

政策自己評価と施策課題

——全国市町村まちづくり調査報告——

瀧 本 佳 史
遠 州 敦 子
関 谷 龍 子

〔抄 録〕

佛教大学社会学部公共政策学科開設に向け、全国の自治体の首長を対象に「全国市町村まちづくりアンケート」を実施した。第1章で調査過程の経緯を紹介し、第2章で自治体首長の政策自己評価をとりあげる。自己評価の上位の自治体を示し、次いで政策自己評価の内部構造を探索する。「住民サービス」「自治体改革」「地産・協働」の3因子を抽出し、政策自己評価類型を構成した。政策自己評価類型と自治体規模、政策自己評価順位との関連を追及する。

他者による自治体評価を見ると北海道のニセコ町などが支持を集めた。支持を集めるのは行政力に飛んだオールマイティの自治体ではなく、今日それぞれの自治体が求める次の政策課題に一步先んじて取り組んでいる場合が大半で、支持を集めた自治体の自己評価は必ずしも高くはなかった。また現在各自自治体が関心を寄せているのは「地域活性化のための独自策」「住民参加」など自治体運営のソフト面に関わるテーマであった。

キーワード 全国首長調査, 回収率, 政策自己評価類型, 政策の展開方向, 地域活性化

1. 全国首長調査の概要

1.1 本報告の経緯

政府主導の「市町村合併」推進が進行する中、自治体にとって地方分権、地方への財源移譲が急務の課題となっている。構造改革特区構想の現れる以前から、福祉・環境・景観・住民参加など、特色ある施策を展開する自治体の存在は知られていたが、自治体や地域が自らの手で

自立的に暮らしを組み立てようとする動きが近年各地で展開されるようになった。様々なレベルから「地域」や「自治体」が注目されている。

佛教大学社会学部における公共政策学科開設に向け、こうした地域や自治体の取組みから直接に学び、学科での研究・教育、地域への貢献に資するため、全国の全自治体の首長を対象に、「全国市町村まちづくりアンケート」を実施することにした。

調査の内容は自治体の施策 30 項目の首長による自己評価（問 1）と、手本・参考にしたい他の自治体名及びその理由（問 2）の 2 点であり、問 1 については、環境／交通・通信／医療・保健・福祉／産業・商業／教育・児童／地域活性化／住民参加・情報公開／行財政改革／文化・交流といったカテゴリーごとに、人的対策・人材育成／機関・施設整備／制度・重点施策などを組み合わせ、重要性・話題性を顧慮した 30 項目を選定した。

1.2 アンケート調査の経過

アンケート調査の対象は、2003 年 9 月 29 日現在で存在した全国自治体総数 3,204（都道府県を除く・東京都特別区を含む）とした。市町村合併への対応については、9 月 29 日現在で存在する自治体を対象に含め、合併により消滅した自治体は除いた。調査時以降も合併による自治体数の変化が進行中のため、対象数と現況とは一致しないことを付記しておく。

アンケート票発送は 9 月 29 日・30 日の両日で、当初返送締切を 10 月 15 日に設定したが、返送状況が思わしくなかったため、第 2 次返送締切を 11 月 10 日とした。この間、10 月 23 日までの回収分 1,509 票を中間集計し、11 月 1 日に佛教大学で開催された「公共政策学科開設記念シンポジウム」において中間発表を行った。その後 12 月 31 日までに返送された分を最終的な回収票として扱い、有効回収数 1,745 票を得た。

1.3 全国市町村の規模と回収の状況

表 1-1 は、本調査の対象とした 3,204 自治体を、人口規模別・ブロック（地方）別にまとめたものである⁽¹⁾。全国の人口規模別の自治体分布について、「全国」欄を参照されたい。最も多いのが人口 1 万～3 万未満の自治体であり、5 千～1 万未満の自治体がそれに次いで多い。3 万人未満の全自治体は、全国自治体数の実に 77% に達する。その中で、ブロックによる特徴についてみておくと、「全国」欄の合計数と比べて相対的に割合の高い部分（濃黄色の数字）が、5 千～3 万未満では東北・北海道・中国・九州沖縄などに、それよりも小規模自治体は北海道・中国・四国などに偏在していることがわかる。割合の低い部分（薄黄色の数字）と併せると、5 万以上の都市部が卓越する関東、それと対照的な北海道、北海道に準じた傾向の中国・四国という状況が把握できる。

表 1-2 は、本調査の回収数・回収率を、表 1 と比較できるようにしたものである。全体の回収率は 54.5%，ブロック別では中国・九州沖縄・関東が低くなっており、規模別では 10 万

表1-1 全国自治体のブロック別人口規模

	～2 千未	2～3 千未	3～5 千未	5千～ 1万未	1～3 万未	3～5 万未	5～10 万未	10～20 万未	20～50 万未	50万～	計
北海道	10 4.7%	24 11.3%	43 20.3%	70 33.0%	41 19.3%	8 3.8%	6 2.8%	7 3.3%	2 0.9%	1 0.5%	212 100%
東北	5 1.3%	11 2.8%	48 12.1%	134 33.8%	135 34.0%	33 8.3%	17 4.3%	5 1.3%	8 2.0%	1 0.3%	397 100%
関東	6 1.3%	10 2.1%	21 4.5%	52 11.1%	157 33.5%	56 11.9%	69 14.7%	50 10.7%	34 7.2%	14 3.0%	469 100%
中部	54 7.5%	43 6.0%	73 10.1%	163 22.6%	227 31.4%	66 9.1%	51 7.1%	27 3.7%	14 1.9%	4 0.6%	722 100%
近畿	8 2.5%	11 3.4%	26 8.0%	84 26.0%	91 28.2%	27 8.4%	36 11.1%	18 5.6%	17 5.3%	5 1.5%	323 100%
中国	20 6.5%	29 9.4%	62 20.1%	94 30.5%	61 19.8%	16 5.2%	11 3.6%	9 2.9%	4 1.3%	2 0.6%	308 100%
四国	22 10.5%	13 6.2%	41 19.6%	49 23.4%	56 26.8%	15 7.2%	7 3.3%	2 1.0%	4 1.9%	0 0.0%	209 100%
九州 沖縄	33 5.9%	27 4.8%	67 11.9%	171 30.3%	176 31.2%	42 7.4%	29 5.1%	9 1.6%	6 1.1%	4 0.7%	564 100%
全国	158 4.9%	168 5.2%	381 11.9%	817 25.5%	944 29.5%	263 8.2%	226 7.1%	127 4.0%	89 2.8%	31 1.0%	3204 100%

