、むしろ意思決定によって左右される特定の費目に焦点を合わせた方がわかりやすいであろう。

第3に、問題解決との関連では、蓄積されたコスト・データに基づいて、事業のライフサイクル・コストの計算を可能にすることが肝要である。ライフサイクル・コストとは、事業の開始から終了までの全期間にわたるトータル・コストのことである。いわゆるハコモノ建設が批判されるのは、計画時には施設の建設費だけを事業費として算定し、事後的に発生する維持管理費や更新費などを考慮に入れないため、トータルで見ると負担が重くなるためである。このようにライフサイクル・コストリングは、長期におよぶ事業の意思決定に際して、それに見合う時間軸を設定することを意味する。

自治体では事業期間が基本的に無期限というサービスが多い。そして、コストの短期的な負担と長期的な負担とが、一致しない場合が多い。たとえばゴミ収集の例を考えてみよう。ゴミの分別収集を細かくすればするほど回収費がかかる。とにかく集めて燃やせば安いのだが、結果的に資源化率は低くなり、廃棄量が多くなる。そうなると最終処分場の確保を心配しなければならないが、それに要する時間もコストもかなりのものである。そこまで考慮に入れると、分別収集をした方が安いのかもしれない。時間軸の設定によってコストの把握が違ってくる。

## 5. 守備範囲の見直しと「新しいガバナンス」

最後に、業績評価の結果をどのように利用するのかを検討しよう。いかに正確な情報を作成しても、利用されないのでは徒労に終わるからである。それでは業績評価の目的は何か。それは自治体の役割あるいは守備範囲の見直しである。戦後、わが国の地方財政は、わずかな例外を除いて、拡大の一途をたどったが、この傾向が顕著になるのは、やはり1960年代から70年代前半にかけての高度経済成長期であった。この時期、税収入や地方交付税交付金の伸びに支えられ、立ち遅れていた社会資本の整備や福祉の充実が進んだ。こうしてニーズがあれば、すぐに応えることが望ましいとする考え方が定着していった。しかし、経済成長の陰りとともに拡大路線も行き詰まり、深刻化する財政危機の根本的解決のためには、「自治体の役割は何か」「どのように関与すべきか」といった点検を行うことが必要になった。

守備範囲の見直しには、時代背景が大きく変わったことも関係がある。高度経済成長期のニーズは、ほとんどが基礎的必需とみなされるもので、しかも急速な都市化による生活基盤の整備という緊急性もあった。しかしながら、現在、自治体が供給するサービスは、純粋な公共財ばかりではない。比較的均一であった住民の選好が多様化してくると、公平性を重視することに起因する画一的なサービスに対する不満も目立ってきた。また、かつては自治体に代わる供給主体は民間企業しか考えられなかったが、今日では高齢者ケアにみられるように、民間非営利組織が現実的な選択肢になりつつある。

理論的に整理すると、政府（自治体を含む）の役割は、公共財としての性格をもったサービスを供給することである。なぜなら非排除性と非競合性をもった公共財は、市場によってうまく供給できないからである（市場の失敗）。しかし、政府の役割が準公共財にまで拡大されると、政府のサービスはどうしても画一的になることは避けがたいため、多様なニーズにきめ細かく応えるには限界がある（政府の失敗）。そこで市場原理に任せるか、あるいは政府が財源を保証しながら、サービスの供給は民間に任せるかが検討されなければならない。民間には営利企業だけでなく、非営利組織もある。ただし、非営利組織も、

個別のニーズによく応えられる反面、資金や専門家の不足により、すべての対象者にサービスを供給する体制をとるのが容易でないという欠陥がある（ボランティアの失敗<sup>8)</sup>）。したがって、政府と営利企業と非営利組織はそれぞれ固有の特徴（強み・弱み）をもっており（表1）、それぞれの強みによって他のセクターの弱みを補い合うような、組み合わせとパートナーシップが求められる。

表1 社会経済セクターの3類型

	民間セクター	公共セクター	非営利セクター
経済主体	営利企業	政府	非営利組織
基本的価値	収益性	公平性	多元性
サービスの特質	市場性	画一性	多様性
固有の欠陥	市場の失敗	政府の失敗	ボランティアの失敗

近年、自治体の役割は見直され始めている。リーチとパーシー・スミス（Leach, R. and Percy-Smith, J.）は、これを「ガバメントからガバナンスへ」と表現している<sup>9)</sup>。その意味するところは、政府や自治体の規制や指導によって民間（営利および非営利）の活動を管理していくシステムから、民間を含む複合的な行為主体の間のパートナーシップおよび政策ネットワークが機能するシステムへと転換することである。自治体があらゆるサービスを供給し、住民は受動的な受益者にとどまるという関係を作り替えることである。国家の機関や活動の一部が民間に委ねられるだけでなく、これまで国家の一部とは考えてこなかった民間の活動あるいは市民社会の一部まで包摂する概念が、「ガバナンス」なのである。したがって、ガバナンスは「コ・ガバナンス（共治）」としての内実をもっている。

ここにおいて自治体の役割は大きく変わる。オズボーンとゲーブラー（Osborne, D. and Gaebler, T.）の表現を借りれば、「船を漕ぐこと（rowing）」から「舵をとること（steering）」への切り替えである<sup>10)</sup>。「船を漕ぐ」とは自らサービスを供給することであり、「舵をとる」とは戦略的方向づけを行うことである。すなわち、ここでの課題は、単なる減量経営でも民間委託でもなく、多様な主体の参加による地域経営への戦略的転換である。業績評価システムは、

そのための具体的な仕組みづくりなのである。

## 注

- 1) OECD (1999) p.14.
- 2) Anthony and Young (2003) pp.620-623.
- 3) Berman (1998) pp.5-6.
- 4) Pollitt and Bouckaert (2000) p.12.
- 5) Anthony and Young (2003) pp.53-56.
- 6) オレゴン州の詳細は、<http://www.econ.state.or.us/opb/>を参照。
- 7) テキサス州の詳細は、<http://www.lbb.state.tx.us/>を参照。
- 8) Salamon (1995) pp.44-48.
- 9) Leach and Percy-Smith (2001) pp.1-5.
- 10) Osborne and Gaebler (1992) pp.25-48, 同訳書, pp.37-56.

## 参考文献

- Anthony, R. N. and Young, D. W. (2003) *Management Control in Nonprofit Organizations*, seventh edition, McGraw-Hill.
- Berman, E. M. (1998) *Productivity in Public and Nonprofit Organizations: Strategies and Techniques*, Sage.
- Leach, R. and Percy-Smith, J. (2001) *Local Governance in Britain*, Palgrave.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Penguin Books. (高地高司訳『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター, 1995.)
- OECD (1999) *Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper*, available at: <http://www.oecd.org/puma/>.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press.
- Salamon, L. M. (1995) *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, The Johns Hopkins University Press.

# 公会計<sup>1)</sup>と政策評価－水と油の関係？－

山 本 清

(国立学校財務センター研究部教授)

## 1. はじめに

わが国の自治体では三重県等での先駆的な取組みを踏まえ、多くの自治体において会計に企業会計の手法を適用して貸借対照表や企業の損益計算書に相当する費用と財源を対応させた行政コスト計算書が作成されるようになった。また、行政活動のまとまりを単位として成果を目標と対比させて報告する「政策評価」あるいは「行政評価」といわれる評価システムも急速に普及し、都道府県段階や大都市では年度間推移も把握できるようになった。その意味で、企業会計の手法や依拠する原理であるNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の成果志向の装置は整備されたといえる。しかしながら、導入された手法が行政活動の効率化や意識改革につながっているとはいえず（山本，2002；日本経済新聞社・日経産業消費研究所，2003），将来的な課題としてコストと成果の対応関係が指摘されている。こうした状況はわが国だけのものでなく、わが国の行政評価に相当する業績測定（performance measurement）の利活用について調査した米国の政府財務会計審議会（GASB，2002）によると、州政府の予算担当者にとって費用節減，効果がない施策の排除・減少及び歳出水準の削減に業績指標が有効と回答した比率は，それぞれ，13.8%，9.6%及び7.5%にすぎない。また，業績情報と会計・予算情報に適切なリンクがないことを効果

---

1) わが国では公会計を「公的部門の会計」という諸外国で使用されている概念を超えて予算を含む「公的部門の財務管理」の意味で使用されていることを踏まえて使用した。但し，国際的な討議において予算を含めて使用することは混乱を招く可能性が高いことを指摘しておく。



的な実施に障害になっているとした比率は、行政担当者も含めた回答で約8割にも上っている。

わが国を含め成果の測定や評価が経営改善に十分役立っていないのは、評価が計画や予算の意思決定に必ずしも反映されていないことによる。情報は意思決定に活用されない限り有用性や価値を生まないからである。これは、予算循環過程でいえば、会計、監査から予算へのフィードバックの必要性が昔から指摘されていても容易に実現しない事態に相通ずる。とりわけNPMは経営サイクルを完結することを目指しているため、評価から予算・計画への反映、つまり、成果の評価という業績情報を資源の配分という財務（予算）情報に変換することは生命線である。そこで、本稿はこうしたフィードバックが可能か、また、業績と財務を情報システムとしてどのようにリンクさせることができるかにつき、具体事例に即して検討することにする。

## 2. 財務管理と業績管理の関係

NPMはその名のとおりに企業の経営管理モデルを準用している。財・サービスの活動を計画、実施及び評価の局面から把握し、評価結果を受け修正行動をするとともに計画に反映させることで毎年度継続的に見直し改善を図っていく経営モデルである。各局面で管理・測定される尺度はヒト、モノ、カネ等の異なる資源消費と産出であるため、全ての資源を統一的に管理することが要請される。一方で、伝統的に公的部門では、公金の管理のためカネに焦点をあてた財務管理サイクルとして予算循環過程が制度化されてきた。予算、会計（予算執行）及び監査の3局面からなるものである。そして、財務管理の改善の一環として活動実態にかかる資源管理を行う業績予算や業績監査が発展してきた。したがって、NPMでの経営サイクルの完結は、財務面での完全なリンクを全ての資源に拡充するものと解せる（図1参照）。もちろん、PPBSに始まる予算改革の歴史も財務管理に業績管理を包含する試みであり、NPMの統合論理とアプローチの方向が異なるだけである。違う点は、NPMでは市場原理や顧客志向及び分権化を成果志向以外に原理として含むため、予算改革と異なり事

前の予算を絶対的なもの（予算部局が集権的に最適解として決定する）とみなすというより、執行過程で現場に裁量性を付与したり、成果の評価結果を受けてサービス供給者や方法を見直して効率と質を絶えず改善していこうとする漸進的アプローチである。財務管理から業績管理を統合していこうとするアプローチでも、NPMの視点からは予算の会計や監査に対する相対的位置づけは異なる。

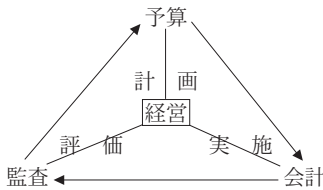


図1 財務と経営

いずれにせよ、Pollitt (2001) が説くように表1に示される財務管理からの統合アプローチは「失敗の歴史」であったのは事実であり、業績管理・経営管理面から財務管理を統合する方向を新規にとるにしても同じ制約であることに変わりがない。技術的に次元が異なるものを統合するという問題に加え、財務管理と業績管理の文化や思考の違いがある。特に公的部門の財務資源である公金は民間部門と異なり、公権力によって強制的に徴収された租税等である。それゆえ、議会で決定された目的に充当され、適正に使用されるよう厳格に管理され、また、執行者は用途につき説明責任を負う。このため法令等の制度的要件を遵守する文化が強い。

反対に業務執行については、官僚制の下でも Lipsky (1980) が指摘するように細部まで規則化することは困難であり、裁量性は伝統的な行政管理の形態下でも相当程度認められている。そのため、NPM的な自律性拡大・付与への抵抗感は財務管理部局より小さいと考えられる。諸外国を含め財政当局が執行に自由度を与えるのを好まないのは、財政規律を緩めることになって議会の民主的統制や説明責任が低下することを恐れるためである。それゆえ NPM的な

経営に舵をきる場合には、成果管理の用具やシステムについて財政当局が自ら主体的に開発・運用にあたる決定がなされる傾向になる（英国、ニュージーランドの大蔵省など）。わが国では国及び自治体とも財務と経営管理部門が機能的に分離されているため、より統合の制約になっている。

表 1 財務管理と業績管理

財務管理	統合システム	業績管理		
		計画・目標設定	業績測定	監視・報告
予算編成	業績予算システム	A	B	C
予算執行	業績経営管理システム	D	E	F
会計	業績報告システム	G	H	I
監査・統制	業績監査システム	J	K	L

注：網かけ部分は、システムで焦点となる領域を示す。サイクルとしての局面の対応関係によるためである。たとえば、予算執行と業績管理では、2番目の局面以降に関連する過程である。

### 3. 財務面からみた業績とのリンク

かかる困難な状況で財務と業績にどのようなリンクが可能で、また、サイクルを完結できるか、また、それは効果的かが次の課題になる。わが国のように財務部門の影響力が強い場合には、財務面から2つの統合アプローチが出てくる。第三のアプローチには、わが国を含め多く採用されている財務と業績をシステムとして統合する分担統合型がある。それぞれの利点と弱点を述べて本来の効果をj得る観点から比較検討することにする。

#### (1) 市場的統合モデル

このモデルはNPMの市場原理を究極的に追求したものである。公的分野の業績測定が企業の利益のように客観的な尺度がなく困難という制約は、競争的な市場取引でなく独占的サービスに起因する。ならば、行政サービスに市場的環境を人工的に創設して活動を行なうようにすれば、民間経営と同様の財務手法で業績も併せて測定できるという論理による。ここでは、自治体はサービスの購入者と所有者とみなされ、供給者の役割と分離されるため、購入者と供給者間においては交渉・協議を通じて擬似的な市場取引関係が成立する。

もちろん、購入・供給が契約として成立するにはコスト（価格）以外に量、質、場所及び時間に関しても合意される必要があるが、供給者は自治体のサービス部門であっても購入者と区分され独立した経済主体とみなされる。したがって、その損益計算書の純損益がプラス、つまり、利益をあげることは購入者との合意価格を収益とし運営費用を削減して生まれたものであり、供給者の業績尺度となる。また、その貸借対照表の資産と負債の差額たる純資産は、所有者としての持分であり、その増減が所有者の統制・監視指標となる。ここで重要なことは、たとえ購入の財源が税であっても、購入契約という機構を経ることで供給者が受け取る額は、行政コスト計算書のような財源でなく企業の売上に相当する収益と認識されることである。

現実の競争者がなくてもこの擬似市場は機能するが、潜在的競争状態を交渉で生み出せるかという本質的課題に加え、質という契約可能な要素を同時に確定しなければならないから、結果的には財務の比重は高くても財務と業績の二本立てになる制約がある。このモデルを使用しているのはニュージーランド政府であるが、労働党政権に移行してからは財務業績で代表させるアプローチの見直しがなされている（山本、2003）。

## (2) 財務会計・管理会計統合モデル

このモデルは公的部門の業績を企業のように収益的に測定することは断念するものの、財源を業務遂行と連動させて収益化することで計画・予算で定めた目標達成度とコスト認識を正確に行おうとするものである。したがって、市場的統合モデルの収益は成果の財務的価値であったが、このモデルの収益は予算時の業務達成度にすぎず財務的価値ではない。具体的には、あるプロジェクトを1年間で100億円の経費で実施することで予算措置がなされた場合に、年度末のプロジェクト進捗度が80%で発生した経費が90億円であれば、収益化される財源は80億円となり経費を10億円で上回る赤字の損益計算書となる。この事例では目標の達成度が収益化された財源と当初予算を比較することで示され、併せて業務管理の効率性が純損益で明らかになる。

このモデルでは、業績の価値そのものを財務的に示すものでないが、アウト

プット的な情報を財務測定に組み込むことにより、単なる行政サービスのコスト算定や財源との対応付けを超える業績管理ツールとなっている。現実には、米国州立大学等での研究交付金の会計やわが国での独立行政法人の運営費交付金の会計処理に採用されている。もっとも市場的統合モデルでは契約時にアウトプット水準（量、質、価格など）を事前合意する必要があるため、少なくともアウトプットの財務以外の定量的測定も自動的に担保されるのに対し、この手法は財源付与時にアウトプットを明示されないとコスト算定だけになってしまう。独立行政法人会計において課題になっているのは、まさにこのアウトプットが事前に定量化されていないため、成果進行で運営費交付金を収益化できないことである。

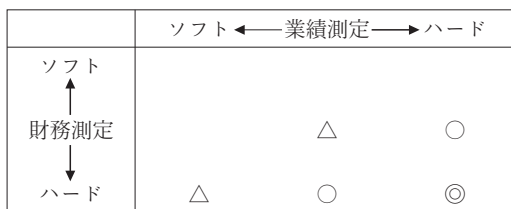
### (3) 分担統合モデル

このモデルは市場的統合や財務会計・管理会計統合と異なり、財務システムにおいて成果や目標に対するアウトプットの達成度を測定することは行わず、こうした成果にかかる業績測定は業績測定・評価システムに委ね、財務的には行政サービスのコストと財源及び財政状態を認識するのに焦点をあてる。ここでは公的分野と民間分野の資源配分や調達及び供給方式の違いは、人為的なシステムを構築しても不可能あるいは不完全であるとみなされている。

このため、財務と業績の二つの領域及び専門分野の活動をどのように調和化させ関連付けるかが課題になる。諸外国を含めて一般的に本モデルを採用することが多いが、財務部門及び業績管理部門いずれが主導権をとるにせよ、もう一方の側の情報がどのような方法・論理で産出されているか、また、その信頼度はどの程度か、について理解しておくことが統合化の成否を決定する。とりわけ、行政サービスの質の評価を住民意識調査等の「ソフト」（ここでは主観的で信頼度が低い属性という意味で使用している）な手法を用いて行う場合、当該サービスにかかるコスト情報を提供しないと必要性・重要性を高く評価するバイアスが生じることに注意が必要である（Simonsen and Robbins, 2000; 山本, 2001）。

また、二酸化炭素濃度等の「ハード」（客観的で信頼性が高い属性を意味す

る)な測定結果と環境保全状態へのソフトな住民認識も大きな違い<sup>2)</sup>が生じる(Kelly and Swindell, 2002; Audit Commission, 2003)ため、財務のようなハードな情報と対応付けるときに留意を要する(図2参照)。なぜならば、どちらかの信頼性なり客観性が劣る(ソフト情報)場合には、片方がハード情報であっても利用に制約を受けるからである。たとえば、10億円の研究プロジェクトA, Bがあり双方とも成功リスクが同じであり、5人の専門家による評価結果は過去の信頼性水準を考慮すると、Aは100点満点で60±20, Bは50±20となるとする。このとき費用対効果でプロジェクトを評価すると、財務的な費用は監査等で信頼性が確保されていても、Aは40~80, Bは30~70でありAが確実に勝っているとは判定できない。



注：◎、○及び△は、それぞれ統合として最適、適合及び可能であることを示す。

図2 財務測定と業績測定の統合類型

#### 4. 予算循環過程としてのリンク

財務と業績の統合が可能になったとしても、財務管理自体のサイクルにかかるリンク性の問題がある。つまり、予算、会計及び監査、とりわけ資源配分と執行管理にかかる記録・測定を現金主義で統一するのか、発生主義で統一するのか、双方を併用するかである。

##### (1) 発生主義完結モデル

予算、会計及び監査を全て発生主義基準で統一するものである。したがって、資源配分の決定、資源消費の測定及び結果の検証を同じ認識基準で行えるため

2) 筆者によるわが国での実証分析ではハード指標とソフト指標の相関係数は0.1-0.3である。

合理的である。特に、市場統合モデルを採用するときには民間部門との比較可能性及び交換的取引関係に購入者と供給者を位置づけることが要請されるため、資源管理の意思決定を供給者側に委譲する必要がある。資源の投入や組み合わせの裁量性を付与して初めて効率的な供給価格を決定できるからである。つまり、投資センターとして機能させ、資産や負債についても自律的に管理することであり、建物等の資本的資産に関しても発生主義にしたがい価値減耗分だけ毎年度資源配分されることになる。もちろん、完結モデルは財務・管理統合や分担統合にも適用可能である。

## (2) 併用モデル

予算は現金主義を維持しつつ、会計は発生主義を使用するものである。このとき監査は予算準拠性の検証も求められるから、現金主義と発生主義の双方に対応することになる。この特質は行政サービスの執行に全面的な自律性を付与することは議会統制の観点から好ましくないとみなし、資源配分は配分決定額と支出額が一致する現金主義を採用する（発生主義では、配分決定資源額と支出額は減価償却など非支出資源項目があり一致しない）。しかし、同時に資源管理の改善の見地からサービス供給にかかるコストを正確に算定して期間比較や類似組織との比較を合理的に行うため発生主義を適用する。したがって、財務会計・管理会計統合や分担統合に適用される。

## (3) 現金主義完結モデル

これは予算循環過程を現金主義で統一するものである。したがって、支出統制が主たる目的となり、資源管理という視点は少ない。アウトプットの目標達成度を財務的に認識しようとする財務会計・管理会計統合においては、アウトプットの産出に際し消費される資産価値などは認識されず、反対に、建設時には支出額が費用と認識されるため、アウトプット水準との対応付けが困難になる。同様に分担統合でも経常的支出と資本的支出という性質別の分類になるため、サービス目的としての成果と費用の対比に難点がある。たとえば、同じ交通安全目的で経常的支出のみの交通指導員の安全指導と資本的支出を伴う交差点改良事業を現金支出で費用認識しても比較として不適切である。

以上の予算循環としてのリンク性を前記の財務と業績の統合モデルと対応させたものが図3である。

	発生主義完結	併用	現金主義完結
市場統合	○		
財務会計・管理会計統合	○	○	△
分担統合（調整）	○	○	△

注：○及び△は、それぞれ対応関係として適合していること及び可能なことを意味する。

図3 予算循環過程におけるリンク性と統合モデルとの関係

## 5. 課題と展望

最後に今後の課題と展望を示す。財務と業績の関連付けあるいは統合は古くからの課題で、絶えず実務面でも学術面でも挑戦されてきたものである（Jones, 2002）。現在のところ、わが国では財務に発生主義を導入することで企業的な経営管理を可能にするという願望的なレトリックがみられる。しかし、考察してきたように財務制度を公会計改革に言い直して実施するだけで成功するものでなく、統合モデルとして何を採用するか明確な戦略が必要である。

分担統合ならば、予算は現金主義のままでよいし、会計も現金主義でも米国連邦政府でのブッシュ政権下の試みのように、借入金で整備する施設整備基金勘定を別途設け、施設使用側が債務償還と利用料を支払う方式を導入すれば、金利コストや資産使用コストを認識させることは可能である。民間部門との比較や購入と供給の分離を行う市場的統合モデルでなく、議会の歳出承認権限（現金主義による支出負担確定主義）を維持しつつ所有と利用を区分して効率化を図る視点である。

一方で、NPMの原理を追求し行政サービスの執行部門に最大の自律性を付与することで成果（効率化と質の改善）を高めるよう統制（成果に関する説明責任の徹底）を行う場合には、投資センター的管理となる。議会統制も発生主義つまり資源消費額を予算として承認し、同時に純資産の維持を遵守させる管理になる。現金主義統制では予算額の決定が同時にサービス供給方法も確定す



ることになるのに対し、発生主義統制ではサービス供給目的を達成する手法については執行側に委ねる<sup>3)</sup>からである。

つまり、議会が行政にどの程度の統制を行使するか及び行政内部での市場化・自律性の適用度合いをどうするか<sup>2</sup>の2つの次元によって統合モデルも予算循環のリンク性も決定されるといえる。前者は法制度にも影響されるが、後者は行政のガバナンスをどう構築するかに依存する。PPBSは後者の行政府において経済合理性を費用便益分析を通じて追求し社会工学的に予算を決定しようとしたため、議会権限を侵害するものとした反発を買ったように前者の配慮を欠いたことが失敗の一つの要因である。わが国での改革においても、歴史的経緯や議会統制及び行政のガバナンスの3点を視野においた議論が実践的検討と同時に期待される。

その他の課題としては、財務的側面から業績管理を統合するアプローチと業績管理から財務管理を統合するアプローチのどちらが効果的にかつき理論的・実証的に検証することや、業績情報を含めた監査システムをどう構築していくかが挙げられる。

## 参考文献

- Audit Commission (2003). *Understanding the Relationship between CPA Outcomes and Deprivation*.
- GASB (2002). *Performance Measurement at the State and Local Levels: A Summary of Survey Results*.
- Jones, L.R. (2002). "IPMN Symposium on Performance Budgeting and the Politics of Reform", *International Public Management Review*, Vol.3, No.2, pp.1-24.

---

3) 執行部門を完全な投資センターとみなす場合、行政内部でも財政当局による集権的・直接的な資源管理から個々の執行部門が現金を含めた資源を分権的に管理し、財政は間接的に状況を把握し監視する形態になる。もっとも、新規政策とか新規投資については資源を執行部門に追加配分することになること、また、発生主義による分権管理でも純資産維持が規律として付加されるから現金管理がなくなるわけでないことに留意すべきである。発生主義予算にすると現金の記録管理ができなくなるという批判は、執行部門及び財政部門とも予定キャッシュフロー計算書を作成することからも誤りである。

- Kelly, J.M. and Swindell, D. (2002). “A Multiple-Indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction across Jurisdictions”, *Public Administrative Review*, Vol.62, No.5, pp.610-621.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of Individual in Public Services*, Sage (田尾雅夫・北大路信郷訳『行政サービスのディレンマーストリート・レベルの官僚制』木鐸社1986).
- 日本経済新聞社・日経産業消費研究所 (2003). 『全国住民サービス番付』日本経済新聞社.
- OECD (1999). *Integrating Financial Management and Performance Management*.
- Pollitt, C. (2001). “Integrating Financial Management and Performance Management”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol.1, No.2, pp.7-37.
- Simonsen, W. and Robbins, M.D. (2000). *Citizen Participation in Resource Allocation*, Westview.
- 山本清 (2001) 『政府会計の改革』中央経済社.
- (2002) 「自治体における企業的手法の有用性と限界」『地方自治研究』 Vol.17, No.1, pp.3-11.
- (2003) 「ニュージーランドの経験から何を学ぶべきか」『法律文化』第15巻第4号, pp.26-29.

# アウトソーシングと政府の経営改革

## —行政サービスのフルコスト分析の活用—

田 中 秀 明

(財務省財務総合政策研究所)  
(総括主任研究官)

政府部門のアウトソーシングというと、内部で行っていた業務を外部に委託し、効率化を図るものと一般に理解され、地方自治体におけるごみ処理などはその典拠例として挙げられる。しかし、民間企業におけるアウトソーシングは、今や単なるコスト削減というよりは、自社のコア以外の業務を積極的にアウトソースし、競争力のある業務に特化し成長していくための経営戦略として位置付けられるようになってきている。その原理は政府（国・地方）にも共通する。むしろ、マーケットによる効率化メカニズムが働かない政府においては、アウトソーシングこそは政府活動を見直す大きな原動力になる。そこで、本稿では、諸外国の取組みも紹介しながら、アウトソーシングの意義と我が国における改革の方向を示したい。

### 1. NPM と政府の役割

アウトソーシングの概念の説明に入る前に、1980年代後半以降、欧米諸国でアウトソーシングが進展している基本的な背景を説明しておこう。それはニュー・パブリック・マネジメント（NPM）である。NPM は、80年代の英国、ニュージーランド等に端を発する行政実務の現場で形成されたマネジメント論である。その一つの特徴として、民間企業の経営理念や手法を政府部門に導入することが挙げられる<sup>1)</sup>。しかし、NPM の本質は技術的なツールにあるわけではない。NPM は、民間企業の手法を活用しながら、政府のガバナンス構造に変革をもたらしているのである。

政府のガバナンスがどう変化しているのか、エージェンシーを例に具体的に見ていこう。我が国では、2001年1月から、明治以来の政府部門の改革と言われる中央省庁等改革がスタートした。その改革の一つが、英国のエージェンシーに見習った独立行政法人制度の導入である。簡単に言えば、これは、従来政府の内部部局で行っていた業務（主として執行業務）を、独立行政法人という政府とは別の組織に移し、大臣と独立行政法人の間で業績目標等についての契約を結び、定期的にその達成状況を評価する仕組みである。他方、予算の使用や職員の採用等、目標達成に必要な経営資源の使用については、独立行政法人の長に大きな裁量が与えられている。そして、業績が上がれば給与が増える、逆に悪化すればトップは交代する、といったメカニズムが働くことが期待される。また、独立行政法人が提供する財・サービスに関して、国民（顧客）の評価が行われ、質の向上やコストの削減に向けた圧力が作用することも期待される。ここに、擬似的な市場メカニズムが働く「内部市場」が形成されるわけである。

こうした仕組みは、政府の役割を根本から変える。単純な民営化では、政府の役割は消滅するが、独立行政法人制度では、政府の責任は存続するものの、従来のような財・サービスを直接供給する責任ではない。つまり、独立行政法人制度の下では、政府は、財・サービスを独立行政法人から購入して国民に提供する「購入者」(purchaser)、あるいは「調整者」(arranger)であり、国民に直接供給する「供給者」(provider)ではない（図1参照）。政府は、質が

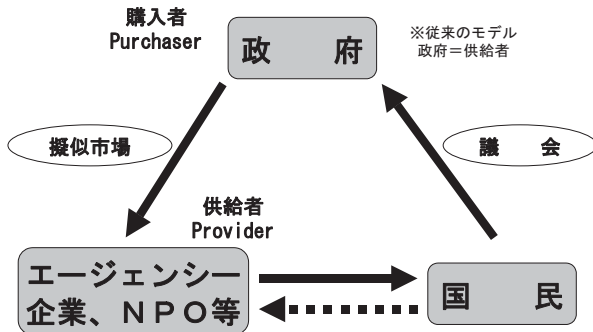


図1 NPMと政府の役割

高く、安い価格で財・サービスを提供する主体であれば、独立行政法人（エージェンシー）、特殊法人、企業、公益法人、NPO 等いずれと契約してもよい。企業や NPO といった政府の外部と契約すれば、それは、アウトソーシング、あるいは PFI（Private Finance Initiative）となる。

こうした NPM モデルにおける政府の責任の分離は、英語では、一般に Purchaser/Provider Split と呼ばれている。こうしたモデルの意義・特徴を整理すると次のようになる<sup>2)</sup>。

- ① 国民・市民から選出された政治家の役割を政策立案や戦略的機能に限定し、政策の実施機能から分離する。異なる機能は異なる主体に任せる方が、責任の所在が明確になり、効率的である。
- ② 実施機能を政治家に委ねると（伝統的な仕組み）、政治家は国民や企業からの直接の圧力を受けやすくなり、利益誘導を行う誘惑に晒されることになる。他方、実施機能は、ルールや法制度の枠内で、消費者や顧客に接する部署に裁量（意思決定の権限）を与えて、自律的な経営を行わせる。
- ③ 実施機能を担う主体（エージェンシーや企業等）と政治家（大臣）の間に、契約概念を導入し、実施主体の達成すべき目標を設定したり、その結果を評価する。こうした仕組みにより、政治家の行政に対するコントロールがより強化される。

政府部門における企画立案機能と実施機能を徹底して分離し、エージェンシー化を最も進めたのがニュージーランドである。ニュージーランドでは、実施機関としてのエージェンシーのみならず、省庁も実質的にエージェンシー化している。

## 2. アウトソーシングから PPP へ

さて、ここまでは、「アウトソーシング」(外部委託)という言葉の意味について、特に注意を払ってこなかったので、ここで改めて用語の整理をしよう。

英語では、outsourcing あるいは contract-out と呼んでいるが、これは、従来政府(国及び地方)が直接担っていたサービスの供給を、政府以外の者、一般的には民間セクター(企業やNPO等)委託することを意味している。アウトソーシングは、広い意味での「民営化」(privatization)の一種であるが、資産の売却という意味での「民営化」ではない<sup>3)</sup>。サービスの供給は民間の責任となるが、サービスの量や質の水準を決めるのは、引き続き政府の責任である。したがって、アウトソーシングは政府の責任を放棄するものではない。

