

「事業仕分け」の効果と今後の展開 （「予算の無駄削減」から「法制度・組織の再構築」へ）

越谷市建設部治水課 高橋 徳人

1 はじめに

2008年の100年に1度と言われた未曾有の金融危機やデフレスパイラルなど先の読めない世界情勢の中で、地方自治体は現在もバブル崩壊以降の税込不足や構造的な問題からくる行財政改革に苦慮しています。

一方で、住民ニーズは少子高齢化に端を発した医療、福祉、教育問題や、環境問題、社会資本整備に至るまで多様化、高度化し、これまで以上に行政に対する期待は増大しています。こうした自治体財政の歳入の減少と歳出の増大という相反する流れの中で、自治体職員においては住民の利益を最大にするために限られた財源の使途を考えねばなりません。

そのような中で、政権交代により状況は変わりつつあります。国においては、政府が新たに設置した行政刷新会議が各府省庁で9,000ほどあると言われる国の事業の中から449事業を選び、「事業仕分け」を行いました。そこで、評価結果の反映などにより歳出歳入を見直した結果、歳出削減額が9,692億円、公益法人等の基金の国庫返納などによる歳入確保額が1兆269億円、合わせて約2兆円の効果があつたとされます。

国と地方で「事業仕分け」が行われている中で、本稿では、地方自治体における「事業仕分け」の効果と今後の展開について論じていきます。

2 「事業仕分け」とは・・・ 事業の「そもそも論」

「事業仕分け」を考案した非営利の政策シンクタ

クである「構想日本」によれば、「事業仕分け」とは、国や地方自治体が行っている行政サービスの「そもそも」の必要性や実施主体（国、都道府県、市町村など）について、予算書の項目ごとに議論し、不要・民間・市町村・都道府県・国に分けていく作業とされています。官か民か、国か地方かの前に事業の要否について議論すること、そして「外部の者」が参加し「公開の場」で議論することです。

この「事業仕分け」は、2002年の2月から実施されており、これまでに国と80自治体で計109回実施（2011年1月19日時点）しています。来年度も今年度同様に約40自治体で実施の予定とされています。埼玉県内では既に2007年に久喜市、2008年に草加市、騎西町（現加須市）、2009年には富士見市、和光市、2010年には所沢市、深谷市が実施し、さいたま市議会と越谷市議会では会派主催で実施しました（詳細や結果等については、構想日本または各自治体等のホームページ参照）。

また、「事業仕分け」を実施するにあたり、構想日本の協力の下で行われる場合、構想日本が実施自治体と調整しながら、対象事業の選定から実施方法までをカスタマイズします。その過程で実施方法を改良しながら、「事業仕分け」は常に進化しています。

その効果は、①直接的には税金の無駄遣い削減と国と地方の関係を浮き彫りにすること、②マスコミ報道や仕分け人・判定員・傍聴者としての参加により、住民が事業の具体的な内容を知ることが出来ること、③間接的には行政マン自らが問題意識を高め、内部改革のきっかけとなることの3点が挙げられます。

私がその「事業仕分け」を知ったきっかけは、2009年5月から10月にかけて実施された東京財団主催の市町村職員を対象にした「東京財団週末学校～自治体の自立のために～」の研修でした。全国から集まった30市町36名の自治体職員が、各自治体事業の「事業仕分け」の模擬研修を受けました。

その後、私は幾つかの地方自治体の「事業仕分け」に「仕分け人」として参加することで、改めて、この「事業仕分け」の効果は事業の実施方法の見直しによる予算削減効果だけではないことを感じました。例えば、「事業仕分け」の結果、目的に対する成果が不明瞭な事業や、複数の部課所による目的や対象者を同じくする類似事業の存在が表面化することがあります。これにより、事業の背景にある国、県の補助金や制度との関わりの他、縦割り行政と呼ばれる組織間の連携の問題が浮き彫りになります。また、申請先が複数の部課所に跨るなど住民が行う申請手続きが複雑な事業も多く見られます。煩雑な申請手続きの原因の1つに事業立案にあたり住民目線が欠けていることがあるという事実職員が気付くことで、申請手続き等の簡素化に繋がることもあります。このように「事業仕分け」には、事業の背景にある問題点が表面化することで、事務分掌の見直しや組織の改編が行われ、予算削減に加えて住民サービス向上の効果の可能性があることを実感しました。

