

2011/9
Vol.16

都市と ガバナンス

- 巻頭論文 「国と地方の協議の場に関する法律」の成立に寄せて
上智大学法学部教授 北村 喜宣
- シリーズ 基礎自治体・広域自治体・国のあり方
～直接民主制的手法と大都市制度をめぐる動き～
- テーマ 都市自治体の防災と危機管理

財団法人 日本都市センター

都市とガバナンス 第16号 目次

巻頭論文

- 「国と地方の協議の場に関する法律」の成立に寄せて……………3
(上智大学法学部教授 北村 喜宣)

シリーズ 基礎自治体・広域自治体・国のあり方～直接民主制的手法と大都市制度をめぐる動き～

- 直接参政制度に関する諸問題……………9
(東京大学大学院法学政治学研究科教授 金井 利之)
- 今後の大都市制度に関する諸問題—大阪都制論をめぐる—……………29
(同志社大学大学院総合政策科学研究科教授 新川 達郎)
- 大都市制度をめぐる諸問題—「二重行政」という問題とその解—……………36
(首都大学東京都市教養学部都市政策コース准教授 松井 望)
- 都市分権政策センター……………42
……………
- 市町村の広域連携における日仏比較……………44
(政策研究大学院大学教授 横道 清孝)
- 基礎自治体の機能的協力に関する調査研究……………54
- 第13回都市経営セミナー開催……………56

テーマ 都市自治体の防災と危機管理

- コミュニティの〈応災力〉に期待する……………58
(立命館大学産業社会学部教授 乾 亨)
- 自治体の危機管理とBCP……………67
(明治大学政治経済学研究科特任教授 中林 一樹)
- なぜ『想定外』は発生するのか：危機認知への行政組織の対応と課題……………75
(明治大学大学院ガバナンス研究科特任講師 佐々木 一如)

<調査研究報告>

- 英国地方自治体職員の専門性と人事行政
—職務評価制度（Job Evaluation Scheme）
と人材育成の観点から—（中）……………80
（早稲田大学政治経済学術院教授 稲継 裕昭）
（豊島区文化商工部文化デザイン課主任主事
（前・日本都市センター研究員） 池田 高志）
- 都市自治体行政の専門性に関する実証
検討……………91
- 第1回都市調査研究グランプリ
（グランプリ「飯田市」の事例）……………93
- 都市シンクタンク等の活動実態について……………95

<調査研究紹介>

- 都市自治体の予算編成手法に関する
調査研究……………97
- 都市自治体職員の地域活動等への参画の
あり方に関する調査研究……………99
- 新時代の都市税財政に関する研究会 101
- 高岡市発達障害支援ネットワーク
調査研究…………… 103

<政策交流イベント>

- 第11回 国のかたちとコミュニティ
を考える市長の会…………… 105
- 第10回 都市政策研究交流会開催
…………… 106
- 第73回 全国都市問題会議につい
て（予告）…………… 107
- 刊行物のご案内…………… 109
- センター紹介・編集後記…………… 111

発行者：公益財団法人 日本都市センター

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書（稿）が出典であることを必ず明記してください。

This magazine is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Center for Cities. Any quotation from this magazine requires indication of the source.



巻頭論文

「国と地方の協議の場に関する法律」の成立に寄せて

上智大学法学部教授

北村 喜宣



1 国家=国+自治体

日本国という国家は、国と自治体により構成される。これが、憲法が規定する統治構造である。しかしながら、長らくの間、国と自治体を上下主従の関係にみる誤った認識のもとに違憲的制度が蔓延していた。2000年に断行された第1次分権改革は、それを「国家=国+自治体」に戻す静かな革命であったが、既存の諸制度の多くは存置されたままであったために、改革の具体的効果が発揮できにくい状況にあった。

法令による義務付け・枠付けの緩和・撤廃として整理される一連の作業は、いわば反分権改革的な既存法令ストックを改正するものである。その部分的成果は、第177回国会で可決成立した「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(第1次一括法)において結実した。一方、同国会で可決成立した「国と地方の協議の場に関する法律」(国地方協議の場法)は、未来形的措置である。これにより、国家のガバナンスを国と自治体が協力して進めるための土俵らしきものが創設された。もとよりその効果は未知数ではあるが、この国に根深く埋め込まれた「国家=国」の

発想を抜本的に変革する潜在力を持っている。以下、制度についての誤解があるかもしれないが、雑感を述べる。

2 法案提出までの経緯

(1) 3期を経ての成立

現在から振りかえるならば、「国と地方の協議の場」の法制化に至る道のりは、第1期(2004年9月~2005年12月)、第2期(2007年9月~2009年8月)、第3期(2009年8月~2011年4月)に分けて整理することができる。

(2) 第1期

第1期においては、「国と地方の協議の場」として、合計14回の会合が開催されている。その第1回は、税源移譲先送りと国庫補助負担金・地方交付税の大幅削減という措置がされ、中央政府に対する地方政府の信頼が決定的に損なわれたという緊迫した時代状況のなかで持たれた。こうした事情もあり、その後の会合では、もっぱらいわゆる「三位一体の改革」が議論されていた。

(3) 第2期

その後しばらくはこうした会議は開催されなくなるが、その間にも、地方六団体は、新地方分権構想検討委員会を設置して独自の検討を進め、2006年5月には、「地方行財政会議」という協議の場を法制化することを提案している。それ以降、地方六団体は、いくつもの報告や決議において、「(仮)地方行財政会議」の法律設置を訴えている。そうしたなかで、2007年11月から国と地方の定期的な意見交換の場が復活する。これが第2期であり、合計5回の会合が開催された。議題は主として地方行財政問題である。

(4) 第3期

制度化に向けて大きく進んだのは、第3期である。2009年8月の衆議院総選挙を通じて政権を奪取した民主党は、選挙を戦うに当たってのマニフェストに「国と地方の協議の場」の法律設置を謳っていた。第173回国会において当時の鳩山由紀夫総理大臣は、所信表明演説で、「国と地方の関係も変えなければなりません。国が地方に優越する上下関係から、対等の立場で対話していける新たなパートナーシップの関係への根本的な転換です。それと同時に、国と地方が対等に協議する場の法制化を実現しなければなりません。」と明言した。

前政権時代から継続している地方分権改革推進委員会は、その第3次勧告「自治立法権の拡大による「地方政府」の実現」(2009年10月7日)において1章を設け、たたき台として「国地方調整会議(仮称)」の試案を提示した。その後、法制化に向け、「国と地方の協

議の場実務検討グループ」(検討会議)会合が2009年12月~2010年2月にかけて開催され、詰めの作業が行われた。その結果、「国と地方の協議の場に関する法律案」が2010年3月閣議決定された。しかし、参議院における与野党逆転状態のなかで、第1次一括法案で用いられた「地域主権」という文言をめぐって審議は難航し、目的規定にこの言葉を用いていた国地方協議の場法案についてもそのあおりを食って継続審議扱いが繰り返された。その後、それを修正する政治的妥協が図られたことから、同法案は、第1次一括法案及び地方自治法一部改正法案とともに、2011年4月28日に可決され成立した。

3 国会審議

(1) 制度化の意義

法案審議がされた第177回国会の衆参総務委員会の会議録から、全文10か条からなる国地方協議法の内容や意義に関して、中央政府の認識を拾ってみよう。引用する答弁は、いずれも片山善博総務大臣による。

まずもって、「国と地方の協議の場を設けたからといって、あらゆる問題が快刀乱麻のごとく解決するという期待は抱かない方がいい」(衆11号20頁)とされる。しかしながら、協議の過程で、「異論、反論、いろいろな多様な意見があることがこの場で明らかになる、それに対して国がどれほど説明責任をきちっと果たせて、大方の皆さんの了解を得ることにこぎつけることができるか」(同前)が重要である。この協議プロセスには、憲法92条の「地方自治の本旨」を個別重要政策に反映させるための手続的規制という側面がある。

地方に関する重要政策の決定に地方側がコミットすることになる。最終決定権限は国会に留保されるが、案の作成において強い影響力を持つのである。自治体現場の意識がすぐに変わるとは思えないが、それを徐々に実現するためにも、協議の場における地方六団体側の責任は重いといわなければならない。

(2) 手続の法制化

手続の法制化の意義については、「少なくとも法定化をすれば、国の側、各省の側が自治体側を全く無視した形で重要な政策を決めることができなくなる」(衆11号7頁)とされる。これまではこうした手続はなく、あったとしても、おそらくは恩恵的なものと考えられていただろうから、確かにこれは進歩ではある。対等関係の実現を命ずる憲法のもとでの「等置機構」の制度的帰結と評せよう。協議とは、対等関係であってはじめて観念できるものであり、上下関係を基礎とする従来型の陳情とはまったく異なった交渉形態である。

協議対象について、国地方協議の場法3条は、①国と地方公共団体との役割分担に関する事項(1号)、②地方行政、地方財政、地方税制その他の地方自治に関する事項(2号)、③経済財政政策、社会保障に関する政策、教育に関する政策、社会資本整備に関する政策その他の国の政策に関する事項のうち、地方自治に影響を及ぼすと考えられるもの(3号)という協議対象カテゴリーを掲げ、そのうち「重要なもの」が必要的協議事項とされる。「制度」という形のあるもののみならず、「政策」というより萌芽的段階のものについても協議対象とされたのは重要である。

(3) 会議の運用

会議の運用については、「弾力的に柔軟に決めていく。行き当たりばったりということではないんです。…積み重ねていきますと、自ずから、裁判でいいますと判例が積み重なるように、一つのルールとして決まってきました。そういうやり方の方がいい」「年に四、五回ぐらいはやっていいのではないか」(衆11号6頁)とされている。

構成員は、国側が内閣官房長官、地域主権改革担当大臣、総務大臣、財務大臣、首相指名の国务大臣、地方側が地方六団体各代表者である。とりわけ地方側には事項によって利害対立も予想されるところ、「何やら地方は一体みたいな印象がありますけれども、市町村にとっては、国よりも県の方が疎ましいという人もいないわけではありません。…もともと六団体が一つというわけではありません。[改行]首長と議会は、そもそも二元代表制で、対立する構造にあるわけで、これが一つにまとまるというのも、フィクションではあり得ても、いささか妙な感じがします」(衆11号6頁)。知事会もそうであり、「その代表が協議の場に出て何か意見を述べて、そこで合意が得られて、それで東京都から鳥取県まで、全国の自治体も全部それで拘束されるということは無理がある」(衆11号7頁)。法8条により協議結果尊重義務が参加者に平等に課されているが、現実には、国の側により拘束的に作用するという認識である。

(4) 協議終了の判断

協議の結果は、法7条により国会に報告される。「協議が調う調わないにかかわらず、

その結果を国会に報告する」(衆12号9頁) ことになり、それを受けて、「国権の最高機関である、国民の代表であるこの国会において責任を持って決めていただく、立法措置その他によって責任を持って決めていただく」(衆11号7頁) ことになる。

まとまらない限り継続審議となり、その間は政策決定ができないというのでは不合理であるが、不調の見極めは重要である。不調にもかかわらず、地方にとって自治権侵害と考えられる法的措置が講じられた場合にそれは違憲であるという法的主張が司法の場でできればよいのであるが、現行法解釈上無理という考え方が一般的であることは周知のとおりである。

(5) 地方六団体と総務省

第4に、総務省との関係である。地方の利害と総務省の利害は、もちろん対立することもある。しかし、「六団体というのはやっぱりすべて天下りを受け入れている、総務省の天下りを受け入れているという、そういう実態がありましたし、いわば一心同体のようなところがあったわけでありまして。それだと協議をしても、意味がないとは申しませぬけれども、その実が余り上がらない」(参10号7頁) と認識されていた。

しかし、「[2011年] 3月の知事会の事務局長の更迭」(衆12号8頁) もされ、「知事会と総務省との関係も従来のような、まあ一種でれでれのような関係がかなり払拭されまして、知事会は知事会としてきちっと物を言う」(参10号7頁) ようになるという。どれほどの効果がある措置なのかは不明であるが、そ

れなりの意義があるとするならば、残り5団体の事務総長や事務局次長についてもしかるべき対応が必要であろう。

4 いくつかの感想

(1) 「自治体に関する決定」のとらえ方

国地方協議の場合1条は、協議の対象に関して、「地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施」という表現を用いている。「国の政策」に関するものであるから本来は国が専権的に決定し得るけれども、団体自治的側面の地方自治に鑑みた場合に、影響を受ける自治体側と協議しつつ決定するということであろう。「意見の聴取」ではなく「協議」であるとしたところに、地方自治により配慮している姿勢がみてとれる。これまで国の専権であった「企画・立案」に地方がコミットできる制度的根拠が明定された意味は大きい。

憲法のもとでは、国の立法的事務を司る国会が、国の行政的事務と自治体の行政的事務を規定する法律を制定する。国と自治体がそれぞれの役割をどの程度果たすことによって国民の福祉向上を実現するかは、政策により異なる。100%国の事務を規定する法律ならば対象外というわけではなく、本来的には自治体の事務とする部分を設けることにより、自治体住民でもある国民の福祉向上がよりよく実現できることもある。したがって、たとえ100%国の事務と国が整理した政策であっても、潜在的には地方自治に影響を及ぼすものがあるという推定はされてよい。そうしたものをどう扱うかは、今後の課題である。

(2) 協議の基準

どのような基準を用いて、具体的政策についての協議をするのかは、一義的には決まらない。大臣答弁にあるように、判例法的に相場が確定するのであろう。

これを抽象的にいうならば、地方自治法1条の2第2項が規定するように、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだね[られているか]」「地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるように[なっているか]」である。さらに、同法2条11項の立法原則が規定するように、当該政策が「国と地方公共団体との適切な役割分担を踏ま[えているかどうか]」である。これらのほか、同法2条12項の解釈原則や13項の配慮原則については、憲法92条の具体化であるとされつつもその抽象性ゆえの解釈論上の限界が指摘されていた。今後、協議作業を通じて具体的な基準が帰納的に形成され、それらが将来、地方自治基本法が制定される場合には、基本原則として明記されることが期待される。

(3) 「重要なもの」

現実に協議対象となるのは、先に掲げた国地方協議の場法3条各号のうち「重要なもの」である。誰がどのような基準でそれを決定するかは、制度最大の関心事といってよい。

ここで留意すべきは、国の側には重要性を軽く見るバイアスが確実に発生することである。したがって、そうした傾向を十分に踏まえたいうえで重要性判断をするような手続が、国の内部に設けられるべきであろう。すなわ

ち、協議が開始される前のプロセスが重要なのである。

しかし、法にはそれに関する明文規定はない。会議招集請求権は地方六団体側に与えられているが(4条3項)、情報が開示されない限り、政策に関する重要性(すなわち、協議対象適格性)判断ができない。適切にアジェンダ設定ができるような工夫が必要である。

(4) 任意的議決対象事項

第1次分権改革の際、議会の任意的議決事項に追加するものに関して、「法定受託事務に係るものを除く」というカッコ書きが規定されていた(地方自治法旧96条2項)。自治体の事務でありながら議決対象から包括的に除外することに対しては、強い批判があったところである。この点につき、今回の地方自治法一部改正によって、このカッコ書きが「法定受託事務にあっては、国の安全に関することその他の事由により議会の議決すべきものとするのが適当でないものとして政令で定めるもの」とされた。この政令は、協議対象とされるべきであろう。

この規定ぶりは、いわゆるネガティブ・リスト方式であり、従来の全面否定主義からの大転換である。「画期的なこと」(衆11号2頁)と評されている。

政令指定されない限りは議決対象になるのであって、分権時代の決定方法としては適切である。この方式によれば、「原則可能・例外不可能」なのであり、運用に当たってこれが逆転するようなことがあってはならない。協議の場がそれほど頻繁に設けられないことは、例外事項の濫設に制度的歯止めをかける

ことになるだろう。

なお、このネガティブ・リスト方式は、条例対象事項についても適用されるべきである。すなわち、法定受託事務にせよ法定自治事務にせよ、法令で第1次的決定をしたことをもって最終的決定とするような事項（すなわち、条例対応が認められないもの）については、その旨が明示的に指定されるべきであろう。これは法律本則でされるべきであるが、厳格なチェックを前提に政令でもありえよう。

（5）「モデル」としての国地方協議法

わずか10か条とはいえ、この法律案の制定過程そのもの、とりわけ検討会議での数ヶ月は、協議のひとつのモデルであった。もちろん参加者は、そうであることを十分に意識しての振る舞いであっただろう。それがとりあえずは成功裏に終わったことを喜びたい。

この協議には、前例はない。ときに失敗があるかもしれない。この数十年間は、試行錯誤の連続ではないだろうか。この制度が成立した経緯に鑑みれば、協議制度の効果は、中央政府の分権改革に対する理解度との正の相関関係にあるように思われる。

よりよい地方自治を実現するのは、憲法のもとで国政を担う国と、自治体政を担う自治体の両方の義務である。いずれかのみでそれが実現できないことに鑑みれば、協議制度の意義はまことに大きいといわなければならない。既に協議事例もあるが（（2011年6月13日）「社会保障・税一体改革について」「東日本大震災復興対策について」）、今後、両者の真摯な協働を通じて、この国の未来のために、

よき分権判例法が形成されることを期待したい。

直接参政制度に関する諸問題

東京大学大学院法学政治学研究科教授
金井利之

1 民主的自治制度

(1) 直接民主制度と間接民主制度

民主的自治制度及びその運用において、直接民主制度と間接（代表）民主制度のバランスは非常に難しい問題である。かつて、1990年代半ばに直接民主制度の典型である住民投票の実施が広がったときに、国の政治家からは「民主主義の誤作動」などと批判されたこともあったが、今日では住民投票制度を画一的に否定することはなくなったのであり、隔世の感がある。そもそも、地方自治法自体は、国政に比べて直接民主的な規定を多く持っている。むしろ、現実的かつ実務的に、両者のバランスをとることが課題となっている。

第1に問題となるのは技術的困難性である。仮に、直接民主制度が望ましいとしても、技術的に容易ではないという論点である。実際に考えても、多くの住民が一堂に会して議論する住民総会は、技術的に困難である。たとえ、1000人の「小規模」自治体であっても、通常の会議で1000人というのは、非常に運営が難しい。そもそも、それは小規模では有り得ない。こうした総会では、有意味な議論を行うことはできない。したがって、少数の議長団や幹事役が議案をあらかじめ仕込んでおくことが必要になるので、結局のところ、

これらの少数の代表あるいは総代たちが決めることになる。

また、社会的にも分業が求められる。すべての住民が民主主義の意思決定過程に時間を費やすことはできない。仮に1000人の「小規模」自治体で、全員が総会に参加してしまえば、その間の社会・経済活動はすべて停止してしまう。その被害を最小限に抑えるためには、総会は儀礼的なシャンシャン大会でなければならないが、そのような住民総会では、直接民主制度とは言い難いだろう。

また、分業とは、人々の得手不得手に応じて仕事や役割を分担する方が、社会的に効率的ということである。政治・行政も同様であり、政治・行政が得意な人と、不得手な人がいる。したがって、政治・行政を得意とする玄人に政治・行政の為政者の仕事をさせるのも、それなりに合理的である。こうした政治・行政の為政者はプロフェッショナルであり、他の人々はアマチュアである。すべてを素人芸にするのは技術的に得策とは言えず、玄人芸にはそれなりの価値がある。

もっとも、技術的困難性には、技術的可能性による対策も可能である。住民総会は無理であるとしても、頻繁な世論調査を行えば、住民の大まかな意向は把握できるようにな

る。また、会議運営方法も技術的な工夫の余地があるのであって、多くの自治体では大量住民参加型会議方式、市民陪審方式、コンセンサス会議方式、計画細胞方式など、多種多様な方式の開発が進められてきた。さらに、情報通信技術の活用によって、ホームページや電子メールによる情報伝達は容易になり、様々な電子上の会議室を設けることなども見られる。

また、現実の政治・行政の為政者は、自分は玄人で得手であると思っているかもしれないが、本当にそうである保証はない。また、一般住民のなかにも、政治・行政にも有能な人材はたくさんいるであろう。間接民主制度の観点からは、こうした玄人はだしの住民は選挙に出てプロの為政者になればよいというかもしれない。しかし、本業でも非常に有能で、かつ、政治・行政でも有能という人材もいる。このような人材が、政治・行政に携わるのは社会の分業としては勿体ないこともある。両方やって貰うのが、直接民主制度である。また、政治に有為な人材も、必ずしも玄人・為政者になる必要はない。直接民主制度とはいえ、現実には、一般住民を組織化して動員するリーダーが必要であり、直接民主制度の過程でも、結局のところ、「活動家」が必要である。民主主義とは、直接であろうと間接であろうと、結局はエリートによる一般住民の説得・動員あるいは委任状獲得の競争であり、技術的にはそれほど本質的な違いはないのである。直接民主制度とは、技術的に言えば、素朴な素人住民の手作り活動ではなく、選挙・公務員採用という制度的プロセスを経ないで、事実上のリーダーの座を獲得したエ

リートによる起業的活動なのである。

第2に問題となるのは、経験的危険性である。直接民主制度は、実質的には膨大な匿名の多数者が、少数の運営者の仕込みに応じて反応するという事態は避けがたい。プレビシット、ポピュリズム、拍手喝采民主主義の危険が、経験的には指摘されてきた。実際は少数のポピュリスト・指導者（フューラー）・デマゴグが住民の意向を誘導しながら、しかし、あたかも住民の総意であるかの如き外観を採ることで、一層の批判が困難になる。このため、政治的問責は厄介になるのであり、これらポピュリストたちは暴走が容易になる。

とはいえ、経験的危険性のみを強調することは偏面的であり、経験的有用性もまた指摘されているところである。住民の直接の意向を反映しなくても構わないのであれば、住民は選挙のときにしか民主的統制の手段を持たないことになる。為政者は選挙のみを気にし、有権者は選挙しか手段がないという無力感から選挙さえもしない状態に陥る。実際の自治運営は、為政者が有力団体との統治連合を形成し、利権構造化していく。しかし、直接民主制度があれば、選挙のとき以外にも為政者は住民の実効的な監視に曝され、お任せ民主主義の危険への対抗策になり得る。

（2）為政者と住民の不即不離という運用原則

このように、非常に単純に概観しただけでも、直接民主制度と間接民主制度の関係は難しいものである。為政者と住民は、民主的自治制度である以上は、繋がっている必要はあ

るが、しかし、一体化してもいけない。これが、半クラッチのような半代表制という、曖昧な制度解決である。制度設計段階での解決が曖昧であるがゆえに、常に、制度運用での適否に依存する側面が大きい。

この即かず離れずの運用関係が、為政者と住民との《問責－答責》関係の確保として登場する。為政者と住民が一体では、問責のしようがない。為政者が住民のロボットになつては、いろいろと不都合が生じる。なぜならば、為政者が失政をしたときに、為政者＝自分であるならば、自分で自分を問責することはできないからである。自問自答と自省は可能であるが、それは自己弁明による自己正当化か、単に自己否定するかである。

住民が為政者から離れることにより、住民は為政者に問責をすることができ、為政者は答責をしなければならない。簡単に言って、住民は失政の責めを為政者に負わせて、新たにリセットして、未来への為政者を選出して自治を再開することができる。《問責－答責》関係が、ただ「説明すればいい」という「説明責任」に矮小化されれば、住民からの問責は画餅に帰する。したがって、答責が果たされないときには、為政者を強制的に置換したり、為政者の決定を強制的に転換させたりする必要もある。このときには、瞬間的に為政者＝住民という事態が発生する。したがって、こうした非常状態が常態化すると問責は消滅するのであって、直ちに、為政者と住民の分離が必要となる。民主的自治制度とは、即かず離れず（不即不離）の関係という運用を要する。

こうしてみると、直接民主制度と間接民主

制度の差異も相対的なものである。選挙とは、強制的に為政者を置換する制度であり、公選職者の選出という決定の瞬間においては、直接民主制度そのものである。もっとも、それ以外はすべて代表者である為政者が意思決定を行うという意味では、全体的には間接民主制度である。また、議会は住民からの直接選挙で選び、その議会が首長を選出する首長間接公選制であれば、首長という公職者選出という決定の瞬間においても直接民主制度はないことになる。しかし、戦後日本の自治制度は首長の直接公選制であり、そもそも、国政よりは直接民主制度にバランスが置かれている。それゆえにこそ、経験的危険性が高いわけで、首相より首長が暴走することが観察されてきた。

戦後日本の自治制度は、国の制度よりは、元来、直接民主制度への傾向が強い。代表的な直接参政制度であるイニシアティヴ・リコール・レファレンダムのうち、不完全なイニシアティヴである条例制定改廃直接請求、リコールである解職請求・解職投票が制度化されている。しかし、レファレンダムは一般的な制度としては導入されたことはなく、リコールに伴う解職投票も、実態上は「住民投票」と呼び習わされてきた。しかし、直接請求（イニシアティヴ）、解職請求（リコール）、住民投票（レファレンダム）以外にも、様々な直接参政制度は存在する。特に、戦後日本の自治制度で重要だったのは、住民監査請求・住民訴訟制度であるので、これらも視野に入れつつ、以下で論じていきたい。

(3) 民主的意思決定過程

政策過程の単純な5段階モデルは、課題設定→政策立案→政策決定→政策実施→政策評価、というものである。間接民主制度では、この過程がすべて代表である首長・議員によって、民主的に統制されるという擬制を採る。このうち、政策実施に首長・議員が関わらないで、行政職員に委ねられている部分は多いが、行政職員は首長の部下として、あくまで首長の指揮監督のもとにあるのが建前である。また、政策立案も、ある程度の膨大な知的作業を必要とするので、政治家のみではこなすことができず、行政職員による支援・補佐が不可欠である。こうしたことは、課題設定においても政策評価においても、ある程度は同様である。

もっとも、本当に行政職員が首長・議会からの民主的統制に服しているのかという問題も、実証的には重要である。これは国政でいえば政官関係論あるいは政治主導／官僚主導の問題である。また、首長や議員が何にどこまで介入すべきか、という問題も別個にある。例えば、特定業者に発注を要請する「天の声」が、適切な民主的統制とは考えられないように、よい統制もあれば悪い統制もある。

この政策過程の5段階モデルは、政策だけではなく事においても当てはまる。要は、人事の必要性→候補者人選→決定(選任・任命・委嘱など)→実施(発令から様々な処遇)→人事評価、という具合である。間接民主制度でも、公選職の人事の意思決定過程は、直接的民主制的要素があるが、一般の人事はすべて、首長・議員の民主的統制の擬制のもとに行われている。上述の「天の声」と同様に、

特定人物を一般の資格任用職の行政職員に採用するように政治家が情実任用を行うことは、適切な民主的統制とは考えられていない。しかし、政治任用職あるいは自由任用職の人事は、首長などが自由に差配することが適切な民主的統制とされている。

本稿で問題となるのは、こうした民主的過程において、直接民主制度的な要素の組み込みである。課題設定、立案、決定、実施、評価のそれぞれ段階に、住民による直接参政をどのように組み込むかという問題である。論理的には、全段階で想定し得るのであるが、本稿では、課題設定・立案と決定の2つに絞って考えたい。

実施段階での直接民主制度的な要素は、住民を担い手とする協働に顕著に表れ、それを扱うのは本稿の紙幅では困難である。また、評価段階での直接民主制度的要素は、住民参加型のいわゆる第三者評価・外部評価に典型的に現れるが、これも同様である。しかも、建前的には、実施・評価は民主的決定の規矩を超えることはできないのであって、まずは、決定までの局面で直接民主制度をどのように組み込むかが、第一義的に重要な問題だからである。

2 課題設定・立案段階

(1) 対象

①財務会計行為と都市計画提案

5段階モデルで立案とされる段階は、直接参政制度の世界では、「請求」とか「提案」と称されることが多い。また、課題設定は、「陳情」「請願」などと呼ばれることが普通である。しかし、実際上は同じことなので、課題設定・

立案である。どのような内容に関して住民は、直接請求によって、課題設定・提案できるかが、しばしば論点となってきた。

住民監査請求・住民訴訟は「財務会計行為」のみである。住民監査請求に基づく監査は違法性に限定されるものではないが、住民訴訟は訴訟である以上、違法性という観点に限定される。しかし、一般的な意味での違法性に対する統制ならば、財務会計行為に限らずすべての行為を対象を拡大しても問題はないともいえる。例えば、阿久根市問題のように、首長が違法な行為を繰り返すとき、また、国・府県からの是正要求などを無視し続けるとき、現状では、違法な行為を住民が一般的・抽象的・客観的に統制することはできない。結局は、違法性に対する統制も、妥当性に関わる政治的な多数決原理である解職投票に委ねられざるを得ない。ということは、住民監査請求・住民訴訟制度には、違法性を一般的にやめさせる法治主義ではなく、違法を理由に財政支出をやめさせるという財政消極主義の偏向が埋め込まれているといえる。新自由主義的あるいは「アメリカ」的偏向が内在しているといえる。したがって、対象設定は、政策的には中立的ではない。

都市計画提案制度は、住民あるいは地権者に、都市計画制限を緩和／強化する方向の提案を可能とする新制度である。これも一見すると中立的な課題設定・立案の制度であり、また、都市計画決定の権限自体は自治体に留保されているので、仮に課題設定・立案段階での偏向があったとしても、政策過程全体では中立的ということもできる。しかし、都市計画提案を現実的に使いこなせるのは、ある

程度の専門性と組織力を持った団体であり、通常考え得るのは開発業者のみである。とするならば、開発業者にとって都合がよいような都市計画制限の緩和の提案になることは、容易に想像できる。もちろん、開発業者の恣意的な緩和提案がそのまま決定に至らないとしても、逆に言えば、ある程度の反対論を封じ込められるようなもっともらしい提案であれば、決定に至りやすくなるということである。その意味では、都市計画にのみ提案が特別の提案ができるという対象設定も開発主義が埋め込まれており、政策的には中立的ではない。

②条例制定改廃請求と税・保険料

条例制定改廃請求で問題となってきたのは、税・保険料などに関して直接請求ができるべきか、ということである。住民が直接請求するならば、減税方向にしか請求しない、という先験的推論は、経験的実証研究によって棄却されるかどうかはともかくとして、直感的にそれなりに説得力はある。

もちろん、課題設定・立案段階のみだけなのであるから、仮に住民が減税方向に「無責任」に請求しても、決定権限が代表者（首長・議会）に留保されれば、「無責任」な決定はできないはずである。そもそも、首長も議員も、現行制度上も減税を提案することはできるし、現にしている首長・議員も存在するのであるから、住民だけが請求できないというのは、愚民観・選良意識の偏見に立っており、おかしいとも言える。首長も議員も、住民と同じ程度に、減税ができるならばしたがるにすぎない。

格差社会を前提にするならば、多数派である中下層住民が富裕層への増税を求める請求もあり得るだろうし、あるいは、域外の主体を狙い撃ちする形態ならば増税請求も不可能ではない。したがって、住民が減税方向だけに直接請求するとは限らないのである。さらに言えば、自治体為政者が「選択と集中」（あるいは特定既得権益集団に偏重）した行財政運営をすれば、多くの住民は受益を受けないのであるから、減税の直接請求も増えるだろうが、自治体為政者が広く公平に（あるいは「ばらまき」の）行財政運営をすれば、減税の直接請求は増えないともいえる。

また、自治体によっては、減税の直接請求は魅力的ではないと住民が受け取ることもある。なぜならば、多くの自治体は交付税の交付団体であり、さらに、財政力指数が0.5を下回るような自治体も多い。このような自治体では、そもそも、減税をしても大した金額が浮いてこない。財政力指数が高い自治体であれば、減税によって金額を浮かせる魅力もあるが、多くの自治体ではそうではないからである。さらに、交付税に依存している自治体で減税をすると、究極的には税率＝住民の税負担ゼロでも、交付税のみによって一般財源を確保できてしまう。このような事態は、交付税の原資を負担している富裕地域の住民や国の政治的理解を得ることは不可能である。ということは、交付団体での減税は、究極的には財政調整を破壊し、結局、交付団体の住民の利益にもならない。こうしたことを為政者が説得すれば、合利的な住民は減税の直接請求は自制せざるを得ないとも考えられる。

だから、税・保険料に対する直接請求を認めることの方が、政策的には中立的という考え方もあろう。むしろ、税・保険料に対する直接請求を認めないのは、公租公課をできるだけ多く増徴しようとする「大きな（地方）政府」的偏向が埋め込まれていると見ることができる。実際、戦後直後の地方財政窮乏を背景とすれば、可能な限り地方財政収入を増やそうという財政積極主義の偏向が埋め込まれていたとしても、不思議ではない。また、21世紀は高齢化が想定されるのであるから、財政需要は大きくなるのであって、可能な限り地方財政収入を増やすというバイアスを埋め込むことは合理的かもしれない。

もっとも、戦後日本は北欧諸国・大陸諸国のような「大きな政府」を特に指向したわけではない。むしろ、いわゆる「市限（city limits）」問題から、自治体は自治体間競争に晒されるため、減税競争への圧力に晒され、増収策には制約に係るという限界がある。その意味で、「自治・分権」の自治制度には、そもそも新自由主義的＝「アメリカ」的偏向が埋め込まれている。いわば、戦後的な集権体制や税・保険料に対する直接請求を認めない制度は、「小さな政府」に傾きがちな自治制度を、少しでも押しとどめて、「中くらいの政府」にしようというものなのかもしれない。

③減税直接請求制度の運用シミュレーション

住民は負担なくして受益を得ることはできないのであって、自治体は運営に必要な税収を得なければならないという前提があるなかで、住民から減税請求という提案が為されると、為政者にとっては「ババ抜き」あるいは

「チキンゲーム」が発生する。為政者は、自らの辣腕を振るえるわけであるから、できるだけ財政収入は大きい方が都合がよい。しかし、そのための政治的問責は受けたくない。そのようななかで、どの主体が「減税反対決定」という「ババ」を引かされるのか、という問題である。

首長側の偏見は、これまでのように、個別利益誘導を求め、行政改革には抵抗するような議会は、「無責任」に減税賛成するに違いない、したがって、「ババ」を引くのは「責任」感のある首長である、となる。議会側の偏見は、直接公選制のもとで「ポピュリスト化」しやすい首長は、有権者受けを狙って減税賛成するに違いない、したがって、「ババ」を引くのは「良識」的な議会に違いない、となる。両方が「無責任」に「ババ」を引かなければ、「チキンゲーム」となり、結果として税収が減り、首長も議会も為政者としての力量は揮いにくくなるので、双方にとって不利益である、というわけである。

制度運用に係る推論と分析も、経済財政体制観から中立的ではない。「ババ抜き」は不適切だから、事前に「ババ」をなくすのが、これまでの自治制度である。つまり、減税という提案が為されれば、減税反対という決定をせざるを明示的にせざるを得なくなる。しかし、減税提案がなければ、減税反対決定もしなくてよい。いわば、課題・立案を避けることで、減税反対決定という忌避すべき決定を回避できるのである。人知れず、争点化させず、税収を上げるのが、もっとも統治術として経済的である。

これには、〈為政者が考える必要な税収を

得なければならないという前提〉が埋め込まれている。財政積極主義の埋め込みである。戦後日本の財政支出に意欲旺盛の土建国家という与件がある。さらに、減税したら起債できないという制度ならば、起債してまで土建事業を拡張したい自治体為政者は、減税に抑制的になる。また、財政調整との関係でいえば、定額算定の交付税を貰っておいて減税するのは不公正という考え方もある。加えて減税できるということは財政富裕の証しであり、財政調整が不徹底である指標といえる。要は、自治体は税収を上げなければならないのであって、減税反対する人間が責任感がある、減税に賛成する人間が無責任、という発想である。

これに対して、減税という決定は公益に合うことであり、「減税反対決定」は誰もする必要はないのだから、そもそも「ババ」は存在しないという制度観もある。これは、財政消極主義に立つ自治制度構想である。為政者が住民の考える水準以上に税収を増やしたいと考えるならば、減税直接請求は忌避すべきものである。しかし、為政者が住民と同水準に税収を下げるべきと考えているならば、減税直接請求には全く問題はない。つまり、住民の意向に逆らってまで減税反対する人間が無責任で、住民意向に合わせて減税賛成する人間が責任ある、という発想になる。

