

The Northern eXpress to 212

NeXT-212 press

11

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.11 20.Oct,2000

- 特集・市町村合併を考える … 北海道が抱える「特殊事情」
- 行政評価・実践編 … 指標選定の2大原則
- 最前線レポート … 「ISO10041」認証エコ・オフィス運動
- 自治体北南 … 電子地図活用し行政サービス
- DATA … バランスシート導入率

バーチャル島民@三宅島.COM

▼…火山活動が続く伊豆諸島・三宅島から避難した島民をインターネットでつなごうという計画が進んでいる。民間企業などが中古のパソコンを提供し、島民同士が消息を連絡し合ったり、行政が将来の復興に向けた情報を流すのだという。

▼…噴火が収まり一日も早く島に戻ることを願うが、もしも長引いたとしたら…。インターネット上に仮想の役場が開かれ、住民票の申請やら結婚、出生の届出も居ながらにできる。モニター上で先生が授業をし、運動会だって開けないことはない。奥さん同士の井戸端会議も。

▼…ITを活用すれば、今すぐにも「バーチャル・コミュニティ」は可能

だ。仮想社会だから「境界」は存在しない。市町村合併など面倒なことをしなくとも、都合の良いまち同士、住民同士が共同体を作り上げることもできるだろう。そうして考えると、効率性を追求する市町村合併は、一種のバーチャル・コミュニティを目指すもののようにも見えてくる。

▼…しかし、地べたの感触がない空間に、帰属意識など存在するのだろうか。現実の生活の拠点がコミュニティであるとすれば、自治体機能の統合とコミュニティの統合は区別して考えなければならないような気がする。それとも仮想現実の快適さから、島に戻らなくともいい、という島民が現れてくるのだろうか。 (梶)

市町村合併を考える

財政難からスケールメリット重視

地方分権の流れの中で、市町村合併が各自治体にとって大きな検討課題となってるものの、具体的な動きとなるとまだ全国的にもまだら模様なのが実態のようです。前号までの特集では、合併問題を真正面に据えて論議を重ねている地域の実情などをレポートしましたが、まったく「音無し」の地域も少なくありません。

ことし4月からスタートした地方分権一括法を機に合併の動きが全国的に広がるかにも見えましたが、「昭和の大合併」と呼ばれた戦後間もなくの自治体再編ほどの劇的な動きにはなっていません。

1953年の合併促進法施行時に全国で8,868あった市町村は、3年後には3,975まで減少しました。合併推進の最大の原動力は、新制中学の設立という大きな目標があったからです。

■具体目標あった昭和の大合併

9教科に専任教師を負担が片寄らないように配置することから逆算していくと、能率的に教育を進める最低限の人口規模が5,550人から7千人とはじき出されました。この試算に基づいて促進法には、「町村は概

ね8千人以上の住民を標準に」という文言が盛り込まれたのですが、何よりも教育の充実に対する住民ニーズ・国民コンセンサスが、合併を強力に後押ししたわけです。

さて、「平成の大合併」はどうでしょうか。

合併推進の基本的な考え方として、国は①地方分権の成果を十分に生かす②少子高齢化社会における高度で多様なサービス水準の確保③厳しい財政状況下での効率的・効果的な行政の推進～を挙げています。

■財政の中央集権構造

確かに本格的な高齢化社会の到来は、介護保険の充実に象徴されるように、小さな町だけでは対応が困難となってきています。介護保険をより効率的に進めるため全国的に広域連合が組織されたことは、市町村合併へ向けたステップともとれます。

しかし、地方分権の推進という「足場」は少しもろいようにも見えます。確かに地方分権一括法は、地方債許可制度の廃止や地方交付税の算定に際して自治体の意見を反映させるな

市町村数の変遷

1886年 (M19年)	71,573
1889年 (M22年)	15,820
1922年 (T11年)	12,224
1930年 (S5年)	11,820
1953年 (S28年)	9,868
1956年 (S31年)	3,975
2000年 (H12年)	3,252

