

## 【新・地方自治 2006 : No. 6】

## 出資団体評価の視点 (札幌市出資団体評価)

## (1) X非効率克服

組織マネジメントに関する原則として、「1 : 29 : 300」と呼ばれるものがある、これは、組織で「ひとつのミス」があった場合、その背後には「29 の認識できる問題点」があり、さらに 29 の問題点の背後には「300 の認識が難しい問題点」(すなわち、日常化の中で埋もれてしまった問題点)が存在していることを指摘した原則である。組織で発生する問題のほとんどは、行為者など、たった1つの原因から導き出されることは希有であり、多くの場合は複合した原因からもたらされる。そして1つのミスには、組織内で精査することで認識可能な 29 の問題点、さらに 300 の日常的に無意識化した原因を発掘しなければ、行財政の組織体質は変わらない。日常化した認識しづらい 300 の問題点を放置し続ければ、当然、組織に内在した病巣の本質は残されたままとなり、同じミスを繰り返して発生させることになる。日常的に、組織自らは発掘困難な 300 の問題を外部の視点などを取り入れつつ、継続的に発掘し見直している組織は、29 の問題点も減少し、結果として大きな1つのミスを発生させずに済むことになる。

以上の原理は、「X非効率」、すなわち「見えない非効率」の排除の重要性を意味している。予算額や人員等を削減しても、既存の意思決定や行政活動のプロセス等に潜む「見えない非効率」を温存し続ければ、行き着く結果は「努力しても報われない実態」である。すなわち、いくら予算や人員を削減しても、300 の無意識化した問題点を発掘し改善しなければ、スリム化に向けた努力は逆に、従来の問題点を多発させる方向に機能しかねない。こうした実態は、改革の取り組みに問題があるのではなく、改革の手法が中途半端なことによってもたらされる。これを克服するには、予算額等の削減とともに「見えない非効率」を掘り起こし、排除することが必要となる。行財政改革では効率化への努力がなされている。しかし、政治や行政を中心とする効率化への努力には限界がある。なぜならば、300 の問題点、見えない非効率の発掘には、従来の政治や行政と異なる視点からの接近が必要となる。

## (2) 出資団体改革の問題点

出資団体改革においても、前述の視点は重要となる。組織内だけでなく、組織間の問題にも認識しづらい埋もれた問題点が存在する。改革の本質のひとつは、こうした埋もれた問題点によって生じる公共サービスの深刻化を克服し、質的改善を実現することにある。そして、さらに出資団体改革において具体的留意しなければならない問題点は以下の通りである。

第1に、出資団体改革の計画自体が具体的な道筋を描いた「アクションプラン」、あるいは「ロードマップ」としての内容となっていない場合である。改革計画の内容が抽象的な記載、あるいは検討、努力すること自体を目標としている場合などにこうした問題が生じる。こうした計画の内容は、改革の進捗管理を困難にする。計画とは、最終的な目標を掲げるだけでなく、その目標を達成するための具体的筋道を明らかにし、現実の取り組み成果との乖離を把握することで進捗管理を可能とする内容であることが求められる。

第2は、評価調書等の記載に整合性がなく、自らの評価の根拠を示す説明がないため、市民に対する説明責任が十分に果たされていない場合である。具体的には、利用者人数減少にもかかわらず事業の成果が十分出ていると自ら評価しその矛盾した評価結果を具体的に説明する根拠が示されていない場合、「民間は利益追求で公共性を担えない」といった極めて抽象的かつ明確な根拠に欠ける「恐れ論、感覚的理由」を柱に自らの正当性を根拠づけている場合、「問題なし」といった自らの改善努力の視点を感じさせない整理をしている場合、などが上げられる。こうした記載姿勢は、市民に対する説得力に

欠けるものであり、評価調書等の記載姿勢について市民を名宛人とする意識を徹底すべきである。

第3は、組織の存在理由等を地方自治体の政策目的や公共性に求める場合である。政策目的の存在は、組織の必然性を説明する根拠とはならない。また、公共性の存在は、出資団体の必然性を説明する根拠とはならない。政策目的、そして公共性を達成するために選択すべき手法は沢山あり、その選択肢の1つが出資団体方式に過ぎない。政策目的、公共性をより良く達成するために、出資団体以外の組織に委ねる方法はないか、民間や市民を活用する方法はないか、などを検討するのが出資団体改革である。そして、以上の議論を徹底して行った上でも出資団体方式が最善の選択肢であることの根拠が具体的かつ明確に説明されて、はじめて出資団体方式が正当化される。

