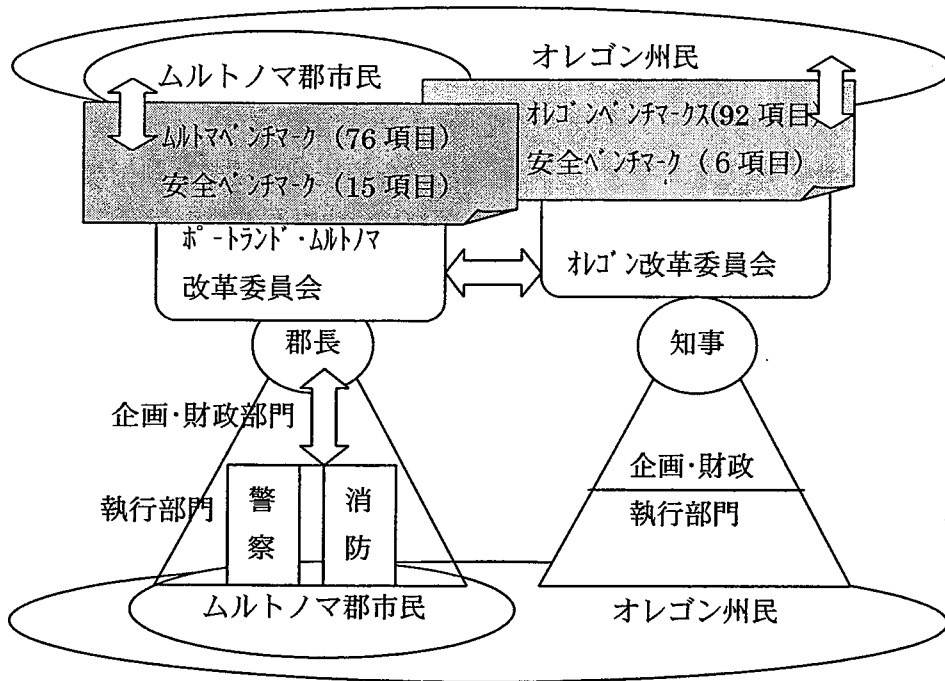


図6-19 オレゴン州とMULTノマ郡の「公共の安全」にかかる管理システム



6-3-5. 州レベルにおける「公共の安全」の管理 (オレゴン・ベンチマーキング)

オレゴン州は、1980年代半ば以降、経済危機に瀕していた。当時の州知事のニール・ゴールドシュミット（民主党）は、1989年に最初の戦略計画である「オレゴンシャインズ」を策定した。「オレゴンシャインズ」は、市民の声を反映させることと、計画の実効性を重視した計画である。このために、戦略上の目標の達成を数値で監督することとした。これが「オレゴンシャインズ」においてベンチマークが採用された理由である。

さらにこの「オレゴンシャインズ」に基き、州政府は、州知事を議長とし、ビジネス界代表、教育関係者代表、地域リーダー、少数民族代表合計9人から構成される「オレゴン発展会議」(Oregon Progress Board)を設立した。この発展会議の役割は、「オレゴンシャインズ」の戦略目標を測定可能な業績指標即ちベンチマークスにおきかえることと、目標に対する州のプログラムの進捗を監視することであった。この発展会議の事務局は5人ほどの所帯であるが、発展会議をサポートし、住民5000人を対象としたアンケートや、地域ミーティングや講演会を開催してベンチマーキングの普及を図ってきた。

「オレゴンシャインズ」がスタートした後90年代に入ってから、アメリカ経済の好調もあって、オレゴン経済も劇的に回復した。州民の収入は向上する一方失業率は過去最低になっていた。反面、オレゴン州民の特に農村部では景気回復の恩恵を受けることなく、貧困率は低下しなかった。一方、青少年犯罪や薬物利用が急上昇してきた。住宅費は高騰し、都市部はますます過密化してきた。このような状況から、「オレゴンシャインズ」の戦略目標とベンチマークス指標の関連が失われてきたと発展会議に認識されるようになった。また、ベンチマークスの総数が大きすぎることで目標をわかりにくくしていることも大きな課題と

