

「組合から提案する行政評価」

研究報告書

自治研究センターおかやま

目次

第一章	行政評価への道	3p
第二章	早島町の財政評価	7p
第三章	ワークショップ	16p
第四章	事例研究	20p
第五章	総括	29p

研究期間

2003年11月～2006年5月

第一章 行政評価への道

1、経過

行政評価は、その名称からすると「評価」される側にとってあまり良い響きを持たない。しかし、本来の行政評価の目的が市民へのサービスをいかに向上させていくのか、行政の状態をわかりやすく説明できる手段であるはずだ。一方で行政を適正に運営していくためには、その指標となる具体的な目標がなければ今の多様化した地域社会に対応できない。

施策には優先順位をつけなければならないし、市民からすると公平でなければならない。しかしその必要性は近年に至るまで認められず、結局総務省な



どの指導によってシブシブ始められ上からの導入というカタチをとり、職員にとっては余計な仕事が増えたとしか認識されていないところが多く、行政の現場ではおおむね不人気である。

本来の目的である市民への「説明責任」であるとか、より質の高い行政サービス、無駄のない財政支出、職員の仕事のやりがいにつながっていない、というのが実態ではないだろうか。

「自治研究センターおかやま」は、このような中で行政評価を本来の目的に近づけないと、単なる財政支出のカットや合理化の手段に終わってしまかねないかと考えた。何よりも今のままでは職員のやる気を削ぐことはあっても、働き甲斐につながっていない。

行政評価が市民のため、自治の豊富化のために有効なツールとすることをテーマとして、自治総研の研究助成を得て研究にとりかかった。

なんといっても、「市町村合併」の真っ最中の研究であるから「行政評価どころではない、自治体が無くなってしまう」という意見が多かった。合併を避けて単独で運営していこうとするところにおいては、合併しなくとも行政サービスを維持し、その内容を合併しないことに対して不安を持つ市民に説明するツールとして使ってもらおうと考えた。そして行政で補えないところや財政等の理由で市民参加を求めていくところをピックアップすることによって、無制限ではない行政サービスを市民との協力によって築いていく「参加型の自治体」とするためにどのようにすればいいのかを見つけることも目的とした。

まず、行政評価について「食わず嫌い」にならずにフラットに考えてみるために NPM（ニューパブリックマネジメント）を専門分野とする学者より講演を受けることとし、その後に研究対象市町村・団体を募集することにした。

そして、1年後の2004年10月、早島町の行政評価のための研究会をスタートさせた。メンバーは早島町職員組合の執行委員を中心に10～15名と自治研おかやま、行政評価を研究する市民団体で構成した。

早島町はすでに岡山県が導入している「事務事業評価」を行っていたが、単なる予算のための資料で

しかなく、「評価」が活かされているとは見えなかった。

研究会は、まず早島町の過去7年間の財政分析を行い「一体、早島町の行財政はどうなっているのか」、また同規模の町村と比べてどうなのかを調査・分析した。そのことによって、財政的に合併せずに単独でやっていけるのかどうか整理を行った。

結論として、新たな公共事業に手を出さず、将来の負担となる借金を増やさなければ、もともと人口密度が高いこと、そして都市近郊自治体であることなど効率的で豊かな町であることがわかった。それは同規模の自治体と比較しても職員数が少ないことに表れていた。

もっとも重要な人口動態も、今後10年間は増加傾向にあり他の市町村にないメリットを多くもっていることがわかった。

その後、行政評価方式の様々な検討に入り、具体的なマネージメント（行政経営）を含めてメンバーで様々なスタイルのワークショップを何度か行い早島町に相応しい方式を模索した。

そして、具体的にどれか施設を対象に「評価」を行うことになり、早島町で財政的に重荷となっている文化施設「ゆるびの舎（や）」を選択した。

「ゆるびの舎」については、まず施設の内容を実際に見学し、またこの5年間の利用者数などのデータをもとに、問題点などをピックアップし、メンバー全員の共通認識とした。

そして、ブレインストーミングでメンバー各人の評価を報告し、それをまとめ整理し最終的な報告とすることにした。

2、研究のタイムスケジュール

- 1) 「誰にでもわかる行政評価」学習会（2003年11月22日）
- 2) 行政評価の対象市町村の募集と文献の収集（2003年12月～2004年9月）
- 3) 早島町を研究対象（2004年10月～2005年8月）
 - 早島町第1回行政評価PJT（10月19日）
 - 早島町第2回行政評価PJT（11月17日）
 - 早島町第3回行政評価研究会（改称）（12月18日）
 - 早島町第4回行政評価研究会（2005年2月4日）
 - 早島町第5回行政評価研究会（2月25日）
 - 早島町第6回行政評価研究会（3月14日）
 - 早島町第7回行政評価研究会（5月10日）
 - 早島町第8回行政評価研究会（7月6日）
 - 早島町第9回行政評価研究会（8月2日）
- 4) 研究の整理とまとめ（2005年10月～2006年5月）
 - 早島町第10回行政評価研究会（2006年2月28日）

3、研究内容・資料の検討

1) 行政評価学習会「誰にでもわかる行政評価」

行政評価の研究を行うにあたり、行政評価とは一体何かを原点に戻り考えてみることになった。最近では NPM（ニューパブリックマネジメント）と一緒に、行政に民間手法のマネジメントを導入する手法が見られるようになった。

アメリカから導入されてきた行政評価が、今日本でどのように実行され、日本型の行政評価の研究・導入段階を知ることによって、最新の情報を元に研究を始めることとした。

この学習会をきっかけとして対象となる自治体・グループを募集することが大きな目的であった。すでに、合併し財政が早くも苦しくなった市町村において、多くの施設が統廃合の対象として議論されており、施設の評価を財政に偏重して、住民の満足度など成果を十分に検討されないまますすめられていた。

この学習会で学んだことは、

行政評価はまだ研究段階であること。

自治体の規模、内容によって評価の方法は様々であること。

「行政評価」という言葉が先行してしまい、本来の目的が見失われていること。

行政評価が事務事業評価で終わってしまい、予算編成の単なる材料でしかないこと。

職員が参加した評価方法でないため、仕事量が結果として増えてしまうこと。

行政評価のための予算が組まれていないこと。

行政評価と財政の連携が十分でないこと。これは財政の単年度決算が影響していること。

行政評価の結果が、市民に解りやすく公開されていないこと。そのことによって、成果が理解されていないこと、一方で、問題点も明らかにならないこと。

内部評価に終わっていて、市民や外部に耐える内容でないことが多いこと。

何よりも職員の「働き甲斐」につなげていないこと。そのためには職員が参加した評価委員会が必要であること。

その自治体にあった評価方法を見つけることが大事であること。何よりも何を目的として行政評価を行うのか方針を明確にすることによって、行政評価の結果が生かされた政策が立案できると、常に新たな評価方法を見出していくことが大事であること。

2) 財政評価（2003年度財政分析・1998年 - 2004年早島町中期財政分析）

早島町で行政評価を行うにあたり、第二章のような「中期財政分析」を行い、行政評価の狙いがより明確になるようにした。つまり早島町ではどこに問題があり、サービスが財政的にどのようになっているかをまず分析することによって、行政評価の対象とするべき事業または施設をあぶり出すということが必要であった。

この財政評価で気をつけたことは、なるべく専門用語を使わずに、使ったとしても財政の最も近い家計（企業ではない！）に例えて説明した。財政分析の大きな壁は、実際の会計は非常に単

純なものにも関わらず、その専門用語の複雑さである。企業のように、営業や在庫管理がないため、そしてもっとも大きな差は利潤を追求することを目的としていないことから本来は簡単な筈である。

しかし、単年度決算のために前後のつながりが見えないこともあり新たなツールをつくることが求められた。

今まで「自治研おかやま」では、類似団体指数表を使った単年度決算分析で財政分析を行っていたが、新たにエクセルのマクロプログラムを書き直し、かつ今まで蓄積した財政データ(ヨコ)を時系列(タテ)で並べて数年通じたトレンドによる財政分析ができる「中期財政分析シミュレーション」を開発し、その手始めに早島町の平成10年(1998年)から平成16年度(2004年)の中期財政分析を行った。

研究会のメンバーは、早島町職員と自治研おかやま、市民団体という構成となっている。職員は、改めて早島町を財政的側面、特に他団体との財政比較をすることによって自らの町の状態を知ること。そして、早島町は合併せずに単独で行政が維持できるのかも大きな課題であったため、財政の問題点を整理しておく必要があった。