※上段は自治体数、下段はブロック内の合計数に占める割合

表1-2 自治体人口規模・ブロック別回収数

	～2 千未	2～3 千未	3～5 千未	5千～ 1万未	1～3 万未	3～5 万未	5～10 万未	10～20 万未	20～50 万未	50万～	計
北海道	7 70.0%	15 62.5%	32 74.4%	35 50.0%	24 58.5%	6 75.0%	2 33.3%	4 57.1%	0 0.0%	1 100.0%	126 59.4%
東北	3 60.0%	7 63.6%	31 64.6%	72 53.7%	82 60.7%	22 66.7%	12 70.6%	2 40.0%	5 62.5%	0 0.0%	236 59.4%
関東	2 33.3%	5 50.0%	10 47.6%	23 44.2%	77 49.0%	31 55.4%	37 53.6%	22 44.0%	21 61.8%	10 71.4%	238 50.7%
中部	27 50.0%	22 51.2%	42 57.5%	91 55.8%	136 59.9%	34 51.5%	34 66.7%	9 33.3%	7 50.0%	2 50.0%	404 56.0%
近畿	5 62.5%	7 63.6%	18 69.2%	46 54.8%	58 63.7%	14 51.9%	25 69.4%	11 61.1%	10 58.8%	1 20.0%	195 60.4%
中国	11 55.0%	18 62.1%	27 43.5%	41 43.6%	23 37.7%	11 68.8%	5 45.5%	2 22.2%	2 50.0%	0 0.0%	140 45.5%
四国	15 68.2%	8 61.5%	28 68.3%	28 57.1%	27 48.2%	10 66.7%	4 57.1%	2 100.0%	3 75.0%	0 -	125 59.8%
九州 沖縄	12 36.4%	13 48.1%	32 47.8%	92 53.8%	86 48.9%	24 57.1%	14 48.3%	4 44.4%	3 50.0%	1 25.0%	281 49.8%
全国	82 51.9%	95 56.5%	220 57.7%	428 52.4%	513 54.3%	152 57.8%	133 58.8%	56 44.1%	51 57.3%	15 48.4%	1745 54.5%

※上段は回収実数、下段は表1の該当自治体数に占める割合

表 1-3 都道府県別回収率

	送付数	回収数	回収率		送付数	回収数	回収率		送付数	回収数	回収率
北海道	212	126	59.4%	新潟県	110	55	50.0%	岡山県	78	42	53.8%
青森県	67	38	56.7%	富山県	35	17	48.6%	広島県	79	37	46.8%
岩手県	58	37	63.8%	石川県	41	28	68.3%	山口県	53	20	37.7%
秋田県	69	39	56.5%	福井県	35	20	57.1%	香川県	37	23	62.2%
宮城県	69	36	52.2%	静岡県	73	46	63.0%	徳島県	50	28	56.0%
山形県	44	29	65.9%	愛知県	87	50	57.5%	高知県	53	33	62.3%
福島県	90	57	63.3%	岐阜県	96	60	62.5%	愛媛県	69	41	59.4%
茨城県	83	33	39.8%	三重県	69	34	49.3%	福岡県	96	41	42.7%
栃木県	49	27	55.1%	滋賀県	50	27	54.0%	佐賀県	49	22	44.9%
群馬県	69	41	59.4%	京都府	44	30	68.2%	長崎県	79	37	46.8%
埼玉県	90	49	54.4%	大阪府	44	27	61.4%	大分県	58	30	51.7%
千葉県	79	42	53.2%	兵庫県	88	56	63.6%	熊本県	90	54	60.0%
東京都	62	31	50.0%	奈良県	47	24	51.1%	宮崎県	44	21	47.7%
神奈川県	37	15	40.5%	和歌山県	50	31	62.0%	鹿児島県	96	55	57.3%
山梨県	58	28	48.3%	鳥根県	59	27	45.8%	沖縄県	52	21	40.4%
長野県	118	66	55.9%	鳥取県	39	14	35.9%				

～20万未満の中規模都市部と、50万以上の大都市部からの回収数が低い。個別の回収率としては、表1の該当自治体数と比べた回収数の割合が約10%以上高いもの（濃黄色）、約10%以上低いもの（薄黄色）を示した。それによると、近畿・北海道は比較的回収率の高い部分が多く、四国もそれに準じている。東北はブロックの回収率は高いが全国平均に近い回収状況となっている。反対に中国・九州沖縄はやはり全体的に低い部分が多くなっている。

回収状況の傾向を明確に判断することは難しいが、人口規模のより大きな都市部からの回収が低いことの背景には、自治体の組織が大規模であるために、個別の施策を全体として判断・評価しにくくなっているという状況が指摘できる。現に、ある大規模自治体からは各質問項目を担当部署別に順送りして判断・自己評価する必要がある旨の連絡を受けている。ブロック別で関東が低いのは都市部の卓越、佛教大学の知名度などとの関連があろう。

表1-3は、都道府県別の回収率である。高かった都道府県は順に石川県、京都府、山形県であり、低かったのは順に鳥取県、山口県、茨城県となっている。大学の位置する京都府で高かったのは首肯できるが、鳥取県・山口県などを始め、西日本で、法定合併協議会が設置され、今後の合併が既定として予定されている自治体が多数を占める県では、各自自治体で合併を見越し回答を留保しようとする判断が働き、回収が得られにくかったとも推察される。

2. 自治体首長の政策自己評価

本章では佛教大学社会学部公共政策学科準備室が2003年10月実施した「全国市町村まちづくりアンケート」の調査シートの【問. 1】をとりあげる。調査票でなく調査シートとよぶ

のは調査票が正に1枚の「シート」だからである。裏面では、【問. 2】として、「お手本にしたいと考えている自治体」「参考としている自治体」とその理由を聞き、後は「自由記述欄」のみである。軽量さ、迅速さを追求し、短期決戦、低負担の調査を目指した調査である。単発の調査は生産性が少なく、調査の継続性、データの蓄積を考慮すれば、多大な負担を要求する調査を控えることが必要である。調査するに当たっては丁寧な説明をし、理解を得るという説明責任を果たさねばならない。類似の調査が氾濫するなかで、信頼関係を築き上げるのは答える側に立った負担の少ないやさしい調査の追及が課題だと調査チーム一同が考えたからである。

もう一つの課題としては、2003年11月1日、佛教大学公共政策学科開設記念シンポジウムをひとまずのゴールとする、期限付きの調査であったことである。準備に1年、調査と整理・分析で1年というスケジュールとは異なったタイプの調査で⁽²⁾、機械集計し即分析し、プレゼンテーションするという企画からの技術的な課題の要請があった。

全国3200の自治体首長に、「あなたの自治体が工夫し、充実していると考え、誇りに思っておられる事業、政策、サービスについての自己評価」を求めている。自治体がこれまで取り組んできた政策課題、将来取り組んでいかなければならない政策課題、自治体自身が改革し先駆的に取り組む課題など、30項目を10点満点で評価する。他の自治体と比較して「充実している・誇りに思う」が満点、「平均点・平均的と思う」が5点、「充実してない・誇れないと思う」が1点、10段階評価のいずれかにマークする、マークシート方式で調査シートを作成し、調査者、被調査者双方に負担が軽く、短期間で分析処理できるという2つの課題が達成された。

