

2012/9  
Vol.18

# 都市と ガバナンス

- 巻頭論文 分権改革と地方公務員の今後のあり方  
国際基督教大学教養学部長・教授 西尾 隆
- 基礎自治体・広域自治体・国のあり方  
～ローカリズムの動向と  
地方自治体職員の育成～
- テーマ 公務員制度改革

## 都市とガバナンス 第18号 目次

### 巻頭論文

- 分権改革と地方公務員の今後のあり方……………3  
（国際基督教大学教養学部長・教授 西尾 隆）

### 基礎自治体・広域自治体・国のあり方 ～ローカリズムの動向と地方自治体職員の育成～

- 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（2））…………… 10  
（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）
- 英国における地方分権の進展 —地域主権法の制定—…………… 19  
（総務省自治財政局公営企業課理事官（前在英国大使館一等書記官） 大塚 大輔）
- ……………

- 都市分権政策センター…………… 27

### テーマ 公務員制度改革

- 国家公務員制度改革の動向と論点  
—適格性審査と自律的労使関係制度を中心に—…………… 29  
（東海大学政治経済学部准教授 出雲 明子）
- 自律的労使関係制度の導入と地方公務員制度…………… 36  
（成蹊大学法学部教授 西村 美香）
- 国家公務員制度改革が都市自治体の人事行政に及ぼす影響  
—市区アンケート調査の結果から—…………… 46  
（早稲田大学政治経済学術院教授 稲継 裕昭）  
（日本都市センター主任研究員 大谷 基道）
- ……………

## 都市自治制度見直しの動向

- 第30次地方制度調査会の審議状況等について…………… 58  
(総務省大臣官房復旧復興支援室長 新田 一郎)

### <市長の会>

- 第13回国のかたちとコミュニティを  
考える市長の会…………… 74

### <都市の調査研究活動等>

- 大野城市における調査研究活動の意義  
～第2回都市調査研究グランプリ事例  
を通して～…………… 76
- 都市シンクタンク等の活動実態について  
…………… 83

### <調査研究報告>

- 「まちづくり」から「コミュニティデザ  
イン」へ—都市空間行政に関する情報  
提供(福祉の視点)レポート—…………… 85
- 鹿児島県鹿屋市「やねだん」(通称)  
における活性化の取組みと住民意識に  
ついて—幸福の判断に関する基準等に  
焦点を当てて—…………… 90
- 「地域公務員」に対する首長、人事担  
当課及び市民協働担当課の意識等につ  
いて…………… 107
- 第14回日中韓3か国地方政府交流会議  
…………… 119

### <調査研究紹介>

- 地域主権改革と都市自治制度に関する  
調査研究…………… 120
- 分権型社会を支える地域経済財政シス  
テム研究会…………… 121
- 被災自治体における住民の意思反映に  
関する調査研究…………… 122
- 都市自治体の広報分野における専門性  
に関する調査研究…………… 123
- 第2回 関西方面の学識者と実務家との  
研究交流会…………… 124
- 高岡市発達障害支援ネットワーク調査  
研究(2012年度)…………… 125

### <政策交流イベント>

- 第74回 全国都市問題会議(予告)  
…………… 126
- 第14回 都市経営セミナー…………… 127
- 第12回 都市政策研究交流会開催  
…………… 129
- 刊行物のご案内…………… 130
- センター紹介・編集後記…………… 132



## 巻頭論文

# 分権改革と地方公務員の今後のあり方

## Decentralization and the Local Public Servants of Tomorrow

国際基督教大学教養学部長・教授 西尾 隆

Takashi Nishio, Dean and Professor, The College of Liberal Arts,  
International Christian University



Local public servants have their own missions, which are different from those of politicians or citizens, in revitalizing Japan from each locality. Policy-oriented thinking is more required than institutional thinking so that they can cope with critical situations after the Great East Japan Earthquake disaster. A spontaneous will to depend on other local governments is also needed for horizontal cooperation. Responsible flexibility will be another important qualification for public servants. The civil service reform should be designed in a more decentralized way to encourage those attitudes and values.

### はじめに

分権改革と地方公務員というテーマにつき、最初に筆者の期待を記しておくならば、自治体職員には、脱原発を含め、東日本大震災後の日本を地域から再生していく中心主体になってほしいということになる。むろん首長のリーダーシップも、議会での熟議も、市民やNPOの知恵と力も重要だが、実際問題として地域の政策課題を日々考え、制度を動かし、現場で奮闘している職員を欠いては効果的な地域づくりは進展し得ない。

一方、このテーマには分権改革と公務員制度改革という2本の糸が撚り合わさっている。国の公務員制度改革は過去10年あまり足踏み状態が続き、2008年に国家公務員制度改革基本法が制定されたものの、その後の改革が続かない。2009年の政権交代後も日本中枢が混乱する中で、公務員制度も分権改

革もその動向が読みにくい。そもそも今後の公務員問題を考える起点としての「公務の性格」について、国民のコンセンサスが見えないのが現状である。公共サービスの外部化が進み、官と民の仕事の境界は明らかに融解気味だが、震災と原発事故を機に公務固有の役割の重さも再認識されてきた。

以下では、公務員制度自体よりも具体的な政策課題への職員の対応能力を素材に、このテーマを考えてみたい。まず分権改革の歴史を短くふり返り、次いで最近の政策課題への対応にミクロとマクロの視点から接近する。その上で、制度改革も含めた今後の地方公務員のあり方を展望することにしたい。

### 1 分権改革と「災後」世界の構想力

#### (1) 戦後史の中の分権改革

地方分権は日本憲政史上の大きな課題であ

り、戦後改革後も持続した官治集権体制に対し、1990年代から本格的な制度改革に着手され、国の関与の縮小と自治体の自律化が段階的に進められてきた。2000年の地方分権一括法の施行は、遠征隊のベースキャンプ(BC)設営にたとえられたが、スピーディーとはいえないものの、その後も第2次分権改革としてC1、C2の設営が進んだ。そこに全層雪崩のごとく、2011年3月11日の東日本大震災が襲い、被災地の復旧・復興と原発事故の収束が日本の最優先課題となった。

野田佳彦首相は「福島復興なくして日本の再生なし」と被災地で語っていたが、国の路線転換は不可避である。この「地域の生活あつての日本」との考え方は、1960年代に戦後の経済成長優先路線に方向転換を迫った自治体による公害対策以来の流れである。放射能汚染も一種の公害にほかならず、だとすれば過去半世紀の学習が全く不十分だったことを物語っている。1978年の雑誌『世界』の特集「地方の時代」の中で、長洲一二神奈川県知事(当時)は次のように述べている。

「地域はその生活のミニマムを自給しうるだけのまとまりをもつことが必要になってきます。これは現代社会を生きていくための、いわば『地域的安全保障』とでもよぶべきものであり、無駄と危険の多い軍事的安全保障よりはるかに重要な現代の課題ではないでしょうか。

このためには、農業、水、エネルギー、廃棄物、地域産業、金融等のあり方について、

これまでとは違った発想の政策が必要となるでしょう。(中略)たとえば電気という生活の基礎物質についても、より地域的完結性をもったシステムを工夫すべきでしょう<sup>1)</sup>。

ここにはエネルギーの「地産地消」の考え方が示され、また市民生活を支える諸要素を遠い中央の仕事としてではなく、身近な自治の問題として把握する視点が鮮明である。

## (2) 求められる地域からの構想力

1970年代、発電量に対する原発の割合は1割強であり、その後30年で倍増することを考えると、電力供給に関する限り分散どころか、ひたすら集中化の道を進んできたことがわかる。確かにエネルギー問題は国政の課題で、自治体の関与する余地は少ないとの認識が一般的だったかもしれない。だが、代替エネルギー開発と電力供給源の分散化はくり返し議論され、地域からの提案もなされてきた<sup>2)</sup>。福島原発事故を経験した「災後」の今、エネルギー問題はどの自治体にとっても切実な課題である。政府提案で2030年の電力に占める原発の割合が議論されているが、どれだけの自治体職員がこれをわが地域の問題ととらえているだろうか。

一時期、自治体間の外交や国際協力が熱く語られ、各地で実践されてきたように、市民生活に関わるテーマを、国・地方の常識的な機能区分を超えて包括的に考える構想力がこれからの職員にはより強く求められよう。そうした構想力を伴う政策能力は、一面では制

<sup>1)</sup> 長洲一二「『地方の時代』を求めて」『世界』395号、1978年10月、58頁。

<sup>2)</sup> 例えば、小園拓志「環境・エネルギー問題と経済活性化を両立させる：太陽光発電普及に向けたコミュニティーファンド創設と自治体の役割についての提案」『ほっかいどう政策研究』15号、2005年3月参照。

度や状況の関数であり、他面では職員の自覚の問題でもある。そこで次に、震災を機に表面化した課題を素材に、ミクロの視点から職員の思考と対応を考えてみたい。

## 2 非常時の対応と政策型思考

### (1) 問われた裸の自治力・政策能力

東日本大震災後、避難所や仮設住宅の建設・運営が被災自治体の重要な業務となり、非常時の市民の自治力と職員の政策能力が問われることになった。インフラが寸断され、国の支援や助言が届かない状況下のため、皮肉にも裸の自治力や政策能力が試されたといつてよい。ここで職員の政策能力とは、目的にあわせて柔軟に手段を組み合わせる力量であり、制度の枠も手段としてとらえる思考である。それは「政策型思考」と呼ぶことができ、ルーティン下の「制度型思考」とのバランスや両者の切り替えの判断を含む概念である。

### (2) 自治会の結成と個人情報

仮設住宅が集まる被災地の団地で自治会を結成しようとする際、個人情報を管理する自治体は、ネックにもなれば支援側にもなり得る<sup>3</sup>。例えば岩手県大船渡市にある130戸の仮設住宅では、2011年5月の入居直後から住民自身が自治会づくりに動き出したものの、市が入居者の名簿閲覧を断り、準備会の開催は8月末にずれ込んだ。中心になった住民は、「詳細な入居者名簿があればもっと早く自治会ができたのに」と話していたという。また、同県山田町にある170戸の仮設住宅で

も、行政との連絡代表となった住民が、名簿がないため独り暮らしの高齢者の所在すら把握できないことを問題にしている。

他方、陸前高田市では、仮設住宅への入居時に、自治会設立と名簿提供の同意をとり付けており、市が主導する形で51か所の団地すべてで自治会が設立されたという。このほか、自治体から自治会づくりを働きかけても、会長や役員へのなり手が少ない実態も伝えられる。朝日新聞は、被災3県への調査の結果、2011年10月の段階で仮設住宅の自治会設立は6割にとどまるとし、「三陸地方は『結い』などと呼ばれる地域コミュニティーの強さで知られるが、各地区の被災者が混在する団地では人間関係が寸断され、自治会作りが難航」していると伝えている<sup>4</sup>。

自治会の設立と運営は、最終的には住民自身の自治の問題であるが、自治体職員が共助の気運をいかに補完し支援するかは、住民相互のつながりが弱い被災地では決定的な条件となろう。個人情報保護法・条例には、目的外利用・提供の制限について適用除外規定があり、非常時には日常の制度型思考よりも政策型思考を優先させる必要がある。確かに、仮設住宅への入居段階になると、緊急とはいえ、情報提供が「人の生命、身体又は財産の保護のために必要」（法16条、23条）かどうかとも判然としない。その点、陸前高田市が行った入居時に住民の同意を求めておくという方法は、制度運用上の不安がなく、きわめて適切かつ効率的であった。

<sup>3</sup> 「『仮設』自治会 苦戦」『読売新聞』2011年9月20日夕刊。

<sup>4</sup> 「自治会結成 仮設の6割」『朝日新聞』2011年10月12日。

### (3) 制度型思考と政策型思考

この件に限らず、職員の中に日常の制度型思考（健全なルール感覚）と非日常の政策型思考（柔軟な危機対応力）が育つためには、日頃から現場の状況や課題に即して諸制度の目的と限界、解釈の幅と副作用、制度変更の可能性を考えさせる契機が必要である。それは、OJT や研修もさることながら、不断に職員の目的意識を鍛え、人事異動を成長の契機とし、その成長を適切に評価するような生きた人事システムであり、それを「組織文化」に高めることが肝要であろう<sup>5</sup>。

その意味から、今回の震災を機に全国の自治体が被災地に職員を派遣した事実は注目に値する。というのも、大量の派遣という人事自体が非日常であり、なぜ、どこに、誰を派遣するかという問題意識が鋭く問われるからである。続いて、自治体間連携を職員人事の問題として見ていくことにしたい。

## 3 自治体間連携と「自発的依存・支援」

### (1) 被災地への職員派遣

1995年1月の阪神淡路大震災の直後、知人の自治体幹部が、「われわれも震災現場を経験しておくべきだ。できるだけ職員を派遣しよう」と言い切っていた。今回は、多くの自治体でそうした派遣の判断がなされたに違いない。人的ニーズの大きさや人道的な見地に加え、将来の危機に備えて職員を育成する観点から、被災地への派遣が行われたことは想像に難くない。実際、幹部だけでなく、自

ら手を挙げて被災地に赴いた筆者の知る職員も、この目で見、この身で体験しておきたかった思いを語っていた。

とはいえ、阪神淡路大震災と比べた場合、今回は被災が広域にわたったため、全国の自治体から多数の被災地へ人員を派遣するという複雑なマッチング問題が生じた。派遣する側からいえば、一体どの地域に人を送るのかについての理由が求められる。姉妹都市なり日常の交流がある場合は簡単だが、そうでない場合はいわば「正当性の根拠」が必要となる。当初は警察・消防関係の職員のニーズが高いが、一段落すると上下水道から避難所の運営、罹災証明書の発行といった一般行政事務のニーズが重みを増し、派遣職員にどのような経験や専門知識が求められるのかについての確認も必要とされる。

さらに、派遣の期間・身分・経費のほか、現地で公務災害の対象となるのかといった制度的な問題もクリアしなければならない。こうした前例のない規模の自治体間連携のため、国による調整は不可避であった。

### (2) 国によるイニシアティブ

被災地の自治体が壊滅状態になり、他の自治体からの支援ネットワークも未整備の中で、国や全国市長会などの上位団体がこれを補完するのはごく自然な流れといえる。震災から11日目の3月22日、総務省自治行政局は公務員部長通知「東北地方太平洋沖地震に係る被災地方公共団体に対する人的支援につ

<sup>5</sup> 稲継裕昭は、「自学を促す」異動・評価・研修の人事制度を提唱するが、この考え方も重なっている。稲継『現場直言！自治体の人材育成』学陽書房、2009年参照。

いて」を發出し、制度的に短期の場合は職務命令による派遣扱い（公務出張）、中長期の場合は自治法 252 条の 17 による派遣によるのが適当であること、経費は特別交付税措置を講じることなどを確認した。

これを受け、全国市長会と全国町村会は、全市町村に職員派遣を打診し、また被災市町村からは希望職種や人数を聞き取り、各県で調整することになった。詳細は省くが、短期の派遣に関しては 3 月末までに被災 5 県から 550 名の要望が出され、2012 年初めまでに 1,148 名の派遣が決定している。派遣する側からは、約 700 の自治体から 2,600 名の申し出があった。一方、中長期の派遣に関しては、2012 年初めまでに 166 名の派遣が決定されたが、申し出としては、約 200 の自治体から 400 名強が出されたという<sup>6</sup>。

### （3）自発的な依存と支援

ところが、延べ人数を見ると、こうした国による調整とは別に、自発的かつ迅速な支援が行われていたことがわかる。政府の復興対策本部によると、2011 年 10 月 1 日時点でのべ 73,802 人の地方公務員（消防・警察を除く）が派遣されており、神戸市や兵庫県・新潟県など被災経験のある自治体が素早く動いていた。例えば、新潟県は震災当日の 11 日午後 6 時前には「交通規制が始まる前に」と、6 人の職員を宮城県に、さらに 6 時半には 8 人を福島県に向かわせている<sup>7</sup>。

受け入れ側に目を向けると、膨大な業務に圧倒されつつも、積極的に派遣の依頼をした自治体がある。陸前高田市の幹部は、名古屋市総務局の総合調整部長に仮庁舎で直接「助けてください。お願いします」と職員派遣を要請し、同部長の名古屋帰任後、市は長期的かつ包括的な派遣を決定している。4 月 22 日に保健師など 10 人を派遣したのを皮切りに、同年 8 月までに「行政機能の回復のための職員派遣」として 36 人を送り出した。先の総合調整部長は、「(名古屋が)被災地になった場合、今回の支援で得られる経験やノウハウは必ず生きる」と語っている<sup>8</sup>。そして、「国・県を通さない自治体間の直接連携が今回の特徴だ」とも指摘されている<sup>9</sup>。

国の指導といった“お上の意向”にかかわりなく、現場の判断で危機状況に柔軟に対応する姿勢こそ、自治の試金石であろう。通常、分権改革は自治体の「自律化」をめざすと理解されるが、そもそも地域間の相互依存関係を前提とする都市型社会では、自律とはむしろ自らのニーズを伝え、自発的に依存し、積極的に支援を求める精神を起点とする。その意味で、今回の震災を機に自治体間の水平協力が強まったことは、分権改革の一つの結果（アウトカム）であり、かつ次なる改革への新たなステップだと考えられよう。

自治体による水平型広域連携の基礎は、日常的な交流や政策対話にある。首長同士のつきあいを超え、個々の職員が研究会や視察な

<sup>6</sup> 長田崇志ほか「東日本大震災における人的支援について」『地方公務員月報』2012 年 3 月号参照。

<sup>7</sup> 「検証 東日本大震災」『読売新聞』2011 年 4 月 12 日。

<sup>8</sup> 「支援の経験『今後生きる』」『読売新聞』2011 年 5 月 9 日。

<sup>9</sup> 「自治体、広がる『横の連携』」『日本経済新聞』2011 年 9 月 11 日。

どの機会を通して築くネットワークは、いざという時の財産となる。自治大の研修生によると、「ここでの最大の財産は実は同期生名簿なのです」という。電話一本で何でも相談することができる関係構築の重要性を、首長や幹部は再認識し、研修・学会・視察などの予算は惜しむべきではない。

#### 4 分権化と「責任ある柔軟性」

##### (1) 地域主権改革と保育所の基準緩和

ここで、分権改革の動向を見ておきたい。2009年の政権交代により、民主党政権はそれまでの分権改革を「地域主権改革」と称し、マニフェストに記載した一括交付金などを改革のメニューに追加してきた。だが、実質的には自民政権時代の流れを継承しており、その一つに国による義務付け・枠付けの見直しがある。これは、地方分権改革推進委員会の勧告に基づき、「施設・公物設置管理の基準」について2011年に第1次および2次一括法により200件を超える法改正が行われ、自治体も独自の基準を設定し始めた。

保育所の基準をとり上げると、児童福祉法の改正により、国の省令で決めてきた保育室の基準が緩和された。「3.3㎡以上」だった0～1歳児のほふく室の面積は、東京都の条例では2.5㎡以上、大阪市の条例では1.65㎡以上でよいことになった<sup>10</sup>。これは待機児童の解消を優先するためのいわば苦肉の策であり、「詰め込み保育」を企図するものではないが、日本弁護士連合会は「こどもの成長発

達権が侵害される」として、反対声明を出した。これに対し朝日新聞は、「この点こそが考えどころ」として、次のように指摘する。

「自治の現場で問題が発生したとき、住民はだれに注文をつけたらいいのか。自分たちで選んだ首長や議員か、顔も知らない遠い霞が関の官僚か。答えは明らかだろう。身近な自治体の方が、住民の意見を反映させやすいはずだ。それが、住民が主役の自治の魅力であり、あるべき姿ではないか」<sup>11</sup>。

この社説は、公営住宅への入居基準の見直しや交差点での車線幅基準の緩和を例に、「こんな細部にいたるまで国が基準をつくっていたことに驚く」と述べる。自治体によるこれらの緩和措置は、それぞれ子育ての支援、交通渋滞の解消をめざすものであり、地域ごとの優先順位の問題として、これまでの国基準の遵守以上に、地域の重要テーマに焦点を当てた総合的な判断にほかならない。

##### (2) 「責任ある柔軟性」という価値

筆者はこうした日本の改革課題について、昨秋から今年6月まで日本に滞在したR. プラット・ハワイ大学教授と議論してきた。同氏の言葉を借りれば、問題は“responsible flexibility”（責任ある柔軟性）の価値がどこまで浸透し実現するかにかかっている、と解釈できる。このコンセプトが行政学で定着しているわけではないが、不断に変化する環境の中で、地域ごとに住民のニーズに応答するためには施設基準の見直しは不可避であり、

<sup>10</sup> 内閣府地域主権戦略室「義務付け・枠付けの見直しに関する地方独自の基準事例」2012年4月（総務省HP）参照。

<sup>11</sup> 「地域主権改革『国まかせ』から卒業を」『朝日新聞』社説（東京）2012年6月4日。

責任主体さえ明確であれば弾力的な運用はむしろ重要な価値となる。

実は、同氏がこの概念に思いいたったのは、昨年開館した「武蔵野プレイス」という武蔵野市の多機能型図書館についての説明を受けた時だという。前田洋一館長によれば、「ここは日本一にぎやかな図書館」とのことで、間仕切りのないオープン・カフェが中心に位置するため、コーヒーミルや皿やおしゃべりの「ノイズ」が絶えない。閲覧用の雑誌を手にお茶を飲み、日が暮れるとアルコールを注文できるというのも、図書館にあるまじきルールである。にもかかわらず、年間来館者130万人という利用状況で、雑誌の破損報告は皆無という。驚いていると、館長さんから、「でも皆さん、自宅では飲んだり食べたりしながら読みませんか？」と問いかけられ、苦笑したものである。

詳細の説明は省くが、「気づき・出会い・交流」「日常生活に密着」「役に立つ」をコンセプトに掲げる新しいタイプの施設運営には、「責任ある柔軟性」をもつ職員が不可欠であり、その成果がさらに実質的な分権化への力となっていくように思われる。

## 5 政策対応と制度改革 ～ 結びに代えて

以上、震災後の対応として仮設住宅の運営と自治体間連携、および分権改革に伴う施設基準の弾力化を素材に、ミクロレベルの職員の対応とマクロレベルの時代の変化、及び能力概念の変容を見てきた。

そこで最後に、この変化が公務員制度改革

とどうリンクするのか、またはするべきかにも言及しておく必要があるだろう。

まず、地方公務員制度の改革は、国法改正となる限り、多少とも集権的な手法によらざるを得ず、かつ国家公務員に準ずるとすれば、自治・分権の精神から遠ざかるリスクも生じよう。地方公務員制度については、地域差・個性・実験の余地を残すべく、施設基準の場合と同様、全国基準を弾力的に設定しておくことが必要であろう。再雇用、非正規職員の扱いについても、自治体が地域のニーズに回答し、住民に対して責任を負える体制にすることが肝要で、国の制度枠はそれを妨げないような柔構造にすべきである。

次に、別稿で政権交代と震災後の霞が関の変化について論じたが<sup>12</sup>、自治体レベルでも、政治の混乱と震災の影響で、職員集団の中に諦観にも似た意識や「文化」の変容が生じている。職員には、いわばその変化を「運命」として受け入れつつ、なおそこに「使命」を見出し、未来を切り開いていく気概を求めたい。冒頭に記した職員への期待とは、政治家とは異質な、また市民とも一味違う、その固有の責務に関係している。

おわりに、これから各自治体で形成される新しい組織文化についても、職員は他人まかせにせず、自ら言葉にしてもらいたい。本稿に記した「自発的依存」や「責任ある柔軟性」以外にも、国政では色あせた「住民の生活が一番」なども有力な候補になるように思う。

<sup>12</sup> 拙稿「政権交代と霞が関文化の変容」日本行政学会編『年報行政研究 47 政権交代と官僚制』ぎょうせい、2012年所収参照。

# 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(2))

## 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

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

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

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

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 Summary of the qualification system in England and the Action of the Sector Skills Councils on the National Occupational Standards” and “the Difference of expertise between British local governments personnel and Japanese local governments personnel”.

### 記事構成

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、17号)

(2) 産業別技能委員会 (Sector Skills Councils) おわりに (以上、本号)

## 4 地方自治体関係機関による支援等

### (2) 産業別技能委員会

#### (Sector Skills Councils)

英国の地方自治体では、職員が官民の垣根を超えてキャリアパスを形成することが少なくない<sup>1</sup>。英国の地方自治体において昇進とは、より良い条件の職務に採用されること(現在所属している自治体や官公庁の職務に限らない)を意味している。その際、採用側の雇用主は一般に即戦力を求めており、採用条件として「資格」を能力評価の指針として示すことが多い。したがって職員が昇進を望む場合、自身の能力を一定程度客観的にアピールするために、国家資格をはじめ全国的に知ら

<sup>1</sup> 本誌15号、112～113頁及び同16号、80～82頁。

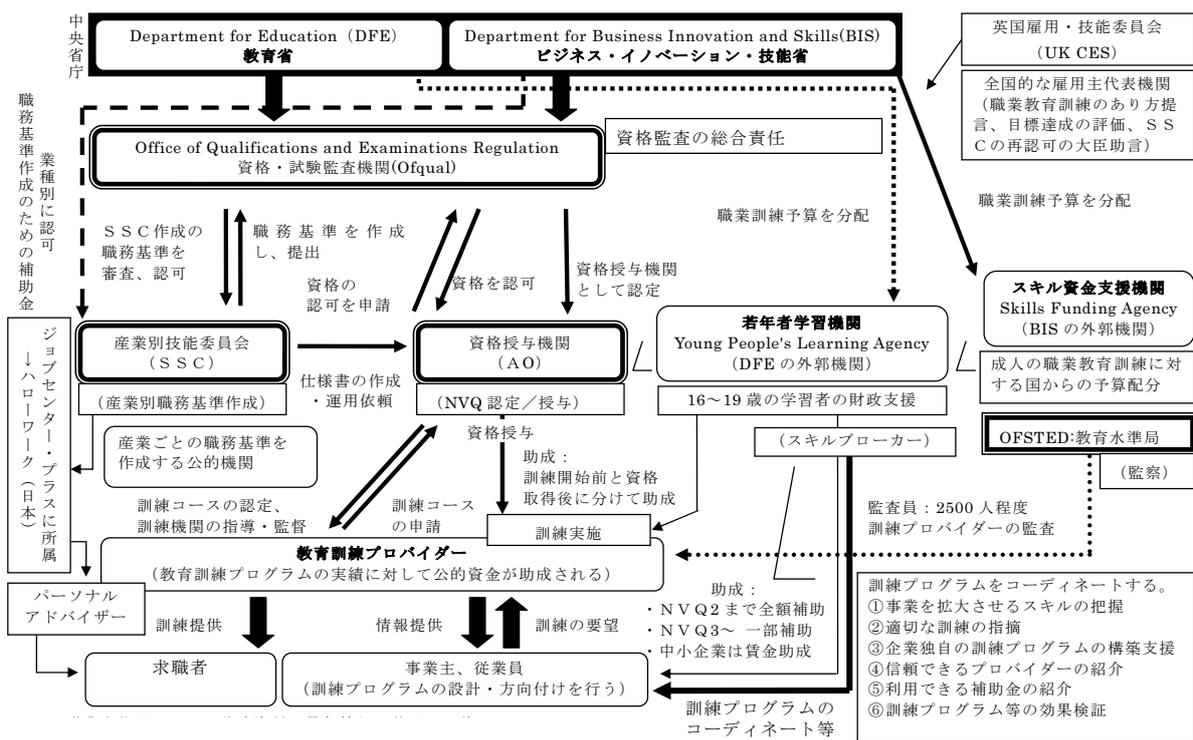
れた資格を保有することが重要な役割を果たすことになる。他方において、民間企業でも従業員のスキル開発は人材育成の一環として推奨されており、従業員に資格を取らせることが良質の企業の証のひとつであるとされる。

これらのことから分かるように英国地方自治体の人事行政を検討するにあたっては、地方自治体で実践されている取組みのみならず、英国における一般的な職業資格・訓練政策について広く知ることが有用である。本節では、英国の職業資格・訓練政策の概要及び

同制度の根幹となる全国職務基準（National Occupational Standards）の策定を行っている産業別技能委員会（Sector Skills Councils）の役割と取組みについて紹介する<sup>2</sup>。

英国の職業資格・訓練政策はビジネス・イノベーション・技能省（Department for Business Innovation and Skills：BIS）により決定される。図1のとおり、同政策は非常に多くの組織がそれぞれの責任の範囲内で活動する体制となっており、政府の政策の変化に対応して随時その体制は変化する。これら数多くある組織の中において能力評価及

図1 英国における職業資格・訓練政策の体制



資料出所：独立行政法人労働政策研究・研修機構『諸外国における能力評価制度—英・仏・独・米・中・韓・EUに関する調査—』2012年、24頁。

<sup>2</sup> 本節における英国の職業資格・訓練政策に関する一般的な記述は、独立行政法人労働政策研究・研修機構『諸外国における能力評価制度—英・仏・独・米・中・韓・EUに関する調査—』2012年、及び柳田雅明『イギリスにおける「資格制度」の研究』多賀出版、2004年を参照した。

び人材育成と特に関係の深い機関は、資格・試験監査機関（Office of Qualifications and Examinations Regulation：Ofqual）、産業別技能委員会（Sector Skills Councils：SSC）、資格授与機関（Awarding Organisations：AO）及び訓練評価センター（プロバイダーとも言われる。Training and Assessment）の4機関である。

これらの機関において、ひとつの職業資格が開発され、訓練政策へとつながる過程を簡略化して示すと次のようになる。

- ・産業別技能委員会（SSC）が、それぞれの産業分野で職務遂行に必要な知識・技能を職務基準として設定する<sup>3</sup>。
- ・この基準に基づいて資格授与機関（AO）が具体的な資格の構造と評価システムなど資格内容を構成する。その後、資格・試験監査機関（Ofqual）の審査を受ける。
- ・訓練評価センターは、資格授与機関（AO）によって構成された資格内容に対して、具体的にどのような過程でトレーニング・評価を実施するかの計画書を資格授与機関（AO）に提出し、それが認可されると商品（何らかの資格に対するトレーニングコースを開講するなど）として提供することができる。資格取得を希望する者は、訓練評価センターに登録し、トレーニングと評価を受ける。

従来、英国において職業訓練とは特定の職業に関する一般的な知識と基礎技能を習得さ

せる教育的な性格の濃い制度であった。しかしながら、近年の体制改革によって教育の管轄を離れて産業政策の一環として位置づけられることになった。これは、雇用主の需要にあったスキルを持つ労働者の育成方法を産業界自体が責任を持って開発していくべきであるという政府の方針に基づくものである。その結果、職業資格の開発は産業別技能委員会（SSC）とその管理機関である英国雇用技能委員会（UK Commission for Employment and Skills：UKCES）及び資格授与機関（AO）にほぼ全面的に責任が移行した形となっている。

ここで職業資格・訓練政策の根幹となる全国職務基準の策定を行っている産業別技能委員会の役割と取組みについて少し詳しくみてみよう。同委員会は「ビジネスパフォーマンスの向上」、「産業部門従事者（Sector's workforce）のスキル及び生産性の向上」及び「資格、徒弟制度、継続教育（Further Education：FE）などを通じた学習の供給の改善」を目的とした雇用主により運営される雇用主のための全国組織である。同委員会の主要な役割は「全国職務基準の策定及び維持」、「資格免許の実質的な価値の保障及び支援」、「労働市場の調査及び情報公開」及び「産業部門に必要なスキルの提示」を行うこととされる。同委員会は、非政府組織である英国雇用技能委員会のライセンスを受けて活動し、特定の産業分野をカバーする複数の委員会（表1）が存在するが、その代表組織

<sup>3</sup> 資格・試験監査機関では一般資格を「全国職業資格（National Vocational Qualifications：NVQ）」、「職業関連資格（Vocationally Related Qualifications：VRQ）」、「職種別資格（Occupational Qualifications：OQ）」及び「資格単位枠組み（Qualifications and Credit Framework：QCF）」の4種類に分類しているが、資格によっては産業別技能委員会が策定する全国職務基準に基づかない運用がなされているものもある。

は産業別技能連盟（Alliance of Sector Skills Councils）である。同連盟は委員会全体のサポートを行っている。

#### 《産業別技能連盟の2010年マニフェスト》

1. 雇用主をスキルシステムの中心に置く。
2. 雇用主がスキルシステムを柔軟、応答的、かつ共同で運営できるようサポートする。
3. 産業別技能委員会が雇用主のニーズに応えることができるようサポートする。
4. 労働市場の分野別分析及びその理解に基づいたスキルポリシー・戦略を保証する。
5. 雇用主のニーズに合うように形成された英国の資格戦略を保証する。
6. ニーズに合ったトレーニングや学習、すべてのスキル開発を保証する。

資料出所：Alliance of Sector Skills Councils, *Manifest 2010*, 2010を基に筆者作成。

産業別技能委員会は、適切で効果的なスキル開発実施のために、英国における職業資格・訓練政策の基礎となる全国職務基準を策定し、常に更新をし続けている。同基準は、各産業部門の技能委員会と関係分野の基準設定機関が策定するもので、「個人が特定の職務を実行するに当たって必要とする知識と

技能」を具体的に記述したものである<sup>4</sup>。同基準の対象は英国の産業労働人口の約90%、約1,700万もの職務をカバーしているが、地方自治体の職務内容のみに特化した基準は存在しない。しかし、分野によっては地方自治体の職務に関連しているものもある<sup>5</sup>。同基準は「雇用主による雇用主のための職務基準」と言われ、資格・試験監査機関（Ofqual）による資格認可の判定基準に使われる。また、資格授与機関（AO）による資格の開発、企業専用のトレーニングプログラムの開発基準、あるいはジョブ・ディスクリプションなど人事に関する様々な場面で利用されることになる。

基準を策定する際は、リサーチャーと職務に精通している者が協働して職務内容を文章化していく。ある程度文章化がなされた後、実際に職務が遂行される現場へ行き、職務遂行者と情報を共有しながら、文章を書き直すという作業を繰り返すことになる。基準が策定されるまでには非常に多くの時間と手間を要することになるという<sup>6</sup>。しかしながら、その結果として職務内容に関する専門性が産業分野ごとに蓄積され、全国的に共有されることになる<sup>7</sup>。

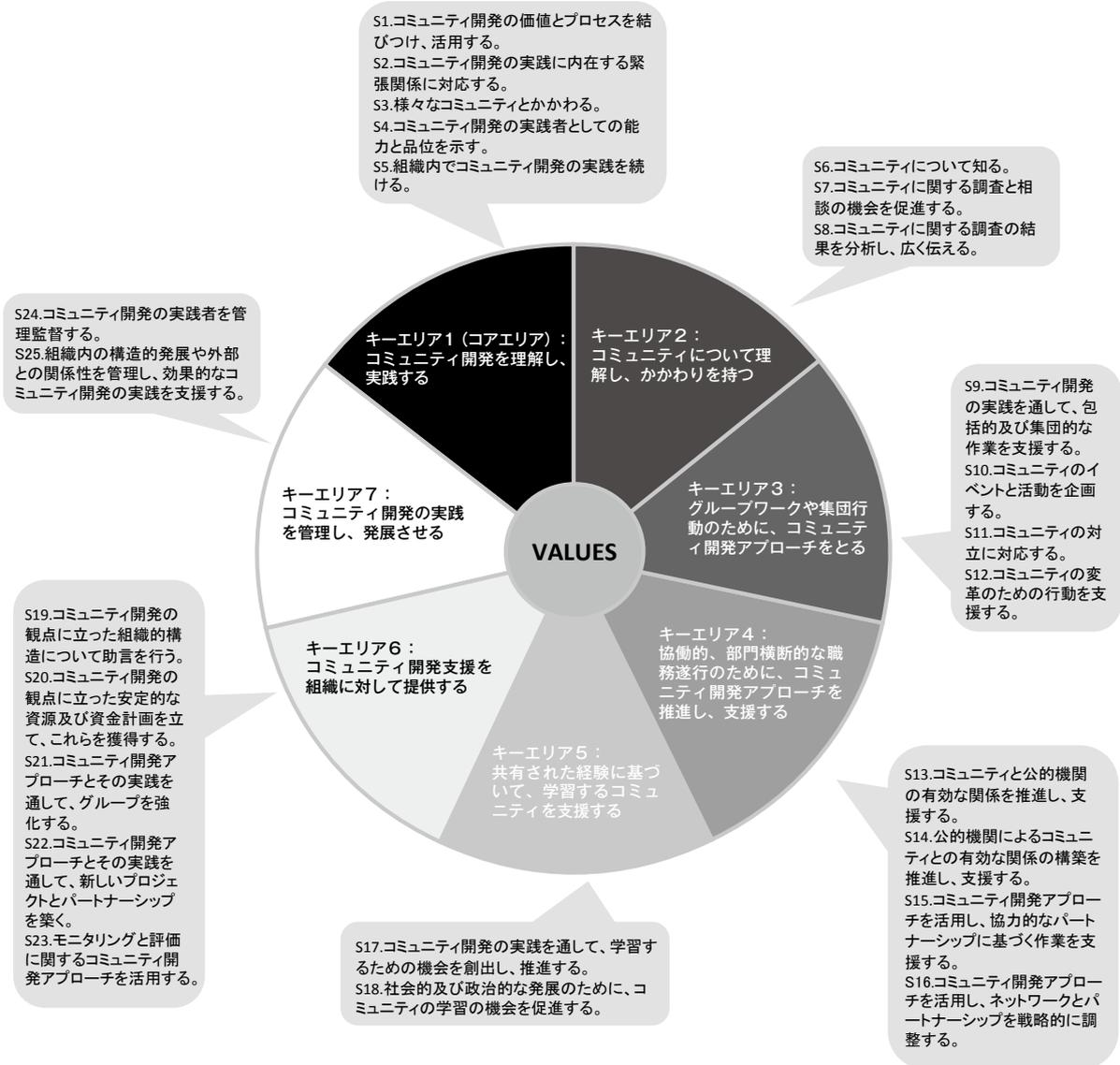
<sup>4</sup> 基準設定には現在29の機関（産業別技能委員会と関係分野の基準設定機関）が関与している。http://www.ukstandards.co.uk/contact/Pages/contactList.aspx

<sup>5</sup> 例えば、ケアワーカーの職務であればSkills for Care & Developmentの策定する基準、消防士や警察官の職務であればSKILLS for JUSTICEの策定する基準など。

<sup>6</sup> 産業別技能連盟（Alliance of Sector Skills Councils）のBob Windmill氏（Research Manager）、Katie Nurcombe氏（Policy Manager）及びJames Holyfield氏（Qualifications Policy Manager）に対するヒアリング調査（2010年11月3日、日本都市センターによる実施）による。

<sup>7</sup> 全国職務基準はウェブサイトで公開される。

図2 コミュニティ開発に関する全国職務基準の概要  
(The Community Development Standards Summary)



《 S14 の具体的内容》

Standard 14 : 公的機関によるコミュニティとの有効な関係の構築を推進し、支援する。

- 14.1 様々な人々、組織、グループと接触する公的機関の利点を明確に示す。
- 14.2 公的機関及びそのスタッフが多様なコミュニティについて理解し、コミュニティ固有のニーズをサービスの対象として受容するように促す。
- 14.3 コミュニティ・グループとコミュニ

ティ代表者の時間的・資源的な限界や制限を認識し、探究する。

- 14.4 コミュニティ代表者のために公的機関における支援の供給内容を特定する。
- 14.5 公的機関とコミュニティ・グループとの間に存在する不平等な力関係、及びそれが協力的な活動に与える影響に関する認識を高める。
- 14.6 公的機関の意思決定者がコミュニティと協力することの価値や観点、

協力するための手法を検討するとともに、不適切な考えを検証するように促す。

- 14.7 コミュニティとの効果的な協力活動について、地方・中央政府の政策・構想などが持つ潜在性を検証する。
- 14.8 対話、関与及び協力を創出するコミュニティ開発アプローチの価値を同僚や上司に伝え、それらが政策上の目的を達成するための潜在性を強調する。
- 14.9 公的機関のスタッフを対象として、コミュニティとの連携に関する知識・スキルを高めるための情報と学

習の機会を包括的かつ効果的な方法で提供する。

- 14.10 変化するコミュニティのニーズを確実に満たすため、公的機関に対してコミュニティへの参画及び定期的なレビュー実施に関する継続的な資金提供政策を行う利点を明確に示す。
- 14.11 国、地方、あるいはそれぞれの地域で合意された枠組みを基盤として、ボランティア及びコミュニティ・グループとの関係を構築・発展させる。

資料出所：Lifelong Learning UK<sup>8</sup>, *National Occupational Standards for Community Development*, 2009, P11, P63 を基に筆者作成。

表 1 産業別技能委員会一覧

NO.	組織名称	対象とする産業分野
1	asset skills	施設管理（住宅等の不動産、駐車場 等）
2	IMI	自動車販売
3	Skills for Care & Development	公的扶助
4	cogent	化学薬品、医薬品、原子力、石油、ポリマー産業
5	Improve	飲食物の製造及び関連するサプライチェーン
6	creative skillset	テレビ、映画、ラジオ、インタラクティブメディア、アニメーション、コンピュータゲーム、フォトイメージング、出版、広告、ファッション 等
7	Construction skills	建設
8	LANTRA	農業・環境産業、動物愛護
9	Skills for Health	健康・衛生
10	creative & cultural skills	工芸、文化遺産、デザイン、文学、音楽、舞台芸術、ビジュアルアート
11	People 1 <sup>st</sup>	ホスピタリティ、レジャー、旅客輸送、旅行・観光

<sup>8</sup> Lifelong Learning UK は2011年3月31日でその活動を終了し、現在は基準設定機関である LSIS に機能が承継されている。  
<http://www.ukces.org.uk/ourwork/sector-skills-councils/list>

12	SKILLS for JUSTICE	裁判、検察、警察、消防、救命
13	e-skills uk	ソフトウェア、インターネット、IT サービス、通信
14	Proskills	建築用製品・耐火物、塗料、セラミックス、家具、調度品・インテリア、ガラス関連産業、紙、印刷、木材
15	Skills for Logistics	貨物輸送、卸売業
16	Energy & utility skills	ガス、電力、廃棄物管理、水産業
17	semta	科学、工学、製造技術
18	Skillsmart retail	小売
19	Financial Skills Partnership	財務会計、金融サービス
20	Skills Active	スポーツ、フィットネス
21	Summit SKILLS	営繕

資料出所：Alliance of Sector Skills Councils ウェブサイトを基に筆者作成。

## おわりに

本稿では、英国地方自治体職員の専門性と人事行政について、様々な観点から検討してきた。

そこではまず、両国の地方自治体職員のキャリアパスに関する意識やその流動性、インセンティブの違いが明らかになった。

英国においては、公務でも民間でも、異動（昇進の意味を含める）のきっかけは職員の側からというのが一般的である。労働市場が比較的オープンなので、官民の垣根を超えて転職し、給与のアップもそれに付随してることが多い。日本のような年功序列的給与カーブとなっていないため、本人からのアクションがない限り、原則として職員は同一職場で同一の仕事を（ほぼ同一の給与で）ずっと続けるということになる。給与上昇のためには、空席のポストへの応募を繰り返さなけ

ればならない。それぞれのポストの給与グレードは、職務評価制度<sup>9</sup>に基づきランク付けされている。職員は、より給与グレードの高いポストに就くために、自身が選択した専門分野の中で必要な技能、資格、経験を身に付け、自身をアピールしていくことになる。異動の決定は個人主導型であるといえる。

これに対して日本の地方自治体においては、大学や高校の新卒者を採用し、定年まで雇用するという慣行が長く続いている<sup>10</sup>。採用された後は、所属する自治体の人事担当課の権限による定期的な人事異動を中心に組織内での人の動きがある。そして多くの自治体においては、今日に至るまでジェネラリスト養成型の人事異動を行ってきた。典型的には、一定期間ごとにジョブローテーションを行って、組織や個々の職員に刺激を与え、徐々に上位の階層へと昇進させていき、最終的には