(2) 請求署名

①要件の高低

住民が課題設定・立案をするには、通常は、一定数の請求署名数を集めることが要件とされる。もちろん、住民監査請求・住民訴訟の

ように、1人でもできる制度もあるが、これは、むしろ直接民主制度的というよりも、司法に対する提起であり、請願権的な直接参加ではあっても、直接民主制度の範疇からははみ出してくる。民主制度が多数決による決定を要するとするならば、ある程度の多数が集まるのが、前段階としての課題設定・立案でも求められる。しかし、その水準は難しいテーマである。低すぎれば、住民多数になりそうもない案件まで課題設定・立案されるといふ濫発になる。高すぎれば、住民多数になりそうな案件まで課題設定・立案が阻害されるといふ不発になる。

もっとも、どのような水準にせよ、為政者は住民による直接の課題設定・立案自体に否定的であれば、実際には関係がないとも言える。条例制定改廃請求は、あくまで首長の意見を付して議会の審議にかけるといふだけであって、決定段階には住民による直接参政の仕掛けはない。とするならば、署名要件が1/50であろうと、1/3であろうと、それ自体としては首長意見や議会審議という決定段階に影響を与えないともいえる。「否決」という決定を明示的に迫り、為政者の行動を白日に曝して問責を促進するのが、課題設定・立案機能であるならば、署名要件の水準の高低は重要である。しかし、住民自身による決定に至るかどうかを重視するのであれば、後続する決定段階と直結した課題設定・立案の署名要件こそが、真に重要なものとなる。

解職請求の署名要件は、原則が1/3で、大規模団体に関しては限界比率1/6に緩和された。これは、小規模団体であれば1/3の署名収集の可能性はあるものの、大規模団体

では不発だったからである。もっとも、このように緩和されても、名古屋市の市長主導の議会解職請求まで、大都市では不可能であったし、都道府県でも不発である。むしろ、名古屋市長という人気を誇る政治家の主導でなければ署名が集まらないということは、いかに、解職請求の署名収集が大規模団体では困難かということを示す。さらにいえば、市長の力を借りてのみ行える直接請求は、直接民主制度的要素としては無意味である。早い話、市長の解職請求の署名は集められないからである。むしろ、市長に対する翼賛・動員の手段として、権力の濫用ともいえるのであって、直接民主制度の経験的危険性を裏書きしかねない。現行制度の署名要件は、大規模自治体では、正当な使用は不可能で、濫用のみ可能という歪みを持っている。

②署名要件に関する考え方

少なくとも、現在の署名要件は、大規模自治体においては不発をもたらしている。したがって、署名要件の緩和が一つの解決策である。もちろん、どこまで緩和するかが難しい。これは、試行錯誤的に実証実験を重ねるしかない。簡単にいえば、すべての自治体に統一的に適用される自治制度を前提とし、かつ、小規模団体での解職請求が適切に発現していると仮定するならば、小規模団体と同程度の発現確率になるということが、1つの目安である。もっとも、解職に値するような為政者が登場することなど、様々な要素が絡まり合うので、そうとばかりは言えない。

統一的な自治制度には限界があり、都道府県・大都市では実質的には解職請求は正当使

用が不能であることを認めることも考え得る。この場合には、自治制度に一般的に備わっているかの如き解職請求制度は、都道府県・大都市には画餅にすぎないとなる。逆に言えば、自治体には、解職請求を現実的・経験的に正当使用可能なものと、濫用のみ可能で不発でしかないものとの二分できることになる。前者が基礎的自治体の特性であるならば、中小規模以下の「基礎自治体優先の原則」の経験的根拠ともなる。「基礎的自治体優先」とは比喩的に「住民に身近」といわれるが、その制度運用的な意味は、1/3署名を正当に集め得ることとなる。逆に言えば、大規模市は、優先されるべき根拠である「住民への身近さ」を持っていない。とするならば、政令指定都市分割論・区長公選論の経験的根拠ともなる。

また、解職・解散請求・投票制度を単体で捉えるのではなく、条例改廃制定請求や住民投票（3. で後述）との連動で捉える必要もある。現行自治制度では、住民が直接的に決定を行えるのは、解職・解散投票制度のみである。解職・解散請求が署名要件を達成すれば、強制的に課題として設定され、かつ、それが議会審議などではなく、解職・解散投票という住民による決定にそのまま係ることである。したがって、もっとも効果的に活用されてきたのが、解職・解散制度である。

例えば、条例制定改廃請求の署名要件は1/50であるとしても、それを議会が否決したときに、議会に対して実質的な圧力となるためには、議会解散請求の署名が集められることであり、実質的には1/3の署名を集めることが大きな力となる。また、首長が特定の

政策の意向を示していれば、首長に対する解職請求は、実質的には、首長が進めようとしている政策に対する是非を問う政策的な住民投票と同じ効果を持つ。現行制度では、住民投票を住民が直接に求めるには、条例制定改廃請求をする必要があるが、それを議会に実効的に要求するには、上述のとおり、1/3の署名が必要である。しかし、1/3の議会解散請求に必要な署名が集められるのであれば、首長に対する解職請求の署名の1/3も集められる。とするならば、首長解職請求で実質的に住民投票の機能を果たすことが、もっとも効率的である。

このように見ると、強制的な解職投票に直結する解職・解散請求の署名要件が、もっとも鍵となっていることが理解できる。しかし、この解職・解散請求は、現実的には中小規模以下の自治体でしか機能しない。とするならば、解職・解散請求の正当使用が困難な大規模自治体にこそ、署名収集を終えれば自動的に発動される住民投票の仕掛が必要ということになる。住民投票制度は、大規模団体にこそ、制度化が求められている。もっとも、この場合にも、署名要件の水準の高低で、実質的に不発になるか濫発になるか、適正発現になるかが左右される。

3 決定段階

(1) 住民による票決

①多数派型民主制と合意形成型民主制と住民投票

現実的には、住民による直接参政的な決定を考えると、投票制度しかないと思われる。住民総会で話し合いをしたとしても、最

後は多数決方式で決めるしかない。ただし、無記名秘密投票にするのか、挙手や記名投票にするのか、あるいは、あいまいな拍手・異議なし発声によるのか、選択肢はあろう。また、採決をしない全会一致方式は、反対者に拒否権がある記名投票方式と同じである。いずれにせよ、最終的には個々の住民の個票を集計する票決でしかないのである。もっとも、だからこそ、最終的な投票に至る前段階での議論や情報提供が重要になるのであるし、住民投票制度の弱点はそこに存在する。

民主制度は、直接的ではあれ、間接的ではあれ、多数決方式での決定が基本である。しかし、多数決方式といっても、単純に「民意は唯一」という多数派型民主制と、「民意は沢山」という合意形成型民主制とがある。前者の場合には、「唯一の民意」を把握すれば決断をすることができるのであり、拘束型住民投票に親近しそうである。実際、住民投票は二者択一で、どちらかに決めることであるから、多数派型民主制を想定しているともいえる。逆に言えば、合意形成型民主制のもとで住民投票を行うと、地域社会を二分化するという「しこり」を生む、ということになる。いわば、単純多数決で割り切るといふ地域社会の多数派型民主制への「熟度」がなければ、住民投票は逆効果であるということになる。

しかし、首長や議会多数派の決定に対して、さらに住民投票を経るといふことは、首長、議会多数派という為政者選挙に示された民意に対して、異なる民意を表明することであるから、「民意は沢山」という発想にも親近する。とするのであれば、住民投票とは合意形成型民主制とも親近し得るし、さらにいえば、諮

問型住民投票の方がよりふさわしいとも言える。なぜならば、首長、議会多数派、諮問型住民投票多数意見という、最低でも「3つの民意」が示されるのであり、そのような「複数の民意」をもとに、首長や議会は住民投票の結果を尊重して、合意形成をすればよいともいえる。逆に言えば、多数派型民主制の観点からは、首長主導が望ましいのであって、諮問型住民投票は無用の長物とも言える。とはいえ、首長の意向を正統化するために住民投票を使うのであれば、さらにいえば、首長に抵抗する議会の反対を抑えるために使うのであれば、諮問型であっても住民投票は多数派型民主制に親近するともいえる。

②住民による投票制度と狭義住民投票制度

住民による投票制度には、多様なものがある。第1は、公職選挙における「投票」である。公選職に係る人事に関する決定であり、これは間接民主制度においても住民が直接に決定することされている。

第2は、解職請求・解散請求に係る「住民投票」と、解職・解散後の出直し選挙での「住民投票」とがある。後者は第1のタイプの「投票」であり、普通にいえば選挙である。ただ、既に述べたように、首長解職請求とその投票、及び、その後の出直し選挙は、実質的には政策争点をめぐる住民投票としても機能し得る。

第3は、地方自治特別法に係る「住民投票」である。戦後初期にはそれなりに活用されていたが、現実には、自治体内で二分するような争点ではなく、自治体住民の多数にとって都合のよい開発立法にのみ活用されたため、

実質的にはあまり意味がなかった。そのため、高度成長期以降は使われなくなってしまった。

第4は、憲法改正に係る「国民投票」である。法整備がされたのは2007年であるし、使われたことはない。

第5は、個別法に基づく住民投票である。かつての自治体警察を返上するための「住民投票」や、合併特例法における合併協議会設置に係る「住民投票」などである。これらは、個別法という政策目的が先にあり、そのために住民投票という正統性を動員しようという性格のものであり、あまり中立的とはいえない。

第6は、条例制定改廃に係る「住民投票」である。完全イニシアティヴでは、本来、住民による請求と議会による議論・議決という過程を経た上で、最後には「住民投票」による決定がセットになる。しかし、戦後日本の条例制定改廃直接請求では、課題設定・立案は住民による署名収集で可能であるが、決定段階では住民投票が欠落している。したがって、住民がいかに苦心して条例案を策定し、それに基づいて署名を収集しても、議会で否決されれば、それでおしまいなのである。その意味で、不完全イニシアティヴなのである。

第7が、狭い意味での住民投票である。これは、ある政策の是非に関して住民の投票に付すことである。以下では、狭義の住民投票を論じていくことにする。

(2) 住民投票制度の問題点

① 諮問型の限界と首長解職投票・首長選挙

第1の限界は、これまでの住民投票制度は、

条例に基づく諮問的住民投票であり、拘束的な決定を行えないことである。つまり、住民投票で決定それ自体をすることはできない。法制的に厳密に言えば、住民による決定そのものではなく、為政者による決定の際の考慮事項を示したにすぎない。そのため、諮問的といわれる。有権者団という諮問機関＝「審議会」を設置したのと同じことである。したがって、決定段階ではなく、立案段階に位置づけることも不可能ではない。要は、住民投票制度が、立案段階の制度に留まり、決定段階のものではないのである。

諮問的なので、首長・議会が住民投票結果に従わないことがある。例えば、名護市での辺野古への基地受入反対の諮問的住民投票の多数意見にもかかわらず、名護市長が受入を表明したことなどが、典型例である。

もっとも、これに関しては、諮問的ではあっても、明確な民意が示される以上、政治的には事実上の拘束力を持つと理解され、説明されてきた。

実際、名護市の事例でも、名護市長は受入表明後に辞任をしている。したがって、その後の市長選挙で、実質的に基地受入の是非をめぐる実質的な「住民投票」が再び為された。この場合には、基地受入派の後継市長が誕生したのであり、いわば、住民投票で示された方針を覆した前市長の政策決定に、市民が事後承認を与えたのである。したがって、実質的には諮問的住民投票も、決定制度として作用してきた。ただし、もっとも、諮問的住民投票の実効性を担保しているのは解職請求・投票制度でもある。仮に、諮問的住民投票に反する決定をした首長がいて、自発的に辞任

しない場合には、首長選挙で政策の是非を問えるように、首長解職が実効的に可能である必要があるからである。

諮問的住民投票の実効性が、首長の解職請求・投票制度に支えられているのであれば、最初から首長の解職請求・投票制度を使えばよく、住民投票は必要ないという見解もあろう。

もちろん、首長のすべての政策に関して問うのではなく、一つの争点に関して問うことは、解職投票や首長選挙ではできないのであって、住民投票制度には独自の意義があるという考え方もある。首長の政策 ABCD には住民が賛成でも、政策 E には反対と言うこともあろう。この場合、全体としては首長の施政は住民意思に合致しているから、解職投票・首長選挙では当該首長は当選してしかるべきである。しかし、政策 E に関しては住民意思から首長が乖離しているのであれば、政策 E に関してのみ諮問的住民投票をすることには意義があることになる。政策 E の諮問的住民投票で示された民意結果に首長が従わないこともあり得よう。そのときには、後続する解職投票は、あくまで、政策 E に関して行われた諮問的住民投票に従わないという首長の資質を問うということになるわけである。

また、首長選挙の解釈は多様であり、政策問題に関する決着を付けることには機能しないこともある。ある政策に関して首長が信を問おうとしても、住民投票ができなければ、結局、首長は辞職して信を問うしかない。あるいは、住民が政策に関して問おうとしても、住民投票ができなければ、解職請求をするし

かない。しかし、首長選挙では、この政策に関して本当に問われたのかどうかは、解釈の余地が非常に大きい。つまり、諮問的住民投票以上に、政治的拘束力と実効性が欠けることもあるのである。

とはいえ、政策はすべてがパッケージであり、つまみ食いの決定はできないとするのであれば、一つの争点だけを住民投票で問うのはおかしいという考え方もあろう。予算も、執行部予算というように、首長が全体としてのパッケージで編成・提案すべきものであって、個々の議員がつまみ食いの加除するものではない。同様に、住民投票に係るような重大な案件も個別に決めるのではなく、首長が首をかけて行うべき大きな案件のみのものであるという考え方である。ならば、首長選挙で充分とも言える。

②議員への弱い事実上拘束力

第2の限界として、政治的な事実上の拘束性に依拠する諮問的住民投票は、首長は政治的に拘束されやすいが、議会・議員は拘束されない傾向があることである。選挙制度上、首長は全域からの相対多数で選出されるため、住民投票の有権者の意見分布をそのまま反映するので、事実上の拘束を受ける。しかし、議員は、有権者の多数意見分布にしたがって行動する必要はない。なぜなら、一部の有権者の支持を取り付けばよいのであって、その支持者は、有権者全体の意見分布と異なって、何ら差し支えがないからである。

議員は、制度上、多数住民意見の代弁者ではなく、少数住民意見の代弁者である。したがって、議会は、少数意見（地元・業界など

既得権益になることもある)の代弁者の集合体であり、議会全体としても、住民投票に示された多数意見分布に政治的にも拘束されない。簡単に言えば、議員は住民の多数の信託を受けたわけではなく、特定の支持者の信託を受けただけであり、住民投票の結果を無視しても、少数住民の支持を確保しておけば、再選可能であるからである。そのため、住民投票をしても、議会はその意向を無視することで、諮問的住民投票の弱点が露わになる傾向がある。また、首長は、どちらかという、自身の意向は住民多数の意見分布に近いはずという確信があるため、自身の施策意向を正統化するために、住民投票を、プレビシット・人民投票民主主義的に使う危険性がある。

③ガバナンス問題～必要な自治体ほど住民投票条例を制定しない～

第3の限界として、住民投票条例制定を住民が求めても、首長・議会が制定しないガバナンス問題が存在する。ここで言うガバナンス問題とは、《住民投票が必要な自治体ほど、住民投票条例を制定しない》、という矛盾である。条例制定改廃請求で直截に住民投票条例の制定を求めても、議会で否決されればそれ以上の手だてがない。唯一の手だては、議会の解散請求であるが、これは大規模団体では署名収集することが困難である。要は、住民の声を聞く気がなく、また、住民の声から遊離している首長・議会を持つ自治体ほど、つまり、住民投票が必要な自治体ほど、住民から遊離している首長・議会は住民投票条例を制定しないという矛盾がある。逆に、首長がプレビシット的に住民投票を求めること

は、首長提案条例が比較的制定しやすい傾向からして、より簡単である。しかし、そういう自治体こそ、住民投票を首長が発議すべきではないのである。行われるべき自治体で不発になり、行われなくていい自治体で濫発される、という傾向があるのが、条例に基づく住民投票の限界である。

ちなみに、常設型住民投票条例を有していても、事態は同じである。議会あるいは首長が住民投票を嫌だと思えば、いつでも、住民投票条例廃止条例を可決することができるからである。つまり、住民が発議しそうになったら、住民投票条例を廃止してしまえばいいのである。議会の過半数の議員が住民投票に否定的であれば、いつでも廃止できる。もっとも、常設型住民投票条例があれば、廃止条例を可決したとしても、首長が再議に付すことができる。しかし、特別多数議決で議会は廃止することはできる。とするならば、2/3の議員は住民投票に否定的であれば、いつでも常設型住民投票条例を廃止できる。

川崎市の住民投票条例は常設型であるが、住民が発議した場合であっても、議員の2/3以上が反対した場合には住民投票ができない仕掛けになっている。この2/3以上の反対とは、議会の議決ではなく、議員の署名などでの正式意思表示があればよいということであり、会合を開く必要もなく持ち回りでもよいという仕組みである。川崎市条例は、要は、いつでも議会2/3の特別多数で常設型住民投票条例を廃止できるのであるから、それを先取りして、議員の2/3が反対のときには住民投票をしないこととしているのである。

自治体によっては、「我が自治体には住民

投票は不要だ」と、首長や議会多数派が考えているところもあろう。審議会公募委員・団体委員や各種の住民参加、地域自治組織や地域協議会での対話、パブリックコメント、各種の懇談会・タウンミーティングをすれば、民意は完全に把握できるのであって、住民投票による必要はないともいえる。また、議会側からすれば、議員が民意を詳細に把握しているのもあって、そもそも、住民投票は不要ということもできる。こうなれば、自治体為政者の判断によって住民投票条例は不要と結論になることはあり得よう。

もっとも、本当に為政者が民意を反映できているのか、そもそも、為政者が民意から乖離していること自体を自覚できていないのか、は判別困難である。後者が「ガバナンス問題」である。むしろ、為政者が本当に民意から乖離していないことを証明するためには、常設型住民投票条例を有し、なお、それでも住民投票の発議が住民から為されない状態である必要があると考えられる。しかし、万が一、住民投票が発議されると為政者の面子がつぶれると危惧するときには、住民投票条例を制定せず、民意からの乖離・合致を判別不能にしておくことになる。

同じ問題は、自治体ごとのガバナンス問題を解消すべく、国法の住民投票法で、住民投票の決め打ちをする法制化のときにも発生する。要は、国レベルの法制化の過程で、地方六団体が、住民投票は不要だと考えれば、法制化自体に抵抗して国政レベルでのガバナンス問題を再現するか、あるいは、法制化しても自治体ごとの裁量にして、結局のところ、ガバナンス問題を自治体に転嫁することにな

る。為政者が、自らが民意から乖離しているかもしれないと危惧するときに限って、義務づけするような住民投票法・住民投票条例は制定されないのである。

④政治的細工

第4の限界は、これまで多くの自治体で行われてきた住民投票は、個別案件が登場してから制度（個別型住民投票条例）を作るので、いろいろな政治的細工が盛り込まれることである。例えば、刈羽村では、選択肢を3つにして、投票結果を誘導しようとし、あるいは、投票結果に関する解釈の余地を拡大した。また、徳島市では、成立要件の設定によってボイコット運動を促した。成立要件が1/2のように高い水準であれば、投票での劣勢の勢力は、ボイコット運動によって、棄権票も含めて挽回を図る作戦を行ってしまう。さらに、たちの悪いことに、ボイコット運動が功を奏してくると、投票に足を運んだ人の投票傾向はほぼ推定が可能になり、秘密投票の原則さえ脅かされることになったのである。

(3) 一般制度化論の登場

諮問的住民投票自体は、1990年代半ばからの蓄積によって、既に否定する見解は少なくなった。住民投票制度自体への強烈なアレルギーはなくなったとしても、依然として、上記のような問題点もあるため、一般的な制度として構築すべきという議論が登場している。

仮に上記の問題点を解消しようとするれば、①②首長・議会に対する拘束力を持った拘束型で、③国の法制で義務化される決め打ち型、

④政治的細工を許さない(選択肢は2に限定、1/2などの成立要件を課してはならない、など)という制度設計が考えられる。しかし、これも必ずしも問題がないわけではない。

第1に、一般的なかたちで、対象事項を示すのは実は難しい。確かに、問題が発生してから、投票にかける選択肢を作るとなるといういろいろな政治的細工が混入する。しかし、あらかじめ、選択肢を作っておくことはできない。そのため、漠然と「重要な事項」と規定するしかないが、それでは何も決めていないのと同じである。さらに、ポジティブ／ネガティブ・リストで、住民投票にかけるべき事項、あるいは、かけてはいけない事項をあらかじめ示す方式もあるが、これもなかなか明確にはならない。

第2に、諮問的住民投票が問題だとしても、拘束的住民投票にするときには、「決定」を明確に事前にする必要がある。これまで住民投票で問われてきた政策是非は、合併賛否、基地受入賛否など、非常に茫漠とした大方針であって、具体的な「決定」というピンポイントで捕まえられるようなものではない。そもそも、住民投票で問うべき案件は、具体的な「決定」といよりは、具体的「決定」を枠づけるような、大方針そのものなのである。しかし、こうした大方針を拘束的に決定したとしても、その後の個別具体の「決定」を拘束するかどうかは、よくわからないことになる。ということで、現実的には、決定の中身ではなく、条例制定・起債など決定形式を明確化しておかないとならない。

第3に、そのような決め打ちされた住民投票制度が自治体の現実に合わないときには、

かえってマイナス効果をもたらす。自治体の情勢に合わない住民投票制度が、義務的に課されることになるからである。そもそも、分権型社会においては、国からの義務づけは必要最小限にすべきであり、自治体のガバナンスのあるべき姿は、まずもって自治体自らが自己構築すべきものといえよう。むしろ、現行の地方自治法をはじめとする規律を緩和し、自治体のガバナンスの在り方を自己決定するような自治基本条例＝自治憲章条例を可能にする授權を先に検討すべきといえる。

しかし、分権配慮的に、拘束的・一般的住民投票を条例事項にすると、逆に言えば、自治体は住民投票条例を制定しないという余地を持つことになる。つまり、首長・議会が住民から遊離した住民投票が必要な自治体に限って、住民から遊離した為政者は住民投票条例を制定しない傾向を持つという「ガバナンス問題」は解消できない。拘束的住民投票を制度化するには、国による法制的授權が必要であるが、そのような国法授權に基づく住民投票条例を必要とするのであれば、効果は乏しいものとなろう。したがって、ガバナンスに関わるような住民投票制度は、公職選挙制度や住民訴訟・行政事件訴訟・国家賠償訴訟制度と同じく、国法で決め打ちすることも必要になるとも考えられる。

第4に、住民投票法が国法で制定されると、要件・手続を具体的に厳格化することで、実質的には住民投票禁止法になる危険もある。もちろん、「上乘せ」「横出し」を明示的に許容する立法化は、法制化段階で十分に配慮することで、技術的には乗り越えることは可能である。

また、法制化には、立案者による国策の歪みやバイアスが存在し得る。つまり、国にとって都合のいい住民投票のみを制度化する危険がある。実際、合併推進の国策を採っていた国は、合併特例法によって、合併協議会を設置しないと議会在議院が議決したときのみ、合併協議会を設置させる方向でのみ住民投票を導入した先例がある。逆に言えば、議会在議院が合併協議会を設置したときに、その是非を問う住民投票は制度化されなかった。

また、合併協議の最終段階で住民による合併の是非を問うという、もっとも明快な住民投票も制度化しなかった。合併推進という国策遂行の観点から、最終段階で合併をご破算にされなくなかったからである。合併に関する拘束型住民投票は、結局のところ、関係者の合意が形成されて最終的な合併の具体的な姿が固まった段階でしか、「決定」という対象を特定することはできない。漠然とした段階で、合併の是非を拘束的に問うことができないからである。とすると、合併に関わる拘束型住民投票は、常に、関係者の合併合意を覆す方向でしか作用しないというバイアスを持つ。したがって、合併を少しでも進めたいという国策偏向を持つ限り、合併を拘束型投票投票の対象とすることはできない。

第5に、選択肢を誰が書くのが難しい。個別案件ごとに住民投票条例を制定するのであれば、条例に個別に書き込んでいけばよい。もちろん、ということは、首長・議会によって選択肢が歪められる恐れもあるということである。とはいえ、為政者による一定の議論を経ることも期待され、ある程度の彫琢も期待されよう。しかし、一般制度の場合には発

議者が決めるしかない。選択肢によって誘導の可能性も否定できない以上、選択肢の書き方をめぐる意思決定が、残された重要課題なのである。

(4) 住民投票法についての私見

地域主権改革を掲げた民主党政権は、唐突ともいえる片山善博総務相の意向もあって、住民投票法の制定に関心を持っていることが伝えられている。もっとも、ねじれ国会や「菅おろし」の民主党政権の迷走と「年換わり首相」、さらには、東日本大震災の影響で、成案がそもそもまとまるか、また、どのような内容になるか、さらに、法制化された地方六団体との「国と地方の協議」がどうなるか、再開される地方制度調査会の行方がどうなるのか、さらには、国会で審議されるのか、不透明なことばかりである。しかしながら、仮に住民投票法を制定するのであれば、以下のようなことを期待したい。

① 諮問型か拘束型か、関連して、対象の広狭と限定

第1に、対象を幅広く採った諮問的住民投票が望ましいということである。拘束型にするためには、上述のとおり、いかなる「決定」を対象とするか法制的に明示する必要になり、限定列挙をするしかない。すると、反対解釈をされて、明示されないもの以外は住民投票の対象にするのが困難になり得る。敢えて、拘束的住民投票を制度化するならば、1つには、住民投票条例で諮問的住民投票の横出しができることを明文で認めること、2つには、対象となる「決定」を「条例制定」と

いうように広く設定すること、が望ましい。

しかし、これまでの運用の蓄積からいって、諮問的であっても、実際上の政治的効果は大きい。諮問的住民投票結果の政治的効果をふまえて、選挙・意思決定過程への再投入が為される方が、民主的政策過程の継続がなされ、直接民主制度の弊害を抑え、間接民主制度を活性化する観点からも望ましい。また、諮問的住民投票の実効性を背景で支えていた解職請求を容易にする制度改革と、平行することが望ましい。

仄聞するに、地方行財政検討会議では、拘束型が想定されており、そのための対象を「公の施設の設置」というように明示することが考えられているという。公の施設の設置には条例という具体的決定が存在するので、対象となる「決定」事項を明示することは可能である。しかし、このほかにも、自治体の配置分合（合併）や地方債発行という「決定」も検討対象になったという。しかし、「無難」で「問題の少な」く「やり直しのきく」ものとして、自治制度官庁は「公の施設」を対象することを考えたようである。逆に言うと、公の施設の設置が「問題が少ない」と判断する自治制度官庁の意向に、制度化の際のバイアスが潜んでいるものと推論することが可能である。

1つには、迷惑施設を含む「公共施設」ではないことである。住民投票の実例では、こうした迷惑施設が問われることが多かったが、自治制度官庁としては、迷惑施設の受け入れ拒否に繋がりやすい住民投票には、二の足を踏んだのであろう。

2つには、合併を含めていないことである。

合併を拘束型住民投票で問うとしたら、茫漠とした「どこと合併するか」という段階ではなく、府県への合併申請や各市町村議会での議決段階という最終段階になろうから、既に述べたように、合併に対する阻害要因に機能するからである。国策としての合併推進は放棄したものの、合併阻害に方針展開したわけではないので、合併の是非を拘束型住民投票の対象としないのであろう。

3つには、起債を拘束型住民投票で問うことに慎重なのは、財源対策債など、既に地方財政対策・地方財政計画がある程度の起債発行を前提として運用されていることに起因していよう。地方財政計画は、自治体がある程度の起債を発行する決定をすることを、ある意味で「当然の前提」にして策定されている。仮に、住民投票によって起債が不可能となれば、自治制度官庁としての財源確保に失敗することになるからである。

4つには、公の施設は、仮に拘束型住民投票によって設置が阻害されても、自治制度官庁としては歓迎すべきことだからである。公の施設は、高度成長時代に大量に建設されており、むしろ、右肩下がりの情勢で統廃合が求められている。したがって、公の施設の新設に阻害的な住民投票は好ましいのである。さらに言えば、平成の合併時の合併協議及び新市等建設計画で公の施設の建設が約束されることがあるが、これは、現実的には無理がある。しかし、合併の約束を簡単に反故にすることはできない。そこで、拘束型住民投票の結果というお墨付きを得て、合併のときに決めてしまった公の施設のばらまきの建設を中止する効果が期待される。

もっとも、住民投票に掛けなくても、合併時の約束を反故にすることは、為政者の決断と政治力次第によっては可能である¹。また、公の施設に係る住民投票が、かえって、見直しに対する抵抗勢力によって使われる可能性もある。あるいは、合併時の公の建設を進めようという為政者に対して、住民が公の施設は不要という意図を持って住民投票を使う可能性もある²。したがって、公の施設の設置にブレーキを掛けたい為政者の観点からは、住民投票をすれば公の施設の設置にブレーキを掛けられる政治情勢のときには住民投票条例を制定し、住民投票をしなくてもブレーキを掛けられるときや、住民投票に掛けると公の設置を拘束されてしまう政治情勢のときには住民投票条例を制定しない。逆に、公の施設の設置を進めたい為政者は、逆のことをする。このような意味で、拘束型住民投票条例の制定自体の採否は自治体の政策裁量とされという、一見すると「分権配慮」的な法制になるのである。しかし、これは国策の偏向に基づいたものにすぎない。

②住民投票とガバナンス問題

第2に、住民投票条例への授權を必要としない制度とすべきである。既に述べたように、住民投票の必要な自治体に限って、住民投票をしない。自治体の「ガバナンス問題」

の根幹制度は本来、自治体為政者によって左右されるべきではない。住民訴訟における長への賠償請求を議会に委ねたあげく、議会と首長がなれ合って請求を抛棄することが世間の輿感を買ったように、「俎上の鯉」である首長・議会の「お手盛り」に委ねてはいけないものがある。

もちろん、住民投票条例の制定自体を首長・議会が開かれた場面で議論することで、かえって民主的意思決定過程が豊かになる可能性はある。仮に、住民投票法制で強制的に住民投票に係る場合には、前段の議論を跳ばして拘束的決定をすることで、民主的論議を遮断する可能性もある。むしろ、拘束的決定にかけるとして、民主的議論が前置されるという効果が、住民投票条例制定過程に期待される。いきなり住民投票になるのではなく、どのような公の施設に対して、どのように住民投票にかけるのか、という議論のフィルタを経て、最終的な拘束型住民投票に進むという可能性もある。

しかし、このような「真っ当」な運用になる保証はない。むしろ、為政者の自らの目指す結論が先ずあり、それとの対比で、住民投票による結果を推論し、そこから逆算して、住民投票条例を制定するかどうかを決定するのが、為政者の政治的営為である。要は、為政者にプラスになるとときには住民投票条例を

¹ 例えば、以下のように首長が述べることが考えられよう。「合併協議会でものを決めた施設をそのまま建設すると破産します。だからやっております。それはもうきちっと説明しなければ。合併のときには、そうしなければ合併できないから、箱物を決めただけです。それを誰が指導したかと言えば、総務省や県の指導です。それから、箱物なんか、住民投票で言いましたら、人口の多い方に皆集中します。そういう課題があります。」というような具合である。

² たとえば、以下のように首長が述べることが考えられよう。「財政が厳しい時代に、そんな箱物を今から新しく作ることはそうないだろうという認識であるが、合併したときに各町の建設計画のなかで、本来ならば白紙で考えれば、このような公の施設は必要ないのもであっても、それが建設計画として位置づけられている。それを住民の意見を聞きながら、この規模ぐらいだったらどうにか許せるのではないかといいことで、ようやく新設しようとしている。その途端に、こうした法制化が進めば、住民投票に掛けたらいいのではないかといい話が出てくる、というのが最近恐れているところである」というような具合である。

制定し、マイナスのときには制定しない、というプレビシットになる危険もある。つまり、「ガバナンス問題」は、建前の論議だけでは、依然として解消され得ないのである。

第3に、投票事務手続は、選挙管理委員会による執行を可能にするようにすることである。現状の住民投票条例に基づく住民投票では、首長が執行するしかないのであって、投票事務の中立性からは問題がある。ただし、公選法手続の準用が多すぎると、住民投票運動規制が強すぎるという問題が発生する。

第4に、住民発議権を法律で直接に設定することである。諮問的住民投票は条例でも可能であるが、議会が条例制定を拒否すると、住民からの請求はできないという問題があるので、条例制定を要しない国法による直律的な一般制度化にはメリットはある。むしろ、プレビシットの抑止という点からは、首長の発議権は否定されるべきである。また、議会に発議権を付与することも必要はない。議会にはプレビシットの恐れは小さいが、議会多数派で発議するくらいならば、自ら条例制定その他の決定を行うべきである。議会少数派（いわば、一定数の議員）による発議は、議会内多数派の横暴に対して議会内少数派が住民に信を問う機会になるので、意味はあろう。

第5は、自治配慮である。住民投票法に基づく住民投票条例という仕掛けは、一見すると分権配慮的ではあるが、逆に言うと、住民投票条例を制定しないと住民投票できず、団体自治あるいは為政者自治には配慮的でも、住民自治には配慮的ではないので、適切とはいえない。「ガバナンス問題」を解決できないからである。また、上述のとおり、住民投

票法により、それ以外の住民投票条例を禁止・抑止することのないよう、住民投票は自治体発の制度なので、「上乘せ」・「横出し」を許容していく必要がある。

第6に、さらにいえば、住民投票制度を住民投票法で決めうちしないでも、条例制定改廃請求を真性イニシアティブにすれば、中小規模の市町村では、住民投票条例の制定の直接請求が可能になり問題解消し得る。拘束的住民投票には授權法が必要だが、諮問的住民投票にとっては、直接の授權法は不要である。問題は、住民投票条例制定の直接請求を議会が否決したときに、住民側に次の一手がないことである。したがって、住民投票条例制定の直接請求が議会で否決されたときには、当該条例の成否を住民投票にかけることができれば、ガバナンス問題は解決できる。この場合には、案件に応じた選択肢も住民投票条例案に書き込むことができる。

結論的にいえば、住民投票法を制定するのであれば、条例制定をしないで発動される、一定の署名要件によって住民によって発議される、対象事項の広い、諮問的住民投票が望ましいということである。

4 自治体制選択と直接参政制度

直接参政制度のあり方は、21世紀前半自治体制の体制選択に関わる問題でもある。

【表1】にあるように、住民がどのように直接関与するかは、直接民主制度と間接民主制度のバランスに関わり、公共性をどのように定義するのかにも関わる。戦後体制は、①「古い（古典的）公共」であった。政策決定を、首長・議会という代表者が行う「古典的公共」

【表1 公共性類型】

		政策実施への住民直接関与	
		少ない	多い
政策決定への 住民直接関与	少ない	①「古い（古典的）公共」	②「古すぎる公共」
	多い	③「市民的公共」	④「新しい公共」

【表2 分権／集権改革】

		国による統制（関与・義務づけなど）	
		多い／強い	少ない／弱い
国による 財源確保	強い＝大きな自治体	①新中央集権体制	②自治充実体制
	弱い＝小さな自治体	③負担担転嫁体制	④負担縮減体制

か、実際は役人が仕切るという「古い公共」かはともかく、住民が直接的に関わることは少なかった。また、政策実施も、行政職員が中心になって行っており、住民は要望を出すだけであった。しかし、近年では④「新しい公共」として、政策決定へも政策実施へも住民の直接の関与が肯定されるようになっている。一部自治体では、決定ではなく実施のみに「担い手」として住民資源を活用しようという②「古すぎる公共」への思惑を持っているところもあるだろうが、政策決定への住民の直接関与は否定できない流れである。本稿の議論は、③④を想定したものである。

