

SUM-Urban Governance Index について

2015年9月

澤井安勇

1. 都市ガバナンス指標作成の意義

現代都市社会は、多種・多様かつランダムな意思、利害関係、活動背景などを有する個人・組織（マルチ・ステークホルダー）または社会的アクター（活動体）の重層的・複合的経営体として捉えられる。こうした状況において、都市社会が、その持続可能性を確保しつつダイナミックに成長を遂げていくためには、複合的都市社会を構成するランダムな活動意思を民主的合意形成システムにより一定の方向に収束させ、社会全体の秩序を維持する作用、すなわち協調的ガバナンスの確立が必要となる。現代都市社会に適合した、このようなグッド・ガバナンス（良き統治）の条件を精査し、測定可能な指標を作成して、各都市のガバナンス状況をチェックすることが、当該都市の社会的・政治的持続可能性を維持するための最小限の条件となるものと考えられる。

2. 都市ガバナンス指標の基本要件

市民社会により支えられた参加型民主主義を前提とする現代都市社会におけるグッド・ガバナンス・モデルのあり方としては、社会を統治する政治的・経済的権力が政府部門、経済部門にとどまらず市民社会を含む社会全体に幅広く分散し、かつ、各部門を構成する個人・組織の意思が一定の合意形成プロセスを経て集約され、相互の連携・協力関係を生み出し、その結果、社会の秩序が保たれるという民主的都市ガバナンス（Democratic Urban-Governance）状況が、国・地域による政治的成熟度の差はあれ、実現していることが挙げられる。これらの要件は、現代市民社会を特色づけるガバナンス・モデルである「ネットワーク・ガバナンス」または「ソーシャル・ガバナンス」の概念とも共通する部分が多い。さらに、こうした市民本位の民主的ガバナンスという基本概念の派生的要件として、特に、政治的意思決定プロセス、公的サービスの提供などについては、その実現のための基礎条件として、透明性・説明責任、公正性、効率性などの民主的経営管理の基準が含まれることは、明らかであろう。世界銀行や国連各機関が提示するグッド・ガバナンスの考え方も、こうした民主的経営管理の視点を軸に作成されている。

3. ガバナンス関係指標の既存事例

ガバナンス指標のうち、世銀関係の指標（Worldwide Governance Indicators, WGI）については、融資対象の国等の投資環境の良否を判断する視点で作られており、世論・説明責任（Voice&Accountability）、政治的安定性・暴力の排除（Political Stability &

Absence of Violence)、政府の効率性 (Government Effectiveness)、調整の質 (Regulatory Quality)、法の支配 (Rule of Law)、不正・腐敗のコントロール (Control of Corruption) の6つの基準に従って32の具体指標により評価を行うものである。政治的・社会的ガバナンスに重きを置いた指標としては、国連関係の UNDP (国連開発計画)、UNESCUP (アジア太平洋経済社会委員会) さらには UNHABITAT (国連人間居住計画) のものが挙げられる。

その中でも、UN-HABITAT (国連人間居住計画) は、特に都市ガバナンスという視点から、①都市開発のあらゆる次元における持続可能性 (Sustainability) ②権限と資源を身近なレベルに確保する補完性 (Subsidiarity) ③政策決定プロセスと基本的な都市生活需要へのアクセスにおける公正性 (Equity) ④公共サービスの提供と地域経済の発展促進における効率性 (Efficiency) ⑤政策意思決定者とあらゆるステークホルダーの透明性・説明責任 (Transparency and Accountability) ⑥市民の積極参加・市民性 (Civic engagement and Citizenship) ⑦市民個人及びその生活環境の安全性 (Security) の7つの要件を掲げて、市民社会としての都市、多様なステークホルダーから成る複合的経営体としての都市さらには市民の生活環境・経済的活動の場としての都市の経営管理的要素にも言及していることが、特徴的である。

*現代都市社会を計測する他の物差し

OECD の Social Well-being Index または Better Life Index

住宅、収入、雇用、コミュニティ、教育、環境、市民参加、健康、生活満足度、安全、ワークライフバランスの11分野の指標 (ウエイト付けは使う側で決める)

