

## The Northern eXpress to 212

# NeXT-212 press

15

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.15 24.Nov,2000

- 市町村合併を考える -4 ..... 函館圏、空知中部の広域連合を検証
- 行政評価・実践編 ..... 広報紙発行事業の評価指標
- 最前線レポート ..... 「財政再建団体」転落から 10 年
- 自治体北南 ..... 川や水をテーマに 11 市町村が連携
- DATA ..... 個人情報保護条例

## 「リテラリー」誌のリテラシー

▼...米国の大統領選挙でマスコミの予測が外れて話題になったが、1936 年には「リテラリー・ダイジェスト」という雑誌が大失態を演じた。購読者と電話所有者1千万人の調査から共和党候補の圧勝を予測したのだが、実際には民主党のルーズベルトが 60.8% の得票率で勝ってしまったのだ。

▼...調査対象として、前回選挙で結果を正確に予測した人をリストアップしたのにもかかわらず、見事に外れた原因は、興味を持って調べたある学生の卒業論文で解明された。何のことはない。当時、電話を所有し、この雑誌を購読できたのは経済的に恵まれた人たちで、サンプルそのものが共和党支持者に片寄っていたのだった。

▼...選挙予測といえは、一昔前までは記者の足とコンピュータが頼りだったが、今は出口調査とコンピュータが精度を高めている。しかし、それでもなお誤差が紛れる可能性はゼロではない。むしろコンピュータと情報氾濫の時代だからこそ一人ひとりの「情報リテラシー（認識能力）」が求められている。

▼...もう一つ、情報・調査の危うさを示す本当にあった話を紹介しよう。かつて某巨大国がある地域で人口調査をやったところ、2800 万人の人口が 5 年後に 1 億 500 万人に増えていた。実際にはどちらも誤った数字で、原因は住民に知らされた調査目的にあった。最初は「課税と徴兵」、2 回目は「飢餓救済」が目的だった。  
( 梶 )

## 市町村合併を考える -4

### 【広域連合の実践例】

# 地域の産業支える人材を養成

#### 函館圏公立大学広域連合

##### ■参加自治体

函館市、上磯町、大野町、七飯町、戸井町。渡島管内の中でも、通勤、通学、買い物など生活圏が重なり合った地域が参加しました。総面積は1014km<sup>2</sup>、人口は約37万3千人。

##### ■目的

中核となる函館市には北海道大学水産学部、北海道教育大学函館校のほか私学の函館大学があるだけで、圏域の進学希望者は札幌や東京の大学を目指すほかありませんでした。水産、造船など地域の基幹産業が衰退する一方で、新しい産業を興し、支えていく上で、有能な人材の養成は大きな課題であり、地域の産業・経済・文化を支える総合大学の設置が求められました。

##### ■経過

94年の函館市長選挙で、公立大学の設置を公約に掲げた木戸隆一氏が当選、翌95年には大学設置検討委員会を設置。函館圏が通産省のテクノポリスに指定されていたことも

あって、圏域の町村が参加し、特に理工系の研究開発機能の強化に重点が置かれました。99年に設置認可申請、2000年4月開校。

##### ■費用と財源

校舎の建築費約111億円、機械器具整備費約13億円、その他基金などを加えて総額140億円。設置基金の85%は函館市が負担、約89億円は起債に頼りました。

##### ■運営

「公立はこだて未来大学」として複雑系科学科(定員80人)と情報アーキテクチャ学科(同160人)からなります。複雑系の学科は日本初で、知識と技術の地域還元に期待が寄せられています。

##### ■課題

「公立はこだて未来大学」を巣立った学生の受け皿が果た



して函館圏にどれだけあるのか。地元就職先がなければ、本来の目的は達成されません。大学は単に人材を育成するだけでなく、地域産業と一体となった活動が求められています。産学連携が第一の課題。また、圏域5市町の連携は大学設置にとどまらず、広範な連携が必要。大学運営のための財政基盤固めも重要な課題となっています。

