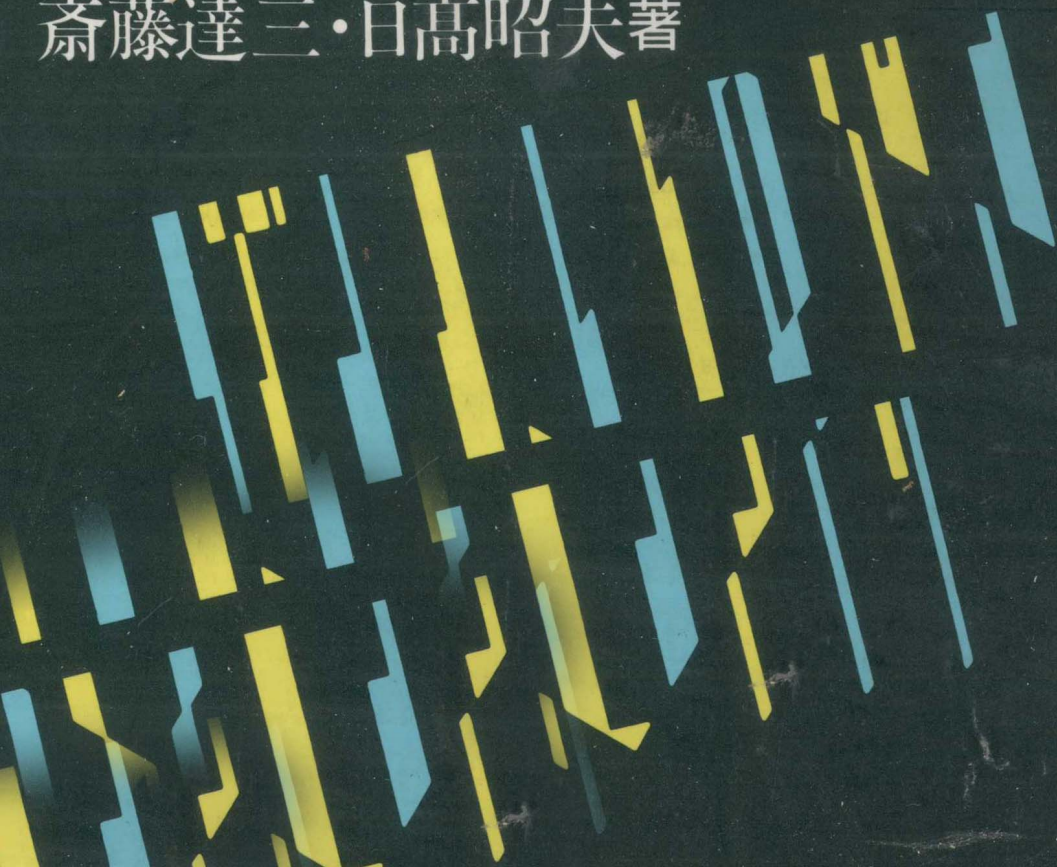


自治体行政 の生産性

効率化追求の新方向

斎藤達三・日高昭夫著



自治体行政 の生産性

効率化追求の新方向

斎藤達三・日高昭夫著



●著者紹介

さい とう たつ ぞう
斎 藤 達 三

1940年 群馬県生まれ、1964年 東京都立大学法経学部卒業
1964年～1974年 日立製作所システム開発研究所研究員
1976年より地方自治研究資料センター主任研究員、現在に至る。
現在、文教大学講師、各都道府県および市町村研修所講師を兼務。
専攻・自治体経営論、政策科学、社会システム論

主要著書

『都市化時代の行政哲学』『新しい経営戦略と行政』『自治体事務の外部委託』『コミュニティづくり読本』（第一法規）、『自治体の経営と効率』（学陽書房）、『自治体における政策形成の政治行政力学』（ぎょうせい）など（いずれも共著）

ひ だか あき お
日 高 昭 夫

1952年 宮崎県生まれ、1977年 中央大学法学部卒業、1981年同大学大学院修士課程修了
1981年より地方自治研究資料センター研究員
専攻・行政学、地方自治論