<sup>9</sup> 本誌15号、113～120頁。

<sup>10</sup> 最近では、中途採用・経験者採用の取組みが広がっているものの、彼らも大部分の場合、定年まで勤務することを前提として地方自治体の採用試験を受け、就職する。

部課長といった幹部職員を育成していこうとするものである。異動の決定は組織主導型であるといえる。

英国の場合、職員個人が自らのキャリアを選択し、「自学」に取り組むことになるが、日本の場合はそうではない。組織の側がしっかりと「自学」を意識した人事戦略を立てなければ、人は育ちにくいといえるだろう。

なお、日本の地方自治体においても、最近では従来のジェネラリスト養成型の人事異動から、職員の専門性を見出し育成するタイプの人事異動へとシフトしつつある自治体が見られるようになってきている<sup>11</sup>。職務内容の専門性が高度になるとともに、職員の側にも、専門職志向が強くなっている<sup>12</sup>ことに応えようとするものである。その際、行政サービスに必要な専門性の確保・向上のために、専門職種の処遇のあり方については十分に留意されるべきだろう<sup>13</sup>。

一方で、ジェネラリストの役割が従来に比べて相対的に低くなったというわけではない。スペシャリスト中心の英国の地方自治体にあっても、彼らを包括的にマネジメントするジェネラリストの役割の重要性は強く認識されていたところである<sup>14</sup>。

近年では公共の分野について、公だけでなく、市民、NPO、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動きがある。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、それによって最大の公益を生み出そうとする。その際、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い、社会的課題に対して、様々な場面で多様な主体がその解決に向けて取り組もうというものである（公私融合論<sup>15</sup>）。

この動きの中では、従来の行政職員に求められた能力・専門性に加えて、住民や民間企業などと一緒になって、地域や社会の活力を生み出し、様々な課題を解決するための「コーディネート、プロデュース力」が強く求められるようになってきているといえる。今や行政職員に求められる能力・専門性そのものが大きく変化しつつあるのである。各地方自治体は、このような動きを意識しながら、職員個人の志向・適性に応じた柔軟な人材育成システムを構築する必要があるだろう。

次に本稿では、英国の地方自治体改善・開発機構（Local Government Improvement and Development）及び産業別技能委員会において、（日本の地方自治体では必ずしも十分に なされていない）専門性の組織的な蓄積や共

<sup>11</sup> 例えば、神奈川県のカリヤ選択型人事制度。稲継裕昭「自治体『人事戦略』最前線 神奈川県①～⑤」『月刊ガバナンス』2011年4月号～8月号。

<sup>12</sup> 例えば、豊島区が人材育成基本方針を策定する際に2010年に職員に対して実施したキャリア形成に関するアンケート調査の結果では、「いくつもの職場を経験し、幅広い知識やスキルを身につけたい」が20.0%であったのに対し、「自分の専門性や特殊性を生かして、エキスパートとして活躍したい」は36.6%と専門職志向の意識の方が高かった。

<sup>13</sup> 平野隆「第4章 都市自治体における専門性向上のために—人事管理と経営における努力の方向—」『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—』日本都市センター、2011年。

<sup>14</sup> サウスエンド・オン・シー市（Southend-on-sea Borough Council）の Joanna Ruffle 氏（Head of HR & Communications）、Tim MacGregor 氏（Corporate Strategy & Performance Advisor）及び Neil Keeler 氏（Organisation Development Advisor）へのヒアリング調査（2010年11月4日、日本都市センターによる実施）による。同市においては、ジェネラリスト人材の不足を人事行政上の課題と認識していた。

<sup>15</sup> 稲継裕昭・山田賢一『行政ビジネス』東洋経済新報社、2011年。

有に向けた取組みが行われていることを明らかにした。

これまで日本において、地方自治体の職務に求められる専門性を組織的に蓄積・共有する仕組みが検討・実践されることはあまり多くなかった。一方で、職務に関する知識・ノウハウや研修で得た知識が属人的なものにとどまり、職場（組織）に蓄積・共有されていないことが課題として挙げられることは少なくなかった<sup>16</sup>。

平成の大合併後の地方自治体の規模の拡大や行政ニーズの複雑・高度化に伴い、職員の専門性の向上がより求められるようになっていくとともに、現在では、どの地方自治体においても定数削減や事務の合理化などによって事務の外部化がますます進んでいる。例えば、ある事務を外部委託した際、本来であれば受託者を適切に管理・監督することのできる専門性を有した地方自治体職員の存在が求められるところである。しかしながら、受託した民間会社の職員の専門性が、自治体職員の専門性を大きく上回り、委託者である自治体職員が受託者をコントロールできないような状態が既に一部の事務では散見されている。事務が外部化され一定の期間が経過すれば、人事異動や職員の退職によって、当該事務をまったく経験したことの無い職員のみで受託者の遂行する事務の管理・監督を行うという事態も起こり得るのである。

今後は、専門人材を含めた職員の確保・能

力育成を行うとともに、それらの「人」が有する専門性を「組織」にも着実に蓄積される仕組みを検討する必要があるだろう。

地方自治体の職務は、自治体の規模や政策分野にもよるものの、コアな部分においては共通する分野も多くある。そこで、それら共通のものについて、産業別技能委員会による全国職務基準の策定を参考として職務内容を記述したものを自治体間で共同開発し、当該情報を蓄積・共有するとともに、地方自治体改善・開発機構によるディスカッション・フォーラムやコミュニティ・プラクティスの取組み<sup>17</sup>を参考として、さらに実践的な情報をリアルタイムで全国的に共有する仕組みが検討されてもよいだろう。その際、自治体間の広域連携や日本都市センターなどの全国的なシンクタンク機関が一定の役割を果たすことが期待されるところである。

どの地方自治体も資金的・人力的な資源に制約を抱えるなか、今日的な行政ニーズに対して、それぞれの実情に合わせた対応を迫られている。自治体職員の職務遂行に関する専門性を柔軟かつ全国的に補完し合う仕組みが検討されてもよい。

<sup>16</sup> 例えば、日本都市センターが2007年に全国の都市自治体に対して実施したアンケート調査（市役所事務機構調査）では、研修にあたっての課題として「研修で得た知識が属人的なものにとどまり、職場で共有されていない」が最も回答率が高かった（64.4%）。稲継裕昭「都市自治体と人事行政」村松岐夫・稲継裕昭・日本都市センター編『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規、2009年。

<sup>17</sup> 本誌前号、52～53頁。

# 英国における地方分権の進展

## —地域主権法の制定—

### Progress of decentralization in the UK –Localism Act–

総務省自治財政局公営企業課理事官（前在英国大使館一等書記官）

大塚 大輔

Daisuke Otsuka, Deputy Director, Local Public Enterprise Division

The Localism Act was enacted by the current coalition government in the UK which was formed in 2010. It is the Act to embody a series of decentralization policies under the government's flagship policy, Big Society, which aims to shift the power from central government to local governments and communities. One of the important measures included in the Act is "general power of competence" to be given to local governments. It means that local governments can do anything that individuals could do unless specifically prohibited by law. This must be an epoch-making change in the local government system of the UK.

#### はじめに

英国においては、2010年総選挙により13年ぶりの政権交代が実現し、保守党及び自民党により構成される連立政権が誕生したが、地方分権に関していえば、前政権・現政権を問わず、政府が推し進める重要課題の一つである点に変わりはない。ロンドンへの一極集中は、日本を含む主要先進国における首都一極集中の度合いよりも著しく、ロンドンやその周縁部以外の地域の発展のためには、大胆な地方分権が欠かせないとの認識は中央政界の中でも共通のものとなっている。前労働党政権が、スコットランドやウェールズへの権限移譲や直接公選首長制の導入などを通じて

地域の活性化に努力を注いだことから窺われるとおり、英国では、過去10年から15年の間に、地方分権をめぐる大きな議論が展開されてきた。

しかし、前労働党政権の地方向け政策には、賛否両論があったことも確かである。例えば、使途の制約がない地方交付金、すなわち我が国の地方交付税に相当するものの大部分を、教育政策を重視するブレア政権が教育目的補助金として特定補助金化したり<sup>1</sup>、国が地域の政策目標を設定し、地方の行政サービスをモニタリングする業績評価の仕組みを導入する<sup>2</sup>など、国が地方への関与を強めた面があり、こうした面に対して、地方から反発の声、

<sup>1</sup> 2006年度に、一般補助金から切り離す形で教育目的補助金が創設されたことより、地方自治体の一般財源である地方交付金（revenue support grant）の額は激減した（2005年度：266億ポンド、2006年度：34億ポンド）。地方自治体経常収入の財源構成比は、2009年度時点で、地方交付金4.4%に対し、特定補助金42.8%（財団法人自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）」52頁参照。統計はいずれもイングランドのみのもの）。

<sup>2</sup> 2001年、前労働党政権が、地方自治体による行政サービスの改善と地域住民生活の質の向上を目的に、地方自治体を「優秀」から「劣悪」の5段階に評価する包括的業績評価制度（Comprehensive Performance Assessment: CPA）を導入した。さらに、2009年には、CPAの後継制度として、地方自治体のみならず、消防、警察、保健当局等地域すべての公共機関を対象とした包括的地域評価制度（Comprehensive Area Assessment: CAA）が導入された。現政権は、CAA事務に費やされる多大なコスト等を理由に同制度の廃止を行った。

懐疑的な声が聞かれる傾向があった。

地方分権といっても、伝統的に「大きな政府」指向が強い労働党の場合は、国の関与を通じて地域の発展を目指すというシナリオを描く習性があったということであろう。これに対して、現在の与党第一党保守党は伝統的に「小さな政府」指向が強く、野党時代から、労働党の地方分権「手法」を中央集権的であると批判し、国の関与の縮減・地方の自由度の拡大を内容とする「地域主権 (Localism)」という概念を打ち出していた。また、与党第二党の自民党は、政策面で労働党と共通する部分が多い左派政党であるが、前身の自由党以来掲げる自由経済主義の立場から、国家の統制・管理に対しての地方の自由を尊重する。両党の間では、必ずしも政策の方向性が一致する分野ばかりではないが、地方分権に関していえば、両党のイデオロギーには親和性があり、政権発足から約半年後には、関係施策を盛り込んだ地域主権法案 (Localism Bill) が議会に提出された。

本稿では、既に成立・施行された地域主権法 (Localism Act 2011) の概要を説明するとともに、英国地方自治へのインプリケーションについて、筆者なりの考察を試みてみたい。文中、意見にわたる部分は、筆者の私見である。

## 1 地域主権法の概要

### (1) 法律の背景と特徴

地域主権法は、2010年12月に提出されて以来、約1年の審議期間を経て、2011年11月15日に成立した。施行時期は、項目ごとに異なっているが、大半の部分は2012年4

月施行となっている。英国の地方自治制度に関して、これまでも断続的に改正は行われているが、今回の地域主権法制定は、現行の地方自治制度の基礎が築かれた1972年地方自治法 (Local Government Act 1972) 以降では、最大の改正であると言われている。

実は、今回の地方分権改革は、単に地方行政のあり方改革と言うにとどまらず、その背景には、キャメロン党首 (現首相) が野党時代から内政面全般にわたる国家のあり方改革の方向として掲げてきた、より包括的で上位の政策理念たる「大きな社会 (Big Society)」なるものがある。「大きな社会」に定義を与えるとすれば、「中央に集中する権限を地方自治体や地域社会に移譲し、地域住民やボランティア団体が主体的に地域運営に参画できるような社会」といったところであろう。政治学や経済学の世界では、従来から、「大きな政府」、「小さな政府」といった用語が一般的に使用されているが、キャメロン首相は、これらいずれとも異なり、地域社会や地域住民のエネルギーを最大限活用して、国家運営、地域運営を行うべきというビジョンを提示していた。したがって、このビジョンの中には、地方分権のみならず、例えば、地域住民が地方自治体に代わって学校運営を行うフリー・スクール制度の導入等、公共サービスの民間開放を基本とした規制改革なども含まれてくる。

したがって、地域主権法は、総じていえば地方への権限移譲を実現させるための法律であると述べることができるが、地域住民の行政参画の拡大との関係で、地域社会・地域住民への権限の移譲が、地方自治体への権限の

移譲と明確に区別され、重視されている点も意識されるべきであろう。関連する閣僚等のスピーチや政府の公表資料などに目を通せば、国から地方への権限移譲だけでなく、「公」の地方自治体から「民」の地域住民への権限移譲も、現政権が視野に入れていることが示されている<sup>3</sup>。英国における地方分権をめぐる議論においては、「大きな政府」に懐疑的である現与党保守党の力点は、地方自治体の権限強化よりも、福祉国家の発展とともに公的部門が吸収してきた権限を、地域住民や彼らが構成するボランティアな地域団体に「戻す」というところに置かれている印象がある。

## (2) 法律の概要

(1) で述べたとおり、地域主権法で盛り込まれた施策は、地方自治体の権限に関するものと地域社会の権限に関するものとに大別することができる。日本的に言えば、前者が「団体自治」に関する事項、後者が「住民自治」に関する事項と見ることができる。各施策がいずれに該当するかは必ずしも明確とは言えないが、英政府自身もこれらの概念を区別して説明する傾向がある。以下、本法律で盛り込まれた制度改正のうち代表的なものを紹介するが、(ア) 及び (イ) が前者、(ウ) 及び (エ) が後者に該当すると考えられる。(オ) については、両方の要素が含まれていると考えられる。

### (ア) 包括的権限の付与

英国の地方自治体は、議会が制定する法律により個別に授権された事務のみを処理することができることとされてきた（「権限踰越 (ultra vires) の法理」）。これは、英国では、地方自治体は、自然人と異なり、議会が制定する法により初めて創設された存在であることが根拠とされている。

権限踰越の法理に風穴を開けるものとして、「2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)」により、経済、社会福祉及び環境の三分野の政策については、一定の制約の下で事務処理を行うことができることとされた (well-being power) が、判例等において、この well-being power が狭く解釈される傾向があり、地方自治体の政策が違法と判断されるなどの問題が生じていた。現行制度は、自治体が何か新たな取組みに着手しようとする際に、行動を躊躇させる大きな要因となっているとの判断から、地域主権法では、地方自治体は法令で禁止されていないいかなる行為も行うことができることとする包括的権限 (general power of competence) を付与することとした。地方自治体の法律的位置付けをまさに 180 度転換させる画期的な改革である。

なお、地域主権法の施行前後に地方自治体による実施の妥当性が議論になった事例として、地方自治体の会合の場におけるキリスト教に則った祈祷の実施がある。これが争われた裁判で、地方自治体による祈祷の実施は、

<sup>3</sup> 例えば、英地域社会・自治省ウェブサイト掲載資料「Decentralization and the Localism Bill: an essential guide」3頁には、地方自治体には二つの重要な役割があり、一つは地方分権による権限の受け皿であるが、もう一つは、「地域社会や個人に権限を移譲していくこと」であると記載されている。

権限超越の法理に照らし、地方自治法違反であるとの判決が下されたことから、英政府は、この件に対する政府のスタンスを明らかにする中で、包括的権限が付与された後は、地方自治体は自由に祈祷を実施することができるようになるとの見解を表明している<sup>4</sup>。

### (イ) ビジネス・レイトの改革

今日、地域経済の振興において、地方自治体がより積極的な役割を果たすことが期待されている中で、政府は、財政面における地方の自由度の拡大を経済浮揚のための手段としても位置付けている。

こうした観点から、改革のターゲットとされたのは、非居住用資産課税であるビジネス・レイト<sup>5</sup>である。ビジネス・レイトは、従来は地方税であったが、現在は国税として徴収され、地方に全額譲与されている。現在も慈善団体や小規模企業が有する資産に対しては自治体の判断で軽減措置を講ずることができる制度となっているが、地域主権法ではこの要件を緩和し、地域振興への寄与、例えば、地域に雇用をもたらす企業誘致等を目的として、より幅広に軽減措置を講ずることができるとされた。

また、地域主権法に盛り込まれたビジネス・レイトの軽減措置の拡大とともに、同法

成立に続き、昨年12月に議会に提出された「地方自治体財政法案 (Local Government Finance Bill)」は、地域経済の成長促進を目的の一つとして掲げており、ビジネス・レイト収益の一定割合を自治体自らの歳入とすることができること、将来的なビジネス・レイトの増収額を担保としてインフラ整備等のための借入れをすることができること (増加税収財源措置 (Tax Increment Finance, TIF)) 等を盛り込んでいる。本稿では同法の詳細には立ち入らないが、既に現政権が行った特定補助金の一般財源化等の予算措置と合わせて、自治体財政の自由度の拡大を推し進める地方財政改革は、今後も着々と進行していくものと考えられる。

### (ウ) 公共サービス提供申出の権利

公共サービスの質の改善・向上のため、地方自治体本体だけでなく、社会的企業家や地域団体等がサービスの提供を担う余地があることが広く指摘されている。しかし、地域団体等が優れたアイデアを持っていたとしても、その団体の実行力や信用力が十分でないことを理由に、地方自治体からサービスの供給主体として適切に認められないケースが多い実態を踏まえ、地域主権法は、非営利の地域団体やパリッシュ (parish)<sup>6</sup>、地方自治体

<sup>4</sup> 本年2月10日、高等裁判所が、バイドフォード市が長年の慣行としてきた会合の場における祈祷の実施を、権限超越の法理により違法であるとする判決を出したことを契機として、英政府は、同20日、地方自治体宛て通知を发出し、包括的権限の付与を前倒して実施するとともに、同権限に基づき、祈祷を実施するかどうかは自治体の判断に委ねられる旨を表明している (地域社会・自治省ウェブサイト掲載「general power of competence and freedom to pray」)。

<sup>5</sup> ビジネス・レイトは、居住用資産課税であるカウンシル・タックスと同様、資産の占有者を納税者とする税である。税率は、全国すべての非居住用資産に対して一律である。地方税であるカウンシル・タックスが直接、課税自治体の収入となるのに対して、ビジネス・レイトは一旦国庫に納められた後、その全額が地方交付金とともに地方自治体に配分される。1990年に国税化されて以降、再地方税化の議論が継続的に行われている。

<sup>6</sup> パリッシュ (parish) は、教会によるキリスト教布教のために設けられた教区に起源を持つ、地域共同体的な性格を有する法律上の準自治体である。その機能は、遊歩道整備、街路照明維持管理、墓地・火葬場管理等の生活に身近な行政サービスの提供等である。

の職員がサービスの運営を地方自治体に代わって担うことを申し出る権利（community right to challenge）を創設した。

申出がなされた場合、地方自治体はこれに回答しなければならず、申出を受理する場合には、当該団体等を対象とした入札手続きを講ずる必要がある。

### （工）地域資産を取得する権利

コミュニティ・センター、図書館等の公共施設を地域のシンボルと位置付け、住民活動の中核的拠点として利用している地域社会にとって、それらの施設の閉鎖や民間譲渡は深刻な問題になり得るであろう。これまで、自治体財政の悪化等を理由として公共施設の閉鎖や民間譲渡が検討されている場合に、地域団体等が施設を引き取って運営する例はあるにはあるが、一般的には、営利企業のように短期間で取得資金を集め、引取りのための組織的体制を整えることは難しく、地域団体等が直面する困難は大きい。

地域主権法は、まず、地域的に重要な価値を有する資産の一覧表作成を地方自治体に義務付け、その上で、一覧表に掲載された資産が売却、又は所有権の移転が行われる場合には、地域団体等に入札の機会が与えられるまで、売却等を行えないこととした（community right to buy）。ただし、本制度は、資産の所有者に対して、資産の売却先や売却価格に関する制限を加えるものではなく、あくまで非営利の地域団体等に対し、営利企業と対等な競争の機会を与えることを目的とするもので

ある。

### （オ）直接公選首長制の普及

英国の地方行政体制は、従来から、議会の各委員会が執行機関となる議会統治型が基本であり、直接公選首長制（いわゆる大統領制）は、2000年地方自治法による制度改正において、地方自治体の判断により任意に採用できる仕組みができたことによって初めて導入された。地域主権法制定時点では、直接公選首長制の採用自治体数は、同法とは別の法律（1999年大ロンドン都法（Greater London Authority Act1999））により直接公選首長の設置が義務付けられている大ロンドン都を含め、わずか14に留まっており、あまり普及が進んでいなかった。

こうした中、現政権は、直接公選の首長は都市の「顔」として容易に認知されうること、民主的な説明責任を伴う強力なリーダーシップを発揮することができること、住民が政策決定に責任を有する者を判別しやすいこと等から、地域力向上の起爆剤として直接公選首長制の一層の普及を打ち出した。

地域主権法では直接公選首長制の採用が各自治体の選択制である仕組み自体は変更されていないが、中央政府が、直接公選首長制の採用が適当と認められる自治体に対して、直接公選首長制の採用の賛否を問う住民投票の実施を要請する仕組みが整備され、結果として、去る5月、統一地方選挙と同日、イングランド内の10の大都市において、住民投票が実施された<sup>7</sup>。

<sup>7</sup> 元々の英政府方針は、ロンドンを除き最も人口の大きい12都市で住民投票を行うというものであったが、12都市のうちレスター及びリバプールは、法律施行前に議会の自主的な議決により直接公選首長制の採用を決定したため、残りの10都市で地域主権法に基づく住民投票が実施されることになった。10都市とは、バーミンガム、ブラッドフォード、ブリストル、コベントリー、リーズ、マンチェスター、ニューキャッスル、ノッティンガム、シェフィールド、ウエイクフィールド。

しかしながら、行われた住民投票では、10都市中9都市で反対が上回り、直接公選首長制採用が決定したのはイングランド南西部の中核都市ブリストル1都市だけであった。関係者の間からは、英国では議会統治型のシステムが十分に根付いていることとともに、今回の住民投票が中央政府主導であったことにより、住民の関心がさほど高まらなかったこと等が指摘されている。今回の結果は、制度の拡大をめざす政府にとっては残念な結果であったが、今後、地域経営の自由度の拡大という制度的環境の変化とともに、国際的な都市間競争が激化しつつある社会経済環境も踏まれば、直接公選首長制拡大の流れに「待った」がかかったと受け止めることは適当ではないと考えられる。

## 2 地域主権法制定のインプリケーション

地域主権法は、包括的権限の付与をはじめ、英国地方自治の常識からすれば、かなりの抜本的な制度変更が含まれている。本年4月に本格施行されたばかりであり、制度が定着するまでは簡単に評価を下すことはできないが、地方自治体の現場や地方自治関係の有識者から本法に対する見解を聴取する中で、一定のインプリケーションを導き出すことは可能である。もちろん、地方自治体への包括的権限の付与や住民の行政参画の促進によって、地域が採れる選択肢の幅が飛躍的に拡大することで、地域が創意工夫を活かしながら、自主的・主体的に地域経営に取り組むため、地域の発展の可能性を高めるという点は間違

いない。この点は、まさに政府が意図する地方分権の効果であるが、他方で、国民にとってはあまりありがたくない副産物生まれる可能性も否定できない。

第一に、英国の地方自治制度は、国と地方、また、上層自治体と下層自治体の役割分担が明瞭である点が大きな特徴であるが、包括的権限の付与等により地方自治体の権限が拡充する結果として、国、上層自治体及び下層自治体の間の境界が曖昧になる可能性がある。3年前に筆者が地域社会・自治省を訪ね、英国がかねてより二重行政の排除を目的として取り組んでいるユニタリー化（地方自治体の一層制化）についてヒアリングをした際、英国行政システムの問題は、住民にとって、行政サービスの主体が上層自治体なのか下層自治体なのか明確でなく、その結果、サービスの受益と負担の関係が希薄化していることであるといった趣旨の話聞くことができた。もし、それぞれの階層の役割の境界が取り除かれ、相互乗り入れが可能になる場合には、余計なコストの発生を招く二重行政、三重行政を助長する方向に作用しないか懸念される。

第二に、自治体間の格差が拡大することが予想される。現在の英政権が抱える最大の課題は、主要先進国中で最悪の水準にあると言われる財政赤字の解消である。2010年10月、政府は、現在の議会期における財政再建方針を定めた「歳出見直し」を発表し、その中で、自治体向け補助金を4年間で28%削減するとの内容を盛り込んだ<sup>8</sup>。削減対象となる補

<sup>8</sup> 「歳出見直し (spending review)」では、対象期間である2011年度から2014年度までの4年間で、各省庁予算を平均19%減少させる歳出削減策が盛り込まれた。この中で地方向け補助金は28%削減されることとされ、最も削減幅が大きい分野の一つとなった。なお、イングランド地方自治体の歳入に占める補助金の割合は、2008年度で62%（財団法人自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）」50頁参照）。

助金には、我が国の地方交付税に相当する一般補助金も含まれており、これだけの削減は、明らかに地域の公共サービス低下に直結する水準である。政府は、自治体財政が厳しい時代を迎えることを認めた上、自治体間の事業共同化等の「創意工夫」により、困難を乗り越えることを期待しているが、自治体は、何らかの知恵を出さなければ、従来の行政水準を維持することができないという過酷な競争のスタートラインに立たされたのである。今後、自治体の行財政運営能力が試され、能力の有無により自治体間の格差が歴然と見えてくるであろう。自治体間の競争がすべて否定されるわけではないと思うが、イングランド北部等、そもそも経済力が弱く、自治体の国への財政依存度が高い地域が、相対的に不利な条件下に置かれることをどう考えるか、見方は分かれるところである。

### おわりに（付言）

おわりに、地域主権法の制定時期の前後、筆者が英国の地方自治について見て、聞いて、感じたことを踏まえ、蛇足ながら、翻って日本の地方自治の現状について付言したい。

地方自治を所管する英国地域社会・自治省が公表している地域主権法の解説書の中には、我が国が、米国、スウェーデン等と並び、地方分権の進展度合いにおいて英国の先を行っており、英国はこれらの国に追い付く必要がある（need to catch up）との記載がある<sup>9</sup>。また、筆者が英国滞在中、英国地方自治体職員等を日本に招くことを目的として、

（財）自治体国際化協会ロンドン事務所が毎年主催しているジャパン・スタディ・ツアーの参加者から話を聞く機会があったが、参加者に共通した我が国自治体の印象は、権限・仕事の幅が広く、自治体職員は政策立案のプロフェッショナルとして日々活躍している、というものであった。

「地方自治の母国」と呼ばれる英国が日本の地方自治体やその職員に羨望の目を向けているということに対しては、普段英国事情に触れることのない読者には意外に映るかもしれない。もちろん、英国には、コミュニティ単位のチャリティ活動が活発であるなど、古き良き住民自治の文化が根付いており、地方自治をめぐり、一概に日英の優劣比較ができるわけではないが、国際化が進展し、地方自治体の日常業務の中においても、海外との交流が一般化した今、地方自治の分野において、日本が誇れる部分が少なくないことを我々地方自治関係者は自覚すべきであろう。

地域主権法制定により、英国の地方自治のレベルは、少なくとも、地方自治体自身が望み、努力すれば、より高いレベルに到達することができる制度的環境が整った。都市間競争・地域間競争は、もはや国内のみならず、国際社会を舞台として行われている時代である。我々の知らないところで、日本に追いつけ、追い越せと努力する英国の地方自治体が、日本にとって強力なライバルとならないかという視点も併せ持ち、英国における地域主権改革の動向を注意深く見守る必要があると考える。

<sup>9</sup> 「Decentralization and the Localism Bill: an essential guide」4頁、英国が中央集権的であることを説明する項において、「米国、スウェーデン、日本等の多くの国では、英国よりも、市民が公的支出の大部分を、地方のレベルで決定できるようになっている。我々は追い付く必要がある。」との記述がある。

#### 参考文献

- ・(財)自治体国際化協会「英国の地方自治(概要版)2010年改訂版」
- ・(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」(2011年11月)  
<http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/2011/index.html> (2012年2月アクセス)
- ・英国地域社会・地方自治省ホームページ  
「A plain English guide to the Localism Act, Decentralization and the Localism Bill : an essential guide 等」  
<http://www.communities.gov.uk/corporate/> (2012年2月アクセス)
- ・出典所名「地域主権法条文注釈」(Explanatory Note)  
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/notes/contents> (2012年2月アクセス)

# 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公益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、公益財団法人日本都市センター理事長（高松市長）大西秀人、公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所理事長 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

2012年3月9日、第3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3次）が第180回通常国会に提出され、現在衆議院で審議されているところである<sup>1</sup>。

#### （2）第30次地方制度調査会

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。以来、2月7日の第6回専門小委員会から8月3日の第18回専門小委員会まで、大

都市制度のあり方を中心に、集中的な審議が行われているところである。

#### （3）大都市制度について

大都市制度については、首長や各政党からも、様々な問題提起や議論がなされてきた。その結果として、東京都以外の道府県も、政令市単独又は政令市と隣接する市町村域等と合わせて総人口200万人以上であれば、特別区を設置し、当該区域内において、道府県と当該区域内での権限と財源の再配分を認める内容の法案が、民主党、自民党、国民の生活が第一・きづな、公明党、みんなの党、国民新党、改革無所属の会の7党派共同提出により、議員立法として第180回通常国会に提出され、2012年8月29日、成立したところである。

#### （4）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」等で、地方側の主張を踏まえ、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、地方側も一定の評価をしたことから、これを受け、2012年2月17日に、「社会保障・税一体改革大綱」が閣議決定された。その後、与野党において、

<sup>1</sup> 2012年8月29日現在。

社会保障部分については、今後設置される「社会保障制度改革国民会議」で議論することで合意がなされ、2012年8月10日、関連法案が成立したところである。

### 3 最近の調査研究から

#### (1) 都市分権政策センター会議

都市分権政策センターでは、2012年7月11日、第13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都市分権政策センターで行っている個別事業等について説明を行った。

続いて、神野直彦東京大学名誉教授から「社会保障・税一体改革への覚書」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<sup>2</sup>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。

2012年度には前年度に引き続き、現在当センターのホームページで公表している<sup>3</sup>、これまでの調査研究を通じて作成した国際比較に関する横断的比較表等の資料について、時点更新の作業を行っているところである。

また、地方分権改革をめぐる議論をより豊かなものとするため、2011年度からイギリスの地方行財政制度について、文献調査・現地調査を実施している。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、参考になる場所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、2011年度から継続的に文献調査、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るところである。その一環として、2011年度に引き続いて2012年度も、イギリスにおける現地調査（ヒアリング調査）を行い、更に知見を深めていくこととしている。

その他の同事業の活動としては、英国の自治体職員の採用・処遇・能力開発等を押えるため、“Human resource management in the public sector”（ピーター・スマート、稲沢克祐著）を翻訳し、ブックレットとして刊行した。また、英国における Chief Executives の兼務の実態等を現地の研究者の協力を得て調査し、日本における機関の共同設置の事例研究等とともに、1冊のブックレットにまとめて紹介した。

（主任研究員 中西 規之）

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

<sup>3</sup> <http://www.toshi.or.jp/bunken/kokusai/>

# 国家公務員制度改革の動向と論点

## —適格性審査と自律的労使関係制度を中心に—

Trends in the National Civil Service System Reform: in issues of a method of qualification review and labor relations for national personnel

東海大学政治経済学部准教授 出雲 明子

Akiko Izumo, Associate Professor, School of Political Science and Economics, Tokai University

The national civil service reform is to be at the stage of implement after long time discussion, but the situation surrounding the civil service has been changing rapidly. This paper identifies two issues on the reform under further dispute. One is the institutional question of how the qualification review of higher civil service will be arranged to promote policy advice function based on an ability of policy specialists, avoiding acting like 'political' advisers. It means to rebuild the concept of merit system. The other is the institutional development of labor relations, but there are some problems concerning diversity of negotiation parties both government authorities and unions' sides.

### はじめに

本年6月1日に通常国会において審議入りした国家公務員制度改革関連4法案は、これまでの10年以上にわたる公務員制度改革の議論を集約し、一定の結論を示したものである。同法案は、国家公務員制度改革基本法を具体化しており、今国会での成立、不成立にかかわらず今後もこの法案の方向性に沿って制度と運用の改革がなされるのではないかとと思われる。ただし、基本法で定められた事項のうち、既に本年度から採用試験改革が行われており、それが国家公務員を志望する人材や採用後のキャリア・パスにどのような影響を与えるのかを検証し、制度改革に取り入れる必要も将来的には生じ得る。

しかし、関連4法案における論点にはいまなお対立する点も少なくなく、さらに政治状況の変化から従前以上に政権交代を前提とし

た公務員制度のあり方が強く問われるようになってきている。以下では、国家公務員制度改革の論点のうち、幹部公務員の一元管理と適格性審査、自律的労使関係制度の2つについて論じていくこととしたい。

### 1 幹部公務員の一元管理と適格性審査

法案の改革事項のうち最も大きな論点の一つに、幹部公務員人事の一元化及び弾力化、その基礎となる適格性審査がある。これは、幹部公務員にどのような役割や能力を求めめるのか、内閣の意思をどの程度反映した人事とされるべきかをめぐる問題であり、中央省庁のトップ・マネジメント改革として位置づけられる。国家公務員法（国公法）改正案は、今後も幹部公務員を一般職としているため、人事への関与は「政治的」なものではなく、あくまで資格任用制を原則としつつ内閣の重

要政策を強力に推進することのできる公務員制度改革を目的としており、その意味では資格任用制を日本の公務員制度の現状において再構築しようとするものである。しかし、一元化や適格性審査での政治家による関与の程度によっては、政治的な任用との間で緊張が生じる可能性がある。内閣の人事管理機能の強化が、幹部公務員の専門性や政治的中立性にどのような影響を与えるのかが問われている。

基本法は、幹部公務員を任用する場合に内閣官房長官が適格性審査を実施したうえで候補者名簿を作成し、各省大臣はその名簿の中から任命するに当たって内閣総理大臣、官房長官と協議を行うとしている。これまでの改革論議では、一括採用（行政改革会議）も選択肢の一つだったが、採用試験改革を以って当面見送られたと思われる。また、管理職員となる公務員について整備される予定の幹部候補育成課程が入省後どの程度の公務員を対象とするのか定かではないが、国公法改正案では内閣総理大臣の定める基準に基づいて各大臣等が運用するものとされており、一括採用や幹部職員の一元管理と連結した管理は必ずしも想定されていない。したがって、一元管理の対象となるのは幹部職員に限られている。ただし、一元管理は基本法が具体化されたものだが、2010年の国公法改正案からは、事務次官、局長、部長級を同一の職制上の段階とみなす弾力化もあわせて適格性審査の中で行われることとなった。

一元管理は、幹部公務員の人事が各省のセクショナリズムを反映したものとならないよう、内閣の政策課題をより政府全体として実現していくために、内閣の意思を一定程度人事に反映することを目的としている。「意思の反映」とそれが「政治的」になされることに一線を画すための手段が適格性審査である。適格性審査の方法をめぐっては、審査に要する情報をどのように収集するのか、幹部公務員の審査基準、すなわち幹部公務員に求められる能力をどのように明記するのか、一つのポストに対して一つの名簿あるいは幹部公務員全体について包括的な名簿とするのか、政治家の関与をどの程度とするのか、など運用面での論点がある。これらの諸点の運用次第で、「政治的」関与が強まり事実上の政治任用制の導入となるのではないかという疑問が生じている。

第1に、審査にあたる審査員の客観性についてである。仙石由人公務員制度改革担当大臣（当時）は「政治家はできるだけ避けようと思っています。官房長官、内閣人事局長は別として、客観性が確保された試験官を配置したい」<sup>1</sup>と考えていた。審査に携わる審査員の客観性を確保するために、「中立公正な判断のできる第三者（有識者委員会や人事委員会）をかませる必要がある」<sup>2</sup>と指摘されるように、政治家による最終的な判断とは別に、事前の判断を客観的に行うかどうかがあり、これはイギリス幹部公務員の任命方法に近い<sup>3</sup>。

<sup>1</sup> 朝日新聞グローブ（2010年3月8日の紙面「公務員の使い方／仕え方」に対応したインターネット版インタビュー）、<http://globe.asahi.com/feature/100308/side/01.html>

<sup>2</sup> 稲継裕昭「公務員制度改革の論点（上）政治的中立性も重視を」『日本経済新聞』2010年9月20日付

<sup>3</sup> 人事院『年次報告書』（平成22年度）に、イギリス、アメリカ、ドイツ、フランス、オーストラリア、カナダの幹部公務員の任命手続きが特集されている。

第2に、適格性審査を経てプールされる名簿が大規模なものになると、審査が意味をなさないのではないかという問題である。現職の幹部公務員のみならず公務外から公募に応募した者、大臣の推薦者もこのプールに含まれるため、現在の国公法改正案のような一括した名簿ではなく、「ポストごとに候補者名簿をつくるべき」<sup>4</sup>だという指摘がなされている。幹部公務員人材の情報の一括管理は、これまでも課題となってきたが、それが包括的に名簿化され任免に直結するととなると、人事の「政治化」につながるのではないかとされるのである。

第3に、筆者がなかでも強い問題意識をもっているのは、審査の基準である。適格性審査は、国公法改正案で標準職務遂行能力の審査とされており、この標準職務遂行能力が今後幹部公務員に求める役割や能力を規定することとなる。2001年の公務員制度改革大綱で問題になったのも、能力等級制度の導入の是非であり、公務における能力を定める基準はこの時からの懸案である。

適格性審査をめぐるのは、公務員の専門性と政治的中立性がともにゆらいでしまうのではないかという懸念が生じているが、ここで問題としたいのは、一般に資格任用制のもとで政治的中立性が高まれば専門性が高まるといふ現代公務員制度の考え方についてである。幹部公務員に一元管理を導入する側の意図は、むしろこれまでの公務員の専門性のあり方に疑問を呈し、何らかの形で政治的な関与を強めた方が専門性の高い人材を確保でき

るのではないかと考えている。公務の「専門性」のとらえ方が問題となっているのである。現在の改革論議では、政治による官僚統制の強化と人事院による統制機能の緩和が対立的にとらえられるが<sup>5</sup>、これらによって統制される専門性も対立的なのだろうか。筆者は、どちらの統制によっても耐え得るのが公務員の専門性であり、対立的と見られる現在の専門性のあり方が、一元管理という改革案となったと考えている。このように、適格性審査は、政治による官僚統制が新しい資格任用制を構築し得るかを問題提起しているのである。

2007年の国家公務員法改正によって、公務員の任免は人事評価その他の能力の実証で行われることとなり、人事評価制度が導入された。評価に基づく任免は、「職制上の段階の標準的な官職の職務を遂行する上で発揮することが求められる能力として内閣総理大臣が定める」標準職務遂行能力に基づいて行われることとなり、人事評価は2009年9月から本格実施されている。人事評価の実施状況などについては別途筆者の研究課題としたいが、内部昇格者の適格性審査は、人事評価の延長線に位置づけられることが推察される。したがって、新たに適格性審査の対象となるのは公務外の候補者となろう。

標準職務遂行能力は、たとえば、局長で倫理、構想、判断、説明・調整、業務運営、組織統率、課長で倫理、構想、判断、説明・調整、業務運営、組織統率・人材育成の各6点である<sup>6</sup>。前述のポストあるいは全体での名簿か、なおかつ実際の適格性審査がどのように行わ

<sup>4</sup> 田中秀明、朝日新聞グローブ、前掲、<http://globe.asahi.com/feature/100308/side/10.html>

<sup>5</sup> 村松岐夫「近年の公務員制度改革の経緯」、同編『最新 公務員制度改革』学陽書房、2012年、12頁

<sup>6</sup> 「標準職務遂行能力について」（2009年3月6日内閣総理大臣決定）

れるかにもよるが、今後幹部公務員に求める役割や能力に関する指標となり得るのかには疑問がある。さらに、当初、国家公務員制度改革推進本部顧問会議は、適格性審査に幹部職員となる資格要件としての効果を期待し、適格性が認められなかった場合には分限処分の対象とすることまで考えていた<sup>7</sup>。法案では、これらの関係は明示されておらず、新たな適格性審査と国家公務員法78条1項3号の「適格性」の関係が不明である点を問題として指摘しておきたい。

このように、幹部公務員の一元管理・弾力化と適格性審査については、公務員の専門性をフォーマルな形である程度明示しつつ強化できるかが課題となっており、筆者は新たな資格任用制がいかに専門性を取り戻していくかという問題として理解している。

また、現在、事実上撤回されている政治主導法案についても触れておきたい。政治主導を実現すると同時に、幹部公務員の一元管理が事実上の政治任用制となることを排除するため、別に明確な政治性を伴って政権のために勤務する者を配置しようとしたのが政治主導法案であった。同法案は、内閣官房副長官の定数を一人増員し、国家戦略局長にあて、国家戦略官とともに国会議員が就任することのできるポストとした。また、特別職国家公務員として内閣を政治的に補佐する国家戦略スタッフ、政務スタッフ（基本法）は、政治主導法案において内閣政務参事、内閣政務調査官、政務調査官と呼びかえて置くこととさ

れていた。政治主導法案は、国会議員の増員が国会法改正案とのあいだで分立したことから、野党の反発を受けて撤回されたため<sup>8</sup>、内閣機能の強化を政治任用者の増員と幹部公務員の一元管理の両方で行おうとする基本法の考え方は、当面後者によってのみめざされることとなった。

## 2 自律的労使関係制度

自律的労使関係制度は、国家公務員の労働関係に関する法律案及び公務員庁設置法案によって定められる。後者は、人事院を廃止の上、内閣府の外局として公務員庁を設置し、公務員庁は、国家公務員の人事行政とともに労使交渉及び団体協約を所管する。

自律的労使関係制度の基本的な制度設計は、国家公務員制度改革推進本部労使関係制度検討委員会で議論された。同制度のもとでは、原則として使用者側と労働者側の交渉を通じた合意のもとに団体協約が締結されることが望ましく、制度の自律性が高ければ争議は回避されると考えられる（当初は争議権付与の可能性を含めて議論されていた）。労使の対話が促進されることで、行政の効率性やサービス提供の質が向上し、労働意欲やコスト意識が高まるという便益が生じる。民間であれば労使関係における内在的な抑制力として市場原理が働くが、公務の場合は市場原理の働きが期待できず、それに代わる存在として透明性がある。人件費の削減や行政改革は、期待される効果の一つだが、論理的には別に

<sup>7</sup> 国家公務員制度改革推進本部「報告」2008年11月14日、2頁

<sup>8</sup> 藤井直樹「撤回された『政治主導法案』をめぐって」、御厨貴編『「政治主導」の教訓：政権交代は何をもたらしたのか』勁草書房、2012年、173頁

考えられる。

他方、国会や第三者機関の関与など制度上の他律性は最小限とされることが望ましい。他律的アクターの関与が強まると争議が増えることとなり、取引コストや国民生活への影響が費用として生じる。民間では法令や就業規則が外在的な抑制力として働くが、公務ではこれに勤務条件詳細法定主義及び財政民主主義が加わる。こうして、労使関係制度の自律性をどのように担保し、他律性の問題化を回避するのが焦点となる。

自律性をいかに確保していくのかを考える場合に、使用者と労働者が当事者たることがまず問題となる。使用者の当事者性、つまり団体交渉できる者、団体協約を締結できる者を明確にするため、かつての三公社五現業で「十分な当事者能力が確保されず、仲裁裁定が常態化」<sup>9</sup>し、複数に分散している使用者機関の統合が問題となった経緯もあり、公務員庁が設置されることとなった。公務員庁は、「国家公務員の人件費予算及び人件費予算の配分の方針の企画及び立案並びに調整に関すること」（公務員庁設置法案4条）を所管し、総人件費を管理しつつ団体交渉を行う役割を担う。ただし、実際の団体交渉は政府全体として公務員庁が行うもの以外に、各府省、すなわち各府省大臣及び委任を受けた部内の国家公務員も団体交渉を行う当局となる。法律、政令、省令の段階に応じて分けられており、締結された団体協約の内容に従って、それを

