

The Northern eXpress to 212



3

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.3 21.Jul,2000

- 行政評価導入へ 行政活動を体系化する
- Q & A 総合計画と行政評価の関係は？
- 最前線リポート 地方債格付け
- 自治体北南 職員採用に民間試験官登用
- E-mail 自治体信用力、三セク負債に懸念材料

ピラミッドは巨大公共事業 ナイルの奇跡を北海道で

▼...世界の七不思議のひとつ・ピラミッドは実は、超大型公共事業だったという。作業に従事したのは奴隷ではなく、雨期にナイルが氾濫し農耕ができなくなった住民や公務員だったとする説だ。

▼...さて、日本もまた巨大な公共事業国家である。特に近年は、景気回復策として多額な資金（税金）が投入されている。とりわけ北海道は、その存続自体が公共投資に依存していると言っている。しかし、今回の総選挙では財源や公共投資配分をめぐる都市と地方の対立が一層明白になった。今後、果たして北海道の要請がどれだけ中央で通用するのだろうか。

▼...雨期になると必ずやって来るナイルの氾濫は、古代エジプトの人々にとって決してやっかいものではなかった。水が引くと、そこは肥沃な土地に再活性化された。豊かな大地を資本に生産活動がくり返されるからこそ、ピラミッド建設という公共事業が無駄な投資ではなかった。

▼...クフ王になれば、北海道にとってまず大事なものはナイルであり、ナイルの恵みを生かす知恵と汗こそが求められている。そうでなければ、ピラミッド建設は賽の河原の石積みと変わりがない。北海道が、212のまちが、存続の価値を問われている。
(梶)

行政評価 システムと は・まとめ

今回は、過去2回にわたった「行政評価とは？」を復習の意味で整理しておきます。

●定義

一定の目的に沿って行政活動を評価し、その成果を改善につなげていくこと。行政の中にシステム化してはじめて実効性が生じます。

●なぜ今、行政評価なのか

地方財政の悪化・地域経済の疲弊が背景になっています
対応策として、行政の効率化・財政再建が大きな課題となっています
「あれもこれも」から「あれかこれか」、政策の選択の時代に移ったともいえます
少子高齢化・情報化・価値観の多様化も背景にあります
このため、地域の状況、住民ニーズをより適切に反映することが望まれています
税、行政サービスの質に対する関心の高まりにこたえることがさらに重要なのです
相次ぐ自治体不祥事、行政に対する住民の信頼低下も要因です
行政のアカウンタビリティ、情報公開に対する認識が高まってきました
住民意識の高まりは、参加意識の高まりともいえます
国の政策による地方分権の流れが後押ししています
住民を主役とし、住民参加に道を開く行政評価は、住民自治の理念に合致します

●4つの基本原則

行政評価システムは、次の4つの基本原則から成り立ちます。

成果を最も重視する
住民満足度を指標とする
数値目標を徹底管理する
プロセス、結果を公表する

●現在の取り組みの問題点は何か

成果主義が徹底されていない～導入目的があいまい
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がち
財政健全化など改革のアリバイづくり的なものもある
住民満足度を指標とするまでに至っていない
住民ニーズの把握、取り込みが不十分
組織内部の取り組みにとどまり、個別事業に偏向している
アウトカムの発想が未成熟
数値目標を徹底管理するまでに至っていない
事務事業レベルのツールにとどまっており、システム化に至っていない
プロセス、結果が十分公表される仕組みになっていない
制度、評価自体がわかりにくい

