

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》



**Vol.3**

2013年3月

公益財団法人 日本都市センター

**表紙画 岡野博画伯**

地方自治の大海原にかもめ4羽(学識者、実務家、ご協力いただいている JIAM、日本都市センター) が連れだって飛ぶ姿をイメージしています。

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》

**Vol.3**

2013年3月  
公益財団法人 日本都市センター

発行者：公益財団法人 日本都市センター

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

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

## はじめに

公益財団法人日本都市センターでは毎年、全国市町村国際文化研修所（JIAM）の協力のもと、「関西地域の学識者と実務家との研究交流会」を開催し、関西地域に在住する学識者及び実務家が地方自治・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換を図っています。第3回となる今回は、①社会リスクと自治体、②地方行政を巡る諸課題をテーマといたしました。「社会リスクと自治体」については、真山達志・同志社大学教授、徳久恭子・立命館大学准教授の両学識者から、地方行政を巡る諸課題については、杉田憲英・奈良県副知事、新田一郎・総務省大臣官房復旧復興支援室長（現富山県経営管理部長）の両実務家からご講演をいただき、これを受けて、意見交換を行いました。

本書は、2012年7月28日に行われた、同会議の内容を取りまとめたものです。

2013年3月

公益財団法人日本都市センター 研究室

# 目 次

はじめに

- 講演①「危機管理と自治体研究～主として防災行政を念頭に～」  
真山達志  
(同志社大学政策学部教授) ..... 3
- 講演②「自治体における新しい社会的リスク管理  
ー地域は小規模公共サービスの提供を担えるか？」  
徳久恭子  
(立命館大学法学部准教授) ..... 23
- 講演③「奈良県行政の課題ー地域・公務部門の人材育成と関連して」  
杉田憲英  
(奈良県副知事) ..... 43
- 講演④「最近の地方自治制度に関する議論の動向」  
新田一郎  
(総務省大臣官房復旧復興支援室長 (現富山県経営管理部長) )  
..... 59

## 講演 ①

「危機管理と自治体研究

～主として防災行政を念頭に～」

真山達志（同志社大学政策学部教授）





## 講演①「危機管理と自治体研究～主として防災行政を念頭に～」

真山達志（同志社大学政策学部教授）



### はじめに

今さら言うまでもないが、東日本大震災以降、自治体でも危機管理に対する関心が非常に高まっている。かつて、1995年に阪神・淡路大震災が発災した際にも関心が高まったが、それが次第に忘れられつつあった中で、東日本大震災によってもう一度関心が呼び覚まされる形になったのではないかと思う。

震災以降、各地域で地域防災計画が見直され、また防災マニュアルを整備するといった取組みが進められている。とりわけ津波に関しては、和歌山県や高知県など、今後大きな津波被害が予想される地域で、避難場所や避難経路についての検討が進められるなど、防災対策を中

心とした危機管理が非常に強化されている印象を受ける。それ自体は大変結構なことだが、危機管理への対応を見ると、いくつかの特徴があるように思う。

今日、当然のことだが、防災や危機管理の専門家といわれる人たちが中心になって、いろいろな検討が進められている。行政で言えば、危機管理担当部局が中心になる。それ自体は当たり前のことではあるが、その際に、とりわけ自治体行政が持っている本来的な特徴について、危機管理という観点から十分な検討がされているかという点、必ずしもそうではない。

後に詳述するが、例えば組織の体制や意思決定の仕組み、そもそもの人材という観点から、本当に危機管理に耐え得るような自治体になっているのか。特に、都道府県レベルはまだしも、市町村、とりわけ規模の小さな町村で、果たして本当に危機管理に対応できる組織体制・人材確保が可能なのか。こういった点について検討しなければ、せっかく充実した計画をつくっても、絵に描いた餅になるのではないかという問題意識を持っている。

この間、徐々に危機概念が拡大してきている。伊勢湾台風を教訓にして、1963年に災害対策基本法が制定され、自然災害、とりわけ風水害を中心とした災害への対応が充実し始めたわけであるが、その後、1998年の「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」や、2004年にはいわゆる国民保護法が制定され、外国からの武力攻撃も想定されるなど、危機の範囲が拡大しているわけである。そういう意味で、自治体行政はさまざまな危機に対応しなければならないが、自治体の有するさまざまな問題を解決しておかなければ、これらの危機へ十分に対応することはできない。このように、危機管理の側面から行政を検討すると、平常時の行政の問題もあぶり出すことができるのではないかと考え、今日のテーマを設定した。以下では、危機管

理という観点から、自治体行政にどのような論点、あるいは研究すべきポイントがあるのかを整理していきたい。

## 1. 組織・体制の問題点

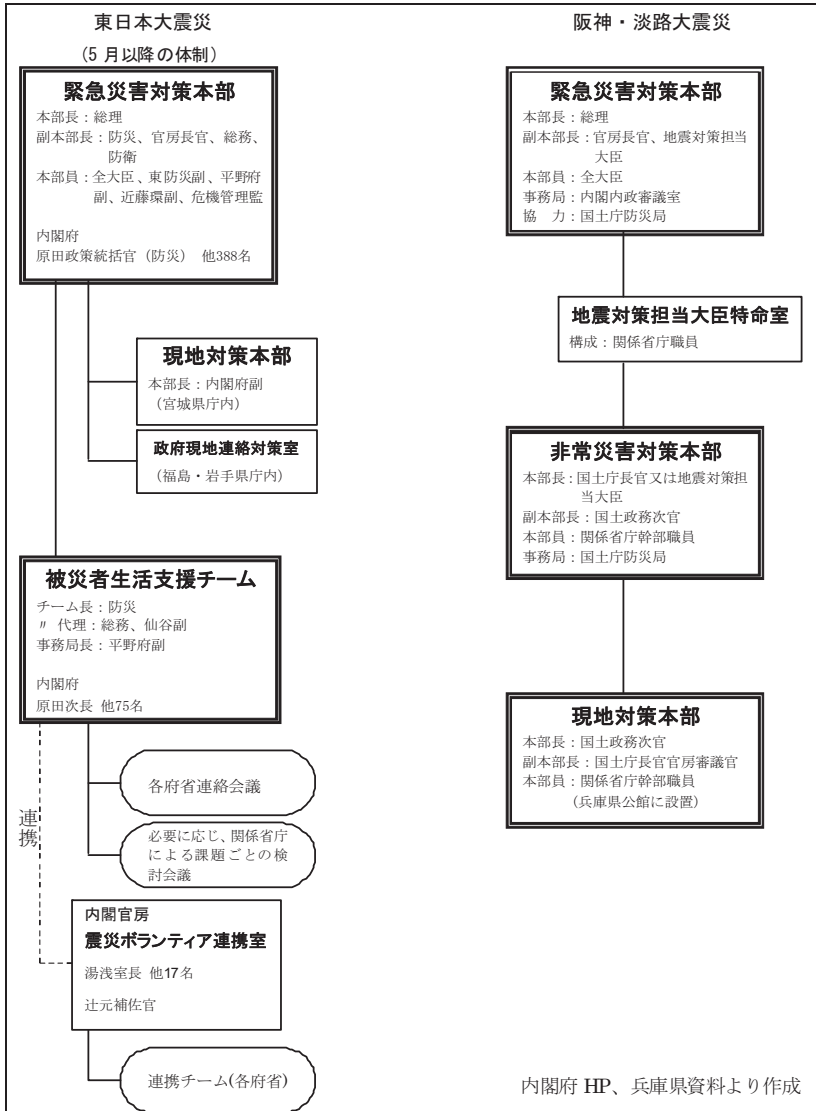
### (1) 縦割り行政の問題

従来から、「縦割り行政」ということが問題として指摘されている。縦割りであることには、ある程度の必然性もあるし、一定の合理性を持つこともあるが、やはり問題点も多い。とりわけ、危機という問題、あるいは危機管理という機能を考えた場合には、どうしても総合的な対応あるいは分野横断的な対応が求められる。いわゆる、危機管理における「総合調整」が問題になるわけだが、この総合調整は、行政研究の中では、昔から議論されてきた大きな研究テーマである。

実際、防災に関する総合調整はどうなっているのかというと、内閣府のもとに防災担当特命大臣と中央防災会議が置かれているわけである。当然、ここでの危機というのは、金融危機対応会議などがあるように、自然災害のみならずさまざまな危機があるが、いずれにせよ7つの政策統括官のポストのうち、1つが防災担当になっている。内閣府というものが、そもそも総合調整機能を持った官庁であるが、その中にさらに総合調整担当部局を設置して危機対応を行っているということである。このことは、いかに危機管理が、総合調整という側面で大きな課題を持っているかということが如実に表れているように思う。

このように、平常時に様々な総合調整の対応はとっているが、実際に東日本大震災が起きた時には、法律上の緊急災害対策本部以外に、様々な本部やチームがつくられたことは、ご承知のとおりである。

図表 1-1 応急・救急対策体制の比較



阪神・淡路大震災と東日本大震災の応急・緊急対策体制を比較したものが、図表1-1である。阪神・淡路大震災のときは比較的シンプルだったが、東日本大震災では乱立傾向にあったことが、しばしば指摘されている。これは、時の総理大臣のパーソナリティーや政治的なスタイルが影響していることは言うまでもないが、東日本大震災ではやはり地理的な範囲が広いということ、また、地震、津波、さらには原子力発電所事故と被害状況に多様性があったこともあって、余計に本部体制が複雑になった側面もあるであろう。

このような本部体制となったのは、現実的な対応を考えた結果、うまくコントロールできなかつたために、次々に本部やチームができてしまったということだと思う。裏を返せば、あらかじめしっかりとした調整体制をとっておかなければ、東日本大震災のときのような混乱が再び起こってしまうかもしれないということを暗示している。

この点について自治体に焦点をあてると、自治体においても当然危機管理体制を充実させている。最近多くなっているのが、危機管理監などの職を置き、あるいは危機管理課や危機管理室といった組織を設置する例である。しかも、こういった危機管理の職や組織は、一般的には首長の直属組織、あるいは総務系統の組織として置かれることが多い。これは、組織による総合化、ないし首長のリーダーシップによる総合化を実現しようとする試みであるが、別の見方をすると、危機管理というのは従来のどの政策分野にも入らないので、他に持っていき場がないという面も自治体の実情としてあると思われる。

もう1つ、自治体で行っている取組みとしては、防災計画を見直し、計画の中で総合化・総合調整を図ろうとするものもある。行政学では、従来から、組織による調整と計画による調整が言われてきたわけであるが、まさにその両面が実際に行われているということになる。

## (2) 危機管理計画の問題点

ところで、この危機管理計画を見ると、計画そのものに厄介な問題をはらんでいる。つまり、危機管理計画それ自体が非常に特殊な計画であるということである。地域防災計画は、基本的に災害予防計画、災害応急対策計画と災害復旧計画という3つのパートから構成されている。災害予防に関しては、さまざまな災害を防ぐための対策を事前に、計画的に整備していくということで、一般的な行政計画のカテゴリからも余り特殊性はないが、応急対策と復旧は、災害が起こるまでは実際に発動されずただ存在するだけで、実際に動くのは、万一の災害が起こった場合ということになる。しかも、その災害は、計画で予定している通りの災害が起こるわけではないため、計画でありながら、非常に確実性が低い、あるいは実際に対応すべき内容の完全性が低いという点がある。このように、地域防災計画は行政計画の中で非常に特殊なものであるため、これを充実させることは、特に地方自治体レベルではそう簡単なことではない。つまり、あまりつくったことのない計画であるし、運用したことのない計画であるため、単に災害が起こったから充実させようといっても、実際にはうまく対応できていないのではないかと問題意識を持っている。

そうはいても、防災については、自治体は古くから実際に対応してきたため、それなりに対応できる。しかしながら、新たに危機管理の中に加えられた感染症予防計画や国民保護計画に至っては、自治体レベルではほとんど経験もノウハウもないため、計画をつくりはするが、あくまで形式的なものになってしまい、結果として、全国どこも似たり寄ったりな計画になってしまっているという状況である。

したがって、危機管理計画は、ただつくればいいというものではなく、計画をつくる体制、能力、そしてつくった後のケアについて、もう少ししっかりとした体制と、特に市町村に対する都道府県や国のバ

ックアップがなければ、なかなかうまくいかないのではないかと。

### (3) 組織編成・権限の問題

また、自治体レベルでは、組織編成や権限の問題もある。危機管理に関する自治体の組織体制は、確かにこの間、整備が進んできた。しかし、それは都道府県レベルや大規模自治体を中心になっていて、小規模町村ではやはり遅れている面がある。図表1-2では、大阪府の例をまとめている。ここでは、危機管理課や危機管理室という名称の特別な組織を持つ自治体と、安心・安全といった名称の組織を持つ自治体、従来からある「防災」という観点で独立した組織を持つ自治体、そしてごく一般的に総務部門の中で防災などを行うタイプに分けた。この表から分かるように、大阪市、堺市を含めたいわゆる規模の大きな市は、ほぼすべてが危機管理専門の組織を持っている。唯一、岬町だけが町レベルで組織を持っていることになる。そして、市レベルでは、危機管理という名称ではないが、危機管理や防災を主担当とする特別の組織が整備されてきているが、町あるいは村になると、大半が総務・企画部門の中に含まれている状況であり、独立させて対応するまでには至っていない。

さらに、実際に危機管理の組織を持っている自治体が、本当に専門性やノウハウ、スキルを持っているのかというと、従来からの消防防災という観点での専門性はそれなりに蓄積はされている一方で、広い意味での危機管理一般ということになると、まだまだ十分な人材がそろっていない。

