2014/9 Vol. 22

都市とガバナンス

- 参頭論文 地方分権改革の総括と展望 東京大学名誉教授 神野 直彦
 - ・シリーズ 基礎自治体·広域自治体·国のあり方 ~人口減少時代の自治体経営~
 - テーマ 諸外国の行政事例

都市とガバナンス 第22号 目次

ᄴᇛᆖᅀᇴ

苍骐珊 又
○地方分権改革の総括と展望
東京大学名誉教授 神野 直彦
シリーズ 基礎自治体・広域自治体・国のあり方~人口減少時代の自治体経営~
○自治体における各福祉政策の必要性と課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・
○自治体政策による地域産業の活性化に求められるもの 22 高崎経済大学地域政策学部教授 河藤 佳彦
○人口減少時代に適応した都市や地域のかたちと施策····································
テーマ 諸外国の行政事例
○チェコの最低所得保障制度の見直しと日本への示唆・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・
○消費者都市への転換:アトランタの都市政策からの教訓・・・・・ 55 日本大学経済学部教授 中川 雅之
○新たなる都市経営への挑戦 一アメリカ サンディ・スプリングス市等からの報告 —
首都大学東京都市環境学部客員教授 山本 康友
○チェルノブイリ事故 28 年の苦悩と風評被害 · · · · · · · 77 東京農業大学国際食料情報学部教授 門間 敏幸

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

在ウクライナ日本大使館 ガンジャ ボロジミル

NAT MACHINE	
○第 17 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会	. 96
○都市シンクタンク等の活動実態について	. 98
研究員報告論文	
○住民中心の地方自治実現に向けた自治警察制度の発展方向に関する研究一韓国済州道における自治警察制の試験運営事例を中心に ***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・***・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**・**	102
調査研究紹介	
○都市分権政策センター	116
○都市自治制度研究会(都市内分権と広域連携に関する調査研究)	118
○分権型社会を支える地域経済財政システム研究会 (地方税改革が都市財政に与える影響に関する調査研究) ····································	120
○都市自治体行政の専門性に関する調査研究 (医療制度改革と都市自治体の保健事業における役割) ····································	122
○地域再生・コミュニティに関する調査研究	124
○都市自治体における空き家対策に関する調査研究	126
○都市自治体における地域公共交通のあり方に関する調査研究	128
○東日本大震災後の都市自治体の復興に関する調査研究	130
政策交流イベント	
○第 76 回全国都市問題会議(予告)・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	132
○第 16 回都市経営セミナー	133
○第 17 回都市政策研究交流会	134
○第 18 回都市政策研究交流会(予告)・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	135

○刊行物のご案内・・・・・・・・・・ 136

調查研究報告



地方分権改革の総括と展望

東京大学名誉教授 神 野 直 彦



地方分権改革の新たなステージでの船出にあたって地方分権改革有識者会議は、『個性を活かし自立した地方をつくる〜地方分権改革の総括と展望〜』(2014(平成26)年6月24日)を取りまとめた。この『総括と展望』では、20年にわたる地方分権改革を総括し、理念を確立するとともに、具体的な改革も進み、「法的な自主自立性の拡大」していると評価している。

その上で『総括と展望』は20年にわたる地方分権改革の成果を、操作像として動かしてみる段階に入っていると唱える。というよりも、成果を活かし、そのメリットを国民が実感すれば、それが新しいステージでの地方分権改革の推進力になると位置づけている。国民つまり住民の想いが地方自治体を動かし、地方自治体の主導のもとに、地方分権改革を推進する段階へと進まなければならないと展望している。

「国主導による集中的な取組み」から、「地方に根ざした息の長い取組み」へと地方 分権改革を前進させ、「個性を活かし自立した地方をつくる」ことを目標とし、未来へ の大海に船出することを、『総括と展望』は訴えている。

はじめに

日本が地方分権を推進する方向に舵を切った起点は、1993(平成5)年に衆参両院で全会一致によって可決された「地方分権の推進に関する決議」に求めることができる。つまり、日本が地方分権改革に着手し始めてから、奇しくも20年の歳月が流れたことになる。人間でいえば、1度死んで生まれ変わる成年式を迎えたということができる。

もちろん、20年という時間の流れの区切り自体に、特別な意味があるということはできないかも知れない。とはいえ、新年を迎える元日という日それ自体に、特別な意味がなくとも、元日という区切りの日に、人間は不思議と人生を振り返り、新たな決意を固めるものである。そうだとすれば、地方分権改革が20周年を迎えるという区切りの時に、これまでの地方分権改革を振り返って総括し、新たな決意で未来を展望することには、充分な意義があると考える。しかも、地方分権改革の内実をみても、後に述べるように、潮の変わり目を迎えているといってよい。

新藤義孝内閣府特命大臣(地方分権改革担当)は就任されるや、20年にわたる地方分権 改革を総括して、その成果を発展させていくとともに、新たなステージで地方分権改革に 取り組む体系的な方針を展望することに情熱を燃やし、地方分権改革有識者会議に「地方 分権改革の総括と展望」を策定するよう指示された。2013(平成25)年4月に発足した有 識者会議では、「総括と展望」について審議を重ね、2013年12月の第11回会議において、 『中間とりまとめ』を決定したのである。

有識者会議ではこの『中間とりまとめ』に関して、2014(平成26)年2月14日に埼玉県で、2月20日に福岡県で、地方懇談会を開催するとともに、1月17日から30日間にわたって、パブリックコメントを実施し、可能な限り広く国民の意見を求めた。こうした地方懇談会の開催やパブリックコメントの実施などに加え、有識者会議では地方六団体を招いてヒヤリングを行っている。有識者会議は地方懇談会、パブリックコメント、ヒヤリングなどで寄せられた意見、さらには土地利用制度に関わる海外調査などを反芻しながら、『中間とりまとめ』を充実させるべく審議し、2014年6月に「最終とりまとめ」を作成したのである。