第4は、事業を民間に委託する姿勢に積極性が欠け、民間化に消極的な理由についても根拠が希薄な場合である。具体的には、施設等を出資団体が所有していることを理由に、自ら運営することを正当化し民間化に消極的な判断をしている場合、などである。施設などを所有していることを理由として、運営を自ら担うことまで正当化することはできない。所有する施設の利用の付加価値をより高めるため、運営などを他の主体に委ねる選択肢を持つことは当然である。

### (3) 札幌市出資団体評価

札幌市の出資団体評価は、以下の流れの中で進行している。札幌市では平成16年度に出資団体を専門的かつ客観的に評価することを目的として、学識経験者などから構成する外部委員会たる札幌市出資団体評価委員会を設置している。その評価結果を踏まえて、平成17年度には札幌市自ら『札幌市出資団体改革プラン』(以下「改革プラン」という。)を策定している。

(札幌市ホームページ<http://www.city.sapporo.jp/somu/shusshi-dantai/torikumi.html>参照)。

「この改革プラン」が期待したとおりに進行しているか否かを評価するなどの目的で札幌市出資団体点検評価委員会(以下「点検評価委員会」という。)が設置された。同点検評価委員会は、出資団体改革の第2ラウンドとして改革プランの進捗状況を検証するとともに、出資団体のあり方などについて外部の専門家によるモニタリング(継続的な点検評価)を実施することが目的となっている。点検評価は、所管局、および出資団体から提出された資料や所管局、および出資団体への公開によるヒアリングなどに基づく審議を基本として重ねられている。

同点検評価委員会の平成18年度報告書のなかで、出資団体の見直しの目的が、公共サービスの質的改善とコスト削減を通じて、市民(利用者)のメリットを最大化することあることを明確化し、その目的を達成するため過去に囚われることなく、多様な視点から目的実現の手法などを検討すること、委員会審議を通じて出資団体に関する様々な情報を市民が共有できる環境をつくり、改革を通じて出資団体への市民の信頼性を高めること、そして、出資団体改革と一体の課題である市役所の改革に結びつけること、に本質的な意義があるということなど、点検評価委員会の考え方が示されている。なお、点検評価の対象となる出資団体は「指定団体」とされている(札幌市出資団体点検評価委員会要綱第4条)。この指定団体とは、市が資本金、基本金の4分の1以上を出資している団体のほか、市の出資割合、財政的支援状況などの観点から市が指定している団体である。

出資団体点検評価においては、まず、評価委員会側が点検評価のものさしを明確にすることからスタートしている。その視点としては、以下の点が挙げられている。

第1に、出資団体が担っている現在の事業などに対する、①必要性(公共サービスとして出資団体が提供する必然性を判断)、②公平性(ユニバーサルサービスとしての意義を利用者の受益・負担両面から判断)、③有用性(施策レベルへの貢献度合いを判断)、④効率性(コスト以上の成果を具体的に実現しているかを判断)の視点。

第2に、必要性を有する事業などでも、出資団体が独占的、寡占的に提供する必然性はなく、多様かつ開かれた提供方法を導入すべきとの視点。

第3に、事業等のあり方だけでなく、出資団体の組織について、民間化などの幅広い選択肢を視野に入れ、組織のあり方、財務体質を抜本的に見直すべきとの視点。

第4に、出資団体の改革には、札幌市の組織・機能の見直しが不可欠であり、札幌市の体質改革がどこまで同時並行的に進んでいるかの視点。

第5に、出資団体プロパー職員のモチベーションが向上、および雇用に配慮するしくみが具体的にどこまで機能しているかの視点。

第6に、出資団体改革の市民との情報共有、およびモニタリングのしくみがどこまで充実し機能しているかの視点。

以上の6つの視点を基本とし、特に、第6の市民との情報共有とモニタリングのしくみ、機能については、改革プランの実施段階に入っていることを踏まえ、具体的説明責任が市民に向けた内容として展開されているか、評価調書などで示された説明が外部のモニタリングを受けるにあたって整合性、説得性を持った内容となっているかなどについて、重視することが示されている。