【表2】にあるように、国が自治体にどのような関与するかも、重要な課題である。特に、国による財源確保は、「大きな自治体」になるか「小さな自治体」になるかの、経済財政体制観と不可分の問題である。そして、一見中立的に見える直接参政制度も、仕組み方によっては、どちらかにバイアスを埋め込むこともできる。愚民観あるいは「財政錯覚論」に立てば、住民は負担をせずにサービスを享受しようとするので、「大きな自治体歳出」「小さな自治体歳入」になるわけで、直接参政制

度の強化は財政赤字と親和的ということになる。

ただ、財政赤字の拡大は、絶対水準としての「大きな／小さな政府」のどちらに吸引されるかは、明確ではないから、その意味では中立的である。しかし、財政破綻は、歳入に合わせた財政再生を求めるであろうから、終局的には「小さな政府」指向ということになる。つまり、③④を想定するときに、整合しやすいといえよう。

今後の大都市制度に関する諸問題

—大阪都制論をめぐって—

同志社大学大学院総合政策科学研究科教授
新川 達郎

1 大都市の地方自治制度をめぐる大阪からの問題提起

大阪の府市間では、大都市制度をめぐって、自治制度論議というよりも政治的な議論が進みつつある。大都市の権限を一元的に集めようとする大阪都構想がそれである。そのほかの地域でも、中京都構想や新潟州構想が提唱されている。こうした大都市制度をめぐる諸論は、今後の地方自治制度の設計に大きく影響を与える可能性がある。地方分権から地域主権改革、そして新たな地方自治制度の実現への動きは、東日本大震災後において、更に加速されてきたようにも思える。震災復興を含めて国政全体の諸課題に対する解決策の一つとして、地方自治法抜本改正を含めた地方自治への期待が高まっているからでもある。

こうした激動期の地方自治において、その変化の行方を左右しそうな動きの一つが、大都市制度論である。2010年年初来議論を始め、新たな動きを先導する大阪都制論、その流れに乗る中京都や新潟州の構想は、日本社会全体から注目を集めている。中京都構想は、2011年初めの愛知県知事選挙と名古屋市市長選挙、名古屋市議会議員選挙などで、愛知

県と名古屋市による構想として、注目されている。また、新潟州構想も、2011年初めに新潟県と新潟市の間で提案され、議論が始まっている。もちろん3つの構想は異なっており、都区制度型の一元化を基本とする大阪都と新潟州の構想に対して、名古屋市を残しつつ周辺を合わせて中京都を構想する考え方という違いがある。そうした違いにもかかわらず、2011年7月31日には、3府県2政令市知事市長会議が開催され、共同宣言をまとめて、大都市制度改革への働きかけを強めることで合意した¹。

それら新たな大都市制度の構想は、その内容においては異なるものの、大都市圏の自治制度を考える新たな動きを示しているし、今後の地方自治制度の制度設計に大きな影響を与えるものと予想できる。大都市圏の自治制度は、政令指定都市が既に19市となり、2012年度には熊本市の移行準備が進められている。中核市や特例市の指定状況を考え併せるなら、都道府県と都市との制度の整理を考える必要性は大きいのである。

その一方で、地方分権や地域主権改革では、基礎自治体優先の原則を掲げて、市町村の権

¹ 『大都市の自立と自治』愛知宣言～地域から日本のかたちを変える！～、2011年7月31日。

限等の充実を進めてきた。そして、住民投票制度や直接請求制度の改正が議論になっている。地方自治の枠組みを抜本的に改正しようという国の方向と、大阪都制論などは必ずしもその方向と改革の速度が一致しているわけではない。

例えば、国の大都市自治制度論議は、いまだ問題提起にとどまっており、地域主権戦略会議や地方行財政検討会議での議論も結論には至っていない。地方行財政検討会議の報告を踏まえた総務省の地方自治法抜本改正の考え方においても、論点提起として、「人口規模による大都市制度の妥当性」、「大都市への一層の権限移譲」、「府県の区域と大都市の区域の在り方、府県と大都市の区域を分離する特別市制の妥当性検討」、「大都市における住民自治」などの検討が掲げられているにとどまっている²。なお、道州制論は具体的な扱いにはなっていない。

従来の政令指定都市を強化し特別市化する構想、逆に解体する構想、あるいは新たな大都市圏自治体の構想は、新たな地方自治の方向として、どのような姿を描き出そうとしているのか。一連の大都市制度改革提案の中で、おそらく、大阪での大都市制度論議が最も進んでいると思われる。大阪府と大阪市の行政のみならず、政治的な動きも活発である。そして具体的な地方制度改革の方針が提案されている。以下、本稿では、大阪における大都市制度論議を中心に、これからの大都市自治制度改革の諸課題を探ることを通じて、今

後の地方自治制度改革の方向を検討してみたい。

2 大阪都制論の主張と反論：府市の論争をめぐって

2010年初頭にはじまった、橋下徹大阪府知事による大阪都制論は、同年4月には、大阪府自治制度研究会を設置して、大都市制度の検討を進めさせることになった。その一方では、大阪都制論をめぐっては、橋下知事と大阪市との論争があり、都制論による大阪市廃止に対する有識者による批判を生んだ³。その一方では、政治的には、橋下知事をリーダーとする地域政党「大阪維新の会」によって、大阪都制を推進しようという動きにもつながっていった。

とりわけ、2011年4月の統一地方選挙では、維新の会から多数の立候補者が、大阪府議会議員選挙、大阪市と堺市の両市議会議員選挙に立ち、大阪府議会では過半数を占めるとともに、両政令指定都市でも多数の議席を獲得し第一党の地位を占めた。さらに今年秋に予定される大阪市長選挙には、橋下府知事が出馬することで大阪市側からも都制度実現への動きをつくること、そして維新の会の大阪都制度提案の実現をめざそうとしている⁴。

政治的な動向はさておき、この間に議論されてきた大都市自治制度について、それぞれの立場からの主張があった。以下ではその論点を、簡単にまとめておこう。

² 総務省『地方自治法抜本改正に関する考え方（平成22年）』2011年1月。

³ 村上弘「「大阪都」の基礎研究—橋下知事による大阪市の廃止構想」立命館法学331号（2010年）。

⁴ 読売新聞・2011年8月7日。

橋下知事の大阪都制案は、基本的に産業基盤の整備や空港問題に端を発し、そして大阪経済の再生をめざそうとする観点から、そのための政策的な統合を地方自治体の制度改革を通じて実現しようとするものである。橋下大阪都制構想の考え方は、東京都制に範をとりながら、大都市圏の一体的行政とインフラ整備の実現をめざすとともに、基礎自治体の住民自治強化を果たそうとする。そのために、大阪市の解体と新たな特別区を設けようとするものである。橋下都区制度の構想では、大阪は8～9区、堺は3区とし、区長の公選制など区の自治の強化をめざすものである。なお、具体的な事務配分や財政制度等の詳細は今後の検討課題とされている。また、大阪都制度は、将来的には道州制に結び付くものと位置づけられているが、関西州への移行やこれと大阪都制度との関係については、具体的な方策の展望はない。この間の橋下知事の主張は、その内容において必ずしも一貫しているわけではない。例えば、特別区の取扱いについていえば、東京の都区制度とは異なる自治型特別区提案や、中核市並みの分市構想なども登場したことがある⁵。

橋下知事をリーダーとする大阪維新の会は、政治運動として、政策目標を大都市制度改革として掲げることになった。維新の会のマニフェストによれば、大阪都構想とは、「ONE 大阪」のモットーを掲げ、府と市を一体化して都制を布く。市域は自治区(特別区)として公選の議会と長を置くこととし、市民

生活を支える基礎自治体を自治区と位置づけ、そこには中核市並みの住民サービスが提供されるようにするとした。また、広域行政の一元化を実現して、交通基盤整備や鉄道の相互乗り入れ、関西国際空港アクセス鉄道建設、淀川左岸線接続、北ヤード開発の変更、阪神阪南港の国際コンテナ港湾一元化を達成する。そして、経済再生を果たすべく、大阪大都市圏の機能を、アジア結節、観光振興、バイオ産業などに特徴を持つ地域として発展させると主張する⁶。

なお、この間に、大阪府では、2010年4月に専門家による大阪府自治制度研究会を組織し、大都市制度の検討について諮問をした⁷。その報告においては、大阪大都市圏の政策問題解決のために、特に大阪経済の再生に向けては、従来の府市の活動が障害になっていることを指摘し、その改革のための政策協調や調整制度、さらには新たな大都市制度の検討を行った(この点は次節において詳述する)。

大阪都制論に対して、大阪市長はこれに反論する形で、2010年には、「地域主権宣言」と「貢献する「自治体」・大阪市」という提言を明らかにした。前者では、基礎自治体こそが住民への直接行政を実施する自治の担い手であり、広域自治体は間接行政として補完的な役割とする基本原則を明らかにした。また、後者では、大阪市域を超えた大都市圏域行政に対する大阪市の貢献が可能だし、これまでの集積を活用して周辺自治体にも貢献ができると主張する。

⁵ 以上の構想提案は、橋下知事自身のメディアへの発言などからのまとめであるが、それとともに、主として大阪維新の会ホームページ (<http://www.oneosaka.jp/>) によっている。

⁶ 地域政党「大阪維新の会」『マニフェスト～もう一つの首都機能～日本の成長と安心を担う 大阪都』。

⁷ 筆者はこの研究会の座長を務めた。

また大阪市は、2011年3月に大阪市市政改革検討会議の報告に基づく改革方針を示した⁸。その考え方は、地域力の復興と公共の再編であり、小学校区レベルにおける地域活動への市民参加とまちづくりを進め、区役所力・市役所力を発揮し、地域力や市民力を引き出すこととしている。そのために、区政会議の設置など区制改革やコーディネータ職員養成を掲げるとともに、持続可能な行財政基盤の確立をめざすという。住民自治の充実が困難だという大都市への批判に対応するものとして、都市内分権と公共部門の再構築、特にマルチ・パートナーシップ（多重多元型の協働）型の市政への転換を主張する。

3 大都市自治制度の論点～大阪府自治制度研究会のとりまとめから～

大阪大都市圏における大都市制度についての検討を求められた大阪府自治制度研究会では⁹、前述のように大阪再生戦略という観点から、経済発展と住民福祉を充実させる政策と、それを実現できる体制を考えることになった。そして、現行の府市の体制の問題として、表面的な2重行政問題ではなく、大都市圏の行政として、大阪市は市域内を、そして大阪府は市域外をもっぱら考えて政策展開をしてきたこと、その結果、資源配分が非効率になり、圏域の発展という共通の目標が果たせないでいることを明らかにした。

こうした問題を解決するに当たって、まず基本的な論点として、第1に、大阪経済再生のために府市の政策協調の必要性があるかど

うかを検討した。第2に、政策決定の効率化という観点から、府市の政策協議とその制度化の必要性を検討し、新たな自治制度へ向かう必然性があるかを探った。第3に、基礎自治体優先原則について、住民に身近な事務を総合的に担うことでよいのか、また大阪市は基礎自治体として適正規模なのかを検討した。第4に、広域自治体が果たす基礎自治体の補完役割とは何か、市町村自治とその水平的連携が前提となるがそれでは実現できない広域行政、あるいは市町村からの委託による広域行政の中身は何かについて検討した。

こうした論点については、まず、現行の枠組みのまま、解決できないのかを検討した。大都市圏のインフラや開発拠点整備については、新たな大都市制度によらなくとも、政策協調や調整がうまく進めば、達成できる目標だと考えられた。また、大都市の住民自治問題も、都市内分権が徹底されれば、解消できる側面が多いのではないかと指摘された。しかしながら、こうした政策協調や都市内分権は、これまでも必要だとされてきながら、実際には達成できなかった。そのことを踏まえ、これらを制度的に補強し実現する方策を考えること、そして必要に応じて新たな大都市制度への移行を進めることとした。

大都市圏域における自治制度の基本的な考え方としては、第1に、制度選択における多様性と自主性の確保を前提とし、第2に、住民自治型の広域自治体と基礎自治体の役割分担を基本とする。第3に、基礎自治体については、補完性原理や近接性原理に基づいて優

⁸ 大阪市『なにわのルネッサンス 2011』2011年3月。

⁹ 以下の記述は、大阪府自治制度研究会『最終とりまとめ』2011年1月、に依拠したものである。

先されることと、基礎自治体の水平連携がやはり優先されることとしている。また、基礎自治体からの委託によって、広域自治体がその任務を果たすことを基本とした。第4に、広域自治体については、広域的な大都市機能の一元的、一体的、戦略的発揮が可能なものとする。第5に、基礎自治体と広域自治体間の協調協議と互惠を原則とし、かつ基礎自治体間の協調と互惠を原則として制度設計をしていくこととした。

研究会においては、大都市制度について、従来から存在するものを含めて4つの選択肢について検討し、それぞれの利害得失を明らかにした。第1に、現行の東京都の仕組みである都区制度については、実績はあるものの、不完全な2層制であり、特別区の自治権が制約されるとともに、都への事務配分が肥大化し、住民自治が適切に働かないという問題指摘があった。第2に、政令指定都市制度導入までの間、法律上存在した特別市制度についても検討したが、府県と大都市の区域を完全に分離することは、既に連担している都市圏の分断になり、また特別市の行政機能の肥大化を招くとともに、住民自治が発揮できない可能性が指摘される。第3に、従来の府県と市町村の関係を変えず、大阪市を分割して複数の都市とする案では、もちろん、現行制度によることになるが、基礎と広域の自治体間の役割分担改革の不十分、都市間格差の発生が懸念された。第4に、抜本的な大都市制度再編については、基礎自治体の機能充実、そ

して広域自治体の広域機能純化の仕組みを提示している。

大阪府自治制度研究会報告は、直ちに大都市制度改革を実施しようというものではない。むしろ、大阪市と大阪府の政策協議や政策協調を着実に進めることができれば多くの課題は解決できると捉えている。しかしながらこうした協調が進まないとき、つまり、自主協調できない場合の制度対応として、調整制度を提案している。さらには、調整制度による調整が整わない場合には、新たな大都市制度を提案し、最終的には住民がその導入を判断する自治の枠組み変更を求めている¹⁰。

4 新たな地方自治制度へ～橋下新都構想が問いかけているもの

大阪における自治制度の改革構想は、その帰結が何であれ、市民自治と府民自治が基本である。そして自治制度としての大阪大都市制度構想を考える目的は共通しており、住民の希望からすれば大阪再生と住民福祉の充実にあることは言うまでもない。こうした諸構想は興味深いことに、主張の違いがある一方で、共通の理念と、共通の理想像を持っている。理念とは、前述した住民自治の原理であり、基礎自治体優先の原則、大都市機能の充実の原則である。そして理想とする地方自治制度としては、徹底した身近な地域への分権と住民自治の発揮できる制度を希求し、一方では、大都市機能を政策的に果たせる広域的な自治制度を望んでいるのである。加えて、

¹⁰ もちろん研究会報告は、新たな大都市制度の事務配分や財政調整制度、移行のための法手続き整備など、残された検討すべき項目は多いのであるが、大阪における大都市制度の在り方を具体的に検討し提案したことには大きな意味があると考えている。

地方自治制度の選択については、地方分権あるいは地域主権改革の考え方によりながら、自主的自立的に自治を選び取っていく自己決定を理念としているところである。

橋下構想とこれに対抗する大阪市とは、実は、基礎自治体の充実と、広域自治体、特に関西州の機能の必要性については、考え方は共通しているのである。具体的な区域に違いがあるのは、大阪市の区域を存続させるかどうか、そして最終目標に向けてのその移行手順である。理想の大都市圏自治制度にどのような段階を経て、どのくらいの時間をかけて近づいていくのかに関しては、大阪府の性急さに対して、大阪市の漸進主義が目立つことになる¹¹。

もちろん具体的な自治制度の制度設計は、大枠の共通性とは別に、いまだあいまいなままであり、この点では論争の余地は大きいのである。残された検討課題の一つは、広域行政の範囲やその役割について、どのような広域行政機能を広域自治体に一元化するのか、また基礎自治体が機能する場合にその区域を越えるものについてはどこまで水平連携による対応が可能なのかという点である。二つには、基礎自治体の役割について、住民サービスを充実するうえで、都市内分権でどこまで可能なのか、また都市として提供すべきサービスをどのように想定するのかという問題である。例えば、大阪市の現在の行政区をどう考えるのかという点である。三つには、現行の府県制度の枠を超える広域自治体が共通に

めざされているが、関西広域連合は、将来において関西州に移行するのか、またその時に既存の府県はどのようになるのかという点である。四つには、そこに登場する地方自治制度が、行財政面で存立可能な仕組みとするための条件整備である。それと関連して、五つには、国の地方自治法抜本改正とも関わるが、地方自治体による自治制度の選択を、具体化する方法であり、法制度上の諸制約を取り除く作業である。最後に指摘しておきたいのは、大都市圏自治制度の改革が、従来の国と地方との役割分担を幅広く改変することで完成していくという点である。自治制度上の地方分権にとどまらず、また従来の特区制度で微温的に進められてきた法規制の緩和ではなく、様々な分野における政府責任を大都市圏に配置し、そこに政策主体としてまた立法主体として機能させる制度改革を検討することである。

以上のような作業を通じて、大都市圏における地方自治制度は、国、府県、隣接市との相互関係を整理し、大都市への分権と集権、そして大都市からの分権と集権を、垂直方向と水平方向で再構築することになる。そこで重視されるべきは、おそらく府県と大都市の関係という論点や大都市の分割などといった視点ではなく、大都市圏における自治と都市機能の特性に応じた制度設計であり、その探求が究極の理想となる。そうした自治制度の上に、従来の公共サービス提供の枠を超える多様で多元的なニーズへの対応、区域を超え

¹¹ この点では、大阪市の歴史や文化、自治の蓄積、これまでの大都市としての集積とその価値などを総合して考えれば、当然の選択になろう。なお、同様のことが大阪府にも言えるのであるが、現時点では、政治的リーダーシップによって、それらの価値は無力化されている。

るシームレスなサービスの提供、そして地域自治的なサービス提供が実現されることになる。そうしたサービスのためにこそ、大都市圏域における基礎自治体の充実強化、広域行政機能の要請、そしていずれについても住民自治の実現を否定することはできないのである。

大都市圏行政を一元化しようとする動きと基礎自治体である市町村の権限等の充実を進めてきた地方分権の流れは、別々に議論されるべきものでもないし、制度的に相いれない別物ではない。むしろ、地方分権を徹底し、地方自治の権能を拡充しようとするほど、必然的に基礎自治体と広域自治体の権能を考慮せざるを得ないし、住民自治の充実を考えざるを得ないのである。その際に留意すべきは、むしろそれぞれの地域の特性であり、歴史、文化、伝統、蓄積、社会経済構造などを踏まえて、その地域に最適な地方自治制度をその地域が主体的に構築し実現していくことであろう。

大都市制度をめぐる諸問題

—「二重行政」という問題とその解—

首都大学東京都市教養学部都市政策コース准教授
松井 望

1 大都市制度をめぐる諸問題

1956年に創設された政令指定都市制度は、今年で55年目を迎える。当初は、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市の旧5大都市が同制度の対象となり、制度上は普遍的ながらも、運用上は特例的な制度として開始された。その後、1961年に、北九州市の移行が決定的な分岐点となり、「5大市以外にも政令指定都市になる道が開かれ」¹、実際にも普遍的な制度となった。断続的ではあるものの、19都市にまでに増加し、多様な性格を持つ都市が同制度に位置づけられている。

このような対象都市の量的増加と質的多様化をどのように評価すべきか。一つは、行政学者の金井利之のように、「政令指定都市制度の希釈化」²と捉える向きもある。つまり、同制度が本源的にもつ特例性が失われつつある、という見方がある。一方で、行政学者の大杉覚は、「現行の大都市制度は、改革志向性が強い」³ながらも、結果的には制度上は具体的な変化はないことから、「動的均衡」⁴の状態にあると捉え、同制度の安定化を指摘されることもある。

普遍化、量的増加、質的多様化、希釈化、そして、安定化と、多様な特性をもつ同制度では、本稿のテーマである「大都市制度をめぐる諸問題」に関しても、これまでいくつも指摘されてきた。敢えてそれらを大別すれば、3つの関係性から整理ができる。

まずは、政令指定都市と同都市が位置する道府県との関係性である。これは、大都市の活動量の問題ともいえる。その活動量を抑制する要因として、いわゆる「二重行政」の解消が問題とされた。二つめは、大都市住民と政府としての大都市との関係性である。つまり、大都市住民が、その区域内でいかに自治を拡充し、保障するかが問題とされた。もちろん、各都市では多種多様な住民参加や協働手法を実践してきた。しかし、制度面からは、主に行政区の制度的な拡充が問題とされた。最後は、大都市と圏域との関係性である。大都市住民や企業の活動は日常的にも大都市区域内に留まることはない。このような流動性に反して、その区域と権能は制約されている。そこで、具体的には、大都市と近隣市町村との広域連携に関する問題として論じられてき

¹ 真淵勝『行政学案内』慈学社、2009年、123頁。

² 金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007年、178頁。

³ 大杉覚「大都市制度をめぐる改革論議の課題と展望」『地方自治』761号、2011年、671号、8頁。

⁴ 大杉覚・前掲注3、14頁。

た⁵。

では、これらの諸問題へはどのような解が考えられてきたのだろうか。その解として、個別大都市では、運用面での対策を提示し、実践されてきた。一方、主に制度論として、新たな大都市制度の創設も提示されてきた。

そのような解をめぐり、国レベルでも、今般配置された第30次の地方制度調査会のように様々な審議の場では、当初は審議課題に設定される。しかし、結論の段階では、大都市に関する特例制度を、現在の大都市のみならず他の一定規模を有する都市にも適用する内容が多い。例えば、中核市要件の緩和や特別市の整備がその一つである。いうなれば、大都市に関する特例制度の更なる普遍化への結論に留まってきたのである。そのため、政令指定都市制度や大都市制度に関する議題は審議未了で終わることが常であり、上記の諸問題への制度面での解を、国レベルから提示されることは皆無であった。

一方、当事者側である大都市側は、極めて威勢よく、大都市に関する特例制度の拡充型、都制度型、特別市制度型、そして、憲章都市制度型といった様々な大都市制度の提案を通じて⁶、これら諸問題への解を提示してきた。

近年に限ってみても、次のような案が提示されている。例えば、2007年2月には名古屋

市が「スーパー指定都市構想」⁷を提示した。これは、同報告書自体が「現行の指定都市制度を維持しつつ、「大都市特例」を強化」と述べるように、大都市に関する特例制度の拡充型の提案であった。2009年2月には、横浜市、大阪市、名古屋市からは、道州制への移行を前提とした場合に3市のみに適用される「都市州」⁸案を提示した。2010年5月には横浜市、そして2011年1月には、川崎市が、県域から独立し、市域に及ぶすべての事務権限を担う地方自治体としての「新たな特別市」⁹案を提示した。事務配分の考え方からすれば、特別市制度型の提案である。

また、個別大都市のみならず、2010年5月には、指定都市市長会からも「特別自治市(仮称)」構想が提示されている。同構想では、「広域自治体と同格」に位置づけ、「地方の事務とされているもの全てを一元的に担うことを基本」として、「住民自治・参加機能を充実させる仕組みを構築」し、「周辺自治体との関係は多様な形」¹⁰を採用するとある。そのため、上記の諸問題のすべてを一挙に解決する構想となっている。

この様に当事者である大都市側から提示された解としての大都市制度構想は、大都市に関する特例制度の拡充型か特別市制度型に収斂している。この二つの解の間では、警察権

⁵ 同問題には、横浜市が「新たな大都市制度における広域連携・財政調整に関する研究会」を設置し、2011年3月に論点の整理を行った。ただ、大都市にとっての広域性や補完という問題が、制度改革の対象であるのか、現行の事務の共同処理制度を始めとする広域連携の仕組みで解決可能な運用の問題であるかは、判然とはしない部分も残る。

⁶ 松井望「政令指定都市制度と大都市制度」『都市問題研究』63巻9号、2001年、47頁。

⁷ 名古屋市総務局企画部大都市・広域行政推進室『道州制を見据えた「新たな大都市制度」に関する調査研究報告書』2007年12月、131頁。

⁸ 横浜・大阪・名古屋3市による大都市制度構想研究会『日本を牽引する大都市—『都市州』創設による構造改革構想—』2009年2月、10~11頁。

⁹ 横浜市『新たな大都市制度創設の基本的考え方《基本的方向性》、2010年5月」「真の分権型社会の実現に向けた新たな大都市制度の創設及び地域主権改革の推進に関する要請」2011年1月31日、川崎市長阿部孝夫。

¹⁰ 指定都市市長会『新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択「特別自治市(仮称)【基本的考え方】』2010年5月、4頁。

限を基礎的自治体である大都市がどの程度までを受け入れるかが主要な論点¹¹となり、その記述が異なる¹²。一方で、同論点を除くと、存外、名称の新しさの他には、制度構想の内容は、さほど大差はないかのようでもある。

このように国レベルでの大都市制度に関する諸問題の看過と解の無提示、一方、当事者レベルでの積極的な解としての大都市制度構想の提示というように、両者の間では温度差がある。この温度差はなぜ生じるのだろうか。本稿では、「大都市制度をめぐる諸問題」の捉え方と、その諸問題への解との間での不一致にこそ、その要因があると考えられる。

2 「二重行政」という問題

ここでは、「二重行政」を対象にその要因を考えてみたい。上記の諸問題のうち大都市住民と大都市という政府との関係性、そして、大都市と圏域との関係性の問題は、制度運用からもその解を導き出すことが可能である。一方、「二重行政」は、制度改正による解が必要な問題として、特に、当事者側である大都市側の諸提案では中心的に提示されてきた。また、昨今では、道府県側からも、大都市との「二重行政」を問題として指摘をするようになってきている。

では、「二重行政」とは、どのような現象を指しているか。実は、大都市にとっては、そ

れ自体が一つの問題といえる。例えば、この言葉どおり、同一分野の政策や事業を、異なる主体、つまり政令指定都市と道府県が、同一目的で実施する現象を「二重行政」として捉えることは、比較的素直な理解であろう。これは財団法人東京市政調査会が編集した『大都市制度史（資料編）IV』内に集録されている「二重行政」に関する資料に基づけば、「行政サービス重複提供型」¹³に該当する捉え方である。

しかし、各種提案では、このようなサービス提供のみを「二重行政」として捉えているか、といえ、必ずしもそうでもない。

例えば、上述の指定都市市長会が2010年5月に提案した「特別自治市（仮称）」ではどうか。同提案では、「市域内で府県施策を実施するなど」を「二重行政」であるとして、これが「非効率」¹⁴であると述べる。では、具体的には、どのような事例か。同提案では、一般国道の整備・管理の権限移譲、一級河川等の現行区分の廃止、指定都市区域内での完結する流域の河川の権限移譲、経済産業局が有する地域産業関連業務の移譲等の必要性を指摘する。それは、これらが「不明確な役割分担により非効率」¹⁵が生じていることを理由としてあげる。

また、その他の個別の大都市側からの各提案はどうか。例えば、横浜市、大阪市、名古屋

¹¹ 大森彌『変化に挑戦する自治体』第一法規、2008年、201頁。

¹² 指定都市市長会が、2011年7月に国に対して要請した『平成24年度国の施策及び予算に関する提案』では、「特別自治市」の構想が提案されている。その中では、警察機能は「特別自治市の業務とする」とも述べる。ただし、「地域の実情に応じて広域的対応が必要な場合は、特別自治市が広域自治体に事務を一部委託したり、特別自治市間で共同して警察本部を設置するなど、多様な形での連携も選択肢の一つ」（指定都市『平成24年度国の施策及び予算に関する提案』2011年7月、13頁とも述べ、大都市主体での警察業務の実施を主張する。

¹³ 財団法人東京市政調査会編『大都市制度史（資料編）IV』指定都市市長会、2006年、1112頁。

¹⁴ 指定都市市長会・前掲注10、2頁。

¹⁵ 指定都市市長会・前掲注10、5頁。

屋市の3市で構成された大都市制度構想研究会では、その第2回の研究会で「大都市制度創設のメリット」を例示する。そこでは、市内道路の管理体制、義務教育教職員の給与・人事権・学級編制等の管理体制、都市計画・土地利用手続、介護保険事業者・障害者福祉サービスの施設及び事業者への指導監督権限、地域経済振興、社会教育施設、医療施設、消費者相談など住民サービスの提供¹⁶が大都市制度を創設することのメリットと述べる、つまり、現状では、これらを問題と捉えているようである。

さらに、「新たな特別市」の提唱を行った川崎市が、2009年3月に取りまとめた報告書を見てみると、同市と同市が位置する神奈川県役割分担の現状の政策分野別の整理を踏まえて、「ごく一部だけ県に事務が残されているものが分野を問わずあること、また、産業・経済分野のように、双方で事務が行われているものがあることなど、効率性や効果の面で問題がある」¹⁷との指摘がある。

これらの指摘はいずれも一般的な記述であるためか、どのような点で「二重行政」の問題にあるかが、具体的な提示はない。また、上記のサービス提供の重複性というよりも、国と自治体間での分離的な事務配分や事務実施手続を問題視している。つまり、主に実施レベルでの、手続コストの加重が、主たる「二重行政」との問題と捉えているかのようである。

なるほど、各種提案では、「二重行政」は問題である、との認識は共通しつつも、その具体的な問題に関しては、必ずしも自明ではないようである。そのため、人口に膾炙される「二重行政」という問題は、その実態が判然とはしない、鶴のような存在になっている。

もちろん、「二重行政」とは、行政上の改革課題ではなく、あくまで政治的な改革のレトリックであると割り切ることもできなくもない。そのため、厳密に「二重行政」の抽出には、さほど精力を出す必要はないのかもしれない。ただ、解としての大都市制度を実現するために少なからず立法的な措置を企図する場合、「二重行政」という立法事実がないまま、法的な政策対応を要請するための説得力を得ることが困難ではないだろうか。場合によっては、「間違った設定の問題を（正しい定義と誤って）解くという誤り」¹⁸との謗りを受けて、問題認識と解としての大都市制度構想の何れもが棄却されてしまうことにもなりかねない。

特に、それらの解としての大都市制度の提案を受ける道府県や国のみならず、大都市住民や国民にとっては、個別具体的な問題の提示がないままでは、いくら解としての大都市制度が提示されたとしても、改革推進への推進を支えようという行動に結びつくことは難しいのではないか。そのためにも、「二重行政」の実態を把握し、大都市住民、そして国民の間での理解と納得を得られるかが、問題

¹⁶ 第2回大都市制度構想研究会（開催平成20年10月22日）「配布資料 第2回大都市制度構想研究会参考資料」、1頁。

¹⁷ 川崎市総合企画局『川崎市大都市制度等調査研究報告書～望ましい分権型社会における大都市制度のあり方について～』2009年3月、10頁。

¹⁸ 秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉『公共政策学の基礎』有斐閣、2010年、66頁。

解決に結びつくのではないだろうか。

3 「二重行政」への解

「二重行政」が実際に抽出された場合、次なる課題は、その問題の解き方にある。「二重行政」という問題を一つひとつみていけば、道府県との間での協議で解決可能な問題もあるはずである。いわば、「二重行政」を調整問題と捉えるのである。すると、「二重行政」とは、当事者間のいずれもがその利得を増やせないままに均衡している状態ともいえる。一方、調整問題の解法には、一元化路線、二元化路線、双方撤退路線が考えられる。となれば、これらの路線をめぐり、当事者間の交渉により、解決を探ることも実現的な解ではないだろうか。

例えば、「二重行政」が、大都市と道府県の同一区域内での施設整備や同種事業の実施である場合、施設や事業の一元化路線を解とすることも考えられる。その場合一元化の主体をめぐり、まずは、大都市と道府県の間での協議がその解法となる。そして、協力的に一元化路線を選択することが双方にとっての利得が高いはずである。より具体的には、事務事業に関わる場合には、両自治体間での協議を行い、例えば道府県による条例による事務処理特例制度に基づき、解へと導くことが期待できる。

ただ、協議といっても、大都市側の大都市制度担当部門と、道府県側での市町村課をはじめとする条例による事務処理特例制度を担当する部門との二者間の協議で済むものでは

ない。協議を通じた解法の難しさはここにある。移譲対象となる事務事業は、それらを所管する各事業担当部門が当然ある。一元化路線をめぐっては、大都市と道府県の利得が異なることはもちろん、それぞれの内部でも利得の構造は異なるものである。そのため、大都市と道府県の内外での、クロスセクショナルな協議の仕組みが安定的に運営され、いずれからの合意に結びつかなければ、少なくとも、自治体間での「二重行政」という調整問題の解決には至らない。

このような当事者間での調整の手間を考えれば、一足飛びに、第三者的介入による一元化路線である解としての特別市制度型を求める理由は分かりやすい。しかし、その場合、改めて論じるまでもないが、国の出先機関の存在が、都道府県の観点からは「二重行政」と論じられてきたことは見落としてはならない。つまり、新たな特別市制度型の下でも、国との「二重行政」という調整問題に直面することになる。しかし、地方分権改革推進委員会、現在の地域主権戦略会議でも、国の出先機関改革と都道府県への移管という争点が審議され続けたものの、未だその解には至っていない。そのため、特別市制度型でも、まずもって自治体総体と国との間での事務再配分が整わなければ、「二重行政」という調整問題を根本的に解決することは難しいのである¹⁹。

そのため地道に、国と自治体総体として事務再配分に関する協議を行うことが必要になる。現在では、今般設置された国と地方の協

¹⁹ なお、前掲注12でも示した、指定都市市長会による『平成24年度国の施策及び予算に関する提案』では、「ハローワーク」や「直轄国道」も「特別自治市の役割」と位置付けており、この点にも留意されている。

議の場こそが、その解の証明の場になり得る。しかし、国と地方の協議の場では、その同設置法により、自治体の全国的連合組織でなければ構成員とはなれない。つまり、政令指定都市独自の見解を表出する機会是与えられてはいない。そこで、まずは、政令指定都市が「一つの声としてまとまり」²⁰となり、同場又は同場の分科会等への定常的な参画の機会の確保を要請することが、制度改革の推進力になるとも考えられる²¹。

本稿では、「大都市制度をめぐる諸問題」を「二重行政」に焦点を当てつつ考えてみた。やや大胆で絢爛豪華な大都市制度の構想が、その名称の新しさを競うように提案される現在、複雑でデリケートな調整問題をまずは一つひとつ解くことが適当であると述べた。おそれるべきは、大都市制度の論議で生じる「温度差」が、道府県と国との間ではなく、むしろ、大都市住民や国民との間に生じることにある。

そのためにも、地道ではあるが「二重行政」の把握と検証が必要となる。その場合の立脚点は明らかである。「二重行政」とは、「地域住民の真の生活ニーズ」²²に阻害するか否かという点に尽きる。住民からはかけ離れた問題として、政府間同士での手続コストの議論に限ることないはずである。つまり、住民を土台とした基準から、「二重行政」を立証することが急務である。

ただし、この作業は、個別の大都市、さら

には大都市間のみでは、その証明は困難である。「二重」の主体である道府県、そして、国ともペアを組んでステップを踏みつつ、精査をすることが、「大都市制度をめぐる諸問題」への解の証明へと結びつくはずである。「大都市制度をめぐる諸問題」を、特定の大都市と道府県との諸問題として矮小化することなく、いまこそ、自治体が一心となり解決する時ではないだろうか。

²⁰ 真淵勝『行政学』有斐閣、2010年、388頁。

²¹ 事務再配分では、「地方の事務とされているもの全てを一元的に担う」という主張は極めて明快ながら、個別事務の判断には、一つひとつの精査が必要だろう。例えば、国民健康保険制度を始めとする社会保険制度は、例えその人口が多い大都市ではあっても、「全てを一元化」することが適当だろうか。むしろ、リスク分散を考えれば、保険者としては大都市でも「都道府県単位」での一元化ではなく、より大きな規模も適当とも考えられないだろうか。

