

The Northern eXpress to 212

NeXT-212 press

9

オンラインプレス「NEXT212」毎週金曜日発行
PM実践講座事務局 / 地域メディア研究所
Fax (011)761-8483 Tel (011)761-6039

vol.9 29.Sep,2000

特集・市町村合併の最前線	...	2005年3月目標に「飴とムチ」
Q & A	行政評価は職員の負担を増大させる？
最前線レポート	行政のアウトソーシングを進める
自治体北南	3セク連結の財政情報開示へ
DATA	CATVと地域情報

地球規模の人気投票 ただ今受付中

...ミレニアム事業の一つとして北海道庁が道内市町村のホームページの「人気投票」を始めた。道のHP(注1)上には、温泉やグルメ情報など10部門について投票ランキングがリアルタイムで表示されている。

...新聞では「市町村の情報発信能力を高めるのが狙い」の「コンペ」と報じられていたが、開催要項を見る限り何を競い合うのか、趣旨も含めてもう一つ良く分からない。審査基準も明確でないから、やはり芸能人の好感度ランキングのような「人気投票」なのだろうか。

...確かに自治体HPの内容は千差万別で、その多くは「誰に」向けて発信し、「どう」活用しようとしているのか

見えてこない。見栄え良くスタートしたが、更新されないままのデッドサイトさえある。「はやりの半纏」そんな言葉が頭に浮かぶ。

...「インターネットで世界に向けて情報発信」というキャッチフレーズも、日本語だけのHPをながめていると、幻想に思えてくる。ましてや「何を目指すのか」それが見えない自治体HPはやがて「税金の無駄遣い」という批判にさらされるだろう。私のイチ押しHPは生田原町(注2)だが、どのくらい「人気」が集まるのか今からちょっと気懸かりだ。(梶)

注1 : <http://www.2000.pref.hokkaido.jp/>

注2 : <http://www.ohotuku26.or.jp/ikutahara/>

特集 市町村合併最前線レポート（中）

住民発議 83 件、消極首長動かす

法定の合併協議会は 21 設置されていますが、このうち 11 協議会が住民の請求による「住民発議」に基づいています（前号一覧表参照）。有権者の 50 分の 1 以上の署名があれば市町村長に協議会の設置を請求できる、という直接請求の考えに立った制度で、95 年の市町村合併特例法の一部改正によって新設されました。

この改正法の最大の特徴は、それまでの特例法が合併のための「地ならし」とどまっていたのに対し、「積極推進」の方向を打ち出した点にあります。住民発議制度は、合併に対する首長や議会の消極姿勢にくさびを打つ効果を上げています。

首長主導型は続々ゴールイン

現に、これまで行われた住民発議は 83 件にも上り、合併対象は 33 地域、142 市町村に達しました（9 月 20 日現在）。この結果、23 件の発議に基づいて 11 の協議会が設置されたのですが、残りの 60 件については、関係市町村すべての首長・議会の承認が得られず、協議会設置にまでは至りませんでしたし

た。合併に向けた間口は広げられたものなお壁は高いこともうかがわせる数字ですが、住民発議制度を機に、合併の機運が高まってきたことも間違いありません。

一方、住民発議によらない合併協議会は、その多くが関係首長や議員らの合併に対する積極的な取り組みがきっかけになっています。首長懇談会や議員同士の研究会の積み重ねから任意協議会を経て、合併協議会にたどり着くのが一般的です。このため、住民発議による場合に比べて、法定の協議会設置後あまり時間をかけずに合併にゴールインしています。

右の表は来年 1 月に合併して「西東京市」となる保谷・田無両市のこれまでの経過をまとめたものです。「昭和の大合併」のきっかけとなった 53 年の町村合併促進法の施行直後から合併構想が浮上しては消

田無・保谷合併までの経過

53年	（町村合併促進法施行） 田無、保谷等 4 町合併構想浮上
54年	田無、保谷等 3 町合併構想浮上
64年	田無、保谷両町議会が合併に関する決議案可決。
65年	合併協設置するが合意に達せず
67年	田無、保谷それぞれ市制移行
90年	田無市長意欲示し、合併論再燃
93年	現保谷市長が合併公約し当選 両市の合併促進議員連盟発足
95年	（市町村合併特例法の抜本改正） 田無 J C が合併アンケート調査
96年	市民向けパンフ発行
97年 1 月	現保谷市長が合併を公約に再選
4 月	現田無市長が合併を公約に再選
11 月	両市議会が合併決議案可決
98年 2 月	任意合併協議会が発足
7 月	将来構想策定委員会が発足
12 月	「21 世紀フォーラム」開催
99年 4 月	合併推進協のホームページ開設
5 月	将来構想中間報告の説明会開催
7 月	新市将来構想策定
10 月	法定協議会が発足。新市名公募
2000年 7 月	市民説明会、市民意向調査
8 月	合併調印、都知事に申請
9 月	東京都議会で合併決定
2001年 1 月	西東京市誕生