2.1 政策自己評価の部門と項目

9部門30項目の首長による政策自己評価である(表2-1)。グラフは全体の平均点の順に並べている(図2-1)。

首長の政策自己評価の最も高かったのは地域活性化部門の「集会所や公共施設の充実度」であり、市町村首長の間に差は認められない。区長は8.43の平均点を示し、自治体部門の「行財政改革の推進度」と福祉部門の「介護施設の充実度」と並んで8点以上の平均点の自己評価を示している。2位と3位には医療保健部門の「保健サービス活動の充実度」と「住民健康づくり活動への支援策」が続く。区市町村の首長に差がなく高い自己評価が認められる。4・5位は福祉部門の「介護施設の充実度」と環境部門の自治体と地域住民が協力し合って学び、解決を模索しなければならない課題「廃棄物対策とリサイクル制度」である。これらは区長、市長、町長、村長と自己評価が並ぶ典型的なパターンで、最も多くみられる。1位では市町村長に自己評価の差がなく区長の評価が高いパターン、2・3位にみられる区市町村に差のないパターンである。

表 2-1 区市町村別平均得点

		市長	町長	村長	区長	全体
【環境】	省エネルギー	5.88	4.67	4.15	7.43	4.86
	環境教育	6.19	5.56	5.60	6.64	5.70
	廃棄物・リサイクル	7.17	6.47	6.03	7.64	6.55
【交通・通信】	公共交通	6.04	5.37	5.27	7.07	5.51
	緊急時情報網	5.99	6.28	6.47	6.64	6.26
	災害対策整備	6.00	5.85	5.75	6.93	5.87
【医療保健】	医療機関	6.80	5.72	5.13	7.14	5.85
	保健サービス	6.78	6.75	6.57	7.14	6.73
	健康づくり活動支援	6.64	6.67	6.67	7.43	6.67
【福祉】	介護施設	6.92	6.58	6.21	8.07	6.60
	ヘルパー育成	6.22	6.08	5.68	7.43	6.05
	高齢者福祉	6.46	6.23	6.14	7.36	6.27
	障害者福祉	6.19	5.74	5.39	7.50	5.79
【産業振興】	特産品地場産業	5.53	5.51	5.64	6.29	5.55
	商業振興	5.34	4.67	4.25	7.00	4.76
	起業振興	5.06	4.05	3.81	7.29	4.24
【教育】	子育て支援	6.60	6.09	5.70	6.79	6.14
	学校教育	6.38	5.91	6.15	7.43	6.06
	生涯学習	6.49	6.17	5.68	7.57	6.16
【地域活性化】	地域人材育成	5.16	4.93	4.59	6.07	4.93
	若者 I・U ターン	4.02	4.14	4.38	3.29	4.15
	集会所公共施設	6.99	7.01	7.05	8.43	7.02
	地域活性化	5.98	5.62	5.63	7.07	5.71
【自治体】	住民参加	6.27	5.77	5.71	7.36	5.88
	情報公開	6.88	5.89	5.46	7.50	6.04
	行財政改革	6.50	5.75	5.43	8.29	5.87
	男女共同参画社会	6.21	4.94	4.61	7.43	5.17
	職員人材育成	5.91	5.30	4.98	6.79	5.38
【文化】	国際・地域間交流	6.24	5.35	4.88	6.86	5.47
	伝統文化継承育成	5.97	5.93	5.97	6.71	5.95

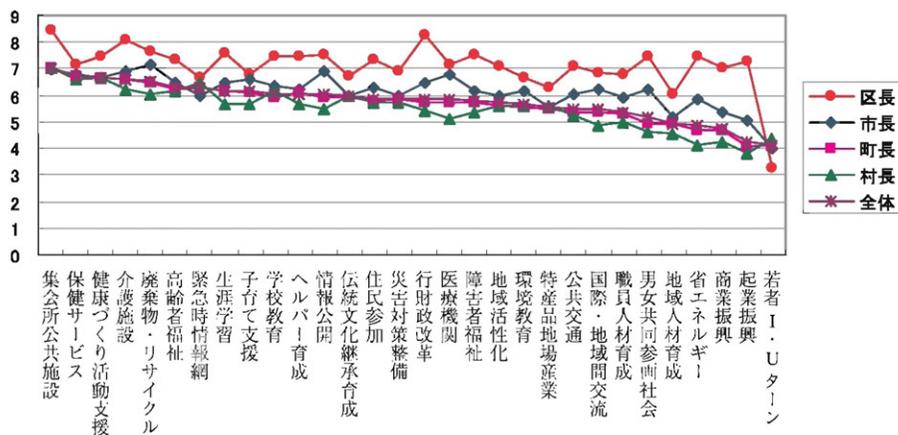


図 2-1 区市町村別平均得点 (グラフ)

6位は、福祉部門の「独自の高齢者福祉対策の充実度」で2・3位のパターンに近いが、自己評価にやや差がみられる。7位は交通・通信部門の「緊急時情報網の整備状況」で、例外的なパターンを示し、市長の自己評価が町村長の自己評価を下回る。8～10位は教育部門が並び、「生涯学習の拠点づくりの状況」「子育て支援政策の充実度」「特色ある学校教育の展開状況」の順である。教育部門の前2者では村長の自己評価が5点台と低い評価であったが、「特色ある学校教育の展開状況」では町長を上回る自己評価を示している。

11～20位の全体の平均は6.02から5.70を推移する。1～10位は7.02から6.06であった。11位は福祉部門の「ヘルパー育成の充実度」で最も多いパターンであるが、区長と市町村の首長の間に差が大きいのが特徴である。12位の自治体部門の「情報公開の状況」では区・市長と町村長の間に差があるところが違っている。13位の文化部門の「伝統文化の継承育成策」は、区長で高く市町村の首長の間に差のみられない2・3位のパターンである。14位から20位では、市町村の主張の自己評価の接近と乖離がみられ、自治部門の「行財政改革の推進度」や福祉部門の「障害者福祉対策の充実度」では区長の高い自己評価が、医療保健部門での「医療機関の充実度」では市長の高い自己評価と村長の低い自己評価が対照的である。

21～30位の全体の平均は5.55から4.15に低下する。自信を持って評価し得ない項目群である。産業振興部門の「特産品開発と地場産業の振興策」で、2・3位の差のなかったパターン。22位は交通・通信部門の「住民の移動手段(公共交通)の保障」、23位は文化部門の「国際・地域間交流の推進状況」、24位は自治体部門の「自治体職員の人材育成の状況」が続く。25位の自治体部門の「男女共同参画社会の推進状況」、27位の環境部門の「省エネルギー対策の充実度」は住民に重要な課題であるが、区レベルや市で先駆的に取り組まれており、町村では遅れている課題である。26位の地域活性化部門の「地域振興のための人材育成の状況」は区長、市長とも自信を持って評価できない項目である。28・29位は産業振興部門の「商業振興策の充実度」と「起業振興に対する支援状況」が並び、起業振興では区長が高く自己評価するが町村長は自信を持って評価し得ない項目である。30位の地域活性化部門の「若者のI・Uターン対策の状況」は区長にとっても市町村にとっても自信を持って評価できない項目であった。

区長の政策自己評価は高く、ほとんどの部門、ほとんどの項目で高水準の得点である。町長の政策自己評価は全体の平均とほぼ同じである。相対的に村長の自己評価は低く推移しており、どの項目に比較的自信を示すのかが興味深い。市長は区長と町長の間で推移し、どちらに接近するかで項目の特徴がみてとれる。またこれまでに達成された政策課題、将来重要となる政策課題もここから推測される。

