

アーバン・アドバンス

| Urban·Advance | No.15 1999.11 |

[特集] 都市経営の新たな視点
A New Sphere of Municipal Management

A
New
Sphere
Of
Municipal
Management

Urban・Advance

No.15 1999.11

[1999年間テーマ] まちづくりの新しい動き

都市経営の新たな視点

A New Sphere of Municipal Management

11 21世紀の自治体経営の課題

Issues on Municipal Management for the Twenty-first Century

竹下 譲 Yuzuru Takeshita 神奈川大学教授

17 バランスシート作成による情報開示とサービス向上

Disclosure and Public Service Improvement by Using a Balance Sheet

日廻 文明 Fumiaki Himawari 白杵市企画財政課財政係長

24 岩手県における事務事業評価制度の実践と課題について

Aspects of the Implementation of the Administrative Program Performance Review in Iwate Prefectural Government

今泉 敏朗 Toshiro Imaizumi 岩手県行政システム改革室行政システム改革監

43 地方自治体の外部監査制度の現状と課題

External Audit of Local Government: Its Present Situations and Issues

中村 貢 Mitsugi Nakamura 監査法人トーマツ名古屋事務所公認会計士

49 地域社会の環境マネジメントシステムをつくる

Creating the Environmental Management System for the Local Community

水谷 洋一 Yoichi Mizutani 静岡大学人文学部助教授

55 中部国際空港の開港に向けて

Toward the Opening of Central Japan International Airport

高桑 圭一 Keiichi Takakuwa 中部国際空港株式会社企画部経営企画課課長代理

60 中心市街地活性化におけるTMOの現状と課題

Issues on Town Management Organization in Revitalizing the City Center

鶴田 哲也 Tetsuya Tsuruta 株式会社東海総合研究所調査研究部副主任研究員

海外便り ● Essay

68 ポルダー風景とメガストラクチャー —J.B.バゲマの建築について—

Polderscape and Megastructure: On the Architecture of J.B. Bakema

堀田 典裕 Yoshihiro Hotta デルフト工科大学客員研究員

自主研究 ● Research

77 既成市街地の都市開発整備手法に関する研究 (2)

A Study on Urban Renewal Methods in Nagoya —Part II—

青山 嵩 Takashi Aoyama 名古屋市計画局都市整備課 (前財団法人名古屋都市センター研究員)

臼杵市

バランスシート作成による情報開示とサービス向上



大分県 **USUKI**

DATA

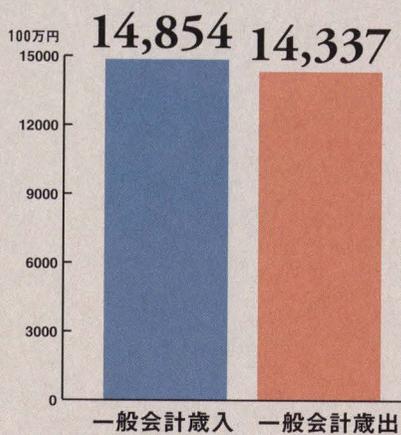
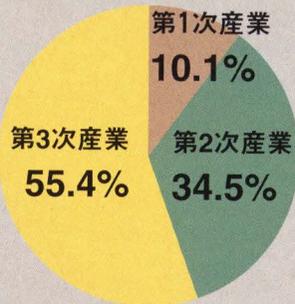
面積
151.83km²
(平成7年度調)

人口
36,614人
(平成7年度国勢調査)

人口密度
241人/km²
(平成7年度国勢調査)

世帯数
12,150世帯
(平成7年度国勢調査)

就業人口
17,377人
(平成7年度国勢調査)



財政規模
(平成10年度決算)

臼杵市は九州の東岸、大分県の東南部に位置し、
 昭和25年4月に市制が施行されました。
 自治体会計にはバランスシートやサービス形成勘定を
 いち早く導入することによって、
 市制の運営状況をわかりやすく市民に報告し、
 市民へのサービス向上に取り組んでいます。

1



- 1 二王座（におうざ）歴史の道（臼杵市に残る古い町並み）
- 2 国宝臼杵石仏（臼杵市が持つ歴史的資産であるが評価は不能）



2

岩手県

岩手県における事務事業評価制度の実践と課題について



DATA

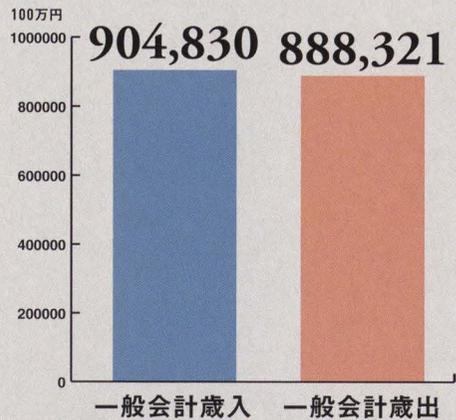
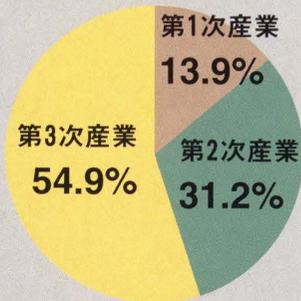
面積
15,278.18km²
(平成9年度調)

人口
1,418,207人
(平成9年度調)

人口密度
92.8人 / km²
(平成9年度調)

世帯数
473,660世帯
(平成9年度調)

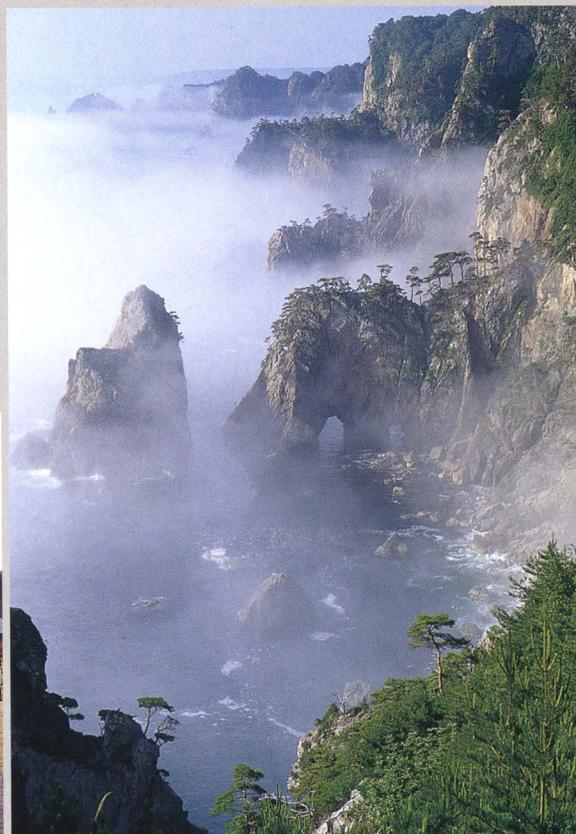
就業人口
764,000人
(平成9年度調)



財政規模
(平成9年度決算)

岩手県は清々しく美しい自然に恵まれ、
豊かな自然環境や風土の中で
宮沢賢治や石川啄木など多くの人材が育まれてきました。
去る8月に策定した2010年を目標年次とした
新しい総合計画では、「環境・ひと・情報」の
3つの視点を21世紀を切り拓くキーワードとして
「岩手づくり」の大きな柱に据えています。

1



- 1 海霧の北山崎 (田野畑村)
- 2 ふるさと自然公園センター・もりの学び舎
(折爪馬峽県立自然公園)
- 3 岩手県立大学 (滝沢村)



2



3

中部国際空港

中部国際空港の開港に向けて



PLAN
空港計画

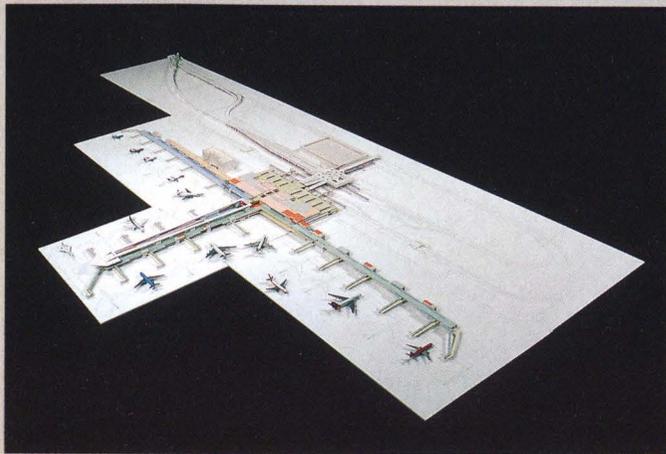
建設予定地
愛知県常滑市沖合

敷地面積
約470ha

滑走路長及び本数
約3,500m 1本

予定事業費
7,680億円

CENTRAL JAPAN INTERNATIONAL AIRPORT



2

1

- 1 中部国際空港の完成イメージ
- 2 旅客ターミナル地区基本計画
コンセプトモデル

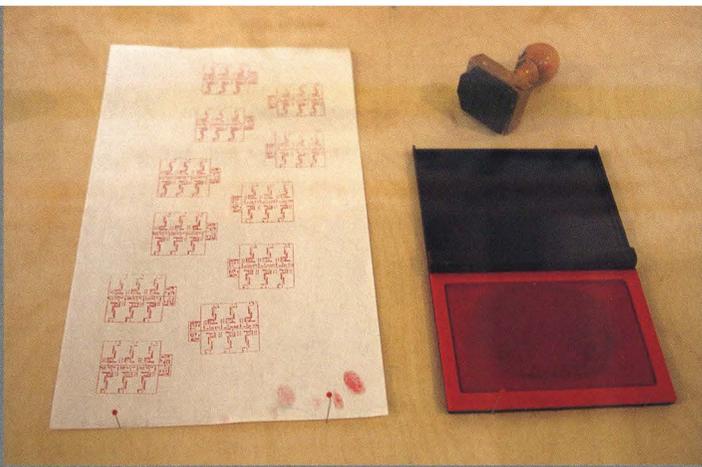
ポルダー風景とメガストラクチャー

J.B.バゲマの建築について

HOLLAND
Polderscape and Megastucture : On the Architecture of J.B. Bakema



- 1 J.B.バケマ「デルフト工科大学アウラ」エントランス
- 2 ムース川堤防から「ベーレンブラート浄水施設」を望む
- 3 ヤコブ・ファン・ライスダール
「城の廃虚と教会のある風景」1965-70年頃



4



5



6



7

- 4 スタンプモデル「アレクサンダー・ポルダーII」1956年
- 5 短冊状の耕地が連続反復するポルダー風景
- 6 W.クイスト「ベールンプラート浄水施設」1959-1965年
- 7 メカノー「デルフト工科大学新中央図書館」

特集

都市経営の新たな視点

はじめに

本年7月国会で大きな動きがありました。現在の23府省庁を2001年1月から内閣府を中心とした1府12省庁に再編して21世紀に向けて中央政府をスリム化する中央省庁改革関連法と、国の権限を地方自治体へ委譲し、「上下・主従」から「対等・協力」への新たな関係転換を図る地方分権整備法という二つの重要な法律の成立です。「地方の時代」が提唱され、地方分権推進委員会などでの議論が進み、ようやく成立したこれらの法律は、地方自治体の自主性と主体性を確保し、分権型社会への足固めを果たすものであり、行政と地域住民が相互に理解を深めながら新しい社会づくりを行っていくうえにおいて大きく期待されています。

私たちを取り巻く社会経済環境は大きく変化しています。地方自治の領域にも新しい動きが加速しており、住民や企業も含めて地域全体を視野に入れた経営的概念を導入していくことが一層求められるようになってきました。地方自治体では都市経営における多様な価値観の存在を認識し、政策展開における透明性の確保を図ろうと、情報開示が次第に浸透し、各地で公文書公開条例が制定され、外部監査も法制度化されました。また、事務事業評価システムや貸借対照表導入による住民サービス向上への取り組みも盛んに行われているところとなっています。さらには、財政危機や金融不安が一段と深刻化し、かつて設立が相次いだ第三セクターによる都心開発や中心市街地再生にも経営危機が忍び寄るなかで、行政サービスの提供の姿を抜本的に改革するPFIといった英国流の社会資本整備手法の推進が法制化され、わが国にも導入されるといった動きにも注目が集まっています。

今回のアーバンアドバンスでは、「都市経営」に関する新しい動きを中心に様々な話題を取り上げてみました。みなさんとこれからの都市経営のあり方を考えていきたいと思えます。

21世紀の自治体経営の課題

神奈川大学教授 竹下 譲

1 20世紀の自治体 —中央政府に依存—

20世紀という時代は経済の時代であった。これは地球全体に見られた特色であったが、そのなかでも日本は経済繁栄をもっとも重視した国のひとつであったといつてよいであろう。政府も、また、ほとんどの国民も経済的な繁栄を至高の目標とし、その目標に向かって邁進した時代、それが日本の20世紀の姿であった。地方自治体もその例外ではなかった。都道府県も市町村もこぞって地域の経済力を強化する政策を展開してきた。これらの自治体が経済繁栄の手段として採用したのは、多くの場合、「工業化」をはかるという政策であった。しかし、自治体には財源が乏しく、工業化のための基盤を自力で整備することは不可能に近かった。このため、自治体が選択したのは、中央政府の助成のもとに工業化を目指すという道であった。たとえば、中央政府は1960年代に入ってから新産業都市などの拠点を設け全国規模で工業化を目指すという政策を打ち出すと、各自治体はその拠点到指定してもらうために激しい陳情合戦を展開した。

日本の地方自治体は、大正時代の震災復興や第2次大戦直後の戦災復興に端的にみるように、中央政府に依存する体質を濃厚にもっていた。しかし、この1960年代の工業化の過程で、その体質がますます強くなった。工業化を目指すことが難しい農村部の自治体も、都市部との

「地域格差の是正」という主張のもとに、中央政府に助成を要請した。農村部の中央依存の体質は、都市部の自治体が工業化の進展に伴って裕福になっていくにしたがい、ますます強くなっていった。

こうした体質のもとで、自治体の最大の関心事となつていったのは、如何にして中央政府から助成金を引き出すかであった。多額の助成金を引き出すためには、当然のことであるが、自治体の政策を中央政府の政策に合致させる必要があった。言い換えれば、自治体は中央政府の政策にしたがう必要があったが、これは、経済的な繁栄を目指す多くの国民や企業にとつても望むところであった。工業化が進み、国民が転職や職を求めて移動するようになると、どこに住んでも、公平で均一なサービス、たとえば同じレベルの同じ内容の学校教育、すなわち文部省による学校教育の均一化を国民は要請するようになった。企業にとつても、全国に工場や営業所のネットワークを張りめぐらせるためには、全国どこでも同じ基準で物をつくり営業できることが必要であった。

こうした状況のもとで、20世紀の後半になる

竹下 譲

たけした ゆずる

東北大学大学院修了
東京市政調査会主任研究員、明治大学講師、拓殖大学教授、ロンドン大学客員研究員などを
経、現在神奈川大学教授

と、ほとんどの自治体は中央政府が示す政策をほぼそのまま実施する機関になっていた。中央政府は政策決定機関であり、自治体は実施機関であった。自治体は“地方政府”であるべきということがよく強調されたが、実態はまさに“行政機関”であった。

もちろん、自治体のなかには独自の政策を展開するところもあった。1960年代後半の東京都の公害防止行政や兵庫県川西市の宅地開発指導要綱行政にみられるように、中央政府の工業化政策と対立して、それを妨害するような政策を展開したところもあった。しかし、自治体全体からからいえば、これはきわめて例外的な現象であった。しかも、これらの自治体も、中央政府に逆らったのはほんの一時期に過ぎなかった。また、公害や都市計画など一部の行政分野で逆らっただけであり、政策全般では中央政府に追随していた。

2 中央省庁への追随 —地方議会の機能は？—

地方自治体には中央政府の政策に追随するという自治体の姿勢は、地方議会の機能、とりわけ地方議員の機能を奪い取ってしまうという結果をもたらした。地方議会は、それぞれの地域のニーズにもとづいて議論を重ね、地域独自の政策を形づくっていくというところに本来の役割があるといってよい。事実、地方議会は自治体の立法機関として説明されるのが一般的である。しかし、中央政府に依存して経済的な繁栄を目指す自治体にとって、必要なのは中央政府の政策を実施することであった。地方議会が自治体の政策決定機関として機能することは必要がないどころか、邪魔であった。

また、自治体が政治家に期待したのは、中央政府から補助金などの助成金を獲得してきてくれることであった。しかし、これはほとんどの地方議員にとって無理な相談であった。それが

できたのは、中央政府を活動の場としている“国会議員”であり、また、中央政府の政策を執行している自治体の“首長”（知事や市町村長）であった。このため、自治体で影響力を発揮しようとする地方議員は国会議員と密接に結びつこうとし、その結果、政治家の間でも、中央にいる国会議員が上で地方議員が下という図式ができるようになった。

知事や市町村長の選挙では中央政府とのつながりを強調する候補者が多かった。中央省庁の官僚が、いわば天下りの、自治体の首長に当選することもしばしばであった。副知事や部長・課長など、府県の幹部ポストも、府県が“自治体”であるにもかかわらず、中央省庁からの出向官僚によって占められることが多かった。

こうした動きのなかで、地方議会が自治体独自の政策を自ら論議して決定するという機能を失っていくのは必然であった。いくつかの地方議会の議事録をみる限り、昭和初期の頃までは、あるいは第2次大戦直後の頃にも、政策決定のための議論を展開している地方議会を見ることができたが、20世紀後半になると、ほとんどの地方議会が知事や市町村長あるいは幹部職員に質問するだけになった。20世紀末の4年間（1995～98年）の都道府県議会の実態を調査した毎日新聞が「知事が提案した条例案、予算案、決算など、すべて原案通りに可決・認定した『フリーパス議会』が全体の7割を超す」と報道しているが（毎日新聞1999年2月22日）、これが20世紀後半の地方議会の実態であった。

3 地方分権？ —地方分権一括法—

とはいうものの、20世紀の後半になると、日本の経済力は世界でも有数のものとなり、繁栄した。これは確かである。国民個々人の学歴が高まり、衣食住の生活レベルもあがり、レジャーを楽しみ、パソコンで世界の情報を瞬時に取り

込めるようになるなど、生活形態も大きく変貌した。地方自治体のサービスも、教育施設や福祉施設、道路や上下水道などの生活施設、図書館などの文化施設が充実するようになり、老人介護やごみ処理などソフト面のサービスも充実するようになった。

しかし、その一方では、深刻な問題ももたらされた。経済が沈滞し、中央政府や自治体の収入（税金）が少なくなっても、サービスレベルをおとすことができず、その結果、サービスを維持するために多額の借金をしなければならなくなったのである。たとえば1999年度の中央政府の予算（一般会計）を見ると、支出は81兆8601億円であったが、景気回復のために9兆円を超える減税をしたこともあって、収入（税収）のほうは50兆円を下回り、31兆500億円を国債発行すなわち借金で賄うという予算になった。もちろん、これは1999年度限りのことではなかった。1999年度ほどではないにしても、1990年代の中央政府・自治体に共通してみられた現象であった。

この借金の恩恵にあずかるのはもっぱら大人たちである。そして、この借金をした大人たちの多くは借金を返済せずにこの世を去っていく。その後始末をするのは将来の国民、その多くは子供たち、現在の政治行政に参加する資格のない子供たちである。このことから言っても、この借金は大変な問題であるといわなければならない。

また、自治体は、政策決定はもちろんのこと、財政的にも、さらには幹部職員の人事の面で中央省庁に依存するようになってしまったために、自治体の責任があいまいになるという現象も生まれてきた。税金を大事に国民が納得のいくように使うということはほとんど配慮されず、予算で決めたものは全額使い切り、足りないときには補正予算で補うというのが通常であった。それについての責任の追及は全くなく、また、政策実施によってどういう効果があがっ

たかを見ることもなかった。権力が集中した中央省庁も、1990年代のはじめに大きな社会問題となった“官官接待”に端的に現れているように、20世紀末には組織的な腐敗ぶりが表面化するようになってきた。

こうした状況のもとに、中央・地方ともに、行政改革の必要性が叫ばれ、1府21省庁体制であった中央省庁が2001年1月から1府12省庁に衣替えするというような改革が実行されることとなった。1999年には情報公開法も制定された。地方分権の推進も強調されるようになり、1999年には地方分権一括法が制定された。

この地方分権一括法は非常に高く評価され、識者の中には「明治維新以来の改革」で「戦後改革でも手をつけられなかった部分にやっと手がついた」（辻山幸宣氏の座談会での発言、「改革地方自治法を読む」月刊地方分権 No 5, 19頁）という者がいるほどである。そのような評価をしてよいのかどうか大いに疑問であるが、この一括法が地方分権のきっかけになり得ることは確かといってよいであろう。

一括法の実施によって自動的に地方分権が進むというのではない。地方分権を進めるためには、自治体自らが姿勢を改め、責任を持って自分の裁量で自治を推進していくことが必要である。今回の一括法は自治体の裁量の余地をかなり広くしたことは確かであり、その点で自治体が行動しやすくなったというだけである。自治体がこれまでと同じように中央政府に依存する姿勢をとり続けていく場合には、おそらく何らの変化も起こるまい。相変わらず中央主導の自治行政が続くはずである。地方分権が進むか否かはすべて自治体の双肩にかかっているといえる。

4 地方分権の必要性 —自治体職員的能力—

地方分権は本当に必要なものでしょうか？ 中

中央集権体制ではまずいのであろうか？ この設問に真っ正面から答えることは困難であるが、少なくとも、現在の中央・地方の借金体質を解決しようと思えば、いまのような中央集権体制では無理というべきであろう。

現在の借金体質は、政治行政の担い手の無責任さから生まれてきたものである。あるいは、国民が、税金の引き下げを要求したり、自分たちの事業や生活に便宜を図ってくれるように要請してきたために、言い換えれば、国民グループや業界が公金を求めてプレッシャーをかけてきたために、生まれてきたものである。したがって、現在の借金体質を改善するためには、政治行政の担い手に責任感を植えつけることはもちろん必要であるが、その前提として、国民に納税者としての関心をもたせるようにすることが必要といわなければならない。自分が納めた税金がちゃんと使われているかどうかに関心をもつようになれば、国民は政治行政を厳しく監視するようになり、その結果、政治行政の担い手は責任感をもたざるを得なくなるはずである。そして、国民の納税者としての関心を引き起こそうとすれば、何よりもまず、国民に身近なところで、国民が具体的にその中身を把握できるような形で、すなわち住民から遠く離れた霞ヶ関ではなく、住民に近い自治体で、税金の使い方を決定するようにしなければならない。言い換えれば、現在の借金体質を改善するためには、何はともあれ、地方分権が必要というべきである。

しかし、仮に地方分権が進んだとしても、これまでの自治体の運営システムが続く場合には、国民（住民）はそれを理解するのは困難である。たとえば、情報公開をする自治体がこのところ急速に増えてきたが、普通の市民は自治体の文書や予算書など“生の情報”を見ても、実際のところ、あまり理解できないのではなからうか。国民の納税者としての関心を呼び起こすためには、地方分権を実現するだけでなく、

それと同時に、地方自治体の運営の仕方を国民に理解できるような形に改め、それを公開することが肝要である。

地方分権は、また、国民（住民）の支援があつてはじめて実現できるものといえる。そのことからいえば、地方自治体の運営の改善は、地方分権を実現するためにも必要である。自治体は現在でも膨大な額の税金を消費している。しかし、これらの税金がうまく使われているかどうか、住民には知らされていない。正確に言えば、形式的には公表されているが、そのシステムは住民には全くといってよいほど理解できない。自治体の会計に損益計算書や貸借対照表が用いられていないためである。現在の自治体の会計簿を見て理解できるのは、どれだけのお金をどこに使ったかだけであり、ある事業にどれだけコストがかかったか、その事業でどれだけの成果をあげたか等々、一般の企業にとっては（また、欧米諸国の最近の行政にとっても）常識的なことが全く読みとれない。

もっとも、このところ、貸借対照表を導入したり、さらには政策評価を導入する自治体が増えつつある。しかし、その数はまだごく少数であり、大部分の自治体は従来どおりの運営をしている。これらの自治体は早急に改革する必要があるが、これを実現するためには自治体職員的能力アップが必要である。

また、国民の関心を呼び起こすためには、現在のように、無難に日々の仕事をこなしていさえすれば、年功序列で着実に昇進していくというような“事なかれ主義”のシステムを改める必要もあろう。担当している業務をそもそも何のためにしているかを明確に把握している職員、その目的を実現するために日々の工夫を怠らない職員、いわば仕事ができる職員を昇格させるようなシステムにすれば、自治体の活性化にもつながり、住民の関心を引き起こすことにもつながっていくにちがいない。そうなれば自治体は自信を持って中央政府に対抗することが

でき、地方分権につながっていくことは必然といえる。

部長や課長などのポストをイギリスの自治体のように公募にするのもひとつの方法である。公募制にすれば、仕事を積極的に創意工夫をこらしてする職員が集まり、ひいては、それによって中央省庁からの“天下り”が阻止されるということにもなる。分権を目指す自治体にとって、あるいは、21世紀の自治体にとって、公募による管理職の採用は非常に有益な手法といわなければならない。

5 21世紀の地方議会 —地方議会の変質の必要性—

21世紀はアイデンティティーの時代になると言われている。経済が豊かになることよりも、日本のアイデンティティー、自治体のアイデンティティーが求められる時代になるというわけである。グローバル化やボーダーレス化が進む21世紀においては、これは、日本という国ではなく、地方自治体の独自性・主体性が強く求められる時代になることを意味する。この点でも、いよいよ地方自治の時代が到来するということが期待できそうである。今回の地方分権一括法はその萌芽というべきであろうか。

今日においても、高知県や三重県のように、あるいは静岡県の掛川市や神奈川県の実鶴町のように、独自の政策を採用し、自ら自治権の拡充を図っている自治体がいくつかある。こうした自治体も21世紀の萌芽といえそうであるが、しかし、これらの自治権拡充の中心となっているのはすべて首長であり、地方議会ではない。それどころか、首長の自治権拡充の提案に激しく抵抗している地方議会もある。ここからみると、地方自治の実現に関して地方議会に期待することは夢物語のようでもある。

しかし、アイデンティティーの世紀である21世紀にふさわしい地方自治を実現しようとすれ

ば、自治体はそれぞれ独自性を発揮できるような仕組みをつくっていかなくてはならない。そのためには、全国に画一的に適用される法律を無視し、自治体独自のルールをつくらなければならないこともしばしばであろう。このような乱暴をすることができるのは、中央政府の法律や政策をあまり気にする必要がない機関、すなわち、地域のコモンセンスにもとづいて物事を判断することを求められている地方議会である。

日本では、法律が制定されると、何が何でもそれにしたがわなければならないという考え方が浸透しているが、議会主義の国といわれるイギリスにおいても、法律だというだけで自治体が無条件でしたがうということはない。それどころか、自治体の実情にあわない場合、あるいは住民の意向にあわない場合には、法律を無視するのが一般である。そして、その反抗の中心となっているのは地方議会である。中央政府がどうしても、法律にしたがわせようとする場合には裁判を起こす。裁判で負けた場合には不承不承したがうが、その場合でもしたがうのは裁判に負けた当該事件についてだけであり、それ以後も法律を無視し続けることが多い。これは地方議会が住民に顔を向けているからであり、中央政府が何をいおうが、さらには自治体の職員が何をいおうが、住民の同意を得られそうもないものについては、頑固に反対するのである。日本においても、21世紀の地方自治を実現していこうとすれば、首長がリーダーシップをとる場合でも、このような地方議会の積極的なバックアップが必要といえるであろう。

また、21世紀にふさわしい形で自治体の個性や文化（アイデンティティー）を打ち出していこうとすれば、できるだけ多くの住民の意向を聞き、それにもとづいて論議をし、調整することが必要となる。首長も住民の代表であることは確かであるが、住民の意向にもとづいて議論をするということではできない。それをできるのは、住民を代表する多くの議員で構成され、議論の場と

して公的に位置づけられている地方議会である。

もちろん、地方議会がこのような機能を発揮するためには、現在の仕組みを大幅に変えなければならない。首長や幹部職員に対する“質問”ではなく、各議員が住民の意向にもとづき、議員同士で議論を繰り返し、議員同士で意見を収斂させていくことが必要である。この議論を聞くことによって、住民は自治体が置かれている状況や他の住民の意向を理解することができ、それによって、住民の意見も熟慮したものになり、それがまた議員に影響を及ぼす。地方議会はこのような形に生まれ変わらなければならない。

自治体のアイデンティティーは人為的に専門的な知識にもとづいてつくられるものではない。住民のコモンセンスによって、あるいは個々の住民のコモンセンスが衝突し議論されていくなかで、自治体のアイデンティティーが明確になっていくものである。このようなコモンセンスの衝突が可能となるのは地方議会であるが、それを実際に行うためには、議員が住民とできるだけ接触し、住民の意見や発想を理解していかななくてはならない。多数の住民を実際に議会の議論に巻き込むようなシステムにすることも必要となろう。そのためには、すべての議論をオープンにしなければならず、しかも、本会議や委員会での配布資料は、議員だけではなく、傍聴者である住民にも配布するようにしなければならない。そうでなければ、傍聴者は論議されている内容が理解できないからである。また、住民に発言する機会を与えることも必要であろう。イギリスなどには、傍聴者の質問時間をつくったり、議論に参加させている自治体も少なくない。もちろん、議会は住民が傍聴しやすいような時間帯に開くことが必要である。

こうして、コモンセンスをもとにして地方議会が活躍するようになれば、住民の納税者としての関心も高まり、また、自治体職員のレベルも上がり、首長もリーダーシップをとりやすくなるに違いない。その結果、地方分権は現実のものとなり、21世紀は日本にとって非常に明るい世紀になることであろう。

バランスシート作成による情報開示とサービス向上

白杵市企画財政課財政係長 日廻文明

1 自治体サービスの最大化を目指して

白杵市は平成10年にバランスシート（貸借対照表）を作成し、その結果を利用して平成11年度予算を編成しました。

白杵市では、自ら必要性を感じ、自らの手でバランスシートを作成し、それを読みとり、財政状況を勘案しながら次年度の予算編成を行いました。

民間企業では、バランスシートは会社の経営内容を示す財務諸表の中で損益計算書と共に最も重要な資料といえます。両方が整備されてこそ、経営内容を説明できるようになると考えられますが、白杵市では先ずバランスシートづくりに取り組みました。

11年度は、出来上がったバランスシートを基に「サービス形成勘定」づくりに取り組みます。企業における「損益計算書」に該当するのは、営利を目的としない自治体においては「サービス形成勘定」であると考えられるからです。

白杵市では、市の経営の羅針盤として、先ずバランスシートをつくるために、平成10年度に「バランスシート係」を企画財政課内に設けました。

バランスシートづくりを始めた当初は「バランスシートを作って何がわかる？」「自治体には不要」などの批判も多く寄せられました。しかし、バランスシートが出来上がり、議会や市広報紙、さらにはインターネット上で公表するに

つれ、周囲の見え目が変わってきました。

それに追い討ちをかけたのが、都知事選挙において、石原慎太郎氏が「都のバランスシート作成」を公約の一つに掲げ、当選したことでした。又、これがきっかけになって、大蔵省も国のバランスシートの必要性を表明しました。

今や、自治体のバランスシートづくりは、一つの潮流になりつつあります。

バランスシートが注目されるのは、白杵市にとってうれしいことに違いありませんが、バランスシートばかりが注目されて、白杵市のバランスシートづくりの目標である「自治体サービスの最大化」が忘れられてはなりません。

