

都市政策

季刊 第123号 '06. 4

特集 パブリックガバナンス—外部監査と外部評価—

外部監査の評価と課題	高 寄 昇 三
自治体経営と外部評価	伊多波 良 雄
外部評価の課題	山 谷 清 志
包括外部監査の現状と課題	橘 和 良
英国の自治体監査と検査体制	武 久 顕 也
神戸市の事務事業外部評価	谷 口 真 澄

行政資料

「震災10年 神戸からの発信」	
..... 「震災10年 神戸からの発信」推進委員会事務局	
平成17年度 神戸市事務事業外部評価委員会報告書	
..... 神戸市事務事業外部評価委員会	
「神戸市農漁業ビジョン2010」の概要	神戸市産業振興局
神戸2010消防基本計画 概要版	神戸市消防局

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

次号の第124号より

大幅に **リニューアル** します。

季刊「都市政策」は、昭和50年11月創刊以来、都市政策に関する具体的事実を踏まえた専門誌として各界から大変なご好評をいただけてきました。

読者の志向の変化等に応えるため、論文を中心に据えるという方針を踏襲しながらも、創刊以来30年強にわたって貫いてきたスタイルを、次号の第124号（本年7月発行）より大幅にリニューアルします。具体的には、読みやすい体裁にするため、判の大きさをA5判からB5判へ拡大し、また活字も大きくします。さらに、親しみやすいコーナーとして、「巻頭言」、「対談・インタビュー」、神戸の歴史を紹介する「コラム」を新たに設けます。

読書のニーズを反映し、また、都市政策の形成に貢献できるよう、内容の一層の充実を図っていきますので、読者の皆様にはこれからも何とぞご愛読ください。

次号（2006年7月1日発行予定）

特集 地域の力を活かした防災・防犯力の強化

- 震災の教訓から学ぶ地域主体の防災・防犯力の意義……………新野 幸次郎
リスクコミュニケーションを活用した地域の防災・防犯力の強化
……………高 寄 昇 三
地域住民主体の防災・防犯の取り組み……………絹 川 正 明
廿日市市における円卓会議による地域との協働体制の整備、支援
……………藤 井 昭 二
安全・安心なまちづくりを支援する神戸市の取り組み……………神戸市危機管理室

は し が き

昨今、①政府の財政危機、②公的部門の非効率や業績悪化、③市場重視型思考の広がり、④政府への信頼感の低下、⑤NPM理論の出現、などを背景にパブリックガバナンスの改革が問題となっている。その中で、外部監査制度や外部評価制度が行政を統制する手段の一つとして挙げられる。

地方自治体の公金の不正支出などが露見する中で、従来の内部監査制度が形骸化しているという認識が広がった。かかる背景のもと、内部監査制度の充実とともに、外部監査制度の導入を定める改正地方自治法が平成10年10月1日に施行された。

外部監査制度は、地方公共団体が外部の専門家と個々に契約して、監査を受ける制度である。神戸市では、平成11年3月に「神戸市外部監査契約に基づく監査に関する条例」を制定し、外郭団体等を含めて、監査の範囲を最大限に拡大して実施している。

他方、行政活動を一定の基準・視点に従って評価し、その結果を改善に結びつける手法として、行政評価があり、全国の多くの自治体で導入されている。行政活動は政策一施策一事務事業の体系となっており、各々が評価の対象となる。

ここにおいても、評価する側とされる側が同じでは評価の客観性・中立性は維持できないと指摘されている。それが、行政評価において、外部評価が重視される所以である。

神戸市では、平成15年度から、事務事業について外部評価を行っている。

本号では、「パブリックガバナンス—外部監査と外部評価—」をテーマとして、外部監査や外部評価について、その実施の実態を踏まえながら、意義や将来の展開のための課題を論じていただいた。「外部監査の評価と課題」では外部監査による自治体統制について論じ、「自治体経営と外部評価」では、外部評価の意義や評価制度の課題、自治体経営のあり方について検討し、「外部評価の課題」では、外部評価委員会の人選・運用・目的について述べている。また、「包括外部監査の現状と課題」では、包括外部監査制度の現状と課題を述べている。「英国の自治体監査と検査体制」では、英国の監査・検査体制の概要・課題とそれらが我が国に示唆する点について論じている。そして、「神戸市の事務事業外部評価」では、事務事業外部評価の導入の経緯・背景やその成果・課題について分析を行っている。

特 集 パブリックガバナンス—外部監査と外部評価—

外部監査の評価と課題	高 寄 昇 三	3
自治体経営と外部評価	伊多波 良 雄	13
外部評価の課題	山 谷 清 志	24
包括外部監査の現状と課題	橘 和 良	36
英国の自治体監査と検査体制	武 久 顕 也	46
神戸市の事務事業外部評価	谷 口 真 澄	60

潮流

IT 新改革戦略	(74)	ワンセグ	(76)
到来した人口減少社会	(77)	東アジア共同体への胎動	(79)
ホームレス問題と最近の動向	(80)		

行政資料

「震災10年 神戸からの発信」			
……………「震災10年 神戸からの発信」推進委員会事務局			82
平成17年度 神戸市事務事業外部評価委員会報告書			
……………神戸市事務事業外部評価委員会			93
「神戸市農漁業ビジョン2010」の概要		神戸市産業振興局	118
神戸2010消防基本計画 概要版		神戸市消防局	126

新刊紹介

一番やさしい自治体政策法務の本	(142)	まちづくりの新潮流	(143)
新説 市民参加	(144)	行政経営のための意思決定法	(145)
阪神大震災と西神ニュータウン	(145)		

外部監査の評価と課題

高 寄 昇 三

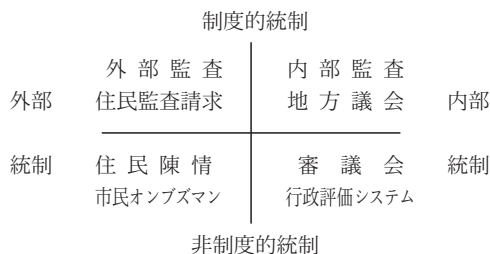
(姫路獨協大学特別教授)

1 自治体統制と外部監査

本論文では実施され数年が経過した，外部監査の実際をふまえて，その監査内容を評価し，将来の展開のための課題を，まとめていくことにする。自治体統制をみると，図1にみられるように，制度的・非制度的なさまざまなシステムがある。

もっとも外部監査が機能しても，監査委員による監査（以下，「内部監査」という）が必要であり，非制度的なシステムも無用となるのではない。当然，外部監査も制度的機能的限界が存在し，インフォーマルな市民の監視機能の補完がなければならない。

図1 自治体統制の構図



地方自治法上の類型としては，中央・自己・市民統制があげられる。外部監査が市民統制に入るかという点，疑問である。自治体との外部監査契約にもとづく監査として，市民統制のように，自由な立場で自治体批判はできないであろう。

しかし，外部監査は内部監査と同類かという点，それほど行政サイドに同類

化されていない。法は3年以上連続して、外部監査を同一の者と契約できないという、癒着防止システムを制度化している。

要するに自治体はどのように自己統制システムを成熟させても、組織原理として厳しい監査を期待できなく、外部監査による統制に依存せざるをえない。しかし、外部監査は中央統制のように、強力な監督権限をもっていないし、市民オンブズマンのように、徹底した自治体批判を貫くことは、運用的に無理な注文である。

すなわち外部監査は、多くの自治体統制システムと競争・競合しながら、制度的制約を克服して、実質的な成果を発揮できるかが課題である。市民オンブズマンは、無報酬で行政に説明責任を求め、多くの成果を築いてきたのであり、外部監査が専門家として、また市民の視点に立った監査の力量が試されている。

2 外部監査の機能と期待

外部監査の実情をみると、第1に、外部監査は自治体の自浄能力の限界を克服するシステムとして、制度化され導入された。しかし、外部監査は監査テーマを自ら決定しているが、監査のための行政に関する資料など、実際は多く自治体職員に協力を求めなければならない。

ただそのことが外部監査の内容・方向にそれほど、大きな制約とならないのは、行政が監査を取り仕切ることなく、独立の外部監査人が監査するシステムになっているからで、外部監査報告書は相対的に自治体に厳しい注文をつけている。

第2に、外部監査は適法性監査のみでなく、いわゆる3E監査、VFM監査ができる。いわゆる財務監査のみが対象であり、問題は政策監査は対象とされていないという壁がある。

また、監査結果を見ると、財務会計上の適法性の視点からの指摘が多く、施策・事業執行上の視点からの課題の抽出や、課題解決策の提案といった行政改革の提示が十分とは言えない。したがって、民間委託の是非という行政責任論争にストレートに挑むのではなく、監査意見においては、施策の選択基準、改革

政策の方針を提示し、改革・改善の具体的方策にふれるべきである。外部監査報告書は、この点、実態分析に傾斜し過ぎて、意見が不十分なものがみられる。

第3に、外部監査の対象は、議会も対象であり、警察も制約はあるが、監査の対象である。外郭団体・出資団体なども条例で定めることにより対象になる。

それは会計・管理監査でなく、行財政運営の監査である以上、財務に関する事務であれば、どのような事務事業も対象となる。たとえば警察における情報管理・活用の費用効果分析とか、議会における調査システムの実効性なども、対象とならなければならない。外部監査の実態は、外郭団体を多くとりあげているが、直接的に議会・警察を対象とした監査はない。

第4に、監査人の選択であるが、弁護士会、公認会計士会、税理士会が、自治体への監査人として参画することに、積極的であるといわれている。要するに質の高い監査をだれがどれだけできるかで、長期的には選別されていくであろう。

資産管理、公益法人、指定管理者制度などが新しいテーマであるが、監査テーマが公共投資の費用効果分析などであれば、公共経済の学識経験者、また基金運用であれば、金融機関のファンド・マネージャーが、事務補助者として参加することが必要となる。むしろ監査テーマは絞り、監査視点は多方面から分析する方が望ましい。

また市民・議会が興味・関心をもって、外部監査報告書を読んでもらうには、如何にわかりやすく、臨場感があり説得性があるものとして編集されるかで、外部監査の水準を決定する要素になってくるであろう。

3 外部監査の視点と評価

外部監査報告書は、会計的視点からはすぐれた監査報告書が多いが、政策科学からみてどうかである。監査である以上、3Eの原則、コスト分析などがベースとなるが、問題は政策意識の高さをベースにしたの、費用効果分析であり、コスト算出であり、施策改善措置を、どれだけ提示できるかである。

第1に、監査の宿命として、運営技術に関する改善措置がベースとなってお

り、マイクロ分析が中心である。しかも行財政運営の実態分析が前提条件となるので、実態分析に多くの頁と精力が費やされ、肝心の意見が常識的なものが少なくない。

このような欠点を補うには、第2次外部監査を実施するか、外部監査にもとづく行政改革委員会を設置する必要がある。神戸市の「人件費に関する外部監査」は、地方公務員の給与について、意欲的で明確な分析がなされている。

しかし、さらに公務員給与問題の核心に改革のメスを入れるには、減量経営的給与削減でなく、政策的給与体系の再編成が必要であり、なんらかの形で外部監査にもとづく、第2次のアクションが不可欠である。このままでは自治体の措置内容は、給与削減は現在進行中とされ、改革へのインセンティブは弱いものと化していくであろう。

もっとも奈良市の「補助金等の状況」（平成16年度）は、意見の部分が多い。個別補助金について、基礎的データは事業紹介として処理し、意見のなかで個別分析をデータとして分析しており、意見の具体性・説得性をもたせている。また総論と各論に区分し、図表をベースにしているので、きわめて読みやすい報告書に編集されている。

第2に、情報・事実の公開、行財政の実態分析など、外部監査によって地方自治体の実態が明らかにされている。外部監査の役割の1つは、この事実の公開、実態の分析で、高槻市の「公の施設の管理運用」（平成16年度）は、具体的に改善方向をうちだしている。

たとえば、外郭団体の委託料において、経費改善を図っても結局は、本庁が残額を吸い上げてしまい、外郭団体の経営インセンティブがはたらきにくいシステムになっているので、「一定割合については、管理委託先にプールすべき」と指摘している。この問題は収益3分方式として、財政局・市民・担当課に還元する原則が、一般的に知られている。

また保育所民間委託についても、1保育所8,450万円の節減効果があることを、コスト分析で算出して、官民のコスト比較分析を忠実に展開している例がある。すなわち、施策・政策監査への展開は、まずコスト分析からスタートし、

サービスの質の問題，さらに保育所政策論へと展開するのが筋である。外部監査で具体的費用分析が欠落し，単なる抽象的提言・意見となることは，回避しなければならない。

第3に，施策・政策の提示などによって，外部監査が自治体に改革・改善への処方箋を提示することが，外部監査の理想である。したがって，個別の指定事項の列挙では，自治体を説得させ改革へのインセンティブとなることは難しい。

当該監査テーマに対して，何を基準・戦略として実施するか，外部監査人の一定の方針がなくてはならない。もっともはじめに民間委託ありきとか，公務員給与削減が金科玉条では困るが，公平性・効果をベースとするとか，独立採算制を原則とするとか，自治体の経営責任の形成追求を模索するなど，無味乾燥な報告書としないためには，外部監査における戦略がなければならない。

もっとも外部監査は各種委員会などと異なって，政策形成までの役割は分担されていないが，さりとて会計監査の次元に自己抑制するべきでなく，事実の指摘と行政努力の要望だけではなく，改革・改善への処方箋を提示することが望ましい。

第4に，監査コストの問題は，市民の視点に立った監査を実施していくのであれば，監査人が外部監査にコストをかけ収益性が低いのもやむを得ない。ただ，自治体運営に関する情報を蓄積していけば，より少ない労力で，より多くの成果を創出することは，将来的には可能となる。

自治体も外部監査によって，行財政効果が達成できれば，金額的には収支は補って十分である。市民オンブズマンによる，官々接待，カラ残業，カラ出張の指摘は，全国的には年100億円としても，10年で1,000億円である。

実際は相当の高額の代価を支払っても，自治体が監査報告書を活用すれば，十分すぎる見返りがあるはずである。現実に不適切な会計処理の是正だけで，監査報告書の数倍の節減をえているケースはめずらしくない。

4 外部監査の実効性

外部監査の有効性は、その報告書にもとづいて自治体が、どれだけ指摘事項を改善していくかである。この点について、制度上、自治体はなんらかの措置をしなければならず、その結果を措置内容として、公表することを法的に義務付けられているが、外部監査の内容が政策監査をめざすべきとする観点から、実効性の担保について、つぎのようにいえるであろう。

第1に、運営技術・システムの改善については、それなりに改善方向・意欲がみられるが、マクロの財政改善計画については、監査報告書は「状況判断が甘い」などの一般論が結論であったり、改善の具体的提示が貧困であったりする。一方、自治体の措置内容も、「経済社会環境の変化に対応していく」と、抽象的内容ですませている例がある。これでは議会答弁の類という、批判を甘受しなければならない。

たとえば、人件費では民間企業との比較で、親方日の丸の体質・体制にメスを入れてから、結論をだすべきである。これまでの地方行財政における、失敗の事実・先進的成功例を紹介し、当該自治体の改革への刺激剤となるだけの工夫をし、さらに公共経済学にもとづく、政策・施策の指針を描いていくのが、期待される監査報告書である。

第2に、自治体の行財政資源について、管理運用の改善が報告されるケースが多くみられ、自治体の措置内容は「個別に改善していく」との対応となっている。

たとえば地方財政の財務について、そのストック会計（現金・土地・債権・基金など）が欠落している事実を摘出していくのは、外部監査の「必要条件」であるが、ストック会計の不備だけを指摘し、何をどう改善していくのか、モデル方式を作成し、自治体に改革・改善への方式・方向を示すのは、監査の「十分条件」ともいえる。

財政運営上から個別対応ではなく、会計処理をこえた市民にもわかりやすい、ストック会計のモデルを明示するのが、水準の高い良心的な監査であろう。すなわち企業監査でなく、市民がよむ自治体監査であることを前提条件としなけ

ればならない。

外部監査は事実の指摘，運営の分析だけでは，その監査の結果に基づいた措置が講じられる保証は低いことを考えると，監査後における議会・市民の共感をどう呼び込み，どう改善・改革を実現していくかの戦略的要素をふまえて，外部監査報告書を，編集・記載する配慮がいるのである。

第3に，公会計・財政・組織など，官庁独自の慣例・システムについて，民間との比較で不合理を指摘しているが，自治体は現行法制度上措置が困難なため，「今後，関係者へさまざまな機会を通じて要望していく」という，措置で済まされている例がある。

たとえば公的金融機関による繰上償還の禁止は，民間企業センスでみれば，奇妙なシステムであるが，長期の固定金利制である以上，当然のことであり，改善は容易ではない。むしろ自治体の安易な起債主義，資金管理への認識の低さを指摘し，具体的な金利軽減方法を提示する方が，政策監査として有効な監査になると思われる。

第4に，外部監査といっても，政策論議に及ぶことは避けられない。ことに福祉生活サービスなどの無料化・軽減措置は，財政悪化の由々しき要因となっているので，監査であっても見逃すことができない指摘事項となってくる。

たとえば交通事業における敬老無料乗車券交付が，公営交通の安定財源となっているが，実質的には隠れ補助金である。しかも過剰交付となっており，監査報告で，行政的経費に対する適正な繰入額を求めているところがある。

それよりも，西宮市で導入されているように，乗車券購入半額助成方式に転換したほうが，はるかに公平であり，実効性のある方法である。曖昧な財政支援措置がもたらす，経営マインドの衰退という，見えざるマイナスの波及効果を指摘した方がよい。

また不採算路線バスについては，経費の一般会計負担化から経費見直しを迫っているが，長期の構造的赤字を考えると，民間委託・路線廃止が考えられるべきである。多くの自治体ですでに一部は，実施済みであるが，監査報告はこれらの民営化方式について，もっと踏み込んで提言すべきである。

公営バスに限らず、構造的赤字要素をもつ事業は、民営で同様のサービスが確保できるならば、民営委託・民営化が導入されるべきで、民間委託をしたから行政責任が曖昧になったり、責任の縮小がもたらされるのではない。外部監査としては経営改善策をさまざまな視点から提示し、直営方式は段階的縮小の時期にきていることを明記すべきであろう。

5 外部監査の将来

このような外部監査の報告書は、会計・運営技術・システムに関するものが大半であるが、財政運営の改革、経営方式の変革などには踏み込めていない。しかし、説得性のある報告になるには、民間方式との比較、行財政運営の歴史的事実などをふまえて、どう改善施策を提示していけるかである。

たとえば行政経営改善には、過疎バス・路面電車の撤退が、かけがえのない歴史的教訓であり、早期改革策定、段階的实施がもっとも効果的対応である。一般的に自治体経営は遅れての実施がほとんどであり、改革の効果が薄れ、改革にともなう犠牲が大きいのである。この点、歴史的事実の分析、実施自治体の先例などをふまえて、具体的改革効果の費用を算出するのがベストである。

これからの外部監査はどうなるかは、外部監査人自身が決定していくことになるが、第1期は、この数年の導入期であり、民間企業会計の地方財務会計への適用という点で、外部監査の絶対的な技術的優位があり、会計監査にもとづく問題点の指摘・事実の公表で十分な成果があったといえる。

しかし、より重要なことは、現行の事務事業における「負の効果」を指摘し、いかにムダな制度化が、定着しているかを摘出していくことである。たとえば特殊手当・零細補助金などは、その管理・支給のため、数倍の人件費が費やされ、さらに職員の政策・改善マインドを、スポイルしていることを訴えていくことである。

なによりも報告書が活用されるには、わかりやすいことが、前提条件であり、外部監査報告も、市民的洗礼にさらされるであろう。現在においても自治体の財政情報公開はなされているが、不親切であり、外部監査は情報公開の不備を

治癒する役割を担わされているのである。

第2期は、今後の数年間であり、事務事業の行政評価をふまえ、施策選択の評価になるであろう。自治体サイドとしても会計処理の適性化がすすみ、問題は施策選別の必要性が高まってくるからである。

第1に、個別会計処理の不適切だけの指摘では、外部監査の存在意義が乏しくなり、一定の行政改革・経営方針にもとづく、評価・選択をもった監査が求められる。現在では外郭団体の適正な会計処理が、行われているかが問題であるが、今後は各外郭団体の経営原則にもとづく分析が必要となる。

要するに擬似独立採算制にもとづく、各外郭団体の収支均衡の目安を設定し、監査して、経営改善の処方箋を描いていくことである。さらに監査が実現されるには、事実の指摘から行財政責任の追求へと、監査の矛先をひろげていかなければならない。

第2に、情報公開と同様に外部監査も成熟期をむかえるが、多くの統制システム・行政技術システムと同様に、形骸化・形式化していくかの分岐点になるであろう。自治体改革という永遠の課題をふまえた、政策監査へとレベルアップしていけるかである。

たとえば病院の外部監査において、経営改善に対する地域医療の必要性という反論が提示され、一種の行政責任論争の様相を呈するが、実際は地域医療の経費は、交付税などである程度は措置されている。地方財政の運用における知識・情報を十分にもって、行政責任論争は回避しなければならない。

民間委託の問題も、行政責任論争に発展する恐れがあるが、自治体は市民への可能最大限のサービスを供給する義務があるという、公共信託の原則からいえば、地方公務員の既得権の削減か、市民福祉の拡大かの施策選択の問題として明確に提示できる。

今後、外部監査も行財政審議会・外部評価委員会・内部監査など、同類の自治体統制システムと、競争・競合を余儀なくされるであろう。外部監査が官製オンブズマンとして、政策次元の高い報告書を出していけるかが、問われているのである。

参考文献

全国市民オンブズマン連絡会議「包括外部監査の通信簿」(平成16年度), 高寄昇三「自治体企業会計導入の戦略」(平成15年), 公人の友社, 高寄昇三「自治体の行政評価導入の実際」(平成12年) 学陽書房, 高寄昇三「新地方自治の経営」(平成16年) 学陽書房。

自治体経営と外部評価

伊 多 波 良 雄

(同志社大学経済学部教授)

1. はじめに

今、多くの自治体が政策評価を取り入れている。教科書的に政策評価の目的を述べると、アカウントビリティの確保、各分野に対する知的貢献、マネジメントの支援の3つになる¹⁾。

これらについては特に改めて言及する必要はないと思われる。ここでは、これらに加えて政策評価の必要性について一言及しておく。

周知のように、1989年にベルリンの壁が崩壊し、その後1991年にソビエトが崩壊している。その結果、世界は資本主義経済体制に染められていくことになった。資本主義経済体制の下では、評価が普遍的になっている。市場で取り引きされているあらゆる物が評価され、そして評価が高い経済活動に資源が振り分けられていく。したがって、評価が行われない分野には資源が配分されないことになってしまう。評価が行われない分野の代表は、中央政府、地方自治体などの公的部門である。公的部門が正當に評価されなければ、資本も人的資源も評価が正確になされている民間部門に流れていき、公的部門には流れてこない可能性が出てくる。これは国民ないし住民の厚生を低下をもたらす、社会的には望ましい現象ではない。したがって、人々の暮らしを守るためには公的部門の評価が行われなければならないのである。

神戸市では、平成15年から事務事業評価を行うに当たって外部評価を取り入れており、平成17年には3年目を迎える。周知のように神戸市は平成7年に震災にあい、財政基盤が失われなる中で、その後復旧・復興に多大な努力をして

1) 山谷清志(1997)『政策評価の理論とその展開』晃洋書房。

きた。本稿は、筆者が神戸市で3年間外部評価委員として携わってきた中で感じたことを踏まえながら、外部評価の意義、外部評価から見た評価制度の課題を述べる。さらには、政策評価などの透明性の向上がもたらす影響について見た後、自治体経営のあり方について言及する²⁾。

2. 外部評価制度

事務事業評価システムを実施している場合、ほとんどの自治体では専門家から構成される外部評価委員会を設けて中立性を維持しようとしている。中には一般市民からなっている委員会も存在している。外部評価委員は事業を実際に実施している行政そのものから任命されているので、中立性あるいは客観性が維持されないのではないかと懸念が発生する。

海外に目を向けてみると、国レベルでアメリカでは議会の下に評価する機関として米国会計検査院（General Accounting Office: GAO）があり、イギリスでは評価する機関として会計検査院（National Audit Office: NAO）を設けている。アメリカは政治システムとして大統領制を採用している関係で、GAOは大統領に対する牽制力として機能している³⁾。議院内閣制を採用しているイギリスでは、評価機関は政府の実施する事業を否定するような評価を出すとその存在意義を失うので、評価機関はできるだけ中立的であろうと努力する傾向がある。日本の自治体は形では大統領制を採用しているが、実際は首長と議会の多数派である与党とは対立しているというわけではない。むしろ、協力関係にあるといったほうがいいかもしれない。アメリカのように議会と大統領が緊張関係にあるように、日本の自治体もそうであれば議会の下に評価委員会を設けることも一案であろう。しかし、首長と議会が協力関係にある場合、本来であれば中立的な機関を設ける必要がある。

先に述べたように、地方レベルにおいて外部評価委員会は行政との関係が強

2) 本稿は、平成17年11月28日に神戸市役所で行った講演に基づいている。

3) この点に関しては、平松英哉（2001）「議院内閣制下の会計検査院による「政策評価」—英国会計検査院の動向に着目して」『同志社法学』53巻2号、126-155ページを参照せよ。

いので、客観的になるのが難しく思われる。しかし、自治体は評価シートなどを公表することによって客観的・中立的であろうとしている。さらに、客観性を高めるためには評価に至った様々な数値を公表するなどの試みが必要であろう。

3. 外部評価から見た評価制度の課題

政策評価のレベルを、(1)思い込みや一面的な見方、前例踏襲的な仕事を継続、(2)思い込みや一面的な見方から脱却し、評価を受ける、(3)客観的な効果の測定(アンケート、調査などの実施)、(4)効果の測定結果の活用・分析、(5)効果の測定結果を生かした改善、次なる展開、の5段階に分けると、神戸市は第2段階から第3段階に移行しつつあるように思われる。さらに、外部評価からみた評価制度の課題として次の点を挙げることができる。

(1) 役割分担の明確化に関する徹底した議論

公民の役割分担の明確化に関する議論が必要である。事業を民間がやるのか、行政でやるのか、あるいは地域で行うのか。そういうことを徹底的に議論する必要がある。公民の役割分担と簡単に言うが、結構難しいテーマであるので担当者が納得するまで議論する必要がある。

例えば「福祉医療費助成制度」は老人や乳幼児など、医療費の一部を助成する制度であるが、これは公的な公共関与の必要性、補完性という面では非常に高いと言える。通常、このような制度の実施の根拠として、健康面や経済面での不安を抱える市民がいるので、実施する必要があるという事が挙げられる。しかし、そうすると、健康面とか経済面での不安を持っている人全員にこういう制度を実施してもいいのかという議論が出てくる。対象が余りにも広過ぎて、健康面や経済面に不安を感じている市民というのは至るところにいるし、そういう市民全員に対してこういう助成制度を実施しなければいけないのかという懸念が浮かんでくる。公共政策的に言えば、所得分配政策の一環としてこの制度を導入すると考えるのが妥当であろう。公民の役割分担に関する議論は公共政策に属するが、最近いいテキストも多いので、関係者は最近の学問の成果

を取り入れておくことも必要であろう。

(2) PDCA サイクルの確立

政策評価を通じて効率的な資源管理を行う場合、評価と予算を関連づけて効率化を図る方法がとられ、いくつかの形態が考えられる。最も簡単な方法は、政策評価と予算を直接リンクさせるものであるが、包括的に政策評価を用いるものとして、PDCA (Plan・Do・See・Check) に見られるマネジメントサイクルの考え方がある。民間の経営手法に倣った考え方であるが、有効な方法として位置づけることができる。

(3) 効果的な情報の提供の仕方、説明責任の果たし方

自治体は様々な事業を行っているが、事業自体はほとんど外郭団体、NPOなどに委託されているのが現状である。各部局は事業主体に補助金を交付しており、これに対して報告書を義務づけているのが普通である。通常、この報告書では補助金の使途に関して簡単な情報があるだけで、たとえば、具体的に利用者が何人で、満足度はどの程度であったかに関する情報はほとんどない。このような状況であるので、事業を計画している事業担当者は現状を知るよしもない。効果等についての情報を報告書に求めることによって、事業を評価するための重要な情報を得ることができるので、政策評価という観点から報告書の中身も今後考慮していく必要がある。

(4) 施策実現へ向けた事務事業のあり方についての自由な議論

事業をそれ単独で評価をすることはなかなか難しい場合がある。例えば、A貸付けという事業があるとすると、この事業を評価するためには、貸付けをして、どういう使途に使われているのかということまでチェックする必要がある。しかも、A貸付けを受けている家庭は、別の事業も受けている可能性がある。例えばこれをB手当とする。こういうA貸付けとB手当といった事業を、セットとして一つの施策であると考えている場合がある。このようなときにそれぞれの事業を独立に評価することは非常に難しく、施策レベルの評価を行う必要がある。一番よく事業の内容を知っているのは、事業策定者である。そういう人たちが施策レベルでの評価の必要性を感じ、施策レベルでの評価についての

議論をする必要がある。

(5) 10分間のヒヤリングは氷山の一角

神戸市では、1つの事業に対し、10分間使いヒヤリングを行っている。ヒヤリングを受ける担当者から見ると、事業を十分理解してくれているかどうか心配な側面もあろう。確かに経験に基づくと、事業内容の理解は3年目の方が深く、妥当な評価をしたように思われる。したがって、評価委員はある程度は事業内容を理解しておく必要がある。ただ、外部評価委員は、10分間のヒヤリング以外にも、委員相互で様々な議論をしている。さらに、各部局にフィードバックし、再ヒヤリング等も行っている。そういう意味では一つの事業の評価に対して随分時間を使っており、10分間のヒヤリングは氷山の一角と言うことができる。

(6) 政策立案者は事業の担当者

政策評価を行う目的としては、職員の意識改革という点が非常に重要である。政策評価は三重県で最初に行われ、現在では多くの自治体で採用している。政令指定都市レベルで述べると、京都市や大阪市でも行政評価を実施しているが、神戸市のやり方は京都市とは異なっている。自治体にはそれぞれ特色があるので、導入をスムーズにするためには、それぞれの自治体にあった政策評価の仕組みをそれぞれが独自に作り上げていく必要がある。

この場合、やはり実際に事業を策定し、実施している公務員の取り組み方が重要になってくる。ある事業を廃止するかどうかという議論をする際に、それを担当している部局が一番現状を知っているし、知り得る立場にある。また、廃止をするか、しないかという二者択一の議論もあるが、オプションはそれだけでなく、他のいろんな仕組みを考えることが可能である。この意味で、ある事業をどう改善していくかどうかということは、まさに事業担当者の手にゆだねられている。簡単に廃止とか継続とかという議論だけではなく、継続する際にも新しい提案を行っていくということが重要であり、事業担当者は、自分は政策立案者であって、この事業について一番良く知っているのは自分であるという気構えで事業の是非を議論していく必要がある。

また、市民感覚で事業を評価する場合には、視点がたくさんあるわけではなく、実は、「市民の立場から本当にきちんと事業が実施されているのか」という単純な視点が基本になっている。したがって、各部局で指摘された意見は基本的には同じ立場から発せられている。基本的には、意見を述べるスタンスは全く同じなので、他部局の事業に対する指摘事項が、自分の部局にも適用できるということは多くある。この意味で、自分の所管している事業の所見を見るだけではなく、他部局の事業の所見も積極的に参考にしていく姿勢が必要である。

4. 政策評価の効果

政策評価の目的として、マネジメントの管理を挙げたが本当に効果を上げているのだろうか。この点について実証分析を見てみる。

(1) アメリカのケース⁴⁾

アメリカでは、1960年代に導入されたPPBS (Planning Programming Budgeting System)、1970年代における目標管理 (Management Objectives) そしてゼロベース予算 (Zero-Base Budgeting) に代表されるように、効率的な予算管理の試みがなされている。最近では、1993年に政府業績結果法 (Government Performance and Results Act: GPRA) が導入されて効率的な予算の取り組みが行われている。ここでは、様々な試みがなされている地方レベルで、政策評価などの透明性を向上させる試みが財政に与える影響について紹介する。

地方自治体レベルで考えると、財政の長期予測、監査の実施、政策評価の取り組み、情報の公開など透明性の向上に貢献する様々な努力は、自治体の運営能力を問う試みでもある。このような考えの下で、債務残高も減少し、財政規模も縮小していくという結果が導かれている。

一方、当然予想されることではあるが、透明性を向上していくと、住民の要

4) 本節は、藤澤昌利 (2005) 「情報公開制度と自治体運営の効率性」2005年度日本財政学会報告論文を参考にしている。

望をどんどん取り入れていく必要がある。政府としても、住民の要望を何とかして運営に反映していかなければならないということになる。その結果、歳出規模が拡大するという現象が起こってくることも導かれている。

アメリカのケースでは、透明性の向上は債務残高の減少や財政規模の縮小に寄与しているが、他方で、歳出規模を拡大させる結果が得られている。このように、相反する2つの結果が出ている。

(2) 日本のケース

日本のケースでは、山下・赤井（2005）と藤澤（2005）の実証分析がある⁵⁾。透明性の向上の歳出規模に及ぼす影響については、住民以外の情報公開請求資格付与、議会の情報公開制度、監査委員への民間人登用などの制度は、費用最小化に影響を与えないという結果が出ている。

特に、監査委員への民間人登用が費用最小化に影響を与えない理由は、監査委員はビジネスの一環として自治体と契約しており、必ずしも監査委員の民間人登用は費用最小化にはつながらないということにある。さらに、議会の情報公開制度も、現時点では費用削減にはつながっていない。情報公開制度にもかかわらず、内容が多くの人にとって理解しにくいという点が挙げられている。こういったことから、これらの制度は費用最小化に影響を与えないということが指摘されている。

ところが、制度によっては、費用最小化に影響を与えるものがある。これらの制度として、バランスシートの独自帳簿作成、行政コスト計算書の行政評価への反映、重要施策の素案の住民への公表、行政評価の数値化、といったものが挙げられる。これらの制度は、住民からのフィードバックによって費用最小化につながるといったものではなく、行政内部の意思決定ルールを変えていくタイプの制度と考えられる。つまり、一般的に言えば、地域の住民に対する情報公開制度よりも、行政内部の意思決定ルールを変えていくタイプの制度の方

5) 山下耕治・赤井伸郎（2005）「財政運営の透明性（情報公開、政策評価）と事業効率性」『研究年報』（長崎大学経済学部）第21巻，61-73ページ。藤澤（2005）は注4を参照せよ。

が、費用最小化に影響を与えるということになる。

言いかえると、行政内部の職員に業務の意義を理解させ、職員の意識改革を喚起するタイプの制度が費用最小化に有効ということが出来る。あえて言えば、情報公開制度のように、住民がモニタリングをするような制度よりは、職員の意識改革が極めて重要であり、これが財政のスリム化につながっていくと言える。

では、住民によるモニタリングは意味がないのか。財政のスリム化につながらないのであれば、情報公開には一体どういう意味があるのか。この点については、藤澤（2005）によれば、都道府県を対象として、人口1,000人当たりの情報公開請求件数を説明変数として使うと、情報公開請求件数は物件費を削減すること、歳出総額に関しては削減効果なしということが得られている。したがって、物件費というある特定の費用に関してはかなり削減効果がある。

