

太陽 ASG

エグゼクティブ・ニュース 2007年11月第57号

自治体経営のアドバイザー

- 公共サービスの提供に焦点を当てて

以下の要旨は 58 秒でお読みいただけます。

要 旨

中国、インドその他の新興市場国の目覚ましい経済発展を見るにつけ、そのはるか以前明治維新以来、わが国が植民地化されることなく欧米文明の吸収発展に務め、世界第2の経済大国に到達した道のりに思いをいたさねばなりません。その間、民の活力はもちろん、官の果たす大きな役割も同様に評価されましょう。第2次大戦を経てわが国は、ひたすら民主主義立国の道を行っておりますが、その重要な一翼として地方自治に今スポットが当たっています。

地方自治は憲法で「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」（第92条）とされています。本旨に基づけば、自治体の公共サービスは、高い合目的性と対費用効果が求められます。自治体の経営に、企業経営の技術・ノウハウを導入することは、極めて自然な流れと言えます。

英国に端を発するサッチャーリズム、NPM（新公共経営）、PPP（Public Private Partnership）は、官に民の技術・ノウハウを導入する、優れた着眼と方法論であると言えます。今や自治体経営には、つぎのステージとして、新たな行政能力が求められ、その効果を追求するためには、自治体経営アドバイザーが必要となります。

今月は、財団法人日本経済研究所で活躍される森 和之専務理事から、日本開発銀行、後の日本政策投資銀行をはじめとする機関での豊富な経験をもとに、今日に到る同財団の自治体経営支援実績を踏まえた今後の支援体制のあるべき姿を論稿いただきます。同氏によれば、自治体の健全性判断、経営資源の有効活用、戦略の策定には、財務情報の整備と適切な経営アドバイザーの選択が不可欠である、とされています。



「太陽 ASG エグゼクティブ・ニュース」バックナンバーはこちらから <http://www.gtjapan.com/library/index.html>

本ニュースレターに関するご意見・ご要望をお待ちしております。

太陽 ASG グループ マーケティング コミュニケーション担当 田代知子 Tel: 03-5770-8860 Email: t-asgMC@gtjapan.com

自治体経営のアドバイザー

- 公共サービスの提供に焦点を当てて -

財団法人 日本経済研究所
専務理事 森 和之

1. 企業経営手法の導入

自治体経営の原点は F.W.テイラー

自治体経営に対する企業経営手法（あるいは考え方）の導入は唱えられて久しい。自治体経営に欠けるとされる競争環境やコスト意識を導入することで、効果的・効率的な行政運営を果たそうとするものである。そもそも 20 世紀初頭に工場管理に関して提唱された科学的管理法は、経営学の始まりとなったと同時に現代行政学の形成にも強い影響を与えている。19 世紀後半から 20 世紀初頭の米国では工業が飛躍的に発展したが、工場管理は経験とカンに頼る非能率的なものであった。エンジニアであった F.W.テイラーは工場労働を分析し、労働とその評価（賃金）には客観的基準が必要であると考えた。客観的基準の設定により社会システムは効率良く運営できる、とするこのテイラーの組織観が行政管理にも導入された。マネジメント（管理）の原理はパブリックもビジネスも同じということである。

企業経営手法の導入

近時のわが国自治体経営においても、企業経営手法が大きく取り上げられたことが 2 度あった。初めは 1970 年代に 2 度発生したオイルショック後の不況期であり、次はバブル経済崩壊の影響著しかった 1990 年代後半から現在に至る時期である。いずれも自治体財政が逼迫しており、それが故に自治体財政の健全化に対するプレッシャーが強い時期である。自治体に求められたのは厳しいコスト意識に基づく合理的な企業経営手法の導入である。最近においては、2004 年に表面化した大阪市の職員厚遇問題とその背景にある市財政危機や、2006 年の夕張市による財政再建団体申請はマスコミや社会から大きな注目を浴びることになり、自治体経営の見直しを求める圧力が一層強まっている。

