

The Northern eXpress to 212



4

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.4 28.Jul,2000

- 行政評価システム・導入編 ... 政策目標から「アウトカム」を読む
- Q & A 福岡式スペースシャトルって？
- 最前線リポート 地方のルールは地方で
- 自治体北南 地域づくりオープンカレッジ
- E-mail 定員管理目標設定、市町村に遅れ

三セクも「清算の時代」へ

先送りのツケ気懸かり、連結決算開示を

▼...老舗百貨店・そごうグループの倒産劇は、有効な解決策を打ち出せないまま問題を先送りしてきたツケが一気に噴き出したと言って良い。同時に存続意義を失った企業は市場から退出するしかない、という経済原理の冷酷さを見せつけた。

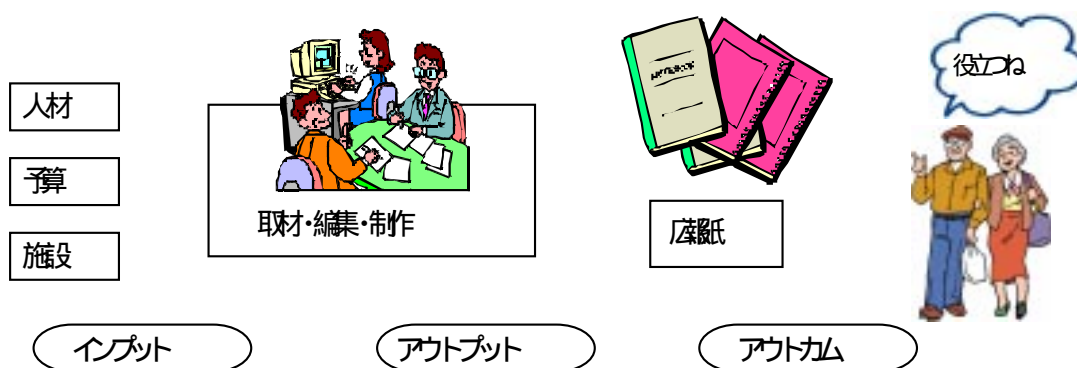
▼...目を転じて、地方自治体が出資している第三セクターはどうか。民間の信用調査機関によると、全国561社が抱える借入金合計額は約5兆2500億円に上り、売上高合計の3.6倍にもなるという。債務超過など経営不振企業は329社あり、売上高に対する借入金比率は8倍を超えている。

▼...自治省は昨年5月自治体に対

して「問題を先送りせず、破産などの法的措置も検討すべき」との異例の指針を示した。現に、この1年間で苫小牧東部開発、美々ワールドなど道内関係を含め三セクの倒産が相次いでいる。

▼...そごう問題では企業や銀行の自覚の欠如・モラルハザードが際立った。三セクにはそんな問題が内在していないか。実質的な出資者でもある住民に情報は公開されているか。自治体は財政援助という名で過剰融資をしていないか。先送りのツケはやはり住民に回ってくる。せめて自治体と三セクの連結決算を開示できないものだろうか。

(梶)



8. 政策目標からアウトカムを読む

前号の「Q & A」で日高管内新冠町の例に基づいて行政活動のレベル構造に触れましたが、この具体例に沿って行政評価における「成果主義」とは、ということなのか考えてみましょう。

例では、広報紙の発行业が、「開かれた行政の実現」という政策の一項目として位置付けられています。出前講座や情報公開条例の制定などの施策と並んで、「開かれた行政」を具体化し、ひいては「町民が主役のマチ」というビジョンの実現を目指す構造になっています。

広報紙発行业は、行政活動の「ピラミッド」の底辺の一部に当たるわけですが、実際にはそこに役場職員らの人材と予算、それに必要な設備や機材を投入することから事業が動き出します。さまざまな行政情報や地域の動きなどを収集し、編集、制作の過程を経て広報紙が出来上がります。広報紙は町内会組織などを使って住民の手

元に届く仕組みになっています。

こうした一連の行政活動を評価する場合、従来から一般に利用されているのが、広報紙発行业に「どれだけ人材や予算を投入したか」という「インプット（入力）」に関するデータです。町村役場では広報紙発行だけを専門に行う職員は置いていないのが普通ですから、人材の投入量を数字化するのは少し難しい面もありますが、予算額などはかなり目に見えやすい形でとらえることができます。