2.2 全国自治体上位35位

2003年11月1日、佛教大学公共政策学科開設記念シンポジウムで首長の政策自己評価上

位 30 位までを発表した。その後、236 市町村が積みあがり 1,744 自治体の集計結果が得られた。4 つの自治体が上位 30 位に登場，ここでは上位 35 位までを紹介する（表 2-2）。9 部門 30 項目の総和は，得点 30 である。満点は 300 点であるが，同点が多数出現する。本稿では部門ごとの平均点の総和（満点は 90 点）を得点 9 とし，ランキングしている。

【全国：1～10 位】

1 位は前回と変わらず，東京都江戸川区で，実に 87.50 点である。「若者の I・U ターン対策の状況」以外，10 点の自己評価であった。2 位も変わらず，埼玉県川口市である。環境と教育部門が満点の自己評価である。3 位に登場してきたのが静岡県佐久間町で，医療・保険部門で満点，交通・通信，福祉，文化部門で 9 点の自己評価である。東京都武蔵野市が僅差で 3

表 2-2 首長の政策自己評価（全国：上位 35 位）

順位	市町村名	都道府県	人口	環境	交通 通信	医療 保健	福祉	産業 振興	教育	地域 活性化	自治体	文化	得点 9	得点 30
1←1	江戸川区	東京都	619,953	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	7.50	10.00	10.00	87.50	290
2←2	川口市	埼玉県	460,027	10.00	9.67	9.33	9.00	9.00	10.00	6.75	9.00	9.00	81.75	270
3	佐久間町	静岡県	6,008	8.00	9.00	10.00	9.00	8.00	8.67	8.25	8.80	9.00	78.72	262
4←3	武蔵野市	東京都	135,746	9.00	9.33	8.67	9.25	6.33	10.00	7.50	9.20	9.00	78.28	261
5←4	碓ヶ岡村	青森県	3,426	8.00	9.67	9.00	9.00	7.67	9.00	7.75	8.20	9.00	77.28	256
6←5	朝日村	新潟県	12,125	8.33	8.00	8.67	7.50	8.67	9.00	8.50	9.00	9.50	77.17	256
7←6	福井市	福井県	252,274	9.33	7.33	9.33	8.50	7.33	9.00	8.25	8.80	9.00	76.88	256
8←7	四日市市	三重県	291,105	9.33	9.33	7.67	9.00	8.33	6.67	7.25	8.60	9.00	75.18	250
9←8	舞鶴市	京都府	94,050	7.67	8.00	9.33	8.75	7.33	7.67	8.50	8.60	9.00	74.85	250
10←9	物部村	高知県	3,152	7.33	8.67	9.67	7.75	7.33	9.67	8.50	6.80	9.00	74.72	245
11	宮津市	京都府	23,276	8.33	8.33	8.33	8.50	8.00	9.00	7.25	8.20	8.50	74.45	247
12←10	新座市	埼玉県	149,511	10.00	6.00	7.00	9.25	5.67	9.67	7.75	10.00	9.00	74.33	251
13←11	久万町	愛媛県	7,275	6.67	7.67	9.33	9.00	7.33	9.00	9.25	8.20	7.50	73.95	249
14	板橋区	東京都	513,575	9.00	7.00	9.00	8.75	8.00	8.00	7.25	8.20	8.50	73.70	245
15←12	新宿区	東京都	286,726	8.67	8.33	9.33	8.50	7.67	7.67	8.25	8.20	7.00	73.62	247
16←13	横須賀市	神奈川県	428,645	8.00	8.00	8.67	8.00	9.33	7.67	7.50	8.60	7.50	73.27	245
17←14	小布施町	長野県	11,460	6.33	8.33	8.67	8.50	7.00	9.33	8.50	8.00	8.50	73.17	244
18←15	白石市	宮城県	40,793	9.00	7.67	8.00	8.00	6.00	8.67	6.75	9.00	10.00	73.08	242
19	東和町	山口県	5,255	8.00	8.33	8.33	9.00	7.33	9.00	7.75	7.20	8.00	72.95	242
20←16	岩城町	秋田県	6,582	8.00	7.67	9.00	8.75	7.00	10.00	9.00	7.40	6.00	72.82	245
21←17	埴町	福島県	11,296	8.00	8.33	9.00	8.25	7.67	7.00	8.00	8.00	8.50	72.75	242
22←18	安岐町	大分県	10,010	7.33	8.33	8.67	7.50	5.67	9.00	8.75	8.00	9.50	72.75	241
23←19	上峰町	佐賀県	8,672	7.00	8.67	10.00	10.00	6.33	8.67	5.75	6.00	10.00	72.42	235
24←20	水沢市	岩手県	60,990	7.00	8.00	8.67	8.00	7.00	9.00	7.00	7.80	9.00	71.47	236
25←21	旭志村	熊本県	5,407	7.33	7.67	8.67	7.75	9.33	8.67	6.75	7.60	7.50	71.27	236
26←22	静岡市	静岡県	469,695	8.33	8.00	8.33	8.50	7.33	8.00	7.25	8.40	7.00	71.15	239
27←23	上浦町	愛媛県	3,606	7.33	8.67	8.00	8.00	6.33	8.33	8.00	8.40	8.00	71.07	238
28←24	鏡野町	岡山県	11,451	6.67	7.33	8.33	8.25	7.33	9.00	7.25	7.80	9.00	70.97	235
29←25	吉川町	新潟県	5,516	9.00	8.33	8.33	8.50	8.00	7.33	7.00	7.40	7.00	70.90	236
30←26	中川村	長野県	5,475	7.33	7.67	8.67	8.75	6.00	8.33	7.50	8.60	8.00	70.85	238
31←27	大井町	埼玉県	45,488	8.33	8.33	8.00	8.00	8.00	8.33	7.75	8.00	6.00	70.75	238
32←28	甲田町	広島県	5,793	7.00	9.33	9.67	9.50	5.33	8.33	8.25	6.80	6.50	70.72	237
33	浜松市	静岡県	582,095	7.33	8.33	8.00	7.25	8.33	8.33	7.25	7.80	8.00	70.63	234
34←29	池田市	大阪府	101,516	7.33	8.33	9.33	8.00	6.67	8.67	7.50	7.80	7.00	70.63	236
35←30	大桑村	長野県	4,770	6.33	8.00	8.33	7.00	5.00	9.33	8.50	8.00	10.00	70.50	233

表 2-3 50位～1700位の自治体

順位	都道府県	自治体名	得点9	順位	都道府県	自治体名	得点9
50	群馬県	下仁田町	68.27	900	岩手県	川崎村	50.90
100	茨城県	北茨城市	65.95	1000	兵庫県	加西市	49.88
200	新潟県	堀之内町	62.68	1100	三重県	上野市	48.77
300	熊本県	大矢野町	60.27	1200	山梨県	塩山市	47.50
400	山口県	柳井市	58.47	1300	山口県	美川町	46.22
500	千葉県	和田町	56.70	1400	青森県	五所川原市	45.18
600	愛媛県	川内町	55.18	1500	愛媛県	宮窪町	43.60
700	山口県	秋芳町	53.38	1600	島根県	石見町	40.97
800	福岡県	志摩町	52.23	1700	岐阜県	笠原町	35.45

