

2013/3  
Vol.19

# 都市と ガバナンス

- 巻頭論文 地域における真の自立再生とは何か  
大阪大学コミュニケーションデザイン・センター教授 平田オリザ
- シリーズ 基礎自治体・広域自治体・国のあり方  
～東日本大震災から2年～
- テーマ 英国の地方自治  
公務員制度改革

## 都市とガバナンス 第19号 目次

### 巻頭論文

- 地域における真の自立再生とは何か…………… 3  
大阪大学コミュニケーションデザイン・センター教授 平田オリザ

### 基礎自治体・広域自治体・国のあり方～東日本大震災から2年～

- 石巻市における復旧・復興の現状と課題…………… 9  
石巻市長 亀山 紘
- 東日本大震災 復興の課題…………… 17  
立命館大学政策科学部教授・神戸大学名誉教授 塩崎 賢明

- 
- 都市分権政策センターにおける調査研究…………… 25

### テーマ 英国の地方自治

- 英国における「国と地方の協議の場」  
—地方財政に係る協議の場を中心に—…………… 27  
関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科教授 稲沢 克祐
- 英国地方自治体のコンサルテーション  
—公立小学校定員拡張プロポーザルを事例として—…………… 39  
専修大学法学部教授 藤田 由紀子

### テーマ 公務員制度改革

- 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・その2  
—都道府県及び人事委員会アンケート調査結果との比較から—…………… 52  
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

## <市長の会>

- 第14回国のかたちとコミュニティを考える市長の会……………68

## <都市の調査研究活動等>

- 第3回都市調査研究グランプリ（CR-1グランプリ）……………69
- 2011年度都市自治体の調査研究活動について……………83
- 第13回都市政策研究交流会開催……………85
- 大災害が発生した場合の職員の対応……………86
- ～春日部市直下型地震が発生したら～
- かすかべ未来研究所
- 世田谷区民の『住民力』に関する調査研究……………95
- せたがや自治政策研究所特別研究員 小山 弘美

## <調査研究報告>

- 集団移転と住民意思反映……………104
- 東京大学大学院法学政治学研究科教授 金井 利之
- 被災自治体における住民の意思反映に関する調査報告
- ～北海道奥尻町ヒアリング調査から～……………109
- 北海道大学公共政策大学院教授 生沼 裕
- 被災自治体における住民の意思反映に関する調査研究（南相馬市調査報告）……………115
- 被災自治体における住民の意思反映に関する調査研究（徳山ダム調査報告）……………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……………122
- 英国の地方自治制度とその運用についての調査研究……………123
- 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……………124
- 第3回関西方面の学識者と実務家との研究交流会……………125
- 高岡市発達障害支援ネットワーク調査研究（平成24年度）……………126

## <政策交流イベント>

- 第74回全国都市問題会議……………127
- 第12回市長フォーラム……………128
- 刊行物のご案内……………130
- センター紹介・編集後記……………132



## 巻頭論文

# 地域における真の自立再生とは何か

大阪大学コミュニケーションデザイン・センター教授  
平田オリザ



**要約** 被災地の復興には、巨額の財政支出が必要となる。しかし、巨額の財政支出は、市民の自己判断能力を失わせ、地域の持続的な自立を妨げる可能性があることも否めない。「復興のジレンマ」とも呼べるこの状況を克服する方策はあるか。地域の自立性の回復のために、真に必要な施策とは何か。

宮沢賢治の『農民芸術概論綱要』を軸に、本稿では、この問題を文化の側面から考えてみたい。復興の過程では、どんなに高い堤防を作っても、いったいそこに住む人びとがいるのかという究極の空洞化問題が取り沙汰されている。この空洞化や都市の衰退を経済の問題としてだけ捉えたのでは、地域の再生は不可能だ。

これからの地域にとって重要なのは、自己の持つ文化資源を認識し、底に付加価値を与えていく「文化の自己決定能力」である。また、公共事業だけでは地域経済が回らなくなっている現状を踏まえ、「ソフトの地産地消」という概念が重要となると考える。

実際に教育の現場を例にとり、それらの実現のためには何が必要なのかを考察する。

職業芸術家は一度亡びねばならぬ  
誰人もみな芸術家たる感受をなせ  
個性の優れる方面に於て各々止むなき表現をなせ  
然もめいめいそのときどきの芸術家である

これは、宮沢賢治の『農民芸術概論綱要』の一節である。

賢治は、1926年、花巻農学校を退職し、羅須地人協会を設立する。この『農民芸術概論綱要』は、昼は農業、夜は農民と共に芸術を楽しみ、科学やエスペラント語を学ぶというこの協会の、マニフェスト（宣言文）であり、教科書でもあった。

いったい、この言葉の意味は何だろう。

なぜ、賢治は、岩手の農民たちに、「誰人もみな芸術家たる感受をなせ」と呼びかけたの

だろう。

被災地の復興には、巨額の財政支出が必要となる。安倍政権は、民主党政権の決めた5年で19兆円という復興予算に、更に積み増しを行った。あれだけの大地震による被害を受けたのだから、相応の負担を国家がすることは、決して間違いではないと私も信じる。

しかし一方で、巨額の財政支出は、市民の自己判断能力を失わせ、地域の持続的な自立を妨げる可能性があることも否めない。「復興のジレンマ」とも呼べるこの状況を克服する方策はあるのか。

地域の自立性の回復のために、真に必要な施策とは何だろうか。

かつて、旧産炭地を保護するために、様々な政策がとられた。それらの地域では、政府の支援が盛んに活用され、多くの施設が作られた。

しかし、その結果はどうだっただろう。

破綻した夕張の状況を伝えるニュースの中で、解体される観覧車の映像は記憶に新しい。夕張市の近隣の旧産炭地にも、巨大な観光施設が林立している。巨費を投じたこれらの施設は、廃止されたり、売りに出されりしたようだ。

夕張山系を挟んだ富良野市には、そんな建物は1つもない。

富良野はいまや北海道最大の観光地として、季節を問わず賑わいを見せている。さらにその北側、お花畑でアジア各国から観光客を集める美瑛町は、景観を守るために高規格道路の延伸さえも拒否していると聞く。

いったい、この違いはなんだろう。

自分たちの誇りに思う文化や自然は何か。そして、そこにどんな付加価値をつけられれば、よそからも人が来てくれるかを自分たちで判断できる能力がなければ、地方はあっけなく中央資本に収奪されていく。

私はこのような能力を、「文化の自己決定能力」と呼んでいる。

現代社会は、資本家が労働者をむち打って搾取するような時代ではない。巨大資本は、もっと巧妙に、文化的に搾取を行っていく。「文化の自己決定能力」を持たずに、付加価値を自ら生み出せない地域は、簡単に東京資本（あるいはグローバル資本）に騙されてしまう。

ここで重要なのは、旧産炭地（もちろん、すべての旧産炭地がそうだったと述べているわけではない）が、手厚い保護政策のために、自分の懐が痛まないという錯覚にとらわれた点だろう。要するに、利用額無制限のクレジットカードを持ってしまったようなものだ。

地域の自立再生には、そのような一方的な保護政策に打ち勝つための「文化の自己決定能力」が、どうしても必要だ。

では、その能力は、どのようにして育つのだろう。それは畢竟、小さな頃から、本物の文化芸術に触れていくことからしか育たないと私は思う。もしそうだとするならば、東京の1人勝ち状態は、今後も半永久的に続くことになる。なぜなら首都圏の子どもたちには、それだけの機会がふんだんに保証されているのだから。

かつて工業立国の時代においては、市民のどれだけが九九を<sup>そら</sup>誦んじられるか、どれだけが化学式に親しんでいるかが、地域や国家の競争力を決定してきた。そして日本は、世界でもまれにみる、地域における教育格差の少ない国を創り上げてきた。

しかし、サービス業中心の現代社会においては、付加価値を生み出す力、文化の自己決定能力が地域の競争力を決定する。

このまま有効な文化政策をうたなければ、東京と、その他の地域の文化格差は、今後も広がる一方になるだろう。東京一極集中の、最大の要因はこの点にある。

もうひとつ重要なことは、いまや公共事業だけを行っても、地域の経済は回らないという点だろう。

かつては、公共事業によって関連会社が儲かれば、その従業員たちが商店街で買い物をし、飲食をして、街全体を潤すことができた。しかしいまは、郊外のショッピングセンターで買い物をし、ファミリーレストランで食事をとってしまったら、地域で金が1周する前に、すべてが東京資本に吸い上げられてしまうことになる。

そこで人びとは、「地産地消」を叫ぶようになった。しかし、エンゲル係数が25%を切るような先進国では、農産品だけを地産地消していても、やはり地域の経済は回っていかない。

消費社会において重要なのは、「ソフトの地産地消」だ。自分たちで創り、自分たちで楽しみ、自分たちで消費する。そこに付加価値をつけると、他の地域の人びとをも楽しませることができる。

昨今のB級グルメの隆盛は、まさにこの典型だ。テレビからの映像でも、あの祭典は、参加している人びとが一番楽しんでいることが伝わってくる。

そのような創造性がなければ、地域の自立再生はあり得ない。

被災地の復興においても、事情は同じだろう。

被災3県、それぞれに再生の道は違ってきているが、例えば岩手三陸地区で言えば、農業・漁業の高度化がその鍵となることは間違いない。

第1次産業の高度化とは何か？ 話を簡素化して考えてみよう。

三陸沖は世界最高峰の漁場の1つとされ、高級な魚介類が豊富にとれる。例えば、ここで捕れたアワビを、漁協を通じて1個1000円で出荷していたとする。それが回りまわって、



築地の料亭で美しい器に盛られて、1万円で供される。

さて、これを、三陸の地元で、観光なども結びつけて、少しおしゃれな器に盛って、あるいはフレンチやイタリアンの食材として新しいメニューを開発し、3000円、4000円で売ることは、決して夢物語ではないだろう。そのような先進事例は、各地で枚挙にいとまがない。先に記したB級グルメも、その1つだろう。そのような新しい地域振興が計れば、地元雇用が生まれ、さらなる消費が生じる。

1000円で、漁協を通じて東京向けに出荷することと、3000円で地元で消費をすること。この2000円の違いが「付加価値」である。付加価値とは何か。それはとりもなおさず、「人との違い」ということだろう。漁協に一律いくらではなく、そこに消費の多様性を見だし、付加価値をつけていく。付加価値をつけることを前提にして、すべての生産体制を柔軟に見直していく。これを称して、第1次産業の「高度化」「6次産業化」と呼ぶ。

そんなことはみんな分かっている。分かっているけれども、それができないのはなぜだろう。農協や漁協が悪いのか。私はそうではないと感じる。

付加価値を生み出すだけの人材が、決定的に不足している。

震災以降、私は様々な形で、被災地の創造型復興教育のお手伝いをしてきた。「創造型復興教育」とは、被災地の子どもたちの心のケアから始まり、さらには未来の地域再生を担う想像力と創造性を持った子どもたちを育てるために行われている多様な試みの総称だ。音楽・美術・演劇・メディアアートなどのワークショップや、食育、防災・防犯教育など、双方向型、参加型の多彩なプログラムが展開されている。文科省もそのための予算を、まだまだ少ないながら用意している。要するに、「文化の自己決定能力」を持った子どもたちを育てる教育だ。

しかし、地元の反応は弱いと言わざるを得ない。例えば、2011年度後半は、「既に予算も確保してあるから」と言っても、教育委員会から「大変ありがたいお話なのですが、いま学習課程が2週間も遅れているんです。ワークショップどころではないんです」といった答えが返ってくる状況だった。あの震災に見舞われて、校舎を流され、残った学校も避難所となるような体験をしながら、2週間の遅れで止まっている教育関係者の努力にはたいへんな敬意を表したいが、問題の本質はそこにはないだろう。

いったい、その学習過程とは、誰のための教育なのか？ いや、それを定めた文部科学省でさえも、非常時であるから柔軟な対応をというメッセージをいく度も出しているのだ。

今回の震災で、あらためて明らかになったことの1つは、いかに東北が東京の、あるいは京浜工業地帯の下支えになってきたかという事実だった。それは電力やサプライチェーンだけのことではない。東北は長く、東京に対して、中央政府に対して、主要な人材の供

給源だった。日清日露の戦場ではまさに兵卒として、大正、昭和期には満蒙開拓の先兵として、戦後は集団就職、出稼ぎの発信地として。

この人材供給のシステムは、高校の学校教育レベルから始まっており、偏差値の序列に従って中央へ中央へと人材が吸い上げられる仕組みとなっている。盛岡一高へ、岩手大学へ、東北大学へ、東京大学へ。進学は常に、上り列車に乗って進んでいく。

では、この三陸の地の復興は誰が担うのか？

まだ、この期に及んで、国家のための教育を続けるのか？

私たちは高度消費社会に生きている。どんなに学校の成績がいい男の子でも、料理が好きならばフランス料理のシェフになった方が生涯賃金は高いはずなのだ。しかし、地方ほど、「普通科信仰」のもとで、子どもたちは偏差値という尺度だけで輪切りにされ、選抜されていく。しかも、その選抜は、決して地域のための選抜ではない。子どもたちの未来のための選抜でもない。

地域は既に教育の段階から、付加価値を生みにくい構造になっている。

もちろん、東北にも、地域のための人材を育成する新たな試みが生まれてきている。

例えば福島県いわき市のいわき総合高校は、総合高校であるメリットを最大限に生かし、ユニークなコースを多彩に準備して徹底した少人数教育を行っている。

駅伝で活躍した「山の神」柏原選手が在籍した「スポーツ健康系列」、東北で唯一の演劇コースを有する「芸術・表現系列」、フードコーディネーターなどの授業を含む「生活・福祉系列」など。この高度できめ細かな教育システムを求めて、福島全県、あるいは他県からも受験者があると聞く。

あるいは八戸東高校は、10年前に「表現科」を設置し、演劇やダンス、映像などの授業を取り入れると同時に、在学中からまちおこしの一助を担うようなプログラムを展開している。卒業生はいずれも、郷土に誇りを持って巣立っていく。

宮沢賢治は、当時の最先端の農業技術を岩手・花巻の農民たちに伝授しようとした。しかし、それだけでは、農民の本当の幸福は得られないと賢治は感じたのではなかった。

宮沢賢治が花巻農学校を退職し、羅須地人協会を作ったのは、その限界を超えて、農民たち1人ひとりの感性を磨き、文化の自己決定能力を身につけさせるためではなかったか。

誰人もみな芸術家たる感受をなせ

個性の優れる方面に於て各々止むなき表現をなせ

然もめいめいそのときどきの芸術家である



それは決して、理想論でも、夢物語でもない。

かつて奥州は、平泉にあれだけの金色堂を建てたほどの富を持っていたはずなのだ。南部一藩は米本位制の徳川幕藩体制に組み込まれなければ、デンマークのような酪農国家になる可能性を秘めていた。しかし、南方由来の稲作を無理に行ってきたために、この地は毎年のように冷害、飢饉におびえなければならなかった。

宮沢賢治は、同じ『農民芸術概論綱要』のなかで、以下のようにも書いている。

曾つてわれらの師父たちは乏しいながら可成楽しく生きてゐた

そこには芸術も宗教もあった

いまわれらにはただ労働が 生存があるばかりである

宗教は疲れて近代科学に置換され然も科学は冷く暗い

東北、被災地が真の自立をめざすならば、そこに暮らす民草の1人ひとりが芸術家となって感性を磨き、地域の付加価値を高めていく以外に近道はない。

2つの三陸大津波の年に生まれ、そして死んでいった賢治の祈りが、いま、何よりも切実なものとなっている。

# 石巻市における復旧・復興の現状と課題

石巻市長  
亀山 紘

**要約** 石巻市の被災規模は被災3県の約2割に及ぶ甚大なものであり、かつ地盤沈下などによる間接被害も深刻である。そのため、3万人にも及ぶ被災者が応急仮設住宅や「みなし仮設」（民間賃貸住宅）での生活を強いられている状況にある。

石巻市としては、応急仮設住宅にお住まいの被災者の健康や心のケアなどを行いつつ、災害廃棄物の処理・処分についても被災3県を上回るスピードで進めている。

また、復興まちづくりの姿に関する市民や事業者との合意形成等が整ってきたことから、安全・安心な内陸部や高台への住居の移転や災害公営住宅の整備、小中学校の統合・新改築や被災した石巻市立病院、石巻魚市場、こども園などの再建を2013年度以降、順次進めていく段階に入った。

加えて、市経済を支える石巻魚市場背後地等の水産業及びその関連企業の再建が5割程度になったほか、石巻工業港に立地する製紙・肥飼料・合板等の製造業もほぼ全社が再開、稲作を中心とする営農の再開も6割に達した。

今後の課題は、何と言っても被災地には「時間がない」ことである。多くの高齢の被災者や、デフレ経済下で厳しい経営を強いられてきた中小企業とその従業員のため、一刻も早く復興を成し遂げる必要があり、全く前例にない予算・法制度の運用・実施体制構築を急ぐ必要がある。

## はじめに

本稿に目を止めて下さった皆さまのうち、その多くの方々が、発災以後ボランティア活動などの人的なご支援や、物資や寄附などの経済的なご支援を、石巻市を含む被災地に対して行って下さったことと拝察します。まず、皆さまのその温かい、尊いおこころざしに感謝を申し上げます。

以下に記すとおり、復興までの道のりは依然険しい道のりです。私ども復興の担い手が、この難局に全力で対処するのはもちろんですが、皆さまからも引き続き特段のご理解とご協力をお願い申し上げます。

## 1 石巻市の被災状況と現状

### (1) 地震による被災状況

平成23年3月11日14時46分に発生した東北地方太平洋沖地震とその後沿岸部全域に襲来した巨大津波は、かけがえのない父母、兄弟、親族、友人はもちろん、私たちの住まいや

グラフ1 被災3県と石巻市の比較



(注1)「人口」は、『平成22年国勢調査』(総務省統計局等)によるもの。  
 (注2)「面積」は、『平成23年全国都道府県市区町村別面積調』(国土地理院)によるもの。なお、宮城県の面積値については、境界未定区域とされている面積を『全国市町村要覧(平成23年度版)』(総務省)に記載されている便宜上の概算数値を用い、県全体の面積を表記した。  
 (注3)「死者・行方不明者」及び「全壊戸数」は、『平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について』(内閣府:平成24年12月25日とりまとめ)、『東日本大震災被害等状況』(宮城県:平成24年12月7日とりまとめ)によるもの。  
 (注4)「災害廃棄物推計量」は、『沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況(平成24年11月30日現在)』(環境省)及び石巻市生活環境部災害廃棄物対策課資料によるもの。  
 (注5)職員数(一般行政)は、『平成22年地方公共団体定員管理調査結果』(総務省)によるもの。同調査における「職員数(一般行政)」とは、教育や消防のほか、公営企業会計で事業が行われる病院などの職員を除いた市役所の(事務又は福祉関係に従事する)職員の数。

働く場、憩いの場など、ありとあらゆる無形有形の宝を奪っていった。

その被災状況はグラフ1のとおりである。

このように、石巻市の人口(被災前)や面積、そして市役所の一般職員数は主要被災3県の1.5～3%程度であるが、死者・行方不明者数、全壊住家数、災害ガレキの処理推計量は主要被災3県の約2割を占めており、石巻市の突出した被害規模がわかる。

さらに、今回の巨大地震により広範囲で地盤沈下が発生したため、高潮や大雨の際のみならず、日常の潮位変動によっても冠水被害が生じる現状となっており、市内各地で仮設ポンプによる内水排除を続けている。

図1 石巻市における震災前後での地盤沈下の状況



(注) 上図は、通常の大潮時期の潮位約TP0.8m程度の高さに対し、それ以下となる地盤高の範囲を震災前後で比較したもの

## (2) 被災者の現状

現在、石巻市においては応急仮設住宅に6946世帯1万6305人が入居しているだけでなく、いわゆる「みなし仮設」(民間賃貸住宅)に5327世帯1万4036人が入居しており(いずれも2012年12月末現在)、概ね3万人の方々が避難者として仮住まいを余儀なくされている。このため、当面は、避難者の孤立化・コミュニティの弱体化を防ぐため、仮設住宅に介護などのサポート拠点を設け、各種相談や、地域交流、健康増進などの活動を実施しているほか、高齢者や障害者、震災で離職を余儀なくされた若年層などが、地域とつながりを持ち続けることができるよう、社会福祉協議会が孤立防止のための見守り活動、専門職による訪問支援などを行っている。

## (3) 災害廃棄物処理の進捗状況

石巻市における災害廃棄物及び津波堆積物の処理推計量は、432万トンに上る。このうち災害廃棄物(387万t)については、2012年11月末現在で、市が管理する1次仮置き場(市内21か所に設置)へ311万t(搬入率:81%)を搬入し、そのうえで、石巻市・宮城県それぞれが処理・処分を行っている。その量は138万tであり、処理推計量に対する割合(処理・処分割合)は36%となっている。

被災3県(岩手県・宮城県・福島県)沿岸市町村の全体での災害廃棄物の処理・処分割合34%を上回る状況にはなったが、なお一層のスピードアップを図っている。

表1 被災3県沿岸市町村の災害廃棄物処理の状況  
(2012年11月末現在：環境省及び石巻市)

	総合計 (万t)	災害廃棄物			津波堆積物		
		推計量 (万t)	処理・処分		推計量 (万t)	処理・処分	
			量 (万t)	割合 (%)		量 (万t)	割合 (%)
岩手県	525	395	124	31	130	3	2
宮城県	1,873	1,200	441	37	672	135	20
うち石巻市	432	387	138	36	41	2	4
福島県	361	207	40	19	153	3	2
合計	2,758	1,802	605	34	956	140	15

(各項目の数値を単位未満で四捨五入しているため、各項目の和・商と合計・割合の値とが合わないことがある。)

## 2 住まいの再建

地震及び津波、地盤沈下により壊滅的な被害を受けた公共インフラを復旧し、再度津波に襲われても安全・安心な復興まちづくりを行って、約3万人にも及ぶ避難者に新たな住環境へ移って頂くことは、石巻市の喫緊の課題の1つである。

このため石巻市では、2011年末から順次整備された各種復興の諸制度を活用し、2012年度に安全・安心な復興まちづくりの案を作成、市民や事業者との合意形成を進めるとともに、並行して宮城県や国など関係機関との事業計画協議を精力的に実施してきた。

その結果、石巻の市街地部、半島部のそれぞれについて、以下のような復興まちづくりを進めていく段階に入ったところである。



図2 石巻市街地における復興まちづくりの姿

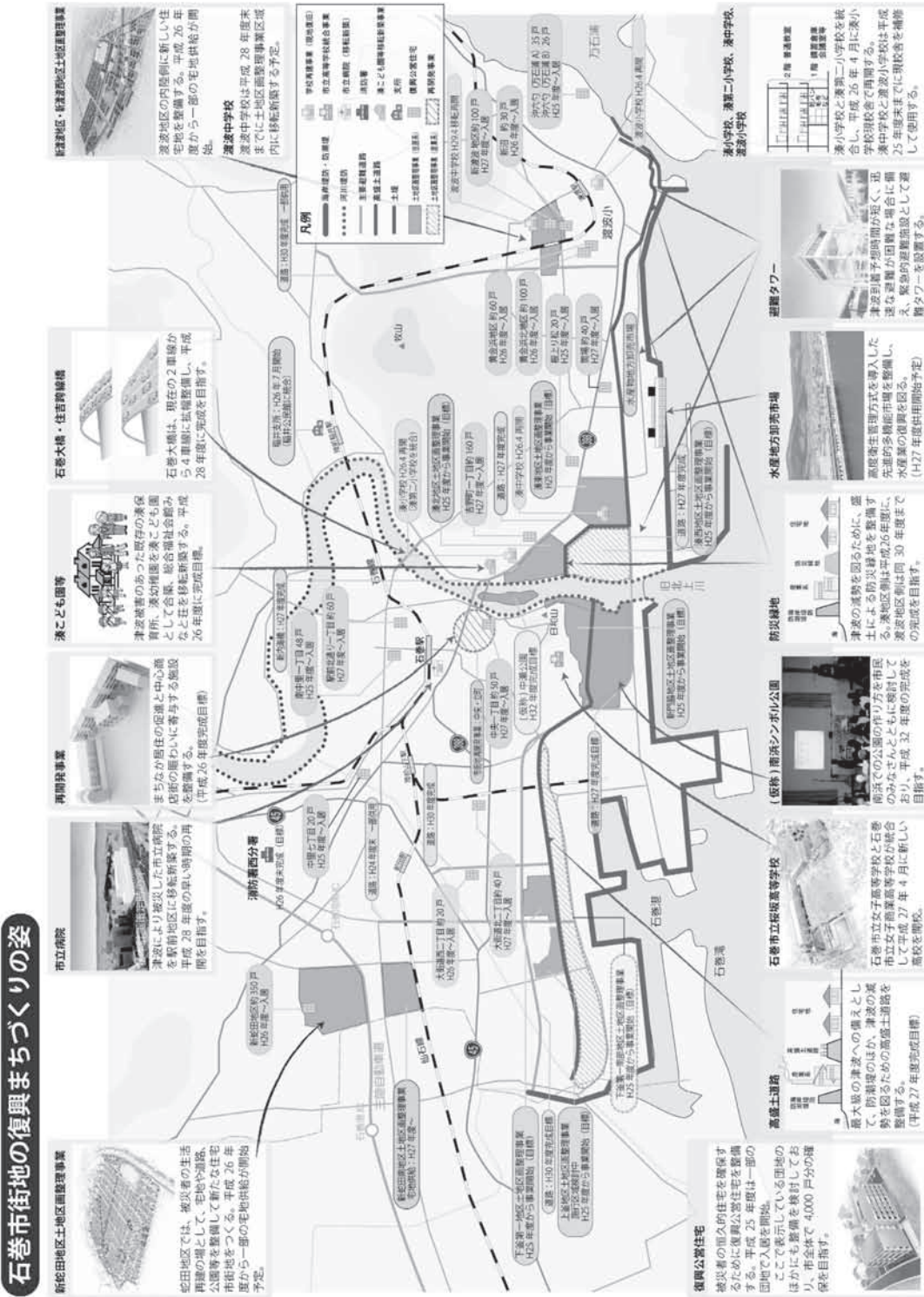




図3 石巻半島部の復興まちづくりの姿



### 3 産業の再生

#### (1) 水産業の復興

被災した市内全44漁港のうち、宮城県管理の10漁港の応急工事が完了、また石巻市管理の34漁港41地区のうち、23漁港27地区の物揚場の応急的な地盤の嵩上げが完了した。本格的な災害復旧については、漁港ごとに実施設計が整い次第、発注・施行の段階に順次移行しており、2015年度末の完了をめざしている。

このうち、石巻漁港については震災前の2010年に全国第3位の水揚げ高を誇っていたものの、2012年の水揚げ高は震災前の約5割に留まっており、漁港機能の回復が急務である。今後、岸壁の工事を更に加速するとともに、魚市場については、CM方式（コンストラクションマネージャー方式）を導入するなどして急ピッチで進め、2014年度末の工事完了をめざすとともに、海外への輸出も視野に高度鮮度管理型の市場として整備していこうと考えている。

さらに、漁港の背後地などに広がる水産加工業及びその関連企業については、中小企業等グループ施設等復旧整備事業や水産業共同利用施設復旧整備事業などにより、2012年10月末現在で約5割の企業が事業を再開しており、今後も更に増えていく見込みである。

表2 水産加工業及び関連企業の再建状況  
(2012年10月末現在：石巻市産業部調べ)

	水産加工業及び冷蔵倉庫	その他関連事業	合計
震災前の企業数	84社	123社	207社
再開した企業数	45社	51社	96社
割合 (%)	53.6%	41.5%	46.4%

#### (2) 製造業等の復興

石巻市の製造業等は旧北上川右岸の石巻工業港を中心に集積しているが、同港は防潮堤、岸壁、荷捌き地など港湾施設48か所が被災した。しかし、2012年12月末現在で紙パルプ、肥飼料、製鉄、合板等の同港集積企業50社のうち49社が再建、事業を再開しており、防潮堤、岸壁、荷捌き地などの港湾施設の復旧も平成25年度末に完了予定、新設の防潮堤の整備も2015年度末に完了予定となっており、同港集積企業の事業環境は急ピッチで元に戻りつつある。

加えて、石巻工業港（重要港湾）は、仙台塩釜港（国際拠点港湾）・松島港（地方港湾）と統合され、仙台塩釜港石巻港区（国際拠点港湾）となったことから、大型バルク貨物の輸入拠点という位置付けのもと、港湾投資の重点化・効率化や仙台塩釜港としての一体的なポートセールスの展開などにより、港湾並びに関連企業の発展を図る。

#### (3) 農業の復興

石巻市では8850haの水田のうち、2割に当たる1771haが津波で冠水した。しかしなが

ら、地域の農家の方々などが異物処理や助塩作業などに懸命に取り組み、2012年度には1099ha、被災農地のうち62%の作付ができた。

これは、農水省「農業・農村の復興マスタープラン」(2012年4月)の被災農地における年度ごとの営農再開可能面積の平成24年の見通し39%を上回るものであるが、引き続き、2013年度の作付のため約350haの水田の除塩に取り組むなどして、早期の営農復旧をめざしている。

表3 農業被害と復旧・復興の状況  
(2012年10月末現在：石巻市産業部調べ)

	面積	進捗率等
水田面積(a)	8,850ha	
津波冠水水田面積(b)	1,771ha	浸水率:20.0%(b/a)
H23 除塩対策による作付面積	854ha	48.2%
H24 作付区域面積	245ha	62.1%
H25 作付予定区域面積	350ha	81.8%
H26以降 作付予定区域面積	322ha	100.0%

#### 4 今後の課題

復興に係る課題は枚挙にいとまがないが、その中でも最も強調すべき課題は、被災地には「時間がない」ということである。

2011年9月末現在での石巻市の高齢人口(65歳以上)は4万502人(高齢化率26.4%)、そのうち1人暮らし世帯は5400人(世帯)となっており、今回の被災者の多くが高齢の方々である。また、地域の中小企業もデフレ経済の下で苦しい経営を強いられていた中での被災であった。したがって一刻も早く、被災された方々が応急仮設住宅などから、持ち家や災害公営住宅などの普通の住まいに移って頂けるようにするとともに、働く場やコミュニティを元に戻し、自力で生活できる環境を復活させなければ、震災前からの人口減少に一層拍車がかかり、被災地は消滅しかねない。

そのような危機感や、今回の震災の未曾有の被害規模もあり、

- ① 被災者支援や復興まちづくり、産業再生を一層加速するための自治体職員や関係業者の確保
  - ② 時間との戦いに勝つため、被災自治体が独自施策を実施する裏付けとしての自由度の高い復興予算の確保
  - ③ 住民合意形成などを一刻も早く整え、また、企業の移転再建などを支援するための、権利関係の制度の見直しや土地利用規制の緩和
- など、全く前例にない予算・制度の運用・実施体制構築を急ぐ必要がある。

被災地には「時間」がない。その危機感のもと、石巻市は復興に全身全霊を注いでいくが、皆さまにも同じ危機感を共有して頂き、引き続きご支援を頂戴いただけると幸いである。



# 東日本大震災 復興の課題

立命館大学政策科学部教授・神戸大学名誉教授  
塩崎 賢明

**要約** 東日本大震災からまもなく2年になるが、復興の歩みは早いとは言えない。復興に仕事と住まいの確保が欠かせないが、住まいの復興において何がネックになっているのか。仮設住宅ではこれまでの経験が生かされていない面と新たな取組みが見られる。今後の本格的な恒久住宅の確保にとって、復興公営住宅は重要であり、その計画・設計にはこれまでの教訓を充分生かさなければならぬ。同時に自力再建を中心に据えた住宅復興政策が重要で、被災者生活再建支援法の抜本的な改正、拡充が必要である。住宅復興とまちづくりが不可分の関係にあることから、復興まちづくりをすすめるためにも、個人の住宅再建を支援する必要がある、同時にまちづくりの合意形成を推進するためには資金やマンパワーが必要である。「防災」を旗印にした公共事業への資金投入が唱導されているが、被災地の根底からの復興をすすめる施策にはさらなる資金・資源の投入が不可欠である。

## はじめに

東日本大震災からまもなく2年になろうとしている。

震災の犠牲者数は、死者1万5879人、行方不明者2712人にのぼり、その後の関連死は2303人を数える（復興庁、2013年1月10日）。関連死のうち1121人（49%）は福島県民である。

避難所や仮設住宅などで暮らす被災者は32万人、県外に出た避難者は7万人をこえるが、その大部分（6.2万人）は福島県からの被災者である。

東日本大震災の復興が遅いと言われている。実際そのとおりであるが、そこには、これまでの大災害とは異なる様々な事情があり、阪神・淡路大震災や中越地震と機械的に比較しても、あまり意味がない。1000年に一度の大津波と史上初の原発震災に見舞われた被災地は、復興の方向さえ定まらない部分がある。阪神・淡路大震災での被害も甚大ではあったが、いわば元の地での復興は自明のことであり、それをいかに早く成し遂げるかということが課題であったが、今回は原発被災地でも津波被災地でも元の地での復興が自明とは言えないのである。

復興には様々な課題があるが、個々の被災者の生活再建という点では、仕事と住まいの確保がまず重要である。本稿では、原発被災者・被災地の問題について正面から論じるこ

とができない。津波被災地での住宅復興とまちづくりを中心に考察したい。

## 1 応急仮設住宅

住まいの再建という点では、被災者の多くは現在仮設居住の段階にあるが、今後その入居期限が迫る中で恒久住宅確保の道を見出していかなければならない。従来、仮設住宅の中心はプレハブであったが、今回、相当戸数の木造仮設住宅やみなし仮設住宅が大規模に展開されたのは、新たな経験である。

応急仮設住宅には、設置型のプレハブと木造仮設住宅、及び民間賃貸住宅を借り上げたみなし仮設住宅の3種類がある。

設置型の応急仮設住宅は約5万2000戸建設されたが、その多くはプレハブ建物で、床面積は約30m<sup>2</sup>が上限である。東北の被災者の中には、大家族で広い敷地の大きな家に住んでいた人も多く、家族が2戸以上の仮設住宅に別れて入居している例もある。当初、「お盆までに完成」という掛け声のもとに急ごしらえで建設され、施工不良等の問題を引き起こした。また、元来の居住性能の低さから、暑さ・寒さ、騒音などの住みづらさをもたらした。入居後に断熱材の後付けなど何回もの追加工事が必要となり、最近まで追い焚き機能のついた風呂釜に交換する工事が行われている。仮設住宅建設は阪神・淡路大震災以来、様々な経験があるにもかかわらず、こうした問題を引き起こしているということは、現行の応急仮設住宅供給のシステムに重大な欠陥があることを示している。

仮設住宅の建設費用は1戸当たり平均600万円と言われているが、追加工事の連続で、最終的には700～800万円に及ぶのではないか。ちなみに阪神・淡路大震災では4.8万戸の仮設住宅をつくり、撤去費用をふくめて1戸当たり400万円であった。

仮設住宅には住戸の性能だけでなく、立地場所や生活施設、コミュニティなどの問題もある。被災地では、土地が水没したり、津波や放射能の危険があるなどの理由で、相当離れた場所に仮設住宅が建設され、その結果、従前居住地から離れた不便な団地で、買い物や通院に難渋するという事態も起こっている。原発事故の避難者は浜通りから遠く離れた福島や会津の仮設住宅、さらには県外の住宅に入居している。生活条件があまりに異なるため、再び浜通りのいわき市に仮設住宅を移設するプロジェクトも進められている。

## 2 木造仮設住宅

プレハブ仮設住宅以外に木造仮設住宅が多数供給されたことは大きな前進である。岩手県住田町はほとんど被害を受けなかったが、近隣市の被災者向けにいち早く、木造仮設住宅を約100戸建設した。30m<sup>2</sup>の1戸建てで、居住性がよく、建設費は1戸当たり250万円である。住田町は従来から地元の気仙杉を使った地域おこし活動を展開し、木造町営住宅も建設してきたが、偶然にも、震災の1週間前に木造仮設住宅の設計図ができていて、すぐ

さま、陸前高田市や大船渡市の被災者向けに建設した。

福島県ではプレハブの仮設住宅供給が間に合わない分を公募したところ、木造仮設住宅の応募が多数あり、結局6000戸が建設され、主に原発被災者が入居した。岩手県では2500戸、宮城県では250戸の木造仮設住宅が建設された。

木造仮設住宅は、断熱性・遮音性などの居住性が良く、入居者の評判はきわめて高い。また、建物の可変性・柔軟性に優れ、地域資源の活用、地元工務店による施工などで価格も安く、地域産業の活性化など様々な長所を持っており、今後の災害に生かすべき重要な経験である。

阪神・淡路大震災以降、全都道府県がプレハブ建築協会と協定を結び、仮設住宅はプレハブが当たり前と考えられてきたが、木材は日本のどこでも余っており、将来の災害に向けて木造仮設住宅の導入を重視すべきである。既に、全国木造建設事業協会は愛知・徳島・高知など7県と災害協定を結び、16県に要請を行うなどの取組みを行っている。

### 3 みなし仮設住宅

民間賃貸住宅を県が借上げ、国費で家賃等を家主に支払う仕組みで被災者に仮設住宅として供給するものがいわゆるみなし仮設（借上げ仮設）住宅である。みなし仮設住宅は物件を被災者が自分で選択できるから、被災者に人気で、6万戸以上にのぼる。その結果、当初7万戸といわれたプレハブ仮設住宅の必要戸数を5.2万戸に減らした。

しかし、このみなし仮設住宅についても以下のような問題がある。

第1に、民間賃貸住宅の物件が仙台市などの都市部に集中しているため、被災者の地元離れを促進する。

第2に、個人情報保護の観点から、みなし仮設住宅の所在場所などをオープンにできないために、被災者に対する支援活動が届かないといった状況がある。また、入居している被災者自身も同じ被災者の存在がわからず、孤立化する傾向にある。

第3に、西日本のいくつかの府県では、みなし仮設住宅の制度を受け入れず、公営住宅の空き住戸活用を優先している。県と家主と入居者の3者が契約することにより、国費で家賃を家主に支払うという仕組みをとっているため、県がこの制度を実施しないと運用できないのである。しかし本来は、災害救助法23条2項を正しく運用すれば、入居者に対して直接家賃を支給することが可能である。

第4に、災害前に賃貸集合住宅に居住していた場合、自分自身の住戸に被害がなくても、集合住宅全体が被害を受けると、みなし仮設住宅に入居することができ、家賃が支給される。新たに入居する賃貸住宅の一般住民は家賃を支払っているのに、公平感を欠くことになる。これは、民間賃貸住宅に対する一般的な家賃補助制度がないことによる、アンバランスの発生である。すなわち、公営住宅入居階層で民間賃貸住宅に住む人々全体に対して、



家賃補助制度が行われていれば、こうした問題は避けられる。

今後首都直下地震や南海トラフの地震でも、みなし仮設住宅は重要な役割を果たすと考えられるが、現状のままでは混乱が予想され、制度整備が急がれる。

#### 4 安定した長期仮設居住

仮設住宅の被災者支援の面では、阪神・淡路大震災の経験を踏まえて早くから取り組まれているが、先に述べたように、既に関連死が2303人に達しており、問題は深刻である。関連死のうち47%（福島県に限れば57%）は避難生活における心身の疲れが原因であるとされている。従前の土地から遠く離れた場所での、長期にわたる避難生活は過酷である。仮設住宅は狭く、周辺に野菜作りをする畑などもなく、体を動かすことも少なく、また閉じこもる傾向も進み、高齢の被災者は、日々弱っていくという。阪神・淡路大震災では、関連死は932人であったが、東日本大震災では1年半で既にそれを大きく上回っている。復興庁の資料では、震災1年経過後の関連死は25人と、極めて少ないが、しだいに関連死の「認定」が少なくなっているのである。しかし、震災や原発事故と過酷避難がなければ亡くならなかったはずの命が失われているのが現実である。

今後、恒久住宅の確保・本格復興まで仮設居住がどのように推移するのかを見通し、被災者に対するサポートを抜本的に考える必要がある。仮設住宅は現時点では1年延長して3年までと言われているが、現実にあっていない。津波被災地でも、本格復興はそれまでに十分進むとは考えにくい。福島県は2020年までに県内外の避難者を解消する計画というが、それ自体仮設住宅の期限を超えているし、帰還困難区域の被災者は最低でも5年は戻れない。こうした長期避難が避けがたい状況の被災者には、現状の仮設住宅居住ではまったく生活の質が維持できないのであって、安定的な長期居住を保障する第2の仮設居住を計画すべき段階にきているといえよう。

#### 5 復興公営住宅

恒久住宅確保の方法には、大別して自力再建と復興公営住宅がある。

復興公営住宅の建設計画は、現在までのところ、岩手県5539戸、宮城県3956戸、福島県約1300戸となっている。しかし、この計画のうち、着工しているのは岩手県359戸、宮城県654戸、福島県58戸で、計画戸数の10%に満たない（各県ホームページなど）。

他方、国は復興交付金のなかで災害公営住宅整備事業に対する交付金として、48市町村に対し合計2013億円を交付可能額としているが、このうち24年度中に着工し25年度に完成する災害公営住宅は約8300戸という（復興庁、2012年10月16日）。

いうまでもなく、復興公営住宅は住まいを失った被災者にとって最も頼りになる住宅である。通常の公営住宅は入居に当たって収入基準などの制約があるが、復興公営住宅では

災害によって住まいを失い（全壊、大規模半壊又は半壊で解体）、自力で再建できない人は申し込むことができる（ただし、居住期間は3年間。その後、収入超過者は明け渡し義務あり）。また、今回は、原発災害で自宅に住むことができなくなった被災者も入居資格がある。

復興公営住宅は被災者にとっていわばセーフティネットであるが、しかし、必ずしも最善の選択肢とはいえ、住宅復興を公営住宅頼みにすることは要注意である。

第1に、公営住宅は被災者の生活に合致するとは限らない。多くの場合、公営住宅は、画一的な設計で、入居者はそれに合わせて住むことを求められる。住宅の面積は限られるし、間取りや設備を変えることもできない。子や孫が訪ねてきた時に泊める部屋や野菜や草花を育てる土地もない。住宅の位置も抽選で決められる。

阪神・淡路大震災では、鉄筋コンクリートの集合住宅3万8000戸を復興公営住宅として供給した。建物は災害に対して強く、設備も充実しており、家賃も安い。最大の問題点は、抽選入居により従前の人間関係が断ち切れ、居住者が孤立化したことであった。その結果、仮設住宅と災害公営住宅での孤独死はこの18年間で1011人に上っている。支援員による見守り活動も行われてきたが、その効果には限界がある。

