

The Northern eXpress to 212

NeXT-212 press

10

オンラインプレス「NEXT212」 毎週金曜日発行
パブリックマネジメント実践講座事務局

Fax (011)761-8483 Tel (011)761-6039

vol.10 6.Oct,2000

- 特集・市町村合併の最前線 … 期待と、思惑と、揺れる「忍者の里」
- Q & A … 行政評価と予算・決算の関係
- 最前線レポート … コンビニエンスストアで行政サービス
- 自治体北南 … 「いなか暮らし体験事業」
- DATA … 電子政府・電子自治体って何

ジャンバルジャンは何故追われたか

▼…映画「レ・ミゼラブル」で市長となったジャンバルジャンの住むまちは、小さな工場があるだけの片田舎として描かれた。今でもフランスのかしこで見かける風景だ。革命当時にはそんな村が全国に4万近くもあり、200年以上経った現在も変わらない。平均人口は札幌近郊の赤井川村ほどの約1500人。

▼…日本の場合は、1世紀前に約7万2千の市町村があった。百戸以下の村が7割近く占めたというから、フランスの比ではない。しかし、政府の号令で合併が進み、現在は3252まで減った。「平成の大合併」では、千とか500とかにするといった議論も巻き起こっている。

▼…「行財政の効率化・住民サービスの向上」という考えに立てば、フランス

でも合併論が噴出しておかしくない。なぜか。その源流は、パリへの中央集権と全国画一化という革命後の国家理念にたどりつく。公共的なサービスは、中央の出先機関や県、広域連合体などに任せ、市町村は補佐役に過ぎない。

▼…フランスに暮らした経験のある友人は、別の解説をする。国会議員の大半が市町村長を兼ねており、自らの足元を揺るがすような、兼任の制限や市町村合併には消極的なのだ、と。日本でも首長や議員がポスト削減につながる合併を煙たがる。「名誉職指向」という点では、共通している。ジャンバルジャンを追う刑事ジャベールの執拗さは、名誉保持と官の支配から来ていたのかも知れない。
(梶)

特集 市町村合併最前線レポート (下)

揺れる「忍者の里」 各論で足並みに乱れ

三重県中西部の上野盆地周辺は、古くから「忍者の里」として知られています。上野、名張両市に伊賀、阿山、青山町、島ヶ原、大山田村を加えた7市町村の首長が合併による「伊賀市」実現に向けて足並みをそろえることで合意したのは、99年6月のことでした。財政支援の特例措置が受けられる2005年には、四日市市に次ぐ県下第二の都市が誕生するかに見えました。1年経たず、構想は大きく揺らいでいます。

ことし7月に開かれた伊賀地区広域市町村圏事務組合(管理者・富永英輔名張市長)の管理者会議で、急速な合併には慎重な富永名張市長と、早期合併

を求める他の6首長との「路線対立」が表面化したのです。翌8月の事務組合の臨時議会では、名張市議を除く議員10人が「合併推進の方向にそぐわない」として富永名張市長の管理者辞任勧告決議案を提出し、溝は一気に深まっていきました。

■研究先行案に6首長猛反発

富永名張市長の考えは、「広域連携や合併についてしっかり調査研究をすべきだ」というもの。財政状況や職員の給与体系など市町村の事情の違いを考慮しない、早急な合併は混乱の元になるという懸念が背景にあったからのようです。

しかし、伊賀町長らは「合併の方針を定めて進める段階にある。方向があいまいな研究は無意味だ」と譲りません。法的な根拠のない辞任要求は、「タイムリミット」がそう先のことではないのに消極的な名張市長に対する苛立ちの表れともいえます。

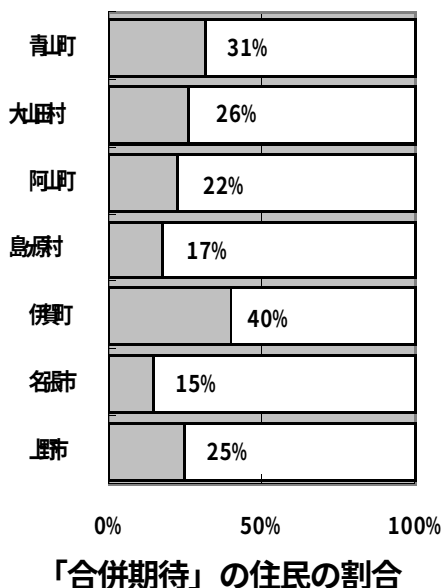
10月に入ると、合併協議会の設置を目指す「伊賀市を考える議員の会」から名張市議が脱