広域連携もこうした分野にシフトしていく必要があります。

NeXT  
press 212

## 空知中部広域連合

## 介護保険で6市町連携に成果

## ■参加自治体

歌志内市、奈井江町、浦臼町、新十津川町、雨竜町、上砂川町。かつて産炭地として栄え、圏域の人口は10万人近くにも達したが、現在の総人口は約3万4千人で減少傾向が続いています。また、過疎化と同時に高齢化も進行しており、上砂川、歌志内、浦臼の3市町はいずれも、高齢者人口が30%を超えています。総面積は約970km<sup>2</sup>。

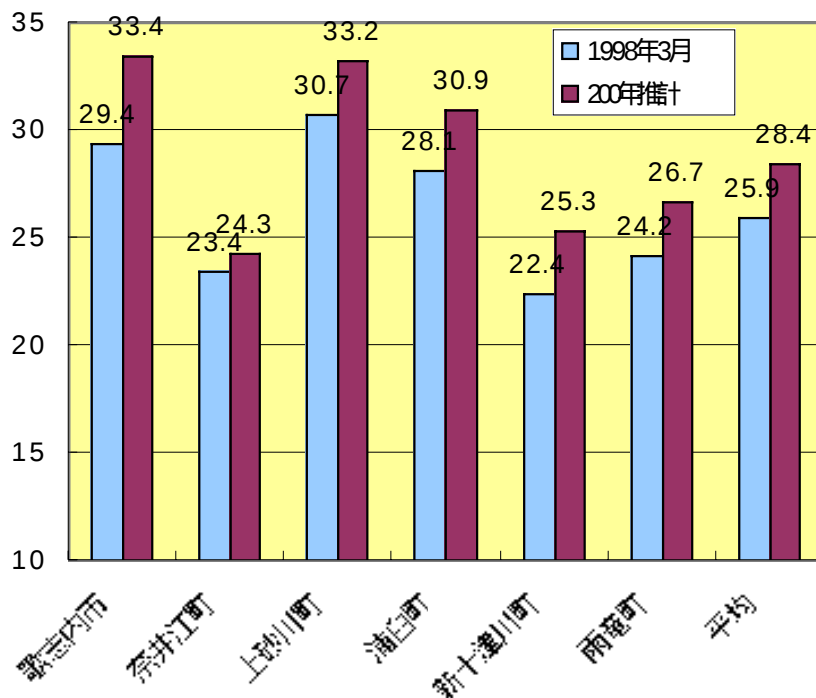
## ■目的

住民参加によるまちづくりの推進を基本理念に、個性豊かな活力にあふれた地域づくりに近隣自治体が協力し合うことが目的。特に、高齢化に伴って地域需要が高まっている訪問看護やデイケアサービスなどの介護保険行政の分野での連携を目指しています。

## ■経過

浦臼町が「無医村」となったことをきっかけに、町立国保病院を持つ奈井江町との連携を模索。奈井江の北良治町長が呼びかけて、97年には5町の参加による中空知5町広域介護保険推進協議会が発足しました。介護保険制度の導入に合わせて、広域行政の体制強化が図ら

参加町村の高齢者人口比率



れています。

## ■運営

介護認定審査会の設置運営、介護保険料の徴収、訪問看護ステーションの運営、医療連携システムの開発など業務は多岐にわたっています。専門的な医療従事者らの確保などの面で広域連合のプラス面を発揮し、サービス水準の平準化も進んでいます。また、それまで自治体によって格差の大きかった保険料も、是正に向かっていきます。

## ■課題

介護保険制度自体がスター

トしたばかりでいくつかの問題点も浮上してきていますが、広域連携はまずコストダウンの面で成果を上げていくはず。そのための介護計画の効率化、ヘルパーや看護婦らのレベルアップも求められます。また、介護サービスの質的な向上のためには、積極的な情報提供が欠かせません。介護を行政がすべてまかなうのではなく、住民や企業など地域のさまざまなセクターを活用することも課題であり、その意味でも情報公開と住民参加が必要となってきます。