反映した法律案を国会に提出するか、政令及び省令の改廃を行わなければならない。

団体交渉及び団体協約の締結は段階的、分散的となっており、政府全体で統一的に定める俸給月額、手当の額、一週間当たりの勤務時間など、勤務条件の詳細は公務員庁による中央交渉に委ねられ、各府省での交渉は各府省で定める勤務時間の割振り等に限定されるようである<sup>10</sup>。勤務条件詳細法定主義を維持するとともに、中央交渉を原則とする労使交渉が想定されている。こうした「当局」のあり方については、すでに「組合が交渉を申し入れた事項が十一条（筆者注：国家公務員の労働関係に関する法律案）の何号に該当し、いかなる機関が当局として団交に応ずべきかについての紛争が生じることが予想」<sup>11</sup>されているが、本稿では府省ごとの労使関係の多様性が、「自律的労使関係制度」のもとでさらに多様化するのではないかと、場合によっては、イギリス国家公務員のように、各省ごとの労使交渉に基づく分権的な給与及び勤務条件の決定の方向に進むのではないかと問題提起しておきたい<sup>12</sup>。

使用者たる当局が複数設定されているのと同じように、労働者の側も各府省の職員団体や労使関係の多様化がみられる。その詳細は、必ずしも明らかになっておらず筆者自身も研究課題としたいが、以下では職員団体の登録状況が府省ごとに著しく異なっている点を指摘しておきたい。組織率の平均は55%だが、

<sup>9</sup> 人事院「人事院勧告」（平成22年度）、「別紙第3」、7頁

<sup>10</sup> 「国家公務員制度改革関連四法案の概要」、5頁（国家公務員制度改革推進本部ホームページ）

<sup>11</sup> 山川隆一「国家公務員の団体交渉・団体協約 - 論点の素描」『人事院月報』2012年1月号、5-6頁

<sup>12</sup> イギリス公務員の状況については、拙稿「イギリス公務員の給与決定と労使交渉—分権下の公務員制度における統合的機能の考察—」『行政管理研究』第133号、2011年3月を参照のこと

最高の農林水産省で86.8%、最低の内閣府で7%という開きがある（2012年3月31日現在）<sup>13</sup>。組織率が高いのは、順に、農林水産省、厚生労働省（69.6%）財務省（66.5%）、会計検査院（66.2%）、国土交通省（54.2%）である。これらの府省は、会計検査院を除いて、地方支分部局を中心に在職者数が多い。なお、外務省、文部科学省、環境省、防衛省は登録職員団体を有しない。

現在の人事院との交渉（会見）は、たとえば2011年度に231回行われており、その内容は、春闘統一要求・人事院勧告要求関係が44.6%、級別定数の改定が40.3%となっており、その他の手当や人事評価結果の活用に関する交渉を圧倒している<sup>14</sup>。また、本院で行われるよりも、地方事務所（局）で行われる方が多く、本院での会見が84回であるのに対して、地方事務所での会見は147回となっており、実際には地方事務所の局（所）長、課長・専門官が職員団体に頻繁に接触していることがわかる<sup>15</sup>。労使関係制度検討委員会でヒアリングが行われた厚生労働省、国土交通省、国税庁の労使交渉の実態も、職員団体の数、交渉の頻度などに差異がみられる。公務員庁を中心とする自律的労使関係制度では、各省ごとの交渉はできるだけ制限されることが望ましいが、各府省の職員団体の組織率や労使慣行を許容しなければ自律性は生じにくい。当局を複数としていることが自律性を確保する制度設計となっていると思われるが、法律と運用に乖離が生じるのではないかと懸念される。

と懸念される。

次に、他律性の問題化の回避に関してである。自律的労使関係制度では、第三者などの関与なく労使の合意が得られることが望ましい。争議権を付与する場合には、新たな仲裁の仕組みの導入も検討されたが、争議権の付与は見送られたため、特定独立行政法人等を含む民間企業と同様の調整の仕組み、すなわち中央労働委員会による調整が行われることとなっている。また、内閣は団体協約の内容を反映した法令の提出を義務付けられているが、その成立は国会の判断に委ねられており、調整事件が相次ぐのではないかと考えられる。そのためには、団体交渉の材料となる根拠に客観性が確保されること、すなわち第三者機関による民間給与調査が継続して行われる必要があるが、調査が実質的に交渉を規定すると現行の給与決定方式との差異が小さくなり、自律性が乏しくなるという循環をたどることとなる。

### おわりに一人材の確保と専門性

これまで国家公務員制度改革に関して、幹部公務員の一元管理と自律的労使関係制度の構築という2つの論点に絞って、対立している点を指摘し、問題提起を行ってきた。これらの制度改革は、政治による人事統制を強化する前提として、労働基本権が回復されなければならないという意味で関連している。ただし、前者は主に幹部職員に影響し、後者は幹部職員を法律の適用除外としており（行政

<sup>13</sup> 人事院『平成23年度年次報告書』、185頁

<sup>14</sup> 同上、183頁

<sup>15</sup> 地方事務所（局）での職員団体側の出席者は、多くて30名程度になるという。本院では平均10名程度である（「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会資料」（第2回資料1,6頁）

上の決定を行う職員として中央労働委員会が幹部職員以外も認定する場合がある)、対象となる職員が異なる以上、改革のパッケージ全体のなかでは相互の関連性が弱いかもしれない。

しかし、内閣人事局と公務員庁という人事行政の両翼を担う新たな行政機関が設立され、両者が内閣による政策推進をどのように補佐するのかという点で共通の課題をもつ。さらには、公務員制度改革全体のなかで、公務の質と公務員の意欲を向上させるという目的を共有している。幹部公務員の一元管理は、内閣の人事管理機能を強化し、より幅広い人材から専門性を備えた公務員を幹部に任命することを目的とする。自律的労使関係制度は、公務員の意欲と能力を高めコスト意識も備えた公務員に変化させることを目的としている。公務の「質」をどのようにとらえるのかには立場による違いもあり、一元管理は公務員の意欲を逆に低下させるのではないか、自律的労使関係制度は公務におけるコストの上昇やサービスの低下をもたらすのではないかという懸念もあり、両者がともに公務員の意欲を高めることを目的としているとするのは形式的かもしれない。しかし、減少を続ける正規職員や給与臨時特例法などによる給与削減、復興に向けた公務員の役割、政と官の役割分担など、公務員制度改革を議論しているあいだに公務員を取り巻く状況は変化している。今後はこれまで以上に公務員の能力を引き出し、高め、評価し、活用することを重視した改革としなければならないと改めて認識させられ、適格性審査や労使関係制度もそれに寄与する制度及び運用となることが求めら

れると思われる。

# 自律的労使関係制度の導入と 地方公務員制度

The Effect of the new labor negotiation system on Local Civil Service

成蹊大学法学部教授 西村 美香

Mika Nishimura, Professor, Faculty of Law, Seikei University

Japanese government is now trying to abolish the remuneration recommendation system and to introduce the labor negotiation system into the National Civil Service. If this trial is succeeded, the Local Civil Service will be affected to a degree. This article focuses on how the Local Civil Service should be changed, considering both the balance with the National Civil Service and the identity of its own.

## はじめに

昨年6月、国家公務員制度改革関連四法案（以下「改革関連法案」と記す）が国会に提出された（2012年8月現在、継続審議中）。この改革関連法案は、平成20年に成立した国家公務員制度改革基本法（以下「基本法」と記す）を具体化するための法案であり、国家公務員法等の一部を改正する法律案、国家公務員の労働関係に関する法律案、公務員庁設置法案、国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案からなっている。

主な改革内容は、①キャリア制度の廃止とそれに替わる新たな幹部人事の一元管理および幹部候補育成課程の整備、②自律的労使関係制度の整備、③退職管理の一層の適正化の3点である。組織に着目すれば、非現業職員

への労使交渉制度の導入（警察・海上保安庁・刑事施設職員など例外有り）とそれに伴う人事院勧告制度及び人事院の廃止、労使交渉・幹部候補育成課程・総人件費の基本方針等を所管する公務員庁の設置、幹部人事の一元管理を所管する内閣人事局の設置、そして中立公正の第三者機関たる人事公正委員会の創設と、同委員会の下への再就職等監視・適正化委員会や国家公務員倫理審査会の設置など、大きな改革が盛り込まれている。

政局が流動的で未だ成立の目途はたっていないが、もし同法案が成立すれば、地方への影響も必至である。そこで本稿では、①～③のうち②に焦点を絞り、国家公務員制度における労働基本権の回復と人事院勧告制度の廃止が、地方公務員制度にどのような影響を与えるかについて素描してみたい<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 改革関連法案に地方公務員制度がどう対応するべきかについては、平成24年5月11日に総務省が「地方公務員制度改革について（素案）」を提示し、全国知事会や全国市長会、全国町村会、全国人事委員会連合会などがこれに対する意見や批判を述べている。

## 1 改革関連法案の内容にどの程度準じるべきか

基本法附則第2条第1項において「地方公務員の労働基本権の在り方について、国家公務員の労使関係制度に係る措置に併せ、これと整合性をもって、検討する」と定められていることから、改革関連法案の内容を踏まえて地方公務員制度を再設計することは不可欠である。しかし、どの程度の「整合性」が求められるのか、法制度として明確な答えがあるわけではない。なぜなら、法制度から見た国家公務員制度と地方公務員制度は、公務員としての共通性と地方自治の原則からくる地方の特殊性との間で緊張を孕んでいるからである。

### (1) 全体の奉仕者としての共通性 vs. 地方自治<sup>2</sup>

日本国憲法では、第15条第2項ですべて公務員は「全体の奉仕者」と定められ、地方公務員法第30条でも「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務」と規定されている。国家公務員も地方公務員も同じ「全体の奉仕者」であることから、両者の勤務条件取り扱いにも一定の共通性が想定されてしかるべきである。

しかし、憲法第92条においては「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」とされており、「地方自治の本旨」の解釈によって地方公務員制度の設計の自由度も大きく異なってくる。

国家公務員制度と地方公務員制度の最大の相違は、後者の運営に地方自治という観点加わることである。地方公務員法制定当時、GHQも「地方自治の本旨」を踏まえた地方公務員の特殊性をどの程度認めるかについて苦慮したと言われている<sup>3</sup>。地方公務員制度は当初から、国との共通性と地方自治による特殊性とのバランス問題を抱えていたのである。

こうした緊張関係は理想的なレベルに留まらない。現実的にも自治体は規模・地域性・職員構成などが多種多様であり、国と同じ、あるいは全自治体同じ制度を採用するのは無理がある。そこで地方公務員制度は国家公務員法と同じ根本基準を採用しつつも、国家公務員とは異なる制度的工夫を施してきた。例えば、中立的第三者機関たる人事院の権限を縮小し、都道府県や政令指定都市などには人事委員会、それ以外の市町村には公平委員会を設置するなど、地方の実情に合わせて簡素な制度が採用されている。また公務員制度改革に対するGHQのスタンスの変化から、地方公務員には一部の規定を除いて労働基準法が適用されるなど、法制定当初から国と異なる複雑な法体系になっている。

### (2) 国公準拠による共通性の強調

とはいえ、これまでの地方公務員制度とその運用を見ると、地方の特殊性への配慮よりも、国家公務員制度との共通性の方が強調されてきた。その根拠となるのは、地方公務員法第24条第3項及び第5項の「均衡の原則」

<sup>2</sup> 塩野宏参照

<sup>3</sup> 坂弘二 18頁。

である。

「均衡の原則」とは、給与や勤務時間その他の勤務条件において国や他の自治体との権衡をとるよう求める原則である。この原則は、全ての自治体が国に準じる「国公準拠」を意味するものと解釈され、自治省による適正化指導によって制度・運用両面において遵守が強く求められてきた。ラスパイレス指数が高い自治体に対して行われた昭和50年代の適正化指導は、自治体側から「自治の侵害」との反発を招いたが、ラスパイレス指数の低下を望む住民からは支持された。「国公準拠」という国との共通性を前提とした原則は、労使交渉の盛んな自治体においては最低限の保障として捉えられていたが、財政支出の増大を嫌う住民は勤務条件の上限と考える傾向があり、これを超える勤務条件を「無駄な出費によって自治を侵害するもの」と批判した。地方自治に対する考え方は国と自治体だけでなく、自治体と住民の間にもズレが生じやすく、地方自治を根拠に主張できる地方公務員制度の独自性は限定的な状況が続いてきた。

### (3) 地方分権の進展と財政難による「国公準拠」の変化

「国公準拠」の原則を中心に勤務条件の決定を行ってきた自治体であるが、この原則は地方分権の進展と財政難から次第に疑問視されるようになってきた。

そもそも国公準拠は、国と地方の行政が緊密な関係にあることを前提として受け入れられてきた。その典型が機関委任事務による国・地方関係である。国から委任された事務を国の機関として執行するこの仕組みは、単に中

央集権を意味するだけでなく、国と地方の行政が融合していることを示していた。しかし、平成11年の地方分権一括法によって機関委任事務が廃止され、国と地方の役割分担が強調されるようになると、国家公務員と地方公務員の違いにも注目が集まるようになってきた。

同じ年に出された地方公務員制度調査研究会の報告書でも、地方分権の進展に伴い、自治体の人事行政にも多様性や柔軟性が求められていることを指摘し、自主立法の活用が提言されている。もっとも、同報告書は基本的枠組みについては国の制度を参考に法律で定めることを前提としているため、今回の改革の焦点となっている労働基本権の見直しについては、まさに基本的枠組みとして国家公務員制度の内容を踏まえる必要があるという趣旨になる。しかし、基本的枠組みの具体化に当たっては、自治体行政を取り巻く環境の変化や国と異なる多様性を強調しており、弾力的かつ柔軟な措置を奨励している。

その後、国・地方ともに厳しい財政難に直面し、人件費削減が叫ばれる中、地方公務員給与を国家公務員並みにするよりも、地元民間企業の給与水準に合わせて引き下げるべきだという批判が強まった。総人件費改革をきっかけに民間給与の地域格差をより正確に反映する給与構造改革が始まり、国公準拠の解釈も変更された。すなわち、給与制度における国との共通性は残すものの、給与水準については国との均衡よりも地元民間企業との均衡を重視するよう推奨されたのである。給与水準における国公準拠を捨てたことの意味は大きく、地方独自の給与水準を実現するた

めにも、人事委員会制度の拡充が求められるようになった。これは、人事院の権限縮小が盛んに論じられてきた国家公務員制度改革との大きな違いである。

「国公準拠」からの自立はいまだ限定されているが、地方分権の動きともあいまって、地方公務員制度は国との共通性よりもその独自性に比重を移しつつある。今回の改革関連法案に関していえば、労働基本権の見直しという基本方針には準じる必要があるが、そうした基本方針を尊重しつつ地方の実情に応じた独自の制度設計を検討することは、法制度上も、これまでの改革の延長線上も、自然な流れといえよう。

## 2 人事院及び人事院勧告の廃止にどう対応すべきか

地方公務員の給与政策は、人事院勧告への国公準拠と労使交渉を車の両輪として運用されてきた。そのため、改革関連法案によって人事院及び人事院勧告が廃止され、新たな労使交渉制度が非現業職員に導入されると、車の両輪双方に大きな影響を受けることになる。

そこで、まずは人事院及び人事院勧告の廃止が地方公務員にとってどのような意味を持ち、どのような対応が必要かについて検討したい。

### (1) 代償措置の喪失

改革関連法案では人事院勧告が廃止されても争議権の回復がなく、その代償措置となり

うる仲裁裁定は、国会との関係で実施が完全に保障されないことや、法律及び政令の改廃を要する場合に内閣の事前承認を得なければならないことから、必ずしも十分でない<sup>4</sup>。さらに警察官等は労働基本権が現状通り制約されたまま勧告制度の廃止で代償措置を失うため、一層問題が大きい<sup>5</sup>。地方公務員についても国に準じた改正をするならば、同じことが該当する。地方において意見が分かれるのは、消防職員の労働基本権を警察官同様制約し続けるのか、あるいは争議権を除いて回復させるのかであるが、いずれにせよ、労働三権すべてを回復しない限りは消防職員もそれ以外の職員も代償措置の問題が残る。

したがって、地方公務員については、改革関連法案の問題点を踏まえ、あらためて地方に合った代償措置を検討すべきである。国と異なる強制仲裁制度をとることは難しく、また労働基本権を厳しく制約する職種が残った場合のことを想定すると、人事院の廃止に準じて人事委員会や公平委員会を廃止するよりむしろこれを残し、代償措置を講じるべきであろう。

### (2) 国公準拠の基盤の喪失

人事院勧告は地方が準拠すべき国家公務員給与であり、国公準拠の制度的基盤でもある。したがって人事院勧告の廃止は、その基盤を完全に失うことになる。

労使交渉になっても国への準拠が不可能というわけではない。しかし、国家公務員の団

<sup>4</sup> 清水敏 (a)41 頁では、勤務条件法定主義の原則の維持と行政措置要求制度の存続を合わせて考慮すれば、「よく整備された代償措置」と評価される余地が十分あるが、ILO 結社の自由委員会の代償措置論に照らすと不十分であると指摘されている。

<sup>5</sup> 荒木、岩村ほか 15-16 頁。人事院 (a)13 頁。

体協約や調停・仲裁を基準とする場合、人事院勧告以上に決着のスケジュールが読めず、地方が振り回されることになりかねない。労使交渉が給与決定の中心となった場合、国公準拠から完全に離れるか、少なくともこれまで以上に自立しなければ、地方の労使交渉による柔軟かつ迅速な勤務条件の決定は著しく阻害される。

ただし、公平委員会しか設置されていない多くの自治体では、不十分な代償措置を国公準拠が補完する役割も果たしてきたため、国公準拠から距離を置くならば、それに替わる新たな代償措置について考えなければならない。地方の独自性を重視するならば、人事委員会や公平委員会間での連携によって地方公務員制度内で新たな代償措置を検討するのも一案であろう。

### (3) 中立・公正な専門性の基盤が弱体化

人事院の作成する俸給表は、不完全とはいえ職務給の原則に基づいて作成されてきた。また、俸給表の給与水準は情勢適応の原則に基づいて人事院と全国の人事委員会が共同で民間給与実態調査を行い、官民比較の結果を用いて勧告されてきた。俸給表の作成や官民比較は、給与政策において積み重ねられてきた専門性と技術の結晶であり、中心的役割を果たしてきたのが人事院であった。

改革関連法案では、勧告のみならず人事院も廃止され、人事行政全般を所管する中立的第三者機関はなくなる。そのため、人事院の専門性や技術に依拠してきた地方の人事委員会や公平委員会は自立を迫られることになる。

労使交渉制度を導入するからといって、何もかも労使の力関係に任せることは、公務員法に定められた情勢適応の原則や職務給の原則、そして人事評価を活用した能力実績主義的給与の運用にあたって適切な方法とはいえない。

例えば、官民比較の妥当性については労使双方からの不満が絶えず、マスコミをはじめとする各界から勧告とは前提条件の異なる賃金センサスや国税庁の民間給与実態統計調査を用いたバッシングが繰り返されてきた。改革関連法案では、公務員庁（内閣府）が民間給与実態調査を所管することになるようだが、所詮は使用者側である。深刻な財政状況下では、世論の支持をバックに使用者側が優位に立ち、使用者側にとって都合の良いデータが使用され、管理運営事項を盾にした制度設計が進められるかもしれない。あるいは、労使がそれぞれ要求の根拠となる資料の正当性を訴えて対立すれば、労使交渉が長引きコストは増大する。また職務給については、徐々に俸給表の昇給カーブや各等級の水準の重なりを是正してきたものの、職務分析にもとづく本格的職務給実現には更に高度な専門性が必要とされている。人事評価を用いた業績給なども緒に就いたばかりであり、公正な運用が確立されていない。

こうした懸念材料を考えると、中立的第三者機関の専門的・技術的勧告あるいは情報提供の利用は、対等で円滑な労使交渉に資するものであり、労使交渉を縛るというデメリットをはるかに上回る。そもそも情勢適応の原則が残る限り、調停や仲裁においても中央労働委員会および都道府県労働委員会は、民間

給与動向を無視できない。労使紛争の最後に中立機関による民間給与実態の分析が行われるのであれば、労使交渉の最初から提示されていても大きな違いはない。改革関連法案を受けて改正案を検討している総務省は、人事委員会による民間給与実態調査の継続を検討しているようだが、この点は国より良策である。ただし、人事委員会だけで専門性をどのように確保していくかが大きな課題であろう。

#### (4) 説明責任の根拠の喪失

公務員の給与は国民・住民に納得してもらえるよう説明責任を果たすことが不可欠である。国公準拠の下では人事院勧告が給与水準の妥当性を説明する際の根拠となってきたが、勧告がなくなれば説明する根拠を地方自らが作り出さなければならない。

改革関連法案では、労使交渉過程の透明性を高め、協約内容をわかりやすく説明することで国民や住民の理解を得ることを想定しているようだが、そうした説明には人事委員会のような中立的第三者機関の勧告や情報提供なども活用した方が、より説得力を持つであろう。いずれにせよ、人事院勧告と人事院が廃止されれば、新しい労使関係の下で地方独自に説明根拠を準備しなければならないだろう。

### 3 新たな労使交渉制度にどう対処すべきか

労使交渉に関して言えば、自治体の方が国

より一歩も二歩も先んじている。協約締結権を持つ現業部門の職員が多く、公平委員会しか設置されていない大多数の自治体はもちろん、人事委員会のある自治体でも昨今では勧告内容と異なる給与削減について、事実上労使交渉が行われてきたからである。

しかし、今回の非現業への新たな労使交渉制度の導入は容易でない。改革関連法案の問題点と地方独自の事情が相まって、国以上に深刻な事態に直面する恐れがあるからである。したがって、形式的な国公準拠よりも、地方の抱える課題に応じた制度設計を検討すべきであるが、その際に配慮すべき点を列挙すると以下のようなになる。

#### (1) 労使関係の複雑化

今回、非現業にも正式に協約締結権が付与されると、これまで行われてきた事実上の労使交渉が正式な制度として認められることとなり、法制度と実態との乖離が解消されることになる。しかし、国にそのまま準拠することで国以上に労使関係に大きな矛盾を抱え込む危険も高い。改革関連法案の労働組合の認証制度については、中労委による厳格な資格審査制度になっていることや、認証取消しが可能であること、認証された労働組合以外は団体交渉も協約締結もできず、中労委による紛争調整の対象にもならないことなどに疑問が投げかけられている<sup>6</sup>。さらに、①民間労働者や独立行政法人職員などが半数を超えない

<sup>6</sup> 清水敏(a)37-38頁。道幸哲也25-26頁。なお、労使交渉の問題点について道幸教授は、個別人事や管理運営事項が義務的交渉事項の対象外となっていること、国家公務員法や国家公務員の労働関係に関する法律案を交渉の対象外にしていることなども指摘している。

範囲で組合員になれるため、混合組合化して労使関係が複雑になりかねない<sup>7</sup>、②排他的交渉代表制度をとらないため、複数の認証労働組合と交渉する当局の負担が重く、勤務条件の統一が困難である<sup>8</sup>、③組織率の低い認証労働組合との団体協約が非組合員をどの程度拘束できるのか<sup>9</sup>、といった問題も指摘されている。

特に①～③の問題は地方ほど深刻である。これまで現業・非現業の混合組合との交渉で複雑な労使関係を抱えてきた自治体は、先に挙げた認証制度の問題と①によってさらに複雑な混合組合を増加させることになりかねない。②については国以上に歴大な組合交渉に直面する可能性があり、③についても非組合員が多数を占める自治体においては、非組合員からの不満も大きくなろう。

また、地方公務員には、国と異なる課題もある。これまで一部の自治体では、密室的な労使交渉が「わたり」や諸手当の不適切な運用を生み出す元凶となり、住民から労使癒着との非難を受けてきた。そうした自治体においては、労使交渉に対する住民の信頼回復なくして、新しい労使交渉制度は軌道にのらない。

## (2) 国が配置基準を決めている職員の扱い

地方公務員は、国によって配置基準が定められている職員が全地方公共団体の定員の約3分の2を占めている。最も多いのが教員部

門で4割弱、次に福祉関係が1割強、警察、消防である。

警察は今回労使交渉の対象外となるが、消防についてはILOから基本権の制約を緩和すべきであると指摘され続けており、グローバルスタンダードという点からも、警察と切り離して協約締結権まで回復させる案が有力である。また、教員は特例法によって給与も異なる扱いを受けてきたが、国の大学等は非公務員型の独立行政法人となって労使交渉制度に移行しており、他の非現業職員とともに協約締結権まで回復させる方が同じ職種としてバランスがとれる。福祉職員に関して言えば、これを他の非現業職員と別扱いにする理由はない。

しかし、地方公務員の多数を占めるこれら職員について、定員を自由に決められないまま、給与のみ自治体で交渉するという労使関係は極めて変則的である。国による配置基準と給与等勤務条件の労使交渉との関係をどう考えるのか。配置基準にはナショナル・ミニマムの保障という全国的共通性をベースとした役割があるため、自治との調整は簡単ではない。

## (3) 地方議会や首長との関係

改革関連法案は勤務条件詳細法定主義と財政民主主義を従来通り継続する内容となっており、そのため、団体協約や仲裁裁定が国会を拘束しない、すなわち内閣は協約や裁定を

<sup>7</sup> 荒木、岩村ほか12-16頁、清水敏(b)7-8頁。なお、武井寛20頁によると、国の場合、①職員が主体となっていない（労組法の適用を受ける）組合、②職員が主体となっており国労法の適用を受けるが認証されていない労働組合、③国労法の適用を受ける認証された労働組合の3種が存在することになる。

<sup>8</sup> 荒木、岩村ほか13頁、17頁。

<sup>9</sup> 荒木、岩村ほか18頁。

実施するために必要な法案を国会に提出する義務を負うにとどめられている。法案を修正・否決することを国権の最高機関たる国会に禁止することは民主主義の原理に反するからである。

とりわけ勤務条件詳細法定主義と団体協約との両立は難しく、英米独仏でも団体協約締結権を与えれば詳細法定主義をとっていない<sup>10</sup>。詳細法定（条例）主義は、公務員の勤務条件決定を民主的に統制して透明性を高めるとともに、公務員に安定した勤務条件を保障し、労働基本権制約の代償措置ともなってきた。しかし、民主的統制のためには勤務条件の原則や基準を定めるだけで詳細まで法定する必要がなく、憲法上もそこまで要請されているわけではない。財政民主主義についても、俸給表・給料表の詳細まで予算案として審議する必要はなく、諸外国では政策単位、あるいは人件費総額として審議している例もある。また、地方公務員については、不祥事により住民の不信感が根強い自治体もあるが、一般的には給与等の勤務条件の公表が地方公務員法で義務付けられて透明化が進んでいる。国より小規模で住民に近いことから、議会が勤務条件の詳細にまで関わらなくとも民主的統制は十分機能し得る。自律的な労使交渉制度を目指すのであれば、民主的統制について国と異なる議会の関与方法を検討しても良いのではなかろうか。

地方において、議会よりもさらに問題になりそうなのが首長である。例えば新たに住民の高い支持を受けて当選した首長が、人件費

削減の公約に基づいて前首長時代の団体協約や仲裁裁定を破棄しようとするケースも起こりかねない。国と地方との政治制度の違いを団体協約・仲裁裁定との関係でどのように考えるべきか。地方の改正案を検討する際には一つの課題となろう。

#### （４）国に依存した地方財政による障害

国・地方の税財政制度の抜本的見直しは、地方分権・地域主権改革の中でも最も難しい改革である。地方交付税や国庫支出金に過度に依存している状況で地方財政の自立は程遠い。

とりわけ地方交付税や義務教育費国庫負担金は、国公準拠の給与水準算定が直接・間接に使われてきたため、その増減をめぐって、しばしば地方公務員給与への批判を誘発してきた。本年２月に成立した国家公務員の給与を削減する臨時特例法の審議過程において、地方公務員給与の引き下げや教員給与の削減も不可避といった声が根強く存在したことを考えると、労使交渉になっても「国より高い」「非能率」といった批判なしに自律的に勤務条件を決定できるとは考えにくい。地方財政の自立は地方における自律的労使関係にとって必須条件である。

#### （５）住民との近さからくる難しさ

公務員給与には市場の抑止力が働かないと言われてきたが、近年の公務員に対する世論の厳しさは、倒産がないとはいえ、勤務条件の改善に十分大きな抑止力となってきた。と

<sup>10</sup> 人事院 (b)67 頁。

りわけ深刻な財政難の下、大震災からの復旧に取り組まなければならない状況では、勤務条件の改定が大きな非難を浴びる可能性もあり、労使交渉が難航した場合に住民がどの程度理解を示してくれるかは微妙である。

日本では公務員が労使交渉で勤務条件を決定した歴史が短く、国民や住民は慣れていない。財政難の折から定員が削減され、能率化を求められる状況で、待遇改善を望む公務員と一層の能率化や削減を望む住民との間には誤解が生じ易く、労使交渉制度の導入に対する住民の寛容はあまり期待できない。国家公務員よりも住民との距離が近い地方公務員ほど、こうした軋轢に悩むことになるだろう。

### おわりに

本稿では改革関連法案のうち自律的労使関係に焦点を絞って、地方にどのような影響があるかについて検討してきた。法制度的にはもともと国との共通性と地方の特殊性が緊張関係にあり、長らく国公準拠の原則によって共通性に重きがおかれてきたが、地方分権・地域主権改革の進展によって地方独自の方向を考えるべき時期にきていること、今回の改革案についても、現行制度の改変によって失われるものや国の改革関連法案の弱点を吟味した上で、地方特有の問題を意識しながら、地方にあった政策をつくるべきであると述べてきた。

こまかな論点については繰り返さないが、ここで今一度強調しておきたいのが、中立的

第三者機関の役割である。改革関連法案では、中立的第三者機関の役割全てをまるで労働基本権回復と引き換えにできるかのように削減しており、その結果、勤務条件の決定制度は現在より不安定になることが懸念される。労使が勤務条件の決定に直接参加することは一歩前進であるが、必要な代償措置を講じ、情勢適応の原則や職務給の原則、能力実績主義といった勤務条件の基本的枠組みを維持・運用していくには、労使だけでなく専門知識を持った中立的第三者機関の関与も必要である。人事院の給与勧告制度は半世紀以上かけて日本独自の形で定着してきた。新たに労使交渉制度を構築するにあたって、そうした歴史を生かすべきである。

中立的第三者機関の軽視については<sup>11</sup>、本稿の対象外とした採用試験についても深刻である。資格任用制は本来中立機関による採用試験が原則であるにもかかわらず、公務員庁にその実務を所管させる改革案は、公務員の政治的中立性を侵食し、資格任用制度根幹を揺るがしかねない。

そもそも地方の人事行政機関については、内閣人事局・公務員庁・人事公正委員会のように再編成することが難しいばかりでなく、人事権者の組織における位置づけやその特質が国・地方で異なること、キャリア・ノンキャリア問題が地方にはないことなどから、国に準じた再編成を行う必要性も感じられない。

もし地方公務員制度が、こうした問題点を軽視して国との整合性をとろうとすれば、国

<sup>11</sup> 田村達久 48 頁が指摘するように、改革関連法案で中立的第三者機関として設置される人事公正委員会は、内閣総理大臣の所轄の下に置かれ、公平審査等に役割が限定されているうえに人事官が非常勤となっており、内閣の所轄の下で高い独立性を持ち、人事行政全般を所管し、常勤の人事官で構成されている人事院とは第三者性において比べものにならない。

以上に無用の混乱を招くことになる。混乱を避けるために地方がなすべきことは、国公準拠と距離を置き、職員と住民双方に必要な改革は何かを見極め、適宜人事委員会や公平委

員会も活用することである。決してたやすいことではないが、地方公務員制度の改革案作りを通して、分権改革に対する自治体全体の意欲が問われているともいえよう。

---

## 参考文献

- 荒木尚志・岩村正彦・山川隆一・山本隆司・渡辺章「座談会 転機を迎える国家公務員労働関係法制—国家公務員労働関係法案と自律的労使関係制度」ジュリスト 1435号（2011年）
- 坂弘二「地方公務員法制定時の経緯」『地方公務員制度の展望と課題：地方公務員法制定五〇周年記念』総務省自治行政局公務員部、2001年
- 塩野宏「地方公務員制度改革の諸問題」『地方公務員制度の展望と課題：地方公務員法制定五〇周年記念』総務省自治行政局公務員部、2001年
- 清水敏（a）「紛争調整、代償措置および争議行為の禁止」法律時報 84 卷 2 号（2012年）
- 清水敏（b）「公務における勤務条件決定システムの転換—その意義と課題」自治総研通巻 402 号（2012年）
- 渡辺賢「国家公務員の労働条件決定システムと議会制民主主義の要請」法律時報 84 卷 2 号（2012年）
- 武井寛「国家公務員労働組合の法的性格」法律時報 84 卷 2 号（2012年）
- 道幸哲也「国家公務員労働関係法案の団交・協約規定—どこが自律的か」法律時報 84 卷 2 号（2012年）
- 田村達久「人事行政機構の変革と人事行政の将来」法律時報 84 卷 2 号（2012年）
- 人事院（a）「国家公務員制度改革に関する報告」（2011年9月30日）
- 人事院（b）『平成 23 年度年次報告』

# 国家公務員制度改革が都市自治体の 人事行政に及ぼす影響

## —市区アンケート調査の結果から—

### The Impact of the Reform of the National Public Personnel System on City Governments' Personnel Administration: Results of a Questionnaire Survey of 809 Cities

早稲田大学政治経済学術院教授 稲 継 裕 昭

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

日本都市センター主任研究員 大 谷 基 道

Motomichi Otani, Senior Research Fellow, Japan Center for Cities

The national government is going through the radical reform of the national public personnel system in recent years. Keeping in line with this reinventing, it is expected that the personnel systems of local governments will also be revised in the near future. In this research, we conducted a questionnaire survey on the personnel department/division of 809 cities in 2011. Referring to results of this survey, it is described “how their personnel administration seems to be affected by the coming reform” in this paper.

#### はじめに

2007年の国家公務員法改正、2008年の国家公務員制度改革基本法の制定など、近年、国家公務員制度の抜本改革が急速に進行しつつある<sup>1</sup>。これまで国家公務員制度におおむね平仄を合わせる形で制定・改正されてきた地方公務員制度についても、これらの改革の影響が及ぶことが当然に予想される。現に、複雑な国会情勢の影響等により最終的には廃案となったものの、2007年に、能力及び実績に基づく人事管理等を柱とする地方公務員

法改正案が国会に提出されたのは記憶に新しいところである。

2011年6月には自律的労使関係制度の導入などを柱とする国家公務員制度改革関連4法案が国会に提出された<sup>2</sup>。地方公務員制度についても、これを踏まえた改正が検討され、2012年5月11日には総務省が地方公務員制度改革の素案（「地方公務員制度改革について（素案）」、以下「総務省素案」という）を提示したところであり<sup>3</sup>、これに対して地方側から様々な意見が提起されている状況にある<sup>4</sup>。

<sup>1</sup> これら近年の国家公務員制度改革については、村松岐夫編著『最新 公務員制度改革』（学陽書房、2012年）に詳しい。

<sup>2</sup> 国家公務員制度改革推進本部ホームページ <http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/23houan/index.html>

<sup>3</sup> 総務省ホームページ [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000159034.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000159034.pdf)

<sup>4</sup> 例えば、全国知事会からは、2012年5月18日、「給与決定に至るまでの行政コストが増大するのは明らかで、給与総額の増加圧力も強まり、現場が混乱することは必定」「地方の意向を無視したものであり、地方の意見を真摯に反映した見直し案としなければ、地方公務員の新たな労使関係制度の法制化には反対」などの旨の強い反対意見が出されている。

（全国知事会ホームページ <http://www.nga.gr.jp/news/240518%20tihoukoumuinn%20ketugibunn.pdf>）

各自治体においては、こうした動きを注視してはいるものの、地方公務員法が改正された場合にどう対応すれば良いか、地方公務員法改正がなくても対応可能なものについてはどの程度独自に対応すべきか、独自に対応する場合はどのような制度をどのように導入すべきかなど、手探りの状況で今後の対応を模索している。

上記の状況を踏まえ、現在進行中の国家公務員制度改革と同様の改革が地方公務員制度にもなされた場合、都市自治体の人事行政にどのような影響をもたらすのかを明らかにするため、都市自治体の人事担当部局を対象とするアンケート調査を日本都市センターの協力を得て実施した。本稿は、それにより得られたデータを集計・分析したものである。

### 1 アンケート調査の実施概要

アンケート調査の実施概要は以下のとおりである。

- ・ 設問形式：多肢選択式
- ・ 実施期間：2011年7月29日～8月19日
- ・ 実施手法：郵送にて依頼、電子ファイル様式に回答を入力のうえEメールにて返送
- ・ 対象：全809市区の人事担当課
- ・ 回収状況：532市区（回収率65.8%）

回答団体532市区を団体区分で見ると、指定都市が14、中核市が33、特例市が26、一般市が445、特別区が14となっている。また、人口規模別で見ると、5万人未満が148、5万人以上10万人未満が177、10万人以上20万人未満が117、20万人以上が90となっている。これを構成比で表したものが

図1～2である。

図1 回答団体の区分

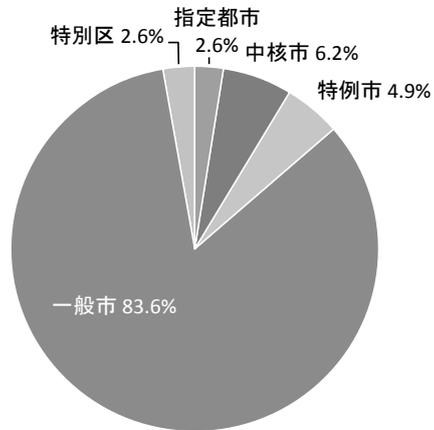
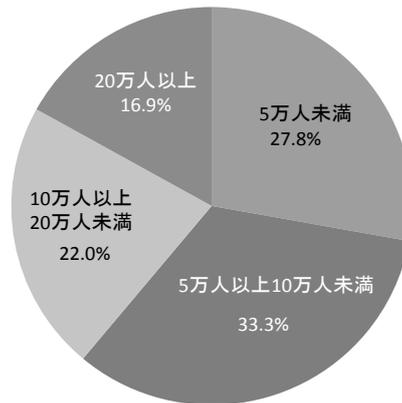


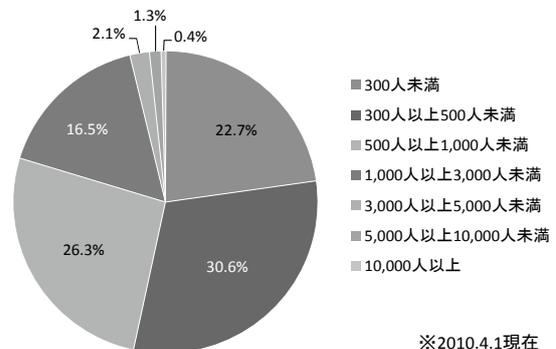
図2 人口



(2011.3.31現在 住民基本台帳人口)

また、回答団体の職員数を見ると、図3のとおりである。

図3 一般行政部門職員数



※2010.4.1現在

## 2 能力・実績に基づく人事管理について

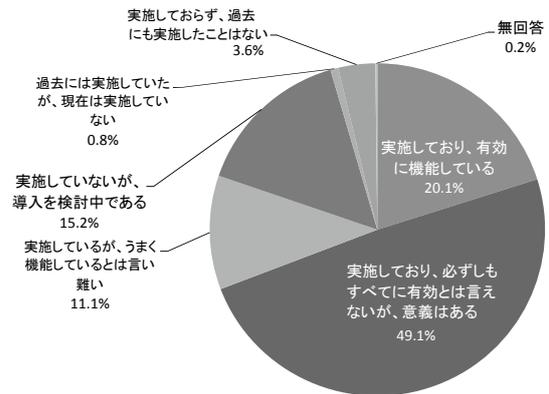
2007年の国家公務員法改正による「能力・実績主義」の導入や、それと同じ内容を含む地方公務員法改正案の国会提出（最終的には廃案）などを踏まえ、各市区ではその後どのような対応を取っているかを尋ねた。

### (1) 勤務評定・人事評価の実施状況

「実施しており、有効に機能している」と回答した団体は20.1%、「実施しており、必ずしもすべてに有効とは言えないが、意義はある」と回答した団体は49.1%と、実施した上で何らかの効果を認めている団体が7割近くを占めている。これに「実施しているが、うまく機能しているとは言い難い」の11.1%を加えると約8割の団体が勤務評定・人事評価を実施していることになる（図4-1）。

本調査項目については、日本都市センターが1996年及び2007年に実施した「都市自治体における事務機構アンケート調査」<sup>5</sup>と同じ調査項目であることから、両年の結果との

図4-1 勤務評定・人事評価の導入状況

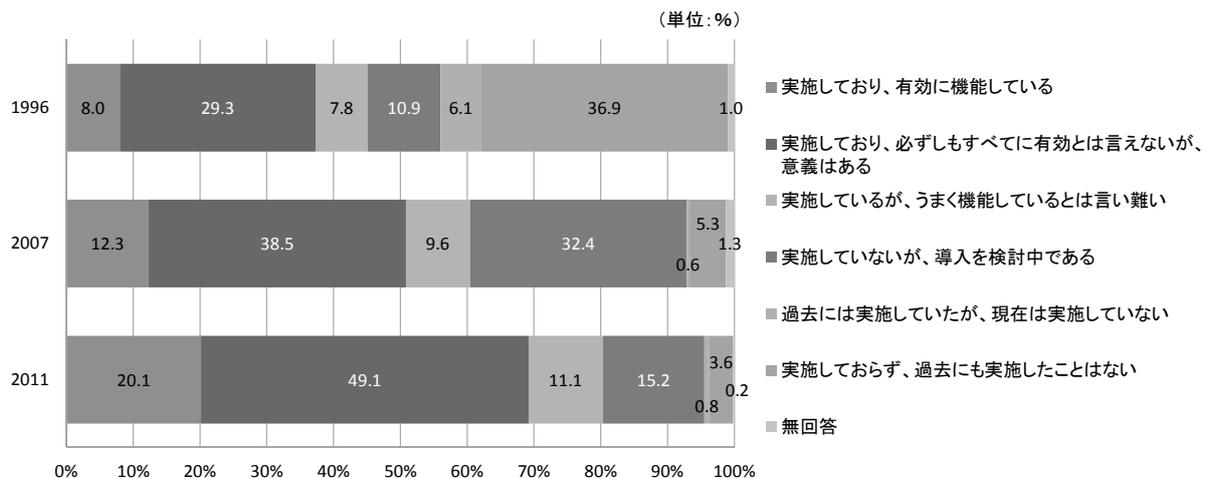


※「無回答」には無効回答を含む。以下すべての図について同じ。

比較を試みたのが図4-2である。

実施していると答えた都市自治体は、1996年調査では45.1%、2007年調査では60.4%であったが、今回の調査（2011年）では80.3%へとさらに増加していることがわかる。これに検討中まで含めると95.5%に達しており、近年の「能力・実績主義」の流れを受けて、何らかの対応を行っている様子が見えてくる。

図4-2 勤務評定・人事評価の導入状況の経年比較



<sup>5</sup> 両年の結果及びその比較分析の詳細については、稲継裕昭「都市自治体と人事行政」村松岐夫・稲継裕昭・日本都市センター『分権改革は都市行政機構を変えたか』（第一法規、2009年）を参照のこと。

## (2) 目標管理の実施状況

年功序列的な登用から、能力・実績に基づく登用へと移行するためには、人事評価制度をしっかりと整備することが必要である。本アンケートにおいて、目標管理制度の導入状況を尋ねたところ、図5-1のとおりとなった。これによると、「実施しており、有効に機能している」と回答した団体は17.3%、「実施しており、必ずしもすべてに有効とは言えないが、意義はある」と回答した団体は32.9%と、実施した上で何らかの効果を認めている団体が約半数を占めている。これに「実施しているが、うまく機能しているとは言い難い」の9.4%を加えると約6割の団体が目標管理

