

The Northern eXpress to 212

NeXT-212 press

5

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.5 18.Aug,2000

- 行政評価システム・導入編 … 広報広聴機能を強化する
- Q & A … 「待ちの姿勢」なぜ？
- 最前線レポート … 地域の生活と経済を変える「情報水道構想」
- 自治体北南 … 首長、議員の75%が「合併必要」
- BOOK … 情報公開条例をつくる、使う

北海道は日本列島の「上流域」

▼…ニューヨーク市民1千万人の将来需要に見合う水処理施設の建設費は試算で70億ドルという。しかし、上流にある郡の貯水池流域保護を支援し、自然濾過能力を保全すれば、経費は10分の1で済む。市が選択したのは、後者の手法だった。

▼…一方、周囲を3千メートル級の山々で囲まれた山梨県早川町の話。ここでは22世紀(!)の文化創出を目指したさまざまな取り組みが住民と「下流域の人々」との共同作業で進められている。人間の生活圏は水の循環(水系)を基盤に成り立っている。上流に光を当てるところから、地域の文化を考えようと、という発想が原点だ。

▼…都市文明は、地方の水や緑、生き物たちと無関係には存在しない。水が育む森は、大気の浄化機能を持ち、地球規模で環境保全に重要な役割を果たしている。「きれいな空気」を川の流れにたとえると、全国の森林面積の21%を占める北海道は、日本列島の上流域とも言える。

▼…総選挙を機に公共事業投資や税の配分をめぐり「負担する側(都市)」と「受益する側(地方)」の対立が鮮明になったとされる。しかし、ニューヨーカーや早川町民の視点を持てば、問題の見え方も違ってくるのではないかな。(梶)

行政評価 システム 導入編

1. 自治体職員の意識改革に火を付ける

行政評価をシステムとして導入し、定着させるためには、①方向付け②態勢づくり③システムづくり④評価の実施⑤評価結果の行政への反映～というステップを踏んでいくことになります。

第一段階では、基本方針を策定し、導入の目的、手法、日程、体制などの基本フレームを明示する必要があります。ここで重要なのは、首長のリーダーシップによって、明確な方向付けをするということです。

■首長が方向付け明確化

方向付けに当たっては、何よりも行政評価システム導入の目的を明確にすることが、基点になります。総合計画の実施計画で事業ごとに目標を決め、進行管理するのか。あるいは、行政のスリム化のため予算査定判断材料とするのか。行政改革の一貫として事務事業執行の効率化を進めるのが目的なのか。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、効率化を図るのか。また、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、アカウンタビリティ・行政の透明性確保を目

的にする場合もあるでしょう。

いずれにしても、明確な目標が立てられ、全庁的な共通認識が得られなければ、スムーズな導入が図れないばかりか、職員に対する負担をいたずらに増大させ、行政の機能全体にマイナスの影響を及ぼすこともあります。そうした意味では、第一段階での首長のリーダーシップとともに、職員の統一された目的意識が重要だとも言えます。

また、行政評価システム導入の目的によって、その手法や体制は異なってきますから、ごく大まかな基本フレームの策定に当たっては、首長を中心にした数名程度の政策会議で決めることが一般的なやり方になるでしょう。行政評価の成否は、住民参加と職員の意識改革によるところが大きいことを考えれば、基本フレームにあまり時間を費やすことなく、できるだけ早い段階で職員にアウトラインを提示し、意識改革の下地をつくっていくことが必要です。

地方自治体の職員ばかりでなく、日本の行政は総じて「評価」ということを苦手としてきたようです。コンセプトづくりやプランニングに関しては高い

能力を持っているのに、評価が苦手な背景には、事業も会計も単年度主義・実績主義であることなど、行政の制度に由来する部分が大きい面もありますが、中央主導・官主導で住民や地域の視点が弱いことが根本的な要因となっています。「自主自律・住民主役」を中心的な考えとした地方分権の流れの中では、何よりも自治体職員が視点を「官」から「民」に切り替えることが求められています。「評価」もまた、行政ではなく、住民の側からの評価でなければならず、政策・施策・事務事業の不断の見直しにつながるものでなければなりません。