アウトソーシングを2つに分類する考え方もある<sup>4)</sup>。政府部門において、専門性あるサービスが確保できない場合(例えば、IT技術など)、ピーク時や時間外でのサービスを提供できない場合(例えば、保育サービス)、といった場合に活用するアウトソーシングが第一のタイプである。これは、従来から行われてきた典型的なアウトソーシングである。第二のタイプは、「競争入札」(competitive tendering あるいは competitive tendering and contracting)と呼ばれる官民がサービスの供給をめぐる競争するアウトソーシングである。官のサービスの質やコストを民間と比較することを「市場化テスト」(market test)と呼ぶ。これは、政府部門が独占していたサービスの供給を民間に「開放」する(liberalization)、あるいは参入規制を緩和するというものである。民間が競争入札に勝てば、サービスの供給責任は民間に移る。他方、官が勝てば、引き続き政府がサービスの供給責任を負うことになる。競争入札により官の供給部門が勝つ場合は contract-in と言って、サービスの供給を継続して官が担う場合と区別することもある。従って、競争入札は「民営化」と同義ではない。

競争入札といった第二のタイプは、政府が供給してきたサービスを積極的に競争に晒すものであり、第一のタイプとはその性格が大きく異なる。これは、政府部門の「リエンジニアリング」のためのツールとして使われる。ここでは、

まず、現在提供しているサービスを引き続き政府が担うべきなのか、廃止や民営化すべきではないか、引き続き政府が担うべきとした場合でも、政府が直接供給しなければならないのか、更にサービスの質とコストの観点から最も適切な供給方法は何か、といったことを考える（図2参照）。そして受託者が供給

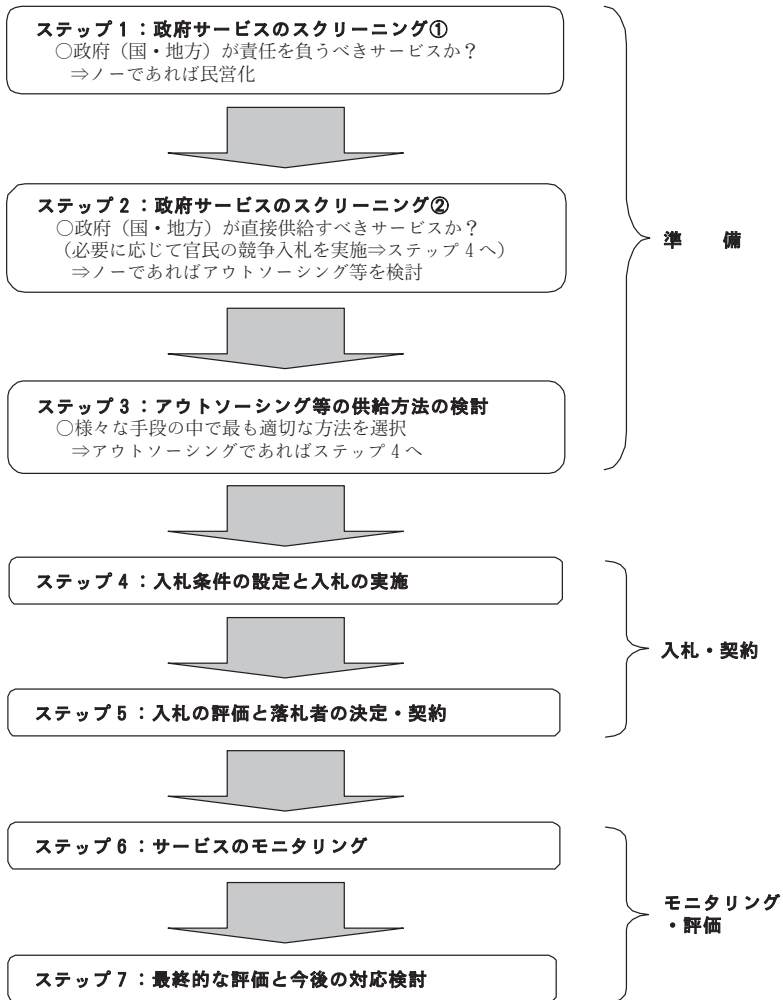


図2 アウトソーシングのプロセス

するサービスの質や効率性をモニタリングし、評価することが求められる。従来、政府組織の行動原理は、予算額極大化というインプット志向であり、パフォーマンスを評価することは乏しかったが、アウトソーシングは、こうした公務員のカルチャーを大きく変える可能性を有している。アウトソーシングは政府の責任を放棄することではない。公務員にしかできない仕事に特化し（コア・コンピタンス）、政府サービスのバリュー・フォー・マネー（VFM）の向上を目指すものである。

また、政府調達において民間を活用するツールとして、従来の「民営化」（privatization）という言葉から、最近では、「民間との協調」に重点を置いた「官民のパートナーシップ」（Public Private Partnership :PPP）という言葉も使われている。これは、より広義に定義すれば、政策機能を遂行するために、政府と営利企業・NPO等の間に協調的な関係を築くことをいう<sup>5)</sup>。あるいは、政府部門と民間部門のあらゆる係り合いを意味し、政府活動の一部又は全部を民間部門が担う形態を指すこともある<sup>6)</sup>。わが国でも、最近、PPPを自治体と市民・NPOとの協働関係を指すことばとして使うケースが増えている<sup>7)</sup>。

### 3. アウトソーシングの限界と問題

アウトソーシングの目的は3つに整理できる。これまで説明してきたVFM（Value for Money）の向上（対国民）及び経営改革（対政府）に加えて、産業・NPO育成（対民間）である。今後の我が国で発展が期待される産業はサービス業であり、政府サービスの民間開放により、新規産業の育成と雇用の拡大が可能となる。英国では、現在、コンサルティング等のサポート・サービス産業として、100社を超える会社が上場され、100万人弱の雇用を生み出している。アウトソーシングにはこうしたメリットがあるが、Purchaser/Provider Splitを政府サービスの全てに適用し、それを外部化（アウトソース）できるわけではない。ゴミ処理、庁舎の清掃といったハードなサービスをアウトソースすることについてはもはや異論を唱える者はいないだろう。しかし、ソフトなサービス、例えば、老人介護、児童福祉、医療、教育といったサービスについては、



賛否両論がある。典型的には、利益優先の民間企業に委託すると、サービスの質が損われるという批判であり、そのメリット以上にデメリットが指摘されている（図3参照）。なぜ、このようにメリット・デメリットが併存し、議論が尽きないのか。アウトソーシングが機能するためにはいくつかの前提条件が必

1. 外部委託（contracting）は、次の理由から最終的には割高となる。
  - ・ 受託するため汚職や不正が起こる。
  - ・ 民間部門の組合には有害な慣行がある。
  - ・ 利益優先となる（政府部門は非営利）。
  - ・ 政府職員の解雇に伴う費用が増大する。
  - ・ 質の高い供給者が不足するので、競争が欠如する。
  - ・ 契約書の作成や受託者のパフォーマンスのモニタリングにかかる費用が増大する。
  - ・ 政府サービスの拡大に要する限界費用が低い。
  - ・ 固定費プラス償還払いの契約が多く、効率化に向けたインセンティブがない。
  - ・ 契約後には効果的な競争が起こらないので、政府は次の契約で受託者のなすがままになってしまう。
2. 外部委託は、メリットによる雇用システムの基本原則を台無しにし、公務員の年功序列を破壊する。それは、職員のモラルを低下させ、政府内部におけるスキルを奪う。それゆえ、本質的には、政府の能力を弱めることにつながる。
3. 外部委託は、緊急時における政府の弾力的な対応を難しくする。
4. 外部委託は、受託者に好ましからざる依存を誘発し、国民を受託者のストライキや遅延行動、更には受託者の破産の危険にも晒すことになる。
5. 外部委託は、契約を適切に締結できるかに依存しているが、実際にはそれは難しく、政府の説明責任及びコントロールを損ねることになってしまう。
6. 外部委託は、規模の経済を活かすことを難しくする。
7. サービスの供給を民間部門に頼ると、民間部門の政治的な力を強めることになり、政府支出をより拡大させるためのロビー活動を誘発する。
8. 外部委託は、その多くが政府職員となっているマイノリティ・グループの職をより多く（非対称に）失わせることになる。
9. 外部委託は、受託者の自律を失わせることになる。たとえば、民間の非営利の社会サービスを提供する機関が受託すると、批判的かつ道義的な役割を担うことができなくなり、当該機関の長期的な有効性が低下する。

（出所） E. S. Savas (2000) "Privatization and Public-Private Partnerships" (Chatham House Publishers)

図3 外部委託（contracting）の問題（Savasの指摘）

要であるが、現実の世界では、常にそうした条件が成り立つとは限らないからである。アウトソーシングの問題は様々であるが、ここでは、コスト、質、説明責任の三点に絞って整理する。

### （コスト削減）

アウトソーシングの目的として、通常、第一に挙げられるのがコストの削減である。コスト削減の幅は、国・地方やサービス、競争環境等により様々である。Bailey（2002）は、OECD 諸国におけるアウトソーシングのコスト削減の事例をまとめているが<sup>8)</sup>、その幅は10～100%まで大きな開きがある。Keating（1998）は、オーストラリア、デンマーク、アイスランド、スウェーデン、英国、米国における事例を調べ、コスト削減幅は5～50%程度としている<sup>9)</sup>。また、わが国の例としては、地方自治経営学会（2000）が、官民のコスト比較をしており（表1参照）、削減幅に換算すると、15～90%までの分布になっている<sup>10)</sup>。コスト削減の程度は一概に言うことはできないが、あえて大まかに言えば、20～30%程度である。

しかし、こうしたコストの計測方法には多くの問題があることを指摘しておかなければならない。グロスなのかネットなのか、直接費用だけなのか間接費用も含まれているのか。何を基準（ベースライン）としているのか、サービスの質が同じという前提で比較しているのか等、問題がある。たとえ発生主義によるフルコストで比較しても、その差が真に正しいかというそうではない。アウトソーシングすると、入札コスト、サービスをモニタリングするためのコスト等、これまでなかったコストが生じることを忘れてはならない。新たに発生するコスト（「取引コスト」と呼ばれる。詳細後述）も勘案したネットと比べてみると、削減幅は6～7%程度という分析もある<sup>11)</sup>。アウトソーシングに関する多くの調査はコスト削減効果を示しているものの、その削減の程度はケースバイケースであり、また計測方法等の技術的な問題も考慮すると、その判断には注意が必要である。

表1 公と民のコスト比較（日本）

事務事業	公・民のコスト比較 (公立(直営)100の 場合の民のコスト)	備考
可燃ごみ収集	44.6	トン当り経費
不燃ごみ収集	54.2	〃
学校給食	47.4	1食当り経費
〃	22.2	職員1人当り経費 正規職員と嘱託とのコスト比
運転手つき公用車	16.3	キロ経費 タクシーとの比較
学校用務員	29.8	職員1人当り経費 正規職員と嘱託とのコスト比
学校警備員	28.2	〃 〃
〃	6.1	1校当り 民間(機械警備)に委託
庁舎清掃	47.6	年間経費
電話交換	34.7	〃
市役所案内業務	31.6	〃
守衛	54.1	〃
庁舎警備	58.3	〃
体育スポーツ施設	72.0	〃 スポーツ振興公社、シルバー人材センター等に委託
文化会館・市民会館	74.2	〃 市振興公社等に委託
児童館	44.9	〃 社会福祉協議会等に委託
〃	18.4	〃 地元ボランティア等を活用
老人福祉センター	86.1	〃 社会福祉協議会等に委託
コミュニティセンター	44.3	〃 地域住民組織等
ごみ焼却場	76.0	〃
水道事業浄水場	70.3	〃
下水道終末処理場	47.6	〃
保育所	27.4	園児1人1月当り単独市費持出額
幼稚園	28.7	〃 公費(県+市)補助額
学童保育	35.0	〃 市費投入額、正規職員と嘱託のコスト比

(出所) 地方自治経営学会(2000)「地方行革への手引き 公立と民間とのコストとサービス比較—全国延316自治体からの報告とその分析」

### (サービスの質)

コスト削減に関連して重要な問題は、アウトソーシングによってサービスの質が変わらないかという点である。アウトソーシングに対する強い批判は、民間企業は利益を優先するので、サービスの質を犠牲にしてコストダウンを図るというものである。

そもそもサービスの質とは何か。実際にはサービスによって違うこともあり、定義することは一般に容易ではない。例えば、健康状態の回復といったアウトカム、安全性(事故発生率)、アクセスの程度、選択の自由、スタッフの能力・

資質、サービス内容の透明性、供給主体のマネジメント能力、等様々なものが考えられる。理想的にはアウトカムで定義するのが良いが、例えば、保育サービスの質はどう定義できるだろうか。サービスの質を契約において定義し、これを継続的にモニターすることができないと、質を落としてコスト削減を行うことをチェックし、止めることは難しい。こうした問題は、一般に、「質の契約困難性」(non-contractibility of quality)と呼ばれており、こうした問題が大きいと、直営による供給の方が優れていることになる<sup>12)</sup>。

福祉サービスの例を紹介しよう。Kirkpatrick (2001) は、英国における児童福祉施設サービスのアウトソーシングをケーススタディしている<sup>13)</sup>。英国では、児童福祉施設サービスについては、医療等に比べるとそれほどアウトソーシングは行われていなかったが、90年代以降、積極的に進められている。調査は、96年及び98年に、イングランド及びウェールズにおける12の地方政府(Local Authority) について行われたものである。主たる調査の目的は、直営部門のサービスとアウトソースされたサービスの比較分析であり、様々な関係者に対するインタビュー等のフィールド調査によるものである。彼らは、サービスの質に関しては、次のような問題を指摘している。

- 当局は、民間が供給するサービスの範囲や質についての情報を部分的にしか把握していない。12の政府のうち、たった一つしか供給者のデータベースを作っていない。供給者の登録時のチェックや監査も十分ではない。
- 質等についての情報不足は、第三者による情報提供、あるいは評価機関が少ないことによって更に悪化している。
- そもそも供給者の質やVFMを判断することの難しさに直面している。
- 契約が不十分である。12の地方政府のうち10は、掛かった費用プラス条件付きの償還であるため、児童のケアプランで決めた日数を超えて施設サービスを続けるインセンティブを与えている。2つの地方政府しか、固定価格の設定、キャンセル手続きの明確化、クリアすべきインプットやアウトカムの特定を行っていない。

○多くの場合、契約内容のモニタリング（施設への立ち入り等）が不十分である。

もちろん、これらはほんの一例にしか過ぎず、これをもって医療や福祉の分野ではアウトソーシングが難しいと結論付けるのは早計である。福祉サービスでも、事業者が多数あり競争環境が存在していれば、利用者の選択の余地が広がるメリットがあり、また、選択によって質の高い事業者が選別されることも期待できる。

### （説明責任）

アウトソーシングに対する最も本質的な批判は責任の所在が不明確になるという問題である。そして、これは、購入者と供給者の分離を基本的な哲学とする NPM に投げかけられている最も大きな批判といってもよい。例えば、ゴミ収集事業をアウトソースするケースについて考えよう。請け負った事業者に雇用されている運転手がゴミ収集車を運転中、交通事故を起こし、人を死亡させたとして。事故の原因にもよるが、この死亡事故の責任は誰が負うべきなのか。運転手か、運転手を雇用する事業者か、それとも業務を委託した自治体か。これは、わが国で実際に起こった事例である。本件は裁判で争われ、結局自治体は損害賠償責任を免れることができなかった<sup>14)</sup>。こうした事故の責任は、ゴミ収集事業がアウトソースされる前は、当然、行政が負うものと考えられていた。たとえ事業が非効率であったとしても、責任の所在は疑問の余地がない。しかし、当該事業がアウトソースされると、責任の主体が委託者である自治体と受託者である事業者が分離され、両者がそれぞれ責任を負うことになり、その境は必ずしも明確ではなくなる。

今の説明では単に「責任」という言葉を用いたが、英文の文献では、「説明責任」(accountability) という用語が用いられている。日本語の訳として「説明責任」が適切かという問題もあるが、英語の accountability もいろいろな意味で使われており、抽象的な概念である。ここで「説明責任」の概念を詳

しく論じることはできないが、基本的な考え方だけを整理しよう。

英国等のいわゆるウェストミンスター・システムの国では、「説明責任」とは、一般に、行政組織に属する上級官吏に彼らの行為について応答し（answer）、説明させる（explain）ことによって、行政組織に説明（account）を求める能力（capacity）と理解されている<sup>15)</sup>。あるいは、個人や組織に対して、一定の権限の委任関係にある業績に対して応答させる関係と定義される<sup>16)</sup>。もう少しわかりやすく言えば、組織の業績（アウトプットやアウトカム等）や状況等についての情報を提供する責務と考えられる。

さて、アウトソーシングに係る説明責任の問題に戻ろう。冒頭に、ゴミ収集に関して責任の所在が不明確になった事例を紹介したが、アウトソースすると説明責任が向上するという考え方もある。それは、契約によりサービスの量や質が定義され、サービスのパフォーマンスがモニタリングされるからである<sup>17)</sup>。契約により、アウトプットやアウトカムが明確に定義され、それがモニタリングされれば、説明責任は向上するだろう。問題は、理念ではなく、現実になるかである。

行政サービスをアウトソースした場合、説明責任が向上するか否かは一概にはいえないが、重要な点は、説明責任そのものはアウトソースできないことである。Domberger（1998）は、契約によりサービスを提供する責任（responsibility）は受託者に転嫁されるとしても、サービスのパフォーマンスについての説明責任（accountability）は依然として政府に残るとしている。

こうしたアウトソーシングに関する説明責任の問題は、単にアウトソーシングに関わる技術的なものではなく、NPMの基本的な哲学、すなわち、契約、購入者と供給者の分離、権限の移譲等、に対する疑念になっている。NPMを推進する立場からは、政策の企画立案と実施を分離することにより、政治家あるいは大臣の行政に対するコントロールが強まると主張する。また、それは政府組織のマネジメントをより効率化させるという。なぜなら、既に述べたように、契約によりアウトプットやアウトカムがより明確になり、更にモニタリングされ、こうした情報を政治家が入手し、活用できるようになるからである。

しかし、現実にはそうなるとは限らない。「マネージャーにマネージさせる」という分権化のスローガンは、マネージャーの裁量の増大を意味し、政治家のコントロールを逆に弱めることになるという反論も強い<sup>18)</sup>。NPMの旗手であるニュージーランドの改革を分析した Boston (1996) は、契約は、実際には、政治家ではなく、行政官によって作られコントロールされるので、結局、契約は政治的な影響力を弱めることになっていると批判する<sup>19)</sup>。ここでは、これ以上 NPM モデルの是非を論じる余裕はないが、NPM は決して万能ではないこと、理念と現実には乖離があることに留意する必要がある。

#### 4. アウトソーシングの条件

これまでアウトソーシングのメリット及びデメリットの両方を論じた。我が国では、メリットが強調され、デメリットはあまり議論されないが、アウトソーシングを成功させるためにはデメリットを十分理解することが重要である。冒頭述べたように、アウトソーシングが機能するためには、前提条件が必要である。それは、当該サービスについての、市場、情報、取引コストの三つの要素である。アウトソーシングが成功するかどうかは、これら三つの相互作用に依存する<sup>20)</sup>。一つ一つ見ていこう。

市場とは、真に競争環境が成り立っているかどうかである。例えば、供給者の数が多いかどうか、容易に参入しやすいかどうか（新規参入者にとって設備等の参入コストが低いかどうか）、将来の需要見通しについての不確実性が低いかどうか、等である。競争相手が多数存在しなくても、定期的に再入札が行なわれ、受託者の地位が常に安泰ではない場合でもよい。より一般的には、コンテストビリティ（競争の蓋然性）が高いかどうかである。オーストラリアについての研究によれば、サービスの提供主体が行政であっても、コンテストビリティが高ければ、より効率化されるという<sup>21)</sup>。民であっても、常に効率的であるとは限らない。つまり、問題は、官か民かではなく、競争か独占かということである<sup>22)</sup>。

情報とは、サービスのコストや質等についての情報が容易に入手できるかど

うかである。購入者がこうした情報を持たないと、供給者は質を下げることでよりコストを下げるができるからである。

取引コスト<sup>23)</sup>とは、契約という取引によって生じるコストが高いかどうかである。アウトソーシングの前には、契約書など必要はなかった。アウトソーシングを導入すると、契約書を作成し（事前）、実際のサービスが契約書どおりに提供されているかをチェックする（事後）が必要となるが、これらの行為にはコストがかかる。PFIなどは、リスクの分担を詳細に契約書に規定しなければならないので、契約書の作成に相当の時間（場合によっては1年超）が要するとされている。こうした契約にかかる事前・事後のコストの増大が、行政が直接供給する場合の非効率より小さければ、アウトソーシングはメリットがあるといえよう。

市場、情報、取引コストの3つの要素の状況は、サービスによって異なる。また、同じサービスであっても、地域や時代によって異なる。逆に言うと、サービスの質が契約書で明確にできない、消費者保護の仕組みがない、責任の分担が明確にできない、サービスのパフォーマンスをモニタリングできない、といった政府サービスについては、アウトソーシングは望ましくないのである。こうした条件を一つ一つチェックするような複雑なプロセスを導入するよりは、政府が直営でサービスを提供した方が簡単であるかもしれない。しかし、政府組織においては、効率化へのメカニズムは自律的には働かないことを思い出してほしい。利益を追求しない政府組織の行動原理は、予算の獲得である。アウトソーシング、そしてNPMに対して厳しい批判があることは事実であるが、だからといって、従来の伝統的なシステムが優れているという主張も受け入れ難い。筆者は、英国のような強制が適切かどうかは別として、官民が競争する環境をつくるのが最も重要だと考えている。官の方が効率的で、質が高いことを立証できるのであれば、わざわざアウトソースする必要などない。我が国の場合、果たしてどうだろうか。



## 5. 諸外国で進む改革

これまで「アウトソーシング」という言葉を使ったが、これは広い意味では、政府調達の一手段である。諸外国の動きを簡単に追ってみよう。

英国のサッチャー以来の保守党政権下では、「自治体が直接供給する行政サービスは、民間では実施不可能若しくは実施する意思のない業務に限るべき」との方針を定め、ごみ処理を始め広範な自治体業務に関して、自治体に民間企業と同じ基準で入札させる「強制競争入札」制度が導入され、自治体がコスト等の面で負けると、当該組織が廃止されるというドラステックな改革が行われた<sup>24)</sup>。更には、民間資金を活用して社会資本を整備するPFIというイノベーションも生み出された。その後のブレア労働党政権においても、強制競争入札といった仕組みは廃止されたものの、民間活用という精神は引継がれ、「官民パートナーシップによる公共サービスの民間開放」（パブリック・プライベート・パートナーシップ：PPP）という概念に発展し、これを推進する官民共同出資の組織（UKパートナーシップ）が財務省により設置されている。PPPでは、サービスの特質に応じて、民営化、エージェンシー、PFI、アウトソーシング（民間委託）、公設民営、バウチャー等様々な手法の中から最適なものを選択し、政府サービスのVFMの向上を目指している。英国でも、国鉄の民営化等失敗事例もあるが、20年近く経験を積み、PPPの対象は、戦闘機の操縦訓練や弾道ミサイルの早期警戒システム、航空管制、義務教育における学力支援プログラム、病院経営など、日本では考えられないような分野に及んでいる。

こうした動きは90年代に入り世界的に活発化しており、米国、ニュージーランド、オーストラリア、カナダ等のアングロ・サクソン諸国に止まらず、仏・独、更には北欧諸国にも広がっている。各国とも、財政状況が厳しくなる一方で国民のニーズが高まっており、政府サービスの効率化が喫緊の課題となっているからである。

米国も従来からアウトソーシングに熱心であったが、ブッシュ政権は、行政経営改革の一環として、数値目標を掲げてアウトソーシングの促進を図ってい

る<sup>25)</sup>。具体的には、「政府活動棚卸改革法（1998）」に基づき、連邦政府の業務を、政府しかできない業務と民間でもできる業務に分類し、後者に従事する職員数（2001年で約85万人、全体の53%）を公表し、2004年までに当該業務の15%（約13万人）、05年までに20%を民間開放するという目標を掲げている。ただし、これは、職員数の削減目標ではなく、民間に参入機会を与える目標であり、官民を競争入札させるという意味である。目標達成を図るため、各省庁は、毎年、商業的な業務の棚卸表を作成しなければならず（主な省庁の目標は表2参照）、大統領予算局（OMB）はその内容の審査を行っている。

オーストラリアでは、90年代後半の保守連合政権になってから、アウトソーシングが加速している。予算行政管理省が中心となって、ガイドラインの作成

表2 政府活動棚卸法に基づく省庁の対象リスト

省 庁	職員数 (常勤換算)	商業的業務従事者数 (常勤換算) [割合%]	官民の競争が必要な主な業務
農務省	98,155	38,521 39	テスト・検査、食品検査
商務省	27,122	6,749 25	
国防省	452,807	259,628 57	設備設置サービス、不動産管理・維持、修理、教育訓練
教育省	4,749	866 18	行政管理一般、補助金管理
エネルギー省	15,700	8,878 56	研究活動
環境保護庁	17,571	615 3.5	補助金管理、行政管理一般
医療福祉省	57,722	32,027 55	医療研究活動
住宅都市省	9,219	5,808 63	顧客業務、維持管理、行政管理一般、地域開発計画策定
内務省	68,094	20,071 29	
法務省	129,504	1,264 1	採用訓練、化学分析・爆発検査等犯罪捜査を支援する業務、データ管理、刑務所関係業務
労働省	15,921	2,802 18	データ収集・分析、監督業務、統計書作成、統計分析
社会保険庁	61,053	11,600 19	財務会計、窓口業務
国務省	10,659	2,036 19	医療サービス、設備設置サービス
運輸省	63,000	11,000 17	航空管制、行政管理一般、データ収集・分析
財務省	145,445	26,663 18	行政管理一般
退役軍人省	207,000	185,209 89	設備維持管理、放射線治療、薬剤処方、リハビリ

(出所) “July 11 OMB Review of Agencies’ FAIR Act Lists”, Government Executive Magazine, July 23, 2001

や優良事例の紹介、研修等を行うとともに、各省庁は予算関係書類にアウトソーシングの目標を記載することになっている。具体的には、上下水道、公共交通、パスポートの発券、失業者に対するケース・マネジメント、老人ホームの業務改善指導、軍艦のメンテナンス、空港の環境保全に関する規制監督、人事・会計・物資調達等の総務業務など、その対象は拡大している。特徴的な点は、官民が対等の条件の下で競争していることである。例えば、失業者に対するケース・マネジメントでは、様々な主体が入札に参加し、ケース・マネジメント総数のうち、民間企業が42%、NPOが52%、地方自治体が6%落札している。国防省では、内部部局が落札する割合が2割程度ある。官が落札しても、競争条件が対等であれば問題はない。

ただし、こうした国では公務員制度が我が国のような終身雇用となっていないことに注意が必要である。

## 6. 我が国における今後の課題

小泉内閣の基本政策を示す、いわゆる「骨太の方針」<sup>26)</sup>（2001年6月、閣議決定）においては、「民間でできることはできるだけ民間に委ねる」という原則の下、市場メカニズム（民営化、民間委託、PFI等）を活用して公共サービスの提供を図ることが提唱された。更に、その第二弾である「骨太の方針二」<sup>27)</sup>（2002年6月、閣議決定）では、規制改革を通じた民業拡大が経済活性化の基本戦略として位置付けられた。こうした背景の下、政府の総合規制改革会議は、2002年7月に「中間とりまとめ」を、更に、12月、「規制改革の推進に関する第二次答申」を発表した。今回の改革の柱の一つが「民間参入の拡大による官製市場の見直し」である。そこでは、従来、公共サービスは政府部門が直接自ら提供することが一般的であったが、民間の多様なサービス産業が発展してきている今日では、公共サービスの提供についてもできる限り民間事業者に委ねていくことにより、消費者の多様なニーズに対応した良質で安価なサービスを提供することが可能になる、という基本的な方向が掲げられている。「中間とりまとめ」では、積極的に民間参入を図るべき64の事務事業が例示さ

れている<sup>28)</sup>。

しかし、これらの推進には解決すべき課題が多い。それは、我が国の公共サービスに関するあらゆる法制度が、政府が直接供給することを前提としたものになっているからである。例えば、上下水道等の施設の設置主体が公共に限定されていたり、公の施設は民間に管理委託・譲渡できないといった問題がある。また、予算会計制度についても、VFM 向上のために必要な複数年契約が制限されていたり、官民を対等に扱わない補助金制度などの問題も指摘されている<sup>29)</sup>。ここでは、国・地方ともにアウトソーシングを推進していくために特に必要な条件として3つを挙げたい。

第1に首相を中心とする内閣（地方では首長）の強いリーダーシップである。アウトソーシングは、雇用に直結する問題なので、各省庁は規制緩和以上に抵抗するだろう。公務員を直ちに解雇することはできないが、公正取引委員会等増員が必要な部門があり、余剰定員をそうした部門に振り向けるのである。米国のような数値目標を設定することも一案である。また、最近、公共事業の談合の問題（建設コストは民間より3割高いと指摘されている）が大きくなっているが、これもアウトソーシングに関係する問題であり、これらを含め政府全体の調達に関する総合戦略が必要である。

第2に官民のコスト比較である。この事業は官がやるべきだとか、民間には任せられないといった情緒的な議論を排除するため、まずは、対象事業を洗い出し、官のコストを明らかにすることである。各省庁が自らサービスを供給すべきというならば、官が効率的であること、VFMが高いことを数字で立証させるのである。ここでいうコストは、サービス供給にかかる直接的な経費（担当者の給与等）だけでなく、公務員の退職給付債務、間接部門の人件費、建物の減価償却費や資本コスト（機会費用）も含めたフルコストである。公共サービスの財源は税であり、それはただであるという前提では、官民が対等の条件で競争することはできない。

財務総合政策研究所では、(財)社会経済生産性本部に委託して、複数の自治体における保育所、学校給食、公営住宅、老人介護在宅サービスの4事業に

ついて、発生主義会計を用いて、サービス単位当たりのフルコストを分析した<sup>30)</sup>。例えば、公立保育園（12カ所）の0歳児1人日当たりのコストは、7,500円から21,100円まで差があり、それは無認可保育所のコストの3～10倍である（表3参照）。同様のコストは、私立保育園（10ヶ所）では、5,800円から10,500円であった。もちろんこれはサンプル調査に過ぎず、また単にコストだけではなくサービス内容を加味したVFMで比較する必要がある。しかし、果たして公立保育所のVFMは無認可保育所より10倍高いだろうか。アウトソーシングに当たっては、政府サービスのコストを分析し、それを民間と比較する、あるいは官民が競争する環境をつくることが重要である。役人にとっては厳しいが、マーケット・メカニズムが働かない政府部門は、こうした努力をしない限り効率化しない。

表3 保育所のゼロ歳児1人1日当たりのフルコスト

主体	数	最低	平均	最高
公立	15	7,545 (3.13倍)	11,977 (5.56倍)	21,141 (12.5倍)
民間	10	5,776 (2.86倍)	8,389 (3.70倍)	10,538 (4.55倍)

1. 7自治体を調査。民間とは社会福祉法人。
2. ( ) は、無認可保育所の月極保育料の一日換算金額との比較（無認可保育所を1とした場合）
3. コスト差の大きな原因は正職員の割合である（人件費単価が高い）。保護者へのアンケート調査も行ったが、正職員の割合とサービスの質には明確な関係はなかった。