本稿ではこの「最終とりまとめ」、つまり地方分権改革有識者会議『個性を活かし自立した地方をつくる~地方分権改革の総括と展望~』(平成26年6月24日)を取りまとめた者として、私見を交えながら、それを説き明かし、地方分権改革の「昨日・今日・明日」を考えてみたい。

1 地方分権改革の到達点

未来の大海原に向かって、地方分権改革が新たな船出をしようとすれば、新たな海図を描く必要がある。こうした海図を描こうとすれば、目指すべき目的の港と、出帆する現在の港の位置を確定しておかなければならない。つまり、地方分権改革の目的と、現在の位置を見定める必要がある。

それには20年におよぶ地方分権改革を「総括」しておかなければならない。地方分権 改革は国会の全会一致の決議で着手されたけれども、それは何をめざした改革だったのか という目的を改めて認識する必要がある。というのも、改革は目的を見失うと、たちまち ダッチロール現象を起こしてしまうからである。しかも、現在の位置を確定しようとすれ ば、目的と関連づけて、改革がどこまで進んできたのかという到達点を評価しておかなけ ればならないのである。

1993年の国会決議は地方分権を推進する目的を、「ゆとりと豊かさを実感できる社会」を築くことにあると高らかに謳っている。そのために「地方公共団体の果すべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声が大きな流れとなっている」と指摘した上で、「このような国民の期待

4 都市とガバナンス Vol. 22

に応え、国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地 方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、21世紀にふさわしい地方自治を確立すること が現下の急務である」と決議したのである。

このように地方分権改革は、「ゆとりと豊かさを実感できる社会」を目的として、「地方公共団体の自主性、自律性の強化」を目指して着手されている。こうした意図のもとに着手された地方分権改革の20年という「昨日」を振り返ると、いわゆる「三位一体改革」を間に挟んで、第一次分権改革と第二次分権改革とに区分することができる。

第一次分権改革は1995(平成7)年に成立した地方分権推進法にもとづいて発足した地方分権推進委員会の活動を基軸にして展開した。諸井虔委員長のもとで地方分権推進委員会は、5次にわたる勧告を実施し、そうした勧告にもとづいて、1999(平成11)年に地方分権一括法が成立することになる。

この第一次分権改革の成果を総括すると、第1に、地方分権改革の理念を構築したということを指摘しなければならない。つまり、国と地方自治体との関係を、上下・主従関係から、対等・協力の関係に転換するという地方分権改革の理念を構築したのである。

第2に、こうした地方分権改革の理念にもとづいて、地方自治体の自主性・自律性を高める基盤を確立したと評価することができる。つまり、機関委任事務を廃止するとともに、 国の関与の新しい基本ルールを確立したのである。

このように第一次分権改革は、地方分権改革の理念を構築し、地方自治体の自主性・自 律性を高める基盤は築いたけれども、権限移譲や義務付け・枠付けの見直しなど、具体的 な改革については必ずしも充分な成果が実現したとはいいがたい。第二次分権改革は、こ うした第一次分権改革の残された課題に取り組み、具体的な改革を積み重ねたといってよ い。

第二次分権改革は2006(平成18)年に成立した地方分権改革推進法にもとづいて発足した、地方分権改革推進委員会(丹羽宇一郎委員長)によって推進されている。地方分権改革推進委員会は第一次から第四次にわたる勧告を出し、それにもとづいて、2011(平成23)年に第一次一括法と第二次一括法、2013(平成25)年に第三次一括法、2014(平成26)年に第四次一括法が成立する。しかも、2011年には「国と地方の協議に関する法律」が成立し、国と地方自治体との協議の場が法制化されることになる。こうして4次にわたる一括法の成立や、国と地方自治体との協議の場の法制化によって、地方分権改革推進委員会の勧告事項については、一当たり検討して対処したということができる。

このように二次にわたる地方分権改革を振り返ると、地方分権改革の理念や国の関与の 基本的ルールを確立し、それにもとづいた義務付け・枠付けの見直しや権限移譲などの具 体的改革も進み、地方分権の基盤は、概ね固められたということができる。こうした意味 でも、地方分権改革は新たなステージを迎えたのである。

2 ミッション、ヴィジョン、アプローチ

地方分権改革を総括して、その目的と現在の到達点を確認した上で、新たなステージで 船出をする海図を描かなければならない。有識者会議ではこの海図のフレームワークを、 ミッション、ヴィジョン、アプローチとしてまとめている。

ミッションとは新たなステージでの地方分権改革の目的のことである。もちろん、既に 再確認したように、地方分権改革の約束の地は、「ゆとりと豊かさを実感できる社会」を 築くことにある。こうした地方分権改革の原点を、二次にわたる地方分権改革の成果を考 慮しながら咀嚼して、新たなステージでのミッションを「個性を活かし自立した地方をつ くる」と設定したのである。

いうまでもなく地域社会には多様な個性が存在する。ゆとりも豊かさも実感できないのは、地域社会の多様な個性を、中央集権的に決定された全国画一的な公共サービスに合わせなければならないからである。それだからこそ地方分権改革は、多様な地域の個性に合わせた公共サービスを提供することを目指している。しかも、そのために地方自治体の自主性・自律性を高め、地域社会の個性を活かすことが求められるのである。