主要著書論文

『都市化と議員・地域リーダーの役割行動』（ぎょうせい）、「公共サービスにおける料金決定の合意形成過程」（計画行政学会『計画行政』No. 11所収）など（いずれも共著）

自治体行政の生産性

—効率化追求の新方向—

定価 3,500円

昭和60年8月1日 初版第1刷発行

著 者——斎藤達三・日高昭夫

発行者——十時 昌

発行所——社団法人 日本能率協会

〒105 東京都港区芝公園3-1-22

電話（03）434-6211（大代表）

郵便振替 東京 2-112450

編集制作担当者——殿村奉文

印刷所——株式会社第一印刷所

製本所——株式会社トキワ製本所

本書の内容の一部または全部を無断で複写複製（コピー）することは、法律で認められた場合を除き、著作者および出版者の権利の侵害となりますので、あらかじめ小会あて許諾を求めてください。

ISBN4-8207-0251-3 C3034

落丁・乱丁はおとりかえします。

PRINTED IN JAPAN

まえがき

地方自治体は、現在、どこでも、簡素効率化を合い言葉に行政改革推進の渦中にある。その計画策定と体制作りが鋭意進められてきている。地方行政がおかれている現下の状況と、また確実に到来するであろう将来社会の過重な負荷を考えると、それ自体は大変望ましいことに違いない。

しかし、それを一歩進めて現状を認識するとき、それぞれの自治体業務の効率性は他の自治体に比較してどのようなレベルにあるのか、またその効率化にはどのような目標が設定されるべきなのか、となると正直なところ自信をもって答えられるところはほとんどないであろう。つまり、それ位具体的な状態についての把握は、行政の場合には遅れており、そのための方法論やシステム化にこれまで見るべき成果が乏しく、どこでも具体的な対応に苦慮していることは否定すべくもない。

この社会国民の大きな期待と、その実行に不可欠な手段手法との間にみられる著しいギャップは、これからのさまざまな行革課題の推進にとって大きなネックとなると感じるのは、杞憂であろうか。

本書では、地方自治体における行政の生産性をテーマとして取り上げるが、その根底にある問題認識は、この方法論としてのギャップの存在であり、いく分でもその短縮化に貢献していくことを目標に置いている。

行政の生産性は決して新しいテーマではない。行政の役割とその組織体制の拡大が進展していくなかで、米国をはじめわが国でも戦前からその手法化の検討が積み重ねられているが、従来からの様々な取り組みは必ずしも期待された効果をあげていないし、また、今日の行政に求められる効率化減量化にどれだけ有効かという点、大いに疑問の余地がある。それは、行政の内容

が質的に大きな変化をとげ、その問題領域が単純作業的労働からサービス提供や知的労働にウェイトが移行し、また、そこではより厳しい科学的合理的な検討が要請されるからであろう。

そこで、行政活動をより根源にさかのぼることにより、具体的な業務活動の投入量と産出量の関係に着目した生産性の測定がこころみられるようになる。これが本書で取り上げる行政業務の生産性指標化であり、このアプローチは行政の中間生産物を対象とすることから、計測の可能性とその情報内容の具体性が確保され、行政の現場での有効な活用への途が開かれている。

本書では、この行政生産性指標のあり方とその測定手法を、わが国地方自治体の実際の業務に即して提示しようとするものである。この生産性指標には、行政経営の各種手段要素の効率性を判定する共通尺度としての役割が期待されるが、なかでも、人的要素についての生産性には、当面の重要課題である職員定数の合理的配分を導く基準として多くの期待がかけられる。また、業務処理の効率化政策を推進する上で、各種の手段要因がもたらす生産性への影響力を把握することは、いかなる場合にも不可欠な基本的要件である。