制度を実施していることになる。

また、これについても、日本都市センターが1996年及び2007年に実施したのと同じ調査項目であるため、両年の結果との比較を試みたのが図5-2である。

実施していると答えた都市自治体は、1996年調査では9.2%、2007年調査では39.9%であったが、今回の調査では59.6%へとさらに増加している。これに検討中まで含めると76.1%にも達しており、実施している都市自治体は確実に増加している。

## (3) 新人事評価制度の導入状況

最終的には審議未了で廃案となったが、2007年に国会に提出された地方公務員法改正案の柱の一つに「人事管理の基礎とするため能力・業績ベースで評価する勤務評価制度」（以下、「新人事評価制度」）の導入が掲げられていた。しかし、地方公務員法はあくまで大まかな輪郭、基本的な方向を規定するものであって、地方公務員の人事行政の多くの部分は各自治体の実情に合わせて定めることが可能であり、この新人事評価制度も法改正が

図5-1 目標管理制度の導入状況

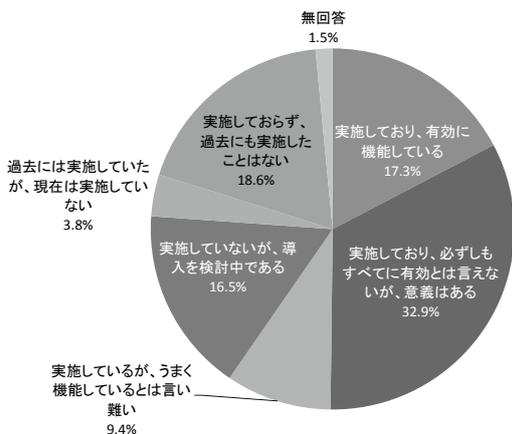
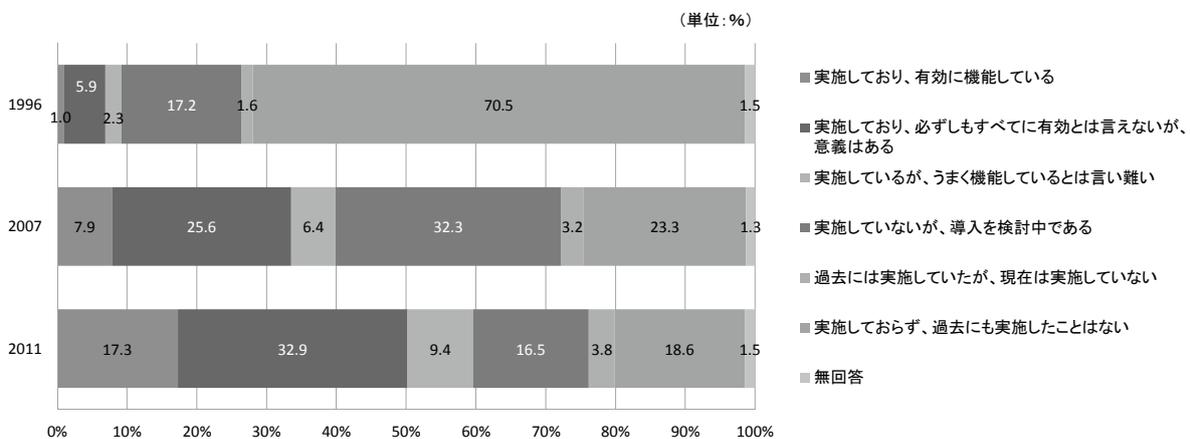


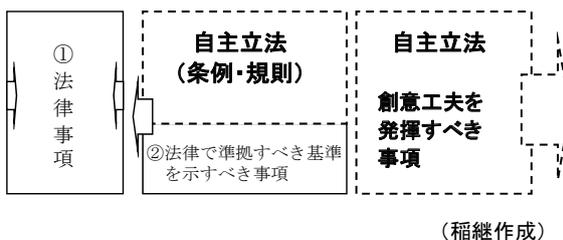
図5-2 目標管理制度の導入状況の経年比較



なくても各自治体が独自に導入し得るものである。

地方人事行政に関する国の役割に関しては、法律で定めるべきものは制度の基本的な枠組みにとどめ、自主立法を活用して自治体が自主的に定めることとする範囲を一層拡大するという方向性下にある。ただ、自主立法によるものでも、身分取り扱い等に関する事項には法律により「準拠すべき基準」を示す必要があることから、地方公務員制度については、①法律事項、②自主立法によるものうち法律で準拠すべき基準を示す事項、③自治体が創意工夫を発揮すべき事項、の3つに分類され得る。②・③については一層拡大する必要がある<sup>6</sup>。そして③に関して国は「情報提供者としての役割を担う」としている。この方向性は、その後の立法化にあたっての重要な配慮要素となっている<sup>7</sup>。これを図解すると、図6のように表現できる<sup>8</sup>。

図6 地方公務員制度における国と地方の関係



地方公務員制度の体系の根っこの部分に地方公務員法がある。しかし、法の規定してい

るところはあくまで大まかな輪郭であり、基本的な方向だけである。人事・給与制度など地方公務員の人事行政の多くの部分は、各自治体の実情にあわせて条例等の自主立法で定めうることとなっている。国の関与はさらに縮小していくこととなる。

各自治体における「地方公務員制度」の主要部分が各自治体において定めうるものだとすれば、法改正を待つまでもなく、従来の地方公務員法のもとでも自治体ごとの差異が出るはずだし、現に人事評価制度などで相当の差異が出てきている。法制度改正の趣旨を先取りして「改革」が既に始まっている自治体がある一方で、まだ全く着手していない自治体も多く、両者の間の開きは大きい。公務員制度改革といった大上段の議論を振り回すまでもなく、現行地方公務員法の下で、人事給与制度改革が現実に進んでいるのである。

図7-1は新人事評価制度の導入状況である。本格、試行を合わせて66%が既に導入済みであり、導入準備中も含めれば79.9%が導入に対して何らかの対応を示している。国家公務員には既に導入され、地方公務員法改正案も一度は廃案になったが、その趨勢を鑑みるといずれ改正される見込みが高いこともあって、導入が進んでいるものと推測される。

なお、新人事評価制度の導入状況を自治体

<sup>6</sup> 地方公務員制度調査研究会（塩野宏座長）『地方自治・新時代の地方公務員制度～地方公務員制度改革の方向～』1999年。  
<sup>7</sup> たとえば、地方公務員法改正案（2003年）についての総務省担当者による次の実務解説を参照のこと。長谷川淳二「地方公務員法改正案の骨子について」『地方公務員月報』481号、2003年8月。

「地方公務員法の体系は、近代的公務員制度の諸原則となる人事行政の根本基準ないし枠組みについては公務員共通の原理としてこれを法律で定めると共に、給与、勤務時間など職員の身分取り扱い等については住民の代表である議会の議決による条例で定めることによって、地方自治の本旨の実現という要請に応え、あわせて多種多様な地方公共団体の実情に即した制度及び運用の確立を期するところにその特色がある。今回の改正に当たっても、こうした地方公務員法の体系に即して、地方公共団体の実情に応じて創意工夫を発揮することができるよう留意したところである。」

<sup>8</sup> 稲継裕昭『自治体の人事システム改革一ひとは「自学」で育つ』ぎょうせい、2006年、8頁参照。

の人口規模別で見ると、規模が小さくなるほど本格導入済の割合が低下している。また、本格導入済、施行導入済に導入準備中を加えた割合で比較すると、5万人以上の自治体はいずれもほぼ同じような割合（82.5～85.5%）であるのに対し、5万人未満の自治体が他に比べて低い割合（70.3%）であることがわかる（図7-2）。このように、今後は規模の小さな都市自治体での導入が課題となろう。

図7-1 新人事評価制度の導入状況

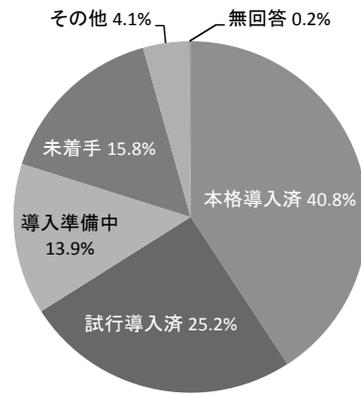
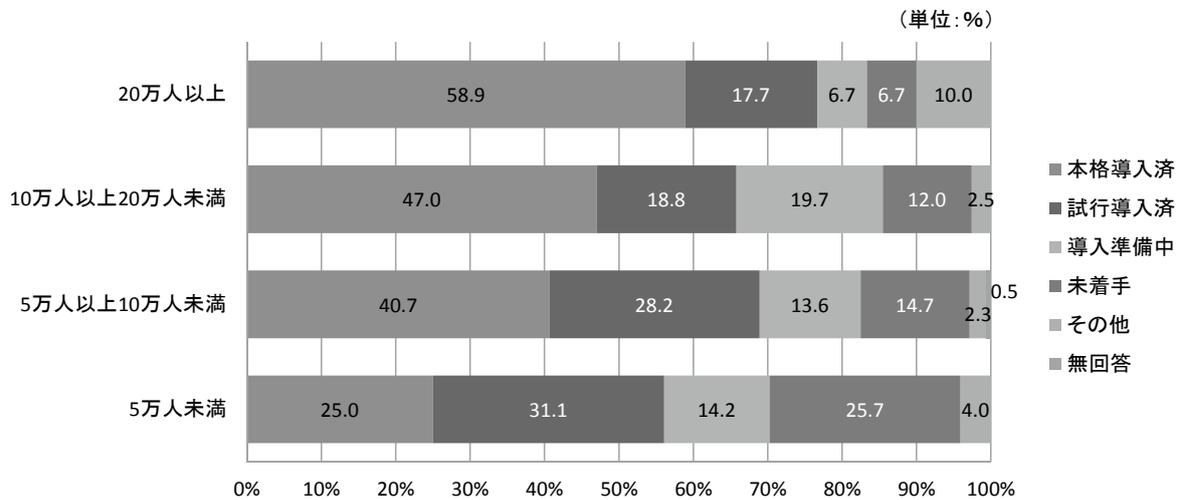


図7-2 新人事評価制度の導入状況（人口規模別）



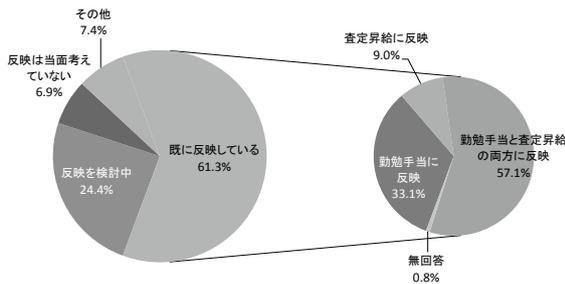
### ア 給与への反映状況

図7-1において「本格導入済」と回答した40.8%の団体（n=217）について、給与への反映状況を訊いた結果が図7-3である。「既に反映している」が61.3%を占め、反映内容も「勤勉手当と査定昇給の両方に反映」がそ

の6割弱となっている。

逆に「反映は当面考えていない」のは6.9%だけであり、新人事評価制度による評価結果の給与への反映が大きく進んでいる状況がうかがえよう。

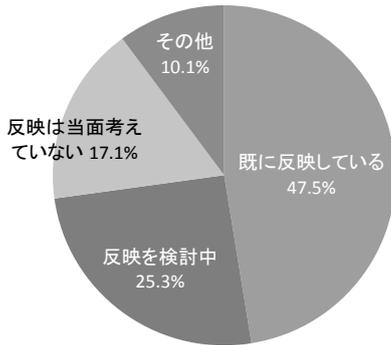
図7-3 給与への反映状況



### イ 昇進への反映状況

同じく図7-1において「本格導入済」と回答した団体（n=217）について、昇進への反映状況を訊いた結果が図7-4である。「既に反映している」が47.5%を占め、「反映を検討中」を含めると7割を超えているものの、「反映は当面考えていない」のも17.1%にも

図7-4 昇進への反映状況



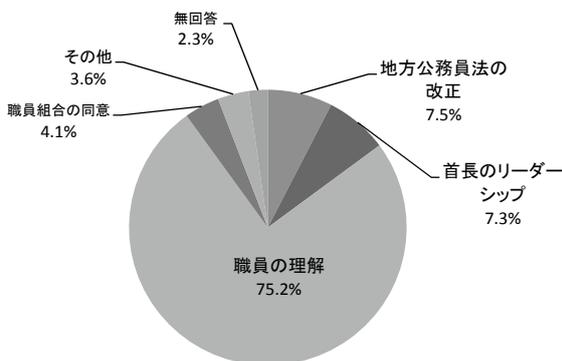
上っており、給与への反映状況に比べると、昇進への反映はやや遅れ気味である。

(4) 能力・実績主義の導入に最も必要な条件

人事管理への能力・実績主義の導入に最も必要な条件を用意した選択肢から一つだけ選んでもらった結果が図8である。強いて一つを挙げてもらうと、「職員の理解」が圧倒的多数を占めた。逆に、「地方公務員法の改正」はそれほど重要視されていない。導入の契機として活用することはできても、それを錦の御旗として導入が進むとは考えていないことがうかがえる。

適用対象である職員自身の理解を得られないまま導入を押し進めても、逆にモチベーションの低下を招くなど、プラスの効果が得

図8 導入に必要な条件

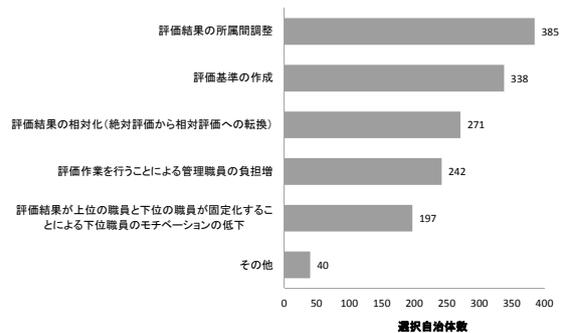


られないのは明白であり、これは当然の結果とも言えよう。

(5) 能力・実績主義の導入に際しての実務的・技術的課題

能力・実績主義を導入した場合あるいはその導入を想定した場合に、実務的・技術的に課題となるものについて、選択肢から当てはまるものすべてを挙げてもらった結果が図9である。

図9 能力・実績主義導入の実務的・技術的課題（複数回答可）



アンケートの対象が人事担当課ということもあって、「評価結果の所属間調整」が全回答団体の7割以上（回答全532団体のうち385団体が選択）で1位となった。これは2位の「評価基準の作成」や、3位の「評価結果の相対化（絶対評価から相対評価への転換）」とも関係する問題であるが、主な評価者たる「管理職員の評価基準・手法に対する適切な理解促進」とも深く関係する。今回のアンケートではそれに該当する選択肢を用意していなかったため、それがどの程度課題と認識されているのかを明らかにできなかった。今後の課題としたい。

興味深いのは、「評価結果が上位の職員と

下位の職員が固定化することによる下位職員のモチベーションの低下」という回答が他に比べて少ないことである（全532団体のうち選択したのは197団体（37%））。従来、自治体では、評価を長期にわたり積み重ねて昇格・昇進の際にその情報を利用し、間接的に報酬の違いに結びつける「積み上げ型褒賞システム」をとってきたが、そこでは歴代の上司や同僚など多くの人間からの評価が何らかの形で反映され、当該職員の評価の「相場」が形成されてきた<sup>9</sup>。そのため、人事担当課では、新人事評価制度を導入しても従来の相場から大きく乖離する結果になるとは考えていないのかもしれない。

### 3 労使交渉による給与水準の決定について

2012年7月現在、国会で審議中である国家公務員制度改革関連4法案においては、自律的労使関係制度の導入がその柱の一つとされており、地方公務員制度についても、これを踏まえた改正が検討されている。そこで、本アンケート調査においては、それに関する各市区の状況や意見等に関する設問を設け、各市区の人事担当課がどのように考えているのかを明らかにすることを試みた。

#### (1) 職員団体との交渉の状況について

まず、職員団体との交渉の現状を把握するため、2010年度に市（区）長部局人事担当課が実施した職員団体との交渉について、「相手方団体数」、「交渉回数の総合計」および「交

渉期間の総合計」を尋ねた。

交渉の相手方は「1団体」が最も多く、次いで「2～3団体」となっており、その2つの選択肢で87.4%を占める<sup>10</sup>（図10）。また、交渉の総回数は「1～5回」が最も多く、次いで「6～10回」、「11～20回」となっており、この3つで83.0%を占める（図11）。

「交渉の相手方」と「交渉の総回数」との関係を示したのが表1である。これを概観すると、当然のことながら、相手方が多いほど総回数も多くなる傾向が見て取れる。しかし、

図10 交渉の相手方となった職員団体数（2010年度）

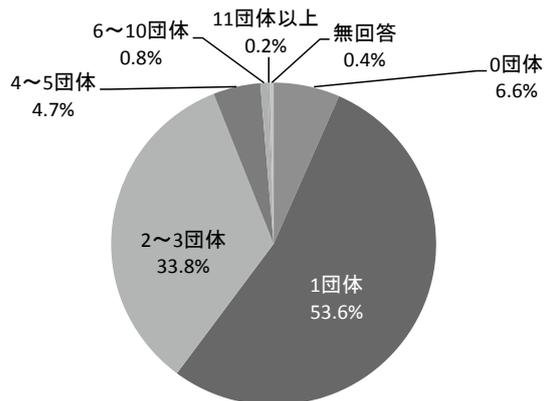
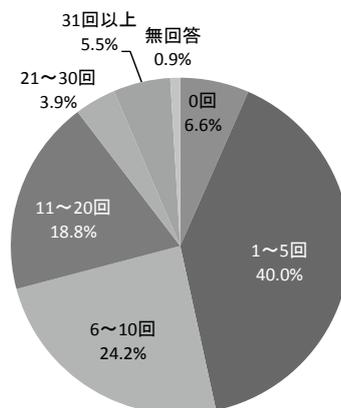


図11 交渉の総回数（2010年度）



<sup>9</sup> 稲継裕昭『プロ公務員を育てる人事戦略－職員採用・人事異動・職員研修・人事評価』ぎょうせい、2008年、189頁など。  
<sup>10</sup> 交渉の相手方のカウントに際しては、上部組織（例：市職員組合）との交渉とは別に、その下部組織（例：市職員組合現業部会）とも交渉の機会を設けている場合には、それぞれ別にカウントするような設問としている。

表1 「交渉の相手方団体数」と「交渉回数  
の総合計」との関係

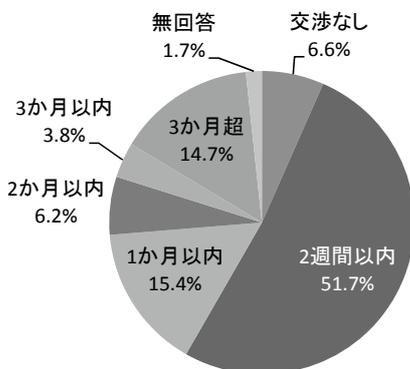
(単位：自治体数)

交渉回数の総合計 交渉の相手方	0回	1～5回	6～10回	11～20回	21～30回	31回以上	無回答	計
0団体	35	0	0	0	0	0	0	35
1団体	0	160	69	42	8	4	2	285
2～3団体	0	50	52	47	10	19	2	180
4～5団体	0	3	8	7	3	4	0	25
6～10団体	0	0	0	2	0	2	0	4
11団体以上	0	0	0	1	0	0	0	1
無回答	0	0	0	0	0	0	2	2
計	35	213	129	99	21	29	6	532

例えば相手方は1団体と回答した285自治体のうち、総回数が11回を超えるほど交渉を重ねている自治体が54も存在するなど、相手方が少なくても交渉回数が嵩んでいるケースもある程度存在する。つまり、相手方が少ないからといって交渉にかかる手間暇も少なくなくて済むかという点、必ずしもそうではないようである。

交渉期間の総合計<sup>11</sup>については、図12のとおり、「2週間以内」が最も多く、次いで「1か月以内」が占めるなど、比較的短期間に行われていることがわかる。これは、後述のとおり、国の人事院勧告（8月頃）<sup>12</sup>や各都道

図12 交渉の総期間（2010年度）



府県・指定都市等の人事委員会勧告（9～10月頃）を踏まえて交渉を行うことが一般的であり、また、給料表の改正を行うのに必要な職員給与条例の改正は通常、12月議会に上程されるため、その間の限られた期間で交渉を行わざるを得ないという事情もある。そのため、短期間ではあるが、その間に多くの交渉をかなりの頻度でこなしている場合もあり、また、交渉は深夜に及ぶことも多く、この交渉期間内に費やされる人事担当課の時間と労力は相当なものであるとされている。

## (2) 給与水準を労使交渉で決定する場合の懸念事項について

給与水準を職員団体との交渉で決定することになった場合に特に懸念される課題等について、選択肢から当てはまるものすべてを挙げてもらった結果が図13である。

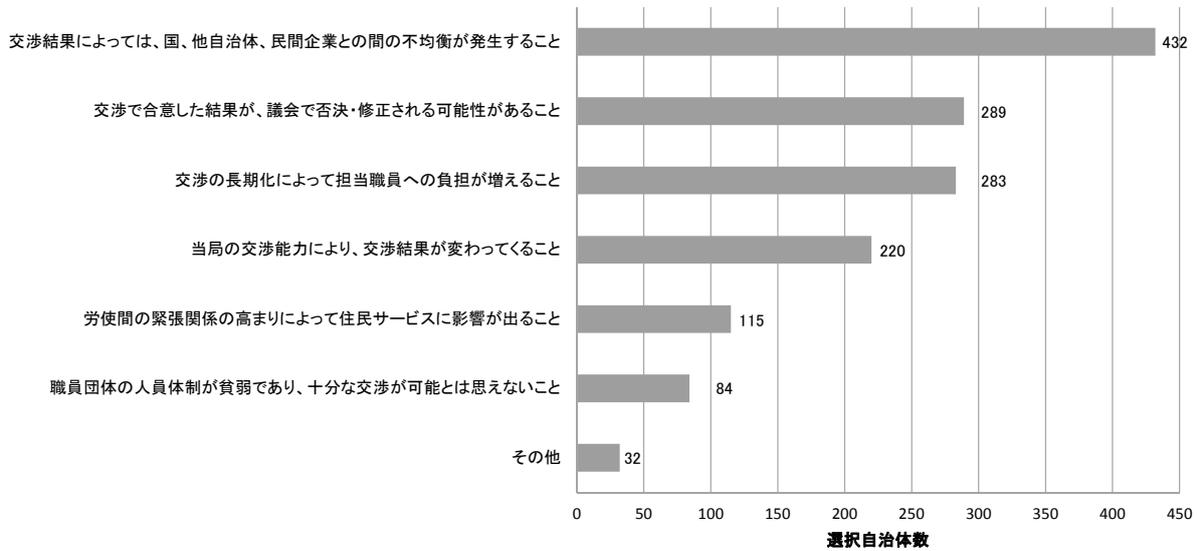
やはり給与水準がどのような水準で落ち着くのが最も懸念されており、「交渉結果によっては、国、他自治体、民間企業との間の不均衡が発生すること」が全回答の8割以上を占めて1位となるとともに、「当局の交渉能力により、交渉結果が変わってくることも4位に入っている。

また、実務的にはかなり懸念が大きいと言われている「交渉で合意した結果が、議会で否決・修正される可能性があること」が2位に入っている。せっかくの交渉結果が議会で否決・修正された場合、組合と再度交渉をしなければならぬのか、それによって余計に

<sup>11</sup> 翌年度の給料水準（給料表の改正、手当の創設・改廃等）が主な議題となる秋以降の交渉について、第1回交渉からいわゆる妥結までの期間を尋ねた。相手方が複数の場合には、相手方を問わず、その中で最初の第1回交渉から最後の妥結までの期間を対象とした。

<sup>12</sup> 本アンケート調査の対象とした2010（平成22）年度は、8月10日。

図13 労使交渉による給与水準決定に対する懸念事項（複数回答可）



時間がかかることで給与条例の改正に遅れは生じないのか、そもそも交渉結果が尊重されないのであれば交渉の意味があるのかなど、非常に大きな実務上の問題を含んでおり、これが今後の制度設計上どうなるのか注目されるところである。

なお、3位には「交渉の長期化によって担当職員への負担が増えること」が入っている。これは前述のとおり、現在でも交渉にかなりの時間と労力を費やしているにもかかわらず、さらに職員への負担が増えることへの切実な不安が表出したものであると言えよう。

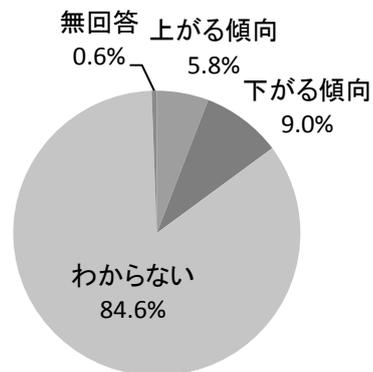
さらに、総務省素案では、排他的代表制をとっておらず、極端な場合、3人の職員（うち1人は、外部の活動家でも可能）で組合が結成でき、その組合から交渉要求が出れば、当局に交渉への応諾義務が発生し、拒否すれば不当労働行為とされてしまう。場合によっては、極めて膨大な交渉コストがかかり、市民サービスのための日常業務への支障が懸念される。

### （3）労使交渉で決定する場合の給与水準の動向について

給与水準を職員団体との交渉で決定することとなった場合に、給与水準は概ねどのような傾向になるか予想してもらった結果は図14のとおりである。

「わからない」が圧倒的多数を占めている。人事担当課としては答えにくいのか、あるいは本当に予測がつかないのか、判断が難しいところであるが、首長と組合との力関係など、さまざまな要因がこの問題に影響することに

図14 労使交渉で決定する場合の給与水準の動向予想



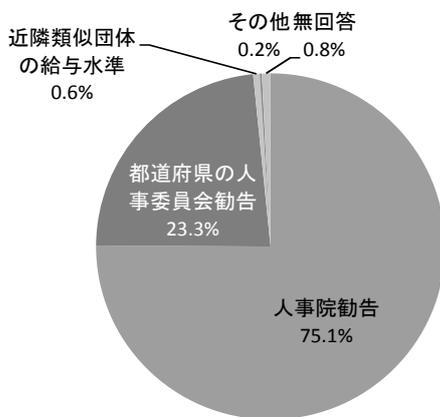
なるだろう。

(4) 給与水準決定の際の参考指標等について

現在、給与水準の決定に際し、最も参考に行っているものを選択肢<sup>13</sup>から一つ選んでもらった結果が図15である<sup>14</sup>。

国の「人事院勧告」が75.1%を占め、続いて(所在する)都道府県の「人事委員会勧告」が23.3%を占めており、多くの都市自治体がこの2つのいずれかを最も参考に行っていることがわかる。都道府県の人事委員会勧告は国との均衡を考慮するため、国の人事院勧告を踏まえて出される。したがって、人事院勧告がより重視されているのであろう。

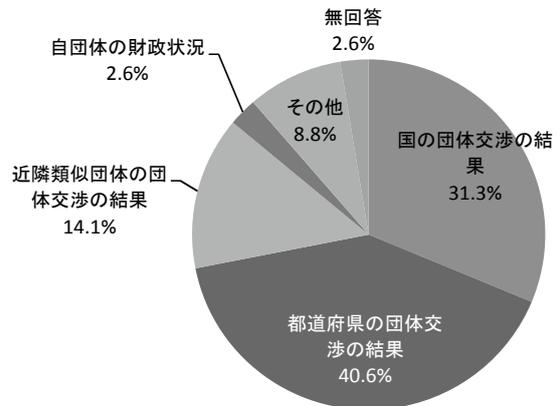
図15 現在の給与水準決定の参考



(5) 人事院勧告等が廃止された場合の給与水準決定の参考指標等について

人事院勧告制度及び人事委員会勧告制度が廃止された場合、何を給与水準の決定の参考にするかを選択肢から一つ選んでもらった結果が図16である<sup>15</sup>。

図16 人事院勧告等が廃止になった場合の給与水準決定の参考



やはり国や他の地方自治体の交渉結果を参考にする傾向が非常に強い。逆に言えば、これしか依拠できるものがないと考えられているということでもある。着目すべきは「国の団体交渉の結果」より「都道府県の団体交渉の結果」を重視している団体が多い点である。「近隣類似団体の団体交渉の結果」を加えると、半数以上が地域の特殊性を重視し、同じ均衡原則でも他の地方自治体との均衡を重視していることが窺える。これは同じ地域の人事委員会勧告よりも国の人事院勧告を重視していた前問と比べて逆の傾向であるが、今でも都道府県レベルで結成された地方公務員の職員団体連合会的な組織と、当該都道府県人事担当課が交渉のテーブルにつくこともあるなど、同じ都道府県内では職員団体間の連携が見られることから、このような結果が出ているのかもしれない。

なお、総務省素案によれば、労使交渉で給与水準を決定することになった場合において

<sup>13</sup>「独自に実施した民間給与調査の結果」も選択肢の一つとして用意したが、回答数がゼロであったため、グラフには表れていない。

<sup>14</sup> 本設問は人事委員会を設置していない団体のみを対象とした (n=502)。

<sup>15</sup> 本設問についても人事委員会を設置していない団体のみを対象とした (n=502)。

も、給与改定のために、引き続き地域の民間事業の従事者の給与の実態について把握する必要があり、その調査は都道府県及び政令市等の人事委員会が担うことが想定されている。したがって、このとおりに制度構築がなされれば、勧告はなくなってもその基礎となっている地域の給与データ自体は調査・公表される見通しである。

### おわりに

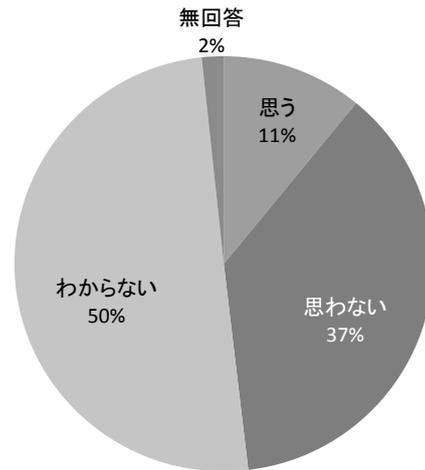
地方公務員法はあくまで枠組みを定めるものであって、地方公務員の人事行政の多くの部分は各自治体の実情に合わせて定めることが可能である。本アンケート調査前半部の能力・実績に基づく人事管理はその典型であり、実際に多くの都市自治体は世の中の趨勢を鑑みつつ、地方公務員法の改正に先んじて導入を進めている現状が明らかとなった。

他方、後半部の労使交渉による給与水準の決定については、法改正の動向を見守るしかない状況であるが、制度設計の見通しがはっきりしない中で（調査当時）、各団体の回答からは決して積極的に待ち望む姿勢は見受けられず、大きな不安と懸念を抱えていることが明らかとなった。

なお、本アンケート調査では、附問として「近年、政治主導の掛け声の下で国家公務員制度改革が行われ、それに歩調を合わせる形で地方公務員制度改革が行われる傾向があるが、このような『時の政権の意向が強く働く国家公務員制度改革』についても地方が歩調を合わせる必要があると思うかどうか」を尋

ねている（図17）。明確な回答を控えて「わからない」を選択した団体も多いが、自治体の現場の戸惑いが滲み出た結果とも見ることができる。

図17 政治主導の国家公務員制度改革に地方も歩調を合わせる必要があると思うか



地方自治体サイドからは、特に自立的労使関係制度に関する事項について、「現行制度のどこに問題があり、なぜ今、労働協約締結権付与を含む新たな労使関係制度に移行する必要があるのか」といった疑問が呈され、「地方の意見を真摯に反映した制度としなければ賛成し得ない」旨の意見も次々と表明されている。また、「国と地方の協議の場」における十分な議論を求める声も強い<sup>16</sup>。地方側の意見が反映され、自治体の不安や懸念を払拭できるような制度になっていくのか、今後の動向が注目される場所である。

<sup>16</sup> 例えば全国知事会（前掲脚注4参照）、全国市長会（<http://www.mayors.or.jp/topics/documents/240525iken.pdf>）など。

日本都市センターでは、2010年に設置した「都市自治制度研究会」<sup>1</sup>（座長 横道清孝 政策研究大学院大学教授）において、都市制度全体のあり方について検討を進めている。2012年6月29日に開催された第8回研究会においては、今後の議論の参考に、総務省の新田一郎行政企画官（当時）から第30次地方制度調査会の審議状況等についてご報告をいただいた。本稿は、その時のご報告内容をもとに、以後の状況の変化等をアップデートしていただいたものである。

## 第30次地方制度調査会の 審議状況等について

Recent discussions in the 30<sup>th</sup> Local Government System Research Council

総務省大臣官房復旧復興支援室長 新田 一郎

Ichiro Nitta, Director of the Recovery and Reconstruction Assistance Office,  
Minister's Secretariat, Ministry of Internal Affairs and Communications

The 30<sup>th</sup> Local Government System Research Council has been in discussions on autonomous systems for large cities. At the same time the special bill, which makes it possible for major metropolises besides Tokyo to have special wards within their areas, is being discussed in the Diet. This paper is a summary of the lecture delivered for Japan Center for Cities' "Study Panel on Autonomous Systems for Cities" on June 29, 2012, updated with current situation.

現在、第30次地方制度調査会において大都市制度の在り方について鋭意審議が行われている。また、国会においても、東京都以外の大都市地域に特別区を設置することを可能とする法案が検討されている。これらの現状について以下説明する。

### 1 「大阪都構想」に係る法案の論点

いわゆる「大阪都構想」の統治機構の在り方は、広域行政を担う「大阪都」には公選知事及び議会を置くこと、基礎自治体としての

特別自治区、これは大阪市及び堺市を廃止とあるが、現時点で堺市は協議会に参画していないので、大阪市を廃止して人口30～50万人の中核市並みの特別自治区とし、公選区長及び議会を置くというものである。この点について、中核市並みの特別区を置くという考え方であれば、廃置分合の分割を使って中核市になればいいのではないかという指摘がある。「大阪都構想」では、この考えは採らないとされている。この理由は、交付税制度において、他の団体に迷惑をかけたくない

<sup>1</sup> 同研究会の概要については本号120頁を参照のこと。

いうものである。東京都の都区合算制度は、23区をひとつの東京市とみなして計算するので、実際の23区が存在するという前提で計算されていない。大阪市を、8つか9つの中核市として扱い、財源保障団体として交付税を計算してしまうと、総額が増えることになり、結果として他団体に迷惑がかかるのではないかと大阪の方では考えているようである。そのため、あくまで、都区財調の仕組みを採用し、「大阪都」の税収と都区合算で「大阪都」に配られるであろう交付税の内数でやりたいというのが大阪の方のロジックになっている。

以下主な論点について説明する。

#### (1) 対象区域をどう設定するか

このような制度を実現するために、5つの党から3つの案（民主党・国民新党案、自民党・公明党案、みんなの党案）<sup>2</sup>が国会に提出されており、現在一本化に向けた協議が進められている。

一つめの論点としては、対象地域をどうするかという問題がある。民主党・国民新党案では人口200万人となっているが、重要なのは、「一の指定都市又は一の指定都市及び当該市に隣接する同一道府県内の市町村」という部分である。これは、指定都市単独に加えて、指定都市とそれに直接接しているところだけ対象地域に加えてもいいということである。こうなると、例えば札幌市なども対象となってくる。一方、自民党・公明党案とみんなの党案は、それぞれ100万人、70万人と人

口要件は違うが、いずれも指定都市と直接接している市町村に限定しておらず、隣接している限り、同一都道府県内であればいくらかも対象地域を広げていいとなっている。具体的には、自民党・公明党案は、「隣接する同一都道府県内の二以上の市町村」と書いているので、中心となる政令市に接する団体だけでなく、連たんしている限りでは対象地域を広げることができる。例えば新潟県全部を特別区にできるということで、過疎の市町村もすべて特別区にできるということになる。民主党・国民新党案では、本来指定都市だけを対象とすればいいが、指定都市と直接隣接しているところは、事実上大都市地域と連たんしている地域なので、大都市空間の一体性があるとみなしうるといえる考えのようである。

ちなみに、みんなの党案の人口70万人という要件は、合併特例で、指定都市の運用基準を70万人に緩和したので、それを想定して定めているようである。このように、200万人、100万人、70万人という違いがあるが、それに加えて対象地域の足し方が違うというところがポイントになっている。

(注) 研究会後、法案は一本化され、人口200万人以上の指定都市、又は指定都市と当該指定都市と直接隣接する市町村（但し、隣接市町村が指定都市の場合は、その指定都市に隣接している市町村を含む。）であって、その総人口が200万以上のものとされた。

<sup>2</sup> 文末の比較表（68頁）を参照のこと。

## (2) 憲法 95 条上の地方自治特別法とするか

次の論点は、憲法 95 条の地方自治特別法にするかどうかである。憲法 95 条は、半世紀以上にわたり使われていない。

各党は、大阪だけではなく人口規模の大きい大都市地域一般に適用できる制度にすべきというのが基本的なスタンスである。したがって、地方自治特別法ではなく、一般法でいくということになっている。

## (3) 「都」を設置するか

次の論点は、「大阪府」が「大阪都」に名称変更されるかどうかである。都道府県の名称変更には法律が必要で、その法律は憲法 95 条に該当することになる。一方、平成 16 年に自治法 6 条の 2 の規定が追加され、都道府県合併の場合は、行政処分です道府県の名称を決める手続きが導入されている。みんなの党案では、行政処分で大阪府を廃止して「大阪都」を設置しようとする考え方に立っている。一方で、民主党・国民新党案、自民党・公明党案は、行政処分で大阪府を「都」や「州」にしようとするものではない。民主党・国民新党案は、大阪府の名前は大阪府のままで、特別区が設置された場合、個別法の適用について道府県を都とみなすこととしている。自民党・公明党案の場合は、自治法改正なので、道府県と都が法的に全く同じ扱いになるが、名前は変えないということになっている。なお、特別区については、いずれの案も、市町村を廃止して特別区を設置することになっている。

(注) 研究会後、法案は一本化され、道府県の名称は変更されないこととなり、特

別区が設置された道府県について、個別法の適用について都とみなすこととされた。

## (4) どのような手続きとするか

いずれの案も、手続きについては、国が一方的に決めるということではなく、地域の発意が前提となっている。市町村合併と同様に、関係自治体の申請によるということになるが、ここでの特徴は、都道府県が申請に関わってくるという点である。本来、大阪市を廃止する処分なので、大阪市だけの申請も考えられるところ、都道府県も申請主体に加えることとなっている。

特別区設置のための協議を行う場として、いずれの案も協議会を設置することとしており、その内容についても大差はない。また、いずれの案でも協議会において協議内容がまとまった場合に、その内容について議会の議決が必要となる。

民意の反映については、住民投票を義務付けるかどうか論点である。みんなの党案では不要となっているが、民主党・国民新党案、自民党・公明党案は関係市町村の住民投票が必要となっている。住民投票の内容については、2つの論点がある。一つ目は、市町村合併では住民投票を必要としないにもかかわらず、なぜ今回の手続では必要なのかという点である。これは、同じ基礎自治体とはいえ、市が特別区になるのはいわば格下げであって、住民サービスに大きな影響があることから住民投票が必要になるという考え方に基くようである。二つ目は、都道府県の住民まで住民投票の範囲に含めるのかどうかという

点である。民主党・国民新党案、自民党・公明党案のいずれの案も、都道府県の単位では住民投票を必要としないことになっている。考え方としては、都道府県にも影響があるはずであって、都道府県民全体の意見も聴くべきではないかとも考えられるところであるが、今回の手続では、都道府県民の民意反映は議会の議決で十分であるという判断がなされたようである。

次の論点が国の関わりである。みんなの党案は特に何もなく、自民党・公明党案では、総務大臣への情報提供・説明となっている。民主党・国民新党案では、基本的には、特別区設置計画の内容について国に報告し、総務大臣が意見を述べることになっているが、事務分担や税財政制度上、国が何らかの措置を講ずる必要がある場合は、事前協議と同意が必要となっている。この協議・同意は、特別区設置計画において法律を改正するという項目が出てきた場合、国の同意を得なければ改正が実現しないという事情から設けられたものと考えられる。一方、自治法の体系では、市の廃置分合にせよ東京都の特別区の設置にせよ、すべて総務大臣の協議と同意が必要になっている。これは、事務分担や税財政制度という観点ではなく、統治機構としての基礎自治体である市や特別区の廃置分合には、国家としても関心をもたざるを得ないという理由である。

最終的な処分権者は、民主党・国民新党案と自民党・公明党案では総務大臣となっており、みんなの党案では内閣が決定することになっている。

(注) 研究会後、法案は一本化され、関係市

町村の住民投票が必要とされた。国の関与は、事務分担、税財政について法制上の措置等を講じる必要がある項目については総務大臣の事前協議（同意付きではない）が必要とされ、それ以外の項目は総務大臣への報告とされた。処分権者は総務大臣とされた。

#### (5) 国への制度改正要望にいかに対処するか

次の論点は、地方側から事務配分や税財政制度を変えて欲しいという意見が出てきた場合の対応である。民主党・国民新党案は、意見の申出があった場合、政府が必要であると認めるときは、意見の趣旨を尊重して速やかに措置をするという、他の法令にも見られる規定になっている。みんなの党案も、内閣が提案を受け、内閣は国会に報告したうえで3月以内に措置の必要性を判断し、必要があると認めるときは措置を講じ、6月以内に国会に報告するという規定になっている。

自民党・公明党案は、特別区移行協定書の内容を尊重し、設置の申請があったときから6月を目途に必要な法制上の措置を講ずるとなっている。法制上の措置とは、法律の場合、閣議決定して国会に提出するところまでを意味するものと解されている。

地域の意見をできるだけ尊重するというのが地域主権改革の立場である一方で、地域の意見の内容は様々なものが想定される。例えば、大都市の財政需要に着目して、税源配分の見直しや交付税の増額を求めてきた場合、他地域への影響等を慎重に検討する必要がある、このようなことも踏まえて制度設計をす

る必要があると考えられる。

その他の論点として、民主党・国民新党案では、大都市地域の自治体から新たな提案を受けて、地方制度調査会において検討するという規定がある。これは、例えば横浜市は特別自治市を要望しており、その他新潟や愛知、福岡でも大都市制度を巡って様々な構想が検討されていることから、これらの提案を受け止める仕組みが必要であるというものである。一方、自民党案・公明党案、みんなの党案では、このような規定はない。

(注) 研究会後、法案は一本化され、政府は協定書の内容を踏まえて必要があると認めるときは、申請があった日から6月を目途に必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとされた。新たな提案を受け止める仕組みは落とされた。

## 2 第30次地方制度調査会の検討状況について

### (1) 地方制度調査会における大都市制度の検討経過

次に、第30次地方制度調査会における検討状況を説明する。第30次地方制度調査会が「大都市制度のあり方」について議論を始めたのは、2012年1月17日の総会からで、その後は、ヒアリングを行った。

1回目のヒアリングでは、川崎市市長と横浜市市長から「特別自治市」について、大阪市市長から「大阪都構想」について説明があった。ここで論点になったのが、大規模な指定都市においては、行政区が住民自治の担い手として機能しているのかどうかという点と、指定都市の市長は「governor」として大規模かつ多様な事務を行う団体の効果的なマネジメ

ントができているのか、という点である。

ヒアリングにおいて橋下・大阪市市長からは、大阪市では自治体の規模が大きすぎて、行政区のなかで住民がどういう問題を抱えているのか、あるいはどのようなサービスを求めているのかという、住民の情報が全く入ってこないということが示された。制度論としては、昭和20年に自治法が制定された際に、人口360万人という巨大な基礎自治体を想定していたのか、という問題が指摘された。

