

2012/3
Vol.17

都市と ガバナンス

- 巻頭論文 飛び出す公務員を応援する首長連合への参加を
佐賀県知事 古川 康
- 基礎自治体・広域自治体・国のあり方
～英国における地方行財政制度～
- テーマ 都市自治体職員^の地域活動等への
参画のあり方

財団法人 日本都市センター

都市とガバナンス 第17号 目次

巻頭論文

- 飛び出す公務員を応援する首長連合への参加を……………3
(佐賀県知事 古川 康)

基礎自治体・広域自治体・国のあり方～英国における地方行財政制度～

- 「地方自治の母国」の素顔とその評価—中央集権から地方分権への道—…………… 10
(帝京大学経済学部教授 内貴 滋)
- 英国の中央・地方関係—コミュニケーションの現状—…………… 37
(専修大学法学部教授 藤田 由紀子)
- 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— (下(1))…………… 46
(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)
- 英国における国と都市の調査研究活動について
—国と地方の協議のための基礎データの収集の観点から—…………… 54
- (ノート) 日本都市センターにおける英国の地方自治制度と
その運用についての調査研究—中央政府と地方政府の関係を中心に—…………… 56
- ……………
- 都市分権政策センター…………… 72
- 基礎自治体の機能的協力に関する調査研究…………… 74

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.

テーマ 都市自治体職員の地域活動等への参画のあり方

- 自治体職員の地域活動等への参画の意義と課題…………… 75
(早稲田大学政治経済学術院教授 稲継 裕昭)
- NPO・地域団体のもつ課題と自治体職員参画の可能性について…………… 83
(武蔵大学社会学部教授 粉川 一郎)
- 地域活動等を通じて成長する自治体職員…………… 89
(JR 東日本商事調査役 元埼玉県職員 加藤 ひとみ)
- 「都市自治体職員の地域活動等の参加に関するアンケート調査」の結果について …… 95

<市長の会>

- 第12回 国のかたちとコミュニティを
考える市長の会…………… 104

<都市の調査研究活動等>

- 第2回都市調査研究グランプリ(CR-1
グランプリ)…………… 106
- 2010年度都市自治体の調査研究活動
について…………… 119
- 沖縄自治体職員ネットワーク…………… 123

<調査研究報告>

- 都市自治体の予算編成手法に関する調
査研究—最先端予算編成—…………… 125
- 鹿児島県鹿屋市「やねだん」(通称)
における取組みと住民意識の変化につ
いて…………… 132

<調査研究紹介>

- 都市自治体行政の専門性に関する実証
検討…………… 145
- 新時代の都市税財政に関する調査研究
…………… 146

- 高岡市発達障害支援ネットワーク調査
研究…………… 147
- 関西方面の学識者と実務家との研究交
流会…………… 148

<政策交流イベント>

- 第73回 全国都市問題会議…………… 149
- 第11回 市長フォーラム…………… 150
- 第11回 都市政策研究交流会開催… 151

- これからの日本都市センター
～公益財団法人への移行にあたって～
…………… 152
(財団法人日本都市センター理事長 高松市長
大西 秀人)

- 刊行物のご案内…………… 154
- センター紹介・編集後記…………… 156



巻頭論文

飛び出す公務員を応援する首長連合への参加を

Participation in the association of local government leaders
who support public officials out into the community



佐賀県知事

古川 康

Governor of Saga Prefecture Yasushi Furukawa

Recently, the number of public officials working actively for the community has been increasing. Under the idea of the new public commons, many people now recognize that not only the government, but also NPOs and NGOs are important partners to achieve the public interests. Since I became the governor, the Saga Prefectural Government staff have been evaluated on community/NPO activities and asked to capitalize on the experience from their activities. I believe their activities will help meeting the expectations of the public of today. Many local government leaders have formed an association to support public officials out into the community. I heartily wish that this movement continues.

はじめに

2011年3月17日、「地域に飛び出す公務員を応援する首長連合」が発足した。会員数39人（発足時）。その名のとおり、公務員が自分の時間を活用して、一国民、一地域住民として、職場や家庭における役割に加え、プラスワンとして、社会貢献活動、地域づくり活動、自治会、PTA、消防団、NPO法人などの活動に参画することを応援しよう、という首長の集まりである。

公務員が法令に従い、仕事をこなしていくべきことはおよそ当然のことであるが、それを越えて、1人の住民としての地域活動を行っていくことは、国民、地域住民と思いを共有し、ひいて現場の国民目線、住民目線で行政を推進することにつながると私は考えて

いる。

こうした飛び出す公務員を応援する首長のひとりとして、なぜこうしたことに思いを致すようになったのか、そこからスタートしてみたい。

1 ある名刺から

(1) 沖縄県で

1982年4月に私は当時の自治省に入省、同年7月に沖縄県庁勤務となった。そのとき印象的だったのが当時の沖縄県の市町村の職員の方の名刺に自宅の電話番号が書いてあることが多かったということだった。なぜ自宅の番号が書いてあるのかお尋ねしたところ、「役場に電話しなくて家に電話してくる人がいっぱいいるから」という答えだった。それ

だけでなく、市役所・役場の人たちは、バレーボールの審判やら学校関係の手伝いやら地域の行事、市としての行事などに、どこまでが仕事でどこまでが仕事じゃないのかがわからないぐらいいろいろ現実にはやっておられるということを目の当たりにした。そしてそれは沖縄県だけのことではなかったことを後になって知った。

当時「地域に飛び出す公務員」などという言葉はなかったし、ご本人たちもそういう意識を持ってやっておられたわけではないけれど、それがある程度当たり前だった時代、当たり前だった地域があったということは言えると思う。

(2) 長野県で

私がお世話になったのは長野県庁だった。1987年から5年間勤務したが、「ふるさと創生」の波が列島全体を襲っていたころで経済的に元気がよかったということもあって各地域に地域づくり団体というのがたくさんできた。その地域づくり団体の方々、元気な住民の人たちと一緒に仕事をしていくということを長野県時代に経験した。あのころは市役所や役場に元気な若手職員がいて「あの町にはあの人がいる」と固有名詞で語られる方々もあちこちにおられた。これはまさに「地域に飛び出す公務員」の走りだったのかもしれない。

私はそういう公務員の方々と接していて、こういう人たちが単に給料をもらっているから仕事をしているのではなく、自分の町や地域のことが好きでなんとかしたいという気持ちがあるからいわば地域に「飛び出して」い

ろんな活動をされているのだということに感じ入った。多くの場合そういう公務員はずっとひとつの土地に半永住することになる。そういう土地の中で目立つ活動をするの大変さがわかるだけに心から敬意を表していた。

2 プラスワン運動

(1) 地球市民の会との出会い

ア 地球市民の会デビュー

そういう時代の中、自分自身もいわゆる地域づくり活動の一員になりたいという思いが起こり、私は、佐賀県佐賀市に本拠を持つ「地球市民の会」という国際交流の団体のメンバーになった。理事ではなく一会員として会費を払ってその会に賛同するメンバーになったということだ。私にとって佐賀県は出身県ではあったが当時は佐賀県に住んでいるわけではなかった。だから佐賀県庁と関わりがあることもなく純粹に一会員として民間団体の仕事の進め方の面白さを発見することができた。国際交流を推進していく、というのは行政であれ民間団体であれその目標に大きな違いはない。何がどう違うのかといえば、私の感じでは、行政は「必要性」と「公平性」の議論を盛んにするが、この団体は必要性というよりは「やりたいことはやるがやりたくないことはしない」、公平性についても「気づいたところ、知っているところ、に対してやっていく、それでよい」という考え方だった。

自分の目の前にある、なんとかしたいことをなんとかしていく、というシンプルなものの考え方とそれが実際に実現していくダイナミズムに私は驚いた。その団体は、タイの貧

しい地域の子供たちが学校に行けるようにするという奨学金助成のプロジェクトを進めていた。(いまもそうだ。) 難しいことは抜きにしてそれだけのために寄付金を募り、事業を進めていく、というやり方だった。

イ タイの現場にて

年に一度はタイの現場に行って現地で話をするスタディツアーも行われていた。

ある年のスタディツアーではこんなことがあった。支援をしている学校の校長から、奨学金のおかげで学校に来る生徒は増えたが雨の日には来ない子が多いという話が出た。それは雨具を持ってない子が多いからというのがその理由だった。

それを聞いて地球市民の会では雨具を送ろうと動きはじめお金を集め雨がっぱを送った。傘にしなかったのは傘は壊れると直すのが大変だからだった。翌年、やはり同じスタディツアーが行われその学校に行き校長に会ったところ校長から「おかげで雨が降っても学校に来る子どもがふえました。」という報告があった。

よかったよかったという話なのだが、校長の話には続きがあった。「でも、この間、雨具を持っているはずの子どもが濡れてきたんですよ。おまえ、かっぱ持っているだろう。どうしたって聞いたら、お父さんに渡してきたって言うんです。何でそんなことしたんだって聞いたら、自分が朝、家を出て学校に向かうときに、ふと見たらお父さんはもっと早くから外に出て畑で農作業をしていた。自分は1時間も歩けば学校に着いて、屋根の下で勉強すればいいから日中は濡れずに済む。

でも、お父さんはずっと1日じゅう雨の中で濡れながら仕事をしなくちゃいけない。これは自分よりもお父さんに渡したほうがいいのではないかと思ってお父さんに渡してきました、と本人は1時間濡れて学校に来ているんです。」

雨がっぱはたかだか100円か200円ぐらいのものだが支援をしていることによって得ているものはタイの子どもよりも自分たちのほうが大きいのではないだろうか。そういったことを私自身として感じた。

ウ 台湾にて

また、地球市民の会の活動の中でこういうこともあった。ある会員の方がタイの子どもに奨学金を送り続けていた結果、その里子がタイで就職して、その後転勤で台湾に来ることになった。お祝いをしようとその会員の方は台湾に出かけて行って祝賀会をやった。

その祝賀会のとき、その元・里子の人が「自分に弟がいます」という話をした。それまで支援をしてこられたその会員の方が、「あなたも成長したことだし、弟さんの面倒、僕が見ますよ」と言った。ところがその申し出に対するお兄さんの返事は次のようなものだった。「ありがとうございます。おかげさまで私は奨学金をもらえたので学校に行くことができ就職することもできて、そこそこの生活ができるようになりました。だから、自分の弟の面倒は自分で見ます。もし、誰かの面倒を見てもいいという気持ちを持っておられるならばほかのだれかにそのお金を出していただけませんか」。

エ 地球市民の会から学んだこと

行政からの資金が1円も入っていないところでこれだけ実のある国際交流ができています。

お話を聞かせていただきながら、私は民間の活動のすばらしさをあらためて感じた。

こういう経験から、私は、こうした民間の活動の中に学ぶことがたくさんあると思うようになった。そしてそういう活動をする人、こういう経験をする人がふえていくということは、日本にとっても、佐賀県にとっても、佐賀市にとっても、決して悪いことではないはずだ。いや、むしろこういう経験をする人がもっとふえていかなければいけないということを私は感じるようになった。

公益的なことはすべて役所が独占すべきではない、というのは最近でこそ当たり前前の言葉になったが、私は20年前ぐらいからそういった思いを自分の活動を通して感じていた。だからこそ、自分が首長になったときに、ぜひこういう思いを同じように職員の人たちにもしてほしいということを考えたのだった。

(2) 佐賀県庁のトップとして

ア 2003年当時の佐賀県庁

2003年、私が知事に就任したころ、当時の佐賀県庁は、例えば県庁職員が地域での活動—いわゆる市民活動、NPO活動などそういう活動に参加するということについて人事当局が褒めたたえる文化はなかった。むしろ、公務員は幅広く仕事をしていかなくちゃいけないからどこか特定の団体に自分自身が属していると偏ってしまう。だから、そういう団体には入るなという文化が主流だった。

イ 地域活動のすすめ

私は、それは違うということを就任してから訴えた。伝統的な意味での地域の活動であれ、NPOなどそういう志の縁（えにし）で集まった団体の中に入って行って活動することであれ大いにやってくれということを私は訴え続けている。公共的な活動をする団体の人たちの気持ちや活動のやり方を行政との違いを肌でわかってほしいと言いつけている。何が違うか、といえば例えば組織文化だ。役所というところは日本でいちばん組織が機能しているところ。上司の言うこと、決定したことはちゃんとやっていくという文化がある。それ以上に厳格なのは「担当」かどうかという点。その点、NPOや地域の活動というのはそんなに厳格なルールや統制がとれた姿では行われていないのが普通だ。

ウ 公務員との違い

今日決めないとだめと言っているのにちっとも人が集まらないとか、一体この責任者は誰なのと聞いても答えられないとか、役所から見たときに本当に大丈夫かと思うこともある。でも、「1日8時間週5日有給でその仕事をやるというために公務員として雇われた人たちの集団」とはちがう人間たちの集まりは、役所の人が思っているような形で一直線では動いていかないこともままある。ふらふらしながら、もごもごしながら、それでも何とかかんとか、自分たちがめざしたいこと、やっていきたいこと目がけて進んで行く。それでもけっこう行けたりする。そういった感覚というのを、職員の1人1人がなるべく多く身につけてほしいというのが私の気持ち

だ。それに「プラスワン運動」という名前をつけて、このことをずっと職員に対して訴えてきた。プラスワンとは、職員は、職場での役割と家庭での役割に加えてプラスワン、地域での役割というものも果たしてほしい、という意味だ。

(3) プラスワン運動で佐賀県職員はどう変わってきているか

こういうプラスワン運動によって佐賀県庁でどういう変化が生まれてきているかといえ、以前から地域活動やNPO活動をやっていた人たちについて、これまで肩身が狭かった感じがあったのが大手を振って言えるようになったという話を聞く。

また、こうした社会との接点を大切に考える方が普及したおかげで、東日本大震災のときにも職員は何も言わなくてもとてもいい発想と動きをしてくれた。佐賀県は発災した翌日に県庁に支援物資の受付窓口をつくった。その時点で県庁そのものが支援物資を受け付ける窓口をつくったところはなかった。だから全国各地から支援物資が佐賀県庁に送られてきた。九州各県はもちろん埼玉県の人からも荷物が送られてきたりもした。こういう発想は職員から出たものだったし、また、佐賀県は対口支援で宮城県を主に支援していて、その中でも特に気仙沼市に集中的に支援に入っていたが、誰が行くか、手挙げ方式で行きたい人が行くということで実施した。

一方、市町の中には、手挙げではなくて人事当局からの指名で来た人もいたが、やはりやる気が違う印象は受けた。自分が行きたくて来た人は、仕事がなくとも探す。どうやっ

たら役に立つかということを考える。困って、いそうな人を見たら、どうしたんですかと声をかける。「実はずっとブログをやっているんだけど、ネット環境がないからだめで困っている」と聞けば「ではあした来る職員のパソコンは無線使えるからそれでブログを書いたらどうですか」というサジェスチョンをしたり、頼まれたこと、言われたことをやるというのではなく、今自分たちがここにいることでどうしたら役に立っているのかということ、より進んで声をかける、動くということをやってくれた。こういう動きの良さのバックグラウンドにはプラスワン運動があると思う。

3 飛び出す公務員と首長連合

(1) 首長連合発足

佐賀県ではプラスワン運動として行ってきた職員の地域活動支援だが、ほかの地域にもそういう元気な公務員、いわば「地域に飛び出す公務員」とでもいうべき人たちのネットワークがいろんな形ででき始めた。そういう人たちが地域を超えて、公務員といういろんな法律的な制約を持っている中で、何をやっていくのか、どうやっていけばいいのか、何が悩みなのか、どう解決したらいいのかということを考えようというネットワークが広がりを見せているのは大変素晴らしいことだと思っていた。

そして、その人たちの勢いに押される形で、今年、職員だけではなくそういう職員を応援しようという気持ちを持つ首長たちもネットワークをつくったらどうかという話が盛り上がってきて、それが「地域に飛び出す公務員を応援する首長連合」となった。

首長連合のサブテーマは「公務員よ！飛び出せ！やり出せ！頭出せ！」。これがまさにめざす姿。さらにそのサブテーマをイメージしつつ、朝来市役所の馬袋さんが市民の方と話してこの首長連合のシンボルマーク（かたつむりマーク）を作成してくださった。飛び出して、やり出して、頭出すと、いろいろあるかもしれないが、カタツムリのように、何か言われたときにはちょっと頭を引っ込めておけば、またみんな忘れるから、また頭を出していけばいいということで、何遍言われても、どんなことがあっても、あきらめずに出し続けるということが必要なのだと思う。そしてそういう職員をしっかりと応援するから、というのが首長連合の集まりなのだ。



飛び出す連合シンボルマーク

(2) 考え方と思い

そういう基本的な考え方のもとに、私は「地域に飛び出す公務員を応援する首長連合のお約束」というものを書いた。

例えば「お約束 その2 設立の思い」にはこうある。

「首長連合は、公務とは別にプラスワンで、一住民として役所を飛び出して地域でのさまざまな活動を行う公務員（以下「飛び出す公務員」という。）を応援するために設立しま

した。住民との協働（又は新しい公共）の実現を目指して。

飛び出す公務員として活動をしていると、時として（又はしばしば）なんとなく居づらい思いをしたりして、自分はおかしなことをしてるんじゃないだろうか、と思うことがあります。そういうときに職場に理解ある上司がいてくれればとても大きな支えになります。それが自分の任命権者である知事や市町村長であればなお力強いものがあると思います。こんな私でもお役にたてるのであればその飛び出す公務員を応援しよう、という首長は、ある意味めずらしいのかもしれませんが。飛び出す公務員は正しい！そしてその人たちを応援しようという自分たちはもっと正しい、と信じる首長が集まってそれぞれの地域で行動しよう、というのが首長連合設立の思いです。」

4 地域に飛び出す公務員の悩み

あらためて定義するまでもないのだが、地域に飛び出す公務員とは「公務とは別にプラスワンで、一住民として役所を飛び出して地域でのさまざまな活動を行う公務員」のことを言う。これからの時代、こうした飛び出す公務員が新しい地域や行政を作っていくためには必要だと私は考えているし、だからこそ応援することを決めている。ただ、飛び出す公務員というものを想定してなかっただけに制度が追いついていないところがいろいろある。

ア 職員はNPOの理事になれるか

例えば「職員がNPOの理事になることが

許されるのか」という議論もそのひとつ。

以下具体的に。佐賀県では「志の縁」で作られたNPOのような志縁組織と自治会などの地域的な地縁組織を合わせてCSO（市民社会組織）と呼んでいる。あるとき、CSO活動に参加している熱心な職員をまさにそこに着目して県民協働課の係長にした。「あなたが自分で今実践していることや感じていることを通して仕事をやってくれ」という趣旨の人事だった。ところがその課はCSO活動を実践している団体に対して補助金を出す課でもある。係長になったその人物が所属している団体も補助金の申請をすることになった。これをどう考えるか、ということが問題になった。

そもそも彼自身は異動で来たときに上司に対して、自分はこういう団体の理事をやっているけれども、続けていいのかどうかということについて相談をしていた。上司は職員課に相談をした結果、「1勤務時間中はやらない 2有償ではやらない 3政治活動には使わない」という基本的にこの3つを約束した上で了解をとって、引き続き理事であり続けることができていたのだが、補助金の申請のときになって、これまたどうするかということになったのだった。相談を受けた上司（＝課長）は結果的にこういう判断をした。「あなた（＝当該係長）は、県民協働の活動を推進する係長だ。補助金を出す係は別。補助金の審査はそっちでやる。あなたが補助金の審査をやるわけじゃないから大丈夫」と言って補助金の申請を出させた。結果的にはその団体に対する補助金は認められた。これが佐賀県庁におけるひとつの実例だ。

イ 別の考え方も

この例をネット上のやりとりで紹介していたら、そのことについて全く別の自治体の飛び出す公務員の人から逆の報告も来た。「自分はあるNPOの理事だったがそれと関係の深い部署に行ったときに自分から申し出てNPOの理事を辞した。いろいろ言われるのが嫌だったから」という報告だった。どっちが正しいかということはないだろうと思う。法律的にはこのことについて地方公務員法には規定はない。勤務時間中に有償で別の団体のために働いていたらそれはアウトだというのは誰でもわかる。そうではなく、勤務時間外にそういう団体の理事になるということがそもそも大丈夫なのかとか、その団体と密接な関係にある仕事をする立場になったときに、そのNPOの理事を辞すべきなのか、あるいは会員であってはいけないのかということについても規定はない。そういうことを想定していなかったのではないか。私たちがひとつひとつの事例を積み重ねていかなければならないと思う。

5 飛び出す公務員のこれから

この地域に飛び出す公務員を応援する首長連合の活動は始まったばかり。ただ方向としては間違っていないだろうと思う。地域主権時代、権限と財源は法律や予算で自治体に移管されているが、人間だけは自分で育てていくしかない。これからの自治体は、飛び出す公務員の人たちの活躍が期待されている。もっともっと増えて欲しいと思う。

「地方自治の母国」の素顔とその評価

—中央集権から地方分権への道—

The Real Face of The Homeland of Local Democracy

帝京大学経済学部教授 内 貴 滋

Professor, Faculty of Economics, Teikyo University Shigeru Naiki

The UK is the homeland of local democracy. Japan learned a lots of things from the UK. However many leaders of the British local authorities complain that the UK is the highly centralized country. What is the truth?

“Is the UK centralized or decentralized?” In this article, the real face will be cleared up by the comparison between the UK and Japan. We should learn the essence of the both countries with each other in order to develop the local autonomy.

はじめに

2011年11月16日女王エリザベス二世は地域主義法 (The Localism Act) に裁可を与えた。この法案が英国下院に提出されたのは2010年12月13日であるので、実に1年近く国会での審議が行われ、上院と下院での修正審議を経て成立したものである。

この法は「中央集権から地方分権へ」の制度構築をめざすものと言えるが、なぜ今頃になって英国でこのような法律が必要なのか、と首をかしげる人々も多いのではなかろうか。

英国は中央集権国家であったのであろうか、と。

議会制民主主義発祥の地である英国は、一般的には「地方自治」の母国といわれている。地域のことは地域住民が自らの責任で決める。教会とパブ (居酒屋) に集まり、地域の人々が共通な問題を話し合い自らのことを決定しそして実行していく。まさに、民主主

義は村や町から広がっていった。

英国の政治学者 J・ブライスは「地方自治は、民主政治の最良の学校、その成功の最良の保証人」と述べているが、かつて我が国でも英国は「地方自治の母国」として紹介された。

しかし、英国自治体関係者は、そう聞くと一応に驚き、日本国憲法に謳われる地方自治を尊重する日本こそ地方自治の国であり、逆に、英国自治体は中央政府に残された「最後の植民地」ではないかと自嘲気味に評価を下すのである。果たして実態はどちらなのであろうか。

2010年5月総選挙において政権交代が行われた。3期続いた政権与党の労働党は第二党に転落し、保守党が第一党となった。しかし、その議席数は過半数には達せず、第三党の自民党との連立政権となった。これは、当時、ギリシャを除き欧州一の財政赤字の状態を脱却するため強い政府を国民が望んでいる

との認識のもとに、連立政権を樹立することに政党はもとより、マスコミも有識者も賛同したためである。基盤を広げた連立政権こそ、国民の多様なニーズを吸収して適切な政策を展開できる安定政権をもたらす、としたのである。この結果、英国史上初の本格的連立政権の誕生になった¹。この連立政権の政権合意政策として新たな地方分権改革が地域主義法のもとに実行されようとしているのである。地方分権の政策は時の政権により、その都度根本的な改革が繰り返されてきた歴史を持つ。その改革の内容は、自治体の基本構造（一層制か二層制か）、首長の選挙のあり方、自治体の内閣と議会の関係など根本的な基本事項にまでおよび、国会審議を通じて改革が実施されてきている。全く正反対の政策もある。一貫したものもある。しかし、同時に、そこには英国の自治に対する本質的な考えを読み取ることもできるように思う。

本稿は、英国の地方自治について保守・自民連立政権の目指している最新の地方制度改革を含め日本と比較し実状と背景を分析し、その特色を論述するものである。そして、「地方自治の母国」から学ぶべきこと、我が国が誇るべきことを明らかにしたい。

1 英国という国

筆者は、かつて外交官として、また、日本の自治体の代表として足かけ8年英国に在住し英国と英国人を深く尊敬している。英国は議会制民主主義発祥の地であり、自由主義を標榜し、産業革命を経て大英帝国を築き、資

本主義の問題が深刻化するのに対して「ゆりかごから墓場まで」を掲げて福祉国家の先駆的役割を担い常に世界をリードしてきた。また、ニュートン、ワット、ダーウィンやノーベル賞受賞者の数が世界一に象徴されるように、国家構造や政治理念の面以外の科学、文化、哲学などの幅広い分野においても、英国人の果たした歴史的功績は計り知れない。

一方、人々は時代に流されず、伝統を重んじ、自分の家の樹ですら勝手には切れない、という規制を進んで甘受し自然環境を含めた祖先から受け継いだ英国を大切にしている。

世界を植民地にした歴史を自虐的にとらえず、誇り高い紳士の国として、凜として世界からの尊敬を勝ち得てきた。

また、成文法や主義・イデオロギーの時代にも、成文憲法をもたず、慣例という先人からの蓄積を踏まえ、民主主義の基本は三権分立という我が国では当然視されている概念にも固執せず、現実性を直視し、具体性や実質性を重んじ、したたかとも言われる英国人気質を形成してきた。英国上院（貴族院）は、民事・刑事の各裁判所から上訴を受理する管轄権を有し最高裁の機能を有してきた。大法官（Lord Chancellor）は内閣と進退をともにする政府閣僚であるとともに、最高裁の長であり、上院（貴族院）の長である。すなわち三権のすべてにかかわってきた。（もっとも、2005年に至り改革法により司法権が分離され最高裁が創設されたが）三権分立を唱えたジョン・ロックを生んだ国が三権分立が明確でないのは不思議である。

¹ 内貴 滋「英国総選挙と連立政権の成立」地方自治 2011年7・8月号巻頭論文 参照

しかし、だからと言ってイギリスが民主国家でない、という論者は一人もいない。内閣法がなくても総理大臣は慣例によって女王陛下に任命され内閣を組織するのである。英国は三権分立の国というよりは議会主権の国会中心の国である。フランスの政治学者ド・ロルムが「議会は女を男にし、男を女にすること以外は何でもできる。」と述べたことに象徴されるように、英国の実質的な最高機関である。この状況は地方政治においても同様であり、英国の自治体は、例えばリバプール市は Liverpool City Council と言うように、議会 (Council) 自体が自治体なのである。英国自治体は中央政治と同様、政党政治であり、議会議員選挙での多数を獲得した政党が支配政党となり、そのリーダーが市長となる。(後述のように直接住民の選挙で市長を選ぶ自治体はわずか 13 自治体にすぎない。) 二元代表制などということはなく、支配政党とそのリーダーが自治体を代表するのである。この点は極めて明確であり混乱はない。

我が国のように、中央政治は議院内閣制で、地方政治は公選首長制・議会制というのではなく、中央、地方双方とも政党政治に基づく議院内閣制である。

2 英国と日本の自治制度の比較

英国自治体関係者が自らの自治を「大英帝国最後の植民地」と自嘲する所以はどこにあるのだろうか。ことの本質を理解するためには、日本の地方自治と比較する観点で、英国地方自治の実情と背景を分析していくことが有意義と考えられる。そして、併せて、日本英国それぞれの地方制度の特質を評価するこ

ととしたい。

(1) 英国の自治と日本の自治の相違点

英国と日本の自治を大胆に比較すると、次のように整理される。

ア 名称の相違

日本の自治体は地方自治政府 (Local Self-Government) だが英国は地方政府 (Local Government) である。

イ 国家構造の相違

日本も英国も共に、立憲君主制であるが、英国は、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドで構成する連合王国である。

ウ 憲法上の保障の有無

日本には成文憲法があるが、英国にはない。自治体の地位については、形式的には日本の優位は明確である。その論拠の最大のものは憲法上の保障の有無であろう。後述するように、これは実質的にも大きな違いをもたらしていることも事実と思う。ただ、コンスティテューション (Constitution) と呼ばれる基本的考え方は英国においても存在するので、その点は注意が必要である。

日本国憲法は成文憲法で、しかも極めて改正が困難な硬質憲法に分類される最高法規である。その中で地方自治の本旨を謳い、制度的保障を与えていることは、非常に高いレベルで日本の統治構造に大きな安定性をもたらしていると言える。もともと、統治の主体である中央政府と自治体の相互関係については

時の権力がどの程度の自由度で変更できるかは極めて重要かつ根本的な問題である。日本の場合は歴史の教訓の中で、権力の集中を三権分立で抑える一方、国と地方の関係においては、住民に直接選挙される首長制・議会制のもとで、「地方自治の本旨」に基づく制度保障を憲法上の要請としたわけである。英国の場合はその時々々の国会がすべてを決めると言っても過言ではない。

工 法律上の制約の有無

地方自治制度については英国議会が制定する法律及び慣習法がその拠り所となっている。

英国では、日本と大きく相違する点として、自治体の権限の制約がある。具体的には、英国の自治体は原則として、法律により個別に授権された事務のみを処理できる（1972年地方自治法（Local Government Act 1972）など）。そして、授権された範囲を超える行為は権限逸脱（Ultra Vires: アルトラ・バイアリーズ）の法理により違法となる。違法と判断されるためには、住民若しくは監査委員会からの訴えに基づき裁判所が違法性を認め、その旨を宣言することとなる。

しかし、上記のルールに対し大きな変更が行われた。2000年地方自治法（Local Government Act 2000）より、地域社会及び住民の福祉の増進に関する三分野（経済、社会福祉、環境）の政策を一定の制約の下で自由に実施し得ることとされた。これでも、日本に比べれば著しく所掌範囲は狭いが、英国地方自治にとって画期的な大いなる進展であった。そして、後述のとおり、地域主義法

は自治体に「包括的権限」を与える改正に踏み切り、日本の制度に大きく近づくこととなった。

オ 地方構造の相違

日本は県、市町村の例外のない二層制である。もともと英国もカウンティ（県）とディストリクト（市町村）の二層制であったが、1973年に北アイルランドが、1996年にはスコットランドとウェールズが一層制となった。イングランドにおいてはサッチャー政権により大都市圏の県が廃止されて一層制となった歴史を反映し、大都市圏においては一層制が非大都市圏においては二層制が多く、双方が混在している現状である。今まで地方自治改革の試みはあった。都市圏論、効率論、住民への説明責任、住民サービスのあり方などの理論に裏づけられて、非大都市圏においてもユニタリーと言われる一層制自治体への集約が意図された。しかし、ユニタリー自治体が多少増加したものの地方構造の一層化は徹底されず、二層制と一層制が混在することに変化はない。

なお、英国には最も住民に近い First tier として課税権を持つパリッシュがあるが都市地域にはないこと、権能が限定されていること等から通常、地方構造には含めない。ブレア・ブラウン労働党政権の改革により、ロンドンを含むすべての地域にパリッシュと同様な組織の設立が可能となったが、それは、地域の選択に委ねられており、すべての地域で設立されるとは限らない。また、その権能も地域により相違する。したがって、改革後も日本で言う「基礎的自治体である市町村」

は英国ではディストリクトやユニタリー自治体であることに変化はないであろう。この点、地域主義法成立後も同様である²。

また、Regional レベル（イングランドを9つの地域に分けるもの）の地方議会である地方審議会（Regional Assembly）を自治体の層に含めることについては、公選議員による議会を持たないことから否定されているが、仮に将来、地方議会出身者（全体の70%まで）に公選制がとられたとしても、その公選議員の割合や合同機関的性格を有する機能等から有識者の間では、否定的見解が多い（労働党政府の当初の目論見は、従前の地方審議会を公選制にして広域自治体とし、そのもとにユニタリーの一層制自治体を置くことだったが、失敗におわった³。）なお、後述のとおり連立政権は地域主義法を通じて地域審議会を廃止し、地域戦略計画策定機能を自治体に返還する政策を採った。

カ 規模の相違

2011年現在、平成の大合併により、日本の市町村数は1719になったが、それでも英国の基礎的自治体数468に比べ遥かに多い。一団体あたりの人口も日本は7万人であり、英国の128万人と比べその規模は小さい。また、英国は住民を代表する地方議会議員数も相対的に少ない。

キ 権能の相違

日本は内政に関するほとんどの権限を有す

るのに対し英国は長らく法律により付与された権限に限定されていた。しかも、最近の歴史を見ると、国民医療サービス（NHS）が国営化されたように、地方自治体の事務は国、独立行政法人など他の機関に移管されるなどして減少している。

その推移を記せば、病院・診療所に関する業務のNHSへの移管（1946年）、市営ガス事業の国有化（1948年）、地方水道事業の地方庁への移管（1973年）、救急サービスのNHSへの移管（1973年）、総合高等教育の移管（1980年、1992年）、地域コンサルティングの民営化（1993年）、コミュニティ・ケア改革（民間セクター活用により自治体は供給者から調整者へ移行）（1993年）、地域計画権限の地方計画庁（Regional Planning Body）・地域審議会への権限委譲（2004年）などが行われ自治体の権能が移譲・移管されていった。また、保健に関する自治体の役割は社会福祉の一部に限定され、2006年の教育改革で学校教育の主体の地位を奪われたのである⁴。

ク 経済的地位の相違

日本は中央・地方政府全体（社会保障基金を含む）でGNPの24%を占め、そのうち地方は13%と中央政府（4%）の三倍と連邦政府並の高い割合を誇る。英国は中央政府がGNPの40%に対し地方の占める割合は9%にすぎない（英国自治体の歳出総額は2004年度1302億ポンド（約27兆円）であり国を

² 内貴 滋『英国行政大改革と日本』ぎょうせい、2009年（以下 拙著という） 第3章「英国自治体の再編の動向」 参照

³ 拙著 第4章「イングランドにおける地方分権施策の動向」41頁以下 参照

⁴ 内貴 滋「イギリスの国・公営企業と民営化政策」自治研究64巻1号・3号、1987年、教育改革については拙著第11章「教育改革」176頁以下 参照

含めた全公共支出の約4分の1、国民所得の10%を占める)。

日本においては、政府最終消費支出と公的資本形成のいずれにおいても地方は中央政府の規模を大きく上回っており、社会資本の8割以上が自治体によって整備されているのが特徴である。

ケ 地方税源の相違と自治体ごとの税率の差異

日本は地方税源が多岐にわたり、全体の歳入の40%近くを占めるのに対し、英国ではカウンシル・タックスが唯一の地方税であり、経常収入総額に対する割合は25%にすぎない(イングランド:2004年度経常歳入総額は838億ポンドのうち203億ポンドである)。すなわち、自主財源比率が極めて低く、OECD諸国の中でも最低クラスに位置する。従前、自治体の重要財源であった「非居住用資産に対するレイト(Non-domestic Rate)」(2004年度でイングランドには150億ポンド配分;補助金総額の15%)は1990年国税化され、自治体からの再地方税化の要望は見送られ続けている。

一方、日本の住民税は事実上、標準税率で統一されている実態にあるが、英国自治体のカウンシル・タックスは自治体ごとに税率が違い、毎年各自治体において予算編成時にその税率が決定される⁵。

コ 直接公選首長制の位置づけの相違

日本は議会議員、首長とも住民の直接選挙で選出されることが憲法上の要請である。英

国では、選挙制度は法律において定められ、地方議会議員は、住民から直接選挙されるが、ほとんどの市長は議会議員の選挙で選ばれ、直接公選市長は13自治体にすぎない。ブレア・ブラウン労働党政権の改革により直接公選による首長を拡大する意図がみられたものの、直接公選首長制を新たに義務付けなかった結果、現状には変化がなかった。連立政権においてもその拡大を図るため地域主義法において改正が行われた。すなわち、住民投票の実施と地方議会議員からの十分な審査を前提として、イングランドの12の大都市が直接公選市長制を実施する体制とすることとなった。しかし、今後、実際に自治体はその方向に円滑に進むかについては懐疑的な見方が多い⁶。

サ 自治体職員の法的地位と実態の相違

日本の自治体職員はCivil Servantであり、国家公務員と同様の法的地位を有するが、英国は国家公務員のみがCivil Servantであり、地方職員は民間と同様の地位である。

すなわち、英国には日本の地方公務員法のような公法上の特別雇用関係を定めた法律はなく、地方公務員は民間と同様、私人間の雇用契約に基づき業務に従事している。ただ、現実には、雇用主としての自治体当局側委員と被雇用者としての労働者側代表が締結する自主的集団協定(Voluntary Collective Bargaining)等の形で、全国レベルでの地方公務員の基本的な雇用条件が決定されており、各自治体ではこれを踏まえ、それぞれの

⁵ 内貴 滋「英国地方税改革の現状とその背景」地方税2006年2月号 参照

⁶ 拙著 第7章「直接公選首長制拡大の意図」91頁以下 参照

地域的、経済的実情を加味した上で各々の職種ごとの勤務条件を決定している。

自治体の政策を具体的に実行する事務局スタッフは事務総長（Chief Executive）を筆頭とする事務局職員である。2006年9月現在、イングランド及びウェールズで約224万人の規模であり、そのうち、女性職員が7割強を占めている。ただし、女性職員の4割はパートタイマーであり、その職種も社会福祉や教育職に多いのが実態である。

シ 地方政治における政党色の相違

日本では自治体が教育、福祉、消防など基礎的行政を担当し政党による政策の相違が少ないため政党色が必ずしも強くはない。特に首長の選挙にあたっては、行政能力などに力点が置かれるなど政党色は弱められ、「県民党」「市民党」を名乗って政党に属さない形で立候補した候補を複数の政党が支持し首長の与党となるケースが多い。

しかし、英国では地方政治も中央とおなじく政党政治である。90%の地方議会議員は政党に所属しており支配政党によって運営されていく。（政党に属さない10%の地方議会議員の多くは非大都市圏の議員である）2004年5月の統一地方選挙において保守党支配の自治体が増加し、その政治勢力が反映することとなる自治体協議会がサンディ会長（ケント県保守党リーダー）の下の運営に移行した。その際、労働党支配の一部の自治体が保守党主導を嫌い、自治体協議会から脱退した。自治体協議会という自治体の代表機関自体も常に政治の動きに敏感に反応する仕組みになっているのである。それに加えて、カウンティ

には保守党支配の自治体が多く、一層制への展開は、カウンティの廃止を伴い、労働党政権に有利となるとも言われている。したがって、保守党はその廃止には一貫して反対していた。したがって、現在の保守・連立政権では一層制への動きは凍結されている状況にある。

自治体の権限委譲、地方分権の基本的考え方は、政党に共通するものがあり、必ずしも支配政党の変更により一律に動くものともいいがたいが、その具体的戦略は中央の選挙構図と関連し各政党の戦略が展開されている。

ス 地方議会議員の状況の相違

現在、イングランド、ウェールズで2万2000人の地方議会議員（パリッシュを除く）が存在する。従前、議決機関かつ執行機関であった地方議会においては、全議員が同じ役割を有していた。2000年地方自治法の改正により議員は政策を立案・実行する執行機関としてのエグゼクティブ（内閣構成議員）と、その政策決定や執行状況を評価・監視する政策評価委員会に所属するフロントライン・カウンシラー（一般議員）とに分かれることとなった。政策責任を明確化する趣旨であるが、それでも日本における執行機関としての首長と議決機関としての議会とが明確に役割がわかれている状況とはなお相違する。

また、英国では「議員は名誉職」という観点から基本的に給与は支給されていない。（ただし、ロンドン議会（GLA）の議員には支給されている）なお、2000年地方自治法改正によりリーダーを含む内閣構成員に対しては「特別責任手当」が支給されることとなっ

たが、その額は少額であり従来の「出席手当」は廃止された。

地方議会に占める女性議員の割合は英国では30%である。日本の7.6%（2003年）に比べれば高率であるがさらに女性の進出を図る必要があるとされている⁷。

セ 住民参加

日本では、請願、首長に対するリコールをはじめ、不当支出に対する住民監査請求、条例制定の請求など住民による直接請求制度が幅広く法的権利として認められている。英国では直接公選首長制度導入の可否などにのみ住民の直接請求的制度が認められるだけで極めて限定されている。

ソ 自治政策への支援と多様性の有無

日本は、自治体の権能が広いこともあるが、一つ一つの自治体政策にも幅があり施策立案の面で、その地域に応じた多様な政策が展開され、自治体間の競争にもなっている。しかし、英国では、あくまでも施策の効果、結果こそが問われ、いかに、住民サービスが効果的に十分提供されているかどうかすべてと言える。

タ 地方構造改革の手法の相違

英国では、再編の議論は、都市論、圏域論、行政サービスの効率論など総合的な考察のもとに、展開される。日本の市町村合併が、市町村間の言わば「横の改革」とすれば、英国は

カウンティとディストリクトの双方の廃止を伴う「縦の改革」と自治体の規模、境界を改革する「横の改革」の双方を含む「縦と横の改革」である。したがって、すべての自治体が関係者であり、総合的、体系的な議論の中で、同時に再編が論じられていかざるを得ない。

日本も道州制議論が展開され、国、地方を含めた全体像の中で議論は進められているが、実際には、まず市町村の合併を先行させた。

(2) 英国と日本の地方自治の実質的評価—

英国から学ぶこと、日本が誇るべきこと

「英国の地方自治と日本の地方自治とどちらが進んでいるのだろうか」こういう質問をよく受ける。制度的比較は既に触れてきたが「実質的体験的には、どうなのだろうか」と言う問いであろう。

国際交流は単なる儀式で終わる時代ではなくなった。自治体行政においても内政事項とはいえ、自国のみの視野では済まない時代を迎えている。特に欧州では、EU統合の中でEU自体から英国自治体等へ地域振興助成が行われ、欧州地方自治憲章をはじめ国境を越えた共通の考え方が要請される。よりよい制度改革にむけて、国際会議も頻繁に開かれる。そして、英国の地方改革をはじめフィンランド、ノルウェーなどの北欧諸国の地方構造の改革が進展中である⁸。フランスの憲法における地方の位置付けはもとより、多くの自治体関係者が諸外国の制度を研究するだけでな

⁷ 内貴 滋「諸外国の地方議会の実情」地方議会人 2008年12月号 及び 内貴 滋「地方議会海外事情」日経グローバル 2008年1月・2月・3月号 参照

⁸ 拙著 付論「北欧の地方自治」296頁以下 参照

く、従前の姉妹都市もよき分析者として行政評価まで進展させようとの動きも見られる。地域住民の福祉の向上という共通な目的のもとに、日常の行政執行に努力している自治体関係者が他国の自治体行政を見た目は、より厳しく、よりの確であり、その分析、意見は多いに参考になるであろうし、逆に自国自身を認識することにもつながるであろう。

そこで、英国地方自治体事務総長やリーダー議員などの見解を示し、双方の自治の実質的分析を試みたい。

ア 地方自治の地位

英国自治体関係者にとって、日本のように憲法上、地方自治が制度的に保障されることは、悲願といってもよい。2006年の労働党大会でブラウン財務相は、次期首相候補として「英国における憲法」の制定を示唆した。さらに続けて地方自治を尊重する言葉を口にした。この言葉に懐疑的な地方関係者は多かったが、逆にジョーンズ・ロンドン経済大学教授のように期待する声も根強い。憲法さえあれば、中央政府の過度の介入を防ぎ、国と地方の安定した関係を構築する土台になると考えられている。英国自治体関係者は度重なる改革議論に振り回され、疲れ気味である。改革の内容は、自治体の基本構造（一層制か二層制か）、首長の選挙のあり方、自治体の内閣と議会の関係など根本事項に至るまで、ゼロベースから議論され、国会審議を通じて大改革が実施されて来た。憲法さえあれば、との考えは当然であろう。特に、日本以外でも欧州の多くの国が憲法を持ち、地方自治の重要性に言及していることに鑑みれば、英国

自治関係者の思いの深さも理解できよう。

イ 国と地方の関係

（ア）日本が誇るべき、自治の安定性

英国自治体関係者は、自治体と中央政府の関係は重大な関心事の一つだ。彼らは総じて、日本の中央と地方の関係を「信頼があり、うらやましい。」として、「強く、成熟した関係（strong and mature）」と見ている。

英国の自治体は権力を分担する地方政府であり、憲法上、地方自治の本旨が保障されているわけではなく、時の政権により、その都度根本的な改革が繰り返されてきた歴史を持つ。政権政党や野党の党利党略によって、自治制度に大きく変更される可能性は、常に存在する。

筆者は、住民に身近で生活に密着した行政を司る地方自治体制度が、政権の交代により右から左に、左から右にと激しく動くことは安定性を損ない住民に不安を与え、影響が大きすぎ、好ましいありかたではないと考えている。

日本は、国と地方の権力分散について、基本事項を憲法による制度保障を与え、地方自治法により自治体の権限を内政全般に認め自治を尊重することを明記している。そして、国と地方が協同連携し、行政の執行にあっている。遥かに安定性において優れている。なぜなら、地方が担当する分野は教育、福祉、生活環境、消防・警察など住民の生活の基本そのものであり、このことが政治状況により、いたずらに、大きな影響を受けることは、国家統治上も妥当とは言いがたい。

なお、日本が直接公選首長制を採用し、多

くの首長が政党色を薄くして幅広い支持を得ていることも、日本の地方自治に政党政治の激動からの距離を置くこととなり、安定性を与えていることにも繋がってよう。

(イ) 改革に対する柔軟性

しかし、このことは、逆に改革に対する柔軟性との裏返しである。英国は、国会主権の国であるので、法律改正により、その時期に最も必要とされている国民のニーズにあった政策、制度に変更できる。現在の英国自治制度の焦点の一つとなっている公選首長制についても、日本では憲法上の要請であり、これを改正するには憲法改正が必要であると知ると、英国関係者は怪訝な顔をすることが多い。直接公選議員中心の意思決定機構が彼らの伝統であり、公選首長制を憲法により一律に強制し、国会審議に制約を課すことは、柔軟な対応への障害となると考えるわけである。

また、もう一つの改革の焦点である地方構造の一層制化についても、彼らに日本の道州制議論を紹介すると、「日本では、県を廃止して英国のユニタリーのような基礎的自治体だけの一層制にできないのか。道州制はいらないのではないか。」と質問が返ってくる。2006年1月にエジンバラで開催した日英自治体会議でも、筆者の説明に多くのスコットランド自治体リーダーから手があがった。スコットランドは既に一層制構造に移行しているのである。

「日本の憲法では、県を廃止することを妨げる明文の規定はないが、学説の多くは憲法制定時の地方構造、県の長い歴史等から憲法自体は県の廃止を想定していない、との解釈

が有力である。」と述べると驚く人が多かった。

英国の中央・地方政治の実情をみると、根本的なことが、明文化されているわけではない。英国に各省設置法があるわけでもなく、時の首相が新たな省庁体制に今日から移行すると決定すれば、直ちに実施される。政党政治の持つダイナミクスを感じるとともに、その時代時代にふさわしい選択を可能にする実質を大切に政治風土を感じる。

(ウ) 交流基盤

英国の自治体関係者は、日本における中央と地方の人的交流の実情に驚きを示す。中央政府の役人が人事交流の形で、県や市の課長、部長、副知事、助役になってその自治体のために働き、自治体の職員が中央の各省の一員として権力行政や重要な白書を担当することに「不思議」と言わんばかりの表情を浮かべる。英国でも、決して皆無ではないのだが、ほとんどない。しかし、最近、英国でもその象徴的人事が行われた。それは、コミュニティ・地方省の事務次官人事である。従前は政府の各省の幹部の中で選任されることが多かったが、今回はシェフィールド市の事務総長のカースレイク氏が選ばれた。自治体の長年の経験から自治体政策の中心的役割が期待されている。また、政府の幹部が退任後、自治体の顧問や相談役として自治体行政に関わることが多くなってきた。まさに、人事交流の萌芽が生まれつつある。

英国では日本のような定期異動や定期採用は行われていない。内部異動や転出により欠員が生じた場合は、基本的に公募により補充

が行われる。行政事務のトップの事務総長などもすべて公募される。その職が必要としている資格や技術・経験などが明らかにされ、給与の年収も示される。適材が応募するに足る条件がその都度設定される。事務総長の場合、国会議員よりはるかに高給であるが、英国の場合、国、地方を問わず、「公務に従事する職員の処遇が政治家より高くなってはならない」というような考え方は全くない。一般論としては、政治家は奉仕の精神の伝統があり、また、別に職業を持っているので、高い給与は必要とされていない。ブレア首相は当時、公的セクターでは86番目という調査もある。そして、それぞれの職種・地位ごとに適材が応募するに足る条件が検討される。公務員を一律に見る考え方はない。

(工) 緊張と友好の関係

英国では自治体は、ベスト・バリュウ制度、包括的行政評価制度(CPA)制度などの行政評価制度を通じて中央政府や独立機関から常に評価の対象となり、中央政府からの介入の可能性にさらされ、緊張関係が続く。他方、行政評価の高い自治体には、監査・検査の緩和、規制の弾力化、財政支援の強化など具体的な恩恵が与えられており、言わば、努力が報いられるシステムを構築している⁹。また、自治体表彰制度等を通じて、業績を上げた自治体に対しては、全体の自治体の目標としての地位と名誉を与えている。この表彰制度は地方自治担当省庁だけで実施するのではなく、教育、警察など自治体の担当政策に係わる複数の

省庁が協力して実施する体制がひかれており政府全体で自治体を賞賛する姿勢が示される。

ウ EUの中の英国自治体と日本の中の日本自治体—自治を取り巻く世界環境の相違

地方自治といえば内政そのものと考えられがちな日本と相違し、英国では自治体行政は欧州全体の動きの中で行われている。英国はEUの中心国の一つであり、欧州自治体評議会の主要メンバーであり地方自治の骨格を定めた「自治体憲章」を批准している。したがって、この憲章の規定による様々な規制を受けている。また、英国自治体は特に地域開発の面で経済的振興が遅れている地域の振興を図る観点からEUからの助成金を積極的に活用している自治体が多い。

エ 広域政府、広域自治体の再編改革の大きな潮流

現在、欧州においては、自治体の再編や権限委譲の大きな流れがあるように感じられる。自治体の再編に際しては、英国も含め多くの国で、国と基礎的自治体の中間にある広域団体の再編、改革が中央政府の機構改革とも関連して、大きな焦点となっていることが注目されよう。日本における道州制もこの世界の潮流の中に位置付けられる¹⁰。

オ 意思形成の透明な過程と自治体の強さ

(ア) 自治意識の強さ、地方税率の違いこそ地方自治

英国では、個々の自治体が自らの主張を発

⁹ 内貴 滋「外部評価と住民の視点—英国行政サービスと新CPA制度」地方財政2006年2月号 参照

¹⁰ 注8参照

表する機会を求められることが多く、自治体は常に自らの意見を述べる。したがって、自治とは自らが考えることであり、中央政府から干渉されることはあり得ても育成されるようなものではない、と考えられている。

したがって、かつて筆者が担当した、竹下内閣の「ふるさと創生—1億円授業（自ら考え自ら行う）」のような自治体の自治を中央政府が育成するような政策はない¹¹。自治体の自主性などは当然のことであり、英国自治体は規制の緩和など中央政府の規制政策の削減と地方財源の付与など財政自主権の拡充こそ自治を広げる手段と考えられている。

また「地方税率の違いこそ地方自治ではないか」との強い意識がある。

英国の税財政基盤は日本に比べ狭いが、英国の自治体関係者は毎年地方税率を個々の自治体で決定することに誇りを持っており、地方自治とは地方税率の差異を当然生じるものと考えられている。日本のように、住民税の税率が事実上どの自治体も同じである状況は理解できにくいようだ。英国には標準税率などの考え方がない。

