

The Northern eXpress to 212

NeXT-212 press

7

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.7 8.Sep,2000

行政評価システム・導入編 ...	総合計画、予算とリンクする
Q & A	事業評価は「リストラ行政」の道具？
最前線レポート	「西東京市」誕生までの情報公開
自治体北南	PFIで温水プール建設、運営
DATA	リンカーン・フォーラム

ゲティスバーク...、そしてS町

...もう20年余りも前の話。北海道知事選挙の立会演説会が、函館市民会館で開かれた。造船不況のまっただ中、有権者の関心は低くなかったが、ヤジと怒号に論争はかき消された。「人殺し」「ウソつき」の罵声に、思わず顔をひきつらせ、身を震わせた候補者の姿が今も目に浮かぶ。これが、官主催の立会演説会としては、最後の舞台となった。

...S町の公会堂で、政経部の駆け出し記者時代を思い起こしながら、町長候補二人の論戦に耳を傾けた。会場は千人以上の住民であふれ返ったが、あの異様な光景とは対照的だった。発言に耳を澄まし、両者に公平に拍手を送った。ボランティアが会場整理や質問票の回収にきびきびと動き回った。

...町長選告示前日の公開討論会は、「もっと候補を良く知りたい」「町民により近い選挙を」と有志が企画し、ボランティア組織のリンカーン・フォーラム北海道がサポートした。醜い政争を繰り返してきたこれまでとは、異質の動きだった。かつて飛び交った怪文書も、大方の予想に反して影を潜めた。

...「人柄を直接確かめてみよう」「政策の違いはどこなんだろう」。地方自治のリーダーを目指す者の資質と政策がこれまで以上に問われる。住民とのコミュニケーション能力も求められる。「土建屋選挙」「どぶ板選挙」と呼ばれた地方選挙に、少し新しい風が吹いてきたような感じがした。

(梶)

行政評価 システム 導入編

6. 総合計画とリンク、 目標設定し、進行管理

行政活動がピラミッド構造をしていることは、以前触れました。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・手段である「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ます。

計画・実行のサイクル構造

行政評価は、階層の下位にある項目について、それぞれの上位にある目標の実現・達成にどれだけ貢献しているかを評価することにほかなりません。だからこそ、行政評価を導入し、活用するためには、行政活動がきちんと体系付けられていることが必要なのです。

一方、行政活動を時間の流れから見ると、まず目標実現のための計画が立てられ(Plan)、このプランに基づいて業務が実行され(Do)、業務の成果についての評価(Check)を経て、目標実現のための新たな計画や業務の見直し(Action)が行われ、さらに

より効果的な計画に基づく業務が展開されるという、サイクル構造を持っています。行政評価は、サイクルが2回目に入るための原動力とも言えます。

現実の行政活動では、1サイクルが原則として1年を単位に一定の予算を計上した上で回転しますが、重要な政策目標やまちづくりのビジョンを達成するためには、3～5年あるいは10年単位の中長期計画によってサイクルが回転していきます。このため、行政評価の導入に当たっては、行政活動の体系化に合わせて、予算編成のしくみや総合計画を評価システムとうまく連動させてやるのが重要になってきます。

長期計画に戦略性必要

総合計画は、地方自治法により市町村に策定が義務づけられています。地方分権と地域構造や住民意識の変化の中で、極めて重要なテーマです。特に、地方財政を取り巻く環境が厳しいだけに、「あれもこれも」の時代から政策を選択する時代に流れは大きく変化してお

り、小さなコストで最大の効果を発揮する、より戦略性の高い総合計画づくりが必要になっています。それだけに、行政評価の重要性が増しているとも言えます。

従って、まちづくりのビジョンやビジョンを実現するための政策に基づいて行政活動を体系化するとともに、行政評価システムをより効果的に活用するには、総合計画の策定・見直し作業の機会をとらえて、行政評価システムの導入を図ることが有効でしょう。総合計画の策定自体が時間と人手を要する作業ですが、評価指標に基づいた目標設定や進行管理を総合計画の中に組み込むことができれば、より効果的なシステムになるはず。また、一度に完璧な態勢を求めないまでも、戦略的な政策に絞り込んで評価システムを連動させたり、住民参加を拡大するきっかけとすることも可能だと思います。