また、予算や人材を投入した結果として出来上がった広報紙そのものについては、年間で何回発行したのか、発行部数、ページ数はどのくらいか、あるいは1部当たりのコストなども比較的分かりやすい形で把握できます。これらの「アウトプット（出力）」についてのデータも一定の評価を下す材料となります。

「インプット」「アウトプット」についてのデータは、確か

にどんな行政活動が行われたかを把握する上で一定の目安にはなりますが、広報紙は発行することが目的ではなくて、「開かれた行政」という政策目標を実現するための手段であつたはずで、行政活動を分かりやすく住民に公開し、住民参加を促すことで住民主体のコミュニティ活動を活性化させ、「町民が主役のマチ」づくりを目指す～という視点で広報紙発行业を評価することが重要なはずで、

そう考えると、広報紙発行にいくら予算を投じたかとか、どんな分厚いものを作ったかということ以上に、まずきちんと住民の手元に届いているのか、読んでもらっているのか、必要な情報が盛り込まれているのか、さらには住民生活にどの程度活用されているのか、といった「アウトカム（成果）」の点検の重要性が浮かび上がってきます。

【評価指標の具体例】

	インプット指標	アウトプット指標	アウトカム指標
広報紙発行事業	予算規模	配布頻度・配布数	普及率（住民の元に届いているか）
	投入職員数	ページ数・情報量	読書率（どの程度目を通してしているか）
	施設整備量	単位コスト	充足度（必要な情報が含まれているか）
			活用度（情報が生かされているか）
			反映率（住民の声・動きが反映されているか）
			公開度（アカウンタビリティの機能を果たしているか）

住民満足度の向上に重点を置いた成果主義に基づく行政評価を導入する上で、重要な点は二つ。行政活動をきちんと体系化させる「インプット」「アウトプット」以上に「アウトカム」を重視する—ことです。特に、行政評価の指標の選定に当たっては、施策・政策目標との関連を踏まえながら、より実態を具体的に示す「アウトカム指標」を設定することが必要となります。

行政レベルと評価指標・具体例

レベル	項目	インプット	アウトプット	アウトカム	達成度・貢献度	相対評価
政策	老人福祉の充実	予算規模	施設・サービスの総量	施設・サービスの利用率	目標達成度	前年比
		投入職員数	同 単位数量	家庭・健康状態のデータ		全国比
		施設整備量	同 利用数量	利便性に関するデータ		他地域比
			同 相対数量	利用者満足度・苦情内容		基準比
				整備水準に関するデータ		
施策	ショートステイ事業	予算規模	施設・サービスの総量	利用率・稼働率	目標達成度	前年比
		投入職員数	同 単位数量	充足率・カバー率	政策への貢献度	全国比
		施設整備量	同 利用数量	利用者満足度		他地域比
			同 相対数量	整備水準		基準比
事業	ヘルパー業務	予算規模	業務総量	充足率・カバー率	目標達成度	
		投入人員数	単位数量（対象人員当たりのヘルパー数・サービス時間、1 利用者当たりのサービス時間・利用日数）	利用者満足度	施策への貢献度	
		稼働量	単位コスト			

広報紙発行事業の例で言えば、普及率（住民の元に届いているか）、読書率（どの程度目を通してしているか）、充足度（必要な情報が含まれているか）、活用度（情報が生かされているか）といった指標に加えて、住民の声・動きが反映されているかどうかの「反映率」や、アカウンタビリティ（行政の説明責任）の機能を果たしているかどうかの「公開度」などがより重要な指標になってくるでしょう。

予算規模、投入職員数などの

「インプット指標」や、配布数、配布頻度、ページ数などの「アウトプット指標」が比較的数据としては把握しやすいのに比べて、「アウトカム指標」はとらえにくい傾向があります。こうしたことが成果重視の行政評価がなかなか浸透しない背景にあるようです。