# 行政評価 システム 実践編

成果主義に基づいた行政評価を導入する場合、具体的な指標をどう選定すれば良いのか、実際に広報紙発行事業の例で考えてみましょう。

## 広報事業評価の指標選定

|         | インプット指標 | アウトプット指標 | アウトカム指標                   |
|---------|---------|----------|---------------------------|
| 広報紙発行事業 | 予算規模    | 配布頻度・配布数 | 普及率（住民の元に届いているか）          |
|         | 投入職員数   | ページ数・情報量 | 読書率（どの程度目を通してしているか）       |
|         | 施設整備量   | 単位コスト    | 充足度（必要な情報が含まれているか）        |
|         |         |          | 活用度（情報が生かされているか）          |
|         |         |          | 反映率（住民の声・動きが反映されているか）     |
|         |         |          | 公開度（アカウントビリティの機能を果たしているか） |

まず第一に考慮しなければならないのは、広報紙発行という事業が、どういう行政目標の中で位置付けられているか、という点です。導入編（第3号、次ページ参照）で取り上げた日高管内新冠町の政策体系を例に取れば、広報紙の発行は、情報公開条例の制定・運用や出前講座、ホームページ目安箱などの施策と並んで、「開かれた行政」という政策目標に基づいて基づいています。

■行政体系に基づいて考える  
「開かれた行政」という政策は、「住民参加によるまちづくり」「住民主体のコミュニティ活動」など他の政策とともに、「町民が主役のマチ」づくりという町のビジョン達成を最終目標にしています。指標の選定に当たっても、こうした階層構造を形作る行政体系に沿って、絞り込むことになります。

インプット指標、アウトプット指標は、上の表にあるような項目が挙げられます。どれだけ確実に住民の手元まで届いたかは別として、配布数は概ね発行数とイコールでしょうし、ページ数や1部当たりのコストなども容易に把握できるデータとっていいでしょう。問題は、「指標選定の第一原則」のアウトカム指標です。

「開かれた行政」という政策目標に従えば、広報紙には住民にとって必要な情報がきちんと盛り込まれていなければなりません（充足度、公開度）。また、せっかく充実した内容の広報紙でも、住民の手元に届けられ、実際に読んでもらえなければ意味がありません（普及率、読書率）。

さらに、「住民が主役のマチづくり」というビジョン実現につなげるためには、広報紙を通じて提供された情報が、住民の

生活や地域のさまざまな活動に生かされなければなりません（活用度、反映率）。

■捕えにくいアウトカム指標  
表では、アウトカム指標として6つの項目を挙げています。インプット、アウトプット指標が、統計数字として比較的把握しやすく、他の自治体との対比も可能ですが、アウトカム指標は数字として把握したり、他と比較することが、そう簡単ではないことが分かります。

特に、広報紙に必要な情報が含まれているか（充足度）、情報が生かされているか（活用度）といった項目については、住民それぞれの評価に基づくものですから、非常に把握しづらい性質を持っています。これが、成果重視型の行政評価がなかなか浸透しない要因の一つとなっていると考えられます。

（次ページへ続く）

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

# 住民の評価反映させる工夫を凝らす

アウトカム指標は確かに、データとして捕らえにくい側面を持っていますが、行政評価を住民の満足度向上につなげていくのならば、踏み込んだ取り組みが必要になってきます。このことは、「行政の都合」や「いかに人とカネを費やしたか」ということ以上に、「住民の期待」に応え「より有効にまちの

資産を活用する」ことを重視する、という行政の基本的な姿勢・発想の転換と考えるべきでしょう。

住民参加型のまちづくりを目指すならば、これまで以上に住民と行政、あるいは住民同士のコミュニケーションは重要さを増しています。行政が何を目指せばよいのか、その答えは

住民が持っている、住民の声を聞くということが、実は一番の近道であることが分かるはずです。

## ■ 生かしたいモニター制度

アウトカム指標の設定に当たっては、より効果的で費用をかけない住民意識調査やアンケート調査、住民モニター制度の運用など、工夫の余地はたくさんあると思います。中でも住民モニター制度は、制度を持っていても現実には十分に活用されていないケースが多いようです。