図表 1-2 大阪府内市町村の危機管理関係組織

組織の種類	市町村名
危機管理課・室等	大阪市 堺市 岸和田市 豊中市 池田市 泉大津市 高槻市 枚方市 富田林市 寝屋川市 河内長野市 和泉市 柏原市 羽曳野市 藤井寺市 東大阪市 大阪狭山市 阪南市 <b>岬町</b>
安全・安心課等	吹田市 松原市 大東市 箕面市
防災課等	守口市 茨木市 八尾市 門真市 摂津市 交野市 島本町(自治・防災課) 太子町(地域振興防災室)
総務・企画・自治振興部門 その他	貝塚市(庶務課) 泉佐野市(市民生活課) 泉南市(政策推進課) 高石市(環境保全課) 四條畷市(生活環境課) 豊能町(自治人権課) 能勢町(住民課) 忠岡町(自治推進課) 熊取町(企画課) 田尻町(企画人権課) 河南町(総務課) 千早赤阪村(総務課)

出典：おおさか防災ネット

<http://www.cds.osaka-bousai.net/pref/GovernmentInquiry.html>

のデータに基づき作成。なお、係レベルでは「防災係」などがある例があるが、課ないし室レベルで分類している。

私が危機管理に関する研究をする際のベースにしている日本自治体危機管理学会では、危機管理士という資格をつくっているが、この資格が唯一絶対のものかは別にして、トレーニングを受けて専門知識を持った人材が、危機管理監や危機管理課等の主要なポストを占めるようになるには、まだまだ時間がかかるであろう。さらに言えば、単に時間がかかるだけではなく、一般の市町村では、そういう特別なスキルを持った人材を常に組織に配置するだけの余裕がないのが現状ではないか。特に、現在の財政状況、あるいは人員削減の中で、危機管理の部署に充実した人員配置をすることは、現実的にはなかなか厳しいという現状がある。

以上のように、危機管理担当組織の規模や機能、役割、他の組織と



の関係について、しっかりとした研究を行い、答えを示さなければ、組織をつくっただけで満足してしまうということになりかねないと感じている。

#### (4) 地方分権の進展に伴う問題点

次に、地方分権との関わりであるが、地方分権自体はともかくとして、その前提として規制緩和が行われているうえ、並行して、行政の民間委託、いわゆる民営化が起こっている。このことが、危機管理に対して一定の問題を生み出している。

危機管理では、どうしても災害予防にあたって、土地の利用制限や建築規制が必要になる。東日本大震災では、被災後の復興段階で土地利用の問題が出ているが、今後は災害予防という点で、地域の特殊性などを踏まえて、都市計画を含め、自治体レベルでさまざまな規制を積極的に行っていくことも必要になるだろう。そうなったときに、現在の法体制（都市計画法、建築基準法等）で本当に十分なのかという点で、問題を感じるところがある。

また、民営化・民間委託が、コストの削減等を目的に進められており、その急先鋒に挙げられるのが現業部門だが、これは言ってみれば自治体の実働部隊である。災害時に、自治体相互の救援、支援において最も頼りにされ、また要望されるのが、実働部隊の派遣であるが、民営化・民間委託によって、派遣すべき実働部隊が存在しない自治体が増えてきているわけである。

さらに、市場原理の導入によって、競争入札などが積極的に進められることで、公共事業自体の減少とあいまって地域の中小の建設業者が非常に厳しい状況に立たされている。昔からあった小さな建設業者が倒産、廃業したことで、地域に重機がない、オペレーターがいないといった事態が起こってきている。もちろん、規制緩和や民間化、競

争原理の導入、それ自体を全面否定するわけにはいかないが、危機管理との兼ね合いで、どこでバランスをとるのかということについて、もう一度考える必要があるだろうと思っている。

## 2. 自治体間連携の問題

### (1) 垂直補完

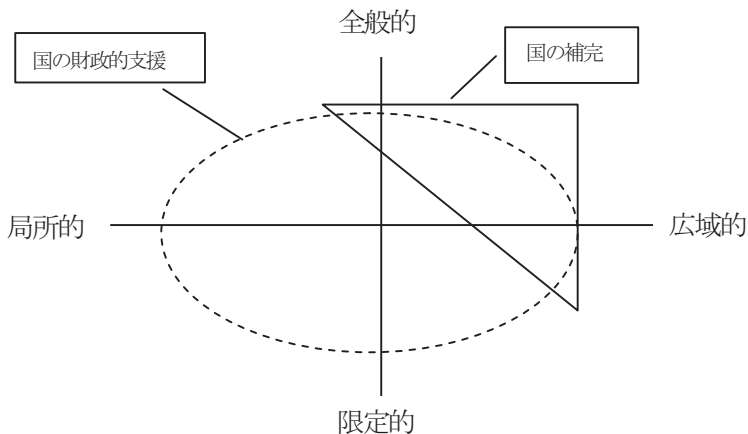
次に、もう少し大きな話として、自治体間連携の問題に対する研究も必要だろうと思う。自治体間連携に関しては、西尾勝先生が、垂直補完、水平補完という言葉を使われているが、それに従えば、まず垂直補完では、国と都道府県、あるいは都道府県と市町村の関係のなかで補完を考える必要がある。都道府県が市町村を補完する場合、これは都道府県によって違いがあるが、都道府県と市町村の関係がいかにか、円満・円滑であるかということが、危機管理上非常に重要ではないか。スムーズな情報交換、あるいは意思疎通、コミュニケーションが常にとられているということが、補完の大前提になるが、実際には問題があると思っている。

もう1つは、国がどの程度の役割を担うのかという問題がある。この点については、地方分権の関わりの中で、市町村に対する支援は、基本的に都道府県レベルがやったほうがいいのかというのが私の考えである。ただし、そうすると今度は、都道府県レベルで手薄になってくる部分があるため、そこでは国がある程度支援することもできると考えている。なぜこだわるかという、後の水平補完にも関わることであるが、被災者に対する支援にあたっては、地域の文化や土地勘がなければ、被災者の立場に立った対応が難しい面があるからだ。極端な話、地域が違えば、お年寄りと話しても言葉が通じないことがある。都道府県レベルであれば、何とか対応できるが、国から派遣された職員の場合、実際には動きにくいということがある。この点を考慮すると、

都道府県による業務の補完が中心になるべきであろう。

国として最も重要なのは、財政的な支援をいかに早くするかということになる。図表 1-3 は横軸に災害で被害を受けた地域の地理的な広がり、縦軸に被害を受けた行政や公共サービスの機能の範囲の程度を採ったものである。この図のように国は、その被害が局所的であるか広域的であるか、あるいは被害が行政機能全般に及ぶか限定的なものにかかわらず、財政的支援を全般的に行うことが期待される。ただし、被害が極めて広域に及ぶときや、行政機能が全滅状態になっているときなど、国が行政機能を補完するしかない場合もある。その意味で、右上の三角形の部分为国の補完機能ではないかと考えている。

図表 1-3 国の支援・補完の範囲

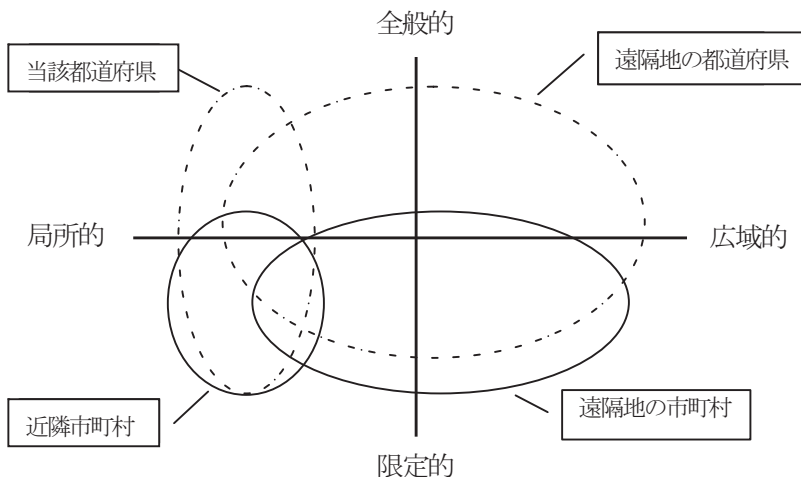


## (2) 水平補完

次に、水平補完について考えたい。ここでいう水平とは、いわゆる同じ政府レベルでの補完関係だが、一般的に、近隣の自治体による補完と遠隔地の自治体による補完という 2 種類が考えられている。近隣であれば、災害時に迅速に支援に行けるというメリットがあるが、逆

に大規模災害では、近隣が揃って壊滅状態になってしまう危険性があるため、遠隔地の自治体による補完も必要になってくる。これは、以前から言われていることだが、それを図にすると、図表1-4のような形になる。

図表1-4 自治体間の支援・補完関係



近隣市町村が補完できるのは、局所的な被害があった場合で、かつ機能としても、例えば水道が使えないとか、道路が寸断されているといった、特定の機能については助け合うことができる。被害を受けた機能が多種に及ぶ場合には、関係都道府県が入ってくることになるが、被害が広域化していくにつれて、近隣だけでは対応できないため、遠隔地の市町村あるいは都道府県が対応していくことになる。東日本大震災は、まさにこのような広域的で全般的な被害があったため、近隣の市町村というより、遠隔地の市町村や都道府県が活躍したことが特徴的であった。

ただ、遠隔地の市町村や都道府県が支援する場合の前提になっている災害時相互応援協定については、なぜその自治体と協定を結ぶのかということが当然問題になる。実際には、昔から何らかの付き合いがあるといったことが基本になるが、危機管理という観点からは、その能力についてのバランスをとっていく必要がある。つまり、かなり高い危機管理能力を持っている自治体と、ほとんどその能力がない自治体では、現実には援助し合えない。例えば、首長を含めて図上演習などの本格的な訓練を行っている自治体がある一方で、防災計画は作っているが、住民の避難訓練くらいしかやることがない自治体もある。その両者が相互応援協定を結んだとしても、例えばレベルの低い自治体がレベルの高い自治体へ行っても、何をしていたのかわからない状態になる。逆に、レベルの高い自治体が低い自治体に支援に行ったときには、地元の人が動けない、理解してくれないということが起き、宝の持ち腐れ状態になる。本当に効果的な支援を行うためには、ある程度、危機管理能力のレベルを揃えていくことが必要であろう。

なお、上記に加えて、ボランティア・セクターと行政の関係も論点となるが、これは地域社会・コミュニティとも深く関わる論点であるため、次の徳久先生のご講演に譲ることとしたい。

### 3. 意思決定の問題点

#### (1) 組織におけるプログラム化

最後に、これまで指摘してきた論点のすべてに関わるものとして、意思決定の問題点を挙げたい。これは、自治体のみならず、国も含めた行政組織一般に言えることであるが、行政組織、あるいは組織全般の特徴として、行動のプログラム化・ルーティン化を挙げることができる。さらに、行政組織は、法令に基づいて仕事をするわけだが、その法令は基本的に平常時を前提にしてつくられている。その意味で、

平常時は、非常に能率的、公平的で安定した行政が行われるわけであるが、これをルーティンでやっていると、なかなか危機発生時の対応能力が高まらないという傾向がある。

## (2) 状況定義の問題

特に、危機の際に重要になってくるのが状況定義である。H. A. サイモンの意思決定論など言われているように、ルーティンで処理できない、つまり平常時と違う状態が起こったとき、いわゆる問題解決行動を行うわけだが、そのスタートラインが状況定義である。つまり、今の状況がどうであるのかという状況把握、状況定義がまず必要であるが、組織では、この状況定義をするときも、平常時の行動様式やプログラムに沿って、情報を収集したり理解したりしようとするという傾向がある。しかし、そもそも状況定義するということは余りプログラム化されないため、実はプログラムがないという状態に陥ってしまう。そうなると、よほど能力のある人間がいない限り、組織は機能麻痺を起こしてしまう危険性が出てくることになる。

機能麻痺が起こらないようにするためには、例えば、どういう災害が起こり、どのような被害が発生しているのか、その場合に、どの対応マニュアルを使えばいいのかを判断していくためのチェックリストをつくることで、状況定義を行える体制を整備する必要がある。典型的なものが、航空機でトラブルが発生した際の、パイロットのチェックリストである。もちろん単純にはいかないが、リストを全部チェックしていくことによって、どういうトラブルがあり、いかに対応するのかを、ある程度マニュアル的に行えるようすることが必要だろう。また、情報チャンネルを複数用意するということも必要になる。

しかし、最終的には、一定の条件のもとで個人として状況定義をする権限を付与することがどうしても必要になってくる。つまり、ある

一定の状況、例えば連絡が取れないような状況が起きたときに、現場で判断することを認める、しかもそれを免責するということが重要だろうと思う。特に、後でいろいろ責任を問われることになる、職員は判断を回避してしまうため、非決定が起こることになる。それを避けるための法制上の仕組みを早く確立することが必要だろう。

このように、様々な状況定義やその後の対応をプログラム化していくことによって、組織が対応しやすくすることが必要だが、1つ気をつけなければならないのは、危機管理においてプログラム化が重要である反面、それは大きな矛盾を抱えている点である。つまり、危機管理の根本は、プログラムで対応できない状況が起こったときにいかに対応するかということであるため、全くのトートロジーになってしまうわけである。それではどうすればいいのか。プログラム化では対応できないことに対応することが本当の意味の危機管理であって、そのためには、意思決定の仕組み、あるいは体制、能力、資質といったものを根本的に改善していく必要があるだろう。