なっていた。

こうした経過を経て1997年に採択された「オレゴンシャインⅡ」では、(1)「すべてのオレゴン州民のための質の高い雇用の確保」(経済)、(2)「安全で思いやりのある参加型地域社会」(コミュニティ)、(3)「健康で持続可能な環境」(環境)という3つの戦略的目標を掲げた。「オレゴンシシャインズ」とくらべると、地元企業の世界経済での競争力をつけることに焦点のあてたこと、犯罪や薬物使用など社会問題のための取組みを強調したこと、協力的で安心感のある地域ネットワークを作ることが重視されている。

ベンチマークについても「オレゴンシシャインズ」の249個から92個へと削減された。これによりベンチマークがより扱いやすいものとなった。また、ベンチマーク目標を、「現実的なもの」にするという観点から、2000年には控えめな目標を設定し、2010年には理想的な目標を掲げることとした(表6-2参照)。

オレゴンシャイン計画は上記の3つの戦略的目標を掲げているが、それぞれに対応する業績目標と業績指標が充てられている。

表6-2 オレゴンベンチマークにおける「公共の安全」

		'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2010
犯罪													
#64 オレゴン人1000人あたり犯罪報告件数	O	139.	138.	139.	140	146	151	142	150.	139	132	129	107
	M	181.	187	184.	182	189.	192	197	188	168.	165	164.	—
#65 一年におけるオレゴン州の若者1000人あたり逮捕者数	O	46.5	48.8	52.1	53.8	57.3	58.6	62	59	54	48.3	45.4	37.2
	M	41.9	50.5	54.6	53.6	58.4	52.4	48.1	41.0	41.5	34.1	39.6	—
#65 武器を携帯する生徒の割合	O		26%		32%		19%					15%	9%
#67 仮釈放犯のうち3年以内に再犯するものの割合	O	38%	39%	34%	37%	33%	32%	32%	31%	31%	32%	28%	27%
#68 戦略的共同警察協定を締結しあっている郡の割合	O							31%		72%	86%	100%	100%
危機管理体制													
#69 緊急事態に対応でき、かつそ	O	50%	44%	56%	64%	83%	86%	92%	97%	97%	97%		

の影響から復旧 を十分に支援で きる郡の割合											94%	100 %
------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	-----	----------

出典：『Oregon-shine II』、(注1)Oはオレゴン州、Mはムルトノマ郡を表す。(注2) #64、#65の2000年、2010年の数値はオレゴンシャインIIの目標値である。ただし、ムルトノマ郡の数値は、オレゴン発展会議より提供されている郡別データ(2001年)による。

「公共安全」は、「安全で思いやりのある社会」という戦略目標を構成するベンチマークスであり、犯罪関連5項目、防災関連1項目、全部で6項目から構成される。ベンチマークス全体(92)に占める割合は、6.5%である。防災に比べて防犯の分野がより詳しくベンチマーキングされるのは、アメリカにおける安全と日本における安全についての社会意識の違い、事態の深刻さの違い、管理能力の違いなどを反映しているものと思われる。

まず防犯面でのベンチマークについて見ると、

#64「オレゴン人10000人当たり犯罪報告件数」は、犯罪全体の状況を表す。「犯罪報告件数」は90年代半ばまで増加傾向にあったが、90年代末になって劇的に低下し、99年にはオレゴンシャインIIの目標値を達成した。

#65「一年におけるオレゴン州の若者1000人当たり逮捕者数」は、若者の犯罪と逮捕の状況を表す。「若者逮捕者数」はやはり90年代を通じて増加傾向にあったが、96年にピークを打った後90年代末にかけて低下し、2000年にはオレゴンシャインIIの目標値を達成した。

#66「武器を携帯する生徒の割合」生徒の凶悪犯罪の危険性を示す。「武器を携帯する生徒の割合」は90年代を通じて減少傾向にある。

#67「仮釈放犯の3年以内に再犯する者の割合」は、犯罪の危険性を表す。「仮釈放犯の3年以内再犯率」は、90年代を通じて減少傾向にあるが、オレゴンシャインIIの目標値にはまだ少しの距離がある。