プロセス段階から不透明で、公表に消極的
住民参加のシステムづくりが立ち遅れている

- 定着させるための課題

個々の自治体、地域の実情にマッチしたシステムの構築

100 の自治体があれば 100 通りのシステムがあるはず

首長のリーダーシップと職員、議員の理解、学、民との連携が必要

単一のシステムにとどまらない汎用性と拡張性の確保

総合計画の見直しによるシステムとの関連付けを

住民とのコミュニケーション、情報提供の手法、態勢の確立

積極的情報公開と広報の実効性アップが求められている

プロセス段階からの住民参画のシステムづくりが必要

議会との連携、政策論議の強化につなげる

行政評価を行政、住民との「共通言語」と位置づけての、政策論議のレベルアップ

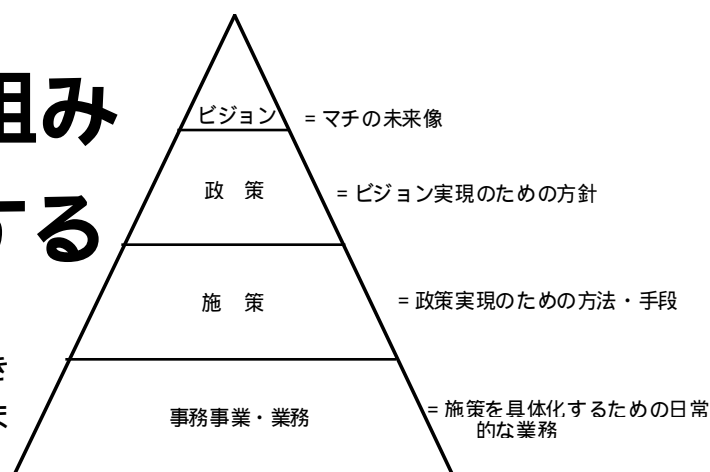
地方自治をめぐる構造的な問題の解消

自治体のインセンティブ(改善意欲)を抑制する地方交付税制度など、国政レベルでの財政システムの改善が必要

ここまでのポイント

- 指標を使う～数値目標を設定して、数値の変化からコミュニティの状態を監視し、有効な改善策を打っていく
- 成果重視・アウトカム思考～何をしたかよりも、コミュニティの改善にどんな成果を上げたかを重視する
- 住民満足度を「ものさし」とする
- 目標
 - ・行政の説明責任を果たす
 - ・「共通語」により政策論議を活性化する
 - ・情報の共有化により住民参加を進める
- アプローチ
 - ・住民に直結した市町村が思考模索しながら推進役となる
 - ・住民本位のまちづくり、ローカルスタンダードを目指す
 - ・プロセス段階から住民参加を仕掛ける
- 留意点
 - ・あくまで行政の実態を示す材料の一つ
 - ・評価結果をどう政策・施策に反映させていくかが重要

7. 行政活動の枠組み 見直し、体系化する



行政評価を導入するに当たっては、まずどんな目的で行政評価を活用するのかが問題です。目的によって、評価の手法や指標の選定、評価主体、評価の時期など違って来るからです。

表は目的別におおまかに分類したのですが、最下段の「アリバイ形成型」は本来の行政評価とはいえません。往々にして行財政改革のポーズにとどまり、周囲にあおられて横並び指向から着手する傾向も否定できません。そうした意識がなくとも、行政評価自体が目的化され、実効性を上げていないケースもあります。

住民満足度の向上に最重点を置いて、情報を公開しながら住民の参加を得てまちづくりを効果的に進める「成果向上型」の行政評価の活用が望まれますが、地道に職員の意識改革を促したり、情報公開を徹底していくといった目的に沿った

行政評価も大きな意義があります。

現在、多く見られるのは、財政難を背景にして事業のスクラップアンドビルドや予算削減を進める目的で、行政評価（事業評価）の手法を活用する取り組みです。自治体を取り巻く財政環境からすると現実的な対応であり、入りやすく・分かりやすい面はありますが、より積極的な行政の展開、まちづくりを進めるためのステップアップを期待したいところです。

ここでは「成果向上型」の行政評価の導入について考えていきます。

まず第一に重要な点は、行政活動がきちんと体系づけられていることです。「行政の体系化」とは、一定のコンセンサスを得た政策に基づいて、その政策を実現するための方法や手段が効率よく組み立てられて

いることを指します。行政評価を導入するかどうかにかかわらず、本来きちんと体系化され、それに応じた組織体制と予算や施設が確保されていないはずのものです。

ところが、現実には縦割り行政の影響もあって施策・事業が重複していたり、政策実現の目的があいまいな事務事業も見られ、このため人や予算の張り付けに無駄が生じているケースもあります。