2回目のヒアリングでは、東京都及び特別区から、現行の都区制度の評価について説明があった。東京都側は、現行の制度を基本とすべきという意見が多かった一方で、特別区側は、現行の都区制度の事務配分等に対して問題提起があった。例えば、児童相談所を中心とした特別区への権限移譲が求められるという意見があった。

3回目のヒアリングでは、全国知事会、中核市市長会及び特例市市長会から、それぞれの立場で大都市制度のあり方について説明があった。まず、全国知事会は、全般的には特別市制度について慎重であるべきだというスタンスであった。一方で、中核市市長会や特例市市長会からは、更なる権限移譲と税財源の充実について要望があった。

その後、外国の大都市制度について議論を行った上で、大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について整理し、その論点に沿って現在進めているところである。

### (2) 地方制度調査会における今後の検討にあたってのいくつかの論点

次に、私見にわたるが、今後検討すべきい

くつかの論点を説明する。

### ①大都市制度の導入と経済活性化の関連性

まず、大都市制度の見直しが経済成長等に資するのかどうかである。この点は、地方制度調査会においても、議論されており、経済対策は大都市制度だけではなく、我が国の法規制の見直しなど、様々な政策を講じる必要がある問題であり、自治制度が貢献できる範囲はどこまでかという点を意識する必要がある。現在、日本学術会議においてアジアの国をモデルに「経済成長と大都市制度」というテーマで議論してもらっている。

### ②特別区制度を他地域へも適用するか

次に、特別区制度を他地域に適用することの是非についてである。「大阪都構想」にも通じる議論である。一般に、特別区制度は一般制度であるとされているが、制度創設時には東京以外の地域への適用を想定していなかったのではないかと考えられる。現在、「都」や「特別区」に関する規定がある法律として、事務局では160程度を把握しているが、条文上「都」や「特別区」と書いていても、明らかに「東京」を想定していると思われるものが多くある。

なお、仮に、都道府県に一般的に特別区を置くことができると自治法で規定すれば、これらの個別法について改正を検討する必要がある。少なくとも「都の区」と規定されている部分について。「都道府県の区」と変える必要がある。既に述べた民主党・国民新党案の場合は、「道府県を都とみなす」という規定を入れることによって、原則として個別法

の改正が必要ないことになる。

個別法の適用についても検討すべき事項がある。例えば、商工会議所法では、「市の単位に商工会議所を置く」と規定されているが、23区は別扱いになっていて、23区全体をひとつの区域とみなして商工会議所を置くという規定がある。この扱いを他地域においてどうするのか。

もう1つ例を挙げると、公職選挙法では、23区の選挙区の議員定数について特例が設けられている。その内容は、本来の人口比例では一部の区などに議員定数を配分できないので、23区の昼夜間人口比率が異常に高いことに着目して、都議会議員の定数については23区を1の自治体とみなし、配当された定数について人口比例以外の方法で割り振ることができるというものである。これについても、他地域においてこのような実態があるのかどうかによって公職選挙法の特例を適用するのかが決まってくるものと考えられる。

なお、この論点については、西尾会長からは、東京都以外の地域に特別区を適用することは想定していなかったが、人口の集中度合いや経済圏の実情等を考えると、大阪への導入はあり得るかもしれないという趣旨の発言があった。元自治事務次官で第27・28次地制調専門小委員会委員長の松本英昭氏も同様のことを自治研究の論文で述べている。

これから地方制度調査会で検討していくことになるので、特別区制度をどこまで広げるか、その場合に事務配分や財政調整をどうするかという議論になると考えられる。

### ③「特別市」を創設するか

次の論点は、特別市を創設するかどうかである。この点については、全国知事会が消極意見であることを踏まえて、慎重に検討していくことになる。特別市を創設する場合、区の性格や権限、議会・住民自治のあり方、税財政のあり方などが個別の論点になるが、特に、指定都市が都道府県から独立した場合、そのエリアにおいて都道府県議会議員がいなくなり、住民自治を代弁すべき議員の数が減ってしまうことをどう考えるか、当該エリアの税収が全て指定都市の税収になることについてどう考えるか、その結果として残る都道府県と周辺市町村への影響をどう考えるかが、重要な論点だと考えられる。併せて広域自治体を創設することと実質的に同じこととなることを考えると、道州制など広域自治体の改革を進めようとする流れとは逆に、広域自治体を増やすだけの改革になるのではないかと指摘もある。

このほか、特別市ではなく、大都市圏域全体の調整の仕組み、拠点都市の連携も論点となっている。この点については、一部事務組合や広域連合といった現行制度で実施可能であり、地域の自主的対応に委ねるべきという考えもあるが、その手法でこれまで有効に機能していたのかどうかについて、改めて検証する必要があると考えられる。

### ④現行の大都市制度を前提とした見直し

新しい制度の創設を伴う大胆な見直しではなく、現行制度を前提とした見直しも現実的な対応としてありうると考えられる。

権限配分の見直しでいえば、特別区につい

ては、児童相談所の権限移譲が区長会から要望されている。指定都市については、義務教育に係る教員の給与負担と任命権の相違が課題であり、指定都市が給与も負担すべきではないかという論点がある。

事務の調整のあり方も論点となる。例えば、指定都市と都道府県の二重行政の関係でいえば、指定都市と県が協議をすることによって一定の問題解決を図ることが考えられるが、現状では自主的な対応に委ねられている。その結果、協議を実施しているところもあれば、していないところもある。また、実施していても有効に機能しているのかどうかについて検証する必要がある。例えば、都区協議会のように、制度として一定の事項については協議調整をしなければならないこととするという方法もあり得るのではないかと考えられる。ただし、先述のヒアリング時の特別区側からの意見では、都区協議会の回数が少なく、時間も短いため、有効に機能しているのかどうかという指摘があったことも踏まえた制度設計が求められる。

税財源の配分については、権限配分と密接に関わる論点であるが、例えば、指定都市が教員の給与を負担する場合、その財源をどうするのか、例えば、道府県民税の一部を市町村民税に移譲することが考えられるのかどうかという論点がある。

中核市・特例市に関しては、特に特例市のあり方が問われていると考えられる。地域主権改革一括法（第二次分）で、市町村への権限移譲を行った結果、特例市固有の権限が少なくなってしまった。その結果、一般市と特例市の権限の差が少なくなったことをどう考

えるかということである。

また、大都市制度の適用区分の再検討が論点としてある。現在は、指定都市・中核市・特例市を人口基準で分けているが、人口減少時代に突入している状況下において、この要件設定でいいのかどうかという問題である。人口要件以外の要素、例えば地域における中枢性を要件に加えることなども考えられるのではない。但し、中核市についてはもともと面積要件や中枢要件があったが、権限移譲を進めるために、これらの要件を廃止してきたという経緯があり、この経緯も踏まえて検討する必要がある。

#### ⑤その他の論点

最後に、地方自治制度全体のあり方という観点からは、大都市制度を検討するに当たっては、それ以外の市町村をどうするのか、都道府県の役割をどう考えるかという点を併せて考えなければならない。また、今回の地方制度調査会の委員には、住民目線からのご意見を頂くという観点から、行政相談員や地域活動をやっている方などにも委員になっているが、これらの委員からは、制度論や住民自治論だけではなく、住民にとってどのようなメリットがあるか住民目線で議論すべきという指摘がある。制度を所管するものとして常に意識しなければならない視点であると考えている。また、経済界の委員等からは、納税者の立場とすれば、経済成長と行政改革という観点から議論すべきという意見もあり、これも重要な視点である。

議会のあり方についても面白い議論が地方制度調査会において展開されている。住民の

声を吸い上げ反映させる仕組みは、諸外国においては、カナダのコミュニティ・カウンシルのようにいろいろな形があるわけで、それを議会と呼ぶかどうかは別にして、日本のプロトタイプ的な議会以外のものを検討すべきではないかという意見が出されている。また、その際に、例えば戦後の一時期に可能であったように、県議会議員と市議会議員の兼職も考えられないか。そうであれば、指定都市における県議会議員の扱いという従前からの論点も一気に解決できるのではないかという意見がある。実際には、簡単な話ではないが、議会・議員の位置づけについても一回見直してみてもどうかという議論がなされている。

いずれにしても第30次地方制度調査会の審議は引き続き行われるので、今後ともその状況に注視して頂きたい。

(参考) 研究会における委員との主なやりとり

#### ○委員

各党の法案では、自治体から違うアイデアが出てきた場合に、6カ月以内に立法措置をするとか、尊重するということが書かれているが、もし現行とは異なる制度を立法措置しなければならなくなった場合にどうするのか。大阪都という制度が一般制度になるのか、大阪の特例措置法になるのかわからないが、仮に成立して、なお立法措置の必要がでてきた場合に、これらの制度はどういう法的位置づけになるのか。

#### ○当方

大阪が求めてくるであろう、カスタマイズ

された都制度を、「新たな都制度」とするのか、大阪府だけの制度にするのかという問題がある。後者の場合は憲法 95 条の問題が出てくる。「新たな都制度」というのは、今回法律で新たに設ける都制度は、東京都とは違う都制度とすることによって、憲法 95 条の対象外となるということ。大阪の具体的な提案等を踏まえて今後検討することとなる。

#### ○委員

議会のあり方について、地方制度調査会の審議におけるいくつかの意見をご紹介いただいたが、これまでの議会像のあり方を変えるような議論、方向性は見えてきているか。

#### ○当方

議会ではなくて地域協議会のようなものを各区に置いて、区選出の市議会議員がメンバーになるというものや、ドイツのようにそこに住民も加わり、住民と議員がひとつのテーブルで議論するという案もある。あとは、フランスのように、区議会議員と市議会議員を一緒に選ぶ、具体的には得票数上位が市議会議員で下位が区議会議員になるといった選挙制度もある。ただ、全体の議論としては、まだ方向性は出ていない。

#### ○委員

行政区をどう捉えるか。広い意味で行政区といっても、議会を置くか、公選区長を置くかなど、いろいろなあり方が考えられる。その意味で、議会のあり方はかなり大きな要素で、そこを含めて考えれば特別自治市の可能性も広がるのではないかと思う。議会や公選区長を置くのとはまた違う選択肢を考えられるかが、非常に大きな点だと思う。

#### ○委員

大阪都の区の事務配分について、橋下市長は東京特別区とは違う、中核市並みの権限を持たせるということを言っているが、中核市並みとは具体的にどのような権限配分なのか、大阪では検討されているのか。

#### ○当方

事務配分については、大阪府の協議会や府市統合本部等において検討が進めば、いずれ地制調に報告する時期が来るのではないかと。

なお、事務配分等の問題については、各党が検討している法律が成立すれば、現在の協議会が法律上の協議会に切り替わり、議員だけでなく首長や有識者を加えて実際の計画策定に入っていくということになるので、その場で、決めていくことになる。

#### ○委員

行政区の区長を公選にする場合の問題点は検討されているのか。特別市制では、区に法人格がなかった。そうすると、執行機関多元主義的な意味合いで、公選の執行機関が並ぶという形になるが、それは現実的に可能なのか。議会の場合は制限列举なので大丈夫だと思うが、公選市長の権限が概括例示されている中で、公選区長が置かれたときに安定するのかという問題がある。

#### ○当方

まず、ご指摘の特別市制における行政区に公選区長をおいた仕組みはそれほど悪いものではなかったと評価できるのではないかと。ただ、政治的な対立などが出てきた場合に、円滑な執行ができなくなるのではないかと。問題は、現在、行政区のままにしたとしても、行政区にどのような法的権限を付与

するかという決まりはなく、各自治体が自由に決めている状態。それを制度としてインプットする場合には、調整が必要になるかもしれない。実際問題としては、行政区への事務の委任の内容が自由化されていれば、仮に、政治的対立が起きても各自治体の中で自主的に調整してしまうかもしれない。

法人格を与えるかどうかの最も大きな論点は、財政調整の問題である。財政調整をしないで済むことが法人格を有さないメリットではないかと考えている。

#### ○委員

財政調整をしないということは、予算調製権を市長に残すことになる。そうすると、区長に財政権がないということになり、この点が一番難しい。区長が予算権を持ってないとすると、実質的には要求庁にしかねない。それでは、結局区長は補助金を要求するための位置づけになってしまうのではないか。

#### ○委員

今の状況でそれを公選で選ぶ必要はあるのかどうか。

#### ○当方

そのような事情も踏まえ、現在、地方制度調査会においては、公選区長だけではなく、議会類似の仕組みを取り入れられないかなど幅広く議論している状況。

(注) 大都市地域における特別区の設置に関する法律は平成24年8月29日に成立した<sup>3</sup>。

---

<sup>3</sup> 同法の概要については69頁の図を参照のこと。

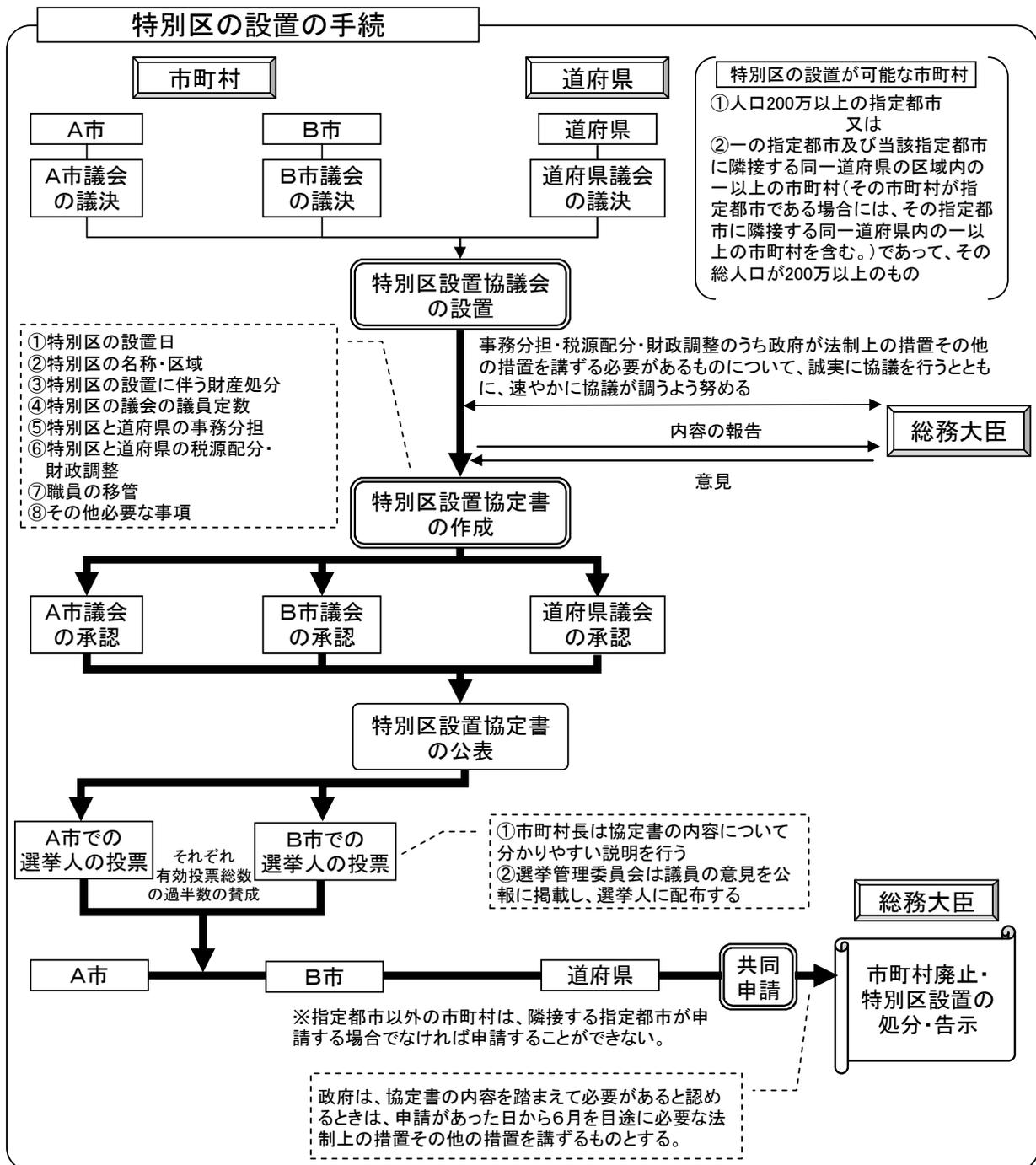
### 大阪都構想に係る各党法案の比較

	民主党・国民新党 (H24. 6. 12提出)	自民党・公明党 (H24. 4. 18提出)	みんなの党 (H24. 3. 9提出)	
対象地域	全国 (一の指定都市又は一の指定都市及び当該市に隣接する同一道府県内の市町村) ※ おおむね200万人以上の規模を想定	全国 (一の指定都市又は指定都市を含み、隣接する同一道府県の区域内の二以上の市町村であって、その総人口が100万人以上で政令で定める人数を超えるもの)	全国 (指定都市又は指定都市及びこれに隣接し若しくは近接する市町村で、その総人口が70万人以上)	
地方自治特別法(憲法95条)か	特例法(新法)	一般法(地方自治法改正)	一般法(地方自治法改正)	
都	都は設置しない	都は設置しない	都を設置する	
特別区	市町村を廃止し、特別区を設置する	市町村を廃止し、特別区を設置する	市町村を廃止し、特別区を設置する	
手続	地域の発意	道府県及び関係市町村による申請	道府県及び関係市町村による申請	
	民意の反映	①協議会の設置が必要 (特別区を設置する計画の作成等を行う) ※ 計画の内容は、区域、名称等	①協議会の設置が必要 (特別区移行協議会において特別区移行協定書の作成等を行う) ※ 設置時期、区域、事務分担、財政調整、議員定数等を記載	①協議会の設置は任意 (ア 都・特別区基本計画の作成等を行う都・特別区設置協議会 イ 事務・財源配分等についての提案に関する協議を行う事務・財源配分等協議会)
	②議会の議決	②議会の議決が必要(道府県・関係市町村)	②議会の議決が必要(都道府県・関係市町村)	②議会の議決が必要(道府県・関係市町村)
	③住民投票	③住民投票が必要(関係市町村のみ)	③住民投票が必要(関係市町村のみ)	③住民投票は不要
国の関わり	①特別区設置計画を作成したときは、議決の前に総務大臣に報告。総務大臣は検討し、遅滞なく意見を述べる ②特別区設置計画に、事務分担、税財政制度等のうち、国において法制上の措置等を講ずる必要があるものを記載する場合は総務大臣に事前協議し、同意を得なければならない ③総務大臣が特別区の設置を決定	①特別区移行協定書について総務大臣に情報提供・説明 ②総務大臣が特別区の設置を決定	①計画についての事前協議なし ②内閣が都・特別区の設置を決定	

### 大阪都構想に係る各党法案の比較

	民主党・国民新党 (H24. 6. 12提出)	自民党・公明党 (H24. 4. 18提出)	みんなの党 (H24. 3. 9提出)
事務配分	事務分担、税財政制度について意見の申出があった場合、政府は、必要があると認めるときは、当該意見の趣旨を尊重し、速やかに、必要な法制上の措置その他の措置を講ずる。	政府は、特別区移行協定書の内容を尊重し、特別区の設置の申請があったときから6月を目途に必要な法制上の措置等を講ずる。	・事務・財源配分等につき国が講ずべき措置について、内閣に提案することができる ・内閣は国会に報告 ・内閣は提案を尊重し、概ね三月以内に措置の必要性を判断し、必要があると認めるときは、所要の法制上の措置等を講ずる ・内閣は、概ね六月以内に、対応状況を国会に報告
税財政制度			
その他	政府は、地方公共団体からの新たな大都市制度についての提案の申出を受けたときは、地方制度調査会において検討する。	-	-

## 大都市地域における特別区の設置に関する法律 概要



### 事務分担等に関する意見の申出

一の道府県の区域内の全ての特別区及び当該道府県は、共同して、特別区と道府県の事務分担・税源配分・財政調整の在り方に関し、政府に対し意見を申し出ることができる。  
政府は、上記申出を受けた日から6月を目途に当該意見を踏まえた新たな措置を講ずる必要の有無を判断し、必要があると認めるときは、当該意見の趣旨を尊重し、速やかに必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

### 特別区を包括する道府県における特別区の設置に係る特例

特別区を包括する道府県において、その区域内の特別区に隣接する一の市町村の区域の全部により特別区を設置するときも、上記の設置手続による。ただし、市町村の区域を分割せずの一の特別区を設置するときには、上記の設置手続のうち「選挙人の投票」は不要とする。

## 「大都市制度のあり方」についての議論経過

### ○第30次地方制度調査会における「大都市制度のあり方」についての議論経過

年月日	会 議	内 容
24.1.17	総会(第3回)	<p>○ 第30次地方制度調査会諮問事項関連資料について事務局から説明し議論。</p> <p>※ 近年の地方議会・住民自治関係の主な改正、大都市に関する制度の沿革、指定都市・中核市・特例市制度(概要、主な事務配分)、大都市制度に関する過去の答申内容、地方公共団体等から出されている大都市制度に関する報告書等、震災に伴う市町村の行政機能の課題と対応状況など</p>
2. 2	専門小委員会 (第6回)	<p>○ 「大都市制度のあり方」について関連資料を事務局から説明し議論。</p> <p>※ 大都市制度の概要(経緯、趣旨、事務配分の現状等)、指標(人口、面積、財政状況等)、大都市圏の拡大(各都市への通勤・通学10%圏の状況)、三大都市圏(東京圏、名古屋圏、大阪圏)の人口構造の変化、人口構造の変化と歳出に与える影響、インフラ更新需要、都(市)内総生産の状況など</p>
2.16	専門小委員会 (第7回) ※ヒアリング	<p>○ 指定都市市長会(阿部孝夫川崎市長)から『新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～』を説明</p> <p>※ 現在の大都市を取り巻く現状と課題、基礎自治体優先の原則と大都市～住民がより良い行政サービスを受けるために～、新たな大都市制度「特別自治市」(「特別自治市」制度創設の効果・メリット、「特別自治市」の担うべき事務について(主要な業務)、大都市圏における連携、地方自治体の役割に応じた地方税制の構築、「特別自治市」創設に伴う財政調整、住民自治・住民参加機能の充実)、「特別自治市」の創設に向けて</p> <p>○ 大阪府市統合本部(橋下徹大阪市長)から『大阪にふさわしい大都市制度の実現に向けて』を説明</p> <p>※ 大都市制度改革は持たなし、大都市制度改革に向けた検討の視点(都市の実態にあわせた大都市制度を自ら選択できるように、広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確化、都市の集積と広がりにあわせて広域行政のエリアを設定し広域機能の一元化、住民コントロールが効き、迅速、きめ細やかで総合的な住民サービスが可能となるよう基礎自治体機能を強化)、大阪での取組み、概括的なロードマップ、関西圏に向けた工程イメージ図</p>

## 「大都市制度のあり方」についての議論経過

年月日	会 議	内 容
3.16	専門小委員会 (第8回) ※ヒアリング	<p>○ 東京都(笠井謙一総務局長)から『都区制度について』を説明</p> <p>※ 東京都区部の土地利用状況、各区の人口等指標、東京都と特別区との事務配分イメージ、指定都市・中核市・特例市の事務と特別区の事務の比較、都区財政調整制度のしくみ、区別に見た固定資産税(都税)収入額と歳入決算総額、都区協議会について</p> <p>○ 特別区(西川太一郎荒川区長)から『基礎自治体連合構想と都区制度の現状・課題』を説明</p> <p>※ 「基礎自治体連合構想」の概要、自治権拡充の沿革、都区関係の現状(都区のあり方検討、都区財政調整協議)</p>
3.29	専門小委員会 (第9回) ※ヒアリング	<p>○ 全国知事会(上田清司埼玉県知事)から『大都市制度のあり方について』を説明</p> <p>※ 指定都市制度をめぐる課題について(道府県と政令指定都市間で大きな課題は生じていないとする意見、道府県と政令指定都市間で課題を指摘する意見、「特別自治市構想」は検討すべき課題が多く、慎重な検討が必要、大都市制度の検討に当たっての留意点)</p> <p>○ 中核市市長会(仲川げん奈良市長)から『中核市制度の限界とあるべき地方制度への変革について』を説明</p> <p>※ 中核市制度の意義、中核市制度の限界、都市制度の抜本的な見直し、地域自律に向けた都市制度の見直しに関する提言(概要)、あるべき地方制度への変革、基礎自治体を中心とした地域の自律の確立</p> <p>○ 特例市市長会(竹内功鳥取市長)から『基礎自治体と地方制度について』を説明</p> <p>※ 特例市制度について、都市制度の制度設計議論のありかた、新たな自治制度の創設、住民自治のあり方(概要)</p>
4.16	専門小委員会 (第10回)	<p>○ 「諸外国の大都市制度」について関連資料を事務局から説明し議論。</p> <p>※ 英国(ロンドン)、フランス(パリ)、ドイツ(ハンブルク)、アメリカ(ニューヨーク)、カナダ(トロント)、韓国(仁川)における大都市制度について</p>

## 「大都市制度のあり方」についての議論経過

年月日	会 議	内 容
4.25	専門小委員会 (第11回)	<p>○ 「大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について(案)」を事務局から説明し議論。</p> <p>※ 大都市の抱える課題、現行の大都市制度の現状と課題、新しい大都市制度、大都市の検討に当たり留意すべき点など</p>
5.17	専門小委員会 (第12回)	<p>○ 「大都市に係る税財政制度」を事務局から説明し議論。</p> <p>※ 地方税制(都・特別区における地方税制度等の沿革、特別区の存する区域の市町村税等の状況、固定資産税(都税)税収額、指定都市の税収等の状況、指定都市所在都道府県の税収等の状況など)</p> <p>※ 地方財政(都・特別区における事務配分・税の特例と都区財政調整、東京都と特別区の地方交付税の算定状況、指定都市・中核市・特例市が実施する主な事務と交付税への反映など)</p> <p>○ 「大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について(案)」を事務局から説明し議論。</p> <p>※ 第11回専門小委員会における議論を踏まえ修正を加えたもの</p> <p>※ 大都市圏の抱える課題、地方拠点都市の抱える課題、大都市制度の抱える課題、大都市制度の見直しの方向性、大都市制度の検討に当たり留意すべき点など</p>
5.31	専門小委員会 (第13回)	<p>○ 地方六団体から「大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について(案)」について意見聴取。</p> <p>○ 「大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について(案)」を事務局から説明し議論。</p> <p>※ 第12回専門小委員会における議論を踏まえ修正を加えたもの</p>
6.18	専門小委員会 (第14回)	<p>○ 「「大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について」に関する国会議員の委員からの主な意見について」、「大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について(案)」※1、「今後の審議予定(案)」及び「課題に係る論点関連資料」※2について事務局から説明し議論。</p> <p>※1 第13回専門小委員会における議論及び国会議員からの意見を踏まえ修正を加えたもの</p> <p>※2 都市圏域関係、定住自立圏構想、二重行政関係、住民自治・区関係</p>

## 「大都市制度のあり方」についての議論経過

年月日	会 議	内 容
6.27	専門小委員会 (第15回)	<p>○ 「大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について」を事務局から説明。</p> <p>※ 第14回専門小委員会の議論を踏まえ修正を加えたもので、「今後検討すべき論点」について確定することを確認。</p> <p>○ 「指定都市の区・住民自治等関連資料」について事務局から説明し議論。</p> <p>※ 指定都市の区の概要、区の組織等の状況、区長への事務委任の状況、区の予算の状況、区における自主事業、市議会議員(又は道府県議会議員)が選出された行政区単位において市民や区長とともに活動し、市政に反映する仕組み、区単位の住民自治に関する組織の設置状況(任意設置)、地方自治法における普通地方公共団体の議員の兼職禁止規定の沿革 など</p>
7.9	専門小委員会 (第16回)	<p>○ 「指定都市制度(行政区のあり方、都道府県との関係、事務配分と税財源等)」について関連資料を事務局から説明し議論。</p> <p>※ 指定都市の区・住民自治に関する検討の視点、議員の兼職禁止等、指定都市の区別の議員数、指定都市の職員数の状況、都道府県と指定都市の事務・権限に関する検討の視点、近年都道府県から指定都市に移譲された主な事務、都道府県の事務のうち、指定都市に移譲されていない主な事務、都道府県と指定都市の税財源に関する検討の視点、道府県と指定都市の財政指標等の比較、都道府県と指定都市との間の調整に関する検討の視点、政策調整の場の設置例、協議会の制度概要、機関等の共同設置の制度概要</p>
7.18	専門小委員会 (第17回)	<p>○ 「中核市、特例市制度」について関連資料を事務局から説明し議論。</p> <p>※ 中核市・特例市に関する検討の視点、近年中核市に移譲された主な事務、指定都市が処理する事務のうち中核市に移譲されていない主な事務、近年特例市に移譲された主な事務、中核市が処理する事務のうち特例市に移譲されていない主な事務、中核市・特例市の通勤・通学10%圏(昼夜間人口比率1以上の市)</p>

## 大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について

【地方制度調査会第15回専門小委員会(平成24年6月27日)配付資料】

- ・人口が集中している大都市圏においては、人口減少社会の到来や少子高齢化の進行、経済の成熟化、グローバル化の進展など、構造的な転換期に直面しているのではないかと。また、住民のつながりが希薄化し、地域社会が大きく変容しているのではないかと。
- ・これまで我が国の経済成長を牽引してきた大都市圏において、引き続き我が国の活力を維持する役割を適切に果たすとともに、住民が安心して暮らせるようにしていく必要があるのではないかと。
- ・そのためには、規制等に係る個別法の見直しや、重点的な社会資本整備など様々な対策を国として戦略的に実施するとともに、大都市における効果的・効率的な行政体制の整備や住民の意思がより適切に行政に反映される仕組みづくりなどが課題となるのではないかと。
- ・このような課題に対して地方自治制度の改革によって対応すべき点を検証し、その解決策について議論を進めていく必要があるのではないかと。

### 1 大都市圏の抱える課題

三大都市圏のうち産業や人口が集積している都市や、郊外に所在し人口が集中しているベッドタウンとしての都市、地方の拠点都市など様々であり、その抱える課題も異なるのではないかと。

#### 【社会経済情勢の変化】

- ・人口減少等社会構造の変化を踏まえると、大都市圏においては、今後急速に高齢化が進むと予想されるため、高齢者医療、介護や生活保護などの行政需要が急増すること等への対応が求められているのではないかと。
- ・大都市圏においては、高度経済成長期に整備した社会資本が更新時期にきており、これまでと同様の社会資本を維持するのかがどうかなど、社会資本整備のあり方を見直しが課題となっているのではないかと。
- ・大都市圏には、若い世代が比較的多いことを踏まえると、出生率の回復のため、少子化対策において果たすべき役割が大きいのではないかと。
- ・大都市圏においては、独居老人も多く、老老介護の問題など家族やコミュニティの機能が低下しているのではないかと。
- ・東日本大震災を踏まえ、人口・産業が集中している大都市圏においては、大規模災害時における住民の避難のあり方、生活機能や経済機能の維持等への対処が特に課題となっているのではないかと。また、大規模災害時における都道府県と大都市の役割分担についても見直すべき点があるのではないかと。

#### 【経済の活性化】

- ・大都市圏が我が国の経済成長を牽引する役割を果たすべきであるという観点から、現行の大都市制度について見直すべき点があるのではないかと。

#### 【行政改革】

- ・大都市圏においても、少子高齢化が急速に進む結果、これまでのような税収の伸びが期待できないこと等を踏まえれば、より一層の効率的・効果的な行財政運営が求められているのではないかと。

#### 【大都市圏全体の調整】

- ・三大都市圏のように通勤、通学、経済活動等の範囲が、行政区域をはるかに超えている大都市圏においては、大都市圏を前提とした行政サービスの提供やその調整などが求められているのではないかと。

### 2 地方の拠点都市の抱える課題

地方の拠点都市が抱える課題はどのようなものが考えられるか。

- ・地方の拠点的な役割を果たしている大都市では、行政サービスの提供についての近隣市町村との更なる連携や都市構造の集約化といった課題があるのではないかと。

### 3 大都市制度の抱える課題

東京都の特別区、指定都市、中核市、特例市が現在抱える課題はどのようなものが考えられるか。

#### 【「二重行政」】

- ・大都市における広域自治体と基礎自治体の「二重行政」とは具体的にどのような状態を指すのか。事務の内容によっては、広域自治体と基礎自治体が複層的にサービスを提供することが必要なものもあるのではないかと。大都市の区域内での広域自治体と基礎自治体の間の事務の調整のあり方をどう考えるか。

#### 【住民自治】

- ・指定都市など特に大規模な都市では、住民に身近な行政サービスを適切に提供しにくくなっているのではないかと。
- ・指定都市など特に大規模な都市では、住民の声が行政に届きにくく、より一層住民の意思を行政運営に反映させるための仕組みが必要ではないかと。
- ・住民自治の観点から、住民がより積極的に行政に参画する仕組みが必要ではないかと。地域自治区など、既存の仕組みの更なる活用や見直しを検討すべきではないかと。

### 4 大都市制度の見直しの方向性

- ・課題への対応策として、新しい大都市制度を検討することが考えられるか。
- ・例えば、東京都以外で指定都市の存する区域への特別区制度の適用、「特別市」（仮称）のような新しい大都市制度の創設、行政区域を超えた大都市圏の事務の調整の仕組みなどについてどう考えるか。
- ・現行の東京都の特別区制度、指定都市制度、中核市制度及び特例市制度の現状を踏まえ、課題に対応するために見直すべき点はないか。

#### 【新しい大都市制度】

##### 【特別区制度の他地域への適用】

- ・現行の特別区制度は、一般制度ではあるものの、制度創設時に東京都以外の地域に適用することを想定していなかったと考えられる。
- ・仮に東京都以外の地域に特別区制度を適用する場合、どのような地域がふさわしいと考えられるか。人口の集中度合いや経済圏の実情等社会経済情勢が現在の東京都の特別区に近い地域、例えば大阪市の存する区域に特別区制度を適用することが考えられるか。
- ・東京都以外の地域に現行の特別区制度を適用する場合、道府県と特別区の事務配分は現行制度と同じでよいか、道府県と特別区の税源配分、財政調整の仕組み、個別法の都・特別区に関する特例などについてどう考えるか。特別区以外の自治体の税財政に影響を与えないようにする必要があるのではないかと。

（「特別市」（仮称）の創設）

・仮に都道府県に属さない大都市制度（「特別市」（仮称））を創設する場合、どのような課題があるか。例えば、区の性格、区の権限、議会や住民自治のあり方、税財政のあり方などについてどのように考えるか。

（大都市圏域全体の調整の仕組み）

・行政区域をはるかに超えた大都市圏において行政サービスを適切に提供する観点から、広域的な事務の調整の仕組み等は考えられないか。例えば、廃棄物処理、公共交通、病院などは、圏域全体で考えるべき行政サービスと言えないか。

（地方の拠点都市の連携の仕組み）

・地方の拠点都市が近隣市町村との広域連携を更に進めるための仕組みは考えられないか。

【現行制度の見直し】

（特別区制度）

・東京都の特別区制度について、都と特別区間の事務配分は適切か、都区財政調整制度は有効に機能しているかなどについてどう考えるか。

（指定都市制度）

・指定都市制度について、

- ① 都道府県から更に指定都市に移譲すべき事務はあるか、
  - ② 都道府県と指定都市との事務の調整等に課題はないか、
  - ③ 現行の税財源の配分をどう評価するか、
  - ④ 住民自治や行政サービスの提供の観点から、行政区のあり方について見直すべき点はないか、
- などについてどう考えるか。

（中核市・特例市制度）

・中核市、特例市制度について、

- ① 都道府県から市への権限移譲が進み、特例市として固有に処理する都道府県の権限が減少していることから、特例市のあり方について見直す必要はないか、
  - ② 中核市人口30万以上、特例市人口20万以上という区分は適切か、
  - ③ 中核市、特例市に更に移譲すべき事務はあるか、
  - ④ 現行の税財源の配分をどう評価するか、
- などについてどう考えるか。

（大都市制度のあり方の再検討）

・現行の特別区制度、指定都市制度、中核市制度、特例市制度についてその適用区分のあり方について見直す必要があるか。その場合、人口規模で決める仕組みでよいか。大都市圏の都市か地方の拠点都市かといった他の要素を考慮する必要はないか。  
 ・指定都市の議論をする際に、長い間指定都市であった市と、最近指定された市で分けて議論する必要はないか。  
 ・人口が減少する中で、自ら大都市としての権限を返上することを認める仕組みを検討する必要はないか。

**5 大都市制度の検討に当たり留意すべき点**

大都市制度を検討するに当たり留意すべき点としてはどのようなものがあるか。

（地方自治制度全体のあり方）

・大都市のあり方の見直しは、大都市と大都市が所在する都道府県との関係、大都市とその周辺の市町村との関係、大都市圏とそれ以外の圏域との関係に大きく影響する。また、都道府県や市町村のあり方自体にも影響を与える。このような影響を十分踏まえ、地方自治制度全体のあり方について

検討する必要があるのではないか。

（住民にとってのメリット）

・住民にとってどのようなメリットがあるのかという視点で検討する必要があるのではないか。例えば、大都市のあり方の見直しを通じて国全体の経済成長や地域経済の活性化等をどのように実現するかという観点から検討することが必要ではないか。

（住民の意思の反映）

・大都市のあり方を変更する場合には、住民がどのように関わるべきか。

（議会のあり方）

・大都市の住民参加としての議会のあり方については、例えば、一定の場合には議員が別の議会の議員等を兼職できるようにするなど、新たな視点で新しいタイプの議会像を考えることはできないか。

（その他）

・効率性と住民自治のバランスについてどう考えるか。  
 ・現行の都と特別区の制度と首都制度との関係をどう考えるか。自治制度のみではなく、個別法の都・特別区に関する特例などを踏まえ検討する必要があるのではないか。

# 第13回 国のかたちとコミュニティを 考える市長の会

## The 13th meeting of the mayor who considers the form and community of a country

This meeting held the theme “Legal Affairs for Policy-making”, and the 17 heads of a municipal district participated on April 24, 2012.

### はじめに

第13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、平成24年4月24日に市区長17名が参加し、「政策法務」をテーマとして、次のとおり開催された。

趣旨説明	岐阜市長	細江 茂光
議題 「政策法務」 (前半)		
進行役	浦安市長	松崎 秀樹
基調講演	全国市長会顧問弁護士	石津 廣司
議題 「政策法務」 (後半)		
進行役	大阪狭山市長	吉田 友好
問題提起	いなべ市長	日沖 靖
問題提起	坂出市長	綾 宏

### 1 趣旨説明

細江岐阜市長から、首長に対するガバナンスとして、地方自治法上、住民訴訟というシステムが組み込まれている。実務上、訴訟も数多く起きているところであり、首長としての政策判断あるいはその政策の実施を支える法務について議論したいとの発言があった。

### 2 議題 政策法務 (前半)

会議の前半では、松崎浦安市長の司会進行のもと、「住民訴訟と自治体の留意点」というテーマで、石津廣司全国市長会顧問弁護士による基調講演と質疑応答が行われた。

石津弁護士からは、住民訴訟制度の仕組みとコンプライアンス上の留意点について触れ、特に、その行政行為が適法か否か、疑問があれば法務部局に相談できるシステムづくりが必要であること。また、財務会計上の行為で、今、何が問題で違法とされているか感覚を鋭敏にすることの重要性も指摘された。

### 3 議題 政策法務 (後半)

後半は、吉田大阪狭山市長の司会進行のもと、日沖いなべ市長、綾坂出市長から問題提起が行われた。

日沖いなべ市長からは、住民訴訟の問題点として、①官公民による賠償責任範囲の違い、②議会議決の効力、③損害賠償の請求先を挙げ、住民訴訟が選挙対策などの政治的手段として利用される面があり、何らかの形で制限が設けられないか。首長個人の責任も「故意又は重大な過失があったとき」に限定されるべきで、金額も会社法と同様に報酬年額の6倍程度に限定すべきではないかなどの発言があった。

綾坂出市長からは、住民訴訟は危機管理の一種であり、いつ訴訟が起きても対抗できるよう、しっかりとした情報に基づき判断していくことが重要であるとの発言があった。

また、首長は非常に住民に近いところで仕事をしており、住民と話をする中で解決していることも多いとの指摘や、悪い情報も積極的に表に出し、重要な決定に際しては職員や議会をなるべく巻き込む方法を考えていくことが最もリスクが少ないとの発言があり、住民訴訟に係る諸問題について活発な意見交換が行われた。

(副室長 佐藤 亨)

# 大野城市における調査研究活動の意義 ～第2回都市調査研究グランプリ事例を通して～

## The meaning of research activity for Onojo City

“The project report of Onojo city’s collaborative research with Kyushu University” won the best award at the 2nd CR-1GrandPrix. We interviewed the mayor of Onojo about the meaning of the research activity for Onojo City. Moreover, We surveyed the feature of research technique, which had been successful, through the interviews to personnel who participated in this project.