行政評価の導入は、そうした意味で職員の意識改革の発火点ともなり得るはずです。システム導入の方向が決まれば、できるだけ早い時点で、管理職から一般職員へと説明会を広げ、研修会や講演会などを通じて共通認識を広げることが必要です。これらの研修会は、総論段階にとどまらず、個別のテーマに添った各論に踏み込み、現場の自律管理や改善運動にも発展するような機運を醸成することも重要です。

2. 目標に向けたステップアップ

態勢づくりの基点としては、導入目的と同時に、導入の手順も大きく影響してきます。手順は目的とも連動していますが、大まかには段階的に導入を進めるのか、それとも一気にシステムを構築し運用していくのか、二つに分かれます。

成果主義に立って体系的・総合的に政策・施策・事業を評価し、住民サービスの向上と行財政改革を進めるのであれば、組織人事の見直しや予算や総合計画との連動、さらには情報のデジタル化・ネットワーク化といった体制整備も必要であり、一気にシステムを構築することには難しい面があります。一方、事務事業の執行の効率化に目標の重点を置くならば、事業単位でなら一気に展開することも比較的容易だと考えられます。

ここでは、体系的・総合的な行政評価システムの導入・構築を目指すこととし、この場合には、「モデル方式」「パイロット方式」「レベルアップ方式」といった段階的な導入手法が想定されます。

■積上げ型のモデル方式

「モデル方式」は、できるだけ取り組みやすい評価対象の施策・事業に絞り込んで実施し、その成果を踏まえて徐々に対

【パイロット方式による導入手順の概要】

- 1 導入段階
 - ①基本方針・フレームの策定
 - ②パイロット項目の選定・内部リサーチ
 - ③評価システムの設計・予備リサーチ
 - ④モニタリング
 - ⑤評価
 - ⑥結果の公開
 - ⑦政策論議・システム見直し

2 ステップアップ

- ①パイロット項目の拡充
- ②総合計画との連動

3 全体システムの構築

象事業を拡大させていくやり方です。実際の行政評価に当たっては、できるだけ分かりやすく、基本データの入手も容易な指標を選択することが必要になりますが、こうした性格の指標をそろえやすい施策・事業がモデルになるでしょう。

たとえば、自治省の行政評価研究会が全国の自治体に呼びかけて昨年実施した試行評価では、「廃棄物の処理」がテーマに選ばれました。参加した自治体は、データとして入手しやすい「ごみ一トン当たりの収集コスト」を指標にしたところがほとんどで、比較的入りやすい事業の一つといえます。

度に従って選定します。モデル方式が経験を積み重ねながら徐々に範囲を広げていくのに対して、一定のシステムをイメージしながら導入の成果を実証し、総合的なシステム化に直結させる、という考えに立ちます。従って、モデル方式よりは、よりプロジェクト性の強い態勢に基づいて進めることになります。

「レベルアップ方式」は、事務事業の執行の効率化などを主目的にした事業レベルの評価から始め、実績を踏まえながら外部評価や住民参加も進め、事業・施策から政策レベルの評価へとステップアップさせていく方式です。部門ごとの職員主導による職場改善運動が基点となるため、着手しやすいというメリットがあります。

■直登型のパイロット方式

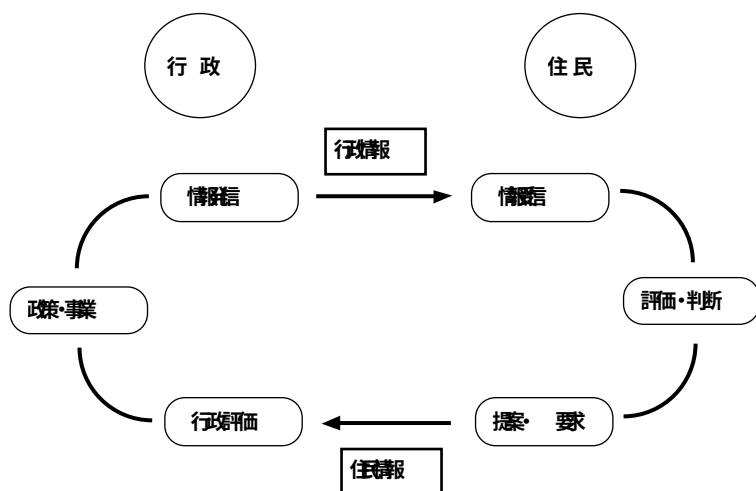
「パイロット方式」は、モデル方式と同様に段階的な導入方法の一つですが、先行実施する施策・事業は、政策的な重要