伊賀市構想



会しました。とはいっても、合併を完全否定しているわけではなく、逆に、首長が積極論の6市町村の議員の間にも慎重派が少なくありません。果たして、雨降って地固まるのか？。

左のグラフは、事務組合が99年6月に7市町村で行った「合併に対する期待度」に関する住民アンケートの結果です。伊賀町の40%が期待を抱いているのに対して名張市民は15%どまり。全体では、「圏域での広域事業の推進」(48%)、「7市町村合併」(22%)、「現状のまま」(11%)、「圏域を越えた周辺自治体との連携」(10%)といったように、住民の声にも大きなばらつきが見られました。



住民参加でようやく本格論議へ

国の方針に基づき三重県はことし6月に県内69市町村の合併パターン案をまとめ、これに基づいて合併案について関係市町村の検討作業が進められることになりました。地理的な条件や藩制時代の歴史的な結び付きなどから、三重県では隣接する自治体間が連携し合う素地が比較的強くあるようです。介護保険制度の導入に合わせた広域連合は、伊賀地区も含めて8地区で組織されています。

■国、県の「上意下達」に批判も

しかし、市町村合併となるとそうスムーズに事が運ばないことは、県内でも合併の有力候補と見られた伊賀市構想の混迷ぶりが象徴しています。その背景には、国から県、県から市町村へと降りてくる「上意下達型」の合併の流れもあるようで

す。市町村長の中からは「合併すれば、という前提の良いことづくめの話は流れてくるが、地域をどうするかという視点が薄い」という批判も聞かれました。

肝心の住民は合併問題をどう考えているのでしょうか。住民アンケートなどを通じて関心は少しずつ広がっていますが、必ずしも合併に関する情報が県なり市町村なりから十分に提供されてはいないようです。

そんな中、7月から県民局単位の「地域懇話会」がスタートし、一般住民も直接合併論議に加わることができるようになりました。

■デメリット情報の検証を

懇話会では、「行政の都合を優先せず、産業や経済を十分考慮してもっと柔軟に結び付い

てもいいのではないか」「デメリット情報をもっと公開して、問題を克服する手だてを具体的に考えるべきだ」といった前向きな意見も多く聞かれました。

2005年3月までに限定された特例措置という「あめ玉」を求めている合併熱は、ここにきてようやくさめ、住民を交えた合併論議の緒に着くかのようにも見えます。府県の指導や市町村長のリーダーシップは欠かせないものですが、住民が議論の輪に加わってこそ、地に足の着いた対応策が生み出されるのだと思います。

伊賀地区で行った住民アンケートでは、広域で対応するのが望ましい事業として挙げられたのは、「廃棄物の一元処理」「保健福祉サービスの提供」「公共施設の共同利用」「消防組合の一元化」「観光行政の一元化」の順でした。まちづくりの方向は「健康福祉都市」「と「環境保全都市」に期待が集中しました。

「何を求めて合併するのか」。住民の視点に立った議論を欠かすことはできません。

「伊賀市構想」関係市町村の概要

団体名	人口(人)	面積(km ²)	財政力指数	経費対比率(%)	標準規模(円)
伊賀市	59,644	195	0.65	86.7	14,571,048
名張市	84,192	129	0.79	87.9	15,134,276
伊賀町	11,357	62	0.53	82.2	3,367,370
島原村	2,839	22	0.29	78.7	1,262,962
阿山町	8,539	72	0.47	80.3	2,703,702
大田村	6,217	95	0.33	71.8	2,398,935
青山町	12,159	109	0.37	73.9	3,342,083
合計	184,947	684	—	—	42,780,376

中核市実現で産学が支援・提言

— 盛岡市・矢巾町・滝沢村の場合 —

岩手県では、盛岡市と隣接する矢巾町、滝沢村の3市町村の合併問題が焦点となっています。実現すると中核都市（人口35万人以上）指定の条件がそろい、北東北の拠点都市としての発展が期待できることから特に、盛岡市長は積極推進の姿勢です。しかし、全国一の人口を抱える滝沢村には単独市制移行論も根強く、住民、商工界、地域大学などを含めた合併論議が白熱化してきています。

盛岡市は92年に都南村を吸収合併した当時から、生活経済圏が重なる両町村との合併による中核都市形成を想定していました。その後の経済情勢の変化はありましたが、国の合併促進の動きを受けて盛岡商工会議所などは、景気回復の期待も込めながら経済界全体で合併推進を支援する姿勢を打ち出しました。