又、バランスシートに引き続き、「サービス形成勘定」の整備が残された課題であります。

2 市役所は市民のお役に立つ所

平成9年1月27日に現市長後藤國利が初登庁しましたが、職員を集めての就任挨拶は、窓口業務閉鎖後の午後5時10分でした。

市長の話は、

① 市役所は市民のための役所である。



日廻文明

ひまわり ふみあき

1979年 大分大学経済学部卒業
同年 白杵市役所（秘書室）入庁
1993年 企画課
1998年 企画財政課バランスシート係長
1999年 同課財政係長

- ② 市民に迷惑をかけることを避けるために閉庁後の就任式とした。
 - ③ 大きなサービス小さな経費に心掛けてほしい。
- というものでした。

職員としては、いきなりショックを与えられ、当初はいくらかとまどいがあったものの、「市民のお役に立ち、市民サービスをするのが仕事である」という意識のもとに、市役所全体で市民サービス向上を目指す毎日となりました。

3 自治体はサービスを生産する

自治体は市民のお役に立つ所ですから、自治体の産出するものはサービスであり、その他には何もありません。

企業は商品（製品+サービス）を生産し、この点では自治体と共通していますが、企業の目的は利益の最大化であり、商品の生産や販売はその目的の手段という一面を持っているものと

思われます。

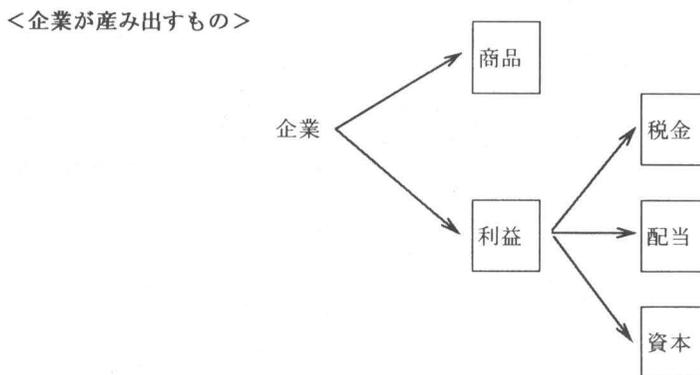
「企業は商品と利益を産出し、利益の最大化を目的とする。自治体はサービスだけを産出し、サービスの最大化を目的とする」という両者の違いに対する認識が、今回のバランスシートづくりの背景に存在します。

自治体の経営は「市民サービスを如何にして最大にするか」ということであり、そのための戦略を考えなければなりません。

4 お金の流れを ストックとフローに

自治体に入ってくるお金のうち、長期的には地方税、地方交付税、補助金等がすべてサービスに転化していくことになります。

このうち施設等投資的費用にふりむけられたものは長い時間をかけてサービスに転化していきます。また、土地は使用目的が変わるまで、そのままの姿でサービスを続けます。



借入金である起債についても、借り入れから返済までに時間がかかります。

したがって、入ってくるお金と出ていくお金は長期的にはバランスがとれることになっていても、短期的にみるとバランスがとれるとは限りません。

単年度ごとに計算すると、入ってきたお金がすべてサービスに消えてしまわず、施設等のストックとして残ります。また、起債は残っており、後年度に償還しなければなりません。

市民会館での文化サービスのように入該年度でサービスを提供しているものであっても、サービスに供されている施設は過年度に建設されたものもあります。

退職金は長期間にわたる給料の一部を退職時に一時金として支払う制度ですから、給料の一部が退職する時まで未払い状態にあるといえます。

このような実態を無視して単年度の現金収支だけを見て、自治体を経営することは危険です。単年度ごとのバランスをとることは、長期的なバランスを失う大きな危険を伴います。

自治体経営にあたり、単年度ごとの資産（ストック）の管理とサービスに転化したコスト（フロー）を把握することが最も大切です。その資産を管理する資料がバランスシートにはかなりません。

5 最悪の財政状況、 「バランスシートが見つからない」

平成7年度の臼杵市の歳出決算額は約128億円。経常収支比率91.8%、公債費負担比率22.4%、起債制限比率15.6%という数字は大分県下で最悪であるばかりでなく、九州でも屈指の財政状況の悪い自治体でした。

平成9年1月末に就任した後藤國利市長は直ちに、みずからの給与を削減、交際費を見直し、平成9年度予算の組み直しを命じました。

財政を再建するためには先ず、危機的な財政状況を自覚しなければなりません。

自治体を経営するには、自治体を出入りするお金と、資産（ストック）とサービス供給の変化を掌握することは不可欠であると、後藤市長は考えました。

平成10年度予算編成にとりかかって、改めて自治体会計のシステム上の欠陥を痛感した市長から、「新しい見方をしなければならぬ」との見解が示されました。同時に市財政 SOS 宣言が出されました。

平成10年1月22日付のフロム市長（情報の共有化のために市長から職員全員に配布する手紙）No.116は「大切なバランスシートがありません」という標題で臼杵市の財政を改善する羅針盤が見つからない実状を示し、平成10年度にはバランスシートの整理にチャレンジしたいという意志を表明しました。

6 バランスシートをつくる

平成9年度の1年間をかけて、準備した機構改革が平成10年4月スタートしたのです。バランスシート係は、市長の肝いりで企画財政課の中の一つの係として発足しました。

私は、発令の数日前に内示されていたものの、現実に部下が誰もいない係長に任命されてみると、戸惑いと責任の重さを痛感せざるを得ませんでした。

市長からは「職員自ら考え、自ら理解して、自ら作業して作ったものでなければ意味がない」と言われていましたので、先ず市役所の中の五つの部（総務部、市民部、建設部、文化産業部、教育委員会事務局）の庶務係長に集ってもらい、全庁的取り組みをスタートさせました。

専門家として大学の先生、オブザーバーとして監査法人トーマツにも協力をいただいて、バランスシートづくりが始まりました。

組織は「バランスシート検討委員会」としました。職員にとっては、企業会計は初めての経験でしたので、検討委員会の当日は午前中勉強会、午後に検討委員会ということも何回か行い、検討委員会は6回開催しました。

検討委員会では、償却年数や勘定科目などを一つ一つ議題にあげ、評価方法のルールづくりから取り組みました。このルールは、バランスシート欄外の会計方針に記述してあります。

臼杵市だけで取り組むよりも、多くの自治体の方々に取り組んでいただき、お互いに研究することでの大きな効果が期待できるとの判断から、他の自治体に呼びかけて「臼杵市バランスシートシンポジウム」を10年10月開催しました。九州管内の自治体を中心に、200名の参加をいただき、田中元則自治省財政局指導課課長補佐と、石原俊彦関西学院大学助教授の基調講演を行いました。そして「なぜバランスシートが今必要なのか」の議論を深めました。

シンポジウムが終わる頃、大分県日田市の大石市長から「バランスシートで一体何が分かるのか、資産を一々評価することに何の意味があるのか」という質問が出されました。貴重な問いかけでもあり、次のとおり改めて考えをまとめる機会にもなりました。

「今の決算書は単年度決算であり、これではお金の流れしか分からないのでは

ないか。これから作るバランスシートは現金だけでなく、すべて記載する必要がある。現金以外の正と負の資産の流れ全体を把握できなければ、本物の財政再建はできない」という考え方を整理し直しました。

7 バランスシート完成

第5回の検討委員会で最終調整を行い、次から示すようなバランスシートが完成しました。

臼杵市貸借対照表(平成9年度)

(単位 千円)

| 資産の部 | | 負債・持分の部 | | | |
|-------------------|-------------------|----------------|-------------------|-------------|-------------------|
| 流動資産 | | 流動負債 | | | |
| 現金 | 171,822 | 翌年度返済予定市債 Ⅱ 1) | 1,299,762 | | |
| 財政調整基金 | 1,161,045 | | | | |
| 未収入金 | 466,030 | | | | |
| 特定財源未収額 | 275,635 | | | | |
| 市税未収額 | 190,395 | | | | |
| 貸倒引当金 | -11,184 | | | | |
| 普通財産(売却可能財産) | 935,363 | | | | |
| 土地 | 935,363 | | | | |
| その他 | 103,673 | | | | |
| 流動資産計 | 2,826,749 | | | 未払金 | 326,823 |
| | | 翌年度支払予定退職金 | 420,749 | | |
| 固定資産 | | 流動負債計 | 2,047,334 | | |
| 有形固定資産 | 40,283,595 | 固定負債 | 市債 Ⅱ 1) | | |
| 行政財産(売却不能財産) Ⅱ 2) | 37,760,618 | | | | |
| 生活 | 14,781,408 | | | | |
| 環境 | 2,757,566 | | | | |
| 福祉 | 745,027 | | | | |
| 教育 | 11,309,978 | | | | |
| 産業 | 6,422,828 | | | | |
| 総務 | 1,744,011 | | | | |
| 投資及び出資金・貸付金 | 1,030,682 | | | | |
| 基金 | 1,492,295 | | | | |
| 減価基金 | 115,737 | | | | |
| 特定目的基金 | 736,407 | | | | |
| 土地開発基金 | 609,474 | | | | |
| 定額運用基金 | 30,677 | | | | |
| 無形固定資産 | 6,079,365 | | | 1年超未払金 | 0 |
| 県営事業負担金 Ⅱ 3) | 6,079,365 | 退職給与引当金 | 1,520,112 | | |
| 生活 | 3,511,622 | 固定負債計 | 14,045,175 | | |
| 環境 | 0 | 持分 | 社会資本形成一般財源 | | |
| 福祉 | 0 | | | 18,654,474 | |
| 教育 | 0 | | | 国庫・県支出金 | 9,963,110 |
| 産業 | 2,567,743 | | | 積立金 | 2,653,340 |
| 総務 | 0 | | | 繰越剰余 | 1,875,030 |
| 繰延資産 | | | | 持分合計 | 33,145,954 |
| 生活 | 26,870 | 負債・持分合計 | 49,238,463 | | |
| 環境 | 6,665 | | | | |
| 福祉 | 3,205 | | | | |
| 教育 | 0 | | | | |
| 産業 | 3,838 | | | | |
| 総務 | 8,176 | | | | |
| 繰延資産計 Ⅱ 4) | 48,754 | | | | |
| 資産合計 | 49,238,463 | | | | |

Ⅰ 会計方針

- この貸借対照表は臼杵市の普通会計(地方公営企業を除く)を対象としたものです。
- 普通財産の評価は売却可能時価、行政財産の評価は取得原価に基づいて計算しています。地方財政状況調査表が現在の様式になった昭和45年度から積算しており、それ以前のものについては、把握可能な普通財産の評価のみです。
- 貸倒引当金は市税未収額に関する不納欠損額の5年間平均を計算して計上しています。
- 行政財産の減価償却は、インフラ資産については耐用年数20年・残存価額50%、インフラ外資産については耐用年数40年・残存価額10%の定額法に基づいています。
- 社会資本を形成するための補助金として受け取った国庫支出金と県支出金は、形成された社会資本の減価償却に応じてみなし償却しています。
- 翌年度支払予定退職金と退職給与引当金の合計額は、「期末時の自己都合退職の退職金平均額×期末時市職員数×40%」で計算しています。

Ⅱ 注記

- 市債残高のうち4,916,108千円については、償還時に地方交付税の補填措置が見込まれています。
- 行政財産の減価償却累計額は、11,274,788千円です。
- 無形固定資産(県営事業負担金)の減価償却累計額は、1,813,132千円です。
- 繰延資産の減価償却累計額は、29,622千円です。

8 市議会に提出、市長が説明

平成10年12月3日、いよいよバランスシート開示の予定日がやってきました。平成10年度の12月定例会市議会です。市長は、平成9年度の決算書を提出し、認定審議を求めると共に、平成8年度・9年度両年度のバランスシートを配布し、説明をしました。

又、決算委員会においてもバランスシートからわかる白杵市の財政状態について、詳細な説明を行いました。

9 バランスシートが役だった

白杵市の場合、財政的に危機的状況にあるということが、バランスシートの背景にあります。経常収支比率が90%を超えて財政が硬直化し、起債制限比率も15%を超えてしまっているという状況のもとでは、単年度で赤字を計上することは、絶対避けなければなりません。一歩間違えると財政再建団体に転落してしまいます。

常に神経を配っておかないといけないものの一つに退職金があります。公会計では、この退職金を毎年引き当てることなく、支払いが発生する退職時に一挙に計上するという方法がとられてきました。これではあまりにも不用心といえるでしょう。

白杵市のバランスシートでは、退職給与引当金の金額は、職員が年度末に全員退職したと仮定した場合の退職金を算出し、その40%を計上しました。

次年度末退職予定者分の退職金については、40%だけでなく、その全額を抽出して流動負債として計上しました。この措置は、翌年度の財政運営を計る上で、翌年度退職金が最も留意しなければならない項目だからです。

予算編成にあたり、次年度の退職金額にまず

最初に留意することは、財政担当者にとっては常識的なことかもしれませんが、これを市民に明らかにして、一部の財政関係職員だけでなく、市役所全体、市民全体で負債として認識し、注意を払うシステムにすることは大きな意義があるでしょう。

白杵市では、バランスシート上に計上して、引当金として注意を払うだけでなく、後年度の退職者数急増時に備えて平成11年度予算には、退職手当基金を創設しました。

10 簿外債務と共に 簿外債権も明らかに

作成したバランスシートによって、退職金という巨大な簿外債務を抱えていることが明らかになりました。同時に起債のうち、償還時に元金と利子を地方交付税に上乗せして補填されることになっている金額についても、金額を算出して欄外に注記する方法で明らかにしました。

償還時に地方交付税に上乗せして、実質的には国（政府）が返済してくれる、いわゆる優良起債と呼ばれる制度は減税補填債や過疎債、地域総合整備事業債をはじめ多岐にわたっています。

毎年度、地方債残高がいくらあるかは発表されますが、このうち国（政府）が補填することになっている金額がいくらあるのかについては、発表されたことがありませんでした。

優良な財源の一つとして、この起債を利用していますが、将来補填してくれる数字を絶えず管理しているわけではありませんでした。

検討委員会の討論の結果、この数字を公表することにしました。固定資産欄に計上する方法、固定負債欄にマイナス計上する方法等も検討されましたが、結局欄外注記にとどめるべきだということに落ち着きました。

白杵市の平成9年度決算では、市債残高約138億2千万円のうち約49億2千万円は補填を

約束されているものであり、臼杵市が将来の一般財源のやりくりによって返さなければならない純粋な市債は、約89億円ということになります。

バランスシートをつくることによって、地方債残高を管理すると同時に、純粋な市債残高の動向も監視することができるようになりました。

11 道路改良財源に優良起債

臼杵市では、平成11年度予算編成にあたり、優良起債を活用した道路改良事業に積極的に取り組む方針を決めました。

平成7年度で15.6%に達していた臼杵市の起債制限比率は平成8年度14.9%、9年度14.1%、10年度13.9%と順調に減少してきました。

今後も起債制限比率の縮小を最大課題としつつ、財政再建優先でいくのか、サービス量の増大を計りながら徐々に財政再建を進めるのかは思案のしどころです。

臼杵市では、後年度負担に対する備えとして行政改革を進めながら、不足している道路改良財源を優良起債に求めて積極的に取り組むことになりました。

3年間で20億円の道路改良事業を実施しますが、負担割合を次のように予定しています。

| | |
|-----|-------------------|
| 事業名 | 市制50周年道づくり事業 |
| 財源 | 県負担金（広域道づくり事業）2億円 |
| 地総債 | 18億円 |
| | （元利支払いの54%は補填される） |

財政再建と積極サービスの展開を両立させるためにも、バランスシートを把握するということは、どうしても必要なことであるといえます。

12 サービス形成勘定作成が次の課題

バランスシートはサービス形成勘定と表裏一体をなすもので、サービス形成勘定を作成するには期間のはじめの資産状況をはっきりさせて



国宝臼杵石仏



二王座（におうざ）歴史の道

おこななくてはなりません。バランスシートづくりは、サービス形成勘定作りの前段階と言うこともできます。

経営資料としてのバランスシートは、経営の結果のよし悪しを判断したり、企業の体力を見たり、今後の長期的な改善指針を見つけるのに役立ちますが、バランスシートだけを見て、1年間の経営活動の内容を詳細に知ることはできません。

1年間の自治体の活動成果を示すものが、サービス形成勘定ということになります。平成11年度で白杵市のサービス形成勘定の作成に取りかかることになりました。

【自治体は営利を目的としない】

利益追求を目的としない自治体の活動においては、利益はゼロに設定されているといってもよいでしょう。企業における利益形成勘定は、自治体においては必要ないことになります。

企業会計における利益形成勘定は、自治体においては「サービス形成勘定」に他なりません。企業においては、利益の産出を最大の目的として企業活動を行うのに対して、自治体では、利益を追求してはならないものとして、サービスの提供を目的として活動するからです。

13 市民サービス評価を 受信するアンテナ

白杵市では先ずバランスシートをつくり、次にサービス形成勘定づくりに取り組んでいます。これが完成してもこのプロジェクトが完了するわけではありません。

自治体では企業と異なり、商品の売買という行為がなく、サービスの提供という一方的な行為にとどまります。そのサービスをより改善していくためには、市民のサービスに対する評価を受け取り、判断する工夫が必要になります。

自治体の場合は、提供サービスに対する市民の反応・意向を聴き取るためには、先ず提供サー

ビスに対する正確な情報開示がなされなければなりません。次に市民の中に入り込んで市民の声を集める努力が必要です。そのためのツールをどのように準備するかを今後検討していくこととなります。

岩手県における事務事業評価制度の実践と課題について

岩手県行政システム改革室行政システム改革監 今泉敏朗

1 はじめに

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が、平成11年7月8日に成立し、地方自治は「分権型社会」という新しい時代に向けて、大きな一歩を踏み出した。分権型社会では、中央の発想に基づく画一的な行政運営ではなく、地域の発想や個性に根ざした多様な地域経営を進めることが基本となることから、これに伴って行政の運営も発想の大転換を求められることになる。

岩手県は、2010年を目標年次とする総合計画「新しい岩手・21世紀へのシナリオ」を、平成11年8月23日に公表したが、その中において、新しい時代に対応した県の行政システムのあり方を「県行政を進める上での四つの方針」（県民と共につくる開かれた県政・生活者の視点に立った県政・地域の視点に立った県政・機動性と柔軟性を重視した県政）として示し、行政の仕組みを生活者や地域の視点から見つめ直すことを明らかにした。

県民と『共につくる開かれた県政』とは、情報公開の徹底などにより県民との情報共有システムを構築し、政策形成過程への住民参画を促進するとともに、情報の共有化を通して「民」と「官」との役割分担を見つめ直していこうというものである。

『生活者の視点に立った県政』とは、県民ひとり一人の暮らしの満足度を高めるために、行政は住民へのサービス提供者として、これまで

の行政運営の仕組みや仕事の進め方を生活者の視点に立ったものに変革していくということである。昨年度、顧客の視点で企業の仕事の進め方などを評価する手法を用いて、県庁のそれぞれの部署において「県民の視点」に立った行政運営が行われているか“健康診断”を行い、本年度はその診断結果を基に改善に取り組んでいる。

『地域の視点に立った県政』とは、分権型社会においては地域のことは地域で考えることが基本となることから、住民に最も身近な存在である市町村や県の出先機関が、生活者や地域の立場に立って、何をすべきかを判断し、施策を決定していくことがこれまで以上に求められるようになる。このため、岩手県では、県行政の徹底した「分社化」を進めてきた。分社化とは、事業部門の分離・独立により全社的な事業の再構築を進めようとする手法で、民間企業で採用されているものであるが、同様の考えを県行政にも導入し、自然・文化・社会条件が異なり、多様な特性を有する県内12地域に配置されている地方振興局（県の総合出先機関）の権限を大幅に強化し、住民に身近なところで物事を決め



今泉敏朗

いまいずみ としろう

1974年 早稲田大学大学院修士課程修了
1977年 岩手県庁採用
1996年 人事課長補佐
1998年 総務学事課文書公開監
1999年 行政システム改革室行政システム改革監

る仕組みづくりに取り組んできたが、これからも地域の視点で、住民や市町村と共に地域づくりを考え、施策を推進する『現場重視の地域経営』を一層充実していくということである。

『機動性と柔軟性を重視した県政』の推進とは、生活者の視点に立って、質の高い行政サービスを効率的に提供していくためには、成果主義・結果重視の行政運営や、県が行う仕事の内容やその成果を住民がチェックし、評価する事務事業評価や政策評価、さらには発生主義会計方式に基づく財務状況の公表等の導入が不可欠であり、自分たちの仕事の結果や成果について外部からの評価を受けることで、より県民満足度の高いサービスを提供できるように仕事の仕組みや進め方を常に改善していくということである。

新しい総合計画における「県行政を進める上での四つの方針」に関しての説明が長くなったが、「生活者」や「地域」からはじまる「生活者主権・地域主権」の時代においては、住民の行政への参画が不可欠であり、岩手県においては事務事業評価制度は、住民が県で行う仕事に関して意見を表明したり、あるいは意思を形成していく際の“ツール”のひとつとして、その役割が期待されているのである。

2 事務事業評価制度導入の目的

岩手県の事務事業評価制度は、平成9年10月に導入されたが、その導入の目的を背景にも触れながら説明してみたい。

この年、国においては「この国のかたち」を見つめなおし、再構築を図るために「行政改革」、「財政構造改革」等の六つの改革に着手した。

岩手県においては、そうした国の動きを受け、右肩上がりの経済成長が望めない状況下にあっては、小さくて効率的な行政執行体制への移行が不可欠であるが、他方、県民サービスの質を低下させることなく、その徹底を図るという観

点から、行財政運営の一層の健全化、効率化を図り、県民の視点に立った行政の推進を図るための「行財政システム改革指針」を平成9年10月に策定し、その中において、例えば財政運営健全化のために、平成12年度まで予算の歳出規模の抑制を図ることとし、歳入に占める県債(財源対策債を除く)依存度を10パーセント未満まで縮減するとともに、平成12年度末における財政調整基金、県債管理基金及び公共施設等整備基金の合計残高を700億円以上確保するという行財政運営の一層の健全化、効率化を図るための具体的方策を示した。

施策の課題と目標の明確化

この方針を踏まえて、平成10年度の当初予算は、昭和25年度の当初予算以来実に48年ぶりといわれる、対前年度比3.8パーセントのマイナス予算となった。このようなマイナス予算を今後も継続していくとした場合、必要性の高い施策についてその効果が早期に表われるように優先的、重点的投資を進めるためには、右肩上がりで予算が伸びていくというこれまでの考え方を一度白紙に戻し、いままでやっていた事業が本当に必要だったのかという事業の評価を行い、削るべきところを削らないと新たな財源が出てこないということを認識させること、言い換えれば、これからは、仕事のうえで新しい課題に対応していくためには、いまある事業の成果を検証して、その中で不要なものを削り落とすことが必要であることを職員ひとり一人に理解してもらうことが大事であり、その作業を行うための手法として、当時すでに三重県で実践されていた事務事業評価制度の導入に踏み切ったのである。

その背景には、右肩上がりの“成長”を前提に組み立てられてきた行財政運営の仕組みを根底から変えていくという作業に取り組むことができない地方自治体は「これからの地域経営に参画できない」という増田知事の危機意識が

あった。

県民の行政への参画

ところで、これまでやっていた事業が本当に必要だったのかという評価は、例えば、財政課の行う毎年度の予算査定作業や、行政改革大綱に基づく事務事業の見直し等で、常に行われており、それらの見直し等と『事務事業評価制度』における評価とは何が異なるのか、という意見や反発が職員の間にはあった。

しかしながら、右肩上がりの“成長”が当然に期待できた時代には、「利益を失う集団」は存在せず、成長に伴う「配当」を、いかに適正に配分するかということだけに注意を払っていればよかったが、右肩上がりの“成長”が見込まれない状況にあっては、従前に比較して小さくなった「配当」をどのように配分するかについては、あるいは不要な事業やサービスを削り落とした結果の善し悪しは、そうした検証作業の過程をすべて公開して、サービスの受け手である県民の評価に委ね、評価を委ねられた県民は、地域にとって一番重要なものは何かという視点で判断をしていくことがますます重要になってくる。事務事業評価制度は、そうした事業やサービスの削り落とし、すなわち事業の休止や廃止、あるいは今後どのような分野に限られた資源を重点的に配分していくのかということについて、県民と行政とが同じ土俵のうえで、論じ合うことのできる“ツール”になり得るということが、従来型の単なる「事務事業の見直し」とは大きく異なる点であり、そのことが事務事業評価制度導入の動機の一つともなったのである。

したがって、制度を作り上げるに当たって、事務事業の評価の客観性を担保するとともに、県民が議論に参加しやすくするために、その評価の基準は可能なかぎり数値化すること、その検証の過程はすべて県民に公開することを、知事から強く求められた。

知事は、事務事業の評価内容だけでなく、予算編成過程についても県民に公表していくということを当初から念頭においており、平成10年10月に行われた幹部職員を対象にした研修のなかで、「これからは事業の重点化を図る時代。地域づくりのうえでどのような事業が必要かについての選択権があるのは地域の住民」でなければならないとして、次のようにその必要性を説いた。

「今までは予算が出来上がった段階で初めてオープンにするということだった。議会に説明はするが、県民に個別具体的に説明をするという努力というものがあまりなかった。大事なのは、予算の内容についての県民への説明。ブロックごと、市町村ごと、あるいは地域ごとにやるべきであり、やってやり過ぎるということはない。これは住民により身近な市町村の予算と同じように考えてもよいのではないか。こういうことをしっかりとやっていくことによって、改めて次の年度についての県民の考えというものがまとまってくる。そのためにも、事務事業評価と予算編成過程の説明を丁寧にやっていかなければならない。」

これを受けて、予算要求概要については平成10年12月から、事務事業評価の内容については平成11年3月から、行政資料センターにおいてそれぞれ公表され、「県民に開かれたわかりやすい県政」がさらに推し進められた。

3 事務事業評価制度の概要

岩手県の事務事業評価制度は、制度の目的、評価の対象となる事務事業の範囲、評価の実施方法などを定めた事務事業評価要綱（平成9年10月2日制定。以下「要綱」という。資料1）と、評価指標の設定の仕方や指標の分析方法、調書の様式とその記載要領等評価の具体的方法を定めた事務事業評価実施要領（以下「実施要領」という。資料2）に基づき運用されている。

制度の概要を述べる前に、岩手県の事務事業評価制度の特色について触れてみたい。

特色

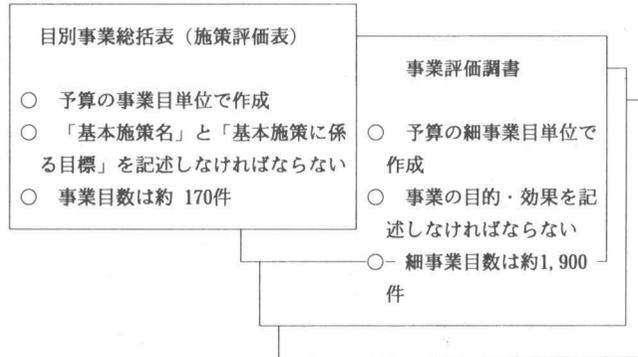
- (1) 予算編成に反映させることを明記したこと
制度の実施方法について定めた要綱第3の中で、総務部長は、翌年度の予算要求事務に先立ち、当該年度における評価の実施方法を各部局長に通知するという形で、事務事業の評価は、毎年度の予算編成に反映させるものであることを、明確に謳っていることが、特色のひとつであるといえるが、その功罪については、今後の課題のところで触れることにしたい。
- (2) 評価の対象となる事務事業を限定したこと
当然の帰結といえなくもないが、評価の対象となる事務事業を、要綱の別表に掲げる網かけ部分の予算費目に対応するものに限定し、それぞれの評価方法を定めたことも特色といえる。
- (3) 県が行うべき事務事業かどうかを点検させていること
大きな成長が望めない経済社会情勢の下にあって、多様化する県民のニーズに的確に応えていくためには、民間の方がよりサービス内容の幅が広がったり、低コストで質の高いサービスを提供できる場合は民間に委ねるなど、必要な社会サービスを総体として、より効果的・効率的に提供できるようなシステム、県民の側からいえば、必要とするサービスを自ら選択できるようなシステムを構築していく必要がある。このため、作業の入り口の段階で、すべての事業について自主点検を行い、その仕事が本来県が行うべきものかどうか、社会経済の変化によりその所期の目的が失われたり、その役割を終えていないか、県民ニーズに的確に応えているかなどを検証させることにしており、その際の評価の「視点」を示した『事務事業評価基準』を定めている。
- (4) 可能なかぎり指標を用いていること
評価の客観性を担保するために、可能なかぎ

り指標を用いることとし、事業の種別ごとに指標の具体的な算出方法を例示している。

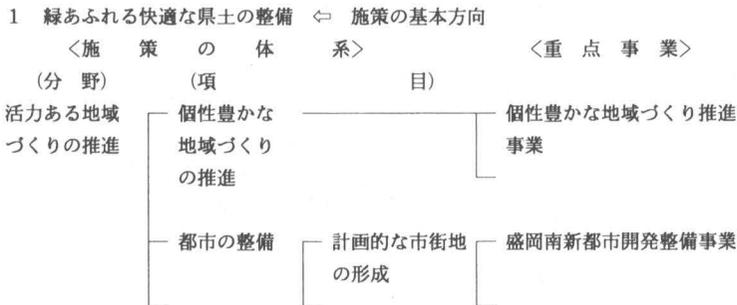
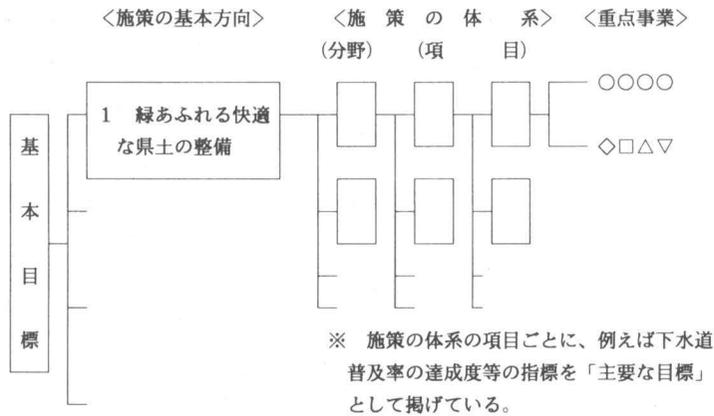
例えば、人材養成事業の場合には、次のような算出方法が例示されている。

- (1) 養成の成果が把握できる場合はそれを指標とする。
 - ①人材登録等数／研修受講者延べ数、②資格取得者延べ数／研修受講者延べ数
- (2) 計画的に人材養成している場合はその指標も併せて用いる。
 - ①養成実績数／養成計画（必要）人員数
 また、河川改修事業の場合には、次に掲げるような評価指標を総合して、整備の優先度を判断することとしている。
 - (1) 整備の必要性
 - ①想定氾濫区域内の家屋数の規模（人口）、②想定氾濫区域内の農地面積の規模、③想定氾濫区域内の重要施設（行政施設、民生施設、医療施設、教育施設、商業施設等）数の規模、④想定氾濫区域内の工業出荷額の規模
 - (2) 整備の緊急性
 - ①過去の被害実績、②現況河道の流下能力による危険度、③洪水流量を助長するような流域内の開発行為の進展度合い
 - (3) 整備の総合性・関連性
 - ①区画整理、都市基盤整備、道路整備等、②ほ場整備等産業基盤整備、③弱者対策施設等の基盤整備
 - (4) 整備の効果
 - ①効率性としての費用便益、②改修後の沿川土地価格の上昇等による資産増加、経済活動活性化への波及度、③過疎進行の抑止
 - (5) 整備の実現性
 - ①地元の協力体制の度合い、②関連施策等の導入と推進体制の度合い
 - (6) その他
 - ① 高齢者の人口に対する割合の程度