地方分権化と合流

1990 年代後半から現在に至る第 2 の時期は地方分権化の流れと合流している。1995 年に成立した地方分権推進法第 1 条は、「ゆとりと豊かさを実感できる社会実現のため地方分権を推進する」としている。成長優先から生活重視への政策転換を目指すものであり、生活に身近な地方自治体の果たす役割がより重要となる。世界的に見ても 20 世紀は重化学工業化とそれに支えるインフラ整備の時代であり、それらを成し遂げるために中央集権化が必要であった。しかし、21 世紀の世界では知識や情報の重要性が高まり、それらを基盤とする産業構造が形成されて行くことになる。求められるのは生活アメニティや豊かな地域社会であり、それらを創るためには分権社会の構築が必要となっているのである。

自治体を取り巻く現実の経営環境

こうした地方分権社会が描くビジョンは理想的であるが、現実の自治体を取り巻く「経営」環境は極めて厳しい。少子高齢化の進行により労働人口は減少する一方で、医療・福祉負担の大きい高齢者が増加する。経済のグローバル化に伴いわが国企業が海外進出して久しい、国内では東京一極集中が再現し、企業（雇用）も若者も地方から去っている。また、グローバル化は情報化の進展と連動しており、住民の価値観やニーズが多様化してきている。これでは税収は減少するが行政サービスコストは増加していくことは明らかであろう。自治体はこうした厳しい環境下で財政的にも自立を求められており、企業経営手法を導入しての効果的・効率的な自治体経営を志向していかざるを得ない状況にある。これは単に企業経営的な手法・考え方を自治体内部に導入するだけでなく、実際の公共サービス提供において民間企業のみならず広く民間セクターの参加・協力を求めていくことでもある。