(イ) 透明な政策立案過程と自治体の意見表明

英国の優れている点として、新規政策の立案過程と協議過程が、透明であり、極めてわかりやすいことと、新規政策が政府から体系的に示されることである。

政府はまず改革の基本理念を示す。地方自治の分野を例にとれば、政府は2004年7月政策協議書「地方自治の10年ビジョン（10

Year Vision For Local Government）」を発表し、国と地方それぞれの権限と双方の関係についての見直し、今後10年における自治体のあり方についての考え方を表明しその基本理念を明示した。この協議書の第1の目的は、公共サービスの供給主体として自治体の果たすべき役割を見直し、どのような方法でそれが果たされるか、あらゆる立場から多様な意見を求めそれを集約することにある。また、この「10年ビジョン」は、今後の目標をまとめるだけでなく、地方民主主義とはどうあるべきかについて自由で忌憚のない意見（BlueThinking）を交換する協議の場である。これを総選挙の前に提示し、極めてオープンに自治体を含めた関係者、住民、企業等が意見を述べる機会が与えられている。そして、2005年1月、それを裏付ける五ヵ年計画「Sustainable Communities; People, Places and Prosperity（人、地域、繁栄）」を発表し同時に付属文書「活力ある地域リーダーシップ（Vibrant Local Leadership）（リーダーシップの意義と役割を示し、活力ある地域社会の形成に必要なリーダーの未来将来像を提言）」、「住民との約束と公的サービス、なぜ地域社会は重要か？（Citizen Engagement and Public Service: Why Neighbourhoods Matter?）」を発表し、同様な協議の場を提供している。その後、意見を集約し、検討分析がなされ、政府としての考え方を「地方自治白書」などの形で明らかにする。そして、関係省庁、関係自治体と協議を経て、法案化される。法案についても、その過程において、

¹¹ 内貴 滋「一村一億円構想—ふるさとに生きるあなたが主役」自治研究 65巻3号—66巻5号、1989年—1990年 参照

自治体の協同機関である自治体協議会と正式な協議を行い、国会審議を経て法律となっていく。

このように、英国は成文憲法こそないが、政策形成の過程が、透明で、政府の意見が明確に提示され、それに対し、関係者の意見も明示される。政府と自治体協議会の協議の内容、結果なども公表され、国民の目からみて極めてわかりやすい。政党もそれぞれの課程で責任者（野党の影の担当大臣など）が随時意見を発表し、論戦が行われる。

政府、自治体、政党等が、自らの立場を明確にし、堂々と協議のテーブルに着くこの方式は、それぞれの立場で責任を果たす点からも、評価されよう。

(ウ) 自治体代表機関の役割

日本でも、三位一体の改革において、政府と自治体との協議の場が設定され、協議が行われたが、行政施策全般について、そのような場が、制度的に保障されることが望ましい。英国では自治体と政府との協議は、法律により明記されているわけではないが、協議会等自治体側の要請により、必要な協議が政策、予算等決定の過程で随時行われている。なお、欧州では、オーストリアにおいて「1988年オーストリア市町村連盟とオーストリア都市連盟の役割についての連邦憲法法」において連邦政府と自治体代表機関との協議が法定されている。デンマークにおいても協定等の形で裏づけがあるとされる。

このような状況であったが、日本では2011年3月「国と地方の協議の場に関する法律」が成立し、法律上の位置づけのもとに

政府と自治体代表の協議が行われることとなった。日本が一步先じたのである。

なお、英国自治体協議会は政府と自治体の紛争に関して重要な役割を担う。業績不振自治体に対する中央政府の介入に際して、英国自治体協議会は政府と当該自治体の間に立って、政府と協議の上、自治体への助言、支援などを積極的に行い、また、実際に介入に際しては、政府からの介入決定を、当該自治体に通知し、改善計画の全過程において自治体を支援するなど、法の執行の過程に参画し、契約等にもとづく広範な権限を有する。

日本において地方六団体も将来は紛争過程の中において重要な役割を担う時代が来るのではなかろうか。

3 連立政権の地方分権政策

英国の地方自治は以上のような特色を持つものであるが、我が国との最も大きな違いは、政党政治の結果、時の政権により大きな変遷を遂げてきたことである。

2011年5月の政権交代により、再び地方自治政策も変革されることとなった。

もちろん、基本的には維持されている部分も多いが、連立政権の基本姿勢として前労働党政権を中央集権の政策を推し進めてきたと批判し、保守・自民連立政権は、地方分権への転換を図ることを掲げ、いくつかの重要な点で制度改正を行った。

(1) 連立政権の基本姿勢

地方分権については連立政権発足時の合意文書に次のように明確に位置づけられている。

「連立政権は『大きな政府の時代は終わった』との確信を共有している。中央集権、トップダウンは失敗であることは明らかだ。連立政権は、今こそ英国において、権力の分散を図る時期を迎えたと信ずる。政府が、人々が、より良い生活をもとめて一緒に行動することを支援することが唯一の、成功する道である。要するに権力と機会を中央政府内に内蔵させるのではなく、住民に分散することが我々の目標である。」

(2) 構造改革計画草案の提出

コミュニティ・地方省は2010年7月、地方分権政策等に係る「構造改革草案プラン」を発表した。2010年の総選挙の公約でも明らかかなように、従前より中央政党としての保守党と自民党の地方分権や地方政策はかなり相違する点が多かったのだが、この草案は、連立政権を構成する保守党と自民党の従来の政策の調整を行い、連立政権として、「地方分権を含む」中央政府と自治体との関係の新しい方向を示すものとして極めて重要なものである。この草案では、理念とともにそれを裏付ける政策項目とスケジュールが示されている画期的なものではあるが、具体性に欠けるものや、政策項目相互間で矛盾すると思われるものもあり、また、今後の検討を必要とするものも多い。以下、その主要な内容を整理すると以下のとおりである。

ア 構造改革計画草案の意義

従来の労働党政府によるトップダウンによる目標設定制度や中央政府の過剰介入を廃止して、この草案により、連立合意に盛り込ん

だ改革を関係省庁に説明責任を果たさせ、実行するものである。草案に盛り込まれた改革は、政府の従来のあり方を逆転し、中央省庁から権限を住民と地域社会に移譲する。住民は、地域における民主的な説明責任、競争、選択、社会的な行動という仕組みを通じて、国と公共サービスを改善する力を手にすることとなる。

イ 目標

目標は地域主義（Localism）であり、地域社会において協働する地域住民によってもたらされる真の改革である。

コミュニティ・地方省が、政府を代表して、中央から地域住民への根本的な権限移譲を主導する。人々により多くの発言権、選択権、地域の施設やサービスの所有権を付与することとすることで、地域の決定を市民生活の当然の一部とする。行政機関の透明性を高めることで、人々は今何が行われており、誰が何のために公金を費やしているか知ることとなる。人々は、公共サービスについて、より少ない費用でより多くの成果が得られることを望んでおり、我々はこれを実現させるため、自治体の自由度を高めることとする。これらにより、住民は地方議会や首長の存在意義を認識につき、住民や地域企業により地域が活性化されることとなる。

この改革を行うのは、自らに影響を及ぼす決定については自らコントロールする権利を、人々に持ってもらいたいからである。我々は、人々が自らの生活に責任を持つことになることを信じている。基本となるのは、もはや「大きな国家」（The Big Government）で

はなく、家族や社会の責任と市民的自由がより強い社会を創出する「大きな社会」(The Big Society)である。バランスを取り戻した、より小さな政府が人々の生活を改善し、革新が花開くよう促し、人々に市民としての誇りを持たせる。

地域主義の邪魔になる障壁を取り除くことによって中央政府は、自らが実施するにふさわしい特別な事項に限って実施する。既に地域主義の理念に基づき中央政府や公共サービスの改革の実施をスタートさせているが、個々の住民、家族、地域社会、そして自治体が地域主義を確実にし、「大きな社会」に導くものとなろう。これらの地域の人々によって変革は実現されるのである。

ウ 地域主義と「大きな社会」の実現のための優先政策

構造改革計画草案には具体政策・スケジュールが列記されている。地域主義法案に盛り込まれた事項以外の政策を中心に記述すると次のとおりである。

(ア) 可能な限り権限移譲を行う

住民を信頼し、自らが地域の決定に対するコントロールができるようにする。そのため、権限を近隣住民にできるだけ近いところに移譲し、市民参加を増やし、地域社会による所有を促し、自治体の負担となっている検査を取り除く。

具体策として、重要な点は第1に、地方政

府機関の廃止である。政府ロンドン事務所は廃止し、他の政府地域事務所の廃止についても歳出見直し計画の中で検討する。また、経済政策を担当していた地域開発公社も廃止し地域計画策定権限、住宅計画策定権限を自治体返還するとしている。また、地方議員の行動を監督してきた基準委員会も廃止とした。

重要な点の第2は、自治体の委員会制度の復活である。地方議会の各委員会が執行機関として機能する行政類型は、以前はすべての自治体で採用されていたが、2000年の自治法改正により同制度を採用できるのは小規模自治体に限られていた。今後、自治体が希望するのであれば、委員会制度に復帰できる規定を地域主義法案の中に盛り込む¹²。

重要な点の第3は、労働党政府が推進してきた地方再編計画を中止する、としたことである。これは一層制化に賛成していない保守党の強い意向が働いていると考えられる¹³。

(イ) 人々の住宅に関する希望を満たす

現在の住宅計画を簡素化し迅速化するとともに、自治体に強力で透明性の高い奨励策を実施できる権限を与える。具体策としては地方住宅信託(Local Housing Trust)の設立などである。

(ウ) 地域社会に地域計画への責任を持たせる

地域住民とコミュニティに自らのまちづくりを自らの手で実施できるように権限を付与する。具体策としては、保守党が提案してい

¹² 英国自治体の行政類型については、拙著第10章「英国の行政大改革と日本」、140頁以下、地域政府、地方開発公社については、拙著第4章「英国行政改革と日本」、41頁以下 参照

¹³ 地方構造の再編の推移については、拙著第12章、201頁以下 参照

る「規制緩和される資源計画（Open Source Planning）」に基づき、地域主義法案の成立に先立ち、自ら居住する地域のまちづくりの権限を近隣住民に付与することと地域主義法案を通じて、地方審議会等が有している地域戦略計画策定権能を廃止し、その決定権を自治体に返還することである¹⁴。

（エ）説明責任を向上させる

自治体を中央政府や地方出先機関のコントロールから解放し、自治体により多くの自由度と柔軟性を与え、自治体の財政を簡明なものにするとともに規制緩和することにより、地域の説明責任、民主主義、参加を再強化する。

具体策としては第1に、地域主義法案を通じて、住民投票の実施と地方議会議員からの十分な審査を前提として、イングランドの12大都市が2012年から直接公選市長制を実施できるようにする。第2は、自治体の各種の情報を中央政府に報告する体制から、地域住民に報告する体制に変えるとともに、CAA（包括的地域評価）を廃止し、自治体に対する検査を縮小する。また、自治体を中央政府の要綱・規則、財政制度等から解放する選択肢を発展させることである。

第3は、抜本的に権限委譲を推進し、自治体とコミュニティグループに財政自主権の確立を図る。自治体への政府ひも付き補助金の使途制限を段階的に廃止するとともに、もし、地域の大多数の企業が反対する場合にはビジネス・レイトの補足的な値上げを拒否する権

限を与える。（「追加的なビジネス・レイトに関する法律」により、広域自治体は、資産価値額1ポンドにつき2ペンスを上限として税率を引き上げる権限が与えられている。）そして、注目されるのは地域主義法案を通じて、策定される近隣地域計画に盛り込まれる地域の問題に関して住民投票を実施させる権限とカウンシル・タックスの過剰な引上げを拒否する権限を住民に付与することとした点である。

（オ）財政運営の透明性の確保を図る

財政歳出の実績に関するデータをオンラインで公開することにより、公金を誰が使い、何に使われたかを住民がわかるようにする。具体策としては、中央政府が保有する全自治体の業績データを公表することと、500ポンドを超える歳出、契約、支払の項目について、公開・標準化された様式で公表するよう、自治体に準備をさせること、そして幹部公務員俸給1級を超える者の職務と給与額について、公開・標準化された様式で公表するよう、自治体に準備をさせ、非公選の自治体職員への高額給与について地方議会の議決の対象とする権限を自治体議員に与える、としたことである。

（3）地域主義法案の提出と成立

構造改革計画草案に基づき、その法律事項を整理し、法案化し地域主義法案が、2010年12月13日に下院に提出され2011年1月17日に第2読会が行なわれ、国会での実質審議に入り、1年近くのに及ぶ下院、上院

¹⁴ 地域圏政策については、拙著第4章、50頁以下 参照

の審議を経て2011年11月16日に女王陛下の裁可を受けて地域主義法(The Localism Act)として成立した。

ア 法案の理念—大きな政府(Big Government)から大きな社会(Big Society)へ

大きな社会は、人々が共通の善に向かって協働する際に必ず生まれるものである。中央政府ができる最善の貢献は、地域の課題を解決するために最もふさわしい人々、すなわち、地方議員、公共サービスの担い手、社会的企業、慈善団体、コミュニティグループ、近隣住民等に対し、権限、資金、知識を移譲することである。

連立政権はそれゆえに、「地方分権の推進」を決意した。それは、「大きな社会」を建設するために、連立政権ができる最大のことである。権限を末端まで移譲するためには、確固とした地方分権プログラムが必要であり、地域主義法案は、このプログラムに対し重要な法律上の基礎を与えるものである。

イ 地方分権についての政府の推進体制

地方分権は1省庁に限られるものではなく、グレッグ・クラーク地方分権担当大臣のもとに、政府が一丸となって取り組む仕事である。地域主義法によって具体化された方策は、今後、政府の各省庁の取組みをフォロー

アップしていくことで補強される。

また、自治体は、2つの重要な役割を果たす。第1は移譲される権限の受け手になることであり、第2は、それらの権限をコミュニティや個人に更に移譲することである。

(これを二重権限委譲論という。)

ウ 地域主義法に盛り込まれた主な措置

地域主義法において法制化された主要内容を列記すれば次のとおりである。

(ア) 政府による規制を緩和し、「官僚主義の弊害の除去」を図る

I トップ・ダウンにより定められていた地域ごとの政策目標を廃止し、地域による民主的な意思決定を尊重する。政府による大量の文書を解消し、地域独自のビジョンを反映した計画を中心に据える。

II 基準委員会(The Standard Board)を廃止し、地方議会議員自らが、自らの行動を律する新たな制度の創設を認める。

III 地方議会議員の行動を制約していた地域における利益享受の疑いを避けるための現行規制を撤廃する。

IV 包括的地域評価制度(CAA) 地域協定制度(LAA)、監査委員会(Audit Commission)は中央政府による自治体統制の手段であり、また複雑でコストのかかるものである¹⁵。

¹⁵「基準委員会」は各自治体に設置が義務付けられており、議員が遵守すべき倫理規範に違反していな監視している。また、国においてはイングランド基準委員会(Standards Board for England)が2001年に設置され、自治体における行動規範違反を調査し、議員活動の停止などの罰則を執行する権限もっている。詳細は拙著第10章150頁参照。「包括的地域評価制度(CAA)」は監査委員会が行ってきた各自治体の行政サービス・管理能力を総合的に評価する包括的行政評価制度(CPA)を発展させ地域全体の視点からとらえたもの。「監査委員会」は1983年設置されイングランド、ウェールズの自治体の外部監査を行う独立機関。財政上の不正行為の防止などのほか自治体全体の業務全般について金銭的効率性の観点からチェックする。(詳細は拙著第14章258頁以下参照) 地域協定制度は自治体と地方圏における政府事務所が合意されたサービスについて企業等の関係者を広く対象にしたパートナーシップ事業。(詳細は拙著第9章118頁以下を参照)

(イ) 自治体及びコミュニティに自主的な行動できるよう必要な権限を付与する

I 自治体に「包括的権限」(General Power of Competence)を付与する。

これにより、法令により特に禁止されたこと以外はすべて行うことができるようになる。そして、これにより自治体は当該地域ニーズに応じて自由に政策立案し実施できることとなる。

II コミュニティに、閉鎖の危機に直面した地域の施設を救済するため、当該施設の所有及び運営を行うことができるようにするため自治体から優先的に資産の買取権限等を与える。

III 地域住民に自らのコミュニティを発展させるために新たな権限を与えるよう地域計画システムを改革する¹⁶。

(ウ) 財政運営に対する自治体の裁量権の拡大を図る

I 中央政府によるカウンスル・タックスの上限設定を廃止し、それに代わる措置として、基準額以上の引上げを行う場合には住民投票を実施し、過度な引上げを拒否する権限を住民に付与する。

II 地域の事業者の意向に応えることができるよう、ビジネス・レイトの税率を地域独自で引き下げることができる権限を、自治体に付与する。

III コミュニティ・インフラ税を徴収し近隣住民に還元する権限を自治体に付与する。

(エ) 公共サービスの供給方法の多様化を図る

I コミュニティに対し、自治体に代わって公共サービスの運営を行うことができる権利を付与する。

これにより、コミュニティは公共サービス供給に、より深く関わり、地域の優先課題に対応することができる。

II コミュニティの機関が、既存のサービスや新たなサービスを自ら供給できるよう、公共施設の購入ができる機会を増やす。これにより、サービスの供給主体が多様化し、創意工夫に富んだ方法の採用が促されることとなる。

(オ) 公的監視のための情報公開を推進する

I 各年度の各省の歳出の詳細を明らかにするデータベースを構築する。その結果、無駄使いや浪費の例を明らかになる。

II 全省庁の2万5000ポンド以上の支出や入札情報を公表する。

III 2011年以降、自治体は500ポンド以上のすべての歳出項目を公表しなければならない。

IV 公的機関においても、同様に契約、俸給、人事管理上の情報の透明化に努めなければならない。また、自治体に対し、幹部職員への報酬支給方針を明らかにした文書を毎年公開する義務を課す。

¹⁶ 拙著第13章211頁以下 参照

(カ) 地域住民に対する説明責任の強化を図る

I パリッシュは自らの地域の住宅、商業など重要な政策を「近隣地域計画」として策定する権限が与えられる。そして住民投票を通じて地域住民の意見を反映させることができる。

II 2012年以降、イングランド内12都市において、住民投票を経た上で、直接公選市長制を導入する¹⁷。

エ 地域主義法の成立と政府の見解

2011年11月16日女王陛下の裁可を受け地域主義法(The Localism Act)が成立した。

両院の審議で、いくつかの修正がなされたが、最終段階での修正が注目される。それは都市の権限の拡大に関するものである。すなわち、ロンドン以外の8大都市(コア・シティと呼ばれるバーミンガム・ブリストル・リーズ・リバプール・マンチェスター・ニューカッスル・シェフィールド)が経済計画策定や新たな大都市圏都市(City Region)を設立する場合に政府はその要請があれば当該都市に対して新たな権限を付与し得る法的権限(Secondary Legislation)を与えられた。この修正について、自治体協議会はその対象を8大都市に限ったことに強く反発したが政府は押し切った¹⁸。

地域主義法が成立したその日、コミュニティ地方省は声明を発表した。「White Hall(中央政府)がコントロールしていた時代は終わりを告げ、地域の人々に権限を返還する

歴史的な日が訪れた。自治体及び地域コミュニティは地域主義法により中央支配から解き放たれるのである。」クラーク地方分権担当大臣も「100年に及ぶ中央集権体制に終止符が打たれ、権限は住民、コミュニティ、地域議会の人々の手に戻るのである。」と同趣旨の言及をしている。保守党所属のジョンソン・ロンドン市長(元「影の内閣」の教育相)は「地域主義法により、ロンドン市及び33の区に大きな権限が与えられ、過度な中央集権体制や国の規定した基準による行政が終わり、これから新たな地方民主主義が始まる。」と賛意を示している。しかし、果たして、そのようになるのであろうか。

4 連立政権の地方分権政策の評価

英国の地方制度と地方分権改革の評価に当たっては、いくつかの重要な点に留意しなければならない。

(1) 評価の留意点

第1は、英国には「大きな地方分権」と「小さな地方分権」があることである。

前者は、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地域議会の問題であり、サッチャー首相が「地域議会の設立は連合王国の基盤を揺るがす。」として頑なに権限委譲を拒み続けた。それに対してブレア労働党政権は「地域議会の設立」を不可欠なものとして、次々に地域議会を設立させた。かつてイングランドに力で併合された歴史的背景から、独立あるいは地域内で自治を要求する民族主義

¹⁷ 英国自治体における直接公選制の詳細については、拙著第7章91頁以下 参照

¹⁸ 英国の都市政策については、拙著第6章「アーバン・ルネッサンス」73頁以下 参照

政党が誕生し、国会にも議員を送り込むなど、その勢力は1970年代から拡大した。最近ではスコットランドにおいてはその独立を標榜するスコットランド国民党（SNP）がスコットランド議会の過半数を占め独立への動きを一段と鮮明にしてきた。ウェールズについてもウェールズ民族党が勢力を拡大しつつあり、第一党のウェールズ労働党との連立政権を組む。北アイルランドでは長い闘争の歴史に終止符が打たれ平和が実現し自治権が復活したが、もともとアイルランドの独立とからむ地域で将来はさらにその動きが明確になる日が来ると予想される。

歴代の政権にとって、地方分権を進めることと連合王国を如何に維持すべきかが最大の政治課題であり、下院議員の選挙制度とからみ、権限委譲の範囲など極めて困難な対応が迫られることとなる。

連立政権もこのことを十分認識し、2011年7月、コミュニティ・地方省が構造改革草案を発表するのと呼応して、内閣も地方分権に関し、ウェスト・ロジアン問題を検討するため委員会を設置することを直ちに表明した。そして、中央政府とスコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地域政府と強力な関係を築くための政策を発表した。

具体的には①スコットランドへの地方分権についてカルマン委員会の提案を実行するプロセスをスタートさせる、②スコットランドの状況を踏まえ、ウェールズへの地方分権をさらに進める。③英国の主要制度と歩調をあわせるため、北アイルランドの法人税率の改

定について検討する、とした。この問題は我が国にはない問題であり、地方分権政策の推進と連合王国の維持が両立し得ることを政権は余儀なくされる。

後者の「小さな地方分権」はイングランド内の地方分権であるが、この状況は我が国と極めて類似する。9つの地域リージョンが我が国の道州と類似し、基礎自治体と広域自治体の関係も我が国の市町村と都道府県の関係に類似する。

また、大都市への権限委譲により都市の再生が課題となっている英国は大都市圏都市（City Region）という大都市を核とする周辺自治体との連携策を模索しており、我が国の定住自立圏構想や大都市制度の見直しに通ずるものがある¹⁹。

第2は政党政治の状況の相違を良く理解しておかなければならない。英国の制度改革は保守党、労働党の2大政党の利害を配慮に入れなければならない。確かに、我が国と同様に、地方民主主義の観点から対中央政府に対する地方政策は共通なものがあるが、地方構造の1層制か2層制かの対立などは各自治体を支配する政党の状況が大きく影響している。

我が国は地方政治の安定こそ国民生活の安定をもたらすものとして、地方自治の重要性が定着していると思うが、かつてのサッチャー保守党政権とリバプール市との対立（リバプールではごみを長期間収集せず放置し、その責任は地方税率を上げさせない政権の歳出抑制政策（レイト・キャッピング）にあるとして激しく対立。最終的には保守党政

¹⁹ 地域議会への分権及び「ウェスト・ロジアン問題」については、拙著第2章「大きな地方分権と権限委譲」15頁以下 参照

権は市議会指導者の身分を剥奪した。)や大ロンドン都の廃止をめぐる労働党リビングストン都知事とサッチャー首相の対立(結果はロンドン都の廃止)にみられるように、地方制度の根幹に関わる事項が政治の対立の影響をまともに受けることとなる。すべて国会におけるその時の政党の権力の対立が地方政治の安定を損ない、地方制度の変革が繰り返されることとなる。

第3は英国自治体の権能についてである。地域主義法により英国の自治体も包括的権限を与えられ、自治体関係者からは歓迎の意向が示されている。しかし、英国の場合、自主財源たる地方税はカウンシル・タックスしかなく、歳入に占める割合が25%しかない状況であるため包括権能が与えられても裏打ちする財源を国に依存せざるを得ず、財源配分の問題を解決しなくてはならない。また、この包括的権限は国が禁止している事項は除外されており、自治体が新たな税を課すことは認められていないことに注意しなければならない。

第4は権限委譲についてである。地域主義法が示す方向が、国の規制緩和、特定補助金の廃止、国の基準目標設定の削減、民間やボランティア組織との連携など「新しい公共」のあり方が提示され、我が国と共通のものと思われる。しかし、英国の場合には権限委譲は「国から地方へ、そして住民へ」という二重権限委譲論であることに留意する必要がある。

国と地方の権限争いではなく、住民をサービスの受け手から主体者へ移行する手段とい

える。これまで、行政改革によって「地方民主主義」より「行政効率主義」が優先される結果、自治体の規模は世界一の大きさとなり、住民との距離が遠くなった。地域コミュニティ・ボランティアの権限を強化することで住民との距離を縮めようとしている。パリッシュの権限拡大もその政策の一環と理解すべきである²⁰。

第5は住民投票制度についてである。英国は議会制民主主義で代表者による意思決定が基本であり、住民投票は極めて例外である。必ず、その実施は法律の根拠が必要であり、国においてはEUの加入の是非、選挙制度の改正の是非、地域においては地域議会の設立の是非、自治体においては公選首長制の導入の是非を問うときに実施された。地域主義法において地方税の税率アップを抑制する政策を廃止するかわりに住民投票の実施により過度の税率引き上げに拒否権を与えうる制度となった。これは極めて異質なものであるが、本来、議会の権限であるべき税率決定権を制約することとなり、個別の事項について住民の関与を認める途を開くこととなった。我が国においても地方税に関する条例制定要求を認めるべきか否か議論となっているが、議会と住民との関係をどう位置付けるかについて今後十分な議論が必要であろう。ただ、英国の場合には、政府が権限をもっていたキャッピングの権限を住民に移譲したもので、政府から住民への権限委譲という側面をもっていることに我が国の状況との相違がある²¹。

²⁰ パリッシュと地域コミュニティの発展については、拙著第8章「新たな住民参加の取組み」101頁以下 参照

²¹ 住民投票制度、レフェレンダム制度については、内貴 滋「英国国民投票の意味するもの」地方自治201年9月号巻頭論文参照

第6は首長公選制の拡大である。これはブレア・ブラウン労働党内閣以来その方向が出されているが、自治体議員に反対が強く、また住民投票にかけても過半数の賛成が得られない状況であり、13自治体以外は実施されていない。そこで、連立政権はバーミンガム、マンチェスターなど12の大都市に強制的に市長公選制を導入する改正を行った。しかし、将来、住民投票によって支持されるか否かは疑問である。首長公選制の導入の可否を問う住民投票は現在まで38の自治体で実施され、25の自治体で否決されている。2008年7月5日以降はすべて否決されている。我が国の識者は、住民自治との関係で選挙の機会が増えることを自治の進展ととらえ住民も自らの意見を反映させる機会が増加するので賛意を示すと考えているようだ。しかし、英国では必ずしもそうではない。その理由は①間接民主主義の原則が浸透しており、議会議員を住民の代表者として選んでいる以上議院内閣制の中で円滑に首長（リーダー）を選定するのが自然だと考えていること、②直接選挙はタレントなど政治能力と無縁な人気やムードに左右される懸念があり、また、選挙区が狭いので一部の極端な考えを標榜する候補者が選任される危険があること、③下院議員選挙、欧州議員選挙、県議会議員選挙、市町村議会議員選挙、パリッシュの議員選挙など選挙が多すぎ、住民には疲労感があること、などで

ある。これらの考えは議会議員のみならず住民やマスコミの意見にも多い実態と考えられ、我が国と事情を異にする面がある。

第7は我が国で火種になりつつある首長と議会の対立は英国では起こりにくい点である。英国では、もともと議会が自治体であり、議会は議決機関であると同時に執行機関であった。事務局も組織上、議会を補佐するものであり、言わば一元代表制である。2000年の地方自治法改正で8万5000人未満の小規模自治体（42自治体）のみにしかこの議会委員会型は認められなくなったが、それでも、内閣を構成する体制としては、議会支配政党のリーダーが自治体の執行機関を代表する形式（「リーダーと議院内閣制」299自治体）が圧倒的であり、首長を直接公選する体制（「直接公選首長と内閣制」）は多くの議会で支持されず、仮に支持された場合でも住民投票により首長公選制の導入を拒否される場合が多かった²²。これは英国では中央のみならず地方においても議院内閣制による自治体運営が定着しており、議会議員選挙とは別に首長を選挙することは混乱をきたす結果になると考える人々が多いからであろう。ブレア・ブラウン労働党政権も、現在の保守党・自民党連立政権も直接住民に選挙された首長のほうが強いリーダーシップが発揮されると考え、特に都市地域における問題の解決には、公選首長

²² 首長公選制を採用する法制手続きとしては、①有権者の5%以上の請願により住民投票が行われるケース、②議会が、その議決により直ちに採用するケース、③議会がその議決により住民投票を諮るケースの3類型がある。なお、一度、住民投票が実施され過半数が獲得されず否決されると、次の10年間は住民投票を実施できない。首長公選制の是非を問う住民投票は、2001年6月7日バールック・アポン・トイードで初めて実施され（否決）最近では2008年7月4日バーリーで実施された（否決）。過半数を獲得して首長公選制をとった自治体は次の12市町村とロンドン市（GLA）である。ワトフォード、ドンカスター、ハートルプール、ルイシャム、ノース・タインサイド、ミドルズバラ、ニューハム、ベドフォード、ハックニー、マンスフィールド、ストーク・オン・トレント（現在は直接公選制ではない）、トーベイ

の登場を期待したものである。公選首長制度は首都ロンドンで初めて採用されたもので、労働党政権下ではケン・リビングストンという個性の強いリーダーがロンドンオリンピックの誘致成功に象徴される成果を実現した。しかし、一時はブレア首相との確執も取りざたされ、同じ政党であっても対立を生んだ事実もある。地域主義法は12の大都市をロンドンと同じにしようとしているが、我が国で起きている首長と議会との激しい対立が、起きないとも限らない。(我が国の制度を二元代表制と表現するのは必ずしも適切ではないと思うが)英国のように政党間の政策対立が激しい状況の中で、公選首長と議会の支配政党が異なる事態が生じた場合、自治体運営に首長と議会の激しい対立が懸念される。今回の地域主義法では、従前の議会委員会型を復活させ、人口8万5000人未満の小規模自治体に限らず一般の自治体でもその採用を可能にする改正が行われたことは、英国地方政治の状況や自治体議員などの意向を十分考慮したものではないだろうか²³。

第8は国等の出先機関の廃止である。地域主義法は政府の地域事務所、地域開発公社、地域審議会などを廃止し、自治体の権能の拡大を意図している。併せて特定補助金の原則廃止や国の監督の縮小など我が国と軌を一にする改革でその実効性が期待される。しかし、出先機関等の権限はもともと自治体から取り上げた面があり、その返還という側面が

あることに留意する必要がある。また、自治体の広域行政の必要性については大都市圏都市(City Region)、パートナーシップ政策などの自治体間の連携策の強化などによる広域機能の維持を図る政策を提示している点を忘れてはならない²⁴。

第9は英国の議会議員は基本的に無報酬であることを念頭に置かなければならない。中央政治においても1911年までは国会議員は無報酬であり、現在でも上院議員は無報酬、下院議員も本省の課長補佐程度であり、政治は奉仕との考えは生きている。特に、地方政治は顕著であり、自治体の議員は基本的に無報酬である。したがって、議員は別に自らの職業を持っており、そのため、議会が開催されるのは夕方から夜である。英国の「地方自治は地域への奉仕」である、との観念が根強く残っており、むしろ、そのことに議員は誇りを感じているようである。

第10は中央統制についてである。英国は「地方自治の母国」という表現には似合わず、極めて中央政府の統制が強い実態にある。前述したようにサッチャー首相はリバプール市の幹部議員の首を切った。主務大臣には住民サービスの提供を使命とする自治体が、その役割を果たせなくなっている状況が生じた場合には、当初は当該自治体による自主的再建を促すものの、必要な手続きを経て自治体の職員・議員を首にできる「伝家の宝刀」が与えられている。その際は、適切な行政評価が

²³ 行政類型については、拙著第10章「行政体制3類型—自治体のリーダーシップ強化と直接公選首長制の拡大」139頁以下 参照

²⁴ 大都市圏都市(City Region)は「核となる都市地域から拡大された圏域」で、仕事やサービス(例えば、買い物、教育、健康、娯楽など)を求める人々を引き寄せる生活圏域全体の経済活動を牽引していく役割を果たす。詳細については、拙著75頁以下 参照、都市地域連携を図るパートナーシップについては拙著第9章「地域振興とパートナーシップの強化」107頁以下 参照

前提となり、世界一と思われる外部評価制度が機能している。財政面においては、レイト・キャッピングに象徴される地方税率に政府から上限を設けることや政府・外部機関からの検査などの統制手段は自治体にとっては大きな脅威となっている。また、英国に関する記述のなかに2003年地方自治法改正による「起債の許可制度の廃止」があげられ、Prudential Borrowingという自己規律的な制度に移行されたことが紹介されているが、形式上はそうであっても、歳入援助交付金の算定や政府系資金機関（Public Works Loan Board）の貸付原資を通して中央政府の意向に反することは極めて難しい実態であることを知るべきである。自主財源比率が25%しかないのであるから中央政府の統制は効果的である。要するに「飴と鞭」が徹底していて、業績の悪い自治体には検査回数が増加し、補助金が削減される一方、業績の良い自治体は検査がなくなり補助金も増加し、表彰も受けるのである。

地方税制度においても従前地方税の一翼を担っていた事業用資産レイト（ビジネス・レイト）は自治体の強い反対にもかかわらず国税化されてしまった。その後、いくら、その返還を叫んでも労働党政権は国税からの再配分に際し多少の配慮を示す程度に過ぎなかった。連立政権は今回の地域主義法においてビジネスレイトの税率を地域独自で引き下げる権限を自治体に付与したが、あくまでも国税の本質は譲っていない²⁵。

日本では憲法上の制度保障により「地方自

治の本旨」に反することは法律であってもできない。自治体の人事権に介入することは考えにくい。せいぜい、財政的手段による自治体の起債制限を課す法令を制定し、それを背景とする行政指導が精一杯であり、補助額、検査回数などに差をつけることも難しい。

（2）英国の地方自治の総合評価

以上論述したことを振り返れば、英国自治体自らを「大英帝国最後の植民地」と評する所以もわからなくもない。政党政治ならではの政権交代によって、自治体の基本構造を含めた変革が頻繁に行われる英国では、日本が、明治以来、二層制の地方構造が変わらず、また、都道府県の数（沖縄返還という特別なことを除き）全く変わらないことは、驚きなのである。

しかし、一方では、やはり、「地方自治の母国」でもある。英国自治体が、いかに歴史を持ち、その職員が誇りを持っているか、英国政府に対し、堂々と自らの意見を述べ、戦ってきたかを忘れてはならない。一例をさらに追加すれば、中央統制を図る尺度として、国庫補助金があるが、この形式的な数字を見て自由度の有無を論じるのは誤解を生じかねない。英国の特定補助金は日本の補助金適化法で規制されている、がんじがらめの補助金ではない。各省が自治体に配分する特定補助金でも、目的という大きな規制はあるが、配分に自治体の地域の特性に合わせた算式を認めるなど自治体の自由度を認め、最も執行者に近いところへの権限委譲に取り組んでいる。

²⁵ 英国の行政評価制度及び中央統制の実態については、拙著第14章「大英帝国最後の植民地—中央集権手法とその背景」247頁以下 参照

外国の制度を形式的に比べるのは誤解を生むと思ひ、本稿ではできるだけ実質的な比較を試みてきたところである。その際述べたように、役割分担、税財源制度その他の項目においても中央集権的統制が強いのは事実であるが、他方、地方自治を重視する観点からの評価も可能であり、筆者は、両面の見方が重なっていると考えている。

自治体の権能の広さや役割分担の実質比較分析で述べたように、英国の役割分担は明確である。このことは、権能の議論と無関係ではない。確かに日本の自治体の権能は広い。しかし日本の場合、従前の機関委任事務による権能の広がりやどうかをどう評価すべきか。地方自治を発展させる方向にすべてがあるとも思えない。その結果、自治体の権能が小さいからといって自治が進んでいないとは限らないのである。権能の大きさだけでなく、その内容が自治政策の構築に必要なか否かの検討が加味されるべきであろう。

英国のように、行政主体で明確に区別し、国との協議やパートナーシップ制度の中で調整する方法もあるのである。2007年4月イングランドの全地域で地域協定(LAA)が締結された。この状況を受け、ウラス地方担当大臣は「自治体の分権新時代の改革」と呼び、歓迎の意を表した。彼によれば、地域協定のスキームを活用し「2008年より自治体は使途制限のない補助金をすべて地域協定の目標達成に使うことができる。」とし、自治体の自由裁量権の拡大に期待を示した。その後、地域協定を中心とするパートナーシップの重要性が重要視され、自治体の総合政策の中心に位置づけられることとなった。

形式的に制度を見るだけでは英国は日本の自治に劣るように見えるが、実態的には地方の自主性と責任の面では日本に決して負けていないのではないだろうか。

特に自治体を「住民サービス」を使命とするものと位置づけ、権限委譲も効率化も、すべて住民への付託に応えるべくものとしている点や中央政府の介入も的確な住民サービスを受けられない状態を打開するため住民のために中央政府がやむなく介入することとしている点など住民に最も身近な自治体こそ、そのために役割を果たすべきだとしていることは日英双方の地方自治理解の基盤となるであろう。

また、自治を支える人々もその責任を自覚していることは特筆すべきことである。例えば、最も住民に近い、パリッシュは、住みやすい地域社会の形成をめざし、老人や恵まれない人々とともに自治体議員、職員が努力している。これら地域を支える人々が、とても元気である。彼らの地域に対する思いの深さとその奉仕の精神には、強く感銘を受ける。地域の実情と住民のニーズは、地元に着しているパリッシュこそが最も理解しているし、そのための努力を惜しまないとの強い信念を感じる。前述したように、英国の地方議会は伝統的に奉仕の精神が根底に流れており、地方議員も名誉職との伝統があり、基本的に給与は支給されない。特にパリッシュの議員も無報酬で奉仕している。かつての法改正で、議会で決定すればパリッシュ議員に報酬を支払うことが可能になったのだが、それにもかかわらず、どこの議会でも報酬を支払う決定は行わず無報酬のままである。これま

での自分の経験を役立て地域のために尽くすことが、自らの使命であり、当然のこととしている彼らの姿には、英国独特の責任と誇りを感じる。英国の政治学者 J・ブライスの「地方自治は、民主政治の最良の学校」との言葉は彼らの姿を見ていると大いにうなずけるところだ。

地域主義法についてはその理念のめざすところは民主主義の原点であった住民自治・地方自治への回帰である。ピクルス・コミュニティ地方大臣も「今日という日は地域の人々の生活をコントロールする権限をホワイト・ホール（中央政府）から地域コミュニティに戻した歴史的な日である。自治体は包括的権限を与えられ地域コミュニティや住民は自らの地域資産を守り発展させる権限を再び持つこととなった。」と高らかに宣言した。

確かに方向は正しく、そうなることを期待したいが、ピクルス大臣及びクラーク地方分権大臣は、「これは地方分権への大きな一歩ではあるが、地方分権の旅の到着地では到底ない。政府はこれから、より許容性と柔軟性を持つ英国の実現向ってさらに取組みを続けていかなければならない。」と正直に述べている。中央集権化された制度の根幹は、なお堅固に残っている。中央政府に与えられた税財政制度に若干地域の権限を拡充する修正はなされたものの、確固たる大きな税財政権限や人事権にまで介入し得る主務大臣の権能等は基本的に変わってはいない。理念としては地方分権への大きな一歩であるが、それを実際に実現するには、さらなる中央政府の制度改正の取組みと自治体・地域コミュニティの地道な努力が必要である。そして、地方自治

関係者が、地方自治の発展のために努力を怠らなければ、その中央統制の壁が瓦解する日が必ず来ることが期待される。

おわりに—地方自治の未来への一歩

日英両国の自治には双方とも、それぞれ素晴らしい点があり、また、学びあうべき点も多い。日本にも誇りうる点が多くあり、英国にも学ぶに値する点も多い。2007年4月、地方自治法の修正追加案がミリバンド環境大臣から提出された。その内容は、広域地域でゴミの収集と処理を一元的に処理する新機関（Waste Authority）を関係自治体で設立する権限を付与するもので、まさに日本の一部事務組合制度から学んだようである。

また、今回の地域主義法には大都市への権能が付与される条項が盛り込まれたが、これも我が国における政令市制度が大いに参考にされたと思われる。都市の規模により、その自治体の権能を拡大する考え方は、これまでの英国にはなかったものである。我が国の地方自治は公害問題、ごみ処理問題、高齢化問題などに先駆的に取組み、世界のトップ・ランナーとして誇るべき政策・実績が多数ある。一方、英国の制度は「地方自治の母国」からの視点と「大英帝国最後の植民地」とする中央集権からの視点の双方から評価することが可能であり、これまでも我が国は多くのことを学んできた。自由競争の原理の中にも、温かみのある福祉国家の形成という目標を実現しようとしている英国には、中央・地方の戦いと協調の中で、政治的にダイナミックに展開する改革の姿勢においても、日本が共感できることも多いのではないか。

時を同じくして、日英両国には地方自治の未来を拓く一歩が踏み出された。

連立政権による地域主義法成立による自治体の権限拡大、国の規制緩和、住民自治の拡大などはこれまでの英国の強固な中央集権体制を緩和し、地方自治の発展につなげていく大きな一歩であることを期待したい。

一方、日本では、国と地方の協議の場が法律上の位置づけを与えられるなど地方自治の発展を図る制度改革が一歩前進し、国からの権限委譲、出先機関の廃止などの分権政策もさらなる前進が期待される。

英国と日本は立憲君主制の政治体制のもと多くの共通点を抱える。そして何よりも地方自治に取り組んでいる素晴らしい人々がいる。その真摯な努力と熱意は、必ずや両国の民主主義の発展に寄与するものと信ずる。

英国の中央・地方関係 —コミュニケーションの現状—

Communication between central and local governments in the U.K.

専修大学法学部教授 藤田 由紀子

Yukiko Fujita, Professor, Faculty of law, Senshu University

This article focuses on communication between central and local governments in the U.K., especially on the roles and functions of DCLG, LGA and SOLACE. Its two main features are firstly that networks among politicians are strictly separated from those of administrative officers, and secondly that their informal communication is as important as the formal one such as consultation and periodic meetings. Moreover, policies based on localism and decentralization of the current coalition government have just started, so it is too early to evaluate them. The aggressive propositions by special local governments and combined bodies like GLA and GMCA might affect the relationship between central and local governments.

はじめに

英国¹では、2011年10月31日に地域主義法（Localism Act 2011）が成立した（女王の裁可取得は同年11月15日）。同法は、法律で禁止されていないいかなる活動も行うことができる「包括的権限（general power of competence）」の地方自治体への付与、地域コミュニティの権限強化、地域開発に関する地元自治体やコミュニティへのより多くの裁量の付与、大規模市の直接公選首長制度の導入計画など、多岐にわたる内容を含んでいる。

英国の中央政府と地方自治体との関係（以下、中央・地方関係とする）は、1972年地方自治法（Local Government Act 1972）に

基づき、地方自治体は法律により個別に授権された事務のみを処理するという、中央政府による強い統制を特徴としてきたが、2000年の地方自治法（Local Government Act 2000）に続き、今回の地域主義法の成立により、長期に渡った中央・地方関係に変容が生じる可能性も出てきた²。

一方、日本では、2011年4月28日に、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について国と地方が協議を行うことを定めた「国と地方の協議の場に関する法律」が成立した。既に同年12月までに分科会を合わせると12回の会合が開催されている。このように、日本においても中央政府の政策形成に対する地方自治体の関与のあり

¹ グレートブリテンおよび北アイルランド連合王国は、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの4つの地域より構成されるが、本稿では、イングランドを対象とする。

² しかしながら、保守・自民連立政権が打ち出している「地域主義」に関しては、識者の中に懐疑的な見解も多数みられる。例えば、Tony Travers, "The localism plans of Compassionate Conservatives, Red Tories and Blue Labour will struggle to succeed so long as Whitehall powers remain in the hands of Ministers", 2011, <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/2011/06/08/localism-and-whitehall/>（以下、本稿で掲載しているウェブサイトの最終アクセス日時は2012年1月20日である）、George Jones, "Budget 2011: Government's 'pothole priority' proves its lack of commitment to localism", 2011, <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/2011/03/29/budget-2011-potholes-localism/> など。

方への関心が高まっている。

このような中で、日本都市センターより筆者は、2011年12月に同センターが実施するヒアリング調査³に同行し、特にコミュニティ地方自治省 (Department for Community and Local Government: DCLG)、地方自治体協議会 (Local Government Association: LGA)、地方自治体事務総長・上級職員協会 (Society of Local Authority Chief Executive and Senior Managers: SOLACE) の三者の機能に焦点を合わせて英国の中央地方関係について論じる旨の依頼を受けた。そこで、本稿は、同ヒアリング調査で得られた成果に基づき、これら三者の組織・制度および実際の運用、そして中央地方関係において果たしている役割等について論じる。

1 コミュニティ地方自治省 (DCLG)

DCLG は、労働党ブレア政権時の2006年5月の内閣改造の際に設置され、政権交代後も継承された。分権化と地域主義の方針の下に、地域の再生と経済成長を含む地方財政、都市計画、住宅、消防等の分野に関する事務を主に担当している。

(1) 組織

DCLG の組織は、大臣チームとそれを支える委員会 (Board) が置かれ、その下に、局

に相当する3つのグループ、部に相当する1つのチーム、そして、14の課が置かれている (以下、組織・役職等は2011年12月のヒアリング調査当時を基準とする)。

大臣チームは、保守党のピクルス (Eric Pickles) 閣内大臣 (Secretary of State) を中心に、2名の副大臣 (Minister)、3名の政務官 (Parliamentary Under Secretary of State) の6名により構成されている。

大臣チームを支え、助言を与える委員会は、カースレイク (Bob Kerslake) 事務次官 (Permanent Secretary) を議長とし、3つの局 (地域主義局、地域局、財務・企業サービス局) の局長 (Director General) と戦略・プログラムチーム担当の課長 (Director)、そして、3名の非執行委員 (Non-Executive Member) により構成される。また、会議には2名の大員チームメンバーが同席することになっている。

なお、カースレイク事務次官は、中央省庁における勤務を中心としてきたこれまでの事務次官と異なり、複数の自治体での財政課長や事務総長 (Chief Executive) の経験をもつ⁴。さらに、2012年1月1日より、オドネル (Gus O'Donnell) 内国公務の長 (Head of the Home Civil Service) の退任に伴い、同職に就任し、DCLG 事務次官と兼職することになった⁵。

³ 2011年12月7日にLGAおよびSOLACE、同8日にSouthend-on-Sea Borough Council、同9日にManchester City Council、同12日にDCLGにて実施された。関係各位に改めて謝意を示したい。ただし、本稿の内容に関する責任はすべて筆者が負うものである。

⁴ カースレイク事務次官の経歴については、<http://www.communities.gov.uk/corporate/about/who/board/sirbobkerslake/>を参照。なお、SOLACEヒアリング調査によれば、同氏のように、地方自治体の事務総長経験者が中央省庁の上級ポストを得る例が多くみられた時期もあったが、近年では中央省庁のポストの減少のために競争が激化して、そうした例は減少しているという。

⁵ オドネル氏は内国公務の長のほか、内閣官房長 (Cabinet Secretary) および内閣府事務次官 (Permanent Secretary for the Cabinet Office) の三職を兼職していたが、現連立政権はこれら三職の機能を明確に分離させる方針を打ち出し、内閣官房長はハイウッド (Jeremy Heywood) 氏、内閣府事務次官はワトモア (Ian Watmore) 氏がそれぞれ継承することとなった。

(2) 政権交代後の変化

2010年の政権交代後、DCLGと自治体との関係において、次のような変化が指摘できる。

ア 地域政府事務所の廃止と新たな地域設定

1994年以前は、各中央省庁が別個に独自の地域事務所を設置しており、その管轄区域の設定も各省でバラバラであったが、1994年以降は、DCLGを中心として、各府省が職員を出向させて予算を負担する地域政府事務所 (Government Office for the Region) をイングランドに9ヶ所設置し、各府省の地方レベルにおける政策の実施や補助事業の管理などが行われていた⁶。しかし、2010年5月の政権交代直後に出された保守党・自由民主党連立政権の政策文書において、地方分権と民主的参加の促進のための施策の1つとして、ロンドン政府事務所の廃止とその他の8つの事務所の廃止の検討が表明され⁷、8事務所についても、同年10月の政府の歳出見直しにおいて廃止が決定された。

地域政府事務所の廃止の決定後、DCLGでは全国を14の地域に分割し、同省の上級職員を各地域の担当責任者 (Director) に任命し、各地域の情報収集に努めている。ディレクター及び担当職員は、定期的に担当地域に赴き、地方自治体の議長 (Leader) や事務総長、地域産業パートナーシップ (Local Enterprise Partnership: LEPs)⁸ に関わる企

業の関係者等に会い、地域の意見や要望を聞き、レポートにまとめる。毎月すべてのレポートの内容を分析した要約版が作成され、省内の職員による情報共有が図られている。

イ 情報の収集と利用に関する変化

政権交代後には、中央政府による情報収集や得られたデータの利用についても変化が生じている。労働党政権時は、中央政府は多岐にわたる大量のデータの提供を自治体に求め、それらのデータは主に業績評価に利用されていた。特に重点が置かれていたのは、教育、交通、保健、犯罪の4分野であり、各分野の目標値が設定され、集積されたデータによりその達成の可否が議論された。

しかしながら、政権交代後は、従来のような中央政府によるデータ収集は最小限のものに限られ、収集すべきデータの種類やその利用、分析の方法などに関する決定は各自治体にゆだねられるようになった。そのために、中央政府による自治体の業績に関する評価もほとんど行われなくなった。DCLGの役割も、自治体自身による評価を奨励し、そのための情報提供を行うことなどに变化したという。

(3) 中央政府と地方自治体とのコミュニケーション

ア フォーマルなコミュニケーション

各省庁が公式に大規模なプロジェクトや政策、法律を提案する場合には、透明性、効率

⁶ 原田光隆「国の地方出先機関の見直しをめぐる議論」『レファレンス』平成23年11月号 (2011年)、64頁。

⁷ Cabinet Office, *The Coalition: our programme for government*, 2010, p.12.