こうしたミッションをより具体的なフェーズにブレイク・ダウンした達成目標が、ヴィジョンである。ヴィジョンは「行政の質と効率を上げる」、「まちの特色・独自性を活かす」、「地域ぐるみで協働する」の3点から構成されている。このようなヴィジョンの内実をみれば、ミッションを実現するには、地域社会の構成員である住民が、公共サービスの受身の消費者にとどまるのではなく、積極的に参加して行動する生活者となることを要請していることが理解できるはずである。

アプローチとは地方分権改革を推進する体制を意味している。現在の地方分権を推進する体制としては、政府に内閣総理大臣を本部長に、全閣僚から構成される地方分権改革推進本部が設置されている。この地方分権改革推進本部において、地方分権改革にかかわる政策が、検討・決定されることになる。

地方分権改革推進本部のスタッフとして、地方分権改革担当大臣のもとに、地方分権改革有識者会議が設けられている。この有識者会議はあくまでもスタッフとして、推進本部の検討内容を充実させるために、調査・審議を担うことになっており、推進本部と有識者会議の役割は、明確に弁別されている。

有識者会議のもとに、重要課題ごとに専門部会が開催されている。現在は雇用対策部会、 地域交通部会、農地・農村部会という3つの専門部会が存在している。後に述べる「提案 募集方式」については、地方自治体からの提案を真正面から受け止め、恒常的に改革を推 進するために、有識者会議に専門部会を開催し、専門性を確保しながら、検討を進めるこ とにしている。

6 都市とガバナンス Vol. 22

3 画像から操作像へ

これまでの地方分権改革を「総括」すると、制度改正に評価すべき進展が認められ、地方自治体の自主性・自律性が向上したことは、既に述べたとおりである。しかし、国民が地方分権改革の成果を実感できているかといえば、必ずしもそう評価することはできない。その大きな要因に、地方自治体が地方分権改革の成果を活用できていないことが考えられる。もちろん、既に多くの地方自治体が、地方分権改革の成果を活用した取組みを実施していることも事実である。そうだとすれば、国民に地方分権改革の成果を実感させるためには、情報発信を強化する必要もある。

とはいえ、地方分権改革を新たなステージへとステップ・アップしていくためには、国 民が地方分権改革の具体的なメリットを実感している必要がある。というよりも、地方分 権改革の具体的な成果を、国民が実感できないのであれば、そもそも地方分権改革を推進 する意義がないとすらいえる。そう考えてくれば、地方分権改革は画像の段階から操作像 の段階へと歩を進める必要があると考えられる。

「マイフェア・レディ」としてミュージカル化されたバナード・ショーの戯曲に、ギリシャ神話に題材をとった「ピグマリオン」がある。ギリシャ神話の「ピグマリオン」は、キプロス島の王が象牙で作った女性の像に恋をし、愛の女神アフロディテに生命の息吹きを与えてもらい、妻としたという物語である。象牙で作った像は画像であり、生命が与えられると操作像になるということができる。地方分権改革も画像の段階から、改革の成果を動かす操作像の段階にステップ・アップさせなければならない。

地方分権改革を画像から操作像へとステップ・アップさせ、国民が地方分権改革のメリットを実感できれば、それが地方分権改革の推進力となり、さらにレベルの向上した制度改革を進めることができる。このように地方分権改革の成果の住民への還元と制度改革との好循環を、住民の能動的行動を推進力として形成していくことが、新たなステージでの地方分権改革のシナリオとなる。

こうしたシナリオは、従来の地方分権改革が「法的な自主自立性の拡大」をめざしたのに対して、新たなステージでの地方分権改革が地方自治体の「自主自立性」が高まったことを前提にして、「真の住民自治の拡充」へと前進していくことを意味している。しかも、それは「上からの地方分権改革」から「下からの地方分権改革」へと転換していくことを含意しているのである。

4 提案募集方式と手挙げ方式

住民の声に根差した「下からの地方分権改革」は、地方自治体の「発意」にもとづいた 永続的な取組みとならざるをえない。しかも、「下からの地方分権改革」は、地域社会の 多様性を重視した取組みとなる。 これまでの地方分権改革は、時限的に委員会を設ける「国主導による集中的な取組み」だった。しかし、新しいステージでの地方分権改革では、地方主導の地方分権改革に転換するため、その手法として「提案募集方式」を導入することとしている。

「提案募集方式」とは地方自治体から全国的な制度改正の提案を募る改革手法である。この「提案募集方式」による提案の対象は、権限移譲と義務付け・枠付けの見直しなどの規制緩和となっている。提案することのできる主体は、地方自治体と地方自治体が構成員となる任意組織などとなっている。つまり、住民の声を地方自治体が集約するということが期待されている。

さらに多様性を重視した改革手法として、「手挙げ方式」を導入することになっている。「提案募集方式」は制度改正を企画するための手法であるのに対して、「手挙げ方式」とは地方分権改革の実施局面における手法である。より具体的に表現すれば、権限移譲に関して、地域社会の「多様性」を重視し、地方自治体の「発意」で選択的に実施するという方式である。

もちろん、国民と地方自治体の役割分担を明確にするという原則からすれば、全国一律に権限移譲を実施することが基本となる。とはいえ、地域社会の多様性に合わせるように公共サービスを提供しようとすれば、必ずしも全国一律の権限移譲に拘る必要もない。というよりも、全国一律の権限移譲に拘ると、かえって権限移譲を抑制してしまうことにもなりかねない。