ど、地方の自主自律へ向けた道を広げましたが、肝心の税源の地方移譲については見送られました。「ひも付き補助金」と呼ばれる国庫支出金も手付かずの状態であり、財政の面では中央集権のシステムに大きな変わりがありません。

この結果、合併の目的が、「広域的な視点に立ったまちづくり」「住民サービスの向上」といった積極的な面からではなく、「スケールメリット追求による財政切り詰め」というマイナス面からの発想でとらえられる傾向にあるようです。

戦後の合併ような住民共通の大目標はないけれども、それぞれのまちをどう形作っていくのか、何のために合併を目指すのか、冷静で真剣な論議が求められているはずです。また、分権の実を上げるための国の政策は、合併推進に不可欠の要素といえます。

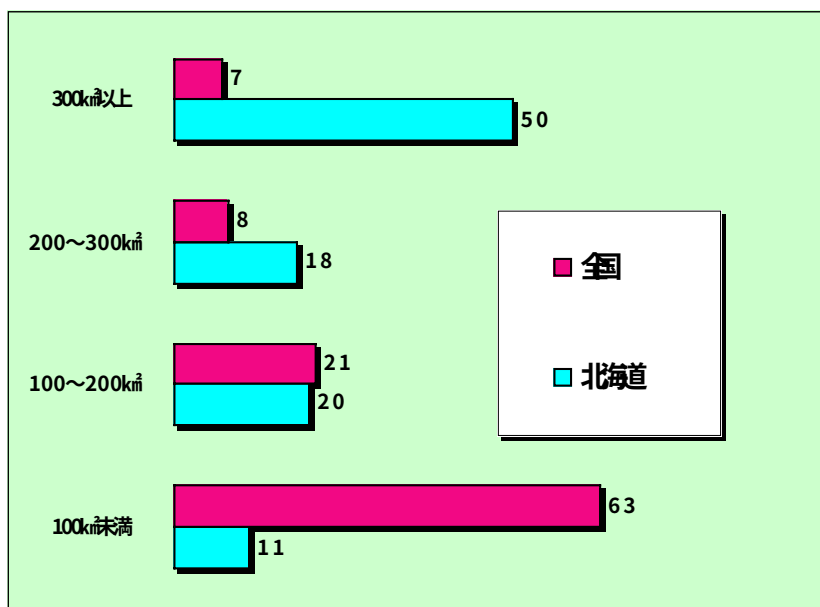
合併に「特殊事情」抱える北海道

財政難が市町村合併の大きな誘因となっているのは確かです。国と地方合わせた借入金の残高は2000年3月末時点で約600兆円にも上り、借金を解消しながら住民サービスの高度化を図るには、どうしても行財政の効率化が必要となってきます。この1、2年は、人件費など経常経費の切り詰めを中心とした「リストラ行政」が大きな流れとなっていますが、これにも限界があるからです。

では、合併による財政効果はどの程度あるものなのでしょう。64年に勝田市（当時11万5千人）と那珂湊市（同3万2700人）が合併してできた茨城県ひたちなか市についてみると、税収は横這いであるにもかかわらず、民生費や労働費、農林水産業費、教育費などが15～30%余りの伸びを見せています。

■総務費10億円19%を削減

これは、総務費や議会費などの経常的な経費が大幅に削減されたためです。98年度と93年度の普通会計決算では総務費が10億円（約19%）余り圧縮されていますが、単独自治体のリストラ行政ではとても実現不可能な数字です。合併が住民サービスの向上に一定の成果を上げていることをうかが



わせています。

このことから、財政基盤の弱い自治体ほど、合併は有望な選択肢のようにも見えます。しかし、合併が常にスケールメリットにつながるかというと、そうとも限りません。

北海道は全国の中でも、市町村合併に覚めた地域なのですが、スケールメリットがなかなか生かすににくい条件下にあることも、その要因かも知れません。特に、1自治体当たりの平均面積が、全国（約117km²）の3倍以上もあることが、メリットを薄めるのではないかと、指摘されています。