指標の選定についてはこの後改めて取り上げますが、上に老人福祉政策のうち、ショートステイ事業・ヘルパー業務についての評価指標を例示しましたので参考にして下さい。

アウトカム指標の右に「達成度・貢献度」「相対評価」の項目も上げています。行政活動のピラミッド構造に従って、個々の事業、施策が上位の施策、政策の目標実現にどの程度貢献しているか、という視点も必要だからです。また、時間の流れの中での「達成度」や同規模の他自治体との比較対照も、行政評価を行う上では重要になってきます。

9. だれが、いつ、どこから手を着けるか

■理論から実践へ踏み込む
成果主義に基づく行政評価は、地方財政の深刻化や地方分権の流れの中で行財政改革の有効なツールであるだけでなく、住民参加によるまちづくり・住民自治の実現に向けた推進エンジンとして期待されます。どちらかという予算削減や職員の意識改革に照準を合わせた行政評価ではなく、成果向上型の行政評価をシステムとして導入しようという動きも目に付いてきました。

しかし、全体としてはまだ「模様眺め」の傾向が否定できません。導入に向けた調査研究活動は少しずつ活発化しているものの、なかなか理論から実践へと踏み込めないのも実情のようです。

行政評価の導入状況に関する自治省の調査結果については前々回に紹介しましたが、自治省では自治体などへの導入を後押ししようと昨年から今年にかけて全国の地方公共団体に対し、可燃ゴミ収集に絞り込んだ事務事業評価の試行を呼びかけました。しかし、参加は全国でわずか62団体にとどまりました。道内関係は札幌、北見、稚内、江別、大野、南茅

部、ニセコ、天塩、留辺蘂の9市町と北部檜山衛生センター組合、南檜山衛生処理組合の計11団体で、全国比で見ると積極姿勢がうかがえますが、まだまだの感が強いようです。

■首長のリーダーシップで
行政評価導入の検討は、札幌市など一定規模の自治体では組織的な取り組みが進められてはいますが、町村となると人材面などでネックを抱え、なかなか具体化に踏み込めないのが実情です。従って、比較的意識の高い職員が研修や講演に参加するなど地道に研究したり、数人の有志で勉強会を持つといったケースが多いようです。

最近では財団法人・北海道市町村振興協会が市町村職員や学識経験者らをメンバーに研究会を組織するなど、横断的な活動も目立ってきています。本道においてもようやく、行政評価導入の機運が高まってきた感があります。

しかし、行政評価を速やかに地方自治体に根付かせ、その効果を発揮させるためには、何よりも首長のリーダーシップが肝要です。行政活動がビジョ

ン・政策・施策・事務事業というピラミッド構造を成し、その柱となるビジョン・政策を掲げるのは選挙という住民の評価を受けた首長にほかならないからです。

また、行政評価は官が行う行政そのものを対象とするものですから、「官のトップ」ではなく「民の代表」こそがリードすべきだからです。

海外や国内の先進事例を見ても、首長の強いリーダーシップで進められた行政評価が成果を上げています。

■総合計画と連動させる

行政評価は、体系化された行政活動の下で進められ、組織機構や中長期計画・総合計画、財政・予算編成とも密接にリンクしていることが必要です。従って総合計画策定と合わせて導入に取り組むのも効果的です。

しかし、行政評価というシステムの導入自体が行財政改革の実践としての性格を持つため、なかなか一朝一夕に進むものでないことも事実です。

100のまちがあれば100のまちの顔があると同様に、行政評価もまた100通りあります。ローカルスタンダードが形作られる一方で、他の自治体が共有できるベストプラクティスも見出されて行くはずで、「考えながら前へ進む」実践が求められています。