位から4位となった。5位に青森県碓ヶ関村が登場し、6位に新潟県朝日村が続き、7～9位には福井県福井市、三重県四日市市、京都府舞鶴市と続き、10位は高知県物部村であった。

【全国：11～35位】

11位に京都府宮津市、14位に東京都板橋区、19位に山口県東和町が新たに登場した。20位までに15位に新宿区が、市としては12位に埼玉県新座市、16位に神奈川県横須賀市、18位に宮城県白石市が、町としては13位に愛媛県久万町、17位に長野県小布施町、20位に秋田県岩城町が並ぶ。21～30位までに区は登場せず、24・26位の岩手県水沢市、静岡県静岡市の2市、福島県塙町、大分県安岐町、佐賀県上峰町、愛媛県上浦町、岡山県鏡野町、新潟県吉川町の6町が並び、25位に熊本県旭志村、30位に長野県中川村が入る。31～35位は、33位の静岡県浜松市が新たな登場で、1市2町1村は前回上位30位以内であった。

【全国：50～1700位】

詳細に順位を見ることはできないが、参考のため50位と、100位ごとの順位をみる(表2-3)。

2.3 政策自己評価の内部構造

9部門30項目の首長による政策自己評価のデータの全体像を探るため、因子分析によって解析した(表2-4)。解析の結果6因子が抽出された。

第1因子は、因子負荷量の高い順に「保健サービス活動の充実度」「介護施設の充実度」「独自の高齢者福祉対策の充実度」「住民の健康づくり活動への支援策」「ヘルパー育成の充実度」「障害者福祉対策の充実度」「医療機関の充実度」「子育て支援政策の充実度」の8項目で、医療保健と福祉部門の項目から構成される。この因子はこれらの項目を誇りに思うか、劣っていると思うかにかかわる、医療保健・福祉部門の政策自己評価因子：住民サービス因子である。

第2因子は、「情報公開の状況」「行財政改革の推進度」「男女共同参画社会の推進状況」「自治体職員の人材育成の状況」「住民参加の度合い」「国際・地域間交流の推進状況」の6項

表 2-4 首長の政策自己評価の分析結果

回転後の成分行列 (a)		成分 1	2	3	4	5	6
Q 01	【環境】 省エネルギー	0.063	0.323	0.223	-0.082	0.630	-0.014
Q 02	環境教育	0.118	0.150	0.123	0.198	0.766	0.045
Q 03	廃棄物・リサイクル	0.190	0.203	-0.022	0.108	0.623	0.208
Q 04	【交通・通信】 公共交通	0.249	0.114	0.192	-0.079	0.214	0.475
Q 05	緊急時情報網	0.142	0.058	0.063	0.244	0.022	0.824
Q 06	災害対策整備	0.225	0.204	0.128	0.125	0.076	0.768
Q 07	【医療保健】 医療機関	0.556	0.202	0.193	-0.137	0.160	0.175
Q 08	保健サービス	0.780	0.075	0.043	0.221	0.080	0.143
Q 09	健康づくり活動支援	0.713	0.094	0.074	0.303	0.073	0.123
Q 10	【福祉】 介護施設	0.762	0.133	0.081	0.065	0.092	0.055
Q 11	ヘルパー育成	0.681	0.166	0.119	0.128	0.043	0.084
Q 12	高齢者福祉	0.754	0.120	0.149	0.179	0.071	0.098
Q 13	障害者福祉	0.667	0.257	0.144	0.098	0.165	0.134
Q 14	【産業振興】 特産品地場産業	0.150	0.081	0.694	0.175	0.004	0.101
Q 15	商業振興	0.195	0.278	0.708	-0.024	0.189	0.124
Q 16	起業振興	0.147	0.338	0.656	-0.102	0.190	0.111
Q 17	【教育】 子育て支援	0.434	0.168	0.161	0.260	0.346	0.109
Q 18	学校教育	0.246	0.104	0.219	0.524	0.401	0.053
Q 19	生涯学習	0.284	0.231	0.083	0.513	0.263	0.117
Q 20	【地域活性化】 地域人材育成	0.114	0.329	0.462	0.419	0.153	0.114
Q 21	若者 I・U ターン	0.062	-0.012	0.605	0.327	0.070	0.040
Q 22	集会所公共施設	0.339	0.190	-0.002	0.521	-0.006	0.187
Q 23	地域活性化	0.137	0.288	0.481	0.473	0.023	0.009
Q 24	【自治体】 住民参加	0.166	0.554	0.212	0.405	0.043	0.064
Q 25	情報公開	0.198	0.744	0.003	0.116	0.150	0.113
Q 26	行財政改革	0.237	0.697	0.129	0.169	0.192	0.120
Q 27	男女共同参画社会	0.158	0.674	0.221	0.071	0.267	0.020
Q 28	職員人材育成	0.192	0.615	0.276	0.222	0.165	0.177
Q 29	【文化】 国際・地域間交流	0.148	0.462	0.251	0.217	0.197	0.105
Q 30	伝統文化継承育成	0.132	0.295	0.252	0.454	0.020	0.108

因子抽出法：主成分分析回転法：Kaiser の正規化を伴うバリマックス法
a 7 回の反復で回転が収束

目で、自治体部門と文化部門の項目から構成される。第 1 因子が自治体住民へのサービスに広く関わるのに対して、この因子は自治体の内部に向かっており、首長にとって自己の自治体が誇りを持って語れるか否かにかかわる。自治体自身が取り組んでいる自治体部門の政策自己評価因子：自治体改革因子である。

第 3 因子は、「商業振興策の充実度」「特産品開発と地場産業の振興策」「起業振興に対する

支援状況」「若者のI・Uターン対策の状況」「地域活性化のための独自策」「地域振興のための人材育成の状況」の6項目で、産業振興部門と地域活性化部門の項目から構成される。自治体の地場産業や生産・商業活動の活性化や地域社会の人材を育成し、人々を元気づける政策への取り組みに関する産業振興・地域活性化部門の政策自己評価因子：地産・協働因子である。

第4因子は、「特色ある学校教育の展開状況」「生涯学習の拠点づくりの状況」「集会所や公共施設の充実度」「伝統文化の継承育成策」の4項目で、教育部門と地域活性化部門と文化部門にまたがっている。教育を中心に伝統文化の継承育成策に取り組む政策自己評価因子である。