#68「戦略的共同警察協定を締結しあっている郡の割合」は犯罪に対応する警察の協働体制をあらわす。「戦略的協働警察協定締結郡の割合」は、徐々に高まってきているが、オレゴンシャインIIの目標値にはまだ少しの距離がある。

一方、防災面では災害からの復旧体制に重点をおいてベンチマークを設定している。

#105「緊急事態に対応でき、かつその影響から復旧を十分に支援できる郡の割合」は、災害後の復旧能力を示す。

「緊急事態に対応し、復旧支援できる郡の割合」は、90年代後半に急速に高まり97年時点でオレゴンシャインIIの目標値を達成した。

#### 6-3-6. コミュニティにおける「公共安全」の管理 (ムルトノマ・ベンチマーキング)

ムルトノマ郡はオレゴン州の北東部に位置し、人口は66万人(2000年)、面積は1204平方キロメートル、州内では最も狭いが人口が最も集中した地域である。最大人口の都市ポートランド市もこのムルトノマ郡に所在する。人口53万人(2000年)のポートランド市は、住民自らの選挙によって設立された公共団体であり独自の憲章を持つ(Charter-City)。こ

の憲章の定めるところにより、自治権能を認められ、警察・消防等の公共安全サービス、住宅・ゴミなど環境サービス、職業訓練など人的サービス、公園・レクリエーションなど公共施設サービス、水道、電気などエネルギーサービスなど広範な行政事務を行なっている。このため、ムルトノマ郡政府は、ポートランド市域以外の地域では全ての行政権能をもつこととなるが、ポートランド市域においては、憲章の定める以外の行政事務、例えば裁判、警察、道路建設や公的福祉サービスなどを所管することとなる。

ムルトノマ郡の改革は、1994年のベバリー・スタイン郡長の就任とともに始まる。スタインは、オレゴン州やポートランド市にならって、ベンチマーキングに取り組みはじめた。そこで重要な役割を果たしたのが、ポートランド・ムルトノマ発展会議

(Portland-Moultonomah Progress Board) である。この会議は、オレゴン州の発展会議と同様の役割をもつもので、ムルトノマ郡長ベバリー・スタインとポートランド市長ヴェラ・カッツを共同主宰に、政治、経済、教育等各分野のリーダー15人によって構成されている。ここにはオレゴン州経営者連盟のダンカン・ワイズも入っているが、このワイズこそオレゴンシャイン計画を策定した担当局長でありその後のオレゴン州発展会議を主導した人物である。このように、ムルトノマ・ベンチマーキングはオレゴン・ベンチマーキングと密接な関係の下に策定されてきたものであることがわかる。

こうして1996年には、ベンチマークスが「経済」「教育」「児童と家族」「生活の質」「統治」「公共の安全」という6分野に分けられ、76項目のベンチマークスが充てられた。このうち10項目が緊急ベンチマークスとして特記されている(表6-3参照)。

ムルトノマ郡発展会議は、ムルトノマ・ベンチマーキング策定後、定期的にベンチマーク報告を出すこととしている。1996年にベンチマーク報告が出されているが、このムルトノマ・ベンチマーキングにおける「安全」指標は、「防犯」に関する指標が13個、「防災」に関する指標が2個、合計15個である。ベンチマークス全体(76)に占める割合は19.7%とオレゴンベンチマークスにおける「安全」指標の比率よりかなり高い。とくに防犯に関する指標が高いこと、なかでも偏見や虐待に関する犯罪を抽出してモニターしていることは、オレゴン州の都市地域における防犯の課題の特徴を浮き彫りにするものである。