三重県の広域観光推進事業に関する成果指標と予算・コスト

	成果指標値		総合計画 目標数値(万人)	予算額等 (千円)	所要時間 (時間)	必要概算 コスト(千円)
	目標	実績				
H9年度	1,002	1,002	4,566	7,000	650	9,600
H10年度	1,003	1,003	4,570	10,163	1,000	13,343
H11本年度	1,032	-	4,700	3,145	300	4,399
H11年度補正 後	1,032	-	4,700	+1,400	+300	+2,654
H12年度	1,054	-	4,800	4,072	600	6,562
H22目標年度	1,295	-	5,900	-	-	-

7. 事業別予算を採用、評価と連動

行政評価システムの導入に際しては、行政活動の裏付けともなっている予算との連携も重要な課題です。特に、行政活動の体系化は予算編成作業とも密接に関連するため、行政体系と連動した予算の仕組みづくりは不可欠の要素といえます。

第一の要件は、「事業別予算」として予算の組み立ても体系化することです。

市町村の予算は、自治省令に基づいて「款」「項」「目」「節」の順で分類される仕組みになっています。大分類の「款」は総務費、民生費、土木費などの目的別に区分され、最も先の枝に当たる「節」は需用費、使用料、旅費などに区分されています。このため、特定の事業のコストは、予算上ひとまとまりのものとしては見ることはできません。また、コストとしてはウエートの大きい人件費は、個別の事業とは無関係に大きなくくりになっているため、ま

ずまず事業単位のコストは分かりにくくなっています。

事業別予算は、あらかじめ事業単位に費目別の経費や財源を明確にするものだから、行政活動の体系化を前提にし、なおかつ評価の際の主要な要素のひとつでもあるコスト分析を容易にするメリットがあります。現実には事業別予算制度の導入はそれほど浸透しておらず、その背景には、省令に基づく従来の予算決算に加えて二度手間になる煩雑さがあるが、企業会計と同様に事業と科目にコード番号を与えた上で、コンピュータ処理することで解決は可能です。

ただし、人件費については、事業別に仕訳するための工夫が必要で、今後の大きな課題として残っています。

国内では事務事業評価システムの先駆けとなった三重県の場合は、システム導入と同時に事業ごとに予算額・概算コス

ト、所要時間を表にする「マトリクス予算」方式を採用しました。大分県臼杵市は、事業別予算の考えをさらに一歩進め、行政サービスごとに人件費も含めたコストを仕訳した「サービス形成勘定」(第2号・最新線りポート参照)の作成、公表に至っています。

事業別予算は、項目数が膨大になり、三重県の場合は当初3千項目を超えたそうです。これにコストを仕分けていくのは、さらに大変な作業で、評価システムの導入が作業を煩雑化し、作業自体が目的化されている、といった批判の要因にもなっています。評価の単位となる事業と、予算編成の単位となる事業が対応していることは必要な条件ですが、行政評価システムの導入に当たっては、目的とフレームの明確化が、スムーズな導入の前提になります。

ここまでのポイント

【行政評価とは何か】

特 徴

指標（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、有効な改善策の判断材料とする
コミュニティの改善にどんな成果を上げたか（成果主義）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

留意点 住民に直結した市町村が推進役となる
 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
 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

【行政評価導入のために】

首長のリーダーシップが最初で最大の推進力となる
これを機に職員の意識改革に火を付ける
導入の目的を明確にする
目的に沿って導入手順・手法を決める
広報広聴機能の整備強化により住民参加の基盤を固める
行政情報を整理・体系化する
情報のデジタル化とネットワーク化を進め、住民との間の双方向性を確保する
広聴機能にマーケティング手法を活用する
職員のコミュニケーション能力の向上を目指す
目標設定や進行管理の考え方を総合計画とリンクさせる
行政評価と連動する事業別予算を採用する