しかし、こうした指標化が自治体業務の全てに適用可能であるというわけでは当然ない。現在のような多様化を極めるサービス内容と業務形態では、同一の方法、単一の原理原則を適用できるほど単純ではない。行政における生産性測定の困難性は、ひとえに業務量の計量化にある。業務内容がどの程度ルーチン化しているか、また、そのルーチンの作業負荷量の一定性がどこまで保障されているか、によって計量化のあり方は変わってくる。本書では、この視点から計量化の比較的容易なものから困難なものまで、類型化に従い方法論を検討しているが、なかんずく困難度の高い非定型的なサービス業務については、その有効性と限界を実証を通じて明らかにすることを目標に置いている。

また、行政の生産性測定を上述のような中間生産物を対象として行くとすると、そこには不可避免的に前提条例の問題が発生する。これは、行政がオー

プン・システムであることから当然の帰結であるが、これまでの内外での検討過程では、一般に「生産性とサービスの質」の問題として取り上げられてきた。今日まで行政の生産性測定にブレーキをかけてきた主たる原因のひとつが、この点にあることは疑いない。

本書のなかでも、サービス水準、環境条件、公共性等の観点からこの問題に対処しうる分析をこころみることにするが、しかし、それに劣らず重要なことは、実際に各自治体について生産性を測定した結果では、予想以上に大きな格差が現われているという点である。そして、それは質的なサービス条件の差によるというよりも、明らかに各自治体の効率格差の結果なのである。それゆえ、われわれはようやくその端緒を見出した生産性の測定それ自体に、現状ではより多くの労力を傾注し経験を蓄積していくべきであるとするのが、本書を通じての一貫した考え方である。

本書が生まれる直接の契機となったのは、昭和58,59年度に総合研究開発機構から助成を受けて地方自治研究資料センターが行った「自治体行政の生産性指標設定の実証的研究」である。著者らは、この調査研究の企画、分析、執筆に中核的な立場で参加し、行政の生産性問題を改めて広い視野でとらえる機会を与えられた。ここではその構成を細部にわたって検討しなおし、内容を全面的に書き改めた。さらに新たな視角に立って分析を追加した部分も相当の比率を占める。けれども、基本的な理論フレームや個々の分析結果にはその成果に負うところが多い。

また、上記の研究を進める基盤となり、したがってまた本書の母体ともいえるものが、地方自治研究資料センターで著者らが昭和56年以来続けてきた「地方自治体の定数管理」に関する一連の研究である。この研究は地方自治体の個別業務について定数配分の評価と標準値設定のシステム化を意図したもので、まさにわれわれが行政の生産性に着目した直接の動機がここにある。この研究成果はその後「業務別定数診断システム」としてこれまでに全国数多くの団体の診断を手がけることとなっている。

なお、本書の中で生産性指標の測定をこころみるために適用されるデータは、これらの研究活動を通じて収集したものを用いていることをあらかじめおことわりしておく。

本書は著者らの携わったこうした研究過程から生まれたのであるが、以前から行政の効率化に関心を持ち研究テーマとしてきた斎藤は、行政の生産性に着目して理論的な基礎づくりを行うとともに、その測定システムの開発を上述した機会をとらえ着手してきた。このシステム開発に、昭和57年からその実証的分析とプログラム開発を分担する形で日高が加わり、以降両者の共同作業としてこれまで続けてきたものである。

本書の構成は、第1章～第3章を行政の生産性に関する全体の基礎的な考え方や理論の検討にあてている。まず、第1章では行政において生産性指標を取り上げる意義について考え、第2章では行政の生産性の定義とその測定に伴う問題について検討を加え、さらに第3章では業務の類型化に対応するそれぞれの生産性指標化の方法について検討を行っている。

第4章と第5章は生産性指標化の実証分析について示している。第4章ではその最も中心課題となる業務量の指標化について取り上げ、第5章ではその結果をふまえて生産性の測定と評価の実際について述べる。

第6章～第9章は生産性に対する影響要因の分析を未成熟ではあるがさまざまな角度から試行した結果である。まず、第6章で影響要因の全体構造とその特性について概観した上で、第7章では配分的要因の作用の実際について、また、第8章では手段的要因の作用と効果把握について分析をこころみる。さらに、第9章では効率化要因と公共性の問題を取り上げ若干の事例分析を示している。