2. 公共サービス提供の手法

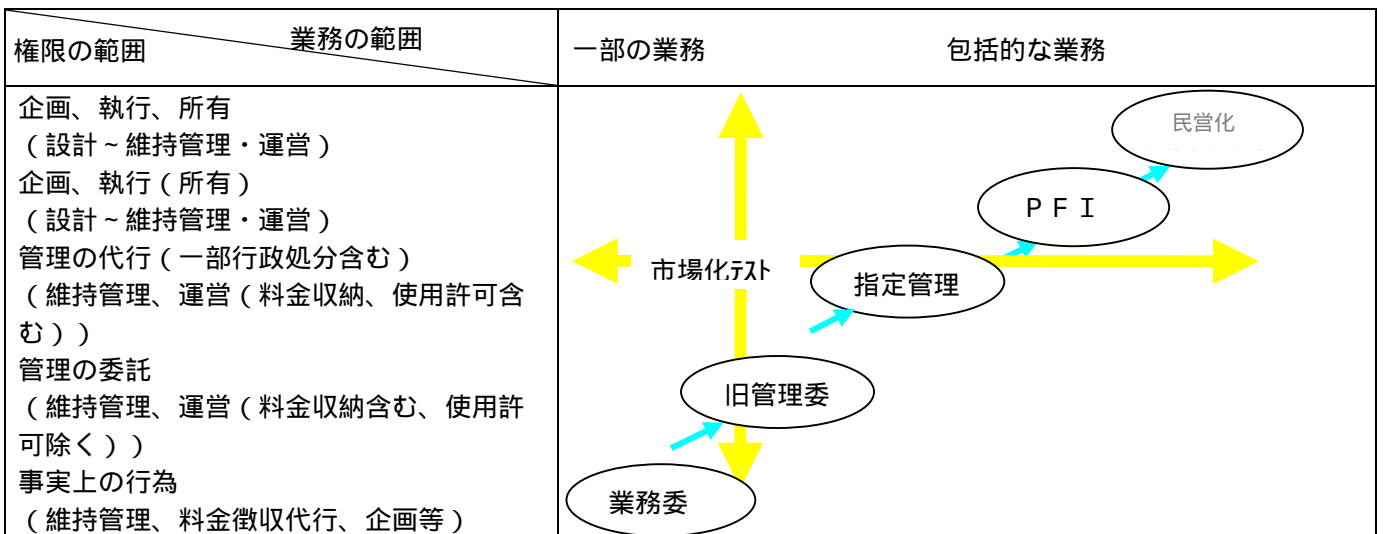
サッチャーリズムを汲む NPM 手法

上記第 2 の時期（1990 年代後半以降）において、自治体経営に対する企業経営手法の導入は具体的には NPM（New Public Management、新公共経営と訳されることもある）の導入・実践として展開されてきた。NPM はサッチャーリズムに始まり 1980 年代以降に英国、ニュージーランドなどアングロ・サクソン系諸国で形成されてきた新しい行政運営理論である。1980 年代までの英国は福祉政策、産業保護政策のため「英国病」と言われるほどに競争力が低下し、経済が低迷していた。そこへ登場したサッチャー政権は、それまでの「大きな政府」から、減税、予算削減、民営化、アウトソーシング（エージェンシー化）などを実施して「小さな政府」へと転換を図ったのである。政府や自治体が直接提供する行政サービスを縮小し、民間開放を進めてきた。こうした政策はその後のメジャー政権、更には労働党ブレア政権へと継承されていく。

PPP：官民連携による公共サービスの提供

わが国では長引く不況下の 1997～98 年頃に、PFI（Private Finance Initiative、民間資金等活用事業）が景気対策の切り札として英国から輸入され、議論されて以来、指定管理者制度、地方独立行政法人、市場化テストといった NPM の手法が次々と導入されてきた。これまで専ら行政が担ってきた公共サービスの提供を、民間の技術・ノウハウを活用することで、より効果的・効率的に実施しようとする手法である。これらを包摂する概念として PPP（Public Private Partnership）があり、官民パートナーシップと訳されている。英国のブレア政権が唱導した官民協調政策から出てきたものである。

（図表）PPP 手法と業務範囲 出所：日本経済研究所、「地域経営革命」



PFI：民間の技術・ノウハウ・資金の活用

PFI から順に各手法を概観してみよう。わが国の PFI は 1999 年 9 月に PFI 法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）が施行されスタートした。内閣府 PFI 推進委員会の集計によれば、2007 年 8 月現在で、284 件の導入事例があり、そのうち地方自治体事業が 214 件と過半を占めている。PFI は社会資本の整備や公共サービスの提供に民間の資金やノウハウを活用する手法である。例えば、図書館や病院などの公共施設（法令上は「公の施設」）を自治体が建設・運営するケースを想定してみると、業務の中身は 企画、設計、建設、運営、維持管理、監視と分かれる。従来型では業務毎に担い手を決め、自治体が直営するか業務委託をしているのに対して、PFI は、 と は行政が本来果たすべき役割であるので自治体が担当するが、 から までを一括して民間事業者委に委ねる制度である。

VFM：税の対価として価値ある公共サービスの達成

PFI のポイントは VFM（Value for Money）、直訳すれば「支払うお金の値打ち」、即ち住民が支払う税金の対価として最も価値ある公共サービスの提供、の達成である。行政が から まで全てを直接実施する

のに対して、民間の創意・工夫なり、民間への一括発注による効率化なりによって、財政負担額の削減を目指すものであり、この削減された差額が VFM となる。PFI のもう一つのポイントがリスク分散である。従来型公共事業では公共が多くリスクを担っていたが、PFI では建設、管理運営、金融、保険など民間側の様々な参加者による事業体制が形成され、それぞれが専門分野のリスクを分担することになる。

管理を民間委託する指定管理者制度

次の指定管理者制度とは公共施設の管理(上記の および)を民間企業や NPO に委ねる制度であり、地方自治法の改正(2003年9月施行)により導入された。一般的には施設整備を伴う場合に PFI が、伴わない場合に指定管理者制度が選択されている。これまでも管理委託制度自体はあったが、受託者が自治体の出資法人などに限定されていたし、管理範囲に使用許可の権限が含まれていなかった。民間を活用しての行政サービスの向上と経費削減が目的である。2006年9月までの移行期間を経て全国の6万件を超える自治体施設で指定管理者制度が導入されたものの、民間事業者が指定管理者となったのは現在のところ2割程度に止まっているようである。