⁸ 労働党政権時の地域開発公社地域 (Regional Development Agency: RDA) に代わって、連立政権により導入された地域の経済開発促進を担う自治体と企業の連携のためのプログラムである。(財)自治体国際化協会『英国の地方自治 (概要版) - 2011年改訂版 -』2011年、85-88頁。

性、有効性を高め、より明確に説明責任を果たすことを目的として、その対象者や利害関係者の意見を募るコンサルテーションの手続きを踏むことが求められている⁹。地方自治体の業務に関わるプロジェクトや法案の場合には、地方自治体の議員や事務総長からのコメントを募集し、地方から寄せられたエビデンスやデータ、反応を鑑みながら、その提案を進めるかどうかを決めていくこととなる。こうした手続きは、議論のたたき台として政府が提案するグリーンペーパーに対しても基本的には同様に行われる。

イ インフォーマルなコミュニケーション

上述のフォーマルなプロセスのほかに、インフォーマルなコミュニケーションはより頻繁に行われている。DCLGのディレクターが担当地域を訪問しているのと同様に、自治体の事務総長及び職員も特定の案件についてDCLGを訪れ、担当者と面会することも多い。中央政府においては、政府外の国会議員と各府省の職員とは接触しないという慣例があるが¹⁰、自治体の議長や議員もDCLG職員との接触は禁じられてはいないものの、通常は行われず、地方の政治家は中央の政治家と接触する場合はほとんどであるという。

ウ 職員の人事交流

その他、DCLG職員と地方自治体職員との交流は、プロジェクトの実施の過程を通じて、

あるいは後述するLGA等が主催する会議を通じて行われるのが一般的である。しかしながら、かつては中央政府の職員が地方自治体へ出向するケースはほとんどなかったが、近年ではDCLGの職員の中にそうしたキャリア・パスを経る者も出てきた。例えば、地域主義グループのプラウト(David Prout)局長は、2004年から2007年まで同省の地方自治体政策課長を務めた後、2007年から2009年までロンドンのケンジントン・チェルシー区(the Royal Borough of Kensington and Chelsea)へ出向し、同区の計画・開発部長を務め、その後、現職に就任している¹¹。

以上のとおり、総じて、DCLGでは、現政権の地方分権、地域主義の促進という方針の下で、「決定は地方自治体に委ね、そのための情報や助言を提供するのがDCLGの役割」と考え、地方自治体とのコミュニケーションを重要視する姿勢を強く打ち出している。しかしながら、DCLGの担当職員も、特に小規模な自治体の状況やニーズを把握することは困難であると認識しており、また、「中央政府の公務員は地方を知らない」という地方自治体側の不満も依然として根強く¹²、中央政府と地方自治体の相互理解は今後も長期的な課題となると考えられる。

2 地方自治体協議会(LGA)

LGAは、1997年4月に、それまで個別に

⁹ 一般的なパブリック・コンサルテーションについては、OECD, Background Document on Public Consultation, <http://www.oecd.org/dataoecd/4/43/36785341.pdf> を参照されたい。

¹⁰ 明確にこれを禁止する規定はないものの、事実上の禁止と考えてよいであろう。Martin Stanley, *How to be a civil servant*, Politico's, 2000, Politico's, p.102, 木原誠二『英国大蔵省から見た日本』文藝春秋、2002、177頁。

¹¹ <http://www.communities.gov.uk/corporate/about/who/board/davidprout/> 参照。

¹² SOLACE ヒアリング調査においても同趣旨の言及があった。

活動していた複数の全国的な地方自治体組織が統合して発足した団体であり、地方自治体が望む政策の方向性をとりまとめて政府に提言し、積極的なロビイング活動を行っている¹³。任意加入を原則としているものの、イングランド及びウェールズのほぼすべての地方自治体（カウンティ、ディストリクト、大都市圏ディストリクト、ユニタリー、ロンドン区、一部事務組合）が加入し、主に地方議会の議長や議員、公選首長など、地方自治体の政治家により活動が担われている。

（１）組織

LGA の最高意思決定機関である執行部（Executive）及びその下に置かれている各種委員会（Board）は各政党の地方議会議席占有率を反映する形で構成されている。LGA の中に保守党、労働党、自由民主党、無所属という４つの政党グループも存在し、グループごとに独立した活動も行われている¹⁴。執行部は、保守党９名、労働党７名、自由民主党５名、無所属１名に、地域代表１０名、指名代理３名、非投票委員７名を加えたメンバーで構成されており、最大党の保守党グループの議長であるコックェル（Merrick Cockell）氏が、LGA 会長となる執行部議長に就いている¹⁵。執行部の下には分野別の９つの委員会¹⁶が置かれている。

（２）会員の活動

コックェル会長は毎週水曜日午前中に DCLG のピクルス大臣と会合しているが、これは中央政府と地方自治体の会合というより、保守党の政治家同士の会合という性格が強い。LGA の各政党グループの議長は、多くの場合、各党の中央機関でも要職に就いており、同じ党の国会議員とも密接な関係を維持している。他方で、政策分野やイシューごとに中央政府の担当大臣と LGA の責任者（関連する委員会の議長など）による対話や LGA のパブリック・アフェア・チームを通じた国会議員への働きかけも定期的に行われている。基本的に、地方自治体の政治家としての LGA メンバーが接触するのは中央政府における大臣等の政治家である。

LGA 内部においては、個別の案件は、まず執行部の下に置かれている委員会において議論され、意見が集約される。その後、執行部に向けられ、LGA の公式な意見としてとりまとめられる。ほとんどの案件に関し、４つの政党グループごとに見解の相違がみられるが、グループ間の意見を調整し、LGA としての一つの見解をとりまとめていく過程においては、後述するように、事務局職員の役割が大きい。

¹³ カウンティ協議会（Association of County Councils）、ディストリクト協議会（Association of District Councils）、大都市圏自治体協議会（Association of Metropolitan Authorities）が前身の団体である。LGA に関する邦語文献としては、全国市長会『海外の「全国市長会」Ⅱ』2004年、高島進「英国の地方自治制度」『地方財務』2001年4月号、を参照した。

¹⁴ <http://www.local.gov.uk/about-politicalgroups> 参照。

¹⁵ http://www.local.gov.uk/web/10161/lga-executive/-/journal_content/56/10161/28693/ARTICLE-TEMPLATE を参照。なお、コックェル氏はロンドンのケンジントン・チェルシー区の議長である。

¹⁶ 児童・青少年、経済・交通、欧州・国際、労働力、コミュニティ福祉、文化・観光・スポーツ、環境・住宅、改善、より安全で強固なコミュニティの9つ。<http://www.local.gov.uk/web/guest/boards> 参照。

(3) 事務局職員

LGA の事務局職員は、会員の活動を支えらるとともに、地方自治体への情報提供や研修・イベントの開催等を行っている。地方自治体の職員や中央政府の公務員との交流があるのは主に事務局職員である。事務局は、事務総長を筆頭に約 270 名の職員がいる。現職のダウズ (Carolyn Downs) 氏を含め、歴代の事務総長は地方自治体の事務総長の経験者であることが多い¹⁷。また、職員の中には、保守党、労働党、自由民主党の各グループに 4 名ずつ、無所属グループに 2 名、各政党グループの政治的活動の支援を担当する職員がいる。さらに、コミュニケーション部局¹⁸における約 5 名の Public affairs 担当の職員は、政策の情報や分析の提供、政治的交渉に関する助言、声明やスピーチの草案の執筆などを行っている。4 つの政党グループ間の合意形成に関しては、こうした職員の果たす役割が大きく、彼 (女) らには政治的中立性は求められていない。他方、政策分析や政策作成に関わる職員については、各政策領域における専門性が問われ、各政党からの中立性やバランスが求められる。地方議会の議員は安定性が強く、長期にわたってその職に就くことが多いことを反映して、LGA の活動も長期的に行っている会員が多い。そのため、事務局職員との関係は中央政府の大臣と公務員

の関係と比べてより密接であるという。

約 270 名の職員のうち、地方自治体からの出向者及び中央政府からの出向者はそれぞれ 1 名ずつと少数であるが、いずれの組織でも財政難から職員数を削減しており、人事交流の余裕がないことが背景として指摘できる。ただし、LGA の職員の大多数は自治体や中央政府での勤務経験があるため、そうした経験から得られた知見を組織の中に取り入れることが可能であり、出向による自治体や中央政府との人事交流を補完する機能を果たしているという。

(4) 財源と独立性の確保の工夫

LGA の財源は、中央政府からの補助金が 40～45% を占め、残りは自治体からの会費とサービス使用料などで賄っている。近年、中央政府からの補助金は削減され、LGA の財政規模も縮小しているが、職員の削減や運営の見直し等により対応し、自治体の会費負担も下げるよう努力している。中央政府から受け取る補助金は自治体の議員や職員の研修・能力開発等、自治体サービスの向上に資する限定した用途にのみ使用されており、中央政府からの独立性の確保に努めている。一方、会員からの会費収入分については、より政治的な活動に充てられているという。

¹⁷ 2011 年 12 月に事務総長に就いたダウズ氏は、ロンドンのハリンゲイ区 (London Borough of Haringey) で司書助手としてキャリアをスタートさせた後、複数の区を経て、1999 年より (シュロプシャー・カウンティ・カウンシル) (Shropshire County Council) の環境・コミュニケーションサービス課長、2003 年より同カウンシルの事務総長、2009 年より法務省副事務次官兼コーポレート・パフォーマンス局長、2010 年 3 月よりリーガル・サービス委員会の事務局長を務めた後、LGA の事務総長に就いた。

http://www.local.gov.uk/web/10161/media-releases/-/journal_content/56/10161/2847593/NEWS-TEMPLATE 参照。また、ヒアリング調査によれば、前事務総長も約 40 年にわたる地方自治体職員としての経歴を持っていたという。

¹⁸ コミュニケーション部局全体では 50～60 名の職員がおり、7 名程度のメディア対応の中核職員、インターネット、ツイッター、オンライン等によるコミュニケーション担当、大会等のイベント開催等の担当職員がいる。

3 地方自治体事務総長・上級職員協会 (SOLACE)

SOLACEは公務部門における管理能力の向上を主な目的とした、地方自治体の事務総長や上級職員のための団体である。会員は、約320名の地方自治体の事務総長(すべての地方自治体の9割以上に当たる)、約40名の関連公共機関の事務総長、800名以上の上級職員によって構成されている¹⁹。

(1) 組織

毎年総会において会員の中から、会長(President)、2名の副会長、前会長、管理委員会議長、法務責任者、財務責任者という理事会メンバーが選出される。これらの理事会メンバーに管理ディレクター、2名の非執行ディレクター、3名のアドバイザーを加えた管理委員会が主要な意思決定機関であり、議長が中心的役割を果たしている²⁰。現職のハギンズ(Terry Huggins)会長は、ブレックランドおよびサウスホランド・カウンシル(Breckland and South Holland Councils)の事務総長であり、マイヤーズ(Derek Myers)管理委員会議長は、ロンドンのケンジントン・チェルシー区の事務総長である。一方、SOLACEの事務局職員は僅か8名であるため、団体の運営は後述するように会員の活動に大きく依存しているという。

(2) 政策に対する実務的視角からの提言

中央省庁で行われる政策形成に関して、SOLACEが果たしている主な機能は、政策目標がより良く達成されるために、実務家の視点を提供することである。SOLACEはLGAと異なり、政治的な活動を目的とした団体ではないので、直接的なロビー活動を行ったり、対案を示したりはしない。

政府の政策案が示されると、公式及び非公式のルートで実務的な視角からのSOLACEとしての見解を示し、それが政策に反映されるように努める。公式の方法としては、第1に、既にDCLGの項で述べたように政府が示す個別の政策案のコンサルテーションに対する回答やグリーンペーパーに対する意見表明がある。SOLACE内の政策グループやプロジェクト委員会がSOLACEとしての見解をとりまとめて回答する。SOLACE内には、分野ごとに政策グループがあり、それぞれのグループで会員間のインフォーマルな意見交換が行われる。各グループの中核的な役割を担う会員らにより、寄せられた意見について、エビデンスを重視しながら会員の合意の形成に努め、SOLACE全体としての1つの見解にまとめていくという。

公式の方法の第2として、定期的な会合が挙げられる。特に、半年に1度行われる各省庁の事務次官とSOLACEの代表、LGA職員による会合は重要である。約10名のSOLACEの代表者(自治体の事務総長であ

¹⁹ 近年SOLACEの会員数は減少傾向にあるが、その理由として、第1に、ユニタリー化により地方自治体の数自体が減少していること、第2に、財政難を理由に上級管理職も減少していること(小規模自治体では上級管理職チームを他の自治体と共有する方法により上級職員の削減を行っているケースもある)、第3に、同じく財政難から、事務総長の会費について従来の自治体負担から個人負担に変更する自治体が増加していることなどが挙げられる。

²⁰ http://www.solace.org.uk/about_society_officers.asp および、http://www.solace.org.uk/about_management_board.asp 参照。

る会員)は、SOLACE 全体の代表性を確保するために、自治体の規模と種類に配慮して選出されるが、その際、自治体の政党構成については考慮されないという。また、LGA の事務総長アジェンダ・グループは、四半期ごとに1度、SOLACE 会員を招いた会合を開き、当面の課題や計画されている活動について議論している。基本的にLGAとは政治的に合意が得られている部分について協力している。

一方、非公式の方法とは、中央省庁の上級公務員やLGAの上級職員と、SOLACEの会員とのネットワークを通じての意見交換等である。そうしたネットワークには政治家は含まれず、中央・地方の職員同士を結ぶネットワークとなる。

おわりに

以上、DCLG、LGA、SOLACEの活動について、主に中央・地方のコミュニケーションの現状に焦点を合わせて論じた。最後に、英国の中央地方関係の特徴についてまとめるとともに、本稿では詳しく扱えなかった点を付言して締めくくりにしたい。

英国の中央・地方関係の特徴として第1に指摘できるのは、政・官の明確な分離である。政治家は政治家同士の関係、職員は職員同士の関係がそれぞれ築かれ、政・官のそれぞれのネットワークが明確に分離されている。そのため地方自治体に関わる団体についても、政治家のネットワークの中核に位置づ

けられるLGAは政治的ロビイングに重きが置かれる一方、行政職員のネットワークを結ぶSOLACEは、政治的に中立的な立場から政策内容と管理技術の向上に寄与することを主な目的としている。

第2に、公式のコミュニケーションの主要な方法はコンサルテーションへの回答と各種会合における意見交換であるが、非公式の意見交換も活発に行われており、その影響力も看過できない。その場合も基本的に、政治家は政治家同士、職員は職員同士で行われる。

第3に、現政権は、地方自治体政策の基本方針として、地域主義及び地方分権を明確に打ち出し、施策を充実させている。それに伴い、DCLGでも地方自治体での職務経験の長いカースレイク氏が事務次官に就き、職員の地方自治体への出向の例もみられるようになり、地方自治体との対話を重視する姿勢を示している。しかしながら、こうした方針は緒に就いたばかりであり、評価は未知数である。地域主義や地方分権がどれだけ実効性を挙げられるかは、地方への権限の委譲に関する各中央省庁の姿勢が重要であるとともに、地方自治体自身の力量も問われるであろう。

最後に、本稿では扱うことができなかったが、英国の中央・地方関係において例外的な地位にある大都市の動向についても付言しておきたい。まず、ロンドン市(Greater London Authority: GLA)²¹は、連立政権によるロンドン政府地域事務所の廃止後の2010年6月に、ロンドン市長により「ロン

²¹ 2000年に設置され、直接公選制による市長の下で、ロンドン全域を広域的に担う地域政府として、公共交通、地域計画・住宅政策、経済開発・都市計画、環境保全、警察、消防・緊急時計画、文化・観光・メディア・スポーツ、保健衛生などの分野の企画・調整と戦略策定を行っている。(財)自治体国際化協会、前掲、20-25頁。

ドンへの更なる権限委譲」と題する提言書がDCLGに提出され、その中のいくつかの項目は地域主義法において実現されることとなった。また、マンチェスター市を中核とした10自治体は、従来よりグレーター・マンチェスター自治体協会（Association of Greater Manchester Authorities: AGMA）を組織していたが、2011年4月には、法的地位を有するグレーター・マンチェスター合同行政機構（Greater Manchester Combined Authority: GMCA）の設置が実現し、広域的な経済開発、地域再開発、交通施策の調整などを担うことになった²²。GLAやAGMA及びGMCAは自らの地域戦略とその実現に必要な権限委譲や法的措置について、中央政府に対して積極的な提案を行っている。これらは英国において特別な地位を有する行政機構ではあるが、これらの中央政府への積極的な政策提案、対等なパートナーシップ化もまた、今後の中央・地方関係に少なからぬ影響を与えるものであると考えられる。

²² AGMA および GMCA については、(財)自治体国際化協会、前掲、26-27 頁。

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— (下(1))

The Expertise of British Local Governments Personnel and Human Resources Management System

—From the Perspective of Job Evaluation Scheme and Personnel Development—

早稲田大学政治経済学術院教授 稲 継 裕 昭

Professor, Faculty of Political Science and Economics, Waseda University Hiroaki Inatsugu

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

Cultural Design Section, "Culture, Commerce and Industry" Division, Toshima City Office
(Former Research Fellow, Japan Center for Cities) Takashi Ikeda

This paper is part of a series of articles which research the human resources management system of the British local authorities. It aims to explore the implication of the human resources management system reform in Japanese local governments.

This research is conducted from three perspectives: "the Job Evaluation Scheme", "the Action for Personnel Development" and "the Support from agencies related to the local authorities".

In this article, we introduce the concrete contents of the support to the British local authorities by the Local Government Group on the human resources management.

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、16号)

4 地方自治体関係機関による支援等

(1) 地方自治体グループ (Local Government Group) (以上、本号)

(2) セクタースキル協議会 (Sector Skills Councils) おわりに (以上、次号)

4 地方自治体関係機関による支援等

(1) 地方自治体グループ

(Local Government Group)

日本では地方自治体に関する全国的連合組織として、地方六団体 (首長の連合組織である全国知事会、全国市長会、全国町村会の三団体と地方議会議長の連合組織である全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会の三団体) が存在する。これらの団体は地方行政に関して中央政府と地方自治体との連絡調整を行い、「地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関し、総務大臣を経由して内閣に対し意見を申し出、又は国会に意見書を提出¹」するほか、

¹ 地方自治法 263 条の 3 第 2 項

地方自治体に対する様々な情報提供などを行っている。

これに類する団体として英国では、1997年4月に発足した英国地方自治体協議会 (Local Government Association : LGA) が存在する。以前はイングランド及びウェールズでは、カウンティ協議会 (Association of County Councils)、ディストリクト協議会 (Association of District Councils) 及び大都市圏自治体協議会 (Association of Metropolitan Authorities) とタイプごとにそれぞれ全国的な自治体組織が存在していたが、それらを統合したものである²。

このLGAは2010年7月の年次総会において、次の事項を目的としてグループ組織の再ブランド化を行うことを明らかにした³。

- ・自治体に対し、グループ組織が何を提供できるのかを明確に示すこと。
- ・金銭的効率性 (value for money) を向上させること。
- ・業務効率化による経費削減をグループ組織全体で確実に実行すること。
- ・グループ組織が方向性を定め、政府各省に対して更に大きな影響力を持つことにより、より強固なポジションを築くこと。

その結果、現在において同グループ組織は表1のような体制となっており、LGAを筆頭として各グループ組織がそれぞれ連携しながら地方自治体の発展に必要な支援などを行っている⁴。

表1 英国地方自治体グループ (Local Government Group) 一覧

組織名称	主な業務内容
地方自治体協議会 (Local Government Association)	地方自治体の発展に関する中央政府への政策・立法面における各種要請など
地方自治体改善・開発機構 (Local Government Improvement and Development)	地方自治体の行政刷新・業務改善に関する指導・助言及び優れた取り組み事例の情報提供、オンラインコミュニティを通じた自治体間ネットワークの形成など
地方自治体雇用者協会 (Local Government Employers)	給与・年金・雇用契約に関する指導・助言、全国合同協議会 (National Joint Council for Local Government Services) における地方自治体の代表交渉など
地方自治体規制機構 (Local Government Regulation)	商取引基準、環境保護、食品安全・衛生、動物愛護、民間部門による住宅供給などの行政分野における規制行政の質的向上に関する指導・助言など
地方自治体リーダーシップ協会 (Local Government Leadership)	地域コミュニティの活性化を目的とした自治体幹部・地方議会議員のリーダーシップ的資質の育成やスキル開発に関する支援など
ローカル・パートナーシップ (Local Partnerships)	地方自治体におけるPPP (Public Private Partnership) 及びPFI (Private Finance Initiative) 事業の実施に関する技術的・財政的支援など

資料出所：Local Government Group, *Guide to services 2010-2011*, July 2010 及び Local Government Group ウェブサイトを基に筆者作成。

² 全国市長会『海外の「全国市長会」Ⅱ』2004年、31頁。

³ (財)自治体国際化協会ロンドン事務所「マンスリートピック 2010年7月」2010年、8頁。

⁴ Local Government Group, *Guide to services 2010-2011*, July 2010.P4-5

これらのグループ組織のうち、地方自治体の人事行政に特に関係の深い団体としては、地方自治体改善・開発機構（Local Government Improvement and Development：LGID）、地方自治体雇用者協会（Local Government Employers：LGE）及び地方自治体リーダーシップ協会（Local Government Leadership）の3団体を挙げる事ができるが、本稿では特にLGIDの実施している地方自治体の人事行政に対する支援の内容についてみていくこととする。

ア LGIDの役割

LGIDは地方自治体の行政刷新・業務改善に関する指導・助言及び優れた取組み事例の情報提供、オンラインコミュニティを通じた自治体間ネットワークの形成などを主要な業務としている。業務の対象は人事行政のみならず、地方自治体の行政サービス全般にわたる。

地方自治体は年会費等を支払うことによりLGIDが提供するサービスやLGIDが実施する調査研究の成果物を受けられることができるが、内容によっては電話などによる無料のサービス提供を受けることもできる。

また、LGIDはウェブサイトを利用した情報提供・情報交流事業にも相当力を入れており、空きポストが生じた際の採用情報をすべての自治体が無料で掲載することができる「リクルートポータル」というサイトを立ち上げたり、「ディスカッション・フォーラム」や「コミュニティ・プラクティス」と言った

いわゆるオンラインのコミュニティを管理運営しているほか、ウェブサイト上においてLGIDが実施した調査研究の成果物の一部を掲載している。

イ 地方自治体の人事行政に関するLGIDの認識の概況

前節においては地方自治体の人事戦略の具体的内容について概観したところであるが⁵、LGID職員は地方自治体の人事行政の実情について、どのような課題認識を持っているのだろうか。LGIDのHR（Human Resources）マネジメントコンサルタントに尋ねたところを簡単に整理すると次のようになる⁶。

地方自治体の人事政策とその実践は、現在、以下の点からの影響を大きく受けている。

- ・経済状況（Economic Situation）
- ・中央政府による包括的な支出見直し（Comprehensive Spending Review by Central Government）
- ・変化、生産性、効率性及び改革アジェンダ（Change, Productivity, Efficiency and the Transformation Agenda）
- ・人口動態（Demographics）
- ・情報公開（Transparency）

このような状況下、多くの地方自治体では、変化に対応した組織構造のあり方を再検討している。自治体における主要なサービスの質を維持又は向上させながら、一方でコストを大幅に削減しようとしている。中央政府から

⁵ 本誌前号、80-90頁。

⁶ 地方自治体改善・開発機構（Local Government Improvement and Development）のHelen Sinclair-Ross氏（Human Resources Management Consultant）へのヒアリング調査（2010年11月2日、日本都市センターによる実施。以下「LGIDヒアリング」という。）による。

の政府補助金の削減などに起因する逼迫した財政状況において最大の支出比率を占める人件費の削減を実行するため、どのような職務・スキルが自治体にとって本当に必要であるのか大幅な見直しを迫られている。見直しの対象はHR担当部局についても当然に該当し、今後は図1のような組織構造から、よりレイヤーの少ない形態へと変化していくことになるだろうという⁷。

これに対応するため、地方自治体の人事担当者は組織改革を側面支援するために必要な戦略・行動計画の立案・実行に従事しており、当該戦略・行動計画は、「採用 (Recruitment)」、「定着 (Retention—employee engagement)」、「スキル開発 (Development—skills)」、「能力管理 (Talent Management)」、「人員計

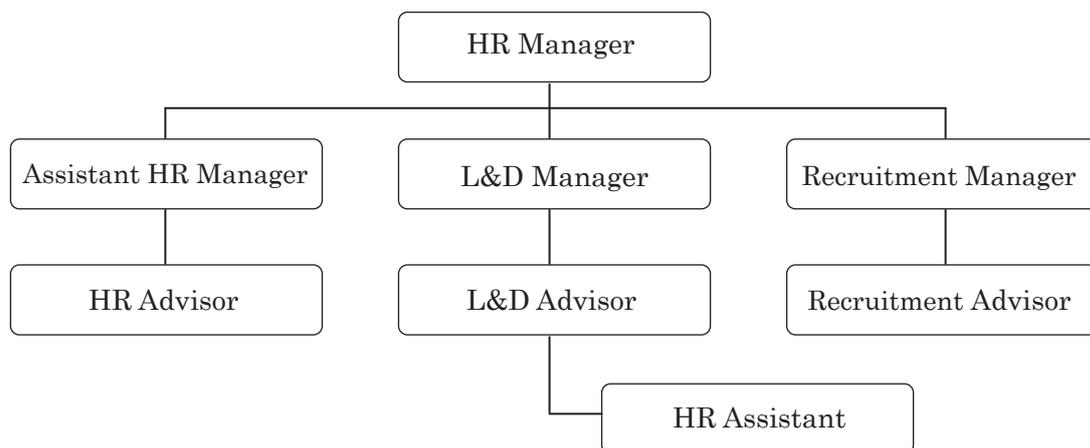
画 (Workforce Planning)」、「雇用機会均等 (Diversity policies)」の観点から行われているのだという⁸。

なお、地方自治体で実践されている人事戦略・行動計画の具体的な内容については、前節において述べたところであり⁹、地方自治体とLGIDとが同様の課題認識を持っていることが分かる。

ウ LGIDの実施する支援

続いて、LGIDが地方自治体に対して実施している人事行政に関する具体的な支援の内容について簡単に触れることとする。ここでは、「情報提供事業」、「能力開発支援事業」及び「情報交流支援事業」の3つの手法から具体的な事業を見てみよう。

図1 英国地方自治体における人的資源 (HR) 管理担当部局の典型的な組織構造



(注) HRは「Human Resource」、L&Dは「Learning & Development」の略。

資料出所：Local Government Improvement and Development 提供資料「A typical Structure, 2010」を基に筆者作成。

⁷ LGID ヒアリングによる。

⁸ LGID ヒアリングによる。

⁹ 本誌前号、82-84頁。

(ア) 情報提供事業（地方自治体の人的資源管理に関する調査研究）

毎年、LGID は LGA 及び LGE との共同でイングランドの地方自治体の人的資源管理に関する調査研究を行っている。この調査研究は、地方自治体が直面する主要な人事課題の実態把握を目的としており、調査の実施に当たっては地方自治体に対して人事行政全般の実情を網羅的に把握するオンラインのアンケート調査が実施される。2009年のアンケート調査では、イングランドにおける353の地方自治体のうち206団体が回答した（回答率58%）。

アンケート調査の対象となる分野は、「労働力問題に関する全般的活動（overall action on workforce issue）」、「リーダーシップ育成（leadership development）」、「インベスターズ・イン・ピープル¹⁰（Investors in People : Iip）の認証」、「職務従事者の不足（occupational skills shortages）」、「スキルギャップ（skills gaps）」、「研修費用と期間（training spend and days）」、「給与及び報奨（pay and rewards）」、「欠員率（vacancy rate）」、「離職率（turnover rate）」及び「その他の労働力問題（other workforce issues）」の10項目からなる。

アンケートを実施・集約した後はLGIDなどにおいてその分析が行われ、取りまとめられた調査結果報告書については地方自治体への情報提供が行われる¹¹。

調査結果の内容とLGIDのフォローアップについて、「職務従事者の不足」の項目から、

ひとつ例を挙げてみよう。

2009年に行われたアンケート調査の結果によれば、次に挙げられている職種が「人材を確保することが難しいと認識している」と多くの地方自治体が回答したものである（表2）。

表2 英国地方自治体において職務従事者が不足している職種

No.	職種名	回答率
1	Children's social workers	72%
2	Adult social workers	46%
3	Planning officers	44%
4	Environmental health officers	35%
5	Mental health social workers	32%
5	Building control officers	32%
7	Trading standards officers	29%
8	Legal professionals	27%
9	Occupational therapists	25%
9	Teachers	25%
9	School crossing patrol attendants	25%

資料出所：Improvement and development agency & Local Government Employers, *Local Government Workforce Survey 2009—England*, November 2009, P25を基に筆者作成。

LGIDでは、この結果を認識した後、地方自治体に対して必要に応じた形で問題の解消に向けたアドバイスを行っている。

人材確保に関する問題に対するアドバイスの方向性としては、外部人材の確保よりも、内部人材の育成を奨励している。その理由として、外部人材の採用に当たって新たに発生するコストを抑制したいという目下の逼迫した財政事情を挙げており、コストをできる限り抑えつつ、現在保有している資源（人材）

¹⁰ 人材育成に関する優良団体に与えられる認証のこと。

¹¹ ウェブサイト上でも掲載される。<http://www.lga.gov.uk/lga/aio/5706661>

を活用する方法（職員のステップアップのための資格取得支援や自治体内部でのキャリアパスの設計）を地方自治体に対して奨励しているのだという¹²。

（イ）能力開発支援事業

英国中央政府ではPSG（Professional Skills For Government）によって、公務員が身に付けるべき専門スキルを修得するための能力開発プログラムを実施している。

一方LGIDでは、PSGに類するものとは必ずしも言えないかもしれないが、地方自治体の幹部職員養成プログラムとして、NGDP（National Graduate Development Programme for Local Government）を提供している。

◀ NGDPの概要¹³ ▶

- ・NGDPは、将来の地方自治体におけるリーダーを確保し育成するため、2002年に誕生した。
- ・プログラムはイングランドとウェールズのすべての地方自治体に提供している。
- ・すべての学業分野からの大学卒業生が受講対象となる。プログラムを受講するためには、卒業成績において学位等級2.1以上を取得していることが要求される。
- ・プログラムは80の分野の2000ものアプリケーションによって実施される。
- ・NGDPは一般的なマネジメント能力の育成プログラムであり、ジェネラリストマネージャーを育成するように設計されて

いる。

- ・受講生はホスト自治体において行政サービスや行政組織の機能を横断的に2年間の研修プログラムのなかで学ぶ。
- ・受講生はウォリック・ビジネススクール（Warwick Business School：WBS）によって開発・認証された地方自治体経営のためのプログラムを受講する。WBSは世界でも有数のビジネススクールのひとつであり、高評価を得ている地方自治体の研究センターを設置している。
- ・受講生は様々な方法でサポートされている。具体的には、メンター、ラインマネージャー、コーディネーター、LGIDの専門チーム、そして彼らの同僚である。
- ・受講生の多くは地方自治体において中間・上級管理職のポストを得ることになる。
- ・このプログラムは公務部門において知名度が高いもののひとつである。他にはCivil Service Fast StreamやNHSマネジメントプログラムを挙げることができるだろう。

NGDPは地方自治体の将来の幹部職員養成を目的としたプログラムであるが、LGIDにおいては地方議会議員を対象としたものを含めて様々な能力開発プログラムを提供している（表3）。

¹² LGIDヒアリングによる。

¹³ Local Government Improvement and Development 提供資料「National Graduate Development Programme for Local Government Fact Sheet」による。

表3 LGID の提供している能力開発プログラム

	プログラム名称	プログラム概要
自治体職員向け	Academy for Executive Leadership	Ashridge ビジネススクール、SOLACE Enterprises 及び LGID により提供される主要リーダーシッププログラム。
	Empowering Leadership programme	コミュニティ・地方自治省 (Department for Communities and Local Government) の委託により提供される、新しい公共経営の思考・実践のためのプログラム。
	National Graduate Development Programme (NGDP)	大学卒業生を対象とした地方自治体における将来の幹部職員養成のための能力開発プログラム。
地方議会議員向け	Localism for the new councillor	地方議会の新人議員のための情報提供サービス。
	Induction programmes for councilors	地方議会の新人議員の就任数か月内に提供する議員活動の入門プログラム。
	Leadership Academy	地方議会・政治団体において管理的立場にある者を対象としたリーダーシップ育成・議員間ネットワーク構築などのためのプログラム。
	Local Leadership	地方議会において非管理的立場にある者の能力開発を目的とした時事的な課題などに焦点を当てたプログラム。
	Local leadership activities	ワークブックの提供などによる地方議会議員の活動に関する情報提供サービス。
	Councillor mentoring programme	マン・ツー・マン、政治団体ごとによるサービス提供など様々な形式によって実施される課題に個別に対応するプログラム。

資料出所：Local Government Improvement and Development ウェブサイトを基に筆者作成。

ところで、英国では公務部門においても労働市場の流動性が高く、能力開発を支援した職員が他の地方自治体へ移ることも実態としては少なくない。そのため、職員を組織に定着させ続けるためのインセンティブ付与が極めて重要となる。この点について LGID では、エンパワーメントとエンゲージメント（職員が自分の持っている能力・知識・経験を組織のために積極的に活用する状況にあり、職務環境に満足しているか）の実情や、労使関係が双方向のコミュニケーションになっているかどうかという点を注視しており、地方自治体職員に対してアンケート調査を行うなどして実態の把握やアドバイスに努めているという¹⁴。

(ウ) 情報交流支援事業（オンライン・コミュニティの育成）

LGID はウェブサイト上に「ディスカッション・フォーラム (Discussion forums)」及び「コミュニティ・プラクティス (Communities of practice)」という、いわゆるオンラインのコミュニティを立ち上げ、管理運営している。このサイトでは、参加者がオンラインでテーマごとの様々なコミュニティをつくり、ディスカッションを行ったり、職務遂行に関する情報・知識の共有を図ることができる。このサイトの運用は、参加者の需要に応じた情報・知識の共有という意味では英国においても非常に先進的なもので、最

¹⁴ LGID ヒアリングによる。

近ではウェブサイト上でライブの会議も実施されるようになったという¹⁵。

このサイトの具体的な活用方法の一例を挙げよう。自分がある自治体の人的資源管理局のマネージャーで「人事育成のための取組みを始めたいと考えているが、具体的な方法が分からない」という状況があったとする。その際、「このような取組みを始めたいと考えているが、誰かその方法を知っていますか」というようなコメントをサイトに掲載すると、様々な参加者から事例や関連文書などの回答が寄せられ、課題の解決へとつながっていく。参加者は英国の自治体関係者のみならず、他国から来訪者もいて最前線の情報・知識の交流が行われている。

このウェブサイトは、LGID という公的な

団体が管理運営を行っているということもあり、参加者の信頼感やネットワークの広がりを得ている。

日本においても、ウェブサイトを利用した情報交流は活発に行われているものの、地方自治体の全国的な連合組織がこのようにオープンな形でサイト運営をしている例はない。サイトに掲載されている情報の取捨選択については最終的には参加者の判断に委ねられることになるだろうが、自治体間あるいは官民の垣根を超えて解決する課題が少なくない現在において、地方自治体の連合組織が公務従事者に対してリアルタイムでの情報交流の場を提供するという取組みは注目に値すると思われる。

表 4 ディスカッション・フォーラム及びコミュニティ・プラクティスのテーマ

No.	最も活発なディスカッション・フォーラムのテーマ	最も活発なコミュニティ・プラクティスのテーマ
1	Communications	Community Hub
2	Working with the voluntary sector	The College of Social Work communities of interest
3	Housing	LACEF
4	E-government	Policy and Performance
5	Healthy communities	Customer Led transformation programme
6	Deming and systems thinking	National Learning Network for Health and Wellbeing Boards
7	Open space	Productivity and Efficiency Exchange
8	Sustainable communities	BBIS Online Community

資料出所：Local Government Improvement and Development ウェブサイトを基に筆者作成。

(以下、次号へ続く)

¹⁵ LGID ヒアリングによる。

英国における国と都市の 調査研究活動について

—国と地方の協議のための基礎データの収集の観点から—

Central-Local Government research in UK

We surveyed Manchester City Council and Department for Communities and Local Government last December.
This article focuses on Central-Local Government research.

1 調査の趣旨・目的

英国では2010年5月の下院総選挙の結果、政権交代が行われ、保守党と自民党が連立政権を樹立することとなり、従来の国と地方の関係が大きく変化しようとしている。

このような背景の下、今回は、国と地方の間での協議を行う上で、重要な根拠となる、事実認識（調査研究活動の成果であるデータ等の基礎資料）の収集手法と活用の仕方について、また、政治主導の中で、データの収集や公表等に対する政治的関与の有無等があるかについて、現地調査に基づきつつ¹、見ていきたいと思う。

2 地方自治体における事例

地方自治体の例として、マンチェスター（Manchester City Council²）の事例を見ていきたい。

マンチェスターは、バーミンガムのような大都市と同様に、調査研究活動に関しては、英国政府からの支援をほとんど受けておら

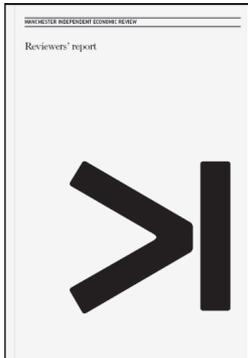
	<p>Contents</p> <ol style="list-style-type: none">0. Foreword1. Introduction2. Key Findings3. Our Recommendations (Skills/Housing/Transport Planning/ Governance)4. The Reports
---	---

図1 Manchester Independent Economic

Review Report。政府から指示された調査研究だけではなく、自らの組織で、独自の視点から、多くの調査研究活動を実施している自治体である³。

マンチェスターが英国政府に重要な政策を提案したりするとき等に必要な調査研究を実施する場合には、重要な根拠（Evidence）である、正確性や権威が求められるため、第三者である民間企業の調査会社を活用したり、著名な学識者に参加していただいたり等、多額の費用をかけた調査を行っている。

具体例としては、2009年に実施された、マ

¹ 2011年12月9日（Manchester City Council）、12日（Department for Communities and Local Government）の日程で実施。今回の調査では、対応者である Manchester City Council City Policy Team 所属の Louise Hope 氏と、DCLG の Strategic Statistics 所属の David Fry 氏にインタビュー及び資料提供に多大なる対応いただいた。ここに記して感謝を申し上げたい。

² Manchester City Council の人口は49万8800人、面積は115.6km²、支配政党は労働党である。

³ DCLG におけるヒアリングにおいて聴取。

ンチェスター独立経済レビュー (Manchester Independent Economic⁴) がある。

この報告書は、グレーター・マンチェスターを都市圏へ指定するにあたり、重要な根拠 (Evidence) となり、高く評価された⁵。

マンチェスターの担当者は Evidence の必要性を繰り返し述べており、第三者である民間企業の調査会社を活用することの有効性について明確に言及していた。

3 英国政府における事例

次に、英国政府の事例を見ていきたいと思う。

英国政府ではその所掌事務にしたがって、(例えば、地方財政についてはコミュニティ・地方省 (Department for Communities and Local Government) の所掌事務であり、学校教育については教育省 (Department for Education) の所掌事務である等)、指標を設定し、地方自治体にそのデータを収集・提出させている。

収集された多量のデータは、英国政府により、分析や集計等をされた上で、インターネットを含めた方法で公開がなされている⁶。

公表の手順としては、公表の24時間前までに、大臣等に公表する予定のデータを事前に通知することになっている。

しかし、大臣等は、この段階では、閲覧をすることのみができるのであり、データに対して対外的にコメントをしたり、データの公表を遅らせるように圧力をかけたりする等、政治的な関与をすることは、法律 (Statistics Act) によって禁止されている。

大臣等がこのデータに対してコメントができるようになるのは、データが公表された後となる。



図2 コミュニティ・地方省の全景

おわりに

地方自治体の多くでは、英国政府から指示されたデータの収集・提出に追われていたが、大都市を中心として、自ら調査研究活動を実施し、英国政府へ政策を提案する動きも見られる。

このような政策の提案をする際には、その信ぴょう性を高めるために、調査研究を第三者である外部に委託する等の手法も活用されてきている。

一方、英国政府においては、政治主導の中で、データの集計や分析結果の公開にあたり、政治的な思惑とは離れて行うことができる環境も整備されている。

国と地方の関係が大きく変化しようとしている中、このように、英国政府や地方自治体においては、事実認識 (データ等の基礎資料) や根拠 (Evidence) を手に入れるための調査研究活動はますます重要となってきたと思われる。(研究員 村井 奏介)

⁴ 報告書は <http://www.manchester-review.org.uk> を参照。

⁵ 詳細は、The Treasury, 「Budget」2009,83 頁参照。

⁶ 集計や分析結果については、当該自治体のみ閲覧が制限されているものもある。

(ノート)
日本都市センターにおける英国の地方自治制度と
その運用についての調査研究
—中央政府と地方政府の関係を中心に—

**Note: Research for the Central-Local Government relationship and
consultation**

First, this note explains the aim and the schedule of this research. We met the stuffs of DCLG, LGA, SOLACE, Southend-on-sea Borough Council, and Manchester City Council last December, and surveyed their action and attitude about consultation between Central-Local Government. We find many differences between England and Japan, and these differences tell us useful hints.

はじめに

このノートは当センターが今年度から概ね3か年かけて行うイングランド（以下「英国」という。）における国と地方との関係を中心とした地方行財政制度とその運用について調査を行う目的（第1章）及び研究計画（第2章）を示すとともに、昨年12月に行った調査の概要（第3章）を紹介するものである¹。

1 目的等

日本では2011年に国と地方の協議の場が法律により設置され、国と地方六団体によって、社会保障・税の一体改革や子ども手当などについて議論された。

英国では国と地方との間で高い緊張関係を有し、法制度による枠組みはないが事実上国と地方との協議を積み重ねてきているとともに、二大政党による政権交代を繰り返していることから、日本における今後の国と地方と

の協議の進め方を考えるうえで参考になるところが多々あると考えた。特に事実上の協議において、どのような時期に、どのようなレベルで、具体的に誰が関わっているのか、実際に物事が決まっていくのはどのような場面かということは、法制度に基づく協議を行っている日本においても実務上参考になるであろう。また、英国のように地方議会議員（Councilor。以下「地方議員」という。）まで政党所属がかなり徹底しているところでは、異なる政党の地盤である地方自治体間では意見調整が難しいのではないかと考えられる。そのうえ、自治体協議会（Local Government Association、以下「LGA」という。）には、団体の規模の大小のみならず日本でいう、府県や市町村に当たる団体が一緒に加入しており、このような中で合意形成をどのように図っているかという点は日本における六団体間の調整を考えるうえでも参考

¹ このノートで紹介する今年度の調査は、現地におけるヒアリング等を中心としたものであり、筆者の語学力に起因する誤解が多々あることが危惧されるとともに、本来文献や他の情報源による確認等を行うべきところを怠っている点も多くあるので、来年度以降の調査研究を深める材料になればとあえて言及した。拙稿にお目を留めた方には、今後の当センターの研究の充実のため誤り等お気づきの点をご指摘いただくと大変ありがたい。

になるのではないか。

しかし、英国と日本との間では、政党の役割、政官の役割及び自治体の区分・権能をはじめとした地方自治制度等の社会システム、さらには人々の意識など政策形成における背景が異なり、この点を無視して英国における「国と地方との協議」の表面のみを観察してその適否・得失を論じることは誤った理解に終わるおそれがある。文献によって把握できる権限・手続等についてはともかく、その運用実態については必ずしも十分な調査が進んでいるとはいえないことから、社会システムや人々の意識にも目を配る必要があり、この点に留意しながら中央政府と地方政府との関係を中心に英国における地方自治制度とその運用の実態を調査するものである²。

2 研究計画

(1) 研究項目

ア 中央政府と地方政府との関係

「国と地方との協議に関する運用実態」を中心に調査を行う。その前提として日本と社会システムの違い等を明らかにしておくことが必要なことから、コミュニティ・地方省 (Department for Communities and Local Government、以下「DCLG」という。)³の役割と地方との関係、LGAの役割と国又は地方自治体との関係等について調査する。その

際、政党の(政党の違いによる)影響も視野に入れておきたい。

イ 英国地方自治体の制度及び運用等

1990年代以降の制度改革では、カウンティとディストリクトの統合による一層制と二層制の併存、直接公選首長をはじめとした執行部体制と議会の役割の変化と多様性が生まれてきている。今後の参考とするため「単一自治体 (Unitary Authority) 制度」及び「直接公選首長と内閣制 (mayor and cabinet system)」について、改革の目的とともにこれを導入した自治体、導入しなかった自治体、さらに世論がどのように評価しているか調査する。

次に、英国の自治体職員の状況等の把握についてである。英国には地方公務員制度は存在せず(以下本稿においては「公務員」は国家公務員、いわゆる「ホワイトホール」と呼ばれる官僚をいう。)、民間企業労働者と同じ法制度が適用され、その53%がパートタイマーという状況にある⁴。一方、事務総長(Chief Executive、以下「CE」という。)のように高給で雇われている専門職もある。公務員と地方自治体職員では雇用体系・慣習が違うが、このことが両者の関係や、国と地方との協議に影響を及ぼしていないかも視野に入れて調査したい。

² 例えば山下茂(『体系比較地方自治』ぎょうせい、2010年、105頁)は、「かつて我国では、格別に根拠を示さずに、UKを『地方自治の母国』として仰ぎ見る論者が多かった。」「サッチャー政権が誕生し、その地方行財政制度の改革動向が順次伝えられるようになって、通説的な認識がおかしかったという考え方がようやく常識となった。」「かつての我国にあったステレオタイプ的な見方を脱却し、現実に即した観察と分析が必要である。」と指摘している。

³ 自治体国際化協会では「コミュニティ・地方自治省」と訳しているが(『英国の地方自治(概要版)-2011年改訂版』)、日本における総務省との任務・機能・役割の違いを考えると、旧自治省のイメージと重なることがないように、本号の内貴論文で用いている「コミュニティ・地方省」という訳を使用した。

⁴ 稲継裕昭・池田高志「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—(上)」本誌15号(2011年)、111頁

(2) 調査研究体制及びその手法等

ア 英国在住経験者等の協力

今回の調査は、制度や運用の表面だけではなく、社会システムや人々の意識等も考慮に入れて英国在住経験のある研究者等、英国事情に詳しい方の協力を得て進める。

まず、英国の地方行財政分野について見識を有する学識者を本調査研究プロジェクトの「主査」として委嘱し、調査研究全般にわたり指導・助言いただくとともに、現地調査（後述）にも参加いただくこととした。この主査には、NPM（ニュー・パブリック・マネージメント）等の英国の最近の改革の動きや日本の地方自治体の財政・会計等を研究するとともに、自治体国際化協会ロンドン事務所勤務の経験を持ち、英国の社会システムと日本の地方自治の双方に造詣の深い、稲沢克祐・関西学院大学教授にご就任いただいた。

また、部分的な調査等についても英国在住経験のある研究者等にできるだけご協力いただき進めることとしている。

イ 現地でのヒアリング調査の実施

実際の運用を把握するためには当事者から直接聴取することが必要であり、文献調査とともに現地で関係者に対するヒアリング調査を実施する。

(3) 調査スケジュール

ア 2011年度の調査

今年度は事前調査の期間と位置づけ、英国

の社会システムや歴史的な経緯を押さえるとともに、「国と地方との協議」において主要なプレーヤーとなる各主体のおおよその役割等を調査することとした。

まず、英国における地方自治の制度及びその運用の実態における特色、歴史的な経緯や政党政治を含めた背景を明らかにするため、内貴滋・帝京大学教授に論文を本誌にお寄せいただいた⁵。内貴教授は外交官として、また自治体国際化協会ロンドン事務所長として英国に長く在住され、英国事情に精通され数多くの論文と書籍を著しておられる。

英国の地方自治体職員については、稲継裕昭教授と池田高志氏が本誌15号から次号まで論文を連載する予定である（脚注2参照）。また、稲沢克祐教授のご協力のもと”Human resource management in the public sector”についての書籍の翻訳と、英国在住の研究者である同書の著者、Peter Smart博士に異なる地方自治体間のCE兼務といった英国における新しい動きを調査いただきその結果を邦訳版に収録する予定である。

昨年12月には自治体国際化協会のご協力を得て英国における現地調査（ヒアリング調査）を実施した。在外研究のため現在英国に在住しており、英国の公務員制度について著作もある藤田由紀子・専修大学教授にご同行いただき調査に基づき論文⁶を執筆いただいた。また、「日本の都市自治体における調査研究」及びその能力に関して研究している当センターの村井奏介研究員が、国と地方との

⁵ 内貴滋「『地方自治の母国』の素顔とその評価—中央集権から地方分権への道—」本号

⁶ 藤田由紀子「英国の中央・地方関係—コミュニケーションの現状—」本号

協議を行う上で重要な根拠となるデータ等の収集・分析を英国においてはどのように行っているかという点について執筆した論文⁷を本号に収録した。

イ 2012～2013年度の調査計画

来年度からは具体の事例を通して、国と地方との協議の実態を明らかにしていく。

労働党政権下で行われた「国地方協議会」(CLP。1997年設置)⁸に関する制度の目的、構成員、協議対象範囲、開催手続、協議結果の実効性確保手法等を、さらに、サッチャー及びメージャー政権による自主財源の削減、ブレア及びブラウン政権による特定補助金の増大に対して、国地方協議会の前身組織である地方財政協議会(Consultative Council for Local Government Finance; CCLGF。1960年代設置)や国地方協議会ではどのような協議が行われたのか、また、キャメロン政権における地方制度改革の方向性とこれに対する地方側の考え方や世論の評価はどのようなものかといった点を通して英国における国と地方との協議の実態を明らかにしていきたい。

(4) 成果の公表等

本調査研究による成果については、地方分権改革に資するよう、全国市長会と当センターで共同設置する「都市分権政策センター」の会議で情報提供するとともに、本誌及び当センターのホームページにて公開する予定である。

3 2011年度の英国現地調査の概要

(1) 調査日程及び主要な訪問先

英国における調査は2011年12月6日～16日の間に実施した。主なヒアリング先と対応者は次のとおりである。

- ・LGA(12月7日): ヒアリング対応者 Mr. Ben Kind (Public Affairs and Campaigns Manager)
- ・Society of Local authority Chief Executives and Senior Managers(12月7日): ヒアリング対応者 Ms. Kathryn Rossiter (Managing Director)、Mr. Graeme McDonald (Director of Policy & Communications)、Ms. Philippa Mellish (Policy Manager)
- ・Southend-on-Sea Borough Council Policy & Improvement(12月8日、保守党地盤の自治体): ヒアリング対応者 Mr. Tim MacGregor (Corporate Strategy & Performance Advisor)、Ms. Suzanne Wright (Corporate Strategy & Performance Advisor)
- ・Manchester City Council City Policy Team(12月9日、労働党地盤の自治体): ヒアリング対応者 Ms. Louise Hope (Policy Officer)
- ・DCLG(12月12日): ヒアリング対応者 Ms. Andrea J. Lee (Deputy Director, Head of Strategic Analysis Team)、Ms. Sue Westcott (Team Leader, Strategy and Performance Team - Localities)、Mr. David Fry (Deputy Director, Strategic

⁷ 村井奏介「英国における国と都市の調査研究活動について—国と地方の協議のための基礎データの収集の観点から—」本号

⁸ 後述。「3(2)カ」を参照のこと。

Statistics)、Mr. Danny Rothberg (Head of David Prout's Office | Director General Localism)

(2) 主な調査項目とヒアリング等による調査の概要

ア 国と地方との事実上の協議の相手

(ア) 典型的な例

英国における政策形成は、まず各党の中で議論されマニフェストとしてまとめられる段階から始まる。次に政権党(与党)はマニフェストを具体的政策にしていくが、中央政府はまず「グリーン・ペーパー」(Green paper)と呼ばれる政策協議書に具体的な論点をまとめて広く一般市民や関係機関等から意見を求め(誰でも意見を提出できる)、集まった意見を参考に政府は具体的な施策内容を盛り込んだ「ホワイト・ペーパー」(White paper)と呼ばれる政策実施案をまとめて発表し、法案(Bill)を作成し国会に提出する⁹。国会での議論を経て法律が制定されるが、この間にも修正等が行われる。

地方自治体やLGAは、この広く開かれた過程の中でグリーン・ペーパーに対する意見を出すとともに、中央政府と個別に接触して働きかけをしたり、グリーンペーパーに対するパブリックコメントや国会での審議の段階を通じてロビー活動を行ったりしている。

中央政府への働きかけにおいては、政治

家は政治家同士、つまりLeader(地方議員で地方自治体の政治面での責任者)と大臣¹⁰が話し、事務方は事務方同士、例えばCEは上級公務員と意見交換を行う¹¹。地方自治体職員と公務員はdiscussion(以下「意見交換」という。)はするがdecisionは政治家同士で行うという点については、地方自治体においてもDCLGにおいても明確にこの2つの違いを意識した説明を受けた。実態としては、最初は地方議員から大臣に話があり、そこから事務方に案件が降りて公務員と地方自治体職員との間で意見交換が始まるようである。このことは地方議員の多くが政党に所属していて国会議員(以下「MP」という。)と活動をともにし親密な関係があることも影響しているのではないだろうか¹²。

また、このdecisionとdiscussionであるが、感覚的にはわかる気がするが実態としてdiscussionでどこまで整理されるのか、decisionとどう違うのかといったことを、具体例を見ながら考えることが日本における国と地方との協議の運用においても参考になるであろう。

政官の接触禁止¹³については地方議員は対象となっていないが、実態としては上述のように地方議員は大臣には話をするが公務員に話をするのではないようである。DCLGのヒアリングでこの点を確認したところ、そもそも公務員と地方議員が会って話をするとい