最後に、本書を出版する契機を与えていただいた総合研究開発機構に対し心より感謝の意を表したい。また、これまで一連の研究会でご教示賜わった諸先生方をはじめ、いろいろな機会に貴重なお意見をいただいた多くの自治体の方々のご指導とご協力がなければ、このような形で本書をまとめること

が出来なかったであろう。併せて厚く御礼申し上げる。

さらに、著者の所属する地方自治研究資料センターの上司、同僚諸氏には日頃から暖かいご指導、ご鞭撻をいただいております、本書もまさにその賜物である。ここに改めて感謝申し上げます次第である。ただし、本書のなかで意見にわたる部分は著者の個人的なもので、その責任は全て著者に帰することはいうまでもない。

なお、本書の出版にあたっては日本能率協会図書編集部長の殿村奉文氏にひとかたならぬお世話になった。記して感謝申し上げます。

昭和60年6月

著 者

目 次

まえがき

第1章 行政に生産性指標はなぜ必要か

- 1 行政にとって生産性とは13
 - 行政の目的と手段.....13
 - 行政と企業の生産性.....16
 - 行政生産性の新しいあり方.....17
 - 生産性指標の目的意識.....18
- 2 行政経営と生産性指標19
 - 生産性指標の活用方法.....19
 - 初期の生産性指標.....21
 - 新しい生産性測定の動き.....22
 - 日本における生産性測定.....23

第2章 行政の生産性をどうとらえるか

- 1 公共サービスの需給構造25
 - 行政の需給過程と業務量.....25
 - サービス度と有効度.....27
- 2 行政生産性のとらえ方29
 - 行政生産性の種類.....29
 - 生産性の前提条件.....30

効率と効果……32	
人的生産性／コスト生産性……33	
3 アウトプット指標のいろいろ ……………34	
業務出力指標……36	
サービス水準とサービス成果……36	
公共性指標……37	
4 生産性とサービスの質 ……………38	
質的要因の指標化……38	
質的要因の統合指標……40	
基本的な方針……41	
5 業務量の考え方 ……………42	
業務量のマクロ指標……43	
業務量のミクロ指標……44	
業務のルーチン化……45	
単位業務負荷量……46	

第3章 業務タイプで異なる生産性指標

業務量把握の困難性……49
業務の類型化—第Ⅰ、Ⅱ類型……51
業務の類型化—第Ⅲ、Ⅳ類型……53
類型により異なる測定手法……55

第4章 業務量をいかに指標化するか

1 業務量のモデル化 ……………59

対象業務の範囲	59
業務内容の区分	61
単位業務の仕事量	62
業務量指標の統合化	63
負荷量の一定性	65
2 定型タイプの業務量	66
事務部門の業務量	67
業務出力指標とマクロ間接指標	67
現業部門の業務の範囲	72
現業業務の業務量	72
サービス業務における負荷量の考え方	75
3 非定型タイプの業務量	77
非定型タイプの業務特性	78
図書館業務のケース	79
道路業務のケース	84

第5章 生産性指標の測定と評価

1 生産性モデルの構成	89
生産性指標の設定	89
生産性の比較と標準生産性	91
標準定数の設定	95
2 人的生産性の測定	96
人的生産性の実際—住民税のケース	96
人的生産性の実際—図書館のケース	99
実人員と標準人員の差異	99

生産性格差の分析……	104
3 コスト生産性の測定 ……………	110
コスト生産性の実際……	110
コスト生産性と人的生産性……	112
4 自治体間の相対比較による評価 ……………	114
評価基準としての標準値……	114
評価の実際……	116
総合評価へのころみ……	117

第6章 生産性格差はなぜ生じるか

—その影響要因の構造—

要因の連鎖……	125
3つの基本的要因……	126
行政要因の前提条件……	128
定数配分の失敗……	130
手段的要因の体系……	131
人間的要因の作用……	134