東日本大震災では、こうした問題を避けるために復興公営住宅の計画・設計には十分な配慮が必要である。木造戸建ての町営住宅を大量に建設してきた住田町などの経験や、二<sup>に</sup>戸一<sup>こ</sup>や戸建ての木造公営住宅建設した中越地震の経験を十分に踏まえるべきである。

同時に、高齢者の生活を考えると、介護を含む様々なサービスの供給も重要である。昔からのコミュニティを期待できない公営住宅団地では、そうしたサービスを公的に提供することが必要である。それには集まって住む集合住宅が合理的であるが、しかし、それがこの地域の暮らし方に合うかどうか、被災者の住要求の把握が必要である。公営住宅の建設は急がれる反面、十分検討して建てることも重要で、拙速は、結局のちに問題を招くことになる。

第2に、公営住宅の管理問題にも注意が必要である。建設時には国の補助金があるので自治体にとって建てやすいが、その後の管理は自治体がやらねばならず、大きな負担になる。石巻市では震災前の公営住宅は1700戸であったが、復興計画では最大4000戸を建設するという。南三陸町では1000戸、大船渡市では900戸など、似たような状況である。これまでに経験したことのない住宅管理業務が発生することになる。既に高齢に達している被災者が公営住宅に入居しても、いずれ大量の空家が発生する可能性が高い。過疎化の進む地域で新たな入居者が期待できるのか。復興事業が後に大きな課題を残すことになる。

## 6 自力再建

上記の点を考えるならば、復興公営住宅の必要戸数はできるだけ少なくし、自力再建で

きる人を増やす方が望ましい。被災者にとっては以前と同じように住むことができれば、それに越したことはない。その意味で、住宅復興の基本は自力再建におくべきである。しかし、自力再建は簡単でなく、様々な問題が存在する。

自力再建の障害は、第1に住宅建設の資金不足であり、第2に、津波による土地の破壊（沈下）や将来の津波危険性、放射能汚染など、土地そのものの条件である。

自力再建を資金面で支援する制度は、被災者生活再建支援法である。この法律は、阪神・淡路大震災の被災者の声を端を発し全国的な運動によって、1998年に制定されたものである。しかし、法制定当時は支援金は最高100万円にすぎず、個人の財産である住宅建設に使用することは禁じられていた。その後、2000年の鳥取県西部地震に際して、片山知事（当時）は被災者の流出を防ぎ村を守る観点から、県独自の住宅再建支援施策（全壊で300万円）を実行した。当時は公金を個人財産形成に投入することは憲法違反だ、といった論調が幅を利かせていた。国の官僚から憲法違反と批判された片山氏は、憲法第何条に違反するのか、と反論したという。今では憲法違反論は力を失っている。

その後2度にわたる法改正を経て、全壊の場合、基礎支援金100万円、加算支援金200万円で、最高300万円が住宅再建に利用できるようになった。しかし、300万円という額は住宅再建にとってきわめて不十分であるし、また半壊以下の場合には支援の対象にならない。さらには、自然災害が対象ということで、原発災害で家を失った被災者には適用されないなどの問題を残している。

東日本大震災では、これまでに基礎支援金が18万3264世帯（うち被災3県では16万7468世帯）に、加算支援金が8万9426世帯（3県では7万8549世帯）に、総額2482億円（3県で2227億円）が支払われている（2012年10月末）。

国の支援金だけでは十分でないことから、能登半島地震では、県独自の上乗せ支援金100万円のほか、独自のメニューを用意し、さらに義捐金をも加えると、支援金は最高で770万円に達した。その結果、輪島市では当初公営住宅を希望していた被災者のうち26人が自力再建に転じたのである。また、中越沖地震の場合でも、支援金の総額は最高で650万円に達した。

東日本大震災では、支援金上積みの取組みが活発とは言えないが、岩手県は従来の水準を超える施策を打ち出している（表1）。県の上乗せ支援金100万円、宅地被害の復旧費補助200万円、ローン利子補給135万円のほか県独自の住宅補助130万円に義捐金152万円と国の支援金300万円を加えると全壊の場合、最高1017万円に達する。もっとも、宅地復旧は津波被害を受けた場合で、利子補給はローンを借りた場合なので、実際には全部のメニューを満足するケースは少ないであろう。それでも、600～700万円にはなると思われるが、この支援策が大いに成果を上げているかどうか定かでない。

新聞報道によれば、この支援金による住宅再建は必ずしも進んでおらず、津波被害が甚

大であった沿岸部での受給が少ないなど、地域差があるという（朝日新聞、2013年1月7日）。これには、次に述べる移転などのまちづくりとの関係も大きい。住宅復興における公営住宅と自力再建は密接に関連している。支援金額の増額などの法改正を急ぎ、自力再建を強力に推進すべきである。

表1 自力再建の支援金

自力再建支援金	(万円)	石川県	岩手県
被災者生活再建支援（国）		300	300
被災者生活再建支援（県上乗せ）		100	100
県独自 住宅補助		200	130
県独自 宅地復旧費補助			200
県独自 ローン利子補給			135
義捐金		170	152
合計		770	1017

（いずれも、最高額。岩手県の義捐金は全壊の1次2次配分合計）

## 7 まちづくり

恒久住宅の確保はまちづくりと複雑に絡み合っている。津波被災地や原発被災地では、従前の土地にそのまま住宅を再建することができないからである。

多くの津波被災地では、2通りの津波（数十年ないし百年に1度の津波=L1、千年に1度の巨大津波=L2）に対して、防波堤、防潮堤、2線堤（鉄道や幹線道路の盛土）の3段階構えによる多重防御で、津波浸水の範囲を想定して、浸水地域は非住居地域とし、高台などに移転するといった計画が進められている。しかしこうした土地利用方針に従って移転せよといっても、住みたい場所の希望や仕事の確保といった問題があるし、巨大な防潮堤・2線堤の築造に対しては、日常生活や商業・観光への影響などもあり、簡単には決められない。

まちづくりと住宅再建の相互規定関係も重要である。被災者は、まちづくりの方針の下で自らの住宅確保の道を定めなければならないが、逆にまちづくりの合意形成は、移転先で自分の家を建てることができるか、資金はあるか、従前の土地はいくらで買い上げられるのかといった住宅確保の可能性によって左右されるのである。仙台平野などでは、移転先の土地の方が地価が高く、住宅建設に手が届かない。また、集団移転の対象地とならない地域では、浸水した土地のかさ上げに復興交付金が使えず、住民は家が建てられない。復興交付金によって自治体はまちづくりの事業費はカバーされるが、個々の被災者の懐に資金が来るわけではないのである。復興がなかなか進まない原因のかなりの部分はそうした被災者自身の困窮にあり、そこへのダイレクトな支援が不可欠である。

いまひとつの問題は合意形成への人的支援不足である。地域や集落ごとに議論し合意を形成することが求められているが、納得ずくの住民参加でまちづくりが行われている地区はごく少数である。大抵の場合、被災者はまちづくりや住宅復興に関する十分な知識や経験がなく、また行政職員のマンパワーも著しく不足している。

そして、さらに緊急を要する問題は当面の生活・生業の安定である。まちづくり事業は



完成までには、早くも3年、場合によっては5年、7年といった長期の時間を必要とする。その間、健康を維持し、仕事・収入の確保ができなければまちづくりの議論も足元から崩壊する。グループ補助金が採択されずに、生業の立ち上げがストップするといったことが起こると、まちづくりそのものが立ち行かなくなるのである。生活問題はまちづくり事業の範囲外とされるが、被災者にとっては一体の問題である。復興を進めるには、そうした捉え方で総合的な施策を講じなければならない。そこにはもっと資金投入が必要である。

### おわりに

東日本大震災の復興に対して政府は、集中復興期間の5年間で19兆円の復興特別会計を組んだ。しかし、そのうち少なくとも2.4兆円が被災地とは関係の薄い事業に流用された（拙稿『世界』2012年12月号）。その一方で、被災地には資金が十分届かず、これまでに見たような現状がある。

流用が社会問題化した結果、2013年度の概算要求に関して「新仕分け」がなされたが、まったくアリバイ的なものである。復興特別会計には431事業、4.5兆円の概算要求が出ているが、仕分けの対象となったのは17事業にすぎず、そのうち支出が認められないとしたのはわずか5事業、85億円である（朝日新聞、2011年11月17日）。他方、税務署の耐震化（3億円）や小学校の耐震化（2333億円）は認められた。

年末の総選挙で自公政権が成立し、あらたに13兆円の補正予算を組むという。そのうち5.3兆円が公共事業で、うち1.7兆円復興分野とされている。しかし、管見するところ、多くは学校耐震化などの今後の防災に関するものであり、眼前の被災者を救うものは少ない。新政権は公共事業への財政投入でインフレ化を促進したいという狙いであるが、被災地の復興にはまだまだ資金が届いていないし、さらには原発被災者の生活再建や汚染地域の回復問題など、今後見当もつかないほどの資金が必要である。加えて、物価を2%上昇させるという政策のもとで既に建設費の値上がりが現れ始めている。カンフル注射的な施策でなく、被災地に人がとどまり、復興していくための施策にさらなる資源の投入が急がれる。

## 調査研究紹介

# 都市分権政策センターにおける調査研究

全国市長会と公益財団法人日本都市センターが共同設置する「都市分権政策センター」では、第14回会議を開催して市長及び学識者の間で活発な議論を展開するとともに、諸外国の基礎自治体のあり方、特に英国の地方自治制度等について調査研究を進めている。

## 1 「都市分権政策センター」の共同設置

2007年1月、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）を共同設置した。

2010年4月からは第2期、2012年4月からは第3期として活動を継続しており、現在も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。

## 2 地方分権に関する最近の主な動向

### （1）地域主権改革

2012年下半年には次のような動きがあったが、12月の政権交代に伴い、地方分権改革の枠組みについても変化が予想されることに留意されたい。

#### ア 義務付け・枠付けの見直し

2011年に成立したいわゆる第1次、第2次に続き、2012年3月には第3次の地方主権改革一括法案が国会に提出されたが、同年11月の衆議院解散に伴い、廃案となった。

#### イ 国の出先機関の原則廃止

2012年11月15日、複数の都道府県で構成される特定広域連合に国の出先機関を移管することを柱とする「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」及びその具体的な取扱いや検討スケジュールを示した「国の出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲について」が閣議決定されたが、国会への提出は見送られた。

#### ウ 地域主権推進大綱

「地域主権戦略大綱」に基づくこれまでの取組み成果を踏まえ、地域主権改革の一層の推



進を図るため、2012年11月30日、同大綱で定めた改革の意義や理念等を踏まえ、今後おおむね2～3年を見据えた改革の諸課題に関する取組方針を明らかにする「地域主権推進大綱」が閣議決定された。

## (2) 第30次地方制度調査会

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役割等についての審議が進められている。2012年12月20日には、都道府県から指定都市への権限移譲の促進、大都市地域特別区設置法に基づく特別区の設置に際しての留意点、中核市・特別市両制度の統合等を柱とする「大都市制度についての専門小委員会中間報告」が取りまとめられた。

## 3 都市分権政策センターにおける最近の調査研究から

### (1) 都市分権政策センター会議

2013年1月29日、第14回都市分権政策センター会議を開催した。会議では、事務局から配布資料に基づき、地方分権改革をめぐる動向や都市分権政策センターで実施している個別事業等について説明を行った。続いて、斎藤誠委員（東京大学大学院法学政治学研究科・法学部教授）による「都市制度改定の動向について」と題した基調報告の後、各委員の間で活発な質疑応答・意見交換が行われた。

### (2) 基礎自治体の総合的国際比較

「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。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、時点更新の作業等を行い、当センターのホームページで随時公表している。

### (3) 英国の地方自治制度とその運用についての調査研究

2011年度から、我が国の近年の諸改革において参照されることの多いイギリスの地方行財政制度について文献調査を行うとともに、文献では窺い知れない制度詳細や運用実態についての現地調査を実施している。

2012年度においては、イギリスにおける「国と地方の協議」等について、日英両国の学識者の協力を得て現地調査を行った。その結果については、本号27頁以降に掲載のとおりである。

なお、2013年度は、イギリスにおける「首長の直接公選制」をテーマに調査研究を進める予定であり、その結果については次号にて報告させていただく予定である。

(主任研究員 大谷 基道)

# 英国における「国と地方の協議の場」

## — 地方財政に係る協議の場を中心に —

関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科教授  
稲 沢 克 祐

**要約** 英国では、公式の「国と地方の協議の場」として、1975～2010年間、CCLGF（1975～97年）に続いて、CLP（1997～2010年）と2つの機構が存在していた。いずれも、「決定」の場ではなく、政治家同士、職員同士が「協議」する場であった。CCLGFは主に地方財政を、CLPは幅広く地方行財政全般を協議していた。2010年にCLPが廃止されてからは、公式の「国と地方の協議の場」は存在していないが、地方財政について政治家同士では方向性を協議し、職員同士では技術的詳細事項を協議する仕組みは、現在でも非公式ながら受け継がれている。地方政府の各代表団体が一堂に会して中央政府と協議する場の要請から設立されたCCLGF、さらに、国と地方とのパートナーシップ強化のために設立されたCLPだが、中央集権を強める政権の下では形骸化していたとの評価もある。すなわち、意見反映の保証なき協議は、中央政府側からの政策説明の場と変容してしまう可能性をはらむ。

### はじめに

我が国における国と地方の協議の場が法制化されるまでの経緯を振り返れば、2004年9月14日から2005年12月1日の期間、14回開催された「国と地方の協議の場」が前身である。その主たるアジェンダは、三位一体改革における税源移譲と補助金改革であった。その後、2006年の「新地方分権構想検討委員会」の中間報告に「地方行財政検討会議」の設置として法定化が盛り込まれ、2009年の政権交代を経て、2010年1月の法案提出に至り、「国と地方の協議の場に関する法律」が2011年4月28日に成立した<sup>1</sup>。

翻って英国<sup>2</sup>では、1975年に公式の「国と地方の協議の場」が設置されて以来2010年まで、姿を変えながら35年間存続していた。本稿は、特に地方財政に係る協議の場に焦点を当てながら、その経緯等について振り返ることで、歩み始めた我が国の制度への示唆を得ようとするものである。

<sup>1</sup> 飛田博史「「国と地方の協議の場に関する法律」の制定過程と概要について」『自治総研』通巻409号（2012年）、1-25頁

<sup>2</sup> 本稿における「英国」とは、特に断りのない限り、イングランドを指している。  
なお、本稿では、英国の地方行財政制度の解説を最小限にしている。英国の地方行財政制度に関する文献としては、内貴滋『英国の行財政改革と日本—「地方自治の母国」の素顔—』ぎょうせい、(2007年)が包括的かつ詳細にわたる内容である。また、直近の地方行財政の実態についても、内貴滋「「地方自治の母国」の素顔とその評価—中央集権から地方分権への道—」本誌17号（2012年）、10-36頁を参照されたい。

## 1 英国における「国と地方の協議の場」の変遷と政府間財政関係に係る協議

### (1) 英国における「国と地方の協議の場」の変遷

英国では、まず、1975年に地方財政諮問協議会（Consultative Council on Local Government Finance: CCLGF。以下「CCLGF」という）が地方財政に関する国と地方の協議の場として設置された。以後、1997年の廃止まで、地方財政をめぐる中央政府と地方政府との公式な協議の場として存在してきた。次に、1997年にCCLGFを廃止した労働党政権は、同年11月、中央政府と地方自治体協議会（Local Government Association: LGA。以下、「LGA」という）との間で交わされた「パートナーシップためのフレームワーク（A Framework for Partnership）」によって、「中央・地方協議会（Central-Local Partnership: CLP。以下、「CLP」という）を設立した。CLPは、地方財政に限らず、地方行政に関する事項について広く議論する場であり、CCLGFが行っていた地方財政に特化した議論は、CLPの下部機構である「Finance Sub Group of the Central-Local Partnership（以下、「CLP財政サブグループ」という）」に移された。1997年から2010年まで13年間存続したCLPは、政権交代とともに廃止され、その後、代わる機関は設置されていない。だが、2010年以降、保守党・自由民主党連立政権の下でも、CCLGF及びCLPにおいて行われていた地方財政に係る国と地方の協議は、国会議員とLGA議員及び地方議員の間で、また、中央政府官僚とLGA職員及び自治体職員との間で行われている。本稿では、続く第2節、3節において、特に、地方財政に係る協議に焦点を当てて、英国における国と地方の協議の場であったCCLGF（第2節）、CLP（第3節）の2つの機関について、設立の背景、構造、協議事項を整理する。第4節では、CLP廃止後の現状について説明する。

### (2) 政府間財政関係の協議における視点

英国における政府間財政関係の協議については、「協議の場の設定」という視点のほかに、「協議の当事者」の視点、「予算編成過程における地方財政の位置づけ」の視点から整理する必要がある。まず、協議の当事者について留意すべき点として、英国では、政治家は政治家同士、職員は職員同士で行われているという点である<sup>3</sup>。すなわち、政府の閣僚、国会議員に対して協議や要望をするのは地方議員である。これは、中央政党と地方政党の政策に強い統一性があることにもよるだろう。また、decision（政策決定）は政治家が行い、その政策を具体的に実施していくための意見交換（discussion）や調整は職員同士で行う、という区分ができて<sup>4</sup>。この区分による協議は、CCLGF、CLP財政グループにおける協議についても、同様の仕組みが設定されている。

<sup>3</sup> 藤田由紀子「英国の中央・地方関係－コミュニケーションの現状－」本誌17号（2012年）、44頁、及び、宮田昌一「（ノート）日本都市センターにおける英国の地方自治制度とその運用についての調査研究－中央政府と地方政府の関係を中心に－」本誌17号（2012年）、60頁。

<sup>4</sup> 宮田昌一、前掲（2012年）、60-61頁を参照。

次に、予算編成過程における地方財政の位置づけの視点とは、地方財政に関する国と地方の協議に英国の国家予算編成手法が与える影響を整理するということである<sup>5</sup>。英国の国家予算編成の特徴を挙げれば、第1に、中期財政計画である「公共支出調査 (Public Expenditure Survey: PES。以下、「PES」という)」が1960年代から重視され、PESの中に地方政府支出が組み込まれてきた点である。第2に、1993年度のコントロール・トータル (Control Total: CT。以下、「CT」という)<sup>6</sup>導入から、国家予算の総額シーリングが行われた点である。第3に、1998年度の包括的歳出見直し (Comprehensive Spending Review: CSR。以下、「CSR」という)において、財源配分が2年ないし3年で各省に対して行われるようになった点である。すなわち、事実上の複数年度予算であるとともに、中央政府から地方政府への財源移転を通じて地方政府支出が中央政府の統制下にある、という実態である<sup>7</sup>。特に、CTの導入以降、地方政府支出総額全体に中央政府統制が及ぶようになっている。

## 2 地方財政諮問協議会 (CCLGF) : 1975年~1997年

1997年にCCLGFは廃止されたが、その後の中央・地方協議会 (CLP) 及び、CLP廃止後の地方財政の詳細事項に係る協議においては、CCLGFの下部組織の形態が踏襲されている。したがって、過去の事例ではあるものの、ここで丁寧に設立の経緯、メンバーと構造及び協議事項等について整理しておく意義がある。

### (1) 設立の背景

CCLGFは、1975年5月に設立された。設立の理由としては、第1に、当時の経済及び財政の危機的状況において地方政府との実効的な議論が急務であったこと、第2に、これまでの国と地方の協議が不十分であるとの地方政府側の意見を反映したこと、が挙げられる<sup>8</sup>。

第1の経済・財政危機とは、1970年代に英国はスタグフレーションによって財政赤字の規模が拡大し、特に財政支出の中でも、地方政府支出の伸びが突出していたことから、地方政府に移転する財源について、実効的な議論をすることが急務だったためである<sup>9</sup>。な

<sup>5</sup> 詳細は、次稿「英国における地方財政改革の現状－緊縮財政下での分権改革－」において整理している。

<sup>6</sup> 「中央政府支出+地方政府支出+国有企業等」への拠出金。1992年の閣議決定によって、この総額が対前年比で15%を超えないこと、とされたため、英国の公共支出総額は、当時の経済成長率よりも低く抑えられた。

<sup>7</sup> 実際に、地方財政の担当省である「コミュニティ・地方自治省 (DCLG)」におけるインタビューにおいても、地方政府への財源移転総額に加えて、地方政府支出総額を決定する権限は財務省 (Treasury) にあることが確認されている。ただし、英国では、首相が第一大蔵卿 (First Lord of the Treasury) であり、財務大臣は第二大蔵卿であること、さらに、CT、CSRでは、内閣の経済関係閣僚会議が予算総額等の主要事項を決定していたことを考えると、内閣主導と言ってよい。

<sup>8</sup> Taylor, A.J., "The Consultative Council on Local Government Finance - A Critical Analysis of its Origins and Development". Local Government Studies May/June 1979. pp.8-11.

<sup>9</sup> 1970年代の英国の財政危機は深刻であり、1976年度には、国際通貨基金 (IMF) から、公共サービスの削減と増税を条件に、緊急融資を受けている。



お、地方財政突出の原因の一つに、1974年に実施された強制的な自治体再編による巨額の移行経費がある<sup>10</sup>。

第2の理由については、CCLGF以前に行われていた中央政府による地方各団体との協議のあり方について、各団体からは、「国からの協議の時期が遅く自治体側の十分な意見集約ができない」、「中央政府側は、協議の機会を設けるものの、あくまで政策の説明の場としているのであって『有効な協議』は行われていない」、「代表団体ごとに協議が行われているため、地方政府全体の議論となっていない」などの指摘があった<sup>11</sup>。これらの理由から、政府代表としての各閣僚と地方各団体との代表者とが一堂に会して公式に協議する場において、「中央政府と地方政府とが、主たる財政・経済の共通の課題について、特に、中長期及び短期における財源の配分について定期的に協議するため<sup>12</sup>」にCCLGFが設けられたのである。

## (2) メンバーと構造

メンバーについて、1977年11月18日開催の記録によれば、中央政府側からは、議長を務める地方自治担当大臣<sup>13</sup>のほか計14名の閣僚・事務次官等<sup>14</sup>、財務省から2名、そして、地方政府の所管業務に関係ある省庁として、教育・科学省から4名、保健衛生・社会省から3名、交通省から3名、雇用省から3名、内務省から3名、ウェールズ省から1名、物価・消費者保護省から1名、合計で31名の閣僚及び事務次官等が出席している。一方、地方政府側からは、カウンティ協議会<sup>15</sup> (The Association of County Council: ACC) から11名<sup>16</sup>、大都市圏自治体協議会 (The Association of Metropolitan Authorities: AMA) から9名、ロンドン区協議会 (London Boroughs Association: LBA) から4名、ディストリクト協議会 (Association of District Councils: ADC) から9名、そして、大ロンドン県 (Greater London Council: GLC) から3名の合計36名が出席している。このメンバー構成は、1997年のCCLGFの廃止及びLGA設立の直前時点の情報<sup>17</sup>においても、各省庁や各団体の名称が異なっているものの、大きな変更はない。

<sup>10</sup> イングランド内の自治体数は約3分の1に減少し、しかも、広域自治体の再編も行われるなど、1888年の近代的な地方自治制度以降、最大の自治体再編が行われた。

<sup>11</sup> Taylor. *op.cite.*, p.10

<sup>12</sup> CIPFA. *Councillors' Guide to Local Government Finance 1995 edition*. p.26

<sup>13</sup> 1977年当時は、環境大臣 (The Secretary of State for the Environment)。

<sup>14</sup> Secretary of StateとMinisterのほかに、Parliamentary Under-Secretary 1名、Permanent Secretary 1名、Deputy Secretary 1名、Under-Secretary 3名、Assistant Secretary 6名となっている。なお、英国では、与党国会議員のうち100名を超える議員が内閣に入る。ただし、閣内大臣は、Secretary of Stateと呼称されるのに対し、閣外大臣は、Ministerなどの名称となる。

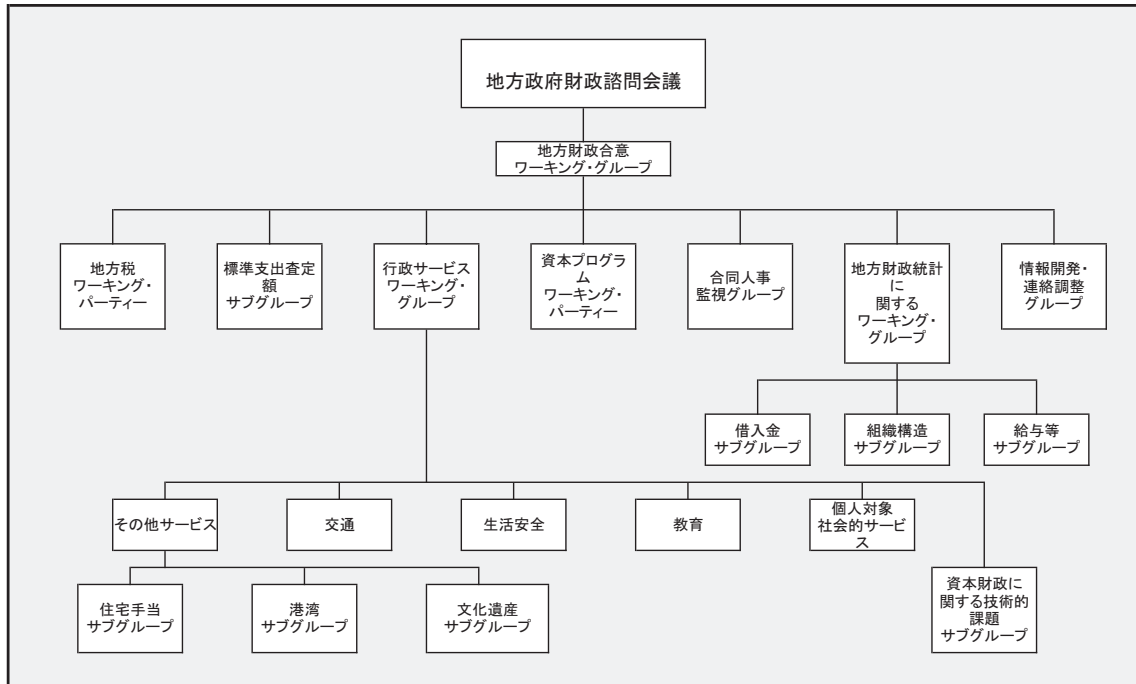
<sup>15</sup> カウンティ：広域的自治体、大都市圏自治体：一層制自治体 (イングランド内の6大都市圏においては、1986年に広域的自治体が廃止されて一層制自治体となっている)、ディストリクト：基礎的自治体、大ロンドン県：ロンドンの広域的自治体 (1986年に廃止)。

<sup>16</sup> 11名の構成は、会長 (The Chairman) 及び副会長 (Vice-Chairman) のほかに、地方財政委員会委員長、同副委員長、政策委員会委員長、地方財政委員会委員2名、財政アドバイザー2名、秘書官1名、財政担当副秘書官1名となっている。

<sup>17</sup> CIPFA. *Councillors' Guide to Local Government Finance 1998 edition*. p.36



図表1 CCLGFの構造



(出所) CIPFA, *Councillors' Guide to Local Government Finance 1997 Revised Edition* p.30, Chat1

構造については、図表1に示すとおり、上記メンバーによるCCLGFの下に、後述する「地方財政合意（Local Authority Finance Settlement/Local Government Finance Settlement: LASF/LGSF。以下、「LASF/LGSF」という）に関するワーキング・グループ（Settlement Working Group）がある。さらに当該ワーキング・グループとして、その下部機関として、「地方税」、我が国の基準財政需要額に相当する「標準支出査定額（Standard Spending Assessment: SSA）」、「行政サービス」などの分野のグループで構成されている<sup>18</sup>。これらワーキング・グループの構成員も、各省庁閣僚と地方政府各団体の構成員である地方議員であり、それぞれ、国家公務員と自治体職員及び地方各団体職員のサポートを受けて協議を行っていた。

### (3) 協議事項と開催内容

#### ア 設立当初の様子（1976年）

CCLGFの協議事項は、前述したとおり「主たる財政・経済の共通の課題について、特に、

<sup>18</sup> 地方財政合意ワーキング・グループ（Settlement Working Group）では、7つの下部組織を持ち、補助金配分に関する議論を行っている。当該下部組織の一つである行政サービスワーキング・グループ（Service Working Groups。以下「SWG」という）では、さらに6つの下部組織において次年度の支出予定額をサービスごとに推計する。特に、中央政府の政策決定が地方政府側の支出額にどの程度の影響を及ぼすかの推計に注力する。また、地方財政合意ワーキング・グループの下部組織である標準支出査定額サブグループ（SSA Sub Group。以下「SSAサブグループ」という）では、行政サービスワーキング・グループの議論を勘案しながら基準財政需要額に当たるSSAの推計を行う。

図表 2 設立当初のCCLGF及び下部機関の開催時期と内容<sup>19</sup>

開催時期	会 合 内 容
3月ごろ	職員の「補助金及び支出額に関するワーキング・グループ」に対する検討事項の決定
5月ごろ	地方税及び支出額に対する環境省及び勅許公共財務会計士協会（CIPFA <sup>20</sup> ）の回答に対する検討
7月ごろ	公共支出調査委員会（PESC <sup>21</sup> ）に対する地方自治体側の要望の伝達
10月ごろ	レイト援助交付金（RSG）に関する交渉
11月ごろ	レイト援助交付金（RSG）に関する法定交渉 <sup>22</sup>

図表 3 地方財政合意に向けたCCLGF及び下部機関の会合（1997年当時）

開催時期	内 容
1996年2月～6月の間	SWGにより、法改正及び中央政府の政策決定などが次年度（1998年度）の地方財政に与える影響を試算する期間。
96年3月	SWGに対する地方自治担当大臣の付託事項をSWGが了承。
96年7月	地方政府支出の推計に係るSWGからの報告をCCLGFが検討。
96年9月	SWGがSSAサブグループの報告を検討。
96年9～10月	SSA、中央政府補助金の配分方法の選択肢等に関するSWGからの報告をCCLGFが検討
96年12月初旬	財務大臣の予算演説後に、地方自治担当大臣が地方財政合意に関する提案について協議書を発行。CCLGFにも送付。
96年12月～97年1月	同協議書について、地方自治体と協議。
97年1月下旬～2月	地方財政合意の決定。

中長期及び短期における財源の配分について」である。開催回数などの規定はないものの、設立当初は、我が国の地方交付税に相当していた「レイト援助交付金（Rate Support Grant: RSG）の総額決定、配分方法などをめぐり、年間、図表2のようなサイクルで6～9回程度、開催されていたとされる。

#### イ 廃止直前の様子（1997年）：地方財政合意を例に

CCLGFは1975年から1997年まで22年間存続していた機関であるため、その組織構造も開催内容も変遷を遂げている。ただし、我が国の地方財政対策に相当する地方財政合意（LAFS/LGFS）に向けた活動は、図表2に示したフローを基本としながら、図表3に示すように、より精細になっていったものと考えられる。

#### （4）意義と課題

CCLGF発足当初の頃には、以下の3点の効果が期待されていた。第1に、複数存在して

<sup>19</sup> Taylor. *op.cite.*, pp.11-12の記述を基に筆者作成。

<sup>20</sup> Chartered Institute of Public Finance and Accountancy。公会計専門の会計士協会である。

<sup>21</sup> Public Expenditure Survey Committee。前述した中期財政計画であるPESに関する国会内委員会。

<sup>22</sup> CCLGF以前から地方財政法の規定（条文等不詳）により行われていた、国と地方とのRSGに関する交渉（Statutory Meeting）。

いた地方団体代表機関が一堂に会して統一のテーマで議論できる機運ができることである。これは、特に、大規模な自治体再編後に求められていた、各団体の状況を理解し協調する体制への期待でもあった。実際に、CCLGF発足に先立ち、代表機関合同の初会合が開催されている。この点については、(1)の設立の背景で前述した課題への対応がなされたものと考えられる。第2に、地方政府に対する政策が省庁間で矛盾し不統一であることを解消することである。そして、第3には、中央政府の政策と予算配分に、地方政府の意見を反映する機会が与えられることである。第2の課題については、そもそも中央政府の省庁間の連携自体が課題であり、根本の問題は残されることになった。第3の課題については、国家予算編成において、1979年以降の保守党政権下で内閣主導になっていくに従い、CCLGFはもはや交渉の場ではなくなり、地方政府に係る支出について、各省の決定内容を一方的に伝える場にすぎなくなってしまった<sup>23</sup>。勅許公共財務会計士協会(CIPFA)が毎年度地方議員向けに出版している地方財政の解説書においても、一貫して、「CCLGFは議論の場であるけれども、中央政府には、中央政府・地方政府間の合意なしに地方政府に対して提案を強要する権限がある」という記述がある<sup>24</sup>。

### 3 中央・地方協議会 (CLP) : 1997年~2010年

#### (1) 設立の背景

1997年5月の総選挙で、18年間の保守党政権から労働党政権へと政権交代がなされた。労働党は、総選挙時のマニフェストにおいて地方分権を掲げており、さらに、「パートナーシップ」の重要性を強調していた<sup>25</sup>。地方分権については、1999年にスコットランドへの大幅な権限移譲を行い<sup>26</sup>、また、パートナーシップの点では、PPP (Public Private Partnership) などの施策を進めていった点からも、地方分権とパートナーシップが政策の中核にあったことは事実である<sup>27</sup>。

1997年11月に、地方自治担当大臣<sup>28</sup>であるジョン・プレスコット (John Prescott) 副首相と地方自治体協議会 (LGA) 会長のジェレミー・ビーチャム (Jeremy Beecham) との間

<sup>23</sup> Stoker, G., *The Politics of Local Government 2<sup>nd</sup> ed.*, 1991, p.155

<sup>24</sup> 例えば、CIPFA., *Councillors' Guide to Local Government Finance 1997ed.* p.29

<sup>25</sup> Stewart, J., *Modernising British Local Government-An Assessment of Labour's Reform Programme*, Palgrave, Macmillan, 2003, pp.204-205

<sup>26</sup> ウェールズにおいても、同時期、スコットランドほどの権限移譲ではないにしても、ウェールズ協議会が設置され中央政府からの権限移譲が行われた。そのほか、地方分権に関する労働党政権の方針を示す行動としては、保守党政権時代に批准に至らなかった「欧州地方自治憲章 (European Charter of Local Self Government) を1998年に批准したことも挙げられる。

<sup>27</sup> 本稿の目的とは異なるが、地方政府に対して労働党政権が掲げたアジェンダは、「地方政府の近代化 (modernisation)」である。この近代化によって、業績管理の強化や一般補助金の特定補助金化など、中央集権的な政策も採られている。その理由として、「(政権を取った) ニュー・レイバー政府にとって、権限移譲先である地方自治体にはオールド・レイバー (旧来からの労働黨員) が多く、まずは、これら地方自治体の改革を進めることが急務であった」という指摘がある (Jones, G., and Stewart, J., *Central-Local Relations Since the Layfield Report*. Local Government Studies, Volume28, Issue3, 2002, p.19)。

<sup>28</sup> 当時の地方自治担当省は、副首相府 (Office of Deputy Prime Minister: ODPM)。

で合意・調印された「パートナーシップのためのフレームワーク (A Framework for Partnership. 以下「フレームワーク」という)」において、廃止されたCCLGFに代えて、地方財政の議論だけでなく、地方政府に関する事項を広く議論していく「中央・地方協議会 (CLP)」の設立が合意された<sup>29</sup>。

## (2) メンバーと構造

CLPの議長は、閣内の地方自治担当大臣が務める。中央政府側のメンバーとして、地方自治担当省、財務省のほか、地方自治行政に関係のある省庁として、文化・メディア・スポーツ省、教育・スキル省、環境・食料・過疎地域省、保健省、内務省、貿易・産業省、交通省、労働・年金省等の閣僚であり<sup>30</sup>、その他中央省庁の職員が参加していた。一方、地方政府側は、LGAの会長、副会長ほかのメンバーであり、その他LGAの幹部が参加していた<sup>31</sup>。

地方財政に関しては、前述したとおりCLP財政サブグループが担っていた。財政サブグループの議長は、閣外の地方自治担当大臣 (Minister for Housing and Local Government) であり、中央政府メンバーとしては上記のCLPのメンバーと同じ省庁の閣外大臣、地方政府側のメンバーもLGAの幹部である<sup>32</sup>。この財政サブグループがCCLGFの活動を受け継いでいる機関とされている<sup>33</sup>。このほか、「地方財政合意ワーキング・グループ」という地方政府と中央政府それぞれの職員代表によるワーキング・グループが当初の時点で設置されていたが、1998年の新たな国家予算編成手法 (CSR) の導入を機に、職員によるワーキング・グループは開催されていない。以後の地方財政に係る情報提供については、LGA等を通じて中央政府省庁に対して行われていた<sup>34</sup>。

## (3) 協議事項と開催内容

CLP自体の協議事項は、実際の会議録<sup>35</sup>を見ると、以下のとおり地方行財政全般に及んでいる。すなわち、議題1「トータル・プレイス (Total Place)<sup>36</sup>」、議題2「労働対策」、

<sup>29</sup> CCLGFとCLPの相違点は、前者が地方財政に係る協議に特化したのに対して、後者は、地方行財政全般に及んでいたことである (CIPFA, *Councillors' Guide to Local Government Finance 2004 Fully revised ed.* p.36)。ただし、CCLGFが「技術的 (technical)」であったのに対して、CLPは形式上の中央政府と地方政府との協議機関であり実質的にはほとんど実績はない、という見解が複数の訪問調査先において聴取されている (London School of Economics及び自治体国際化協会ロンドン事務所におけるインタビュー)。

<sup>30</sup> Stevens, A., *The Politico's Guide to Local Government 2<sup>nd</sup> ed.*, pp.110-111

<sup>31</sup> CLP会議録から確認。Central-Local Partnership Meeting on the economy, Wednesday 13 January, NOTE OF THE MEETING. p.1 [www.parliament.uk/](http://www.parliament.uk/)からダウンロード (2012年12月6日アクセス)

<sup>32</sup> CIPFA, 1998, *op.cite.*, pp.36-37

<sup>33</sup> *ibid.* p.36。ただし、2012年11月1日に実施したLGAにおけるヒアリングでは、CCLGFにおいて行われていた議論は、「CLPではごく初期を除いては行われることがなかった」という指摘もあった。

<sup>34</sup> CIPFA, 2004, *op.cite.*, p.32。なお、DCLGにおけるインタビューでは、現在でもLGA以外に地方自治体の財務部長会などの機関、及び各地方自治体といったルートで情報が提供されているとのことである。Staffordshire County Councilにおけるインタビューでも同様の指摘があった。

<sup>35</sup> CLP会議録。 *op.cite.*, pp.2-10



議題3「近隣基金<sup>37</sup>」、議題4「住宅計画」、議題5「政府調達革新的方法」、議題6「地域の経済成長」である。一方で、財政サブグループの議論は、地方政府支出の水準、中央政府補助金の配分額及び配分方法、地方財政に関する政策提案である。

#### (4) 意義と課題

CLPの意義は、フレームワークによると、中央政府は年に2回、LGAと協議し、中央政府の政策に対する提言権をLGAに付与することである。これを解釈すれば、協議する場であって決定する場ではないということである。発足当時のCCLGFとCLPとの相違について考えられるのは、第1に、CCLGF時代には地方政府を代表する団体が複数であったのに対し、CLP設立に前後してLGAが発足することになり地方政府を代表する団体は統一されたこと、第2に、中央政党と地方政党とが政策連携をしている英国にあって、CLP発足時には、カウンティ、ディストリクト、大都市圏ディストリクトを問わず地方政府もほぼ労働党が優勢であったことから、中央・地方を通じた政策の一貫性はあったと判断できたことが指摘できる<sup>38</sup>。

CLPの意義が協議であり、政策の決定は中央政府が行うということであれば、CCLGFとほぼ変わらない。したがって、地方政府の主張を中央政府の政策に反映させる保証がないというCCLGFと同様の課題が指摘できる。一方で、協議事項を公開してパブリック・コメントを経ることによって、中央政府の政策決定に影響を与えた事例もある。Central-Local Partnership Paper（以下「CLPペーパー」という）と呼ばれる公開文書がその例である。例えば、2000年3月に、地方自治担当省とLGAとが共同して設置した資本プログラム・ワーキング・パーティー(Capital Programme Working Party)がCLPを通じて公開したCLPペーパーが挙げられる。同CLPペーパーを契機に、資本会計の大きな転換と言われる、地方自治体の起債発行許可を原則不要にする「自主決定方式(The Prudential Limit)」ができている<sup>39</sup>。

## 4 CLP解体後：2010年以降

2010年の政権交代を機に、CLPは解体され、代わる機関は2013年1月現在で設置されて

<sup>36</sup> 厳しい環境下にある児童の保護について、コミュニティに対して包括的に予算配分を実施する政策。現連立政権においても、「コミュニティ予算(Community Budget)」と名称を変えて検討されている。なお、コミュニティ予算については、次稿で解説する。

<sup>37</sup> Working Neighborhood Fund。コミュニティにパートナーシップを進めて政策実施を行う手法。

<sup>38</sup> LGAでのインタビューでは、「CCLGFでは、地方各団体において異なる政党が優勢となっている場合、地方政府への配分という課題に対して様々な見解を聴取しておく必要があったが、CLP及びLGA発足の直前に行われた地方総選挙において、地方各団体すべて労働党が優勢であった」とコメントがあった。

<sup>39</sup> CIPFA 2004. *op. cite*. pp.67-68. 自主決定方式がCLPの活動を通じて実現したことについては、LGAのインタビューでも指摘された。なお、自主決定方式については、稲沢克祐「英国自治体の起債発行規制緩和と財務情報のあり方—自主決定方式(The Prudential Limit)における財務情報について—」『月刊地方財務』625号(2006年)、43-59頁参照。

いない。LGAにおけるインタビュー及び文書回答によれば、現在でも非公式とはいえ、政府閣僚とLGAの幹部との間で定期的に会合が開催されている。また、この政治家同士の会合に先立って、中央政府、地方政府及びLGAの職員との間で会合が開催されているとのことである。その一例を挙げれば、「地方財政ワーキング・グループ（Local Government Working Group）」がある。2012年2月3日の第1回議事録<sup>40</sup>によれば、地方自治担当省の財政部長が議長となり、出席者は、同省職員、勅許公共財務会計士協会（CIPFA）事務総長、ロンドン区、カウンティ、ディストリクト等の自治体職員、及びLGA職員である。議題としては、政府が進めている地方税改革に関する意見交換がなされている。