一方で、早島町職員以外のメンバーからすると、早島町の全体的様子と近年の動向を見ることによって、早島町のおおよその概略を財政をテーマとしながら、深めていった。

財政評価によって、普段は気づくことがない財政の課題や見えないう財政規律、町政運営上の注意点が明確となってきた。



第二章 早島町の財政評価

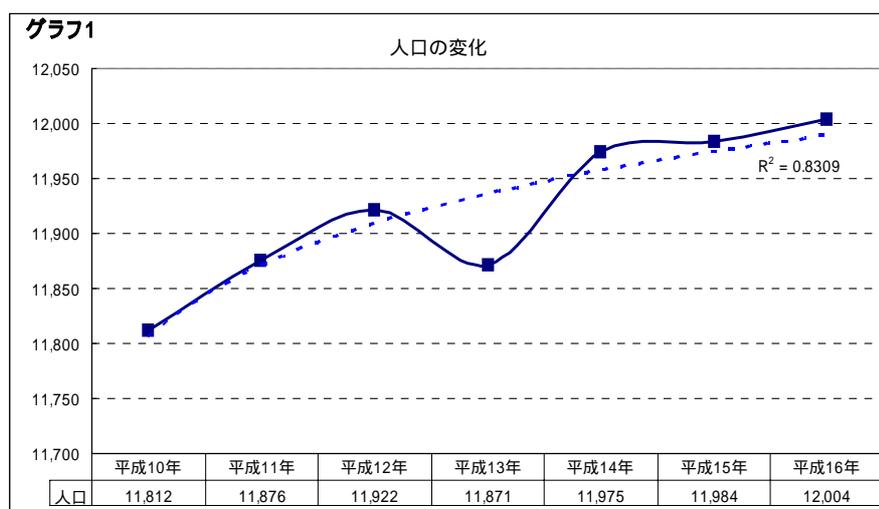
1、はじめに

早島町で行政評価の研究を始めるにあたり、早島町の全体像をつかんでおく必要があった。そのためには、財政を分析し数値化することにより行政の姿を知ることが求められた。

平成 10 年度～平成 16 年度データ分析を行い、これらを利用し時系列的にその推移をみることによって近似曲線を利用し、近い将来の動向も予測できると考えた。

町民が財政のことについて知ることによって、税金の使い道に対する安心感と行政に対する信頼感、

そして何よりも職員が目的を持って職務に専念できるのでは、と判断する。そのことによって、早島町は風通しの良い街となり、行政評価が事務事業(執行)評価に終わらず、住民の納得する政策評価にまで高めることができると考える。



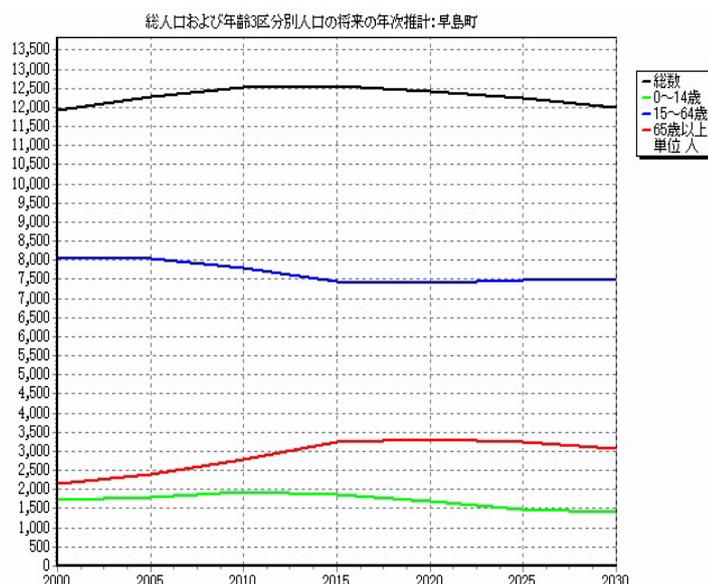
人口

平成 15 年(2003 年)3 月 31 日で 11,897 人となっている【グラフ 1 : 人口の変化】。人口密度は 1,572 人で標準的な自治体より高い。

平成 10 年度から平成 16 年度の実際の推移を見ると一時的な減少はあるものの、趨勢として上昇傾向にある。

それでは、将来の人口はどうなるのか。国立社会保障人口問題研究所の「将来人口データベース・シミュレーション」で平成 42 年(2030 年)まで試算してみる【右：年次推計】。早島町の平成 12 年(2000 年)の合計特殊出生率は 1.41 となっているので、これをそのまま使用しグラフ化すると、平成 27 年(2015 年)をピークに減っていくことになる。

政策目標として、人口を維持または増やすこと、人口構成に併せた各種行政サービスメニューを準備しておくことが重要だと思われる。しかし、都市近郊自治体であることから、流入・流出入口にも常に監視を怠らないことが必要だと思われる。



産業構造

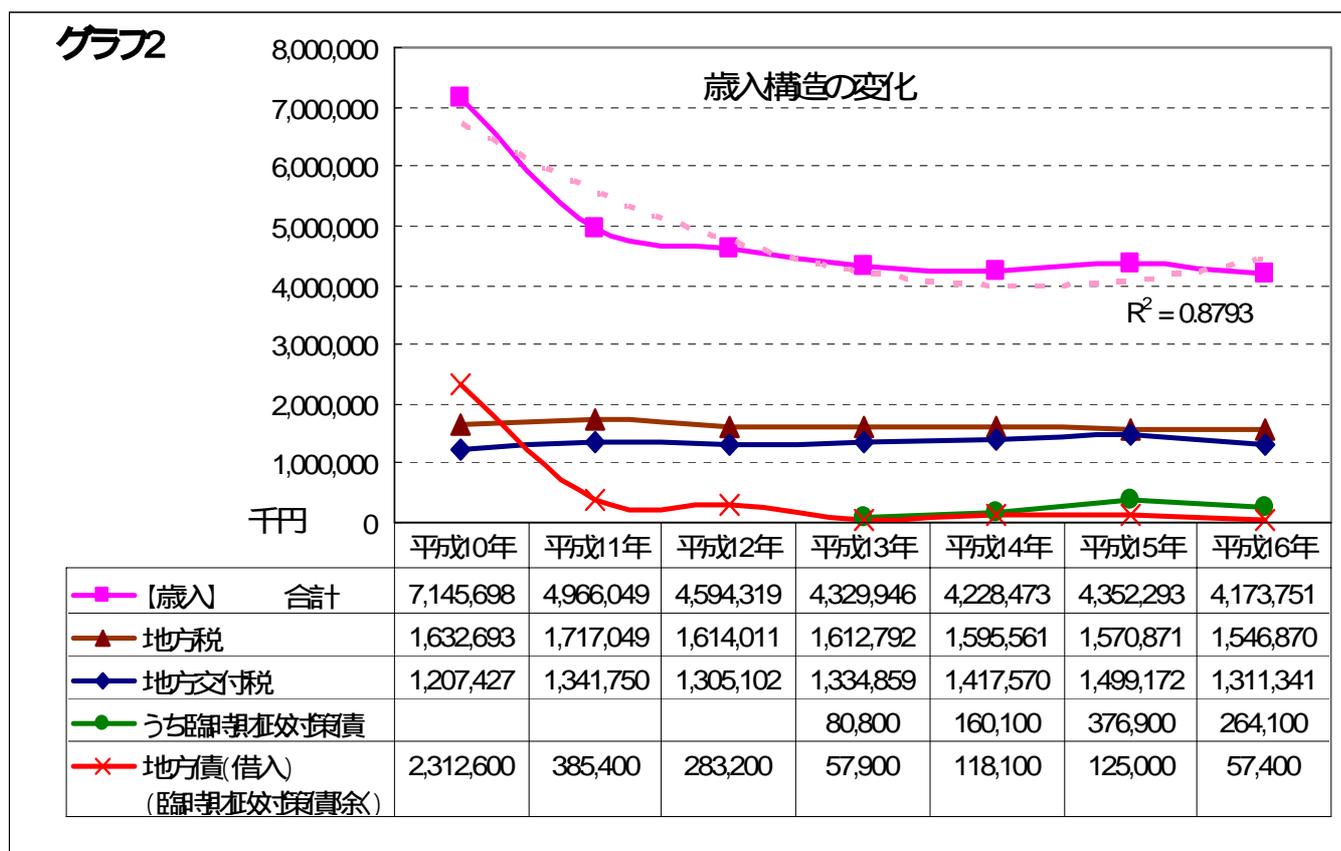
平成 17 年（2005 年）が国勢調査となっているので、この時点でのデータとしては平成 12 年（2000 年）のものとなるが、平成 8 年（1996 年）と比較しても、第 1 次産業は減り続けている。第 2 次と第 3 次は微増。構成比でみると 1 次 2.2%、2 次 29.0%、3 次 68.8%で、岡山市と倉敷市に挟まれていることもあって、両市と同様の就業構造となっており、都市型といえる。

面積・人口密度

全国の人口が同規模の平均面積は、68 平方キロとなっている。早島町は 7.61 平方キロであり、このため人口密度が高い。このことによって、行政効率が地勢的に有利となっている。支所の設置が必要ないこと、教育関係施設が集約化されていることなど低コストとなっていると思われる。また、人口密度は、経済活動（商業）に対する寄与度も高いので、これをどう活かすか、「計画的なまちづくり」にどう反映させるかが課題ともいえる。

2、財政分析

1) 歳入・歳出構造



グラフ 2 で見られるように、平成 10 年度は、早島町として大規模な公共事業により、地方債の借入れ、基金取り崩しにより歳入が膨れ上がっているが、翌年度以降、歳入の減少にも関わらず、地方税と地方交付税の合計が標準財政規模の 30 億円に近い額で一定額を保ち、また地方譲与税等の財源を勘案しても健全な収入であったと思われる。このペースを維持することが肝要である。

歳入【グラフ2：歳入構造の変化】

地方税収入が微弱ながら減っているのが気になるが、今後も税収見込みをたてることは大事である。特に平成18年から「三位一体」の改革の影響、定率減税廃止による増収など、この数年で歳入構造も大きく変化する。それがどうなっていくかを政府の動向を見極めながら予測していくことが大事である。

地方交付税については、今後も国の方向としては、段階補正・事業補正などが変更または廃止され、そして交付税特別会計の赤字によって交付税額の減少を覚悟しなければならない。特に、特別交付税については、限られた配分枠の中で早島町は合併せず単独町制を選択しているため、少なからず県の算定にも影響が生じるかもしれないことを覚悟しなければならない。

