

The Northern eXpress to 212

NeXT-212 press

2

オンラインプレス「NEXT212」毎週金曜日発行
PM実践講座事務局 / 地域メディア研究所
Fax (011)761-8483 Tel (011)761-6039

vol.2 15.Jul,2000

- 続・行政評価システムとは ... 問われる「アウトカム思考」
- Q & A 行政評価導入の手順はどんな流れで？
- 最前線リポート 大分県臼杵市のサービス形成勘定
- 自治体北南 聞かせちょくれ あなたのご意見
- E-mail 期待される「仮想窓口サービス」

美術館の館長はクジラ

臭い「らっきょう」には、美しい花が咲く

▼...浜の松原、砂に残された水鳥の足跡、波に揺られる漂流物。365日、24時間開放の美術館は、BGMも素晴らしかった。秋にはらっきょうの花見が楽しめるという。高知市から車で2時間ほどの大方町に「砂浜美術館」がオープンしたのは、89年夏のことだった。

▼...西に名勝・足摺岬、東に「最後の清流・四万十川」。間に挟まれた我が町には「なんにもない」と考えれば、やっぱりなんにもない町だった。しかし、「砂浜が美術館だったら...」と考えてみたら、周りは美しいオブジェや、音楽にあふれていた。

▼...流れ着いたゴミは「漂流物展」では立派なアートであり、哲学

や環境問題を考える素材でもあった。「考える」というよりも「見方を変えてみる」ことで、大方町の人たち自信が大きく変わってきているようにも見える。

▼...砂浜美術館は、観光振興に大きな成果を上げているが、それ以上に、住民がさまざまな足下の資源に目を目を向けるきっかけとなっていることは見逃せない。すたれかけていた黒砂糖やらっきょう漬けが、差別化された商品として「復活」したことは、伝統的な文化をもう一度見つめ直した結果ともいえる。立派な美術館を建てるばかりが、地域文化の振興策ではないようだ。

(梶)

続・行政 評価シス テムとは

日本国内においても政策立案や行政の効率化を目指して行政評価を積極的に取り入れようという動きが強まっています。

行政評価という言葉自体きちんと定義付けされておらず、「行政を不断に見直す」という広い概念に立てば、当然のように続けられてきたことですが、最近の流れは行政改革の一貫として、評価と成果をできるだけ直結させると同時に、制度として体系化・システム化しようというのがトレンドのようです。

4. 住民直結の市町村が推進役に

手続きよりも成果重視の方向でシステム化した行政評価導入の先鞭を付けたのが三重県でした。「サービス」「わかりやすさ」「やる気」「改革」の頭の文字を取った「さわやか運動」として北川正恭知事の主導で九六年度から「事務事業評価システム」がスタートしました。事務事業の評価を通じて計画・実行・点検のサイクルを定着させ、さらに政策・施策、総合計画とも関連付けていく方針です。

道が九七年度に導入した「時のアセスメント」は、「時」というもののさしを使って行政を再評価する手法が注目されています。九九年度からは施策・事業全般に広げた「政策アセスメント」もスタートしています。

このほか静岡県の「業務棚卸表」(九七年度)岩手県の「県政評価システム」(九九年度)など都道府県レベルでの動きが活発となっています。東京都も米国流ベンチマーク方式を取り入れた「東京チェックアウト

リスト」(九九年度)をまとめ、本格的な行政評価導入に動いています。

市町村レベルでも、札幌市や滋賀県長浜市などが「事業評価システム」導入の動きを見せています。また、大分県臼杵市はバランスシートの採用に続いて、事業の種別ごとにコストを算定するサービス形成勘定を導入するなど企業会計方式になった新たな取り組みを進めています。

■都道府県の34%が導入

自治省が九九年九月末現在でまとめた地方公共団体における行政評価の取り組み状況によると、都道府県の五五%(うち導入済み三四%)、政令指定都市の二五%、市区町村の三%が「既に導入済み」または「試行中」と回答しました。都道府県が先行し、市区町村が依然として消極的なことがうかがえます。