3 行政評価の見直しと「事業仕分け」

一方で、「なぜ、今、自治体にとって『事業仕分け』が求められているのか?」、「今までの行財政改革の手法と何が違うのか?」という疑問が浮上します。全国の自治体では、その約半数が行政評価を実施していると言われています。行政評価の理念は、どの自治体においても「住民サービスの向上」であったはずですが、ほとんどの自治体での行政評価においては、事務事業に関する不要・見直し・継続の議論が行われているものの、行政評価を行う形式や手続きが重視されていると考えられます。

その行政評価の先進自治体であった三重県や静岡県とそれに追随した自治体の違いは何か? 先進自治体は制度の導入に至るまでに様々な議論をして、その自治体に合った「仕組み」と「仕掛け」づくりをしてきました。それにも関わらず、後進の自治体では、先進自治体と面積・人口的規模や地理・歴史・文化的背景も違うのに、地方自治法上の同じ団体という認識の下、先進自治体の評価制度を同様に活用出来るとしてきました。そして、先進自治体の評価制度をそれぞれの自治体に合ったシステムとしてカスタマイズすることなく導入していたものと考えられます。つまり、その手法を活かすことではなく、導入することが目的となってしまう自治体もあったのではないのでしょうか。さらに、行政評価の導入にあたっては評価結果と予算も含めたPDCAサイクルとの関連付けや、その自治体のビジョンや情報公開などの部分最適から全体最適へ向けたシステムの構築が必要であると考えられます。このように、多くの自治体で実施している行政評価にも課題が残されています。

また、評価の難しさの1つに成果指標の設定が挙げられます。本来、事業の成果は目的に対してどのような効果があったかという点で評価することが求められます。そのためには、住民がどれだけサービスを受け取ったかという住民からの視点に基づくアウトカム指標が必要となります。しかし、その指標設定は困難です。

実際には、これまで事業の成果を図る指標としては、図書館の利用者数や講演会などの参加者数に代表されるアウトプット指標が使われていました。行政からの視点に基づく明確な指標設定のしやすいアウトプット指標は、事業の結果から予算削減や今後の目標を判断するには適していたと考えられます。しかし、事業の妥当性を考える中では、限界が生じてきます。

そこで、指標を用いた評価手法に加え、行政外部者の参加による「客観性」と住民等への「公開性」

を付加することで、議論を通して事業の有効性などを評価する「事業仕分け」が求められているのです。

次章では、この「事業仕分け」の課題と結果の活用方法について考えてみます。

4 「事業仕分け」の課題と結果の活用

「事業仕分け」の課題として、財団法人東京市町村自治調査会は、①削減ありき、仕分け結果の市の決定というイメージの払拭、②市民への周知、③行政評価との関係整理、④仕分け結果の活用の4点を挙げています。その中でも、私は特に④が重要であると考えます。これまで実施したどの自治体においても、その結果については、「最終の意思決定ではない、参考意見」としてしています。それは、仕分け結果に法的拘束力がないためであります。しかし、「事業仕分け」を実施した意義を考えれば、その評価結果に対しての改革の方向性を住民に示していく必要があります。

そこで、「事業仕分け」実施前の事業選定から実施後の事業見直しの進捗管理までのPDCAサイクルを機能させる「仕組み」を構築することが重要であると考えます。

また、「事業仕分け」の本質を考えた場合、今までの「事業＝予算」という捉え方ではなく、「事業＝予算＋法制度＋組織」という視点で事業を考えることが必要です。その結果の活用として、内部においては事務分掌の見直しや組織の改編、外部においては地方自治法と公務員制度や国・地方自治体の組織の再構築が求められます。

そこで、次章では国と地方の関係について考えてみます。

5 結果における地方自治体と国の二重・三重行政の解消

市町村の「事業仕分け」の結果の中で、「国」・「都道府県」という結論に至るときがあります。もちろん国、都道府県の「事業仕分け」の結果、「市町村」

が実施主体として適当という結果に至ることも考えられます。地方分権一括法以降、国と地方自治体の関係は緩やかに変わってきており、市町村の自立が求められています。市町村は住民から見た最先端自治体なのです。しかし、各々の結果が出ても、その先の議論の行く末が見えてこないときがあります。それは、一自治体の問題ではないからです。「事業仕分け」の結果を実現するには、前章でも述べた「法制度・組織の再構築」に議論展開をしていくことが必要です。