また、地方財政合意（LGFS）に関しても、職員同士のワーキング・グループが開催されており、各ワーキング・グループには、より実務に近い階層の職員によるサブ・グループが設置されているとのことである<sup>41</sup>。

### おわりに

英国における公式の「国と地方の協議の場」であるCCLGF、CLPについて、地方財政に係る協議を主題として、その意義と課題を整理してきた。CCLGF、CLPともに、「協議」の場であって、「決定」の場ではない。最後に、「協議」と「決定」に分けて英国の経験をまとめておく。

「協議」の視点からは、第1に、地方各団体が一堂に会して中央政府と協議できる場が公式に設定されたことがCCLGFの意義であり、CLP発足を前に、英国の地方各団体は、LGAという機関に統一された。英国の地方自治体は、広域的自治体、基礎的自治体の二層構造だけでなく、一層制自治体も存在する。こうしたパッチワーク的な地方政府構造において、統一意見を持って中央政府と協議する道のりであったとも言える。第2に、縦割りになりがちな中央政府の政策に対して、総合行政体としての地方政府が政策提言を行うことの意義が挙げられる。労働党政権末期の2009年に開始したTotal Placeや現政権のコミュニティ予算などの政策に反映されていると考えられる。第3に、地方財政に係る協議については、国と地方の政治家による方向性の検討と、中央省庁職員と地方自治体職員との技術的側面での検討とが、CCLGF、CLPといった機構において2段構えで行われている。CCLGFでは、我が国の地方財政対策に相当するLAFS/LGFSの決定まで、双方がデータの分析を行いながら詳細に渡る協議を進める仕組みであった。

次に、「決定」の視点からは、第1に、地方政府側の意見等について尊重義務が明確でないままに協議が進行している。意見反映の保証なき協議は、中央政府側からの政策説明の

<sup>40</sup> Local Government Finance Working Group. Meeting Note. 以下のURLからダウンロード。http://www.local.odpm.gov.uk/finance/lgrr/sg/note120203.pdf（2012年12月7日アクセス）

<sup>41</sup> 平成24年11月1日のLGAにおけるインタビュー。

場と変容してしまう可能性をはらむ。事実、1979年以降のCCLGF、そしてCLPには、その可能性が顕在化されていたようである。第2に、中央政府と地方政府の協議をする議題の決定を誰がどのように行うのか、協議等のタイミングは適切であるか、当該議題が設定されてから協議するまでの期間が十分であるか、という点が事前に詰められていないと、協議の実効性がなく、ひいては決定に地方政府が関与できない機構になってしまうことが示唆される。

## 謝辞

本稿は、日本都市センターの研究プロジェクト「英国の地方自治制度とその運用についての調査研究（平成23～25年度）」の主査として、平成24年10月29日～11月2日にかけて現地を訪問調査した結果に基づいている。訪問先は、10月29日に、新地方政府ネットワーク（New Local Government Network: NLGN。Liam Scott-Smith氏）、コミュニティ・地方自治省（Department for Community and Local Government: DCLG、「地方財政担当部門」。Louise Bennett氏、Andrew Lock氏）、「地方分権・大きな社会担当部門」。Robert Rutherford氏）、10月30日に、ランベス区役所（Lambeth Council。Toby Blume氏）、勅許公共財政会計士協会（Chartered Institute of Public Finance and Accountancy: CIPFA。Steve Freer氏、Alison Scott氏）、10月31日に、ロンドン政治経済大学（London School of Economics and Political Science: LSE。Ian R Gordon氏、Tony Travers氏）、自治体国際化協会ロンドン事務所（Japan Local Government Centre: CLAIR LONDON。Andrew Stevens氏）、11月1日に、地方自治体協議会（Local Government Association: LGA。Mike Heiser氏）、スタフォードシャー県庁（Staffordshire County Council。Andrew Burns氏）、11月2日に、バーミンガム市役所（Birmingham City Council。Richard Kenny氏）、バーミンガム大学（University of Birmingham。Tony Bovaird氏、Peter Watt氏）である。

ここに調査にご協力いただいた関係各位に厚く御礼申し上げます。また、調査のアポイントを含め諸般にわたりサポートしていただいた自治体国際化協会ロンドン事務所の皆様、日本都市センター研究室の皆様に心から感謝申し上げます。

---

## 【参考文献】

稲沢克祐「英国自治体の起債発行規制緩和と財務情報のあり方—自主決定方式（The

- Prudential Limit) における財務情報について一」『月刊地方財務』625号 (2006年)  
飛田博史「「国と地方の協議の場に関する法律」の制定過程と概要について」『自治総研』  
通巻409号 (2012年)  
内貴滋『英国の行財政改革と日本－「地方自治の母国」の素顔－』ぎょうせい、2007年  
内貴滋「「地方自治の母国」の素顔とその評価－中央集権から地方分権への道－」本誌17号  
(2012年)  
藤田由紀子「英国の中央・地方関係－コミュニケーションの現状－」本誌17号 (2012年)  
宮田昌一「(ノート) 日本都市センターにおける英国の地方自治制度とその運用についての  
調査研究－中央政府と地方政府の関係を中心に－」本誌17号 (2012年)

CIPFA. *Councillors' Guide to Local Government Finance 1995 edition*

CIPFA. *Councillors' Guide to Local Government Finance 1997ed*

CIPFA. *Councillors' Guide to Local Government Finance 1998 edition*

CIPFA. *Councillors' Guide to Local Government Finance 2004 Fully revised ed*

Jones, G., and Stewart, J., *Central-Local Relations Since the Layfield Report*. Local  
Government Studies, Volume28, Issue3, 2002

Stevens, A., *The Politico's Guide to Local Government 2<sup>nd</sup> ed*

Stewart, J., *Modernising British Local Government-An Assessment of Labour's Reform  
Programme*, 2003

Stoker, G., *The Politics of Local Government 2<sup>nd</sup> ed.*, 1991

Taylor,A.J., "The Consultative Council on Local Government Finance – A Critical Analysis  
of its Origins and Development". Local Government Studies May/June 1979

*Central-Local Partnership Meeting on the economy, Wednesday 13 January, NOTE OF  
THE MEETING*. p.1 [www.parliament.uk/](http://www.parliament.uk/)からダウンロード (2012年12月6日アクセス)



# 英国地方自治体のコンサルテーション

## —公立小学校定員拡張プロポーザルを事例として—

専修大学法学部教授  
藤田 由紀子

**要約** 主にヨーロッパ諸国では、政策決定過程において、手続の適正性や参加の観点から、広く国民の意見を募る手続として「コンサルテーション」が実施されているが、それは、パブリック・コメント手続を中核としながらも、その前段階の非公式な協議や公聴会、諮問形式なども含む、広い概念である。本稿は、英国の地方自治体で実施された公立小学校の定員拡張プロポーザルに伴うコンサルテーションの観察に基づき、日本のパブリック・コメント手続も、単体としてではなく、それを包摂する広義のコンサルテーション概念として捉えるべきことを主張する。また、事例の性質から、ロンドン特有の教育問題、英国のシティズンシップ教育や学校理事会制度等にも言及し、日本との相違について指摘する。

### はじめに

現代の政策決定においては、手続の適正性や参加の観点から、その過程で広く国民の意見を募ることが重視されている。英国を始めとしたヨーロッパ諸国においては、そうした手続は「コンサルテーション (Public Consultation)」と呼ばれる。

コンサルテーションとは、政府が新たな政策や規制等の措置を講じようとする際に、利害関係者や地域住民等の意見を聞き、双方向のコミュニケーションをはかる手続である。コンサルテーションを実施する際の手段ないし方法として、その対象者、公式性の度合い、使用されるコミュニケーション手段に応じて、①非公式協議、②パブリック・コメント（意見公募手続）のための提案の周知、③公示とパブリック・コメント、④公聴会、⑤諮問組織という5つがある。また、コンサルテーションには、政府による一方向的な「告知 (Notification)」と、利害関係者等がより積極的に政策や規制等の形成に関わる「参加 (Participation)」がしばしば混在し、相互に補完したり重複したりしながら実施されるとされる。こうしたコンサルテーションを実施することの意義は、決定に資する情報の獲得、規制や施策の質的向上、政策過程への参加による関係者や住民のコンプライアンスの向上とその結果としての実施コストの低減、決定に対する正統性の獲得などである<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> OECD, *Background Document on Public Consultation*, pp.1-6. <http://www.oecd.org/data-oecd/4/43/36785341.pdf> (2013年1月31日最終閲覧。最終閲覧日については以下同様)。

日本においてコンサルテーションに相当する制度としては、1999年に閣議決定され、2005年の改正行政手続法により法制化されたパブリック・コメント手続が挙げられるが、上記のとおり、コンサルテーションの概念は、パブリック・コメント手続を中核としながらも、その前段階の非公式の協議や関係者等への周知、あるいは、公聴会や諮問という形式をも含む、より広い概念である。

英国<sup>2</sup>においては、1997年にブレアが率いる労働党が政権に就いてから、政策や規制の策定過程におけるコンサルテーション手続の導入が本格化し、2000年には「コンサルテーション実施規準 (Code of Practice on Consultation)」が定められ<sup>3</sup>、全省庁において広く実施されてきた。それは2010年に労働党より替わった保守・自民連立政権においても継承され、2012年6月の「公務員制度改革計画 (The Civil Service Reform Plan)」の公表に伴い、従来よりも更に実効的な国民の政策過程への参加を促すことを目的とした「コンサルテーション原則 (Consultation Principles)」<sup>4</sup>も新たに定められた。

英国でコンサルテーションの用語は、狭義には「実施規準」が対象とする書面による公式の意見公募手続を指すが、実際の使用では、それに付随して実施される非公式の意見交換や公聴会なども含めた一連の過程全体を指すことが多く、コンサルテーションは広義の内容として理解されている。本稿の主張は、日本でもパブリック・コメント手続を単体としてではなく、それを包摂する広義のコンサルテーション概念として捉えるべきとするものであり、英国の地方自治体で実施された具体的なコンサルテーションの事例観察は、その主張に対して1つの根拠を提供すると考える。事例として取り上げるのは、首都ロンドン<sup>5</sup>の北部に位置する基礎自治体の一つ、バーネット・ロンドン区 (London borough of Barnet、以下単にバーネット区とする) において、公立小学校の定員拡張のプロポーザルを行うために実施されたコンサルテーションである<sup>6</sup>。また、この事例を通じて、大都市ロンドンが今日抱える教育問題、英国のシティズンシップ教育や公立学校の経営や運営の特徴等についても言及し、我が国との相違についても論じていきたい。

<sup>2</sup> 以下、本稿ではイングランドを指す。

<sup>3</sup> その後、「実施規準」は、コンサルテーションの透明性、応答性、利用しやすさの向上と負担の低減などから2004年と2008年に改訂され、2008年の第3版では、実施時期、期間、内容の明確性、利用しやすさ、負担、応答性、担当者の能力に関する7つの規準が示されている (<http://www.bis.gov.uk/file47158.pdf>)。この実施規準については、藤原真史「パブリックコメント手続きの10年」『都市問題』100巻12号 (2009年)、107-113頁に詳しい。

<sup>4</sup> <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/Consultation-Principles.pdf>

<sup>5</sup> ロンドンは、広域自治体であるGLA (Greater London Authority) と、基礎自治体である32のロンドン区及びシティ (City of London Cooperation) から構成されている。ロンドン区及びシティは、教育、道路、交通計画、社会福祉、住宅、図書館、レジャー・レクリエーション、環境・保健、ごみ収集、ごみ処理、計画申請、戦略的計画、地方税の機能を担う。自治体国際化協会『英国の地方自治 (概要版) —2011年改訂版—』2011年、16-19頁。<http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/series/pdf/j40.pdf>

<sup>6</sup> 筆者は専修大学長期在外研究員及びロンドン大学経済政治学院 (London School of Economics and Political Science) の客員研究員として2011年9月から2012年8月まで英国に滞在した際に、在校生の保護者という利害関係者の立場でこのコンサルテーションに参加する機会を得た。なお、本稿は当該研究期間中の成果の一部である。

## 1 ロンドンの公立学校の定員不足問題

英国では、5歳から16歳までの11年間（初等教育6年間、中等教育5年間）が義務教育とされている。小学校は、第1、2学年のインファント・スクールと第3～6学年のジュニア・スクールに分かれて設立されている場合もあり、また、就学前の4歳児をレセプション・クラスとして受け入れている小学校も少なくない<sup>7</sup>。中学校の義務教育の5年間で終了すると、今日では7割以上の卒業生が、2年間のシックス・フォーム（日本の高校に相当）での教育を受けている。また、小学校からシックス・フォームまでの全生徒の約7%が私立学校に在籍している。

英国では各学校で受け入れ可能な児童・生徒の定員が定められており、地域の中で学校定員を超える就学児がいる場合にも、特別の措置が無い限り、各学校は定員を超える受け入れを行えない。そのために、1996年教育法第14項に基づき義務教育年齢のすべての子供に就学の機会を保障することが基礎自治体の責任として法定されているにもかかわらず、就学年齢に達している子供が就学できずに自宅待機等を強いられるという問題が、特に人口が集中するロンドンにおいて深刻になっている<sup>8</sup>。ロンドンの33の基礎自治体を代表するロンドン・カウンスिल्ズが2011年3月に行った調査によれば、2011年から2015年3月までの間にロンドンでは約6万5000人分の小学校の定員不足が予測されるということであった。この問題に対応するために、政府はロンドン区及びシティへ2011年末に5億2800万ポンド、2012年4月にも3億ポンドの追加資金を学校定員の拡大のために配分した。このような財源措置を背景に、2012年9月の新学期に向けて、ロンドン全体で241教室の新設が進められたが、ロンドン・カウンスिल्ズによれば、2016年までの定員不足に対応するためには、更に17億ポンド以上の財源が必要であるという<sup>9</sup>。

ロンドンにおいては、公立学校への児童・生徒の入学許可は基礎自治体が一括して管理しており、2011年9月入学者からは、ロンドンの全基礎自治体が同一日に一斉に入学許可の結果を発表するようになった。そのために設置された全ロンドン入学許可委員会によれば、2012年9月の入学予定者で第6希望までの小学校に入学を許可されなかった児童は、ロンドン全体で約6%、6200名いるという。そのうち、4700名は第6希望までの学校以外の学校を指定され、更に1500名は入学できる学校が全くないという状況であるという<sup>10</sup>。

<sup>7</sup> 英国で幼児教育施設が充実していなかったことを反映して、1990年代末頃までに多くの小学校で4歳児を受け入れるようになった。

<sup>8</sup> 2010/11年度から2014/15年度にかけての児童・生徒数の増加率が、ロンドンを除くイングランドでは4%であるのに対し、ロンドンは9.2%に上るといふ (<http://www.londoncouncils.gov.uk/news/current/pressdetail.htm?pk=1477&showpage=-1>)。その背景としては、ロンドンにおける移民の増加、予測以上の出生率の上昇や子どもが生まれてからもロンドンに住み続ける親の増加などが指摘されている (<http://www.londoncouncils.gov.uk/policylobbying/children/schools/primaryschools.htm>)。ロンドンで最大のフリーペーパーであるイブニング・スタンダード紙も、レセプションとして就学すべき4歳の少女が、就学機会を提供されず、3歳児が通う幼稚園への通園を強いられている事例を報じている。"Girl is forced to stay at nursery as all primary schools are full", Evening Standard, 7 October 2011, p.10.

<sup>9</sup> <http://www.londoncouncils.gov.uk/news/current/pressdetail.htm?pk=1477&showpage=-1>

<sup>10</sup> <http://www.londoncouncils.gov.uk/news/current/pressdetail.htm?pk=1478>

なお、定員自体の不足とともに、ロンドンでの入学問題を複雑にしている要因として、地域間格差と学校間格差の問題もある。英国では、1980年教育法で保護者による学校選択制度が導入されていたが、1988年教育改革法により、学校の定員を物理的に可能な最高限度まで上げるオープン・エンロールメントが実施され、学校選択の幅が広げられた。また、同法で設定されたナショナル・カリキュラムの到達度を調べるために、7歳、11歳、14歳の生徒を対象とする全国テストが実施され、リーグ・テーブルにより、学校ごとの成績が公表される。さらに、1992年教育法で設置された教育基準局（OFSTED）により、4年に1度実施される学校評価の結果も公開される。こうした要因が保護者による学校選択を強く動機付けているという。実際に人気の高い学校の周辺地域の不動産価格は他の地域よりも割高であり、不動産の広告にも人気校の学区である旨が表示されていたり、子供を人気校へ入学させるためにその学区内の不動産を探す親も多い。そのために、評判の高い一部の学校に入学希望者が殺到するという現象も生じている。1980年代から90年代にかけて、英国では社会階層の格差が拡大したとされるが、地域格差の拡大と併せて、保護者の学校選択制度が学校間格差の拡大、学校の階層化を促進させたとの見方もある<sup>11</sup>。

## 2 バーネット区とモスホール・インファント&ジュニア・スクールの概要

次に、筆者が観察したコンサルテーションの実施主体であるロンドンのバーネット区、及び、定員拡張のプロポーザルの対象となったモスホール・インファント・スクール（以下、MHIとする）とモスホール・ジュニア・スクール（以下、MHJとする）の概要について紹介する。

### （1）バーネット区概要

バーネット区は、ロンドンの北部に86.74km<sup>2</sup>の面積を有し、様々な移民のコミュニティを統合して形成された歴史を持つ。2011年の登録住民数は約35万6400人であり、その民族的内訳は、白人64.1%、黒人9.4%、インド人7.8%、パキスタン・バングラディッシュ人2.1%、中国人2.3%、他のアジア人7.9%、その他6.3%である<sup>12</sup>。同区は、「成功したロンドン郊外」として、2001年からの10年間で約3万300人、9.5%の人口増加がみられ、今後も2016年までに1万9400人、5.5%の増加が予測されている。年間出生数もこの10年間で28%上昇しており、2011年には約5300人の新生児が生まれている。年間出生数の上昇率はロンドン全体では23%、全国では17%であり、同区の28%は非常に高い数値である<sup>13</sup>。

<sup>11</sup> 佐貫浩『イギリスの教育改革と日本』高文研、2002年、29頁。英国の教育制度については、同書に負うところが大きい。

<sup>12</sup> *Profile of Children and Young People in Barnet*, December 2012, p.7. [http://www.barnet.gov.uk/downloads/downloads/id/619/profile\\_of\\_children\\_and\\_young\\_people\\_in\\_barnet](http://www.barnet.gov.uk/downloads/downloads/id/619/profile_of_children_and_young_people_in_barnet)

<sup>13</sup> Barnet Insight Unit, *State of the Borough 2011*, p.3, 9, 22. [http://www.barnet.gov.uk/downloads/download/352/state\\_of\\_the\\_borough\\_2011](http://www.barnet.gov.uk/downloads/download/352/state_of_the_borough_2011)



バーネット区には、4つの幼稚園 (nursery school) (2012年の在校生数495人、以下同様)、89の小学校 (2万8552人)、22の中学校 (2万2174人)、4つの特別校 (412人) がある<sup>14</sup>が、上記のような人口と出生数の増加を受けて、学校定員が不足する状態が続いており、2009年からの3年間は毎年30名分ずつレセプションの定員を臨時増員させてきた。こうした状況は今後も継続することが予測されていたため、バーネット区は抜本的な対策をする必要があり、政府の方針を受けて区財政も縮小される中で、学校教育関係費には高いプライオリティがつけられていた。

## (2) MHI/MHJの概要

MHI/MHJは各学年3クラス制で、MHIはレセプションから2年生までの270名、MHJは3年生から6年生までの360名の児童が在籍する。両校合わせて、貧困家庭児童が13%、要特別教育児童が23%、英語を母国語としない児童が50%、民族的少数派の児童が69%であり、児童の流動率は10%である。両校にはそれぞれ校長と学校理事会 (Governing Body) が置かれており、独立して経営されているが、MHIからMHJへの在校生の継続性や、隣接する敷地で調理室やプール等の共用施設もあり、保護者主催の行事の多くも共同実施されるなど、両校は非常に密接である。教育基準局の学校評価もMHIは最高位のOutstanding、MHJもGoodの評価を受けており、2012年9月レセプション入学の募集では、定員90名に対して、292名がMHIを第1希望か第2希望にするなど、地域の人気校として位置づけられている。

なお、英国の公立学校は、1980年代以降の教育改革の結果、各学校に置かれる学校理事会が、財政や人事、教育方針に関する決定権限を持つ。例えば、校長の人事は学校理事会が決定し、教職員の採用は校長が理事会の同意を得て決定する。校長及び教職員は理事と協議しながら、年度ごとや長期の学校改革と教育成果の向上計画を作成し、その達成度を報告するなど、学校の経営と運営は学校理事会によって遂行されている<sup>15</sup>。MHIの学校理事会は、1998年教育法に基づき、校長、教員2名 (1名は副校長)、職員1名、保護者4名 (1名は事務担当)、地域3名、地方教育当局3名で構成されている。

## 3 MHI/MHJ定員拡張プロポーザルとコンサルテーションの経緯

### (1) 非公式協議

既述のとおり、バーネット区は学校定員不足に対応しなければならない状況にあり、2011年11月3日のバーネット・カウンシル会議において区内の小学校の定員拡張が了承されたことを受け、担当の子供サービス局は区内の小学校長と定員拡張の可能性に関する協

<sup>14</sup> *Profile of Children and Young People in Barnet*, p.11.

<sup>15</sup> 佐貫、前掲書、81-82頁。

議を開始した。MHI/MHJを含む数校から拡張の提案を受け、当局はそれらの提案の中からどれをバーネット区の事業として採択し、バーネット区によるプロポーザルとするか、それを決める基準として、①地域の需要、②敷地の適合性と貨幣価値、③保護者の選択、④学校のビジョンと抱負、の4項目を示した。MHI/MHJの提案は、2012年度よりレセプションを1クラス（30名）増設し、7年かけてすべての学年を現行の3クラス制から4クラス制にし、最終的に両校で210名の増員を実現させるものであった。子供サービス局は各学校の提案について、学校設備等に関する調査等を行い、局内で検討した結果、2012年2月には、MHI/MHJの提案を採用することを内定した。2月20日のバーネット・カウンシル会議にて、MHI/MHJの拡張関連の経費を含む250万ポンドの財源措置も了承された。

地方自治体が学校拡張を行う場合には、2006年教育・視察法第19項（1）に基づく公示義務があり、さらに30名以上の増員等の場合には2007年学校組織規則と2009年学校組織統治規則に基づくプロポーザルとそれに先立つコンサルテーションの実施が要求されている。そこで、子供サービス局は、MHI/MHJの定員拡張計画のプロポーザルを行うためのコンサルテーションを実施することになった。

## （2）利害関係者等（保護者・地域住民等）への周知

MHI/MHJの在校生と保護者が定員拡張計画を最初に知ったのは、2011年11月17日に配布された、両校の校長の連名による「バーネット学校定員計画」と題するプリントであり、そこには、近年の学校の定員不足の現状を踏まえ、MHI/MHJは1学年を4クラス制にする拡張計画をバーネット区に提案したこと、今後、担当局による調査とコンサルテーションが行われること、保護者からの率直な意見を求めるとともに今後も随時情報提供を行っていくことが記されていた。

2012年2月10日には、学校より保護者に対する2回目の通知が配布された。前回の通知以降、区当局は定員拡張の適否を判断するためにMHI/MHJの施設に関する調査を実施したという経過説明の上で、3月1日に説明会が開催されるとの通知であった。

また、地域住民に向けても、MHI/MHJ両校の数か所の校門のフェンスに、定員拡張に関する説明会実施の掲示がなされた。なお、バーネット区では公式ウェブサイトのコンサルテーション・ハブというページ<sup>16</sup>にて、実施予定、実施中、実施後のコンサルテーションの概要を公示している。

## （3）コンサルテーション（2012年3月1日～29日）

---

<sup>16</sup> <http://engage.barnet.gov.uk/>

### ①MHI/MHJ学校理事会合同会議

コンサルテーションの開始日である2012年3月1日午後、保護者向けの説明会に先立って、MHI/MHJ両校の学校理事会の合同会議が行われた。

会議では、まずMHI/MHJの2人の校長から、定員拡張を提案した理由や施設面での対応の見通し等が理事に対して説明された<sup>17</sup>。英国では基本的な学校予算が生徒数に応じて配分されるシステムであり、1学年4クラス制というバーネット区で唯一最大規模の小学校となる今回の提案は、MHI/MHJの更なる発展の機会であるとの認識であった。

この会議には、バーネット区の担当職員2名が同席し、近隣の小学校にはMHIへ入学できない約200名の児童を受け入れる余裕がなく、定員拡張の計画もないこと、MHI/MHJの拡張のために200万ポンドの資金が確保されていることなどを説明した。特に区担当者が強調したのは財源のメリットであり、臨時のクラス増設のコストが8万ポンドであるのに対し、今回の200万ポンドは巨額であり、この金額を超える財源獲得の機会は今後は無いであろうと述べた。そして、区担当者は他校も含めた学校側との連携の意向を強調する一方で、学校定員の確保は区全体の責任であり、たとえある学校が否定的な姿勢を示したとしても、区は必要ならば拡張を行わなければならないと主張した。区担当者の姿勢を象徴したのは「これは、コンサルテーションであり、ネゴシエーションではない」という言葉であり、それは、コンサルテーションによる原案修正の可能性が低いことを示唆していた。

### ②第1回保護者説明会 (Parent Consultation Meeting)

同日午後6時半からはMHIのホールで保護者説明会が開催された。約100名（区公表数。筆者の計上では約70名）の出席者にはバーネット区によるコンサルテーション文書と回答票、説明資料が配布され、説明会は、区担当者によるプレゼンテーション、MHI/MHJの2人の校長による情報提供、出席者からの質疑応答の順序で進められた。

区担当者のプレゼンテーションは、地域の学校定員に対する需要の増大と対応の必要性、MHI/MHJへの入学希望者の多さなどプロポーザルの背景と今後のコンサルテーションのスケジュールなどについての説明であった。

続いてMHI校長は、教員の質の向上や学校設備や資源の充実、そして地域の要請への貢献など、定員拡張をした場合の利点について説明し、MHIが2009年にバーネット区の要請を受けてレセプションを1クラス臨時増設した際も、短い準備期間にもかかわらず受け入れを成功させたことに言及した。また、MHJ校長は4クラス制になることで施設・設備面で予想される課題（食堂の混雑、教室の確保など）とそれらへの対応策（時間割の見直し、

<sup>17</sup> 以下の内容は後日公表された議事録による。議事録はMHIのウェブサイト<http://www.mosshall-inf.barnet.sch.uk>より閲覧・入手したが（2012年8月16日）、2013年1月31日現在、同サイトは工事中のため、閲覧不能となっている。

設備の移動など) について説明した。2人の校長はこのプロジェクトを積極的に推進させたいという態度が明確であった。

質疑応答において出された多数の質問は、大きく次の3つに整理できる。

第1は、このプロポーザルに至る前段階の決定過程の詳細、つまり、他校の定員拡張の検討の有無や状況についてである。区担当者は、MHI/MHJの拡張は区全体のより大きな学校定員拡張計画の一部であり、他に検討中のプロジェクトもあるとしたが、具体的な学校名や検討の状況、MHI/MHJの提案を優先事案として採用するに至った経緯などは明らかにされなかったため、これを不満に思う出席者も少なかった。

第2は、プロポーザルを評価する判断材料として、より詳細な情報の要求である。例えば、学校理事会において強調された200万ポンドの財源措置については、区担当者の最初の説明では触れられず、出席者から質問が出て初めて言及された。また、当局によって実施された学校施設調査の報告書や、今後の学校施設・設備の増改築等に関する計画案の提出を求める要望もあった。

第3は、予想される懸案事項、特に、両校が提供する教育の質の低下と学校周辺の道路の混雑についてである。前者については、2人の校長と区担当者がその懸念を否定したが、後者については、彼らも深刻な問題と認識しており、区の学校通学計画の担当者との協力の必要性を示唆する一方で、先の財源をこの問題には使用できないことも指摘した。

**回答票**

モスホールインファント(ジュニア)スクールの3クラス制から4クラス制への拡張のプロポーザルに対するあなたの意見を歓迎します。決定の際には全ての意見を考慮します。

下記の回答票に記入し  
・学校事務室に提出するか、  
・下記の宛先まで返送して下さい。(宛先省略)

またオンラインでも回答することができます。(URL省略)

締切: 2012年3月29日

**あなたの属性は?**  
 MHI(MHJ)の児童の保護者  
 近隣の小学校の児童の保護者  
 教職員  
 地域住民  
 MHI(MHJ)の児童  
 その他(具体的に)

**あなたはMHI(MHJ)の4クラス制への拡張についてどのように考えますか?**  
 プロポーザルに賛成  
 わからない  
 プロポーザルに反対

あなたの意見の理由を教えてください。あるいは、このプロポーザルに関するコメントを記入して下さい。

もし、MHI(MHJ)の拡張のプロポーザルが、平等性に関する肯定的あるいは否定的なインパクトを(例えば、障害者や特定の人種、特定の性別に対して)与えうるとあなたが考える場合には、教えてください。

回答ありがとうございました。

### コンサルテーション文書に添付された回答票



第1回説明会の様子



以上のように、この説明会では質疑応答の際に若干の対話があったものの、全体としては、当局から関係者への「告知」機能に重点が置かれ、プロポーザルに関する説明を行い、保護者や地域住民の理解を得ようとするものであった。しかし、それまでの非公式の協議の過程に関する情報や定員拡張のメリットを判断するための客観的材料が十分に提示されていたとは言えず、出席者の間には不満や物足りなさが残るものであった。

### ③第2回保護者説明会（Expansion Proposal Coffee Morning）

3月23日午前9時から2回目の説明会がMHIのホールで開催された。前回の説明会は出席者全員が前方のスクリーンを見ながら区担当者と学校側の説明を聞く形態であったのに対し、今回は入り口で飲み物が提供され、クッキーが置かれたテーブルを囲んで10名程度ずつ座るといった形態であり、約40名が出席した。この日の配布物は、前回の説明会で要望があったMHIとMHJの各々の施設と増改



第2回説明会の様子

築案の資料、及び、在校生の意見をクラスごとにまとめた資料であった。区担当者とMHI校長が施設面に関して説明した後、2人の校長と2人の区担当者が1人ずつ各テーブルに着き、出席者との対話を重ねた。テーブルを取り囲む形態は、出席者と校長や区担当者との直接の対話だけでなく、出席者同士で疑問点や意見を確認しあうことなども可能となり、前回よりも活発な意見交換がみられた。出席者の多くは、示されたばかりの増改築案に全面的に納得したわけではないが、前回の説明会での出席者からの要望に応える形で施設面に関する資料が用意されたことに関しては、概ね肯定的な評価であった。出席者の意見や質問は学校周辺の交通渋滞の問題に集中したが、区担当者も深刻な問題として認識していることが確認されたにすぎず、具体的な対策案は提示されなかった。

なお、説明会では、在校生の意見をまとめた資料に関する説明は加えられなかったが、MHIでは各クラスの担任が児童から挙げられた意見を1枚のシートにまとめ、MHJでは児童会が中心になって意見をとりまとめた。多くの意見は、友達を作る機会の増加、学校への誇り、遠距離通学は望ましくないなどの理由で拡張を支持するものであったが、校庭や道路の混雑に関して心配する声も見られた。

### ④コンサルテーションの終了と意見回収結果

上記の2回の説明会の他に、当局と教職員との意見交換も別途行われ、MHI/MHJ各々

の学校理事会によるコンサルテーションへの公式回答も提出された。いずれにおいても、プロポーザルを基本的には支持しつつも、在校生間の公平性確保への留意や周辺の交通問題への対策などが要望された。

最終的に、3月29日のコンサルテーションの終了日までにバーネット区へ寄せられた意見は総計97件であり、そのうちの45件が賛成、52件が反対を表明していた。内訳は、回答票による回答が38件（21件が賛成、17件が反対）、オンラインによる回答が43件（16件が賛成、26件が反対）、手紙による回答が1件（賛成）、emailによる回答が15件（6件が賛成、9件が反対）であった<sup>18</sup>。寄せられた意見の半数以上が反対であるが、いわゆるサイレント・マジョリティの存在が想定されるため、回答結果から反対者の比率を把握するのは困難である。また、回答者の属性に関する情報は公表されなかった。

#### （４）その後の最終決定までの経緯

以上のコンサルテーションの結果を踏まえ、2012年5月3日にこのプロジェクトを次の段階に進めることが、バーネット区子供サービス局長によって承認された<sup>19</sup>。これを受けて、5月17日にMHI/MHJの4クラス制への拡張に関する公式のプロポーザルが公示され、同日から6月14日までの4週間が再プレゼンテーション期間とされたが、再プレゼンテーションは1件も寄せられなかった。そして、2012年7月10日、バーネット区の教育・子供・家庭担当のキャビネット・メンバーにより、このプロポーザルを認める最終的な決定が行われた<sup>20</sup>。

## 4 コンサルテーションの機能

以上が、筆者が参与観察したコンサルテーションの事例の概要である。単一事例からの一般化には限界があることを承知しつつ、この事例に則してコンサルテーションの機能について考察してみたい。

本事例は、狭義のコンサルテーションの実施前に予算措置も含めたプロポーザルの原案が固まっており、学校側の支持も強かったため、コンサルテーションによる原案の修正可能性は非常に低かったと言える。そのために、2回の説明会を振り返れば、「参加」機能よりも「告知」機能に重点が置かれていたと言えよう。ここで言う「参加」とは、既述のとおり、政策形成に影響を及ぼし得る実質的な参加のことである。本事例では、そのような実質的参加は見られなかった。しかしながら、政策決定者の視点からみると、ウォルター

<sup>18</sup> 賛成理由は、学校定員へのニーズ、大勢の待機児童の存在、質の良い教育の共有化、臨時の拡張より望ましい、などであった。一方、反対理由は、周辺の交通、学校施設利用の混雑や制限、いじめ等の増加の可能性など、主に現在の教育環境の低下を懸念するものであった。

<sup>19</sup> <http://barnet.moderngov.co.uk/ieDecisionDetails.aspx?ID=4112>

<sup>20</sup> <http://barnet.moderngov.co.uk/ieDecisionDetails.aspx?ID=4211>, <http://barnet.moderngov.co.uk/ieDecisionDetails.aspx?ID=4212>

ズらが整理したように、①発見、②教育、③測定、④説得、⑤正統化という機能(目的)を見出すことができる<sup>21</sup>。すなわち、説明会では、区担当者が保護者を中心とする関係者へ問題状況を説明(「教育」)し、その反応を確認(「測定」)しながら、保護者と対話を重ねることで「説得」が続けられた。ここで、対話の継続が、保護者への説得、すなわち保護者のプロポーザルの受容に効果的であったことを指摘しておきたい。最初の説明会で出席者から要求された資料を、区担当者が2回目の説明会で提供したことにより、議論がより具体化され、区担当者及び校長と保護者らとのコミュニケーションが向上しただけでなく、保護者間に見られた当局への不信感が緩和され、プロポーザルを受け入れる素地が作られ始めたように観察できた。そして、次第に保護者の関心は、最も懸念される学校周辺の交通問題に集中していった。原案修正が困難と感じられる本事例において、保護者のねらいは、区担当者から懸案事項への対応を約束する言質をどれだけ引き出せるかに移行し、あたかも条件闘争に近い様相になった。保護者にとってコンサルテーションに参加する意義は、将来の予想される課題を早期に指摘して当局に認識させ、それを根拠に、その課題が現実化した際には当局に対応を迫る、そのための機会や権利と捉えられていた。換言すれば、たとえ原案修正が適わない場合でも、将来的な課題設定を自ら行うという機能的意義をコンサルテーションに見出していたのである。これは区担当者にとっても「発見」の機能を意味していた。

ところで、日本のパブリック・コメント手続を分析した原田久は、フォーマルなパブリック・コメント手続に先立つ立案段階でのインフォーマルな関係者との接触とそこでの調整が、パブリック・コメント手続において提出される意見数の少なさと同手続を通じた原案修正率の低さの要因であることを指摘している<sup>22</sup>。つまり、重要な原案修正や決定はパブリック・コメント手続の前段階で終了しているのである。この原田の指摘した特徴が、英国のコンサルテーションにも一般的に当てはまるのかどうかについては、別の研究として検証が必要であるが、少なくとも本事例に関しては、プロポーザル原案が公示される前の区担当者と区内の校長らによる非公式の協議が実質的決定に大きな影響を及ぼしたと考えられる。そのために、非公式の協議の内容やMHI/MHJ案の採用に至る決定過程に関する説明がなされなかったことは、保護者らの当局に対する信頼、ひいては決定への「正統化」を損ねる可能性が大きかった。このようなインフォーマルな過程の透明性をいかに確保すべきかというのは、今後取り組むべき重要な課題である。

<sup>21</sup> L.C. Walters, J. Aydelotte & J. Miller, "Putting More Public in Policy Analysis", *Public Administration Review*, Vol. 60, No.4, 2000, p.352. 新谷浩史「討議民主主義を巡る理論的考察」『早稲田政治公法研究』69号(2002年)、123頁。

<sup>22</sup> 他の要因としては、パブリック・コメント手続に機能的に代替し得る審議会等の存在も指摘されている。原田久『広範囲応答型の官僚制—パブリック・コメント手続の研究—』信山社、2011年。

## おわりに

本稿では、英国の地方自治体で実施されたコンサルテーションへの参与観察に基づいて、その機能について考察した。本事例で中核をなしたのは2回の説明会であり、区担当者と保護者等の関係者との対話は、狭義のコンサルテーション、すなわち文書による意見提出を補完する役割を果たした。そして、関係者には、このような一連の過程全体がコンサルテーションとして認識されていた。

日本においても、パブリック・コメント手続をより効果的なものにするためには、パブリック・コメント手続だけを単体で捉えるのではなく、インフォーマルな意見交換や公聴会の開催、あるいは、パブリック・コメントの代替機能と考えられている審議会等への諮問など形式の異なるコミュニケーションをすべて包摂した広義のコンサルテーションの概念を導入し、それぞれの機能を有機的に結びつけていくことが一つの方法になるのではないかと考えられる。その際には、パブリック・コメントに先立つ非公式協議の過程の透明化も検討されるべきである。

最後に英国の教育に関する側面における日本との相違について2点ほど付言しておきたい。

第1は、英国のシティズンシップ教育についてである。本事例の回答票の、回答者の属性に関するチェック欄に「在校生」という選択肢があったことからわかるように、この事例では、4歳～11歳のMHI/MHJの在校生も回答主体として認められており、彼らはまた、学校の授業を通じて自分たちの意見を表明し、コンサルテーションへの参加を果たした。こうした子供達の参加の背景には、「活動的な市民」の育成をめざす英国のシティズンシップ教育の普及が指摘できるだろう。1999年にナショナル・カリキュラムとして位置づけられたシティズンシップ教育は、①情報豊かな市民としての知識と理解、②調査・コミュニケーション能力の発達、③参加と責任ある行動のための技能の発達を主な内容とし<sup>23</sup>、2002年より中学校において必修となったが、小学校においては、「人格形成・社会性の育成・健康教育（Personal, Social and Health Education: PSHE）」の学習領域の中でシティズンシップ教育の内容が取り入れられたにすぎなかった。しかしながら、MHI/MHJの児童のコンサルテーションへの参加は、学校・地域・より広い共同体での生活に積極的に関与することを奨励するシティズンシップ教育の一環として位置づけることが可能である。ま

---

<sup>23</sup> 英国では、1997年に教育改革を最優先課題とした労働党政権の下で、バーナード・クリックを議長としたシティズンシップに関する諮問グループが設置され、翌年に報告書「学校におけるシティズンシップのための教育と民主主義の教育」（通称「クリックレポート」）が出された。その報告書は、公的生活に影響を与え、政治文化までも変えるような活動的な市民を想定した「活動的シティズンシップ」の育成が目標とされ、社会的・道徳的責任、共同体への参画、政治的リテラシー（社会で効果的に活動するのに必要な知識・技能・価値観を身につけること）の3つを柱とした。若干の相違点はあるものの、ナショナル・カリキュラムはクリックレポートをほぼ踏襲して制定された。また、2007年に当時の教育技能省（Department for Education and Skills）は、第4の柱として「アイデンティティと多様性」の導入を提言した。蓮見二郎「英国のシティズンシップ教育：経緯・現状・課題」『政治研究』55号（2008年）、63-92頁。



た、英国のシティズンシップ教育の授業は、政治的市民の育成へ向けて実体的活動を重視する傾向があるという指摘もある<sup>24</sup>。日本では、政治的行政的手続への子どもの参加という事例<sup>25</sup>がまだ非常に珍しいことを考えると、日本で今後いかにシティズンシップを育成させていくかという観点から見てもMHI/MHJの児童のコンサルテーションへの参加は非常に興味深いものであった。

第2は、英国の学校理事会と校長の強いリーダーシップについてである。英国の学校理事会に相当するものとして、日本では学校評議員制度が想起されるかもしれないが、学校評議員制度は、校長が保護者や地域の意向を把握し、その協力・支援を得るための仕組みであり、「学校運営について責任を持って決定する学校理事会のようなものとは制度的に異なり、校長が行う学校運営に関し、“学校外の意見を聴取する機関”という性格を有するもの」<sup>26</sup>として導入されたので、英国の学校理事会とは機能的に全く異なることは留意すべきである。既述のとおり、英国の学校理事会は学校の経営と運営に関する決定権限を有している。校長の採用も学校理事会が決定するが、一般的に、採用された校長は学校運営に関して強いイニシアティブを発揮している<sup>27</sup>。このような英国の校長の強いリーダーシップの要因の1つとして、英国の公立学校は私立学校に近い経営を行っており、校長と教職員はその学校に雇用されるので、定期的な他校への人事異動がないことが指摘できる。校長は長期間同一校に在職することが可能なため、教職員の採用に大きな影響力を有し、広い裁量の下で学校運営に取り組むことができる。しかしながら、校長の評価は教育基準局による学校評価とナショナル・テストの成績によりなされ、良い結果を出せなければその職を追われ、失業さえしかねない。一方、日本では、学校評議員制度導入の背景に校長権限の拡大のねらいがあったものの、校長が一つの学校に勤務する期間は英国より短く、学校に人事面や財政面での自律性が担保されていないことなどが、校長のリーダーシップ発揮の制約になっている。このような制度上の相違が、両国の校長のリーダーシップに影響を与えていると考えられる。

