

東京大学公共政策大学院 2006年度冬学期 事例研究 「法政策」
レポート集

はじめに 静岡県を始めとする御協力をいただいた方々への御礼をかねて

このレポート集は、当大学院2006年度冬学期における事例研究「法政策」を受講した院生によるレポートをまとめたものである。

今回の「法政策」においては、地方公共団体が取り組んでいる改革を研究課題にし、議論やレポートが行政の実際の動きを踏まえたものとなるようにしたいと考えていた。

そうした願いを叶える形で、静岡県には、「臨床事例」の提供をいただいた。具体的には、石川嘉延知事自身からのお話や質問へのお答え、吉林章仁財政室長・下山晃司行政改革室長による事前のレクチャー、静岡県職員の皆さんによる御教示・豊富な資料提供などにより、調査研究に御協力いただいた。さらに、個々のレポートに示されているとおり、埼玉県・群馬県・神奈川県などの多くの自治体関係者等に御教示いただいた。ここに、改めて業務多忙な中の御協力に御礼申し上げる。

レポートの内容については、時間的制約等から不十分な点も多少あると思われるが、上記の協力を活かし、充実したものも多く、本ホームページにて公表する意義があると考え、ここに掲載することとした。各レポート中の意見・分析・事実認識は、あくまで各筆者個人としての考え方・見方であり、静岡県を始めとする御協力いただいた各団体等の見解等と必ずしも一致するものではないことを念のためお断りしておく。また、表現やレイアウト等についても、各筆者の個性を重んじて、統一を行っていないことを御寛容賜りたい。

現在、地方公共団体を取り巻く環境は極めて厳しいが、各レポートが考察している改革への取り組みが、関係者の理解と協力を得つつ、地方自治の発展に繋がることを願ってやまない。

平成19年3月25日

小西 敦

1 新しい公共空間論

森田省吾 指定管理者制度における行政の役割

山下泰静 新しい公共空間におけるNPO - 行政とNPOの協働を考える -

荏原美恵 地方自治体の広聴広報改革～コミュニケーション力を重視した「戦略的広報」の必要性～

2 自治制度論

上原雄二郎 道州制と政令県構想

虫明徹 県内構造改革とその効果

村田聡 市町村合併過程における住民参加

3 財政改革論

安藤浩和 都道府県における予算編成改革

4 人材育成論

吉田まわら 地方自治体における人事制度を通じての人材育成

遠藤律子 地方自治体における人材育成

5 行政評価論

菊地小百合 地方自治体の行政評価～行政評価は結果ではなく、プロセスである～

梶原啓 静岡県における県政ニーズ・満足度の把握と施策目標の数値化

「指定管理者制度における行政の役割」

公共政策大学院法政策コース2年

58017 森田 省吾

要約

2003年地方自治法改正により指定管理者制度が導入された。この制度は民間ノウハウを使うことにより公の施設におけるサービスの向上とコスト削減を主な目的としている。この改正により、公の施設の管理・運営を営利法人も含め個人以外の団体であれば行えるようになった。またそれと同時に、受託主体が広がったことにより、公の施設の公共性の確保が危ぶまれている。そこで地方自治法は公共性の確保のための手段として、業務の基準・範囲を定めること、監督措置、指定の取り消しなどについて定めている。これらの手段を使用する上で、重要なことのひとつには、住民の声を聞き、公の施設の目的を明確にし、指定管理者に理解してもらうことである。もうひとつは、行政と指定管理者が対等の立場でお互いを尊重し、助け合うことである。以上のように、指定管理者制度の下でも依然として行政は公共サービスの中心ではあるが、決して上位にあるわけではなく、住民の声を聞き、多様な主体と力を合わせるといふ平面における中心である。

目次

1. はじめに

2. 指定管理者制度の概要

2 - 1、公の施設

2 - 2、公の施設の管理の変遷

2 - 3、指定管理者制度

2 - 4、指定管理者制度の導入の背景

2 - 5、指定管理者制度への批判

3. 公共性の確保の手段

3 - 1、業務の基準・範囲

3 - 2、監督

3 - 3、指定の取り消し

4. ポイント

4 - 1、施設の目的

4 - 2、官民の連携

5. 総括

1. はじめに

総務省は、2005年3月、全国の自治体向けに「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」を発した。これには、まずその冒頭で「住民の負担と選択に基づき各々の地域にふさわしい公共サービスを提供する分権型社会システム」への転換の必要性を説いた上で、「これまで行政が主として提供してきた公共サービスについても、今後は、地域において住民団体をはじめ NPO や企業等の多様な主体が提供する多面的な仕組みを整えていく必要がある。これからの地方公共団体は、地域のさまざまな力を結集し、『新しい公共空間』を形成するための戦略本部となり、行政自らが担う役割を重点化していくことが求められている。」としている。ここで示されているように近年、公共サービスは行政サービスに限定されるのではなく、行政サービスでない公共サービスが広がり、行政の役割が変化しつつあり、またそのことが時代の経過や社会情勢の変化により求められているといえる。その一例として、2003年地方自治法改正により創設された以下で取り上げる指定管理者制度があるのである。そこで、本レポートでは指定管理者制度における大きな問題点のひとつである公共性の確保について検討し、指定管理者制度により現れた新しい行政の役割や行政と民間の関係について考えてみたいと思う。

2. 指定管理者制度の概要

2 - 1. 公の施設の概要

まず、指定管理者制度の舞台となる公の施設について触れておく。地方自治法 244 条によると「公の施設とは、住民の福祉を増進する目的をもって、その利用に供するために地方公共団体が設ける施設をいう」とされている。

その要件を挙げる¹と以下ようになる。

住民の利用に供する施設であること

この点から、試験研究所、留置場は除外される。

地方公共団体の住民の利用に供するための施設であること

この点から、主として当該地方公共団体以外に在住の人が利用する観光宿泊施設、物産販売 施設は除外される。

住民の福祉を増進する目的があること

この点から、財政上の必要のために作られる競輪場や競馬場、社会秩序の維持のために作られる留置場は除外される。

物的な施設であること

人的側面はその要素でない。

地方公共団体が設置した施設であること

¹ 松本 英明「地方自治法」2004 p.433-434

国その他地方公共団体以外の公共団体が設置するものは除外される。

また公の施設には住民の平等利用の権利があるとされる（地自法 10 条）。その裏返しとして、地方公共団体は、正当な理由がない限り、住民の利用を拒んではならず（地自法 244 条 2 項）不当な差別的取り扱いもしてはならない（地自法 244 条 3 項）とされている。

実際には、道路・公園・学校・図書館・博物館・保育所・幼稚園・上下水道・病院・市民会館・公会堂・公民館・公共交通機関・スポーツ施設などが公の施設に該当し、これらはどれも住民の生活に不可欠な施設、あるいは住民福祉の観点から重要な意味を持つ施設であり²、また施設の提供は地方公共団体にとっても最も重要な仕事の一つであるといえる³。

次に公の施設の管理について地方自治法の規定を中心に概観する。

2 - 2、公の施設の管理の変遷⁴

1963 年以前

地方自治法 10 条第 2 項および第 209 条から第 215 条は営造物⁵の共用・使用などと設置・管理について定めていたが、第三者への管理委託などに関する明文の規定はなく、一般に、消極的に解されていた。ただ、病院の掃除や公園の樹木の管理などの行為は私法上の契約により第三者に委託することは可能とされていた。つまり、住民へのサービスに直接関連する事項についての委託は消極的に解されていたということである。

1963 年改正

この改正によって管理委託制度が導入された。公の施設の管理はある程度において権力的要素含むことは否定できず、一般的には委託に適しないが、権力的要素の微弱な施設、民間において同種の事業を行っている公の施設、経済的利益が生じるような施設などはその設置目的を一層効果的に達成することが出来る場合、管理を委託することができると考えられていた。

管理委託の対象としては公共団体または公共的団体に限られていた。公共的団体とは広く公共的な活動を営む団体を指し、農業協同組合・商工会議所・青年団・学校法人・町内会がこれに当たる。

公物警察権はもとより利用許可権限も与えられていなかった。それは権力的色彩の強い事務は公の行政作用に属するものといった理由からであった。

² 稲葉 馨「公の施設法制と指定管理者制度」東北大学法学 6 7 2003 年 p.687

³ 塩野 宏「行政法」2006 年

⁴ 前掲注 2 p.687-698

⁵ 1,958 年改正により「営造物」は「公の施設」と言い換えられるようになった。

1991 年改正

この改正によって、管理受託者として「普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの」を追加された。これは地方公共団体と民間の共同出資による法人である第 3 セクターが地域振興・開発など広範な分野で重要な役割を担っていることが考慮されての追加であった。

利用料金制度、つまり使用料条例法定主義を緩和し、条例の枠内で管理受託者の自主的判断を尊重する承認料金制度が創設された。しかし利用許可権限は依然として与えられなかった。

管理委託の弾力化に対応して、管理受託者に対する長等の監督権（報告徴収・調査・指示）が法定された。

2 - 3 指定管理者制度

2003 年改正により指定管理者制度が創設された。この法改正により、施行日から 3 年以内（平成 18 年 9 月 1 日まで）に、現在、管理委託を行っている自治体の全ての施設において指定管理者制度に移行することになった。

この改正により地方自治法 244 条は「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するために必要があるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するものに、当該公の施設の管理を行わせることができる。」となった。つまり、公共団体および公共的団体および一定の出資法人からそのような限定のない団体へ委託が可能となったのである。

この改正でもう一つの大きな点は指定管理者に公の施設を利用する権利に関する処分が行えるようになった点である。なお使用料の強制徴収権や行政財産の目的外使用の許可権は与えられていない。

また指定管理者が指示に従わない場合など「当該指定管理者による管理を継続することが適当でない」ときの長による指定取り消し・管理業務の停止命令制度が導入された。また指定管理者は毎年度終了後、当該管理業務に関する事業報告書を作成して自治体に提出する義務を負うことになった。

以上で説明した管理委託、指定管理者制度に直営、業務委託を加えて表にまとめると以下のようなようになる。

	直営	業務委託	管理委託	指定管理者制度
運営（受託主体）	自治体	限定なし 議員・議長に兼 業禁止規定あり	公共団体、公共的 団体、政令で定め る出資法人	法人その他の団体 法人格は必ずし も必要ではない。た だし個人は不可

法的性格		私法上の契約	公法上の契約	指定（行政処分）
施設設置	自治体	自治体	自治体	自治体
施設の使用許可	自治体	自治体	自治体	指定管理者も可
強制徴収権、目的外使用権	自治体	自治体	自治体	自治体
受託者の裁量		×		

2 - 4 指定管理者制度の導入の背景

2003年の指定管理者制度を創設したこの改正は「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設に民間の能力を活用しつつ⁶、住民サービスの向上を図るとともに、経費の削減等を図ることを目的とするもの」⁷とされている。このことから指定管理者制度はイギリスに端を発するNPM改革の一環であるといえる⁸。イギリスでは1979年に発足したサッチャー政権以来、財政再建と経済の活性化を図るため、公的部門に民間活力を導入するとともに、行政の徹底的なスリム化を推し進めた。日本ではバブル景気に沸いた80年代後半以降、一時、行革の実質的な取り組みは後退したものの、1999年（平成11年）の「民間資金の活用による公共施設等整備等の促進に関する法律」によりPFI（Private Finance Initiative）制度が、「独立行政法人通則法」など関連法案の改正により独立行政法人制度が、それぞれ成立した。また政府部門を民間事業者と競争させる「市場化テスト」や地方公共団体の活動に対する規制をモデル的に撤廃する「構造改革特区」も導入されるようになった。こうした行政改革・規制改革論議から派生した一連の手法は企画立案部門と執行部門を分離し、執行部門に競争原理を導入するというNPM改革の文脈で位置づけることが出来る。指定管理者制度はこのような改革の流れを受けて創設されたのである⁹。

2 - 5 指定管理者制度への批判

このような背景を持つ指定管理者制度に対して問題点も指摘されている。指定管理者制度を導入して民間に施設の運営を任せると、効率性が重視され、公の施設が持つ公共的な目標の達成が曖昧になるのではないかと、それは行政責任の放棄ではないかと、という批判

⁶ 活用される民間能力としては経営ノウハウも多分にあるが、行政は制度上、できないことも含まれる。

⁷ 2003年7月17日総行第87号（総務省自治行政局長通知）「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」

⁸ 前掲注2 p.695

⁹ 原田 晃樹、松村 亨「協働のツールとしての指定管理者制度」四日市大学総合政策学部論集 5(1・2) p.60

である¹⁰。確かに公の施設に関する自治体の行政責任は指定管理者制度を導入したからといって免れるものではない。つまり、公共的な目標の達成は必要である。もしその公の施設が不要であるとか行政が責任を持つ必要がないと考えるなら、その施設の廃止や民営化という手段がとられるべきであって、その場合に指定管理者を導入するのは不適當であるからである¹¹。

民間主体に任せると効率性を重視し公共性が損なわれる恐れももっともなことである。この批判は最もなことであると思う。民間事業者は利潤最大化が最大の目標であるからである。ただ、指定管理者に任せ、彼らのノウハウの発揮させることによって生じる住民サービスの向上とコスト削減が指定管理者制度の特徴であるので、それを損なっては制度の意味がなくなると思う。そこで、指定管理者制度においてもこの公共性の確保と民間ノウハウの発揮というトレードオフの関係にあるもののバランスを取るような手段を設けているので、以下でそれについて検討する。¹²

3. 公共性確保の手段

公共性確保の手段としては、業務の基準・範囲の確定、事後的な監督、指定の取り消し、公の施設を利用する権利に関する不服申し立て、監査委員による監督がある。後2者についてはその手段の使用の契機が住民にあることから、本レポートの趣旨は行政の役割についてであるので、以下では手段の使用の契機が行政にある前3者について順に検討する。

3 - 1 業務の基準・範囲

これは募集要項や指定管理者が決定した後に地方公共団体と指定管理者が結ぶ協定を通して事前に施設の運営の基準や範囲を決定しておくことで公共性を確保するものである。ここでは休館日、開館時間、使用許可の基準、個人情報取り扱い、施設の維持管理の範囲といったことが定められる¹³。出社時間・帰宅時間、書類の形式、講座の内容・説明会・アンケートの実施についても規定されることもあるようである¹⁴。

しかし、地方公共団体が、指定管理者を懐疑するあまり制限を強化しすぎると、指定管理者が持つノウハウが活かされず効果的・効率的な運営ができなくなる恐れがある。またその一方で、制限を緩くしすぎても公共性が確保できないこともある。従って、協定締結の段階で自治体と指定管理者が自治体は公共性について、指定管理者は自分の持つノウ

¹⁰ 衆議院総務委員会 156 回第 1 5 号 2003 年

¹¹ 静岡県集中改革プラン資料編

¹² 指定管理者制度への問題点としては本文以外のもも指摘されている。例えば、個人情報の漏洩、企業の撤退の危険、ボランティアの参加の阻害、「企業の秘密」による透明性の低下、コスト削減を人件費の削減で行う労働条件の低下、人権侵害などである。

¹³ 成田 頼明 監修「指定管理者制度のすべて：制度詳解と実務の手引き」2005 年

¹⁴ まつど市民活動サポートセンターから聞き取り

ハウについての知識を基にしっかり話し合うこと、さらには、事前の協定において、後に行政と指定管理者の協議により協定を改定していく仕組みを明示しておくことが必要である。

3 - 2 監督

地方自治法 244 条の 2 第 10 項は地方公共団体の長又は委員会が指定管理者に対して管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる旨定めている。静岡県においては、指定管理者は日報・月報・年報を県に提出することになっており、また実際に現地にも足を運んでいるそうである。これらのことを基に県は指定管理者に指示などをするのであるが、その前に業務に関する評価が行われる。静岡県では平成 18 年に富士山こどもの国において外部評価を行った。その評価は一次評価と二次評価に分けられる。

一次評価

設置管理者である県が行う管理運営状況評価であり、業務内容や手段について管理業務やサービス事業が計画通りに実行されているかについて評価するものである。

二次評価

外部評価委員会が行う公共性、設置合目的性評価であり、利用者アンケートや一次評価を踏まえて、機能と設置目的について利用者がビジョンに沿ったベネフィットを享受しているか、総合的に判断して管理が設置目的に沿ってなされているかについて評価するものである。

この評価を用いて次年度の事業について自治体が指定管理者に改善を求めたり、指示をすることになるのであろうが、この点、上で取り上げた外部評価において注目すべき記述がある。外部評価において評価方法改善を指摘しているのであるが、そこでは「評価指標は、事業の実施成果を測定するばかりでなく、事業者への動機付けとして意義付けることが、より重要である。」としている。このことは指定管理者の自主性の尊重として意味のあることだと思う。

3 - 3 指定取り消し

上述した指定の取り消しも究極的な公共性担保の手段である。この場合に問題となるのは、どのような場合に「当該指定管理者による管理を継続することが適当でない」と認めるときに当たるかであるが、この解釈は指定管理者の権限を剥奪する行為であるために厳格に解釈する必要がある¹⁵。

この指定の取り消しは講学上の行政行為の撤回に当たるものであるが、いかなる場合に行政行為の撤回が可能かについては次のように解されている。

まず賦課的行政行為の撤回については、行政行為の相手方の利益保護あるいは法的安定

¹⁵ 前掲注 8 p.70

性の確保の観点から、原則として自由とされている。これに対し、指定の取り消しのような受益的行政行為の撤回については、適法な行政行為の効力を失わせ相手方の権利利益を奪うものであるため、当該行政行為の性格、撤回によってもたらされる公益と撤回により相手に与える不利益、相手方の責めに帰すべき事由、第三者の信頼保護の必要性などを総合的に考慮して判断することが求められる。さらに、最高裁の判例によると、被る不利益を考慮しても尚撤回すべき公益が存在する場合に撤回が正当化されるという要件も加えられる。

つまり、指定の取り消しは公共性の観点から、なされるのであって、指定管理者が自治体との関係悪化が直接の原因になるものではない。

3 - 4 小括

以上で行政が指定管理者を導入した施設の公共性を担保する手段を見てきた。自治体はこれらの手段をうまく使い、公共性の確保と民間ノウハウ発揮のバランスを取り、指定管理者制度を最大限に有効活用することが求められる。以下ではその際にポイントとなる事項について考えてみたい。

4. ポイント

4 - 1 公の施設の目的の明確化

施設の目的は施設の存在意義そのものである。行政が提供する妥当な目的が存在しなければ、行政が設置しておく必要はないのであり、廃止や民営化という措置が取られるべきであることになる。また、妥当な目的が存在し、行政が提供する段階にあっても、上述した、業務の範囲や基準を設定する際や評価をする際やはたまた指定取り消しをする際にも施設の目的は重要な役割を果たす。また民間事業者のほうでも自分たちの民間ノウハウを提供する際にビジョンを明確にしてもらわないと、ノウハウをどのように使って提案すれば評価が高くなるのか見当がつかないという声もある¹⁶。実際にも、指定管理者制度を導入した結果、サービスの変化に対して批判を受けている施設の多くは施設の目的が不適當であったり、不明確であるのではないかと思う。スポーツ施設を例に挙げれば、収益の上がるようなプログラムを多く組んで、利用者が限定されてしまうであるとか、水球プールという特殊性にも関わらず一般水泳利用を主体にしたり、同じ地域にある民間のプールへの影響¹⁷などは施設の目的が不適當なことが理由の批判であると思う。

一般に、サービスは提供者と受領者との間での自発性と相互交通性が不可欠の要素であるとされるのに対して、行政のサービスはそれとは反対に、むしろ強制性と一方通行

¹⁶ 小林 真理 編著「指定管理者制度、文化的公共性を支えるのは誰か」2006 p.77,91

¹⁷ 宮城進、丸山富雄、朴澤泰治「指定管理者選定基準をめぐる諸問題とその評価に関する研究」仙台大学紀要 2006 Vol.37 No.2 p.52~54

性が印象づけられる¹⁸。いかなる範囲と限度のサービスを公共サービスとして認定し、その提供をいずれの政府に委任すべきか、また、いかなる手続きといかなる負担で提供されるべきか、それを決定するのは第一義的には市民である。また時代の変化、社会の変化により施設の目的も変化を求められるので、施設の目的は所与のものとはせず絶えず市民の意見を聞き、ニーズを把握し施設の目的について考え直しつづけていくことが必要であると思われる。さらには、その施設の目的について、しっかりと指定管理者に理解してもらうことが必要である。

4 - 2 官民の適切な連携

管理委託制度の下では自治体との連携が容易であるが、指定管理者制度の下ではそのメリットが失われることが指摘されている¹⁹。指定管理者制度における自治体と指定管理者との制度的な連携については公共性の確保の手段のところでは挙げたものもそれに含まれるが、その他にも官民の連携は、行政・指定管理者・住民の三者が共に満足するために必要になると思われる。そこで、行政と指定管理者とが定期的に集まる場を設けたりであるとか、指定管理者では行えない業務を行政が行ったりして実際に協働するなどすることは連携を深めることにつながる。後者の例としては、長崎歴史文化博物館ではボランティア募集に際し、民間企業のボランティアではなく、博物館活動のボランティアであることを明確にするために、募集の説明に県も関わっている。

また、連携の際には、行政と指定管理者は対等の立場にあるべきである。施設の公共的な目的を守るためには行政が公共性を把握しているために行政が指定管理者をしっかりと管理していかないとならないという考えもある。確かに施設の提供するサービスについて最終的な責任を負うのは行政であること、指定管理者がサービスの質の低下を招く恐れがあることは、既述した通りである。しかし、指定管理者制度のメリットは行政にはない民間の考えを生かすことであること、実際にサービスを提供し、住民と接するのは指定管理者である²⁰ことから、指定管理者の考えも十分に尊重しなければ真に良いサービスは行えない。そうしたことから、行政と指定管理者は対等の立場にあるべきである。

5 . 総括

以上、指定管理者制度を見てきた。指定管理者制度においては公共サービスを民間が民間のノウハウを使って提供するようになっている。これは「官から民へ」ということだけでなく、「民から公へ」ということも含められていると考えられるのではないかと。ただ、「民から公へ」の観点から、民間のノウハウの使用を考えると、指定管理者の裁量の幅が

¹⁸ 三橋 良士朗、原 秀訓 編著「行政民間化の公共性分析」2006 p.6

¹⁹ 松戸市「公の施設の指定管理者制度導入の基本方針」2004 p.3

²⁰ 地域協働マネジメント研究会「指定管理者制度ハンドブック」2004 によると、横浜市白幡地区センターの指定管理者であるアクティオ(株)は住民からの提案を取り上げていこうと考え、自らアンケート実施を行っている。

問題となる。その点、実感としては、自治体・施設によっては民間の裁量はまだ狭いものがあると感じたが、それも指定管理者制度が導入されてから、まだ間もないからであろう。施設を運営していくうちに、施設を知り、利用者を知るようになって行けば、指定管理者に対する信頼も増し、今後裁量の範囲も変わっていくものと思われる。

また、指定管理者においても、依然として、最終的な責任は行政にあり、そもそも指定管理者を導入するか、どのような制度を作り、どの制度を選ぶかということについての最終的な決定権は行政にあるという意味では、公共サービスの中心に行政があるということは否定できないであろう。ただその際に重要なことは、市民の信託があるから行政は存在しているということである。民間企業であれば、物・サービスを購入してくれる人がいなければ存在しない。そのような考え方を指定管理者制度の導入によってより強くなればよいと思う。

以上。

新しい公共空間における NPO

行政と NPO の協働を考える

<要旨>

NPO が新たな公共サービスの担い手として認識されて久しい。阪神大震災以来 NPO に対する社会的関心は飛躍的に高まり、現在では 3 万にも上る NPO 法人が設立されている。そしてこの間、市民のニーズの複雑化や多様化、行政の財政緊迫化などの状況を受けて行政、企業、NPO などの多様なアクターによる「協働」が進められ、また制度としてもその基盤が整えられつつある。

しかしながら、公共空間において新たなアクターとして注目された NPO は、果たして本当に自律的なアクターとして公益を担っているのだろうか。「協働」という聞こえの良い言葉によって、いまだに官による公益活動という構図の中に NPO が埋もれているのではないだろうか。市民による市民のための公益活動を促進して真の意味での「新たな公共空間」を創造するためには、「公益とは何か」「誰が公益を担うのか」ということを改めて問い直す必要がある。

<目次>

1. はじめに
2. 「協働」とは何か
 - 1) 協働の定義
 - 2) 協働の意義
3. 静岡県の事例
 - 1) 県独自の NPO 関連施策
 1. NPO アイデア活用協働推進事業
 2. NPO マネジメントアドバイザー派遣事業
 3. 認証権限委譲
 - 2) 中間支援
 - 3) 小括
 - 4) 私見
4. NPO 発展のために - 千葉県市川市の事例 -
5. 結びに代えて - 「公」とは何か -

1. はじめに

わが国においてNPOが注目され始めた契機は、1995年1月の阪神淡路大震災であったといわれている²¹。行政の対応が遅れをとる中、震災直後にボランティアとして現地へ赴いて効果的な支援の手を差し伸べた人々は総勢100万人を超えたとされており、機動性を活かしたボランティア活動の有効性は広く認知されるようになった。しかしながら一方で、それらボランティアは法的には任意団体にすぎず法人格がないために、事業や活動を営む際の契約主体になれないなどの問題があり、継続的に組織としての活動を遂行する上での社会的制度が欠落していることが明らかとなった。これを境として、法人格のある民間非営利活動団体としてNPOの必要性がわが国において高まり、1998年には「特定非営利活動促進法」(=NPO法)が成立することとなった。このNPO法が特異なのは、第一にそれが当時の与党三党(自民、社民、さきがけ)のみならず野党民主党も含めた超党派の議員によって提出された議員立法であるという点、そして第二に法案策定過程に市民活動団体が積極的に意見を表明し、それが法案に反映されたという点である²²。これら一連の流れは、画一的なサービスを公平に提供する行政の限界を明らかにするとともに、市民が自発的に公益活動できる基盤を作るべきであるというコンセンサスが一定の共感を持って主張されたという点で、わが国の公共空間における一つのパラダイムシフトといってもよいだろう。

市民公益活動団体に法人化の道を開いたNPO法によってNPO法人はその後飛躍的に増加し、2006年10月までの累計では日本全国で29,203団体にのぼっている²³。行政セクター、企業セクターとは異なる行動原理を持つNPOセクターが、社会システムにおいて徐々にではあるが確実に認知され始めている証左である。また、地域におけるまちづくりや福祉の分野等でこれら三つのセクターが互いに協力関係を構築しながら活動することももはや珍しいことではなくなった。しかしながら、現在のわが国におけるNPOが他のセクターと比べて資金や情報、人材などの資源の面で遅れをとっていることは否定できない。さらには、NPOが単なる行政の「下請け」と化し、民による公益活動を行う主体としての性格が失われつつあることも大きな問題として認識されている²⁴。他のセクターに依存することなくいかに自律的な組織をマネジメントしていくかということはNPOの大きな課題となっている。

本稿では、各地、各分野で進化しつつあるNPOと行政の関係に着目し、「協働」というキーワードを用いて県レベルでのその実態を分析しながら、現在何が問題となっているのかを明らかにする。その上で、NPO支援の先進的な事例をいくつか紹介し、「新たな公共空間」の展望を考えてみたい。

²¹ 田中弥生『NPOが自立する日』日本評論社、2006 pp13~21 参照

²² 「シーズ=市民活動を支える制度を作る会」などが参加。

²³ そのうち、所轄庁が都道府県のNPO法人が26,856団体、内閣府のNPO法人が2,347団体。詳細は内閣府HPを参照 (<http://www.npo-homepage.go.jp/data/pref.html>)。

²⁴ 「二極化するNPOと下請け化問題」(田中；前掲)

2. 「協働」とは何か

一言に「協働」といってもそれが意味するものは多様である。ここでは、多くの定義の中から共通のエッセンスを抜き出していると筆者が考える「協働」の定義と意義をまとめてみたい。

1) 協働の定義

現代においては、行政による画一的なサービスの提供というこれまでのアプローチのみでは多様かつ複雑な市民のニーズに対応しきれなくなったという状況を受けて、機動性、専門性、創造性に秀でたNPOが新たな公共サービスの担い手として登場したといわれる。総務省が平成18年に発表した「地方自治体とNPO等との協働推進に関する調査」において、NPOと行政との「協働」は以下のように定義されている²⁵。

NPOと行政が、対等な立場で、相互の立場や特性を認識・尊重しながら、共通の目的を達成するために協力すること。さらに、その活動を通じて、相乗効果や住民自治力の向上が期待できること

また、個々のキーワードに関しては以下のような定義づけがなされている。

「相乗効果」= NPOと行政が相互補完することにより、個々に活動する場合と比べてより大きな結果や成果が得られること（「協働」と「行政サービスの一部を単に外部委託する場合」との違いを強調）

「住民自治力」= 住民自らが、主体的かつ継続的、そして自己の責任の下で、地域の課題に取り組む意思を持ち、地域の課題解決力を持つこと（協働事業による社会的な波及効果を指し、営利企業と協働する場合と市民が支える活動であるNPOと協働する場合との違いを強調）

2) 協働の意義

行政と他のアクターが協働するのは、すべてのアクターにとって何らかのメリットがあるからである。協働があくまで「手段」である以上、そのメリットが明確にならない限り協働を推進するインセンティブも働かない。「地方自治体とNPO等との協働推進に関する調査」では、行政とNPOによる協働のメリットを以下のようにまとめている。

²⁵なお、ここではNPOは「利益の獲得・配分を目的とせず、社会的な使命の達成を目的とした、市民の自主的・主体的な活動組織」と定義されている。（同調査、p7）

協働による受益者	メリットの内容
NPO ボランティア	<ul style="list-style-type: none"> ・新しい公共領域の普及 ・資金的な困難の克服 ・責任ある体制での社会サービスの提供（社会的な信用力向上） ・政策提言の実現 ・NPOのエンパワーメント向上 ・独善に陥りやすい組織体質の自己改革
行政	<ul style="list-style-type: none"> ・多様化する社会的ニーズへの柔軟な対応 ・公平で画一的なサービスの提供という制約からの解放 ・政策への新しい発想の導入 ・経費負担増大の克服 ・硬直的になりがちな組織体質の自己改革 ・NPOによる行政の政策形成の限界打破 ・市民参加の機会の拡大 ・市民と行政の信頼関係の回復
地域住民	<ul style="list-style-type: none"> ・NPO / ボランティアの特性を活かした、多様な価値観を反映したきめ細やかな社会サービスの提供 ・多様なキャリアを持つ高齢者・主婦層などの活躍の場、新しい雇用の機会が拡大することによる、地域経済の活性化 ・社会サービス提供の最適な役割分担

さらに本調査では、行政とNPOが協働する意義として「相乗効果」と「住民自治力」を重視している。

まず「相乗効果」が期待される背景として、行政とNPOそれぞれの特性の違いがある。NPOには先駆性、柔軟性、創造性、機動性、専門性、当事者性、地域密着性など、行政には安定性、公平性、中立性などの特性があり、また両者それぞれが異なる資源、ノウハウ、ネットワークを持っている。このため、行政とNPOが個々に活動するよりは、互いの強みを発揮し弱みを補完しあうことで、住民ニーズや地域課題への柔軟な対応、サービス受益者の満足度向上、行政が取り組んでいない先駆的な事業展開、事業コストの削減と効率化、各主体の知識・能力向上などを「相乗効果」として獲得することが期待できる。この意味で協働は、単なる補助金事業や外部委託では得ることのできない効果を潜在的に持っていると考えられる。

しかしこれだけでは行政が「NPO」と協働する意義をすべて説明したことにはならない。協働によって「相乗効果」を得るだけであれば、行政は企業と協働関係を組んでも同じ結果を得られるのである。そこで、行政とNPOの協働において重視されるのが「住民自治力」の向上である。

「住民自治力」が期待される理由は、それが高まることによって住民主権やコミュニティの自治権が確保されるためである。「補完性の原則²⁶」の下でNPOが地域の課題に積極的に取り組むことで、公共サービスの提供が住民にとってより近いアクターによってなされることになる。それによってボランティアやスタッフという形で住民にとっての参画機会が拡充するため、結果的に自律性の高いまちづくり、さらに地域の個性や特性を活かしたまちづくりが期待できる。

したがって、行政とNPOが協働する本質的な意義とは、住民のニーズに対してより効果的に対応し、受益者の満足度を高めることであると同時に、NPOが有する市民共感性やNPOが関ることによる住民参画機会の拡充により、地域課題に対する住民の関心や参画意欲を高めることであるといえることができる。

3. 静岡県の事例

静岡県は、全国でもNPOに対する意識が高い県の一つとして知られている。同県の石川嘉延静岡県知事は、NPO施策に力を入れている堂本暁子千葉県知事らとともに「NPO推進自治体フォーラム」に参加し、全国の自治体にネットワーク参加を呼びかけるなど、NPOの基盤強化に積極的である。静岡県ではNPOに対する施策を以下の三段階に分け、それぞれのフェーズにあった施策を展開している。

< NPO 創成期 > (H10 年度 ~ H16 年度): 行政による NPO 設立や運営などの支援、人材育成に重点

< NPO 普及期 > (H17 年度 ~ H18 年度): 行政による NPO 支援から NPO による NPO 支援という視点への転換

< NPO 発展期 > (H19 年度 ~ H21 年度): 中間支援組織・拠点の強化支援、協働事業の推進

ここでは、まもなく第三フェーズである「NPO 発展期」に移行しようとしている静岡県について、独自のNPO施策と中間支援について分析する。

1) 県独自のNPO関連施策

1. NPO アイデア活用協働推進事業

< 概要 >

NPOと行政との協働を推進するために、県がNPOから協働事業の提案を受け、事業や既存事業への活用を行うことを目的とするものである。事業実施や予算化を決定するのは各事業担当室となっている。平成17年度まではNPOからの提案を受け、それを各担当室が

²⁶ 「欧州統合に際しEUと加盟国の関係を整理する拠り所とされたもので、より身近なところで問題解決を図ろうとする考え方。」(同調査、p9)

検討、決定するという方法だったが、平成 18 年度より各担当室が NPO と協働したいと考えている事業を設定し、それを NPO に対して提案するという方法も加えられた。

平成 17 年度までの NPO からの提案件数、採用件数、採用率は以下のとおり²⁷。

年度	提案件数	採用件数	採用率 (%)
13	27	9	33.3
14	45	17	37.8
15	52	14	26.9
16	33	17	51.5
17	10	2	20.0

< 評価 >

県職員の方の話によれば、採用率が 3 割程度で推移しているのは NPO が提案する事業内容がそもそも県が対応すべき広域的なものではなく、ローカルなものが多いということに起因しており、県としては採用率がそれほど低いとは認識していないということである。

また、近年提案件数の減少傾向が見られるのは、多くが市町への提案へとシフトしているためとのことである。事業内容がそもそもローカルであれば、県に提案するよりも住民により近い市町村に提案した方が NPO にとって事業化する可能性が高いということである。この点に関しては、県の財政査定が年々厳しくなっている（財政状況の緊迫化）ことを NPO 側も理解しつつあるのではないかと、という点も指摘されていた。

現在静岡市と浜松市では協働事業提案制度が活用され、また他の市町でも NPO との意見交換会を開き、協働事業を模索しており、今後事業提案における県から市町へのシフトはさらに進むと考えられる。

2 . NPO マネジメントアドバイザー派遣事業

< 概要 >

NPO が組織としての自立性を高めるために、県では平成 12 年度から組織の運営管理、会計・税務、社会保険、法務等において専門知識を有する人材を登録するとともに、設立から二年以内の NPO 法人等の要請に応じてこれらの人材を当該 NPO に派遣している。派遣一回あたりの謝金（12,000 円）は、すべて県が支払う。

平成 17 年度までの事業実績は以下のとおり。

²⁷ なお、平成 18 年度については提案が計 6 件あり、「NPO からの提案部門」が 1 件、「県庁各部局からの提案部門」が 5 件あった。いずれも事業化については現在検討中。

	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度
運営管理	1				3	
会計・税務	6	13	14	18	15	8
社会保険	1	1	1	1	1	
法務		1	5	1		
計	8	15	20	20	19	8

< 評価 >

平成 15 年度以降相談件数の一貫した減少が見られるが、これは N P O 支援センターのアドバイス機能が充実してきた結果であることが予想される。なお、相談件数の減少に伴い、平成 19 年度より本事業は終了されることとなっている。

3 . 認証権限移譲

< 概要 >

県は平成 17 年 4 月 1 日から政令指定都市に移行する静岡市に対し、全国で初めて N P O 法人の認証等の事務権限を移譲。静岡市のみならず事務所を設置する N P O 法人に対する特定非営利活動促進法、同法施行条例及び租税特別措置法施行令に係る所轄庁としての県知事権限²⁸ を移譲することにより、N P O 法人に係る設立の認証、事業報告書等の受付、監督等の事務は静岡市が所管することとなった²⁹。

また、平成 19 年 4 月より、浜松市にも認証権限を移譲することが決定している。

< 評価 >

これにより、市民にとっては日常的に利用する行政機関である基礎自治体が手続きや情報公開の窓口になることによって、利便性が向上することとともに、市民活動や団体の情報が入手しやすくなることから、市民活動の発展が促進されることが期待される。また行政の観点からも、市域の市民活動や団体を把握している基礎自治体が審査や監督業務を行うことで、さらに迅速かつ円滑な事務の実施が期待できる。

2) 中間支援

< 概要 >

N P O 法人の設立が増大を続ける中で、N P O を支援する N P O としての中間支援組織の役割が注目されている。内閣府によれば、その機能、役割は主として、

²⁸内閣総理大臣が所管する N P O 法人に係る情報提供を除く

²⁹ なお、静岡市及び県内各市町村の双方に事務所を設置している N P O 法人については、従来どおり県知事が所管する。

1. 資源（人、モノ、カネ、情報）の仲介
2. NPO 間のネットワーク促進
3. 価値創造（政策提言、調査研究）

という三つの点であるとされている³⁰。

静岡県には、県が NPO 活動の支援拠点として設置・運営する施設（「パレット」という）が三つあり、「ふじのくに NPO 活動センター」、「東部地域交流センター」、「西部地域交流センター」という NPO がそれぞれ中部（静岡市中心）、東部（浜松市中心）、西部（沼津市中心）において NPO の活動を側面から支援する機能を果たしている。これら三つは「官設民営」の施設であり、それぞれ以下の表に示した形態によって、NPO が管理・運営にあっている。

施設名	ふじのくに NPO 活動センター	東部地域 交流プラザ	西部地域 交流プラザ
法的性格	NPO 推進室の分室	公の施設 (条例設置)	公の施設 (条例設置)
管理運営団体	NPO 協働体 FJI	NPO 法人 東部パレット市民活動 ネットワーク	NPO 法人 ボランティア支援 ネットワークパレット
形態	業務委託	指定管理者	指定管理者
期間	単年度 (H15.10.1~)	H16.10.1~19.3.31	H16.10.1~19.3.31

「ふじのくに NPO 活動センター」は、NPO 活動支援やネットワーク化のモデル拠点として、県が平成 11 年に静岡市に設置したものである。当初は同センター内に NPO 推進室が置かれ、直営で活動支援業務を行ってきたが、以後の研究・検討の結果、NPO による管理運営が望ましいとの結論が出され、公募による選考を経て、NPO 協働体 FJI がこれを受託し、平成 15 年 10 月より業務を開始した。行政としては、積極的に NPO に業務を委託することによって、行政が極力関与しない形で NPO が発達する環境を整えている。

< 評価 >

県職員の方の話によれば、NPO にとっては自分たちにより近い立場にある中間支援組織の方が設立や組織のマネジメントに関する相談をしやすいということもあり、現在ではそのような相談を県がすることはないとのことである。これは県が掲げる「NPO による NPO の支援」の具体例を示すものであり、東部・西部においても NPO 法人が指定管理者として

³⁰ 「中間支援組織の現状と課題に関する調査報告」内閣府国民生活局市民活動促進課、平成 14 年 6 月

パレットを管理運営する試みも始まったことから、今後この流れはますます進んでいくと考えられる。

NPO 協働体 FJI など中間支援団体に対する県の支援方法に関しては、中間支援に必要な業務を「委託」することで、そのスキルや団体の経営基盤が向上させ、「NPO による NPO の支援」を充実させるというのが県の方針である。NPO に限ったことではなく、県が民間に仕事を出しそれを民間が全うすることにこそ、その団体の成長の源泉があるとのことである。

3) 小括

以上見てきたように、静岡県では NPO 関連施策における県の役割は近年相対的に低下していることがうかがえる。「協働」という観点から言えば、住民により近い市町村のレベルでより具体的な作業が行われていると思われ、そのレベルでのより深い研究が必要であるが、県としても「NPO 発展期」と位置づけた期間である平成 19 年以降は中間支援組織・拠点の強化支援などの施策がなされ、NPO による NPO 支援という流れを加速させていくことになるだろう。行政の財政状況と市民や NPO 側の現実的な必要性（協働の可能性が広がることや、各種手続きが容易になることなど）から、補完性原理の徹底が着実に進みつつあるといえよう。

4) 私見

NPO 法施行当初から NPO に注目し、以来独自の施策を展開してきた静岡県ではあるが、中間支援に関して「委託」によって支援するという方法に偏っている点は、NPO の真の発展のためには不十分であり、場合によっては足かせとなるのではないかと私は考えている。なぜならば、この考え方のもとでは NPO は行政が本来行うべき事業をアウトソーシングするための受け皿にすぎず、結局は行政の「外郭団体」であるという認識が行政側にも、そして NPO 側にも定着してしまうおそれがあるためだ。日本における非営利セクター研究の先駆である田中は、95 年以来脚光を浴びてきた日本の NPO に対して三年ほど前から違和感を感じるようになったという。そして現在の NPO が行政の「下請け」と化していること指摘し、警鐘を鳴らしている。³¹ たしかに行政からの委託を受託してその任務を確実に遂行すれば、その任務においては NPO はより高い専門性を身につけ、高度なサービスを提供することができるようになるかもしれない。しかしながら NPO 本来の使命と組織のマネジメントという観点から言えば、委託という形での行政と NPO の関係が常態化した場合、NPO は行政から仕事をもらってることが使命であると考え、自ら寄付金を集める努力をしたり機動性や専門性を生かして積極的に公益に資する活動を開拓していくことをやめてしまう

³¹ ここでは「下請け化」とは、「行政の仕事（仕様）がそのまま委託先に依頼されるが、権限は行政側に維持されていること。そして、受託側は委託条件に不都合を感じても、受託することを優先するために、断ることができないこと」とされている。

かもしれない。先ほどの協働の定義に立ち返れば、それでは「住民自治力」どころか「相乗効果」でさえも実現できなくなってしまう。そうなってしまえば、果たして何のための「民間非営利組織」なのか、なぜ公益法人とは別の組織としてNPOがあるのか、NPOの存在意義そのものが問われることになる。

NPO が民間非営利団体として今後も公益を担うべきだと考えれば、真の意味で行政とNPOの「対等性」が確保される必要があるし、行政はいかにNPOが自律的に組織経営をしつつ公益を担うことのできる環境を整えるかが重要な課題となる。そのためには当然 NPO自身も自らが掲げた社会的使命に立ち返り、行政からの補助金や委託金などに頼りきることなく独自の力で資金調達をし、また組織の透明性を高めて市民の支持を得る努力をすることが不可欠である。

4 . NPO の更なる発展のために

ここまでは、静岡県を具体的な事例として都道府県レベルでの行政とNPOの関係を見てきた。NPO法人の数が増加するとともにその性格や種類も多様化し、NPOを取り巻く環境もNPO自身もNPO法施行当時から大きく変化している。例えば、2001年にはNPO法人の活動を支援する目的で「NPO支援税制（認定NPO法人制度）」がスタートしている。これは、NPO法人が国税庁長官の認定を受けることによって税制上の優遇措置を受けることができる制度であり、課税対象事業にかかる法人税が軽減されるNPO法人はもとより、寄付金に対する税制優遇措置を受けることができる寄付者にとってもメリットがある制度である³²。ただ一方で、3万団体近くあるNPO法人のうち国税庁の認定を受けているものはわずか49団体に過ぎず、多くのNPOはこの制度のメリットを享受できていないのが現状である³³。税制上の優遇措置を受ける以上、NPO法人に厳しい条件を課すことによって公益を担う意思と能力があるかどうかを判定する必要があることは当然であるが、今後はこの制度の改善も含めて、社会全体がNPO法人をいかに支援していくかという観点からさらなる改革が望まれる。

本章では、そのような現状に対して新たな方向性を示している千葉縣市川市の「1%支援制度」を紹介する。これは、「委託」や「補助」といった協働のあり方とは異なる一方で、行政、NPO、住民（納税者）というそれぞれのアクターが有機的な関係を構築するために非常に有効な手段であると考えられる。

千葉縣市川市では、平成17年度より個人市民税納税者から自ら選んだ団体へ納税額の1%相当額を支援できる「1%支援制度」を実施している³⁴。制度の仕組みは以下のとおりであ

³² 個人の寄付に対しては所得控除、法人の寄付に対しては損金算入、相続税の寄贈に対しては寄贈した相続財産の非課税が認められる。

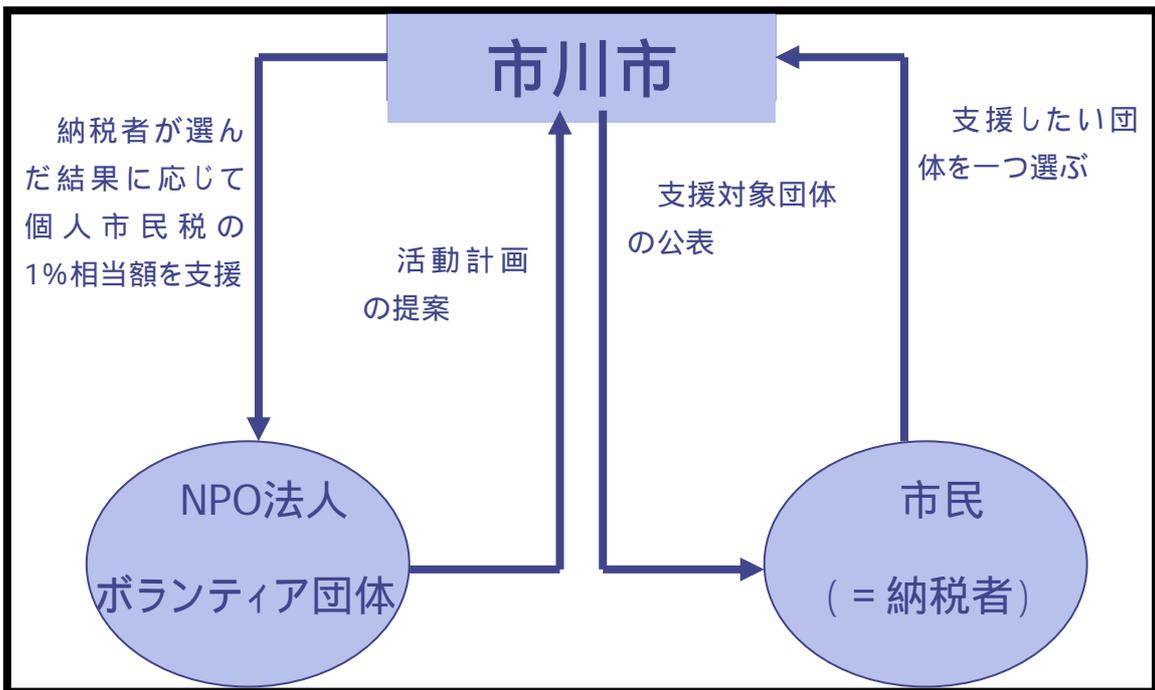
³³ 2006年12月現在。国税庁HP（<http://www.nta.go.jp/category/npo/npo.htm>）