第5因子は、「環境教育の充実度」「省エネルギー対策の充実度」「廃棄物対策とリサイクル制度」の3項目で、環境部門の政策自己評価因子である。

第6因子は、「緊急時情報網の整備状況」「災害対策の整備状況」「住民の移動手段(公共交通)の保障」の3項目で、交通・通信部門の政策自己評価因子である。

【自治体の政策自己評価類型】

自治体住民へのサービスに広く関わる医療保健・福祉部門政策自己評価の第1因子：住民サービス因子と自治体自身が取り組む自治体部門政策自己評価の第2因子：自治体改革因子と地場産業の活性化や地域社会の人材育成に取り組む産業振興・地域活性化部門政策自己評価の第3因子：地産・協働因子の因子得点を用いて自治体の政策自己評価8類型を構成する。類型の基本は2軸の因子得点から得られる4類型である。これらの4類型を3番目の軸を用いて2分割し、8類型を得る(表2-5)。

第1類型(+++)は3つの因子に対してプラスの値をとり、得点9の平均点は最も高い。第2類型(++-)は産業振興・地域活性化部門では低い自己評価を示す。第3類型

表2-5 自治体の政策自己評価類型

第1因子：医療保健・福祉部門政策自己評価因子：住民サービス因子								
		第2因子：自治体部門政策自己評価因子：自治体改革因子						
		第3因子：産業振興・地域活性化部門政策自己評価因子：地産・協働因子						
第1因子	第2因子		第3因子		度数	%	得点9平均値	標準偏差
+	+	第Ⅰ類型	+	第1類型	229	13.1	62.43	6.805
			-	第2類型	208	11.9	56.33	6.614
+	-	第Ⅱ類型	+	第3類型	204	11.7	55.74	6.692
			-	第4類型	203	11.6	49.75	6.395
-	-	第Ⅲ類型	+	第5類型	258	14.8	48.36	5.054
			-	第6類型	238	13.6	42.90	6.834
-	+	第Ⅳ類型	+	第7類型	192	11.0	53.14	6.195
			-	第8類型	212	12.2	48.45	6.399
					1744	100.0	51.97	8.613

(+-+) は自治体部門で自己評価が低い。第7類型 (-++) であり、プラス評価が2であり、得点9の平均点は全体の平均点 51.97 を上回る。プラス評価が1の第4・5・8類型が続き、マイナス評価のみの第6類型 (---) の得点9の平均点は 42.90 と低い。

区市町村と自治体の政策自己評価8類型の関係をみると（表2-6）、区では第1類型が8区、第2類型が3区、第7類型が1区、第8類型が2区である。市では第1・2・7類型が多く、第3～6類型が少ない。町では第5類型が多く、村では第1・2類型が少なく、第3・4類型がやや多く、第6類型の多さが目立っている。

自治体規模別にみたのが表2-7で、市の規模が大きくなるほど第1・2類型が多くなる。小規模な市では第7・8類型の構成比が多くなる。町村では、規模が小さくなると自治体自身が取り組む自治体部門政策自己評価の第2因子がマイナスの類型である第3～6類型が増加する。特に2000未満の町村では構成比を高める。しかしながら、第1・2類型、第7・8類型も存在しており、一寸の虫にも五分の魂のごとく、自信を持って高い政策自己評価をくだす首長がかなりの比率で存在している⁽³⁾。

上位35区市町村（表2-2）では、第1類型が3区、11市、9町、5村の28自治体。第2類型が、12・18位の2市、第3類型が10・19・20・23・32位の4町、1村であった。全国

表2-6 区市町村と自治体の政策自己評価8類型

	第1類型	第2類型	第3類型	第4類型	第5類型	第6類型	第7類型	第8類型	N
市	23.0	19.1	5.5	6.8	7.7	4.6	19.9	13.4	366
町	10.4	11.0	13.2	12.9	17.3	13.4	8.8	13.0	1058
村	8.8	6.2	14.4	13.7	15.4	25.8	8.2	7.5	306
区	57.1	21.4	0.0	0.0	0.0	0.0	7.1	14.3	14
全体	13.1	11.9	11.7	11.6	14.8	13.6	11.0	12.2	1744

表2-7 自治体規模と自治体の政策自己評価8類型

	第1類型	第2類型	第3類型	第4類型	第5類型	第6類型	第7類型	第8類型	N
2000人未満	4.8	6.0	6.0	16.9	25.3	28.9	7.2	4.8	83
3000人未満	7.4	3.2	21.1	17.9	11.6	20.0	9.5	9.5	95
5000人未満	6.0	5.0	21.6	13.3	21.6	17.0	8.3	7.3	218
1万人未満	11.0	8.9	11.7	14.0	18.7	16.4	7.2	12.1	428
3万人未満	12.2	13.0	11.8	10.9	14.0	13.6	11.1	13.4	515
5万人未満	15.8	18.4	8.6	11.2	8.6	6.6	13.2	17.8	152
10万人未満	20.5	20.5	3.8	4.5	9.1	3.8	18.9	18.9	132
20万人未満	28.6	25.0	3.6	7.1	0.0	0.0	28.6	7.1	56
30万人未満	36.8	21.1	0.0	0.0	5.3	0.0	21.1	15.8	19
50万人未満	36.4	24.2	3.0	0.0	3.0	9.1	18.2	6.1	33
50万人以上	69.2	23.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.7	13
全体	13.1	11.9	11.7	11.6	14.8	13.6	11.0	12.2	1744

表2-8 全国順位と自治体の政策自己評価8類型

	第1類型	第2類型	第3類型	第4類型	第5類型	第6類型	第7類型	第8類型	N
～300位	48.3	20.3	15.7	3.0	1.0	0.0	9.0	2.7	300
～600位	18.7	19.3	20.7	10.7	7.0	3.0	13.3	7.3	300
～900位	5.7	15.3	16.0	13.7	17.0	5.3	16.0	11.0	300
～1200位	1.3	7.0	9.3	17.7	23.3	9.3	14.7	17.3	300
～1500位	2.3	4.7	4.7	12.7	26.3	21.3	8.0	20.0	300
～1744位	0.0	3.3	2.0	12.3	13.9	49.6	3.7	15.2	244
全体	13.1	11.9	11.7	11.6	14.8	13.6	11.0	12.2	1744

順位別に政策自己評価類型をみると(表2-8)、上位300位では、第1類型(++)が半分近くを占め、第2類型(+ + -)、第3類型(+ - +)が多い。301～600位でも第1～3類型が多いが、第7類型(-++)が多くなる。この類型は自治体改革因子と地産・協働因子がプラスであり、自治体内部の改革や地域の活性化、まちづくりに取り組む類型である。601～900位となると第1類型が激減する。多いのは、第2・3類型と第5・7類型である。901～1200位となると、第5類型(- - +)が多くなり、第4類型(+ - -)と第8類型(- + -)が増加する。1201～1500位では、第5類型、第6類型(- - -)、第8類型の順である。1501～1744位では第6類型の構成比が多くなっている。

自治体首長の政策自己評価からみた自治体の現状と今後の展開である。3因子すべてに高い自己評価を下す自治体首長は全国順位でも上位に進出する。住民サービス因子は自治体の基本的な姿勢を測っている。保健サービス活動、介護施設、高齢者福祉、住民の健康づくり、ヘルパー育成、障害者福祉、医療機関、子育て支援など、従来から積重ねられた住民サービスに自信を持つ自治体であるか、そうではないかである。自治体改革因子は自治体自身が自己変革を図れているのかが問われている。情報公開、行財政改革、男女共同参画、自治体職員の人材育成、住民参加、国際・地域間交流など比較的新しい政策課題への取組である。地産・協働因子は商業振興、特産品開発と地場産業の振興、起業振興支援、若者のI・Uターン対策、地域活性化のための独自策、地域振興のための人材育成など、自治体が地域住民と協働して取り組む政策課題である。住民サービスの上に自治体自身が自己改革し活性化し、地域おこしに取り組む姿勢が今後ますます重要となる。