図 事務事業評価制度の構成



第三次岩手県総合発展計画の構成



事務事業評価制度と長期計画等との関係

岩手県の事務事業評価制度における狙いは、県にとって必要性の高い施策は何かを明確にして、その必要性の高い施策についてその効果が早期に発現するような資源の優先的・重点的投下を行うということにある。

そのためには、個々の事業の施策目標を明確

にするとともに、平成3年度に策定した県の長期計画（第三次岩手県総合発展計画）に掲げられた「主要な目標値」や「重点事業」との位置関係を明らかにして、ひとつ一つの事業の必要性や、効果を判定していく必要がある。図に示したように、予算の事業目単位で作成される「目別事業総括表（施策評価表）」（資料3）の「基

本施策名」の欄には、例えば「個性豊かな地域づくりの推進」、「都市の整備」というように「事業目」に関連する基本施策名を、第三次岩手県総合発展計画の「施策の体系」をベースにして記載することを求めている。

ところで、1件ごとの事務事業の評価は予算書の細事業目単位で行われ、細事業目単位ごとに1枚の「事業評価調書」（資料4、資料5）が作成され、さらに細事業目単位を括る予算書の「事業目」単位ごとに「目別事業総括表（施策評価表）」が作成されていくことから、事務事業評価制度と予算書との関係は明確であるが、総合発展計画の「施策の体系」と予算書の「事業目」とは連動していないことから、「目別事業総括表（施策評価表）」の「基本施策名」は総合発展計画の「施策の体系」をベースにして記載することになってはいるものの、効果や達成度について評価を行った個々の事業と、総合発展計画に掲げられた「主要な目標値」や「重点事業」との位置関係は必ずしも明確ではない。

調書の種類

事業の種別ごとに、次に掲げる4種類の調書がある。

このうち、公共事業以外の事業の評価に用いられるものは「目別事業総括表（施策評価表）」と「事業評価調書（公共事業以外）」であり、公共事業の評価に用いられるものは「目別事業総括表（施策評価表）」と「事業評価調書（公共事業）」、事業評価調書ごとに添付される「付表」である。

① 主要経費に係るもの

ア 『目別事業総括表（施策評価表）』（資料3）施策単位で評価を行うための調書で、次に掲げる個別の調書の記載内容を集約したものである。

イ 『事業評価調書（公共事業以外）』（資料4）公共事業以外の評価対象事業ごとに作成される調書で、評価の対象となる事業のすべてについて作成されるものであ

る。

ウ 『事業評価調書（公共事業）』（資料5）道路、河川等の公共事業ごとに作成される調書である。なお、公共事業の場合は、例えば「河川改修事業費」というように事業単位で評価を行うために、事業評価調書とは別に事業箇所ごとの評価を記載した『付表』（資料6）を添付しなければならない。

② 一般行政経費に係るもの

ア 『事業評価調書（一般行政経費・国庫対応経費）』一般行政経費のうち国庫対応経費に係るものについて作成し、各部局において「事務事業評価基準」に基づいて自己評価を行った後、その結果を踏まえてこの調書に所要の記載を行い、財政課に提出するものである。なお、紙幅の都合もあり、この調書についての詳しい説明は、割愛させて頂く。

【注】

「主要経費」とは、県勢発展上重要なもの及び政策的な性格を有する経費で、普通建設事業、災害復旧事業等の経費をいい、「一般行政経費」とは、主要経費以外の経費で、人件費、管理運営費等をいう。

4 評価の方法

次に、事務事業の評価がどのように行われるのか、事業評価調書への記載方法と併せて見ていくことにする。

公共事業以外の事業についての評価方法

(1) 「事業名」の欄

調書の対象となった事業名を記載するが、事業の名称は予算書上の細事業目名とする。その事業がいくつかのメニューにより構成されていると1事業として評価することが困難な場合には、「1事業1調書」という観点から、それぞれ

のメニューごとに記載しなければならない。

例えば、保健福祉部が所管している「老人福祉施設整備事業」は、ここでいう細事業目に当たるが、「特別養護老人ホーム施設整備事業」などいくつかのメニューにより構成されている。したがって、このような場合は、「特別養護老人ホーム施設整備事業」など「老人福祉施設整備事業」を構成するメニューごとに調書を作成することになる。

(2) 「事業の目的及びその効果」の欄

- ① 「事業の根拠」には、その事務事業を行うに当たっての法令等の根拠を記載する。
- ② 「事業の目的及びその効果」は、その事務事業を行う目的及びその効果を記載することになるが、『効果』は、後述する「評価指標」の記載内容と連動しており、職員ひとり一人に自分の担当している事務事業の必要性や有効性について、白紙に戻って見直しを行わせることを狙っている。
- ③ 「目標値達成のための方策」は、(4)の「評価指標」欄の『目標値』の欄に記載されている当該年度の目標値を達成するための具体的方策（例えば、相談員の相談件数を増加させるためのPR活動や巡回相談の展開

等)や、事務事業の目標値達成の障害となっている問題がある場合には、その問題の内容とその解決策を具体的に記載させるもので、これも職員のひとり一人に事業の効果や成果を重視する姿勢を植えつけていくことを目的にしている。

(3) 「事業に係るコスト」の欄

当該年度における事務事業に携わる人員の人員費や事務費等の事務処理コストと前年度における当該コストとの比較検討が求められ、検討の結果「今後節減可」と判断される場合には、「事務事業評価基準による検討状況」欄の「平成〇年度に比較し改善する点」の欄に、その内容を記載することになる。

(4) 「評価指標」の欄

事業効果を把握するために、事業効果の年次別推移、全国等の比較、県の長期計画等との比較という3種類の評価基準の類型を定め、それぞれについて評価の方法等が定められている。

① 「事業効果の推移」

どのような事業であっても、その実施に当たっては何らかの『効果』が期待されている。例えば、広報活動であれば、期待される効果は県民の県政への理解度と関心の向上であ

表1 広聴広報活動費（テレビの放送）の例

| 指標名 | 7年度 | 8年度 | 9年度 | 10年度 (目標値) | 伸び率 | 結果の分類 |
|------|------|------|------|---------------|------|-------|
| 放送件数 | 156 | 182 | 168 | 169 | 1.04 | II |
| 視聴率 | 4.70 | 6.70 | 5.88 | 7.51 | 1.12 | I |

放送件数：年間の放送件数

表2 空港利用促進協議会負担金の例

| 指標名 | 7年度 | 8年度 | 9年度 | 10年度 (目標値) | 伸び率 | 結果の分類 |
|----------|-------|-------|-------|---------------|------|-------|
| 空港利用者数 | 128.0 | 144.4 | 149.6 | 150.0 | 1.08 | I |
| ロードファクター | 57.7 | 59.1 | 59.8 | 60.0 | 1.01 | II |

空港利用者数：平成5年度利用者数を100とした場合の指標

ロードファクター：搭乗者数を座席提供者数で除したもの（単位：%）

り、空港の利用促進活動であれば、空港利用者数の増加や飛行機の座席利用率の向上が、その期待される効果である。

こうした「期待される効果」を、広報活動の場合には、アンケート調査による定着度の把握や、テレビの放映件数や視聴率など、その効果を的確に判断することのできる指標をいくつか選びだし、それらの指標の過去3年間における推移を分析し、評価を行うものが、「事業効果の推移」である。

事業効果を表す指標の取り方については、実施要領の別紙1「性質別指標類型」で例示されており、担当者はその中から該当するものあるいは類似するものを探し出してきて、事業効果の指標化を行うことになる。次に、その指標が逐年で伸びているかどうかにより、それぞれの指標ごとに、5パーセント以上増加している場合にはⅠと、逆に5パーセント以上減少している場合にはⅣと、ランクづけを行う。

なお、増加率が5パーセント未満の場合はⅡに、減少率が5パーセント未満の場合はⅢに、ランクづけされる。

② 「対全国等比較」

事業効果の年次別推移で選んだ指標について、全国平均又は東北平均との比較を行うものであり、例えば、特別養護老人ホーム整備事業の場合は、人口10万人当たりの箇所数やベッド数を比較し、本県の整備水準を判断するものであるが、ここでも、既存の調査で得た数値等では対応できない場合には、例えば、東北レベルでの調査を実施して必要な数値等を収集するなど、可能なかぎり数値を用いた

評価が求められている。

比較の結果、整備水準が10パーセント以上高い場合にはⅠと、逆に10パーセント以上低い場合にはⅣと、ランク付けを行う。

なお、整備水準の高さが10パーセント未満の場合はⅡに、整備水準の低さが10パーセント未満の場合はⅢに、ランクづけされる。

③ 「三県総等の達成状況」

平成8年度を初年次とする平成12年度までの県の第三次総合発展計画の後期実施計画で目標値設定された事業について、事業の実施による目標値の達成状況を見るもので、整備水準が目標値より10パーセント以上高い場合にはⅠと、10パーセント未満の場合にはⅡと、逆に目標値より低い場合には、それが10パーセント未満のときはⅢに、10パーセント以上のときはⅣに、それぞれランクづけされる。

例えば、ケアハウス整備事業においては、第三次岩手県総合発展計画の平成10年度の整備目標 608床に対して、整備水準が 392床に過ぎず、したがって「三県総等の達成状況」は 0.65ということになり、「結果の分類」はⅣということになる。

評価指標として掲げられた「事業効果の推移」、「対全国等比較」及び「三県総等の達成状況」に該当するものがない場合には、それに代わる評価方法を次に説明する「指標に代わる評価方法」の欄に記載しなければならない。

(5) 「指標に代わる評価方法」の欄

評価の対象となった事務事業のなかには、事業の効果を指標で表すことは困難なもの、あるいは指標を用いている場合であってもそれだけ

表3 特別養護老人ホーム整備事業の例

| 指標名 | 積算内容 | 結果の分類 |
|--------------------------|------------------------------------|-------|
| 入所定員の状況 | 8年度：(本県) 0.98 ÷ (東北) 0.89 = 1.10 | Ⅰ |
| 高齢者 100人当たり の施設定員数の状況 | 8年度：(本県) 1.557 ÷ (東北) 1.387 = 1.12 | Ⅰ |

では事業の効果を十分に表せないようなものもあることから、「評価に代わる評価方法」の欄を設けて、指標に代わる評価の方法や、指標の補足などを記載させ、事業効果を判断させることにしている。

例えば、当面する県政課題に関しての政策形成や政策判断に係る情報収集に要する経費などは、情報収集の回数だけではその効果を判断することはできない。したがって、このようなものについては、収集された情報等のなかで具体的な施策に結びついたものはあるか、あるいは実を結んだプロジェクトはあるか、というような記述を通して、事業の効果を判定することにしている。

なお、「県民ニーズ等の状況」欄には、当該事業に関して住民のアンケート調査等により住民の意向等が把握できたり、県議会等において請願が出されていたり、県政懇談会等において意見・提言がなされているなど、当該事業に対して第三者の視点に立った的確な評価を把握できる場合は、その内容を記載する。

(6) 「事業に対する評価」欄

事業効果の年次別推移等の指標による効果と、指標に代わる評価方法を用いた場合にはその評価等を、総合的に判断して当該事務事業の効果の最終的な評価を行うのが「事業に対する評価」である。その結果、効果が高いと判断されるものは「A」に、相当程度効果があると判断されるものは「B」に、効果があまりないと判断されるものは「C」に、効果がほとんどないものについては「D」に、それぞれランクづけを行う。

各担当部局では、この評価結果をもとに事務事業の廃止、縮減等の見直しを行うことになる。また、財政課においては、提出された事業評価調書の事業効果について独自に分析し、A・B・C・Dのランクづけを行い、その結果を予算査定に反映させることになる。

ところで、担当部局と財政課において効果が

あまりないと判断され「C」にランクづけされたものは、大凡事業の廃止ということになるが、事業の中には「A」や「B」にランクづけされたものであっても、より質の高いサービスを効率的に提供するという観点から、他の類似の事業に統合するために「廃止」される場合もある。しかし、その場合には、事業の統合によりどのような効果が表れたかということについては、次の年に「評価」が行われるまでわからないという問題がある。

評価指標で判断できない特別な事情や、事業廃止に伴う影響など特別な事項があれば、この欄に記載できることになってはいるが、やはり「事業の統合」の時点で、その効果の事前評価が行えるような仕組みが必要ではないかという意見もある。

公共事業に係る評価調書

(1) 「事業名」欄

公共事業に関しては、「1事業1調書」という形式ではなく、公共事業単位に調書を作成する形式を採っている。そのため、「事業名」の欄には評価の対象となった事業名が、例えば「道路事業」、「砂防事業」、「漁港事業」等というように公共事業単位で記載される。

(2) 「全体評価」欄

事業効果を把握するために、「全体評価」と「箇所別評価」を行っているが、全体評価は、「全国等比較」と「三県総達成状況」とで構成されており、その指標の取り方や分析方法は、公共事業以外の事業における場合と同じである。

箇所別評価は、当該公共事業の「必要性」、「重要性」、「緊急性」、「効率性」及び「熟度」について、事業施工箇所ごとに100点満点の点数評価を行うものであり、「岩手県公共事業評価制度」の適用対象となる公共事業については、その制度に基づいて事前に評価を行い、その結果、事業を継続することとされたものについて箇所別評価を行うことになる。

【注】

「岩手県公共事業評価制度」とは、建設省、運輸省及び農林水産省が所管する公共事業のうち、県が事業主体となって実施するものや、それらの事業に類する県単独の事業で、新たに事業費を予算化しようとしているものや、事業採択後5年間を経過した時点で事業が未着工のもの、事業採択後10年間経過した時点で事業が継続中のものなどについて「評価」を行う制度で、平成10年9月から導入された。

事業の評価は、学識経験者等の第三者で構成される「事業評価委員会」が、事業の進捗率や整備効果の発現状況等の「事業の進捗状況」、事業に対する社会経済的評価、予算の動向、自然や生活環境保全等の観点で特記すべき事項等の「社会経済情勢(の変化)」、費用項目に関する要因変化等の「費用対効果分析(要因の変化)」等の視点に立って行う。

「事業評価委員会」で事業継続とされたものについては、別途、事務事業評価制度による「箇所別評価」が行われることになるが、評価の基本的な視点や評価手法の内容等を考えた場合、むしろ「箇所別評価」を行った後に、対象事業を「事業評価委員会」に付議すべきではないか

という意見があり、両者の整合性をどのように図っていくかが今後の課題である。

① 「全国等比較」では、道路改良率、河川改修率等のように他都道府県との比較ができる指標について年度ごとに比較を行い、また、「三県総達成状況」では、第三次岩手県総合発展計画で目標値設定された事業について、事業の実施に伴う目標値の達成状況を把握する。なお、第三次岩手県総合発展計画において目標値が設定されていないものについては、例えば、一定の整備基準が法的に明示されていたり、他の計画において整備基準が示されている場合には、当該整備基準等に対する達成状況を把握することになる。

その結果、他都道府県と比較して、岩手県の整備水準が10パーセント以上高い場合にはIと、逆に10パーセント以上低い場合にはIVというようにランク付けを行う。また、「三県総達成状況」についても、整備水準が目標値より10パーセント以上高い場合にはIと、逆に10パーセント以上低い場合にはIVというようにランク付けを行う。

② 「箇所別評価」は、前述したように、公共事業の必要性、重要性等について、事業施工箇

表4 河川改修事業の評価指標及び評価方法

| 評価指標 | 評価方法 |
|---------------|---|
| (1) 必要性 (30点) | 評価 a) 想定氾濫被害額に応じて20点～15点の点数配分 評価 b) 想定氾濫区域内の公共・弱者施設数に応じて5点～0点の点数配分 評価 c) 高齢者人口の割合に応じて5点～1点の点数配分 |
| (2) 緊急性 (40点) | 評価 d) 過去の被害被害額に応じて15点～10点の点数配分 評価 e) 過去の公共・弱者被害施設数に応じて5点～0点の点数配分 評価 f) 過去の被害回数に応じて10点～1点の点数配分 評価 g) 河川整備率に応じて1点～5点の点数配分 評価 h) 流下能力比に応じて1点～5点の点数配分 |
| (3) 重要性 (5点) | 評価 i) 開発行為の有無及びその種類に応じて10点～0点の点数配分 |
| (4) 効率性 (10点) | 評価 j) 投資効果に応じて10点～1点の点数配分 |
| (5) 熟度 (10点) | 評価 k) 地元の協力体制、推進体制等の度合いに応じて7点～2点の点数配分(推進体制が整備されている場合は加算点あり。) |

所ごとに100点満点の点数評価を行うものであるが、河川改修事業の場合には、前頁の表4のような評価方法が用いられ、その結果は、後述する「付表」に総合点数の高い順に記載される。

(3) 事業評価調書の「付表」

公共事業については、事業評価調書ごとに、それぞれの公共事業の事業施行地区ごとの事業評価を記載した「付表」を添付しなければならない。

「事業評価」の欄には、箇所別評価欄に記載した必要性、重要性、緊急性、効果性等の評価指標の区分ごとに算出された評価点数を記載することになるが、その場合、継続事業・新規事業を問わずに事業評価点数が高い順に記載していく。

目別事業総括表（施策評価表）

この総括表は、予算書の事業目ごとに作成され、作成単位となった「事業目」に関連する評価調書の内容を集約し、施策単位で評価を行わせるものである。

(1) 「基本施策名」と「基本施策の目標」の欄

「基本施策名」には、第三次岩手県総合発展計画の「施策の体系」を参考に、例えば、福祉部門であれば「健康と生きがいづくりの推進」、「福祉サービスの推進」というように施策の方向を記載することになる。「基本施策の目標」には、基本施策が「健康と生きがいづくりの推進」であれば、その基本施策を構成する高齢者社会支援事業や老人クラブ活動等社会活動促進事業等の事業目標を「社会参加の推進」、「健康の保持増進」などのように記載する。

(2) 「構成する事業」・「評価」・「事業費」欄

「構成する事業」欄の事業名、「評価」欄の評価、「事業費」欄の事業費については、すべて個々の事業評価調書に記載されている事業名、事業に対する評価内容等が転記される。

なお、公共事業についても、この総括表を作

成しなければならないが、「基本施策名」から「事業費」までの欄の所要事項を記入すれば足りるなど、記載方法が簡略化されている。

5 今後の課題

この制度を導入したことにより、予算の面についていえば、平成9年度に行った評価の結果、255事業について「廃止」あるいは「縮減」と判定され、平成10年度予算当初予算において92億84百万円の事業費が節減された。また、平成10年度においては、247事業について「廃止」あるいは「縮減」と判定され、同様に26億82百万円の事業費が節減された。廃止あるいは縮減と判断された事業数の大半は、いずれも担当部局における見直しの結果によるもの（平成9年度は255件中223件、平成10年度は247件中219件）であり、その意味では「事務事業の評価は、各部局において行うことを基本とする」（要綱第3第1項）という制度の所期の目標は、達せられたといえることができる。

一方、職員の意識の変化について見た場合、制度導入当初は、事務や事業の効果をすべて指標化したり、数値で表すことへの戸惑いや反発等もあったが、事業の目的や期待される効果は何かということの評価調書に記述していく作業を通して、単に前例を踏襲するのではなく、その事務や事業の必要性や有効性というものをゼロから見つめ直すという姿勢が求められていることへの理解が徐々に浸透してきており、その意味では、右肩上がりの成長を前提に組み立てられてきた行財政運営の仕組みを根底から変えていくための環境のひとつが整いはじめてきたといえるのではないかと受けとめている。

導入時の混乱が治まるにつれて、職員の間からは、「効率性や経費の節減のみが強調されすぎて、行政サービスの質をどのように高めていくのかという視点がない」、「県の総合計画と連動していない。」等々色々な意見がでてくるように

なったが、ここでは今後の課題とその取組みの方向性について述べてみたい。

事務事業評価制度の導入の目的は、「右肩上がりで予算が伸びていくというこれまでの考え方を一度白紙に戻し、いままでやっていた事業が本当に必要だったのかという事業の評価を行い、その中で不要なものを削り落としていく作業を行う」ことにあった。

この導入目的をキチンと実現するためには、「事業の目的がどのようなもので、これまでにどのような成果を上げたのか」がまず問われ、次に「今後もその事業を行っていく必要があるのか」、「必要があるとした場合であってもその仕事は行政が担わなければならないものか」といったことが順に評価されていかなければならない。しかしながら、現行の評価調書の「事業目的や事業効果」の記載欄はスペースが小さく、そこに記載された文言からは目的や効果を十分に読み取ることができないこと、また、事業効果を客観的に把握するために、事業の成果が分かるような指標を用いることとされているが、実際に用いられているものは行政資源の「直接投入量」や行政資源の投入による「結果量」を示す指標で、行政資源の投入によりどれだけの効果があったのかという「成果（アウトカム）指標」はほとんど用いられていないため、その結果や効果が分かりにくいこと、「直接投入量」や「結果量」を示す指標を用いた場合であっても、その事業の効果を表すものとしてそのような指標の設定の仕方が適当であったのかどうかというような問題点がある。これらは、「成果指標」の設定を除けば、いずれも技術的なものであり、様式の変更を行うなどして記載内容の充実を図ったり、指標の選定に当たって工夫を凝らすなどの改善を図ることで、導入目的により近づけていくことができると考えている。しかし、この段階における改善に止まったのでは「予算査定における活用度」はさらに高まるかもしれないが、県にとって必要性の高い施策は何か

を明確にして、その必要性の高い施策についてその効果が早期に発現するような資源の優先的・重点的投下を行う作業に役立るといって、より高次の導入目的を満足させることはできない。そのためには、ひとつ一つの事業が岩手県の基本施策の中でどのように位置づけられ、どのような成果を上げることが期待されているのか、という視点からの評価が欠かせないが、県の長期計画とうまく連動していないことは、前述したとおりである。

岩手県では、これからの県政の指針となる新しい総合計画「新しい岩手・21世紀へのシナリオ」を発表したことは前述したところであるが、この総合計画には、岩手の将来像を県民によりわかりやすく伝えるため、計画の目標年度である2010年までにおいて達成すべき目標数値を207項目盛り込んでおり、この目標数値が計画どおりに達成されているかなどを企業経営者や学識経験者などで構成される専門委員会で、毎年チェックすることとしている。そのため、総合計画の目標値を実現するための主要事業と、事務事業評価における事業との関連性がより明確になるように仕組みを整理することが急務となっているだけではなく、評価を行うに当たっても主要事業が目標値の実現にどれだけ寄与したのかという視点からの評価がますます重要になることから、その手法について検討を急ぐ必要がある。この課題については、今年度、外部からの支援を得て作業を進めているところである。

最後に一番大きな課題は、「わかりやすさ」ということである。事務事業評価の内容については、平成11年3月から行政資料センターで公表しているが、事務事業評価調書等を綴った簿冊を閲覧に訪れる県民が少ないことが“悩みのタネ”である。「県民の関心が低いから」と云う前に、1枚1枚の調書が、本当に県民にとってわかりやすいものとなっているのかどうか、ということを検証する必要があると考えている。

「由らしむべし知らしむべからず」というこれまでの行政の姿勢は、単に行政が情報を独占するというだけでなく、その保有する情報の内容をも、住民にとっては難解で近寄り難いものにしてはいなかったか。「生活者」や「地域」からはじまる分権型社会においては、行政の保有する情報は住民との共有財産という発想が求められるが、それは情報を住民に公開すれば足りるということではなく、行政の情報は、住民にとってよりわかりやすく作成され、しかもそれを容易に手にすることができるものでなければならない。こうした視点に立って、事務事業評価調書等の記載内容や記載方法等を見直していく必要があるが、このことは、他方において、より少ない作業量で、しかもより効果の大きい評価制度の確立に結びついていくことにもなるのではないかと考えている。

6 おわりに

近年、全国の地方自治体においては、行政改革の取組みの一環として「行政評価」導入の機運が急速に高まり、様々な取組み事例が出てきている一方、海外の事例を紹介したり、「行政評価」について論じた文献も多数出版されるようになっており、職員の間から、他の地方公共団体における最近の取組み事例や文献から仕入れた情報、知識を下に「執行評価にすぎない事務事業評価制度は意味がない」、「早く政策評価システムを導入すべきである」等々の色々な意見が聞こえてくるようになった。そうした議論が盛んに行われることは、非常に喜ばしいことであるが、耳を傾けて聞いていると「何故、そのシステムが必要なのか」という議論よりは、制度の導入そのものが自己目的化しているような議論の方が声の大きいように思われてならない。

岩手県の事務事業評価制度は、これまで述べてきたように、まだまだ不備な面ばかりが目立

つ未完成品であるが、導入の目的が極めて明確であったということと、初めから県民にすべてを公表することを前提としていたことは、誇ってもいいのではないかと感じている。なぜなら、「目的」が明確であるから、制度の自己目的化という弊を避けることができたし、その目指すところと実際の制度の仕組み方や評価の方法とのズレとがよく見えてきたからである。また、公開したにもかかわらず事務事業評価調書等を綴った簿冊を閲覧する県民がいないということは、われわれの情報提供のあり方そのものに問題がありはしないか、という県民の側からの問題提起であるとも受け取ることができるからである。これらにどのように取組み、解答を見出していくかということは、いずれも重たい課題ではあるが、目標を踏み外さずに、一步一步着実に歩んでいきたいと考えている。

資料1 事務事業評価要綱

(目的)

第1 この要綱は、国、地方を通じる厳しい財政環境の中にあつて、地方分権の時代を展望した機動的で効率的な行財政運営を確保するため、職員がコスト意識を持ち、事務・事業を不断に評価し見直すシステムを確立することにより、限られた財源の効率的・効果的な活用を図ることを目的とする。

(対象事業)

第2 評価の対象事業は、県の行っている全ての事務事業とする。

(実施方法)

第3 事務事業の評価は、各部局において自主的に行うことを基本としながら、毎年度の予算編成に反映させることとする。

2 総務部長は、翌年度の予算要求事務に先立ち、当該年度における評価の実施方法について、各部局長に通知するものとする。

- 3 各部局長は、前項に定める通知に従い、事務事業の評価に係る基準（以下「事務事業評価基準」という。）に基づき、自主点検を行うとともに、別表に定める事業にあっては、当該点検結果を踏まえて作成した事業の評価に係る調査（以下「事業評価調査」という。）を、翌年度の当初予算要求書に添えて、総務部長に提出するものとする。
- 4 評価は、事業の種類ごとに別表に定める方法に基づいて、可能な限り指標を用いて客観的に行うこととし、指標を用いることが困難な事業については、事務事業評価基準に掲げられた事項について十分検討するとともに、可能な限り指標に代わる方法により評価を行うものとする。
- 5 総務部長は、予算編成作業を通じて、各部局長から提出された評価の内容について検

討を加え、翌年度の予算編成に反映させるとともに、予算が編成された時点で、評価に伴う見直しの内容、件数及び金額を確定するものとする。

- 6 事業の評価は、3年に1度実施することとするが、総務部長が特に個別に評価の条件を付した事業については、当該条件に沿った年度においても行うこととする。ただし、事業評価調査については、各部局において毎年度作成し、総務部長へ提出することとする。

（補則）

- 第4 第3に掲げる事務事業評価基準及び事業評価調査のほか、事業の評価及び見直しに必要な事項は、別に定める。

別表（第3関係） 事務事業の評価対象事業

| 事業の種類別 | | 事務事業の評価の方法 | | |
|--------|-------|------------|---------------------------------------|------------------------|
| 一般行政経費 | 給与 | 経費 | 事務事業評価に基づく点検 | |
| | 国庫対応 | 経費 | 事業評価調査（一般行政経費）による点検・評価 | |
| | 受託事業 | 経費 | 事務事業評価基準に基づく点検 | |
| | 収入見合 | 経費 | 〃 | |
| | 県単独経費 | 基準 | 経費 | 〃 |
| | | 特定 | 経費 | 〃 |
| 当然増減 | | 経費 | 〃 | |
| 主要経費 | 公共事業 | | 事業評価調査（公共事業）による点検・評価 ただし災害復旧事業を除く。 | |
| | 非公共事業 | 物件 | 費 | 事業評価調査（公共事業以外）による点検・評価 |
| | | 補助費等 | | 〃 |
| | | 普通建設事業 | | 〃 |
| | | 貸付金 | | 〃 |
| | | 人件費 | | 〃 |
| | | 扶助費 | | 〃 |
| | | 公債費 | | 〃 |
| | | 維持修繕費 | | 事務事業評価基準に基づく点検 |
| | | 積立金 | | 〃 |
| | | 投資及び出資金 | | 〃 |
| | | 繰出金 | | 〃 |
| 予備費 | | 〃 | | |

注1 網かけ部分が、事業評価調査により点検・評価を行なう事業であること。

ただし、人件費、扶助費、公債費においては、当該事業としての事業評価調査の提出は要しないこと。

- 2 企業会計及び特別会計に属する事業は、事務事業評価基準に基づく点検によること。
- 3 注1に該当する事業であっても、次に掲げる事業は事務事業評価基準に基づく点検によること。
 - (1) 単年度限りの事業又は見直しの年度で終了する事業
 - (2) 見直しの翌年度における新規事業（ただし事業の組み替え等による場合を除く。）
 - (3) その他事業評価調査の提出による点検・評価になじまない事業で別に定める事業

資料2 平成10年度事務事業評価実施要領

1 趣旨

この要領は、事務事業評価要綱（平成9年10月2日制定。以下「要綱」という。）に基づき、事務事業の評価のために必要な事項を定めるものとする。

2 評価の方法

- (1) 事務事業の評価は、別紙1「事務事業評価基準」（以下「基準」という。）に基づき、各部局長が実施することとする。
- (2) 評価にあたっては、別紙2に掲げる「性質別事業類型」ごとに可能な限り指標を用いて行うこととし、その指標の分析に当たっては、別紙3「指標の分析方法」により行うこととする。
- (3) 評価の単位は次のとおりとする。

ア 公共事業以外の事業

公共事業以外の事業にあたっては、個々の事業単位で実施することとするが、その評価に当たっては、当該事業が属する施策単位の評価を併せて行い、個々の事業の評価の参考とする。

イ 公共事業

公共事業にあつては、道路、河川、農地、漁港等の区分ごとの評価に併せ、個々の箇所ごとの評価も行うものとする。

3 評価に係る調書の提出

各部局長は、要綱別表により事業評価調書により点検・評価を行うことと定められた事業については、次の調書に必要な事項を記載の上、別に定める期日までに総務部長に提出するものとする。

(1) 主要経費

ア 総括表

様式第1号「目別事業総括表（施策評価表）」

イ 個別表

(ア) 公共事業以外の事業

様式第2号「事業評価調書（公共事業

以外）」

(イ) 公共事業

様式第3号「事業評価調書（公共事業）」及び同表付表

(2) 一般行政経費のうち国庫対応経費

様式第4号「事業評価調書（一般行政費・国庫対応経費）」

4 評価の対象外とする事業

要綱第2別表欄外中（注3）(3)「その他事業評価調書の提出による点検・評価になじまない事業で、別に定める事業」とは、次の事業をいう。

- (1) 年次別計画に基づく基金造成事業、整備が複数年次に亘る単発の施設整備事業（整備後は評価対象）、事業形成期間中における事業
- (2) 補助費等において、構成員としての負担金及び法令等に定める義務的負担金（交付金）等で事業の評価の把握が困難なもの-