³⁴ 団体の「事業費」の二分の一が上限。団体の「運営費」は対象とはならない。市民税額の1%を合計した金額が団体の事業経費の二分の一を超えた場合、超えた部分は、市川市の基金に入れられる。

る。

支援金の交付を希望する団体が活動（事業）計画を市に提出する。
定められた要件を満たしていると市民活動団体支援制度審査会で判断された団体の活動を広報特集号や市のホームページで市川市が公表する。
個人市民税納税者は、郵送、窓口、電話、インターネットのいずれかの方法で自分が支援したい団体を一つ選択するか、もしくは特定の団体を希望せず、基金に積み立てることを選択する。
市は、納税者の選択結果を集計し、支援対象団体を選択した納税者の人数、市民税額の1%に相当する額の合計額、団体に対する支援金交付予定額等を公表し、審査会に諮ったうえで支援金の交付決定を行い、各団体へ支援金が交付される。

<イメージ>



(千葉県 HP 上の資料をもとに筆者が作成)

この制度の目的は、「納税に対する意欲を高めるとともに、市民活動団体の活動を支援し、促進していくこと」とされている。そのメリットを各アクターごとにまとめると以下のよ

うになる。

	メリット
行政	・恣意的な関与を避けつつ、自発的、自律的な市民活動を最大限サポートできる
市民 (= 市川市に市民税を納税している個人)	・納税に対する意識が高まる ・時間的な制約等から自ら市民活動に携わることができない人も市民活動を間接的にサポートでき、「公」に対する意識が高まる
NPO	・助成金、寄付金以外の手段で事業関連の資金を獲得できる ・行政ではなく市民の側を向いて支援を要請することから、組織のマネジメントの適正さや透明性を広く市民にアピールする必要がある、行政の下請け的な存在にとどまることなく、自律的な組織へと成長するチャンスとなる

(千葉県 HP 上の資料をもとに筆者が作成)

この制度の最大の特徴は、これを利用する NPO が市民の側を向いて活動することができるという点である。資金は直接的には行政から受け取るものの、その活動を評価し、寄付をおこなっているのはあくまで市民なのである。したがって NPO は必然的に市民に対する説明責任を果たすようになるし、自らがいかに公益に資する活動をしているのかを積極的にアピールするようになる。いわば NPO が寄付者である市民に対して行う「IR 活動」であるともいえよう。さらにはこの制度に関するステークホルダーが文字通り win-win 関係を築くことができるという点も重要である。今後各地でこのような特徴を持つ制度が構築され、積極的に利用されることが期待される。

また、クリック募金など、民間企業による特徴的な NPO 支援も徐々にではあれ拡大しつつあり、今後非営利セクター強化のための効果的な方法として注目を集めていくと思われる³⁵。

³⁵ 株式会社ディ・エフ・エフが行っているクリック募金「Phila」などがある。
(<http://www.dff.jp/info/index.html>)

5. 結びに代えて—「公」とは何か—

NPO法施行以来NPO法人数は現在に至るまで一貫して増加し続け、3万弱もの団体が設立されており、また認定NPO法人の条件が緩和されたことに伴い今後もNPOセクターは拡大を続けることが予想される。また、戦後からまったく手をつけられることのなかった公益法人制度について今回抜本的な改革がなされたことは記憶に新しい³⁶。さらに一方で、企業の社会的責任（CSR）や社会的責任投資（SRI）という言葉ももはや珍しいものではなく、企業が優良企業であり続けるために不可欠の活動であると認識されている。「公＝官」という構図は実態面からも、そして制度の面からも、確実に崩壊しつつある。

このように変容する社会経済構造において、改めて「公とは何か」を問う必要があるのではないだろうか。折りしも地方自治体の財政破綻が深刻化し、「足による投票」が現実として始まっている状況がある。財政破綻の責任が行政側に問われるべきことは当然であるが、問われるべきは果たして本当に行政のあり方だけなのだろうか。地方自治は「民主主義の学校」といわれるが、そこに生きるすべての人々、組織が地域の課題に対して高い意識を持ち、主体的に関与した形での真の民主主義がすべての地方自治において行われているといえるだろうか。

分権改革が進み、「中央から地方へ」「官から民へ」という流れが加速している。この流れ自体はもちろん歓迎すべきことであるものの、それと同時に「公益とは何か」「誰が公益を担うのか」ということも社会全体として一定のコンセンサスを得る必要があると私は考えている。NPOは行政のdown-sizingのためだけに存在しているわけではない。むしろNPOは「社会的使命を軸に進化を遂げる組織」であり、「市民の信頼を得て、市民に支えられる、自発的で自立した使命に基づく活動」をする団体である（田中、2006）。民による公益活動の主体としてのNPOの原点に、行政も、NPO自身も立ち返るべきではないだろうか。「協働」という聞こえの良い言葉によって、「新たな公共空間」の萌芽が摘み取られてしまう可能性もあるということに目を向ける必要がある。

いずれにせよ、地方に権限や財源が移譲され、地方それぞれの力量が試されるようになれば、そこでの力とは行政のみの能力ではありえない。市民やその代表としてのNPO、あるいは企業などのアクターが、いかにそれぞれの強みを活かしながら総体として新たな公共空間を作り上げるかにかかっている。今後、全国の自治体がどのような戦略をとりながら独自の魅力ある地域づくりに取り組んでいくのか、注視し続けていきたい。

最後に、筆者がこのような問題を再考する機会を得たのも、日々の業務の合間を縫いな

³⁶ これまでは一体となっていた「法人の設立」と「公益性の認定」が分離され、前者については登記のみでできる（準則主義）仕組みを作ってこれを「一般社団法人」「一般財団法人」とする一方で、後者についてはもう一段階の手続きを経ることを義務付けた。すなわち、一般社団法人、一般財団法人の申請に対して、民間有識者からなる合議制の機関の意見に基づき内閣総理大臣又は都道府県知事が認定するというシステムである。明確な基準を法定し、縦割り行政の弊害を脱却して統一的な判断を下すことが目的とされている。

（<http://www.gyokaku.go.jp/about/koueki.html>）

がら、一学生のために数多くの資料を用意して一日中丁寧に質問に答えてくださり、さらには後日メールでフォローまでしてくださった静岡県 NPO 推進室の方々のご協力があったからこそであった。この場を借りて、深く御礼申し上げたい。本稿が、静岡県における行政と NPO の関係を進化させるための一助となれば幸いである。

【参考文献等】

- 田中弥生『NPO が自立する日 - 行政の下請け化に未来はない』日本評論社、2006
- 奥林康司・稲葉元吉・貫隆夫編『NPO と経営学』中央経済社、2002
- 山内直人『NPO 入門』日本経済新聞社、2004
- 同上「行政と NPO の協働を考える」特集：“協働”を問い直す』『Governance』2002.3
- 後房雄「自治体と NPO への挑戦としての指定管理者制度」『Governance』2002.3
- 総務省自治行政局地域振興課「地方自治体と NPO 等との協働推進に関する調査」2006
- 内閣府国民生活局市民活動促進課「中間支援組織の現状と課題に関する調査報告」2002
- 内閣府「特定非営利活動促進法（NPO 法）のあらまし」
- 静岡県生活・文化部 NPO 推進室（<http://www.npo.pref.shizuoka.jp/>）
- 千葉県市川市 市川ボランティア NPO 情報局
（<http://www.city.ichikawa.chiba.jp/net/siminsei/volunteer/>）
- 認定NPO法人言論NPO（<http://www.genron-npo.net/>）
- 特定非営利活動法人 NPO 事業サポートセンター（<http://www.npo-support.jp/>）
- 特定非営利活動法人日本NPOセンター（<http://www.jnpoc.ne.jp/>）
- 行政改革推進事務局「公益法人等改革について」
（<http://www.gyokaku.go.jp/about/koueki.html>）
- 国税庁「認定 NPO 法人制度」（<http://www.nta.go.jp/category/npo/npo.htm>）

地方自治体の広聴広報改革

～コミュニケーション力を重視した「戦略的広報」の必要性～

要旨

- ・地方の責任が問われる分権型社会において、地方自治体は効果的、効率的な経営力を強化しなければならない。そこには顧客重視の NPM（新公共経営）の発想に基づいた「住民本位」の視点が必要である。この視点こそ、まさに広聴広報活動の原点でもある。
- ・特に、住民とのコミュニケーションで重要な役割を担う「広聴広報」は、住民の参画、協働を促進するためにも戦略的に展開されていく必要がある。つまり、従来の「お知らせ型広報」でなく、「コミュニケーション型広報」の発想に基づいて「戦略的広報」を行うことが重要であるのだ。その際、「Public Relations」が意味する「行政と市民・社会との良好で有益な信頼関係の確立とそのマネジメント機能」の考え方が根底にあることを忘れてはならない。
- ・以上のことから、「戦略的広報」は、従来型広報の固定観念を破る「組織の意識改革」と「PDCA サイクルの CA の強化」、そして「住民とのコミュニケーション力の強化」の視点で諸策を講じていくべきであり、これらの必要性は具体的な事例からも裏付けられる。「戦略的広報」の最終目的は、住民と共に新しい公共空間を創りだすこと(共創)であり、それ自体はその過程でのコミュニケーションそのものなのである。

Keyword : Public Relations, コミュニケーション型広報, 広報効果測定, 戦略的広報, 共創

目次

- 1 はじめに
- 2 自治体広聴広報をめぐる変化と変革の必要性
- 3 自治体広聴広報の現状と課題
- 4 広聴広報改革の実際
- 5 おわりに

1 はじめに

1 - 1 広報の意義と歴史的変遷

「広報」 - それは、広辞苑によると「広く知らせること」、英語では「Public Relations」を指す。しかしながら、「Public Relations³⁷」は、「広報」がもつ意味よりも広い概念を持っている。本来は、「公共関係、多くの人との関係づくり」という意味で、具体的には公共社会と有益な信頼関係を確立し、維持するマネジメント機能を指す。

井出嘉憲(1967)によると、『「広報」には広狭二つの用法があり、広くは「広聴」を含むものとして、狭くは「広聴」を含まない、「広聴」とは区別されたものとして用いられている。後者の用法は、英語でいえば、“インフォメーション”ないし“パブリシティ”活動に相当するが、前者の用法はそれを含みながらも、より以上に広いコミュニケーション活動をカバーしているのである。』と定義している。これは広報を意味する対象が複数存在していることを示唆するものであり、その多義性は現在でも変わらない。

こうした用語の不統一性は、何故生じたのであろうか。それは広報が「Public Relations」の造語であったことと密接に関係している。「Public Relations」という英語は、終戦直後GHQ(連合軍司令部)により導入され、行政の民主的運営のためのPublic Relations(PR)として、地方自治体(以下、「自治体」という)にPR担当者が設置されたところから始まる。当初は「Public Relations」の概念がつかめず、言葉自体の翻訳にも苦しみ³⁸、

「Public Relations」自身に対する概念の理解というよりは、むしろ手段、技術の理解に固執するのみであったという。やがて「公報」、「弘報」あるいは「広報」と訳され、その後、行政においてはその機能が分化し、「広報=広く住民に知らせる」と「広聴=広く住民の声を聴く」が区別された形で使用され、両者は社会的にも認知される言葉となった。

思うに、そもそも「Public Relations」を「広報」と訳したところから、井出嘉憲(1967)の言う狭義の「広聴」を含まない「広報」という固定観念が出来上がってしまったのではなかろうか。その結果、「Public Relations」が持つ本来の意義、つまり「広聴広報」より広い概念と、現在でもよく使われる「報じる広報」との間に乖離が生じてしまい、そのまま現在に至っているのである³⁹。

³⁷ (Cutlip,1985)によると、Public relationsの定義は以下のとおりである。

Public relations is the management function that identifies, establishes, and maintains mutually beneficial relationships between an organization and the various publics on whom its success or failure depends.

³⁸ 三浦恵次(1984)

³⁹ 井之上喬(2005)は、日本におけるPublic Relationsの発展を5段階に分け、発展を阻害している要因を指摘している。

1 - 2 考察にあたって

【表1】広報の定義

行政広報の中でも地方自治体の広報について考察するにあたり、まず、「広報」の多義性を明確化する必要がある。本来、「Public Relations」の概念は表1にあるように、“双方向性のある相互的コミュニケーション”まで包含している。

	広報活動	広聴活動	コミュニケーション活動
Public Relations			40
広義の「広報」			
狭義の「広報」		×	×

この概念によると、「広聴」と「広報」を情報の受発信として捉え、分離することはいささか不自然である。現在の広聴広報活動の実態から原点へ戻って考えるとすれば、「広聴」と「広報」は住民との関係を形成していくコミュニケーション過程において一体化、融合化すべきものなのかもしれない。

しかしながら、解釈の混乱を避けるためにも、今回は自治体のほとんどが実態として使用していると思われる狭義の「広報」、つまりは「広報」と「広聴」を機能的に分離した形で用語を使用することとし、「広報」を広聴、コミュニケーションの概念の範囲まで広く捉える際には、その旨を注記することとしたい。

2 自治体広聴広報をめぐる変化と変革の必要性

2-1 自治体を取り巻く環境の変化と広聴広報

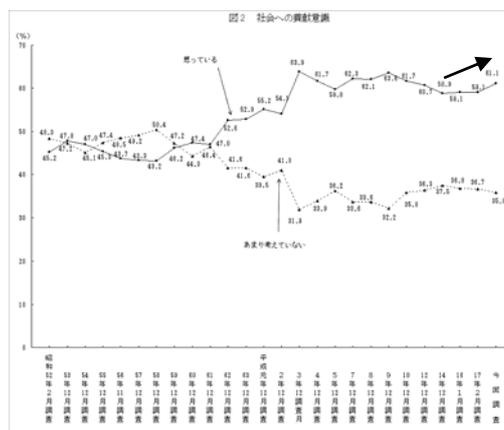
自治体を取り巻く環境は大きく変化している。高齢化と人口減少化の進行という社会の構造的変化や制度・仕組みの変更に伴う変化、住民個々のニーズの多様化に対応する変化など様々な変化の渦中にある。

(1) 地方分権

変化の初期段階である 1990 年代は、地方分権化の流れが加速した時期でもあった。2000 年のいわゆる地方分権一括法により、国からの包括的指揮監督に従う自治体から、自ら考え、実行する自治体へと変わることが要請され、地域の自主性、自立性がより強調され始めた。このような地方分権の時代において、地域が自立していくためには、住民への説明責任を果たし、行政の信頼に努めることに加えて、住民をはじめ、あらゆるステークホルダー⁴¹と情報を共有して行政を進めていく必要がある。

(2) 住民ニーズの多様化と協働型地域社会

地域に目を向けると、住民の意識の変化として、グローバル化や IT 社会の進展に



40 コミュニケーション活動が本意であることを強調するため、二重丸 とした。

41 地域内外の考えられるステークホルダーとして、地域住民、NPO、議会、企業、メディア、地域外住民、周辺・関係自治体、中央政府、海外などがある。

よる価値観の多様化、個重視による利害の対立等が挙げられる。多様化した住民に対するサービスを行政のみで行うことは、質的にも量的にも限界がある。加えて、人口減少化、団塊世代の大量退職の現状を鑑みると、地域の様々な主体が自治体と協働する社会に対する理解とその参画の実現には、住民と自治体のコミュニケーションが前提であることは言うまでもない。

協働型地域社会を目指す自治体と住民の行政参加に対する意識に差はないのか。

さいたま市が 2003 年に行った調査⁴²によると、住民は行政参加に受動的（77.8%）という職員の意識があるのに対して、住民自身は行政参加に主体的（73.5%）という結果が明らかになった。また、右図の内閣府「社会意識に関する世論調査⁴³」によると、社会への貢献意識の高まりが、2006 年には 61.1%⁴⁴と増加傾向に或る。行政が考えている以上の住民意識の変化と、双方の意識のギャップを埋めるためにも、行政側の積極的なアプローチが必要になってくるであろう。

（3）NPM（新公共経営）による自治体改革

自治体の財政状況の悪化が言われて久しい。このような状況において、市場メカニズムや効率性を重視した NPM（新公共経営）手法を用いた行政改革が 1990 年代後半から、自治体で取り込まれ始めている。NPM は、結果に対する責任と同時に、顧客を中心として捉えることを強調する管理のあり方を指す言葉として用いられることが多いが、取り分け、「顧客重視」の視点、行政に置き換えると「住民本位」の視点こそ、広聴広報活動の原点と言えるのではなかろうか。

以上のような変化に伴い、自治体による「広聴広報改革」の動きが出始めてきたのは、1997 年前後の時期である。それらは「行政改革」の一部として取り組まれた。1997 年に三重県が広聴を起点とする広報をめざす「広報広聴改革」を行う一方で、神奈川県⁴⁵や岐阜県⁴⁶は研究事業として、これからの広聴広報のあり方について提言をまとめている。

2 - 2 自治体広聴広報の変革の必要性

自治体を取り巻く状況が急速に変わりつつある今日、自治体が今後行うべき行政改革はいかなるものであろうか。

総務省に設置された「分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会」の報告書、『分権型社会における自治体経営の刷新戦略⁴⁷(2004)』によると、自治体の行政組織運営を刷新していく視点として、今後、「行政内部の変革」と「行政と住民との関係の変革」の二つの改革が重要であるとしている。この双方の改革は地方分権時代にお

⁴² 梅谷秀治(2004)

⁴³ <http://www8.cao.go.jp/survey/h17/h17-shakai/index.html>

⁴⁴ 本調査の質問は「日頃、社会の一員として、何か社会のために役立ちたいと思っているか」である。

⁴⁵ 神奈川県自治総合研究センター(1993)

⁴⁶ 岐阜県地方自治大学校による「21 世紀における行政広報・広聴のあり方」に関する提言(1997)

⁴⁷ http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/050415_k04.html

いて不可欠なものと言える。

まず、優れた自治体経営を目指すためには、自治体は「広報＝経営」という、民間企業、及び米国の政府・自治体⁴⁸ではごく当たり前の観点を再認識する必要があるだろう。なぜなら、NPM手法を用いた行政改革が進み、公共的な価値を提供していく「経営マネジメント」の仕組みをいかに構築していくのが求められる時代においてこそ、社会とのコミュニケーションの手段でもある「広聴広報」を戦略的に展開しなければ、住民の支持は得られないからである⁴⁹。

そして、後者の“住民との関係の変革”を円滑に実施していくには、住民にわかりやすい形で情報を公開し、理解を求める努力、そして行政と住民との密なコミュニケーションがもちろん必要になってくる。住民の理解と協力なくして、真の改革は成功しないからである。たとえ行政改革プランを実行していたとしても、住民が何をしているのかわからない、意見を求めても関心を示さないようでは、それは行政の自己満足にしか過ぎない。このような点からも、改革に際して、地域社会のフロントに位置する「広聴広報」の果たすべき役割は大きい。

3 自治体広聴広報の現状と課題

3 - 1 広聴広報の現状

(1) 事業内容

広聴広報の事業内容は、自治体によって異なるものの、概ね表 2 のとおりであり、広報活動は自主広報、パブリシティ活動に、広聴活動は広聴事業、パブリックコメント制度に分類できる。また、利用者が急速に伸びているブログやSNS⁵⁰などITを活用した、人と人とをマルチにつなぐコミュニケーションツールの利用も一部の自治体で始まっているが、住民参画を促進させる手段として今後注目すべきものである。

⁴⁸ 米国では、パブリック・リレーションズは行政システムを構成する重要コンポーネントの1つであり、国民と行政政府の間のギャップを埋めることを目的としている(井之上喬,2005)。また、井之上は、日米間の広報に対する意識の格差は途方もなく大きいと指摘している。

一方、米国の地方政府では、広報は経営戦略に必須であり、その時の戦略にふさわしい人材の採用や外注など外部活力の導入などを積極的に行っている(三宮美保,1999)。

⁴⁹ 社団法人日本広報協会会長の石原信雄氏は、「財政事情が厳しいとき、また、世の中が大きく変わろうとしているときこそ、自治体における広報広聴活動の重要性は増します。財政が厳しくなれば、住民が望む行政サービスが制約されます。あるいは、これまで以上に税負担などが重くなる可能性もあります。そのとき、自治体として、その背景や必要な理由、自治体としての努力の仕方などを、懇切丁寧に住民に説明し、理解してもらわなければなりません。」と変化・逆境の時ほど住民への理解を求める努力が必要であり、その橋渡し役である広聴広報を軽視してはならないことを強調している。(「社団法人日本広報協会ホームページ：石原信雄の世相診断」から)

⁵⁰ SNS(Social Network Service):人と人とのつながりをサポートするコミュニティ型のウェブサイト。2005年に総務省が千代田区と新潟県長岡市で地域SNSの実証実験を行った。

【表2】広聴広報事業

広報活動	広聴活動
自主広報 ・印刷媒体（広報紙、出版物、新聞・雑誌紙面購入、大型広告、ポスター） ・電波媒体（テレビ、ラジオ） ・電子媒体（ホームページ、メルマガ、携帯電話） ・その他（出前講座）	広聴事業 ・調査広聴（世論調査、県政モニター） ・個別広聴（知事への手紙など） ・集団広聴（出前講座）
パブリシティ活動（記者会見、資料提供）	パブリックコメント制度

「出前講座」は広聴広報の機能があると考えられるため両方に記載した。

（2）組織

都道府県の広聴広報組織

【表3】都道府県の広聴広報組織(平成18年12月現在)

は、表3にあるように、知事の直轄にあるもの、企画部、企画政策部など企画部門、県民部など県民サービス部門、そして総務部に属しているものに分類できる。知事の直轄にある課室は40%と一番

組織（部局）	数	割合	広聴と分離	備考
知事直轄	19	40%	2	埼玉は報道が直轄
企画部門	16	34%	5	徳島は部局も別
県民サービス部門	3	6%	0	
総務部門	9	19%	3	
計	47	100%	10	

多く、続いて、企画部門の34%、総務部門の19%と続き、県民サービス部門としての位置付けは6%である。トップとの距離を重視している体制と、政策の一部として位置付けている体制の割合が高いことがうかがえる。

一方、広聴と広報が別の課室に分かれているのが10県あり、このうち徳島県は部局も別である。また、「名は体を表す」というが、8県⁵¹が「広聴広報課」とし、広聴が広報の前にくる形で、意識的に広聴を重視していることが推測される。

特徴的なものとしては、静岡県は広報局（広報室、県民のこえ室）を、愛媛県、広島県は秘書広報局⁵²を部の下部組織に置くことで独立性を高めている。静岡県広報室によると、この組織の形態は、県の経営戦略として広報を重視する知事の意向であるとのことだ。また、佐賀県は、危機管理・広報課を統合本部の下に置いている。広報の中でも危機管理を重視し始めている自治体が増えている点からも興味深い。

いずれも広聴広報を重視した位置付けであり、また、広聴広報といっても、地域で特に何を重視するかで名称が異なることは、分権時代における独自色の表れとも言える。

（3）広聴広報予算

広聴広報予算の総額は、広聴広報部門と各部局で分かれている自治体、各事業の一部

⁵¹ 広聴広報課は、岩手、埼玉、三重、岡山、島根、香川、愛媛、大分の8県。

⁵² 広島県は局に広報室・行政情報室が、愛媛県は広報広聴課がある。

に組み込まれている自治体もあり、広聴広報費を抜き出した形での単純な比較は困難であるが、概ね、総予算の約 0.05%から 0.1%と言われている⁵³。

自治体によっては、限られた予算を有効活用し、効率的な広聴広報を行うためにも、予算執行の連携を行う県⁵⁴や予め事業を役割分担している県⁵⁵もある。また、広聴広報部門が全庁的に「戦略的広報」を行う体制のある静岡県⁵⁶、北海道、福岡県などは機動的経費として一定の予算を確保している。

3 - 2 広聴広報活動における課題

次に、今回の静岡県、群馬県の調査と日本広報協会へのヒアリングそして埼玉県での経験、文献調査などを通じて、地域住民に対する広聴広報活動における課題を、組織と評価、及び住民サイドの視点から見ていきたい。

(1) 組織

(組織全体)

全庁的な課題として、広報部門と各部局との“役割分担の明確化と連携の強化”がある。広報部門は戦略的広報の構築を行うためにも、調整役として機能し、各部局は広報部門への依存体質から脱却する必要がある。

(広聴広報部門)

広聴広報部門の課題としては、第一に、三重県の改革のように、広聴と広報を一連のシステムとしていかに連携していくかが課題の自治体も多い。また、住民本位の視点を重視する傾向にある今日、広聴機能が広報機能に比べて小さく、その不均衡をどのように調整していくかという課題も存在する。

(2) 評価サイクル

予算削減は広報部門も同様であり、効率的で最大限の効果を上げなければならない。しかしながら、広報効果の把握が出来ていないため、評価し施策へ反映させることが難しいのが現状だ。広報あるいは事業の実施自体に意識が集中しているが故に、本来なら重視すべき、“広報した結果とその効果”については、ほとんど実施されてこなかったのである。そこで、自治体は“PDCA サイクルの CA 部分の強化”をまず行う必要があると言え、現在、自治体によってはその手法を模索している段階にある。

(3) 広聴活動

多様なニーズを持つ住民の意思を正確に捉えるにはどうしたらよいか、住民との距離をどう縮めていくか、広聴を担当している職員、部門だけでなく、これは組織全体の問題であることをまず念頭に置かなければならない。現在、そのような住民の声を聴く仕組みと

⁵³ 梅谷秀治(2004)。ちなみに埼玉県は 0.05%である。

⁵⁴ 兵庫県

⁵⁵ 京都府

⁵⁶ 静岡県は重点事業推進費の機動的経費を枠予算として確保している(一般会計予算の 0.1%の 1.4 億円)。

して、県民満足度の把握を世論調査の一環として行っている県⁵⁷や、出前講座など直接対話型広聴広報活動を実施している県もある。あらゆる住民の声を共有化し、分析し、政策につなげていくことが必要になってくるのだ⁵⁸。しかしながら、馬場健(2006)が指摘するように、自治体によっては情報のセクショナリズムが存在し、部局あるいは課を超えて、情報自体を共有する仕組みが整っていない実態がある。これは時に重大な問題を引き起こすこともあるのだ。

4 広聴広報改革の実際

4 - 1 自治体経営力の強化と「戦略的広報」

繰り返し強調するが、自治体経営力を強化し、住民本位の政策を展開していくためには、社会とのコミュニケーションの手段である「広聴広報」を戦略的に展開する、いわば「戦略的広報」の視点を持つことが必要になってくる。「戦略的」とは、「目標」を持ち、

目標にいたる「情報シナリオ」を描き、成果を管理する「指標」を定めることを意味する。この一連の流れには、経営戦略と各部門の機能との「整合性」、重点課題に資源を集中させる「重点性」、時間に関するプランである「計画性」、戦略の必要性を言葉で表現した「目的性」の以上4点が明確であることが要求される⁵⁹。そして、この「戦略的広報」を実施していくにあたって、3で述べた広聴広報行政の課題である「役割分担の明確化と連携の強化」、「PDCAサイクルのCAの強化」、及び「情報の共有化」の推進を一連の仕組みに取り入れていく必要があると言える。以下、これらの課題に対する取り組みについて、組織、評価サイクルの側面から、国・自治体の事例や民間との比較などを織り交ぜながら述べていきたい。

戦略に求められる4つの要素

- 整合性(How)
- 重点性(What, Where)
- 計画性(When)
- 目的性(Why)

目標にいたる「情報シナリオ」を描き、成果を管理する「指標」を定めることを意味する。この一連の流れには、経営戦略と各部門の機能との「整合性」、重点課題に資源を集中させる「重点性」、時間に関するプランである「計画性」、戦略の必要性を言葉で表現した「目的性」の以上4点が明確であることが要求される⁵⁹。そして、この「戦略的広報」を実施していくにあたって、3で述べた広聴広報行政の課題である「役割分担の明確化と連携の強化」、「PDCAサイクルのCAの強化」、及び「情報の共有化」の推進を一連の仕組みに取り入れていく必要があると言える。以下、これらの課題に対する取り組みについて、組織、評価サイクルの側面から、国・自治体の事例や民間との比較などを織り交ぜながら述べていきたい。

4-1-1 組織の意識改革

まず、個人レベルの意識改革だけでなく、組織の意識改革を行うことが自治体経営力の強化に、そして「戦略的広報」の実現につながると言えよう。具体的には、情報の共有化や部局を超えた横断的取り組みによる“庁内コミュニケーションの充実”などがある。縦割り意識や情報の分散は、職員が思っている以上に住民、議会などのステークホルダー、そしてトップに伝わりやすいものである。住民との協力、協働を説得性のあるものにするためには、まず、情報の共有化を実践しなければならない。

以下、組織の意識改革を念頭に置いた先進的な取り組みを、トップダウン型とボトムアップ型、混合型の3種類に分類した。

⁵⁷ 山形、宮城、石川、長野、岐阜、鳥根、山口、佐賀、静岡の9県

⁵⁸ 本田弘(2003)も政策決定に際して必要とする外部情報の重要性を強調している。

⁵⁹ 藤江俊彦(1985)

<p style="text-align: center;">トップダウン型</p>
<p>「戦略広報会議（静岡県）」</p> <p>静岡県は「戦略広報会議」を2年前から実施している。知事、副知事、出納長、広報局長、各部局広報監（次長クラス）そして広報アドバイザー⁶⁰が出席する会議を年に10回開催し、全庁的取り組みを行う「戦略的広報」の決定、各部局の取り組みの共有化を図っている。この会議は、広聴広報のみ取り扱う会議であり、知事の考えを自ら伝える機会であるとともに、各部局の啓発広報を各部局が重要な位置付けとして意識することにつながっている。広報に関する経営方針の共有化を図る、いわばトップダウン型に近い取り組みである。</p>
<p style="text-align: center;">ボトムアップ型</p>
<p>「庁内広報（静岡県）」</p> <p>ボトムアップ型として、静岡県では、内部広報という位置付けで、「～変わろう、変えよう～県庁新聞」を平成18年度から月に2回発行し、県全体像の把握と情報の共有化の徹底を行っている。この取り組みは、職員自らが記事を書くことで、全職員に広報意識を根付かせることも念頭に置いている。なお、8月に実施した職員アンケートによると、概ね好評とのことである⁶¹。</p>
<p>「ひとり1改革運動（静岡県）」</p> <p>静岡県では、職員一人ひとりが身近なところから改革を実践する“ひとり1改革運動”を9年前から行っている。この運動による職員の意識啓発の高さがクリエイティブな発想を生み出しやすい環境を作っていると推測される。改革事例としては、Yahoo! Japanとの提携実施の災害用ブログ⁶²の開始やオレオレ詐欺のCM⁶³作成などがある。</p>
<p style="text-align: center;">トップダウン・ボトムアップ混合型</p>
<p>「企画会議広報支援部会（群馬県）」</p> <p>トップダウン型とボトムアップ型の両方が効果的に結びついた取り組みとして、群馬県における「企画会議広報支援部会」の設置がある。庁議における知事の発言⁶⁴がきっかけで始まり、県民との協働による県政づくりにつながる、わかりやすい広報を行う機運を醸成することを目的として平成18年4月に設置された。その下部組織としては、部局横断型の「広報支援ワーキンググループ」がある。具体的には情報発信力向上のための「行政組織のためのパブリシティ実践マニュアル」の作成や行政資料作成実習等を行っている。これはパブリシティ活動を通して組織の意識改革を行う取り組みでもある。現在もこの活動は進行中であり、その成果⁶⁵が徐々に始めているという。</p>

⁶⁰ 広報アドバイザー制度：民間のノウハウを取り入れ広報の質を高めるため、広報への助言提案を行う専門家を平成13年度から設置している。

⁶¹ 静岡県広報局広報室寺田室長による。

⁶² http://blogs.yahoo.co.jp/shizuoka_saigai

⁶³ http://bb.pref.shizuoka.jp/list.asp?cate=7&pg=3&s_year=

⁶⁴ 県民へのメッセージとして伝えるためには、そもそも庁議の配布資料、内部資料が理解しやすいものでなければならない。

⁶⁵ 主宰者である食品安全課の齊藤義之グループリーダー、担当課である新政策課の福田順子係長によると、各理事の資料に対する意識の変化、部局の半数で独自に「広報班」機能を設置、6部局から実践マニュアルに基づいた講師依頼、などがあり、全体としてはパブリシティを積極的に出すようになったとのことである。幹部とその下部組織、双方の意識改革につながったと言える。

4-1-2 PDCA サイクルの CA の強化

前述したように、効果的、効率的な経営のためには、評価システムを充実させる必要がある。特に広聴広報における Check、及び Action 部分の強化は自治体の課題であることが今回の調査を通じて明らかになった。

それは、住民サイドから考えると、インプットとしての広聴、広聴活動で収集した情報活用の形、アウトプットとしての広報機能といった一連の流れの仕組みづくりをどのように整えていくかという問題にもつながる。

「民間企業の評価サイクルの応用」

そもそも、民間企業では、PDCAサイクルに当たる広報マネジメント・プロセスの考え方として、計画（Plan）する前に、状況分析（Action）を行って問題を定義することになっている⁶⁶。そもそも、コミュニケーションの問題は、コミュニケーション・ギャップに帰結するものであり、組織とステークホルダーの認識のギャップが、どこにどの程度あるのかをまずきちんと定義することなくして、よい広報計画もできないからである。この点については、行政の広報マネジメント・プロセスにも当てはまる。

このプロセスの内 Check の必要性について、清水正道(2006)は、個別の広報活動の改善に役立つ、成果が見えにくい広報活動にかかわる部門の地道な努力を評価する仕組みが整う、組織全体のイメージや、個別の事業の認知状況を継続的に測定することによって、数量的に問題点を確認できる、なぜ広報活動にも税金を使っているのか、その意義をきちんと説明する義務があるから、効果性・能率性についてわかりやすく説明していく必要があると、以上4点を挙げている。

確かに一連の流れの中で、住民意識とのギャップを埋めていくためにも Action の部分を十分意識した上で、Plan を実施する必要がある。また、住民に対する説明責任の面からも、目に見えない広報効果の測定（Check）を工夫することが望ましい。

「自治体の広報効果測定（Checkの強化）」

行政における広報活動の評価については、量的な広報でなく、明確な目標を設定した質的な広報におけるCheck部分の強化として、日本広報協会では「広報効果測定」を行っている。この効果測定は、内閣府に対するコンサルティングとして「広報効果測定手法研究」を2001年から2003年にかけて実施したことに始まり、総務省統計局、国税庁、防衛庁、国土交通省、農林水産省での実績⁶⁷がある。

その測定尺度としては、従来型の広報メディア接触率や政策等の周知、（広報紙の閲読調査、テレビ番組の視聴率など）に加えて、理解、共感、態度変容、行動など住民の積極的反応まで一步踏み込んだ調査となっている。広報内容に対する理解がまず得られな

⁶⁶ 清水正道(2006)。これはCutlip(1985)のPublic Relationsにおける評価サイクルの定義がベースにある。

⁶⁷ 事例として、総務省統計局の「国勢調査広報の在り方に関する調査・研究」、「国税庁の広報に関するコンサルティング業務（媒体評価、広報効果測定等）」などが挙げられる。

ければ、その広報は成功したと言えないのであり、広報に対する理解等を把握するためにも住民の声を聴く仕組みが必要である。

この新しい取り組みは、米国企業ではかなり普及している一方で、多くの日本企業では行政と同様に大きな課題⁶⁸であり、取り組みが始まったばかりの状況だ。自治体はというと、この効果測定に対する関心は高く、相談も増えているという⁶⁹。今後普及が見込まれる調査と、その結果を生かした自治体の取り組みに注目していきたいと思う。

「文部科学省の取り組み」

文部科学省では、“広報力強化プロジェクト「改行！計画」”という広聴広報改革を行っている。PDCA サイクルが広聴広報活動と明確に位置付けられていない状況の中、政策の立案・実施と広報を結びつけて考えていくことを重視し、その一環として、平成19年度から政策評価の中に広報計画を位置付けようとしている。これは、広聴広報を総合的なコミュニケーションとしてとらえる動きに呼応しているものであり、この取り組みが他の行政機関に広がるのが望ましいと言える。

4 - 2 住民とのコミュニケーション力の強化

前述した評価システムとも関連しているが、住民本位あるいは住民起点の「行政サービス」を行い、住民とのコミュニケーション力を強化していくためには、まず住民との距離を縮めていかなければならない。IT を積極的に活用し、行政情報の総有化を図る一方で、IT 社会であるからこそ、直接対話を軽視してはならない姿勢が求められる。

「行政版 CRM」

そこで、考えられるのが、ITを活用した“住民の声”情報の組織全体による共有化とその分析からなるマーケティング戦略、「行政版CRM⁷⁰（Customer Relationship

⁶⁸ http://www.kkc.or.jp/report/jittaihokoku/jittaichosa_08.pdf

「財団法人経済広報センター」は、1980年から3年に1度、企業に対して大規模な広報調査を実施している。「第8回企業の広報活動に関する意識実態調査（上場企業484社回答：2003）」の結果をみると、広報部門として日頃抱えている悩みとして7割の企業が「広報活動の効果測定が難しい」を挙げている。測定指標は、「新聞等に報道された文字数、行数、頻度（35.6%）」、「取材申し込み件数（34.2%）」を採用している企業が多い。問題は、32.8%の企業が広報の活動目標あるいは成果目標も設定していないことである。以上のことから、民間企業においても“目標設定はしていないが効果測定に悩んでいる”という状況がわかる。

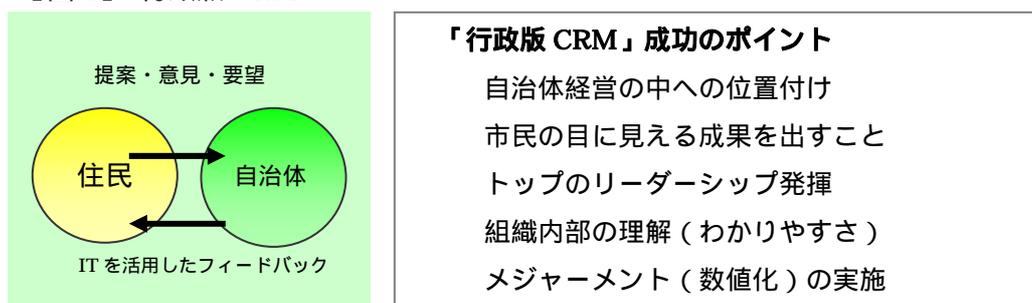
同様に、「企業における広報測定・評価に関する調査・検討」を行った「社団法人日本パブリック・リレーションズ協会」の報告(2005)によると、わが国企業の広報活動の測定・評価への取組は、報道分析手法に関しては定式化され普及しつつあるものの、広報活動が目的とする、ステークホルダーの認知・行動変容に至るアウトカム（業務上の成果）の分析方法については、まだ取り組みがはじまったばかりであるとされている（清水正道,2006）。

⁶⁹ 調査・企画部藤本勝也氏による。

⁷⁰ CRM：情報システムを応用して企業が顧客と長期的な関係を築く手法のこと。詳細な顧客データベースを元に、商品の売買から保守サービス、問い合わせやクレームへの対応など、個々の顧客とのすべてのやり取りを一貫して管理することにより実現する。顧客ニーズにきめ細かく対応することで、顧客の利便性

Management)」の実施である。この取り組みは、札幌市におけるコールセンター⁷¹で実践されている。札幌市は、コールセンターを民間委託するとともに、履歴の分析を行い、住民ニーズの把握や広報活動、さらには施策立案にも活用し、まさに広聴起点の改革と言える。また、ホームページでコールセンター満足度調査の結果や対応状況などの情報を積極的に公開し、住民との情報共有を積極的に行っている点は特筆すべきである。

【図1】 行政版 CRM



「行政版 CRM」成功のポイント

- 自治体経営の中への位置付け
- 市民の目に見える成果を出すこと
- トップのリーダーシップ発揮
- 組織内部の理解（わかりやすさ）
- メジャーメント（数値化）の実施

「直接対話型広聴広報」

一方、直接的なものとしては、全国的に広がりを見せている前述の「出前講座⁷²」が挙げられる。出前講座とは、自治体の職員が、派遣要請のあった集会や団体の会議、学校の授業などに出向き、自治体が重点的に取り組む事業や、教育や暮らし、環境など住民の生活に関係の深い事柄などをわかりやすく説明するものである。現在、広聴広報部門が主体となって29府県(約62%)が実施している⁷³。直接対話型広聴広報活動は、県民と県職員との連続的なコミュニケーションであり、全職員が広聴広報活動員となる可能性を秘め、最終的には「信頼できる県行政」のイメージ形成に寄与することにつながるものである（吉村裕之,1999）。

現代のIT社会においても、このような直接対話を行う自治体が増えているのは、政策形成にあたって、住民とのコミュニケーションを特に重視している証であると言える。

4 - 3 「戦略的広報」のケーススタディ～「群馬県における食品安全対策」～

全国的にも有名な群馬県における食品安全対策のうち、「戦略的広報」について紹介したい。この事務局は部局を超えた横断的組織であり、組織自体の意識改革が実践された形になっている。また、評価サイクルの発展的展開、組織におけるコミュニケーション能力の高さも注目に値する。この改革が局内で終わらずに、現在全庁的な取り組みに発

と満足度を高め、顧客を常連客として囲い込んで収益率の拡大を図ることを目的としている。

⁷¹ <http://www.city.sapporo.jp/callcenter/>

⁷² 1997年に三重県が「広報広聴改革」の一環として、「みえ出前トーク」を最初に行った。なお、自治体によって名称は様々である。

⁷³ 資料2参照（なお、29府県以外で各所属ごとに独自に実施している自治体もある。）

展しているのは、知事のトップマネジメントと事務局からのボトムアップの2つが相互に影響し合い、機能した結果によるものと考えられる。

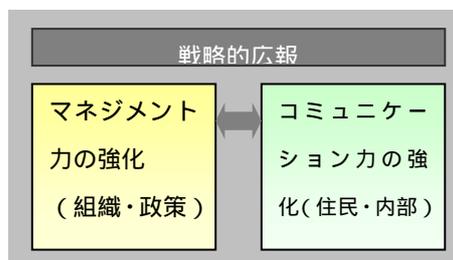
【群馬県の食品安全対策における広聴広報活動とその展開】

	戦略の概要			備考
組織	食品安全会議事務局 「食品安全基本条例」第8条2項)」			知事直轄横断的組織:H14
目標	Plan 『食の安全確保と安心の提供』			“群馬県に住んでいて良かった！”
戦略	Do	全国区	地域	新たな地域広報の可能性の模索 【基盤】 ・県民情報ボランティアの高い意識(社会貢献への関心) ・活発なコミュニケーション(情報の共有化による相互理解とアイデアの創出)
	広報	ホームページ ⁷⁴ の充実 「群馬県食品安全情報センター」	食の安全情報通信	
	パブリシティ	全国紙、専門誌、出版社、著名人、トップマネジメント	記者クラブ対応	
	Study/Check ・ホームページ・アクセス分析 ・リスクコミュニケーションによるフィードバックの実施			
外部への展開	「全国食品安全自治ネットワーク ⁷⁵ 」の幹事県(事務局運営)			47都道府県・2政令市参加
県内への展開	「群馬県食品安全市町村ネットワーク ⁷⁶ 」			
庁内での展開	Action “事務局による成果の蓄積を組織へ還元” ・WGの「行政組織のためのパブリシティ実践マニュアル」誕生			

5 おわりに

このように、自治体の広聴広報改革は、広聴を起点とする改革、パブリシティ活動を重視する改革、広報部門のリーダーシップの下で行う改革など、地域独自のアプローチ方法で実施されていることがわかる。いずれの事例も“マネジメント力の強化”、“コミュニケーション力”の強化を目指している点から、「戦略的

【図2】



⁷⁴ <http://www.pref.gunma.jp/shokukaigi/index.html>

⁷⁵ http://www.pref.gunma.jp/shokukaigi/05network/05network_top.htm

⁷⁶ http://www.pref.gunma.jp/shokukaigi/05network/052_shichouson/shichouson_net_top.htm

広報」を効果的に実践していたと言える（図2）。

また、静岡県、群馬県の取り組みは、知事のトップマネジメントと組織の中でのボトムアップがバランスよく働いた例でもあった。両知事は、自らトップマネジメントによる広聴広報を行うなど広聴広報活動に熱心に取り組んでいるが、そのことも組織全体で取り組む体制づくりに大きく影響していると言えよう。本田弘(2006)も最高の“広報パーソン”として首長のリーダーシップを遂行すべきであると、その重要性を強調している。

静岡県、群馬県、及び日本広報協会への調査を通じて共通していたことは、自治体の広聴広報を変革していくには、広聴広報に対する組織の意識そのものを変えなければならず、それには意識改革を実施する機動力と改革を全庁的に広めていく仕組み、そして、それを裏付ける強いリーダーシップによるトップのコミットメントが不可欠であるという認識であった⁷⁷。

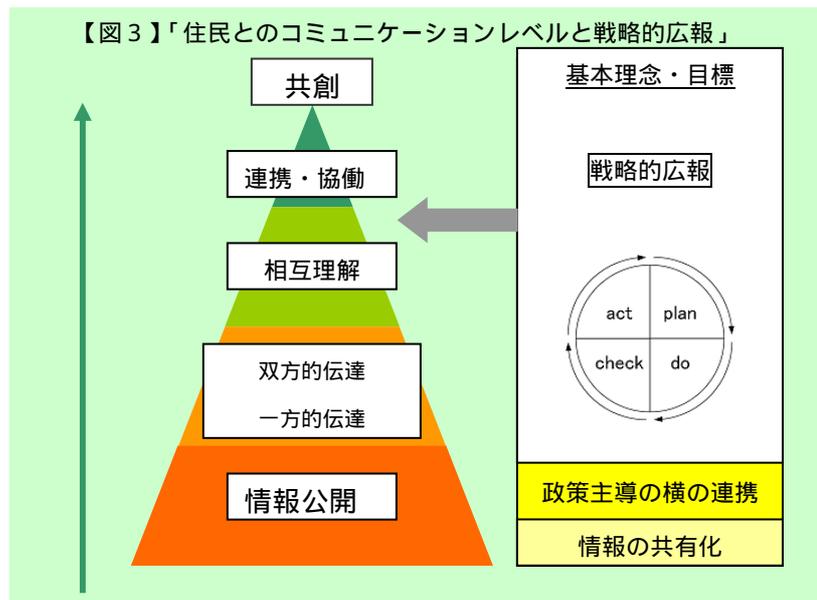
一方で、コミュニケーションの観点からは、「対外的なコミュニケーション」としての広聴広報活動、「内部のコミュニケーション」による情報の共有化と連携の双方が両輪として機能すること⁷⁸が「戦略的広報」には求められるが、この一連のシステムが有効に機能することこそ、最も困難な点⁷⁹であるのも事実である。この部分で「戦略的広報」の成否が分かるのかもしれない。