さらに、藤澤（2005）は、実は北海道や宮城県では住民によるモニタリングが非常にうまく機能し、歳出削減効果が高いということを指摘している。周知のように、北海道と宮城県では、警察署の公金不正流用事件が発覚し、処分者まで出している。こういった状況では、住民によるモニタリングが実際に効果を発揮していると考えることができる。したがって、透明性を向上させる制度を作った場合、住民が実際にモニタリングの意思を持ち、行動を起こさせる仕組みを作ることが重要になる。情報公開制度をただつくるだけではなく、制度を使って市民がアクションを起こせるようにしないと、費用最小化にはつながらない。

以上をまとめると、実証分析においても、職員の意識改革ということが、財政のスリム化、費用削減に効果的に働くということが示されていると言える。つまり、職員の意識改革を、職場での議論を通じて喚起させるということが非常に重要である。

5. 自治体経営に向けて

予算編成当局は予算を押さえるために政策評価を用いようとし、他方で事業

部局では予算を獲得するために政策評価を用いようとするのが一般的な姿であろう。このような現状では政策評価に本来の機能を期待するのは難しい。現行の財政制度は予算に重点が置かれている。予算をいかにして人件費などの項目別に設定できるかが重要な関心事になっている。経費を管理する場合、予算を付けることによって管理する方法が現在採用されているが、どのような形で経費を管理していくかは時代の要請に従う必要がある。現在の予算偏重の方法は日本が近代化する際には効果的な方法だと思われる。実行しなければならない大きな行政需要があり、これをいかにして効率的に行うかが関心事の場合は現行の方法でいいと思われる。しかし、行政需要がある程度満たされ、本当に必要な行政需要を取捨選択しなければならない現在は、政策評価により検証しながら決算中心の財政制度に移行しなければならない。

先の実証分析の紹介では、行政内部の職員に業務の意義を理解させ、職員の意識改革を喚起するタイプの制度が費用最小化に有効ということができると述べた。筆者の研究でも政策評価を採用し始めた頃から、神戸市も含めて政令指定都市の効率性が上がってきていることが確認されている⁶⁾。

しかし、今後政策評価を進めていく上で考えなければならないことがいくつかある。その中でとりわけ重要なことは、事業に携わる人々に評価を実施するインセンティブをどのように確保していくかということである。多くの自治体では政策評価の重要性については浸透していると思われるが、それを制度としてどのように位置づけていくかが十分議論されていない。事業を作成する局が政策評価を行って効率化を達成しても、その先に見えてくるのが予算の削減では政策評価を実施するインセンティブが湧いてこない。政策評価のインセンティブを与えるために、予算の単年度主義の見直し、公務員制度の見直し、議会のチェック機能の強化などを見直す必要がある。

政策評価を行うということは、資源を効率的に運用するということにはかならない。言い換えるなら、無駄な事業を行わないということである。事業の縮

6) 伊多波良雄 (2006)「京都市の財政構造」未定稿論文。

小は経済活性化に対抗するように思われる。しかし、他国の経験を見てみると政策評価によるスリム化は赤字財政の脱却につながっている。このことは、効率的な政府の方針は民間部門に対して政府の信頼を高めるシグナルとして伝わり、結果的に民間部門の経済の活性化につながっているからである。

地方のレベルでも、同じ事が起こるのであろう。自治体の政策評価を中心とする一連の行政改革は、自治体に対する民間部門の信頼を増大させ、経済は活性化して行くであろう。ある地域の活性化の効果は他の地域に流出する傾向があり、この意味で地域は開放的である。ある地域の行政改革が十分な成果を収めるためには、すべての地域が行政改革を実施する必要がある。したがって、自治体経営は自治体そのものを行わなければならないが、政策評価の試みが全国的に行われて実効性のあるものになる。

6. おわりに

どの自治体でも、評価の客観性・中立性をどう保つのかという点については、非常に苦勞をしている。多くの自治体では外部評価制度を設けて評価の客観性・中立性を維持しようとしている。さらに、評価の客観性・中立性を向上させるためには、評価シートの公表、評価に至った数値の公表など様々なものを公表する必要がある。このような試みを通じて、政策評価は民間の支持を得て、経済の活性化、そして財政赤字の縮小につながって行くであろう。

評価の時代に入った今日、評価の試みを止めることはできない。評価が良くても、さらなる改善を行っていく必要がある。いい評価結果が出たとしても、それに安住しているわけにはいかない。都市間の競争は非常に激しくなっている。今まで都市間競争という場合には、インフラを整備することによって、人口規模を増やし、税収も増やして、というように規模をとにかく大きくしていく競争という面が強調されてきた。こういう規模拡大としての都市間競争は終焉したであろう。

ただし、別の意味での都市間競争、つまりソフト面での都市間競争は、今後ますます激しくなると考えられる。特に関西圏のような大都市圏内におけるソ

フト面での都市間競争は、今後さらに続いていくだろうと思われる。終わりのない評価の時代が到来している。しかし、何らかのインセンティブがなければ終わりのない評価の時代を継続することはできない。継続を保障するシステムの構築が望まれる。

外部評価の課題

—外部評価委員会の人選，運用，目的—

山 谷 清 志

(同志社大学 政策学部教授・)
(大学院総合政策科学研究科教授)

はじめに

政策評価や行政評価に関する地方自治体のシステムには、いくつかの課題が指摘されてきた。たとえば予算との連携がない、評価結果の政策への反映方法に検討すべき余地がある、評価に要する労力・負担が多すぎる、自治体職員の評価能力が向上しない、住民や議員が無関心であるなどである。しかしこれらの問題についてはさまざまな改善の取り組みがある。閣議決定（2005年12月16日）による政策評価の基本方針の改定はその代表であり、また財務省・総務省・内閣府においては予算との関係を研究しており、さらに多くの場で研修その他で普及・啓発が試みられている。もちろん、多くの地方自治体でも改善の取り組みが見られる（総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況調（2004年7月末現在）」2004年12月28日）。

しかし、これとは別に評価システムにはその誤作動を招く問題点がいくつか含まれていたことが分かってきた。その問題点とは、評価担当者が多様なアカウントビリティの意味を十分理解していないため政策担当者に無駄な作業負担を課す¹⁾、「箸の上げ下ろしまで云々しない代わりに結果や成果を重視するはずだった」のに作業プロセスを厳格に細かく見たがる、評価と監査を混同して現場を混乱させた点である。そして、実務レベルだけでなく、学会でも問題になり始めているのが外部評価の機能不全である²⁾。

1. 外部評価のねらいと委員の属性の問題

政策評価の外部委員会は法令で義務づけられていないためすべての現場で導入されているわけではないが、中央府省では公正取引委員会・警察庁・金融庁・総務省・法務省・外務省・財務省・文部科学省・厚生労働省・農林水産省・環境省の12省庁が導入済みであり、また防衛庁と内閣府が2006年に導入予定である。地方自治体でも〔表1〕のように導入が進んできた。

表1 地方自治体における外部有識者を入れた第三者機関の設置状況

	都道府県	政令市	中核市	特例市
設置している	25 (54.3%)	5 (38.5%)	9 (27.3%)	10 (26.3%)
設置していない	21 (45.7%)	8 (61.5%)	24 (72.7%)	28 (73.7%)

総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況調（2004年7月末現在）」2004年12月28日。

外部評価委員会を導入した理由は①「外部専門家」に評価制度を見てもらい評価のシステム・仕組みの完成度を高め、またその運用において外部専門家が評価プロセスに参画するので、評価そのものの質が向上する（評価の評価「メタ評価」）。②住民や地域の各種団体など、さまざまな立場の人びとが持つ多種多様な意見を反映させて内部評価の独善性をチェックし、お手盛り評価を排除し、評価の客観性と中立性を高める。③政策や事業内容の専門に関わる研究者や実務家など「外部有識者」の知見を評価に反映させ、現場にフィードバックすることにより政策自体の質的向上を図る、という三つの理想論である。

その後、こうした理想論を現実化するために、外部評価委員会や政策評価有識者会議など、さまざまな組織が設置され、多くの住民、各界代表者（経済関係団体・青年会議所・商工会議所・経団連など）、研究者（行政学者や評価の専門家、あるいは政策内容分野の専門研究者）、実務家（シンクタンク職員やコンサルタントおよび公務員OB）、専門職（弁護士や公認会計士）が動員されたのである。

ところで、評価委員に選任される外部者とは、どのような属性を持っているのであろうか。既に述べたように、一般には「外部専門家」「外部有識者」そして「住民代表・各界代表」という三つのカテゴリーに分類できる。

第1のカテゴリーの外部専門家は、評価の専門家と評価対象になっている政策の中身（教育政策の教育、防衛政策の防衛問題）に関する専門家の二種類がある。評価専門家を招きたいのであれば、その評価専門家がどれだけいるのかということを考えなければならない。現実問題としては、評価専門家の人材（研究者・コンサルタント）がきわめて限られているために、一人で複数の官公庁を掛け持ちするという事実があり、また評価専門家とは呼べない素人を連れてくる場合が少なくない。それは、行政の現場が評価の専門家であるかどうか分からないためであり、また専門家と素人との判断基準がないためである。

評価専門家とは評価に関する講義を担当する教員、評価で学位論文を書いた研究者、評価の背景をなす社会科学、たとえば経済学、社会学、経営学、政治学、行政学、政策学、統計学などを応用する分野の研究者、またはこれらの応用分野で修士や博士を取得した後にシンクタンクやコンサルタントで実務経験を積んだ人が考えられる。こうした専門家であれば、外部専門家としての評価関連業務が可能である。他方、政策に関連する分野の専門家とは、医療政策における医師・医大教員、教育政策における教育学者、外交政策における国際関係論・外交史・国際法などの専門家を言うが、実際問題としてこれらの各種政策専門家は評価の専門家ではないために、次の外部有識者に含めるべきである。

第2のカテゴリーの外部有識者とは外部専門家ほどの厳格さはないが、多くの実際例で言えば、行政の外にいる識者・知識人である。経済界・財界の人びと、企業の経営者・執行役員³⁾、評論家、メディア関係者、大学をはじめとする教育機関のトップマネジメント（学長・学部長・校長）、弁護士、公認会計士、税理士、行政機関OBなどである。有識者とは、一般人よりも「学問があり見識がある」「ものしり」（『広辞苑』第4版）であるということで委員を依頼されることになる。

なお、最近重視されているのが、政策そのもの、あるいは政策の調査や評価において女性の視点が必要であるという考え方である。外部専門家、外部有識者で女性が委員になっていて一定割合（国では30%）を超えている場合には問題ないが、それ以下の場合には女性委員を探して「女性枠」を埋めようと努力

する⁴⁾。この場合、評価専門家でも有識者でもなければ、その委員の特性は「女性代表」という、次のカテゴリーの各界代表に近い⁵⁾。

第3のカテゴリーである「住民代表・各界代表」を評価委員に招くねらいは、外部の多様な意見を取り入れたい、部外者の目で検証してもらいたい、一般住民あるいは素人の健全な常識から見て欲しい、あるいは行政サービスの顧客としての意見を求めたいからである。たしかに評価の理論には、住民と行政とのコラボレーションを重視する協働評価 (collaborative evaluation)、各界の利害関係者が集合して異なる立場の意見からさまざま評価を試す利害関係者評価 (stakeholder evaluation)、住民が政策を考える能力を獲得する手段として評価を見るエンパワメント評価 (empowerment evaluation) があるが⁶⁾、こうした発想をもって外部委員会を招集するのであれば意味は十二分にある。ただし、入念な制度設計、段取り、手間をかけなければ安易に流れてしまう。

2. 委員会運営の問題

さて、外部評価委員会を運営する行政側にも問題がある。よく見られるのは、これらの3カテゴリーの委員を同じテーブルで混在させる例である。行政側が委員の属性を理解しない、用途を考えないために起きる例であるが、評価に素人の委員はその委員会の使命が分からず困惑し、逆に評価専門家は月並みな議論に疲れてしまう。しかも役人自身が評価理論を理解していないため通り一遍のことだけしか説明できない。多くの場合、委員会の議論はすれ違ったり混乱したり、委員相互の意思疎通はかなわず、委員は苦行と忍耐を強いられる。行政側のシナリオ通りにことが進んだ時が成功事例である。

ところで、評価専門家の定義が存在しないために、全く別領域の専門家が混じる例も多い。たとえば外務省における外部評価委員会「政策評価アドバイザー・グループ」においては政策評価の専門家と外交政策の専門家が混在しているが、それは外務省の政策評価には外交そのものに関する知見も必要だという意志の表れである。もともと、この意志のルーツは2002年8月から2003年9月まで設置された「外交政策評価パネル」にあり、委員はすべて外交問題や国

際法の専門家に限定したメンバーから構成されていた。しかし、このメンバー構成では「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が求める要請に応えられないため、改めて別の委員会「外務省政策評価アドバイザー・グループ」を設置したのである。このように外部委員会の専門家の定義は、行政機関が外部委員会に何を求めるのかによって変わるため、委員会を設置する前に議論しておかなければならない。

もっとも委員全員が評価の専門家であるべきだという考えも可能である。この場合は評価の仕組みの妥当性、評価の方法・進め方の適切さを見ることになる。評価の法制度、評価をめぐる社会的環境、政治情勢を勘案して評価委員会に何をしてもらおうのか、そのミッションをあらかじめ決めなければならない。

これに関連して、多くの府省や地方自治体の外部評価委員会の議事録に参考になる事例が見られる。たとえば評価委員会に有識者として招かれた人びとのうち、企業経営者が「厳しい経済情勢における企業経営の視点から見た場合、行政評価で見ている程度の効率レベルでは生ぬるい」という発言は評価の議論になると思われるが、「わが国の〇〇振興のためには〇〇の予算をもっと拡充すべきである」という〇〇関係者である委員の発言は政治的な政策論であり、実証的な調査と客観的なデータ分析をめざす評価の議論ではない⁷⁾。

また、「防災は喫緊の課題でありもっと重視すべきで、そのため防災関係事業を評価で取り上げるべきだ」という意見も（愛知県行政評価委員会）、実は評価の議論ではない。政策論であり、知事や県議会議員に対して県民が要望すればよい話である。さらに「女性関連施設をもっと充実すべきだ」という議論も評価の話ではないが、「国の男女共同参画社会基本法の趣旨に従って、男女間の公平を見る視点を評価基準として入れるべきだ」という意見は、評価の議論に含まれる。

いずれにしても、有識者や住民代表として招いた委員に政策評価や行政評価、事務事業評価、施策評価、独立行政法人評価などの意味、ねらいを十分に説明して了解してもらわなければ、「評価ではない」議論が頻出し、評価委員会の体をなさなくなる。そして、その説明して理解してもらうだけの労力を行政関

係者がどれだけ負担するかが問題になる。多少手間はかかっても、本来の趣旨からはずれた「評価でない」意見を延々とされる無駄を考えると、会議の質と効率を向上させるためには必要かも知れない。

3. 行政による活用例とその問題

行政が外部者を評価でどのように活用しているか実例を見ると、そのパターンはおおよそ三つの目的に収斂し、それぞれ問題があるように思われる。

第1に助言を求める場合である。これも二つの種類がある。一つは制度設計段階でのアドバイスである。筆者の経験で言うと通産省「政策評価研究会」メンバー（1998年3月～99年8月）、通産省「経済協力評価研究会」メンバー（1998年12月～99年3月）、総務庁行政監察局「政策評価の手法等に関する研究会」研究協力者（1999年6月～2000年12月）、秋田県「政策・事業評価の条例化に関する研究会」アドバイザー（2001年7月～2002年3月）、岩手県「政策評価委員会」委員（2001年5月～2003年3月）、外務省「ODA 評価研究会」メンバー（2000年7月～12月）がそれにあたる。この場合のメンバーは、評価制度に関する専門家に限定される。その後、自動的に外部評価委員会のメンバーなる場合と、ならない場合がある。

助言の活用例の二つめは、評価制度立ち上げ後に、評価運用に関してアドバイスを求められる委員に就任する場合である。これも筆者の経験で言えば、総務省「政策評価・独立行政法人評価委員会」専門委員（2001年1月～2002年8月）、大阪府「地方独立行政法人評価委員会」委員（2004年12月～）、防衛庁「政策評価有識者会議」（2006年2月～）がその例であり、政策評価制度の導入や見直しにおいて評価の専門家としての立場から助言を期待されていた。とくに、大阪府の独立行政法人の場合は府立大学や府立病院が対象になっていたが、筆者の立場は府立大学（教育研究）や府立病院（医療）には関係なく、評価のスケジュールとしくみ、評価項目としては何を見るのか、数値指標として何をどこまで書き込めばいいのかというアドバイスを行い、かつそれが府立大学や府立病院の評価システムとして実際に運用する時の問題点を行政職員と一緒に

なって考えていた。

この場合、行政は行政が持っていないノウハウ、知識の吸収が主要な目的であるため、特別外部性にこだわっているわけではない⁸⁾。したがって、ここから外部評価委員会について一般人が抱くイメージとは違ってくる問題がある。専門家委員会ではあるが客観性、第三者性は弱くなり、場合によっては無くなるのである。このため今は死語になりつつある「御用学者」という言葉によって非難されることもあるが、その非難は無意味である。外部専門家の活用は、客観性の確保と言うよりは専門知識の吸収だからである。チェックすべきは専門性の有無であり、それは専門家同士のピア・レビューによって可能である。

行政が外部専門家を活用する第2の目的は、評価に対する客観性の付与である。「お墨付き」機能と呼んでも良いかもしれない。内部評価がお手盛り評価ではないことを証明するため外部者を活用する、そのため評価プロセスの要所に外部者が参加し、第三者の目で見えた意見を言うことが期待される。もっとも招いた行政側も、招かれた委員側も具体的作業として何をするのかが分かっていないため、混乱することが多い。

府省や地方自治体が公表した議事録を見ると、いろいろな問題事例がある。委員の適性に関する認識がないので、行政が選んだ委員がおよそ場違いな放言をする、本来「メタ評価（二次評価）は二度評価することではない」にもかかわらず外部委員に二度目の評価作業をさせる、素人にいきなり評価シートを見せて意見を求める、事前のご説明と称して大量の文書と長時間の説明によって委員を洗脳する、委員が自らのミッションを理解できないため沈黙するなど、問題状況は数多い。

こうした問題状況が出現する理由は、評価委員会に対する行政の誤った願望にある。通常の各種審議会・委員会と同じように考えて人選のバランスをとりたい、行政が議論をコントロールしたい、評価と監査を錯覚しているため監査的な運営になってしまう、まじめなので細かく重箱の隅をつつきたい、全事業を悉皆調査したい、とにかく外部委員会に諮ったという形式的事実が必要であるなどの願望である。

行政が外部評価委員会を作る第3の目的は、ターミネーターとしての役割を期待するところにある。財政に危機感を抱く地方自治体にはこのパターンが多い。外部評価委員会は事業カット・業務「強制終了（ターミネート）」をするために、担当課が書いた評価書を見直すように求められる。辞令交付の時には幹部から「専門家の目で見てもおかしいところはドンドン切ってくれ」という要請を受ける。そのため事業担当者に対するヒアリングや現地調査を繰り返すことになるが、委員はカットのプロではないため、無関係な第三者が「対岸の火事を見ている」目になっている。もちろんこのカットという目的は、評価本来の趣旨からはずれている。

評価とは情報を産出する価値中立的な活動である。成果が出ているかどうかを知りたいのであれば、成果や有効性に関する調査が必要であり、そのための収集・分析のツール、アンケートをはじめとする調査手法を使う。事業執行が効率的であるかどうかを知りたければ、また別のツールが必要になる。それらのツールが評価をする目的、評価結果をつかう目的にとって妥当であったか、使い方が適性であったかどうかだけがチェックする項目になる。評価シートや評価書を見るのもその視点である。したがって外部委員が自ら現地調査に赴いたり担当者にヒアリングする必要はない。ましてや、事業をカットしろ、廃止しろと迫るのは外部評価委員会の任務を逸脱している。多くの自治体では、本来この任務にあたるべき選挙で選ばれた人や幹部が責任放棄をしているために、筋違いの逸脱任務を外部委員がやらせられているに過ぎない。

そもそもカットや終了を前提として評価することは、評価自体にあらかじめバイアスをかけることであり、そこではカットすべきだという結論を導くことができる情報だけが使われる。そのバイアス情報をもとに、事業を守りたい事業担当課と二次評価の外部委員が「やり合う」のは常識的に考えても変である。評価専門家は自ら考える適正な評価の任務からはずれるので困惑し、逆に任務を勘違いした外部有識者は「このご時世にそんな時代遅れの事業もカットできないのか」と興奮し優柔不断な自治体幹部にあきれ、住民代表は地域社会に気兼ねしたり自らも利益を享受しているので沈黙する。

おわりに

外部評価とその委員会の意義を再考すると、以下のような四つの結論になる。

まず第1に、評価の客観性を確保するために外部委員会を置くという目的は、理屈は正しいが、現実にはかなり難しい。これは、外部の「第三者による」客観的な視点というところに無理があるためである。行政が選任する段階で既に第三者性が失われ、仮に先着順や公募で選んでも、今度は委員の評価能力欠如が問題になる。また、公募では利害関係者が公募してくる可能性を排除できない。

第2に、カットを外部評価委員会に依頼する場合については、そもそもカットは選挙で選任された議会や首長の責任であり、また副知事・助役などの執行幹部がするべきことである。それを外部委員にやらせるのは筋違いである。委員にはカット行為を正統化する根拠が無いからである。それでも外部評価委員会にカットを頼むというのは、選挙で選ばれた者のモラルハザードである。ただし、行政改革、財政再建の専門家を首長の特別スタッフとして招き、首長代理として評価でカットする仕組みを作るなら可能である。

第3に、府省や地方自治体が行政の説明責任（アカウンタビリティ）を追及するために評価を使うと宣言したため、監査との類似性が出て公認会計士が評価委員として登場する場面も数多い。しかし本来、評価と監査は目的も、手段も、やり方も、担当者の専門も全く違う。監査は法令遵守、手続き順守の確認であり、裏返すと非違の追及、問題の摘出が目的の責任追及行為になる。他方、評価は非違、違法の追求が目的ではない。もちろん「誰が悪いのか」でもない。原因追及行為なのであり、もし失敗があればそれを教訓にして二度と同じ間違いを犯さない、さらなる改善を図ることを目的として行なう活動である⁹⁾。

第4に、評価をマネジメントの支援目的で使う時、外部評価委員会を設置する意味はない。内部管理がうまく行ったかどうかという話は、外部評価で検証すべき問題ではなく、マネジメント・コンサルタントの活用で済む。

これら4つの結論を前提条件として考えると、外部評価委員会のミッションはかなり限定的になってくる。つまり外部の専門家のアドバイスである。構成

する委員は、特定の政策領域（外交・防衛・教育・医療・福祉保健など）に限定された評価であれば、その政策領域の専門家も必要であるが、政策領域全部が対象であったり総務系の仕事であれば、総務系の話が分かる評価の専門家に限定すべきであろう。その際、アドバイスや助言の内容は評価結果が妥当であるかどうか、妥当性に欠けるとすれば評価の仕組みや情報収集ツールなどのどこに問題があったかを考える内容に限定される。この場合、外部評価は「行政の外にいる専門家が評価のスキームを見る」という性格に落ち着くはずである。

いずれにしても、評価の専門家、政策分野の専門家、有識者、住民代表が混在する外部評価委員会を作る現状には問題がある。また、事業カットのために外部評価委員会を使うのはやめた方がよい。何の権限も正統性もない委員が事業廃止・中止を言い立てても、事業担当課や住民は納得しないからである。これに気づいた地方自治体の多くが〔表1〕のように、外部評価委員会を導入していないのかも知れない。

注

- 1) 山谷清志「政策評価の混迷とアカウンタビリティ評価はどのような情報を産出すべきか」、『行政苦情救済&アカウンタビリティ』（no.16, 2005年2月号）を参照。
- 2) 日本評価学会第6回全国大会（2005年12月11日・12日広島大学）では、政策評価・行政評価制度の見直しが国でも自治体でも広がる中、共通論題Ⅰ「行政評価と行政の質の保証－外部評価を中心に－」、共通論題Ⅴ「評価の評価－評価の質保証のための仕組みと手法」という二つの重要セッションが開催されていた。
- 3) ただし、昨今のNPM（New Public Management：新公共管理）の流行は、民間のマネジメント手法・思想を行政に導入することを目的としているため、企業の経営者や執行役員の場合は外部有識者というよりも、外部専門家であるかも知れない。
- 4) 国の審議会等における女性委員の割合については、2000年8月15日に男女共同参画推進本部が決定した「国の審議会等における女性委員の登用の促進について」に基づき、「平成17年（西暦2005年）度末までのできるだけ早い時期に」「30%を達成する」ことを目指している。中央省庁でもし女性委員が30%を超えていない場合、担当課に内閣府から30%を達成する計画を持っているかという問い合わせが来る。

- 5) 審議会・委員会などに女性委員を確保する目的の一つは政策決定に女性の視点を反映させる必要があるという共通認識があるため、この立場から内閣府男女共同参画局では各種審議会・委員会等の状況を調査し（『女性の政策決定参画状況調べ』2002年8月）、毎年度『審議会等女性委員名簿』が12月に公表されている。そしてこの有識者・専門家の女性のリストを公表する意図は、適切な女性人材を適正に関連した政策審議の場に送り込むことにあると推測される。
- 6) 山谷清志「政策評価とNPO—もう一つの実験—」、日本公共政策学会『公共政策研究』, 第2号, 2002年(特集「政策評価のフロンティア」)を参照。
- 7) たとえば、独立行政法人の国立美術館・国立博物館について「やみくもな効率化は危険」という新聞記事が出たことがある(朝日新聞2005年11月10日)。この記事が独立行政法人評価委員に向けた批判であれば、それは的是なはずである。独立行政法人評価委員は政策の議論には介入せず、独立行政法人という組織のマネジメントの効率化とサービスの充実、経費削減状況を対象に議論するだけだからである。効率化の議論をするなという批判は、国立美術館・国立博物館の独立行政法人化を決めた文部科学省と政府に向けるべきであろう。外部評価の現場はこのような「勘違い」に満ちている。独立行政法人評価委員会は独立行政法人通則法に則って、淡々とその任務を遂行するだけであり、その任務は効率とサービス質を見るところである。
- 8) この外部専門家から行政が助言・アドバイスを受けるといふ点を追及していくと、熱心であればあるほど専門家と行政との接触が増え、専門家と行政はやがて密着する。たとえば岩手県立大学教員時代の筆者は岩手県から政策評価の助言や研修を依頼されたが、当時県立大学教員も岩手県職員であること、また県立大学設置が岩手県のシンクタンクをめざすという県庁幹部と大学幹部の意向、助言・研修活動をひんぱんに繰り返した事実が外部性を否定する論拠になる。少し後で岩手県の政策評価外部委員に就任したが、それまでの経緯から岩手県の政策評価については当事者に近く、外部評価委員としての外部性は(物理的にも精神的にも)失われている。さらにその後、筆者は外務省大臣官房考査・政策評価官のポストに就いたが、これは外部者がその専門性によって内部者になる(ミイラ取りがミイラになった)典型的な事例であった。もっとも、医学に臨床研究があるように、政策評価のような理論と実務が交錯する分野でも臨床研究は必要であり、それが研究者の資質を高め、研究者に対する実務家の「量の上の水練」「机上の空論」という批判を弱め、行政に対する専門的助言活動を的確なものにしていくと筆者は考えている。

- 9) 畑村洋太郎『失敗学の進め』(講談社, 2000年)は, 失敗学が責任追及の仕組みではなく原因解明の仕組みであることを主張しているが, 評価の目的もまたここにあり, 評価結果を政策にフィードバックするという政策評価の目的は失敗学と重なる。

包括外部監査の現状と課題

橘 和 良

(あずさ監査法人 公認会計士)

I. はじめに

筆者は、包括外部監査制度が始まった平成11年度から平成16年度までの合計6年間、包括外部監査に関与する機会を持ち得ました。最初の3年間は補助者として、そして次の3年間は、外部監査人として包括外部監査に従事しました。従いまして、制度導入初期の試行期から、ある程度制度として定着してきた時点までを実体験したことになります。

この経験を踏まえ、包括外部監査の現状とその課題について、私見を述べてみたいと思います。

II. 包括外部監査制度の概要

(1) 包括外部監査契約及びその目的

外部監査導入の契機となったのは、地方公共団体における「官官接待」、「カラ出張」、「裏金」等の不正問題です。不正問題等に対処するには、現状の内部監査たる「監査委員監査」のみでは不十分であり、これを補充するものとして、独立第三者による外部監査が必要とされたのです。

包括外部監査契約とは、普通地方公共団体が、地方自治法第2条第14項及び第15項の趣旨を達成するため、外部監査契約を締結できる者の監査を受けるとともに監査の結果に関する報告の提出を受けることを内容とする契約です（地方自治法第252条の27第2項）。

つまり、包括外部監査の目指すところは、以下の趣旨を達成することにあります。

第2条第14項～地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

第2条第15項～地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らねばならない。

(2) 外部監査契約を締結できる者

外部監査契約を締結できる者は、普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者であって、地方自治法第252条の28第1項及び第2項に規定されています。

具体的には、弁護士、公認会計士、行政実務精通者、税理士です。

(3) 包括外部監査対象の地方公共団体

次の普通地方公共団体の長は、毎会計年度、包括外部監査契約を締結しなければならないとされています（地方自治法第252条の36第1項）。

1号～都道府県

2号～政令で定める市（政令指定都市及び中核市）

3号～前号に掲げる市以外の市又は町村で、契約に基づく監査を受けることを条例により定めたもの

平成16年度では、108の自治体が包括外部監査を実施しています。

(4) 包括外部監査人の監査内容

包括外部監査人は、包括外部監査対象団体の「財務に関する事務の執行」及び「経営に係る事業の管理」のうち、地方自治法第2条第14項及び第15項の規定の趣旨を達成するため「必要と認められる特定の事件（テーマ）」について

監査するものとされています（地方自治法第252条の37）。

「財務に関する事務の執行」は、予算の執行、収入、支出、契約、現金及び有価証券の出納保管、財産管理などの事務の執行であり、普通会計及び特別会計に関する事務を含みますが、執行以前の予算の編成事務、予算の議会における審議等は含みません。

「経営に係る事業の管理」は、対象は公営企業等であり、病院事業、上下水道事業、自動車事業、高速鉄道事業等の事業について、経営管理の観点から監査を行うことができます。

また、包括外部監査対象団体は、財政援助団体等の「財政的援助を与えているものの出納その他の事務の執行」についても監査対象とできる旨を「条例」で定めることができます（地方自治法第252条の37第4項）。この場合には、監査対象が更に拡大されることになります。

包括外部監査人は、上記の監査対象範囲のうちから、必要と認められる「特定の事件」を自らの判断で選定し、包括外部監査契約の期間内（1年間）に少なくとも1回以上の監査を実施する必要があります。

Ⅲ. 包括外部監査の現状と課題

(1) 包括外部監査人について

全国レベルで見ますと、包括外部監査人は、公認会計士及び弁護士に偏っています。特に公認会計士の比率が非常に高くなっています（平成16年度では、実に90%弱）。これは「財務に関する事務」又は「経営に係る事業の管理」という監査対象に対する会計知識の専門性、更には包括外部「監査」に対する専門性が評価されたものと思われる。ただ、監査対象団体は巨大であり、外部監査には相当の人員及び日数を要するため、通常は複数の補助者が必要となります。従って会計士と言っても、現実には監査法人の代表者が就任するか、個人の会計士ではグループを組成するケースが多くなっています。

もっとも、現実問題として、包括外部監査のテーマによっては、会計士以外の専門家（弁護士、経営コンサルタント、コンピューター技術者、税理士等）

を必要とすることもあります。従って、この点を考慮して補助者の人選をしておく必要があります。

また、補助者の人数が多すぎると意思疎通を欠き、結果取りまとめ及び意見調整に時間がかかることになります。

包括外部監査人の就任資格者を上述の様に極めて限定したことは、より多角的・多面的（法的・会計的・税務的のみならず）に行政をチェックする必要性という観点からは問題が残ります。現に、監査報告書の内容は、どうしても自らの職業専門性が色濃く打ち出されている様に思えます（逆に言えば、それ以外の観点は重要視されていません）。

(2) テーマ（事件）選定について

包括外部監査対象団体の「財務に関する事務の執行」及び「経営に係る事業の管理」のうち、必要と認められる「特定の事件」について監査するとされています。また、テーマ（事件）の数については、最低限1個とされていますが、これについてはテーマの内容（難易度）及びテーマの掘り下げ方次第と思われるます。

実際の監査報告書（平成16年度）を見ますと、1テーマから4テーマまでのケースがありますが、2テーマのケースが主流と思われます。また、テーマの具体的内容については、制度当初の頃は多種多様という感じで、バラツキていましたが、制度開始から6年を経過すると、同一及び類似のテーマが目立ってきています。

その理由は様々ですが、やはり当初は、各包括外部監査人が手探り状態で選定していたものが、年を重ねるうちに、先行監査報告書を自然と参考にしたためかと思われます。しかしながら、書き易いもの、無難なもの、という観点でテーマ選定がなされると問題となります。やはり、当該地方公共団体に一番相応しいテーマの選定が必要です。

(3) 監査報告書のボリューム（総ページ数）について

監査報告書のボリュームについては、平成11年度の某市の20ページ未満という極端に少ないケースは論外ですが、これについても先行報告書を意識するためか、全国的に年々増加してきています。全国レベルで見ますと、平成16年度では、400ページに近い膨大な報告書が提出された地方公共団体が2つもあります。

勿論、監査報告書の価値及び評価は内容（質）の問題であってボリュームではありえません。

(4) 監査報告書の記述方法

当然の事ですが、報告書の内容を読者が理解できなければ、利用の仕様がありません。従って、報告書の記載は、報告書の利用者（読者）に出来る限り理解しやすくする必要があります。但し、監査報告書を作成する側としては、實際上簡単ではありません。読者の知識レベルに大きな格差があるからです。このため、どのレベルの読者を意識して（対象として）記述するかが問題となります。なるべく専門的用語を避け平易に記述し、グラフ、比較表、分析表等の図表を多用することとなります。場合によっては、写真、カラーページ等を使います。これらの工夫で分かり易くはなりますが、反面、報告書の記述は冗長となり、ページ数が増加し報告書の作成費用も増加します。

(5) 監査報酬について

監査報酬は、対象監査団体の規模等により、大きな差異が生じています。

平成16年度で言えば、絶対額で488万円～3,528万円（東京都）の格差があります。

但し、監査報酬の高い安いは、監査対象団体の規模及び組織の複雑さ等の要因もあり、一概に判定できませんし、根本的には、成果に対する評価の問題が絡み微妙なものとなります。

最近、気になるのは、地方公共団体によっては、緊縮財政の折から、一般的

な経費と同様なスタンスで一律に監査報酬の値下げの要求があるとの話を聞くことです。基本的には、包括外部監査制度に対する理解の不足が原因と思われます。冗費節約は必要な費用の削減までも要求していないということを再認識していただく必要があります。

もっとも、監査報告の成果に対する評価そのものが低いと言われれば仕方ありませんが……。

(6) 監査報告書の品質管理

包括外部監査報告書の品質（レベル）については、包括外部監査人本人の自覚と努力によるのは、勿論のことですが、現状主力として制度を担っている公認会計士の全国組織である日本公認会計士協会が研修等を実施し品質向上を目指しています。