【言己補足例】 ※指標、数字等は記載例作成のための架空数 目別事業総括表（施策評価表）

| 款 | 04 衛生費 | 項 | 04 医薬費 | 目 | 02 医務費 | | | | 局 部 局 名 | 保 健 福 祉 部 | | | | | | | | | | |
|--------|--------|---------------------|--------|----|----------------|-------------------|-------------------|----|-----------|---|----------------|---|------|------|----|---|--------------------------|------------|----|--|
| | | | | | 目 的 事 業 費 (千円) | | | | | 保 健 福 祉 部 | | | | | | | | | | |
| 基本施策名 | 構成する事業 | | | 評価 | 事業費 (千円) | | | | 基本施策の目標 | 評価指標又はその可否 | | 指標の推移 | | | | 指標の全国等比較 | | 三県総等目標達成数値 | | |
| | 種別 | 事業名 | 部 | | 類 | H12事業費 (前年度実績) | H11事業費 (前年度実績) | 差 | | 理由 | H 8 | H 9 | H10 | 増減 | 期 | 指標数値 | 期 | 指標数値 | 期 | |
| 医師等の確保 | ○ | 医師確保対策費 | A | A | 999.999 | 666.666 | 333.333 | 拡大 | 医師の確保 | 医師数(人口10万人当り) | 156 | 168 | 178 | 1.07 | I | (H8.12) Δ 0.11 = 164.7 ÷ 184.4 | (H10) 1.04 = 178 ÷ 171.4 | IV | II | |
| | ○ | 地域医療推進医師確保 | A | B | 6.666 | 6.666 | 0 | 継続 | | 歯科医師数(人口10万人当り) | 66.5 | 68.9 | 70.2 | 1.03 | II | (H8.12) 1.04 = 65.7 ÷ 64.8 | (H10) 1.04 = 70.2 ÷ 67.7 | II | II | |
| | ○ | へき地中核病院医師確保対策事業費 | B | C | 999.999 | 888.999 | 111.000 | 縮小 | | ○ 医師確保対策費の内訳 | 0.25 | 0.22 | 0.30 | 1.10 | I | ※ 指標の推移の欄と同計算式による指標をできるだけ採用。ない場合は類似の算出による指標の採用。あてはまる指標がない場合は空欄。 | | | | |
| | ○ | 自治医科大学負担金 | - | - | 666.666 | 999.999 | Δ333.333 | 縮小 | | ○ 医師確保対策費の内訳 | | | | | | | | | | |
| | ○ | 理学療法士及び作業療法士修学資金貸付費 | B | A | 999.999 | 666.666 | 333.333 | 統合 | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | 理学療法士等の確保 | 理学療法士等数(人口10万人当り) | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | ※ 「目」のなかで、施策がいくつかに分かれている場合に必要に応じ、基本施策単位に分類すること。 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | ※ 左の基本施策の目的ごとに分類すること。 | | | | | | | | | | |
| 医療の確保 | ○ | 医師病院診療所等確保 | D | D | 0 | 6.666 | Δ 6.666 | 廃止 | 医療の確保 | 病院、診療所数(人口10万人当り) | 65.0 | 66.6 | 65.2 | 1.00 | II | (H8.10) Δ 0.14 = 66.6 ÷ 77.0 | IV | | | |
| | ○ | 救急医療対策費 | B | C | 666.666 | 999.999 | Δ333.333 | 縮小 | | 救急病院数(人口10万人当り) | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | 悪性新生物による死数 (+) | ※ 1 指標の記載方法は、個表の指標の記載方法に準拠すること。可能な限り計算式等を記載することが望ましいものであること。 | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | 心疾患による死亡者数 (+) | ※ 2 指標は、施策の目的の達成状況を把握できるものを選定すること。(個々の事業レベルではない。個表で用いた指標より大きなレベル(グループ)で把握するものを用いること。ただし、個表で用いた指標でも施策を評価できる指標は用いて差し支えないこと。 | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | 脳血管疾患による死数 (+) | ※ 3 この表自体は、評価の対象とするものではないが、個々の事業の評価を行うに当たっての参考とするものであること。 | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | 救急自動車年間出動回数 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | 目 計 | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

注1 主要経費全事業について、個表の有無にかかわらず記載のこと。(適用除外事業については、個表の有無の欄に無と記載すること。)したがって、目計は、予算要求書の目別集計表の金額に合致すること。
 2 基本施策は、「目」の中でさらに区分が必要な場合、適宜設定すること。
 3 評価指標は、施策単位で評価すべき指標及び個々の事業レベルでの評価指標のうち、特に代表的な指標を複数選定すること。

事業評価調書（公共事業以外）

【自己申告以外】 ※ 簡・数字、記号は、記載のための記号のものであること。

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|-------------------------|------|-----|-------|--------------------|---|-------|-----|-----------------------|--|--------------|----------------------|--|
| 事業名 | 高齢者及び障害者にやさしい住まいづくり推進事業 | | | 性質別区分 | 普通建設事業 | ※説明書ページ | ※記載不要 | ページ | 部局名 | 〇〇部 〇〇課 | (電話) 担当人名 | (内) 〇〇〇〇 (〇〇〇〇) | |
| 区分 | 事業費 | 財源内訳 | | | 事業の目的及びその効果（根拠法令等） | | | | 事業内容及び事業の採択基準（国庫（県単）） | | | | |
| | | 国 | 庫 | そ の 他 | 一般財源 | (事業の根拠) (〇〇補助金実施要領 ※ 成績、実績に拠る場合はその旨を記載のこと。) (事業の目的及びその効果) 在宅福祉、在宅介護を容易にするための住宅改善経費の一部を補助することにより、要援護高齢者等の自立を助長し、家族介護の負担軽減が図られる。 (目標値達成のための方策) ・市町村広報を通じた対象者の掘り起こしを行う。 ・老人保健施設等と連携をとり、退所可能者がいる場合には、積極的に制度の活用を指導する。 ・住宅改造を行った家庭に対するケアを行いフォローする。 | | | | 要援護高齢者等の世帯の実施するトイレ、浴室等の改善、段差解消、手すりの設置など、要援護高齢者等の日常生活動作又は介護動作の向上に資する住宅改善に対し、補助している市町村に対し、その助成額の1/2を補助する。 (1) 要援護高齢者 老人ホームヘルプサービス事業運営要綱に定める要援護老人。 (2) 重度身体障害者 身体障害者福祉法第15条第1項に規定する身体障害者手帳の交付を受けている者のうち、1、2級に該当する者。 (3) (1)、(2)の場合ともに、その世帯の前年度の合計所得金額が1千5百万円以下の世帯であること。 ※ 実績に当たって、採択基準の変更を行った場合には、変更部分を下線表示のこと。 | | | |
| 11年度当初予算額 | () | () | () | () | 106,000 | | | | | | | | |
| 12年度予算額 (詳細事業費) | 80,000 | | | | 80,000 | | | | | | | | |
| 差引増減 (輸送等事業費) | △26,000 | | | | △26,000 | | | | | | | | |
| 事業に係るコスト ※ H12年度予算ベースでの記載のこと ① 1人あたり標準時 5,133千円 × ② 人員 (0.1) 人 = ③ 事務処理コスト (500) 千円 a ④ 予算額 (80,000) 千円 b ⑤ a + b [80,500] 千円 [事業に係るコスト] ⑥ a / (a + b) = [0.006] [事務処理コストの割合] 検討結果 (1) 今後節減可 (2) 従前通り (3) 目標達成のため増大 | | | | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | |
|---------------|-------------|---|---|---|----------------|----------------|------------------|----------------------------|-----------|
| 評価 | 評価指標及び評価 | | 積算内容 ※ この指標は、最終評価とすること。 ※ この予算額は、9月現計予算額とすること。 | | | | 備考 (指標の積算方法等) | 結果の分類 | |
| | 予算額及び指標名 | 予 算 額 | 8年度 | 9年度 | 10年度 | 11年度(目標値) | | | 予算(指標)平均率 |
| 指標 | (1) 事業効果の推移 | ① 申込みへの対応状況 (冊) | — | 65,000 | 96,000 | 130,000 | 1.41 | 申込みへの対応状況=補助実人員÷補助申込み件数(冊) | I |
| | | ② 要援護高齢者への対応状況 | — | 170÷300 = 0.56 | 200÷320 = 0.63 | 250÷360 = 0.66 | 1.08 | 整備延べ件数÷各年度における要援護老人数 | I |
| | | ③ 補助による改善件数 | 450 | 520 | 480 | 70 | 1.03 | 年度における整備件数(手すり、トイレ、浴槽改善等) | II |
| | | ④ 施設からの退所者数 | 53 | 60 | 65 | 70 | 1.1 | 住宅の改善により施設から退所した住宅となった者の人数 | I |
| | (2) 対全国等比較 | ① 要援護高齢者への対応状況 | (10)年度 本県 [0.018] / 全国(東北) [0.018] = [1.00] | — ※ 指標の算出方法によって計算式を異なる又はその算出方法によって単位が異なること。 | | | | — | II |
| (3) 三県総等の達成状況 | ② 指標①の伸率 | ()年度 本県 [] / 国・都 [] / ()年度 本県 [] / 国・都 [] = [] | ← 可能な限り記載のこと。(全国比較が逐年で可能な場合) | | | | | | |
| | | (11)年度 整備水準 [620] / 三県総等同年度整備目標 [500] = [1.24] | 社会福祉基本計画より平成12年度末で650件と設定 | | | | | I | |

指標に代わる評価方法

当該補助による、手すり、便座、浴槽の改善の実施により、在宅での高齢者等の自立が可能となった。
 補助を受けた高齢者のうち介助を必要としなくなった高齢者の割合 150/1,500 = 10.0% (平成10年10月調査)

※ 指標による評価が困難な場合及び指標による評価に加えて、特別の評価方法がある場合に記載のこと。

| | |
|-------------|---|
| 県北・沿岸地域等の状況 | 特定市町村の割合 = 125÷200 = 0.625 (平成10年度特定市町村の占める割合・全期間における交付件数) |
| 住民ニーズ等の状況 | 要援護家庭におけるニーズ調査の結果、利用希望が25% ※ 事業の対外的な評価が困難な場合に記載 |

事務事業評価基準による検討状況

| | | | |
|-------------------|--|---------|-------|
| 事務事業評価基準の検討状況 | 総合的事項 | チェック(青) | 改善(黄) |
| | 個別的事項 | チェック(青) | 改善(黄) |
| 事業改善状況 | 1 廃止 (①縮小 ②縮減 ③その他 ()) | | |
| | 2 縮小 3 拡充 | | |
| 平成11年度事業に比較し改善する点 | 要援護高齢者世帯の所得制限の上限を引き下げることによる対象世帯の絞り込み 20,000冊 - 15,000冊 (200世帯-120世帯) | | |

事業に対する評価

| | | | | |
|-------------|-----------------------|-----|-----|---|
| 区分 | 9年 | 10年 | 11年 | コメ ント |
| 部局 | C | C | C | 必要性は高いが、整備水準が高いことから、所得制限を見直すこととする。 |
| 財政 | C | C | C | 必要性は高いが、整備水準も高く、所得制限の見直しが必要である。今後、在宅ケアのためのフォローが必要である。 |
| 11年度までの改善事項 | 平成10年度に、〇〇について、△△とした。 | | | |

(注) 指標欄等は、該当の有無に応じて適宜増減のこと。

事業評価調査書（公共事業）

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------|-------------|----------|-------------|-------------------------------------|---|---|---|--|--------------|--|---|---------|-------------------------|----------------|---|----------------------------|--|---|--|--|------------------------|--|--|--|----|----|-----|-----|---|---|---|---|----|---|---|---|-------------------------------------|--|--|--|---|---|---|-------------------------------------|--|--|--|
| 事業名 | 河川改修事業 | | | | 性質別区分 | 普通建設事業 | 補助単独区分 | 補助単独 | 説明書ページ | ページ | 〇〇〇 | 部局名 | 〇〇部 〇〇課 | (電話) 担当者名 | (内) 〇〇〇〇 (〇〇 〇〇) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 区分 | 平成8年度 | 平成9年度 | 平成10年度 | 平成11年度 | 平成12年度 | 備考 事業の目的及びその効果（根拠法令等） (事業の根拠) (河法) (事業の目的及びその効果) (改良工事により、洪水被害を防止する。) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 予算額 | 伸率 | 予算額 | 伸率 | 予算額 | | | | | | | 伸率 | 予算額 | 伸率 | 予算額 | 伸率 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 当初予算 | 0,000,000千円 | 0.0% | 0,000,000千円 | 0.0% | 0,000,000千円 | 0.0% | 00,000,000千円 | 0.0% | 11,677,502千円 | 0.0% | ※当初予算及び最終予算は評価の対象となった事業に係る予算の合計額を記載のこと。 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 国の予算 | △△,△△△千円 | △.△% | △△,△△△千円 | △.△% | △△,△△△千円 | △.△% | △△,△△△千円 | △.△% | △△,△△△千円 | △.△% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 最終予算 | 0,000,000千円 | 0.0% | 0,000,000千円 | 0.0% | 0,000,000千円 | 0.0% | 00,000,000千円 | 0.0% | 千円 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 国の予算 | △△,△△△千円 | △.△% | △△,△△△千円 | △.△% | △△,△△△千円 | △.△% | △△,△△△千円 | △.△% | 千円 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 事業に係るコスト | | | | | ① 1人あたり経持 5,133千円 × ②人員 (77) 人 = ③ 事務処理コスト (395,241) 千円……a ④ 予算額 (11,677,502) 千円……b ⑤ a + b (12,072,743) 千円 (事業に係るコスト) ⑥ a / (a + b) = (0.032) (事務処理コストの割合) | | | | | 国の予算の動向 概算委託においては、治水事業は増減率比△8.0%となっている。 ・事業の重点化(①近年の激甚な災害あるいは慣性的な災害の防止、②水質・環境対策、まちづくりと一体となった河川整備等に重点が置かれている。 ・事業の効率化・簡素化を推進し、重点整備箇所を明確化し、従来事業の採択基準の見直しも行われる予定 | | | | | 地方単独事業の動向 地方単独事業の動向は不確定な要素が多いが、概算委託時点における地方単独計画によれば、臨時河川等整備事業の対前年度比は△20.1%となっている | | | | | 事業に対する評価 <table border="1"> <tr> <td>担当</td> <td>9年</td> <td>10年</td> <td>11年</td> <td>コ</td> <td>メ</td> <td>ン</td> <td>ト</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">評価</td> <td>A</td> <td>A</td> <td>A</td> <td colspan="4">整備水準が全国等と対し、概算により、今後とも重点に整備する必要がある。</td> </tr> <tr> <td>B</td> <td>B</td> <td>B</td> <td colspan="4">必要性は高いが、国の予算の動向を踏まえ、重点化、効率化を図る必要がある</td> </tr> </table> | | | | | 担当 | 9年 | 10年 | 11年 | コ | メ | ン | ト | 評価 | A | A | A | 整備水準が全国等と対し、概算により、今後とも重点に整備する必要がある。 | | | | B | B | B | 必要性は高いが、国の予算の動向を踏まえ、重点化、効率化を図る必要がある | | | |
| 担当 | 9年 | 10年 | 11年 | コ | メ | ン | ト | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 評価 | A | A | A | 整備水準が全国等と対し、概算により、今後とも重点に整備する必要がある。 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | B | B | B | 必要性は高いが、国の予算の動向を踏まえ、重点化、効率化を図る必要がある | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 評価指標 | 【全体評価】 | | | | | | | | | | | 【箇所別評価】 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 指 標 名 | | 平成8年度 | 平成9年度 | 平成10年度 | 平成11年度 | 比 較 | | | | | 結果の分類 | | 区分 | | 指 標 | | 名 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 全国等比較 | ① (河川維持) | 本県 | 35.2 | 35.8 | 36.4 | 36.8 | $36.8 \div 35.2 = 1.02$ | | | | | II | 必要性 | 想定災害被害額、想定河川域内の公共施設・弱者対策施設の取 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | 全国 | 41.4 | 42.6 | 43.7 | - | (H10)年度 ・本県[36.4] / 全国[43.7] = [0.83] | | | | | IV | | 重要性 | 関連事業の有無(区画整理、都市基盤整備、はら整備等) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | 東北 | 36.0 | 36.7 | 37.1 | 38.6 | ・本県[36.4] / 東北[37.1] = [0.98] | | | | | III | | | 緊急性 | 過去の水害実績額、水害被災施設数(公共施設・弱者対策施設)、日数 現況流量と計画流量の比 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | ② (〇〇〇〇) | 本県 | 00.0 | 00.0 | 00.0 | 00.0 | | | | | | II | 効率性 | 経費効果(費用便益) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | 全国 | 00.0 | 00.0 | 00.0 | - | (H10)年度 ・本県[00.0] / 全国[00.0] = [00.0] | | | | | IV | | 熱度 | 地元協力の度合い | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | 東北 | 00.0 | 00.0 | 00.0 | 00.0 | ・本県[00.0] / 東北[00.0] = [00.0] | | | | | III | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | ③ (△△△) | 本県 | △△.△ | △△.△ | △△.△ | △△.△ | | | | | | II | (指標数値の算出方法) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | 全国 | △△.△ | △△.△ | △△.△ | - | (H10)年度 ・本県[△△.△] / 全国[△△.△] = [△△.△] | | | | | IV | ① 必要性(想定災害被害額) | | | | | | | (想定河川域内の公共施設・弱者対策施設の取) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 東北 | | | △△.△ | △△.△ | △△.△ | △△.△ | ・本県[△△.△] / 東北[△△.△] = [△△.△] | | | | | III | 100,000百万円以上 10点 | | | | | | | 20以上 10点 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 三県総達成状況 | | 河川維持 | 35.2 | 35.8 | 36.4 | 36.8 | (H11)年度 整備水準[36.8] / 三県総達成目標[41.7] = [0.88] | | | | | IV | 50,000百万円-100,000百万円 8点 | | | | | | | 15-2 8点 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | 10,000百万円-50,000百万円 6点 | | | | | | | 10-15 6点 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | 5,000百万円-10,000百万円 4点 | | | | | | | 5-10 4点 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | 1,000百万円-5,000百万円 2点 | | | | | | | 1-5 2点 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | 1,000百万円未満 1点 | | | | | | | 1未満 1点 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | 以下、記載しては不得 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

資料 6

※ 評価点数の増減は、別紙として添付のこと。

付 表

| 観 覧 | 河 川 名 | 施 行 箇 所 | 全 体 計 画 | | | 平成11年度迄実施済 | | | 平成12年度予定額 | | | 事 業 評 価 | | | | | |
|--------|----------------|---------|---------|-------------|------|------------|------------|------|-----------|------------|------|---------|-------|-------|-------|-----|-----------|
| | | | 延 長 | 全体事業費 | 着 完 | 延 長 | 全体事業費 | 趣 拜 | 延 長 | 全体事業費 | 趣 拜 | 必 要 性 | 重 要 性 | 緊 急 性 | 効 率 性 | 熟 度 | 評 価 点 合 計 |
| 1 | 1級河川 0000川 | 00#000 | 000 m | 0,000,000千円 | 8 11 | 000 m | 000,000 千円 | 25.1 | 000 m | 000,000 千円 | 45.0 | 1 8 | 3 1 | 1 7 | 9 | 1 0 | 8 5 |
| 2 | 2級河川 0000川 | 00#000 | 000 m | 0,000,000千円 | 6 10 | 000 m | 000,000 千円 | 74.8 | 000 m | 000,000 千円 | 88.2 | 1 5 | 2 9 | 1 7 | 7 | 9 | 7 7 |
| 3 | 1級河川 0000川 | 00#000 | 000 m | 0,000,000千円 | 7 11 | 000 m | 000,000 千円 | 30.9 | 000 m | 000,000 千円 | 66.7 | 1 5 | 2 8 | 1 6 | 8 | 9 | 7 6 |
| 4 | 2級河川 0000川 | 00#000 | 00 m | 000,000千円 | 9 12 | 0 m | 00,000 千円 | 15.3 | 0 m | 00,000 千円 | 20.3 | 1 4 | 2 7 | 1 5 | 7 | 8 | 7 1 |
| 5 | — 以下、記載として省略 — | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 6 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 7 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 8 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 9 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 10 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 11 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 12 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 13 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 14 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 15 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 16 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 17 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 18 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 19 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 20 | | | | | | | | | | | | | | | | | |

注 事業評価欄には、別途算出する評価点数を記載すること。

地方自治体の外部監査制度の現状と課題

監査法人トーマツ名古屋事務所公認会計士 中村 貢

1 地方自治体の外部監査制度の創設経緯

第1 公費不正支出の発覚

“官官接待”という言葉は平成7年の流行語であった。情報公開制度を利用した弁護士などによる市民オンブズマンの食糧費支出公開請求などにより、地方自治体が国の官僚らをもてなす官官接待の実態が次々と明らかになった。カラ出張や官官接待など地方自治体の公費不正支出額は平成9年2月末の自治省の調査によれば11都道府県で165億円に上っていた。この調査によると、福岡県が58億円でトップ、次いで青森県30億円、北海道21億円、三重県12億円、秋田県9億円、鹿児島県8億円、宮城県、群馬県、東京都各7億円、新潟県、大阪府各1億円の順となっていた。一部の新聞報道によれば、地方自治体の公費不正支出額は31都道府県で総額は414億円にも達していた。

官官接待や地方自治体の公費不正支出の問題化でクローズアップされたのは、地方自治体の監査委員の役割である。監査委員監査は機能を果たしていないのではないかとという批判が起きた。

第2 監査委員監査制度における問題点

監査委員が4人の場合、2人が議員、1人が地方自治体の元幹部職員、1人が大学教授や弁護士などの学識経験者という組み合わせが最も一般的なものであり、代表監査委員には、多くの

場合、地方自治体の元幹部職員が就任している。

自治体元幹部職員の代表監査委員は独立性に欠けていると批判の対象になってきた。ある識者は“現役時代に担当した仕事を自分で監査したり、多選首長の地方自治体では自分が仕えた知事に注文をつける構造になり、公正な監査ができるか疑問がある。”と指摘している。

また、地方議会では監査委員は正副議長と並ぶ名誉職で、一年交代が慣例となっている。一年交代の議員監査委員は仕事になじんできた頃に議会の役員改選時期が来るため、満足な監査ができない状況にある。

さらに、監査委員事務局にも問題がある。自治省の調査では、都道府県の場合、職員の平均在職年数は2年である。監査の相手方になる知事部局と人事交流していることによる。知事部局に戻ることが前提の人事制度のもとでは、近い将来、自分が行くかもしれない部局の問題点は指摘しにくく、独立性に欠けている。まして監査の専門能力を習得できる状況にはない。

第3 外部監査制度創設の機運

監査委員監査が役割を果たしていないのでは



中村 貢

なかむら みつぎ

1983年 名古屋市役所入庁
1988年 自治省財政局出向（1989年まで）
1992年 公認会計士第二次試験合格
1993年 監査法人トーマツ名古屋事務所入所
1994年 情報処理システム監査技術者試験合格

ないかという世論の批判に対し、政府は地方自治体の監査制度の見直しを行った。第25次地方制度調査会の専門小委員会は平成8年12月に地方自治体への外部監査制度導入を盛り込んだ監査制度の充実策をまとめた。弁護士、公認会計士など地方自治体とは利害関係のない第三者と契約して公正さを確保し、公費の不正な支出などへの監査を強めることとした。

地方制度調査会はこの報告をたたき台に制度の詳細を詰め、平成9年2月の「監査制度の改革に関する答申」を提出した。この答申を受けて政府は地方自治法改正案を国会に提出し、平成9年6月4日に地方自治法が改正され、外部監査制度が発足することとなった。

2 外部監査制度の現状

第1 外部監査制度とは

外部監査制度とは、地方自治体が外部の専門家と契約して監査を受ける制度である。

外部監査には「包括外部監査」と「個別外部監査」の2種類がある。「包括外部監査」契約とは、地方自治体が「住民の福祉の増進」「最小の経費で最大の効果」「組織および運営の合理化」「規模の適正化」という目標を達成するために、毎会計年度外部の専門家に監査を受ける契約である。「個別外部監査」契約とは一定の請求や要求に係る事項について、外部の専門家の監査を受ける契約である。

外部監査の内容を要約すると次のとおりである。

- ① 外部監査契約は監査委員の意見を聴いた上で、議会の議決を経て契約する。
- ② 契約の相手方は弁護士、公認会計士、会計検査院経験者、税理士である。欠格条項に該当する者や、その地方自治体の元職員などとは契約できない。
- ③ 強い公共性を要求されているため、外部監

査人は自己や一定の親族と利害関係のあるテーマについては監査することができない。

- ④ 外部監査人は監査の重複をなくすために監査委員と相互の連絡をはかるとともに、それぞれの監査の実施に支障をきたさないように配慮しなければならない。
- ⑤ 外部監査人には守秘義務が課され、刑法その他の罰則の適用については公務員とみなされる。
- ⑥ 組織的に監査を実施するために外部監査人は監査委員と協議した上で、補助者を活用することができる。外部監査人は補助者の監督責任を負い、補助者にも守秘義務の適用やみなし公務員の取扱いがされる。
- ⑦ 長、その他の執行機関、職員は外部監査人の監査に協力しなければならない。
- ⑧ 代表監査委員は、監査事務局の職員を外部監査人の監査の事務に協力させることができる。
- ⑨ 議会は外部監査人の監査について説明を求めたり、意見をのべたりすることができる。

外部監査人のイニシアティブにより選定した監査テーマで「財務監査」を行うのが「包括外部監査」である。「包括外部監査」は外部監査人の問題意識で監査テーマを決めて監査するものであるが、外部監査人は「住民の福祉の増進」「最小の経費で最大の効果」「組織および運営の合理化」「規模の適正化」の趣旨を達成できるような監査テーマを選定する必要がある。「包括外部監査」は都道府県、政令指定都市、中核市に実施が義務づけられている。その他の市町村は条例により導入することができる。「包括外部監査」の内容を要約すると次のとおりである。

- ① 包括外部監査対象団体の長は毎会計年度、外部監査契約を結ばなければならない。しかし、なれ合いを防ぐため同じ外部監査人と4年以上連続して契約することが禁じられてい

る。

- ② 包括外部監査人は自己の識見に基づいて、監査テーマを選択して監査を行う。
- ③ 包括外部監査は従来の監査委員監査の随時の財務監査に相当するものである。
- ④ 包括外部監査人は契約期間内に1回以上は監査を行わなければならない。
- ⑤ 包括外部監査人は監査の結果に関する報告を長や議会に提出しなければならない。
- ⑥ 包括外部監査人は監査の結果の報告に添えて意見を提出することができる。
- ⑦ 監査委員は包括外部監査人の監査の結果を公表しなければならない。

「個別外部監査」は、住民、議会、長が求めたテーマに沿って行う外部監査である。「個別外部監査」は、従来、監査委員が行うこととされていた要求監査にあたって、要求を行う者が理由を示して、外部監査を求めるものである。「個別外部監査」は条例により導入することができる。「個別外部監査」の場合も、監査結果は長や議会に提出され、一般に公表される。

監査委員監査と外部監査の監査対象項目を比較したのが表1である。

表1 監査委員監査と外部監査の対象項目比較

| 監査項目 | | 外部監査 | |
|---------------------------|----|------|----|
| | | 包括 | 個別 |
| 財務監査 | 定期 | ○ | |
| 財務事務の執行および事業の管理の監査 | 随時 | ○ | ○ |
| 行政監査 | | | |
| 地方自治体の事務全般および機関委任事務の執行の監査 | | ○ | |
| 決算審査 | | ○ | |
| 例月出納検査 | | ○ | |
| 基金の運用状況の審査 | | ○ | |
| 財政援助団体等の監査 | | ○ | ○ |
| 長の要求による財政援助団体等の監査 | | ○ | ○ |
| 指定金融機関等の公金収納支払事務の監査 | | ○ | |
| 長等の要求による指定金融機関等の監査 | | ○ | |
| 住民による事務監査の請求 | | ○ | ○ |
| 議会による事務監査の請求 | | ○ | ○ |
| 主務大臣・都道府県知事による事務監査の請求 | | ○ | |
| 長による事務監査の請求 | | ○ | ○ |
| 住民監査請求による財務事務の監査 | | ○ | ○ |
| 職員による損害事実の有無の監査 | | ○ | |
| 国・都道府県の担任事務に関する代行監査 | | ○ | |

第2 外部監査の実施方法

包括外部監査は表2のフローの手続で行われる。包括外部監査人は県政市政概要や予算書、決算書によりその地方自治体の概況を把握して基本監査計画を作成する。監査方針を定め、監査テーマの選定期間や選定後の監査期間を考慮して年間スケジュールを作成する。そして、議会議事録、各種審議会報告書や監査委員監査意見その他の資料を参考にしながら、住民の関心、マスコミの話題をはじめ、さまざまな角度から検討を行い、監査テーマ候補を絞り込んで行く。日本公認会計士協会作成の「外部監査のガイドライン」によると監査テーマの選定に当たっては次の事項に留意しなければならないとしている。

- ① 重点施策に係るものかどうか
- ② 議会が注目しているものかどうか
- ③ 住民が関心をもっているものかどうか
- ④ 計画されてから一定期間を経過したものかどうか
- ⑤ 産業構造変化、環境変化、高度情報化、人口変動、高齢化等の構造的な変化に対応するものかどうか
- ⑥ 監査委員の監査の結果の報告及びその意見に係るものかどうか

候補がある程度絞り込まれたら監査テーマを

表2 包括外部監査の実施フロー



決定するために予備調査を実施する。この予備調査は、候補として挙げられた監査テーマに取り組んで有意義であるか、経済的合理性があるかを判断するものである。予備調査の段階で監査委員との協議、長へのヒアリングを行うことになる。予備調査の内容を受けて、包括外部監査人の判断により、監査テーマを決定する。通常2件から3件の監査テーマが選定される。

監査テーマを決定したら長および関係機関に監査テーマを通知する。そして監査テーマごとに個別監査計画を作成する。監査テーマに適した専門的知識をもつ補助者とその人数を具体的に決定する。また、監査テーマに適合した監査要点を設定し、その監査要点を達成するための監査手続を作成する。具体的には調査票の配布と回収、関係資料の収集と閲覧、担当者ヒアリングなどの手続により監査を実施することになる。そして、監査手続がすべて完了すると「監査の結果に関する報告書」を作成する。「監査の結果に関する報告書」が完成すると長、議会、監査委員などに提出する。

第3 平成10年度の外部監査の実施状況

平成10年度に外部監査が実施された地方自治

体は山梨県と北海道と広島県の3団体であった。これら3団体の監査結果報告書の概要が表3である。

山梨県は全国で最初に包括外部監査を実施したため、監査テーマの選定や監査の実施方法について関係者から注目を集めていた。山梨県においては、平成9年2月に「公費支出調査検討委員会」を設置し、全庁的に公費の支出が適正になされているかを徹底調査し、改善策が逐次実施されている状況にあった。包括外部監査の結果報告書では、「「公費支出調査検討委員会」において不正支出の手段とされていた予算の流用などの行為は皆無であり、調査委員会の調査にはじまった公費支出に関する改善策は十分に実効性をあげている。」と締めくくっている。地方自治法への包括外部監査の導入の経緯や山梨県における包括外部監査の先行導入の経緯を考えれば、選定された監査テーマは最も適切なものであるという印象を受ける。

3つ結果報告の中で一番興味を覚えるのが北海道の地方競馬特別会計に関する結果報告である。他の多くの自治体においても、特別会計、公営企業、外郭団体、第三セクターなどに多額の補助金や資金援助が漫然と行われており、本当にそれらの団体が公共的な使命を十分に果た

しているのかをその支援に必要な経費との比較により十分検討すべきではないかと感じている。ただ、地方自治法の規定に沿った形式で、監査の結果の部分と意見の部分がはっきり区分されていないことが残念である。

第4 平成11年度の外部監査の実施状況

平成11年4月時点の調査では、包括外部監査が義務付けられている地方自治体は84団体で、そのうち外部監査人の選任が済んでいたのは

表3 平成10年度実施の外部監査結果報告の概要

| 項目 | 山梨県 |
|---------|--|
| 包括外部監査人 | 岡島 勇(弁護士) |
| 監査テーマ | 食糧費、人件費、旅費、物品、タクシー代の5項目について |
| 監査の結果 | 不正支出の手段とされていた予算の流用等の行為は皆無であった |
| 項目 | 北海道 |
| 包括外部監査人 | 田中 新一(公認会計士) |
| 監査テーマ1 | 17基金について |
| 監査の結果 | 基金の運用果実を利用して活動している9基金の運用益については、資金の集中管理等により、運用益の増額が可能と考えられる |
| 監査テーマ2 | 北海道地方競馬特別会計について |
| 監査の結果 | 地方競馬特別会計には毎年度10億円を超す一般会計からの補填が行われており、競馬事業の継続が道民から理解が得られるのかどうか、検討が必要である |
| 項目 | 広島県 |
| 包括外部監査人 | 水中 誠三(弁護士) |
| 監査テーマ | 4種類の貸付金の債権管理について |
| 監査の結果 | 4種類の貸付金とも滞納債権が発生しており、貸付金回収に関して問題がある |