「手挙げ方式」は全国一律の権限移譲が進み難い場合に、新たな突破口になることは間違いない。しかも、この「手挙げ方式」で実績が積み上がれば、他の地域社会にも波及していくことが期待できる。もちろん、「手挙げ方式」によって権限移譲が、次々に広汎な地域に普及していけば、全国一律の移譲にも結び付いていくことにもなる。

地方主導の地方分権改革を有効に機能させるためには、地方自治体の発意や提案を尊重 し、それを真摯に受け止める体制が整備されていなければならない。こうした体制整備に は、既に活動している地方分権推進本部と地方分権改革有識者会議を活用すべきだという ことは、前述したとおりである。

「提案募集方式」では内閣府が地方自治体からの提案を受け付け、その実現のために関係府省との調整をすることになる。内閣府は提案が出揃った段階で整理し、重要提案については有識者会議や専門部会が活用されることになっていることは、既に触れたとおりである。有識者会議では制度改正事項の優先度や制度間・政策分野間の整合性などについて、充分な調査・審議を重ねていくことになっている。有識者会議では常に地方分権改革のあるべき全体像・将来像を省察しながら、調査・審議を進めていくつもりである。

おわりに

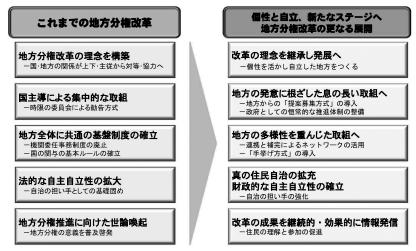
地方分権改革が新たな未知の大海に船出をする海図として、私見を交えながらも地方分権 有識者会議『個性を活かし自立した地方をつくる〜地方分権改革の総括と展望〜』(平成 26 年 6 月 24 日)を説き明かしてきた。この海図を描くにあたって、奇しくも 20 年の歳月が流れた地方分権改革を総括し、地方分権改革の現在の到達点つまり出航する港を明確にしている。もちろん、地方分権改革の最終目標つまり目的地である港を、「個性を活かし自立した地方をつくる」として再確認している。

これまで説き明かしてきた海図の概要は、図のようにまとめることができる。みられるように、この海図では20年に及ぶ地方分権改革の理念と成果を継承し、「発展」させることを意図している。「発展 (development)」とは「包む (envelop)」ことの反対概念であり、包みを「開く (develop)」こと、つまり前段階に内在していたものを開くことを意味する。卵が幼虫に、幼虫がさなぎに、さなぎが成虫にと、内在していたものが開かれていくことが「発展」である。外側からの圧力で形を変えることは発展ではない。木が机に発展したとはいわないはずである。

地域社会の発展も、内在している個性を活かすことが重要となる。地方分権改革では前 段階に内在している制度改革の成果を開花させ、操作像を形成していくことが求められて いる。操作像として動かしてみて、その不具合な点を制度改正という画像に、フィードバッ クしていくことが必要となっているからである。

停泊している港から、目的の港までへの適切な海図を描いてみたところで、帆船であれば、順風の風が吹かなければ意味がない。出帆できないからである。順風とは国民あるいは住民の地方分権改革への情熱である。国民が未来に希望を燃やし、地方分権改革への情熱が燃え盛ることを願うばかりである。

図 個性を活かし自立した地方をつくる ~地方分権改革の総括と展望(概要)~



資料:地方分権改革有識者会議『個性を活かし自立した地方をつくる 〜地方分権改革の総括と展望』(2014年6月24日)。

シリーズ

基礎自治体・広域自治体・国のあり方 ~人口減少時代の自治体経営~

我が国では、少子高齢化の進展により、人口減少時代の到来が予想されている。総務省統計局の人口推計によれば、日本の総人口は2010年以降3年連続で減少しており、いよいよ本格的な人口減少時代に突入したといっても過言ではない。さらに、東京などの大都市への人口集中も一層進むことが指摘されている。地方から大都市への地域間移動の多くは若年層であり、地方にとっては深刻な問題である。

国と地方の新しい関係をつくるべく、国では20年にわたり地方分権改革を推進し、地方の法的な自主自立性の拡大を進展させてきた。今後は、これまでの改革を継承し、国主導から地域の創意工夫に根ざした体制への転換が期待される。2014年4月30日には、地方分権改革推進本部により「提案募集方式」と「手挙げ方式」の導入が決定されたところである。

今後、自治体には、人口減少社会を見据えた効率的かつ効果的な自治体経営が期待される。 さらに、地域の魅力を高め定住を促進するためにも、個性を活かした自立した行政運営が求められることになるものと考えられる。そこで本稿では、いくつかの政策課題について整理し、 その対応策を示唆することで人口減少時代の自治体経営のあり方を展望する。

自治体における各福祉政策の必要性と課題

淑徳大学コミュニティ政策学部教授 石 Ш 久

社会保障関係費用は、国・地方ともに他分野に比べ極めて高い割合を占めており、 携わる人員も多く、財政運営上の課題も大きい。都市自治体で今日展開されている各 福祉政策の必要性や課題について、首都圏 30 キロ 10 万人都市を例に生活保護・生活 困窮者支援、保育・子育て支援事業、保健・健康づくり、介護対策など法定の事業を 検証し、費用と効果、推進体制や人材確保の必要性を指摘する。また、莫大な経費となっ た自主的な乳児・子ども医療費助成事業は、拡大せず、国の施策として位置付けるべ きである。

主として費用の削減を目指す「在宅」福祉、介護が叫ばれるが、在宅でも安心して 暮らせる環境、システムとインフラがあってこそ実現できる。地域での福祉を実現す るために、築き上げてきた保育、介護、支援の「社会化」を逆行させてはならない。 当面する自治体の役割は、国の諸制度を活用しつつ、そこに住まう「人」それぞれに 自らの責任の下に必要なサービスと「居場所」を保障することである。