しかし、上記課題を克服し、それらが有機的に結びつくことで、「Public Relations」の理念である「行政と市民・社会との良好で有益な信頼関係の確立」の実現、住民参加、協働というレベルへと進化していくのである。そして、最後に、「戦略的広報」の最終目的は、図3が示すとおり、「共創」-住民と共に新しい公共空間を創り出すことであり、「戦略的広報」自体はその過程におけるコミュニケーションそのもの、つまり「コミュニケーション型広報」の実践であることを忘れてはならないのである。

⁷⁷ 石川嘉延静岡県知事は、この点について「強力なリーダーシップも必要だが、有効な手法を伴っていないと「言われるからやる」ということになる。それは組織の体質にまで浸透はしない。」と述べ、住民本位の目標設定である新公共経営による行革の必要性を強調している(2006.9.25,9832,地方行政,pp7-9)。

⁷⁸ 北村倫夫(2006)は、「対外コミュニケーション活動」と「対内コミュニケーション活動」が機能した形を「行政版コーポレートコミュニケーション」としている。

⁷⁹ 西尾勝(1990)は、特に「外部からフィードバック情報を収集することより、組織内のフィードバック回路を適切に作動させることの方がはるかに難しい」と述べている。



左図「住民とのコミュニケーションレベル」は梅谷秀治(2004)を参考に作成した。

最後に、今回のレポート作成における調査活動を通して多くの方々から貴重な助言や情報提供をいただき、自治体の広聴広報活動に関する事例研究が大変有意義なものとなった。調査に際して、多大な御協力をいただいた静岡県の石川嘉延知事をはじめ、広報室、県民のこえ室、行政改革室、情報公開室、NPO 推進室の皆様、群馬県新政策課、広報課、食品安全課の皆様、社団法人日本広報協会の皆様には、この場をお借りして深く感謝を申し上げたい。

【事例に使用した資料】

1. 静岡県
 - ・静岡県広報・広聴戦略プラン(2002)
 - ・静岡県広報アドバイザー川部重臣(2003)「富国有徳の未来づくりに挑戦する静岡県の広報テキスト」
2. 群馬県
 - ・群馬県企画会議広報支援部会(2006)「行政組織のためのパブリシティ実践マニュアル」
 - ・群馬県広報課(2006)「広報・広聴 HAND BOOK」
 - ・群馬県食品安全会議事務局(2006)「GUNMA 食の安全・安心 Library」
3. 社団法人日本広報協会：社団法人日本広報協会案内

【参考文献】

1. 行政学関係

- 井出嘉憲(1973)「行政広報論」勁草書房
- 北川正恭・岡本正耿(2006)「行政経営改革入門」生産性出版
- 白川一郎 編著(2000)「NPM による自治体改革」財団法人経済産業調査会

- 玉村雅敏(2005)「行政マーケティングの時代」第一法規
- 土橋幸男(2006)「分権時代の広聴入門 - 理論と実際 - 」ぎょうせい
- 土橋幸男(1999)「自治体のイメージアップ戦略 - 自治体広報への提言 - 」ぎょうせい
- 西尾勝(1990)「行政学の基礎概念」東京大学出版会
- 人見 剛・辻山幸宣(2002)「協働型の制度づくりと政策形成」ぎょうせい
- 廣瀬克哉 編著(2005)「自治体改革 10 情報改革」ぎょうせい
- 本田 弘(1995)「行政広報 - その確立と展開 - 」サンワコーポレーション
- 本田 弘(2003)「都市行政の構造と管理」勁草書房
- 本田 弘 編著(2006)「現代日本の行政と地方自治」法律文化社
- 三浦恵次(1984)「現代行政広報研究序説」学文社
- 武藤博己 編著(2004)「自治体改革 2 自治体経営改革」ぎょうせい
- 村松岐夫 編著(2006)「テキストブック地方自治」東洋経済新聞社
馬場健「第 10 章広報・広聴行政と自治体経営改革」
- 吉村裕之(2006)「三重県の行政システムはどう変化したか」和泉書院
- 電子自治体研究会 編集(2006)「ICT で変わる自治体経営戦略」ぎょうせい

2. 経営広報関係

- 井之上喬(2006)「パブリックリレーションズ」日本評論社
- 猪狩誠也.上野征洋.剣持.清水正道.城義紀(2004)「コーポレートコミュニケーション戦略」同友館
- 藤江俊彦(1995)「現代の広報 戦略と実際」電通
- Scott M. Cutlip(1985)「Effective Public Relations 6th edition」Prentice-Hall International,Inc
- Alison Theaker(2004)「The Public Relations Handbook」Routledge

3. 政府・自治体

- 神奈川県自治総合研究センター(1993)「自治体の広報戦略」
特集「広報の力で、組織の価値向上へ」(2006)文部科学時報,1563,pp9-49

4. 専門誌

- 青山彰久(2003)「住民と行政が「あれか、これか」と考え抜く熟慮型民主主義の構築を」
月刊広報,619,pp14-18
- 荒木昭次郎(2004)「住民と行政が補完し合う広報広聴という媒介活動」月刊広報,596,pp24-28
- 井之上喬(2005)「日本におけるパブリック・リレーションズ発展のための考察」広報研究,9,pp30-44
- 上野征洋(2002)「新たな公共圏の創出へ - 新たな時代の広聴広報 - 」自治フォーラム,515,pp2-4
- 宇賀克也(2002)「情報流通政策としての広報」自治フォーラム,515,pp4-8
- 宇治俊彦(2002)「ジャーナリズムから見た行政の広聴広報」自治フォーラム,515,pp14-19
- 梅谷秀治(2004)「行政広報から行政コミュニケーションへ」ADVERTISING 電通,10,pp68-71

- 榎並俊博(2003)「住民と行政との関係性を築くために」月刊広報,617,pp12-16
- 賀来健輔(2000)「行政評価と自治体広報活動」月刊広報,580,pp12-15
- 北川憲一(2003)「政策づくりと「市民参加」の今」月刊広報,617,pp17-19
- 北川倫夫(2006)「公的セクターにおけるコミュニケーション革新と戦略的広報(上)」
月刊知的資産創造,9月,野村総合研究所, pp88-99
- 駒橋恵子(2004)「「口コミ」の社会的影響力を意識してポジティブな評判形成を」月刊広報,622,pp16-19
- 清水正道(2006)「広報測定・評価手法開発の要件」広報研究,10,pp119-133
- 高橋秀行(2004)「政策づくりと「市民参加」の今」月刊広報,631,pp16-19
- 土橋幸男(2006)「パートナーシップ行政の必須条件 - 重視され始めた広聴活動」月刊広報,651,pp16-19
- ドナルド K.ライト(1997)「コミュニケーション理論の広報への適用」広報研究,1,pp59-75
- 萩原 誠(2003)「マーケティング発想で“広報力”を高めよう」月刊広報,618,pp23-25
- 福田志乃(2004)「“ヤクショ”は変わることができるか」月刊広報,621,pp5-7
- 藤江俊彦(2002)「新時代の自治体広報と今後の課題 - 企業広報に学びながら - 」
自治フォーラム,515,pp10-13
- 廣瀬克哉(2002)「IT がもたらす広報政策への課題」自治フォーラム,515,pp20-25
- 三浦恵次(2002)「私の行政広報・広聴研究小史」明治学院論叢,pp67-76
- 三宮美保(1999)「アメリカに見る行政広報の先進性」月刊広報,560,pp56-59
- 八木 誠(1997)「戦略的広報活動としてのパブリック・アフェアーズとその成功例」広報研究,1,pp51-58
- 矢吹雄平(2005)「NPO など複数主体の連携によるネットワーク形成へ」月刊広報,635,pp14-18
- 吉村裕之(1999)「地方分権時代に向けた地方自治体の広報広聴行政の課題」広報研究,3,pp45-53

～道州制と政令県構想～

所属：東京大学公共政策大学院

学生証番号：68003

氏名：上原 雄二郎

要旨

1999年に制定された「地方分権一括法」によって完了した第一次分権改革は、国と地方の関係を対等なものに近づけたが国から地方への権限の移譲は殆どなく、未完の改革とも言われている。第165回国会において、「地方分権改革推進法」や「道州制特区推進法」が成立し、今後は権限移譲も含めた本格的な分権改革が進むこととされている。しかし、各法律の中身は分権改革推進の観点からは不十分なものであり、議論が本格化せねばならない道州制については国民的議論に発展していない等、現在の議論で本格的な分権改革が本当に推進されるか、は疑わしいのである。この点、国民に対して大きな衝撃を与える道州制は一気に導入するよりも、段階的に移行するほうが、実現性の観点から見ても望ましいと考えられ、また、そもそも誰のために分権改革を推進すべきであるか、ということについて今一度熟考し、明確にすべきである。

目次

．はじめに

．地方分権改革の経緯

1．地方分権改革の目的 2．第一次分権改革 3．第二次分権改革

．道州制特区推進法

1．概要 2．評価

．政令県構想

1．概要 2．事務 3．効果 4．評価

．私見に代えて

．はじめに

先の小泉政権下では「三位一体改革」が実施され、「地方の自立」「地方の自主性の発揮」等をスローガンに長らくとられてきた中央集権体制を見直し、地方分権を進める議論がますます熱を帯びてきた今日において、いわゆる「平成の大合併」によって我が国の市町村数は約 40%削減され、現在では 1800 強にまで減少している。これと並行する形で、本格的に国の権限等を地方に移譲することを意味する「道州制」の検討もいよいよ本格化しつつあり、今年に入ってから 2 月 28 日に第 28 次地方制度調査会が道州制の導入に積極的な立場をとり、区割りを含めた具体的な制度設計を行った「道州制のあり方に関する答申」を提出し、9 月 29 日には安倍晋三内閣総理大臣が第 165 回国会における所信表明演説において「道州制の本格的な導入に向けた「道州制ビジョン」の策定」について言及している⁸⁰。

我が国の中央集権体制は、戦後復興を推進し欧米先進国へのキャッチアップやナショナル・ミニマムの達成を図る趣旨とともに構築されたものであり、それは 1970 年代のいわゆる高度経済成長として実を結ぶこととなった。すなわち、中央政府が国としての方向性を明確に定め、画一的な経済発展戦略やナショナルミニマムを打ち出すとともに各地方がその手足の如く一丸となって実行に移すことで、国全体が豊かになることに成功したのである。しかし、1990 年代にバブルが崩壊するとともに我が国はいわゆる失われた 10 年を経験し、それまでの中央集権体制による全国画一的な戦略が経済の側面においてすらも結実することは難しいことが示された。中央政府による細かな枠組み・ルールづくりや権限・財源の一極集中が地方にとって致命的な足かせとなり、地方独自の戦略を打ちたて、実施することの妨げになっていること等が指摘されるようになったのである。

このようななか、平成 7 年の「地方分権推進法」(平成 7 年 5 月 19 日法律第 96 号)の制定によって本格的に進められることとなった我が国の地方分権改革は、国と地方の関係をそれまでの上下主従関係から対等平等関係に改変し、地方の自主性や活力を生み出すとともに、国の権限や事務を地方に移譲すること等が目的とされた。この時期のいわば地方分権改革の第一段階における動きの中でも、特に平成 11 年に成立した「地方分権一括法」⁸¹によって機関委任事務が廃止され、国と地方の関係は対等平等なものに近づくこととなった。しかし他方で、平成 11 年当時の 3000 を超す市町村はそれぞれの負担する行政経費に大小の差があり、国も地方も財政難に直面していたこと等、様々な障害が指摘され国から地方への権限移譲は遅々として進まなかった。そこで、既述のように「平成の大合併」が平成 12 年頃から推進されることとなり、これによって体力をつけた市町村に対して都道府県は積極的に権限を移譲し、国からの権限移譲の受け皿としての準備を整えてきたのである。

⁸⁰ 首相官邸「第 165 回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説」(2006 年 9 月 29 日)
< <http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2006/09/29syosin.html> >

⁸¹ 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(平成 11 年法律第 87 号、同 12 年 4 月 1 日施行)

近時、国からの権限移譲の受け皿として現在の都道府県をさらに広域の自治体として約10の道州に再編成する「道州制」の議論が本格化し始めているところではあるが、答申でも指摘されているように未だ国民的な議論が展開されるまでには至っておらず、導入にあたっては今後の議論の深化を待たねばならない状況にある。他方で、今国会で成立した「地方分権改革推進法」(平成18年12月15日法律第111号)と「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」(道州制特区推進法)は、さまざまな批判を浴びているところであり(詳細は後述)、道州制をはじめ、真の地方分権改革の実現性については、懐疑的にならざるを得ない。そこで本稿では、国からの多大な権限移譲を伴う分権改革の実現性や、その目指すべき方向性等について検討する。

・地方分権改革の経緯

1. 地方分権改革の目的

地方分権改革はもともと、既述のような中央分権体制の制度的疲弊の解消と、破綻状態にある国の財政と窮迫状態にある地方公共団体の財政再建等が主たる目的とされたのであるが、議論が深まるにつれて、内政事項に対する国の関与を縮小し、官僚機構の資源を国際調整課題等に集中的に投下する土台を築くこと、東京圏への資源・富の一極集中現象に歯止めをかけ、地方圏の活性化を図るために事務権限等を国から地方へ移譲すること、地方が地域の実情に即した行政サービスを「選択と集中」によって効率的に実施すること等がより具体的な目的として示されるようになった。

2. 第一次分権改革(1990年代初頭～2000年)

我が国の分権改革は1993年6月に衆参両院において採択された「地方分権の推進に関する決議」の中で、「地方分権を積極的に推進するための法制定を始め、抜本的な施策を総力を挙げて断行していくべき」である旨が決議された⁸²ことに端を発したと言って良い。同年10月の臨時行政改革推進審議会の『最終答申』では「地方分権推進の基本理念、取り組むべき課題と手順等を明らかにした地方分権に関する大綱方針を今後1年程度を目途に策定すべきこと」、「大綱方針に沿って、立法府及び行政府の合意形成を進め、速やかに成案を得て、地方分権推進に関する基本的な法律の制定を目指すべき」ことが提言され、さらに翌94年には第24次地方制度調査会から『地方分権の推進に関する答申』が提出され、「地方分権の推進に関する大綱方針」が閣議決定された⁸³。

1995年、5年間の時限立法という形で「地方分権推進法」が制定された。この時期に国が説明する地方分権改革の要請の理由とは、既述のような中央集権体制の制度的疲労が主であった。すなわち、権限・財源・人材・情報等を過度に中央に集中させることによって地方

⁸² 総務省HP「地方分権を巡る最近の動き」<
http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/b_28.htm>

⁸³ 総務省 前掲注3)

の資源・活力が奪われる構図が浮き彫りになってきたこと、全国画一的な制度設計による各自治体の統一性・公平性を追及するあまりに各地方の独自性に合わせた施策を講ずることができず、地方行政が行き詰まりを見せてきたこと、の2点である⁸⁴。このような課題に対処するべく、地方分権推進法においては国 - 地方間の役割分担の明確化を基本理念に掲げ（2条）具体的には国は「国家としての存立にかかわる事務」や全国的な施策・事業に重点を置き、地方公共団体は「住民に身近な行政」の「自主的かつ総合的な実施の役割」を広く負うことが規定された（4条）。さらに、「地方公共団体への権限委譲」の推進、国の関与・必置規定・補助金行政の整理・合理化が規定された（5条）。同法によって設置された地方分権推進委員会の勧告に基づいて実施された第一次分権改革は、1999年に「地方分権一括法」が制定されたことで完了したが、その最大の成果として、明治時代から存在する機関委任事務が廃止され事務区分が自治事務と法定受託事務に再構成されるとともに、国 - 地方の関係が上下主従関係から対等協力関係に近づいたことが挙げられる。さらに、地方公共団体の事務に対する国の関与の量的削減や法的根拠・法的効果・係争処理の法的枠組みの整備がなされた。これら一連の改革によって、地方公共団体の条例制定権や自治組織権が拡充され、地域の実情にあった行政を適切な体制で実施するという自己決定・自己責任の領域が拡大することとなったのである。

このように一定の成果を挙げた第一次分権改革ではあるが、残された課題も少なくなく、未完の改革と言われることもある。すなわち、国の関与は縮小されたものの、地方公共団体に移譲された国の事務事業・権限は「4ha以下（現行2ha以下）の農地転用の許可権限・保安林指定・解除等の権限（国有林等を除く）」等のごく一部のもので、国の官僚機構の資源配分を見直すという観点からは不十分なものとどまり、また、補助金行政の改革は地方分権推進委員会の勧告通りには進まず、地方の自主性の尊重の原則は地方税財政の領域にまでは貫徹されなかったのである⁸⁵。

3. 第二次分権改革（今後）

2006年の第165回国会（今国会）において地方分権改革を総合的かつ計画的に推進することを目的とするものである「地方分権改革推進法案」が提出されており、11月29日に衆議院で可決され参議院に送付された。本法案は12月8日に成立し、来年4月に有識者7人から成る「地方分権改革推進委員会」が内閣府に設置され、委員会の勧告を受けて政府は

⁸⁴ 参考：総務省HP「地方分権」<<http://www.soumu.go.jp/indexb4.html>>

⁸⁵ 参考：新しい日本をつくる国民会議『国の統治機構に関する基本法制上の課題~国の基本法制検討会議・第2回中間報告~』（2002年2月28日）

なお、2004年から2006年にかけていわゆる三位一体改革が実施されたが、この成果を踏まえても地方の自己決定・自己責任の原則が貫徹されたとは言えないと考える。というのも、国庫補助負担金は約4.7兆円が削減されたものの、同時に地方交付税が約5.1兆円削減されたのに対して国から地方への税源移譲は約3兆円にとどまっており、依然として国：地方の事務量の比が2：3であるのに対して税収比は3：2にとどまっているからである。

「分権改革推進計画」をまとめ、2010年に分権の具体像を盛り込んだ「地方分権改革一括法」の制定を目指すこととなった。しかし、本法は第二次分権改革のスタートとして位置づけられているものの、地方六団体が地方分権推進法に盛り込むべき内容を示した「地方分権推進法」骨子案⁸⁶において明記されている国庫補助負担金の廃止・縮小や地方交付税が地方固有の共有財源であることの明確化等⁸⁷が、成立した法律では明記が見送られている等⁸⁷、政府の分権改革への姿勢が疑われるような経緯がある。ただ、いずれにしても委員の選任の際に分権改革推進派の人物がどの程度選ばれるか、というような意味を含めた委員会の構成によって今後の分権改革の動きが大きく変わってくる点については留意が必要であろう。

・道州制特区推進法

1．概要

いわゆる道州制特区推進法案は、先の通常国会（第164回国会）において提出されたが成立には至らず継続審議となり、現在開かれている臨時国会（第165回国会）において12月13日に成立した。本法は「北海道地方又は自然、経済、社会、文化等において密接な関係が相当程度認められる地域を一体とした地方（三以上の都府県の区域の全部をその区域に含むものに限り）」を政令によって「特定広域団体」に指定し⁸⁸、現在国が行っている事務権限を移譲することで北海道地方やその他の地方の自立的発展に寄与することが目的とされている。権限移譲に伴い、今まで同事業において国が負担していた負担金分は利用制約のない交付金に改めて自由度を高めることとし、首相を本部長として道知事も参与として参加できる「道州制特区推進本部」を内閣に設置して北海道への更なる権限移譲の計画を定めた基本方針を策定する。そのほかにも、2003年11月に実施された第43回衆議院議員選挙に向けて作成された自由民主党の「選挙公約2003 - 小泉改革宣言」に「道州制導入の検討」と共に「地方分権改革のモデルケースとして2004年度中に『北海道道州制特区』を創設する」との一文が盛り込まれた⁸⁹ことからもうかがえるように、今後議論が本格化するであろう道州制のモデルをつくり、今後の参考事例とすることが期待されていると言えよう。

2．評価

第28次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」において「自立的で活力ある

⁸⁶ 地方六団体「地方分権改革推進法」骨子案（2006年9月15日）<
http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2006_9_x12.PDF>

⁸⁷ 地方分権改革推進法第6条

⁸⁸ 道州制特区推進法第2条（内閣府HPより）<

<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=Pcm1010&BID=095060870&OBJCD=100095&GROUP=>>

⁸⁹ 参考：稲葉 馨『道州制の考え方 - 地方自治法学の立場から -』（2005年11月10日）

圏域の実現」等をうたい、国と地方の事務権限配分の抜本的見直しや国から地方への権限移譲の推進を提言していることに鑑みれば、本法は答申において想定されている道州には程遠いレベルでの事務権限を北海道に移譲するに過ぎないと言える。すなわち、国から北海道へ移譲される権限は(1)調理師養成施設の指定(2)公費負担医療を行う指定医療機関の指定(3)鳥獣保護法の麻酔薬を使用した危険猟法の許可(4)商工会議所への監督の一部(5)砂防事業の一部(6)民有林の治山事業の一部(7)開発道路の整備(8)2級河川の整備 - の計8項目のみで、まさに地方の実情に即した施策を講ずることが必要な産業・経済政策や、雇用・労働政策に関する事務権限⁹⁰は一切含まれていないのである。したがって、道州制のモデルをつくるという観点からも、また、国と地方の二重行政の弊害の解消という観点からも不十分なものと言わざるを得ない。さらに言えば、(7)や(8)に関して言えば、北海道はもともと他の都府県並みの権限が与えられていなかったところ、本法案で他県並みにされたに過ぎない⁹¹、という指摘もあるのである⁹²。

北海道側が「道州制特区に向けた提案(第1回)(平成16年4月)」等において国側に移譲を要求している事務権限の内容や、地方支分部局との連携・共同事業とすることでより効率的な行政を実現することを提案している事業の内容に照らしてみても、本法案による権限移譲はかなり限定的なものに止まっており、国側が本気で国と地方の役割分担を見直し、事務配分を再編する気があるのかという点について疑わざるを得ない。ただし、本年6月1日に全国知事会道州制特別委員会が「道州制特区推進法の早期成立を求める緊急アピール」を採択する等、地方側としては本格的な分権改革の第一歩として大きな意義を持つ特区推進法案に不満とともに期待を寄せていたことがうかがわれる点⁹³や、全国知事会長が同年12月13日に全国知事会長が発表した「「道州制特区推進法」の成立に当たって」という声明の中で道州制特区推進法の成立を評価している点⁹⁴については留意が必要であろう。結局、本法をきっかけとして、今後いよいよ本格的に権限・財源移譲が推進されれば良いのではあるが、本法を見た限りではその実現性が疑わしいと言わざるを得ないのである。

道州制特区推進法は、北海道は他県との合併を伴わずに道州に移行でき道州制への移行に伴う区域確定という大問題を回避できるという背景もあって、適用対象として主に北海道のみが想定されていると言っても過言ではないだろう。確かに青森・秋田・岩手の北

⁹⁰ たとえば北海道側は、雇用創出関連として自立就業支援助成金等の移譲や、中小小売商業の活性化関連の事務等の移譲を国側に対して要求していた経緯がある。また、「道州制のあり方に関する答申」では中小企業政策や地域産業政策、職業紹介等が「道州制の下で同州が担う事務のイメージ」として示されている。

⁹¹ たとえば開発道路に関して言えば、都府県では「地方道改修費補助」という補助事業であるところ、北海道では「地方道直轄改修費」という直轄事業として実施している。

⁹² 稲葉 馨 前掲注10)

⁹³ 北海道庁HP「道州制特区推進法の最近の動き」<

<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sk/cks/bunken/道州制特区推進法の最近の動き.htm>>

⁹⁴ 「「道州制特区推進法」の成立に当たって」(全国知事会HPより)<

http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2006_12_x43.PDF>

東北三県は将来的な道州制への移行を見据えて事務事業の連携・共同化の取り組みを進めている⁹⁵が、その他の地域においてはこのような動きは殆ど見られておらず、本法が北海道以外にも適用対象としている「自然、経済、社会、文化等において密接な関係が相当程度認められる地域を一体とした地方（三以上の都府県の区域の全部をその区域に含むものに限る）」に実際に適用例が出てくることは現時点では考えにくいことと言えるのではないだろうか。道州制の区割りに関しては州都争い等の各地方公共団体の思惑も見え隠れするところであるし、権限・財源移譲に関しては各省が大幅に権限を失い霞ヶ関再編に至る可能性も高いことから、国側が半ば強制的に区域を確定し全国一斉に道州制に移行するには政治的に絶大なリーダーシップが必要となるだろう。したがって私は道州制への移行は段階的に行うべきであると考え⁹⁶。すなわち、他県との自主的な連携強化・合併推進を促す枠組みを設け、段階的に事務配分再編や地方の自立促進を進める方が実現性等の観点からも望ましいと考えられるのである。このような考えは、静岡県が提案する「政令県構想」から得られた部分が大きい。そこで、以下では「政令県構想」について詳述する。

・政令県構想

1. 概要⁹⁷

静岡県内政改革研究会が構造改革を我が国の国と地方の役割分担を明確にすることを通じて両者の機能強化を図る内政構造改革として捉え、「静岡県内政改革研究会報告書」（2003年11月）において行った5つの提言の中で「政令県」を提案したことをきっかけとして、静岡県は特に石川知事を中心として政令県構想を提唱している。政令県構想とは、人口・行財政基盤・自治能力等の程度が一定以上と判断される府県に対して、政令指定都市制度と同じ要領で、順次国から一定の権限・財源・人材移譲を進めるという「政令県」制度の創設を提案するものであり、内政構造改革の最終形態として位置づける中長期的課題である「道」制度への経過措置として位置づけられている。

既述のように近時、国からの権限移譲の受け皿として現在の府県をさらに広域の道州に再編成する「道州制」の議論が本格化し始めているところではあるが、国民的な議論には発展していないのが現状であるうえ、国と道州の事務配分に関しては「道州制のあり方に関する答申」においてはメルクマールが示されるにとどまっている。これに対して道州制への段階的以降を唱え、その前段階として「政令県」に国から積極的に権限を移譲する枠組みを提案する静岡県の「政令県構想」は、静岡県として国からの権限移譲を受ける準備が整っている事務を86項目に渡って具体的に例示する等、その中身は相当程度に固まって

⁹⁵ 参考：岩手県庁「地方分権のホームページ」 <

<http://www.pref.iwate.jp/%7Ehp020101/bunken/bunken.htm> >

⁹⁶ これに対し、「道州制のあり方に関する答申」では原則として「道州への移行は、必要な経過期間を設けたうえで、全国において同時に行うものとする。」としている。

⁹⁷ 参考：静岡県HP < <http://www.pref.shizuoka.jp/> >

静岡県庁への聞き取り調査（2006年11月13日実施）

きていると言って良く、県議員の支持も多数得られている状況である。しかし、国に対して毎年要望を提出してはいるものの、積極的な回答は得られておらず、事実、「道州制のあり方に関する答申」において政令県構想については一切言及がない。

経済界の反応としては、日本経団連等の全国的な経済団体は基本的に道州制に賛成の立場をとっている⁹⁸。原則として経済界は行政改革の推進をその要求の根本として抱いているため、政令県構想に正面から反対することはないと考えられるが、これでは手ぬるい改革である、という印象を持つことが予想される。

2. 事務⁹⁹

法令による移譲を目指す事務権限は、主に国の地方支分部局等が行っている各種機関・施設等の許認可、指定・監督、管理等の事務である¹⁰⁰。また、国からの権限移譲を受けるのと同様あるいはそれよりも前に、合併等によって体力をつけた市町村に対して都道府県から事務権限の移譲を積極的に行い、住民ニーズや地域の実情に根ざした行政サービスの充実を図ることとしている。

3. 効果¹⁰¹

政令県の実現による効果は主として4点挙げられている。すなわち、国の地方出先機関と都道府県の役割が整理され、二重行政が解消されることによる「行政の効率化」、府省ごとの縦割り行政が解消され、政令県に窓口が一本化することによる「手続きの簡素・迅速化」、広域的な地域行政を政令県が一元的に行うことで事業の選択と集中を進め、必要性の高い事業へ重点的に投資を行うことによる「地域の競争力の強化」、都道府県合併を促すことによる「内政を総合的に担える広域地方公共団体の再編」である。これらは、いわゆる本格的な道州制導入により想定される効果と大きな違いはないといえよう。

4. 評価

石川知事も指摘するように、明治期に確定して以来100年間も維持された現行の都道府県の区割りを再編することは住民等にとっても非常に大きな衝撃を与えることが予想され、また、州都争いを繰り広げる地方もすでに存在する等、直接に道州制に移行することはさまざまな困難が伴うと考えられる。したがって既述のように、合併・連携を進めるパートナーは各地方公共団体や住民自身に選択させるほうが区割りの再編の実現性は高いように

⁹⁸ たとえば、日本経団連は2006年9月26日に発表した「新内閣への要望」のなかで、『4. 地域活性化に向けた道州制の導入』を掲げている。 < <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2006/068.html> >

⁹⁹ 参考：静岡県 前掲注18)

¹⁰⁰ ただし、政令県構想においても職業紹介等の「都道府県労働局が行うすべての事務」については移譲を求めている。

¹⁰¹ 同18)

思われる。一定程度以上の力を有する都道府県を政令県に指定し国からの権限移譲を進める政令県制度であれば、自立を目指して都道府県合併が自然に進むことが予想され、都道府県数が現在の約半数程度になりうることは石川知事が指摘しているところでもある。ただし、政令県制度では当然、政令県として権限移譲を受け財政的にも自立していく都道府県と、依然として従来の県のままで財政がますます逼迫していく都道府県に二分され、両者の間で大きな格差が生じることは想像に難くなく、国が各地方の財政を調整する仕組みは今以上に重要なものとなりうる。この点、格差はどんな枠組みをとったとしても生じうるもので、政令県制度下であれば政令県は自立することができるので国が交付税等によって面倒を見る必要がある県は現状よりも減ることが予想される、という考え方もある¹⁰²。たしかにこの指摘は的確であると考えられるが、国の財政再建等の観点から進められる三位一体改革に伴い約 3 兆円の交付金が削減され、第二次三位一体改革が実施される動きにある今日において、税財源保障・財政調整という交付金の本来の意義・役割に立ち返りつつ、今後中央政府が果たすべきこれらの機能について検討しなおす必要もあろう。

・私見 ～分権改革推進のために～

以上、我が国の地方分権改革の幕開けから現在国会で審議中の法案という最新の状況まで見てきたが、国 - 地方間の役割分担を抜本的に見直し事務権限・財源等を地方公共団体に移譲するためには、地方が積極的に受け皿としての準備を進める等して改革を牽引する必要がある。既述のように国側、すなわち中央政府や各省庁が分権改革に際して腰が重いことが見て取れる以上、国側が自ら権限・財源移譲を推進することは期待できず、都道府県は市町村への権限移譲を積極的に進めて体力を養い、移譲して欲しい権限等を可能な限り具体的に国に対して要求すべきである。さもなければ国側にのみ都合の良い分権しか進まず、分権とは名ばかりの、規模の経済のみに利点を見出さざるを得ない骨抜き道の道州制に移行してしまう可能性すら否定できない。分権の受け皿たる地方側は、各地方公共団体によって思惑や置かれている状況に違いがあるにせよ、それぞれが独立して独自に国に対して要求するだけでなく、地方として統一的な見解を明確に示し、国側に対して地方が一体となって強く要求し続けなければ、本当の意味での分権改革は実現が困難なものとなりうるのではないだろうか。また、国と都道府県はもちろんのこと、市町村や住民・経済界をも巻き込んだ意見交換・協議を行う公式の場を設ける必要がある。

ただし、権限移譲に際して必ず生ずるであろう職員の処遇の問題、すなわちそれまで当該事務を担当していた国側の特に事務職員の扱いに関する問題は避けることができない。というのも、地方公共団体も財政再建等の要請から職員数の縮減に取り組んでいる状況にあるからである。この点、技術系の職員や特殊なノウハウを有する職員は地方公共団体が権限移譲とともに受け入れ、その他の職員はスリム化した国が重点的に扱う国の存立に関

¹⁰² 静岡県庁への聞き取り調査の中で、県庁職員が個人的見解として示している。

わる事務等に配置すれば良い、という考え方もある¹⁰³が、それにしても国側の職員に余剰が出るのが予想されるのではないだろうか。このような場合に、余剰となってしまった職員の処遇を国と地方が互いに押し付けあうようなことはあってはならず、省庁間や国地方間での雇用の流動化、あるいは民間企業等も含めた人事交流を促進する必要があると言えるのかもしれない。分権改革に伴い、公務員法の運用、あるいは制度そのものの見直しの必要が生じ得ることは看過すべきではないだろう。

思うに、分権改革は行政の自己満足にとどまるような単なる制度いじりであってはならず、各地域ひいては国の発展や行政サービス・住民生活の向上を目指し、達成するものでなければならない。住民にとってはサービスが向上するのであればその実施主体は誰でも良いのであり、住民ニーズをきめ細かに汲み取れるべき基礎的自治体たる市町村が第一次的に直接的な行政を提供し、より広域に関わるものを広域自治体たる都道府県（もしくは政令県・道州）が取り扱い、国は国家の存立に関わる事項等にその役割を特化することで、より良い行政が提供できることを住民に明確に説明し理解を得なければ、真の分権改革を進めるのは難しいのではないだろうか。分権改革は、国・地方がそれぞれの利益を主張するのではなく、住民あるいは我が国全体の利益を考えて取り組まなければならない課題と言えるだろう。

¹⁰³ 前掲注 23)

<本文中以外の参考文献・ホームページ>

参考文献

- ・田村秀 『道州制・連邦制：これまでの議論・これからの展望』(2004)
- ・日本地方自治学会編 『道州制と地方自治』(2005)
- ・廣瀬淳子 「地方分権改革の動向」 『レファレンス』2004年11月号(2004)
- ・網野光明 「地方分権改革と自治立法権・市町村合併」(2006)
- ・北海道「道州制特区に向けた提案(第1回)の具体化について(平成16年8月)」
「北海道の提案に対する関係府省の回答状況(平成17年7月)」
「道州制特区に関する国からの回答に対する北海道の意見(平成17年8月)」
「北海道の提案に対する関係府省の再回答(平成17年10月)」
- ・静岡県「静岡県内政改革研究会報告書」(2003.11)
- ・全国知事会第13回地方分権構想検討委員会 最終報告(素案)(2006.11.1)
同 第14回 最終報告(案)(2006.11.15)
同 第15回 最終報告 (2006.11.29)

ホームページ

- ・衆議院 HP <<http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index.htm>>
- ・北海道庁 HP「道州制のページ」<
<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sk/cks/bunken/doushuusei-top.htm>>
- ・自民党国家戦略本部 HP <<http://www.vectorinc.co.jp/kokkasenryaku/index2.html>>
- >
- ・三位一体改革推進ネット - 地方六団体 <<http://www.bunken.nga.gr.jp/>>
- ・全国知事会 HP <<http://www.nga.gr.jp/>>

『県内構造改革とその効果』

法政策コース1年(68018) 虫明 徹

<目次>

- 、要約
- 、地方分権のための広域行政
- 、広域連合について
 - (-) 制度概要
 - (-) 静岡県の政策
 - (-) 静岡県における広域連合の課題と私見
 - (-) 章括
- 、新型指定都市について
- 、権限移譲の障壁
 - (-) 新型指定都市への事務移管の制約
 - (-) 広域連合への事務移管の制約
- 、総括

、要約

「国から地方へ」という標語があるが実際には国から地方にはほとんど権限は降りてきていない。国の権限を地方へ降ろすには、地方の側からの積極的な働きかけが必要である。そして、その働きかけに説得力を持たせるためには県内構造改革が不可欠である。すなわち市町村が合併あるいは広域連合の結成により行財政能力を高め、都道府県からの事務・権限を譲受する分権の受け皿を創出することを要す。

しかし、分権の受け皿を創出しても、個別法の規定に縛られて分権がうまくいかないおそれがある。都道府県、市町村は国に対してその権限を求める前に、地方の事務を自らが決する権限を求めなければならない。

本稿におけるキーワードは「分権の受け皿の創出」、「事務・権限移譲の壁」である。

、地方分権のための広域行政

はじめに

12月8日(平成18年)「地方分権改革推進法」が国会で成立した。安倍総理は地方分権に前向きであり、臨時国会での法案成立に意欲的であった。

さて、当法案において「地方分権改革推進の基本方針」を規定している第5条¹⁰⁴を参照すると「国は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動・・・その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、行政の各分野において地方公共団体との間で適切に役割を分担することとなるよう、地方公共団体への権限の移譲を推進する・・・。」とあり、国の事務と地方の事務の理想的な線引きが行われている。しかし、実際には地方分権改革は容易ではない。その要因は霞ヶ関の抵抗と地方自治体の行財政能力の乏しさにある。

平成11年の「地方分権一括法」による機関委任事務の廃止(事務の移譲)においては、地方の要望よりはるかに多くの事務が法定受託事務となった。また、平成16年から平成18年にかけて行われた「三位一体の改革」(財源の移譲)では国の財政立て直しに主眼が置かれており、多くの地方の要望が無視されるなど、地方分権改革としては不十分なものに終わった¹⁰⁵。今後行われるであろう「新三位一体改革」によって、さらに5兆円を税源移譲し、「三割自治」と称される国・地方間の事務数と財源規模の齟齬を解消する必要がある。なお、これまでの分権改革は国の関与の縮小・ルール化が主であり、国から地方への大規模な「権限の移譲」に関してはこれからの課題である。次に地方分権の必要性について述べる。

なぜ地方分権が必要か

これまで国は、全国画一の「生活」を維持するために、セーフティーネットを高いところに設定して地方交付税交付金、補助金等によって地方の生活を守ってきた。そのため、政府の歳出及び借金がかさんだ上に、地方自治体によってニーズが異なるために非効率な行政サービス提供スキームが出来上がってしまった。したがって国は都道府県・市町村に、都道府県は基礎的自治体である市町村に、住民に身近な事務・権限を降ろし、住民ニーズに合わせた行政サービスを提供する必要がある。特に、基礎的自治体への事務・権限移譲が進めば、受益と負担の関係が見えやすくなることで住民の納税者意識が高まり、関心の高い住民の監視の下で自治体は独自性のある行政運営を行うことができる。

また、分権が進めば責任の所在が明らかになり、自治体が自らの失敗を自認し、自省しやすくなるのではないかと考える。夕張市の破綻の背景には国が公共事業を促し、道庁が無許可起債を黙認していたなど国、道にも責任があるにも関わらず、夕張市だけが悪者にされており、行政、住民ともにやりきれない気持ちがあるのではないかと。

¹⁰⁴ 下線は筆者による。

¹⁰⁵ 税源移譲額3兆円に対し、補助金は4.7兆円、地方交付税は5.1兆円削減されている。

「国から地方へ」の観点における地方分権の体制整備の手法としては、道州制（国から道州へ、消滅都道府県から市町村への権限移譲を同時に行なう）、政令県（都道府県がまず市町村にその権限を降ろし、事務・権限の減った都道府県に国が権限を降ろす）、都道府県合併から道州制へ移行等が考えられるが、いずれにせよ都道府県から市町村への権限移譲は不可欠であり、本稿において注目したい。

市町村広域行政の必要性

市町村広域行政は主として、合併により単一の基礎的自治体が従前より広範囲の地域に行政サービスを提供すること及び市町村連携により市町村の事務を共同で行うことをいい、結果的に「規模の利益」による市町村事務の効率化をはかることができる。人口減社会で健全な自治体経営を行うためには必要不可欠なツールである。

しかし、ここで着目したいのは市町村事務の共同という観点より、むしろ広域行政が「分権の受け皿」になり得るという点である。さらなる市町村の合併により、面積とともに財政規模と人口規模を大きくし、権限を受けることが可能な程度に行財政能力を高める必要がある¹⁰⁶。そして、市町村連携は広い生活圏の形成により、将来の合併のたたき台になるのではないかと考える。さらに、平成6年の地方自治法改正により中核市とともに広域連合制度が設けられ、権限移譲が可能な広域連携のしくみが導入されている。ガバナンスの向上とともに、そのような行財政能力の向上があって初めて「分権の受け皿」を創出したといえる。

静岡県取り組み

静岡県は県内に3つの広域連合（志太榛原・中東遠地域、東部地域、伊豆半島地域）と2つの新型指定都市（静岡市、浜松市）を設置し、5つの「分権の受け皿」を創出する県内構造改革構想を掲げている。広域連合と新型指定都市に、これまで県の出先機関が行ってきた地域的な事務事業を一括して移譲し、あたかも全域に5つの政令市を設けたかのような体裁を整えることを目標とする。結果的に静岡県の事務・権限を縮小させ、市町村間の調整役を担うとともに、国からの事務・権限の移譲を求めていくことになる。（政令県構想）

、広域連合について

（ - ）制度概要

広域連合とは

市町村が行う事務の中には、消防やごみ処理のように一つの市町村が単独で行うより、他の団体と共同して行った方が効率的な事務があり、このような場合に設けられるのが市町村の「組合」¹⁰⁷である。広域行政管理組合などの「一部事務組合」は代表的なものだが、「広域連合」もこの「組合」の一形態である。「広域連合」は、広域化・多様化する行政

¹⁰⁶ もちろん大きければ大きいほどよいという趣旨ではなく、適正規模の基礎的自治体を創出すべきという趣旨であり、合併は「基礎的自治体の実質」という点から制約を受ける。

¹⁰⁷ 地方自治法第3章参照

需要に適切かつ効率的に対応するために設けられた制度であり、特筆すべきは国や都道府県から直接に事務・権限の委任を受け、さらに広域連合の方から事務・権限の移譲を要請できることである¹⁰⁸。また、一部事務組合との違いは、「広域計画」を立て実施に向けて関係市町村に勧告できること、広域連合に住民が「直接請求」できること、広域連合長、広域連合の議会議員が「住民の直接選挙」で選出できることなどが挙げられ、むしろ自治体の体系に近い。

なお、広域連合は市町村同士だけではなく、都道府県同士、都道府県と市町村で構成可能な制度である。

広域連合の利点

広域連合（市町村構成）の利点としては、住民に身近な行政サービスを安定的に提供することができる、市町村間における行政サービスの格差を是正できる、効率的な地方行政運営が可能となる、当該地域における一体的・総合的行政が進むことが挙げられる¹⁰⁹。

（ - ）静岡県の政策

構想

静岡市、浜松市以外の「志太榛原・中東遠地域」、「東部地域」、「伊豆半島地域」に設置する広域連合に、県の出先機関のすべての事務の移管をし、原則として新型指定都市と同様の事務・権限を与え、住民に身近な行政サービスを提供するという構想を掲げている。そして、究極的には5つの政令市誕生を目指すことを目標としている。

しかし、現実には伊豆半島地域は人口が20万人ほどしかなく、少子高齢化がすすむ将来を見越すと政令市設置は非常に厳しいゆえに、「東部地域」と「伊豆半島地域」に政令市のたたき台となる広域連合設置も考えられる。だが、現在は「東部地域」において政令市を見越した合併論議が先行しており、広域連合は後述するような様々な課題もあるゆえ、設置に関する具体的な動きはまだみられない。

他連合との比較で浮き彫りになるその特徴¹¹⁰

平成16年3月1日現在で30道府県にわたり82の広域連合が設置されている。しかし、82の広域連合のうち県から事務・権限が降りているのは上田地域広域連合、松本広域連合、木曽広域連合、南信州広域連合、北アルプス広域連合、佐久広域連合（以上長野県）、羽島郡広域連合（岐阜県）、隠岐広域連合（島根県）、鳥取中部ふるさと広域連合、南部箕蚊屋広域連合（以上鳥取県）、空地中部広域連合（北海道）の11連合（全体の13%）にすぎない。さらに都道府県から降りている事務・権限の内容に注目すると、～は火薬類の譲渡、譲受又は消費等の許可等に関する事務（火薬類取締法）、液化石油ガス設備工事の届出の受理に関する事務（液化石油ガスの保安の確保及び取

¹⁰⁸ 地方自治法291条の2各号

¹⁰⁹ 「平成16年度静岡県広域連合研究報告書」P5参照

¹¹⁰ <http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html>参照

引の適正化に関する法律) はそれに加えて高圧ガスに関する事務(高圧ガス保安法)

は指定委託サービス事業者及び指定居宅介護支援事業者の指定に関する事務(介護保険法)が移譲されているのみである。

ほぼ全ての広域連合が一部事務組合の延長線上と捉えられており、その事務として行なわれているものとしては、市町村の事務として法律で割り当てられている「ごみ・産廃処理」、「福祉・医療関連事業」、「消防防災事業」がほとんどである。つまり市町村の事務の効率化の観点からのみ広域連合が利用されている。特に介護保険法の要介護認定業務をその事務としている広域連合は全体の81%(67連合)にのぼり、福岡介護保険広域連合のように介護保険のみを目的とする広域連合も6連合ある。介護保険の導入に際して広域連合がそれに対応するための手段として利用された背景が浮き彫りになっている。

特に10の広域連合¹¹¹が全ての県域を覆っている長野県を例にとってみても、上記以上の権限移譲の予定はない。このような趨勢の中、権限の受け皿としての広域連合の機能に着目し、それを全面的に利用する構想を掲げている静岡県はきわめて先進的であるといえるだろう。

なお静岡県は県自体が広域連合に参加することを計画しており特徴的である。県が参加する広域連合は、(A)彩の国さいたま人づくり広域連合(埼玉県)(B)隠岐広域連合(島根県)の2組合しかなく、(A)は職員育成に特化したもの、(B)は隠岐島という特殊地域を対象にしたものであり、一般的な広域連合で県が参加している例はない。

(-) 静岡県における広域連合の課題と私見

市町村の反発

実際に広域連合参加を決めるのは各市町村であり、いかに広域連合のメリットを市町村の首長や議員ないしは住民説明して理解してもらうかが重要である。例えば「東部地域」においては沼津市、三島市は財政力に乏しいわけではなく、財政的メリットを感じないゆえ広域連合設置に対して難色を示している。静岡県は広域連合の具体的なメリットと必要性を提示し、いかに市町村間で議論を巻き起こし、説得・誘導していけるかがカギとなるだろう。

また、広域連合は広域的観点から事務を処理し、あるいは類似の県の事務と市町村の事務を一本化することにより効率化をはかるものであるが、それは市町村の権限を取り上げることになるゆえに市町村の反発を招いていると考えられる。合併への移行を不安視する市町村も多い。