■日高に国内最大の都市誕生

たとえば、道が9月にまとめた合併推進要綱の中で、市制移行型の一つに挙げられた日高管内の門別、新冠、静内の合併

パターンは、総面積が1816km²で香川県に匹敵する日本最大の都市となります。もちろん、可住面積や交通環境も加味して検討すべきですが、ひたちなか市などと同列に考えるわけにはいかないでしょう。

上のグラフは、市町村の面積規模ごとに全国と北海道の自治対数の割合を比較したのですが、全国では100km²未満の自治体が63%占めているのに対し、北海道では300km²以上がほぼ半数を占めているのです。

「スケール逆メリット」という状況下で、近隣自治体がどう連携すれば、住民のためになるのか。北海道の自治体は、全国とはやや異なる対応が求められています。

行政評価 システム 実践編

指標選定の第1原則

ものさしはアウトカムデータ

行政評価の導入に当たっては、評価のための指標をどう選定するかが、システムの生命線といっても良いでしょう。行政評価は、一定の目的に沿って行政活動を評価し、その成果を改善のつなげていくことが目的ですから、行政の現状を計るためには、それに最もふさわしい「ものさし」が必要なわけです。逆に言うと、「ものさし」が間違っていれば、改善の方向も道筋も間違ったものになってしまいます。

■住民生活どう変わったのか

評価指標化の選定に際して、最も重要なことは、第一に「何をやったか」よりも「それでどうなったか」というアウトカム（成果）を重視することです。また、行政評価は最終的に住民サービス・住民満足度の向上につながらなければ無意味であり、その過程と結果が明示されなければなりませんから、指標はより客観的で分かりやすいものでなければなりません。

「入門編」で紹介した米国西海岸オレゴン州のmultnomah郡のベンチマークリストを思い出して下さい。ベンチマークは、「経済」「教育」「児童と家

「生活の質」に関するmultnomah郡のベンチマーク	
No.57	人口千人当たりの公園と緑地空間の広さを監視します
No.58	住宅にかかる費用が所得の30%以下になる勤労者の割合を増やします
No.60	公園、広場、公共交通機関、小学校、商業地区、道路から800m以内に住む人の割合を増やします
No.61	近隣の住み心地を高く評価する人の割合を増加させます
No.62	家と職場の間を30分間未満で通勤できる住民の割合を増やします
No.63	公共交通機関で通勤する人の割合を増やします
No.65	街の落書きを減少させます
No.66	1990年を基準に二酸化炭素の排出量を減少させます
No.68	国の水質基準を満たす地域内の河川の割合を増やします
No.69	1人当たり水の使用量の減少させます
No.70	1人当たりのエネルギー消費量を減少させます
No.71	1人当たり年間のゴミの量を減少させます
No.75	1人当たり年間の芸術に対する公的、私的資金援助額を増やします

庭」「生活の質」「自治」「公共の安全」という6つの区分に基づいて76項目の指標が立てられています。たとえば「生活の質」に関しては、「家と職場の間を30分間未満で通勤できる住民の割合」「住宅費の負担が所得の30%以下の世帯の割合」「街の落書きの数」といった指標が並びます。

このうち、住宅費を例にとると、従来型の行政では「低所得者向けの公営住宅を〇〇戸建設した」とか「その費用は〇〇億円に上った。前年度より増やした」といった評価にとどまり

がちでした。これに対して、multnomah郡のベンチマークは、住民の住宅費負担がどの程度軽減されたか、住環境に関する満足感がどの程度得られたかを重視する考え方に立って「住宅費の負担が所得の30%以下の世帯の割合」という指標を選定しています。

行政サービスを提供する側ではなく、受け手の側に身を置いての「成果主義」を重視する考えに基づいているわけです。

(次ページへ続く)

指標選定の第2原則

「客観的」で「分かりやすい」

もう一つの課題である「客観性・分かりやすさ」という面ではどうでしょうか。

ムルトマ郡のベンチマークリストにある「家と職場の間を30分間未満で通勤できる住民の割合」という指標は、抽出によるアンケート調査というデータ収集の手間や網羅性に多少難色はありますが、主観や他の要素が入りにくいデータが数量化されています。