はじめに

少子・高齢化が進み、大都市とその近郊の一部を除くほとんどの自治体で人口減少時代 を迎えている。人口も経済も右肩上がりの「成長構造」を前提とした諸制度が行き詰まり、 その改革が進められている。特に、社会保障関係費用は、国・地方ともに他分野に比べ極 めて高い割合を占めており、携わる人員も多く、財政運営上の課題も大きい。

本稿では、こうした社会状況の変化を踏まえ、都市自治体で今日展開されている各福祉 政策の必要性や課題について検討し、その対応策とともに、どのような福祉の将来を描く べきか考察したい。

1 近年の福祉政策を取りまく動き

戦後間もなく男女とも 50 年台だった平均余命は、国民皆保険・皆年金となった 1961 年 には男性 66.03 年、女性 70.19 年となっている (厚生労働省調べ)。この余命であれば、当時、 年金受給年齢を60歳としたことは、おおむね異論のないところであろう。しかし、平均 余命は伸び続け、2012年には男性79.94、女性86.41年となっている。2013年10月時点で

12 都市とガバナンス Vol. 22

高齢化率 25.1%、15 歳未満は 12.9%で過去最低の水準であり、生産年齢人口($15\sim64$ 歳)は 7,901 万人で、前年に比べ 116 万 5,000 人の減少、32 年ぶりに 8,000 万人を下回った(総務省報道資料)。

こうした人口構成の特徴から、2000年に公的介護保険が施行された。これは介護について社会保険方式を採用したとともに、民間事業者の広範囲な参入を伴って、措置(税)から契約へ、すなわち「福祉の市場化」の推進を意味する。2008年に後期高齢者医療制度施行(年齢による医療制度区分)が実施され、年金の受給年齢も段階的に65歳まで引き上げるなどの「改革」が行われてきた。

2013年8月に社会保障制度改革国民会議は、「社会保障制度の持続可能性を高め、その機能が更に高度に発揮されるように」「社会保険料と並ぶ主要な財源として国・地方の消費税収をしっかりと確保し、能力に応じた負担の仕組みを整備すると同時に、社会保障がそれを必要としている人たちにしっかりと給付されるような改革を行う必要」があると報告した。この路線に沿って2013年12月、持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律(社会保障制度改革プログラム法)が成立、施行され、2014年4月から税と社会保障の一体改革の具体化として、消費税率は5%から8%に変更された。

2014年6月には、地域医療・介護総合確保推進法が成立し、介護保険の自己負担割合(現行1割)を、年間年金収入が280万円以上の人に限って2割に引き上げた。特別養護老人ホームの入所要件を厳格化、原則「要介護3」以上に限定し、比較的軽度の「要支援1~2」の人に対する訪問介護と通所介護は、段階的に市町村事業に移管することとした。介護施設入所者への食費などの補助は、預貯金が1,000万円を超える単身者らを対象から外す。医療分野では、医療事故を調査する第三者機関が2015年10月に設置される。在宅医療・介護を推進するため、消費税増税分を活用した基金を各都道府県に創設などを定めている。

「社会保障・税一体改革を実現する最初の予算」(財務省)とされる2014年度、国の一般歳出における社会保障関係費は、30兆5,175億円で、全体の約54%を占めている。2000年の16兆7,666億円(約35%)と比べると、金額・率ともに大きく伸びているが、2014年度予算には、消費税の引き上げに伴う費用や基礎年金国庫負担割合2分の1の引上げ(2009年度から既に国庫負担割合は2分の1であり、これを恒久化した。)なども含まれており、消費税の引き上げによって政策の充実につながる増額は、国、地方合わせて4,962億円(厚労省資料)に過ぎない。

自治体に関連が強いものとしては、国民健康保険等の低所得者保険料軽減措置の拡充として612億円があてられ、国民健康保険及び後期高齢者医療の保険料(税)5割軽減及び2割軽減の対象者が拡大した。高額療養費制度の見直しについては、国の一般会計に37億円が計上された。難病対策に係る都道府県の超過負担の解消、対象疾患の大幅な拡大等を図るため195億円が確保され、後期高齢者医療の被保険者のうち低所得者等の保険料軽減

特例措置のため811 億円が計上された。介護に関しては、消費税率引上げに伴うコスト増への対応として170 億円があてられ、介護報酬を改定し、0.63%増やした。その他、認知症対策の推進として32 億円、子ども・子育て支援では「待機児童解消加速化プラン」推進に985 億円、自立支援給付(障害福祉サービス)として9,072 億円などが予算化されている。

多くの福祉関係事業は、市町村が法律上の「実施主体」または「法定受託事務」として取り組まれている。したがって、事業の実際の推進には法令、国の方針・予算等の影響を色濃く受けることになる。自治体政策における各福祉事業の必要性や課題について考える場合、こうした背景を承知した上で、その自治体にとっての重要性、実施の効果や費用、その問題点と方向性を考える必要がある。同時に、都道府県の乳幼児医療に関する補助をベースにして「自主的・任意的」な事業として拡大実施され、巨大化しつつある乳幼児・子ども医療費補助事業などについても検討が必要である。