Question

事務事業評価は「リストラ行政」の道具？



Q1：行政評価導入の第1段階として事務事業評価システムを検討中ですが、結果的に民間委託が増えていきそうです。行政の責任放棄につながると、指摘する声もあります。

Q2：アウトソーシングは財政面でメリットがありそうですが、民間に任せただけの場合、チェックが甘くなりませんか？

Answer

行政評価が日本でも注目を浴びるようになった背景には、自治体の財政危機があります。先進事例で取り上げられる米国オレゴン州の場合も、地域産業の低迷による財政危機が、導入のきっかけになったことは良く知られています。

特に日本の自治体財政は、前年度実績を基に積み上げ方式で予算を組むのが予算編成の常道でした。また、縦割り行政のため、事業の評価とか見直しとかに甘いのが実態でした。

事務事業評価は、こうした流れに「待った」をかけ、評価に基づく予算の縮小や事業の統廃合を進める効果をもたらします。事務事業評価にいち早く着手した三重県の場合は、3千項目を超える事務事業ごとに評価を行い、96年度には268件、総額約60億円の事務事業を廃止しました。

パートナーシップの理念 公開と住民参加がカギ

事務事業の廃止に当たっては、その事業を民間に任せるべきかどうか大きな判断材料ともなるわけですが、確かに、事業のコストに着目していくと民間委託や民営化の方が効率的であるものも出てきます。問題は、効率性と合わせて、事業の公共性についてきちんとした視点を持っているかどうかです。

もともと、行政評価は現行の政策・事務事業を検証する有効なシステムですから、新しい政策・事業を生み出していく「鉛筆」としての機能は劣るが、「消しゴム」としての機能は優れています。従って、使いようによっては、「リストラ行政」を進めるのに便利な道具ともな

るわけです。

そうした一面を持っているからこそ、行政を進める上で確固とした理念が必要であり、住民参加（監視、チェックを含む）が求められているわけです。

民営化や民間委託は財政面でメリットがあるケースも多く、行政と住民、企業やNPOなどとの協働・パートナーシップによるまちづくりを進める上でも、検討に値するテーマです。関連する情報を公開し、住民らの意見を聴きながら評価し、選択することを基本に据えて、行政評価、事務事業評価システムを活用すべきでしょう。

NEWS

9/6 花泉町
(岩手県) インター
ネット利用した住民
サービス開始

花泉町は、庁舎内
や出先機関、町民
ホールなどにイン
ターネット端末や閲
覧用端末を設置し、
電子メールによる新たな住民サービスの提供
を開始した。庁内各課から直接情報を発信し、
これまで業者に委託していたホームページの
更新作業をネットワーク内で独自にできるよ
うにした。

<http://www.town.hanaizumi.iwate.jp/>

9/6 宮城県 P F I 普及目指し協会設立
P F I の普及や人材育成などを旨とする「みやぎ文化・P F I 協会」が発足した。近く N P O 法に基づく法人格取得を申請し、認証される見通し。当面は、事業を P R する会報の発行や研修会開催などの事業に力を注ぐ。

9/4 本渡市(熊本県) 公共事業再評価
の条例提案

本渡市は、公共事業見直しを進めるための「市公共事業の再評価に関する条例」案を、定例市議会に提案する方針を明らかにした。再評価の対象は、事業採択後5年間未着工、事業採択後10年間経過するなどしている国、県の補助事業と市単独事業。

9/4 大船渡市(宮城県) 気仙広域合併
問題で首長会議

大船渡地方振興局主催の管内市町長会議が開かれ、気仙4首長が合併について意見交換した。大船渡市と三陸町が合併に積極姿勢を示した一方で、陸前高田市は広域連合で信頼関

係を深めることを優先するなど慎重な姿勢を見せた。

9/4 東八代郡8町村(山梨県) 合併後
の将来像を調査報告

東八代郡8町村が合併した場合の地域の将来像に関する山梨県の調査報告(中間)が公表された。人口は約7万2300人で、甲府市に次ぎ県内2番目の規模となり、農業粗生産額は全国の市町村の中で7位に相当するという。財政は、市昇格による市町村民税の均等割り増額や特別職の削減などで、黒字額が約10億円増加すると試算している。