えて行きました。長い空白を破ったのは、選挙で合併を公約に掲げた市長で、95 年の改正法施行後は急テンポで合併の実現に向けた作業が、住民参加の下で進められました。

国、県の財政優遇措置が後押し

95年の市町村合併特例法の一部改正では、住民発議の制度新設とともに、合併に関する財政措置の充実が推進策のもう一つの柱とされています。

合併推進のための地方財政措置としては、協議会の設置経費など準備経費に始まって、コンピュータシステムの統一など合併直後の臨時的な経費や、合併後10年間は合併しなかった場合の普通交付税額を全額保障するといった手厚い支援策が盛り込まれています。

特に、合併後のまちづくりのための建設事業と旧市町村単位の地域振興のための基金造成に対しては、元利償還金の70%を地方交付税で措置する特例地方債(合併特例債と呼びます)が認められたことは、合併を目指す自治体にとっては魅力に映っているようです。

自治省のホームページには、この合併特例債を自動的に試算するソフトが組み込まれ、モニター上で市町村名を選ぶだけで瞬時に財政措置の数値がはじき出される仕組みになっています(次ページ試算例参照)。こんなところにも、合併推進にかかる政府の意気込みと、財政支援措置の「呼び水効果」が表れています。

財政支援策のもう一つの「み

そ」は、特例法の期限が2005年3月までと限られている点です。

2005年「期限のムチ」も

市町村に交付される合併準備補助金なども、支援策が拡充された99年度以降に設置された法定協議会参加した自治体や期限内に合併した市町村を対象としています。市昇格の人口規模の特例措置(4万人以上)と合わせて「期限延長」を求める声が市町村の間に高まっていますが、自治省は特例法の2005年打ち切りの方針に変わりがない姿勢を示し、この数年を合併推進の「勝負所」と

見ているようです。

下の表は、合併推進のための財政措置を取っている都道府県と支援概要を一覧にしたものです。このほか検討段階のものでは、長崎県が合併後の財政支援策として、5億円の基本額に、最高20億円まで2億円づつ加算する交付金制度を推進要綱に盛り込みました。合併推進に熱心な知事の主導による措置で、これをきっかけに県内での合併論議が高まっています。「あめ玉につられて」というのでは少し情けないような気もしますが、合併を含めた地域づくりの論議を深めるには、環境整備も必要ということでしょう。

実施府県	開始年度	財政支援の概要
岩手県	98年	貸付期間 15年以内、1市町村年間2億円を限度とする無利子貸付
宮城県	98年	調査研究などに1合併あたり5億円を上限として財政支援
茨城県	99年	新市町村に合併後5年間で「市町村数×2.5億円」を交付
	99年	合併後の規模に応じ、10億円以上の県事業実施を保証
埼玉県	2000年	法定合併協参加市町村に3年度間に限り、200万円を上限に経費補助
東京都	95年	新市町村に3年間で交付対象経費の1/2以内の額を交付
新潟県	98年	新市町村に対し事業着手後一括して上限5億円を交付
	2000年	県単独の資金貸付「合併特例債充当対象事業」を追加
山梨県	2000年	新市町村に合併関係市町村数に応じて、5億円以上交付
静岡県	98年	合併や広域化に伴い、緊急に整備する施設整備を支援
徳島県	99年	新市町村に対し合併後5年間に着手する事業に10億円を上限として交付
香川県	2000年	2004年度末までの合併市町に10億円限度に特別交付金
	2000~2004年	合併協運営経費の一部について1協議会2年間で3千万円限度に補助
熊本県	97年	県単独の資金貸付、無利子融資で貸付限度額は2億円
佐賀県	2000年	合併協経費の一部を千万円上限に助成(5年間)
	2000年	新市町村に10億円を上限に5年間交付金