世界銀行や国連各機関が提示するグッド・ガバナンス要件は、こうした民主的経営管理の視点から作成されている。国連各機関のグッド・ガバナンス要件の中、都市ガバナンスの内容・意義に言及している UN-HABITAT (国連人間居住計画) のグッド・ガバナンス要件が、特に本稿の目的に近いと考えられるが、それらは、①都市開発のあらゆる次元における持続可能性 (Sustainability) ②権限と資源を身近なレベルに確保する補完性 (Subsidiarity) ③政策決定プロセスと基本的な都市生活需要へのアクセスにおける公正性 (Equity) ④公共サービスの提供と地域経済の発展促進における効率性 (Efficiency) ⑤政策意思決定者とあらゆるステークホルダーの透明性・説明責任 (Transparency and Accountability) ⑥市民の積極参加・市民性 (Civic engagement and Citizenship) ⑦市民個人及びその生活環境の安全性 (Security) の7つの要件となっており、市民社会として

の都市、多様なステークホルダーから成る複合的経営体としての都市さらには市民の生活環境、経済的活動の場としての都市の経営管理的要素にも言及していることが、特徴的である。さらに、本稿では、都市ガバナンスの特性を繁栄させるために、これらの7要件に加え、景観・空間の質を反映するガバナンス要件（デザイン性）を加え、8要件の視点から都市ガバナンス指標を作成することとした。これらの要件を具体的な指標により捕捉することにより、その都市が、市民の参加と合意に基づく透明性のある政治・行政運営がなされているか、公正で差別のない開かれた社会の構築がなされているか、自然環境や資源・エネルギーとの調和のとれた持続可能な経済活動が行われているか、市民ニーズを最大限反映し、かつ安定した財政運営がなされているか、リスク対応力のある安全な生活コミュニティの確保及び快適な都市空間が確保されているかなどの視点から、対象となる都市の民主的ガバナンス状況又は民主的成熟度の総合的チェックがある程度可能になるのではないかと考えられる。

*現代都市社会を計測する他の物差し

OECD の Social Well-being Index または Better Life Index

住宅、収入、雇用、コミュニティ、教育、環境、市民参加、健康、生活満足度、安全、ワークライフバランスの11分野の指標（ウエイト付けは使う側で決める）

	UN-HABITAT	UNDP	UN-ESCAP
Sustainability (持続可能性)	○		
Subsidiarity (補完性原則)	○		
Equity (平等)	○	○	○
Participation (市民参加)	○	○	○
Transparency (透明性)	○	○	○
Accountability (説明責任)	○	○	○
Security (安全確保)	○		
Efficiency & Effectiveness (効率・効果)	○	○	○
Rule of law (法の支配)		○	○
Responsiveness (敏感な対応)		○	○
Vision (ビジョン)		○	
Supervision (公共監視)		○	
Professionalism (専門性)		○	
Consensus oriented			○

(コンセンサス重視)			
------------	--	--	--

(都市ソーシャル・ガバナンス指標)

① 持続可能性指標

- ・ 市民参加型長期ビジョン等の状況
(都市長期構想・総合計画、エネルギー・環境計画、文化振興ビジョンの策定、環境保全条例の制定)
- ・ 期間経済成長率 (3年平均)
- ・ 労働力率
- ・ 財政運営指標 (財政力指数、経常収支比率、経常一般財源比率)