公共的サービスは独立行政法人へ

PFI や指定管理者制度が公共サービスを対象とするのに対して、地方独立行政法人制度は公共的サービスを対象とする。即ち、公共性は認められるが、地方自治体が自ら実施する必要まではない事業を、公民の間にある新たな主体を設立して担当させる制度である。2004年4月に地方独立行政法人法が施行され導入された。現在のところ、公立大学や自治体病院を独立行政法人化する事例が先行している。地方公営企業が実施している水道、鉄軌道、バス、ガスといった事業も独立行政法人化の検討対象である。自治体直営ではなく、中期目標の設定、中期計画・年度計画による経営管理、評価委員会による実績評価、改善・改革といった PDCA サイクル(注)による業務運営、企業会計原則による財務会計、住民に対する情報公開の徹底、などより企業経営に近い運営が行われることになる。

(注)業務を、Plan(計画) Do(実行・運営) Check(検証・評価) Action(見直し・改善)という改善サイクルと捉えて実施すること。各ステップの頭文字をとって PDCA と称される。

官民を競合させる市場化テスト

最後の市場化テストとは、様々な公共サービス提供について官と民の双方が競争入札でコストとサービスの質を競い、落札者が当該サービスを実施する制度である。2006年7月の市場化テスト法(競争の導入による公共サービスの改革に関する法律)の施行により本格的な導入が始まった。PFI や指定管理者制度では管理主体はあくまで官であるが、市場化テストでは業務を担う主体を官とも民とも決めることはせずに、誰に実施させるか自体を競争の対象とする。2006年8月に総務省がまとめた地方自治体の行政改革計画「集中改革プラン」によれば、26の都道府県・政令指定都市が2010年4月までの導入を検討している。先行事例として、和歌山県はモデル事業として県庁南別館の管理運営業務にかかる官民競争入札を2006年中に実施、その結果2007年1月から同業務の民間委託を行っている。

3. 自治体に求められる能力

監視機能と新たな行政能力

上記で概観した新手法を活用して公共サービスを提供することになると、自治体には事業の直接実施者であるというよりも、むしろ事業の監視者としての役割が大きくなり、それに伴い新たな行政能力が必要となってくる。新たに必要となる行政能力とは、事業手法を選定する能力、実施事業者を選定する能力、モニタリング能力、即ち事業を監視する能力、行政評価能力などである。



事業手法の選定はベスト・バリューの訴求から

それぞれの能力を具体的に見ていくと、まず事業手法選定では、幅広い選択肢の中から事業の目的に即し、地方の実情に合った選択をしなければならない。選択可能な複数手法間から選択される事業手法は、Best Value for Money を実現するものでなければならない。ベスト・バリューとは公共サービスの提供にあ

たり、コスト削減と質の確保の双方を満足させるものである。公共サービスは住民の福利厚生の上昇が目的であり、低価格であれば質は問わないという性格のものではない。英国で導入当初の民営化やアウトソーシングには、財政コスト削減には寄与したが、公共サービスの質の低下や従業員の労働条件悪化を伴ったという反省がある。

事業者を選定する能力

次の事業者選定では、自治体および住民が求める業務内容・サービスレベルを、最もよく理解し、実行してくれる民間事業者を選び出す能力が必要となる。事業者には事業遂行の専門能力はもとより、事業が持つ公共性に対する理解や、事業リスクに対する分析など十分な備えが求められる。民間事業者の選定方法に関して地方自治法は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約、せり売り、の 4 種類の方法を規定している。地方自治法上は、広く一般から事業者を公募し、最低価格を提示した事業者を選定する一般競争入札を原則としている。しかしながら、に見たように、価格のみによる決定には問題があるところ 1999 年 2 月の地方自治法施行令改正により、提案内容や事業者能力などを総合的に評価する「総合評価一般競争入札制度」が導入された。多くの P F I 事業では同制度が採用されている。

減額、支払停止もあるモニタリング制度へ

モニタリングの段階になると、選定された民間事業者が適正なサービスを提供してくれるようモニタリングを実施する能力も必要となる。例えば P F I 事業の場合、自治体はサービスの要求水準を設定するものの、その水準に見合った仕様を検討し事業を実施するのは民間事業者となる。一般的にモニタリングはサービス対価の支払いと連動しており、減額や支払停止により事業者の改善努力を求め、適正な公共サービスの確保が図っている。