82団体であった。その契約相手は弁護士7人、公認会計士74人、会計検査院経験者1人となっており、9割方公認会計士が選任された。

平成11年度の外部監査の結果報告はまだ公表されていないため、確定した監査テーマははっきりわからないが、各外部監査人により検討されている監査テーマには「人件費」「外部委託」「システム監査」「病院事業」「交通事業」「土地開発公社」「第3セクター」などがある。一般会計に関しては行政改革との関連から、「人件費」「外部委託」が選ばれる事例が多いと思われる。また、「病院事業」「交通事業」「第3セクター」は経営状況が悪い事業が多く、かつ、企業会計方式をとっているため、公認会計士である外部監査人において監査テーマとして選定されることが多いものと予想される。「病院事業」を監査テーマとして選定したところは現在判明しているだけでも愛知県、名古屋市、豊橋市などがある。また、最近は土地開発公社の“塩漬土地”の問題が話題にのぼっており、外部監査のテーマとして検討しているところもある。なお、北海道では「土地開発公社」を監査のテーマとして選定した模様である。

3 地方自治体の会計制度と監査制度のあり方

第1 外部監査制度の意義と改善点

今回の外部監査制度の意義は地方自治体に初めて外部の専門家による監査制度が導入されたことである。従来の監査委員は、地方自治体の組織に属しており、その身分も地方自治体の職員であるため、独立性と専門性の面で一定の限界があった。地方分権の推進に伴う行政体制の整備と地方自治体の予算執行の適正化をはかるという観点から、地方自治体のチェック機能の強化のために導入された外部監査制度の独立性と専門性に期待が寄せられている。

しかし、外部監査が監査委員監査と重複し屋

上屋を重ねるのではないかという危惧もある。こうした危惧は監査委員が従来、実施してこなかった領域、観点から監査テーマを選定することで回避できると考えられる。識者のなかには次のような意見がある。

“財務監査は予算が決められた手続通り使われたかどうかを調べるのであるが、本当に調べてほしいのは、かけた費用で目的とした成果が上がったかどうかである。道路を造って渋滞や事故が減ったかどうかというようなアウトプットのな監査が望ましい。1980年代、同じように財政危機に伴い地方自治体行政の質に住民の関心が集まったアメリカでは、監査の視点に、経済性、効率性、有効性を求め、その頭文字をとった「3E監査」の原則を作った。”

こうした効率性・有効性・経済性のチェックを行うためには、「財務監査」に限定されることなく監査を行っていく必要がある。しかし、自治省の見解によれば、監査の結果には「財務監査」に関する事項のみを記載し、「3E監査」に関する事項があれば意見の部に記載することとしている。議会や住民に公表されるのは監査の結果だけであるため、監査テーマ選定の重点は「財務監査」に適するものに置かれることになる。「3E監査」に適した監査テーマは「財務監査」に適さないことが多いため、選定されない可能性がある。したがって、効率性・有効性・経済性の観点から監査を行うためには、包括外部監査を「財務監査」に限定することなく、もっと自由な視点で「3E監査」をできるように改善する必要がある。

第2 地方自治体の会計制度の改善

地方自治体の事務管理を本当に改善するためには、こうした監査制度の改善だけでなく地方自治体の会計制度自体の改善も必要と考えられる。地方自治体の財政危機を背景に、企業の財政状態を示す貸借対照表（バランスシート）を、

地方自治体でも作成しようという機運が広がっている。現在の地方自治体の会計制度では、把握できていない資産・負債の現在高を明らかにしなければ、行政改革や財政危機の克服は難しいという声が強まっているためである。

現在の地方自治体の会計制度では、単年度の現金収支のフローの会計情報を開示する「修正現金主義・単式簿記」を採用している。ストック情報である「財産に関する調書」では財産の数量記載にとどまっている。現金主義と違い、発生主義では費用の認識を「現金支出」のタイミングではなく、「経済価値の変動」のタイミングで認識する。たとえば市民ホールの建設において、現金主義では建設した年度に支出が計上され、その後の年度で「コスト」は認識されない、発生主義では建設した年度に資産に計上され、その後の年度の減価償却により、費用化され、「コスト」が認識される。通常、こうした市民ホールの建設財源には地方債があてられるため、現在の会計制度のもとでは「コスト」が全く認識されない。したがって、膨大な税金をつぎ込みながら有効に使われていない施設が山ほどあっても、不良資産や含み損として表面に数字がでることはない。

貸借対照表（バランスシート）を既に作成した地方自治体は数多くあるものの、現状では作成の基準がないため、各地で独自方式により貸借対照表（バランスシート）を作成している。そのため、各地方自治体の貸借対照表（バランスシート）を相互に比較して、財政状態の長所や短所を知ることができない。こうした問題を打開するために、統一基準作りが求められており、自治省において貸借対照表（バランスシート）作成の統一基準作りを検討している状況にある。

第3 アメリカにおける会計制度・監査制度

アメリカにおける地方自治体の基本財務諸表の構成は次のとおりである。

- ① 貸借対照表 ② 損益計算書
③ 予算対比損益計算書 ④ 財務諸表注記

そして、アメリカにおける地方自治体の監査制度には次のような種類がある。

- ① 財務諸表監査 ② 成果監査
③ 単一監査

1975年のニューヨーク市の財政危機が契機となり、アメリカにおいて地方自治体の会計制度、監査制度の強化が行なわれた。財政危機のニューヨーク市を救済するため連邦政府は多額の貸付を実施し、貸付に当たり月次決算書の作成および年次決算書の監査を求めた。ニューヨーク市は監査法人に依頼して経営管理制度の改革を実施し、さらに年次決算書の監査を依頼し決算の信頼性の確保に努めた。こうした努力の結果、大方の予想に反し借入金を期限どおりに返済することができた。

また、行政改革で名高いニュージーランドにおいてもアメリカに類似した地方自治体の会計制度および監査制度がとられている。これら諸外国の例にもあるように日本の地方自治体の会計制度の内容を改善し、決算監査も外部の専門家が実施する必要がある。それにより、現行の外部監査制度よりもさらに効果のある地方自治体の監査が実施されるようになると推測される。

第4 「3E監査」を目指して

真の意味の「3E監査」を行うためには、地方自治体の会計制度の改善とともに監査制度のさらなる発展が必要である。このような地方自治体を取りまく環境が整備された時に、住民のニーズにこたえるスリムな行政運営が達成されると確信している。

地域社会の環境マネジメントシステムをつくる

静岡大学人文学部助教授 水谷洋一

1 はじめに

環境問題の性格や内容は、時代とともに大きく変化してきている（表1参照）。1960年代の環境問題の中心は「産業公害」であり、70年代後半からはこれに代わって「都市型・生活型公害」と呼ばれる問題群が顕在化した。そして80年代後半からは、いわゆる「地球環境問題」がクローズアップされるようになり、最近では、ダイオキシン問題や環境ホルモン問題など、産業公害的な性格も有する新たな環境問題が加わるとともに、自動車排ガス汚染やゴミ問題などの都市型・生活型公害も依然として深刻なままである。

このような環境問題の変化・重層化の過程では、もちろん多くの対策が実施されてきた。産業公害への対策スキーム（公害防止スキーム）の中心は、行政による企業への規制・指導・監督であり、地方自治体の先駆的な取り組みと国レベルの対応があいまって、これは大きな成果をおさめた。しかし、それ以降の都市型・生活型公害や地球環境問題については、この対策スキームは有効に機能せず、またこれに代わる新たなスキームも未だ確立されていない。

そこで小稿では、新たな対策スキームとして「地域社会の環境マネジメントシステム」を提案するとともに、その具体的仕組みやそれを構築していく上の問題点などについて検討してみたい。

2 新たな対策スキームを求めて

まず、なぜ公害防止スキームは都市型・生活型公害や地球環境問題に対して有効でないのだろうか。理由はいくつかあるが、一番の理由は、このスキームの中心である「行政による規制・指導・監督」という施策が、特定の違法な、あるいは社会的に容認しがたい行為に対してのみ適用可能（あるいは適用が社会的に容認され得る）ということにある。つまり、自動車の運行、ゴミの排出、エネルギーの消費など、都市型・生活型公害や地球環境問題の原因となる行為は、企業のふつうの活動、市民のふつうの生活の一部であり、その一つ一つを行政がチェックし、規制・指導し、監督することは、社会的に容認され得ないだけでなく、原理的に不可能なのである。この場合、行政がとりうる対策ツールは、企業や市民に対する啓発・誘導・支援という「弱い」ものとなるが、「能動者-受動者」という構図の下では、この行政側からの一方的な働きかけが功を奏するはずがない。

それでは、どのような対策スキームが有効で



水谷洋一

みずたに よういち

1962年 愛知県瀬戸市生まれ
1985年 静岡大学人文学部卒業
同年 名古屋市職員（1986年9月まで）
1993年 一橋大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学
1993年 市邨学園短期大学専任講師
1996年 同大学助教授
1997年 静岡大学人文学部助教授（環境政策）

表1 環境問題と対応スキームの変化

| 時代区分 | 1960年代後半～ | 1970年代後半～ | 1980年代後半～ |
|--------|--------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| 問題の種類 | 産業公害 | 都市型・生活型公害 | 地球環境問題の登場 |
| 典型的な問題 | 大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、悪臭、地盤沈下 | 自動車排ガス汚染、生活雑排水汚染、ゴミ問題、アメニティーの悪化 | オゾン層の破壊、地球温暖化、熱帯林の破壊、種の絶滅、海洋汚染 |
| 問題の特徴 | 特定の加害者・特定の被害者 | 多数の加害者・多数の被害者（同一の場合もあり） | 無数の加害者・無数の被害者 |
| | 地理的・時間的限定 | 地理的・時間的広がり | 地理的・時間的なスケールの飛躍的拡大 |
| | 因果関係が比較的単純 | 因果関係や影響・被害が複雑化 | 因果関係の特定が困難 |
| | 明確な健康影響 | 広範な環境リスクの発生 | 将来の漠然としているが巨大なリスク |
| 対応スキーム | 公害防止 | 環境保全 | 環境マネージメント |
| 各主体の役割 | 行政 企業への規制・指導・監督 （自治体の先駆的な取り組み） | 企業・市民への啓発・誘導・支援 | 企業・市民との「パートナーシップ」の構築 （自治体の役割の再認識） |
| | 企業 規制の遵守、損害賠償 | 環境負荷の管理 | 環境負荷の継続的低減、地域貢献 |
| | 市民 問題の告発、行政・企業への抗議 | 環境保全主体としての自己認識 | 環境を創造するパートナーへの成熟 |

*各時代区分にある項目は、時代とともに重層化していると捉えるべきである。

あろうか。公害防止スキームを「反面教師」として考えるならば、「ふつうの行為」の行為者自身が自己の環境負荷を管理し、低減すること（自律的環境マネージメント）が基本とされなければならないといえるだろう。しかし、企業・市民・行政の各主体それぞれが個々バラバラに取り組めばよいというわけではない。個々の取り組みのパフォーマンスを向上させるためには、相互に支援・チェックすることが必要不可欠であるし、また何より、個々の取り組みによって達成すべきものは全体としての環境問題の解決なのである。個と個を連携させるとともに、個が全体に参加する仕組みが必要である。

図1はこのような新たな対策スキームのコンセプトを示したものである。企業・市民・行政の各主体が自己の環境マネージメントを行い、またこれらが参加して社会全体としての環境マネージメントを推進していくという二重構造になっているのが特徴である。

3 地域社会の環境マネージメントシステムの設計図

さて、このコンセプトを少しずつ肉付けし、

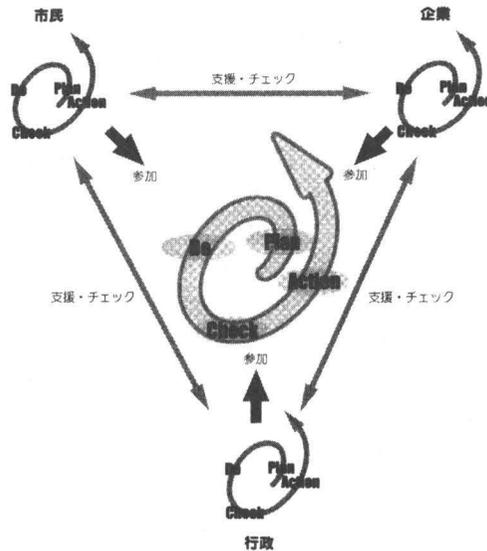
新たな対策スキームの「設計図」を考えていこう。

まず主体（Actor）としては、概念的にはやはり行政・企業・市民の3者が考えられる。ただし、行政は環境担当セクションだけでなく、行政機関全体が主体とならなければならないし、企業の場合は、事業組合や協業組織（商店会など）のことも考えられる。また、個々バラバラな市民の場合には、市民団体や地縁組織（町内会など）が市民を代表する主体と考えられる場合もあるだろう。

次に、これらの主体それぞれをどの範囲で考えるかが問題となる。なぜなら、行政・企業・市民の3者は「パートナー」であり、お互いに「顔の見える相手」でなければ、このような関係は成り立ちがたいからである。この場合、現実的には主に市町村レベルの地域社会において3者を想定することが妥当だろう。とくに一市民や地元の中小事業者・商店が行政をパートナーと考えた場合、市町村機関以外を想定することは困難である。

また、「環境マネージメントシステム」についても明確に規定しておいた方がよいだろう。環境マネージメントシステムとは、「自らの活動が

図1 新しい対策スキームのコンセプト



環境に与える負荷を自立的・継続的に低減していくためのシステム（ハードウェア+ソフトウェア+ヒューマンウェア）」のことであり、その運用は典型的には「Plan（計画）－ Do（実施）－ Check（点検）－ Action（改善）」の4つのプロセスに分けることができる。このようなシステムを構築するためには、EMASやISO14001といった国際的な規格に準拠・適合することが考えられるが、中小事業者や商店、市民生活（家庭）の場合、それは無理であろう。これらに対しては、実態にあった簡便な規格やガイドライン（神奈川県環境管理事業所制度、東京都の「エコ・アップ東京宣言」登録事業諸制度などがこれにあたる）が用意される必要がある。

また通常、環境マネジメントシステムは単一の主体や組織内で構築されるものである。「地域社会の環境マネジメントシステム」では、それを立場や利害が異なる3者で構築していくことを指向しているのであるが、そのためには、3者の関係が明確に規定されなければならない。その際のキーワードは「協働（Collaboration）」であろう。「協働」とは、立場や利害の異なる者

どうしが対等平等を原則として共同して一つのものをつくり出すことである。そしてその成立のためには、①基本的な情報と知識が共有されていること、②立場の違いを相互に認め合うこと、③信頼関係があること、④主体性を失わないこと、の4つの条件が満たされることが必要であるといわれている。具体的には、これらを具現化した組織体をつくり、それが地域社会の環境マネジメントシステムを担い推進していくことが考えられるだろう。

4 地域社会の環境マネジメントシステムのモデル

さて、上記のような「設計図」にそって地域社会の環境マネジメントシステムを構築するとすれば、それはどのような形となるだろうか。具体像は単一ではなく、その地域が抱えている具体的な環境問題の性質、地域社会の歴史・風土、各主体の意思と力量などによって様々であってよいが、考えられうる一つのモデルを示せば図2のようになろう。

図2 地域社会の環境マネジメントシステム

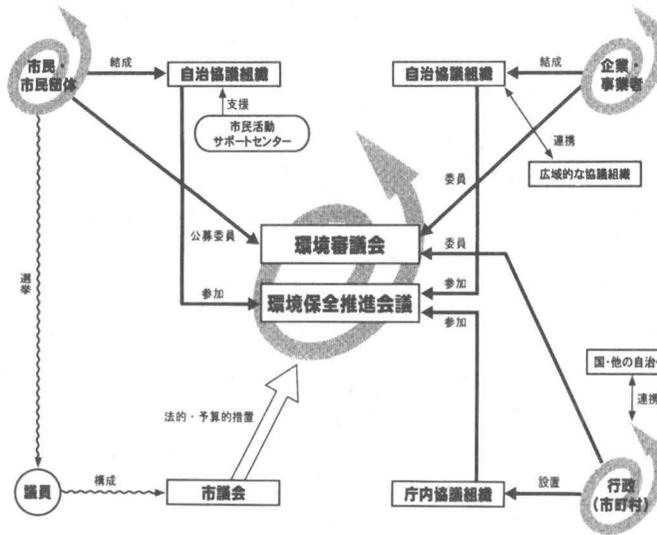


図2ではまず、行政・企業・市民の各セクターそれぞれが自治的協議組織をつくることを想定している。この組織の役割は、①各セクター内部の幅広い意見・利害を集約・調整すること、②構成員の環境マネジメント活動を支援・チェックすること（内部支援・点検）、③独自に展開可能な環境保全活動を実施すること、である。いわば、各セクター内部での「協働の場」であり、他のセクターとの協働に統一したポジションと十分な責任能力をもって参加するために必要な組織である。

さて、これらのセクター別自治協議組織が地域社会の環境マネジメントシステムを構築して行くわけであるが、図2ではそのための「場」として「環境審議会」と「環境保全推進会議」の設置を想定している。また、地方議会および議員も独自の立場から地域社会の環境マネジメントシステムに参加する。

まず環境審議会であるが、これは地域社会全体にかかわる環境保全施策について調査し、企画・立案する機関である。環境マネジメントシステムにおいては、Plan・Do・Actionのプロセスを実行する役割を担う。この機関は、実際

上は条例などに基づいて地方自治体の首長の下に設置させる場合がほとんどであろうが、その場合も、各セクター別自治協議組織と十分な連携をとって委員を選任することが必要であろう。具体的には委員を、1) 行政代表、2) 企業・事業者代表、3) 市民代表、4) 学識経験者、の4つのカテゴリーに分け、前三者については公募制とするとともに、実質的な委員候補の選任は各セクター別自治協議組織が行う仕組みなどが考えられるだろう。また、審議会は原則公開とするとともに、重要な事項については審議会が素案や中間報告を公表し、広く各層・各セクターからの意見等を募集する「パブリック・コメント制」を採用することも、各セクター間および各セクター内部での協働関係を保証するために重要であろう。

次に環境保全推進会議であるが、これは行政・企業・市民各セクターの取り組みを相互に支援・チェックするとともに、環境審議会が企画・立案した環境保全施策を実施するための機関である。3つのセクター別自治協議組織が直接的にこれを構成する。いうまでもなく、環境マネジメントシステムの中では「Do」が最も大切な

プロセスであり、3者の協働関係を確立しつつ、この機関が有効に機能するか否かがシステム全体の成否を決定づける。ただしこの機関は、現実的には「Plan」のプロセスをも一部分担することになるだろう。環境審議会レベルの「Plan」は、全体的な基本計画レベルのものにならざるを得ず、そこで示された個々の分野での実施計画レベルのプランは、実施主体自身が一つ一つ企画・立案していかざるを得ないからである。したがって、この機関の重要性はさらに高まることになる。

なお、地方議会あるいは議員だが、その役割は、法的措置（条例の制定など）や予算措置を適宜行い、地域社会の環境マネジメントシステムが有効に機能するための枠組みや条件を整備していくことにあるといえよう。

5 能力形成の問題

新たな対策スキームとして「地域社会の環境マネジメントシステム」が上記のように構想できたとしても、その確立は容易ではないだろう。最大の問題は、各主体（セクター）それぞれがこのスキームを担えるだけの能力を備えること（Capacity Building）ができるかということにある。そこで次に、各主体ごとにどのような能力の修得が必要なのかを検討してみよう。

(1) 行政

新たな対策スキームがどのようなものであったとしても、そのあり方を決定づけるのは「行政の判断」である。実は小論での提案と同じ方向性をもった新たなスキームの構築に取り組んでいる自治体は全国には少なからずある（埼玉県・志木市、神奈川県・鎌倉市、京都市、大阪府・豊中市など）。自治体によって具体的な制度や施策はバラバラであるが、そのような変化をもたらした最大の要因が「行政の判断」であったという点では共通している。この事実の裏を返せば、このような取り組みがはじまっていな

い自治体の場合も、それがまさに「行政の判断」なのだといえよう。

従来の公害防止スキームの下では、行政は環境保全のための権限と役割と責任とを「独占」してきた（またそうせざるをえない部分もあった）。したがって、それを市民・企業との協働の場に移転していくという決断をまず行政自身が必要とすれば、新たな対策スキームを構築することはできないことは当然である。その意味では、個人・部局のレベルではなく、組織全体として、現代の環境問題の本質を十分理解し、その中で自ら果たすべき役割を再定立して、新たな対策スキームの構築に向けて適切な判断を下すことのできる能力が、行政に最も必要とされているものといえよう。

(2) 市民

能力形成の上では、おそらく市民セクターが最も困難な問題を抱えているだろう。これまでの環境保全の取り組みにおいて、市民セクターは「役割」を強調されるとことはあっても、「責任」を問われることはなかった。それが市民や市民団体の中に「甘え」や「わがまま」、「依存心」や「不寛容」などを育んできた。しかし、新たな対策スキームの下では、市民セクターも応分の責任を分担しなければならない。その意味では、自らの責任を認識し、自己を改革する能力が市民セクターに最も求められているといえよう。

ただしその際、市民セクターは行政や企業と違い、能力形成のためのあらゆる資源（時間・資金・人材・場所・機会・情報など）が決定的に不足しているという現実を無視してはならない。これらの確保は市民セクター自身の責任でもあるが、パートナーであり協働者である行政や企業の責任でもある。具体的には図2のような「市民活動サポートセンター」などを3者で設置し、市民セクターの能力形成をサポートしていくことなどが必要であろう。

(3) 企業・事業者

企業・事業者の場合、能力形成の問題はあまり深刻ではないだろう。基本的には能力形成のための資源もあるし、また何より、自らの役割と責任の変化を認識しはじめている企業が少なからずある。

ただし、小規模の事業者や商店の場合、能力形成のための資源が豊富にあるとは言い難いこともあるだろう。その際には、市民セクターの場合と同じく、何らかのサポートシステムが必要である。特に、大規模な企業・事業者が小規模の事業者や商店とどのような関係をつくっていくか、そして市町村行政機関が地元の事業者・商店の能力形成をどうサポートしていくかは、今後の重要な課題であろう。

6 おわりに

現在、全国の多くの自治体が「環境基本計画」の策定に取り組んでいる。これはかつての「公害防止計画」や「環境管理計画」に代わって、今後の環境保全施策の基本的指針を定めようとするものである。この「環境基本計画」が実効あるものとなるためには、1)数値目標を含めた具体的目標が設定されていること、2)具体的施策とその実施主体（誰が何をするのか）が明確化されていること、などが重要であるが、何よりも重要なのは、それが小論で示したような「地域社会の環境マネジメント」という新たな対策スキームの中で策定されることだろう。逆にいえば、環境基本計画の策定は新しい対策スキームを確立するための絶好の契機である。今後の動向を注目していきたい。

中部国際空港の開港にむけて

中部国際空港株式会社企画部経営企画課課長代理 高桑圭一

1 はじめに

中部国際空港(株)は、21世紀に向け、中部地域が国際交流圏域として世界にはばたいていくために、PFI(民間活力を導入した社会資本整備の一手法)の先導的事業としての中部国際空港プロジェクトを推進する企業として誕生しました。現在、2005年の開港に向け、社員一丸となって取り組んでいるところです。

本稿では、中部国際空港プロジェクトに関し、事業の概要や中部国際空港(株)などについて紹介させていただきます。

2 新空港建設の必要性

(1) 世界の航空輸送の動向と我が国における空港整備

グローバル化の進展により、経済、文化、スポーツ等、様々な分野における国境を越えた地域間交流が21世紀に向けて、今後、ますます活発化します。

特に、高い経済成長率を続けていた東アジア地域においては、地域内や欧州、アメリカとの航空ネットワークが形成されつつあり、大きな需要の伸びが予測されています。世界の航空会社の団体であるIATA(国際航空運送協会)の予測によれば、国際航空旅客におけるアジア・太平洋地域の占める割合は、1995年には約36%でしたが、2010年には約50%に達するとみられています。

こうした状況を踏まえ、我が国が経済的・社会的に今後とも安定した発展を持続し、国際社会に一定の地位を確保していくためには、航空ネットワークの拠点となる国際、国内の乗り継ぎ利便性に優れた国際ハブ空港や国内拠点空港の整備を時機を失うことなく進めることが不可欠です。

(2) 中部圏の現状と将来

中部圏の人口は約2000万人、産業面では、自動車産業、エレクトロニクス産業等が集積し、製造品出荷額が全国の約1/4を占めるなど、大きなポテンシャルを有する地域となっています。

更に、中部圏は東西3000kmに及ぶ国土の中央に位置するという地理的条件に加え、高速道路、新幹線等の結節点として東西軸の高速交通網が早くから整備されています。今後、21世紀に向けて、更なる東西軸、南北軸の強化により、首都圏、近畿圏との連携が強まり、全国各地へのアクセスに大変優れた地域となります。

このように、中部圏は製造業を中心とした「産業技術中枢圏域」としての機能が期待されるとともに、物流拠点としても有利な条件を備えており、全方位の航空ネットワークを支えること



高桑圭一

たかくわ けいいち

1968年 大阪府生まれ
1991年 東京大学法学部卒業
同年 運輸省入省
1998年 中部国際空港株式会社企画部経営企画課課長代理

のできる拠点空港の整備が是非、必要とされま
す。

(3) 名古屋空港の現状と課題

名古屋空港の航空需要は、昨年は若干伸び悩
んでいます。近年、目覚ましい伸びを示してい
ます。1998年の旅客数は、国内線が約646万人、国
際線が約364万人で合計約1010万人、貨物取扱量
は、国内・国際合わせて約13万2千トンの実績で
した。旅客、貨物とも国際線の伸びが大きく、
特に貨物量の伸びが著しくなっています。

名古屋空港の課題としては、

- ① 当空港は、国内・国際線の旅客のみなら
ず、小型機及び自衛隊機等多種多様な航空
機が混在して1本の滑走路を利用してお
り、1998年の離発着回数は11万回を超え、
21世紀初頭には、滑走路能力の限界に達す
ると考えられます。
- ② 急増する旅客需要に対応するため、現
ターミナル地区南側用地に国際線新ターミ
ナルビルを建設し、本年4月9日に開業し
たところです。しかしながら、なお将来の
予想される需要には追いつかず、抜本的な
対策が必要とされます。
- ③ 周辺地域への航空機騒音影響がある現空
港では、午後9時から午前7時の時間帯の
ダイヤが設定できず、十分な国際交流機能
を支えることができません。

(4) 新空港の必要性と基本方針

高度情報化とグローバリゼーション時代の到
来の中、増大する国際間の人、物、情報の円滑
な流動を確保するための基盤整備が求められて
います。しかしながら、現名古屋空港の状況は
以上のおおりであり、また現空港の周辺は市街
地が進展し、これ以上の拡張は困難な状況にあ
ります。したがって、中部圏における今後の航
空需要に対応するためには、新しい拠点空港の
整備が必要不可欠です。

新空港の計画については、21世紀初頭に開港
するにふさわしく、地域と共生し、時代の要請

に対応しうる空港とするため、以下のとおり方
針を定めています。

- ① 現名古屋空港の定期航空路線の新空港へ
の一元化を前提とし、国際・国内航空輸送
の拠点とします。
- ② 陸・海・空のアクセスが整備され、国内・
国際の乗り継ぎも便利な利便性の高い空港
とします。
- ③ 24時間運用可能な空港とします。
- ④ 環境に配慮した空港とします。
- ⑤ 地域と一体的かつ相乗的に発展する空港
とします。
- ⑥ 開港に必要な施設の整備を終えた時点で
運用を開始し、以降、輸送動向に応じ、逐
次、施設の拡張を図ります。

なお、空港施設計画の検討の前提となる航空
輸送需要は次のとおり想定しています。

| 航空旅客(万人/年) | | 航空貨物(万トン/年) | |
|------------|-------|-------------|----|
| 国際 | 国内 | 国際 | 国内 |
| 800 | 1,200 | 43 | 8 |

3 中部国際空港株式会社および 中部国際空港の概要

(1) 中部国際空港株式会社の概要

- ① 会社の概要(1999年9月4日現在)

会 社 名；中部国際空港株式会社
CENTRAL JAPAN INTERNA-
TIONAL AIRPORT
COMPANY, LTD.