⁹ 自治体国際化協会「ロンドンの新しい広域自治体—グレーター・ロンドン・オーソリティの創設—」CLAIR REPORT 195号(2000年)、24頁

¹⁰ Secretary of State(閣内大臣)とMinister(閣外大臣)。以下同じ。

¹¹ この点は1990年代と変わっていない。横田光雄「英国における国・地方関係(上)—地方自治の母国でのし烈な争い」自治研究75巻4号(1999年)、10頁

¹² 横田光雄 前掲(1999年)、10頁

¹³ 内貴滋『英国行政大改革と日本—『地方自治の母国』の素顔』ぎょうせい、2009年、214頁。藤田由紀子前掲。

う発想そのものを持っていなかったようである。このように地方議員（ここでは「地方政治家」という方が適当か。）と（国家）公務員との接触については日英で大きな違いが見られた。

(イ) 例外的な事例と最近の動向

マンチェスターのCEはLeaderとともに大臣とも接触しているようである。大きな都市のCEが一般的にこのような行動をとるといわけではなく、マンチェスターの現CEは力を持っており、CEとして著名で尊敬されているので特別であるとの考えもあるようであり（自治体国際化協会ロンドン事務所で聴取）、この点については更に確認が必要である。

また、LGAのヒアリングにおいては、地方税のように専門家が少なく、その専門家には政治家はいない場合にはdecisionの場に地方税が分かる専門家が同席するとの話があった。

イ LGAの組織及び活動等

(ア) 組織・予算等

LGAは1997年4月に、イングランド及びウェールズの地方自治体がカウンティ協議会、ディストリクト協議会、大都市圏自治体協議会と、地方自治体の種類ごとにあった全国組織を統合して発足したものである¹⁴。

LGAでは役職は各地方自治体のLeaderが選挙で選ばれて決まる。また、政党ごとにグループを形成し（保守党、労働党、自由民主党、独立の4グループ）、まずそれぞれのグループ内で意見を取りまとめた後、グループ間で意見調整を行っているようである¹⁵。このような方式はLGAに統合される前の全国カウンティ協会や全国ディストリクト協会などの運営と変わっていないようである¹⁶。グループの役員については、保守党グループではCounty、District、Borough、Unitary等の区分ごとに役員を選んでいるようであり、また労働党グループでは地域ごとに役員を選んでいるようである¹⁷。

事務職員はCEをトップに約270名いて、そのうち地方自治体からの出向者が1名、中央政府からの出向者が1名いる。地方自治体の出向者に係る費用は、LGAから当該地方自治体に支払っている。

政治グループ別にそれぞれ4名の政治的サポートスタッフを抱えている。このほか50～60名のコミュニケーション・グループ（このうち多くがWeb制作の担当者であり、他にメディア対応チームの7名等がいる。）の中からコアグループとして10～15名が各グループ間での調整案を作成したり、ロビー活動に携わったりしている。このグループのスタッフの採用では特に政党に属していること等は条件としていないが、国会に強いつなが

¹⁴ 高島進「欧米諸国の地方自治制度 比較地方自治研究会編 第10回英国の地方自治制度」地方財務563号（2001年）、390-391頁

¹⁵ LGAのWebサイト：<http://www.local.gov.uk/about-politicalgroups>（2012年1月9日アクセス）、全国市長会『海外の「全国市長会」II』2004年、32頁、内貴滋 前掲、2009年、233頁

¹⁶ 地方財政審議会「イギリス地方財政協議会及びフランス地方財政委員会に関する調査結果報告書」（1996年）

¹⁷ 保守党グループの例：<http://www.conservativegroup.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=10808>（2012年1月9日アクセス）、労働党グループの例：<http://www.labourgrouplga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=1828919>（2012年1月9日アクセス）

りを持っていることが仕事の性質上重要である。各グループの Leader などスタッフの政治的な背景を理解して使っているようである。

LGA の職員の在籍期間は概して短くサポートスタッフは2～3年、ロビーイングは3～4年、スペシャリストとして知識を磨き上げる必要があるポリシーチームは8年程度とのことである。なお、ポリシーチームは中立的に政策の分析等に携わることが求められることから政治的な行動をとるべきではないと考えられているようである。

次に予算であるが、45%を中央政府からの資金に頼っているとのことで、昨今の緊縮財政の影響を受け、仕事の仕方の見直しなど業務の効率化を図ることにより削減に対応しようとしている。なお、中央政府からの資金は地方議員や地方自治体職員の研修などの特定の活動のみに充てる方針である。

(イ) 活動

LGA における地方自治体の意見集約については、前述のとおり政治グループごとに集約しグループ間で調整をするようである。各地方自治体の Leader は多くが政党に属していることから各政党で党員として主要な地位を占め、党の政策形成に強い影響力を持っている者もいて、LGA としての考え方を各政党の政策形成の過程で反映させるよう行動しているとのことである。

LGA と自らの所属する政党の方針等と整合性が取れない場合の対応については、

LGA の方針に従った行動をとるとの回答であった。

LGA の会長は、現在は毎週水曜日の午前中に内務大臣と定期的なミーティングを持っている。また、5人の大臣と2～3日に1回会合を持ち、その場では1、2のテーマに限定して意見交換を行うのが通例である。

LGA の 現 会 長 は Royal Borough of Kensington & Chelsea の Leader でもあり、このように LGA の職務が忙しいと地元自治体の Leader としての職務に問題がないか、また地方議員の報酬は極めて少ないと聞いているが地方議員の仕事と LGA の仕事ではほぼすべての時間がつぶれると自らの生計を維持することは困難ではないかと聞いたところ、LGA と Chelsea の Leader としての仕事は概ね半々、LGA からは会長としての報酬を支払っており、その額は Web 上で公開しているとのことであった¹⁸。

政治レベルでの中央政府とのコミュニケーションのほか、LGA の CE 以下の事務方は公務員とかなり頻繁にミーティングを持ち、意見交換をしているとのことである (LGA、DCLG の双方から聴取)¹⁹。

中央政府のグリーン・ペーパー等への対応については、事務方で検討のうえ、Leader 等の承認を得て意見等を提出する。その際、事務方としては4つのグループの合意が得られやすい案を作成するよう努力している。なお、トップレベルでの会合では2～3時間のうちに決断する必要があることがあり、このような場合は特に多数を占める政治グループ

¹⁸ <http://www.local.gov.uk/senior-staff-remuneration> (2012年1月9日アクセス)

¹⁹ この点も1990年代と変わっていない。横田光雄 前掲 (1999年)、10頁

の影響力が強くなるようである。

LGA は中央政府に対して強い影響力を有しているが、その要因としては、LGA の役員は政治的な基盤が安定しており長く務める人が多く、一方で大臣は頻繁に交代するためであろうとの考えが示された。

また、これからの活躍が期待される地方議員をターゲットにして明日のリーダーシップを担うことができるようスキルを教えろといった人材育成にも中央政府の支援を受けながら LGA として取り組んでいるとのことであった。

ウ DCLG における地方自治体への対応

今までは地方自治体の業務等に対して多くのベンチマークを設定し、大量のデータを地方自治体から提出させるなどして収集し、地方自治体のパフォーマンスを評価し厳しく監視する役割を担っていた²⁰。

政権交代後、現与党が提唱する Localism の考えの下、この役割に変化が起きている。既に地方自治体では多くのベンチマークを設定し独自にデータを集めて評価をしていることから、中央政府としてはこの役割（監視役）をやめて地方自治体に任せ、中央政府の役割は地方自治体からの話を聞き相談に応じたり地方自治体に情報公開を進めるように促したりする「支援」(helping、今までは「指示」)にシフトしてきており、仕事の内容が全く変わったとのことであった。

DCLG と地方自治体との人的なネットワー

クについては、マンチェスターやニューカッスルなどの比較的大きな地方自治体とは人的ネットワークを有していてその団体の様子がおおよそわかるが、規模の小さな地方自治体については情報がほとんど入ってこないため状況が把握できていないとのことである。

昨年 11 月に DCLG の事務次官に地方自治体勤務経験者が就いたということは本号の内貴論文で指摘しているが、9 月に DCLG の Localism Group の Director-General (責任者) に就いた David Prout 氏は Royal Borough of Kensington and Chelsea において Executive Director for Planning and Borough Development を務めた経歴がある (DCLG の Director of Local Government Policy を務めた後)²¹。

このような象徴的ともいえる例が出てきているが、中央政府には地方自治体での勤務を経験した者の数はまだ極めて少ないようである²²。複数の地方自治体関係者からこの点について中央政府内に地方自治体の業務が分かる者がほとんどおらず、中央政府の政策に現場の実情や考えが反映されにくいと考えているという意見を聞いた。

また、英国の公務員は各省を垣根なく異動するが、日本のように省庁ごとの採用ではないのでその分野のプロフェッショナルというような意識は少ないのではないかと感じたところであり、この点が地方自治体との人事交流が少ないことや、地方自治担当省の今までの考え方が地方自治体の「振興」より「規制」に軸足を置いている²³と感じた原因の一つで

²⁰ 内貴滋 前掲、2009 年、247-284 頁

²¹ DCLG のホームページ <http://www.communities.gov.uk/corporate/about/who/board/davidprout/> (2012 年 1 月 17 日アクセス)

²² 内貴滋 本号

²³ アンドリュー・ステイブンス著、石見豊訳『英国の地方自治—歴史・制度・施策』芦書房、2011 年、113 頁

はないかと考えたがこれは推測の域をでない。

エ 地方自治体から見た LGA と DCLG

今回ヒアリングした、Southend-on-Sea Borough Council は人口 160,256 人で保守党が地盤としている地域の地方自治体である。Manchester City Council は 165,300 人（いずれも 2001 Census key population statistics による）で労働党が地盤としている地域の地方自治体である。この 2 団体におけるグリーン・ペーパー等への対応は、事務職員が分析し案を作成して Leader 等の判断を仰いで行っている。中央政府からの Consultation は数が多くすべてのものに意見等を出すわけではないようである。

両団体とも LGA の活動にも参加しているようであるが、Manchester の担当者によると LGA には小さな団体も入っていてあまり意見があわないこともあって現在は LGA の活動にあまり関与していないようである。

なお、両団体におけるヒアリングから受けた印象では、政治家同士のチャンネルについては与党が支持基盤としている地域の地方自治体の方が大臣等へのアプローチがしやすいようである。

個別の自治体の中央政府に対する働きかけは、Leader、Sub-Leader は大臣や MP に対して、CE 以下の事務方は通常上級公務員等を相手に意見交換を行うようである。意見交換は E-mail や Web サイトを活用して行われることも多いようである。DCLG におけるヒアリングでは、意見交換において誰が対応す

るかは議論の対象となっている事案を誰が担当しているかによるものであり、相手の役職の高低に合わせて変えているわけではないとの説明があったが、地方自治体側では事案にもよるがお互いの地位によりおおよそどのレベルの人と話をするかというルールがあると認識しているようであった。

また、中央政府に働きかけるには「根拠」(evidence) が重要であり、そのためのデータ収集及び分析に客観性を持たせ、信頼度をあげるため外部に委託して行うことがあると例を示して説明いただいた。

オ SOLACE

(ア) 組織

“SOLACE” とは、“Society of Local Authority Chief Executive and Senior Manager”（全国地方自治体事務総長・上級職員協会）の略称であり、地方自治体の CE や上級職員のための専門機関である²⁴。会員に対する情報提供やセミナーの実施、年 1 回の全国会議や要人ゲストを迎えて開催される年 1 回の会食などの事業を行っている。

現在の会員数は、約 350 名の地方自治体の CE の 90%以上、他の公共機関の CE40 名ほど、さらに上級地方自治体職員が 800 名以上である。最近では、中央政府から地方自治体への財政移転が絞られ、従前は地方自治体が負担していた SOLACE の会費の支出をやめたり、異なる団体間での CE の兼務等により減少している会員の確保が課題の一つになっている。

²⁴ 内貴滋 前掲、2009 年、226 頁

また、CEの報酬の適正化（高額すぎるという批判）がここ数年議論となっていて、その対応に追われていたようであり、CEの報酬カットの影響で上級管理職への志願者が減少しているとのことであった。

(イ) 活動

SOLACEは会員に対するサービスのほか、LGAと緊密に連携して中央政府の政策への対応等を行っている。その際のSOLACEのスタンスとしては、中央政府の政策が正しいかどうかは政治家やLGAが考えることでSOLACEはこの点を問わないとしている。SOLACEは「効果的に実行でき、望ましい結果を招く政策になるよう、現場に持ち込みどの政策がうまくいくか、どの政策を変更すべきか」という点から意見を述べる。

SOLACEのスタッフは極めて少人数（数名）であるため、会員によるネットワークを活用して作業グループを形成し意見をまとめている。

地方自治体のCE等幹部職員はかなり忙しいことから、すべての分野について意見を述べたりする余裕はなく、自らの勤務団体を取り巻く状況等に応じて作業グループに参加している。したがって、このような活動に全く参加しない会員もいれば、今まで積極的に参加していた会員がそのテーマが終わったら急にSOLACEの活動に参加しなくなるようなケースもよくあるようである。

作業グループでなかなか意見の集約ができない場合などには、SOLACEの職員が課題

の整理、対応案のたたき台を作成したり、会員の議論を誘導して案をまとめたりするケースもあるとのことであった。

SOLACEの中央政府の政策等に対する具体的な働きかけの場面としては、グリーン・ペーパーに対して意見を述べるほか、緊密に連携して活動しているLGAと意見交換を行うとともに、LGAと一緒に中央政府との会議に参加したり、四半期ごとにDCLGの上級職員と会合を開き議論を行うほか、年2回半日かけて行われる事務次官と事務総長の会合では、検討中の政策、その中でも複数官庁にまたがる政策を話し合うものとされている。

カ 政権交代の影響

“Central-Local Partnership”は、当時の副首相とLGA会長との間で、中央政府が半年ごとにサミットを開催すること、LGAに政府の政策に関する協議権を与えることを約束することを内容とする文書を取り交わして設置されたものである²⁵が、この枠組みは政権交代によりなくなっていた。

また、LGAのヒアリングにおいては、政権交代前は与党の労働党に対して、保守党と自由民主党という野党が2つあり、国会での質問等はどちらかが取り上げてくれることが多かったが、現在では野党は労働党1つであり、労働党の意向に合う形で話をしないと取り上げてもらえないため苦労しているとの話があった。

²⁵ アンドリュー・ステイブンス 前掲、2011年、111頁

(3) その他—英国における地方行財政をめぐる動き—

この節についてはヒアリング内容に加え、現地英国地方行政の研究者との意見交換により得た情報に基づき感じたことも記したい。

ア Localism

地方自治体と近隣組織 (neighborhood) に権限をより与える動きが現政権下で進められており、昨年11月15日には法案 (Localism Bill 2010-11) が成立した²⁶。また、DCLGのヒアリングにおいても中央政府の意識は変化し、監視から支援に役割が変わったとのことである (前述)。その一方で、今後4年間で27%中央政府から地方自治体への財政移転を削減することとなっており²⁷、地方自治体の現場では権限が増えているという実感はないとのことである。英国の地方自治体の歳入予算のうち税 (カウンスル税) が占める割合は22.3%、他方、中央政府からの主な財政移転である特定補助金 (57.9%) と警察補助金 (3.9%) を合わせると60%を超えており²⁸、この削減がいかに地方自治体に厳しいものか理解されよう。ヒアリングに伺った両団体やLGAでも職員の整理合理化を進めており、またその影響はSOLACEでも見られる。

権限は移譲されても財源は大きく減っていくので何をやるか、つまり「切る自由」が地方自治体に任されているように見受けられ

る。実際に図書館を閉鎖したことに対し、その「個別の判断」をした地方自治体に抗議が行われたりしているとのことである。

確かに国において一方的に地方自治体が担っているサービスを切られることは自治の観点から問題であるが、「権限」が増やされれば何か今までできなかったことができるようになる、つまり行政サービスの追加がイメージされると思うが、今まで国にベンチマークを設定されてパフォーマンスを評価されやめることもできなかったことが、財政難の中でやめることができるように権限が拡大されたということであろうか。このためか、地方自治体関係者からは権限が拡大されたとは感じていないとの声があるのであろう。緊縮財政の中で事業を切る判断について誰が説明責任を果たすことになるかというのがLocalismのポイントに見えるのは穿った見方であろうか。

イ 地方自治体への信頼等

英国では一般に住民の地方自治体に対する信頼は低いという見方を聞いた。地方自治体の事務が限定されていたり、これまでこと細かく地方自治体の業務について目標を設定し評価し、不十分なところには介入するというシステムがとられた (ある意味で国民の合意があった) 点にも表れているのかもしれない。

おもしろい指摘を紹介すると、英国では住所を示すのに日本でいう「郵便番号」を記入

²⁶ 英国国会ホームページ <http://services.parliament.uk/bills/2010-11/localism.html> (2012年1月10日アクセス)

また、大塚大輔「英国『地域主権法』の概要」地方自治771号 (2012年)、65-77頁で詳細な解説がされている。

²⁷ 自治体国際化協会「海外事情最新レポート—英国における政府歳出削減と自治体の工夫—」(2011年)、http://www.clair.or.jp/j/forum/c_mailmagazine/201102/2-3.pdf (2012年1月10日アクセス)

²⁸ 兼村高文「英国 (イングランド) の財政調整制度について」自治体国際化協会「比較地方自治シリーズ」(2007年) <http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/h18-7.pdf> (2012年1月11日アクセス)

するようである。これでほぼ向こう三軒両隣程度の精度で場所が特定されるとのことである(筆者も滞在中にコンサートの前売りチケットを購入するときに本人確認のためか住所ではなく postcode を聞かれた)。このため〇〇 borough などの居住自治体を書く機会が少なく、どの地方自治体に自分が住んでいるかということ意識することが日本と比較して少ないのではないかとの話である。

また、地方議員はもとより誰が Leader かということもほとんどの住民が知らないのではないかとの指摘もあった。このようなことが地方自治体は住民を代表していない(住民の意思を反映していない)との中央政府の見方につながり、それが Localism の文脈中で neighborhood を重視し地方自治体の意思決定に巻き込むとともに neighborhood に権限を渡そうとする動きに現れているように見える。

消防職員、教師や医師などの目に見える(人の役になっていることが分かりやすい)仕事は尊敬されるが、地方自治体のデスクワークは何をしているかわからず、住民からはあまり尊敬されていないとの話もあった。この点についてはホワイトホールも同じと思われるが。

ウ 公務員と地方自治体職員

英国では Civil Servant は女王陛下の大権事項に属する(国家)公務員だけを指し²⁹、この Civil Servant はオックスブリッジの卒業生が就職する、長期の雇用形態にあるエ

リートである。一方、地方自治体職員は、民間の労働法制に従う全く異なるものと意識されているようである。CE に対する報酬の適正化の議論もこのようなことが背景にあるのではないかといった指摘もあった。

Localism により中央政府の仕事の中身や進め方も大きな変化を来しているが、公務員の意識の底まで変化するには時間がかかるのではないかと思われる。

なお、地方自治体内の話であるが、通常幹部以外は Leader と直接話をすることはないようである。マンチェスターでのヒアリングに対応いただいた方は Leader が参加している国際会議の担当であったこともあり、直接話をするができるということであったがこのようなケースは少ないようである。

エ Grater London Authority (以下「GLA」という。)に次ぐ大都市群の動きと経済的発展への希望

今回の訪問では、GLA で議会を傍聴する機会を得た。市長一人を U 字型に囲むような机の配置になって議員が市長一人に対して質問を浴びせかけていくのであるが、市長は悠々と答弁していた。公選市長と議会とのやり取りであるが日本の市議会等とはかなり運営が異なる³⁰。

英国では GLA が他の広域自治体と規模・制度等が大きく異なっている。また、メトロポリタン・ディストリクト等の大都市は通常の borough や city と制度や権限は同じであるようであるが、最近では GLA に次ぐ 8

²⁹ 内貴滋 前掲、2009年、215頁

³⁰ 詳しくは、竹下讓監修・著「よくわかる 世界の地方自治制度」イマジン出版、2008年、67頁に記載されている。

つの都市（Birmingham、Bristol、Leeds、Liverpool、Manchester、Newcastle、Nottingham、Sheffield）が特に経済的な成長を目的に Core Cities として連携して権限の拡大や中央政府からの資金獲得のために活動している³¹。それぞれの考えを持ち寄って Core Cities としての意見をまとめ、それぞれの団体が中央政府に対して働きかけるときに活用しているようである（日本のように一緒に要望活動のために関係先を回ることはないとのこと）。Core Cities の事務所はマンチェスターにおかれ、Director 1 名と政策担当者 1 名の 2 名の職員を配置している。

ちょうどマンチェスターを我々が訪問する前日（12月8日）に Nick Clegg 副首相が大都市に対して経済発展ができるように権限をもっと与え、ホワイトホールの制御から自由にする方針“City Deals”（都市政策）³²を示したところであり、同市の担当者から12月9日のヒアリングの際にこのことを直ちに紹介された。また、中央政府は内閣府に Core Cities に対応する担当者を置いているとのことである（いずれは全地方自治体に対応できるように体制を整える見通し）。マンチェスター市の要望としては GLA について権限配分等の特例ができたならそのまま Core Cities に適用されるよう立法措置をとってほしいとの要望を出しているとのこと、大変力を入れて政府に働きかけているようである。

もう一つのヒアリング先であった Southend-on-Sea Borough Council は、この

ような大都市ではないが、経済的發展に対する意識が強いことがヒアリングで感じられたが、このような意識は他の自治体でも共通しているのか、City Deals の取組みは今後対象の地方自治体を広げる意向を副首相は示しているが、中央政府からの規制緩和（地方自治体への分権）は経済成長の促進という目的も強いのかといった点については今後調査が必要であろう。

オ 二層制における特徴

英国においては地方自治体の権限は個別法によって授権され、その権限を超えると“ultra vires doctrine”（越権行為の法理）により、違法・無効となる³³。カウンティ（日本の府県）とディストリクト（日本の市町村）では権限が全く重ならないように定められており、日本のようにカウンティには広域団体だからとディストリクトに対する広域的な調整や指導・助言等の事務が配分されているわけではなく、カウンティがディストリクトの行政に関与することはまずない。

ロンドンでは日本のように住民を正確に把握できる登録制度ないため学齢期の子供の数が予想できず、教育施設が不足して多くの児童が待機さされたまま放置されているという話を聞き、GLA はそのような事態に対して手を打たないのか現地の地方自治研究者に聞いたところ、学校教育は Borough の権限で GLA は何もできないとのことであった。このことから団体の種類が異なると関心は全く

³¹ Core Cities のホームページ <http://www.corecities.com/>（2012年1月10日アクセス）

³² 内閣府副首相ホームページ <http://www.dpm.cabinetoffice.gov.uk/news/do-it-your-way-deputy-prime-minister-launches-new-city-deals>（2012年1月10日アクセス）

³³ 山下茂 前掲、2010年、94頁

異なり、LGA での意見集約の際の対立軸にはならないのではないかと感じたところである。

4 終わりに

本ノートでは噂話を含め現地で見聞してきたこと、さらにこれらに触れて感じたことや私の推測を書き記したものであり、調査研究のレベルには達していないとお叱りを受けることと思う。

これらの点については、本調査研究が今年度から3か年程度かけて行うものであり、貴重な機会をいただき現地で見聞したことなので今後の調査のヒントになればと考えて記述した次第である。繰り返しになるが今後の調査の充実のため誤りを含めご意見をお寄せいただきたい。

第1章の目的で述べたが、日英の地方自治制度の枠組みは大きく違い、人々の意識も異なり、今まで積み重ねてきた歴史も違うことを今回の調査で大いに感じたところであり、制度の表面のみ見ても日本の制度との比較はできないと改めて考えたところである。その一方で、様々な点で同じような社会問題を日英とも抱えているという共通点もあり、英国の制度と運用を社会・政治システム、さらに人々の意識などの背景を考慮に入れて調査することは日本にとっても大変有意義であると感じたところである。本号に掲載された内貴論文では、このあたりについてもしっかり言及いただいております、当センターとしてはこれらのことを押えて更に調査研究を進めていきたい。

また、本年度の事前調査を通じて、当方が

ヒアリング希望する相手に忙しい中で応じていただくため、またヒアリングで有意義な情報を引き出し意義ある意見交換を行うためには、当方の問題意識を相手に正確に理解していただく必要があり、そのためには日本の制度やその運用の実態についての情報を提供することが重要であることが分かった。そこで、日本の自治制度及びその運用、特に国と地方の協議をめぐる動き等については、ヒアリング相手に提供できるように今後翻訳を進めておく必要がある。また、ヒアリング相手からも調査結果を知りたいという強い要望をいただいた。今後の調査に応じていただくためにも関係の論文を英訳し HP 上で公開するなどの対応が必要と考えている。

最後にご多忙な中ヒアリングにご対応いただき懇切丁寧にご教示いただいた英国の地方自治関係の皆様、ヒアリングのアポイントを含め多大なサポートをいただいた自治体国際化協会、特にロンドン事務所の皆様、現地の調査にご同行いただいた藤田由紀子教授、調査研究全般にわたってご指導いただいている稲沢克祐教授、貴重な情報を提供いただき議論にお付き合いいただいた現地の英国地方自治の研究者の方、自らの研究が忙しい中、今回の調査に万全の準備を整えていただいた当研究室の村井奏介研究員に心から謝意を表してこの拙稿を締めくくりたい。

(日本都市センター研究室 宮田 昌一)

参考文献

- アンドリュー・スティーブズ著、石見豊訳『英国の地方自治—歴史・制度・施策』 芦書房、2011年
- 稲継裕昭・池田高志「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—（上・中・下（1）」本誌15号、16号、本号
- 大塚大輔「英国『地域主権法』の概要」地方自治771号（2012年）
- 小原隆治「小さな自治体と大きな市民自治—英国における公—民関係」寄本勝美編著『市民主権の地方自治 公共を支える民』コモンズ、2001年
- 全国市長会『海外の「全国市長会」Ⅱ』、2004年
- 高島進「欧米諸国の地方自治制度 比較地方自治研究会編 第10回英国の地方自治制度」地方財務563号（2001年）
- 竹下讓監修・著『よくわかる 世界の地方自治制度』イマジン出版、2008年
- 竹下讓「パリッシュと議会制民主主義」日本都市センターブックレット4号、2001年
- 地方財政審議会「イギリス地方財政協議会及びフランス地方財政委員会に関する調査結果報告書」（1996年）
- 内貴滋「『地方自治の母国』の素顔とその評価—中央集権から地方分権への道—」本誌本号
- 内貴滋『英国行政大改革と日本—「地方自治の母国」の素顔』ぎょうせい、2009年
- 内貴滋「海外レポート『地方自治白書』の発表と英国自治制度の論点—国と地方自治体の素顔—」公営企業38巻9号（2006年）
- 内貴滋「特別寄稿 ブレアからブラウンへの英国自治体改革—深まる対立と政治背景—」地方財政45巻12号（2006年）
- 山下茂『体系比較地方自治』ぎょうせい、2010年
- 山田光矢『パリッシュ—イングランドの地域自治組織（準自治体）の歴史と実態—』北樹出版、2004年
- 横田光雄「英国における国・地方関係（上・下）—地方自治の母国でのし烈な争い」自治研究75巻4号、5号（1999年）
- Peter Smart & Katsuhiko Inazawa *Human resource management in the public sector*, Kwansai Gakuin University Press, 2011
- 英国国会ホームページ <http://services.parliament.uk/bills/2010-11/localism.html>（2012年1月10日アクセス）
- 兼村高文「英国（イングランド）の財政調整制度について」（財）自治体国際化協会『比較地方自治シリーズ』（2007年）<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/h18-7.pdf>（2012年1月11日アクセス）
- （財）自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）-2011年改訂版」（2011年）<http://www.>

clair.or.jp/j/forum/pub/series/pdf/j40.pdf (2011年1月11日アクセス)

(財)自治体国際化協会「海外事情最新レポート—英国における政府歳出削減と自治体の工夫—」(2011年)、http://www.clair.or.jp/j/forum/c_mailmagazine/201102/2-3.pdf (2012年1月10日アクセス)

(財)自治体国際化協会「ロンドンの新しい広域自治体—グレーター・ロンドン・オーソリティの創設—」CLAIR REPORT 195号(2000年)、http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/195-1.pdf (2012年1月11日アクセス)

Core Cities のホームページ <http://www.corecities.com/> (2012年1月9日アクセス)

DCLG のホームページ <http://www.communities.gov.uk/corporate/about/who/board/davidprout/> (2012年1月17日アクセス)

LGA の ホーム ペ ー ジ <http://www.local.gov.uk/about-politicalgroups>、<http://www.conservativegroup.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=10808>、<http://www.labourgroup.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=1828919>、<http://www.local.gov.uk/senior-staff-remuneration>、(以上 2012年1月9日アクセス)

都市分権政策センター

Decentralization Policy Center for Cities

An organization established jointly by the Japan Center for Cities and the Japan Association of City Mayors in January 2007, with the aim of achieving true decentralization reform and enhancing city governments' functions of policy development and planning.

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）地域主権改革一括法の成立など

2011年8月26日、第2次の義務付け・枠付けの見直し及び基礎自治体への権限移譲を内容とする地域主権改革一括法（第2次）が成立した。

また、義務付け・枠付けの見直しについては、2011年11月29日、いわゆる第3次見直しが閣議決定され、所要の一括法案等を平成24年度通常国会に提出するとしている。

（2）第30次地方制度調査会

2011年8月24日、第30次地方制度調査会が設置され、地方自治法の一部改正や大都市制度のあり方等について諮問された。

2011年12月15日には、第2回総会が開催され、総務省が第177回国会提出に向けて検討してきた地方自治法改正案のうち、地方六団体との間で特に議論となっている事項に

ついて、「地方自治法改正案に関する意見」として取りまとめ、同日、野田・総理大臣に提出した。

政府は、平成24年度通常国会に、「地方自治法の改正案」を提出するとしている。

2012年1月17日、第3回総会で大都市制度のあり方と、東日本大震災を踏まえた基礎自治体の役割について審議することとされた。

（3）社会保障と税の一体改革

社会保障と税の一体改革については、「国と地方の協議の場」や「社会保障・税の一体改革分科会」において、2011年12月29日に、これまでの地方の主張を踏まえ、保育士等のマンパワーの人件費も対象とする、「制度として確立された」こととは杓子定規でなく実質的に捉えることとし、対象とする地方単独事業を2.6兆円、消費税の増収分5%のうち1.54%を地方分とすることが提示され、地方側もこれについて評価した。

（4）子どもに対する手当制度

2011年11月7日、子どもに対する手当の恒久化にあたり、国・地方の負担割合を1対1とする厚生労働省の提案が唐突に出され、11月29日、「国と地方の協議の場」（第2回臨時会合）において、正式に地方側に提示した。これに対し、地方側は、国・地方の負担割合を1対1にすることは、地方を逆なです

るもので、地方増収分 5000 億円を更に何の裁量もない地方負担に乗せるという話を認めてしまったら、「中央集権」「地方隷属」以外の何物でもない、国が誠意を見せないことには議論することもできない、政府は汗をかいて再提案すること等を主張した。

こうした地方の強い要請を受け、12月20日、「国と地方の協議の場」（第3回臨時会合）が開催され、政府からは、当初提案の「国・地方の負担割合を1対1」を撤回し、一般財源化等もからませながら、旧児童手当並みの「国・地方の負担割合2対1」とする案が再提案され、地方側も概ね了承した。

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、2012年1月25日、第12回会議を開催した。

会議では、事務局から配布資料に基づき、地域主権改革をめぐる諸情勢や「基礎自治体の総合的国際比較事業」の進捗状況等について説明を行った。

続いて、斎藤誠東京大学大学院法学政治学研究科教授（都市分権政策センター委員）から「第30次地方制度調査会について」と題した基調報告を受けた後、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年度に、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た。

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諸改革においてイギリスの制度が参照されることが少なくなく、英国では国と地方との間で高い緊張関係を有し、法制度による枠組みはないが、事実上国と地方との協議を積み重ねてきているとともに、二大政党による政権交代を繰り返していることから、日本における今後の国と地方との協議の進め方を考える上で、参考になるところが多々あると考えたからである。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り、3年程度を目途に文献調査・現地調査により、具体の事例を通して、国と地方との協議の実態を明らかにしていくこととしている。

平成23年度には、2011年12月に、イギリスにおける現地調査（ヒアリング調査）を行った。同調査の概要は、本誌（p54～55）に掲載されている。

その他の同事業の活動としては、「オランダ空間整序法」の翻訳を中心としたブックレットを2012年3月に刊行したところである。

（副室長 佐藤 亨）

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

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

基礎自治体の機能的協力に関する調査研究

The Research related to Functional Cooperation for Local Government

We focused on “Functional Cooperation Methods” (Council of Cooperation, Joint Establishment of Organization, Trust of Duty to Other Local Government), and discussed their potentiality for enhancing local government efficiency.

1 調査研究の趣旨

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、それぞれの地域の現状や将来動向を踏まえ、どのような広域連携を図っていくべきかが基礎自治体にとって大きな課題の1つとなっている。

また、平成の大合併が一段落し、合併により変化した体制を踏まえた新しい広域連携の在り方としては、「組合方式」（「一部事務組合」、「広域連合」）だけを考えるのは必ずしも適切ではなく、もう1つの選択肢として、より簡素で効率的な制度である、「機能的協力方式」（「地方自治法上の協議会」、「機関等の共同設置」、「事務の委託」）を用いた「基礎自治体間の広域連携」を考える必要がでてきている。

しかしながら、「地方自治法上の協議会」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おり、「事務の委託」は広い分野で活用されているものの、委託した事務の権限が受託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¹。

当センターでは、こうした背景を踏まえて、「機能的協力方式」を対象とし、それぞれの特徴を活かした基礎自治体の広域連携の在り方を探るために、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学長補佐・教授。以下、「研究会」という。）を設置した。

2 調査研究の概況

研究会では、「機能的協力方式」の制度的仕組みや特徴、基礎自治体へのヒアリング等に基づいた活用状況等を踏まえた上で、運用上の課題や有効に活用し得る事務について検討した。

3 研究報告書

機能的協力方式のメリットを生かして活用していただけるよう、調査研究の成果を2012年3月刊行の報告書『協議会・機関等の共同設置・事務の委託に新しい光を当てて』に取りまとめた。また、本報告書は、「第1部 総論」「第2部 事例研究」「第3部 資料編」の3部構成とした。

おわりに

本調査研究を進めるに当たっては、現地調査にご協力いただいた基礎自治体関係各位には一方ならぬお力添えをいただいた。ここに記して心から御礼を申し上げたい。

本報告書が今後の基礎自治体の機能的な協力にいささかでも寄与できれば幸いである。

（研究員 島田 桂吾）

¹ 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調査研究報告書』（2010年1月）。

自治体職員の地域活動等への 参画の意義と課題

The Participation to Local Activities by Local Government Personnel: The Meaning and the Subject

早稲田大学政治経済学術院教授 稲 継 裕 昭

Professor, Faculty of Political Science and Economics,
Waseda University Hiroaki Inatsugu

The government official who works in a local government needs to do job execution of the inside of office hours based on job devotion duty. However, the role as the social task solution subject in the parts other than such working is being requested. The local civil servant who works as a volunteer is also called for more as activity in a broad sense for the area. The local civil servants who carry out such local activities etc. positively are also increasing in number. In this research, the questionnaire to the mayors and the personnel was performed about this point. Referring to results of this research, the meaning and the problem of "participation to a local activity etc." are described in this paper.

はじめに

地方自治体の存在意義は、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」（地方自治法1条の2）ことである。いわば住民サービスの向上、住民福祉の増進が最終目的であるが、それを誰がどのように担うのかという点についての議論はこれまで少なかった。

市長等をトップとした行政組織があり、それを担う地方公務員が「公僕」「全体の奉仕者」として、勤務先の自治体のために働き、それが住民サービスにつながるという暗黙の前提があったと考えられる。地方公務員法も、職務専念義務（職員は「その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。」）（35

条）を規定しており、「当該地方公共団体がなすべき責を有する職務」以外のシゴトをすることは原則認めていないかのようにも読める。

他方で、住民福祉の増進、住民サービスの向上のためには、単に行政組織だけではなく自助、共助をはじめ、民間企業やNPOや地域団体などが果たすべき役割も極めて大きい。自治体行政の外延というものは極めてあいまいになりつつある。

従来、公私二元論のもとで、新公共経営論（ニュー・パブリック・マネジメント）、民営化などの議論が展開されてきた。しかし、住民ニーズの多様化、各種サービスに要求される専門性が高くなっていることなどから、自治体をはじめとする行政では対応が難しいことも多い。そういった分野ではNPO等との協働が求められる場合も少なくない。公私の

境界が曖昧となり、自治体行政の外延を一律に決することができないものも多い。

そもそも、公共的な活動には大別して2つのものがある。①国や自治体が集めた税金をもとにして有償で雇用した公務員を使って行う活動。②公務員ではない個々の市民が、地域のつながりや特定の目的のネットワークなどを母体として、ボランティアや寄付金などを原資として行う活動。例えば、慈善事業、NPO、自治会などである。また、企業がCSRやメセナとして不特定多数の他人に貢献する活動もある。①だけが「公共」だと理解されることが多いが、厳密にいうと①は「官（公）」であり、②は「民」である。

公私二元論の立場からは、公共＝官（公）というイメージで理解されることもあるが上に見たように正確ではない。そこで、公私二元論から脱却し、「公」「私」「公共」の三元論で理解するべきであるという主張がみられるようになってきた（桂木、2005. 寄本、2001）。公共の担い手はこれまでは国家や自治体であったが、今後は下からの公共性を強調する考え方、つまり市民が主導権を持って「公を開いて」いくという市民社会運動として公共圏をとらえる考え方もある。

このように公共の分野を、公だけが担うのではなく、市民も担う、NPOも担う、そして企業も担うという新しい公共の考え方がしだいに広まりつつある。日本でも2009年、政府に「新しい公共円卓会議」が置かれ、その議論をもとに2010年6月「新しい公共宣言」

も出されている。

公の持つ資源を最大限に活用し、公と私がノウハウや資金や人材を出し合うことにより、社会に活力が生まれる。それこそが最大の公益である。ある時は、民間企業のビジネスとして、行政のビジネス的活動として、公私協働事業として、様々なマーケットに向かう。社会的課題に対して、様々な場面で様々な主体がその解決に向けて取り組む必要がある。これらの概念を総括して、公私融合論という考え方も提示されている（稲継・山田、2011）。

この新しい動きの中では、従来の「行政組織に勤務する」地方公務員も、当該自治体における勤務時間内のみの働き以外の部分での、社会的課題解決主体としての役割も求められつつある。職務専念義務に基づいて勤務時間内に当該自治体の業務を遂行するという、つまり既存の枠組みの中だけでの「職務遂行」だけではなく、より広義での活動として地域のために汗を流す地方公務員も求められている。そしてそのような地域活動等¹を積極的に行う地方公務員も実際に増えつつある。

ただ公務員の地域活動等への参画をめぐっては、公務との兼ね合いや一部地域住民と密接な関係を持つことに対する公平性確保への疑念などを理由として消極的な見方が存在する一方、首長による公務員の地域活動参画を積極的に後押しする動きがあるなど、様々な見解が見受けられる。

¹ 「地域活動等」とは、自治会やPTAといった居住地域内の活動だけではなくNPOやボランティア活動など居住地域にとられない活動も含む一般的な活動を言う。ただし、地域において半ば強制的に参加しなければならない活動は除く（地元の強制参加の清掃活動など）。

本研究ではこの点について、各アクターがどのように考えているのかの実態調査を行った。以下、調査結果も参照しながら、地域活動等への参画の意義と課題について述べることにする。

1 自治体職員と地域活動等への参画

(1) 「自治体職員」と居住地域

そもそも本研究で調査対象としているのは、都市自治体職員である。

地域活動へ参画するといった場合、それは自分の居住する地域での活動への参画がイメージされやすいが、都市自治体職員はどの程度、自分の勤務自治体内に居住しているであろうか。

人事課を対象とした「貴市における職員の市内在住率はおおむねどの程度ですか」という質問 (n=528) に対して、8割以上という答えが51.9% (274 団体)、6割以上8割未満という答えが24.2% (128 団体)、4割以上6割未満という答えが17.0% (90 団体)、2割以上4割未満という答えが5.3% (28 団体)であった。2割未満という団体も6団体(1.1%)存在している。

ただ、大都市圏(政令市・中核市・三大都市圏を合計した185 団体)と、それ以外の地方圏(343 団体)とを比較した場合、職員の市内居住率は大きく異なる。地方圏では、市内居住率8割以上が70.3%、6割以上8割未満が23.6%であり、合わせて94%の団体において職員の市内居住率が6割以上である。しかし、大都市圏の場合には、8割以上が17.8%、6割以上8割未満が25.4%であり、職員の居住率が6割以上の団体は、43%にすぎ

ない。4割以上6割未満という団体が40.0%、市内居住率が4割未満という団体も16.7%におよんでいる。

自治体職員を対象とした調査(4都市1226人が回答。各都市300人程度の回答。このうち3都市は市内居住率6割以上8割未満。1都市は8割以上。)においては、地域活動等に参加したことがあると答えた人は全体の54.2%(664人)であったが、その664人のうち、勤務している市役所の市域の地域活動等に参加し自らも市域内に居住している人が523人と大勢(78.8%)を占め、勤務している市役所の市域の地域活動等に参加しているが自らは市外に居住している人が19人(2.9%)、勤務しない市域で自ら居住している市町村域での地域活動等への参加が67人(10.0%)であった。

勤務都市に居住し市内で地域活動等に参加している職員が多いことが推測される。逆に言えば、市内居住率の低い団体では地域活動等への参加が少ない可能性が否定できないが今回の調査ではそのデータは得られていない。

都市自治体職員の地域活動等への参画といった場合、このような事情を念頭において議論をする必要がある。

(2) 「地域活動等」の種類

既に触れたが、地域活動等には、自治会やPTAといった居住地域内の活動だけではなくNPOやボランティア活動など居住地域にとらわれない活動も含む。消防団活動に長年関わっていたり、夏祭りや秋祭りの実行委員会に関わっていたり、青年会議所の委員をし

ていたり、公募委員として市町村の総合計画審議会等に参加していたり、老人ホームの慰問に回る NPO に所属してギターを片手に歌を歌ったりと、地域活動等への関わり方は職員により様々である。そして、そのコミットの程度も様々である。土日をほとんど費やしているような人もいれば、年に数回、祭りの際に関わるような人もいるだろう。このように地域活動等への職員の関わり方にはきわめて多様性がある。

2 アンケート調査結果から

本研究では、首長、人事担当課、職員などへのアンケート調査を行っている。地域活動等への参画には、どのような意義があると各アクターは考えているのだろうか。主体ごとに見てみよう。

(1) 首長アンケート調査から

首長は自治体職員が地域活動等へ参加することについてどのように感じているのだろうか。首長に対するアンケート調査 (n=539) の結果は、質問項目について「そう思う」と感じた割合の高い順に次のとおりである。

①「地域活動団体と行政の相互理解・信頼関係が深まり、市民協働の推進につながることを期待される」95.9%、②「地域活動等に参加することにより、住民とのコミュニケーション能力や組織運営能力など自治体職員の能力向上につながることを期待される」92.6%、③「地域活動団体の実情や考え方を理解することにより、自治体職員の意識の変革につながることを期待される」92.2%、④「自治体職員が地域活動等へ参加することが

刺激となり、地域活動等の活性化につながる」82.2%、⑤「自治体の職務においても役に立つ地域における人脈の形成につながることを期待される」81.3%となっている。

80%を超える高い割合の回答群では、市民協働の推進や地域活動の活性化など地域の側のメリットと、職員の能力向上・意識変革、人脈形成など自治体の側のメリットを首長が期待していることがわかる。

次に、⑥「自治体職員として備えた能力(文書作成能力、経理能力等)が生かされる」74.4%、⑦「作業やイベントのマンパワーとして期待される」71.6%、などの回答が続くが、これは地域活動団体にとってのメリットを期待しているものといえよう。

さらに、⑧「自治体職員が地域活動等に参加することで、地域活動団体の声を行政に反映することができる」70.7%、⑨「自治体職員として培った人脈(役所内の人間関係や業務を通じて知り合った役所外の人脈等)が生かされる」67.5%などといった回答が続く。

他方で、首長の中には慎重な意見も交錯する。⑩「地域活動団体の中には営利性、政治性、宗教性の高い団体など、公平性を尊重すべき自治体職員が参加するのにふさわしくないものもあるから、慎重さも必要である」という意見も 56.8%あり、⑪「地域活動団体が自治体職員に依存するようになり、結果的に地域活動団体の能力・自主性を弱める恐れがある」17.4%、⑫「自治体職員が地域活動等に参加した場合、特定の地域活動団体との密接な関係が生まれて公平性を損なう恐れがある」7.2%、などの意見もあった。地域活動等への参画をもろ手を挙げて賛成できていると

いうわけではなさそうである。

(2) 人事担当課アンケート調査から

人事担当課に対しても同様の質問を行っている。回答は次のようなものとなった(n=528)。

①「地域活動団体と行政の相互理解・信頼関係が深まり、市民協働の推進につながることを期待される」87.5%、②「地域活動等に参加することにより、住民とのコミュニケーション能力や組織運営能力など自治体職員の能力向上につながることを期待される」80.3%、③「地域活動団体の実情や考え方を理解することにより、自治体職員の意識の変革につながることを期待される」79.7%、④「自治体の職務においても役に立つ地域における人脈の形成につながることを期待される」72.2%、⑥「自治体職員が地域活動等へ参加することが刺激となり、地域活動等の活性化につながる」61.2%。3位までは首長アンケートと順位は変わらないが、「そう感じる」という率が、首長に比べておしなべて10ポイント程度低いことが読み取れる。

⑤「作業やイベントのマンパワーとして期待される」65.9%、⑦「自治体職員として培った人脈（役所内の人間関係や業務を通じて知り合った役所外の人脈等）が活かされる」55.9%、⑧「自治体職員が地域活動等に参加することで、地域活動団体の声を行政に反映することができる」55.9%、⑨「自治体職員として備えた能力（文書作成能力、経理能力等）が活かされる」51.9%などが回答率50%を超えた肯定的な答えである。

また、⑩「地域活動団体の中には営利性、

政治性、宗教性の高い団体など、公平性を尊重すべき自治体職員が参加するのにふさわしくないものもあるから、慎重さも必要である」という答えも51.7%あった。

(3) 職員アンケート調査から

4都市の自治体職員各300人程度に対しても同様の調査を行った(n=1226)。同じ質問項目であったにもかかわらず、首長や人事担当課に比べて肯定的な回答をする率は低かった。60%以上の回答率の質問項目は皆無だった。職員自身は、正直なところ、首長や人事担当課ほどは地域活動等への参画に対しての積極的な意味を感じていないのではないかと推測される。

一番上位に来たのが、①「地域活動等へ参加するかどうかは自治体職員個人が判断することである」54.3%というものであった。これは、首長アンケートで48.2%、人事担当課アンケートで48.5%の回答率だったものだが、職員自身の方が、個人判断が重要だと感じている割合が高いことがわかる。

以下、②「地域活動等に参加することにより、住民とのコミュニケーション能力や組織運営能力など自治体職員の能力向上につながることを期待される」44.8%、③「地域活動団体と行政の相互理解・信頼関係が深まり、市民協働の推進につながることを期待される」44.4%、④「自治体の職務においても役に立つ地域における人脈の形成につながることを期待される」41.3%、⑤「地域活動団体の実情や考え方を理解することにより、自治体職員の意識の変革につながることを期待される」40.5%などが4割を超えているが、い

ずれも首長アンケートの結果に比べて半分程度の率となっている。

3 参画の意義

そもそも、地域活動等への参画にはどのような意義が見出し得るのだろうか。上にみたアンケート結果をも踏まえて、考えてみることにしたい。

首長アンケートや人事担当課アンケートの結果にも出ているように、まず第1に、職員的能力向上（住民とのコミュニケーション能力、組織運営能力）、職員の意識の変革、行政様式の変容などを通じて、自治体の組織力が向上し、ひいては住民サービスの向上につながる事が考えられる。

研修所研修などといった座学ではなく、地域活動等の実践を通して、人との接しかた、組織の動かし方、諸事務の連携のさせ方などを実践的に学ぶ機会となる。また、地域活動の実践を経験することにより、本業である自治体行政に際しても、現場主義の政策立案がなされることに寄与することが考えられる。そしてそのような職員が増えることによって、役所全体が住民目線の職員集団へと変質していくきっかけともなり得る。地域における人脈の形成が果たす役割も大きい。

第2に、地域活性化運動の活発化を助けることにもつながる。地域活性化は住民自身が行うというのが大原則ではあるが、はじめに述べたように、「私」だけでは解決できない課題も多い。地域活性化もその一つである。定住促進や過疎化対策、中心市街地活性化に市役所が「公務として」立ち上がりの資金をつぎ込む必要のある場合も多い。ただ、行政

による初期の立ち上げが、地域をあげたうねりにつながることは必ずしも多くはない。活性化を元気づけるためには、各種の人材が必要であり、「地方公務員」たる人材もまた必要な人材の一種である。行政法規や諸手続きを知っている自治体職員が、地域活性化の運動（住民側）の方に、公務としてではなく、地域活動等の実践活動として加わることは、運動側にとっては非常に大きな力となる。NPOなどにとっても、経理事務ができる人材や、役所への提出書類が書ける人材が不足しているのが常態であって、自治体職員が助っ人として来てくれれば大変心強いし、戦力になってもらえる。さらに、当該自治体職員が行政組織内外に持つ人脈ネットワークの利用も、地域活性化の運動や、NPO活動には欠かせない場合も多い。

第3に、地域活動団体と行政職員との間の相互理解や信頼関係が深まることによって、市民協働の推進につながる。先に述べたように、公私融合ともいわれる新しい公共の時代にあっては、市民協働の推進、市民と行政の相互信頼というのは極めて重要な要素である。市民は、行政サービスの受給者だけであったり、面倒な苦情を持ち込んだりするだけの存在ではない。市民や地域団体、市民団体、NPOは行政サービスの担い手でもある。その点、自治体職員が地域活動に参画することは、市役所組織以外の市民サービスの担い手との相互信頼を形成することにつながる。

第4に、職員自身にとっても、生きがいの再発見という意味での意義がある。日本では自治体内での異動に際して、本人の意向が受け入れられることは少なく、人事課が専権的

に一斉異動を行う。これは諸外国のように空席ポストを公募するというやり方、本人の意向を最大限尊重するやり方とは根本的に異なる。日本の人事異動システムの下で、行きたい職場にいけず腐ってしまっている職員も少なくない。その点、地域活動等においては、そのような「異動で偶然割り当てられた職務」以外のやりがいのある活動へ、職員自身が選択の上、従事することができる。また、行政組織の桎梏から解放されて自由に活動することができる。これらは、マズローのいう、自己実現欲求、社会的認知欲求の充足にもつながり、生きがいの再発見につながる場合もあるだろう。

また、定年退職後、自分の居場所や出番がなくなって急に老け込む退職者もいるが、現役時代から地域活動等に参画していれば、定年後は、有り余った時間を利用して、活躍の場が飛躍的に広がることになる。

4 参画への課題

さて、以上みてきたような意義がある「地域活動等への参画」であるが、留意しなければならない点や課題も少なくない。

(1) 公務との関係

はじめに述べたように、自治体職員は地方公務員法の下で職務専念義務がある。法令や上司の命令に従う義務もある。本来割り当てられた職務を全精力を使って遂行しなければならないというのも良く指摘される点である。地域活動等は、公務外で職員の自主的な判断で行われるものである。上記の職務専念義務に反するものであってはならないし、本

来の公務に支障が出るようではいけない。

この点、どのように考えるかについては考え方が分かれ得る。

一方で、割り当てられた職務以外ではあるものの、総体として自治体にとってプラスになる活動なら、その地域活動等への参画を上司や同僚は積極的に応援するべきであり、その活動をそれなりに尊重して人事評価へ反映したり表彰したりするべきであるという考え方がある。人事担当課アンケート結果においても、5.5%の団体が「地域活動等へ参加すること自体を人事評価に加味している」と答えている。

他方で、本来の業務にもっと専念するべきであり、人事評価も本来業務の中で完結するべきであるとの考え方もある。

各自治体規模や職員の市内居住率などそれぞれのシチュエーションによって考え方は異なってくるであろう。

私見であるが、現行の地方公務員法の服務規律の中では、あくまで、公務外で行っている地域活動等について職務としての人事評価に加味することは本来業務がおろそかになる可能性も危惧され得る。そのようなインセンティブを与える方法ではなく、上司や職場が、当該活動に理解を示し、残業命令を工夫してくれるとか、職場で地域活動の話聞く場を持ってくれるとか、それを聞いて上司にほめてもらうなどといった、モチベーション報酬の考え方の方が、現行制度上は適格的ではないだろうか。

(2) 時間的制約

職員アンケートにおいて、地域活動等を行

うに当たっての悩みや苦勞を聞いたところ、地域活動等に参加したことがある人 (n=664) のうち、最も多かった悩みは、「職務の忙しさや家庭の事情のために地域活動等に参加するのに苦勞した」(41.9%) という答えであった。

公務外で地域活動等に参加するのは、仕事のあとや土日での活動への参加、あるいは有給休暇を取得しての参加ということになる。残業の多い職場、土日出勤が多い職場では参加は難しい。また、家族と過ごす時間を大切にしたいということから、土日における地域活動等への参加には消極的な職員も少なくない。

他方で、地域活動等を行っている団体の側からは、自治体職員には参画してもらいたいものの、都合のつく時間だけ間欠泉のように参加されるのは困るという声も聞かれる。地域活動組織の一員としての責任をもって関わる必要性が求められる部分も少なくない。この点、時間が生み出せないこととの間でのジレンマを、自治体職員は抱えている。

(3) 首長の思い・認識と、職員の認識とのギャップ

2で見たアンケート調査の結果からは、地域活動等への参画に関して首長の積極的な評価(80%以上が5項目)に対して、職員の側のやや冷めた回答(どの項目でも首長を40ポイントほど下回る)が特徴的であった。

首長のスタンスの中には、公務員は全体の奉仕者なのだから勤務時間外も地域のために働くべきだ、というものも含まれているように見受けられる。しかしこれは、理論的にいうと、公務員の労働者としての側面を無視したものであるとも言われかねない。

首長側が、「地方公務員」であることを理由に、地域活動等への参画を強制するようなら(あるいは、無言のプレッシャーを与えるようなら)、これは行き過ぎである。

自治体職員による地域活動等への参画は、あくまで、自治体職員個々人の判断で行われるべきだし、それが地域活動主体にとっても望ましい。

ただ、参画の障害となっている時間的制約(恒常的な残業や土日出勤)を取り除いたり、職場における理解を深める努力を、職制側としても積極的に行っていく必要があるだろう。

参考文献

- 稲継裕昭・山田賢一『行政ビジネス』東洋経済新報社、2011年
稲継裕昭『現場直言!プロ公務員の変革力』学陽書房、2011年
桂木隆夫『公共哲学とはなんだろう—民主主義と市場の新しい見方』勁草書房、2005年
村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社、2003年
村松岐夫・稲継裕昭・日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規、2009年
寄本勝美他編『公共を支える民—市民主権の地方自治』コモンズ、2001年、73頁

NPO・地域団体のもつ課題と 自治体職員参画の可能性について

The administrative officers participation makes the
empowerment of NPO.

