

◆連載 分権時代の「自治体経営システム」を探る ⑦—最終回

# 新しい計画体系に地域・市民の理論を組み込む

—先進自治体にみる共通点とは—

福田 志乃 地域計画コンサルタント(日本工営(株)地域計画部)

## 硬直した壁を取り除く

今回の連載で紹介させていただいた基礎自治体の行政システムには、『自治体経営システム』というテーマにふさわしい、次のような「共通点」が見えてきた。

第一は、従来の計画行政のあり方(総花・縦割り)を反省し、「政策—施策—事業—予算」が効果的に連動した計画体系に、抜本的に組み直していることである。

第二は、その新しい計画体系の中に、「地域・市民の理論をどう関係させるか」が、それぞれに最重視されていることだ。

第三は、必然的に自治体のビジョンとなる総合計画や実施計画の「スタイルや策定のプロセス」が大きく変わっていること。

第四は、これら三つの流れを、単年度でシステム化し、さらに一連の計画・事業実施において、経年的な改善を目指したフィードバック(サイクル)のツール(行政評価)の導入を模索していることである。

ることである。

## 必然的に進む情報の共有化

筆者は、それがすなわち『自治体経営システム』づくりの基本的なシナリオだと考えている。

そして、そうした経営システムが築かれていく過程で、必然的に、行政と地域との情報共有化が図られ、施策・事業の統廃合が行われ、予算改革・機構改革が進んでいくことになるのだろうと考えているのである。

これは、自治体にとってみれば大変なエネルギーが要することで、時間もかかるし、徒労も多いだろう。しかし、幾つもの地方自治体の政策・計画立案や現場での事業実施にかかわってきた行政のコンサルタントの立場からすれば、従来の行政にみられる「計画・事業実行上の『お決まり』の硬直した壁を取り除くこと」こそが、いちばん重要なのだ。

その硬直化した壁、乗り越えなくてはいけない壁が、「縦割り」「市民との関係」「自己資金難」なのである。筆者は、本連載を通じて提案させてい

ただいた『自治体経営システム』のシナリオが、そうした幾つかの壁の課題解決にも、必ずつながっていくものと大きな期待を寄せている。

## サイクル機能を担う「行政評価」

ところで、図7-1(4頁)を参照していただきたい。行政評価には、政策評価と事務事業評価とがあることは、行政関係者にはよく知られていることであるが、どちらの評価が行政改革に有効かとか、市民とのコミュニケーションにふさわしいか……といった、それこそ「縦割り」の議論はナンセンスであろう。

要は、双方の評価が連携して一体となって機能していかなければ、総合的な『自治体経営システム』は出来上がらないのである。

## 理解してもらえるか

簡単に言ってしまうと、事務事業評価とは、結果的に個々の事業のコストパフォーマンスを示すツールであるので、「現行の事務事業計画書の改善」

を図っていくことが、最も効率・効果的であろう。しかし、大切なのは、地域ビジョンを反映した新しい計画行政の体系化を図ることである。それには、事業統廃合を含めてどのように施策・事業を組むかとか、事業実施に当たりどう戦略的に進めるかといったことまで、見通していることが必要だ。

### ミレニアム効果

昨年から今年へかけて、「ミレニアム」のお祭り気分が続いている。違和感のあった「ミレニアム」ということばも、今では「千年紀」のカッコ書きが不要なくらいになった。経済不況の長期化という悪条件下だったが、それでもそれなりに国民の気分を心理的に高揚させるプラス効果があったと思う。

その二〇〇〇年も、早くも三カ月余が過ぎた。この二〇〇〇年という年は、新しいミレニアムの始まった年であると同時に、二十世紀の最後の日々を刻んでいる年でもある。記念すべき大きな始まりと終わりが同時に進行している。奇妙で面白い年であることをいま

難しいのは、政策評価といわれる評価をどう考えるかである。それは、今日議論されているように、「成果指標」とか「数値目標」とかで目標達成度を示したところで、「一般市民にとって分かりやすいものになるか」、さらには「市民に行政を説明したことになるか」は、大いに疑問だからだ。



さらのように感じる。

新ミレニアムも二十一世紀も、記念すべき大きな節目だが、ミレニアムで願うすぎると、新世紀の方は一年遅れでやってくるころには気が抜けたビールみたくになるのではないかと心配する人もいられる。確かに、そんな懸念もないわけではない。

だが、折からの長期経済不況のことを考えると、ミレニアムの高揚した気分をそのまま新世紀へ継続していかねければならない。その経済浮揚効果は案外ばかりにならないように思えるからだ。今、ミレニアムに合わせた各種のイベントが全国の地方自治体で