所 在 地；愛知県名古屋市中村区那古野1-
47-1 名古屋国際センタービル

設 立 日；1998年5月1日
(1998年7月1日、中部国際空
港の事業主体として国の指定会
社となる)

資 本 金；111億600万円
出 資 者；国、岐阜県、愛知県、三重県、

名古屋市、名古屋商工会議所、
民間企業199社 等

主な事業；1. 中部国際空港及び航空保安
施設の設置及び管理
内 容 2. 旅客及び貨物の取扱い施設
等の機能施設、店舗等の利
便施設の建設及び管理
3. 上記に付帯する事業

空港計画；建設予定地 愛知県常滑市沖合
敷地面積 約470ha
滑走路長及び本数 3500m 1本
事業費 7680億円

従業員数；185名（役員を含む）

② 基本理念

当社では、様々な出身母体から集まった
人材が共通の認識をもって空港建設に取り
組めるよう、以下のとおり当社の基本理念
を定めました。

1. 世界の最新技術と知識を結集し、21世紀にふさわしい、利便性・経済性に優れた競争力のある国際ハブ空港づくりに努める。
2. 「お客様第一」を旨とし、魅力あるサービスの提供を通じて、21世紀の国内外の航空ネットワーク発展に寄与する。
3. 地域に根づいた企業として、環境への配慮に努め、豊かな地域社会づくりに貢献する。
4. 「オープンでフェア」を企業行動の基本とし、社会から信頼される企業市民となる。
5. 効率的な事業運営に努め、健全経営を実現する。
6. 人材育成に努め、自由闊達で風通しの良い企業風土を確立し、企業の活力を最大限に発揮する。

③ 総事業費と資本金

総事業費は7680億円ですが、総事業費の
4割を無利子資金（出資及び無利子貸付）、
残り6割を借入金（政府保証債、開銀融資及

び市中融資）でまかなうこととされています。

さらに、無利子資金の負担割合は国：地
方自治体：民間＝4：1：1、また資本金の
出資割合は国：地方自治体：民間＝4：1：
5とされています。

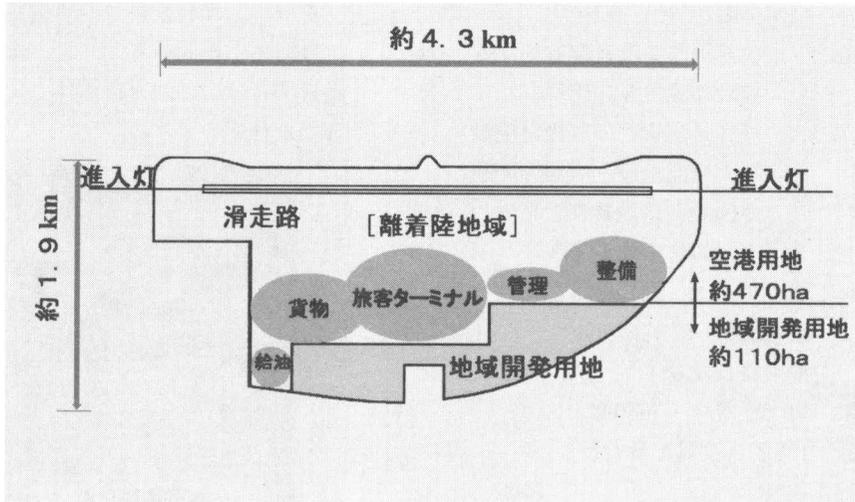


(2) 中部国際空港の概要

① 中部国際空港の設置及び管理に関する法律の内容

1. 中部国際空港を第一種空港（我が国航空ネットワークにおける国際航空運送の拠点となる空港）と位置付ける。
2. 運輸大臣は、空港の設置及び管理に関する基本計画を定める。
3. 運輸大臣は、基本計画に適合した中部国際空港の設置及び管理に関する事業を営むことを目的として設立された株式会社からの申請により、中部国際空港の設置及び管理を行う者として指定することができることとする。
4. 3. により指定された会社(指定会社)に対して、国は、出資、債務保証等の支援措置を講ずることとする。
5. 指定会社は株式会社であるが、第一種空港の機能を担保するとともに、支援の受け皿として経営の健全性を確保するため、国は必要な監督を行うこととする。

空港島の配置計画



4 わたしたちのめざす 空港づくり

これが私たちのめざす空港づくりのキーワードです。

(1) 利便性の追求

空港をご利用いただくすべてのお客様に満足していただけるユーザーフレンドリーな空港をめざします。

(2) 経済性の追求

ご利用いただくお客様の負担を軽減できるよう、健全で効率性に優れた企業経営を実践していきます。

(3) 魅力あるサービスの提供

ご利用いただくすべてのお客様のため、「エアポート」から「エアシティー」への機能充実に向け、魅力あるサービスを提供いたします。

(4) 環境への配慮

環境・漁場への負荷を低減する施設の整備・運営を図ります。

(5) 豊かな地域社会づくりへの貢献

地域に根づいた企業として、豊かな地域社会づくりに貢献いたします。

5 プロジェクトの進捗状況

(1) 広報体制の整備

当社は、昨年の5月に設立されましたが、会社概要や事業概要、発注情報等をインターネットホームページに掲載し、情報公開を積極的に行うとともに、昨年9月には「常滑事務所」を、本年4月には「東京事務所」を開設し、地元及び東京地区での広報体制を整備してまいりました。

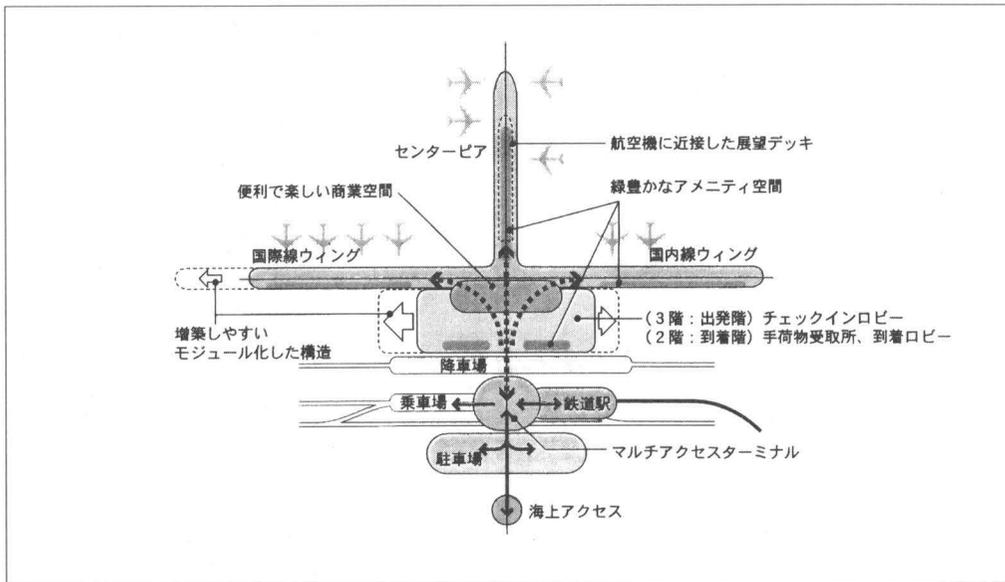
(2) 政府予算

政府予算面では、平成10年度に2度の補正予算により当初40億円の事業費が636億円に増額され、続く平成11年度予算では現地着工費等197億円が盛り込まれるなど、現地着工に向けて条件が整いました。

(3) 旅客ターミナル地区基本計画（検討案）

また、本年5月には旅客ターミナル地区基本計画（検討案）の概要について公表しました。空港と利用者の接点となる中核ゾーンの基本計画として、旅客ターミナルビルや駐機場の基本構成やアクセス施設との連絡方法についての考え方（ターミナルコンセプト）をとりまとめた

施設構成



ものです。

航空旅客をはじめとして、送迎者、空港見学者、空港従業員など、すべての利用者に空港を快適で便利に使っていただけること、即ち「ユーザーフレンドリー」なターミナルを目指します。検討案はシンプルでわかりやすい動線を確保するとともに、コンパクトに施設をまとめた使いやすい計画になっています。

(4) 着工に向けて

これらと並行して、空港建設・現地着工の前提条件となる諸準備を鋭意進めてきております。

まず第一に、当社では環境への負荷の少ない「環境に配慮した空港」を目指すため、大気、水質など環境への影響についてあらかじめ調査・予測・評価するアセスメントの手続を進めてきました。アセスメントにあたっては本年6月に全面施行された環境影響評価法の趣旨を取り入れながら進めてきたところですが、本年6月にアセスメントの最終段階にあたる環境影響評価書を取りまとめました。

第二に空港建設に伴い影響を受ける漁業者の

皆様への補償の問題についても、関係自治体と連携を図りながら、早期妥結を目指して鋭意協議を進めております。

本年8月には空港建設に必要な手続である公有水面埋立免許の出願と飛行場設置許可申請を関係官庁に行いました。

今後必要な許認可などの手続をへたうえて、本年度中の現地着工を目指しているところです。

6 おわりに

中部国際空港のプロジェクトは、これまで関係者の方々の長年にわたる力強いご支援、ご協力に支えられ、ここまで進んでまいりました。当社では、今後とも2005年の開港に向け、全力で取り組んでまいりますので、今後とも皆様のご理解とご支援をよろしくお願いいたします。

中心市街地活性化における TMO の現状と課題

株式会社東海総合研究所調査研究部副主任研究員 鶴田哲也

1 中心市街地活性化法と TMO

わが国では、多くの都市において、モータリゼーションの進展、ライフスタイルの変化、中心市街地での地価の高止まり等を背景として、居住、商業、業務、公共サービス等の都市機能が中心市街地から郊外へと分散することなどにより、中心市街地の空洞化が進展しつつある。通商産業省が1997年に全国の自治体を対象に実施した調査では、全国の4割以上の自治体において中心市街地の空洞化が既に問題となっており、3割以上が今後空洞化が問題となるとしている。

1998年7月24日に施行された「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」(以下、中心市街地活性化法)に基づいて実施される、13省庁による中心市街地活性化対策事業は、このような空洞化を余儀なくされている中心市街地に再び活力を与えることを目的としたものであり、中小小売商業の活性化と市街地の整備改善を軸に、環境と調和した生活環境の実現、高齢者等にやさしい生活環境の実現、文化や伝統を継承・発展させる地域づくり、新規産業創出や新事業展開の苗床としての機能の維持・向上など、様々な目的を実現させる施策として期待されている。

同法に基づいて行われる各省庁の施策(補助事業等)については、その適用条件として、市町村が「市街地の整備改善及び商業等の活性化

に関する基本的な計画」(基本計画)を策定し、それに基づいて事業実施にあたることを前提としている。これを受けて、1999年10月18日の時点で、全国で175市町(176地区)が基本計画を策定し国に提出している。

また、同法においては、特に商業活性化に係わる事業(中小小売商業高度化事業)の導入にあたり、中心市街地の商業環境の一体的かつ計画的な整備を推進する主体としてタウンマネジメント機関(TMO = Town Management Organization)を設置することが適切とされている。TMOの設置は必ずしも中心市街地活性化法に基づく事業導入の条件ではないが、補助率等で優遇されるケースが多い。すなわち、市町村において基本計画に示された商業活性化策を推進する際には、TMOを設置して事業主体とする方が資金調達面で有利になる、ということである。なお、TMOになれる者は、商工会・商工会議所の他、公益法人、特定会社(市町村および中小事業者が出資する第3セクター)に限定されている。

TMO(になろうとする者)は、中小小売商業高度化事業構想(TMO構想)を策定して市町

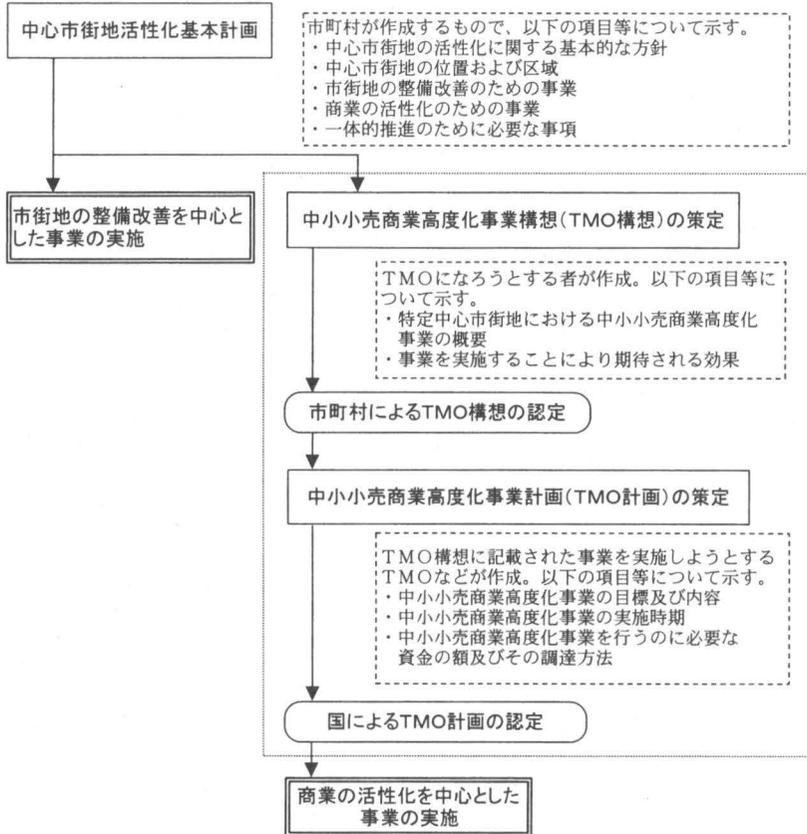


鶴田哲也

つるた てつや

1987年 早稲田大学政治経済学部卒業
同 年 株式会社芙蓉情報センター総合研究所(1989年富士総合研究所に社名変更)入社
1997年 株式会社東海総合研究所入社

図-1 基本計画策定から TMO 事業実施に至る流れ



村に提出し、市町村の認定を受けることにより、正式に TMO としての活動を認められる。さらに事業の実施にあたっては、中小小売商業高度化事業計画（TMO 計画）を策定し、通商産業大臣の認定を受けることが必要となる。基本計画、TMO 構想、TMO 計画の関係は図-1 のようになる。

1999年10月12日の時点で、全国で25団体が TMO 構想を策定し、TMO として認定されている。その内訳は、商工会議所・商工会が15団体、公益法人が1団体、第3セクターによる特定会社が9団体となっている。

2 TMO の機能と役割

中心市街地活性化法による商業活性化策の特徴は、旧来の商業振興策が個店や商店街を対象とした「点」「線」の支援であったのに対し、中心市街地全体を一つのショッピングモールとして「面」的に捉えるというものである。TMO はこの特徴を発揮するために設置が求められているもので、通商産業省ではその役割を以下のように定義している。

「TMO は、中心市街地における商業集積を一体として捉え、業種構成、店舗配置等のテナント配置、基盤整備及びソフト事業を総合的に推

進し、中心市街地における商業集積の一体的かつ計画的な整備をマネージ（運営・管理）する機関です。すなわち、様々な主体が参加するまちの運営を横断的・総合的に調整し、プロデュースします。時には、施設の建設主体となることもあります。」（通商産業省編「中心市街地活性化対策の実務」）

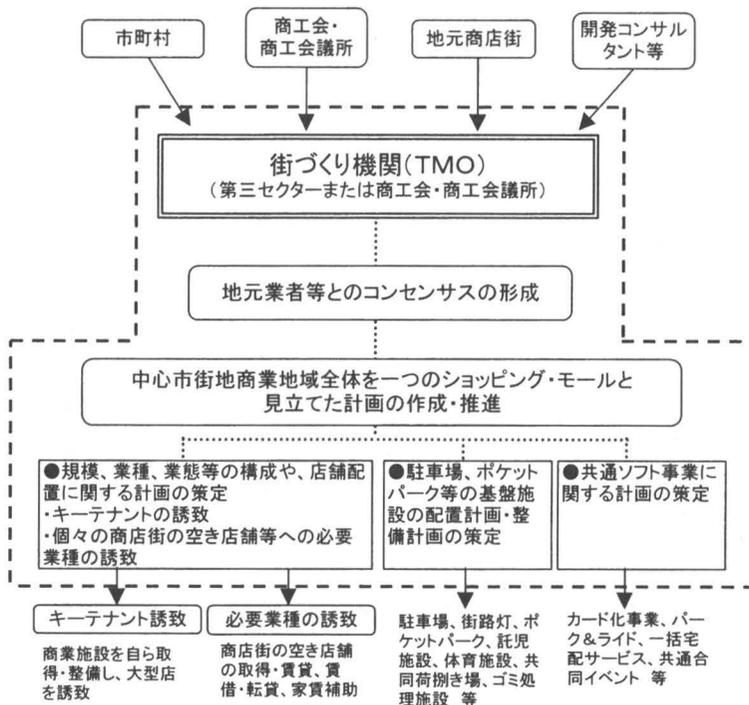
通商産業省によって定められた、TMOの機能と役割を図-2に示す。従来、個店や商店街単位で取り組まれていた商業振興への取り組みを、統一的なコンセプトのもとに地域全体で実施していくことが中心市街地活性化法の一つの目標であり、TMOがそれを推進する主体となる。従来このような役割は市町村が担うケースが一般的であったが、それが必ずしも上手く機能していないことから、より事業者や民間事業者に近い主体を設ける必要に迫られたものであろう。

3 欧米の中心市街地活性化組織とTMO

TMOは北米の多くの都市で導入されているDID（Downtown Improvement District）や、英国のTCM（Town Center Management）などの手法を参考に設定されたものとされている。中心市街地の空洞化に対応するため、中心商業地に対し郊外型ショッピングモールの手法を導入し成功を納めている点でわが国の中心市街地活性化法が目指すものと類似しているが、DIDやTCMの機能・枠組みとTMOの機能・枠組みには重要な相違点が見られる。

北米（米国、カナダ）におけるDIDは既に1300を超える都市で設立されているとされ、その目的は、商店街活性化のみならずダウンタウンの物理的環境を改善し、ハード、ソフト事業を通

図-2 TMOの機能と役割



して魅力的な都市環境、ビジネス環境を整備し、
 税金・雇用の確保を図ろうとするものである。
 その目的を果たすために、特定地区内の事業者
 や地権者等をメンバーとして州法に基づき設立
 される準政府組織であり、事業遂行のための資
 金源として地権者に対する課税権を持つなど、
 強い公的権限を有している。

また、英国における TCM は200以上の地域で
 導入されている。これは、「中心市街地を持続的
 に整備・繁栄させるための民間と公共の緊密な
 協議に基づく調整活動」と定義されており、そ
 の実態は NPO 主導による都市経営の実践であ
 る。ボランティアやグラウンドワーク・トラスト
 の果たす役割が重要な要素を占めており、ま
 た資金・人材提供の面で、大企業（例えば、ブ
 ツ・ケミカルやマクドナルドなど）も積極的に
 関与している。

一方、わが国の TMO の場合は自治体、商工
 会議所・商工会、商店街振興組合、中小事業者
 などを基盤として設置されるものであるが、自
 らが土地を取得しデベロッパーとなるような
 ケースを除けば、まちづくりを主体的に推進で
 きるような強い権限を有するものにはなりにく
 く、また資金的に強固な基盤を持つことも難し
 い。さらに、NPO やボランティアを有為に活用
 する枠組みが想定されておらず（尤も、有為に
 活動しうる NPO やボランティアを育てる土壤
 がわが国では不足しているが）、またタウンマ
 ネージメントを推進する人材の確保が困難であ
 ることも指摘されている。

その役割が、中心市街地の商業集積の一体的
 かつ計画的な整備を管理運営する主体とされて
 いる点で、わが国の TMO と DID、TCM の目的
 は近いものと考えられるが、上記のように権限、
 資金、人材活用等の面で、TMO と、DID や TCM
 の状況には大きな隔りがある。このような状
 況の違いにより、わが国の TMO は実態として
 は複数の商店街振興組合間の調整役、あるいは
 単に国の補助金の窓口にとどまってしまう可能

性もある。

今回、既に認定を受けたいいくつかの TMO に
 対してヒアリング調査を行った。そこで明らか
 になった問題点を次節以降で整理する。

4 商工会議所等による TMO の実態と問題点

前述のように既存の TMO25団体のうち、16団
 体は商工会議所・商工会、あるいは既存の公益
 法人が TMO となっているケースである。これ
 らのうち、複数の TMO に共通して言える問題
 点は以下の通りである。

<専任者の不在>

商工会議所・商工会が TMO となる場合、経
 営指導員等が TMO 事務局を兼ねているケー
 スが多い。すなわち、他の定常業務をこなしな
 がら対応となり、負担が大きくなる。また、組
 織の性格上何年も異動せずに担当を努めるこ
 とは考えにくく、担当者交替の際にスムーズに引
 継が行われ、事業が継続されるかという点で不
 安を抱えている。

<事業推進主体としての限界>

商工会議所・商工会は本来地域全体の商工業
 の発展を担う組織であり、その資金や人材を特
 定地区に集中させることには障害が多い（但し、
 長期的な視点で見れば、中心市街地活性化に関
 与することで獲得した商業活性化へのノウハウ
 を、他の地域に応用していくことが可能である
 というメリットはある）。資金的なバックボーン
 が無いことなどから個別事業を主体的に推進す
 ることは難しく、実際には商店街振興組合等が
 主体となるよう調整を図り、TMO は補助金の窓
 口としての役割を主として担うにとどまること
 が予想される。

<コンセンサスの不足>

地域が一体となった活性化事業の推進のため
 には、行政・商店街・民間事業者など地域の様々
 な主体が資本参加する第3セクター方式の方が

効果的であると考えている商工会議所 TMO も複数存在した。であるにもかかわらず商工会議所等を TMO とした要因は、「商店街や中小事業者の出資を募って第3セクターを設立するには地域のコンセンサスが不足しているが、少しでも早く TMO を立ち上げたい」という事情によるケースが多く見られる。

地域のコンセンサスを固めてから推進主体を立ち上げるか、あるいは推進主体を立ち上げてコンセンサス形成を図りながら事業を推進するかは、地域の選択に委ねられる部分ではあるが、TMO がその役割を果たしていくための基本的な条件である地元の合意形成が確保されていない状況は極めて不安定であると言える。

5 第3セクター方式による TMO の実態と問題点

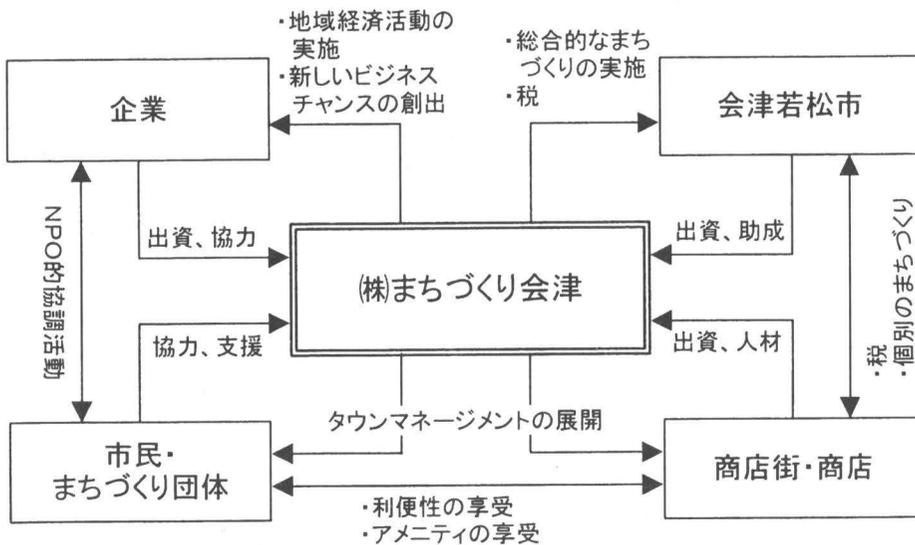
一方、第3セクター方式による TMO は、全国で9団体が設立されている。ここでは、福島県会津若松市における TMO である(株)まちづくり会津と、石川県金沢市における TMO である

(株)金沢商業活性化センターを例として第3セクター方式による TMO の課題を整理してみたい。

(株)まちづくり会津は、1998年7月31日に、TMO になることを目的とする第3セクターとしては全国で最初に設立された。郊外化の進展や観光客の減少により活力低下が顕著な中心商業地の活性化を目的に設立されたまちづくり会社であるが、特筆すべきは、資本金3,115万円のうち、約65%にあたる2,015万円を市内の個人事業主等が出資している点である(他は会津若松市、会津若松商工会議所、各商店街振興組合等)。これら個人事業主の出資が予想を大きく上回ったことにより、当初予定していた資本金2,000万円を50%以上上回ることとなった。中心市街地の衰退による地域の危機感と、活性化に向けての TMO に対する期待の大きさが現れている。

このような多様な主体の関与を背景として、(株)まちづくり会津は図-3に示すように地域のパートナーシップの中核としての位置づけを確保している。具体的な事業として、1998年度より共通スタンプ事業をスタートさせた。170を超

図-3 まちづくり会津の事業実施体制



える店舗が加盟しており、TMOの重要な収益事業となっている。また、1999年度には市の都市活力再生拠点整備事業の事業化計画の策定業務を受託し、事業実施まで関与することになっているほか、空き地・空き店舗活用事業にも取り組んでいる。

(株)金沢商業活性化センターは1998年10月7日に設立された。資本金4,000万円のうち、金沢市が42.5%にあたる1,700万円を出資しており、それ以外は商工会議所、商店街振興組合等のほか、大型店、金融機関等の出資も受けている。金沢市の基本計画は、中心市街地として香林坊地区、武蔵地区と2地区を設けた点で他の自治体とは趣が異なるが、TMOについては(株)金沢商業活性化センターが両地区を対象とし、それぞれの地区に置かれた任意組織である「金沢中心商店街づくり協議会」(香林坊地区)および「武蔵活性化協議会」(武蔵地区)と連携しながら各種の事業を展開していくものである。なお、第3セクター方式を採用した最大の目的は、商店街を出資者とする事で商店街自身の取り組み意欲を高めることにあるとのことである。

TMOの事業としては、まず香林坊地区において駐車場ネットワーク事業を実施している。香林坊地区の5つの商店街の利用者に対して共通

駐車サービス券を発行するもので、近隣の21ヶ所の公営・民営駐車場で利用できる。また、香林坊地区の堅町商店街におけるモール化事業をTMOが主体となって実施しているほか、武蔵地区では「むさし昭和モダンワールド」と名付けたイベント事業を、ビルの空きフロアを活用して1999年春と秋の2回実施している。今後は武蔵地区においても駐車場ネットワーク事業を展開させる計画であるほか、空き地・空き店舗対策に取り組んでいくとのことである。

このように順調なスタートを切った両社であるが、第3セクターであるが故の課題もまた抱えている。まず第1に、収益事業の実施による運転資金の確保が挙げられる。国・県によるTMO基金や、市・商店街等よりの負担金などを定期的に収入として得られることとなっているが、経常費・事業費として必要な資金を全て満たすわけではない。まちづくり会社の性質上、必ずしも出資者に対して配当を出すほどの利益をあげることを目的とする必要はないが、人件費やオフィス賃料など、第3セクター経営には相当の固定支出を必要とし、さらにまちづくりを推進していくためには相応の資金の確保が必要となる。また、個別の事業について国の補助金が得られる場合でも、補助金が得られるのは単年度でしかも初期投資段階のみの場合が大半であり、継続して運営費が必要な事業(例えばバーチャルモールなど)については自前で資金を確保しなければならない。

そのために、ある程度の収益が得られる事業の実施は不可欠となる。(株)まちづくり会津ではスタンプ事業を優先的に実施し運転資金の確保に努めているが、初年度は赤字となっている。また、(株)金沢商業活性化センターでは駐車場ネットワーク事業の実施により収益確保を目指しているが、現在のところは利益を出すには至っていない。両



TMOによる堅町商店街のモール化事業(99年9月、工事進行中)

社とも、更なる収益事業の確保が喫緊の課題であると考えている。

第2に、人材の確保も課題となっている。(株)まちづくり会津は常勤職員を2名採用しているが、事業の推進に向けては質量ともに不十分であると考えている。しかしながら、人件費負担を増やすことについては慎重にならざるを得ない状況であり、現在、市の定年退職者などを低賃金で再雇用することを検討している。一方、(株)金沢商業活性化センターには代表取締役を含め4名の常勤職員がいるが、うち2名は市と金融機関からの出向者であり、人件費は出向元が負担しているため経営上の負担は軽くなっている。複数の常勤職員の確保はTMOの事業推進のためには必要不可欠であり、それに対し人的・経済的なバックアップを得られるかどうかはTMOの成否に極めて重要であるとの指摘が、両社より一致して得られている。

6 中心市街地活性化を実現するためのTMOのあり方

商業の活性化は、理想的には競争原理に基づく民間事業者の自由で積極的な投資の結果として実現されるべきものである。しかしながら、空洞化に直面している多くの中心市街地では地価の高止まりや土地に関する複雑な権利関係から新たな投資が行われにくく、また商業者自身の高齢化や後継者難などの問題から、意欲のある事業者が現れにくい状況となっている。

しかしながら、中心市街地の衰退と郊外化の進展は、その地域固有の文化や伝統を消失させることにもつながりうる。さらには、都市の無秩序な拡大は都市経営の効率性を損ない、都市の持続可能な発展を阻害する可能性も孕んでいる。また、超高齢社会の到来を目前に控えているわが国においては、公共交通機能が集中する中心市街地の商業機能を維持することは公共サービスの視点からも重要と考えられる。

このような観点から、中心市街地の商業機能を一体的に整備していくTMOの果たすべき役割は極めて重要なものである。そして、TMOがこのような役割を果たすために求められる最も重要な機能は、中心市街地活性化のための事業に係わる様々な主体間の合意形成を円滑に図り、さらにそれぞれの主体の参加を促しながら事業を推進していくことであると考えられる。すなわち、「当該市町村におけるパートナーシップの中核となる」ことである。構想・計画づくりから事業実施に至るまで、行政（市町村および都道府県、国）、商店街・商業者、住民、民間事業者等が中心市街地におけるまちづくりに一体となって取り組めるようなスキームづくりを果たすことが求められる。

本来、TMO設置の前段階である、市町村による基本計画自体が、地域の住民や商業者等を含めての合意形成を十分に図りながら策定されるべきものであり、この点について中心市街地活性化法の施行から基本計画策定（さらにはTMOの認定）に至る全国の多くの自治体の取り組みは、やや拙速に過ぎると筆者は感じている。実際に、4で述べたように合意形成が不足したまま見切り発車的にTMOを立ち上げる地域も存在する状況であり、こうしたケースでは地域の合意形成を進めることが、TMOの最初にして最大の役割となる。

また、地域における合意形成を十分に図って基本計画を策定し、地域の多くの主体が参加する形でTMOを設立した場合でも、実際の事業の実施段階で新たに異論が出るような、いわゆる「総論賛成・各論反対」によって事業が頓挫するケースも十分に考えられる。特に商店街や事業者の出資により第3セクターを設立する場合には、出資者から異論が上がった場合には組織の存続にも係わる事態となりかねない。TMOが地域のパートナーシップの中核となり、事業の様々な局面で調整機能を果たすことは、この場合でも重要な役割となる。

地域のパートナーシップの中核としての役割を果たし、また中心市街地活性化事業を主体的に推進するためには、TMOは以下のような機能を総合的に担っていくことが望ましい。

- ① コーディネート機能
行政と民間の仲介・調整、まちづくりへの住民参加の推進、事業実施にあたっての関係者、権利者間の調整など
- ② コンサルティング機能
中心市街地における各種の都市開発、まちづくり計画、土地利用計画等に関する企画立案や指導・助言など
- ③ リテールサポート機能
商業者への指導・助言、経営や販促に関する指導・情報提供、カード事業・スタンプ事業など統一的な活性化策の実施
- ④ プロデュース機能
イベント事業の企画立案・制作・実施など
- ⑤ プロモート機能
広告宣伝や地域 PR など
- ⑥ デベロップメント機能
不動産の所有・仲介、商業施設・公共施設の整備、テナントミックスの実施など
- ⑦ マネジメント機能
商業施設・公共施設や駐車場などの管理運営など
- ⑧ インターメディアリー機能
NPO や行政に対する情報提供や活動支援など

これらの機能を担保できる限り、第3セクター方式でTMOを立ち上げることと、商工会議所・商工会がTMOとなることについて、どちらがより望ましいということはない。但し、各地の事例を見る限りは、地域の様々な主体の合意に基づき、それらの様々な主体が出資という形式でまちづくりに参加できる第3セクターを、必要な人材と収益事業の確保の見通しを付

けた上で設立することが事業実施上は有効と考えられる。

なお、多くの市町において基本計画策定からTMO設立に至る流れが、十分に合意形成が為されないまま拙速に進んでいる点については、中心市街地活性化法に基づく国の支援事業が果たしていつまで継続的に実施されるかという自治体側の不安を示しているとも考えられる。国に対しては是非長期的な取り組みを期待したいところである。

(注)本文中の基本計画提出状況については中心市街地活性化推進室のホームページ、TMO認定状況についてはタウンマネジメント推進協議会のホームページを参照した。

- ・中心市街地活性化推進室ホームページ
<http://www.ias.biglobe.ne.jp/madoguchi-go/>
- ・タウンマネジメント推進協議会ホームページ
<http://www.life-page.co.jp/tmo/indcx.htm>

ポルダー風景とメガストラクチュア

—J.B. バケマの建築について—

デルフト工科大学客員研究員 堀田典裕

1 はじめに

13世紀以来のポルダー（干拓地）の広がる風景のなか、人口11万人の街デルフトの郊外に巨大な建物がある。名前を「アウラ（AURA）」という。J. B. バケマ（Jacob Berend Bakema, 1914-1981）によって設計されたデルフト工科大学講堂である（口絵-1）。1964年、R. バンナム（Reyner Banham, 1922-1988）が「メガイヤー（Megayear）」と呼んだ、その年に「アウラ」は竣工した。打ち放しコンクリートによる巨大なキャンティレバーの下に設けられたエントランスは、そこを訪れる人々に強い印象を与える（図-1）。

本稿は、バケマの建築を巡って、オランダのポルダー風景と「メガストラクチュア」の相関関係を試論するものである。オランダ北部フローニンゲン近郊の寒村で生まれた彼は、広大なポルダーの厳しい自然を愛し、その中の小屋で雨風の音を聞きながら孤独の時を過ごすことを好んだという。バケマの建築について考察する前に、まずは彼の愛したポルダー風景について考えてみたい。

2 描かれたポルダー風景

オランダではダッチゲブル（Dutch Gable）と呼ばれる様々な破風を備えた間口の狭い運河住宅（Grachtehuis, 図-2）の家並みを一步抜け出ると、牛や羊が草を食む長閑で広大な風景