行政評価は PDCA で推進

最後に挙げた行政評価とは、自治体行政の成果を住民や地域の視点から客観的に評価することであるが、評価自体よりもむしろその評価結果により行政の見直しや改善に役立てるための制度である。即ち、行政の流れは Plan (計画)、Do (実行・運営)、Check (検証・評価)、Action (見直し・活動) からなる PDCA サイクルとなる。公立図書館や病院といった公共サービス提供の個々の事業評価だけでなく、自治体行政の基本方針レベル (政策評価) や中目標レベル (施策評価) の評価も行われる。ところで、有効で効果的な行政評価を行うためには、企業経営同様に正確な財務情報を把握しなければならず、そのためには自治体にも財務情報の整備、活用能力が必要となってくる。

事業実施の大前提となる自治体側コミュニケーション能力の重要性

こうした各論的能力の前により基本的な能力として、事業実施 (公共サービス提供) に当たり、その目的を明確に設定する企画立案能力、民間事業者など関係者との連携能力、即ちコミュニケーション能力が必要となることを確認しておこう。

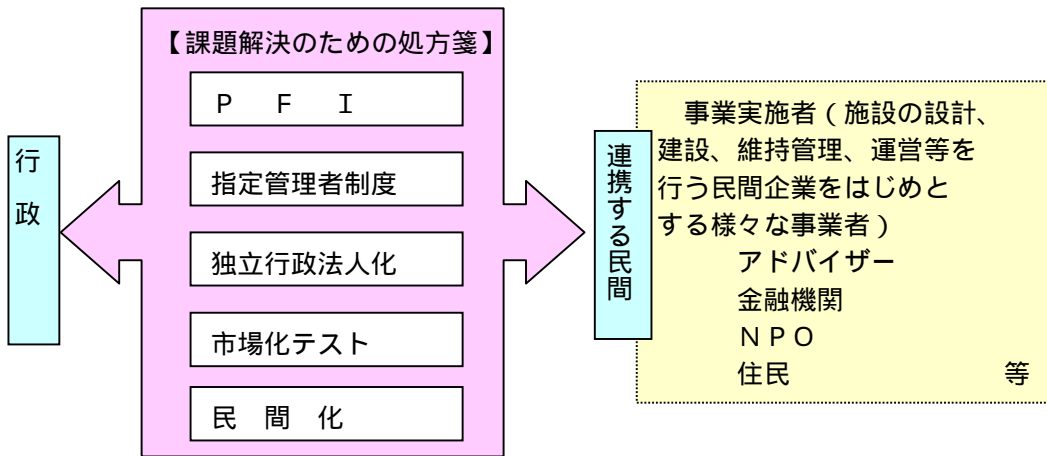


4. 自治体経営のアドバイザー

経営アドバイザーがなぜ必要か

上記に見たように PPP 手法を活用するためには自治体側にも様々な能力を備えることが必要となる。こうした能力を自治体が一通り備えたとしてもなお、高度かつ専門的な判断を行うためには、それぞれの事業分野や事業手法に関する専門知識を有しているアドバイザーの協力を得ることが有効である。そもそも民間企業の知見、ノウハウを活用するためには、民間企業のことを知っていなければならないし、また民間企業の選定、委託に当たっては民間企業との交渉が必要となる。自治体では蓄積することが容易でない情報、ノウハウであり、これらを熟知した民間アドバイザーによる補完は有効であろう。とりわけ P F I 事業のように、事業内容が広範多岐にわたり、かつ各業務が複雑に関連しあう事業では、事業全体をとりまとめる統括アドバイザーの選定が有効となる。