### はじめに

当センターでは、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都市自治体及び都市自治体職員の調査研究能力向上を目的として都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）を実施している。

第2回都市調査研究グランプリ(2011年度)において福岡県大野城市が実施した「大野城市官学連携共同研究プロジェクト研究報告書一ふるさと大野城に新たなくにぎわい>とくまの宝>を生み出そうー」がグランプリを受賞した。

大野城市では、今回の調査研究以前にも「道州制を見据えた基礎自治体の在り方研究『2016 まちのかたち研究プロジェクト』」(2009年)を、第1回都市調査研究グランプリに応募しており、積極的に調査研究活動に取り組んでいる。研究実績もさることながら、研究メンバーを45歳以下の若手職員から公募する仕組みや、研究テーマについて大野城市の政策に関連した大きな枠組みは用意するものの細部の企画は職員が自ら設定する

といった自主性の重視など特徴ある活動をおこなっている。このように大野城市が調査研究活動に意欲的に取り組む狙いについて井本宗司大野城市長に話を伺った。

また、グランプリ事例については、「類似の地方都市の参考になる研究」と審査委員を務めた月尾嘉男東京大学名誉教授は講評している。研究の概要<sup>1</sup>にもあるとおり「大学との連携」や「フィールドワークや体験活動」を特徴として挙げており、これらの手法は他の自治体の調査研究においても用いられているところであるが、いかに効果をあげているかが重要な点である。では、実際に大野城市においては、これらの特徴にあげた手法を具体的にどのように活用してきたのか調査研究活動へ参加した職員に行ったヒアリングをもとに他都市自治体において参考になるポイントについて報告していきたい<sup>2</sup>。

### 1 大野城市長の調査研究活動に対する考え方

大野城市では、調査研究活動に対して調査研究成果自体もさることながら、参加した職員の能力育成の効果に注目している。井本市

<sup>1</sup> 調査研究の概要と講評について本誌82頁参照。

<sup>2</sup> 本稿の内容は2012年3月14日の現地調査でのヒアリングとご提供いただいた資料をもとに、筆者が解釈、執筆した。

長自身も調査研究に携わった経歴をお持ちであり、その時の経験などを踏まえ、人材育成の重要性と調査研究活動がもつ人材育成の効果についてお話を伺った。

### (1) 創造力を育成する

井本市長は「地方分権時代において基礎自治体のあり方が変わる中、今後、大野城市が持続的に発展できるかどうかは職員の能力にかかってくるところが大きい。このような時代において、職員は従来の正確な職務遂行だけではなく、新しい価値を創造する力が求められる。ただ、創造力は実際に創造のために考え悩むといった経験を積まないと育たない。」と今後職員に求められる資質とその育成について語る。

日常の業務の中ではマニュアル化が進んでおり、創造力を発揮して仕事をする機会は少ない。これでは創造力の育成はなかなか難しい。しかし、課題を分析し解決策を模索する調査研究活動はまさに創造力の発揮が求められ、経験を積ませる絶好の機会と捉えることができる。この点に井本市長は着目し調査研究活動に重きを置いている。



調査研究への思いについて語る井本大野城市長

また、若手職員に活動させる点については、自身の過去の経験をもとに「20代～30代の若い時期に創造力の経験を積むことで、組織の中心となって活躍が期待される40代～50代になったとき、大きな力として発揮される。現在の若手職員は高い倍率の試験を通過して入ってきた優秀な人材であると思うが、やはり創造力の分野については実際の経験値がものをいう。若い時期は仕事も多忙であり時間的な余裕は少ないかもしれないが、できるだけ早い時期に調査研究活動を通じて経験を積んで、将来の大野城市で活かせるようになってほしい。」と思いを話されている。若手職員が調査研究活動を通じて成長することで、いずれは市の持続的な成長につながるという意図をもって調査研究活動に取り組んでいる。

### (2) 人との繋がりを広げる

調査研究活動を進める中での「現場での出会いやコミュニケーションは刺激を与えてくれる」と井本市長は述べている。調査研究活動の過程で培われる役所内そして地域内外での人との繋がりの広がりとその中で磨かれるコミュニケーション能力の向上に期待を寄せているのである。

井本市長の発言の裏には、創造力同様、日常の業務内においては、所属する部署内や業務の関係者など特定の繋がりはできても、それ以上の人との繋がりを持つことが難しい中、調査研究を一緒に行う大学生といったパートナーとの交流や現地でのフィールドワークや体験活動、市役所内での部署を超えた情報収集など、多種多様な人たちとの繋が

りを持つことを期待しており、繋がりの中から情報を収集していく過程でコミュニケーション能力が磨かれていくことを期待していることがうかがえる。

### (3) 郷土愛を育む

「大野城という名は日本書記にも名前が記されているとおりに長い歴史のある場所であるものの、まだまだPR不足の面があることは否めない。職員をはじめ市全体が大野城市に愛着を持ち発展していく都市にしていきたい。職員には調査研究活動を通じて大野城市の魅力を再発見し、より郷土愛を持ってもらえるようになってほしい」と話されており、大野城市にかかわる課題について真剣に向き合うことで、その地域の魅力や資源を再発見し、そこから郷土への愛着に結びつくことを期待していることがうかがえる。

今回の調査研究活動に参加した職員からも「大野城市に眠る魅力を発掘する過程で大野城市のことをより好きになった。この素敵な魅力を市内外の人にも伝えて大野城市を盛り上げていきたい」という話を聞くことができた。まさに井本市長の狙い通り、調査研究活動が職員の郷土愛を育む成果を生んでいた。



国指定特別史跡 大野城跡(四王寺山)・水城跡

## 2 グランプリ調査研究事例の特徴

グランプリ事例は調査研究手法としては従来から用いられている手法と言えよう。しかしながら、大野城市においては特徴として挙げた「大学との連携」「フィールドワークの重視」の2点についてそれぞれに工夫を凝らしていた。ここでは実際の事例を基に報告していきたい。

### (1) 大学との連携の図り方と大学生の活用

この調査研究活動の特徴のひとつに、「大学との連携」が挙げられている。ここでは、大学との連携の取り方と大学生の参画における効果について紹介したい。

#### ア. 大学との連携の図り方

大野城市においては、市職員と九州大学の地域政策を専攻する大学生の連携で調査研究を行っている。人同士の連携だからこそ、より自由で小回りがきく活発な調査研究活動が図れたという。この連携を築けた背景には、二人のキーパーソンが存在していた。それは、調査研究に参加した大学生が所属する地域政策専攻ゼミの指導教授と市の調査研究を担当する部署の幹部である。このキーパーソン間には調査研究を立ち上げる以前より、先述の「道州制を見据えた基礎自治体の在り方研究『2016 まちのかたち研究プロジェクト』」に関する意見交換等を通じての交流があり、お互いの信頼関係が築かれていた。この二人がそれぞれの責任者としてサポートに入ることによって、職員と大学生が互いに安心して連携し調査研究活動を行えたという。また、今回の調査研究活動を立ち上げるにあたり事前に調査

研究における目的や課題など整理していたという。このような個人的な信頼関係があることで大学との連携が円滑に図られる事例が大野城市から見ることができた。

#### イ. 大学生の参画

実際の連携した大学生との調査研究活動自体はどのようなものであったのだろうか。大野城市の研究に参加した学生は、地域政策を学ぶゼミに所属している主に3・4年生で構成されていた。参加する以前から、地域内の課題を見つけ出し調査研究することについては高い能力と意欲関心を持ち合わせていた。研究テーマにおける議論の場では、他自治体の先進事例や時事問題の観察については、職員よりも詳しく、発想力も豊かであり、議論において主導権を持つ場面も多かったという。一方、職員の持つ一番の強みは、まちづくりのコーディネーターとして日頃より収集している大野城市内の地域の情報であった。学生にとっては地域の情報というものは少なく、職員が提供する地域の実情は大変勉強になっていたという。それぞれの長所を出し合うことで、活発な議論に繋がっていったという。単に大学生と連携するのではなく、その調査研究目的をきっちりと捉え意欲をもって活動できる大学生と連携することが調査研究を活発化させると言えよう。

調査成果をまとめていく過程においても大学生は重要な役割を果たした。当初職員がまとめた成果は、報告としてのビジュアル面などで、どうしても「お固い」ものになりがちだったという。そこに市民に近い視線（あるいは同じ立場）にある学生のエッセンスを加

えることで、わかりやすくかつアイデアに富んだ報告に進化していった。最終報告の場である大野城市民を前にしたプレゼンテーションも好評のうちに終了したという。調査研究の成果を他者にどう興味を持ってもらえるように伝えて還元していくかも大切な要素のひとつである。都市自治体の調査研究は、市政そして市民に対し、いかに伝え還元するかが求められる。大野城市のように大学生という市民と同じ立場の人材が加わることで、成果を伝えるべき対象である市民へ、より効果的に還元することができるのではなかろうか。



フィールドワークで市民への調査を行う大学生

活用による効果は多面にわたる一方、調査研究活動を進めるうえで留意点や苦労もある。

活発な議論を促すうえで、学生であることで職員に対して委縮しないよう職員がうまくリードをとるような配慮を常に意識していたという。また、活動日程のスケジュール調整においては多大な苦労があり、ミーティングやフィールドワークなどに参加できない学生に対してのアフターフォローにも労力を費やしたという。2年におよぶ調査研究であったことから、研究当初から参加していた4年生

が卒業により途中でいなくなってしまうという事態もあった。(その後、新たにゼミに所属した新3年生(研究開始当初は2年生)が参加し事なきを得た。苦労としても捉えられるが、先に述べた連携のひとつの効果ともいえよう)。

もともと職員同士であれば立場も近く調整も比較的安易であるが、学生など異なる主体との連携を図る上では相手方の立場への配慮や調整に労力を費やすことを考えなければ、効果的な連携にはならないことを留意していかなければならない。

## (2) フィールドワークの仕掛け

もうひとつの大きな特徴は、フィールドワークや体験活動に重点を置き活動した点である。何度も現場に足を運び、そこでコミュニケーションを図ることが、机上の議論では得られない地域の新しい発見をもたらしている。



「まちの宝」に関する地域の区長への聞き取り調査

大野城市における事例でも、地域の老人たちのコミュニケーションの場になっている文房具店や昔懐かしい駄菓子屋の存在など、これまで埋もれていた魅力をフィールドワーク



フィールドワークで発見された昔懐かしい駄菓子屋

を通じて発見している。地域を歩き、そこに生活する人たちと話をする中でしか見つからない発見がそこにはある。

そして、従来のフィールドワークに大学生が一緒になって活動することで、効果的な作用が生まれたという。それは地域住民の調査研究活動への協力意欲が高くなるという作用である。地域にいままで縁もゆかりもない若者が一生懸命になって地域の魅力探しのために汗をかく姿は、地域住民に共感を与え、「彼らに自分たちの地域の魅力を教えたい」という意欲を生むことになった。双方の意欲が高くなることでより効果的なフィールドワークになっていったという。地域の活性化のためには「よそ者、バカ者、若者」が効果的といわれるが、フィールドワークにおいても市外の大学生という「よそ者」「若者」効果が発揮されていた。大学生とともに行うフィールドワークは、その調査先での今までにない新たなコミュニケーションを生み出す効果的な仕掛けのひとつと言えよう。

## おわりに

井本市長が話の中で挙げられた、高い創造

力・広い人脈・深い郷土愛といったキーワードは、これからの分権社会において都市自治体職員として必要とされる能力である。その能力育成方法のひとつとして調査研究活動に着目し取り組むことは、調査研究自体の成果以上の価値を生み出していた。

また、キーパーソンによる結びつきに基づいた大学との連携や大学生との共同で行うフィールドワークといった大野城市の研究手法はこれまでも用いられている手法に一工夫加えることで効果的な作用を生んでいることがわかった。これらの工夫は大野城市に限られるようなものではなく、どの都市自治体においても応用可能なものとする。他の自治体においてもぜひ参考にしてもらいたい。

今後も当センターでは、CR-1 グランプリや優秀な調査研究事例紹介などを通じ都市自治体の調査研究活動に寄与する情報提供を行っていききたい。

(研究員 高橋 清泰)

## 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。

# 都市シンクタンク等の活動実態について

## Activities and actual situations of think tanks affiliated to city governments

We have conducted a questionnaire survey on think tanks affiliated to city governments to know their recent activities and actual conditions every year.

### はじめに

当センターでは、市立大学を含む都市自治体が設置した都市政策研究等を行う組織（以下、「都市シンクタンク等」という。）について、継続して調査を行っているが、今号では活動実態の主要な項目ごとに2011年度のデータ（2011年4月1日現在）<sup>1</sup>と2012年度のデータ（2012年4月1日現在）<sup>2</sup>との比較を行い、その動向を追ってきたい。

### 1 設置数及び設置形態

都市シンクタンク等設置件数については、2011年度設置件数は43団体、一方2012年度設置件数は、41団体となっており、内訳については、廃止が3団体、新設ではないが増加が1団体となっており、全体的には減少に転じている。

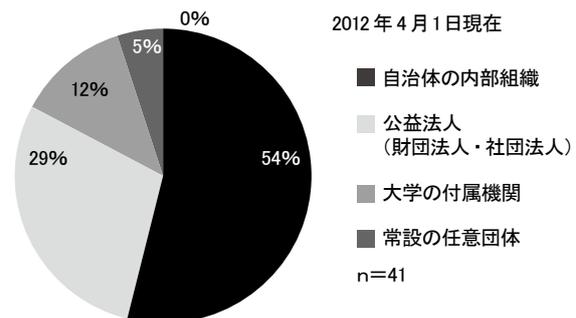
設置形態については、廃止の3団体すべてが「自治体の内部組織」である一方、2012年度の設置形態の内訳をみると、「自治体の内部組織」が全体の54%を占めており、依然として「自治体の内部組織」としての都市シンクタンク等の活用が多いことがわかる（図1）。

### 2 調査研究予算

調査研究予算<sup>3</sup>については、2011年度予算と2012年度予算の両方のデータがある団体において比較している。（図2）。

これらを見てみると、個別の団体ごとに調査研究予算の増減が見られるものの、全体的にはそれほど変化が見られなかった。その中で、調査研究予算が500万円未満及び2000万円以上の団体が減少し、500万円～1000万円未満及び1500万円～2000万円未満の団体が増加していることから、わずかではあるが各団体間における予算の格差に縮小傾向が見られる。

図1 都市シンクタンク等の設置形態の内訳（2012年度）



### 3 研究員数

研究員数（常勤と非常勤を合わせた）については、2011年度研究員数と2012年度研究

<sup>1</sup> 2011年6月に行った調査「シンクタンクカルテ」を参考とした。シンクタンクカルテは、当センターホームページにて公開中（<http://www.toshi.or.jp/citydb/thinktank.shtml>）

<sup>2</sup> 2012年6月に行った調査「シンクタンクカルテ」を参考とした。シンクタンクカルテは、当センターホームページにて公開予定。

<sup>3</sup> 調査研究予算には、人件費・間接費を含んでいない。

員数を比較<sup>4</sup>してみると「1人～3人」及び「7人～9人」が計3団体増加し、「0人」及び「10人以上」が計3団体減少している（図3）。

次に、常勤研究員については、「7人～9人」及び「10人以上」が1団体ずつ減少しているのに対して、「1人～3人」及び「4人～6人」が計3団体増加している。また、「0人」については、1団体減少している（図4）。

最後に、非常勤研究員については、「0人」及び「4人～6人」が計4団体増加しているのに対して、「1人～3人」が4団体減少している（図5）。

これらのことから、研究員数は、ほぼ変化がないが、常勤研究員については、少人数を配置する団体が増加する一方、「7人以上」を配置する団体が減少している。また、非常勤研究員については、減少する傾向が見られた。

おわりに

ここ2年間の動向として、調査研究予算に関しては、大きな変化は見られないが、わずかではあるが予算の削減傾向が見られ、より効率的な調査研究が求められている傾向にあることが予想される。

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

（研究員 佐野 雅哉）

図2 都市シンクタンク等の調査研究予算  
(2011年度と2012年度の比較)

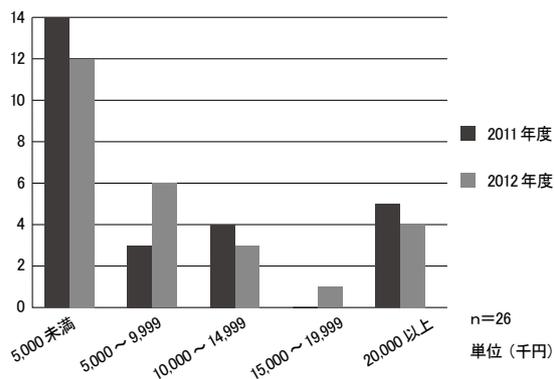


図3 都市シンクタンク等の研究員数  
(2011年度と2012年度の比較)

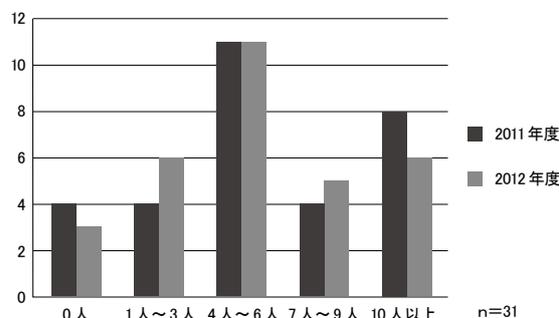


図4 都市シンクタンク等の常勤研究員数  
(2011年度と2012年度の比較)

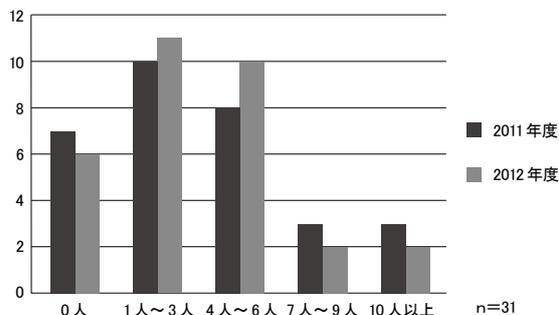
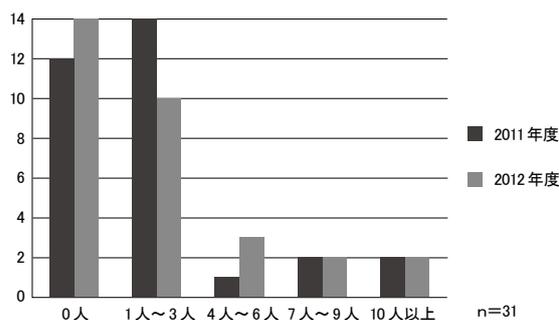


図5 都市シンクタンク等の非常勤研究員数  
(2011年度と2012年度の比較)



<sup>4</sup> 両方のデータがある31団体のみを比較している。(図4と図5についても同様)。

# 「まちづくり」から 「コミュニティデザイン」へ

## —都市空間行政に関する情報提供(福祉の視点)レポート—

### From “Machizukuri” to “Community Design” : Report of community based urban policy

In the Urban Policy Study, It seems to be said that from “Machizukuri” to “Community Design”. This article reported case studies of “Community Design” in Kobe City and Yokohama City.

#### はじめに

公益財団法人日本都市センターでは、「理念によって」計画された都市に人が住む時代から、今あるものに「どう住むか」へ、時代が変わってきており、また、都市計画の専門家だけと思われがちであった「まちづくり」が、(原点回帰して)分野を超えるとともに、地域の団体・住民が参画・推進していくものへと変容しているとの問題意識の下、2010年度に神戸市及び横浜市で行ったヒアリングをもとに本稿をまとめた。本事業を進めるにあたっては、名和田是彦・法政大学法学部教授をアドバイザーとして、調査の総括、事例の選定、とりまとめ等について助言をいただきながら進めた。

事例については、神戸市と横浜市をとりあげ、神戸市は、市民、専門家、行政の3者、横浜市は行政当局にそれぞれ、ヒアリング調査を実施した。

神戸市を取り上げたのは、1981年にいち早くまちづくり条例（「神戸市地区計画及び

まちづくり協定等に関する条例」）が制定されたことと、市内の真野地区において、昭和30年代から環境運動をきっかけとしたまちづくり運動の機運が高まり、その後も地域福祉や都市づくりなど、住民が主体的に参加した取組みが進められてきたことの両者を背景としている。まちづくり条例は、地区計画の案の策定手続を定めた委任条例にとどまらず、まちづくり協議会、まちづくり提案、まちづくり協定、助成、まちづくり専門委員など、参画・協働によるまちづくりに係る事項が幅広く定められている<sup>1</sup>。

横浜市を取り上げたのは、横浜市は政令指定都市の中では比較的自治会町内会への加入率が高く<sup>2</sup>、これを反映して地区レベルでのまちづくり活動が住民主体で熱心に行われていること、2000年の地域福祉計画の法定化に伴って、横浜市において実施している「地域福祉保健計画」の策定が、これまでの住民の活動の実績をふまえつつ、地区レベルでの住民参画・協働により行われていることを背

<sup>1</sup> 秋田典子「まちづくり条例に基づく地区レベルのまちづくり制度の運用実態に関する研究－神戸市まちづくり条例に基づくまちづくり協議会を事例として」都市計画論文集45巻、2010年、7-12頁。

<sup>2</sup> 平成23年4月1日現在77.2%（出所：横浜市ホームページ <http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/tishin/jitikai/tyosa/pdf/kanyuritsu.pdf>）（2012年8月8日最終アクセス）

景としていることによるものである。

## 1 神戸市の取組み

### (1) 行政<sup>3</sup>の取組み

「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」は1981年の制定から30年が経過し、現在、条例により認定された「まちづくり協議会」は現在51に上る。「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」については、数え切れないほどの先行研究<sup>4</sup>があり、条例の具体的内容の説明については紙幅の関係上、省略させていただくが、条例に基づく「まちづくり協議会」には、住環境改善や景観まちづくり、震災復興関連の区画整理・再開発、ルールに関するものなど、様々なものが存在する。課題としては、協議会の認定のありかたや、時代とともにまちの課題が変化していること、大多数の支持をどうとらえるかということ、マナー・ソフト的な形のものとのすみわけなどがある。

### (2) 真野地区の取組み

真野地区は、神戸の中心三宮から西に5km、長田区の南東部に位置する、概ね真野小学校の校区を指す。真野地区では1960年代から、地区を取り囲む工場からの廃水や悪臭、排煙騒音、粉塵などの公害問題に対して、

住民による地域活動が始まり、以来50年近くもの長期間、息の長い活動を続けてきた(真野地区まちづくり推進会, 2005)<sup>5</sup>。活動内容も、公害問題の後は、入浴サービスや給食サービスなどの福祉系の活動を、1982年には「まちづくり協定」を締結し、ハード系の活動を住民が主体となって行ってきた。

真野地区を全国的に有名にしたのが、1995年の阪神・淡路大震災である。震災後の消火活動、混乱への秩序だった対応、いち早いまちのたて直しなど、地域住民の活動が継続してきたことにより、これらが円滑に行われたことで、全国的に注目を集めることとなった。

現在でも、「真野地区まちづくり推進会」と「真野ふれあいのまちづくり協議会」において、ハード・ソフトを問わず、様々な活動が活発に行われている。

新しい取組みとして、地震や火災等の際に、地域住民同士において、助けられる人と助ける人の「マッチング」を行っている<sup>6</sup>。これは、地震や火災等が起こった時、誰が誰を助けるのか事前に決めておくことで、非常時の支援を円滑化することを目的としたものである。東日本大震災以前にこのような取組みを手がけ始めていることから、真野地区の意識の高さが見てとれることができる。

<sup>3</sup> (財)日本都市センターでは、神戸市都市計画総局都市計画部地域支援室への調査を、2011年3月14日に実施した。調査にご協力いただいた神戸市都市計画総局都市計画部地域支援室の皆様には、公務ご多忙にもかかわらず貴重な情報・資料をご提供いただいた。この場を借りてお礼申し上げたい。なお、本稿の内容は、神戸市都市計画総局都市計画部地域支援室からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、神戸市の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

<sup>4</sup> 秋田前掲論文のほか、田中晃代「市街地整備プログラム重視からまちづくり支援重視への展開」『地方分権時代のまちづくり条例』学芸出版社、1999年、pp.182-189など多数。

<sup>5</sup> 真野地区まちづくり推進会『日本最長・真野まちづくり—震災10年を記念して—』2005年。

<sup>6</sup> 都市計画プランナー・宮西悠司氏への聞き取り調査から(2011年3月2日)。

## 2 横浜市の取り組み<sup>7</sup>

### (1) 「横浜市地域まちづくり推進条例」について

平成17年に制定された条例<sup>8</sup>では、地域まちづくりプランと、地域まちづくりルールの両方を認定することとしている。地域まちづくりルールは条例に基づくため勧告ができるが、権利関係の制約まではできず、罰則規定もない。なお、勧告において一定の規制的な要請を行うためには、その根拠となるルールの運営主体が責任のある組織である必要があるため、地域まちづくり組織についても、条例に基づいて認定している。平成22年度末時点で、20の組織があり、認定プラン10件、認定ルールが11件ある。認定された組織は、事業費助成（上限500万円）を受けることができるほか、グループ登録した団体も専門家の助言や活動経費の助成（上限30万円）を受けることができる。

まちづくりといっても、その課題の中には、都市整備局の事業だけでは解決できないようなこともある。担当部署としては、総合的な取り組みを期待しているとのことである。

### (2) 「いえ・みちまち改善事業」について

密集市街地の改善のための事業であり、用地がたてこんだりした地域を対象としている。市民協働のまちづくりの防災版といえる。地域的には、旧市街地の鶴見区、神奈川区

等、23地域、660haの地域を対象としており、道路を拡げたり、家を建て替えたり、火事の時避難する公園を整備している。計画から実施まですべて協働なのが特徴で、コミュニティの再構築が副産物であると考えている。担当課では防災上課題があるところを町目単位で把握しているが、住民にとっては町目は意味をなさず、自治会町内会が単位となる。横浜市は自治会町内会の加入率は指定都市の中で高く、旧市街地では9割にも達する。そのため、対象エリアが多少ずれても、自治会町内会との協働でうまくやっている。現在、11地区くらいが動いている。区画整理を外科手術とするなら、「いえ・みちまち改善事業」は、漢方薬に例えられるのではないかとのことである。

### (3) ヨコハマ市民まち普請事業

もともとは職員提案ではじまったもので、平成17年度に開始し、実際の整備事業は平成18年度から行われた。目的は、地域の課題は多くあるが、その中でも、後回しになったり、埋もれているものを拾い上げることである。

具体的には、市民が提案した事業に対して、2回のコンテストを実施し、採用されたら、整備費の助成を受けることができる。あくまで助成であり、整備は市民自身で行う（市民自身による労力提供を含む）。一次コンテス

<sup>7</sup> (財)日本都市センターでは、横浜市都市整備局地域まちづくり課への調査を、2011年2月9日に実施した。調査にご協力いただいた横浜市都市整備局地域まちづくり課の皆様には、公務ご多忙にもかかわらず貴重な情報・資料をご提供いただいた。この場を借りてお礼申し上げたい。なお、本稿の内容は、横浜市都市整備局地域まちづくり課からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、横浜市の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

<sup>8</sup> 条例制定の経緯は、木村裕毅「総合的な地域まちづくりから地域運営～地域まちづくりの現状とこれから～」『調査季報』第166号、2010年、pp.8-12を参照。

トを通過すると、応募グループは計画策定の活動費として上限 30 万円の助成を、二次コンテストを通過すると、整備事業費として上限 500 万円の助成を受けることができる。審査の基準は、創意工夫、実現性、費用対効果、発展性である。

平成 22 年度までに整備を完了したものが、合計 25 件。地域の方が望んだものができるのが、大きな成果であり、地域の歴史、独自性、考え方に対応したものが整備できている。また、納豆容器を型とした磁器タイルを階段に埋め込むなど、行政では思いつかない発想で「バス停前傾斜地の緑化事業」(平成 18 年度整備・戸塚区)<sup>9</sup>、「車椅子使用者の為にリフト設置と相談ルームの増設」(平成 19 年実施・港南区)のような福祉系の整備も行っている。このようなことから、市民の様々なニーズに対応できる制度になっている。

なお、「ヨコハマ市民まち普請事業」では、地域に住んでいる人が主体となっているが、自治会のエリアでやっているわけではない。また、こういうものをやりたいということで、テーマ型の組織も入ってきており、テーマ型の組織と自治会との連携もみられるとのことである。

#### (4) 港北区「ひっとプラン港北」策定の取り組み<sup>10</sup>

港北区では、第 2 期地域福祉保健計画を、港北区社会福祉協議会の地域福祉活動計画と一つにし、「ひっとプラン港北」として策定した<sup>11</sup> (計画期間平成 23～27 年度)。港北区役所と港北区社会福祉協議会は協働事務局となり、地区計画策定の支援も行った。連合町内会のエリアを単位とした 13 地区ごとに策定委員会を設け、住民が主体的に地区計画策定にあたったことで、自治会町内会、NPO、地域ケアプラザ等の間での連携・協力が広がった。行政が住民と一緒に計画策定に携わったことにより、区全体で地域課題の解決に取り組む機運が生まれるようになり、区民及び関係主体の実践も促進されるようになった。また、同計画には、NPO 法人横浜プランナーズネットワークもアドバイザーとして参画し、データやアイデアの提供などによって、関係主体間のイメージの共有が図られたことも、大きかったとのことである。

### 3 まとめに代えて

近年、山崎亮氏による著書「コミュニティデザイン<sup>12</sup>」の刊行を囑矢として、コンサルタント等の専門家や大学の専攻分野において、これまで「まちづくり」という言葉に代えて、「コミュニティデザイン」という言葉

<sup>9</sup> 具体例は、横浜市ホームページ (<http://www.city.yokohama.lg.jp/toshi/chiiikimachi/machibushin/>) (平成 24 年 5 月 4 日最終アクセス) 参照。

<sup>10</sup> (財)日本都市センターでは、横浜市港北区福祉保健課・地域振興課への調査を、2011 年 2 月 17 日に実施した。調査にご協力いただいた横浜市港北区福祉保健課・地域振興課の皆様には、公務ご多忙にもかかわらず貴重な情報・資料をご提供いただいた。この場を借りてお礼申し上げたい。なお、本稿の内容は、横浜市港北区福祉保健課・地域振興課からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、横浜市の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

<sup>11</sup> <http://www.city.yokohama.lg.jp/kohoku/fukuho/fukuhoikeikaku.html> (平成 24 年 6 月 18 日最終アクセス) 参照。

<sup>12</sup> 山崎亮『コミュニティデザイン一人がつかぬがしくみをつくる』学芸出版社、2011 年。

を使うことが多くなってきている<sup>13</sup>。「コミュニティデザイン」という言葉を敢えて用いている意図は、同書によれば、①「つくらない」ことを含めて「デザイン」を考えなければならないこと、②施設を「つくる」だけではなく、施設を「どのように使ってもらうか」を含めて、「デザイン」を考えなければいけないことの2点である。このような認識は、専門家のみならず、仕事を「発注」する行政の側にも、広く受け入れられつつある。

神戸市と横浜市の事例のいずれも、「まちづくり」という枠にとどまらない、「コミュニティデザイン」の典型例ともいえる事例であり、住民を主体として、このような取組みが全国的にさらなる広がりをみせることを期待したい。

(主任研究員 中西 規之)

---

<sup>13</sup> 日本都市計画学会関西支部・次世代の「都市をつくる仕事」研究会『いま、都市をつくる仕事—未来を拓くもうひとつの関わり方』学芸出版社、2011年にも、こうした潮流は反映されている。

# 鹿児島県鹿屋市「やねだん」(通称)における 活性化の取組みと住民意識について

## —幸福の判断に関する基準等に焦点を当てて—

### A discussion of approach for revitalizing local community based on survey in “Yanedan” : People’s Standard of Judging their own Happiness—

We surveyed the consciousness of Yanedan’s inhabitants by the questionnaire. And we find “the revitalization of Yanedan” makes the standard of judging their own happiness change remarkably. We think this is one of the key points of success of revitalizing “Yanedan”.

#### はじめに

前号で、社会経済情勢の変化とともに地域コミュニティが脆弱化する中で、いわゆる限界集落のような厳しい環境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る活性化に成功し、地域活性化の優良事例として大臣表彰を受けるなど全国の注目を集めている鹿児島県鹿屋市柳谷集落(通称「やねだん」。以下「やねだん」という。)の取組みと住民意識の変化を紹介した。

本号ではその際に取り上げることができなかった「平成21年度国民生活選好度調査結果」(内閣府2010年)(以下「国民生活選好度調査」という。)及び「第35回荒川区政世論調査結果」(荒川区2011年)(以下「荒川区調査」という。)と今回調査したやねだん住民の意識との比較、また、やねだん住民の幸福感を判断する基準に関する意識の変化等について紹介したい。

本稿では、まず前号で紹介したやねだんの取組みを概観するとともに、調査方法についてあらためて紹介したうえで、両調査から浮かび上がるやねだん住民の意識の特徴と、幸

福感を判断する基準に関する意識の変化等について述べ、これらとやねだんとの取組みとの関係について考察する。

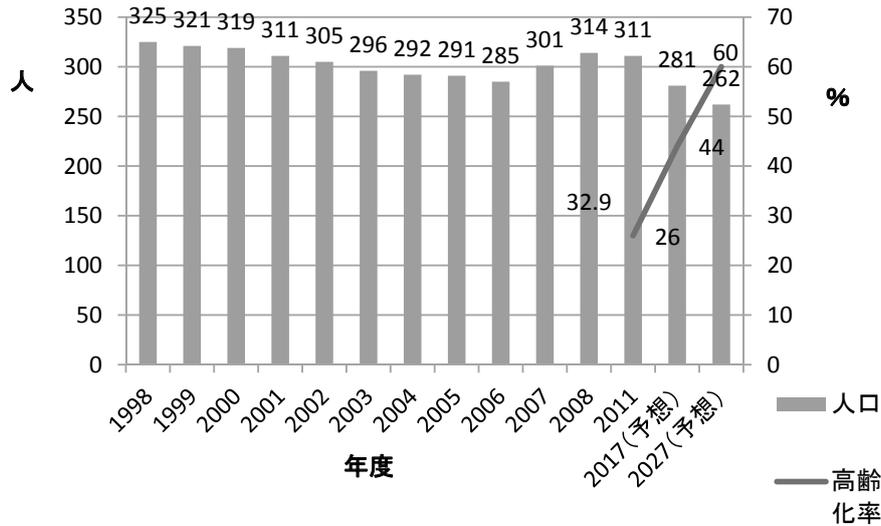
#### 1 「やねだん」集落における活性化の取組み

「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何もなく、人口減少が続いていた集落であった(図表1)。しかし、このような状況にありながら、1996年3月に豊重哲郎氏(以下「豊重」という。)が柳谷自治公民館長に就任して以来、図表2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。

前号でも述べたように、やねだんの取組み、そのリーダーである豊重の考えの特徴は以下の点にあり、図表3に示すような「自主性と感動の循環」が起き、地域づくりが進んでいると思われる。

まず、特色として挙げなければならないことに、「自主性」と「自発性」がある。次に「自

鹿児島県鹿屋市「やねだん」(通称)における活性化の取組みと住民意識について

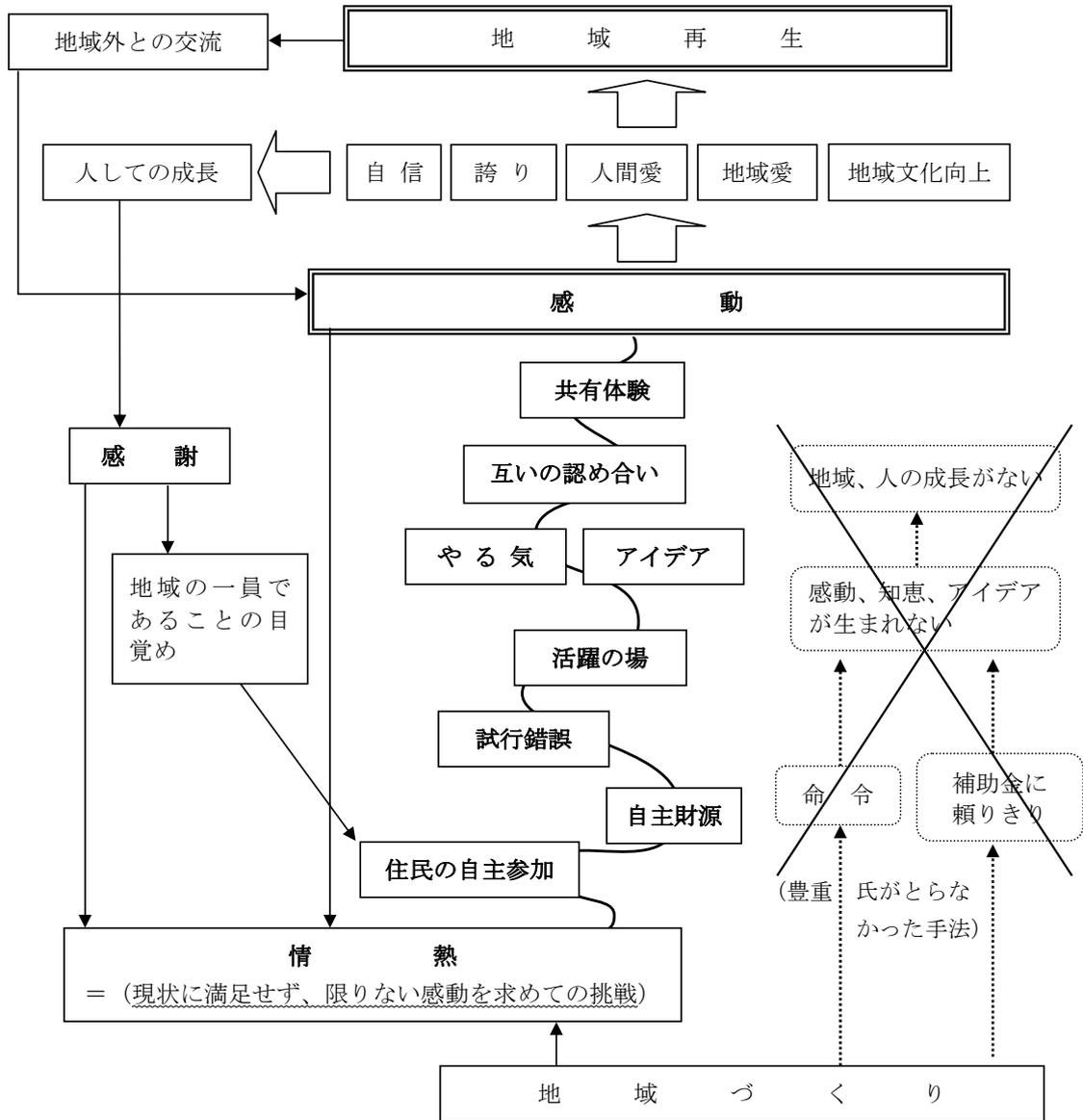


(図表 1) やねだんの人口と高齢化率

(図表 2) 「やねだん」一活動の概略

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
2000年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・ビオトープの整備
2001年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
2002年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
2003年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
2004年5月	柳谷未来館建設 手打ちそば食堂の外業
2004年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
2006年5月	全世帯に1万円のボーナスを支給
2006年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
2007年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 故郷創生塾 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
2012年5月	第11回故郷創生塾

※ 豊重哲郎『地域再生 行政に頼らない「むら」おこし』2010及び「やねだん」HP等から作成



(図表3) やねだんの『自主性』と『感動』の循環による地域づくり

主財源の確保」が挙げられる。この2つの特色は相互に関連している。自主財源の確保は、住民の自主性や自発性を確保するために必要だと考えているのである。豊重は、補助金の対象となるものは出来上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」から頼ってはいけないと考えている。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。

「感動の共有」と一人ひとりの「出番」の重要性を豊重は指摘している。「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、つまり、「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。「異郷からのメッセージ」、「柳谷安全パトロール隊」や生け垣の剪定が難しくなった高齢者世帯の剪定の委託など、やねだん集落の取組みを見ると、住民一人ひとりの状況を把握し、各人の活躍できる出番づくりや、支援の手の差し伸べなどを当たり前のことのように行っている。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。

このような「やねだん」における取組みが医療費や介護費用に影響しているとの指摘もある。豊重によれば「やねだん」には寝たきりの住民は一人もおらず(2011年10月現在)、合田マリ子・澁谷眞由美・西宣行・川野理絵<sup>1</sup>によると、後期高齢者一人当たりの医療費は鹿屋市平均より353,000円少ない449,000円、要介護認定率は鹿屋保健所管内で「やねだん」が最も高かったものの要介護認定者1人当たりの介護給付費は同市平均を404,000円下回る959,000円であった(いずれも2009年度)。また、同保健所が実施したアンケート調査では、鹿屋市内で人口・高齢化率が「やねだん」と類似している地区と比較して分析した結果、「運動・スポーツ」を

している人は「やねだん」では35.4%(類似地区21.1%)、「散歩や軽い運動」をしている人は同70.9%(同48.5%)、「新聞や書物を読む」人は同83.5%(同66.3%)、「地域活動やボランティア活動をしている」人は同55.7%(同31.6%)と有意な差が出ており、「やねだん」では「地域愛着度が有意に高く、地域活動等に積極的に参加しこれまでの経験を活かす機会があり、身体的・精神的に良い影響を受けている」と分析している。

このように地域が活性化し高齢者の活躍の場のある地域において高齢者の医療費等が少なくなっている例は、徳島の中山間地での葉っぱビジネスで知られている上勝町でも見られるという<sup>2</sup>。

以上概観したように「やねだん」の取組みは幅広い効果を上げているが、その始まりは高校生を中心に始まったカラモづくりや住民の奉仕による公園整備など、ある意味で小さなことである。このような小さな成功の積み重ねが全国的な成功事例となったポイントは、取組みを通じてなし得た豊重が重視する住民の意識改革であり、これにより「絆の再生」による人の輪(和)と、「内発的発展論」と呼ばれる手法(ないものねだりではなくあるものを生かした地域づくり)<sup>3</sup>を作り上げたことにあるであろう。特に「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」につながっていると高く評

<sup>1</sup> 合田マリ子・澁谷眞由美・西宣行・川野理絵「第53回鹿児島県公衆衛生学会資料」2011年

<sup>2</sup> 横石知二『生涯現役社会のつくり方』ソフトバンククリエイティブ2009年、52,54,149頁

<sup>3</sup> 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、27頁

働かれている<sup>4</sup>。

## 2 「やねだん」住民の意識調査の方法及びその課題と対応

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」住民の意識について調査<sup>5</sup>した。既に意識調査の方法については前号で述べたところであり、ここではその概要について触れる。

アンケート調査（以下「やねだん調査」という。）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185<sup>6</sup>/対象者数259人）

質問項目については全国的な傾向や性格の異なる地域との比較ができるように、国民生活選好度調査（全国の傾向との比較）及び荒川区調査（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）の質問項目を活用した。また、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年頃のことをお聞きした<sup>7</sup>。

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）。

次にアンケート調査の実施に伴う課題であるが、「国民生活選好度調査」と「荒川区調査」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。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、現在と過去の意識の比較をする際には通常の実験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。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

<sup>4</sup> 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2009年、17頁

<sup>5</sup> 現地の確認等のための事前調査を2010年12月3日・4日、2011年4月23日・24日に、現地における補足調査を10月4日・5日に行った。

<sup>6</sup> すべての質問に無回答の9件を除いた。

<sup>7</sup> 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・考え方を記載することに代えて「やねだん」に引っ越す前の気持ち・考え方を記載していただいた。

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。

### 3 アンケート調査結果の分析

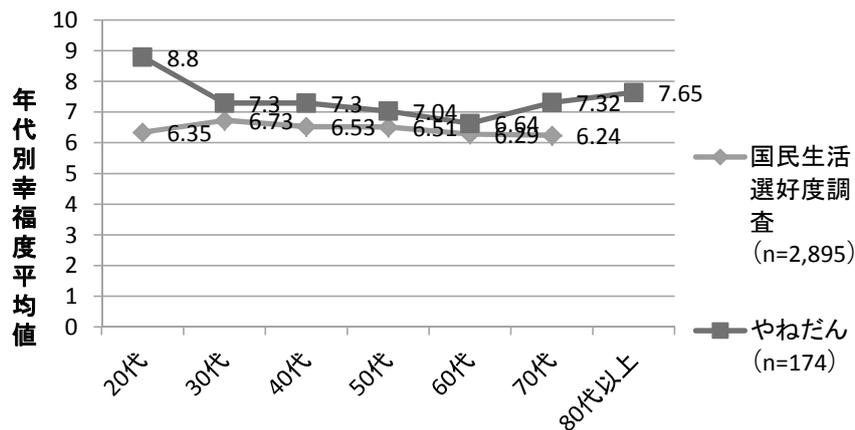
#### (1) やねだん住民の幸福感和その判断基準等

まず、どの程度幸福感を感じているかを国民生活選好度調査と比較してみると、やねだん調査では平均値7.19 (n=174) で0.72ポイント高くなっている<sup>8</sup>。男女別に見てみると、やねだん調査では男性7.22 (n=93)、女性7.16 (n=81) と男性の方が高くなっているが、一般的に女性の方が高い幸福度を示すとされている。ちなみに国民生活選好度調査では男性平均6.24 (n=1,397)、女性平均6.69 (n=1,498) となっている。年齢別にみると国民生活選好度調査では30歳代の幸福感が最も高く、特に10点中7点以上の幸福感があると答えた者の割合は30歳代をピーク(61%)に年齢階層が上がるにつれて低下している。やねだ

ん調査では20歳代が最も高く、年齢階層が上がるにつれて低下していくが70歳代から上昇が見られる。図表4は国民選好度調査及びやねだん調査における各年代の幸福度の平均値の推移である。

「幸福感を判断するために重視した基準」(重要なものから2つ選択)についてみると、両者とも「自分の理想との比較」が最も多いが、「やねだん」では「過去の自分との比較」が国民生活選好度調査と比較して高く、他の項目は有意なレベルで低くなっている(図表5)<sup>9</sup>。また、「幸福感を高めるために有効な手立て」(もっとも近いもの2つ)については、多い順番は同じであるが、「やねだん」では自らの努力について低く、友人・仲間との助け合いが高い結果となっている(図表6)。