²² 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2007年、220頁。

都市分権政策センター

1 「都市分権政策センター」の共同設置

2007年から全国市長会及び財団法人日本都市センターは、市長及び学識者で構成する「都市分権政策センター」（現共同代表 全国市長会会長（長岡市長）森民夫、日本都市センター理事長（高松市長）大西秀人、東京市政調査会理事長 西尾 勝）を共同設置し、基礎自治体を重視した真の地方分権改革に資するための調査研究・情報提供を行っているところである。

2 地方分権に関する最近の主な動向

（1）地域主権関連3法の成立

2011年4月28日、「国と地方の協議の場に関する法律」、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」、「地方自治法の一部を改正する法律」の3法が成立した。

（2）国と地方の協議の場

2011年6月13日、法制化された「国と地方の協議の場」（第1回）が開催され、全国市長会からは、森全国市長会会長（長岡市長）が出席した。

東日本大震災関係では、森会長は、「東日本大震災で被災した地域の復旧・復興に向けて、国と地方が一致協力して取り組んでいくことが重要である。また、原子力発電所事故の一刻も早い収束と全国の原子力発電所の安全策を国は徹底的に実施すべきである。」旨発言した。

また、社会保障と税の一体改革については、地方側は、「今の社会保障改革は、国民不在、住民不在の改革と言わざるを得ないこと、改革の姿勢は、総合的なサービスの提供を行うことにより縦割りの無駄を排除することが基本であること、消費税を地方から国に取り上げるような議論は、国と地方の間に大きな禍根を残すことになりかねないこと、原案のままでは地方としては反対である。」などを発言した。

（3）地域主権戦略会議

2011年7月7日、第12回地域主権戦略会議が開催され、出先機関改革、補助金等の一括交付金化、義務付け・枠付けの見直しについて意見交換が行われた。

（4）地域主権関連3法成立の意義と今後の課題

全国市長会『真の分権型社会の実現を求める決議』（平成23年6月8日）では、「国と地方の協議の場は、国と地方が対等の立場で協議を行い、国・地方を通じて真に効果的な施策を進めていくうえで極めて重要なものであるとともに、第1次一括法において義務付け・枠付けの見直しが行われたことは、真の分権型社会の実現への第一歩である」と評価している。次に、「住民生活や地方に関わる事項の制度設計や政策の具体化に際しては、『国と地方の協議の場』を実効あるものとして運営し、真摯に協議を行うとともに、住民

に最も身近な都市自治体の意見に基づき、地域の自主性及び自立性を高めるための改革を強力に推進することが必要である」と述べているところである。

また、今後の課題としては、第2次一括法案の早期成立、都市自治体への権限移譲の推進、義務付け・枠付けの廃止と条例制定権の拡大、国と地方の協議の場の実効ある運営、さらには地方税財源の充実強化等が挙げられている。

さらに、全国市長会『基礎自治体の果たしている役割を踏まえた社会保障と税の一体改革に関する決議』（平成23年6月8日）では、「基礎自治体は、年金以外の医療、介護、子ども・子育て、生活保護、障がい者福祉等の社会保障サービス全般を担」っていることを踏まえ、「地方単独事業も含めて社会保障サービスを持続的に提供できるようにするため、安定的な財源の確保は不可欠」であり、「『国と地方の協議の場』等において真摯な協議を行い、地方の意見を最大限尊重」すべきとしている。

3 最近の調査研究から

(1) 都市分権政策センター会議

都市分権政策センターでは、2011年7月13日、第11回会議を開催した。

会議では、鎌田司共同通信社社編集委員兼論説委員(都市分権政策センター委員)から「『国と地方の協議の場』の運営と今後の分権改革」と題した基調報告を受けた。引き続き、事務局から地方分権改革の動向及び「基礎自治体の総合的国際比較」について説明の後、各委員の間で活発な質疑応答・意見交換が行われた。

また、当センターホームページ¹において、随時、情報提供を行うとともに、参加者が自由に意見交換を行うメーリングリスト「地方自治トピックス」を引き続き開設している。

(2) 基礎自治体の総合的国際比較

当センターでは、「基礎自治体の総合的国際比較」事業として、世界各国の政府階層、とりわけ基礎自治体のあり方を包括的に検討し、我が国にとって参考となる情報の提供を行っている。

2011年度は、現在当センターのホームページで公表している²、これまでの調査研究を通じて作成した国際比較に関する横断的比較表等の資料について、時点更新の作業を行っている。

また、地方分権改革をめぐる議論をより豊かなものとするため、イギリスの地方行財政制度について、文献調査・現地調査を実施する。イギリスを対象とするのは、日本における近年の地方分権改革ではイギリスの地方行財政制度が参照されることが少なくないが、運用の実態を知るためには、地方をめぐる政治的・社会的背景を考慮した調査を行う必要があるからである。このような問題意識から、3年程度を目途に文献調査、現地調査により、知見を深めていきたい。

なお、平成20年度に実施したオランダ調査、平成21年度に実施したベルギー調査については、単行本『オランダ・ベルギーの自治体改革』としてとりまとめ、第一法規株式会社から、平成23年3月に刊行した。

(主任研究員 中西規之)

¹ <http://www.toshi.or.jp/bunken/index.shtml>

² <http://www.toshi.or.jp/bunken/kokusai.shtml>

市町村の広域連携における日仏比較

政策研究大学院大学教授
横道清孝

はじめに

平成の大合併は、2010年3月のいわゆる合併新法の期限切れで一区切りを迎えた。合併特例法は、再び市町村合併に対して中立的な法律となり、国が全国的な合併推進の旗を振ることはなくなった。

しかしながら、これは、合併も含めた広域連携の必要性がなくなったことを意味するものではない。各市町村は、平成の大合併により変化した市町村体制を踏まえた上で、それぞれの地域に最もふさわしい広域連携のあり方を改めて探っていくことが求められているのである。

フランスにおいては、我が国と異なり、市町村合併が進まなかったこともあって、市町村の広域連携の制度が発達している。

本稿では、2010年9月に行ったフランスの広域連携組織に関する現地調査も踏まえながら¹、我が国とフランスの広域連携のあり方について、その制度及び運用の両面における比較を行ってみることとしたい。

また、そのことにより、我が国において平成の大合併後の広域連携のあり方を再構築するに当たって、何らかの示唆を得ることができ

れば幸いであると考えている。

1 比較の対象

我が国の広域連携の制度としては、市町村とは別個に法人の設立を要するもの（組合）と、法人の設立を要しない簡便な制度（協議会、機関等の共同設置及び事務の委託）の2つがある。本稿では、このうち前者の「組合」（一部事務組合及び広域連合）を比較の対象として取り上げる。

一方、フランスの広域連携組織は、我が国の組合と同様な「組合型」と、独自の課税権を持っている「連合型」の2つに大別されるが、本稿では、より新しい形態である後者の「連合型」を比較の対象として取り上げることとする。

2 日本の組合制度の歴史

日本においては、1888年に市制町村制が制定された当初から、「数町村ノ事務ヲ共同処分スル為メ其協議ニ依リ監督官庁ノ許可ヲ得テ其町村ノ組合ヲ設クルコトヲ得」（町村制116条1項）とされ、町村において組合を設立することが認められていた。

¹ この2010年9月に行ったフランスの広域連携組織に関する現地調査結果については、熊谷和樹「フランスの広域行政組織にみる広域連携策」（「都市とガバナンス」、Vol.15、2010年）を参照。

その後、1911年の市制町村制改正により、一部事務組合については、その適用範囲が市にも拡大され（市制149条）、また、町村については、一部事務組合に加えて全部事務組合を作ることでもできることが明文化された（町村制129条）。

戦後、1947年の地方自治法制定により、町村については、役場事務組合の制度も創設された。

その後、1974年には複合的一部事務組合の制度が、そして、1996年には最も新しい制度として広域連合が導入されている。

なお、全部事務組合及び役場事務組合の2つの制度については、2011年の自治法改正で廃止された²。

したがって、現在、組合制度として存続しているのは、また、実際にも多く活用されているのは、一部事務組合（その一種である複合的一部事務組合を含む）及び広域連合の2つの制度であり、本稿では、この両者を日本側の比較の対象として取り上げる。なお、いずれも都道府県も設けることができる制度であるが、本稿では市町村が設けているものを念頭において考える。

3 フランスの広域連携制度の歴史

フランスにおいても、我が国とほぼ同時期の1890年に組合（単一目的事務組合：syndicat intercommunal à vocation unique：SIVU）の制度が導入された。その後、1955

年には混成組合制度（syndicat mixte）、1959年には多目的事務組合制度（syndicat intercommunal à vocation multiple：SIVOM）が創設され、組合制度の拡充が図られた（これらを「組合型」という）。

その後、課税権を持つ新たな広域連携組織の創設が行われ、1959年に広域コミュン区（District）、1966年には大都市圏共同体（communauté urbaine：CU）、1983年には新都市組合（syndicat d'agglomération nouvelle：SAN）、1992年には都市共同体（communauté de villes：CV）とコミュン共同体（communauté de communes：CC）、そして、1999年には都市圏共同体（communauté d'agglomération：CA）の制度が相次いで創設された（これらを「連合型」という）。

なお、上記のうち、大都市圏共同体については、1999年に制度の改変が行われた。また、広域コミュン区及び都市共同体については、2002年までに大都市圏共同体、都市圏共同体又はコミュン共同体に移行することが義務づけられた³。

さらに、2010年には大都市圏共同体を強化したメトロポール（métropoles）の制度も新設されている⁴。

現在「組合型」も多く活用されているが、本稿では、新しい広域連携組織である「連合型」のうち、廃止されることになっている新都市組合とできたばかりの制度でまだ適用実績のないメトロポールを除く、大都市圏共同

² 日本の組合の歴史については、横道清孝「これからの広域連携のあり方を考える」（日本都市センター「基礎自治体の広域連携に関する調査研究報告書—転換期の広域行政・広域連携—」2011年）p3-p5参照。

³ フランスの広域連携組織の歴史については、自治体国際化協会「フランスの広域行政—その制度、実態及び新法による改革—」（1992年）p5-p8、同「フランスの広域行政—第4の地方団体」（2005年）p1-p3参照。

⁴ 植村哲・原昌史・勝目康・中垣内隆久・白水伸英「サルコジ大統領による地方自治制度改革に関する動向（11）—日仏比較論・フランス政治学論的観点から見た地方分権関連法律—」（「地方自治」No.761、2011年）p71-p76参照。

体（人口45万人以上：以下「CU」という）、都市圏共同体（人口5万人以上：以下「CA」という）及びコミューン共同体（人口要件なし：以下「CC」という）の3つを、フランス側の比較対象として取り上げる。また、以下これらを総称して「広域連合体」と呼ぶこととする⁵。

4 比較（1）一法的性格

日本の一部事務組合及び広域連合は、特別地方公共団体である（自治法1条の3第3項、284条1項）。これに対して、フランスの広域連合体は、「公施設法人」（établissement public）である。「公施設法人」とは、「公法上の法人格を付与されているが、一般的な管轄権限を有さず、特定の公役務を遂行することを目的とする団体」とされている⁶。

一部事務組合や広域連合は、地方自治体の一種であるとされているが、一般的権限（general competence）を持っているわけではない。法制度の構成の仕方は違っても、法人格を有し、特定の事務を処理するための公的な団体として存在しているという点で、両者は共通している。

5 比較（2）一設立手続

一部事務組合及び広域連合の設立は、関係市町村のイニシアティブにより行われる。まず、すべての関係市町村の合意（議会の議決）が必要であり、それを踏まえて都道府県知事

が設立を許可することになる（自治法284条2項及び3項）。

フランスの広域連合体の設立は、我が国と同様に関係コミューン議会の一致した議決に基づき県地方長官が決定する場合と、県地方長官の発案による場合の2つがある。後者の場合は、2つの段階を踏んで行われる。まず、県地方長官が当該広域連合体への参加予定コミューンを決定する。参加したくないコミューンは、この決定に対して3ヶ月以内に参加拒否の議決をしなければならない。

次に、決定された参加予定コミューンにおいて特別多数決を行い、その議決及びそれに付加された条件が得られれば、県地方長官が設立の決定を行うことになる。特別多数決とは、「参加予定コミューン総人口の半数以上を代表する1若しくは複数のコミューン議会における3分の2以上の賛成による議決、又は、参加予定コミューン総人口の3分の2以上を代表する1又は複数のコミューン議会における過半数による賛成の議決」を意味する。特別多数決に付加された条件とは、CU及びCAの場合は、「参加予定コミューンの総人口の半数を超える人口を有する1つのコミューン議会の賛成、または、該当するコミューンが存在しない場合は、参加予定コミューン中で最も人口の多いコミューン議会の賛成」であり、CCの場合は「参加予定コミューンの総人口の4分の1を超える人口を有するコミューン議会の賛成」である⁷。

⁵ 2009年1月1日現在、コミューンの数が34,164なのに対して、広域連合体の数は2,596である（CUが16、CAが174、CCが2,406）。

⁶ 前出「フランスの広域行政—その制度、実態及び新法による改革—」（1992年）p2参照。

⁷ フランスの広域連合体の設立手続については、前出「フランスの広域行政—第4の地方団体」（2005年）p12-p14、自治体国際化協会「フランスの地方自治」、2009年、p42-p44参照。

県地方長官又は都道府県知事という国の機関又は国から委任を受けた者（都道府県知事の許可は法定受託事務である）が設立に当たって最終的な決定権限を持っている点は、日仏共通である。また、その前提として関係市町村又はコミューンの議会における議決が必要であることも同様である⁸。

しかしながら、フランスの場合には、県地方長官が広域連合体の設立について発案権を持っていること、また、参加予定コミューンがいったん確定した後は、必ずしも関係コミューンすべての賛成が得られなくても広域連合体を設立することができる点で、日本とは大きな違いがある。ただし、その場合でも、人口の大きなコミューン議会の賛成は必須とされており、広域連合体は中核的コミューンが中心となって運営されていくことが想定されている。

6 比較（3）—議会

一部事務組合及び広域連合には、議会を置くこととされ、その組織及び議員の選挙の方法については規約で定めるとされている（自治法 287 条 1 項 5 号及び 291 条の 4 第 1 項 7 号）。ただし、広域連合については、その選挙方法について、住民による直接選挙又は広域連合を構成する市町村議会における間接選挙という枠がはめられている（自治法 291 条の 5）。

また、いずれの議会議員も構成市町村の議会議員や長等と兼務することができることとされ

ている（自治法 287 条 2 項及び 291 条の 4 第 4 項）。

フランスの広域連合体の場合も、議決機関として議会（conseil）を設けるが、その構成員は参加コミューンの議会議員でなければならないとされている。

また、議員数及びその構成コミューンへの配分方法は、CA 及び CC の場合は、すべての構成コミューン議会の同意により決定されるか、先に述べた特別多数決の方法により人口規模に応じて決定される。なお、いずれの場合も、各コミューンには少なくとも 1 議席が配分されるとともに、1 コミューンだけで議席の半分以上を超えてはならないとされている。

CU の場合は、議席数については、すべての構成コミューン議会の同意により決定されるか、自治法典に法定された数とするとされており、その配分方法については、すべての構成コミューン議会の同意により決定されるか、または、すべての構成コミューンに 1 議席ずつ配分した後に残りの議席を人口比例で配分するとされている⁹。

また、議会は少なくとも 4 半期に 1 回の開催が義務付けられている¹⁰。

日仏いずれも、議決機関として議会を設けていることは共通である。しかし、フランスの場合は、議会議員の資格を構成コミューンの議会議員に限定しているのに対して、日本の場合は、そのような限定を設けていない。実際には、フランスと同様に構成市町村の議

⁸ ただし、CU のうち、ボルドー、リール、リヨン及びストラスブールの 4 つは、1966 年に法律によって強制的に設立された。

⁹ 前掲「フランスの広域行政—第 4 の地方団体」（2005 年）p15 参照。

¹⁰ 同上 p16 参照。実際には、毎月 1 回開催というところが多い。

会議員から一部事務組合や広域連合の議会議員が選ばれている例が多いが、そうでないケースもかなりある¹¹。

また、議員数、その配分方法及び議会の開催回数についても、フランスの場合は最低限の規制があるのに対して、日本の場合は、広域連合の議会議員の選出方法については直接選挙か間接選挙とするという規定を除き、すべて規約（すなわち構成市町村の意思）に任されている。規約の内容が余りに不適当な場合は、許可権を有する都道府県知事がチェックをすればよいという考え方であろうが、我が国のほうが、議会の設置及び運営については、構成市町村に対して大きな裁量権を認めているといえる。

7 比較（４）—執行機関

一部事務組合には管理者、広域連合には長が執行機関として置かれるが、その選任方法については、規約で定めるとされている（自治法 287 条 1 項 6 号及び 291 条の 4 第 1 項 8 号）。

また、両者とも構成市町村の議会議員や長等と兼務することができるのとされているのは、議会議員の場合と同様である（自治法 287 条 2 項及び 291 条の 4 第 4 項）。

実際には、一部事務組合の管理者及び広域連合の長は、そのほとんどが構成市町村の長の中から選出されている¹²

なお、複合的一部事務組合については、管理者に代えて理事会を置くことができるとされ、その理事会を構成する理事については、構成市町村の長になるか、あるいは当該市町村の長が当該市町村の議会の同意を得て指名する当該市町村の職員をもって充てるとされている（自治法 287 条の 2 第 2 項及び 3 項）。

フランスの広域連合体の場合は、議会議員の中から互選された議長が、議決機関の長となると同時に、執行機関の長ともなる¹³。そして、その議長を事務総長（directeur général des services）以下の事務局が補佐するという形になっている。

日仏比較の視点でみると、それぞれの広域連携組織の執行機関のあり方は、それを構成する基礎自治体の執行機関のあり方を反映したものであるということが出来る。

すなわち、日本の市町村においては、議会議員の選挙とは別に執行機関としての長の直接選挙が行われ、そこで当選した者が市町村長として執行部を運営していくのに対して、フランスのコミューンの場合は、議会議員の選挙が行われることは日本と同様であるが、長の直接選挙は行われず、議会議員の中から選ばれた議長が、議決機関の長となると同時に執行機関の長となり執行部を運営していく仕組みとなっている。

議決機関と執行機関について「分離」させている日本と、「連結」させているフランスの

¹¹ 総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成 22 年 7 月 1 日現在）」によれば、1,687 の一部事務組合及び広域連合のうち、その議会の議員が構成自治体の議会議員だけのものは、1,067 と 63%である（なお、調査対象には、都道府県が構成団体となっているものも含まれているが、その数は 43 とわずかである）。

¹² 同上の調査によれば、理事会制を採用している 48 の複合的一部事務組合を除く 1,639 の一部事務組合及び広域連合のうち、構成自治体の長が組合管理者又は広域連合長となっているものが 1,508 と 92%を占めている。

¹³ 多くの場合、中心市の議長（兼執行機関のトップ）が広域連合体の議長（兼執行機関のトップ）となるが、そうでない場合もある。

違いであるが、それがそのまま広域連携組織の基本構造のあり方にも投影されているのである。

8 比較（5）—事務・権限

一部事務組合は、構成市町村の事務の一部を共同処理するために設置されるものであり、どのような事務を処理するかは規約で定めるとされている（自治法 284 条 2 項及び 287 条 1 項 3 号）。通常、共同処理する事務はすべての構成市町村に共通しているが、複合的一部事務組合にあつては、共同処理する事務が構成市町村すべてに共通していなくても差し支えないとされている（自治法 285 条）。

広域連合は、構成市町村が処理する事務のうち「広域にわたり処理することが適当であると認める」ものを処理するものであり、どのような事務を処理するかは規約で定められる。複合的一部事務組合と同様に共同処理する事務が構成市町村すべてに共通していなくても差し支えない（自治法 284 条 3 項及び 291 条の 4 第 1 項 4 号）。

また、広域連合にあつては、国や都道府県が処理する事務の直接的な受け皿となることもできる（自治法 291 条の 2）。

フランスの広域連合体の場合は、まず CC については、①地域整備及び②経済開発という 2 つの分野が義務的権限とされ、①環境保護・開発、②住宅・生活環境政策、③道路建設・維持管理、④文化・スポーツ施設、⑤社

会活動及び⑥下水という 6 つの分野の選択的権限の中から 1 つ以上を選択するとされ、これに加えて、任意にコミューンから権限の移譲を受けることができるとされている。

次に、CA の場合は、①地域整備、②経済開発、③住宅政策及び④都市政策の 4 つの分野が義務的権限とされ、①道路、②下水道、③上水道、④環境政策（ゴミの除去、リサイクルを含む）、⑤文化及びスポーツ施設及び⑥社会活動の 6 つの分野の選択的権限から 3 つ以上選択しなければならないとされている。また、その他に任意にコミューンから権限の移譲を受けることもできるのは CC と同様である。

最後に CU の場合は、選択的権限はなく、①経済、社会、文化分野に関する開発及び整備、②地域整備、③住宅政策、④都市政策、⑤共同サービス（上下水道、葬儀、屠殺、消防、救助）及び⑥環境政策の 6 つの分野が義務的権限とされている。また、CC 及び CA と同様に任意にコミューンから権限の移譲を受けることができる¹⁴。

事務・権限に関する日仏間の大きな違いは、日本の場合は、どのような事務・権限を一部事務組合や広域連合に移すかについては構成市町村が自由に決めることができるのに対して¹⁵、フランスの場合は、広域連合体を設立することに伴い義務的に移ってしまう権限やいくつかの選択肢の中から移さなければならない権限があらかじめ定められているという

¹⁴ 広域連合体の権限については、前出「フランスの広域行政—第 4 の地方団体」（2005 年）p39-p42、植村哲・原昌史・勝日康・中垣内隆久・白水伸英「「サルコジ大統領による地方自治制度改革に関する動向（12）—日仏比較論—フランス政治学論的観点から見た地方分権関連法律—」（「地方自治」No.762、2011 年）p28 参照。なお、義務的権限であっても、具体的に何を広域連合体の事務とするかは、それぞれが独自に決めることとなる。

¹⁵ 例外は、後期高齢者医療の事務であり、市町村は都道府県の区域ごとに広域連合を設立し、その広域連合に当該事務を処理させなければならないとされている（高齢者の医療の確保に関する法律第 48 条）。

ことである。それ以外の権限についても構成市町村が任意に移すことができるとされているが、やはり中心的な事務・権限は、義務的及び選択的に移された事務・権限となる。

9 比較(6) —財源

一部事務組合及び広域連合の活動に伴い必要となる経費の支弁方法については、規約で定めるとされている(自治法 278 条 1 項 7 号及び 291 条の 4 第 1 項 9 号)。

一部事務組合及び広域連合とも独自の税源を持っておらず、また、地方交付税も構成市町村に対して交付されるため、その経費は基本的には構成市町村からの分担金(分賦金)によって賄われることになる。その分担金の決め方については、一部事務組合の場合は何の制限もないが、広域連合については、構成市町村の人口、面積、地方税の収入額、財政力その他の客観的な指標に基づかなければならないとされている(自治法 291 条の 9 第 1 項)。

フランスの場合は、広域連合体が課税権を持っており、また、日本の地方交付税に相当する交付金(dotation)も国から直接受けている。その代わりに構成コミューンからの分担金はない。

広域連合体が課税できる税には、コミューンが課する地方直接税に付加税率を課する「独自付加税」と、コミューンに代わって広域連合体が徴収する「単一職業税」の 2 種類があり、CC はいずれかの方式を選択できるが、

CA 及び CU は後者の単一職業税方式(両者の併用を含む)を採用するとされてきた。しかしながら、2010 年から単一職業税は廃止され、それに代わって企業付加価値税(CVAE)、企業不動産税(CFE)及び住居税(TH)等が従来単一職業税を課してきた広域連合体の財源となった¹⁶。

財源に関して日仏を比較してみると、構成市町村(コミューン)からの財政的自立性という点で大きな違いがあることが分かる。

日本の一部事務組合及び広域連合の場合は、課税権を持たず、地方交付税も直接交付されない。すなわち、事務処理のために必要な一般財源は、すべて分担金という形で構成市町村に依存しているのである。広域連合については、分担金は客観的指標に基づかなければならないとされているが、それでも依存していることには変わらない。

これに対してフランスの広域連合体の場合は、課税権を持つとともに、国からの交付金も直接広域連合体に交付されている。構成コミューンからの財源には全く依存しておらず、広域連合体として独立した財政運営ができるようになっているのである。

10 まとめ(1) —類似点と相違点

以上、日本の一部事務組合及び広域連合とフランスの広域連合体の比較を行ってきたが、類似点と相違点をまとめてみると、次のとおりである。

まず、類似点としては、①いずれも市町村

¹⁶ 前出「フランスの広域行政—第 4 の地方団体」(2005 年) p27-p36 参照。また、単一職業税の廃止とその代替措置については、植村哲・原昌史・勝目康・中垣内隆久「「サルコジ大統領による地方自治制度改革に関する動向(10) —パラデュール委員会報告書と日仏の地方自治・地方分権に関する比較的考察—」、地方自治、No.751、2010 年、p46-p56 参照。

(コミューン)の事務の一部を共同処理するための公的団体(特別地方公共団体又は公施設法人)であること、②設立に当たって都道府県知事(県地方長官)が最終的な決定権を持っていること、③議決機関と執行機関の基本構造は、構成市町村(コミューン)のそれと類似していること、④それら議決機関や執行機関の運営は、フランスでは、住民から直接選挙された者が行うのではなく構成コミューンの議会議員により行われており、日本においても、主として構成市町村の議会議員及び市町村長が行っていることである。

一方、相違点としては、①フランスのほうが設立に際して県地方長官が大きな関与権限を持っていること¹⁷、②フランスでは設立後に義務的に一定の事務・権限が広域連合に移ってしまう仕組みとなっていること、③フランスでは、広域連合が財政的には構成コミューンから独立した存在となっていることが挙げられる。

日本の一部事務組合及び広域連合の場合は、団体としての独立性が弱く、構成市町村の意向を踏まえながら事務の共同処理を行っているのに対して、フランスの広域連合の場合は、団体としての独立性が強く、構成コミューンとの間で役割分担という形で切り分けられた事務を独自に処理していることができる¹⁸。

行政需要の高度化や生活圏の広域化等に対応していくために、日本では合併により市町

村の規模を拡大してきたが、フランスにおいては、コミューンからの独立性の強い新しい広域連携組織である「広域連合」を発達させることにより対応しようとしてきたのである。

なお、同じフランスの広域連携組織でも古い「組合型」のコミューン事務組合(syndicat de communes: 単一目的事務組合と多目的事務組合)は、①事務・権限に義務的なものではなく、規約によって自由に定めることができること、②課税権を有さず、構成コミューンからの分担金を財源としている点で、日本の一部事務組合及び広域連合と非常によく似た広域連携組織であるといえる¹⁹。

11 まとめ(2)ーフランスの2010年制度改正と今後の我が国の広域連携の方向性

フランスでは、2010年12月16日に公布された地方自治体改革法により、新たな広域連合として先に述べたメトロポールが創設されたほか、広域連合に関して次のような制度改正が行われた。

まず、広域連合の議会議員について、従来の構成コミューン議会による間接選挙に代えて、住民による直接選挙が導入された。

具体的には、構成コミューン議会議員の選挙と同時に共同選挙方式という形で行われることになるが、これは広域連合の民主的正統性の強化という観点から行われた改正であり、2014年3月の選挙から実施される。

¹⁷ 1994年の自治法改正前は、日本にも都道府県知事による一部事務組合の強制設置の規定があったが、広域連合制度を導入する同年の法改正の際に、一部事務組合及び広域連合の設置に対する勧告制度に改められた(自治法285条の2第1項)。

¹⁸ 広域連合と構成コミューンとの間に人事交流はなく、広域連合の人事も独立している。なお、コミューンから権限移譲が行われれば、それに伴って職員も移動することになる。

¹⁹ 前出「フランスの広域行政ー第4の地方団体」(2005年)p12、p26-p27及びp39参照。

なお、選出された議員は、構成コミューン議会の議員と広域連合体の議員を兼職することとなる²⁰。

次に、広域連合体の貫徹をめざした制度改革が行われた。2010年1月現在、既に全コミューンのうち94.8%は広域連合体に加盟しているのであるが、これを100%にすることをめざすとされた。

具体的には、県地方長官が県広域連合体計画を策定してこれを推し進めることとなるが、その際には、広域連合体の人口が5000人以上となるよう設置・再編計画を策定してこれを進めるとされた²¹。

最後が、広域連合体の権限の強化である。下水処理、家庭ごみ処理及び非定住者の受入場に係る事務については、広域連合体に当然に移譲されることとなった²²。

これらの改正は、コミューンを残しつつも、広域連合体を基礎的公共サービスの提供主体として更に大きく位置づけていくものである。フランスにおいては、広域連合体の強化という形で「実質的・機能的」なコミューンの合併をめざしているとみることができる。

我が国においても、1969年以降「広域行政圏」という形で、広域共同処理システムの形成とともに「機能的」な市町村の合併がめざされた。また、一部事務組合や広域連合は、その広域行政圏の広域行政機構として活用されてきた。しかしながら、広域行政機構は圏域全体を統合するような計画主体・事業実施

主体とはなり得ず、広域的な共同処理システムは形成できたものの、「機能的」な合併は実現することができなかった²³。

そこで、1999年以降平成の大合併が進められることになったのであるが、この大合併が相当程度の成功を収めた我が国の広域連携のあり方は、フランスのそれとは大きく異なってくる。

フランスでは、広域連合体を基礎自治体に近い存在にしようとしているが、合併の進んだ日本においては、そのような市町村から独立した強力な広域連携組織を創設する必要はない。また、フランスでは、全国画一的に広域連合体の設置を求めているが、合併の進んだ日本においては、そのような全国画一的な広域連携組織の設置を求める必要もない。

フランスでは、やがて広域連合体が基礎的公共サービスの中心的な提供主体となっていくことが予想されるが、日本においては、今後ともその中心的な役割を担うのは市町村である。

しかしながら、これは我が国において広域連携の必要がないということではない。我が国においても、大きく言えば共同処理によるサービスの維持・効率化と地域全体の経済振興・活性化という2つの観点から、今後とも広域連携を図っていくべきである。

その際、はじめに述べたように、それぞれの地域が、合併の進展具合も踏まえた上で、最もふさわしい広域連携のあり方を考えてい

²⁰ 前出「サルコジ大統領による地方自治制度改革に関する動向（11）一日仏比較論・フランス政治学論的観点から見た地方分権関連法律一」（「地方自治」No.761、2011年）p67-p71参照。

²¹ 前出「サルコジ大統領による地方自治制度改革に関する動向（12）一日仏比較論・フランス政治学論的観点から見た地方分権関連法律一」（「地方自治」No.762、2011年）p26-p30参照。

²² 同上 p31参照。

²³ 横道清孝「広域行政の新展開に向けて」（「公営企業」40巻12号、2009年）P10-p11参照。

くことになるが、フランスとは逆に、多くの場合、独立した広域連携組織を更に強化していくというよりは、より簡便で機能的な広域連携の仕組みを検討していくという方向性となるのではないかと思われる。

参考文献

- 自治体国際化協会「フランスの広域行政—その制度、実態及び新法による改革—」、1992年
 同「フランスの広域行政—第4の地方団体」、2005年
 同「フランスの地方自治」、2009年
 植村哲・原昌史・勝目康・中垣内隆久「サルコジ大統領による地方自治制度改革に関する動向
 (10) —バラデュール委員会報告書と日仏の地方自治・地方分権に関する比較的考察—」、
 地方自治、No.751、2010年
 植村哲・原昌史・勝目康・中垣内隆久・白水伸英「サルコジ大統領による地方自治制度改革に
 関する動向 (11)、(12)、(14) —日仏比較論・フランス政治学論的観点から見た地方分権
 関連法律—」、地方自治、No.761、No.762 及び No.764、2011年
 熊谷和樹「フランスの広域行政組織にみる広域連携策」、本誌 15号、2010年
 横道清孝「広域行政の新展開に向けて」、公営企業、40巻 12号、2009年
 同「これからの広域連携のあり方を考える」、基礎自治体の広域連携に関する調査研究報告書—
 転換期の広域行政・広域連携—、日本都市センター、2011年
 総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調 (平成 22年 7月 1日現在)」、2011年

基礎自治体の機能的協力に関する調査研究

1 調査研究の趣旨・方法

地方分権の進展や行政サービスのさらなる広域化・高度化に対応するため、基礎自治体は、それぞれの地域の現状や将来動向を踏まえた方策を求められている状況にある。

その手法の1つに「機能的協力方式」¹（地方自治法に基づく協議会、機関等の共同設置、事務の委託）を用いた「自治体間の広域連携」がある。これは一部事務組合や広域連合のような法人の設立を有さない制度として導入されたものであるが、地方自治法に基づく協議会と機関等の共同設置は積極的に活用されている事務は限られている。また、事務の委託は広く活用されているものの、委託した事務の権限が委託を受けた団体へ移動する点等について懸念し、活用を躊躇することもあり得ると指摘されている²。

そこで、当センターでは、2011年4月、「基礎自治体の機能的協力に関する研究会（座長横道清孝 政策研究大学院大学教授・学長補佐・地域政策プログラムディレクター。以下、「研究会」という。）を設置し、地方自治法に基づく協議会、機関等の共同設置、事務の委託を対象とし、それぞれの特徴を活かした「自治体間の広域連携」の在り方を探るために、それぞれの方式を有効に活用し得ると考えられる地域の実情や事務の性質について検討するとともに、実際に活用されている事例について調査を行い、それぞれの方式を採用する

際の事務の処理方法や利点等に関する情報提供を行うこととした。

研究会では、①研究会における意見交換、②都市自治体等への現地調査を通じて、「自治体間の広域連携」の在り方について調査研究を行っているところである。

2 調査研究の概況

（1）法制度の特徴

研究会では、「機能的協力方式」は、一部事務組合や広域連合と比較してどのような法制度の特徴があるのか検討を行っている。

地方自治法に基づく協議会は、「普通地方公共団体は、普通地方公共団体の事務の一部を共同して管理し及び執行し、若しくは普通地方公共団体の事務の管理及び執行について連絡調整を図り、又は広域にわたる総合的な計画を共同して作成するため、協議により規約を定め、普通地方公共団体の協議会を設けることができる。」（地方自治法 252 条の 2 第 1 項）と規定されている。また、「普通地方公共団体の協議会が関係普通地方公共団体の長その他の執行機関の名においてした事務の管理及び執行は、関係普通地方公共団体の長その他の執行機関が管理し及び執行したものとしての効力を有する。」（地方自治法 252 条の 5）と規定されており、関係普通地方公共団体としての行為であることを明らかにして事務の管理及び執行を行うこととされている。

¹ 佐藤俊一『日本広域行政の研究—理論・歴史・実態—』成文堂、2006年、11頁。

² 総務省『地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会報告書』（2010年1月）。

機関等の共同設置は、「普通地方公共団体は、協議により規約を定め、共同して、(中略)議会事務局、(中略)委員会若しくは委員、(中略)附属機関、(中略)行政機関、(中略)内部組織、(中略)委員会若しくは委員会事務局の内部組織、普通地方公共団体の議会、長、委員会若しくは委員の事務を補助する職員又は(中略)専門職員を置くことができる。」(地方自治法 252 条の 7 第 1 項³⁾)とされている。共同設置された機関等はそれぞれの普通地方公共団体の機関としての性格を有し、その行為は、それぞれの普通地方公共団体に帰属する。