9/1 新湊市(富山県) 住民の6割が「合
併必要」

新湊青年会議所が実施したアンケート調査によると、新湊市と隣接自治体の住民の63.8%が新湊市、射水郡、高岡市牧野地区の合併が「必要」と考えていることが分かった。合併を進める理由については「行財政基盤の整備」「行政サービス水準の格差是正」を挙げる回答が多かった。

8/31 岡山市 P F I で温水プール建設

岡山市は、P F I 方式により屋内温水プールの建設する計画を発表した。環境センターの余熱を利用した25メートルプール、温浴施設などを備えた延べ約3千平方メートルの施設で、複数企業で新設するグループ会社が、独自に資金調達して建設するとともに、15年間にわたって運営する。運営費用は市が支払い、土地は無償貸与。施設の使用料は市の収入となる。市が建設運営するのに比べて20~30%割安になるという。

最前線レポート

田無、保谷市合併の情報公開

田無市・保谷市における合併の必要性

地方分権潮流から見た合併の必要性

●地方分権の推進状況
地方分権とは、各自治体の自主性、自立性を尊重し、地域住民の行政サービスに主体的に参画して、自治体と住民とが協働して、地域の課題を解決していくことです。地方分権の推進は、人口20万人以上の市は、国が定める基準を満たす必要があり、多くの課題が解決されます。

●地方分権により生じる課題
自治体の能力の偏り、地域内行政サービス提供の偏りなどにより、地方分権の推進が困難な場合があります。一層多岐にわたる課題の解決が必要となり、特に課題の解決に必要となる課題が顕在化してきます。

●合併による課題の解決
地方分権が進む中で、地方自治体の能力の偏りや、地域内行政サービス提供の偏りなどにより、地方分権の推進が困難な場合があります。一層多岐にわたる課題の解決が必要となり、特に課題の解決に必要となる課題が顕在化してきます。

●合併による課題の解決
この問題を解決するためには、合併による自治体の統合による課題の解決が必要となります。

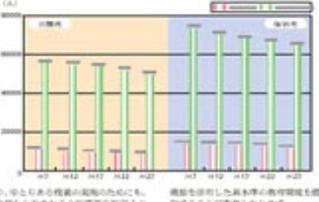


年少人口（0～14歳）、生産年齢人口（15～64歳）の減少から見た合併の必要性

●年少人口・生産年齢人口の減少の状況
全国的に年少人口と生産年齢人口の減少が進んでいます。田無市・保谷市も例外ではありません。

●年少人口・生産年齢人口の減少により生じる課題
年少人口の減少は、教育費の増大や労働力の不足などにより、地域の発展に悪影響を及ぼします。一層多岐にわたる課題の解決が必要となります。

●合併による課題の解決
この問題を解決するためには、合併による自治体の統合による課題の解決が必要となります。



高齢化の進展から見た合併の必要性

●高齢化の進展状況
高齢化が進むにつれて、高齢者の増加に伴って、介護や医療などの課題が顕在化してきます。

●高齢化の進展により生じる課題
1. 介護や医療などの課題の解決
2. 高齢者の生活の質の向上
3. 高齢者の社会参加の促進

●合併による課題の解決
この問題を解決するためには、合併による自治体の統合による課題の解決が必要となります。



地域特性から見た合併の必要性

●地域間競争の激化と都市圏の形成
都市圏の形成に伴って、地域間の競争が激化しています。田無市・保谷市も例外ではありません。

●地域間競争により生じる課題
地域間の競争が激化すると、地域間の格差が拡大してきます。一層多岐にわたる課題の解決が必要となります。

●合併による課題の解決
この問題を解決するためには、合併による自治体の統合による課題の解決が必要となります。



合併に関するデータを掲載した共同発行の広報誌

デメリット情報含め積極提供、市民も自主的に賛否を論議

90年代の初頭から合併論議が続いていた東京都の田無・保谷両市は、この8月11日の両議会でも合併に伴う関連議案が承認され、来年1月21日に「西東京市」として生まれ変わることが正式に決まりました。合併は複数の自治体の考えを一致させるだけでも困難な上に、新しいまちづくりの方向を決めるわけですから、住民の意思をどう吸い上げるかが大きなポイントとなります。

