

## 行政経営改革支援事業

### 1. 行政経営改革とは

行政経営改革とは、法的な定めはないが、従来は行財政改革と呼ばれていた自治体の組織や財政に関する改革のことである。近年は、従来の行財政改革が、ややもすれば、自治体のスリム化すなわちコストカットのみを指すように受け止められることに対し、効率性だけではなく、より効果的で健全な行政の経営というような幅広い意味を含めた行政経営改革と呼ばれることが多くなってきた。

行政経営改革は、法的に事細かに定められているわけではないので、自治体によって、そのあり様や方法も様々である。ゆえに問題も多く散見される。そこで、滋賀大学では、これが標準的な行政経営改革活動であろうと考えられる一連の活動に対し、そのフェーズごと、あるいは全体を通して、アドバイザーや委員会委員として参画することにより自治体の行政経営改革に対する支援を行っている。

一連の活動とは、具体的には、①総合計画(行革大綱、内部統制方針)の策定→②現状分析(i 財務分析、ii 業務の棚卸し(業務量調査))→③事務事業の見直し(歳入・歳出の見直し)→④具体的な改善(既存制度の見直し、民間活力の導入等)→⑤定期的なモニタリング(政策評価・監査)という流れである。図1

### 2. 行政経営改革の手順(各フェーズ)

以下に、簡単に行政経営改革の手順(各フェーズ)について説明していく。

#### 1) 総合計画(行革大綱、内部統制方針)の策定

行政経営改革は総合計画の策定から始まっている。すべての政策は総合計画に沿って立案されているはずである。そもそも総合計画に記載のない政策があってはならない。さらには、その進捗状況をチェックするのが政策評価であることに鑑みれば、行政経営改革は総合計画から始まっていると捉えるべきである。さらに言えば、行政経営改革を行ったのちに新たな総合計画が策定されるべきである。全体的な総合計画の中にあっても、特に重点的に行政経営改革の指針を示すものが行革大綱である。2020年度からは、都道府県・政令指定都市において内部統制の方針を定めることが義務付けられた。内部統制は行政経営改革とは関係ないと考えている自治体が見受けられるが、内部統制の目的は、①業務の有効性・効率性、②財務報告の信頼性、③法令等の遵守、④資産の保全であり、これらは何も新しい概念ではなく、従前より行政経営改革や監査が目的としてきたものと相異なる。行政経営改革をしっかりやっている自治体は内部統制も監査も比例して問題がないが、行政経営改革を怠っている自治体は、内部統制や監査も不十分であることが往々にして多い。

従って、総合計画(行革大綱、内部統制方針)の策定は単なるお題目ではなく、具体的な行政経営改革を前提にして策定すべきである。

#### 2) 現状分析(i 財務分析、ii 業務の棚卸し(業務量調査))

上記の指針を踏まえ、具体的な行政経営改革の実施にあたり、真っ先に行うべき作業が現状分析である。現状分析には大きく2つの柱がある。一つは、「財務分析」である。筆者は地方公会計による財務分析を推奨している。すべての自治体が財政健全化法による指標や地方公会計による財務4表の公表を行っているが、単式簿記による財政健全化の指標では本当の財務状況は浮かび上がってこない。例えば、総務省の調べでは、平成28年度決算において、実質赤字額がある(実質赤字率が0%超である)団体はないとなっているが、一般社団法人地方公会計センターが公会計(つまり複式簿記)に基づき1,549自治体の本年度差額を計算したところ、何と6割の自治体が赤字となったのである。さらに言えば、公会計による財務4表(すなわち、①貸借対照表、②行政コスト計算書、③純資

産変動計算書、④資金収支計算書)の作成だけでは不十分である。例えば、行政コストがいくらと公表されても、それが高いのか低いのか、適正な水準なのか分からない。それは例えば、住民一人当たりではいくらなのか、それを類似団体と比較してどうなのかといった分析を加えないと評価できないのである。様々な指標の組み合わせや他自治体との比較を行って初めて当該自治体の財務状況が明らかになるのである。さらに、この財務分析を、目的別や性質別にみることによって、どの部署のどの補助金にコストがかかっている等が明らかになる。やみくもに行政経営改革を行うのではなく、当該自治体の何が問題なのかを明らかにした上で、補助金等を見直すことが肝要である。