武蔵大学社会学部教授 粉川一郎

Professor, Faculty of Sociology, Musashi University Ichiro Kogawa

The Japanese NPO has the problem in the fund side and the talented-people side. About the fund side, the Japanese NPO Tax Law is changed from 2012, and the result is expected. About talented people, it remains as a problem of NPO. Administrative officers are suitable for the talented-people image which NPO demands. The skill that an administrative officer has serves as big power for NPO. Three methods can be considered when an administrative officer participates in NPO. As a director, as a volunteer and the staff.

To participate in NPO, an administrative officer's satisfaction and the empowerment of the NPO will be achieved.

1 NPO・地域団体の置かれている現状

(1) 厳しさを増す NPO・地域団体

1998年のNPO法施行後13年が過ぎ、日本においてもNPOという概念は十分に浸透し、社会的認知度を得たと言える。2011年11月時点での全国でのNPO法人の認証数は4万4000を数え、単純に言えば人口2700人当たり1つのNPO法人が存在するということになる。一方法人格を持たないNPOや一般社団、あるいはコミュニティビジネスとして株式会社等の法人形態を持つNPO的な存在まで考慮に入れれば、その広がりや1990年代には考えられなかったほどのレベルに達している。

こうしたNPOという存在を支える上で重要なボランティアリズムについても、大きな変革がここ20年で起こっている。日本における真の意味でのボランティア元年と呼ばれた阪

神淡路大震災を契機に、国内における大規模災害では、多くの市民がボランティアとして被災地に足を運び、復興の重要な役割を担ってきた。昨年起きた未曾有の大災害である東日本大震災においても、連日国内各地からボランティアバスが走り、全国から多くの人々が被災地の労苦を共有しようという崇高な思いの元、集まってきている。誰かが被災地を助けるのではなく、自分が何か貢献をしたい、そういう思いを持つ人々が増えているということの表れと考えてよいであろう。

このような社会的変化を見ていると、日本におけるNPOセクター（あるいはボランティアセクター）は十分な成長と成熟を達成しているように感じられる。しかしながら、地域における社会的課題を解決するNPOを見てみると、こうした変化がまったく現場における活動の改善に役立っていないことが理解

できる。

例えば、内閣府による「平成20年度市民活動団体基本調査」によれば、年間予算規模が100万円を超えないようなNPOが全体の49.2%存在する。つまりNPO法人が4万4000団体存在したとしても、その半数は法人とは名ばかりの零細団体であることが理解できる。また、常勤スタッフが0人である団体が全体の60.4%、常勤スタッフが10人未満の団体が全体の88.7%を占めており、ごく少数の人数で団体の活動を支えているのが現実である。しかも、その労働環境は劣悪で、北村が行った若年のNPOスタッフに対する調査では、有給スタッフの平均賃金は160万円程度であり、NPO法人で働くということは決して安定した生活を約束するということには繋がらない。地域社会において公のため働く、という点では公務員と何ら変わることはない、にもかかわらずである。

このように、日本におけるNPOの現状はそのイメージと実態に大きな差が存在している。マスメディアでは、NPOが活躍する姿が報道される機会が増えているが、それはあくまでも成功しているごくごく一部の団体の状況であって、全体として見た場合、まだまだ日本のNPOは脆弱な状況におかれているのが現実である。

(2) 新しい公共の中で期待されるNPO・地域団体

そうした現実がある一方で日本におけるNPOセクターに対する期待は高まる一方である。増大し続ける財政赤字と社会的課題の多様化複雑化による行政単独での問題解決の

限界が見える中、公を支える重要な存在としてNPOの果たすべき役割は拡大し続けている。こうしたNPOの役割は、1990年代後半から協働やパートナーシップという言葉のもとに位置づけられ、総合計画や主要政策、施策の中に反映されてきた。具体的には、総合計画等でのNPO、市民活動団体、地域団体との連携等についての言及。あるいは、協働推進課のような協働を推進していく部局の設置、そして、行政あるいは市民からの提案による協働事業制度の実施等である。こうした動きは、地方自治体が先んじて進めてきたが、2010年には政府による「新しい公共」推進の動きが顕著になってきた。2011年からは新しい公共支援事業がスタートし、国を挙げて官民の協働を推し進める動きが顕著になってきている。もちろん、新しい公共の推進におけるアクターとしては、民間企業や大学のような組織も重要ではあるが、こうした取組みの中で、常にその主役にあるのがNPOであり、地域団体であることに異論を持つ人は少ないであろう。

しかしながらこうした社会的要請に応えられるNPOや地域団体は、前述したような理由で必ずしも多くはないのが実情である。実際に協働を行うといっても、現実には行政の多くはリスクをとらず、堅実な活動をしているNPOのみに目を向けることが多いため、地域の中の数少ない成熟したNPOに協働事業等が集中し、結果として当該団体が本来のミッションに基づく活動が十分に行えず、疲弊をしてしまうという状況が各地で起こってきている。前述した新しい公共支援事業では、こうした問題に対応して団体の育成や協働環

境の醸成等を取組みに含めているが、時限的な事業であり、必ずしもその成果を期待できる状況にはない。

単純に言えば、NPOや地域団体は現在求められているような「協働のパートナー」としての成熟を実現していない現実が存在しているのである。

(3) 人材の流動性へのニーズ

無論、こうしたNPOの力不足、社会的支援の少なさに対して全く無策であったわけではない。NPO法施行以降、各地には官設、民設を問わず様々なNPO支援センターのような組織が立ち上げられ、地域の市民活動のエンパワメントに寄与している。また、昨年ついにNPOセクターの悲願ともいえる寄付税制の大規模な改正が実現し、寄付控除の対象となる認定NPO法人取得へのハードルが大幅に下がることとなった。私見を述べるならハードルが低すぎるくらいがあり、NPOセクターにとって諸刃の剣となりうるこの制度ではあるが、NPOセクターに対する金銭面における社会的支援を拡充していこうという仕組みそのものは大いに意義があるといえるだろう。

しかし、NPOや地域団体の課題は資金面のみにあるわけではない。経済的な問題と同等に重要な課題として人的資源の乏しさが存在している。多くのNPOが理事、事務局スタッフ、そしてボランティアといった各層において人材の膠着化を招いており、新たな人材のリクルートは団体の存続に関わる大きな課題として横たわっている。また、個別の人材のスキルアップも重要なテーマである。少

ない人材と乏しい資金で活動するNPOや地域団体では、スタッフに時間的な余裕がなく、目の前の課題をこなしていくことだけに汲々とし、スキルアップのための研修等の時間や、地域ネットワークを構築していくための交流の時間を削らざるをえない状況にある。本来であれば、より広く人々と交流し、地域課題に対して共感を拡げていかなければいけない存在であるNPOが、その活動の忙しさゆえに内向きにしか労力を振り向けることができないという現実には、NPOの長期的な成長と成熟という視点から見て、非常にゆゆしき問題であると言わざるをえない。

そうした意味で、NPOや地域団体へ新たな人材を供給していくことは急務と言ってい

2 地域がもつ自治体職員へのニーズ

(1) 地域をよく知る自治体職員のアドバンテージ

こうしたNPOの人材に関わる問題については、これまでも多く議論がなされてきた。特に、2007年問題と言われた団塊の世代の定年後の新たな活躍の場として、NPOや地域活動が注目され、こうした人材をどのように地域で活用していくか、ということが一時期大きな話題となっていた。しかしながら、現実にはそうしたほぼ企業セクターの経験しかない人材を受け入れたNPOからは、彼らが必ずしもNPOや地域活動で即戦力とはなりえない数々の問題点が指摘された。例えば、地域社会とそもそも繋がりを持っていなかったり、様々な立場の人々との交流の経験に乏しいため円滑なコミュニケーションがは

かれなかつたりといった問題点である。確かに典型的な日本における企業人は地域との接点を持たず、会社というフィールドで長らく生活してきている。そうした人材に「地域デビュー」といったプロセスなしにNPOで活躍せよというのは、難しい話であるかもしれない。

では、NPOや地域団体において即戦力となる人材とはどのような人々であろうか。実は、自治体職員こそがこうした人材像に当てはまる存在なのである。

自治体職員はまさに「地域」をフィールドに仕事をしている。所属によって業務の内容に差こそあれ、その根底には地域という共通性をもつプラットフォームが存在する。まさに地域の中で地域をよく知り、地域の事情を誰よりもよく知っている存在が自治体職員である。しかも、自治体職員は様々な場面で市民と接する機会がある。しかもその市民は非常に多様である。特定の業種、特定のバックグラウンドをもった存在との付き合いではなく、自治体職員としての経験から様々な人々との接点を持ってきていることが想定される。これは通常の企業人には考えられないアドバンテージである。

しかも様々な法令、制度についても一定の知識があり、同時に組織人として仕事をしてきている経験も考えれば、自治体職員ほどNPO活動や地域活動に向けた存在は他にはないと言ってもいいだろう。志は高くとも、必ずしも実務経験が多いわけではないNPOや地域活動の現場の人々にとっては、自治体職員の存在はまさに喉から手が出るほど欲しくなる貴重な人材であると言える。

(2) 多様なNPO・地域団体での活動可能性

NPOの組織体制を簡単に整理すれば理事会、事務局、そしてボランティアといった3つの層に分けることができる。では、どういった層に自治体職員は参画できるであろうか。

まず考えられるのが労力提供のボランティアとしての参画である。NPOや地域団体は常に実働する人材に不自由している現状がある。表立ってボランティア募集をしていなくても、お手伝いをする人を常に求めているのが現実である。こうした団体にあくまでも労働力を提供する存在として参画していくという方法が考えられる。この場合、特に何か大きなスキルが必要とされるわけではない。自分たちが興味を持つ分野の活動に、それこそ利己的に参画し、ボランティアのもたらす精神的満足度を満喫するだけでよい。他の市民と一緒に汗をかき、話をする事で得られる精神的なリフレッシュ効果も大きいであろう。そうした意味では「レジャー」の一環として捉えてもよい。そんな動機での参画であっても、団体側からすれば、ボランティアが関与してくれることそのものが非常に大きな助けであり、同時にそれが自治体職員というスキルのある存在であることが大きな安心感を産む。まさにWin Winの関係をつくることができる。

次の選択肢として考えられるのが理事としての参画である。理事としての参画はボランティアとしての参画の延長線上にあると考えていだろう。あくまでも自らが興味を持つ分野において活動している団体のお手伝いをするという意識で参画をすればよい。単なる

ボランティアとの違いは、労力提供だけではなく、知恵や経験も提供するという点である。

NPO や地域団体の運営は、実は長期的視野を必要とする。一定のレベルに達した団体では、適切なマネジメントや資金管理、そして数年後を見越した中長期計画の策定等が必要となってくる。こうした責任を理事会が担っていくことになるが、日本のNPOにおいては理事会メンバーが経営的センスを必ずしも持っているとは限らないという問題がある。まさにこの点で、自治体職員は過去のスキルや経験を活かした経験を提供できる。地域の実情に詳しく、法令制度にも詳しい自治体職員のような存在は理事会においても重要な役割を担うだろう。参画する自治体職員側にとっても、単なる労力提供に終わらないコミットメントは、団体の活動に深く関わったという充実感に繋がるに違いない。もちろん理事としての参画は単なる労力提供のボランティアに比べれば責任を伴うものである。しかしそうした責任意識を伴うからこそ、貢献への実感をより確実に感じ取ることができるともいえるだろう。

そして最終的な選択肢として、事務局にスタッフ（あくまでボランティアとしてではあるが）として関わっていくということが考えられる。まさに自らがNPOや地域団体の要として活動していくということは、フルタイムワーカーである自治体職員にとっては難しいことのように思えるが、必ずしも不可能なことではない。地域の実情を知り、地域と関わる仕事をする中で、必ずしも行政側の立場ではやりきれなかった様々な取組みを、自ら

がNPO側、地域団体側の立場に立って自由に行う、というスキームは、単なる「参画」とは違った新しい「生き方」に繋がっていくかもしれない。もちろん、すべての自治体職員がこのようなレベルでNPOや地域団体に関わっていくとは考え難い。が、しかしそうした選択肢はありうる。平日は自治体職員として生きているが、休日はNPOの人として生きていくという選択肢を頭におけば、地域の姿がこれまでとは違って見えてくるかもしれない。

これまで述べた3つの参画の在り方。どれが優れていてどれが劣っているというものではない。個人の特性、思いに合わせて選択をしていけばよいことである。ただ1つ言えることは、どのレベルでの参画であっても、NPOや地域団体においては非常に大きな力であり、団体の活動にポジティブな影響を与えうるといえることである。そして同時に、参画する自治体職員にとっては、休日の楽しみから生きがいの創出まで、様々なレベルでの喜びあるいは自分自身の再発見の機会を与えてくれることになるだろう。

3 市民として生きる自治体職員

前節で述べたことを言いかえるならばそれは「市民として生きる時間」を持つということに他ならない。このことは自治体職員にとって大きな武器となる可能性がある。

現実問題として、自治体職員は地域の課題についてかなりの情報を持っている。それに対して、自分なりの解決策やアイデアを持っていることも多いだろう。しかし、実際には、硬直した組織、上司の無理解、議会への説明、

様々な障害があり、自分のアイデアを行政の中で具体化することができない。こうした状況を自治体職員は抱えているのではないだろうか。

本稿を執筆するに当たってヒアリングした自治体職員の参画する NPO の様子を聞く中で、そうした状況におかれた自治体職員が NPO に活路を見出していることをうかがい知ることができた。語られたのは、行政の中ではやれないけれど、ためこんでいるアイデアを NPO の中で他の市民に訴え、自分たちでやっていこうと提案していく姿である。行政の立場でできないなら、市民の立場でやっていこう、そうした軽やかな振る舞いは、自治体職員というよりは、プロの地域プロデューサーの姿と言っていい。このような形で行政と市民の立場を使い分け、自らの信じる取組みを進めようというたかな自治体職員がいることに、少なからず感銘を受けた。まさに、新しい公共を支えていく新たな人材像のあり方である。

自治体職員の「市民として生きる時間」には計り知れない可能性がある。日常の業務か

ら離れ、リフレッシュする場として機能するだけではなく、地域社会とコミットする中で、新たな自分の貢献の場を発見する喜びや、行政でできないアイデアに取り組む場としても機能する。このような時間が持つ機能に私たちはもっと注目してもよいのではなかろうか。

地域社会を支える存在が行政だけではないということは既に明白である。しかし新しい公共と言っても、それを支える市民の力は残念なことに十分ではない。今はまさにそうした矛盾した状況の中で新たな地域の在り方を模索している現状であるといえよう。官も民もこの閉塞した状況の中で必ずしも期待に添えるだけのパワーを持っていない。そうであるならば、地域のことを最もよく知り、地域課題解決のために何をすべきかということを理解している自治体職員に、立場を離れて自由に振る舞える「市民として生きる時間」を十分に保障することが大切なのではなかろうか。それは結果として、市民セクターのエンパワメントと、行政の問題解決能力の向上の両方に寄与するはずである。

参考資料

内閣府「平成 20 年度市民活動団体等基本調査報告書」2008 年

北村 安樹子「NPO にかかわる若者の働き方と仕事観」『ライフデザインレポート』第一生命経済研究所、2008 年 3-4 月

山岸秀雄、菅原敏夫、粉川一郎『NPO と行政・協働の再構築』第一書林、2004 年

地域活動等を通じて成長する自治体職員

Local Government Personnel can develop through their local activities.

JR 東日本商事調査役 元埼玉県職員 加藤 ひとみ

Officer East Japan Railway Trading Co.Ltd.

ex-Manager of Saitama Prefectural Government Hitomi Kato

Local Government Personnel are bound by many rules. But at next Civil society, they are expected to perform their new roles.
So they must develop their skills through local activities.

はじめに

自治体職員を志すには様々な理由がある。

曰く社会的意義のある公の仕事をしたい、曰く民間企業に比べ身分も給与も安定している、曰く地元から離れなくてすむ。残念ながら、長期化する公務員バッシングの中で、定数削減、給与カットは進み、身分的な「安定」は遠くなり、「官より民へ」の掛け声に、社会的意義の拠り所である公務への誇りは風前の灯だ。また議員対応や庁内調整に追われる日常業務の中で「自治への志」は、いつしかしほみがちになる。

従来自治体職員は、公平・公正・特別権力関係・職務専念義務等、地方公務員法上の様々な規定に行動も精神も縛られてきた。おそらくそれは自治体という団体自治の担い手としての行動原理であって、組織内行動の規範であったはずだ。しかし実際には組織外における行動規範としても認知されていた。したがって、自治会のように行政と密接な地域活動等は容認されても、NPO等の活動は特定の団体による不公平な行動として許容されない風潮であった。結果、職員の地域活動等

は萎縮し、地域の実情に疎い自治体職員を生み出すことにもなったのではないか。

2000年に機関委任事務が廃止され、分権を担う地方政府の職員としての意識が求められる現在、そのような傾向は既に過去のものなのだが、現実には、国からの指示待ちや内向き傾向はまだ強いと思われる。それは今回のアンケート調査で、首長が職員の地域活動等に対し積極的な評価をしているのに対し、当の職員が消極的な答えであることにも現れている。時代のニーズを的確に捉え、柔軟な発想が求められる今、自治体職員が地域活動等を通して成長しその成果を公務に反映させていくことこそ住民と共に創る自治ではないか。

個人的体験から地域活動等の楽しさ、自治体職員として得た成長とその意味を論じたい。

1 マンション自治会との出会い

埼玉県蕨市は東京日本橋から18kmの典型的なベッドタウン。人口は7万人、市域が狭く全国一人口密度が高い市として有名だ。住民の過半数が所謂新住民である一方、100年

以上前から中山道の街道筋に住んでいるという旧住民もいる。そんな蕨市の新築マンションに移り住んだのは、子供が二人になった頃だった。

入居早々、最上階で雨漏りがすると大騒ぎになり、建設会社との修繕交渉に管理組合が活発化した。世帯数は160戸、住人の6割は埼玉県以外の出身者であり、7割は東京に通勤するサラリーマン、典型的な埼玉都民である。手頃な価格のマンションだったせいか、住人には似たような年代が多く、会社員・建築家・公務員・教員・公認会計士等職種は様々だったが、仲間意識が芽生えるのに時間はかからなかった。

活発な管理組合の活動は活発な自治会活動を生み出した。マンションは完成した時が一番良いのではなく、住みながら建物の価値を高めていこう、と、中庭にバスケットゴールを備えたプレイロットを作ったり、駐車場の塀を赤レンガに変えたり、屋根の大規模修繕も行った。またハード面だけでなく、ごみ出しルールを作って順番に指導したり、「普通のマンションは普通だからこそ、床の足音、壁の薄さをカバーするのは上下左右の人のつながりである」等々言いながら夏祭りなどの交流を広げていった。また自分たちのマンション建設時にご近所で建設反対運動があったことを知った私たちは、夏祭りやお正月の餅つき大会などに積極的に近所の方々を招待した。地元の保育園や小学校に通う子供を持つ親が多かったことも、マンションと地元地域との融合を意識する要因となり、地域の子供会活動にも参加していった。住人の中にアメリカ育ちで外資系サラリーマンの男がい

て、当時は珍しかった手作りの持ち寄りパーティを始めたところ、パパたちがサンタクロースに扮するクリスマスパーティ、おひな祭りなど、いつもどこかでホームパーティーが行われるようになった。身寄りの無い1人暮らし老人が亡くなった際には、集会場で、自治会主催のお葬式も出した。

当時私は県職員7年目。仕事に子育てに忙しい毎日の傍らそんな自治会活動を楽しんだ。

気がつくともどもは残業をやめ、定時に東京からいそいそと帰ってきて、集会場で飲みながらまちづくり談義をするようになった。

市の国際交流に協力して、国際ダンスパーティに参加したり、ドイツからのホームステイを受け入れる家庭も出てきた。

こんな風に、私たちのマンション自治会は地元地域にも活動を広げていったのだ。

こんな面白いマンションの活動を本にしようと私が言い出し、知り合いのまちづくり雑誌社に売り込んだ。原稿を分担し、執筆者全員の似顔絵も入れた。ここに引っ越してくる前は、地元に戻りに帰るだけの典型的な埼玉都民だった住人たちは、地元地域での活動の楽しさに目覚め、「共に白髪の生えるまでこのマンションに」などと言い出した。

雑誌特集号が完成し町の本屋さんの本棚に並んだ。誇らしげでうれしさをこらえ切れないうちがいた。

2 全国とつながる

(1) 自治体学会から NPO 法人へ

30歳そこそこで自治体学会の設立に加わったのも、こんなマンション自治会活動の楽しさを体験していたからだろう。国庫補助

金に縛られた全国一律のまちづくりではなく、地方には、そこにしかない個性あるまちづくりが必要だと、1984年10月、全国自治体政策研究交流会議が神奈川県で誕生した。

当時、埼玉県庁で自主研究会に参加し、県、市町村と民間企業が出損したシンクタンク、(財)埼玉総合研究機構の主任研究員であった私は翌年、全国自治体政策交流会議の事務局と分科会を受け持った。1986年には横浜、氷川丸船上で自治体学会の設立総会が開催された。全国から集まった人々は、学者と市民、自治体職員。それぞれ異なる立場から地域での活動を掘り下げ意見交換を行い、一体となってまちづくりを進めることによって、新しい「地方の時代」を構築していくのだという気概に燃えていた。

職務外での自治体学会での活動は、学者の理論の真髄に触れ、全国のまちづくり人材とつながり、県庁を外から見、視野を広げ、ひいては職務における新しい発想へと広がり、その後の私の仕事スタイルを作っていた。

自治体学会も創立20周年を超え、定年を迎える職員も出てきた。彼らこそ自治体での職務経験と職務外での視野を活かし、地域で幅広い活動を担うにふさわしい人材たちだ。私は今、そんな彼らとNPO法人自治創造コンソーシアム設立に参加、理事として日韓マニフェスト会議や自治体学会に関わっている。現在全国には、法政大学を中心とする地域活性学会、学者が多い日本自治学会、議員の参加も多い自治創造学会等々、まちづくりに関する様々な活動が行われている。

自治の仕事は机の上で起きているわけではない。まさに現場で起きている自治の課題を

外から感じるためにも、ぜひこのような活動に参加してもらいたいものだ。

(2) 地域に飛び出す公務員ネットワーク

ツイッターやフェイスブックが盛んな昨今、メーリングリストでネットワークが広がっているのが、2008年に、当時の椎川忍、総務省地域創造審議官が提唱した「地域に飛び出す公務員ネットワーク」だ。

全国で1800人を超す公務員が参加しているこのML。PTAや自治会はもちろのこと、DV対策や環境保護など様々な地域活動等を行っている公務員たちが、ネット上で情報を交換し、悩みをぶつけ、熱い議論を戦わせている。自治体学会の草創期、公務員の地域活動等は評価されるというよりは、どちらかというところ「はみ出し公務員」とか「目立ちたがり屋」と揶揄されることが多かった。

このネットワークは、そんな地域でまじめに活動する公務員を横のネットワークで支え合おうとするものだ。東日本大震災の翌日には、他のネットワークとの共同で、「みんなでつくる震災被災者支援情報サイト」が立ち上がった。震災初期、ニーズのミスマッチが課題であった頃、必要なニーズを素早くつなぐサイトとして22万件のアクセスがあった。

「地域に飛び出す公務員ネットワーク」が定着し、広がる中で、「いよいよ組織風土の改革に取り組むときが来た(椎川忍自治財政局長)」と、発足したのが、佐賀県の古川知事を代表に全国50人の首長が参加する「地域に飛び出す公務員を応援する首長連合」である。「職場での役割・家庭での役割にプラスワンで地域での役割を果たしていこう」と

いうプラスワン運動。首長が旗振り役となって、自治体職員としての誇りとやる気を後押しする。それが全国の自治体の組織風土を変え、市民と共に「公共」を担う新しい日本の活力、地域力となっていくのだ。2012年1月に愛媛県で開催された初の「首長連合サミット」では、12人の首長と全国の職員は一体となって熱い議論を展開した。

3 NPO からみた自治体職員

近年、地域のNPO等の活動が活発化するにつれ、自治体職員は組織活動に必要な事務処理能力が高いことが再認識されるようになったようだ。地域活動等における自治体職員に期待する能力について、ある中間支援のNPOにお話を伺ったところ、

- ・ 県職員は、住民に近すぎる市役所職員よりもNPO活動がやりやすいのでは
- ・ 文書作成や会計処理などに優れている
- ・ 自治体の手続きやスケジュールに詳しい
- ・ 行政関係の人脈が広い

など、市民活動が不得意とする分野でその能力に大いに期待していると述べている。一方、自治体職員は創造性や企画能力に乏しくキャッチコピーひとつ作れなかったと笑う。NPOに加わる公務員は素晴らしい人だが、実際は大変少ない。なぜ来ないのかが問題だ。公務員は民間より有給休暇が取りやすいはずだが、やはり地域活動等を評価する職場の理解や雰囲気大事ではないか。

NPOや地域活動等を体感している職員が行政の内側にいることは大事だ。県庁とNPOが互いに刺激しあい、影響し合って事業を成功させた過去の体験（埼玉県介護保険

サポーターズクラブ養成事業）は、今でもみんなの心に残っている。行政とNPOとは役割が異なる。だから自治体職員はしっかり自分の仕事の中で、住民参加の視点を入れながら仕事をするべきで、仕事外の活動を取り出して評価するのもおかしい。仕事外の地域活動等から得た経験を自治体の仕事に活かすことが、市民の期待するところだ、と意見をいただいた。

4 地域に飛び出し公務に帰る

保育所の入所申請で、老親の介護サービス利用で、自治体職員である自分は住民の一人でもあることを思い知る。役所のカウンターの向こうに心細げに立っている住民である自分を想像できるかどうかは大事なことだ。

公務員は住民の生活を丸ごと引き受ける仕事だから、地域に飛び出しその経験を公務に活かす職員は欠かせない。そんな職員がいて、組織は住民自治を支える自治体となれる。そんな職員がいれば住民も変わる。そんな職員はリタイアしても地域を担う住民になれる。

「自治体職員」という立場は、住民という立場と地続きであることに気づけば、公私が融合できる素晴らしい職業になる。何より、地域に飛び出すことは、足元の自治を再発見し、自治体職員として成長していける楽しい活動なのである。

5 「首長連合サミット&地域に飛び出す公務員セミナー in 愛媛」

本当は昨年3月17日に開催するはずだった「地域に飛び出す公務員を応援する首長連合」のサミットと記者会見。東日本大震災の

発生で延び延びになっていた。被災地となった伊達市を始め被災地支援に長期派遣となった四国中央市の職員、NPO 活動に奔走した職員、他のネットと共同して被災者支援ネットを立ち上げた職員、泊り込みで被災地支援策を検討していた国の職員等々、地域に飛び出す公務員ネットワークの関係者それぞれがそれぞれの場で、できること・すべきことに追われていた、というのがこの 10 か月だった。

この間、首長連合ブログや iJAMP では参加首長のメッセージを掲載、情報発信や支援策調査を行ってきた。現在、「地域に飛び出す公務員ネットワーク」は 1871 名、首長連合には 50 名の首長が参加している。

平成 24 年 1 月 28・29 日の首長サミット&セミナーの開催地には愛媛県が名乗りを上げ、県・市町村混成の実行委員会（もちろんボランティア）が結成された。とはいうものの愛媛県は広い。企画や手順をめぐって、勤務時間外の ML が何か月も前から愛媛県そして全国を縦横無尽に飛び回っていた。会場入り口では、みかん王国愛媛にふさわしく、いよかん・せとか・はるみ・デコポン・甘平のウエルカムみかんが配られ甘い香りが一杯。ロゴマークのかたつむり缶バッジとクリアファイルも売れ行き好調で、あちこちに実行委員会のもてなし心が溢れている。

（1）首長&職員 飛び出す甲子園

首長連合代表の佐賀県古川知事の挨拶に続き始まったのは、地域に飛び出す職員と応援する首長がタッグを組み、お題に沿って話を進め、コメンテーターや会場参加者が採点を

するというバトル。おそらく首長（自分のボス）と隣り合わせに座って意見を述べ合うなんてことは、経験がない。普段は威勢のいい職員が妙に緊張しているのが微笑ましい。出場は佐賀県・千葉県酒々井町・滋賀県湖南市の 3 チームだったが、赤い蝶ネクタイの谷畑湖南（こにゃん）市長が猫耳を着け変身して勝負あった（会場は笑いの渦）。首長と職員の垣根が低い自治体は地域づくりにも力が発揮されていることがアピールされ、コメンテーターからは「まだまだ飛び出し方が足りない」と会場 100 人の参加者に発破がかけられた。

（2）首長連合サミット&公開記者会見

公務プラスワンで地域に飛び出し活動する職員を、上司として応援しようという首長連合。予算編成で忙しい中、佐賀県古川知事・愛媛県中村知事・千葉県酒々井町小坂町長・愛媛県四国中央市井原市長をはじめ 12 名もの首長が、初のサミットに駆けつけてくれた。自分の町に飛び出す公務員はいるか？邪魔じゃないのか？どんな風に応援しているのか？など、進行役の古川知事の軽妙な質問に首長さん方も本音トークが炸裂。自己申告書に地縁や志縁活動を記入する欄を設け、県として評価していることを伝えているとか、いやそれを第三者評価する必要があるとか、議論百出。

いくら職員が頑張っても、住民の理解を進めないと職員の善意が伝わらないこともある。地域に飛び出す活動を全職員に広げ、組織風土を変え、住民自治につなげていくのは首長の役割だ、と盛り

上がれば、熊本県合志市荒木市長からは、「こんなに元気な公務員が周りにいるのだから、意見を聞かなくちゃ」と発言。後は、首長・職員が一体の熱い議論となった。会場では、NHK や地元テレビをはじめ新聞・雑誌などマスコミ各社が取材。にぎやかな記者会見となった。



<首長連合サミット>

(3) 交流会

熱い議論を携えなだれ込んだ交流会。ロビーでは愛媛の地域活動が展示され、会場には四国中央市の「霧の森大福」、今治タオルの田中産業からは視覚障がいの方が選んだ極上の肌触りのタオル、宇和島のどぶろく「なっそ」、でき立てでまだ暖かい鱧入りじゃこ天、瀬戸内の島の恵みの藻塩、等々地域自慢の物産が並ぶ。そんな物産が当たる抽選会を仕切るえひめ地域政策研究センターのSさんを見て「あのノリのいい人は本当に公務員なの?」と聞いた人がいたとか…。

会場内は大勢の首長さんと職員との熱い会話にあふれ、自治体はここから変わっていく

のだと確信した。



<みきゃんと一緒に古川知事と椎川局長>

(4) 地域に飛び出す公務員セミナー

交流会の後の道後温泉体験・夜なべ談義を経て、翌日は「地域に飛び出す公務員ネットワーク」代表で首長連合発足の仕掛け人である総務省自治財政局長の椎川忍さんを講師にセミナーが開かれた。地域づくりはライフワーク、生きる幸せは幸せな地域から生まれる。「住民協働」「新しい公共」を言う前に自分から地域に飛び出そう!という熱いメッセージがみんなの心に響いた。

地域力を元に住民自治の形成へ
新しい日本の元気は 今ここから



<胸の名札は四国中央市の水引>

参考資料

地方議会人 2011年12月号 われらマンション奮戦記 1 その2

地域に飛び出す公務員を応援する首長連合 HP

「都市自治体職員の地域活動等の参加に関するアンケート調査」の結果について

Questionnaire survey result about local civil servants participating in local activities

There are various opinions about local civil servants participating in a local activities. In order to grasp the present situation, we carried out the questionnaire survey to the persons concerned, such as local civil servants, self-governing body, community groups. The main result of the questionnaire survey is reported in this paper.

1 調査の目的及び概要

公務員の地域活動等¹への参画をめぐっては、公務との兼ね合いや公平性の観点などから消極的な見方がある一方、公務員の地域活動を首長が積極的に後押しする等の動きもある。

このような中で、都市自治体における自治体職員の地域活動等に関する施策等の現状を把握するとともに、都市自治体職員の地域活動等への参加について関係者がどのような認識を持っているのか実態を把握するため右記対象にアンケート調査を実施した。ここでは、その主な結果を報告していきたい。(背景

やアンケート考察等は本号 75 項稲継論文参照)

(1) 調査対象および回収状況

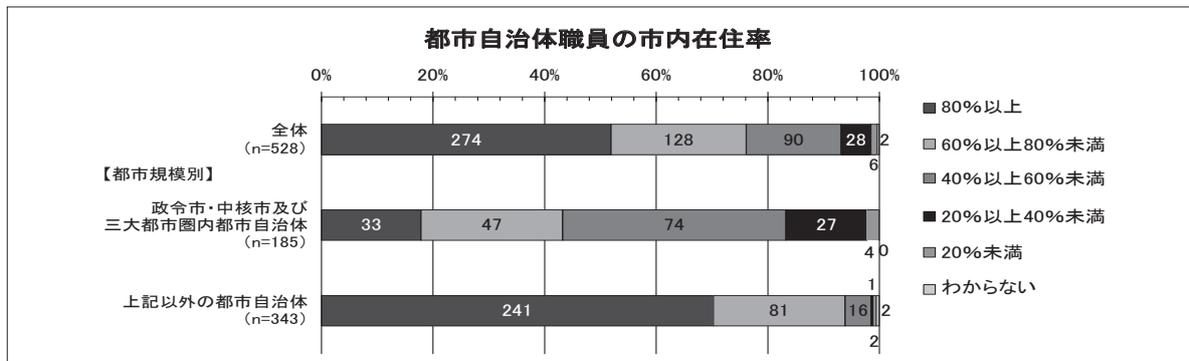
No.	対象	回収状況 (回収率)
1	全 809 市区の首長	539 都市 (66.6%)
2	全 809 市区の人事担当課	528 都市 (65.4%)
3	全 809 市区の市民協働担当課	493 都市 (60.9%)
4	都市自治体職員 (白杵市、さいたま市、高岡市、高松市) (以下、「職員」とする)	1,226 人 (各都市より約 300 人 サンプル抽出)
5	地域に飛び出す公務員ネットワーク メンバーリスト ² 加入者 (以下、「飛び出す公務員 NW」と する)	114 人
6	NPO	99 団体
7	自治会	92 団体

(2) 期間

2011 年 8 月 1 日～ 19 日

2 都市自治体職員と地域との距離

各都市自治体における職員の市内在住率がどの程度の割合なのかを「人事担当課」に質問した。



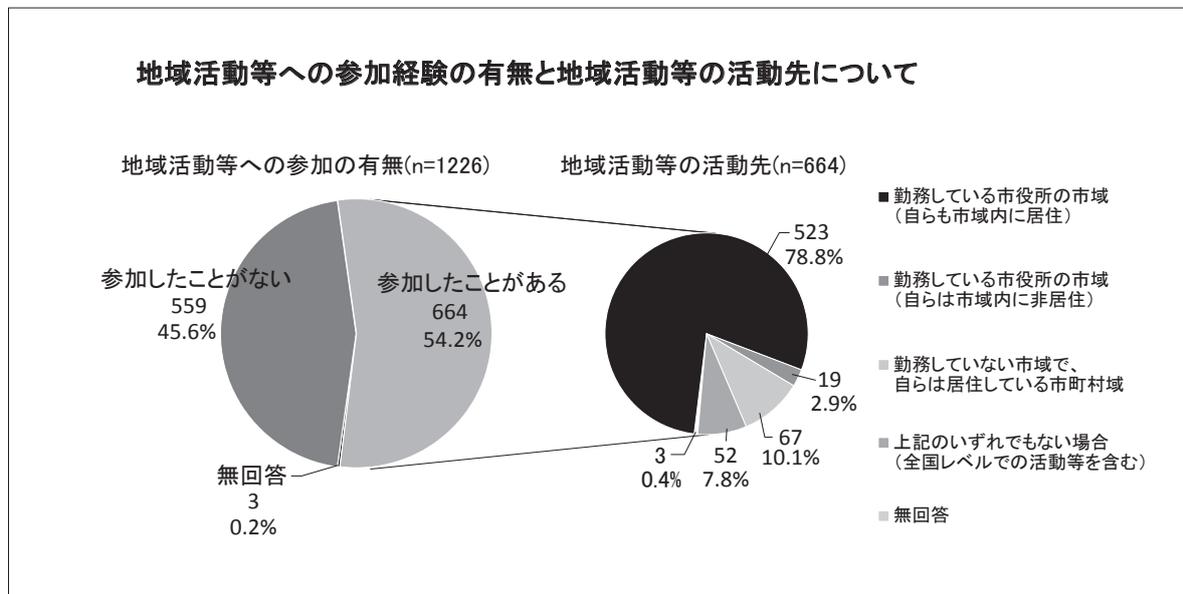
¹ 「地域活動等」とは、自治会やPTAといった居住地域内の活動だけではなくNPOやボランティア活動など居住地域にとらわれない活動を含む一般的な活動を言う。ただし、地域においては半ば強制的に参加しなければならない活動は除く(地域の強制参加の清掃活動など)。

² 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り組む公務員のネットワークを支援し、活性化することをもくめてきに運営する電子メールを利用したメンバーリストサービスのこと

3 都市自治体職員の地域活動等への参加について

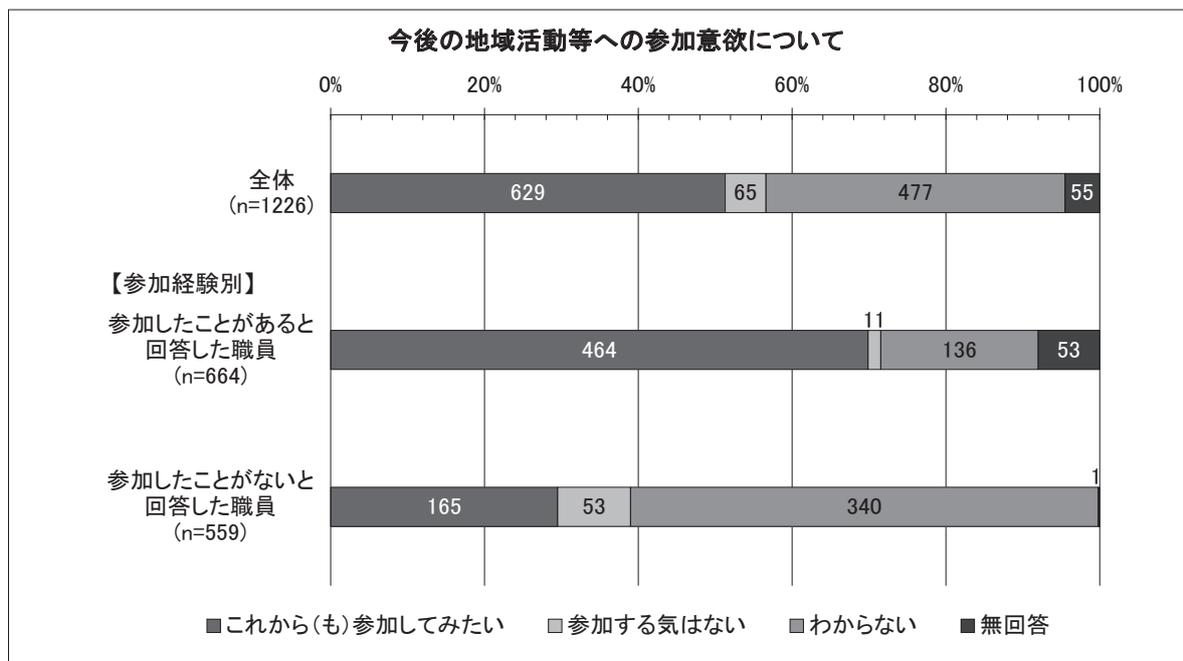
(1) 地域活動等への参加経験について

地域活動等への参加経験について「職員」へ質問した。「参加したことがある」と回答した「職員」については、その活動先についてもあわせて質問した。



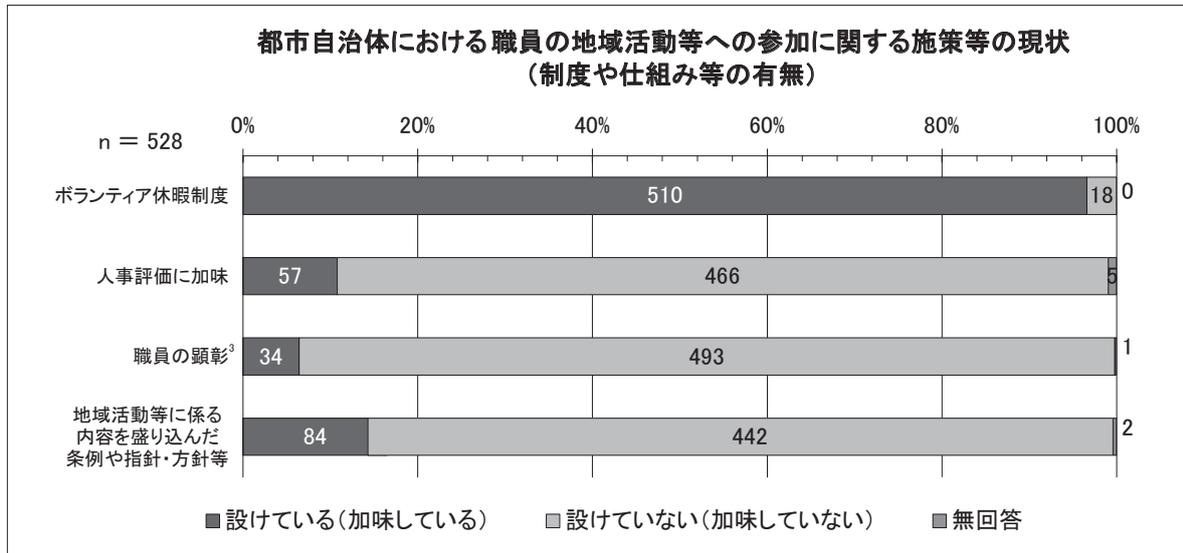
(2) 今後の地域活動等への参加意欲について

地域活動等へ今後参加したいかどうかを「職員」へ質問した。



4 都市自治体における職員の地域活動等への参加に関する施策等の現状

都市自治体における職員の地域活動等への参加に関する施策等の現状を「人事担当課」へ質問した。今回の調査では「ボランティア休暇制度」「地域活動等を人事評価に加味」「地域活動等へ参加している職員の顕彰」「地域活動等に係る内容を盛り込んだ条例や指針・方針等」について調査を行った。



(1) ボランティア休暇制度の状況

ボランティア休暇制度についての休暇日数及び利用状況を質問した。併せて、有給休暇の取得状況（2010年度実績）についても質問した。

ア ボランティア休暇制度設置都市における最大取得可能日数…1都市あたり平均 5.25 日

最大取得日数内訳

日数	5日未満	5日	6日～9日	10日以上	不明
自治体数 (n=510)	2	455	41	11	1

イ ボランティア休暇取得人数…1都市あたり平均 2.33 人（2010年度実績）

取得人数内訳

人数	0人	1～5人	6～10人	11人以上	不明
自治体数 (n=510)	418	62	8	19	3

ウ ボランティア休暇取得者のボランティア休暇取得日数…平均 1.17 日（2010年度実績）⁴

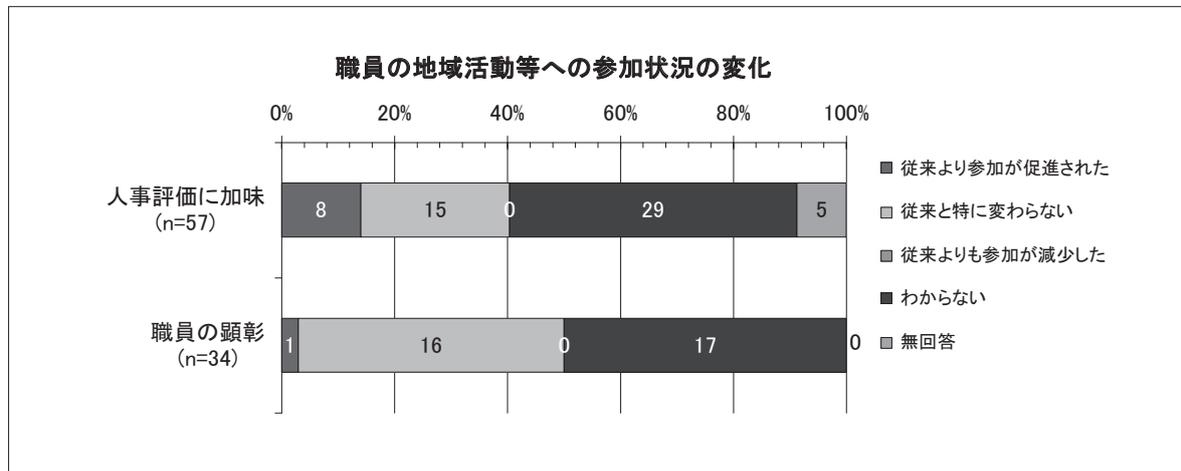
エ 職員 1 人あたりの年間有給休暇取得日数…1都市あたり平均 10.15 日（2010年度実績）

³ 職員の顕彰については、①「仕組みもあり、継続的に行っている (19)」②「仕組みはあるが行ったことがない (15)」③「仕組みはないものの、行ったことがある (11)」④「仕組みもなく、行っていない (482)」の回答項目で質問しており、このグラフでは①②を「設けている(加味している)」、③④を「設けていない(加味していない)」として集計している。

⁴ ボランティア休暇取得者がいる都市 (89 市) において各都市ごとにボランティア休暇取得平均日数と取得者数を掛け合わせ、その合計した値をボランティア休暇取得者がいる都市のボランティア休暇取得者総数 (1182 人) で割ったもの。なお、不明と回答した都市は計算から除外。

(2) 地域活動等の人事評価への加味及び職員の顕彰の状況

地域活動等の人事評価への加味並びに参加している職員の顕彰について、それぞれ制度を設けることでの職員の地域活動等への参加状況の変化、運用における悩みについて質問した。



「人事評価に加味」における悩み上位3項目 (n=57、複数回答可)

順位	回答項目	回答数
1	地域活動等の実態が様々であるから、評価の対象となる活動の基準づくりが難しい	22 (38.6%)
2	特に悩みはない	14 (24.6%)
3	どのような能力が活かされたか判断が難しい	11 (19.3%)

「職員の顕彰」における悩み上位3項目 (n=34、複数回答可)

順位	回答項目	回答数
1	個々の職員や参加している活動団体の活動内容を把握することが難しい	15 (44.1%)
2	特に悩みはない	13 (38.2%)
3	顕彰該当者の基準作りが難しい	10 (29.4%)

(3) 職員の地域活動等に係る内容を盛り込んだ条例や指針・方針等の整備状況

職員の地域活動等に係る内容を盛り込んだ条例や指針・方針等の具体的内容について質問した。

条例や指針・方針等の具体的な内容 (n=84、複数回答可)

回答項目	回答数
職場の地域活動等への参加推進の原則を定めたもの	36 (42.9%)
職員の地域活動等への参加推進の施策等（ボランティア休暇の取得促進、職場の理解の啓発など）を盛り込んだもの	18 (21.4%)
職員が地域活動を行うにあたり職務との公平性を保つため参加におけるルール	8 (9.5%)
その他	33 (39.3%)

(※「その他」事例：人材育成方針による地域活動への参加の推奨 等)

(4) その他事例

上記 (1)～(3)以外の制度等の事例としては、「市長から職員への呼掛」や「地域活動等への参加を促す研修」、「職務として地域活動等へ参加させる」といった回答があった。

5 自治体職員の地域活動等への参加に関する各関係者の認識

各関係者が地域活動等についてどのような認識を持っているのかを把握するために、自治体職員の地域活動等の参加に関する24項目についてどのように感じるかを全対象へ質問した。(下記表の数字は、左記の質問項目について「そう思う」と回答した合計。複数回答可)

質問項目	首長 (n=539)	人事担当 課 (n=528)	市民協働 担当課 (n=493)	職員 (n=1226)	飛び出す 公務員NW (n=114)	NPO (n=99)	自治会 (n=92)
自治体職員が地域活動等へ参加することが刺激となり、地域活動等の活性化につながる	443 (82.2%)	323 (61.2%)	313 (63.5%)	449 (36.6%)	81 (71.1%)	70 (13.0%)	62 (11.5%)
作業やイベントのマンパワーとして期待される	386 (71.6%)	348 (65.9%)	344 (69.8%)	494 (40.3%)	72 (63.2%)	59 (10.9%)	51 (9.5%)
地域活動等の中で中核的な役割を担うことも期待される	334 (62.0%)	264 (50.0%)	256 (51.9%)	396 (32.3%)	57 (50.0%)	40 (7.4%)	49 (9.1%)
自治体職員として備えた能力(文書作成能力、経理能力等)が生かされる	401 (74.4%)	274 (51.9%)	376 (76.3%)	388 (31.6%)	75 (65.8%)	65 (12.1%)	70 (13.0%)
自治体職員として培った人脈(役所内の人間関係や業務を通じて知り合った役所外の人脈等)が生かされる	364 (67.5%)	295 (55.9%)	324 (65.7%)	473 (38.6%)	79 (69.3%)	59 (10.9%)	65 (12.1%)
自治体職員は地域活動等で役に立つ能力を持っていない	2 (0.4%)	1 (0.2%)	1 (0.2%)	18 (1.5%)	3 (2.6%)	3 (0.6%)	8 (1.5%)
自治体職員は真面目であるから地域活動等でも自分の役割は責任をもって果たすことが期待される	223 (41.4%)	135 (25.6%)	120 (24.3%)	257 (21.0%)	30 (26.3%)	19 (3.5%)	47 (8.7%)
地域活動団体と行政の相互理解・信頼関係が深まり、市民協働の推進につながることを期待される	517 (95.9%)	462 (87.5%)	432 (87.6%)	544 (44.4%)	88 (77.2%)	80 (14.8%)	73 (13.5%)
自治体職員と一般市民では価値観や仕事のやり方が合わず、地域活動団体内に混乱を引き起こす恐れがある	2 (0.4%)	5 (0.9%)	14 (2.8%)	57 (4.6%)	5 (4.4%)	7 (1.3%)	13 (2.4%)
自治体職員の参加により活動先の地域活動団体の社会的な評価が高まることを期待される	138 (25.6%)	68 (12.9%)	80 (16.2%)	117 (9.5%)	24 (21.1%)	30 (5.6%)	41 (7.6%)
自治体職員が地域活動等に参加した場合、特定の地域活動団体との密接な関係が生まれて公平性を損なう恐れがある	39 (7.2%)	49 (9.3%)	80 (16.2%)	155 (12.6%)	20 (17.5%)	6 (1.1%)	8 (1.5%)