都道府県、指定都市とも残りのほとんどが「検討中」としているのに対して、市区町村はわ

ずか二八%の低率にとどまっています。

住民満足度と成果主義に重点を置く行政評価は、住民と直接向き合い、生活に密着した行政サービスを行っている市区町村にこそ求められるシステムだと思います。また、行政評価は住民ニーズや地域特性に応じたものでなければなりませんから、百のまちがあれば百のシステムがあるはずです。市区町村の多くが都道府県の成果や国の指導に期待して「待ちの姿勢」にあるのだとしたら残念なことです。

小さなまちから率先して行政評価の導入に取り組み、これらの積み重ねの中からより優れた行政評価システムが育っていくのではないかと思います。行政評価の基本的な考え方など先進事例は大いに学ぶべきですが、住民の満足度に視点を置いた住民本位の行政は、いってみれば「ローカルスタンダード」を住民自身の手で築き上げることにほかなりません。

5. 総花行政から 政策選択の時代へ

行政評価導入の動きは都道府県で急進展し、全国の市町村の間でも気運が高まっています。その背景を考えてみましょう。

第一の理由に、財政編で取り上げた地方財政の悪化が大きく影響していることが挙げられます。特に、不況を背景に地方税収が大きく落ち込んだ都道府県は、財源が確保できない以上、歳出をできるだけ抑え込むことが必要となってきました。前に紹介した米国オレゴン州などと共通の時代背景があったわけです。

■ 財政難・不祥事がきっかけ
財政難の中では、全ての住民ニーズに対応しきれないのが、現実的な問題となってきたわけです。それまではできるだけ行政に対する要求にこたえようと「あれもこれも」を指向してきたのが、今や「あれかこれか」の選択の時代になってきたのです。

問題は「あれ」を選ぶか「これ」を選ぶかの選択基準です。時にはほかの事業を優先し、住民に我慢を強いる以上、十分な理解を売るための説明が必要で、その「ものさし」として行政評価がクローズアップされ

てきたといっただいしょう。いち早く導入に踏み切った三重県の議会では、評価に基づく政策、事業の選択をめぐる論議が活発になってきているそうです。選挙地盤の住民要求に片寄りがちだった議員は、県政全体に目を向けるようになり、各会派も一方的な要求をするのではなく、「どちらが今必要な施策か」「優先事業は何か」といった政策論議を重視する傾向を見せています。

第二の理由は、少子高齢化・情報化・価値観の多様化を背景にして、行政に対する住民ニーズも多様化・複雑化してきたことです。自治体は改めて地域の状況を見つめ直し、住民が求めているものを細かく分析し、より大きな満足を、効率的・効果的に進める必要が高まってきたからです。ここでもやはり「政策の選択」が重要で、住民を納得させる説明が必要になってきたのです。

■ 信頼回復で説明責任痛感

第三の理由は、行政に対する地域住民の関心がこれまで以上に高まっていることが挙げられます。その大きな背景となったのが、道でも大きな問題

に発展した食糧費問題など自治体の不祥事が相次いだことです。

きっかけは好ましいものではありませんが、一連の不祥事は「いったい自分たちが納めた税金はどう使われているのだろうか」という税と行政サービスの質に対する関心を高める結果をもたらしたともいえます。

この一方で、自治体側は行政のアカウンタビリティ(説明責任) 情報公開の重要性を再認識させられたことも、大きな要因となっています。

現に、先行組の一つ岩手県も食糧費の不正支出などに対する県民の不信感が行政評価導入のきっかけとなりました。「考え方、発想を変えることで、県の姿勢が変わったことを県民に認知してもらうほか、県民の信頼を回復する道はない」との知事の強い意向で導入に踏み切ったのです。

第四の理由としては、国の政策による地方分権の流れが挙げられるでしょう。住民を主役として、行政への住民の参画に道を開く行政評価は、住民自治の理念に合致するものです。