また、広報紙を例にとると、「開かれた行政」という政策目標に関する施策は、広報紙発行のほか情報公開条例や出前講座、ホームページ目安箱などが並列的に並んでいます。これらを総合的にとらえて、よりふさわしい「ものさし」を選定するという視点も必要です。特に、個別の事務事業評価による改善以上に、行政を総合的に評価し、住民に分かりやすく提示する場合は、指標の項目数も限られますから、施策レベルでより効果的で簡便な指標を考えることが必要でしょう。

### 行政活動のレベル構造の具体例

(日高管内新冠町の場合)

#### ● ビジョン

たくましく未来に向かって躍進する住みよいまちをつくる

└ うるおいある環境に包まれたまち

└ 活力を実感するまち

└ 誇りを持って住めるまち

└ 暮らしやすさを実感するまち

└ 町民が主役のまち

#### ● 政 策

└ 住民主体のコミュニティ活動

└ 住民参加によるまちづくり

└ 開かれた行政

#### ● 施 策

└ 情報公開条例の制定・運用

└ 住民モニタリング事業

└ 出前講座事業

└ ホームページ目安箱事業

└ 広報紙発行事業

#### ● 事務事業・業務

└ 地域に役立つ編集

└ 人材の活用

└ 事業資金の効率運用

# NEWS



● 11/22 山形県  
旧郡単位8ブロック  
合併案など推進要  
綱

山形県は、旧郡単  
位の8ブロックを基  
盤にするなど3パ  
ターンを盛り込んだ

- 市町村合併推進要綱をまとめた。合併パターンは、歴史的つながりを重視した旧郡単位の8自治体合併のほか、生活圏を考慮した20自治体程度、人口1万人規模を最低限確保する30自治体前後—の合わせて3通り。

● 11/22 宮崎市 暴走族対策条例制定へ

宮崎市は暴走族対策を強化するため「市交通および地域の安全に関する条例」を12月議会に提案することになった。暴走行為を助長する自動車部品の販売、改造やナンバーを隠した車の運転者に燃料を売らないことなどを事業者を求める一方、暴走行為防止のための市の対策強化や市民の協力を求めることも盛り込んだが、違反に対する罰則はない。

● 11/21 高崎市（群馬県）広域行政推進で11市町村の連携強化

効率的な広域行政を目指す高崎市など11市町村で構成する「高崎都市圏連携会議」は、情報の共有、公共施設の広域的利用など連携強化を具体的に進めていくことを決めた。参加市町村の間では、職員交流や図書館の相互利用などが進行中で、川や水をテーマにした連携なども検討課題に上がっている。

● 11/21 神戸市 バランスシート公表

神戸市が初めて公表した市財政のバランスシートによると、資産総額は4兆6033億円で、負債は2兆2009億円、市民1人当たりでは、315万円の資産に対して負債は151万円となった。行財政改善懇談会の委員からは、特別会計や外郭団体などを含めた総合的なシート

の必要性を求める意見が出された。

● 11/20 北谷町（沖縄県）高齢社会とITを考えるシンポジウム

ITを活用した高齢者のライフスタイルの在り方などを考える沖縄国際シンポジウムが、北谷町で開かれ、大企業の経済的支援を背景にNPOと活動する米国のシニアネットワークの現状などが報告された。地元からは、退職後の熱帯果樹ビジネスでITをノウハウ提供や注文に活用している熱帯果樹プロジェクトの事例が発表された。

● 11/20 富山市 中心街活性化で市民と語る「公房」開設へ

富山市の中心市街地活性化事業を行うまちづくり会社（TMO）の「まちづくりとやま」は、商業者と市民がともに街づくりを考える組織として「まちづくり公房」を2001年1月に開設すると発表した。若手商業者10人と有識者のアドバイザー3人がメンバーとなり、市民5人のサポート会員を公募する。

● 11/20 田野町（高知県）住民グループがまちづくり塾旗揚げ

安芸郡田野町に住民グループが、古い町並みの保存を地域おこしへつなげようと「田野まちづくり塾・衆」を旗揚げした。参勤交代の際に家老級が宿泊した1830年代の建造物「西の岡邸」を実地調査し、修復の可能性などを探る。