3. 広報広聴機能を強化する

導入段階での重要課題としては、広報広聴機能の拡充強化ということが挙げられます。特に住民満足度に重点を置いた成果重視型の行政評価システムの場合は、行政情報を的確にしかも分かりやすく住民に提供するとともに、住民の意向やニーズを的確に把握することが、行政評価の生命線ともなります。

段階的な導入を図る場合は、予め組織体制を大きく変えることはなかなか難しいのですが、行政評価に限らず地方分権の流れに沿った行政改革は「住民自治」が原点となるわけですから、広報広聴機能をしっかりと整備することは、これからの行政の出発点になるはずです。また、行政評価導入のプロセス段階から住民参加を積極的に進めるという観点からも、特に広聴機能の強化が望まれます。

一般に行政に関する情報は、広報紙や新聞などを通じて行政が発信し、住民が受信するという形を取ります。行政情報の量と質を高めて行くことにより、住民の間ではその情報の背景にある行政サービスとか政策を評価することが可能になります。たとえばほかのまちとの比較情報を加えるだけでも、住民の受け止め方はずいぶんと違ってきます。



■地域情報サイクル構造

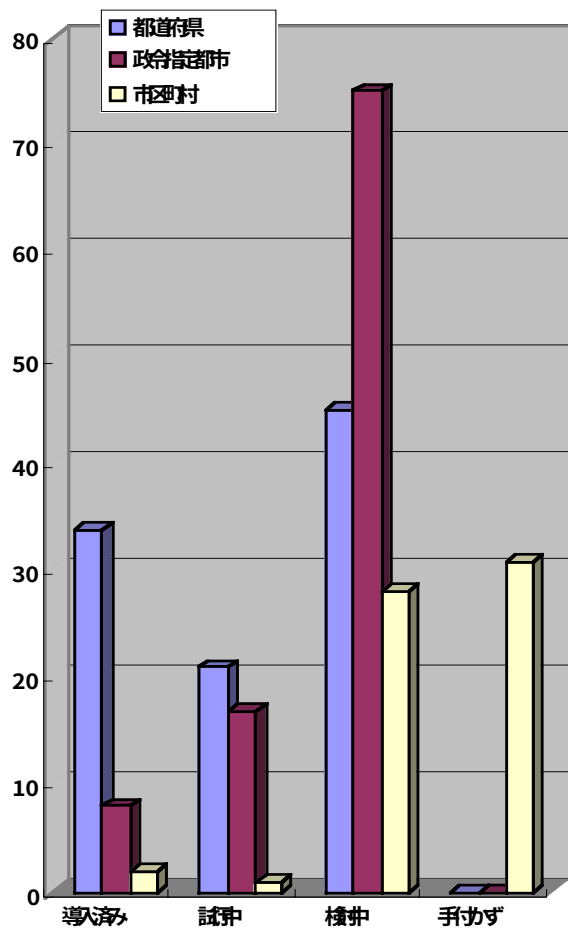
これらのいわば「住民情報」を行政サイドがキャッチすることで、政策や事業が住民にどう受け止められているか、どんな成果を上げているかを知ることができます。この住民情報の活用を体系化し総合的に行うとするのが、「行政評価」なのです。

評価に基づき政策・事業の点検や見直しが行われ、新たな政策・事業方針を加えた行政情報が住民に向けて発信されることになります。こうした地域情報の流れを示したのが上の「地域情報サイクルの概念図」です。行政情報、住民情報が地域の中できちんと循環することが、まちづくりのベースになるといえます。

行政評価などの手法を通じて住民の意思を行政に反映し、効

率的で効果的な行政改革を進める上では、地域情報サイクルをしっかりと根付かせるための仕組みづくりが求められています。これを行政の機能面に置き換えると、広報広聴機能を充実強化するということにほかなりません。

