

自治体の行財政改革とP D C Aサイクルの推進

東北公益文科大学大学院
(酒田市役所)

東北公益文科大学大学院
教授

五十嵐智春・出井信夫

はじめに

自治体では、地方行革を推進するため「行革大綱」「集中改革プラン」などが策定される中で、自治体経営「N P M」(New Public Management)の観点から、「計画」(Plan)↓「実施」(Do)↓「検証」(Check)↓「見直し」(Action)を図る「P D C Aサイクル」の定着が喫緊の課題として認識されているが、自治体の実情をみると、この「P D C Aサイクル」は必ずしも有効に機能していな

いのではないかと筆者らは考えている。本稿は自治体の行財政改革の観点より、P D C Aサイクルがあまり機能していない実態を把握し、その要因について究明する。また、財政健全化法によって自治体によって何が求められるのかについて言及する。

実態調査の必要性と調査概要

筆者らは、P D C Aサイクルの体系化を推進するに際して、まず各自治体の「行財政運営の実態」を把握するため、アンケート調査票を郵送・回収する実態調査を実施した。

アンケートは(1)総合計画、(2)予算編成、(3)行政評価、(4)バランスシート等の作成、(5)行政改革の取組み、の五つの中で、行財政計画の策定と計画行政の推進・展開がどのように行われているか、情報公開や住民参加に関する視点から実態を把握することを目的としている。

調査対象団体は、都道府県、政令指定都市、県庁所在都市、先進自治体(4市)、本学の所在する山形県内34市町村の136団体を対象に調査回答を依頼し、回収率は67・6%(92団体/136団体)であった。

このように大変高い回答率を得られたのは、全国の多くの自治体にとってP D C Aサイクルを踏まえた取組みが愁眉の課題であると認識されていたことによると推察される。

果たして、今回の調査では、自治体の現況を

表すものとして以下のような結果が得られた。○総合計画が「財政計画」まで体系化されている団体は全体の4・3%にとどまる。

○行政評価との連携においては、「基本計画の改訂を行っている」が2・8%、「実施計画の見直しを図っている」が16・7%、「翌年度予算に反映させている」が34・7%となっている。○バランスシートが「財政運営において有効に活用されている」団体は全体の2・3%にすぎない。

○主な取組みにおける「住民参加」の実施割合は、「総合計画」で80・6%、「予算編成」で2・2%、「行政評価」で48・6%、「バランスシート」で0%となっている。

○公民連携(P P P)の取組みは、「指定管理者制度の導入」が97・8%、「第3セクター等の設置」が94・6%、「P F Iの導入」が37・0%、「市場化テストの導入」が3・3%となっている。

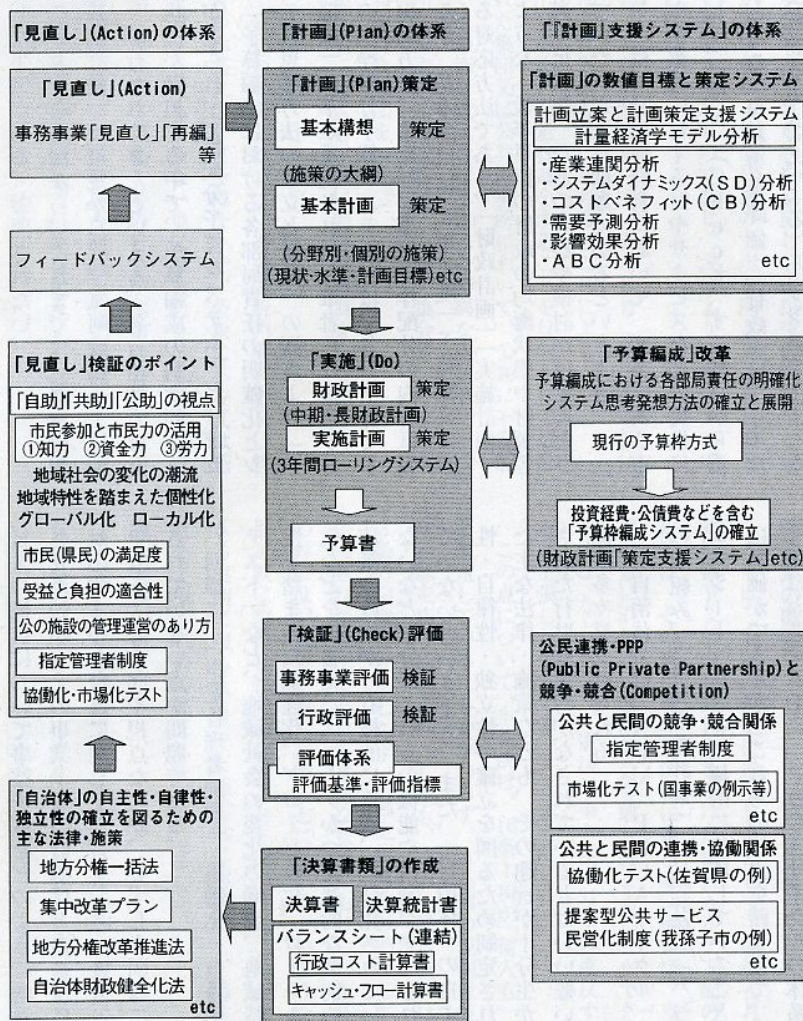
計画行政の展開とP D C Aサイクルの展開

この調査結果および筆者らが実施してきた現地調査等の実態調査を踏まえると、「P D C Aサイクル」が有効に機能していないと考えられる要因については、次の諸点があげられる。