3. 目指される自治体像と自治体が直面する課題

前章では自治体首長が自らの政策展開をどのように自己評価しているかについて分析が進められた。ここでは他の自治体の政策展開を自治体の首長はどのように評価し、自らの行政の参考としているのかという問題について検討を加える。

それぞれの自治体が直面する課題や困難さは、地理的、社会的、文化的な文脈のなかで極め

て個別的であり、その政策は決して他の模倣ではあり得ない。しかし今日自治体は、市町村合併問題や地方分権の展望、さらには多様化する住民要求に的確にかつ効率的に対応する必要性は、かつてないほど増大している。こうした状況を反映し各自治体では、研修・視察として先進的な取り組みを展開している自治体の情報収集を実施する動きも活発化してきている実態がある。

こうした現状に立脚し、本調査ではあえて「学びたい自治体、手本としたい自治体」とその理由を質問し、自己評価と合わせ鏡の位置にある「他者からの評価」から目指される自治体像と、今日自治体が先進事例から積極的に学ぼうとしている政策課題を明らかにしようとした。

回答は自己評価調査実施 1745 自治体中 345 自治体から延べ 389 自治体名が「学びたい自治体、手本としたい自治体」として挙げられた⁽⁴⁾。

3.1 目指される自治体像

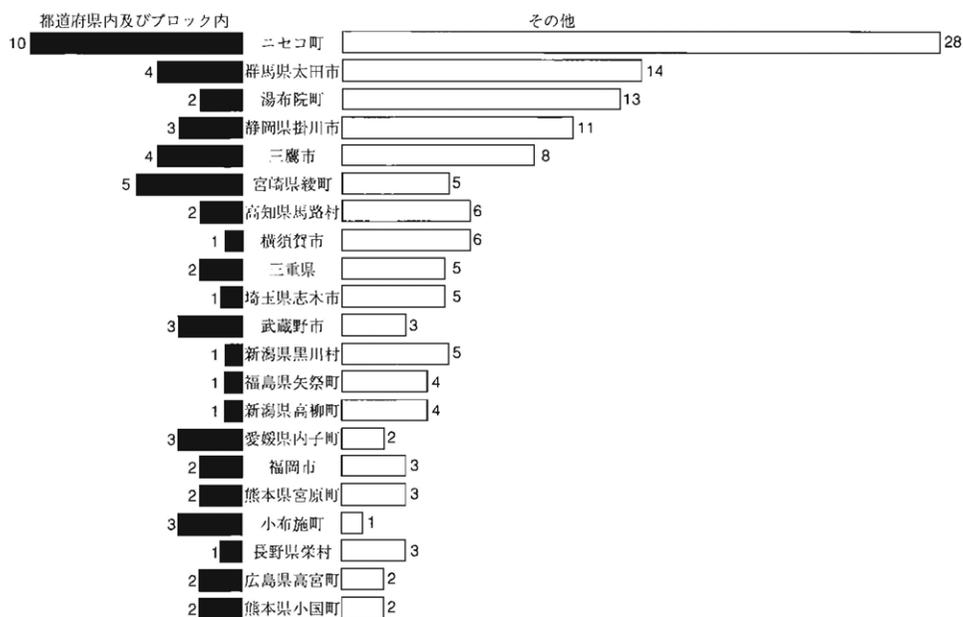


図 3-1 支持した自治体の位置

「学びたい自治体」として複数から支持された自治体は 50 にのぼった。図 3-1 に上位 20 位までを支持を寄せた自治体との位置関係別に見た。1 位北海道ニセコ町は、本調査項目に回答した自治体の 1 割強の 38 自治体から支持を集めた。支持自治体は北海道内 10、北海道以外 28 と、地域・全国を問わず幅広く支持を集め、2 位以下を大きく引き離れた。2 位太田市は県内 1 を含む関東ブロック内 4、関東以外 15 から支持を、3 位大分県湯布院町は、九州ブロック内 2、九州以外 13 から支持を集めた。目指される自治体として上位に上がったのは、

地域からも支持を集めるがそれを上回る全国的な支持によるものであった。

3.2 目指される自治体の政策自己評価

目指される自治体として上位に名前が上がった自治体は、では自らをどのように評価しているのだろうか。ニセコ町の1077位を始め太田市697位、湯布院町890位、綾町912位など全体に自己評価は中位以下に位置する⁽⁵⁾。こうした点から見るなら支持された自治体は、今調査において政策評価ポイントとして抽出した30項目の全てにおいて高得点を上げるオールマイティの自治体ではなかった。それどころか例えばニセコ町を見れば国際・地域間交流、起業振興に対する支援状況、若者のI・Uターン対策の状況の項目についての自己評価得点はわずか2点である。その反面ニセコ町を支持する理由として上げられた「住民参加の度合い」(18自治体から支持)は9点、「情報公開の状況」(9自治体から支持)10点、「地域活性化のための独自策」(4自治体から支持)7点と高得点になっている。同様に太田市の支持理由である「行財政改革の推進度」(13自治体から支持)は7点、綾町の「地域活性化のための独自策」(5自治体から支持)は8点、馬路村の「特産品開発と地場産業の振興策」は9点であった⁽⁶⁾。