2 主な自治体福祉政策

(1) 首都 30 キロ圏内の 10 万人都市

首都30キロ圏内の人口約10万人、一般会計予算規模約300億円の「一般的」な都市(以下「F市」)の2012年度決算を見る。地方自治法233条5項の規定に基づき報告されたF市の一般会計等の決算に係る主要な施策のうち、社会福祉関連の事業は63事業であった」。その中で、1億円を超える事業(表1)は、18あり、最大の事業は、生活保護費支給事業(扶助費)の約25億円、次いで、子どものための手当支給事業が約19億円、保育所関連5事業で計約14億円、自立支援給付事業が約11億円である。高齢者福祉課の一般事務費(6.6億円)は、介護給付費操出金5.3億円が主である。そして、こども医療費支給事業が約3.8億円、児童扶養手当支給事業が約3.3億円などと続いている。なお、幼稚園等就園奨励事業は、「福祉」分野ではないが、子育て支援課が事務を担当している。

また、国民健康保険特別会計は約115億円、介護保険特別会計は約51億円、後期高齢者医療事業特別会計は、約7億8,000万円となっている。

^{1 2012}年度『主要な施策の成果報告書』富士見市。

表 1 首都圏 10万人都市の2012年度 主要福祉関係事業(1億円以上)決算例

	事 業 名	事 業 費 (円)	うち一般財源 (円)	別;市人件費 (概算;千円)
1	生活保護費支給事業(扶助費)	2,478,148,539	539,814,831	119,255
2	子どものための手当支給事業	1,861,953,000	277,916,670	13,291
3	保育所関連事業(5事業)	1,403,251,668	625,458,071	660,715
3-1	(うち) 保育所入所児童委託事業	636,408,062	202,165,812	8,708
3-2	(うち) 保育所運営事業 [総務費]	231,221,391	80,668,591	5,866
3-3	(うち) 保育所運営事業 [施設費]	209,761,465	196,628,815	632,943
3-4	(うち) 民間保育所運営助成事業	173,259,000	108,515,440	7,699
3-5	(うち) 保育所施設整備事業	152,601,750	37,479,413	5,499
4	自立支援給付事業	1,095,211,781	309,739,053	21,724
5	高齢福祉・一般事務費	666,874,848	666,787,548	5,958
6	こども医療費支給事業	378,114,468	317,260,418	22,916
7	児童扶養手当支給事業	329,122,990	219,417,374	8,249
8	感染症等予防対策事業	294,290,407	243,830,407	20,166
9	放課後児童健全育成事業	253,064,691	122,497,441	15,766
10	重度心身障害者医療費支給事業	204,241,203	107,731,125	8,433
11	幼稚園等就園奨励事業	153,769,950	120,112,950	8,708
12	健康診査事業	106,325,938	91,207,938	9,166
13	母子保健事業	105,240,468	79,008,468	38,040
14	地域生活支援事業	101,342,381	63,682,381	21,266

出典:筆者作成

(2) 生活保護・生活困窮者支援

ア 最大の事業は生活保護

多くの都市では、生活保護に要する費用が、事業単位でみて最大の支出額となっている。 一方、保護率の低い富山市では、2012 年度末の保護率は 4.3% である。2012 年度一般会計 歳出決算 1,559 億 9,451 万円のうち、(項) 生活保護費の支出は 34 億 9,030 万 2,000 円で、 歳出決算でも 2.2%に過ぎない(富山市社会福祉課)。

下市の2012年度一般会計歳出決算は281億2,522万9,000円(歳入決算292億2,240万5,000円)で、(項)生活保護費の支出は24億7,814万8,000円(歳出決算の8.8%)である。保護率は、24年度月平均で見ると、14.1%である。世帯類型別には高齢者39.7%、母子8.7%、

障がい者 7.2%、傷病者 17.2%、その他 27.2%であり、全国的にも「その他世帯」の増加が指摘されるが、F 市では全国 17.0% (2011 年度) をさらに 10 ポイント以上上回る数値になっており、同年度の「働きによる収入の減少・喪失」による開始が全体の 38.1%と高い率を示している。

増加し続ける生活保護受給世帯対策として就労による自立の促進、健康・生活面等に着目した支援、不正・不適正受給対策の強化等、医療扶助の適正化を柱とする生活保護法の改正が行われ、2014年7月1日(一部は同年1月1日)から施行された。また、生活保護に至る前の段階の生活困窮者に対し、自立相談支援事業や住居確保給付金の支給(必須事業)、就労準備支援事業、一時生活支援事業及び家計相談支援事業等の実施(任意事業)、生活困窮家庭の子どもへの「学習支援事業」、その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業を福祉事務所設置自治体が実施するよう定めた生活困窮者自立支援法が成立した。2015年4月1日からの施行に先立ち、40道府県20指定都市を含む計254団体でモデル事業が行われているが施行後のこれらの費用は、必須事業である自立相談支援事業、住居確保給付金でも国庫負担が3/4、その他は2/3または1/2となっており、いずれも自治体の一般財源を必要とする。

イ 生活保護費は自治体の財政を圧迫

生活保護費負担金の国と地方における負担割合は、国が 3/4、地方が 1/4 となっているが、地方負担分も行政需要に応じて交付税の基準財政需要額に算入され、受給者数に国庫負担金と交付税が連動するため自治体財政には影響しない仕組みになっている。ところが都市によっては、受け取った交付税に著しい不足が生じる場合や、逆に支出金よりも超過交付される場合もある ² といわれるものの、多くの場合、生活保護費は自治体の財政を圧迫している。大阪市の 2012 年度普通会計決算歳出総額は 1 兆 6,992 億 5,500 万円であり、うち生活保護費は 2,953 億 9,200 万円で総歳出の 17.4%に達している。

2014年6月の第84回全国市長会議においても、「生活保護に係る財源負担については、生活保護が憲法に基づき、国が保障するナショナルミニマムに関わる事項であることから、本来全額国庫負担とすべきであること。なお、それまでの間、急激な受給世帯増加による都市自治体の負担増に対し、十分な財政措置を講じること」との保健福祉施策に関する提言を行っている。