そうした意味では、日本の地方自治は戦後五十五年を経てようやく本来目指した姿に近付こうとしているのだといえます。

6. プロセス段階から 住民参加を仕掛ける

住民の満足度を視点とした成果主義に基づく行政評価は、ようやく日本国内でも試行錯誤的に導入されるようになってきました。しかし、依然として模索の段階にあり、未成熟な状況にあります。道内の市町村の間でも行政評価に目を向け始めた折りでもあり、現在の取り組みの問題点と課題を考えてみます。

第一の問題点は、成果主義という基本的な考え方が不徹底で、導入目的があいまいなことが挙げられます。

これは厳しい財政をどうやりくりするかという問題がきっかけになったことも要因ですが、行政評価が結果的に予算削減やコストカット、人員削減・リストラの理由付けにされる傾向にあることです。積極的な「選択」ではなく消極的な「切り捨て」に問題がありそうです。

また、財政健全化など行政改革のアリバイづくり的な、形ばかりの行政評価と思えるようなケースもあるのは残念なことです。

第二の問題点は、欧米の先進的な自治体が住民満足度を指標としているのに対して、住民

ニーズの把握、取り込みが不十分な面が否定できないことです。結果的にお役所という組織内部の取り組みにとどまり、政策、施策に至らない個別の事務事業に偏向した形になってしまっていることに表れています。

■ アウトカム思考が重要

これは、「アウトカムの発想」が未成熟なことに起因していると思います。老人福祉を例に取れば、どうしても予算をいくら使い、施設をいくつ作り、隣りのまちより多い少ない、といったことに目が行き、「その結果どうなったか、住民は、お年寄りは満足しているのか」といった次元にまで踏み込めないことです。

第三の問題は、情報の公開が徹底されておらず、結果的に住民参加のシステムづくりにまで至っていないことが挙げられます。

自治省の調査でも、評価結果をすべて公表することになっている自治体は、都道府県で五〇%、指定都市で六七%、市区町村ではわずか一七%にとどまっています。比較的積極姿勢の都道府県でも、まったく公表

しない自治体が三一%もあるのです。

行政評価の成否は住民参画を得られるかどうかが重要な要素ですから、本来は制度の検討、導入段階から住民を巻き込んだ取り組みが必要なはずで

す。総じて情報公開に消極的な自治体が多い中で、東京都は住民満足度を重視する観点からベンチマークの選定に当たって、二百五十人の都政モニターのアンケート調査を行い、九十九個の指標に絞り込みました。プロセス段階から住民参画を積極的に仕掛ける試みは注目される取り組みです。

道内では札幌市がいち早く行政評価の導入を進め、「市民と行政のパートナーシップ」を前面に打ち出しています。プロセス段階では都市経営フォーラムの意見を聴取し、実施段階でも評価結果を外部委員会に報告し、意見を求めるシステムを考えています。

しかし、評価そのものは庁内の内部評価にとどまっており、事後的に「外部」の意見をうかがうレベルにとどまっています。内部評価をきちんと行うのは当然ですが、第三者的な立場からの評価と比較対照させながら評価の客観性を高める工夫も求めたいところです。

Question 行政評価の導入はどんな手順で進めれば良いのか、全体の流れを教えてください。



Answer

行政評価の導入に当たっては、まず主体的な取り組みと長期的な視点を持つことが大事です。

第2に、目的を明確にすることです。行政のスリム化のため予算査定判断材料とするのか、個々の事務事業の執行状況・成果を点検・再評価することで事業の見直し、効率化を図ることが重点なのか。職員の意識改革を図りながら政策形成過程の改善を進めたり、行政の透明性の確保が最大の目的ということもあるでしょう。目的によって手法や指標、評価主体・時期など異なってきます。

目的を明確に、ローカルスタンダードを目指せ

住民満足度の向上に最重点を置き、住民参加型の行政実現の手法として最大限に活用するならば、行政の体系化をきちんと行い、中長期計画や財政システムとも連動させる仕組みづくりが必要です。広聴・広報機能の強化など庁内の組織体制の見直しや、情報システムとの連動など総合的な取り組みが重要となります。