¹¹¹ 掲載済みの広域連合以外に諏訪広域連合、北信広域連合、長野広域連合、上伊那広域連合がある。

静岡県の考える市町村と広域連合の事務分担¹¹²

事務の内容	所管
住民の生活に密接に関連し、住民のニーズに柔軟に応えることが可能な事務 ex.住民票交付事務	市町村
広域的に行う方が効率的な事務 ex.地域の道路整備、河川管理、農林業振興をはじめ市町村の区域を越えて広域に処理することが適当な事務	広域連合
専門性の観点から小規模市町村では実施不可能な事務 ex.建築、道路管理、食品衛生、保健衛生事務等で専門性が必要であり、小規模市町村等で実施することが困難な事務	広域連合
県事務と市町村事務の関連があり、一括して行うべき事務 ex.公営住宅の管理、下水道の管理等の県・市町村で規模は異なるが同一種類の事務	広域連合

民主的コントロールの問題

広域連合の議員及び首長の選出方法に関して、住民による直接選挙が可能である¹¹³にもかかわらず構成市町村の議会及び首長による間接選挙の形式をとることが一般的になっている。選挙費用がかさむことが原因として考えられる。しかし、静岡県の構想のように多くの事務・権限を広域連合に移管し、実質的に広域連合が「政令市」、構成市町村が「政令市の区」にあたるような形式をとる場合には、間接的にしか民主的コントロールが働かないことは非常に危険である。というのは、間接選挙により広域連合長を構成市町村の首長の中から当該首長が選ぶ場合、広域連合長の出身母体である構成市町村に有利な広域連合の運用がなされるおそれがあり、その権限の濫用により、広域連合設置区域内の住民の権利を侵害する可能性があるからだ。もちろん直接請求による連合長の解職請求¹¹⁴は可能だが、厳格な要件を備える必要がありその利用は特別の場合に限られる。したがって、広域連合の事務・権限の適正執行を担保するために直接民意を反映させる必要があり、民主制の過程で広域連合の行政運営を是正する手段を住民に与えるべきである。それゆえに、広域連合長やその議員を住民の直接選挙で選出する形式をとるべきであろう。

財源と職員

広域連合に多くの事務・権限を移譲した際に即座に問題となるのはおそらく財源と職員だろう。広域連合の財源は「構成自治体の負担金」、「事業収入」、「国と県の補助金」、「地方債」が主なものであり、「構成自治体の負担金」の歳入に占める割合が高い。職員に関し

¹¹²前掲「広域連合研究報告書」P 6 を参考に筆者が作成

¹¹³ 地方自治法 291 条の 5 参照

¹¹⁴ 地方自治法 291 条の 6 及び同法 81 条

ては、設立当初は正規の職員が少なく構成自治体からの派遣が多かったが、現在は正規の職員の割合が高い広域連合もある。例えば長野広域連合では正規職員が188人、派遣が27人、非正規職員が309人となっている。

静岡県が構想どおり広域連合に事務・権限を移譲した場合に、当該広域連合は多くの財源と人材を必要とする。財源に関しては広域連合に課税権を与え、都道府県及び市町村から税源移譲すること、直接地方交付税交付金を配分することが考えられる。職員に関しては派遣を増やすのではなく正規職員を採用し、仕事の減る県や構成市町村は新規採用者を減らすべきだろう。そうすることにより、広域連合の独自性が高まり、県や構成市町村に過度に依存することなく住民のニーズに応えやすくなるのではないかと考える。

また、質の高いガバナンスを行うためには質の高い職員が不可欠であるが、広域連合への事務・権限の移譲が進み、住民と接する機会が増えることでその知名度が上がれば広域連合行政が魅力的なものとなり、質の高い職員の志望が増えるのではないかと。ただし、将来広域連合構成市町村がうまく合併できた場合、合併市行政と広域連合行政の二重行政となり、広域連合職員は不安定な立場に置かれることになるゆえ、構成市町村合併後の身分を保障するなどの配慮が必要である。

(-) 章括

静岡県の政策は広域連合の制度趣旨に合致しており、既存の広域連合の実態と比較すれば非常に画期的とも言える。しかし、述べてきたように問題は多い。市町村からしてみれば県は権限を市町村に降ろしたいのか、権限をとりあげたいのか（とりあげて広域連合にやらせる）どちらなのか県の思惑が分からず困惑している状況である。しかも、静岡県は県、広域連合、市町村という三層構造になってしまうため、事務・権限の役割分担に失敗すればかえって住民にとってわかりにくい制度になる可能性がある。さらに、職員の扱いが非常に難しく、静岡県全体で見れば人件費が増える可能性もあるなどまだまだ検討すべき課題がある。なお最も問題になるのは実現可能性、すなわち事務・権限を広域連合に降ろすことができるかどうかであるが、その点は で検討したい。

、新型指定都市について

新型指定都市とは

政令指定都市は地方自治法252条の19に基づくものであり、数多くの事務・権限の法定移譲がある。法定の人口要件は50万人にもかかわらず、従来は人口100万人を超えるような人口規模と財政規模の大きい大都市しか政令市に指定されることはなかった。しかし市町村合併を誘導するための総務省の人口要件緩和方針により、人口が100万人に満たなくても政令指定都市となることができるようになった。

静岡県の独自治語である「新型指定都市」はその後者にあたり、静岡市と浜松市（平成19年成立予定）を指す。静岡市と浜松市は都市部から農山村地域までが一体となった川

上から川下までの流域一体を含む自然豊かな「田園型指定都市」であり、行政サービスも都市的なものから農山村的なものまで幅広く行う必要がある。従来の横浜市（人口約357万人、面積437キロ平米）、名古屋市（人口約221万人、面積326キロ平米）、大阪市（人口約262万人、面積221キロ平米）などのような大都市型指定都市とは性格が異なり、静岡市は人口約70万人、面積1374キロ平米、浜松市は人口約78万人、面積1511キロ平米であり両市は人口密度が非常に小さい。

静岡県としては道路の管理（国・県道）の管理、児童相談所の設置など法令により指定都市に移管する事務に加え、原則として、県の出先機関で実施している事務をすべて新型指定都市に移譲し、住民に身近なサービスが一元的に提供される指定都市を目指している。

事務・権限の移譲

新型指定都市に法令以上に権限を降ろす場合「条例による事務処理の特例」（地方自治法252条17の2第1項¹¹⁵、以下事務処理特例条例と称す）の手続きによって行う。事務処理特例条例は平成11年度の地方分権一括法制定に合わせて改正された地方自治法に入った規定である。静岡県は地方分権に積極的であり、第一次～第三次の権限移譲推進計画¹¹⁶により多くの事務・権限を市町村に移譲してきている。ちなみに事務処理特例条例の制度が設けられるまでは地方自治法153条2項の規定に基づく「市町村長への委任」が活用されており、第一次権限移譲推進計画の手法はそれに拠る。

なお同法252条の17の3第1項は「前条第一項の条例の定めるところにより、都道府県知事の権限に属する事務の一部を市町村が処理する場合においては、当該条例の定めるところにより市町村が処理することとされた事務について規定する法令、条例又は規則中都道府県に関する規定は、当該事務の範囲内において、当該市町村に関する規定として当該市町村に適用があるものとする。」と定められており、事務処理特例条例によって市町村に事務・権限が移譲された場合には、その移譲された都道府県の事務に関する法令上の規定は当該市町村に適用される。

市町村への権限移譲の法令・事務数（「静岡県の権限移譲（平成16年3月）」参照）

年度	法令数	事務数
平成10年度	10	35
平成11年度	19	105
平成12年度	8	16
第一次権限移譲推進計画合計	37	156
平成13年度	34	177
平成14年度	9	103

¹¹⁵ 地方自治法252条17の2第1項「都道府県は、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、条例の定めるところにより、市町村が処理することとすることができる。この場合においては、当該市町村が処理することとされた事務は、当該市町村の長が管理し及び執行するものとする。」

¹¹⁶ 第一次は平成10年～12年、第二次は平成13～15年、第三次は平成16～18年である。

平成15年度	24	190
第二次権限移譲推進計画合計	59	469
平成16年度	12	81
平成17年度	50	749
平成18年度	26	288
第三次権限移譲推進計画合計	88	1118

上記の表のように市町村への権限移譲の件数は増加傾向にあるが、静岡市、浜松市に着目してもやはり他の政令市と比較すれば事務処理特例条例に拠る法定外権限移譲の件数は多い。すなわち静岡市、浜松市の事務処理特例条例による移譲法律件数は80件を超えるが、現在の政令市のうち静岡市の次に件数が多いさいたま市、川崎市、横浜市は45件前後で静岡市の事務処理特例条例による法定外権限移譲の数は際立っている。京都市に関しては5件ほどしかない¹¹⁷。

、権限移譲の障壁

(-) 新型指定都市への事務移管の制約

実務での運用

事務処理特例条例によって県のあらゆる権限を市町村に降ろせるかといえばそうではない。平成11年9月14日自治行¹¹⁸第37号の通知によると、「条例による事務処理の特例の対象とすることのできる事務は、「都道府県知事の権限に属する事務の一部」である。都道府県知事の権限に属する事務である限り、法令に明示の禁止の規定のあるもの又はその趣旨・目的等から対象とすることのできないものを除き、原則として対象とすることができる。」とあり、個別の法律の趣旨により移譲可能な事務・権限は制限されることになる。特別法（個別法）が一般法（地方自治法）に優先するのである。

また、徳島市公安条例最高裁判決（昭和50・9・10）によれば「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容、効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。」とある。これは法律と条例の一般準則を示したものである。条例は法律（個別法）に反してはならず、地方自治体は条例の立案過程において、法令（個別法令）との抵触を回避するため、当該法令の所管省庁の意見を求めることは稀ではない。しかし、所管省庁から多少とも疑義が示されれば、その見解に納得できなくても安全策をとり、条例化を断念する¹¹⁹。これにより、事務処理特例条例は各省庁の法律解釈次第で成立不可能になる。

法解釈例～砂防法5条～と私見

¹¹⁷ 「政令指定都市浜松を目指して（平成18年3月）」P9参照

¹¹⁸ 官庁から示される法律の解釈基準。下線は筆者による。

¹¹⁹ 宇賀克也「地方自治法概説」2004年 P142参照

砂防法 5 条¹²⁰の「砂防設備を要する土地の監視及び設備の管理事務」は都道府県知事に専属するもので移譲の対象にならないと解されている。というのは砂防法 5 条の事務は第一号法定受託事務であることに示されるように、国土を保全し、国民の人命・財産や社会経済活動を守り広域にわたり重要な役割を果たすものであるゆえ、最終的には国が責任を持って行うべき事務であると考えられているからである。したがって当該事務は、より広域的な行政を担う都道府県に限定されているゆえに、法律の改正をしない限り事務処理特例条例によって市町村に権限移譲することはできない¹²¹。すなわち静岡市、浜松市は田園型指定都市であるゆえ砂防に係る区域の管理等の必要性が生じているにもかかわらず、当該権限を譲受することはできない。このように新型指定都市への事務・権限移譲は個別法により制約を受けている。

しかし、上述の「砂防法に関する事務は市町村に権限を降ろすことはできず、法律改正が必要である」とする法解釈は妥当だろうか。都道府県に当該事務が専属する理由は (a) 国が責任を持つべき事務であることと (b) 広域的視点から管理すべきことであるが、(a) に関しては市町村であっても法定受託事務として行えば足りることであり、(b) に関しては都道府県であれば広域圏をもつという概念が現在では通用しないゆえ、根拠として疑わしい。というのは香川県 1 8 7 5 キロ平米、大阪府 1 8 9 2 キロ平米に対し、高山市 2 1 7 7 キロ平米、浜松市 1 5 1 1 キロ平米であり、都道府県であれば広域であるとは限らないからである。

ただ、砂防法 5 条には都道府県知事に義務があることが明示されており、「事務処理特例条例によって移管された事務」について規定された法律 (ex. 下記参照 (事務処理特例条例によって移管された法律は多数あるので広域連合にも移管されている条文を一部抽出)) に

火薬類取締法第 17 条

「火薬類を譲り渡し、又は譲り受けようとする者は、経済産業省令で定めるところにより、都道府県知事の許可を受けなければならない。」

液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律第 38 条の 3

「・・・液化石油ガス設備工事・・・をした者は、・・・都道府県知事に届け出なければならない。」

高圧ガス保安法第 5 条

「次の各号の一に該当する者は、事業所ごとに、都道府県知事の許可を受けなければならない。」

は「義務」という語句は見当たらない。砂防法 5 条の事務を市町村に移譲できるかを検討する際にはこの「義務」という語句にどれだけの重みを置いた法解釈をするかにかかってくるのではないかと。

¹²⁰ 砂防法 5 条「都道府県知事ハ其ノ管内ニ於テ第二条ニ依リ国土交通大臣ノ指定シタル土地ヲ監視シ及其ノ管内ニ於ケル砂防設備ヲ管理シ其ノ工事ヲ施行シ其ノ維持ヲナスノ義務アルモノトス」

¹²¹ 前掲「平成 16 年度静岡県広域連合研究報告書」P 12、13 参照

だが、前述の論理から「砂防法5条の事務が市町村へ移管できない」という法解釈は根拠がないと考えられ、他方で必要性もあるゆえ（静岡県と浜松市）「義務」という語句に特段の意味をもたせるべきではないと解する。すなわち市町村への事務移管が許容されると解する。

（ - ）広域連合への事務移管の制約

地方自治法解釈

広域連合（市町村のみで構成の場合）に関しても事務処理特例条例によって権限を譲受することができる¹²²が前記と同様の理由で制約を受ける。また、静岡県の構想によれば広域連合に県も参加するゆえ、地方自治法292条¹²³の包括準用規定により構成市町村の事務とともに静岡県の事務を原則として広域連合が行なうことができるかのように読める。もしそうであるならば、事務処理特例条例において制約を受ける政令市よりも移譲可能事務・権限が多いように解釈できる。

地方自治法に対する制約

しかし、現実には個別法の趣旨解釈により制約を受ける。静岡県の「東部地域をモデルとした広域連合の検討」によると、政令市であれば法定移譲されるような「児童福祉法に基づく児童相談所事務」あるいは「都市計画法29条の開発許可事務」が広域連合の事務として想定されていないという県研究会報告の記述があり、実際は広域連合へ移譲できる事務・権限は政令市よりかなり少ないと思われる。すなわち特別法（個別法）が一般法（地方自治法）に優先する。それゆえには新浜松市については12の市町村が合併するという大規模なものであったが、その過程で広域連合設置は全く考えられなかったという。

私見

都道府県から広域連合（市町村のみで構成、県と市町村で構成）への事務・権限の移譲に関しては市町村への移譲以上に所管省庁の判断に左右される可能性が大きい。「広域連合がすることができる」と法律に明記されていなければ、地方自治体は法律の趣旨・解釈について所管省庁にお伺いをたてる。そしてほとんどの法律には「都道府県がすることができる」、「市町村がすることができる」としか規定されていないゆえ、所管省庁は広域連合には事務処理させることができない趣旨であると表面的に判断し、本質的な個別法の趣旨解釈を行わず、お伺いをたてた地方自治体はいわゆる門前払いに遭いかねない。政令市な

¹²² 例えば長野県の「知事の権限に属する事務の処理の特例に関する条例」（平成11年12月20日条例第46号）の第一条に「この条例は、・・・知事の権限に属する事務の一部を市町村又は広域連合が処理する・・・。」と規定されている。

¹²³ 地方自治法292条「地方公共団体の組合については、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、都道府県の加入するものにあつては都道府県に関する規定、市及び特別区の加入するもので都道府県の加入しないものにあつては市に関する規定、その他のものにあつては町村に関する規定を準用する。」また、当該規定は本法及び本法施行令に限られるものではなく、他の法令についても同様である。（逐条地方自治法第4次P1423）

らば都道府県から移管される前述の児童相談所事務¹²⁴や開発許可事務が、政令市と同規模の県の参加する広域連合に移管できないということが児童福祉法及び都市計画法の趣旨であるとは思えない。特に児童相談所設置事務に関しては、児童虐待が懸念される現代において県庁所在地から遠い住民のアクセスを便利にするという意味で広域連合への当該事務の移管の必要性は高いのではないか。

このように本来ならば地方自治法の規定により広域連合に大幅に事務・権限を移譲できるはずであるが、実際には個別法に縛られ、都道府県の望むように事務・権限を広域連合に降ろせない可能性がある。もしそうである場合に原因として考えられることは、広域連合制度導入にあたって旧自治省の他の省庁とのすり合わせがあったにもかかわらず、他省庁が広域連合の趣旨を理解できていないということと、都道府県から広域連合に権限が降りることにより国からは事務・権限を持つ主体が遠くなり、コントロールしにくくなることが考えられる。(後者は市町村への権限移譲に関してもいえる。)今後、広域連合設置を実現するために、静岡県は積極的に各省庁に呼びかけ広域連合の意義を周知させる必要がある。

、総括

霞ヶ関の抵抗と地方自治体の行財政能力の乏しさが地方分権の足かせとなっていると述べたが、霞ヶ関の抵抗に関しては政治主導で利権¹²⁵を切り崩すしかない。地方行政がやるべきことは行財政能力の拡充とガバナンスの向上である。市町村は広域行政により行財政能力を高め分権の受け皿を創出し、都道府県が能力ある市町村あるいは広域連合に事務・権限を降ろし、より住民のニーズを汲み取りやすい地方行政を行うべきである。この点、静岡県は所管していた事務・権限がなくなるにもかかわらず県内構造改革を進める意欲があり、評価できる。他の都道府県が静岡県に追随する傾向が地方行政に生じれば事態は好転するだろう。

しかし、本稿でみてきたように政府と地方自治体の間には障壁があり、行財政能力を高めたとしても都道府県の事務・権限は容易には市町村及び広域連合には降りてこない。地方の事務・権限は地方の中で最適な役割分担を決するべきだと考える¹²⁶が、まず都道府県は市町村との間の溝を埋め、協同して国の呪縛を解くことを要求する姿勢をみせるべきである。都道府県は市町村と意思の統一をはかれるように調整しなければならない。そして地方での役割分担が決着すれば、ようやく国に対して権限を地方に降ろすことを要求する

¹²⁴児童福祉法第12条「都道府県は、児童相談所を設置しなければならない。」

¹²⁵ 霞ヶ関の利権とはいわゆる省益のことである。各省庁は自らの影響力を強め、有利な政策を推し進めるために互いに権力争いを行い、官僚は自らの省に予算をつけることに尽力する。その結果、各省庁は予算のつく自らの事務・権限を自主的に手放すというインセンティブは働かず、地方分権は遅々として進まない。

¹²⁶ 現在は国が法律で都道府県と市町村に事務を割り当てており、能力の高い大都市であっても国が政令で指定しない限り、権限の移譲はない(政令指定都市、中核市、特例市)しくみである。記述の通り制約はあるが、事務処理特例条例や広域連合制度は政令に拠らずして地方が役割分担を決することができる。

ことが説得力を帯びてくるのではないか。

最後に、石川知事、犬丸参事、河野主査をはじめ静岡県職員の皆様にはあたたかく接していただき非常にありがたかった。この場を借りて御礼を言わせていただきたい。

参考文献

- ・本文中に掲げたもの
- ・「包括的地方自治ガバナンス改革」村松岐夫編 2003年
- ・「行政法概説」宇賀克也著 2004年
- ・「現代行政分析」真淵勝著 2004年
- ・「広域行政と自治体経営」牛山久仁彦編 2003年
- ・静岡県「新型指定都市の実現による効果」2005年1月
- ・静岡県「市町村合併を考える」
- ・静岡県「内政改革研究会報告書」2003年11月
- ・静岡県「市町村の指標」2005年

《まとめ1》 地方自治法と権限移譲

● 【**新型指定都市**】

第252条の17の2第1項

「都道府県は、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、条例の定めるところにより、市町村が処理することとすることができる・・・。」

事務処理特例条例による都道府県から市町村への権限移譲

第252条の17の3第1項

「・・・市町村が処理することとされた事務について規定する法令、条例又は規則中都道府県に関する規定は、当該事務の範囲内において、当該市町村に関する規定として当該市町村に適用がある・・・。」

都道府県事務に関する規定が移譲先の市町村に適用される

● 【**市町村のみで構成する広域連合**】

第291条の2第2項

「都道府県は、その執行機関の権限に属する事務のうち都道府県の加入しない広域連合の事務に関連するものを、条例の定めるところにより、当該広域連合が処理することとすることができる。」

長野県では事務処理特例条例で広域連合へ移管

同条第3項

「・・・第二百五十二条の十七の三・・・の規定は、前項の規定により広域連合が都道府県の事務を処理する場合について準用する。」

都道府県事務に関する規定が移譲先の広域連合に適用される

第292条

「地方公共団体の組合については・・・市・・・の加入するもので都道府県の加入しないものにあつては市に関する規定・・・を準用する。」

市町村事務に関する規定が広域連合に適用される

● 【**市町村とともに県の参加する広域連合**】

第292条

「地方公共団体の組合については、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、都道府県の加入するものにあつては都道府県に関する規定・・・を準用する。」

都道府県事務に関する規定が広域連合に適用される

逐条地方自治法第4次(P1423)

「当該規定は本法及び本法施行令に限られるものではなく、他の法令の規定についても同様である。」

都道府県の事務を個別法改正なくして、移管することができるように解釈できる

《まとめ２》個別法による制約

● **【事務処理特例条例による市町村への都道府県事務の移管における制約】**

- ・一般法（地自法）と特別法（個別法） **特別法優先**
- ・特別法と後法である一般法 **特別法優先**

個別法に配慮した地方自治法の解釈基準

事務処理特例条例に関する平成11年9月14日自治行第37号の通知

「都道府県知事の権限に属する事務である限り、法令に明示の禁止の規定のあるもの又はその趣旨・目的等から対象とすることができないものを除き、原則として対象とすることができる。」

個別法の趣旨・目的に反するにもかかわらず、都道府県の事務を市町村に移管する条例を定めれば、個別法と当該条例が抵触

地方自治体は条例が無効になることを避けるため、疑義が生じれば所管省庁と協議
そのため、所管省庁の守りの趣旨・解釈により権限移譲できない可能性がある

● **【県の参加する広域連合事務の制約】**

大半の都道府県事務の移管が可能とも解釈できる地方自治法292条

しかし

個別法優先ゆえその趣旨解釈に配慮する必要あり

個別法には「広域連合がすることができる」と書いていないため、「想定されていない」と解釈されかねない

「書いていないから、移管できない」という論理には説得力がない

それは所管省庁に門前払いにしている状況を示しており、個別法の本質的な趣旨解釈から広域連合に都道府県事務を移管できるかどうかは検討されていない

「市町村合併過程における住民参加」

～ 住民投票の事例を中心に～

《要旨》

今なお継続されている「平成の大合併」では、合併プロセスに住民を取り入れる制度設計がなされている。住民が行政に直接携わることは少ないが、市町村合併は地域住民に永年影響を与える行政分野であるため、住民への情報提供や説明会の開催等が積極的に行われている。とりわけ、住民が市町村合併のプロセスに関与するのが住民投票の実施時である。合併特例法に基づく住民投票の場合、投票結果で法定合併協議会設置の賛成票が過半数を占めれば、法定合併協議会が設置されることになる。また、条例に基づく住民投票の場合、投票結果は首長が合併に関する判断を下す際の材料の一つとして用いられる。「平成の大合併」では、住民投票が全国各地で多く用いられて、市町村合併をめぐる住民投票が地方自治に与えた影響は少なくない。本稿の第2章では、「平成の大合併」で実施された住民投票の事例等から、市町村合併が成功しない要因として埼玉県を事例に財政力の問題等の3点、成功する要因として青年会議所の運動、首長のリーダーシップがあると述べる。第3章では、市町村合併プロセスにおける住民投票制度の問題点として、住民が公正な情報を入手できないことや住民投票条例に規定される成立要件が住民投票の投票率を押し下げる要因となっていることを指摘する。第4章、第5章では、静岡県、神奈川県における市町村合併プロセスを具体的な事例として取り上げて、第2章、第3章の主張を事例に活用する。第6章では、本稿のまとめを行う。

(Key Word) 住民投票、首長のリーダーシップ、公正な情報提供、財政シミュレーション、成立要件

《目次》

はじめに

第1章 市町村合併プロセスにおける住民参加制度

第2章 市町村合併交渉がすすまない要因、成功する要因

第3章 市町村合併プロセスの問題点

第4章 静岡県における市町村合併プロセスの実例：静岡市・庵原郡（蒲原町・由比町）

第5章 神奈川県における市町村合併

第6章 まとめと補足

はじめに

総務省は、市町村行政の広域化の要請に対処し、自主的な市町村の合併を推進することを目的とした市町村合併特例法（平成17年3月31日までの時限立法）を1995年に制定した。総務省は、合併する自治体に合併特例債制度等の行財政面での支援を行った。全国的な市町村合併のブームは「平成の大合併」と称され、1999年4月に3232あった市町村が2006年4月に1820までに減少した。平成の大合併では、市町村合併のあり方等について、住民の市町村合併過程への参画が求められた。市町村合併プロセスへの住民参加の一つとしてマスコミなどが注目したのは、住民投票である。住民投票自体、1990年代になって日本の自治体で活用されるようになった制度であるが、市町村合併の是非や合併の枠組み、法定合併協議会の設置の是非をテーマにした住民投票が全国各地で用いられ、その数は400を超えた。

現在、日本の住民投票には、法定による住民投票と条例制定による住民投票の2種類がある。前者の住民投票は市町村合併特例法に基づくもので、法定合併協議会の設置の是非を議題として投票を行う。投票結果は、投票率の水準と関係なく、有効投票数の過半数の賛成が得られた場合、議会で可決されたものとみなされ、法定合併協議会が設置される。一方、後者の住民投票は、投票結果に法的拘束力がないが、首長は投票結果の尊重義務が条例で課され、投票結果は判断材料の一つとして用いられる。条例に基づく住民投票では市町村によって独自性のある投票形式が用いられ、未成年者や永住外国人にも参政権を付与する事例が多く見られる。また、住民投票の選択肢は合併の賛否の2択だけではなく、「合併しない」、「A市と合併する」、「B町と合併する」の3択といった複数の選択肢が用意されている事例も多く存在する。

本稿では、第1章で住民投票制度について述べた後、自治体が独自に制定する住民投票条例による住民投票を例にとりあげて、市町村合併における住民投票が正しく機能しているのかどうかについて議論する。

第1章 市町村合併プロセスにおける住民参加制度

第1節 「平成の大合併」における住民参加制度

総務省は、地方分権を推進する政策の一環として、「地方分権の進展並びに経済社会生活圏の広域化及び少子高齢化等の経済社会情勢の変化に対応した市町村の行政体制の整備及び確立」を法律上の目的に掲げた市町村合併特例法（平成17年3月31日までの時限立法）を1995年に制定した。総務省は、日本全国1000市町村を目標として、合併する自治体に合併特例債制度等の行財政面での支援を行った。全国の自治体は、近隣自治体等との合併

に向けた協議を行い、その結果、1999年4月に3232あった市町村が2006年4月に1820までに減少した。これらの一連の大合併の動きを「平成の大合併」と総称される。

今回の大合併では、一般住民の意向が合併のプロセスに取り組む動きが多く見られる。これらは、昭和28年～36年までの間になされた「昭和の大合併」が国主導で行われたため、吸収する側の自治体の住民と吸収される側の自治体の住民との間で感情的な齟齬が生じた¹²⁷という過去の経験を踏まえて、自治体は合併過程に住民のコンセンサスを形成するはたらきかけを行った¹²⁸。例えば合併協議会のメンバーとして学識経験者枠に地元住民を入れて、合併協議を盛り上げるといったことそのはたらきかけの一つとして、条例を制定して合併の問題にする住民の意見を伺う住民投票がある。

第2節 国が定めた住民参加制度

国も、住民参加による合併の促進を期待した法整備がなされた。1995年の特例法改正では、法定合併協議会の設置について住民発議制度が導入された。これは、市町村の有権者がその50分の1以上の者の連署をもって、当該市町村（合併請求市町村）の長に対し、法定合併協議会の設置を請求できるとされた。だが、住民発議制度が創設されてから6年の間、89件（170市町村・39地域）の発議が成立したが、法定合併協議会設置に至ったのは24件（38市町村・39地域）にとどまった。住民発議が法定合併協議会の設置にすまないボトルネックには、合併協議会の設置には市町村議会の議決を経なければならないことがあった。ボトルネックを解消するために、2002年の特例法改正で、法定合併協議会の設置の是非をめぐる住民投票制度が導入された。住民発議による法定合併協議会の設置の議案が議会で否決された場合、否決された市町村において、首長の請求、またはそれがなかった場合、有権者の6分の1以上の署名で行われる直接請求により、法定合併協議会の設置の是非をめぐる住民投票が実施できるようになった。（図1）

第3節 2種類の住民投票制度

現在、市町村合併をめぐる住民投票には、合併特例法による住民投票と、自治体が独自に制定する条例による住民投票の2パターンがある。前者の住民投票では、投票率の水準と関係なく、有効投票数の過半数の賛成が得られた場合、議会で可決されたものとみなされ、法定合併協議会が設置される。一方、後者の住民投票は、投票結果に法的拘束力がないが、首長は投票結果の尊重義務が条例で課され、投票結果は判断材料の一つとして用いられる。条例に基づく住民投票では市町村によって独自性のある投票形式が用いられて、有権者の住民投票への参加が通常の選挙とは異なるものになっている。

¹²⁷ 河村（2000）参照。

¹²⁸ 住民のコンセンサスを得るため、自治体は後述の住民投票以外に、住民意向調査（アンケート方式）の実施や住民説明会や住民意見発表会の開催、法定合併協議会の進捗状況に関する広報紙の配布等を行っている。

第4節 条例による住民投票制度の特色

有権者

住民投票の有権者は、通常の選挙の有権者に比べて幅が広いものになっている。合併が「国民」の問題ではなく、「地域住民」に関わる問題であることを理由に、永住外国人に投票権を付与した事例、または合併が当該地域において長期間影響を与える問題となることから、未成年に投票権を付与した事例がある。静岡県東伊豆町では、合併という問題を町ぐるみで考えてもらうために、町に3年以上住んでいる永住外国人や未成年者に投票権を付与して、住民投票を実施した。北海道奈井江町においては、投票資格を大幅に引き下げて、小学校5年生以上の子どもにも投票権を与えて、「子ども投票」の結果を参考とした事例もあったが、未成年者に投票権を与えた事例のほとんどは18歳以上を有資格者とするものであった¹²⁹。

住民投票の議題

住民投票の選択肢は合併の賛否を問う事例が多いが、「A市と合併する」、「B町と合併する」という2パターンの合併枠組みを問う事例や、2パターンの合併の枠組みに加えて「合併しない」という3つの選択肢を用意した事例などが存在した。また、「どちらともいえない」(大分県弥生町、千葉県白井市、埼玉県狭山市)や「議会に委ねる」(長野県開田村、山形県大石田町)という選択肢が含まれた住民投票の事例が存在した。

¹²⁹ 18歳未満に投票権を与えた事例として他に、沖縄県与那国町(中学生以上)、鹿児島県輝北町(高校生以上)、鹿児島県与論町(高校1年生以上)、鹿児島県串良町(高校3年生以上)、鹿児島県指宿市(高校3年生以上)、徳島県由岐町(17歳以上)、長野県平谷村(中学生以上)がある。

図1 市町村合併プロセス

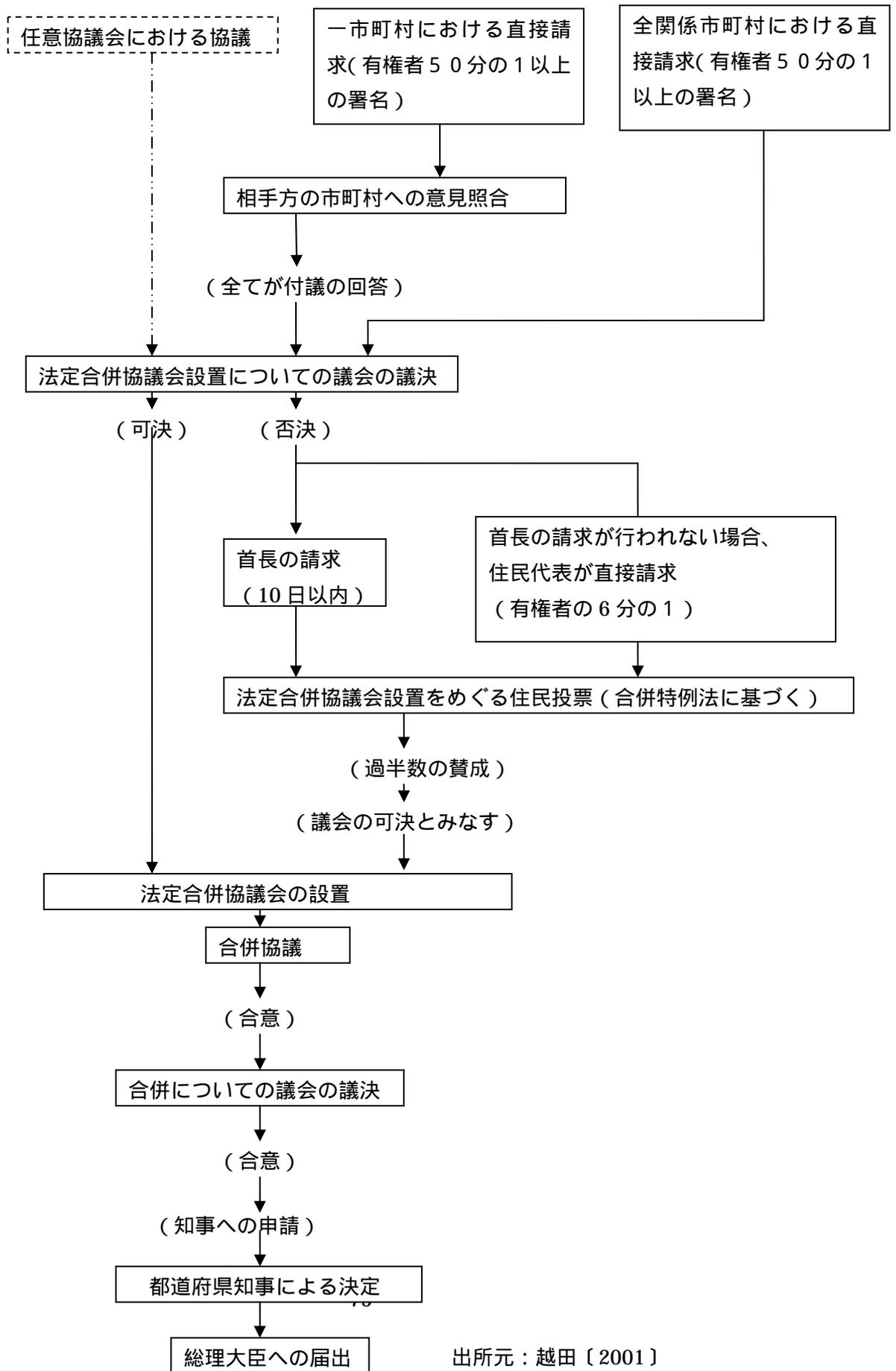


図2 条例制定による住民投票の選択肢

合併相手が明示されていて、相手団体との合併の是非を問う事例

(例)大阪府高石市

「堺市との合併に賛成」or「堺市との合併に反対」

合併相手団体が複数用意されていて、有権者が合併相手を選ぶ事例

(例)岩手県大野村 「種市町との合併に賛成」or「久慈市との合併に賛成」

「A市と合併」、「B町と合併」、「合併しない」といった3種類以上の選択肢が用意されている事例

(例)静岡県東伊豆町

「伊東市との合併に賛成」or「河津町との合併に賛成」or「合併しない」

成立要件

市町村合併をめぐる住民投票条例で多く規定されているのが、一定の投票率に満たない場合、投票結果は住民の総意とはいえないという理由で投票が不成立となる条項である。このような条項が含まれた住民投票は、調べた限りにおいて、354件中165件存在し、そのうち140件が投票率を50%に設定を行っていた。また、成立要件のヴァリエーションの実例には、33.3%、40%、55%、60%、70%¹³⁰があり、成立要件を課した自治体の多くは、不成立の場合、開票作業を行わないことが併記されている。

住民投票の実施段階

法定による住民投票は、住民発議による法定合併協議会の設置請求が議会で否決された場合、首長ないしは有権者の6分の1の署名による請求によって、法定合併協議会設置の是非をめぐる住民投票が実施されるとして、実施段階に厳格な規定がなされているが、条例制定による住民投票が実施される合併プロセスの段階は、各自治体によってまちまちである。合併について全く論議されていない段階から、平成17年の合併特例法の期限内での合併の是非を問う住民投票が実施された事例（静岡県東伊豆町等の事例）から、関係市町村との合併協定書が締結された段階で改めて住民に合併の是非を問う住民投票を実施した事例（静岡県蒲原町等の事例）まで多岐にわたる。

第2章 市町村合併交渉がすすまない要因、成功する要因

市町村合併交渉は今なお多くの自治体間で行われているが、市町村合併は自治体間での結婚と呼ばれているように、市町村合併が成功した事例もあれば、失敗する事例もある。市町村合併プロセスでは、首長、議員、地域の団体（町内会、青年会議所、商工会など）そして地域住民がアクターとなって、市町村合併を行うか否かについて論議する。議会、

¹³⁰33.3%の成立要件は埼玉県小鹿野町、70%の成立要件は鹿児島県溝辺町の条例に明記された。

合併協議会、及び住民投票では、さまざまな論点が俎上に挙げられるが、論点によっては合併そのものが頓挫してしまうものもある。だが、市町村合併が難局する場合であっても、アクターとなる人物、団体がリーダーシップを発揮することによって、市町村合併プロセスが促進されることがある。まず市町村合併がすすまない要因に何があるのかについて整理し、その後、どういったアクターが合併の推進役となるのかについて論じたい。

第1節 市町村合併交渉がすすまない要因

市町村合併がすすまない要因は、第3章で後述する問題点を除けば、以下のようなタイプに類型化できる。埼玉県において市町村合併が頓挫した実例を用いて市町村合併交渉が失敗する理由を説明する。

(3つの要因)

自治体の財政が豊かである事例

自治体の名称にブランドがある事例

対等合併になる事例¹³¹

自治体の財政が豊かである場合、財政状態が悪い周辺自治体と合併すると、行政サービスが低下する懸念などがあるために、住民や行政は合併に前向きではない。例えば埼玉県朝霞市、志木市、和光市、新座市4市の合併をめぐる、4市が同時に実施した住民投票(2003年4月15日実施)では、和光市だけ合併反対が過半数に達し、4市の合併が破談になったが、和光市が合併に反対した原因には、和光市が地方交付税の不交付団体であること、ホンダの「世界本社」が2004年以降和光市に新設されるため3-8億円の税収増が見込まれることがあげられる¹³²。よって、4市が歴史的なつながりが強くて広域行政を行っているにせよ、和光市が財政的問題で合併を検討する理由が現時点ではないため、和光市は合併協議を中断した。

自治体の名称にブランドがある場合、合併の機運に躊躇することがしばしば見られる。埼玉県皆野町、長瀬町の合併協議では、皆野町が長瀬町より人口規模が2倍あるにも関わらず、長瀬町は「長瀬」の名が新町に残ることにこだわったため新町名称について調整が調わず、合併協議会が解散することになった。この理由は、長瀬町は関東有数の観光地であるため、長瀬の名前を残してほしいという願望が強かったと言われる。他県でも同様の事態が起こっている。神奈川県鎌倉市は、国際的に有名な観光地であることから周辺自治体とは合併を行うことなく、鎌倉ブランドを保持したいという考えもあるようである。このように、自治体の名称が有名である事例においては、合併交渉は難航すると予想される。

¹³¹ 編入合併である事例では、編入される自治体が周辺地域になることを恐れて、合併に消極的になる事例がある。(静岡県由比町の事例)しかし、編入先の自治体の財政状況が比較的良好な場合、編入される地域住民の行政サービスが向上することが見られるので、地域住民にとって合併が悪い選択肢とはいえない。

¹³² 「日本経済新聞」2003年4月15日

対等合併になる事例では、中心地区の決定等で合併協議が難航する。蓮田市、白岡町、菖蒲町の合併交渉をはじめとする埼玉県東部地域は、小規模の自治体が数多く存在する。まちの発展度合いが似たり寄ったりであるために、行政機構をもつ中心地をどこにするかを決めるのが難航する。また、同規模の自治体が多いために、合併の枠組みをどうするのかのヴァリエーションが豊富であるため、合併の枠組みを決定すること自体も難しい。

第2節 市町村合併交渉が成功する要因

静岡県、神奈川県、埼玉県に市町村合併を積極的に推進するアクターは何かとインタビューしたところ、3者とも青年会議所だと答えた。青年会議所は市町村合併の推進役として、市町村合併のさまざまな事例でとりあげられる。静岡県静岡市清水市の合併の事例では、清水市は静岡市と規模が同程度であるために静岡市との合併を渋っていたが、清水市の地盤沈下を懸念した清水青年会議所が署名を集めて住民発議による合併協議会設置請求を行い、清水市を合併の方向に動かしたとされる。神奈川県の話では、「青年会議所はメンバーが若いため、地域の将来を考えて合併に積極的である」と評価されている。相模原市と津久井郡4町が段階的に合併するにあたり、それぞれの合併協議会で積極的に発言していたのは青年会議所のメンバーであり、また合併協議が始まる以前に、津久井郡4町の合併に向け同一請求による住民発議が行われたが、その中心も青年会議所であった。埼玉県における市町村合併では、川越青年会議所が中心となって設置した「市町村合併を考える会」が、埼玉県内の住民発議（志木市、富士見市）を行ったとされる。（2件とも成就しなかった。）ゆえに、市町村合併を推進する青年会議所が積極的な行動に出ることで、市町村合併が成功する可能性が高まると言える。

また、首長がリーダーシップを発揮することも市町村合併が推進する大きな要因となる。次章でも述べるが、住民が合併に関心をもつには、首長が責任をもって合併協議の情報を公正に住民に提供することが欠かせない。合併賛成・反対両グループが、自分たちにとって都合の良い情報を流すことから、行政が中立公正な情報を提供して、住民に正しい理解を持たせることが望ましい。条例に基づく住民投票の場合、住民投票の結果は首長が合併に関して判断する際の材料ではあるが、首長は、住民投票結果のみに依存することなく、住民が軽視しがちな自治体の財政状況の観点からも総合的な判断を行うべきである。

第3章 市町村合併プロセスの問題点

第1節 住民に公正な情報を提供できているのか

行政は、住民に計画の策定への参画を求めるパブリック・インボルブメント制度（PI）¹³³の定着によって、住民への情報公開に配慮している。神奈川県における相模原・津久井地

¹³³ PI は、河川整備や空港整備などの公共事業やまちづくりのランドデザインの策定などに用いられる。ガイドラインについては「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドラインの策定について」（平成15年6月30日）http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/01/010630_.htmlがある。

域合併協議会（任意合併協議会）では、1自治体から各10人の公募で選ばれた住民により「まちづくりの将来ビジョン検討委員会」が設置され、合併した場合の新しいまちづくりの将来像などが検討されるとともに、その代表委員が有識者として合併協議会のメンバーとして参画するという試みがなされた。また、ほとんどの合併協議会では、閉鎖的になりやすい合併協議を住民に説明するため、合併協議の内容を掲載した広報紙の全戸配布、合併協議会のサイトの作成、住民説明会の開催等によって、住民への情報提供を行っている。

このように、行政は、住民への情報提供を心がけているが、住民が能動的に合併に関する情報を得ようとする意欲がなければ、行政側の情報提供はあまり効果がない。インタビューした静岡県職員の話によると、「住民は市町村合併に対する関心が総じて低い。説明会を開催しても、説明会参加者は老人や自治会代表、そして特定の利益代表者たちが多くて、彼らは説明会に来る前から態度を決めている。その他の住民は関心があまりないために説明会に参加しないので、説明会で民意を聞くのは困難である。」と指摘されている。

合併をめぐる住民投票前には、合併賛成派・反対派双方がキャンペーンを行って、合併賛成派は合併のメリットを、合併反対派は合併のデメリットをそれぞれ主張するのだから、仮に賛成派・反対派両方の情報が正確なものであれば、普段合併に関する情報を得ていない住民であっても、賛成派・反対派両方の意見を公平に聞くことで、合理的に投票できるだろう。だが、住民は、自分の近くにいる声の大きな人の意見に流されて投票行動を行っているとの指摘がされている。静岡県職員の話によると、「無関心なサイレント・マジョリティがどのようにして合併の是非に対する態度を決めるかということ、地縁・血縁によって態度を決める。少数の合併に対して確固たる意見をもっている声の大きな人がコミュニティ内または親族にいと、住民の多くは声の大きな人の意見を大いに参考にして決定する。行政側は市町村合併に対する情報を中立的な立場で提供しているが、特定の意見をもっている声の大きな住民が自分にとって都合の良いように情報を解釈して、大多数の住民に自分の考えを受け入れてもらうように誘導している。」とされる。

また、そもそも行政から提供される情報が不正確で歪んだものであれば、住民は情報に惑わされて、誤った投票行動を行う可能性がある。埼玉県上尾市や静岡県東伊豆町の事例は、行政サイドの情報が必ずしも公正ではないことを物語っている。

【事例1】埼玉県上尾市の住民投票¹³⁴

上尾市では、市長がさいたま市との合併協議を離脱するための口実として、住民投票が活用されたとされ、住民投票の執行者である市長が誤解を与える情報を住民に提供した。住民投票条例が請求された後、市長は市の広報誌を通じて、合併反対を明言する他、合併反対色の強い啓蒙パンフレットを作成して、市職員が直接全戸配布した。啓蒙パンフレットは有権者を混乱させる情報を提供した。例えば、パンフレットの中には「市役所が遠くなる」ことを強調していたが、政令市になれば区役所が置かれることについて触れられて

¹³⁴ 上田道明（2003）「自治を問う住民投票」自治体研究社、pp.96-118 を元に執筆。

いなかった。市長が行政資源を使って不正確な情報を流したために、合併反対に投票した有権者は少なくない。2001年7月29日に住民投票が実施されたが、結果は合併反対が賛成を大きく上回る結果となった¹³⁵。

【事例2】静岡県東伊豆町の住民投票

東伊豆町では、合併に関する住民の考えを把握する為、18歳以上の住民の中から無作為に抽出した3,375名に対し2002年11月18日～24日の間アンケート調査を実施したところ、合併に対して賛成が反対を上回り¹³⁶、また、合併先に関する質問では、「伊東市との合併」に62.6%回答していた。だが、翌年2003年2月2日に実施された住民投票では、「合併しない」という選択肢の得票数が、「伊東市と合併する」や「河津町と合併する」という選択肢を大きく上回る結果に至った。町民アンケート調査の結果と住民投票の結果との間に齟齬が発生した原因には、投票日前に、東伊豆町長自らが合併に反対であることを新聞紙上に発表したことが、住民の多くが「合併しない」という選択肢に誘導された主要な要因として考えられる。