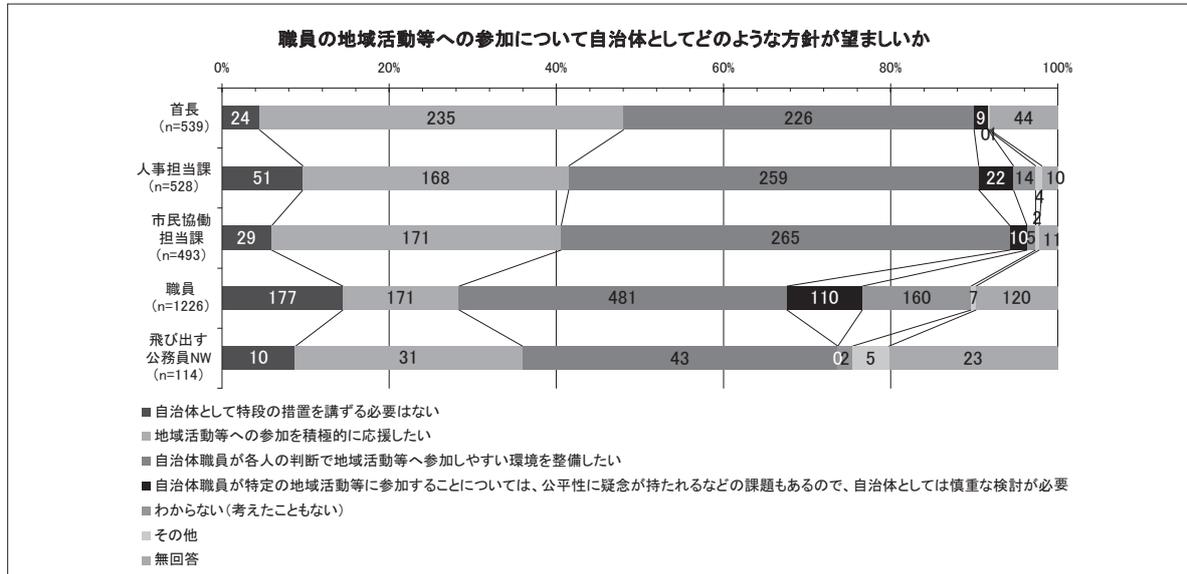
テーマ 都市自治体職員の地域活動等への参画のあり方

質問項目	首長 (n=539)	人事担当 課 (n=528)	市民協働 担当課 (n=493)	職員 (n=1226)	飛び出す 公務員NW (n=114)	NPO (n=99)	自治会 (n=92)
自治体職員から組織運営のノウハウ等を学ぶことなどにより、地域活動団体の育成につながる事が期待される	320 (59.4%)	199 (37.7%)	234 (47.5%)	181 (14.8%)	41 (36.0%)	41 (7.6%)	55 (10.2%)
地域活動団体が自治体職員に依存するようになり、結果的に地域活動団体の能力・自主性を弱める恐れがある	94 (17.4%)	152 (28.8%)	169 (34.3%)	247 (20.1%)	28 (24.6%)	7 (1.3%)	10 (1.9%)
地域活動団体の実情や考え方を理解することにより、自治体職員の意識の変革につながる事が期待される	497 (92.2%)	421 (79.7%)	436 (88.4%)	496 (40.5%)	88 (77.2%)	73 (13.5%)	71 (13.2%)
地域活動等に参加することにより、住民とのコミュニケーション能力や組織運営能力など自治体職員の能力向上につながる事が期待される	499 (92.6%)	424 (80.3%)	422 (85.6%)	549 (44.8%)	92 (80.7%)	72 (13.4%)	67 (12.4%)
自治体の職務においても役に立つ地域における人脈の形成につながる事が期待される	438 (81.3%)	381 (72.2%)	410 (83.2%)	506 (41.3%)	78 (68.4%)	60 (11.1%)	53 (9.8%)
地域活動等に参加することでは、自治体の仕事に生かされるような職員の能力の向上は期待できない	3 (0.6%)	1 (0.2%)	2 (0.4%)	22 (1.8%)	3 (2.6%)	0 (0.0%)	8 (1.5%)
自治体職員が地域活動等に参加することで、地域活動団体の声を行政に反映することができる	381 (70.7%)	295 (55.9%)	313 (63.5%)	385 (31.4%)	68 (59.6%)	64 (11.9%)	67 (12.4%)
地域活動団体の中には営利性、政治性、宗教性の高い団体など、公平性を尊重すべき自治体職員が参加するのにふさわしくないものもあるから、慎重さも必要である	306 (56.8%)	273 (51.7%)	331 (67.1%)	452 (36.9%)	35 (30.7%)	30 (5.6%)	37 (6.9%)
自治体職員は全体の奉仕者として職務を優先して行うべきであるから、地域活動等へ参加する余裕があるのであれば自治体職員として職務にもっと力をいれるべきである	7 (1.3%)	4 (0.8%)	8 (1.6%)	38 (3.1%)	5 (4.4%)	1 (0.2%)	15 (2.8%)
地域活動等へ参加するかどうかは自治体職員個人が判断することである	260 (48.2%)	259 (49.1%)	341 (69.2%)	666 (54.3%)	67 (58.8%)	49 (9.1%)	27 (5.0%)
自治体職員は公僕であるから、勤務時間外でも可能な限り地域活動等へ参加すべきである	181 (33.6%)	91 (17.2%)	77 (15.6%)	69 (5.6%)	25 (21.9%)	15 (2.8%)	59 (10.9%)
自治体職員の個人としての生きがいになる	242 (44.9%)	136 (25.8%)	185 (37.5%)	209 (17.0%)	67 (58.8%)	45 (8.3%)	35 (6.5%)
その他	23 (4.3%)	7 (1.3%)	8 (1.6%)	17 (1.4%)	7 (6.1%)	12 (2.2%)	3 (0.6%)

6 自治体職員の地域活動等への参加についての自治体の姿勢について

(1) 自治体職員の地域活動等への参加についての自治体の姿勢について

自治体職員の地域活動等への参加について都市自治体としてどのような方針が望ましいかを、「首長」「人事担当課」「市民協働担当課」「職員」「飛び出す公務員NW」に質問した。



(2) 自治体職員が地域活動等へ参加しやすい状況にするために必要なことについて

6 (1) の質問において「地域活動等への参加を積極的に応援したい」、「自治体職員が各人の判断で地域活動等へ参加しやすい環境を整備したい」と回答した「人事担当課」及び「市民協働担当課」に、自治体職員が地域活動等に参加しやすい状況にするために必要なことは何かを質問した。(複数回答可)

回答項目	人事担当課 (n=427)	市民協働担当課 (n=436)
特段必要なことはない	20 (4.7%)	16 (3.7%)
自治体職員の地域活動等への参加に対する直属の上司や同僚など職場での理解、配慮の促進	361 (84.5%)	363 (83.3%)
自治体職員の地域活動等への参加に対する首長からの理解の促進	150 (35.1%)	243 (55.7%)
ボランティア休暇の日数増加	14 (3.3%)	87 (20.0%)
休暇取得が容易であったり、超勤が少なかったりなど時間的余裕	167 (39.1%)	222 (50.9%)
自治体職員の地域活動等への参加を人事評価に加味する	30 (7.0%)	82 (18.8%)
自治体職員の地域活動等への参加の実績を顕彰する	29 (6.8%)	49 (11.2%)
参加する自治体職員の職務の公平性を保つための指針づくり	63 (14.8%)	113 (25.9%)
公務員の職務の公平性を保つことについて地域活動団体からの理解配慮を促す	62 (14.5%)	111 (25.5%)
その他	9 (2.1%)	16 (3.7%)

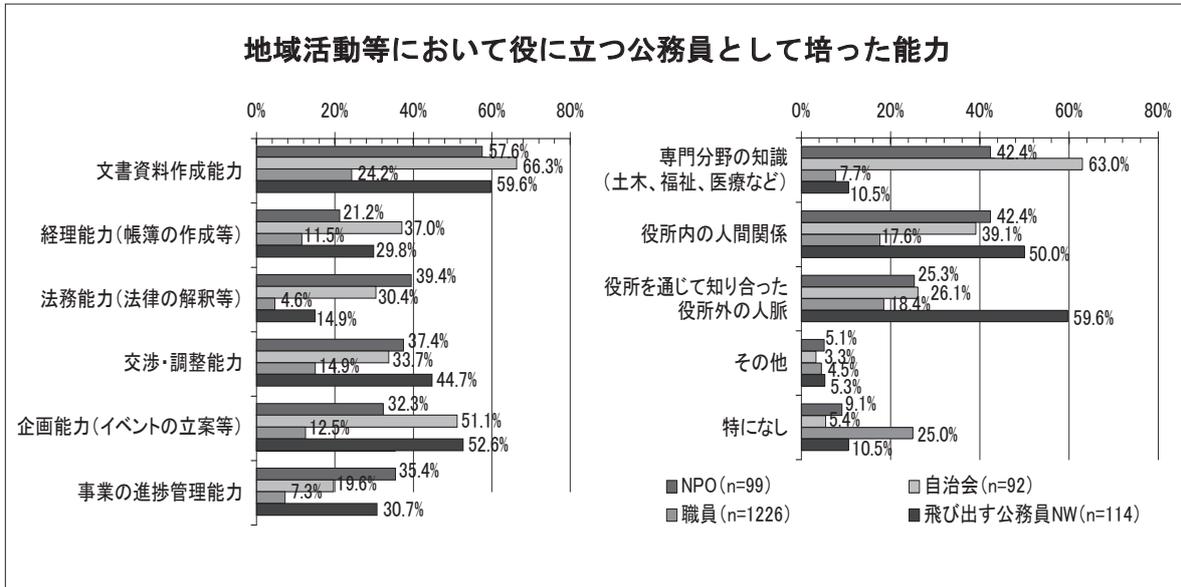
7 地域活動等に参加するにあたっての悩みや苦勞

自治体職員が地域活動等に参加するにあたってどのような悩みや苦勞があったかを「職員」及び「飛び出す公務員NW」に質問した。(複数回答可)

回答項目	職員 (n=1226)	飛び出す公務員NW (n=114)
地域活動等と職務の間で利害が衝突して悩んだ	57 (4.6%)	14 (12.3%)
人事異動にともない新しい部署の職務と団体との間で利害関係が生じ悩んだ	16 (1.3%)	2 (1.8%)
職務の忙しさや家庭の事情のために地域活動等に参加するのに苦勞した	325 (26.5%)	54 (47.4%)
有給休暇やボランティア休暇の日数が足りないことで苦勞した	14 (1.1%)	3 (2.6%)
直属の上司や同僚などの職場の仲間の地域活動等への参加に対する理解がなくて苦勞した	9 (0.7%)	9 (7.9%)
首長の地域活動等への参加に対する理解がなくて苦勞した	2 (0.2%)	2 (1.8%)
地域活動等での活躍や身に付けた能力が人事評価に全く加味されない	30 (2.4%)	17 (14.9%)
地域活動等で活躍しているのに自治体職員ということで顕彰されない	14 (1.1%)	13 (11.4%)
地域活動団体から職務に関係する依頼をされて悩んだ	57 (4.6%)	6 (5.3%)
自治体職員なのだから地域活動等に参加して当然だと活動の仲間から思われた	153 (12.5%)	21 (18.4%)
自治体職員だからという理由で、活動において膨大な庶務作業などを押し付けられるなどの苦勞があった	75 (6.1%)	16 (14.0%)
その他	76 (6.2%)	10 (8.8%)
悩みや苦勞は特になかった	320 (26.1%)	26 (22.8%)

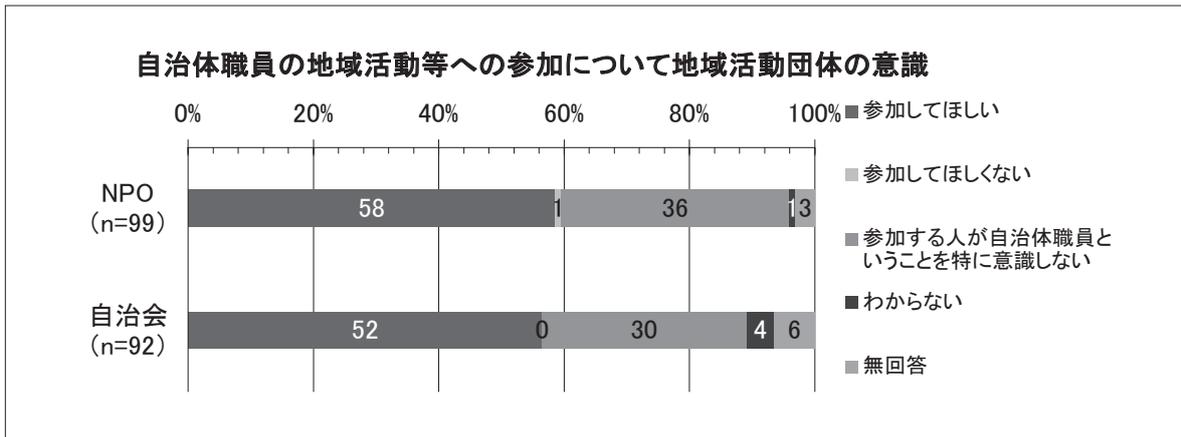
8 地域活動等において役立つ公務員の能力

地域活動等において公務員として培ったどのような能力が役に立つ（役に立った）かを、「NPO」「自治会」「職員」及び「飛び出す公務員NW」に質問した。（複数回答可）



9 自治体職員の地域活動等への参加について地域活動団体の意識

地域活動団体が自治体職員の地域活動等への参加することについてどのように感じているのかを「NPO」及び「自治会」へ質問した。



10 おわりに

今回紹介したアンケート結果の詳細並びに質問票については、当センター HP 上にて公開していくので、ぜひ役立てていただきたい。また、公務員の地域活動等についての具体的な事例などについては今後商業出版していく予定である。（研究員 高橋 清泰）

第12回 国のかたちとコミュニティを 考える市長の会

The 12th meeting of the mayor who considers the form and community of a country

This meeting held the theme “The mutual help of the cities at the time of a disaster”, and the 23 heads of a municipal district participated on October 25, 2011.

第12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10月25日に市区長23名が参加し、「災害時における都市同士の相互扶助」をテーマとして、次のとおり開催された。

趣旨説明	多久市長	横尾 俊彦
議題 「災害時における都市同士の相互扶助」（前半）		
進行役	多久市長	横尾 俊彦
基調講演	関西学院大学教授	室崎 益輝
議題 「災害時における都市同士の相互扶助」（後半）		
進行役	浦安市長	松崎 秀樹
問題提起	流山市長	井崎 義治
問題提起	多治見市長	古川 雅典
問題提起	山武市長	椎名 千収

1 趣旨説明

横尾多久市長から、3月11日の大災害において被災自治体の中には行政機能を著しく損なっている団体もあり、被災地への支援物資の搬送、職員の臨時派遣、住民の一時避難施設の提供など都市による相互支援が有効に機能した。今後の災害への対応を考えると都市による相互支援のあり方が極めて重要であるとの発言があった。

2 議題 災害時における都市同士の相互扶助（前半）

会議の前半では、「災害復興時における都

市同士の相互扶助」というテーマで、室崎益輝関西学院大学教授による基調講演と質疑応答が行われた。室崎教授からは、まず巨大・広域・複合という東日本大震災の特質と、史上例のない支援が展開される一方、支援の混乱と空白が各所で起きたという問題点が指摘された。さらに復興段階における広域支援としては、①持続的な支援、②広域的な支援、③協働的な支援の必要性が指摘された。

その後の意見交換では、対口支援の相手の決め方をはじめ、各都市の経験を踏まえた意見が交換された。

3 議題 災害時における都市同士の相互扶助（後半）

後半は、松崎浦安市長の司会進行のもと、井崎流山市長、古川多治見市長、椎名山武市長から問題提起が行われた。

井崎流山市長からは、姉妹都市である福島県相馬市への支援とともに、友好都市である石川県能登町から、流山市内の水道水から放射性物質ヨウ素が検出された際に海洋深層水の支援を受けたという、支援をする側とされる側の両面から報告された。

古川多治見市長からは、東濃4市から福島県二本松市・南相馬市への義援物資の提供の

経緯が報告された。輸送方法の決定、市独自で被災地との調整を行ったこと、近隣市と共同で義援物資を提供することになった経緯等が述べられた。

椎名山武市長からは、津波の避難勧告・命令を出すタイミングについて災害に直面した時の決断のむずかしさが報告された。

これらの報告を受け、職員を派遣する際の現地の安全性の判断や被災地の近隣市町村による避難者受け入れ態勢の整備などについて活発な意見交換が行われた。

(主任研究員 谷本 泰洋)

第2回都市調査研究グランプリ (CR-1 グランプリ)

CR-1 Grand Prix Second Season

CR-1 Grand Prix is an annual competition which selects research of the No.1 city's research and city staff's research. The Second Season's award is held in January 23.

1 都市調査研究グランプリとは

地域の実情にあった都市の政策や地域に根差した職員の活動が更に求められるなか、都市自治体や都市自治体職員の調査研究能力の向上は重要な課題となっている。

互いに競い合うことによるモチベーションの向上や優秀な調査研究情報を共有することによる調査研究能力向上を目的として、前年度に実施した第1回に引き続き、第2回都市調査研究グランプリ（以下、「CR-1 グランプリ」という。）を実施した¹。CR-1 グランプリにおいては、全国の都市自治体が行った調査研究（以下、「自治体実施研究」という。）と都市自治体職員が自主的に行った調査研究（以下、「職員自主研究」という。）の2部門を設け、優秀な調査研究を選考することとし、全体を通じて最も優秀と認められたものにグランプリを授与した。

2 CR-1 グランプリ応募内容

応募期間は2か月半とし、応募総数は第1回より1件多い、23団体26件（第1回は19団体25件）となった。応募団体の内訳としては、自治体実施研究部門は13件²（第1回は10件）、職員自主研究部門は11団体13件

（第1回は9団体15件）であった。

3 CR-1 グランプリ選考方法

当センター研究室が一次選考を行い、月尾嘉男東京大学名誉教授を選考委員に委嘱³し、その中から各部門の優秀賞とグランプリを選考した。

選考基準については、都市自治体（職員）が行う調査研究の意義を考え、次の4点に重点を置くこととした。

- ①調査研究の内容が行政の政策・施策にどの程度反映されている（できる）か。
- ②地域の実情や課題を正確に把握しているか。
- ③研究課題、手法などに独創性が見られるか。
- ④都市自治体職員の力で調査研究しているか。

4 選考結果

第2回CR-1グランプリ受賞作一覧 ※優秀賞は順不同

グランプリ

- ◇「大野城市官学連携共同研究プロジェクト研究報告書
—ふるさと大野城に新たなくにぎわい>と<まちの宝>を生み出そう—
福岡県大野城市

自治体実施調査研究部門 優秀賞（2件）

- ◇「世田谷区民の「住民力」に関する調査研究」
東京都世田谷区
- ◇「八王子市中高年代アンケート調査からみたより『豊かな高齢社会』
—生きがい・幸せ・地域とのつながりを中心に—
東京都八王子市

職員自主調査研究部門 優秀賞（2件）

- ◇「かわぐち自転車活用プラン
—便利・快適・エコ・健康 —石四鳥のまちづくり—
川口市 鈴木 健司（代表）
- ◇「「健やか高松21」ヘルシー讃岐UD③計画 2ndステージ
—野菜をふんだんに取り入れたうどんメニューの提案—
高松市 「健やか高松21」ヘルシー讃岐うどん隊2010

¹ 募集内容は本号113ページの募集要項を参照。

² 自治体実施研究の応募は1都市1応募とした。

³ 選考が終了するまでの間、選考委員が誰であるかは、公平性を期すため非公開とした。

5 表彰式

受賞作には、1月23日に都市センターホテルにて月尾選考委員から賞状が授与された。



月尾選考委員（右）から、大野城市を代表して、同市岩下主任主事（左）がグランプリの授与を受ける。

また、表彰式後の月尾選考委員と受賞者との意見交換会では、次のような話があった。

川口市においては、若手の職員研修の一環として自主研究グループでの研究を行っており、その成果は、市長・関係部課長の前で発表され、よい提案はただちに施策として採用されるというシステムがある。

高松市においては、職員の自主研究は人事課から消耗品等若干の支援はあるが、時間外に実施している。うどんに関する自主研究も、これまでは保健部局の職員のみで行っていたため、一面的な研究であった。今回は、保健・観光・流通（卸売市場）のように、部局を横断する形で取り組んだことにより、今まで、部局ごとにうどんに対する認識がばらばらであったものが、高松市役所全体で共通の認識を持つことができた。

月尾選考委員からは、都市及び都市職員の調査研究においては、調査研究が政策・施策にどれだけ反映できるかが重要と考えており、

調査研究をするときには「〇〇を□%上げる」など、目標を決めてから取り組むといったこともよいのではないかという示唆があった。

おわりに

今回のCR-1グランプリにおいては、応募団体数の増加や、前回の応募団体とは別の団体からの応募が多くみられるなど、幅広い団体からの応募がみられた。

また受賞はならなかったが、月尾選考委員から以下のコメントをいただいた、特色のある研究があった。

・財政が逼迫している自治体にとって有限な資源を有効に使用するための政策評価は一層重要になるが、その基礎となる3種の分析を既存の資料によって定量分析した手法は、類似の規模の都市の参考となる意義ある研究である（盛岡市の自治体実施研究）。

・国際社会の課題となっている低酸素社会の実現を、地域の資産である海風と山風を利用して推進する目標は評価されるが、国内・国外の事例調査に重点があり、3地域の計画が概念段階であるため、これを具体計画に発展させることが期待される（神戸市の職員自主研究）。

今後もCR-1グランプリ等を通じて、当センターとしては、都市自治体の調査研究能力の向上に寄与していきたいと考えているので、皆様の積極的な参加を期待している。

2012年度も、本号115～118ページ記載のとおり、第3回都市調査研究グランプリの募集をいたします。皆様からの積極的なご応募お待ちしております。

（研究員 村井 奏介）

グランプリ

「大野城市官学連携共同研究プロジェクト研究報告書 —ふるさと大野城に新たな〈にぎわい〉と〈まちの宝〉を生み出そう—」 福岡県大野城市

月尾嘉男東京大学名誉教授による講評

多数の職員と学生が地域を詳細に調査することにより、大野城跡以外に有力な観光資源のない地域を発展させるための視点を発見し、それをルートやマップという現実の手段として実現した研究は類似の地方都市の参考になる研究である。

研究期間	2009年度～2010年度	
研究の概要	目的	行政（官）と大学（学）が連携して共同研究を行うことで、相互の人的・知的資源の交流と活用を図るとともに、新たな目線で行った研究の成果を、今後の大野城市のまちづくりに生かすことを目的とした。
	結論・提言	<p>研究の成果として、以下の三つの提言を行った。</p> <p>提言1：「にぎわいと新しい人の流れをつくるおすすめまちめぐりルート」 市内各地区の観光資源や、にぎわいの素となる情報を伝える紙媒体の手段としての「おおのじょうコミコミにぎわいマップ」の作成。最終報告会では、フィールドワークをもとに作成したモデルマップを配付した。</p> <p>提言2：「人を呼び込むための情報ツール」 「おおのじょうコミコミにぎわいマップ」に掲載しきれない情報や、最新の情報をインターネットによるホームページ上で紹介する「おおのじょうにぎわいネット」の構築による情報発信を提言。</p> <p>提言3：「新たなまちの宝を生み出す大野城跡の生かし方」 市内にある国指定特別史跡である大野城跡（唐・新羅から大宰府を防衛するために築造された水城大堤とともに、西暦665年に築かれた朝鮮式山城）をふるさとのシンボルとして多くの市民に認識してもらうための環境整備、イベント、周辺自治体・関係団体との連携などを提言。</p>
	研究の特徴	<p>本研究は、協定等に基づく大学と行政間の組織的な連携ではなく、学生と職員という“人材をベースとした連携”での取り組みと位置づけており、大野城市としては、これまでになかったかたちのものである。</p> <p>研究メンバーは、市役所内での公募に応じた8名の中堅・若手職員と九州大学の分権型社会論ゼミに所属する学生31名（2年間の延人数）で編成された。</p> <p>学生メンバーにとっては、単なる授業の一環ではなく、対等な主体性を持ってプロジェクトに参加することにより、市内をフィールドとした実践的な調査研究にチャレンジする機会とし、職員メンバーにとっては、まちづくりのコーディネーターとしての自覚を持って、学生メンバーの新しい発想と行動エネルギーとのコラボレーションにより、まちづくりの手法と解決策についての新たな発見を得ることをプロジェクトの大きな意義のひとつとした。</p> <p>また、研究テーマの設定にあたっては、先ず本市が取り組むべき政策課題をピックアップし、それらを対象にメンバー内で複数の視点から要素分析（政策実現性、施策の隙間度、面白度、ユニーク性、アピール度等）を行った結果、観光資源の少ないまちでの施策展開などを研究する「にぎわいの素発掘」をプロジェクトの研究テーマに設定した。</p>
	課題・現状・認識	<p>市内外に対して表出している観光資源が少ないと思われる大野城市の現状を踏まえ、新たな資源となる“まちの宝”の発掘や、一つひとつの資源を結びつけ、点から線へ、線から面へという広がりを見せる人の流れを生み出すしくみ等について調査・研究を行い、それを基に、新たな“にぎわいの創出”につながる手法を提言することを課題として本研究をスタートした。</p>
	手法	<p>本プロジェクトは、フィールドワークや体験活動に重点を置いた「現場目線の活動的なプロジェクト（Active Project）」を目指し、「机上の議論よりも、現場に出て体感する」ということを重視してスタートした。</p> <p>具体的には、市役所と九州大学を往来する形で行った計17回の全体ミーティングをはじめ、メンバーを「資源班」と「人の流れ班」に分け、市内各所を実際に訪れてのフィールドワークや、市民へのアンケート調査、参考になるとと思われる他自治体のにぎわい事例の視察など、20回以上の現地調査、50回近くの個別ミーティング等を行った。</p> <p>積極的にまちに出るといったアクティブな行動が、今までになかったコミュニケーションを生み出し、埋もれている地域資源の発掘や、新たな発見や出会いにつながったものと考えられる。</p> <p>また、研究途中である2010年3月に市役所職員向けの中間報告会を行い、そこでいただいた様々な意見を検証することにより、最終報告に向けた方向性を確立させていった。</p>
その他の内容	<p>2010年8月、市民をはじめ、各種団体・地元企業・行政関係者等の参加のもと開催した最終報告会では、約300名が来場し、将来のまちづくりへの想いを多くの方々とも共有することができた。</p> <p>プロジェクトの活動を通して、多くの市民と出会い、知られていない「まちの宝」を数多く発見することができたと同時に、このまちに今暮らす人々のみならず、これまでここで生きてきた多くの人々の元気や思いが、まちのいたるところにあふれているということが確認でき、ふるさとの魅力の再発見へと結びついた。</p> <p>今回の調査研究が、次の世代の子どもたちに引き継ぐ新たな「まちの宝」の創出と「にぎわい」を生み出すきっかけとなり、今後の大野城市のさらなる発展につながっていくものと考えている。</p>	

※研究の概要は応募者が作成したものです。

自治体実施調査研究部門 優秀賞
「世田谷区民の「住民力」に関する調査研究」
 東京都世田谷区 (せたがや自治政策研究所)

月尾嘉男東京大学名誉教授による講評

地域を健全に維持するためには住民の行政への関与は重要であるが、その関与する力量を、27に分割した区域単位で定量測定し、その向上のために関係する要素を明確にしていることは、今後の行政に有効な研究である。

	研究期間	2009年度～2010年度
研究の概要	目的	自治体政策を考える上でパートナーシップ(協働)やガバナンス(統治)が唱えられるようになってきている。新しい統治の具体的展開にはさまざまな方向があるが、公共的行政の処理システムの要所、たとえば意思決定過程の中に、住民の参画を実現してゆくには、行政自らが行政的処理の過程を見直してゆくことも必要であるが、住民が自ら地域自治の実現をはかってゆくために、意思決定過程に継続的に参画することのできるような力量を蓄えていることも求められる。そこで、よりよい地域社会の形成に主体的にかかわることができるような、住民自身が有するソフトな資源を「住民力(ソーシャルキャピタル)」とよび、量的なものとして測定したうえでその効果を明らかにすることである。
	結論・提言	住民力を構成する5つの要素(親密なネットワーク、橋渡しネットワーク、支援期待度、地域参加度、町内信頼度)は、相互に高い正の相関があることを示していた。この結果は、親密なネットワークを豊富に持つ人は、橋渡しネットワークも豊富に持ち、支援を期待できるネットワーク量も地域活動への参加の程度も高く、さらに町内信頼度も高いことを意味する。また、住民力の高い人は投票行動においても積極的であるという結果であったが、住民力が地域社会への参与を高めるだけでなく、より広く、自治体レベルあるいは国レベルの政治への関心を高めることにも結びつくという点で重要な意味を持つ知見といえよう。さらに、住民力得点の高い地区では、住民力にとって不利な属性的条件を持つ住民でも、各自の住民力を上昇させることができる住民力の集合的地域効果も確認することができた。以上の結果をふまえ、住民力は、住民主体の望ましい地域社会を形成するための資源のひとつとしても、また公共的行政的問題処理システムの内部において住民の関与を自発的に高めるための推進力としても位置づけられるような、重要な機能を内包していることが明らかになったといえよう。よって、まずは住民力の高い地域を先進事例とするような地域社会づくりのモデルを具体的に提示してゆくことがもとめられる。
	研究の特徴	ソーシャル・キャピタルを行政の意思決定過程に参画しうる住民の力量を表すという意味付を含めて「住民力」と名づけ、この構成要素を確定し、統計的標本調査の結果をもとに住民力を測定していること。また測定した住民力を独立変数とし、住民の意識や行動を従属変数として、住民力の効果を検証していること。具体的にはコミュニティ・モラル(地域社会への帰属感と参加意欲)、投票行動、住民解決志向と住民力の関連を明確にしたこと。社会地区分析の手法を援用し国勢調査データを利用した地域特性との関連を検討していること。さらに、住民力の高い地域と低い地域との比較を行い、住民力の集合効果を明らかにしたことである。
	現状・課題認識	本研究の背景の一つにはソーシャル・キャピタル研究への関心の高まりがある。もう一つには多様な民間セクターが行政と対等に公共的領域に対して責任をもつ存在として位置づけられるようになり、住民の力が求められているということがある。本研究はこのような二つの流れをうけて、住民の持つソーシャル・キャピタルが、望ましい地域社会を形成するための力量として本当に作用するものかを検討するものである。しかしながら、これまでのソーシャル・キャピタル研究では、ソーシャル・キャピタルが人びとの意識や行動にどのような効果を持っているのかについての分析がないがしろにされてきた。また、ソーシャル・キャピタルの測定範囲を自治体単位にしてきたことにも問題がある。ソーシャル・キャピタルの独立変数としての効果を有意に析出するには、住民の日常生活に密接に関連する空間範囲、たとえば町内会連合会の区域や中学校区に相当するような、より狭い範囲を単位として測定されるほうが望ましい。これらのソーシャル・キャピタル研究における問題点を踏まえた上で、地域社会におけるソーシャル・キャピタルの実態を社会的ガバナンスの創造という視点において捉え直す必要がある。また、研究成果の世田谷区民への発信および還元を使命とする研究所の立場から、ソーシャルキャピタルを住民にとっても分かりやすい「住民力」と言い換え、実証的に分析していくことが必要である。
	手法	郵送法(無記名自記式による郵送配布の郵送回収)による統計的標本調査を実施。母集団は20歳以上75歳未満の世田谷区に住民票を有する男女。年齢によって層化し、各層から系統抽出法で無作為に標本を抽出。標本数は10,000(20～34歳3,600、35～74歳6,400)。回収数は5,467、うち有効回収数は5,447(回収率54.67%、有効回収率54.47%)であった。層別の内訳は20～34歳で有効回収数1,390(有効回収率38.6%)、35～74歳で有効回収数4,040(有効回収率63.1%)。郵送調査の中では比較的高い回収率と思われる。 この統計的標本調査の結果から住民力得点を算出し、それによって重回帰分析など高度な統計的分析を行うことが可能になった。またGISを利用した社会地区分析の手法を用いて世田谷区の27の出張所・まちづくりセンターごとの地域特性との関連を明らかにした。
その他の内容	住民力が行政と住民とのパートナーシップ模索の上で重要な機能を持ちうるという結果をふまえ、次年度以降の研究では、住民力を高める方法について研究を行っている。特に住民力が高い地域がどのようにして住民力における「不利な人びと」を巻き込み集合効果をあげているのかについて明らかにしようというものである。	

※研究の概要は応募者が作成したものです。

自治体実施調査研究部門 優秀賞

「八王子市中高年世代アンケート調査からみた『より豊かな高齢社会』

—生きがい・幸せ・地域とのつながりを中心に—

東京都八王子市（八王子市都市政策研究所）

月尾嘉男東京大学名誉教授による講評

世界最高の高齢者率社会になった日本にとって、高齢者が快適・幸福に生活できる環境を実現することは行政の重要な課題であるが、その基礎となる資料をアンケート調査の詳細な分析によって明確にしたことは、今後の政策に有効である。

研究期間	2010年度	
研究の概要	目的	◆高齢社会で豊かに生きるための政策研究の基礎 本研究は、今後も進む高齢社会のもとで、長寿を手に入れた私たちが、より能動的にかつ豊かに生きていくための方策を探ることを目的としている。具体的には、アンケート調査「八王子市における中高年世代の生活実態と生活意識に関する調査」の結果を分析し、中高年世代の市民にとっての「生きがい」、「幸せ」、「地域とのつながり」を充実させていくうえで重要となる条件や課題を導き出すことによって、高齢社会における政策形成の基礎となる分析を行った。
	結論・提言	1. 生きがいと他者とのつながり 中高年世代の生きがいの獲得にとっては、健康や経済的安定に加えて、他者とのつながりの形成が重要な役割を果たしている。高齢期に起こりがちな事情を抱えても、自己の役割を感じられる機会を創出していく必要がある。 2. 生きがい意識を高めることと主観的幸福感 生活のさまざまな場面に、自ら楽しみ・喜びを見つけ出していくことが生きがい意識を高めているとともに、将来に対する明るい展望等の主観的幸福感に結び付いている。中高年自身による生活環境への働きかけが円滑に機能するような社会的仕組みが重要である。 3. 地域社会とのつながり 高齢期における地域や社会への貢献意欲を高めるのは、現時点ですでに地域や社会との接点を持っている人が起こす具体的な行動とその行動に伴うやりがいや使命感といった意識・感情である。“高齢期を迎えて時間ができてから”ではなく、「今から」自主的・継続的に地域社会と関わっていきやすい、団体活動や地域行事の仕組みづくりが望まれる。
	研究の特徴	1. 「生きがい」、「幸せ」、「地域とのつながり」の視点からの調査 アンケート調査「八王子市における中高年世代の生活実態と生活意識に関する調査」(2010年8月実施)の結果を、「生きがい」、「幸せ」、「地域とのつながり」の視点から分析を行った。 2. 「プレ高齢世代」との差異の明確化 アンケートの対象者を50歳以上とすることによって、65歳以前の世代の意向や、世代の違いによる特性の差異を明らかにすることを試みた。 3. 市民にとっての分かりやすさを重視 各章に「小括」を設けたり、中見出しに調査項目の分析からわかったことを端的に示したりし、市民にも理解してもらいやすい構成となるよう工夫した。
	現状・課題認識	1. 現状認識 日本では全人口における65歳以上の割合が22%を超え、八王子市においても5人に1人が65歳以上となるなど、社会全体の高齢化が進行している。 2. 課題認識 社会全体が成熟し個人の価値観が多様化する中で、過去に例をみない長寿社会・高齢社会を迎えた今日、高齢者に対するこれまでのステレオタイプなイメージは変化しつつあり、新たな高齢者像や高齢社会像が求められている。高齢社会の現実を正面から受け止め、高齢者を含む市民が地域社会でいかに豊かな暮らしをしていくことができるかについて検討する必要がある。
	手法	◆調査地域：八王子市内全域 ◆調査対象：市内在住の50～84歳の男女個人（介護施設等の入所者を除く） ◆調査人数：3,000人 ◆抽出手法：住民基本台帳からの層化多段無作為抽出法 ・層化：八王子ゆめおりプラン（基本構想・基本計画）の6地域 ・地点配分：各地域の調査対象人口比に応じて標本数を配分し、全域で計100地点となるように各地域の地点数を決定。 ・標本抽出：抽出された各地点のスタート点から、1地点の標本数が32人となるように無作為系統抽出。 ◆有効回答率：70.0% ◎分析手法 調査結果から得られた「生きがい意識」、「主観的健康感」、「団体活動への参加意識」、「他者への（又は他者からの）サポート」、「生きる喜びや楽しみ」、「近所づきあい」等のデータを、年齢や性別、家族構成などの基礎データと組み合わせつつ、作成した度数分布表や重回帰分析、因子分析等の結果から結論を導き出している。
その他の内容	◆本研究で明らかになったこと ①中高年世代にとって、他者とのつながり（個人と社会の結びつき）が、生きがい意識の高まりと密接に関連している。 ②生きがいを感じる対象（社会参加、家庭生活、趣味・余暇活動など）は、性別や年齢によって様々に異なっている。 ③中高年世代にとって、自身の役割意識の形成が将来に対する明るい展望に結びついている。 ④団体活動への参加率や今後の参加意向は高いとはいえないものの、ご近所との日常的なつながりについては肯定的に見る向きが多い。 ⑤高齢期における団体活動や地域活動への参加意欲は、具体的な活動を通じた社会との接点から生まれるため、高齢期を迎える前にそうした活動とつながる仕組みづくりが必要である。	

※研究の概要は応募者が作成したものです。

職員自主調査研究部門 優秀賞

「かわぐち自転車活用プラン

—便利・快適・エコ・健康 —石四鳥のまちづくり—

鈴木 健司（代表）（川口市役所教育総務部社会教育課所属）

月尾嘉男東京大学名誉教授による講評

エネルギー効率良好な自転車を川口市のような平坦な都市の交通手段とするために、いくつかの実現可能な政策を提案していることは評価されるが、雨天対策、事故対策、盗難対策などマイナスの側面への対策が一層検討される必要がある。

研究期間	2010 年度	
研究の概要	目的	<p>環境や健康に対する意識の高まりや原油価格の高騰により、近年自転車に対する注目が高まっている。自転車には、①便利（小回りが利く、近距離移動における優位性）、②快適（渋滞・騒音等の緩和・体を動かす事によるレクリエーション効果）、③エコ（温室効果ガス・化石燃料使用量削減）、④健康（肥満防止・医療費削減）等のメリットがあり、都市交通の担い手として高い有用性があると考えられる。</p> <p>一方で事故の増加や違法駐輪等、自転車を取り巻く様々な問題があり、本市においてはそれらに対し、包括的な対策がなされておらず、自転車を活用するための土台作りが十分ではない。</p> <p>本研究では、自転車の持つ有用性に注目し、本市の地勢・環境を活かした自転車活用の促進策を提案することで、本市が目指す将来都市像である「緑 うるおい 人生き活き」の実現に資することを目的とした。</p>
	結論・提言	<p>1. 現状の課題解決のための提案</p> <p>①交通ルール・マナーの啓発活動（交通安全教室の拡大と参加促進・広報活動等）</p> <p>②自転車走行空間の明確化（自転車専用カラー路側帯の設置、自動車の路上駐車禁止の徹底）③違法駐輪対策（デッドスペースを活用した駐輪場の設置）</p> <p>2. 自転車活用促進に関する提案</p> <p>④自転車便利マップの作成 ⑤観光推進のための小規模レンタサイクル導入</p> <p>⑥公用自転車の導入・職員の自転車通勤の促進 ⑦市内企業への自転車の貸し出し</p> <p>⑧市民協働の自転車推進会設置</p>
	研究の特徴	<p>自転車の活用を促進することで、現状抱えている「交通事故」や「違法駐輪」の問題の悪化を招く懸念があり、まずこれら課題への対策として「1. 現状の課題解決のための提案」を行い、そのうえでより楽しく、便利に、快適に自転車を活用してもらうための「2. 自転車活用促進に関する提案」を行った。</p> <p>前項の「結論・提言」に掲げた提案のうち、④の自転車便利マップについて、作成を行い、紙媒体での配布と市ホームページ上で公開を行っている。</p> <p>加えて、⑤小規模レンタサイクル導入について、2011年4月より、「きらりん☆かわぐち レンタサイクル」として、埼玉高速鉄道線新井宿駅を起点としたレンタサイクル事業を開始した。</p>
	現状・課題認識	<p>埼玉県は自転車の保有率が全国一位であり、本市における自転車の利用率も高い。本市は面積の大部分が平地で、人口密度が高く、また朝夕の交通渋滞が多発し、自転車利用に適した地形、環境といえる。その一方で、①交通事故、と②違法駐輪という大きな問題を抱えている。</p> <p>全体の交通事故数が減少する中、交通事故に占める自転車事故の割合は増加傾向にあり、本市においては全人身事故のうち約3分の1を占めている。その背景には自転車走行空間に対する認識があいまいなこと、マナーやルール違反に対する認識が薄いことなどが挙げられる。</p> <p>また、鉄道駅周辺を中心とした違法駐輪の問題は景観の悪化や歩行者等の通行阻害につながる。放置防止指導員や看板の設置を通じて減少しつつあるが、いまだに大きな問題である。</p> <p>これらの問題は、歩行者や自動車利用者からの「自転車＝邪魔・危険」という認識につながり、自転車の利用促進にとっての障害となるとも考えられる。</p>
	手法	<p>研究を行う上で、自転車施策において先進的な取り組みを行う自治体（①愛知県安城市、②東京都三鷹市、③福島県福島市、④栃木県宇都宮市、⑤神奈川県茅ヶ崎市）を訪問し、自転車に関する施策や抱える問題点等について聞き取りを行った。その上で本市の状況と照らし合わせ、参考とさせていただいた。</p> <p>また、政策提言を行うにあたっては、政策実現に必要なコストの問題を常に念頭に置き、実現可能性の高い政策を中心として提案を行った。</p>
その他の内容	<p>自転車に関する政策は自転車利用者へのみ利益となるだけでなく、歩行者の安全確保、自動車のスムーズな移動を可能にし、道路を利用する全ての人々の利益につながる。今後進展する少子高齢化社会の中では、高齢者などの交通弱者の急増が予想される。誰もが道路をより安全に快適に利用できるようにするためにも、自転車利用の環境整備は今後ますます重要になると考えられる。</p>	

※研究の概要は応募者が作成したものです。

職員自主調査研究部門 優秀賞

「健やか高松 21」ヘルシー讃岐 UD ◎ N 計画 2nd ステージ

—野菜をふんだんに取り入れたうどんメニューの提案—

「健やか高松 21」ヘルシー讃岐うどん隊 2010（香川県高松市）

月尾嘉男東京大学名誉教授による講評

市民の健康改善、地場産業の育成、地域名産の宣伝という一石三鳥を目標とした興味ある計画を構想だけではなく、現実の政策として、関係部署が協力して気負わずに手作りで実施し、その効果を測定していることが評価される。

研究期間	2010 年度～ 2011 年度	
研究の概要	目的	「健やか高松 21」ヘルシー讃岐 UDON 計画（2009 年度実施）において、うどん食が普及した高松市民にとって、野菜不足が数値として明確にされた。また、全国家計調査（総務省）では高松市の野菜購入量の少なさが、また食育白書（総務省）では高松市の肥満傾向児率の高さ、野菜摂取量の少なさが明確になっている。そこで、昨年度に引き続き、うどん食の中に、野菜を取り入れていただくことを普及するための活動を展開する。
	結論・提言	1. 野菜摂取促進（1日に必要な野菜摂取量 350 gのうち、1食 70～100 g 程度摂取）できるうどんメニューを検討し、受け入れられやすいメニューは「しっぽくうどん」であることが明らかとなった。 2. 地元情報誌で、観光客および購読者に対して健康的なうどんの食べ方を提案した。 3. 「たかまつ食と農のフェスタ」において、市民に対し地産地消、うどんの食べ方に関するアンケート調査し、香川県におけるうどんの食べ方についての傾向を明らかにした。（昨年度からの継続調査） 4. うどん店の「しっぽくうどん」の具材等に関する調査を行った。
	研究の特徴	1. 香川県の食文化の象徴とも言える『讃岐うどん』について、行政的な視点からの調査であること。（前年度よりの継続研究） 2. 「うどんと野菜」をテーマに、保健、観光、生産、流通の違った部門から合同で取り組み、研究を行ったこと。
	現状・課題認識	1. 2009 年度に実施した「健やか高松 21」ヘルシー讃岐 UDON 計画の調査結果から、昼食としてうどんを食べていることが多く、一緒に食べるおかず類の上位は、「ちくわの天ぷら」、「かきあげ」、「おにぎり」等で野菜の摂取量が少ないことがわかった。 2. 総務省の全国家計調査からも本市の野菜購入量は、全国平均を大幅に下回っており、食育白書でも、本市の野菜摂取量の少なさが明確となっている。 ①生活習慣病等の増加の懸念（保健部門） ②地元青果物の生産拡大が課題（農業部門） ③青果物の流通量拡大が課題（流通部門） 3. 讃岐うどんを食べるツアーが観光ブームとなっているが、観光客はうどんだけを食べて帰ってしまう傾向があり、うどんに地産地消（高松産ごじまん品野菜の PR）を取り入れられないかという意見もあった。
	手法	1. 野菜摂取促進（1日に必要な野菜摂取量 350 gのうち、1食 70～100 g 程度摂取）できるうどんメニューの試作検討調査 2. 地元情報誌における、観光客および購読者に対する健康的なうどんの食べ方の提案 3. 「たかまつ食と農のフェスタ」における、市民を対象とした、地産地消やうどんの食べ方に関するアンケート調査 4. うどん店の「しっぽくうどん」の具材等に関する調査
	その他の内容	香川県の食文化の象徴とも言える『讃岐うどん』について、本市の保健、観光、生産、流通の違った部門が、共通の目標に向かって考え、実施することで、相互理解を深める貴重な機会となった。縦割り行政の中では、それぞれの所属が別々に施策を推進しているが、今回、共同実施することで、いろいろな切り口から課題等を捉えることができ、結果として健康増進、観光振興、地産地消等、多様な分野において、一定の効果が期待できるものと考え。今後とも、それぞれの所属の施策や事業の中で、今回取組んだテーマを意識して、共通理解を継続していくことで、より発展させて展開したいと考えている。

※研究の概要は応募者が作成したものです。

参考

平成 23 年 6 月 1 日

第 2 回 都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）募集要項

財団法人日本都市センター 研究室

概要及び目的

当センターでは全国の都市自治体で行った調査研究や都市自治体職員が自主的に行った調査研究を募集・選考・表彰し、当センターの機関誌「都市とガバナンス」に掲載することとしております。

これは調査研究を客観的に見てもらう機会となるばかりではなく、優秀な調査研究事例を共有することで、全国の都市自治体やその職員の調査研究能力の向上を図ることを目的とするものです。

※「都市とガバナンス」は当センターが年 2 回発行し、全国の都市自治体等に配付及び刊行している機関誌です。

応募対象

①自治体実施調査研究部門：都市自治体が行った調査研究（他団体との共同研究、他団体への一部委託を含む。）及び②職員自主調査研究部門：都市自治体職員が自主的に行った研究（自主研究制度利用等の有無は問いません。）の 2 部門となります。

内容に関しては発表、未発表を問いません。また、研究の成果物の完成時期は平成 21 年 4 月以降のものを対象とさせていただきます。他市に例がない特色ある手法や内容、先進的な事例の応募は大歓迎です。分野を問わずお気軽に応募してください。

※①についての応募は原則 1 自治体 1 事例とさせていただきます。また、第 1 回 CR-1 グランプリで応募のあった研究は対象外とさせていただきます。

選考

当センター研究室が応募研究から学識経験者と共に選考を行います。

※公正な選考を行うため、選考者は非公開とさせていただきます。

機関誌への掲載内容

CR-1 グランプリの優秀事例として研究の概要等を掲載します。

応募期間

平成 23 年 7 月 1 日～平成 23 年 9 月 16 日

後援

総務省、全国市長会

応募方法

別紙の応募用紙に記入し、成果物を 1 部必ず添付して下記宛先にメール又は郵送でお申し込みください。なお、応募書類は返却いたしませんので、予めご了承ください。

【宛先】〒 102-0093 東京都千代田区平河町 2-4-1（財）日本都市センター研究室
Tel 03-5216-8772 E-mail murai@toshi.or.jp（担当 村井・高橋）
募集要項及び応募用紙は <http://www.toshi.or.jp/cr1.shtml> で公開中です

参考

第2回 都市調査研究グランプリ (CR-1 グランプリ) 応募用紙

表題 (副題)		
連絡先	(ふりがな)	
	氏名	
	所属先:	
	TEL:	FAX:
研究の分類	E-mail:	
	()	
研究の分類	①自治体実施調査研究部門 ②職員自主調査研究部門 ※上記①、②から選択して () に番号を記入してください。	
研究期間		
研究の概要	目的	
	結論・提言	
	研究の特徴	
	現状・課題認識	
	手法	
	その他の内容	

平成 24 年 3 月 15 日

第 3 回 都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）募集要項

財団法人日本都市センター 研究室

概要及び目的

当センターでは全国の都市自治体で行った調査研究や都市自治体職員が自主的に行った調査研究を募集・選考・表彰し、当センターの機関誌「都市とガバナンス」に掲載することとしております。

これは調査研究を客観的に見てもらう機会となるばかりではなく、優秀な調査研究事例を共有することで、全国の都市自治体やその職員の調査研究能力の向上を図ることを目的とするものです。

応募対象

①自治体実施調査研究部門：都市自治体が行った調査研究（他団体との共同研究、他団体への一部委託を含む。）及び②職員自主調査研究部門：都市自治体職員が自主的に行った研究（自主研究制度利用等の有無は問いません。）の 2 部門となります。

内容に関しては発表、未発表を問いません。また、研究の成果物の完成時期は平成 22 年 4 月以降のものを対象とさせていただきます（過去の CR-1 グランプリで応募のあった研究は対象外）。なお、他団体との共同研究や他団体への一部委託等において、実質的に主要な部分の研究が都市自治体の外部で実施されていると考えられるものは、表彰の対象外となることがあります。

他市に例がない特色ある手法や内容、先進的な事例の応募は大歓迎です。分野を問わずお気軽に応募してください。

※①についての応募は原則 1 自治体 1 事例とさせていただきます。

選考

当センター研究室が応募研究から学識経験者と共に選考を行います。

※公正な選考を行うため、選考者は非公開とさせていただきます。

応募期間

平成 24 年 7 月 2 日～平成 24 年 9 月 18 日

応募方法

別紙「第 3 回 CR-1 グランプリ応募方法及び記入にあたっての注意事項等」のとおり。

お問い合わせ先

(財)日本都市センター研究室 (担当 村井 高橋)

Tel 03-5216-8771 E-mail cr1@toshi.or.jp

第3回 都市調査研究グランプリ (CR-1 グランプリ) 応募用紙

表題 (副題)		
連絡先	(ふりがな)	
	氏名	
	所属先:	
	TEL:	FAX:
	E-mail:	
研究の分類	() ①自治体実施調査研究部門 ②職員自主調査研究部門 ※上記①、②から選択して () に番号を記入してください。	
研究期間		
研究の概要	目的	
	結論・提言	
	研究の特徴	
	現状・課題認識	
	手法	
	その他の内容	

記入の際、別紙「第3回 CR-1 グランプリ応募方法及び記入にあたっての注意事項等」をお読みください。

第3回 CR-1 グランプリ応募方法及び記入にあたっての注意事項等

1 応募方法

成果物を1部必ず添付して下記宛先にメール又は郵送でお申し込みください。なお、応募書類は返却いたしませんので、予めご了承ください。

【宛先】

〒102-0093 東京都千代田区平河町 2-4-1 (財)日本都市センター研究室

Tel 03-5216-8771 E-mail crl@toshi.or.jp (担当 村井・高橋)

募集要項及び応募用紙は <http://www.toshi.or.jp/crl.shtml> で公開中です

2 記入にあたっての注意事項

※各欄の記載にあたっては以下の点にご留意ください。

『連絡先』

○応募研究に関するの問合せ先となりますので、ご担当の方の連絡先をご記入ください。

○職員自主調査研究部門をグループで応募される方は代表者の連絡先をご記入ください。

※連絡先が代表者宛でない場合は、その旨別途ご記入ください。

『研究期間』

○研究期間の始期と終期をご記入ください。

なお、終期（成果物の完成時期）が平成22年4月以降のものが本応募の対象となります。

『研究の概要』

○研究の概要により研究の成果物を審査しますので正確にご記入ください。内容に不正確な点がある場合は減点対象となります。

○「目的」は研究の目的を簡潔にご記入ください。

○「結論・提言」は研究の結論や提言を簡潔にご記入ください。

○行政政策・施策への実績の反映及び反映の可能性がある場合は、「結論・提言」もしくは「研究の特徴」へご記入ください。

○「研究の特徴」は研究全体において特徴がある場合にご記入してください。

○「現状・課題認識」は研究に際しての背景となる現状とそれを踏まえた問題意識についてご記入ください。研究を始めるにあたっての現状・課題認識、研究の中で分析された現状・課題認識、いずれでも結構です。

○「手法」は「結論・提言」を導き出した、手法をご記入ください。

○「その他の内容」は補足等、上記以外の事柄がある場合にご記入ください。

○受賞作品については「都市とガバナンス」に掲載するとともに、報道機関に情報提供する予定です。
 その際、「研究の概要」の記載をそのまま掲載等いたしますので、読みやすいようご配慮ください。
 なお、一枚に書ききれない場合は、2枚程度におさまるようお願いいたします。

3 これまでの CR-1 グランプリ結果

○第1回都市調査研究グランプリ

応募総数 19 団体 25 件
 (内訳)
 自治体実施調査研究部門 10 件
 職員自主調査研究部門 9 団体 15 件

グランプリ	飯田市	飯田市域の本棟造と養蚕建築の悉皆的調査研究
自治体実施調査研究部門優秀賞	盛岡市	人口等の統計、盛岡市の現状及び課題等政策の企画立案に必要な情報に関する調査分析—盛岡市の社会動態及び人口の将来推計—
	北九州市	北九州市における土砂災害警戒避難体制の構築
職員自主調査研究部門優秀賞	小堀 喜康 (岸和田市所属)	自治体職員の成長要因に関する調査分析
	田中久美 山口範子 (いなべ市所属)	EPDS (エジンバラ産後うつ病質問紙票) の導入・活用 —EPDS の区分点と愛着障害に関する新たな着眼点—

○第2回都市調査研究グランプリ

応募総数 23 団体 26 件
 (内訳)
 自治体実施調査研究部門 13 件
 職員自主調査研究部門 11 団体 13 件

グランプリ	大野城市	大野城市官学連携共同研究プロジェクト研究報告書 —ふるさと大野城に新たなくまの宝とくまの宝を生み出そう—
自治体実施調査研究部門優秀賞	世田谷区	世田谷区民の「住民力」に関する調査研究
	八王子市	八王子市中老年世代アンケート調査からみた『より豊かな高齢社会』 —生きがい・幸せ・地域とのつながりを中心に—
職員自主調査研究部門優秀賞	鈴木 健司 (ほか7名)(川口市自主研究グループ)	かわぐち自転車活用プラン —便利・快適・エコ・健康 —石四島のまちづくり—
	「健やか高松21」 ヘルシー讃岐うどん隊 2010(8名)(高松市自主研究グループ)	「健やか高松21」ヘルシー讃岐UD◎N計画 2nd ステージ —野菜をふんだんに取り入れたうどんメニューの提案—

お問い合わせ先

(財)日本都市センター研究室 (担当 村井 高橋)
 Tel 03-5216-8771 E-mail cr1@toshi.or.jp

2010年度都市自治体の調査研究活動について

The report about the research of cities in 2011 fiscal year

The questionnaire survey about the actual situation of city's research for all the cities in Japan in the 2011 fiscal year was carried out. The result of this questionnaire survey is reported in this paper.