市町村の現状から見ると、広報は「お知らせ情報」が主体であり、「途中経過」や財政情報などは十分に伝えられているとはいえません。広聴機能については、比較的大きな市である程度体制が整っていますが、モニター制度や公聴会制度などがあったとしても、形骸化している面が否定できません。これらの課題については改めて触れますが、行政改革の中で広報広聴は実は非常に重要で難しいテーマなのです。



Question

行政評価は言葉としてはかなり定着していると思うのですが、地方自治体にはなかなか浸透していないようです。何が原因なのでしょう？



Answer

町村に「待ちの姿勢」

99年9月の自治省の調査では、都道府県の55%が行政評価を「導入済み」または「試行中」と答え、政令指定都市は25%。これに対し市区町村はわずか3%に過ぎません。「検討中」を加えても30%程度にとどまっています。

確かに、地方分権時代において行政評価が有効な手法の一つだとの認識は広く浸透しているようです。しかし、導入に当たっては、行政の体系化に基づく政策・施策・事業の総合的な見直しや組織機構の改革などを伴い、細かなツールも新たにそろえなければならず、

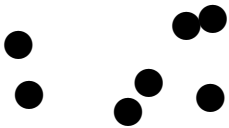
職員を十分充てられないという事情は町村ほど深刻なようです。また、そうした事情のほかに、都道府県や大都市の成果や国などの指導に期待して「待ちの姿勢」にとどまっていることも、要因のようです。

さらに、行政評価の実効性を高めるには積極的な情報公開など広報広聴機能の裏付けが必要になってきますが、この面で態勢の整っていない自治体が多く、入り口でつまづいている側面もあります。それと、根底には首長の理解不足があることも否定できません。そうした意味では、職員レベル

で研究活動を進める動きが見られ始め、これらが首長を動かし、導入のきっかけになることが期待されます。

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、生活に密着したサービスを提供する市町村でこそ求められるシステムです。それだけに、むしろ市町村が積極的に導入に取り組み、試行錯誤を経ながらも、小さな積み重ねが求められています。

NEWS



●8/10 対馬6町 (長崎県) 合併協議 会がスタート

対馬6町合併協議会の初会合が、対馬美津島町内で開かれ、国の財政支援などが受けられる2005年3月までに結論を出すことを目標に、合併の是非やスケジュールなどの検討作業に着手した。

●8/9 岡山県 事業評価委 17事業年度 内に方向性 吉備高原は検討委新設へ

岡山県の大規模施設建設事業に対する事業評価委員会は、県行財政改革大綱で凍結となっている17事業について検討を開始、全事業について年度内に見直し方向をまとめることを確認した。このうちアクア・マリン玉野(玉野市)、アクア・スポーツサロン美作(美作町)など市町村と共同で計画しているものについては、民間活用を含めた事業主体の在り方について検討を要するとの意見が出された。

●8/9 富山県 首長、議員の75%が「合 併必要」

富山県市町村合併要綱検討懇話会が開かれ、全市町村長、議会議員を対象に6月に実施したアンケート結果が報告された。この結果、「現在在職している市町村は、合併の必要性があるか」との問いに、17%が「必要」、58%が「必要だが慎重に」、23・4%が「必要ない」と答えた。合併必要な理由としては「財政基盤を強化する必要があるから」が最も多かった。

●8/7 熊本市 産学官で高度情報化の推進 組織

光ファイバー回線を利用して、地域の高度情報化を実験的に進める「熊本次世代情報通信推進機構」(NEXT熊本)が産学官の連携で発足、近くNPO法人の承認を受けて本格的に始動する。障害者の雇用促進を目指す遠隔就労や、遠隔地医療システムの開発など、高速通信ネットワークを活用した研究プロジェクトが当面の課題とされている。

●8/7 小浜市(福井県)「財政警戒」を宣 言、市長の手当て20%カット

小浜市の村上利夫市長は、厳しい財政難を乗り切るため「財政警戒宣言」を発令し、自らの期末手当を2年間にわたり20%カットするなどの具体策を明らかにした。このほか、職員採用の隔年実施、市長専用車の共用化などの方針を示した。公債費がピークに達する2004年度までを警戒期間としている。