第3にサービス内容のモニタリングである。欧米諸国でも、アウトソーシングやPFIなどは全て成功しているわけではなく、例えば多くの国でITプロジェクトは失敗している。その1つの理由として、公務員に、入札条件の設定、契約書の作成、サービスのモニタリング・評価等についての能力が欠けていることが挙げられる。特に、従来は政府サービスのパフォーマンスには関心が払われなかったため、この面での公務員の教育訓練が必要である。また、これまでは非効率であっても政府内の1つの部局がサービスの供給に責任をもっていたが、アウトソースすると、関係者が複数になり、責任の所在が不明確になる危

険があることにも注意が必要である。これは我が国の第3セクターに典型的な問題である。

英国のブレア首相は、「英国は公共サービスを改革する必要がある。生徒は国の学校のためにあるのではなく、国の学校は生徒のためにある。患者は病院のためにあるのではなく、病院は患者のためにある」と述べたが、これは我が国でも全くそのとおりである。我が国でアウトソーシングが進まない根本的な理由は、政府あるいは役人にお金がないという危機意識が乏しいからである。納税者が支払った税金を最も効率的・効果的に使うためにはどうしたらよいかを我々は真剣に考える必要がある。

※文中意見にわたる部分は筆者の個人的見解である。

(注)

- 1) NPM を体系的に論じたものとしては、R. Michael Barzelay (2001) “The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue” (University of California Press), Tom Christensen and Per Laegreid (edt) (2001) “New Public Management-The Transformation of Ideas and Practice” (Ashgate), 国土交通政策研究所 (2002) 『New Public Management－歴史的展開と基礎理論－』(財務省印刷局) などがある。
- 2) J. Boston and J. Martin, J. Pallot and P. Walsh (1996) “Reshaping the State: New Zealands Model” (Oxford University Press), Tom Christensen and Per Laegreid (2001) “New Public Management-Undermining Political Control?” (“New Public Management-The Transformation of Ideas and Practice” (Ashgate)) など
- 3) 「民営化」とは、「外部委託や資産の売却などを通じて、政府から民間部門へ、機能や責任を全部又は一部移転させることを目的とするプロセス」である (US General Accounting Office (1998) “Privatization: Questions State and Local Decisionmakers Used When Considering Privatization Options”, GAO/GGD-98-87)。
- 4) Chris Aulich (1999), “Privatization and Contracting Out”, G. Shingleton (edt) “The Howard Government”, UNSW Press
- 5) Pauline Vaillancourt Rosenau (2000), “Public-Private Policy Partnerships”, The 都市政策 No.112

MIT Press

- 6) E. S. Savas (2000) “Privatization and Public-Private Partnerships”, Chatham House Publishers. Savas は、この他、PPP の定義としては、複数のパートナーによる、民営化されたインフラ・プロジェクトを指す場合、都市再開発等において民間企業、地域住民、地方政府等の間で正式な協働作業 (collaboration) を行う場合があるとしている。
- 7) 例えば、NPO 推進青森会議 (2002) 『行政セクターと NPO (市民) セクターのパートナーシップ推進に関する調査研究報告書』は、「最近では行政・企業・市民の三者の間における協働関係をパートナーシップと呼ぶことが多い。なかでも、行政セクターと民間 (企業及び市民) セクターとの協力連携 (Public Private Partnership) に重点を置き、自治体と市民・NPO との協働関係をパートナーシップという」と指摘する。
- 8) Stephen J. Bailey (2002) “Public Sector Economics-Theory, Policy and Practice”, Second Edition, Palgrave
- 9) Michael Keating (1998) “Public Management Reform and Economic and Social Development” (Paris OECD)
- 10) 地方自治経営学会 (2000) 「地方行革への手引き 公立と民間とのコストとサービス比較—全国延三一六自治体からの報告とその分析」
- 11) K. Walsh and H. Davis (1993) “Competition and Service: The Impact of the Local Government Act 1988”, London HMSO
- 12) Simon Domberger (1998) “The Contracting Organization”, Oxford University Press
- 13) Ian Kirkpatrick, Martin Kitchener and Richard Whipp (2001) “Out of Sight, Out of Mind: Assessing the Impact of Markets for Children’s Residential Care”, Public Administration Vol.79, No.1 本論文は、英国保健省の資金による外部調査の一部として行われた調査に基づくものである。
- 14) 詳細は、小原昇 (1995) 「行政事務の外部委託—労使関係上の留意点」(学陽書房) を参照。
- 15) Simon Domberger (1998)
- 16) B. S. Romzek and M. J. Dubnick (1998) “Accountability”, International Encyclopedia of Public Policy and Administration edited by J. M. Shafritz, Westview Press

- 17) P. Boxall (1998) “How the Reforms Fit Together: An Australian Perspective”, Canberra Bulletin of Public Administration”, Vol.88
- 18) Tom Christensen and Per Laegreid (2001) “New Public Management-Undremining Political Control?”, from “New Public Management-The Transformation of Ideas and Practice” edited by Tom Christensen and Per Laegreid (Ashgate)
- 19) J. Boston, J. Pallot and P. Walsh (1996) “Public Management: The New Zealand Model”, Oxford University Press
- 20) Ian Kirkpatrick, Martin Kitchener and Richard Whipp (2001)
- 21) Allen Hepner (1995) “Examining Contestability in the Australian Public Service: Initial Information”, Department of Finance
- 22) E. S. Savas (2000)
- 23) O. E. Williamson (1985) “Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust implications”, Free Press
- 24) 大住莊一郎 (1999) 『ニュー・パブリック・マネジメント－理念・ビジョン・戦略』(日本評論社), 竹下讓・横田光雄・稲沢克祐・松井真理子 (2002) 『イギリスの政治行政システム－サッチャー, メジャー, ブレア政権の行財政改革』(ぎょうせい)などを参照。
- 25) 2001年8月, ブッシュ大統領は, “The President’s Management Agenda” (Office of Management and Budget) を発表した。これは, ブッシュ政権が今後取り組む包括的な行財政改革の課題を整理したものであり, 政府全体に共通する5つのイニシアティブと個別プログラムに関する9つの改革案から構成されている。5つのイニシアティブの1つが, 「競争入札」(Competitive Sourcing) である。
- 26) 「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(2001年6月26日)
- 27) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(2002年6月25日)
- 28) 例えば, 世論調査, 公営ガス事業, 刑務所, 証券及び印刷物の製造, 政府刊行物の編集・製造・発行, 学校給食, 文化施設, 学校, 水道事業, 病院, 老人福祉施設, 保育所, 職業紹介, 職業訓練, 貿易保険, 道路事業, 都市公園, 下水道, 住宅・宅地の供給, 一般廃棄物処理, 各種研修, 各種統計, 免許関係事務, 駐車違反対応業務, 出入国審査, 旅券業務, 国民健康保険の徴収・支払, 動植物検疫, 自動車の登録業務等である。



- 29) 経済産業省・経済産業研究所「日本版 PPP 研究会」(2002)『日本版 PPP の実現に向けて』(中間とりまとめ)が詳しく分析。
- 30) 財団法人社会経済生産性本部(2002)『発生主義を用いた地方自治体サービスのフルコストの分析』(財務省財務総合政策研究所委託研究)

# 自治体の戦略的ベンチマーキング

高 寄 昇 三

(姫路獨協大学経済情報学部教授)

## 1 ベンチ・マーク方式の種類

自治体において、地方財務会計の企業会計化が提唱されているが、一気に貸借対照表、損益計算書を作成しても、実際はそこから何を読み取るか、そして現実の財政運営にどう活用していくかの問題がある。

そのためには地方財務会計の企業会計化によって、正確な行政コストを算出することからスタートして、企業会計によって会計諸表を十分に活用する戦略を練っていかなければ、折角の公会計化も知的遊戯に終わってしまう。

自治体は、行政コスト・費用効果分析を、単にコスト分析にとどまらず、より効果的な行財政改革手段として、行政努力目標方式、いわゆるベンチ・マーク方式へと連動させることである。

ベンチ・マーク方式は、行政評価にもとづく事務事業方式がボトムアップ方式であるのにたいして、トップ・ダウン方式である。自治体行財政が、効率化とか政策化において、いまひとつ精彩がないのは、目標意識が欠落しているからである。

まずベンチ・マーク方式は、個別の事務事業コスト分析とは異質で、行財政の努力目標を設定し、その目標に如何にはやく、効率的に到達するかの、指標にもとづく行政誘導システムである。それは職員に対する目標達成の成果主義にもとづく、人事システムと同様である。

ベンチ・マーク方式は、手法としては幼稚であり、単純な数値にすぎないが、実際的な効用としては、机上演習的な公会計作成とか、行政委員会の報告書とか、市民オンブズマンの不正摘発よりは、大きな効果を発揮する可能性を秘め

ている。

ベンチ・マーク方式も、ひろい意味での行政評価システムの一環として、位置づけることができる。行政評価システムは、単一の方式でなく種類も多い。当該自治体の能力・姿勢にもっともふさわしい、システムを導入しなければならない。

行政評価方式には、2種類ある。1つは、行政目標を指標化し、その達成度を評価するいわゆるベンチ・マーク方式である。日本ではシビル・ミニマムにもとづく、生活環境基準などの行政目標数値の達成度測定方式が類似の方式である。

あと1つは、事業評価方式で、行政活動を評価する数値を算出し、評価基準にもとづいて選別・選択化する方式で、事業・施策・政策評価の3つの方式がある。

第1図のように、2つの行政評価は異質であるので、行政評価の実施においては、区別して導入すべきである。ベンチ・マーク方式は、4つのタイプが考えられる。

第1の方式が、行政コスト指標方式であり、一人当たり人件費とか、一人当たり保育所費とか、行政コスト指標などをベースとする方式である。費用対効果方式であるが、コスト手法分析方式は、費用に重点をおいた方式である。

なお第1の行財政コスト指標方式は、3つの方式に区分することができる。第1に、全国统一方式で、ラスパイレス指数は典型的数値といえる。またイギリスのベンチ・マーク方式も全国数値方式である。

第2に、類似団体比較方式である。先にみたように官民比較方式などが典型的事例であるが、自治体において財政診断・分析指標として採用されているのが、この類似団体財政指標方式（官民比較方式）である。この方式は普遍性に欠けるが、実践的効果的手法としてもっとも活用されている方式である。

第3に、個別団体における行財政分析方式である。たとえば行政コストの算出を、公会計にもとづいて正確に実施し、当該サービス・施設・投資の問題を分析していく方法である。

第2の方式が、行政評点指標方式である。事務事業について複数の評価指標を活用して、全体として評価をする方式である。

たとえば厚生省は、「子育てマップ」(平成10年12月20日発表)を公表している。対象は政令指定都市・中核市で、調査指標は、「6歳以下の児童人口当たりの保育所数」、「入所児童数に対する待機児童の割合」、「乳幼児保育、一時保育、延長保育などを実施している施設の割合」などである。

第3の方式が、行財政診断方式であり、一般的に地方財政指標が活用される。いわゆる財政診断方式で、経常収支比率、公債費比率、財政力指数など、さまざまな財政指標があり、これらの財政指標にもとづく財政診断を実施し、行財政改革の方針を決定していくことになる。

財政診断方式は、当該自治体の財政状況のマクロの診断であり、このような診断指標を活用した指標も、下水道普及率とか福祉施設水準(一人当たり面積)などの行政努力指標である。

第4の方式が、行政成果達成(目標)方式であり、シビル・ミニマム思想にもとづく、生活環境基準などが典型的事例である。有名なオレゴン州のベンチ・マーク方式もこの行政到達目標指標方式である。基本的には行政コストとは無関係である。

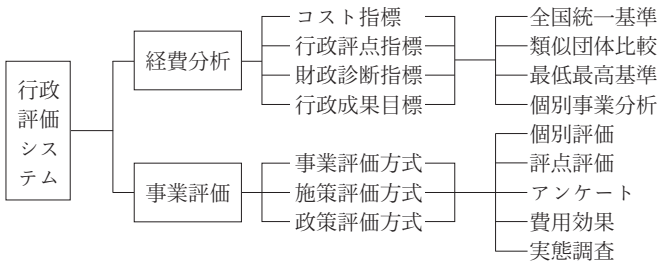
近年では介護保険をめぐる指標化が、普及しつつある。厚生省は「老人保健福祉サービス利用状況地図(老人保健福祉マップ)」(平成10年12月22日発表)を公表し、日帰り介護日数などの都市間比較をし、行政評価基準を示している。

行政目標方式の効用については、1つに、目標指標によって、行政団体の行動目標が設定でき、施策選択の優先度も決定される。自治体の施策設定における基準設定ができる。2つに、行政成果目標方式は、下水道普及率100%とか、ねたきり老人0%とか、道路舗装率100%とかを設定して、その達成度で当該自治体を評価できるので、自治体に刺激的効果を与えることができる。

目標指標から当該自治体が発奮して、努力し目標数値を引き上げていくとの期待感に委ねられている。図書館行政における管理コスト、貸出コスト、登録コストなどの作業と費用の測定にもとづいて、実績単位を算出して、行政運営

の診断をなすデータを創出していくのである。

このような行財政改革として、目標を設定するのは、第1図のようにさまざまな方式があるが、何をベンチ・マークとして採用するかが問題となる。自治体は、これらのベンチ・マーク方式をどう活用していくかである。行政努力目標方式は、自治体では一般的に実施されている。



第1図 行政評価システムの類型

## 2 ベンチ・マーク方式の歴史的評価

ベンチ・マーク方式は、常識的には自治体財政において効果は少ないとみなされている。しかし、自治体財政において、ベンチ・マーク方式は大きな歴史的成果を発揮したのである。

1つは、昭和40年代のシビル・ミニマム方式である。当時、きわめて低い水準にあった福祉水準のかさあげを図っていくために導入された生活環境基準指標などである。もっとも卑近な事例は、65歳以上高齢者医療費公費負担措置である。

公害規制基準の設定、下水道普及率の目標設定、全員保育の実施など、あらゆる行財政分野にわたって導入された。その結果、自治体財政の悪化を招き、シビル・ミニマム方式は頓挫するが、その功罪は相半ばするであろう。

2つは、昭和50年代に導入されたラスパイレズ指数の注入である。シビル・ミニマム方式は地方財政の膨張をまねき、48年のオイルショック後の不況によって、財政悪化となった。

自治体は自己努力でもって、人件費・福祉費を削減していく、自己管理能力

を実証すべきであったが、なんらの財政削減措置もとらず、政府に財政支援を求めただけであった。このような状況は、自治体の無能力、すなわち自治能力の欠落であり、いわゆる準禁治産者といわれても文句はいえない事態となった。

当時の自治省は、人件費削減のベンチ・マークとして、地方公務員の給与水準と国家公務員給与水準を加重平均で比較した、ラスパイレス指数を公表した。このラスパイレス指数に対して、算出に科学的合理性がないとか、比較対象として国家公務員は不適とかの非難が浴びせられたが、最終的には全国的統一のベンチ・マークとしてのラスパイレス指数の正当性を崩すことはできなかった。

3つは、昭和53年6月に発表された、財団法人日本都市センター・都市行政研究委員会『都市経営の現状と課題』（鈴木俊一委員長）である。この報告書は、官民サービスコストの比較にもとづいて、自治体サービスの民間委託を推進すべき根拠としてのベンチ・マークを提供した。

官民比較としてごみ収集・学校給食コストが民間では3分の1になるという刺激的ベンチ・マークを発表した。

当時、この官民比較の数値について、さまざまな批判が浴びせられたが、自治体財政の現場では、民間委託が進行していった。行政サービスは、コストだけでは選別できないが、まずコスト比較をし、ついで行政サービスの質の比較という順序をたどるべきである。

これら3つのベンチ・マーク方式は、批判はあるが、地方財政に大きな影響力をおよぼした。そして今日においても、地方財政改革のガイドラインとして、機能を発揮している。

今日、財政診断システムが、自治体に導入されつつあるが、マクロ分析であり、インパクトが弱いという欠点がある。そこで行財政コスト分析という、鋭利なメスによる、行財政分析・評価を実施し、自治体改革の突破口を開く戦術を採用したのである。

要するにベンチ・マーク方式は、自治体行財政において十分に開発されていないのである。ラスパイレス指数は、官官比較であり、官民比較は実施されていない。自治体では人事委員会の官民給与比較があるが、行政職の比較である。

サービス部門の給与実態は、分析対象から除外されている。ごみ・保育所・学校給食など、官民給与比較は制度としてはなされていない。

また都市行財政研究委員会の官民コスト比較は、自治体行財政運営に大きな影響を与えたが、その後、分析・評価システムは、停滞を余儀なくされている。昨今、財務省・総務省などでコスト分析が試みられているが、コスト分析が行財政改革へ連動するだけのインパクトと、説得性ある分析には成功していない。

ベンチ・マーク方式の1種としてのコスト分析方式は、さらに大胆にかつ精緻に技法を磨き、完成度の高いシステムとしていかなければならないが、官民比較は、おなじ会計方式で費用を算出することが先決条件となり、官庁会計・公益法人会計の企業会計化が必須条件となってくるのである。

現在、自治体においては財政危機から経費削減が強行されているが、行政サービス水準を低下させて、財政再建を達成しても、それは「手術は成功したが、患者は死んだ」の類である。

財政再建を成功させ、なおかつ行政サービスの水準を向上させるには、自治体が一定の行財政目標を設定して、そのため行財政システムを変革していく、行財政改革の戦略を採用すべきである。

要するにははじめから財源削減ありきでなく、行財政目標としてベンチ・マークを設定し、その目標に到達するために、財源・組織・執行形態をどう改革していくかの逆転の発想をもって対応すべきである。

たとえば10億円が8億円に削減されても、民間委託で人件費を実質的に軽減していけば、12億円分の行政サービスを提供できる場合もある。要するに自治体に行財政活動の目標という刺激を与えることが、実際の自治体行財政ではきわめて有効な対応なのである。

しかし、自治体は公会計導入・行政評価方式採用など、一般的行政管理に忙殺されているが、実効性のある行財政改革のガイドラインとして、各事業ごとにベンチ・マーク方式の採用がのぞまれるのである。

現在、自治体における行財政運用における主導的方式は、財源支出主義である。財源があれば事務事業を膨張させ、財源がなければ事務事業を縮小させる

方針である。しかも膨張・縮小とも一律方式であり、そこには事務事業の効率的処理・効果的運用は欠落している。要するにムダな支出が行われていることになる。

ベンチ・マーク方式は、このような財源支出主義とは異質の、施策選別・政策追求主義であり、目標達成へのシステムは、行政評価にもとづく成果主義である。すなわち自治体の目標があり、それに如何に効率・効果的に到達するかであり、財源が限定されていれば、その枠組みのなかでシステムを変革し、成果をうみだす戦略であり、結果として効果的な財政再建に寄与することになる。

### 3 ベンチ・マーク指標の設定

自治体がベンチ・マーク方式の適用において、第1に、もっとも注意すべき点は、ベンチ・マークとして何を選定するかである。ベンチ・マークは、ほとんどが各事務事業ごとに設定される。

地方行政においてもっとも伝統的な方式は、各行政ごとの施設・建設5ヵ年計画などであった。下水道普及率100%、小学校非木造校舎100%、道路舗装率100%などである。

しかし、このような行政の基礎的ニーズが充足されると、第2次的行政ニーズとなり、各行政で何を行政目標として設定するかを選択がおこる。

たとえば保育所行政であれば、保育児の人数か、保育所のサービス水準か、保育所費かなどであるが、当該自治体にとって、保育所行政でなにがいちばん課題となっているかを把握する必要がある。

全国的指標としては、待機保育児数・率が、当該自治体の保育所行政のバロメータとされている。もっとも保育所が増設されれば、保育児の需要を掘り起こすという関係があるが、当面の行政課題としては、待機保育児の解決がベンチ・マークとして採用できるであろう。

ごみ行政では、何をベンチマークとして採用するかである。従来はごみ処理の完全焼却などが目標とされた。むしろ今日では、ごみ減量再資源化率などがベンチ・マークとして採用されるべきである。



住宅行政では、公営住宅数が依然としてベンチ・マークとして機能するであろうが、民間賃貸住民の供給過剰という状況を考えると、従来のように建設戸数主義では、必ずしも住民の住宅ニーズに即応しないので、立地条件などの要素で補正する必要がある。

第2に、設定したベンチ・マークを早期に達成するかである。これは政策科学の課題であり、自治体の政策能力がためされる。一般的に財源・マンパワー・組織などの限界があり、それをどう克服するかである。

先にみたように保育所行政では、割高な公立保育所では財源的に達成不可能であり、民間保育所方式の導入となる。さらに早期解決をねらうならば、無認可保育所への助成を拡大して、実質的な待機保育児の解消を期する施策を選択するかである。

公営住宅の場合でも、公営住宅待機層は、所得水準・住民困窮度・民間家賃水準などから、当該自治体が算出することは可能である。ただ、ここでも公立公営主義では財源的に目標達成は困難であり、立地条件などを考えると、民間借上公営住宅方式が施策としてはベストである。

ごみ行政においては、基本的にはごみの排出量を抑制することであり、有料化を導入するかであり、さらに選別収集方式の強化を図っていくかである。しかし、今日の消費社会において、ごみの抑制は困難であり、排出したごみを如何に減量再資源化するかが、行政課題としては重要である。

減量再資源化のためには、自治体が再資源化センターを建設し、市民が集団回収を展開し、企業が再資源化技術を開発し、政府が再資源化法制を整備するなど、さまざまな方策が考えられる。このようなシステムの枠組みのもとで、当該自治体が、市民への支援金支出、資源ごみ回収システムの定着などで、どれだけ創意・工夫・努力したかである。

第3に、このようなベンチ・マークの達成度をどう評価するかである。この問題は、職員の勤務評定の行政目標による評価方式と同様であり、第1表にみられるように、目標達成が内部努力か外部環境かの評価が重要となる。

保育所行政では、当該自治体が民間保育所の設立を促すとか、無認可保育所

第1表 ベンチ・マーク達成の評価

区 分	内部自己政策要因	外部経済社会要因
保育所行政 公営住宅行政 減量再資源化	民間保育所・無認可保育所活用 公営住宅建設・民間借上住宅活用 市民運動助成金・ネットワーク化	女性失業者増加・保育措置費の拡充 民間住宅の過剰供給・住宅金融逼迫 資源価格上昇・民間自発的再資源化

を指導し認可保育所化していくなどによって、保育所保育能力を向上させた結果として、待機保育児が減少した場合、ベンチ・マーク達成は評価できる。

しかし、不況が深刻化し、女性の失業者がふえ、自宅保育がひろがった結果、待機保育児が減少した場合や、保育所措置の改善と民間保育事業者の進出の場合、形式的には行政目標は達成したが、当該自治体の行政努力を評価することはできない。

公営住宅行政の場合も、同様の分析が必要となる。自治体の公営住宅政策にもとづく、公立公営住宅の建設、民間借上公営住宅の増加などは、当該自治体の施策として評価することができる。

もともと民間住宅の過剰供給があり、民間零細アパート経営者が、公営住宅しか選択の余地がない賃貸住宅市場の状況になっていたとか、高齢者の住宅経営に対する金融引締強化策がとられ、民営アパート建設が困難となった。このような環境では、当該自治体の政策的発想・実施手腕というより、住宅市場・金融環境の事情の変化が、目標達成の大きな要因といえる。

ただ公営住宅増加が、公立公営方式の公営住宅建設戸数による場合、住宅政策は成功しても、一般会計の財源負担をどう考えるかである。政策評価としては、民間借上公営住宅のほうが優れているといえる、それは住宅政策として成功しても、当該自治体の財政施策としては、後遺症が発生し、他の行政サービスへの悪影響は免れないからである。

ごみ減量再資源化施策においての目標達成も、自治体の助成金、市民とのネットワーク化など、自治体の独自施策が、地域社会の協力システムを形成し、目標が達成されたと評価するか、古紙市場価格の上昇、業界・学校・NPOなどの独自活動の結果とみるかである。

ベンチ・マーク方式の政策課題は、先にみたようにベンチ・マーク指標の設定、ベンチ・マーク目的の達成戦略、ベンチ・マーク達成の評価と順次システムを踏んでいくが、評価の結果さらに新しいベンチ・マークを設定していくという、循環サイクルをすることになる。

#### 参考文献

- 高寄昇三『自治体の行政評価導入の実際』平成12年 学陽書房  
高寄昇三『地方財政 破綻か再生か』平成13年 学陽書房

# 自治体の行政コスト計算

谷 澤 実 佐 子

(公認会計士／監査法人トーマツ)  
(パブリックセクター マネージャー)

## 1. 行政コスト計算の目的

自治体が行政コストを計算する目的は、対外的には外部の利害関係者（ここでは納税者たる住民、国等）に対して行政サービスを提供するために要したコストを計算・報告すること（外部報告目的）にある。また、対内的には行政内部の意思決定等の管理目的のために行政サービスのコストを計算し、内部管理情報を提供すること（内部管理目的）にある。

外部報告目的のためには「行政コスト計算書」と称するものが作成され、内部管理目的のためには、事務事業別のコスト計算や事務事業をさらに細分化した業務・活動別のコスト計算が行われている。いずれも法令等で強制されているものではないが、前者は住民に対するアカウントビリティを積極的に果たすものとして、また後者は行政の活動を活性化し効率化を図るものとして、使い次第では有用なツールとなり得る。本稿では、自治体でこれらのツールが実際にどのように作成され、またどのような課題を残しているかを考えてみたい。

## 2. 行政コスト計算書による外部報告

自治体の行政コスト計算書に関しては、平成13年3月に総務省から「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書」が出されている。地方財政状況調査表（いわゆる決算統計）から比較的容易に行政コスト計算書を作成する方法が示されたことにより、行政コスト計算書の認知度が一気に高まった。現在多くの自治体でこの方式（以下「総務省方式」という。）に基づいて

行政コスト計算書が作成されている。この行政コスト計算書は、一部の自治体ではインターネットや新聞公告を通じて住民に積極的に情報開示がなされ、行政コスト情報に関するアカウントビリティに貢献しているものもみられる。民間企業では、商法等の法律で損益計算書を含む財務諸表の開示が義務付けられているが、自治体の行政コスト計算書にはそもそも明確な作成基準がなく、開示することも義務付けられていない。このため、現在公表されている行政コスト計算書は、自治体によって様々な開示方法の試みがなされている。

(1) 静岡県 の例、千代田区 の例

静岡県 の例（図表 1）では行政コストを議会費、総務費、民生費等の行政目的別に分類して表示している。これは、行政の予算がどのような目的で使われたかを示すのに有効な分類である。しかし、コストがどのような性質のものなのか、その内容はこの分類では判明しない。一方、千代田区（図表 2）では行政コストを人件費、物件費、減価償却費等の性質別に分類して表示している。これは、コストが人に係るものか物に係るものか等コストの内容を示すのに有効な分類である。逆に、この分類では用途目的がわからないため、例えば人件費がどのような目的で使用されているかが判明しない。

どちらも一長一短があり、これらの行政コストをマトリクス表で表したものが総務省方式による行政コスト計算書である。マトリクス表によると、行政コストは性質別にも目的別にも示されており、行政全体のコストの内容を概括的に示すことができる。

もっとも、決算統計を見慣れた自治体職員にとってこのマトリクス形式の表は比較的馴染みやすい様式ではあるが、これが住民にとってわかりやすい様式であるかどうかは別の問題である。企業の決算書を見慣れた人にとっては、行政コストを性質別に示しているものの方が受け入れやすいかもしれない。しかし企業と異なり、行政においては、種々の政策にしたがってコストが発生していることを考えると、やはり住民にとっては政策の重点を明らかにすることができる目的別表示がわかりやすいのではないだろうか。

図表1 静岡県の行政コスト計算書

(出所：日本経済新聞（平成14年12月27日）より抜粋）

平成13年度決算の状況

平成14年12月27日

静岡県静岡市追手町9番6号

静岡県

普通会計貸借対照表

(平成14年3月31日現在)

行政コスト計算書 知事 石川 嘉延

(自平成13年4月1日)

(至平成14年3月31日)(単位:百万円)

(単位:百万円)

資産の部		負債の部		行政コスト	
1. 有形固定資産	4,021,055	1. 固定負債	2,355,603	議会費	2,586
(1) 総務費	187,162	(1) 県債	1,909,774	総務費	70,660
(2) 民生費	9,383	(2) 債務負担行為	22,556	民生費	90,031
(3) 衛生費	10,832	(3) 退職給与引当金	423,273	衛生費	32,358
(4) 労働費	8,902			労働費	4,994
(5) 農林水産業費	628,689			農林水産費	84,475
(6) 商工費	29,588	2. 流動負債	116,707	商工費	15,550
(7) 土木費	2,648,281	(1) 翌年度償還予定額	116,707	土木費	169,455
(8) 警察費	132,285			警察費	79,061
(9) 教育費	365,830			教育費	330,553
(10) その他	103			災害復旧費	7,630
2. 投資等	339,352	負債合計	2,472,310	公債費	60,527
(1) 投資及び出資金	91,635			税交付金	71,336
(2) 貸付金	184,270			その他	1,101
(3) 基金	63,447			行政コスト計 a	1,020,317
3. 流動資産	113,597			収入項目	
(1) 現金・預金	96,528	1. 国庫支出金	1,010,075	使用料・手数料等	72,914
(2) 未収金	17,069	2. 市町村負担金	147,489	国庫支出金	167,865
		3. 一般財源等	844,130	一般財源	708,227
		正味資産合計	2,001,694	国庫支出金等償却額	45,163
資産合計	4,474,004	負債・正味資産合計	4,474,004	収入計 b	994,169
				期首一般財源等	870,278
				一般財源等増減額 b-a	△26,148
				期末一般財源等	844,130

※債務負担行為に関する情報 ①物件の購入等 84,075百万円  
 ②債務保証及び損失補償 46,390百万円  
 ③利子補給等 107,249百万円

図表2 千代田区の行政コスト計算書(要旨)

(出所：日本経済新聞（平成14年12月27日）より抜粋)

行政コスト計算書の要旨

(自平成13年4月1日)

(至平成14年3月31日)

(単位:百万円)

行政コスト		収入項目	
人件費	13,544	国庫支出金	1,134
物件費	7,699	都支出金	1,121
維持補修費	399	使用料・手数料	2,912
扶助費	1,943	財産収入	169
補助費等	2,882	諸収入	1,072
公債利子	456	一般財源等	28,966
繰出金	1,762	その他収入	298
減価償却費	4,066	収入合計 ②	35,672
その他費用	268	国庫(都)支出金	
		償却額等 ③	388
		期首一般財源等	185,416
		差引(②-①+③)	3,041
コスト合計 ①	33,019	期末一般財源等	188,457

## (2) (地方) 独立行政法人

現在地方自治体の独立行政法人法案が国会で審議されている。法案が成立すると、平成16年4月1日から施行されることになり、公立大学や公立病院等が地方独立行政法人を選択することも可能となる。地方独立行政法人の考え方の基礎となっている独立行政法人については、平成14年3月に設立第1期の終了年度を迎え、損益計算書とは別に行政サービス実施コスト計算書を財務諸表の一つとして作成・開示している。

行政サービス実施コスト計算書は、独立行政法人の業務運営に関して、国民の負担に帰すべきコストを全て集約したものである。損益計算書に集計される業務費用の他に、損益計算書に計上されない損益外減価償却相当額や引当外退職手当増加見積額といった独立行政法人にかかる直接の費用としては認識しないものの、国民の負担に帰すべきコストが計上されている。また、得べかりし利益ともいわれる機会費用（国からの土地の無償貸付による地代相当額など）が行政サービス実施コストの要素として構成されている。機会費用は、実際に

図表3 行政サービス実施コスト計算書

(出所：独立行政法人 水産大学校 HP より要約) (単位：百万円)

I	業務費用			2,381
	損益計算書上の費用			
	教育研究業務費	2,574		
	一般管理費	342	2,915	
	(控除)			
	受託業務収入	-48		
	事業収入	-451		
	財務収益	-0		
	雑益	-35	-535	
II	損益外減価償却等相当額			755
	損益外減価償却相当額		749	
	損益外固定資産除売却相当額		7	
III	引当外退職手当増加見積額			-8
IV	機会費用			130
	国有財産無償使用の機会費用		0	
	政府出資等の機会費用		130	
V	行政サービス実施コスト			<u>3,258</u>