思い思いに展開されている。なかなか面白いイベントも少なくないようだ。それらが経済に与える直接、間接の効果はかなり大きいと思われる。これを一年遅れの新世紀へとつなげれば、気が抜けるどころか、経済効果が長期にわたって膨らむだろう。

ミレニアムと世紀の変わり目が一年ずれていることをマイナスと考えないでプラスにすることだろう。新ミレニアムから新世紀へ、各自治体とも記念イベントを官民を挙げて継続的に展開したい。地方分権一括法の施行で分権時代がいよいよ実質的にスタートしたのも、タイミングとして気分高揚の好条件である。新ミレニアム、新世紀と連動して、地方分権時代が輝いて見えるようにしたい。

(R)

今日の社会では、市民の側の問題も大きく、大半の市民が行政に関心を持たない。そんな市民を相手に、「成果指標」のリストを示したからといって、「行政を説明した」ことにはならないし、市民側も「行政を理解できた」とは考えないであろうから……。

それではどうすればいいのか——。まず市民には、行政側が用意した評価結果(数値)を示すことよりも、行政の政策(ビジョン)や施策をよく説明して、理解してもらい、行政への基本的な知識や理解を持ってもらうことの方が大切だ。行政への知識や理解がなければ、せつかくの「成果指標リスト」も本来の意味を持たなくなってしまうだろう。

言葉を換えれば、政策評価とは、「普段から市民とのコミュニケーションを図っている自治体においてこそ、機能できる」ものといえる。政策や事業の目指すところ、実現のためのプロセスなどの情報を市民と共有できているなければ、「行政がどれだけ努力したか」を市民が本当に正しい判断で評価できるはずがないからである。

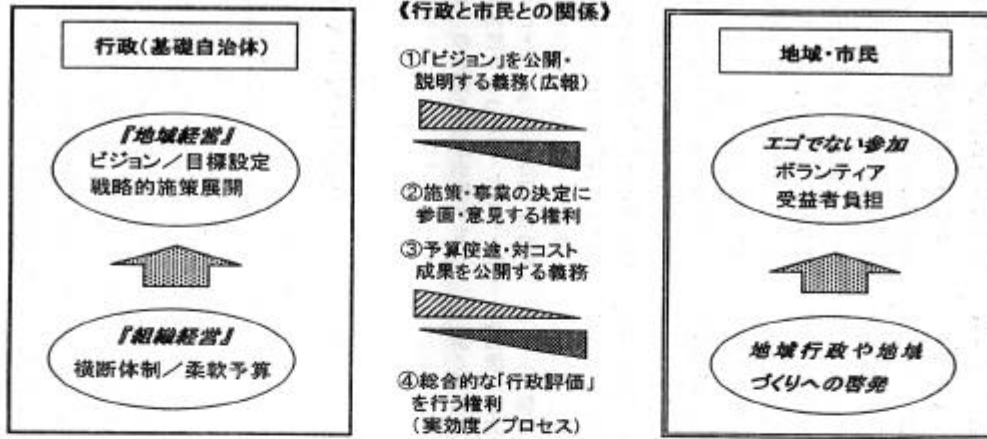
### 「説明・公開」と「評価」の関係

結論であるが、図7-1にあるように、行政評価も「自治体経営システム」の一環としてとらえることが何よりも重要である。まず、行政側が広

世界の動きを日本へ  
日本の声を世界へ

時事通信

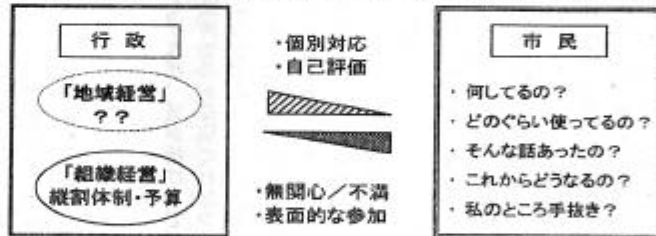
〈図7-1〉『自治体経営システム』と『行政評価』  
～『行政評価』は①～④のプロセスがあってこそ機能する～



【行政の「説明・公開」と市民の「評価」の関係を築く】

★行政が示した「ビジョン」や「施策・事業」の内容に対し、どの程度実現させたか(執行の効果を上げているか)を市民に説明する、コミュニケーション・ツールとして機能させるには、「ビジョンの説明」こそ最重要課題。  
★目標達成にかかった予算や人件費、時間等のコスト・パフォーマンスをチェックし、かつ、将来の事業の執行改善を検討する基礎資料となる「事務事業評価」。従来の「事務事業調査」のバージョン・アップを、さらにナレッジ・マネジメント・システムとして機能させる。