●8/7 阿仁町(三重県) 合併を考える地 域懇談会

三重県民局主催の「市町村合併を考える地域懇談会」が阿仁町で開かれ、四日市大の今川晃教授らが「地方分権と市町村合併」をテーマに講演した。阿仁町を含む志摩郡5町は97年に「志摩市構想」を掲げ合併協議会の設置を検討したが2町の議会が否決し、実現に至らなかった。講師らは、首長や議員、職員の人数削減や施設利用の効率化、機能分担などによる財政効果を最大のメリットとして挙げた。

●8/5 新居浜市(愛媛県)「男女共同参画 都市」宣言

新居浜市は、男女が互いに尊重し、個性や能力を発揮できる社会づくりを目指そうと「男女共同参画都市」を宣言した。宣言に合わせて開かれた「女(ひと)と男(ひと)いきいきフォーラム」では、総理府の大西珠枝男女共同参画室長が講演した。

NeXT
press 212

最前線レポート**岡山、新見市の情報水道構想****【豊かな市民生活の実現】**

- 生活分野 ワンストップ住民サービス、ビデオオンデマンド、地域ネットワーク
- 民間事業分野 アウトソーシング、在宅勤務、企業間ネットワーク、インターネットサービス
- 教育分野 インターネット学習、学校間ネットワーク、教育相談、授業参観
- 保健・福祉・医療分野 病院間ネットワーク、遠隔手術、在宅健康管理、介護支援サービス

【地域経済の活性化】

- ベンチャービジネスの創出
- ビジネスインフラの構築
- EC（電子商取引）市場の創出
- ECベンチャーと地域産業の交流
- ベンチャー企業間提携

岡山市情報水道構想の目的

「アンダーグラウンド・ネットワーク」。文字通り、地下に張り巡らされた通信網のことを指します。日本でも都市を中心に電話線、電線などの地下埋設が進んでいますが、次世代型高速通信網と呼ばれる光ファイバーケーブルの整備が今後、急速に拡大しそうな気配です。

光ファイバーケーブルは、従来の電話通信回線に比べると数万倍にも相当する最高10ギガバイトの情報伝達能力を持っています。このため、地域情報の高度化という観点から、大都市ばかりでなく、地方都市でもインフラ整備の一貫として各地で計画が進行しています。こうした中で、既に地下に張り巡らされている下水道管を利用したり、下水道管整備計画と平行して通信網を効率的に整備する取り組みが注目されています。

岡山県新見市では、建設省の機能高度化促進事業のモデル事業の指定を受けて、2000年から下水道への光ファイバーケーブル敷設事業をスタートさせました。2020年度までに、下水道整備計画区域（550ヘクタール）内に総延長約212キロのケーブルを敷設することになっています。下水道の使用が始まる2001年度からは、浄化センターの水質遠隔監視など一部で実用化にも着手する手はずです。

将来的には、町内63カ所の公共施設はじめ、

約5600世帯の一般家庭にも光ファイバーケーブルを引き込み、医療、福祉、教育など多分野での活用を目指しています。また、回線の余剰部分を民間の通信事業者などに貸し出す計画で、総事業費は63億円を見込んでいます。