田無・保谷両市は、徹底した情報提供と住民を検討作業に巻き込むことで、着実に合併への歩みを進めて行ったモデル的なケースといえます。協議の過程で、それぞれの職員の給与水準や公共施設の利用状況、料金など詳細な資料が市民向けに公開されました。合併のメリットだけでなくデメリットについても、両市は、その対処策と合わせて積極的に外に出しました。

まちづくりを考えるための情報が豊富ですから、市民参加によるフォーラムや勉強会も

活発に開かれました。フォーラムは決して行政による市民への説明会ではなく、市民同士の対話と意見集約の場となっていました。出席できない市民に対しては、両市の広報紙の「合併版」やインターネットなどを通じて詳細な情報や中間報告が提供されています。

この結果、新市の将来構想には、シルバー人材の専門家登録制度や各駅に隣接した子育てサポートセンターの創設、市内循環のコミュニティバスの運行など市民の目線に立ったアイデアや提言が反映されています。合併問題を市民の側から再検討してみようと、独自に両市民を対象にした意向調査を行った市民グループもありました。

田無・保谷のケースは、行政や住民に関する情報が地域の中でうまく循環し、単なるお知らせやデータにとどまることなく、まちづくりの知恵や力に発展している好例ともいえます。

DATA

公開討論会

選挙の立候補者が一堂に会して政見を発表する立会演説会は、1983年の公職選挙法改正によって姿を消しました。聴衆の大量動員などが常態化し、本来の目的が達せられないという判断からで、現在では街頭での演説のほか、テレビの政見放送や候補者が自主的に開催する懇談会など限られた発表の場があるだけ。

そうした中、候補者の意見を聴き比べる場にもなる公開討論は民主主義の原点だ、とする考えから全国的な市民運動組織の地球市民会議などが、96年の京都市長選挙で合同演説会「リンカーン・フォーラム」を開催したのを機に、市民団体や住民有志の主催による公開討論会が全国に広まっていきました。

ことし7月の総選挙では全国的に開催されたほか、最近では町村長選など地方選挙でも目立ってきています。公開討論会の成果としては、候補者の人柄ばかりでなく政策や考え方がこれまで以上に公開され、政策に対する有権者の関心が高まってきたことや、投票率の向上などが挙げられています。しかし、立候補者同士が「談合」して開催を避けたり、主催者の中立性に疑問が持たれるような動きも一部に見られるそうです。

地方分権が進むに連れて、これまで以上に首長らのリーダーシップや住民の自主性、政策論議が重要になってくるため、地方選挙での討論会は公正中立を原点にしながら、有効に活用されることが求められています。また、首長や議員候補者は、明確なビジョンと政策を持って、きちんと有権者・住民とコミュニケーションできる能力が必要になるでしょう。



【リンカーン・フォーラム】

アメリカ第16代大統領のA・リンカーンがゲティスバーグで行った演説での、「人民の人民による人民のための政治をこの世から滅ぼしてはならない」という一節に基づき、地球市民会議が幅広い選挙戦での公開討論会を呼びかけています。討論会の主催は、地元有権者ら有志で、全国にある支部組織が開催を支援しています。開催要領はマニュアル化され、ボランティアによる運営のため、費用は会場費とコピー代などわずかな雑費程度で開催できるそうです。<http://www.r-u.com/forum/>

【主な支援団体】

地球市民会議リンカーン・フォーラム事務局 (TEL 03-3587-4897 FAX 03-3587-0258)

リンカーンフォーラム北海道 (TEL 011-611-5455 FAX 011-611-5466)

We'llリンカーン・フォーラム全国学生部 (TEL 045-582-7687 FAX 092-641-8370)

【近日開催予定】

神奈川県相模湖町長選 9月17日

長野知事選 9月25日(予定)松本文化

会館

NeXT
press 212