住民投票では、住民に合併に関する意思を伺う目的で実施されるものであるから、首長及び行政は、住民に公正な情報提供を行うことで、歪みのない住民の意思を結果に反映させるように対処すべきである。

第2節 住民投票の成立要件

住民投票における成立要件の規定の有無は、住民投票の投票率を押し下げる要因になる。この理由として、投票の不成立を目的とした投票ボイコットに高い実効性を与えることがあげられる¹³⁷。照屋[2005]は、沖縄県伊良部町の住民投票の投票率が、通常の地方選挙に比べて異常に低くなった理由に、「賛成派に『投票するな』という怪情報が流れ」て、賛成派の住民が投票を棄権したことをあげている。また、成立要件を規定することによって、住民投票の投票率が低下することが、村田[2006]が行った実証分析の結果からも認められている。よって、成立要件を設けている自治体で住民投票を行うと、合併に対し何らかの固定化した態度をとるグループが棄権を呼びかけて、投票率が下がってしまう可能性がある。低い投票率の住民投票の結果は民意を反映したものとはいえないために、首長が尊重するに値する投票結果のラインとして成立要件を設けているのだが、成立要件によって投票率

¹³⁵ 上尾市住民投票では、合併賛成が44700票、反対が62382票の結果となった。(投票率64.48%)

¹³⁶ 東伊豆町のアンケート調査では、合併が必要か否かという質問の回答は、「必要だと思う」：14.74%、「どちらかといえば必要だと思う」：12.54%、「必要と思うがよく検討した方がよい」：36.22%、「どちらかといえば必要と思わない」：11.46%、「必要ではない」：6.50%、「わからない」：18.55%の比率であった。また、合併の枠組みの質問の回答は、「伊東市との合併」：62.6%、「河津町との合併」17.97%、「下田市・南伊豆町・河津町との広域合併」：9.21%、「賀茂地区1市5町1村との広域合併」：10.23%の比率であった。

¹³⁷ 滋賀県米原町の事例では、50%の成立要件を規定したが、町議らが住民投票を盛り上げようとキャンペーンを張ったおかげで成立要件より20%以上高い投票率を得られたという現象が起こった。

を下げてしまうのでは本末転倒である。私見ではあるが、有権者数のうち一定の票数を得られた選択肢を尊重するという形式にすれば、棄権を呼びかけるインセンティブは失われ、賛成・反対両グループが得票数を得ようとするのではないかと考えられる。

第4章 静岡県における市町村合併プロセスの実例：静岡市・庵原郡（蒲原町・由比町）

第1節 静岡市・庵原郡（蒲原町・由比町）の合併交渉の経緯

1993年～2003年 庵原郡3町（蒲原町・由比町・富士川町）の合併を検討

富士川町が富士川町と生活圏が同じであったために、富士川町議会が否決

2004年 静岡市、蒲原町、由比町との合併協議が検討される

2004年3月1日 蒲原町、住民代表者2名が住民862名の連署をもって、法定合併協議会の設置請求

2004年3月2日 由比町、住民代表者4名が住民1232名の連署をもって、法定合併協議会の設置請求

2004年3月23日 由比町議会、住民発議による法定合併協議会設置案を否決

2004年3月25日 由比町長、静岡市との合併の是非をめぐる住民投票の実施を決定。
町選管、投票日を4月25日に決定。

2004年4月13日 蒲原町、静岡市との法定合併協議会を設置

2004年4月25日 由比町、静岡市との法定合併協議会設置の是非を問う住民投票の実施。
賛成票4361票、反対票1992票、投票率78.38%

2004年4月27日 由比町、住民投票結果によって、法定合併協議会設置決定、
06年4月に静岡市との合併を目指す。

2005年1月28日 蒲原町、静岡市との法定合併協議会が終了（合計10回）

2005年2月3日 蒲原町、静岡市との合併協定書締結

2005年2月13日 蒲原町、町議提案の「蒲原町の合併についての意思を問う住民投票」実施
合併反対票が過半数を占める結果となった。（詳細は第3節で説明）

2005年2月3日 由比町、静岡市と合併協定締結

町議会は町から提出された静岡市との合併の是非を問う住民投票条例案
を賛成4、反対6の反対多数で否決

2005年3月1日 由比町、町議会は町から提出された静岡市との合併の是非を問う住民投票条例案

を全会一致で否決

合併協議が当分見送られることになる

2006年3月31日、蒲原町、静岡市が合併 新「静岡市」の誕生

2006年10月31日 由比町、臨時町議会で静岡市との合併協議推進に向けた請願が提出される
、小嶋・静岡市長は次回の町長・町議会議員選挙の結果を踏まえて、合併するかどうか
を判断すると言明。

第2節 静岡県内の住民投票

町名	投票日	議題	合併先	投票率	賛成票数	反対票数
由比町	2004年4月25日	法定合併協議会設置	静岡市	78.38	4361	1992
蒲原町	2005年2月13日	合併の是非	静岡市	72.41	3323	4422
南伊豆町	2004年10月17日	法定合併協議会設置	下田市	71.82	2428	3706
東伊豆町	2003年2月2日	合併の是非と枠組み	伊東市 または 河津町	55.53 (33.00)	伊東市と合併 1860 河津町と合併 491	4800
森町	2004年8月29日	合併の是非	袋井市・浅羽町	78.2	5683	7204

注)()内は未成年者の投票率

第3節 蒲原町の事例

2003年、庵原郡3町の合併特例法期限(平成17年3月末)内の合併がなくなったために、蒲原町長は、静岡市の合併を推進するため、移動町長室を開催して、住民に対し、合併の必要性、政令指定都市について説明を行った。首長の強いリーダーシップの下、静岡市との合併がすすめられた。だが、住民投票の結果は、反対票が過半数を占める結果になった。この理由に、旧蒲原町職員は「過去の経緯から「庵原郡3町合併」への思いが住民に残っていたこと、旧蒲原町は比較的財政力が強かったために単独町制でもやっていけると思われたこと、合併賛成・反対両グループの情報が錯綜し、正確な情報が伝わらなかったこと」を挙げ、その他の要因として、小さな町の特性上、地縁的要素が強く影響していたと推察している。しかし、町長は、少子高齢化などによる中長期的な財政運営などを見沿えて、静岡市との合併に踏み切ったと思われる。

第4節 由比町の事例

由比町に質問を伺ったところ、以下の返答が送られてきた

合併を推進したアクター

青年会議所やライオンズクラブのメンバー、合併推進派議員後援会が法定合併協議会設置を求める直接請求を行った。

合併に対する住民の意識

一部の人は非常に高い知識と関心をもち合併問題をとらえているが、大半の住民は大勢の

中で流れに身を置く考えであった。だが、政令市との合併で課税等直接影響を受ける住民はそこで初めて合併問題を生活に直結する問題として考えるようになった。

合併の情報提供

3 回協議会のあと移動町長室を開催し町内全 11 地区に町長が出向き町民と意見交換を実施したり、町長の出席する各種会議などの挨拶には必ず合併の話題を加えたりといった首長の積極的な情報提供がなされていた。

議会の合併反対

議員は反対派が多かったために合併協議が膠着化していた。だが、議員の支援者が合併推進に意見を変えたことや富士川町が富士市と合併する流れになったことで、議会は合併賛成に転じた。

第 5 節 静岡県蒲原町、由比町の事例からの考察

2 つの事例の共通点とは、首長自らが住民に対して合併への対話を行って、住民からの理解を得ようとしていることである。だが、その後の経緯は大きく異なる。蒲原町の事例は、条例に基づく住民投票で合併反対票が過半数を占めたが、結局首長が中長期的な財政運営を見据えて合併に踏み切った。由比町の事例では、合併特例法に基づく住民投票の結果によって合併協議会が設置されて協議が進められたが、議会の賛成が得られず合併への道が頓挫している。由比町長は、合併の是非をめぐる住民投票の条例を議会に提出しているが、議員は、最近まで合併推進に応じることがなかった。住民投票には合併賛成派・反対派双方のキャンペーンによって、公正な情報提供で得られたはずの民意とは異なる結果が現れることが可能性として考えられるので、首長は、住民投票の結果と財政シミュレーションの結果の両方を考慮した上で、合併に対して判断を行わなければならない。一方、由比町では、議会がネックとなって市町村合併が進まない事例であるが、合併反対派議員の背後には支持する住民がいることから、住民に対する説明が不十分ではないかと考えられる。

第 5 章 神奈川県における市町村合併

第 1 節 神奈川県における市町村合併の実績

相模原市・津久井町・相模湖町の合併 平成 18 年 3 月 20 日、新「相模原市」の誕生
平成 19 年 3 月 11 日、城山町・藤野町が新「相模原市」に編入合併される予定
神奈川県における市町村合併は編入合併の事例のみである。

第2節 神奈川県下で実施された市町村合併をめぐる住民投票

市町村	投票実施年月日	議題	合併先	成立要件	投票率	賛成票	反対票	未成年者
城山町	2006年2月26日	是非	相模原市、津久井町、相模湖町、藤野町	50	51.65	7115	2642	無し
相模湖町	2004年11月28日	是非	相模原市、城山町、津久井町、藤野町	なし	64.25	2455	2508	無し
真鶴町	2004年8月8日	是非	湯河原町	なし	66.53	2576	2604	有り
藤野町	2004年6月27日	是非	相模原市、城山町、津久井町、相模湖町	50	65.23	3398	2045	無し

第3節 新「相模原市」への合併の軌跡

(1) 相模原市・津久井町・相模湖町の合併

・平成15年7月、当時の津久井郡(旧津久井町、旧相模湖町、城山町、藤野町)4町長が、相模原市長へ1市4町での合併協議の申し入れ

平成15年12月、藤野町議会が任意合併協議会設置の補正予算を否決 合併協議に不参加

否決理由：生活圏が相模原市とは異なるため(藤野町はJR中央線沿線の町であるため、生活圏が東京都八王子市に近く、相模原市とは交流が少なかった)

・平成16年4月、相模原市、城山町、津久井町、相模湖町による1市3町での任意合併協議会(「相模原・津久井地域合併協議会」)を設置：平成16年11月、任意合併協議会が終了(合計7回開催)

平成16年6月20日、城山町で合併慎重派の町長が当選 城山町、法定合併協議会に不参加 (城山町の合併への再協議の経緯は、(3)で後述)

平成16年11月28日、相模湖町で相模原市・津久井郡との合併の是非を問う住民投票実施

(相模湖町の住民投票詳細は(4)で後述)

・平成17年2月、相模原市、津久井町、相模湖町による1市2町での法定合併協議会の設

置（「相模原市・津久井町・相模湖町合併協議会」）：同年3月まで合計3回開催

- ・平成17年3月31日、神奈川県知事に相模原市、津久井町、相模湖町の合併申請
- ・平成18年3月20日、相模原市、津久井町、相模湖町による新「相模原市」の誕生

（2）藤野町の相模原市への編入合併

平成15年12月、1市4町での合併協議に不参加となった藤野町の住民が合併推進に向けて行動を起こした。合併推進派の町議らが中心となって、合併を推進する住民グループ「ふじの・行政を考える会」を結成し、有権者の4割の署名を集めて、住民投票条例制定のための直接請求（地方自治法第74条）を行った。住民グループは、津久井郡4町が同じ生活圏にあることや町の財政難のために単独町制が困難であることを主張した。この主張の背景には、津久井郡4町で「津久井郡広域行政組合」という一部事務組合を組織して、ゴミやし尿の処理、消防・救急などの一部事務を分掌していたことや、津久井郡4町で組織し、従来その売り上げが町の貴重な財源となっていた「相模湖モーターボート競走組合」が赤字経営におちいったため、町が競走組合の赤字を補填せざるをえない状況となり、その結果、町の財政が悪化していたことの2点があげられる。

平成16年4月23日、藤野町議会で、相模原市・津久井郡4町での合併の是非を問う住民投票条例が可決され、同年6月27日、住民投票が実施された。投票結果は、「1市4町での合併」に賛成が大半を占めたために、藤野町は、相模原市・津久井郡での合併の再協議を始めた。

平成17年4月1日、藤野町は相模原市との1市1町の合併に向けた法定合併協議会「相模原市・藤野町合併協議会」が設置され、平成18年5月までの間、合計3回の合併協議会が開催された。その後、平成18年10月13日、神奈川県知事に相模原市と藤野町との合併を申請し、平成19年3月11日に、藤野町が相模原市に編入合併される予定である。

（3）城山町の相模原市との編入合併

平成16年6月20日に実施された町長選で、合併に慎重な態度をとる候補者が新町長に当選され、当時進められていた相模原・津久井地域合併協議会（任意協議会）の協議でも慎重な発言をするようになった。新町長は、町長選で「住民投票の結果に基づいて、相模原市・他の津久井郡と合併するか否かを決める」と公約していたが、一向に住民投票を実施しないため、合併を求める住民グループ「みんなで合併を実現する会」は、平成18年1月、町長解職請求（リコール）運動を展開し、有権者の約47%の署名を集め、同年2月19日、町長解職請求の是非を問う住民投票が実施された。その結果、リコール賛成票が大半を占めてリコールが成立した。だが、失職前に、町長が合併の是非を問う住民投票を提案していたため、翌週の2月26日、合併の是非を問う住民投票が実施され、合併賛成票が投票総数の約73%を占める結果となった。平成18年4月1日、法定合併協議会「相模原市・城山町合併協議会」が設置され、合計3回の協議後、同年7月10日、神奈川県知事に相模

原市と城山町との合併を申請し、平成 19 年 3 月 11 日に、城山町が相模原市に編入合併される予定である。

(4) 相模湖町の住民投票

相模湖町長は、任意合併協議会の協議の最中、相模原市・津久井郡 3 町での合併についての町民の意思を問う住民投票を提案し、平成 16 年 9 月 14 日、相模湖町議会が、住民投票条例を可決した。住民投票条例の中で、町長は住民投票の結果を尊重する旨を定めていたが、平成 16 年 11 月 28 日に実施した合併の是非を問う住民投票では、合併反対票が賛成票を僅差で上回る結果となった。相模湖町長は、財政調整基金が数百万円しか積み立てられていないという財政難を理由に、町長は「合併について町民への説明が十分ではなかった。町の将来のためには合併が最も望ましい選択」として合併協議の継続を決めた。また、合併推進派である青年会議所、商工会、合併賛成派議員の後援会が、町長の合併推進を支援するため、住民投票で得られた反対票数を上回る数の署名を集めて、議会に提出し、町長の決断を援護した。町長支持派が多数を占める議会も、町長の合併協議の継続を認めた。一方、合併反対派の住民グループは、町長は住民投票の結果を尊重すべきであると訴えて、議会解散を求める署名活動を行い、直接請求に基づいた住民投票が平成 17 年 6 月 12 日実施された。その結果、議会解散の反対票が賛成票を上回り、相模原市への合併が追認された。

第 4 節 湯河原町・真鶴町の合併プロセス

相模原市津久井郡 4 町の合併は成功した事例であるが、湯河原町・真鶴町の合併プロセスは失敗した事例である。湯河原町、真鶴町は昭和 40 年に湯河原町・真鶴町広域行政推進協議会を設置し、ごみの共同処理、湯河原町から真鶴町への飲料水の供給、湯河原町による真鶴町の消防事務の受託等のさまざまな広域行政に取り組んでいた。行政事務を共同で行っていて結びつきの強かった 2 町は、合併を模索して、2002 年任意協議会を設立し、2003 年 9 月には法定合併協議会「真鶴町湯河原町合併協議会」を設置した。合併協議が行われる中、合併後の地名は「湯河原市」となることが決まった。2004 年 4 月、2 町で住民意向調査を行ったところ、湯河原町では 80.4%が賛成、真鶴町では 58.7%が反対の結果となった。この結果を受け、真鶴町長は再度住民に合併の意思を確認するために、合併協議を 3 ヶ月中断することを決め、湯河原町との合併の是非をめぐる住民投票を行うことにした。真鶴町長は、「合併の判断は住民投票の結果に従う」と公約し、町長自ら、町内約 3500 戸を全戸訪問し、今まで説明が不十分であった情報を説明した。また、合併反対派は、大々的な合併反対キャンペーンを行って支持を求めた。しかし、一方の合併推進派は組織を結成したものの、大きな動きを見せなかった。2004 年 8 月 8 日、住民投票が実施されると、合併反対票が賛成票を僅差で上回った。町長は、公約通り、合併協議会の解散を決定し、同年 9 月 25 日、合併協議会が解散した。

第5節 神奈川県における市町村合併プロセスの考察

相模湖町の事例

町長が住民投票の結果とは逆の判断を行った事例ではあるが、財政的問題を考えると、町長の判断は誤ってはいない。神奈川県職員のインタビューで、「住民は、自治体の財政状況と合併の是非を切り離して判断している」と指摘されたように、住民は自治体の財政状況に疎い。よって、自治体の財政状況に詳しい首長が住民投票の結果と財政状況の2つを総合的な判断材料として決断を下すのがよい。もっとも、住民投票の結果とは異なる判断を下したときは、住民への説明を十分に行う必要がある。相模湖町の事例では、合併推進派グループが、住民投票の反対票数を上回る署名を集めて議会に提出したことで、住民投票の結果が民意を反映している信憑性が弱まった。このように、住民投票の結果を覆すには、首長の立場に立っているグループが住民投票で過半数を得た選択肢の票数を超える署名を集めれば、首長の判断を住民レベルから支援することができる。

真鶴町の事例

首長が強いリーダーシップをとって情報提供を行ったのは評価される。だが、合併賛成派が積極的に合併のメリットをアピールしなかったことで、合併反対票が多くなってしまった。合併賛成反対双方のキャンペーンを張ることで、情報の偏在化を防げられると思われる。

第6章 まとめと補足

市町村合併制度における住民投票には情報が正しく提供されないこと、成立要件が規定されているために投票率が下がることを述べた。情報を正しく提供するには、首長が強いリーダーシップを発揮して、行政が中立公正な情報提供に努めることが欠かせない。しかし、真鶴町の事例では、行政は中立公正な情報提供に努めたが、合併反対派がキャンペーンを行う一方、賛成派が動かなかつたために、結果的に住民の得られる情報が歪められた恐れがある。よって、賛成派反対派双方が公共空間で正しく合併のメリット・デメリットを主張しあうのが望ましい。そのためには、公民館で賛成反対双方がディスカッション大会を行うことが良い。また、条例に基づく住民投票の場合、住民投票の結果は首長が合併に関して判断する際の材料ではあるが、首長は、住民投票結果のみに依存することなく、住民が軽視しがちな自治体の財政状況の観点からも総合的な判断を行うべきである。

参考文献

今井一（2000）『住民投票 観客民主主義を超えて』岩波新書。

上田道明（2002）「ヤマ場を迎える「平成の大合併」と住民投票」、地方自治問題研究機構 Information Service、第30号、2002年9月25日。

上田道明（2005）「住民投票の過去・現在・未来」、地方自治問題研究機構 Information Service、

第 51 号、2005 年 5 月 31 日

上田道明 (2006) 「岩国市・米軍艦載機移転問題の住民投票をどう考えるか」、地方自治問題研究機構 Information Service、第 51 号、2005 年 5 月 31 日

河村和徳 (2000) 「自治体合併と有権者の意識 『昭和の大合併』時のサーベイ・データから読み取れるもの」『金沢法学』、43 巻 2 号、263 278 頁。

河村和徳 (2004) 「市町村合併に係る住民投票制度の課題」『都市問題』、95 巻 7 号、2004 年 7 月、77 87 頁。

越田崇夫 (2001) 「市町村合併と住民投票」『調査と情報』、349 号、1 15 頁。

小林慶太郎 (2005) 「市町村合併に係る住民投票をめぐる政治学的考察」『四日市大学総合政策学部論集』、4 巻 1・2 号、13 24 頁。

佐々木信夫 (2002) 『市町村合併』ちくま新書。

塩沢健一 (2004c) 「「平成の大合併」を問う住民投票」『都市問題』、95 巻 11 号、2004 年 11 月、99 125 頁。

塩沢健一 (2004d) 「同日実施された住民投票・市長選挙の分析 大阪府高石市における調査データをもとに」『選挙学会紀要』、3 号、33 54 頁。

新藤宗幸 (編) 沼尾史久・田村達之・大山礼子・山谷清志・村上芳夫 (1999) 『住民投票』ぎょうせい。

照屋寛之 (2005) 「市町村合併と住民投票 伊良部町と多良間村の住民投票の事例研究」『沖縄法学』、34 号、2005 年 3 月、123 144 頁。

藤田安一 (2005) 「市町村合併と住民投票 鳥取県日吉津村を事例として」『地域論集 (鳥取大学地域学部紀要)』、1 巻 3 号、51 66 頁。

本多滝夫 (2001) 「住民参加と市町村合併」『季刊自治と分権』、第 5 号、52 61 頁。

三宅一郎 (1989) 『投票行動』東京大学出版会。

村田聡 (2006) 「住民投票の計量分析 市町村合併をめぐる有権者の投票行動」平成 18 年度リサーチペーパー

参考資料

相模原市 (2006) 「合併までのあゆみ 新「相模原市」誕生」平成 18 年 3 月 20 日

真鶴町湯河原町合併推進協議会 (2003) 「真鶴町・湯河原町 夢・まちづくりビジョン」平成 15 年 10 月

参考 HP

・「タウンニュース (箱根・湯河原・真鶴版)」(2004 年 8 月 6 日)

<http://www.townnews.co.jp/index.html>

・「相模経済新聞 blog」<http://www.sokeinp.com/sagamiblog/>

・「相模原市・藤野町合併協議会」(法定協議会) <http://www.sf-gappei.jp/>

・「相模原市・城山町合併協議会」(法定協議会) <http://www.ss-gappei.jp/>

- ・「相模原市・津久井町・相模湖町合併協議会」(法定協議会)

<http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/profile/gappei/sts/index.html>

- ・「相模原市・津久井地域合併協議会」(任意協議会)

<http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/profile/gappei/st/index.html>

都道府県における予算編成改革

要約

バブル崩壊以降、地方自治体においても財政危機は深刻さを増し、何らかの対応を迫られている。従来のような、「シーリング」等による予算の一律削減では、自治体は限られた財源の中で、多様化する社会の要請にこたえることが困難になってきている。

そうした中、三重県や鳥取県、静岡県は単なる予算抑制策にとどまらない、予算編成過程の改革をそれぞれ実行し、多くの自治体に影響を与えている。

三重県では財政部局の「力」を弱める形で改革が行われ、一方鳥取県では知事の予算編成権を背景に、財政部局を強化する形で改革が行われている。

このように自治体によって、手法は様々であるが、各自治体は自らに適した方法で改革を遂行していく必要がある。

目次

1. はじめに

2. 従来型の予算編成の問題点

3. 三重県における取組み

4. 鳥取県における取組み

5. 静岡県における取組み

6. 課題等

1. はじめに

バブル崩壊以降、国と同様に地方自治体においても、財政は厳しさを増してきている。そうした中、従来どおりの予算編成方法を採用しているのは財源不足の解消を図ることは容易ではなくなっている。

このため、各地方自治体では各種の行財政改革に取り組んでおり、地方分権改革などともあいまって、三重県や鳥取県、静岡県など独自の予算編成手法を生み出すところも出てきている。

以下本稿では、従来までの予算編成の問題点に触れ、三重県、鳥取県及び静岡県における予算編成過程の変化を中心に概観し、なお残された課題について検討する。

2. 従来型の予算編成の問題点

まず、予算編成には行政も議会も大きな労力を割くものの、その予算がどのように執行され、決算が行われたかということについてはあまり注目されてきていなかったとの指摘がなされる。予算を作りっぱなしで、その評価がおろそかになっており、改善に繋がらないというものである。

次に、「シーリング」¹³⁸の設定等によって財政が硬直化し、最適な資源配分が阻害されているという指摘がなされる。財政部局が各部局の不満を最小限に抑えた予算配分を行うとすれば、過去の実績に対する一律カットに流れやすく、各部局においても量的削減に主目的がおかれる結果、抜本的な施策の見直しが行われる可能性も低いとされる。

その他、予算編成作業は、行政内部の行為であり、その過程が不透明であるとの批判がなされる。一昔前には議会に対してすら予算案が示されるのが定例会の5日前という自治体もあり¹³⁹、最近でも自治体内での予算案決定前に、その内容について公表する自治体はあまりなかったようである。

3. 三重県における取組み¹⁴⁰

三重県では1995年に北川正恭知事が就任したのを契機として、行政改革に関する取組が加速していくこととなった。

1996年度からはマトリクス予算が導入され、従来の各部局別の査定方式に加えて、「環境」や「いじめ」といった課題別の予算編成が行われている。マトリクス予算導入のねらいは、

¹³⁸ 「シーリング」の定義は自治体によって多少異なるようであるが、本稿では、前年度等の予算額を基準として一定の率を乗じたものを予算要求基準等に用いること、とする。

¹³⁹ 長沼（1984）72頁。

¹⁴⁰ 「三重県における取組み」において記述する事実関係は、小西（2004・2005）のうち第9回「行政評価を核とする行政システム改革の「家元」における予算編成：三重県」自治フォーラム544号、入江（2002）、石原（1999）、中村（1999）、丸山（1998）を参考とした。

類似事業の重複や、部局間での責任の押し付け合いといったタテ割りによる弊害の除去にあり、事務事業評価システムとの連携によってより大きな効果が期待できる¹⁴¹という。

1996年にカラ出張などによる公金不正支出が発覚したが、予算を毎年使い切らなければ、来年度から予算がつかなくなることがこの問題の背景にあるとされ、1997年度から予算節約制度が導入された。この予算節約制度により、剰余金の半分程度を翌年度に繰り越して使うことができることとした。1998年度からは、この予算節約制度と合わせて、枠配分方式を導入している。これは、各部局に事務的経費の総額を配分し、各部局の権限と責任において計上するものであり、この結果、財政課¹⁴²はこの部分について査定を行わないというものである。この枠予算発想の背景には、財政部局が予算を決定し、政策を決定するのはおかしく、予算配分は全庁的な政策選択という枠組みの中で決めていくべきだという発想がある¹⁴³。

こうした発想から、1998年6月から財政会議が設置され、予算フレームや予算調整方針、予算編成上の重要な事項がその場で議論され、決定されることとなった。財政会議には、予算部局以外の、各事業部局長が参加しており、財政部局の調整権限は更に弱められている。

三重県における事務事業評価システムへの取組みは、北川知事の就任した1995年度からはじまり、1996年度には次年度の予算要求に合わせて事務事業目的評価表が作成され、1998年2月に事務事業目的評価表の公表が行われた。

事務事業評価のポイントとして、目的から評価・改革を行うこと、目的の体系に基づいて評価すること、成果指標の設定と数値化により目的評価を行うことがあげられている。また、「目的」は対象（事務事業が状態変化を狙う客体）、意図（対象を変化させて到達したい状態）、結果（意図の実現により本来到達したい状態）の三つの要素に区分されており、「目的」の体系化と総合計画との連動を目指している。この事務事業評価システムでは、上位目的と下位目的は、目的と手段の関係にあるとされ、総合計画と結びつけた最上位の目的を設定し、「政策 - 施策 - 事業」という体系を認識して評価を行うこととされている¹⁴⁴。

このように、総合計画における政策や施策の目的に沿う形で事務事業の目的別集約が図られている。

なお、予算と、総合計画に代表される行政計画は、計画機能、行政の内部統制機能、行政管理機能といった点で共通性を有するものであり¹⁴⁵、予算と行政計画に乖離が生じると、上記諸機能に問題が生じると考えられる。

1998年度からは予算査定のシーリングがなくなり、効果的で優先度の高い事業を選択す

¹⁴¹ 丸山（1998）27頁。

¹⁴² 三重県の「財政課」は98年から「予算調整課」となり、2006年現在は「予算調整室」となっている。

¹⁴³ 小西（2005）19頁。

¹⁴⁴ 入江（2002）196・197頁。

¹⁴⁵ 新川（1984）29頁参照。

る予算要求基準に改め、各部局が基本事務事業目的評価表を活用し、厳しい政策選択を行うこととされた。

その後 2001 年度からは、枠予算に関して、事務的経費にとどまらず、施策別の包括的財源配分が行われている。これは、総合計画の政策・事業体系に基づき、施策の目標達成に最も効果的な事業を組み立てることを狙いとして、総合計画の施策の単位で各部局長にあらかじめ財源を配分するものである。

その他、1999 年度からは翌年度の収支見通しや、予算要求の状況を公表されている。

上記のように、三重県における取組の特徴は、事務事業評価システムによる予算編成と総合計画の連携や、シーリング方式の廃止と施策単位での包括的財源配分といった点にあげられる。

4. 鳥取県における取組み¹⁴⁶

三重県のように、総合計画とリンクした事務事業の行政評価を行うことにより、総合計画と予算編成を一体化させるのが、最近の自治体改革の流れであるが、鳥取県の取組みはそれらと一線を画している。

片山知事は「地方自治制度の中には行政評価のシステムというのはきちっとビルトインされている（中略）事前評価は予算査定という行政内部の評価であります。（中略）事後評価は、（中略）監査委員の監査もありますし、議会での決算の認定という作業を通じて事後評価がある（中略）本来のシステムが機能しないのならば、それをそっちのけにして新しいシステムをつくろうではなくて、本来機能するはずの仕組みを活性化させる、本来の機能を取り戻させる、これが本来あるべき姿だろうと私は思う」¹⁴⁷との発言に象徴されるように、鳥取県においては、総合計画は現在策定されておらず、他県で実施されているような行政評価¹⁴⁸も行われていない。

行政評価について片山知事は、「評価は、本当は自分でするものではなくて人にしてもらうものだと思うのです。自己評価はどうしても甘くなります。」¹⁴⁹として、行政評価を全く否定するものではないものの、行政評価は自己評価であり、議会その他の距離感のあるところで評価されるべきであるとしている。

また、鳥取県では部局への予算編成権限の移譲も行われておらず、部局に対して枠予算のようなものも設定していない。各部局に一定の枠を与えるということは、「シーリング」

¹⁴⁶ 「鳥取県における取組み」において記述する事実関係は、小西（2004・2005）のうち第 10 回「総合計画にも行政評価にもよらない財政主導の予算編成：鳥取県」自治フォーラム 545 号、西尾（2004）を参考とした。

¹⁴⁷平成 13 年 2 月定例会（2001 年 3 月 14 日）片山知事発言。

¹⁴⁸ ただし警察本部においては政策評価が行われている。

¹⁴⁹平成 17 年 11 月定例会（2005 年 11 月 30 日）片山知事発言。

であり、結局タテ割りが助長されてしまう¹⁵⁰との片山知事の意向があるようである。

シーリングについては、1999年に片山知事が就任した後撤廃され、各部局の要求額について財政課による査定が行われている。また、公共工事についても、従来は総額でしか管理されていなかったが、公共工事の一件審査が行われるようになり¹⁵¹、財政課による査定は強化されているといえる。

このように、鳥取県では従来型の財政部局主導の予算編成が、公選された知事の意思のもと全庁的な調整がおこなわれ、議会審議等によってチェックされるというスタイルをとっている。

予算編成についてのガバナンスができて¹⁵²とは、政策の優先順位を判断しながら実施すべき事業の採択をおこなっていること、予算の総額が予算制約に従っており健全な財政状況が維持されていること、政策選択の説明責任が議会や住民に対して果たされ透明性があること、予算執行結果の評価が次の予算に反映されること等であることを考えれば、鳥取県方式の予算編成であっても、ガバナンスを効かせることは可能であろう。

ただし、知事が予算全体について、細かな点も含めて最終的に責任を持つことができるという知事個人の能力がない場合や、自治体規模によっては、鳥取県方式による予算編成には困難が伴うと考えられる。

もう一つ、鳥取県における取組みの特徴は、予算編成過程の透明化に力を入れていることである。これは、財政課集中方式の弊害¹⁵³対策として考えられているようであり、従来は査定だからということで、余りさしたる説得力を持たなくても決定していたようなことがあったが、今後はなぜ予算を削ったか、なぜ予算をつけるかということも、財政当局自身が説明責任を果たさなければならぬものとされている¹⁵⁴。

現在では他の都道府県においても予算編成過程の情報公開が進んできているが、財政課長段階・総務部長段階・知事段階のそれぞれの査定結果を、予算案の議会提出前に、順次公表していくこととしている都道府県は鳥取県の他に存在しないと思われる。

5. 静岡県における取組み¹⁵⁵

静岡県では、石川嘉延知事のもと、総合計画と予算編成、行政評価をつなぐものとして「業務棚卸表」が活用されている。

業務棚卸表は、各室が目的を達成するために、一年間に実施する業務の作戦体系を示し、

¹⁵⁰ 平成 15 年 9 月定例会（2003 年 9 月 30 日）片山知事発言参照。

¹⁵¹ 西尾（2004）55 頁。

¹⁵² 小西（2004・2005）自治フォーラム 545 号 43 頁。

¹⁵³ 財政課の権限が強大になり、各部局の自主性が損なわれるおそれがあることなどの弊害。

¹⁵⁴ 平成 15 年 9 月定例会（2003 年 9 月 30 日）片山知事発言参照。

¹⁵⁵ 「静岡県における取組み」の記述に関しては、静岡県総務部財政室 木野雅弘主幹のお話を参考にさせていただいた。

具体的に何をどこまでやるのか、業務の構造を記述した業務の作戦書であるとされる。また、それと同時に、総合計画に示された目的・目標（施策等）を実現するための業務の単年度ごとの作戦体系であり、総合計画の実施計画及び実績報告として位置づけられている。静岡県では、平成 14 年度に策定された総合計画¹⁵⁶から業務棚卸表との連携がはじまり、業務棚卸表の総合計画指標欄に目標値を掲げているものは全て評価の対象となり、その評価は県議会の決算特別委員会へ提出されている。

静岡県では、2002 年度予算編成からシーリングを廃止し、ゼロベースからの事業の再構築等を行い、予算「査定」という用語使用もやめ、予算「調整」を行っている。ただし、シーリングを廃止した年は、各部局から増額要求がなされ、財政室の担当者による調整に時間を要したという。

2006 年度予算編成からは、各部局は所要額の部局調整案の提出は可能であるものの、「効率化のための数値目標」¹⁵⁷を踏まえた歳出のスリム化、歳入確保等の取組が図られているかを確認し、その状況により予算調整に際しての対応方法を区分することとしている¹⁵⁸。その他、業務棚卸表を活用した行政評価の結果と部局調整案の内容のリンクのため、業務棚卸表単位で「評価補完シート」を作成し、活用されている。なお「評価補完シート」については、予算案公表に合わせて開示されている。

2007 年度予算編成に際しては、集中改革プランの視点に基づく全事業の点検の実施がなされた他、「19 年度当初予算案編成に向けた行政改革の取組等」について、予算編成通知前に行政改革室長と財政室長の連名で、各部局に対してヒアリングが要請されている。このヒアリングを踏まえて各部局は、部局調整案を提出している。

上記のように静岡県では、業務棚卸表を挟んで総合計画と予算がリンクするようになっている。

6. 課題等

三重県や静岡県のような予算編成を行う場合、総合計画と予算編成、行政評価のリンク

¹⁵⁶ 「魅力ある“しずおか”2010 年戦略プラン」

¹⁵⁷ 「効率化のための数値目標」の算出方法は以下の通り。なお、カッコ内の数字は平成 18 年度の例。

まず総務省から 8 月に公表される「平成 18 年度地方財政収支の 8 月仮試算」等に基づいて県財政の収支をし、財源不足額（563 億円）を割り出す。

次に、10 月時点での活用可能基金額（450 億円）を算定し、18 年度財源不足に活用するもの（300 億円）と次年度以降の基金として確保するもの（150 億円）を決定する。最後に、残る 263 億円の財源不足を、義務的経費の抑制（69 億円）、投資的経費・その他経費の抑制（104 億円）、歳入の確保・県債の活用（90 億円）の手法により補う。これにより、「効率化のための数値目標」（ $5.5\% = 104 \text{ 億円} / 1,907 \text{ 億円}$ （投資的経費・その他経費））が算出される。

¹⁵⁸ 重点化や見直し、再構築が確認できず、各総室単位で数値目標を著しく達成できていない場合は、行政評価の結果を反映した重点化や見直し、再構築等について積極的に調整を行う。

が重要視されるが、このためにはそれぞれの事業区分が整合性を保つ必要がある。しかしながら、予算編成上の「款・項・目」の区分と、事務事業の区分を合わせることはなかなか容易ではない。総合計画は、行政サービスを施策体系ごとに分類し、構想から施策、事業へとブレイクダウンしていくものであり、自治体のミッションや考え方を中心とした構成になっている。その一方、予算は財務執行を前提として経済的性質別に分類した費用を支出目的ごとに積み上げて編成するために、両者はそもそも機能的になじみにくい¹⁵⁹といった問題がある。

このため、予算編成単位の「事業」と行政評価システムが管理する「事業」とを一致させるためには、行政評価システムの「施策」に対して予算上の複数の「事業」を統合して割り当てることなどが必要となる。

また、事務事業評価を行ったとしても、それ自体は事業執行者自らによる効率性のチェックに過ぎず、どの政策分野にどのくらい予算をつけるかということは首長が政治判断しなければならないことを忘れてはならないであろう。

その他、最近、多くの自治体において枠予算や、部局長裁量予算といった制度が採用されつつあるが、各部局の自主性を高めるというよりは、財政難によって十分な予算額がない中で、個々の要求を聞いては予算が膨張するので、それを避けるためではないかとの指摘¹⁶⁰がある。仮にそうだとすると、予算編成の大部分を各部局に任せ、財政当局が歳入歳出の単純な帳尻合わせのためのシーリング率設定しか行わないようなことがあれば、財政当局のみならず、知事の責任放棄と受けとられても仕方ないであろう。

このため、知事としての予算調整機能をどのように確保していくかが、枠予算制度を導入した場合等であっても課題として残るであろう。

以上、三重県、鳥取県及び静岡県予算編成過程の変化について概観した。

今後は三重県や静岡県のように、計画と予算編成、行政評価それぞれにおける事業区分に整合性をもたせて PDCA サイクルを完成させようとする自治体が増えてくると考えられる。この場合、財政部局の役割は従来のものから変質していくこととなるであろう。一方、鳥取県のような形で予算編成に関してガバナンスを効かせる方法もあり、各自治体が、自ら考え、自らに適した予算編成方法を選び取る必要がある。

以 上

¹⁵⁹ 松木（2002）91 頁参照。

¹⁶⁰ 小西（2004・2005）自治フォーラム 538 号 48 頁。

参考文献等

- 石原俊彦（1999）『地方自治体の事業評価と発生主義会計 - 行政評価の新潮流 - 』中央経済社 1999年11月
- 入江容子（2002）「自治体の予算編成をめぐる改革と財政担当部門の行動基準及び役割の変容 - 三重県の予算編成システム改革を事例として」 年報自治体学 15号
- 小西砂千夫（2004・2005）「財政危機の時代に求められる予算編成手法の改革 ~ 」
月刊自治フォーラム 536~546号
（2005）「国の財政運営におけるガバナンスのあり方：地方財政との比較において」会計検査研究 31号
- 中村征之（1999）『三重が、燃えている』 公人の友社 1999年6月
- 長沼明（1984）「自治体の予算編成問題 - 議員の立場から - 」都市問題 75巻11号
- 新川達郎（1984）「自治体の予算と計画」 都市問題 75巻11号
- 西尾浩一（2004）「鳥取県における予算編成過程の公開について」都市問題 95巻10号
- 松木茂弘（2002）「予算編成と総合計画の連動」 地方財務 580号
（2005）「総合計画と連動した予算編成 川西市」月刊自治研 47号
- 丸山康人（1998）「予算編成をめぐる「慣行」改善の取り組み - 三重県における行政改革運動を事例として - 」

『地方自治体における人事制度改革』

～人事管理型から人材育成型へ～

要約

地方分権の進展や行政改革の取り組みに伴い、地方自治体においては職員の人材育成に熱心に取り組んでいる。各自治体の人材育成の取り組みには、知事のリーダーシップや既存の人事制度の違いにより相違が見られたものの、「人事管理型の人事制度」から「人材育成型の人事制度」のへ変革という大きな流れが見受けられた。従来の集団の秩序にウエイトをおいた人事管理から、より職員個人の意向や適性を反映した人事管理を行い、組織に必要とされるスペシャリストの養成を目指し、また人材育成効果に着目した新たな人事評価制度を導入することで、これまで以上に職員の能力開発に取り組んでいこうとする動きが全国の自治体に見られておる。人材育成型の人事制度は試行錯誤の段階であるが、その取り組みの現状や解決すべき課題等について本レポートで報告する。

目次

0. はじめに

1. 地方自治体における人材育成の必要性
2. 人事管理型の人事制度の限界
3. 人材育成型人事管理制度（人事異動を通しての人材育成）
4. 人材育成型人事管理制度（人事評価を通しての人材育成）
5. 考察
6. まとめ

参考文献

0 . はじめに

地方自治体での人材育成の必要性が叫ばれるようになって久しい。人材育成と聞いてまず思いつくのが研修制度であり、国でも地方自治体に研修に関する自治体としての指針を策定することを地方公務員法 39 条¹⁶¹により義務づけており、39 条 1 項では「職員には・・・研修を受ける機会が与えられなければならない」としている。しかし、人材育成は人事評価・人事異動といった人事制度を通じても可能である。地方自治体の従来までの人事管理型の人事制度から、人材育成型の人事制度への変革の取り組みについて、その背景や現状、問題点について本レポートの中で取り上げる。

1 . 地方自治体における人材育成の必要性

地方自治体が人材育成の必要性を強く認識し始めたのは、平成 10 年頃であると考えられる。背景は各自治体で様々だが、共通として言えるのは以下の 3 つである。¹⁶²

一つ目には『地方分権の進展』である。平成 12 年に「地方分権一括法」が施行され、機関委任事務が廃止されるなど、国から地方へと多くの業務が移譲され、国と都道府県は主従の関係からより対等なものへと変わりつつある。そのため、都道府県における行政に求められる質も変化し、県では専門性と独自性を持った行政運営を行うことが求められている。また、平成の大合併により市町村合併が各地で行われ、政令指定都市や中核市・特例市の増加により、県の存在意義が変化している。これまで県が担っていた県民サービスを各市町村に担ってもらう代わりに、県としては市町村に助言が出来るような高度な専門性を持った組織になることが要請されている。これらの行政の担い手である職員の能力やモチベーションをこれまで以上に高めていくために、人材育成の必要性が生まれた。

二つ目には、『人材育成基本方針の策定』があげられる。平成 9 年に旧自治省は、「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」¹⁶³を各自治体に示し、長期的かつ総合的な観点で職員の能力開発を効果的に推進するため、人材育成の目的、方策等を明確にし、人事管理と研修を総合的に考えた人材育成に関する基本方針を各地方自治体が策定することを促した。そして、平成 11 年には先進的な取り組みの事例の紹介等の情報提供や人材育成等アドバイザーの派遣事業を始め、地方自治体での人材育成を支援するようになり、各自治体でも研修のみならず人事制度も含めて人材育成に取り組みことの必要性の認識を強めたのである。

三つ目は、『自治体における行政改革の取り組み』である。慢性的な財政赤字に苦しみ、

¹⁶¹ 地方公務員法 39 条 3 項 「地方公共団体は、研修の目標、研修に関する計画の指針となるべき事項その他研修に関する基本的な方針を定めるものとする。」

¹⁶² 人材育成基本方針策定の指針以前にも、独自に人材育成方針・人材育成ビジョンを策定する団体が平成 9 年頃から出始め、平成 9 年策定の三重県が代表的である。

¹⁶³平成 9 年 1 1 月 1 4 日付け自治整第 2 3 号

経常収支率が 90%を超える都道府県も多い状況に加え、国の三位一体改革による補助金削減など、今後も財政面では厳しい状況が続くであろう。県民の行政への視線は厳しく、要求も大きく、そして多様化している。この状況の中で、地方自治体は行政改革に取り組み、多様化・高度化する県民のニーズに応え、質の高い行政サービスを提供していくため、地域の独自性を出しつつ、民間の手法も導入しながら効率的な行政運営を目指している。コスト感覚や専門性を持ちながら、行政ニーズに対応出来る職員の育成が必要となった。

これらの背景以外にも、国際化・少子高齢化・若い世代の職員を中心とした職業意識の変化・公務員制度など、様々な背景が複合的に組み合わさって、地方自治体が人材育成の必要性を認識し、対策を行うことを決意したと考えられる。

2. 人事管理型の人事制度の限界

従来の人事異動や人事評価は専ら「人事管理」を目的としており、「人材育成」という要素は少なかった。その例として静岡県の人材育成方針の中で従来の人事管理型の制度の問題を自省している箇所を引用する。

「個々の職員の意向よりも組織の秩序にウエイトを置いた人事配置（人事異動）は結果として、仕事は組織から与えられるもの、職務上のキャリアは自然につくられるもの、といった受動的な職員の姿勢を生み出す原因の一つになっています。こうした環境の中では、職員が職務上の目標を持ち、これに向かって自らの力を高めていくといった姿勢は育ちにくく、自己実現が難しい状況にあります。」

「人材の評価の面においても、年功の重視、経歴の重視といった集団の秩序が優先されると、職員個々の能力・実績が処遇に反映されにくく、育成に活かされにくくなります。（中略）時代の大きな変化や職業意識の変化の中で、組織の活力を失わせるとともに、職員の能力、意欲を高め、引き出すうえでのマイナスになっている」（人事評価について）（静岡県人材育成方針 平成 11 年策定 2 ページ目より引用）

従来の人事管理は個人の職員の意向より集団の秩序にウエイトをおいており、それが安定した行政運営に寄与してきたことは事実である。しかし、人事管理型の制度では、受動的な職員の姿勢を自発的なものへ変革することが困難であり、時代や環境の変化に伴い行政職員に求められている「高い専門性やプロ意識、多様化する行政ニーズに対応できる柔軟性、効率的な手法の導入やコスト意識、リスクを恐れずにチャレンジする精神、高いモチベーション」といった資質を持った職員を生み出すには至らなかった。そこで人事制度を変革することによって、現在の行政に必要とされる能力を持った人材を育成していくという流れが生まれてきたのである。

3. 人事異動を通しての人材育成

人事管理型の人事異動では、個人の意向とは関係なく、組織上の必要性に応じ人材を必要としている職に配置するという考え方が強かったが、近年注目を集めている人材育成型の人事異動では、異動を通じて職員の能力を開発し人材としての価値を高めていくことも重要視している。今後ますます多様化し専門性を増す行政ニーズに対応できる人材育成型の人事制度の特徴としては多くの都道府県で行われているのが「主体性に基づく人事異動」と「スペシャリスト養成型の人事異動」の二つである。