これらの具体的な対応策は今後の講座で取り上げていきますので、ここでは「成果向上型」の行政評価導入の流れのモデルを参考に紹介しておきます。

行政評価システム構築の流れ

< 第1段階 = 導入 >

基本方針の策定～首長のリーダーシップ
・目的、手法、日程、体制など基本フレームの明示（素案作成）
幹部職員の意見調整・意思統一

< 第2段階 = 態勢づくり >

推進体制の整備
・要員配置、スケジュール策定
・企画、調査、広報、広聴機能の整備
職員研修の実施～庁内意思統一
予算措置
予備調査～事例調査、モデルデータ収集

< 第3段階 = システムづくり >

政策・施策・事務事業の体系化と指標、評価手法の選定
・システム設計、モデル評価の検証
・仮目標の設定
住民への情報提供と意向把握
議会との連携
評価機関の設定

< 第4段階 = 評価実施 >

実施体制の整備
・職員研修、実施要項の徹底
・評価シートなど各種ツールの配備
第1回評価の実施
評価内容の公開
システム見直し

< 第5段階 = 評価結果の行政への反映 >

行政方針・政策・施策との連動
・目標設定と進行管理
・新年度計画、予算への反映
総合計画・財政計画などとの連動
・行政全体の体系化
住民への情報提供と意向把握
議会との連携

NEWS

● 6/30 佐賀関町（大分県）介護予防など軽度の高齢者支援事業スタート
佐賀関町は7月から、国の補助を受け、介護予防・生活支援事業の一つとして、高齢者を対象に

外出や掃除などの軽度の生活を支援する事業をスタートさせる。散歩の付き添いや洗濯、家の手入れ、手紙の代筆など、日常の細かな作業をサポートする。本人負担額は1時間当たり80円と低料金で、町社会福祉協議会が業務に当たる。（佐賀新聞）

● 6/30 群馬県 ホームページで許認可や届け出 群馬県は特定非営利活動法人（NPO）の設立の認証や屋外広告物の許可など許認可や届け出の一部について、申請書類をインターネットのホームページ上でも取得できる新サービスを開始した。対象となるのは129項目の手続きで、今後、順次対象を拡大するとともに、フロッピーディスクなど電子情報での申請受け付けも検討して行く。（上毛新聞）

● 6/28 大分市 HP開設「聞かせちゃくれ あなたのご意見」 大分市は、市民生活に関係するテーマについて、インターネットで市民の声を聞く「聞かせちゃくれ あなたのご意見」を市のホームページに開設した。行政側がテーマを設定し、市民の意見と行政の回答をホームページ上に公開するのが特徴で、事業、計画の素案段階で市民の意見を反映していく。テーマの第一号は、市総合社会福祉保健センター建設計画で浮上した2小学校の統合問題。ホームページ上に、市の考え方や人口の推移、市中心部にある7小学校の児童数など

の参考資料を掲載している。（大分合同新聞）

● 6/26 静岡市 「オムニバスタウン計画」を推進 静岡市は、バス利用によるまちづくりを推進する「オムニバスタウン計画」を議会に報告した。計画期間は2004年度までの5カ年で、「全ての人が移動しやすいバスの走るまち」「バス交通を利用した交通渋滞のないまち」「バスを利用した環境にやさしいまち」などを基本目標に掲げている。買い物乗車券の発行、パーク＆バスライド駐車場やサイクル＆バスライド駐輪場の設置、公共車両優先システムの導入などをを目指す。（静岡新聞）

● 6/26 桐生市（群馬県）地域情報化推進目指しプロジェクト 桐生市は7月から「地域情報化推進プロジェクト」をスタートさせる。インターネットで公共施設を結び、市民と情報を相互に交換することにより教育、福祉など幅広い分野の行政活性化やサービス効率化の道を探る。第三セクターの地場産業振興センターに設置する技術情報センターを情報網の核とする計画で、産学官連携による企業支援や新産業創設にも活用する。（上毛新聞）