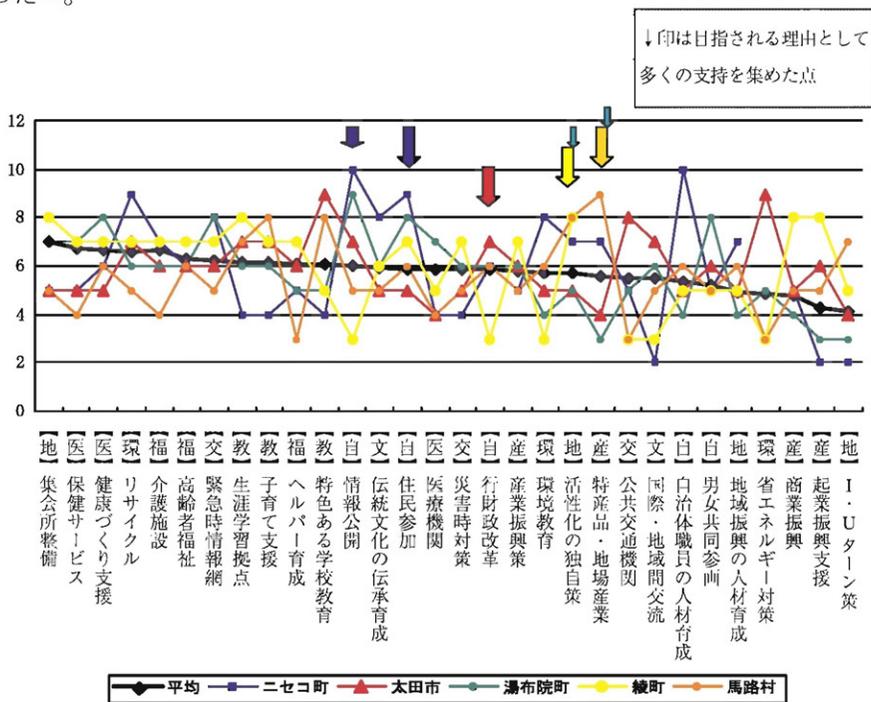


図3-2 目指される自治体の政策自己評価

3.3 自治体の政策課題傾向

すでに見たように今回の「学びたい自治体、手本としたい自治体」として挙げられた自治体

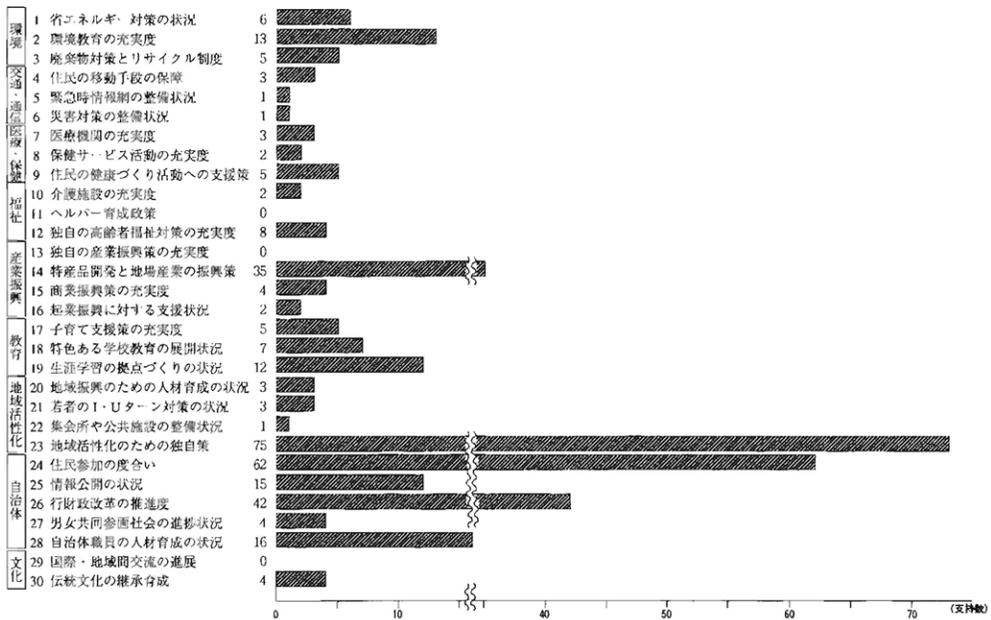


図 3-3 支持される理由

は、総合的に高い行政力を発揮する自治体というよりも、多くの自治体が今現在強く関心を持っている特定の政策において先進的取り組みをしている自治体である場合が多かった。

では、現在全国の自治体はどのようなテーマをこれからの政策課題として考えているのであろう。目指される自治体を推薦する理由からこの点を検証してみよう。

図 3-3 は「学びたい自治体、手本としたい自治体」の理由として具体的に挙げられた項目についてまとめたものである。最も多かったのは「23 地域活性化のための独自策」の 75 件で、次いで「24 住民参加の度合い」62 件、「26 行財政改革の推進度」42 件、「14 特産品開発と地場産業の振興策」35 件と続く。いずれの項目も自己評価の平均点は、必ずしも高くはなく、自治体がまさにこれから取り組むべき政策課題として認識しているものであった。またその内容も施設の確保ではなく、今後の自治体運営を支えるソフトとしての位置にあるものが中心であったことも今日の自治体が直面する状況を反映する内容であった。その点で今回支持された自治体が、各自治体の政策課題を一步先んじて取り組んでいる自治体として支持を集めたものであった。

3.4 求められる自治体の先取的性格

最後に目指される自治体として支持を集めた自治体が、市町村合併の流れのなかでどのような位置にあるのかについて付言しておく。「合併しない宣言」で一躍全国の注目を集めた福島県矢祭町（14 位）を始め、馬路村（7 位）、宮原町（10 位）、小布施町・栄村（17 位）など自

立路線を選択したり、住民投票によって「合併しない」が優勢となった自治体が目立つ。しかしここで支持を集めたのは、そうした一時的な話題性によるものではなかった。矢祭町の支持理由が「行財政改革の推進度」であった点を考慮すれば、今日市町村合併で自立宣言をしたり合併を選択しないなどで注目を集めている自治体は、そうした方向を選択しうる特色ある政策を常に展開してきたり、独自の行財政改革を住民に開かれた形で進めているのである。その意味で今日自治体に強く求められているのは、地域の現状に密着した先取的な政策の実現なのである。

〔注〕

- (1) ブロックは北海道・東北・関東・中部・近畿・中国・四国・九州沖縄の8ブロックとした。なお「中部」は山梨・長野・新潟・富山・石川・福井・静岡・愛知・岐阜・三重の10県とし、その他のブロックは通例の区分に従った。人口規模は表1に示した10段階に区分した。
- (2) 「1・2 アンケート調査の経過」に記したように、最終的には12月31日までの返送分を有効回収票として扱った。
- (3) 一例をあげると、1715位の新潟県の第6類型の村であるが、集会所や公共施設に10点の自己評価で、教育部門でも平均点が7.33点の自己評価と高い。
- (4) 389自治体名の中には、「隣接の町村」などのように具体的自治体名を表記しないもの2件、国外の自治体名を挙げるもの1件が含まれている。
- (5) 3位の掛川市、4位の三鷹市は調査票が返送されなかったため、自己評価はわからないためこの分析対象とはならなかった。
- (6) 湯布院町だけは「特産品開発と地場産業の振興策」3点「地域活性化のための独自策」5点、(いずれも7自治体から支持)と他の自治体からの評価点が、自己評価においては低いというズレをおこしていた。湯布院町は県内からの支持自治体がなく、圧倒的に九州ブロック外からの支持によって上位に位置していた点と関連があるのだろうか。2003年秋にNHKの番組で取り上げられるなど他の自治体とは異なった情報の伝わり方があったことが予測できる。こうしたことが支持理由と自己評価のズレを生み出したものと考えられる。

〔付記〕

本稿の文責は、「1. 全国首長調査の概要」が関谷龍子、「2. 自治体首長の政策自己評価」が瀧本佳史、「3. 目指される自治体像と自治体が直面する課題」が遠州敦子にある。

社会学部公共政策学科開設に向け企画された調査である。既存の社会学科・応用社会学科の教員や学生諸君の多大な協力があつた。多くの協力で感謝している。社会学部での研究・教育、地域への貢献に資するために社会調査の継続と蓄積が重要である。

(たきもと よしふみ 公共政策学科)
(えんしゅう あつこ 公共政策学科)
(せきや るね 公共政策学科)

2004年4月23日受理