一方、県立岩手大学総合政策学部の広域行政研究会はことし3月、県の合併指針に先駆けて、広域生活圏ごとに17の組み合わせを盛り込んだ研究報告書をまとめました。この中で盛岡など3市町村については「より質の高い住民サービスを提供するためには、中核市以上の権限と能力を持った自治体の誕生が期待される」として合

団体名	人口(人)	面積(km ²)	財政指数	経費対比率(%)	標準規模(円)
盛岡市	282,783	489	0.76	89.1	56,791,486
矢巾町	24,707	67	0.48	75.8	6,066,206
滝沢村	48,826	182	0.52	82.4	8,669,773
合計	356,316	738	—	—	71,527,465

併推進の必要を強調しました。

昨年11月の最初の3首長会談では合併にやや慎重だった盛岡市長も、こうした動きを背景にして積極姿勢を強めていきました。その後の3者会談では、合併そのものの論議は県の指針後に具体的に行うこととしながらも、それぞれの自治体が考えているまちづくりの方向性や、道路整備、商業地再開発計画などに関しての意見交換を進めていきました。

■単独で市制移行か合併か

6月にまとめられた県の合併指針では3市町村の合併が「最優先パターン」と位置付けられましたが、3首長の会談ではそれぞれの認識の違いも改めて浮き彫りにされました。

盛岡市長が「生活、文化、経済圏として密接な関係にある矢巾町、滝沢村との合併を軸に中核市を実現し、順次拡大していきたい」と合併推進の考えを打ち出したのに対し、滝沢村長は合併の方向性を認めつつも「この3市町村の合併パターン

にこだわりたくない」と難色を示しました。また、矢巾町長は「住民の意向把握をした上で判断したい」と慎重な姿勢を見せました。

■住民に対し判断材料提供へ

県の指針に対しては三者三様に分かれはしましたが、各自治体にとって合併が避けて通れない課題であるとの認識は共通し、3者会談は7月中だけでも3回開かれるなど、合併論議は継続されています。盛岡市長は、3自治体の担当者による広域連携の検討会を設置し、問題や課題を明らかにするための調査と資料づくりを進めることを提案しました。

3市町村合併による中核市構想の先行きはなお不透明です。しかし、合併によって何が変わるのか、どう変えていくのか、住民に対する判断材料を提供することで、はじめて地に足の着いた合併論議に入ることができると期待されます。

行政評価 システム

Question

予算編成の過程には当然、施策や事務事業の評価というステップがあるはずです。決算とこれに先立って行われる監査は、事後評価そのものだと思います。これらと「別立て」に評価システムを組む必要はないようにも思えるのですが？

Answer

実績主義の予算の壁破る 客観評価による政策選択



確かに自治体の予算編成作業は、既存の事業を継続するのか、廃止するのか、それとも拡充するのか、実績を踏まえて、新年度の事業計画と予算を付けていく作業を含み、「評価」を前提としています。また、新施策や新規事業は、首長自身や担当部署のアイデア、議員や住民の提案、請求に基づいて取捨選択し、予算化して行くわけですから、これは「事前評価」といっても良いでしょう。

■「一律カット」の事業見直し

しかし、「見直し」と呼ばれる事後評価についてみると、「実績主義」という言葉に象徴されるように、主に事業の量と元に評価しがちなのが実態です。財政事情が許す間は、どち

らかというと「スクラップ」よりも「ビルド」に目が向き、財政が厳しくなると個別の施策や事業の分析・評価よりも「一律カット」方式が取られる傾向があります。

もちろん、これらは、行政の取り組み方一つで改善できる問題なのですが、評価の際の「目安」がないか、漠然としていることが根本的な問題の一つです。

また、ある政策目標を達成するための施策は多くの場合複数あり、その施策を具体的に展開する事務事業も複数あります。従って、評価は個別に事業の評価だけでは不十分であり、施策・政策・ビジョンといった上位目標に対する「貢献度」を図る視点も必要となります。

■監査・議会に「ものさし」

さらに、住民の満足度向上に主眼を置いた成果主義の行政を目指すとなると、より客観的で住民にも分かりやすい評価の「目安・ものさし」が求められます。だからこそ、スクラップ・アンド・ビルドを含めて政策選択には、行政評価という道具が有効なのです。行政を体系化し、予算、総合計画とリンクさせていくということが重要なのです。