● 11/19 花巻市（岩手県）藩境の町並み再現目指し北上市で聞き取り調査

花巻市教育委員会は、市立博物館の建設計画に関連して、南部（盛岡藩）と伊達（仙台藩）の藩境の町並みを再現するため、藩境にある北上市鬼柳町で古老らから井戸や民家の位置などの聞き取り調査を行った。博物館には、和賀と稗貫両郡を含めた資料の展示と藩境の街並みの模型展示を計画している。

## 最前線レポート 福岡県赤池町・再建団体転落から 10 年

## 歳出削減に大なた、敬老年金も引下げ

赤池町は人口約 1 万人、福岡県北東部にある農村ですが、かつては炭坑の町として栄えました。しかし、エネルギーが石炭から石油へと変わるに連れて、北海道と並んで有数の産炭地だった筑豊炭田でも閉山が相次ぎ、赤池町も過疎の町となっていました。

炭鉱城下町は一転して税収が大きく落ち込み、閉山後の住宅対策などの経費がかさむばかりで、町の財政状況は悪化。土地開発公社が抱えきれなくなった負債を町が引き取ったことが引き金となって、91 年度には約 32 億円の赤字を出し、町独自による自主再建を断

念せざるを得ない状況に追い込まれました。「財政再建団体」に転落してしまったのです。

12 年がかりの再建策では、歳入確保と、歳出削減を二本柱に据えられました。職員の給与引き下げや削減ばかりでなく、町営プールの使用料や野球場、町民会館などの使用料のほか、町営住宅の家賃もそれぞれ 10 ～ 20% 値上げされました。さらには、70 歳で 4200 円支給されていた敬老年金は 2000 円に削られるなど、福祉関係にも厳しい見直しがかけられました。99 年 6 月の大雨災害では、復旧工事のための補正予算が必要となりましたが、これも自治省

の判断を仰がねばなりませんでした。町職員がスコップ片手に補修に走り回るような場面も見られました。

98 年度の歳出は約 58 億円で、なお約 3 億円の赤字ですが、再建団体に転落前に約 7 億円だった普通建設事業費は約 1 億 6 千万円にまで圧縮されました。こうした徹底した歳出削減により、2001 年度には赤字を解消する見通しになっているそうです。

■「童謡のまちづくり」で活気  
赤池町役場には、ここ数年、全国の自治体からの視察が相次いでいます。地方自治をめぐる厳しい財政状況を反映した現象といえるでしょう。

財政再建の一方で、「緑と清流、やきものと文化のまち赤池」を基本理念にしたまちづくりも進んでいます。伝統工芸の上野焼の振興に力を注ぎ、2002 年には「上野焼四百年祭」の開催を計画しています。また、童謡「かもめの水兵さん」の作曲者で地元出身の河村光陽にちなんだ「童謡のまちづくり」も年々活気を増し、「こどもの歌創作曲コンクール」には全国から応募があるそうです。

## 「財政再建団体」とは

■「資格」が必要、赤字にはペナルティ 市町村が「財政再建団体」となるには、実質収支の赤字幅が標準財政規模の 20% 以上であることが資格要件となります。自主再建を目指すことも可能ですが、赤字幅によっては文教、厚生施設も含めた公共施設、用地の取得のための起債制限というペナルティがあり、これに耐えられなければ、再建団体に「転落」せざるを得ないというわけです。

■銀行救済並みの国の監督と資金注入 再建団体に指定されると、自治体の財政は、完全に自治省と都道府県のコントロール下に置かれます。わずか千円の出費でも、「お伺い」を立てなければなりません。財政再建計画に基づくなど倒産企業の再建にも似ていますが、赤字は起債で埋め、国が利子補給を行うなど、公的資金の注入が論議となった金融機関の救済策と良く似た方法で再建が進められます。

## DATA

## 個人情報保護条例

個人情報の保護は、電子計算機による個人情報の処理が進展するにつれて重要視されるようになってきました。2000 年 4 月 1 日現在では、全国で 1748（一部事務組合を含む）の地方公共団体で個人情報に関する条例が制定されています。都道府県、市区町村では、52.7%の制定率となっています。さらに、規則や規定などによって個人情報保護対策を講じているものを含めると、75.7%に達します。