点検評価委員会自体が自らの評価姿勢を明確にすることは極めて重要であり、改革プランの具体化、すなわちアクションプラン化とともに、より自らの点検評価の姿勢を具体的に示すものさしの提示が点検評価委員会自体にも求められる課題となる。

評価結果は、第1に出資団体点検評価制度全体に関わる「全体評価」、第2に個別出資団体の統合なども含めた「あり方評価」、第3に個別出資団体の改革プランに対する「進捗状況評価」、第4に今回の評価を通じて掘り起こされた「今後の新たな課題」、の4点に分けて整理されている。以下、全体評価部分と進捗状況評価を中心に整理する。

#### (4) 全体評価

第1の全体評価は、個別の出資団体に対する評価ではなく、改革プラン自体の内容、改革プランに対する札幌市、および出資団体等の取組姿勢、出資団体点検評価システム自体が抱える課題など、出資団体を点検評価する制度全体の視野から評価結果を報告するものである。

全体評価において点検評価委員会は積極的にプラスの効果として評価している点は、以下の諸点である。

第1に、出資団体、所管局、第三者委員が公開の場を通して評価するしくみとなっており、出資団体相互間、あるいは対民間組織などとの比較可能性を担保することが大前提となる客観性が確保されたモニタリングの制度になっていること。

第2に、取組姿勢、意識に濃淡はあるものの、出資団体、所管局ともに、改革プランの実現に取り組んでいること。

第3に、改革プランの示した目標自体には問題があるものの、計画が達成された、あるいはほぼ計画が達成されたと評価できる項目が少なくないこと。

第4に、改革プランをふまえつつ、サービスの有効性をより一層高めるため、改革プランにはない新たなしくみ、機能などを積極的に模索する姿勢が見られること。もちろん、個々のしくみについては、今後見直す点はあるものの、全体のしくみとして以上のモデルが継続的に機能するものとして、札幌市の政策サイクルの中に組み込まれている点の評価したものといえる。

一方、マイナスの評価として、全体評価のなかで課題として認識した点としては、以下の事項が挙げられている。

第1は、札幌市が自ら決定した「改革プラン」が出資団体改革の具体的な道筋を描いた「アクションプラン（具体的な行動計画・行程表）」の内容となっていない点が見られたことである。

改革プランは、改革を具体的に進める手順を明確にしたアクションプランとしての内容が本来求められる。しかし、現在の改革プランは、札幌市出資団体評価委員会の報告書で検討を求めた事項を、そのまま検討事項として掲げるなど、改革の目標進捗管理を可能にする内容となっていない点が多い。その結果、出資団体、点検評価委員会ともに、進捗状況などの評価が困難になっている場合が少なくないなどの問題を生じさせている。

具体的には、改革プランの取組内容が「検討すること」「努力すること」など、具体的な指標となっておらず、出資団体側でもこうした記載を受け「検討していること」「努力していること」をもって「目標達成」としている記述が少なくないことである。

こうした実態は、改革プランの記載自体に問題があると同時に、形式的な記載に囚われず「検討した結果、どのような成果を生み出したのか」「努力した結果、どのような成果を生み出したのか」という視点で自らを評価する姿勢が出資団体、所管局の双方にも不足していると言わざるを得ない。こうした改革プランへの取組内容も含めた根本的な問題点は、早急に改善されなければならない。

第2は、出資団体改革は、市役所の組織、意思決定等と密接不可分の関係にあることである。出資団体、所管局を通じて改革プランの取組に濃淡があるのは、出資団体改革に対する共通の価値観をベースとした市役所全体としての意識、行動に対するガバナンス（統治的機能）が十分に形成されていないためであると考えられる。出資団体改革を真に実効性のあるものにするためにも、同時並行的に行うべき市役所本体の改革との整合性を図り、市と出資団体の改革について一体的評価をすることが必要である。