都道府県の合併支援措置

NeXT-2112
press

合併推進は中央集権の強化策？！

市町村合併がこのように声高に叫ばれるのはなぜでしょうか？また、合併の論議が白熱する地域とは対照的に、沈黙を決め込む自治体が少なくないのはなぜでしょうか？

一般に合併必要論の論拠として、交通環境の整備などによって住民の生活圏が行政の線引きとは無関係に広がり、これに対応したまちづくりが必要になってきたことが挙げられます。また、住民の生活と密着した市町村の行政サービスのレベルを維持・向上するため行政の組織体制をより効率化する必要性もあります。人口の

少子高齢化や自治体財政の逼迫といった背景もあります。

最近、東北のある町長が議会答弁で「広域合併は国に金がなくなったため、地方分権の推進が理由ではない。逆に市町村の数を減らすことで中央集権の強化、都市中心の政策を狙ったものだ」と発言し、物議をかもしました。しかし、市町村合併と地方分権が密接に関連していることを考えれば、合併そのものが目的ではなく、それぞれの地域住民が自分たちの住むまちの未来をどう描いていくかという、地方自治の根元に触れる問題にたどり着きます。

町長の発言は、中央と地方、都市と地方の関係を改めて問いかけているのだと思います。

ここは、深刻な財政難から抜け出すための「生き残り策」として合併を考えるのではなく、行政の都合よりも住民本位の視点から、近隣住民との連携をまちづくりの選択肢の一つとして考えていくべきでしょう。そのためには、行政や住民自らが論議の場を広げ、判断材料を出し合うことが必要です。特に、行政に対しては、デメリット情報も含めて情報の積極的な開示・提供が求められています。

合併特例債など財政措置の試算例

道央の3町合併（人口規模約3万5千人）の場合

1. 合併特例債計約153億円(事業費ベース)

(1) 合併市町村まちづくりのための建設事業に対する財政措置

- ・標準全体事業費 約135億円
- ・借入限度額 約128億円(標準全体事業費の95%)
- ・普通交付税算入 約90億円(借入限度額の70%、合併後10か年度間の事業の合算額)

(2) 合併市町村振興のための基盤造成に対する財政措置

- ・標準基金規模の上限18億円(この95%に合併特例債充当可。さらに70%を交付税算入)
標準基金(3億円×合併関係市町村数+1万円×増加人口+5千円×合併後市町村人口)
標準基金規模の上限の目安(標準基金規模×1.5)

2. 合併直後の財政措置.....3.5億円(5年間合計額:通常の普通交付税に上乗せ)

対象は臨時的経費(基本構想策定、コンピュータ・システムの統一、住民サービスの水準の調整等)
算式(1億円+5千円×合併後市町村人口)×(1+(合併関係市町村数-2)÷4)
人口規模が政令指定都市程度となる30億円で上限とする。

合併特例債の試算は自治省のホームページでできます
<http://www.mha.go.jp/cyukaku/gappei/index.html>

行政評価 システム

Question

行政評価を先行導入している自治体では、評価に関連する作業が職員の大きな負担になっているケースもあると聞きます。負担が大きければ、評価そのものの質も低下すると思うのですが？

Answer

導入期の意識づくりと環境 整備が職員の負担を軽減



日本の自治体行政は、計画策定などの際のコンセプトワークとかプランニングや進行管理を得意としている反面、政策・事業の成果の分析や評価を苦手に行っているようです。ところが、特に成果主義に基づく行政評価では、「何をしたか」よりも「その結果どうなったか」が重要でしかも「行政の側」からではなく「住民の側」からの検証が必要ですから、もともと慣れない作業を求められているともいえるわけです。

過度の細分化と縦割りに弊害

国内の先行例をみると、特に事務事業評価では評価項目があまりにも細分化されていることに起因する職員の負担増が大きいようです。また、府県や政令指定都市などでは、業務

手順が徹底されていないことによる職員の負担感が初期段階で見られました。このほか、縦割り行政の弊害として、結果的に作業が重複していたり、情報が共有化されていないことも要因に挙げられます。

対応策としては、まず何よりも一人ひとりの職員が明確な目的意識を持つことが大切です。導入段階から全職員が参加してとは行かないでしょうが、導入の方針が明らかになった時点から情報を共有化したり、参画する機会を持つなどの工夫が必要でしょう。ごく初期の段階では職場単位での自主研究などのサポートや、導入段階での効果的な研修会の開催が求められます。

デジタル・ネットワーク化

作業環境の整備の面では、情報やデータの共有化の基盤となるデジタル化やネットワーク化がやはり必要です。また、作業の重複を避けるためにも、行政を体系化した上で、計画策定・予算要求・進行管理がスムーズに行える態勢づくりが大前提になります。