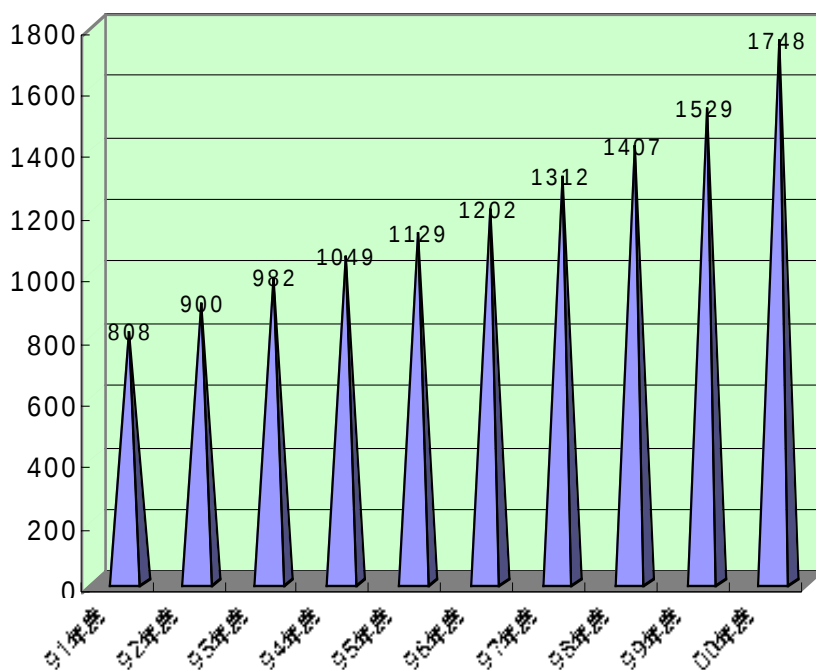
保護対象としては、公的部門の保有する個人情報や電子計算機処理に係る個人情報を挙げている団体が多数ですが、民間部門の保有する個人情報やマニュアル処理に係る個人情報も対象とする団体の割合も増加しています。

規制の内容については、個

人情情報の記録、利用・提供、維持管理等に関する規制が主で、自己情報の開示、訂正などについて規定している条例も多くあります。

岐阜県八幡町では、町などから委託を受け個人情報を取り扱う民間の電算処理会社などの業者や団体に対して、地方公務員法に準じて、個人情報漏えいに対する罰則（1 年以下の懲役または 3 万円以下の罰金）を定めています。

## 個人情報保護条例の制定件数の推移



## BOOK

オススメ 入門向け

## 【地域医療と介護関連図書】

● たかね先生の地域医療論～介護の時代に問われる医療 地域の中で現場の医療に携わってきた医師が、高齢化社会において真に役立つ医療と福祉・介護の連携について考察。矢嶋嶺著、雲母書房刊。1800 円、2000 年 7 月発行。

● 医療と介護保険の境界～「介護保険」で適切な医療と介護は提供されるか 介護保険、医療は地域住民の要求に応えるものなのか、法令の整備も含めて問題点と課題を提起。

地域医療研究会・介護の社会化を進める 1 万人市民委員会編著、雲母書房刊。1800 円、99 年 6 月発行。

● 老いを支える医療福祉 宮原伸二著、三輪書店。2900 円、2000 年 4 月発行。

● いのち輝く町を求めて～地域医療にかけたある医師の情熱 水原晶代著、大学教育出版刊。1200 円、98 年 7 月発行。

● 学びやすい社会福祉概論～含地域・在宅・施設・医療福祉（介護福祉テキスト）硯川真旬・有馬洋ほか編著、金芳堂刊。1800 円、99 年 3 月発行。

## 212の21世紀を考える 良くわかるマチづくり講座

12

デッドライン

# 「リストラ行政」か住民自治か

過疎化が進み、企業誘致はままならず、税収は落ちる一方、借金もぎりぎりまで抱え込んだ。高齢化が進み福祉サービスの充実や、文化施設の整備も進めなければならないが、貯金は底を付き、借金の返済に追われるばかり。そんな状況に追い込まれた市町村は、企業でいうと、倒産に近い状態といって良いでしょう。