例えば、道路（国道・県道・市道）事業を考えた場合、住民にとっては家の前の道路が国道でも県道でも市道でもどちらでも関係のないことです。その各々を管理する事務所がありますが、全ての事務所の予算と法制度と組織を再構築することで、道路を管理する部分に関しては明確になり、より良い住民サービスに繋がるでしょう。

これは、道路だけでなく、河川、公園、農林、厚生労働系など多くの分野にも適用出来るのではないのでしょうか。

つまり「事業仕分け」による視点は、二重、三重行政の解消を見直す機会となり、地域主権戦略会議での出先機関改革や広域連合制度などの地域特性にあった自治のあり方についての議論にも合致していくものと考えます。

6 「事業仕分け」の今後の展開

今後は、この「事業仕分け」がどのような展開をもたらすのでしょうか？地方自治体における事業は、国の「事業仕分け」で見られたような専門家でも判断が難しい科学技術振興などの国家的事業ではなく、住民生活に密接に結びついている事業であるため、住民の目線が活かされたものになるでしょう。

その自治体における「事業仕分け」の今後の展開としては、3つ考えられます。1番目は都道府県・市町村の各々においての「事業仕分け」の結果を分析して事業の論点を示していくことです。事業の論

点整理により、後進の自治体ではその事業に対して、それまで以上の深い議論をしていくことが出来ます。

2番目は、各々の予算項目による「仕分け」にとどまることなく、この「事業仕分け」の本質である住民生活の問題を解消する「仕組み」と「仕掛け」づくりによる「法制度・組織の再構築」です。

そして、3番目は副次的な活用方法として、「事業仕分け」を職員研修の場として位置付けることが挙げられます。例えば、平成17年度から毎年「事業仕分け」を実施している滋賀県高島市は、職員が「事業仕分け」に対応することにより新たな発見やプレゼンテーション能力の向上に繋がるとしています。さらに、「事業仕分け」を経験することで、職員にとって日々の行政経営における「市民への説明責任を果たしうる事業計画・予算計画」の実行に対する動機付けとなると言えます。

7 さいごに

今、政府では、まさに官と民、国と地方の役割分担の具体化に向けた作業を行っています。行政刷新

会議における議論の手法として、この「事業仕分け」が利用されております。これは、今までの数々の府省庁、地方自治体における「事業仕分け」を実施した集大成といえます。

そして、地方自治法と公務員制度や国・地方自治体の組織の再構築議論に繋がることを期待しています。一方で、住民生活の中にある様々な事象は、継続的に時には突発的に発生していきます。その全てを「官」が担うのは不可能です。また、「民」が残りの全てを補うのも不可能です。官か民かの議論だけではなく、「そもそも」それは必要なのかという議論を一部の人だけでなく、広く日本全体でしていくことが重要です。この「事業仕分け」を契機に、仕分けされた事業以外の普段の事務事業においても、「そもそも」その事業が必要なのかという視点で考えていくべきです。そして、各々の地方自治体が住民の納得性、透明性、公開性や公平性を担保した税負担で、その効果が目に見える未来を描く「仕組み」と「仕掛け」づくりをしていくことが私達公務員の使命ではないでしょうか。

参考文献

- ◎ 『入門 行政の事業仕分け』 構想日本編著 ぎょうせい 平成19年
- ◎ 『明日からのNPM～超・行政経営 マネジメントからマインドへ～ (平成16年度政策課題研究報告書)』 彩の国さいたま人づくり広域連合 平成17年
- ◎ 『戦略的自治体経営のイノベーションモデル～市民参加型行政から行政参加型市民社会～』 平成18年早稲田大学公共経営研究科 吉武智子 (現山口県宇部市職員)
- ◎ 『クリエイティブ房総2010第79号』 千葉県自治研修センター 平成22年3月
- ◎ 『自治体における事業仕分け等に関する調査報告書』 財団法人東京市町村自治調査会 平成22年11月
- ◎ 『高島市版事業仕分け～事業仕分けの成果と課題を踏まえて～』 滋賀県高島市企画部政策調整課 平成21年度研修資料
- ◎ 構想日本ホームページ
- ◎ 公益財団法人東京財団ホームページ
- ◎ 内閣府ホームページ
- ◎ 財務省ホームページ
- ◎ 総務省ホームページ