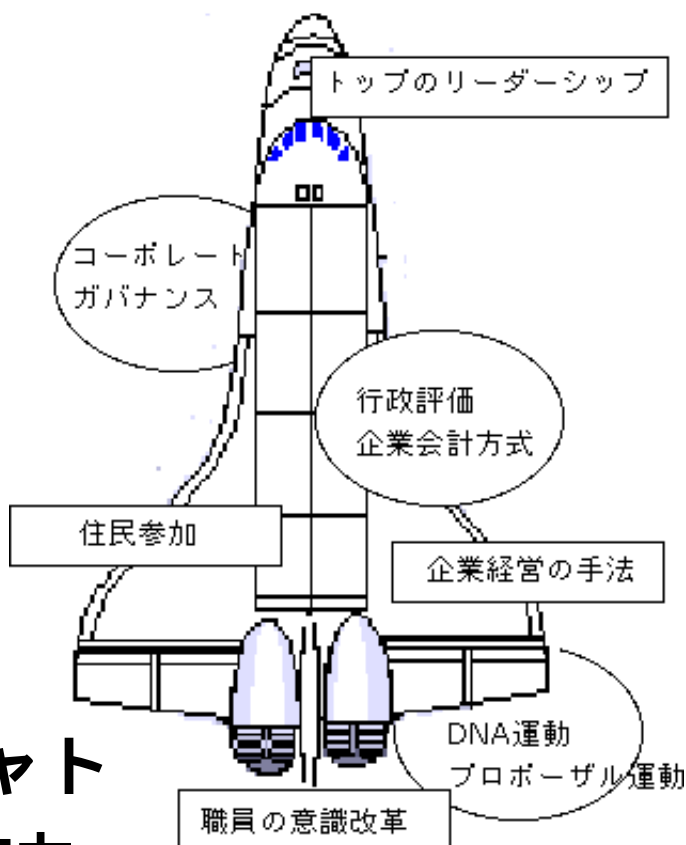
Question

行政評価の導入などパブリックマネジメントを進める際の首長と職員、住民との関係をどう考えたらよいのでしょうか？



Answer

福岡式スペースシャトルに見る改革の推進力



今号の第9章にあるように、改革の最大の牽引役はまず首長が務めることとなります。ただ、従来のように大号令をかけるだけで後は現場の組織機構に任せるといって是不十分です。トップが常にリーダーシップを働かせることのできる体制が必要です。

首長が牽引役なら、職員は改革を進めるメインエンジンです。しかも、上意下達式に処理していくのではなく、常に意識改革を図りながら、自主的な取り組みを進めることが求められます。

住民参加をどう進めるかも大きな課題ですが、大前提は情報公開と、これに基

づく住民参加の機会拡大です。

福岡市では、今年4月に市長の諮問機関である経営管理委員会が「市役所のDNA転換に向けて」と題した行政経営確立のための提言を行い、これに基づく取り組みに着手しています。改革をどう進めるかという問題については、非常に参考になるので概要を紹介します。

新行政経営システムの全体像をスペースシャトルになぞらえると、上のイメージのようになります。舵取りはトップのリーダーシップで、メインエンジンは職員の意識改革の下に最大パ

ワーを発揮する。

左右のターボエンジンは「住民参加」であり「企業経営の手法」ということになります。職員の実践活動としては、DNA(できるところから始め、納得できる仕事を、遊び心を忘れずに)運動や住民ニーズに立脚した改善・改革運動を進めようというものです。

マネジメントの手法としては、行政評価や企業会計システムの活用などに取り組むことにしています。(詳細は後に事例紹介で取り上げる予定です)

NEWS

● 7/24 都道府県
県税収が3年連続で
計画下回る 自治省
がまとめた都道府県
の99年度税収実績
は14兆3832億円と
なり、地方財政計画
の見込みを約4300

億円下回った。税収実績が計画を下回るのは3年連続。法人事業税減税の影響が見込みよりも大きかったことや、個人住民税の減少が影響した。未集計の市町村分を含めると地方の税収不足は最終的に約7000億円に達する見通しで、地方自治体の財政悪化問題がさらに深刻化しそうだ。

● 7/20 大船渡市(岩手県) 気仙広域合併で議員有志が懇談会 関係議員有志30人が「気仙広域合併促進有志議員懇談会」を結成し、合併問題で意見交換を進めていくことになった。大船渡市、三陸町の議員の一部が呼びかけ、初会合に参加したのは大船渡市議6人、陸前高田市議4人、住田町議4人、三陸町議11人。総じて合併自体には一定の評価をしながらも、具体化については慎重な意見も出された。今後、参加議員を増やし、論議を活性化する方針。