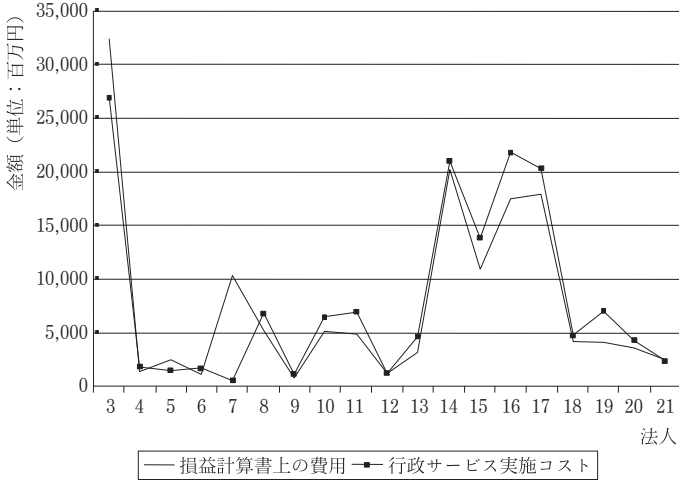
支出を伴うものではないが一定の仮定計算に基づいて計算されるコストである。損益計算書が独立行政法人の運営状況を明らかにし、業績評価に資するために作成されるのに対して、行政サービス実施コスト計算書は国民の負担コストを明らかにするものであり、国の事業別のコスト計算書の役割を果たしていると考えられることもできる。

図表4は公表されている総務省、財務省、文部科学省管轄の独立行政法人の行政サービス実施コスト計算書から損益計算書上の費用と行政サービス実施コスト（以下、「実施コスト」という。）を比較したものである。独立行政法人において、実施コストは国民の負担となるコストであり、損益計算書上の費用は独立行政法人の負担となるコストである。独立行政法人の負担となるコストと最終的に国民の負担となるコストを比べると、実施コストが費用を10%~40%上回っている独立行政法人が多い。これは、損益外減価償却相当額が行政サービス実施コスト計算書に多く含まれているためであると考えられる。損益外減価償却相当額は収益の獲得を予定しない特定の償却資産に係る減価償却費である。業務の企画・立案機能を担わない独立行政法人に、これらのコストを負担させるべきではないと考え、損益計算書上の費用とはせず、行政サービス実施コスト計算書に計上することとしたのである。逆に実施コストが損益計算書上の費用を下回っている法人も3法人見受けられる。これは、行政サービス実施コスト計算書では運営費交付金等以外の収入を控除して実施コストを算出することになっているため、当該自己収入部分が大きいことにより、実施コストが小さくなっていると考えられる。業務を実施するための費用を賄う自己収入が多くあると、国民の負担となるコストが小さくなることを示している。

このように、法人の業務運営に関して発生するコストを何を主体とみて負担するかによって「コスト」を把握するという特殊な計算が独立行政法人ではなされているのである。



図表 4 行政サービス実施コストと損益計算書の費用



### 3. 事務事業別のコスト計算

外部に公表するために作成される「行政コスト計算書」と異なり，事務事業を行政における一つの活動単位として捉え，行政活動の効率性を図るためのツールとして，最近行政内部において事務事業別のコスト計算が行われている。

#### (1) 兵庫県尼崎市の例

尼崎市においては，これまでの現金主義会計による決算書ベースの事業コストだけでなく，事務事業別に，発生主義会計に近い形で事業のフルコストを試算し，事務事業のコスト評価に役立てている。

多くの自治体において事業コストといえば，一般に事業に直接必要なコスト（直接事業費）だけで「事業コスト」と称されている。また，人件費は款項レベルでまとめて集計されているため，事業ごとの人件費は当該「事業コスト」に含まれていないことが多かった。しかし，事業のコストは直接事業費のみならず，事業を遂行するために必要な人件費や，或いは事業を実施するためには直接必要ではないものの，事業遂行のインフラとしてのコンピュータ関連費用や事業に共通して使用される消耗品などの間接費も本来は事業を実施するため

に必要なコストとして事業コストに含めるべきものである。

尼崎市では、まず第一段階として現行の現金主義会計による決算書ベースの事業コストを人件費や間接費も含めた形で事業別に集計している。ここでは、尼崎市で成果報告書として公表されている事務事業別の決算書がどのように作成されているかを見ていくこととする。

#### ① 人件費

まず課長職以下の人件費総額を項レベルで集計して1人当たりの職員人件費平均単価を項別に算出し、これに事業別の業務量を乗じることにより事業別の人件費を算定している。人件費総額には、給与だけでなく退職手当も含めて平均単価を算出している。業務量については、職員一人の年間業務量を1.00とし、20分の1単位で各事業を行うために要した業務量を算出し、これを事業別に概算集計している。

ここでは業務量を算出するために一人の業務量(1.00)をそれぞれの事業別に配分しているが、実績業務量の積み上げではないため、業務時間の多寡を表すことができず不効率となっている時間が判明しない。本来は事業別に標準業務量を定めると共に実績業務量を把握して、標準業務量との差異を把握していくことが必要となる。

#### ② 間接費

間接費については、(i)コンピュータ関連費用や複数部門に関連する部門外経費、(ii)各課の全事業に関連する共用消耗品費、郵送料等の部門間接費、(iii)特定の複数事業に関連して発生する臨時職員賃金等の(特定)部門共通費を把握した上で、それぞれ適当な配賦基準により各事業に間接費を配賦している。

ここでは、配賦基準が問題となる。部門間接費は部門の全事業に関連して発生するため、各事業の職員の業務量割合を基準として配賦している。また、特定の複数事業に関連して発生する部門共通費については、共通費ごとに発生態様に応じた適切な配賦基準を設定して当該特定事業に配賦している。

第二段階として、現金主義会計による決算書ベースの事業コストに減価償却  
都市政策 No.112

費、金利、退職給与引当金繰入額等の発生主義会計により認識されるコストを考慮した上で事業のフルコストを算定している。ここではこれらの追加的なコストの算定方法を見ていくこととする。

### ③ 減価償却費

減価償却は、投資的経費等の支出により資産が形成されると、その効果が発現する期間（耐用年数）にわたって費用を配分する手続のことであり、各年度に配分される費用のことを減価償却費という。

尼崎市では昭和44年度以降に取得した主な固定資産を対象に、各事業に直接必要な固定資産の減価償却費をそれぞれ計算した上で各事業コストに加算している。

もっとも、固定資産台帳が整備されていない現状では、過去に整備された個々の固定資産のすべてについて取得金額あるいは取得時期を把握することは困難であり、減価償却の算定対象となっているのは特定の事務事業に直接関連する固定資産に限定されている。庁舎や備品の減価償却費を計算した上でコストに含めているわけではないのである。

### ④ 金利

現金主義会計では、支払われた金利は公債の元本償還部分と合わせて公債費として計上されている。発生主義会計では、公債の元本償還部分については、単に借金が減少するだけであり、事業のコストには含まれない。一方、支払金利については、特定の資産投資の財源として発行された公債に係るコストであり、当該資産が供されている「事業コスト」に含めなければならない。

もっとも、現状では市債を評価事業ごとに区分して発行・管理されているわけではないため金利の配分が困難であり、金利を事業コストに含めているのは、施設管理運営事業（公民館管理運営事業、小学校施設維持管理事業など）等の一部の事業に限られている。

### ⑤ 退職給与引当金繰入額

現金主義会計では、職員が退職し退職手当が支給されたときに初めて、人件費として決算書にあらわされるが、発生主義会計では、退職手当も給与と同様

に職員の勤務期間に応じて徐々にコストが発生していると考える。

尼崎市では、各年度末において在籍する職員が仮に全員退職したとする場合の退職給与手当総額を試算した上で、当該年度の増加額から在籍職員一人当たり単価を算出し、各事業の業務量を乗じて、退職給与引当金繰入額を事業コストに加算している。

ここでは全職員に同じ単価を用いているため、年齢層が偏っている事業について、事業コストの実態を正しく示すことができないという課題が生じている。もっとも、職員が頻繁に異動する自治体においては、実際の勤務状況に応じた退職コストを算出することは現実的ではない。平均的な人件費単価を用いることにより、これまでの現金主義会計ではコストとして認識されてこなかった毎年度発生する退職コストを事業のコストとして認識することが重要なのである。

## (2) 愛知県の一部事務組合の例

愛知県の一部事務組合では、通常作成される歳出決算書とは別に、実施している事業（ごみ収集・処理事業、し尿処理事業、斎場会館事業）について事業別の行政コスト計算を行っている。

一部事務組合の歳出決算書（要約）  
（単位：百万円）

款	項	目	歳出金額
議会費	議会費	議会費	2
総務費	総務管理費	一般管理費	238
		職員厚生費	1
し尿処理費	し尿処理費	し尿処理費	133
		し尿処理場建設費	1,546
ごみ処理費	ごみ処理費	清掃工事費	1,099
		ごみ収集費	785
斎場会館費	斎場会館費	斎場会館費	78
公債費	公債費	元金	152
		利子	134
歳 出 合 計			4,168

一部事務組合の歳出決算書を要約すると左図のようになる。この決算書では目・節レベルで給与等や施設建設費も区分されており、行政の歳出を示す決算書としては大変わかりやすいものとなっている。

もっともこの決算書では、目に記載されている「ごみ収集費」の中には

## 自治体の行政コスト計算

ごみを収集するために要する費用の他に、資源ごみや危険ごみの処理を行う処理センターにおけるごみの処理費用が含まれている。また「清掃工場費」の中には、ごみを焼却した後の処理をする最終処分場における費用が含まれている。これらの費用を部門ごとに区分し、事業別の行政コストを計算することにより、行政活動結果をより明確に表したものが次の事業別行政コスト計算書である。この事業別行政コスト計算書では、歳出決算書の金額に職員の退職給与引当金繰入額や施設・設備の減価償却費を考慮し、さらに公債費のうち元金償還額を控除することにより、発生主義会計にしたがい行政コスト計算を行なっている。

ここでの行政コストは受益者が直接負担する使用料・手数料を控除した後の実質的なコストを示している。一部事務組合の行政コストは最終的に組合を構成する市町が負担する負担金等で賄われることになる。具体的な数字を見ると、行政コストの合計2,697百万円は負担金等2,665百万円で賄われ、組合全体としては32百万円の損失が生じている。これを事業別に見ると、収集事業及び処理センター事業ではそれぞれ58百万円、15百万円の余剰が生じている一方で、清掃工場事業及び最終処分場事業ではそれぞれ98百万円、43百万円の損失となっている。これらの事業別に余剰又は損失が生じた原因を検討し、それぞれ事業別の目的達成度を評価していくことで事業別の執行評価をすることが可能となる。そのためにも、事業別にできるだけ正確なコスト計算を行うことが必要となる。

### 一部事務組合の事業別行政コスト計算書（要約）

（単位：百万円）

項目	部門 合計	ごみ収集・処理					し尿処理場	斎場会館	管理
		収集	清掃工事	処理センター	最終処分場	小計			
費用合計	2,787	463	1,319	127	364	2,273	411	103	0
受益者負担	90	2	78	0	0	80	0	10	0
(差引)行政コスト	2,697	461	1,241	127	364	2,193	411	93	▲0
負担金等	2,665	519	1,143	143	321	2,126	442	79	14
差額(▲余剰)	32	▲58	98	▲15	43	67	▲30	14	▲14

事業別のコストを算定した後は、それぞれの事業の中で業務・活動ごとにさらにコストを分解していくことで、活動分析を行うことが可能となる。

ここでは、ごみ収集・処理事業について、ごみの種類別に部門別原価を集計し、次のような活動別コスト計算を行っている。

活動別コスト計算書（要約）

（単位：百万円）

項目	合計	可燃ゴミ	不燃ゴミ	危険ゴミ	粗大ゴミ	資源ゴミ	
						ペットボトル	白色トレイ
収集	463	372	19	22	50		
清掃工場	1,319	1,276			43		
処理センター	127			2	44	76	5
最終処分場	364	352			12		
合計	2,273	2,000	19	24	149	76	5

ごみの種類別コストはそれぞれの収集量、処理量を用いて単位当たりコストを算出し、可燃ごみは1トン当たり42,705円と算定された。内訳は、収集コストが10,676円、処理コストが32,029円である。一般に自治体の環境事業概要等では出されている1トン当たりのごみ処理コストと比べるとかなり高い金額となっている。多くの自治体で算出されているごみ処理コストには、減価償却費や退職給与引当金繰入額などの発生主義により認識されるコストが含まれていないためである。

#### 4. コスト計算と効率性の評価

経済性、効率性を評価する上で正確なコスト計算は不可欠のものである。企業と異なり利益の獲得を目的としない行政の活動においても、住民から負託された資源はできるだけ効率的に使うことが求められている。効率性を改善する一つの方法は、行政が生み出すアウトプットの質を低下させることなく、投入するコストを減らすことだといわれている。効率性が改善されているかという視点から評価するためには、投入されたコストをできるだけ正確に把握しておくことが必要となる。この場合、「どこに投入されたか」「どのような目的で投入されたか」「どれだけ投入されたか」を区分して把握すると、より精緻な効率性評価をすることができ、効率性の改善に役立てることができる。ここで「どれだけ投入されたか」というコストは、カネがどれだけ使われたかという

ことだけでなく、ヒト、モノ、カネがどれだけ投入されたか、という資源の投入という点からコストを捉えなければならない。正確なコスト計算を行うことで、効率性の改善に役立てることができ、またこの結果を住民に行政コスト情報として開示していくことで、アカウンタビリティも果たすことができるのである。

#### 参考文献

- 『地方自治体の事業評価と発生主義会計』石原俊彦著 中央経済社  
『独立行政法人の創設と運営』岡本信一著 (財)行政管理研究センター  
『事業別決算評価書 ー執行評価(平成12年度決算)ー』尼崎市

# 京都市「公の施設評価」と行政評価システムの取組

林 建 志

(京都市総務局総務部行政改革課長)

## はじめに

三重県などの先進的な自治体の取組を契機として、政策や事務事業などの行政活動について「評価」を「システム」として行うことが、全国自治体に急速に波及してきています。

こうしたいわゆる「行政評価システム」の先進的な取組を概観すると、次の2つの側面から「進化」を遂げてきているように思われます。

1つ目は、「目的」の面です。

目的面での進化は3段階に区分できそうです。まず、成果志向の観点から、事務事業等の「目標達成度」の評価に重点が置かれ、目標の数値化の取組が行われました。次に、人件費、旅費、物件費などの費目ごとに予算が計上される伝統的な官庁会計方法を超え、退職給与引当金繰入額や減価償却費などの「見えないコスト」も含めた個々の事務事業に要した総コストを把握し、「効率性」を評価する視点が加わりました。更に、こうした個々の事務事業の評価による改善活動から、組織全体の資源配分などのマネジメントに活用するという、「部分最適」から「全体最適」へと活用目的が高度化してきています。

2つ目は「手法」の面です。

評価方法は、総体としては多様化する一方で、部分としては収斂しつつあるのではないのでしょうか。自治体においては、窓口業務から公共工事に至るまで、実に多種多様な事務事業を行っており、これを一つの手法、帳票で一律的に評価することは不合理です。このため、自ずと事務事業の形態に適合した評価方法が各自自治体で考案されてきています。他方で、事務事業の形態ごとに考案さ



## 京都市「公の施設評価」と行政評価システムの取組

れた評価手法は、他の自治体にも取り入れられ、更に精練されていく。もっとも、行政評価システムは未だ「完成形」が存在しておらず、将来的にも完成することは無いと思っています。どのシステムも1つの「道具」である以上、常に改良を加え、不具合の是正や陳腐化の防止を図る必要があります。

さて、少々前置きが長くなりましたが、京都市では、平成12年度から行政評価システムの取組に着手しています。どちらかというと後発組であり、その利点を生かして、上述のような2つの面からの進化を念頭におきながら、構築作業を進めているところです。以下では、その取組の1つである「公の施設評価」を中心に、京都市の行政評価システムの取組の概要を御紹介いたします。

### 1 京都市の市政改革と行政評価の取組の概要

#### (1) 行政評価システムと市政改革との関係

京都市では、平成13年2月に策定した「京都新世紀市政改革大綱」に基づき、21世紀にふさわしい新たな行財政運営システムの構築を目指して、様々な改革の取組を推進しています。

とりわけ、「行政評価システム」を改革の中核的な手法として位置付け、市政改革大綱の策定と同時期に「京都市版行政評価システム導入計画（案）」を策定し、順次導入を進めています。

京都市が構築を目指している「行政評価システム」は、大きく「政策評価」と「事務事業評価」に区分しています。

#### (2) 行政評価システムの取組状況

このうち「政策評価」については、平成14年度に制度の内容を検討し、15年度に試行、16年度から本格的に実施する予定としています。14年度は、学識経験者7名で構成する「京都市政策・施策評価制度検討委員会」を設置し、専門的な見地から検討していただき、15年3月末に答申を頂戴しました。

他方、「事務事業評価」については、先行して取組を進めています。平成13年度に49の公の施設を対象に評価を実施し、14年度には公の施設の評価対象を63に拡大して実施するとともに、83の大規模な（予算額1億円以上）事務事業

について評価の試行を行いました。15年度は本格実施（原則として全ての事務事業を対象に評価を行い、予算編成等と連動）することとしています。

### (3) 事務事業評価の概要

京都市の事務事業評価は、「市民と行政の役割分担評価」と「業績評価」の2つの階層を想定し（図1）、まず、「市民と行政の役割分担評価」によって行政の守備範囲に主眼をおいた公共性や行政関与の妥当性など事務事業のあり方、大きな方向性を評価したうえで、「業績評価」として事務事業の業績に主眼をおいた目標達成度評価と効率性評価等を行うこととしています。

2階層とした理由は、成果指標を設定し、その目標達成度や効率性などの業績を測定する前段として、そもそも「行政として引き続き関与すべきか」「関与する必要があるとしても行政が直接行うべきか」といった公民の役割分担をまずもって客観的な基準・物差しで評価し、事務事業の在るべき方向性を評価しておかないと、仮に時代や市民ニーズの変化によって既に役割が終わったと考えられる事務事業でも、目標達成度も高く、効率的であるとの評価をもって継続するという誤った判断に陥らないようにすることを意図しています。

また、業績評価については、目標達成度や効率性の他、事務事業の性質に応じた必要な評価の視点（市民満足度など）を加えるなど、あまり細分化、複雑

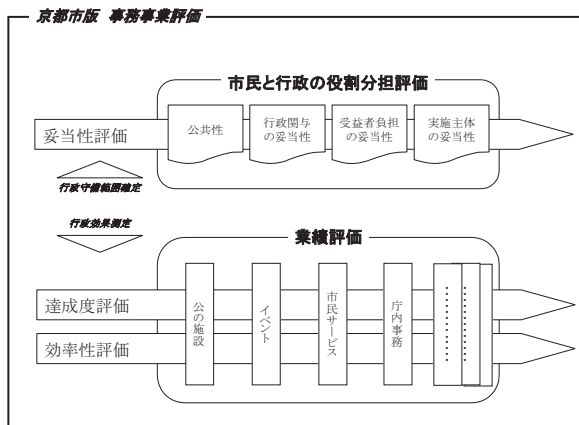


図1 京都市版事務事業評価の概要

化しない範囲で、事務事業の形態別に沿った評価方法や帳票にすることとしています。

## 2 公の施設評価の概要

### (1) 公の施設評価の対象

一般に「公共施設」とは、道路、河川、下水道、公園などの公共の用に供する施設を指しますが、その具体的範囲は、法令によって広狭様々です。他方、地方自治法第244条第1項によって、「住民の福祉を増進する目的をもって住民の利用に供するために普通地方公共団体が設ける施設」が「公の施設」として定義されています。

こうした公共施設あるいは公の施設は、本市において相当程度数多くあり、性格的にも多種多様であることから、京都市の「公の施設評価」の対象としては、以下のような基準として、ある程度一体的に経営可能な施設に限定しています。

#### <対象施設の基準>

文化・スポーツ関連施設など、不特定多数の市民等の利用に供している利便施設や使用料を徴収している施設のうちの主な施設

### (2) 公の施設を最初の対象にした理由

先に述べたとおり、京都市では事務事業の形態別に順次、評価方法や帳票を整えて評価を実施していくこととしています。その最初の対象として、公の施設を選んだ理由としては、主として次の2点です。

- ① 公の施設は、右肩上がりの経済成長による堅調な税収の伸びに支えられて、これまで多く建設されてきましたが、人口減少や財源規模の縮小といった外部環境の変化を受けて、その維持管理費（固定経費）が財政硬直化を招く一因ともいえる。しかし、PFIのように簡単に固定経費を変動経費化することは困難な面が多く、トータルコストを着実に減少させつつ、市民効用を増大化させることによって、市民及び本市の財政に対する効果が大きい。

- ② 一定独立的に運営されているため、中長期的な視点での経営が行いやすく、また比較的トータルコストを把握しやすい。

### (3) 公の施設評価の実施目的

公の施設評価は、主として以下の3点の見直し等を行うための判断に資する情報を提供することを直接的な目的としています。

#### ① 目標管理による効果的、効率的な施設運営

利用者増大策、サービス向上策やコスト削減などの具体的な目標とそのための手段を設定することによって、施設運営の効果的、効率的な改善を継続的に行う。

#### ② 受益と負担の関連の明確化及び適正化

行政サービスの受益と負担の関連を、市民により判りやすい形で示すことによって、市民に対する説明責任の向上を図るとともに、受益者負担の公平性の検討を行う。

#### ③ 統廃合等

その他、本来の目的・役割がなくなると判断されるものは、統廃合や転用などを見直しを行うことによって、行政資源の有効活用を行う。

### (4) 評価方法

具体的な評価としては、1施設で11ページの帳票で構成されており、図2のように、①施設の基礎的な情報の記載、②市民と行政の役割分担評価、③業績評価、④各評価結果を踏まえた総合的な評価、⑤評価結果に基づいた具体的な見直し方策の検討の手順で行います。

以下、手順の段階ごとのポイントを記載します。

なお、評価者は、1次評価を各施設の所管局が、2次評価を「京都新世紀市政改革推進本部事務局」の総務局が行います。更に、評価結果の透明性、客観性を高めるために、学識者や会社経営者等6名で構成する「京都市事務事業評価委員会」による第三者評価を受けます。第三者評価は、施設を分野別に類型化（都市基盤、スポーツ、文化観光、研修学習、産業振興、保健衛生福祉、その他特定目的）し、1年ごとに評価する分野を抽出し、5年程度ですべての施

京都市「公の施設評価」と行政評価システムの取組

設を一巡して評価することとしています。

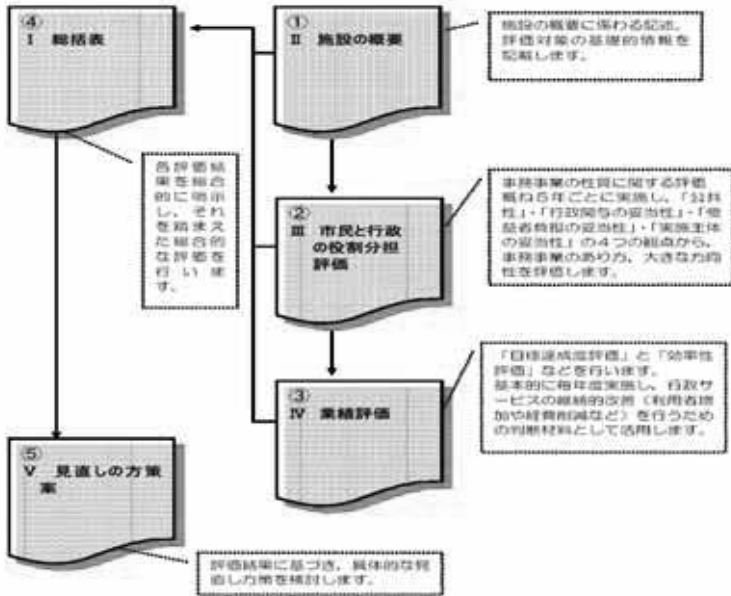


図2 公の施設評価の手順

<施設の概要>

ここでは、施設の概要などの基礎的な情報、今後経営改善などの目標を定めるための参考情報となる市内の他の類似施設情報、施設利用状況等の3年間の推移のほか、施設サービスの質的な面での改善を検討するためにアンケートなどの「利用者満足度調査」の結果などを記載しています。

これらの情報のうち、「コスト情報」について少し詳しく説明しておきます。表1がコスト情報を記載した帳票の抜粋部分です。

まず、「10. 取得費等の情報」では、ストック面でのコスト情報として、土地及び建物の取得費とその財源内訳のほか、建物の減価償却残高や市債残高を記載しています。

次に、「11. 年間経費等の推移」では、フロー面でのコスト情報として、「事業費・運営費」に「人件費」を加えた「年間経費」から「国庫・府支出金」と

表1 公の施設評価の帳票（コスト情報部分）

10. 取得費等の情報 (千円)	取得費及び財源内訳		平成13年度末残高		(備考)	
	土地取得費	建物取得費	土地残高	建物減価償却後残高		
		3,348,318		1,607,193	減価償却の方法 ・定額法 ・残存価額ゼロ ・耐用年数 25 年	
	財源内訳					
	国庫・府支出金					
	市債	2,231,926	市債残高	1,735,000		
	一般財源	1,015,992				
	寄付金等					
	物品(100万円以上)	2,957	物品減価償却後残高	1,419		
11. 年間経費等推移 (千円)	No.	区分	H11年度決算	H12年度決算	H13年度決算	H14年度予算
	①	事業費・運営費 (②+③+④+⑤)	342,958	326,681	328,707	327,199
	②	委託料	159,073	145,188	142,368	139,310
		人件費(給料・手当・福利厚生)相当額	11,396	11,440	11,583	11,550
		保守管理委託料	52,534	35,703	33,245	35,365
		清掃警備委託料	40,677	36,011	33,818	32,937
		その他委託料	11,356	10,702	10,702	10,702
		修繕・消耗品費	11,658	20,017	21,188	15,602
		光熱水費	21,363	22,479	22,742	22,800
		コピー機等リース料	4,722	3,847	4,931	4,550
		その他	5,367	4,989	4,159	5,804
	③	常用費				
	④	負担金・補助及び交付金	183,885	181,493	186,339	187,889
	⑤	その他				
	⑥	人件費				
⑦	年間総費 (①+⑥)	342,958	326,681	328,707	327,199	
⑧	国庫・府支出金					
⑨	使用料・手数料等	50,247	49,939	41,958	71,231	
⑩	京都市負担年間総費 (⑦)-(⑧+⑨)	292,711	276,742	286,749	255,968	
⑪	減価償却費	134,501	134,501	134,501	134,501	
⑫	市債利子	76,582	33,738	33,738	33,738	
⑬	京都市負担年間総経費 (⑩+⑪+⑫)	503,794	444,981	454,988	424,207	
備考	①人件費は次の算式により算出している。 $\text{職員数} \times (\text{職位別平均給与額} + \text{平均退職給付引当金繰入相当額}) + \text{嘱託職員等実績}$ ②減価償却費は、初期投資のうち国庫・府負担分を控除した額を基礎としている。					

「使用料・手数料等」を差し引いた「京都市年間負担経費」を算出しています。更に「京都市年間負担経費」から「減価償却費」と「市債利子」のイニシャルコスト分を加えた「京都市負担年間総経費」も記載しています。

こうしたコスト情報は、本市が今後行政経営を行っていくうえで、各行政活動を支える行政資源を十分認識する必要があるとの認識から、事業費や人件費のほか諸経費、間接経費も含めたトータルコストをできる限り正確に把握するよう努めており、朝日監査法人の協力を得て、現時点で把握可能で、かつ最も合理的な算出方法を検討しました。算出に当たっては、帳票とは別にエクセル形式で施設の運営形態に応じた「直営型」、「委託型」、「委託型（利用料金）」の3種類の「年間経費等集計表」を用意し、自動計算ができるように工夫しました。今後更に、現在開発中の財務会計システムの活用などにより、より詳細なコスト把握を行っていく予定です。

京都市「公の施設評価」と行政評価システムの取組

このうち「人件費」の基本算出式としては、「単価×所要人員（時間）」が考えられ、表2のように、単価と所要人員（時間）は、各3通り（レベル1～3）に区分できることから、それぞれの組み合わせのうち、最適な方法を採用することとしています。費用対効果の分析により事務事業の見直しや民間委託化などの方策を判断する客観データとしては、「レベルⅡ×レベル②」が適当と思われることから、公の施設評価ではこのレベルを採用しています。また、「単価」は、給与等のほか、共済金・福利厚生費や退職給与引当金繰入相当額を加えています。

なお、各所属や職員の目標管理などの人事戦略などの目的に活用する場合は、「レベルⅢ×レベル③」が望ましいと思われませんが、このレベルのデータを得るには、情報システムの整備など解決すべき課題が多く、今後の課題としています。

表2 単価と所要人員（時間）の考え方

レベル	単価	レベル	所要人員（時間）
I	職員の平均人件費	①	概算による所要人員（事務事業に関わっている人数を概算で算出；従って必ずしもその合計人数が実人員と等しくならない。）
II	職員の職位を基準にした人件費	②	課等の実人員を事務事業毎に按分（課等における事務事業毎に人数を按分して算出）
III	職員個々の人件費	③	職員個々人のタイムレポートによる所要時間（どの時間に行ったのか時間毎の報告に基づいて算出）

<市民と行政の役割分担評価>

評価の第一段階として、「市民と行政の役割分担評価」を行います。

これは、学識者や市民代表で構成する「京都市市政改革懇談会」の「第一次提言・市民と行政の役割分担と協働のあり方」（平成10年7月）で示された考え方をベースに、主要な事務事業について、市民と行政の役割分担を客観的に評価する手法として作成したものです。

具体的には、エクセル形式の「ワークシート」で75の設問に「はい」「いいえ」のどちらかを選択することによって、①公共性評価、②行政関与の妥当性評価、③受益者負担の妥当性評価、④実施主体の妥当性評価の4項目について、それぞれ数値化されます。その結果を踏まえて、「今後の方向性（充実、継続改善、縮小、休廃止、民間委託化など）」を検討するものです。

例えば、公共性評価では、表3のように、公益性（共同消費性と個人消費性）と必需性（必需と選択）の2つの軸で表される4つの象限に結果が自動的にプロットされ、同時にその象限の考え方も表示されます。

また、実施主体の妥当性評価も同様に、「政策性（政策立案等行政の意思決定に関わる度合い）」と「行政専門性（行政執行に関わる専門知識・スキルの度合い）」の2つの軸によって、表4のように表示されます。

表3 公の施設評価の帳票（公共性評価部分）

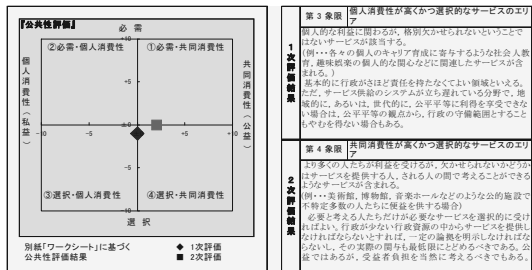
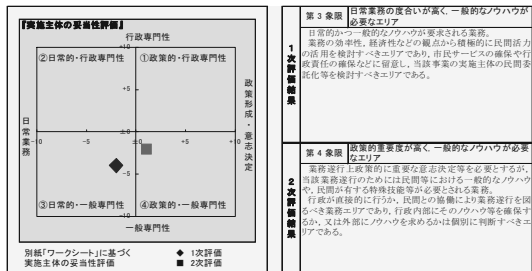