はじめに

当センターでは、2008年度より都市自治体の調査研究活動¹の実態、傾向並びに課題等を共有することで都市自治体の政策形成能力の向上に寄与することを目的とし、全国のすべての都市自治体の調査研究活動を対象としたアンケート調査を実施している。

今号では、今年度の調査結果から見える都市自治体及び職員の自主的な調査研究活動の実態と傾向を、過去の調査研究結果²との比較等を交えながら報告していきたい。

1 アンケート調査の概要

◆調査対象

全国 809 都市自治体の全部門

◆調査内容

2010 年度に実施した都市自治体の調査研究活動の実施状況

◆調査方法

郵送法による自記式質問紙調査

◆調査時期

2011 年 6 月 6 日～ 30 日

◆回答状況

回答数 474 市 回収率 58.6%

◆調査研究件数

1411 件³

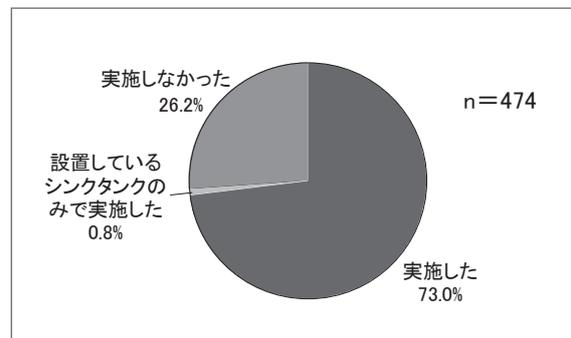
2 都市自治体の調査研究の実態

(1) 調査研究活動実施の有無

全体の約 4 分の 3 の都市自治体が調査研究活動を行っている。(図 1)

また、職員数ならびに財政力指数⁴との関係を見てみると、職員数が多いところほど、財政力指数が高いところほど調査研究活動を実施している割合が高い(図 2、3)。昨年の結果(「行った」(75.5%)、「シンクタンクのみ」(0.8%))と比べ大きな変化はなかった。

図 1：調査研究活動実施の有無



¹ 本アンケート調査における調査研究とは「政策の形成や問題解決のために情報の収集・分析や調査研究を行い、その成果を残す活動全般」としています。

² 本誌 12 号及び 15 号参照。

³ 調査研究の個別の詳細については、<http://www.toshi.or.jp/citydb/> を参照。

⁴ 職員数は 2010 年 4 月 1 日時点、財政力指数は 2009 年 3 月 31 日時点。

図 2：調査研究活動の実施と職員数

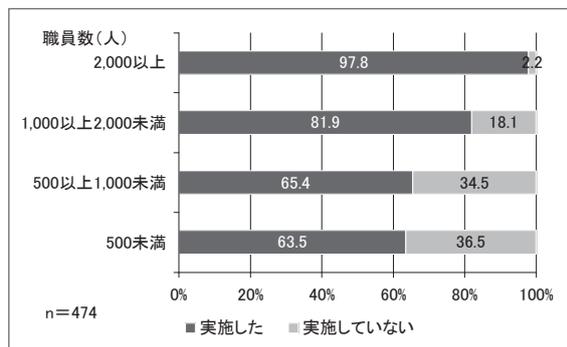
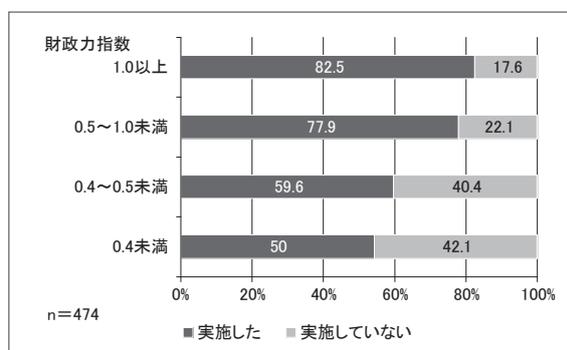
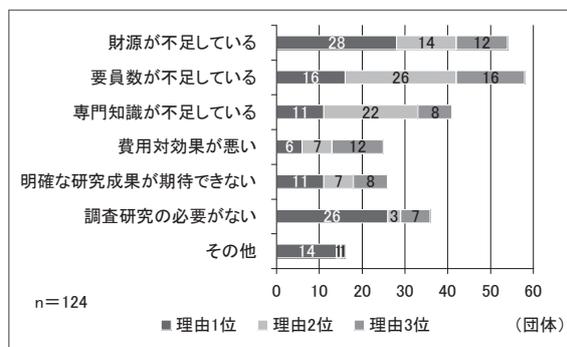


図 3：調査研究活動の実施と財政力指数



また、調査研究活動を行わなかったと回答した都市自治体にその理由を上位3位まで尋ねたところ、「財源が不足している」「要員数が不足している」を挙げる都市自治体が多い。(図4)

図 4：調査研究活動を実施しない理由
(1位～3位)



(2) 調査研究の分野

2010年度行われた調査研究の分野としては、「社会福祉・保健医療対策」が最も高く、次いで「生活基盤の整備」、「経済・産業の振興」と続く。(図5)

過去3年間を比較すると、「生活基盤の整備」、「総合計画のための基礎調査」、「経済・産業の振興」が常に上位にある。(表1)

図 5：調査研究の分野

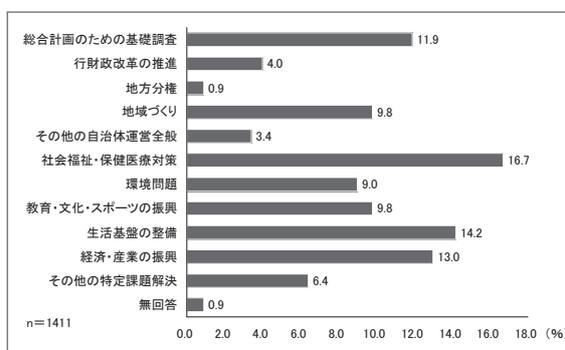


表 1：調査研究の分野
(過去3年間上位4分野)

	2008年度	2009年度	2010年度
1位	社会福祉・保健医療対策	生活基盤の整備	社会福祉・保健医療対策
2位	総合計画のための基礎調査	総合計画のための基礎調査	生活基盤の整備
3位	生活基盤の整備	地域づくり	経済・産業の振興
4位	経済・産業の振興	経済・産業の振興	総合計画のための基礎調査

(3) 調査研究活動の実施・参画主体

調査研究活動の実施・参画主体を役割の重い順に上位3位までを尋ねたところ、「自治体の職員」の割合が最も高く、次いで「シンクタンク、コンサルティング会社の職員」、「自治体の企画部門の職員」の順であった。(図6)

図6：調査研究活動における実施・参画主体
(1位～3位)

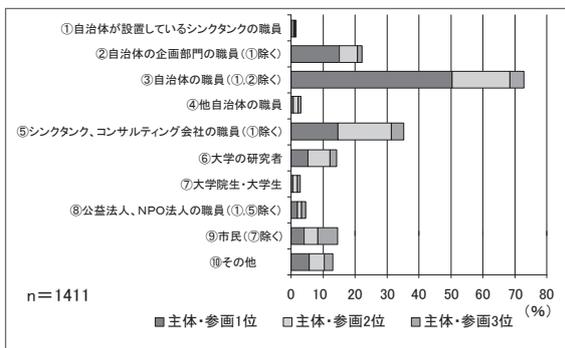
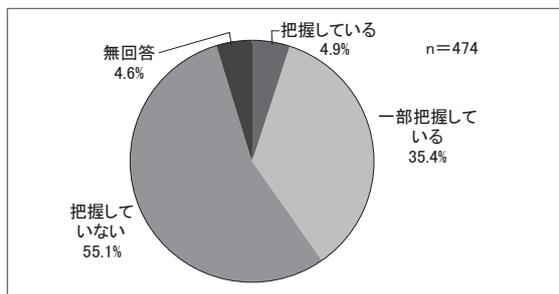


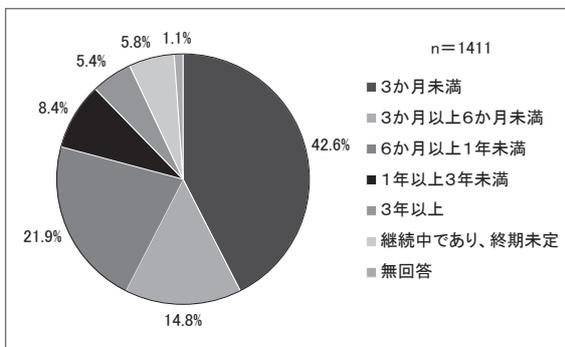
図8：職員の自主的な調査研究活動の
自治体の把握状況



(4) 調査研究活動の実施期間について

3か月未満 (42.6%)、3か月以上6か月未満 (14.8%) で、全体の約半数となる。6か月以上1年未満 (21.9%) を加えると全体の約4分の3に及ぶ。(図7) なお、前年度も77.7%の調査研究が1年内に終了している。

図7：調査研究活動の実施期間

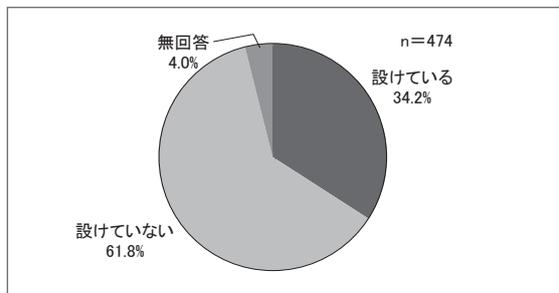


(2) 職員の自主調査研究活動の支援状況

職員の自主的な調査研究活動の支援について、全体の3分の1の都市自治体が支援の仕組みを設けている。(図9)

職員数別・財政力指数別でみると都市自治体の調査研究活動と同様に、職員数・財政力指数が高いところほど支援を設けている割合が高い傾向にあることがわかる。(図10、11)

図9：職員の自主的な調査研究活動の
支援の有無



3 職員の自主的な調査研究活動の実態

(1) 職員の自主調査研究活動の把握状況

全体の約4割の都市自治体で職員の自主的な調査研究を把握している。つまりは、全体の約4割の都市自治体内では職員による自主的な調査研究活動が行われていることをうかがうことができる。(図8)

図10：職員の自主的な調査研究活動の
支援と職員数

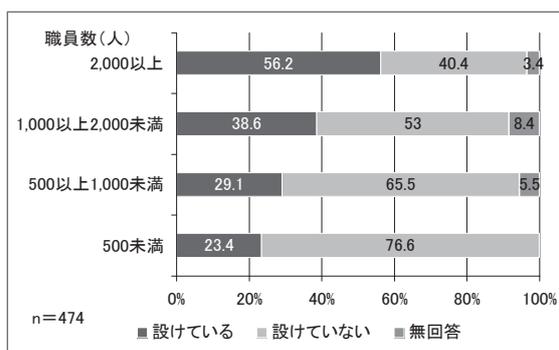
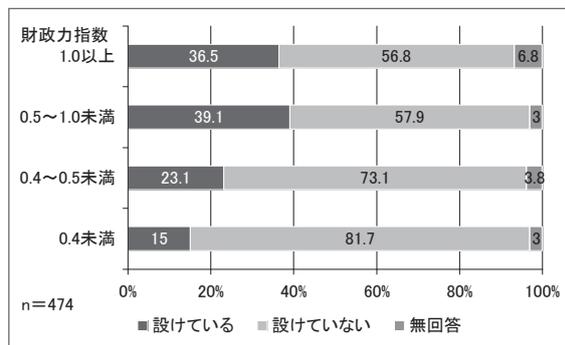


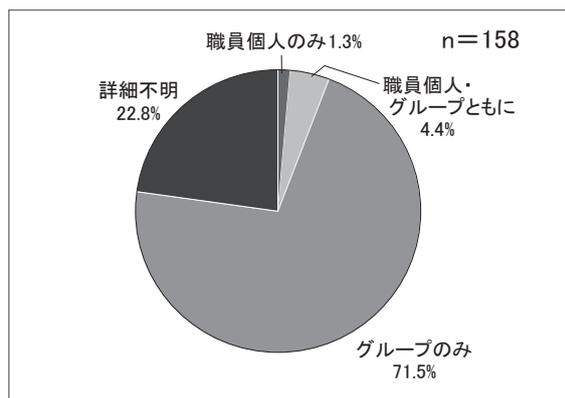
図11：職員の自主的な調査研究活動の
支援と財政力指数



支援を設けていると回答した都市自治体に、支援の具体的な内容について尋ねた自由記述を分析したところ、次のような点が見えてきた。

まず、支援の対象については、約7割がグループでの調査研究活動のみを対象としている。職員個人が行っている自主的な調査研究活動も支援の対象に含んでいるとした回答は全体の1割に満たない。(図12)

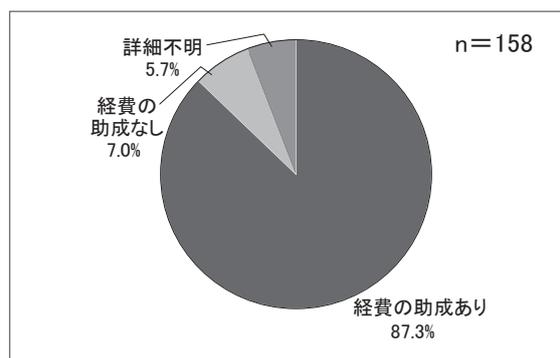
図12：支援の対象



次に、自主的な調査研究にかかる経費の助成については、支援していると記述回答が

あった都市自治体は全体の9割弱に上る。その詳細としては、図書購入費や会場費、講師謝金や視察旅費等の助成であった。経費以外の内容で支援を行っていると回答した自治体は1割弱であり、その内容としては、調査研究のための活動場所や時間の支援などであった。(図13)

図13：経費の助成の有無



おわりに

都市自治体の調査研究活動、職員の自主的な調査研究活動の支援ともに、職員数や財政力により実施（仕組み）の有無に違いがあることがわかる。また、都市自治体による職員の自主的な調査研究活動の支援については、グループを対象とした調査研究に係る経費の助成が中心に行われていることがわかる。

当センターとしては、今後もホームページなどにより都市自治体の調査研究活動の現状を情報提供するとともに、都市調査研究グランプリ（CR-1グランプリ）⁵を通して、優れた都市の調査研究活動および職員の自主的な調査研究活動の事例について情報提供を行っていきたい。

(研究員 高橋 清泰)

⁵ 第2回調査研究グランプリ（CR-1グランプリ）（2010年度）におけるグランプリならびに優秀賞の調査研究は本号108項にて概要を掲載しているので参照されたい。

沖縄自治体職員ネットワーク

Okinawa Local Government Official's Network

Okinawa Local Government Official's Network, is called ityariba, is network which communicated with civil servants living in okinawa each other. The contents of activity in this network are Mailing list, off line meeting and lecture.

はじめに

地方自治体を取り巻く状況が大きく変化し、地域の実情にあった都市の独自の政策が更に求められるなか、地方自治体職員の能力の向上や地方自治体間における緊密な情報の共有が求められている。今回は、沖縄県における、沖縄県自治体職員ネットワークの活動を紹介したい¹。

1 発足の経緯

沖縄自治体職員ネットワーク、通称「いちゃりば」は沖縄県内の地方自治体職員相互の情報交換と助け合いの場である。

2004年3月に、自治体職員有志の会²の沖縄在住メンバー6名によるオフ会をきっかけとして、沖縄においても自治体職員有志の会と同様に、メーリングリストを中心とした、ネットワークを形成しようという働きかけのもとで、「いちゃりば」は発足した。

2 設立の趣旨

ネットワークの通称である、「いちゃりば」の名は「いちゃりばちよーでー」という沖縄

のことわざに由来し、その意味は「一度会ったら皆兄弟」をあらわし、これがこのネットワークのオープンな性格をあらわしている。

沖縄県では自治体の規模が小さいところが多く、また、島嶼県で多くの島に分かれているため、自治体間の連携が比較的難しいという特色があり、担当者が仕事をひとりで抱えて孤立してしまうという問題が見られていた。

このような背景から、「いちゃりば」では、ひとりでは解決できないように思える問題もメンバーみんなで「じんぶん（知恵）」を出し合えば解決できるという、「ゆいまーる（助け合い）」精神をもつことで協力していこうということが、設立の趣旨となっている。

3 メンバー構成

メンバーの数は現在約280人³であり、メーリングリストの登録をもって入会をするという形式をとっている。メンバーの要件としては、沖縄県内の地方公共団体及びその関連団体の職員、非常勤職員、嘱託職員、議員を対象としており、実名での参加が原則となっている。

¹ 本稿の内容は2011年9月23日の現地調査で、沖縄県自治体職員ネットワークのオフ会で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。

² 全国の自治体職員及び自治体関係者を対象としたネットワーク。活動内容は主に、①メーリングリストによる意見交換②ホームページによる情報提供、提言活動③自治体首長等を招いてのオフ会、シンポジウムの開催などがある。

³ 2011年9月23日時点

4 活動内容

活動内容は大きく分けて2つに分かれる。

1つ目は、メーリングリストを使った意見交換である。メーリングリスト上では、自治体の実務や制度についての話が活発に飛び交う。

同じ業務を担当する人が少ない自治体職員や離島などで他の自治体に相談しづらい環境にある人などにとっては、気軽に同じ境遇の人と繋がりをもつことができる重要な場となっている。役所の中では話しづらい内容についても気軽に相談ができるのも魅力である。

また、2つ目としてオフ会の開催である。オフ会は年3回程度を目途に開催されるが、開催の日程やテーマについての事前の取り決めはなく、意見交換や勉強をしたいテーマなどをメンバーが提案し、その都度オフ会が開催されるという気軽さが魅力である。

オフ会では、全国で自治体改革を実践しているカリスマ公務員を招待し、その心意気や改革の事例を学んだり、テーマに沿った学識者をゲストとして招待し、専門分野の知識を学んだりするなど、メンバーの能力向上に努めている。

また、オフ会ではメンバー同士が直接顔を合わせ、意見交換をすることで、メンバー同士の繋がりを深めることも目的としている。意見交換では、県職員と市町村職員や市町村職員同士の間で忌憚のない意見が飛び交っている。

また、ここでできた繋がりにより、仕事上でも県と市町村の垣根や市町村間の垣根はますます低くなっている。

さらに、上記のメーリングリストを使った意見交換やオフ会の開催だけではなく、「い

ちゃりば」のメンバーが中心となって、呼びかけ、構成される地方財政等を学ぶ勉強会やセミナーも随時開催されているなど、その活動は多岐にわたっている。



いちゃりばメンバーを中心とした勉強会
(地方財政セミナー)の様子

5 おわりに

「いちゃりば」のような、1地域を対象としたネットワークは最近では、沖縄だけではなく、他の地域にも広まりつつある。

「いちゃりば」の取組みは、地方自治体職員の能力の向上や地方自治体間における緊密な情報の共有が求められる中、全国の地方自治体職員間の繋がりや沖縄の地方自治を考えるうえでとても参考となるかもしれない。

当センターとしては、引き続き、他の団体の聞き取りを行い、その内容の機関誌への掲載や、ホームページや交流会等での情報提供を続けていきたいと考える。

(研究員 村井 奏介)

都市自治体の予算編成手法に関する 調査研究

—最先端予算編成—

Research in the Latest Styles of Compilation of Cities' Budget

Recently, many cities are suffering from a drop in tax revenue and increasing expenditure. So some cities try new styles of the compilation of budget in the view of good social service. We surveyed advanced cities tackling the challenges to change their style, and found their remarkable features.

はじめに

少子高齢化の進展に伴う財政需要の増加と今後の税収見込み、さらに長引く景気低迷やグローバル化による先行きの不透明さといった中で、都市自治体は将来の財政負担にも配慮しながら財源を必要なところに効率よく配分し市民の満足行く行政サービスを提供することが求められている。これまでのように景気の波を期待した、ある意味で他力本願の財政運営はもはやできない厳しい状況が続いている。

都市自治体では、厳しい状況にあっても市民の満足いく行政サービスをいかに提供するかと市長以下職員が頭を悩ませてきた。近年では、市議会議員、そして市民も予算や財政について深く考える方が増えてきている。このような背景のもとに、少しでもよい予算をつくろうと全国各地で新しい予算編成手法を考え取り入れる動きがでてきている。

本研究は、このような新しい予算編成手法を積極的に取り入れている団体をヒアリング調査し、その背景、取り入れるまでの関係者の調整や苦労したところ、導入による効果と今後の課題を把握しようとするものである。

1 調査手法等について

(1) 調査の対象の選定等について

予算編成手法の工夫はすべての団体と比べていほど多くの団体で取り組まれているところである。

本研究の対象とする先進事例は以下の点を考慮して選定した。

- ① 予算編成システムに大きな変更を伴ったもの
- ② 近年の地方行政を取り巻く環境の変化に対応したもの
具体には、行政評価の活用、情報公開、議会審議等のあり方、市民参加
- ③ 都市センターの調査として多くの都市の参考にしていただくため、団体の規模や地域が偏らないこと

上記の①及び②を整理すると、①については、現場での権限と責任を強めるため、一件の個別査定から部局ごとに一定の財源を査定当局から渡す「財源配分方式」を取り上げ、「合理性」の視点から分析した。②については、「戦略性・合理性」の視点（行政評価の活用）、「透明性」の視点（情報公開—予算要求と査定結

果の公表)、「参画性」の視点(議会審議のあり方、市民参加)から、それぞれ分析した。

(2) 調査手法

本調査は、関西学院大学の稲沢克祐教授のご助言をいたがきながら、当研究室の鈴木主任研究員が現地で担当者の皆様のみならず、議員の方からも本音も聞かせていただき調査した。関係の皆様にはこの場を借りて深くお礼申し上げます。

2 新しい予算編成手法の事例

(1) 秩父市

秩父市では、限られた行政資源(ヒト・モノ・カネなど)を上手く組み合わせ、より効果的・効率的に行政経営を進めていくため、平成19年度から行政評価を本格的に導入している。秩父市における行政評価の特徴は、「活用を前提とした行政評価システム」という考え方に基づいて制度設計がなされていることである。具体的には、決算議会の資料としての活用、予算編成への活用、実施計画ヒアリングへの活用がある。ここでは予算編成への活用に焦点を当てて、①事中評価の導入、②予算事業と基本(評価)事業の一致という二つの仕組みを紹介する。

第1に、事中評価である。一般的な行政評価方法である事後評価の場合には、X年度の事務事業をX+1年度に評価するため、その評価結果を反映させられるのはX+2年度の予算編成からとなる。これでは行政評価と予算編成に相当のタイムラグが生じてしまう。そこで、できるだけ直近の評価を反映させるため、X年度の事業を開始して半年程度

が経過した時期に事中評価を実施することとしたのである。さらに財政課の意見を取り入れて予算編成の資料として使用可能な評価結果にまとめる工夫をしたことにより、機能的にも行政評価が予算編成を構成する一つの仕組みとなるような制度設計といえよう。

第2に、予算事業と基本(評価)事業の一致の取組みである。行政評価を予算編成に活用するには評価対象事業と予算事業を1対1の関係で整理する必要があることから「事務事業棚卸」を実施して、対象・手段・意図をキーワードとして整理した評価事業に予算事業を統一した。このようにして行政評価結果を予算要求資料として財政課が活用し予算編成に反映しているが、どの程度反映されているかを具体的数字で表せないのが実態であり、今後は評価の結果がどのように予算に反映されたか、特に予算が増額になったものについての調査が課題とされている。

行政評価を予算編成に活用したことにより、職員の中では「事業の選択と集中」、「成果」、「自治体関与の妥当性」という考え方が浸透してきているが、必ずしも全庁的に浸透しているとは言えないようである。意識改革という課題があり、研修の継続的实施が必要と考えられている。

(2) 北九州市

北九州市では、①各局の経営機能を大幅に強化し、予算編成の庁内分権を大胆に進め、財源を意識した予算編成を行うため、平成19年度から平成22年度予算編成までの間、財源配分方式(枠配分方式)を導入した。また、市政の透明性の向上と市民の予算編成へ

の参画を図るため、②平成20年度予算編成からは各局の予算要求状況を公表するとともに、③これに対する市民からの意見募集も実施している。そして、市民からの意見については、市の考え方を示し、予算要求状況の査定結果と合わせて公表することとしている。

財源配分方式を実施したことについては、庁内分権の推進、各局の政策立案能力の向上に寄与したと認識されている。また、財政危機について全市一丸となった意識づけができたともいう。財源配分方式による局配分額について各局の裁量に委ねていたが、集中取組期間（～平成22年度）終了後は、財源配分方式を終了し、現在は「棚卸」の視点から査定方式をとっているようである。

予算要求状況の公開及び市民意見の募集を実施したことにより、同じ事業に対して正反対の意見が市民から寄せられることもあり、多様な意見があることを知るの参考になるという。なお、平成23年度予算編成では34人から意見が寄せられた。ホームページや庁舎及び出張所での閲覧だけでなく、もっと市民が触れる機会を増やしたいと考えているようである。

（3）大阪狭山市

大阪狭山市では、多くの市民が身近なところからまちづくりに主体的に関わる市民自治への契機づくりをするとともに、より市民ニーズに即した事業選択を行い、地域内コミュニティの醸成や市民協働の推進、地域内で活動する各種団体の連携を促進するため、

平成20年度から「大阪狭山市まちづくり円卓会議（以下、「円卓会議」という。）」に関する取組みを進めてきた。円卓会議とは、「中学校区を単位として、地域内で様々なテーマに基づき活動する団体等（自治会、住宅会、NPO、市民活動団体、事業者等：引用者注）が自主的に集まり、地域内における課題やまちづくりに関する議論と合意により、市に予算を提案する」組織である¹。現在、南中学校区、狭山中学校区、第三中学校区という市内3つのすべての中学校区で円卓会議が発足し、それぞれ特色ある活動を展開している。

円卓会議を設置し、市が支援する仕組みができたことによって、今までにないほど数多くの市民がまちづくりに参画することにつながっており、市民にとって従来は非日常的な場所であった市役所が身近な存在になったとの声もある。なお、円卓会議のもう一つの目標であったNPOやボランティア団体などのテーマ型組織と地縁型組織の融合については更なる工夫が必要とされているようである。

（4）小松島市

小松島市議会では、議会改革の一環として、市民の生活に直接つながる予算審議及び決算審査を充実させるための2つの取組みを開始している。

1つは、議会が主体となって実施する事務事業評価である。平成19年度から予算審議を行った後に、議決された予算がどのように執行されているか、十分な効果が生まれているか、工夫することで削減できる部分がな

¹ 大阪狭山市「大阪狭山市まちづくり円卓会議事業実施要領」1頁。

かったかなどの視点から決算議案を審査するに当たって、各事業についての適正なチェックを行うために議会が事務事業評価を行い、次年度の予算査定との参考となるよう市長に提出している。

もう1つは、平成20年12月定例会から議員全員が参加する予算決算常任委員会を新たに設置したことである。予算審議時に指摘した事項がどのような形で事務執行に反映されているか、また、決算審査時に指摘した事項がどのように新年度の予算編成に生かされているかを継続的な視点で審査するために置かれたものである。

議会による事務事業評価の効果、課題にはどのようなものがあるであろうか。第1に、事務事業評価によって行政側の前年踏襲主義が改善されてきたという。決算資料の内容も前年の引き写しではなく工夫が見られるようになったそうである。第2に、個別の事務事業も改善されてきた。例えば、市バスの高齢者優待事業について、委託料の算定根拠を明確化するように改善されたケースがある。他方で課題としては、議会評価シートなどについて改善する余地があるという。

次に、予算決算常任委員会の設置による効果としては、予算審議・決算審査の活性化により、行政には一層丁寧な説明が求められるようになったことから、市職員の意識改革ができたことがあげられる。このように議会改革により市当局に影響を与え一定の成果を上げているが、議会側からすると事務事業評価や予算決算委員会での審議内容がまだ来年度の予算には十分反映されておらず、活かされていなく感じているようである。

(5) 浜田市

浜田市では、予算編成過程の透明性を確保することにより、「市事業」への理解を深めてもらうため、①各部局の「予算要求と査定結果」と②部局別の「主要施策の予算要求と査定状況」を平成18年度当初予算から公表している。

「予算要求と査定結果」では、議会、総務部、企画財政部等の各部局の予算要求と査定結果が、「一般経費」、「義務的経費」、「政策的経費」、「投資的経費」、「新規経費」といった事業別要求区分に沿って整理されている。

「主要施策の予算要求と査定状況」について『平成23年度当初予算説明資料』では、部局別の「主要施策」として23事業が掲載されている。「主要施策」については、要求額と査定額を羅列するのではなく、何を目的とした事業なのか、事業費の内訳はどのようなものなのか、財政当局はなぜそのような査定をしたのか、といった事柄がコンパクトにまとめられている。

財政当局が査定結果の説明を記載することにより、当初予期しなかった効果を生んでいる。形式的な理由でのゼロ査定を避け、実質的な意味のある査定をすべく、制度設計に知恵を絞るなどして担当課と財政当局のコラボレーションが促されてきているのである。さらに、浜田市型の公表方法では、意見公募型と比較すれば作業負担も少なく、またせっかく意見を公募しているのに市民からの意見が集まらないといった苦労もない。その意味では、財政当局が必要性を認めれば直ちに着手できる、費用対効果の高い予算編成改革手法の一つと考えられる。

3 おわりに

—予算編成過程改革を考える座標軸—

前章で参考となる調査事例を紹介したが、実際に予算編成改革を実行する上で検討が必要なことを、理念、現場（改革を担う人）、時間という、3つの座標軸を設定して整理してみた。

(1) 理念—透明性、市民参加、決算・評価の活用—

まず、「透明性」の視点である。今の時代は「透明性」、「説明責任」が厳しく求められる。予算編成の過酷ともいえる作業の中で大変であるが、適切な情報公開等に努めていくことが、市民の予算や財政に対する関心を高めることにつながり、そのことが健全な財政を担保する力となる点を考え、明確に意識して対応する必要がある。

次に「参加」の視点である。議会については関心が高まってきており、議会からの働きかけで十分変革できることであるからここでは述べない。「市当局」として考えなければいけないことは「市民参加」である。自らの意思が反映され、あるいは最終的に取り入れられなかったにせよ検討されることで、予算編成の一翼を担うことになり、満足感と責任感を市民に醸成することになる。これは「透明性」ともつながるが、健全な財政を支える「意識ある市民」の増加にも寄与する。

「合理性」の視点についてであるが、過去の実績・失敗の延長に現在と未来はある。過去の投資（財政支出）がどのような分野にどれだけされてきたかを、類似団体と比較することは自らの強み弱み、投資の効率を考える

上で役立つ。決算や行政評価は予算編成との関係ではタイムラグがあるが、今行っている評価に関する情報を活用して、現年度予算の執行の工夫や、編成中の翌年度予算に活用するといった、現場ならでの小回りをすることでより効果をあげることを考えるべきであろう。また、行政評価を活用する際には、単に数値化された「結果」を見るのではなく、当該政策・施策の趣旨目的等をよく押えたいので、「評価結果の持つ意味」を考えて対応策を検討する必要がある。単純化して言えば、「成果を上げているから予算増、成果がないから廃止」といったものではないということである。

(2) 現場—改革目的の共有・徹底と実務への配慮—

予算編成は、決まった期間に膨大な作業量をこなさなければならないし、予算書内の様々な数字が間違いなく記載されるという「正確性」が併せて要求される過酷な作業である。一方で「編成手法」を変えたとすると、様々なところに新たな負担がかかり、チェック漏れとかトラブルの原因にもなりかねない。

改革が実りある成果をあげるためには、厳しい作業にも配慮しながら、改革の意義を十分に職員に徹底し共有して現場の士気を上げることが必要不可欠である。手法の変更により不要になった資料などは作成しない、させない、またそのために関係者の理解を得るなど幹部を含めしっかりと意識することも必要である。

(3) 時間の経過—マンネリ化と手法の併用等のアプローチの多様化—

従来もサンセット方式、サマー・レビューなどの様々な手法が駆使されてきたところである²が、その効果を持続できず、事務事業の見直しや新規予算が困難になってくる、つまり予算の硬直化³が見受けられる。予算編成手法を見直すことにより、当初は今まで実施してきた事務事業を別の視点から評価し事務事業の意義から効果まで考え直す機会になり成果をあげるのであるが、時間の経過とともに慣れて定型的な「作業」になってくる、つまりマンネリ化してくることがその一つの原因として挙げられよう。

そこで、さらに編成手法そのものを変えることにより、既存の事務事業を別の面から光を当てて見直す、つまり編成方法を大胆に見直すことが一つの解決策であろう。

とはいえ、予算編成手法の見直しには多大なコスト（予算に係る作業への職員の投入時間等）がかかり、頻繁な変更はいわゆる「改革疲れ」が起こし、職員が変更することの意味を感じられなくなってくるおそれがある。予算編成手法についての抜本的な見直しはある程度の期間をおいて行い、各年度ごとには細かな点での見直し（テーマを設定して取り組む等）を実施するのが有効であろう。また、第2章で取り上げた様々な新しい手法の併用もいくつかの違う側面から見直すことになりマンネリ化に陥る期間を伸ばす効果があ

ろう。

(4) 今後に残された課題

最後に今後に残された課題について簡単に述べたい。

第1に補助金についてである。地域が自ら考え自ら課題を解決していかなければならない今日においては、（特に奨励的）補助金が付くから事業を行うのではなく、自ら真に必要な事業は何かを考える必要がある。この観点から一括交付金化の議論など国の制度設計の動きに対しても関心を持ち、声を上げていく必要がある。

次に予算と人事との関係である。多くの都市では予算と人事は別の部署が担っており、必ずしも連携が取れていないところがある。予算がついても執行がうまくいかなければ意味がない。その執行を担う「人」を適切に配置することは極めて重要である。

第3に議会の付帯決議等と執行する現場との関係である。

議会の大きな役割は予算の審議、承認を通して資金の配分を民主的統制下に置くことにあるが⁴、「付帯決議」により、実質的な執行方法にまでかなり詳細に議会が事実上影響を及ぼすことになっているのではないかと思われることがある。この点について考えるに当たっては、執行機関内での分権化・現場への権限移譲の動きと意義も考慮して考える必要があるのではないか。

² 今までの予算編成の見直し手法については、瀧野欣彌編著『最新 地方自治法講座⑦ 財務 (1)』ぎょうせい、2003年、320 - 339頁を参照。

³ 「財政の硬直化」として公債費・人件費等の義務的な経費の割合が高くなることをいうが、ここでは予算編成作業において今まで実施してきている個別の事務事業を見直すことが困難になっている状況を「予算の硬直化」と呼んだ。

⁴ 瀧野欣彌編著『最新 地方自治法講座⑦ 財務 (1)』ぎょうせい、2003年、1 - 5頁を参照。

最後に、市場関係者からの評価と市民の意識についてである。市場の見方が各都市の金利にも影響を与えるケースが見られることを考えると、予算編成方針で起債に関する基本的な方針を明らかにしたり、財務指標を公開したりするのみならず、予算編成過程の透明性を高め、外部への説明責任を徹底することが信認を得るうえでこれからますます重要になってこよう。また、健全な都市財政を支える最後の砦は市民の意識であり、先に述べた予算編成への市民の参加等を通じ、予算に対する市民の合意、さらに財政への責任に関する意識を高め、健全な市民意識－市民としての財政への責任感－がある都市になることが重要ではなかろうか。

(日本都市センター
研究室 宮田 昌一
研究室 主任研究員 鈴木 潔)

鹿児島県鹿屋市「やねだん」(通称)における取組みと住民意識の変化について

The relation between activities for revitalization and the consciousness of the inhabitants in “Yanedan”

We surveyed the consciousness of Yanedan’s inhabitants by the questionnaire. And we find “the good cycle of autonomy of every inhabitant and impression” in “Yanedan”. We think this is the key point of success of revitalizing “Yanedan”.

はじめに

平成の大合併によりいわゆる「都市」、政令指定都市においてもさえも過疎地域やいわゆる限界集落のような厳しい状況にある地域が増えた中で地域の活性化や高齢化が進む地域住民が健康で幸福な生活を送るにはどのようにすればよいかは都市にとっても重要な課題となってきている。また、今日の国・地方を通じた厳しい財政状況等を考えると、少子高齢化に伴う様々なニーズを行政サービスの拡大で賄うことは困難となっており、以前にもまして地域コミュニティやNPOなど住民が自ら地域の課題を発見し解決することが期待されている一方で、社会経済状態や住民意識の変化等から多くの自治会、町内会等の地縁組織において役員のなり手がなかなかいないことなどに見られるように地域コミュニティの脆弱化が進んできている。日本都市センターにおいては、従来からコミュニティ政策について調査研究をしてきたところであり、コミュニティのガバナンスのあり方など

制度的な側面に特に注目した報告書 を世の中に問うてきたところであるが、地域の活性化等の取組みに成功しているコミュニティに関する取組み事例とともに住民の意識の変化について調査し都市に情報を提供することは意味があると考えたところである。

そこで、いわゆる限界集落のような厳しい状況にありながら行政からの補助金に頼らず住民参加による地道な取組みによって活性化に成功し、地域活性化の優良事例として大臣表彰を受ける¹など全国の注目を集めている鹿児島県鹿屋市柳谷(通称「やねだん」。以下「やねだん」という。)の取組みと住民の意識の変化を調査し紹介することとした。特に、「やねだん」では集落で取り組んだ事業の収益を全世帯にボーナスとして配布するなど経済的な活動の面でも注目される一方で、特に地域の「絆の再生」に成功したことが「青少年の健全育成、高齢者の生きがいと健康づくり、安心・安全な地域社会づくり、地域おこし、産業おこしなどすべての問題が解決」

¹ 「平成19年度あしたのまち・くらしづくり活動賞 内閣総理大臣賞」、「地方自治法施行60周年記念 総務大臣表彰」(2007年)、「農林水産省 地域再生賞 特別賞」(2006年)、「国土交通省 半島地域活性化優良事例」(2005年)、「日本計画学会 計画賞最優秀賞」(2002年)、他多数。

につながっていると高く評価されており²、これらの点と住民の意識との関わりを明らかにしたいと考えた。

まず、第1章において「やねだん」の取組みの概要とその中心となっている豊重哲郎氏(柳谷自治公民館長。以下「豊重」という。)の考えを簡単に紹介する。

第2章で住民の意識調査の方法について説明し、第3章ではアンケート調査から読み取ることのできる「やねだん」の住民の意識の変化について述べる。

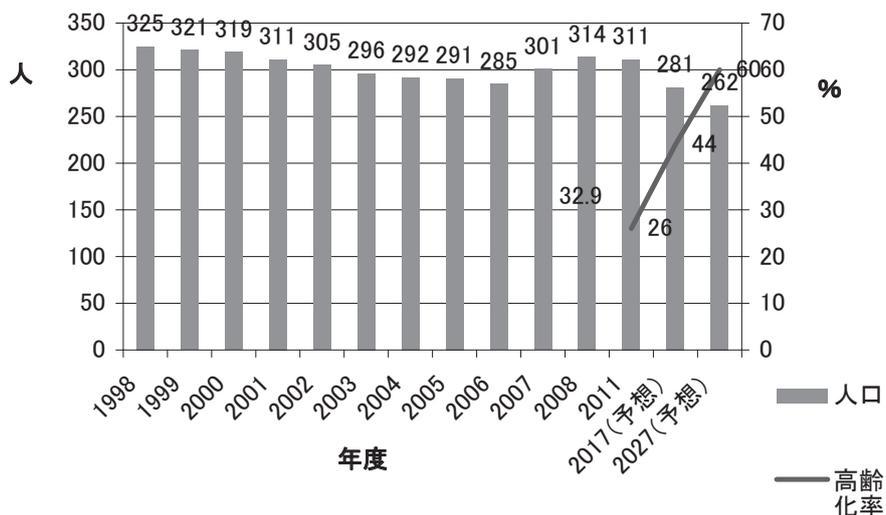
1 「やねだん」における取組みとリーダー豊重の考え

(1) 「やねだん」における取組みの概要とその特徴³

「やねだん」は、鹿児島県鹿屋市東部、串良町上小原の南東(大隅半島中央付近)にある集落で、人口約300名、高齢化率が30%

を超えており(2011年現在)、特産品といえるようなものもなくもなく、人口減少が続いていた集落であった(図1)。しかし、このような状況にありながら、1996年3月に豊重が柳谷自治公民館長に就任して以来、(表1)に見られるように全員が参加する地道な地域活動を続けている。

最初に取り組んだカライモ生産活動は、豊重がクラブ活動の指導等を通して親交のあった高校生たちに楽しい目標を持たせて彼らを主体に取り組んだ事業である。豊重は集落が活動するためには自主財源の確保が重要だが、住民に新たな金銭的負担を求めるのではなく、遊休地を借用して栽培したカライモの販売益を活動経費に充てようと考えた。豊重の様々な努力もあって最初は横を向いていた住民も高校生をバックアップするようになった。また、ほぼ同時期に取り組んだ「わくわく運動遊園」の建設は役所の補助金や各戸の



(図1) やねだんの人口と高齢化率

² 椎川忍『緑の分権改革—あるものを生かす地域力創造』学芸出版社(2011年)、26-29頁。佐藤喜子光・椎川忍 編著『地域旅で地域力創造—観光振興とIT活用のポイント—』学芸出版社(2011年)、17頁。

³ 豊重哲郎『地域再生—行政に頼らない「むら」おこし—』出版企画あさんて—な(2004)ではコミュニティ活動に住民の自主参加が進んでいく過程を詳しく描かれているので本稿では簡単な紹介にとどめた。ぜひご一読されることをお勧めする。

(表1)「やねだん」－活動の概略 (豊重哲郎 2004 及び「やねだん」HP 等から作成)

1996年 3月	豊重哲郎氏が柳谷自治公民館長に選出される
1997年 6月	カライモ(サツマイモ)生産活動 「わくわく運動遊園」建設開始 「異郷からのメッセージ」放送開始
1998年 4月	活動拠点「わくわく運動遊園」完成(20アール) 高齢者対象のリハビリコースの整備
1999年 12月	通学路での「おはよう声かけ運動」開始
2000年 4月	土着菌の製造・活用の開始
5月	小中学生対象に「寺子屋」運営開始 まさかの時の緊急警報装置(介護用)設置
2001年 5月	噴水・ピオトープの整備
12月	まさかの時の緊急警報装置(煙感知器)設置
2002年 3月	土着菌センター建設 お宝歴史館建設
11月	日本計画学会 計画賞最優秀賞受賞
2003年 8月	柳谷安全パトロール隊の発足 サンセットウォーキング大会の実施
11月	まさかの時の緊急警報装置(防犯ベル)全戸設置
2004年 3月	焼酎「やねだん」開発
5月	柳谷未来館建設 手打ちそば食堂の外業
8月	政府農村モデル選定
2005年 6月	半島地域活性化優良事例受賞(国土交通省) MBC賞(南日本放送)受賞
2006年 1月	土着菌による足浴オープン 農林水産省 地域再生賞 特別賞受賞
5月	全世帯に1万円のボーナスを支給
11月	第57回南日本文化賞(地域文化部門)受賞 県民表彰(社会活動部門)受賞
2007年 1月	迎賓館(空き家)に芸術家移住第1号
11月	平成19年度あしたのまち・くらしづくり活動賞 内閣総理大臣賞 受賞 地方自治法施行60周年記念 総務大臣表彰 受賞 第1回 故郷創世塾 開講
2008年 5月	第1回めったに見られない芸術祭
2010年	わくわく運動遊園に運動器具設置

負担金に頼らず、集落の人々が資材と労力を出し合い、最終的に約8万円の予算で完成させており、これらの取組みを通じて住民全員が「やねだん」の事業に参加するようになった。

この後も様々な取組みが行われている。例えば「異郷からのメッセージ放送」では、メッセンジャー役の高校生が、集落から離れた子

供や孫から親や祖父母に宛てた手紙を読み、有線放送を通じて集落全体に流される。離れ離れに住む家族のつながりを確認するのみならず、地域の一員でありながら日常生活では地域とのつながりが少ない高校生に出番を与え自らの「存在感」(地域での自らの役割・貢献)に気付くきっかけとなっている。また、一人暮らしや寝たきり同然の高齢者の住まい

に「まさかの時の緊急警報装置(介護用)」を設置し、警報に気付いた周囲の住民が対応する体制を整備している。さらに、「柳谷安全パトロール隊」を組織し、ポイ捨て、子供たちへの嫌がらせ、泥棒等の不審者、一人暮らしの高齢者の見回りを行うことにより、地域の住民が協力することで安心と安全を確保しようとしている。

自主財源の確保の面では、住民総出で土着菌や「やねだん」焼酎の製造販売を始めている。土着菌は畜産臭気対策として地元の養豚家の経験をもとに鹿児島大学の知見も得て取り組んだものであり、畜産の臭気対策とともに土壌改良にも効果を発揮している。また、土着菌を撒いた畑で栽培したカライモから焼酎を製造(製造は地元の酒造会社に委託)した。これらは人気を博し、これらの収益が「やねだん」の自主財源の充実に貢献している。

2007年1月には、集落内の空き家を地域住民の力で整備した「迎賓館」に芸術家を迎えた。芸術家たちは「やねだん」で制作活動に取り組み、芸術祭を開催するなど身近に芸術に触れる環境ができた。この前年には柳谷の集落の人口は285名まで減少したが、2007年には301名と増加に転じている(図1)。芸術家を迎え入れたことなどをマスコミが取り上げたりすることにより、集落から出た若者が「やねだん」に対する誇りや愛着を感じ戻ってきたりしたことによるものである。

さらに同年、豊重は地域づくりにおけるリーダーの育成を目的として「故郷創世塾」を開講し、「やねだん」の地域づくりを学ぶことを望む者を全国から集めている。この「故郷創世塾」は2011年11月に第10期生を

排出するほど好評を博している。また、「やねだん」に來訪する視察者は現在では年間5000人を超えているとのことである。他地域から「やねだん」に学びに來るものが多いことは、住民が自分たちの取組みが素晴らしいことを認識することにつながっていると考えられる(「やねだん」住民からの聞き取り)。

(2) リーダー豊重の考え方

豊重は、自治公民館(いわゆる自治会・町内会)の運営はボランティア的活動だけでは限界があることから、人に希望を与え集落民を元気にさせることが必要であり、そのため不可欠なものとして、住民一人ひとりの理解ある賛同の「意識」と絶大な円満の「和」を挙げている。具体には「全員で立ち向かう時に生まれる結束力と、達成したときの感動の共有」が地域づくりの大きな原動力となると考えている。「感動を共有」することにより、人を無理やり引きずり回す「命令」によらず自主性をもって全員が参加することに重きを置き、常に集落の人々に目配せし「出番」づくりを考えているとのことである。