事務の委託は、「普通地方公共団体は、協議により規約を定め、普通地方公共団体の事務の一部を、他の普通地方公共団体に委託して、当該普通地方公共団体の長又は同種の委員会若しくは委員をして管理し及び執行させることができる」(地方自治法 252 条の 14 第 1 項)と規定されている。法令上の管理執行の責任は、委託を受けた団体に帰属することになり、委託をした地方公共団体は委託の範囲内において委託した事務を管理執行する権限を失う。

(2) 活用現況

次に、地方自治法に基づく協議会、機関等の共同設置、事務の委託が活用されている事務の現況を把握するために、総務省が各年で実施している「地方公共団体間の事務の共同処理調」(平成 22 年度)を用いて、基礎自治体間ではそれぞれの方式はどのような事務に活用されているのか検討を行っている。

地方自治法に基づく協議会は、視聴覚教育

(31 件)、農業用水(9 件)、消防通信指令(8 件)、社会教育(8 件)などで活用されている⁴⁾。

機関等の共同設置は、介護区分認定審査会(134 件)、公平委員会(110 件)、障害区分認定審査会(102 件)などで活用されている。

事務の委託は、競艇(786 件)、住民票等の写し(624 件)、下水道(137 件)、救急(112 件)、消防(111 件)、ごみ処理(105 件)などで活用されている。

(3) 現地調査

「機能的協力方式」は一部事務組合や広域連合と比較してどのような利点があるのか、それぞれの方式に適する事務の性質はどのようなものかについて調査するため、実際に「機能的協力方式」を採用している自治体の担当者を対象に、それぞれの方式を採用した背景、事務局の組織や事務の処理方法等について現地調査を実施する。

2011 年 7 月 8 日(金)に、同じ構成団体(東広島市・竹原市・大崎上島町)で一般廃棄物処理は一部事務組合、消防は事務の委託を採用している広島中央環境衛生組合及び東広島市消防局へ現地調査を実施した。引き続き他の事例の調査を行う予定である。

3 成果物

本調査研究では、今後も研究会における意見交換や事例収集を継続し、「機能的協力方式」の活用方策などを取りまとめ、2012 年 3 月に報告書として刊行する予定である。

(研究員 島田 桂吾)

³ 本条文は、2011 年 5 月 2 日に改正されたものである(法律第三十五号)。

⁴ 本研究会では、地方自治法に基づく協議会のうち管理執行協議会のみを扱うこととしたため、管理執行協議会に関連する事務のみを記載している。

第13回都市経営セミナー開催

はじめに

第13回都市経営セミナーは、2011年7月6日（水）に開催され、市長、市議会議員、都市自治体職員等約220名が参加した。

今回は、広域行政をめぐる環境が大きく変化し、基礎自治体は他の基礎自治体との連携を含めそのあり方を自らの判断により選択することが求められていることから、「これからの広域連携」をテーマとして、全国の市長、議員、職員などを対象に、以下のプログラムにより開催された。

1 基調講演の概要

世間では、「少子高齢化」や首都圏と地方の「地域間格差」という言葉がよく使用されて

いるが、人口の減少は年率0.2%減程度で微減である一方、現役人口¹は10年間で9%減と急減しており、75歳以上の後期高齢者は10年間で40%増と激増している。正確には日本は「少子高齢化」ではなく「現役人口の急減と後期高齢者の激増」に直面している。また、この現象は、地方だけではなく、首都圏でも同様に格差なく起きていて、その影響により、国全体でも、各市町村でも、社会保障費用、特に医療介護支出が賄えなくなっている現状にある。

市町村の合併や連携については、合理化のために必要な場合があるが、同時にコミュニティ単位の活動強化が必要である。

さらに、東日本大震災の被災地を例に、合併をしたことや合併後の組織運営によって災害への対応状況が異なったこと、沿岸部と内陸部でどのような連携があったかについての具体的な紹介があった。

プログラム

基調講演 「人口成熟時代の行政運営」 藻谷 浩介 (株)日本政策投資銀行地域振興グループ参事役
事例報告 「『結い』の力による圏域の一体的な政策連携～南信州圏域の取り組みから～」 牧野 光朗 飯田市長
「これからの広域連携～中海圏域の事例から～」 松浦 正敬 松江市長
パネルディスカッション 「これからの広域連携」 (コーディネーター) 横道 清孝 政策研究大学院大学教授・学長補佐・地域政策プログラムディレクター (パネリスト) 牧野 光朗 飯田市長 松浦 正敬 松江市長 藻谷 浩介 (株)日本政策投資銀行地域振興グループ参事役 飯島 淳子 東北大学大学院法学研究科准教授



¹ 15歳～64歳を「現役世代」と定義している。

2 事例報告（飯田市）の概要

飯田市の定住自立圏は、飯田市を中心市として南信州広域連合の構成団体である、1市3町10村から構成されている。²

定住自立圏は、地域医療の充実、産業の振興、公共交通、病児保育等の幅広い分野で使用されている。

地域医療の分野では、医療資源をいかに地域の中で有効に活用するかという視点のもと、中心市と周辺市町村との役割分担をすることで、救急医療や産科医療で、南信州圏域全体の医療体制の充実を図っている。

また、産業振興の分野では、生活圏・経済圏が密着していることを理由に、南信州圏域が一体となって産業振興を実施している。

さらに、定住自立圏を構築するためには、大都市圏と地方圏との間に「人材サイクル」を構築し、地域の将来を担う人材を確保していく必要があるとのご説明があった。

3 事例報告（松江市）の概要

松江市を始めとする4市1町³は中海圏域と呼ばれ、中海市長会を設立している。

中海市長会では、圏域の一体感をつくり上げて、中海圏域でポテンシャルがある、都市機能、産業、観光等を、それぞれの地域の個性や特徴に応じて強化・連携し、多様性を生かした圏域をつくることを目的としている。

さらに、中海圏域振興ビジョンは、圏域発展の3つの方向性として、①北東アジアから世界へつながる西日本ゲートウェイ、②中海を

はじめとする豊かな自然と人がおりなす調和の実現、③自然・人材・技術の連携による世界に誇る中海ブランドの創出、を挙げている。

また、中海圏域における広域連携の課題としては、首長間の温度差や県境の壁があることを挙げ、これらの課題を克服するためには、首長間の信頼関係の醸成と安定した事務局体制の整備が重要であるとのご説明があった。



4 パネルディスカッションの概要

東北大学の飯島氏からは、フランスにおける広域連携の取組み状況を紹介していただき、日仏の制度比較をしていただいた。

また、今般の東日本大震災における自治体間支援、中でもペアリング支援についての法的な分析と今後の課題についてのご説明をいただいた。

このようなご説明を切り口にして、横道氏をコーディネーターとして、基調講演をされた藻谷氏、事例報告をされた両市長に加わって頂き、活発なパネルディスカッションが行われた。

（なお、本セミナーの内容は、ブックレットとして刊行する予定である。）

（研究員 村井 奏介）

² 飯田市、松川町、高森町、阿南町、阿智村、平谷村、根羽村、下條村、売木村、天龍村、泰阜村、喬木村、豊丘村、大鹿村の1市3町10村。

³ 松江市、米子市、境港市、安来市、東出雲町の4市1町。

コミュニティの〈応災力〉に期待する

立命館大学産業社会学部教授
乾 亨

1 コミュニティは災害に対応できるか

1995年の阪神淡路大震災が教えた大事な教訓のひとつは、「隣近所の支えあう力（コミュニティの力）」の重要性である。都市消防がその機能を失い、ライフラインが途絶えたなかで、近隣同士の声かけ、町内会や集落レベルでの避難・救援活動が多くの人々の命を救ったし、その後、被災者が心の安定を得る上でも、復興にむけて歩みだすときにも、「地域（コミュニティ）」の関係性はきわめて有効であった。

例えば、昔ながらの近隣関係が残る淡路島では、家のどのあたりに誰が寝ているのかを近所の人知っていたため倒壊家屋からの救助が迅速に進んだことは、よく知られた事実である。都市部においても、神戸市の真野地区¹では、震災時に発生した火災を地域住民の力だけで消火し、震災2日目には、地区に入る全救援物資をいったん小学校に集め、住民で組織された災害対策本部の手で、各自治会に人数に応じて配分するという仕組みを立

ち上げた。こうして真野地区では、地域コミュニティをベースとした救援活動が行われることにより、避難所の人たちだけでなく、在宅の被災者や自力で配給所に行けない高齢者・障害者も含め、ともに支えあいながら、救援の初期段階に対処していった²。こうした阪神淡路大震災の教訓をもとに、同じ地域の住民が近くに住みあう地域型仮設住宅供給や、地域単位での復興計画づくりの必要性が語られ、その後の災害救援・復興に活かされていった³。

しかし、阪神淡路大震災と今回の東日本大震災では、災害の規模や要因、被災した方のおかれた状況が大きく異なるため、阪神淡路大震災時の経験で軽々にものごとを語ることは避けなければならない。広範囲にわたってまちの機能のすべてが失われ、大切な場所が一面の瓦礫の山と化し、近所の人もちりぢりになり、生きる糧を得る仕事もなく…コミュニティの拠り所のすべてを失ったかに見えるこの地の人々にとってもなお、「地域コミュ

¹ 40年以上にわたり、地域コミュニティの力を基盤に住民主体のまちづくりに取り組んできたことで知られる。今野裕昭『インナーシティのコミュニティ形成』東信堂、2001年、真野地区まちづくり推進会『日本最長・真野まちづくり』2005年。筆者は'95年以降当地域でまちづくりの支援を継続している。

² その後真野は、復興段階においても、地域住民の手になる地域新聞「真野っここがんばれ」の発刊や地域独自の仮設住宅建設の模索、被災宅地での共同再建などに取り組んでいる。真野地区復興・まちづくり事務所『震災の記憶と復興への歩み』1997年。

³ 今回の震災では、仮設住宅建設のスピードの遅さなどから地域ごと入居ができていないところも多く、被災者（とりわけ高齢者）への影響が心配される。

「コミュニティ（人と人とのつながり）」は生きる支えになり得るのだろうか、地域は（コミュニティは）一緒に物事に対処する際の基礎単位になり得るのだろうか。

小地域⁴を基盤とし、地域住民が主体となる復興まちづくりの必要性を説く者としては、今回のような未曾有の災害のなかでも、コミュニティ（近所同士の関係・集落、あるいは、避難所コミュニティ）に内在する「支えあう力」「立ち上がろうとする力」は失われていないと信じたい…が、現場から遠いこともあり確信が持てないでいる⁵。今回の復興においても「コミュニティを基盤とする地域主体のまちづくり」が可能なのかどうか（主体は存在し得るのかどうか）、現場での実感を通して考えたいと思い、この7月初旬、被災地を訪れ複数の方々に話を伺った。以降の節では、その事例を紹介しつつ、そこで得た知見と、阪神淡路大震災での経験蓄積をもとに、コミュニティの可能性について語る。

2 コミュニティの力で立ち上がろうとする被災地

いくつかの事例を見聞き、複数の方々に話を伺ったとはいえ、事例の選定に客観性はなく、ヒアリング対象者も少数であり、調査と呼べるものではないことは承知の上で、本節では、私の見聞した「希望の灯」（事例）を紹介することで「コミュニティの力」を示した



気仙沼地図（南町および大島）
*「東日本大震災復興支援地図」より転載

い。

（1）町内会のつながりで生き延びたまちの物語…気仙沼・南町⁶

気仙沼市の南町境界は、気仙沼漁港発祥の地であり、昔から老舗の商店や飲食店が立ち並ぶ華やかな街であった⁷という。

浜に近接する南町は津波のためほぼ壊滅し、地盤沈下のため、いまも町の一部は、満潮のたびに冠水する状況である。しかし津波の時、この地域（南町1区～4区・柏崎）の住民の多くは、いち早く後背地の高台にある紫神社に避難し無事であった。すぐ背後に山がせまり、かつ、神社に登る階段が町なかに

⁴ 市町村など基礎自治体よりもっと小さな、「顔の見える」範囲のコミュニティ。小学校区程度の範囲。小林郁雄のいう「自律生活圏」。

⁵ 「行政に頼らず住民運営。陸前高田第一中学校」（京都新聞・2011年3月26日、夕刊）、「“32人家族”力あわせ。手作り風呂、炊事、洗濯。全部自分たちで」（京都新聞・2011年4月5日、朝刊）などの記事は、少なくともいくつかの地域では、もともとの地域関係をもとに、自炊し、避難所の生活ルールを自分たちで決めるなど、コミュニティを基盤とする自律的な活動がはじまっていることを示唆している。

⁶ ヒアリング概要：2011年7月15日。於、紫神社避難所。対象者、C氏（自治会長）・S氏（青年団長）。

⁷ 魚市場が南部の弁天町に移って以降、斜陽化し、津波以前から地域活性化の必要性が語られていた。

あるため逃げやすかった、という恵まれた地理的条件のおかげもあるが、なによりも、この神社が、毎年の祭礼や子供たちの遊び場所として、前述した5地区の住民にとってなじみ深い場所であったことが、住民の避難を容易にした。しかもこの地域では、この神社境内とその横に立つ紫会館（自治会館）を、いざという時の避難所と想定し、毎年、自治会主催で避難訓練を行っていたというから、今回の素早い避難は決して「偶然の幸運」ではない。

紫会館には、当初130人の人たちが避難したという（すぐ近くの金光教教会への避難者を含め143名）。そのほとんどは5地区の住民である。都市部の避難所であるにもかかわらず、顔見知りが多かったことが被災者の心の支えになったことは想像に難くない。避難者の中に南町1区・2区・3区の会長がいたことも幸いし、この3会長に、お祭りの担い手である青年会の会長と地区ボランティア協会会長を加えた5人が中心となり、自治会を母体とする自律的避難所運営⁸が行われることとなる。

この避難所の運営は特筆に値する。被災初日、自治会名簿をもとに住民の安否確認が行われ、ついで、会長の指示のもと、近くの気仙沼小学校に備蓄されている毛布を取得。会館の自家発電機で電気をおこし、ストーブで暖をとり一夜を明かしたという。翌日、神社宮司の協力で米を入手し、会館のプロパンガ

スコンロで自炊することで、避難者たちは、被災翌日から暖かいご飯を食べることができた。

不足物資は青年団が下において探してきた。瓦礫の山なので複数でグループを組み、ストーブを集めたり、中古車屋からガソリンを分けてもらったりしたという。また、外部にも援助要請を発信し、必要なものを徐々に揃えていくことで、100名を超す避難者を支える仕組みと装備を自前で整えていった。被災地に泥棒が横行し始めると、青年団を中心に自警団を組織して夜回りを行い、また、瓦礫を片付け、それぞれの家庭の思い出の品を被災者に返す活動にも取り組んだという。

いまも神社を訪れると、境内には、立派な自炊施設を備えたテントが建ち、太陽熱湯沸器付きの仮設浴室が設けられ、地域の方たちが避難所を自主運営している姿を目にすることができる。多くの避難所が、行政やボランティアだよりで運営され、被災した人たちは「ただ救援を待つ」⁹立場になっていることを考えれば、この避難所のように、避難者自身がコミュニティの力で支えあい、自律的に立ち上がろうとするあり方のもつ重要性と可能性¹⁰はより際立つ。

コミュニティの力で自律的に災害を乗り越えた南町の人たちは、いま、協力して自分たちの町を新しく創る活動に取り組み始めている。事の発端は、4月半ばに始まった青空市だという。当初、被災を免れたコロケ屋台

⁸ 被災の翌日、山伝いに市役所に行き、紫会館を正規の避難所として認めてもらっている。

⁹ 阪神淡路大震災時に野田正彰氏が語った「ただ救援を待つ無力な被災者役割を押しつけてはならない。彼らの残された力に何を救援すればいいのかを考えていかなければならない」（「論壇」朝日新聞・1995年1月26日）という指摘は、今回の震災にも通用する重要な提言である。

¹⁰ 紫会館以外にも自炊を含め自主的運営を行った避難所は多い（註5）。ただ、公的バックアップが少ないため、疲れが目立ち始めている避難所もあると聞く。きめ細かい自律支援が求められ始めている。



南町から紫神社参道。鳥居の下半分は水没した。



仮設商店街用地



紫会館避難所



仮設商店街計画案



避難所風景（リーダーのC氏とS氏）

と東京から送られた下着の販売所から始まった青空市は、「商い」がしたいという地域住民の想いを受けて拡大、そのなかで、仮設店舗の夢が膨らみ、いま、中小企業整備機構やNPOの支援のもと、地域内の空地の用地提供を受け、45区画の仮設店舗と子供のためのフリースペースからなる「気仙沼復興商店街」建設の取組み¹¹が進んでいる。順調に進めば、9月にオープンするとのこと。被災した方々の「立ち上がろうとする力」に脱帽しつつ成功を期待する。

¹¹ 河北新報 web ニュース参照。http://www.kahoku.co.jp/spe/spe_sys1065/20110405_01.htm、http://www.kahoku.co.jp/spe/spe_sys1062/20110507_14.htm（いずれも最終閲覧日 2011 年 7 月 31 日）。

また、「紫会館避難所たより」ブログには、避難当初の記録や、仮設商店街計画の進捗が掲載されている。http://www.5hp-ez.com/hp/murasakikaikan/page1（最終閲覧日 2011 年 7 月 31 日）。

(2) 自力で山火事を消し、食料配分システムを立ち上げた島の物語…気仙沼大島地区¹²

気仙沼港からフェリーで20分ほど、気仙沼湾に浮かぶ大島は今回の震災で大きな被害を被った。島の中央部西岸、フェリーが接岸する浦の浜側と、島の東岸にある田中浜の両側からの津波が島を乗り越え島を二分したうえ、津波直後、対岸の気仙沼港で起こった重油火災が海を伝って北岸の山に延焼、全島が山火事で壊滅するかもしれないという危機に見舞われた。

当然、島外からの救援・消火活動は期待できないなか、消防団員を中心に、中学生以上の島の住民が総出で、燃えやすい瓦礫を撤去し、木を切り、土をむき出しにして防火帯をつくる作業に取り組み、5日間かけてようやく消火した¹³。また、被災直後、島のリーダー4名の呼びかけで13地区の自治会長が集まり自治会長会議を開催、被災2日目に災害対策本部を立ち上げ、島に残る食料だけでなくへりで緊急輸送される食料もすべて小学校に集め、そこから各地区に配布する仕組みを立ち上げた。各地区の住民数を把握できているため、避難所だけでなく在宅の被災者も含め、1125世帯全世帯を支えたという。

中心になって実働を担ったのは、若い世代である。島のために役に立ちたいという思いを持つ彼等は、災害対策本部の指示を受けつ

つ、行方不明者の捜索、島内に残る食料品のチェック、外部からの食料の受取り・仕分け・搬送、フェリー定期便を失った島と本土との間の物資輸送など、多方面で大活躍したという。現在、彼等のグループは「おばか隊」と呼ばれるが、その呼称は自ら名付けたものではない。島のために「ばかみたいに働く」彼等を見て、誰ともなくそう呼ぶようになったということからも、彼等の活躍ぶりと地域内での認知度がうかがえよう。

「おばか隊」だけでなく、交通安全協会（広報）や、婦人会+地元ボランティア（地区内の食料配分）、女性ボランティア（炊き出し。小学校で行い、各避難所に配布）、市との連絡（市役所支所）など、多くの地域組織や地域住民が災害対策本部の元に一元化され¹⁴、すばやい動きを可能にしたことも、大島の大きな特徴である。

自力で火災を消し、いち早く地域住民に物資をいき渡らせる仕組みをつくるなど、都市と漁村の違いはあるものの、真野地区と共通する動きがあったことに注目したい。いざという時に「地域の者は地域で守る」¹⁵活動にすばやく取り組むことができる人的資源（コミュニティリーダーたち）やコミュニティ組織の存在は、防災まちづくりにとって（あらゆるまちづくりにとっても）、重要な地域資源であるとするれば、真野に続いてここ大島でも同様な動きがあったということは、それ以

¹² ヒアリング概要：2011年7月16日。於、気仙沼市大島支所。対象者、M氏・K氏（「おばか隊」リーダー）、Si氏（災害対策本部リーダー・地域住民）、Sa氏（災害対策本部役員・市職員）。

¹³ 朝日新聞・2011年3月16日、夕刊。

¹⁴ 協議している時間はないと判断したため、決定はリーダーだけで行い、13地区自治会長には災害対策本部の名前で指示を出す形をとった（Si氏）。そのため、震災後4か月が経った今、島内には、専制的すぎるという批判もあるという。

¹⁵ 40年余に及び真野まちづくりの合言葉は「地域の者は地域で守る、地域のことは地域で決める」。

外の地域でも（都市部でも農村部でも）同様な動きをとり得る人あるいは組織が存在することを予感させ、心強い。

大島の場合、震災前には「島全体」としての一体的コミュニティはなかったそうなので、今回の動きは「隣近所、顔見知り同士の支えあう力」というよりも、地理的条件で成立した臨時「近隣政府」的な色合いが強く、その意味では、この事例は、緊急時に地域コミュニティの力を結集する「組織・仕組み」の重要性を示唆している。とはいえ、ヒアリ

ングによれば、リーダーを中心に自治会長が集まる形式は震災前から存在した「振興協議会」¹⁶がもとになっているし、「おばか隊」のコアメンバーも、地域を盛り立てるために某候補の選挙活動をした仲間たちであり、しかもそのベースはPTAを通しての知り合いだということから考えれば、緊急時に求められる「組織・仕組み」を有効に機能させるものはやはり、平常時に培われた人のつながり（顔の見える関係を基盤とする信頼）であることがわかる。



大島（亀山より）。島の中央部左右から津波が押し寄せ、ここ亀山では山火事が起こった



大島、浦の浜港。フェリーが岸に乗り上げている



大島、浜の浦港



おばか隊リーダー、M氏とK氏

¹⁶ 本土との間に橋を架ける運動を中心に、島の活性化を語るための協議会。

(3) 三陸沿岸小集落のコミュニティ力

今回の津波では、集落が面的に根こそぎ流されたため、被災者がもとの場所にもどることが難しい¹⁷状況のところが多い。都市域あるいはその周辺部では、既に多くのボランティアが入り、また都市計画・まちづくり関係者も関わり始めているが、三陸地域は入江に面して小さな漁村集落が点在し、これら集落のなかには、いまだ復興支援の眼が届いていないところも多い。そうした地域では、地域の住民が避難所や仮設に分散し、コミュニティとしての凝集力が低下してしまうことが心配される。

しかし、このような小集落について岩手県立大の吉野英岐氏は、いくつかの集落で行った緊急コミュニティ実態調査をもとに、「東北の漁村集落のなかには、集落が壊滅し、住民が周辺に分散した現在でも、コミュニティの紐帯は強い事例がみられる。そういう集落では、お互いの連絡先はわかっていて、集まって話し合いを持つことは可能」と語る。その要因として氏は、多くの集落では、コミュニティとは抽象的な人のつながりだけでなく、お祭りや行事というシンボルによって結ばれ、財産区や納税組合など実質的利害関係で結ばれ、さらに、養殖漁業など仕事の上でも協同化していることを挙げる¹⁸。そのような多層の（しかも損得も含む実態的な）関係で結ばれていることにより、避難のため転出す

る際も、お互いに連絡先は伝え合っているという。とすれば、今回の被災地のうち、多くの小集落についても、コミュニティを基盤とする再生計画に取り組む素地は用意されていることになり希望が持てる。ただ、それだけに、「ただし、今後のコミュニティの継続性は、（養殖漁業などの）地域で協働しうる仕事が継続できるかどうかにかかっている」という氏の指摘は重要である。

以上三つの物語は、コミュニティの拠り所のすべてを失ったかに見える未曾有の大災害のなかでも、救援・復興の基盤たるコミュニティは、多くの地域においてまだその力を失っていない、立ち上がる力を備えている…のではないかという「希望」を、私たちに（少なくとも私に）示してくれた。

3 コミュニティのもつ応災力を活かす

前節までで、今回の災害からの復興においてもコミュニティの力を活かし得る、という「希望」を示した。それを受けて本節では、コミュニティを基盤とする復興はなにをめざして行われるべきなのか、筆者に与えられたテーマである「コミュニティと防災」の観点から論じておきたい。

阪神淡路大震災が教えたもう一つの教訓は「科学・技術に＜絶対大丈夫＞はない」という当たり前のことである。日本の構造基準は安全率が大きいからコンクリート建造物は絶対

¹⁷ すべてが無くなったという物理的障壁に加え、「高台移転」という、本来であればそれぞれの地域コミュニティの判断にゆだねられるべき条件が独り歩きし、もとの居住地が建築制限を受けているため、「元の場所に戻る」ことは許されない状況にある。

¹⁸ この指摘は重要。今後は、コミュニティの紐帯を考えると、単なる「知人」関係や祭などによる結びつきだけでなく、なにかを共に持つ（総有）こと、ある種の損得関係で結ばれることも視野にいれる必要がある。総有するものは古典的な財産区だけでなく、仕事関係（コミュニティビジネス）、あるいは、都市部においては「安全」や「子育て」「高齢者サポート」を資源とみなす視点もあり得る。

大丈夫だという「盲信」は、多くの建物が崩壊し、高速道路が屏風倒しになった現実の前で、脆くも崩れた。考えてみれば、科学・技術研究というものが、その時点でわかっているデータ（観測記録にある地震波形や強さ、あるいは津波の高さ、など）をもとに、それに対応する技術なり基準を明らかにする営為である以上、これまで得られた（予想される）範囲を超える力（自然災害）に遭遇した場合、「壊れることもあり得る」ことは当然なのだ。科学的であろうとすれば「絶対大丈夫」という断言はできないはずなのに、私たち専門家もそのことを忘れてしまっていた。そして阪神淡路大震災から16年、今回の震災で再び「〈絶対大丈夫〉はない」ということが、より厳しい形¹⁹で露わになってしまった。

もちろん、より多くのデータを集め、より「大丈夫」な施設をつくり、より安全な都市計画を行うことは、これまでも、そしてこれからも重要な「科学・技術」のテーマであり、専門家の任務である。しかしなお、「どんな都市や施設も（モノもシステムも）、壊れることはある（かもしれない）」とすれば、いざという時にすばやく避難し、あるいは助け合えるような智恵を蓄積し、人と人とが支えあう力（コミュニティの力）を構築しておくことも重要である（下線部が「が」でなく「も」であることが肝要）。

「防災力」が、科学・技術によって提供される都市や施設の安全性の高さであるとするれば、いざというときにも（防災システムが崩

壊した時にも）、住民同士が支えあい、助け合い、少しでも被害を小さくしながら生きていくような対応力を「応災力」とよびたい。

俗に「安心・安全」と一括して語られることが多いが、じつは「安心」と「安全」は異なる概念である。「安全な建物」や「安全な都市」は科学・技術の成果であり、それを提供することは、主には行政・専門家の役割であるのに対し、「安心なまち」「安心できる暮らし」は生活者側の価値であり、コミュニティ内での見守りや支えあいのなかで創出され実感されるものである²⁰。「安全」は防災力によって提供されるが、「安心して暮らす」ためには、防災力に加えて地域の応災力の高さが求められる。

「応災力」がコミュニティに内在する住民側の力であるとするれば、真野や淡路島や南町や大島のように、自律的に生き延びる力を備えた地域の関係性（コミュニティ）を温存し、育むことこそが、今回の災害の復興のためにも、今後の防災まちづくりのためにも、求められている。防災力と応災力、どちらも重要だとすれば、防災力を高めることばかりを考え（ハード整備や制度設計ばかりを重視し）、応災力の担い手である地域コミュニティをばらばらに解体したり、地域コミュニティの想いや判断を無視したりすることは、かえってマイナスになることを知るべきである。

東日本大震災復興構想会議提言「原則2：被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする。（後

¹⁹ 想定を超える津波の高さと力に加え、原発事故も発生した。とはいえ「想定を超えたから仕方がない」ということではない。阪神淡路大震災でも今回でも、手抜きや注意不足、メンテナンス不足など人災の部分も大きいことは指摘しておきたい。

²⁰ もちろん、安全性が確保されていることが前提条件である。

略)」とは、まさに、小地域を基盤とし、コミュニティを再活性化しつつ、小地域の想いと判断を尊重しながら進める復興まちづくりのことであってほしい。そして、本稿で確認したとおり、地域側にはその力は存在する。とすれば、国・地方自治体は早急に、そのための具体的方針を明示し（地域を「安心」させ）たうえて、小地域ごとに、地域住民に寄り添い、生活再生と地域の復興をサポートする専門家を貼り付ける必要がある²¹、ということを提言して本稿のまとめとする。

²¹ 小林郁雄や北原啓司（弘前教育大学）は、それぞれの地域ごとに「地域に寄り添う専門家」を貼り付ける仕組みを構想している。

自治体の危機管理とBCP

明治大学政治経済学研究科特任教授
中 林 一 樹

1 東日本大震災がもたらした自治体の危機

2011年3月11日14時46分、マグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震が発生した。東京でも、ゆっくりとした横揺れが徐々に大きくなりながら長く続いた。この揺れで、茨城県や千葉県の低地や埋め立て地では大規模な液状化現象も発生し、市役所を含む建築物に振動被害が発生した。その15分後位から東日本の太平洋沿岸に津波が到達しはじめ、およそ45分後頃に最大波高の大津波が下北半島から犬吠埼に渡る600kmの太平洋沿岸地域を壊滅させた。多くの人々が避難する中、逃げ遅れてしまった人や漁船等の防御に向かった人々が津波に巻き込まれ、死者1万6447人、行方不明者4787人の巨大災害となった。2万人を超える死者不明者にも拘わらず負傷者は5888人にすぎず、改めて津波の威力を認識した（総務省消防庁第135報）。津波災害では、巻き込まれると「死」しかなく、「負傷」では助からない。まさに「津波てんでんこ」である。津波から命を守るには「親子といえどもテンデンバラバラに全力で避難するしかない」のである。

建物被害は第135報によると全域で全壊（流出・焼失含む）が11万1944棟、半壊13万9870棟で、津波浸水区域特に浸水深2メー

トル以上の地域に集中し、非浸水地域では全く被害は軽微である。このことが被災自治体に大きな格差をもたらしている（表1参照）。岩手県大槌町、陸前高田市、宮城県南三陸町、女川町では、市街地の大部分が被災したうえに、役場・市庁舎が津波によって壊滅した。町長を亡くしたり、幹部職員を含めて多くの職員を失ったうえに、ほぼ全職員が自宅を失ったり大きな被害を被った被災者で、住人基本台帳から固定資産台帳まであらゆるデータと情報を失い、役場・市庁舎のすべての機能が停止してしまった自治体がある。一方、市街地のかなりの部分が被災し、自宅を失った職員は多いものの、大部分の役場・市庁舎ではその機能が残った。前者の自治体は、機能に瀕死状態の被害を被った、存亡の危機に直面した自治体である。

しかも、居住者の80%以上が居住していた区域が津波浸水区域となり、居住者の30%以上が津波で自宅を全壊・流出・焼失している自治体では、避難所の不足は決定的で、地域を離れて多くの被災者が広域避難せざるを得なかった。直後ピーク時50万人ともいわれたが、第135報によると震災から5ヶ月を経ても、福島県民7万2895人を中心に三県で9万4553人が避難生活を、うち県外避難者

は5万4371人で、避難先不明の方も1万5951人もいる。しかし、このような広域避難をはじめ遠地避難者への様々な被災者支援行政サービスを、被災元自治体に戻らねば授受できない仕組みから、避難先自治体で授受できるような、地域自治から広域連携での災害対応への発想は、災害対策基本法には無い。

特に福島原子力発電所の津波に起因する損傷事態は、大量かつ広域の放射能漏洩・汚染が全国にわたる広域避難を長期化させており、単に「危機からの一時的待避」としての避難ではなく、「長期にわたる生活移転」としての避難となっている。避難期の住まいの確保のみならず、就業の確保など新しい課題を現出させている。

2 危機管理の構成

危機管理は狭義には「直面する危機に対応し、危機の拡大を防ぎ、危機を乗り越えること」であるが、広義には「危機の発生を予防し、危機の発生に対応するための準備をし、危機発生時には危機の拡大を防ぎ、応急対応して事態を収束させ、日常に戻すための復旧復興を行うこと」である。危機管理の対策構成とは、災害対策における「災害予防対策」「災害対応対策」「復旧・復興対策」の構成と同じなのである。

しかし、「危機」は災害対策基本法が設定している「災害」よりも広範な概念である。インフルエンザなどの新型感染症、口蹄疫のような家畜の感染症、テロや戦乱・地域紛争なども含む概念となっている。国民保護法施行以来、多くの自治体では、以前の災害対策課を危機管理課に改組改称し災害対策基本法に

よる「地域防災計画」と国民保護法による「国民保護計画」、及び感染症法（感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律）による「感染症予防計画」を所管している。しかしながら危機管理課の主たる業務としては、自然災害を中心とする災害を対象とした取組みが中心となろう。

その特徴は、台風災害など気象観測によってモニタリングできる現象もあるが、多くは地震のように事前予測や予知は不可能であり、台風といえどもそれがもたらす被害は予測が困難である。したがって多くの場合、災害とは、新型感染症や戦乱など何らかの事前情報が察知される事象とは異なり、突発的に発生する事象といえる。最も慣れ親しんできた突発的に起こる「災害」に対応できるように日常の対応準備を講じ、初動し、事態を見極めて国民保護法などの適用を進めるようにしておく必要がある。

3 災害対策基本法と地域防災計画の意義と課題

災害対策基本法が自治体に求めている地域防災計画とは、基本的には予防編・災害対応編・復旧復興編で構成されている。しかし、その主たる計画内容は、災害対応のための準備と災害発生時の対応対策である。しかも、災害対策基本法は、戦後改革の地方自治体制の下で策定された法律として、災害対策も地方自治の枠組みの行政として構成され、自地域内で全うする内容となっている。

そのめざすところは、図1のように図示できる。予防策によって向上した地域防災力が直接被害を軽減し、事前に準備してきた災害

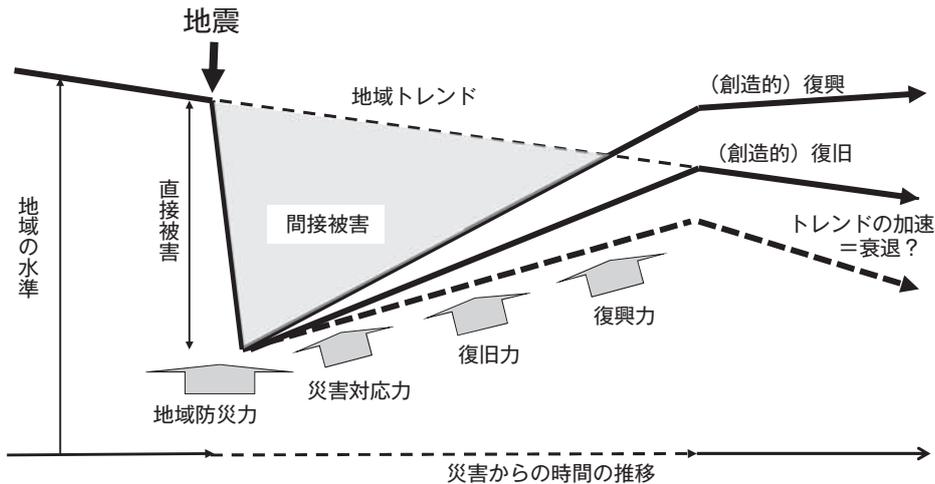


図1 災害からの創造的復旧・創造的復興とは

対応力によって直接被害の拡大を防ぎ、事前に準備してきた復旧対策が復旧力となり、さらに事前復興の取組みが復興力を高めて、災害からの復興を迅速に可能とすることが間接被害を軽減し、地域の活力を取り戻す。阪神大震災がめざした「創造的復興」、新潟県中越地震がめざした「創造的復旧」、そして東日本大震災で掲げられた「創造的復興」とは、地域のトレンドの加速を食い止め、従前以上の活力への回帰をめざす、危機管理の取組みなのである。