制度開始直前から全国レベルで説明会研修会を実施し、その後も必要に応じて研修会等を実施してきています。特筆すべきは、平成16年6月に「地方公共団体包括外部監査に関する監査手続事例（公会計委員会研修報告11号）」を公表したことです。ここでは、過去によくテーマとして採用された10テーマにつき、(1)監査の要点、(2)監査手続、(3)監査結果の記載例、(4)意見の記載例、(5)参照条文等の事例が整理されています。特に包括外部監査業務の初心者には、極めて貴重な参考資料となると思われます。ただ逆に、この事例が標準化を促進し、特徴のない外部監査報告書を量産する恐れもあります。（参考、平成17年10月で「監査手続事例（その2）」も公表されています。）

また、大手監査法人内部においても、独自に全国レベルで本部研修会等を実施し、包括外部監査人及び補助者を集めて、意見および情報交換を通じて品質向上に努めています。更に、日本公認会計士協会の各地域会においても、その地域の包括外部監査人及び補助者が自ら率先して会合を持ち、研究を重ねています。

加えるに、包括外部監査人に対する外部のチェック機能団体としては、オンブズマンの全国組織である「全国市民オンブズマン連絡会議」があり、包括外

部監査報告書に対し品質チェックを制度開始当初の平成11年度から実施しています。そしてその評価結果は、「包括外部監査の通信簿」として公表されています。通信簿は、平成11年度～平成14年度においては、4～5段階にランク付をする形でしたが、平成15年度以降は個別のランク付は省略し「優秀賞」、「賞外」「改善要望」に区分しています。この評価は一方的な欠席裁判であり、我々実務担当者には厳しいものです。コメントの中には、現場の苦勞が分かっていないと反発を覚える様なものもありますが、逆に納得し反省するところもあります。全国レベルにおいても、オンブズマンの全国組織と公認会計士協会とは会合を持っています。

この様に業界内外の品質管理チェック或いは包括外部監査人自身による自己研鑽の結果、平成11年度においては、極めてバラツキていたその内容及び品質も、制度開始6年を経た現在においては、全体として、ある一定水準にまでは到達してきている様に思われます。

(7) 「監査結果（指摘事項）」と「結果に添えて提出する意見」の区分とその妥当性

「監査結果（指摘事項）」は、言うまでもなく包括外部監査報告書の最終目的であり、最重要ポイントです。即ち、特定のテーマを選定し、これに関して外部監査を実施した結果、「違法又は不当ないしは著しく妥当でない。」と判断されたもの（事実、手続又は処理等）です。この「監査結果（指摘事項）」に対して、被監査地方公共団体の議会、長、各委員会等が、その監査結果に基づき又は監査結果を参考として「(改善)措置」を講じたときは、その旨を監査委員に通知し、監査委員はこれを公表する必要があります（地方自治法第252条の38第6項）。

また、監査人は、監査結果に基づいて（関連して）必要があると認めるときは、監査対象団体の組織や運営の合理化のために、監査結果に添えて「意見」を提出することができます（地方自治法第252条の38）。

地方自治法上、地方公共団体の長等は「監査結果（指摘事項）」に対して、

「(改善) 措置」を講じる義務がありますが、「結果に添えて提出する意見」に対しては、「(改善) 措置」は求められていません。

このため、監査により検出された問題点が「監査結果（指摘事項）」となるか、「(結果に添えて提出する) 意見」となるかは、被監査地方公共団体の長等にとっては、極めて大きな違いとなります。

ところで、両者は、概念的法的的には、明瞭に区別されていますが、現実には、その境界は極めて不明瞭です。このため、制度導入当初より関係者により議論されてきましたが、いまだに不明瞭なままです。

我々、実務経験者からすれば、ある問題事項が「監査結果（指摘事項）」となろうか、「結果に添えて提出する意見」となろうか、大した問題ではなく、要は、特定の問題事項が現実に存在しているという事実そのものが重要なのです。従って、「監査結果（指摘事項）」であろうか、「意見」であろうか、いずれにせよ問題事項を早急に改善するのが先決でしょうと言いたい。これは包括外部監査人経験者全員の抱いている共通の感慨と思われれます。

包括外部監査をより実効のあるものとするためには、外部監査人は、「監査結果（指摘事項）」と「意見」の形式的な解釈論に関係なく、全ての問題点を何らかの形で報告し、行政側はこれらに対し改善行動を起こす必要があると考えます。

(8) 監査範囲（権限）

包括外部監査の職務権限についても、概念的法的には明確になっているものの、具体的な範囲になると、制度導入当初から議論があり、必ずしも境界ははっきりしていません。即ち、地方自治法上、上述の様に、「財務に関する事務の執行」及び「経営に係る事業の管理」となっており、特に財務に関する事務の執行に関しては、合規性を中心とした「財務監査」に限定されています。もっとも、解釈論としては、形式的な法令準拠性の検討だけではあまり意味がないことから、財務事務の効率性をも対象にできるとするのが主流ですが、法文どおりの狭い解釈も存在しています。

また、政策そのものや制度上の問題を対象とした「行政監査」は、明確に権限外とされているものの、「行政監査」と「行政監査的な財務監査」との境界も具体的な問題になってくると、不明瞭となります。

包括外部監査を有益なものとするためには、合規性（法令違反の有無）を中心とした「財務監査」に留まらず、いわゆる 3E 監査（有効性、効率性、経済性の検証）が必要不可欠となり、最終的には「行政監査」に踏み込まざるを得ないと思われます。

根拠法令を改正し「行政監査」をも権限内とするのが正論ですが、現行の監査委員監査（「行政監査」も権限内です。）との調整問題もありますので、取り敢えずは、「行政監査的な財務監査」を、あくまでも「財務監査」の発展的一形態と認識し、事実上、包括外部監査の職務権限内と認める必要があります。

(9) 総括（総合）監査結果（指摘事項）及び意見の必要性について

包括外部監査報告書を読んでいて気になる点があります。それは選定した事件（テーマ）について、細分化された事象に関して、監査結果（指摘事項）及びこれに係る意見を個別かつ独立的に記載しているだけのものが結構多い（大部分かも知れません。）ということです。細分化された事象個々の監査結果（指摘事項）及びこれに係る意見が、まさに個々独立して、順不同に羅列して記述されています。従って、選定したテーマ（事件）全体に対する総合的な包括外部監査人の主張がありません。全文を読んでも、監査人の熱意が何ら伝わってきません。

つまり、選定されたテーマの下、個々の監査結果（指摘事項）及びこれに係る意見が有機的に結合され、最終的に、テーマ（事件）全体に対する総合的な監査結果（指摘事項）及びこれに係る意見となっていないのです（勿論、そこまでは制度としては求められてはいませんが）。

しかし、肝心なのは、行政の現状に対する、包括外部監査人の熱い改善の主張と思われる。ある特定のテーマ（事件）について、個別の監査結果（指摘事項）及びこれに係る意見を有機的に組み立てて、これを前提にある主張（考

え方)を示すのが、包括外部監査人としての本来の使命と考えます。

個別の監査結果(指摘事項)及びこれに係る意見のみでは、いかに指摘事項が多くても、また、これに係る個別意見がいかに的確であったとしても、所詮、個別事実に対する指摘に過ぎず、誠に失礼ながら次元が低いと思われれます。これでは、地方公共団体の監査担当部局の内部監査と殆ど変わりません。それでは、外部の専門家がわざわざ実施する程の意味合いがありません。包括外部監査の役目を半分も果たしていないと考えます。包括外部監査人の熱い主張のない報告書は意義が薄いと思います。大局的見地からの行政に対する改善指示が見えません。これでは、真に役立つものとは思えないのです。勿論、これについては制度上の制約もあり、あくまで慎重に、その範囲を明確にはみださない程度において、実施する必要があります。

以 上

参考文献

- 「テーマ別に見た地方公共団体の外部監査－平成14年度版」 朝日監査法人
「包括外部監査の通信簿－2004年度版」 全国市民オンブズマン連絡会議

英国の自治体監査と検査体制

武 久 顕 也

(監 査 法 人 ト ー マ ヅ)
(パ ブ リ ッ ク セ ク タ ー マ ネ ジ ャ ー)

1 はじめに

英国の自治体監査と検査（以降「監査・検査」という）体制は、近年大きな変化を遂げてきた。まず、2000年から中央政府によって本格導入された全国の自治体での統一的な行政評価ともいえるベストバリュウ体制が、それまでの監査・検査体制に大きな影響を与えた。ベストバリュウ体制のもとでは、自治体は3E（Economy：経済性、Efficiency：効率性、Effectiveness：有効性）の実践を通じて、住民に対して継続的な改善を保証することが法制化され、外部の監査委員会（Audit Commission）による自治体への監査と検査体制が強化されたのである。さらに、2002年から導入された包括的業績評価（CPA：Comprehensive Performance Assessment）では、監査委員会が自治体の格付けを行うことによって、自治体による住民への説明責任を高め継続的な改善を促進することと併せて、中央政府による自治体への規制緩和と権限の移譲を図ることを目指した。

このような制度の変更には、ブレア首相率いる新労働党が1997年に政権に就いて以来、劣悪と言われた英国の公共サービスを政策的に改善させていくために監査・検査を積極的に活用しようとしてきた中央政府の意図が見られる。また、2001年に英国財務省が示した報告書の中では監査・検査のあり方について次のように述べられている。「外部からのレビュー（監査・検査）の目的は、単に公金の使途の合規性を担保したり、改善を促したりすることにあるだけではない。その主たる目的は、（自治体などの組織の）リーダー達が変化をもた

らすための支援をすることである。」

そうであるならば、監査・検査は、独立かつ普遍のものではなく、認識される課題や中央政府の意図によって、位置づけや実施の手法などに違いが生じるであろう。英国の監査・検査体制も、いくつかの新しい手法を開発しながら、部門別の監査・検査体制から、受益の対象ごとに、監査・検査機関の統合化の流れが起きるなど、中央政府の意図によって大きく体制が変わりつつある。

その一方で、監査・検査を積極的に活用してきたことによって増大したコストをいかに抑えていくか、あるいは監査・検査官の質の確保と監査・検査そのものの品質の保証などが、英国が抱える問題点として指摘されている。

そのため中央政府では、自治体などの被監査体の業績とリスクの度合いに応じた監査・検査を実施することでそのコストを削減するとともに、この分野においても規制緩和を戦略的に実施していこうとしている。

そこで本稿では、英国の監査・検査体制の制度設計がめざす意図に注目し、近年の変わり続ける英国の監査・検査体制を概観しながら、その変化と導入後の課題に触れる。英国中央政府が目指す戦略から、わが国の地方自治制度および監査・検査体制を発展させる上で示唆を得られる点を具体化できると考える。

なお、本稿での英国とは「イングランド」のことを指す。

2 監査と検査

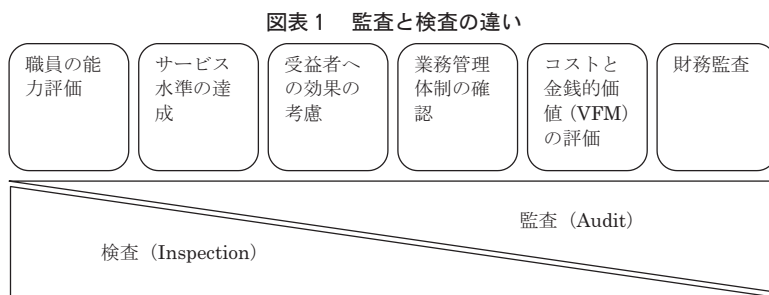
公共部門における英国の監査・検査体制を論ずるに当たり、まず自治体における監査と検査の定義を検討しておく必要があると考えられる。

英国内閣府（Cabinet Office）ではこれらを次のように定義している。

- 監査（Audit）：被監査体の年次会計を外部から査閲し、関連する法令、基準に基づき被監査体の財務指標や財務状況に対し、真実かつ公正であればその保証を与えること
- 検査（Inspection）：公共サービスが、国家基準、地方独自の基準、法令や規則、専門的な見地から見た基準、さらに公共サービスの利用者の要求

を満たしているかどうか、独立した立場から選別した対象を定期的に査閲・評価し、その結果を報告すること

しかし、実際には監査と検査の言葉をどの程度厳密に実質的な内容から使い分けられているかという点について、明確にそれらの境界を見出すことは難しい。英国において監査委員会（Audit Commission）が明らかにした協議書では、監査と検査の違いを図表1のようにまとめている。



図表1を見るとわかるように、監査の守備範囲、検査の守備範囲を厳格に定義づけることは容易ではない。また、このような英国の監査・検査体制の全体像を捉える上では、明確な線引きを行うことは必ずしも適当ではないため、本稿では監査・検査として併せて論じていきたい。

3 監査と検査の役割

Grace (2005) によると、監査と検査の役割は次の3点にまとめられるとされている。

まず第1点は、公共サービスの改善の推進の役割を果たすというものである。政府が監査・検査体制を形成するうえで意図する根本的な考え方である。このことは、監査・検査の実施によって発生しうるコストによって得られる便益を、単なる保証業務（アシュアランス）だけでなく、改善の効果としても求める考え方ともいえる。

第2点は、主人（住民）と代理人（行政）の間に起こりうる情報の非対称性
都市政策 No.123

を補うために必要な説明責任（アカウンタビリティ）を果たすことである。これらの説明責任を住民の代理人である行政が果たせるように、住民の別の代理人である外部機関が監査・検査を実施するというものである。

第3には、公共サービスの場合、民間サービスとは異なり、外部からの圧力が働きにくい点があり、監査・検査の存在そのものをそれらに代わる圧力として認識するというものである。公共サービスの場合、顧客である住民の所得やその他の条件によって、住民の行政サービスに対する選択の自由が制限されていることや、投資家の存在が基本的に欠如しているため、それらの圧力を補うものとして監査・検査を捉えることができる。

4 公共部門の監査と検査の原則

英国において、公共部門の監査を実施する際に遵守されなければならない原則は公共監査協議会（Public Audit Forum）によって以下の3点が示されている。

- (1) 独立性
- (2) 幅広い対象範囲
- (3) 監査や検査の結果の公表

(1) 独立性

被監査・検査体からの独立性は、監査・検査によって得られる情報が信頼に足りうるものであるかどうかを認証するための条件となる。しかし実際には公共部門の場合、この独立性を確保することは容易ではない。それは、英国の場合、国と多くの自治体が議院内閣制であり、報告先である議会（立法府）そのものが、予算の承認等、執行の意思決定に加わっているためであり、監査や検査に携わる者の経済的、身分的、精神的独立性が確保されているとは言いがたくなっているのである。そこで公共部門での監査でむしろ重要なのは、完全な独立性そのものを追求することではなく、監査・検査の結果が信頼されるに足りうる独立性を備えているかどうかということであろう。

(2) 幅広い対象範囲

幅広い対象範囲とは、単に財務の執行状況に対する合規性を見るだけでなく、後述する VFM（バリュー・フォー・マネー）監査（税金の使途の効率性、有効性に関する監査）、さらには図書館サービス、住宅供給サービスなどの地方公共サービスに対する検査を行い、よりそれらの改善に結びつく監査・検査を重視する。この点は、先に述べたベストバリュー体制の導入によって、あらゆる地方公共サービスが検査の対象となり、継続的な改善を促すためのベストバリュー検査という形でさらに強化されることになった。

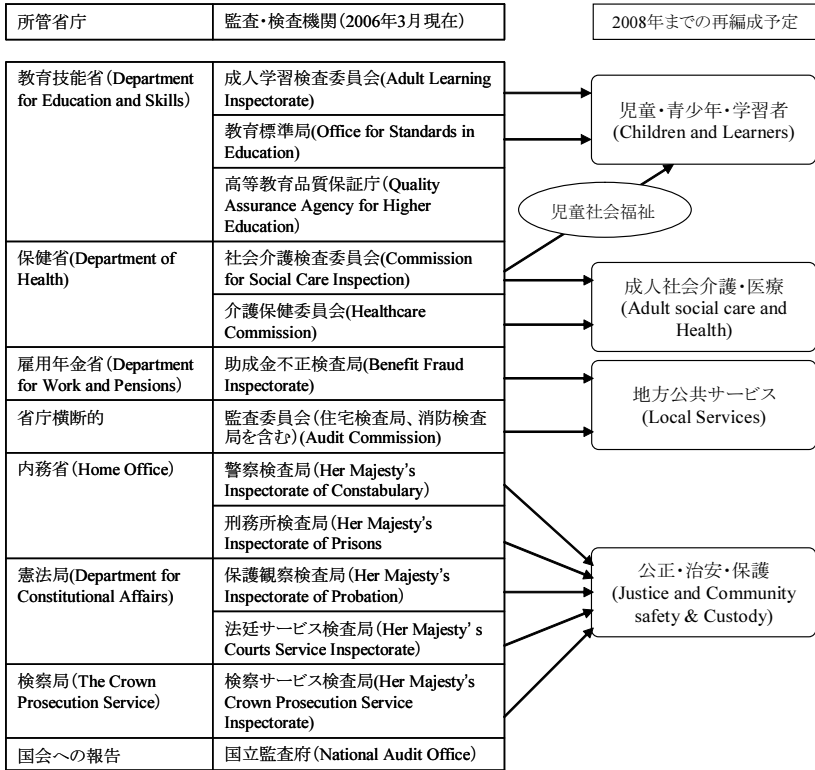
(3) 監査や検査の結果の公表

監査・検査主体が住民への結果の公表を行うことで、単なる中央政府の代理人としての監査・検査機関ではなく、住民への説明責任を果たそうとする外部の独立した第三者としての機関となる体制を作ることが必要であるとされる。また、このことによってより監査・検査機関の独立性を高めることにつながると考えられている。

5 英国の監査・検査体制の概略と今後の再編成

英国の監査・検査体制は全体としては、中央政府の所管省庁ごとに編成されてきた傾向がある。しかし最近ではそれらを統合する動きがあり、例えば消防検査局が監査委員会に統合されるなどいくつかの監査・検査機関がすでに統合されてきた。今後も、英国中央政府はこれらの監査・検査機関を統合する戦略を持っている。英国内閣府によると2008年度までに、国立監査府と高等教育品質保証庁を除く機関を、①児童・青少年・学習者、②成人社会介護・医療、③地方公共サービス、④公正・治安・保護の4つの分野のもとに再編成する予定である。2006年3月現在での英国の公共部門における監査・検査機関と所属省庁の関係と今後の再編予定をまとめると、図表2のようになる。

図表 2 英国の公共部門における監査・検査機関と所属省庁の関係と今後の再編成予定



6 英国の監査・検査体制の特徴

(1) VFM 監査の実施

1982年の地方自治体財政法 (Local Government Finance Act 1982) によって、スコットランドですでに導入されていたモデルに習いイングランドとウェールズでも、自治体等に対する監査を行うための公的な機関として監査委員会 (Audit Commission) が1983年に設置されることとなった。このことによって、それまでは各自治体が監査人を独自に任命していたものを、監査委員会が外部監査人を任命することとなった。またこの制度の改正によって、監査委員会は従来の財務諸表監査に加えて、VFM (バリュー・フォー・マネー) 監査

(税金の使途の効率性、有効性に関する監査)を実施することとなった。このことによって、効率性を監視する体制をより強化し、規則どおりに予算執行が行われているかの視点(合規性)に加えて、3E(経済性、効率性、有効性)の視点が重視されるようになった。

(2) 監査・検査体制の強化と統合化

1997年に新労働党が政権について以来、劣悪と言われた公共サービスの改善に着手することとなった中央政府は、その手段として監査・検査体制の強化を行った。例えば1999年には、自治体が行う公共サービスや施策を対象にして、現在のサービス評価と改善の可能性の2つの視点から、指標値や聞き取り調査の結果に基づき監査委員会の検査官が判定を行うベストバリュー検査と、指標の目標値や実績値を掲載した業績計画をもとに、指標値の正確性などを監査するベストバリュー監査を実施する体制が整備された。この他、生活保護などの措置費の給付が適正に行われているかどうかを検査する、助成金不正検査局(Benefit Fraud Inspectorate)も創設された。

さらに2003年より、ベストバリュー体制の大幅な変更ともいえる、包括的業績評価(CPA: Comprehensive Performance Assessment)の導入によって、それまでのベストバリュー体制で行われてきたサービス対象の検査のみならず、組織の改善能力を測るための組織評価(Corporate Assessment)も監査委員会が実施することになった。

また、それまで比較的サービス分野ごとに形成されてきた英国の監査・検査機関は、包括的業績評価の導入をきっかけに、よりサービス分野に限定しない統合的なアプローチがとられるようになってきた。包括的業績評価は、自治体が供給するあらゆるサービスの評価と、自治体そのものに対する組織評価も実施する形で、自治体を総合的に5段階に評価し、通信簿をつける形で実施されている。

さらに、図表2が示すように、縦割り行政の弊害をなくすための取組も重視されるようになっており、2008年までに監査・検査体制も各省庁の所管の縦割りや監査・検査の重複実施をなくし、コストの削減を図り、総合的なアプロー

チがとられようとしている。これまでも、前述のように消防検査局が監査委員会に統合されているが、今後も、社会介護検査委員会が実施している児童社会福祉サービスと教育標準局が実施してきた幼児教育の検査が統合されることなどが予定されている。

7 英国の監査・検査体制の現状と課題

英国では、前述したような監査・検査を積極的に活用してきた傾向が見られるが、その中で課題もいくつか指摘されている。以下にまとめたい。

(1) 監査・検査にかかるコストと便益

英国の独立したシンクタンクである IPPR (Institute for Public Policy Research) の2001年の報告では、英国の自治体の検査に要する費用が年間6億ポンド(約1200億円)に達すると指摘されている。これには、検査の立会、準備などに費やされる議員、職員の人件費は含まれていない。新労働党の政策による自治体に対する検査体制の強化によって膨らんだ検査コストを改善に必要なコストとみるのか、コストに見合うだけの改善の成果が現れていないとみるのかどうかの答えは出されていない。ただ、前述の IPPR によると、市民のおおむね4分の3は監査・検査体制を支持しているという結果が報告されているとされる。また、自治体で組織する地方政府協会(LGA: Local Government Association)からも、検査体制にかかるコストは改善に必要不可欠であったとして、支持する意見が出されている(LGA, 2001)。

監査・検査によって指摘された事項が改善された場合、その便益はその後長期にわたり持続する可能性があるため、単年度のコストと便益を比較することは妥当ではない。また、その反対に指摘された事項が改善されなかった場合や、表面上は改善されても根本的な問題が解決されない場合には、便益が生じたとはいえないことになる。

したがって、監査・検査の必要性はおおむね認められるものの、監査・検査の頻度や度合、さらには監査・検査の品質の向上によって、どの程度の監査・検査体制の充実が最大限の効果を発揮するかを探り続けることが今後の課題と

言えよう。

(2) 監査・検査の品質の向上

外部の検査官による特定のサービスや施策に対して監査・検査を行う場合、その監査・検査官の能力が問題視されることがある。監査・検査を受ける対象（自治体）の職員には監査・検査官よりはるかに経験を持った者がいる。彼らに対して、外部の監査・検査官の意見が稚拙で実行可能性に問題がある場合、それらの価値は大きく損なわれることになる。

また、検査官自身が先入観によって、改善の可能性がないと低い評価をしたりすることもあり得る。特にベストバリュー体制の導入によって400人もの検査官による検査体制を整備したベストバリュー検査では、検査の質に疑問を呈する意見が自治体から出された。監査・検査の質を保証するための仕組みがまだ十分に出来上がっていない点も今後の課題といえる。

(3) 住民志向よりも監査・検査機関志向

自治体は民主的な組織として、住民を基点にした組織であるべきことは言うまでもないが、監査・検査体制が強化されることによって、住民よりむしろ監査・検査機関を強く意識し、住民のニーズと乖離した改革改善が行われる可能性がある。例えば筆者が2003年から2004年まで在籍していた、バーミンガム市の業績向上評価チームでは、包括的業績評価（CPA）に際して、ランク付けに使われる点数を上げるために数字を計算し、どのサービスを重点的に改善すれば一番点数を上げることができるかを検討していた。また、検査で高い評価を得るためにはどのような点を改善していけばよいのかを、他市の検査報告書をもとに他市の事例のSWOT分析（強み、弱み、機会、脅威に分類に基づく分析）を使い検討したりもした。

包括的業績評価（CPA）やベストバリュー検査のスコアが上がるのが結果的に住民の福祉の向上につながっていれば、監査・検査機関を意識した改革改善は、簡単かつ明瞭な施策の優先順位付け、選択と集中の考え方を導入する上で意義がある。しかしその一方で、利害関係の調整の成否など、住民の意見に沿った政治的なプロセスをどのようにとるかなど、指標の数値や点数に表れ

にくい価値を犠牲にして、表面上の数字のみを重視したりすることも危惧される要素である。

(4) リスクに基づく監査・検査体制

英国の監査や検査によって得られた自治体での改善点は少なくないが、監査・検査にかかるコストと監査・検査の受け入れ側の負担の増大などに見合うだけの効果が得られているのか、さらに、監査や検査を行う必要のない分野に対して実施することへの批判、監査・検査を受けることによって生じる職員の不満などによって、監査・検査の軽減が課題となってきた。そこで、英国中央政府では、自治体の業績の良し悪しなどのリスクに応じた規制緩和を行おうとしている。例えば包括的業績評価（CPA）の結果により高い評価を得た自治体は、検査の実施を一定期間免除されたり、学校に対する検査でも、業績の悪い学校に限って集中的に検査を実施したりするなど、規制緩和と検査費用の縮減を図る取組を行っている。このような監査・検査体制の見直しは今後も続けられ、よりリスクの高い対象にはより集中的な監査・検査を行い、一定の基準を満たす対象には義務的な計画策定の免除など規制緩和を行うことをめざしている。

8 日本への示唆

(1) 監査制度の有効性の確保

英国の監査・検査体制と比較する上で、外部の機関によって実施される点で類似性を見出し示唆を得ることができるのが、日本の自治体における包括外部監査である。

日本の現状では、会計検査院が国の予算の執行等に関して検査（監査）を行うが、自治体固有の業務やサービスについては、自治体の制度化された監査委員監査が中心となっており、都道府県、政令指定都市、中核市、その他任意適用の条例制定自治体のみが、包括外部監査を実施している。

包括外部監査では、地方自治法第252条の37第1項に基づく「財務に関する事務の執行（財務監査）」と同条第4項に基づく「経営に係る事業の管理（公営企業等の監査）」を行うこととされ、監査の範疇が限定的に定められている。

しかし、実際にはそれだけにとどまらず、選定した特定のテーマについて、財務監査の過程で、3E（Economy, Efficiency, Effectiveness）の視点からみてコメントすべき点を「監査の結果」として述べている事例も多く、現行制度と実態とがかけ離れている部分がある。また報告書の内容をみても、監査の範疇が限定されていることもあり、合規性について述べている「監査の結果」が非常に少なく、「意見」がほとんどを占めているケースが多く見られる。

この他、現行の包括外部監査制度では監査の範疇はかなり限定されているものの、比較的自由に「意見」は述べることができる。本来「意見」は合規性の監査の過程で気がついた点を述べるものにもかかわらず、「意見」を述べるために「監査の結果」には必要のないところまで監査手続きを実施する矛盾さえ起こっている。

さらに、「監査の結果」に対して必ずしも法的には被監査部門に措置義務があるわけではなく、改善を重視した包括外部監査のあり方が制度上保証されているとはいえない。地方自治法が改正され平成11年以降多くの包括外部監査が実施されてきたが、さらなる効果を挙げるためには、英国のようなVFM（3E）監査の明確化や近年民間監査で注目されている内部統制監査の導入など制度の充実を図る余地がある。

監査・検査は社会構造が複雑多様化する中で生じる情報の非対称性によるコストとして認識されうが、どの程度のコストが最大の成果を挙げることになるのか明確な水準は存在しない。そこで英国では、改善に焦点を当て監査・検査を受けることによって得られる便益を増大させ、結果的に相対的コストを減少させる手法がとられているとも言えなくはない。わが国の監査・検査でも同様で、より改善に結びつき効果を挙げるための監査・検査の手法を、柔軟に見直していく姿勢が求められよう。

(2) 監査の独立性をさらに高める

また、包括外部監査人の選任にあたっては、監査委員の意見を聴くとともに、議会の議決を経たうえで、その監査対象となる自治体の長との間で契約が結ばれる。このような契約関係の上に成り立つ包括外部監査制度では、包括外部監

査人が経済的、身分的、精神的独立性を維持する上では、包括外部監査人自身の信義に頼るところが大きく制度的な弱さがある。

この他、包括外部監査は上述のように一部の団体のみで実施されているのが現状で、それ以外の団体では従来の監査委員監査の実施が中心となっている。制度上独立性が必ずしも高いとはいえない監査委員監査では、住民からの信頼を得るに足りうる独立性の確保が難しく、予備的な監査として機能すべき内部監査とも住民への説明責任を果たすべき外部監査ともいえない不確実さがある。住民への説明責任を重視するのであれば、より独立性を重視した外部監査制度の充実が求められることになる。

(3) 監査の監視体制

現在の包括外部監査そのものを評価するものとしては、全国市民オンブズマン連絡協議会が毎年発行する「包括外部監査の通信簿」が挙げられる。包括外部監査の実施者にとっては、オンブズマンからの評価が、監査の品質を確保する上で一定の影響を与えている。しかし監査委員監査の場合は、包括外部監査のように監査の質そのものを監視されることはほとんどない。監査委員監査に携わる事務局職員の人件費や、監査委員に対する報酬が発生している以上、包括外部監査を導入していない自治体は、少なくとも監査委員監査の実施状況を監視する体制を整備し、監査の質を確保する必要があるだろう。

9 最後に

英国での監査・検査は古くから積極的に活用されていたが、近年になってさらに強化されてきた部分がある。その背景には、公共サービスの改善という新労働党の政治的意図があった。そして、監査・検査の積極的な活用によって改善された点も少なくない。しかしそれと併せて増大した監査・検査にかかるコストを減らし、より改善につなげる手法を模索している。リスクに応じた監査・検査の実施もその一つの手法と言えよう。そして制度変更の効果を検証しながら、監査・検査の位置づけや手法を見直し現在も再構築が試みられている。

日本では、自治体における包括外部監査の導入、教育分野における第三者評

価の導入検討など、独立性の高いエージェント（代理人）を使った統治方法が徐々に進められている。しかし、この第三者機関の制度的位置づけの明確化や、品質の確保と向上などは、英国の監査・検査のみならず、わが国でも無視することはできない。英国と比較して制度の充実度合いのいまだ低い日本にとっては、専門家の更なる養成とあわせて、財源の確保なども検討する余地があろう。英国に比べ、監査・検査制度の発展の歴史の浅い日本こそ、その制度の継続的な改善が必要であり、そのための教訓を得る上でも、英国の取組は今後も注視する価値がある。

参考文献

- Audit Commission (2003) *Strategic Regulation: minimising the burden, maximising the impact* (London: Audit Commission).
- Byatt, I. and Lyons, M. (2001) *The Role of External Review in Improving Performance* (London: HM Treasury).
- Cabinet Office (2005) An introduction to the government's policy and strategy for public services inspection (Presentation Materials).
- Department for Education and Skills (2005) *Kelly announces new arrangements for inspection to give a better deal to children and learners*
http://www.dfes.gov.uk/pns/DisplayPN.cgi?pn_id=2005_0156 access date 26/02/06
- Grace, C. (2005) Change and Improvement in Audit and Inspection: A strategic Approach for the Twenty-First Century, *Local Government Studies*, 31(5), pp575-596.
- IPPR (2001) *Building Better Partnerships: The Final Report of the Commission on Public Private Partnerships* (London:IPPR).
- Jones, R and Pendlebury, M. (2000) *Public Sector Accounting* (Essex: Pearson Education Limited).
- LGA (2001) *An Inspector Calls: A Survey of Local Authorities on the Impact of Inspection*- LGA Research Report 18 (London: Local Government Association)
- Office of Public services Reform (2003) *Inspecting for improvement: Devel-*

oping a customer focused approach (London: Office of Public Services Reform).

Public Audit Forum (1999) *The Principles of Public Audit* (London: Public Audit Forum).

Stewart, J. (2003) *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's Reform Programme* (London: Macmillan).

Stoker, G. (2004) *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour* (London: Macmillan).