<sup>24</sup> 一方、日本の授業は論理的思考の育成に向けて分析的活動を重視する傾向があり、そうした相違が生じる背景として両国の市民性意識の基盤の違いが指摘されている。田中伸「シティズンシップ教育実践の多様性とその原理」『教育方法学研究』36巻（2011年）、39-50頁。

<sup>25</sup> 「社会に参画する権利」を含む子どもの権利条例を定め、周辺市町との合併の是非を問う住民投票の際には、参考とするために小学校5年生以上の「子ども投票」を実施した北海道奈井江町の例がある。『朝日新聞』2012年11月28日付夕刊。

<sup>26</sup> 地方課「学校評議員制度について」『教育委員会月報』52巻1号（2000年）、27頁。

<sup>27</sup> 佐貫、前掲書、140頁。

# 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・その2

—都道府県及び人事委員会アンケート調査結果との比較から—

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

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。これまで国家公務員制度に概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当然に及びつつある。

本稿では、近年の国家公務員制度改革の中心的事項のうち、①「能力・実績主義の導入」と②「自律的労使関係制度の措置」について、都市自治体においてしばしば参考とされる都道府県の動向等についてアンケート調査を行った結果を集計・分析するとともに、前号において集計・分析した都市自治体を対象とするアンケート調査結果との比較を行った。

①については、都道府県が先行している状況を定量的に示すとともに、そこから都市自治体の今後についての示唆を引き出している。また、②については、都道府県も都市自治体と同様の懸念を持っていることを明らかにするとともに、国が制度改革を推進する上では地方サイドとの十分な協議が必要であることを浮き彫りにした。

## はじめに

国家公務員制度の抜本改革が進行しつつある中、地方公務員制度についても同様の改革の波が押し寄せている。2007年の国家公務員法改正による「能力・実績主義の導入」、2008年の国家公務員制度改革基本法の制定、さらには2011年に国会に提出された国家公務員制度改革関連4法案による「自律的労使関係制度<sup>1</sup>の措置」などの国家公務員制度改革を踏まえ、地方公務員についても2012年11月、自律的労使関係制度の措置と能力・実績主義の導入を主な柱とする地方公務員制度改革関連法案が国会に提出された<sup>2</sup>。結局この法案は、衆議院解散に伴い、国家公務員制度改革関連4法案とともに廃案となったが、各地方自治体においては、それ以前から、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の対応等について模索してきた。

<sup>1</sup> 給与等の勤務条件を原則として労使の集団的交渉と合意によって自律的に決定しようとするもの。制度設計時の議論においては、労使関係の自律性が高ければ当事者たる労使の主張が歩み寄る可能性が高まり、逆に第三者機関の関与など他律性が強まるにつれて両者の主張が平行線を辿る可能性が高まるものとされ、そのメリットとして、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の質が向上するとともに、職員の労働意欲やコスト意識も高まることが挙げられている。

<sup>2</sup> 「能力・実績主義の導入」については、2007年にもそれを柱とする地方公務員法改正案が国会に提出されたが、最終的には審議未了で廃案となっている。

このような状況を踏まえ、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（市及び区）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、そのデータをもとにした集計・分析結果を前号に掲載したところである<sup>3</sup>。

それに加えて、早稲田大学稲継研究室では、全国47都道府県の人事担当課に対しても同様の調査を独自に実施し、都市自治体においてしばしば参考とされる都道府県の動向等について集計・分析を行った。本稿は、その結果を示すとともに、前号の都市自治体アンケートの集計結果との比較も行い、都市自治体における今後の人事制度改革の示唆となるべき事項を見出そうとするものである。

## 1 アンケート調査の実施概要

都道府県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12月6日～2012年1月13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：全国47都道府県の人事担当課
- ・回収状況：38府県（回収率80.9%）

※参考：都市自治体（市区）アンケート調査の実施概要（詳細は前号に掲載済）

- ・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%）

## 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、各都道府県ではその後どのような対応を講じているかを調査した。

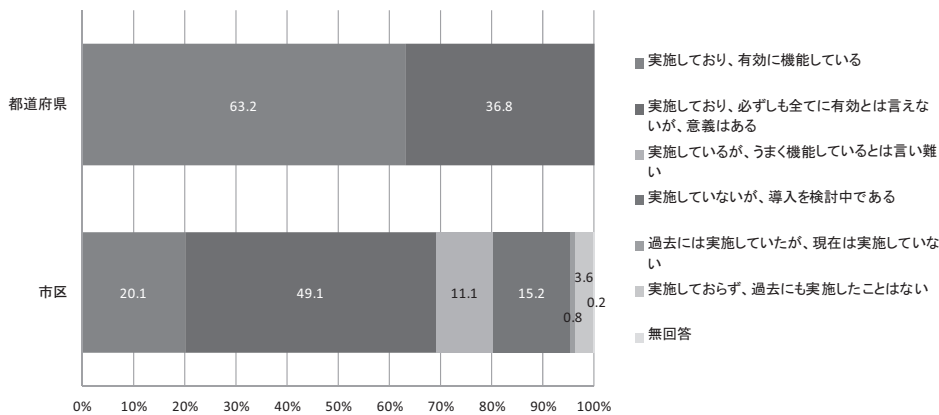
<sup>3</sup> 稲継裕昭・大谷基道「国家公務員制度改革が都市自治体の人事行政に及ぼす影響—市区アンケート調査の結果から—」本誌18号（2012年）46～57頁。市区を対象とするアンケート結果の詳細については、こちらを参照されたい。なお、以下のウェブサイトからのダウンロードも可能である。<http://www.toshi.or.jp/result/kikan-shi/18/>

(1) 勤務評定・人事評価の実施状況

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勤務評定・人事評価の実施状況を尋ねたところ、図1のとおりとなった。都道府県では、「実施しており、有効に機能している」63.2%、「実施しており、必ずしも全てに有効とは言えないが、意義はある」36.8%と、回答したすべての団体が実施した上で何らかの効果を認めている。市区においても同様に、実施した上で何らかの効果を認めている団体が7割近くを占めるものの、「実施しており、有効に機能している」と効果を強く認める回答は20.1%にとどまり、都道府県と大きく差が開いている。

これについては、都道府県の方が概して早期から勤務評定・人事評価を実施していたため、試行錯誤の中で改良を重ねることができたのではないかと推測することもできる。もしそうだとすれば、市区（特に導入から日の浅い市区）においては、今後も実施を継続しつつ絶えず見直しを行うことで、有効に機能するようになることが期待できよう。

図1 勤務評定・人事評価の実施状況



※「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。

(2) 目標管理の実施状況

次に、目標管理制度の導入状況を尋ねたところ、図2のとおりとなった。

都道府県においては、「実施しており、有効に機能している」44.7%、「実施しており、必ずしも全てに有効とは言えないが、意義はある」39.5%と、実施した上で何らかの効果を認めている団体が約85%を占めている。

市区においては、この2つの回答を選択した団体は約50%にとどまっており、特に「実施しており、有効に機能している」については、勤務評定・人事評価と同様、都道府県44.7%に対して市区17.3%と大きく差が開いている。これについても、(1)と同様、市区において目標管理制度が有効に機能するには、もう少し時間が掛かるのではないかと考えられる。



図2 目標管理制度の実施状況

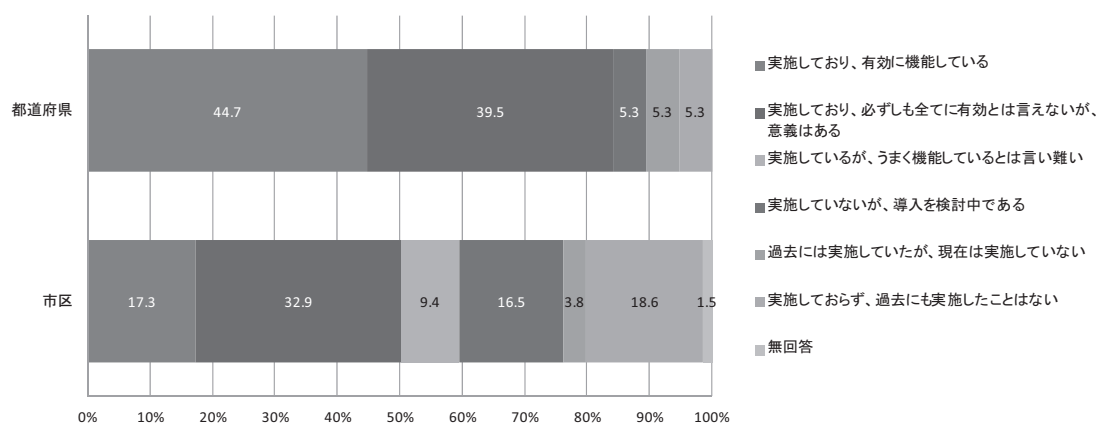


図3-1 能力・実績に基づく人事管理諸制度の実施状況（都道府県）

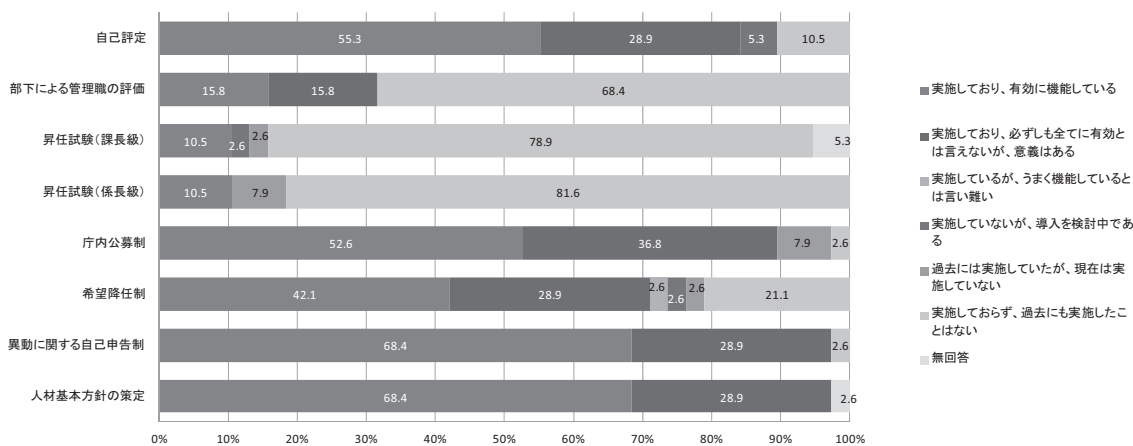
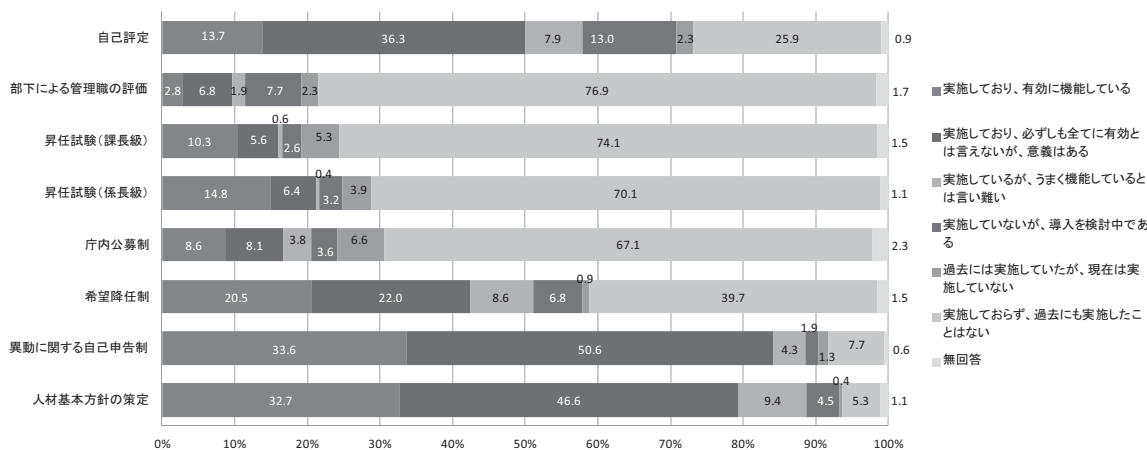


図3-2 能力・実績に基づく人事管理諸制度の実施状況（市区）



### (3) 能力・実績に基づく人事管理諸制度の実施状況

今般のアンケートでは、能力・実績に基づく人事管理制度について、既に記した勤務評定・人事評価、目標管理制度以外の諸制度の実施状況についても調査している（図3-1）。また、市区についても同様に調査しているが、前号では紙幅の関係で掲載できなかったの

で、併せてデータを記す（図3-2）。

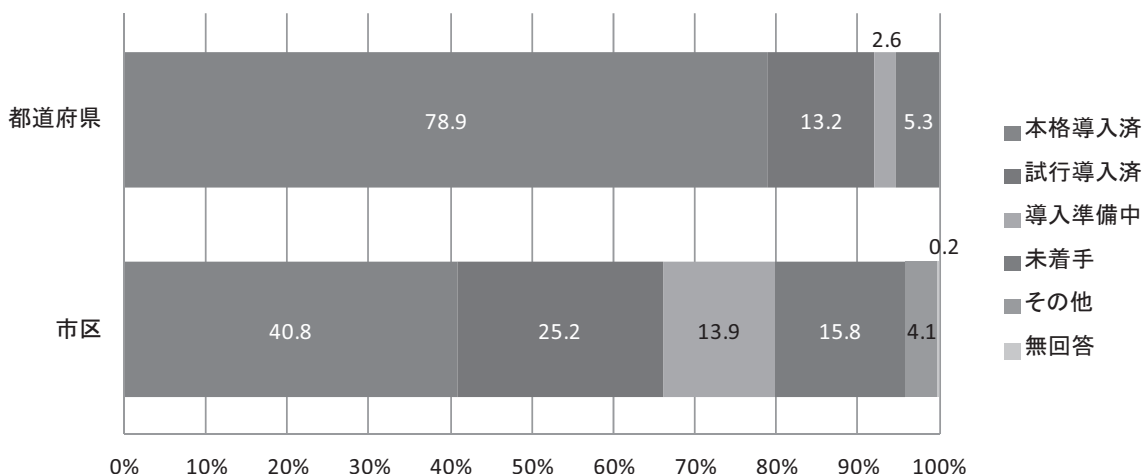
両者を比較してみると、概して都道府県の方が導入が進んでおり、有効に機能しているとの評価も多い。特に「庁内公募制」や「自己評価」については、「実施しており、有効に機能している」を選択した団体の割合に大きな差が生じている。これらについては、「異動に対する自己申告制」などとともに、職員に自らの適性や能力、今後希望する仕事について考える機会を与えること、いわばキャリアの棚卸しを契機に今後の能力開発目標をより強く自覚してもらう「人材育成機能」や、仕事の選択の機会を与えることによる「人材活性化機能」、人材の社内流動化を図る「組織活性化機能」、さらには能力や意欲の高い人材を見つけやすくする「人材発掘機能」が期待されており<sup>4</sup>、都市自治体においても今後の積極的な活用が期待されるところである。

#### （4）新人事評価制度の導入状況

いずれも最終的には審議未了で廃案となったが、2007年と2012年にそれぞれ国会に提出された地方公務員法改正案には、いずれもその柱の1つとして「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成績の評価制度」（以下、「新人事評価制度」）の導入が掲げられていた。しかし、実はこれは法改正がなくても各自治体が独自に導入し得るものである<sup>5</sup>。

図4-1は新人事評価制度の実施状況である。都道府県の場合、本格導入済78.9%、試行導入済13.2%と、合わせて92.1%が既に導入済であり、逆に未着手は5.3%にすぎない。市区が本格導入済40.8%、施行導入済25.2%、合わせて66.0%であり、未着手が15.8%もあったのに比べると、だいぶ先行している感がある。

図4-1 新人事評価制度の導入状況



<sup>4</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、42頁以降

<sup>5</sup> 稲継・大谷、前掲論文、49～50頁

ア 給与への反映状況

都道府県について、図4-1において「本格導入済」と回答した78.9%の団体（n=30）を対象に、給与への反映状況を尋ねた結果が図4-2-1であり、「既に反映している」が63.3%=19団体を占めている。なお、「その他」23.3%=7団体のうち、4団体は管理職のみ、1団体は成績下位の職員のみについて何らかの反映を既に行っており、それらも含めると新人事評価制度を「本格導入済」の8割（=24団体）が何らかの形で既に給与に反映していることになる。

また、「既に反映している」と回答した19団体の反映内容を見てみると、「勤勉手当と査定昇給の両方に反映」がその78.9%を占めている。

図4-2-2に示した市区の状況と比べると、反映状況自体はそう大きく変わらないが（「既に反映している」61.3%）、その反映内容については「勤勉手当と査定昇給の両方に反映」が57.1%にとどまる一方で「勤勉手当に反映」33.1%、「査定昇給に反映」9.0%となっており、反映の幅を広げる途上であることがうかがえる。

図4-2-1 給与への反映状況（都道府県）

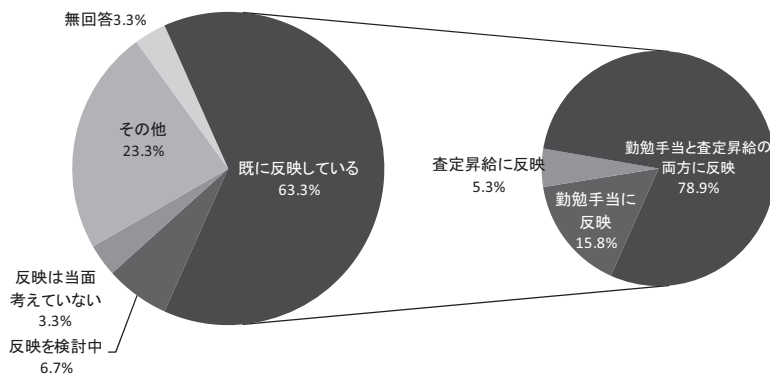
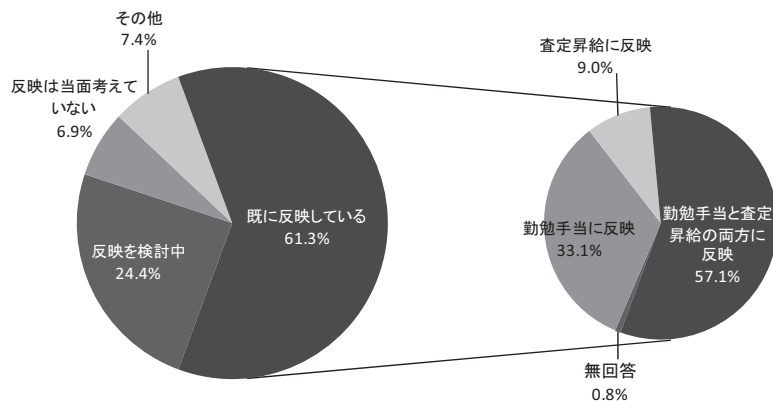


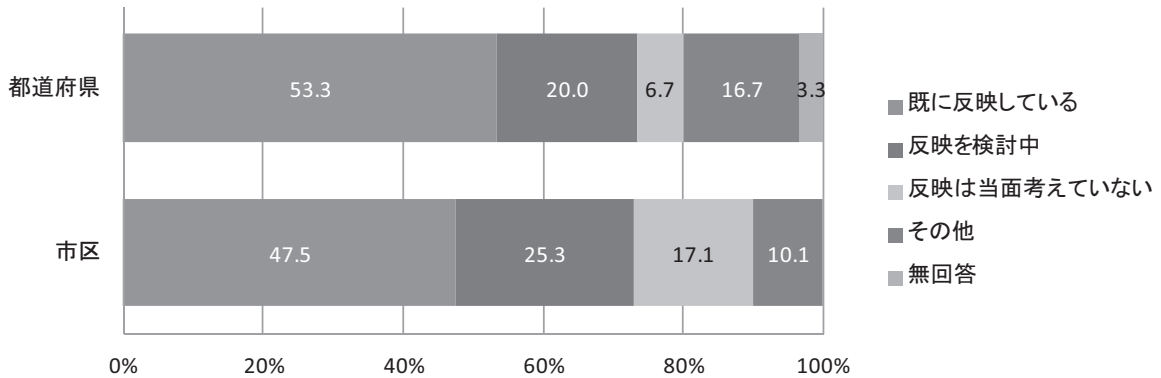
図4-2-2 給与への反映状況（市区）



イ 昇進への反映状況

同じく図4-1において「本格導入済」と回答した団体 (n=30) について、昇進への反映状況を尋ねた結果が図4-3である。都道府県の場合、「既に反映している」53.3%、「反映を検討中」20.0%と、給与同様、昇進にも反映させようとする流れは見てとれるが、給与に比べると「検討中」の割合がまだ高く、昇進への反映はやや遅れ気味である<sup>6</sup>。市区については、「反映は当面考えていない」も17.1%を占めており、都道府県よりもやや遅れている状況にあることがうかがえる。

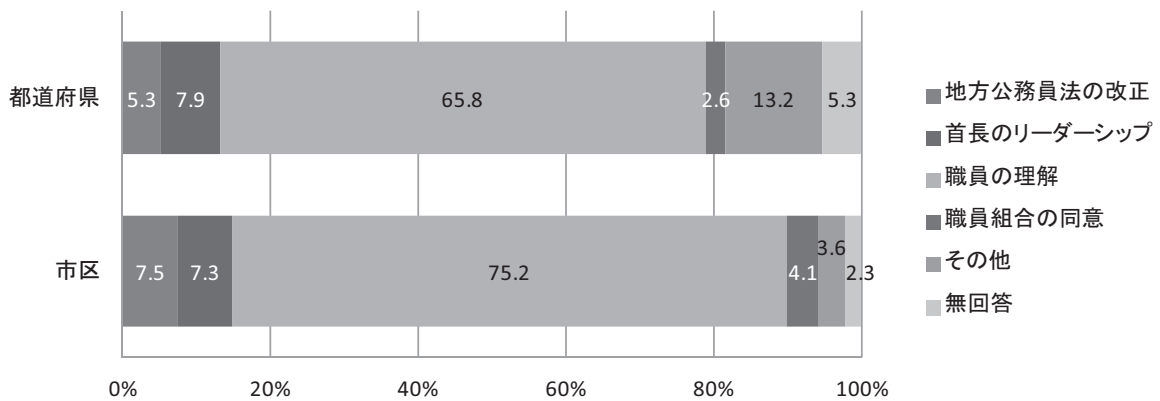
図4-3 昇進への反映状況



(5) 能力・実績主義の導入に最も必要な条件

図5は、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1つだけ選んでもらった結果である。都道府県も市区も基本的には同じような傾向であり、「職員の理解」が圧倒的多数を占め、「地方公務員法の改正」はそれほど重要視されていない状況がうかがえる。なお、都道府県の場合、「その他」が13.2%を占めているが、この中には、「県民からの要請」、「県民サービスの向上に資するかどうか」といった意見が含まれていたため、付記しておきたい。

図5 能力・実績主義の導入に最も必要な条件



<sup>6</sup> このほか、「その他」が16.7% (= 5 団体) と比較的大きな割合を占めているが、それはいずれも「昇進に直接反映してはいないものの、昇進の検討に際しての参考資料には用いている」という趣旨の回答であった。



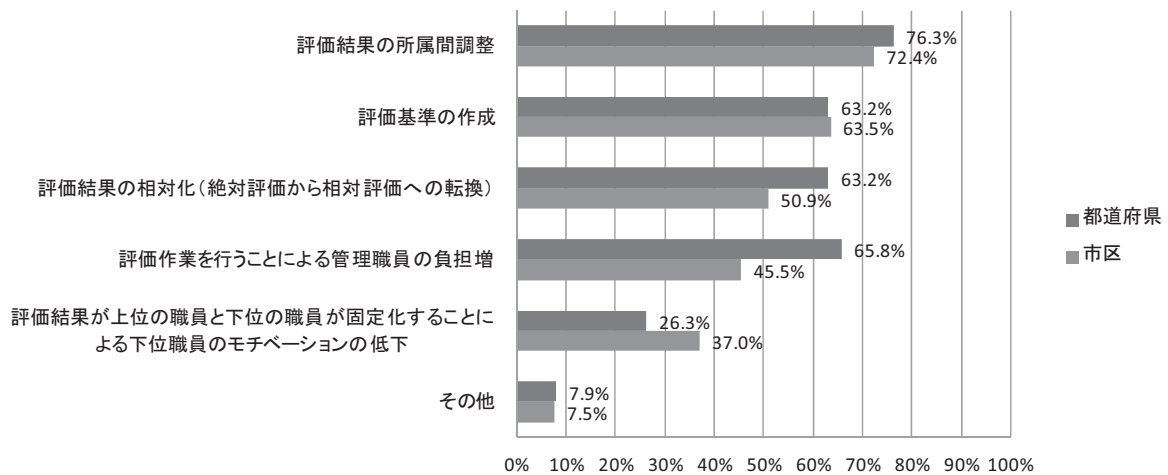
(6) 能力・実績主義の導入に際しての実務的・技術的課題

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6である。

このグラフは、すべての回答団体（都道府県=38、市区=532）のうち、何%がこれらの選択肢を選択したかを示したものである（複数回答可）。

都道府県も市区もほぼ同様の傾向を示しているが、市区の方が「評価結果の相対化（絶対評価から相対評価への転換）」、「評価作業を行うことによる管理職員の負担増」を選んだ割合が10~20%程度低く、逆に「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」を選んだ割合が10%程度高い。

図6 能力・実績主義の導入に際しての実務的・技術的課題



3 労使交渉による給与水準の決定について

2012年11月の衆議院解散に伴い廃案となった「国家公務員制度改革関連4法案」及び「地方公務員制度改革関連法案」においては、自律的労使関係制度の導入がその柱の1つとされていた。

本アンケート調査においては、自律的労使関係制度の導入に関する各都道府県の状況や意見等に関する設問を設け、各都道府県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。なお、本アンケート調査の実施時点では、国家公務員制度改革関連4法案のみが国会で審議中であり、地方公務員制度についてはそれを踏まえた改正が検討中の段階であったことに留意されたい。

図7 交渉の相手方となった職員団体数（2010年度）

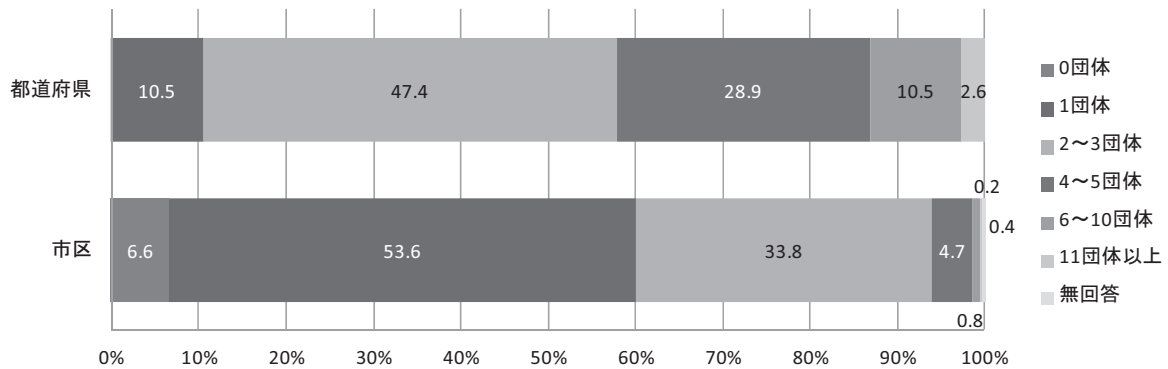
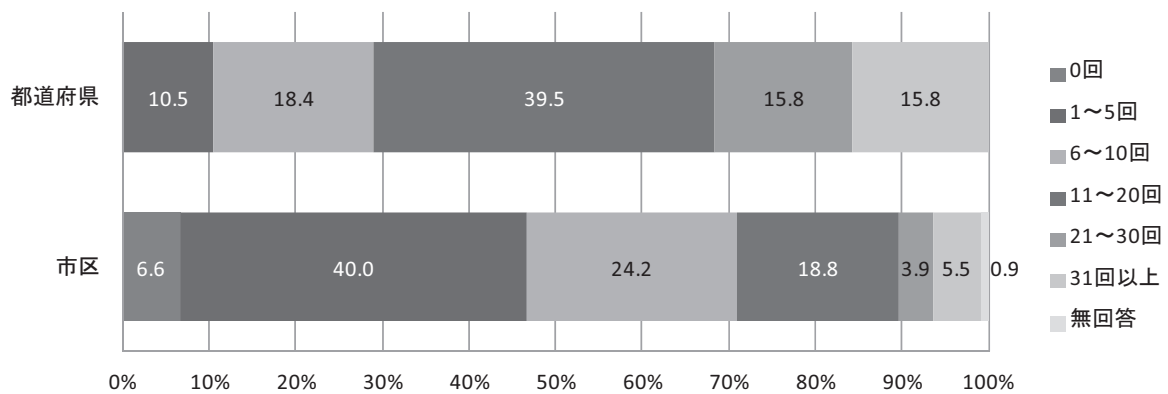


図8 交渉の総回数（2010年度）



(1) 職員団体との交渉の状況について

職員団体との交渉の現状を把握するため、2010年度に都道府県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」及び「交渉期間の総合計」を尋ねた。その結果を、市区人事担当課に尋ねた結果と比較する形で表したものが図7～9である。

都道府県の場合、交渉の相手方<sup>7</sup>は「2～3団体」が47.4%、次いで「4～5団体」が28.9%となっており、交渉の総回数も「11～20回」が最多で、「21～30回」「31回以上」も含めると、71.1%の団体が年10回を超える交渉を行っていることになる。

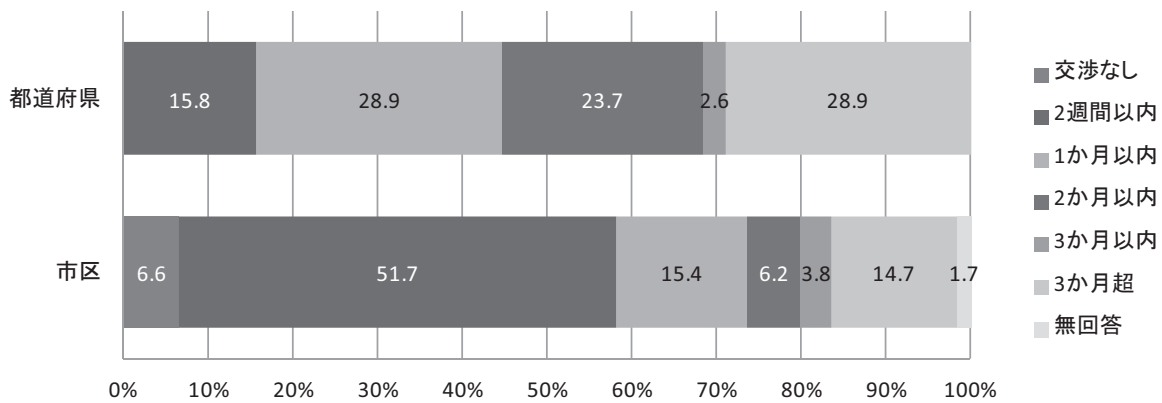
これに比べると、市区の交渉相手方は「1団体」が過半数を占め、交渉の総回数も「1～5回」と「6～10回」の2つで64.2%を占めている。職員数の規模を考慮すれば当然ではあるが、都道府県の方がより多くの交渉事務を行っているものと考えられる。

交渉の総期間<sup>8</sup>については、市区の場合、「2週間以内」が過半数を占めるなど比較的短

<sup>7</sup> 交渉の相手方のカウントに際しては、上部組織（例：県職員組合）の交渉とは別に、その下部組織（例：県職員組合現業部会）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。

<sup>8</sup> 翌年度の給与水準（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。

図9 交渉の総期間（2010年度）



期間に行われているのに対し、都道府県の場合は「1か月以内」とともに「3か月超」が最多を占め、「2か月以内」がそれに続くなど、より長い期間を交渉に費やしている。国の人事院勧告（8月頃）や各都道府県の人事委員会勧告（9～10月頃）から、職員給与条例の改正案を上程する12月議会までの間に交渉を行うのが一般的であるが、都道府県の場合は長期にわたって多くの相手方と回数の多い交渉を行うことから、かなり濃密な交渉期間を過ごしていることがうかがえる。深夜に及ぶ交渉を重ねつつ、交渉と交渉の間には、次の交渉に向けて新たな要求事項への対応や想定問答の修正等の作業を行う必要があり、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言われている。

## （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

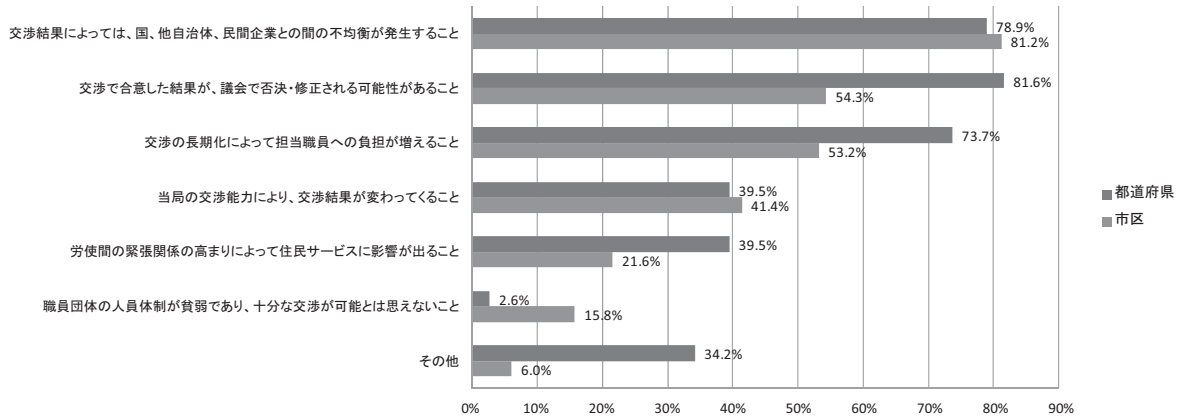
図10は、給与水準を職員団体との交渉で決定することになった場合に特に懸念される課題等について、選択肢から当てはまるものすべてを挙げてもらった結果である。

このグラフは、すべての回答団体（都道府県=38、市区=532）のうち、何%がこれらの選択肢を選択したかを示したものである（複数回答可）。

都道府県も市区もほぼ同様の傾向を示しているが、都道府県においては、特に「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」を懸念する団体が8割を超え、最多を占めていることが注目される。この勤務条件条例主義との関係に対する懸念については、せっかく妥結した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ないのか、給与条例の改正が遅れるのではないのか、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、実務上の大きな問題が多々存在することを浮き彫りにするものだろう。

なお、都道府県の場合、約1/3の団体が「その他」を選択しているが、その具体的な内容としては、「交渉コストが増加すること」、「交渉が決裂する可能性があること」、「適正な給与水準を主張するための調査を労使双方が実施することになる可能性があること」などが

図10 労使交渉による給与水準決定に対する懸念事項



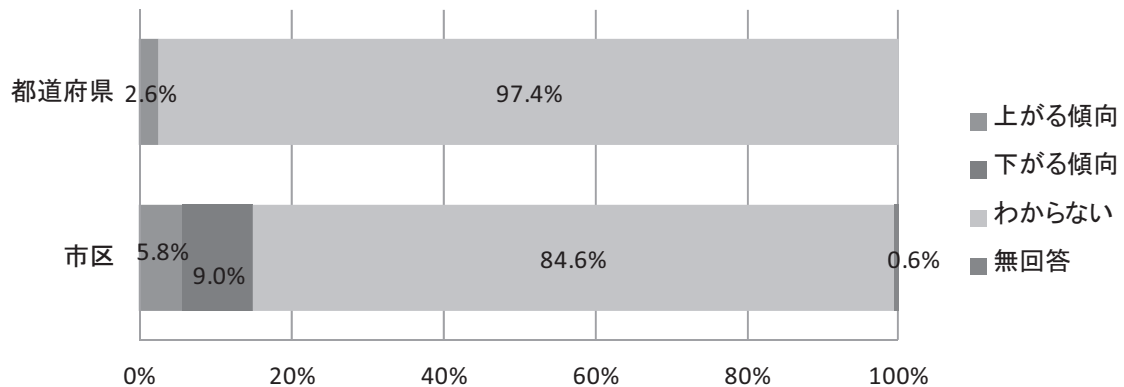
挙げられていた。

### (3) 労使交渉で決定する場合の給与水準の動向について

図11は、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である。

都道府県、市区とも「わからない」が圧倒的多数を占めている。予測が難しい質問ではあるが、「下がる傾向」と考えているのは市区で9.0%、都道府県では皆無であり、給与水準の引き下げにつながるかどうかかなり疑問視していることがうかがえる。

図11 労使交渉で決定する場合の給与水準の動向予想



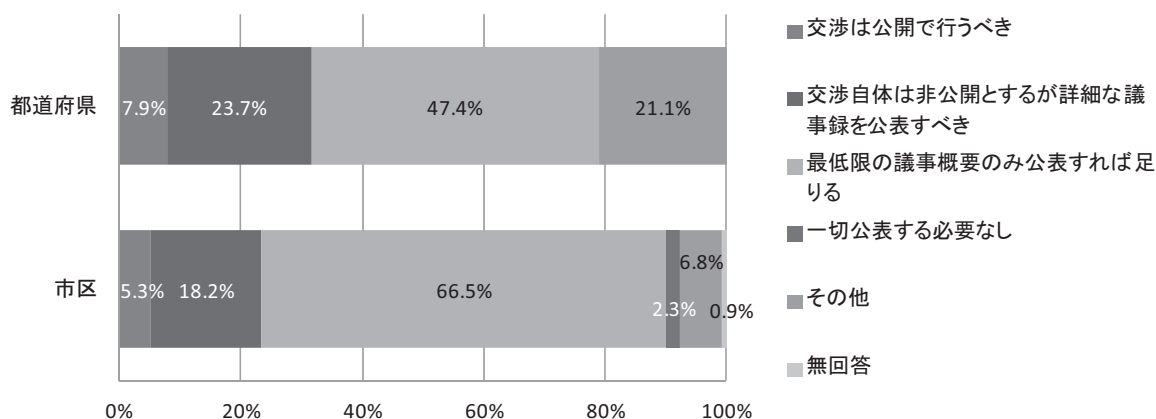
### (4) 職員団体との交渉経過の公表について

「地方公務員制度改革関連法案」(2012年11月の衆議院解散に伴い廃案)においては、地方公共団体の当局は団体交渉の議事概要及び団体協約をインターネット等により速やかに公表することとされていた<sup>9</sup>が、本アンケートでも、各団体が交渉経過の公表についてど

<sup>9</sup> 本アンケートの実施時点である2011年12月時点では、当該法案はまだ国会に提出されていなかったが、その基本的な考え方が総務省から提示されており(平成23(2011)年6月2日付け総務省「地方公務員の労使関係制度に係る基本的な考え方」)、そこでも同様に公表すべきこととされていた。



図12 職員団体との交渉経過の公表についての考え方



う考えているのかについて尋ねてみた。

その結果は図12のとおりであり、基本的な傾向は都道府県、市区ともにほぼ同様である。なお、都道府県においては「その他」が21.1%を占めるが、その具体的な回答として、「透明性の確保を踏まえ、今後検討すべき」のほか、「公開範囲は労使で協議する必要がある」、「議事概要のほか、提示資料も公表すべき」、「既に公表している」などが挙げられていた。

#### 4 職員のモチベーションとの関係について

##### (1) 公務員制度改革の動きが与える職員のモチベーションへの影響について

近年の公務員制度改革の動きは職員にどのような影響を与えているのだろうか。本アンケートでは、都道府県職員のモチベーションに与える影響について尋ねてみた<sup>10</sup> (図13)。

「変わらない」が過半数を占めているが、「やや低下させている」も1/4近くに達している。この結果を見る限り、少なくとも職員のモチベーションに対して良い影響は与えていないようである。公務員制度改革が一部職員の不祥事等に伴う公務員批判をきっかけに行われるようになった経緯もあって、職員としてはその必要性について心の底から同意・納得している訳ではなく、「やらされ感」を感じる場面が少なからず存在することから来ているのかもしれない。

図13 公務員制度改革が都道府県職員のモチベーションに与える影響

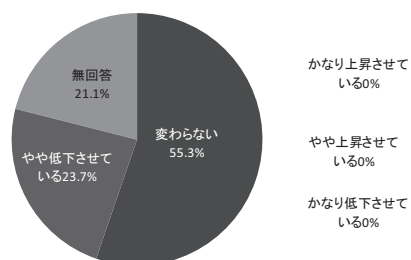
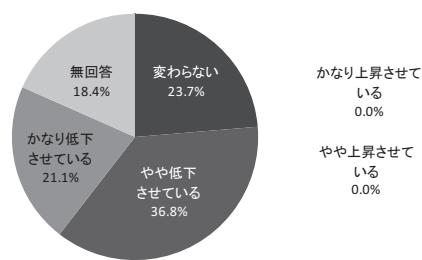


図14 公務員バッシングの風潮が都道府県職員のモチベーションに与える影響



## (2) 公務員バッシングの風潮が与える職員のモチベーションへの影響について

本アンケートでは、昨今の公務員バッシングの風潮が都道府県職員のモチベーションにどのような影響を与えているのかも尋ねてみた<sup>11</sup> (図14)。

バッシングされてモチベーションが上がらないのは当然であるが、「やや低下させている」と「かなり低下させている」を合わせると58.9%にも達する。改めるべき点を的確に指摘することは必要であるが、過度のバッシング(公務員叩き)はかえってモチベーションの低下を生じさせ、ひいては公務能率の低下を招きかねない。住民も政治家も、そしてマスコミもそのあたりを冷静に考える必要がありそうである。

## おわりに

本アンケート調査前半部の能力・実績に基づく人事管理については、多くの都道府県が地方公務員法の改正に先んじて導入を進めており、その進捗状況は都市自治体の一歩先を進んでいることが明らかとなった。これらの諸施策については、自団体の状況やそれを取り巻く環境に適合するよう、試行錯誤を重ねながら改良を進めていく必要があり、有効に機能するシステムが一朝一夕に完成するものではない。未導入の都市自治体においては、先行する都道府県や先進都市自治体の事例等を注視しつつ、見習うべき部分を自団体の状況に合わせてどのように取り入れていくかを検討していくことが期待される。