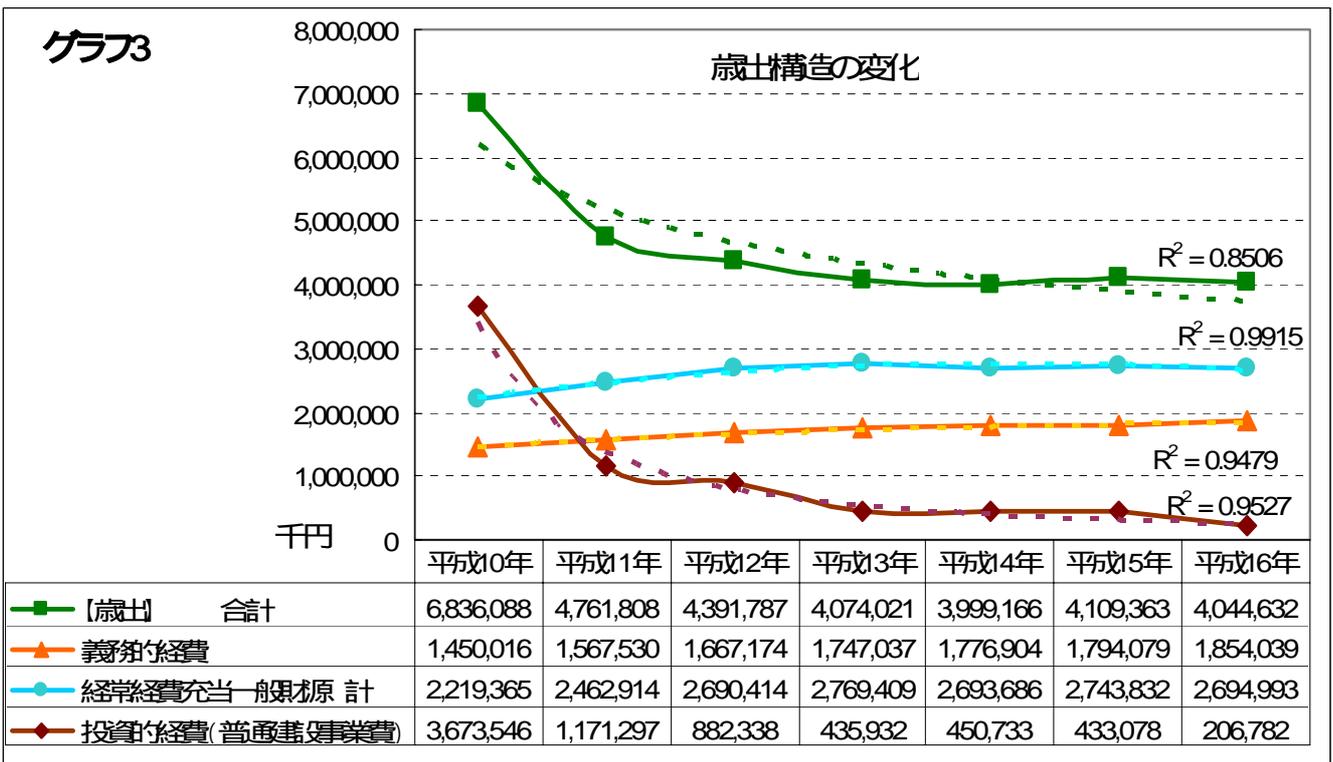
一方で、早島町の普通交付税の計算において、基準財政需要額の算定は人口の要素が高いので、人口が増えていけば地方税を含め普通交付税も増えていくと思われる。喫緊の最大の政策目標は人口を増やすことであり、岡山市・倉敷市の間位置する立地条件を生かし住み良いまちづくりを行っていくことである。

地方債については、平成18年度より地方債の発行が、許可制から協議制となり、「自由化」される。後でも紹介するが、この地方債残高の管理をどのように行うのか、どのように発行・償還・借換するのかにより、早島町の将来に大きな影響を与えることになる。失敗すると大変なことになる。

財政力指数は、類似団体で0.41。早島町は0.57となっており、他の町と比較しても優位にたっている。県内71市町村（平成15年時点）で6番目の高さで、総社市と同程度となっている。

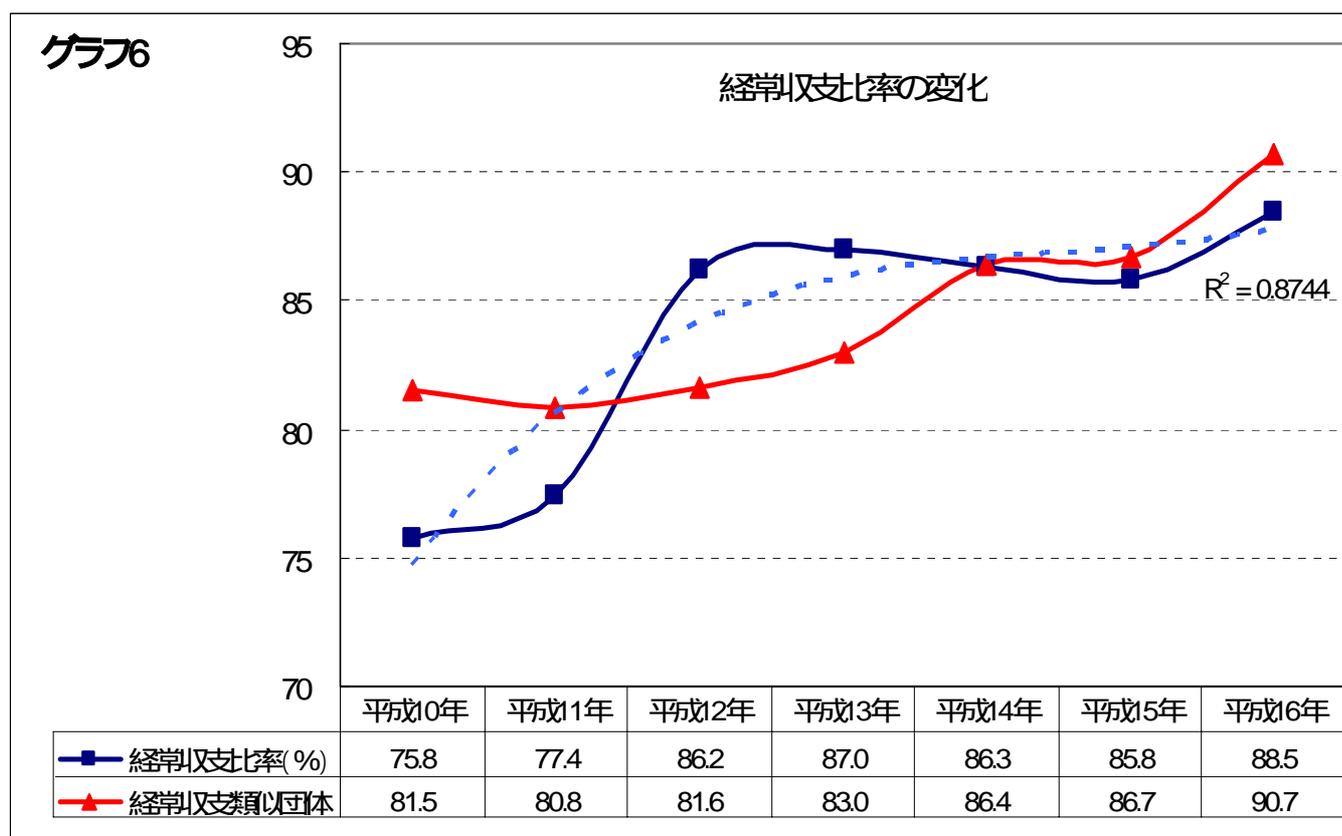
歳出【グラフ3：歳出構造の変化】

経常収支比率は、財政運営を見る上ではもっとも重要な指標である。早島町は、平成12年度を境に大幅に上昇し、類似団体を上回る率の年度もある。【グラフ6：経常収支比率の変化】



経常支出の中身を見ると、平成 15 年度決算で歳出は 41.1 億円、うち義務的経費が 17.9 億円。うち議員・特別職を含めた人件費は 8.2 億円で、うち職員給は 5.3 億円であり経常支出に占める割合も 19.4% と非常に低く押さえられている。金額でも類似団体の人口補正した人件費は、11.3 億円。職員給は、7.6 億円となっている。これは、職員数が類似団体 129 人に対して早島町 85 人であり、34%少ないのが大きな原因となっている。すでに効率的であるが、これは先ほど述べたように人口密度の効果と都市近郊であることに起因していると考えられる。