第3は、出資団体評価シートなどの記載内容に整合性がなく、自らの評価の根拠を示す説明に乏しいため、市民に対する説明責任が必ずしも十分に果たされていないことである。

具体的には、①利用者数が減少しているにもかかわらず、事業の成果が十分出ていると自ら評価し、その矛盾した評価結果を具体的に説明する根拠が示されていない場合、②「民間は利益追求を目的とするので公共性を担えない」といった明確な根拠に欠ける考え方によって、自らの正当性を根拠づけている場合、③「問題なし」といった自らの改善努力の視点を感じさせない整理をしている場合、④極めて古い、あるいは抽象的な国の通達などを根拠に事業を正当化している場合、などが挙げられる。こうした記載は、市民に対する説得力に欠ける内容であると同時に、市民感覚とは乖離するものであり、評価調書などの記載姿勢について市民に対する説明責任を果たすという意識を早急に徹底すべきである。

第4は、組織の存在理由などを札幌市の政策目的や公共性に求める出資団体、所管局がまだ見られることである。政策目的の存在は、組織の必然性を説明する根拠とはならない。また、公共性の存在は、出資団体の必然性を説明する根拠とはならない。政策目的や公共性を達成するために選択可能な手法は多種多様であり、その選択肢の1つが出資団体方式に過ぎない。政策目的や公共性をより良く達成するために、出資団体以外の組織に委ねる方法はないか、民間や市民を活用する方法はないか、などを検討するのが出資団体改革である。そして、以上の議論を徹底して行った上でも出資団体方式が最善の選択肢であることの根拠が具体的かつ明確に説明されて、はじめて出資団体方式が正当化され、市民の信頼を得ることができる。

第5は、事業の民間委託に対する姿勢が積極性に欠け、民間委託に消極的な理由についても根拠が希薄な場合が多いことである。具体的には、施設等を出資団体が所有していることを理由に、自ら運営することを正当化し民間化に消極的な判断をしている場合、などである。

施設などを所有していることを理由に、運営を自ら担うことまで正当化することはできない。所有す

る施設の利用の付加価値をより高めるため、運営などを他の主体に委ねる選択肢を持つことは当然である。

第6は、開かれた指定管理者制度の導入が不可欠であると同時に、指定管理者制度による民間との競争に対応できる経営体質に転換すべきであるが、その努力が所管も含め十分とは言えない場合が見られることである。こうした中途半端な取組は、出資団体の組織、機能としての継続性を自ら難しくする危険性がある。

札幌市の出資団体として業務制約を受けながら組織、機能を維持するか、それとも出資団体から脱皮して自由な業務において組織、機能を維持するか、決断が求められる組織も存在する。

第7は、出資団体に対する必要最小限度の人的関与に関する根拠が希薄であり、ほとんどの団体で同様の内容が出資団体改革プラン進捗管理シートに記載されていることである。

人的関与が全て否定されるべきではなく、有用な人材にはより一層広い領域で能力を発揮してもらいべきである。しかし、その人的関与の理由が「必要最小限」「札幌市の政策との一体性」などの抽象的かつ統一的文言で説明されていることは、市民に対する説明責任が果たされていないだけでなく、人的関与に対する無用な批判も生じさせ、有用な人材の活用を逆に制約する原因ともなりうる。

第8は、市役所の出資団体に対する関与のうち、特に、出資関係の見直しが手つかずで残されていることである。

出資は、様々な過去の経緯を引きずっていることは理解できる。しかし、過去の経緯を見直すことが出資団体改革の基本であること、出資は資金を他に活用できる機会を奪っているコストでもあるという認識を強く持つべきである。また、所管局においても出資を通じた出資団体に対するガバナンスの意識が希薄な例が見受けられる。業務や組織の見直しについて、出資団体の自立性を尊重することは必要である。しかし、出資者としての責任は免除されるものではない。特に、組織や業務の改革など大きな見直しについては、出資団体の努力だけでは限界があり、積極的な見直しのための所管部局の関与は不可欠である。その上で、出資団体の自立性を高めるためには、出資の削減なども選択肢とすべきである。

以上が全体評価において課題、問題点として指摘されている事項である。こうした課題の体系的認識は、出資団体改革を通じてはじめて可能となるものであり、以上の課題が認識できたこと自体、出資団体改革の大きな成果といえる。

指摘事項の他に全体評価において、特に留意すべき点は、「公共性」「公益性」といった抽象的概念を点検評価の当初から導入せず、事業をマネジメントの面から客観的に見ることである。出資団体に限らず、評価においては規範性と客観性の担保が大前提となる。規範性とは、思想、政治、法に基づく考え方であり、地域として何に重点的に政策や財政を投入するか判断は、この規範性によって現実には大きく左右される。公共性、公益性、政策的必要性といった事項も同様である。規範性の議論は、突き詰めて言えば政策選択、そして政治的側面も含めた考え方の違いに根ざす。このため、規範性だけで議論した場合、評価をする方と評価を受ける方の規範性が異なれば、すれ違いの議論となり、最終的にはどちらがポリティカルパワーを持っているかで結論が示されることになる。