そうした点から見ると、行政評価の導入は、行政の基本的な枠組みや人材の配置・活用法など総合的に見直すことがスタートともいえます。

ピラミッド型の図は、行政活動をまちの未来像を示す「ビジョン」、ビジョンを実現するための方針「政策」、政策実現のための方法・手段の「施策」、そして施策を遂行するための日常的な「事務事業・業務」という4つのレベルから構成されていることを表しています。

目的の分類	
成果向上型	住民満足度の向上に最重点
達成度管理型	総合計画、戦略との連動
リストラ促進型	予算削減、事業スクラップの推進
情報公開発展型	アカウンタビリティの徹底
内部意識改革型	前例踏襲など職員の意識改革
アリバイ形成型	見せかけ、横並び指向

Question

総合計画と行政の体系化、行政評価との関係はどう考えたらいいのか？

Answer

総合計画に集約される行政目標

行政の活動体系は、まちづくりのビジョンを頂点としたピラミッド構造になっています。ビジョンや政策は、多くの場合、首長選挙で候補者が公約の形で住民に提起し、その賛否を経て大きな枠組みが作られます。具体的な施策や事業はさらに行政内部で煮詰められ、議会の論議を経て実施されていきます。

総合計画の策定は、こうした行政の目標と枠組みを、より長期的な視点に立って整理したものです。従って、行政評価を導入するに当たって基盤となる行政体系は、総合計画の中できちんと組み立てられている必要があります。

財政改革の方向がもうひとつ明確にならず、一方で地方分権の流れが加速化する中で、中長期の計画は立てづらいものがあります。しかし、住民本位のまちづくりの方向を定め、効

行政活動のレベル構造の具体例 (日高管内新冠町の場合)	
● ビジョン	- たくましく未来に向かって躍進する住みよいまちをつくる └ うるおいある環境に包まれたまち └ 活力を実感するまち └ 誇りを持って住めるまち └ 暮らしやすさを実感するまち └ <u>町民が主役のまち</u>
● 政策	└ 住民主体のコミュニティ活動 └ 住民参加によるまちづくり └ <u>開かれた行政</u>
● 施策	└ 情報公開条例の制定・運用 └ 住民モニタリング事業 └ 出前講座事業 └ ホームページ目安箱事業 └ <u>広報紙発行事業</u>
● 事務事業・業務	└ 地域に役立つ編集 └ 人材の活用 └ 事業資金の効率運用

果的に目標を達成していくためには、総合計画＝体系化された行政の目標と枠組みがとりわけ重要だと思います。

上の表は、日高管内新冠町の行政体系の一部を総合計画から抜粋したものです。

「町民が主役のまちづくり」という幹(ビジョン)に沿って、枝がいくつも伸び、「広報誌発行事業」という枝には「地域に役立つ編集」「人材や資金を効率的に活用した事業の展開」といった葉(日常的な業務)が広

がっています。

(注：この具体例は指標の設定などに関して今後の講座でもモデル的に使用します)



NeXT
press 212

NEWS

● 7/13 伊勢崎市（群馬県）リサイクルなど2事業をNPO業務委託
本年度からNPO（非営利民間組織）への業務委託に乗り出した伊勢崎市は、「日光例幣

使街道まちづくり」と「リサイクルプロジェクト」の2事業を業務委託した。このうち、「まちづくり事業」は、伊勢崎市南部に残る例幣使街道の歴史資産を調査し、貴重な地域の資源を次世代につなげるのが目的で、委託を受けた「街・建築・文化再生集団」は、来年3月までに建造物や伝説・民俗などを記した歴史資源マップを作成する。（上毛新聞）

● 7/11 岡山県 県立図書館の基本設計を全国公募

岡山県は、岡山市にある旧丸之内中学校跡地に建設する県立図書館の基本設計について、「公募型プロポーザル方式」を県事業で初めて採用し、参加企業の受け付けを開始した。業者選定の公正性や透明性の確保を目的に、優れた発想や提案を持つ企業を全国から公募し、審査して発注する方式で、提案の独創性、実現性などを書面やヒアリングで審査して、発注先を決める。（山陽日日新聞）