表4 公の施設評価の帳票（実施主体の妥当性評価部分）



<業績評価>

評価の第二段階として、「業績評価」を行います。

「業績評価」は、①目標達成度評価、②効率性評価、③受益者負担の適正性評価の3項目に分かれます。

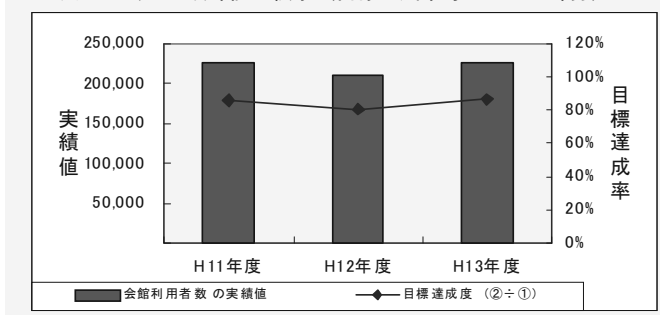
「目標達成度評価」は、多様な形態がある各施設の設置目的に応じた具体的な「成果指標」（施設が利用された結果、最終的に市民や社会等にどれくらい成果があったかという観点からの目標値）を設定することを原則とし、「成果



京都市「公の施設評価」と行政評価システムの取組

指標」の数値データが、現時点では把握できていない場合は、代替となる指標（利用者数などの「活動指標」＝「代替指標」）によって、その目標値と実績値とを比較して目標達成度の評価を行います。（表5）

表5 公の施設評価の帳票（目標達成率等のグラフ部分）



具体的には、以下の算式で「目標達成率」を算出し、年度毎の目標達成度を5段階（A：100%以上，B：100%未満80%以上，C：80%未満50%以上，D：50%未満30%以上，E：30%未満）で評価したうえで、目標達成度評価を行ううえで、その他参考となる「活動指標」（例：施設で行う個別事業ごとの参加者数）の推移などを踏まえて、具体的な経営努力方策（利用者数の向上策など）を検討します。

$$\text{目標達成率} = \text{当該年度の実績} \div \text{当該年度当初の目標値}$$

「効率性評価」は、目標達成度評価と同様に効率性について5段階で評価したうえで、他の類似施設との比較や施設の性質等に応じたその他の参考となる指標（例：光熱水費の削減）の推移などを踏まえて、人員体制や執行方法の見直し、経費節減などの具体的な効率化の方策を検討します。

効率性については、他の類似施設との比較などによる絶対的な評価（単年度での評価）も考えられますが、「完全に効率的だ」という基準を見出すのは困難です。このため「利用単位当たり」に要した経費を基本に、経年変化による相対的な評価（前年度から比べて費用対効果がどう変化したか）で行うこととしています。具体的には、以下の算式によって、「利用単位当たり」に要した経

費」を分析するために、前年度に比べて、施設の総利用者数等がどう変化したかを「利用者数等変動率」として、同様に年間経費も「年間変動率」として計算して、その差を「変動率差異」として算出し、その結果を5段階（A：かなり効率化された（10.0%以上）、B：効率化された（10.0%未満～1.0%以上）、C：変わらない（1.0%未満～-1.0%以上）、D：非効率となった（-1.0%未満～-10.0%以上）、E：かなり非効率となった（-10.0%未満））で評価しています。

すなわち、利用者等が仮に前年度に比べて増加しても、それを上回って年間経費が増加した場合は非効率になったと評価され、逆に、利用者等が減少しても、それ以上に年間経費が減少すれば効率的になったと評価されることになります。

\* 利用単位当たりにより要した経費

$$\text{利用単位当たりにより要した経費} = \text{年間経費} \div \text{当該年度の実利用者数等}$$

\* 変動率差異

・ 利用者数等変動率

$$\text{利用者数等変動率} = \left\{ \left( \frac{\text{当該年度施設の総利用者数等}}{\text{総利用者数等}} \right) - \left( \frac{\text{前年度施設の総利用者数等}}{\text{総利用者数等}} \right) \right\} \div \left( \frac{\text{前年度施設の総利用者数等}}{\text{総利用者数等}} \right)$$

・ 年間経費変動率

$$\text{年間経費変動率} = \left\{ \left( \frac{\text{当該年度年間経費}}{\text{年間経費}} \right) - \left( \frac{\text{前年度年間経費}}{\text{年間経費}} \right) \right\} \div \left( \frac{\text{前年度年間経費}}{\text{年間経費}} \right)$$

・ 変動率差異

$$\text{変動率差異} = \text{利用者数等変動率} - \text{年間経費変動率}$$

「受益者負担の適正性」は、以下の算式で、「受益者負担率（年間経費に占める受益者負担額（使用料収入）の割合）」と「補正受益者負担率（年間経費に占める減免者から正規の料金を徴収したと仮定した場合の受益者負担額の割合）を算出し、受益者負担の適正性を検討することとしています。この場合の「年間経費」は、受益者負担によることが妥当でない行政目的を有している施



<http://www.city.kyoto.jp/somu/gyokaku/>

## おわりに

以下むすびに代えて、冒頭述べた2つの進化の流れに沿って、これまでの公の施設評価の実施から得た主な課題等を挙げておきます。

### (1) 目的面の進化の流れから

#### ①目標達成度

目標達成度を測定する指標は、「成果指標」（アウトカム指標）とすることを原則としていますが、実際は、利用者数等（過去5年間のピーク時の年間実績数等）などの「活動指標」（いわゆるアウトプット指標）を代替としている施設がほとんどです。これは、現在政策体系を整理中であり、上位施策との関係が明確でないことがひとつの原因と思われます。ただ、上位施策が明確になったとしても、施設の活動の結果と成果指標の変化との明確な因果関係を検証することは難しい面があり、事務事業評価レベルで成果指標を用いる必要があるのかという疑問も残ります。

また、指標の設定は、施設の所管部局が行うこととしていますが、独立行政法人の制度設計のように市長等の経営者層において設定する方が適当ではないかと考えています。

#### ②コスト把握

コスト把握の絶対的な方法が存在するわけではなく、活用目的（説明責任、コスト低減、受益者負担の適正化など）と時間的、人的、情報システム等の能力的制約などを勘案し、今後さらに検討を加えていくこととしています。例えば、光熱水費や委託料などをさらに細分化する（例：委託料→清掃委託、〇〇保守料など）ことや「機会費用」を算出するかなどを検討しています。

#### ③マネジメントへの活用

京都市では、平成16年度から「行政評価システム」全体の稼働を予定しています。このため、現時点では組織全体でのマネジメントにおける公の施設評価の位置づけが十分には確立していません。しかしながら、これまでの取組によっ

## 京都市「公の施設評価」と行政評価システムの取組

でも、個々の施設において、利用率や市民サービスの向上、年間経費の節減努力等がこれまで以上に行われるようになってきました。今後は、施設を全市横断的に見ることによって、統廃合や転用等の行政資源の有効活用や大規模修繕費の平年度化など、戦略的な経営に生かしていく可能性があると考えています。

### (2) 手法面の進化の流れから

公の施設に特化した評価の実施については、京都市が着手した時点では、他都市での事例はあまり見られませんでした。しかしながら、事務事業評価全般についていえば、先進的な取組から多くのことを吸収させていただきました。また、最近では同じ政令指定都市である札幌市などでも同様の評価が行われており、今後、複数の都市の類似した施設間でのベンチマーク的な比較ができるようになれば、さらに評価の充実が図れるものと期待しています。

以上、公の施設評価を題材に京都市の市政改革における行政評価の取組について、その概要を紹介してきました。

本稿中意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であり、学界や自治体などで行政評価に関わっておられる方々から様々な御異論や御意見があるものと思われれます。御意見や御示唆を頂戴できれば幸いです。

## 潮流

# 神戸市男女共同参画の推進に関する条例 健康増進法 日本郵政公社 税効果会計

## 神戸市男女共同参画の推進に関する条例

### 1. はじめに

男女平等の実現に向けては、日本国憲法に個人の尊重と法の下での平等がうたわれ、国及び自治体において、国際社会の取組と連動しつつ、様々な取組が進められてきた。しかし、今なお社会には、性別による固定的な役割分担等とそれに基づく制度や慣行、様々な暴力等の人権侵害が存在している。また、少子高齢化の一層の進行や経済の成熟化など社会経済情勢は急速に変化し、家族形態や地域社会の変化にも影響を与えている。

このような状況に対応していく上で、男女が、互いにその人権を尊重しつつ責任も分かち合い、性別にかかわらず、その個性と能力を十分に発揮することができる男女共同参画社会の実現は、緊要の課題である。女性も男性も、誰もが自分らしくいきいきと暮らすことができる社会づくりが望まれる。

### 2. 国の取組

我が国においては、特に、昭和50年の国際婦人年以降、男女平等の実現に向けた国際的な取組動向を踏まえ、様々な取組が進められてきた。

昭和60年には、「女子に対するあらゆる

形態の差別の撤廃に関する条約」(女子差別撤廃条約)を批准し、平成7年には、「家族的責任を有する男女労働者の機会及び均等に関する条約」(ILO条約第156号)を批准している。さらに、平成11年には、男女共同参画社会の基本的枠組みを定めた「男女共同参画社会基本法」が公布・施行され、平成12年には、基本法に基づいて、平成22年までを見通した「男女共同参画基本計画」が策定されている。

基本法では、男女共同参画社会を実現するための5つの基本理念を定め、国、地方公共団体、国民それぞれの責務を明らかにしている。地方公共団体の責務は、国と同様に、基本理念に基づき、男女共同参画社会づくりに向けての施策に取り組むとともに、地域の特性をいかした施策を展開していくこととされている。この基本法の制定を受けて、全国の自治体において、男女共同参画に関する条例が次々に制定されることとなった。

### 3. 神戸市の取組

神戸市においても、こうした国の動向を踏まえ、平成10年に「こうべ男女共同参画プラン21」を策定し、プランに沿って様々な取組を進めてきたが、さらに、男女共同参画を進めていくためには、市・市民・事業者が力を合わせて、男女共同参画社会づ

くりに取り組む必要がある。そこで、基本法を踏まえ、市が目指すべき男女共同参画社会の姿を明らかにし、男女共同参画に関する施策の法的な拠り所となる条例の必要性が検討された。

条例の基本的考え方については、平成14年4月、市長から「神戸市男女共同参画懇話会」に提言を依頼し、懇話会では、ワークショップや中間とりまとめに対する意見募集等を通じて出された市民意見を参考にしながら検討が進められ、同年12月に、市長に提言が提出された。これをふまえ、平成15年3月に、「神戸市男女共同参画の推進に関する条例」が制定された。

#### 4. 条例の内容

この条例は、男女共同参画の推進に関し、基本理念を定め、市・市民・事業者の責務を明らかにするとともに、市の施策の基本的事項を定めることにより、男女共同参画社会づくりを総合的かつ計画的に推進することを目的としている。

##### (1) 基本理念

男女共同参画の推進についての7つの基本理念（①男女の人権の尊重、②社会における制度又は慣行についての配慮、③政策・方針の立案及び決定への共同参画の機会確保、④家庭生活における活動とその他の活動の両立、⑤男女の生涯にわたる健康の確保、⑥国際的協調、⑦自律した市民の協働）を規定している。

##### (2) 責務

男女共同参画の推進に関し、市・市民・事業者それぞれの果たすべき役割を責務として規定している。

##### ①市 男女共同参画の推進に関する施策の

策定・実施、市の職員1人1人の男女共同参画に関する認識の向上、財政上の措置等

##### ②市民 男女共同参画に関する理解、主体的・自律的な取組

##### ③事業者 仕事と家庭が両立しやすい就業環境の整備、男女の平等な参画機会の確保、市の施策への協力

##### (3) 男女共同参画の推進を阻害する行為の制限

性別による差別的取扱い、セクシュアル・ハラスメント、配偶者間など男女の間における暴力的行為を性別による権利侵害として禁止している。また、公衆に表示する情報に関して、性差別、性別による固定的な役割分担等を助長する表現等を行わないよう留意を促している。

##### (4) 基本的施策

##### ①男女共同参画計画

男女共同参画の推進のための具体的な施策を定める「男女共同参画計画」を策定し、計画に基づいた施策の実施状況について、年次報告として公表を行う。

##### ②附属機関等への共同参画の機会確保

市の審議会委員の男女の数の均衡への配慮及び女性職員の職域拡大、能力開発に努める。

##### ③市民等の理解を深めるための措置

広報・広聴活動や男女共同参画推進月間の実施を通じて、男女共同参画に関する市民等の理解を深めるよう努める。

##### ④家庭生活における活動とその他の活動の両立の支援

家庭生活における活動と仕事、地域活動等の両立の支援に努める。

##### ⑤雇用等の分野における男女共同参画の

## 推進

事業者に対し、情報提供等の支援に努めるとともに、男女共同参画の取組を積極的に行っている事業者の表彰を行う。

### ⑥男女平等の視点に立つ学校教育及び社会教育の推進

男女平等の視点に立つ学校教育及び社会教育の推進に必要な取組を行う。

### ⑦市民等からの申出の処理

男女共同参画苦情処理委員を市長の附属機関として設置し、市民等からの、市の男女共同参画に関する施策に対する苦情・提案、男女共同参画に関する人権侵害の相談の申出に対し、市長が苦情処理委員に調査・処理を命じ、その結果に基づいて、必要な措置を行う。

### ⑧男女共同参画審議会の設置

男女共同参画の推進に関する重要事項の調査審議や施策の実施状況について意見陳述等を行う男女共同参画審議会を設置する。

## 5. 課題

この条例を制定することによって、神戸市の男女共同参画社会づくりの進むべき方向性を示し、男女共同参画社会の実現に向けた市の積極的な意思を表明した。今後、市では、条例の趣旨に基づいて、男女共同参画社会づくりに向けた施策を着実に実施していくこととしている。

なお、男女共同参画の推進にあたっては、市・市民・事業者の協働によってこそ、はじめて実効ある取組が可能となる。この条例では、男女共同参画の推進に関して、市民・事業者の責務を規定しているが、これは、あくまで自主的な取組を期待するもの

である。市民・事業者の主体的な取組を進めるために、市の職員が男女共同参画に関する認識を深め、実践することにより、男女共同参画の考え方や取組を広めていく必要がある。

## 健康増進法

### 1. 「健康増進法」の概要

健康増進法は全体で39条からなる法律で、平成14年8月公布、平成15年5月1日に施行されたものである。あまり一般には知られていなかったが、第25条に「受動喫煙防止」(後述)が盛り込まれていることから、施行日を前にしてマスコミで大きく取り上げられたことは記憶に新しい。

しかし近年の社会状況の変化、これまでの長年にわたる“健康”に関する議論研究及び取り組みの成果等を反映して制定されているにもかかわらず、必ずしもその趣旨内容については十分に理解されているとはいえないのが実態である。

### 2. 制定の背景

第1条で急速な高齢化の進展と疾病構造の変化を挙げており、特に後者について見れば、日本の衛生水準は世界のトップクラスであるものの以前は死亡原因の主要を占めていた感染症が減少する反面、生活習慣病(ガン・心臓病・脳卒中・糖尿病・歯周病など)が増加している。この生活習慣病は、症状が自覚されにくく進行する危険性がある一方で、その名の通り生活習慣(食生活・運動・休養・飲酒・喫煙といった)に依存することから不適切な生活習慣を改善することで一定程度予防することができることも明らかとなっている。



また健康そのものは外部から与えられるものでもなく、あくまでも本人の主體的な健康づくりへの取り組みにかかるものである<sup>(注)</sup>。そのことを前提として、国民の自由意思と責任に基づいた健康づくり及びその個人の努力を支援することが国・地方公共団体、聞き慣れない言葉だが健康増進実施事業者（学校や企業など）が果たすべき役割とされている。このことを法では第2条から4条に各々の責務として明記するとともに、更に第5条では相互の連携と協力を謳っている。

注：この考え方には、86年に世界保健機構WHOがカナダ・オタワで開催した会議で提唱された「ヘルスプロモーション」（人々が自らの健康をコントロールし改善できるようにするプロセスとして捉え、健康的な公共政策づくり・健康を支援する環境づくり・地域活動の強化・個人技術の強化・ヘルスサービスの方向転換を柱とする）が大きく影響を与えている。

ただ予防という側面は、早世（早死）や寝たきり状態となること減らし、国民のQOL（生活の質）が維持向上され、その結果として医療や介護に要する社会的な経費も抑制されることは理念的に理解できても具体的な成果が見えにくいとの指摘がなされてきた。

そのため国は、具体的な行動指標だけでなく客観的な数値目標を掲げた10年計画『健康日本21』－第3次国民健康づくり運動－を平成12年3月に、神戸市でも翌13年度に『健康こうべ21』（乳幼児から高齢期まで7つのライフステージで目標設定しているのが特色）を策定し、Plan-Do-Seeのサイクルを取り入れ達成度が評価できる仕組みとしている。

しかしながら全国的には未策定の市町村がまだ多いのが実情であり、今回の「健康増進法」は、この健康増進計画の策定を押し進める法的な根拠となるものである（第8条）。

### 3. 「健康増進法」の柱

次に内容を見ていこう。第3条には、国・地方公共団体の責務として健康増進に関する①教育活動及び広報活動を通じた正しい知識の普及②情報の収集・整理・分析及び提供③研究の推進④人材の育成及び資質の向上⑤必要な技術的援助を挙げているが、全体として整理すればおおむね「三つの柱」に集約できる。

第一は基盤整備である。研究を推進していく前提である「国民の健康の増進の総合的な推進を図るための基礎資料」（第10条）として『国民健康・栄養調査』を実施することとしているが、これは従来から栄養摂取量を中心に行ってきた『国民栄養調査』を、根拠法令である栄養改善法が健康増進法に吸収されたこの機会に拡充するものである。その他、特定給食施設（給食事業者や社員食堂などで一定規模以上の施設）での栄養管理を進めることや受動喫煙の防止対策の推進も広くは基盤整備に含まれる。

第二は情報提供である。現状としては健康に関するさまざまな情報が氾濫状態であり、その中には誤った情報が含まれていたりと、最近では健康食品との売り込みの商品で逆に健康被害に遭うケースも増えている。情報の選択とその情報に基づく行動は個人の判断であるとしても、正しい知識や情報の提供は国・地方公共団体ともに関わっていかなければならない。

第三は「生涯を通じた保健事業の一体的推進」で、母子保健（地域保健）・学校保健・産業保健・老人保健（地域保健）といったように実施主体・所管省庁が異なるなど今まで連携が十分でなかったことの反省として、健康管理の中核となる健康診査から指針を定めるものとしている。生涯を通じた一体的な実施を進めることで健康寿命の延伸を図ることを目的としている。

#### 4. 受動喫煙防止

最後に、受動喫煙の防止（第25条）について触れたい。一般に公共施設が対象と誤解されやすいが、「学校、体育館、病院、劇場、観覧場、集会場、展示場、百貨店、事務所、官公庁施設、飲食店その他の多数の者が利用する施設を管理する者」としており、その他にはタクシー・バスといった移動空間も含まれるとの通知も出されるなど広範囲に努力義務を課している。これらの施設では「受動喫煙（室内又はこれに準ずる環境において、他人のたばこの煙を吸わされることをいう。）を防止するための必要な措置を講ずるように努めなければならない。」とし、単に喫煙者のマナーの問題に委ねるのではなく施設管理者の責任を明文化している。必要な措置とは、具体的には設備的なもの（煙が流れ出ないよう仕切る・屋外排気が最も効果的・必要に応じて分煙機器の活用など）と施設利用者への周知・注意喚起なども含まれる。神戸市でも、市庁舎・区庁舎の完全分煙化を皮切りに今後、市民が多数利用する公共施設だけでなく民間施設に対しても適切なアドバイスが出来るようガイドラインを設けるなどの取り組みを行っていくこととしている。

## 日本郵政公社

### 1. はじめに

明治4年に郵便制度が創設されて以来、郵政事業サービスは、国の事業として130余年にわたって全国の郵便局を通じてあまねく提供されてきた。一方、国営事業である故の独占性、非効率性、提供サービスの非弾力性により、そのあり方について様々な検討がなされてきた。

政府は郵政事業について、平成8年以降「行政改革会議」の場などであり方について検討を続けてきたが、昨年いわゆる郵政関連法案が成立し、本年4月に国に代わって郵政事業を行う「日本郵政公社」が誕生した。

### 2. これまでの経緯

平成8年に設置された「行政改革会議」では、簡素で効率的かつ透明な政府を目指した方針が打ち出され、これを実現するため平成10年に「中央省庁等改革基本法」が制定された。この中で平成15年中に国営の新たな公社（郵政公社）を設立すること及び、郵政事業への民間参入について具体的な条件の検討に入ることが規定された。さらに改革を進めて郵政事業の民営化を行うかが政治的論点となり、7年にわたって慎重な検討が重ねられた上で、平成14年に郵政関連法案（「日本郵政公社法案」「民間事業者による信書の送達に関する法律」等）が成立し、日本郵政公社が成立することとなった。

### 3. 日本郵政公社の概要

日本郵政公社法に規定される公社のあり方は、大きく5つの点に集約される。第1

に、公社はこれまでの郵政事業と同様に、郵便・郵便貯金・簡易生命保険などの生活基礎サービスをあまねく公平に提供するという役割を継承することとしている。第2に経営の効率性を高めるため、独立採算性の下、自律的かつ弾力的な経営を行うこととしている。第3に予算等による「事前管理」から、中期的目標管理による「事後評価」に転換し、経営の効率化やサービスの向上が企図されている。第4に企業会計原則が導入されることなどにより透明度の高い経営を実現することとしている。第5に意欲・能力・実績や会社の経営の状況を反映する人事・給与制度を導入することとしている。

#### 4. 信書便に関する改革

一方、郵便サービスへの民間参入を可能とする「民間事業者による信書の送達に関する法律」（信書便法）も成立し、郵政公社とともに民間事業者が参入することで、競争と活力を生み、利用者の選択の幅を広げる取り組みがなされている。信書便法の主な概要として、まず第1に、郵政公社にはユニバーサルサービス（全ての地域で全ての郵政事業）を提供する義務を規定し、地域での利便性の低下に一定の歯止めをかけたことである。第2に郵便サービスに参入する民間事業者を「一般信書便事業者」（すべての信書の送達が可能になるとともに、全国送達の義務が課せられる事業者）と「特定信書便事業者」（特定の信書についてのみ送達が可能で、全国送達の義務は課せられない事業者）に分類し、地域に偏らない公平な郵便サービスを確保するとともに、一定の条件の下に参入をやすくす

るための配慮がなされている。

#### 5. 郵政公社をめぐる主要論点

日本郵政公社を巡っては長い議論の末、いわば「妥協の産物」として成立した経緯があり、課題が残されている。第1に「分割民営化」の問題である。郵政公社は、引き続き「3事業一体」で「国による支払い保証」などバックアップを得て、独立採算と経営の自由度を与えられているという大変恵まれた条件で成立している。そのため、事業が競合する民間事業者にとって、①信用力、②圧倒的な資金力、③民間事業者が禁止されている兼業（例：銀行業務と保険業務）が事実上認められていることなどにより、民業圧迫が生じかねないという批判がある。

第2に、特に郵便事業については、民間事業者が参入する条件が比較的厳しく設定されたため、競争による活力の創造が生まれにくい構造となっていることである。

これらの点を解決するにあたって、民間事業者側からは、①簡易保険事業の廃止、②支払いなどに対する国家保証の廃止、③3事業の会計上の明確な区分化、④民間事業者と同一ルールによる事業展開、⑤納税義務の賦課などを求められている。

#### 6. 今後の方向性

現在の取り組みとして「コンビニとの提携」「賃下げ」「職員削減」など経営効率性やサービス向上に向けた取り組みが重点的になされているが、株式市場の低迷を背景とした「郵便局の投信販売」「郵貯・簡保資金の株式運用拡大」など本来の経営とは異なった役割への期待もなされるなど、郵

政公社のあり方については今後も様々な議論が展開されていくものと思われる。

## ▣ 税効果会計

### 1. 税効果会計とは

税効果会計とは、企業会計上の収益・費用と課税所得計算上の益金・損金の計上時点が異なる場合や、企業会計上と課税所得計算上の資産・負債の額に相違がある場合において、法人税等の額を適切に期間配分することにより、税額を控除する前の当期純利益と法人税等の額を合理的に対応させることを目的とした手続きをいう。

企業会計と税法の損益認識基準のずれから生じる会計上の収益・費用と税法上の益金・損金の相違を「一時差異」といい、国際的な資金調達を初めとする事業活動のグローバル化のなかでは、企業経営において無視できない問題となる。この一時差異を調整するのが税効果会計である。

また、税効果会計の導入により、有税償却等による一時的な税金支払い額の増加に伴う税引後利益の大幅な変動を避けることが可能となるため、企業にとっては、有税償却等による不良債権の処理が行いやすくなる効果もある。

わが国では、従来、連結決算において税効果会計の任意適用が認められてきたが、平成11年4月1日以降に開始する事業年度からは、単独決算・連結決算の双方において導入が義務づけられている。なお、銀行の場合は、不良債権の早期処理を促す狙いもあり、一般企業より1年早く、平成10年4月1日以降に開始する事業年度から適用されている。

### 2. 税効果会計の仕組み

#### (1) 一時差異の発生

企業に課せられる税金（法人税など）は、基本的には利益に対して一定の税率をかけて算出される。この税率をかける対象となる課税所得と会計上の利益は、上記のとおり必ずしも一致しない。

例えば、ある期に取引先A社に対する貸倒償却を計上した場合でも、これがA社の法的整理手続の認可前であれば、税法上の損金と認められる要件を満たしておらず、損金不算入により会計上の税引前当期純利益に比べ課税所得が多くなる。一方、翌期にA社の法的整理手続が認可された場合、この時点で税法上の貸倒償却の要件を満たすため、会計上は前期に計上した貸倒償却を税引前当期純利益から減算したものが課税所得となる。

#### (2) 税効果会計による調整

税効果会計では、このような一時差異の金額に法定実効税率をかけ、当期に調整すべき税額「法人税等調整額」を算出して損益計算書に計上する。その結果、前述のケースでは、会計上、有税の貸倒償却を計上した年度の法人税等が、償却額に法定実効税率をかけた額だけ減額されて当期利益が増加する。しかし、実際の納税額が減るわけではなく、法人税等調整額の方も税金として支払われることに違いはない。会計上これを「税金の前払い」と考えて法人税等からマイナスしているだけである。そのため、このマイナス分は、貸借対照表上いったん「繰延税金資産」という資産勘定に計上される。

翌期以降、税法上、貸倒償却が認容されると、貸借対照表に計上していた繰延税金

資産を取り崩して損益計算書に法人税等調整額を計上し、税額を増やして当期利益を減額する。この場合も実際の納税額が増えるわけではないのは、前記と同様である。

なお、一時差異が「税金の後払い」の結果をもたらす場合には、損益計算書上において上記とは逆の処理を行い、貸借対照表には「繰延税金負債」を計上することになる。

### 3. 繰延税金資産と銀行の自己資本

バブル経済の崩壊以降、不良債権の処理に追われる銀行は、各行とも不良債権の前倒し処理（有税償却）で支払った税金を、将来に戻ってくるものとみなして多額の「繰延税金資産」を計上している。「貸倒引当金」に対して支払った税金は、融資先企業が実際に倒産するなどして損失が確定した決算期に、銀行に課税所得があれば、納める税金から差し引かれる形で戻ってくるからである。

現行の監査法人の実務指針では、繰越欠損金がある銀行では収益の1年分しか繰延税金資産を自己資本に算入できない。しかし、不良債権処理の加速を求められている大手各行では、特例措置として最長5年分まで算入が認められており、この適用を受けている銀行も多い。そのため、不良債権処理の進捗に伴って銀行の中核的自己資本に占める繰延税金資産の割合は膨張し、大手7行・グループでは昨年9月末で51.8%に達している。各行は、これにより銀行業務に必要な自己資本比率を維持しているのが現状である。

しかし、繰延税金資産の自己資本算入は、将来の収益が安定的であることを前提とす

るもので、実際には収益が上がらず、赤字決算が続いて税金の支払いがなければ、繰延税金資産は実体を伴わないものとなる。

このため、景気低迷により収益力の低下している銀行業界に対して、「繰延税金資産によって自己資本をかさ上げしている」との批判もある。

### 4. 今後の課題

大手金融グループ「りそなホールディングス」が公的資金の注入に追い込まれた要因の一つに、昨年10月に策定された「金融再生プログラム」で、繰延税金資産の自己資本への算入の厳格化が打ち出されたことがあげられる。その流れを受け、「りそな」の将来の収益力を疑問視した監査法人が、繰延税金資産の5年分の計上を過大な見積もりとして認めなかったため、「りそな」の自己資本比率は、国内業務を行う銀行に必要な最低基準の4%を割り込む結果となった。

しかし、こうした状況は「りそな」に固有のものではない。自己資本の相当部分を実体の乏しい繰延税金資産に依存していることは、各行に共通する課題である。

このように多額の繰延税金資産が生み出されている背景には、税制面での不備も指摘されている。米国では、中核的自己資本に対する繰延税金資産の算入上限が10%と厳しいが、貸倒引当金の無税償却の範囲が広く、銀行の欠損金の繰越控除も20年間認められるなど、税制面の仕組みも整っている。

これに対し、わが国では無税償却が認められる範囲が狭く、法人税の繰戻還付制度は、税収難を理由に、92年以降凍結された

ままとなっている。

銀行自身の経営努力に加え、こうした税制上の問題を解決して、繰延税金資産への依存体質を改めることが、銀行経営の安定化、ひいてはわが国の金融システムの安定化をもたらすものといえる。

## 第1章 行政コスト計算について

### 1.1 はじめに

本研究は、複数の都市における特定の行政分野の施策・主要事業等について、公開情報を活用した外部評価型の業績評価指標を作成し、都市間比較を基本にしたベンチマーキングを具体的に試行して、その自治体への導入について検討することを目的とする。

現在、各自治体でニュー・パブリック・マネジメント（NPM）理念に基づく行政評価が導入されている。しかしそれらは多くの場合、定性的・記述的で客観性に劣る「アウトカム」を指標とし、官庁会計による歳出ベースのコストに対比させているため、評価結果を他の自治体や民間の類似事業との比較には活用できず、行政の内部資料、職員の意識改革手段にとどまっている。

そこで、業績比較のための共通の「物差し」が必要であるが、それには、アカウントビリティに優れ、コスト情報、ストック情報を備えた発生主義会計に基づく事業別コスト計算が不可欠である。

このような問題意識のもと、本研究ではベンチマーキングについて、単なる机上の理念の展開ではなく、具体的な事業をいくつか選定して行政コスト計算に基づく成果の比較を行うことにより、現行の行政評価制度の問題点を明確化し、行政サービスの客観的な都市間比較を可能とするベンチマーキング導入に向けての諸課題を検討した。

具体的には、小学校給食事業、廃棄物収集・処理事業、公営住宅事業の3分野を選定し、全国の自治体のデータを集計した（第2～4章）。

そしてこれらの調査結果を踏まえ、コスト、アウトプット、民営化率などの各種指標を自治体の属性、事業規模と対応させ総合的に評価する新たなベンチマーキングの方式を提案した（第5章）。

## 1.2 研究の背景

### 1.2.1 決算データの限界

都市間比較に必要な自治体のデータを把握する場合、まずはできるだけ多くの自治体で利用されている資料を活用するのが現実的であるので、ここでは自治体の決算資料をベンチマーキングに活用できないかを検討してみる。

「決算統計」（正式には「地方財政状況調査表」）は、地方公共団体の毎年度の決算状況について、総務省の統一ルールに基づき集計したものであり、その市町村普通決算に係る主要な数値を団体別に取りまとめた「市町村別決算状況調」には各自治体の歳出内訳が記載されている。

具体的に見よう。ある自治体における「保育所費」を把握する場合、決算統計によると、保育所費の費目ではなく、児童福祉費で計上されており、児童館費、児童手当費など、そ

の他児童関連経費が含まれており、保育所費だけを抜き出すことはできない。また人件費、建設費なども算入されていない。このため、このような地方財政統計から保育所サービスという個別事業のコストは算定できない。自治体の行財政努力・目標の基準が算出できる程度である（図表1-1 省略）。