### (3) 自治体行政組織の意思決定

国の行政組織の場合、意思決定を自ら行うということは比較的行われているが、自治体の行政組織では、日常の業務のなかで、問題を把握し、それに対応するという意思決定をあまり行っていない。さらには、いわゆる「大部屋主義」的な業務遂行が行われているという問題点もある。大森彌先生が言われる「大部屋主義」が、すべての行政組織に妥当するのかは議論が分かれるが、少なくとも、常に上司や同僚の顔を見ながら仕事するというある種の安心感、ともすれば責任転嫁のようなものがあることは事実であろう。

ところが、災害時には、上司も同僚もいない中で、個人で判断しなければならなくなるため、平常時の意思決定の仕組みでは対応できな

い事態が起こることになる。そのため、普段から意思決定の仕組みを変えていくことも必要だが、とりわけ、今まで自治体がしっかり行ってこなかった政策形成を日常的に行っていくことによって、意思決定能力が高まるのではないかと思っている。

## おわりに

以上のように、自治体を中心とした行政の危機管理能力の向上には、さまざまな問題や解決すべき課題がある。本日の発表は問題提起が中心であり、具体的にどうするのかについては、今後の研究課題である。この会には、研究者も実務家も行政の専門家が集まっておられる。ぜひ、それぞれの立場から、いろいろなご意見を伺いたい。



## <意見交換>

(実務家)

○自治体間連携については、予め連携を組んでおくことが、機能する上でかなり重要であったと認識している。

○危機管理において、国の地方整備局をどのようにするかは、非常に重要な問題と認識している。

(真山教授)

○ここで論じた垂直補完・水平補完は、応急でなく復旧、復興を意図しており（真山達志(2012)「危機管理と自治体」『ローカル・ガバメント論』ミネルヴァ書房, pp87-113)、多少視点が違う部分もある。

○出先機関は廃止すればいいという単純な話ではないと考えている。危機管理、防災という観点からは一定の評価をせざるを得ない。

(学識者)

○すべてを予見して計画をつくるのは難しいことを踏まえつつ、東日本大震災への対応について、的確な対応だった部分については、一定の評価をする必要があると考えている。この点について、どのように考えておられるか。

(真山教授)

○厳格な評価はできないし、感想レベルになってしまうが、全滅や壊滅した地域でも最低限は復旧している。日本でなければあれはできない。また、一人一人の職員はあの状況の中ではやるべきことをやったのではないか。外国のメディアから、日本の公務員はすごいということが報じられことは広く知られている。敢えて反省点を述べるのであ

れば、組織力をいかした対応がもう少しあればということではないか。

(実務家)

○支援する側も、市町村の職員でないと瓦礫と重機かのことはわからないということで、代替性がない部分があった。また、受け入れる方の研修も必要なように感じた。

(真山教授)

○その通りだと思う。

## 講演 ②

# 「自治体における新しい社会的リスク管理 —地域は小規模公共サービスの提供を担えるか？」

徳久恭子（立命館大学法学部准教授）



## 講演②「自治体における新しい社会的リスク管理—地域は小規模公共サービスの提供を担えるか？」

徳久恭子（立命館大学法学部准教授）



### 1. 新しい社会的リスクとは何か

#### （1）2つの外生的環境の変化

新しい社会的リスクとは何かという定義を考えると、それだけで大きなテーマになり、肝心の議論ができなくなってしまう。そこでここでは、稼ぎ手である男性（男性稼得者）と専業主婦からなる家庭を基礎単位とし、失業や病、定年退職後の生活など、彼・彼女らが直面するリスクを政府が吸収し、対処するといった高度経済成長期の頃に考えられていたリスク管理では対応できない、質の異なるリスクと捉えておきたい。そのうえで、そうしたリスクに、政府や社会はいかに対

応できるかを考えてみたいと思う。

さて、この新しい社会的リスクは、主に2つの外生的環境の変化により発生すると考えられる。ひとつは、脱工業化や経済のグローバル化であり、それが雇用問題の深刻化を引き起こしている。具体的には、安定雇用を提供した製造業の合理化や縮小が若年失業や有期労働者の数を増やすことで、彼らの生活をどうするかという政策課題を浮上させている。生活保障という観点からすると、この問題は国政レベルの課題と捉えられやすい。しかし、雇用の創出に注視すれば、自治体にとっても非常に大きな問題となる。

もうひとつは、加速する少子高齢化である。高齢化は介護の需要をますます高めているが、担い手に限りがある。またそれを支える財源も不足している。女性の社会進出が目覚ましい時代にあっては、育児に対する支援が充実しない限り、少子化に歯止めがかかりにくいと推察される。しかし、ここでもリソース不足が問題となってくる。そこで、政府が単独で担うことが難しい事業をどのように実施していくべきかというなじみの論点が現れることになる。

## (2) 基礎自治体における新しい社会的リスク管理

では、こうした事態に基礎自治体はどのように対応できるのであろうか。基礎自治体における新しい社会的リスク管理は、2点に分けられるであろうと考えている。1点目は、縮小する都市の管理である。高度経済成長期に、拡大する形でつくられた都市を、人口縮小時代、さらには高齢化時代の中で、いかにコントロールしていくかが、都市の課題になってくる。停滞する経済の話とあいまって、縮小というと非常にネガティブなイメージを持たれる方が多い。しかしながら、実際は、東京など一部の大都市を除いて、ほとんどが人口縮小時代に入っていくのであり、縮小を前提にしてどのような計画を立てていくの

かは、今後、多くの自治体が向き合わなければならない事項になると思われる。縮小時代を見据えた都市計画の転換を実施もしくは試みている自治体を見ておくことも、これからの新しい社会的リスク管理を考える上で重要なのではなからうか。

2点目は、介護と育児や安心・安全を、政府だけではなく社会全般で担っていくという考えのもとに、地域における小規模公共サービスの提供を可能にする仕組みを創ることである。ここで1つ問題となるのが、新しい公共の議論でもよく示される、自治会（町内会）に対する過剰な期待である。たしかに、自治会にはたくさんのメリットがある。地理的偏在性が低く、包括的な団体であって、行政との関係もそれなりに持っている自治会に、社会の問題を考えてもらい、必要に応じて解決に努めてもらいたいという意見には、同意することもできる。しかしその一方で、自治会の高齢化や、新興住宅街における加入率の低さといった問題を考えると、受け皿として自治会が頑張ればよいというのは余りにも単純な議論で、てこ入れを欠いては、ケアやセキュリティの社会化は非常に難しいのではないかと思われる。もし、我々が地域による小規模公共サービスの提供を求めるのであれば、縮退してしまった中間団体をどのように支援し、もしくは再編していくかが、行政側の課題の1つとして挙げられるだろう。そこで今回は、ケアやセキュリティの社会化についてお話したいと思う。

## 2. ケアとセキュリティの社会化

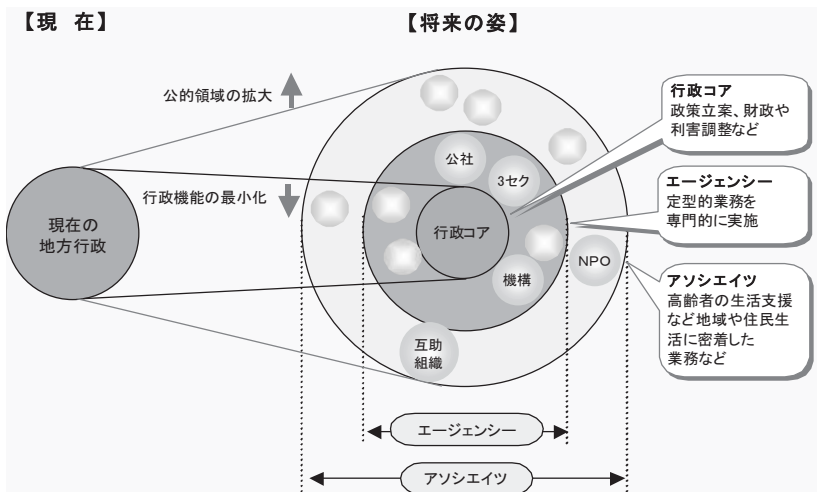
### (1) コミュニティに対する期待と限界

先述のとおり、この分野においては、コミュニティに対する期待が非常に高まってきている。行政リソースが縮小する一方で、外生的環境の変化は行政需要を多様化させ、かつ量的に拡大させており、需給のギャップをますます広げている。この差を解消し、需要に応えるた

めにも、あらゆる公共サービスを行政が担うのではなくて、「共」の部分をもう一度作り直す必要があるのではないかという議論が当然出てくる。公共サービスの担い手について、改めて考えなければならぬ時期が来ているといえよう。

今、お話しした行政の縮小と需給のギャップは、下記の図のように描くことができるように思われる。その担い手について考えると、既に述べたように、中間団体の縮小が非常に大きな問題として挙がってくる。自治会をはじめとして、これらの団体をいかに再活性化するかが、とりわけ地方都市において大きな問題として浮上している気がする。過疎地域においても、当然のことながら高齢化が進行しており、しかも高齢化すればするほど、地域に対する関心を維持するインセンティブが下がるという問題もあるため、いかに地域を育てるのか、保つためにどういう工夫が必要なのかを考えなければならない。

図表 2-1 行政のデザイン



上越市創造行政研究所（2002）『行政デザイン調査研究報告書』 p. 7



自治会については、よく「地つき、高齢、固定」という特徴が指摘される。裏を返せば、もちろんすべてについてではないが、自治会活動の中核を担っている方々が、地域の声を的確に吸収できるかどうかには疑問が残るといえる。現場の課題として多くの方が話されるのが、例えば地域に住む女性や、子どもを育てている若い世代の人たちをリクルートしていかなければ、機能的な地縁社会を再結成するのは難しいということである。

それでは、そういう女性たちがどこにいるかという点、女性団体、子育て支援、ケアなどのテーマ型団体に入っているわけで、これらの団体は、とりわけ都市部において非常に活躍されている。ただし、もちろん女性に限定されないが、非営利で活動されている方たちは、まだまだ社会的認知が低いということに頭を悩ませている。私は、現在大阪市に住んでいるが、大都市と比べていい大阪市でさえ、自治会とNPOが連携しにくい状態が続いているように思う。これが、地方に行けば行くほど、NPOはちょっと怪しいという感覚がまだまだ強いいため、連携が難しくなる。このような中で、彼・彼女らの力をいかに引き出し、活かしてもらおうかが、1つの課題となろう。

さらに、政府が掲げる公民連携の議論では、企業も担い手として出てくるわけであるが、企業は当然営利団体であるため、取り組みやすい領域とそうでない領域というのがある。取り組みやすい領域については、彼らの参画を促すことが目標の1つになるが、企業に過剰な期待を寄せても、現実には難しい面があるように思う。

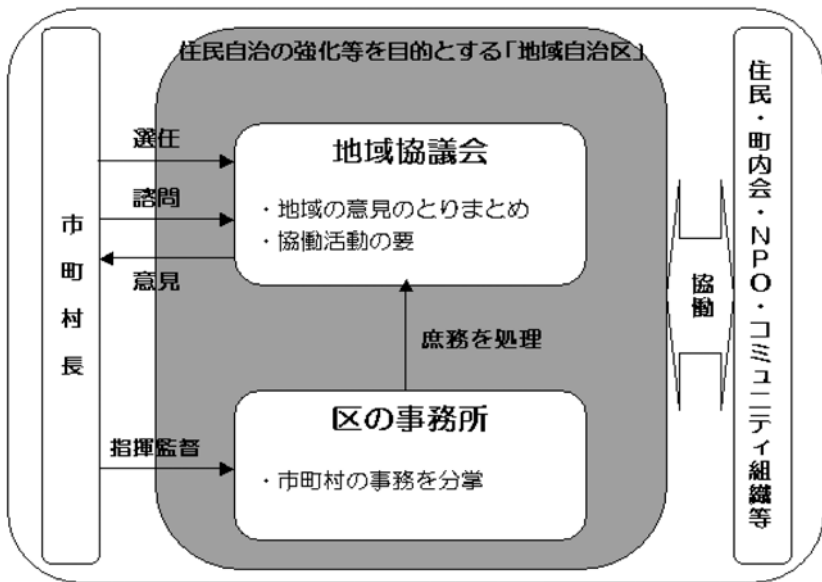
## (2) 地域自治区の仕組みとその課題

こういった組織的な限界を克服するために、団体間の連携をいかに図るかということが、政策課題として挙がってくるであろう。要するに、制度をつくるという話であるが、このような地域を動かす制度と

して、地域自治区という仕組みがつくられた。ただし、これに期待をかけることは容易でない。

ある研究によれば、地域自治区の終結を予定しているところが多く、2015年度末までに少なくとも6割に減少する見込みにあるという。地域自治区の停滞は、平成の大合併の受け皿だったからという理由ももちろん考えられるが、一方で地域自治区がどういう制度であり、いかに活用することができるかという点について、地域住民の理解が不十分であるということによるところも大きい。

図表 2-2 地域自治区の仕組み



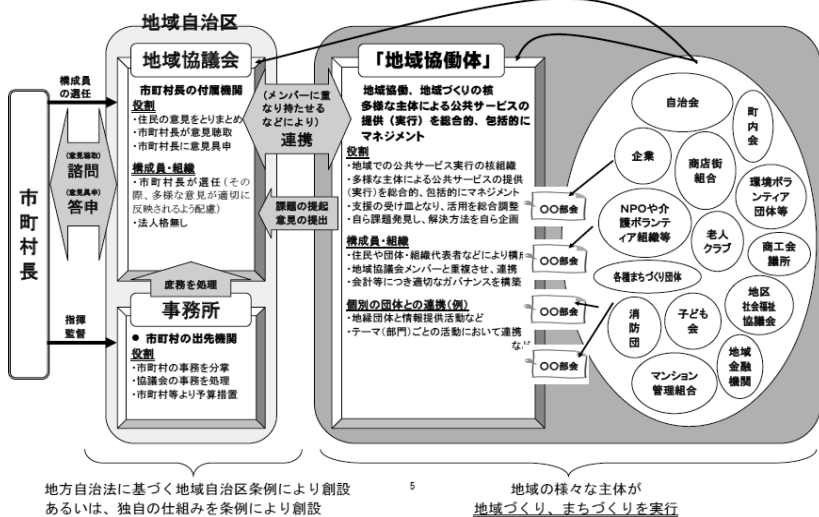
([http://www.soumu.go.jp/gapei/seido\\_gaiyo01.html](http://www.soumu.go.jp/gapei/seido_gaiyo01.html))