評価項目や指標の選定に当たっては、政策効果をより反映する選定が必要なことはいうまでもありませんが、既存のデータや制度を生かすことで作業を効率化することも可能です。

いずれにしても、評価すること自体が目的化しては無意味ですから、導入段階から効率的・効果的なシステムをつくることと、職員の意識を高めることがかぎになるでしょう。

NEWS

9/30 東京都
自治省が三セク情
報開示強化・自治省
方針

経営不振の三セク
の実態を把握し、自
治体財政の健全化を
図るため自治省は、

自治体と第三セクターの連結ベースの貸借対
照表公表など三セク関連の情報開示の強化を
進める。2001年度予算の概算要求に伴う重点
項目に、具体的な強化策を盛り込む方針。

9/29 河北町(宮城県) 有線放送回線を
インターネットに活用へ

河北町は、廃止の流れにあった有線放送の
回線を活用し、電話回線を介さずに低料金で
インターネット接続ができる独自の情報通信
システムの実用化を目指している。有線放送
の回線を新技術でネットワーク化すれば、I
S D Nの4～10倍の大容量データをやり取り
することができるという。住民票の申請や公
共施設の利用予約、防災情報提供などの活用
が検討されている。

9/27 香住町(福井県) 香住町長が合併
協議参加辞退を回答

福井県但馬北西部の広域合併問題で香住町
の竹中久次町長は、美方郡町村会会長の中安
富士男美方町長に対し、時期尚早であることを
理由に合併に関する話し合いへの参加を辞
退する考えを伝えた。町村会などは今年6月、
美方郡4町に香住町を加えた5町合併・市昇格
を目指した広域合併の話し合いに参加を要請
していた。

9/27 那覇市(沖縄県) 市町村合併の全
国リレーシンポ開催

自治省など主催の「市町村合併をともに考
える全国リレーシンポジウム in 沖縄」が、那
覇市で開かれた。パネルディスカッションで
佐々木浩自治省行政局理事官は、優遇措置を
定めた合併特例法を自治省が2005年で打ち切
る方針を説明、合併推進を強く求めた。

9/26 十和田市(青森県) 市議会が次期
総合計画構想案を否決

十和田市議会は、理事者側が提案した2001
年度から向こう10年間にわたる次期総合開発
計画の基本構想案を否決した。「緑輝く躍動の
まち - 日本一の10万都市圏をめざして - 」と
題した構想案の基本理念の具体的内容などに
ついて野党議員が疑義を指摘し、審議が難航
していた。

9/26 大川西部5町(香川県) 合併後の
警察署統廃合で県警方針

香川県の吉田県警本部長は9月定例県議
会で、大川郡西部5町(津田、大川、志度、寒川、
長尾町)の合併が実現した際は5町を管轄する
志度、長尾両署を1警察署に統廃合する考えを
示した。一方、大川西部五町合併協議会は、イ
ンターネットにホームページを開設、新市の
建設計画の策定方針などを紹介している。

[http://www.town.nagao.kagawa.jp/
gappei/](http://www.town.nagao.kagawa.jp/gappei/)

9/25 山形県 8地区合併の特例措置を
試算

山形県は、旧郡を単位とした8地区の市町村
合併を行った場合の財政効果や国の特例措置
などを試算した。合併後10年間における合併
特例債の限度額は、東南村山673億円、田川
662億円、最上582億円、東南置賜567億円な
どとはじいている。

最前線レポート 秋田県の外部委託推進計画

対象業務10類型に区分、職員15%削減へ

秋田県は99年3月に行政改革大綱を策定し、2002年までに5%、2010年までに15%の職員削減計画などを盛り込みました。これに沿って99年度は13施設41業務、2000年度は県民会館など直営の7施設の管理運営業務を外部委託しました。

このほどまとめられた外部委託推進に関するガイドラインの素案では 民間を活用する方が効率的で、県民サービスの向上が見込める業務の外部委託を推進する 県民との共同作業としてNPOや民間団体への委託を進める 既に委託を実施した業務も経費の適正化や効率化に努める ことを基本に据えています。

さらに、外部委託の対象業務は、公共施設の管理運営、統計・調査など定型的業務、除雪など臨時的業務、コンピューターのデータ処理など大量反復的業務、高度な技術や専門知識を要する業務、資格や免許を必要とする業務、イベント・研修 など10類型に区分し、推進の目安としています。