に容易に出会うことができる（口絵-2）。水路に囲まれた牧草地がどこまでも連続反復し、防風林が縦横する風景を眺めているとつい忘れてしまうが、そこは紛れもなく海面下数メートルに人工的に創出されたポルダーの風景なのである。このようなヒューマンスケールの都市風景とメガスケールのポルダー風景という対立は、オランダの「黄金時代」と呼ばれる17世紀の風景画を一覧すれば、より一層明らかになるであろう。前者はP. デ・ホーホ（Pieter de Hooch, 1629-1684年, 図-3）の作品に見られるように、都市の日常空間を表情豊かな人物とともに描いた風景であり、後者はP. コニンク（Philips Koninck, 1619-1688年, 図-4）やJ. ファン・ライスダール（Jacob van Ruisdael, 1628-1682年, 口絵-3・図-5）等の作品に見られる画面の半分以上が空を占め、都市が地平線と重なってわずかに描かれている風景画である。ここで着目したいのは、空と大地が一本の地平線によって二分されただけの後者のそれであり、H. ヴェルフリン（Heinrich Wölfflin, 1864-1945）は、その意図的な構図を廃した「ただ際限ない広がり」を「開かれた形式（Offene



堀田典裕

ほった よしひろ

1967年 三重県桑名市生まれ
1989年 三重大学工学部建築学科卒業
1995年 名古屋大学大学院工学研究科修士
博士（工学）
日本学術振興会特別研究員
1996年 名古屋大学大学院工学研究科助手
1998年 デルフト工科大学客員研究員

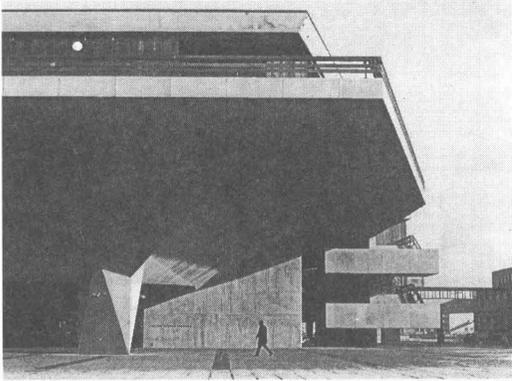


図1 J.B. バケマ「デルフト工科大学アウラ」エントランス



図2 運河住宅、アムステルダム・シンゲル運河

Form)」あるいは「自由な非構築の様式」と呼んだ。またJ. ホイジンハ(Johan Huizinga, 1872-1945)によれば「親密さを込めて素朴な現実を暗示することや、静寂な遠景を夢見のごとく眺望すること」が表現されているというライスダールの絵は、ゲルマン文化とラテン文化の間によろやく成立したオランダという小国の「家庭的なバロック」であった。しかしながらそこで描かれたポルダー風景には、後にE. バーク(Edmund Burke, 1729-1797)が『崇高と美の観念の起源』(1757)において「崇高(Sublime)」の起源として掲げた「明暗の対比、広大さ、無限性」という要素がすでに描かれてさえいるのである。19世紀以前のポルダー風景においては、都市は各々が城壁で囲まれた「囹」となって散

在する風景を形成していた。ライスダールはポルダーの中に孤立して浮かぶそのような都市の姿を遠望したのである。

3 ラントスタット

今世紀中頃、この広大なポルダー風景は大きく問い直されることになった。1962年、オランダにおいて「国土計画法」が制定された。それまで都市ごとに独自に打ち立てられていた開発計画は、この法律によって国土開発-地域開発-都市開発という秩序をもって規制されることになった。つまり各都市の特色や独自性をも包括する巨視的な認識が必要とされたのであり、それまで自治都市を銘打ってきたこの国におい



図3 P. デ・ホーホ「デルフトの家の中庭」1658年

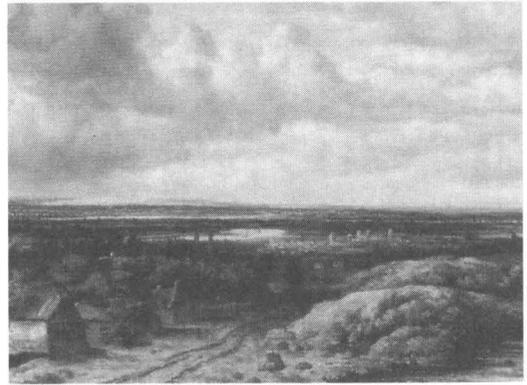


図4 P. コニンク「道路沿いに並ぶ田舎屋のある風景」1655年



図5 J. ファン・ライスダール「ハールレムの眺望」1665-70年頃



図6 「ラントスタット」1960年

て極めて大きな転向であった。が、その新たな巨視的認識こそ、1960年に最初のプランが発表された「ラントスタット（Randstad, 直訳すれば周縁都市, 図-6）」であった。

アムステルダム・ハールレム・ライデン・デンハーグ・ロッテルダム・ユトレヒトなどの人口数十万人前後の主要都市は、13世紀から開拓された西部オランダの海面下数メートルの干拓地にあり、これら国土の9分の2にあたる地域にオランダ全人口の50%が集中している。これらの都市間が高速道路と鉄道によって環状に結ばれ、「ラントスタット」という環状のメトロポリスが誕生したのである。同時に「ラントスタット」の中心は「グリーン・ハート（Green Heart）」と呼ばれ、直径数十kmの酪農地区および自然

保護地区となった。「ラントスタット」という環状のメトロポリスが目されて以来、かつて「地」を形成していたポルダーは、「グリーン・ハート」と呼ばれる「図」として現出することとなったのである。換言すれば、「グリーン・ハート」という広大なポルダー風景は、「ラントスタット」という稠密な環状のメトロポリスによる空間的保证があつて初めて成立し得たのである。

17世紀のポルダー風景を描いたのがライスダールであったとすれば、20世紀の環状のメトロポリスすなわち「ラントスタット」を描いたのは、コンスタント・ニューウィフイス（Constant Nieuwenhuys, 1920-）であった。それまでコブラ・グループ（Cobra Group, 1948-1951）の一員として抽象絵画を描いていた彼が、突然絵

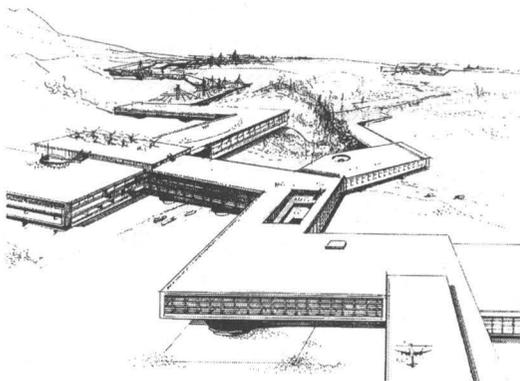


図7 コンスタント「ニュー・バビロン」1964年



図8 J.B. バケマ&オップバウ「ベンドレヒト計画」1951年

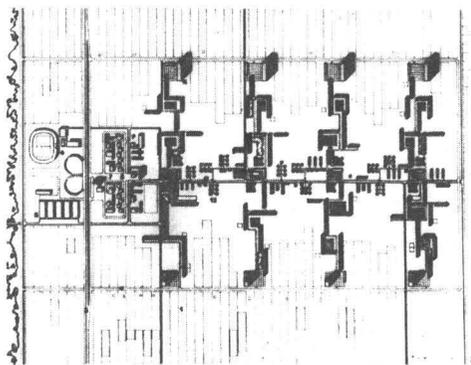


図9 J.B. バケマ「アレクサンダー・ホルダー計画」1951年

筆を置いたのは1953年のことであった。その後、A. ファン・アイク (Aldo van Eyck, 1918-1999) から建築や都市についての手解きを受けた彼は、1956年に「ニュー・バビロン (New Babylon, 1956-1974)」という未来都市に関する一連の計画を発表し始めたのである (図-7)。

4 スタンプ・モデル

翻って1948年、バケマはファン・デン・ブローク (J. H. van den Broek, 1898-1978) とともにロッテルダムに事務所を起こした。彼の建築家としての経歴は、1950年代に見出されたひとつの小さな空間上の発見から始まった。それは「スタンプ・モデル (Stamp Model)」と呼ばれ (口

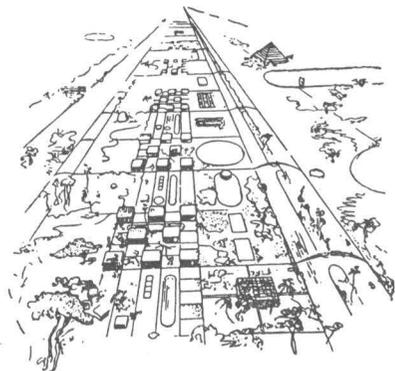


図11 L. レオニドフ「マグニトゴルスク都市計画」1929年

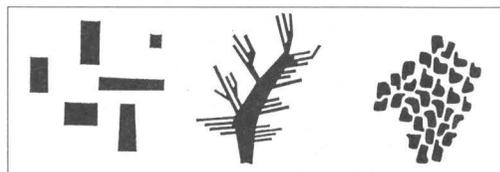


図10 横文彦「集合体—三つのパラダイム」1964年
左からコン-positional・フォーム, メガストラクチャ, グループ・フォーム

絵-4)、集合住宅の配置計画において単一のユニットを連続反復する手法であった。ユニット自体のデザインは、必ずしも目新しいものではなく、戦前にG. リートフェルト (Gerrit Rietveld, 1888-1964) らのデ・スタイル (De Stijl) の連中が用いたパターンがそのまま用いられている。しかしながら彼らの後に続くバケマの世代は、このパターンを都市空間の設計に持ち込んだ点において評価され得る。

「スタンプ・モデル」では、巨大な集合住宅地の開発も小さな部分ユニットの集積としてその全体が形成される。個々の住棟によって囲い込まれたひとつの中庭は、端部が外側に対して開放しているために、ユニットを反復することによって無限に連続する。つまり中庭というひと



図12 ル・コルビュジェ「アルジェ都市計画」1930-32年

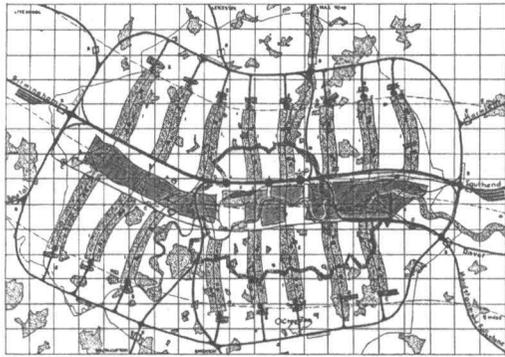


図13 MARS グループ「ロンドン計画」1938—42年

つの内側の空間は、ユニットが連続反復することによって別の中庭に対する外側の空間となり、明確な中心を失うのである。その後、このような内と外の反転というアイデアは、ファン・アイクが平面的にさらに展開したのに対して、バケマはそれをより立体的に展開しようとした。「ペンドレヒト計画 (Pendrecht, 1951, 図-8)」では、低層の住棟によるユニット相互の連続性に重点が置かれていたが、「アレクサンダー・ポルダー計画 (Alexander Polder, 1956, 図-9)」の第2案では、低層と高層の住棟が混在した各ユニットの自律性が明確になっている。その上、全体計画の骨格として主要な動線が明確になり始めているのが見て取れるのである。

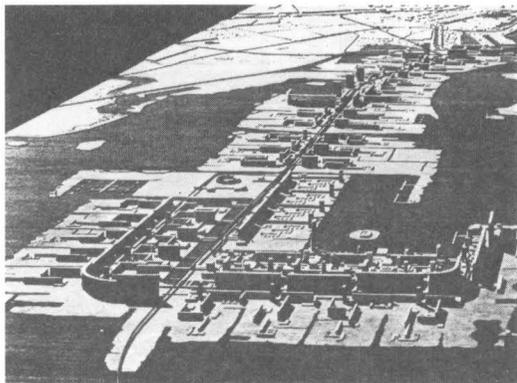


図15 J.B. バケマ「パンバスプラン」1964年



図14 J.B. バケマ「ティルブルク都心部再開発計画」1964—1975年

1958年、バケマはファン・アイク等とともに CIAM (近代建築国際会議) から離脱してチーム・テン (Team X) を結成した。この頃からバケマの建築はそれまでの「スタンプ・モデル」から大きく転向し始めた。アレクサンダー・ポルダーの第2案で見られた主要な動線は、「メガストラクチュア」となって立ち現れるようになるのである。

5 メガストラクチュア

バンナムによれば「メガストラクチュア (Megastructure)」という言葉は、横文彦が1964年に発表した『集合体：三つのパラダイム』において初めて用いた言葉であったという (図-

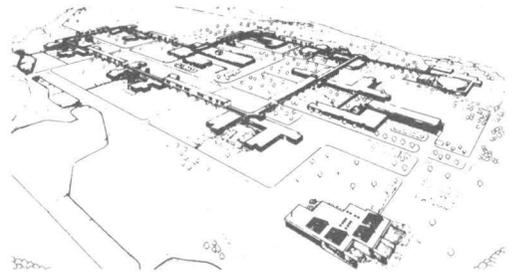


図16 J.B. バケマ「精神障害者研究所」1967—1975年

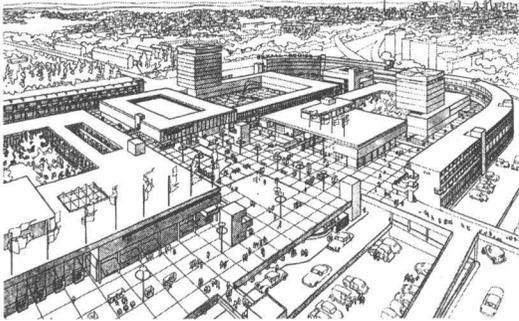


図17 J.B. バケマ「フランクフルト北西部地区開発計画」1961年

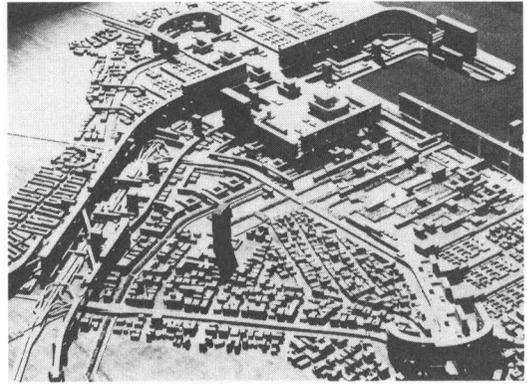


図18 J.B. バケマ「テル・アビブ都心部開発計画」1962年

10)。バンハムが「モダン・ムーブメントの恐竜」と呼ぶ「メガストラクチャー」は、人や車の流れによって主要な動線が形成され、必要な諸空間がそこに結びつく線形のダイアグラムを持った「線状都市」の系譜において評価されなければならない。「線状都市」というアイデアは、1882年に A. ソリア・イ・マタ (Arturo Soria y Mata, 1844-1920) によってマドリッドの郊外住宅地開発において見出された。その影響は1920年代末期から30年代初期にかけて考案されたいくつかのソビエトの工業都市計画案 (図-11)、ル・コルビュジェ (Le Corbusier, 1887-1965) の「アルジェ都市計画 (1930-1932, 図-12)」、MARS グループの「ロンドン計画 (1938-1942, 図-13)」などに見られる。それらはい

ずれもアテネ憲章(1933)に謳われた項目(居住・労働・余暇・交通)のひとつである「交通」というインフラストラクチャーのデザインであり、CIAMの都市計画を代表するものでもあった。

バケマの場合、このような主要な動線を視覚化した巨大な建築は、「ティルブルク都心部再開発計画 (Tilburg, 1964-1975, 図-14)」「パンパスプラン (Amsterdam, 1964, 図-15)」「精神障害者研究所 (Middelharnis, 1967-1975, 図-16)」のほかに、「フランクフルト北西部地区開発計画 (Frankfurt am Main, 1961, 図-17)」「テル・アビブ都心部開発計画 (Tel Aviv, 1962, 図-18)」などのいくつかの国際コンペ案に見出すことができる。

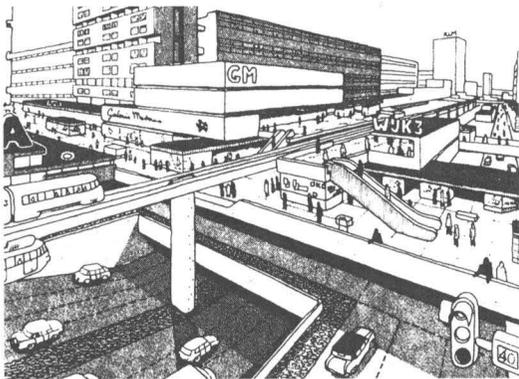


図19 J.B. バケマ「結び目」1964年



図20 堤防集落とポルダー風景

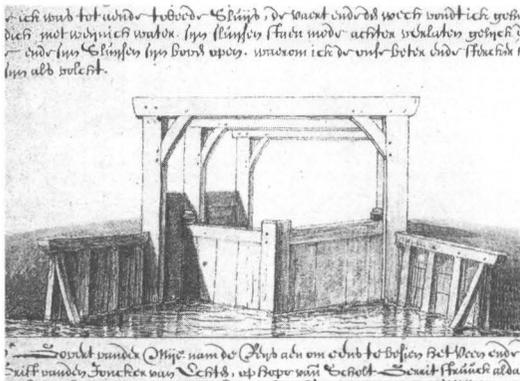


図21 水門（スロイス）1634年

これらの計画の中で、彼は度々「核壁 (Core-wall)」という言葉を用いて自らの計画を説明した。即ち「核壁」は人・車・鉄道などによる主要な動線の形態を視覚化した巨大な壁状の建物である。いずれの計画においても「核壁」は計画対象区域を緩やかに囲い込む形となっており、「フランクフルト北西部地区開発計画」や「精神障害者研究所施設」では完全に自閉している。このことは前述した「線状都市」が主要な動線に沿って単一方向の展開を余儀なくされるのに対して、バケマは囲い込むことによってその内側に面的な展開を期待した。つまり「線」という一次元のダイアグラムを彎曲させることによって、「面」という二次元のそれに展開させたのである。バケマと同じくチーム・テンのメ

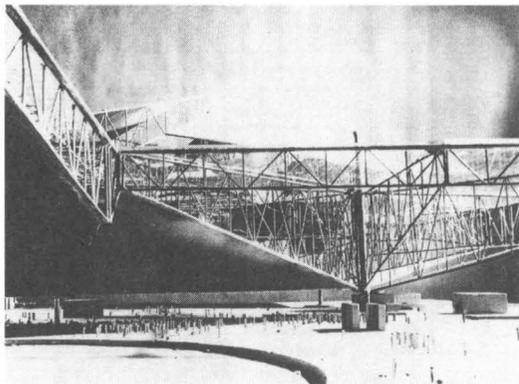


図23 コンスタント「ニュー・バビロン」1959年

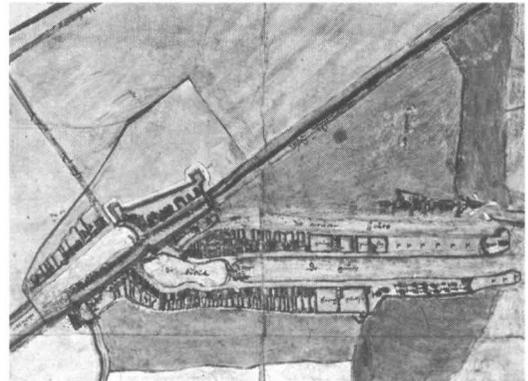


図22 堤防集落と水門の上に設けられた役場、デルフスハーフェン1573年

ンバーであったフランス人S.ウッズ (Shadrach Woods, 1923-) らが提案した「ステム (Stem)」や「ウェブ (Web)」という概念もまた、こうした単調な「線状都市」としての「メガストラクチュア」のデザインを多様化させる試みであった。

一方、「核壁」が主要な動線の一部を形成する以上、様々な諸施設は直接そこに結びつけられる。バケマが「結び目 (Knot)」と呼んだその空間は、地上階が巨大な構造体によって主要交通のために開放され、人は様々なレベルの人工地盤を介して建物の内外を逍遙することができる (図-19)。バケマは、内部空間を可能な限り外部空間と等価に扱うことによって、建物・道路・街区・都市といった異なるスケールを統合

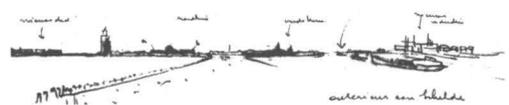


図24 J.B. バケマ「スヘルデル川からテルネウゼンの街を望む」1964年

するデザインを生み出そうとした。しかしながら、「核壁」の場合と同様に、このことについてもチーム・テンにおける主要な議題のひとつにすぎなかった。

6 ポルダー風景とバケマの建築

むしろバケマにとって、このような建築形態の問題以上に重視しなければならないのが、それらのポルダー風景との相関関係であろう。

まず「スタンプ・モデル」は、ヴェルフリンがライスダールの「ハールレムの遠望」について、「水平的條片」と呼んだ短冊状耕地が連続反復するポルダー風景そのものであった（口絵-5）。ヴェルフリンが「どんな額縁も意義を持っていない…無限性の美」と呼んだその風景は、ユニットが際限なく連続反復する空間として再現されたのである。

一方、「核壁」はバケマにとってポルダーにおける堤防であった。「核壁」は郊外においては「人工」対「自然」という対立を、都心部においては「新」対「旧」という対立をそれぞれ顕在化させ、両者の境界に堤防として立ち現れる。バケマがそれを堤防集落の写真に基づいて説明したように（図-20）、ダイク（Dijk）と呼ばれる堤防や、ダム（Dam）と呼ばれる堰は、水を堰き止めるとともにポルダー地帯における唯一の微高地であり、かつて集落が最初に形成された場所でもあった。「核壁」が文字どおり開発の核となるその様相は、正しく堤防集落の形成を喚起させるのである。また「バンパスプラン」は、丹下健三の「東京計画1960」の影響が大きい。「核壁」と直交する方向に突き出た居住地区の水辺にはポルダー風景そのものが残されていることが見て取れる。さらに、「結び目」と呼ばれる主要な動線と諸施設との立体的な関係は、堤防の要所に設けられ堤防内外の水位を調整する水門として考えられた。スロイス（Sluis）と呼ばれるこの水門は（図-21）、堤防集落にお

いてしばしば定期的な市が立つ公共空間として利用され、場合によっては水門上部に役場が設けられることもあった（図-22）。バケマの「結び目」の空間は、同様に様々な動線が交錯する公共空間として捉えられている。

「核壁」という堤防によって囲い込まれ、「結び目」という水門によって制御された「交通」に対して、人工地盤という新たな大地が創出された。コンスタントの「ニュー・パピロン」における「プラットフォーム上で相互に連結した巨大な建造物」というイメージは、こうした人工地盤に他ならないのである（図-23）。さらに言えば、「アウラ」のエントランス空間や、W.クイスト（W.Quist, 1930-）の「ベーレンプラートの浄水施設（Drinkwaterproductiebedrijf Berenplaat, 1959-1965）」等に見られるキャンティレバーの下の巨大な空間は、人工地盤という新たな大地を既存のポルダーから見上げるコンスタントの構図に重ねよう（口絵-6）。

バケマは1950年代の終わりに「スタンプ・モデル」から「メガストラクチャ」へと転向した。「スタンプ・モデル」が部分から全体を形成しようとしたのに対して、「メガストラクチャ」は「交通」という機能によって決定される全体の形態が部分に対して優先する。両者は全く異なるベクトルをもった空間の思考である。しかしながらバケマの場合、前者からはポルダーの耕地を、後者からは堤防集落の風景をそれぞれ読み取ることができる。1960年代のオランダでは、それまでポルダーの中に孤立して浮かんでいた中世以来の諸都市が、「ラントスタット」という「都市の中の都市という群島状態（レム・クールハース）」に位置付けられることになった。このような与件のうちに生じた「メガストラクチャ」を、バケマは伝統的な堤防集落の風景へと還元させようとしたのである。当時バケマは次のように問いかけている。「オランダの自然の空間が、市街地の凝集作用のなかで、日常生活のエレメントであるためには、ど

のような都市化が可能だろうか？ (Bouw, No.5, 1957年)」彼は設計の対象となる地区を遠望する構図のスケッチをよく描いた (図-24)。自らの設計した建物をポルダー風景の中で遠望する視点は、正しく17世紀のライスダールのそれに通じているのである。

7 おわりに

バケマが「トータルな生活／空間 (Forum, 1947年)」と呼んだ思考は、建築という既存のカテゴリーを乗り越えようとした姿勢の吐露であり、1960年代にさかんに用いられた「環境」という言葉に直接結びつくものである。「メガストラクチュア」は巨大な環境構築のための試みであり、1970年代に急速に萎んだそうした「環境」のデザインの行方を我々は今こそ再考する必要がある。

1998年、デルフト工科大学の中央図書館は、手狭になった旧市街の歴史的建造物を抜け出て郊外にある「アウラ」の裏手に新築移転した (口絵-7)。設計者のメカノー (Mecanoo, 1984 設立) は、巨大な新図書館を大地の下へ収める一方で地上を緩やかな斜面として開放し、新たなポルダー風景のあり方を提示した。ポルダー風景における「メガストラクチュア」の伝統は、巨大なバケマの背後に見え隠れしているのである。

【謝辞】

本稿を書くにあたって、デルフト工科大学建築学部 A. Tzonis 教授および D.K.S. グループの方々に御世話になった。ここに記して謝意を表する。

【参考文献および図版出典】

- ① A.C.S.A., *Randstad Holland*, Delft (1992) [6]
- ② Banham, Reyner, *Megastructure: Urban Futures of the Recent Past*, London (1976)
- ③ Brown, Christopher, *Dutch Painting*, London (1993) [3]
- ④ Collins, George R., 'Cities on the Line', *Architectural*

Review, 11(1960) [11, 12, 13]

- ⑤ Koolhaas, Rem, *Delirious New York*, Rotterdam (1978) / 邦訳『錯乱のニューヨーク』筑摩書房 (1995)
- ⑥ Koolhaas, Rem, *S, M, L, XL*, Rotterdam (1995) [10]
- ⑦ Lamber, A. M., *The making of Dutch Landscape*, London (1971)
- ⑧ Huizinga, Johan, *Nederland's Beschaving in de zeventiende* (1941) / 邦訳『レンブラントの世紀』創文社歴史学叢書 (1948)
- ⑨ Risselada, M. ed., *Functionalisme*, Delft (1997) [8, 9]
- ⑩ Smithson, A. ed., *Team 10 Primer*, London (1970) / 邦訳『チーム10の思想』彰国社 (1970)
- ⑪ Tzonis, A., Lefavre, L., 'Beyond Monuments, Beyond Zip-a-tone', *Le Carre Bleu*, 3-4 (1998)
- ⑫ van den Broek en Bakema, *Architecture-Urbanism*, Stuttgart (1976) [1, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 24]
- ⑬ van de ven, G. P. ed., *Man-made Lowlands*, Den Haag (1993) [21]
- ⑭ van Thiel, P. J. J., *100 Gouden Herinneringen*, Amsterdam (1998) [4,5]
- ⑮ Wigley, Mark, *Constant's New Babylon: The Hyper-Architecture of Desire*, Rotterdam (1998) [7,23]
- ⑯ Wölfflin, Heinrich, *Kunstgeschichtliche Grundbegriffe, das Problem der Stilentwicklung in der neuen Kunst* (1915) / 邦訳『美術史の基礎概念』岩波書店 (1936)

([]内は図版番号、上記以外は筆者撮影による)

既成市街地の都市開発整備手法に関する研究(2)

名古屋市計画局都市整備課（前財団法人名古屋都市センター調査課研究員） 青山 嵩

1 研究の目的

本研究は、名古屋市の既成市街地をフィールドとし、復興土地地区画整理が完了し、その社会資本整備にふさわしい土地利用が期待される「都心地区」、都市基盤未整備地区や密集市街地を含む「市街地整備課題地区」、及び、過去に、耕地整理事業、区画整理事業が完了、一定成熟した市街地を形成している「一般市街地」に分け、それぞれの地区の現状と課題を把握し、各地区にふさわしい都市開発・整備（誘導、市民の参加を含む）のあり方を研究することを目的とする。

平成9年度は、各地域の現状・課題分析をおこなった。（機関誌12号参照）

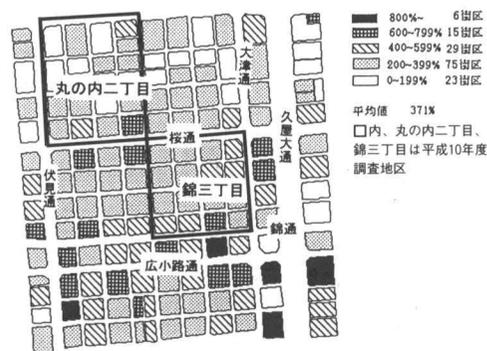
平成10年度は、都市開発・整備のあり方について研究した。平成10年度の成果を中心にその成果の概要を報告する。

2 都心部の土地の高度利用の促進

(1) 研究の目的

名古屋の都心部のうち、名古屋城外堀の南、栄-伏見にまたがる端正なグリッドパターンを基盤割地区と称して、ケーススタディをおこなった。この地区は、戦後、復興土地地区画整理事業により、公共用地率40%を越える道路や公園など公共施設が整備された。土地利用は、商業・業務・娯楽の機能を持つ名古屋大都市圏の都心、

図1-1 基盤割り地区における容積率分布



中心業務地区となっている。今後一層の土地の効率的・高度利用を図る目的で、土地利用の現状の分析を行った。

(2) 空間利用の実態の概要(平成9年度の研究)

平成9年度は、中心業務地区である基盤割地区における土地・空間の有効利用の度合いを測る一つの尺度である容積率の充足状況について調査するとともに、棟数密度についても調査・分析した。

調査対象地区の指定容積率は600%の地区が多く、大通り（伏見通、大津通、久屋大通、桜通、錦通、広小路通）沿いに800%があり、一部1000%の地区がある。これに対して実際に利用されている容積率は、全平均371%、充足率は52%で、街区によってかなりのバラツキがあることがわかった。昨今、指定容積率の緩和が議論されているが、もう一方では、地区においてはむしろ容積率のバラツキに着目して、社会資本として整備された都市基盤を効率的に活用す

る方策にも取り組む必要があることが指摘できる。

また棟数密度については、1街区の平均敷地面積8000㎡の4等分、8等分、16等分、32等分、64等分、128等分、256等分に相当した分類で分けると、街区面積の64等分に相当する建築面積72.5~125㎡のものが最も多く(31%)、32等分の125~250㎡(24%)、128等分の36.25~125㎡(18%)と続き、小規模な建物が多い。街区の高度誘導化を果たすためには、宅地の共同化をあわせて推進していくことが有効であることがわかった。

(3) 空間利用推移調査の概要(1988年—1998年)

平成10年度調査では、錦三丁目地区と丸の内二丁目地区に絞り、1988年から1998年の10年間の建築物の変化を把握し、土地利用の動向を分析した。

1) 用途別床面積の推移

調査対象2地区における建築活動の推移を見る。延べ床面積は、錦三丁目地区では1988年267千㎡が1998年には345千㎡へ、丸の内二丁目地区では208千㎡から271千㎡へと、ともにおよそ30%増加している。一方、棟数は、錦三丁目地区が392棟から336棟へ、丸の内二丁目地区が565棟から439棟へと減少、この10年で建物の大規模化の進んでいることがわかる。

床面積の変化を用途別に見ると、事務用途

は両地区で増加しているが、商業用途は錦三丁目地区で大幅増加し、丸の内二丁目地区では停滞、一方、住宅用途は、丸の内二丁目地区で増加し、錦三丁目地区で減少している。この10年間で、錦三丁目地区は事務所と商業に特化する傾向にあり、一方、丸の内二丁目地区は事務所と都心型住居が混在する傾向にある。同じ都心であっても、その立地によって土地利用の方向が異なっていることは注目に値する。