第7章 配分的要因の実際と効果

定数配分の実態……	137
人口規模による配分基準……	138
配分基準による評価格差……	141
都市化過程と生産性……	143
もうひとつの失敗……	146

第8章 手段的要因の影響効果

- 1 人事管理の特性と手段的要因の働き151
 - 統計的手法による要因の把握.....151
 - 人事管理の硬直性と統計の方法の限界.....155
- 2 影響力のモデル化159
 - モデル化のねらい.....159
 - モデル化の方法.....161
 - モデルのメリット.....164
- 3 要因の実際と影響効果165
 - 住民窓口業務のケース.....165
 - 会計業務のケース.....168
 - 各業務の代表的要因とその効果.....169
 - 図書館業務のケース.....171
- <付論1>.....176
- <付論2>.....178

第9章 生産性改善と公共性

- 1 生産性と公共性の両立問題183
 - 公共性の体系.....184
- 2 外部委託化の公共性評価187

公共性の評価データ	187
外部委託化の生産性効果	188
ごみ収集の公共性評価	191
学校給食の公共性評価	194
3 臨時任用職員の採用と公共性評価	196
臨時任用職員と公共性	196
正規職員との比較評価	196
行政による公共性の確保対策	199
あとがき	201
参考文献	204
索引	206

第1章 行政に生産性指標はなぜ必要か

1 行政にとって生産性とは

現代の高度コミュニケーション社会では、絶え間なくつぎつぎと生まれ育った新しい造語がわれわれの生活に氾濫し、それらにあやうくふりまわされそうになっている昨今であるが、本書のテーマである「行政の生産性」という用語が突然使われると、一般にはどのように受け止められるであろうか。何の抵抗もなくごく自然に受け止められる方もあれば、なかには何かなじめない感じをもたれる方もいることであろう。

「生産性」という用語は、本来、企業の営利活動を評価するためのひとつの尺度として用いられるとともに、それはまた、労働の生産性や機械の生産性というように、具体的な手段のための技術的な狭い意味で主として使われてきている。このために、行政の分野を対象にそれを用いる場合には、いつも何か異質な感じを拭えないのであろう。

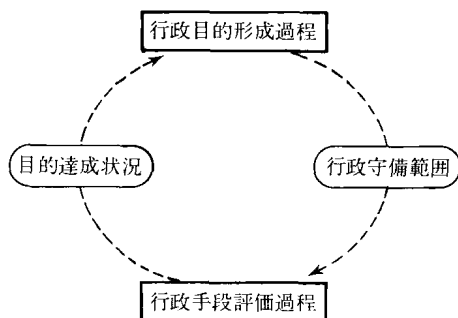
しかし、われわれが本書であえて、今日の行政に対して「生産性」をテーマとして取り上げるには、それなりの理由が存在するからである。そこでまず、この点について最初に述べておくことにしたい。

行政の目的と手段

行政組織が日常行っている政策形成活動を広くとらえてみると、それは行

政の目的そのものを形成する過程と、その目的を実現するための手段を検討し選択評価する過程とに区分することができる（図 1-1 参照）。

図 1-1 行政の政策形成過程



行政の目的形成過程には、行政が何をすべきか、いかなるサービスを提供すべきか、について常に検討をこころみることが課せられている。これは行政の役割分担、行政の守備範囲の検討過程であり、そこから公共サービスとしてカバーする領域が明確に示されなければならない。

他方、行政手段の評価過程では、上記のように設定された行政の目的を達成するために、どのような手段を採用すればよいのか、それに関してのさまざまな計画立案と評価とが含まれている。ここで手段というのは、サービス提供に必要とされる人、物、情報、施設、組織等あらゆる要素をいう。

現実の行政は、この2つの政策形成過程を柱として日々営まれているのであるが、今日のように行政改革の必要性が強く叫ばれ、「小さな政府」に対する社会的な要請が高まるに従い、行政の減量化に対するこれらの過程の役割と機能についても明確な認識が必要とされるのである。

行政の不要部分の減量化は、ひとつは行政目的の再検討によって可能になる。公共サービスの領域は、サービスの提供水準やサービス受益者の条件等に検討を加えることにより変動する。これらを弾力的に変化させることは、実際問題としてかなり困難を伴うけれども、たとえそれがわずかな変化であ