平成 15 年度決算カードで類似団体との比較をすると、職員給の総額は低く、特別職は平均より高くなっている。



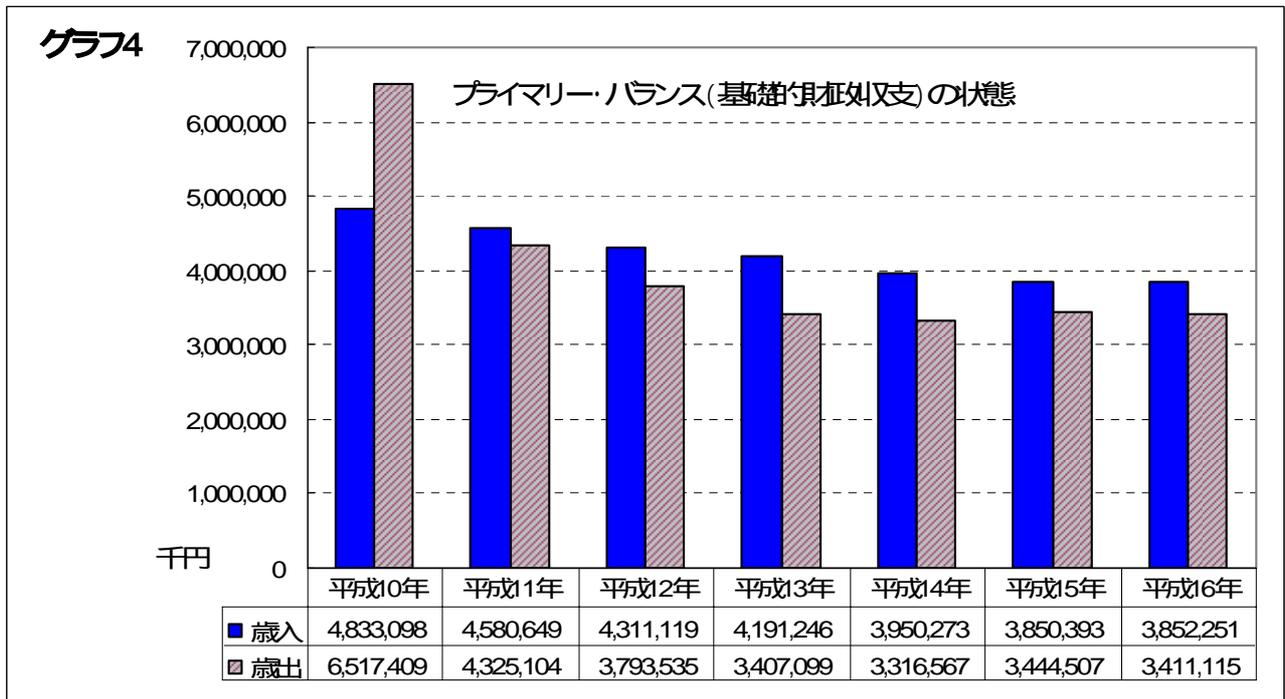
投資的経費は、平成 10 年度をピークに下降を続けている。これが現在、比較的健全財政となっている原因だ。平成 16 年度で 2.1 億円となっている。

歳入から公債費を払い(借金返済)他の義務的経費等を控除し将来の貯金をして、政策経費となり、選挙によっては、公約により、まず投資的経費から考える向きがあるが、今の早島町には、公共施設もすでに整備されており、投資よりもこれを維持管理した経常経費の削減に務めることが大事だと思われる。

プライマリーバランス(基礎的財政収支)【グラフ4：プライマリーバランスの状態】

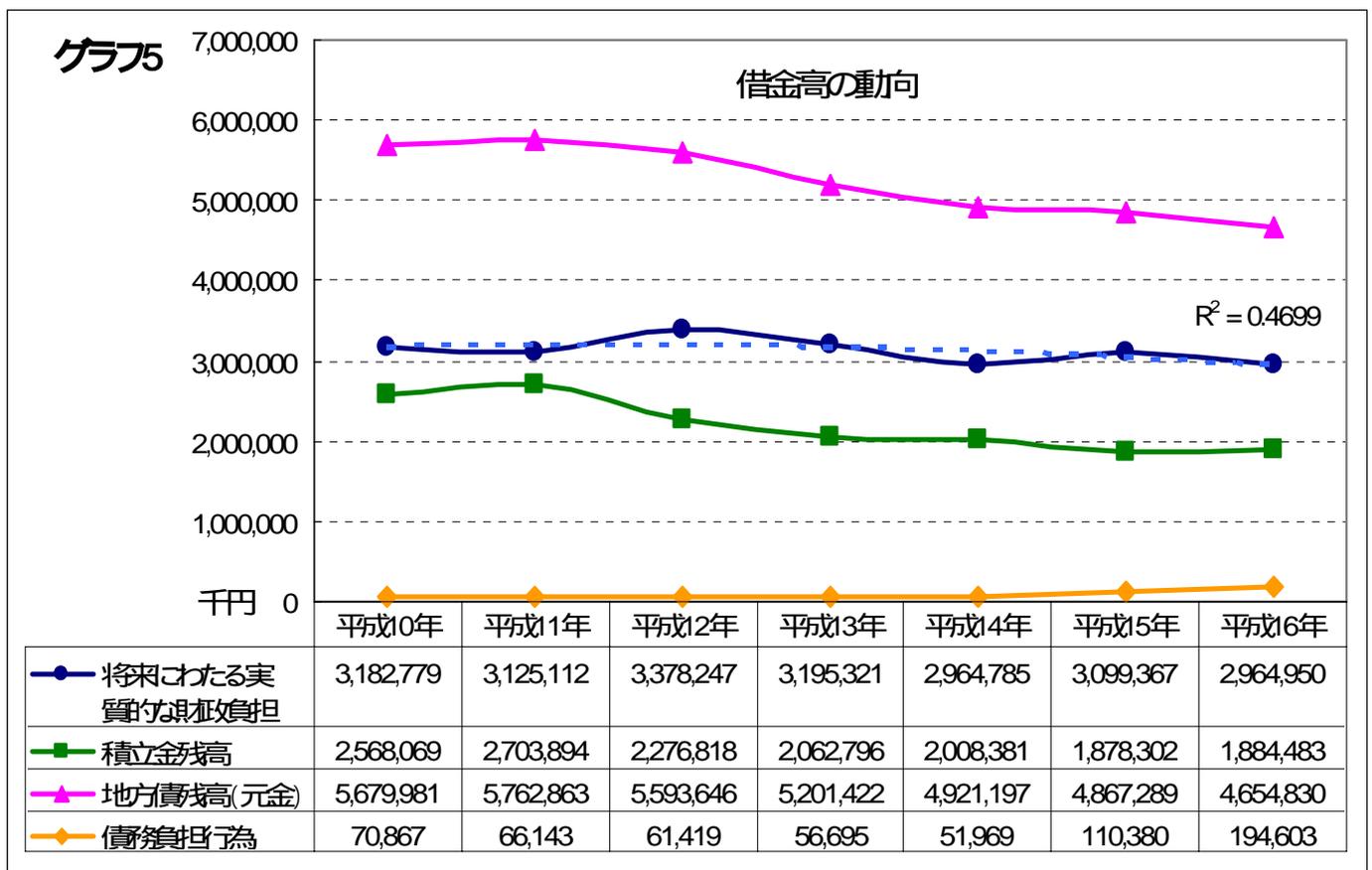
今自治体財政を苦しめているのは、国の財政窮乏に伴う地方交付税の減額といわれているが、実際はそればかりではない。過去の公共事業誘引で地方債残高が膨らみ、その返済(元利償還)に追われているのも大きな要因と考えられる。このため、国においても基礎的財政収支が数値目標となっている。

わかりやすく言えば、借金がいつなくなるためには、借りるお金より返すお金が1円でも多ければ、いつかその借金はなくなるということである。



早島町は、グラフでみるように平成10年度はプライマリーバランスは赤字(借りる方が多い)だが、11年度以降はプライマリーバランス黒字が続いており、いつかは借金がなくなる予定となっている。

ただし、借金ゼロが必ずしも良いのではなく、住民合意の公共事業で、将来世代に対しても公正な負担を求めるものなら必要な借金といえる。「ゆるびの舎の借金は平成25年までであるのでもっと私たちが大事に使おう」と町民が意識してくれるようになれば理想といえる。



2) 負債【グラフ5：借金高の動向】

地方債残高のピークは平成11年度で57.6億円にもなっている。その後返済がすすんでいること、また「隠れ借金」といわれる債務負担行為が少ないことなど、趨勢としては減少傾向にある。

「将来にわたる実質的な財政負担」は、最近良く使われる指標で「地方債残高+債務負担行為 積立金残高」で計算される。

早島町の特徴として、30億円前後で推移し実に安定している。借金が多くても、その分を積立金でカバーしている。借金が減っていくと積立金も減っている。これで、財政規律を維持している。

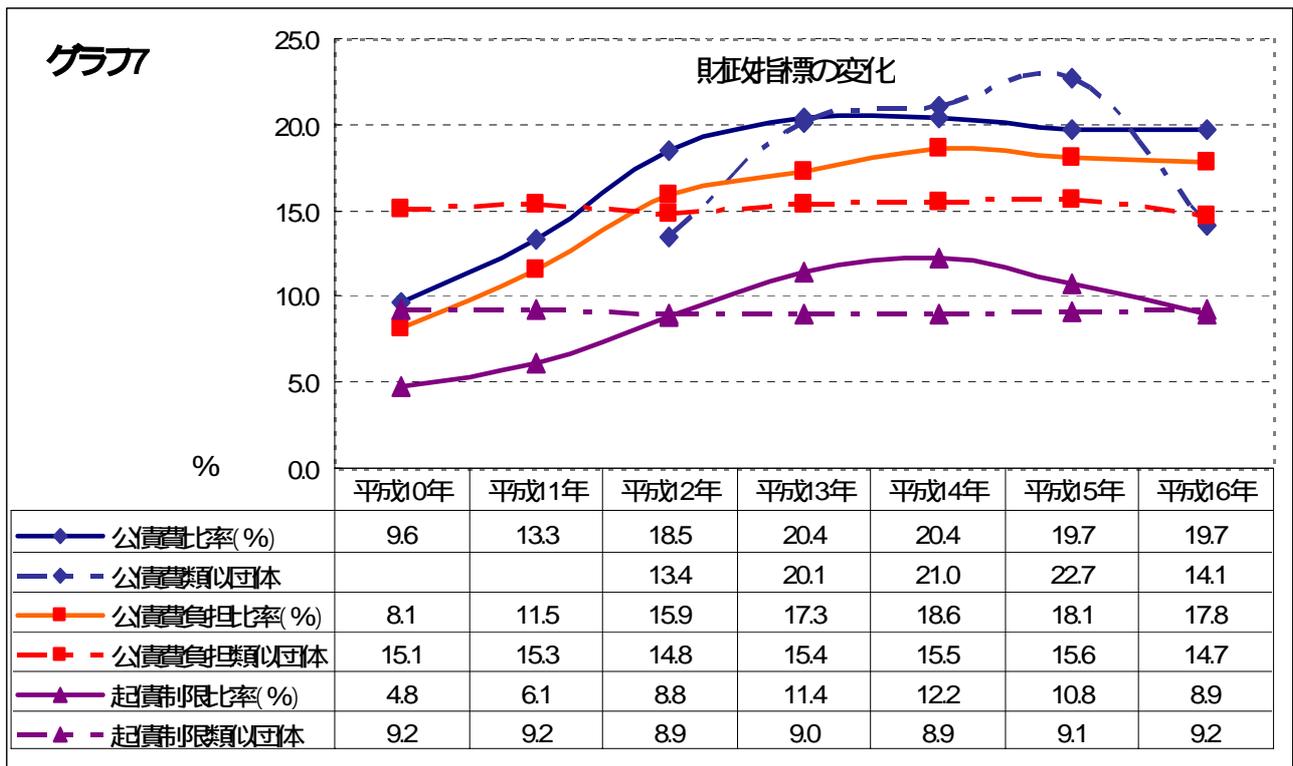
標準財政規模あたりに「将来にわたる実質的な財政負担」額を併せているのは驚きである。財政担当者の経験的数値によると、この額が標準財政規模の50%~100%が良いとされているが、これを厳密に守っている自治体はほとんどない。早島町はこれを伝統的に守っていることによって、他の自治体が借金地獄を隠れた理由として合併に走ったことを考えると、先人の知恵を今後とも維持して欲しい。