日本公認会計士協会（1998）外部監査のための地方公共団体の会計と監査（ぎょうせい）。

神戸市の事務事業外部評価

谷 口 真 澄

(神戸市行財政局行政部行政経営課長)

はじめに

神戸市の事務事業外部評価について述べるにあたって、当初の制度設計過程に少し触れておきたい。今でこそ事務事業外部評価はしくみとして定着しているが、当時（といっても数年前だが）の庁内の雰囲気としては、導入に対してかなりの衝撃があったように思う。初年度である平成15年度の評価対象事業は181事業で、必ずしも多くはなかったが、ベーシックな事業と一言で片付けるには、大きすぎる課題を抱えた事業も少なからずあったからである。結果として、抜本見直しを指摘された事業が対象事業の1/3を占めるに至り、再びの衝撃となった。

制度の背骨として特に強く意識した点は、財政再建と行政経営品質向上の2点であった。具体的に言うと、人件費を含めたトータル・コストによってコスト把握を行い、業務一単位あたりの正確なコストをもとに改善すべき点を明らかにし、財政再建に資するという点、また、使命や個々の業務の到達点・目標を意識することによって、市民の立場からサービスの質・価値を高めていくということ、言い換えれば、事実前提と価値前提の両面を事務事業外部評価のしくみに盛り込んでいくことを念頭においた。

その際、矢田市長からは「計画だけで終わりとか、少し実行して終わりではだめだ。評価—これが大事だ。これからは決算評価を徹底して行き、それを明らかにし、本当に役所がしなければならない仕事なのかどうか、市民のために役立っているのかどうかを原点から考え、上っ面ではなく、根本の問題を考えることが何より重要だ。今さえ乗りきったらいいという考え方は絶対にいけない

い。そして、最も大切なことはその過程で人をどう育てるかということだ。若い人がもっと自由にものを言える風土を創っていかないといけない。」と強く言われたことを記憶している。

それから数年が経ち、全事務事業外部評価が一巡した現時点で、事務事業外部評価を“評価”すると、

- ・PDCA サイクルが着実に回り出した
- ・事業の存廃を含め、根本を考える大きな契機になった
- ・トータルコストの意識が定着してきた

といった所期の効果が全庁的に表れた反面、

- ・必ずしも決算評価の考え方が徹底されていない
- ・事務事業外部評価の運用が人を育てるという点に結びついているエビデンスに乏しい
- ・若い人が自由にものを言える風土づくりに寄与したかどうか明らかではないなどの不十分な点があり、事務局の内部評価としては、“やや適格”，まだまだ改善していかなければいけないと感じている。

以下、事務事業外部評価を導入するに至った経緯や背景、またその成果や課題について述べ、行財政改善の歴史の片隅に少しばかりの記録を残しておきたい。

1. 事務事業外部評価の導入

神戸市において事務事業外部評価を導入する以前の平成11年度には、その先駆けとなる客観的事業評価基準を作り、主に施設運営を対象に評価を行い、5.5億円の経費削減効果を上げていた。また、平成10年度から、旧建設省の公共事業再評価基準に沿って、公共事業評価監視委員会を設置し建設事業評価に準ずる評価を行ってきた。

さらに、平成14年11月に神戸市行財政改善懇談会報告書が出され、深刻化する財政事情や少子高齢社会に対応し、適正な受益と負担を図るための説明責任・行政評価の構築の視点から、事務事業評価を実施し市民からの評価を業務改善

へとフィードバックするしくみが必要であると指摘され、すべての事務事業を対象とした評価制度の構築が求められるに至った。

このような状況を受けて、神戸市では平成15年度から事務事業外部評価の運用を開始した。本稿においてはこうした各種行政評価のうち、特に事務事業外部評価に焦点をあて述べることにしたい。

2. 神戸市の事務事業外部評価の特徴

神戸市の事務事業外部評価の特徴は、以下のような点である。

1点目として、神戸市行政評価条例に基づいて実施しているという点が挙げられる。

神戸市では、市民・地域の知恵と力が活きる「協働と参画のまちづくり」を実現するため、平成16年4月に、「協働・参画3条例」を施行した。

「協働・参画3条例」とは、市政の計画・実施・評価の各段階で、市民との「協働と参画」を進めることを目的としており、具体的には、

- ①計画段階での「神戸市民の意見提出手続に関する条例」、いわゆるパブリックコメント条例、
- ②実施段階での「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」、
- ③評価段階での「神戸市行政評価条例」からなっている。

神戸市の事務事業外部評価のしくみは、このような市民参画の大きなしくみの中で、条例によって制度的に保障していることが大きな特色となっている。

2点目は、全ての事務事業に対して外部評価を実施しているという点である。

事務事業評価を、内部評価だけにとどめるのか、外部評価も実施するのか、については、自治体間でも様々な制度設計が見られるが、神戸市の事務事業評価は、条例上も外部評価の実施が規定されており、評価の客観性を確保するためにも、外部評価を重視している。このため、全ての評価対象事務事業について、例外なく外部評価を実施し4つの指標に基づく4段階の外部評価結果に加えて、もれなく外部委員による所見を記載している。これは、単に現時点での評価結果を示すだけでなく、今後の事務事業の再構築の方向性を示すことが

重要だという考え方を反映したものである。

3点目は、外部評価委員によるヒアリングについて、事業担当課からのヒアリングと、局長級からの再ヒアリングという、2段階としていることがあげられる。

事業担当課からのヒアリングの後、ヒアリング担当委員による合議を経て、速やかに仮評価結果と所見をまとめ、数日後には各部局にフィードバックを行う。この仮評価結果に対して、追加説明や反論が必要であると考えられる場合には、局長級からの再ヒアリングを行うというものである。この局長級による再ヒアリングの目的は、当該事務事業の元となる施策の観点から大局的に事務事業の現状やあり方について議論を行うとともに、より多くの情報を外部評価委員に提供することで、評価結果の精度を高めることである。また、意思決定層である局長級が直接ヒアリングに参画することで、事務事業外部評価の取組みを、全庁的な動きに高め、事務事業再構築につなげやすくするという効果も期待してのことである。

3. 神戸市の事務事業外部評価の運用

次に、神戸市における具体的な事務事業外部評価の運用について述べる。

神戸市の全事務事業数は約2000事業である。事務事業項目の設定にあたっては、①予算の枠組みを考慮しながら、②市民にとって評価結果が見やすいよう整理する、等の作業を行った。このようにして確定させた事務事業のうち、各局の庶務経理事務等を対象外とするとともに、区役所で行っている事務事業のうち、戸籍事務や、住民票発行事務といった、各区共通で実施しているものについては、本庁の所管部局にまとめる等の整理を行った結果、評価対象事務事業数としては、1214事業となった。

事務事業外部評価委員会については、神戸市行政評価条例において、市政に関し優れた識見を有する者又は学識経験者のうちから市長が委嘱するものとされている。

この規定に基づいて、10名の事務事業外部評価委員を委嘱している。選任に

あたっての考え方としては、①時代適合性、補完性、有効性、といった事業のあり方を評価していただけるよう、多様な分野の学識経験者から5名を選任、②効率性等の観点から、コスト分析を踏まえた評価をしていただけるよう、公認会計士や、経営コンサルタント等から5名を選任した。この①と②のグループから1名ずつを選んだ2名一組のヒアリング班を5つ構成し、部局ごとに割り当てを行い、評価を行っていただいた。また、法制度保障がなされている監査委員監査とも連携を図るため、代表監査委員がオブザーバーとして参画している点も本市の大きな特徴であるといえる。

4. 評価基準

評価基準は、時代適合性、補完性、効率性、有効性の4つである。

「時代適合性」については、今の時代に真に必要なものか、社会経済状況の変化に適合しているか、という観点での評価基準である。

「補完性」については、行政としての公共関与は必要か、地域や民間が公としての役割を担うべき部分はないか、という観点での評価基準である。なお、民間委託は、公共関与を残したまま、運営の体制の効率化を図るものであり、「補完性」の観点ではなく、「効率性」の観点で評価することとしている。

「効率性」については、他都市や民間の類似事業と比較して、低コストで事業を実施出来たか、コスト又は事業実績を改善することで、費用対効果を向上させることが出来たか、という観点での評価基準である。

「有効性」については、事業目標に対して、その事業がいかに貢献し具体的な成果を生み出したか、という観点での評価基準である。

これら4つの評価基準それぞれについて、「適格」「やや適格」「やや不適格」「不適格」の4段階で評価を行った。

神戸市の事務事業評価シートに記載する事項とその特色は、以下のとおりである。

まず、神戸市が平成14年度から取り組んでいる行政経営品質向上活動の視点を踏まえて構成しており、単に事務事業の内容にとどまらず、局や課の使命、

図 1

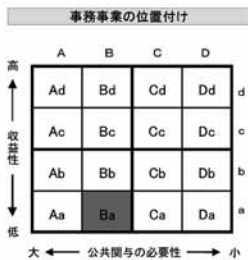
◆事務事業プロフィールシート

事務事業コード: 02810

事務事業名称	職員提案事務	事業の種類 <input type="radio"/> ハード事業(施設建設) <input type="radio"/> ハード事業(その他整備) <input type="radio"/> 法的に義務付けられた事務事業 <input type="radio"/> 施設の運営・管理 <input checked="" type="radio"/> ソフト事業
局名	行財政局	
所属名	行政部行政経営課	
評価責任者/作成者	谷口 真澄	

基本事項(政策・使命・顧客等に関する認識)

中期計画上の位置付け	<input type="radio"/> 安心・安全 <input type="radio"/> 健康 <input type="radio"/> 交流・融合 <input checked="" type="radio"/> 該当無し
政策	支援プロセス
施策	支援業務(庶務・人事・財務・給与・企画・調整など)
政策体系実現のための局の使命	市民の視点に立つて公正・公平・自由闊達に職務を遂行できる職員の勤務環境を整え、中長期的に持続可能な行政システムを構築する。
政策体系実現のための課の使命	風土改革のためのしくみを創る。
事務事業内容	市政全般にわたる事務事業に関する職員提案を迅速公平に処理し、実施することによって、市民サービスの向上、職員の士気高揚、行政効率の向上を図る。
事務事業の目標(ゴール)	職員の事務改善活動が日々の業務の中に定着すること。
事務事業開始年度	昭和30年度
事務事業改正年度	平成16年度
根拠法令・要綱等	<input type="radio"/> 法令 <input type="radio"/> 通達 <input type="radio"/> 条例 <input type="radio"/> 要綱 <input checked="" type="radio"/> その他
対象者(顧客)の定義	職員
対象者(顧客)ニーズとその把握方法	ニーズ:提案内容の実現把握方法:アンケート調査
顧客満足度の向上の観点から行っている業務上の主な工夫	プレゼンテーション審査の実施、審査過程の本人への通知
事務事業開始時と現在の状況の変化についての認識	職員参画の有効な手段である点は、事業開始時と変わっていないが、ここ数年、提案件数の減少傾向が見られる。



		前年度決算	当年度決見	
事業別コスト(千円)	コスト	人件費	6,548	6,257
		物件費等	446	149
		公債利子		
		減価償却費		
		不納欠損額		
	収入	合計	6,994	6,406
		国庫支出金		
		使用料手数料		
		財産収入		
		其他収入		
合計	0	0		
差し引き一般財源(A)		6,994	6,406	
運営体制		0.6000	0.6000	
施設管理体制(委託物件費)		0.00	0.00	

◆運営体制・事業実績シート

事務事業コード: 02810

事業実績項目(B)	単位	前年度実績	当年度実績見込	将来目標数値
職員提案件数	件	643.00	284.00	1,000.00

活動単位当たりコスト(A/B)	単位	前年度実績	当年度実績見込	将来目標数値
職員提案件数	千円	10.88	22.56	

全体計画・進捗状況		全体計画	～前年度	当年度実績見込	次年度～
	計画				
	実績				
	進捗率				
	計画				
	実績				
	進捗率				

◆分析・評価シート

4つの分析	①時代適合性	職員参画を進めながらより有効な施策や事務事業を推進することは重要であり、今日的意義は高い。
	②補完性	行政サービスの受け手(受益者)である市民の視点に立って職員が自ら提案する制度であり、受益者自らの苦情や提言を補充する役割を担っている。
	③効率性	人件費の割には、提案件数が少ないと考えられ、さらに件数の増加や提案内容の実施に伴う財政的効果等の増加に努めていかなければならないと考えている。
	④有効性	職員提案件数の減少は制度の魅力のなさを物語っているとも考えられ、さらなる効果を生み出すことができるよう工夫が必要であると考える。
内部評価	①時代適合性	<input type="radio"/> 適格 <input checked="" type="radio"/> やや適格 <input type="radio"/> やや不適格 <input type="radio"/> 不適格
	②補完性	<input type="radio"/> 適格 <input checked="" type="radio"/> やや適格 <input type="radio"/> やや不適格 <input type="radio"/> 不適格
	③効率性	<input type="radio"/> 適格 <input type="radio"/> やや適格 <input checked="" type="radio"/> やや不適格 <input type="radio"/> 不適格
	④有効性	<input type="radio"/> 適格 <input type="radio"/> やや適格 <input checked="" type="radio"/> やや不適格 <input type="radio"/> 不適格
	今後のあり方について	市民ニーズを的確に把握した上で職員参画を進めていく手段としての職員提案制度をさらに充実していきたい。
外部評価	①時代適合性	<input type="radio"/> 適格 <input checked="" type="radio"/> やや適格 <input type="radio"/> やや不適格 <input type="radio"/> 不適格
	②補完性	<input type="radio"/> 適格 <input checked="" type="radio"/> やや適格 <input type="radio"/> やや不適格 <input type="radio"/> 不適格
	③効率性	<input type="radio"/> 適格 <input type="radio"/> やや適格 <input checked="" type="radio"/> やや不適格 <input type="radio"/> 不適格
	④有効性	<input type="radio"/> 適格 <input type="radio"/> やや適格 <input checked="" type="radio"/> やや不適格 <input type="radio"/> 不適格
	所見	総職員数に比較すれば、提案件数が少ない。提案に対する評価を即時にフィードバックする等、提案件数が増加するような方法を検討するべき。

事業の目標、対象者（顧客）のニーズと把握方法、顧客満足度向上の観点から行っている工夫などについて記載することとしている（図1のとおり）。特に、使命や目標は事務事業の成果を評価する上での前提となるものであり、ここが不明確であると事務事業の有効性を評価することができない。

コストについては、人件費や、減価償却費、公債利子も含めたフルコスト方式で算定することとしている。

さらに、事務事業の位置づけを記載する欄を設けている。これは、平成16年1月に、行財政改善懇談会ワーキンググループがまとめた報告書「公共関与のあり方、受益と負担のあり方、公の施設の管理運営のあり方について」に則って位置づけを行う。これは、収益性と公共関与の必要性から、事務事業の位置づけを明らかにするもので、いくつかの設問に答えることで簡易に、かつ客観的に事務事業の位置づけをセルフチェック出来るように工夫したものである。

事業実績欄については、事務事業の実施、進捗によって変化する数値であって、可能な限りアウトカム数値を記載することとしている。

最後に、事務事業の今後のあり方を含め4つの評価基準に基づく内部評価記載欄、そして外部評価記載欄を設けている。

5. 事務事業外部評価の足跡

年間の評価のスケジュールについては、6～7月に各部局で内部評価を、7～9月に、外部評価ヒアリングを実施する。ヒアリングは、平成16年度に22回、17年度には20回に及んだ。まさに朝から晩まで、連日のヒアリングである。その後、10月に、外部評価委員全員による合議を行い報告書を取りまとめたいただいた。

以上のような評価手法により、3年間で神戸市の実施する全ての事務事業を外部評価したが、各年度ごとの取り組みの足跡について概観していきたい。

平成15年度には、ベーシックな分野、具体的には施設管理、個人給付、受益と負担、マンパワー、神戸らしさ、といった分野から、181事業を評価した。平成15年度は、評価対象事業数こそ限定されたものであったが、その評価結果

は、神戸市行財政の硬直的構造を改革することを目的とした「行政経営方針」（平成15年12月）の策定、具体化につながるなど、神戸市の行財政改善にとって、大きな意味をもつこととなった。

平成16年度には、584事業、平成17年度には449事業について外部評価を実施した。

平成17年度においては、注目すべき取り組みを2つ行った。

1点目は、PDCA サイクル確立の観点から平成15・16年度に評価した事務事業のうち、抜本の見直しを検討すべきと指摘された事務事業（①時代適合性、有効性が不適合又はやや不適合である事務事業、②時代適合性、補完性、効率性が不適合である事務事業）について、評価後における事務事業再構築の進捗状況を外部評価委員会に検証していただいたことである。

検証の流れは以下のとおりである。

①各局において、各事務事業を、ア. 検討結果がまだ出ていない事務事業、イ. 見直しを行う、又は見直しを行った事務事業、ウ. 現状で継続する事務事業、に3分類した上で、再構築の結果を検証シートに記載

②検証シートをもとに、外部評価委員がヒアリングを実施

③その結果を踏まえ、外部評価委員が、検討結果や見直し状況の検証を実施
この取り組みは、単に評価結果を出して終わり、ということにせず、評価結果を受けてどのように対応しているのかについて、継続的に市民に対して説明責任を果たしていくという点でも、意義深い試みであったと考えている。

2点目として、全事務事業の評価の取り組みとは別に、神戸市職員共助組合一般会計事業の外部評価を実施したことがあげられる（平成17年6月24日答申）。

神戸市行政評価条例においては、神戸市事務事業外部評価委員会の評価対象は、市長等の各実施機関が実施する事務事業であり、神戸市職員共助組合の実施する事業は本来対象とされていないが、神戸市職員共助組合長から神戸市長に対して、第三者機関による評価の依頼がなされたことを受けて実施したものである。神戸市職員共助組合の実施する事業のうち、市費が投入されている一般会計事業27事業を対象に、情勢適応性、公費負担適正性、有効性の3つの評

価基準で評価を行った。評価にあたっては、職員の福利厚生制度についての法的な根拠を踏まえたうえで、使用者責任、市民感覚、財政状況、職員の公務能率向上効果などの要素を総合的に勘案し検討をいただいた。

この取り組みは、市民の関心が高い特定のテーマについて外部評価を実施することにより、福利厚生事業の透明性を確保するとともに、市民への説明責任を果たすという意味で、大きな意義があったといえる。

6. 事務事業の再構築にかかる成果と課題

ここで3年間の全事務事業の外部評価によって浮き彫りにされた成果と課題について述べたい。まず、神戸市行政における成果と課題について、その後、事務事業評価制度自体の課題と今後の方向性について考察する。

3年間で評価した1214事業のうち、抜本の見直しを指摘された事務事業は127事業あるが、そのうち82事業について、現在、事務事業の再構築が進んでいる。

また、評価結果を参考に事務事業の再構築に取り組んだ結果、平成16、17年度予算において、合計約20億円に及ぶ財政効果額を生み出した。

なお、検討結果が出ていない事務事業のうち、受益と負担にかかる事業については、今後の神戸市の行財政改善において、最大のポイントになるのではないかと指摘され、早急に論点整理を行うことを求められている。

先述の通り、神戸市では、平成15年12月に、低成長時代や少子高齢社会の到来を踏まえ、神戸市行財政の硬直的構造を改革するための「行政経営方針」を発表した。この行政経営方針の具体化にあたっては、事務事業外部評価結果を反映したものが多くを占めている。また、市民に対して行政経営方針の進捗状況について説明責任を果たしていく上で、事務事業外部評価が重要な役割を果たしている。

7. 市民への説明責任にかかる成果と課題

一方で、事務事業外部評価を実際に経験してみて、行政情報を、分かりやす

く説明していくことの重要性が、職員に広く共有されたのではないかと考えている。

少子高齢社会や低成長時代においては、限られた資源をどう配分していくかが従来以上に重要となる。その際、個々の市民サービスについて、市民が受益と負担の関係を正確に理解し、判断できる情報を提供していくことが求められる。このため、事業別コストの詳細な分析を行い、市民に対して分かりやすく公開、説明していくことが必要である。こうした点において、従来に比して、かなり多くの行政情報が体系的に公開されるようになったことは事務事業外部評価の大きな成果の一つであるといえよう。

しかし、その一方で、行政情報は、どんなに正確であったとしても、そのままでは市民にとって分かりにくいという側面も持ちあわせている。単に正確で客観的な情報を公開するだけでは説明責任を果たしたことにはならないと自戒している。税投入の意義やその効果について説明し、理解を得て初めて、市民の視点によって説明責任を果たすことになるのだという姿勢が重要であると考えている。さらに、タックスペイヤーである市民に理解してもらうため行脚を重ねることが必要な場合もあるかもしれない。ICTの発達により、説明責任を果たしやすい環境が整ってきたが、ホームページ掲載が即ち説明責任だと安易に考えてはいないか、預かった血税を無駄にすることなく市民のくらし、安全・安心をまもるという使命に基づき真摯な取り組みをしているのか、常に自らを顧みることが、説明責任の原点であると改めて確認したい。そのために、事務事業外部評価が多少なりとも寄与しているものと考えている。

8. 職員の意識改革にかかる成果と課題

一方で、外部評価委員からは、事務事業評価を開始した当初に比較すれば、かなり改善しているものの、依然として、成果を表す指標の設定と効果を判断する根拠に乏しい事例が多く見られることが指摘されている。

「行政に数値目標はなじまない」あるいは、「成果を数値で表すことは事業目的にそぐわない」、と決めてかかるのではなく、職場での議論を通じて適切

な目標設定のあり方を模索し、成果を測定していくことが重要である、とされた。

内部評価について、常に問題意識を持ち、自らの事業に対して不断の改善を加えていくとともに、より効果の高い事業に選択と集中を行っていくという観点から、相対的な視点で実施すべきであり、こうしたことに対応するため、日頃から業務のあり方や進め方について情報共有を行い、職場内で活発な議論を行う風土の醸成に、組織として取り組んでいく必要があることも指摘された。

このように、職員意識の面で厳しい指摘を受けることによって、職員に「成果を重視する考え方」や「PDCA サイクルの重要性」について一定の共通認識が広がったことは確かである。

反面、各部局にとって、事務事業外部評価に対する違和感が存在したことも否定できない事実であろう。それは、単に事務の煩雑さという理由による場合もあったと思われるが、それよりもむしろ、目的を達成するために、本当にこのような手法がいいのか、膨大な労力に見合う成果が本当にあるのか、という、事務事業外部評価制度自体の“労力対効果”を問う意見が多いのではないかとの感を抱いた。

このような職員が感じる違和感を、よりよい制度設計を行うためのシグナルと受け止めれば、これに着目、分析することは、持続可能な評価システムを考えていく上で、非常に意味のあることではないかと思う。そこで、この点についても若干の考察を加えたい。

まず、違和感の原因の1点目として、外部評価の重要性や評価結果は理解できるし、その活動が時代の要請であることは分かっているが、利害関係者が多く、改善しようにも容易に改善できない事情が多すぎて、そのあたりの事情について外部委員に説明をしても、おそらく十分な理解を得られずに終わることが予想され、その時間的コストや無力感が、結局は全て各部局の担当者にのしかかるといえる点があげられる。行財政改革や社会的要請に基づく間接部門の労働コストは膨大化しつつあるのが実情のように思われるが、複合的な理由により事務事業の再構築が実現できない場合、結局その説明のための膨大な作業は、

他の業務負担へとつながり、労働意欲の減退につながる可能性が高い。また、それを打開しようと、目新しい制度を追加的に導入しても、結局はまたぞろ各部署の担当者に対する作業の膨大化に拍車をかけるのみに終わってしまう。

2点目として、外部評価制度に内在する精度の限界があげられよう。外の視点で刺激を与えることは非常に重要な役割であるが、特に詳細なコスト分析は、事実上困難である。この点については外部評価委員からも、事務事業のどこに課題があるかは、コスト分析をするまでもなく、本来、職員自身が一番よくわかっているはずだ、との言及があったが、それはまさに、この点を言い当てたものといえるかもしれない。

こうしたことを考慮すると、内部の自発的な改善意欲が生きるしくみへと制度を改善していくことがぜひとも必要であると考えられる。

3点目として、予算などの既存制度との関係が十分に整理されていないという点があげられる。ただ、例えば予算事業と評価事業をできれば一致させることが理想であるが、表面的に予算事業と評価事業を一致させるのみでは、煩雑な作業を積み上げるだけで、さらなる違和感を惹き起こすことにもつながりかねない。

要は、各部署において納得感の得られる評価のしくみとしてPDCAサイクルを構築することで、少しずつ違和感を取り払っていく以外にないのかもしれない。

おわりに

何事も制度が定着するまでには膨大なエネルギーを要する。摩擦力が大きければなおのことである。ところが、一旦定着し、システムの中に組み込まれると摩擦力がなくなり、慣性の法則で動いていく。一見、楽になったかのような感覚を覚えるし、それを一つの目標として努力をするわけであるから、それでよしとしなければならないかもしれない。しかし、摩擦力がなくなると同時に勢いもなくなる。本当の意味で所期の成果を生み出すかどうかは、この勢いの持続性が大きく左右するように感じる。

本市の事務事業外部評価も最初のエネルギーと勢いによって、成果をあげ、制度として定着した。全事務事業の評価も一巡し、抜本の見直しを指摘された事業は再構築に向けて大きく動き出している。予算編成の中でもどのような評価がなされたのかが議論される。庁内に PDCA という言葉もごく自然に飛び交っている。だが、このまま慣性の法則に乗せてしまうことは後退に等しいのではないかと危機感を抱いている。もちろん、事務事業外部評価は各部局に多大な負担を強いるものであるから、無用の制度変更は避けなければならないが、しくみの改善は絶えず行っていかなければならない。

たった一段の事務事業外部評価の階段も、PDCA スパイラルを着実に登っていくためには、なくてはならないものである。時を経るほどに心地よい汗をかけるよう、段を重ねていきたいと思う。

潮流

IT 新 改 革 戦 略 ワ ン セ グ 到 来 し た 人 口 減 少 社 会 東 ア ジ ア 共 同 体 へ の 胎 動 ホ ー ム レ ス 問 題 と 最 近 の 動 向

▨ IT 新改革戦略

1. はじめに

2000年（平成12年）に、高度情報通信ネットワーク社会の重点的かつ迅速な形成の推進を目的として高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT 基本法、平成12年12月6日法律第144号）が制定された。2001年（平成13年）1月には、内閣に「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT 戦略本部）」が設置され、2005年までに世界最先端の IT 国家となることを目指す「e-Japan 戦略」がスタートした。

「e-Japan 戦略」の5年間に、ブロードバンドインフラ整備と利用の広がり、高性能の携帯電話の普及、電子商取引の環境整備とその飛躍的拡大等について日本は世界最先端を実現した。

その一方で、行政サービスや医療、教育分野等で IT 利用・活用における国民満足度の向上、地域や世代間における情報活用における格差の是正、セキュリティ対策や防災・災害対策の促進、企業経営における IT の活用や産業の国際競争力の強化、国際貢献等について、依然として課題が存在している。

そこで、IT の特性を利用者視点に立って有効に使い、国民生活及び産業競争力の向上に努めるとともに、日本社会の抱える大きな社会的課題を改革していくために、

2006年以降の新たな IT 戦略として「IT 新改革戦略」を2006年（平成18年）1月19日に策定した。

2. これまでの国の取り組み

「e-Japan 戦略」に基づき IT 基盤の整備に積極的に取り組んできた結果、「高速インターネットを3,000万世帯に、超高速インターネットを1,000万世帯に」という利用環境整備の目標が達成されるとともに、電子商取引や電子政府関連の制度的な基盤整備も進んだ。

2003年（平成15年）7月には、基盤整備から IT の利活用に重点を移し、元気・安心・感動・便利な社会の実現を目標とした「e-Japan 戦略Ⅱ」が策定され、医療、食、生活、中小企業金融、知、就労・労働、行政サービスの7分野において、IT 利活用の先導的取り組みを推進することとした。

e-Japan 戦略及び e-Japan 戦略Ⅱを確実に遂行するため、IT 戦略本部では2001年（平成13年）以降毎年具体的な施策とその担当府省及び実施年限を明記した e-Japan 重点計画を策定してきており、2005年（平成17年）2月には、e-Japan 戦略の目標達成と利用者の視点でラストパートをかけるため、行政サービス、医療、教育など国民に身近な分野の取組を中心とした「IT 政策パッケージ-2005」を策定した。

さらに2010年に向けて、総務省では、「いつでも、どこでも、何でも、誰でも」ネットワークに簡単につながる社会（ユビキタスネット社会）の実現を目標とした「u-Japan 構想」を2004年（平成16年）5月に発表し、また、IT 戦略本部では、2006年（平成18年）1月、IT による構造改革の完成をめざし、「IT 新改革戦略」～いつでも、どこでも、誰でも IT の恩恵を実感できる社会の実現～をとりまとめた。

3. IT 新改革戦略の概要

IT 新改革戦略では、今後、日本が直面する本格的な人口減少と高齢化、さらには経済のグローバル化という大きな社会の変化の中で、引き続き世界を先導するとともに、豊かな国民生活の実現をめざして、改革を支えるツールとしてIT を有効に活用し、構造改革に積極的に取り組んでいくという考え方の下、次の3つの理念を掲げている。

第一に構造改革による飛躍をめざして、少子高齢化や環境問題、医療のオンライン化、電子政府による小さな政府の実現といった21世紀における社会的課題を挙げ、これらに対してIT の新たな価値を生み出す力や課題解決力で構造改革を推進すること

第二に利用者・生活者重視として、ユニバーサルデザイン化されたIT 社会を構築すること

第三に課題解決力を通じた国際貢献の推進と国際競争力の強化を掲げている。

また、今後、重点的に取り組む施策として、以下の3つの政策群を掲げ、15の分野について、現状と課題、目標、実現に向けた方策、評価指標をとりまとめている。

第一の政策群は、IT の構造改革力を追求して、IT によって日本社会が抱える課題を解決する政策である。具体的には、

- ①レセプトを2011年度までに完全オンライン化する「IT による医療の構造改革」
 - ②IT を駆使した環境配慮型社会
 - ③地上デジタルによる災害情報提供で被害を軽減するなど「世界に誇れる安全で安心な社会」
 - ④ITS（高度道路交通システム）を活用することで交通事故を防止するという「世界一安全な道路交通社会」
 - ⑤オンライン申請率50%を達成するための「世界一便利で効率的な電子行政」
 - ⑥IT 経営の確立による企業の競争力強化
 - ⑦テレワークやe-ラーニングの活用による「生涯を通じた豊かな生活」
- を挙げている。

第二の政策群は、IT の構造改革力を支え、来るべきユビキタスネットワーク社会に向けた基盤の整備を行うための政策である。具体的には、

- ⑧ユニバーサルデザイン化されたIT 社会
- ⑨「いつでも、どこでも、何でも、誰でも」使えるデジタル・ディバイドのないインフラ整備
- ⑩不正アクセス等サイバー犯罪の撲滅等「世界一安心できるIT 社会」
- ⑪教員一人1台のパソコン、モラル教育の推進など「次世代を見据えた人的基盤づくり」
- ⑫世界に通用する高度IT 人材の育成
- ⑬次世代のIT 社会の基盤となる研究開

発の推進
を掲げている。

第三の政策群は、構造改革力追求の世界への発信と国際貢献のための政策群として、

⑭国際競争社会における日本のプレゼンスの向上

⑮課題解決モデルの提供による国際貢献を挙げている。

4. 今後の動き

今後は、分野横断的、府省横断的な課題の解決が必要となることから、IT政策の推進に当たっては「IT戦略本部」のリーダーシップの下、重要政策課題の選定や予算要求の過程における重複投資の回避や優先順位の判断、電子政府の効率的な構築・運用のための調整などを行っていく。また、PDCAサイクルの確実な実施や成果目標の明確化と厳格な評価、分科会設置による評価体制の強化、評価に基づく施策の見直しを行うとともに、方策の提案や実施において「経済財政諮問会議」等の他の会議との緊密な連携を図り、その効果を最大化していくこととしている。

❧ ワンセグ

1. ワンセグとは

地上デジタル放送を携帯機器で受信できる「ワンセグ」の本格放送が、本年4月1日から、29都府県で始まり、「ワンセグ」に対する消費者の関心が高まっている。

日本の地上デジタル放送では、割り当てられた電波の周波数帯域幅を、13のセグメント（部分）に分けて送る独自の方式をとっている。そのうち、テレビには12セグメント割り当てられている。残りの1セグメン

トが携帯・移動体に割り当てられており、1セグメントを使って、映像・音声・データを放送するので、「ワンセグ」と呼ばれている。

2. サービス内容と特徴

「ワンセグ」の番組は、テレビ番組と同じ内容であるため、普段、家庭で見慣れた人気番組を外先で楽しむこともできる。

また、アナログ放送やBSデジタル放送など、従来のテレビ放送では、電波妨害の影響が激しく、移動しながらの安定受信は実現されていなかった。また、テレビが見られる携帯電話はあったが、アナログ方式で画像が乱れやすいなどの難点があった。ワンセグは、OFDMという電波妨害に強い電波電送方式を採用した地上デジタル放送の一種であるため、歩きながら、あるいは走っている車の中でも、安定した画質・音質で受信が可能である。

さらに、「ワンセグ」独自のデータ放送サービスが利用できる。「ワンセグ」のデータ放送では、文字を中心に、ニュース・天気・交通情報など番組から独立した情報提供のほか、番組に関連した情報提供も考えられる。しかし、まずは映像サービスとテキストを主体にしたデータ放送、及び通信連携のサービスが中心となる。

以上のようなサービスを受けられることから、(社)地上デジタル放送推進協会は、「ワンセグは、いつでも何処に居ても、重要なニュースや天気予報・災害情報を入力でき、お気に入りのドラマ、バラエティ、スポーツ中継を楽しめる。さらに、携帯電話の通信機能を使ってインタラクティブサービスが受けられるものであり、地上デジタ

ル放送を真のユビキタス・メディアに変えるサービスである」としている。

3. サービスエリア

「ワンセグ」は、既存の地上デジタルテレビ放送と同じアンテナから送出されるので、放送局側の準備が整い次第、地上デジタルテレビ放送が受信できる地域では、ワンセグ放送も受信できることになる。

具体的には、本年4月1日から29都府県での本格放送に続いて、年末には、すべての都道府県庁所在地で、2011年までに全国で視聴できるようになる。

4. 今後の展開

現在でも、一部の携帯電話では従来のアナログテレビ放送を視聴できるものもあるが、字幕のような文字を読むことは困難である。ワンセグ放送では、携帯の画面サイズに最適化された放送が実現される予定である。各メーカーも、ワンセグ放送対応端末の試作機を続々と発表しており、いよいよ本格的なテレビケータイ時代の幕開けとなりそうである。

▣ 到来した人口減少社会

1. はじめに

2005年12月に、厚生労働省が公表した2005年人口動態統計の年間推計で明らかになったように、日本の総人口は、死亡数が出生数を約1万人上回り、2005年について減少に転じた。

我が国の人口が減少へ転換した原因と予想される人口の将来、またその人口減少が地域社会にもたらす影響について紹介する。

2. 人口減少への転換の原因

人口減少への転換は、高齢化の進行に伴う死亡者数の増加トレンドと、一方少子化に伴う出生数の減少トレンドとの交錯によってもたらされた。

死亡者数は、1990年代の後半に入って増加に転じ、それ以来増加を続けている。この原因は、長寿化による高齢者の増加が、人間の寿命には限界があることから、死亡者の増加につながったことである。

一方、出生数は、第2次ベビーブーム期以降、長期的に減少傾向にある。これは、1970年代前半まで、総人口を維持する水準（1人の女性が平均2人強の子どもを生んでいる状態）前後の比較的安定した状態を保っていた合計特殊出生率が、第1次オイルショック以来、一貫して低下を続け、2004年には1.29と過去最低を記録したことによるものである。この理由は、未婚化・晩婚化の漸増と既婚者の出生力の持続的低下である。この社会経済的背景としては、女性の高学歴化、機会費用の上昇、それらの変化と相容れなくなった労働市場、雇用慣行、税・保険制度、家庭内役割分業、さらには子どもを育てる環境の変化などが指摘されている。

3. 予想される日本人口の将来

今後も、高齢者数の大幅な増加のために、第1次ベビーブーム世代が死亡年齢に達する2030年頃まで死亡者数の急増が続く。このことが主な原因となって、我が国の人口が減少することは避けられない。

2002年1月に、国立社会保障・人口問題研究所が発表した「日本の将来推計人口」では、2030年には、中位推計11,758万人

(対2000年で7.4%減)で、低位推計では11,330万人にまで減ることを示した。また、そうした人口減少は、生産年齢人口の大幅な減少、高齢化社会の急速な進展をもたらすことになることを示している。2000年に17.4%であった高齢化率は、2030年には、中位推計で29.6%、低位推計では30.7%にまで上昇すると見込んでいる。

しかし、全国の人口が均等に減少するわけではない。国土交通省の予測によれば、全国の人口が2030年までで7%強減少する中で、政令指定都市圏の人口は横ばいだが、地方都市圏は11%減少し、非都市圏では25%減少するとしている。また、経済産業省が発表した2030年の推計結果によれば、東京都市圏以外の全ての都市圏において人口が減少し、また、人口減少の影響により、約9割の都市圏で生産額が縮小するとしている。

ただし、高齢化や高齢者数の増加が都市部で見込まれることから、人口減少や高齢化の影響は大都市圏に集中的に現れるという見通しもある。

4. 人口減少が地域社会にもたらす影響

人口減少社会の影響を探る調査研究テーマは、年金、医療、高齢者福祉、女性の社会進出など多く取り上げられてきた。その中で、人口が減少することによって、負担者が減り受益者が増えるというように、制度に重大な変更が生じたり、高齢者が増加することによって、施設やサービスが不足することが予測されたり、出生率との直接的な関係が想定されたりするなど、人口減少によって制度の見直しや強化が余儀なくされるとしている。

一方、都市と人口減少社会問題の関係を真正面から取り上げた調査研究はそう多くない。人口減少が地域社会にもたらす影響は、次のようなプラスの効果とマイナスの効果に大別されている。プラス面の効果としては、空間的・社会的なゆとりの増大、資源消費の減少、環境保全などが挙げられる。