そこで各都市の決算書から保育所費を算出することになるが、そこには保育所費に民間保育所に対する支援などがふくまれているので、保育所費が過大なことが、必ずしも公立保育所費の割高を意味しない。たとえばある市は積極的に無認可保育所を支援しているが、公立保育所定員を基準にして判断すると、無認可保育所への支出を含む分、その市の評価結果は悪くなってしまふ。従って、自治体の決算から別途作業で公立保育所費だけを抽出する必要がある。

## 1.2.2 公会計の限界

自治体の歳入歳出決算書における経費の分類は、予算で用いられる分類をそのまま用いている。そのため、たとえば人件費は総務費に、建設財源の地方債は公債費に計上され、これらを除いた狭義の事業費だけがコストとして認識される。しかし、自治体行政サービスの多くは労働集約的で人件費のウエイトが高くなる傾向にあるので、人件費を抜きにした事業コストは考えられない。また、事業の実施を間接的に支援するために使われる間接費の配賦も考慮する必要がある。

このように事業の実施のための直接的な支出だけに目を向けるのではなく、事業に直接間接に関連するあらゆる要素をコストとして認識しなければならない。

しかし、自治体の財務会計制度（官庁会計）が内部会計手続に重点を置いてきたために、歳入歳出決算書は各部局別・予算費目別の編成になっており、例えば人件費や起債関係の支出が除外された福祉費は、福祉サービスの総コストの単なる経常経費部分に過ぎない。

## 1.2.3 発生主義コストの把握が必要

このような現行の官庁会計については、(1)予算（Plan）、執行（Do）が重視され、評価・決算（See）が十分に実施されないことによる「マネジメント」の欠如、(2)単式簿記による「ストック情報」の欠如、(3)現金主義による「コスト情報」の欠如、(4)住民への公表方法について、一定のルールがないことによる「アカウンタビリティ」の欠如が指摘されている。

例えば、我が国の官庁会計が採用する現金主義会計では直接的に支出に結びつく費目しかコストとして認識されない（図表1-2）。それに対して、たとえば減価償却費や退職給与引当金繰入額などは、直接的に支出に結びつかない、いわば目に見えないコストである。しかし、社会資本については、高度成長期に整備した施設などが老朽化し、これから更新の時期を迎える。これまでのように新規に作るだけでなく、維持管理と更新のコストが重要になる。また公務員の年齢構成をみれば、今後数年間に退職者数がピークを迎えることから、退職給与の支払額が急増も予想される。しかし現金収支のバランスを把握するだけでは、このような財政の実態はわからない。このため、発生主義会計に基づく財務情報が新しい行政管理・経営において不可欠である。



図表1-2 歳出コスト，発生主義コスト，フルコスト

区 分	内 容
歳入歳出の決算によるコスト (歳出コスト)	庁内，議会における決算の対象
発生主義会計方式によるコスト (発生主義コスト)	上記に加え，退職給与引当金，減価償却費，公債利子分，管理部門配賦額等
フルコスト	上記に加え，公有財産無償使用の機会コスト，資本コスト（第4章参照）など

### 1.3 都市間比較調査の実施

#### 1.3.1 対象事業の選定

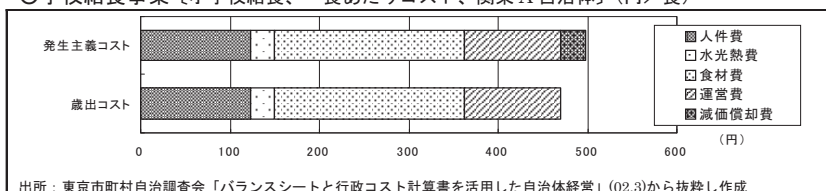
本調査では，(1)小学校給食事業，(2)廃棄物収集・処理事業，(3)公営住宅事業の3分野を選定して検討を行った（第2～4章）。

これら3事業はいずれも公共サービスのベーシックな分野であり，社会環境や市民のニーズの変化に対応したサービスの質の確保，業務運営の効率化などの観点から，行政と民間の役割分担の明確化と効率的な執行体制を議論する意義が大きいからである。

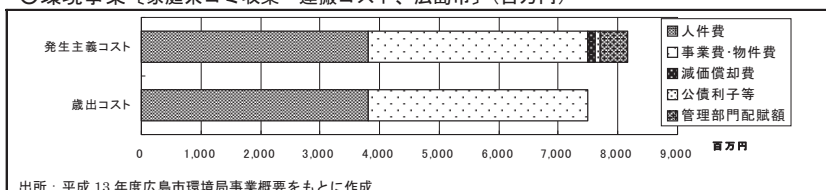
また政令指定都市を例にとると，決算統計の大まかなくくりであるが，学校給食費，清掃費，住宅費の合計は各団体の普通会計総支出の概ね8%～30%を占めており（平成12年度市町村別決算状況調），これら事業のコストパフォーマンスを評価し比較する必要性は高い。

図表1-3 事業別歳出コストと発生主義コストの比較

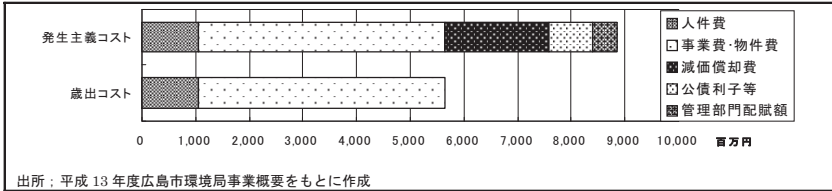
#### ○学校給食事業〔小学校給食、一食あたりコスト、関東A自治体〕(円/食)



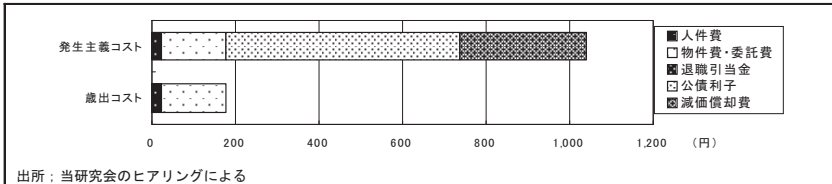
#### ○環境事業〔家庭系ゴミ収集・運搬コスト、広島市〕(百万円)



○環境事業〔家庭系ゴミ中間処理・最終処分コスト、広島市〕（百万円）



○公営住宅事業〔月・住宅専用面積あたり行政コスト、近畿B自治体〕（円／月・m<sup>2</sup>）



1.3.2 コスト算定方法

前述のように、コスト比較をするには官庁会計（歳出コスト）では不十分であり、発生主義会計によるフルコストをもって事業ごとの行政コストを比較するべきである。

しかし一方で、ベンチマーキングに必要な指標は簡便な方法で算出できることや、データが容易に入手できることを考慮する必要もある。また、図表1-3にあるように、例えば学校給食事業や環境事業（家庭系ゴミの収集・運搬）では、人件費や物件費等が行政コストの大部分を占めており、歳出コストと発生主義コストで通常、大きな差が生じない。

そこで現実的な対応として、人件費・物件費等のウェイトの高い廃棄物収集事業、学校給食事業や、その中間的な廃棄物の中間処理・最終処分事業では、もっぱら自治体間での比較が中心となるため、歳出コストの数値を基にした。

一方、公営住宅事業については、後述のように資本的支出の割合が極めて大きく、また民間事業、民間借上公営住宅と比較する必要から、発生主義コストに資本コストを加えたフルコストで分析した。

また、データの収集方法は、学校給食・環境事業については各都市照会による回答、公営住宅事業については公表済み資料を原則とし、個別ヒアリングや情報公開制度で補った。

上記要領に基づき、次章以降で具体的に施策等を取り上げ、コスト計算に基づく外部評価型のベンチマーク指標案を検討する。

第2章 学校給食事業の都市間比較

本章では、全国の自治体に対して行った学校給食に関する調査の結果を基に、同事業のベンチマーキングを試みる。調査要領はつぎのとおりである。

調査方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全国の市及び特別区の学校給食事業担当課に文書で照会した。</li> <li>・回答について、各自治体への個別ヒアリングで補った。</li> </ul>
調査内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・小学校給食の一食あたりコスト数値</li> <li>・コスト内訳</li> <li>・給食費</li> <li>・算定方法</li> <li>・公表／非公表</li> <li>・コスト算出の目的</li> <li>・センター化率</li> <li>・民間委託率</li> <li>・人口</li> </ul>
照会数	計 283団体 (内訳) 市；260団体, 特別区；23団体
回答数	236団体 (回答率 83.4%)

## 2.1 コスト指標について

回答があった自治体のコスト計算の状況は、つぎのとおりである。

コスト計算の状況	算定している	67団体	(28.4%)
	うち発生主義会計方式	0団体	(0.0%)
	うち数値公表	12団体	(17.9%, 全自治体の5.1%)
	算定していない	169団体	(71.6%)
留意事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>・回答があったコスト数値の全ては、歳出コストに基づく算定であった。</li> <li>・「算定している」との回答であっても、人件費、水光熱費等を除外した算定結果であった場合は「非算定」に分類した。</li> <li>・食材費を保護者会等の別会計で算定しているため行政コストに算入していない場合は、一食あたりコストに給食費を加算した。</li> <li>・一部自治体では、中学校給食を含んだ数値となっている。</li> </ul>		

今回の調査で一食あたりコストは、最低額が340円であるのに対し、最高額は1,121円であり、その較差は3.3倍であった。

図表2-1にコスト情報を集計し比較した結果を掲げる。なお比較にあたっては、イギリスの自治体改革『ベストバリュー』にならい、全国の上位25% (Top Quartile) の自治体を抽出し、その平均値をターゲットとする手法を試みた。

## 2.2 その他の指標について

センター化 (共同調理場方式) は、全国平均でも42%の高い率であり、特に図表2-1に掲げるコストの「ベストプラクティス」である上位25%自治体を見ると、100%またはそれに近い自治体が上位に並び、平均で88%であった。

一方、民間委託率をみると、上位25%の自治体でも13%にとどまり全国平均でも9%と低い。

図表2-2～2-3の散布図を見ると、コストとセンター化率は緩やかな相関関係 (センター化率が高いほど一食あたりコストは低い) は認められるものの、コストと民間委託率については、明確な関係は今回の調査では確認できなかった。

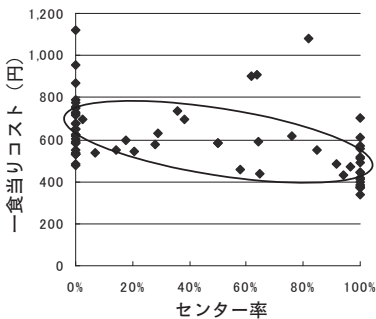
図表2-1 小学校給食事業の自治体比較試算

(n=67)

自治体・地域 (匿名)		給食コスト (円/食)	給食費 (円/食)	行政負担 (円/食)	センター 化率	民間 委託率	人 口
1	九州・沖縄	340	226	114	100%	0%	5万人以上
2	北海道	368	211	157	100%	0%	10万人以上
3	近畿	374	220	154	100%	13%	5万人以上
4	九州・沖縄	379	226	153	100%	0%	5万人以上
5	近畿	385	217	168	100%	90%	5万人以上
6	中・四国	400	208	192	100%	0%	5万人以上
7	東海	411	220	191	100%	100%	20万人以上
8	近畿	421	224	197	100%	0%	5万人未満
9	東北	434	205	229	94%	0%	20万人以上
10	関東	436	244	192	65%	0%	5万人以上
11	東北	443	230	213	100%	0%	20万人以上
12	中・四国	443	210	233	100%	0%	40万人以上
13	九州・沖縄	456	256	201	58%	0%	10万人以上
14	東海	472	204	268	97%	0%	20万人以上
15	東海	480	221	259	0%	0%	20万人以上
16	近畿	481	195	286	92%	0%	20万人以上
17	九州・沖縄	487	232	255	0%	64%	10万人以上
18	中・四国	493	245	248	100%	0%	5万人未満
19	東海	507	281	226	100%	0%	5万人以上
20	東北	516	250	265	100%	100%	5万人未満
( 中 略 )							
67	関東	1,121	260	861	0%	0%	5万人未満
上位25%平均		420	220	200	88%	13%	
全国平均		601	225	376	42%	9%	

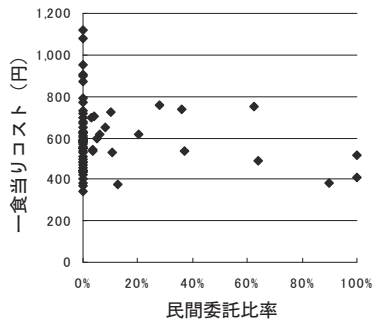
図表2-2 給食コストとセンター化率

n=67



図表2-3 給食コストと民間委託比率

n=67



### 第3章 環境事業の都市間比較

本章では、全国の自治体に対して行った、環境事業（家庭系ゴミ処理）に関する調査の結果を基に、同事業のベンチマーキングを試みる。調査要領は、つぎのとおりである。

調査方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全国の市及び特別区の環境事業担当課に文書で照会した。</li> <li>・回答について各自治体への個別ヒアリングで補った。</li> <li>・一部の自治体では、公文書公開請求によった。</li> </ul>
調査内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家庭系ゴミの収集・処理のトンあたりコスト数値</li> <li>・算定方法 ・公表／非公表 ・コスト算出の目的 ・リサイクル率</li> <li>・収集回数、収集量 ・民間委託の状況 ・人口</li> </ul>
照会数	計 283団体 （内訳） 市；260団体，特別区；23団体
回答数	216団体（回答率 76.3%）

※本章でリサイクル率(%)とは、資源ゴミ量/家庭系ゴミ総量とした。  
厚生労働省の定義である〔資源化量+集団回収量〕/〔ゴミの総処理量+集団回収量〕とは異なる。

#### 3.1 コスト指標について

回答があった自治体のコスト計算の状況は、つぎのとおりである。

コスト計算の状況	算定している	153団体	(70.8%)
	うち発生主義に準じた方式	30団体	(19.6%)
	うち数値公表	93団体	(60.8%，全自治体の43.1%)
	算定していない	63団体	(29.2%)
留意事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>・減価償却費、公債費利子等を算入した「発生主義」に準じた方式による自治体と歳出コストによる自治体が混在している。</li> <li>・一部自治体では収集方式の違いなどから事業系ごみとの合計となっている。</li> </ul>		

回答のあった自治体のうち7割以上がゴミ収集コストを算定しており、しかもそのうち、算定方式が発生主義会計に基づいている自治体は2割近くあった。

また、調査した全自治体の4割以上、コストを算定している自治体の6割以上が、算定結果を公表していることが判明した。

次に、ベンチマーク指標の設定に先立ち、各自治体の立地及び規模に応じた傾向を把握するため、上記調査内容をデータベースとして、都市の属性ごとに分析した（図表3-1～3-3）。

収集・運搬コストについては、大都市・都市近郊は地方都市の倍近い高コストである。しかし他方、中間処理・最終処分コストは逆に地方都市の方が高く、その結果トータルコストはいずれのグループも4万円/t前後に納まっている。これは、大都市圏の自治体では、家庭系ゴミ以外に事業系ゴミ（今回調査の対象外）の発生量が多いため、中間・最終処分においてゴミ焼却工場の稼働率が高いなどのスケールメリットによるものと推測される。

図表3-1 家庭系ゴミの収集・運搬コスト (円/t)

n=153

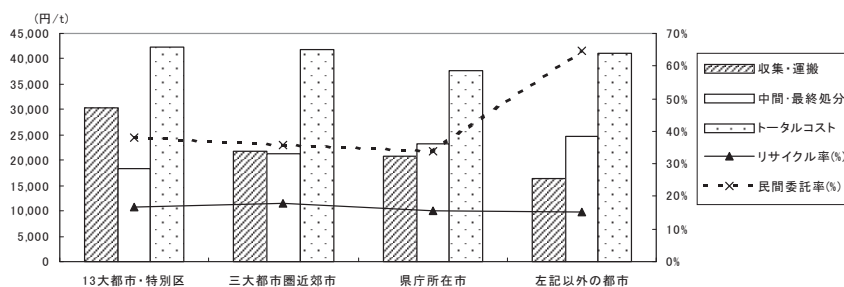
家庭系ゴミ収集量 (年間)	大都市	三大都市圏 近郊	県庁所在市	左記以外	全 国
2万t未満				14,275	14,275
2万～5万t未満	24,747	20,091	36,413	18,008	19,885
5万～10万t未満	34,698	23,173	17,904	16,604	19,831
10万～20万t未満	44,753	26,734	17,626	13,968	23,724
20万t以上	26,095	19,071			24,474
平 均	31,374	22,590	19,948	16,060	20,061

図表3-2 家庭系ゴミの中間処理・最終処分コスト (円/t)

n=153

家庭系ゴミ収集量 (年間)	大都市	三大都市圏 近郊	県庁所在市	左記以外	全 国
2万t未満				24,991	24,991
2万～5万t未満		23,188	31,903	24,860	25,115
5万～10万t未満	20,536	20,987	23,001	19,532	20,622
10万～20万t未満		19,024	16,470		17,066
20万t以上	17,311	17,223			17,285
平 均	18,173	20,378	21,336	23,530	22,125

図表3-3 環境事業（家庭系ゴミ）の都市間比較



※ 中間処理・最終処分コストが無回答または未算定の自治体があるため、収集・運搬コストとの合計はトータルコストに一致しない

図表3-4 コスト比較（直営／委託）

	北海道 A自治体		小樽市		八戸市		小田原市		中国地方 B自治体	
民間委託率	53%		43%		65%		61%		38%	
種別	直営(A)	委託(B)	直営(A)	委託(B)	直営(A)	委託(B)	直営(A)	委託(B)	直営(A)	委託(B)
コスト(円/t)	33,266	11,576	21,149	9,319	21,503	9,882	21,143	19,183	21,143	14,119
A/B	2.9		2.3		2.2		1.1		1.5	

※ 本表で民間委託率は、処理量比に統一した  
出所：発生主義に基づくコストを公表している自治体の資料をもとに作成

### 3.2 その他の指標について

リサイクル率は都市部が比較的高いが、エリアによる顕著な差異は見られない。一方、民間委託率は、都市部では低く、東北地方の自治体の平均が74%と高かった。

つぎに、今回調査の回答のうち発生主義の手法でコスト計算をしている自治体のデータから抜粋して、業務の方法や種類別のコストの差を見る。

直営と民間委託とのコスト差について見ると、図表3-4のとおり同一自治体内では、直営の場合は委託の2～3倍ほどコストが高い場合が見られた。

しかし、自治体間での比較について図表3-5の散布図を見る限りは、今回調査ではコストと民間委託率の関係はそれほど明確なものではなく、なお調査の必要がある。

可燃ゴミ・不燃ゴミ・粗大ゴミの別では、図表3-6のとおり、粗大ゴミの収集ないし処理コストは可燃ゴミの4～18倍も高く、また資源化の関係では、図表3-7のとおり資源化部門は家庭ゴミ等の3～5倍のコスト単価であった。

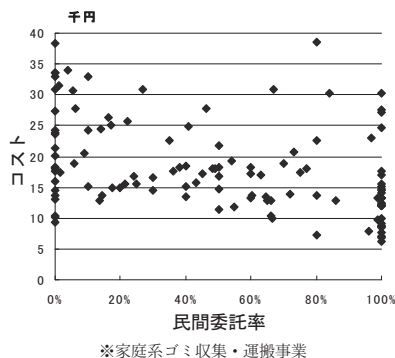
このようなコスト情報は、民間委託、受益者負担の導入、リサイクルの推進などの政策選択の際に有用かつ不可欠なものと思われる。

図表3-6 コスト比較〔可燃／不燃／粗大〕(円／t)

	市川市 (収集業務)			杉並区 (収集・中間処理・最終処分)		
種別	可燃ゴミ(A)	不燃ゴミ	粗大ゴミ(B)	可燃ゴミ(A)	不燃ゴミ	粗大ゴミ(B)
コスト(円/t)	10,155	49,943	180,556	39,274	73,341	176,559
B/A	17.8			4.5		

出所：発生主義コストで算定し公表している自治体の資料をもとに作成

図表3-5 民間委託率とコスト n=153



図表3-7 コスト比較〔家庭系/資源ゴミ〕(円/t)

	浜松市		小樽市	
リサイクル率	18.2%		9.2%	
種別	家庭ゴミ(A)	資源ゴミ(B) (収集・資源化)	ゴミ関係部門(A) (収集・処分)	リサイクル部門(B) (収集・処理)
コスト(円/t)	28,494	92,258	24,188	113,680
B/A	3.2		4.7	

出所：発生主義コストで算定し公表している自治体の資料をもとに作成

### 3.3 ベンチマーキングの試行

以上の調査結果分析をもとに、本研究会では環境事業について、①ごみのトンあたり収集・運搬コスト、②ごみのトンあたり中間処理・最終処分コスト、③リサイクル率、④粗大ゴミ有料化を導入しているか否か、の4つの指標を設定し、それぞれに図表3-8のとおりポイント制により、4指標の合計点で総合評価するベンチマーキングの試行を行った。

図表3-8 環境事業のベンチマーク指標案

指標	施策誘導目標	評価	ポイント	
第一次指標	事業の効率化	家庭系ごみのトンあたり収集・運搬コスト(円)	10千円未満	200
			10～20千円未満	150
			20～30千円未満	100
			30～40千円未満	50
			40千円以上	0
第二次指標	事業の効率化	家庭系ごみのトンあたり中間処理・処分コスト(円)	10千円未満	200
			10～20千円未満	150
			20～30千円未満	100
			30～40千円未満	50
			40千円以上	0
第三次指標	ゴミの減量化	リサイクル率	20%以上	200
			15～20%未満	150
			10～15%未満	100
			5～10%未満	50
			5%未満	0
第四次指標	ゴミの減量化	粗大ゴミ有料化の有無	有料化している	100
			有料化していない	0

※当該指標について未回答または非算定の場合は、0ポイントとした。

なお比較にあたっては、本章でのこれまでの分析を踏まえ、回答のあった自治体を「13大都市及び三大都市圏近郊市」と、「それ以外の自治体」の2つのグループに分けた上で、それぞれについて前章と同様上位25%を抽出するという手法を取った。その結果は、図表3-9のとおりである。



図表3-9 環境事業（家庭系ゴミ処理）のベンチマーキング試行結果

(13大都市及び三大都市圏近郊市) n=38							(左記以外の自治体) n=78						
自治体・地域 (匿名)	第一次	第二次	第三次	第四次	総合	人口	自治体・地域 (匿名)	第一次	第二次	第三次	第四次	総合	人口
1 関東	150	100	200	100	550	40万人以上	1 九州・沖縄	150	150	150	100	550	40万人以上
2 関東	150	150	200	0	500	40万人以上	2 中国	200	200	150	0	550	5万人以上
3 関東	150	100	100	100	450	40万人以上	3 関東	200	150	200	0	550	20万人以上
4 東海	150	150	100	0	400	10万人以上	4 中国	150	150	200	0	500	5万人未満
5 近畿	50	150	200	0	400	40万人以上	5 四国	200	150	150	0	500	5万人未満
6 近畿	150	150	100	0	400	10万人以上	6 東海	150	150	100	100	500	10万人以上
7 関東	150	150	0	100	400	5万人以上	7 東北	150	150	200	0	500	5万人以上
8 関東	150	50	200	0	400	5万人以上	8 中部・北陸	150	150	200	0	500	5万人以上
9 関東	50	150	200	0	400	20万人以上	9 東海	150	150	200	0	500	10万人以上
10 近畿	100	150	150	0	400	20万人以上	10 東北	150	150	200	0	500	10万人以上
11 関東	100	100	200	0	400	40万人以上	11 関東	150	150	200	0	500	10万人以上
12 関東	100	100	150	0	350	40万人以上	12 九州・沖縄	200	150	150	0	500	5万人以上
13 中国	50	150	150	0	350	40万人以上	13 中国	150	200	150	0	500	20万人以上
14 近畿	100	150	100	0	350	20万人以上	14 四国	150	150	200	0	500	40万人以上
15 関東	50	100	200	0	350	5万人以上	15 東北	150	150	150	0	450	10万人以上
16 関東	150	0	200	0	350	10万人以上	16 中部・北陸	150	150	150	0	450	20万人以上
17 東海	150	200	0	0	350	20万人以上	17 関東	150	200	100	0	450	10万人以上
18 関東	50	150	150	0	350	10万人以上	18 九州・沖縄	150	150	150	0	450	5万人以上
19 関東	50	100	200	0	350	10万人以上	19 中国	100	150	200	0	450	5万人以上
20 関東	150	0	200	0	350	10万人以上	20 関東	200	150	100	0	450	5万人未満
( 中 略 )							( 中 略 )						
38 近畿	50	150	0	0	200	20万人以上	78 九州・沖縄	150	0	0	0	150	5万人以上
上位25%平均					433		上位25%平均					495	
全体平均					333		全体平均					378	

## 第4章 公営住宅のコスト比較

### 4.1 調査の概要

これまで検討してきた2つの事業と異なり、公営住宅事業については、建物建築、土地購入などの資本的支出の割合が極めて大きいため、行政コストを歳出決算のコストで論ずることはできない。

したがって公営住宅については、発生主義コストに加え、資本コストも含めたフルコスト（図表1-2参照）の把握が、事業の管理運営上不可欠である。

本報告書における資本コストの算定方式は、次のとおりである。

$$\text{資本コスト} = (\text{有形固定資産年度末実質値合計} - \text{地方債起債残高}) \times \text{資本コスト率}$$

なお、資本コスト率は3%の定率※に設定した。

（※財務省報告書『発生主義を用いた地方自治体サービスのフルコストの分析』2002.9による）

以上を前提に、自治体の公営住宅事業についてつぎのとおり調査を行った。

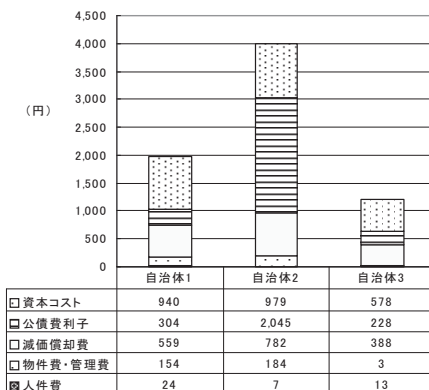
調査方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>公表済み資料により、複数の自治体の公営住宅事業における建設データと発生主義コストを収集した。</li> <li>上記データを各自治体への個別ヒアリングで補った。</li> <li>一部の自治体では、公文書公開請求によった。</li> </ul>	
対象施設	○公営住宅 1	近畿地区のある自治体で平成7年度～10年度にかけて市街地部に建設された複数の公営住宅の集計値を使用。
	○公営住宅 2	平成10年共用開始の首都圏公営住宅のデータを使用（公表資料）。
	○公営住宅 3	前掲財務省報告書に掲載の自治体から選定。
留意事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>フルコスト算定における「資本コスト」は、土地取得費相当額について敷地面積×路線価×0.7で推定し、建物等については取得価格データと竣工年次から推定した。</li> <li>資本コスト率は、3%とした（前掲財務省報告書から引用）。</li> <li>公営住宅1の公債利子は、起債額残高×3%の推定値を使用。</li> </ul>	

## 4.2 自治体間の比較

図表4-1は3つの自治体における公営住宅事業の行政コスト（住宅専用面積㎡・月あたり）を比較したものである。これによると、人件費及び物件費・管理費といった歳出コストの割合は、全体の1.3～9.0%に過ぎないのに対して、資本コスト、公債費利子、減価償却費の合計は、いずれも90%以上を占めている。また、自治体2と自治体3で3倍以上のフルコスト差があるが、これは土地・建物の取得費の地域差による要因が大きいと考えられる。

そこで当研究会では、公営住宅事業については、自治体間での行政コスト計算（企業会計における損益計算）の比較よりも、資本的支出における建設単価などを同一都市内の民間賃貸物件と比較する方が重要であると考え、次項で同一自治体における公営住宅の行政コストと、類似規模の民間マンション等の賃料相場を比較する。

図表4-1 公営住宅の行政コスト比較



(月・住宅専用面積㎡あたり、円)

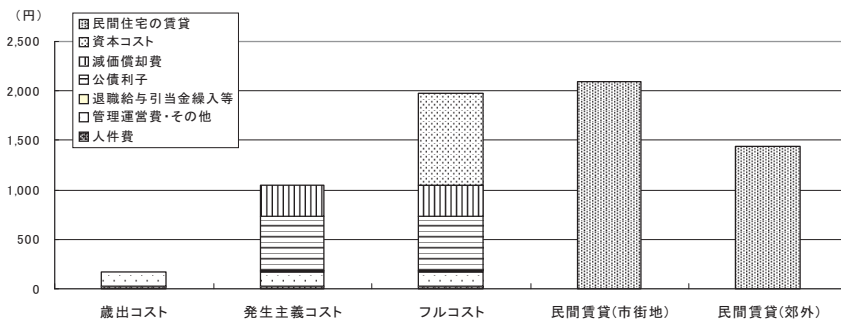
## 4.3 民間事業との比較

図表4-2は、ある近畿圏自治体の公営住宅の行政コストと民間賃貸住宅の家賃相場との比較である。前述のように公営住宅事業の行政コストが土地・建物などの取得費に大きく依存するため、その㎡あたりフルコストは民間賃貸物件の賃料相場に近づいていることが判る（前掲の財務省報告書も同旨）。

つぎに、公営住宅事業と民間事業で、 $m^2$ あたりの建築コストならびに総事業費の比較を試みたのが、図表4-3-(1)～(2)である。

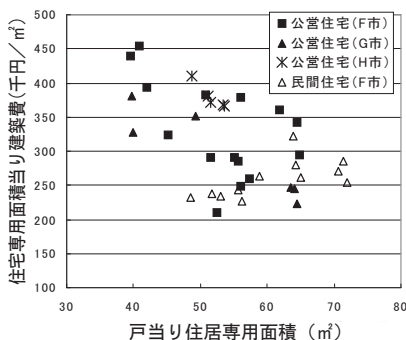
以上のことから、公営住宅事業のベンチマーキングにおいては、(1)発生主義コスト計算による資本的支出の分析が不可欠である、(2)民間事業との建築単価など、各自治体のローカルなベンチマーク指標を検討すべきである、(3)大規模修繕や将来の建替・除却経費（所有者が負担）等を含めたライフサイクル・コストの観点から民間借上方式やPFIとの比較が必要である、ということができる。

図表4-2 公営住宅の行政コストと民間賃貸住宅の家賃相場との比較事例  
(専用面積 $m^2$ ・月あたり)

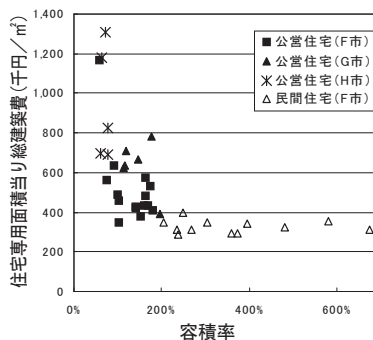


出所：民間住宅の賃料は、長谷工コーポレーション「マンション相場マップ(2002)」から当該自治体の2LDKの物件を引用

図表4-3-(1) 公営住宅と民間住宅のコスト比較(1)  
棟単位の $m^2$ あたり建築費と住専面積の散布図 (n=38)



図表4-3-(2) 公営住宅と民間住宅のコスト比較(2)  
棟単位の $m^2$ あたり総建設費と容積率の散布図 (n=38)



※総建設費=建物建築費+用地取得費相当額

## 第5章 まとめと提言；行政コスト計算に基づくベンチマーキングの導入に向けて

前章までの調査・分析結果に基づき、我が国の自治体が今後、ベンチマーキングを導入する際の課題についてまとめる。

### 5.1 コストを第一次指標としたベンチマーキングの実施

#### 5.1.1 事業別コストの把握

我が国の自治体で実施されている行政評価には、事業のアウトプット（結果）指標やアウトカム（成果）指標の把握に重点が置かれ、インプット、すなわちコストや効率性の観点で不足しているものが見られる。また、事業コストも現金主義による事業費と人件費までしかとらえていない場合がほとんどである（図表5-1～2参照）。しかし行政評価の基本は、バリュー・フォー・マネー（value for money）、すなわち活動の成果が「支出に見合う価値」をもっているかどうかの検証にあり、資源の投入によって初めて成果が得られるのであるから、コストを無視して成果を評価することは無意味である。