(1) 究極の危機管理は危機回避—予防対策が基本—

究極の危機管理とは「危機を引き起こさない」ことである。事前に取り組む防災いえづくり・防災まちづくり・防災都市づくりとは、主として災害時に被害を出さないようにいえ・まち・都市を改造していく「究極の危機管理」なのである。それによって被害が減ることは「危機の回避」につながるのである。被害を減らすことに努力することなく発生し

た被害、つまり軽減されない危機に対応するのは、労多く功少ない「危機管理」である。

被害の軽減に努める費用と、発生した危機に対応する費用を比較すると、前者の方が少ない。例えば、地震時の住宅被害を想定すると、4人家族が自宅を全壊全焼させ、「避難所」に4ヶ月（(4000円(食費) + 1000円(諸費)) × 120日 = 60万円）、「応急仮設住宅」に3年（(300万円(住宅建設費) + 100万円(インフラ) + 100万円(撤去) + 40万円(管理諸費)) = 540万円）、生活再建支援金300万円（自宅再建）を合計するだけでも900万円の危機対応費用となる。300万円の助成支援によって住宅の耐震化・不燃化が促進され、住宅被害が一部損壊に軽減できたならば、被災後の応急修理に150万円支援しても被災後に要する費用の半額なのである。

被災後から復興までに要する期間に生じる間接被害も想定すると、被災後の損失はもっと大きい。事前の被害軽減は危機の軽減であり、危機管理の基本であるから、国費の補助の拡大を含めて、一層の予防対策の促進によ

る「地域防災力」の向上が望まれる。

(2) 危機管理は危機収束と事業継続—地域 防災計画から自治体 BCP へ—

地域防災計画の主たる役割は、予防体策・復興対策よりも「災害対応策」の事前準備である。地域の被害想定に基づいて、発災直後の直接被害の拡大を防ぐ消火対策、救出救助対策、避難対策等に引き続き、災害が収束した後に行う避難所対策、様々な被害調査、食料・水・生活物資の給付対策、ライフラインの被害調査と応急復旧対策、道路等応急復旧対策、応急仮設住宅対策、等々、被災後の応急対応策の役割分担・業務内容が体系化されている。地域防災計画は災害対応策の活動内容と担当部局について体系的に整理されている計画であるが、どのような手順で災害対応活動を始めればよいのかは書き込まれていない。そこで、地域防災計画に位置づけられたこれらの応急対応活動が自治体職員によって災害発生後に迅速かつ速やかに展開できるように、例えば「災害対応活動要領・計画」のような自治体職員の対応活動マニュアルを策定している自治体も少なくない。

しかし、このマニュアルは、自治体が被災していないことを暗黙の前提としている。災害発生後に「避難所に使う学校施設などの被害調査を迅速に行う」と規定している自治体でも、「学校が被災して、避難所として使えない事態になったら、その区域の避難所をどのように対応するのか」は書き込まれていないことが多い。あるいは、執務時間外に災害が発生したときに、「何時間でどの程度の職員の参集があり、その限られた人員でどのよう

な災害対応活動をするのか」も書き込まれてはいない。

地域の被害想定をしているにも拘わらず、自治体の施設・機能は被害が生じないことが、自治体の地域防災計画の前提になっていないか。東日本大震災の大槌町・陸前高田市、南三陸町・女川町のように、本庁舎が壊滅する事態は「想定外」としても、一部破損や半壊によって庁舎の利用が困難となった場合には、どこに災害対策本部を設置するのか。災害発生と同時に開始しなければならない業務とは何か、30分以内に開始しなければならない業務とは何か、災害発生にも拘わらず遮断されることなく継続すべき事業は何か、3時間以内に開始し、6時間後には取りまとめをしなければならない業務とは何か。自治体自体がどの程度被災し、その条件下で危機対応としての「非常時優先業務」をいつまでに開始し、いつまでに終了しなければならないのか、同時に自治体内の非被災者に対しての「平常時行政業務」のどれを継続し、中断した行政業務をいつから再開していくのか。「このような観点から進める自治体としての危機管理対応の取組みが、「自治体 BCP（事業継続計画）」の発想である。つまり、自治体 BCP とは、自治体にとって「重大かつ蓋然的な危機とは何か」を想定し、その危機に対して「自治体自らの被災程度」を想定し、寸断することなく継続すべき事業や一定時間内に再開すべき事業を、業務遂行できる人員（マンパワー）と事業量、確保できる執務スペースなどの観点から優先順位をつけて整理し、「自治体の事業を継続して危機を乗り越え、間接被害の最少化を図る」取組みである（図2）。

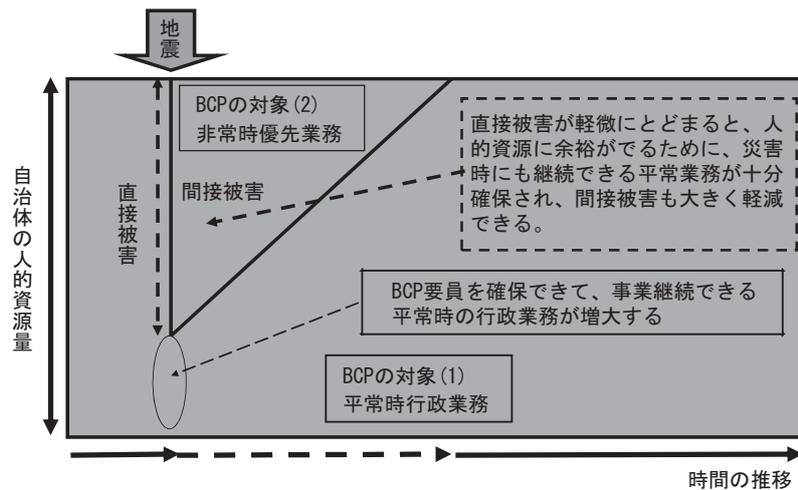


図2 自治体の危機管理における災害対応と事業継続の関係

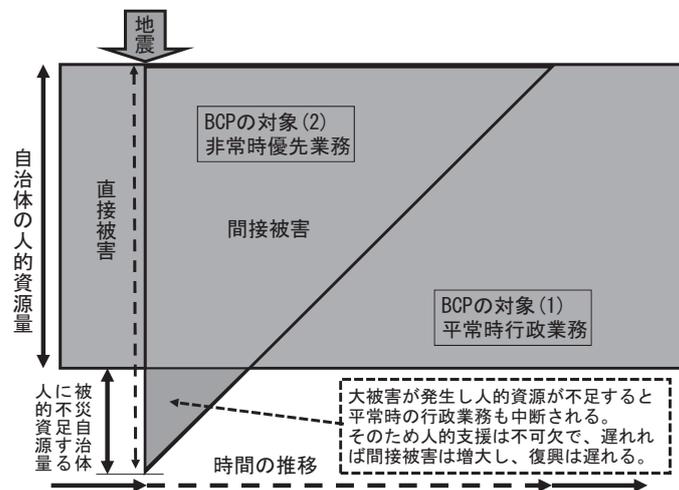


図3 自治体の自立的対応能力を越える危機への対応

しかし、東日本大震災で激甚に被災した自治体では、職員が死亡・不明となって人的資源が損減したことに加えて庁舎機能を失い、激甚な被害が自治体の行政能力をはるかに超えた事態が発生した（付表参照）。それでも全国の自治体からの人的支援を受けながら、災害対応、応急復旧、そして復興計画の策定に向かっている。被災者への災害対応には、全国からの多様なボランティアによる人的支援、生活物資や義援金など物的支援が、重要な代替機能の役割を果たしている（図3）。

（3）危機管理期に策定される復興計画—復興プロセス・マネージメントの重要性—
自治体BCPを策定し運用することは、最終的に何をもちたらすのか。どのようなアウトカムをめざして取り組むのか。事前に被害を軽減する地域防災力と相まって、自治体BCPは図4のように危機から復興時間を短縮し、間接被害を軽減することが期待できる。企業BCPは如何に迅速に危機に対応して企業存続と回復を図るかをめざすが、自治体BCPも、如何に迅速に危機に対応して地域の存続

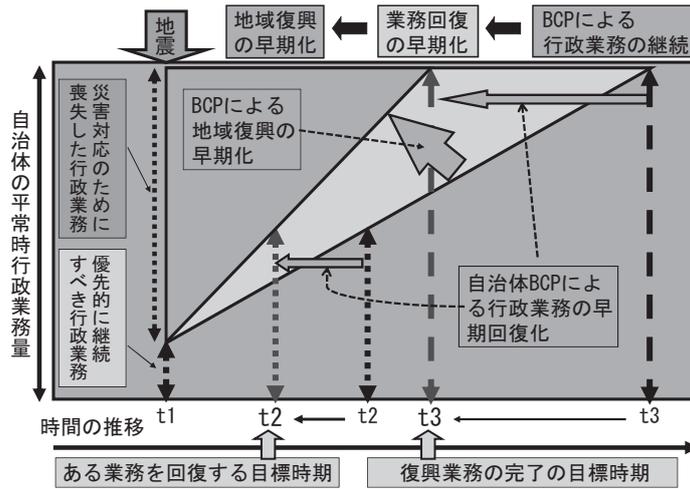


図4 BCP（事業継続計画）によって短縮された復興時間の概念

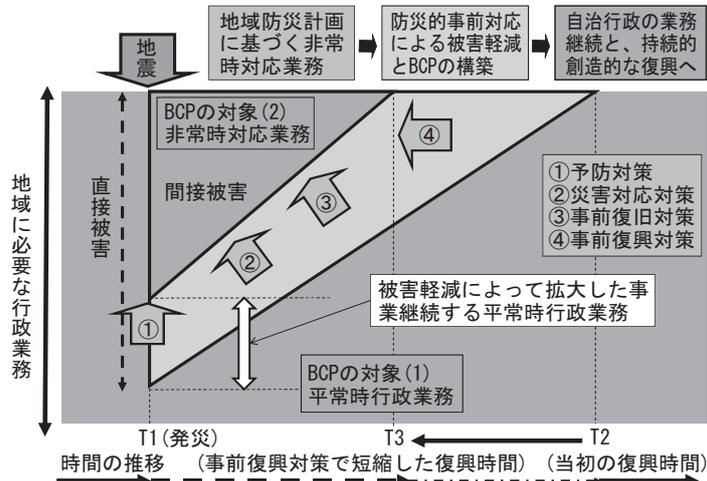


図5 予防・災害対応と・復旧の事前準備・事前復興の効果と事業継続の拡充

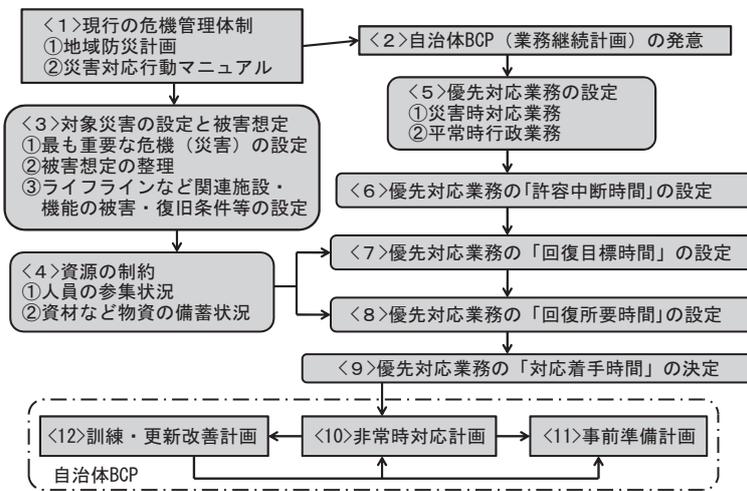


図6 自治体BCPの策定プロセスとその運用

と復興を図るかをめざしている。

危機への対応を合理的に展開すると同時に、重要業務の継続と効率よい再開によって、復興を早める。この自治体BCPの目的達成とは、災害への初動対応から連続的に復興へ向かう「プロセス・マネジメント」に他ならない。さらに、事前に取り組む被害軽減が危機的状況を緩和することを考えれば、図5のように、従来の災害対策に対して、①予防対策の実践による地域防災力の向上が被害軽減を達成し、②災害対応対策を事前に準備して防災訓練も繰り返すとともに、防災まちづくりを通して広場や街路拡幅を実現して災害対応活動の舞台を形成し、③被災からの復旧対策も被害想定を基に事前準備することで迅速な対応を可能とし、さらに④被害想定をもとに、復興対策も事前構築しておくことで、迅速な復興を実現して間接被害の軽減を図る、そして⑤平常時行政業務の迅速かつ合理的な再開を図る。このような連続復興へ向けての「プロセス・マネジメント」こそが、自治体BCPであり、広義の「危機管理」に他ならない。

自治体が直面する多様な危機を想定して、それぞれの危機に対応した事業継続計画（BCP）を策定するプロセスは図6のようにまとめることができる。危機が異なると、被害の様相〈3〉が異なり、資源の制約状況〈4〉、災害時対応業務〈5〉も異なってくる。したがって、優先対応業務の許容中断時間〈6〉、回復目標時間〈7〉、回復所要時間〈8〉が異なり、その対応着手時間〈9〉も異なってくる。その結果、危機の種別に応じて多様な非

常時対応計画〈10〉が策定されることになる。しかも、その計画は、人事異動を踏まえて毎年の訓練を継続し、改善されること〈12〉が重要であり、さらに事前にすべき事柄を着実に実践する〈11〉ことも不可欠である。

4 想定外と危機管理力の向上一ふたつの「そうぞう力」の育成—

しかしながら、東日本大震災がもたらした課題のひとつは、「想定外の事態に如何に対応できるか」という課題である。被害想定に基づいて策定される地域防災計画も、災害時対応行動マニュアルも、さらには事業継続計画（BCP）も、被害想定という「想定内」の事態への対応を検討しているのである。それに対応するためのマニュアルが策定されているのである。マニュアルを迅速かつ効果的に運用するには、訓練を通して習熟することが重要である。しかし、「想定外」には、どのように対応するのか。

「想定外の事態」とは何か。想定外とは、人によって異なる。人間のみが有する能力「想像力（イマジネーション）」に富む人にとっては想定外の範囲は狭いが、想像力に乏しい人にとっては想定外の範囲は大きい。危機管理力を支える基礎的要素の一つは、危機に対する「想像力」である。さらに、想定外に対峙し対応するには、想像した危機事態に対応する対策を工夫する「創造力」が問われる。この二つの「そうぞう力」の育成・向上こそ、マニュアルでは対応できない危機管理を可能とするマンパワーの源泉なのである。

参考文献

- 総務省消防庁『平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について』第 135 報（2011 年 8 月 4 日の現状）。
- 日本政策投資銀行『東日本大震災の被災状況と復興への課題—現地写真・分野別エリア別分析—』（2011 年）
- 中林一樹「自治体 BCP—災害時にどこまで出来るか—」月刊・自治フォーラム Vol.603（2009 年）、12-21 頁
- 中林一樹「自治体の危機管理」都市問題研究第 61 巻第 5 号（2009 年）、18-32 頁
- 特定非営利活動法人・事業継続推進機構（BCAO）『中小企業 BCP ステップガイド 4.0 版』（2009 年）
- 東京都市町村調査会（中林一樹監修）『自治体の BCP—災害に負けない自治体を目指して—』（2009 年）
- 東京都『都政の BCP（東京都事業継続計画）〈地震編〉』（2008 年）

付表 東日本大震災の主な被災自治体の状況

自治体名	人口数 (人)	世帯数 (世帯)	浸水区域内 世帯率(%)	死者不明者数 (人)	死亡率率 (対千人)	全壊・流出数 (棟)	全壊流出率 (対百世帯)
野田村	4,632	1,576	67.8	38	8.2	309	19.6
普代村	3,088	1,042	36.5	0	0.0	0	0.0
田野畑村	3,843	1,309	40.2	29	7.5	225	17.2
宮古市	59,442	22,504	32.0	671	11.3	3,669	16.3
山田町	18,625	6,605	63.2	770	41.3	2,789	42.2
大槌町	15,277	5,674	81.3	794	52.0	**3,677	**64.8
釜石市	39,578	16,095	32.5	1,254	39.6	3,188	12.2
大船渡市	40,734	14,814	47.0	533	13.0	*3,629	*24.5
陸前高田市	23,302	7,794	71.7	2,388	102.5	3,159	40.5
気仙沼市	73,494	25,464	54.9	1,417	19.3	8,492	33.3
南三陸町	17,431	5,295	82.6	986	56.6	3,167	59.8
女川町	10,051	3,968	79.5	941	93.6	2,937	74.0
石巻市	160,704	57,816	72.9	4,040	25.1	19,065	33.0
東松島市	42,908	13,995	80.4	1,150	26.8	4,589	32.8
塩竈市	56,490	20,314	34.3	21	0.4	682	3.4
七ヶ浜町	20,419	6,415	42.9	72	3.5	729	11.4
亘理町	34,846	10,819	38.5	261	7.5	2,458	22.7
山元町	16,711	5,233	55.7	695	41.6	2,196	42.0
新地町	8,218	2,461	56.9	110	13.4	548	22.3
相馬市	37,796	13,240	23.2	459	12.1	1,049	7.9
南相馬市 ¹⁾	70,895	23,643	15.7	673	9.5	4,682	19.8
浪江町 ²⁾	20,908	7,171	14.0	184	0.9	不明	不明
楢葉町 ²⁾	7,701	2,576	21.1	13	1.7	50	1.9
広野町 ³⁾	5,418	1,810	24.5	3	0.6	不明	不明
いわき市	342,198	128,516	8.8	347	1.0	6,522	5.1

(註) * : 全壊+半壊、** : 全壊+半壊+一部損壊の棟数。(総務省消防庁災害報 135 報)
 1) : 一部が緊急時避難準備区域、計画的避難区域、警戒区域、に指定されている。
 2) : 全域が警戒区域、 3) : 全域が緊急時避難準備区域、に指定されている。

なぜ『想定外』は発生するのか： 危機認知への行政組織の対応と課題

明治大学大学院ガバナンス研究科
特任講師 佐々木一如

1 組織の危機認知

非常事態や大規模な事件などが発生すると、「想定外」という言葉が、関係機関やその担当者から、様々な場面で発せられる。そして、この「想定外」という言葉とともに語られる原因や理由は、時として「一般の感覚」からは離れたものと受け取られ、市民やメディアから批判が寄せられる。このような場合、メディア等からの批判の矛先の大半は、組織や担当者の不作為や初期対応の遅れに向けられる。しかしながら、なぜ「想定」が出来なかったのかについての、組織論的観点からの分析は多くない。

本稿では、この「想定外」という問題について、組織運営に関連するポイントを中心に、ヨーロッパの危機管理研究者らによる議論を紹介しつつ、考えていきたい。オランダの行政学者でヨーロッパにおける危機管理に関する研究の第一人者である 't Hart、Boin と、スウェーデンの危機管理行政に関する研究者である Stern、Sundelius らは、その共著『The Politics of Crisis management: Public Leadership under Pressure (危機管理の政治：プレッシャー下における公的リーダー

シップ (筆者訳)』において、危機事象の認知に関する議論を行っている¹。彼らはその中で、行政組織の特性と昨今の社会状況に注目し、組織による危機認知の難しさを指摘した上で、実務的な対応策を提示している。以下、彼らの分析に基づきながら考察を進めていき、「組織が、危機事態の発生リスクを、いかに事前段階や初期段階にて認知するか」について、組織的な課題を指摘した上で、その対応策を探ってみたい。

2 危機認知への制度的制約

't Hart らは、組織が危機認知を行うことの難しさについて、先ず、制度の観点から考察を行っている。行政組織の制度設計は、行政の活動をより効率的、効果的に進めようとする目的に基づいている。また、各種ルールの設定は、公共性や公平性の確保を目的としたものである。しかしながら、それら特徴が、危機認知においては制約要因となる場合があり、その克服が課題となる。

・評価基準による制約

行政組織に限らず、多くの組織において、

¹ 彼らは、危機時にリーダーに求められる作業として次の5点を挙げている：①危機の認知 (Sense Making)、②意思決定 (Decision Making)、③危機の意味づけ (Meaning Making)、④政策終了 (Terminating)、⑤学習 (Learning)。

組織や職員の評価は「何を回避したか」ではなく、「何を達成したか」によって計られるよう基準が設定されている。危機管理における理想は、危機を発生させないことである。しかし、危機は発生しないと多くの人々は感心を払わず、組織や担当者は評価されない。もちろん、行政組織では、日常業務レベルでの課題の発見や問題の回避は、日々行われている。しかしながら、法規や財政的な縛りによる、制度化された組織的な問題点の洗い出しを除いては、危機を事前・初期段階で認知するインセンティブは、評価システムの構造上は働きにくい。将来的に危機的事象を引き起こしかねない長期的リスクや問題の発見への、組織や職員の関心は、総じて低いものとなる。結果として、危機は、多くの場合、具体的な問題が発生するまで認知されず、問題が深刻化してから対策が講じられるという状況が発生することとなる。

・業務のルーチン化による制約

行政組織の効率性は、業務を専門分野毎に分類し、手続きをルーチン化することによって図られている。作業を割り振り、権限を付与し、手続きの手順を整備することにより、組織運営の高度化が進められる。しかし一方で、所管が決められていない問題や非日常的事態への対応、前例の無い事象、パターンに関するデータ収集は、行政組織にとって不得手なものとなる。日本の自治体の場合、所管が不明確な事件等は、総務部局が「取り敢えず」の担当となる事例が多い。

また、複数の組織にまたがる問題も、分業体制において、責任の所在や権限の配分が不

明確となり対応が困難になる。誰が対応すべき問題かがわからないため、「お見合い」となってしまう誰も拾わない状況や、「押し付け合い」をする状況が発生する。

これら、いわゆる「行政の逆機能」の事象は、広く行政組織全体の問題として指摘されることであり、行政組織に所与の一定程度は避けられぬ課題ではあるが、危機認知における制約要因ともなる。

・冗長性の排除による制約

行政を取り巻く社会的・経済的環境の変化により、近年、行政組織の効率化、スリム化が進められている。行政組織間での権限や機能の重複は、平常時における無駄や混乱を引き起こす要因である一方で社会における問題やリスクを拾い上げるセーフティネットの役割を果たしてきた。行政組織の冗長性を肯定的に捉えれば、一つの組織が機能しなかった際にも、別の組織がバックアップをする可能性を保っていたと言える。しかしながら、行政の効率化をめざす流れの中で、行政組織やその機能の統合や縮小が進められている。組織の統合には、情報やデータが一つの組織に集約されるという利点があるが、セーフティネットの喪失というリスクが他方で発生している。

また、人々の行動様式や意識、行政職員に求められる規範や倫理の変化により、組織や職員が持つ社会的ネットワークの形態も変化をしてきている。いわゆる、「飲みニケーション」などにより行われてきた、関係機関や民間企業等との意見交換や調整の場は減少してきている。そのような、「非公式なアンテナ

機能(Informal antenna)」による情報収集が少なくなり、パブリックヒアリングなどによる公的な意見収集システムへと移行してきている。このような変化は、得られる情報の質や量にも変化を与えている。

冒頭で述べたように、行政組織の制度やシステムは効率性や公平性を担保するために整備されてきた。しかし、そのような制度的な特性が、組織による危機認知にとっては、制約となってしまうことがある。これは行政の制度自体に所与の問題であり、その克服は容易ではない。

3 組織運営における危機認知の制約

組織の制度設計による危機認知への影響とともに、行政組織の運営方法等による制約も存在する。引き続き、t Hart らによる議論を参考にしながら、以下、組織運営による問題について考えていきたい。

・課題解決型運営による制約

通常、組織における業務は、具体的な課題解決や目標達成をめざして行われる。そのために収集されるデータ等は、業務に直接関連するものが中心となる。業務や組織の運営に、間接的に影響を及ぼす可能性がある事象やリスクのような周辺的な情報は集まりにくくなる。

また、近年、市民の行政活動への関心の高まりを受けて、情報公開や説明責任が広く求められるようになってきている。行政組織が、各種判断を行う際に用いるデータや情報にも、より高い信頼性や根拠の提示が要求さ

れる。危機は、事態が顕在化するまで、関連する問題やリスクの存在は、不明確であまりで状態であることが多い。しかしながら、漠然とした状況における、担当者の「直感」や「胸騒ぎ」による判断や決定は、行い難しくなっている。

・合理的運営による制約

組織による判断や決定を合理的に進めるため、様々な情報はデータ化、数値化され、リスクの計算が行われる。リスクの計算が行われると、その結果に基づいた影響の想定などを基にした計画やマニュアルが作成される。リスクへの対策を行うためには、被災想定等の作成は必要不可欠である。しかし、時として、想定自体が神聖不可侵な存在となってしまう、想定を超えた状況の発生可能性が無視される。あくまでも「想定」である数値が「基準」となってしまう、それを前提とした「空想的書類」の作成が進んでいく。例えば、災害による被災状況の想定が「最も深刻な状況」と設定され、それ以上の検討や対策が進められなくなってしまう。

また、データ化や数値化を重視し、合理的・科学的な制度設計を進めることにより、非科学的な状況への対応が困難になることもある。数値化できない事象は想定に組み込まれず、データ上では「上手く説明出来ない状況」が、計画や対応から排除されてしまう。

・組織内政治による制約

組織内による政治の激化や無存在が、危機認知における制約となることもある。組織内における政治や意見の相違が健全なレベルで

存在していることが、組織における多様な見解、視点を確保し、リスクや問題の早期発見につながる。

組織内の政治や意見対立が激化すると、組織内でのデータ収集や分析が困難になる。情報は「カード」として出し惜しみされ、ギブ・アンド・テイクの材料となる。各種データの解釈も政治過程である。一つの数値をめぐり、複数の組織が異なる見解（例えば、「多すぎる」vs.「少なすぎる」）を表明することは、日常業務レベルでもあることであろう。しかし、組織内の対立構造が深刻化すると、データがあってもそれをを用いた解釈の合意にいたることが出来なくなってしまう。

他方で、見解や意見の相違の過度な欠如も問題となる。行き過ぎた同質性や画一性は、危機事象の初期段階での把握を困難なものとする。異なる意見や見方がなく、一つの視座や理解のみしか存在しない場合、「集合的不注意」や「集合的無視」が発生しかねない。

多くの場合、危機の察知に必要な手掛かりやきっかけは、組織の内に存在している。しかし、このような、組織内における政治の行き過ぎや無存在が、認知を遅らせることとなってしまう。

以上、組織制度同様に、組織運営が危機の認知を制約してしまう可能性について、主な課題を指摘した。制度設計上の課題と同様、様々な組織運営手法は、行政活動の効果を向上させることを目的として採用されている。そして、それが時として、意図せずに、危機認知の制約要因として機能してしまうことがある。

4 課題をいかに克服するか

t Hart らは、時宜を得た危機の認知は、①組織の制度設計と、②責任者や担当者の個人的資質によって左右されると指摘する。本稿では、組織的課題に焦点を絞り議論を進めてきた。ここでは、組織制度や運営に関連して指摘された問題に関連し、危機の認知を向上させるために、組織のリーダーやメンバーが行える対応策について、考えてみたい。

第1に、首長や幹部職員などのリーダーが「行政組織のクセ」を把握することが重要である。行政組織には、民間の組織とは異なる行動基準、判断基準がある。危機の認知や、そのための制度や運営手法の変更を行う際には、制度設計や運営手法の背景を理解した上で行わなければ、期待されるような成果は得られないであろう。また、同様に、行政組織をとりまく外部環境の変化にも敏感になる必要がある。

第2に、危機につながるリスクや問題を発見するための場や環境を、意識的に創り出すことである。多くの場合、潜在的な課題やリスクは、自ら表出してくることはまれである。危機の兆候は、積極的に見つけだそうとしないと探し出すことはできない。

第3に、行う取組みタイミングを見極めることである。危機管理の問題は、実際に危機が発生するまでは高い関心は払われない。例えば、近隣の自治体の事例などの情報提供を行い、関係者の意識が高い時に、対策を講じる必要がある。

危機管理において、地方自治体は、対応の第一義的主体となる。地域における危機発生リスクや兆候を察知し、事態の悪化を回避

する責任を負う。行政組織を取り巻く社会的環境が変化し、行政が対応を求められる危機事象の幅は広がり続けている。一方、人々の危機管理・防災政策への関心や、その行政組

織への期待も高いものとなっている。組織全体として、地域における危機認知へ向けた備えを整備し、「想定外」な事態の発生を低減させていくことが求められている。

参考書籍

- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. and Sundelius, B. (2005) *The Politics of Crisis Management: Public Leadership*. Cambridge; Cambridge University Press.
- Drennan, L. and McConnell, A., (2007) *Risk and Crisis Management in the Public Sector..* London; Routledge.
- Janis, I. (1982) *Groupthink*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Roberto, M. (2005) *Why Great Leaders Don't Take Yes for an Answer*. New Jersey: Person Education Inc. (スカイライトコンサルティング訳 2006『決断の本質 プロセス志向の意思決定マネジメント』英治出版)
- Roberto, M. (2009) *Know What You Don't Know: How Great Leaders Prevent Problems before They Happen*. New Jersey: Person Education Inc. (飯田恒夫訳 2009『なぜ危機に気づけなかったのか』英治出版)

英国地方自治体職員の専門性と人事行政 —職務評価制度 (Job Evaluation Scheme) と人材育成の観点から— (中)

早稲田大学政治経済学術院教授

稲 継 裕 昭

豊島区文化商工部文化デザイン課主任主事 (前・日本都市センター研究員)

池 田 高 志

記事構成予定

はじめに

- 1 英国地方自治体の人事行政一般
 - (1) 英国地方自治体の構造と所掌事務
 - (2) 英国地方自治体の構成員
 - (3) 日本の人事行政との違い
- 2 職務評価制度 (Job Evaluation Scheme)
 - (1) 制度の概要
 - (2) 評価要素
 - (3) 評価手続と給与帯への結果反映
 - (4) 制度のメリット・デメリット (以上、15号)
- 3 人材育成に関する取組み
 - (1) 英国地方自治体の人事戦略
 - (2) 英国地方自治体職員のコンピテンシー・フレームワーク
 - (3) 英国地方自治体の職員研修
 - (4) 英国地方自治体の能力・業績連動型給与 (以上、本号)
- 4 地方自治体関係機関による支援等
おわりに (以上、次号)

3 人材育成に関する取組み

労働流動性の高い英国の地方自治体では、当該ポストに見合った技能や経験を既に有する職員を採用する。したがって、職員の人材育成について、日本のように新規採用職員に特に手厚い研修を施すことはなく、むしろ管理職層 (特に中間管理職) の育成に重点が置かれているのが特徴である¹。

また、日本の地方自治体職員は、様々な部署への人事異動を繰り返しながら幅広い職務経験を身に付け、ジェネラリストとして育成されるのが通例であるのに対して、英国の地方自治体職員は自分が選択した専門分野の中で必要な技能や経験を身に付けながら、スペシャリストとしてキャリアアップを図るというスタイルが一般的である。このように両国の地方自治体職員が置かれている雇用慣行は大きく異なる。しかしながら、両国の自治体の人事行政が抱える検討事項には共通のものも少なくない。

英国地方自治体協議会 (Local Government Association) が2010年に発表した地方自治体に関する人事行政の戦略プラン『人材を通じた実現 地方自治体人員戦略2010』²によれば、資源の逼迫やコスト削減ニーズなど英国の地方自治体が置かれる困難な状況の中で、地方自治体が特に優先すべき人事行政上の取組みとして以下の5つの課題を挙げている。

¹ (財)自治体国際化協会『イングランドの地方自治体の人材育成』2011年、5頁。

² Local Government Association, *Delivering through People The Local Government Workforce Strategy 2010*, April 2010

●組織開発

(Organisational development)

- ・組織変革に伴う人員規模の問題の特定と対応
- ・現在及び将来の重要な人員上の課題の予測と効果的な対応
- ・改善を促進する組織文化の醸成など組織の生産性を最大化するための取組み
- ・人的資源、多様なベストプラクティス及び厳格な業績評価の管理並びに職員の健康への積極的配慮

●リーダーシップ育成

(Leadership development)

- ・新たな課題に対処するために必要なリーダーシップ育成のための、政治的・経営的リーダーなどへの支援
- ・地方自治体のすべての階層の職員及び地方自治体関係団体におけるリーダーシップの育成とリーダー的行動の促進
- ・現在及び将来の政治的・経営的リーダーの誘引、育成、定着のための有効な対策の実施
- ・多様な経歴を持つ指導者の比率を高めるための有効な対策の実施

●スキル開発 (Skills development)

- ・現在及び将来におけるもっとも重要なスキルニーズの明確化並びにこれらのスキルの育成や共有のための有効な対策の実施

●採用及び定着

(Recruitment and retention)

- ・将来的に重要となる職務スキルの特定及びその対策（将来的に重要となる職務や経歴の奨励・確保、研修プログラムの策定、学生への職業紹介、スキルパスの運用など）
- ・地方自治体における人員上の課題への対策と地域における失業対策の連動

●給与及び報奨 (Pay and rewards)

- ・持続的なコスト削減の対象分野を見極めるための組織の包括的見直しと連動した形での給与及び報奨制度の見直し
- ・シングルステータス³レビューの終了及び新たな給与体系の構築
- ・トータルリワードアプローチ⁴を展開するための最善の方法の模索
- ・給与制度の定期的なモニタリング及び同一価値同一賃金制度の遵守の徹底
- ・幹部職員の報奨制度の見直し
- ・パートナーシップ協定の対象となる職員の適切な報奨のあり方の検討
- ・業績管理及びコスト管理を支援するための人的資源データの内容及び質の確保

これらを見ると、雇用慣行が違うとはいえ、英国の地方自治体も概ね日本の地方自治体と同様の課題を有していることが分かる。

他方で、定着 (Retention) を人事行政上の重要課題として掲げている点は、労働流動性

³ 本誌前号、114 頁。

⁴ トータルリワードアプローチとは、職員と処遇に関する希望を話し合い、自己啓発支援やフレックスタイム制などのほか職員が受けることができる（非金銭的なメリットも含めた）すべての処遇を明確に説明し、職員のモチベーションや業績向上を促すことをいう。Local Government Association 前掲注 2、27 頁。

の高い英国の地方自治体に固有のものといえる。定年まで同一地方自治体に勤務し続ける日本の地方自治体職員とは異なり、英国では労働市場の流動性が高く、自治体における現在の在職者に人材育成の投資をしたとしても、その職員が将来において当該地方自治体に在職し続けているとは限らない。むしろ、そこで得た経験・スキルを糧として転職する職員も実態としては少なくない⁵。したがって、英国の地方自治体では、優秀な人材を確保することに加えて、その人材が当該地方自治体に対する忠誠心を高め、当該地方自治体に勤務するインセンティブを持ち続けさせ定着（Retention）させるという観点から人事戦略を立案する必要がある。

本節では、英国地方自治体職員に求められる能力・専門性とその育成策について、英国の地方自治体で実施されている具体的な事例を通してみていくこととする。

（1）英国地方自治体の人事戦略

日本の地方自治体では、当該地方自治体に勤務する職員育成の道標として人材育成基本方針を策定し、職務遂行に求められる能力やジョブローテーションの指針、職員研修計画などが定められていることが多い。

英国のルイシャム区では、区の地域戦略や主要計画を達成するため、効果的・効率的な人員管理を行う必要があるとの認識のもと、その基盤として人事戦略（People

Management Strategy）が策定されている⁶。この人事戦略は、「人員計画（Workforce Planning）」、「学習・組織開発（Learning & Organizational Development）」及び「職員との関係・やりがい（Employee Relations & Involvement）」を3つの優先事項としており、それぞれ以下のとおり主要目標が掲げられている。