また、早島町はすでにバランスシート（貸借対照表）を作成しているので、計算上で今の借金を何年で返済できるか可能となっている。

ただし、経常収支比率から考えれば、公債費の占める割合も大きく、政策経費を圧迫している面もあり、今後の施設の修繕等の経費が発生することも予想されるので、一概に今の状況に甘えるのではなく、将来を見越して財政負担を考えてもらいたい。

公債費比率・公債費負担比率【グラフ7：財政指標の変化】

公債費比率、公債費負担比率と財政状況を判断する上での比率であるが、だいたい同じ傾向であり、最近では公債費負担比率でみることが多い。15%を超えると危険水域となり、「財政健全化計画」を策定しなければならなくなる。早島町は平成15年度で18.1%と高く、また類似団体が15.5%なので比較しても高い。しかし傾向として減少しており、このまま起債を制限し、我慢を続ける方が得策と判断する。



起債制限比率【グラフ7：財政指標の変化】

起債制限比率には、公債費のうち交付税で措置される金額を入れないので、これが実質的な償還金に対する指標ともいえる。この値が平成14年をピークに下がる傾向にあるが、平成21～25年まで交付税で措置されない償還金があることから決して安心しないで欲しい。今後も借金するならできるだけ、交付税措置される有利な地方債を使うことが大事だが、景気動向により利子率が上がっていくこと、政府資金ではなく民間資金の縁故債などの利用も考えられるので、注意が必要である。また、交付税措置されるからといって、交付税の制度改革も考えられていること、税収が増えていくときは「損」となることを考えると慎重であって欲しい。早島町には今のところ関係ないが「合併特例債」のように交付税措置に過度の期待をすると10年後以降に財政破綻の道を歩むことになる。

3、この章のまとめ

平成10年度から16年度までの7年間の財政の推移を分析した結果、平成10年度は大規模事業が実施され財政規模が大きく突出しているが、以降は標準財政規模前後で推移し健全な財政運営が行われているように思われる。

一方、歳出においても、類似団体などと比較して義務的経費が低く抑えられ効率的な運営がなされているように思われる。このことは、早島町は、面積が狭く岡山市・倉敷市に隣接しているなどの都市型の地勢的な利点が活かされたものと考えられる。

今後の人口推計は平成27年（2015年）までは増加し、年々少子・高齢化が進むことが見込まれ、新たな行政需要が発生することが考えられるが、国の「三位一体」改革の本格的な実施に伴い、地方交付税制度が根本的に見直されることが考えられる。また、所得税が減税され住民税へ税源移譲されるが、課税客体の偏在などによ財源確保は不透明さを増すことが予想される。今後のまちづくりに当たっては、限られた財源をどのように使い住民とのコンセンサスを得ることが第一と考える。

情報公開の徹底と住民参加による政策決定の手法が今後の財政運営を考えていく上で必要であることを、この度の財政分析を通じて学べたのではないか。

早島町が更なる発展のため本分析が寄与することを切に望みます。

【グラフ等で使用したデータ】

【早島町中期財政分析】 類似団体 町村 - 4

(百万円)

年度	平成 10 年	平成 11 年	平成 12 年	平成 13 年	平成 14 年	平成 15 年	平成 16 年
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
人口	11,812	11,876	11,922	11,871	11,975	11,984	12,004
普通会計職員数	90	91	88	88	87	85	86
実質収支	128,299	204,241	170,013	223,343	169,333	235,225	129,115
【歳入】 合計	7,145,698	4,966,049	4,594,319	4,329,946	4,228,473	4,352,293	4,173,751
地方税	1,632,693	1,717,049	1,614,011	1,612,792	1,595,561	1,570,871	1,546,870
地方交付税	1,207,427	1,341,750	1,305,102	1,334,859	1,417,570	1,499,172	1,311,341
うち普通交付税	1,044,941	1,165,906	1,122,038	1,083,382	1,097,068	975,495	921,165
うち臨時財政対策債	-	-	-	80,800	160,100	376,900	264,100
うち特別交付税	162,486	175,844	183,064	170,677	160,402	146,777	126,076
地方債(借入)	2,312,600	385,400	283,200	138,700	278,200	501,900	321,500
地方債(借入) (臨時財政対策債除く)	2,312,600	385,400	283,200	57,900	118,100	125,000	57,400
【歳出】 合計	6,836,088	4,761,808	4,391,787	4,074,021	3,999,166	4,109,363	4,044,632
義務的経費	1,450,016	1,567,530	1,667,174	1,747,037	1,776,904	1,794,079	1,854,039
うち人件費	825,211	836,828	845,927	829,915	826,320	817,844	822,353
人件費比率	37.18%	33.98%	31.44%	29.97%	30.68%	29.81%	30.51%
うち職員給	554,956	564,099	577,426	556,691	541,714	532,422	533,117
職員給比率	25.01%	22.90%	21.46%	20.10%	20.11%	19.40%	19.78%
公債費(元利償還)	318,679	436,704	598,252	666,922	682,599	664,856	633,517
経常経費充当一般財源 計	2,219,365	2,462,914	2,690,414	2,769,409	2,693,686	2,743,832	2,694,993
投資的経費 (普通建設事業費)	3,673,546	1,171,297	882,338	435,932	450,733	433,078	206,782

【借金・貯金関係】	平成 10 年	平成 11 年	平成 12 年	平成 13 年	平成 14 年	平成 15 年	平成 16 年
将来にわたる実 質的な財政負担	3,182,779	3,125,112	3,378,247	3,195,321	2,964,785	3,099,367	2,964,950
標準財政規模	2,991,960	3,053,004	3,068,756	3,032,095	3,010,458	2,785,666	2,734,056
積立金残高	2,568,069	2,703,894	2,276,818	2,062,796	2,008,381	1,878,302	1,884,483
地方債残高(元金)	5,679,981	5,762,863	5,593,646	5,201,422	4,921,197	4,867,289	4,654,830
債務負担行為	70,867	66,143	61,419	56,695	51,969	110,380	194,603

【財政指標】	平成 10 年	平成 11 年	平成 12 年	平成 13 年	平成 14 年	平成 15 年	平成 16 年
経常収支比率(%)	75.8	77.4	86.2	87.0	86.3	85.8	88.5
経常収支類似団体	81.5	80.8	81.6	83.0	86.4	86.7	90.7

公債費比率(%)	9.6	13.3	18.5	20.4	20.4	19.7	19.7
公債費類似団体			13.4	20.1	21.0	22.7	14.1
公債費負担比率(%)	8.1	11.5	15.9	17.3	18.6	18.1	17.8
公債費負担類似団体	15.1	15.3	14.8	15.4	15.5	15.6	14.7
起債制限比率(%)	4.8	6.1	8.8	11.4	12.2	10.8	8.9
起債制限類似団体	9.2	9.2	8.9	9.0	8.9	9.1	9.2
財政力指数	0.59	0.57	0.57	0.56	0.57	0.58	0.58
財政力指数類似団体	0.42	0.42	0.42	0.40	0.41	0.43	0.47
実質収支比率(%)	4.3	6.7	5.5	7.4	5.6	8.4	4.7
実質収支類似団体	4.8	5.3	5.9	5.6	5.4	6.1	6.2

【基礎的財政収支】	平成 10 年	平成 11 年	平成 12 年	平成 13 年	平成 14 年	平成 15 年	平成 16 年
歳入	4,833,098	4,580,649	4,311,119	4,191,246	3,950,273	3,850,393	3,852,251
歳出	6,517,409	4,325,104	3,793,535	3,407,099	3,316,567	3,444,507	3,411,115