そこで、都市間のベンチマーキングでは、さまざまな事業分野で行政サービスの単位あたり行政コストを第一次指標とすべきである。

図表5-1 自治体の政策評価の例

指標・数値目標	現状値	目標値
災害による被害総額	131億円	124億円
交通事故死者数	221人	185人以下
治安がよいと感じる県民の割合	51.2%	57%
食品の検査件数に対する不適合食品の割合	13.4%	11%
さまざまな社会活動に参加する高齢者の割合	44.8%	50%
健康診断の受診率	41.1%	55%
保健・医療・福祉サービスの不満足度	46.4%	40%
高規格救急車の普及率	31.4%	50%
医療の質・ミスに不安を感じた人の割合	38.1%	20%
老後に金銭的な不安を感じる人の割合	79.0%	60%
普通の生活を送るだけの収入は得ていると思う人の割合	56.6%	70%
災害発生時の避難所を知っている人の割合	57.4%	80%

出所：青森県、三重県のホームページから抜粋して作成

図表5-2 自治体の事務事業評価の例

部門名	都市の安全と環境
大施策	廃棄物の減量と処理
中施策	安全で適正なごみ処理の推進
事業名	ゴミ焼却工場の建設
評価対象	総事業費、年度別決算額、財源内訳、年間運営費・焼却量・埋立削減量など
評価	評価結果；必要性4、効率性4など 総合評価；A

出所：名古屋市のホームページから抜粋して作成

なお、本研究会が行った自治体ヒアリング調査（第2～4章参照）をつうじて浮かび上がった事業別行政コスト計算に関する実務上の課題は以下のとおりである。

#### （算定基準）

- ・発生主義に準じて算定を行っている自治体間で、減価償却費、公債利子分、管理部門配賦額等の算定方式が不統一であった。
- ・市民に公表している事業別コストについて、人件費、水光熱費などの主要な支出科目を算入していない事例が多かった。
- ・人件費や退職給与引当金は、平均給与額×職員数などで推計している自治体がほとんどであったが、当該職場に配属されている職員の給与台帳からの実額を計上すべきである。
- ・民間委託している場合の支出について、業者との委託料のみを計上している自治体があったが、行政側の管理部門や事業用施設の行政コストも計上すべきである。

- ・リサイクル率、民間委託率等について、定義や算定方式が自治体間で不統一であった。(計算結果の公表・比較ほか)
- ・コスト計算の結果を内部資料にとどめ市民に公表していない自治体が多かった。
- ・コスト内訳がない場合、例えば総コストなか手数料などの諸収入を控除した正味のコストなのか不明であるなど、その内容の検証ができない。
- ・他の自治体、全国平均値、民間事業等との比較を行った事例はほとんど見られなかった。
- ・給食事業について、食材費相当額を保護者会の給食費による別会計とし、コスト計算から食材費を除外している自治体が多かったが、コスト計算上のみならず、会計処理上も問題があると思われる。
- ・公営住宅事業で資産台帳が整備されていないことは、将来の修繕や更新計画などの基本的なマネジメントに支障をきたすと思われる。

### 5.1.2 ベンチマーク指標の公表と比較

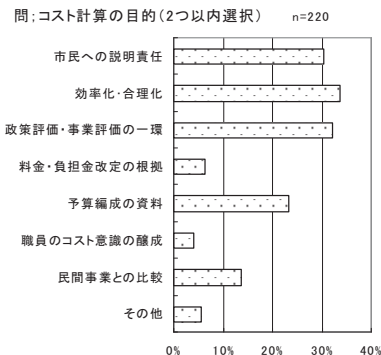
ベンチマーキングを行う事業は、1)自治体の財政に占める当該事業の経費が一定程度に大きいもの、2)市民の多数が当該サービスの受給者になるもの、3)民間事業との比較が必要であるもの、4)全国の自治体で一律に実施しているため、都市間比較が必要となるもの、等を基準に選定すべきである。

そして行財政改革のためには市民・専門家からのよい意味での外圧、プレッシャーを活用することが重要であるから、コスト、アウトプットなどのベンチマーク指標は、結果を広く公開した上で、誰でも評価内容が公正かどうかを比較し検証できるものにすべきである。

本調査で事業別コストを算定している自治体の「算定の目的」の設問への回答(図表5-3)を見ると、行政コスト計算は単に自治体内部の事業の評価や市民に対する説明責任の達成等に重きが置かれ、その結果を「民間事業と比較」したり、「職員のコスト意識の醸成」に活用するといった認識が希薄なことがわかる。しかし、他都市や民間の事業と比較して初めて客観的な評価が行えるものである。

また比較のためには、5～10程度の自治体間では不十分であり、できるだけ全国自治体のデータを揃えた上で、全国平均値、上位25%平均値、更に人口規模・地理的条件等の属性を共通するグループとの比較分析をしたうえで、その自治体が目指すターゲットを設定すべきである。

図表5-3 事業別コストを計算する目的



## 5.2 事業別コスト算定方式等の標準化(「総務省方式」からの発展)

各自治体では、決算統計のデータを編集して、企業会計における貸借対照表や損益計算書に準じた財務諸表を作成すること(総務省方式)が盛んに行われており、これを一般に「企業会計的手法の導入」と呼んでいる。この方式は、複式簿記を前提としない点で明らかに企業会計とは異なるが、現行制度を前提とした当面の対応策としては評価できる。

この方式は、決算統計は全ての地方自治体

出所:環境事業、給食事業について延べ220団体からの回答

集計できること、決算統計の区分に沿うため行政目的別に把握しやすいなどから、一自治体の財政状況の全体像を示す目的においては意義があるともいえる。しかし、決算統計自体に第1章で述べた問題があるほか、普通建設事業費に計上する基準は固定資産の計上基準とは一致せず、また形態的区分ができないなど、ストックの把握が不十分である。

このように情報内容の正確性について重要な問題をはらんでいるばかりか、そもそも決算統計は、国が自治体を管理・統制するための資料であって、かかる情報を加工して市民に対するアカウンタビリティ報告を作成することは本末転倒であるとの批判がある。仮にこの方式に満足してしまい、財務会計制度のあり方を根本的に見直すことが先送りされるようだと問題である。

#### (フルコストの把握)

行政コストの把握は、人件費や公債費はもちろん、減価償却費や退職給与引当金なども各事業に配賦して、フルコストによる認識が必要である。

具体的には、自治体の部局単位で、財産台帳、キャッシュ・フローの仕分けを行い、それを毎年整備していくことから開始すべきである。そして公共団体の主要な事務がカバーされていけば、他の自治体と比較することも自然と容易になる。

また当面のコストだけではなく、維持管理費など将来発生すると見込まれるコストも含めたライフサイクル・コストを把握できるようにする必要がある。

#### (統一ルールの必要)

行政の場合は、事業別コスト資料の作成に関する統一されたルールがないため、行政側の都合で操作が可能となり客観性に欠ける。

コスト計算だけでなく、民営化率・民間委託率、リサイクル（資源化）率、利用率などの諸指標の設定・算出についても統一ルールが必要であり、それには主な事業別行政コスト計算書等の公表を義務付ける制度の整備が前提となる。

具体的には、①自治体による共同研究会の設置（図表5-4参照）、②第三者機関による基準策定（英国 Audit Commission の例）、③国庫補助金精算の際に当該事業のコスト／効率性実証を統一基準で義務付ける、などが考えられる。

図表5-4 自治体事業別コスト計算の統一基準への取り組み事例

財務省財務総合政策研究所	全国の9の自治体（匿名）。対象は保育所、給食、公営住宅、高齢者在宅サービス
(財)東京市町村自治調査会	多摩地区5市1村（昭島市、日野市、国立市、東久留米市、羽村市、檜原村）。対象は給食事業、スポーツセンター、保養所
東京二十三区清掃協議会	都内23区。対象は廃棄物収集・運搬・中間処理・最終処分

#### (政策決定の基礎データ)

ある事業を計画する場合には、当初数年間のコストのみならず、10～20年以上の長期コストや収支予測が欠かせないが、コストや資産の基礎的データを整備することにより初めて、このようなライフサイクル・コストの把握が可能となり、行政評価のマクロな施策決定へのフィードバックが可能となる。

そのためには、計上基準が不統一で、表示も延面積や構造等のみの記載となっている現行の公有財産台帳をまず改善する必要がある。

同時に、行政職員に対して、財務諸表や簿記などの最低限の知識のほか、民間企業マネジメントのノウハウ等についての研修も必要である。

## 研 究 組 織

研究代表者	高寄 昇三	(助)神戸都市問題研究所常務理事
研究分担者	林 昌彦	流通科学大学情報学部教授
	谷澤実佐子	監査法人トーマツ パブリックセクターマネージャー
	黒住 章久	(助)神戸都市問題研究所主任研究員
	竹内 伸二	(助)神戸都市問題研究所研究員

(役職は平成14年12月時点)

市民満足度を高める新たなワークスタイル  
 -平成14年度政策研究プロジェクトチーム報告書-  
 [要約版]

平成15年3月  
 神戸市政策研究プロジェクトチーム

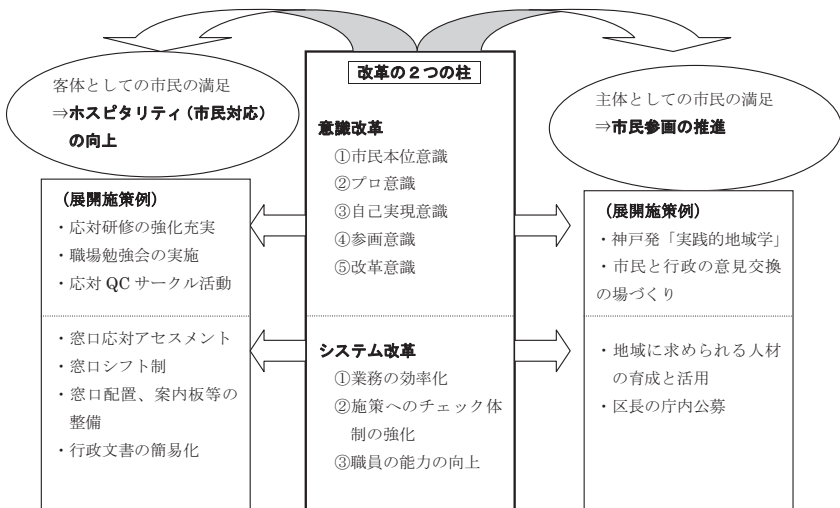
◎本研究の概要

「Labour」から「Work」へ

自治体職員は「最小のコストで最大の福祉を市民に提供する」という使命を帯びているが、現実には組織において日々「労働」する中で、何のために働いているのかという「意義」を見出すことは難しく、職場では、前例的・機械的・官僚的な働き方に甘んじていることが多い。「受け身で」「ノルマ的」な「労働 (Labour)」から決別し、「主体的で」「創造的で」「生き生き」とした市政の主役である市民の満足度を高める「新たなワークスタイル=Work」を目指すため、36の具体的な提案を行った。

提案内容として、改革の2つの柱として「意識改革」「システム改革」を進め、その具体的展開として、「ホスピタリティ (市民対応) の向上」「市民参画の推進」を提言した。

●本報告書の提案内容



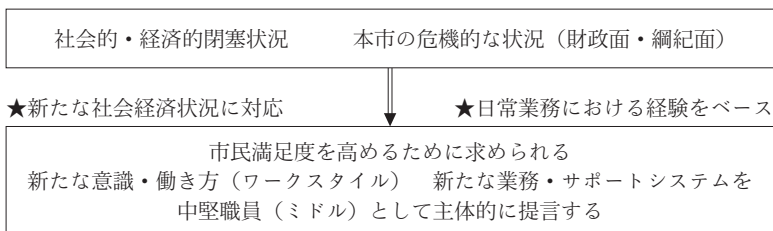


## ◎第1章 本研究の目的と背景

### 第1節 本研究テーマの設定と目的

不祥事などで失われた市民の信頼を回復するとともに、財政状況等から限られた資源の中で顧客である市民の満足度を高めるために、本市職員として職務における意識や働き方を抜本的に見直す必要がある。新たな状況の中でどのような働き方（ワークスタイル）が求められているかという問題認識に基づいて、市民満足度を高めるためには、①どのような新たな職務への意識・能力を具備し、②どのような働き方が必要で、③どのような業務サポートシステムが必要であるかを主体的に提言を行った。

#### 本研究テーマ設定のフローチャート



### 第2節 本研究を行う背景

#### (1) 本市内部要因に起因する背景

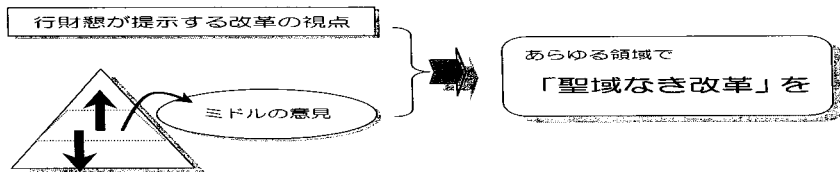
① 危機的な財政状況  
(略)

② ミドルアップ・ミドルダウンへの期待（行財懇報告書）

平成14年11月に提言された「神戸市行財政改善懇談会報告書」では、変革の鍵を握るミドル（課長級及び係長級職員）の意見を重視し積極的に採用することで、議論にとどまることなく「聖域なき改革」を実行することを本市に求めている。

当チームのメンバーは、ミドルの一人（係長級職員12名）であり、報告書の趣旨に呼応するため、全庁的な視点で改革のための具体的な提言を行うこととした。

#### 行財政懇談会報告書が求めるミドルの取り組み



③ 職員意識の現状と改革の必要性

当チームが行った「職員意識アンケート調査」（平成14年7月～8月に実施）の結果によれば、「仕事のやりがい・達成感」（評価平均3.18）、「仕事の効率に対する評価」（同3.14）が高く、逆に「市民意見の反映」（同2.71）、「市民の満足」（同2.87）に対する評価が低いことがわかった。よって、今後本市において市民満足度を高めるワークスタイルを確立するためには、職員が、「市民の意見を反映することによって市民満足を得た」という意識

を持ち得るシステム（政策決定における市民参画システムと市民満足把握システムの整備）を実現することが重要であることがわかる。

職員の自らの仕事に対する意識アンケート調査結果

	全体	担当	係長	課長	部長	20代	30代	40代	50代
①市民の満足	2.87	2.84	2.84	3.30	3.25	3.20	2.73	2.90	3.25
②市民意見の反映	2.71	2.60	2.80	3.00	3.00	2.50	2.61	2.90	2.88
③市民への説明	2.98	3.07	2.88	3.30	2.75	3.00	2.98	3.00	3.06
④仕事の効率	3.14	3.24	3.02	3.10	3.50	3.00	3.11	3.20	3.25
⑤仕事やり甲斐、達成感	3.18	3.09	3.25	3.30	3.50	3.40	3.07	3.29	3.19
⑥仕事成果内部評価	2.93	2.83	2.96	3.20	3.25	3.20	2.82	2.98	3.00

※母集団（125名 担当58名 係長51名 課長10名 部長4名 不明2名）

※平成14年7月～8月に、用紙を直接配布し記入の上回収する方法で行った。

## (2) 外部要因に起因する背景

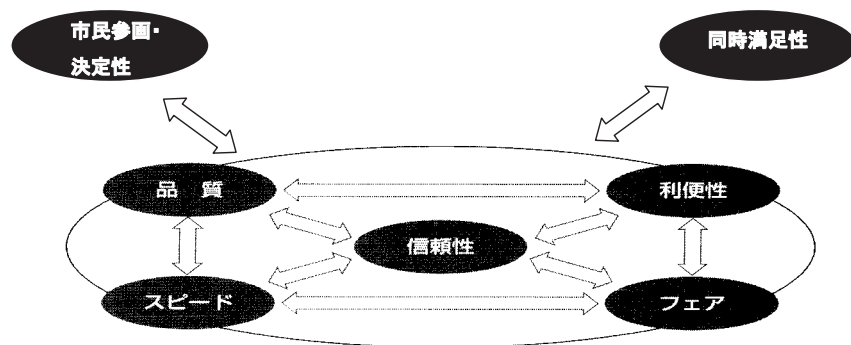
- ① 地方分権の本格化  
（略）
- ② デフレ下における深刻な経済・雇用状況  
（略）
- ③ 市民ニーズの多様化・複雑化  
（略）
- ④ 公務員制度改革の本格化と我が国の雇用・就業スタイルの変化  
（略）

## ◎第2章 本研究の基本的視点

### 第1節 本市が向上を目指すべき「市民満足度」の定義と内容

#### (1) 市民満足度の定義と内容

本報告書では、以下の要素により構成されていると定義づける。



## 第2節 「市民満足度を高める新たなワークスタイル」の基本的視点

- ① 市民満足度向上を実現する「意識改革」  
(略)
- ② 市民満足度向上を実現する「システム改革」  
(略)

## 第3節 「市民満足度を高める新たなワークスタイル」の具体的展開

市民満足度を高めるためのワークスタイルの対象となる「市民」を、立場によって、大きく次の3つに分けて考えることができる。

- ① 主権者（市の構成主体）としての市民
- ② 顧客（行政サービスの客体）としての市民
- ③ 利害関係者（ステークホルダー）としての市民

本報告書では、「市民満足度を高める新たなワークスタイル」を具体的施策に展開するにあたっては、「主体としての市民」「客体としての市民」に分けて捉え、その満足の実現を追求することとした。

## ◎第3章 具体的提案

### 第1節 意識改革

本報告書では、特に神戸市職員に求められている意識として、次の「5つの意識」を提示した。

#### (1) 市民本位意識

市民こそが私たちの最重要の顧客であり、かつ政策決定の主権者であり、ある場合には利害関係者という、自治体職員としてもっとも基本的な意識。

#### (2) プロ意識

行政経営のプロとして、専門的な知識と主体的な意欲をもって働き、内外から常に新しい情報を貪欲に得ようとする意識。

#### (3) 自己実現意識

やりがいをもって仕事に取り組み、仕事を通じて自己実現を図る意識。

#### (4) 参画意識

職員間・職場間でコミュニケーションを密接にとりつつ一体となって職務にあたり、施策決定にも積極的に参画していく意識

#### (5) 改革意識

前例踏襲に甘んじることなく現状を常に見直し、改革していく意識。

### (1) 市民本位意識

#### <提案1>職員憲章の制定

民間企業では、その企業にとって最も重要な理念を、社是・社訓といった形で内外に明らかにしている例が多い。それにならい、市民本位という市役所にとって最も重要かつ基本的な考え方を、すべての職員が共有し、対外的にもそれを示していくために、「職員憲章」を制定することを提案した。

(先進事例) 市民参画推進局職員 Mission (使命)

(先進事例) リッツカールトンホテルの「クレド」

#### < 提案 2 > 現場重視の異動基準

新規採用職員の育成の一環として、事務・技術に関係なく全員を区役所などの出先機関に配属することを原則とするとともに、他の職員も全員現場での仕事に従事する機会を設ける。

(先進事例) 宮城県におけるジョブローテーションの取り組み

### (2) プロ意識

#### < 提案 3 > 「仕事名人」制度（ジョブマイスター制度）の導入

豊富な行政知識や経験を持つベテラン職員の存在に光を当てて、励みとなるよう、仕事名人（ジョブマイスター）として認定し、称える制度を整備する。

(先進事例) 株式会社不二越のマイスター制度

#### < 提案 4 > 多角的な職務・活動経験の勧め

他自治体との人事交流や外郭団体ではない民間企業への出向、社会人大学院への入学、NPO への派遣、さらに異業種交流会や地域活動等への参加を奨励する。反対に専門知識を有する外部の人材を期間限定で専門職に採用し、職員の能力やモチベーションのアップも図る。

(先進事例) 政令市等による民間企業・シンクタンク等との人事交流

### (3) 自己実現意識

#### < 提案 5 > 職員のやる気を活かす仕組みづくり

##### ① 目標設定型勤務制度

全職員が年次目標を本人と上司で面談のうえ設定し、半期ごとに到達度を両者が面談のうえチェックする。所属長と直属の上司は、別途、指導・育成目標を策定し、同じく到達度を測る。

(先進事例) 北九州市の挑戦加点主義型人事制度の導入

##### ② 優秀な職員の表彰制度

お互いに顔の見える局区や課などの単位で、「月間 MXP」のような形で、特別に頑張った職員をたたえるような仕組みを提案する。その際、何も目立つ事業をした人ばかりにスポットライトをあてるのではなく、縁の下の力持ちな役割の職員の存在にも十分留意する。

(先進事例) 市民参画推進局の MXP 職員表彰制度

##### ③ 人材開発、活性化のための専門部署の設置

メンタルヘルスへの配慮が必要なケースや、そうでなくとも例えば病欠制度本来の趣旨からはずれる行為を繰り返すなど個別指導を必要とするケースを専門的に扱う、人材開発・活性化のための専門部署を設置することを提案する。

#### < 提案 6 > 異動理由・人事評価の本人への開示

市民に対する情報公開・説明責任を徹底しようとしている現在、職員への情報公開、説明責任も同様に進めるべきである。たとえばこれまであまり公表されることのなかった人事に関する情報について、庁内公募制度の募集基準などのように、人事評価基準やその結

果を公開・説明すべきである。

#### ＜提案7＞キャリアデザイン研修の実施

個人個人がキャリアを積み重ねる中で、自己の能力を認知できるようにするとともに、節目節目（年代別、採用後年数別など）において今後自分の進みたい道や将来の活躍している姿をデザインしその実現に向かって何をすべきかを計画する研修を行うべきである。

また、キャリアデザイン研修とヒアリング研修を兼ねた「新規採用職員による課長10人ヒアリング研修」の実施についても提案する。

#### ＜提案8＞中高年職員のモラル・スキルアップ支援

職員のモラルや世代に関係なく職員のスキルとして普遍に必要とされる能力・知識をまとめた「本市職員に求められる基礎能力・知識形成リスト」の作成を行い、組織の一員として少なくとも必要な能力・知識を提示することを提案する。

#### ＜提案9＞女性職員のキャリアデザイン形成支援

ポジティブアクション（積極的な取り組み）により女性職員が活躍しやすくなるよう積極的に環境整備を行っていく必要がある。例えば自らのライフプランとの刷り合わせにより「キャリアデザインプラン」を早期に作成し、職制側もできるだけプランを尊重して、どのような能力とキャリア形成をいつまでに習得するか等を明確化し働きやすい勤務条件を整備することを提案する。

（先進事例）榊花王による「メリーズシステム」（短時間勤務制度）

（先進事例）NECによる「NEC-TOTAL-LIFE-PLAN」の策定（フレックスタイム制度・裁量労働制度など）

### (4) 参画意識

#### ＜提案10＞職場内ミーティングの実施

17時15分～30分の休息時間を活用するなど、職場内でのミーティングを実施し、情報共有などを図る。

#### ＜提案11＞重要な施策決定についての庁内での情報公開・意見交換（庁内パブリックコメント制の導入）

イントラネットを活用して、主な施策について決定前に庁内で十分に情報公開して職員から意見を募る「庁内パブリックコメント制」の導入を提案する。すでに、東京都などでは、「情報化人材育成指針2002（案）」の策定や「東京都庁ホームページガイドライン」「ホームページ・ウェブデザインの手引き」作成などIT関係で当方式を採用している。

#### ＜提案12＞テーマミーティングの推進 ⇒「庁内NPO」へ

##### ①メーリングリストの活用

同一部署内や、あるいは部署の枠を越えてたとえば同一職種の集まりや、入庁同期、係長試験同期合格者などさまざまな切り口で、10人前後ぐらいの小規模のグループをつくり、テーマを定めて電子メール上で情報や意見の交換を行うことを提案する。

##### ②自主的勉強会の開催

14年度から始まった「自主研究グループ助成制度」を活用するなどして、さまざまなテーマ

マについて職場の枠を越えた自主的な勉強会が開催されることが望ましい。

### ③庁内 NPO

「庁内 NPO」とは、職員有志が、本来の職務とは別に市政に関係したテーマのもとに集まり、必要に応じて市民や学識経験者、他都市職員などの外部人材の参加も得て、深い内容の研究や、実践活動までも行うようなグループを想定した造語である。「Non Profit Organization（非営利団体）」という名称に端的に現れているように、参加する職員にとって直接的には自分の仕事に結びつかなくても、自分自身の能力や興味・関心に基づいて、自主的な取り組みとして実施することを提案する。

（先進事例）神戸ワークショップ研究会

## (5) 改革意識

### <提案13>局区ごとの改善研究チームの創設

身近な職場を出発点にして、職員一人ひとりが仕事を通じて得る実体験や意見・感想等を足がかりにして業務改善の大きな流れをつくっていくため、次の手順で局区ごとに改善研究チームを設立していくことを提案する。

○STEP. 1 局区内オフサイト・ミーティングの開催

○STEP. 2 チーム結成 ～ 具体的な改善提案への展開

○STEP. 3 改善提案の確定と実践

○STEP. 4 「局区対抗改善コンクール」の開催

### <提案14>事務改善に現場の意見を

区や出先事業所に窓口があり本庁部局が所管している事務について、窓口寄せられる市民の声やそれに対する職員の意見を定期的に集め、応対 QA 集の作成や事務改善、制度改善を検討する全庁的な仕組みを現場から確立することを提案する。

## 第2節 システム改革

市民満足度の向上を目指して、個々の構成要素を向上させ、留意事項をクリアしていくために、本節では大きく分けて次の3種類のシステム改革を提案していく。

- (1) 『職員の能力の向上』
- (2) 『業務の効率化』
- (3) 『施策へのチェック体制の強化』

### (1) 職員の能力の向上

本報告書では、「市民満足度を向上させるため特に必要な職員の能力（スキル）」として、以下の5つの能力を規定した。

市民満足度向上のために  
必要な職員の能力



- ① 職務遂行能力
- ② コミュニケーション能力
- ③ 政策形成能力
- ④ 危機管理能力
- ⑤ 人材育成能力

### <提案15>職務遂行能力の向上⇒コンピテンシー型能力開発研修による実現

コンピテンシー（行動特性・行動様式・顕在能力）とは、「継続的に優れた成果をあげる職員の行動特性、行動様式」や「組織の中で求められる成果を継続して生み出すために必要な行動に現れた能力」といわれている。思考や行動、専門技術、ノウハウ、基礎知識等を細かく観察し、何が「仕事ができ、成果をあげることができる職員」とさせているのかを行動心理学の面から明らかにしたものである。

コンピテンシーの概念を人事・研修制度に適切に取り入れることで、職員個人の能力を開発し、結果的に職務を通じて市民満足度の向上につながる事が期待される。特に応対研修等にはロールプレイとともに採用されるべきと考えられる。

（先進事例）武田薬品工業によるコンピテンシーを活かした人事制度

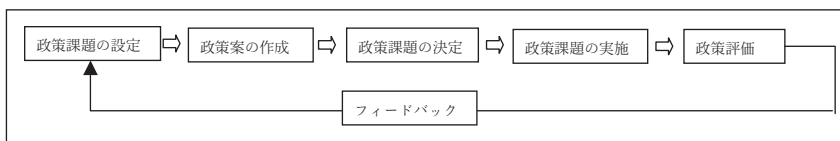
### <提案16>コミュニケーション能力の向上

コミュニケーション能力としては、自らの問題意識を表現できる「論理性」「文章構成力」「プレゼンテーション力」が必要である。自分の考えを論理的に分かりやすく相手方に伝えるとともに、相手方の意見を引き出す能力も大切である。コミュニケーションの手段としては、①文書、②電話、③フェイス・トゥ・フェイスで対話をする方法があり、職員に各場面で活用できる能力をつけるための研修実施を提案する。

### <提案17>政策形成能力の向上

自治体の活動は「政策」「施策」「事業」の3層構造で構成され、「政策」とは、「政府や自治体によって採用される、問題解決のための基本方針とその方針に沿って採用される解決手段の体系」（出典：「政策形成の本質」真山達志）であるとされている。また、一連の政策プロセスの構成要素として、「①政策課題の設定、②政策案の作成、③政策決定、④政策実施、⑤政策評価、⑥フィードバック」（真山）が挙げられる。そのため、①～⑤の各プロセスにおける実行能力を持つことが「政策形成能力」を持つことを意味し、「政策形成能力向上研修」も構成要素を考慮して設計するための研修などの実施を提案する。

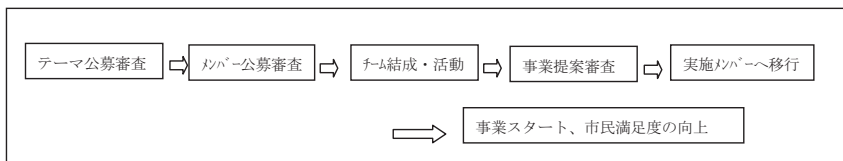
#### 政策プロセスモデル（例）



#### （先進事例）「アントレプレナーシップ事業」

横浜市では、職員の意欲や発想を活かし、市民満足度を高めるような新規事業を掘り起こし、提案した職員が事業の企画から実施までを担当することにより、短期に結論を出し、スピーディーに事業化に結びつけることを特徴としている。またプロジェクトの位置づけとして局横断的なものとし、関係局が協力することによって従来の発想からは実現が難しい新規事業についても推進することとしている。

## アントレプレナーシップ事業のフローチャート



### < 提案18 > 危機管理能力の向上

震災による経験が職員の記憶から次第に薄れていくなかで、貴重な教訓を後世に伝え続けていくこと、また、国内外に情報発信することが、我々神戸市職員の責務である。具体的には、①市職員震災バンクのさらなる活用、②危機管理教育を提案する。

### < 提案19 > 人材育成能力の向上⇒管理職コーチング研修

コーチングとは、「目標達成に向けて、相手の自発的な行動を促進するコミュニケーションの技術」である。このような技術を身につけ全体として職員の能力を向上させる取り組みが求められているのは管理職であり、コーチング研修を行うことでスキルを習得し、効果的な指導を行うことが可能につながることを提案する。

## (2) 業務の効率化

### < 提案20 > 会議・決裁の迅速化の工夫

役所の仕事の中で最も非効率な形で時間をとっているのは、「会議」と「決裁」であり、時間を区切る（1時間ベスト・1時間半リミット、定刻開始・定刻終了など）、資料の簡素化・事前配布、適切な司会進行などにより効率化を図るため、会議の運営方法に関する研修を、特に係長を対象に人材開発センターが中心となって実施することを提案する。

決裁については、専決規定を見直し主たる担当部署以外の合議は基本的に行わず、関係部署にはペーパー配布や電子メールの一斉配信等で連絡するにとどめることや手元に回ってきた決裁については、その日のうちに目を通し、次の合議先などに速やかに引き継ぐという意識を持たせるよう、各職場でチェック体制を整えることを提案する。

### < 提案21 > 超勤文化の一扫を

管理職が繁忙の時期に合わせた弾力的な人員運用など仕事配分の配慮を行うことや、意識レベルで超勤文化の解消を徹底すること、超勤が日常化しているような部署においては、職員の内部告発を受けて是正に乗り出すような第三者機関の設置も検討することを提案する。

## (3) 施策へのチェック体制の強化

### < 提案22 > 行政評価の充実

特に市民サービス部門について行政評価を導入する必要性が高い。市民の納得性を高めるためには、必要な施策、事業をその評価基準とともに明確にしその上で予算配分を行い、基準と評価結果を公表し住民に受益と負担を示す材料とすることを提案する。

（先進事例）オレゴン州政策評価、サニーベル市執行評価

（先進事例）三重県の事務事業評価システム、施策評価システム



### <提案23>ベンチマーキングの導入

ベンチマーキングとは、組織が改善活動を行うときに、最も優れた方法あるいはプロセスを実行している組織から、その実践方法（プラクティス）を学び、自組織に適した形で導入して大きな改善に結びつける一連の活動を指す（出所：日本経営品質賞2002年度版アセスメント基準書）。