いわば会社更生法の自治体版ともいえる地方財政再建促進特別措置法(「財政再建法」と呼びます)の適用を受けることになった自治体は「赤字再建団体」と呼ばれます。赤字再建団体になると、自治省の完全な管轄下に置かれて、赤字解消のための措置が進められます。

### ■赤字再建団体への道

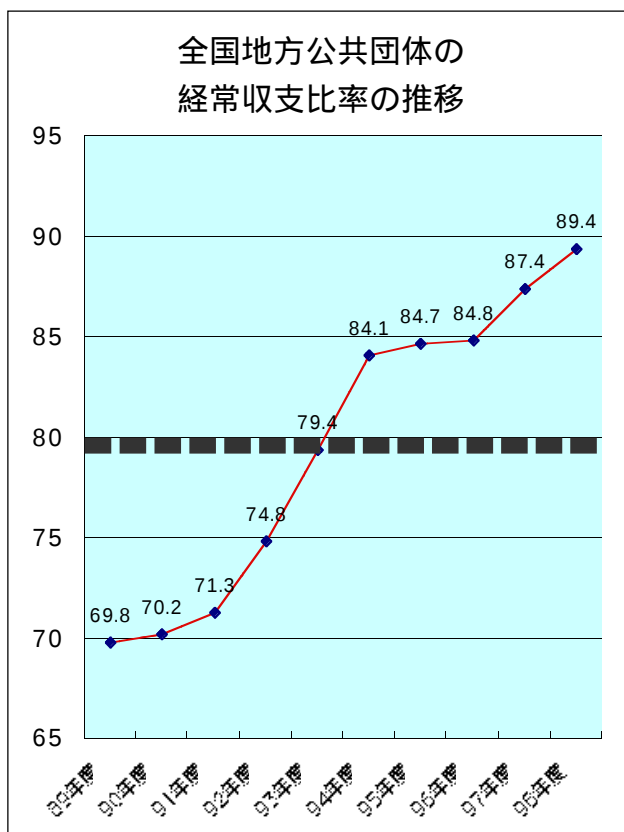
歳入が歳出に追いつかない場合、「歳入欠陥を生じる」といいますが、歳入欠陥を生じた自治体、つまり「赤字団体」が即そのまま「赤字再建団体」となるわけではありません。

自治体が税収などだけではやりくりできない場合、「地方債」という借金に頼るわけですが、この借金も青天井でいくら

でもできるわけではありません。自治省は「起債制限」と呼ぶ一定のラインを引いており、市町村の場合は、普通会計決算の実質収支比率がマイナス20%(都道府県は5%)に設定されています。