● 7/20 前橋市(群馬県) 地域づくりオープンカレッジに4市町 群馬県は、民学官連携による「地域づくりオープンカレッジ事業」の支援対象地域として、前橋、伊勢崎、渋川、吉岡の4市町を選定した。環境や交通、土地利用など行政や住民だけではなかなか解決できない地域課題を共同研究する事業で、前橋市は群馬大工学部の協力で「都市部・郊外部連携型都市整備」について研究する。伊勢崎市は上武の協力で「イベントを核とする商店街振興

のあり方」がテーマ。

● 7/18 盛岡市(岩手県) 市町村合併テーマにシンポジウム 自治省など主催による「市町村合併をともに考える全国リレーシンポジウム in 岩手」が、大分県について盛岡市で開かれた。基調講演で東大の森田朗教授は「国、地方の厳しい財政を考えると、今後行政サービスの低下は避けがたい。これを取り切る施策の1つとして合併を論議すべき」と述べた。

● 7/17 上勝町(徳島県) 三セク再建で町が5億円投入 勝浦郡上勝町の山田良男町長は住民説明会の席上、シイタケの人工ホダ木を生産する第三セクター「上勝バイオ」の経営を再建するため、町が工場敷地などを約5億円で購入する考えを明らかにした。この中で町長は、放置すると倒産は避けがたいことを挙げ、町民の理解と協力を求めたが、住民の中には批判の声も聞かれた。説明会は引き続き各地区で開かれる

● 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。

最前線レポート

まちづくり条例・市民参加条例

住民にとってまちの条例というのはあまりなじみがないのが実態でしょう。現に地方自治体が定める条例は、どちらかという行政を進めるための決め事に関するものが多く、特に積極的にまちづくりを進めるための条例はあまり見受けません。

しかし、地方自治体の条例制定権は憲法で保障された重要な権利です。地方のルールは地方で決める、ということは、地方自治の精神から考えてみれば当たり前のことなのです。分権の流れも手伝って、最近は情報公開条例や外形標準課税に関する条例制定が注目されています。

地方のルールは 地方で決める

「まちづくり条例」という表現は、景観や街並み保全などを目的に制定された時期がありましたが、最近では、住民参加によってまちづくりを進めるという視点からの条例が増えつつあります。そういう意味では「市民参加条例」と呼ぶ方が、ふさわしいかも知れません。

右は、大阪府箕面市の市民参加条例の抜粋ですが、市民参加の基本理念を明示し、住民意思を表明する手段として住民投票という制度を明文化しているのが特徴です。道内では、石狩市やニセコ町が、主体的にまちづくりに参加できる仕組みを制度化した「市民参加推進条例」「まちづくり基本条例」の制定作業を進めています。

住民本位のまちづくりを目指すに従って、今後は、さらに条例が大きな意味を持てきます。まちづくりの方向付けについてコンセンサスをどう形成するか、住民投票をどう性格づけるかといった問題や、理念を具体化させるためのさまざまな仕組みづくり・環境整備が課題になってくると考えられます。

箕面市民参加条例

第一条（目的） この条例は、まちづくりにおける市民参加の基本的な事項を定めることにより、市と市民が協働し地域社会の発展を図ることを目的とする。

第二条（定義） この条例において「市民参加」とは、市の意志形成過程の段階から市民の意思が反映されること及び市が実施する段階で市と市民が協働することをいう。

2 この条例において「協働」とは、市と市民がそれぞれに果たすべき責任と役割を自覚し、相互に補完し、協力することをいう。

第三条（市民参加の推進に関する基本理念） 市民参加の推進は、市民の持つ豊かな社会経験と創造的な活動を通して、市と市民が協働して市民福祉の向上と将来のより良いまちづくりの実現を図ることを基本理念として行われるものとする。

2 市民参加は、地方自治の本旨に基づき適正に運営されなければならない。

第四条（市長の責務） 市長は、市民自らがまちづくりについて考え行動することができるよう市民参加の機会の提供に努めるとともに市民参加を円滑に推進するための行政情報の公開に努めなければならない。