#### ベンチマーキングの手順

①目的の明確化→②現状分析→③ベンチマーキング項目の決定→④ベンチマーキング先の決定→⑤情報の収集→⑥情報の分析・評価→⑦継続評価

本市でも、平成14年度に「ともに目指そう しみん しあわせ 指標」を導入しているが、今後さらに市民満足度の高い行政システムを実現するベンチマーキングを導入していくためには、以下の視点・手法により次第に高度化を図り、具体的にシステム改革などに活用していくことが求められる。

#### 新たにベンチマーキングを導入する視点・手法

ベンチマーキング導入の視点	導入手法
① 内部（internal）ベンチマーキング 例：区役所・建設事務所・環境局事業所等での日常業務の比較	企業内組織あるいはグループ組織内で、似通った性質の業務を比較分析し、優れたやり方を導入するベンチマーキング。 (ベンチマーキングのスタートポイント)
② 類似団体ベンチマーキング 例：滋賀県のベンチマーキングの指標 防災分野：耐震家屋率、人口あたりの出火件数など 産業分野：人口あたりの開業率、観光客伸び率など	類似する組織（本市の場合、他の政令市）におけるベスト・プラクティスと比較分析するベンチマーキング。類似団体のみのベンチマーキングでは、真のベスト・プラクティスを発掘できないかも知れないので、次の機能ベンチマーキングや一般プロセス・ベンチマーキングが必要になることが多い。

### <提案24>決算審査の充実（行政経営の視点から）

厳しい財政状況の中で一定の市民満足度を維持していくためには、実際に執行された予算がいかに市民満足度向上に貢献したかをレビューして、貢献度の高い順にランキングして、徹底して翌年度の予算編成に活かすことが求められる。いわゆる「ゼロベースでの見直し」＝決算審査の重視が求められる。そのため、予算編成時期（秋～冬）よりも行政内部での決算審査（春～夏）に重点を置いた審査を重視することを提案する。

（先進事例）千葉県、三重県、福島県、伊勢崎市などの「スプリングレビュー」

### <提案25> 不祥事防止のためのチェック体制の強化

① 不祥事防止のための意識啓発（ビデオや新聞報道等を活用した実践的な研修）

過去に本市で起きた不祥事の実例を活用し、当事者や関係者へのインタビューなどを素材とした全職員を対象とした研修実施を提案する。

② 所属ごとの不祥事防止計画の策定

事例収集及び分析を行った全庁的な不祥事防止マニュアルを整備し、それを参考に所属ごとに「自分の職場ではどのような不祥事が起こりうるか、それを防止するためにはどう

すればよいか」を検討し、計画を策定することを提案する。

### ③ コンプライアンス（法令遵守）研修

歪んだ組織文化の影響を受けやすい幹部職員を対象に「コンプライアンス（法令遵守）研修」を実施することを提案する。

### ④ 公益通報制度導入の検討

最近の不祥事の傾向として、組織内部者から報道機関など外部への告発をきっかけとして発覚することが多い。同じ組織の構成者の不正を告発することは、我が国の組織文化に適合せず告発者の不遇が指摘されているが、「悪いものは悪い」という考え方を徹底するためにも、「公益通報制度」の整備を検討することを提案する。

#### （先進事例）千代田区の公益通報制度

### ⑤ 「困難条件対応業者」リストアップ、「電子入札制度」導入の検討

予め予想される「困難な調達条件」を公開し、緊急時に対応できる業者を募りリスト化して、リストアップされた業者の中から偏ることなく発注先を決定するシステムの構築を提案したい。また、緊急時の調達や対応をより強固にするため、事前に登録した業者等に対して、調達部門からEメール等で一斉に調達条件を提示して、調達先を決定する「電子入札（見積もり合わせ）制度」の導入も検討していく必要がある。

## 第3節 具体的展開

これまで市役所改革の道筋として、「意識改革」「システム改革」をそれぞれ提案したが、これらが市民にも明確に見えるように、次の2つの面での具体的な改革を提案する。

- |                                     |
|-------------------------------------|
| (1) ホスピタリティ（市民対応）の向上<br>(2) 市民参画の推進 |
|-------------------------------------|

### (1) ホスピタリティ（市民対応）の向上

ホスピタリティ（市民対応）の向上は、市民を顧客とする市役所にとって非常に重要な課題である。ホスピタリティを高めて市民に満足される対応を行うためには、職員の意識を徹底的に市民本位志向にすること、また市役所の仕事のシステムを市民の目線に立ったものに変えていくことが必要なのは無論のことである。そのうえで、さらに具体的にはどのような形で意識やシステムを変革していけばよいかについて具体的な提案を行う。

#### <提案26> 対応研修の充実

対応研修は当然これまでも行われてきている基本的な事項であるが、非常に重要であり、改めてその意義の確認や内容面の充実を考える必要がある。

民間企業で接客にあたる人は、通常、対応の一言一句に至るまで細かく指導されているものだが、市役所ではそこまでの徹底した研修はなく、いわば各自が見よう見まねで対応しているのが現状である。接遇は民間企業と同様、短期間（最初）でテクニックをたたきこむこと、理屈でなく身体で覚える対応研修の実施を提案する。

#### <提案27> 職場勉強会の実施

窓口では、自分の担当業務外であっても尋ねられる事がよくある。自分は担当していないが同じ係や課の職務に関する知識や、違う組織の職務であっても自分の担当職務に関連してくる職務の知識に関して、必要な範囲の学習、研修の機会を設けることを提案する。

#### < 提案28 > 対応 QC サークル活動の導入・推進

企業で行われる現場ベースの品質管理向上運動（いわゆる QC サークル）の手法を取り入れ、対応分野に絞って実施する。恒常的に設けるのが難しい場合は、対応研修とのタイアップも考えられる。

#### < 提案29 > 窓口対応アセスメント

対応に関してのアセッサーを職場に随時派遣し、その結果を所属に継続して通知するとともに、庁内で公表する。アセッサーは市政アドバイザーのように市民代表等も含め、常に第三者の目で評価されているという緊張感を窓口担当職員に自覚してもらい、窓口対応改善を図ることを提案する。

#### < 提案30 > 窓口シフト制

窓口をシフト制を実施することで、全員が窓口対応を担当するようにする。そうすることで窓口の担当でないから、受付方法を知らないからという理由で窓口受付職員が限定されることがなくなり、混雑時の苦情を減らすことができる。

#### < 提案31 > 窓口配置、案内板等の整備

職制改正による重複業務の一元化や、組織上どうしても職制改正が無理な場合、対象者がほぼ同一の業務、似通っていると思われる業務を扱う窓口をワンフロアに配置する。

#### < 提案32 > 行政文書の簡易化

文書の作成にあたっては市民（顧客）の視点に立つ必要がある。成年後見・バリアフリーという視点から、誰もが理解できる条例、規則、申請書類等の整備に注力することを提案する。

### (2) 市民参画の推進

#### ○市民満足度向上を実現する「市民参画の推進」

市民は市政の主体者であり、自らのニーズを前提として政策形成やその実行に参画することにより「市民満足度」の向上につながっていくことが期待される。よって「市民参画型行政の実現」に努めることが必要である。

#### ○鍵になるのは「地域」

協働の主体となる「市民」を考える場合、鍵になるのは「地域」である。本報告書では、「市民参画」を議論するうえで、まず「地域」に焦点をあてつつ進める。

#### < 提案33 > 神戸発「実践的地域学」のすすめ

##### ① 「地域」の人曼荼羅づくり

役所的な視点では、地域の構造を「自治会」「婦人会」「民生児童委員協議会」「青少協」の面だけで捉えず、人と人の関係も重視して、個人名がならぶ「地域の人曼荼羅」を作ることで、時間軸や空間軸も考慮しながら、地域で施策を展開するうえでの環境整備と情報共有を進めることを提案する。

##### ② 地域の診断（評価）

「地域学」は研究のための学問ではない。実践的に活用するための資産を作る活動である。積み上げた人曼荼羅は地域の構造として理解され活用できる。そのことにより、地域の

評価を行うことを提案する。

### ③ 実践への活用 ～カタリスト（触媒）としての役所の役割

これからの市政の使命は「地域共同体における資源活用の取りまとめ役」であり、地域の人材資源を結び付け活性化する「カタリスト（触媒）」としての機能を果たすため、「実践型地域学」を進めることを提案する。

### ④ 地域研究を進めるための体制

地域研究を進めるために以下の取り組みが必要である。

- 地域に関わる職員の横断的チームの結成
- 中心となるセンターの整備
- 地域で活躍できる人材の育成
- 地域住民の協力の獲得

## <提案34>市民と行政の意見交換の場づくり

真に市民と行政の協働・参画を実現するためには、市民が一方向的に自分たちの要望を行政に伝えてそれを行政側で取捨選択するという一方通行の形ではなく、市民と行政が対等な立場で意見を述べ合い、よりよい施策をともにつくっていくことが求められる。具体的には、庁内NPO的な形で職員有志と市民有志が集まる形、区民まちづくり会議など既存の会議を活用する形、市民を公募する形などさまざま考えられる。どのような形をとるにせよ、行政から十分に情報を開示して、市民と行政がともに当事者として施策をつくっていくという姿勢を貫くことが重要である。

（先進事例）コンパクトタウン研究会

（先進事例）長田区区民まちづくり会議

## <提案35>地域に求められる人材の育成と活用

地域に求められる人材として、次の3つの要素が必要であることを指摘する。

- 1) 市民に信頼される（公正性、透明性）
- 2) 市民とともに考える
- 3) 自らの意思と責任をもって取り組む

また、以下のような取り組みを提案する。

### ①地域に求められる人材の育成

上述の要素を有する人材を計画的に育成し、いわば「地域職」としてストックすることを提案する。

### ②地域に求められる人材の活用

地域におけるまちづくりは、地域コミュニティ、すまい・まちづくり、福祉、防災、環境など地域に応じて様々な問題と多様なニーズを有している。これに対応するためには、その地域のニーズに応じた専門家を派遣し、運営や活動に対するアドバイスやコンサルティングを行うことを提案する。

## <提案36>区長の庁内公募

局長級職員への庁内公募の導入によって市民満足度向上を実現する方法の一つとして、地域重視の観点から特に市民との距離感が最も近いと思われる各区の区長ポストを庁内公募により選任することを提案する。

導入にあたっての具体的な手法であるが、これまでの庁内公募制度を基盤とする。まず、

公募時に「地域の個性や特性を活かし、その地域（区）を将来どの様な地域に育てるのか（未来像）」について論文の提出を求める。次に、提出された論文に基づいたプレゼンテーションを市長・助役に行い、最終的に市長が区長を選任することを提案する。

## ◎資 料 編（他自治体・企業等へのヒアリング等）

- 資料1 職員アンケート結果のまとめ
- 資料2 市民参画推進局の MXP 職員表彰制度
- 資料3 コンパクトタウン研究会
- 資料4 長田区民まちづくり会議
- 資料5 フロアマネージャーとの意見交換結果
- 資料6 渦が森プラザ
- 資料7 三洋電機の“スキルアップ大学”による職種転換・強化の取り組み
- 資料8 トヨタ自動車の“トヨタ・インスティテュート”等の取り組み
- 資料9 シャープの雇用・処遇改革～チャレンジコースの実際～
- 資料10 武田の企業革新・成果主義への挑戦
- 資料11 三重県における行政改革への取り組みについて
- 資料12 姫路市によるバランススコアカード等の取り組み
- 資料13 三鷹市による各種施策
- 資料14 多治見市による目標管理制度等の取り組み
- 資料15 豊田市による行政改革・人事改革の取り組みについて
- 資料16 岩手県・滝沢村による行政経営品質向上運動等の取り組み
- 資料17 女性職員とリーダーシップ
- 資料18 宝塚市のまちづくり・地域コミュニティについて取り組み
- 資料19 小田原市における「市民満足度重要度調査」実施について

○ プロジェクトチーム名簿（平成15年3月現在）

（指導）

（敬称略）

新野幸次郎	神戸大学名誉教授
-------	----------

（研究員）

柿本 雅通	危機管理室主査
津島 秀郎	企画調整局調査室主査
古川 厚夫	市民参画推進局市政振興課区政係長
井谷 誠司	生活文化観光局消費生活課消費生活係長
長村 信幸	保健福祉局高齢福祉部西神戸ホーム副園長
岩佐 直紀	産業振興局国際経済課主査
西 修	住宅局住環境整備部地域支援課主査
山口 隆喜	北区まちづくり推進部まちづくり推進課事業推進係長
今井 有子	長田区まちづくり推進部総務課地域活動係長
浜 尚美	須磨区北須磨支所保健衛生課主査
平山 知明	神戸都市振興サービス(株)総務部管理課長
檀特 竜王	(勲)神戸港埠頭公社経営管理部経理課経理係長

（事務局）

大島 博文	(勲)神戸都市問題研究所研究員
-------	-----------------

○ 検討経緯

	日 時	研究内容
第1回研究会	平成14年6月4日	テーマの選定・検討方針など
第2回研究会	7月5日	市民満足度の内容、職員アンケート実施検討など
第3回研究会	8月5日	職員アンケートの実施状況、検討テーマ整理など
第4回研究会	9月6日	視察報告（三重県・姫路市・岩手県・滝沢村）、職員アンケート結果報告など
第5回研究会	10月23日	視察報告（高知県・三重県・富士ゼロックス）、各研究員による中間報告など
第6回研究会	平成15年5月27日	神戸大学・金井教授による講演
第7回研究会	3月11日	報告書（案）について

※その他、25回にわたって「自主研究会」を開催

※視察訪問先：三重県・高知県・岩手県・三鷹市・姫路市・多治見市・豊田市・小田原市・宝塚市・滝沢村・関西生産性本部（トヨタ自動車・武田薬品工業・シャープ・三洋電機）

## 新刊紹介

# 包括的自治ガバナンス改革 現代港湾の異文化の賑わい やってみよう！地域通貨

## ■ 包括的自治ガバナンス改革

村松 岐夫・稲継 裕昭 編著

1990年代になって、自治体では、様々な理由により「ガバナンス改革」が進められてきた。その最もフォーマルな動きが、地方分権一括法に代表される「地方分権」に関する取り組みであるとされている。

一方、自治体における様々な改革を観察したとき、むしろ別の理由により地方行革、NPM改革、住民参加などの取り組みが始まったのではないかと、すなわち地方主体で「包括的なガバナンス改革」が進行しているのではないかとする「仮定」に基づき、その仮定を実証しようとするスタンスに基づいて論じられている点が、本書の最大の特徴である。

編者は、法的意味での分権改革を「リフォーム」、それ以外の諸改革を「サブ・リフォーム」と名付け、後者が「やや名目論的なリフォームと比べると地方の実質を決める課題」であり、しかも「リフォームに先行していたものが多い」と指摘しているが、「サブ」が付く「リフォーム」の方が、「より本質的」とする点が大変興味深く、示唆的である。

本書は、京都大学大学院法学研究科の専修コースにおいて、教官と学生の立場にあった方々の共著によるものである。また編者を除いて執筆者は府県と政令指定都市に勤

務する実務家であり、自らの職務経験をバックボーンとして、すぐれて今日的なテーマを実証的に論じている。

具体的には、まず地方レベルでどのような改革が進行しているかを把握するため、47都道府県の行政改革担当課長を対象に行った「行政改革に関するアンケート調査」の結果を分析・紹介し、①市場主義、②業績評価、③顧客志向、④組織の簡素化、⑤責任・公表、⑥地方分権志向、⑦住民参加志向、⑧戦略対応志向の諸変数間の相関関係を分析して、関係に大きな偏りはなく自治体は地域の実情に合わせた改革を独自に行っていることを実証している。その中で自治体ガバナンス改革に影響を与えた要因として、①カラ出張や食糧費問題などの反省、②NPMへの感度、③先進的な改革自治体の周辺県への影響などが挙げられているのは、大変興味深い。また、財政状況が逼迫している都道府県ほど市町村への権限移譲が進展（第三章）、自治組織権を例にした自治体の本能的な改革抑制意識の指摘（第四章）、地方分権化時代における広域連合の意義（第五章）、日本におけるNPMの現状（第六章）、都道府県におけるNPM型行政改革の課題と方向性（第七章）、地域の高齢化がNPMの取り組みを阻む要因となりうるという分析（第八章）は、それぞれ実証データを分析することにより極め

て説得的に論じられている。

また、行政のマネジメント化（NPM）とパートナーシップ化が同時進行する中で、その2つの流れが合流し「第三の道」に移行する「仮定」が示されたうえで（第九章）、京都市に勤務する著者が、嵐山という伝統を重んずる地において、ワークショップ形式という新たな手法を取り入れて、市民と行政が対等の立場で協働してまちづくりに関する計画策定が行われた事例の紹介・分析（第十章）が行われているのも本書が自治体実務者で執筆されている長所を活かしたものであるとして、注目される。

さらに、多くの自治体で、市町村合併や特定の政策課題に関して行われてきた「住民投票」を取り上げ（第十一章）、その主要な効果として、「権力が主権者から遠ざかった時、主権者は眠りから覚め、時として『批判性』を露にすることで、政策決定者に緊張感を与え、失われた均衡を回復すること」であるとしている分析は、独創性に溢れている。

現在の「自治体改革ブーム」が、財政難によるリストラ改革など「後ろ向き」の改革であるか、一部の首長による「政治的パフォーマンス」であるとする批判は根強いが、本書を読むと、要因はともあれ、もはや改革は「マクロトレンド」となり、誰もが予期しなかった「目的地」に向かっていくように思えた。

（東洋経済新報社 本体3,800円＋税）

## ■ 現代港湾の異文化の賑わい

山上 徹 著

本書は、「文化交流」の視点からの、「港湾経済学」に関する書である。

本書では、港湾を、「国内外の文化が入りする玄関口」として、また、「モノ・コト・ヒト」など異文化が交流する「賑わい・出会いの空間」として捉え、E.A. カウツの海港立地論を応用して、港湾空間の特性とその賑わいについて立地要因からの分析を行うとともに、その立地論や歴史の変遷論を実例に適用して検証を試みている。

そして、明治以降のわが国の港湾が、ともすれば「モノ」中心、即ち、物流や重化学工業発展の面からの賑わいのみ重視されてきたことへの反省を踏まえ、「コト・ヒト」といった文化の交流機能を重視した港湾空間の賑わいこそ、今後の港湾都市の発展を開く鍵であると主張する。

カウツの海港立地論では、輸送・労働・資本・集積等の因子を単純化し、海港の立地条件を、①「海洋の位置」：航路等との関係、②「海岸の位置」：安全な地形等、③「後背地の位置」：陸上の交通・生産・消費の拠点との位置関係、という3条件に分類して、港湾都市の発展・衰退の要因を分析する。そこでは、かつて決定的であった自然的・地理的条件である①②の要因から、近時は、技術革新により、③後背地の経済力等の要因がより重要になっており、都市と港湾とが一体となり、商物一体、複合的賑わい演出の場になってきたと捉えられている。

本書では、このカウツの分析と、そこからの著者の主張－「モノ」物流産業中心から、「コト・ヒト」文化ソフト面が港湾空間の賑わいの重点要因に変わってきていること－を、日本の実例に当てはめ、港湾都市の賑わいの変遷について検証を試みている。



事例としては、①日本植民地時代の朝鮮半島、②瀬戸内海の鞆の浦、③沖縄自由貿易地域、④京都、⑤横浜、等がとりあげられているが、ここでは、参考までに、このうち②と⑤の検証のみ紹介する。

#### [瀬戸内海の鞆の浦]

瀬戸内海交通の要衝の地である福山市の天然の良港であった鞆の浦は、①「海洋の位置」・②「海岸の位置」において、優れていたため、中世・近世にかけて大変な賑わいを見せたが、山を控え後背地に恵まなかったため、汽船の登場した近代以降は、全く衰退してしまったということから、技術革新以後は、③「後背地の位置」がもっとも重要な港湾の発展要因になってきていることの、典型的な証明事例として取り上げられている。

#### [横浜]

横浜は、1859年の開港までは、交通の便を欠く小さな農漁村に過ぎなかったが、開港以後国策により整備され、東京の外港という理想的な後背地を持つ港として、「モノ・コト・ヒト」の全てに集積性のある異文化交流の賑わいを持つ国際港湾都市として発展してきた。しかし、更に国際ハブ港として世界的競争の中で発展するためには、働き・憩い・住み・学び・買物・遊び・景観・ハイカライメージ等を活用した、観光魅力・集客力の向上を図るなど、「モノ・コト・ヒト」活用の新しい取組みにより、「東京一極集中」に終らせない独自の努力が必要であること、等が述べられている。

以上のように、本書では神戸について触れられている記述は少ないが、国際港湾都市として発展をとげながら、重厚長大産業の低迷により大きな曲がり角を迎え、新

たな産業や文化的方向性を模索している神戸の現状を考えると、この書が提起する「これからの港湾都市の発展は、異文化の交流による賑わいの拠点としての港湾の魅力をも、都市の全体的観点からいかに生かしていくかにかかっている」という視点は、大いに傾聴に値するものと思われる。

(成山堂書店 本体2,500円+税)

## ■ やってみよう！地域通貨

### ぶぎん地域経済研究所 編著

近年、地域活性化の一つの手法として、あちこちで地域通貨が注目されており、多くの地域で実際に流通されていると聞く。また、これから始めようと考えている方も多であろう。そんな人にとって、本書は格好の入門書になるものと思われる。

本書によると、地域通貨に期待される効果として、①学者の期待＝デフレ脱却②地域の期待＝コミュニティ活性化③自治体や商工会議所等の期待＝地域経済活性化④人々の期待＝交流が広がり、福祉や介護などに活用、が挙げられているが、実際には、「心のやりとり」に行き着くのではないだろうか。地域通貨に参加する人は、それで大きな利益を産もうとか、直接的な効果を期待するというよりも、「人と人とのつながり」を期待していると思われる。だからこそ、地域コミュニティの活性化につながっていく。

地域通貨の一つの種類であるエコマネー提唱者の加藤敏春氏が、通常我々が使っているお金「冷たいお金」に対して、エコマネーを「暖かいお金」と表現しているように、地域通貨は血の通った暖かみのある制度なのである。

神戸市内でも、「かもん」「らく」など地域通貨の実践例がいくつかある。

「かもん」は東灘区鴨子ヶ原周辺で誕生した地域通貨である。鴨子ヶ原は坂が多く高齢な方が多い地域であり、アンケートを実施したところ歩いていける地域での助け合いの必要性を感じている住民が多いことなどから、住民交流会を重ね、2000年10月から発足した。

「らく」も東灘区を流通地域にした地域通貨で、住民同士の交流のきっかけや、将来的にはコミュニティの形成につなげていこうとしており、3ヶ月間の実験期間を経て、2000年10月から運用している。

近隣市でも、宝塚の「ZUKA」や姫路の「千姫」などが有名である。

本書は、第1章で地域通貨の概要を解説し、第2章で実践例を紹介している。そして第3章で地域通貨を始める際のステップを準備～実験～実践にわけ、具体的に解説している。資料として国内外の27事例が載っており、様々な場面で活用できるだろう。成功例もさることながら、事例の教訓と改良点を取り上げており、実践には役立つのではないかと、成功例の陰にはうまくいかずに頓挫してしまった多くの例が埋もれているはずである。

全体的に平易な文章で、読みやすい構成になっている。ちょっと興味を持った方から、実際に活動しようとする人まで、幅広い方に役立つ本といえるだろう。

(学陽書房 本体2,000円+税)

# 地方自治職員研修

毎月15日発行  
B5判 130頁  
定価800円

- ◆時代を鋭く捉えたテーマを毎号特集。
- ◆環境行政や行革など先進事例を、自治体の担当者がレポート。
- ◆昇任試験Ⅴ講座では、一年で昇任試験に受かる実力を養成。

- 7月号特集…住民の自治力を考える  
(住民・地域・自治体の課題解決能力とは?)
- 6月号特集…地方自治制度のリ・デザイン  
(西尾私案・中間報告から自治制度改革構想へ)
- 5月号特集…交通のかたち、まちのかたち  
(参加と協働の自治体交通政策)
- 4月号特集…施策のトレンドを追う
- 3月号特集…2003年地方自治のアジェンダ
- ◇臨増号「実践・行革実例集」(税込み1,680円)好評発売中!

バックナンバーもお求めになります。  
小社営業部が、お近くの書店へ

**公職研**

Tel03-3230-3701 Fax03-3230-1170  
東京都千代田区神田神保町2-20

地方自治を語るみんなの広場

【月刊】

# 自治フォーラム

2003.7 VOL.526

定価600円(本体571円)

## 特集 これからの廃棄物政策を考える

視	点	廃棄物政策の基本的視点	寄本	勝美
解	説	合理的処理体系への課題	田中	勝
		廃棄物抑制のポイント	岡	敏弘
		環境規制条例の役割	下井	康史
		廃棄物ビジネスの自立的展開	小河	誠
		対話による環境リスク政策立案	村山	武彦
事	例	廃棄物適正化条例についてー不法投棄・不法堆積の解消に 向け自社処分にも規制の網ー	千葉	県
		北九州市の廃棄物政策	北九	州市
		廃棄物の取組	鳥取	県
		地域ゴミステーション	徳島	県上勝町
エッセイ		自治大OBが語る地方自治	宮崎	孝司

編集 自治研修協会  
(〒190-8581)東京都立川市緑町3591 電話042(540)4500  
協力 自治大学校

発行所 第一法規株式会社  
(〒107-8560)東京都港区南青山2-11-17  
電話 03(3404)2251 振替口座東京3-133197

# 新修 神戸市史

最新刊 第7巻

「行政編Ⅱ くらしと行政」発売中  
A 5版 全885ページ 定価6,000円(税込)

構成 第1章 福祉 第4章 衛生・医療 第7章 同和  
第2章 教育 第5章 ごみと環境 第8章 国際交流  
第3章 住宅 第6章 警察・消防 第9章 文化・女性

内容 市民生活に深く関連する各分野についての、明治開港から昭和までの神戸市行政のあゆみ。

既刊 (定価は本体+税)

「歴史編Ⅰ自然・考古」, 「産業経済編Ⅰ第一次産業」, 「歴史編Ⅲ近世」, 「歴史編Ⅳ近代・現代」(定価各5,097円), 「産業経済編Ⅱ第二次産業」(定価6,000円), 「行政編Ⅰ市政のしくみ」(定価6,117円) も好評発売中

発行・申込 神戸市 新修神戸市史編集室 (神戸市文書館内)

〒651-0056 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 ☎078 (232) 3437

神戸市内の書店でも発売中!

## 政策研究・情報誌 (季刊) 地域政策

2003・6 No.9 6月20日発行 定価650円 (本体619円)

### 特集 地方自治と司法判断

九州大学大学院教授 木佐茂男/東京都立大学教授 人見剛  
姫路獨協大学教授 高寄昇三/九州大学助教授 角松生史  
横浜地方自治研究センター理事長 鳴海正泰/同志社大学助教授 市川喜崇

三重の改革 討論/千葉大学教授 大森彌・三重県環境部長 長谷川寛

### ◎発売中 特別号「シンポジウム三重—分権時代の自治体変革」

今年1月に三重県四日市市で開催した「シンポジウム三重」の講演、討論、報告の詳細を掲載 定価1400円 (本体1334円)

企画・編集：三重県  
政策開発研修センター「あすの三重」  
(〒514-0004)三重県津市栄町1-891  
電話059-224-2767

発行所：  
(株) 公人の友社  
(〒112-0002)東京都文京区小石川15-26-8  
電話03-3811-5701

## 編 集 後 記

※本号では、「行政コスト分析の課題」をテーマに、コスト分析の手法自体から、行政評価、アウトソーシングまで幅広く論じていただきました。

※行政コスト計算書を作成する自治体の数は大幅に増加したようですが、財務担当の部局で、マニュアルに従ってとりあえず作成してみたというケースも多く、行政の内外を問わず、認知度の点では今一つの感があります。

※事業収支の正確な把握（とその計算過程）から得られる情報は多く、事業別コスト分析への拡大とその積極的な活用が、今後の定着の鍵になると思います。

※次号は、「第三セクターの課題と展望」について特集します。ご期待ください。

### 都市政策バックナンバー

- 第97号 特集 阪神大震災と住宅復興政策 1999年10月1日発行
- 第98号 特集 阪神大震災と経済復興の課題 2000年1月1日発行
- 第99号 特集 震災復興の都市政策的検証と提言 2000年4月1日発行
- 第100号 特集 第100号記念 21世紀の神戸の都市像 2000年7月1日発行
- 第101号 特集 地方自治と都市経営 故宮崎辰雄氏追悼集 2000年10月1日発行
- 第102号 特集 阪神・淡路大震災復興・生活再建の総括 2001年1月1日発行
- 第103号 特集 IT革命と地方自治体 2001年4月1日発行
- 第104号 特集 阪神・淡路大震災と司法の課題 2001年7月1日発行
- 第105号 特集 災害における住宅等の被害認定基準 2001年10月1日発行
- 第106号 特集 少子・高齢化への対応 2002年1月1日発行
- 第107号 特集 新産業の創出に向けて 2002年4月1日発行
- 第108号 特集 コミュニティ・ビジネスの振興と課題 2002年7月1日発行
- 第109号 特集 公営住宅のあり方と今後の課題・方向性 2002年10月1日発行
- 第110号 特集 大都市制度のこれから 2003年1月1日発行
- 第111号 特集 都市の活性化と地域連携 2003年4月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第112号

印 刷 平成15年6月20日 発 行 平成15年7月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)  
振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

☎112-0005 東京都文京区水道2の1の1  
振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

---

## 神戸都市問題研究所出版案内

---

### 都市政策論集

- |        |                   |             |
|--------|-------------------|-------------|
| * 第1集  | 消費者問題の理論と実践       | 本体 2,700円+税 |
| * 第2集  | 都市経営の理論と実践        | 本体 2,200円+税 |
| * 第3集  | コミュニティ行政の理論と実践    | 本体 1,700円+税 |
| * 第4集  | 都市づくりの理論と実践       | 本体 2,600円+税 |
| 第5集    | 広報・広聴の理論と実践       | 本体 2,500円+税 |
| 第6集    | 公共料金の理論と実践        | 本体 2,200円+税 |
| 第7集    | 経済開発の理論と実践        | 本体 1,700円+税 |
| 第8集    | 自治体OAシステムの理論と実践   | 本体 2,000円+税 |
| 第9集    | 交通経営の理論と実践        | 本体 2,000円+税 |
| 第10集   | 高齢者福祉の理論と実践       | 本体 2,200円+税 |
| * 第11集 | 海上都市への理論と実践       | 本体 2,200円+税 |
| 第12集   | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |
| 第13集   | ファッション都市の理論と実践    | 本体 2,428円+税 |
| 第14集   | 外郭団体の理論と実践        | 本体 2,428円+税 |
| 第15集   | ウォーターフロント開発の理論と実践 | 本体 2,428円+税 |
| 第16集   | 自治体公会計の理論と実践      | 本体 2,428円+税 |
| 第17集   | 震災復興の理論と実践        | 本体 3,496円+税 |
| 第18集   | 震災復興住宅の理論と実践      | 本体 2,500円+税 |
| 第19集   | 生活復興の理論と実践        | 本体 2,500円+税 |
| 第20集   | 市街地復興事業の理論と実践     | 本体 2,500円+税 |
| 第21集   | 震災調査の理論と実践        | 本体 2,500円+税 |

### 都市研究報告

- |      |                  |             |
|------|------------------|-------------|
| 第8号  | 集合住宅管理の課題と展望     | 本体 2,000円+税 |
| 第9号  | 地方自治体へのOAシステム導入  | 本体 5,000円+税 |
| 第10号 | 民活事業経営システムの実証的分析 | 本体 4,000円+税 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

\* は品切れ



ISBN4-326-96136-8

C3331 ¥619E

定価(本体619円+税)



9784326961368



1923331006192

発売元 **勁草書房** 東京都文京区水道 2 の 1 の 1  
振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861