指標の背後には、通勤混雑の緩和や交通システムの効率化といった行政目標があるわけですが、「地下鉄の便数を増やした」とか「中心街のマイカー交通量が〇〇%減った」という

ような指標に比べると、住民にとって「通勤が楽になったのか、そうでないのか」非常に分かりやすい指標となっています。

しかも、ベンチマークリストでは、平均通勤時間の推移や他地域との比較などが明解な記述とグラフで表現されています。この基準を維持する「必要性」については「長い通勤は、環境汚染、交通渋滞など生活の質すべてに影響する。コミュニティには適切な居住と仕事と交通システムが配置されなければならない」と説明を加え、地域の現状と課題を住民に対して明確に伝えています。

日本国内の自治体でも、指標選定に当たっては試行錯誤を繰り返していますが、どちらかというと、「分かりやすさ」という点で苦しんでいるケースが多いようです。そのためか指標の項目が細分化され、数が増えることから煩雑になってまう傾向もあります。

行政そのものが一般住民にとって分かりにくい内容であり、言葉であることから来る面が多分にありますが、行政は役所を動かすためにあるのではなく、住民のためにあるのだという原点に立ち返って考えると、指標選定にもいろいろな工夫があるはずです。

Question

行政評価の導入は職員の勤務体系の変更にもつながると思いますが、職員団体との関係はどうしたら良いですか？

Answer

避けたい「悪しき慣習」

行政評価は全庁的な取り組みが前提であり、職員の意識改革も大きな要素となりますから、職員に対し導入の目的、基本的な考え方を十分説明し、理解を得ながら協力を求めるのは当然のことです。そうした一環として職員団体に説明する

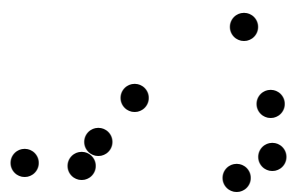
場面はあるでしょうし、意見や提言を聞くことも意義があります。

しかし、こうした問題の場合、職員団体に押し量ってから事を進める、という慣例をもつ自治体もあるようですが、住民や議会に優先して行われるべ

き性質のものではありません。特に、行政評価は計画段階から住民参加を進めることでより有効なシステムを構築するものですから、住民の存在を忘れた「悪しき慣習」はあってならないものです。

NeXT
press 212

NEWS



●10/20 篠山市 (兵庫県) i モード ホームページ開始

篠山市は、携帯電話でインターネットに接続できる「i モード」対応のホームページを開設し

た。イベント情報や無料駐車場の地図、J R福知山線の時刻表、旬のレシピなどを提供している。

●10/19 富士市(静岡県) 地図情報や台帳データの情報システム導入へ

都市基本図をベースにさまざまな地図情報や台帳に関する市内のデータの一元管理を図るため、富士市は「全庁型地理情報システム導入推進委員会」を設置した。各課に分散している情報を地図上にリンクさせ、情報管理を徹底することで行政の効率化、迅速化につなげるのが狙い。

●10/18 倉敷市(岡山県) 来年度、単独公共事業20%削減

倉敷市は、厳しい財政事情に対処するため、単独公共事業については本年度6月補正後のレベルと比べて20%以上削減することなどを盛り込んだ来年度の予算編成方針をまとめた。経常経費は原則として本年度当初レベルを要求の上限とし、消耗品費と光熱水費は10%以上の削減を図る。

●10/18 松山市(愛媛県) 広田村長が「合併反対」表明

県松山地方局の市町村長が知事らと市町村合併などの県政課題について協議する「えひめトップミーティング」が、松山市で開かれ、伊予地区6市町村の合併案に対して三好晃二・広田村長は、これまで積み重ねてきた村おこしの実績を背景に、合併には反対の立場を表明した。