評価には、規範性ととも、客観性が不可欠である。客観性とは、公共性、公益性といった抽象的概念から切り離し、出資団体の場合には純粋な事業として眺め、その事業が成り立つのか、成り立たせるとすればコストはどの程度必要とするのかなど、ビジネスモデルの面から純粋に分析することである。

そして、分析においては、他の出資団体、地方自治体の事業、民間事業などと比較可能性を担保しつつ行うことが不可欠である。そこでは、地域性や公益性といった規範性に基づく概念は別として、純粋に数値などによって比較することが必要である。

もちろん、客観性の評価が全てを決めるわけではない。客観性の評価結果に対して、規範性の面から

明確な思想を組み込み、客観性の評価結果を変更することは可能であるし、必要な選択肢である。

評価において必要なことは、規範性と客観性を明確に分け、それぞれからの評価結果を明確にするなかで、どちらの結果をより重視するのか市民に対する説明責任を果たしつつ、結論づけることである。規範性だけの議論は、実践性なき評価であり、客観性だけの議論は、思想なき評価である。

#### (5) 進捗状況評価

点検評価委員会の進捗状況評価に対する基本的評価姿勢としては、第1に、改革プランを実現するため目標に従った進行管理がされているか否か、第2に、評価内容なり評価根拠などについて、市民に対する説明責任が果たされているか否か、の2点が挙げられている。

また、改革プランの進捗状況評価についての限界として、進捗管理シートの記載内容を基本として評価を行っていることが挙げられている。

このため、進捗管理シートの質や記載内容が点検評価委員会の評価に決定的な影響を与えている。今後、進捗状況の評価をするにあたり、進捗管理シートの記載内容や評価の姿勢について、改善を要する点があることを指摘している。なお、進捗管理シートの内容などについて、多くの団体に共通する課題として以下の点が挙げられている。

第1に、改革プランの取組内容などが不明確な点に原因の一端があるものの、成果指標による目標管理などが不十分であり、進捗管理シートの記載においても「検討していること」などを目標達成としている記載が目立つ。

出資団体改革の真の目的を共有し、成果指標などによる目標管理型の評価体制を早急に確立する必要がある。また、サービスを供給することで評価するのではなく、供給したサービスによって、如何なる成果が生み出されたかを常に意識し説明する姿勢が必要である。

第2に、進捗管理シートの評価結果の根拠が不明確であったり、齟齬を感じさせる内容であったりすることが少なくない。成果指標として記載されている利用者数や稼働率が減少しているにもかかわらず、成果は十分に出ていると評価していることなどである。成果指標と評価結果の間の因果関係に疑問が生じる事項が多く、因果関係を意識した信頼性のある説明が必要である。

第3に、常勤役員への人的関与の必要性について、ほぼ全ての進捗管理シートの記載が同じであり、その理由が具体性に乏しく、外部の視点からは説得力に欠ける内容となっている。人的関与全てが排除されるべきではなく、札幌市の優秀な人材を広く活用することは必要不可欠な取組である。しかし、その活用においては明確な説明が必要であり、全ての団体がほぼ同様の文言で説明していることは説得力に乏しい。

以上の点は、市民に対する説明責任が十分でない結果をもたらすとともに、出資団体にとっても自らの成果が正当に評価されない実態を生み出す。そうした実態は、市民との信頼関係を低下させると同時に、出資団体のモチベーションも悪化させる原因ともなる。この意味からも改革プランの進捗管理の上で、アクションプランの作成とともに早急に改善する必要がある。

以上、出資団体の形態、数などは地方自治体によって異なる。しかし、その深層部に抱える問題は同様であり、様々な地方自治体の議論に応用できる視点といえる。

なお、札幌市の『平成 18 年度出資団体点検評価委員会報告書』の詳細は、札幌市ホームページ <http://www.city.sapporo.jp/somu/shusshi-dantai/houkoku-pdf/h18-houkoku.pdf>

を参照いただきたい。