●人員計画

- ・多様な人材の採用及び定着が可能となり、著しいスキルギャップや欠員補充のリスクが解消される。従来の公的部門の労働市場の枠を超えた職員募集を行う。
- ・若年層の採用者数及び定着者数を毎年増加させる。計画的な後継者育成を通じて将来のリーダーを安定的に輩出する。柔軟性の高い退職制度及び人員計画の観点から、中高年職員の管理に積極的に取り組む。研修及び能力開発を通じて、任務の連携をスムーズにする。キャリアパスの形成を促すとともに、住民ニーズの変化に対応できる機動性の高い人材を育成する。
- ・サービスの計画立案を通じて、人員構成上のニーズ、スキルギャップ、研修・能力開発ニーズを体系的に特定し、優れたサービスを提供するための能力を職員に習得させる。
- ・公平な枠組みで職員を採用・定着できる

⁵ タンドリッジ市（Tandridge District Council）の Stephen Weigel 氏（Chief Executive）及び Seanne Giddy 氏（Head of Personnel and Training）へのヒアリング調査（2010年11月1日、日本都市センターによる実施。以下「タンドリッジ市ヒアリング」という。）による。

⁶ ルイシャム区（Lewisham London Borough Council）の Andreas Ghosh 氏（Head of Personnel and Development）へのヒアリング調査（2010年11月3日、日本都市センターによる実施。以下「ルイシャム区ヒアリング」という。）及び同区提供資料「People Management Strategy」による。

ような給与・報奨制度を確立する。

- ・国、地方自治体及び地域のパートナーと緊密に協力して、地域戦略の目標を達成可能な人員を確保する。

●学習・組織開発

- ・幹部職員は、住民ニーズや部下職員などを通じて提供するサービスを形成する。職員調査において、自分の管理者が有能であると評価する職員が増加する。
- ・能力開発センター（Development Centre）での研修を受講した職員の幹部就任率が増加する。
- ・従来の座学中心の研修とは異なる育成手法を通じて、業績向上が達成される。特に幹部職員では、イントラネットやインターネットを利用したeラーニングやジャスト・イン・タイム・ラーニングの受講が増加する。
- ・職員は、他の地方自治体、パートナー機関、民間企業などのベストプラクティスから学習する。
- ・ルイシャム区は引き続き「人材への投資者」であると認知される。職員は区職員の一員であることに誇りを持ち、自分への育成に関する区の実践に信頼を抱く。

●職員との関係・やりがい

- ・職員は、職務に関して意見を述べる強い権利を持ち、自分の職務がどのように組

織の成功に寄与するか明確に認識している。

- ・労働組合との新たなパートナーシップが築かれ、協力や共同作業の機会が増加する。
- ・従来の職員との意識共有の手法に加えて、ブログや掲示板における意見交換（共有）や職員の意識調査の実施など新たな手法が運用される。
- ・職員の業績に連動した報奨制度が拡大・導入される。
- ・組織の再編によって、処遇の公平性や公正性が強化される。

これらの目標については、それぞれ実施計画が策定されており、成果が定期的に評価されることとなっている。

また、サウスエンド・オン・シー市においても、報酬体系や手当の見直しなど職員が同市に勤務するインセンティブを体系的に定めたり、職員の職務に対する意識変化を促す必要があるとの認識のもと、2005年に人事戦略を立案し、その後1年ごとに内容を改定している。その結果、2005年には15~16%だった離職率が、2009年には10%にまで減少し、また2005年から2009年までの間に、職員の病欠率も25%削減することができ、市の組織文化を変えることにも貢献したという⁷。

なお、同市は隣接するキャッスルポイント市（Castle Point District Council）の人事戦略をサポートする協定を締結しており、地方自

⁷ サウスエンド・オン・シー市(Southend-on-Sea Borough Council)の Joanna Ruffle 氏 (Head of HR & Communications)、Tim MacGregor 氏 (Corporate Strategy & Performance Advisor) 及び Neil Keeler 氏 (Organisational Development Advisor) へのヒアリング調査 (2010年11月4日、日本都市センターによる実施。以下「サウスエンド・オン・シー市ヒアリング」という。) による。

治体間が互いのリソースを活用しながら共同して人事戦略を立案する場合もある⁸。

(2) 英国地方自治体職員のコンピテンシー・フレームワーク

日本では地方自治体職員を含めた組織の構成員に求められる能力・専門性として、以下のものが挙げられることが多く、これらの能力育成が人材育成ニーズになるとしばしば言われる⁹。

- ①組織の共通の目的（組織や部門の方針）を理解し、行うべき目的を自分で設定できる課題設定能力
- ②その目的を達成するための職務遂行能力
- ③他の人と協力して目的を達成するための対人能力
- ④目的達成の際に起こる問題を克服する問題解決能力

一方、英国の地方自治体では、職員に求められる能力・専門性について、どのように認識しているのだろうか。サウスエンド・オン・シー市の例をみてみよう。

図1は、サウスエンド・オン・シー市の一般職員に求められる主要な能力・専門性を示したものである¹⁰。自分の職務又は役割について、「リーダーシップ及び意思決定 (Leadership & Decision Making)」、「顧客/クライアントとの関係 (Customer/Client Relationships)」、「組織的意識及び戦略的思考 (Organisational Awareness & Strategic Thinking)」、「対人能力 (Interpersonal

Skills)」、「計画及び実行 (Planning & Performing)」、「適応及び対処 (Adapting & Coping)」、「創造及び学習 (Creativity & Learning)」及び「分析、解釈、判断 (Analysing, Interpreting & Judging)」の8つの観点をコア要素として、それぞれの内容や評価の基本的な基準が挙げられている。ここで挙げられている内容や評価基準については、日本の地方自治体職員に対しても概ね同様のことが当てはまるといえるだろう。ただし、職員の役割の中心に「専門的そして技術的 (Professional and Technical)」と掲げられているところは、プロフェッショナル志向である英国地方自治体職員の特徴的な点といえる。

また、タンドリッジ市においても同様にコンピテンシー・フレームワークを策定しており、こちらは「自己管理 (How We Manage Ourselves)」、「他者との協働 (Working With Others)」及び「組織開発 (Moving The Organisation Forward)」の3つの観点から、それぞれ3つのレベルで達成基準を示している¹¹。

これらのコンピテンシー・フレームワークは、地方自治体が職員に期待する模範的な行動であるとともに、職員が現在有している能力・専門性とコンピテンシー・フレームワークにギャップが生じている場合には、職員研修や自己啓発支援などによってその差を埋めることが動機付けられるため、人材育成に関する基本的な指標としても機能している。

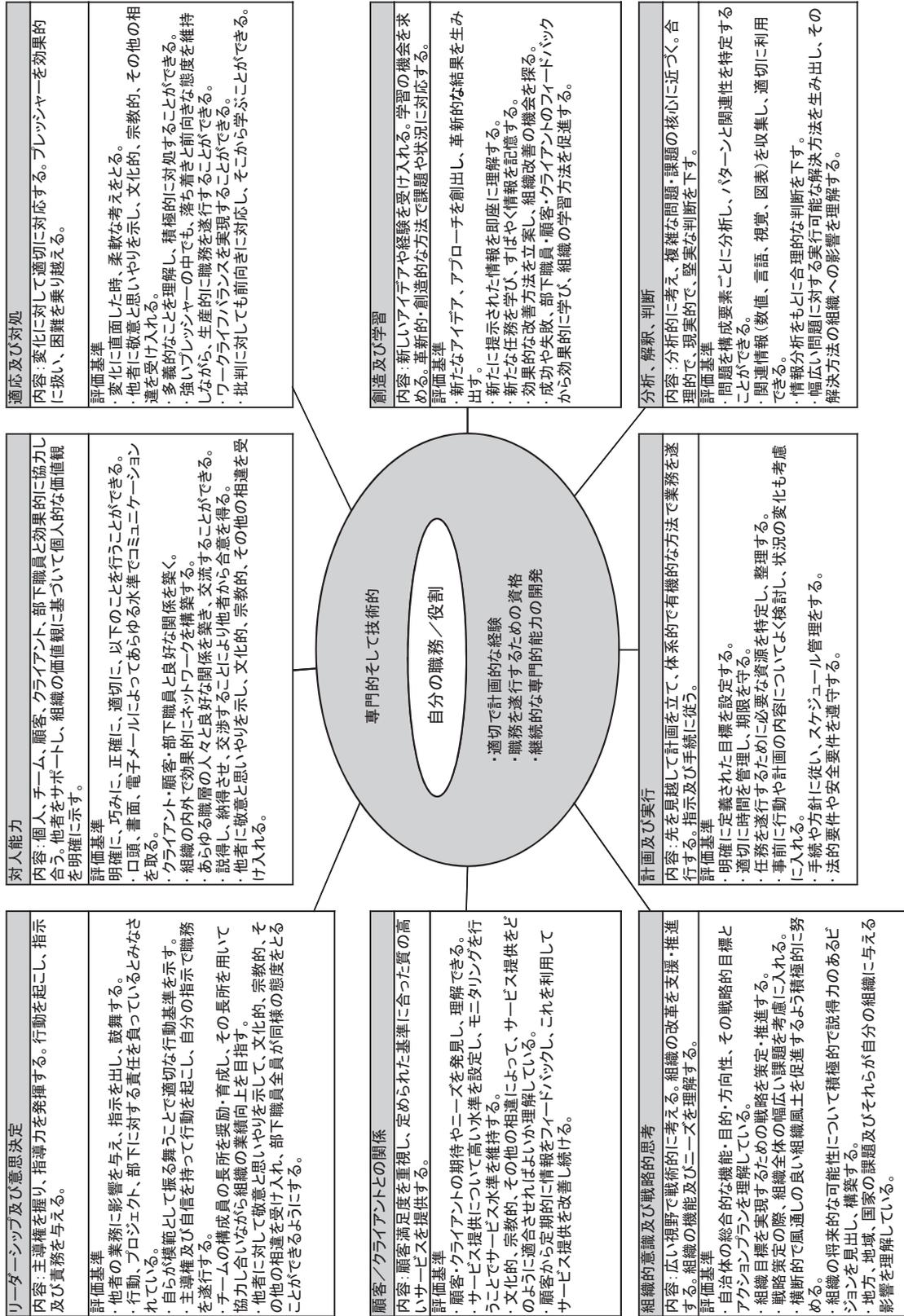
⁸ サウスエンド・オン・シー市ヒアリング及び同市提供資料「*People Management Strategy*, 2010」による。

⁹ 稲継裕昭『プロ公務員を育てる人事戦略 - 職員採用・人事異動・職員研修・人事評価 -』ぎょうせい、2008年、2頁。

¹⁰ 幹部職員向けのコンピテンシー・フレームワークは別に存在する。

¹¹ タンドリッジ市提供資料「*Competency Framework*, 2009」による。

図1 サウスエント・オン・シー市職員のコア・コンピテンシー・フレームワーク



資料出所: サウスエント・オン・シー市提供資料「Core Competency Framework」に基づき筆者作成

(3) 英国地方自治体の職員研修

英国地方自治体の研修には大きく分けて、「地方自治体内部での研修」、「外部機関での研修」及び「他の地方自治体との共同研修」がある¹²。

「地方自治体内部での研修」は、庁舎内の会議スペース、あるいは研修専用施設を設置している場合は当該施設で実施される。職員自ら希望して研修を受講する場合もあれば、職務査定を通じて不足とされた能力向上のために幹部職員からの勧めで受講する場合もある。研修講師については外部の委託先から専門講師を招聘し、一般的な職務スキル向上を図る性質のものが多い。

これに対して「外部機関での研修」は専門知識の習得を目的としたものが多い。地方自治体が活用している外部機関として主なものは、「SOLACE (The Society of Local Authority Chief Executive and Senior Manager)」、「IDeA (Improvement and Development Agency for local government)」、「民間企業」及び「大学」である。

「SOLACE」は事務総長や上級幹部職員の連合組織であり、事務総長や上級幹部職員向けに地方自治体運営に関する情報を提供したり、SOLACE傘下のSOLACE Enterpriseが専門性の高い各種講習会やセミナーを開催している。

「IDeA」は英国地方自治体協議会傘下の組織で、福祉政策や地域政策などの政策に関することを地方自治体に助言したり、他の地方

自治体の優れた取組みの紹介を行っているほか、地方自治体職員の職務能力向上のための情報提供や各種講習会を実施している。

「民間企業」については、研修プログラムを提供している企業に職員を派遣することもある。また、「地方自治体内部での研修」を企画から実施に至るまで委託するケースもある。

「大学」では学部において公共政策や行政学などの講義を受講する地方自治体職員も多い。受講の形態については、勤務時間外や場合によっては職務免除のケースもある。受講経費は自己負担、自治体の一部又は全部を負担しているケースもあるなど様々である。また、職員に対して職務遂行に必要な資格取得のプログラム受講を支援するケースもある(例えば、社会福祉士の資格など)¹³。

「他の地方自治体との共同研修」は、経費削減や他の地方自治体のケースを学ぶというメリットを享受するため、周辺の地方自治体などと共同で実施する場合であり、約45%の地方自治体が他の地方自治体と共同で研修を実施している¹⁴。

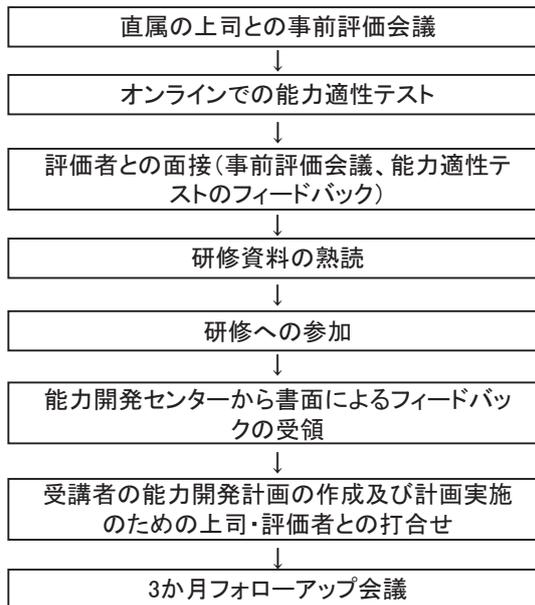
これらの取組みについて、レイシャム区での例をみると、同区では、SOLACEやIDeAを利用したり、社会福祉士の資格取得のため、大学に職員を派遣するなど外部機関を利用している一方、幹部職員については、なるべく区内部での育成を重視したいという考えのもと、能力開発センター(Development Centre)を設置して、テクニカルなものよりも、むしろ幹部職員としての管理能力や指導力といっ

¹² (財)自治体国際化協会前掲注1、5頁。

¹³ 以上について、同上資料5-7頁。なお、社会福祉士の不足については、ヒアリング調査を実施したどの自治体でも重要な問題と認識しており、レイシャム区でも区が学費を負担して3年の学士コースへ職員を派遣していた。

¹⁴ (財)自治体国際化協会前掲注1、8頁。

図2 ルイシャム区的能力開発センターにおける幹部職員養成研修受講プロセス



資料出所：ルイシャム区提供資料「Participant Information Pack Development Centre 2010, 2010」に基づき筆者作成

たマネジメント能力のスキルアップにフォーカスを置き、人材育成に取り組んでいる。人材育成プログラムの設計に当たっては外部のコンサルタントを利用したものの、その後の運用は区の人的資源管理部局が行っている¹⁵。

図2はルイシャム区的能力開発センターで実施されている幹部職員養成研修の受講プロセスである。この研修は、「説明会 (Briefing Event)」、「研修前評価 (Pre-Centre Assessment)」、「研修当日評価 (Development Centre Day Assessment)」及び「研修後能力開発 (Post-Centre Development)」の4つの観点から構成されている。

「研修前評価」では、まず直属の上司との事前評価会議が行われ、その場で職員の現在の

能力やスキルレベルと将来の可能性とのギャップを確認することになる。会議の前には人的資源管理部局から上司と職員の双方に質問票のテンプレートが送付される。

続いて「オンラインでの能力適性テスト」が行われる。テストは「適性検査」、「数学的思考力」及び「批評的思考力」の3つの項目からなされることになる。

その後、「研修前評価」及び「オンラインでの能力適性テスト」の内容を受講者にフィードバックするため、有資格の評価者による面談が行われる。受講生は、これらの事前準備を終えた後、研修資料を事前に熟読することを促され、研修日当日を迎えることとなる。

当日の研修は、受講者が職場において遭遇する可能性の高い状況を再現したシミュレーション演習を中心に行われる。シミュレーション演習は「提案書の作成」、「理事者に対するプレゼンテーション」、「業績管理」及び「優先事項管理」の4つの観点から行われ、受講者は自身が幹部職員としてどのように対応するかということを念頭に置きながら課題に対応しなければならない。この研修は1日最大8名の受講者により行われるが、研修には最大4名の有資格の評価者が同時に参加し、受講者と評価者の割合が2対1になるように配慮されている。評価者は受講者の対応を観察・分析し、研修後に講評を行う。

研修後、受講者には評価者が作成した受講内容に関する報告書が送付され、受講者の上司には要約された報告書が送付される。その後、受講者は研修の受講内容をフィードバッ

¹⁵ ルイシャム区ヒアリングによる。

クするとともに、自身の能力開発計画を作成し、その実施について上司及び評価者と打合せを行う。研修受講から3か月後には、フォローアップ会議を上司と行い、能力開発計画の進捗状況について相互に確認する。その後は、計画の進捗状況に合わせて適宜フォローアップ会議を行うこととなる。

以上の研修プロセスをみると、座学中心のものとは全く異なり、職員に自ら思考させ、全般的に研修内容のフィードバックを相当に重視するプログラム構成になっているといえる。この幹部職員養成研修には年15~20人程度の職員が参加しており、このような取り組みを行うことによって、受講した職員にビジネスフォーカスな考え方が身に付き、次世代の幹部職員の育成につながっているという¹⁶。

(4) 英国地方自治体の能力・業績連動型給与

地方自治体職員の能力開発を側面から促進するシステムとしては、職員研修、自己啓発

支援など様々な方法が考えられるが、 Tandridge市では、職員の能力を効果的に引き出す方法として、能力・業績連動型給与(Performance Related Pay)を導入している。

表1は能力・業績を評価するために用いる資料とその作成者の一覧である。

評価のプロセスは次のようになる。まず、被評価者が被評価者準備書を作成し、評価面接の2日前までに評価者に提出する。その後、被評価者は、自分の職務内容に求められている能力要素に照らして、表2の基準に基づき、自分の能力を自己評価するよう求められる。なお、「優」、「不可」及び「要能力開発」の評価をつける場合には、その評価の根拠を裏付ける例証を用意する必要がある。

その後、評価者は、被評価者が従事する職務内容に必要とされる能力要素に照らして被評価者の能力を評価するとともに、被評価者が作成した自己評価書などと照合しながら評価内容を検討しなければならない。被評価者の評価と評価者の評価に差異が生じた場合、評価面接においてその点について議論したう

表1 能力・業績連動型給与関係資料及び作成者一覧

No.	資料 (Form)	作成者 (Completed By)
1	被評価者準備書 (Appraisee Preparation Form)	被評価者 (Appraisee)
2	能力基準自己評価書 (Competency Framework Self-assessment)	被評価者/評価者 (Appraisee / Appraiser)
3	評価面接記録要約書 (Appraisal Interview Record Summary)	評価者 (Appraiser)
4	職員目標 (Employee Objectives)	評価者 (Appraiser)
5	職員研修・能力開発計画 (Personal Training & Development Plan)	評価者 (Appraiser)
6	部局長給与推薦書 (Director / Head of Service Pay Recommendation)	評価者/部局長 (Appraiser / Director / Head of Service)

資料出所：Tandridge市提供資料「Performance And Pay Progression Policy, 2010」に基づき筆者作成。以下、表2-4の資料も同資料に基づき筆者作成。

¹⁶ ルイシャム区ヒアリングによる。

表2 能力評価基準

評価名	評価基準
良 (Met)	自己の職務に対する期待水準を一貫して満たしている。
優 (Exceeded)	自己の職務に対する期待水準を一貫して上回っている。
不可 (Not Met)	自己の職務に対する期待水準を一貫して満たしていない。
要能力開発 (Development)	自己の職務に対するスキルや経験を向上させたい場合、この評価を適用する。また、職務に対する期待水準を満たす、又はそれを上回るためには能力開発が必要であることを示すためにこの評価を他の評価と加え合わせることもできる。能力開発の必要性は職員研修・能力開発計画に記載する必要がある。
暫定 (Temporary)	広範な業務・プロジェクトに従事しているため、自己の職務に対する期待水準が暫定的である場合にこの評価を適用する。

(注) 能力評価基準によって求められる能力のレベルは、一般職員、幹部職員及び戦略的マネージャーごとにそれぞれ異なる。

表3 業績評価基準

評価名	評価基準
良	設定した目標を達成している。
優	設定した目標を上回っており、その内容を根拠・例証を用いて証明することができる。
不可	設定した目標が達成されていない。
可	設定した目標の達成が遅れている、又は現在進行中である。
要能力開発	設定した目標を達成するために能力開発が必要となると認められる場合、この評価を追加する。能力開発の必要性については職員研修・能力開発計画及び評価面接記録要約書に記載する必要がある。

表4 能力・業績評価と給与との関係

能力	業績	給与	備考
優	優	1段階増額分の支給	目標について上回った証拠を提示する。
優	良	1段階増額分の支給	能力について上回った証拠を提示する。
優	可	1段階増額分の支給	やむを得ない事情で目標達成が遅れている、又は現在進行中である場合に該当する。
優	不可	1段階増額分の支給／保留	能力開発及びモニタリングが必要となる場合がある。増額分を支給するか保留するかについては個別の事情によって決まり、管理者が判断する。
良	優	1段階増額分の支給	
良	良	1段階増額分の支給	
良	可	1段階増額分の支給	やむを得ない事情で目標達成が遅れている、又は現在進行中である場合に該当する。
良	不可	1段階増額分の支給／保留	能力開発及びモニタリングが必要となる場合がある。増額分を支給するか保留するかについては個別の事情によって決まり、管理者が判断する。
不可	優	1段階増額分の支給／保留	能力開発及びモニタリングが必要となる場合がある。増額分を支給するか保留するかについては個別の事情によって決まり、管理者が判断する。
不可	良	1段階増額分の支給／保留	能力開発及びモニタリングが必要となる場合がある。増額分を支給するか保留するかについては個別の事情によって決まり、管理者が判断する。
不可	可	1段階増額分の支給／保留	能力開発及びモニタリングが必要となる場合がある。増額分を支給するか保留するかについては個別の事情によって決まり、管理者が判断する。
不可	不可	増額なし、又は1段階減額	能力・業績が「良」又は「可」になるまで、所定の能力開発及びモニタリングが実施される。

- i) 職員が給与帯の最高号給ではなく、総合的に「良」以上と評価された場合、(下記の (iii) が適用される場合を除いて) 1段階の増額分が支給される。
- ii) 給与帯の最高号給に達した場合、それ以上の増額昇給や一時報奨金はなくなる。
- iii) 「不可」の評価がなされた場合、増額分が差し引かれるか、又は能力・業績が改善されるまで昇給が保留となる場合がある。このような事態が発生した場合、モニタリング期間が設けられ、3か月後に再度評価が行われる。その時点において、要求された改善が見られた場合、増額分が復活するか、適宜支給されることになる。6か月経っても要求された改善が見られない場合、次回の年次評価が行われるまで再度昇給が見直されることはない。

えで、合意に達した結果を評価面接記録要約書に記載する必要がある。評価面接記録要約書の作成には被評価者の同意を得なければならない。評価者と被評価者の両者が要約書に署名しなければならない。その後、要約書及び評価に用いたすべての評価関係資料を部局長に提出して、部局長の承認及び署名を得る必要がある。

業績評価については、評価に先立ち、被評価者の目標設定を行うこととなっている（毎年1月又は2月）。評価者と被評価者は評価面接の準備の一環として、その年の適切な目標を事前に検討しておかなければならない。目標は9月又は10月の概ね半年ごとに必要に応じて見直しをすることとなる。評価の方法については、能力評価と同様に「優」、「良」、「可」、「不可」及び「要能力開発」の5段階の評価が適用される。評価基準は表3のとおりである。

評価者は、被評価者の能力評価と業績評価を行った後、表4の基準に基づき、部局長給与推薦書を作成し、部局長の承認を得なければならない。また、評価者は評価のプロセスで得た情報をもとに、部下職員の研修・能力開発計画を作成することとなっている。この資料は各職員の研修ニーズや能力開発ニーズの把握・蓄積のために利用されている。なお、職員は能力・業績評価の結果に不満がある場合には、不服申立てを行うことができる

タンドリッジ市では、このような能力・業績連動型給与を導入したことによって、職員の職務に対するモチベーションの向上や男女

平等報酬体系の構築などにおいて一定の効果があつたという。なお、職務パフォーマンスが悪く、給与の減額が適用される事例は実態としては、ほとんどないということであつた¹⁷。

一方、ルイシャム区では、以前に幹部職員を対象として業績連動型給与を導入したものの、報酬の多くの部分を業績連動にしないと効果的ではないという認識や、政治の方向性と業績を結びつけて評価をする方法が難しいということもあり、現在ではとりやめている。

同区の人的資源管理担当者は、職員が当該地方自治体に勤務し続けるインセンティブについて、必ずしも給与や年金制度などと言った金銭的なメリットのみが重要な要素ではなく、職員は従事する職務の内容に対する満足度や地域社会・地域住民への貢献なども同様に重視しており、これらをトータルに促進し、当該地方自治体に対する忠誠心を高めるための仕組みづくりが重要なのだと語っていた¹⁸。

（以下、次号へ続く）

¹⁷ タンドリッジ市ヒアリングによる。

¹⁸ ルイシャム区ヒアリングによる。

都市自治体行政の専門性に関する実証検討

1 調査研究の趣旨・方法

社会環境の複雑・高度化及び地方分権の進展等により、都市自治体行政の専門性が強く求められるようになってきたことに鑑み、当センターは専門性が必要とされる背景や求められる専門性の内容について調査を進めてきたところである¹。

専門性の内容を追究する中で、具体的な行政分野における専門性の実態を掘り下げて考察することの必要性を認識し、2010年4月に「専門性実証検討会」（座長 藤田由紀子専修大学教授）を新たに設置して、行政分野の検討を行った結果、「児童相談行政」及び「徴税行政」という二つの分野で調査研究を行うこととした。

検討会では、これら二分野における専門性に関する課題を抽出し、都市自治体への現地調査を実施することにより、調査研究を進めてきた。

なお、本調査研究の成果物として、日本都市センターブックレット第25号『児童相談行政における業務と専門性——みんなで支える子どもと命』を2011年3月に刊行したところであり、2012年3月にも「徴税行政における人材育成」をテーマとするブックレットを刊行する予定である。

2 調査研究の現況

（1）徴税行政における人材育成の重要性

厳しい地方財政や納税者である住民の公平性に鑑みると、都市自治体が財産調査や差押え等の滞納整理手続を的確に実施することが重要である。そのためには、徴収業務への習熟、関係法令の知識、一般行政の実務経験等の専門性が要求される。そこで、徴税担当職員の人材育成の取組みを調査し、都市自治体の参考に供するものである。

（2）現地調査

現地調査は、都市自治体の徴税担当課及び市町村等によって構成される徴税事務の共同処理機構に対して実施することとした。

主たる質問事項は次のとおりである。

- ア. 徴税担当職員の人材育成・能力開発
- 徴税担当課職員の任用・異動経歴
 - ・徴税担当課職員各人の業務の概要（事務分担）はどのようなものか。
 - ・徴税担当課職員各人の経歴・異動昇進ルート（出身学部、異動経歴）はどのようなものか。
 - 人材育成・能力開発
 - ・徴税担当課では、どのような職員がどのような研修に参加しているか。
 - ・徴税担当課の業務の中で、特に職員の実

¹ 当センターは、2009年9月に「都市自治体行政の専門性に関する研究会」（座長 稲継裕昭 早稲田大学大学院公共経営研究科教授）を設置し、『都市自治体行政の専門性確保に関する調べ』（2010年3月）及び『都市自治体の「専門性」——総合行政の担い手に求められるもの』（2011年3月）を刊行した。

務能力の向上につながっている業務は何か。

- ・ 徴税事務の共同処理機構に職員を派遣することにより、職員自身の実務能力が向上したり、機構の先進的な徴税方法が市に移入されたりしているか。
- ・ 国税や県税事務所の経験豊富なOBを嘱託職員として雇用しているか。
- ・ 徴税実務に関して他の市町と情報交換をしたり勉強会を開催しているか。
- ・ 徴税実務未経験の新人職員、経験年数2～3年の中堅職員、経験豊富なベテラン職員に期待される実務能力の水準や課内での役割は、それぞれどのようなものか。
- ・ 徴税担当課職員の適性・資質はどのように判断されるか。

また、徴税事務の共同処理機構に対しては、次のような質問も行った。

- ・ 共同処理機構に市町から派遣されてくる職員の実務能力には濃淡があることが推測されるが、どのような方法で底上げを図っているか。
- ・ 共同処理機構への職員派遣によって、市町における実務能力の向上は感じられるか（市町から移管される滞納金額の減少や移管される案件の複雑化等）。

3 ブックレットの概要

(1) 取りまとめ方針

ブックレットの内容は、徴税担当職員の人材育成に関する事例集的なものとし、都市職員の徴収スキルの向上策等を紹介することとしている。

(2) 構成

このブックレットは、①現地調査に基づく事例研究（専門性実証検討会委員による執筆）、②国税局、都道府県及び都市自治体の徴税部門による寄稿によって構成される。

（主任研究員 鈴木 潔）

第1回都市調査研究グランプリ

(グランプリ「飯田市」の事例)

はじめに

前号掲載の通り、当センターでは、2010年度に第1回都市調査研究グランプリを実施した¹。

今回は、グランプリの受賞主体である飯田市（歴史研究所）の調査研究体制と、受賞研究である「飯田市域の本棟造と養蚕建築の悉皆的調査研究」の調査研究手法について紹介したい²。

1 飯田市歴史研究所の研究体制について

飯田市歴史研究所（以下、「研究所」という。）は、地域の歴史に関する調査研究・教育・市誌編纂等の事業を行う市立の研究所として、2003年12月に発足した。

研究所には、総務部門³と研究部があり、研究部には以下の研究員が所属している（図1）。

図1 研究所の研究体制（2010年4月現在）

区分	人数	勤務体制	備考
研究部長	1人	非常勤	
研究員	3人	常勤 (5年間の任期付き)	建築史 近世史 近代史
調査研究員	4人	非常勤	
調査研究補助員	1人	常勤	
顧問研究員	8人	非常勤	大学教授
客員研究員	16人	非常勤	

研究員（任期付き）には、募集時に研究所に必要とされる時代や分野を専門とする人が採用されている。また、任期が終了した後に、非常勤の調査研究員として採用され、引き続き専門分野の調査研究を行う例もある。

研究所の調査研究事業の分類としては、研究員が個人で遂行する基礎研究（原則1年間）と研究員1人が研究代表者となって他の研究員（研究員以外の研究者や市民の協力を求める場合もある）と共に研究組織を構成し、共同で遂行する基礎共同研究（原則2～5年間）がある。

調査研究事業の基本となる基礎研究・基礎共同研究は、研究員が中心となって行っている。

2010年度の研究員毎の調査研究活動数は以下の通りである（図2）。

図2 調査研究活動数（2010年度）

	基礎研究	基礎共同研究 (研究代表者)
研究部長	1件	4件
研究員	4件	6件
調査研究員	5件	5件
調査研究補助員	2件	0件
顧問研究員	8件	2件
客員研究員	2件	0件

¹ 本誌15号参照。

² 本稿の内容は2011年3月25日の現地調査で、飯田市歴史研究所より聞き取りした内容とご提供いただいた資料をもとに、筆者が解釈、校正、執筆した。

³ 総務は5人体制。

2 「飯田市域の本棟造と養蚕建築の悉皆的調査研究」について

「飯田市域の本棟造と養蚕建築の悉皆的調査研究」⁴（以下、「本研究」という。）は、建築史を専門とする研究員である、金澤雄記氏が行った基礎研究である。

研究概要は前号で掲載した通りとなるが、今号では、その調査研究手法に関して述べる。

本研究は、歴史的建造物の歴史的な位置づけを行い、建造物を育んだ社会的背景や文化を明らかにして、地域に根付いた格式高い建築様式を尊重し、今後の社会形成に生かす保存・活用の方法を模索することを目的とし、大きくわけて3つの特徴ある研究手法によって行われている。

1つ目の特徴としては、建築物の取り壊し件数が年々増加する中、今後の保存・活用方法を視野にいれながら、建築物を「悉皆的に」調査したことが挙げられる。所在調査は、研究員が実際に現地をくまなく巡って対象建築物を探すという、大変労力のかかる手法で行われている。

2つ目の特徴としては、建築物の調査にあたり、建物の居住者から、家や建物の情報だけではなく、建造物を育んだ社会的背景や文化を明らかにするため、養蚕業や昭和年間についての聞き取り調査をしたことが挙げられる。この調査は特に事前のアポイントを取らずに訪問したにもかかわらず、居住者から十分な対応をいただいております。研究所として、地元住民からの信頼があることからできた調査であると考えられる。

3つ目の特徴としては、建築物の実測調査にあたり、市民が働き暮らす身近な地域を知ってもらい、地域を大切に思う心を培い、人材を育む地域の力「地育力」を高めるため、一部コーディネーター⁵と呼ばれる市民や職業体験の中・高校生等との協働で調査をしたことが挙げられる。

3 おわりに

活力あふれる個性豊かな地域社会の実現が求められるなか、文化資源としての地域文化遺産の再認識は重要な政策の1つである。今回の飯田市のように、地域に根差し、専門性の高い研究員を擁する研究所やこのような調査研究の存在は、他の自治体に参考となるかもしれない。

当センターとしては、引き続き、都市調査研究グランプリの実施や、ホームページや機関誌、交流会等での、都市調査研究グランプリ受賞研究の情報提供を続けていきたいと考える。

（研究員 村井 奏介）

図3



⁴ 飯田市歴史研究所「本棟造と養蚕建築」（A4判・496頁）参照（図3）。

⁵ コーディネーターは研究所の調査を補助するために設置されている。募集は飯田市の歴史的建造物に興味がある市民を対象に行なわれ、原則謝金は払われず、15名程度在籍している（調査時）。

都市シンクタンク等の活動実態について

はじめに

当センターでは、市立大学を含む都市自治体が設置した都市政策研究等を行う組織（以下、「都市シンクタンク等」という。）について、活動実態を記したシンクタンクカルテ¹を作成し、毎年度継続して調査を行っている。

前年度調査（2010年4月1日時点）から今年度調査（2011年4月1日時点）までに新たに5都市において都市シンクタンク等が新設されるという動きがあった。そこで、都市シンクタンク等の現在の活動実態及び新設された都市シンクタンク等の概要について報告したい²。

1 設置数及び設置形態

2011年度の都市シンクタンク等設置件数は、前年度比5件（すべて関東圏の都市で「自治体の内部組織」）の計43件となっている。これにより、設置形態のうち「自治体の内部組織」の占める割合は都市シンクタンク等全体の約半数となった（図1）。本調査を開始した2008年4月1日時点からの累計では新設8件廃止2件となっており、新設の内7件と廃止の2件すべてが「自治体の内部組織」である。

2 調査研究予算及び職員数

2011年度の調査研究予算³及び職員数（常勤職員及び非常勤研究員を合わせた数）につ

図1 都市シンクタンク等の設置形態の内訳

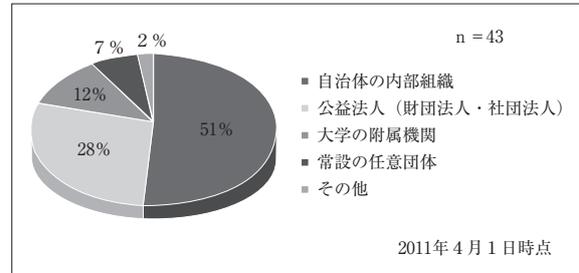
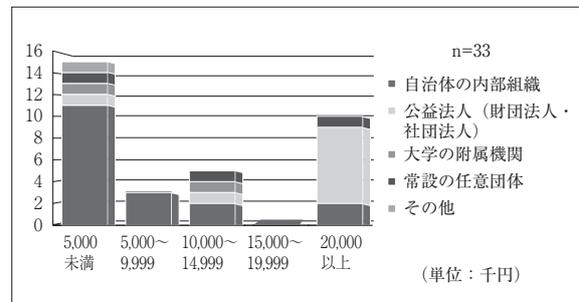