② 補完性指標

- ・ 自治基本条例・議会基本条例の制定状況
- ・ 権限委譲等の状況
- ・ 広域連合等の参加状況
- ・ 出先機関への事務委任状況

③ 公正性指標

- ・ 多文化共生方針の策定
- ・ 福祉のまちづくり条例の制定
- ・ 女性の社会参加率
- ・ ジニ係数
- ・ 有業率・障害者雇用率

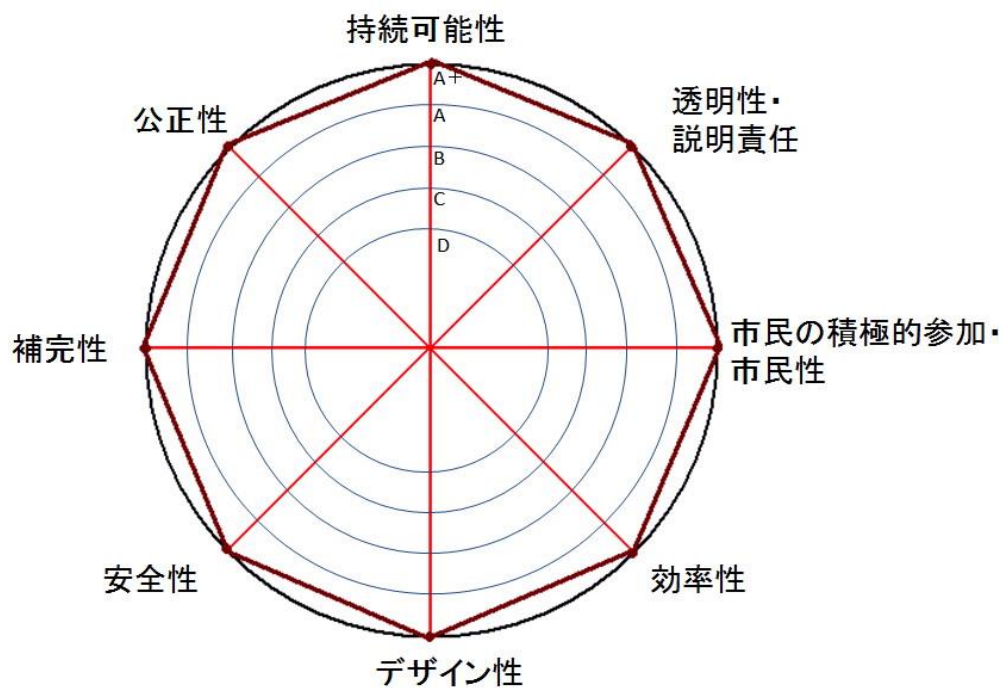
④ 効率性指標

- ・ 行政評価システムの導入
- ・ 民間委託・PFI/PPPの実施状況
- ・ 公民協働の実施状況
- ・ 行政改革方針の策定

⑤ 透明性・説明責任指標

- ・ 情報公開制度の実施状況
- ・ 行財政情報の市民への広報状況
- ・ ISOの導入状況
- ・ 市民監視組織の有無
- ・ 外部監査制度の導入状況

- ⑥ 市民の積極的参加・市民性指標
 - ・人口当たり NPO 数・ボランティア数
 - ・市民活動支援条例の制定
 - ・請願・陳情・住民訴訟の状況
 - ・住民投票制度の実施
- ⑦ 安全性指標
 - ・地区防災計画の策定
 - ・自主防災組織参加率
 - ・犯罪発生率
 - ・被害者支援窓口の設置
 - ・標準化死亡率・健康寿命
- ⑧ デザイン性指標
 - ・市民参加型都市整備の実施状況（都市マスタープラン・景観計画の策定、地区計画の実施）
 - ・公園・広場整備率
 - ・空間デザインの管理状況（都市景観等デザイン・コードの策定、デザイン性シビック・プライドの実施）



参考：

* 市町村決算カード

<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card-13.html>

* 統計でみる市区町村の姿：

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL02100104.do?gaid=GL02100102&toacd=00200502>

* 全国の自治基本条例一覧 <http://www16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/policy3.html>

* 公共エネルギーセンター：<http://sustainable-zone.org/>

* 持続可能性指標（環境省）：

http://www.env.go.jp/policy/keizai_portal/F_research/f-14-02.pdf#search='%E6%8C%81%E7%B6%9A%E5%8F%AF%E8%83%BD%E6%80%A7%E6%8C%87%E6%A8%99+%E7%B5%8C%E6%B8%88'

(参考)

世銀

The Worldwide Governance Indicators (WGI) project reports aggregate and individual governance indicators for 215 economies over the period 1996–2013, for six dimensions of governance:

- **Voice and Accountability**
- **Political Stability and Absence of Violence**
- **Government Effectiveness**
- **Regulatory Quality**
- **Rule of Law**

- **Control of Corruption**

These aggregate indicators combine the views of a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. They are based on 32 individual data sources produced by a variety of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, international organizations, and private sector firms.

- 1 . List of 26 Indicators in Field Test (HABITAT)

Effectiveness(2002)

1. Major Sources of Income
2. Predictability of transfers in local government budget
3. Published performance delivery standards:
4. Consumer Satisfaction Survey
5. Existence of a vision statement:

EQUITY

6. Citizens' Charter: right of access to basic services:
7. Percentage of women councillors in local authorities:
8. Pro-poor pricing policies for water
9. Incentives for informal businesses