cf. 従来の行政と市民



拙速は禁物(運輸省)  
今国会に提出した「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動円滑化促進法案」(交通バリアフリー法案)の審議が佳境に入ってきた。衆院運輸委員会は四日、障害者団体を参考人に呼んで意見聴取を行った。担当の消費者行政課は「息つく暇もない」とこぼすほどの忙しさで、委員会に備えた資料や答弁の作成などに追われている。  
交通バリアフリー法案をめぐっては、民主党が対案を提出。現在同委で二法案を審議している。民主党案は、新設、既設を問わずすべての交通機関を整備対象とし、国が事業者に費用の四分の三を補助すると定めたのが特徴。これについて、某幹部は「財源はどうするんですか。あまり現実的ではないと思いますかね」とテクリ。  
とはいえ、審議不十分とのせしりを受けることがないよう、同課は「拙速は禁物」と気を引き締める。参考人の意見聴取もあと一回実施して、審議にはじっくり時間をかける構えだ。担当者は、「このベースでいくと衆院運輸委の採決は四月中旬。その後参院となる」と、成立は五月にずれ込むかな」と胸算用していた。



報・説明会等で、市民に理解できる形で「ビジョン(考え)を示し」(図の①)、具体的な施策や事業の決定には「市民の意見を求め」(図の②)、市民がエゴでなく、行政と対等な立場で市政に参画する関係を築くことが重要である。

そして、市民も「行政」を知った上で、公開された予算の使途や対コスト成果を判断・評価する(図の③④)といった「行政と市民との関係(パートナーシップ)を築くこと」こそが行政評価システムの基本的なスタンスなのだと思える。

行政はビジョンの説明なしに「言い訳」をしてはならないし、市民も理解に努めることなく無駄遣いだなどと行政を責めてはならない。それが、分権時代に求められる「行政と市民との新しい関係」である。

逆に、市民に事業実施の意義がきちんと説明できないまま、モニタリング手法などで「分かりやすい指標」による結果だけを政策評価として示し、市民とのコミュニケーションが確保できたとするのは、とても安易な話だろう。

今後は「行政評価」と並んで、いや、それ以上に、「市民にビジョンや施策・事業の内容を、説明する手段」がどうあるべきかが、活発に議論されるべきだ。そして、行政の「説明・公開」と市民の「評価」との間には、従来の市報等による広報だけでなく、東京都世田谷区でみられたような、職員にも地域・市民にとっても、皆が分かりやすく使いやすい「ツール」——ナレッジ・マネ

ジメント・システム——の有効性も見逃せないものとなるだろう。

## 21世紀に向け「新しい関係」を

今回の連載に登場した先進自治体に対して、読者の方々は「立地条件が良い」「お金がある」「力がある」といったイメージを持たれているかもしれない。

しかし、政令指定都市である横浜市や川崎市にも、市と地域(市民)との間に区という機関が存在し、コミュニケーションが図りにくい……という課題があった。まして両市とも臨海地域にあり、国の公共事業をはじめとするハード面の事業をいや応なく抱えなくてはならないというハンディ(不利)もある。それでも、きめ細かに市民に心配りし、リーダーシップを発揮してきた。

世田谷区や東京都中野区は、これまで制度的に、基礎自治体として位置づけられていなかった。住民にはそんなことはどうでもよいのだが、「自治」を行う上で多大な制約を受けながらの住民との協働には、大変な努力の跡がうかがえる。都区制度改革によって基礎自治体となれば、より優れた「自治」を展開することだろう。

東京都三鷹市は、住宅地でコミュニティ形成が図りやすいという利点がありながら、資金があるわけでも優れた地域資源があるわけでもない。しかし、この「普通である」という特性を、ア

イデアや迅速な動きでうまくカバーし、今では、ソフトに優れた行政のステータスを築いているほどだ。

とにかく、先進的な自治体は、独創的な取り組みに積極的である。そして、市民に対して、時には強いリーダーシップをとり、時には裏方に回り、真に心をくんでいるのが感じられた。そんな「姿勢」を、ぜひ見習っていたら……と願う。

また、こうした自治体は、「地方分権」にも前向きである。分権自治のために、国や都道府県とも、市民とも、さらには民間とも、対等で、意思の通じ合う「新しい関係」を築こうと輝いている。筆者はこうした自治体の姿に、二十一世紀の「日本の行政の未来像」をみる思いがする。

◆ 今回の連載企画に関するご意見・ご感想をお聞かせください。

また、事例となっていた自治体の方々を中心に「基礎自治体による、基礎自治体の実践ネットワーク」を発足させました。「実践」をキーワードに、基礎自治体の情報・意見交換や、議論の機会を設けます。興味をお持ちの方は、下記までご連絡ください。

《連絡先》email: ciao-shino@mwe. biglobe. co.jp (福田志乃 地域計画コンサルタント/日本工営圏地域計画部)