図2 都市シンクタンク等の調査研究予算



いて、全体及び設置形態別の分布を見てみる。

調査研究予算については、全体では、5百万円内か2千万円以上いずれかに偏る二極化の傾向がみられる。設置形態別でみると「自治体の内部組織」の約61%が5百万円以内の予算で活動しており、一方で「公益財団（財団法人・社団法人）」の約78%が2千万円以上の予算で活動している（図2）。

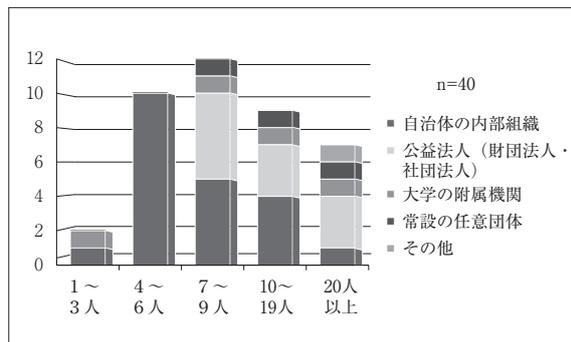
職員数については、全体では特段の傾向は見られないものの、設置形態別では、「自治体の内部組織」は「公益法人（財団法人・社団法人）」や「大学の附属機関」と比較すると少人数で活動している傾向が見られた（図3）。

¹ 2008年度より実施。当センターホームページにて公開中（<http://www.toshi.or.jp/citydb/thinktank.shtml>）

² 「都市シンクタンク等の活動実態について」本誌14号、146項を参考とした。

³ 調査研究予算には人件費・間接費（オフィス賃借料、水道光熱費等）を含んでいない。

図3 都市シンクタンク等の職員数



3 新設された都市シンクタンク等の概要

2010年4月1日以降、新たに設置された5件の概要及び特徴は次のとおりである。

(1) げんたか研究所(高萩市)

2010年9月に設置された「自治体の内部組織」のシンクタンクである。市役所内で公募した職員を研究員に任命している。研究は9月から翌8月の1年間で行い、その成果は事業化できるか検討の上、翌年度の予算に反映させる。2011年8月までの研究テーマは「山村活性化の検討」、「オンデマンド交通」、「行財政改革の今後の方向性について」である。

(2) かすかべ未来研究所(春日部市)

2011年4月に設置された「自治体の内部組織」のシンクタンクである。調査研究などを通じ、各部署の業務遂行を側面支援することで、政策の最適化をめざしている。常勤職員のみでの体制で、政策形成アドバイザー(外部の学識経験者)から助言を受ける形で活動を行っている。現在の主な研究テーマは「行政経営の柱である行政評価制度の検証と政策の最適化に関する研究」、「人口増加策についての調査研究」、「自治体の存在価値を上げる広

報戦略」、「春日部市の現状と課題」である。

(3) 松戸市政策推進研究室(松戸市)

2010年8月に設置された「自治体の内部組織」のシンクタンクである。室長については、一般より公募している(一般任期付職員扱い)。現在の主な研究テーマは「シティプロモーション戦略」、「ソーシャルメディア活用について」である。

(4) 港区政策創造研究所(港区)

2011年2月に設置された「自治体の内部組織」のシンクタンクである。所長及び研究員に学識経験者を非常勤職員として採用している。現在の主な研究テーマは「ひとり暮らし高齢者」である。

(5) 鎌倉政策創造担当(鎌倉市)

2011年4月に設置された「自治体の内部組織」のシンクタンクである。職員のほかに、学識経験者等の専門員(非常勤職員)がいる。現在の主な研究テーマは「鎌倉市の現状分析」、「鎌倉市の長期的展望」、「新たな市政の取組み」である。

おわりに

都市シンクタンク等においては、増減両面で「自治体の内部組織」に動きが見られる。

当センターとしては、シンクタンクカルテや、調査研究活動の情報提供及び都市政策研究交流会(10月31日開催予定)を通じて、今後も都市シンクタンク等の活動実態や調査研究の現状を把握し、情報提供していきたい。

(研究員 高橋 清泰)

都市自治体の予算編成手法に関する調査研究

1 調査研究の趣旨・方法

地方財政の状況が厳しさを増す中で、従来型の予算編成手法の問題点を認識し、その改革に着手する自治体が出てきている。

そこで、本調査研究では、「透明性の向上」、「住民参加の促進」、「新しい予算編成手法（狭義）の導入」、「議会審議の活性化」を予算編成改革のキーワードに据えて、新しい予算編成手法の潮流とその成果を検証することとした。

なお、予算編成はタイトな時間の中で膨大なエネルギーが投入されて行われる業務であり、限られた時間と人員の中でどのような創意工夫が行われているかを充分に見る必要がある。

調査研究を進めるに当たっては、自治体財政に造詣の深い稲沢克祐教授（関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科）をアドバイザーとして委嘱し、助言を受けている。

2 調査研究の現況

（1）調査研究の対象事項

前述のとおり、本調査研究では、予算編成における「透明性の向上」、「住民参加の促進」、「新しい予算編成手法（狭義）の導入」、「議会審議の活性化」の四つを考察の対象事項とした。

各対象事項について、次のような施策を取り上げて解説するとともに、改革の成果を検証する。

ア 透明性の向上

【施策】

- ・ 予算編成過程の公表
- ・ 財政部門等による各課ヒアリングの公開
- ・ わかりやすい予算書の作成

【成果の検証】

- ・ 自治体の財政状況等に対する住民の認識はどのように変化したか。
- ・ 予算要求に対する事業系部課の認識はどのように変化したか。
- ・ 予算査定に対する財政担当部課の認識はどのように変化したか。
- ・ 予算編成過程等の公開について議会関係者はどのように評価しているか。

イ 住民参加の促進

【施策】

- ・ 予算要求と査定状況に関する意見公募の実施
- ・ 各地区に一定の交付金等を配分し、予算の用途を決定させる地区予算制度の導入

【成果の検証】

- ・ 意見公募に寄せられた意見にどのように対応しているか。
- ・ 自治体の財政状況等に対する住民の認識はどのように変化したか。
- ・ 予算要求に対する事業系部課の認識はどのように変化したか。
- ・ 予算査定に対する財政担当部課の認識はどのように変化したか。

- ・住民参加の促進について議会関係者はどのように評価しているか。
- ・より多くの市民に周知するためどのような工夫をしたか。

ウ 新しい予算編成手法（狭義）の導入

【施策】

- ・枠配分方式の導入と見直し
- ・事実上の複数年度予算の取組み
- ・予算編成における行政評価の活用

【成果の検証】

- ・枠配分方式を導入したことにより、事業系部課はどのように創意工夫して予算査定を実施しているか。
- ・事実上の複数年度予算を導入したことにより、大型事業（小学校の耐震改修事業等）とその他の事業がバランスよく実施されているか。
- ・総合計画（総合振興計画）と行政評価、予算編成を連動させることにより、トップダウン型予算編成を可能にしている、という点について、そのプロセス、効果、課題の点はどのようなものか。

エ 議会審議の活性化

【施策】

- ・予算特別委員会における当初予算の編成方針の審議
- ・予算決算常任委員会の設置
- ・予算修正動議等の権限行使

【成果の検証】

- ・自治体の財政状況等に対する議員の認識はどのように変化したか。
- ・予算と決算をリンクさせるためにどのよ

うな工夫をしているか。

- ・予算修正動議等の権限行使をする際にどのようなハードルがあるか。

（２）現地調査の実施

本調査研究の対象事項のうち特に重要な施策については、より深い考察を行うため、現地調査を実施した。

具体的には、浜田市（予算編成過程の公表と意見公募）、大阪狭山市（まちづくり円卓会議による予算措置提案制度）、秩父市（行政評価の導入による予算編成方式の改善）、小松島市（予算決算常任委員会の設置）、北九州市（財源配分方式の導入、予算要求状況の公表と意見募集の実施）にヒアリングを行った。

3 成果物

（１）『都市とガバナンス』への掲載

アドバイザーとの協議を踏まえて、『都市とガバナンス』第17号（2012年3月刊行）に研究成果を掲載する。

（２）商業出版物の刊行

研究成果の一部については、アドバイザーと事務局の執筆により、『最先端予算編成——都市自治体の取組み（仮題）』として商業出版をする予定である。

（主任研究員 鈴木 潔）

都市自治体職員の地域活動等への参画のあり方に関する調査研究

1 調査研究の趣旨

少子高齢化・核家族化の進行等により、地域社会における担い手の不足といった地域活動等の停滞が課題となっている。これまで住民が地域活動等に参画することが重要であるとの認識のもと、地域活動等を支援促進する様々な施策が講じられているところであるが、公務員が一住民として地域活動等に積極的に参加することについては、従来あまり重視されてこなかったと思われる。

例えば、公務員の地域活動等への参画をめぐることは、公務との兼ね合いや公務員が一部地域住民と密接な関係を持つことに対する公平性の観点からの疑念などを理由に、公務員の地域活動等への参画に消極的な見方も存在している。一方で、近年では公務員の地域活動等への参画を首長が積極的に後押しする動きも出てきている。

このような現状に鑑み、都市自治体職員の地域活動等への参加をめぐる職員等の認識や職務との関係における課題を把握するために、調査研究を進めることとした。

2 調査研究の方法

当センターでは、2011年4月、「都市自治体職員の地域活動等への参画のあり方に関する研究会」（座長 稲継裕昭 早稲田大学政治経済学術院教授。以下、「研究会」という。）を設置した。

現在、研究会における議論を中心に、自治

体職員や自治体、地域活動団体等へのアンケート調査、地域活動等を行っている自治体職員や地域活動団体等へのヒアリング調査を行い、調査研究を進めている。

3 調査研究の概況

（1）研究会における意見交換

研究会はこれまでに2回開催された。

第1回研究会（6月8日開催）においては、調査研究の方向性や調査手法について意見交換を行った。

自治体職員が地域活動等へ参加することの意義や参加することによって生じる課題について議論が交わされた。

自治体職員が地域活動等へ参加することのメリット、デメリットを整理することの重要性とともに、自治体職員や自治体からの視点だけではなく、「地域活動団体が公務員の地域活動等への参加をどのように評価しているのか」といった地域活動団体からの視点も必要ではないかという意見が出された。

第2回研究会（7月22日開催）においては、本調査研究の基礎データとなる「都市自治体職員の地域活動等への参加に関するアンケート調査」の調査項目・対象について意見交換を行った。

その中で、「地域活動等」の定義については、自治会やPTAといった居住地域内の活動だけではなく、居住地域等にとらわれないで行われるNPO活動やボランティア活動も含め

て考えるべきとの意見があった。また、自治会での清掃活動等の地域に住むことによる原則としてだれもが参加する義務的な活動は除いた方がよいとの意見があった。このような考え方を踏まえて研究会で取り扱う「地域活動等」の定義をすることとなった。

(2) 都市自治体職員の地域活動等への参加に関するアンケート調査

ア 調査の概要について

自治体における関係施策等の現状を把握するとともに、自治体職員の地域活動等への参加について関係者がそれぞれどのような認識をもっているのかについて把握するためにアンケート調査を8月に実施した。

調査対象は、①全809市区の首長、②全809市区の人事担当部局、③全809市区の市民協働担当部局、④協力都市の自治体職員(サンプル調査)、⑤地域に飛び出す公務員ネットワークメーリングリスト¹加入者、⑥NPO及び自治会・町内会(サンプル調査)関係者とした。

イ 調査の分析について

都市自体の規模や地域性、それぞれの職務上の立場、地域活動等への経験の有無等が、自治体職員が地域活動等に参加することについての意識に影響があるのか、あるとすれば、どのような影響を及ぼしているのかを分析する予定である。

また、関係者が抱く自治体職員が地域活動等へ参加することへのイメージからどのよう

な課題があるのかを明らかにしたいと考えている。

(3) ヒアリング調査

実際に自治体職員が参加しているNPOや地域活動等へ参加している職員などへ個別のヒアリング調査を行い、事例を収集し、個別の事例と左記アンケート調査結果の分析を照らし合わせて、実態等をより正確に把握する予定である。

おわりに

今後、ヒアリングによる事例研究やアンケート調査結果の分析、研究会内での意見交換を行い、これらを取りまとめた研究成果を、書籍として出版するとともに、2012年3月に「都市とガバナンス vol.17」にて報告していく予定である。

(研究員 高橋 清泰)

¹ 仕事以外に地域おこしや社会貢献活動、ボランティア活動に取組む公務員のネットワークを支援し、活性化することを目的に運営する電子メールを利用したメーリングリストサービスのこと。

新時代の都市税財政に関する研究会

はじめに

我が国の戦後において未曾有の災害となった東日本大震災は、被災地のみならず日本社会全体に大きな影響を及ぼした。今回の震災は、巨大地震・大津波が同時に発生し、東北地方から関東地方にかけての広域に渡る自治体が甚大な被害を受け、行政機能が著しく損なわれた団体もある。

このような甚大かつ複合的な災害に対しては、被災者の救助、生活再建支援（仮設住宅の建設、雇用対策等の各種支援措置）、被災地域の社会基盤の復旧（道路・水道等のインフラ復旧）等の中長期の地域復興が重要な政策課題となる。

そのため、政府は災害復旧段階の措置として、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成 23 年 5 月 2 日法律第 40 号）、「平成 23 年度における地方交付税の総額の特例等に関する法律」（平成 23 年 5 月 2 日法律第 41 号）、「地方税法の一部を改正する法律」（平成 23 年 4 月 27 日法律第 30 号）等の震災関連法を整備するとともに、平成 23 年度補正予算（第 1 号）（平成 23 年 5 月 2 日成立）により災害救助事業、災害復旧事業等に係る歳出の追加計上が行われた。これにより財政支援措置の拡充、特別交付税の増額、特別の減税措置等に関する法整備が行われた。

1 調査研究の趣旨・方法

当センターでは東日本大震災が各都市の税財政のみならず、制度そのものにも多大な影響を与えるのではないかと考え、「新時代の都市税財政に関する研究会」（委員長：宇田川 璋仁 千葉商科大学客員教授）の本年度のテーマとして「東日本大震災と都市財政」を取り上げ、過去発生した震災時に採られた対策や海外を含む災害を参考としながら、現在直面している緊急的な対応から今後長期的な復興に取り組む上での課題を考察し、その財政需要と今後の見通しについて議論を展開することとしている。

当研究会では都市財政研究者、都市自治体等の財政担当者等による課題報告や問題提起をもとに議論を行い、研究を進め、本調査研究の成果物として、2012 年 3 月に報告書を取りまとめ刊行することを予定している。

以下では、第 1 回研究会における報告・意見交換の状況を報告する。

2 第 1 回研究会（7 月 15 日開催）の概要

（1）「阪神・淡路大震災と神戸市財政」

神戸市垂水区長 横山 公一 氏

主な報告項目

- 阪神・淡路大震災の被害状況
- 復興に向けた取組み
- 復興計画の策定
- 震災に伴う財政上の特例措置
- 市税収入、市債残高、プライマリーバランス

ス等の推移

○阪神・淡路大震災復興基金の概要

(2)「新潟県中越大震災からの復興」と「長岡市財政への影響」

長岡市地域政策監 磯田 達伸 氏

主な報告項目

- 新潟県中越地震の被害状況
- 長岡市が独自に取り組んだ対策
- 復興基金を活用した主な事例
- 地域再生に向けた取組み
- 復旧・復興事業の事業費と財源
- 特別交付税交付額・災害復旧費・地方債残高の推移

(3) 主な意見交換内容

- 阪神・淡路大震災から復興に要した期間
 - ・震災から概ね3年でハード面での復興は終了。
 - ・神戸港の船荷は回復したが、震災前の8割程度で滞っており、これは不況の影響ではないかという事業者の見方がある。

○住宅復旧の手法

- ・阪神・淡路大震災では、まず仮設住宅を建設したが、一律に仮設住宅を建設するのではなく、住宅の修繕をして住みたい方がいる。現金支給を行うことなど多様な手法があるのではないかと指摘があった。

○復興基金のメリット

- ・個人資産の形成に税金を投入することができないことから、財団法人に復興基金を置いてその運用差で様々なニーズに対応する

手法は有効であった。

○長期避難者への対応

- ・被災者を見守り、きめ細やかな訪問相談等を担う「地域復興支援員」はかなり機能した。支援員によってスキル等に違いがあることは課題。

○義援金等について

- ・被災者に現金が渡ると元気になる。
- ・山間部での集落では、家屋の全壊等でまとまったお金が渡ると、特に子育てをしている若い方はこれを機に市街地近くに移転する人も出た。

おわりに

今年度の研究会では引き続き、国内における過去の災害の対応事例や海外の災害対応事例や制度を取り上げ、研究を進めることとしたい。

(研究員 萩原 和宏)

高岡市発達障害支援ネットワーク調査研究

1 調査研究の趣旨

発達障害児への対応は、教育現場¹のみならず、社会的にも近年非常に重要な課題となっているところであるが、その一方で、早期発見、早期対応により、円滑に社会生活を営むことができるようになる方も多くいる。

発達障害の方への対応が十分に行われることにより、本人が豊かな社会生活を営むことができるとともに、これまで家庭の中で抱え込んでいた負担を取り除きまた軽くし、加えて、到来している少子高齢化の中で、多くの方が社会で活躍できるようになることが期待される場所である。

しかしながら、現状としては、「発達障害とは何か」との十分な理解が社会的に得られておらず、その発見が遅れ、発見してもそのことが家族等に受け入れられない、また社会においても十分な対応が受けられないという状況が多く見受けられる。

早期発見と十分な対応のためには、幼稚園・保育所、学校、保健センター、病院等医療機関など、関係機関において適切な認識のもと、連携・協力して対応するとともに、保護者のみならず地域の方にも発達障害についての理解を深めていただくことが重要である。すなわち、地域において、各関係主体の基本認識および情報の共有と相互連携による、ネットワークづくりが必要である。

そこで、本調査研究は、高岡市と当センターとの共同研究により、実際に高岡市の中で「機能する」ネットワークを形成し、システムとして対応することで、地域の全ての子どもに目配りのできる体制づくりを目的とするとともに、その体制づくりの手法・手順等について、全国の都市自治体等に情報提供することを目的としている。

2 研究会の設置

高岡市と当センターが共同で「高岡市発達障害支援ネットワーク研究会」（委員長 行枝貴子心身障害児総合通園センター高岡市きずな学園長）を設置し、研究会での議論により、調査研究を進めている。

なお、研究会には、市内の小児科医、幼稚園・保育所関係者、県・市の教育行政および保健行政担当者、児童相談所職員、障害者福祉ボランティアの方など、各分野で実際に活動されている方々に委員にご就任いただいている。また、学識者委員として、東京学芸大学加瀬進教授、日本女子大学村上祐介准教授に研究会へのご参画をいただいている。

3 調査研究の経過

（1）第1回研究会

①高岡市における発達支援児への対応の現状について、高岡市社会福祉課が、「高岡市地

¹ 2002年文部科学省調査によれば、軽度発達障害児は通常学級在籍児の6.3%に上っている。

域自立支援協議会障害児支援部会」で取りまとめた資料を中心に説明するとともに、各委員から現在の取組み等について発言があり、情報の共有と相互理解が図られた。

②現状の課題として、各機関の間での連携を取り上げ、ネットワークを充実し、機能させていくために、各機関の取組みや、各機関の間での「受け渡し」の中で、連携・協力できる部分を探る形で、第2回研究会以降の議論を進めていくこととなった。

(2) 第2回研究会・第3回研究会

①それぞれの主体の取組みの成果と課題および、連携・協力できることについて、各委員から発言していただいた。その中で、以下のような課題が見えてきた。

- ・高岡市きずな学園と、医師会を中心とした地域医療との役割分担・連携
- ・幼稚園・保育所が小学校に送る「保育所児童保育要録」等を活用した「つなぎ」の強化
- ・乳幼児健康診査等により、発達の遅れに気付いた保護者が抵抗なく相談しやすい窓口を身近なところに設けることにより障害を見逃さないことと、障害が見つかった際の適切な（専門的な）対応を必ず行うことの重要性

②加瀬委員から、スウェーデンおよび国内の先進事例の紹介があった。スウェーデンでは、障害があるとわかった後に、医療を中心に教師をはじめとした関係者でチームを組んで必ず適切な対応を行う。加えて、保護者は障害がわかれば放っておかれないことがわかっているので、障害があるという事実を受

け入れる際に親の抵抗感が比較的低いということであった。また、国内の先進事例では、福祉と教育をどのようにつなぐかということと、「敷居の低いアクセスポイント」の重要性が、改めて提起された。

(3) 現地調査の実施

湖南省（専任組織として発達支援室を設置し福祉と教育の連携を行っている）への現地調査を実施した。他にも、いくつかの先進事例について現地調査を実施する予定である。

(4) 今後の進め方

第4回研究会・第5回研究会では、これまでの研究会での議論や、現地調査等を踏まえ、高岡市における各主体が連携・協力した「機能する」ネットワークの姿について、研究会にて議論を行っていく予定である。

4 成果物

高岡市における発達障害児支援のネットワークづくりに関する提言を、年内に報告書として取りまとめるとともに、ネットワークづくりの提言を取りまとめる手法・手順等については、財団法人日本都市センターの報告書として年度末に別途とりまとめ、全国の都市自治体に参考にしていただけるよう配付、公表する予定である。

(研究員 清水 浩和)

第11回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会

第11回国のかたちとコミュニティを考える市長の会（以下、「市長の会」という。）は、2011年5月12日に市区長24名が参加し、「コミュニティの再生」をテーマとして、次のとおり開催された。

趣旨説明	大阪狭山市長	吉田 友好
議題 コミュニティの再生（前半）		
進行役	いなべ市長	日沖 靖
基調講演	法政大学教授	名和田 是彦
議題 コミュニティの再生（後半）		
進行役	坂出市長	綾 宏
問題提起	池田市長	倉田 薫
問題提起	伊豆市長	菊地 豊

1 趣旨説明

吉田大阪狭山市長から、3月11日の大災害を受けてコミュニティの果たす役割が大きいことを国民誰もが再認識しているこのときに、我々市長もコミュニティの重要性を話し合い、それぞれの自治体で生かせる方法をつかんでいただきたいとの発言があった。

2 議題 コミュニティの再生（前半）

名和田法政大学教授による基調講演「コミュニティ再生の与件と制度設計」では、東日本大震災時における日本人の秩序正しさ、我慢強さに世界が驚嘆したが、その背景には自治会・町内会をはじめとする豊かな市民社会の存在があることが指摘された。住民がコミュニティを自立的に運営するには、①管轄

領域の公的確定、②法人格、③課税権、④条例制定権が必要との説もあるが、日本の自治会・町内会はこれらの要件がなくてもお互いのコンセンサスで会費を集めて財源とし、ルールを決めて守るということが行われている。しかし、加入率の低下はその機能を減ずることになるので、民間地域組織、民間非営利組織の強化を図ることが重要であるとの発言があった。

3 議題 コミュニティの再生（後半）

倉田池田市長から、自治会の組織率を現状以上に上げることは難しいことを前提とし、地域分権制度の導入や「池田市世界で誇れる安全で安心なまちづくり条例」制定を行ったこと、また東日本大震災後の新たな取組みとして地域防災リーダーの養成を検討していることが紹介された。

菊地伊豆市長からは、伊豆市では急激な少子高齢化により地域活動を支えていくことが今後困難になることから、防災の観点からのコミュニティ維持方策として、旧小学校区単位のまちづくりを進めるため、区（自治会に相当）、消防団等の再編成や社協の地域福祉委員会との連携等が述べられた。

また、自治会・町内会への加入の働きかけの事例等について参加した市長から紹介があった。

（主任研究員 鈴木 潔）

第10回 都市政策研究交流会開催

はじめに

当センターでは、2011年8月22日（月）に「都市自治体職員の地域活動等への参画のあり方について」をテーマとして、「都市政策研究交流会」開催し、およそ100名の方にご参加いただいた。

その概要は次のとおりである。

プログラム

基調講演
佐賀県知事 地域に飛び出す公務員を応援する首長連合代表 古川 康
事例報告①
「職員ボランティア活動の推進について」 桐生市市民生活部市民生活課長 阿久澤 博幸
事例報告②
「協働によるまちづくり～地べたから見えるものを感じること～」 四国中央市企画財務部市長公室行政改革推進係 大西 賢治

1 基調講演の概要

古川知事から、タイの子どもの就学支援活動にかかわった自らのご経験から、個人として人の役に立つ活動を行うことによる喜びについてお話があった。職員にも、このような喜びを知ってもらいたいと考えており、地縁的な地域活動や、同じ志を持つNPO等の活動に積極的に参加するよう勧めている。

また、首長自らがこのような活動に関わり、地域活動に参加する職員を応援することが重要であり、知事自身、管理職に職員が活動しやすい雰囲気をつくるようしっかり話してい



るとのことであった。

2 事例報告（桐生市）の概要

桐生市から、都市自治体の政策的な取組み事例として、10年前に制定し、課単位を基本としたボランティア活動を推進する「桐生市職員ボランティア推進要綱」とその後の状況をご説明いただいた。

3 事例報告（四国中央市）の概要

四国中央市の職員である大西氏からは、PTA活動等の子どもに係る活動への参加に始まり、そこから様々な地域活動に関わっていった、ご自身の体験とそれを取りまく人達についてご説明をいただいた。

おわりに

本交流会の詳細は、2012年3月にブックレットとして取りまとめ刊行する予定である。

（研究員 村井 奏介）

第73回全国都市問題会議について（予告）

1 会議概要

第73回全国都市問題会議が、2011年10月6日（木）、7日（金）の両日、鹿児島市において当センター、全国市長会、（財）東京市政調査会、鹿児島市の共催により開催される。

全国都市問題会議は、全国の都市関係者が一堂に会し、当面する課題やその対応策について討議するとともに、情報交換を図ることを目的として、1927年から開催されている会議である。

2 会議の趣旨

東日本大震災は、我が国の社会経済に大きな影響を与えたのは言うまでもないが、災害時でもヒト・モノの流れが確保できるように、複数の「国土軸」を形成していくことの重要性が改めて明らかになった。

また、被災地支援においては、姉妹都市、都市の歴史的つながり、個々の人の被災地の地域住民とのつながりなど、地域間の「つながり」による支援もみられ、こうした地域間の「つながり」の重要性が再認識されるとともに、その基盤としての公共交通がクローズアップされているところである。

こうした「国土軸」や公共交通の大きな柱の一つとなるのが新幹線である。2010年12月には東北新幹線が全線開通し、2011年3月

には九州新幹線鹿児島ルートが開通したことにより、鹿児島から青森までが新幹線で一つに結ばれた。さらに、九州新幹線長崎ルート、北海道新幹線、北陸新幹線の整備も進められているところである。

そこで、本会議では、「都市の魅力と交流戦略～地域資源×公共交通＝地域活性化～」と題して、地域資源と公共交通・ICT（Information and Communication Technology：情報通信技術）の2つの効果を「掛け」合わせた地域活性化について、議論を深めていく。

（1）地域資源

地域資源には「天然自然のもの」と人間力の蓄積である「文化」があり¹、その魅力を高めることで人の交流を促進することができる。地域資源を活用する手法は、大別して①地域に何があるのか「発見」すること、②資源の魅力を「磨きあげる」こと、③資源の情報を「発信」すること、の3つの段階がある。

いずれの手法を用いるにしても、地域住民の活動そのものが地域活性化につながっていく。例えば、住民と来訪者の交流は、住民にとって自らが住んでいる地域やその資源を見直す機会となり、地域の魅力を高めていくことが可能になる一方、来訪者にとってはその地域をより深く知ることになり、「リピー

¹ 権川忍「地域力創造」佐藤喜子光・権川忍編著『地域旅で地域力創造』学芸出版社、2011年。

ター」になることも期待される。

(2) 公共交通と交流

交流人口の拡大を図るためには、移動手段である公共交通網が重要である。新幹線や空路、高速バスなどの地域間交通網は、利便性の向上に加え、複数の都市間における連携を進めることで、各都市の地域資源を補完し合うように組み合わせることを通じて、全体としての魅力を高めることも考えられる。一方、路線バスや近距離電車などの地域内交通網は、訪問者が地域そのものを「体験」しながら移動を円滑にできるようにすることに加え、日常生活を送る地域住民のニーズを満たすことも求められる。

(3) 地域活性化に向けて

都市の魅力を高めるための地域資源と交流人口を拡大するための公共交通・ICTを組み合わせた取組みは様々な可能性を秘めており、それぞれの都市の特色を活かして組み立てていくことが重要になる。公共交通やICTを活用することを通じて、多様な形でのネットワークを形成し、活用して交流の促進を図ることが重要であると言えよう。

3 会議プログラム

今年の会議は、初日に特別講演・基調講演・主報告・一般報告が、2日目にはパネルディスカッションが行われる。

【第1日：10月6日（木）】

○特別講演

大西 隆 氏（東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻教授）

○基調講演

唐池恒二 氏（九州旅客鉄道株式会社代表取締役社長・博多駅地区まちづくり推進組織準備会会長）

○主報告

森 博幸 氏（鹿児島県鹿児島市長）

○一般報告

佐藤真一 氏（株式会社バリュー・クリエーション・サービス代表取締役、株式会社リクルートじゃらんリサーチセンター客員研究員、社団法人日田市観光協会事務局長）

母袋創一 氏（長野県上田市長）

【第2日目：10月7日（金）】

○パネルディスカッション

<コーディネーター>

佐藤喜子光氏（NPO 法人地域力創造研究所理事長）

<パネリスト>

溝上 宏 氏（株式会社ぐるなび 取締役執行役員営業本部本部長代行副本部長兼 法人営業部部門長）

鳥丸 聡 氏（シンクタンク・バードウイング（九州経済社会研究所）代表）

松永桂子 氏（大阪市立大学大学院創造都市研究科准教授）

佐原光一 氏（愛知県豊橋市長）

伊東香織 氏（岡山県倉敷市長）

これらのセッションを通じて、地域資源と公共交通・ICTの組み合わせによる地域活性化について議論を深めていきたい。

（研究員 鳥田 桂吾）

刊行物のご案内

当センターでは、研究成果やセミナー・シンポジウムの記録を出版しています。
当センターのホームページから直接ご購入いただけます。どうぞご利用ください。

● URL <http://www.toshi.or.jp/publish/book.shtml>

● 検索

日本都市センター 報告書	検索
--------------	----

〈機関誌〉

図 書 名	発行年	サイズ	ページ	税込価格
都市とガバナンス第 15 号	2011 年	A 4	133p	1,050 円
都市とガバナンス第 12 号	2009 年	A 4	92p	525 円

〈報告書等〉

図 書 名	発行年	サイズ	ページ	税込価格
都市自治体行政の「専門性」 —総合行政の担い手に求められるもの—	2011 年	A 4	148p	2,100 円
環境税制・消費税制と都市自治体	2011 年	A 4	138p	2,100 円
基礎自治体の広域連携に関する調査研究報告書 —転換期の広域行政・広域連携—	2011 年	A 4	92p	1,050 円
オランダ・ベルギーの自治体改革	2011 年	A 5	234p	2,415 円
都市自治体における財政健全化 —財政指標の活用と公会計改革—	2010 年	A 4	162p	2,100 円
基礎自治体の将来像を考える —多様な選択の時代に—	2009 年	A 4	185p	2,100 円
自治体における公正で透明な事務執行を目指して —都市自治体の法的整合性確保に関する調査研究最終報告書—	2009 年	A 4	162p	2,100 円
法的整合性確保に向けての多面的検討	2009 年	A 4	168p	2,100 円
都市自治体の収入確保策 —増収に向けた多様な取り組み—	2009 年	A 4	195p	2,100 円
国と地方の協議の場（協議機関）の国際動向	2008 年	A 4	153p	2,100 円
都市自治体における土地利用行政の現状と課題 —合併市を素材として—	2008 年	A 4	210p	2,100 円
都市自治体の新しい外部化 —Public portfolio の提唱—	2008 年	A 4	133p	2,100 円

刊行物のご案内

図 書 名	発行年	サイズ	ページ	税込価格
分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究 一市役所事務機構アンケート調査結果報告一	2008年	A 4	370p	2,100円
人口減少時代における都市経営に関する調査研究 報告書	2008年	A 4	157p	2,100円
自治体における財政格差の諸相	2008年	A 5	113p	1,050円
地方自治の将来展望に関する調査研究 報告書	2008年	A 4	301p	2,100円
平成の大合併 都市要覧 (CD - ROM 付き)	2008年	A 4	128p	2,100円

《ブックレット》

	図 書 名	発行年	サイズ	ページ	税込価格
No.26	これからの広域連携	2011年	A 5	79P	525円
No.25	児童相談行政における業務と専門性 一みんなを支える子どもと命	2011年	A 5	125P	525円
No.24	第8回都市政策研究交流会 一都市自治体行政の専門性確保一	2011年	A 5	81P	525円
No.23	都市自治体の財政健全化	2011年	A 5	105P	525円
No.21	都市自治体の収入確保策	2010年	A 5	95P	525円
No.20	都市の地域ブランド戦略 一地域経営の新たな視点一	2009年	A 5	117P	525円

《市長の会》

図 書 名	発行年	サイズ	ページ	税込価格
第10回・第11回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 《高齢者福祉のあり方》《コミュニティの活性化》《コミュニティの再生》	2011年	A 5	158P	525円
第9回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 《地域主権改革》《効率的な行政運営》	2011年	A 5	73P	525円
第8回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 《地域医療の確保》《長と議会のあり方》	2010年	A 5	88P	525円

財団法人日本都市センターは、1959年に開設されました。

当センター研究室は、めまぐるしく動いている「地方分権の流れ」のなかで、社会と時代の要請に対応するため、中・長期的な視点に立ち、幅広く自主政策研究、受託調査研究・共同調査研究、政策研究交流、情報提供を行い、都市の発展に貢献してまいります。

くわしくは、当センターホームページ (<http://www.toshi.or.jp>) をご覧ください。

スタッフ紹介

■理事・研究室長

宮田 昌一

■庶務担当

児玉 早記子

■主任研究員

中西 規之 鈴木 潔 谷本 泰洋

■研究員

清水 浩和 島田 桂吾 村井 奏介
萩原 和宏 高橋 清泰

① このたびの東日本大震災により甚大な被害を受けられた皆様に心よりお見舞い申し上げます。一日も早い復興と皆様のご健康・安全を心からお祈り申し上げます。

この災害で、私達の生活を支えている基盤の弱さ、はかなさを考えさせられました。しかし一方では、人と人との絆の強さ、人の心ほど頼りがいのあるものは無いとも感じました。

① 本号では、『都市自治体の防災と危機管理』をテーマとして取り入れ、地域の防災や行政の危機管理の体制強化などの寄稿をお寄せいただきました。

お忙しい中、今号にご寄稿いただいた執筆者の皆様にあたたためて感謝申し上げます。

① 今年度の前半は暗い話題が多かったですが、後半は明るい話題が少しでも出てきますよう元気を出して過ごして参りましょう。

(K.H.)

〔お断り〕本誌の論文等のうち、意見にわたる部分は筆者の個人的見解です。

都市とガバナンス 第16号(年2回発行)

発行日 2011年9月15日
定価 1,050円(本体価格1,000円)
編集・発行 財団法人 日本都市センター
〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1
日本都市センター会館8階
TEL 03-5216-8771
FAX 03-3263-4059
E-mail labo@toshi.or.jp
URL <http://www.toshi.or.jp>
印刷 株式会社 丸井工文社



9784904619063



1923031010000

ISBN978-4-904619-06-3
C3031 ¥1000E

定価:1,050円(本体価格1,000円)