また、後半部の自律的労使関係制度については、都道府県も都市自治体とほぼ同様の意向を持っていることが定量的にも明らかになった。

このアンケートの実施から約1年後の2012年11月、公務員に対する自律的労使関係制度の導入を柱とする法案は、国家公務員、地方公務員、いずれに関するものも衆議院解散に伴う審議未了で廃案となった。さらに、続く12月の衆議院議員総選挙の結果、これを推進してきた民主党政権から、その導入に慎重な自民党・公明党への政権交代が行われ、少なくとも当面はその導入はなくなったものとみられている。

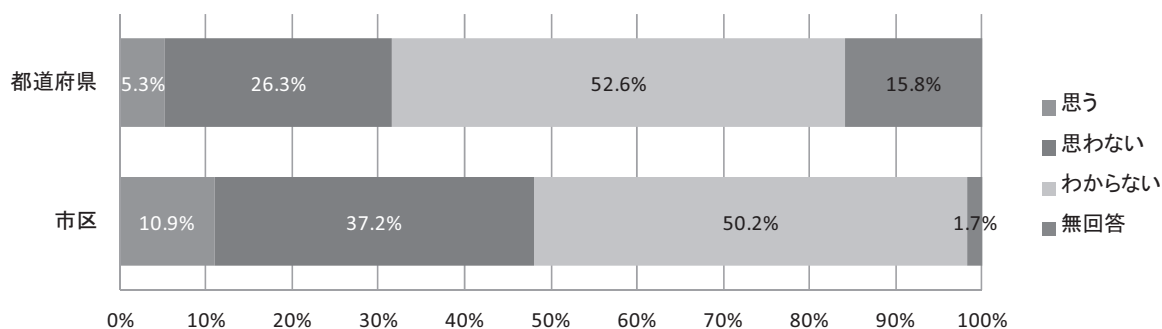
しかし、これを推進する勢力が存在する以上、長期的に見ればいずれまた検討の俎上に上ることも十分考えられる。その際には、今般の法案化に際し、具体的な制度設計について各方面から様々な懸念が指摘されてきたこと、また、地方六団体から否定的な意見が相次いで表明されたことを踏まえ、更に慎重な検討が望まれる。

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。

<sup>10</sup> この設問は都道府県アンケートでのみ実施。市区アンケートには含まれていない。

<sup>11</sup> 同前

図15 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



その結果は図15のとおりであり、都道府県、市区ともにほぼ同様の傾向が見て取れる。明確な回答を控えて「わからない」を選択した団体や回答そのものを回避した団体（グラフ上は「無回答」）が多いが、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。

地方公務員への自律的労使関係制度の導入に際しては、地方側から「地方の意見を真摯に反映した案としなければ、地方の納得を得ることは不可能である」旨の意見<sup>12</sup>が再三表明された。真の地方分権型社会の実現のためには、国と地方の協議の場などにおいて、国と地方が対等な立場で実効性のある協議を行い、地方からの多様な意見を制度設計等に的確に反映することが不可欠である。

最後になったが、今回の一連のアンケート調査の実施に際しては、各市区人事担当課、各都道府県人事担当課、そして各人事委員会事務局（補論参照）から多大なるご協力をいただいた。ここに厚く御礼を申し上げる。

## 【 補 論 】

早稲田大学稲継研究室では、全国69団体の人事委員会を対象にしたアンケート調査もほぼ同時期に実施した。上記2つのアンケート調査とは調査項目が少々異なるため、関連する項目についてのみ、以下にその結果を示すこととしたい。

### （1）人事委員会事務局アンケートの実施概要

- ・ 設問形式：多肢選択式
- ・ 実施期間：2012年1月8日～31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：全国69団体<sup>13</sup>の人事委員会事務局
- ・ 回収状況：69団体（回収率100%）

<sup>12</sup> 例えば、平成24年度第2回国と地方の協議の場（平成24（2012）年11月8日）における地方六団体提出資料「地方公務員制度改革について」など。<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/2012/dai2/siryou4.pdf>

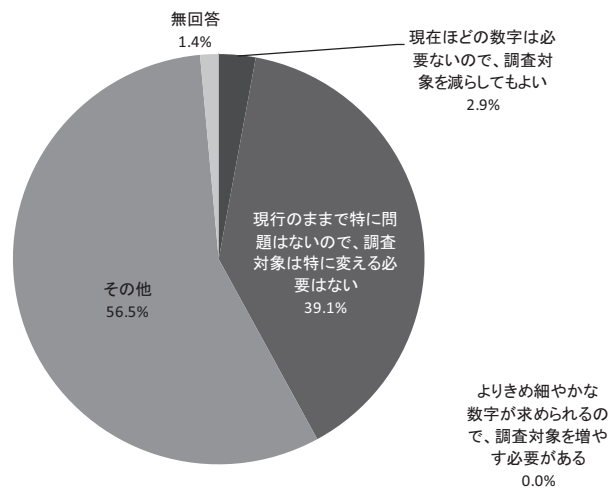
<sup>13</sup> 47都道府県+19政令指定都市+2市（和歌山市及び熊本市）の人事委員会と、東京23区が共同設置する特別区人事委員会。なお、この調査を実施したのは、熊本市が政令指定都市に移行する前である。

### (2) 人事委員会勧告制度廃止後の民間給与等の調査対象について

2012年に国会に提出された「地方公務員制度改革関連法案」(11月の衆議院解散に伴い廃案)においては、人事委員会勧告制度が廃止された場合においても、人事委員会が民間の給与等の実態を調査・把握する必要があるとされていた<sup>14</sup>。

本アンケートでは、その場合の調査対象の考え方について尋ねており、その結果は図16のとおりとなった。「今後検討」又は「回答困難」として「その他」を選んだ団体も多かったが、考えを明確に示した団体の中では現行同様で良いと考えている団体が圧倒的に多いという結果になった。

図16 人事委員会勧告制度が廃止された場合、民間給与等の実態調査の対象はどうすべきか



### (3) 人事委員会勧告にあたり参考とするものについて

法案の成立状況によっては、国の人事院勧告制度だけが廃止され、人事委員会勧告制度は存続することも考えられる<sup>15</sup>。そこで、そのような場合、人事委員会勧告にあたり何を参考にするかを尋ねた結果が図17である。

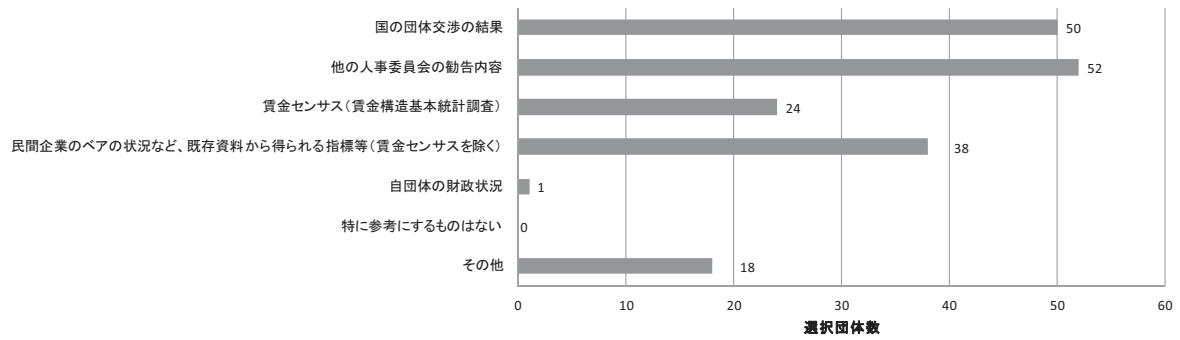
当然のことではあるが、全69団体のうち50団体が「国の団体交渉の結果」を選択している。しかし、これを待っていたのでは、これまでと同じ時期(9~10月頃)に勧告を出すことは難しい。今後、具体的な制度設計を行うような場面が出てくれば、このような意向があることも踏まえて、国の交渉スケジュール等との関係を整理していく必要があるだろう。

<sup>14</sup> 本アンケートの実施時点である2012年1月時点では、当該法案はまだ国会に提出されていなかったが、その基本的な考え方が総務省から提示されていた(平成23(2011)年6月2日付け総務省「地方公務員の労使関係制度に係る基本的な考え方」)。そこでは「住民への説明責任を果たし、住民の理解を得る観点から、民間の給与等の実態を調査・把握する」とされていたものの、「調査・把握する主体等については更に検討を進める」となっていた。

<sup>15</sup> 国家公務員に関する法案と地方公務員に関する法案が同時に成立するとは限らない。例えば、職階制に関する規定の場合、国家公務員については2007年の国家公務員法改正により既に廃止されたが、地方公務員については地方公務員法改正法案が審議未了で廃案となり、現時点に至るまで廃止されていない。



図17 人事院勧告制度が廃止され、人事委員会勧告制度が廃止されなかった場合、勧告に  
あたり何を参考にするか（複数回答可）



# 第14回 国のかたちとコミュニティを 考える市長の会

今回は「二元代表制」と「広域的实施体制（国の出先機関改革）」の2つのテーマを通して、国と地方の統治機構のあり方について認識を深めるとともに、国の出先機関改革に関する直近の動向や課題について確認した。また、各市での首長と議会との関係等について問題提起や情報交換が行われた。

## はじめに

第14回国のかたちとコミュニティを考える市長の会は、平成24年11月13日、市区長24名の参加を得、「二元代表制」と「広域的实施体制（国の出先機関改革）」をテーマとして、右のとおり開催された<sup>1</sup>。

趣旨説明	豊島区長	高野之夫
進行役	伊豆市長	菊地 豊
基調講演	大阪市立大学准教授	砂原庸介
進行役	いなべ市長	日沖 靖
問題提起	浦安市長	松崎秀樹
問題提起	多治見市長	古川雅典
問題提起	大阪狭山市長	吉田友好

## 1 趣旨説明

まず高野豊島区長から、今回の会議開催の趣旨として、地方自治・地方行政の質の向上のため二元代表制を成熟させる必要がある、また、国の出先機関改革においては基礎自治体の意見を踏まえた具体的かつ十分な議論がさらに求められる、との発言があった。

## 2 基調講演「地方の統治機構をどのように考えるか」

会議前半では、菊地伊豆市長の司会進行のもと、砂原庸介 大阪市立大学准教授による基調講演が行われた。砂原准教授からは、首長と議会、国と地方など統治機構のあり方の多様な可能性を示しつつ、各制度の相互作用・リンクを意識することが制度改革を考える上で重要との指摘があった。出先機関改革においても、国・地方の統治機構のあるべき姿、国・地方のリンクのあり方を議論した上で、出先機関を考えるべきだとの発言があった。

## 3 問題提起

後半は、日沖いなべ市長の司会進行のもと、3名の市長から問題提起が行われた。

松崎浦安市長からは議会での反問権の必要性などについて、古川多治見市長からは議会自らによる変革の動きや国・広域自治体・基礎自治体の役割分担などについて、それぞれ市での取組み等をもとに言及があった。また、吉田大阪狭山市長からは、地域政党や国の出先機関改革に関する最新の動向について情報提供があった。これらの問題提起を受け、参加した各市区長により活発な意見交換が行われた。（特任研究員 加藤 祐介）

<sup>1</sup> 会議の詳細については、ブックレット『第14回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会』として取りまとめたのでご覧いただきたい。なお、同ブックレットは当センターホームページにおいて閲覧可能である。

# 第3回都市調査研究グランプリ （CR-1グランプリ）

当センターでは、平成24年度に、第3回都市調査研究グランプリを実施した。ここでは、グランプリ及び優秀賞を受賞した調査研究事例について概要と選考委員の講評を紹介する。また、第4回都市調査研究グランプリの概要についてもお知らせする。

## 1 都市調査研究グランプリとは

地域の実情にあった都市の政策や地域に根差した職員の活動が更に求められるなか、都市自治体や都市自治体職員の調査研究能力の向上は重要な課題となっている。互いに競い合うことによるモチベーションの向上や優秀な調査研究情報を共有することによる調査研究能力向上を目的として、当センターでは、都市調査研究グランプリ（以下、「CR-1グランプリ」という。）を実施しており、今年度で第3回<sup>1</sup>を迎える。

CR-1グランプリにおいては、全国の都市自治体が行った調査研究（以下、「自治体実施調査研究」という。）と都市自治体職員が自主的に行った調査研究（以下、「職員自主調査研究」という。）の2部門を設けている。選考の結果、全体を通じて最も優秀と認められたものにグランプリ、各部門ごとに優秀と認められたものに優秀賞を授与している。

## 2 第3回CR-1グランプリ応募状況

応募期間は平成24年7月2日から9月18日までとし、応募総数は、21団体26件（第2回は23団体26件）となった。応募団体の内訳としては、自治体実調査施研究部門は10件<sup>2</sup>（第2回は13件）、職員自主研究部門は11団体16件（第2回は11団体13件）であった。

## 3 第3回CR-1グランプリ選考方法

当センター研究室が一次選考を行い、月尾嘉男東京大学名誉教授（元地方制度調査会委員、専攻 メディア政策・システム工学）を選考委員に委嘱<sup>3</sup>し、その中から各部門の優秀賞とグランプリを選考した。

選考基準については、都市自治体（職員）が行う調査研究であり、研究目的は大学などの研究と相違して、地域の行政活動に貢献することを基本とするから、現状の分析のみではなく、それを基礎にして提言される具体施策の内容が重要との視点を持ち、次の4点に重点を置くこととした。

<sup>1</sup> 募集内容は本号77～78ページの募集要項及び応募用紙を参照

<sup>2</sup> 自治体実施研究の応募は1都市1応募としている。

<sup>3</sup> 選考が終了するまでの間は公平性を期すため審査委員は非公開

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

#### 4 第3回CR-1グランプリ選考結果<sup>4</sup>

調査研究の名称	受賞団体及び受賞者
<b>【グランプリ 1件】</b>	
臨境都市・福岡の国際交通の拡充に関する研究 Research on Enhancing International Passenger Transport of Fukuoka, The Border City of Japan	福岡市所属 青山 航
<b>【自治体実施調査研究部門 優秀賞 2件】</b>	
アセットマネジメントによる公有資産保有の在り方について	盛岡市
定住人口の増加策について	春日部市
<b>【職員自主調査研究部門 優秀賞 2件】</b>	
女性差別撤廃をめぐるグローバルスタンダードと国内政策との乖離 —自治体は当事者ニーズにどう応えるのか—	草津市所属 坂居 雅史
再任用職員の高い就業意欲とその有効な活用 —組織コミットメントの多次的把握による就業意欲要因の分析—	所沢市所属 新藤 良則

#### 5 第3回CR-1グランプリ表彰式

平成25年2月26日に日本都市センター会館にて表彰式を執り行い、受賞団体（者）には、月尾選考委員から賞状が授与された。また、表彰後の月尾選考委員と受賞者との懇談が行われた<sup>5</sup>。

#### おわりに

今回でCR-1グランプリは3年目を迎えるが、応募数は横ばいで推移しているものの、全国各都市からの応募があり、地域的な広がりを見せている。また、月尾選考委員より、研究内容が年々向上しており、この制度が次第に認知されているとの講評をいただいている。

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

（研究員 高橋 清泰）

2013年度も、第4回都市調査研究グランプリの募集をいたします。皆様からのご応募お待ちしております。詳しくは79ページをご覧ください。

<sup>4</sup> 各調査研究の研究概要と講評については、71～76ページに掲載

<sup>5</sup> 表彰式の様子については当センターホームページにて紹介している。



## グランプリ

## 「臨境都市・福岡の国際交通の拡充に関する研究 Research on Enhancing International Passenger Transport of Fukuoka, The Border City of Japan」

青山 航（福岡市所属）

## 月尾嘉男東京大学名誉教授による講評

九州の拠点都市福岡は朝鮮半島やユーラシア大陸に近接している位置を利点とし、以前から空路・海路による交流を促進する独自の発展を目指している。この研究は、最初に現在の空路と海路の現状と問題を分析し、それぞれの路線の拡充と拠点である港湾と空港へのアクセス手段の改善を提言しており、個人の一年の研究としては優秀な内容である。

研究期間	2011年7月～2012年3月	
研究の概要	目的	約2000年前よりユーラシア大陸の窓口として成立し、現在も東アジア諸国に面する都市・福岡が、名実共にアジアや海外とより交流する国際都市となる方策を探るため、航空と海上交通による国際交通に焦点を当てた研究を行った。
	結論・提言	現在の福岡の国際交通は、現状では海上・航空とも十分なネットワークとはなっていないものの、本研究による分析の結果、福岡は便数・路線数を今以上に拡充するだけの需要を既に持っていることがわかった。船舶・航空機材の運用、空港等施設、それらを支える制度の改善により、国際交通ネットワークを拡充できるものと考えられる。その実現のためには、夜間航行可能な高速船導入、スポット等の空港施設の増設、アクセスバス・鉄軌道の導入拡充とともに、需要をより確実にするため、空港等施設民営化、観光やビジネス等での福岡の拠点性を創出することが重要である。
	研究の特徴	福岡の地理的条件を単に日本の西端の都市としてではなく、東アジアの一都市と捉え、国境にとらわれない海上・航空ネットワークの再構築について考察した。港湾と空港へのアクセス交通についても、福岡市内だけの利便性のみではなく、博多港・福岡空港の利用圏である九州全土・西日本との連携を加味した。なお、提言した内容は本報告書発表後、福岡都心から福岡空港国際線への公共交通乗り入れについて2012年5月より西日本鉄道が直通バスの定期乗り入れを開始しており、福岡空港からの長距離直行便についても2013年4月（予定）よりアムステルダム線が就航（予定）するなど、一部が現実のものとなっている。
	現状・課題認識	福岡は日本列島西部に位置し、大陸との窓口として成立した交易都市である。現在も「アジアに開いた都市」を発展のキーワードとしているが、その国際旅客交通においては現状の運行頻度・時間帯等の充実度は高くなく、日本だけを見ても、首都・東京などがある中で、自ら主張するほど特に国際交通に秀でた都市とはいえない。 福岡が名実ともにアジアを含む海外に開けた都市となるための方策を探るため、今回その重要な要素である「国際交通」に焦点を当て、福岡の国際海上交通、航空およびそれぞれのターミナルへのアクセスの3分野に分けて分析・研究を行ったものである。
	手法	海上交通は船舶の時刻表を用いて分析し、博多―釜山の高速な移動を可能にする水中翼船が技術的課題により夜間運航していない現状を把握し、夜間航行可能な双胴型高速船の導入を提案した。航空については、全世界の航空時刻表（OAG）を分析し、福岡とはほぼ同一規模の都市であるスペイン・バルセロナであっても東京並みに国際交通が充実していること、及び2001年まで用いられた日本人出帰国記録（E/Dカード）の情報を用い、福岡にはアジア以外にも欧米等にも直行航空路線を設定できる程度の旅客需要があることが判明した。
	その他の内容	上記研究成果については、財団法人福岡アジア都市研究所、同ホームページ（下記）および国立国会図書館（東京・関西）にて閲覧可能。 （本文） <a href="http://www.urc.or.jp/jigyou/tanken/documents/tanki23.3.pdf">http://www.urc.or.jp/jigyou/tanken/documents/tanki23.3.pdf</a> （概要版） <a href="http://www.urc.or.jp/jigyou/tanken/documents/tanki23.4.pdf">http://www.urc.or.jp/jigyou/tanken/documents/tanki23.4.pdf</a> （日本語） <a href="http://www.urc.or.jp/jigyou/tanken/documents/tanki23.5.pdf">http://www.urc.or.jp/jigyou/tanken/documents/tanki23.5.pdf</a> （英語）

※研究の概要は応募者が作成したものです。

自治体実施調査研究部門 優秀賞

「アセットマネジメントによる公有資産保有の在り方について」

岩手県盛岡市（盛岡市まちづくり研究所）

月尾嘉男東京大学名誉教授による講評

最近、社会基盤の老朽による事故などが頻発するとともに、財政状況の悪化により、社会基盤の維持は重大な困難に直面している。盛岡について、その実態を精緻に分析するとともに、対策の4種の手段を提言している。素晴らしい論考であり、この成果を域内の施設についての具体対策として発展させることが期待される。

研究期間	2010年4月～2012年3月	
研究の概要	目的	人口減少時代の自治体経営に求められる「公共施設マネジメント」について、全国の先進的な取組事例を体系的に整理するとともに、盛岡市の施設保有の現状と課題を分析し、同市における公共施設の在り方及び望ましい維持管理の手法を提言する。
	結論・提言	盛岡市が取り組むべき手法は、「長寿命化」と「総量縮小」を組み合わせることで実施することである。目指す姿は施設保有の最適化（量、サービス、運営コスト、建物性能の最適化）である。このため、①施設の「建物性能」「利用実態」「管理運営コスト」情報を収集し、②施設の現状と課題を住民と共有するため情報を公開する。その上で、③建物性能と利用度を用いて施設評価を実施し、④従来の縦割りの管理区分を超えて施設を多目的利用や複合化し保有総量を縮小する。そして、⑤継続使用する建物については重点的に長寿命化を実施する。
	研究の特徴	【政策・施策への反映】 ・平成24年度から財政部に事務職3名、建築技師2名からなる担当事務局を設置。 ・同年4月には盛岡市議会議員、同市職員及び近隣自治体職員計126名に対し研究を報告。 ・同年6月には施設の基本情報収集等について約4,700万円を補正予算措置。 ・同年7月には「建物性能」「利用実態」「管理運営コスト」情報収集の業務委託を締結。 ・同年8月から建築士3名、事務補助3名を新たに雇用し、施設保全状況の現地調査を開始。
	現状・課題認識	現在、高度経済成長とともに建築されてきた多くの公共施設の老朽化が進んでいる。建築から50年程度が経ち、構造体の劣化、漏水、水質低下などが見られ、一部施設では建替えや大規模改修などの更新が始まっており、今後、本格的な施設更新需要が訪れると予想されている。加えて、近年はバリアフリー対応、環境対応、耐震補強及び東日本大震災修繕対応等により公共施設の維持保全に対する自治体の負担が大きくなっている。 一方で、少子高齢人口減少社会の到来により、税収は長期にわたり減少する見込みであり、これまでの手法で全ての公共施設を維持管理、更新していくことは困難な状況となっている。
	手法	【先進自治体の事例分析】公共施設マネジメントを実践する14自治体にヒアリングを実施し、取組みの特徴を整理し、マネジメント手法を体系化した。 【盛岡市の課題分析】市の現状（施設保有状況・財政状況等）について、地方財政決算情報管理システム等を活用しベンチマークを測定した。また、各種将来推計（人口・財政・施設）を行い、潜在する課題をGIS等により可視化し、政策判断に資する定量的情報を整備した。 【市民意識調査分析】無作為抽出の市民2,000人に対しアンケートを実施（回答率48.75%）
その他の内容	・本研究は、盛岡市と岩手県立大学とで共同設置している盛岡市まちづくり研究所において、市職員が同大学教授からアドバイスを受けながら研究を実施している。 ・同研究所においては1テーマごとに研究員1名が専属で従事する形で調査研究を実施。受賞調査研究は、盛岡市職員 上森 貞行 氏が実施したもの。 ・同研究所が基礎研究としてこれまで整備してきた地区別人口推計、地域メッシュ統計、GISデータ等の定量的情報を活用し、実践的な政策提言を目的とした研究である。 ・全国の先進自治体の取組事例を多数掲載していることから、多くの自治体職員の方にご覧いただきたい。	

※研究の概要は応募者が作成したものです。

自治体実施調査研究部門 優秀賞

「定住人口の増加策について」

埼玉県春日部市（かすかべ未来研究所）

月尾嘉男東京大学名誉教授による講評

日本全体の人口が減少に転換し、その影響で巨大都市の周辺地域であっても人口減少が長期の深刻な課題になっている。この研究は春日部市において人口動態と住民意識の調査を実施し、市内の特定の団地を対象に、定住人口を増加させる方策を検討しており、自治体の研究としての十分な意義がある。

研究期間	2010年度
目的	平成22年度本市の各月の総人口は、約240,600人とほぼ横ばい状態が続いている。春日部市と庄和町の平成17年10月の合併時と平成22年10月の総人口を比較すると、約2,300人の人口減少となっている。このままでは、総合振興計画の目標年次である平成29年の目標人口255,000人を達成することは困難である。 これからのまちづくりには、まちのにぎわいと活力を生み出すことが不可欠であり、定住人口をいかに増やしていくかを本市の喫緊の課題として捉え、「本市の人口移動の傾向」、「人口減少の要因である団地の人口減少」の2点の事項から考察し、人口増加策を打ち出す。
結論・提言	1. 経済的、精神的に支え合う家族形態を推進し親世帯と子世帯がふれあう環境を提供する三世代がつながるまちを提言し、市内において親世帯と近くに居住するために新たに住宅を取得した子世帯に対し、市内で使用できる商品券を交付する事業を提案した。この事業は、定住促進を図るとともに、子育て支援、高齢者支援、商業活性化の3つの施策が融合している。 2. 武里団地に新たなにぎわいを創出するために、若い力を活用することを提言し、これまで入居のなかった大学生の入居を提案した。学生の住居選択理由である「大学への近さ」「家賃の安さ」を考慮し、家賃と交通費の一部を補助し、団地住民のニーズに応える地域貢献活動の実施を条件とする事業を提案した。大学、UR、行政の三者による事業である。
研究の特徴	1. 前年度に実施した「転出者・転入者アンケート」と「住民基本台帳のデータ」を照らし合わせ、本市の人口移動の傾向を分析した。住民基本台帳のデータは、アンケート実施期間と同月のデータを使用し分析しやすいよう試みた。 2. 人口減少の大きい武里団地は、独立行政法人都市再生機構（UR都市機構）が管理しているものであるため、UR都市機構へのヒアリング調査を行い、武里団地の管理方針の確認、転入促進につながる制度やニーズの把握に努めた。 このようにデータおよび生の声を生かした調査研究である。この調査研究において3つの提案が、事業化された。
研究の概要	1. 本市の人口減少は、転入者の減少が要因である。転出者は大きく減っており人口増加の要因になるものの、転入者が大きく減少しているため人口増加につながっていない。 (1) 本市の人口移動の特徴 ①転出先・転入元：鉄道沿線かつ近隣での移動 ②年齢：20～30代および5歳以下が多い。 ③世帯人数：1人世帯および3人世帯が多い。（3人世帯は30代の子育て世帯が多い） (2) 転出者・転入者アンケートから 転出・転入で上位を占めている理由の中で唯一居住環境・立地条件の改善と異なる理由として、「親や子どもの家に近かったら」という理由がある。「親、子どもの近くに住みたいため」に近隣市町での人口移動がされていると考えられる。 (3) 上記(1)(2)を照らし合わせ、30代の3人世帯いわゆる子育て世帯を近隣市町から獲得する必要がある。 2. 武里団地は、耐震等の問題により中心街区を建て替える必要があり、約3年間入居者の募集停止を行っていたことが入居者減少の要因であった。施設の老朽化もあり今後新たな入居者が見込めない。 (1) 団地の課題 ①高齢化 ②施設の老朽化 (2) 活気の喪失 これまででない新たなにぎわいにより、団地の新しい魅力を創出し、入居者の増加につなげる必要がある。
手法	1. 親世帯と子世帯が近くに住むメリットを本市の子育て支援に関する計画策定のためのアンケート、高齢者に関する計画策定のためのアンケートにより、それぞれの世帯が求めているニーズの関連性を調査し、導き出した。 2. 近隣大学において武里団地を研究フィールドとして活用していた実績があった。大学は、社会貢献を推進しており、高齢者のニーズおよび大学のニーズをマッチングさせるとともに、本市の近隣大学に通う大学生を対象として転入促進策を考える際に、本市と包括的連携協定を締結している大学を対象に、学生の住居選択理由をアンケート調査した。
その他の内容	人口が増加している自治体と子育て世帯に関する事業を比較したところ、あまり大きな差異はなかった。このことから、まずは本市の認知度を高めるために、住んでみたいまちの1つとして多くの人から選んでいただけるよう、安全で暮らしやすい本市の魅力を視覚的に分かりやすく紹介する冊子の作成を提案し、結論・提言に示した2つの事業とともに事業化された。

※研究の概要は応募者が作成したものです。

職員自主調査研究部門 優秀賞

「女性差別撤廃をめぐるグローバルスタンダードと国内政策との乖離

—自治体は当事者ニーズにどう応えるのか—

坂居 雅史（草津市所属）

月尾嘉男東京大学名誉教授による講評

男女格差を測定する指標において、国際社会での日本の位置はきわめて格差のある後進国家となっている。この実態を草津市について調査するとともに、滋賀県内の全自治体と比較して、格差が発生する原因を究明し、十分ではないものの解消していく方向を提示していることを評価する。

研究期間	2009年4月～2010年7月	
研究の概要	目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・男女共同参画推進条例の意義と現在のフェーズの確認をする。</li> <li>・自治体における男女共同参画行政の将来ビジョンと具体的な取り組みの方向性を提示する。</li> </ul>
	結論・提言	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学習者ニーズ偏重型の政策から当事者ニーズ重視型の政策への転換を行う。</li> <li>・そのために果たすべき自治体の役割は下記の通り。</li> <li>①ロールモデルとしての役割</li> <li>②コーディネーターとしての役割</li> <li>③当事者目線の相談役としての役割</li> <li>④政策論議の提起の可能性</li> </ul>
	研究の特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実務担当者による条例策定過程の再検証</li> <li>・全国の男女共同参画推進条例の内容と比較分析</li> <li>・多分野・多業種の関係者からのヒアリングに基づく現場目線からの研究</li> </ul>
	現状・課題認識	<ul style="list-style-type: none"> <li>・世界と比較するとわが国は「女性差別」に対する認識が甘い。</li> <li>・自治体職員の多くが男女共同参画政策に対する不安感を持っている。</li> <li>・社会教育を重視した男女共同参画政策には手詰まり感がある。</li> </ul>
	手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・草津市男女共同参画推進条例の策定過程の検証</li> <li>・滋賀県内の全自治体の男女共同参画推進条例の内容比較・分析</li> <li>・全国の特徴的な男女共同参画推進条例の内容比較・分析</li> <li>・関係者へのヒアリング調査</li> <li>・龍谷大学大学院NPO・地方行政研究コースを通じてのブラッシュアップ</li> </ul>
	その他の内容	<p>「龍谷大学学術機関リポジトリ」にて公表中  <a href="http://repo.lib.ryukoku.ac.jp/jspui/handle/10519/964">http://repo.lib.ryukoku.ac.jp/jspui/handle/10519/964</a></p>

※研究の概要は応募者が作成したものです。



職員自主調査研究部門 優秀賞

「再任用職員の高い就業意欲とその有効な活用

—組織コミットメントの多角的把握による就業意欲要因の分析—

新藤 良則（所沢市所属）

月尾嘉男東京大学名誉教授による講評

平均寿命の延長とともに、従来の退職制度や年金制度は社会の実態に適合しなくなり、再任用制度が企業でも自治体でも実施されはじめている。この研究は、所沢市の再任用職員を対象にして調査をした結果を分析したもので、具体施策の提言には到達していないが、意識構造を分析したことで有為な研究と評価する。

研究期間	2009年度～2010年度
目的	<p>定年退職する高齢者は、毎日定刻に出勤していた生活から一変したその後の生活をどのようにして過ごせばよいのか。例えば、それまでの蓄えで悠々自適に隠居生活を過ごす、または定年退職後も働くために継続雇用を希望する・転職先を探すといった人生の選択を迫られる。この際、健康であれば、60歳以降も就業を希望する高齢者は多いのではないのか。</p> <p>それでは、定年退職する高齢者の心理的側面として、なぜこのように継続雇用を希望する割合が高いのか。そしてこの際、主な決定要因は何なのか。賃金収入を得るためなのか。経験やスキルを活かして組織に貢献したいためなのか。また一般的に、資格を持っている人や専門的技術を持っている人、職人系や技術職系の人々が組織から継続雇用されやすいとされている。では、技術職系と事務職系では、職務環境や知識・経験の違いから、継続雇用に際してどのような意識の違いがあるのか。そして定年退職した高齢者を継続雇用する組織から見た場合、継続雇用したい高齢者とはどのような人なのか。本研究では、これらについて、T市役所を定年退職し継続雇用されている職員を調査対象者として考察していく。</p>
結論・提言	<p>今回の調査・分析結果からは、再任用を希望する要因として、外的要因（収入やポスト）よりも内的要因（組織に対する愛着や一体感）による影響が認められた。今回の調査研究においては、再任用職員の高い就業意欲を示唆しており、組織にとっては、彼らのその高い就業意欲を有効に活用することが、今後の自治体職員における人的資源管理に求められる新たな視点であると考えられる。また、このように再任用職員の予想外に高い就業意欲については、定年退職後も同じ組織で仕事を続けられることに対する誇りや組織から必要とされている人材であること、自分のこれまで培ってきた経験・スキルが組織に貢献しているという強い自尊心が、最も重要な要因となっているのではないかと考える。</p> <p>しかし再任用職員が、定年退職後も組織にとって必要とされる人材であるためには、内的要因の向上を図るだけでなく、その他の要素も必要ではないか。例えばその要素とは、組織全体を把握し課題を発見・解決できるマネジメントスキルである。すなわち組織にとっては、組織に対する愛着・一体感、業務に関する専門知識や技能、総合的な判断力を併せ持つ人材を育成することが重要である。そしてそのためには、定年退職前後の研修や制度の整備だけでなく、入庁以来の一貫した人材育成マネジメントが必要であると考えられる。</p>
研究の特徴	<p>本研究は、T市役所を定年退職後継続雇用された職員の就業意欲について、統計的手法を用いて定量的に分析し考察したものである。本研究の特徴は以下のとおりである。まず、高齢者の心理的側面に関する知見を得るための先行研究をレビューしたうえで、仮説を設定している。さらに、本調査・分析のフレームワークを作成し、そのフレームワークに基づいて定量分析を行い、これらの定量的結果から仮説を検証し考察している。最後に、これらの結果から得られた含意と今後の課題をまとめている。</p>
結論	<p>現在わが国は、急速な少子高齢化に直面している。また少子高齢化の進展を踏まえ、少なくとも年金支給開始年齢までは働きつづけることができるよう、新たな再任用制度の導</p>

研究の概要	現状・課題認識	<p>入（公務部門における高齢者雇用について）が2001年4月1日付けで施行され、その後、2006年4月1日付けで高齢者雇用安定法の改正により、定年退職後に再任用を希望する職員の雇用が雇用者側に義務づけられた。公的年金制度については、1994年改正によって、厚生年金の基礎年金部分の支給開始年齢が2001年から2013年にかけて65歳に引き上げられた。このため今後も、定年と年金の満額支給開始年齢期間の間のギャップは広がり、再任用期間は次第に延びていくことが考えられる。また団塊世代が定年を迎え、職員の年齢構成からくる高齢者雇用の必要性が高まってくることから、今後再任用職員の採用人数は益々増加していくことが想定される。</p> <p>このように社会情勢や職務環境が変化するなかで、なぜ再任用職員は同じ組織で再任用されることを希望するのか、その決定要因は何なのか等、再任用職員の心理的側面についての知見を早急に積み重ねる必要がある。このため、再任用職員の帰属意識を表す概念としての組織コミットメントと行動意識について調査・分析していくことが重要な課題であると考えられる。そしてこの際、再任用職員の組織に対する意識や行動について調査・分析することで、再任用職員の心理的側面についての知見を得ることができるのではないかと考える。しかし現状では、再任用制度が始まって数年しか経過していないため、このような研究はまだほとんど行われていない。</p>
手法		<p>再任用制度が、高年齢者の就業行動に与える影響及び就業動機に与える影響を定量的に調査・分析する。このため本調査は、アンケート調査票による定量的調査を行う。</p> <p>[調査方法]：</p> <p>T市役所の再任用職員の個人属性（職位、職種、人事異動回数、再任用回数、主な収入、扶養・住宅ローンの有無など）、職務環境（対人関係、能力発揮、ITスキルの必要性など）、職業生活の振り返り、再任用を希望した動機・理由と組織コミットメント（情緒的、存続的、規範的、功利的）、行動意識（業務に対する積極的関与や勤勉さ、上司や同僚への配慮、公務員理念の理解等）に関するアンケート調査票による標本調査。</p> <p>調査の概要としては、T市役所再任用職員62名全員に対してアンケート調査票を郵送により配布した。調査項目としては、個人属性に関する12項目、再任用に関する4項目、組織コミットメントに関する13項目、職務環境に関する8項目、行動意識に関する14項目である。</p> <p>データの概要としては、アンケート調査票配布件数は全62件、有効回答数は35件である。回答者の性別については、男性：33名；女性：2名、職種については事務職：15名；技術職：10名；現業職：7名；医療職：2名；保育士：1名である。また回答者の年齢については、60歳：12人；61歳：14人；62歳：7人；63歳：2人である。</p> <p>[分析方法]：</p> <p>まず組織コミットメントに関してアンケート結果の因子分析を行い、組織コミットメント因子を抽出した。次に組織コミットメントの項目について、<math>\alpha</math>係数を算出し内的整合性を検討した。その後で、組織コミットメントの因子別に平均値を算出した。さらに再任用に関する意識や行動意識についても項目別に平均値を算出した。続いて、組織コミットメントを従属変数、再任用を希望した動機・理由、職務環境、職業生活上での意識を独立変数として因果関係を分析するために重回帰分析を行った。さらに、行動意識を従属変数、組織コミットメントを独立変数として重回帰分析を行い因果関係について検討した。なお再任用職員の再任用前後の意識の違いについて検証するために、この分析を、再任用前の意識と再任用後の意識について行った。</p>
その他の内容		<p>今回の調査に関しては、1市役所における小さいサンプルでの分析であったが、明確な結果を得ることができた。今後は、他の自治体職員も含めた職種別、職務別など多様かつ大規模なサンプル及び多様なデータ分析での実証研究が望まれる。また今回の調査では、時間的な制約のため、再任用後の職員に対して退職前の意識に関する質問を行っている。このためリアルタイムでの意識を把握するために、定年退職1、2年前から継続雇用後（1～5年目）までの長期的な調査も必要であると考えられる。そしてこのような研究を行うことで、高年齢者の継続雇用に関する新たな知見を得ることができるのではないかと考える。</p>

※研究の概要は応募者が作成したものです。

参考

平成24年3月15日

第3回 都市調査研究グランプリ（CR-1グランプリ）募集要項

公益財団法人日本都市センター 研究室

概要及び目的

当センターでは全国の都市自治体で行った調査研究や都市自治体職員が自主的に行った調査研究を募集・選考・表彰し、当センターの機関誌「都市とガバナンス」に掲載することとしております。

これは調査研究を客観的に見てもらう機会となるばかりではなく、優秀な調査研究事例を共有することで、全国の都市自治体やその職員の調査研究能力の向上を図ることを目的とするものです。

応募対象

①自治体実施調査研究部門：都市自治体が行った調査研究（他団体との共同研究、他団体への一部委託を含む。）及び②職員自主調査研究部門：都市自治体職員が自主的に行った研究（自主研究制度利用等の有無は問いません。）の2部門となります。

内容に関しては発表、未発表を問いません。また、研究の成果物の完成時期は平成22年4月以降のものを対象とさせていただきます（過去のCR-1グランプリで応募のあった研究は対象外）。なお、他団体との共同研究や他団体への一部委託等において、実質的に主要な部分の研究が都市自治体の外部で実施されていると考えられるものは、表彰の対象外となることがあります。

他市に例がない特色ある手法や内容、先進的な事例の応募は大歓迎です。分野を問わずお気軽にご応募ください。

※①についての応募は原則1自治体1事例とさせていただきます。

選考

当センター研究室が応募研究から学識経験者と共に選考を行います。

※公正な選考を行うため、選考者は非公開とさせていただきます。

応募期間

平成24年7月2日～平成24年9月18日

後援

総務省、全国市長会

応募方法

「第3回CR-1グランプリ応募方法及び記入にあたっての注意事項等」<sup>6</sup>のとおり。

<sup>6</sup> 詳しくは当センターホームページ上にて公開。

第3回 都市調査研究グランプリ（CR-1グランプリ）応募用紙

表題 (副題)		
連絡先		(ふりがな)
		氏名
		所属先：
		TEL：    FAX： E-mail：
研究の分類	(                  ) ①自治体実施調査研究部門    ②職員自主調査研究部門 ※上記①、②から選択して (       ) に番号を記入してください。	
研究期間		
研究の概要	目的	
	結論・提言	
	研究の特徴	
	現状・課題認識	
	手法	
	その他の内容	

記入の際、別紙「第3回CR-1グランプリ応募方法及び記入にあたっての注意事項等」をお読みください。



平成25年3月15日

第4回 都市調査研究グランプリ（CR-1グランプリ）募集要項

公益財団法人日本都市センター 研究室

**概要及び目的**

当センターでは全国の都市自治体で行った調査研究や都市自治体職員が自主的に行った調査研究を募集・選考・表彰し、当センターの機関誌「都市とガバナンス」に掲載することとしております。

これは調査研究を客観的に見てもらう機会となるばかりではなく、優秀な調査研究事例を共有することで、全国の都市自治体やその職員の調査研究能力の向上を図ることを目的とするものです。

**応募対象**

①自治体実施調査研究部門：都市自治体が行った調査研究（他団体との共同研究、他団体への一部委託を含む。）及び②職員自主調査研究部門：都市自治体職員が自主的に行った研究（自主研究制度利用等の有無は問いません。）の2部門となります。

内容に関しては発表、未発表を問いません。また、研究の成果物の完成時期は平成23年4月以降のものを対象とさせていただきます（過去のCR-1グランプリで応募のあった研究は対象外）。なお、他団体との共同研究や他団体への一部委託等において、実質的に主要な部分の研究が都市自治体の外部で実施されていると考えられるものは、表彰の対象外となることがあります。

他市に例がない特色ある手法や内容、先進的な事例の応募は大歓迎です。分野を問わずお気軽にご応募ください。

※①についての応募は原則1自治体1事例とさせていただきます。

**選考**

当センター研究室が応募研究の中から学識経験者と共に選考を行います。

※公正な選考を行うため、選考者は非公開とさせていただきます。

**応募期間**

平成25年7月1日～平成25年9月17日

**応募方法**

「第4回CR-1グランプリ応募方法及び記入にあたっての注意事項等」のとおり。

第4回 都市調査研究グランプリ（CR-1グランプリ）応募用紙

表題 (副題)		
連絡先	(ふりがな)	
	氏名	
	所属先：	
	TEL： FAX： E-mail：	
研究の分類	( ) ①自治体実施調査研究部門 ②職員自主調査研究部門 ※上記①、②から選択して( )に番号を記入してください。	
研究期間		
研究の概要	目的	
	現状・課題認識	
	手法	
	結論・提言	
	研究の特徴	
	その他の内容	