人口減少のマイナスの効果は、さらに、人口の年齢構成の変化に基づくものと、需要や供給の縮小に伴うものに大別される。前者は、こどもの生育環境への影響、地域コミュニティの弱体化などである。後者は、地域経済の衰退、雇用問題、生活利便性などの低下、税収の減少と扶助費の増加などによる財政の悪化といった問題が挙げられる。

5. 今後の取り組み

人口減少の影響の見方について、楽観論と悲観論とに分かれる。悲観論では、人口が減少すれば国力が低下するとともに、高齢化に伴って、年金、医療、介護などの社会保障支出は際限なく増大し、働く人々はその負担に音を上げ、さらに、高齢化した人口は進取の気性を失い、新しい試みに挑むこともなく社会は沈滞化すると懸念している。

一方、楽観論では、高齢社会の負担が増大することは事実であるが、必要な改革さえ行えば負担できないものではなく、日本人一人ひとりの豊かさを低下させるところか、より豊かにするものであるとしている。

いずれにしても、人口が減少することは避けられないことという認識を持って、政策の総合的な成果目標を人口規模から生活の

質へと転換する必要がある。人口減少が地域社会にもたらす問題点を明らかにして、従来の政策を抜本的に見直し、対応策を総合的に検討していくことが求められている。

▨ 東アジア共同体への胎動

1. はじめに

EU（ヨーロッパ連合）の成立、NAFTA（北アメリカ自由貿易協定）の締結など、世界経済のブロック化が今着実に進んでいる。そうした中で、将来の東アジア共同体の創設などを話し合う初めての東アジアサミットが、2005年12月14日、マレーシアの首都クアラルンプールで開催された。東アジア共同体とは、東アジア地域の貿易・投資分野などの協力を深めるため、関係国の統合を進めようとする構想である。

サミットには、東南アジア諸国連合（ASEAN）加盟国10カ国と、日中韓、オーストラリア、ニュージーランド、インドの計16カ国が参加した。東アジアサミットでは、政治と安全保障、経済、社会と文化などについて討議が行われ、同サミットは東アジア共同体形成に重要な役割を果たし得るとした「クアラルンプール宣言」が採択された。

2. 背景

東アジアでは、1980年代以降、貿易・直接投資政策の自由化により市場主導型の経済統合が進んだ。しかし、1990年代後半のアジア通貨危機をきっかけとして、加盟国間の貿易を優遇する自由貿易協定（FTA）による制度主導型の経済統合が追及されるようになった。

「東アジア共同体」構想が生まれてきた

経緯を振り返ると、「東アジア」という地域単位が最初に提唱されたのは、1990年にマレーシアのマハティール首相（当時）が主張した東アジア経済会議（EAEG）であった。この構想は、アジア地域の共通市場ないしは貿易ブロック形成を提案したものであるといわれている。しかし、この提案は、アメリカから、「この構想は太平洋に線を引き、日米を分断する構想だ。絶対に認められない」と猛反発を受けて挫折した。

その後、1997年夏のアジア通貨危機が、ASEAN+3（日中韓）に実質的な意義を与えることになった。それ以来、「東アジア」を地域単位とする新秩序構築・統合に向けた動きが展開されてきた。1999年のフィリピンにおけるASEAN+3首脳会議では「東アジアにおける協力に関する共同声明」が採択され、その中で、具体的な協力分野として、貿易・投資・通貨・金融、文化などの経済・社会分野と安全保障や国境を超える問題などの政治とその他の分野が挙げられた。その後、首脳会議から出発したASEAN+3は、外務、経済、財務などの各閣僚会議も開催するようになり、形を整えていった。そして、2004年のASEAN+3首脳会議において、東アジア共同体についてASEAN+3の13カ国の枠組みを進展させていくことや、2005年12月にマレーシアで東アジアサミットを開催することで合意された。

3. 東アジアサミット

東アジアサミットの開催に向けて、東アジア共同体構想を議論する場をASEAN+3にするのか、東アジアサミットにするの

かの論争が展開された。会議では、ASEANとその各国、日中韓それぞれの立場から地域の主導権をめぐる綱引きと牽制がみられた。

そして、クアラルンプール宣言においては、「東アジアサミットがこの地域の共同体形成において重要な役割を果たし得る」と表現された。一方、2005年12月のASEAN+3首脳会議の宣言では、「ASEAN+3は東アジア共同体の目的を達成するための主要な手段」と明記されている。ASEAN+3が共同体の形成を主導し、サミットは補完的な役割を果たすことで妥協が図られた。

また、クアラルンプール宣言では、東アジアサミットを「開放的な外部志向の枠組み」と位置づけ、参加国は「グローバルな規範と普遍的価値の強化に努める」としている。

4. 今後の展開

東アジア共同体は、次のような共通利益が考えられる。①EUやNAFTAに匹敵する経済圏の形成、②経済危機回避システムの構築、③地域の為替レートの安定化など。

このような経済面での共同体の針路は見えてきているが、東アジア共同体は容易に構築できるものではない。東アジア地域には、多様な政治体制、大きな経済格差、歴史認識や天然ガス資源、排他的経済水域、領有権などをめぐる日中、日韓の対立、あるいは地域統合に警戒感をもつ米国を始めとする他地域からの圧力など、市場システムだけでは乗り越えられない課題が山積している。さまざまな障害を乗り越えて、東

アジア経済共同体を形成するには、国家の枠組みを超えて共に生きていくという意識の共有や、地域の信頼醸成に向けた努力がなければならないと指摘されている。

▨ ホームレス問題と最近の動向

1. ホームレスとは

ホームレスとは、公園、道路、駅、河川敷などの公共の空間で、テントや小屋を建てたり、段ボールを敷いて寝泊まりするなどして日常の生活を送っている人々、あるいは簡易宿泊所とこれらの公共の空間を行ったり来たり繰り返している人々などの総称であり、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」では、「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者」と定義づけられている。

2. ホームレスの現状

平成15年に行われた全国調査によると、巡回による目視で、ホームレスが確認された市町村数及びホームレスの数は、全国で581市町村、25,296人であった。東京都等の調査によると、ホームレスの年齢分布としては50-64歳の中高年に全体の6割以上が集中しており、男女別では98%が男性、2%が女性となっている。ホームレスの居場所としては、公園が全体の約3分の2で最も多く、これに道路、河川敷を加えた公共空間に9割以上が集中している。また、従来は、東京、大阪、名古屋、横浜、川崎の五都市、これらの中でも、とりわけ山谷・あいりん地区など特定地区に集中していたが、近年は神戸市(323人)を始め政令指定都市や、更には他の周辺都市にまで広が

りつつあり、もはや全国的に放置できない深刻な社会問題となっている。

3. 現在までの行政の取り組み

平成14年に、ホームレスの自立の支援等に関する施策を総合的に推進するため「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」を制定し、翌年には「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」を策定し、国や自治体が連携して、生活環境の改善や就労支援施策を中心に様々な政策を展開している。具体的には、「総合相談推進事業」「自立支援事業」「緊急一時宿泊事業（シェルター事業）」「ホームレス能力活用推進事業」「衛生改善事業」「保健サービス支援事業」「自立支援事業職業相談員の配置」「日雇労働者等技能講習事業」「試行雇用事業」等を実施している。また、ホームレスの多い自治体を中心に、一般的な相談、援助事業に加え、人道的、倫理的な立場から「法外援助」として、健康診断や越冬対策事業、緊急一時宿泊事業なども実施されている。こうした自治体による施策は、必ずしも問題の抜本的な解決のための対策となっておらず、財政的負担も大きくなっている。さらには、限られた地域で手厚い対策を行えば、全国からその地域にホームレスが集まってくるという問題(呼び寄せ効果)も心配されている。

4. 最近の話題（ホームレスの住民登録に関する大阪地裁判決）

大阪市内の公園でテント生活しているホームレスが公園を住所とする転居届を区長が受理しなかったのは違法として処分取り消しを求めた訴訟で、大阪地裁は公園での住

民登録を認め、処分を取り消した。判決では「テントの所在地は生活の本拠としての実体を備えており、住民基本台帳法の住所と認められる」と判断され、「占有権がないことを理由に受理しないのは許されない」と結論付けた。

住民基本台帳法上の住所に関する解釈は、今後も法廷等で争われていくが、行政側としては、公園などを不法に占有することへの市民の理解は得にくく、引き続き生活や就労基盤の立て直しなどを支援したうえで、どうしても交渉に応じない場合は、テント等の強制撤去なども続けていく方針が表明されている。

5. 今後の解決に向けた方向性

行政による支援に加え、最近ではホームレスの支援を目的とするNPOや市民団体も積極的な活動を行っている。従来の食糧等による支援等に加え、雇用の確保を目指すため、例えば英国で始まり現在世界24カ国で販売されている「ビッグイッシュ」という雑誌は、ホームレスに雑誌を低価格で卸し、ホームレスは街頭で雑誌を販売して生活費を得て、定住化を図り、さらには本格的な就労へステップアップを図っていく支援をしている。従来のホームレスに対する依存心を助長しかねない「施し型」の支援から、今後は、定住や就労に結びつく「自立支援型」の取り組みが求められている。

行政資料

「震災10年 神戸からの発信」

平成 18 年 3 月
「震災10年 神戸からの発信」推進委員会事務局

発信に至る経緯

平成15年10月、「神戸市復興・活性化推進懇話会」（座長：荒天義久元神戸大学学長）は、震災から10年を迎えるに当たって、これまでの施策を総括し検証した中間報告を行い、そのなかで、「震災10年 神戸からの発信」を推進する組織を設けることなどを市長に提言した。

検討委員会と基本計画

神戸市は、「神戸市復興・活性化推進懇話会」の提言を受け、兵庫県立大学教授（当時：神戸商科大学教授）の加藤恵正氏を座長に市民・事業者を中心とした18人で構成する検討委員会を平成15年10月に設立し、「震災10年 神戸からの発信」基本計画の策定を依頼した。検討委員会は、同年11月に基本計画を策定、12月に市長に報告した。

【基本計画の概要】

- ・名 称 震災10年 神戸からの発信
- ・テーマ してきたコト。これからするコト・・・
- ・期 間 平成16年12月～平成17年12月
- ・内 容 震災時に国内外からいただいたご支援に感謝し、「震災の経験・教訓」、「復興への取り組みの成果と課題」、そして、それらを踏まえた「これからの神戸づくり」を市民・事業者・行政が「協働と参画」の理念に基づき、主体的に発信する。
- ・体 制 「震災10年 神戸からの発信」推進委員会：象徴的な発信事業の実施及び市民・事業者・行政に発信事業の実施を呼びかける推進組織。
「震災10年 神戸からの発信」支援会議：広く発信事業への参加を呼びかけ、事業を応援し、国内外に発信事業をアピールする組織。

検討委員会では、推進組織である推進委員会に委員が引き続き就任し、みずから策定した基本計画を責任をもって実行することとした。

推進委員会

平成16年2月、加藤恵正氏を委員長として検討委員会のメンバーが委員となって推進委員会が設立された。また、神戸青年会議所の理事長が新たに委員として加わり、19名の委員となった。

推進委員会では、発信事業全体を企画し広報などを行う企画部会、象徴的事業を企画・実施し市民企画事業の認定などを行う事業部会、タイムズメリケン～神戸からの発信館～事業を実施する特別部会の3部会を設置した。

【各部会の役割】

企画部会（平成16年2月27日設置）

オープニングの実施、シンボルマークの制作、ポスターの公募・決定、サウンドロゴの制作、広報等支援事業の認定、ポスター掲示板の設置、その他広報活動、フィナーレの実施

事業部会（平成16年2月27日設置）

市民企画事業助成制度の創設・認定、象徴的事業の企画・実施

特別部会（平成16年4月30日設置）

タイムズメリケン～神戸からの発信館～事業の企画・実施

このように、各部会で審議され決定した「震災10年 神戸からの発信」の全体概要は次の図のとおりである。

[全体イメージ図]

発信のイメージ

市民・事業者

市民企画事業

市民の皆さんが、助成を受けて実施する事業

1. Lux in Kobe Concerts 2005 ～鎮魂から希望へ～
2. 竹下景子 詩の朗読と音楽～10回目の1.17のために
3. 千歳地区復興10年誌 発行事業 など

みなさんの事業

市民・事業者の皆さんが、実施する事業

推進委員会

タイムズ メリケン～神戸からの発信館～

神戸海洋博物館を含むメリケンパーク全体で平成17年4月21日～8月31日までの133日間実施。ファッション・グルメ・音楽・スポーツなど、神戸の多彩な魅力を発信します。

象徴的事業

1. かけ橋事業 市民のかけ橋 神戸から全国へ
2. きずなと魅力発信事業
 - ・神戸手作り新聞“KOBEハートだより”
 - ・KOBE キッズ・スポーツフェスティバル
 - ・パナーに想いをこめて
 - ・神戸カエルキャラバン2005
 - ・笑顔あふれるまちKOBE

オープニング

シンポジウム・フォーラム

被災地支援事業

フィナーレ

神戸市

神戸市の協働事業

神戸市と市民・事業者の皆さんが協働して行う事業

1. 神戸ルミナリエ
2. 阪神淡路大震災1.17のつどい
3. 震災メモリアルコンサート など

神戸市の事業

神戸市として行う事業

・平成17年阪神・淡路大震災神戸市追悼式 など

国連防災世界会議

国連防災世界会議及びその関連事業

支援会議

平成16年3月、神戸都市問題研究所理事長の新野幸次郎氏、神戸商工会議所会頭代行の太田敏郎氏、神戸芸術文化会議長の加藤隆久氏、連合神戸地域協議会議長の嶋田輝男氏、神戸市自治会連絡協議会会長の藤澤福男氏、神戸市婦人団体協議会会長の原 仁美氏が呼びかけて96人で設立され、代表委員には新野氏、副代表委員には呼びかけ人の皆さんが就任した。

支援会議は、「震災10年 神戸からの発信」を広く支援するもので、国内外での広報活動や市民・事業者などの事業主体と推進委員会を支援することとした。具体的には、就任された委員の属する団体や企業を通して、事業への参加や支援を呼びかけた。

発信事業の概要

提言を受けてから1年2か月後の平成16年12月4日(土)、神戸文化ホールで行われたオープニングで、「震災10年 神戸からの発信」はその幕を開けた。平成17年12月3日(土)に神戸ウィングスタジアムで開催されたフィナーレまでの1年間で、1,071事業が実施され、およそ1,350万人の方にご参加いただいた。それぞれの事業ごとの内容は次のとおりである。

【それぞれの事業の内容】

市民・事業者の事業

- ・市民企画事業 市民の皆さんが助成を受けて実施した事業。

事業例：南京町春節祭、竹下景子 詩の朗読と音楽 など

事業数：403事業 参加者数：221万人

市民企画事業の主催者にアンケートや座談会・交流会を実施したところ、主催者からはこれからも発信を続けたいなどの回答・意見が多く寄せられた。

- ・広報等支援事業 市民・事業者の皆さんが実施し、推進委員会が広報などの面で支援した事業

事業例：神戸元町ミュージックウィーク、鎌田實 いのちの対話 など

事業数：359事業 参加者数：305万人

神戸市の事業

- ・協働事業 神戸市と市民・事業者の皆さんが協働して行った事業

事業例：神戸ルミナリエ、インフィオラータこうべ など

事業数：93事業 参加者数：711万人

- ・神戸市追悼式 6,200人が参加

国連防災世界会議

平成17年1月18日～22日に、国連主催の防災世界会議が神戸で開催された。会議には世界168か国・地域から閣僚等4,000名を超える方が参加し、「国際復興支援機構」の新設や今後10年の国際的な防災戦略となる「兵庫行動枠組」が採択された。また、関係機関や団体などが主催するフォーラム・シンポジウムなどの関連行事には約40,000人が参加した。

推進委員会の事業

- ・オープニング

平成16年12月3日、神戸文化ホールにおいてオープニングを実施し、「震災10年 神戸からの発信」が始まった。市内の小学校児童による「しあわせはこべるように」合唱で始まり、参加者全員による黙祷のあと、「これからの神戸づくり」のキーワード

ドである「健康」をテーマにシンポジウムを行った。そして、「市民のかけ橋」の市民スタッフが全国へお届けする「神戸市民からのメッセージ」を披露し、市内の小学校児童、中学校生徒の合唱や高等学校のジャズ演奏を楽しんだ後、全員で「手のひらを太陽に」を合唱し、オープニングは終了した。



オープニング

・かけ橋事業（市民のかけ橋～神戸から全国へ～）

42名の市民スタッフが、全国51都市を訪問し、現地の方々と交流・意見交換し、平成17年8月27日、訪問都市の代表の方3名を迎え、成果報告会を開催するとともに成果報告書を発行した。



現地交流会

・きずなと魅力発信事業

市民手づくり新聞“KOBE ハートだより”の発行

32人の市民ボランティアが発信事業の情報や地域の情報を、平成16年11月から2か月に1回計7回各60万部発行し、市内の家庭に全戸配布した。

笑顔あふれるまち KOBE

全国から集まった5,043人の10歳児の笑顔の写真でミニTシャツを制作し、4月から9月までタイムズメリケンをはじめ市内各地で展示した。

KOBE キッズ・スポーツフェスティバル～子供たちの国際交流～

平成17年4月30日(出総合運動公園グリーンアリーナで「国際こども運動会」を開催

し、23か国500人の子供たちが、スポーツを通じて楽しく交流した。当日は、「英語で楽しもう！リトルワールド」「インターナショナルガレッジセール」「世界の食べ物ブース」を同時開催し、あわせて約1万人が参加した。

バナーに想いをこめて

震災から10年が過ぎた神戸のまちを市民の想いで飾ろうと、619枚のバナーを市民が作製し、市内の道路7路線に4月から9月まで掲出した。

神戸カエルキャラバン2005

震災体験のない子供たちや震災の記憶が定かでない子供たちに、保護者と一緒に楽しく防災について学んでもらうため、地域や学校などの協力を得て、「いざ！カエルキャンプ！」を3回実施した。また、震災のときに実感した物の大切さをあらためて子供たちに感じてもらうため、使わなくなったおもちゃを交換する「かえっこバザール」を4回開催した。



カエルキャンプ

・タイムズメリケン～神戸からの発信館～

平成17年4月21日から8月31日までの133日間、「震災10年 神戸からの発信」の拠点として、神戸海洋博物館を中心にメリケンパーク一帯で実施した。また、期間中の来場者は85万人を超え、海洋博物館への入館者は35万人を数えた。

エントランス

推進委員会委員の杉山知子さんが制作した「元気の木」と、10歳児の笑顔のミニTシャツが来館者をお迎えした。また、震災から10年間、地域で行われた市民の取り組みをパネルや映像で紹介するとともに、「市民のかけ橋」で市民スタッフが全国51都市を訪問した様子を展示や映像で紹介した。



タイムズメリケン



元気の木と笑顔のTシャツ

主展示室（133 Days Cafe）

長年培ってきた技を伝える人、若者、障害者など神戸で頑張っている「人」を主役に、神戸のおしゃれで元気な生活文化を、来場者が体感・体験できるように展開した。

「神戸の技」コーナー（神戸洋服・神戸洋家具・神戸靴・婦人服）

神戸の持っている「匠」の技を紹介した。

若手クリエイターコーナー「CREATORS KOBE 衣・食・自由」

神戸で活動している37人のクリエイターが「海」をテーマに製作した衣料・雑貨・アクセサリーなどのオリジナル商品を展示販売した。

KOBE チャリティーTシャツコーナー

神戸ゆかりの著名人がサインした日比野克彦さんデザインのと、平松愛理さん、ベッキーさんデザインのとTシャツを販売した。

学生デザインコーナー「アート&ファッションスタジオ」

コンテナブスを神戸芸術工科大学の学生などが共同でペインティングし、その中で市内でデザインを学ぶ学生の作品を展示した。

障害者手作りコーナー「セルブ NUKUMORI 館」

無添加素材で作った手作りクッキーや“さおり織り”のポーチ・バッグ・小物などを展示販売した。

ケミカルシューズコーナー「KOBE シューズギャラリー」

震災からの復興と新たな展開を目指しているケミカルシューズを展示販売した。また、3D計測器による足型計測を行った。

おしゃれコーナー「サロン・ド・ビューティ」

ウェディングやゆかたのファッションショーを行うとともに、ヘアメイクやネイル、エステなど女性の美容コーナーを展開した。

ミニ南京町コーナー「招福 南京町」

春節祭でしか公開されない金龍と獅子を特別展示したほか、南京町で人気の物品を展示販売するなど、タイムズメリケンに南京町の風情を演出した。

神戸みやげコーナー

灘の酒や洋菓子など神戸を代表するみやげ物を販売した。

スイーツ&カフェコーナー「KOBE 洋菓子セレクション」

神戸で評判の洋菓子店20店が5週間ごとに入れ替わりで出店。オリジナルケーキ

を中心に販売し、人気を呼んだ。

イベントステージ

毎週日曜日、この10年間神戸を支えてきた人の輪を紡いでいく「神戸ヒューマンリング」を実施。さまざまな分野で活躍する18人が出演した。また、毎日18時からジャズからクラシックまで幅広い神戸のアマチュアミュージシャンの生演奏「トワイライトカフェコンサート」を開催した。さらに、42講座の手づくり体験教室や大道芸などのイベントステージも実施した。

生活文化ツアー

神戸の生活文化を感じ、触れるツアーを5月から毎月4回、計16回実施し、約200人が参加した。

ホール

神戸芸術映画祭

6月の毎土曜日に、公開されることが少ない芸術性の高い作品を一堂に集めて上映し、約3,000人が名画を楽しんだ。

映画製作ワークショップ

脚本の作り方から撮影・編集作業までを、公募で集まった28名の参加者にプロが指導。「王子動物園と洋館」を舞台にした約5分の短編映画を製作した。

そのほか、市民の方にシンポジウムやコンサートなどでも利用していただいた。

カフェレストラン「フォルテシモ」

タイムズメリケン2階に開設した133日間限定のカフェレストラン。神戸市内の有名フレンチ・イタリアンレストラン6店のレシピをもとに、本格グルメを手軽に味わうことができた。また、屋上を利用したビアテラスは、夜景を眺めながらのプランが好評で、勤め帰りのサラリーマンなどで賑わった。

東広場

東広場では、フットサルコート1面と3on3コート（2基）を常設し、期間中に4回フットサル大会を開催。延べ68チームが参加した。また、休日には、サッカーや野球、ラグビーやアメリカンフットボールのスポーツチャレンジコーナーを設け、あわせて健康増進啓発コーナーを実施した。さらに、オリックス・バファローズ、神戸製鋼コベルコスティーラーズ、ヴィッセル神戸によるアスリート教室やウォーキングセミナーを実施した。夏休みには約20台の面白い形の自転車を集め、来場者を楽しませた。また、タイムズメリケンをスタート・ゴールにした広域ウォークを5回実施するとともに、いつでも自由に参加できる、こうべアーバンウォークを実施し多くの方に参加していただいた。

南広場

4月23・24の両日、オープニングイベントを開催。常設ステージでは、毎土・日曜日に神戸で活躍するアマチュアミュージシャンや神戸を応援するミュージシャンによる「KOBE SINGS! ディスカバー神戸フェスタ」を開催。5月からは各区で活躍する団体や学校などによる多彩なステージを展開する各区の日を実施した。夏休みには、テレビなどでおなじみのミュージシャンや芸人によるさまざまなステージイベントを繰り広げ、多くの市民が来場した。



イベント

ウルトラマンウィーク

夏休みの最後、8月23～28日に、円谷プロダクションの協力によりウルトラマンウィークを開催した。

映像や本、パネルやジオラマ展示によるウルトラマンハッピーパークを常設するとともに、約150人の小学生が、ウルトラマンと一緒に「元気」や「力」について考えるウルトラマン子供サミットやウルトラヒーローや怪獣をモチーフに、みずからデザイン・制作した手づくりの子供服によるウルトラマン手づくり子供服コレクションを行った。

最終日のウルトラヒーローショーは、約10,000人の家族連れで賑わった。

タイムズメリケン・ファイナルステージ

8月29～31日の3日間、南広場特設ステージにおいてファイナルステージを開催し、約16,000人が最後のステージを楽しんだ。公募した13団体をはじめ、フォークソングやアカペラ、お笑いやジャズなど盛りだくさんのステージで、タイムズメリケンの幕を閉じた。



ジャズ

・シンポジウム・フォーラム

推進委員会では、「これからの神戸づくり」の方向性として示されている「健康」「交流・融合」「安全・安心」の3つのキーワードを踏まえて、シンポジウム・フォー

ラムを実施した。

健康

平成16年12月4日、オープニングの一環として「神戸を元気に一健康なこれからの神戸づくり」をテーマとして実施した。スポーツや笑い・食などさまざまな面から健康について意見交換を行った。

交流・融合

平成17年4月16日、「集う」～魅力ある神戸の街づくりを考える～をテーマに実施した。新しいユニークな取り組みや地域の資源を活かした取り組みなどが紹介され、人と人、人と地域のつながりが魅力ある街づくりに大きな役割をはたすことが明らかにされた。

安全・安心

平成17年9月17日「セミナー&シアターで体感する安全・安心—Peace—な KOBE」を開催した。「生きる力」を養うためには規則正しい生活習慣によって元気を身につけることや、人の命や生きる権利を守ることは行政の原点であることなどが話された。また、後半には、阪神・淡路大震災における神戸市消防レスキュー隊の活躍を描き、「命の尊さ・はかなさ」を訴えた劇「ORANGE」が上演された。



シンポジウム

・被災地支援事業

支援募金活動

推進委員会では、市民企画事業などの主催者の協力を得て募金活動を実施し、全体で126事業から総額330万円が集まった。この募金は、台風23号、新潟県中越地震、スマトラ沖地震、ハリケーン カトリーナ、パキスタン北部地震の各被災地に神戸市社会福祉協議会を通じ、また、推進委員会が直接お届けした。

支援事業

新潟県中越地震

「市民のかけ橋 神戸から全国へ市民交流会」

平成17年1月、かけ橋事業の市民スタッフと被災者の方々が長岡市内の仮設住宅で市民交流会を行った。また、イルミネーションバスも訪問し、新潟の人たちを元気づけた。

「健康チェックとマッサージ」

平成17年2月、神戸アスリートタウンクラブ、兵庫県柔道整復師協会と協力し、

十日町市や小千谷市を訪問し、被災者の方々の健康チェックやマッサージを行い、いやしを提供した。また、子供たちにはスポーツチャレンジゲームなどのスポーツゲームを提供し、元気づけた。

「少年野球チーム交流会」

平成17年4月、オリックス・バファローズの協力を得て、オリックスの神戸開幕戦にあわせて長岡市から少年野球チームを招待し、神戸のチームと交流会・交流試合を行った。また、開幕戦を一緒に観戦した。

「南京町の獅子舞による激励」

平成17年6月、南京町商店街振興組合の協力により、長岡市の商店街イベントに参加。現地の仮設住宅でも獅子舞を披露した。

福岡県西方沖地震

「キッズ・サマー・ジャンボリー」

平成17年8月、こうべユースネットと共催して、福岡市玄界島の子供たちを神戸に招待し、ホームステイや市内探検による震災学習などを行った。

ハリケーン カトリーナ

平成17年10月、神戸ジャズCITY委員会と共催し、チャリティJAZZライブを開催した。当日集まった募金は、ニューオーリンズ市へ寄贈した。

・フィナーレ ～ありがとう！そして、明日からも～

12月3日、神戸ウィングスタジアムにおいて、「震災10年 神戸からの発信」のフィナーレを開催した。事前に公募した方、有料入場者あわせておよそ11,000人の観衆とともに、神戸から「感謝」と「元気」を発信した。当日は、歌手のばんばひろふみさんをゼネラルアドバイザーに迎え、小曾根實さんや堀内孝雄さん、松浦亜弥さんなど多彩なゲストに加え、新潟県小千谷市・福岡市玄界島からも参加していただいた。また、神戸市内の小学校や高等学校の歌や演舞のほか、神戸ゆかりの方18人のビデオメッセージも放映した。



フィナーレ

神戸からの発信ネットワーク

平成16年12月4日に始まり平成17年12月3日に終了した「震災10年 神戸からの発信」では、多くの方に自主的に発信していただいた。また、ボランティアとして多くの団体や個人にも参加いただいたことは、発信が単に推進委員会の事業としてではなく、神戸市民挙げての発信であったと言える。一方、実施された事業については、これからも引き続い

て実施すれば良い事業もあり、推進委員会としては、このような市民の気持ち、事業の内容を勘案し、そして何よりも「これからの神戸づくり」のために委員みずからがこれからも発信を続けていくべきではないかと考え、推進委員会の解散後、新たに「神戸からの発信ネットワーク」を設立しようとしている。

ネットワークの活動内容・資金・組織などはこれから決定されていくことになるが、検討委員会～推進委員会～ネットワークへと続く委員の方々の一連の動きは、今までと異なり、事業に参画される方が自ら事業を企画・実施するという、自己責任が前面に出た新しい形の市民参画ではないかと期待される場所である。当然のことながら、こういった活動にも行政のかかわりを求められてはいるが、必要以上の支援はむしろ市民の主体性を損なうことになるかもしれない。お互いにパートナーとして協力する関係が、今後は重要であると考えられる。そういう意味において、これからのネットワークの活動には、今まで以上に多くの団体・企業・個人との連携が必要であり、事務局はもちろんのこと、多くの方に参加していただきたい。

平成 17 年 10 月
神戸市事務事業外部評価委員会

はじめに

神戸市における事務事業外部評価については、平成15年度から17年度までの3年間で、神戸市の全ての事務事業を評価することを目標に取り組んできた。神戸市の行政評価は、神戸市行政評価条例に基づいて実施されているが、この条例は単に行政の仕事をチェックすることだけが目的ではない。「協働・参画3条例」のひとつとして、市民との協働と参画によるまちづくりを進める、という大きな流れの中で実施されているということが大きな特徴であり、市民の視点に立って成果を検証し、市民への説明を行うとともに、効果的かつ効率的な市政を推進することを目的としている。我々も、この3年間、この条例の趣旨に沿うよう、市民の視点で評価を行ってきた。

さらに今年度は、今までの評価で、抜本的見直しを検討すべきと指摘した事務事業について、その再構築の状況を検証した。その内容は本文で詳述するが、「行政経営方針」に基づく取り組みをはじめとして、評価結果を踏まえて事務事業の見直しに真摯に取り組まれている状況が確認出来た。未だ検討結果が出ていない事業、見直し内容が十分とは言えない事業については、受益と負担の関係など、少子高齢社会における将来の事業のあり方を含めて、市民の幅広い議論が求められているものが多い。今後の大きな課題といえる。

平成17年3月には、国から「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」が示された。この指針では、単に財政面や人員体制面での効率化を求めているだけでなく、他都市間の比較や、市民への情報公開など、取り組みの透明性を高めることが重視されている。

神戸市では、既に昨年度、平成22年度までの人員体制について年度別数値目標を示すなど、国の動きに先行して、主体的な取り組みが行われているが、さらに事務事業評価のしくみを充実し、透明性の高い事務事業の再構築に取り組んでもらいたい。

今後とも、その取り組みの先駆性が神戸から全国に発信されることを大いに期待している。

神戸市事務事業外部評価委員会委員（50音順）

会長 伊賀 隆（神戸大学 名誉教授）
伊多波 良 雄（同志社大学 経済学部教授）
井 堂 信 純（中央青山監査法人 代表社員・神戸事務所長・公認会計士）
遠 藤 尚 秀（新日本監査法人 社員 行政経営室長・公認会計士）
大久保 規 子（大阪大学大学院 法学研究科教授）
田 中 康 秀（神戸大学大学院 経済学研究科教授）
谷 澤 実佐子（監査法人トーマツ シニアマネジャー・公認会計士）

檀 上 善 夫 (オフィスクオリティ 代表)
中 川 隆 哉 (株式会社日本総合研究所 研究事業本部経営戦略クラスター主任研究員)
山 田 純 子 (甲南大学法科大学院 教授)

1. 評価概要

(1) 活動報告

評価結果を出すまでの活動として、市が内部評価した事務事業評価シートに基づき、評価責任者(課長級)から、2人の委員によるヒアリングを実施した。なお、行政運営に関し優れた識見を有する代表監査委員に、オブザーバーとしてヒアリングに参画いただいた。

このヒアリング結果を踏まえて、各部局にフィードバックを行い、追加説明が必要な場合には再ヒアリングを実施した。

全事務事業のヒアリング終了後、外部評価委員会として合議により評価結果をまとめていった。

平成17年度事務事業評価の経過

6月～7月	各部局で内部評価の実施
7月～9月	外部評価ヒアリング
9月	外部評価結果の検討
10月	外部評価委員会報告書の提出

【外部評価活動の詳細】

- 5月30日 委員委嘱後、第1回委員会開催
- 7月12日 みなと総局ヒアリング(井堂委員・山田委員)
交通局再構築ヒアリング(井堂委員・山田委員)
- 7月21日 都市計画総局ヒアリング(田中委員・谷澤委員)
- 7月22日 建設局ヒアリング(田中委員・谷澤委員)
- 7月27日 建設局ヒアリング(田中委員・谷澤委員)
- 7月28日 建設局ヒアリング(田中委員・谷澤委員)
- 8月5日 教育委員会事務局ヒアリング(伊賀委員・中川委員)
- 8月9日 区役所ヒアリング(伊賀委員・田中委員)
- 8月10日 生活文化観光局ヒアリング(檀上委員・大久保委員)
行財政局再構築ヒアリング(檀上委員・大久保委員)
- 8月11日 教育委員会事務局ヒアリング(伊賀委員・中川委員)
- 8月16日 保健福祉局ヒアリング(伊多波委員・遠藤委員)
- 8月17日 産業振興局ヒアリング(井堂委員・山田委員)
- 8月18日 保健福祉局ヒアリング(伊多波委員・遠藤委員)
- 8月19日 産業振興局ヒアリング(井堂委員・山田委員)
- 8月22日 生活文化観光局ヒアリング(檀上委員・大久保委員)
- 8月23日 環境局ヒアリング(檀上委員・大久保委員)
- 8月26日 保健福祉局ヒアリング(伊多波委員・遠藤委員)
- 9月1日 環境局再ヒアリング(檀上委員)
建設局・都市計画総局再ヒアリング(田中委員・谷澤委員)
- 9月2日 みなと総局・産業振興局再ヒアリング(井堂委員・山田委員)

- 9月5日 教育委員会事務局再ヒアリング（伊賀委員・中川委員）
 企画調整局・水道局再構築ヒアリング（伊賀委員・中川委員）
- 9月12日 保健福祉局再ヒアリング（伊多波委員・遠藤委員）
 市民参画推進局・消防局再構築ヒアリング（伊多波委員・遠藤委員）
 第2回委員会開催（ヒアリングを受け、報告書の取りまとめに向けての検討）
- 10月7日 報告書を提出

(2) 評価基準

評価は、時代適合性、補完性、効率性、有効性の観点から、概ね下記の基準に沿って行った。

なお、補完性については、下表のとおり、地域や民間との役割分担を行うにあたって、どの程度行政の関与が必要かを示す指標として捉えるものであり、その適・不適は、必ずしも事業自体の適・不適を表すものではない点に留意しなければならない。

時代適合性

適格	問題なし。
やや適格	事業の一部の見直し、または縮小が必要。
やや不適格	事業の大幅な見直し、または縮小が必要。
不適格	事業を廃止、または抜本的に事業のあり方を見直すべき。