続いて、「財務分析」となると重要なのが「業務の棚卸し」である。「業務量調査」と呼んでいる自治体もある。つまり、どんな事務事業を行っているのか、その事務事業は誰がどのくらいの時間やコストをかけて行っているのかを一つ一つ洗い出していく作業である。いわゆる人工である。さらに、その事務事業は、義務的なのか裁量的なのか、あるいはその財源は特定財源なのか一般財源なのか等を正確に把握していくことが重要である。この時点で、その事務事業は正規職員が行うのか臨時職員(会計年度任用職員)が行うのか、はたまたアウトソーシングやRPA化の可否などのちに事務事業の見直しの際に判断が必要な材料はほぼ明らかになるのである。残業時間なども組み併せて行えば、残業の偏在なども明らかになる。

#### 3) 事務事業の見直し

「財務分析」や「業務の棚卸し」を行った結果を踏まえ、具体的な事務事業の見直しを行う。すなわち、この時点で、無駄なもの、歴史的使命を終えたもの、優先度が低いといった事業は廃止、あるいは類似のものや重複する事業は統合、主体の変更(行政から民間へ)や逆に、拡充や新規創設などを検討する。民主党政権時代に「事業仕分け」と呼ばれていた作業である。しかし、「事業仕分け」は極めて大括りな見直しの判定であったといえる。なぜならば、例えば「社会福祉協議会補助金」であれば、「社会福祉協議会」全体で良し悪しは判断できない。細かく、その中の「〇〇サロン活動」、「〇〇見守り活動」ごとに、さらには「A地区、B地区…」といったごとに分解して実態を見ていかないとその適正性は評価できないからである。筆者はこれを「セグメント別補助金見直し」と呼んでいる。

また、見直しは、補助金・委託費・負担金等の歳出別や使用料・手数料等の歳入別など性質別に区分し、見ていくことが重要である。一度に見直しを実施出来ない場合は、毎年度、テーマを決めて実施していくことも一手である。

#### 4) 具体的な改善

上記までの作業が済めば、次に具体的に既存制度の見直しや民間活力の導入等を検討する。補助金・委託費・負担金等であれば、要綱の廃止や改正が必要である。使用料・手数料等であれば料金の改定や減免措置の改正が必要になってこよう。業務の改善であれば、RPA化やデジタル化を検討すべきである。また、民間へのアウトソーシングや公共施設へのPFIや指定管理者制度導入も検討されるべきである。

アウトソーシングにあたっては、業務の棚卸しを踏まえ、正規職員や会計年度任用職員さらには民間事業者の役割分担を明確にしたうえで導入する必要がある。公共施設のマネジメントについては各所管課がバラバラに行っている自治体が見受けられるが、行政経営全体の流れの中で検討すべきものである。ただ民間活力を導入すれば、安あがりになるといった間違っ了解釈や本来、委託で行うべき事業を指定管理者制度で行っているなど誤った運用も見られるので、どの事業あるいはどの公共施設の運営を民間が担うのが適切なのかをよく検討する必要がある。

#### 5) 定期的なモニタリング(政策評価・監査)

最後に定期的なモニタリング(政策評価・監査)である。行政経営改革は一度行ったら終わりではない。常に、定期的に政策(事務事業)を評価・モニタリングしていくことが重要である。監査は最終手段として重要である。行革には法的強制力はないが、監査には是正・勧告権があるからである。極めて不適切な補助金等の運用に関しては監査委員から指摘することが必要である。しかし、限られた人数の監査委員だけでは、上記に述べてきたような膨大な作

業を担うことは不可能であることから、監査業務を委託する方法もある。いわゆる外部監査の実施である。テーマや対象団体等を選定して行うのに適している。政策評価においても、行政職員による内部評価のみならず、第三者を入れた外部評価を行っていくことが望ましい。内部評価は必須であるが、内部評価だけだと形骸化や、事務事業見直し同様、しがらみのある政策を厳しく評価できない等の弊害があるからである。公平中立な立場である外部の専門家から客観的・合理的な評価を行うべきである。

### 3. 滋賀大学による行政経営改革支援

上記に述べてきた、①総合計画(行革大綱・内部統制方針)の策定～⑤定期的なモニタリング(政策評価・監査)までの行革の各フェーズにおいて、本学(筆者)は自治体のご支援をさせていただいている。