監査委員制度を有効に機能させ、予算・決算を審議する議会の政策論議を活性化させ、行政に対するチェック機能を十分に働かせる上でも、行政評価が果たす役割は決して小さくないと思います。

NEWS

●10/3 熊本県 新人事評価制度を 繰り上げスタート

2001年度から実績・能力主義を重視した新人事評価制度を導入する計画だった熊本県は、このほ

ど開催の定例議会で計画を1年前倒しする方針を明らかにし、職員自身が自分の実績や能力を評価するための「自己評価記録書」の配布に着手した。職員の不祥事が相次いだための措置で、記録書には、業務実績や知識・技術、判断力、企画力、部下育成能力、責任感、積極性など職級に応じ10項目余りについて5段階で自己採点する。

●10/3 花泉町(宮城県) 事務事業評価システムを導入

花泉町は、財政の健全化と職員の意識改革など目的に今年度から事務事業評価システムを導入し、来年度予算編成に評価を活用する。評価は、担当者が評価調書を総務課に提出、補佐職員で構成する評価審査班が審査、審査報告に基づき町三役らで構成する総合審査会が総括的に審査～という手順で進められる。

●10/3 上浦、大三島町(愛媛県) 大三島広域行政検討委員会を設立

町村合併を視野に広域行政を進めようと、越智郡上浦町と大三島町は、町理事者や議会議員らで構成する大三島広域行政検討委員会を設立した。特別養護老人ホーム建設やCATVシステム整備など両町共同事業の方向性などを検討していく。

●10/2 東京都 政府がPFI運用指針案

政府は、今年3月に決めたPFI基本方針に基づき、手続き・官民のリスク分担・公共事業とPFIのコスト比較の3点から具体化した運用指針案をまとめた。指針案では、国、地方

自治体が民間事業者を選定するときに、価格だけでなく品質や技術力も加えて一般競争入札を行う「総合評価制度」を盛り込んだ。独自の技術などがあれば実績のない業者でも受注することができる。

●10/2 四日市市(三重県) 土地開発公社の財政支援を自治省に要請

四日市市は、外郭団体の市土地開発公社が長期にわたって抱える「塩漬け土地」の処理に関し、自治省に財政支援を求める方針を明らかにした。自治省が7月に示した公社経営の健全化策に呼応したもので、申請が認められれば、公社保有地を市が買い戻す際、起債と利子の2分の1を国に負担してもらえる。自治省が求める再建指針では、同市の場合、2005年度までの5カ年で約150億円の支出を余儀なくされる計算。

●10/1 新見市(岡山県) 阿新情報化推進協議会が住民参加型HP開設

新見市や阿哲郡の自治体、商工団体などで構成する阿新地域情報化推進協議会は、住民参加型のホームページ「岡山阿新ネット」を開設した。住民から動画や写真を提供してもらい、豊かな自然や郷土料理、伝統の技を守る職人などを紹介する。

<http://www.okayama-ashin-net.gr.jp>

●10/1 西土佐村(高知県) 田舎暮らし体験事業がスタート

都会から田舎への移住を進めようと、幡多郡西土佐村は「いなかぐらし体験事業」をスタートさせた。希望者に1カ月間、村内の農家にホームステイしてもらい、村民との交流や農林作業を手伝いながら田舎暮らしを肌で体験してもらう。参加者は栃木県や京都、大阪府などからやって来た15人で、若い世代の男女や家族参加もあった。

最前線レポート 市川市・「360 + 5 情報サポート」

首都圏のコンビニ千店舗通じて 公共施設の利用予約 24 時間OK

千葉県市川市の「360 + 5 情報サポート」は、今年4月から公共施設の予約サービスやボランティア情報などを、360日・24時間態勢で提供しています。しかも、公共施設の予約サービスに関しては、各家庭や事務所のパソコンからばかりでなく、東京、神奈川、埼玉県など首都圏のコンビニエンスストアからでもできるのが最大の特徴です。

利用できるコンビニエンスストアは、ローソン、デイリーヤマザキ合わせて1045店舗(市内は21店舗)にも上り、店内に設置されたタッチパネル式の情報端末から、文字通り24時間いつでも公共施設の予約申し込みができる仕組みになっています。このようにアクセスポイントを首都圏に広げているのは、市民の多くが首都圏に勤務先を持っているため、特に日中は市役所などに出向くことが難しい事情を考慮したからです。