補完性

適格	問題なし。
やや適格	事業の一部について、地域や民間も公としての役割分担を担うべき。*
やや不適格	事業の大部分について、地域や民間が公としての役割分担を担うべき。*
不適格	事業の全てを地域や民間に委ね、行政は公共関与を行うべきではない。*

* 但し、検討にあたっては、最適の質とコストを確保すべき。

* 民間委託は、公共関与は残したまま、運営の体制の効率化を図るものであり、「補完性」の観点ではなく、「効率性」の観点で評価する。

効率性

適格	問題なし。
やや適格	さらなる効率化を図るべき。*
やや不適格	大幅な効率化を図るべき。*
不適格	すべてにわたり徹底した効率化をはかるべき。*

* 但し、民間や他都市とのコスト比較をすべき。

* 効率性の向上にあたっては、執行体制の見直し、民間委託、生産性の向上など、幅広く検討すること。

有効性

適格	事業目標が達成されている。*
やや適格	事業目標が概ね達成されているが、さらなる具体策を講じるべき。*
やや不適格	事業目標が十分に達成されておらず、大幅に事業のあり方や実施方法を見

	直すべき。*
不適格	事業目標が達成されておらず、事業を廃止、または抜本的に事業のあり方や実施方法を見直すべき。*

*但し、満足度調査などにより数値化やベンチマーキングを行うことで、有効性を検証する必要がある。

2. 全事務事業を評価しての総括

神戸市では、平成15年度から17年度までの3ヵ年で全事務事業の評価を行うことを目標として取り組んできた。

評価対象の選定にあたっては、各部署の庶務経理事務等を対象外とするとともに、区役所で行っている事務事業のうち各区共通で実施しているものについては、本庁の所管部署にまとめる等の整理を行った。評価の過程においても、類似した事業を統合したり、事務所の事務事業を所管課にまとめる等の整理を行った結果、最終的な評価事務事業数は、1,214事業となった。

各年度の評価事業数と取り組みの特徴について、下表のとおりまとめている。

3年間の取り組みの結果、神戸市の行政運営に対して多くの成果を生み出すとともに、課題も出てきた。これらの成果と課題について、①事務事業の再構築、②職員の意識改革、③市民への説明責任、の3点に分けて整理し、次ページ以降にまとめた。

年度	評価事業数	取り組みの特徴
平成15年度	181	平成14年11月に出された神戸市行財政改善懇談会報告書の指摘を受け、要綱に基づき実施した。 対象は、行政が実施するベーシックな分野（施設管理、個人給付、受益と負担、マンパワー、神戸らしさ）から項目を選定し外部評価を実施した。
平成16年度	584	神戸市行政評価条例（平成16年4月1日施行）に基づき実施した。 課長級による1次ヒアリングの評価結果を踏まえ、追加説明が必要な場合には、局長級からの再ヒアリングを実施した。
平成17年度	449	全事務事業の評価を行う3ヵ年の最終年度として、残された事業の評価を実施した。（別紙：外部評価対象事務事業一覧参照） また15・16年度の評価で、抜本的見直しを検討すべきと指摘した事務事業について、再構築の進捗状況について検証を行った。 なお、全事務事業の評価の取り組みとは別に、神戸市職員共助組合一般会計事業の外部評価を実施した。（6月24日答申）
合計	1,214	

(1) 事務事業の再構築にかかる成果と課題

平成15・16年度に評価した765事業のうち、抜本的見直しを検討すべきと指摘した114事業（①時代適合性、有効性が不適格又はやや不適格である事務事業，②時代適合性，補充性，効率性が不適格である事務事業）について，以下の流れで事務事業再構築の進捗状況の検証を実施した。

① 各局において，各事務事業を，ア．検討結果がまだ出ていない事務事業，イ．見直しを行う，又は見直しを行った事務事業，ウ．現状で継続する事務事業，に3分類した上で，再構築の結果を検証シートに記載

② 検証シートをもとに，外部評価委員がヒアリングを実施

③ その結果を踏まえ，外部評価委員が，検討結果や見直し状況の検証を実施

以下，その検証結果に沿って，神戸市の事務事業再構築の進捗状況と今後の課題を整理した。

ア．検討結果がまだ出ていない事務事業

◇ 検討結果がまだ出ていない事務事業	25事業
連絡車運転業務（7事業），退職者福祉（退職者団体への補助金の交付），文化・体育事業の計画策定及び運営，敬老パス，特別養護老人ホームひよどり台ホーム，特別養護老人ホーム西神戸ホーム，軽費老人ホーム柏寿園，軽費老人ホーム松寿園（ケアハウス），軽費老人ホーム和光園（ケアハウス），養護老人ホーム和光園，保育士養成所運営助成，助産施設運営補助，はり・きゅう・マッサージ施術料助成，福祉電話（障害），知的障害児等通園費補助，中央卸売市場本場運営業務，東部市場運営業務，岸壁給水事業，公立幼稚園	

① 連絡車運転業務や福祉施設の運営など，執行体制の再構築による効率的体制を検討すべきものや，地域や民間事業者等との役割分担を行うべきものについては，**行政経営方針に基づく取り組み**の中で検討を進められている点が確認された。神戸市のこれまでの取り組みや今後の数値目標は全国的に見ても高く評価できる。数値の背景にある社会情勢の変化に対して迅速，的確に対応し，行政と民間・地域との役割分担の考え方のもと，執行体制の再構築に取り組んでもらいたい。今後，その成果や課題についても検証が必要であろう。

② **受益と負担にかかる事業**については，受益者負担及び税負担の見直しが必要なものもあり，十分な検討が必要であることは理解できた。しかしながら，行財政改善は待たなしの状況であり，出来るだけ早期に，世代間の公平性を確保するという視点にも留意し，時代に即した検討結果を示すべきである。

これらの検討にあたっては，市民一人ひとりが，自らの利害のみではなく，限られた資源をどのように利用すべきかを考える必要があり，今後の神戸市の行財政改善において，最大のポイントになるのではないかと考えられる。今回検証を行ったもの以外の事業も含め，受益と負担にかかる事業や市単独事業，国・県の補助基準等に市独自で上乗せをしている事業等について，早急に課題と今後の方向性について論点整理を行うべきである。

今後，事業目標達成に向けて，受益者負担と税負担のあり方について，幅広い視点から再構築に取り組まれることを期待している。

イ. 見直しを行う，又は見直しを行った事務事業

◇ 十分な取り組みである	17事業
会計事務（用品事務），優秀・善行職員表彰，神戸市民全世帯アンケート，生活文化会館，小児ぜん息等調査事業，内職あっ旋所，老人共同作業所，医療機関整備資金融資，本四連絡道・垂水 JCT 環境管理，農業公園，中国地方政府等駐在員事務所の運営支援，民間賃貸工場家賃補助，自然環境活用センター，神戸らん展，土砂運搬施設の維持管理，かもめプレス，夢のおもちゃ箱列車	
◇ 概ね十分な取り組みである	55事業
文書館（市史刊行），相楽園会館，連絡車運転業務（文書係メールカー），職員研修，永年勤続表彰（2事業），市税減免制度，職員家族慰安会，永年・特別永年・35年勤続職員慰安会，市民相談事業，連絡所事業，区民センター，本山交通公園，勤労市民センター，シーバル須磨，生活保護市単給付，公立保育所，健康ライフプラザ運営費補助，老人いこいの家，敬老祝い金，配食サービス，国民健康保険，13大都市共同キャンペーン，生ごみ処理機（コンポスト化容器）購入助成，ファッション美術館，ものづくり復興工場，フルーツ・フラワーパーク，平磯海釣り公園管理運営，須磨海釣り公園管理運営，六甲山牧場，市民農園，受精卵移植推進事業（こうべ育成牧場），神戸ブランド野菜育成推進，「中国ビジネス基礎講座」等の開催，ハイテクイースト工業団地，自然休養村・農村環境改善センター等の管理運営，食農教育の推進，神戸ワイン，市立水産会館の管理運営，水産体験学習管理運営，道路機動隊事務所道路維持補修業務，自動車駐車場管理業務，倚松庵管理業務，新都市整備事業における宅地の分譲事務，消防出初式，水道局所有地の管理，水道情報システムの保守・運用（営業オンライン・財務会計），神戸まつり須磨花火大会，地下鉄グリーンハイキング，車両基地見学会，公民館事業，王子スポーツセンター，地区体育館，中央体育館，小磯記念美術館	
◇ さらなる取り組みが必要である	5事業
特優賃の管理業務，消防音楽隊，水の科学博物館，水道メーター検針及び徴収業務，登山研修所運営委託	

- ① 公の施設の管理運営に係るものについては，民間の知恵と活力を活かすべく，積極的に**指定管理者制度への移行**が進められている点は評価できる。指定管理者制度については，単にコスト削減を図るのみならず，市民サービスを向上させるためにも，今後とも創意工夫をこらし，積極的な運用を望みたい。また，今後，その成果や課題について検証すべきである。
- ② 市税減免制度や生活保護市単給付，敬老祝い金など，受益と負担にかかる事務事業についても，事業開始当初の役割を果たし終えた時点で，廃止，縮小等，再構築に向けて適切に取り組んでいる点は評価できる。
- ③ 永年勤続表彰や慰安会など，**福利厚生にかかる事務事業**についても，神戸市職員共助組合一般会計事業の外部評価結果（6月24日答申）（※1）等もあわせて参考にし，順次見直しを進めており，その内容も概ね適切な取り組みであるといえる。

なお，事務事業の見直しは，時代の変化に合わせて継続的に行っていくことが重要であり，今回「十分な取り組みである」あるいは「概ね十分な取り組みである」とした事務事業についても，不断に再構築を進めていくことが必要である。

※1 <http://www.city.kobe.jp/cityoffice/09/021/17jimujigyou/index3.html> 参照。

ウ. 現状で継続する事務事業

◇ 検討結果は妥当である	4 事業
市民表彰関係事務，都市計画事業特別融資制度，住宅政策に関する調査研究，市バス・地下鉄お客様サービスコーナー	
◇ さらなる説明責任を果たしていく必要がある	6 事業
国保組合運営補助，下水道使用料検針・徴収業務，放置自転車対策，再開発ビル管理，国際交流事業，市営交通友の会	
◇ 見直しを行うべきである	2 事業
共同住宅バリアフリー改修補助事業，埋蔵文化財センター	

現状で継続する事務事業には，単に現状そのままで継続する事業だけではなく，コストを削減したり，事業の有効性を高めるなど，一定の改善を行いつつ継続する事務事業も含まれている。

なお，外部評価結果はイコール決定事項ではなく，外部評価結果も含めた様々な要素を幅広く検討し，事業の方向性を決定していくべきである。事務事業外部評価委員会としては，その検討結果が，たとえ外部評価結果と異なる結論であったとしても，検討結果の趣旨が理解できるものであれば，適切にPDCAサイクルが機能しているものと考えている。ただし，その検討プロセスや当該事業の目的，必要性，役割，効果といった点について，市民に対して十分に説明責任を果たしていくことが重要である。今回，このような事務事業については，「さらなる説明責任を果たしていく必要がある」と評価した。

「見直しを行うべきである」とした事務事業については，費用対効果等の面で広く市民の理解が得られないのではないかと考えられるものである。さらなる創意工夫を求めたい。

(2) 職員の意識改革にかかる成果と課題

事業の成果は，事業目標に照らし合わせてはじめて測定，評価が可能となる。事務事業評価については，開始当初は，事業目標の設定が適切ではないため，客観的な評価が困難である場合が多く見られた。こういった点については，事務事業評価を開始した当初に比較すれば，かなり改善してきているが，依然として，**成果を表す指標の設定と効果を判断する根拠に乏しい事例**が見受けられた。「行政に数値目標はなじまない」あるいは，「成果を数値で表すことは事業目的にそぐわない」と決めてかかるのではなく，職場での議論を通じて適切な目標設定のあり方を模索し，成果を測定していくことが重要である。

事例1：「介護予防教室」事業

- ・事業実績として「介護予防教室受講者数」を設定していた。
- ・ヒアリングでの指摘を受け，介護予防教室受講前と2ヶ月後の体力測定値の比較を指標として設定した。

事例2：「6分別徹底キャンペーン」事業

- ・事業実績として「キャンペーン等地域説明会開催数」を設定していた。
- ・ヒアリングでの指摘を受け，正しく排出されているかどうかをキャンペーン実施前後において，調査した結果を指標として提示した。

仕事を進めるにあたっては，事業目標へ向けて成果を生み出しているか，その生み出す価値は何かということを真摯に追い求める姿勢こそが求められており，それが市民からの信託に応える大前提である。

部局の使命や施策を実現するため，全体計画を定め，その達成度や費用対効果について

評価、検証を行い、さらなる改善に結び付けていくことが必要である。

事業を委託によって執行する場合においては、受託者から事業実績報告を受ける際に、事業の成果を評価、分析できる情報を盛り込むよう求めるべきである。各種補助事業についても同様であり、今後その成果を検証していくことが必要である。

内部評価について、常に問題意識を持って取り組んでいく必要がある。自らの事業に対して不断の改善を加えていくとともに、より効果の高い事業に選択と集中を行っていくという観点から、相対的な視点で実施すべきである。

こうしたことに対応するため、日頃から業務のあり方や進め方について情報共有を行い、職場内で活発な議論を行う風土の醸成に、組織として取り組んでいく必要があると考えている。

神戸市では、職場の意識改革のために、行政評価制度以外にも、目標チャレンジ制度、経営品質向上活動、ふれあいの市民サービス向上運動、各種の研修など、様々な制度やしきみがある。これらの取り組みが、単に形式化することなく、職員や職場の活性化に寄与するよう、連携した運用を行うことが重要である。

(3) 市民への説明責任にかかる成果と課題

事務事業評価の大きな役割として、市民への説明責任を果たすことがあげられる。神戸市行政評価条例においても、その目的として「市民の視点に立って成果を検証し、市民への説明を行う」ことを規定している。事務事業外部評価の経験によって、行政情報を、分かりやすく説明していくことの重要性が、庁内に広く共有されたのではないかと考えている。

事務事業評価によって、従来に比べて、より多くの行政情報が、体系的に公開されるようになった。一方で、行政情報は、どんなに正確であったとしても、そのままでは市民にとって分かりにくいという側面も持ちあわせている。単に正確で客観的な情報を公開するだけではなく、**税投入の意義やその効果について、積極的に市民に理解してもらおう、という姿勢が重要**である。

少子高齢社会や低成長時代においては、限られた資源をどう配分していくかが従来以上に重要となる。その際、個々の市民サービスについて、市民が受益と負担の関係を正確に理解し、判断できる情報を提供していくことが求められる。このため、**事務事業評価を通じて把握した事業別コストの詳細な分析を行い、市民に対して分かりやすく公開、説明**していくことが必要である。

また、満足度調査などにより数値化やベンチマーキングを行ったり、経年比較や他都市との比較を行い、より客観的な情報の把握に努めるべきである。

昨年度の報告書において、評価結果だけではなく、評価結果を踏まえてどのように事務事業の見直しに取り組んだかについても、適宜説明責任を果たしていく必要がある、と指摘した。

今年度は、先述のとおり、抜本の見直しをすべきと指摘した事務事業について、その再構築の進捗状況をヒアリングし、その結果を評価した。事務事業の再構築は、今後とも継続的に行っていくべきものであり、その結果についても事務事業評価シート等に工夫を加え、引き続き積極的に説明責任を果たしていくべきである。

今後とも事務事業評価に限らず、行政運営の各分野において、さらに分かりやすい情報公開に努めてもらいたい。

3. 事務事業評価の今後の方向性

ア. 施策評価との連携

神戸市行政評価条例では、施策及び事務事業の評価を行うこととされている。

平成17年6月21日、「神戸2010ビジョン（※2）」が策定され、このビジョンの実現に向けてPDCAサイクルによる進行管理及び施策評価を行うこととされている。具体的には、施策レベルでの行政評価を行う成果指標として導入したチャレンジ指標（まちづくりを担う民・学・産と行政の各主体が共有し、その実現を目指す目標であり、その成果を測るものさし）等を活用して「神戸2010ビジョン」における各アクションプランの目標達成状況の検証・評価を行い、その結果を踏まえて予算、組織などにおいて適切な対応を図ることとされている。その検証・評価が行政評価条例に基づく施策評価と位置付けられることになるものと考えられる。

今後、施策評価と事務事業評価の連携を行うためにも、個々の事務事業について、施策上の位置付けを明確にし、分類を行っていくことが急務である。

イ. 事務事業評価の新たな展開

平成18年度以降も、事務事業の再構築を検討すべき事業（特に、受益と負担、施設管理、マンパワー等にかかる事業、あるいは、抜本的見直しを検討すべきと指摘した事務事業など）については、引き続き、事務事業外部評価のしくみを活用して、事務事業の再構築など行財政改善を進めていくべきである。

それ以外の事業については、事務事業評価を単に継続するだけでなく、評価手法をさらに改善する必要がある。具体的には、評価になじむ対象事業の精査を行うとともに、内部手続きに関する事務等については、評価対象外とすることも検討すべきである。その上で、事務事業の類別に応じた評価シートへと改善を加えていくことが必要である。

今年度、共助組合の実施する事業について諮問を受け、外部評価を実施した。このように、その時々で主要な課題となっている特定のテーマについて、相対的な手法で評価を行うことも意義があると考えられる。例えば、指定管理者制度移行後のサービス向上やコスト削減の状況を検証していくことも必要ではないかと考えられる。

また、今後、施策上の分類を踏まえて事務事業評価を実施し、施策評価につなげていくとともに、部局間にまたがる同一施策に関する事務事業の相対評価を通じて、さらに効果的、効率的な施策展開を期待したい。

事務事業評価については、この3カ年の評価の実施により、多くの成果を生み出してきた。今後とも、協働と参画3条例制定の趣旨を最大限に実現するしくみとして常に歩みを前に進めてもらいたい。

※2 <http://www.city.kobe.jp/cityoffice/06/013/aratanavision/aratanavision.htm> 参照。

外部評価対象事務事業一覧

局 室 名	事 務 事 業 名
生活文化観光局	総合的交通安全施策の推進
生活文化観光局	交通安全市民運動の推進
生活文化観光局	違法駐車対策
生活文化観光局	神戸市交通安全指導員による教育
生活文化観光局	交通事故被害者の福祉
生活文化観光局	新開地アートビレッジ構想の推進
生活文化観光局	神戸芸術文化会議の助成
生活文化観光局	芸術文化活動助成
生活文化観光局	神戸国際フルーツコンクール
生活文化観光局	小磯良平大賞展
生活文化観光局	神戸まつり
生活文化観光局	六甲全山縦走大会
生活文化観光局	文化振興財団への助成
生活文化観光局	神戸市演奏協会への助成
生活文化観光局	まちのアートステージの実施
生活文化観光局	文化を基礎とした都市活力の再生
生活文化観光局	灘区民ホールの管理運営
生活文化観光局	王子市民ギャラリーの管理運営
生活文化観光局	丸山コミュニティ・センターの管理運営
生活文化観光局	神戸アートビレッジセンターの管理運営
生活文化観光局	文化功労者表彰
生活文化観光局	市民ギャラリーの管理運営
生活文化観光局	芸術文化活動に係わる行事後援
生活文化観光局	彫刻のある街づくりの推進
生活文化観光局	旧乾邸の管理運営
生活文化観光局	国際会議場・国際展示場の運営
生活文化観光局	コンベンション都市化の推進
生活文化観光局	市街地と港観光の振興
生活文化観光局	六甲・摩耶観光の振興

局 室 名	事 務 事 業 名
生活文化観光局	有馬観光の振興
生活文化観光局	神戸ルミナリエの開催支援
生活文化観光局	おもてなしの向上
生活文化観光局	情報発信・誘致プロモーションの充実
生活文化観光局	国際観光の振興
生活文化観光局	勤労者福祉事業
生活文化観光局	民間体育施設の開放
生活文化観光局	技能職者福祉対策
生活文化観光局	神戸勤労福祉振興財団への助成
生活文化観光局	神戸市シルバー人材センターへの助成・貸付
生活文化観光局	勤労者福祉共済制度（ハッピーパック）の運営
生活文化観光局	勤労会館本館の管理運営
生活文化観光局	勤労会館海の家の管理運営
生活文化観光局	総合的青少年施策の推進
生活文化観光局	地域における育成気運の醸成
生活文化観光局	地区・支部青少年育成協議会への助成
生活文化観光局	青少年の居場所づくりの推進
生活文化観光局	青少年の安全・安心対策
生活文化観光局	青少年活動と仲間づくりの促進
生活文化観光局	新成人の祝福
生活文化観光局	青少年施設の管理運営
保健福祉局	有野福祉地区整備
保健福祉局	市民福祉交流センター
保健福祉局	振興協会助成
保健福祉局	しあわせの村（除く宿泊施設）
保健福祉局	総合福祉センター
保健福祉局	玉津健康福祉ゾーン整備
保健福祉局	年金福祉事業助成
保健福祉局	老人健康センター運営費補助
保健福祉局	公害健康被害補償事業

局 室 名	事 務 事 業 名
保健福祉局	公害保健福祉事業
保健福祉局	環境保健事業
保健福祉局	環境保健サーベイランス
保健福祉局	医務業務
保健福祉局	栄養改善
保健福祉局	集団給食施設指導
保健福祉局	介護予防教室
保健福祉局	感染症予防
保健福祉局	機能訓練
保健福祉局	健康こうべ21の推進
保健福祉局	健康づくりイベント
保健福祉局	健康教育
保健福祉局	臓器移植普及啓発
保健福祉局	子育て支援室
保健福祉局	先天性代謝異常検査
保健福祉局	母子保健事業
保健福祉局	未熟児療育医療
保健福祉局	予防接種
保健福祉局	環境衛生対策
保健福祉局	狂犬病予防・動物愛護
保健福祉局	動物管理センター
保健福祉局	障害者スポーツの振興
保健福祉局	点字図書館
保健福祉局	都市施設整備
保健福祉局	精神障害者社会復帰施設等運営
保健福祉局	精神福祉対策
保健福祉局	精神医療
保健福祉局	精神保健対策
保健福祉局	精神保健福祉センター
保健福祉局	総合児童センター

局 室 名	事 務 事 業 名
保健福祉局	児童手当
保健福祉局	児童扶養手当
保健福祉局	生活指導研究会
保健福祉局	母子寡婦等福祉資金貸付
保健福祉局	母子家庭対策
保健福祉局	山の街福祉センター
保健福祉局	福祉医療費助成制度
保健福祉局	介護用品支給事業
保健福祉局	高齢者自立生活支援ホームヘルプ
保健福祉局	公設民営施設管理運営費
保健福祉局	老人保健施設整備資金融資
保健福祉局	高齢者生活福祉センター運営
保健福祉局	寝具洗濯乾燥消毒サービス
保健福祉局	自立支援デイサービス
保健福祉局	生きがい対応型デイサービス
保健福祉局	住宅改修助成
保健福祉局	住宅改修等支援事業
保健福祉局	生活支援ショートステイ
保健福祉局	認知症介護研修
保健福祉局	認知症高齢者総合相談窓口
保健福祉局	認知症高齢者訪問支援員派遣
保健福祉局	日常生活用具
保健福祉局	家族介護慰労金
保健福祉局	訪問理美容サービス
保健福祉局	民間ケアハウス運営費補助
保健福祉局	ホームヘルプ利用料減免
保健福祉局	介護サービス協会
保健福祉局	介護保険第三者評価
保健福祉局	介護保険苦情処理
保健福祉局	社会福祉法人等利用料減免

局 室 名	事 務 事 業 名
保健福祉局	市町村特別給付
保健福祉局	介護保険事務（資格・賦課・収納・給付管理）
保健福祉局	介護保険給付（特別給付除く）
保健福祉局	在宅障害者福祉センター
保健福祉局	自立センターあづま
保健福祉局	重度心身障害児（者）通園事業
保健福祉局	重度心身障害児施設等運営費
保健福祉局	入浴サービス
保健福祉局	重度障害者特別給付金
保健福祉局	障害者支援費
保健福祉局	小規模通所訓練施設助成
保健福祉局	障害者介護手当
保健福祉局	障害者地域生活支援センター
環境局	神戸市役所地球温暖化防止実行計画（CO ₂ ダイエット作戦）の推進
環境局	エコライフ市民の集いの開催
環境局	自然環境保全事業（森林ビオトープづくりの推進）
環境局	環境保全協定
環境局	公害防止講習会
環境局	ごみに関する市民啓発（環境ポスター展・パッカー車を活用した啓発等）
環境局	ふれあいごみスクール
環境局	エコ市民クラブネットワーク
環境局	市民の水辺事業
環境局	ふれあい環境学習事業
環境局	こどもエコクラブ事業
環境局	くらしのエコチェック運動
環境局	小学生用パンフレット（くらしとごみ）の作成
環境局	市民の美化活動の支援
環境局	六甲山美化協力会への参加

局 室 名	事 務 事 業 名
環境局	ポイ捨て禁止条例の普及啓発（歩きたばこポイ捨て厳禁エリア、まち美化エンジェル含む）
環境局	自動販売機設置届出制度
環境局	環境功労者表彰
環境局	街頭ごみ容器の設置
環境局	こうべ環境未来館の運営
環境局	美しいわがまちキャンペーンの実施
環境局	環境保全資金融資
環境局	神戸市地球温暖化防止地域推進計画の推移
環境局	6分別収集にかかる広報啓発
環境局	6分別徹底キャンペーン
環境局	マナーアップ・ごみゼロ推進大作戦
環境局	長尾山処分地管理
環境局	淡河環境センター運営
環境局	布施畑環境センター運営
環境局	施設（事業所等）維持補修，設備更新等
環境局	排水・排ガス性状調査
環境局	ごみ質分析
環境局	有機塩素化合物調査
環境局	事後アセスメント（布施畑環境センター・淡河環境センター）
環境局	資源リサイクルセンターの運営
環境局	監視局保守管理
環境局	不法投棄防止対策
環境局	事業系ごみ対策の減量資源化
環境局	一般廃棄物処理施設及び業の許可・指導
環境局	産業廃棄物処理施設及び業の許可・指導
環境局	産業廃棄物等の不適正処理の防止対策
環境局	「自動車リサイクル法」に基づく許可
環境局	エコドライブの普及啓発
産業振興局	防災備蓄体制の整備

局 室 名	事 務 事 業 名
産業振興局	表彰関係
産業振興局	神戸大使
産業振興局	技術経営（MOT）講座支援事業
産業振興局	神戸版コミュニティビジネスの形成
産業振興局	民間企業・人材の活用，DM 等による企業誘致
産業振興局	神戸のつどい
産業振興局	医療関連企業の誘致
産業振興局	神戸エンタープライズゾーン
産業振興局	構造改革特区推進事業
産業振興局	対日投資促進事業
産業振興局	経済ミッションの受入れ
産業振興局	中国からの訪日団の受け入れ
産業振興局	工場立地法関係事務
産業振興局	中小企業集団化等相談・指導
産業振興局	地場産業・ファッション産業の振興（記念展，KFF，MICAM 含む）
産業振興局	医療用機器開発支援
産業振興局	神戸 RT 構想の推進
産業振興局	産学連携の推進（ネットワーク事業・リエゾンラボ）
産業振興局	販路開拓支援（逆見本市・商談会）
産業振興局	ファッションマート
産業振興局	神戸情報発信事業
産業振興局	北野工房のまち
産業振興局	ものづくり職人大学
産業振興局	チャレンジオフィス
産業振興局	わらしべ塾事業
産業振興局	都心商業の活性化
産業振興局	中心市街地活性化推進事業
産業振興局	大型空き店舗活用支援事業
産業振興局	公設市場の管理

局 室 名	事 務 事 業 名
産業振興局	大規模小売店舗立地法の運用
産業振興局	認定農業者等担い手育成対策
産業振興局	新規就農・雇用農業の推進
産業振興局	農地流動化の推進
産業振興局	有害鳥獣対策の推進
産業振興局	コメ政策改革の推進
産業振興局	農業振興地域制度の管理
産業振興局	経営構造対策事業の計画・調整
産業振興局	花・果樹・稲・麦・大豆・穀物等の生産振興
産業振興局	観光農業の推進
産業振興局	みのりの祭典
産業振興局	酪農振興対策
産業振興局	肉牛振興対策
産業振興局	家畜衛生防疫対策等
産業振興局	漁業振興対策－漁業共済
産業振興局	漁業振興対策－漁船保険
産業振興局	漁港区域内環境整備
産業振興局	農道整備事業
産業振興局	用排水路整備事業
産業振興局	東播用水対策事業
産業振興局	森林の保護及び育成の指導業務
建設局	水防情報システム
建設局	災害復旧（総括）事務
建設局	用地取得事務
建設局	用地処分事務
建設局	用地管理事務
建設局	開発行為審査・許可事務
建設局	宅地保全事務
建設局	道路事業の啓発及び広報事務
建設局	街灯助成事務

局 室 名	事 務 事 業 名
建設局	道路管理事務
建設局	私道整備助成事務
建設局	道路・溝渠境界明示事務
建設局	道路台帳整備事務
建設局	道路占用事務
建設局	屋外広告物事務
建設局	寄付による私道の公道化・公道の拡幅事務
建設局	特殊車両通行許可事務
建設局	不用道路敷等処分事務
建設局	道路敷地の確認整理事務
建設局	道路事業に関する計画・調整事務
建設局	土木技術の継承・啓発（土木の学校支援等）
建設局	開発行為（道路関連指導事務）
建設局	広域幹線道路整備推進事務
建設局	技術管理事務
建設局	土木積算調査・研究事務
建設局	道路維持補修（道路美化・側溝等整備含む）事務
建設局	建設副産物関連事務
建設局	電線類地中化・共同溝整備推進事務
建設局	市道改修事業
建設局	橋梁整備事務
建設局	舗装新設事務
建設局	道路防災対策事務
建設局	災害復旧（道路）事務
建設局	交通安全施設整備事務
建設局	自転車駐車場整備事務
建設局	街路灯整備事務
建設局	道路照明灯維持管理事務
建設局	財産管理事務（河川事業）
建設局	河川愛護団体に関する事務

局 室 名	事 務 事 業 名
建設局	開発行為指導業務（河川事業）
建設局	河川改修事業（計画・調整、改修事業、災害復旧）
建設局	公園緑化事業にかかる啓発事務
建設局	不動産（公園事業）管理事務
建設局	公園施設等利用・設置・管理・占用許可事務
建設局	まちの美緑花ボランティア関連事務
建設局	市民公園関連事務
建設局	市民花壇等関連事務
建設局	花時計・東遊園地等維持管理事務
建設局	公園・緑化事業に関する計画及び調整事務
建設局	開発行為指導事務（公園・緑化事業）
建設局	神戸文明博物館群公園事業推進事務
建設局	六甲山系グリーンベルト整備事業にかかる連絡・調整事務
建設局	風致地区等の指導事務
建設局	公園緑地整備事務
建設局	国営公園整備推進事務
建設局	舞子海岸整備関連事務
建設局	造園技術調査・研究事務
建設局	都市基幹公園等整備事務
建設局	有料公園施設等保全事務
建設局	街路緑化関連事務
建設局	砂防・治山に関する調査・計画・工事事務
建設局	森林保護及び育成調査・計画事務
建設局	自然公園施設等維持管理業務
建設局	再度公園及び外国人墓地使用・占用事務
建設局	市民参画による森づくり事業関連事務
建設局	都市計画事業工事施行事務
都市計画総局	都市計画手続
都市計画総局	総合土地利用計画
都市計画総局	都市交通に関する調査及び都市計画道路の企画調整

局 室 名	事 務 事 業 名
都市計画総局	都心ウォーターフロントの活性化
都市計画総局	今後の神戸の都市づくり
都市計画総局	まちづくり支援事業
都市計画総局	こうべまちづくり学校
都市計画総局	地域整備事業
都市計画総局	酒蔵地区のまちづくり
都市計画総局	景観形成関連事業
都市計画総局	神戸・景観ポイント賞
都市計画総局	街路事業
都市計画総局	都市計画事業の用地の取得、管理、処分
都市計画総局	民間再開発事業
都市計画総局	都市防災不燃化事業（板宿線地区）
都市計画総局	市街地総合整備事業（真野地区密集市街地整備事業）
都市計画総局	復興市街地再開発事業
都市計画総局	森南第三地区震災復興土地区画整理事業
都市計画総局	六甲道駅北地区震災復興土地区画整理事業
都市計画総局	松本地区震災復興土地区画整理事業
都市計画総局	御菅西地区震災復興土地区画整理事業
都市計画総局	新長田駅北地区震災復興土地区画整理事業
都市計画総局	鷹取東第二地区震災復興土地区画整理事業
都市計画総局	東灘山手地区土地区画整理事業
都市計画総局	浜山地区土地区画整理事業（住宅市街地総合整備事業）
都市計画総局	道場八多地区土地区画整理事業
都市計画総局	土地区画整理組合の指導及び助成
都市計画総局	土地区画整理事業にかかる清算金の徴収及び滞納処分
都市計画総局	土地区画整理事業にかかる事業用地の売却
みなと総局	新都市整備事業における財産維持・管理業務
みなと総局	新都市整備事業にかかるコミュニティ施設及び公共施設の管理・運営事務
みなと総局	新都市整備事業にかかる表示登記事務

局 室 名	事 務 事 業 名
みなと総局	新都市整備事業にかかる不動産の取得・処分に伴う事務
みなと総局	企業誘致活動（新都市整備事業）
みなと総局	新都市整備事業に係る計画の策定・変更事務
みなと総局	一般土砂の受入業務
みなと総局	新都市整備事業に係る造成工事業務
みなと総局	中央緑地軸管理業務
みなと総局	リバーモール設備管理業務
みなと総局	造成地の管理（貸付含む）、状況調査、監視及び保全
みなと総局	公共施設用地等の移管図書の作成に伴う登記業務
みなと総局	造成地の管理・保全・維持補修業務
みなと総局	造成地における造成工事の実施及び監督業務
東灘区	東灘・子ども夢ひろば・夢体験
東灘区	東灘アートマンス
灘 区	区長と住民による「わがまち点検」の実施
灘 区	「灘区地域活動支援コーディネーター（灘区版まち育てサポーター）」の設置
灘 区	「地域活動支援センター（灘区版協働と参画のプラットフォーム）」の設置
灘 区	子ども百選教室「わがまち百選ポスターをつくろう」の開催
灘 区	摩耶山活性化イベントの実施支援
中央区	障害者文化祭「個性とハートの祭典」
中央区	美緑花ストリートづくり～インフォラータこうべ～
中央区	こうべ海の盆踊り
中央区	多文化コミュニティ形成事業
中央区	「人・まち・つながり」中央区協働助成事業
中央区	地域でまもりそだてる母子地域ケア・ネット事業
兵庫区	「やさしさと思いやりのまち兵庫」の推進のうち啓発活動の展開
兵庫区	兵庫区歴史花回道構想の推進