記入の際、別紙「第4回CR-1グランプリ応募方法及び記入にあたっての注意事項等」をお読みください。

## 第4回CR-1グランプリ応募方法及び記入にあたっての注意事項等

### 1 応募方法

所定の応募用紙に必要事項を記入し、成果物を1部**必ず添付**して下記宛先にメール又は郵送でお申込みください。なお、応募書類は返却いたしませんので、予めご了承ください。

募集要項及び応募用紙は当センターホームページからダウンロードできます。

#### 【宛先】

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1（公財）日本都市センター研究室

Tel 03-5216-8782 E-mail [crl@toshi.or.jp](mailto:crl@toshi.or.jp)

### 2 記入にあたっての注意事項

各欄の記載にあたっては以下の点にご留意ください。

#### 『連絡先』

- 応募研究に関するの問合せ先となりますので、ご担当の方の連絡先をご記入ください。
- 職員自主調査研究部門をグループで応募される方は代表者の連絡先をご記入ください。  
※連絡先が代表者宛でない場合は、その旨別途ご記入ください。

#### 『研究期間』

- 研究期間の始期と終期をご記入ください。  
なお、終期（成果物の完成時期）が平成23年4月以降のものが本応募の対象となります。

#### 『研究の概要』

- 研究の概要に沿って成果物を審査しますので正確にご記入ください。内容に不正確な点がある場合は減点対象となります。
- 「目的」欄には研究の目的を簡潔にご記入ください。
- 「現状・課題認識」欄には研究に際して背景となった現状とそれを踏まえた問題意識についてご記入ください。研究を開始するにあたっての現状・課題認識、研究の中で分析された現状・課題認識、いずれでも結構です。
- 「手法」欄には「結論・提言」を導き出した、手法をご記入ください。
- 「結論・提言」欄には研究の結論や導き出した提言を簡潔にご記入ください。
- 「研究の特徴」欄には研究全体において特徴がある場合にご記入してください。
- 行政政策・施策への反映の実績（可能性も含む）がある場合は、「結論・提言」欄もしくは「研究の特徴」欄へご記入ください。
- 「その他の内容」欄には補足等、上記以外の特記事項がある場合にご記入ください。
- 受賞作品については当センター機関誌「都市とガバナンス」に掲載するとともに、報道機関に情報提供する予定です。「研究の概要」に記載の内容をそのまま掲載等いたしますので、読み易いようご配慮ください。なお、1枚に書ききれない場合は、2枚程度におさまるようお願いいたします。

### 3 これまでのCR-1グランプリ結果

#### ○第1回都市調査研究グランプリ（平成22年度実施、応募総数25件）

受賞部門	受賞団体（者）	調査研究テーマ
グランプリ	飯田市	飯田市域の本棟造と養蚕建築の悉皆的調査研究
自治体実施 調査研究部門 優秀賞	盛岡市	人口等の統計、盛岡市の現状及び課題等政策の 企画立案に必要な情報に関する調査分析 —盛岡市の社会動態及び人口の将来推計—
	北九州市	北九州市における土砂災害警戒避難体制の構築
職員自主 調査研究部門 優秀賞	小堀 喜康（岸和田市）	自治体職員の成長要因に関する調査研究
	田中 久美、山口 範子 （いなべ市）	EDPS（エジンバラ産後うつ病質問紙票）の導入・活用 —EDPSの区分点と愛着障害に関する新たな着眼点—

#### ○第2回都市調査研究グランプリ（平成23年度実施、応募総数26件）

受賞部門	受賞団体（者）	調査研究テーマ
グランプリ	大野城市	大野城市官学連携共同研究プロジェクト研究報告書 —ふるさと大野城に新たなくにぎわい>とくま ちの宝>を生み出そう—
自治体実施 調査研究部門 優秀賞	世田谷区	世田谷区民の「住民力」に関する調査研究
	八王子市	八王子市中高年世代アンケート調査からみた「よ り豊かな高齢社会」 —生きがい・幸せ・地域とのつながりを中心に—
職員自主 調査研究部門 優秀賞	鈴木 健司（ほか7名） （川口市自主研究グループ）	かわぐち自転車活用プラン —便利・快適・エコ・健康 一石四鳥のまちづくり—
	「健やか高松21」ヘルシー 讃岐うどん隊2010（8名） （高松市自主研究グループ）	「健やか高松21」ヘルシー讃岐UDON計画 2ndステージ —野菜をふんだんに取り入れたうどんメニューの提案—

#### ○第3回都市調査研究グランプリ（平成24年度実施、応募総数26件）

受賞部門	受賞団体（者）	調査研究テーマ
グランプリ	青山 航（福岡市）	臨境都市・福岡の国際交通の拡充に関する研究 Research on Enhancing International Passenger Transport of Fukuoka, The Border City of Japan
自治体実施 調査研究部門 優秀賞	盛岡市	アセットマネジメントによる公有資産保有の在 り方について
	春日部市	定住人口の増加策について
職員自主 調査研究部門 優秀賞	坂居 雅史（草津市）	女性差別撤廃をめぐるグローバルスタンダード と国内政策との乖離 —自治体は当事者ニーズにどう応えるのか—
	新藤 良則（所沢市）	再任用職員の高い就業意欲とその有効な活用 —組織コミットメントの多角的把握による就 業意欲要因の分析—

# 2011年度都市自治体の調査研究活動について

当センターでは、全国の都市自治体が行っている調査研究活動の内容や課題を明らかにし、共有することによって、都市自治体の政策形成に寄与することを目的に、アンケート調査を行っている。そこで、2011年度の都市自治体の調査研究活動についてのアンケート調査結果を報告する。

## はじめに

近年の地方分権改革を始めとする国からの権限移譲への対応や地域主権型社会の実現に向けて、その担い手となる基礎自治体は、さらなる行財政基盤の強化を図り、多様な住民ニーズに対して、自らの判断と責任により、地域の実情に沿った行政を展開していくことがますます重要とされてきている。

今号では、このような環境の中、今後の自治体運営を円滑に行うためには、自治体職員の政策形成能力の向上が課題であり、「政策提案のための調査研究活動」<sup>1</sup>に焦点を当てて報告する。

## 1 アンケート調査の概要<sup>2</sup>

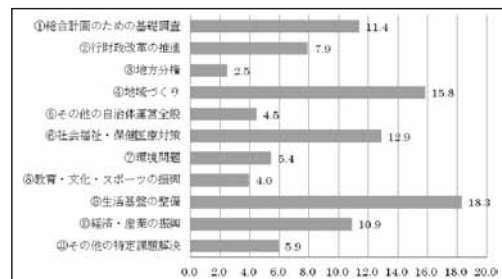
- ◆調査対象 全国810都市自治体（市・区）の全部門
- ◆調査内容 2011年度に実施した調査研究活動の実施状況
- ◆調査方法 郵送法による自記式質問紙調査
- ◆調査時期 2012年7月9日～7月27日
- ◆回答状況 回答数：431市区 回収率：53.2%（431/810）
- ◆調査研究活動件数 1012件（うち政策提案202件）

## 2 都市自治体の調査研究活動の実態

### （1）政策提案のための調査研究活動分野

政策提案のための調査研究活動については、調査研究活動全体に占める割合が、20%と低く、基礎調査<sup>3</sup>が大半を占めている。分野別では、公共交通政策やICTの高度化といった「⑨生活基盤の整備」が高く、次いで男女共同参画や地域力強化のための地域コミュニティのあり方と

図1 n=202



<sup>1</sup> 本アンケート調査における政策提案のための調査研究活動とは、「都市自治体の政策に反映することを目的とし、様々な分野における調査研究かたら得た結果を踏まえ、政策の提案につなげる又は提案のために検討したものの」としている。

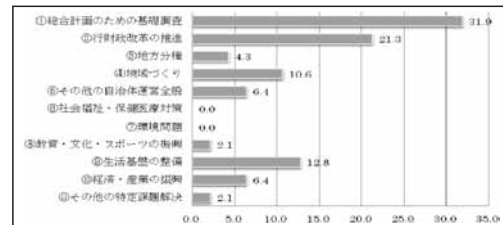


いった「④地域づくり」が続いている（図1）。

### （2）都市自治体企画担当職員が実施した政策提案のための調査研究活動分野

総合計画や市民意識調査といった「①総合計画のための基礎調査」の分野が最も高く、次いで管理業務の費用対効果や事務事業の検証といった「②行財政改革の推進」が続いており、予算削減等の影響が伺える（図2）。

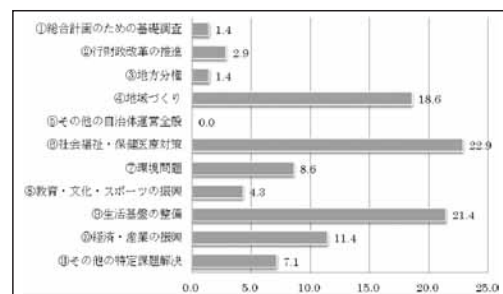
図2 n=47



### （3）企画担当を除く都市自治体職員が実施した政策提案のための調査研究活動分野

少子高齢化対策や障害者福祉施策といった「⑥社会福祉・保健医療対策」の分野が最も高く、次いで防災関連を含む「⑨生活基盤の整備」が続いており、東日本大震災後、全国で防災・減災対策の動きが増加している（図3）。

図3 n=70



## 3 調査研究活動における課題・問題点

- ・ アンケート調査の回収率（回答率）の向上（アンケート作成スキルの向上）。
- ・ 回収率が低いと調査研究としての精度が低くなる可能性があるが、回収率向上のために回答内容を簡易にすると詳細事項について回答を得ることが難しい。
- ・ 調査研究活動には時間を要するため、調査結果が情勢に対応しない場合がある（計画作成時との状況の変化による要望の相違）。
- ・ 調査研究活動の必要性は感じているが、通常業務に忙殺され負担が大きいため、取り組み意識が希薄。職員の根幹的な意識改革が必要。

## おわりに

政策提案のための調査研究活動は、各担当部局や担当職員によって取組まれてはいるが、調査研究活動全体に占める割合は20%に留まっており、基礎調査が多数を占めている。

また、上記の調査研究活動における課題や問題点の解決のためには、これまで以上に都市シンクタンクや大学等と都市自治体間の多様な連携が重要になってくると推察される。

当センターとしては、政策提案のための調査研究活動について、実際に事業化されている先進事例における都市自治体と都市シンクタンクとの連携又は政策部門と事業部門との連携等を調査し、今後も引き続き情報提供を行っていきたい。（研究員 佐野 雅哉）

<sup>2</sup> 調査研究活動の個別の詳細については、[http://www.toshi.or.jp/service/info\\_offer/citydb/](http://www.toshi.or.jp/service/info_offer/citydb/)を参照。

<sup>3</sup> 本アンケート調査における基礎調査とは、「都市自治体における政策の企画や立案に必要な基礎資料を得るもの」としている。

# 第13回 都市政策研究交流会開催

当センターでは、各都市が直面する課題や都市政策について情報交換、意見交換を行い、その解決の諸方策を議論するとともに相互理解と交流を図ることを目的として都市政策研究交流会を実施している。第13回都市政策研究交流会では、「都市の調査研究活動の技法と課題」を議題として、都市自治体からの報告や意見交換を行った。そこで、プログラムや概要等の詳細について紹介する。

## はじめに

2012年10月29日（月）に、**プログラム**  
 「都市の調査研究活動の技法と課題」を議題として、第13回都市政策研究交流会を開催し、約60名の方にご参加いただいた。概要<sup>1</sup>は次のとおりである。

事例報告① 春日部市	大災害が発生した場合の職員の対応 ～春日部市直下型地震が発生したら？～
事例報告② せたがや自治政策研究所	世田谷区民の『住民力』に関する調査研究
調査結果分析・報告 日本都市センター研究室	アンケート調査結果からの活動実態・分析等の報告
意見交換・交流会	

### 1 事例報告（春日部市）の概要

春日部市からは、東日本大震災時の対応の検証から今後の震災時に的確な行動をとるための対応策の提案まで、日本一、幸せに暮らせるまちを実現するための取組みについて報告が行われた。今後の震災時における対応策として、紙媒体に加え携帯電話でも活用可能なマニュアルの作成及びハザード研修の確立に向けた取組みについて説明があった。

### 2 事例報告（せたがや自治政策研究所）の概要

せたがや自治政策研究所からは、ソーシャル・キャピタルを住民力と置き換え、住民力の指標化及び向上の方向性提示などを含め、住民力と地域コミュニティの関係について報告が行われた。区民1万名を対象とした調査結果から、住民力が影響を与える現象及び効果についての分析や、住民力向上のための特徴的な活動やポイントについて説明があった。

### 3 都市の調査研究事例報告

2012年7月に実施した都市自治体の調査研究活動アンケート調査の集計結果について報告した。詳細は、本誌83ページ参照。また、結果は当センターホームページ<sup>2</sup>にて公開。

### 4 意見交換・交流会

参加者間の交流及び情報交換を図るため、「調査研究活動の技法と課題」をテーマに、各都市自治体及び各個人が抱える調査研究活動における課題や解決のための提案など、活発な意見交換が行われた。  
 （研究員 佐野 雅哉）

<sup>1</sup> 詳細については、<http://www.toshi.or.jp/news/604/>を参照。

<sup>2</sup> 詳細については、[http://www.toshi.or.jp/service/info\\_offer/citydb/](http://www.toshi.or.jp/service/info_offer/citydb/)を参照。

# 大災害が発生した場合の職員の対応

## ～春日部市直下型地震が発生したら～

かすかべ未来研究所

平成23年度実践型政策形成能力向上研修 研究チームKADA

**要約** 春日部市に直下型地震が発生した時に、市職員としてどういった行動をとるべきか。

今後、起こりうる首都直下型地震から市民の命と財産を守っていくために、東日本大震災発生時に「的確な判断」や「スムーズな行動」ができる環境であったかということを検証することで問題点を明らかにし、市の防災力を高め、「日本一幸せに暮らせるまち」を実現していくために必要な政策を提案する。

### 1 調査研究の背景

春日部市では、「日本一幸せに暮らせるまち」を実現するために、春日部市総合振興計画に基づき、火災や災害に強いまちづくりの推進に取り組んでいた。そのとき、平成23年3月11日14時46分、日本観測史上最大、また世界でも4番目となるマグニチュード9というとてつもないエネルギーによって、東北地方太平洋沖地震、後に東日本大震災と命名される震災が発生した。

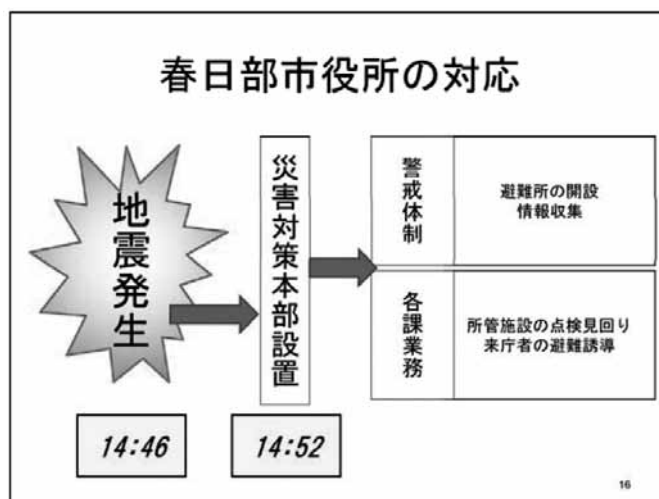


春日部駅周辺市街地の様子

春日部市では、この地震で全壊1棟、半壊6棟、火災（部分焼）1件、負傷者13名という被害が発生した。

地震発生後、何時間かは外部からの支援が届かない時間帯と言われている。それは「72時間」である。大規模災害では、まず自分自身の身を守るための3分間、家族など身近な人を守るための3時間、そして日本国内であれば、4日後には外部からの支援が期待でき

るとされている。つまり、外部からの支援が差し伸べられるまでの時間は3日間、すなわち72時間は市民や行政が一体となって乗り越えていかなくてはならない。また、生き埋めとなってしまった方々の生存率も、72時間を超えると大幅に低下していくと言われている。春日部市に直下型地震が発生したとき、市民がこの72時間を安全に乗り越えるために、春日部市役所の職員が何をすべきかについて調査研究を行った。



## 2 防災に関する職員の意識調査

春日部市では、東日本大震災の地震発生から6分後の14時52分には災害対策本部を設置した。警戒体制を敷き、避難所の開設や市内のパトロールによる被害状況の把握などを行うとともに、各課の業務としても、所管施設の点検・見回り、来庁者の避難誘導など、できる限りの対応をしてきた。そして72時間、3日間が過ぎ去った。この東日本大震災では、職員が一丸となって対応に当たっていたと言えるのだろうか。被害規模が小さかったということもあるが、ただ単に72時間が過ぎていっただけではないのだろうか。我々は本当の確かな対応ができていたのだろうか。

その疑問を検証するため、2つの調査を行った。1つは、的確な指示を出せる環境であるかということを検証するため、当日の指揮者である部長職の6名へのヒアリング調査を、そして、2つめはスムーズに行動できる環境であったかということを検証するため、本庁舎勤務の職員へのアンケート調査を実施した。

### (1) 部長ヒアリング

主に次の3点を把握することができた。

- ①部下への対応指示、来庁していた市民の誘導など、部署単位の行動レベルの指示はできていた。
- ②災害時の職員動員体制の内容は概ね問題ないが、運用面での見直しが必要である。
- ③直下型地震があった場合、対応に不安な部分がある。



(2) 職員アンケート調査

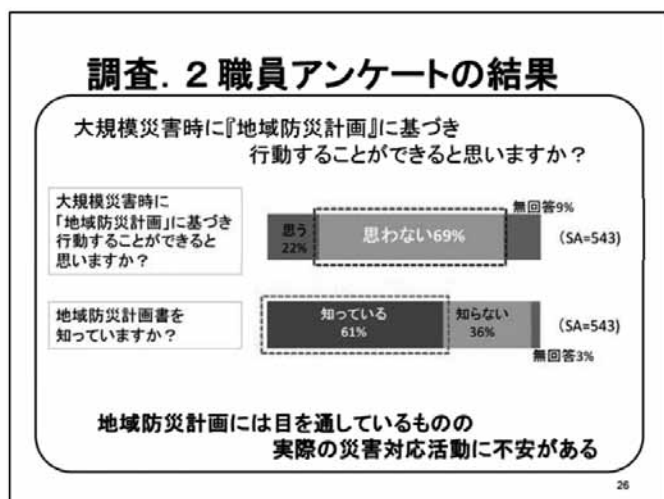
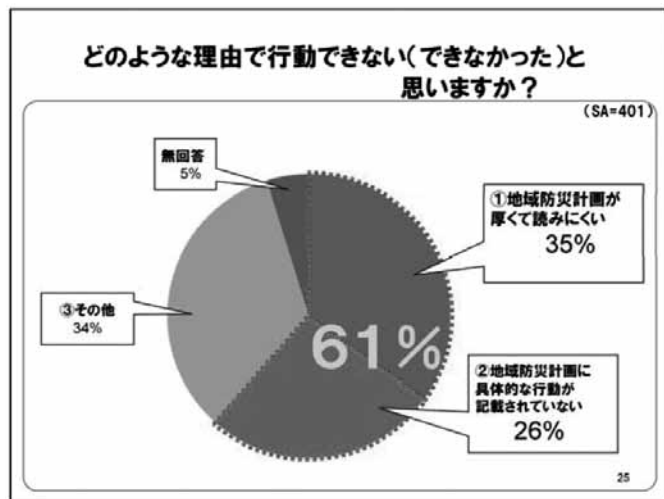
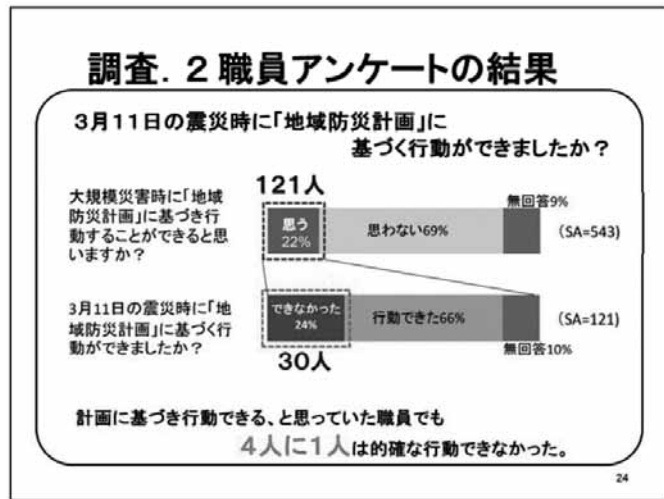
主に次の3点を把握することができた。

- ④ 「震災時に地域防災計画に基づき行動することができると思うか」との問いに対し、543人のうち121人の職員が「行動できると思う」と回答している。しかし、「行動できると思う」と回答した121人の職員に、「3月11日の震災時に地域防災計画に基づく行動ができたか」と問いには、30人の職員が「行動できなかった」と回答している。このことから、計画どおりに行動できると思っている、4人に1人は実際には行動できなかったことが明らかになった。

- ⑤ 行動ができなかった理由として、「地域防災計画が厚くて読みにくい」、「地域防災計画に具体的な行動が記載されていない」といった、地域防災計画に起因する回答が全体の61%を占めた。

- ⑥ 「震災時に地域防災計画に基づき行動することができると思うか」との問いに、69%の職員が「思わない」と回答しているが、「地域防災計画を

知っているか」との問いには、61%の職員が「知っている」と回答している。地域防災計画には目を通しているものの、実際の災害対応活動には不安があると言える。





この2つの調査によって、今後、大規模な災害が発生した場合の対応に不安があるということが明らかとなった。また、問題として、主にマニュアルの整備や周知不足、防災意識の欠如や防災訓練の不足が把握できた。

### 3 先進事例の調査

先進事例については、災害対応マニュアルを整備しており、マニュアルに基づく訓練や職員研修に取り組んでいる、静岡県及び静岡市への視察を実施した。また、新潟県中越地震、新潟県中越沖地震と、二度の震災を経験した新潟県と長岡市、阪神・淡路大震災を経験した兵庫県と神戸市に、職員研修の取組み状況、震災時における職員の参集状況などを、電話によるヒアリング調査を行った。

#### (1) 静岡県・静岡市

静岡県では、大学やマスコミと協働して、住民向けの震災マニュアル「命のパスポート」を作成しているほか、HUGという避難所の運営をシミュレーションゲーム化したものを職員の提案により開発し、防災に携わる職員などを対象に研修を行っている。

静岡市では、いつ何時発生するか予想のつかない地震に対応するため、職員を対象にした訓練を年3回行っている。また、職員向けの防災メールを導入し、参集訓練時には防災メールを使って諸連絡を行うなどして、登録率の向上を図る工夫をしている。

このように、静岡県及び静岡市の両自治体とも、職員のみならず住民へ自助の考え方を浸透させ、震災時における自治体の役割を明確にしているという印象を受けた。



## (2) 新潟県・長岡市

新潟県では新潟県中越地震から3年後、新潟県中越沖地震に見舞われたが、災害対応は発生した被災状況、時期（季節）や時間帯によって異なってくるので、新潟県中越沖地震においても反省点は多々あったということが判明した。

長岡市では、職員向けの図上訓練や地域住民と協働した防災訓練を実施しているということである。近年、地震災害や水害などにたびたび見舞われているため、職員の防災意識は非常に高く、職員自ら何をすればよいか心得ているということである。

## (3) 兵庫県・神戸市

震災当日は、職員や職員の家族が被災したこと、交通網が寸断されたことなどから、兵庫県では2割弱、神戸市では約4割の職員しか参集できず、地域防災計画とおりの対応は困難であったということである。

## 4 震災シミュレーションによる被害想定

震災が発生した場合の対応策を検討するため、埼玉県において平成19年度に実施された震災シミュレーションを活用し、春日部市の被害状況を整理した。

当該シミュレーションでは、関東地方において、発生確率が今後30年で70%と高く、首都直下を震源とする「東京湾北部地震」が発生したものとしている。この地震は、フィリピン海プレートと北米プレートの境界の地震で、震源は東京湾北部、規模はマグニチュード7.3と想定されている（2004年、中央防災会議）。上記想定を基に埼玉県防災会議において試算した結果、春日部市での最大震度は6弱である。また、春日部市での被害状況は、建物全半壊が3335棟、焼失棟数が335棟、人的被害が死者11名、負傷者369名という結果が想定されている。春日部市で直下型地震が起こった場合、東日本大震災をはるかに上回る、都市基盤を根底から覆す被害をもたらすことは確実である。

そのとき私たち職員は的確な行動ができるだろうか。現状のままでは、前述のアンケート調査で得られた結果のように職員1人1人の対応は遅れてしまい、初期の対応におのずと遅れが生じ、貴重な72時間が刻一刻と過ぎてしまうということが想定される。



5 事業の提案

これまでの調査によって、全職員が災害に対して迅速・的確に行動するためには日頃の研修や訓練が有効であるとの観点から、初動期体制を整える「ポケットマニュアル」の整備と、実践的な知識などを修得できる研修制度としての「ハザード研修」の確立を提案する。

### 想定される職員の行動

①職員、ひとりひとりの判断が分かれ、初動期の対応に遅れが生じる

②そして貴重な72時間が、刻一刻と過ぎていく

問題提起

《勤務時間中の場合》  
「自分の部署の業務」と「警戒態勢の業務」  
どちらを優先すべきか？

《勤務時間外の場合》  
登庁するか、自宅近辺の対応を行うか？

(1) ポケットマニュアルの作成

初動期における職員の的確な判断を助けるために、常に持ち歩けるポケットマニュアル

<p><b>【参集行動】</b></p> <p>『①参集時の持ち物』 ●衣類(着替え)、タオル(多め) ヘルメット、雨具、防寒衣、軍手等！ ●携帯電話、ラジオ、カメラ、地図 参集時も情報収集手段が必要！ ●懐中電灯 停電、自分の安全のためにも必要！ ●水、食料など(三分) 自分の分は自分で用意する！ ●現金(小銭を)</p> <p>『②服装及び参集手段』 ●二輪車または徒歩が原則 公共交通機関は期待できない！ 時間がかかっても必ず参集する！ ●動きやすい服装 最終的に徒歩になることも想定する！</p> <p>『③周辺の被害状況の収集』 参集後の防災活動をスムーズに行うため 参集途上の被害状況を収集！ ●道路・河川の被害状況 ●家屋等の被害状況 ●火災発生の有無</p>	<p><b>【わたしの配備体制】</b></p> <p>◎災害時の班は _____ です。</p> <p>◎災害時の参集場所は _____ です。</p> <p>◎配備体制の班は _____ です。</p> <p>※必要な連絡先</p> <p>・所属 : _____ ・課長 : _____ ・担当 : _____</p> <p>●非常時連絡系統図の前後の連絡先</p> <p>・前の人 : _____ ・後の人 : _____</p>	<p>春日部市役所</p> <p><b>地震初動</b></p> <p><b>行動マニュアル</b></p> <p>KASUKABE</p> <p>平成24年度版</p> <p>危機管理防災室 ☎.048-736-1111</p>	<p><b>【参集基準】</b></p> <p>警戒体制第二配備 ●市内で震度5弱の地震 ●災害により被害の発生または予想</p> <p>非常体制第一配備 ●市内で震度5強の地震 ●災害により市内で被害の発生</p> <p>非常体制第二配備 ●市内で震度6弱以上の地震 ●災害により市全域に被害の発生</p> <p>登庁不可能な場合の参集場所 ・最寄りの防災活動拠点 ・避難場所等</p> <p>職員は、参集基準に基づく震度階級に従って速やかに自主参集(登庁)する。</p> <p>※勤務時間外(夜間・休日等)に地震が発生した場合は、動員指令の有無にかかわらず速やかに自主参集し、所属長の指示に従い的確、適切に行動する。</p>
<p><b>大規模災害等発生</b></p> <p>↓</p> <p>・家族が被災 ・地域の被害が甚大 → YES → 家族・地域の人命救出・救助活動に従事</p> <p>↓ NO → 自所属に登庁する(移動手段・経路がある) → YES → 【第1参集場所】自所属に参集</p> <p>↓ NO → 所属する部署や職種に関係する最寄り機関に参集可能 → YES → 【第2参集場所】( )</p> <p>↓ NO → その他最寄りの市の出先機関に参集可能 → YES → 【第3参集場所】( )</p>	<p><b>【地震発生時の行動】</b></p> <p>『揺れがおさまるまで自分の身を守る』</p> <p>(自宅) ・出口の確保 ・家族の安否確認 ・ガスの元栓、電気ブレーカーの確認 ・けが人の救出 ・火災の危険有無 (屋外) ・落下物や危険物からの避難 ・火災の危険有無</p> <p>↓</p> <p>・災害情報の収集(参集判断) ・家族や近所に状況等を伝える ・屋外にいる家族の安否確認</p> <p>↓</p> <p>《配備先への安否確認報告》 ・防災情報メールの安否確認 ・災害用伝言ダイヤルへ伝言登録 ・参集の可否、参集予定時刻を報告</p> <p>↓</p> <p>・参集準備、参集手段・ルートの決定 ・参集行動の開始</p>	<p><b>【災害用伝言ダイヤル】</b></p> <p>《伝言の登録方法》</p> <p>「171」 ↓ ※ガイダンスにより操作 「048-000-0000」 ※職場・参集場所などの電話番号 ※携帯電話の番号は不可</p> <p>「1#」 ※回転式ダイヤル電話は不要</p> <p>↓</p> <p>「伝言を登録」 ・〇〇課の〇〇〇〇です。 ・無事です。 ・現在、〇〇にいて、〇〇で参集中 ・参集場所へは〇時頃に到着予定 ※参集できない場合は、状況報告 ※録音時間は、30秒</p> <p>「9#(終了)」 ※回転式ダイヤル電話は不要</p>	<p>《伝言の再生方法》</p> <p>「171」 ↓ ※ガイダンスにより操作 「2(再生)」 ↓ 「048-000-0000」 ※職場・参集場所などの電話番号 ※携帯電話の番号は不可</p> <p>「1#」 ※回転式ダイヤル電話は不要</p> <p>↓</p> <p>「9#」 ※回転式ダイヤル電話は不要 ※次の伝言を再生(以降繰り返し)</p> <p>《災害用伝言ダイヤルについて》</p> <p>○蓄積伝言は10伝言 ○保存期間は48時間</p>

ポケットマニュアル(案)

の作成を提案する。その効果として、職員が的確な行動をとることができる、また本部では初動期の体制を整えることができるなどの効果が期待できる。

ポケットマニュアルの基本となる紙ベースのマニュアルは、折り畳むと、名刺サイズになる形で、常に財布の中などに入れて持ち歩くことができる。ここに参集基準

や災害時の職員としてとるべき行動といった最低限の情報を盛り込むことにより、職場を離れている時間帯の発災で非常に有効であると考えられる。

こういったポケットマニュアルは、多くの自治体で既に採用されている。しかし、果たしてマニュアルを常に財布などに入れて持ち歩いているのかという疑問を持った。そこで、100%に近い職員がいつも持ち歩いている携帯電話に着目し、紙ベースのマニュアルに加え、電子媒体であるスマートフォンや携帯電話を利用した対応を考えた。

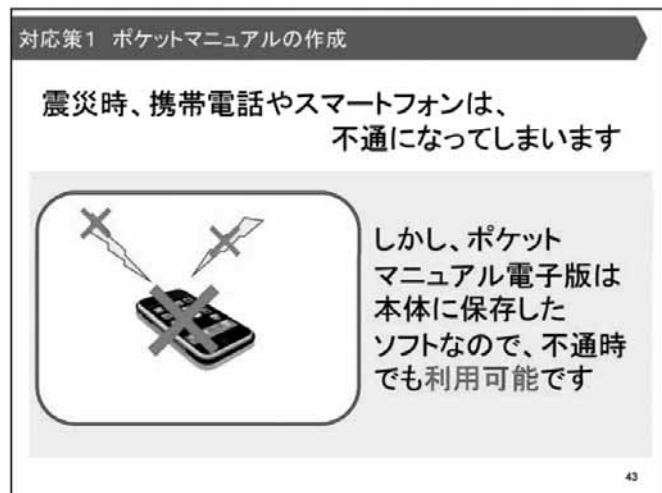
震災時、通信網は不通になってしまうのではという疑問があるかもしれない。しかし、この電子マニュアルは端末そのものにデータを保存しておくもので、通信が不通時でも、端末のバッテリーが残っている間はマニュアルを見ることができるというものである。

スマートフォンや携帯電話を使ったマニュアルは、紙媒体の内容に加えて、職員の安否確認や参集予定時刻を集めることができる。震災時には、通話に関して制限は受けたものの、メールやインターネットの機能は使用できたという事例があることから、被害状況を報告できるシステムと連携させ、GISの地図に反映することができれば、いち早く市内の情報を収集することも可能になる。また、もし参集できない場合には、コメント欄に状況報告を入力できようにする事で、災害対策本部では職員の安否確認を行うことも可能となる。

このように、従来の紙ベースの機能と通信機能を両方あわせ持ったツールを職員1人1人が所持することができる。

## (2) ハザード研修の確立

現在、春日部市では残念ながら職員の本格的な防災訓練をする機会がほとんどないのが現状である。全職員、災害発生時に的確に行動できるように、研修制度を導入することを提案する。





実践的な知識、ノウハウ、スキルを習得する場を体系的に整備し、計画的かつ組織的なハザード研修を実行していくことで、防災に関するスペシャリストを育成し、市民の生命、財産への被害を最小限に食いとめることができる。また、こういった研修では、職員の士気高揚を図ることができ、市民に安心して暮らせるまちづくりをしているとアピールすることもできる。

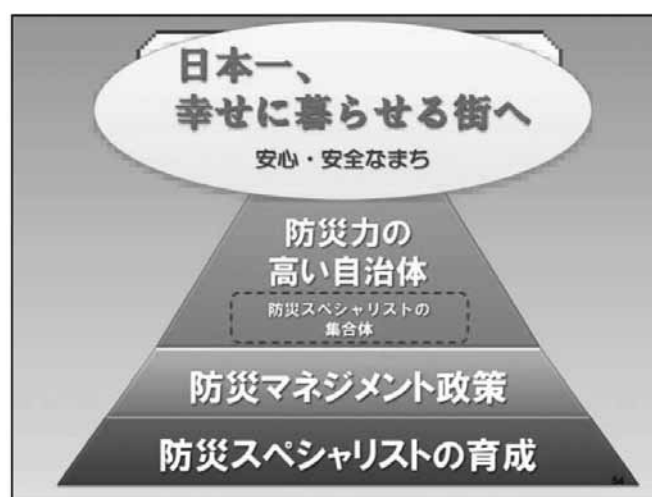
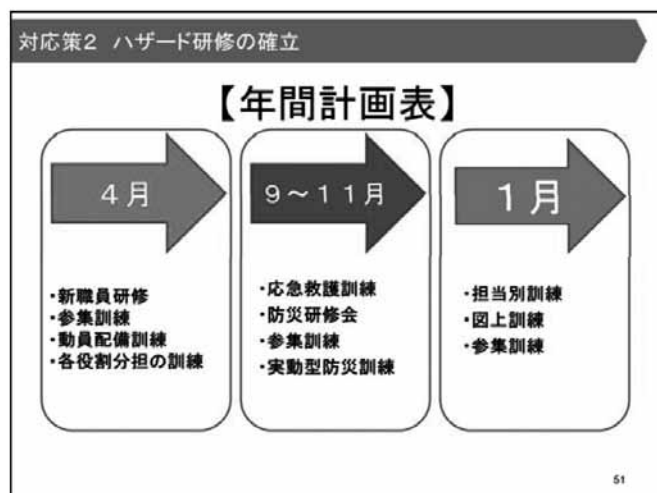
我々自治体職員は、災害時、さまざまなシチュエーションに臨機応援に対応し、活動に当たることが必要とされる。そのために、日ごろより各自が身につけておくべき知識や、自分自身が担っている役割に対する認識、これらを十分に培っておく機会を確実に設けなければならないと考える。

ハザード研修は、大きく参集訓練と階層別の講習会の2つに分け、参集訓練では、対象範囲の全職員、部局内あるいは管理職といった、単位を変えて年間複数回行うこととし、階層別の講習会では、動員配備訓練、応急訓練、図上訓練、リーダーらへの外部講習の参加といった内容を盛り込むものとする。

## 6 まとめ

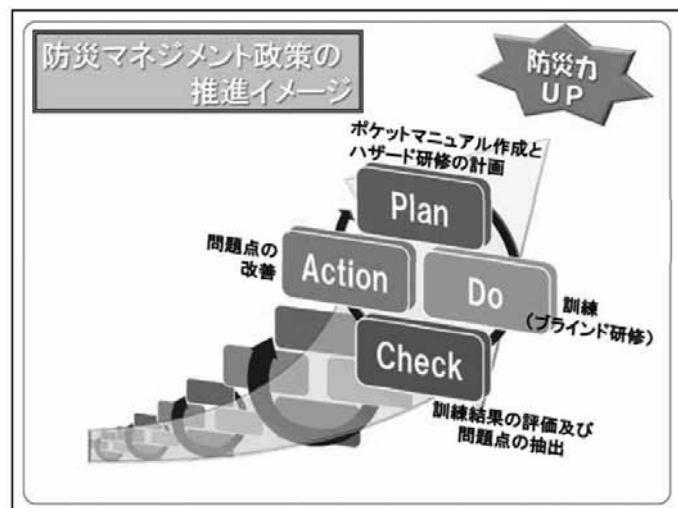
事業提案では、初動期における対応をより正確にできるように、ポケットマニュアルを作成し、常に肌身離さず持ち歩き活用できる携帯電話に着目したアプリケーションを提案した。また、ハザード研修制度の提案として、従前の研修をより充実させ、かつ全庁的にシステム化を図ることで職員に意識改革を起こさせることを提案した。震災を経験した自治体、また東海地震のような想定地震を警戒している自治体においては、当たり前のように実施されていることを春日部スタイルで実行するというものである。

今回提案を行った「ポケットマニュアルの作成」と「ハザード研修の確立」を起爆剤と





して、実施する訓練や研修で得た結果を評価する、そして問題点を抽出することによって、その問題点を改善させた案をさらに上位のマニュアルと研修に反映させていく、このPDCAサイクルを「防災マネジメント政策」と位置づけ、継続して推進することが、防災力の向上につながるものとする。



この防災マネジメント政策の実現こそが、春日部市に直下型地震が発生した場合に、春日部市職員が迅速で的確な対応ができるための唯一無二の方法と考える。

### おわりに

以上が、昨年度10か月間にわたって私たちの研究チームが行ってきた調査研究内容である。苦勞した点多かった。しかし、それにも増して、我々が得たものもたくさんある。限られた財政の中で、「市が抱える問題点をどうやってよくしていったらいいのか」というように、前向きに考える意欲を改めて持つことができた。また、政策提言のノウハウを学ぶことができた。そして、初めてのメンバーで顔を合わせて10か月間一緒にやっていたので、新しい人脈ができたという点も挙げられる。そして、総じて言えるのは、我々メンバーのモチベーションが向上したということである。

※春日部市 「かすかべ未来研究所」のホームページに、「平成23年度実践型政策形成能力向上研修最終報告書」を掲載していますので、ぜひご覧ください。

「平成23年度実践型政策形成能力向上研修最終報告書」(全体版) : [http://www.city.kasukabe.lg.jp/seisaku/shisei/gaiyou/soshiki/seisaku/seisaku/documents/h23final\\_report.pdf](http://www.city.kasukabe.lg.jp/seisaku/shisei/gaiyou/soshiki/seisaku/seisaku/documents/h23final_report.pdf)

### KADAチームメンバー

危機管理防災室 大熊 陽寿  
管財課 金子 恵訓  
河川課 伊田 孝史  
総務課(消防) 大高 正和

危機管理防災室 佐藤 淳一  
道路街路課 谷脇 哲  
下水道課 三上 芳晴  
施設管理課 宮下 帯子

# 世田谷区民の『住民力』に関する調査研究

せたがや自治政策研究所特別研究員  
小山弘美

**要約** 地域社会に主体的に参加するための住民自身が保有するソフトな資源を表す住民力は、コミュニティ・モラルや投票行動、住民解決志向に影響を与えるものであり、地域社会における自治の拡大にとって重要な資源としてとらえ得る。住民力には地域の集合効果も認められるため、地域において住民力を高めるためには、地域参加を促す必要がある。そのためには、緩やかなつながりや、負担感のなさといった新しい地域参加の形が求められている。

## 1 セタがや自治政策研究所と住民力調査

せたがや自治政策研究所は、2007年に自治体シンクタンクとして設立され、その次年度の2008年度より「住民力」に関する調査に取り組んできた。2008年・2009年と、2度にわたり標本調査を行い、そのデータをもとにこの住民力の調査研究をしている。2010年度にはデータの詳細分析を行い、その結果をふまえて、日本都市センターが行っているCR-1グランプリに応募し、自治体実施調査研究部門で優秀賞を受賞した。2011年度はそれまでのデータ分析をもとに事例分析を行った。本稿は、この4年間にわたる調査研究について、総体的に報告するものである。

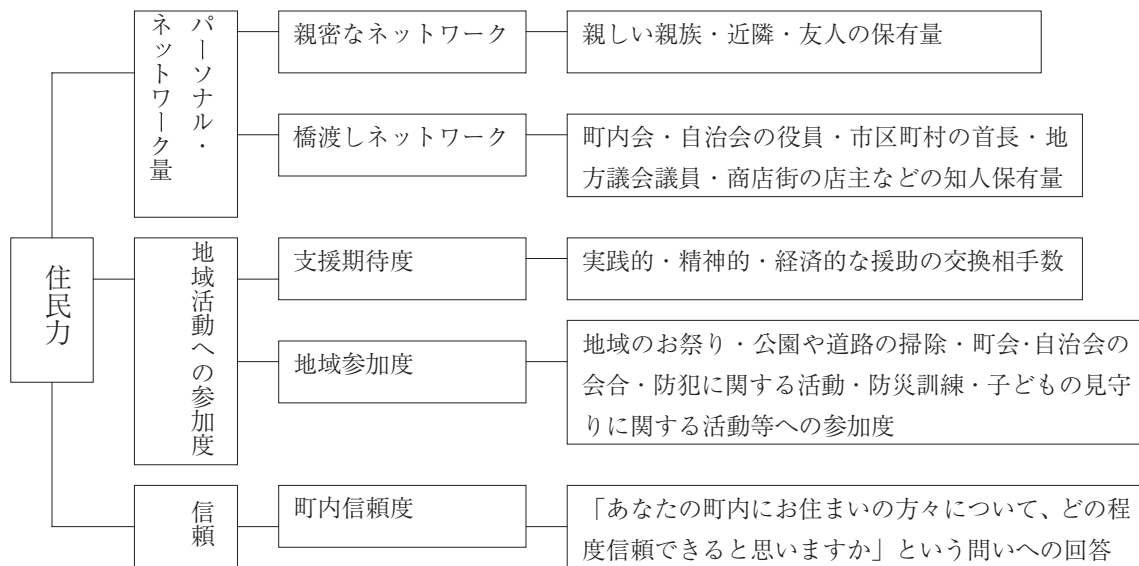
## 2 住民力概要

住民力とは、「地域社会の形成に主体的に参加するための住民自身が保有するソフトな資源」と定義している。住民力はまた、行政と対等に公共的領域に対して責任を持ち、意思決定過程に参画し得る住民の力量を表すものと捉えることができる。これは、近年国内でも研究が多数行われてきたソーシャル・キャピタルを、住民にもわかりやすい言葉に置きかえたものである。つまり、住民力とはいわゆるソーシャル・キャピタルのことである。