第二章の参考資料

- 「基礎からわかる自治体の財政分析」出井信夫著 学陽書房
- 「地方財政読本」林健久編 東洋経済新報社
- 「財政学」神野直彦著 有斐閣
- 「自治体改革第2ステージ」澤井勝、他著 ぎょうせい
- 「交付税改革」高木健二著 自治体叢書
- 「地方財政危機と自治体財政分析」高木健二著 (財)地方自治総合研究所
- 「岡山県市町村年報」岡山県企画振興部市町村課(毎年度発行)
- 「類似団体別市町村財政指数表」地方財務協会(毎年度発行)
- 「市町村別決算状況調」地方財務協会(毎年度発行)
- 「地方交付税制度解説」地方財務協会
- 「分権時代の地方公務員定員管理マニュアル」地方公務員定員問題研究会編 ぎょうせい
- 「日本の税金」三木義一著 岩波書店



「ゆるびの舎」外観

第三章 ワークショップ(学習会)

市民団体のメンバーを講師に、具体的な行政評価の方法をメンバー全員で学んだ。そのことによってわかったことは「行政評価」はそれほど難しくはないこと。難しいと思われているのは、段階的にものを考えていく思考法とサービスを供給する側ではなく、サービスを受ける側がどのように受け止め波及効果があるかを知ることであった。

学習テーマ

「事務事業評価って何？」

従来の plan do ではなく、評価することによって plan do see (check) action plan... のサイクルを作り出すことが重要であること。誰が、何を、どのような視点で評価するのか、そして業績測定のポイントとして成果（アウトカム）を数字で把握することの重要性、それによって業績指標（ベンチマーク）を設定することができることを学習した。

また、早島町がすでに行っている事務事業評価についての評価を行った。

【資料1：早島町事務事業評価実施要領（17P） 資料2：早島評価シート（18P）】

「行政評価と行政経営」

行政評価の内容と現在自治体で行われている行政評価の例、そして、NPM と公会計など、将来導入されるであろう様々な研究を学習した。

特にこの学習会では、早島町を一つの経営主体であると仮定し、どのような町にしていくか、そしてどのような公益的でありながらも収益のあがる事業があるか意見を出し合いまとめた。

「ロジックモデルの基礎」

最新の行政評価手法であるロジックモデル作成について、実際の例題をもとに学習した。

ワークショップでは、関係するあらゆるデータをもちより、時には早島町の具体的事務事業を想定しながらデータを分析し、メンバーが様々な視点から評価をし、それを項目別にまとめて整理していった。その過程で行政評価への認識が深まった。つまり「使えるかもしれない」とメンバーが気づきだした。

そして、相違した分析・評価をしながらも、その目的は一緒であることなど具体例をもとに、会議を進行し、それぞれがテキスト（文字）としたものを表（マトリックス）にしてまとめた。

ここで、知りえたのは今までの事務事業評価は、目に見えるデータを中心として、分析を行っていたために、見えない成果や成果によって得られる次の目標が明確にならなかったといえる。

早島町事務事業評価実施要領

1. 目的

成果重視の町政

施策や事業評価の基準を、予算の投入額や事業の進捗度から住民の利益度、満足度に改め、具体的な目標を定めその達成度を評価することにより、成果重視の行政運営を図る。

効率的な行政運営

事務事業ごとの目標に対する達成度や貢献度を明確にすることで、より効果の高い事務事業へ人や経費、時間などを重点的に配分し、事務の効率化を図る。

政策立案能力の向上

事業の目標設定から事業の立案、成果の確認まで「Plan - Do - See」のサイクルを確立し、職員の政策能力の向上と意識改革を図る。

町民への説明責任

施策や事業についてその目的、プロセス、成果等を明確にし、それを将来的には公表することで行政の透明性を確保し、町民への説明責任を果たす。

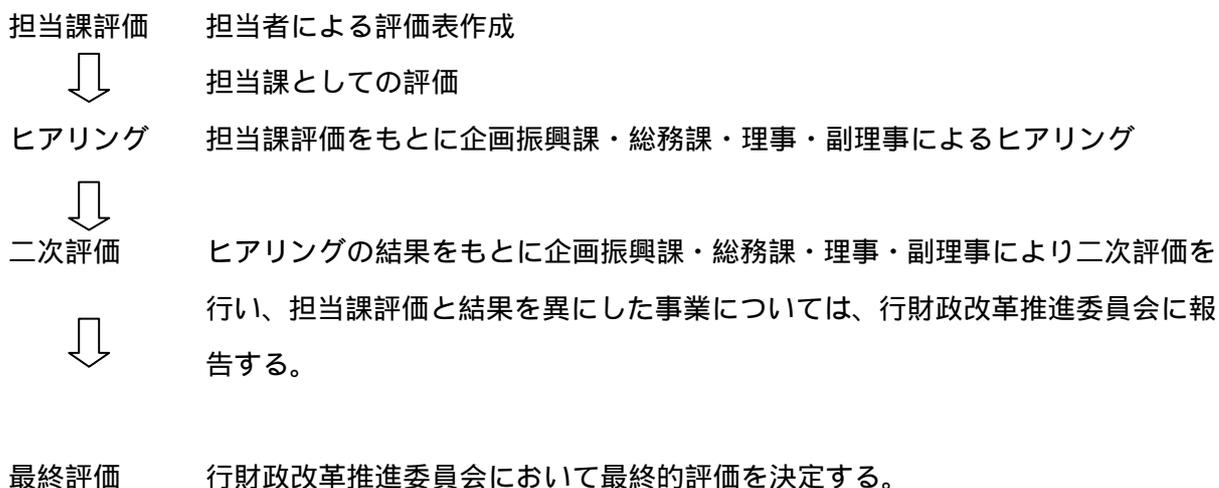
2. 評価対象事業

施策的・投資的事業（B・C・E項）及び経常的事業（D項）のうち、別紙2に掲げた事業

3. 評価表様式

様式4による

4. 評価の流れ



事務事業評価調書

事務事業名				担当課	
予算の区分・細目名					
総合計画の位置づけ					
事業の開始時期		年度	事業の完了時期	年度	無
事業の目的と内容	事業の対象と目的				
	事業内容				
予算	年 度	H 1 3	H 1 4	H 1 5 (見込み)	
	予算額 (千円)				
	一般財源				
点 検 内 容	実績と 成 果				
	問題点や 課 題				
	今後の 方 向	廃止 休止 継続 拡大 見直し その他 (判断した理由や今後の方向性について記入)			
他自治体での実施状況					

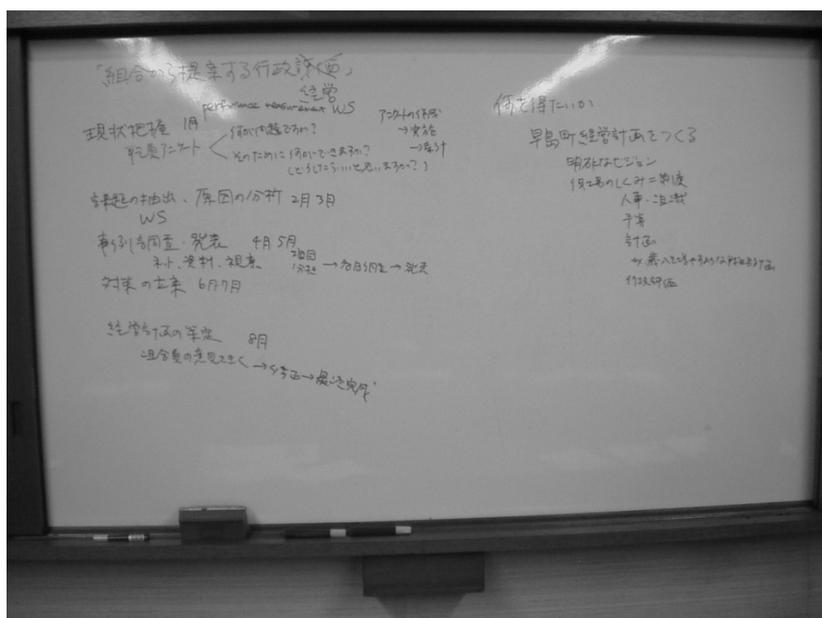
メンバーは、ワークショップをしていくなかで自分たちの考えが明らかになることや、他の人との視点の相違、より広い視野で対象のサービスを見ることを学習していった。

そして、このワークショップの方法は、政府や経済シンクタンクで行われている「段階的接近（SA）法」に似ていることに気がついた。それは様々な専門分野の人が集まりそれぞれが景気予測データを出しながら、少しずつ結論（ターゲット）に近づいていく方法だ。また、景気予測では、マクロの多次元方程式を使った景気予測も一時は行われていたが今は少数派となった。このことは、施設を評価する上で参考となる。単なる売り上げや客数・経費などのデータ分析だけではなく、その対象物が人にどのように影響を与えるかを分析し、論理を組み立て、結果を出すという方法である。

また、「早島町をこのような町にしたい」というワークショップを行ったが、職員の中でも町行政を含んだこの町がどうあるべきか、どうありたいかが出てきたのは良かった。そのことによって、職員メンバーは、自分たちがこの町をどうするかは、大きく自らの肩にかかっていることを認識されたのではないかと考える。残念ながら、町をどのようにマネジメント（行政経営）するのか、までは進むことはできなかった。

しかし、行政評価の研究でワークショップを進めていくと、次にどのような認識に発展していくことになるのか、それが自然発生的に生まれ見えたことは、行政評価をしていく上で必要ではないかと気づかされた。