さらには、この仕組み自体にも問題があるのではないかということがヒアリングによって見えてきた。それは何かというと、図表 2-2

と図表 2-3 を見比べていただければわかるが、結論を述べると、フォーマルな制度を持っていない部分こそが、実は必要だということである。

図表 2-3 「地域協働体」と地域自治区

◎「地域協働体」と地域自治区（イメージ）



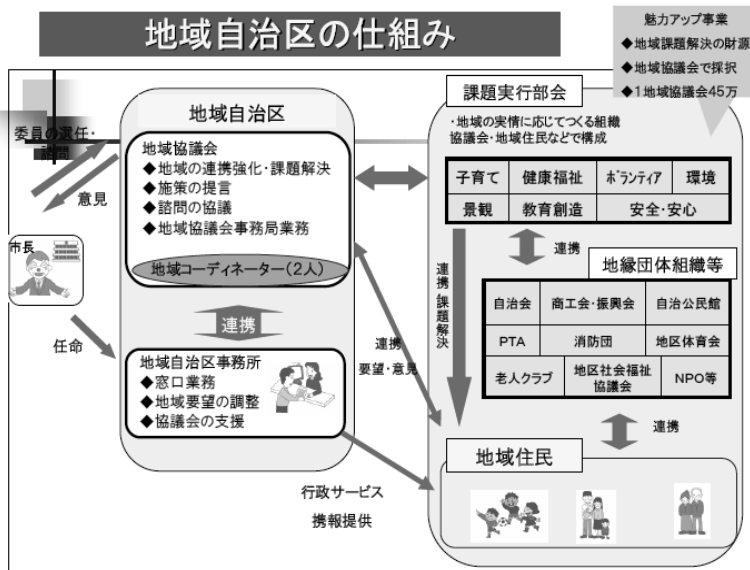
（出典：「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」2009年、36頁）

### （3）宮崎市における地域自治区

「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」の図が参考にしたであろう自治体が、宮崎市である。地域自治区を設置している自治体のうち、上越市と宮崎市は、地制調などが地域自治区を考案する以前の段階から、地域の課題を地域で議論し、決定し、執行する体制をつくることができないかを検討していた。今日は、宮崎市を中心にお話するが、2市の違いを簡単に述べておこう。上越市では「決定」の仕組みに重点を置いて制度化を図った。そのため、上越市は、

地域課題について地域住民が議論し、決定する仕組みについて、独自性を持つものの、結論から言うと、課題解決という点ではあまりうまく機能していない。他方、宮崎市では、地域における執行の体制を持たせなければ、結局のところ地域を動かすことはできないということが、制度設計の段階から考えられていた。下図のように、宮崎市は、地域自治区に置かれる地域協議会に加えて、地域課題への対応を執行するための課題実行部会を独自に設けて、地域課題の発見と解決に努めている。なお、この部会は、平成20年度から「地域まちづくり推進委員会」という名称の機関に改組され、各種団体からの推薦者や公募委員、地域協議会委員（兼務）を構成員として、活動を続けている。

図表 2-4 宮崎市における地域自治区の仕組み



(<http://www.city.miyazaki.miyazaki.jp/www/contents/1179227088047/files/zentai.pdf>)

地域の問題に取り組む際に、直面する問題として挙げられるのは、たくさんある団体を単に連携させるだけでなく、団体間で重複している事業を整理することである。よくある話だが、地域では、団体ごとに体育大会やお祭りなどを実施している。イベントは一過的に人を集めるため、地域の活性化や交流の手段として用いられやすい。近年では、多くの自治体が自治体内分権の一環として、地域に包括補助金を出し、地域課題の解決を期待しているが、その多くはイベントに充てられている。

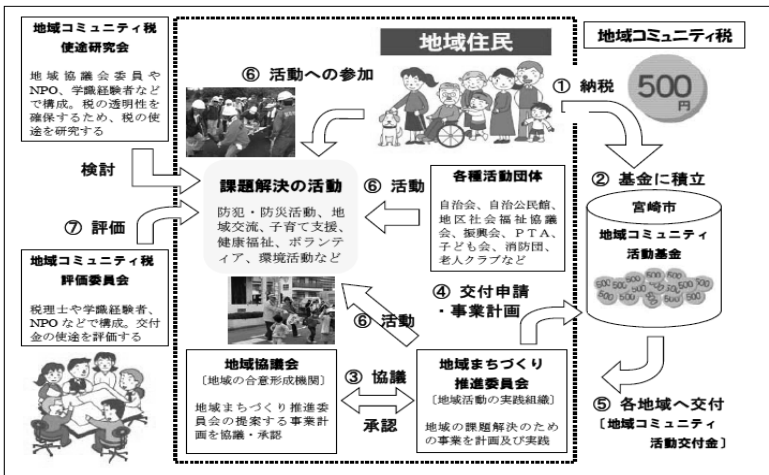
だがこうした事態は、担い手を疲れさせる。自治会、体育協会、地区社会福祉協議会などの担い手は、重複していることも多いことが、その一因といえる。地域の中で必要な事業は何で、それをどの程度行えばいいかについての判断は、団体の枠を超えた話し合いなしには、つけられない。宮崎市は、各種団体が恒常的に関与する機関として、地域まちづくり推進委員会を設置している点に独自性があり、これがうまく組織化され、機能している地域では、イベントをはじめとする地域事業の見直しが始められつつある。

#### (4) 地域コミュニティ税

もうひとつ、宮崎市の独自性と言えるのが、地域コミュニティ税である。地域の課題を見つけて解決するときに、行政から予算を得て行うという状況では、地域は活性化しない。自分たちの問題の解決には、費用が必要であり、解決を望むのであれば、自分たちも負担するという感覚が必要だという指摘も受けて、この地域コミュニティ税が導入された。地域コミュニティ税に関しては、市長の交代に伴い、現在は廃止されているし、この税が出てきた背景も、必ずしも上述の理由からだけではない。そもそもは防犯灯の設置をどうするかという問題から出てきたものであった。防犯灯は従来自治会が設置し、行政が補助

を出していたが、設置費用は自治会の加入者の会費で賄うことになる。しかしながら、防犯灯は自治会に属していない人たちの利用を妨げないため、アンフェアではないかという意見が多数寄せられた。そこで、住民一人一人が均等に500円を支払い、自分たちの地域を自分たちで支えるという方法に改めるべきではないかという議論に至り、地域コミュニティ税が導入されたのである。

図表2-5 地域自治区と地域コミュニティ税によるまちづくり



([http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/090313\\_4\\_19.pdf](http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/090313_4_19.pdf))

ところで、この地域コミュニティ税は、負担を明確にすることで、地域住民の関心を集めた。制度導入の過程では、地元紙が批判的な記事を複数掲載したのをはじめ、各種メディアが地域コミュニティ税を積極的に取り上げた。これにより、住民たちは、地域コミュニティ税は自分たちが拠出する資金であるという負担感を明確に持つようになる。そうすると不思議なもので、多くの住民は、自分達のお金がどのように使われているかが気になるようになる。このように、負担する

ことによって監視という観点が出てくるという意味でも、この税は興味深い仕組みであった。

宮崎市では地域コミュニティ税が市長選の争点となってしまう、廃止派の市長が当選したため、現在は廃止されているが、今日、都市内分権や自治体内分権が盛んに言われるなかで、負担の問題について議論していく自治体が出てくる可能性は高いのではないか。その意味で、地域コミュニティ税のような制度をもう一度つくろうという議論があってもいいのかもしれないし、財政学を中心として研究が進められてもいいと思っている。

### 3. 宮崎市生目台の取組み

#### (1) 生目台地域自治区

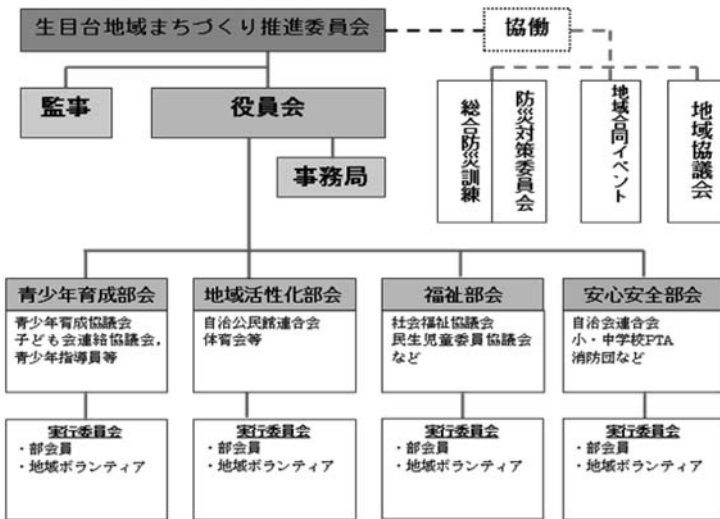
次に、地域を動かす仕組みを実質的に機能させるために、何が必要かを宮崎市生目台の取組みを例に考えてみたい。

生目台地域自治区は、3,300世帯余り、人口約9,200人の地域であるが、高齢化率は11.9%と、宮崎市全体(21.1%)と較べて非常に低いという特徴を持っている。これはなぜかという、ニュータウン型の団地を抱える地域だからである。昔からの地縁者はほとんどおらず、住民の多くが同じ時期に入ってきており、まちづくりに若い感覚がある。にもかかわらず、自治体加入率は98.8%と極めて高い。一方で、年齢構成に偏りがあるため、10年後には一気に高齢化が進んでしまうという課題を抱えている。

そういった中で、このまちをどのようにつくっていくのかということ、地域の一部の方々が課題として考えるようになった。幸運なことに、これらの方々が、地域協議会のメンバーとして入り込むことになる。準公選制をとる上越市と異なり、宮崎市は公募に加えて団体推薦という形で、いろいろな枠から広く人を集め、地域の声を比較的、

的確に引き上げようとする制度になっているからである。社会福祉協議会や自治会など、従来から地域問題に関わってきた人たちが委員に名を連ねることで、10年・20年先といった長期的な観点から地域課題を検討するという機運が高まったことが、成功の要因の1つに挙げられると思う。

図表 2-6 生目台組織図



(出典) 生目台に頂いた資料をもとに筆者作成

ただし、そのみでうまく機能しているわけではない。生目台でも、高齢化に備えてどのような地域づくりを行うか、そのために、多様な団体をいかに連携させていくか、地域の担い手をどのように育てていくかという問題に直面している。地域活動のための交付金を得られるからといって、あれもやって、これもやるという形では、担い手がもたない。持続可能な活動を念頭に置くと、地域の団体の関係性を再考するとともに、重複する事業を整理することで、負担感の解消を図り



つつ、自分たちにとって必要な活動は何かを検討することが欠かせない。こうした事情から、生目台では、資金と事業の選択と集中が始まっていった。

宮崎市では、地域の課題を決定する地域協議会は、地方自治法に基づく法定機関として設置されているが、執行を担う地域まちづくり推進委員会の組織編成は、地域ごとに検討するという設定になっているため、部会をどのようにつくるかは、地域ごとに異なっている。生目台のように各種団体との連携を織り込んだ体制を整えた先進的な地域もあれば、途上の地域もある。ただ、興味深いことに、全市に協議会制度が入っていることから政策波及効果が生まれており、先進的な地域への視察や、各地域の情報交換を通して各地域の制度化が少しずつ進んできている。

## (2) 生目台における地域防災の取組み

ここでは、地域防災を例にして組織の活動を紹介しておこう。台風によって5日間の断水を経験したことのある生目台では、地域防災が非常に重要視されている。危機が起こったときに、行政ではなくまずは自分たちが動けなければならないということを実感として持っているからである。

一般に地域防災では、いかに機動性のある組織を地域内に日常的につくるのかということが、大きな課題として挙げられる。生目台では、そのための取組みを、中学校を中心にして様々に行っている。これはどういうことかということ、震災が起こり、要援護者の介護や救護に当たるという事態に対処するには、日常的に地域に存在し、かつ、ある程度動ける人材が必要になると考えているからである。ゆえに、昼間にも地域に存在する中学生を実働要員の要と捉え、中学校を中心とした地域防災体制づくりを目指している。

もちろん、防災訓練のすべてを中学校で行っているわけではない。自治会単位の実施もある。とはいえ、興味深く思われるのは、全中学生を動員して、かつ地域住民も動員して行われる大々的な訓練にある。訓練では安否確認の役割も含め、自治会ごとに避難所を設置するわけであるが、初回の訓練では、中学生の3分の1ぐらいは、自分がどの自治会に属しているかを知らなかったという。そこで、訓練では名簿もつくって、自分がどの自治会に所属しているかをチェックする。また、炊き出し訓練も、1,000人参加するのであれば、1,000人分の炊き出しを行う。避難所を十分に回すには、実際にどれくらいの量を作らないといけないかがわからないからである。このように、生目台では、中学校の協力を得て、地域が一丸となって実体験するという訓練を上手にやられている。