● 7/10 盛岡広域圏（岩手県）首長の「合併」対応さまざま

岩手県の市町村合併指針を受けた初めての盛岡広域圏11市町村長会議が開かれた。盛岡市長は矢巾町、滝沢村との合併を軸に中核市を実現させ、順次拡大していきたいとの考えを示した。しかし滝沢村長、矢巾町長を含め他の首長らは総じて、合併に慎重な姿勢を示

した。盛岡地方振興局は4合併パターンを住民に説明した上で、住民アンケート調査を実施する。（岩手日報）

● 7/10 泉崎村（福島県）68億円5年で返済、自主再建計画を可決

約150億円の借金を抱え、財政破たんの危機に陥っている福島県泉崎村の村議会は、財政再建計画を可決した。計画では、村長や村職員の報酬、給与を5 - 10%削減、各種事業を凍結するなどして、一般会計で年間1億5千万円前後の歳出を抑制するほか、中核工業団地、ニュータウンの分譲販売促進などで、約68億円の借金を5年間で段階的に返済するとしている。（河北新報）

● 7/10 伊予市（愛媛県）職員採用に民間試験官を登用

伊予市は本年度職員採用試験の1次試験で実施する集団討論の試験官に、民間人2人を初めて登用することになった。民間試験官は、県内の主要企業2社の人事担当者を起用し、残る試験官8人は、各年代層の市役所職員を充てる。集団討論では、計10人の試験官が、受験者の積極性、リーダーシップ、協調性などを総合的に判断・評価する。（愛媛新聞）

● 7/13 岡山市 公共工事コスト18億円を縮減

99年度に岡山市が取り組んだ公共工事のコスト縮減額は、96年度の基準に対して18億5700万円、縮減率は4・64%に達した。98年度から3年間で6%以上縮減する計画で、99年度は4%を目標値として設定していた。（山陽日日新聞）

最前線レポート

地方債の格付け

自治体別に信用力を 9 段階評価
資金提供先を選別する時代へ

現在、日本格付け投資情報センター（R & I）という会社が主要な自治体の地方債の「格付け」を公表しています。財務状態を示す 16 の指標に基づく格付けは、基本的に企業の格付けと同じ方式です。「AAA」を最高に「C」まで 9 段階に区分し、たとえば中位の「BB」は「債務履行の確実性は当面問題ないが、将来環境が大きく変化した場合、十分注すべき要素がある」といった具合に評価しています。

現行の格付けでは、北海道、札幌市とも最高位の「AAA」に次ぐ「AA」と評価されています（厳密には札幌市はより上位に近いという意味の「+」、道は下位に近い「-」がそれぞれ付いています）。「AA」は「債務履行の確実性は極めて高く、優れた要素がある」とかなり高い評価ですが、税収の落ち込みが著しい都道府県、政令指定都市の評価は、ここにきて厳しくなる傾向にあるようです。

地方債の格付けは、自治体の借金返済能力、言葉を代えると信用力をランク付けしていることにほかなりません。金融機関の格付けは、銀行倒産が現実のものとなってきたからこそ注目を浴びたわけですが、自治体についても「不倒神話」に陰りが見えてきたことを示しているともいえます。

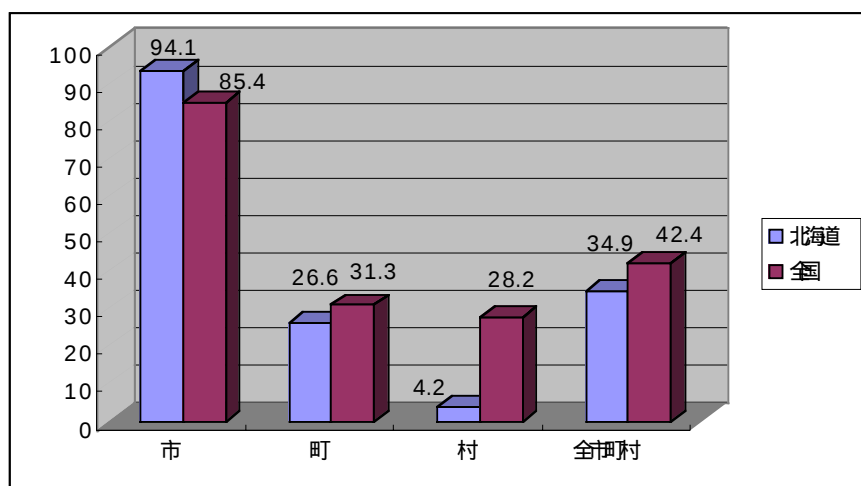
現実には自治体の倒産は法律上あり得ませんが、地方債の格付けは、金融機関が資金の提供先として自治体の選別を始めようとしていることを示しています。信用力の低いまちは公共事業を進めたり、福祉など住民サービスを高度化したくとも十分な資金を調達できない。まちづくりが停滞するから、地域の魅力が薄れて人口の流入や企業進出が鈍くなるどこ