表6-3 ムルトノマ郡における「公共の安全」ベンチマーク

番号	参	ベンチマーク項目	分野
#84		自分の住んでいる地域を一人出歩いて安心と感じる住民の割合	総括指標
#85	OR	偏見から発生する人身・財産に対する犯罪の届け出件数	防犯
#86A	OR	18歳未満の人口100人あたりの虐待件数	防犯
#86B	OR	人口1000人あたりの配偶者等への虐待届け出件数	防犯
#86C	OR	高齢人口100人あたりの虐待件数	防犯
#87	OR	人口1000人あたりの犯罪届け出件数	防犯
#88	OR	人口1000人あたりの逮捕者数	防犯
#90		人口10万人あたりの銃器による死傷者数	防犯
#91		人口1000人あたりの犯罪被害者数	防犯
#92		違法な薬物やアルコールの乱用者の割合	防犯
#93	OR	仮出所した者が3年以内に再犯する割合	防犯
#94		更正プログラム	防犯
#95		災害時に少なくとも72時間は生活を維持できる準備体制を備えている住民施設、公共施設、企業施設、観光施設の割合	防災
#97		国立消防防災局編「災害管理のための1600の方法」に従った避難計画及び避難対応手続きを策定し、適宜改訂している公共機関の割合	防災
#105		マトリクス釈放により釈放される囚人数	防犯

(注) #86に枝番号ABCがあるのは、ベンチマーク改定の中で追加されたもの。#89はベンチマークの改訂により1996時点で欠番となっているもの。ORとは、オレゴン州発展会議のベンチマーク報告に該当項目があり参照できるもの。

以下、主だった指標について、各指標の意味と指標の推移を見ながら、安全に関する業績を評価してみよう。

#84「自分の住んでいる地域を一人出歩いて安心と感じる住民の割合」とは、安全についての意識調査であり、住民の満足度(不満度)を表したものである。以下に続く「安全」にかかる指標を総括するとともに、これを顧客サイドで捉えたものといえることができる。

1995年市民サーベイによると、1994年と比較して安全と感じる人の割合は増加している。これを属性別に見ると、安全の満足度は異なる。

- ・女性より男性の方のほうが、自分の住む地域を「安全」と感じている。
- ・高い教育を受けた人ほど「安全」と感じる傾向がある。
- ・60歳以上の高齢者は、60歳未満の人に比べて、安全と感じる割合が低い
- ・犯罪の被害にあったことのある人は、犯罪にあつたことのない人に比べて、安全と感じる割合が低い。

#85「偏見から発生する人身・財産に対する犯罪の届け出件数」とは、人種差別、性的偏

愛、宗教観などの偏見に起因する犯罪である。この指標である、届け出件数というものは、司法当局への信頼の欠如も反映するため、数値の読み方に注意が必要である。

ムルトノマ・ベンチマーク報告(1996)によれば、この指標は、92年の323件をピークに94年にかけて減少してきている。オレゴン州のベンチマークとの比較も可能であり、オレゴン州よりもムルトノマ郡の方が200件ほど下回っている。

#87「人口1000人あたりの犯罪届け出件数」は、住みやすさを表す重要な指標の一つである。ただし、犯罪届出件数は、被害者が届出するか否かに左右されるものであり、犯罪の種類や人口に影響される。また、警察の逮捕努力にも左右される。つまり、警察が捜査を強めたり、警察官を増やせば、住民は信頼感を抱き犯罪届出件数は増加する。

ムルトノマ・ベンチマーク報告(1996)によれば、この指標は90年の182件から94年の185件へと増加している。オレゴン・ベンチマークスとの比較も可能であり、オレゴン州では、90年の139件から94年の146件へと増加している。

その後の動きをオレゴン発展会議の郡別データからみると、ムルトノマ郡でも90年代末にかけて急速に低下し2000年には164件となった。しかし、オレゴン州の水準129件とは依然として大きな格差がある。

#88「人口1000人あたりの逮捕者数」は、犯罪の大きさを表す指標であるが同時に、司法当局の行動にも影響を受ける。

1000人当りの逮捕者数は90年の54人から94年の57人へと増加している。オレゴンベンチマークスでは、「若者1000人当りの逮捕者数」というブレイクダウンした指標を採用している。この指標は、既に述べたように90年代末にかけて急速に低下して、オレゴンシャインⅡの目標値に近づいているのであるが、ムルトノマ郡についての相当する指標をみると、92年の55人でピークを打った後、着実に低下を続け、2000年には40人となった。