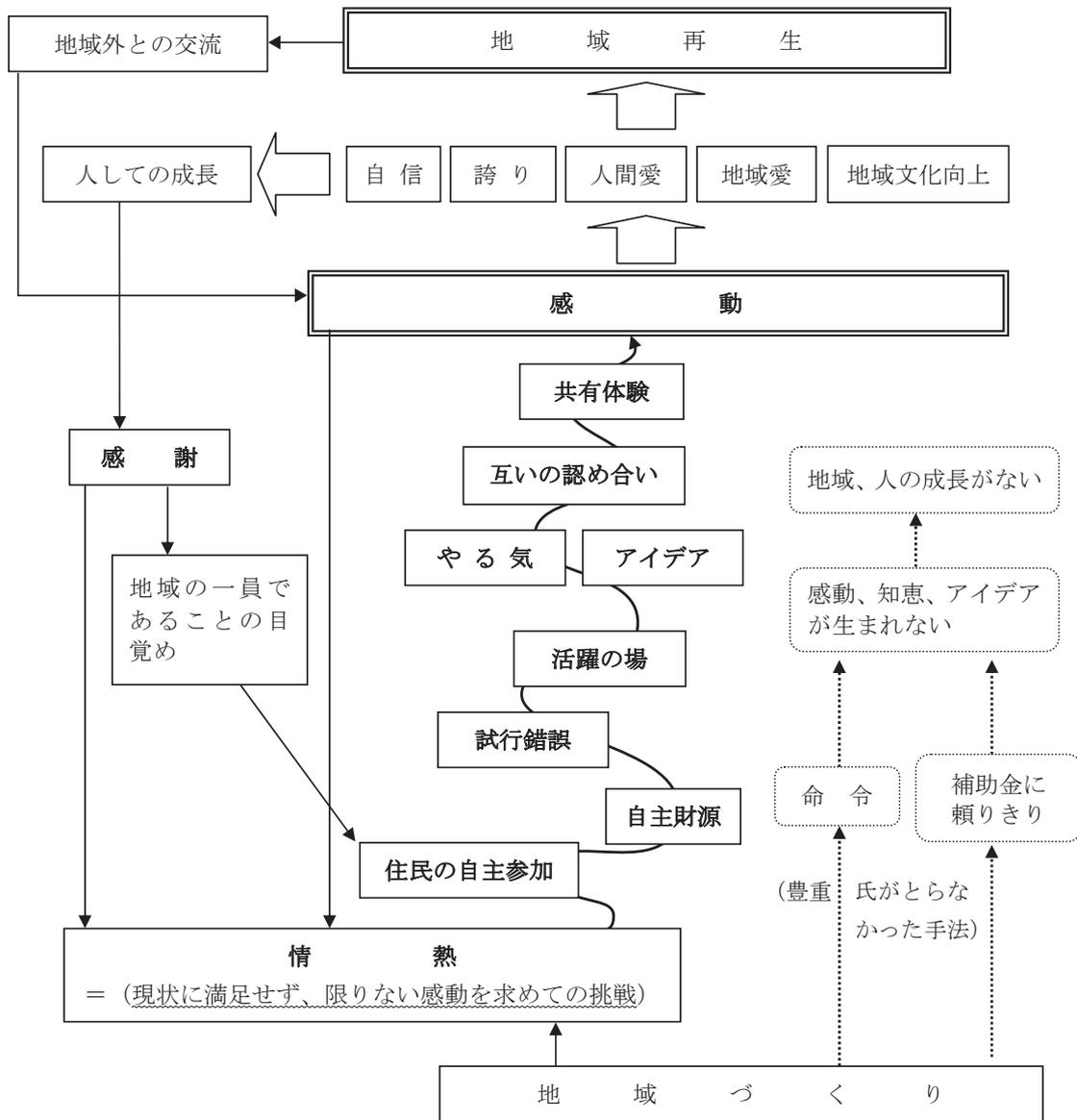
さらに豊重は、自治公民館の運営に必要なもう一つの重要事項として、活動資金(財力、自主財源)の確保を挙げている。これはまさしく「補助金に頼らない」で自主財源によりわくわく運動遊園の建設をはじめとした地域づくりを進めている理由そのものである。つまり、補助金の対象となるものは出来上がりが既に決まっており、そこに至るまで「感動も知恵もなく、人間一人ひとりのアイデアの出番もない」からだという。集落の住民が「自

ら知恵を出し、考え、試行錯誤する」中に「出番が生まれ、やる気を誘発し、一人ひとりの存在感を認め合いながら」進むことに豊重は大きな価値を見出しているのである。

なお、あらゆる場面で豊重が使う「感動」という言葉は、住民一人ひとりが具体的な経験や時間を共有しながら自らの存在感を意識することを言っていると思われる。このことはマスコミを積極的に活用することによる外

部からの評価とともに、住民が満足感を得る仕掛けづくりになっていると思われる。

ここまで述べてきた考えを図式化したものが(図2)である。「自主性」から「試行錯誤」を繰り返す中で「アイデア」や「やる気」が生まれ、「互いに認め合い」、「共有体験」を重ね、「感動」を共有する。これが人間的な成長を促し、「感謝」の気持ちを生じ、「情熱」を生み、再び住民の「自主参加」を促進する



(図2) やねだんの「『自主性』と『感動』の循環」による地域づくり

という、『自主性』と『感動』の循環」を生成していると考えられる。

2 「やねだん」住民の意識調査の方法

(1) 意識調査の方法

成功の鍵となっている地域の絆の再生は、豊重がその重要性を説く住民の意識改革と密接に関係していると思われること、経済的な側面についても住民の意識に表れると考えられることから、アンケートによる意識調査を中心に「やねだん」住民の意識、特に様々な取組みの前と現在との比較に重点をおいて調査した。

アンケート調査の概要(実施方法等)は以下のとおりである。

調査対象:「やねだん」に居住する20歳以上のすべての方

調査方法:アンケート用紙を対象者全員に配布、無記名で封筒に封入し回収

実施時期:2011年9月

回収率:71.4%(回収数185⁴ / 対象者数259人)

住民の意識の変化を知るため、「やねだん」の住民に対して同一の質問について現在の気持ち・考えと、豊重が自治公民館長に就任した1996年頃のことを聞いた⁵。「やねだん」の住民の現在の意識を全国の状況等と比較することで、地域の特徴も明らかになると考え、「平成21年度国民生活選好度調査結果」

(内閣府2010)(以下「選好度調査」という。)を活用することとし、選好度調査の質問項目をアンケートに用いた。また、本稿では触れることはできないが、いわゆる「限界集落」に近い「やねだん」と地域特性が全く異なる都市的な地域との比較も有用と考え、「第35回荒川区政世論調査結果」(荒川区2011)(以下「荒川区調査」という。)の質問項目についてもアンケートに用いた⁶。本稿で紹介する項目に対する回答は、幸福度については0点から10点までの11段階で、その他の項目は5段階で聞いた(質問項目は各図を参照)⁷。

現地の確認等のため、事前調査を2010年12月3日・4日、2011年4月23日・24日に、補足調査を10月4日・5日に行った。

なお、本調査のアンケートの設計及び集計における統計分析等においては華山宣胤尚美学園大学教授にご助言いただいた。

(2) 本アンケート調査における課題と対応

前節で説明したように、「選好度調査」と「荒川区調査」との比較を考え、両調査の質問項目を取り込み、さらに現在と過去について回答を求めたため、質問項目と回答箇所数が多くなり、過去の1996年頃の気持ち・考えに対する高齢者の回答率が他年代と比較して著しく下がった。さらに、高齢者の中でも現在の幸福度が高いと回答している人では1996

⁴ すべての質問に無回答の9件を除いた。

⁵ 1996年以降に「やねだん」に引っ越してきた方(いわゆるUターン・Iターンの方)については、1996年頃の気持ち・考え方を記載するに当たって「やねだん」に引っ越す前の気持ち・考えを記載していただいた。

⁶ これらの調査はいわゆる「幸福度」着目したものであり、その要因等に関する質問があり、「やねだん」での生活全体の満足度とその要因を分析するのに適当と考えたこと、また、本文のように比較対象のデータが得られることから利用することとした。なお、幸福度については、新成長戦略(平成22年6月18日閣議決定)において政府として調査研究を進めることとされている。

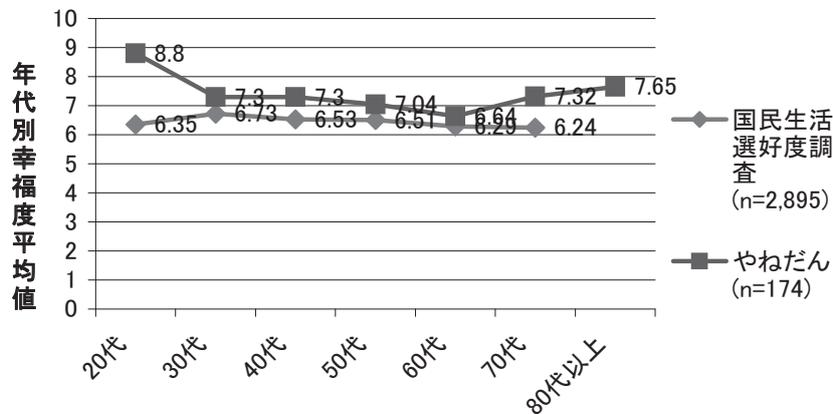
⁷ 質問票は当センターのホームページで公表する予定。ただし回答については小集落でサンプル数が少ないことから回答者が特定される恐れがあるため公表しない。

年頃の気持ち・考えについて回答しなかった方が多かった⁸。このため「現在について答えている集団」と「1996年頃について答えている集団」との間に同質性があると見なすことは難しく通常の統計分析手法を用いることは避けることとした。具体には、1996年頃について未回答の方の属性（他の回答から推測される考え方等）を考慮に入れて、現在についてのみ回答している方たちが1996年頃について回答するとすればどのように回答するかできる範囲で推測した⁹。また、比較を行う際には比率のみならず「回答者数」を重視した。例えば現在の気持ち・考えについての回答者数に対して1996年頃の回答者数が同数以上であれば未回答者がしたであろう回答を考慮しても1996年頃は現在よりも大

きな比率になると考えた。

（1）1996年頃の住民の意識（推測）と現在の意識との比較

アンケート調査では「やねだん」の現在の幸福度の平均は7.19、1996年頃は7.06となっており、前節の検討を行ったところ、未回答の方を考慮しても両者では大きな差は生じないと考えた（選好度調査と「やねだん」の現在との比較は（図3）参照）。なお、幸福度については同一個人を継続観察すると時間の経過とともに下がっていくという研究もあり¹⁰、同一の個人に1996年当時と現在との状況を聞いた結果、幸福度が大きく変わらないということは、相対的に幸福度は上がっているとも考えられるであろう。



（図3）幸福度～選好度調査と「やねだん」の現在の意識

⁸ 例えば、幸福度に関する質問では、現在については179人が、そのうち過去については122人が回答している（57人が過去について未回答）。回答をしていただいた70歳以上の方（77人）を見ると、現在についての質問は70人が答えているがそのうち現在の幸福度が高い（7点以上）と回答した方（49人）で過去について回答されていない方は30人に上る（10点11人、9点7人、8点9人、7点3人）。

⁹ 本稿では紙幅の関係で割愛するが、過去についての未回答者の幸福感を判断する基準（例えば「過去の自分との比較」等）も参考に検討した。

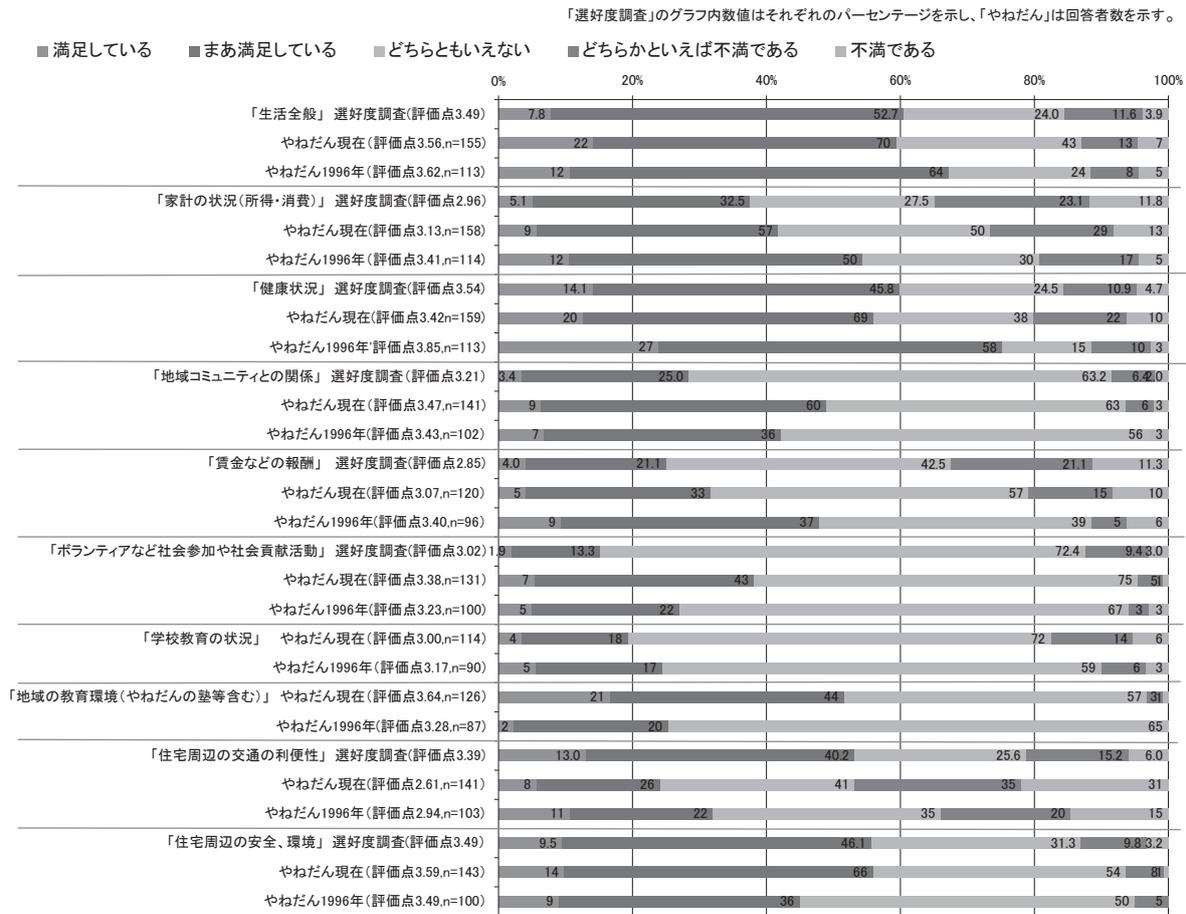
¹⁰ 『国民生活白書 平成20年版』2008年、61頁では、今までの欧米の研究では年齢が上がると幸福度が下がり、その後高齢者は上がるというU字型の曲線が知られていたが、日本では高齢者になるほど下がるという傾向が出ていることを指摘している。このことについては、同一個人を継続的に観察して記録したパネルデータを用いた研究により、U字型は純粋な年齢による効果とのちの世代ほど不幸になっているという世代効果の両方の要素が重なっているという見方が示されていることを筒井義郎は指摘している（エコノミスト2005.4.19号）。筒井義郎・大竹文雄・池田新介（前掲23、42頁）では大阪大学COEが独自に行ったアンケート調査を分析し、加齢とともに幸福度が下がることを示している。「平成21年度国民生活選好度調査」第3表では、30歳代を最高に幸福度は年齢とともに低下していることを示している。

以下、幸福に関係すると考えらえる要因について考えてみる。

ア 生活に対する満足度の変化

(図4)を見ると、「家計の状況(所得・消費)」については、「満足している」と「まあ満足している」と回答したものを合わせる

と、現在が66人、1996年当時が62人であり、回答者数を考えるとこの点は悪化していると考えている人が多いと思われ、また1996年頃と比較した世帯収入の増減についてのアンケート結果からも(表2)全体として好転しているとは思われない。また、「健康状況」や「住宅周辺の交通の利便性」については、「満



(図4) 生活に対する満足度比較

(表2) 「やねだん」における「世帯収入の1996年頃と比較した状況」

	回答者数 n	(20%超) 大幅に増えた	(10%~20%) かなり増えた	少し増えた	ほとんど変わらない	少し減った	(10%~20%) かなり減った	(20%超) 大幅に減った
全体	150	7	9	24	33	23	21	33
(%)	100.0	4.7	6.0	16.0	22.0	15.3	14.0	22.0

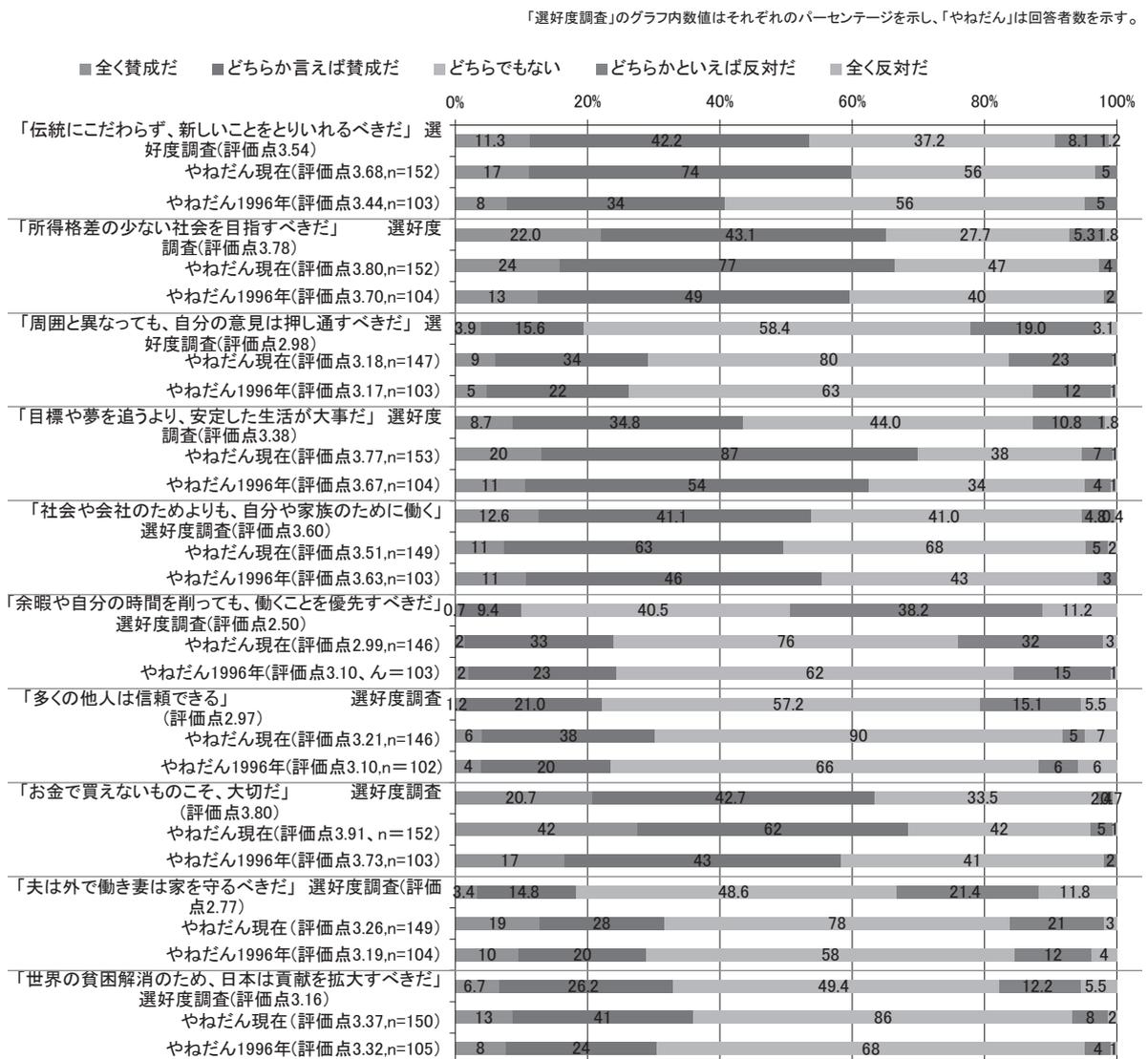
足している」と「まあ満足している」と答えた人数は現在も 1996 年当時についてもほぼ同じである。このことはこれらの点についても満足度が下がっていると考えられる。

「地域の教育環境（やねだんの塾等含む）」や「住宅周辺の安全、環境」といった点については、「満足している」と「まあ満足している」と現在について答えた人は 1996 年当時の約 2 倍であり、これらに対する評価は高まっている。

「幸福感」に対して大きな影響があると思われる、家計の状況や健康状態や居住地域の利便性といった面で評価が落ちながら、「幸福度」そのものが落ちていない点は注目に値するのではないか。

イ 社会・生活に関する意識の比較

(図 5) に見られるように、「伝統にこだわらず、新しいことをとりいれるべきだ」、「多くの他人は信頼できる」、「お金で買えないものこそ、大切だ」

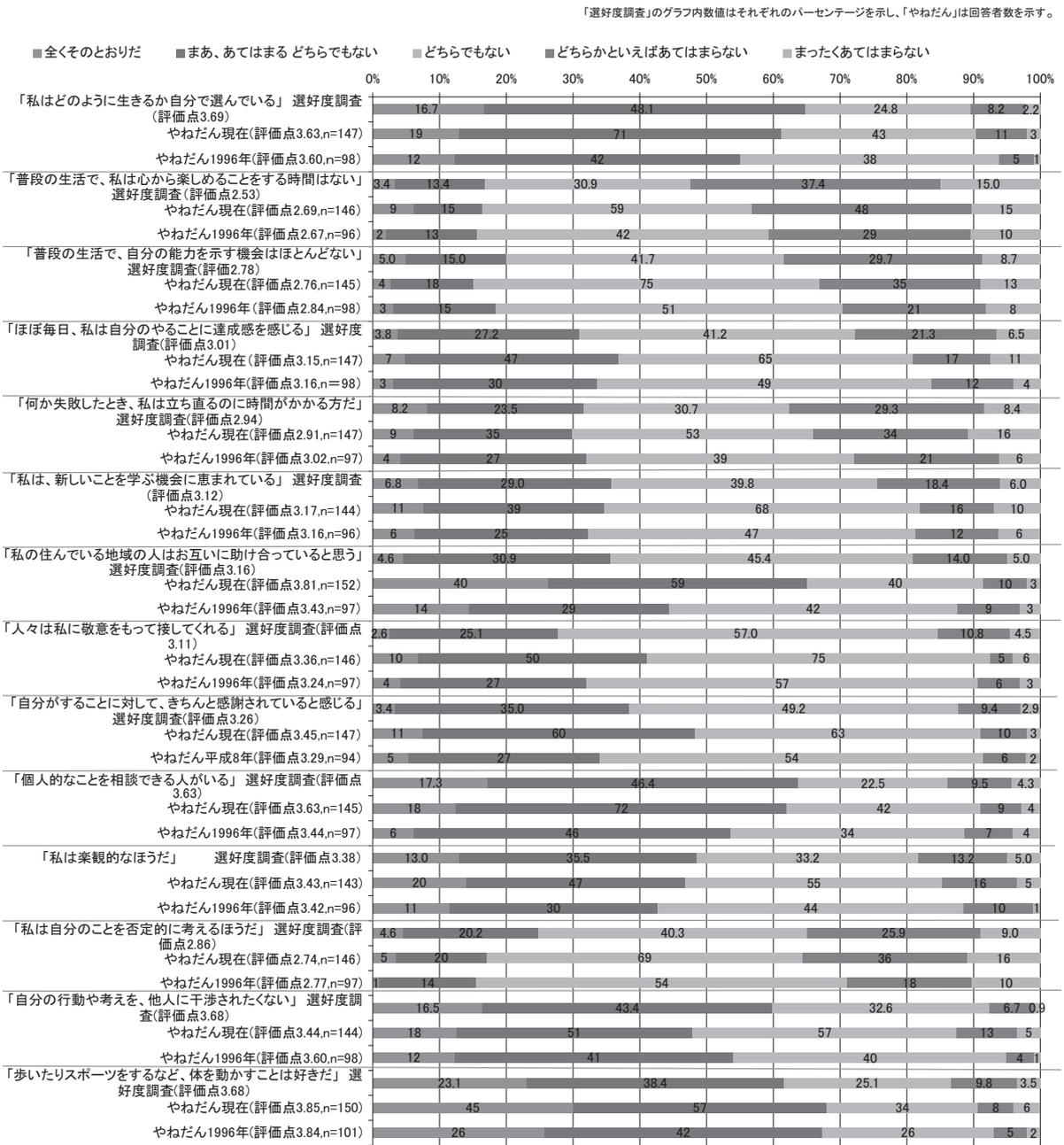


(図 5) 社会に関する意識の比較

のこそ大切だ」といった点については、1996年当時と比較してこれらの考え方に肯定的な人が増えている。

(図6)からは、「私の住んでいる地域の人はお互いに助け合っていると思う」、「人々はお互いに敬意をもって接してくれる」、「自分のすることに対して、きちんと感謝されていると感じる」

私に敬意をもって接してくれる」、「自分のすることに対して、きちんと感謝されていると感じる」、「個人的なことを相談することができる人がいる」¹¹といった点についても肯定的な人が増えていることがわかる。



(図6) 生活に関する意識の比較

¹¹ この点は、「まったくあてはまらない」又は「どちらかといえばあてはまらない」といっている人が現在と1996年当時がほぼ同数であり、相談相手がいない孤立した人が減ったと考えられよう。

これらのことから、人との関係は強まりながらも、新しいことに取り組んだりする進取の精神が高齢化の進む中で強まっていることは面白いところであろう。

(2) 「やねだん」における取組みと住民の意識の変化

地域の活性化に成功していると言われている「やねだん」だが、個人・世帯の経済的な状況は好転しているとは見えないし、この点については住民の満足度も下がっているようである。その中で幸福度が大きく下がらないのは、満足度が高まっている他の部分が寄与しているからと考えられよう。この満足度が高まっているところを見ると、「地域の教育環境（やねだんの塾等を含む）」や「住宅周辺の安全、環境」など、子供たちの教育のための塾の開講や、荒地の整備、生け垣の選定等の環境整備等「やねだん」が集落で取り組んできたことに関係しているように見える。

また、(図5)及び(図6)から読み取ることができる住民の意識の変化を見ると、「やねだん」における取組みの考え方を図式化した(図2)、と重なってくる。つまり、住民の自主参加と自主財源による事業の推進から生まれる「試行錯誤」等が、「伝統にこだわらず、新しいことをとり入れる」ことに前向きな住民の意識を作っているのではないか、また、「互いの認め合い」、「共有体験」、「感謝」といったことが、「お互い助け合っていると思う」という意識や「敬意を持って接してくれる」、「自分のすることに対して、きちんと感謝されていると感じる」といった地域をつくっているのではないか、そのように考える

ことができよう。

3 おわりに

本稿における分析は、回答の状況から一定の推測に基づくところもあり、更に詳細に検討すべき点があると思うが、本調査により「やねだん」が活性化に成功したと言われる根底には、経済的な満足度よりもむしろ住民が自主的に自ら考えながらそれぞれの役割を果たし、周囲からも評価されるなかで、住民の意識が変わり、それが地域の絆を強め、住民の幸福感を増しているという「『自主性』と『感動』の循環」(図2)による地域づくりが機能している点であることが浮かび上がってきたと思う。

今回実施した調査には、本稿では今回取り上げなかった荒川区調査と比較するための質問や、選好度調査の質問項目の中でも幸福感を判断するための基準等についての質問もあり、これらに関する結果及び分析については稿を改めて紹介したい。

最後に、本調査を企画し実施するに当たって清水浩和研究員をはじめ、都市からの派遣研究員であった池田高志研究員、澤田大輔研究員、谷本泰洋主任研究員には関係文献の収集・整理、アンケート調査の実施等において大変お世話になった。この場をお借りしてお礼申し上げたい。また、何といたってもこのようなアンケート調査を快く引き受け絶大なご協力をいただいた豊重氏をはじめとする「やねだん」の皆様にご心からお礼申し上げ本レポートを締めくくりたい。

(日本都市センター研究室 宮田 昌一)

参考文献

- 荒川区「第35回荒川区政世論調査報告書」2011年、<http://www.city.arakawa.tokyo.jp/kusei/chosa/yoronchosa/yoronchosa35.html> (2012.1.26 アクセス)
- 椎川 忍「序章 地域力創造」、佐藤喜子光・椎川忍編著『地域旅で地域力創造 観光振興とIT活用のポイント』学芸出版社、2011年
- 椎川 忍『緑の分権改革 あるものを生かす地域力創造』学芸出版社、2011年
- 白石 賢・白石小百合「幸福度研究の現状と課題—少子化との関連において」内閣府経済社会総合研究所、経済分析179号(2007年)
- 末廣 昭「第3章 アジアの幸福と希望「国民の幸福」戦略と個人の新たな選択」、東大社研・玄田有史・宇野重規編『希望学 [1] 希望を語る 社会科学のあらたな地平へ』東京大学出版会、2009年
- 豊重哲郎『地域再生—行政に頼らない「むら」おこし—』出版企画あさんてさーな、2004年
- 辻 隆司「「幸福度」は地域政策の検討に役立つのか～ Subjective Well-being に基づく地域分析の試み～」みずほ総合研究所株式会社、Working Papers 2010年12月13日
http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/sl_info/working_papers/pdf/report20101213.pdf
http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/sl_info/working_papers/pdf/report20101213.pdf (2012.1.26 アクセス)
- 辻 隆司「日本人の幸福の源泉を探る～アンケート調査結果にみる日本人の主観的幸福度～」みずほ総合研究所株式会社、Working Papers 2011年10月31日
http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/sl_info/working_papers/pdf/report20111031.pdf
http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/sl_info/working_papers/pdf/report20111031.pdf (2012.1.26 アクセス)
- 辻 隆司・眞鍋尚行・大塚亮一「重要度が増す『幸福度』研究—生活者の視点に立った新たな行政評価指標の構築に向けて—」みずほ総合研究所株式会社、Working Papers 2009年9月17日
- 筒井義郎・大竹文雄・池田新介「なぜあなたは不幸なのか」大阪大学経済学58巻4号(2009年)
- 内閣府「国民生活選好度調査 平成21年度 国民の幸福感の現状、幸福感とその判断、政策への期待と満足度、新しい公共関係」2010年、<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/senkoudo/senkoudo.html> (2012.1.26 アクセス)
- 内閣府『国民生活白書 平成20年版』2008年
- 日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府—多様で主体的なコミュニティの形成を目指して—』2004年
- 日本都市センター『英・独・仏における「近隣政府」と日本の近隣自治』2004年
- 日本都市センター『近隣政府への途—地域における自治システムの創造』日本都市センターブッ

- クレット No.7、2003 年
- 日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』、2002 年
- 日本都市センター「コミュニティ・近隣政府と自治体計画—その軌跡と展望」日本都市センター
ブックレット No.6、2002 年
- 日本都市センター『近隣自治とコミュニティ—自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望』、2001 年
- 松浦克己「黄昏の幸せ—高齢者の幸せ感を支えるもの」郵政研究所、ディスカッションペーパー・
シリーズ 2002-02 (2002 年)
- 村田久「日本人の幸福度の推移と現状—日本は豊かさと幸福を手に入れてきたのか？」
ESTRELA198 号 (2010 年)
- 森川正之「地域間経済格差について：実質賃金・幸福度」(独) 産業経済研究所、RIEI
Discussion Paper Series 10-J043、2010 年、[http://www.rieti.go.jp/jp/publications/
dp/10j043.pdf](http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/10j043.pdf) (2012.1.26 アクセス)
- 山根智沙子・山根承子・筒井義郎「幸福感ではかった地域間格差」、大阪大学、GCOE
Discussion Paper Series 7 号 (2008 年)、[http://www.iser.osaka-u.ac.jp/coe/dp/pdf/no.7_
dp.pdf](http://www.iser.osaka-u.ac.jp/coe/dp/pdf/no.7_
dp.pdf) (2012.1.26 アクセス)
- やねだん HP、<http://www.yanedan.com/index.html> (2012.1.26 アクセス)

都市自治体行政の専門性に関する実証検討

Research on the expertise of city government personnel

From 2009, Japan center for cities has been conducted a survey on the expertise of city government personnel. In 2011, focusing on the expertise of tax collection department, we researched how to advance the cultivation of human resources.

1 調査研究の趣旨等

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、児童相談行政及び徴税行政という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により検証を進めることとした。

昨年度は児童相談行政を中心に調査を行い、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』（2011年3月）として取りまとめたところであり、今年度は徴税行政について調査を実施した²。

2 調査研究の現況

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ため、徴税業務への習熟、関係法令の知識、一般行政の実務経験等の専門性が徴税行政においては特に重要であると考えた。

本調査研究では、徴税行政における人材育成の視点からアプローチすることを考え、川崎市、三重地方税管理回収機構、津市、神戸市、大津市（調査日時順）の協力を得てヒアリングを実施した。

3 ブックレットの概要

日本都市センターブックレット第29号『徴税行政における人材育成と専門性』では、徴税行政を対象として、職員の人材育成のあり方を紹介する。行政組織の規模によって人材育成の方法には相当に違いが見られるが、そうした点も視野に入れながら、都市自治体の幹部層の参考になる報告書として、2012年3月に刊行する予定である。

（主任研究員 鈴木 潔）

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）を設置しており、『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）を刊行している。

² 2011年9月から藤田教授が在外研究をされているため、今年度は村上祐介 日本女子大学准教授と手塚洋輔 京都女子大学専任講師のご協力のもと調査研究を進めた。

新時代の都市税財政に関する調査研究

Research about the municipal tax and finance of the new age

This research carries out the theme “The Great East Japan Earthquake and city government finance”. The purpose refers to the measure in case of the past earthquake disaster, or an overseas disaster, considers a subject when tackling revival, and develops an argument about financial demand and a source of revenue.

はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、非常に大きな津波を伴い、東北地方をはじめとした東日本に甚大な被害を及ぼした。また、高齢化や生産年齢人口の減少、地方都市の衰退等の日本社会が抱える問題が顕在化している地域が被災し、都市機能や行政機能を損なわれた自治体もある。

今回の大震災からの復興に当たっては、必要な人材・ノウハウの提供、財政措置、規制緩和、制度上の特例措置など、地域の多様なニーズに対応できる広範な取組みをし、被災地の復興状況に応じた措置を適切かつ迅速に構築することが不可欠となっている。

1 調査研究の概要

このような状況の下、当センターでは過去の大規模災害や海外での災害事例から、今回の大震災における必要な対策と都市財政への影響について示唆を得られると考え、「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）を設置し、「東日本大震災と都市財政」をテーマとして調査研究を行った。

同研究会では、都市税財政の研究者及び都市自治体の職員等による課題報告や問題提起をもとに議論を行いながら調査研究を進め、

2012年2月に報告書『過去の大規模災害と海外事例からみる東日本大震災と都市財政』を刊行した。同報告書は全3章からなる構成で成果を取りまとめている。

2 報告書の構成

第1章では、国内における過去の災害から大規模地震（神戸市、長岡市）、津波災害（奥尻町）、噴火災害に伴う全島避難（三宅村）の事例を取り上げ、震災時の被災状況と対応や復興計画と財政計画などについてご報告いただいた。

第2章では、海外の災害の対応事例としてアメリカ、イタリアでの災害を取り上げ、我が国との制度の違いや特徴に触れながら、ご報告いただいた。

第3章では、今般の東日本大震災における財政上の措置や経済学・社会科学の視点からご報告いただいた。

3 おわりに

以上のように本研究会では、国内外の過去の災害における様々な経験が今般の東日本大震災をはじめ大規模災害においての参考になると考え取り上げたところである。本報告書が今後、都市財政に携わる方々の一助となれば幸いである。（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

Research about the network in order to support for children with developmental disabilities in Takaoka City

Takaoka City and Japan Center for Cities collaborate with the research about the network in order to support for children with developmental disabilities in Takaoka City. They discuss about the network in Takaoka City and make a report.

1 調査研究の趣旨

近年、発達が気になる、あるいは明らかに発達障害が認められる子どもが増加しているとともに、障害がないと思われている子どもの中にも、潜在的に発達障害を抱えている場合がある。

発達障害は早期発見、早期支援により、円滑に社会生活を営むことができるようになる人が多いことから、十分な対策を講じることにより、少しでも多くの人が社会で円滑に活躍し、自己実現の機会を保障されることが重要である。また、これまで家庭の中で抱え込んでいた負担を軽減することができるだけでなく、地域社会としても大きな財産となると考えられる。

しかしながら、現状としては、「発達障害とは何か」ということに対する十分な理解が社会的に得られておらず、その発見が遅れたり、発見してもそのことが家族等に受け入れられず、関係者において十分な対応がされないという状況が多く見受けられる。

そこで、本調査研究では、高岡市と当センターとの共同研究により、高岡市における各関係主体が基本役割を認識し、情報の共有と相互連携によるネットワークを形成することを通じて、全ての子どもに望ましい発達を支援する体制づくりを目的とする。

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。高岡市において医療、福祉、教育などの各分野で実際に活動されている方々及び、学識者によって構成）を設置し、研究会での議論により調査研究を進めている。また、研究会と併せて、先進地への現地調査を実施した。

3 成果物

発達障害の早期発見と十分な支援のためには、家庭のみならず、保健機関や保育所・幼稚園から学校や福祉関係機関等に情報をつなぎ、適切な対処を切れ目なく行うことや、病院等医療機関との連携が対策として重要であり、高岡市におけるそのための課題と対応についてまとめた中間報告書を市長に提出したところである（2012年1月11日）。高岡市における事例、特にネットワークづくりについての提言を取りまとめていく手法・手順等については、全国の都市自治体に参考にしていただけるよう、当センターのブックレットとして別途とりまとめた。

（主任研究員 中西 規之）

関西方面の学識者と実務家との研究交流会

Research Conference in Kansai Region

Japan Center for Cities holds “Research Conference in Kansai Region” in cooperation with “Japan Intercultural Academy of Municipalities”. In the 1st conference, there was lively debate on how to revival communities and regions.

はじめに

平成 23 年度より、当センターでは、「関西方面の学識者と実務家との研究交流会」を開催することとした。本研究交流会は、関西地域及びその周辺に在住又は勤務する学識者及び自治体の実務家が、地方自治・都市政策等をめぐる様々なテーマについて自由に議論し、相互の問題意識の深化と情報交流を図るとともに、ここで得られた知見を当センターを通じ、都市自治体等に情報提供することを目的とするものである。なお、同事業については、全国市町村国際文化研修所（JIAM）のご協力をいただいて、実施している。

1 第 1 回研究交流会の概要

第 1 回研究交流会は「コミュニティと地域再生」をテーマとして、2011 年 8 月 27 日、JIAM で開催された。

人口減少・高齢化の進展などにより、失われつつある地域の活力を再生することが大きな課題となっているとともに、担い手が減少することにより、自治会・町内会、消防団、伝統行事、ボランティア、NPO などの活動に支障をきたしている地域コミュニティを活性化していくことが求められている。

このような問題意識を基調として、新川達郎・同志社大学教授からは、イギリスのパリッ

シュの事例等について、黒瀬敏文・京都府総務部長、北村朋生・滋賀県総務部管理監からは、府県によるコミュニティ施策と市町村との関係について、徳重覚・池田市総合政策部長からは、新しく制定された「池田市高齢者安否確認に関する条例」についてご報告をいただき、これを受けて、意見交換を行った。



2 今後の研究交流会

第 2 回研究交流会は、「大都市問題」と「都市自治体の財政問題」をテーマに、2012 年 3 月 24 日に開催予定であり、平成 24 年度以降も、毎年度 2 回の頻度で、研究交流会を行ってまいりたい。

(主任研究員 中西 規之)

第73回 全国都市問題会議

The 73rd Japan Urban Problem Conference

The 73rd "Japan Urban Problem Conference" was held in Kagoshima city, and there was lively debate on regional revitalization by local resource and public transportation.

はじめに

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(協賛:(財)全国市長会館)により、第73回全国都市問題会議を、2011年10月6日(木)、7日(金)の両日、「都市の魅力と交流戦略—地域資源×公共交通＝地域活性化—」というテーマで、鹿児島市の鹿児島市民文化ホールにおいて開催した。参加者は、全国の市区長、市区議会議員、市区職員等、約2000名に及んだ。

1 会議の概要

まず、東日本大震災を受けた特別講演では、大西教授から「防災から減災へ」という発想の転換の重要性及び、市町村主導による復興の重要性が指摘された。

基調講演では、唐池氏から九州新幹線や、観光列車の事例など、公共交通機関を観光資源として活用する取組みが報告された。

主報告では、森鹿児島市長から、フェリーや周遊バスの整備により、地域資源を観光資源として「見せる」事例が報告された。

一般報告では、佐藤真一氏から地域における観光資源を発掘する際の行政の役割について報告された後、母袋上田市長から、地方鉄道や文化芸術を生かした観光戦略を展開している事例が報告された。

パネルディスカッションでは、佐原豊橋市

長から路面電車をまちづくりに活用する事例、伊東倉敷市長から市内の地区ごとの多様性を活かしたPRの事例が報告された。溝上氏からは、ふるさとの食材を人的つながりやICTを活用しつつPRする手法が紹介された。鳥丸氏からは、高速交通網の整備による利便性の向上とそれに伴う諸課題が報告された。松永准教授からは、農産物直売所を活用した地域活性化の事例が報告された。その後、佐藤喜子光氏のコーディネートにより終始活発な議論が展開された。

2 プログラム

(1) 10月6日(木)

特別講演	
「3・11からの復興と安全なまちづくり」 東京大学大学院工学系研究科教授・日本学術会議会長 大西 隆	
基調講演	
「九州新幹線とまちづくり」 九州旅客鉄道株式会社代表取締役社長 唐池 恒二	
主報告	
「新幹線の開業効果をまちの力に —地域特性を生かした魅力づくりと情報発信—」 鹿児島県鹿児島市長 森 博幸	
一般報告	
「地域資源の観光資源化を成功に導く価値創造アプローチ！」 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 佐藤 真一 「上田市の魅力づくりと地域活性化」 長野県上田市長 母袋 創一	

(2) 10月7日(金)

パネルディスカッション	
コーディネーター	
NPO法人地域力創造研究所理事長 佐藤喜子光	
パネリスト	
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門長 溝上 宏	
シンクタンク・パードウィング (九州経済社会研究所)代表 鳥丸 聡	
大阪市立大学大学院創造都市研究科准教授 松永 桂子	
愛知県豊橋市長 佐原 光一	
岡山県倉敷市長 伊東 香織	

(主任研究員 中西 規之)

第11回 市長フォーラム

The 11th forum for mayors

The 11th forum for mayors was held on November 16, 2011 co-hosted by Japan center for cities and Japan association of city mayors under the theme of “the issues of social security reform and tax reform”.

第11回市長フォーラムは、全国市長会との共催により2011年11月16日に開催され、「社会保障改革と税制改革をめぐる課題」をテーマとして、以下の市長と学識経験者等によるパネルディスカッションが行われた。

(コーディネーター)

青山 彰久 読売新聞東京本社編集委員

(パネリスト)

池上 岳彦 立教大学経済学部長・教授

小西砂千夫 関西学院大学大学院経済学研究科・
人間福祉学部教授

大西 秀人 高松市長・全国市長会副会長

清原 慶子 三鷹市長

各パネリストから、「社会保障改革の全体像と今後のあるべき姿」、「子どもに対する手当制度及び子ども・子育て新システムのあり方」、「医療保険・介護保険、障害者制度及び生活保護のあり方」、「必要財源の安定的確保と税制改革の方向性」について発言があり、会場の市長との活発な意見交換が行われた。

各パネリストの主な発言

○大西高松市長

2011年6月30日に決定された社会保障・税一体改革成案の内容には地方の財源確保について明確になっておらず不満であること、地方単独事業の財源についても明確な措置を求めていくことが必要との発言があった。ま

た、介護保険の財源とマンパワーをどう確保するかが重要との指摘もあった。

○清原三鷹市長

「子ども子育て包括交付金」は現物給付と現金給付が同時に対象とされているが、現物給付については自治体の自主性が尊重されるような制度にすべきとの発言があった。

○池上教授

現状の医療や介護などの社会保障の制度には財源の中に社会保険料と税の両方が入っているが、一体改革においては社会保険と税の境界を考え直す必要があるとの指摘があった。

○小西教授

一体改革の成否を握るカギは、世論が市場主義から共同体主義への意識改革ができるかどうかであり、増税してでも支えるべき共同体の分かち合いがあるとの発言があった。

○青山氏

被災地の住民から「自分のまちをこうつくりたいという強い意志と集団の力があれば制度は変わる」という話を聞いた。希望を捨てずに前進することが大切との指摘があった。

(主任研究員 鈴木 潔)

※パネルディスカッションの詳細については、全国市長会館が発行する『市政』2012年1月号を参照されたい。

第11回 都市政策研究交流会開催

11th urban research and policy seminar

11th urban research and policy seminar was held on the theme of a city research technique and subject. The program and outline are introduced.

当センターでは、2011年10月31日（月）に、「都市の調査研究活動の技法と課題」をテーマとして、「都市政策交流会」を開催し、おおよそ70名の方にご参加いただきました。

概要¹は次のとおりである。

プログラム

事例報告①	討論型世論調査について 藤沢市経営企画部経営企画課	臼井 健智
事例報告②	人口等の統計、盛岡市の現状と課題等政策の 企画立案に必要な情報に関する調査分析 盛岡市まちづくり研究所	植田 眞弘 佐藤 俊治
調査研究報告	アンケート調査結果からの活動実態・分析等の報告 財団法人日本都市センター研究室	
意見交換会	グループごとの意見交換	

1 事例報告（藤沢市）の概要

神奈川県藤沢市の臼井氏から討論型世論調査の事例についてご報告いただきました。全国の基礎自治体で初めて実施されたこの調査について、従来の世論調査に討論結果を交えることによる違いや調査結果の活用方法などを第1回調査結果の事例をもって報告いただくとともに、調査より見えてきた課題や今後の展望について説明いただきました。

2 事例報告（盛岡市まちづくり研究所）の概要

岩手県立大学盛岡市まちづくり研究所の植

田氏、佐藤氏からは、盛岡市内の人口統計をまとめた本調査研究の意義と今後の利用可能性について説明いただいた。また、盛岡市と岩手県立大学との連携の意義と効果についても説明いただいた。この調査研究は、第1回都市調査研究グランプリ(CR-1グランプリ)にて優秀賞を受賞している。

3 都市の調査研究事例報告

当センターより2011年6月に実施した都市自治体の調査研究活動アンケート調査の集計結果について報告した。詳細は同号119ページ参照。

4 意見交換会

参加者間の交流及び情報交換を図るため、「調査研究活動の技法と課題」(2グループ)、「観光振興・環境問題」、「その他」の各テーマごと4グループに分かれ意見交換を行った。その中では次のような話題が上がった。

- ・ 職員の調査研究能力の開発について
- ・ アンケート回収率の向上策
- ・ インバウンド観光の振興策
- ・ 政策評価のあり方について

(研究員 高橋 清泰)

¹ 藤沢市及び盛岡市まちづくり研究所の調査研究事例の詳細については各HPにて紹介されているのでご覧いただきたい。
藤沢市 <http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/kikaku/page100162.shtml>
盛岡市まちづくり研究所 <http://www.city.morioka.iwate.jp/machizukuri/thinktank/index.html>

これからの日本都市センター ～公益財団法人への移行にあたって～



財団法人日本都市センター
理事長 高松市長 大西 秀人

これまでの財団法人日本都市センターは、「日本都市センター会館」の運営とともに、全国都市自治体の行財政運営に資するため、都市に関する多くの調査研究事業を展開してまいりました。平成20年12月1日、いわゆる公益法人制度改革関連3法が施行されたことを機に、これまでの事業活動から「日本都市センター会館」の運営を切り離し、都市政策、行政経営及び地方自治制度等の都市に関する調査研究活動に特化した公益財団法人への移行申請をしていました。このたび内閣総理大臣の認定を得て、平成24年4月1日をもって公益財団法人へ移行し、「公益財団法人日本都市センター」として新しいスタートを切ります。

当財団は、全国の都市の進歩と発展に貢献するため、全国市長会と全国市有物件災害共済会が「都市協同の中核施設」を建設するとしたことに端を発しています。施設の建設に当たっては両団体が基金を出し合う形で、昭和34年2月、現在の地（東京都千代田区平河町）に「財団法人日本都市センター」として設立されました。

以来、実務と理論を融合させる形で総合的・実効的に調査研究を行い、都市の行財政運営の向上を始め、都市政策の充実に寄与してきました。

昭和39年に着手した「市役所事務機構調査研究」は、日本都市センターの基幹的研究として続けてきているものです。また、様々な調査研究を進める中で「都市経営」という概念を初めて打ち出したり、合併市町村の地域ブランド戦略、さらに地域自治区制度に結びつく提案などを行ってきました。

今後、人口減少と更なる少子高齢化、グローバル化に伴う社会構造の変化が予想される中、全国市長会と共同設置している「都市分権政策センター」において都市自治制度のあり方についての調査研究を進めてまいります。併せて、引き続きコミュニティを始めとする地域政策に関する調査研究に取り組むことが、都市自治体から当センターに求められているものと存じております。

このような期待に応えることができるよう、都市と研究者の皆様の懸け橋となって調査研究活動に真摯に取り組むとともに、その成果を書籍やホームページ等で提供し、公益財団法人に相応しい活動を展開してまいります。

今後においても、皆様方の一層のご支援、ご協力を賜りますようお願い申し上げます。

平成24年3月

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

〈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 16 号	2011 年	A 4	110p	1,050 円
都市とガバナンス第 15 号	2011 年	A 4	133p	1,050 円

〈報告書等〉

図 書 名	発行年	サイズ	ページ	税込価格
協議会・機関等の共同設置・事務の委託に新しい光を当てて	2012 年	A 4	145p	2,100 円
過去の大規模災害と海外事例からみる東日本大震災と都市財政	2012 年	A 4	119p	2,100 円
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

図 書 名	発行年	サイズ	ページ	税込価格
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
分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究 —市役所事務機構アンケート調査結果報告—	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

〈ブックレット〉

	図 書 名	発行年	サイズ	ページ	税込価格
No.31	第 1 回関西方面の学識者と実務家との研究交流会 《コミュニティと地域再生》	2012 年	A 5	104p	525 円
No.30	発達障害支援ネットワーク構築に向けて	2012 年	A 5	87p	525 円
No.29	徴税行政における人材育成と専門性	2012 年	A 5	60p	525 円
No.28	第 10 回都市政策研究交流会 —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—	2012 年	A 5	61p	525 円
No.27	オランダの都市計画法制 —全訳・オランダ空間 整序法	2012 年	A 5	158p	525 円
No.26	これからの広域連携	2011 年	A 5	81p	525 円

〈市長の会〉

図 書 名	発行年	サイズ	ページ	税込価格
第 12 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 《災害時における都市同士の相互扶助》	2012 年	A 5	58p	525 円
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

財団法人日本都市センターは、1959年に開設されました。

当センターはこのたび、都市政策、行政経営及び地方自治制度等の都市に関する調査研究活動を行うとともに、情報の提供及び研修事業等を行うことに特化した法人として、2012年4月より公益財団法人へ移行いたします。

移行後も都市自治体を始め研究者の方々に様々なメディアを通じ適切かつ迅速な情報提供に努め、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

■副室長

佐藤 亨

■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 なでしこジャパンの女子サッカーW杯優勝と国民栄誉賞受賞に沸いた昨年のスポーツ界。今や日本から世界の舞台へ飛び出して活躍する時代だと改めて実感しています。

① 本号では、巻頭言で「地域に飛び出す公務員を応援する首長連合」の代表として古川佐賀県知事にご寄稿をいただいたほか、都市自治体職員の地域活動等への参画をテーマとしておりますので、地域へ飛び出す公務員の方々の一助となれば幸いです。

① 当センターは2012年度より、公益財団法人への移行に伴い、ホームページをリニューアルいたします。より多くの方々に当研究室の研究活動を知っていただくよう、概要及び過去の研究の報告書等をホームページでも順次公開していく予定です。また海外からもアプローチできるよう、今号より英語による要約も加えました。ホームページを是非ご覧ください。

(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17号(年2回発行)

発行日 2012年3月15日
定価 1,050円(本体価格1,000円)
特集・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 サンワ