自治体業務の外部委託は、義務的経費である人件費を任意的経費の物件比(委託料)に置き換えることで、人件費率を抑える効果があります。しかし、コスト削減の財政効果は、ある程度長期的に見る必要もありますし、業務(住民サービス)の質的な内容が損なわれては意味がありません。効率的・効果的に外部委託を進めるに当たっては、行政評価という手法も有効でしょう。また、委託に際してはパートナーシップの視点が不可欠であり、NPOの育成や企業の技術力の向上といった課題も横たわっています。

自治省が98年4月時点で全国の地方公共団体を対象に行った業務委託の実施状況に関する調査結果によると、市区町村における一般事務の委託率は下の表のようになっています。公的施設の管理運営を全て外部委託している市区町村は、温泉健康センターの57%が最高で、児童館、養護老人ホーム、スポーツ施設などは20%台、保育所、図書館、病院はいずれもヒト桁台にとどまっています。

一般事務項目	委託率
本庁舎清掃	82%
本庁舎の夜間警備業務	67%
電話交換業務	33%
し尿収集業務	76%
一般ゴミ収集業務	77%
公立学校給食業務	37%
水道メーター検針業務	75%
道路維持補修業務等	50%
ホームヘルパー派遣業務	82%
在宅配食サービス業務	93%

公共施設の委託	完全委託率
保育所	4%
児童館	24%
養護老人ホーム	27%
温泉健康センター	57%
ゴミ処理施設	14%
下水道終末処理施設	23%
体育館	21%
陸上競技場	25%
プール	28%
公民館	12%
図書館	3%
都市公園	17%
市民会館等・公会堂	29%
病院	2%
診療所	17%
駐車場・駐輪場	37%
コミュニティーセンター	56%

DATA

CATVと地域情報

有線放送の一つケーブルテレビジョン(CATV)は、米国ではテレビ放送に広く活用されています。日本では普及がやや遅れていましたが、光ケーブルの導入によってより大きな伝送容量が確保できることから、多チャンネルのメリットを生かした都市型のCATVが脚光を浴びています。

地方の自治体では、既存のCATVネットワークを活用して行政情報を流したり、テレビ会議方式による遠隔授業や医療相談などの公共サービスの向上を目指す動きが目立ってきました。インターネットを高速で常時接続することも可能なことから、インターネットを通じた行政と住民の間の双方向の情報交換や、自治体の自主制作によるテレビ番組・ニュースを流す試みも検討されています。

CATVは地域情報のネットワークづくりには大きな可能性を持っていますが、難点は施設整備に大きな資金が必要なことです。このため、最近では近隣の複数自治体が協力し合う広域CATVの動きも見られます。

電気通信審議会はこのほど、郵政省に対して全国のCATVを2010年までにデジタル化することが望ましいとの答申を出しました。設備投資の資金問題はありますが、デジタル化によってチャンネル数が現在の3～10倍に増えることが見込まれ、官民の連携による有効利用が求められています。

【主な先進事例】

大分県臼杵市 CATV放送とインターネット用のインフラ整備へ。2001年本放送開始。郵政省補助事業。

岡山県久世町 郵政省の地域マルチメディアハイウェイ・モデル事業として高速インターネットの利用環境を整備。

福井県小浜市など5市町村 自主放送番組の充実や運営費の削減、若狭地域の一体化などを目的に、広域運営を目指す。

静岡県浜岡町 一般テレビ放送や行政・医療・原子力情報サービス、インターネット接続サービスなどを提供する計画。CATV端末は町民に無償貸与。

山形県米沢市 CATVを利用した「地域イントラネット」を構築、マルチメディア学校間交流システム、遠隔医療相談システムなどの運用を目指す。

BOOK

【PFI関連図書】

これが日本版PFIだ！ 長倉顕太編、都市計画通信社刊。8千円、2000年4月発行。

「日本版PFI」を問う 自治体研究社刊。千円、2000年4月発行

第三セクターとPFI～役割分担と正しい評価 経営手法、役割の違い・役割を分析し、斬新な公共的事業の評価の仕方を紹介。宮本康夫著、ぎょうせい刊。2381円、2000年2月発行。

自治体のためのPFI実務 自治体のPFI事業立ち上げの現場に携わってきたアドバイザーとしての体験を基に、自治体ニーズに対応したPFI実務を解説。ぎょうせい刊。2200円、99年10月発行。

日本版PFIガイドブック 通商産業省監修、日刊工業新聞社刊。2200円、99年9月発行。

日本版PFI～新しい社会資本整備手法 山内弘隆監、地域科学研究所刊。12000円、99年3月発行。

本誌の記事は自由に転載できます。詳細データの提供も可能です。事務局