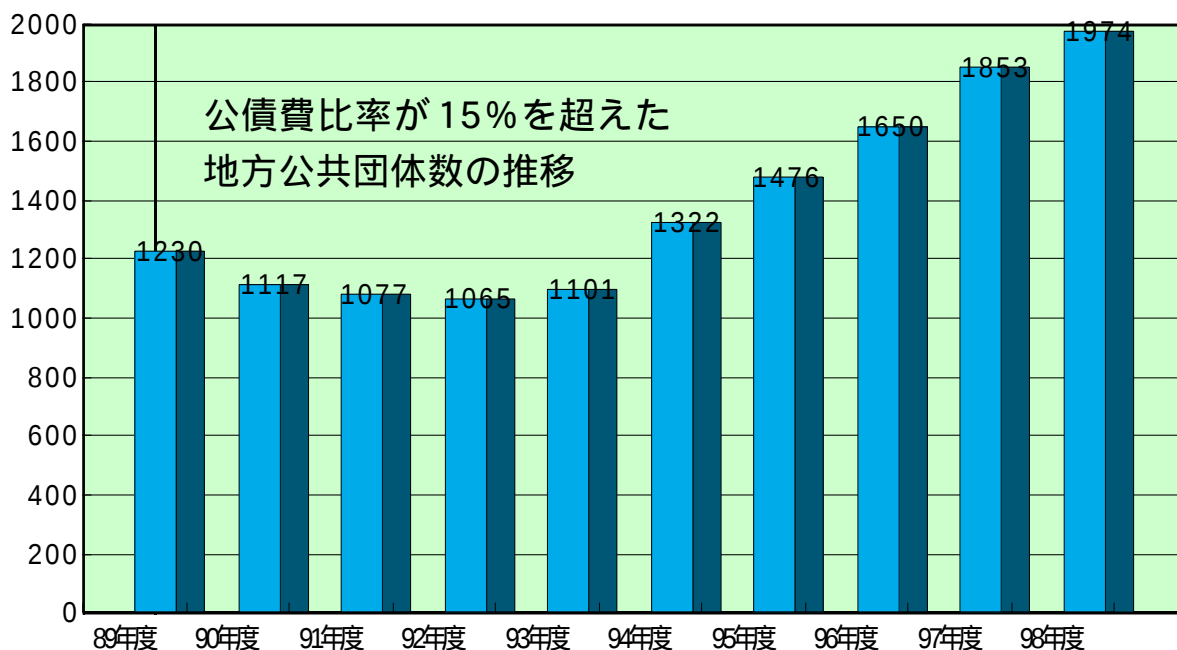
自治体の財政にとってはこれが「デッドライン」です。借金したくとも許されない、さりとてほかに資金のあてはないわけですから、赤字再建団体の指定を受け、まず起債制限を解除してもらうところから財政再建の一步を踏み出すことになります。指定を受けるためには再建計画を策定し、議会の承認を受ける必要があります。

福岡県の赤池町は97年度決算の実質収支比率がマイナス42・6%と全国最大で、赤字再建団体として財政の立て直しに取り組んでいます。これら赤



字再建団体では、赤字解消が最大の目標とされますから、使用料や手数料はほぼ同規模の自治体の水準以上に引き上げられ、職員の人件費や定数も抑制・削減されます。自治体単独で行おうとする施策も自治省の管轄下に置かれますから、赤字再建団体になったまちには地方自治そのものが存在しなくなるということも良いでしょう。

(次ページへ続く)



## 財政再建は情報公開が第一歩

北海道では60年度に51市町村が再建団体となったのをピークに、70年代初めには再建が完了しています。実質収支の赤字団体は97年度決算ではゼロ（全国では13市町村）です。

数字の上では、赤字団体、赤字再建団体は少なくなっていますが、実際には自治体の財政をめぐる問題は、深刻化しています。第一に財政難を短期的に切り抜けているのは、大量の地方債の発行によるところが大きく、財政健全化の根本的な対策が先送りされていることにあります。第二には、赤字再建団体に転落するのを避けるため、という大義名分で掲げられた自主再建策もまた、使用料や手数料の引き上げといった実質的な住民サービスの切り捨てや、職員のリストラを柱とし

たもので、公共工事優先・箱物主体の「土建屋行政」の見直しが片隅に追いやられている傾向が強い点です。

99年に入って東京都と大阪府が相次いで財政の「非常事態宣言」をしましたが、大阪府の財政再建計画では府立高校の授業料引き上げ、私学助成の見直しなどの教育費の切り詰めが盛り込まれ、東京都はシルバーパスの廃止・有料化など福祉切り詰めに動いています。これらの大都市はある意味で全国の市町村の「お手本」ですから、財政健全化の名の下に、福祉や教育の切り捨て・切り詰めが全国的に拡大することも懸念されます。

また、自治体財政の現実が、きちんと住民に知らされていないことも大きな問題です。まちの財政が厳しいという現状

までは知らされても、なぜそうなったかという原因の説明は十分とはいえません。住民参加による再建を目指す以上、情報公開の門を開けておくだけでなく、積極的に情報を提供し、住民の声に耳を傾けながら危機突破の工夫を凝らす努力が求められていると思います。

特に、自治体による情報の公開は、真の住民自治を実現するための「第一歩」といえます。情報公開は「公開することの民主性」が重要なのではなく、公開された多様な情報を基に住民自身が現状を知り、判断し、積極的にまちづくりに関わってこそ、意味があるのです。

（地域メディア研究所

代表・梶田博昭）

（財政編完）