R&Iによる地方債格付け一覧（2000年6月末）

都 市	地方債格付け	財務ランク
札幌市	AA+ op	b
仙台市	AA+ op	b
千葉市	AA+ op	c+
横浜市	AA op	c+
川崎市	AA op	c+
名古屋市	AA op	c+
京都市	AA- op	d+
大阪市	AA op	d
神戸市	AA- op	e
広島市	AA op	d+
北九州市	AA+ op	b
福岡市	AA- op	d+
府 県	地方債格付け	財務ランク
北海道	AA- op	e+
宮城県	AA op	d+
茨城県	AA op	c
埼玉県	AA+ op	c+
千葉県	AA+ op	d+
東京都	AA+ op	b+
神奈川県	AA op	d+
新潟県	AA+ op	c+
長野県	AA op	d
静岡県	AA+ op	c
愛知県	AA op	d+
京都府	AA+ op	b
大阪府	AA- op	e
兵庫県	AA- op	d
広島県	AA+ op	c
福岡県	AA op	d+

ろか、それまで住んでいた人たちさえ、逃げ出してしまふ。そんな時代すらやって来かねません。

GRAPH



● 情報公開条例制定率、道内町村遅れ気味 自治省がまとめた今年4月1日現在の情報公開条例の制定状況によると、昨年度1年間で制定自治体が急速に増え、地方公共団体全体の制定率は27.5%から43.2%にはね上がりました。

市区町村に限ると、市

REPORT

● 「投資不適」の自治体もあり得る 格付け機関のスタンダード＆プアーズがまとめた「政府の調整能力に依存する地方自治体の信用力」と題するレポートによると、中央集権型の行政システムが地方財政に安定をもたらしており、地方債の発行に関する制度上のチェック構造は地方債の信用リスクを軽減している、として日本の自治体が発行する地方債の信用力は「投資適格」のカテゴリーでも比較的高い格付けに入るとの考えを示しました。

しかし、90年代の経済成長の鈍化により、地方自治体の歳入は減少し、危機的な状況に陥っている自治体もあり、財政力の弱い地方自治体は「投資適格」の格付けを付与されない可能性がある。地方自治体は多額の債務を抱えており、地方財政制度の実態は不透明であり、地方公営企業および第三セクターの負債がこの総額にどこまで含まれているのかを明確に把握することができない～と分析。

「日本の行政システムは、地方自治体を債務の急増や財政危機から守ってきたわけではなく、地方公営企業が財政難に陥るのを防いできたわけでもない」とも指摘しています。

85.4%（道内は94.1%）区100%、町31.3%（道内26.6%）村28.2%（道内4.2%）となっています。北海道は町村の制定がやや全国に比べると遅れ気味です。

BOOK

● 地方自治体は大丈夫か 地方債を格付けする

乾智里 / 磯道真著、日本経済新聞社刊。2500円。地方分権が求められる一方で、地方自治体の財政は危機的な状況に陥っています。果たして地方財政の未来は、自治体に倒産はないのか。格付け機関R&I独自の手法によって地方債を格付けし、地方自治体の財務実態を分析します。

● 財政運営と公会計制度 地方自治と社会資本 地方自治と社会資本の視点から

宮脇淳著、公人の友社刊。1100円。昨年10月に開かれた「地方自治土曜講座」の講義録。時代転換を支える新しい地方自治の理論、従来の中央、地方に替わる新しい関係の構築を中心に、地域再生の自治体理論を展開しています。