住民力への関心が高まる背景には、まず1つには、1990年代後半以降のソーシャル・キャピタル研究自体への関心の高まりがある。2つには、近年の地方分権や「ガバメントからガバナンスへ」といった自治体政策における変化が挙げられる。

分析に用いるデータは、2009年9月に、せたがや自治政策研究所と首都大学東京の合同で行った調査で得たものである。対象者は、20歳以上75歳未満の世田谷区民で、1万人を

図表1 住民力の枠組み



無作為抽出している。調査方法は、無記名自記式、郵送配布・郵送回収の郵送法である。回収率は54.5%、有効回収数は5447票であった。

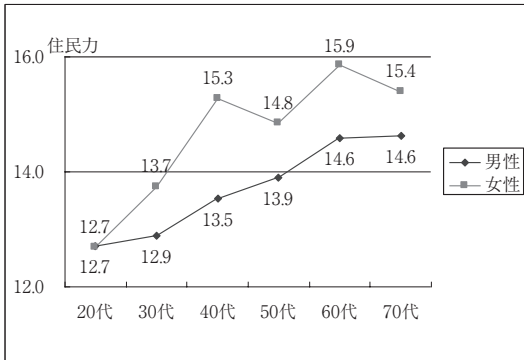
住民力の枠組みは図表1に表すことができる。住民力は「親密なネットワーク」と「橋渡しネットワーク」からなる「パーソナル・ネットワーク量」、「支援期待度」と「地域参加度」からなる「地域活動への参加度」、「町内信頼度」からなる「信頼」により構成される。これら5つの項目の相関関係を見たところ、すべての要素が互いに正の相関関係にあることがわかった。この結果を受け、それぞれの点数を足し上げて住民力得点を算出した。

住民力得点の性質を見るために、男女別、年代別で住民力の平均を見たものが図表2である。これを見ると、女性では20代から40代にかけて急激に住民力が高くなっているが、50代で少し下がった後、60代でまた上がるというM字型をしている。男性のほうは、20代から70代にかけて徐々に高まっていくという特徴を持っている。男女で比較すると、女性のほうが男性より住民力が高いということがわかる。

住民力と個人属性の関係を重回帰分析によって見たのが図表3である。男女ともに、子供のいる人のほうが住民力が高く、現住所に長く住んでいる人のほうが住民力が高いという結果である。他の結果は、男女で異なっており、男性では三世代世帯に住んでいる人のほうが住民力が高く、女性は学歴が大学卒業以上の人の住民力が高いという結果になっている。

ここで、図表2における50代の女性の住民力がなぜ低くなっているかということを考えてみる。子供がいることが住民力に関係していることから、女性は30代、40代にかけて子供を介したつながりが増え、住民力が高まっていき、50代になると、子育てが一段落してパートに出たりするため、住民力が下がるということではないだろうか。

図表2 男女別年代別住民力<sup>1</sup>



男性 $p < 0.001$  女性 $p < 0.001$

図表3 男女別に見た住民力と個人属性

	男性	女性
(定数)	***	***
本人年齢	-0.009	0.023
子の有無	0.221 ***	0.271 ***
現住所居住年数	0.073 **	0.092 ***
大卒の有無	0.038	0.069 ***
三世帯世帯	0.050 *	0.035
調整済みR <sup>2</sup> 乗	0.065 ***	0.101 ***
実数	1980	2708

\*\*\*  $p < 0.001$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*  $p < 0.05$

### 3 住民力が影響を与える現象

住民力について特徴を概観してきたが、次に住民力がどのような現象に影響を与えているのかを見ていく。コミュニティ・モラルと投票行動、住民解決志向について、住民力との関係を見ていきたい。

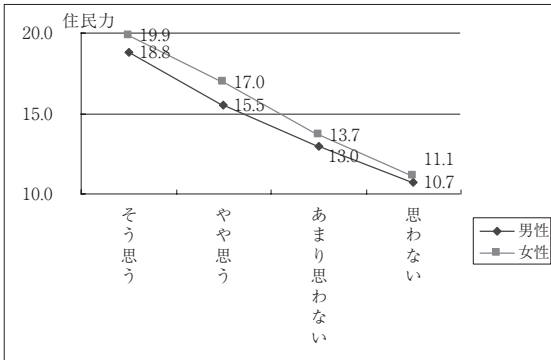
コミュニティ・モラルとは、地域社会への帰属感や参加意欲を表している。まず地域への帰属感を聞いた「このまちの人はみんな仲間だという感じがしますか」という質問に対する回答と住民力の関係を見てみる。図表4を見ると、「そう思う」から「やや思う」、「あまり思わない」、「思わない」となるにつれて、男女ともに住民力が徐々に低くなっていることがわかる。次に、図表5は地域への参加意欲を聞いた「このまちのためになることをして、役に立ちたいと思えますか」という質問項目と住民力の関係である。こちらも「そう思う」と答えた人の住民力が最も高く、「思わない」人の住民力が最も低くなっている。この結果から、住民力は地域への帰属感や参加意欲に関連しているということがわかる。

次の図表6は、国政選挙投票行動と住民力の関係を見たものである。「必ず行く」、「できるだけ行く」、「あまり行かない」、「行ったことがない」という4つの選択肢のうち、「必ず行く」人の住民力が一番高く、「行ったことがない」人に向かって住民力が徐々に低くなっている。またここでは図表を示さないが、地方選挙についても同様の結果が得られた。これは、住民力が地域的な関心と関連するだけでなく、より広い社会的・政治的関心を高める要素となっている可能性を示すものである。

住民解決志向は住民の主体的・自治的志向を表したものである。5つの生活課題（災害時の炊出し、子供の安全を守る活動、独居高齢者に対する支援、乳幼児の預かり、並木道の清掃）について、それぞれ「家族や親族で処理」、「行政などの専門サービスで処理」、「住民たちで処理」のうち、どのように処理すべきかを聞いた設問において、「住民たちで処理」

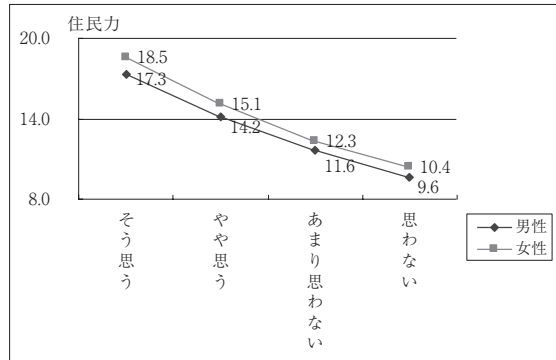
<sup>1</sup> 縦軸の0.0~12.0までは省略。以下の図表も同様。

図表4 「まちの人は仲間」意識と住民力



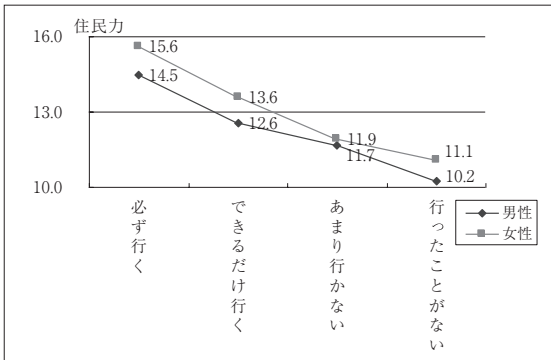
男性p<0.001 女性p<0.001

図表5 「まちの役に立ちたい」意識と住民力



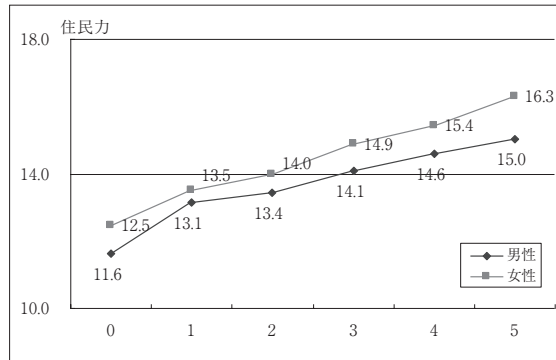
男性p<0.001 女性p<0.001

図表6 国政選挙投票行動と住民力



男性p<0.001 女性p<0.001

図表7 住民解決志向と住民力



男性p<0.001 女性p<0.001

を選んだ回数により表される。この住民解決志向得点と住民力の関係を見たのが図表7である。住民で解決すべきを一度も選んでいない0点の人の住民力が最も低く、すべて住民で解決すべきとした5点の人に向かって徐々に住民力が高くなっている。主体的・自治的志向を持つ人ほど、住民力が高いという結果となった。

以上より、住民力はコミュニティ・モラルや投票行動、住民解決志向に影響を与えているということがわかった。この結果から、地域社会における自治の拡大にとって、住民力が重要な資源としてとらえ得るといえるだろう。さて、ここまでは個人が持つ住民力の特性を見てきたが、次に住民力には地域の集合効果が見られるのかについて考えていこう。

#### 4 住民力の集合効果

世田谷区では、ほぼ中学校区に相当する範囲ごとに、27の出張所・まちづくりセンターを設置している。住民地域活動も、ほとんどがこの地区ごとに行われている。地区ごとの住民力の平均を比較したのが図表8である。色付けしてあるのは住民力が高い上位3地区であるが、地区ごとにかかなりの差があるということが見てとれる。

住民力が高い地区は、鉄道駅の周辺に戦前から開発された戸建て住宅地区で、三世代世



図表8 出張所・まちづくりセンター別住民力

池尻まちづくりセンター	14.79	九品仏まちづくりセンター	14.39
太子堂出張所	12.84	等々力出張所	14.35
若林まちづくりセンター	14.04	上野毛まちづくりセンター	15.09
上町まちづくりセンター	14.31	用賀出張所	13.83
経堂出張所	13.84	深沢まちづくりセンター	14.16
下馬まちづくりセンター	14.63	祖師谷まちづくりセンター	14.57
上馬まちづくりセンター	13.75	成城出張所	14.90
梅丘まちづくりセンター	13.80	船橋まちづくりセンター	13.63
代沢まちづくりセンター	15.44	喜多見まちづくりセンター	14.83
新代田まちづくりセンター	13.82	砧まちづくりセンター	14.28
北沢出張所	14.47	上北沢まちづくりセンター	13.94
松原まちづくりセンター	13.95	上祖師谷まちづくりセンター	14.20
松沢まちづくりセンター	14.72	烏山出張所	13.38
奥沢まちづくりセンター	15.05	p<0.01	

帯が多く、成熟した良好な住宅地となっている。低い地区は、都心に近くて単身の若者が多く、住民が入れかわりやすい地区や、近年開発が進み、新規来住者の割合が高い地区である。

このように、地区ごとの住民力得点に差が出ているため、住民力の差異が地域社会の特性と

図表9 地域特性と男女別住民力

	男性	女性
人口総数	-0.268	-0.189
年少人口比率	0.085	0.344 <sup>+</sup>
老年人口比率	0.493 <sup>**</sup>	-0.155
単身世帯率	-0.268	-0.322
核家族比率	0.252	0.320
戸建て率	0.568 <sup>**</sup>	0.318
上級ホワイトカラー比率	0.559 <sup>**</sup>	0.135
ブルーカラー比率	-0.373	0.051

\*\*p<0.01, +p<0.1

関連があるのかについて、国勢調査データから算出した地域特性と住民力を相関分析したのが図表9である。これを見ると、男性と女性で結果が異なっており、男性の住民力は、老年人口比率、戸建て率、上級ホワイトカラー比率と関連しているということがわかる。つまり、高齢者の多い地区や、戸建ての家が多い地区、上級なホワイトカラー層が住んでいる地区の住民力が高くなっている傾向があるということである。女性では、男性の場合とは全く異なり、唯一、年少人口比率との関連が見られる。つまり、子どもが多い地区で女性の住民力が高くなっているということである。

このように、住民力は地区ごとに差異があるうえ、男女で異なる地域特性と関連を持っていることが確認できたが、果たして住民力には集合的効果があるのだろうか。図表10は、個人属性ごとに住民力が高い3地区と低い3地区の平均を比較したものである。「子なし」、「居住年数10年未満」、「非大卒」、「三世帯世帯以外」の4つの個人属性は、図表4で見た住民力と個人属性の関係で、住民力にとっては不利な属性と認められたものである。

図表10において、有意な差が認められたものを次に挙げる。子供がいない女性の住民力

は、低い地区で11.5点、高い地区で13.6点である。居住年数10年未満の女性の住民力は、低い地区では12.5点、高い地区では14.0点である。非大卒の男性の住

図表10 住民力の集合的效果

	低い3地区		高い3地区		男性	女性
	男性	女性	男性	女性		
子なし	11.7	11.5	13.0	13.6		***
居住年数10年未満	12.8	12.5	13.5	14.0		**
非大卒	13.2	13.7	15.5	15.0	*	
三世帯世帯以外	13.2	13.2	15.2	14.9	***	***

\*\*\* p<0.001, \*\* p<0.01, \* p<0.05

民力は、低い地区で13.2点、高い地区で15.5点である。三世帯世帯以外に住む男性の住民力は、低い地区で13.2点、高い地区で15.2点、女性では低い地区13.2点、高い地区14.9点となっている。いずれの結果も、住民力の高い地区のほうが、住民力にとって不利な属性の人々の住民力も高いという結果になっている。住民力の高い地区では、住民力に不利な属性の人々の住民力をも高めることができるという可能性を示すものである。

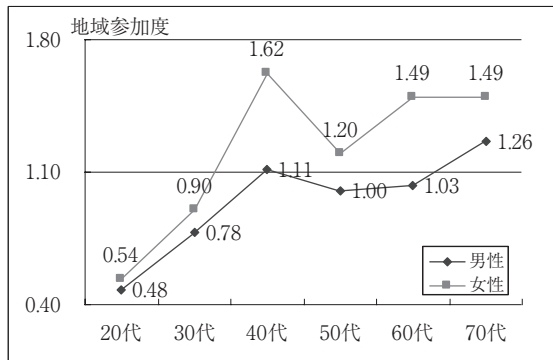
## 5 住民力を高める

このように、住民力の効果を見てきたわけであるが、それでは、住民力はどうやって高めたらよいかということが課題になる。住民力を高めるうえで、住民力の構成要素のうち地域参加度に注目したい。その理由は、第1に、住民力の構成要素の中で、地域参加度はコミュニティ・モラルや投票行動、住民解決志向のすべてに対して大きな影響を与えていたからである。第2に、パットナムの議論以降のソーシャル・キャピタル論においても、地域参加はソーシャル・キャピタルを高めるとされてきたからである。第3に、住民力を構成する要素の中では、行政によってこ入れしやすい部分であると考えられるためである。

地域参加度について男女別、年代別で比較したのが図表11である。女性の地域参加度は、20代から40代に急激に高くなり、50代で少し下がった後、60代、70代でまた高くなっている。男性も、高低差は少ないが、同様の特徴が見られる。40代と60代、70代で地域参加度が高くなっているが、中身を見ると年代により地域参加の内容が随分異なっている。40代では多くの場合、子供が小中学生の時期に当たり、お祭りや青少年育成、子供の見守りなどを通じて地域参加している率が高い。60代、70代では、町内会・自治会の会合や地域清掃、健康づくりといった、町内会・自治会を中心とした活動によく参加している。

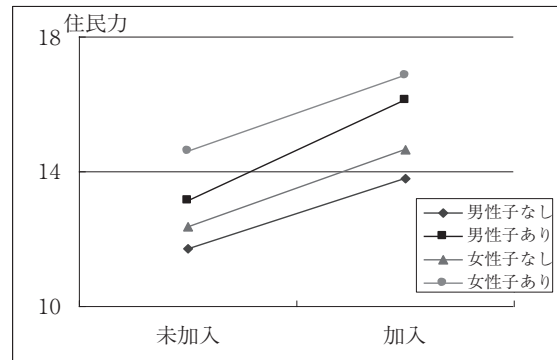
高齢な住民の町内会・自治会に関連する活動への参加が高かったことから、町内会・自治会への加入に着目してみよう。町内会・自治会加入と住民力の関係について見たものが図表12である。男性、女性、それぞれ子供がいる人、いない人に属性を分けて、町内会加入・未加入の人々の住民力得点を比較した。すべての属性において、町内会・自治会に加入している人のほうが、住民力が高くなっているという結果が得られた。

図表11 年代別地域参加度



男性 $p < 0.001$  女性 $p < 0.001$

図表12 町内会加入と住民力



$p < 0.001$

以上の分析から、地域参加度を高める要素として2つ取り出すことができる。1つ目は、40代において見られた、子供を通じて育まれる地域のつながりである。もう1つは、年代が高まるとともに参加が増える町内会・自治会を初めとした地域活動である。この2つの要素が多いないし活発な地域は、地域参加度が高くなっていると考えられる。したがって、この2つの要素を高めれば地域参加度も高まると予測することができ、さらにはパーソナル・ネットワークが増え、町内信頼にも影響を与え、住民力を高めることができるのではないか。そこで、ここに挙げた2つの要素に着目しながら、次に、住民力が高い地区の事例について見ていく。

## 6 住民力が高い地区の事例

ここでは、住民力が男女ともに高い奥沢地区と、男性の住民力が低く女性の住民力が高い若林地区の2事例を取り上げ、住民力が高い理由について考える。

### (1) 奥沢地区

奥沢地区は、落ちついた穏やかな町並みの古くからの住宅地である。世田谷区の南東端に位置し、何でも行政に頼るといよりは自分たちでやろうという気質がある地区である。その一例として、区のサービス提供地までは距離が遠いことから、住民たちが乳児の健康診断を1961年から現在まで毎月続けている。

ほかにも様々な特徴ある活動が行われているが、ここでは以下の2つを挙げる。1つ目は、災害時要援護者支援の取組みである。これは、町会で独自に230名の要援護者名簿を作成し、名簿記載の高齢者1人に対して災害時に2人の支援者が安否確認を行うというもので、支援者には350人が登録している。この取組みの特徴は、誰が支援者であるのか高齢者には伝えていないということである。これは、責任が重大な任務でも、支援者を明らかにしないことで、引き受ける側の負担軽減を図っているのである。つまり、「あの人が助けに

来てくれる」とわかると、日ごろから頼りにされてしまうのではないかという危惧に対して、配慮しているのである。

2つ目は、青少年地区委員会の協力委員制度で、充て職で委員となった意欲あるPTA関係者とのつながりを保つために、任期後にも協力委員に委嘱しておくという地区独自の制度である。就任を依頼する際には、「年に1回でもいいから」と声をかけ、若い世代を負担なくつなぎとめる工夫をしている。

## (2) 若林地区

若林地区は、都心部に近く、都市化が進んだ地区である。特徴的な活動としては、奥沢地区と同様に、青少年地区委員会の活動が挙げられ、充て職で委員となったPTA関係者が楽しく活動に関われる環境を意識してつくっている。若い世代の意見を実際に取り入れ、それを実行していくという活動を常に行い、地域活動の楽しさや重要性を世代間で継承している。

また、PTA任期後も、様々な組織や行事の地域協力者になり、好きな活動に緩やかにつながりやすくなっている。図表11で50代女性の地域参加度が下がる傾向が見られたが、この地区では、女性の地域活動が50代で下がらずに高くなっている特徴が見られた。50代が地域に残ることができており、この世代がPTA世代と高齢世代の意見の対立がないよう、両方の立場を理解しながら、両者をつなぐ役割を担っていることがこの地区の特徴である。

## (3) まとめ

2つの地区の特徴の共通点として、2点挙げることができる。第1に、PTAを中心に新しい人材を獲得できているということである。充て職として地域活動に参加したPTA関係者たちに楽しさを知ってもらうことによって、若い世代がその後も地域活動に自然と参加するような状況がつかれている。第2に、地域における緩やかなつながりを保てており、地域に一度参加した人々がその後も地域につながりを持っているということである。このような緩やかなつながりが、住民個人のパーソナル・ネットワーク量を増やし、さらには町内への信頼も増やし、住民力を増加させているのではないかと考えられる。

最後に、地域参加を増やして住民力を高めるポイントを整理しておく。1つ目に、若い世代を引き込んで楽しさ、重要さを知ってもらうということである。その際のキーワードは「緩やかなつながり」で、上記の地区では、例えば「年に一度だけで大丈夫だよ」とか「好きなことだけでいいんだよ」というような工夫が見られた。2つ目に、責任の重い任務であっても、負担感なく引き受けられるような工夫が挙げられる。例えば、災害時要援護者に対して、誰が支援者であるか知らせていないという工夫である。

これらは、近年盛んに言われている「きずな」や「地域のつながり」といったものの新

しい形を表しているのではないだろうか。従来の緊密で親密なネットワークには、助け合いなどのよい面はもちろんあるが、一方で都心の住民には、監視的な要素、あるいは義務的・強制的な要素としてとらえられ、敬遠されてしまう側面があるのではないだろうか。そのような都市住民の特性に対し、住民力が高い地区は、新しいつながりの形を見出して工夫しているのではないかと考えられる。

2003年の内閣府による調査では、地方部ではソーシャル・キャピタルが高いが減少傾向、都市部では少ないけれども横ばいか回復しているという結果が示されたが、都市部における回復の兆しは、本稿で指摘したような新しいつながりの形を見出しつつあることの表れではないだろうか。

### 住民力に関する論文・報告書

せたがや自治政策研究所「世田谷区民の『住民力』に関する調査研究」2011年（日本都市センター第2回CR-1グランプリ自治体実施調査研究部門優秀賞受賞）[http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/742/d00038036\\_d/fil/38036\\_1.pdf](http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/742/d00038036_d/fil/38036_1.pdf)

森岡清志「住民力と地域特性——世田谷区における調査結果から」『都市社会研究』2号（2010年）、1-18頁 [http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/742/d00028017\\_d/fil/28017\\_4.pdf](http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/742/d00028017_d/fil/28017_4.pdf)

せたがや自治政策研究所『せたがや自治政策』2～4号（2010～2012年）、  
[http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/742/d00029357\\_d/fil/29357\\_1.pdf](http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/742/d00029357_d/fil/29357_1.pdf)

[http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/742/d00040527\\_d/fil/40527\\_2.pdf](http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/742/d00040527_d/fil/40527_2.pdf)

[http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/742/d00034750\\_d/fil/34750\\_3.pdf](http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/107/157/742/d00034750_d/fil/34750_3.pdf)

---

### 参考文献

Putnam, R. D., 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon&Schuster. (= 柴内康文訳『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房、2006年)

内閣府国民生活局編『ソーシャルキャピタル—豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』国立印刷局、2003年



# 集団移転と住民意思反映

東京大学大学院法学政治学研究科教授  
金井利之

**要約** 福島第一原子力発電所による放射能汚染は、町村からの全住民避難という事態も生み出した。こうした被災市町村が再建を目指すには、住民の意思を適切に反映して、市町村としての再建計画を策定していかなければならない。そこで、全住民・全役場移転という事態に直面した別の先例を探ることで、今回の被災市町村への仮説的推論を得ることとしたい。先例から得られる推論は、①全住民が移転したとしても、住民意思反映の受け皿としての市町村を維持することが必要である、②合併によっては、旧住民の意思反映はできない、③集団移転は複数のバラバラの地区になりやすいが、それでもコミュニティの維持には多少は寄与する、④集団移転の受入先自治体は、基本的には当該集団を吸収同化する方向で活動するので、元々の自治体住民としての意思反映はできない、というものである。このような推論を踏まえて、意思反映の受け皿たる団体として市町村を維持することは、未だ行われたことのないプロジェクトとして、取り組む必要がある。

## はじめに

東日本大震災・福島第一原子力発電所苛酷事故は、多くの被災者をもたらし、いまなお、もとの地域に住むことができない多数の住民を生み出した。特に、福島第一原子力発電所の放射能汚染は、町村からの全住民避難という事態も生み出している。そのため、役場ごと域外への移転を余儀なくされることも生み出した。また、市町村全域からの住民避難は避けられたとしても、多くの住民が避難を余儀なくされている場合もある。

こうした被災市町村が再建をめざすには、離散した住民も含めて、住民の意思を適切に反映して、市町村としての再建計画を策定していかなければならない。しかし、かつては、空間的に近傍に集住して、役場・議会もその場に存在して、それなりに住民意思反映の回路が構築されていたであろうが、事態は全く変わってしまった。そして、長期の避難・疎開生活を余儀なくされた住民は、仮設生活を永続化させることもできず、日常の生活再建にそれぞれが向かうこともあり、その場合には、かつて住んでいた市町村に戻るものが現実的選択肢から消えることもある。その意味で、被災市町村の再建計画と再建事業は、急を要するのであるが、住民意思を丁寧に反映しない再建計画は納得性も実現性もない。ましてや、依然として放射能汚染によって居住禁止の町村の場合には、復帰の目処も立っていない。

このような未曾有の事態において、被災市町村はいかなる方策で住民意思反映をできるのか、あるいは、いかなる困難にぶつかるのか、を解明することは学問的にも実務的にも急務である。そこで、本稿では、こうした全住民・全役場移転という事態に直面した別の先例を探ることで、今回の東日本大震災・福島第一原子力発電所苛酷事故の被災市町村への仮説的推論を得ることとしたい。具体的には、ダム建設事業という国策に伴う全村移転の先例を参照したい。

## 1 住民意思を反映すべき受け皿としての市町村

ダム建設に伴って全集落が水没するとしても、村域全部が水没するわけではないときには村内の高台への集落移転という方策も有り得る。住民のなかには高台移転をするくらいならば村外に転出することを選択することもあるが、全員が転出しなければ村という自治体は残る。しかし、村内高台移転が現実的に困難なこともある。こうなると全村移転となり、村からは住民が消える。住民が消えた自治体は、区域はあるが、自治体としての体を為さない。そこで、その区域を「無市町村区域」とすることも考えられるが、近現代日本の自治制度の慣行は、国土のすべての空間はどこかの市区町村に帰属するとされるので、必然的に周辺市町村に吸収合併されることになる。こうして、自治体としての旧村は消滅する。

自治体としての旧村の消滅は、旧村民の将来にとって非常な困難を生み出す。全村移転と廃村までは、村という自治体が存続するため、村長・村議会以下、ダム対策委員会・ダム対策課などの行政職員も含めて、住民の意向を受けて、ダム事業者や府県と折衝をする組織がある。しかし、合併による旧村の消滅により、こうした住民意思を反映すべき受け皿自体が消滅してしまうのである。その意味で、旧村の消滅は、旧住民に決定的なダメージを与える。仮に今次厄災の被災自治体において住民意思を反映しようとするならば、まずもって、被災前の市町村という受け皿を維持することが、必要条件となろう。

## 2 吸収した市町村は旧村の役割を継承できるか

自治制度の観念上は、廃村される旧村の役割・立場は消滅するのではなく、吸収した隣接市町村が継承することになる。その意味で、全村移転した村民の意思を反映すべき「法的」な受け皿の自治体は存在していると言える。この継承自治体は、観念の世界で、いわば、「民俗博物館」的に旧村の記憶・記録・文物を継承し、あるいは、ダム事業者との約束や再交渉の当事者となることはできる。しかし、それが、旧村民の意思を反映した「<sup>デ・ファクト</sup>血の通ったモノ」になるかどうかは、別問題である。したがって、継承市町村は、旧村や旧村民の意向とは全く外れて、ダム事業者や府県との交渉に乗ってしまうこともあり得る。この場合には、継承市町村と旧村民の間では、訴訟も辞さないような、癒しがたい溝が生

まれることになる。

形式的な継承市町村は、なぜ、実質的な継承ができないのか。これは、吸収合併における周辺町村の立場の、もっとも極端なケースと考えれば分かりやすい。中心市町村に対して人口も経済力の小さな周辺町村は、合併後の自治体の政治構造において、中核的な位置を占めることは難しい。人口が少なければ、1人1票の民主主義を前提にする限り、ないがしろにされやすくなる。全村民移転と廃村による合併は、まさにその極端な状態である。周辺部の人口はゼロであるし、経済力もない。仮に旧村民が継承自治体に集団移転したとしても、人口比では太刀打ちできない。しかも、後述するように、継承自治体に全村民が移転するわけではないから、ますます、継承自治体内での発言力は乏しくなるのである。

多数の旧村民が継承自治体に移転するわけでないとする、旧村役場の職員も、継承自治体が引き受けきることはできない。通常の合併であれば、境界は変更するが、住民はそのまま居住するので、新自治体の住民数は増え、したがって、それに応じて、吸収された旧村役場の職員をそのまま引き継ぐことも可能である。しかし、全村移転の場合には、たまたま継承することとなった隣接自治体の住民数はほとんど増えないので、役場職員も引き受けようがない。役場職員が引き継がれば、旧村の意向を多少は体現して行動する職員も残ろうが、こうした可能性も乏しいのである。したがって、1で述べたように、形式的な継承市町村は住民意思反映の受け皿とはなり得ないのである。

### 3 村民の集団移転先の分散

全村移転がやむを得ないならば、旧村・集落での紐帯やコミュニティをなるべく維持したまま、集団移転を計画することが考えられる。しかし、現実には簡単ではない。

いくら中山間地の小村であっても、それなりの人数がいるのであって、その集団を一括して受け入れる土地は、簡単には見付からない。そのため、複数の集団移転地がダム事業者などによって選定・造成されることになる。つまり、旧村民が一つにまとまって移住することはできない。この段階で、旧村と旧村民の一体性は破壊されるのである。

複数の集団移転先が設定されると、旧村民はそのなかから、補償金額、親戚関係、仕事関係などを総合的に判断し、個々に行き先を選択するしかない。なかには、集団移転先ではなく、自力で全く別のところに移住してしまう人もでる。いずれにせよ、「集団移転」とは名ばかりであり、現実には各戸各人移転になる。同じ旧村出身とはいえ、集落も違えば慣習慣行も違う。その旧村民が、それぞれにシャッフルされて、複数の集団移転地に住むことになる。したがって、紐帯やコミュニティを維持することは容易ではない。

集団移転先の分散と分断は、2で述べた継承自治体の形式性を生み出す。要は、形式的継承自治体は、必ずしも、旧村民の集団移転先とは限らないのである。特に、ダム事業が行われるような山間部では、隣接の継承自治体といえども、そもそも可住空間が地理的に

多くはないので、現実的に集団移転先を造成することは困難である。集団移転先にならないともいえる。つまり、旧村民をほとんど含まない継承自治体が旧村の立場を継承することになるのであり、旧村民の意思が反映することは、ほとんど期待できないのである。

このように、旧村単位を維持することが、机上では期待される集団移転ではあるが、現実にはその効果は限定的である。少なくとも、政治的・行政的な意味での意思反映をするためのコミュニティは失われる。

とはいえ、新たな集団移転地区で、祭礼や風習などの行事という面での共同性がある程度、再生ないしは新生することは可能である。社会学・民俗学的な意味でのコミュニティの維持ないし形成は、大きな変容を受けつつも、少なくとも移転第一世代くらいは可能かもしれない。旧村での生活を知らない第二世代になれば、それは単なる「ニュータウン育ち」の世代にすぎず、こうしたコミュニティも薄らいでいく。しかし、集団移転は激変緩和措置として有用なのかもしれない。

#### 4 受入先自治体による吸収同化

集団移転先の確保には、受入先自治体との円滑な合意が必要である。これは、一種のニュータウン建設という住宅開発事業となるので、基本的にはダム事業者が責任を持って実施すればよいはずである。とはいえ、農地転用や用地買収の現実性を考えると、そして、円滑な造成事業や移転後のスムーズな生活再建を想定すれば、受入先自治体・地元自治会との円滑なコミュニケーションが不可欠である。したがって、受入先自治体の意向は水面下では強く反映する。

受入側としては、「独立国家」のような「異民族コミュニティ」が域内にできることは非常に困る。受入先自治体としては、吸収して消化できる程度の小規模な集団移転に留めたいのである。そして、集団移転地が形成されたとしても、旧村の継承コミュニティとして特別な扱いをするのではなく、あくまで、「普通」の一自治会・一集落・一地区として取り扱う。いわば、移転した以上、旧村民としてではなく、受入先の現市町村民としてのみ、扱うのである。

当然、受入先自治体は、「旧村民」としての意思反映には極めて消極的になる。受入先自治体は、旧村の継承自治体とは限らないから、「旧村民」の立場の意思を受け取るべき受け皿ではないと拒否できる。あくまで「現市町村民」としての意思反映は受け付けるのである。しかも、実態は「新住民」にすぎないから、「旧住民」が優越する当該受入先自治体での意思反映回路では、必ずしもうまく生かされないであろう。さらに、移転した旧村民は、内部的にはコミュニティの維持を図るとしても、周りの住民とのいざこざを避けるためには、対外的には「旧村民」性を薄めて日常生活を送るしかない。こうして、三重の意味で、旧村民の受入先自治体への意思反映は困難なのである。



集団移転によって、旧村民の意向をまとめて反映できると考えるのは、空論にすぎない。受入先自治体は、決して「お人好し」ではなく、あくまで、自治とは弱肉強食の非情な世界なのである。しかし、受入先自治体に対しては、移転者は、「受け入れてくれた」ことに感謝せざるを得ない。拠り所である旧村という自治体を失うことは、非常に大きなマイナスである。

## おわりに

国・ダム事業者がいかに誠意を持って仕事斡旋・生活再建・集団移転に向き合ったとしても、国・事業者の事業が原因である以上、移転を余儀なくされた旧村民にとっては、人災の域を出ない。しかも、国・ダム事業者は、あくまでダム完成という目的のためには誠意を持った対応をするが、移転が完了し、水没が実現できるや否や、積極的に旧村民に対応するインセンティブを失う。それゆえ、国・事業者への感謝を孕みつつも、旧村民は不信を持つことになる。居住生活を破壊したその当事者に、救済を依存しなければならないという、悩ましさがあるのである。

旧村という自治体の喪失は、住民の意思反映の可能性を決定的に弱める。合併による継承自治体が、意思反映の受け皿となることを期待するのは非現実的である。三々五々の住民転出では、転出先自治体に意思反映を期待するのは無理である。集団移転であっても、受入先自治体に意思反映できると考えたら、それは間違いであろう。あくまで、移転先では、ただの普通の「住民」であるとともに、「新住民」となることを覚悟しなければならない。もちろん、住民コミュニティは、政治・行政面だけではなく、社会・生活・文化面も重要なので、第一世代の過渡的措置としては、集団移転は後者の面ではそれなりの効果があるだろう。

村民が集団離村してしまった村自治体を維持することが、旧村民の意思反映のためには必要である。しかし、集団移転地でも第二世代になるにつれて、旧村コミュニティ意識は希薄化する。集団離村して実質的には人の住んでいない村自治体を、意思反映の受け皿たる団体として維持することは、未だ行われたことのないプロジェクトである。もちろん、第二世代になるにつれて、この村自治体の必要性は薄れよう。しかし、必要性の高い過渡的措置としても、村自治体を、政治・行政的に維持できるかは、未知数である。



# 被災自治体における住民の 意思反映に関する調査報告 ～北海道奥尻町ヒアリング調査から～

北海道大学公共政策大学院教授  
生 沼 裕

**要約** 1993年に発生した北海道南西沖地震災害では、今回の東日本大震災と同じく、地震、津波、火災といった複合災害が発生した。この度、この震災の最大の被災地である北海道奥尻町において、当時の状況並びに住民の意志反映に関連するヒアリング調査を行った。奥尻町の場合、行政主導で早期に復旧・復興工事が開始され、一方で仮設住宅での生業（理髪店等）も始まり、住民の間でも、明日への希望が持てるような状態に早い段階でなっていたことが、行政と住民とのコミュニケーションの円滑化に大きな役割を果たした。また、被災地区に元々縁のある行政職員がキーパーソンになって、戸別訪問により住民の意見を聞いて回ったとのことであり、このような地道な取組みが、行政と住民との信頼関係の醸成に果たした役割も大きいと思われる。

## はじめに

1993年に発生した北海道南西沖地震災害では、今回の東日本大震災と同じく、地震、津波、火災といった複合災害が発生した。この度、この震災の最大の被災地である北海道奥尻町<sup>1</sup>において、当時の状況並びに住民の意志反映に関連するヒアリング調査を行ったので、その概要を報告する。なお、紙幅の関係上、南西沖地震や復興・まちづくりの概要などは、要点のみの記載となることをお許し願いたい。詳細は後述する参考文献等を参照されたい。

## 1 北海道南西沖地震の概要<sup>2</sup>

1993年7月12日22時17分に発生した北海道南西沖地震の震源は、北海道南西沖（北緯42度47分、東経139度12分）で、震源の深さは34km、M7.8であった。奥尻島はもとより、北海道や東北地方の各地で震度5の強震から震度4の中震を記録した。奥尻島は地震計が設置されていないため震度6の烈震と推定されている。この地震だけで、地殻変動による地割や陥没、建物の倒壊、液状化現象による田畑や道路など、各地区で大きな物的被害をもたらした。

震源に近い奥尻島では、地震発生から2～3分後に津波の第1波が来襲したものとみられており、特に北端部の稲穂地区、南端部の初松前と青苗地区、西海岸の藻内地区などの

<sup>1</sup> 人口 3037人、1600世帯（2012年12月31日現在）。

<sup>2</sup> 奥尻町ホームページ（<http://www.town.okushiri.lg.jp/>）参照。

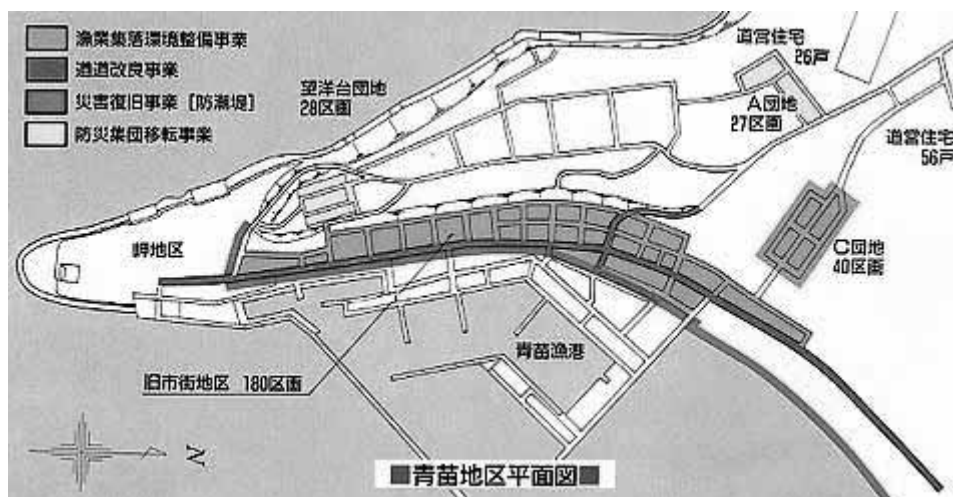
集落が壊滅の状態となるほどの大きな被害をもたらした。津波の到達した高さは最高で藻内地区の29m。津波の来襲で家や集落が一瞬のうちに壊滅したが、人的被害のほとんどはこの津波によるものだった。

また、この地震に伴い、青苗地区で船舶火災2件、建物火災1件、奥尻地区で車両火災1件が発生した。原因は特定できていないが、地震及び津波が誘引となって出火したものと推測されている。青苗地区の建物火災は、翌朝9時20分に鎮火するまで広範囲にわたって延焼が続いたため、津波の直撃を受けた市街地の被害に更に拍車がかかり、青苗地区の市街地は壊滅状態に及んだ。

最終的に、死者172人、行方不明者26人、被害金額約664億円に及ぶ惨事となった。

## 2 復興・まちづくりの概要<sup>3</sup>

青苗地区や稲穂地区では「漁業集落環境整備事業」が水産庁の補助事業として認められ、また、初松前地区では「まちづくり集落整備事業」が町の単独事業として進められた。いずれの事業も、津波高より求められた防潮堤の背後に盛土を行って一定の高さに整備し、道道奥尻島線の改良、集落道路、生活排水処理施設、避難場所、防災安全施設など、防災面、安全面に配慮した市街地計画に基づき整備を行った。また、青苗岬地区では、「防災集団移転事業」が国土庁（当時）の補助事業として認められ、高台地区に宅地造成を行った。



(出典：奥尻町ホームページ)

奥尻町では、全国各地から寄せられた多くの義援金の中から、当初90億円を原資として被災者の自立復興を強力に援助しようと、「災害復興基金」を設立した。被災者のための支援事業は73項目に及び、様々な角度からの基金の助成により、被災者の救済及び町全体の復興が図られた。

<sup>3</sup> 奥尻町ホームページ参照。

以上、復旧・復興総事業費は610億円、加えて復興基金支援事業による140億円により、住宅取得費助成など自立支援、農林水産業の復興、商工・観光業の振興に関する事業が行われ、それらの事業が終了した1998年3月に町は「完全復興宣言」をした<sup>4</sup>。

### 3 ヒアリング調査の結果（要旨）

2012年10月19日、奥尻町役場総務課を訪れ、以下の調査項目についてヒアリングを行った<sup>5</sup>。以下、聴取内容のポイントを概述する。

#### （1）区域外への避難住民の把握・関係維持

①区域外への避難住民をどのようにして把握したのか。また、把握率はどのくらいだったのか。

（回答）区域外への一時避難者は、函館が主であり、町内会単位で把握し、区長、区長代理、行政へ連絡先を登録してもらった。100%把握できたと思う。

②把握した避難住民との関係をどのようにして維持したのか。

（回答）当時は携帯電話などなかったので、基本的に連絡は固定電話のみ。区域外一時避難者との連絡は、直接本人又は家族等を通じて行った。

③避難先にそのまま定住せず元の住所地に戻るように、どのような働きかけをしたのか。

（回答）約1か月で仮設住宅が用意できたので、重傷者等を除いて、一時避難者は早期に帰島した。

④避難先における行政サービスの提供はどのようになされたか。

（回答）函館市が、一時避難者に対し、市営住宅を無償で提供してくれた。これは道庁が調整したもの。ただし、避難の件数は数えるくらいで数日間の滞在だったと思う。全員帰島した。当時は、救援物資は奥尻島でないと手に入らない状態だった。