● 6/26 山梨県 公共工事6.7%のコスト縮減3年計画で目標達成 山梨県が発表した99年度の公共工事コスト縮減の実施結果によると、96年度をベースにした算定で、99年度までの3年間に工事の計画、設計の見直しなどによって目標の6%を超える6.7%のコスト縮減を達成した。内訳は、計画・設計の見直しなどが82億円（縮減率5.8%）、積算の合理化諸手続きの電子化などが12億円（同0.9%）など。技術開発による材料費の低減や工費短縮がコスト縮減につながったケースが目についた。（山梨日々新聞）

最前線レポート

大分県臼杵市のサービス形成勘定

事業名	人件費	物件費	扶助費	補助金等	繰出金	公債利子	減価消極費	計	国庫支出金	その他	一般財源
社会福祉	65.986	2.593	122.98	43.132	204.210	1.149	6.755	336.123	65.158		270.965
身障者福祉		2.956	71.173	6.632				80.761	36.495	10.137	34.129
精神薄弱者		183	176.106	34.526				210.815	95.856	15.951	99.008
重度障害者		423	96.491					96.914	52.038		44.876
老人福祉	36.831	155.597	24.883	13.542	361.521	5.714	7.740	605.828	119.396	1.780	484.652
老人措置		79.815	283.053	29.997				392.865	150.963	90.849	151.053
老人憩の家		1.536				26	4.409	5.971			5.971
国民年金	44.800	4.354		469				49.623	23.073	4.623	21.927
同和対策	34.087	4.684		4.405		7.316		50.132	750		49.382
児童福祉	1.162	31.562	383	2.501				35.608	26.610		8.998
児童措置				344.182	1.798			345.980	192.471	77.485	76.024
保育所管理	98.668	46.822		530		797	2.610	149.427	44.979	28.348	76.100
保育所事業			13.604					13.604	10.036	2.710	858
児童諸手当		624	40.715					41.339	39.818		1.521
母子福祉		235	8.500					8.735	4.362		4.373
生活保護	85.443	10.607	525.911	16.149				638.110	415.827		222.283
災害救助			110					110			110
小 計	366.977	341.991	1,597.409	153.321	565.731	15.002	21.514	3,061.945	1,277.832	231.883	1,552.230

企業会計ヒントに住民サービスの原価を計算 バランスシートと並んで財政情報を積極提供

地方自治体の行財政改革の一つとして企業会計方式の導入が注目を集め、道内では札幌市や後志管内蘭越町などがバランスシート（B / S、貸借対照表）の導入に取り組んでいます。財政に関する情報公開と同時に、負債や資産がどう変化しているかを分かりやすく示すことで、財政健全化や政策選択・財源配分を考える際に役立てようとの発想に基づいています。

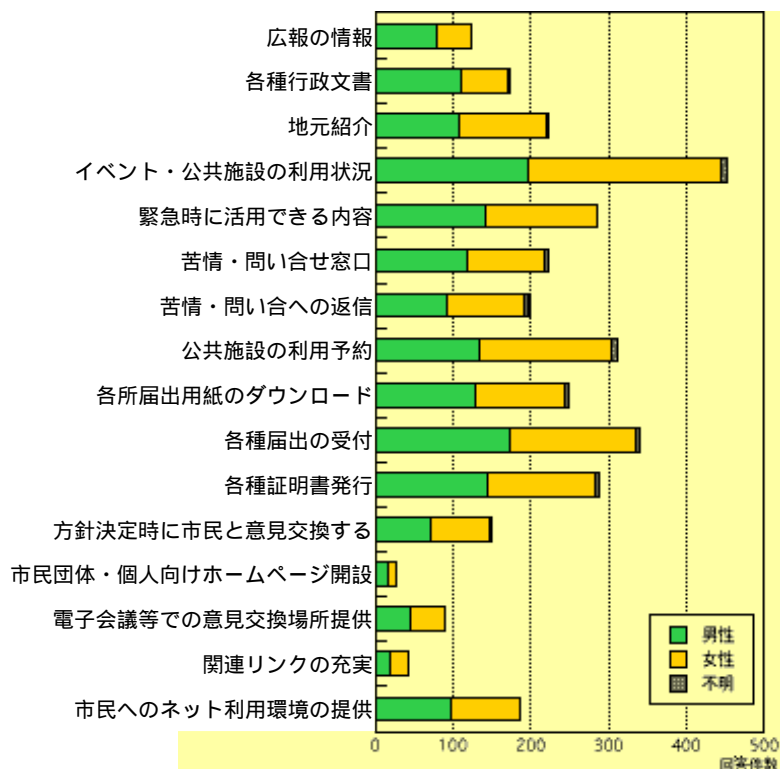
バランスシートと並んで企業の会計状況を示すために使われるのが、損益計算書（P / L）で、臼杵市が99年度から導入を始めた「サービス形成勘定」は損益計算書の考え方を自治体会計に反映させたものです。