Participation

Representative democracy

10. Elected council:
11. Elected mayor:
12. Voter turnout and voter participation by Sex

Participative Democracy

13. Public forum
14. Civic Associations per 10,000 population

Accountability

Transparency

15. Formal publication (contracts and tenders; budgets and accounts):

Responsiveness

16. Control by higher levels of government:

Integrity

17. Codes of Conduct:
18. Facility for citizen complaints

Corruption: Disincentives & Protection

19. Anti-corruption Commission

20. Disclosure of Income/Assets (Y/N):

21. Independent audit (Y/N):

Security

Existence of Security Policies

22. Crime prevention policy

23. Police services staff per 100,000 persons

24. Conflict resolution

25. Violence against Women Policies

26. HIV/AIDS Policy

(<http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/UGIndex%205%20pager.pdf>)

Effectiveness (効率性)

1. 主たる税収

2. 地方政府における移転の予測性

3. 公的サービスに関する広報

4. 市民満足度調査

5. 市民参加型都市将来ビジョン

Equity (公平性)

6. 市民憲章：基礎的サービスを受ける権利

7. 地方議会における女性議員比率

8. 貧困層への水道料金軽減措置

9. 零細ビジネス（事業者）への支援

Participation (市民参加)

Representative Democracy (代表民主制)

10. 直接選挙

11. 公選市長

12. 地方議会選挙の投票率（男女別）

Participative Democracy (参加民主主義)

13. 市民フォーラム

14. 市民組織(Civic Association)数（人口1万人当たり）

Accountability (説明責任)

Transparency

15. 地方政府の公報

Responsiveness (対応性)

16. 上位政府からの監督

Integrity (高潔さ)

17. 品行基準

18. 苦情対応制度

Corruption: Disincentives & Protection (不正防止)

19. 不正防止委員会

20. 収入・資産の公表

21. 独立監査機関

Security(安全)

22. 犯罪防止政策

23. 警察官数 (人口 1 万人当たり)

24. 紛争解決

25. 女性暴力防止政策

26. エイズ防止政策

2. Well-being Index Better Life Index (OECD)

OECD well-being index

The interactive tool allows users to see how countries perform according to the importance you set for each of the 11 topics of community, education, environment, civic engagement, health, housing, income, jobs, life satisfaction, safety, and work-life balance. Performance is measured by way of 24 individual indicators that fall under these 11 topics, providing a concise snapshot of well-being in each country in an engaging way. However, it is questionable if it could be classified as a sustainable development index, as its focus is mostly on socio-economic aspects, and apart from indicators measuring air pollution and water quality, the state of the natural environment for each country is largely unmeasured. Further details can be seen at:

www.oecdbetterlifeindex.org/

3. 国土交通省の健康・医療・福祉のまちづくり指標

「健康・医療・福祉のまちづくり」の推進の考え方

(4). 診断の実施

■ 取組に当たっては、一定の客観的な指標等を用いて、自分たちの都市が他の都市と比較し、何が優れているのか、また、何が十分ではないのかなどを分析、評価すること(診断)は、優先的に取り組むべく施策の立案や、関係者間の共通の取組意識を高めるうえで有効である。

■ 診断の対象としては、
 (a) 他都市との都市間比較を行い、自分たちの都市の全体的な傾向を把握するために、都市全域を対象。
 (b) 重点的に施策を取り組むことが必要な地域等を検討するために、都市内の地域、地区を対象。
 とすることが考えられる。

■ どちらの場合であっても、関係者間の共通の取組意識を高めるためには、診断結果やその根拠等について、市民やNPO、民間事業者等に対して、視覚的にも分かりやすく開示(見える化)することが必要である。

図: 診断指標(例)

指標例	診断の視点	指標	データ	全国平均
都市の基礎的状況を診断する指標	市街地の現況・形状	市街地のコンパクト度	DID面積率	3.4%
			DID人口比率	67.3%
	高齢者の生活と健康状況	高齢化進展度	65歳以上の人口の割合	22.8%
		健康寿命	健康寿命	男 70.4 歳 女 73.6 歳
都市経営の状況	財政力	財政力指数	0.49	
施策の取組状況を診断する指標	住民の健康意識、運動習慣	健康意識	健康習慣実践者の割合	39.4%
	コミュニティ活動の活性化	コミュニティ活動	人口1万人あたりのコミュニティ活動団体数	8.3
	都市機能の計画的な確保	健康機能	徒歩圏内に公園がない住宅の割合	38.8%
医療機能		徒歩圏内に医療機関がない住宅の割合	39.3%	
街歩きを促す歩行空間	歩行空間整備率	歩道整備率	14.3%	
		道路植栽率	9.7%	
公共交通の利用環境	公共交通のサービス水準	公共交通利便性の高いエリアの住宅の割合	67.0%	