² 日本経済新聞、2012年09月12日。

³ 千葉市では2010年5月に「生活保護自立支援強化プロジェクトチーム」を立ち上げ、自立支援の推進、不正受給や不 正請求などの課題に取り組んでいる。2012年度の就労促進・支援事業では、就労支援セミナーを開催し、多数の訪問等 を通じて雇用先を開拓し、就労支援を実施した。保護費削減額は計、約1億5,700万円とされている。同様に豊中市、釧 路市などでの取組みも報告されている。

ウ 実施体制の強化と人材確保

改正された生活保護法により、生活保護費の適正給付、医療扶助の適正化、自立就労支援の強化、不正受給に対する取組みが徹底されていくことになるが、特に実際に業務にあたるケースワーカーの確保と能力向上、全体としての負担の軽減が重要である。すでに多くのモデル事業実施自治体で実績³を積んでいることも参考に、稼働年齢層の受給者の急増等に対応するため、ケースワーカーの増員、就労指導や年金その他収入の確保に当たる専門スタッフの配置等により福祉事務所の体制を機動的に整備する必要がある。

(3) 保育・子育で支援事業

ア 民間保育所

F 市の保育所入所児童委託事業は、民間保育所・市内7か所に延べ7,236、市外32か所に延べ626、計延べ7,862児童の入所を委託するものである。いわゆる民間保育所については、市町村がその費用を支弁するが、国庫は、その支弁する費用の1/2を負担することとなっていることから、国は約1.8億円、県から約0.9億円、一般財源約2億円、保護者負担金約1.7億円等をこの事業に充てている。

民間保育所運営助成事業は、保育人数等に応じて安定的な運営と質の高い保育を目指す もので、国・県から約 0.63 億円、一般財源約 1.1 億円等をこの事業に充てている。保育所 施設整備事業は、民間保育所開設への補助金が中心で県から 1.1 億円、一般財源 0.37 億円 となっている。

イ 市立保育所

保育所運営事業(総務費)は、市立保育所7か所(入所定員611)に関する費用であり、 保護者負担金の収納を行い、不足分に一般財源を充てている。保育所運営事業(施設費)は、 1か所の指定管理料約1.2億円を含め各施設の修繕、備品の購入等を行っている。このほかに、保育士等69人分の人件費、概算約6.3億円が別途市の負担額となっている。

ウ 市が負担する金額(公私の保育所への一般財源支出比較)

F市の24年度の民間保育所への経常的な支出で一般財源充当額は、入所児童委託事業2億216万円と民間保育所運営助成事業1億851万円である。これを平均月入所児童数655で割ると児童1人あたり年間約47万4,000円の支出となる(事務担当人件費と保育所施設整備事業の民間保育所設置補助金(臨時的な支出)は計算に入れていない)。

市立の場合の一般財源充当額は、保育所運営事業(総務費)で8,066万円、保育所運営事業(施設費)で1億9,662万円、これに保育士等の人件費概算6億3,294万円が別途必要となっている。これらの合計を定員611で割ると児童1人あたり年間約148万9,000円

の支出となる (事務担当人件費は計算に入れていない)。この差は、大きい。

F市の場合、市立の保育所は7か所(うち1か所は指定管理)にとどめ、その後は民間保育所の設置誘導を進めてきた。既に26年度までに民間の9保育所(定員760)が設置されている。保育は市町村の責任(児童福祉法24条1項)であるが、その担い手として民間保育所の設置推進を積極的に行ってきたため、すべてを市立で対応する場合に比べると市の負担はかなり軽いといえる。

保育所待機児童の解消が課題となっているが、保育事業は、民間会社等も参入するように「収支・採算に見合う」事業でもある。都市自治体は、民間の熱意と意欲のある誠実な「担い手」を見出し、支援する形で取り組むことが大切といえよう。

エ 子ども・子育て支援新制度

2015年4月から「認定こども園」や、多様な保育の確保により待機児童の解消をめざし 地域の様々な子育で支援を行う「子ども・子育で支援新制度」が本格スタートする。具体 的な要件や経過措置の期間などの詳細については、まだ示されていない事項もあるが、内 閣府から自治体向けQ&Aも示されており、準備を進めなければならない。

(4) 保健・健康づくり、介護対策

F市の事業でも、感染症等予防対策事業、健康診査事業、母子保健事業などの健康・保健事業はいずれも1億円以上の事業として取り組まれている。その費用のほとんどは、一般財源であるが、これらの事業はいわゆる「地元」医師会等との関係、保健師・看護師、作業療法士、理学療法士などの専門スタッフ、さらに母子保健推進員等市民ボランティアの理解と熱意が、成果の上でも費用の上でも大きく影響する。

国でも、厚生労働省内に大臣を本部長とする「健康づくり推進本部」が2013年9月に設置され、「予防サービスの充実等により、国民の医療・介護需要の増大をできる限り抑えつつ、より質の高い医療・介護を提供する」こととしている。

その柱として、1) 介護・医療情報の「見える化」等を通じた介護予防の更なる推進(諸情報を統合した介護保険総データベース等を活用し、市町村・日常生活圏域別の特徴や課題、取組み等を客観的かつ容易に把握)、2) 認知症早期支援体制の強化、3) 特定健診・特定健診・特定保健指導等を通じた生活習慣病予防等の推進、4) がん検診の受診率向上によるがんの早期発見などがある。いずれも国にとっては「医療費削減」が主眼であるが、市民の健康づくりと深刻化しつつある認知症対策、介護対策としては有効と考えられる。自治体としては、すでに実施中の事業も多いことから、無理なく統合し推進していくことが求められる。