#### （2）復興に係る各種計画等の策定手法

①原案はどのようにして作成されたのか。行政主導か、住民のボトムアップか。

（回答）災害復興計画（1995年3月）は、道庁の支援（素案作成）の下、行政主導で作成した。これは既に進行中の各々の復旧・復興プロジェクトを集大成したものである。

<sup>4</sup> 小野智昭「第2章 北海道南西沖地震（奥尻島）」『過去の復興事例等の分析による東日本大震災復興への示唆～農漁業の再編と集落コミュニティの再生に向けて～』農林水産政策研究所、2012年、50頁

<sup>5</sup> 本調査には、お忙しい中、奥尻町総務課長の竹田彰氏に大変ご協力頂いた。この場を借りて深く感謝を申し上げます。

②議会はどのように関与したのか。

(回答) 災害特別委員会(全議員で構成)を中心に、復旧・復興に対応した。

### (3) 復興に係る各種計画等への意思反映

①復興に係る各種計画の策定等に際して、住民の意思をどのように把握したのか。

(回答) 防災集団移転等の方針決定の際には、アンケート調査<sup>6</sup>は情報収集を目的に実施し、これを参考にしつつ、基本的に住民説明会や個別訪問等により住民の意思を把握した。素案(たたき台)は行政が作成した。

②区域外への避難住民の意思はどのようにして把握したか。

(回答) 区域外への一時避難者は、函館が主だが、復旧・復興時には既にほぼ帰島。

③住民の年齢層、職業別など、セグメントごとに意見が異なることがあるが、意思反映に際してその点をどう考えたか。

(回答) 提案・情報発信は行政からが基本である。住民意見を踏まえつつ、あくまでも行政が最終判断した。

④住民以外の者(例:土地所有者、コンサルタント、弁護士、司法書士等)はどこまで意思反映の対象としたか。

(回答) 住民以外の土地所有者とは、用地処理の段階で、行政から接触し、交渉を行った。その際、相続相関図を行政が作成したりした。また、委託先のコンサルなどからの意見・アイデアはいろいろとあった。

⑤まちづくり協議会、自治会などが意思反映に果たした役割はどのようなものか。

(回答) 青苗地区では、「奥尻の復興を考える会」<sup>7</sup>が青苗の被災者全体をほぼ網羅していた。この会に協力してもらい、旧区単位での住民説明会などを開催した。

### (4) 計画等策定時の合意形成

①様々な意見が出された後の合意形成はどのようにして図られたのか。

(回答) 住民の意思を把握しながら、行政主導で行った。

②合意形成の障害は何だったのか。

---

<sup>6</sup> 様々な団体が、アンケート調査等を行ったため、住民にはアンケート疲れが見られたとのことである。

<sup>7</sup> 1993年10月に青苗地区住民により、「被災者のための復興政策を」目途に組織された。

(回答) 人々の意見の相違である。個々の住民と行政との間の信頼関係の構築が非常に大事である。

#### (5) コミュニティの実質的な継続について

①当該地域のコミュニティを維持するため、どのような方策を講じたのか。

(回答) 基本的に、青苗地区以外は集落単位で近くに建設された仮設住宅に入居してもらった。青苗のみ、3ブロックくらいに場所が分かれた。実際にどの棟に入るかは、当該ブロック移転予定者同士で話し合っただけで決めたものもある。基本的に抽選だが、抽選後にある程度希望も加味し、調整を行った。

②当該地域のコミュニティは、現在、どうなっているか。

(回答) 仮設住宅後は、転居場所は個々人の判断である。主に、元の住所に近い場所に設けられたゾーンに移り住む住民と、低地では怖いので、高台に集団移転する住民とに分かれた。

#### (6) その他

①当時の経験から得られた教訓、課題等は何か。

(回答) 災害復興基金は大きな役割を果たした。住宅よりも、生業に関わる船、民宿旅館、店舗の再建などに厚く配分した。

②地域の特徴・条件等とその影響はどうだったのか。

(回答) 離島で、かつ仮設住宅を早期に提供できたことが、住民の区域外離散を防いだのではないかと。

## 4 その他

以上のヒアリング結果やその他の聴取内容を踏まえて、行政への住民の意思反映に関連して、ポイントとなる点を少し付言しておきたい。

まず、東日本大震災と同様の地震・津波・火災被害に見舞われた奥尻町だが、離島であったこと、約1か月程で仮設住宅が用意できたことなどから、区域外への住民の離散が避けられたことは大きい。また、行政主導により早期に復旧・復興工事が開始され、一方で仮設住宅での生業（理髪店等）も始まり、住民の間でも、明日への希望が持てるような状態に早い段階でなっていたことも、行政と住民とのコミュニケーションの円滑化に大きな役割を果たしたようである。ヒアリングによると、住居と生業の目処が立つか立たないかが、住民一人ひとりにとっての一番の関心事であり、これらの点である程度の見通しが出



てくると、住民感情にも変化が現れて来るとのことであった。

また、被災地区に元々縁のある行政職員がキーパーソンになって、戸別訪問により住民の意見を聞いて回ったとのことであり、このような地道な取組みが、行政と住民との信頼関係の醸成に果たした役割も大きいと思われる。アンケート調査や住民説明会では把握しきれない住民意見をこまめに拾っていった町職員の努力には頭が下がる思いがした。

## おわりに

今回初めて、奥尻町を訪問させていただいたが、写真等で見る南西沖地震の爪痕は、表面上はほとんど残っていない。一方、地震・津波等に対する防災施設等は、防潮堤を始め、随所に整備が行き届いており、国・北海道・奥尻町をあげての復旧・復興が当時如何に大規模に展開されたかを雄弁に物語っていた。だが、残念ながら、他の過疎自治体と同様、奥尻町にとっても、従前からの少子高齢化・人口減少<sup>8</sup>は大きな課題となっており、特効薬は見つかっていないのが現状である。

---

### 【参考文献】

- 奥尻町『蘇る夢の島!：北海道南西沖地震災害と復興の概要』北海道奥尻町、2009年
- 長崎武巳「報告3 北海道南西沖地震災害と復興、町財政への影響について」『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行政』日本都市センター、2012年
- 関孝敏「激甚被災地における地域生活の再建過程：北海道南西沖地震における奥尻町青苗地区の場合」『北大文学研究科紀要』102号（2000年）
- 小野智昭「第2章 北海道南西沖地震（奥尻島）」『過去の復興事例等の分析による東日本大震災復興への示唆～農漁業の再編と集落コミュニティの再生に向けて～』農林水産政策研究所、2012年
- 日経BP社（編）「高台移転 気仙沼市小泉地区の集団移転 奥尻の教訓生かし合意形成：押し付けでなく被災者の考えを形に」『日経コンストラクション』539号（2012年）
- 日経BP社（編）「奥尻島復興の教訓「復興」は果たすも過疎化に勝てず」『日経コンストラクション』520号（2011年）

---

<sup>8</sup> 昭和35年国勢調査人口7908人、平成2年4604人、平成7年4301人、平成22年3033人。

# 被災自治体における住民の意思反映に関する調査研究（南相馬市調査報告）

**要約** 2012年11月、福島県南相馬市において市担当者及び住民（行政区区長）を対象とするヒアリング調査を実施した。地震・津波の被災地であると同時に原発事故の被災地でもある同市においては、放射能の影響や健康上の不安により復旧・復興が相当遅れ、除染の確実な実施が課題となっており、住民意思の把握や合意形成が本格的に必要な段階にはまだまだ達していない状況が明らかとなった。

## 1 調査の概要

2012年11月下旬、東日本大震災による地震、津波及び原発事故の被災地である福島県南相馬市における住民避難の実態、避難住民の意思反映の状況等について、現地調査を実施した。

当日は、南相馬市役所のご厚意により市内の被災状況を視察した後、南相馬市復興企画部の担当者の方々及び同市村上行政区<sup>1</sup>の区長を対象とするヒアリング調査を行った。その結果の概要は以下のとおりである。

## 2 市内の被災状況について

市南部の市街地でも地震で損壊した家屋の撤去・修繕がまだまだ進んでいない状況にあり、また、沿岸部でも津波で被害を受けた家屋や自動車が被災当時の状態のまま放置されていた。いずれも原発事故の影響で当該地区への立ち入りが制限され、対応が遅れているものである。

震災発生から間もなく、同市の南の一部は「警戒区域」に、西の一部は「計画的避難区域」に指定され、住民の立ち入りが制限されるようになった。2012年4月、放射線量に応じた区域再編が行われ、「避難指示解除準備区域」、「居住制限区域」及び「帰還困難区域」の3つに分けられた。これにより、「帰還困難地域」とされた小高区の一部を除き、一時的な立ち入りは可能となったものの、実際には除染が進まなければ元の地域に戻れるようにはならないため、震災前の状態に戻るまでには相当の時間が必要と考えられている。

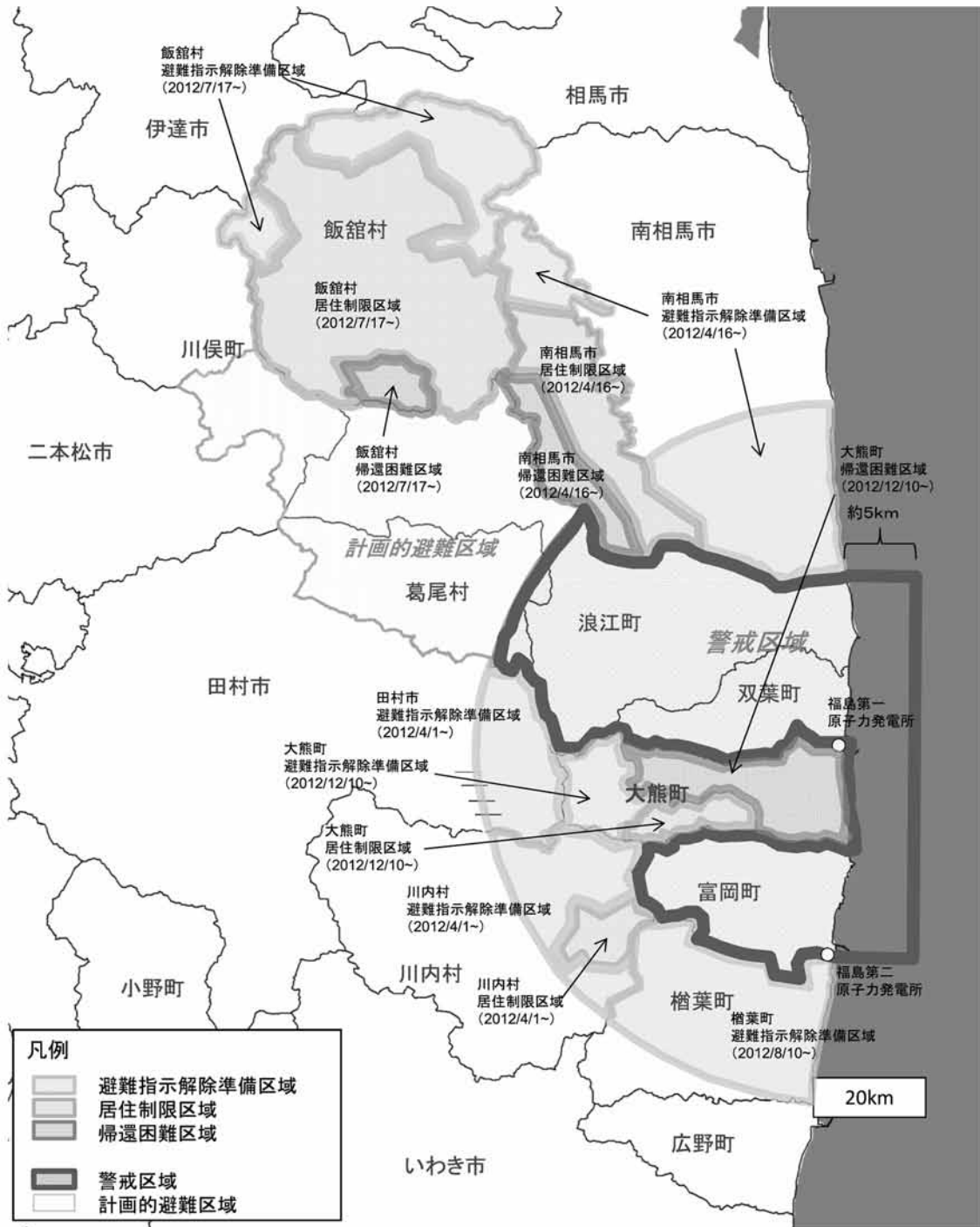
## 3 避難住民の把握とその後の関係維持について

2012年11月現在、震災前の住民7万1500人に対し、市外への避難者は約2万3500人にも

<sup>1</sup> 小高区（市の南側、旧小高町の区域）の海岸沿いの地区。主産業は農業。震災発生時の世帯数73戸のうち浸水被害を免れたのは3～4戸のみ、人的被害としては約300名の住民のうち62名が亡くなられたという。

### 避難指示区域と警戒区域の概念図

平成24年11月30日現在



出所：経済産業省ホームページ

上る。うち約5500人はゴミ収集や学校の関係<sup>2</sup>で住民票を避難先に移しているが、残る約1万8000人の避難者の中には、支援や賠償には住民票を移さない方が良くと考えて住民票を移さない人も少なからず存在するという。この約1万8000人のうち、1万1000人は県外に避難しており、県内の他の市町村で避難生活を送っている人は約7000人となっている。

このような避難住民の把握について、その把握率は99.8%と非常に高い。避難先の把握には総務省の全国避難者情報システム<sup>3</sup>も効果的であったが、郵便局による転居先への郵便物転送の仕組みが意外と役に立ったという。つまり、避難者自身が郵便局に転居届さえ出してくれば、市役所が避難先を把握していなくても、元の住所に郵便物を送れば（少なくとも届出から1年間は）避難先に転送してもらえる仕組みが効果的に働いたということである。また、義援金の申請が開始された段階で、避難住民の方から市役所に連絡が入って避難先を把握できたケースも少なからず存在したようである。

そのようにして避難先を把握した被災住民に対し、市役所ではその後も避難先ごとに懇談会を開催して連絡事項を伝達するとともに避難者からの意見・要望を聴取したり、情報紙をメール便で送付するなどして避難住民との関係を維持するよう努めている。しかし、現実的には、除染が進まない限り帰還は困難な状況にあり、住民から寄せられる意見・要望も除染に関する事項が大半であるという。

#### 4 復興に係る各種計画等の策定と避難住民の意思反映について

復興に向けた各種計画については、2011年8月に「復興ビジョン」（計画期間：2011～2020年度）、同年12月に「復興計画」（同：2011～2020年度）、2012年11月に「復興計画前期実施計画」（同：2011～2015年度）を策定したところである。なお、地区別計画の策定は今のところ予定されていない。

これらの計画の原案はいずれも行政主導で作成されており、国土交通省の事業で被災地の復興パターンを検討していたコンサルタント業者を活用している。計画の策定作業が国や県と同時並行であったため、実務的な協議は特に行ってはいないが、整合性を図るために国や県の動向に関する情報収集は積極的に行ったという。なお、議会の関与については、全員協議会で説明して意見をもらったという。

計画策定に際し、住民の意見は住民アンケート<sup>4</sup>、小中学生対象の意見募集、広報紙での意見募集、パブリックコメント等<sup>5</sup>により把握した。また、合併前の旧市町単位に設置さ

<sup>2</sup> 具体的には、ゴミ収集のサービスを受けるためには居住地の自治会に入らないと集積所にゴミを出せない、学校の入学に住所移転が必要である、など。

<sup>3</sup> [http://www.soumu.go.jp/menu\\_kyotsuu/important/kinkyu02\\_000082.html](http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/kinkyu02_000082.html)

<sup>4</sup> 2011年6月に5012世帯（津波による家屋被害全世帯1412+市民無作為抽出世帯3600）を対象に実施。無作為抽出3600世帯のうち市内在住が1467、市外避難者が2133。なお、対象は少々異なるが、1年後にも住民アンケートを実施。

<sup>5</sup> 住民以外にも、市内に事務所がある方、市内に通勤・通学している方、納税義務者、パブリックコメント事案の利害関係者等は、住民でなくとも意見を寄せることが可能である。

れた地域自治区地域協議会に意見照会を行うとともに、各事業担当課が農業、商工等の業界団体からも意見聴取を実施した。なお、過去の震災被災地等の復興に携わった経験を持つ人たちからの意見聴取については、研究者から聞いた程度であるが、今般の復興計画策定に新潟県中越地震の被災地である小千谷市からの派遣職員に参画してもらったため、当該職員から貴重な助言を受けることができたという。

なお、計画は策定したが、具体的には除染が進まないと先に進めない状態にある<sup>6</sup>。また、市外へ避難している住民が多く、事業説明会を開催しても参加できないなど、住民の合意形成に時間を要している。

## 5 コミュニティの実質的な継続について

いくら住民の意思が反映された計画を策定しても、それに実効性が伴わず、コミュニティの実質的な継続がなされなければ復興にはつながらないと考えられる。

集団移転ができればコミュニティは維持できるが、現実問題としてそこまで広い移転先を用意するのは困難である。そもそも震災当時、地域住民がみんなバラバラに逃げ、そのまま避難生活に入ってしまったので、コミュニティを維持するのは非常に難しいものと考えられている。また、被災までは農地があったから辛うじてそこに留まっていたのが、農地が津波でダメになったら戻る理由がなくなったということも大きい。

いずれ帰還できるようになっても、ある程度の住民が戻らなければ商店も開かず、生活するのは簡単ではない。放射性廃棄物の中間貯蔵施設の設置問題もあり、なかなか戻ろうとは思えないと多くの被災住民が考えているのではないか。特に子どもを抱える若い世代は戻らないだろうし、戻ろうとしても仕事も少ないのが大きなネックである。

地域により課題も異なり、復興への道のりも平坦ではないが、除染が確実に実施され、復興計画に沿ったまちづくりが進められるよう願っている。

(主任研究員 大谷 基道)

---

<sup>6</sup> 除染は2012年9月から一部地域で開始され、順次進められる予定である。



# 被災自治体における住民の意思反映に関する調査研究（徳山ダム調査報告）

**要約** 2012年11月、当センターは岐阜県において徳山ダムに関する調査を実施した。ダム建設事業に伴う全村移転が行われた旧徳山村では、村の「ダム対策委」や「同盟会」等に自治会や住民が参加し、事業者との交渉に当たった。また、村や県は、移転先や生活再建に関する住民の意向を把握するため、アンケート調査も行っている。移転後については、祭礼や自治会行事等、住民自らの活動を通じて、旧徳山村民としてのコミュニティが維持されている。

## 1 調査の概要

2012年11月下旬、当センターの被災自治体における住民の意思反映に関する研究会では、過去に行われた大規模な住民移転（全村移転とそれに伴う廃村）の事例として旧岐阜県徳山村<sup>1</sup>を取り上げ、移転の際の住民の意思反映と移転後のコミュニティの実態について調査を実施した<sup>2</sup>。当日は、旧徳山村住民に対するヒアリング調査を実施し、関係自治体より資料の提供及び現状について説明を受けた。以下はその概要である。

## 2 徳山村及び徳山ダム事業に係る住民の移転について

岐阜県西部にあった揖斐郡徳山村は、1976年にダム建設事業の実施計画が認可され、集落がダムに水没することとなった。徳山ダムの建設により、全住民（8区（集落、自治会）、466世帯、約1,500名）が村外へ移転した。全住民の移転に伴い、徳山村は隣接する藤橋村に編入され、消滅した。

移転事業では、個別移転のほか、岐阜県内4町への集団移転も実施された<sup>3</sup>。なお、集団移転は集落ごとには行われていない。移転に係る補償は、移転者と事業者である水資源開発公団（現・独立行政法人水資源機構。以下、公団）との間で妥結された「徳山ダム建設事業に伴う損失補償基準」に基づいて行われ、1989年3月までに全世帯が公団と移転補償契約を締結した。なお、ダムは2000年に多目的ダムとして着工し、2008年に建設事業を完了、管理運用を開始している。

<sup>1</sup> 徳山村は1987年3月31日をもって廃止され、揖斐郡藤橋村に編入された。さらに、藤橋村は2005年に揖斐郡6町村による新設合併で、揖斐川町となっている。

<sup>2</sup> 2012年11月29日（徳山ダム、揖斐川町役場）、30日（本巣市役所、岐阜県庁）の日程で、当研究会の金井利之座長、太田匡彦委員及び事務局にて実施した。ヒアリング調査は、集団移転先である本巣市在住の旧徳山村住民（移転先自治会長ら3地区4名）を対象に実施した。今回の調査においては、ヒアリングにご参加いただいた旧徳山村住民の皆様や、訪問先自治体の皆様に多大なるご協力をいただいた。この場を借りて厚く御礼申し上げる。

<sup>3</sup> 移転先は、揖斐川町の表山、本巣町の徳山・文殊、糸貫町の大構、北方町の芝原の4町5団地である。なお、本巣町と糸貫町は、2004年に真正町・根尾村と合併し、本巣市となっている。

### 3 移転及びこれに伴う補償・生活再建に係る住民の意思反映について

徳山村は、住民と直接対応する組織として庁内に「ダム対策室」を設置し、ダムに関する諸事務に当たった。議会においても、「徳山ダム対策特別委員会」を設置している。

事業者である公団との移転や補償に関する交渉は、徳山村が条例により設置した「徳山村徳山ダム対策委員会」(対策委)<sup>4</sup>とこれを実質的に継承した「徳山ダム対策同盟会」(同盟会)<sup>5</sup>が主に行った。この対策委には、区の推薦を受けた者が参加することが条例で定められていた。また、同盟会には全住民の9割近くが加盟しており、この同盟会の各区の支部が住民の意向の取りまとめ等に盛んに動いたという。

また、対策委や県は、移転先や生活再建に関するアンケート調査を1970年代～80年代にかけて複数回実施している。集団移転候補地決定後は、移転先別の移転申込者からなる代表者会議が、住民の要望事項を調整し、各戸の具体的な転居先を決定した。これらダム対策組織やアンケート調査を通じて、住民の意思を把握・集約し、公団との交渉や実際の移転に反映させている。

なお、移転後の就業の斡旋・支援については、公団や県が実施し、その対応は概ね誠実であったと評価されているという。

### 4 移転後のコミュニティの実質的な継続について

集落ごとの集団移転ではなかったため、住民は移転地区(団地)ごとに新たなコミュニティを形成している。移転は数十戸単位で行われ、いずれの移転地区でも周辺自治会とは別個に自治会を設置している。

移転地区相互あるいは移転地区以外に居住する旧村民との交流には、冠婚葬祭、中でも村伝来の祭礼等の行事<sup>6</sup>が役立っているという。これらの行事や自治会活動等、住民自らの活動は盛んに行われている。近年は、比較的若い旧徳山村居住者の有志70～80人がダムに隣接する「徳山会館」で旧村民同士の親睦会「徳山ふるさと会」を開くなど、新たな活動も行われるようになっていく。

移転先自治体での旧村民以外の住民・コミュニティとの交流は、移転地区によって異なるが、清掃活動や運動会など市の行事にも積極的に参加しているようである。なお、移転先自治体は、移転地区の旧徳山村民のみを対象としたコミュニティ施策を特段講じていない。

<sup>4</sup> 対策委は、「徳山村徳山ダム対策委員会の設置等に関する条例」(昭和47年9月徳山村条例第11号)により、「徳山ダム建設に関し村の地域開発及び関係住民の生活再建等、その対策を講ずる」ことを目的として設置された。

<sup>5</sup> 1983年、補償交渉の進め方をめぐって意見対立が表面化し、收拾の見通しが立たなくなったため、各区長が発起人となって同盟会を発足し、任意団体として交渉を進めることとなった(岐阜県藤橋村『徳山ダムの記録』1990年)。

<sup>6</sup> 村内8集落の神社を移転・合祀し、新たに徳山神社を本巣市の徳山団地付近に創建した。この神社を中心に、本巣市指定無形民俗文化財である元服式(もとは徳山本郷集落の行事)などの徳山村伝来の行事を行っている。

徳山村の廃止から四半世紀近く経ち、高齢化や、徳山村に居住経験のない世代の増加などによる住民の関係希薄化も進展しつつあるが、「旧徳山村民」としてのコミュニティ意識は現在も比較的保持されているようである。

（特任研究員 加藤 祐介）

# 地域主権改革と都市自治制度に関する 調査研究

全国市長会と公益財団法人日本都市センターが共同設置した「都市分権政策センター」のプロジェクトチームである「都市自治制度研究会」においては、昨年度から都市制度のあり方について調査研究を進めてきた。2012年度は制度面の国際比較を行うとともに、文献では窺い知れない制度詳細や運用実態について諸外国の現地調査を実施した。

## 1 調査研究の趣旨・経緯等

2007年1月、全国市長会と公益財団法人日本都市センターは、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<sup>1</sup>」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。

## 2 調査研究の現況

都市自治制度研究会においては、第30次地方制度調査会の動向等も踏まえ、2011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」を主な検討テーマに掲げて調査研究を進めてきた。

まず、国際的制度比較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、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関する現地調査を行った。

諸外国の現地調査については、「大都市における都市内分権」、「中規模都市における広域連携」、「経済的競争力向上のための都市制度」を主なテーマに据え、①アメリカ・カナダ、②イギリス、③フランス、④ドイツの調査を2012年10～11月にかけて実施した。その結果については、2013年1月30日に開催された第9回都市自治制度研究会において、現地調査を担当した各委員及び外部の調査協力者から報告が行われたところであり、今後は、それを詳細な報告論文にまとめ、ブックレットとして3月下旬に刊行する予定である。

## 3 今後の活動予定

2013年度については、都市自治体の視点から「広域自治体のあり方と都市自治制度に関する調査研究」を行う予定である。

（主任研究員 大谷 基道）

<sup>1</sup> 都市分権政策センターについては、本号25～26頁を参照のこと。

# 英国の地方自治制度と その運用についての調査研究

全国市長会と公益財団法人日本都市センターが共同設置した「都市分権政策センター」では、2011年度からの3か年事業として「英国の地方自治制度とその運用についての調査研究」を実施している。2年目となる2012年度においては、「国と地方の協議」の運営実態について現地調査を行い、文献では知り得ない詳細な情報を得て、報告論文の形で公表した。

## 1 調査研究の趣旨・経緯等

2007年1月、全国市長会と公益財団法人日本都市センターは、基礎自治体を重視した地方分権改革に向け、市長及び学識者で構成する「都市分権政策センター<sup>1</sup>」を共同設置した。

同センターでは、2011年に「国と地方の協議の場」が法制化されたことを受け、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の協議を長年にわたり積み重ねてきている英国について調査を実施することが、日本における今後の国と地方との協議を進める上で参考になるものと考え、2011年度からの3か年事業として「英国の地方自治制度とその運用についての調査研究」を実施している。

## 2 調査研究の現況

この調査研究は、①国と地方の協議に関する運用実態、②地方制度改革の実態とその評価、を主なテーマに据え、稲沢克祐・関西学院大学専門職大学院教授に主査を委嘱して、本調査研究全般についての指導助言をいただくとともに、英国事情に詳しい多くの関係者の協力を得て進めている。

初年度の2011年度においては、主に①に関する調査の前提として、まずは日本と英国の地方自治制度や住民の意識等の違いを明らかにしておくことが必要なことから、国と地方の関係、自治体関係団体の役割、近年の地方行財政の動向等について文献調査及び現地調査を実施した<sup>2</sup>。

2年目となる2012年度には、前年の調査を踏まえつつ、具体的事例に則した国と地方の協議の運営実態等について、英国人研究者の協力も得ながら詳細な現地調査を実施した。その結果については、本号27頁以降の稲沢教授による報告論文を参照されたい。

## 3 今後の活動予定

2013年度については、②の調査に軸足を移し、1990年代以降の地方制度改革である「直接公選首長と内閣制」等について、その導入状況、導入した自治体の現状、さらには世論の評価等を中心に、実際の事例に基づいた調査を実施する予定である。

(主任研究員 大谷 基道)

<sup>1</sup> 都市分権政策センターについては、本号25～26頁を参照のこと。

<sup>2</sup> その結果については、本誌17号10～71頁を参照のこと。



# 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

地方分権による地域の自立、都市間の競争、情報社会の変化などを背景に、市民との信頼構築や都市の魅力を発信する役割を担う都市自治体の広報への重要性が増している。当センターでは、都市自治体広報の実態と求められる専門性について調査研究を行い、その成果をブックレットにとりまとめた。

## 1 調査研究の概要等

地方分権の推進に伴い、自治体に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るとともに、市民の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、都市間での競争という現象も生じさせている。このような中、自治体の円滑な経営と都市間競争での生き残りのため、自治体と市民との信頼構築を図り、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、情報発信技術の多様化等、広報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、都市自治体には、広報を限られた資源の中でより効率的に行っていくことが求められており、広報専門職の設置など専門性を高める動きも見られる。

このような背景の下、当センターでは、学識者、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）を設置し、全都市自治体へのアンケート調査<sup>1</sup>や当研究会での議論を通じて、都市自治体広報の実態や求められる専門性について調査研究を行ってきた。そしてこれら調査研究の成果を、ブックレット『都市自治体の広報分野における課題と専門性—478市区のアンケート調査結果を通じて—』に取りまとめた。

## 2 ブックレットの概要

ブックレットは本編と資料編の2編から構成される。本編では、広報（パブリック・コミュニケーションズ）の基本的理念とアンケートから見た実態との差異の分析、人材育成、広報計画や広報専門職の必要性、マーケティング視点の活用といった項目について、各実務家の視点から論じる。最後にこれらを統括し、必要とされる都市自治体広報の理論とそれを担うに当たり必要とされる能力を論じる。資料編では、アンケート調査結果の概要を収めた。

## おわりに

本調査研究においては、都市自治体の広報分野に注目し取り上げたところである。本ブックレットが今後、都市自治体の広報分野に関わる方々の一助になれば幸いである。

（研究員 高橋 清泰）

<sup>1</sup> 当センターホームページにおいて閲覧可能。

# 第3回関西方面の学識者と実務家との研究交流会

2011年度より、当センターでは、「関西方面の学識者と実務家との研究交流会」を開催することとした。本研究交流会は、関西地域及びその周辺に在住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センターを通じ、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3回研究交流会の概要

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」をテーマとして、2012年7月28日JIAMで開催された。

「社会リスクと自治体」をテーマとした学識者からの講演では、真山達志・同志社大学教授からは、「危機管理と自治体研究～主として防災行政を念頭に～」と題して、主に東日本大震災における対応とその諸課題についてご講演をいただいた。徳久恭子・立命館大学准教授からは、「自治体における新しい社会的リスク管理－縮小する都市をいかに管理するか?」と題して、主に宮崎市におけるコミュニティ単位の住民参加の事例についてご講演をいただき、これを受けて、意見交換を行った。

「地方行政を巡る諸課題」をテーマとした実務家からの講演では、杉田憲英・奈良県副知事からは、奈良県における行政上の諸課題と、県と市町村との共同の事務処理の取組みである「奈良モデル」について、新田一郎・富山県経営管理部長からは、主に総務省自治行政局行政課企画官時代に担当した大都市制度に関する諸課題についてご講演をいただき、これを受けて、意見交換を行った。

なお、第3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、2013年3月に刊行された。

## 2 今後の研究交流会

第4回研究交流会は、「生活保護」、「コンパクトシティ」をテーマに、2012年3月23日に開催し（概要は次号掲載予定）、平成25年度についても、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（平成24年度）

当センターでは、平成23年度より高岡市と発達障害支援ネットワークの確立に向けた共同調査研究を行っており、今号では、支援ネットワークの体制づくりにおける手法及び手順等について、最終年である平成24年度の取組みとして、調査研究結果を紹介する。

## 1 調査研究の趣旨

本調査研究は平成23年度から開始し、発達障害支援ネットワークづくりに当たったの基本的な考え方、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1月に中間報告としてとりまとめたところである。

中間報告では、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、「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」とし、24年度の調査研究においては、学校現場と就学前児童の「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べく、引き続き高岡市と当センターとの共同で、「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、地域での各関係主体の基本認識及び情報の共有と相互連携によるネットワークづくりを通じ、地域のすべての子どもに目配りのできる体制づくりを目的とする取組みを行うものである。

## 2 調査研究の概要

今年度の大きな検討課題である、学校現場と就学前児童の「学齢期へのつなぎ」の部分で、指導要録・保育要録（以下「要録」という。）の活用状況に関する調査を高岡市内3小学校において実施し、活用が不十分であることが判明したため、就学時のつなぎの望ましいあり方という観点から、要録の記入方法及び活用方法について、研究会（全4回）及び研究会内部のワーキング会議（保育園、幼稚園、小中学校、特別支援学校、行政、きずな子ども発達支援センターの各関係者）を通じて、要録の活用に向けた議論を行い、すべての子どもの望ましい発達を支援するという基本理念のもと、ネットワークによる支援体制の構築及びすべての子どもを支援できる仕組みの構築に取り組んできた。

また、高岡市における発達支援において中心的な役割を担っているきずな子ども発達支援センターについては、現状の過重な負担によりネットワーク全体の機能が低下しないよう、課題と今後の方向性についても議論を行っている。

## 3 研究成果の公表

成果物は、研究会の報告書としてとりまとめるとともに、調査研究のプロセスについては、当センターの報告書（3月刊行予定）として別途とりまとめ刊行するとともに、全国の都市自治体に参考にしていただけるよう配布、公表する予定である。

（研究員 佐野 雅哉）

# 第74回 全国都市問題会議

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た。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。

## 1 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た。

<p>【第1日：10月11日（木）】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○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）</li> <li>○主報告 谷藤 裕明 氏（岩手県盛岡市長）</li> <li>○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）</li> </ul>	<p>【第2日目：10月12日（金）】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○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）</li> <li>＜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）</li> </ul>
---	---

## 2 会議概要

東日本大震災において浮き彫りになった、自治体間の相互支援と、市民やNPOなどの「新しい公共」の重要性を改めて確認するとともに、復興局面におけるコミュニティ及び地域固有の文化の重要性について、活発な議論が行われた。

（主任研究員 中西 規之）





# 第12回市長フォーラム

市長フォーラムは、全国の市区長を対象に、都市自治体が直面する課題に関する問題意識を共有しその深化を図ることを目的に、市長や学識経験者による講演やパネルディスカッションという形で毎年開催されている。第12回市長フォーラムは、11月14日に全国市長会および当センターとの共催により「大災害への備えと都市防災」というテーマのもと開催され、市区長約200名が参加した。

## はじめに

昨年8月末、東海・東南海・南海地震が同時発生するM9級の「南海トラフ巨大地震」について、国の有識者会議が被害想定を公表し、大きな注目を集めた。それによると、死者数は最大で32万3000人、とりわけ津波による被害の割合が大きいとされている。

しかし、同会議では同時に、建物の耐震性の強化や迅速な避難等により被害者を大幅に減らすことが可能であるとしており、国や自治体に対し地震と津波への一層の防災対策の強化を求めている。そこで、今回の市長フォーラムでは、こうした大災害への備えや、都市防災の果たすべき役割について、内閣府中央防災会議防災対策推進検討会議に設置された「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」主査として今回の被害想定に取りまとめに当たった、河田恵昭氏（関西大学社会安全学部・社会安全研究センター長・教授）から「大災害への備えと都市防災」と題し特別講演を頂くとともに、これについて議論することとした。以下ではその要旨を紹介する。

## プログラム

- 「大災害への備えと都市防災」
- ①首都直下地震について
  - ②南海トラフの巨大地震について
  - ③東日本大震災の教訓は何か
  - ④津波に強いまちづくりとは
  - ⑤都市自治体における防災対策

## 1 首都直下地震について

東日本大震災は被災地に甚大な被害を与えたが、この大震災を超え、「国難」ともいえる巨大災害につながると懸念されているのが、首都直下地震と南海トラフ巨大地震である。

首都直下地震については、東京が人・物・情報・資金が過度に集中する過密都市であるがゆえに、通信機能の麻痺、水や食料、燃料、電力などの不足、物流機能の停止、報道による不安購買の発生、高層・超高層ビルの倒壊・火災など、首都中枢機能喪失に関する様々な事象が発生することが懸念される。さらに、避難所で避難生活する住民の数は、当初は最大で約700万人と見込まれるが、水や食糧のストックは十分ではない。



## 2 南海トラフの巨大地震について

大規模な津波被害が想定される南海トラフ巨大地震では、想定される被災地人口は、東日本大震災の6.3倍の4700万人であるから、東日本大震災と同様の津波が発生すると、予想死者数は最大で約40万人と試算される。想定される被害は東海から九州にかけての太平洋岸が中心だが、当初は危険視されていなかった瀬戸内海沿岸でも被害の発生が懸念されている。

## 3 東日本大震災の教訓は何か

こうした事態に我々はどう対応すべきか。まずは東日本大震災を振り返ることから始める。まず、震災前から「将来地震が起こるとすれば、宮城県沖地震である」との思い込みがあった。さらに、指定避難所となった多くの小中学校が被災したことも想定外であった。加えて、被災市町村が県との連携が十分にできなかったことや、市町村長が合併後の新しい行政区域全体の状況を把握し切れていなかったという事情も、震災対応が十分に進まなかった理由の一つだろう。さらに今回の震災では、全国の自治体が被災自治体に職員を派遣したが、被災市町村の数が多く、被害状況・応援ニーズに関する情報集約が困難だったこと、情報集約の担当部局を決定しなかったために各地からの職員の応援情報を一元的に把握できなかったこと等の問題があった。

## 4 津波に強いまちづくりとは

災害に強いまちづくり、被害を軽減する対策としては、住宅の耐震化や避難の迅速化の推進から、津波避難ビルの指定の推進、避難場所・避難施設などの整備促進、施設配置の見直し等々がある。加えて、日本では現在、全国で約6万人もの住民が、地震から5分以内に10mを超える津波が来襲する地区に居住しているため、長期的展望を持ってこれらの地域を居住禁止区域に指定し、無人化の実現も考えるべきである。

## 5 都市自治体における防災対策

また、地域防災計画は数百頁に及ぶことがあるが、これではいざという時に機動的に動けない。必要な項目に絞って内容を圧縮するのが正しい方向である。むしろ実施すべきなのは、自治体の施設の耐震診断と耐震化、各種ライフラインの確保、通信手段の確保、バックアップ施設の整備、人員体制・指揮命令系統の確立といった基本的な事柄である。実は、こうした自治体が取るべき防災対策を全て網羅した便利な報告書が、内閣府中央防災会議「地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会」のホームページにあり、事前の対応策、災害の発生後に時系列的に問題となる事柄等が詳しく紹介されている。ぜひご活用 of うえ今後の防災対応に生かしていただきたい。(なお、本フォーラムの詳細については、全国市長会の機関誌『市政』(2013年1月号)に掲載。) (研究員 清水 浩和)

## 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 18 号	2012 年	A 4	131	1,050 円
都市とガバナンス第 17 号	2012 年	A 4	155	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	149	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	145	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行政	2012 年	A 4	119	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	148	2,100 円
環境税制・消費税制と都市自治体	2011 年	A 4	138	2,100 円
オランダ・ベルギーの自治体改革	2011 年	A 5	234	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	162	2,100 円

### 〈市長の会〉

図 書 名	発行年	サイズ	ページ	税込価格
第 14 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 《二元代表制》《広域的実施体制（国の出先機関改革）》	2013 年	A 5	49	525 円
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	47	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	58	525 円

図 書 名	発行年	サイズ	ページ	税込価格
第11回・第10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》	2012年	A 5	158	525円

《ブックレット》

	図 書 名	発行年	サイズ	ページ	税込価格
No.32	都市自治体の広報分野における課題と専門性 —478市区のアンケート調査を通じて—	2013年	A 5	-	525円
No.31	第12回 都市政策研究交流会 —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—	2013年	A 5	-	525円
No.30	第14回 都市経営セミナー —これからのコミュニティのあり方と行政との関係—	2013年	A 5	-	525円
	発達障害支援ネットワーク確立に向けて	2013年	A 5	-	525円
	欧米諸国にみる大都市制度	2013年	A 5	-	525円
	第3回 関西方面の学識者と実務家との研究交流会 《社会リスクと自治体》《地方行政を巡る諸課題》	2013年	A 5	76	525円
	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	94	525円
	公共部門における人的資源管理	2012年	A 5	221	525円
	日英の機関の共同設置	2012年	A 5	134	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	104	525円
	発達障害支援ネットワーク構築に向けて	2012年	A 5	87	525円
No.29	徴税行政における人材育成と専門性	2012年	A 5	61	525円
No.28	第10回都市政策研究交流会 —都市自治体職員の地域活動等への参画のあり方について—	2012年	A 5	61	525円
No.27	オランダの都市計画法制 —全訳・オランダ空間整序法	2012年	A 5	158	525円

※ 2013年の図書は刊行予定。

公益財団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はじ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。

詳しくは、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・事務局次長

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

■特任研究員

加藤 祐介 三浦 正士

① この3月で東日本大震災発生から2年となります。現在も各地で復興に向けた取組みが行われていますが、地域ごとに被災状況や地理的・経済的条件等が多様なこともあり、復興のスピードは様々です。なかなか進まない復興に不安や焦りを感じる人も少なくないとは思いますが、それでも故郷の復興に地道に取り組もうとする人々の姿には強く心を打たれます。

① 本号では、被災自治体での復興の取組みや課題についてご寄稿いただきました。また、前号までに引き続き、英国の地方自治と公務員制度改革についてもご寄稿いただいています。読者の皆様の一助となれば幸いです。

ご多忙にもかかわらず、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。

① 当センターは2013年度より、メールマガジンを刊行いたします。都市自治体関係者をはじめとするより多くの方に当センターの研究活動を知っていただくよう、様々なコンテンツをご用意する予定です。詳しくは当センターホームページをご覧ください。(K)

〔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19号(年2回発行)

発行日 2013年3月15日  
定価 1,050円(本体価格1,000円)  
編集・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 丸井工文社



9784904619094



1923031010000

ISBN978-4-904619-09-4  
C3031 ¥1000E

定価:1,050円(本体価格1,000円)