これとは別に、生目台では、震災が起こった際に、何が課題となるかをそれぞれの部会で議論している。そうすると、例えば、避難所に子どもを連れていくと、子どもの泣き声がうるさいという苦情が出てくるため、小さなお子さんがいる家庭のための避難所をつくらなければ、長期間の避難生活に耐えられないという議論が出てくる。そこで、実際に地域の保育園と地域まちづくり推進委員会が、震災時に施設を貸し出してもらおう、協定を結ぶといった取組みが行われている。

このように、いろいろな世代の声を拾い上げることによって、地域の課題を酌み取っていくということが、生目台では行われている。

### (3) このようなことが行えるのはなぜか

実際問題として、このような取組みが行えるのはなぜかということを見ると、ポイントは3つあるように思われる。1つは、地域問題の発見に努めていることであり、もう1つは参加のハードルを下げている点にある。部会の活動を通じて表出した問題は役員会に吸収され

るのみならず、地域協議会にも共有される。部会の活動についても、興味のある企画にのみ参加することも積極的に推奨することで、地域まちづくり推進委員会の活動に関与するきっかけを広く提供している。参加を負担ではなく、楽しみに変える工夫が随所に施されている。会議を開催する場合にも、例えば夜に集まって短い時間で済ませ、その後懇親の場を設けるなど、インフォーマルな対話も重視している。のみならず、人々が集い、会話できる空間を提供することで、認知度を高めている。

3つ目は、これは今後の基礎自治体に共通する課題になってくると思うが、コミュニティを再構築する場合に、学校を核とし、連動することを心がけている点にある。小学校、中学校では、保護者が比較的若いため、PTAと連携して事業を行っていけば、将来的な地域の担い手をリクルートすることもできる。ただし、そのためには、各種団体の連携や事業の再整理を図り、PTAに過剰期待や負担を掛けることを回避することが求められる。

これとは別に、学校との連携には克服すべき課題がいくつもある。地域との連携は、責任問題が発生したり、部局間の壁も存在したりするため、学校の先生たちが地域イベントに関わることに消極的になりやすい。彼・彼女らの負担の緩和も配慮すべき事項となる。このように、地域を再構築する場合に、学校をどう位置づけ、関与を求めていくかは、今後考えなければならない課題であろう。

#### (4) 行政は何ができるのか

それでは、行政は何ができるのであろうか。よく言われるのが、団体のネットワークを形成する際の間接支援であるが、コーディネーターの配置も有効な施策となりうることを宮崎市の経験から窺い知れる。地域協議会のような地域を動かす仕組みをつくった場合、まず問題に

なるのは、従来の陳情型の運営に捕らわれて、地域課題の発見が組織の使命であるということに理解が及ばないということが挙げられる。地域協議会の構成も、年配者や男性が多く、地域課題の捕捉に世代間のズレが生じやすい。公募で市が有期雇用するコーディネーターに若い女性が採用されれば、新たなアイデアの投入を可能にするし、地域事情に明るい人物を得れば、団体間の利害を調整しつつ、対話を促進するきっかけを与えることにもなる。今後は、こうした実効性のある中間支援をやっつけていかなければ、まちづくり協議会などの新しい地域の仕組みを作ったとしても、それを動かしていくことは難しいのではなかろうか。

次に、行政の課題として挙げられるのは、政策の継続性の保証である。地域コミュニティ税の顛末が象徴的であるが、市長が変われば、それまでの政策が覆されるということになると、住民から見れば、せっかく始まったばかりなのにと不満が生まれることにもなる。コミュニティ政策の定着には比較的長い時間がかかることを考えると、継続性への配慮が強く求められよう。

最後に、コストや負担の可視化が指摘できる。地域コミュニティ税については、導入時には反対だったものの、実際に制度化されると、住民の監視も地域の責任感も強くなるという効果が得られたことや、地域の柔軟な運用を許すことから、あったほうがよかったという意見も活動の担い手の中には多い。税を原資とする活動を精査し、選択と集中を図る過程で住民から合意を得るためにも、可視化の重要性は増すであろう。

今日は、都市の縮小や規制強化の話はほとんどできなかったが、都市の再構築には、再開発等に対する規制とともに、地域の実働性を高めるような制度をつくるのが、大きな課題になっていることを強調して、発表を終えたい。

## <意見交換>

(学識者)

○中学校を防災の拠点にするには前提がある。それは家族があつて子どもがいて、同じ学校に行っていることである。大阪は地元の中学に行かないことが多く、学校関係が錯綜している。宮崎市はほぼ全員が同じ中学校のコミュニティだと思うが、大都市にはあてはまらないのではないか。

(徳久准教授)

○大都市では、小学校区を単位とすることが妥当と考えている。ただし、地域防災についていえば、非常時に動ける人を確保することが重要であり、実働できる人材をどう育て、確保するかという点で、生目台の例は参考になると考える。

(学識者)

○執行能力を伴わせたということだが、一般的には、執行能力を入れると逆に、課題提起能力は落ちる。すなわち、ハードルが上がるため、活動そのものをやめようということになる。執行能力を伴わせたらうまくいったというのはどのようなメカニズムがあったのか。

○最近では地域担当制で市役所の課長とかを入れてうまくいかなかったという話をきく。人を選べばうまくいくというものなのか。

○生目台の事例はどこまで一般化できるのか。本当に波及しようとしているのか。それとも特殊なケースなのか。

(徳久准教授)

○宮崎市ではコミュニティ税を原資とする活動交付金が最初にあり、

執行せざるを得ない状況がまずあった。しかしそのことは課題発見に必ずしも結びつかず、むしろイベントを複数実施して予算消化したというケースが多かった。しかし、3年から5年経過すると、段々「イベント疲れ」してきて、事業を精査し、建設的な方向に予算を使うように変化しつつある。

○職員担当制にしる、コーディネーターにしる、まず彼・彼女らの役割が何かを、担当者本人、地域住民、関係部署が理解することが第一に求められる。というのも、うまく機能しないケースの多くで、役割分担の無理解とそれにもとづく相互不信が確認できるからである。コーディネーターについては、年齢や性別を配慮することや、地域特性を踏まえること、彼らに対する行政側の支援があってはじめて機能するといえる。

○生目台は先進的なケースで特殊といえる。しかしながら、各種団体の連携や事業の整理統合は他の地域自治区の課題でもある。そのため、地域まちづくり推進委員会の組織編成や運営方法など、生目台の経験は時間をかけて徐々に波及する可能性があると考えている。

(学識者)

○自治会とNPOの壁は地域まちづくり推進委員会を作ったことで解消されたのか。

(徳久准教授)

○全般的にみれば解消されておらず、個別の事業レベルでの連携が生まれつつある状況である。これには時間がかかると認識している。

## 講演 ③

「奈良県行政の課題

—地域・公務部門の人材育成と関連して—」

杉田憲英（奈良県副知事）





### 講演③「奈良県行政の課題—地域・公務部門の人材育成と関連して」

杉田憲英（奈良県副知事）



#### はじめに

奈良県は、先ほどの徳久先生の議論でいうところの縮小地域であるため、多くの課題を抱えている。そのため、今日はまず奈良県の歴史や地勢などについて詳しく説明し、その後に奈良県の人材育成について紹介したい。

#### 1. 奈良県の歴史

奈良県の歴史は非常に特殊で、奈良時代奈良市の人口は20万人だったが、それから1,100年間眠り続けてきた。近代に入っても、決して順調な営みではなくて、廃仏毀釈もあり、堺県に統合され、大阪府に吸収されてからようやく奈良県が再設置されたという経緯がある。産

業についても、近代化以降、林業や農業に力を入れてきたが、戦後にベッドタウン化が進展し、これまでの産業政策の積み重ねが雲散霧消してしまった。2010年には、平城遷都1,300年祭を執り行ったが、今後の先行きは非常に厳しい地域である。

奈良県の人口は、戦後のベッドタウン化に伴い、この30年間で60万人、昭和40年から平成7年まででは、ほぼ倍近くまで増えている。産業などを含めた足腰の強さを考えると、県の足腰の力は全国でもかなり下位に位置するのではないかと思われるが、鉄道に恵まれており、大阪と近接しているため、ベッドタウンとして着実に人口が増えてきている。この間、何が最優先課題であったかという点、奈良県は非常に内水の排水が悪いため、下水道整備にまず重点が置かれ、道路整備は二の次であったし、工場誘致にしても、排水を伴わない工場に限定していくという方向性で進められ、今に至っている。当時としては、やむを得ない選択だったと思う。

奈良県は非常に歴史が古く、それぞれの集落もまた非常に長い歴史を持っている地域であるが、一方で市町村の規模が非常に小さい。本来、平成の大合併をもう少し進めるべきだったのかもしれないが、一方で県の南部は非常に山が深く、谷筋が分かれているため、合併しようとしても、どうやって一緒になればいいのか本当に厳しいところがある。ともあれ、全体的に市町村の規模が小さいことが、これからの奈良県が背負っていかねばいけない課題になっている。

## 2. 奈良県の地勢

次に、奈良県の地勢を概観すると、特徴の1つが南北格差である。広大な県南部の山間部の振興が、なかなかうまくいっていない。県庁職員のほとんどが県北部、場合によっては京都府に住んだりしていることもあって、南北格差を埋めるための有効な処方せんがなかなか描

けていないという側面もある。

一方で、災害が少ないという特徴もある。昨年9月に起きた台風12号災害が、久しぶりの災害対策本部の設置であった。

奈良県では、幹線交通網が寸断されていて、東は東名阪が一般国道として、西は南北に有料道路が二本通っている。このうち奈良市の第二阪奈は大阪と奈良の地方道路公社という変則形態で運営しているため料金体系は別になっている。南は京奈和が現在建設中であるが、和歌山県側の建設が進んでいるのに対して、奈良は進んでいない。北の京奈和は、一般道と高速道路がぶつ切りになっていて、京滋バイパスや名神とは接続していないという、非常に分断された地域である。

大阪と近接しているため、後に見るように、県外就業率、県外消費が圧倒的に高い。また、広大な森林面積を有しており、これをどう活かすかということが課題となっている。しかし、昭和30年代に木材が輸入自由化されたこともあり外材に押されっぱなしで、全く県産材が動いていないという面がある。今日ではバイオマスなどが脚光を浴びるようになってきているが、個々の木を動かす処方せんがまだ描けていないというところがある。

具体的な数字を見てみると、県外就業率が3割を超えていた時期もあり、奈良は寝に帰るところという面がある。それに加え、消費も県外に大きく依存しており、こちらも3割を超えていた時期があった。その後、近鉄百貨店ができ、県外消費率は徐々に下がってきているが、細かいアンケートをとってみると、いい服とおいしいものは大阪で、という傾向が如実に出ており、なかなかサービス業振興もままならないという状況にある。

昼間人口比率についても、88.7%と全国45位になっている。大阪が近いため、奈良支店というものはほとんどなく、ましていわゆる「支店経済」など望むべくもないという、非常に厳しい地域である。

そして、消費、雇用以外に、病院についても県外で利用するということが定着していて、病床数が全国平均を下回っている。医療の充実を図ろうとしても、まずはその基盤の充実から始めなくてはならないという状況である。

広域連合の問題で言えば、奈良県は道路整備、産業、医療など様々な面で整備が遅れているが、広域連合で今後予算配分までするとなった時に、格差是正ということが広域連合でどのように政治決定されるのかという点について、十分議論し尽くされていないところがある。古い話と言われるかもしれないが、先述した大阪府時代に、奈良県は道路を重視したい、大阪府は災害対策の治水予算につぎ込みたいという対立がおきたが、議会では数の論理で予算配分が決定されたという経験がある。実際に、廃仏毀釈から始まって、核となる県庁がなかった時期に経済が停滞したのも確かで、この時期には、経済の低迷を挽回するために、奈良公園設置の運動なども起こっている。こういった経緯もあって、広域連合については疑問を感じているところである。

### 3. これからの奈良県

以上のように、奈良県では地域課題の解決に取り組んでいるが、それではこれからの奈良県の未来が開けているかというと、そうではない。日本政策投資銀行（当時）の藻谷浩介氏が、その著書のなかで、「たそがれの奈良」という言い方をされて、最も危機が迫っていると言われているが、最大の課題の1つはやはり人口の減少である。従来は、若いうちはまず大阪へ住み、子供が産まれたら奈良に住まうというパターンが多かったが、最近ではマンションブームや、そもそも若年人口が減っているとうこともあって、全国平均を上回るスピードで人口減少が進んでいる。

一方で、高齢者人口は一貫して増加している。これまで大阪に通勤

していたが65歳になって、今後は地域に関わっていききたいという方がふえてきており、それをどうコミュニティ振興にいかにつなげていくか。とりわけ団塊の世代の方が、名実ともに奈良県民になるこの10年間に、どのように地域と関わりを持っていくのかを注視していく必要がある。

#### 4. 奈良県政の課題

次に、奈良県政の課題と今後の方向性について説明したい。第一の方向性は、現在の単純なベッドタウン構想から脱却して、雇用と消費が循環する地域経済の仕組みをつくるということである。高齢者になると、地域にいる時間が長くなり、地域での消費も多くなる。この点に着目して、地域内で循環する経済構造を構築し、地域経済の自立を図っていく必要がある。そしてそのためにも、第二の方向性として、高齢者が暮らしやすい健康長寿の県、子供を育てやすい県にしていくことが必要となる。このような方向性を目指し、課題に対応していかなければ、奈良県は、高齢者が住みづらい、経済の停滞した地域に留まってしまうのではないかという危機感を持っている。