●10/17 国東町(大分県) 町議会がホームページ開設

議会の役割と活動内容を広く知ってもらおうと国東町議会は、議会日程や議決事項などの情報を提供する独自のホームページを開設した。政治信条や普段の素顔をとらえた写真を添えた議員紹介もある。

http://www61.tiki.ne.jp/~kunisaki_g

●10/17 蟹田町(青森県) 生涯学習の機会拡大で3町村連携

市民団体代表や大学教授、町村教委職員らで構成する「広域市町村ネットワーク推進検討委員会」は、生涯学習の機会拡大を目的に、本年度から2年間にわたって、蓬田・蟹田・平館地区と平内・野辺地・横浜地区をモデル地域として、隣接する3町村が連携して地域住民のニーズ調査や生涯学習講座などの事業を展開していくことを決めた。

●10/17 一関市(宮城県) 仙台市民を対象にグリーンツーリズムを実施

一関地方グリーンツーリズム推進協議会は、11月に1泊2日の日程で仙台市民をターゲットにしたグリーンツーリズムを試験実施することになった。「一関地域の農家の暮らしぶりを知る、笑顔の人々に会おう体験の旅」と銘打ち、農家に民泊し花泉町内での杉林散策や平泉町でのしめ縄作りを一関市でのジャム作りなどを体験してもらう。

●10/16 東京都 電子地図活用し行政サービス支援

航空測量大手のパスコは、地域のさまざまな公共情報を盛り込んだ電子地図を、地方自治体のホームページに組み込むサービスを始めることになった。住民がホームページ上で自宅住所を入力すると、医療施設やごみ収集所など最寄りの公共施設の位置が利用案内とともに地図上に表示される。

最前線レポート 所沢市・「ISO14001」環境改善対策

目標設定し環境保全を率先推進

庁舎内のゴミ月間で約1トン削減

ISO14001とは非政府間機構の国際標準化機構（ISO）が認定する国際基準のうち、環境に関するものです。企業や自治体などの組織が、それぞれの活動の中で環境改善を継続的に実施するシステムを構築した場合に、公正な第三者の立場でISOが認定します。

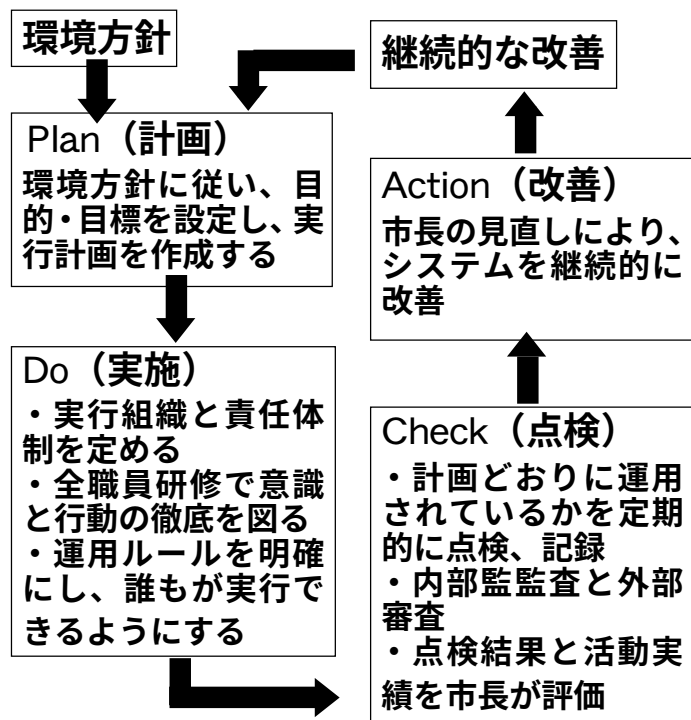
環境方針を定め、方針に基づいて目標を設定し、目標達成のための計画を作成し、そしてその達成度を評価することで、さらに改善を図る「PDCAサイクル」という仕組みで進められます。環境問題が国際的に重視されるようになったことから、製造業や建設業など国内でも幅広い業種で、認証取得の動きが高まっています。環境は住民の暮らしと直結する問題でもあることから、自治体による取得も近年目立っています。

所沢市では、99年5月以降、市長の主導により環境汚染防止対策を目標を設定し、継続的に改善に取り組む環境マネジメントシステムの構築を進めています。2000年2月には、国際規格の認証を取得しました。