#93「仮出所した者が3年以内に再び犯罪を犯す割合」は、再犯者の増加は、州政府にとっての大きな財政負担の原因であり、この指標は、地域社会に対して、仮出所者にとっての刑務所と外の世界のギャップを埋めるための手助けの必要性を示唆している。

1996年ベンチマーク報告によれば、再犯を犯す者の割合は、95年にかけて増加している。オレゴンベンチマークスにおける該当する指標を見ると、91年野39%をピークに低下し、95年以降は、31~32%の水準で推移している。オレゴンシャインⅡの目標にはまだ到達していない。

つぎに防災関連のベンチマークスとしては、

#95「災害時に少なくとも72時間は生活を維持できる準備体制を備えている住民施設、公共施設、企業施設、観光施設の割合」が選択されている。この意味は、住民が72時間生活を維持できるように備えることで、自分自身の安全に責任を持つことを目標とするということである。

1996年ベンチマーク報告によれば、現在のところ公共施設、企業施設、環境施設の避難準備状況を測るデータは存在しないが、個人の避難準備状況に関するデータに関するデータは存在する。これによれば、ムルトノマ郡全体で47%の個人は避難準備ができているが、地域によってかなりの格差があることが示される。

表6-4 ムルトノマ郡における「公共安全」ベンチマーク

	ベンチマーク項目	
#84	自分の住んでいる地域を一人出歩いて安心と感じる住民の割合	総括満足度
#85	偏見から発生する人身・財産に対する犯罪の届け出件数	
#86	18歳未満の人口100人あたりの虐待件数	虐待
#86	人口1000人あたりの配偶者等への虐待届け出件数	虐待
#86	高齢人口100人あたりの虐待件数	虐待
#87	人口1000人あたりの犯罪届け出件数	犯罪

まずはじめに、#84は「自分のすんでいる地域で一人で歩いて安全だと感じる住民の割合」である。これは、「安全」というテーマをどのように感じるかということ、総合的な満足度として捉えるものである。

#### 6-3-7. 政府機関経営におけるベンチマーキング（消防ベンチマーキング）

前節で見てきたオレゴン・ベンチマーキングやムルトノマ・ベンチマーキングは、社会指標型ベンチマーキングといわれるものであり、政府や自治体の使命とビジョンを実現するための達成目標とこれに見合った測定指標を選び、プログラムを実行した後に目標の達成度を計測するタイプのものであった。

これに対して、民間企業と同様に、特定の業務プロセスをパートナーと比較分析しながら別とプラクティスを適用するという分析的な用法のベンチマーキングや、自分の組織機関の業績指標を、適当な外部基準値と比較するタイプのベンチマーキングがあることを、先に述べた。

第2第3のタイプのベンチマーキングは、業務プロセス改善のために使われるものであり、「業務改善型ベンチマーキング」ということができる。業績測定により仕事の信託を受けた者が信託した者に対してアカウントビリティを果たすという意味では、社会指標型ベンチマーキングと同じであるが、業績測定により業績／成果による管理をおこない、組織の生産性を向上させるという面が強くなる。

本節では、消防サービスを対象としながら「安全」に関して第2第3の業務改善型ベンチマーキングがどのように使われているかをアメリカの自治体の例から見ることにしよう。

##### (1) CFAI(消防認可国際委員)

アメリカには消防に関する経営改善を指導し支援する機関として CFAI(消防認可国際委員会 Commission on Fire Accreditation International、<http://www.cfainet.org/cfai/>参照)がある。CFAIは、自治体が消防機関を評価する「自己評価プログラム」を開発するとともに、自ら消防機関を評価し「信用付与機関」に認定することを行なっている。いわば消防版のISOといってよい。CFAIは独立した非営利団体であり、ICMA(国際市・郡支配人協会)の支援のもとに、政府機関や自治体のベンチマークプログラムの認定を行なっている。消防機関が最終的に「信用付与機関」として認定されるために、10のカテゴリー（管理行