3.1 主体性に基づく人事異動

地方分権が進展した地方行政においては、職員は組織や国からの指示待ちをするのではなく、主体的に業務に取り組む姿勢がこれまで以上に求められている。そのためには職員が自分自身のキャリア形成も組織に任せきりにするのではなく主体的に行い、組織はそのキャリア形成を人事制度を通じて支援しようという動きが見られる。職員のやる気や志向に合った分野や職位に就いた方がより本人のモチベーションも高まり、結果的には県民に提供する行政サービスの質が上がることに繋がるはずだ。

制度としては、F A制度（職種変更制度）や課単位やポスト単位での公募制度の創設・拡大、他市町村への人事交流、国や民間企業への派遣研修の公募制があり、制度活用の前提には職員の自発的な応募が必要とされる。公募制度は多くの自治体で行われており今後も枠が広まっていくだろう。

配属だけでなく、昇任¹⁶⁴や降任¹⁶⁵といった職位の異動においても本人の希望に基づいて選択することが可能な制度を導入する自治体も少数ではあるが存在している。地方公務員は年功序列が色濃く残っていると批評されることもあるが、徐々に職員の長期的なキャリア形成においても主体的に決めることが出来る部分が増えてきている。

しかし、これらの制度は職員の主体的な行動が前提となっているため、職員のキャリア意識が十分でない場合には制度を活用するのが難しい。実際は、すべての職員が自分のキャリアや適性について把握しているわけではなく、その場合には職員が主体性を持ってキャリア開発に取り組みことは困難である。この問題に対処するために、職員のキャリア意識を高め、キャリア開発そのものを支援することを試行する自治体も出てきている。静岡県が自治体初で取り組んでいるCDPプログラム¹⁶⁶がその代表である。この制度は、人事異動・能力開発研修などの人事制度を連結したプログラムでありであるが、30歳・35歳・40歳時に2日間のグループワークやその後の面談を通じてこれまでの自分のキャリアや今後の方向性について考えるという職員能力開発研修が特に画期的な取り組みであると評価

¹⁶⁴ 一例として、東京都では主任級職、係長級職、課長補佐級職の昇任の際には「本人申し込み制」による試験選考を行い、やる気と能力のある職員を任用するようにしている。

¹⁶⁵ 一例として、和歌山県や栃木県などで、希望降任（降格）制度を導入している。

¹⁶⁶ 平成17年度より導入。日立製作所などの民間企業数社の取り組みを参考にしながら制度を構築した。人事室職員の方へのヒアリングの際には、制度導入には知事の強い意向があったと聞いている。

することが出来る。静岡県では平成 18 年度より実施しているが、研修を受けた職員の反応は概ね良いものであるという。この研修により、本人の主体的なキャリア形成を促し人材異動への反映させるのが狙いであり、キャリア開発と人事異動との連結が制度の鍵である。

3.2 スペシャリスト養成のための人事異動

地方自治体では、スペシャリストの養成を急務の課題と位置づけている。従来、地方公務員はジェネラリストであると言われており、実際に 2~3 年ごとに異動があり、携わる業務の分野は多方面に及ぶ。しかし、地方分権の進展により、都道府県により高度な専門性が求められるようになり、組織としてはスペシャリストが必要とされるようになった。また、時代の変化と共に職員のキャリア形成に関する意識も変化し、若手の職員を中心にスペシャリスト志向を志す者も増えているようだ。¹⁶⁷ スペシャリストが必要であれば、外部から任用するという手段もある。実際に、外部からの任期付職員の採用を必要に応じて行っている自治体もあるが、職員との軋轢や行政運営の未経験など様々が原因により、現状では上手く機能しているとは言い難い。¹⁶⁸ よって、組織内部でスペシャリストを養成し、確保することが重要となってくるのである。研修や県庁外への派遣経験などでも育成できるが、スペシャリストとしてのキャリアパスを庁内に用意し、スペシャリストとなれるよう組織として支援を行い、人事異動を行うことも一つの有効な手段であるという認識を各自治体が持ち、様々な試行を行っている。

3.3 複線型人事管理制度の導入

スペシャリスト養成として注目されているのが複線型人事管理制度であり、具体的には特定の部門・分野で業務に精通し専門的スタッフとして業務にあたるエキスパート職（専任職）¹⁶⁹になることが可能となる。一般的に、管理職になるためにはジェネラリストとしての経験が必要とされ、ライン職として管理職を想定されていた。しかし、複線型人事管理制度を導入することにより特定の分野における専門職でありながらも、スタッフ職として管理職となることが可能となるのである。

職員が自分の専門分野を見極めるためには、若年期に様々な分野で業務経験を積むことが必要であるから、入庁後から一貫して戦略的に人事異動を行う「育成型ジョブローテーション」を組んでいる自治体が多い。異動においては、若い世代の職員（能力開発期）と中堅職員（能力発揮期）を分けて考え、採用後 10 年程は「教育異動」位置づけ、「公共事業部門」「健康福祉部門」「総務企画部門」を本庁・出先を異動することにより、県行政

¹⁶⁷ 静岡県人事室のヒアリング調査では、4 割の職員がアンケートでスペシャリスト志向と回答。（4 割がジェネラリスト志向、残りの 2 割は未定）

¹⁶⁸ 任期付職員を多用した例としては、長野県の田中康夫前知事が有名である。

¹⁶⁹ 考えられている分野としては、税務・法務・情報通信・防災・用地買収など。

の全体像を把握してもらうと共に、自分の適性を見つけてもらうことも狙いとしている。中堅職員以降の能力発揮期には、自分の適性や強みを生かし育てていくことが可能なように経験や意欲を生かす人事異動を行っている。一例として、静岡県では、教育異動終了後には、専門コース別の公募も行っている。税務や法務など専門的な業務をコースに分類し、それを職員に提示しジェネラリストとしての選択肢以外のスペシャリスト的なキャリアパスの可能性を示している。

複線型人事管理制度は、まだいくつかの自治体で試行されている段階であり、実際にこの専任職はあまり存在していないのが現状である。¹⁷⁰しかし、スペシャリストとしてのキャリアパスが用意されているということは、職員の人材育成にとっては可能性を広げるという意味では重要であると考えられる。

3.4 人材育成型人事制度の課題

主体性に基づく人事異動を行ったとしても、人材配置には組織としての意向も踏まえなくてはならないため、職員の意向を100%取り入れることは不可能である。人事は「ブラックボックス」であると職員が感じている部分もあるはずだが、人事異動に対して納得性を高めるためにも、情報開示など透明性を高めるべく検討をする余地があるだろう。

また、職員の主体性を考慮する部分が増えるにつれ、職員自身の意識改革も必要となってくる。職員自身も自らのキャリア形成について主体的に考え行動しなければ、組織が職員の意向を汲み取り反映していくという制度を運用するのが難しい。「自発性に基づく制度」では、やる気のある職員とやる気を失ってしまった職員との差が拡大する可能性が考えられる。やる気を失ってしまった職員に対しては、分限処分を行う可能性を基本方針の中で示唆している自治体も複数存在したが、もう一度モチベーションを高めてもらえるような支援体制を整え、それをきちんと職員に広報することも必要と考える。

スペシャリスト養成に関しても、未知数な部分が多い。現在のジェネラリスト職員が多い中でどうスペシャリストを養成していくかという具体的な手法についても検討を行わなくてはならない。人事異動によるスペシャリスト養成では、OJTによる人材育成に期待する部分が大きいので、職員個人だけでなく、職場全体で取り組まなくてはならない課題である。また、スペシャリストが必要な分野も時代によって変化していくため、必ずしもOJTのみで養成できるとは限らないので、外部への研修や派遣などの手法と複合的に組み合わせる必要がある。

4. 人事評価

「人事評価」と聞いて、評価の結果を給与や異動に反映するという信賞必罰的なイメー

¹⁷⁰ 静岡県でも平成18年11月13日現地調査時には、制度はあるものの、まだ専任職は存在していない。

ジを連想する人が多いであろう。しかし、そういった人事評価は上手く運用できなければ「評価のための評価」と揶揄されることもあり、近年では「人材育成のための評価」という部分に着目する動きが広がりつつある。

4.1 勤務評定制度から新人事評価制度の導入へ

地方自治体における人事評価は、地方公務員法 40 条¹⁷¹に基づいて「勤務評定制度」として以前から行われているが、上司からの評価のみで本人に結果を知らせず、結果も給与や人事に連動しないものであったため、形式的であるとの批判があった。平成 10 年の「地方行政運営研究会第 15 次公務能率研究部会」¹⁷²においても勤務評定制度の改善を求めている。

1990 年代後半に、民間企業の間では成果主義の導入が流行り、現在はすでに定着している昇進や異動、給与への反映を行う人事評価制度に取り組み始めた。その当時の地方行政では、自治体の財政悪化や行政の非効率性が問題視され、行政改革や NPM に熱心に取り組んでおり、その流れの中で、民間の人事評価制度を取り入れようという経緯から始まった。平成 13 年の公務員制度改革大綱においても、新人事評価制度の導入を提案している。

4.2 新人事評価制度の現状と問題点

新人事評価制度の特徴は、評価の結果を給与や異動に反映することである。現在、新人事評価制度を導入、または試験的に導入している都道府県・政令指定都市は約 8 割で、人事評価の結果を給与へ既に反映させているのは、6 都県である（2005 年 11 月現在）¹⁷³

静岡県では管理職員に対してのみ人事評価を行い、その評価結果を勤勉手当の成績率に活用することにより勤勉手当での増減という形で反映し、最大で 10 万前後の差がついているようだ。他自治体も人材育成方針の中でも勤勉手当への反映を掲げる団体が多く、さらに反映度合いの拡大を図ることを目指す団体もある。しかし、東京都のように普通昇給においても、人事評価の結果を反映している団体は少なく、その背景としては、勤勉手当へ成績率を導入する際でも、既定の財源が決まっているという財政的制約も一因であろう。¹⁷⁴

新人事評価制度の課題点は 4 点上げられる。一つ目は導入に際しての職員や組合からの反対である。新制度の下では給与や処遇に差が出るため、不平等を主張する声も大きい。「人事評価」の導入は民間企業の導入度合い等を考慮すれば受け入れざるを得ないが、その結

¹⁷¹ [地方公務員法 40 条] 任命権者は、職員の執務について定期的に勤務成績の評定を行い、その評定の結果に応じた措置を講じなければならない。

¹⁷² 座長：吉田弘正（財）地域活性化センター理事長

報告書名「地方公務員の評価システムのあり方に関する調査研究 - 勤務評定の現状と課題 - 」

¹⁷³ 日経産業消費研究所調べ。2005 年 11 月時点。

¹⁷⁴ 静岡県人事室のヒアリングにおいて、例え全員が最高評価をもらったとしても、全員の結果を勤勉手当に反映することは出来ないという財政的な制約が存在することを伺った。

果を給与や処遇に反映するには強い抵抗があるようだ。それが、先述したように評価制度の導入は8割の自治体で行われているが、給与への反映まで行っているのはごく少数であることから分かる。

二つ目には「公平性の担保」という課題である。新制度では自己評価に加えて上司からの評価も行われるが、その評価が本当に適当であるかを疑問視する職員は多い。上司また業績評価の場合には何を持って職員個人の業績と言えるかを判断するのが難しい。行政評価の課題とも絡んでくるため、人事評価の整合性が課題である。

三つ目には「評価の透明性」である。近年まで評価の職員自身への開示を行っていなかった団体も多く、職員は自分の結果が分からず、その結果がその後どのように処遇に反映されているのは判断しようもなかった。

四つ目には、「納得性」である。以前は上司との面談の場を設けていない制度も多く、自己評価と上司からの評価の乖離を埋める手段が無かった。また、納得がいかなかった場合にも苦情を受け入れられるような機関が設置されていないケースも多く、評価の納得性が低いのが問題であった。

4.3 人事評価制度の人材育成機能への注目

各自治体が評価制度の持つ人材育成機能へ注目し始めたのには、いくつかの要因が考えられる。制度の導入に職員組合が反対しており、評価という部分を強調せずに人材育成を強調したことがきっかけであったり、静岡県のように実際に評価制度を運用していく中で制度の人材育成機能の有意点を経験的に認識したケースであったり、自治体によって多様である。また、1990年代後半からは欧米企業の人事評価制度をそのまま日本企業に導入したがあまり上手く機能しなかった例が発現し始め、民間企業でも成果主義の見直しを行う企業が目立つようになってきた。そのような中で、民間企業を追従する形で人事評価制度の導入を進めてきた地方自治体でも、評価制度の見直しを各自治体で行うようになった。理由は自治体によって異なるが、制度の運用面での人材育成の機能を認識したのは、重要なターニングポイントであった。

4.4 PDCA サイクルを意識した人材育成型の人事評価制度

人材育成機能を強化するために地方自治体は、現行の評価制度の改良を試みているが、評価制度自体においても「PDCA」サイクルを意識することが重要である。人材育成は一過性のものではなく、継続的な取り組みにより大きな成果を得ることが出来る。人事評価制度においても、『P：評価についての事前の計画、準備 D：業務や行動を評価する C：評価結果を「評価する」 A：評価結果を次の行動へと繋げる取り組み』という一連のPDCAサイクルをうまく回すことにより、評価制度を軸にした人材育成が可能となる。

「P: Plan評価の計画」の段階では、評価前に上司と面談を行い職員個人の目標設定を行ったり、組織としての目標を共有したり、評価実施前の研修を充実するなど、評価前の取り組みを重視している団体が多くなってきた。「目標管理制度」¹⁷⁵もその一つである。年度当初に上司との話し合いにより、行政としての組織目標を踏まえた業務の推進目標を設定し、年度末に目標の達成状況の自己評価を行い、上司の評価も受けるといったものだ。事前に面談を行うことで、組織と職員個人との間で目標を共有することが出来、個人にとっても自分自身で目標達成のために創意工夫しながら主体的に業務に取り組み姿勢や、上司との面談や自己評価により、今度必要な能力や強みを認識することが出来るのが利点である。また、評価者である管理職員への研修の充実が求められている。人材育成機能をより強める場合には、評価者である管理職員が指導的役割を期待する度合いが強くなってくる。そのためには管理職員が人事評価制度への正しい認識をしっかりと持ち、被評価者を育成するという視点を維持できるように、これまで以上に評価者研修を充実させる必要がある。

「D: Do評価の実施」の段階においても、より人材育成機能を強めるような改良が行われている。職員の「何を」評価の対象にするのか、というのはこの制度の大きな論点の一つであり、評価対象は「行動（能力）評価」「実績評価」などが一般的である。評価制度の持つ人材育成機能を発揮するためには、何を評価対象とすべきであるか各自治体で再考すべきである。実績評価は、職員が評価の対象となる「実績」を生み出すために自発的努力をすることを促し、職員のモチベーションを高めるといった観点からは効果的である。しかし、職員の「実績」を考える上では行政評価との整合性が問題となり、導入している自治体は多くはない。現在は、行動評価を行っている自治体が多いが、その中でも人材育成機能が高い評価制度として注目されているのが、「コンピテンシーモデル」¹⁷⁶である。このモデルは高い業績をあげる職員が、成果をあげる過程において共通してみせる行動特性（行動や発想の特徴）を抽出して、整理したものであり、この行動特性を具体的に持っているかが、評価の基準となる。平成 17 年度には佐賀県で他県¹⁷⁷・民間¹⁷⁸・大学との連携により、全国初で導入し、コンピテンシーモデルを導入した評価制度を「職員能力開発モデル」と位置づけ、人材育成に重点を置いた評価制度と広報している。他の自治体でもコンピテンシー的な要素を取り入れた人事評価制度は導入済¹⁷⁹、または導入を検討段階である。

「C: Check 評価の『評価』」の段階では、評価をされた職員の納得性を高め、評価の透明性を高める努力がなされている。具体的には、評価実施後に上司と面談を行ったり、フィードバックを行ったりすることにより、自分の評価結果について自分で「評価」するような機会を設けることが重要である。そして、そこでの「気づき」を次の行動に生かすことでさらなる人材育成が可能となる。また、評価結果についても、自己開示や苦情の受付な

¹⁷⁵ 多くの自治体で導入しているが、一例として神奈川県では平成 11 年から導入している。

¹⁷⁶ 平成 18 年度より、国家公務員 I 種試験の人事院面接においても採用されている。

¹⁷⁷ 佐賀県が幹事県。実行委員会メンバーは岩手県、宮城県、岐阜県、和歌山県、福岡県

¹⁷⁸ 富士ゼロックス総合教育研究所が開発パートナーとして参加。

¹⁷⁹ 静岡県では 1999 年より、コンピテンシーの要素を取り入れ行動評価を実施している

どを行う自治体も増えており、評価されるだけという一方通行ではなく、次第に双方向な評価制度への移行している段階である。

また人事評価制度を「評価」する際には、実際に評価制度を実施したことで人材育成が促進されたのか、という結果やその大きさを評価しなくてはならない。人材育成の促進度を図る客観的な指標がなければ制度の有用性を疑問視する声も出てくるかもしれない。現在は、人材育成の度合いを図るような客観的な指標は存在せず、主観的なアンケートの感想程度しかない。人材育成に関する客観的な指標作りは今後の課題である。

「A：Action 行動」の段階では、さらなる人材育成のために評価の結果をどう行動に結びつけていくか考える必要がある。また、評価制度の結果をどのように反映するかも課題の一つである。評価制度を他の人事異動や研修などの他の人事制度とうまく連結させることにより、総合的に人材育成を行っていくことが可能となる。

5. 考察

5.1 人材育成の取り組みの自治体間格差

人材育成基本方針策定の時期に、自治体間で差が見られた。平成 11 年に人材育成方針策定の一つのピークがある。平成 9 年に旧自治省が指針を出し、10 年度に各自治体で検討を行ったと考えられる。その後は、他の都道府県にも広まり、現在では、ほぼすべての都道府県で策定済みである。策定期を比較すると、平成 11 年に策定した県の隣県などに年を追って策定が広がっていく傾向が読み取れる。基本方針の策定にも都道府県間で政策波及があったという仮説が浮かぶ。その波及の要因はどこにあるのだろうか。

あるシンポジウム¹⁸⁰で大阪府岸和田市の人事課職員¹⁸¹が、勉強会で他の自治体の先進事例を聞いた際に「人材育成の都市間競争が始まりを感じ、基本方針の策定に早速取り掛かった」と発言している。他の自治体との人事職員同士の情報交換が重要な役割を果たした可能性が考えられる。静岡県でのヒアリングの際にも、人事制度はボトムアップ型で政策決定されるケースが多く、その際には人事職員はブロック会議や隣県の動向を参考にしていると述べていた。地方公務員の人事制度の複雑性、人事は非常に内部性があるために、改革を行うには制度に精通している現場職員の推進力が大きいのではないかと推察される。また、この勉強会が民間の団体¹⁸²主催であったことにも注目したい。人事行政に関しても国の関与を当てにするのではなく、今後は自治体が自主的に改革に取り組み、現場で情報収集・情報交換していく姿勢が求められているのであろう。

一方で、人材育成の取り組みの自治体間での格差を捉える際には、知事のリーダーシッ

¹⁸⁰ 地方分権セミナー：シンポジウム 「人材育成基本方針策定と実践を通じて」平成 14 年 10 月 30 日
コーディネーター：稲継 裕昭（大阪市立大学院教授）

¹⁸¹ 岸和田市市町総務室人事課 小堀喜康氏

¹⁸² 財団法人 大阪府市町村振興協会（通称マッセ O S A K A） URL：<http://www.masse.or.jp/>

ブが一つの要素であると考えられるであろう。基本方針の策定期期の早い県では、当時の知事が中央官僚出身者、特に旧自治省出身者が多いという傾向が見られた。旧自治省出身の知事の場合は、自身が地方自治体で地方公務員として勤務した経験があるケースが多く、地方自治体における人事制度にある程度精通していると考えられる。知事の人材育成への意向や熱心さは、人事制度改革において原動力としての役割を果たしていると静岡県での現地調査から感じられたが、その場合には人事制度にある程度の知見や経験がある知事の方が改革を進めやすいのでは、という仮説が浮かぶ。例えば、人材育成基本方針の策定期期は比較的遅い佐賀県であるが、旧自治省出身の古川氏が平成 15 年に知事となり、行財政改革と共に大規模な人事制度改革を行い、全国初のコンピテンシーモデルを採用している。

もう一つの傾向としては、所謂「改革派知事」がいた県では方針策定への取り組みも早く、方針の内容も充実し、具体性のある検討策も多く記述されていた。それらの自治体では、行政改革を進める中で、行政を担う職員の育成の必要性をいち早く認識していたと考えられる。これらの傾向から、知事が人材育成の必要性を認識しているか否か、人事制度に知見を持っているか否かによって、その自治体の人材育成の取り組みは左右されるのではないかと考えることが出来るであろう。

5.2 人事行政の情報公開と広報戦略

基本方針の位置づけや情報公開¹⁸³の度合いにも差が見られた。県のHP上で基本方針を一般向けに公開している自治体は約4分の1程¹⁸⁴であった。公開している団体では、基本方針を行政改革の一環として県民にアピールしており、行政改革の資料の一部として公開しているケースが多かった。一方で、公開していない団体では内部の職員向けの基本方針という位置づけを行っているようである。¹⁸⁵ 確かに、人材育成は職員向けであり、直接的には県民に関連は少なく、県民としてもそれほど公開の要求があまりないのが現実かもしれない。しかし、人材育成の方針を公開することで人材育成の最終的な目標である「行政の質の向上」というメリットを享受する「県民」がいるということをアピールする一つの手段ではあり、内部の事とされがちな人事行政であっても、広報戦略をうまく組み込むことで効果を発揮する可能性がある。

また、今回調査を進める中で、地方自治体における人事行政に関する内部情報入手の困難さを痛感した。研究者も少なく、参考文献もあまり存在しない状況の中で、静岡県で現地調査を行い、人事室の職員の方々に直接お話を伺える機会を得られたことは大変貴重で

¹⁸³平成 16 年から地方公務員法 58 条の 2 に基づき、条例を制定し、「人事行政の運営等についての状況(給与、勤務形態、任用など)」についてはすべての都道府県で公開している。

¹⁸⁴ HP で公開している団体(北海道・岩手・秋田・群馬・埼玉・東京・新潟・和歌山・徳島・愛媛・佐賀)

¹⁸⁵ 静岡県人事室でのヒアリングにおいても、同様の見解を伺った。

あり、それにより現場での生の情報と、人材育成基本方針などの公開されている外部資料にある情報との乖離を実感することが出来た。地方自治体の人事制度や人事行政は、外部者にとっては情報入手さえも困難であり、その地域の特性や組織の実情など外から画一的に語ることの難しさがある。よって、人事に関する改革を進めていけるのは、県庁内部にいる職員自身、特に人事担当者であると感じられた。静岡県の人事室職員の方々の意識が高く、知事の人材育成への熱意や意向を、現場で動くように制度を構築し運用している様子を目にすることが出来たことで、このような意識の高い人事室の職員を育成することも人事制度改革には必須であると感じられた。

5.3 制度「運用」による人材育成

静岡県での現地調査により、直接人事担当者と対話できたことにより、人事制度により多面的な役割があることを認識した。制度が立派に構築できたからといって、運用までが上手く行くわけではない。また、人事評価制度の最終的な結果が給与への反映や異動・昇任の際の考慮であったとしても、運用する中で人材育成に活用するという側面が重要になっている。「人事評価制度を構築すること」や「評価を行うこと」が最終目標なのでなく、評価制度の運用を通じて人材育成を行い、最終的には行政の質の向上が目的であるということ忘れてはならないと感じる。

また、運用面での「人材育成機能」を効果的に職員や職員組合に広報できるかが成功するための重要なポイントとなる。人事制度を改革する際に、重要なアクターとなってくるのは職員組合の存在である。評価制度の導入に際し「反対」の立場を取っている職員組合が存在する自治体が多かったが、職員組合の対応にはかなりの温度差が感じられた。絶対に評価制度導入反対という組合もあれば、人事評価導入の必要性を理解し、制度の改善のために人事課と建設的に議論を進めているような組合¹⁸⁶もあり、一律に労働組合が人事評価制度の障害とは言えないであろう。むしろ、制度についてお互い理解を深めて、建設的な議論を行えるようになれば、より良く制度を改善していくことが可能になる。その際にも、「差をつけるための人事評価」ではなく、「人材育成のための人事評価」という位置づけの方が職員組合の理解を得やすいのではないだろうか。人事評価制度についての職員の認識を深めるためにも、職員組合との調整を行う際にも、「運用面での人材育成効果」を強調した広報戦略は重要である。

5.4 国の関与のあり方

地方自治体の公務員制度への国の関与がしばしば見られた。地方自治法などの法律で定める以外にも、指針を出し、具体的な数値目標を設定するなど行っている。また、自治体

¹⁸⁶ 愛知県の職員組合は比較的、評価制度への理解を示し、改善のための建設的な議論を行っている。

に人材育成アドバイザーを派遣したり、情報提供を行ったりしている。

直接的に関与以外にも、国家行政組織における人材育成の取り組みは、地方自治体における人材育成にも大きな影響を与えていることを実感した。地方自治体が国の動向を見ていることは確かであるが、人事制度に関しては、自治体が国に先んじて改革に取り組んでいることも多くあり、その地方組織の独自性を出すためにも今後も国からの過度の関与の必要性は少ないと考える。しかし、地方自治体が国の動向を参考にしている以上、国でもこれまで以上に熱心に人事制度改革に取り組むべきであろう。

参考文献

- 塩野広 『行政法 III (第3版) 行政組織法』 有斐閣 2006年
- 総務省自治行政局公務員課編 『地方公務員月報』 2005年、2006年
- 稲継裕昭 『人事・給与と地方自治』 東洋経済 2000年
- 稲継裕昭 『日本の官僚人事システム』 東洋経済 1996年
- 都道府県 『人材育成基本方針』『人材育成ビジョン』
- 山中俊之 『公務員人事の研究：非効率部門脱却の処方箋』 東洋経済 2006年
- 中村圭介 『変わるのはいま：地方公務員改革は自らの手で』 ぎょうせい 2004年
- (財)静岡総合研究機構 『明日の静岡県を考える情報誌 SRI』 (2005年10月 No.82)

【第3レポート 研究テーマ:地方自治体における人材育成について】

法政策コース1年 遠藤律子(68005)

0. 要約

「組織は人」とよく言われるが、組織によってはその「人」という資源をどのように処遇して行くかは異なる。特に行政という組織においては一般にコスト意識が低いといわれており、組織内部の効率化や事務運営の簡素化については人材育成の観点が低いのが現状である。

そのような中でも地方自治体においては、昨今の地方分権改革を初めとする変化の中で自治体の決定権限が拡大すると同時に自己責任の範囲が大きくなり、職員一人ひとりの効率性を上げて組織の効率性を上げていく必要が生じた。

そのための具体的取り組みとして今回の事例研究においては静岡県のCDP制度に注目した。この制度は導入されて間もなく成果が出てくるのは今後数年先になりそうであるが、職員の方の「意識改革」への意識の高さを肌で感じ、結局のところ組織をよりよい方向に変えて行くには研修制度だけでなく、現場の職員同士の人間関係を包含した組織マネジメントが必要なのだと感じた。

1. はじめに

いかなる組織においても共通する構成要素は、「人」という資源である。古今、官民間問わず、いかに優れた人材を選抜し、内部で処遇していくかはそれぞれの組織においてもっとも重要な課題であるといってもよいであろう。経営合理化・効率化意識の高いアメリカにおいては、そのような観点からかねてから経営学の分野で組織管理の手法とりわけ人事制度について盛んに研究が行われてきたところであった。そして、国際化が進展し世界を相手に競争が繰り広げられる中でその風潮は日本へもようやく波及し、今や人事制度、特に人材育成に関心を持たない企業は日本においてもほとんど存在しないといえよう。

翻って日本の行政組織はどうであろうか。一般に日本の行政組織における人事制度について肯定的な評価を聞くことは残念ながら少ないように感じられる。いわゆる「日本型雇用制度」を堅持し、親方日の丸主義とあわせて批判を浴びているというのが私の印象である。しかしながら組織を取り巻く環境の変化は行政組織についても同様に妥当するのではないだろうか。すなわち従来の日本型雇用制度を堅持しては行政として立ち回っていかない時代が到来したのである。この点については項を改めて詳述するが、特に地方自治体を取り巻く環境は大きく変化している。今や地方自治体間においても「競争の時代」が到来したのである。このような中で地方自治体は行政運営の改革を迫られるとともに制度改革に対応して自らのあり方、すなわち組織管理についても自ら問うていかなければならなくなった。地方自治体は今後直面する課題にどのように対応し「地方自治の本旨」をいかにして実現していくのか。それは、地方自治体において実際に日々の事務を処理し課題を解決して

いくのは個々の自治体職員¹⁸⁷であり、その職員の資質にかかっているということであるが、このような視点は組織を有機的に観察する大変興味深いものである。

本事例研究においては、このような問題意識の下で以下、人材育成制度一般について概観した後、地方自治体における人材育成制度について静岡県における実際の人材育成に関する取り組みを挙げながら今後の人材育成制度の担う役割について考察していくこととする。

2. 人材育成制度概論

(1) 人材育成とは

そもそも「人材育成」とは何なのであろうか。人材育成の必要性や人材育成の実践例に関する文献は数多く存在するにもかかわらず、この点につき明確な定義づけをしたものは見られない。そこであえて人材育成についての自分なりの理解を提示しておく、人材育成とは「担当する職務に関し、課題を発見し施策を明確に遂行するために必要とされる能力を持っており、職務に積極的に取り組むとともにそうした持てる能力と意欲の向上に自覚的に努めている職員たる『人材』を、組織全体としてのパフォーマンスを向上させることを目的として、組織の適所に配分し、組織の必要とする能力を発揮させるようにその組織において教育すること、またはその仕組み」ではないかと考える。これはあくまで人材育成についての個人的な印象ではあるが、あながち外れた理解でもない¹⁸⁸と思われるので、以下においてはこのような理解を前提に人材育成について検討していくこととする。

ここで気づくのは、人材育成は人の集合体である「組織」であれば必然的に存在している課題である、ということである。しかしながら、人材育成への対応は「組織」間において大きく異なる。すなわち一般に言われている¹⁸⁹こととして民間企業においては人材育成制度が盛んに行われ、逆に官庁においてはその意識が低いとされている。このような違いはどこから来るのであろうか。

(2) 「組織」における人材育成 官民における比較

それでは各組織においてどのように人材育成がなされているのであろうか。ここで、民間企業と地方自治体および中央政府の組織のあり方についていくつかの視点からの比較を試みる。

(図 : 民間企業、地方自治体、中央政府の組織の特色)

¹⁸⁷ ここで、本事例研究の観察の対象について定義しておく。本事例研究の観察対象となる「地方自治体職員」は、地方公務員法の適用を受ける、一般職に属するすべての地方公務員(地方公務員法第3条、第4条)を指す。以下においては、「職員」または「自治体職員」という。

また、法律上の概念としては「地方公共団体」の呼称を用いるのが一般的であるが、本事例研究においてはあくまで自らが自らの運営を主体的に決定する「自治」組織の意味を強調すべくあえて「地方自治体」の名称を用いることとした。法的性格等については地方公共団体と同様と解する。

¹⁸⁸ 核地方自治体において近年取り組まれている人材育成を概観して一般的に言える点を抽出した私見である。なお、各地方自治体の人材育成に関する取り組みに関しては、参考文献(9)に詳しい。

¹⁸⁹ この点を分析する視点として、参考文献(4)が参考になる。

	民間企業	地方自治体	中央省庁
トップ	代表取締役	首長	主任の大臣
職員に関する規定	内規	地方公務員法	国家公務員法
顧客	私人	住民	国民
顧客との距離			
コスト意識		?	
身分の安定性			

図 において示したのは、民間企業、地方自治体、中央政府における組織の特色である。見てわかるように、民間企業は法的統制だけでなく市場による統制、内部統制も受け、健全な市場であれば常に競争にさらされているためコスト意識が高く効率化を図るインセンティブが高い¹⁹⁰と思われるが、中央省庁においては職員の身分保障も手厚く安定的である上に、顧客との距離も遠いため効率化のインセンティブは働きにくい。終身雇用・年功制度・非流動的労働市場など、日本の雇用システムの典型的特徴を備えている中央官庁の人事制度はよく批判の対象として挙げられる¹⁹¹ところである。

これら民間企業と中央省庁の中間に位置づけられると考えるのが地方自治体の組織である。中央省庁と同様に職員の身分は安定的であり、そこに競争原理は働きにくい。他方で顧客たる住民¹⁹²との距離は中央省庁に比べ比較的近く、住民の声を聞き入れつつ効率的な組織運営を行うインセンティブが働く余地があるのではないかと思われる。つまり行政組織の中でも民間企業のコスト意識を受容しやすい組織体質となっており、後に紹介する静岡県のように地方自治体においては中央官庁に先立って様々な人材育成制度が構築されて

¹⁹⁰ ここで、民間企業の人材育成制度に関する分析について紹介しておく(日本経営教育学会(編)『経営教育研究 4 経営の新課題と人材育成』143～163頁)。既述のとおり、民間企業においては人材育成制度に関する問題意識が高いとされている。論者は、企業とその構成員たる個人の関係が時代とともに変化し人材作りに大きな影響を与えていることを指摘した上で、現代における企業経営者の変化を挙げる。変化の要因としては、グローバリゼーション、情報技術の飛躍的進歩、資本主義企業が本性とする競争優位へのあくなき追求姿勢の3点を挙げている。そして、今後企業に必要となる人材を「戦略的なゼネラリスト」および「専門職プロフェッショナル」の2つのタイプに求め、そのために企業に必要な育成策として技能技術教育、意識改革、風土による教導、女性幹部職員の育成などを指摘している。

¹⁹¹ 他方で、「日本型雇用システム」の経済合理性を指摘する見解もある(稲継裕明『日本の官僚人事システム』)。この見解によれば、日本の雇用システムの典型的特徴のうち、「遅い昇進」モードが労働者の間に強い競争を導いて企業特殊の技能への自己投資を続ける誘因となっていること、短期の業績によって変動する給与体系でなく昇進・昇格による給与の差という「積み上げ型褒章」制度が長期にわたってインセンティブを与え続け、また、それが日本の職場組織の仕事のやり方としても適合していること、そして、これらの制度的特長は相互に補完性を有していることなどを挙げる。

批判されがちな日本型雇用システムの新たな価値発見であり、興味深い分析視点である。

¹⁹² 「公共サービスの受けてである住民を顧客として位置づけ、その住民の満足度を重視する」という発想は新公共経営(NPM:New Public Management、以下「NPM」)。NPMについては後述)の発想である。この発想に対しては、「『顧客』という概念は、あくまで市民と公共部門の間におけるサービスの需要と供給という関係から生じているに過ぎないが、『これをあまり強調することは、政府・公共部門の政策形成の機能や、そこに果たす市民の主体的役割が軽視されることにもつながりかねない』」という市民に対する「顧客」という見方の一面性を批判する見解も存在する(村松岐夫・稲継裕明編『包括的自治ガバナンス改革』127頁)。この批判に対しては、住民を「顧客」と見ることと「地域の住民が地域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足すること」たる「住民自治」(塩野宏『行政法 (第三版)行政組織法』118頁)とは非競争的であると考えられるため十分克服可能であると考えられる。

いる。

(3) 昨今の地方自治制度

今まで見てきたように、組織といっても官においては、人材育成の観点が十分に意識されていないことがわかったが、地方自治体においてはその傾向は近年変化しつつある。地方自治体を取り巻く環境は大きな変化の中にある。

地方分権改革

日本の中央・地方間に関しては、歴史的沿革からしても中央省庁はその強い主導の下に地方行財政に対し介入し、地方は中央省庁の指導に従順であったとされていたが、1990年代後半になってその関係が見直されることとなった。

1995年に地方分権推進法が制定され同年7月に設置された地方分権推進委員会は勧告を提出、政府が閣議決定した第一次地方分権推進計画の内容は、1999年に地方分権一括法として地方分権の実現に向けて歩みを始めた。地方分権関連法の成立によって国と地方の関係は「上下・主従」の関係から「対等・協力」の関係に移行し、事務・事業の執行方法、国や地方自治体との交渉のあり方の刷新などが期待される¹⁹³。地方分権一括法においては地方公務員制度そのものの改革は行われなかったが、社会保険関係事務および職業安定事務の分野に関する地方事務官制度の廃止や職員の必置規制¹⁹⁴の廃止または緩和などが行われており、人事に関する地方公共団体の独立性が強められた。また地方分権推進委員会第二次勧告では、行政体制整備のあり方として定員管理・給与の適正化、人事交流や人材の育成などの公務員制度の運用等が取り上げられている¹⁹⁵。

地方分権の進展により、権限移譲が行われ、地方自治体の自己責任の範囲が拡大したということは地方自治体にその責任を取りうるだけの能力が要求されるということである。それはつまるところ、地方分権時代にふさわしい地方公務員を確保する必要が以前にもまして生じてきたということであり、政策形成能力など能力の高い職員を輩出する人材育成制度の充実やそれに関連する人事評価制度の整備、能力・実績を重視した人事管理への転換等の課題への対応が急務となってきたのである。

行政の役割の変化

戦後の経済発展とともに行政の果たす役割は、公共の秩序維持や治安の確保にとどまらず、各産業における各種規制や福祉サービスの提供など拡大の一途をたどり、それに伴い公務員の数も増え、行政の担う役割は肥大化していった。しかし、他の先進諸国と同様に

¹⁹³ 具体的に大きな変化をもたらす可能性のある分野として、以下の点が挙げられる。機関委任事務が廃止され、6割が自治事務、4割が中央と地方の契約をベースとした法定受託事務となる、国と地方の関係調整ルール明確化と紛争処理機関の設置、地方財源の充実、国が地方自治体の組織編制や人員配置について設けている多数の制約(必置規制)の緩和。

¹⁹⁴ 特定職員に対する一定の資格の義務付け。職員の配置基準の規制など。

¹⁹⁵ 自治省(現総務省)においても、1997年5月に地方公務員制度調査研究会を設置し、新しい地方の時代における地方公務員制度のあり方について検討を行っている。その成果は1999年に「地方自治・新時代の地方公務員制度 地方公務員制度改革の方向」として取りまとめられた。近代的公務員制度の基本原則である、公務の公開・平等の原則、成績主義の原則、政治的中立性の原則などを維持しながら地方自治体の行政サービスの実態や地方自治の本旨の実現といった視点にも配慮されたものである。

わが国においても経済社会のあり方を問い直さなければならない時代が到来した。すなわち、国際化の進展により従来主流であった規制行政等が見直され、地方においても公共サービスの提供主体が民間へ委託するなど行政の役割が大きく変容したのである。またバブル崩壊、国際的長期不況といった経済情勢も影響し、財政状況は悪化の一途をたどり、行政とは言えども効率性やコスト意識を無視できない状況となってきた。このような状況下でわが国において高度経済成長下の行政手法を改め、改革を行う必要が生じ、改革とともに行政のあり方、役割の変化が起きた。

このような変化の中にあって特に影響を受けたのは、中央省庁にもまして人材・財源が限られている地方自治体である。資源の制約の大きい地方自治体では、人材を確保しつつその人材を有効適切に配置する要請が特に強いと思われる。たとえば大規模で公共的な施設の建設・運営に民間の資金やノウハウを導入するためのPFIの導入¹⁹⁶や、住民が主体的に設立していたNPOが地方自治の主体として積極的に参画するようになってきた。従来地方行政が実施してきた事業も、民間に実施させた方がより資源を効率的に利用できる場合には民間に委ねるとなると、行政の果たすべき役割も問い直されるようになってきたのである。

経済社会情勢の変化

いうまでもなくわが国において少子高齢化、人口減少はすでに顕在化した問題であるが、このような人口構成の変化によって生じる労働・雇用形態の変化は民間のみならず行政においても生じている。また環境問題等、特定分野に限らず複数の分野に横断的に存在するような問題も発生している。このようなわが国を取り巻く経済社会の変化の時代にあって解決困難な課題、多様な行政需要に直面したときに、行政には迅速かつ高い問題解決能力が要求される。とりわけ住民との距離の近い地方自治体においては、このような職員像が特に要求されていると思われる。

(4) 「地方公共団体職員の人材育成」

それではこのような変化の中にあって、地方自治体においてどのような人材が望まれているのであろうか。どのような職員を必要とするかは自治体において目指す将来像やとるべき政策手段によって異なる可能性があることから、具体的な職員像は各地方自治体によるのであろうが、各地方自治体において人材育成を行って行くにあたっての指針を打ち出すことには一定の意義が見出せるといえよう。このような中、1996年に地方行政運営研究会第13回公務能率研究部会『地方公共団体職員の人材育成 分権時代の人材戦略』(地方行政運営研究会第13回公務能率研究部会)が作成された。

ここにおいては、職員の人材育成について地方分権の推進が図られ、行政改革が重要な課題となっている状況を視野に入れながら、地方自治体が自ら総点検を行い、着眼点について整理をし提示することを目的としている。具体的には、分権時代の人事戦略として地

¹⁹⁶ PFIには、低廉かつ良質な公共サービスが提供されること、公共のサービスにおける行政のかかわり方の改革、民間の事業機会を創出することを通じ、経済の活性化に資することなどが期待される(内閣府PFIホームページ<http://www8.cao.go.jp/pfi/>)。

方分権の推進が図られ、行政改革が重要となっている状況を視野に入れながら、今後人材育成を展開して行く上で重要な論点となっている事項について言及し、職員に求められる能力や育成方法、具体的事例についても指摘されている。

前提 地方自治体における人材育成の課題

現在、自治体職員の人材育成に関して主な課題として指摘されている事項は次のとおりである。

- (イ) 人材育成や職員研修を所管する専任の組織・人員が確保されていないという自治体が少なくないこと
- (ロ) 情報、人材、ノウハウ等が不十分なため独自に必要な人材育成プログラムを策定し実施する体制を整えることが困難であるという自治体が少なくないということ
- (ハ) 事務事業の執行上、職場外研修等に職員を派遣する人員面での余裕がないという自治体が少なくないということ

これらの課題に対処するための能力として、自治体職員に求められている能力を以下に記す。

職員に求められる能力¹⁹⁷

(a) 政策形成能力

政策形成能力とは、一定の目標(政策目標)を立てそれを実現するために必要な枠組み、仕組みを作り上げる上で必要な能力であり、仕事に関する知識・技術、対人能力、課題発見・解決能力、制度立案能力などの構成要素からなる。このような様々な能力が合わさって総合的に発揮されるべき力を育成して行くに当たっては、政策形成能力を構成する基本的な知識や技術を習得させるとともに、それらを活用しながら課題・問題を発見し、解決案を立案し、実施して行くといった総合的な力を育成して行くように努めることが必要とされる。まとまった知識や技術を習得させるには研修所における研修や職場外研修が考えられる。また、専門職大学院の研修コースなどに職員を派遣することも考えられる。課題・問題を発見し、解決案を立案し実施して行くといった総合的な力を育成するためには職員の主体性、自主的な取り組みがポイントとなり、職場外研修に演習や課題研究を取り入れること、自主研究グループを奨励することなど職員の自己啓発を促進する手法を用いることが重要であるとされる。

(b) 管理能力 管理職者の能力開発

管理とは、組織がその目標に向かって的確に機能するように運営して行くことである。したがって社会状況等が変化する場合にはその変化に対応すべく組織や施策を調整し、変

¹⁹⁷ その他職員に求められる能力として、基礎的業務遂行能力(担当業務を的確に遂行するため必要とされる基本的能力)、対人能力(他の人と接触したり仕事をして行くうえで必要とされる能力)、法務能力(物を権利義務等の法的な視点から捉えるセンス、つまりリーガルマインドたる「法的センス」と条例・規則を立案する場合などに必要となる法制執行上の実務能力たる「法的実務能力」)、国際化対応能力(地域社会の国際化の進展に対応するために必要となる政策を形成し、実施して行く上で必要となる能力)、情報能力(地域社会の情報化の進展に対応するために必要となる政策を形成し、実施して行く上で必要となる能力)の5点を挙げる。

更して行くことも管理の重要な要素となる。

管理能力は、業務(施策)が的確に運営されるようにしていく上で求められる能力たる「業務管理能力」と、指導能力・育成能力・統率力・コミュニケーション能力、リーダーシップ、人事管理・労務管理の理論・知識等を総合して、正常な労使関係、職場における適正な人事管理・人材育成、士気の高揚、高い業績達成度を実現していく能力たる「人事管理能力」から構成される。人事管理能力の基盤として必要となる知識、技術とその育成方法としては、職層別研修、ジョブ・ローテーション、自己啓発を効果的に組み合わせるということが必要であるとともに、部下・後輩の能力を伸ばして行くということが管理職者の重要な職責であるという意識を徹底させることも重要であるとされる。

育成手法

育成手法としては、自己啓発、職場研修、職場外研修に大きく分けられる。その他活用できる多様な手法として、研修所研修(職場外研修、集合研修)、派遣研修(職場外研修)、自治体大学校、市町村アカデミー、国際文化アカデミーの研修への参加(職場外研修)が存在する。派遣研修の内、地方公共団体間の職員派遣研修については人材育成の手法としてかねてより行われてきたところであった。近年では民間企業等への職員派遣研修なども盛んに行われているようである。

(5) 小括

以上、人材育成の制度上の実態について概観してきたが、ここから分かることは、どのような組織においてもその構成員たる人材を育成することは課題となりうるが、組織の態様によって人材育成に対する意識は異なること、特に行政においては競争原理が働きにくいというその組織の特性から特に人材育成の重要性が見落とされがちなことである。しかしながら他方で、地方分権の時代にあつて特に地方自治体においては自己決定の幅が拡大したと同時に自己責任の領域も拡大し、職場全体の効率性の観点から職員一人ひとりの能力を向上させる必要性が生じてきたこと、そのことを受けて、地方自治体における人材育成について、中央レベルで指針等が策定されていることも以上に見てきたところである。

以下においては、実際の人材育成に関する取り組みについて、静岡県を調査対象として実際の運用を検討してみることとする。

3. 事例研究 静岡県における取り組み

(1) 現地調査にあたって：静岡県政の特質 NPMの導入

今回幸運にも静岡県庁に現地調査を実施する機会を得たが、調査に当たっては事前に作成した質問表以外にも人材育成制度の構築に携わっておられる方の現場の意見を広く聞けるように心掛けた。静岡県は他県に比べ、「新公共経営」(日本版NPM=ニュー・パブリック・マネジメント。以下、「NPM」)¹⁹⁸に着眼し、率先して種々の改革に着手しているこ

¹⁹⁸ 「ビジネスメソッドに近い経営・報告・会計のアプローチをもたらす公手金部門の再組織化の手法」を導

と、その中でも人材育成制度については力を入れ、平成13年には『人材育成方針』を制定し、平成17年には自治体における初の導入であるキャリア・ディベロップメント・プログラム（以下、「CDP」）を開始していることなどを文献においてすでに見てきた。このような方針・制度が存在していることを前提として、実際の運用や問題意識を検証することを本調査における目的とした。