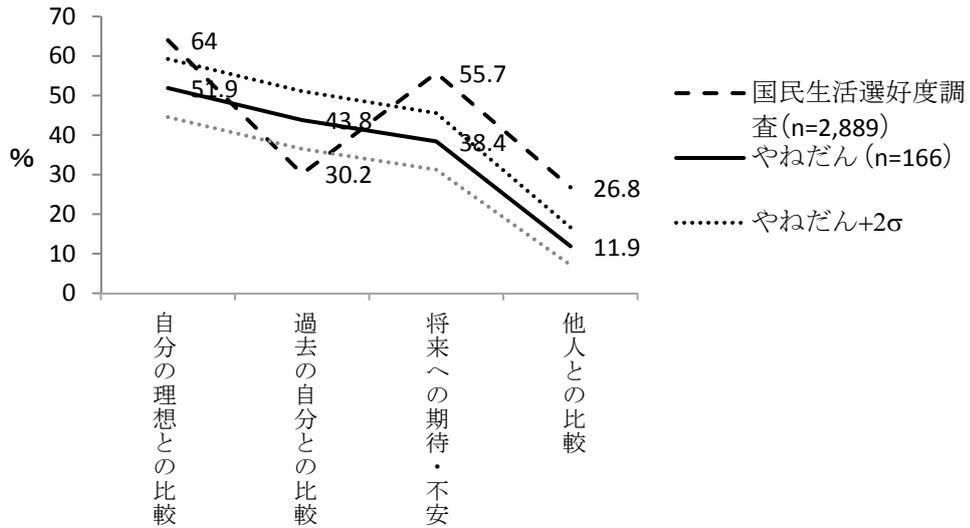
荒川区調査と同じ質問である「幸福な生活のために必要なこと」(重要なものから5つ選択)については、上位2つはどちらも「健



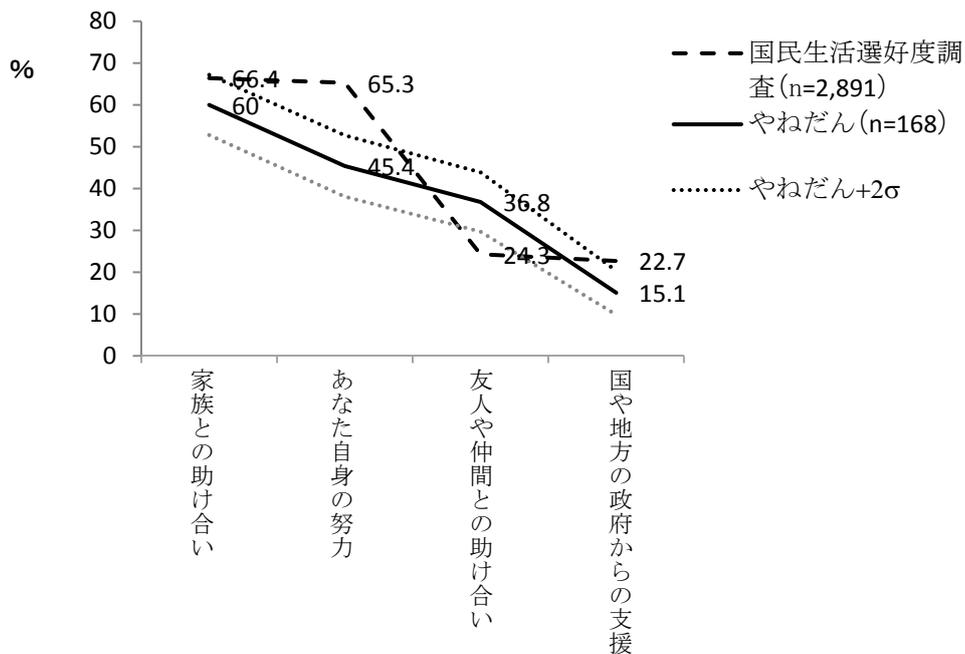
(図表4) 幸福度～国民選好度調査とやねだん

<sup>8</sup> 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られることから、本稿では幸福度に7点以上を付けた者を「幸福と感じている(感じていた)と答えた人」として分析した。

<sup>9</sup> グラフ中「やねだん+2σ」及び「やねだん-2σ」(σは観測値の標準偏差を表す)は、やねだんの数値における統計上の誤差(約95%)の範囲を示すものである。したがって、この幅を超えている場合は、やねだん数値に対して統計上有意な差が認められることを示していると考えられる。(図6)～(図8)においても同じ。



(図表 5) 「幸福感を判断するために重視した基準」



(図表 6) 「幸福感を高めるために有効な手立て」

康であること」、「家族との関係が良好なこと」で同じであるが<sup>10</sup>、「やねだん」では「近所づきあいが良好なこと」、「頼れる人がいるこ

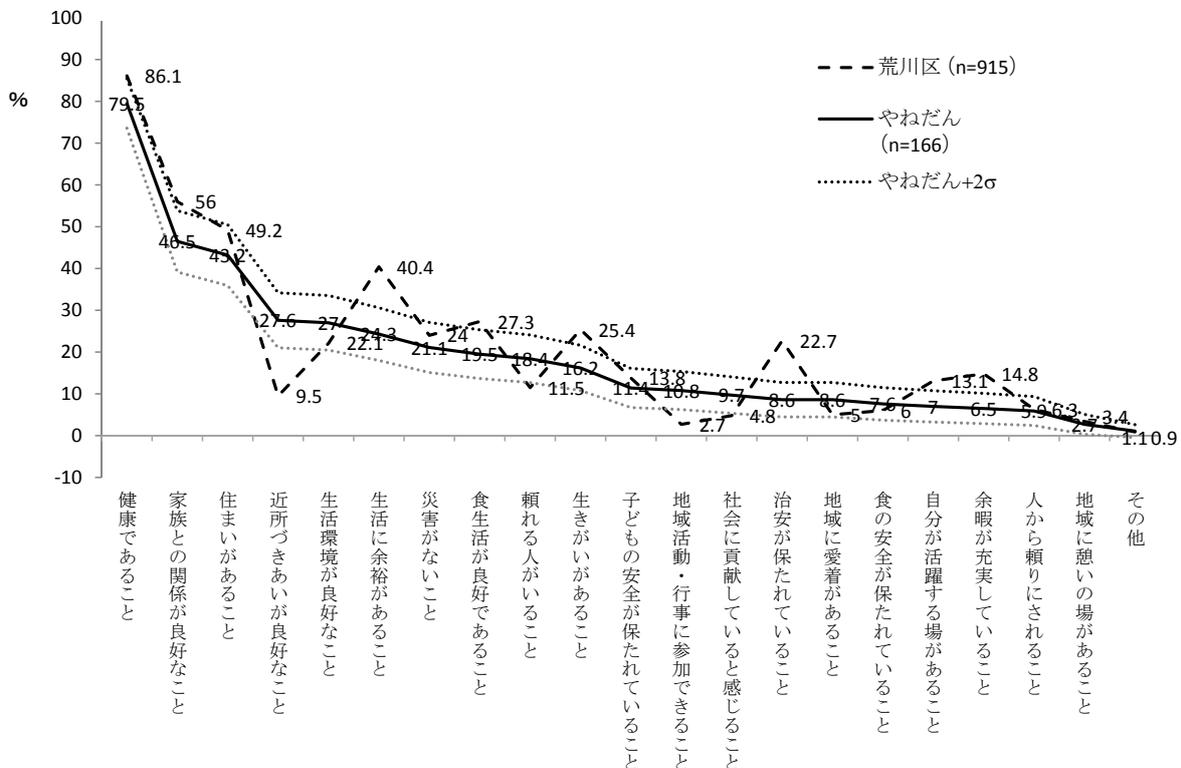
と」、「地域活動・行事に参加できること」、「社会に貢献していると感じること」が高い一方、「健康であること」、「家族との関係が良好な

<sup>10</sup> 国民生活選好度調査は質問項目や項目数が違うため直ちには比較できない。ただし、同調査で3位に「家計の状況（所得・消費）」が入っており、4位以下とかなり差があるが荒川区調査の「住まいがあること」、「生活に余裕があること」などこの選択肢に対応すると考えられる質問に対する回答状況を見ると、上位3つの項目については同じ傾向を示していると考えられる。

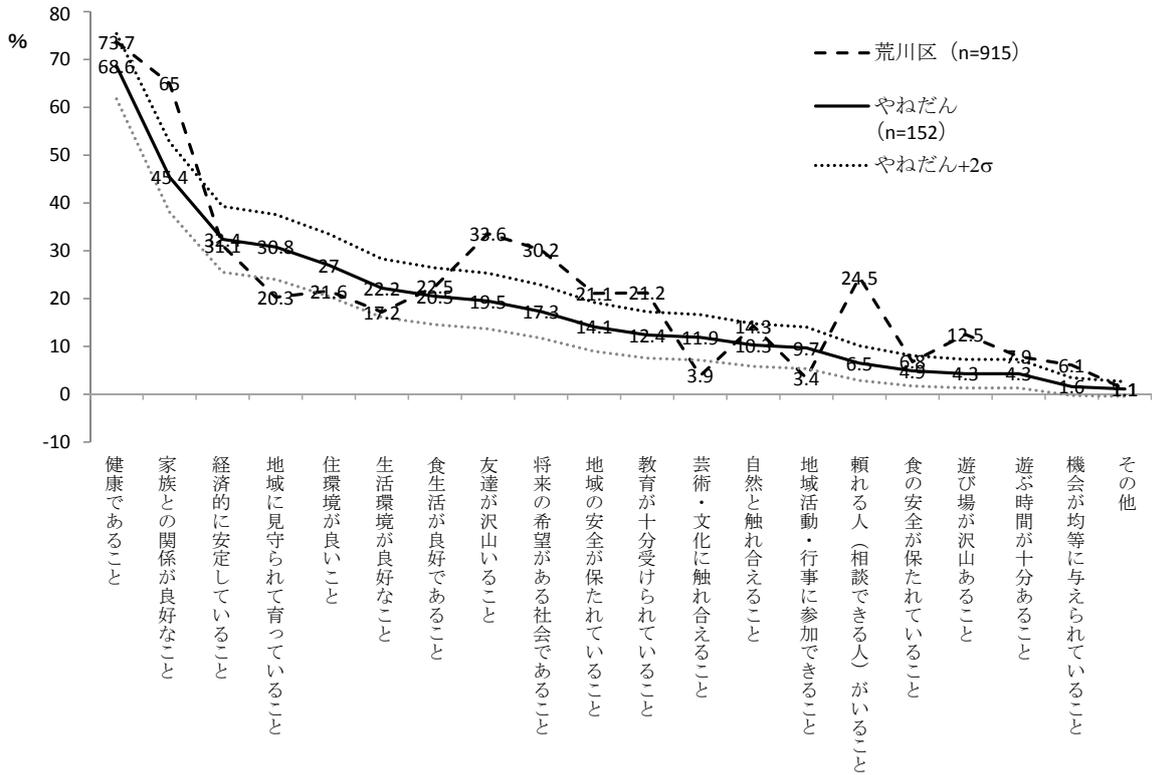
こと」、「生活に余裕があること」、「食生活が良好であること」、「生き甲斐があること」、「治安が保たれていること」、「自分が活躍する場があること」、「余暇が充実していること」が低くなっている(図表7)。また、「子供(18歳未満の児童)の幸せのために必要なこと」については、「やねだん」では「地域に見守られて育っている(地域の人々と触れ合う機会がある)」、「芸術・文化に触れあえること」及び「住環境がよいこと」において高く、「友達が沢山いること」が低くなっている(図表8)。この荒川区調査との比較において、「やねだん」の住民においては幸福であることを考える視点が地域とのつながりにあることが浮かび上がっていると見えよう。

そこで、実際に地域とのつながりがどのよ

うになっているか、荒川区調査と比較してみよう。「ご近所の人とあいさつや話」をしている人は「やねだん」では91.2%(荒川区調査78.6%)、「地域の行事や活動に参加」している人は同75.9%(同36.8%)、「いざという時に居住地域に頼れる人」がいる人は同75.2%(同47.1%)、「住んでいる地域に愛着」がある人は同71.9%(同71.5%)となっている。「住んでいる地域に愛着」がある人のうち「おおいにある」人は「やねだん」では52.0%(荒川区調査30.8%)、「少しある」人は同19.9%(同40.7%)となっていて「やねだん」では地域により強い愛着を感じている方が多いと考えられる。以上から「やねだん」の住民が荒川区の住民と比較して、より地域と強い結びつきを持っていると考えられる。



(図表7) 「幸福な生活のために必要なこと」

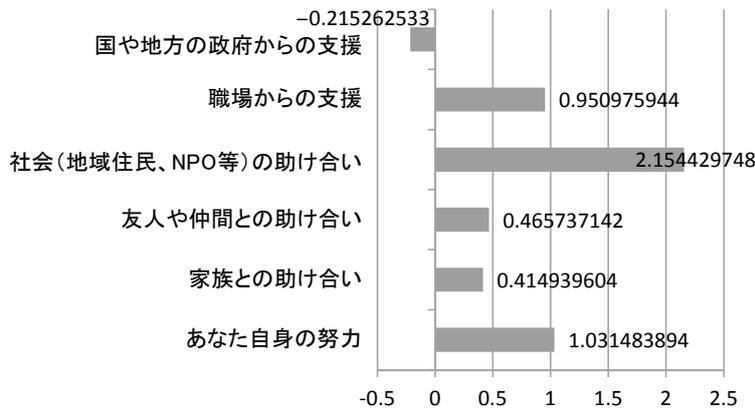


(図表 8) 「子供（18歳未満）の幸せのために必要なこと」

(2) 幸福な人は何を重視しているか

次に、「幸福と感じていると答えた人」（幸福度7点以上をつけた人）<sup>11</sup>がどのような基準や項目を重視しているか幸福度との関係を見てみた。

図表 9-1 ～ 9-4 及び図表 10-1 ～ 10-4 では、国民生活選好度調査及び「やねだん」で幸福と感じていると答えた人と「幸福感を高めるために有効な手立て」との関係について判別分析を行ったものである。幸せ度への回答が



(図表 9-1) 「幸福と感じていると答えた人が選んだ『幸福感を高めるために有効な手立て』」(やねだん) 判別分析結果 n=168

<sup>11</sup> 国民選好度調査の平均値が6.47、やねだんの平均値が7.19であることを考慮した。

(図表 9-2) 判別式

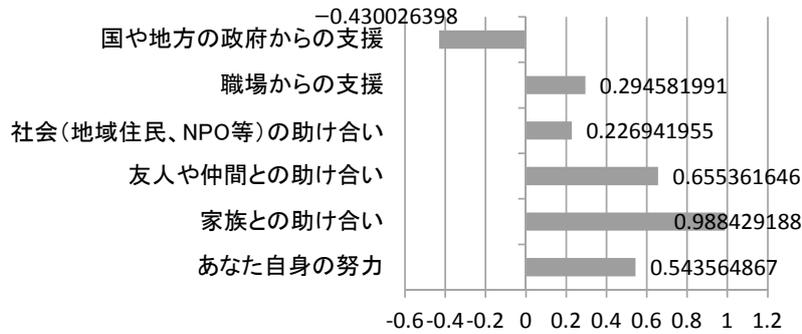
	判別係数	標準判別係数	F 値	p 値	判定
あなた自身の努力	1.03	0.52	3.55	0.06	[ ]
家族との助け合い	0.41	0.20	0.48	0.49	[ ]
友人や仲間との助け合い	0.47	0.23	0.61	0.44	[ ]
社会(地域住民、NPO等)の助け合い	2.15	0.68	9.01	0.00	[**]
職場からの支援	0.95	0.13	0.49	0.49	[ ]
国や地方の政府からの支援	-0.22	-0.08	0.09	0.76	[ ]
定数項	-1.15				

(図表 9-3) 判別クロス表

n 表	1	2	全体
0 以上	63	22	85
0 未満	39	37	76
全体	102	59	161

(図表 9-4) 分析精度

判別的中率 (%)	62.1%
誤判別の確率 (%)	37.0%
相関比	0.09



(図表 10-1) 「幸福と感じている人が選んだ『幸福感を高めるために有効な手立て』」(国民選好度調査) n = 2,891

(図表 10-2) 判別式

	判別係数	標準判別係数	F 値	p 値
あなた自身の努力	0.54	16.38	0.00	[**]
家族との助け合い	0.99	56.88	0.00	[**]
友人や仲間との助け合い	0.66	21.55	0.00	[**]
社会(地域住民、NPO等)の助け合い	0.23	1.33	0.25	[ ]
職場からの支援	0.29	1.93	0.16	[ ]
国や地方の政府からの支援	-0.43	8.46	0.00	[**]
定数項	-1.09			

(図表 10-3) 判別クロス表

n 表	1	2	全体
0 以上	1,173	697	1,870
0 未満	384	646	1,030
全体	1,557	1,343	2,900

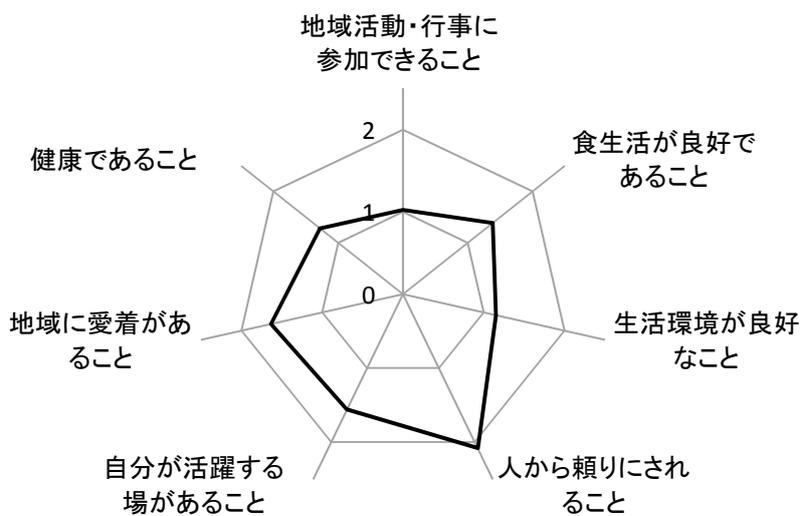
(図表 10-4) 分析精度

判別の中率 (%)	62.7%
誤判別の確率 (%)	38.9%
相関比	0.07

7以上を第1グループ、6以下を第2グループとし、「幸福感を高めるために有効な手立て」への回答を説明変数とした（ただし、F値=3を基準とした変数選択（増加法）を用いた）。判別分析とは、あらかじめどのグループに属しているかが分かっている標本（本研究の場合は回答者）があるときに、まだ分類されていない標本がどちらの群に属するかを判別するための基準（判別関数）を各標本について観測されている説明変量の値に基づいて求める統計解析手法である。変数選択によって選ばれた説明変量は判別に当たって重視されている要因と解釈することができ、対応する判別係数の大きさは判別に与える影響の大きさを表している（正の場合は第1グループへ判別されるための要因、負の場合は第2グループへ判別されるための要因と考えられる）。いずれも「国や地方政府からの支援」を求める人は幸福とあまり感じていないということがわかる。また、「やねだん」においては「社会（地域住民、NPO等）の助け合い」

を重視する人がより幸福と感じていることがわかる。

図表 11-1 ～ 11-4 では、「やねだん」で幸福と感じていると答えた人が「幸福な生活のために必要」と考えている項目との関係について判別分析を行ったものである。「幸福な生活のために必要なこと」への回答を説明変数とした判別分析を行った（ただし、F値=3を基準とした変数選択（増加法）を用いた）。分析結果（図表 11-4）から、判別率約72%であることが分かるが、アンケート調査から得られたデータに関する判別分析としては十分に高い判別率と考えられる。また、変数増加法により選ばれた説明変量「地域活動・行事に参加できること」、「食生活が良好であること」、「生活環境が良好なこと」、「人から頼りにされること」、「自分が活躍する場があること」、「地域に愛着があること」、「健康であること」はどれも幸福度に正の影響を与える（その値が大きいほど幸福度が増す）要因（価値観）として理解できるものである。実



(図表 11-1) 「幸福と感じていると答えたやねだんの人が考えている『幸福な生活のために必要なこと』」

(図表 11-2) 判別式

	判別係数	F 値	p 値	判定
地域活動・行事に参加できること	1.02	2.89	0.09	[ ]
食生活が良好であること	1.38	8.63	0.00	[**]
生活環境が良好なこと	1.15	7.39	0.01	[**]
人から頼りにされること	2.08	7.61	0.01	[**]
自分が活躍する場があること	1.56	4.83	0.03	[ ]
地域に愛着があること	1.63	5.77	0.02	[ ]
健康であること	1.28	4.32	0.04	[ ]
定数項	-2.16			

(図表 11-3) 判別クロス表

n 表	1	2	全体
0 以上	79	18	97
0 未満	26	36	62
全体	105	54	159

(図表 11-4) 分析精度

判別的中率 (%)	72.3%
誤判別の確率 (%)	30.3%
相関比	0.19

(図表 12) 「やねだん」における「世帯収入の 1996 年頃と比較した状況」

調査数 n	大幅に増えた (20%超)	かなり増えた (10%~20%)	少し増えた	ほとんど変 わらない	少し減った	かなり減った (10%~20%)	大幅に減った (20%超)
150	7	9	24	33	23	21	33
100%	4.7%	6.0%	16.0%	22.0%	15.3%	14.0%	22.0%

際、各説明変数に対応する判別係数はすべて正の値を取っている。さらに、「人から頼りにされること」、「自分が活躍する場があること」、「地域に愛着があること」の3項目に対応する判別係数の値が大きく、地域と強いつながりを持ち、自ら地域で活動する人が幸福により近いところにいることがわかる。

### (3) やねだん住民の意識の変化

まず、前号で紹介した、やねだん住民の生活・社会に関する意識の変化等について簡単に紹介したうえで、本号で主に取り上げている幸福を判断する基準等の変化について述べる。

#### ア 生活・社会に関する意識の変化等

生活に対する満足度については、「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(図表 12)、健康状態、居住地域の利便性といった面で評価が落ちる一方、「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」といった点についての満足度は上がっている。

社会・生活に関する意識については、「伝統にこだわらず、新しいことをとりいれるべきだ」、「お金で買えないものこそ大切だ」といった点について肯定的な人が増えている。また、「私の住んでいる地域の人はお互い助け合っていると思う」、「人々は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」といった点について肯定的な人が増えて

いる。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を読み取ることができる。

**イ 幸福感を判断する基準等の変化**

まず、「幸福感を判断するために重視した基準」については、「他人との比較」が1996年当時から現在では4人減少し、「過去の自分との比較」が32.7%から48.8%に大幅に増えている（図表13）。次に「幸福感を高めるために有効な手立て」については、「自身の努力」が72.5%から50.0%に減少する一方、「友人や仲間との助け合い」や特に「社会（地域住民・NPO等）の助け合い」が増加している（図表14）。「幸福な生活のために必要なこと」については、「生活に余裕があること」が38.6%から27.1%（44人→45人）、「子供の安全が保たれていること」が25.4%から12.7%（29人→21人）に減る一方で、「近所づきあいが良好なこと」が21.1%から30.7%

（24人→51人）、「頼れる人がいること」が13.2%から20.5%（15人→34人）、「地域に愛着があること」が2.6%から9.6%（3人→16人）に増えている（1996年頃n=114、現在n=166）。また、「子供（18歳未満の児童）の幸せのために必要なこと」では、「地域に見守られて育っている（地域の人々と触れ合う機会がある）こと」が20.8%から37.5%（21人→57人）、「芸術・文化に触れ合えること」が5.0%から14.5%（5人→22人）になる一方、「友達が沢山いること」が36.6%から23.7%（37人→36人）に減っている（1996年頃n=101、現在n=152）。

次に実際の地域とのつながりはどう変化してきているか、特に重要な「いざという時に居住地域に頼れる人」と「地域への愛着」の有無について見てみよう。前者についてはある程度いる人の割合が57.2%から75.2%に増えている一方、「ほとんどいない」及び「まったくくない」の計が同じ14人である（図表15）。また、後者については、「愛着がある」

（図表13）「やねだん」における「幸福感を判断するために重視した基準」

	調査数 n	自分の理想との比較	他人との比較	過去の自分との比較	将来への期待・不安
現在	166 100%	96 57.8%	22 13.3%	81 48.8%	71 42.8%
1996年頃	110 100%	74 67.3%	26 23.6%	36 32.7%	56 50.9%

（図表14）「やねだん」における「幸福感を高めるために有効な手立て」

	調査数 n	あなた自身の努力	家族との助け合い	友人や仲間との助け合い	社会（地域住民、NPO等）の助け合い	職場からの支援	国や地方の政府からの支援
現在	168 100%	84 50.0%	111 66.1%	68 40.5%	18 10.7%	3 1.8%	28 16.7%
1996年頃	109 100%	79 72.5%	69 63.3%	37 33.9%	1 0.9%	6 5.5%	11 10.1%

と言える人の割合が59.3%から71.9%になっており、また、「ない」という人の実数は13人から12人に1名であるが減少している(図表16)。

以上の数字から「やねだん」ではこの15年に地域のつながりは強まっていると言え、ヒアリングにおいて「やねだん」に住み続けている高齢者の方から聞いた「地域活動に参加するまでは夫婦とも仕事や家庭のことに追われて、小さな集落でありながらよくわからない住民の方もいた」という話にも符合している。

このように、3(1)で明らかになった「やねだん」と国民生活選好度調査及び荒川区調査との相違点はもともとある程度の地域差があったとしてもこの15年間の「やねだん」の取組みによる変化を反映したものであるということができよう。

#### 4 おわりに

本研究では、「やねだん」の住民意識(幸福度を含む。)を調査することによって、コ

ミュニティの活性化に取り組んできたこの15年間に、住民一人ひとりが幸福と考える基準が地域や人とのつながりを重視する方向に変化していることが明らかになった。これにより、「やねだん」では、地域のつながりが強くなるとともに、さらに地域のつながりを重視する人の幸福度が「やねだん」ではより高くなるという傾向が浮かび上がってきた。これは1章で言及した椎川の指摘が正しいことを示していると考えられる。

今回のアンケート調査では豊重の手法そのものを詳細に掘り下げることができなかったが、ヒアリング調査を通じて集落の一人ひとりの状況に気を配り、住民はそのような配慮を理解して積極的に活動に参加し地域をよくしていくという流れができていているように見える。

例えば、「わくわく運動遊園」の建設においては労力や資材の提供など様々なかかわりが見られるし、垣根の剪定が困難になった高齢者の家については、集落の自主財源を用いて業者に剪定を委託し、高齢者に無理がない

(図表15)「やねだん」における「いざという時に居住地に頼れる人」の有無

	調査数 n	たくさんいる	少しいる	どちらとも言えない	ほとんどいない	まったくいない	評価点
現在	169 100%	40 23.7%	87 51.5%	28 16.6%	8 4.7%	6 3.6%	3.87
1996年頃	117 100%	21 17.9%	46 39.3%	36 30.8%	12 10.3%	2 1.7%	3.62

(図表16)「やねだん」における「地域への愛着」の有無

	調査数 n	大いにある	少しある	どちらとも言えない	ほとんどない	まったくない	評価点
現在	171 100%	89 52.0%	34 19.9%	36 21.1%	8 4.7%	4 2.3%	4.15
1996年頃	118 100%	42 35.6%	28 23.7%	35 29.7%	11 9.3%	2 1.7%	3.82

よう配慮がなされている。ヒアリングにおいても住民はこの点について感謝していることを話してくれた。このことは、豊重の言う「全員参加」の意味するところは誰もが物理的に同じ負担をすることではなく、一人ひとりができることを持ち寄ることだと示している。

また、「寺小屋」は子供たちのためのものであるが、今までできなかった分数計算ができるようになって親や祖父母が喜び地域に感謝し、地域とのつながりを感じて参加へのモチベーションになったという話も聞いた。30歳代から50歳代にかけては仕事や子育てに追われて地域社会とのかかわりも持ちにくく、「やねだん」のみならず各種調査でも幸福度が低くなっている。豊重はこの年代の関心が高い子育てを応援することを通じて、地域とのかかわりをつくるとともに満足度を高める効果を生み出していると考えられる。

幸福の判断の基準に関しての住民の意識変化と、やねだんにおける個々の住民に対する見守り・気遣いと住民の感謝の念に見られるように、図表3で示した「やねだんの『『自主性』と『感動』の循環』による地域づくり」が機能していると考えられよう。

ところで、都会におけるコミュニティ活動についてNPO法人フュージョン長池の理事長の富永一夫氏（以下「富永」という。）にヒアリング調査（2011年7月）した際に、彩社長の横石知二氏（以下「横石」という。）と「やねだん」の豊重及び富永の3人は「地域の条件」、「組織の形態」そして「活動内容」は異なるが、手法は極めて似ていると聞いた。

例えば、横石は人間を元気にする3要素として、「出番」、「評価」、「自信」を挙げており<sup>12</sup>、この考えは豊重の考え方に共通するところがあり、「『自主性』と『感動』の循環」に似たものがあるのではないかと推測される。

このことから、地域コミュニティの活性化に成功している他の事例においても住民の意識を調査し、比較して地域の絆を再生していく手法や効果についての共通点を探ることは、地域コミュニティの活性化に向けての取組みに重要な示唆を与えてくれるのではなかろうか。

最後に、この場をお借りして今回の調査研究に多大なご協力をいただいた豊重氏をはじめとしたやねだんの住民の皆様にご改めて心からお礼申し上げます。

（前・日本都市センター研究室 宮田 昌一  
華山宣胤 尚美学園大学教授）

<sup>12</sup> 横石、前掲149頁

## 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)
- 内閣府「国民生活選好度調査 平成21年度 国民の幸福度の現状、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
- 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 一行政に頼らない「むら」おこし—』第6版、出版企画あさんてさーな、  
2010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、みずほ  
総合研究所株式会社、  
[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
- 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 国民の幸福度の現状、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』、郵政研究所、2002年

宮田昌一「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」『都市とガバナンス』No.17、日本都市センター、2012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」、独立行政法人 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> (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、大阪大学、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)

# 「地域公務員」に対する首長、人事担当課及び市民協働担当課の意識等について

## The Consciousness of City Mayors, Personnel Divisions, and Civic Collaboration Divisions regarding Local Government Employees' Voluntary Community Activities

In the past few years, lots of local government employees have become involved in community activities during off-hours. In this research, we conducted a questionnaire survey to city mayors, personnel divisions, and civic collaboration divisions to see their views on local government employees' participation. You will see their consciousness about this issue and the influence of regional factors in this paper.

### はじめに

地方自治体の施策では、市民との協働に着目した取組みが増えており、また、政府においても2010年6月には「新しい公共宣言」が出されている。この宣言では、「国民、市民組織や地域組織、企業やその他事業体、政府等が一定のルールとそれぞれの役割をもって当事者として参加し、協働する」ことが謳われており、自治体職員も勤務時間を離れば一人の住民であり、一住民として「参加し、協働する」ことが期待されよう。しかし、多くの自治体職員は、昔からの地域のお祭りや清掃活動のように住民誰もが義務的に参加するものは別として、例えばNPOを立ち上げて地域の課題の解決のために新たな行動を起こすようなことはあまり多くは見られなかつ

たのではないだろうか。

一方で、最近ではNPOを立ち上げるなど勤務時間外に個人として地域活動等<sup>1</sup>に取り組む自治体職員（「地域公務員<sup>2</sup>」）が増えてきている。このような職員がML（メーリングリスト）で情報交換を行っている「地域に飛び出す公務員ネットワーク ML」（2008年10月設立）の登録者数は2012年2月29日現在で1,910名（国家公務員228名、自治体職員1,511名、教諭・出向者等171名）、1日平均6.3通のメールが飛び交っている（2012年1月23日～4月1日の70日間）。

また、地方自治体の側からも勤務外の職員を活用した施策が講じられている。例えば池田市では小学校区ごとに設立されたコミュニティ推進協議会<sup>3</sup>の夜の会議に出席して手助

<sup>1</sup> 「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）。本誌17号95頁。

<sup>2</sup> 当センターの命名による。その定義については、本稿の「4 まとめ」を参照のこと。

<sup>3</sup> 日本都市センター編『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』日本都市センター、2011年、105頁以下。池田市地域分権の推進に関する条例第4条第1項に基づき設立された、市立小学校区ごとに一を限り、その地域内に居住する市民（その地域内で、働く者及び学ぶ者並びに事業所を有する法人その他の団体を含む）により構成される団体。「怒鳴られたり叱られたりもするので職員サポーターの数が若干減ってきていることも事実」（同109頁）と職員ボランティアによる運営の難しさも指摘している。

ける「地域分権・地域サポーター」として市職員のボランティアを2007年から募り派遣している。さらに地域活動に参加する公務員を後押ししようと、「地域に飛び出す公務員を応援する首長連合<sup>4</sup>」が2011年3月に発足するなど、首長レベルの新たな動きも出てきている。

本稿ではまず先行研究により明らかにされている自治体職員が職務を離れて地域活動等に参加することの意義を確認したうえで、自治体職員が地域活動等に参加することを自治体の関係者がどのように見ているか、アンケート調査を分析し明らかにし、自治体職員が職務を離れて地域活動等に参加することを促進するうえでの参考となる情報を提供することを目的とするものである。

## 1 先行研究

この分野の研究は多くはないが、まず「自治体職員の地域活動等への参画の意義と課題」について正面から論じたものとして同名の稲継論文<sup>5</sup>がある。同論文では、公共の分野を公だけでなく、市民、NPO、企業も担うという「新しい公共」の動きの中では、自治体職員も勤務時間内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とする。そして、自治体職員が地域活動等に参加することの意義として、①職員の能力向上・意識変革、行政様式の変容、②

地域活性化運動の活発化、③市民協働の推進、④生きがいの再発見、の4つを示すとともに、慎重な意見も存在することも指摘し、参画への課題・留意点として、①公務への影響、②時間的な制約、③首長等による強制、を挙げている。

また、NPO等地域活動等の主体からみた自治体職員の参画の可能性について論じたものとして粉川論文<sup>6</sup>がある。脆弱な状況にある日本のNPOの重要な課題としての人的資源の乏しさから新たな人材のリクルートが団体存続に関わる大きな課題であり、地域をよく知る自治体職員がNPO活動において活躍する可能性を指摘している。

また、前掲の稲継論文では、今回我々が分析に用いた当センター実施のアンケートの集計結果から、首長、人事担当課、職員の意識の違いが浮き彫りになった。首長は80%を超える高い割合の回答群から、市民協働の推進や地域活性化などの地域側のメリットと、職員の能力の向上・意識変革、人脈形成など自治体側のメリットを期待していることが分かる旨を指摘している。その一方で慎重な意見もあり「地域活動等への参加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」とも指摘している。また、人事担当課も同様の傾向を示しているが、肯定的な意見については首長と比べておしなべて10ポイント程度低いことが読み取れることを指摘

<sup>4</sup> 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様々な活動を行っている公務員を応援することを目的に、地方自治体の首長有志が集まり、2011年3月17日に発足したもの（日本都市センター編・稲継裕昭ほか著『地域公務員になろう 今日からあなたも地域デビュー』ぎょうせい、2012年、183頁）。

<sup>5</sup> 稲継裕昭「自治体職員の地域活動等への参画の意義と課題」本誌17号、75-82頁。また、稲継裕昭・山田賢一『行政ビジネス』（東洋経済新報社、2011年、214-215頁）では従来の公私二元論から「公私融合」を唱え公だけではなく市民もNPOも企業も担う新しい「公共」分野で「公務員のやれる領域を拡げる」ことを提唱している。

<sup>6</sup> 粉川一郎「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」本誌17号、83-88頁。

している。さらに、自治体職員アンケートでは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ことから、職員自身は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は感じていないのではないかと推測している。

これらに加え、自治体職員が自らの能力を評価していない一方、首長、NPO や自治会等の地域活動団体、さらに人事担当課や市民協働担当課は高く評価しているというギャップがあること、さらに職員の間でも地域活動等への参加の経験がある者は自らの能力や地域活動等に関わることを積極的に評価しているといった違いがあることなども先行研究で指摘されているところである<sup>7</sup>。

## 2 アンケートの概要

### (1) 対象

まず、行政側の意識を調査するため、全国 809 市区の首長、人事担当課及び市民協働担当課を対象に、職員が地域活動などに参加することに関するアンケート調査を行った。また、職員の考えを把握するため、政令市、中核市、人口 10～20 万人程度の市、人口 5 万人程度の市を一つずつ選び職員に対するアンケートを行った。さらに、自治体職員を外部からどう見ているかという点を把握するため、自治会や NPO に対してもアンケートを実施した。

### (2) 実施の時期及び方法

アンケート実施の時期及び方法は、以下の

とおりである。

実施期間：2011 年 8 月 1 日～19 日

実施方法：

- ①首長、人事担当課及び市民協働担当課：全 809 市区に郵送にて回答を依頼（電子ファイル様式に回答を入力の上、Eメールにて返送）
- ②自治体職員：対象自治体を選定し、当該自治体に取りまとめを依頼
- ③自治会：同上
- ④NPO：対象 NPO を選定し、Eメールにて回答を依頼（電子ファイル様式に回答を入力の上、Eメールにて返送）

### (3) 結果の概要

アンケートの回収状況は表 1 のとおりである。なお、集計結果の全容については前号に掲載されているので、そちらを参照されたい<sup>8</sup>。

表 1 アンケート調査の回収状況

調査対象	回収状況（回収率）
全 809 市区の首長	539 都市（66.6%）
全 809 市区の人事担当課	528 都市（65.4%）
全 809 市区の市民協働担当課	493 都市（60.9%）
都市自治体職員 （臼杵市、さいたま市、高岡市、高松市） ※各約 300 人サンプル抽出	1,226 人
NPO	99 団体
自治会	91 団体

出所：高橋（2012）95 頁

## 3 アンケート結果の分析

職員、NPO、自治会関係者の分析は前掲

<sup>7</sup> 日本都市センター・稲継裕昭ほか前掲書、151-154、159-160、200-205 頁。

<sup>8</sup> 高橋清泰「『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」本誌 17 号 95-103 頁。

粉川論文、宮田論文<sup>9</sup>等において既にある程度行われている。したがって、本稿ではアンケートの集計結果を用いて首長、人事担当課、市民協働担当課の傾向をまず分析するとともに、これら三者の見方が地域の状況等の違いの影響をどの程度受けているか分析し明らかにしたい。

### (1) 集計結果からみた意識の違い

アンケート調査の設問の一つに、自治体職員が地域活動等についてどのような意識を持っているのかを把握するため、24項目のうち「そう思う」と思うものすべてを選択してもらうものがある。その集計結果(表2)から、首長、人事担当課及び市民協働担当課の回答傾向を読み取り、これら三者間の意識の違いを見ていくこととする。

まず、三者の共通点であるが、「そう思う」と回答した割合の高い上位3項目は、以下に示すとおり、順位こそ若干違ってはいるが三者とも同じであった。

- ・「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」(首① 95.9%、人：① 87.5%、市：② 87.6%)<sup>10</sup>
- ・「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」(首：② 92.6%、人：② 80.3%、市：③ 85.6%)

- ・「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改革につながることを期待される」(首：③ 92.2%、人：③ 79.7%、市：① 88.4%)

このことからわかるとおり、基本的に三者とも職員の地域活動等への参加に対してかなり肯定的に評価していることがうかがえる。

続いて、三者間の相違を見てみることにする。まずは首長の意識である。首長が「そう思う」と回答した割合が他の二者より10ポイント以上高い項目として、

- ・「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」(首：82.2%、人：61.2%、市：63.5%)
- ・「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」(首：62.0%、人：50.0%、市：51.9%)
- ・「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ことを期待される」(首 59.4%、人：37.7%、市：47.5%)
- ・「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」(首：41.4%、人：25.6%、市：24.3%)
- ・「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」(首 33.6%、人：17.2%、市：15.6%)

<sup>9</sup> 宮田昌一「自治体職員の属性と地域活動等への参加に関する意識との関係について」日本都市センター・稲継裕昭ほか前掲書、200-205頁。

<sup>10</sup> 首は首長、人は人事担当課、市は市民活動担当課を指す。また、○数字は順位、数字は「そう思う」と回答した割合を示している。以下同じ。

表2 自治体職員の地域活動等への参加に関する認識（各質問項目に「そう思う」と回答した数及びその割合；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)
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%)
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%)
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%)
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%)
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%)
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%)
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%)
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%)
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%)
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が期待される	138 (25.6%)	68 (12.9%)	80 (16.2%)
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%)
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ことを期待される	320 (59.4%)	199 (37.7%)	234 (47.5%)
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%)
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	497 (92.2%)	421 (79.7%)	436 (88.4%)
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	499 (92.6%)	424 (80.3%)	422 (85.6%)
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	438 (81.3%)	381 (72.2%)	410 (83.2%)
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%)
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%)
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%)
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%)
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%)
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%)
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%)
その他	23 (4.3%)	7 (1.3%)	8 (1.6%)

出所：高橋（2012）99-100頁より一部抜粋

が挙げられる。首長が自治体職員の意欲と能力に強い期待を抱いていることが感じられるが、逆に言えば職員でもある人事担当課、市民協働担当課はそれよりもやや引いた見方をしているとも言えよう。

次に人事担当課の意識である。人事担当課は「そう思う」と回答した割合がこの三者の中では総じて低めなこともあって、「そう思う」と回答した割合が他の二者より目立って高い項目はない。しかし、逆に他の二者より10ポイント以上低い、あるいはそれに近い項目には、

- ・「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」（首：74.4%、人：51.9%、市：76.3%）
- ・「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」（首：67.5%、人：55.9%、市：65.7%）

などがあった。人事担当課が他の二者より職員の能力をシビアに評価しているのか、あるいは地域活動等の現場との相性をよく知らないのか、いずれにしても人事担当課は他の二者より職員の能力・経験等の地域活動等への有効性について懐疑的な見方をする傾向があるようである。

最後に市民協働担当課の意識について見てみると、同課が「そう思う」と回答した割合が他の二者より10ポイント以上高い項目として、

- ・「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」（首：48.2%、人：49.1%、市：69.2%）
- ・「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」（首：56.8%、人：51.7%、市：67.1%）

がある。また、この2項目ほどではないが、

- ・「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」（首：17.4%、人：28.8%、市：34.3%）
- ・「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」（首：7.2%、人：9.3%、市：16.2%）

についても、市民協働担当課の方が他の二者より高い割合で「そう思う」を選択している。これらから判断すると、市民協働担当課の回答傾向には課題や懸念について心配する声が比較的強いように思われる。市民協働の現場にいる方が問題点もよく見えるのか、アンケートの自由記載欄における記述からもそのような傾向がうかがえる<sup>11</sup>。

このように、首長、人事担当課及び市民協働担当課の立場の違いによって地域活動等への参加に対する意識に違いがあるのかどうかを検証した結果、いずれも総じて肯定的・積

<sup>11</sup> 日本都市センター・稲継裕昭ほか前掲書、2012年、174-175頁。

極的ではあるものの、敢えて違いを見出すとすると、「職員の参加に最も肯定的・積極的な首長」、「基本的には首長と似た傾向ではあるが首長よりはやや慎重で職員の能力を低く見ている人事担当課」、「肯定的・積極的ではあるが課題や懸念についても強く認識している市民協働担当課」という構図となった。

## (2) 回帰分析による地域性等との関連

自治体の地域性や属性等(以下、「地域性等」という)によって、地域活動等への参加に対する意識に違いがあるのかどうかを、ロジスティック回帰分析<sup>12</sup>により検討した<sup>13</sup>。

回帰分析に際しては、それぞれの問いに対してどう考えているかを目的変数(1 = 「該当すると認識」、0 = 「該当しないと認識」とするダミー変数<sup>14</sup>)とし、説明変数には、都市の持つ機能に着目した①「一般市」「特例市」「中核市」「政令市」の区分、②三大都市圏か否か、③人口、④財政力、⑤職員の市内居住率、の5つを取り上げた。このうち、「特例市」「中核市」「政令市」「三大都市圏」についてはそれぞれに該当するものを「1」、それ以外を「0」のダミー変数を用いた。

これによる分析結果は表3～5のとおりとなった。ここから読み取れる傾向のうち、まず、首長(市長<sup>15</sup>)の意識と地域性等との関係については以下のとおりである。