基本理念として、①行政運営の全体を環境配慮型とし、全職員がスピードアップ・シェイプアップ・カインドアップの精神に基づいて、計画的で効率的な市政運営に努める②環境マネジメントシステムを継続的に運用・改善できるよう、組織の運営体制を整備し、環境保全活動に努める③環境関係法令を遵守し、有害化学物質の排出抑制など、環境汚染の予防に努める④廃棄物の減量化や再資源化に努め、省資源と省エネルギーに取り組む～など7項目を掲げました。

方針に基づいて、市役所が環境対策を率先

環境改善のためのPDCAシステム



して推進、公用車の低公害車への切り替え、ゴミ減量・リサイクル、雨水利用などに取り組むとともに、環境マネジメントシステムを導入する企業の支援などの具体策と目標を設定しました。

全庁規模の「エコ・オフィス運動」では、99年10月にシステムの運用を開始してから3か月間で、紙の使用量はA4版サイズに換算して55,000枚分（220kg）を削減しました。これは、高さ8㍎、直径14㍎の樹木4.9本分の森林伐採抑制効果に相当するそうです。庁舎内から排出されるごみの量は、1か月当たりで約1㍎減り、分別率は100%近くに達しました。

DATA

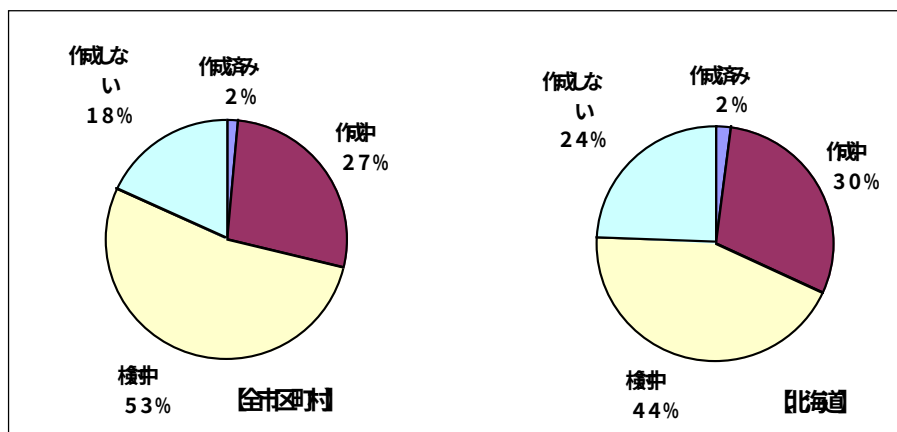
バランスシート導入率

自治省が全国の地方公共団体を対象に実施したバランスシート導入状況に関する調査（2000年8月31日現在）によると、市区町村2669団体のうち作成済み、または作成中は28.9%の939団体ありました。検討中は1730団体で、これらを除いた「手付かず」の地方公共団体は17.9%。全都道府県が作成済み、または作成中なのに比べると立ち遅れてはいますが、全体としては導入の機運が高まっています。

市区町村別では、区の導入率（作成中を含む）が100%に達し、市も97.3%の効率に達しています。これに対し、町村は77.9%にとどまっています。

北海道内の自治体については、作成済みが5、作成中が63、検討中が93で、これらを合わせると212市町村の75.9%に達します。

市区町村「検討中」含めると82.1% 道内は63市町村が「作成中」



作成済み、作成中のうち「自治省方式」によるものは60団体で、自治諸方式が一般化の傾向にあります。

全国では、山形、神奈川、富山、長野、愛知、滋賀、佐賀、宮崎、沖縄の9県で、県内の全市町村がバランスシート導入に踏み切っていました。逆に導入率が50%未満の県もあり、ばらつきが目につきました。