第五条（市民の責務） 市民は、市民参加による、まちづくりの推進について、自らの責任と役割を自覚し、積極的な参加に努めるものとする。

第六条（会議公開の原則） 市の執行機関に置く附属機関の会議は、規則で定める場合を除き、公開するよう努めなければならない。

第七条（委員の市民公募） 市の執行機関は、市民の資格において附属機関の委員を任命しようとする場合は、その全部又は一部の委員を公募により選考するよう努めなければならない。

2 前項の公募の方法については、別に定める。

第八条（市民投票の実施） 市長は、市民の意思を直接問う必要があると認めるときは、市民投票を実施することができる。

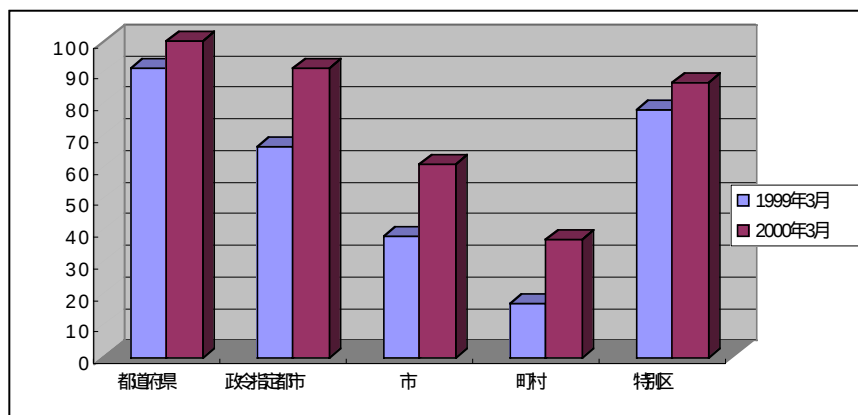
2 前項の市民投票の実施に関し、投票に付すべき事項、投票の期日、投票資格者、投票の方法、投票結果の公表その他必要な手続きについては、別に条例で定める。

第九条 附則（略）

GRAPH

●行政改革の取り組み状況 自治省の調査によると、行政改革大綱で定員管理の数値目標を設定・公表している地方自治体は、この1年間で着実に増え、都道府県は100%に達した。

しかし、市は61.2%にとどまり、町村はなお37.3%という低水準にある。今後は、定員管理の目標設定と同時に、進展状況を住民に公開しながら、新たな視点に立った行政改革の推進が求められている。



DATA

●71.6%が経営不振 全国のレジャー・リゾート関連第三セクター121社の経営実態を調査した帝国データバンクによると、自己資本合計が資本金を上回っている安定経営は33社に過ぎず、債務超過懸念は33社、債務超過は55社にものぼった。

損益状況をみると、2期連続赤字が62社(51.2%)を占め、その90%以上が債務超過または債務超過懸念の経営不振企業だった。2期連続黒字は37社(30.6%)。

121社のうち半数近い46.3%が地方銀行、第二地方銀行をメインバンクとしていた。このうち78.6%が経営不振企業で占められており、これらが清算された場合、地銀・第二地銀の経営や出資している地方自治体にも影響が及ぶことが予想される。

FORUM

●地方税法施行50周年記念フォーラム 地方税法施行50周年記念事業の一環として、「分権時代の地方税」と題して記念

フォーラムが次のとおり開催されます。自治省など主催。参加無料。

日時 8月1日(火)3時開会

場所 都市センターホテル・コスモスホール(東京都千代田区平河町2-4-1日本都市センター会館内)

次第

・記念講演「分権化社会における地方税のあり方」石弘光 一橋大学学長

・パネルディスカッション「分権時代の地方税を考える」パネリスト：神野直彦(東京大学経済学部教授)福原義春(資生堂代表取締役会長)北川正恭(三重県知事)石井隆一(自治省税務局長)コーディネーター：迫田朋子(日本放送協会解説委員)

BOOK

●改訂版 市町村合併 まちの将来は住民がきめる 中西啓之著、自治体研究刊。1400円。2000年4月発行

●市町村合併特例法 改正のすべて ぎょうせい刊。571円。2000年2月発行。

●改訂版 Q&A市町村合併ハンドブック 市町村自治研究会編、ぎょうせい刊。2800円。99年12月発行。

●最適都市規模と市町村合併 吉村弘著、東洋経済新報刊。3400円。99年12月発行。