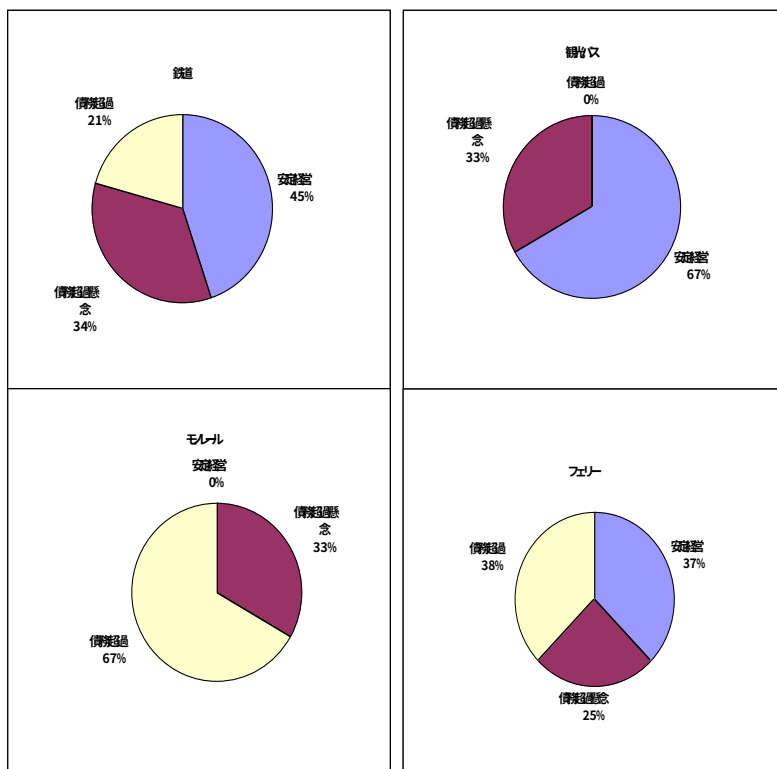
また、隣の岡山市の「情報水道構想」は、市域の3分の1に当たる下水道全体計画区域約1万8300ヘクタールを対象とし、一般家庭を100メガバイト、事業所を1ギガバイトの光ファイバーでつなぐ計画です。初年度の2000年度は、モデル地区を結ぶ幹線26キロを敷設し、西大寺、御南地区の2つのモデル地区で合わせて約千世帯が参加して、希望するビデオの配信が受けられる「ビデオオンデマンド」などの実証実験が年度内にスタートする予定です。

情報通信に関するインフラ整備は、これまで都市部中心で進められてきました。しかし、遠隔医療・在宅医療やオン・デマンド、オンライン・ショッピング、テレワーキングなどは、地方においてこそ効果を発揮する事業、サービスで、地域の活性化や産業振興につながる可能性を持っています。東京一極集中を是正し、地方分権を促進するためには、むしろ地方における高度情報通信網の整備が求められています。

GRAPH

●モノレール、地下鉄経営が苦戦続く 公共輸送業部門の第三セクター経営実態に関する帝国データバンクの調査によると、全国52社のうち65.4%に当たる34社が累損を抱えた経営不振企業であることが分かった。また、53.8%に当たる28社が直近の決算で2期連続の赤字を計上していた。

業態別では、モノレールで3分の2が債務超過となり、残りも債務超過懸念と判断されるなど深刻ぶりが浮き彫りにされた。新交通システム、地下鉄などは、すべて債務超過懸念とされ、運賃収入の伸び悩みが背景にあると考えられる。



BOOK

●情報公開活用実践マニュアル 市民運動向けの実践書。明石書店刊。2500円。

●情報公開条例ハンドブック 行政マン向け。東京都情報公開条例の詳細な解説を通じて、条例の創設・改正・運用の指針を示す。都道府県の条例など資料が豊富。共栄書房刊。3200円。

●イラスト&図解市民のための情報公開法の使い方 中央経済社刊。1800円。

●子どもの権利と情報公開 ミネルヴァ出版刊。2500円。

●情報公開Q&Aハンドブック 兼子仁ら著、ぎょうせい刊。2400円。

●改訂・市民のための情報公開条例 内田正之他著、自治体研究刊。1600円。

●使い倒そう！情報公開法FOIA(米国情報自由法)もこうして使える 中島昭夫著、日本評論社刊。1900円。

●自治体情報公開のすすめ 室井力編、旬報社刊。1600円。

FORUM

●行政経営研修会

- ・テーマ：「行政経営の新潮流を探る」
- ・主催：札幌市職員ら有志
- ・対象：自治体職員、一般、学生など
- ・日時：9月8日午後1時30分～4時30分
- ・会場：札幌市中央区北1西1市民会館3階
- ・内容 ①「バランス・スコア・カードの行政への導入を探る(仮題)」札幌市総務局都市経営課 知野学氏②「行政経営の将来ビジョンを描く(仮題)」アンダーセン・コンサルティング官公庁本部戦略グループシニアマネージャー 後藤浩氏③「福岡市のDNA2002計画の現状」福岡市市長室行政経営推進担当課長 吉村慎一氏④フリーディスカッション 出席者全員
- ・参加費：無料。研修会終了後、情報交流会(会費3500円程度)を予定。
- ・申込・問合せ：札幌市厚別区保護課 長谷部英司。9月1日まで。

NeXT
press 212