##### (1) 医療基盤の充実

このような方向性を目指していくためには、いくつかの課題がある。1つは、医療基盤の充実である。近年、大淀病院妊産婦事件など医療関連の問題が連続し、医療基盤の充実が喫緊の課題となっており、奈良県では、大きく3つの対応策を行っている。1つは、北部の県立奈良病院の移転・整備である。2つめに、中和にある県立医大の充実強化である。3つめは、先ほどの妊産婦の問題が起きた南和の医療公立病院、県と2町による公立3病院を統合する。現在、県も参画して一部事務組合をつくったところである。このように、県庁総出で、三方

面作戦での取組みを行っている。

## (2) 高齢社会に対応したシステムづくり

次の課題が、高齢社会に対応したシステムづくりである。奈良県では、単に福祉という切り口ではなく、コミュニティによる地域を助けるシステム、歩いて暮らせるまちづくり、スポーツも活用した健康づくり、あるいは医療保険の安定強化ということで、総合的に高齢社会に対応していこうとしている。地域包括ケアシステムについては、厚労省の意欲も非常に強く、必要性は認識しているが、一方で市町村では、自分たちの地域に適合したシステムをつくらうという首長レベルでの意思表示がなかなか聞こえてこない面もあり、まだ進んでいない。そのため、県としては重要課題に挙げている。また、スポーツ行政は、ともすれば教育委員会の体協行政の管轄になるが、奈良県ではできる限り本庁部局が引き取って、健康づくり、生きがいの支援といった政策を行っている。医療保険については、後期高齢者医療広域連合に知事が副連合長として参画しているため、国保の広域化にも積極的に取り組んできている。

## (3) 産業・雇用の振興、県内諸費の拡大

3つめの課題は、産業・雇用の振興、県内消費の拡大である。とりわけ観光振興については、奈良県の宿泊施設は全国最低レベルであるため、ホテル誘致を進めるとともに、奈良公園や平城宮跡といったリソースを、組織をつくって活用しようとしている。このほか、食のイベントをはじめとする消費振興や、雇用のマッチングといった点についても努力している。

#### (4) 県内インフラの整備

4つめの課題が、県内インフラの整備である。京奈和自動車道が整備され、県内の南北軸ができつつあるが、一方で結節点が弱かったり、未着手区間がまだある点が引き続き課題である。また、まだ先の話ではあるが、リニアを奈良県としてどのように考えるかということがある。重要なのは、既存のものをいかに使うかということであるため、既存インフラの更新や、県有施設のリハビリティ・マネジメントを進めている。また、廃校となった高校の校舎を使って、県の地域総合出先庁舎を2カ所整備しており、現在1カ所が完成したところである。

#### (5) 県政におけるマネジメントの強化

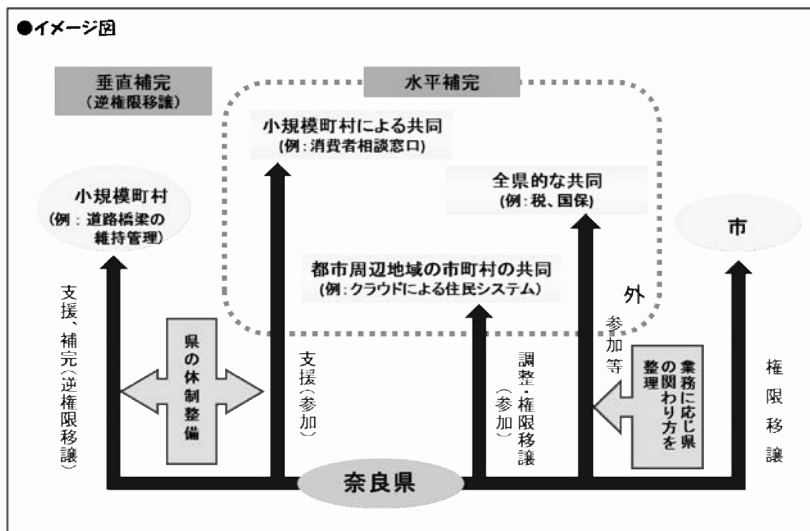
5つめの課題が、県政におけるマネジメントの強化である。現知事の意向で、PDCAサイクルの確立や統計の重視を図るために、庁内において議論を進めてきている。

また、先述のように奈良県では合併が進んでいないが、地域振興の鍵を握っているのはやはり市町村であって、市町村に元気がなく、財政力が弱いという状況は望ましくない。そこで、奈良県の実情に合った支援を考えていくために、本日出席されている小西先生のご助言を賜りながら、垂直補完、水平補完など、テーマごとに、県の支援、参加のあり方を検討し、市町村支援の「奈良モデル」を策定している。

図表3-1が、奈良モデルのイメージである。垂直補完や逆権限移譲など、市町村でできないところは県が代わって行う。例えば、橋梁のメンテナンスなどは、そもそも技術職員がいない町村があるため、これらの事務は県が代行する。水平補完の場合でも、力がない町村が多いため、従来よりも大きくまとまる、例えば、税、国保、消防については、全県的に共同で事務を処理する。成功事例としては、2010年には住民情報システムを7市町村でクラウド化を図ったほか、消費者

窓口の共有化も進めている。最近では、県税の徴収強化について、県が補完する垂直補完を進めているし、市町村国保についても、共同化という意味では水平化、そこに県も入り込むという意味では垂直補完になるが、こういった取組みに一步踏み出してきているところである。

図表3-1 市町村支援の奈良モデル



- H22 住民情報システムの共同化(クラウド化)、消費者行政の広域連携等
- H23 史跡等の整備活用、安定的な一般廃棄物処理等
- H24 市町村税の徴収強化、市町村国保あり方検討、図書館管理運営の連携等

## 5. 奈良県における地域人材の育成

次に、奈良県の地域人材の育成について説明したい。とりたてて先進的な取組みというわけではないが、奈良県では、地域社会の課題を協働で解決することを推進しており、指針とマニュアルを整備してい



る。ここでは、「支援」と「協働」に大きく分けて、それぞれにおける県の役割を整理している。「支援」については、ありきたりではあるが、情報提供、場の提供、財政支援、公共支援事業を行う。「協働」については、情報交換や協働による企画立案、協働型委託のほか、実行委員会や共催など、いろいろな形があるが、指針とマニュアルにのっとり、各分野で協働を推進していこうというものである。

県の具体的な支援策としては、まず財政支援で言うと、地域貢献活動助成事業を行っている。これは、50万円を限度に、地域活動について、その事業費の2分の1を助成するもので、食の魅力発見や障害者のアート展といった活動が行われている。もうひとつが、地域貢献サポート基金である。これは、民間企業から特定のテーマについて寄付金をいただき、そのテーマに基づく事業を募集するものである。これまで、吉野のヤマザクラや奈良の文化財の保護等について寄付金をいただき、県が募集事業を審査することで、地域に貢献したい企業と地域貢献事業を行うNPOをマッチングしている。

また、場の提供については、先述の地域総合出先庁舎に、今年から協働推進センターを設置している。

次に、県庁内で実施した人材育成のアンケート結果をもとに、課題を見ていきたい。まず、問題意識として、ビジネス面（就業のため）の人材育成と社会貢献の人材育成があり、分野としても、農業、福祉、地域振興などさまざまである。下表が、分野別の人材育成実施件数である。農業や地域振興といった分野が多いが、最近ではやはり福祉がだんだん多くなってきているほか、先述のように医療行政が奈良県の課題だという観点から言えば、例えば、マネジメント能力を持った医師・看護師の育成を図るために、県立医科大学での研修に補助金を出すといった形で人材育成を進めている。

このように、各部局が人材育成を進めているが、改めて全体の状況

を概観すると、もう少し人材育成を体系化していく必要があると感じている。また、例えば地域振興をやる人と、福祉のシニアリーダーをやる人と、コミュニティビジネスを始める人が、実は同じ人物であったりするなど、それぞれの研修の参加者が重なっている面もある。その意味では、各行政分野でとらえる課題と地域から見た課題の間に不突合が起きているかもしれないため、課題をもっと大括り化して、資源を有効に活用するといったことも考えられる。

図表 3-2 地域人材育成の分野別件数

分野	総計		就業		社会貢献活動	
	件数	率	件数	率	件数	率
農業	12	21.4%	10	29.4%	2	9.1%
福祉	10	17.9%	6	17.6%	4	18.2%
地域振興	8	14.3%	4	11.8%	4	18.2%
教育	6	10.7%	1	2.9%	5	22.7%
医療	6	10.7%	5	14.7%	1	4.5%
商工業	3	5.4%	3	8.8%		
まちづくり	3	5.4%	1	2.9%	2	9.1%
防犯・防災	2	3.6%			2	9.1%
公共サービス	2	3.6%	2	5.9%		
環境	2	3.6%			2	9.1%
林業	1	1.8%	1	2.9%		
その他	1	1.8%	1	2.9%		
合計	56		34		22	

次に、図表 3-3 を見ていただくと、地域人材育成の課題として、「関係機関の連携」や「研修体制の構築」（カリキュラム体制や講師のそろえ等）、「専門的な人材の充実」が挙げられている。特に、社会貢献活動に限って言うと、関係機関の連携を図らないといけないということが課題になっている。

図表 3-3 地域人材育成の課題

課題	総計		就業		社会貢献活動	
	件数	率	件数	率	件数	率
関係機関の連携	18	22.5%	6	15.8%	12	28.6%
研修体制の構築	11	13.8%	6	15.8%	5	11.9%
専門的な人材の充実	10	12.5%	7	18.4%	3	7.1%
スキルアップ	7	8.8%	4	10.5%	3	7.1%
高齢化	6	7.5%	3	7.9%	3	7.1%
育成対象者の発掘	6	7.5%	1	2.6%	5	11.9%
活躍の場の確保	5	6.3%	2	5.3%	3	7.1%
研修体制の充実	4	5.0%	2	5.3%	2	4.8%
需要と供給のマッチング	3	3.8%	2	5.3%	1	2.4%
フォローシステムの構築	3	3.8%	1	2.6%	2	4.8%
県内就業者が少ない	2	2.5%	2	5.3%		
研修後の実態把握	2	2.5%			2	4.8%
指導者の発掘	1	1.3%	1	2.6%		
支援制度の充実	1	1.3%	1	2.6%		
自主活動の充実	1	1.3%			1	2.4%
総計	80		38		42	

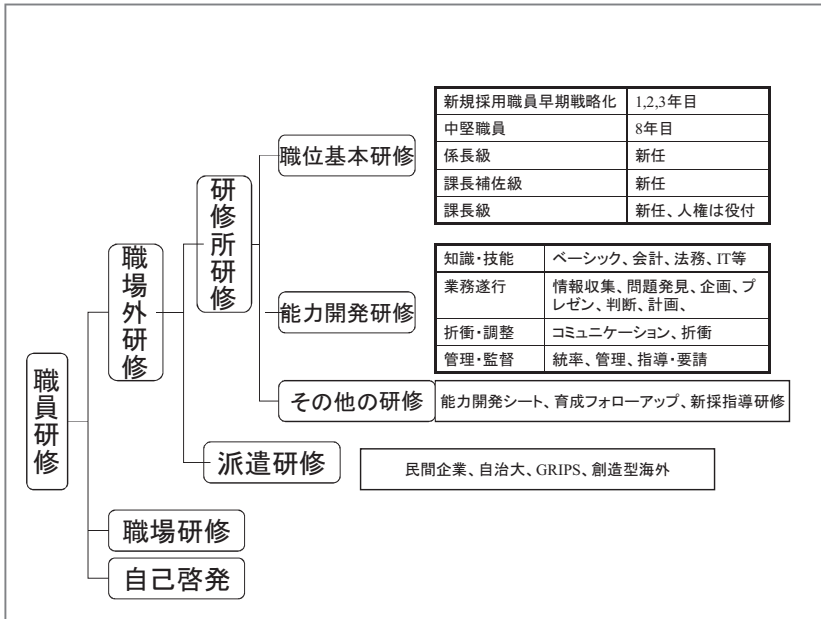
## 6. 奈良県における職員の人材育成

最後に、県職員の人材育成について説明したい。ありきたりではあるが、地域事情をしっかりと知悉して、課題を把握するとともに、国の制度や他の自治体先進例といった各行政分野の動向を把握した上で、地域課題解決の処方せんを作成して、解決に向けた調整、実行するのが、求められる県職員像である。

奈良県では、図表 3-4 のような研修体系を組んでいるが、現在、奈良県は全国でもトップレベルの人員削減をしているため、いずれの研修もより戦略的に行わなければ、せっかく地域の人材を育成しても、結局丸投げになるだけであり、受け手としての行政職員のレベルアップ

プを図っていく必要がある。今後は、協働の必要性が高まる中で、新しい公務員像を設定して、地域の人材育成と公務員の人材育成をセットで考えていかなければならないという点を強調して、発表を終えたい。

図表 3-4 研修の体系



## <意見交換>

(学識者)

○「奈良モデル」は非常に興味深い。県庁内部でどういう議論があったか。また、市町村との関係でどういう議論があったか。

(杉田副知事)

○合併には至らなかったが、議論が進展していた地域もあり、そういう地域では素地があった。

○市町村には、統計数字を示したり、小西先生やテーマごとに有識者に来ていただいて課題ごとに議論を繰り返した。

(学識者)

○「奈良モデル」では垂直補完を実現させたのは財政的な問題か地道な取り組みか。

○水平補完では仲のよくない団体もある場合があるがどのようにやっているのか。

(杉田副知事)

○垂直補完ありきではなく、県内市町村の技術職員をリサーチしたら1人しかいないところがある。その時に橋梁の長寿命化が課題となり、結果として県が補完することになった。