第一は、自治体の計画策定および日常業務遂行において、図示した「計画」(Plan)↓「実施」(Do)↓「検証」(Check)↓

機能するPDCAサイクル

図 自治体の計画行政の展開と行財政改革の視点



「見直し」(Action)について、「PDCAサイクルが基本的に体系化されていない」とが最大の要因としてあげられる。

このうち、「計画」(Plan)に関しては、地方自治法第2条第4項に明記される「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的

な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない」と「議会の議決を経て」策定されることになっている。

一般に「基本構想」は、有識者や各種団体の代表等で構成される審議会等を設置して策定されるが、計画策定は定性的な把握や影響等の目

標値や方向性が明記されているとはいえず、図示した「計量経済学モデル分析」「産業連関分析」「システムダイナミクス(SD)分析」などの定量的な分析手法や技法を用いて将来の目標数値や影響度合いなどを科学的、数量的に検討している自治体はほとんどない。ちなみに、これらのシステム分析等は、神奈川県、岐阜県等の都道府県における総合計画の策定において実施されていた(出井信夫「基礎からわかる自治体財政分析」学陽書房)が、近年はほとんどないようである。

第二は、「実施」(Do)段階において重要となる「財政計画」や「実施計画」などが策定されていない団体が、多々見受けられることである。前掲書にも詳解しているように、多くの自治体では、「財政計画」や「実施計画」が、必ずしも、適切に作成されていない例が多いのが現状である。これは今回の実態調査でも確認されたが、「財政計画」「実施計画」が作成されている自治体でも図示した「財政計画策定支援システム」等のコンピュータ・シミュレーション・システム化が構築されるなどシステムの体系化が図られていない。

ちなみに、これらのシステムを用いて分析した例は、前掲書に詳解しているように、埼玉県栗橋町、北海道北見市など、財政健全化計画の策定のみならず、ダム開発、下水道、環境整備事業等の実施に伴う財政分析や影響評価等に適

機能するPDCAサイクル

用した事例がある。参照されたい。

このような状況から、これまでは「基本構想・基本計画」の策定から、一気呵成に「予算編成」が行われてきたといえる。各自治体では財政状況が緊迫する中で、予算編成の制度的な改革が迫られ、「枠配分予算システム」と呼ばれる「予算編成における各部署責任の明確化とシステム思考方法の確立と展開」の観点より「予算編成」改革が重視されたと筆者らは推察する。この「枠配分予算システム」は、各自治体で予算編成方針、また部署単位や枠配分の内容は異なるが、基本的には、「単年度」予算編成における対応方法であり、「財政計画」「実施計画」のような「数年単位の財政の均衡状態や財源等の過不足状態」などの考察や検討がほとんどされていないことは問題であるといえよう。

第三は、自治体経営において、顧客である市民や企業等に対する財やサービスなどの提供に関して、「検証」(Check)する観点から重要となる「事務事業評価」「行政評価」、また「(総務省方式等による)バランスシート」などの作成状況については、人口規模が一定以上の自治体では比較的順調に進められてきた。しかしながら、「事務事業評価」「行政評価」「バランスシート」などを作成した後に、これらの評価や決算結果などを踏まえて、どのように財やサービスの提供を改善したか、行政組織や機構をどのように改革したか、次年度の財やサー

ビスの提供において事業予算をどのように増減させたのか、その事業予算の財源はどのように対応するのかなどに関して、「見直し」(Action)の方向や視点などが、必ずしも明確にされていない点が問題である。

同様に、「指定管理者制度」「協働化・市場化テスト」など、地域社会の変化の潮流、地域特性を踏まえた個性化、グローバル化、ローカル化などを踏まえたユニークかつ先進的な個別の施策や政策が、有機的に連携、統合化されていないなど十分にこれらの機能や役割が発揮されていないといえよう。また、「自治体」の自主性・自律性・独立性の確立を図るため制定された主な法律・施策なども、その趣旨が十分生かされた行財政運営がなされているとはいえない面が多々見受けられる。

各自治体では、「NPM」「PDCAサイクル」の取組み、「事務事業評価」「行政評価」「バランスシート」などを積極的に作成していることは評価ができるが、これらの諸点を踏まえて、今後はシステムの「PDCAサイクル」の体系化を図ることが急務の課題であることを再認識する必要がある。

自治体の財政健全化法の制定と 今後の自治体の行財政運営の課題

「自治体財政健全化法」と呼ばれる「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が、第1

66国会(常会)の2007年6月15日に成立し、財政主要指標の公表が2009年度から施行されることになっている。

公表する財政健全性の指標は、①実質赤字比率、②連結実質赤字比率、③実質公債費比率、④将来負担比率、⑤資金不足比率という財政赤字状況の把握と同時に、将来の負担状況や資金不足状況を表す指標である。この新しい自治体財政の判断指標は、①公営事業に対して必要な繰出金を行わずに普通会計を黒字にするような操作、②公営企業や一部事務組合等が出す地方債残高の普通会計負担への影響、③地方公社、第三セクターまで含めた自治体の後年度の債務負担などの状況が把握できるので自治体の実質的な赤字状況の監視が可能となる。

今後の自治体の行財政運営の課題は、①財政指標の公表の仕組みを活かして一層の住民の自治体財政への関心を高めると同時に議会の監視機能の充実化を図ること、②自治体財政の状況について一層の情報開示を図ること、③補完的な指標の導入を検討すると同時に指標算出にあたっては不明瞭な指標操作などの余地がないように算定数値の根拠を明確にすること、④現実に経営が厳しい地方公営企業や地方公社、第三セクター等に対する対応策などについて、債務処理や自治体の支援のあり方や責任の取り方を検討する必要があることなどの諸点を再確認する必要がある。