■住民の利便性最優先し官民のネット融合

住民の利便性を最優先しようという姿勢が、行政区域の枠を大きく越えて、しかもコンビニエンスストアという民間の情報拠点とネットワークを張っていった点が注目されます。行政のネットワークシステムと民間のネットワークシステムが融合した国内で初めての試

みでもあります。コンビニとの連携については、97年から住民票を市役所の受付に電話で申請すれば、その日の午後4時以降、都合の良い時にいつでも近くのストアで受け取れるサービスが行われており、こうした取り組みがネットワーク融合にもつながったようです。

今後は、施設利用に限らず、各種の届出や申請についても、「いつでも・どこでも」可能なノンストップサービスの拡充を目指すことが課題になっています。

■市民と行政、市民同士の情報交流も促進

「360 + 5 情報サポート」は、財政や事業計画など市政に関する情報の検索など行政サービスにも対応し、市への提言や問い合わせなど行政との双方向のコミュニケーション機能も併せ持っています。また、市民団体などの活動情報も提供しています。災害、福祉、国際交流、環境などのボランティア情報や、地域の介護に関する福祉情報、子育て情報など市民が発信している情報も多く含まれており、市民同士の情報交流の場ともなっています。

「360 + 5 情報サポート」のアドレスは、
<http://www.city.ichikawa.chiba.jp/home/365info/index.htm>

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

DATA

電子政府・自治体

政府はミレニアム・プロジェクトとして「電子政府の実現」を掲げています。コンピューター、ネットワークなどIT（情報技術）を活用して、行政事務の効率化と行政サービスの向上を目指そうというものです。電子自治体は、これの地方自治体版。実現すると、こんなことが考えられています。

■ワンストップ・サービス 転居届1本で学校、保険、年金など関係する全ての手続きが完了。

■ノンストップ・サービス 結婚届なども街頭端末でいつでも、どこでもOK。

■電子申告 会社や家庭からパソコンなどで税務申告や各種申請が可能。

■電子決済 税金や手数料・使用料の納付が窓口で足を運ばなくとも可能に。

■電子情報公開 インターネット上でさまざまな行政情報が公開される。

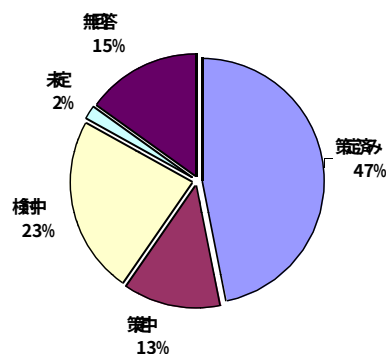
■電子調達・電子入札 ネットワークを利用して公共工事を入札。

■電子保管 電子化された書類・図面などを保管し、書類を削減・事務を効率化。

電子自治体は、情報化を通じて行政の仕組みを変えることであり、行政の都合ではなくて、より住民の立場に立った行政が求められると同時に、行政の不透明性や縦割りの弊害が一気に解消される可能性をはらんでいます。事務事業の効率性が追求されることから、市町村合併を促進するきっかけとなることも予想されます。それだけに、ネットワークなどハード面の整備よりも、行政の発想の転換やソフト化が重要な課題で、個人情報の保護・セキュリティの対応も求められるでしょう。

日経地域情報
報が都道府県
を対象に行っ
たアンケート
調査による
と、「電子県
庁」など電子

自治体構築のための基本構想・計画を「策定している」のは福島、新潟、滋賀、広島など22府県で、北海道、岡山など「策定中」の6道県と合わせると、全体の約60%を占めています。



BOOK

【市町村合併関連図書】

●ちょっと待て市町村合併 あきる野など合併市町村のその後を検証しながら、合併・広域行政の推進と市町村自治体の役割を探る。三橋良士明著、自治体問題研究所編。1500円、2000年9月発行。

●改訂版 市町村合併～まちの将来は住民がきめる 中西啓之著、自治体研究社刊。1400円、2000年4月発行。

●市町村合併特例法～改正のすべて ぎょうせい刊。571円、2000年2月発行。

●改訂版Q & A市町村合併ハンドブック 市町村自治研究会編、ぎょうせい刊。2800円、99年12月発行。

●最適都市規模と市町村合併 データ解析により地方財政の観点から適正都市規模を推計し、市町村合併の根拠と効果を数量的に解明する。吉村弘著、東洋経済新報社刊。3400円、99年12月発行。

●市町村合併・広域連合事例集 ぎょうせい刊。5400円。99年11月発行。