(図表) 民間との連携 出所：日本経済研究所、「地域経営革命」



各手法 (= 課題解決のための処方箋) を用いた場合、実施段階や役割に応じた、様々な民間事業者との連携が必要

経営手法の導入に不可欠となる的確な財務情報の整備

公共サービスの提供に焦点を当てて論を進めてきたが、そもそも自治体に求められている企業経営手法の要点とは、その持てる経営資源を有効活用し、また将来に向けて必要な投資を行うことによって持続可能な事業運営 (自治体の場合は公共サービスの提供) を行うことである。まずは自治体経営全般に対する客観的な現状認識が必要であり、それに基づく経営戦略の策定が必要となる。そのためには自治体の財政状況や運営状況を的確に示す財務情報を整備、分析、活用する能力が必要となる。収支の均衡は保たれているか、収入 (税金) の見通しはどうか、費用 (例えば人件費) が増加しているのは何故か、借金は返済可能なレベルか、などなど事業体であるならば現状分析、把握は必須であろう。

健全性チェック、経営資源に対するマネジメント能力の向上に不可欠

ところが、自治体による財務情報の整備は不十分なものであるのみならず、その情報開示も十分になされておらず、外部からのチェックも十分には及ばないものとなっている。自治体が現在作成している財務情報には、フロー中心でありストック面が欠けていること、普通会計のみならず、公企業会計や三セクなど関係団体を連結した自治体の全容が分かる情報がないこと、現状分析のみならず将来の持続可能性も検討できる情報がないこと、などの問題がある。冒頭に記した夕張市の財政破綻に対しても、市議会、道庁、総務省などが有効なチェック機能を果たせなかったことが大きい。この夕張市問題を契機に 2007 年 5 月、地方財政健全化法が成立しており、今後は新たな財務指標を設けて自治体財政の健全度をチェックすることになる。自治体は経営体として健全性のチェックのみならず、経営資源に対するマネジメント能力を高めなければならない。繰り返しになるが、マネジメントの基本は財務情報の整備と分析であろう。財務情報を経営情報として位置づけ、効率的な意思決定、業績評価に活用することが求められている。この点では専門能力を有する財務アドバイザーの活用が有効であろう。

おわりに

筆者が勤務する財団法人日本経済研究所は昭和 21 年に設立された、わが国シンクタンクの草分け的存在である。日本開発銀行 (現日本政策投資銀行) はじめ産業界の出捐を受け、長年にわたり自治体に対する産業振興や事業経営の支援を行ってきた。総合開発計画、市街地再開発、駅前周辺整備、地域産業振興、地域観光振興、物流・港湾などインフラ施設整備といった、自治体が直面する地域づくり、まちづくりの課題にコンサルタントとして取り組んできた。とりわけ PFI に関しては、わが国における導入草創期からフロント・ランナーとして調査研究を行い、国や自治体側アドバイザーとして経験とノウハウを蓄積してきた。現在では、PFI の発展型である PPP 事例も増加している、更には上記の財務アドバイザー機能も加えて自治体に対する総合アドバイザーたるべく日々研鑽しているところである。

参考文献

(財)日本経済研究所・調査局、「地域経営革命!」、2006年3月、(株)ぎょうせい
日本政策投資銀行・地域政策研究センター、「地方財政改革下の地方自治体の持続可能性」、Regional Policy レビュー Vol. 20、2007 No.1
同、「21世紀の地域経営に向けて」、Regional Policy レビュー Vol.4、2001 No.1
経済同友会、「基礎自治体の経営改革」、2007年6月

以上

執筆者紹介：

森 和之(もり かずゆき)

1951年(昭和26年)生まれ

財団法人 日本経済研究所

専務理事

< 学歴 >

1974年 京都大学法学部卒業

1980年 スタンフォード大学大学院経営学修士(MBA)

< 職歴 >

1974年 日本開発銀行(現日本政策投資銀行)入行

1978年 スタンフォード大学大学院留学

1990年 日本開発銀行ワシントン事務所次席

1993年 国際業務部 欧州担当課長

1995年 国際協力審議役室 次長

1998年 (財)日本経済研究所 常務理事 事務局長

1999年 同 常務理事 国際局長

2000年 日本政策投資銀行 国際協力部長

2004年 南海電気鉄道(株) 鉄道営業本部統括部部長

2005年 同 経営政策室 企画部部長

2007年 (財)日本経済研究所 専務理事