具体的には、①総合計画(行革大綱・内部統制方針)の策定は、委員会委員としての参画が多い。②現状分析(i 財務分析、ii 業務の棚卸し(業務量調査))では、公会計による財務分析を筆者のチームで行っている。業務の棚卸し(業務量調査)は、分量が多い場合はコンサルに委託される自治体もあるが、そこに筆者がアドバイザーとして参画するなどの形態により、調査票だけでは不十分な点を細かく把握するために実地ヒアリングを行っている。同様に、③事務事業見直しも、筆者単独もしくは弁護士や公認会計士など複数名によるチームや委員会を編成し、外部からの助言・指摘を行っている。④具体的な改善についても、アドバイザーや委員会委員としての参画や民間事業者の選定委員等に関わっている。⑤定期的なモニタリング(政策評価・監査)については、従来からの政策評価委員会委員等としての参画に加え、外部監査(業務委託による監査業務支援)も、筆者のチームにより実施している。

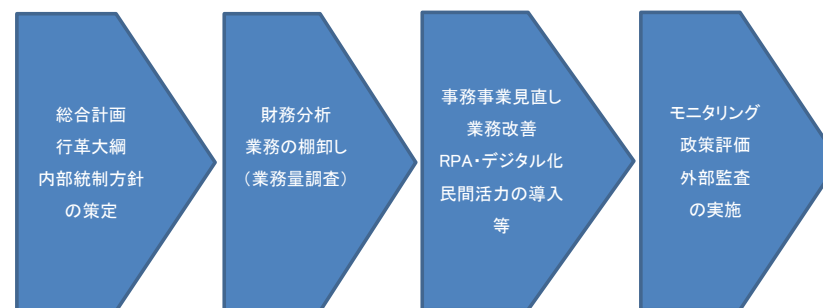
また、職員に行政経営改革とは何か、事務事業見直しとは何かを、十分に理解していただいてから行革を実施しようとの配慮から、最初に筆者による行革に関する研修会を自治体職員向けに開催する例も多くなってきている。職員向けのみならず、議会や民間の団体からもご依頼を受けている。様々な方面から行革への関心が高まっていることを実感している。今後もこうした行革支援をさらに進めていきたいと考えている。

また、行革そのものではないが、EBPM による政策立案が求められる昨今、観光政策なども経済波及効果分析等による裏付けが必要である。筆者のチームでは産業連関表に基づく経済波及効果分析も行っているため、ご関心のある自治体は遠慮なく本学(筆者)にご相談いただきたい。

#### 【2023 年度実績】

<b>【総合計画】</b>	豊郷町(中間評価)	<b>【財務分析】</b>	豊郷町(社会福祉協議会)	甲賀市(全般)
<b>【業務の棚卸し(業務量調査)】</b>	甲良町(水道部門)	奈良県大和高田市(保険医療部門)		
<b>【事務事業の見直し】</b>	彦根市	愛知県高浜市(研修含む)	岐阜県海津市	
<b>【補助金・負担金等の見直し】</b>	日本公認会計士協会兵庫会(研修)			
<b>【指定管理者制度・PFI 関連】</b>	長浜市(福祉施設ほか)	米原市(福祉施設ほか)	米原市(研修)	
	愛荘町(観光施設ほか)	愛荘町議会(研修)	文部科学省(文教施設)	伊賀市(研修・ヒアリング)
<b>【公共施設マネジメント】</b>	長浜市			
<b>【行政評価・行革全般】</b>	滋賀県	長浜市	甲賀市	湖南省
	愛知県江南市	愛知県小牧市		
<b>【その他行革研修】</b>	兵庫県自治研修所	高島市	エン・ジャパン(株)	㈱日水コン
<b>【公営企業】</b>	彦根市(下水道)	長浜市(下水道)	愛知県江南市(上下水道)	愛知県一宮市(上下水道)
<b>【市民協働・コミュニティ関連】</b>	近江八幡市	島根県浜田市議会(研修)		
<b>【監査・内部統制】</b>	滋賀県都市監査委員会(研修)			
<b>【経済波及効果分析】</b>	彦根市(観光)			

【図1 行政経営改革の手順(各フェーズ)】



豊郷町における行政評価研修の様子



伊賀市における指定管理者制度導入施設見直しヒアリングの様子



高浜市における事務事業見直しヒアリングの様子



彦根市長・副市長へ事務事業見直し結果を報告

(文責: 経済学部 教授 横山 幸司)