局室名	事務事業名
兵庫区	「やさしさと思いやりのまち兵庫」推進区内小中学校に対するやさしさと思いやり教育への支援
兵庫区	子育て支援・七夕のつどい
北 区	北区の魅力の情報発信（市民広報サポーターの配置）
北 区	地域のまちづくり支援
北 区	農村歌舞伎ルネッサンス事業
北 区	「アスリートタウン構想」の推進
長田区	区民まちづくり会議の活動推進（長田区の木植樹・おうちのお花と緑のコンテスト）
長田区	ユニバーサルデザイン推進のまち長田（長田発 UD フェアの開催）
長田区	子育て支援事業の推進（子育て支援イベント〈カンガルーフェスタ〉）
長田区	音楽のまち長田の推進
長田区	地下鉄海岸線沿線の活性化イベントの開催
長田区	花と緑あふれるサルビア街道の整備・「美しいまち推進地区」実現のための補修事業
須磨区	地域提案・課題解決型活動支援
須磨区	源平史跡を活かしたまちづくりの推進
須磨区	地域の子育て支援事業（すまっ子サポーターの養成・支援）
須磨区	須磨クリーン作戦
垂水区	垂水魅力アップ事業活動助成
垂水区	区民まちづくり会議の活動支援
垂水区	安全安心なまちづくりの推進
垂水区	垂水ユーステーションの開設
垂水区	垂水区頭いきいき教室
垂水区	子育てアドバイザー養成講座
西 区	西区基礎講座の実施（転入者基礎講座及び市政アドバイザー等研修会）
西 区	わがまち魅力アップ活動助成
西 区	川を生かしたまちづくり事業

局 室 名	事 務 事 業 名
教育委員会事務局	情報教育研修事業
教育委員会事務局	教育情報ネットワーク事業（学校間ネットワーク、事務局）
教育委員会事務局	教育用コンピューター整備事業
教育委員会事務局	電子教材の作成
教育委員会事務局	のびのびパスポート
教育委員会事務局	就学就園事務
教育委員会事務局	市立高校修学旅行費補助
教育委員会事務局	夜間中学補助事業
教育委員会事務局	私立幼稚園施設整備利子補給
教育委員会事務局	神戸市大学奨学金
教育委員会事務局	私立幼稚園における幼児カウンセリング助成
教育委員会事務局	私立幼稚園就園奨励助成金
教育委員会事務局	豊かな心をはぐくむ教育推進事業
教育委員会事務局	「ホンモノ」との出会い12年プラン
教育委員会事務局	職員表彰
教育委員会事務局	教育会館
教育委員会事務局	教員住宅
教育委員会事務局	土地借り上げ
教育委員会事務局	電波障害対策
教育委員会事務局	学校地盤対策
教育委員会事務局	市立学校園等，夜間警備
教育委員会事務局	学校施設一般維持管理事業
教育委員会事務局	高等学校（校舎）整備事業
教育委員会事務局	盲養護学校整備事業
教育委員会事務局	学校園運営費
教育委員会事務局	学校園設備費
教育委員会事務局	小中高・大学連携の推進
教育委員会事務局	新構想高校推進事業（市立高校改革の推進）
教育委員会事務局	教科・学習指導
教育委員会事務局	教育課程

局 室 名	事 務 事 業 名
教育委員会事務局	生徒指導
教育委員会事務局	神出自然教育園
教育委員会事務局	副読本
教育委員会事務局	震災体験を生かす教育推進
教育委員会事務局	専科講師の配置
教育委員会事務局	分かる授業・楽しい学校づくり推進事業
教育委員会事務局	情報発信する学校
教育委員会事務局	まっすぐ育て9年プラン
教育委員会事務局	美しいまち・人・学校事業
教育委員会事務局	特色ある神戸の教育の推進
教育委員会事務局	専門講師の配置 ゲストティーチャーの導入
教育委員会事務局	不登校・いじめ対策
教育委員会事務局	学級経営相談室
教育委員会事務局	通級指導教室
教育委員会事務局	障害児への職業教育
教育委員会事務局	幼稚園・小・中学校の特別支援教育活動への支援
教育委員会事務局	盲・養護学校の特別支援教育活動への支援
教育委員会事務局	こうべ学びの支援センターの運営
教育委員会事務局	現職教育
教育委員会事務局	就学に関する相談と指導
教育委員会事務局	特別支援教育の啓発と実践（保護者，教員，児童生徒，市民）
教育委員会事務局	特別支援教育課教育相談室の運営
教育委員会事務局	学校指導事務
教育委員会事務局	障害児への訪問教育
教育委員会事務局	通学困難生対策（保護者付添費含む）
教育委員会事務局	就学奨励事務（高等部交通費を含む）
教育委員会事務局	療育訓練講座
教育委員会事務局	校医配置
教育委員会事務局	健康診断

局 室 名	事 務 事 業 名
教育委員会事務局	学校保健管理
教育委員会事務局	児童等に対する医療費補助
教育委員会事務局	学校園損害給付
教育委員会事務局	健康相談活動支援
教育委員会事務局	食品管理
教育委員会事務局	準要保護児童生徒給食費補助
教育委員会事務局	勤労生徒給食費補助
教育委員会事務局	中学校ミルク給食
教育委員会事務局	青陽高等学校給食費補助
教育委員会事務局	障害児学級給食費補助
教育委員会事務局	学校給食共同調理場
教育委員会事務局	神戸市体育協会への給食食材調達のための補助金
教育委員会事務局	中学校弁当販売
教育委員会事務局	人権教育研究実践推進・人権教育に関する教職員研修
教育委員会事務局	進路保障援助対策

平成 18 年 3 月
神戸市産業振興局

第 1 章 ビジョンの基本的な考え方

1 ビジョン策定の趣旨

神戸市の農漁業は、生産環境の変化や従事者の高齢化、担い手不足など様々な問題を抱えながらも、多彩な農水産物の供給、自然環境の保全、余暇活動の場の提供、美しい景観の保全・形成や創出、伝統文化の継承など、市民の生命や暮らしを守り、快適で潤いのある市民生活を支える大きな役割を果たしてきた。

1998年（平成10年）4月に活力ある農漁業の持続的な発展をめざして、人と自然が共生した魅力ある農漁業を展開していくため、2010年（平成22年）を目標年次とした「第4次神戸市農漁業基本計画」を策定し、これまで農政事業に取り組んできた。

しかしながら、農水産物価格の低迷による厳しい経営環境が続くなど社会経済情勢の変化、これに伴う国レベルの農政改革や、地域における協働と参画の取組みの広がりなど、農漁業を取巻く情勢が予想を超える速さで、大きく変化してきた。このような状況に対応するため、これからの農漁業について、今後5年間程度の農政の基本方針を示し、市民と共有することが重要になってきた。

このため、本市の農漁業の持つ新たな可能性を切り開き、もって市内産業の活性化と市民生活のさらなる豊かさの創造及び都市の魅力の向上をめざして、新たな発想で、自立の精神の下に選択と集中の観点に立った戦略的な「神戸市農漁業ビジョン2010」を策定する。

2 ビジョンの性格

(1) 位置づけ

「神戸市農漁業ビジョン2010」は、「第4次神戸市農漁業基本計画」策定後の情勢の変化を踏まえ、今後5年間の農政の基本方針を示すとともに、新たな発想のもと、重点的に取り組むべき施策を明示する農漁業に関する基本計画と位置付ける。

(2) 市上位計画などとの整合

「神戸市基本構想」、「第4次神戸市基本計画」に基づく、農漁業振興の中期計画の位置付けとし、「神戸2010ビジョン」及び「区中期計画」とは、相互に補完・連携を図る関係にある。

また、国・県農政の方向との整合に努めるとともに、予算の編成、事業の推進、農漁業地域に関連する諸計画及び他の事業との調整に当たっては本ビジョンの趣旨に基づき、総合的・計画的に行うものとする。

(3) 目標年次

2010年（平成22年）とする。

3 基本方針

(1) 持続可能な農漁業の振興

農漁業と調和する自然空間の維持やアメニティの醸成などの多面的機能が今後とも維持、発揮されるよう、環境と調和の取れた「人と自然とが共生する」農漁業の振興を進める。地域住民の主体的な取り組みとともに、これらの多面的機能について共通の認識や考えを持つ都市住民が、それぞれの役割に応じて行動できるようにすることが重要である。

(2) 元気と魅力ある農漁業の展開

市域の自然的・社会的・経済的条件を最大限に生かし、新鮮で安全な農水産物を供給するため、様々な技術の活用による生産性の向上と、付加価値の高い農水産物の開発によるブランド化を進める。また、新たに開港した神戸空港の機能を十分に生かした攻めの施策を実施するなど、戦略的な農政を展開する。併せて、核となる生産者を明確にするとともに、女性や団塊の世代、企業などの新規参入者を新たな担い手として育成していき、元気と魅力にあふれ個性豊かな農漁業の展開を図る。

(3) 市民と農漁業・食との新たな絆づくり～地産地消の推進～

環境や食の安全・安心や健康に対する意識が向上し、都市と農村との交流や地産地消・食育への取り組みが広がっている中、生産者と消費者が、“農漁業・食”を通じて新たな絆を創り、相互に理解を深める。生産者は消費者の期待に応える農水産物を供給し、消費者は農漁業の良き理解者として、市内産の農水産物や加工品を意識して食べるなど日頃から農漁業を支持・応援してくれる人材・組織などを育てることにより、“市民”と“農漁業・食”とのかわわりを強める。

(4) これからの戦略的な計画づくり

農漁業を取り巻く国際情勢への対応、国の食料・農業・農村基本計画に基づく農政改革の動き、また、多様化する市民のニーズの変化などを的確に受け止め、迅速に対応できるように、中期的なスパンの計画とし、おおむね10年後を見据えながら、今後5年間を対象とした基本計画とする。

4 ビジョンの構成

略

第2章 神戸の農漁業の現状

1 農漁業をめぐる近年の情勢変化

(1) 全国的な動き

- ① 農水産物の輸出入に関する国際環境の変化
- ② 国の農水産行政改革
- ③ 農業の構造改革の立ち遅れ
- ④ 経営所得安定対策等大綱の策定
- ⑤ 消費者の意識の変化
- ⑥ 人口減少・超高齢化社会の到来
- ⑦ 農業・漁業の持つ多面的機能に対する期待
- ⑧ 環境問題への関心の高まり
- ⑨ 食育基本法の制定

- (2) 神戸市の動き
 - ① 神戸2010ビジョン・区中期計画の策定
 - ② 協働・参画3条例の制定
 - ③ 神戸市の行財政改善の推進
- 2 農業・農村地域の現状
 - (1) 多様な担い手の育成
 - (2) 新鮮で安全・安心な農産物の生産とブランドの確立
 - ① 野菜 ② 花 ③ 果実 ④ 肉牛 ⑤ 酪農 ⑥ 水稲など
 - (3) 人と自然との共生ゾーンの形成
 - (4) 生産基盤と生活基盤の整備
 - (5) 都市と農村の交流・共生
 - ①観光農業 ②市民農園 ③農産物直売所 ④農業・観光拠点施設
- 3 漁業の現状
 - (1) 多種多様な漁業経営
 - (2) 漁港等の整備
- 4 市内農漁業に対する市民の意識の変化

第3章 神戸の農漁業がめざすべき姿

1 めざすべき将来像

2010年（平成22年）に向けて、神戸の農漁業がめざすべき姿は、「神戸の特性や地域性を十分に生かした“神戸らしい農漁業”」である。その実現に向けた取り組みにより、市民生活のさらなる豊かさの創造をめざす。

〔2010年の神戸の農漁業の姿〕

★元気と魅力にあふれ、個性豊かな農漁業が持続的に展開されている

神戸の農漁業の生産活動を通じて、

市民に新鮮で安全な農水産物が供給され、市域の自然空間の維持やアメニティの醸成などの多面的機能が発揮されているとともに、生産者やその担い手などの地域住民の主体的で元気な活動が行われ、魅力にあふれ、個性豊かな農漁業が展開されている。

★市民と農漁業・食との新たな絆が創造されている

神戸の農漁業の生産活動や地域活動を通じて、

人と人、地域と地域の相互理解や絆が深まり、都市住民や大学・NPO・企業・行政などとの協働と参画により、新たに生まれた「絆」によって農漁業の振興を進め、市民全体で農漁業が支援されている。

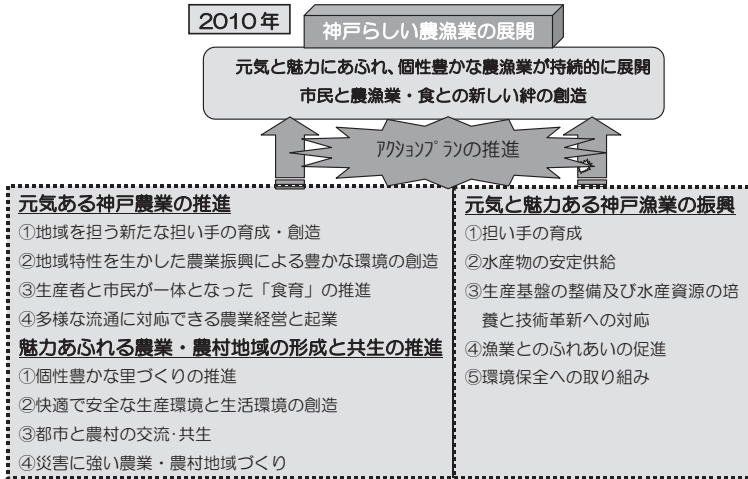
そして、新鮮で安全な農水産物に加えて、地域や品目ごとの特性を踏まえた地域食材を活かした商品などを、日常的に手に取り、食することができる。

2 推進の方向性

ここでは、“神戸らしい農漁業”の実現に向けて施策の推進の方向性を示す。

なお、このビジョンの基準年次は、2004年（平成16年）とし、2010年（平成22年）の目標数値等を示す。

《方向性の概念図》



(1) 元気ある神戸農業の振興

① 地域を担う多様な担い手の育成・創造

意欲ある生産者や集落営農組織などの担い手を明確にするとともに、新たな担い手を創出するため、支援を集中・重点化していく。また、多様化する消費者ニーズに対応できるよう農業経営の規模拡大、多様化、高度化を進める。

- ・核となる担い手への支援（専業農家・営農組織など）
- ・新たな担い手の創出に向けて（新規就農・新規参入など）

② 地域特性を活かした農業振興による豊かな環境の創造

農業は、自然界に物質循環を依存するとともに生産活動を通じて、二次的自然環境を形成するなど本来環境と調和した産業である。市域の西北神地域に広がる農業・農村地域は、将来にわたって維持保全していくべき貴重な財産であるだけでなく市民に安定的に農産物を供給する場でもある。

「作ったものを売る農業」から「売れるものを作る農業」へ、多様な市民ニーズや消費者を意識し、「神戸でとれた農産物」を安全・安心な農産物として付加価値を高めるなどして、農業経営の安定化を図る。

そのため、生産者が環境や安全性に配慮した生産活動を安心して行うことができ、安定的な農業経営を行えると同時に、消費者は生産者の取り組み等の理解のもと安全な農産物を安心して手に入れることができるといった環境づくりを、環境負荷軽減を基本にしながら取り組み、豊かな環境の創造をめざすとともに、活力ある農業の振興に努める。

ア 野菜 イ 花 ウ 果実 エ 肉牛 オ 酪農 カ 水稲など

③ 生産者と市民が一体となった「食育」の推進

食の安全性・食料生産・食文化・健康づくりまで幅広い分野における「食」に関して、自ら考え行動できる人間を育成する取り組みである「食育」を、「食」の生産・流通の面から、生産者と消費者が一体となって推進する必要がある。

④ 多様な流通に対応できる農業経営と起業

多様化する市民ニーズに応え、神戸が持つ諸条件を生かし、多様な流通に対応できる農業経営を推進する。

- ア 卸売市場法の改正や市場整備を睨んだ生産・出荷戦略の構築
- イ 農産物直売所の活用による新たな担い手の育成
- ウ 女性農業者による加工品の生産
- エ 神戸空港を活用した神戸産農産物の新たな展開
- オ 神戸の農産物の利用促進

(2) 魅力あふれる農業・農村地域の形成と共生の推進

① 個性豊かな里づくりの推進

農村地域では、里づくり事業により、農業振興のみならず、秩序ある土地利用の計画的な推進、農村景観の保全・形成、農業体験を通じた都市住民との交流などが各地で活発に行われている。一方で、集落コミュニティ機能の低下や遊休農地の拡大など活力の低下が懸念されており、引き続き里づくりなどの地域住民が主体となった活動を積極的に推進する必要がある。

さらに、そのような活動を通して市民が農村空間を市民共通の貴重な財産として捉え、都市住民等とともに地域資源の保全・活用を図り、コミュニティ機能を活性化し、次代に継承していくことが重要になっている。

また、市民が農業・農村地域の多面的機能を楽しむため、共通の認識を持ってそれぞれの役割に応じて積極的に行動することが必要になっている。

② 快適で安全な生産環境と生活環境の創造

生産性の高い基盤整備と下水道などの生活基盤整備を引き続き実施するとともに、市民の安全・安心といった観点からも、事業を推進し、快適で安全な生産環境や生活環境を創造する。

③ 都市と農村の交流・共生

都市住民等が農村地域を気軽に訪れることができる仕組みをつくり、一時滞在・参加的な訪問・交流から持続的で参画型の交流へと発展させ、人やもの（農産物）が交流する心の通った新たな絆を創る。

- ア 観光農業
- イ 市民農園
- ウ 農産物直売所
- エ 農業・観光拠点施設
- オ 農業・農村の情報発信
- カ 生産者と消費者をつなぐ仕組みづくり

④ 災害に強い農業・農村地域づくり

(3) 元気と魅力ある神戸漁業の振興

① 担い手の育成

意欲ある漁家や後継者の育成支援により、活力ある担い手の育成を進める。漁業経営支援の強化、後継者組織の育成、健康福祉対策の強化などにより、意欲ある漁業者を支援し、技術力と経営力のある担い手を育成する。

② 水産物の安定供給

沿岸で漁獲される新鮮で安全な魚介類を市民に安定供給し、食生活の向上を図るため、漁港の機能充実による産地供給力の強化、ブランド水産物の開発・育成を行う。

あわせて、漁業体験などを通して、市民に神戸産の水産物に対する理解を深めるとともに、消費地である大都市に近いメリットを活かして、加工・販売を一層推進し、「食」

として利用促進を図る。

また、農産物直売所と連携するなど、新たな流通手段の活用を図る。

③ 生産基盤の整備及び水産資源の培養と技術革新への対応

限られた漁場の中で、生産性の高い漁業を展開し、経営の安定を図るため、漁場の保全・開発と漁港の整備を行う。

引き続き、とる漁業からつくり育てる漁業への転換をめざして、関係機関と連携しながら、魚介類の種苗生産や中間育成の推進、稚魚育成場の整備、養殖業の振興など、先端技術の導入と資源管理型漁業を推進し、水産資源の培養を図る。

また、災害に強い地域づくりを地域住民と行政が協働して進める。

④ 漁業とのふれあいの促進

直売や水産体験学習館などの交流活動や ICT を使った情報発信などを通じて、市民が漁業に触れあい、消費者との理解を深めていくことが必要である。

漁協女性部が実施する「魚食普及活動」や市民によるイベント開催や学校給食への食材供給を通して、地産地消を推進する。

また、マリンピア神戸にある「水産体験学習館」では、「塩づくり」や「乾のりづくり」など、体験学習を行っているが、内容の充実を図っていく。

あわせて、近年減少傾向にある観光つり船や海づり公園での海づりについても、健全な市民レクリエーションの場として、活性化を図っていく。

⑤ 環境保全への取り組み

山林・河川・沿岸域を一体の生態系とみなし、植樹活動や藻場・底質改善といった「豊かな海づくり」を進める。

また、良好な漁場の環境の維持保全を図るため、漁業者と市民（ボランティア）の参加による廃棄物の回収や清掃活動の実施を支援する。

第4章 農漁業アクションプラン KOBÉ2010

1 農漁業アクションプラン KOBÉ2010の位置づけ

「神戸市農漁業ビジョン2010」は、近年の農漁業を取り巻く社会情勢や多様化する市民のニーズなどの著しい変化を、的確に受け止め、迅速に対応できるよう、中期的なスパンの計画とし、おおむね10年後を見据えながら、今後5年間を対象とした基本計画である。

このため、既存の農政施策を継続していく中で、新たな発想で、選択と集中の観点から、今後5年間に、重点的に取り組むべき施策を「農漁業アクションプラン KOBÉ2010」（以下「アクションプラン」という。）として明確に示す。

2 アクションプランの体系

(1) 「神戸市農漁業ビジョン2010」を具体化するにあたって、①「担い手の育成」②「生産振興」③「地域振興」の3つの分野に重点テーマを掲げる。この重点テーマごとに「神戸の農漁業のめざすべき姿（神戸らしい農漁業）」の実現を加速させる『アクションプラン』を設定する。

(2) 重点テーマは、①神戸に合った農漁業構造の確立に向けた担い手の育成②神戸の強みを生かした農漁業の振興③神戸にしかない農漁業地域の持続的な発展とする。これらの3テーマに基づくアクションプランの実施で、神戸の特性や地域性を十分に生かした「神戸らしさ」を創造することにより、市民生活の豊かさ及び神戸の都市の魅力の向上をめざす。

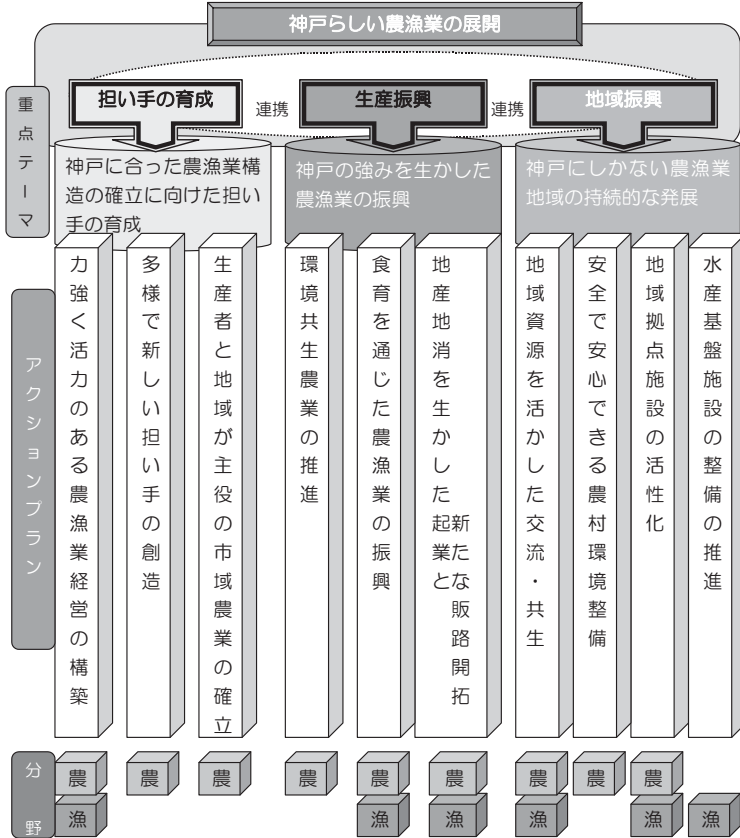
3 アクションプランの設定と推進

- (1) 選択と集中の観点から次図のとおり10本のアクションプランを設定した。
- (2) アクションプランの構成は、重点テーマ、キーワード、現状や課題、戦略や具体的な推進方策、指標の項目とする。
- (3) 指標は、アクションプランの中に達成度を測るひとつのものさしとして設定する。それぞれの目標値に向かって、生産者と市民、大学やNPOや企業等の関係者の積極的な協働と参画により、取り組んでいくことが重要となる。

「農漁業アクションプラン KOBÉ2010 の指標」

重点テーマ		アクションプラン	指標	現状	2010目標
担い手育成	神戸に合った農漁業構造の確立に向けた担い手の育成	1 力強く活力のある農漁業経営の構築	認定農業者数	271戸	500戸
			今後法人化をめざす営農組織の数（アクションプラン3参照）	0	10
		2 多様で新しい担い手の創造	新規参入数	5人	20人
生産振興	神戸の強みを生かした農漁業の振興	3 生産者と地域が主役の市域農業の確立	今後法人化をめざす営農組織の数	0	10
			4 環境共生農業の推進	規範実践団体数	0
		5 食育を通じた農漁業の振興	農業・漁業体験を通じた食育に新たに取り組む団体数	0	10
地域振興	神戸にしかない農漁業地域の持続的な発展	6 地産地消を生かした起業と新たな販路開拓	直売所の利用者数	68万人	73万人
			7 地域資源を活かした交流・共生	都市との交流活動を継続的に実施している里づくり協議会数	28
		8 安全で安心できる農村環境整備	危険ため池の改修	253箇所	280箇所
			9 地域拠点施設の活性化	農業・農村ふれあい人口	278万人
	漁業ふれあい人口 ※交流施設利用者を含む	90万人		134万人	
10 水産基盤施設の整備の推進	漁船漁業漁獲量のり生産量	4,985t 6,375万人	6,000t 7,000万人		

「農漁業アクションプラン KOBE2010 の概要」



第5章 実現に向けて

1 協働と参画による推進

- (1) 農漁業者等の主体的な取り組み
- (2) 新たなパートナーとの協働での取り組み
- (3) 情報提供と説明責任
- (4) 関係機関の役割分担及び連携強化

2 ビジョン推進に向けた新たな仕組みづくり

- (1) 市民との共有
- (2) 行政内部・関係機関との連携した組織づくり
- (3) 計画の進行管理

神戸2010消防基本計画

～ともにつくる、安全で安心なまち“こうべ”～

概要版

平成 18 年 2 月
神戸市消防局

はじめに

「神戸2010消防基本計画」は、震災10年の消防の取り組みを総括・検証し、社会経済情勢の変化や神戸の状況を踏まえて、新時代の消防のあり方を示すために策定しました。

消防の任務は、火災や風水害、地震、さらには都市化の進展とともに発生する事故などから、市民の“いのち”を守ることです。

しかし、消防力を遥かに上回った阪神・淡路大震災で、神戸市民は、安全や安心は与えられないものではなく、「自分の安全は自分で守る」「地域の安全は地域で守る」ことの大切さを再認識しました。

これを踏まえて、震災の教訓を風化させることなく、未来へと引き継ぐため、“いのち”を救うという目標を、消防・市民・事業者が共有化し、消防が重点的に取り組むべきこと、市民・事業者が重点的に取り組むべきこと、消防と市民・事業者のパートナーシップを通じて取り組むべきことを明確化した計画として策定しました。

また、2010年の将来像として、「ともにつくる、安全で安心なまち“こうべ”」を掲げ、それを実現するために、5つの重点プランを設けて、消防・市民・事業者が協働・参画して取り組むこととしています。

計画を着実に推進するためには、2010年の将来像や新時代の消防の方向性を市民・事業者の皆さんと共有化することが不可欠であり、協働・参画により、安全で安心なまち“こうべ”をつくっていききたいと考えています。

第1章 計画の基本的考え方

1. 計画策定の趣旨

震災から10年が経過し、社会経済情勢の変化や神戸を取り巻く状況の変化を見据えて、「“いのち”を守る」という目標を、消防・市民・事業者が共有化し、消防が重点的に取り組むべきこと、市民・事業者が重点的に取り組むべきこと、そして消防と市民・事業者とのパートナーシップを通じて取り組むべきことを明確化した、消防、市民、事業者の協働・参画により取り組む計画とします。

2. 計画の位置付け

「神戸2010消防基本計画」は、図1に示すとおり、平成17年6月策定の「新たなビジョン」の部門別計画として、相互に補完・連携を図る関係にあります。

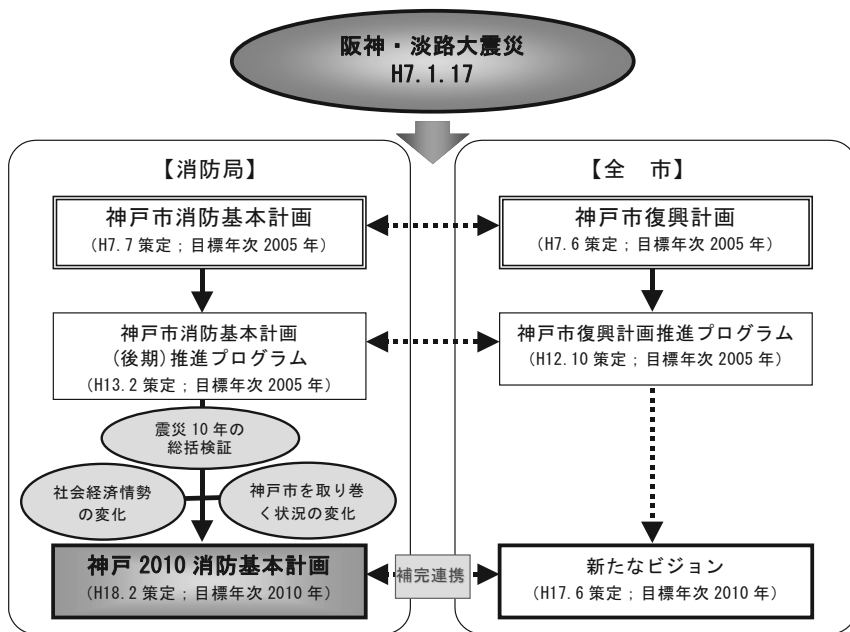


図 1. 計画の位置付け

3. 計画の期間

計画の期間は、平成18年度から平成22年度までの5年間とします。

4. 計画策定の方針

「神戸2010消防基本計画」は、次の基本方針のもとに策定しています。

- ① 市民や事業者の意見を取り入れた“協働と参画”による計画づくり
- ② “選択と集中”の観点に立った戦略的な計画づくり
- ③ 年度ごとに“PDCAサイクルによる進行管理”を実施できる計画づくり

第2章 計画のポイント

1. 想定する災害を明確化

2010年に向けて想定する災害を、被害の大きさと発生確率の観点から図示しています。災害や事故のリスクは、被害の大きさと発生確率の積によって考慮する必要があります。

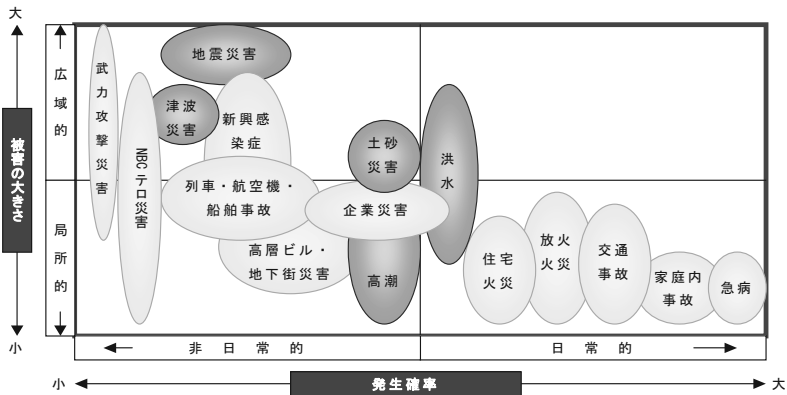


図2. 計画策定において想定する災害・事故

2. 消防力の限界の明確化と地域防災力を含む総合力での取り組み

風水害、地震など、災害の規模によって消防力に限界があることを示し、震災の教訓として培われてきた地域防災力と消防力の総合力で取り組みを進める方向性を示しています。

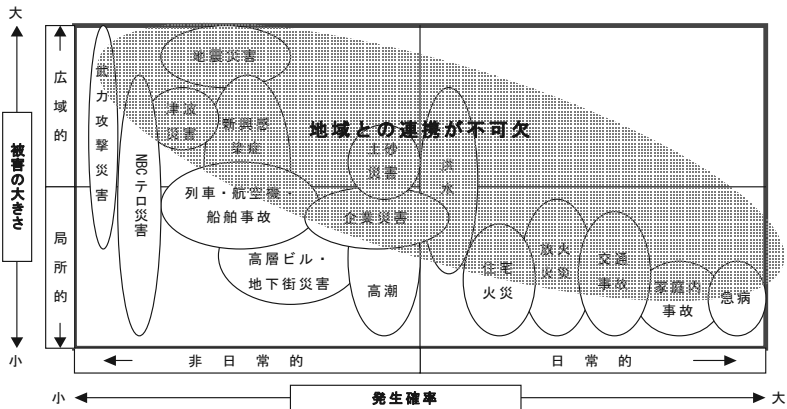


図3. 地域との連携が不可欠な災害や事故

3. 「家庭・地域」、「企業・学校」、「消防」の役割を明確化

「自分の安全は自分で守る」「地域の安全は地域で守る」を基本に、安全で安心なまちを「家庭・地域」「企業・学校」「消防」が、ともにつくる観点で、主な役割を示しています。

第3章 2010年の目指す姿と重点プランの構成

1. 2010年の将来像

震災で得た教訓を生かし、2010年の将来像として、

「ともにつくる、安全で安心なまち “こうべ”」

を掲げ、市民の皆さんや学校、事業所の方々と行政とが一体となって取り組みを進めていきます。

2. 重点プランの設定

2010年の将来像「ともにつくる、安全で安心なまち “こうべ”」の実現を目指して、3つの基本方針に基づき、5つの重点プランを設定し取り組みを進めます。(図4参照)

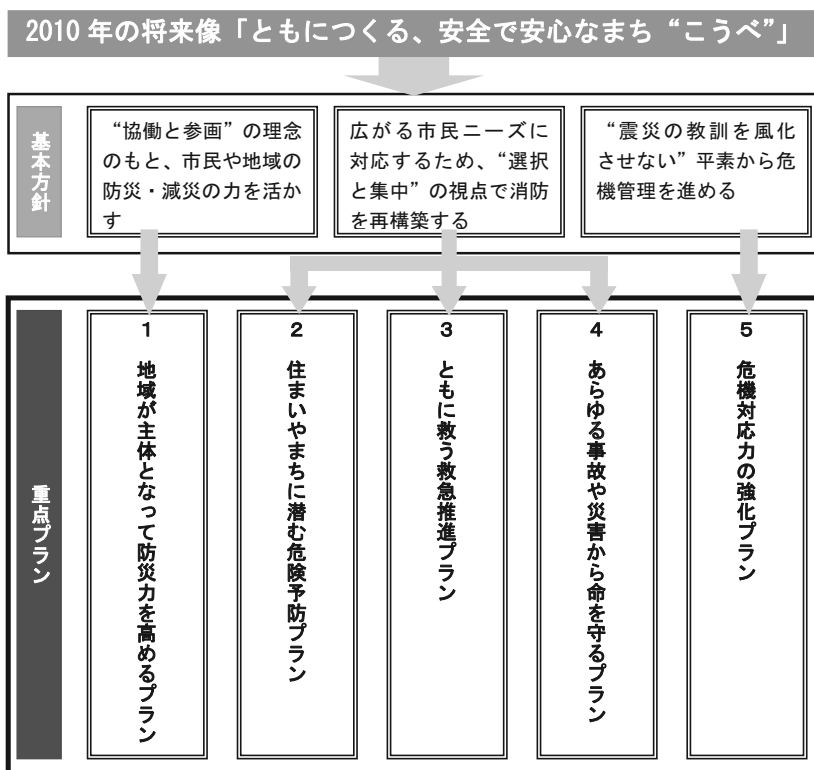


図4. 2010年の将来像を実現するための重点プラン

1 地域が主体となって防災力を高めるプラン

阪神・淡路大震災の教訓を風化させることなく生かし、“自分の安全は自分で守る”“地域の安全は地域で守る”を基本として、地域の防災力を高めるための取り組みを進めます。