○水平補完は地域でくくって一緒になれといっても実際にはならない。クラウドなど、課題ごとの連携を行ったらうまくいっているところである。



講演 ④

「最近の地方自治制度に関する議論の動向」

新田一郎

(総務省大臣官房復旧復興支援室長 (現富山県経営管理部長))





## 講演④「最近の地方自治制度に関する議論の動向」

新田一郎（総務省大臣官房復興支援室長（現富山県経営管理部長））



### はじめに

本日は、私が以前、地方自治法を所管する行政課の行政企画官として、大阪都構想を担当していたことから、大都市制度についての現状と、現在国会に提出している地方自治法改正案について、簡単にご紹介したい。

### 1. 大阪都構想について

#### （1）大阪都構想のポイント

大阪都構想については、関西の先生方は既にご承知であろうと思うので、ポイントだけ申し上げたい。1つは、スケジュールが既に決まっていて、平成27年4月に大阪都へ移行することが明言されて

いる。このことから、各党の法案作成の動きがかなり早かったという面がある。

また、大阪都へ移行する際に、大阪維新の会は、大阪府民の住民投票を実施すると言っていたが、後ほど説明するように、法案では最終的に府民の住民投票を行わないという方向に変わっている。

統治機構としては、公選の知事と議員を置く。もうひとつは、大阪市と堺市を廃止して、維新の会は「特別自治区」と言っているが、特別区を置く。そして、公選区長、区議会議員を置くということで、東京23区と同じようなイメージである。1区の人口は、30万人から50万人と言っているため、8区から9区程度が想定される。

この大阪都構想で話を難しくしているのが、府市統合本部において、都と区の事務配分の検討と同時進行で、港湾や水道、大学等の各種公共施設の一元化や、地下鉄の民営化、国民健康保険や介護保険の広域化等が議論される点である。これらは、厳密に言えば、統治機構改革とは直接関係がない話であるが、新聞報道等では、これらの行革のほうも注目される。このことが、大阪都構想と、それによって得られる住民のメリットや成果についての議論を混乱させている要因のひとつではないかと思う。

財源・人員体制としては、職員数を現員数の7割以下にすることを謳っている。3割というと約1万人であるため、1人あたり1,000万円と単純に計算して1,000億円の財源を生み出すというのが、大阪都構想の大きな効果の一つになっている。

## (2) 法案の概要

### ○協議会の設置

以上のような大阪都構想を実現するために、どういう法律をつくるのか、今年の1月から各党で議論されてきた。最終的には、民主党、

自民党、国民の生活が第一・きづな、公明党、みんなの党、国民新党、改革無所属の会の7会派による共同提案という形で、国会に提出されることとなった。

法案の内容であるが、この法案は一般法であって、大阪だけの法律ではない。したがって、憲法95条の地方自治特別法ではないという大前提がある。分かりやすくするために、大阪市と大阪府を当てはめて説明すると、まず大阪市議会と、大阪府議会の双方の議決によって、協議会ができる。大阪府と大阪市では、既に協議会という名称のものがあるが、これは法律に基づかない任意の協議会であるため、この法律の成立後に大阪がまずやらなければならないのが、法定協議会につくり直す作業である。

## ○法案の対象市町村

この法案の対象市町村としては、2つの要件がある。ひとつが、人口200万人以上の指定都市であることで、これは日本に横浜、名古屋、大阪の3市しかない。もうひとつの要件が、一の指定都市及びそれに隣接する同一道府県の区域内の市町村の人口を足して200万人以上なら、それでもいい。したがって、京都市や神戸市などがこの要件によって対象になってくるわけである。さらに、この要件には括弧書きがあり、政令指定都市の周りにある市町村が指定都市である場合、これは川崎（横浜）と堺（大阪）の2カ所しかないが、この場合はその指定都市の周辺市町村も加えることができる。例えば、大阪が中心で、隣接する市町村が堺市であると、堺市に隣接する市町村も足すことができるということになる。

## ○協定書の作成

設置された協議会では、特別区の設置日や名称・区域、財産処分、

議員定数、事務配分、税源配分・財政調整、職員の移管等々について決めることになる。市町村合併のときは、これほど法定事項は多くなかったが、今回は、これらをすべて法律事項として協議会で決めていただき、協定書をつくるという段取りになる。

この協定書の作成過程に関して、多く報道されたのが国の関与である。維新の会側からすると、総務大臣の関与はできるだけなくしてほしいということを主張するわけである。これについては、最終的に、事務分担、税源配分・財政調整については総務大臣に協議し、それ以外の項目は報告にとどめるということになった。これは、極めて現実的な案になったと感じている。というのは、例えば特別区の名称や区域については、国が特段関与する必要性は薄いので自由にお決めいただいたらいい。ただし、その決められた区域の中で、財政調整なり事務執行が適切に図られるかどうかについては、場合によっては、法制上の措置を国が考える必要があるため、それについて協議をするという仕組みになったわけである。

## ○住民投票の実施

このような手続きを経て協定書がまとまると、もう一度、大阪市議会と大阪府議会の最終的な承認を得た後に、住民投票の手続きに入る。住民投票については、先述のように、当初は大阪府全体でかけるという意見もあった。最終的には、大阪府では府議会の承認で事足りる、むしろ自治体として格下げになるであろう大阪市域の住民に多大な影響があるということで、大阪市だけの住民投票という形になった。

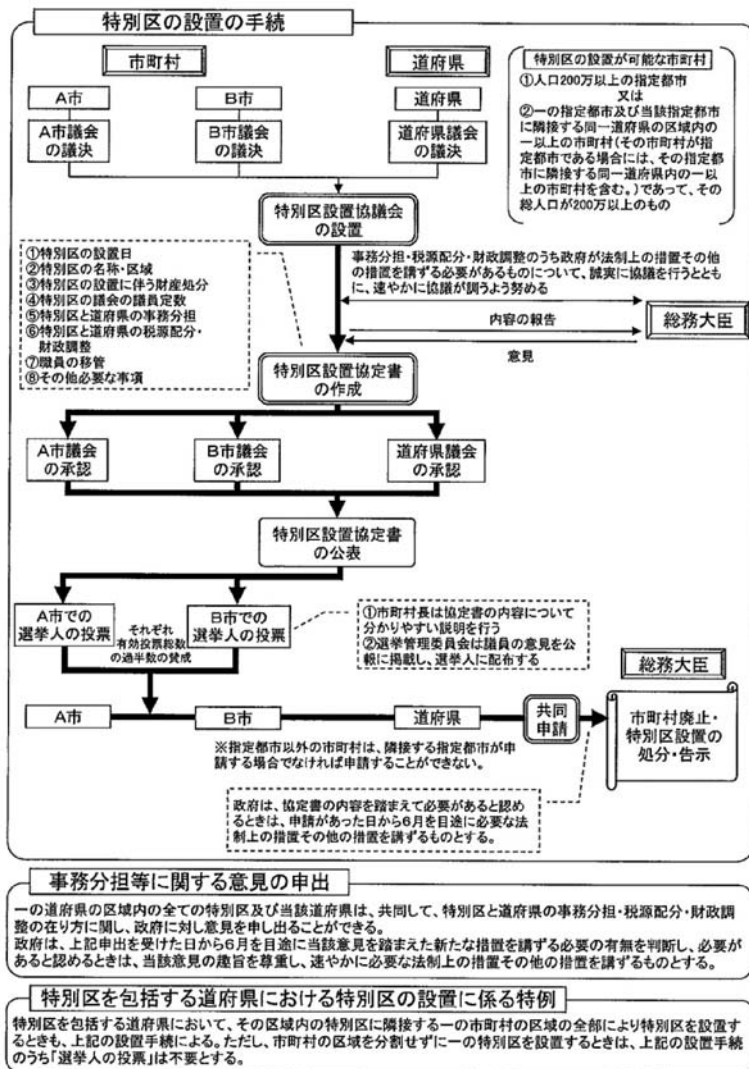
もう一つの論点として、最低投票率という概念を入れるかどうかという議論があった。結論をいえば、有効投票総数の過半数の賛成が必要という規定になったため、例えば投票率が1%でも、過半数が賛成すればよいことになった。最低投票率については、我が国の投票法制、

選挙法制には規定されていない。これは、憲法との関係で、非常に難しい問題があるため、本法案でも最終的には入らなかったということである。

なお、住民投票にあたっては、①市町村長は協定書の内容について分かりやすく説明する、②選管は、議員の意見を公報に掲載し、選挙人に配布するという、通常の住民投票法制ではほとんど見られなかった義務が2つ課されている。とはいえ、我が国では、法的拘束力がある住民投票は、憲法95条に基づく地方自治特別法のパターン等ぐらいしかなく、そこには見られないということである。なお、憲法改正の国民投票には、本法案と類似の規定が見られる。

最後に、住民投票によって過半数の賛成が得られたら、大阪市と大阪府は共同で総務大臣に申請することによって、大阪市が廃止されて、特別区ができるという手続きになった。このように、結果としては、極めてオーソドックスな内容になったと思っている。

図表 4-1 大都市地域における特別区の設置に関する法律案の概要



### (3) 都区制度の論点

それでは、なぜこれほどに大阪が都区制度を求めるのか。それほど東京都の制度は、合理的ですばらしい制度であるといえるのかどうか、一つの論点となる。もう一つの論点としては、大阪市を解体して公選区長と公選区議会を置くのであれば、単に廃置分合の分割手続き、すなわち地方自治法7条の規定を使えばできるのではないかという議論もある。それをとらなかつた理由は、あくまで都区制度を適用したいという事情が大阪側にあったからである。

大阪側が言う都区制度のポイントのひとつが、事務配分の特例である。上下水道、消防、都市計画は、特別区のかわりに都が行っている。そのため、財源として、本来は市町村税の基幹税である市町村民税の法人分と固定資産税が都の財源ということになるわけである。

その金額はそれくらいかという、東京都の23区エリアの固定資産税額が1兆962億円、市町村民税の法人分が4,800億円で、合計約1兆6,000億円になる。このお金で東京都は、上水、下水や消防といった事務を行うが、当然余るわけである。そこで、余った分(55%、約8,700億円)を、特別区財政調整会計という東京都の特別会計に入れて、特別区に配るが、地方交付税と同じような基準で配るため、中央区や港区などにはお金が行かない一方、墨田区や荒川区などには多額の財源が付与されることになる。結果として、余剰財源をこの仕組みによって回すことで、区間の財政調整もできるというシステムになっているわけである。23区側からすると、税源は返してほしいが、返してもらおうと、特別区間の格差が顕在化するという、悩ましい問題がある。

この都区制度の仕組みを、どう評価すべきか。そもそも東京都政は、戦時中(昭和18年)に、東京府と東京市を廃止して府の区域をもって東京都を設置したものであって、まさに中央集権的で、帝都の防空体

制強化という趣旨があった。したがって、片山前大臣などは、どちらかというとな小さな自治を重視される方であったこともあり、都制度に対して冷ややかなわけである。

その後、昭和22年に地方自治法ができ、区長が公選になると、言葉は悪いが、事務とお金の分捕り合戦が始まる。区長が政治家になったことから、昭和22年移行は非常に厳しい政治闘争が始まるわけである。

このような経緯もあって、昭和27年には、区長公選制が廃止されるわけである。その後、23区は自治権復活運動を進め、区長公選制が復活するのが昭和49年、この間区長は公選ではなかった。なお、49年当時の知事は美濃部知事で、いろいろな諸事情があって、東京都としても受け入れたということだろうと思う。今なお、東京都と特別区の問題は解決していないということになっている。

## 2. 地方制度調査会における検討状況

### (1) 大都市制度の検討状況

次に、地方制度調査会における検討状況について説明したい。地制調では、国会議員と地方六団体の代表が委員に入る形になっており、その答申がもつ意味合いは重い。逆に言えば、委員間の合意がなければ、なかなか進まないという限界もあるという運営方法になっている。

まず、大都市制度に絞って説明すると、地制調で議論を始めたのは2012年1月17日からである。17日に総会を開き、2月2日に小委員会の場で事務局から基本的な説明を行った後に、ヒアリングを開始した。

### ○第1回ヒアリング

ヒアリングの状況を説明すると、まず1回目のヒアリングでは、川崎市長と大阪市長にヒアリングを行った。加えて、横浜市長に臨時委員として参加いただいていたため、3市長が並ぶということで、地制



調始まって以来の多数のマスコミが傍聴することになった。

このヒアリングで、指定都市市長会、川崎市長と横浜市長は、端的に言えば市を独立させてほしいという主張であった。ご存じのとおり、指定都市市長会は長らく特別市復活運動を展開しているわけである。一方で、大阪市長は、政令市を解体して特別区にしようとしているわけであるから、全く逆のことを言う。その結果、議論が白熱して、議事録をお読みいただくとわかるが、市長同士の議論、いずれの市長が正しいのかという話になってしまったきらいがある。

ここで、ヒアリングにおける論点を説明すると、大阪市長の主張は大きく2つあった。1つは、人口270万人という大規模な自治体では住民自治は機能しないのではないか。大阪市長になってわかったことは、各区で住民がどのように活動し、何に困っているのかという情報が全く入ってこないし、把握するだけの余裕もない、これで基礎自治体であると言えるのかという主張である。

もう1つは、大阪市長は、地下鉄の経営者や大学の経営者でもあって、1人何役もこなさなければならないうえ、何万人もの職員を抱えているという状況では、実態的に大阪市という大きな経営体をガバナンスすることはできないという主張である。

こういった主張から、横浜市長に「横浜市は人口が360万人もいるが、本当にガバナンスが機能しているのか」、もしくは「横浜市に住民自治は本当に機能しているのか」という厳しい質問をするわけである。これが1つの対立論点であった。

