

経営

行政経営 (1)

業績評価の活用 4回シリーズ

富士総合研究所 経済・福祉研究部研究委員（白鷗大学法学部専任講師） 児玉 博昭

近年、自治体を中心に「行政経営」という言葉が関心を集めている。自治体は、地方分権や行政改革の推進に伴い、政策形成能力の向上や事務執行の簡素・効率化が求められている。そうした中で、政策力の高い効率的な自治体経営システムを構築する処方せんとして、諸外国の行政運営で培われた「ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management 以下NPMとする）理論」が注目されているのである。このシリーズでは、この新しい行政経営の動きを紹介し、自治体の経営にどう生かすべきかを検討していくことにしたい。

NPMとは何か

NPMとは、民間企業の経営手法などのできる限り行政現場に取り入れ、行政部門の効率化・活性化を図るものとするものである。これまでの伝統的な官僚システムとは、業績／成果による管理、契約型システムの導入、顧客主義への転換などの点において対比される。具体的な方法論としては、行政活動の成果や効率などを評価する「業績評価」、国有企業を株式会社化したり公共サービスを民間委託する「民営化」、公共施設の整備・運営に民間のノウハウや資金を活用する「PFI（Private Finance Initiative）」、財政状況を資産と負債から把握する「企業会計方式」などがあげられる。

こうした行政経営の新しい潮流は、一九八〇年代の半ば以降、英国や米国などで発達してきた。その足取りを見ると、英国では、八〇年代にサッチャー政権が、「バリュウ・フォー・マネー」を理念として、行政サービ

スを競争入札にかける「強制競争入札」、執行部門を分離・独立させる「エイジェンシー」などを導入した。九〇年代に入り、続くメジャー政権は、行政サービスの水準を明示する「市民憲章」や、業務の廃止や民営化を検討した上で行政と民間が公開入札で競争する「市場化テスト」、地方政府間で業績を比較できる「地方自治体業績指標」などを導入した。現在のブレア政権も、市民憲章に利用者の視点を加えた「サービス・ファースト」、行政サービスの質的改善を図る「ベスト・バリュウ」など、顧客志向を強調しつつもこれまでの行革路線を継承している。

一方、米国では、九一年に誕生したクリントン政権が、「ア副大統領を中心として、NPR（National Performance Review）」という行政改革運動を開始し、現場主導の改善活動を展開した。また、「GARRA法（Government

Performance and Results Act of 1993）」によって、連邦政府機関に対し戦略計画や業績報告などを義務付けた。また、連邦政府のほか地方政府でも、業績評価が広く取り組まれており、オレゴン州やミネソタ州などの先進事例はわが国でもよく紹介されている。

業績評価は導入されたが

NPMにはさまざまな手法が含まれるが、その中核をなすのが「業績評価」である。わが国では、三重県が「事務事業評価システム」を導入したのを皮切りに、北海道の「時のアセスメント」、静岡県「業務棚卸表」など、各地で行政評価の導入が相次いだ。山形県も「山形県行政改革大綱（平成十年十二月改定）」の中で政策評価システムと事務事業評価

(図表) 政令指定都市の税務組織の比較

政令指定都市	徴収率(H9)	課税・収納機能	収納組織体制	職員平均経験年数	収納系職員比	区役所職員比	効率化係数
A 市	96.8%	分離	担当制	10年以上	31.0%	93.5%	11.0
B 市	95.6%	分離	係制	5年未満	29.5%	88.2%	17.5
C 市	95.5%	分離	係制	5～10年	34.9%	87.9%	11.1
D 市	94.9%	分離	係制	5年未満	34.4%	87.9%	5.8
E 市	94.6%	同一	担当制	5～10年	23.3%	77.4%	8.6
F 市	94.4%	分離	係制	5年未満	30.0%	89.0%	11.6
G 市	94.4%	同一	係制	データ無	27.2%	93.9%	1.9
H 市	94.0%	分離	担当制	データ無	33.7%	91.6%	4.9
I 市	93.6%	同一	係制	5～10年	32.0%	92.6%	10.3
J 市	93.5%	分離	係制	5～10年	35.8%	93.9%	13.0
K 市	93.0%	同一	係制	5年未満	28.8%	76.1%	7.3
L 市	91.6%	分離	担当制	5年未満	32.7%	93.9%	4.6

(出典) 房本恭明・児玉博昭「地方税務行政に関する分析」より抜粋作成
 (注) 効率化係数 = 100 / (対調定不納欠損率 × 住民1人あたり徴収率)

システムの確立、導入を目指すとしている。これらの取り組みには、必ずしも「業績評価」と言えないものもある。だが、そうした状況でも、NPMの基本的な考え方を理解する自治体は、試行錯誤を繰り返しながら着実にノウハウを蓄積しているように思われる。

問題なのは、単なる横並び意識で形だけ導入した自治体である。業績評価を導入したものの、活用の仕方がわからない。行政改革や総合計画、予算編成は従来どおりで、手間をかけたわりに行政経営の仕組みは変わらない。職員の不満が募り意識改革どころではない。では、業績評価を行政経営にどう活かすのか。業績評価の活用例は、諸外国や民間企業の事例が多く、わが国の自治体とは前提とする制度や文化、環境が違いすぎるとの声がかかる。そこで、わが国のある政令指定都市(E市)の税務事務について当社が業績評価に基づき実際に経営指導を行った事例を次に紹介しよう。

業績評価はこう活用する

税務部門は税収の確保が使命であり、徴収率がその成果指標である。徴収率が低いと、納められるべき税金を集め損なっていることになるので、納税者間の公平を失する。ところが、多くの自治体と同じくE市もまた、景気の低迷に伴い市税の徴収率が低下している。いかにして徴収率を向上させるかが経営課題なのである。

評価はまず比べることから始まる。そこで他の政令指定都市と徴収率を比較してみると(図表参照)、同じ政令指定都市でも徴収率に五ポイント以上の差があることがわかる。地域ごとに経済状況や納税意識は異なりうるから、単純には比較できないが、人口規模や都市特性が似ていることを考えれば、無視できない差である。各市の仕組みの違いが徴収率に影響しているかもしれない。そこで次に、各市の税務部門の組織体制や

職員配置等を分析する。組織体制は各市ごとに異なり、例えば課税課・収納課のような機能別組織もあれば、市民税課・資産税課のような税目別組織もある。E市では課税担当と収納担当が同一課だが、徴収率の高い市は、課税機能と収納機能を分離している。また、徴収率の高い市は、やはり職員の経験年数が長い。ただ、ベテランが少なくても、フラット型の担当制よりピラミッド型の係長制をとると徴収率が高いようである。その他、E市の場合他市に比べ収納系職員の割合や出先機関(区役所)職員の割合が少ないといった特徴も見られる。さらに、実効性の観点だけでなく効率性の観点から比べてみると、徴収率ではA市が最高であるが、不納欠損の少なさや徴収コストの低さを加味するとB市が最高となる。

こうした分析をふまえ、数値目標として、徴収率及び徴収効率性を全政令指定都市中、最高水準まで引き上げることが設定する。その目標を達成するために、課税部門と収納部門を分離すること、収納は担当制から係長制へ変更すること、課税系を減員し収納系を他市水準まで増員すること、などを方針決定する。そして、期間的・技術的に実現できるかを検証した上で、具体的な事業計画を作成するのである。

この例では業績評価を組織改革に活用しているが、その他にも行政経営上さまざまな場面で活用できるはずである。科学的には厳密さを欠く業績評価も、経営判断の材料としてはなお有効である。業績評価は意思決定のための道具であると割り切って、大胆かつ積極的に活用してほしい。