- ・ 職員の地域活動等への参加に肯定的な意見と、地域性等との間に関係は認められない。逆に慎重な意見(その絶対数は31と非常に少ない)は、都市化の進んだ地域との関係が認められる。
- ・ 「積極的に応援したい」との回答は職員の市内居住率の高さとの関係が、「職員各人の判断で参加しやすい環境を整備」との回答は逆に市内居住率の低さとの関係が認められる<sup>16</sup>。
- ・ 「参加するかどうかは個人の判断」との回答は三大都市圏との関係が認められる。
- ・ 「『公僕』であるから可能な限り参加すべき」との回答については、三大都市圏以外の地域との関係が認められる。

このように、市長は地域特性に関係なく職員の地域活動等への参加に肯定的・積極的であるが、職員の市内居住率の高い市の市長の方が職員の参加を積極的に応援する傾向や、三大都市圏以外の市長の方が「公僕であるから可能な限り参加すべき」と考えている傾向が見られる。これらは、職員が地域活動等における主要な人材の供給源となっており、積極的な関与を期待されているためではないかと思われる。

次に、人事担当課、市民協働担当課の意識と地域性等との関係については、以下の傾向が明らかとなった。

<sup>12</sup> 目的変数が説明変数によってどのくらい説明できるのかを定量的に分析する統計的回帰モデルの一種。

<sup>13</sup> アンケート調査は特別区及び市を対象としたが、財政力指数を用いた回帰分析を行うため同データを欠く特別区は分析の対象から外し、市のみを分析対象とした。また、職員の市内居住率は人事担当課を対象とするアンケートの結果から得られたデータであり、人事担当課の回答を欠く市はデータがないため分析対象から外すこととした。

<sup>14</sup> 数量的に表現できない定性的・属性的なものを数値で表現するためにコード化された変数。通常0または1の値で表される。

<sup>15</sup> 前出脚注13のとおり回帰分析の対象は市だけである。

<sup>16</sup> 偏回帰係数がプラスの場合は正の相関(=居住率・高)、マイナスの場合には負の相関(=居住率・低)。以下の解釈も同様。

- ・ 人事担当課及び市民協働担当課について、職員の地域活動等への参加に肯定的な意見と、財政力の低さや市内居住率の高さ等との関係が一部の項目について認められる。(例えば、両課とも「地域活動団体の声を行政に反映することができる」について財政力指数の低さとの関係が認められ、また、人事担当課においては「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」について市内居住率の高さとの関係が認められる、など。)
- ・ 人事担当課について、「積極的に応援したい」との回答と、職員の市内居住率の高さとの間に関係が認められる。また、人事評価への加味や顕彰のような、制度的な促進策については都市化の進んでいる地域では積極的ではない傾向が認められる。
- ・ 市民協働担当課について、「『公僕』であるから」参加すべき」という回答と、財政力指数の低さとの間に関係が認められる。

このように、財政力の低い自治体や職員の市内居住率の高い自治体では、肯定的に評価する傾向や積極的に応援する傾向が見られる。これらも首長の場合と同様、職員が地域活動等における主要な人材の供給源となっており、積極的な関与を期待されているためではないかと思われる。

#### 4 まとめ

先行研究の整理、アンケート集計結果の検証、そしてロジスティック回帰分析により得られた知見を総合すると、次のとおりとなる。

まず、首長については、職員の地域活動等

への参加に対してその多くが肯定的・積極的に評価していることが確認できたが、一般的には職員の地域活動等への評価と地域性等との間には統計上、有為な関係は見られなかった。また、職員の市内居住率が高いなど、職員が地域活動等の主要な人材の供給源になっていると思しきところでは、職員の積極的な関与が期待されていることを示す傾向がうかがえた。

次に、人事担当課については、首長よりややポイント(パーセンテージ)は低いものの、首長と同様、概ね肯定的・積極的に評価している傾向が見られた。市民協働担当課と比較して参加に伴い生じるおそれのある問題についてあまり意識していない点は、「堅実」「保守的」といった人事担当課の一般的なイメージとは異なる印象を受けるが、首長の意向を反映した人事・組織管理を行っていることの表れとも考えられよう。

また、市民協働担当課についても、全体的な傾向としては首長や人事担当課と同じように概ね肯定的・積極的に評価しており、ポイント的には概ね首長と人事担当課の間に位置する傾向にあった。地域活動等を推進する立場にある同課としては当然の結果であるが、市民協働の現場を熟知しているせいも、首長ほど大きな期待はしておらず、逆に課題や懸念について心配する声が三者の中では最も強いことがうかがえた。

なお、両課とも、財政力の低さや職員の市内居住率の高さと、肯定的な評価や積極的な応援との間に関係性が認められ、やはり職員が地域活動等の主要な人材の供給源になっていると思しきところでは、職員の積極的な関

与が期待されていることを示す傾向も見られたところである。

以上から、公務員が職務を離れて行う地域活動等については、現場レベルでは今後改善を図ることがあるものの、管理部門、そして何よりも首長がたいへん積極的であり、これは地域の状況にかかわらず全国的な傾向として現れているということがわかる。このことから「地域公務員」であることが自治体の中で肩身の狭い思いをするようなものではなく、なってきたということが少なくとも言えるであろう。

当センターでは、公務員の地域活動等への参画がこれからますます重要になってくると考え、①地域に密着した生活を送っている、②地域の人たちとのつながりを積極的に持っている、または持とうとしている、③「住民のひとり」として（仕事を離れて）生き生きと地域で活動している、の3要件を満たす自治体職員を「地域公務員」と呼ぶことを提唱してきた<sup>17</sup>。

今後、「地域公務員」というあり方が一般に受け入れられるようになっていくために、本稿が少しでもお役に立てば幸いである。

(前・日本都市センター研究室 宮田 昌一\*  
日本都市センター研究室 主任研究員  
大谷 基道)

\*本稿のロジスティック回帰分析は宮田の責任において行ったものであり、表3～5も宮田の手によるものである。

---

<sup>17</sup> 日本都市センター・稲継裕昭ほか前掲書。

表3 地域活動等への参加に関する意識と地域性等との関係 (市長)

基本統計量 (n=440)	平均	標準偏差
特例市	0.059090909	0.236063176
中核市	0.054545455	0.227349335
政令市	0.027272727	0.16306243
三大都市圏	0.281818182	0.450397307
住民基本台帳登録人口	143873.8091	254632.8531
財政力指数	0.71175	0.282927877
職員の市内居住率	75.22727273	18.13498317

※「住民基本台帳登録人口」は2010年3月31日現在のもの、「財政力指数」は平成20年度市町村別決算状況調査による。 「職員の市内居住率」は今回のアンケート調査において把握したものである。

質問 (あてはまる場合は1、あてはまらない場合は0)	サンプリング数		「1」回答 31市長、「0」回答 409市長		「1」回答 245市長、「0」回答 195市長		「1」回答 202市長、「0」回答 238市長		「1」回答 148市長、「0」回答 292市長	
	サンプル数	最大対数尤度	偏帰係数	ワルド統計量	偏帰係数	ワルド統計量	偏帰係数	ワルド統計量	偏帰係数	ワルド統計量
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公平性を損なう恐れがある。		203.41	-0.759	0.49	-1.261	7.03	-0.585	1.47	0.489	0.73
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。			-8.050	0.06	-0.661	1.56	-0.101	0.03	0.095	0.01
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。			3.285	4.43	0.484	0.15	-0.696	0.24	-8.429	0.04
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公平性を損なう恐れがある。			1.520	5.07	0.950	7.25	0.802	5.32	-0.745	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公平性を損なう恐れがある。			0.000	0.90	0.000	0.03	0.000	1.11	0.000	1.06
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公平性を損なう恐れがある。			-0.158	0.03	0.051	0.01	0.088	0.04	0.488	0.93
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公平性を損なう恐れがある。			0.010	0.40	0.007	0.68	0.014	3.24	-0.002	0.06
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公平性を損なう恐れがある。			-3.660	6.28	-0.478	0.39	-1.670	4.74	-0.438	0.31
サンプリング数										
最大対数尤度		203.41				582.43				543.30
偏帰係数										
ワルド統計量										
特例市										
中核市										
政令市										
三大都市圏										
住民基本台帳登録人口										
財政力指数										
職員の市内居住率										
定数										

質問 (あてはまる場合は1、あてはまらない場合は0)	サンプリング数		「1」回答 226市長、「0」回答 214市長		「1」回答 217市長、「0」回答 223市長	
	サンプル数	最大対数尤度	偏帰係数	ワルド統計量	偏帰係数	ワルド統計量
自治体職員が地域活動等への参加についての方針としては、地域活動等への参加を積極的に応援したい。		590.18	-0.085	0.04	0.084	0.04
自治体職員が地域活動等への参加についての方針としては、地域活動等への参加を積極的に応援したい。			-0.451	0.84	0.269	0.30
自治体職員が地域活動等への参加についての方針としては、地域活動等への参加を積極的に応援したい。			-1.148	1.13	0.897	0.72
自治体職員が地域活動等への参加についての方針としては、地域活動等への参加を積極的に応援したい。			-0.332	0.95	-0.105	0.10
自治体職員が地域活動等への参加についての方針としては、地域活動等への参加を積極的に応援したい。			0.000	0.63	0.000	0.33
自治体職員が地域活動等への参加についての方針としては、地域活動等への参加を積極的に応援したい。			0.119	0.07	0.189	0.17
自治体職員が地域活動等への参加についての方針としては、地域活動等への参加を積極的に応援したい。			0.018	5.40	-0.016	4.15
自治体職員が地域活動等への参加についての方針としては、地域活動等への参加を積極的に応援したい。			-1.344	3.14	1.082	2.09
サンプリング数						
最大対数尤度		590.18				600.81
偏帰係数						
ワルド統計量						
特例市						
中核市						
政令市						
三大都市圏						
住民基本台帳登録人口						
財政力指数						
職員の市内居住率						
定数						

注) \* は5%有意、\* \* は1%有意

表4 地域活動等への参加に関する意識と地域性等との関係（人事担当課）

基本統計量 (n=514)	平均	標準偏差
特別市	0.054474708	0.227173102
中核市	0.060311284	0.238284583
政令市	0.027237354	0.162932896
三大都市圏	0.270428016	0.444461365
住民基本台帳登録人口	1460146615	2638845831
財政力指数	0.706828794	0.277919468
職員の内居住率	75.05836576	18.95147435

※「住民基本台帳登録人口」は2010年3月31日現在のもの、「財政力指数」は平成20年度市町村別決算排済調査に基づいた。「職員の内居住率」は今回のアンケート調査において把握したものである。

質問 (あてはまらない場合は0、あてはまる場合は1)	サンプリング		175団体		256団体		451団体		487団体		409団体		286団体		226団体	
	「J」回答	「O」回答	「J」回答	「O」回答	「J」回答	「O」回答	「J」回答	「O」回答	「J」回答	「O」回答	「J」回答	「O」回答	「J」回答	「O」回答	「J」回答	「O」回答
-2×最大対数尤度	647.63	686.96	367.61	298.79	500.66	688.90										
回帰式とオッズ比																
特別市	-0.072	0.03														
中核市	-0.727	2.16														
政令市	-0.688	0.30														
三大都市圏	-0.028	0.01														
住民基本台帳登録人口	-0.895	0.88														
財政力指数	-0.487	3.92														
職員の内居住率	0.004	0.32														
定数	0.970	2.18														

作業やイベントのマンパワーとして期待され、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。

地域活動等への参加に関する意識と地域性等との関係（人事担当課）

自治体職員が地域活動等へ参加し、市民協働の推進につながることを期待される。

質問 (あてはまらない場合は0、あてはまる場合は1)	サンプリング		14団体		500団体		452団体		62団体		471団体		43団体	
	「J」回答	「O」回答	「J」回答	「O」回答	「J」回答	「O」回答	「J」回答	「O」回答	「J」回答	「O」回答	「J」回答	「O」回答	「J」回答	「O」回答
-2×最大対数尤度	209.16	115.84	364.99	263.67										
回帰式とオッズ比														
特別市	0.901	0.06												
中核市	-8.718	0.09												
政令市	-10.471	0.06												
三大都市圏	-1.369	4.63												
住民基本台帳登録人口	0.000	0.16												
財政力指数	-0.263	0.03												
職員の内居住率	-0.028	7.19												
定数	-0.339	0.09												

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。

地域活動等へ参加することによって、市民協働の推進につながることを期待される。

自治体職員が地域活動等へ参加し、市民協働の推進につながることを期待される。

基本統計量 (n=507)	平均	標準偏差
特別市	0.053254438	0.224762194
中核市	0.061143984	0.238830871
政令市	0.027163412	0.164024318
三大都市圏	0.274161736	0.446531469
住民基本台帳登録人口	1469125187	2654808128
財政力指数	0.707593688	0.278864384
職員の内居住率	75.00986193	19.0004655

※以下の間については7団体が未回答のためサンプル数が上記のものとは異なる。

質問 (あてはまらない場合は0、あてはまる場合は1)	サンプリング		150団体		357団体		28団体		479団体	
	「J」回答	「O」回答	「J」回答	「O」回答	「J」回答	「O」回答	「J」回答	「O」回答	「J」回答	「O」回答
-2×最大対数尤度	622.83	595.04	206.71							
回帰式とオッズ比										
特別市	-0.748	1.92								
中核市	-0.207	0.17								
政令市	-0.537	0.21								
三大都市圏	-0.418	1.44								
住民基本台帳登録人口	0.000	0.02								
財政力指数	0.388	0.00								
職員の内居住率	-2.009	4.22								
定数	-0.339	7.29								

自治体職員が地域活動等へ参加し、市民協働の推進につながることを期待される。

自治体職員が地域活動等へ参加し、市民協働の推進につながることを期待される。

自治体職員が地域活動等へ参加し、市民協働の推進につながることを期待される。

注) \*は5%有意、\*\*は1%有意

表5 地域活動等への参加に関する意識と地域性等との関係 (市民協働担当課)

基本統計量 (n=408)	平均	標準偏差
特別市	0.053921569	0.226140166
中核市	0.073529412	0.261323966
政令市	0.026960784	0.162167682
三大都市圏	0.281862745	0.450459182
住民基本台帳登録人口	153211.1422	280172.1187
財政力指数	0.714607843	0.280100619
議員の市内居住率	75.09893922	18.79647089

※「住民基本台帳登録人口」は2010年3月31日現在のもの、「財政力指数」は平成20年度府市町村別決算状況調査に基づいた。「議員の市内居住率」は今回のアンケート調査において把握したものである。

質問 (あてはまらない場合は0)	自治体職員が地域活動等へ参加することに関心がある		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の声を行政に反映させることができる		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		自治体職員は公便であるから、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	
	「1」回答 265団体	「0」回答 143団体	「1」回答 12団体	「0」回答 396団体	「1」回答 284団体	「0」回答 124団体	「1」回答 63団体	「0」回答 345団体
サンプリング方法	518.58	96.67	355.47	523.28	490.23	334.88		
-2×最大対数尤度								
特別市	1.195	4.17	0.988	4.42	0.39	0.00	-0.046	0.00
中核市	0.780	2.40	0.213	4.13	0.07	0.22	0.522	0.22
政令市	0.635	0.93	2.895	1.84	0.08	1.08	-7.608	0.03
三大都市圏	0.010	0.00	0.897	1.10	5.23	0.42	0.062	0.01
住民基本台帳登録人口	0.000	0.23	0.000	0.18	0.50	0.03	0.000	0.25
財政力指数	-0.996	4.05	-3.208	2.82	0.49	5.62	-1.792	4.60
議員の市内居住率	-0.009	1.23	-0.029	1.94	0.06	0.04	0.008	0.00
定数	1.922	6.05	0.022	0.00	1.98	3.66	0.102	0.11

質問 (あてはまらない場合は0)	自治体職員が地域活動等への参加について検討しては、自治体として特段の措置を講ずる必要はないと考える		自治体職員が地域活動等へ参加しやすいため、必要に応じて、体面取得が容易であったり、移動が少なかったりなど時間的余裕がある		自治体職員が地域活動等へ参加しやすいため、必要に応じて、体面取得が容易であったり、移動が少なかったりなど時間的余裕がある	
	「1」回答 26団体	「0」回答 382団体	「1」回答 186団体	「0」回答 222団体	「1」回答 93団体	「0」回答 315団体
サンプリング方法	181.05	552.32	425.98			
-2×最大対数尤度						
特別市	-6.207	0.03	1.085	4.17	0.98	0.00
中核市	3.878	4.21	0.917	3.84	5.67	0.00
政令市	1.487	0.00	1.441	1.62	1.74	0.00
三大都市圏	-0.588	0.73	-0.227	0.42	0.16	0.00
住民基本台帳登録人口	0.000	4.69	0.000	0.88	0.00	0.40
財政力指数	1.512	2.80	-0.050	0.01	-0.703	1.36
議員の市内居住率	-0.014	0.99	0.002	0.05	-0.017	3.91
定数	-1.553	1.35	-0.270	0.13	0.21	0.00

注) \*は5%有意、\*\*は1%有意

# 第14回日中韓3か国地方政府交流会議

## The 14th Japan-China-South Korea Trilateral Local Government Exchange Conference

The 14th Japan-China-South Korea Trilateral Local Government Exchange Conference was held in Kunming, China this summer. Delegates gave presentations which affirmed the importance of exchange between local governments of the three countries.

### はじめに

2012年7月30日から8月2日にかけて中国雲南省昆明市において第14回日中韓3か国地方政府交流会議（主催：中国人民対外友好協会、雲南省人民政府 協力：（財）自治体国際化協会、韓国全国市道知事協議会）が開催された。本会議は、歴史的、地理的にも密接な関係にある3か国の地方政府国際交流機関の相互の協力関係の強化を図るとともに、3か国地方政府間の国際交流・協力をより一層促進することを目的とし、1999年より3か国の輪番制にて毎年開催されている。

### 1 会議の概要

今回の会議では、「交流協力を深め、地方政府の共同発展を促進する」を主題とし、「伝統文化の保護と観光産業の発展」「環境配慮型の都市計画と持続可能な発展」「地方政府の交流を通じた地域経済の発展」の3つをサブテーマに据え、各国の地方自治体首長等による事例発表が行われた（プログラムは右表参照）。

会議では、世界の政治経済のグローバル化とローカル化という2つの潮流の中で、国家間だけでなく地方政府間における積極的な国際交流はお互いの共存繁栄において大切な

意味を持つこと、国際交流の促進と発展のためには地方政府間における交流以上に民間における交流が重要な役割を果たすこと、後継者の育成のためには青年世代交流が重要な意味をもつことなど、国際交流の意義と交流を図る上での要点について事例発表などを通じて示された。また、会議日程に合わせ、3つのサブテーマに沿った雲南省内にある行政施設等の視察も行われた。

（研究員 高橋 清泰）

#### 本会議の主なプログラム

主旨演説
中国雲南省昆明市長 張祖林 神奈川県藤沢市長 鈴木恒夫 韓国忠清南道副知事 具本忠
事例発表①
テーマ「伝統文化の保護と観光産業の発展」 岐阜県高山副市長 西倉良介 韓国慶尚南道咸陽郡郡守権限代行 千聖奉 中国浙江省人民政府外事弁公室副主任 陸国灝
事例発表②
テーマ「環境配慮型の都市計画と持続可能な発展」 韓国ソウル特別市江東副区長 金栄翰 韓国全羅南道順天副市長 徐福男 中国江蘇省無錫市人民政府外事弁公室副主任 許睿煜 宮城県仙台副市長 稲葉信義
事例発表③
テーマ「地方政府の交流を通じた地域経済の発展」 中国四川省人民政府外事弁公室副主任 羅雷 長崎県国際課長 天野俊男 韓国慶尚北道亀尾市経済通商局長 李弘熹

# 地域主権改革と都市自治制度に関する 調査研究

## Research on local sovereignty reform and local autonomy system for cities

In 2010, Japan Center for Cities set up a panel to study reforms of local autonomy system. Since last year “ideal system of local autonomy for city governments” has been discussed in the panel, watching discussions by the 30<sup>th</sup> Local Government System Research Council.

### 1 調査研究の趣旨

2007年1月、全国市長会と当財団は、基礎自治体を重視した地域主権改革に向け、市長及び学識者で構成する「都市分権政策センター」（共同代表 森民夫 全国市長会会長（長岡市長）、大西秀人 公益財団法人日本都市センター理事長（高松市長）、西尾勝 公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所理事長）を共同設置した。

同センターでは、その事業の一つとして、政府が推進する地方分権改革について都市自治体の観点から各種の制度改革を検討するため、2010年4月に地方自治に造詣の深い学識者を中心とする「都市自治制度研究会」（座長 横道清孝 政策研究大学院大学教授）を設置し、主要な事項に関する論点の整理を進めている。

同研究会では、その設置以降、第30次地方制度調査会の動向も踏まえながら、地方自治法の抜本改正に関する検討、直接請求制度及び住民投票制度に関する検討等を行い、整理した論点を都市分権政策センター会議（年2回開催）において報告してきたところである。

### 2 調査研究の概要

第30次地方制度調査会では、2012年1月から、大都市制度のあり方、東日本大震災を踏

まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方などについて審議が進められている。

都市自治制度研究会においては、この状況も踏まえつつ、昨年度から「大都市制度に限らず中核市、特例市、その他の都市も含めた都市制度全体のあり方」及び「東日本大震災を踏まえた基礎自治体のあり方」を検討テーマに掲げ、まず都市制度全体のあり方について重点的に検討を進めているところである。

これまで、国際的制度改革の視点から日本の都市制度の特徴を確認するとともに、現行制度及び各団体・政党から提案されている都市制度構想の特徴と課題を整理してきたが、さらに詳細かつ具体的に議論を詰めるため、諸外国の都市自治制度及びその運用実態について、今秋に現地調査を行う予定である。

### 3 今後の活動予定

諸外国の現地調査結果を踏まえ、「都市自治制度全体のあり方」についての論点整理をさらに進めるとともに、残されたテーマである「東日本大震災を踏まえた基礎自治体のあり方」についても着手する予定である。

なお、諸外国の現地調査結果については、2013年3月頃に報告書等の形で刊行し、広く情報提供を図ることとしたい。

（主任研究員 大谷 基道）

# 分権型社会を支える 地域経済財政システム研究会

## The study group on regional economic and financial systems for decentralized society

This study group has focused on city governments responses to the Great East Japan Earthquake and the impact of the earthquake on the regional economy.

The purposes of the group are to figure out and record how the disaster affected cities responded to the earthquake, to clarify its economic impact in those areas, and to use their experiences and reflections for future disasters.

### はじめに

日本都市センターでは、公益財団法人への移行を機に、都市自治体の地域経済活性化への関心やニーズの高まりを鑑み、地域経済に対する調査研究を強化する目的で、「分権型社会を支える地域経済財政システム研究会」（委員長：原田博夫専修大学大学院経済学研究科長・教授）を立ち上げたところである。

その中で、未曾有の被害をもたらした東日本大震災が与えた影響の大きさや今後の都市自治体の行財政運営を考えると、実際に被災自治体がどのように対応し、地域経済にどのような影響があったのか等を明らかにし、記録として留めておくことが必要であると同時に、そこから引き出される様々な反省や課題も今後の教訓として不可欠であると思われる。

### 1 調査研究の概要

このような状況の下、当センターでは昨年度、過去の大規模災害と海外事例を通して東日本大震災と都市財政を取り上げたところであり、今年度はさらに検討を深めるため被災都市自治体の対応等を取り上げるとともに、本研究会の設立目的でもある地域経済を視野に入れ、「東日本大震災に対する都市自治体の対応と地域経済」をテーマとして調査研究を行った。

当研究会では、地域経済の研究者及び被災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9月に報告書を取りまとめ刊行した。同報告書は、全2部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I部では、被災都市自治体から（宮古市、南相馬市、仙台市）、被災状況や初動対応及び税財政事務上の課題や原子力発電所事故対応、さらに復旧・復興に向けた取組みについてご報告いただいた。

第II部では、地域経済の研究者から、東日本大震災からみる地域経済への影響や特区を用いた復興について、統計データ等からご論考いただいたことについてご報告いただいた。

### おわりに

以上のように本研究会では、東日本大震災に対する都市自治体の対応や復旧・復興過程全般における経験が将来起こりうる災害への教訓になると考え取り上げたところである。本報告書が今後の災害時における対応や地域経済活性化に携わる方々の一助となれば幸いである。

（研究員 佐野 雅哉）

# 被災自治体における住民の意思反映に関する調査研究

## Research on ways to reflect the will of local residents in the policies of the disaster-affected municipalities

Due to the Great East Japan Earthquake, many residents in the disaster-struck areas have been forced to evacuate their home municipalities. Municipalities in those areas are now mapping out a strategy for reconstruction, and “how to reflect the will of those evacuated residents in the strategy or other policies” is recognized as a very important issue. Japan Center for Cities has just started a research on this issue, setting up a study group consisting of experts in this field.

### 1 調査研究の趣旨

東日本大震災では地震・津波被害により多くの住宅が滅失・損壊し、また、福島第一原子力発電所の周辺地域では立ち入りが制限されていることなどから、現在に至るまで多くの住民が他の自治体への避難、転居を余儀なくされている。

現在、被災自治体においては、復興に向けて各種計画の策定が進められている。復興の方向性を指し示すこととなるそれらの計画には住民意思の反映が不可欠であるが、元々住所を有していた自治体の区域外に避難している住民、とりわけ将来的には元の住所地に戻る意思を持ちつつも一時的に他の自治体に住所を移転せざるを得なかった住民については、法令上・事実上の側面から、その意思をどのようにして捉え、どのような手続で把握し政策決定に反映させていくかが重要な課題となっている。

これらについての調査研究を進めるため、当センターでは、2012年7月に「被災自治体における住民意思の反映に関する研究会」（座長 金井利之 東京大学大学院教授）を設置し、このような場合における住民の意思反映の現状と課題を把握するとともに、過去の類似事例を参考に対応方策についても考察することとしたところである。

### 2 調査研究の概要

同研究会においては、今後、次の事項についての調査研究を現地ヒアリング調査等も含めて順次進めることとしており、現在のところ、2年程度で一定の成果を出すことを目標としている。

<主な検討事項（予定）>

- ①現行法における住民の意思反映に関する主な論点
- ②東日本大震災の被災自治体における住民の意思反映に関する対応状況
- ③過去の類似事例における住民の意思反映に関する対応状況
- ④被災に関係なく、個人の自発的な選択が可能な場合においても恒常的に存在する類似ケースの考察（例：将来的に戻ろうと考えている出身地の自治体に対する意思反映など）

### 3 研究成果の公表

本調査研究の成果をまとめ、2014年3月を目途に報告書を刊行する予定である。

なお、途中経過についても、本誌または当センターホームページにおいて報告・公表することとしたい。

（主任研究員 大谷 基道）

# 都市自治体の広報分野における専門性に関する調査研究

## Research on the expertise of city government personnel in the field of public relations

As a result of the development of decentralization and the intensifying inter-city competition, it is much more important for city governments to do public relations to meet the requirements for administrative accountability and to provide information on their attractions. Japan Center for Cities has just launched a research on the expertise of city government personnel in the field of public relations.

### 1 調査研究の趣旨

地方分権の推進に伴い、自治体は主体的に判断し自らの責任において政策を実行していく地域経営が求められている。市民においても自治体経営への関心は高まっている。また、自治体の自立は、地域の個性を登場させ、都市間による競争という現象も生じている。このような中、自治体の円滑な経営と都市間競争の生き残りのため、自治体と市民の信頼構築を図り、都市の魅力を発信する「広報」の重要性が増している。一方で、情報社会の発達、情報発信技術の多様化により情報発信手段を取り巻く環境においても大きな変化が起きている。

このような状況において、都市自治体は広報に限られた資源の中でより効率的に行っていく必要が求められており、広報専門職の設置など専門性を高める動きも見られる。都市自治体の広報の現状と課題について把握し、今後の都市自治体広報のあり方、専門性について調査研究を行うものである。

### 2 調査研究の概要

都市自治体の広報分野の専門職員、民間広報コンサルタント等からなる「都市自治体の

広報分野における専門性に関する研究会」(座長 河井孝仁 東海大学文学部教授。以下「研究会」という。)を設置し調査研究を進めることとした。

第1回研究会(7月2日開催)では、今後の調査研究に関する論点の整理と調査方法について議論を行った。そもそも自治体の広報とは何か(目的、組織内の誰が担うか、等)という点を押えた上で、目的と手段の妥当性、効果測定をはじめとしたマネジメントのあり方について検討する必要性が指摘された。また、近年注目を浴びているSNS(ソーシャルネットワークサービス)の自治体広報における活用の可能性と課題を考える上でも上記の論点を押えておくことの必要性が指摘された。

全国都市自治体へのアンケート調査やヒアリング調査等、都市自治体における広報の実態を把握し、都市課題と今後の方向性について検討することとしている。

### 3 研究成果の公表

2013年3月に報告書としてまとめ刊行するとともに当センターホームページにおいても公表する予定である。

(研究員 高橋 清泰)

# 第2回 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 2nd conference, there was lively debate about great cities and physical problem.

### はじめに

2011年度より、当財団では、「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また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財団を通じ、都市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で、実施している。

### 1 第2回研究交流会の概要

第2回研究交流会は「大都市問題」「都市自治体の財政問題」をテーマとして、2012年3月24日、JIAMで開催された。

「大都市問題」については、首長等からの問題提起がされているほか、第30次地方制度調査会でも議題となっており、その行方が注目されているところである。「都市自治体の財政問題」については、人口減少・高齢化の進展、地域経済の疲弊、国・地方を通じた累積債務の増大など、都市自治体の財政状況は大変厳しい状況におかれている中、どのような方向

性を打ち出せばよいのか、多くの都市自治体で難しい課題となっているところである。

このような問題意識を基調として、諸富徹・京都大学教授からは、世界経済からみた大都市の位置づけ及びカナダのトロントのガバナンス改革について、北村亘・大阪大学准教授からは、社会経済変数を用いた主成分分析による日本の政令指定都市の類型化などについて、小西砂千夫・関西学院大学教授からは、我が国の地方財政制度の大枠の中にある基本的な考え方について、米田耕一郎・総務省大臣官房審議官からは、震災復興の地方財政の措置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。

なお、第2回研究交流会の内容については、ブックレットとしてとりまとめ、2012年7月に刊行された。

### 2 2012年度の研究交流会

第3回研究交流会は、「社会リスクと自治体」、「地方行政を巡る諸課題」をテーマに、2012年7月28日に開催したところである（概要は次号掲載予定）、平成24年度後期についても、2013年3月に研究交流会を開催予定である。

（主任研究員 中西 規之）

# 高岡市発達障害支援ネットワーク調査研究 (2012年度)

## 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 the second report.

### 1 調査研究の趣旨

発達障害は早期発見、早期対応により、円滑に社会生活を営むことができるようになる方も多くおり、早期発見と十分な対応のため、家庭のみならず、幼稚園・保育園から学校に情報をつなぎ適切な対応を切れ目なく行うこと、病院等医療機関との連携など、地域において、各関係主体が役割を認識し、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が重要である。そこで、平成23年度に標記調査研究を実施し、ネットワークづくりにあたっての基本的な考え方、高岡市の現状と課題、高岡市及び関係主体が取り組むべき施策と今後の方向性について、平成24年3月に高岡市の報告書としてとりまとめたところである。

報告書では、学校現場（教育委員会）における発達支援の現状と課題について、「発達障害支援ネットワーク研究会を継続し、学齢期における現状を調査し、課題を明確にし、対応策を考える。（対応の仕方について事例研究し、対応方法についてまとめる。）」とされており、平成24年度の調査研究においては、学校現場（教育委員会を含む）と就学前児童の「学齢期へのつなぎ」における現状と課題及び対応について、更に踏み込んだ検討等を行うものとする。

成果物は平成23年度と同様、研究会の報告書として取りまとめるとともに、検討のプロセスについては、公益財団法人日本都市センターの報告書として別途取りまとめ、全国の都市自治体に参考にしていただけるよう配付、公表する。

### 2 研究会の設置

平成23年度に引き続き、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 加瀬進東京学芸大学教授）を設置した。研究会の委員には、平成23年度の委員（高岡市で医療、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、平成24年度から学校関係者6名（小学校校長、中学校校長、小学校特別支援コーディネーター、中学校特別支援コーディネーター、高岡市立こまどり支援学校教員、富山県立高岡支援学校特別支援コーディネーター）を加えた。

### 3 調査の実施

2012年5月には高岡市内の3小学校に、「保育要録」及び「指導要録」の活用状況に関する調査を実施した。また、先進地への現地調査を実施しているところである。

（主任研究員 中西 規之）

# 第74回 全国都市問題会議（予告）

## The 74th Japan Urban Problem Conference

The 74th “Japan Urban Problem Conference” will be held in Morioka city, and there will be debate on how local autonomies and private sectors should cooperate with each other for the areas affected by the Great East Japan Earthquake.

### 1 会議概要

第74回全国都市問題会議が、2012年10月11日（木）、12日（金）の両日、盛岡市において当センター、全国市長会、（公財）後藤・安田記念東京都市研究所、盛岡市の共催により開催される。

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

### 2 会議の趣旨

東日本大震災では、行政機関自体が被災し機能しなくなったこと、岩手・宮城・福島をはじめ甚大な被害が広範囲に及んだことが特徴として挙げられる。このような中、全国規模で広がった自発的な自治体間の相互支援と、市民やNPOなどの重層的な連携が大きな力を発揮した。そこで本会議では、東日本大震災から浮き彫りになった課題を踏まえ、自治体をめぐる「絆」の現状と将来の展望を考える。

### 3 会議プログラム

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

#### 【第1日：10月11日（木）】

##### ○基調講演

高成田亨氏（仙台大学教授、東日本大震災復興構想会議委員）

##### ○主報告

谷藤裕明氏（岩手県盛岡市長）

##### ○一般報告

平田オリザ氏（大阪大学コミュニケーションデザイン・センター教授）

井口経明氏（宮城県岩沼市長）

大矢邦宣氏（平泉文化遺産センター館長）

#### 【第2日目：10月12日（金）】

##### ○パネルディスカッション

##### <コーディネーター>

広田純一氏（岩手大学農学部教授、東日本大震災復興構想会議検討部会専門委員）

##### <パネリスト>

多田一彦氏（遠野まごころネット理事長）

西尾雄志氏（早稲田大学平山郁夫記念ボランティアセンター客員准教授、日本財団学生ボランティアセンター所長）

村山優子氏（岩手県立大学ソフトウェア情報学部教授、情報ネットワーク法学会理事長）

戸羽太氏（岩手県陸前高田市長）

大橋建一氏（和歌山県和歌山市長）

（主任研究員 中西 規之）

# 第14回 都市経営セミナー

## The 14th seminar for city management

The 14th seminar for city management was held on July 4, 2012, co-hosted by Japan Center for Cities, Japan Association of City Mayors and the National Association of Mutual Aid for Municipal Property Damages, under the theme of “How must be the relationship of community and government in the future”.

### はじめに

第14回都市経営セミナーは、平成24年7月4日（水）に開催され、市長、市議会議員、都市自治体職員等約180名が参加した。

社会が人口減少期に入ったといわれる今日、いわゆる中山間地域のみならず都市部においても、後継者不足や地域の担い手不足からコミュニティの存続が危ぶまれている。また、東日本大震災の発生以降、新たな地域のつながりや絆の重要性が再確認されてきている。

### プログラム

#### 基調講演

「地域再生～行政に頼らない感動の地域づくり～」  
豊重 哲郎 鹿屋市串良町柳谷公民館 館長

#### 事例報告

「まちづくり円卓会議～地域のことは地域で考え実践する～地域内分権」  
吉田 友好 大阪狭山市長

#### 「上越市における地域自治区の取組」

村山 秀幸 上越市長

#### パネルディスカッション

「これからのコミュニティのあり方と行政との関係」  
(コーディネーター)  
名和田 是彦 法政大学法学部教授

#### (パネリスト)

吉田 友好 大阪狭山市長  
村山 秀幸 上越市長  
豊重 哲郎 鹿屋市串良町柳谷公民館 館長  
富永 一夫 NPO 法人フュージョン長池 理事長

これまでも当センターにおいては自治体のコミュニティ政策について調査研究を進めてきたところであるが、今回のセミナーは、「これからのコミュニティのあり方と行政との関係」をテーマとして、全国の市長、議員、職員など自治体関係者を対象に、左表のプログラムにより開催された。以下では、今回のテーマであるコミュニティと行政との関係という点に絞ってその内容を紹介する。

### 1 基調講演の概要

鹿屋市串良町柳谷集落（通称やねだん）の取組みは、補助金に頼らない自主財源を中心にしたまちづくりがその特色となっている。これは、補助金はその対象が決まっていることから、それに頼ると住民が考えなくなり自主性を失ってしまうことを危惧したからである。



やねだんでは、サツマイモや焼酎の生産販売を通じて確保した自主財源をもとに、子供

のための寺子屋や高齢者の緊急警報装置の配置など独自の事業を展開している。その一方で、行政は道路整備など本来の役割を担うべきであり、行政とやねだん集落が互いの役割を果たしあうパートナーシップ(協力関係)を重視しているとのことである。

## 2 事例報告(大阪狭山市)の概要

大阪狭山市のまちづくり円卓会議は、市長の発案により、中学校区を単位とした新しいまちづくりの手法として2008年に導入されたものである。

まちづくり円卓会議の特徴は、中学校区単位で自治会やNPOなど様々な方の参画を保障していることがある。また、「地域のことは地域で考え実践する」ため、予算の範囲内でソフト事業に限ってまちづくり円卓会議に予算編成を委ねる「予算措置提案制度」である。

これは、まちづくり円卓会議の提案を予算に組み込んで市長は議会に提案をし、議会で内容を審議して決まった予算を市が執行するものである。

大阪狭山市では、このような取組みを通じて、行政と議会と住民組織との間に新たな関係を築いている。

## 3 事例報告(上越市)の概要

上越市は、地域自治区や地域協議会の先進的な取組みで全国に知られている。

「地域自治区」とは、市内をいくつかの区域に分けて、それぞれの区域に地域の意見の取りまとめを行う「地域協議会」と、区域内の市の事務を行う「事務所」を置いたものである。協議会の委員の選任に当たり、公募公

選制を採用している点に上越市の特徴の一つがある。

地域協議会では、「市長から意見を求められた案件(諮問事項)」と「地域協議会が自主的に選んだテーマ」(自主的審議事項)の双方について審議を行い、その成果を答申や意見書として市長に提出し、住民の意見を伝えている。

上越市では、こうした取組みを通じて、地域住民の意見を市政に反映させたり、住民の地域行政への参加意欲を向上させたりしているのである。

## 4 パネルディスカッションの概要

パネルディスカッションでは、名和田教授の司会の下で豊重氏の基調講演と2人の市長の事例報告を受け、コミュニティのあり方と行政との関係について、議論を更に深めた。

その中で、パネリストの一人であるNPO法人フュージョン長池理事長の富永氏からは、八王子長池公園の指定管理者の経験などを踏まえ、「行政はインフラや基本的なサービスを提供する役割を担うものであり、例えればしっかりした「岩盤」である。住民はその上で活動し、咲かせる「花」であるが、NPOフュージョン長池の活動はその間で花が根を張る「表土」として公共的な役割を果たすものであり、市民活動が充実する上で大変重要な役割である」と指摘されるなど、これからのコミュニティのあり方と行政との関係を考える上で有意義な意見交換が行われた。

(なお、本セミナーの内容は、ブックレットとして刊行する予定である。)

(研究員 清水 浩和)

# 第12回 都市政策研究交流会開催

## 12th urban research and policy seminar

12th urban research and policy seminar was held on the theme of a city research technique and subject. The program and outline are introduced.

### はじめに

当センターでは、2012年8月8日（水）に、「都市自治体の広域連携における機能的な共同処理方式のあり方について」をテーマとして、都市政策研究交流会を開催し、おおよそ100名の方にご参加いただきました。

概要は次のとおりである。

### プログラム

基調講演	都市自治体の広域連携における機能的な共同処理方式の動向と活用可能性について 筑波大学図書館情報メディア系准教授 野本 祐二
事例発表①	改正地方自治法に基づく内部組織の共同設置を活用した取組みについて 池田市 総合政策部長 徳重 覚
事例発表②	協議会方式による消防通信指令事務の共同運用について 横須賀市消防局 情報調査課 調整係長 木村 兼一

### 1 基調講演の概要

筑波大学図書館情報メディア系准教授の野本氏からは、地方公共団体における事務の共同処理の概要についてご説明いただいた。

また、機能的な共同処理方式である「協議会」、「機関等の共同設置」、「事務の委託」について各制度ごとの特徴や活用に適した事務分野の例について各々モデルを用いて説明いただくとともに、近年行われた制度改正の概要や各制度における課題及び今後の活用の可

能性について説明いただいた。

### 2 事例報告（池田市）の概要

池田市総合政策部の徳重氏からは、池田市と周辺1市2町との広域連携の事例（機関等の共同設置方式）について報告いただいた。大阪府からの権限移譲に伴い4自治体間における、内部組織の共同設置を活用した、共同処理センターを設置するまでの経緯や運営方法及び共同処理によるスケールメリットや今後の方向性について説明いただいた。

### 3 事例報告（横須賀市）の概要

横須賀市消防局の木村氏からは、横須賀市と三浦市における消防通信指令事務の共同運用の事例（協議会方式）について報告いただいた。消防通信指令事務の共同運用における現場到着時間の短縮や費用の低減化などのメリット及び身分の取扱い等の事務上の注意点や今後の課題について説明いただいた。

### おわりに

本交流会の詳細については2013年3月にブックレットとして取りまとめ刊行する予定である。また、第13回都市政策研究交流会を2012年10月に開催する予定であるのでこちらにもぜひご参加いただきたい。

（研究員 佐野 雅哉）

## 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/result/>

### 〈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 17 号	2012 年	A 4	155p	1,050 円
都市とガバナンス第 16 号	2011 年	A 4	110p	1,050 円

### 〈報告書等〉

図 書 名	発行年	サイズ	ページ	税込価格
東日本大震災に関する都市自治体の対応と地域経済	2012 年	A 4	149p	2,100 円
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

《ブックレット》

	図 書 名	発行年	サイズ	ページ	税込価格
	第2回関西方面の学識者と実務家との研究交流会	2012年	A 5	94p	525円
	公共部門における人的資源管理	2012年	A 5	221p	525円
	日英の機関の共同設置	2012年	A 5	134p	525円
	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
	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	61p	525円
No.28	第10回都市政策研究交流会 一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一	2012年	A 5	61p	525円
No.27	オランダの都市計画法制 一全訳・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13回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会	2012年	A 5	47p	525円
	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

公益財団法人日本都市センターは、2012年4月より、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、公益財団法人へ移行いたしました。

今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・事務局長・研究室長

鳴田 謙二

■副室長

佐藤 亨

■主任研究員

中西 規之      大谷 基道

■研究員

清水 浩和      高橋 清泰      佐野 雅哉

① 昨年の東日本大震災により甚大な被害を受けた被災地では、現在、復興へ向けた様々な取組みが行われています。

そんな中で迎えた2012年7月から開催されたロンドンオリンピックでは、日本チームの活躍に感動し、日本全体が大変勇気づけられました。スポーツの持つ力を改めて実感しています。

① 本号では、前号に引き続き、「英国地方自治体職員の専門性と人事行政」についてご寄稿をいただくとともに、「英国における地方分権の進展」についてもご寄稿いただき、英国における公務員制度について見識を深めているところでございます。

また、現在、動向が注目されている「日本の公務員制度改革」についてもご寄稿いただき、日英の公務員制度について、皆様の一助となれば幸いです。

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

(研究員 佐野 雅哉)

〔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18号(年2回発行)

発行日 2012年9月15日  
定価 1,050円(本体価格1,000円)  
特集・発行 公益財団法人 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](mailto:labo@toshi.or.jp)  
URL <http://www.toshi.or.jp>  
印刷 株式会社 サンワ