さらに、横浜市、川崎市が独立すると、市域の税金が神奈川県に入らなくなるが、それは大都市のエゴではないか、周辺地域の財政問題や行政サービスについてどのように考えているのかという質問が、委員から出された。全体的には、特別市に対する質問のほうが厳しかった印象を受ける。

## ○第2回ヒアリング

次のヒアリングでは、東京の都区制度について聞こうということで、東京都の総務局長と荒川区長にご説明いただいた。ここでは、押しなべて言えば、東京都の側は今の制度でいいという意見である一方で、特別区の側は、現状では事務配分と税源について特殊な仕組みになっているため、何とか一人前の基礎自治体にしてほしいと強く主張されるという形で、対立が明らかになった。

## ○第3回ヒアリング

次のヒアリングでは、全国知事会、中核市市長会、全国特例市市長会からの要望もあり意見を伺った。ここで埼玉県知事は、「特別市については消極的である」と述べ、端的に言うと反対であるという主張であった。一方で、中核市と特例市は、具体的な提起はあまりなかったが、より一層、権限・財源を移譲してほしいという主張であった。

### (2) 今後検討すべき論点について

その後、外国の制度についての検討を行った後、事務局から「大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について」という資料を提示した。これを参考に、今後、地制調でどのような論点を議論するのかを説明したい。

## ○特別区制度の適用範囲

まず1つ目に、特別区制度の他地域への適用に関してである。これはまさにいわゆる大阪都法案に係る論点であるが、現行の特別区制度は、一般制度であるとはいえ、制度創設時に東京都以外の地域に適用することは想定されていなかったと考えられる。仮に、東京都以外の地域に特別区制度を適用する場合、いかなる地域がふさわしいと考え

られるか。人口集中度合いや経済圏の実情等、社会経済情勢が現在の東京都の特別区に近い地域、例えば大阪市の存する区域に特別区を適用することが考えられるのか。

この論点については、西尾会長が「都制度は東京都しかありえないと思っていたが、改めて現状を見たときに、大阪市のエリアではあり得るかもしれない」というニュアンスの発言をされている。総務省の元事務次官である松本英昭氏も全く同じ認識を示していて、名古屋や横浜は違うが、大阪市は特別区制度を適用する合理性があるのではないかという主張をしている。この点について、本当にそうであるのか検討しようというのが、ひとつの論点である。

## ○事務配分・財政調整のあり方

次に、東京都以外の地域に現行の特別区制度を適用する場合、事務配分は現行制度と同じでよいか、税源配分、財政調整の仕組みなどについてどう考えるか。特別区以外の自治体の税財政に影響を与えないようにする必要があるというのが論点となる。

大阪に特別区制度を導入する場合、必ず問題になるのが都区財政調整である。固定資産税と法人市民税の総額は、東京都では1兆6,000億円であるが、大阪市では約4,000億円になる。大阪市と大阪府の事務配分をもし東京都と同じにすれば、大阪市の上水・下水・消防・都市計画は、全て府がやることになる。そのために必要な額と税収を比べると、おそらくほとんど余らない。余らないということは、大阪市域に新しくできる特別区に配る金がないということになる。そうすると、区間の財政調整はどうするのかという論点が出てくるわけである。

現在、府市統合本部で考えられている案の一つは、大阪市と府はともに地方交付税の交付団体であり、特別区制度に移行後は特例合算で大阪府に全て交付されることになるが、そのうち旧大阪地域だけは、

都区財調の原資に入れることができるよう、地方自治法と交付税法を改正するというものである。この点については、地方交付税の考え方として、そういう仕組みが本当に許されるのかというのが一つの論点になる。そのため、東京都以外の地域に特別区制度を導入した場合に交付税問題をどう考えるかというのは、常に頭の片隅に置いておく必要がある。

### ○特別市の創設

次の論点として、特別市をつくるかどうかが挙げられる。今回、7会派の共同提案による法案ができるわけだが、政令市側からするとなぜ特別市がないのか、多様な大都市制度というのであれば、特別市という選択肢もつくってほしいという要望が出るわけである。ところが、地制調が基本的に全会一致の運営をしているなかで、知事会が絶対反対というスタンスであると、都道府県と指定都市市長会との調整をどうするかというのが非常に難しい問題になる。

特別市については、仮に都道府県に属さない大都市制度を創設する場合、どういう課題があるか。この点を考えるにあたっては、区の性格、区の権限、議会、住民自治のあり方、税財政など、現状の行政区をどう評価するのかという論点がある。さらに、特別市になると、そのエリアの県議会議員がいなくなり、議員の数が減ることになる。議員数が減るのは、ポピュリズム的な発想で言うといいのかもしれないが、住民自治、民主主義の観点からいうと、必ずしもいいことではない。そういう意味で、議員数が減ることをどう考えるか。議会は、住民の民意を代表する機関であるから、区に議会類似のものが置けないのかどうかといったことも大きな論点である。

## ○大都市圏内における圏域行政

最後に、まだあまり議論されていないが、いきなり指定都市を特別区にする、あるいは特別市にするという大胆な改革ではなくて、むしろ圏域行政を進めるということが考えられないか、という論点もある。例えば、大阪市で言うと、大阪市のほか、豊中、東大阪市など、実際の生活圏域が一体化している。こういったときに、都制度を導入するのではなくて、大都市圏域で、いわゆる広域連合なのか一部事務組合なのかかわからないが、そういった形で調整する仕組みができないのかどうかということが論点である。

## ○現行制度の見直し

次に、現行制度の見直しということで、今の制度を前提として、できることを追求する方策も検討の余地がある。特別区制度について言えば、ひとつは、事務配分が適切かという点である。例えば、児童相談所の設置権限は都に留保されているが、特別区はこの事務が欲しいと言っている。また、都区財政調整が有効に機能しているのかどうか、都区協議会が形骸化していないかといった問題である。

また、指定都市についても、さらに都道府県から指定都市に移譲する事務はないのか。これまでも、学校の先生の給与負担について知事会で言われており、指定都市市長会も言い始めているので、この給与負担の問題を整理するという問題がある。

都道府県と指定都市の事務の調整についても、何回やっているのか、どのような形でやっているのか、うまくいっているところと全くやっていないところが県と指定都市によってまちまちであるため、都区協議会のように、法律設置で協議していただく仕組みをつくれないう論点がある。さらに、税財源については、先述のように学校の先生の給与負担を指定都市におおした場合には、必要額を交付税で処理す

るのか、県税の指定都市への移譲で処理するのかという点で、財政的に難しい問題がある。例えば、市町村民税は指定都市が徴収するわけであるから、都道府県と指定都市の取り分の割合を変えるだけで、相当の額が移譲されることになる。ところが、市町村民税はいわば会費的な役割を持っているわけで、なぜ指定都市だけ会費が安いのかという問題になる。だからといって交付税で全部処理するというのは、かなりのボリューム感が出てくるため、どのように考えるべきかという問題がある。

最後に、先述のように、住民自治、行政サービスの提供の観点から、現状の行政区のままでも、住民自治の仕組みとして区議会のようなものを置く、あるいは区長を議会の同意制にして特別職にするといった議論をしている。

中核市・特例市については、事務局としての一番の問題意識が、特例市の存在意義である。去年施行された第2次地域主権一括法によって、都道府県のかかなりの権限が市町村に移譲された。その結果として、特例市固有の権限というものがかなり減っている。そうなってくると、特例市を存在させておく意味をどう考えるかということが問題になる。

### 3. 地方自治法の一部を改正する法律案の概要

最後に、平成24年3月9日に閣議決定された「地方自治法の一部を改正する法律案の概要」について説明したい。

#### ○通年会期の制度化

この法案のポイントのひとつが、通年会期を制度化するということである。近年、長崎県や栃木県では、事実上の通年会期制を始めているが、この通年会期を自治法で制度化して、年4回の定例会をやめてしまう。これについては、理事者側から見ると、議会を一年中開催さ

れたらたまらないというのが、多分、正直な気持ちではないか。したがって、制度上は長が議場に出席できない正当な理由がある場合に、届け出をすれば出席しなくていいことになっている。

ただ、通年会期を導入すれば、理事者を拘束するほどに、毎日のように本会議が開かれるのかというと、これまでの実態を踏まえると、そうではない。小さな町や村ならともかく、例えば京都府議会や奈良県議会が、この制度を入れたからといって、ほぼ毎週1回、本会議を開催し、委員会を毎日のように開催する、議員はほとんどの日に県議会議場にいるということになるのかというと、恐らく実態としては変わらないだろう。通年会期制をとるときの最大のポイントは、長の招集行為がなくなる点である。そのため、議長会の悲願である招集権の議長への付与は、従来は統括代表権を根拠に、なかなか認めてこられなかったわけだが、この通年会期をとれば、事実上の招集権が議会側に移るということになる。

### ○臨時会の招集権

臨時会の招集権にかかる改正は、阿久根市であったように、長が違法に招集しないと、議会を開催することができなくなるという事態に対処するための改正である。

### ○直接請求制度

あと、大きな改正点としては、直接請求制度、リコールの改正がある。リコールは、戦後、大都市においては一件も成立したことがない。例えば、都道府県の知事や指定都市の市長は、自分がリコールされるなんて考えたことはないと思う。しかしながら、リコールは住民の権利であるから、成立の可能性のあるものにしなければならないということで、大都市における要件を緩和している。

なお、名古屋市議会のリコールが、戦後初めて成立した指定都市の案件である。要は、あれだけインパクトがある運動をしてようやく集まるといほど高い署名数要件となっていたため、ここを緩和するということである。この改正については、全国市長会、全国知事会等に慎重意見もあったが、最終的に了解いただいた次第である。

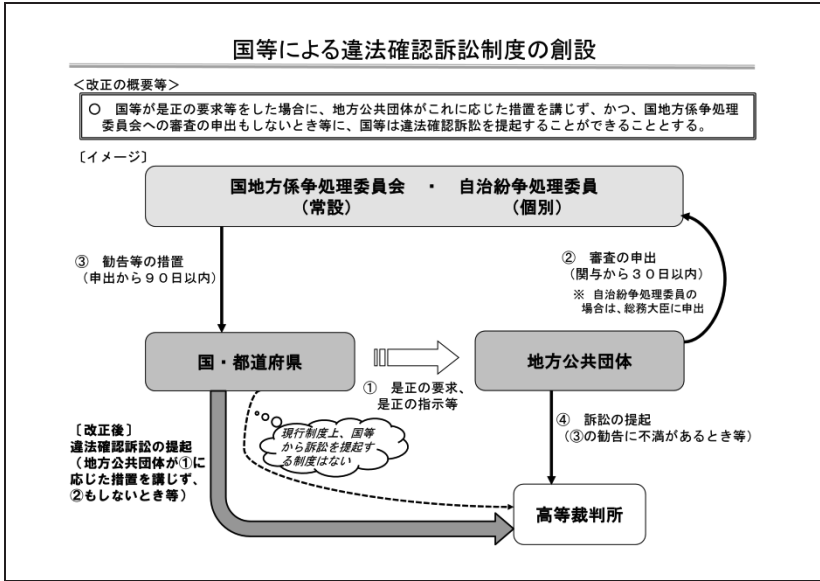
## ○国による違法確認訴訟

最後に、国による違法確認訴訟を説明したい。これは、新しい適法性確保の仕組みを導入するということであって、今の仕組みでは、もし地方公共団体が違法なことをしていると国が考えた場合、まずは、国は是正の要求、是正の指示をすることができる。この場合、地方公共団体とすると、分権一括法後は法令解釈権が自治体にも付与されているわけだから、国と地方に法令解釈の齟齬が生じる事態ということになる。分権一括法を制定したときの国の想定は、齟齬が出たのだから、その齟齬を正すために、地方側は、国地方係争処理委員会もしくは自治紛争処理委員に審査申し出ると考えていた。そして、審査申出の結果、勧告が出て、それについて地方が不満であれば、高等裁判所に訴えられるという仕組みが現状の制度である。

しかしながら、今現実に起きているのは、国が是正の要求、是正の指示をしたが、地方団体が、自らに非はないと考え、なんらの措置も取らないという事態が発生している。そうすると、国と地方の法令解釈の齟齬が解消されないままになり、法的に不安定な状況が続くことになる。そのため、こういう場合には、国から直接高等裁判所に出訴し、司法手続によって白黒をつけるという仕組みをつくらうということである。



図表 4-2 国による違法確認訴訟の概要



この改正については、一部の先生方に誤解されていて、地域主権に反する、ないしは国家関与を強めるといった批判を受けるが、そういうことでは全くなくて、法令解釈についての国と地方の意見に相違が出た場合に、司法の場で決着をはかるという制度であるため、国の関与ではないということを強調させていただきたい。

## <意見交換>

(学識者)

○通年議会の場合、「一事不再議」はどうなるのか。

(新田部長)

○「一事不再議」はあくまで慣例。事情変更があれば問題ない。

(学識者)

○大阪は特別区制度が適用できるという西尾発言の根拠は。

(新田部長)

○地域経済の実態、昼夜間人口比率、人口密度等を踏まえたものと受け止めている。

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》

---

平成 25 年 3 月 発行

企画・編集

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

TEL 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

URL <http://www.toshi.or.jp>

印 刷

大東印刷工業株式会社

〒131-0033 東京都墨田区向島 3-35-9

TEL 03 (3625) 7481

ISBN978-4-904619-43-8 C3031

---



9784904619438



1923031005006

ISBN978-4-904619-43-8

C3031 ¥500E

定価 525円 (本体価格 500円)