数値目標「ともに目指そう値」

設定項目	現状値	ともに目指そう値
防災福祉コミュニティの結成数	188地区	191地区(全地区)
防災福祉コミュニティの訓練等の実施回数	409回/年	573回/年
市民防災リーダー数	4,326人	7,300人
市民救命士の養成数	264,688人	360,000人

各主体に期待される主な役割

消防団	<ul style="list-style-type: none"> 地域の防災リーダーとして消防団活動を推進する。
家庭・地域	<ul style="list-style-type: none"> 女性、若年層の更なる協働と参画を進める。 家庭や職場で震災の教訓を継承・発信する。 市民救命士、救急インストラクター講習を受講する。
企業・学校	<ul style="list-style-type: none"> 防災福祉コミュニティと連携した訓練などの取り組みを推進する。 機会をとらえて、防災訓練や応急手当講習会を実施する。
消防	<ul style="list-style-type: none"> 地域の特色を活かしたコミュニティ活動への相談や助言を行う。 家庭や職場を対象とした防火・防災・応急手当に関する情報発信や講習会を開催する。

重点戦略

1 消防団の再構築と地域との連携
2 防災福祉コミュニティの自立に向けたパートナーシップの充実
3 家庭や職場における市民防災・市民救急の推進

具体的施策

施策No.1 消防団活動の推進 施策No.2 消防団施設等の補修・整備
施策No.3 防災福祉コミュニティの結成の推進 施策No.4 防災福祉コミュニティの活性化と地域組織間の連携強化
施策No.5 市民防災リーダーの育成 施策No.6 防災教育の推進 施策No.7 市民救命士の養成 施策No.8 救急インストラクターの養成

震災の教訓を風化させない



「自分の安全は自分で守る」



「地域の安全は地域で守る」

地域の防災力を強化する

市民は…



女性・若年層の更なる参画



市民防災リーダーの育成



震災教訓を伝える



課題

- ・ 地域防災の担い手の高齢化
- ・ 消防団員のサラリーマン化
- ・ 震災の教訓の継承

防災福祉コミュニティ

消防は…



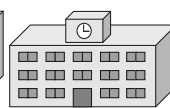
コミュニティ活動の支援



講習会の開催



消防団は…



企業・学校は…

2 住まいやまちに潜む危険予防プラン

家庭内で起こる事故や放火による火災など、私たちの日常の暮らしには様々な“危険”が潜んでおり、これらから一人ひとりの生活の安全・安心を確保する取り組みを進めます。

数値目標「ともに目指そう値」

設定項目	現状値	ともに目指そう値
住宅用火災警報器等の防災機器の設置割合	31%	90%
住宅火災における死者数	10人/年	5人/年
防火対象物定期点検の実施率	82%/年	85%/年
危険物製造所等定期点検の実施率	66%/年	90%/年
既存の特定屋外タンク貯蔵所及び準特定屋外タンク貯蔵所の耐震対策改修率	19%	39%

各主体に期待される主な役割

家庭・地域	<ul style="list-style-type: none"> 住宅用火災警報器などの安全性を理解し機器設置に取り組む。 放火防止パトロールなど、企業・学校や行政と連携し取り組む。 法令違反の建築物を許さない地域づくりを進める。
企業・学校	<ul style="list-style-type: none"> 企業・学校で多様な住まいの安全・安心情報を提供する。 建築物の管理者による自主防火管理を推進する。 石油貯蔵施設の耐震化を進め、地震による火災や漏洩を防止する。
消防	<ul style="list-style-type: none"> 住宅用火災警報器の全戸設置に向けた普及・啓発を推進する。 小規模雑居ビルなど建築物の消防法違反の是正を指導する。 石油類やガスなどの自主的な保安対策の指導を推進する。

重点戦略

具体的施策

1 住まいの安全・安心の確保	施策No.9 住宅防火の促進 施策No.10 放火防止対策の推進
2 建築物の安全・安心の確保	施策No.11 自主防火管理体制の推進 施策No.12 違反処理による違反是正の徹底
3 石油類やガスなどの安全・安心の確保	施策No.13 自主保安体制の推進 施策No.14 危険物施設の耐震対策の推進

家庭や地域の危険を予防する



まちに潜む危険を予防する



3 ともに救う救急推進プラン

少子高齢化や核家族化などによって、増加する救急需要に対応した取り組みを進めるとともに、救える命を救うため、“救命の連鎖”を強化する取り組みを推進します。

数値目標「ともに目指そう値」

設定項目	現状値	ともに目指そう値
救命率	6.2%/年	10%/年
気管挿管・薬剤投与ができる救急救命士が配置された救急隊数	0隊	全救急隊数
不要不急の救急搬送人員	11,848人/年	6,500人/年
まちかど救急ステーションの設置数	114箇所	300箇所
AEDが積載されたポンプ隊数	4隊	全署所数

各主体に期待される主な役割

家庭・地域	<ul style="list-style-type: none"> ・機会をとらえて応急手当講習会へ参画する。 ・救急車の実態について理解を深め、不要不急の利用をなくす。 ・AEDの使用方法を理解し、緊急時に使用できるよう取り組む。
企業・学校	<ul style="list-style-type: none"> ・災害医療における医療機関と行政との連携活動を進める。 ・企業・学校での市民救急講習を推進する。 ・まちかど救急ステーションとしてAEDの設置を推進する。
消防	<ul style="list-style-type: none"> ・高度な処置（気管挿管・薬剤投与）が行える救急救命士を育成する。 ・不要不急の救急車の利用など、救急車の利用実態を情報発信する。 ・AEDの操作方法を取り入れた市民救命士講習を推進する。

重点戦略

1 高度で充実した救命体制の推進

2 救急需要対策の推進

3 AEDの推進

具体的施策

施策No.15 救急救命士の処置範囲拡大への対応
 施策No.16 救急救命士の養成
 施策No.17 救急ワークステーションの推進

施策No.18 救急車適正利用の広報強化
 施策No.19 消防救急体制の充実

施策No.20 まちかど救急ステーションの推進
 施策No.21 消防隊用AEDの整備

救急需要の増加対策に取り組む



緊急性のない不要不急の救急要請を減らし、みんなで“救える命”を救いましょう！



救急車はタクシーではありません！

救命の連鎖を強化する



4 あらゆる事故や災害から命を守るプラン

大規模事故や自然災害、テロ災害など、あらゆる事故や災害から命を守るため、被害を最小限に抑える体制づくりを進めます。

数値目標「ともに目指そう値」

設定項目	現状値	ともに目指そう値
生存救出率	95%/年	96%/年
延焼率	21%	19%
特別高度救助隊数	0隊	1隊
特別救急隊数	0隊	1隊
耐震性防火水槽設置数	249基	264基

各主体に期待される主な役割

家庭・地域	<ul style="list-style-type: none"> ・災害危険や企業災害を許さない地域づくり。 ・気象情報や災害情報を自ら迅速に把握し早期に対応する。
企業・学校	<ul style="list-style-type: none"> ・企業の事故防止・安全認識の高揚と施設の故障・事故対策を進める。 ・災害時にも影響を与えないよう企業活動継続への備えを進める。 ・災害時は専門知識を活かし行政と連携した事故対応を進める。
消防	<ul style="list-style-type: none"> ・震災後の都市構造の変化に対応した消防体制づくりを進める。 ・迅速に情報収集し、避難情報を明確に伝達する。 ・平素から専門機関と情報連絡体制を確保する。

重点戦略

1 複雑化・多様化・高度化する災害への体制づくり
2 地震・風水害対策
3 国民保護の取り組み
4 専門機関との連携

具体的施策

施策No.22 指揮体制・安全管理体制の強化 施策No.23 特殊災害対応力の強化 施策No.24 救助体制の充実・強化 施策No.25 大規模災害現場における救急体制の強化 施策No.26 資機材の整備・更新
施策No.27 消防水利の充実 施策No.28 避難情報伝達体制の強化 施策No.29 事業所における津波対策の推進
施策No.30 国民保護対策の推進
施策No.31 レスキューロボットの研究開発 施策No.32 他機関との連携強化

複雑化・多様化・高度化する災害

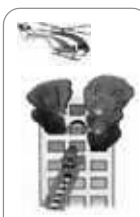
マグニチュード8クラス



東南海・南海地震（津波）



風水害



高層ビル火災



NBC 災害（国民保護）

市民の命を守るために

被害を最小限に抑える

消防は…

救助体制・救急
体制の強化



特別高度救助隊

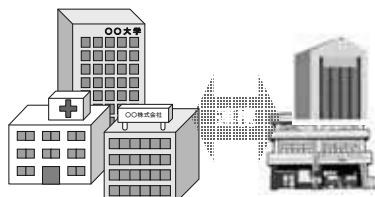


特別救急隊

指揮体制・安全管理
体制の強化



専門機関との連携強化



医療機関・大学・企業など

行政

市民は…



自ら迅速な情報把握



迅速な避難

企業は…



ヒューマンエラーの防止

5 危機対応力の強化プラン

自然災害や企業災害、NBC テロ災害や武力攻撃災害など、複雑化・多様化・高度化する災害に対し、市民の安全・安心を確保するため、平素からの危機対応力強化に向けた取り組みを進めます。

数値目標「ともに目指そう値」

設定項目	現状値	ともに目指そう値
次世代消防救急防災情報システムの構築	0%	80%
消防救急無線のデジタル化	0%	100%

各主体に期待される主な役割

家庭・地域	<ul style="list-style-type: none"> 消防防災情報を地域で共有する取り組みを進める。 震災の教訓を生かし、災害に備えた地域間の連携を深める。
企業・学校	<ul style="list-style-type: none"> 消防防災情報を企業間で共有する取り組みを進める。 被災時を想定した企業間や学校間の相互連携を進める。 震災の教訓を生かし、災害に備えた行政との応援協力の取り組みを進める。
消防	<ul style="list-style-type: none"> 地域性に応じた消防体制づくりを進める。 迅速な情報収集により初動対応を強化する。 社会や災害構造の変化に対応した職員の専門研修・訓練を進める。 消防広域応援協定を充実する。 震災の教訓を生かし、災害に備えた都市間、企業やNPOとの応援協力の取り組みを進める。

重点戦略

1 危機対応への体制づくり
2 広域連携体制の充実

具体的施策

施策No.33 次世代消防救急防災情報システムの構築 施策No.34 消防救急無線デジタル化の推進 施策No.35 危機管理センター機能の充実 施策No.36 防災拠点の充実 施策No.37 防災活動車両の整備 施策No.38 消防人材育成体制の強化
施策No.39 他都市消防本部と連携した訓練の推進 施策No.40 神戸市・兵庫県消防防災ヘリ共同運航体制の充実

複雑化・多様化・高度化する災害



風水害



企業災害



NBC テロ災害



地震災害

市民の安全・安心を確保するために

危機対応力を強化する

市民・企業は…

消防は…



防災研修



マニュアルの備え



予防技術資格者・救急救命士など



特別高度救助隊



特別救急隊

消防隊の取組（水防・救助活動）

消防・救急活動

情報連携



消防ヘリ



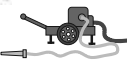
防災拠点



消防車両



消防艇



小型動力ポンプ



家庭・企業…



災害情報
被害情報

次世代消防救急防災情報システム

連携を強化する



縣市へ共同運航



神戸市



他都市消防本部

第4章 実現に向けて

1. PDCAサイクルによる進行管理

「神戸2010消防基本計画」をより実効性のあるものとするために、毎年、各施策レベルで検証・評価を行い、PDCAサイクルによる進行管理を行います。(図5参照)

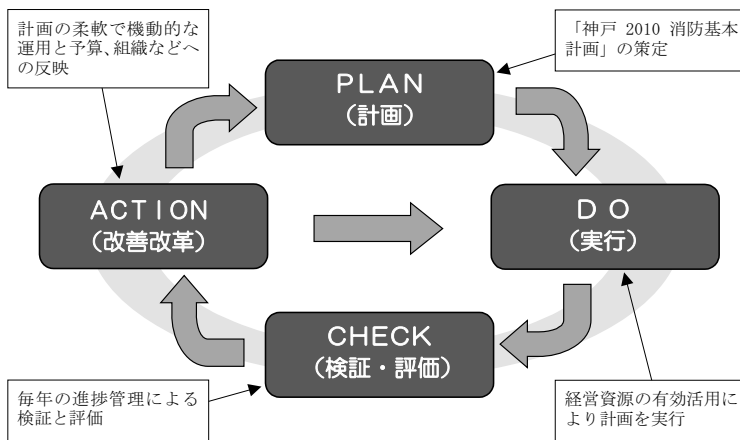


図5. PDCA概念図

神戸 2010 消防基本計画策定経過 (平成 17 年度)

	神戸 2010 消防基本計画検討委員会	特記事項
4月 5月 6月	6月17日 第1回検討委員会開催	5月1日～6月1日 局内職員提案
7月 8月 9月	7月21日 第2回検討委員会開催 9月8日 第3回検討委員会開催	7月29日～8月12日 市政アドバイザー意識調査実施 神戸 2010 消防基本計画 (中間案) 策定
10月 11月 12月		10月1日～31日 中間案に対する市民意見募集 (パブリックコメント)
1月 2月 3月	1月30日 第4回検討委員会開催	神戸 2010 消防基本計画 策定

神戸2010消防基本計画検討委員会委員名簿

(五十音順, 敬称略)

委 員 (11名)

隈元 純二	株式会社 神戸製鋼所 技術開発本部 開発業務部長
○越山 健治	人と防災未来センター 専任研究員
坂本 津留代	NPO法人ニューいぶき 理事長
◎立木 茂雄	同志社大学 社会学部 教授
田村 圭子	京都大学 防災研究所 COE 研究員
藤澤 福男	神戸市自治会連絡協議会 会長
藤原 礼子	神戸市婦人団体協議会 会長
本庄 昭	社団法人 神戸市医師会 副会長
前田 民雄	神戸市消防協会 会長
三木 進	神戸新聞社 編集委員会 幹事
山下 淳	同志社大学 政策学部 教授

参 与 (2名)

長手 務	神戸市理事 (危機管理担当)
平井 健二	神戸市消防局長

◎は委員長, ○は副委員長を示す。

新刊紹介

一番やさしい自治体政策法務の本 まちづくりの新潮流 新説 市民参加 ～その理論と実際 行政経営のための意思決定法 阪神大震災と西神ニュータウン

■ 一番やさしい自治体政策法務の本

田口 一博著

最近頻繁に「政策法務」という言葉が聞かれるようになった。「政策」：施政上の方針・方策と、「法務」：法令を運用し及び自治立法を制定改廃する事務を並列に考えると、有機的なつながりは見出しにくい。筆者は「政策法務」の定義として、「政策＝目的実現のための道具としての法務」と捉えている。これまでは「政策立案」と「有権解釈」と呼ばれる法的解釈のほとんどを「中央省庁」に任せていたが、地方分権が急速に進む中で、「全国一律の共通ルール」である法律を上手に解釈して、自治体自らが政策を立案していくことが必要となり、そのために「政策法務」を使いこなしていかなければならないという時代背景がある。

本書は、「一番やさしい」と銘打っているとおり、自治体政策法務について、20歳以上なら誰でもわかる「入門編」の役割を果たせるよう、平易な表現で自治体政策法務の定義・歴史的経緯・活用方法等をわかりやすく解説している。さらに、筆者は横須賀市職員として第一線にいながら、東京大学政治系 COE 特認講師、東北公益文科大学大学院の講師も務める「実務家」と「研究者」の両面を持っており、「実践性」と「論理性」がほどよく融合された良書となっている。

具体的な内容として、まず政策法務の目的や時代背景（透明化・地方分権・自治の要請）、基本的な考え方（政策を問題の一番近いところで作る、政策の実施方法を法的な言葉で表現する）等について説明をしている。また、政策法務を行っていくうえで必要な基本的知識として、法令の体系や法律と条例の関係、法令解釈のダブルスタンダードを生み出していた「要綱」や「行政指導」、分権改革後の条例論として、最近とみに増えてきた「自治基本条例」や「串刺し条例」（法令の規定を条例本文に取り込み法律や規則を照らし合わせなくとも条例を読みだけで全体の規定が理解できる）について新たな条例制定手法として解説している。さらに活ユーザー別に「行政職員としての政策法務」「議員のための政策法務」「市民のための政策法務」をコーナーとして設け、読者の利便性を高めている。

また、政策法務が定着していくうえで組織や制度づくりとともに重要な「政策法務研修」について、「基礎研修」（筋力トレーニング編）、「応用研修」（自治力トレーニング編）の進め方について解説をしている。

以上のとおり、本書における筆者の目的は、行政職員・議員・市民等が政策法務に関心を持ち、知識を取得し実践をしていく「きっかけづくり」となるよう機能的に編集されている。今後ますます、自治体の中

で政策立案が「大衆化」していく中で、その活用が求められる幅広い立場の読者に一読をお勧めしたい。

(学陽書房 本体1800円+税)

■ まちづくりの新潮流

松永安光 著

21世紀に入って、わが国のまちづくりにおいて、中心市街地の衰退、郊外団地の高齢化・過疎化、犯罪発生の急増、ふるさとの景観の荒廃などの問題が顕在化しつつある。本書は、同じような問題に遭遇している欧米先進国における最先端の取り組みを、現地調査をもとに紹介している。

20世紀のまちづくりは、近代都市理論に基づいて進められたと著者は指摘している。この理論の特徴は、「高層化と標準化による繰り返し」、「機能主義に基づく用途分離」、「歩車ゾーンの分離と道路の拡幅」、「潜在的な田園志向に基づく空地の増大」にあると要約している。ところが、20世紀末期になると、近代都市理論による多くのニュータウンで、高層化が犯罪の増大などを、また用途分離が交通量の増大や中心市街地の空洞化などの社会問題を引き起こすことになったと述べている。その典型的な出来事として都市計画理論の象徴として有名であったミズリー州セントルイスの「ブルイットアイゴア団地」や、高層化や歩車分離を図ったマンチェスターの「ヒューム地区」が、悲惨な状況に陥り取り壊されたことをあげている。

近代都市理論に基づいた20世紀のまちづくりの失敗への反省から、各国は近代都市理論に代わる新しいコンセプトを模索している。著者は、新しいコンセプトを「コン

パクトシティ」で代表させている。「コンパクトシティ」というコンセプトは、これまでの拡大発展を志向する方向に対して、むしろ縮小高密度化する方向性であり、持続可能な都市の空間形態として提起されたモデルであるといえる。

その概念が具体化された例として、アメリカの「ニューアーバニズム」とイギリスの「アーバンビレッジ」の先進地域などを現地調査し、成功の秘訣を探っている。アメリカでは、フロリダ州にあるニューアーバニズムの始まりの地であると言われている「シーサイド」や、「マイズナーパーク」「サンタナロウ」「セレブレーション」、また、カリフォルニア州にある「ザ・クロックショングズ」「ビレッジホーム」などを現地調査している。イギリスでは、アーバンビレッジの原則に従って計画された「バウンドベリー」「セントジョン・アーバンビレッジ」「ジュエリークォーター」「マンチェスターのヒューム地区」などを調査している。さらに、コンパクトシティを目指すヨーロッパ大陸の都市として、「フランクフルト」「フライブルグ」「ストラスブール」などを調査している。

著者は現地調査したまちづくりに共通する特質として、「徒歩圏内での地域計画」「用途や機能の混合」「多様な居住者によるコミュニティの形成」「エネルギー消費の低減・効率化」「公共交通の整備と利用促進」「中・高密度の人口計画」「公共空間の重視」「多核的な都市の形成」をあげている。これらの項目は、著者の指摘にあるように、近代都市理論と相反するものである。

この事業手法としては、全面的に国家な

り地方行政機関が資金を出して行うことは皆無で、少ない資金で大きな効果を生み出すように補助金を出す手法や、民間とパートナーシップを組む手法などを推進していると述べている。その代表的な手法として、PFI、PPP、TIF、BIDを紹介している。

わが国においても、今、新たなまちづくりの方法論の構築をする必要性に迫られている。21世紀のまちづくりの指針を検討する上で、本書は、大いに参考になるものと思われる。

(彰国社 本体2,000円+税)

■ 新説 市民参加 ～その理論と実際

佐藤 徹他著

ここ数年、自治体における市民参加の進展にはめざましいものがある。総合計画(マスタープラン)等の策定にあたって、素案段階から多くの市民が参加して検討されたり、自治基本条例や市民参加条例の制定の動きも各地に広がり、多数の市民集まって熱心に議論しながら条例素案をとりまとめる光景が各地で見られる。

また、参加の対象をNPOやコミュニティなど市民公益活動による自治体との協働の取り組みが広がり、さらに「市民会議」と総称される市民主体のオープンな政策検討、政策推進の場も各地で設置されている。

以上のように市民参加に向けた具体的な動きが広がっているにもかかわらず、市民参加を総体として捉えて、その理論と実践について論じたテキストが今まで存在しなかった。

本書は、そのニーズに応えるべく、おそらく初めて大学専門課程用の市民参加論のテキストとして編集されたものである。

本書は2部10章から構成されている。第1部は前半4章であり、市民参加の「基礎理論編」である。基礎的理論のほかに、市民参加とは何か、参加の対象別に市民参加を区別するとどうなるのか、市民参加と協働とはどのような関係にあるのか、市民参加を実際にデザインするためにどのような点に留意すべきか、そしてパブリック・コメント手続き、自治基本条例、市民参加条例とは何かなど、市民参加を学び、実際に参加するために必要な基礎的な事項が簡潔にまとめられている。

また第2部「事例編」(第5章～第10章)では、総合計画策定、環境計画、条例制定、政策評価、市民立法・住民投票、コミュニティへの市民参加事例等について先進的な事例等が紹介されている。市民参加が広がるためには、まだ多くの課題が残されているが、様々な手法による取り組みに触れる中で、今後の方向性等について、本書を通じて様々な担い手が共に考えるきっかけづくりをしたいとする筆者の意図が感じられる。

憲法にも保障される「地方自治の本旨」の2本柱の1つである「団体自治」が地方分権等の取り組みにより徐々に進展してきたにもかかわらず、もう1つの柱である「住民自治」は「停滞」、むしろ担い手不足により「衰退」していることが懸念される中で、本書で紹介された様々な手法で継続的に取り組んでいくことがますます重要となってくる。

元来、本書は大学の専門課程の学生に向けたテキストとして作成されたものだが、市民参加がますます広がっていくうえで、これから本格的に市民参加やその支援に取

り組もうとしている市民や自治体職員、議員の方々にも一読されることをお勧めしたい。

(公人社 本体2800円+税)

■ 行政経営のための意思決定法

木下栄蔵・田地宏一 編著

1990年代以降、住民ニーズが多様化・高度化し、一方、地方財政状況が悪化している。また、2000年には地方分権一括法が施行された。このような地方自治体を取り巻く環境の変化を背景に、多くの地方自治体において、行政経営改革や行政評価が進められている。その取り組みの中で、近年、客観的な意思決定法が求められている。本書は、1970年代に米国の T. L. Saaty 教授が開発した AHP (階層分析法) を使った最適な意思決定手法を紹介するものである。

AHP は、いくつかの代替案から最良のものを選択する場合に、勘や直感といった主観判断を取り入れつつ、合理的な決定を促す手法である。AHP の手順は、大まかに分けると、まず、問題を目標、評価基準、代替案に分解し、それを階層図に書き表し、次にそれぞれの階層において経験や勘による評価を行い、さらにそれらを数学的に処理して総合的な重要度を計算するステップになる。この手法は、ペルー日本大使公邸占拠事件、フィンランドにおける原子力発電所建設の可否に対する国会審議、日本における首都機能移転候補地選定などの国家規模の政策決定から、人事評価などの企業経営上の意思決定まで幅広く利用されている。

本書は、次の6章構成で、AHP を行政評価、市民意識調査、公共事業などに適用

した事例や理論的基礎をわかりやすく解説している。第1章では、序論部分として、今なぜ AHP が行政経営や行政評価に必要なのかを説明している。第2章から第4章までは、日本における適用事例を、第5章では海外の適用事例をそれぞれ紹介している。第2章で、AHP を用いた行政評価について、政策評価と行政評価の定義を明らかにし、政策評価と行政評価の実態を AHP の適用例を交えて紹介している。第3章では、市民意識調査の必要性と AHP の適用可能性について説明している。第4章では、社会基盤整備と AHP に関する3つの適用事例を紹介している。第5章では、行政経営と AHP に関する海外適用事例として4つの事例を紹介している。最後に、第6章で数学的基礎を解説している。

この手法は、優先順位を決定する最終手段とは言えないが、意思決定のプロセスにおいて、合意形成を図っていくためのツールとして有効であると考えられる。そのような意味から AHP を勉強する上で、本書は格好の入門書と思われる。

(ぎょうせい 本体1905円+税)

■ 阪神大震災と西神ニュータウン

西神ニュータウン研究会 発行

本書は、平成14年に発足した「西神ニュータウン研究会」が、阪神・淡路大震災の記憶を風化させたくない、そして震災復興における西神ニュータウンの様々な関わりを周知させたい、という思いから発行したものである。

西神ニュータウンは、神戸市が計画的に建設した大規模なニュータウンで、入居後すでに20年を経過している。神戸の都心か

ら西北に約17キロメートルの位置にあり、地下鉄と幹線道路で結ばれている。

西神ニュータウンは、平成7年1月17日の阪神・淡路大地震の際には、震源地からは都心の三宮とほぼ等距離にあるが、幸いにも被害はほとんどなかった。しかし西神ニュータウンは、仮設住宅の建設や、その後の復興住宅の建設など、震災復興と多くのかかわりを持ってきた。

ところが、西神ニュータウンのような震災の周辺地から、大震災を検証することは、今まで誰も手を付けていなかった。本書が西神ニュータウンは、震災でどのような影響を受け、震災に対してどのような役割を果たしてきたのかを検証したことは、神戸から震災の情報を発信する事業としてはたいへん有意義である。

本書は、8章と附章から構成されている。第1章「震災直後の西神ニュータウン」では、西神ニュータウンの被害状況や避難所等について紹介されている。第2章「仮設住宅の建設」では、西神ニュータウンの仮設住宅の建設や問題点などが書かれている。第3章「ニュータウンの人口の急増」では、震災後の西神ニュータウンの人口の増加について検討している。第4章「災害復興公営住宅の建設」では公営住宅の建設の状況を説明している。第5章「西神ニュータウンの防災」では、西神ニュータウンの安全度について検討を加えている。第6章「西神ニュータウンとマンション」では、西神ニュータウンのマンションの状況について、分析を行っている。第7章「西神ニュータウンはいま」では、現在の西神ニュータウンの状況について書かれている。第8章「これからの西神ニュータウン」では、今

後の西神ニュータウンの都市政策・機能・交通について提案している。附章「西神ニュータウンの歴史と建設」では、時間軸に沿って計画等が紹介されている。

西神ニュータウン研究会の会員は、ボランティアで活躍した人、被災した親族を引き取って同居した人、震災を被ってニュータウンに転居した人、被災しなかった自宅を基地にして、復旧に活躍した人など、ほとんどが何らかの形で震災を深く関わった経験を有している。そのため、本書は会員が各々の体験や情報を持ち寄り、意見交換しながら事実を確認し、そこから伝えたい情報を取りまとめるという方法をとっており、臨場感にあふれている。

本書は、西神ニュータウンのような震災の周辺地から、大震災を検証する書籍として貴重な一冊である。

(西神ニュータウン研究会)

地方自治を語るみんなの広場

【月刊】 **自治フォーラム**

2006.4 VOL.559

定価600円(本体571円)

特集 スポーツによる地域振興

視 点	スポーツによる地域振興	森川 貞夫
解 説	「地域スポーツ」の誕生	中島 信博
	スポーツイベントを活かした地域振興方策	木田 悟
	総合型地域スポーツクラブを基盤とした地域振興のあり方	黒須 充
事 例	スポーツ拠点づくり推進事業について	総務省自治財政局地方債課
	プロ野球と地域振興	宮城県
	サッカーを核としたスポーツのまちづくりについて	さいたま市
	トライアスロンを活用した地域振興	宮古島市
	ソフトボールを通じたまちづくり	尾道市
エッセイ	自治大OBが語る地方自治	橋本 昭男
	(タイトルについては、変更になることがあります。)	

編 集 財団法人自治研修協会
(〒190-8581)東京都立川市緑町3591 電話042(540)4438
協 力 自治大学校

発行所 第一法規株式会社
(〒107-8560)東京都港区南青山2-11-17
電話 03(3404)2251 振替口座: 東京3-133197

政策研究・情報誌

地域政策

2006・春季号 No.19 2006年3月下旬発行 定価650円(本体619円)

特集 府県制

同志社大学大学院教授 新川達郎／千葉大学教授 新藤宗幸
岩手県知事 増田寛也／静岡県知事 石川嘉延
共同通信社編集委員兼論説委員 鎌田司

インタビュー 資生堂会長 池田守男

ニュース／ルポ **がんばる自治体** 埼玉県飯能市／兵庫県豊岡市／宮崎県椎葉村

三重発 ほか

企画・編集：三重県政策開発研修
センター「地域政策-三重から」
(〒514-0004)三重県津市栄町1-891
電話059-224-2767

発 行 所：
(株) 法人の友社
(〒112-0002)東京都文京区小石川15-26-8
電話03-3811-5701

新修 神戸市史

最新刊 第9巻

「行政編Ⅲ 都市の整備」好評発売中

A5判 全800ページ 上製本箱入り 定価6,000円（税込み・送料別）

- 構成**
- 第1章 都市計画法以前の都市基盤整備
 - 第2章 近代都市の基盤整備の展開
 - 第3章 戦災復興
 - 第4章 都市計画と開発の展開
 - 第5章 海面埋立と六甲山のトンネル
 - 第6章 ポートアイランドと六甲アイランド
 - 第7章 西神・北神地域開発
 - 第8章 都市の再開発
 - 第9章 橋と空港
 - 第10章 イベントと都市の整備

内容

明治期から平成初めまでの神戸の「都市の整備」。そこには、大水害・戦災など過去幾多の大災害に見舞われながら、そのたびに不死鳥のように立ち上がってきた姿がある。

幕末の開港以降、外国人居留地などの先進的な都市整備、港湾整備などの大事業を経て、日本一の大港湾都市に発展した神戸。しかし戦災で市街地の大半を焼かれた中から立ち上がり、戦災復興土地地区画整理、西北神を含む全市的な都市整備、「山、海へ行く」といわれた公共開発など、災害を乗り越え、六甲山の迫った地形を活かした都市整備への数々の挑戦。

先人のたゆまぬ努力を通して神戸の「都市の整備」の歴史のあらましを知る。これからのまちづくりを考えるための必読の一書。

既刊 好評発売中（定価は税込み）

「歴史編Ⅰ自然・考古」、「産業経済編Ⅰ第1次産業」、「歴史編Ⅲ近世」、「歴史編Ⅲ近代・現代」（以上定価各5,000円）、「産業経済編Ⅱ第2次産業」、「行政編Ⅰ市政のしくみ」、「行政編Ⅱくらしと行政」、「産業経済編Ⅱ第2次産業」、「行政編Ⅲ都市の整備」（最新刊）（以上定価各6,000円）

◎市史の詳細・目次は 神戸市文書館ホームページをご参照ください

<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/06/014/Kankoubutuhtml/kankoubutu.html>

発行 神戸市 新修神戸市史編集室（神戸市文書館）

☎651-0056 神戸市中央区熊内町1-8-21 ☎078(232)3437 Fax078(232)3840

お申込先 田中印刷出版(株)内 みるめ書房

☎657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4 ☎078(871)0551 Fax078(871)0554

主要書店にても好評発売中

近代都市史・行政史の新シリーズ、2冊目刊行！

京都市政史 全6巻

A 5判／上製函入／約八二〇頁／口絵・解説付
定価六〇〇〇円（税込）

京都市市政史編さん委員会編 発行 京都市

〔編さん顧問〕松尾尊允／村松岐夫

〔編さん委員会〕代表 伊藤之雄／副代表 村上弘

第2回配本 第5巻 資料 市政の展開

■一九五〇年から二〇〇〇年までの京都市政のあゆみを精選した資料でたどる。

■京都市の永年保存文書など、未公開の市政関係資料を多数収録。

好評既刊 第4巻 資料 市政の形成

○明治維新から一九五〇年までの京都市政の歴史を、新出の政治家書簡や日記、行政文書など、多様な資料からたどる。わかりやすい解説・資料解題付。

◇次回配本予定 第1巻 市政の形成

京都市歴史資料館 電話(075)241-4312 FAX(075)241-4012
〒602-0867京都市上京区寺町通丸太町上る松蔭町138-1



自治体政策形成の必携本！

月刊「地方自治職員研修」

毎月15日発行、B 5判130頁、定価800円（最寄りの書店より取り寄せてきます）
直接送付・年間定期購読：8,880円（送料込み、前払い）

臨時増刊号：A 5判264頁、定価1,680円、年3回発行

最新号「自治判例から公法を読む」 絶賛発売中！

30の判例から地方自治関連法規のエッセンスを学ぶ

最近号
の特集

- 4月号 列島解剖・“宿願”と“負債”＋自治キーワードで明日を読む
- 3月号 政府の責任
- 2月号 自治体イベント大事典＋1都6県全市区議会ランキング

公職研 〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-20

<http://www.koshokuken.co.jp>

tel.03-3230-3701 / fax.03-3230-1170 / e-mail:hello@koshokuken.co.jp



編 集 後 記

※今回の特集は、パブリックガバナンス——外部監査と外部評価——をテーマとして取り上げている。

※公的部門のガバナンス改革の取り組みの1つとして、各自治体で外部監査や外部評価が導入され、数年が経過した。各論者の主張から、外部監査や外部評価の充実を図るキーワードとして、公正、中立性、独立性、専門性さらには行政責任などがクローズアップされていることがわかる。

※ガバナンス改革において外部化が図られているが、同時に公共部門の責任・役割の再構築が重要な課題となる。

※次号は、リニューアルしたスタイルで、「地域の力を活かした防災・防犯力の強化」を特集します。ご期待ください。

都市政策バックナンバー

- 第108号 特集 コミュニティ・ビジネスの振興と課題 2002年7月1日発行
第109号 特集 公営住宅のあり方と今後の課題・方向性 2002年10月1日発行
第110号 特集 大都市制度のこれから 2003年1月1日発行
第111号 特集 都市の活性化と地域連携 2003年4月1日発行
第112号 特集 行政コスト分析の課題 2003年7月1日発行
第113号 特集 第三セクターの課題と展望 2003年10月1日発行
第114号 特集 福祉と民間活力 2004年1月1日発行
第115号 特集 震災復興の都市政策的検証Ⅰ 2004年4月1日発行
第116号 特集 震災復興の都市政策的検証Ⅱ 2004年7月1日発行
第117号 特集 ユニバーサルデザイン 2004年10月1日発行
第118号 特集 阪神・淡路大震災10年 2005年1月1日発行
第119号 特集 地域におけるセクター間の連携 2005年4月1日発行
第120号 特集 地方自治体の人事・給与 2005年7月1日発行
第121号 特集 集客観光都市の創造 2005年10月1日発行
第122号 特集 空港が開く都市の未来 2006年1月1日発行

季 刊 都 市 政 策

第123号

印 刷 平成18年3月20日 発 行 平成18年4月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

☎112-0005 東京都文京区水道2の1の1

振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

ISBN4-326-96147-3

C3331 ¥619E

定価650円(本体619円)



9784326961474



1923331006192

発売元 **勁草書房**

東京都文京区水道 2 の 1 の 1

振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861