損益計算書は、商品の製造・販売やサービス提供を通じてどうコストをかけどう利益を上げたかを表します。自治体の事業は利益が目的ではありませんが、行政サービスを受ける住民の側から見ると「どれだけためになるか、生活の利益になるか」は切実な問題です。行政を住民に提供するサービスととらえて、その

コストを仕訳して把握することは、一般には分かりにくい財政情報を「原価計算」の形で情報公開し、新たな政策判断や無駄の排除にもつながると考えたのです。

バランスシートと同様に生活、環境、教育、福祉、産業、総務の6部門に分け、さらにモノを経由して提供されるサービスと直接提供されるサービスに区分してコスト計算をしています。このうち福祉部門の内訳表を抜粋しましたが、まだ試行段階であり、今後はさらに細分化した原価計算や同規模自治体との比較対照などの検討が必要です。

また、市民の利益を市民がはかる材料を提供すると同時に、サービスの質がどうだったかという面からの分析も必要となってきます。サービスの受け手である顧客つまり住民の評価・満足度を測ることができれば、行政の質と量をより正確に把握でき、住民参加による自治体経営が可能となるでしょう。



GRAPH

●自治体ホームページに何を期待しますか？ 自治体ホームページに関するアンケートで、インターネットサービスに対する期待として最も多かったのが「行事やイベント、公共施設の利用方法、助成制度などの案内の充実」でした。広報誌などに比べるとよりリアルタイムの情報提供が可能な特性を生かすことを求めているわけですが、見方を変えると、インフォメーション機能を生かし切れていない現状に対する不満もうかがえます。

むしろ、第2位以下の各種届出・申請、利用予約の受付、証明書の発行といったニーズに対するインターネット活用が今後の重要課題となってくると考えられます。(財団法人東京市町村自治調査会「市町村におけるインターネット活用の現状と課題」に関する調査＝99年9月実施)

DATA

●三セク・ケーブルテレビ91%が累損に苦しむ 帝国データバンクがまとめた、第三セクターで運営されているCATV(ケーブルテレビ)の経営実態調査調査結果によると、全体の91.2%が累積損失を抱えて経営不振にあえいでいることが分かりました。

調査対象は、財務内容が明らかになっている全国91社で、自己資本合計が資本金を上回っている安定経営はわずか8社どまり。自己資本合計が資本金を下回っている債務超過懸念が72社、債務超過が11社に上りました。また80.2%がバブル経済期に始まり、民活法、リゾート法などが施行された86年(昭和61年)以降に設立されていることが明らかになりました。

損益状況別では、54.9%が2期連続黒字または最新期黒字で黒字基調に転じており、受信エリアの拡大とそれに伴う加入者増が背景にあると見られます。しかし、事業開始初期の累損が残っているために、経営難から脱しきれていないのが実態と見ています。

BOOK

●「分権元年 地方が変える日本の政治」 山梨県八田村の斎藤公夫村長が、94年にまとめた「いまこそ地方は立ち上がれ! 山梨県 地方分権論」に次いで刊行しました。「財政の分権化」の推進など独自の地方分権論を展開しています。特に、中山間や離島地域については、山林水資源など農村機能を守る権限を移譲すべきだと強調。「十分な市制権限を発揮するには人口20万人規模が良い」と市町村合併の推進を主張しながら、中市制が進めば、道州制論議も浮上すると指摘しています。ぎょうせい刊。