(2) 現地調査内容報告

人材育成制度導入の契機

静岡県における人材育成制度の契機および経緯についてであるが、直接の契機は「知事のトップダウン」¹⁹⁹であったようだ。静岡県においてはかねてより県知事石川嘉延氏のリーダーシップのもと、NPMを行政改革に取り入れている。平成17年度に導入されたCDP²⁰⁰も民間の取り組みにヒントを得たものであった。お話を伺っている中で、知事の人材育成制度に対する意向をよく汲み取って制度作りをしていこうとする人事室の姿勢がうかがえた。

人材育成制度の必要性

静岡県は平成18年度に『静岡県行財政改革大綱実施計画(いわゆる集中改革プラン)』を策定した。この『集中改革プラン』においては、「簡素で効率的な組織の構築」を実現すべく、平成22年までに一定の職員数削減²⁰¹を試算値として掲げているが、それ以前においても静岡県は組織改革に取り組んでおり、職員数の削減は行われてきたところであった。

そのような職員数の削減の方向の中、限られた人員の中で一人ひとりの専門性を高め、効率的な業務を遂行する必要性が生じてきたのである。また、静岡市および浜松市という政令指定都市の誕生や市町合併などの地方自治体内部における変容の中、県としての役割も問われるようになってきた。すなわち、市町に権限移譲がなされていく中で、県の役割は広域行政に関することに絞られていくようになってきたのであり、市町よりもより高度の専門性を有する職員をそろえる必要性が生じた。また、今や地方自治体間でも競争の時代が到来したといわれるようになっており、より簡素で効率的な組織構築が課題となってきたことも背景にある。

制度の概要

CDPはまだ導入して1年とあり、現時点においては「職員の意識改革」を重要な目標に掲げてい

入し。公的部門の効率化・成果の改善を図ろうとするNPMはもともとイギリスでの経験から生まれたものであるとされるが、イギリス固有のものにとどまらず政府の成長への歯止め、民営化、行政の機構化、情報化、行政の国際化といった世界的な動向に関連して生まれてきたようである。明確な定義の存在しないNPMは国や地域、時代によりその意味するところにかかなりの幅があるようだが、共通要素を抽出すると、市場メカニズムの活用、顧客主義、業績成果による統制、ヒエラルキー構造の簡素化、アカウントビリティ、などである。論者によってこれらのどの要素を指摘しているか異なることがあるので注意が必要である。

¹⁹⁹ かつて、知事は若手職員との懇談において、ある若手職員から「これから静岡県はどのようになっていくのか」と質問されたのだそうだ。知事の回答は「職員がしっかりと地方分権の時代にも生きていけるよう人材育成のしっかりしたプログラムを作るので、職員は能力開発に努め、地方分権の時代でも活躍してほしい」というものであったそうだ。このような知事の意向が制度化されたものがCDPであった。

²⁰⁰ 具体的には日立製作所を初めとする民間の様々な取り組みが参考になったようである。

²⁰¹ 平成17年4月までの間で787人、平成22年4月までに更に500人の削減を行うとしている(一般行政部門)。

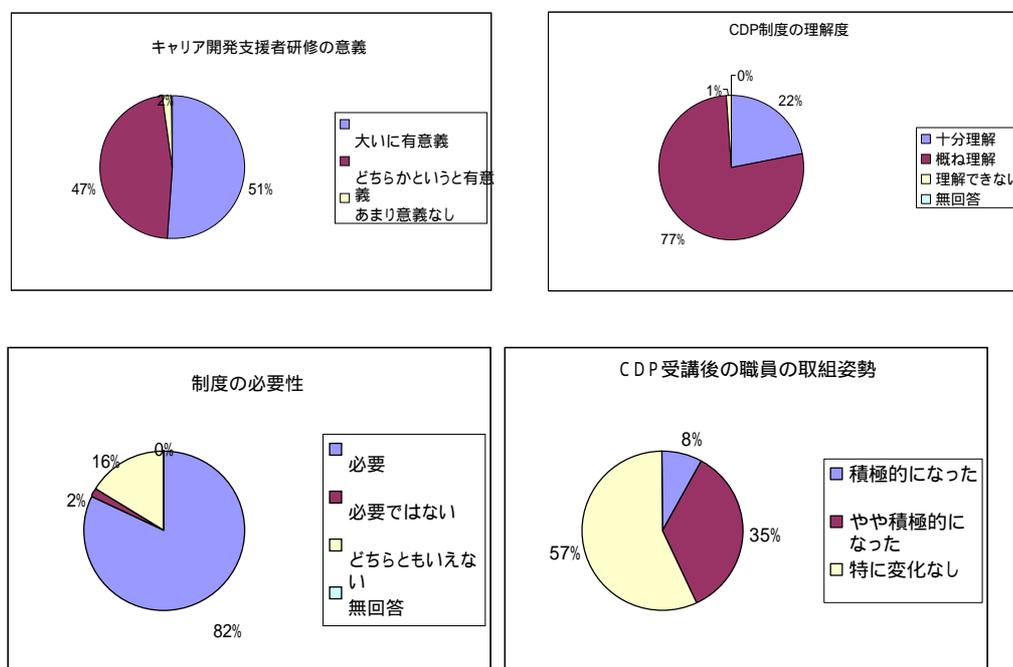
るようであった。すなわち、従来は、個人が年功序列の人事施策の中で受身的に組織に管理されているという認識が一般的であったのに対し、CDP導入によって個人の「キャリア形成意識」を醸成し、個人が「自律」することを研修により全員に浸透させるように努めている。そして、職員一人ひとりのキャリアプランを尊重し、組織と職員のマッチング領域を最大化する中で、自らの適性になかった職場を得ること仕事に対する動機付けともなり、職員の意欲・能力を最大限に発揮させ、組織の成果に結びつけることにより、行政事務の生産性を向上させることも目的としている。

CDPに関する研修制度の概要を摘示しておく、まず、教育異動の終了時である30歳前後、役付職員になる前の35歳、ラインの長となる前の40歳の3階層を指定して、キャリア開発研修を対象職員全員に実施する。そして、当該研修を受講した職員はキャリア調書を作成し、キャリア面談を受け、その結果は人事異動に参考資料として活用される。さらに職員が自らのキャリアの実現のために行動できるキャリアサポートを強化し、キャリア開発研修を柱とした研修所研修の再構築と各部署で実施する専門研修の整理、充実を図ることとなっている。

制度の効果

まだ制度は始まったばかりであるので具体的な効果は今後の運用を見守る必要があるとのことであったが、ヒアリングの際に、研修を受講した職員の意識を調査したアンケート結果を提示していただいた。

(図 キャリア開発支援者研修のアンケート結果：支援者 研修受講者256人の内アンケート実施185人の集計)

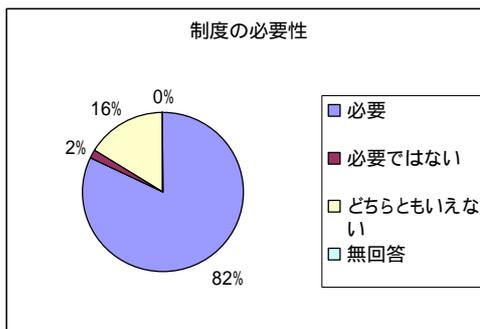
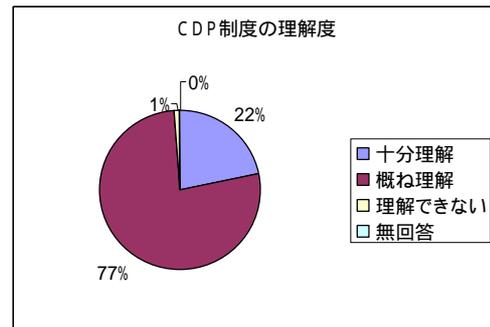
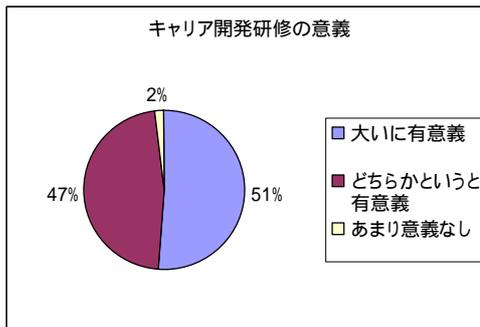


- ・ キャリア開発研修の意義については、98%の職員が有意義と考えており、研修自体の評価は大変高かった。
- ・ CDPの理解度については、99%が十分または概ね理解したと答えており、制度の理解度も大変高

い。

- ・ CDPの制度の必要性については、必要でないとしたのは2%にとどまり、多くの職員が制度を受け入れている。
- ・ CDP開発研修受講後に職員の取組姿勢が積極的になったとの回答が43%となっており、受講を契機に職員の意識が前向きに変化したことが伺える。

(図 キャリア開発研修のアンケート結果：30歳、35歳 研修受講者329人の集計)



- ・ キャリア開発研修の意義については、98%の職員が有意義と答えており、研修自体の評価は大変高かった。
- ・ CDPの理解度については、99%が十分または概ね理解したと答えており、制度の理解度も大変高い。
- ・ CDPの制度の必要性については、必要でないとしたのは2%にとどまり、多くの職員が制度を受け入れている。

今後の課題

ヒアリングを通じて指摘されていた、人材育成制度についての今後の課題は主に以下のようなものである。

(a) 必ずしも自分のキャリア像を明確に持っている職員ばかりではない。

現在キャリア開発研修は人事異動のタイミングにあわせて行われる(概ね、キャリアプランの基礎づくり期とされる30歳・キャリアプランの構築期とされる35歳・キャリアプランの完成期とされる40歳の3段階に実施)。40歳まで勤務していれば、多くの職員には自分がスペシャリストになりたいのかジェネラリストになりたいのか自分の中にキャリアのイメージができてくるが、30歳の段

階ではまだ教育移動3箇所目3年目²⁰²の段階であり、自分がどのようなキャリアを形成していくのかを具体的にイメージできていない職員が多いのが実情であるようだ。

ただ、人事室としては、今回の制度設計に当たっては、まずは職員のキャリアに対する意識を改革してもらうことを当初の目標とし、設定した年齢をあくまで目安と考え、今後の制度の見直しにつなげていく考えのようである。

(b) 人事評価制度が十分な体制とは言えない。

現在静岡県で導入されている人事評価は特定幹部職員を対象とした行動評価のみであり、実績評価はまだ行われていない。他の自治体では人事評価に実績評価を導入している例も見られるようだが、実績評価は測定するのが難しく、特に行政の「実績」を評価するには困難が伴うのであり、むしろ行政はどのようにして目標を達成したかのプロセスを評価することこそ重要であるとの意識をお持ちのようであった。

(c) 人事評価が一定でないと正しく反映されない。職員間の不平不満は必然的に出てくる。

より多くの職員がよい評価を受けるのは望ましいことだが、かといって予算の制約上、その職員全員が評価に見合ったボーナスを受けるわけには行かない。ただ、今年から人事評価の結果については苦情相談窓口を設置し、評価の中身もフィードバックするような制度になっているようである。

(d) 評価項目が多く、評価することに始終しそれ自体が目的となる恐れがある。

現在は勤務成績評価表に基づいて評価がなされているが、その評価項目は80あり、決して少ないとはいえないようであり、評価者の負担ともなりうるようである。ただ、当初200項目あった評価例文を削減したものであり、今後の簡素化の検討もなされているようであった。

(e) 研修プログラムの内容が職員にとって負担となることがある。

2日間にわたって用意されている研修プログラムにおいては、自分がどのようなキャリアを歩んできたかについてほかの人の前で発表することもあるのであり、他人のキャリアや過去の自分について真剣に向き合うことは精神的に負担となることもあるようである。しかしながら、研修事態については、ほとんどの職員がその有効性を感じており、負担というよりはむしろよい刺激と考えている職員が多いようである。

(3) 小括

この静岡県における取り組みは、これまで2で見えてきたような地方自治体をめぐる変化の下、中央官庁からの要請というよりはむしろ自治体自らが自発的に人材育成の必要性を感じ、制度構築を行った一例であると考えられる。何より感じたのは、静岡県人事室の方がCDPを人材育成にとどまらない、広く組織のマネジメントのあり方と連動した制度であるということ強く意識しておられるということであった。「人事はブラックボックスだ」という指摘があると今回お話を伺った両氏ともおっしゃっていた。確かに、職員個人の希望より組織の論理が強く働いた人事管理があったことは両氏とも認識されていた。しかしな

²⁰² 入庁後8年間で3部門を経験する。最初本庁1カ所、出先2カ所。部門としては総務、福祉、公共事業部門の3カ所。自分の適性を発見したり、最低限の静岡県職員としての知識やノウハウを身につける仕組みとなっている。

がら他方で、「アメリカの個人主義的風土と人々の価値観を色濃く反映した」、成果を客観化・数値化する人材育成制度については慎重な態度をとっておられるようであった。すなわち、ある組織の人材育成に対してどれほど精緻な分析を行い評価したところで、つまるところは組織内部の問題なのであり、実際に組織のあり方、運営が改善していくかは組織の人間関係にかかっているのである。「人事権を掌握している部署に正常な判断能力を有するものを配置させられるならば主観的に評価を行っても、職員の評価は（客観的指標によって評価したときとあまり変わらず）正しくなされるものだ」とおっしゃっていたのが印象深い。

制度化の難しいと思われる人材育成ではあるが、今回静岡県職員の方々と一日行動を共にするにあたって魅力的な方たちばかりであったのを思い出すと、知事と職員の方々および職員の方々同士の信頼関係があってこそだと思われ、そのように解すると、当面静岡県の人材育成制度は有効に機能していると考えてもよいのではないかと考える。

4 . 総括 何のための「人材育成」か

以上、地方自治体における人材育成制度の概要、ついで静岡県における実際の運用について見てきたが、つまるところ「組織は人」であり、人材を育成するの人も人であるということである。地方自治体を取り巻く環境が大きく変化する時代にあって人材育成や組織運営についていくら中央から指針が打ち出されたところで、また地方自治体において制度が作られたところで実際に職員が意識しなければ制度の意義は形骸化しよう。しかもどれほど組織マネジメント、人材育成制度が整備されていたとしても、結局のところ「顧客」たる住民によりよいサービスを提供できていなければ意味がないという見方もある。民間は顧客に対してどれだけ売り上げがあったかである程度指標化できるが、特に成果の見えにくい行政、その中でも住民との距離が近い地方自治体は特有の難しさを感じているのではないだろうか。しかしながら一方で限られた人材の中で住民の反応を見、感じることができるので人材を育成し組織としての効率性を上げていこうという誘因が働くのかもしれない。とすると中央官庁においては「顧客」たる国民との距離も遠く、組織のマネジメントを見直す契機にはまだいたっていないのかもしれない。中央からのトップダウンではなく、人材育成制度に関しては地方自治体主導のボトムアップで職員一人ひとりのあり方を変えて行こうという意識を根付かせないものか、今後期待される。

このような対顧客サービス提供の観点からの人材育成制度の構築も重要ではあるが、他方で職員一人ひとりが与えられたその職務をよりよい環境で遂行できるような環境づくりといった観点も忘れてはならないということが、静岡県への調査に当たって感じられた。

5 . 終わりにかえて

今回静岡県を現地調査させていただいたが、ご多忙な中にもかかわらず丁寧にヒアリングに応じてくださった。職員の方とお話をするにつけ、改めて職員の方の県政への責任、

使命感のような志が感じられた。知事のリーダーシップの行政改革への影響はもちろんであるが、それだけではなく職員の方の意識もかなり先進的であり、それゆえに人材育成制度もうまく運用して行けるのではないかと思われた。自らの政府のデザインを自ら決めて行くのであり、そのためには組織のあり方、職員の意識から変えていこうとする職員の方の姿勢は印象深かった。このようなよい人材が育成できる素地が整っている行政組織は現時点では少ないのであろうが、今後人材育成という課題を考える時には静岡県の姿勢に学ぶよう心がけられたい。

静岡県職員の方に改めて御礼を申し上げて本レポートの終わりに代えさせていただきたい。

6. 参考文献・資料等

- (1) 西尾勝『行政学〔新版〕』、有斐閣(2001年)
- (2) 塩野宏『行政法(第三版)行政組織法』、有斐閣(2006年)
- (3) 村松岐夫『行政学教科書(第2版)』、有斐閣(2001年)
- (4) 稲継裕昭『人事・給与と地方自治』、東洋経済(2000年)
- (5) 稲継裕昭『日本の官僚人事システム』、東洋経済(1996年)
- (6) 村松岐夫・稲継裕明編『包括的地方自治ガバナンス改革』、東洋経済(2003年)
- (7) 西村清司(編)『[新時代の地方自治]人材育成と組織の革新』、ぎょうせい(2002年)
- (8) 日本経営教育学会(編)『経営教育研究 4 経営の新課題と人材育成』、学文社(2001年)
- (9) 地方行政運営研究会公務能率研究部会『文献時代の人材戦略』地方公共団体職員の人材育成(1996年)
- (10) 高坂晶子「地方自治体における人材育成と研修体制のあり方」、Japan Research Review(1999年7月)
- (11) 静岡県「静岡県行財政改革大綱実施計画(集中改革プラン)」(2006年3月)
- (12) 静岡県「行革通信：花子さんと富士男くん(2005年10月24日増刊号)」(県職員向け広報誌)
- (13) 静岡県『人材育成基本方針』(2005年4月)
- (14) 静岡総合研究機構『明日の静岡県を考える情報誌SRI』(2005年10月、82)

「地方自治体の行政評価 ～行政評価は結果ではなくて、プロセスである～」

法政策コース 1年 学籍番号 68008 菊地小百合

要約

行政評価²⁰³を導入する地方自治体（以下 自治体）は急速に増加してきており、都道府県に関していえば、鳥取県を除く、すべての都道府県で導入されている²⁰⁴。地方行政において、行政評価を導入することがある種のブームになりつつある²⁰⁵が、行政評価を導入する経緯は、行政改革の一環として、取り入れた自治体もあれば、周辺の自治体も導入しているという理由から行政評価を導入したというように行政評価に対する熱心さは自治体によって格差があり、また、すべての自治体で行政評価がうまく機能しているとは限らないのが、現状である。「評価のための評価²⁰⁶」で終わらせるのではなく、評価をいかに来年度の政策、施策、事務事業などに生かすかというプロセスを本稿では取り上げたいと思う。行政評価を最初に導入した都道府県として、有名なのは、三重県であり²⁰⁷、また、全国初の条例化を行った宮城県、業務棚卸表の制度を導入した静岡県²⁰⁸などは、自治体における行政評価に特化した都道府県の一つであり、今回は、静岡県庁へヒアリングに伺う貴重な機会が設けられたので、静岡県の事例から「行政評価は結果ではなく、プロセスである²⁰⁹」ということの重要性を論じたい。

1. はじめに

行政評価とは、行政サービスを提供する組織の経営管理の手法の一つであり、政策、施策、事務事業などを評価し、それらの改善に利用することである。行政評価は、行政自身が評価対象となる政策、施策、事務事業の評価を行う。

1990年代に入り、バブル経済が崩壊後、各自治体では財政事業の悪化を打開するツールとして、行政評価が導入されるようになった。国レベルでも、省庁改革策の一つとして2002

²⁰³ 行政評価については、さまざまな考え方があり、研究者によって理解も多様ではあるが、重要なことは定義それ自体というより、評価を通じて何を実現しようとしているかである。 樹神成 『どう考える自治体の行政評価制度』 自治体研究社 2001年 10頁

²⁰⁴ 行政評価の導入状況について 「地方公共団体における行政評価の取り組み状況（平成18年1月1日時点）」 総務省

²⁰⁵ 自治体で行政評価の導入がブームになりつつあることについて 電子政府電子自治体情報チャンネル Cyber Government Online

<http://cgs-online.hitachi.co.jp/serial/serial001/001.html>

²⁰⁶ 行政評価が評価として終わってしまう例が散見される。 小野達也 田淵雪子 『行政評価ハンドブック』 東洋経済 2001年 6頁

²⁰⁷ 1995年に三重県が「事務事業評価」の導入を開始した。

²⁰⁸ 静岡県では、1997年に業務棚卸表の制度が開始した。

²⁰⁹ 2006年11月13日 静岡県庁総務局行政改革室でのヒアリングによって得られた行政評価に対する回答より

年に「行政機関が行う制作の評価に関する法律（政策評価法）²¹⁰」が施行されたが、ここでは、自治体に行政評価を導入することが義務付けされていないので、各自治体は自由な行政評価の制度設計が可能となっている。そのため、前述のように行政評価制度は各自治体によって多種多様で、それぞれの特徴が見受けられる。

2. 行政評価が導入された経緯

(1) 財政事情の悪化

前述のように、バブル経済の崩壊によって地方財政は苦しいものとなった。そのため、自治体の仕事において、業務のチェックや見直しを行うことによって、業務における無駄を省き、効率的な資源配分が行え、歳出のスリム化をはかるといった目的がある。

地方分権推進計画においても、「行政の責任領域の見直し、事務事業の評価等により、施策の重点化を進め、事務事業の重点的、計画的な整理合理化を図ること²¹¹」と述べられている。

(2) 地方分権の推進

国の機関委任事務が廃止されるなどの地方分権改革が推進されていく中で、自治体の政策形成する範囲が拡大したため、データに基づいた判断、選択、配分を行うために、行政評価がそのツールとしての機能を果たす役割がある²¹²。

(3) 説明責任（アカウンタビリティ）

ここ最近、汚職、不正支出などの自治体による不祥事が相次いでいるため、住民の行政に対する目は年々厳しいものとなってきているといえる。そういった流れから、住民の納めた税金が有効に使われているかどうかを、行政評価の結果・プロセスを公表することで、アカウンタビリティを遂行できることが可能になる²¹³。

また、地方分権に伴う自治体の政策責任の拡大は、自治体のアカウンタビリティの必要性をより強化したといえ、その方策として、行政評価の結果や過程を公表することが求められるようになった²¹⁴。

²¹⁰ 政策評価法の詳細について 財務省 ホームページ
<http://www.mof.go.jp/jouhou/hyouka/law/seisakuhyoukahou.htm>

²¹¹ 地方分権推進計画 平成10年5月29日に閣議決定されたものより

²¹² 地方分権に伴う行政評価が導入される経緯について 宇賀克也 『政策評価の法制度』 有斐閣 2002年 94頁

²¹³ 行政の不祥事によるアカウンタビリティーの必要性について 小野達也 田淵雪子 『行政評価ハンドブック』 東洋経済 2001年 4頁、24頁

²¹⁴ 地方分権によるアカウンタビリティーの必要性について 宇賀克也 『政策評価の法制度』 有斐閣 2002年 94頁

(4) NPM 改革

行政評価が自治体で普及した要因には、NPM改革²¹⁵の流れが押し寄せてきたことが挙げられる。

静岡県の業務棚卸表ができた経緯には、NPM改革が大きく関係している。静岡県では、NPM改革を進めていく上で、それぞれの部局で行う業務の比較計量の手法がないものと模索していたところ、静岡県立大学の北大路信郷教授（現・明治大学公共政策大学院教授）から、業務棚卸表のアイデアを得ることができ、早速、静岡県庁でも取り入れることにしたが、業務棚卸表をいかに、県庁職員に浸透させていくかが課題となった。当時、職員の意識改革のためのBPR（ビジネス・プロセス・リエンジニアリング）手法取得の取組の一つとして、各課から、課長を300人集め、実現性を前提としない政策提言を行わせるという研修を行ったところ、思いがけないアイデアが次々とあがってきた。次に、若い職員にも、BPR手法を理解してもらうため、グループによる提案を行う100人委員会を作るという取り組みにでた。その中で、民間が遂行するような業務に用いる紙を半分に削減するという文書ハーフ運動が県庁全体で行われ、これによって、各々の部局で、重なり合う業務や予算の無駄に認識することができ、職員の意識改革が進んでいったのである²¹⁶。

3. 行政評価のしくみ

(1) 行政評価の評価対象

行政評価は、行政の活動を数値化することに魅力があるが、その評価対象は、政策、施策、事務事業となっている²¹⁷。

政策とは、政策、施策、事務事業の三つの構造の中で、行政の活動のトップにたつものである。政策というのは、例えば初等教育の例だと「全ての小学校の卒業生が十分な問題解決能力を持ち、自己表現ができ、かつコンピューターを駆使できるようにすること」といった目標のことをいう。政策は、抽象度が高く若干の政治的な価値判断を含む。施策というのは、政策を実現するための具体的な戦略のことである。例えば、「全ての小学校で5人に一台コンピューターが行き渡り、かつ週に2時間の授業をする」という方針が施策となる。事務事業というのは、施策よりも具体的な話となり、ある市のある小学校に来年の4月までに30台のコンピューターを設置するといった、作業のレベルの話となる²¹⁸。

²¹⁵ NPM（New Public Management）という言葉が、厳格に定義されていないことを指摘し、一般的に結果に対する責任と同時に市民あるいは顧客を中心に据えることを強調する管理のあり方を指す言葉として用いられる。村松岐夫『テキストブック 地方自治』東洋経済新報社 2006年 192頁

²¹⁶ 2006年11月13日 静岡県庁訪問時の石川知事との昼食会での知事の回答より

²¹⁷ 高寄昇三『自治体の行政評価システム』学陽書房 1999年 3～4頁

²¹⁸ 上山信一『日本の行政評価 総括と展望』第一法規 平成14年 62～63頁

自治体では、事務事業を評価することが多く、総務省(旧 自治省)の進める行政評価²¹⁹では、政策および施策のレベルではなく、なによりもまず事務事業を見直すことが出発点としている。静岡県の業務棚卸表は、政策、施策、事務事業をという概念に括らず、室ごとの業務に着目し、業務棚卸表を作成するようになっている。そういった意味では、他の自治体の事務事業評価とは違い、業務によっては、政策、施策、事務事業それぞれにかかる業務棚卸表を作成することになり、政策、施策、事務事業のすべてを網羅する評価を行っている²²⁰。

(2) 行政評価の時系列

行政評価は、事前・中間・事後評価と、時系列的に三つの時点で行われる。具体的には、政策、施策、事務事業のいずれのレベルで行うかによって、評価の基準・視点も異なることになる。

(3) 行政評価の評価項目 (指標化)

前述のように、行政評価には、政策、施策、事務事業の三つのレベルの評価があるが、政策評価は、行政全体の政策形成・遂行が最適な状況にあるかどうかを評価していく手法である。一般的には、行政項目ごとに目標値を設定し、その達成度をもって評価するベンチマーク方式が採用されている。ただ、ベンチマーク指標は、その指標の設定において、行政活動と住民のニーズとの関連で作成されるが、その背景には開発か福祉か、成長か保全か、基金か支出かといった、政策価値観の対立がはらんでいる。

施策評価は、行政分野ごとの行政施策体系の最適化を形成・選択していく手法である。例えば、道路施策において、交通安全・交通事故の抑制のために、どのような施策の編成、方法の変更、投入量の配分が最適かを、実施状況の分析から判断していく方式である²²¹。

事務事業評価は、三重県を始め多くの自治体で導入され、個々の事務事業については、その事業収支などを検討して、事業効果があるかどうかを決定していく手法である²²²。

4. 静岡県の業務棚卸表

静岡県の業務棚卸表の制度に沿って、どのように行政評価が作成されるのかをみていきたい。

²¹⁹ 旧自治省では、「自治体に即応した行政システムの“再構築”」を行政評価を通じて実現すべく、1999年5月に「地方公共団体における行政評価についての研究会」を行政局行政体制整備室に設置し、行政評価の研究を進めた。

²²⁰ 2006年11月13日 静岡県庁総務部行政改革室でのヒアリングによって得られた行政評価に対する回答より

²²¹ 一部文献によれば、静岡県の業務棚卸表は、施策評価に該当し、特定行政分野ごとの目標達成度をメルクマールに施策グループの目標達成状況を査定していくシステムであるとの指摘がある。高寄昇三 『自治体の行政評価システム』 学陽書房 1999年 27頁

²²² 同上 4頁

(1) 業務棚卸表の概要

業務棚卸表は作戦書でもあり、室(課)がその目的を達成するために、1年間に実施する業務の作戦体系を示し、具体的に何をどこまでやるのか、業務の構造を記述したものである。これを室(課)で共有して目的の達成を目指すとともに、併せて県民に公開し、随時、意見を受け付けながら、県民参画型の行政経営に生かしていくものである。

(2) 業務棚卸表の目的

業務棚卸表は、上位目的とそれを達成するための手段という樹木構造を表現することにより、室が遂行する作戦の体系を記述することをねらいとしている。各室の最上位の目的・目標は、総合計画²²³の目的・目標の中から設定することになる。管理指標は、目的達成度の評価尺度と、その実績、目標値、達成期限を設定する。上位の目的には、需要側成果の「アウトカム指標」が用いられ、上位の目的を実現するための下位的手段には、供給側実績の「アウトプット指標²²⁴」が用いられる。資源の投入量(インプット)は、予算(事業費)や人工量(労働量)を表記する。

(3) 業務棚卸表の形態と内容

業務棚卸表は、総括表と個表とが一对をなしている。

・ 総括表

総括表には、樹木構造でいうと大分類以上を表示し、また、過去の実績の変遷とともに評価情報が記載される。公表するといった場面で表示項目を変更するため、形態が変わる。総括表では、これまで行った作戦によって目的達成度はどの程度なのか、作戦がどれだけ役にたったのか、課題に対してどのように対応するのか等を記述している。具体的には、前年度に実施した業務とその作戦体系に係る自己評価と前年度の評価や今年度の現状分析を基にした次年度における改善ポイントを記述する。

・ 個表

個表には、過去の実績の変遷は記載されないが、目的から小分類まですべての樹木構造を表示し、それぞれの管理指標や人工、それに投入資源なども記載する。個表は総括表の

²²³ 静岡県の総合計画である「魅力ある“しずおか”2010年戦略プラン」と業務棚卸表の目的を一致させており、総合計画の中の166の指標に関して業務棚卸表を用いて評価を行うことになっている。したがって、総合計画にかからない業務は、業務棚卸表の作成の対象外となる。

²²⁴ 行政評価の分野では、アウトカム(outcome)という用語が、行政評価における成果を表すものとして定着しているようである。アウトカム指標は特に施策・事業をするのにどれだけの予算・人を投入したか(インプット)、どれだけの量を実施したか(アウトプット)との対比的に、行政活動の結果をどれだけの成果が挙げたか(生活条件や社会状態)を測る指標とされる。インプット：投入(の量)＝費用と作業(職員労働、物品、設備など) アウトプット：事業(の量)＝行政体系が社会生活に供給する財・サービス アウトカム：事業の成果＝行政活動が社会状態・生活条件に与える変化、市民の主観的な評価、心理的な満足・不満

ように表示内容を変更する場面はない。個表は、室が効果的・効率的に目的を達成できるように、業務の進行管理・運営（マネジメント）に活用するためのものである。室の目的や目標のために、職員や予算を使って、何をどこまでどのように進めるかという方針やスケジュールを組み立てることは、どの室においても年度の当初に行っており、それに沿って仕事を進めているが、個表は、この仕事の組み立てを記載したものである²²⁵。

総括表 

（総括表は、目的から大分類までを表示）

個表 

（個表は、目的から小分類までの全てを表示）

（上位）目的 - 任務目的 - 業務概要 - 大分類 - 中分類 - 小分類

5. 行政評価のサイクル

（1） 行政評価導入前の行政運営サイクル

自治体で行政評価が導入される前から、行政評価がまったく行われなかったわけではない。というのも、個別の事務事業の所管部局が、前年度の実績等を評価して予算要求を行い、財政担当部局がこれを査定することは、行政評価であるとみることもできる。しかし、国と同様、自治体においても、政策を実現するための予算獲得に多大の努力を費やしても、ひとたび政策が実施に移されると、当該政策が真の目的を達成しているのか、社会経済的に諸条件の変化に伴って政策の見直しが必要になっていないのかをチェックすることが軽視されがちであり、企画立案重視の傾向にあった²²⁶。

（2） 行政評価導入後の行政運営サイクル

行政評価では、Plan（計画）- Do（実行）- Check（評価）- Action（改善）（以下 PDCA サイクル）の行政運営マネジメント・サイクルが回ることになる。旧来の行政運営サイクルは、Check（評価）が十分でなかったために Action（改善）がうまく機能せず、一度策定された計画が中止されず、既存の事業中心で予算執行に陥りがちであったとされる。行政評価では、Check（評価）を明確に実行することにより、Action（改善）に繋げ、次の PDCA サイクルにまわしていくことになる。

行政評価は、行政運営の中で組み込んだものであって、一過性のものとして終わらせてしまうのではなく、行政運営の基本ツールとして定着させる。そのためにも、行政評価における結果を活用することが必須となる。評価結果を予算編成や計画のローリング・更新等に反映させるための手順と、その手順を実行するルールや体制が定められなくてはなら

²²⁵ 『業務棚卸表を活用した行政評価の手引き』 静岡県 平成 18 年度版

²²⁶ 宇賀克也 『政策評価の法制度』 有斐閣 2002 年 93 頁

ず、評価作業のスケジュールもそれに沿って組むことになる²²⁷。

(3) 業務棚卸表のサイクル

静岡県の業務棚卸表を活用した行政評価では、Plan-Do-Check-Actionの行政運営サイクルを着実に繰り返すことにより、常に施策や事務事業の見直しを行うことで行政の生産性の向上を目指すことになっている²²⁸。

他の行政評価においてもいえることだが、業務棚卸表は年度ごとに作成される。3月から新年度予算や組織定数を盛り込んだ業務棚卸表の原案が作成される。4～5月にかけて、研修会・相談会が行われ、当該年度の業務執行計画としての内容をチェック・改善される。6月に総括表の形で、業務棚卸表が公表される。7月～9月にかけて、各部局における自己評価の実施が行われ、前年度までの評価（前年度までの成果を把握し、そのための行政活動を分析、目標達成度や手段の妥当性、効果性、効率性を説明）当該年度の現状分析（年度中途の段階での実施状況と今年度の見込や課題）来年度に向けた改善措置（評価、現状分析を基に、来年度の手手段の改善や投入資源の再配分の方向性等）が検討される。その際に、作成された業務棚卸表は、行政改革室へ提出され、評価などの内容の確認調整や各部局における評価の最終調整が行われる。10月中旬に県民の代表で構成される議会の中に存在する決算特別委員会²²⁹へ総括表という形で、提出され、決算特別委員会での質疑に対応するように評価を踏まえた形で、各総室長と財政室長、行政改革室長とが来年度の重点化等の意見交換を行う。年の明けた2月に、業務棚卸表に予算及び組織定数に評価、現状分析を踏まえた改善措置の反映がされ、3月に予算及び組織定数が確定され、その結果を改善措置に反映し、翌年6月に総括表で公開する²³⁰。

このように業務棚卸表は、一年のスケジュールがあり、これによって、業務棚卸表を活用した行政評価サイクルがまわることになる。静岡県の業務棚卸表の制度が開始されてから、10年を迎えようとしているが、業務棚卸表は、総合計画の目的・目標と一致させたり、決算特別委員会に提出したりするという循環ができているという意味では、行政評価のサイクルとしては、ほぼ完成したといえる²³¹。

6. 行政評価の課題

自治体において、行政評価が導入されたのは、1990年代以降でその歴史は浅いため、

²²⁷ 自治体で行政評価を導入する上で、必要な行政運営マネジメント・サイクルのあり方について 小野達也 「地方自治体の行政評価システムの課題と成功への条件」『研究レポート』 富士通総研研究所 2001年

²²⁸ 『県の仕事が変わります 平成18年度 業務棚卸表』 静岡県

²²⁹ 決算特別委員会は、各自治体の議会に設置されているもので、静岡県では、平成14年度より、決算特別委員会が、業務棚卸表の外部評価を行っている。

²³⁰ 『業務棚卸表を活用した行政評価の手引き』 静岡県 平成18年度版

²³¹ 2006年11月13日 静岡県庁総務部行政改革室でのヒアリングによって得られた行政評価に対する回答より

行政評価の制度は未だ成熟したものとはいいきれず、よって課題も残されている。

(1) 職員の意識改革²³²

行政評価を行うのは、職員自身であるため、当然に職員の行政評価に対する熱心さがなければ、PDCA サイクルがうまく機能していかないといえる。

行政評価の導入に際しては、講演会や研修を行う手法が多いが、短期の啓発機会だけではなかなか浸透しないのが現状であろう。

また、行政評価を行う際には、実施部局と実施しない部局とでは、職員間の行政評価に対する意識が統一していない上に、実施部局内においても、すべての職員が行政評価の作成に携わるわけではなく、特に若い職員は行政評価の作成に携わることが少ないために、行政評価に対する意識が低いものとなっている。理想を掲げるとすれば、すべての職員が行政評価に関わるような仕組みがあればよいといえる。

また、職員に行政評価の意義を理解されるためには、目的・活用方法を明確にし、評価の結果を何に活用するのかを明確に伝える作業が必要である。例えば、目的や活用方法の検討段階から、それを庁内ニュースのペーパーや幹部会議等においてある程度の頻度で提出すれば、職員の目的意識が浸透する機会が設けられる²³³。

行政評価を結果で終わらせるのではなく、その結果を次に繋げ、行政評価のサイクルに循環されることによって、職員の意識改革が自然と行われていくと考えられる。

(2) 行政評価の質の向上

行政評価において、もっとも難解であるとされるのは、指標化であり、行政評価を担当する職員が頭をかかえる問題といえるだろう。指標化に関しては、各自治体がさまざまな手法を凝らして評価を行っているが、住民にとってわかりやすい指標が望まれる。

(3) 住民にむけた行政評価のあり方

住民への説明責任の意味合いを含めた行政評価であるので、住民にとってわかりやすいものにしなければならないが、そもそも行政評価に関心のある住民が少ないのが現状であろう。その解決策としては、行政評価に対する勉強会を開催することによって、住民に自治体行政における業務に関心をもってもらう取り組みが存在してもよいのではないかと考える。そういった取り組みを通じてよりよい行政サービスが提供できる可能性が生まれてくる。

7. おわりに

静岡県庁総務部行政改革室にヒアリングに伺った際に、一番印象に残った言葉が、「行政

²³² 同上、職員の意識改革は課題であると述べていたが、文献においても自治体の行政評価の課題として指摘している。

²³³ 新世紀自治研究会編集 『市町村のための行政評価導入 100 問 100 答』 ぎょうせい 2002 年 6~9 頁

評価は結果ではなく、プロセスである。」というものであった。評価だけで満足しているようでは、評価そのものが無駄なものになってしまうので、行政評価によって知りえることのできた無駄な事業を削減することや、逆に効果のあった事業に関しては、来年度から、再度予算を投入することで住民にとってよりよい行政サービスを提供することが行政評価における最大の目的である。つまり、PDCAサイクルがうまく機能することによって、行政がどの政策、施策、事務事業に対して、予算をつぎ込むかのメリハリをつけるという効率的な資源配分を実現することを目指していかなければならない。ただ、自治体行政は、企業のように利潤を追求することが目的ではないため、予算を投入し、効果がなかったからといって、その事業を直ちに中止するわけにはいかない。当該年では成果の現れたという数値が示せなくとも、来年度には、効果が現れることも十分に想定することができるし、例えば成果がないにせよ、それが住民のためであるならば、中止するようなことはすべきではない²³⁴。行政評価は、行政活動を数値化するものであるといえるが、すべての行政活動が数値化できるものでもなく、住民にもたらすアウトカムがすべて数字上に表すことは不可能であるといえる。そういった意味では、行政評価を導入すれば、直ちに予算が削減されると考えるのは安易であり、現段階においては、行政評価を予算削減のツールとしてとらえるのではなく、何らかの形で効果をもたらすものであると認識するべきである。長い年月をかけて、行政評価と予算削減を結びつけていく手法を模索していくことが望まれる。

行政評価は、前述のように日本の自治体で導入されてから、それほど月日が経過していないため、実際に自治体行政の運営において、行政評価がどれほどの効果をもたらすかは、先行きを見なければならぬ。そういった意味でも、自治体の行政評価の今後に注目していきたい。

²³⁴ 2006年11月13日 静岡県庁総務局行政改革室でのヒアリングに基づく

静岡県における県政ニーズ・満足度の把握と施策目標の指標化について

要旨

静岡県では「県民暮らし満足度日本一」の方針のもと行政改革が推進されており、その一環として平成 18 年度に実施された「県政世論調査」の設問の中に初めて県民満足度について問う設問が設けられた。現在、県民満足度を調査している都道府県は 10 県前後という状況であり、先進的な取組であるといえるが、静岡県ではその調査方法や県政への反映方法が課題となっている。宮城県では、条例に基づき、県民ニーズ・満足度の把握とその県行政への反映のための仕組みを構築している。

また、総合計画に施策の数値目標を明記し、その達成を目指す行政運営手法も全国の地方自治体に概ね普及している。静岡県では、平成 18 年度に策定した総合計画後期 5 年計画の中で、アウトプット指標からアウトカム指標へ、県単独で達成する指標から県民との協働により達成する指標へ、という特徴を持つ数値目標を設定し、目標達成を目指すことで行政の質向上、ひいては県民満足度日本一の達成に向けて努力している。

目次

- 1 . はじめに
 - 2 . 県政ニーズの把握について
 - 2 - 1 . 各都道府県におけるニーズ把握調査の実施状況
 - 2 - 2 . 静岡県の取り組み
 - 3 . 県政満足度の把握について
 - 3 - 1 . 各都道府県における満足度調査の実施状況
 - 3 - 2 . 静岡県の取り組み
 - 3 - 3 . 宮城県の取り組み
 - 4 . 施策目標の数値化について
 - 4 - 1 . 各都道府県総合計画における数値目標の設定状況について
 - 4 - 2 . 静岡県の取り組み
 - 5 . 最後に
- 参考文献・参考資料
ヒアリング実施先
添付資料 1 ~ 5

1. はじめに

現在、我が国の各地方自治体において、新公共経営（NPM）に基づく行政改革が進められている。NPMの思想の重要な要素の一つとして、「顧客志向」が挙げられる。すなわち、県民を顧客と見立て、その満足度を向上させる行政運営を意図するものである。顧客すなわち県民の満足度を高めるためには、以下の点を意識した行政運営が重要と考えられる。

- (1) ニーズの把握（県民が県政に対して何を求めているのか）
- (2) 満足度の把握（県民は県政に対してどの程度満足しているのか）
- (3) ニーズと満足度の関連づけ（ニーズの多い分野に重点をおいた行政運営）

静岡県は、石川知事の下、NPMを全面に打ち出した県政改革を行っており、その最終目標として「県民暮らし満足度日本一」を掲げている。平成18年11月13日、静岡県庁にヒアリング調査に伺う機会を得たので、静岡県の取り組みを中心に、全国の都道府県における県政ニーズ・満足度の把握、ニーズと満足度の関連づけの状況について整理を試みる。

2. 県政ニーズの把握について

ここでは、県政ニーズの把握の方法について、各都道府県の取り組み状況を概観したうえで、静岡県の取り組みについて詳しく見ていく。

2-1. 各都道府県におけるニーズ把握調査の実施状況

各都道府県は、主に「意識調査」あるいは「世論調査」という形で県政ニーズの把握に努めている。これらの調査は、奈良県、岡山県、徳島県、鹿児島県の4県を除き、ほぼ全ての県で実施されている。調査内容は各県共通ではなく、対象年齢や対象者数も異なる。

各都道府県の世論調査実施状況については添付資料1を参照。

2-2. 静岡県の取り組み

静岡県では、県政世論調査の他、県政モニター等によってニーズの把握に努めている。

2-2-1. 県政世論調査

(1) 県政世論調査の概要

静岡県では、昭和32年度から世論調査を実施しており、昭和39年度からは「県政世論調査」という名称を使用している。

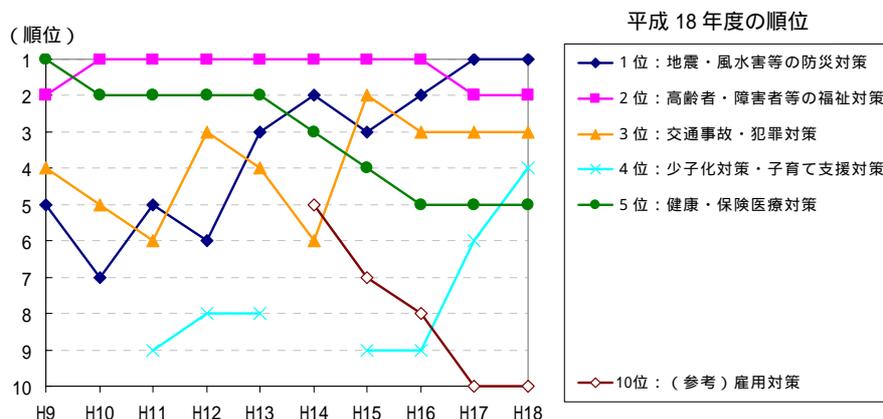
「県政世論調査」は、「基礎調査」と「課題調査」の2つのパートから構成されている。基礎調査は「暮らし向き」や「日常生活の悩みや不安」、「県に望む施策」等に関する質問から構成される。質問項目は毎年度共通であり、経年変化を把握することが可能である。

一方、課題調査は部局が推進（しよう）としている施策に関する質問から構成され、質問内容は毎年度一定でない。新しい施策に対する県民の意向を知ることが目的としている。

静岡県県政世論調査の構成については添付資料2を参照。

(2) 近年の静岡県の施策ニーズの傾向

「県に望む施策」では防災・少子化対策に関わる施策への要望が近年急激に伸びている。一方、健康や雇用に関するニーズの順位は低下傾向にある。このように、静岡県においても毎年県政ニーズを把握することに努めており、その内容は県の総合計画の策定（後述）等にも反映されている。



出典：静岡県広報局県民のこえ室資料（原出典：県政世論調査各年版）

図：県に望む施策上位5項目の推移（平成9～18年度）

(3) 県政世論調査の課題

昭和32年から実施している県政世論調査であるが、近年、個人情報に関する意識の高まり等を背景とする、回収率の減少が問題となっている（回収率の推移：H15：83.7% H16：77.6% H17：75.4% H18：76.4%）。

回収率を上げるための取り組みとして、県民のこえ室長の名前で前もって調査への協力依頼のはがきを出す等の対策を行っている。ただし、行政への信頼に関わる、回答を強制しても正確な調査結果が得られるとは限らない等の理由から、調査委託会社に対して無理に回収率を上げることはさせていないとのことであった。

2-2-2. 県政モニター制度

県民ニーズを把握のための別のチャンネルとして、静岡県はインターネットによる県政モニター制度を実施している。モニター参加者（現在約470名）は、月1回程度、県が実施している、又は今後新たに実施しようとしている施策に関するアンケート等に回答する。

県政世論調査と県政モニター調査はそれぞれ以下のような役割分担がある。

県政世論調査は、県政に関心のある人・ない人どちらにも答えてもらいたい。より広く、県民の「意識」を知ることが目的である。一方、モニターの方は、県政に関心がある人に対象を絞り、県が実施する個々の施策に関する「意向（～して欲しい等）」を深く知ることが目的である。