結局、行政の「採点簿」をつくるのが行政評価の方法では、本来の目的を達することができないことも明らかになった、といえる。



第四章 事例研究

早島町の文化・保健福祉・図書の複合センターとして建設された「ゆるびの舎」を行政評価の対象施設とすることとなった。

1、この施設を選択した理由

財政評価で、この施設を建設した費用（約 30 億円）が現在の早島町の財政を弾力性（余裕）のないものとしていることがわかった。

完成して数年（平成 10 年開館）となるが、施設の一部がすでにスクラップ化していること。

文化施設は、近年行政改革の対象となり、外部化されているところが多い。

施設の特徴および関係施設の長所が十分生かされていないのではないかと考えられる。

コンサートホール（文化ホール）について、近隣施設との競合対策や施設の宣伝等が十分ではないと考えられる。

……などが、意見として上げられ決定した。

2、研究の進め方

（１）目的

既存施設の有効活用に関する提言を行う。

組合員の課題解決、政策立案能力の向上を図る。

（２）手順（ ）

外部環境の把握・分析

町民ニーズ。町の戦略・他の施設の把握

内部環境の把握・分析

施設の運営・整備・利用状況、職員ヒアリング

SWOT 分析

外部環境を機会と脅威に、内部環境を強みと弱みに分類しマトリックスを作成する。

施設の戦略指針の策定

マトリックスによって施設の使命、機会や強みを生かした戦略指針の策定

具体的戦略立案

課題の把握・原因分析、原因に対する対策立案・選定、目標・数値指標の設定など

3、現場視察・ヒアリング

早島町以外のメンバーで、担当職員の説明やゆるびの舎で働く職員の説明（ヒアリング）を受け

ながら、施設全体の視察を行った。

視察の結果をまとめると、

建築デザインが非常に優れている。

コンサートホールの音響が他の施設と比較しても遜色がない。

高齢者・障害者のために、バリアフリーとなっている。

職員が常駐している。

子どもの遊び場と図書館の連携がうまく設定されていた。

図書館は専門性が高い職員と紙芝居などを収集しているなど特化しており、他の自治体図書館からも視察がある、と説明を受けた。

保健福祉施設は、本庁との連携によっており常駐がいなかった。

飲食関係がスポットとなっていた。

健康維持施設の一部がすでにスクラップとなり、今後も整理していく方向であると説明された。
.....などがわかった。

4、データ収集

職員メンバーの協力によって、以下のデータ及び情報を収集した

- ・利用者数
- ・近隣施設との比較
- ・イベント数
- ・利用頻度
- ・コンサートホールの企画内容と創り方
- ・ゆるびの舎の減価償却費及び元利償還期間

5、データ分析～解析

全体として、観客数に季節変動があること、年度の計画時期が遅いためにゴールデン・ウィーク対策が充分できていないこと。観客動員数の目標設定ができていないかが明確でないこと、町主催のイベントについて、どのような企画でされているのか、同時に観客数（集客）も考えながらされているのかわからなかった。

コンサートホールは近隣施設（岡山市・倉敷市）と比較して、駐車場が十分にあること、観客席が適度な大きさであること、使用料が安いことなどがわかった。

イベント数について、使われていない時期も見受けられるので、年間スケジュールや企画内容を充実する必要があると見受けられた。

健康福祉施設は、基本的に町内利用に限られているが、その内容は近隣の市民にも十分利用価値のあるものといえる。

財政が厳しい中で、また合併せずに単独で行く方向を決めているので経費のかかる施設・事業は

整理していく方向にある。また使用料(風呂など)についてもすでに値上げの方向で決まっていた。

6、評価作業

結果として、事後評価となるがそれぞれの項目について出し合い、メンバーが評価の内容を書き込みながら整理した。

(1) 手順に従い、メンバーが外部環境と内部環境について SWOT 分析のマトリックス(2次元表)に書き込んでいった。

【資料3: SWOT マトリックス空白(23P)】

(2) メンバーの書き込んだものをまとめ、重複するものや、意味が同じものをまとめてマトリックスを作った。

【資料4: SWOT マトリックス(24P)】

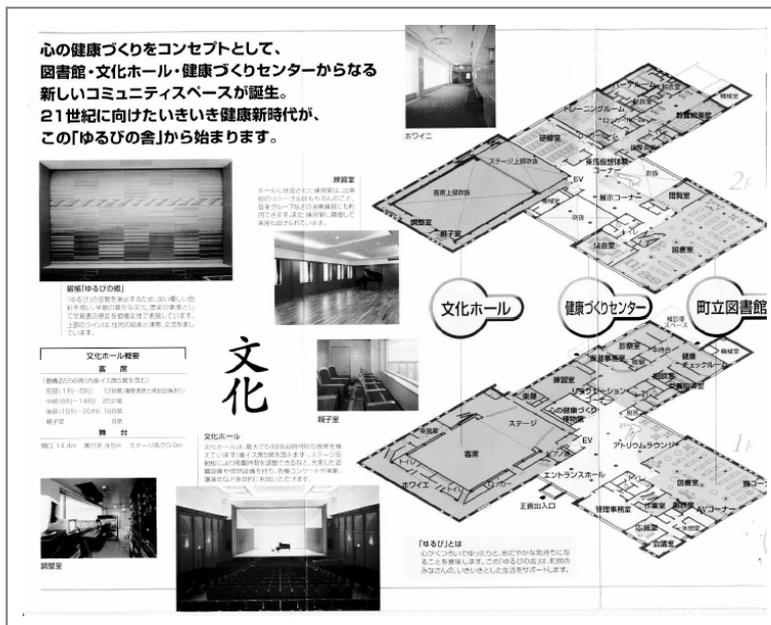
(3) それぞれについて重要戦略を選定するためにメンバーが点数評価を行い、全員の点数をまとめた。

【資料5: 重要戦略の選定(25P)】

(4) 選定された重要戦略について使命、施設の目的、7つの重要戦略のアクションプランと必要な数値指標の項目を書き込んだ。

【資料6: アクションプラン(26~27P)】

以上の作業を数回の研究会で繰り返し行い、一つ一つの手順を共通認識としながらすすめていった。



「ゆるびの舎」パンフ

SWOT分析に基づく戦略マトリックスシート

		外部環境分析	
		機会	脅威
内部環境分析	強み	積極的攻勢 (自社の強みで取り込める事業機会の創出)	差別化戦略 (自社の強みで脅威を回避または事業機会の創出)
	弱み	段階的施策 (自社の弱みで事業機会を取りこぼさないための対策)	専守防衛または撤退 (自社の弱みと脅威で最悪の事態を招かない対策)
	強み		
	弱み		

		外部環境分析	
		機会	脅威
		<ul style="list-style-type: none"> ・プレイガイドとの連携 ・健康志向 ・学生の利用 ・子供の習い事 ・岡山市との連携 ・文化の質の変化 ・市民活動活発化 ・本物志向・参加志向 	<ul style="list-style-type: none"> ・近隣に競合施設が多い ・生涯学習施設の位置付け ・町の施設に対する考え方 ・町財政難、支援不透明 ・町民の利用が少ない ・管理コスト増大、メンテナンス ・認知度低い
内部環境分析	強み	積極的攻勢	差別化戦略
	<ul style="list-style-type: none"> ・駐車場が多い ・デザイン、外観 ・新しい、きれい ・ステージが適度、客席数も ・反射板、ピアノが特徴/音が良い ・複合施設である ・税外収入が見込める ・交通アクセスが良い ・公園がそばにある ・使用料が安い ・図書館の蔵書多い 	(自社の強みで取り込める事業機会の創出) <ul style="list-style-type: none"> ・学生の発表の場、学生利用の促進 ・集客力のあるイベントの誘致 ・市民団体との協働 ・子どものプレイルーム ・他団体との連携(協働開催、岡山市の音楽祭と連携、実施済み) ・トレーニングルームの活用 ・図書館で子どものイベント、公園の活用(子どもの施設というイメージ戦略) 	(自社の強みで脅威を回避または事業機会の創出) <ul style="list-style-type: none"> ・貸し館業務に特化する ・利用していないスペースを図書館にする ・駐車場、使用料の安さをアピール ・ある程度の税外収入を見込む。ホールのPR ・町民に直接宣伝する。口コミが大切。 ・町民優待イベント(同時にアンケート)
	弱み	段階的施策	専守防衛または撤退
	<ul style="list-style-type: none"> ・ホールの座席数、規模が中途半端 ・演目限られる ・自主事業の企画を1人でやっている ・年度当初の自主事業難しい ・職員の専門知識不足(イベント・照明) ・車がないと利用しづらい(公共交通悪い) ・運営委員会はあるがコーディネーターがいない ・運営方針が不明確 ・飲食スペースが足りない ・申請手続きが煩雑 3回は来館必要、振込不可 	(自社の弱みで事業機会を取りこぼさないための対策) <ul style="list-style-type: none"> ・申請手続きの簡素化 ・市民による運営委員会、運営委員会の見直し ・自主事業の立案機能強化(複数で企画立案) ・本物志向の事業を展開 ・図書館とホールの融合(蔵書コーナー) ・インターネットによる予約、決済システム ・自主事業を年1回、大物と呼ぶ ・地元グループに企画を以来して、半額補助。(自主事業よりも良い) ・地元で活動している人を把握する。 ・ホール以外の飲食を認める。イベント時に弁当屋に依頼。 ・人材育成。 	(自社の弱みと脅威で最悪の事態を招かない対策) <ul style="list-style-type: none"> ・自主事業を中止、中途半端にものをやめる ・町の運営から切り離す。公設民営化 ・他施設との事業比較研究 ・喫茶の廃止、自販機の設置で隻数を確保 ・町の施設に対する考え方の明確化 ・大規模修繕に備えて修繕積立基金を作る ・飲食部門の廃止、自販機。インターネットカフェ。 ・大きな単発イベントはやめる。 ・ボランティアによる維持管理のサポート