2) 階別用途別床面積の推移

錦三丁目地区における用途別の階別床面積の推移について考察すると、住宅用途は3階以上の階で減少し、4階から6階において著しい。事務用途は2階以上で全体的に増加し、商業用途は10階以下の階で大幅に増加している。また、宿泊施設が4階以上で増加しているのもこの地区の特徴である。駐車用途もB3階から2階において大幅に増加している。

丸の内二丁目地区における用途別の階別床面積の推移について考察すると、住宅用途は2階以上の階で増加し、都心型住宅が増加したことが分かる。また、2階での増加が著しいので、1階建て住宅の2階建てへの建て替えが考えられる。事務用途は2階から20階において増加し、2階から9階において著しく、オフィスビルの増加を示している。逆に商業用途は全体的に停滞している。文化厚生施設が全体に増加しているのもこの地区の特徴である。

図1-2 床面積の推移

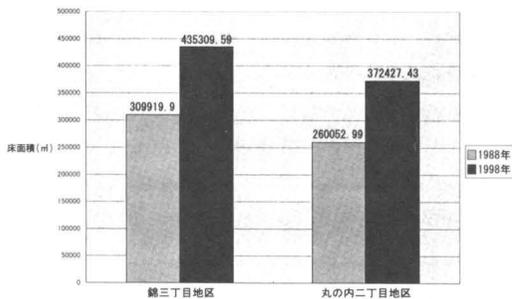


図1-3 棟数の推移

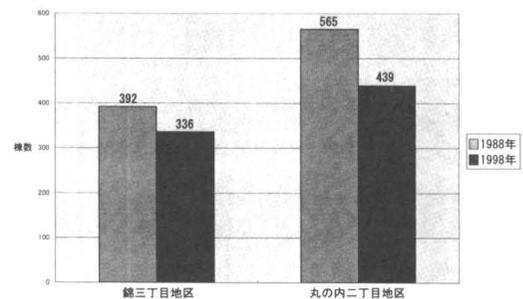


図1-4 用途別床面積の推移（錦三丁目地区）

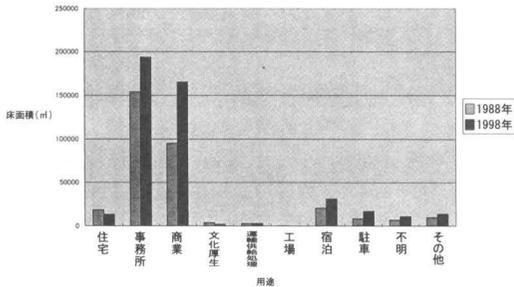
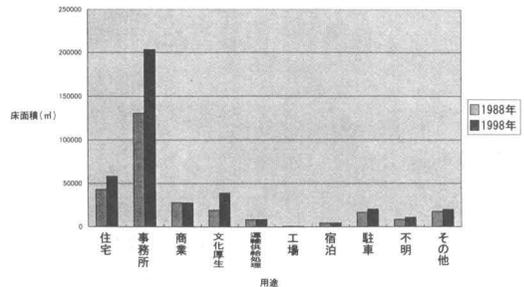


図1-5 用途別床面積の推移（丸の内二丁目地区）



(4) まとめ

名古屋の都心部は、復興土地区画整理事業で整備され、宅地の有効高度利用が重点的な課題となっている。本調査において、宅地の利用については、土地が細分化され、建物が小規模にならざるを得ず、結果として容積率の充足率も5割程度にとどまっていることが確認された。しかし、10年という時間の変化で見ると、容積は増加し建物は大規模化する傾向もみられる。また、名古屋の都心の核となる錦3丁目では、事務所と商業に特化し、その外周である丸の内二丁目では事務所とともに住宅が増加する傾向も見られた。今後、立地により異なる施設の需要を掘り起こしながら、宅地の共同化、再開発などを進め、名古屋の都心に相応しいまちづくりが求められる。

3 大都市インナーシティの居住政策の技術的展開

(1) 研究目的と方法

本研究は、日本の大都市における既成市街地の居住環境、特に住宅と相隣・近隣環境の整備に関する技術（都市計画・住宅政策）の新しい展開に注目し、その政策、そしてその実施と手法について考察したものである。平成9年度は指定都市の総合計画基本計画と「都市計画：整備開発保全の方針」を調査、大都市における都心居住と密集住宅市街地整備に対する政策につ

いて分析した。（機関誌12号参照）

平成10年度は、全国の住環境整備についての取組状況、及び代表的な事例による住環境整備の進捗と課題を分析した。

(2) 住環境整備についての全国的な取組

阪神淡路大震災以来、地区指定は増加傾向にあり、密集住宅市街地整備促進事業（以下密住事業）と旧コミ住事業との併合もあり、事業地区数は飛躍的に増加した。1998年8月現在、全国157地区で事業が展開されている。全体的には大都市地域に多く、特に東京都区部、兵庫県の各市と被災地区が群を抜いて多い。それに次いで、北海道5地区、神奈川県4地区、愛知県8地区、大阪府12地区、福岡県7地区などが多くなっている。

(3) 震災復興にみる住環境整備（神戸市）

1) 密集事業と住宅市街地整備総合支援事業（以下 住市総）

震災復興事業における任意事業地区の指定は、密住事業と住市総のメリットを享受するという趣旨ははっきりしている。しかし、その地区をどのようなまちにしていくのかという「まちづくり」の観点からはっきりしていない。地区の将来を描きつつ進む地区と、両制度のメリットを個別の建設に受けるだけの地区がある。特に住市総は住宅の供給への効果は大きいですが、まちづくりの視点とその効果は小さい。

2) 住宅の復興

神戸市灘区・六甲地区の調査でみると、住宅の復興は狭小敷地ほど復興率が低く、特に50㎡未満で低い。しかし、長屋建てが共同建てに変わるなどの敷地の統合も見られる。しかし、神戸市全体としては狭小敷地が多く、再建の多くは狭小敷地の個別建て替えとして行われている。そして、その4割以上が3階建てになり、敷地の密集性は増加している。狭小敷地の解決として推奨された共同・協調建て替えは全体として少数例にとどまっている。

共同化への手法としては、当初より、補助率が高いことで一般的には住市総の活用が予想されたが、その通りの結果となっている。密住事業には住宅再建ではあまり活躍していない。住市総は任意事業地区においても、受け皿住宅の供給等に活用されている。

3) 道路の整備

道路の整備は、任意事業地区においても建物後退による道路拡幅が一般的手段であった。住宅復興の際の道路拡幅への補助やその用地を寄付した場合の市の直接整備等の敏速な措置はとられたが、任意事業地区としての道路整備上のメリットは大きいとは言えない。しかし、一部の任意事業地区で、特定の道路について、あるいは区画整理事業地区の中の特定道路について用地買収が行われる計画があり、これは減歩率の低減策として有効である。一般に建物後退による道路の整備は、建物の復興が早い地区では進んでいる。後退の違反は少ない。建物後退を壁面線規制によって更に1m拡幅し、建物の容積率緩和を行うことを骨子としたインナー長屋改善制度の適用は、土地区画整理事業地区で進んでいる。この制度は倒壊率が極めて高く、区画整理の

換地が行われ、減歩率の緩和が必要といった土地区画整理事業に合致したものと思われる。

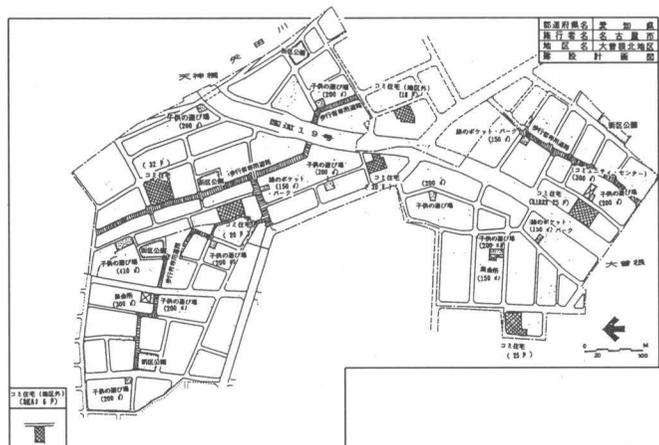
4) 任意事業地区のまちづくり

まちづくり運動の成果は任意事業地区で地区間の格差となって現れている。共同建て替えを進め、まちづくり協定をした新在家南地区、地区計画の決定とインナー長屋改善制度の適用に成功した野田北部地区、まちづくりの先輩格の真野地区地区は、震災を機会に公営住宅を積極的に活用、また福祉のまちづくりを指向するなど、ソフトのまちづくりとハードのまちづくりの一体化の動きが見えてきている。また、これらの地区における専門家の果たしてきた役割を高く評価しなければならない。まちづくりのNPOの育成にとって、この経験は生かされなければならない。

(4) 土地区画整理事業と密住事業の合併施行の効果と問題点(名古屋市大曾根北地区)

区画整理事業と密住事業の合併施行の効果は全体として認められ、個別にも行政当局が推奨する理由に適合する事例が多かった。著しい効果は、区画整理事業にとっては、「密住事業」による借家の解消(借家人の居住保証)であり、密住事業にとっては、「区画整理事業」による事

図2-1 土地区画整理事業と密住事業の合併施行計画図(大曾根北地区)



業用地の集合換地機能である。不良住宅の解消は、両事業とも積極的に行っている。

また、密住事業の働きによって(ポケットパーク、集会所、住宅の除却、歩行者専用道路の舗装費等)、区画整理事業全体の費用が軽減、減歩率の緩和に貢献していることも見逃せない。特に公園用地比率の低下に直接寄与している。

密住事業の機能は、道路整備や土地の集合換地を区画整理事業に任せることで合併施行の中で限定され「個性」が強まる。密住事業の分担は、個人的な住宅の改善と入居の保証に重点が偏る。子どもの遊び場をワークショップによって設計したこと、集会所をコミュニティセンターとして整備したことなどが評価できる。今後はさらに、道路・公園等全体計画への役割についてフレキシビリティを持って積極的な成果を上げることが望まれる。

4 名古屋市における 地区総合整備への取組

(1) 研究の目的

平成9年度では、名古屋市において実施されてきた地区総合整備について、その成立の経緯及び性格、特徴を整理するとともに、現在進められている9地区の事業を対象にその進捗状況や現状の課題等を検討した。(機関誌12号参照)平成10年度は、今後の地区総合整備のあり方を考察、その概要を記述する。

(2) 地区総合整備の理念に向けて

地区総合整備は、ポスト戦復の新たなまちづくりとして、名古屋市基本計画や都市計画の整備、開発、保全の再開発方針の中でオーソライズされ登場する。地区総合整備の定義を「公共施設の未整備地区、老朽家屋密集地区など、整備緊急度の高い地区はもとより、21世紀を展望した都市機能の更新、強化に向けて、民間による開発整備を誘導する地区も含め、地区特性に

応じた各種の事業、規制、誘導手法を効果的、積極的に展開していく事業である。事業は地元の意向をふまえ、対象地区の範囲や課題を把握するため基礎調査にはじまり、地元と行政の意志疎通を図りながら、整備方針、地区整備計画、事業計画の作成を経て、事業実施に至る、という手順ですすめる。」として、現在、26地区を位置づけて取り組んでいる。

地区総合整備はこれまでの市街地整備手法では克服できない新しい地区整備を目標としていた。即ち、1) 生活環境重視の指向、2) 事業の対象範囲の広さと多様な整備手法、整備主体による事業の総合的展開、3) 地区住民の地区総合整備への参加、である。こうしたまちづくりにおける積極的な目標は、実際の地区総合整備事業の中でどのように展開されているのか分析する。

1) 生活環境重視の指向

地区総合整備全般でみると、各地区の個々の事業ではかなりの努力が行なわれてきた。

交通公害から安全、環境を守るための居住環境整備事業(小幡)、密集住宅市街地整備促進事業(「密住事業」という。)などの採択(筒井、大曾根、築地、白鳥)、土地区画整理事業に地区計画を導入した例(有松)などからも居住環境整備の姿勢を認めることができる。また、単なる幹線道路の拡幅だけでは事業の円滑な施行は既に困難になってきており、利便性の追求と同時に沿道環境の諸施策が並行して行なわれている。

しかし、全体として生活環境重視の考えが個々の事業の中にも、また関係職員の意識の中にもあるものの、地区全体の具体的な生活環境整備計画がないことが第一の問題である。整備目標を示すプランとそれを具体的にどのような方法で進めていくのか、というプロセスプランがない。地区総合整備で生活環境整備を目標とする以上は、地区の生活環境を総合的に進める施策を具体的に開示する必要がある。そこで、

限られた資源を活用しながら、規制なり誘導によって地区住民のエネルギーをうまく利用し長期に亘って目標を達成していくという事業施策が地区住民とともに推進されなければならない。

第二は、事業採択の優先順位の問題である。例えば、密住事業は地区総合整備事業では公共団体施行の土地区画整理事業との合併施行で行なわれる場合が多く、本来の老朽化した木造密集住宅地での適用は少なかった。公共団体施行による土地区画整備はその主要目的の一つに幹線道路の拡大整備や、駅前広場の整備があるが、その事業を側面的に支援するために密住事業が適用されていることが多い。複合的に事業を重ねる事業効果を早めることは、地区総合整備の狙いでもあり重要なことである。しかし、本来の密住事業をもっと積極的に行なってもよいように思われる。築地地区や白鳥地区でも同種の事業が行なわれているが、その進行ははかばかしくない。地区の生活環境を整備することが大きな目的の一つである地区総合整備であれば、他のソフトな施策とも合わせてもっと拡大してゆくべきであろう。

2) 広い事業地区と多様な整備手法、整備主体

事業区域の範囲については、当初から曖昧さを残していたが、これが地区総合整備の一つの特徴でもあった。即ち、広い地区範囲の中で複数の整備目標を立て、それを多様な整備手法と整備主体によって実現していくというものであった。ここでは、従来の単発的な事業と違って、計画の二層化と計画・事業の分離が必然となる。計画の二層化とは、地区全体についての課題抽出と整備目標の確定化——つまり地区全体の構想（マスタープラン）の計画化のことであり、今一つは、それを受けて展開される個々の事業及び施策の計画化のことである。また、計画と事業の分離とは、計画の優先性を確認した上で、計画に沿った事業化を進めていこうとするもので、勿論計画と事業間の十分な調整は

前提であるが、計画を独立させることにより、各事業、施策に係る行政分野の縦割りを克服しようとする狙いをもつ。

一方、地区範囲が広がりその地区の総合的な整備をしていくとなれば、当然単発的な事業手法や事業主体だけでは、多種多様な整備目標の達成は不可能であろう。そこで、地区総合整備では、様々な事業・施策手法を整備目標の内容によって組み合わせ、総合的に推進することが必要となる。地区に合ったソフトな施策（規制誘導策の集中的適用や住民による地区計画・建築協定の促進など）を組み込みながら、名古屋市のみならず、公社公団、NPO、地域住民なども含めた整備プログラムが構築されなければならない。

土地区画整備事業（計画局）と住環境整備事業（建築局）の組み合わせ、街路・道路事業（計画局、土木局）と民間再開発事業（建築局）、公園整備（農政緑地局）の組み合わせ、住宅都市整備公団の参画などそれなりの工夫と努力がされてきた。しかし、各事業の決定権限が縦割りのまま残されるとか、既存の事業の積み重ねに終るなど、この施策の実現にとって不可欠な規制誘導策を事業の中心的な部分に組み込むというところまでには至っていない。地区総合整備の精神を実現するためには、どうしても市街地整備手法のパラダイムを転換し、名古屋市の全体の方針として新しい手法の構築がなされなければならない。

3) 地区住民の地区総合整備への参加

地区総合整備の基本的な性格からして、地区住民の参加は論をまたない。最初の構想から個々の事業及び施策の展開時は言うに及ばず、全体の進行管理に至るまで密接な関係が必要である。

地区総合整備で特に住民の参加、協力が重要な柱であったこともあって、実際の事業にあつては、それなりにかなりの努力が払われている。事業の計画に先立って、ほとんどのケースでア

ンケート調査や住民意向調査などが行われているし、また地元での事業計画説明会も何度となく実施されている。地元によっては、「まちづくり協議会」的組織を結成し、まちづくりニュースなどを発行するなど活発に活動しているところもある。

こうして事業を進めていく過程で行政から住民へかなり活発に働きかけが行われ、またそれに対する住民の反応も決して悪くはない。にもかかわらず、これ以上住民の主体的な参加が進まないのは、事業の内容なり進め方が行政から住民へという一方通行的な働きかけに限定されているからである。住民の役割が行政とともに明確にされ、住民の責任と権限が拡大されれば、行政から住民へという定式化した関係は逆転するかも知れない。この時はじめて行政と住民との対等なまちづくりを実現させる可能性が出てくる。

(3) 地区総合整備事業における幾つかの課題

前節で述べた3つの基本的事項を除き、以下主要な5点に絞って整理する。

第一は、事業推進の体制、組織の問題である。言うまでもなく地区総合整備はすぐれて総合的であり、整備課題もほぼ全市に跨がる。従って、地区整備に関するこれら多岐に亘る課題、少なくとも調査企画の段階で一元的に調査する権限が付与される必要がある。

第二は、全市的にみて重点的に推進すべきプロジェクトと地区総合整備との分離の問題である。名古屋市が都市づくりの戦略として重点的に進めるべき事業は、たとえ地区総合整備の区域にかかる場合であっても、地元の身近な生活環境面で事業を展開する地区総合整備とは基本的に性格を異にするので別の全市的なプロジェクト推進組織によって強力迅速に進めるべきである。

第三は、歴史的遺産を生かした環境整備に関してである。名古屋市には戦災によって都心部

は焼失したが、周辺部をはじめ多くの歴史的文化遺産を残している。地区総合整備に係わる地区だけでも、熱田、白鳥、鳴海、有松、大高など数多く存在する。これらの遺産は地域住民の誇りであり、名古屋市の宝でもある。これらの保存、活用策について地元住民の参画とともに、全庁的な観点から総合的に施策を展開するべきであろう。

四番目の点として、地区総合整備の区域に関することである。地区範囲が広いのは地区総合整備の特徴であり、またそれなりの理由も存在する。しかし、全く手がつけられていない部分も多く、地区整備区域は、地区総合整備の本来あるべき性質から一度全市的に見直してみる必要がある。

第五点目は、地区総合整備における事業及び施策の手法の選択とその組合せに関する問題である。地区総合整備の中で名古屋市が事業主体となって多くの労力と経費、時間の投入をしなくてはならない事業もない訳ではないが、今後の都市財政の逼迫等を考えると、市の直接施行による事業の採択は余程慎重にならざるを得ないであろう。また市の直接施行の事業に偏ることは、多様な事業手法及び事業主体という地区総合整備の本来の狙いからも外れることになる。今後の地区総合整備を推進するためには、公社、公団、企業等他機関の活用、あるいは積極的な規制誘導策の導入、住民自らのまちづくりへの支援などを実現していかななくてはならない。また、まちづくりの専門技術者集団である民間コンサルタントの活用、NPOなどの受け入れも非常に重要なことである。

5 名古屋市八事地区の緑の保存

(1) 研究の目的と地区選定

名古屋市の既成市街地の一般市街地については、大正期から戦前まで耕地整理事業、旧法の土地区画整理事業が実施され、戦後は住宅を中

心として比較的落ち着いた市街地が形成されている地区が多い。しかし、これらの一般市街地においても、自然や歴史など地域に育まれてきた特色を生かしたまちづくりが求められている。地権者、行政とともに地域住民、賛同者を巻き込みながら進める新しいプランニングシステムの確立が共通のテーマとなる。現在でも緑豊かな環境を誇っている名古屋東部地区の八事地区を対象として、緑豊かな環境の維持をテーマとして研究したものである。

平成9年度は、八事地区がどのような考えのもとに開発されたのか歴史的な経過を概観、そして開発から70年を経た現在、八事の緑の現状を分析した。

平成10年度は、他都市での取組も参考としつつ、新たな施策の考察をおこなった。

(2) 八事地区開発の歴史的経過と緑の現状 (平成9年度の研究)

近代初期、名古屋の都市計画に携わっていた石川栄耀は、都市における「自然の背景」の必要性を強調、当時、名古屋東部の郊外地で起伏に富んだ地形を持つ八事地区にその可能性を見い出そうとした。

基盤整備としては区画整理手法を採用、八事耕地整理組合、南山耕地整理組合、八事土地区画整理組合等が大正期に相次いで設立され、昭和の初期に完成している。また、八事、南山の両耕地整理組合の解散後も八事風致協会を設立、助成などにより宅地の緑化に努めるとともに、風致地区の指定の陳情を市におこなっている。その結果、昭和14年2月に萩山第1種風致地区が指定され、その後、八事風致地区となり今日に至っている。

しかし、別荘地として開発された当初の計画も、市街地の拡大で一般の住宅地となるとともに、戦後の自動車の普及を始めとした生活様式の変化や、土地の固定資産税や相続税等の土地所有者への負担増等により、開発に伴う緑被率

の低下や、土地の細分化が顕著となってきている。樹林地も平成2年から5年間に5.82ヘクタール減少している。風致地区の指定、誘導があっても、厳しさを増すばかりであることを、この5年間の緑被率の低下が示している。

(3) 他都市の取り組み

八事地区の緑の保存を進めていく上で参考となる施策として、地域コミュニティが住環境の保存に取り組んでいる事例（東京都田園調布）と、都市内の雑木林を保存活用している事例（東京都練馬区）を調査した。

1) 地域コミュニティが住環境保全に取り組む事例（田園調布会の活動）

日本の田園都市開発の代表的事例である「田園調布」は、大正期に渋沢栄一、渋沢秀雄の努力により開発された。開発後、宅地は個人に売却されたが、大正15年に田園調布会が設立され（田園調布会館を所有し、維持管理するために社団法人とした。）、戦後、町内会組織も兼ねて今日に至っている。

田園調布会の一機関として設立されている環境委員会の活動を中心として、地域環境保全への取り組みをみる。

イ. 風致地区の指定

戦前より風致地区の指定がなされ樹木の伐採等の制限はなされてきた。しかし、昭和50年代に樹木が伐採されたり宅地が細分化されたりと、地域環境の荒廃が問題となった。風致地区の規制のみでは、地域環境を守ることができないことが明らかになった。

ロ. 田園調布憲章（昭和57年5月19日制定）

自分たちの住む田園調布に歴史的な誇りを持つとともに、後世に良好な環境を残していくため、地域の創意に基づいた「田園調布憲章」が制定された。

ハ. 環境保全の申し合せ制定

（昭和57年6月19日施行）

田園調布憲章を具体化する目的で、環境保全

の申し合わせを制定、地域づくりについて地元でのルール化が実現した。この制定の中には、建物の高さを地上2階で9mまで、垣根を生け垣とし、不透明な材料を利用する場合、塀の高さを制限を1.2mまでとする等具体的な敷地の基準、静穏と安全を維持するための各自が配慮すべきルール等が盛り込まれている。

二、地区計画（平成3年8月指定）

環境保全の申し合わせは、いわば紳士協定であり、法的な拘束力を持つものではないという限界から、昭和62年より申し合わせ事項を基本としつつ、地区計画制度の導入をめざして勉強会、アンケート調査、ニュースの発行等住民の合意形成に努力、大田区と協議も重ねられた。その結果、平成3年8月に地区計画が都市計画で定められた。この内容には最小敷地面積165㎡という土地の細分化を防止する目的とした制限も加えられ、開発に対する法的な拘束力が確立するとともに、地元と区の連携が強化された。

このような経過を経て、開発について第一種住居専用地域、風致地区、地区計画という制限体制ができあがった。しかし、その後も地域の開発に対しては明文化された規制のみでは充分ではないと判断、環境委員会を中心として新たな開発について地元も関与しながら話し合いで解決していく体制を作っている。

2) 民有地の緑の保全への取り組み（東京都練馬区）

東京都練馬区は、美しい武蔵野の雑木林と田園を原風景として持った区であるが、都市化の流れの中で街の様相が著しく変化してきている。残された緑を守り、自然環境と調和のとれたまちづくりをめざすため、昭和52年3月29日付で緑を保護し回復する条例を制定した。区が地主からの雑木林を借地、整備し、市民へ開放するこの制度のもとで練馬区は、雑木林の保全とその活用を進めてきた。これが「憩いの森」である。「憩いの森」制度は、区内の樹林地に自生していたカタクリの保全がきっかけとなり誕

生した。平成8年現在、41ヶ所開設され武蔵野の面影を残す雑木林や屋敷林、人々の生活と深くかかわりながら長い年月の中で形づけられてきたこれらの森を、区民共有の財産として次世代へ引き継いでいく制度として着実に実績を上げてきている。

平成8年緑地保全法の改正で市民緑地制度が創設され、区の条例と比較して、面積条件が300㎡以上と基準が下げられたこと、相続税の2割の評価減という土地所有者にとって土地を貸しやすい条件が加わったこと等により、これまで以上に活用が期待されている。

(4) 八事に緑の保存の考察

八事風致地区の緑は、その大半が、公園としての公共施設や、緑地保全地区のように伐採に対する厳しい規制がかけられているわけではない。ある日突然、隣地の敷地の緑がなくなっても何ら不思議でない状態に置かれている。すなわち地域の緑の豊かな環境は、きわめて脆弱な状態の中で維持されているといっても過言ではない。

現在においても個性が希薄であるという指摘を受ける傾向のある名古屋市にとって、戦前よりその点を指摘しつつ名古屋市を名都とするために尽力してきた先人の取り組みを継承し、地区に残された貴重な緑を資源としてその保全方策を立てることは、重要な課題であると考えられる。

本調査の現地踏査をした結果、現在まとまった雑木林がみられるのは、およそ150カ所程度しか残されていない。(敷地内に家屋がある事例は除く)未利用地としての雑木林を所有している地主にとって、敷地の管理が難しく、手放しの状態になっているものが多く、また、この雑木林の維持管理を積極的に行う動機がない。特に、相続の必要が生じた場合、この雑木林を残したままでの相続が非常に難しいのが現状であろう。

雑木林の整備に関して言えば、市民に身近な緑地の保全を目的として、緑地保全法で創設された「市民緑地制度」は、東京都練馬区の事例から見ても有効であると考えられる。

また、管理・運営においては、地域社会と密接に繋がっている緑の保全を考えると、コミュニティの果たす役割を今後考えていくことが重要となるものと考えられる。将来的には住環境全般について新たな開発をチェックしている田園調布会の活動が参考になろうが、当面は、緑の保全・活用について緑の愛護会などの地元組織での管理や、雑木林研究会等、専門家集団であるNPO組織の協力を得ながら、雑木林の管理とともにそこでの遊び方などその活用方策も含めて、地域社会の中で雑木林との共生を進めていく手だてを考えていくことも重要であろう。

本調査研究は、都市開発整備手法研究会を設置し、研究をおこなった。

(平成10年度)

兼田 敏之 (名古屋工業大学システムマネジメント工学科助教授)

佐藤 圭二 (中部大学工学部建築学科教授)

松尾 博雄 (豊田工業高等専門学校建築学科教授)

青山 嵩 (名古屋都市センター調査課研究員)

(オブザーバー)

鈴木 直歩 (名古屋市計画局開発部都市整備課長)

一見 昌幸 (名古屋市建築局住環境整備部民間再開発課長)

鈴木 啓二 (名古屋市建築局住環境整備部市街地住宅整備課長)

編集後記

バブル経済が収束し、景気の低迷が深刻化するなかで、「都市経営」は、かつて経験したことのない難しい舵取りを迫られているようです。近年における自治体財政の悪化は、「民間企業なら倒産だ。」と言わんばかりの危機的状況となっており、地方自治体が破綻することなどありえないと言っていた時代は、今や伝説となりつつあるのではないのでしょうか。

10月1日に名古屋都市センターでは、北海道大学の宮脇淳教授を講師に迎え、「地域再生の新戦略～評価とPFI的発想による地域政策の創造～」をテーマに第1回まちづくりセミナーを開催しました。そのなかで、宮脇教授は地域再生に向けての新しい戦略として、税財源が衰退し信用力を喪失しつつある地方自治体では信用創造（信用ピラミッドの再構築）を行うことが何よりも急務であり、外部資源を活用して内部の力以上の成果を達成するための仮装企業化をめざす必要があるとして、地方自治体の枠を越えて住民や企業をも含んだ「地域経営」といった観点の必要性を強調されるとともに、環境は必ず変化するというを前提に、官と民が互いに持っている資源を提供しあっていくことの重要性和自治体内部における意識改革の推進を力説されました。

都市行政から都市経営へ。都市経営から地域経営へ。「都市経営」の捉え方も刻々と変わっています。“都市”＝自治体という見方を改め、住民や企業を巻き込んだ“地域”へと経営の視点を変えたとき、そこにはまた新しいパートナーシップも生まれてきます。これまでの枠を打ち破る自由な発想で現在と立ち向かうことが今まさに求められていること痛感します。国でも地方自治体でも企業でも、「新たな視点」に繋がるのはやはり従来に固執しない新しい発想、そしてそれを受け入れる柔軟な環境なのでしょう。（佐藤）

●アーバン・アドバンス No.15 ●

1999年11月発行

編集・発行 財団法人 名古屋都市センター
〒460-0023 名古屋市中区金山町1丁目1番1号
Tel : 052-678-2200 Fax : 052-678-2211
印刷 株式会社荒川印刷
表紙・グラフィデザイン temple

※この印刷物は、再生紙（古紙含有率100%、白色度70%）を使用しています。

アーバン・アドバンス 次号予告

【第16号 特集／情報化とまちづくり】

携帯電話、インターネット、ホームページ、E-MAILなどが一般化する中で、都市はどう変わっていくのでしょうか。インターネットの活用が進む情報公開、情報化の進展によって可能となったSOHO、新しい自動車交通システムとして期待されているITSなど情報化が進むことによって、行政、都市産業、都市構造、そして市民個々のライフスタイルも大きく変わってきています。そこで、今回の特集は「情報化とまちづくり」として、情報化が進む中での都市、まちづくりについての新しい動きを多角的に取り上げることとします。

アーバン・アドバンス 前号

【第14号 特集／まちづくり組織の新しい動き】

- | | | |
|----------------------------------|--------------------------------|------|
| 新しいまちづくり組織の現状と果たすべき役割 | ・(株)計画技術研究所 千葉大学客員教授 | 林 泰義 |
| 民設民営NPO 支援施設の開設運営からみえるもの | ・市民フォーラム21NPOセンター 名古屋大学教授 | 後 房雄 |
| | 市民フォーラム21NPOセンター | 石井伸弘 |
| 自治体シンクタンクと「まちづくり支援」のきずな | | |
| —仙台都市総研の試みとゆらぎから— | ・仙台都市総合研究機構主任研究員 | 岩澤克輔 |
| 市民・民間を背景としたまちづくり組織の活動 | ・(財)京都市景観・まちづくりセンター事務局次長 | 寺田敏紀 |
| まちづくり支援の実験—アリスセンターの10年の今後の展望— | ・アリスセンター(まちづくり情報センター-なかがわ)事務局長 | 川崎あや |
| 広小路商店街とともに | ・広小路中央商店街振興組合理事長 | 安藤幸治 |
| まちづくりを支える地域型資金—アメリカのコミュニティ財団に学ぶ— | | 岸本幸子 |
| ブラジリアの都市構造と都市交通 | ・名古屋工業大学工学部社会開発工学科教授 | 山本幸司 |
| 金城埠頭の商業ポテンシャルに関する研究 | ・名古屋港管理組合企画調整室主査 前名古屋都市センター | 大野孝宏 |

保存用

名古屋都市センター調査課
(13階事務室)



Nagoya Urban Institute