表：世論調査とモニター調査の比較

	世論調査	モニター調査
対象人数	2,000人	500人
抽出方法	無作為抽出（地域の人口構成と比例）	希望者を募集
謝礼	なし	図書カード
質問内容	基礎調査・課題調査	県政に関する課題
回答方法	訪問面接調査	インターネット
	選択式	選択式・自由意見記述方式の併用
調査目的	県政一般に関する「意識」を広く知ること	個々の施策に関する「意向」を深く知ること

出典：静岡県庁 HP より作成（http://www.pref.shizuoka.jp/a_content/info/voice.html）

2 - 2 - 3 . 各部局が実施する調査

近年、県民のニーズは多種多様になっており、県政世論調査とは別に、部局が独自にアンケートを実施することもある。以下に、過去の実施事例を部局別に整理する。

表：部局が独自に実施したアンケート調査

実施年度	調査内容	実施部局
平成 16 年度	「未来への森づくり」県民意識調査	環境森林部森林保全室
	少子化対策に関する県民アンケート調査	企画部調整室
	消費者被害に関する県民意識調査	生活・文化部県民生活室
平成 17 年度	静岡県の男女共同参画に関する意識調査	生活・文化部男女共同参画室
	ユニバーサルデザインに関する意識調査	生活・文化部ユニバーサルデザイン室
	静岡県循環型社会形成計画調査	環境森林部廃リサイクル室
	しずおか新産業フェア 2005 来場者アンケート	(財)しずおか産業創造機構
	県の教育施策に関する意識アンケート	教育委員会生涯学習企画課

出典：静岡県広報局県民のこえ室資料及び各部局 HP より作成

3 . 県政満足度の把握について

ここでは、県政に対する満足度の把握方法について、各都道府県の取り組み状況を概観したうえで、静岡県の取り組みについて詳しく見ていく。

3 - 1 . 各都道府県における満足度調査の実施状況

現在、全国の都道府県のうち、静岡県を含む 10 前後の県が満足度に関する調査を実施している。ニーズ把握のための調査がほぼ全ての県で実施されているのに比べ、満足度把握のための調査は普及しているとは言えない状況にある。対象者数でみると宮城県（約 5,000 人）、質問の項目数でみると山形県（77 項目）、長野県（72 項目）、島根県（70 項目）等において、充実した調査が実施されているといえる。

表：主な県民満足度調査の比較

実施県名	対象	対象者数	調査方法	項目数	担当部署
1 山形県	満 20 歳以上男女	2,500	留置記入	77	総務部政策企画課
2 宮城県	一般県民、学識者等	5,028	郵送	36	企画部行政評価室
3 石川県	満 20 歳以上男女	3,000	郵送	49	広報課広報広聴室
4 長野県	満 20 歳以上男女	3,470	留置記入	72	企画局企画課
5 岐阜県	市役所・役場・講演会等で配布・回収	1,061	現地において配布・回収	17	地域振興局
6 鳥根県	満 20 歳以上男女	1,000	留置記入	70	政策企画監室
7 山口県	満 20 歳以上男女	3,000	郵送	49	政策企画課
8 佐賀県	満 20 歳以上男女	3,000	郵送	19	統括本部政策監グループ
9 静岡県	満 20 歳以上男女	2,000	訪問面接	5	広報局県民のこえ室

出典：静岡県広報局県民のこえ室資料及び各県 HP を基に作成

注：上表の他、岩手県、秋田県、栃木県が総合計画の体系に沿った満足度調査を実施していることが把握できている。ただし、詳細なデータが得られていないため、表には含まれていない。

3 - 2 . 静岡県の取り組み

静岡県では、平成 18 年度の県政世論調査の課題調査の中で、初めて県民満足度調査が実施されたところである。以下で、その内容と結果について見ていく。

(1) 満足度調査の概要・位置づけ

平成 18 年度の県政世論調査の課題調査の「県民満足度」に関する質問（5 項目）が実施された。質問項目は、「県民くらし満足度日本一」10 分野のうち、特に生活に近く、県民との協働で達成を目指す 5 つの分野である。

表：総合計画における重点分野

今回の満足度調査に含まれた分野	健康長寿、地域のくらし、人づくり、安心・安全、自然環境
今回の満足度調査に含まれなかった分野	産業活力、くらしの利便性、おもてなし満足度、静岡ブランド、自治体経営

以下に、実際の質問内容と選択肢を整理する。

表：満足度調査の質問内容と選択肢

<p>< 県民のくらし満足度についての意識 ></p> <p>Q11. 静岡県では、住む人にも訪れる人にも快適な「魅力ある“しずおか”」の実現を図ることで、県民の皆様が生活の中で満足度を最大限高めることができるように、「しずおか県民くらし満足度日本一」の達成を目指して様々な取組を進めています。そこで、次の生活分野における現在の生活満足度についてお答えください。</p>

分野	質問内容
1. 健康長寿	身近に利用できる保健や医療サービスなどが充実し、だれもが健康で元気に長生きできる生活
2. 地域のくらし	地域における子育てや障害のある人への支援、介護が必要な人へのサービスが充実し、安心して暮らせる生活
3. 人づくり	子どもたちが確かな学力や社会の規範意識（道徳意識）を身につけるとともに、県民だれもが能力を高め、生かすことのできる生活
4. 安心・安全	地震や犯罪、交通事故などに対する対策が充実し、安全な食生活が確保されるなど、安全に暮らせる生活
5. 自然環境	地球温暖化や廃棄物の対策、森林再生への取組などが進み、美しい景観や環境を豊かに感じることのできる生活

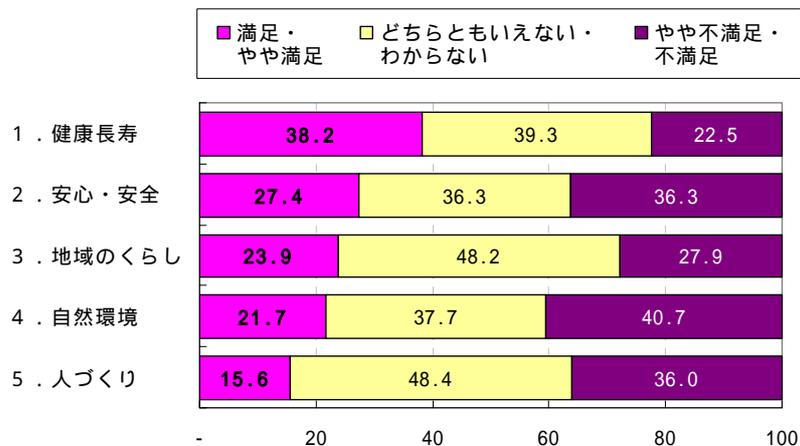
選択肢（共通）:		
1. 満足している	2. やや満足している	3. どちらともいえない、
4. やや不満である	5. 不満である	6. わからない

出典：県政世論調査（平成 18 年度）報告書 静岡県

なお、各質問についてサブクエスチョンが用意されており、満足している場合、不満な場合の理由を 2 つまで回答できることになっている。

（ 2 ）平成 18 年度の満足度調査の結果概要

結果をみると、「健康長寿」については約 4 割が満足・やや満足と回答しているものの、「地域のくらし」、「人づくり」、「安心・安全」、「自然環境」では 2 割前後しか満足・やや満足と回答しておらず、県政への満足度はそれほど高くないという結果であった。



出典：県政世論調査（平成 18 年度）報告書より作成 静岡県

図：平成 18 年度の満足度調査結果概要

(3) 満足度調査の課題

平成 18 年度に初めて満足度調査を実施した結果、庁内でも様々な課題が議論されたとのことであるので、その内容について整理する。

<課題 1：調査票の設計>

満足度の低かった原因の一つとして、庁内では調査票の設計方法が指摘されていた。具体的には、選択肢を 満足、 やや満足、 どちらともいえない、 やや不満、 不満という 5 段階にしたために「どちらともいえない」を選択する人が多数を占めたのではないかとのことであった（前ページグラフ参照）。

「どちらともいえない」「わからない」といった中間回答を設定している県は半数程度である（下表）。より良い調査票の設計は静岡県でも今後の課題として捉えられている。

表：他県の満足度調査における選択肢

実施県名	選択肢	中間回答の有無
1 山形県	そう思う、ややそう思う、あまりそう思わない、まったくそう思わない	×
2 宮城県	満足である、ある程度満足である、やや不満である、不満である	×
3 石川県	とても満足、満足、不満、とても不満、 <u>わからない</u>	
4 長野県	満足、まあ満足、あまり満即していない、満足していない、 <u>どちらともいえない・わからない</u>	
5 岐阜県	満足、ある程度満足、やや不満、不満	×
6 島根県	満足できる、まあ満足できる、あまり満足できない、満足できない、 <u>わからない・その他</u>	
7 山口県	よくやっている、まあまあ、努力が足りない、特に力を入れて欲しい	×
8 佐賀県	満足している、まあ満足している、 <u>どちらともいえない</u> 、あまり満足していない、満足していない	
9 静岡県	満足している、やや満足している、 <u>どちらともいえない</u> 、やや不満である、不満である、 <u>わからない</u>	

出典：静岡県広報局県民のこえ室資料及び各県 HP を基に作成

注：「わからない」という選択肢をおいている場合は とした。

<課題 2：訪問調査による時間的制約>

静岡県の満足度調査は、県政世論調査の一環として行われた。県政世論調査は訪問面接調査により実施されており、その性格上、回答時間が概ね 30 分以内になるように設計されている。調査項目が他県に比べて極端に少ない（5 項目のみ）のも、この時間的制約が原因である。このため、本来ならば質問票に入れる必要のある個々の施策の満足度について質問できず、分野ごとの大まかな満足度を問う形になっている。

よって、分野の中で一つでも不満な施策がある場合、他の施策・事業に満足していても、「不満」あるいは「どちらともいえない」と回答されてしまうことがあり得る。

また、回収率が維持できなくなった場合には、調査を訪問方式から郵送方式に切り替え、対象者を増やす（郵送方式の場合、訪問面接方式よりも回収率が減少するため）ことも検討されているとのことであった。

<課題3：満足度を把握すること・行政に反映させることの難しさ>

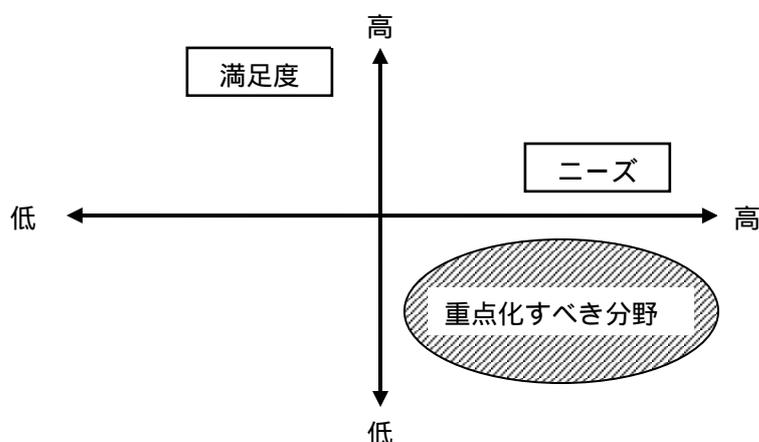
満足度は主観的な指標であり、何をもちて満足と感じるかは個人差がある。また、満足度は、事件・事故などの社会情勢や実施時期によっても大きく影響されやすく、その結果を行政の方針に直接反映させることは、行政運営の安定性・継続性からみて問題があるといえる。静岡県内でも、県民満足度を意識しつつ日々の業務を遂行することの重要性についてはコンセンサスが得られているものの、その結果をいかに今後の行政に反映させていくかについては議論されている途中であると感じた。

<課題4：ニーズと満足度の関連づけ>

前項とも関連するが、静岡県では、ニーズ把握のための調査と満足度把握のための調査の両方が実施されているものの、両者を関連づける制度の構築までは至っていない。

抽象的な概念論としては、「ニーズが高いものの、満足度は低い分野」に対して重点的に取り組む必要がある（下図）といえるが、静岡県のニーズ調査、満足度調査（ともに県政世論調査）と両者を勘案した今後の政策方針（総合計画）は、明確な形で結びついてはいない。ただし、一方で、前述の通り満足度そのものを直接行政方針に反映させることに危うさがあるほか、県民が望む施策を実施したからといって必ずしも満足度が高まるわけではないという問題もある。

静岡県においては、満足度調査が今年度始まったばかりの状況であり、これらの点については、これからの研究課題であると考えているとのことであった。



図：満足度とニーズの関係

<課題5：県政への関心度向上>

満足度の高低を議論する以前に、県政への関心度自体を高めることも重要である。県政に対する関心がなければ、満足度についても「どちらともいえない」と答えるしかないであろう。静岡県では「行政に関心のある人の割合を2/3にする」ことを政策目標の一つに置いているが、現況では6割に満たない。

市民の生活に密着している市行政と比べると、県民と県行政の距離は遠い。また、県民の側からすれば、行政サービスの提供主体が国/県/市のどこであるのかはあまり意識されないし、必要なサービスさえ受けられれば、どの主体が提供するかは問題とならない。このような状況の中で県行政にいかに関心を持ってもらうかが課題とのことである。

3 - 3 . 宮城県の取り組み

県民満足度を比較的早い時期から実施し、その方法を洗練させてきた自治体として、宮城県を挙げることができる²³⁵。ここでは、宮城県における県民満足度調査の特徴について特に静岡県との比較の観点から整理する。

(1) 対象者の種類別に3つの満足度調査を実施

県民の満足度を的確に理解する観点から、宮城県では3つの満足度調査を実施している。

1) 一般県民満足度調査

無作為に選んだ県民(約4,000人)を対象。

2) 有識者満足度調査

無作為に選んだ有識者(学識者、市町村職員など約1,000人)を対象。

3) 対象者満足度調査

特定の施策等による行政サービス受益者(施設利用者など)を対象。

表：宮城県における満足度調査の概要

種 類	調査対象	調査対象者(人)	回収数・回収率
一般県民満足度調査	20歳以上の県民	4,000名	1,720通・43.0%
有識者満足度調査	県内69市町村職員	828名	338通・65.5%
	学識者、マスコミ関係者、企業経営者、各種団体・NPO代表者	200名	69通・34.5%

出典：宮城県企画部行政評価室HP (http://www.pref.miyagi.jp/hyoka/gh_satis/gh_satis.htm)

注：表内に対象者満足度調査は含まれない。

²³⁵ 総務省「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」2005年3月の中でも、県民満足度調査の実施事例として宮城県が取り上げられている。

(2) 多数の調査項目を設定

宮城県総合計画第 期実施計画で定める 36 政策全てに対して重視度 (= ニーズ) と満足度を問う形式となっている (平成 18 年度の調査においては、静岡県では 5 問のみ)。

(3) 条例による義務づけ

宮城県では、県民満足度の把握に関して条例で規定している。「行政活動の評価に関する条例 (平成 13 年宮城県条例第 70 号)」には、以下の規定がある。条例によって重視度 (= ニーズ) と満足度の把握及びその評価への反映を義務づけているのが大きな特徴である。

宮城県の県政運営における満足度調査の位置づけについては添付資料 3 を参照。

第 7 条 (県民の満足度等の把握等)

知事は、第 4 条第 1 項第 1 号の評価を行うに当たっては、その所掌に係る政策、施策及び事業に関する県民の満足度、重視度その他の意識に関する情報を、社会調査 (社会の構成員の意識その他の社会の実情に関する調査であって、一定の技術的な手法を用いて、必要な情報を社会の構成員から直接又は間接に収集し、整理し、及び分析する一連の過程を経て行うものをいう) の方法等により把握し、当該評価に適切に反映させるものとする。

なお、行政評価の実施については必ずしも条例という形式に則る必要はない。しかし、宮城県のように、議会の議決を経た上での条例形式によって制度化することにより、行政評価制度の実効性が高まり、また県民の信頼性確保の面でも意義があると考えられる。

(4) ニーズと満足度のつながりを強く意識

条例でも規定されているとおり、宮城県は、県民の直接の声である満足度調査を重視し、ニーズと満足度の乖離をその後の行政運営に反映させる仕組みを構築していることができる。宮城県では、これまで実施した第 1 回 ~ 第 4 回の調査結果を、県が行う政策評価・施策評価に活用し、さらに政策・財政会議で検討を行い、従来の取り組みの見直しや次年度の企画立案に反映させている。

表：第 4 回宮城県満足度調査 (H17 年度実施) の結果例
重視度と満足度の乖離が大きい政策上位 5 位

政 策	重視度 (点)	満足度 (点)	差 (点)
県土の保全と災害に強い地域づくり	90	60	30
雇用の安定と勤労者福祉の充実	80	50	30
県民が安心して安全な生活を送るための環境づくり	85	60	25
地球環境の保全	80	55	25
どこに住んでいても必要な医療や保健サービスが受けられる環境づくり	80	59	21

出典：宮城県企画部行政評価室HP (http://www.pref.miyagi.jp/hyoka/gh_satis/gh_satis.htm)

全ての政策の重視度と満足度の状況については添付資料 4 を参照。

(5) アンケート結果について詳細な統計的分析を実施

宮城県では、平成 14 年度より満足度調査を毎年実施し、その結果について詳細な統計的分析を実施し、報告書としてとりまとめている。平成 18 年版報告書は総ページ数 1,000 ページを超える分量であり、このことから、宮城県が県民からニーズと満足度を把握し、それを政策に反映させることを重視していることが伺える。なお、満足度調査の事業費（印刷費、分析委託費を含む）は、平成 16 年度当初予算ベースで約 600 万円であった。

(6) 宮城県満足度調査の課題

宮城県の満足度調査にも課題がないわけではなく、データの調査結果及び分析方法を全庁的に共有すること、設問数が多い（250 問程度）ため、回答者の回答内容の信頼性について検証すること、よりわかりやすく回答しやすい調査票を設計すること等が課題として挙げられている。

4. 施策目標の数値化について

過去の地方自治体の行政運営においても各部局が内部的な目標を設定し、その達成を目指すことが行われてきていたが、近年は、明確な数値目標を設定し、達成状況と共に住民に公開するという形式に変化しつつある。ここでは、各都道府県の総合計画における数値目標の設定状況を概観した上で、静岡県における数値目標の特徴について詳しく見ていく。

4-1. 各都道府県総合計画における数値目標の設定状況について

地方自治法第 2 条第 4 項において「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない」旨定められているものの、都道府県における総合計画（基本構想、基本計画）策定については規定がない。

そこで、全国の都道府県における総合計画策定の実情をみると、ほぼ全ての都道府県において、5～15 年を対象とした総合計画が策定、公表されていることがわかる²³⁶。また、総合計画あるいはその下の実施計画の中で数値目標を設定している都道府県は 8 割を超えており、我が国においても、数値による目標設定と進捗管理という行政運営手法が概ね普及した状態にあると言えよう。ただし、アウトカムの目標設定を意識している都道府県はまだ少ない状況であり、この点は今後各都道府県において改善されていくものと思われる。

各都道府県の総合計画策定状況については、[添付資料 5](#)を参照。

4-2. 静岡県の取り組み

静岡県では、平成 14 年度策定の総合計画（前期計画）において初めて数値目標が設定され、平成 18 年度の総合計画（後期計画）では、その見直しが行われた。

²³⁶ 高知県のように平成 13 年以降策定していない県があるほか、HP上で公表していない県も数県存在する。

4 - 2 - 1 . 静岡県の総合計画策定状況

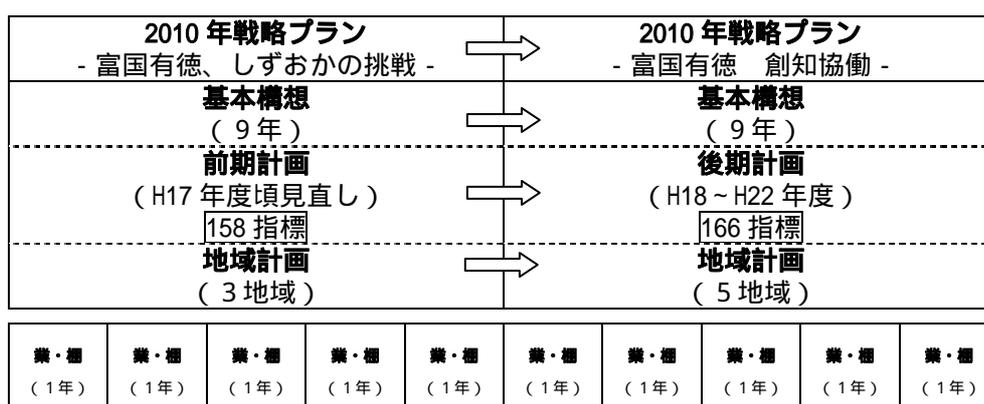
(1) 静岡県総合計画の体系の特徴

静岡県の総合計画は、基本構想（概ね 10 年）と基本計画（前期・後期概ね各 5 年）が一体となって策定されるという特徴がある。平成 14 年 4 月に「2010 年戦略プラン前期 5 年計画」が策定され、その後の見直しにより、平成 18 年 4 月に「後期 5 年計画」が策定された。



注：実施計画が重なる 1 年間を見直し（ローリング）期間と呼ぶ

図：一般的な総合計画の体系²³⁷



注：業・棚：業務棚卸表

図：静岡県の総合計画の体系

(2) 総合計画における予算額の非掲載

静岡県の総合計画には、事業別の予算額が掲載されていない。これは、総合計画は大方針と主要施策を示せばよいのであって、その実現のための予算（＝手段）は、現在の仕組みで言えば、業務棚卸表レベルに記載されればよいという理解が共有されているためである。また、総合計画に予算を明記しないことにより、計画対象期間（5 又は 10 年間）の各年度の予算編成がその数値に縛られ、柔軟な運用ができなくなるというデメリットからも解放されている。

²³⁷ 1969（昭和 44）年の旧自治省指針において、基本構想は 10 年が適当とされている。

4 - 2 - 2 . 初めて数値目標が導入された時期

総合計画において達成目標が数値化されたのは、平成 14 年の「2010 年戦略プラン」の前期計画」が初めてであった。ここで、158 項目の数値目標が設定された。ただし、この中にはアウトプットの指標も多く存在した。

4 - 2 - 3 . 総合計画の改定に伴う数値目標の見直し

(1) 前期計画における課題

前期計画において数値目標を設定したのは初めての試みであったので、慣れない部署も多く、アウトプットの指標も多く存在した。そこで、後期計画の策定に当たっては（策定期間：平成 16 年、平成 17 年の 2 年間）指標の見直しがなされた。

(2) 数値目標の見直しのためのマニュアルの策定

静岡県企画調査室は、各部署にアウトカム指標とは何かを正しく理解、設定させるための「総合計画中間検討に係る目的・目標の作成マニュアル」を策定し、各部署に配布した。

なお、マニュアル策定に当たっては、北大路信郷教授（明治大学公共政策大学院）を中心に、企画調査室総合計画スタッフ（各分野担当）と行政改革室行政改革スタッフ（オブザーバー：随時）が参加する「数値目標の検討会」が開催された（平成 17 年 10 月～平成 18 年 1 月にかけて全 6 回）。

(3) 指標の特徴 1 : アウトカム指向

数値目標見直しの結果、後期計画においては、アウトカムの要素をより強化した 166 項目の数値目標が設定された。166 指標のうち、アウトカムの指標²³⁸は 157 指標（95%）、アウトプットの指標は 9 指標（5%）であることから、その努力が見て取れる²³⁹。

表：後期 5 年計画においてよりアウトカムの指標に変更された例

前期 5 年計画 (H14)	後期 5 年計画 (H18)
都市公園に歩いていける利用可能者数： 190 万人	自分が住んでいる地域の景観を誇りに思う 県民の割合：75%以上
主要渋滞箇所（93 箇所）の事業化率： 91%	県民一人当たりの渋滞損失時間： 37.6 時間に削減
学校における読書タイム・読み聞かせ等の 実施率：100%	授業が「わかる」と答える児童生徒の割合： 68%以上

²³⁸ アウトカムの指標：中間アウトカム（アウトプット及びそれに対する県民等の協力、行動によって行政が実現できる、ある程度直接的な成果や状態）と最終アウトカム（複数の中間アウトカムの実現を通じて、行政活動が本来狙いとしていた最終的な目的、社会的成果又は状態）を合わせたもの。

²³⁹ 前期 5 年計画の 158 指標については、アウトプット・中間アウトカム・最終アウトカム別に区分されていないので、割合で見るとどの程度「アウトカムの」になったのかを明示することはできない。

入所施設から地域へ移行する障害のある人の割合：5%増加
河川整備率：50%、海岸整備率：57%
主要駅（39駅）のユニバーサルデザイン化の割合（エレベーター・エスカレーターの設置率）：100%

自立し、社会参加していると感じている障害のある人の割合：70%以上
風水害等による死者数：0人
県内鉄道駅乗車人数： 1億7,800万人以上

（４）指標の特徴２：県民との「創知協働」

静岡県の総合計画の数値目標には、県行政のみで達成できるものは非常に少なく、実に90%を超える指標（151指標）が、県が県民に呼びかけてともに実現を目指す目標となっている。なお、静岡県の総合計画においてアウトカム指標が「県民と県が協働で目指す社会目標」と定義されていることから、「アウトカム」と「創知協働」が相互に密接な関係があることがわかる。

共に目標の達成を目指すという姿勢は、県行政が県民に対して「何かをしてあげる」という発想からの転換である。また、このような協働的目標をあえて設定することにより、県民の県政に対する意識、理解を高める効果も期待しているとのことであった。平成14年の前期計画時の副題が「富国有徳 しずおかの挑戦」であったのに対し、平成18年度の後期計画の副題は「富国有徳 創知協働」に改定されたことから、静岡県の県民との協働を目指す積極的な姿勢を見ることができる。

５．最後に

住民のニーズや満足度の調査結果を反映した行政運営や、数値目標による達成度管理の手法は、今後も様々な議論を経て、各地方自治体に更に浸透していくものと思われる。また、その過程でより洗練されたより精度の高い手法が開発されていくであろう。現時点では、満足度把握については宮城県が、アウトカムの指標の設定については静岡県がそれぞれ先進的な試みを実施しており、今後の地方自治体の取り組みにも影響を与えるものと思われる。県民満足度の把握及び指標の数値化という業務はまだ確固たる手法が確立されていない分野であり、静岡県でのヒアリングの際には、現場で日々検討を重ねておられる職員の方々の貴重な「生」のお話を伺うことができた。ヒアリングにご協力して下さった静岡県職員の皆様にこの場をお借りして、感謝したい

参考文献・参考資料

- [1] 静岡県「平成 17 年度県政世論調査」2005 年及び「平成 18 年度県政世論調査」2006 年
- [2] 静岡県「魅力ある“しずおか”2010 年戦略プラン前期 5 年計画」2002 年
- [3] 静岡県「魅力ある“しずおか”2010 年戦略プラン後期 5 年計画」2006 年
- [4] 静岡県企画部企画調査室「総合計画中間検討に係る目的・目標の作成マニュアル」
- [5] 宮城県条例第 70 号（「行政活動の評価に関する条例」）2001 年制定
- [6] 宮城県「県民満足度調査分析結果報告書」各年版（2002～2006 年）
- [7] 宮城県企画部行政評価室 HP（http://www.pref.miyagi.jp/hyoka/gh_satis/gh_satis.htm）
- [8] 各都道府県の総合計画に関する HP
- [9] 総務省「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」2005 年 3 月
- [10] 総務省 HP 地方公共団体における行政改革のとりくみについて(<http://www.soumu.go.jp/iken/>)

ヒアリング実施先（平成 18 年 11 月 13 日静岡県庁にて）

石川嘉延静岡県知事

企画部広報局県民のこえ室 中井 勝室長

企画部広報局県民のこえ室 粂田一博主任

企画部企画調査室 総合計画スタッフ 高橋良和主査

総務部財政室 村松毅彦主査

総務部行政改革室 中山雄二主査（順不同）

添付資料 1 各都道府県の世論調査実施状況

	都道府県名	調査の名称	調査対象	調査対象者数 (人)
1	北海道	道民意識調査	北海道20歳以上の者	2,500
2	青森県	青森県民の意識に関する調査	青森県16歳以上の者	3,000
3	岩手県	岩手県民意識調査	岩手県20歳以上の者	7,000
4	宮城県	宮城県民意識調査(3年に1回)	宮城県20歳以上の者	2,000
5	秋田県	秋田県民意識調査	秋田県20歳以上の者	4,000
6	山形県	新世紀やまがた課題調査(年に2回)	山形県20歳以上の者	2,600
7	福島県	福島県政世論調査	福島県15歳以上の者	1,300
8	茨城県	茨城県政世論調査	茨城県20歳以上の者	2,000
9	栃木県	栃木県政世論調査	栃木県20歳以上の者	1,500
10	群馬県	群馬県政世論調査	群馬県20歳以上の者	1,400
11	埼玉県	埼玉県政世論調査	埼玉県20歳以上の者	3,000
12	千葉県	千葉県政に関する世論調査	千葉県20歳以上の者	1,500
13	東京都	東京都世論調査	東京都20歳以上の者	3,000
14	神奈川県	神奈川県民ニーズ調査	神奈川県20歳以上の者	3,000
15	新潟県	新潟県民アンケート調査	新潟県20歳以上の者	900
16	富山県	富山県政世論調査	富山県20歳以上の者	1,200
17	石川県	石川県民ニーズ調査	石川県20歳以上の者	3,000
18	福井県	福井県政マーケティング調査(年5回)	福井県内在住者	10,000
19	山梨県	山梨県民意識調査(3年に1回)	山梨県20歳以上の者	2,000
20	長野県	長野県政世論調査	長野県20歳以上の者	2,000
21	岐阜県	岐阜県政世論調査(2年に1回)	岐阜県20歳以上の者	10,000
22	静岡県	静岡県政世論調査	静岡県20歳以上の者	2,000
23	愛知県	愛知県政世論調査	愛知県20歳以上の者	3,000
24	三重県	三重県一万人アンケート	三重県20歳以上の者	10,000
25	滋賀県	滋賀県政世論調査	滋賀県20歳以上の者	3,000
26	京都府	京都府民の意識調査(3年に1回)	京都府20歳以上の者	3,500
27	大阪府	大阪府民意識調査	大阪府20歳以上の者	2,000
28	兵庫県	兵庫県民意識調査	兵庫県20歳以上の者	5,000
29	奈良県	(未実施)		
30	和歌山県	わかやま県民意識調査(4年に1回)	和歌山県20歳以上の者	2,000
31	鳥取県	鳥取県県民ニーズ調査(2年に1回)	鳥取県20歳以上の者	1,000
32	島根県	島根県政世論調査	島根県20歳以上の者	1,000
33	岡山県	(平成9年度で中止)		
34	広島県	広島県政世論調査(3年に1回)	広島県20歳以上の者	2,000
35	山口県	山口県政世論調査	山口県20歳以上の者	3,000
36	徳島県	(平成13年度で中止)		
37	香川県	香川県県政世論調査	香川県20歳以上の者	3,000
38	愛媛県	愛媛県民世論調査	愛媛県20歳以上の者	1,200
39	高知県	高知県県民世論調査	高知県20歳以上の者	3,000
40	福岡県	福岡県民意識調査(2年に1回)	福岡県20歳以上の者	2,000
41	佐賀県	佐賀県民満足度調査	佐賀県20歳以上の者	3,000
42	長崎県	長崎県政世論調査(3年に1回)	長崎県20歳以上の者	5,000
43	熊本県	熊本県民アンケート調査	熊本県20歳以上の者	4,000
44	大分県	大分県の広報活動に関するアンケート調査	大分県20歳以上の者	3,000
45	宮崎県	宮崎県民意識調査	宮崎県10歳以上の者	3,500
46	鹿児島県	(未実施)		
47	沖縄県	沖縄県県民選好度調査	沖縄県15~74歳の者	2,000

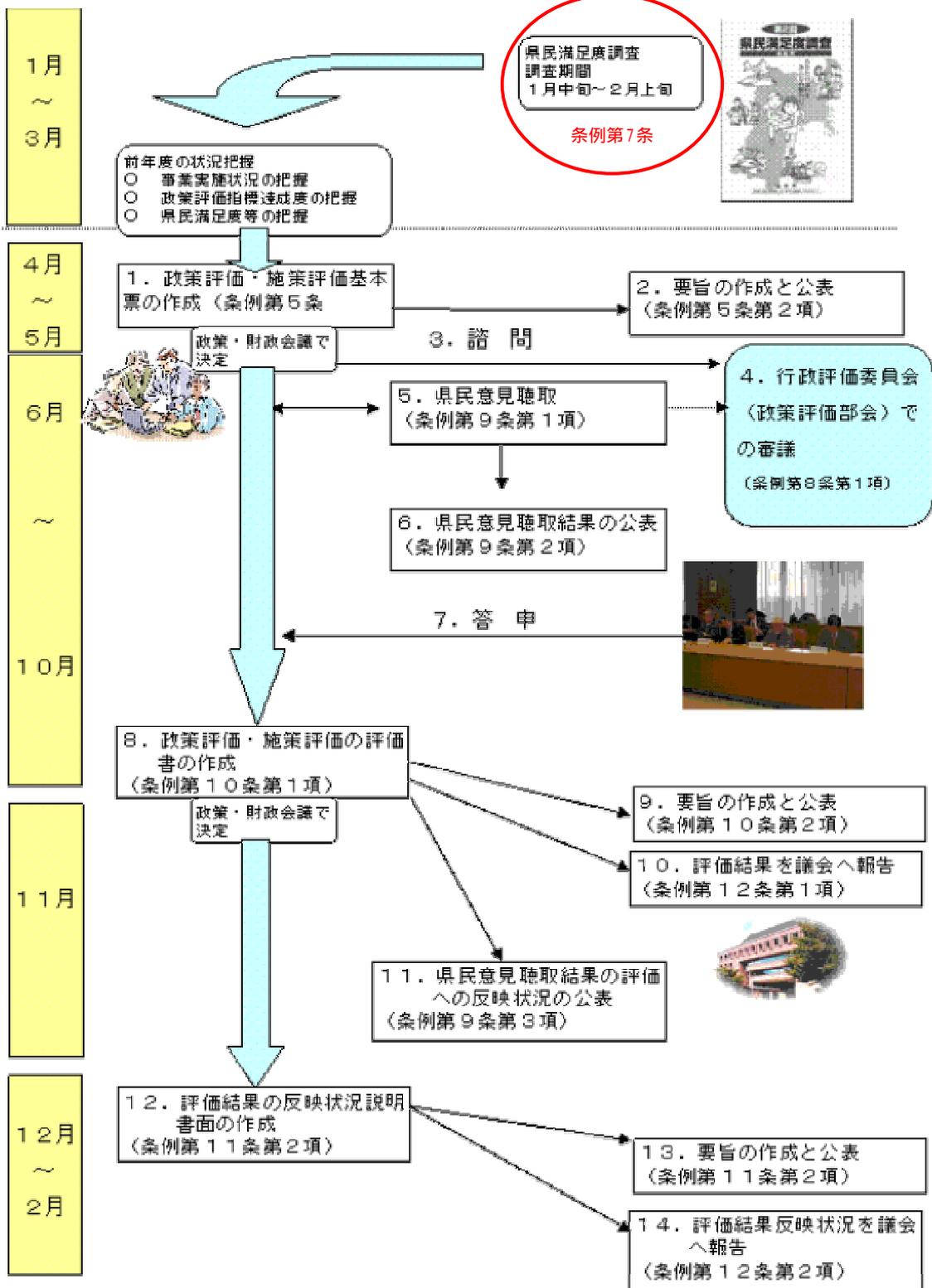
出典：福岡県県民情報広報課実施の全国調査(資料提供：企画部広報局県民のこえ室)

添付資料 2 静岡県「県政世論調査」の構成

パート 1 : 基礎調査	
分野	質問項目
1. 生活についての意識	(1)暮らし向き (2)日常生活の悩みや不安
2. 県の仕事に対する関心	(3)県政への関心度 (4)県への意見や要望、不満 (5)県への意見や要望を反映させる手段 (6)県に望む施策 ニーズの把握
パート 2 : 課題調査	
年度	分野
平成 14 年度	1. 「人づくり」推進についての意識 2. 「県民の日」についての意識 3. 男女共同参画に関する意識 4. 木材利用と環境に関わる意識 5. 健康危機管理に関する県の取組み評価 (計 5 分野 17 問)
平成 15 年度	1. 県の広報活動についての意識 2. 健康についての意識 3. 環境保全についての意識 4. 学力に関する意識 5. 農業・農村での活動に対する参加意向 6. 契約等に関する消費者意識 (計 6 分野 17 問)
平成 16 年度	1. 犯罪の発生と防止についての意識 2. オゾン層保護とフロン回収についての意識 3. 花や緑に対する意識 4. 快適な高齢期に向けての意識 5. 2007 年ユニバーサル技能五輪国際大会の県民周知度 6. 家庭教育についての意識 7. 静岡県の 20 年後の姿 (計 7 分野 19 問)
平成 17 年度	1. 市町村合併後の県の役割 2. 多文化共生に関する意識 3. 交流人口の増大に関する意識 4. 県民の環境保全意識 5. 農林水産業・農山漁村についての意識 (計 5 分野 13 問)
平成 18 年度	1. 県民の地域活動への参加についての意識 2. 県民の暮らし満足度についての意識 満足度の把握 3. 犯罪の発生と防止についての意識 4. 森林との共生についての意識 5. 県民の食育についての意識 (計 5 分野 10 問)

出典：静岡県庁 HP より作成 (http://www.pref.shizuoka.jp/a_content/info/voice.html)

添付資料3 宮城県の県政運営における満足度調査の位置づけ

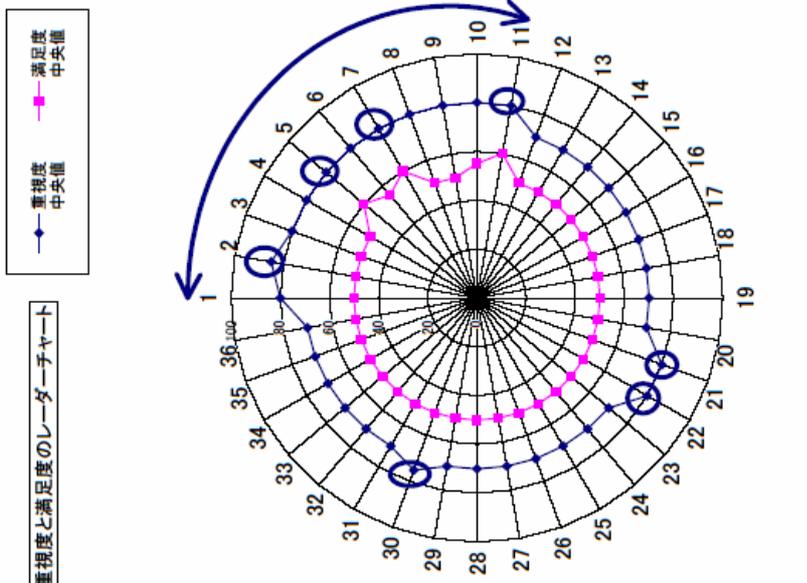


出典：宮城県企画部行政評価室 HP (http://www.pref.miyagi.jp/hyoka/gh_satis/gh_satis.htm)

注：図中の「条例」は、宮城県条例第70号(「行政活動の評価に関する条例(平成13年)」)を指す。

添付資料4 重視度と満足度のレーダーチャート（宮城県満足度調査より）

分野	政策番号	政策名	重視度 中央値	満足度 中央値
なりわい	19	足腰の強い産業育成に向けた経営基盤の強化	70.0	50.0
	20	産業・雇用のニーズの変化に対応した多様な職業能力開発の推進	70.0	50.0
	21	雇用の安定と勤労者福祉の充実	80.0	50.0
	22	個性・創造性・豊かな心を培う教育の推進	80.0	50.0
	23	生涯にわたって学び楽しめる環境の充実	70.0	50.0
	24	男女共同参画社会の実現と全ての人が参加できる社会の形成	70.0	50.0
	25	より豊かなスポーツライフの実現	70.0	50.0
	26	地域の誇りとなる文化・芸術の保存や振興	70.0	50.0
	27	多様な主体の協働による地域づくりの推進	70.0	50.0
	28	調和ある県土利用の推進	70.0	50.0
	29	条件不利地域の振興と都市と農村との交流の推進	70.0	50.0
暮らし	30	地域の自立性を高めるための都市の再生と強化	75.0	50.0
	31	広域的な地域連携の推進	70.0	50.0
	32	分権社会の形成	70.0	50.0
	33	国内外との交流の窓口となる空港や港湾機能の強化	70.0	50.0
	34	国内の交流を進めるための交通基盤の整備	70.0	50.0
	35	国際性豊かな人材の育成と県民参加型の国際交流・国際協力の推進	70.0	50.0
	36	高度情報化に対応した社会の形成	70.0	50.0



分野	政策番号	政策名	重視度 中央値	満足度 中央値	
暮らし	1	障害者・高齢者が地域で自分らしい生活を送るための環境づくり	80.0	50.0	
	2	どこに住んでいても必要な医療や保健サービスが受けられる環境づくり	85.0	50.0	
	3	子どもを安心して生み育てることができる環境づくり	80.0	50.0	
	4	誰もが暮らしやすいバリアフリー・ユニバーサルデザイン環境の整備	80.0	50.0	
	5	生涯を健康に暮らすための健康づくりと病気の予防への取組	80.0	60.0	
	6	県民が安心して安全な生活を送るための環境づくり	80.0	55.0	
	7	県土の保全と災害に強い地球づくり	80.0	60.0	
	8	地球環境の保全	80.0	50.0	
	9	環境負荷の少ない地域づくりの推進	80.0	50.0	
	10	豊かな自然環境の保全・創造	80.0	55.0	
	11	循環型社会の形成	80.0	60.0	
	なりわい	12	産業技術の高度化に向けた研究開発の推進	70.0	50.0
		13	新成長産業の創出・育成	70.0	50.0
		14	新しい時代を担う産業人の育成	70.0	50.0
		15	高度な産業技術の普及推進	70.0	50.0
		16	産業界の連携と地域資源の活用による産業活力の創出	70.0	50.0
		17	消費者ニーズに即した産業活動の展開	70.0	50.0
		18	産業基盤の整備による生産力の強化	70.0	50.0

※1 「中央値」は、回答者をデータの値の小さい順に並べた時に、真ん中に位置する回答者の値。

※2 「かい離」は、各政策の重視度中央値から満足度中央値を引いて求めた値。

かい離の大きさは、当該政策を重点的に行う必要性の高低の目安になると考えられる。

出典：平成18年度宮城県満足度調査

添付資料5 各都道府県総合計画における数値目標の設定状況

都道府県名	総合計画名称(最新版)	HPでの公開	目標年度	数値目標の有無	アウトカム指標への言及
1 北海道	第3次北海道長期総合計画		平成19年度	(非常に少ない)	×
2 青森県	生活創造推進プラン		平成20年度		×
3 岩手県	岩手県総合計画		平成22年度		×
4 宮城県	宮城県総合計画		平成22年度		×
5 秋田県	あきた21総合計画		平成22年度		×
6 山形県	やまがた総合発展計画		平成27年度	×	×
7 福島県	福島県新長期総合計画 「うつくしま21」		平成22年度		×
8 茨城県	新茨城県総合計画 「元気いばらき戦略プラン」		平成22年度		×
9 栃木県	栃木県総合計画 「とちぎ元気プラン」		平成22年度		×
10 群馬県	群馬県総合計画 「21世紀のプラン」		平成22年度		×
11 埼玉県	埼玉県総合計画 「彩の国5か年計画21」		平成18年度		×
12 千葉県	「あすのちはを拓く10のちから」 (改定版)		平成23～28年度	×	×
13 東京都	「東京構想2000」		平成27年度		×
14 神奈川県	「神奈川力構想・プロジェクト51」		平成27年度		×
15 新潟県	新潟県「夢おこし」政策プラン		平成28年度		×
16 富山県	富山県民新世紀計画		平成22年度		×
17 石川県	石川県新長期構想		平成22年度	×	×
18 福井県	西川知事マニフェスト「福井元気宣言」が 県政の基本方針を示している		平成18年度		
19 山梨県	山梨県長期総合計画 「創・甲斐プラン21」		平成25年度		×
20 長野県	「未来への提言～コモンズからはじまる、 信州ルネッサンス革命～」		-	×	×
21 岐阜県	-	×	-	-	-
22 静岡県	静岡県総合計画 「魅力ある“しずおか”2010年戦略プラ		平成22年度		
23 愛知県	新しい政策の指針		平成27年度		×
24 三重県	「県民しあわせプラン」		概ね平成26年度		×
25 滋賀県	「滋賀県中期計画」		平成22年度		×
26 京都府	「新京都府総合計画」		平成22年度		×
27 大阪府	大阪の再生・元気倍増プラン -大阪21世紀の総合計画		平成22年度		×
28 兵庫県	「21世紀兵庫長期ビジョン」		概ね平成27年度		×
29 奈良県	「やまと21世紀ビジョン実施計画」		平成22年度		×
30 和歌山県	和歌山県長期総合計画 「わかやま21世紀計画」		平成22年度		×
31 鳥取県	-	×	-	-	-
32 島根県	島根県総合計画		平成19年度		
33 岡山県	新おかやま夢づくりプラン(案)		平成23年度		×
34 広島県	広島県総合計画 「元気挑戦プラン」		平成22年度		×
35 山口県	「やまぐち未来デザイン21」		平成22年度		×
36 徳島県	オンリーワン徳島行動計画		平成18年度		×
37 香川県	香川県新世紀基本構想 「みどり・うるおい・にぎわい創造プラ		平成22年度		×
38 愛媛県	第五次愛媛県長期計画		平成22年度	×	×
39 高知県	- (平成13年以降は策定しておらず、部局別 計画のみ)	-	-	-	-
40 福岡県	ふくおか新世紀計画		平成22年度		×
41 佐賀県	佐賀県総合計画 「夢・輝く「人材“有”県 生活“悠” 県」のさがづくり」		平成22年度		×
42 長崎県	長崎県長期総合計画 「ながさき夢・元気づくりプラン」		平成22年度		×
43 熊本県	熊本県総合計画 「パートナーシップ21くまもと」		平成22年度		×
44 大分県	大分県長期総合計画 「安心・活力・発展プラン 2005」		平成27年度		×
45 宮崎県	宮崎県総合長期計画 「元気みやざき創造計画」		平成26年度		×
46 鹿児島県	「21世紀新かごしま総合計画」		平成22年度		×
47 沖縄県	沖縄振興計画(内閣府沖縄担当部局作成) 実施計画は沖縄県が作成		平成23年度		×

出典：各都道府県 HP を参考に作成。

注：「アウトカム指標への言及」は、総合計画内の「アウトカム」という文言の有無で判断した。