BOOK

【ISO 10041 取得関連図書】

●環境自治体とISO～平12地方自治土曜講座ブックレットN59 畠山武道著、公人の友社刊。700円、2000年9月発行。

●図解ISO14000早わかり～環境マネジメントシステムの基本 唐住尚司編著、中経出版刊。1600円、2000年8月発行。

●すぐに役立つ地方自治体のISO14001取得マニュアル 地方自治体のためにシステムの構築から審査の準備、環境活動のポ

イントなどを事例を挙げながらわかりやすく解説。後藤力・矢野昌彦著、オーム社刊。2500円、2000年5月発行。

●ISO14001実務ガイド～東京都における環境マネジメントシステム 東京都ISO研究会編、ぎょうせい刊。2381円、2000年4月発行。

●ISO14000のための環境影響評価 市川芳明・山田賢次著、日経BP社刊。2400円、99年12月発行。

212の21世紀を考える 良くわかるマチづくり講座

8

沈下進む、財政力は「半人前」

自治体の財政力を示す数値に「財政力指数」というのがあります。一定の水準の行政活動を行うために必要な税収入がどの程度確保されているかを示す数値で、3年間で単位として算出します。たとえば、あるまちが3年間に必要な資金が100億円として、その分を全て税収でまかなうことができれば、財政力指数は1ということになります。半分しか税収がなければ0.5といった具合です。

道内市町村の平均値は0.24で、全国平均の0.42のようなく半分に達している程度です。

■原発立地の泊村は別格

表の財政力指数ランキングにあるように、指数が0.1にも満たない自治体は10町村もあり、半数以上に当たる119市町村が0.2に達していません。0.5以上の水準にあるのは、泊村の1.88を別格にして苫小牧市、千歳、室蘭、札幌、石狩、北広島、恵庭市などわずか16市町村に過ぎません。

全国ランキングでは、玄海町、飛島村、浜岡町がベストスリーで、泊村は第4位、さらに伊方町、大飯町と上位を原発立地町村が占めます。ほかには別荘地として知られる軽井沢町

や自動車メーカーの城下町・豊田市などが上位20位内に入っているのが目に付きます。

まちの財政力の基盤は、その地域の住民、企業の活力を反映しますから、人口の増

加率や、15歳から65歳未満の「生産人口」がどの程度あるか、農漁村ならその生産力、さらに工場の生産力・製品の出荷額などが、その目安となります。これらのデータから過疎地を中心に地域財政が深刻な状況に、地域格差が大きいこともわかります。

■人口維持前提の矛盾

人口減少率を90年と95年の国勢調査の結果を対比してみると、わずか5年間で人口が10%以上も減少したまちが17もあります。増えたまちは32しかありません。

これまで多くのまちは、地域の人口を維持することに懸命

財政力指数ランキング

ワースト			ベスト		
1	西昭村	0.074	1	泊村	1.880
2	島村	0.078	2	苫小牧市	0.940
3	神楽村	0.079	3	千歳市	0.769
4	利根町	0.087	4	室蘭市	0.681
5	大町	0.093	5	札幌市	0.674
6	音威子府村	0.093	6	石狩市	0.663
7	瀬棚町	0.094	7	北広島市	0.642
8	樺太村	0.096	8	恵庭市	0.591
9	浜益村	0.097	9	釧路市	0.575
10	積丹町	0.099	10	旭市	0.570
11	幌内町	0.100	11	函館市	0.564
12	滝川町	0.101	12	帯広市	0.554
13	初山町	0.102	13	北見市	0.538
13	礼町	0.102	14	釧路市	0.526
15	利根町	0.104	15	江別市	0.520
16	白糠町	0.105	16	小樽市	0.505
17	歌志内市	0.108	17	上川町	0.467
17	熊石町	0.108	18	岩見市	0.449
17	中標町	0.108	19	七飯町	0.446
20	南富良野町	0.111	20	蛇田町	0.445

になってきました。中長期の地域振興計画の大半が、人口の維持か増加を前提としており、ある意味では人口減を前提にした計画、財政運営は成り立たないと考えられていたのです。

しかし、現実には、過疎化に加えて少子高齢化が急速に進んでいます。北海道東海大の原俊彦教授が昨年の人口学会で「北海道の人口は100年後に3分の1になる」と発表して注目を浴びましたが、今、地域計画は大きな発想の転換が求められているのです。

(地域メディア研究所

代表・梶田博昭)

NeXT212
press