重要戦略の選定

戦略候補		評価			
		施設の目的 から見た妥 当性	効果 有効性	実現 可能性	計
積極的攻勢	・学生の発表の場、学生利用の促進	3	3	3	9
	・集客力のあるイベントの誘致 (自主事業を年1回、大物を呼ぶ、中途半端なものは止める等)	3	3	1	7
	・市民団体との協働	3	3	2	8
	・他団体との連携 (協働開催、岡山市の音楽祭と連携、実施済み)	3	3	2	8
	・トレーニングルームの活用	3	2	2	7
	・子どもの施設というイメージ戦略 (図書館で子どものイベント、公園の活用、プレイルーム)	2	2	2	6
差別化戦略	・貸館業務に特化する	2	2	3	7
	・利用していないスペースを図書館にする	2	2	1	5
	・駐車場、使用料の安さをアピール	3	3	3	9
	・ある程度の税外収入を見込む。ホールでのPR	2	1	1	4
	・町民に直接宣伝する。口コミが大切。 (町民優待イベント、同時にアンケート)	3	3	3	9
段階的施策	・申請手続きの簡素化(インターネットによる予約、決済システム等)	1	3	1	5
	・市民による運営委員会、運営委員会の見直し	3	2	2	7
	・自主事業の立案機能強化(複数で企画立案、人材育成、地元グループに企画依頼・補助等)	3	3	2	8
	・ホール以外の飲食を認める。イベント時に弁当屋に依頼。	1	2	3	6
	・図書館とホールの融合(蔵書コーナー)	3	1	1	5
専守防衛 または撤退	・町の運営から切り離す。公設民営化	1	1	2	4
	・町の施設に対する考え方の明確化	3	3	2	8
	・大規模修繕に備えて修繕積立基金を作る	2	3	1	6
	・飲食部門廃止。自販機。インターネットカフェ	1	1	3	5
	・大きな単発イベントはやめる	2	1	3	6
	・ボランティアによる維持管理のサポート	3	2	1	6

ゆるびの舎 戦略とアクションプラン

施設の使命	早島町の文化の拠点として、住民が文化に親しみ、また文化を発信し、町内外を問わず住民交流の場とする。		
施設の目的	対象	意図	数値指標
	学生	練習・発表の場を提供する。	稼働率・学生利用の割合
	住民	身近な場所で舞台芸術を楽しむことができる。	演奏会などの入場者数
	芸術文化活動をしている人	発表機会を提供、技術の向上を図る。	ホール利用者数
	乳幼児の保護者	子育て支援するとともに、保護者同士のネットワークを広げる。	毎月 回以上施設を利用する保護者の割合
	企業	企業の文化活動支援、企業イメージの向上、施設運営への資金援助	収益、アンケート
幼児、児童	本に親しみ、読書の大切さを理解するとともに、さまざまな知識を吸収する。	毎月 回以上図書館を利用する保護者と子どもの割合	

NO.	重要戦略	アクションプラン	数値指標 (設定可能なもののみ)
1	学生の発表の場、学生利用の促進	学生対象のコンクール、県大会、地区大会等の誘致	コンクールなどの実施数
		公演チケットの学生料金の設定	学生入場者数
		練習場としてのホール利用のPR、促進、利用料の割引	ホール利用数
2	市民団体との協働	共催事業での支援（ホール使用料割引）	共催事業実施数
		市民団体とのネットワークの構築・参画	ネットワークの数
		住民団体へのPR	PR活動回数
3	他団体との連携 (共同開催、岡山市の音楽祭と連携：実施済み)	岡山市、倉敷市、岡山県との事業共同開催	事業共同開催数
		企業・団体とのタイアップ	タイアップの数
		事業の広域開催 中国地方や全国規模での共同開催	共同開催の数
4	子どもの施設というイメージ戦略 (図書館で子どものイベント、公園の活用、プレイルーム)	授乳室・プレイルームなどの乳幼児向施設の整備	利用者数
		子ども向けイベント(子どもまつりなど)の実施	イベント数・参加者数
		子ども教育関係(ベネッセ、学研、ヤマハなど)イベントの誘致	イベント数・参加者数
5	PR戦略 (町民に直接宣伝、口コミ、町民優待イベント、駐車場、使用料の安さ)	自主事業の定期的な実施	アンケート評価
		駐車場の広さ、利用料の安さをHPで積極的PR	HP閲覧数
		会員制度の整備	会員数
		利用者へのアンケート実施	年1回
6	申請手続きの簡素化 (インターネットによる予約、決済システム等)	インターネットでの施設予約	ネット予約割合
		決済システムの改善(電子決済等先進的取組)	
		施設管理システムの構築	
7	市民による運営委員会、運営委員会の見直し、自主事業の立案機能強化 (複数で企画立案、人材育成、地元グループに企画依頼・補助等)	住民による企画運営委員会の設置	
		運営ボランティア組織の設置	
		イベントの公募(してもらいたい、したい)を行う中で、人材を発掘する。 早島町文化連盟の組織	企画公募実施数

7、評価結果～改善の方向

最終的に資料6のようなゆるびの舎の「戦略とアクションプラン」をまとめた。

施設の使命、施設の目的、その対象とする町民、意図、そして測るべき数値指標の項目を明示した。そして、重要戦略についてのアクションプランを7つに絞って提案し、それを測る数値指標を設定した。この数値指標（ベンチマーク）があることによって、段階的な数値目標が具体的に設定できることが大きな特徴である。この工程を原因と結果のロジックで組み立てていながら「永久」にゆるびの舎がより町民のための施設になるよう、町行政（職員）と町民が努力していくことになる。

ゆるびの舎のメインは、イベントホール（コンサートホール）の利用をどのように上げるかがポイントであること。そのためには企画委員会や運営委員会を組織して、全体の集客・実行を行うグループを作ることが必要であると見受けられた。

またそのことによって、早島町の地勢的有利性（岡山市と倉敷市に挟まれており、住民意識は都市化している）を活かしていくことが重要であると考えられた。

最近のイベントにおいては、主催者側からすると、より開催経費を安くすることであり、観客からすれば、便利で駐車場なども完備されていること、近くに公共交通機関（JR など）があること、入場料が安いことである。

一方で、文化施設について管理運営を NPO などに委ねているところも増えてきたが、すべてをまかせるのではなく、町有施設であることを考えると単に観客数を増やすことではなく、その町の文化度が上がることが最終目的としなければならない。コンサートホールでみると町内での利用者に限らないことや、他方で町内での演奏者、演出者を増やしていくことであろう。

そのことを通じて文化度の高い早島町のブランドを町民共有の「見えない財産」としていくことが大事だと思われる。

事業の外部化や指定管理者に委ねることは、責任放棄と見られる可能性がある。それは、ゆるびの舎で起債した地方債が償還（平成 25 年まで）されていない状態での委託は税金の使い方として問題があるからだ。

今後の地方自治の課題は、納税者（ステイクホルダー）といかに行政サービスを協働でおこなっていくかが課題であることを考えるなら、安易な委託化は住民参加の窓口を狭くする可能性もある。住民は、公益性の高い施設であること、利害がないこと、「自らのもの」であることなどから安心して参加する動機が生まれるともいえる。

今の状態を生かし、もっと町民を巻き込んでいく仕組みを町民と一緒にやってつukれないものか、考えていくことが肝要といえる。

第五章 総括

1、成果

行政評価の研究会を始めるにあたり、試行錯誤があった。それは行政評価を単なる知識として得るだけでは済まないからだ。実際の行政サービスの現場で活かされなければ意味がない。

そのためには、現状を可能な限り分析し、客観的な評価（数値データを含めて）と論理構成が必要であることがわかった。

また、それ以上に、ベンチマーク（数値指標）を設定するにあたり、可能なら分析を行ったグループが同一であることが望ましい。いくら文章にしてもその行間に込められた意味は、「同じ釜の飯を食った」ものでしかわからないことが多い。

「行政評価」はそのプロセスが大事だとよく言われるが、その意味は「共通した認識」をどれだけたくさんの人と共有できるかに尽きると考えられる。そしてそのことは、目標を設定してそれを実行する職員及び住民の力なしには単なるペーパーでしかないからだ。今回の研究に関わった職員のみなさんが、この研究会で学んだことを日々の仕事の中で生かされているとお聞きしたが、更に行政施策の中に組み込んでいただき、早島町を豊かな町にしていただければ幸いです。

2、今後の課題と問題点

スタートから2年余りにわたる行政評価研究をすすめていく間に、岡山県内の市町村は78市町村から29市町村（平成18年3月末）になった。合併後の激しいイストラに耐えるツール、本当の意味での行政サービスのあり方を見つけるツールであったものが遅きに失したかもしれない。

早島町職員組合との行政評価研究は、一部利害関係者である職員組合とのコラボレーション（協働）であったため、比較的得るべき情報なりナマの施設の状況、現場の声が把握できたといえる。しかし、一方で実際に町民アンケートや町長に対しての提言というカタチではまとめていない。あくまで「行政評価のシミュレーション」でしかない。

この資源をもとに新たにできる施設も含めて行政評価のための経費を予算化し、「事前評価」から行政評価の仕組みを組み込んでいただきたい。そして、本来は計画・実行（プラン・ドゥ）に反映されなければいけない。これらによってハード偏重の公共事業を、「ヒト」中心のソフトな方向へ導いていく呼び水になればいいと考える。

第三章・第四章・第五章の参考文献

- 「日本型 NPM」 永田潤子 他著 ぎょうせい
- 「行政評価の時代」 上山信一著 NTT 出版
- 「日本の行政評価」 上山信一著 第一法規
- 「行政評価ハンドブック」 小野達也 他著 東洋経済新報社
- 「行政革命」 デビットオズボーン 他著 日本能率協会
- 「政策評価の技法」 山田治徳著 日本評論社