3 乳児・子ども医療費助成事業

「乳幼児等医療費に対する援助の実施状況」(2013年4月、厚生労働省)によれば、すべての都道府県及び市区町村が乳幼児等に係る医療費の援助を実施している。各市町村は、都道府県の要綱等補助基準(対象年齢、所得制限又は一部負担)をベースに実施しており、対象範囲をより拡大して援助を行う市区町村が多くなっている。

F市では、0歳から中学校卒業までの通院、入院ともに窓口払い無料(医療保険の自己負担分を公費補助)、所得制限、自己負担金なしとしているが、これは、全国的に最も平均的な運用である。しかし、全国的にみると18歳・高校卒業まで無料にしているところがある一方、就学前に限定しているところ、所得制限を行っているところ、100~300円程度の自己負担金を設けているところもある。

下市の実績をもとに計算すると、乳幼児 (の対象者) は 6,400 人、支給額は 2 億 182 万 3,325 円、1 人平均 3 万 1,535 円である。小学生は 5,344 人、支給額は 1 億 3,633 万 192 円、1 人平均 2 万 5,511 円である。中学生は 2,544 人、支給額は 3,996 万 951 円、1 人平均 1 万 5,708 円である。全体の 1 人平均支給額は 2 万 6,464 円、月額にしても 2,000 円程度である。乳幼児への支給金額は比較的高いが中学生に至っては、月額 1,000 円程度である。しかし、総額では 3 億円以上の一般財源(県支出金 6,085 万円、一般財源 3 億 1,726 万円)を広く薄く支給することに積極的意義は認めがたい。少なくても、保育・子育て・子育ちの制度的整備である保育所の整備、人材の確保・育成等に向ける方がより積極的な意味を持つといえる。

各種選挙などの際によく見られるこの「拡大競争」は、もう行うべきではない。確かに 乳幼児は医療機関での受診機会も多く、保護者の負担が重なることは理解できる。しかし、日本の医療は社会保険制度で支えられてきた。乳幼児等医療に関しても、全国的な医療保険制度の充実をもって医療保障を行うべきである。「国の対応が遅いから」という理由で一般会計予算の1%を超えるような額を継続的に自治体が肩代わりすることは、自治体政策としては適切ではなく、「自治体は裕福」という国の「指摘」を受けることにもなりかねない。医療費が多額だった場合には、高額療養費での払い戻し制度や税制上の「医療費控除」もある。

全国市長会も提言するように、「人口減少社会に対応するため、既に多くの都市自治体が実施している子ども医療費無料化事業について、国の責任において制度化すること」が望まれる。

4 どのような福祉の将来を描くべきか

「施設から在宅へ」。介護も障がい者支援も、今日、すべてこの流れにある。こうした「在

宅」は、何を意味するのだろうか。治療段階を終了し、医療を直接必要としない人や寝たきりの人が長期に入院を続けることは望ましいことではない。しかし、それは在宅でも安心して暮らせる環境、システムとインフラがあってこそ実現できる。2014年7月に発表された国民生活基礎調査では、主な介護者が同居家族と答えた人は61.6%であり、介護サービスの事業者は14.8%、別居の家族9.6%等である。同居家族が主に介護を行っている世帯で介護される側も介護する側も65歳以上という世帯、すなわち「老老介護」の割合が5割を超えたことが分かった。また、ともに75歳以上という世帯も前回調査よりも3.5ポイント増の29.0%となった。今後、団塊の世代がいっそう高齢化すれば、さらにこの率は高まるだろう。

今日叫ばれる「在宅」とは、実態として自宅に戻ることであり、その場合の主たる介護者は「家族」更に、その中の「誰か」ということになる。介護保険が施行されたとき、「介護の社会化」と評価された。これは、介護の責任を社会が担うことであり、言葉を換えれば介護の苦労を家族、しかも「特定の誰か」から解放することにあった。障がい者支援についても同様のことが言える。

「地域ぐるみ」というと耳触りが良いが、ほとんどの地域でコミュニティは崩壊状態かその危機にある。そうした地域に「在宅」することは、結局、介護や障がい者支援の責任を家庭に戻すことにならざるを得ない。そうしないためには、施設・病院と自宅との間に、実現可能な「居場所」を創設することである。もちろん、特別養護老人ホームの充実も必要であり、有料老人ホームでもよいわけだが、介護度による入所制限や資金的に入所ができない人もいる。

例えば、サービス付き高齢者向け住宅は、国土交通省と厚生労働省が共同所管となっており、これまで日本になかった新たな高齢者福祉・高齢者住宅制度として2011年10月に制度化された。高齢者の住まいとしてはもちろん、全国に数十万人と言われる特別養護老人ホームの待機者の解消や、在院日数の短縮による退院患者の在宅復帰先としての機能も期待されている。この制度を活用する「学研ココファン」は、民間企業が福祉団体、大学等と提携し、地域の介護、生活支援、介護予防をカバーする地域包括ケアシステムの複合拠点になっている。『ココファン柏豊四季台』の場合、有料老人ホームと違って多額の入所金を支払う必要もない。料金は月額66,000~182,000円(自立型居室を含む)で、おおよそ年金で支払いが可能である。クリニック、サービス付き高齢者住宅、小規模多機能居宅介護、居宅介護支援、訪問介護などのサービスが受けられる。こうした高齢者が独立した個人として住む場に、独立した個人としての家族がたびたび訪れて交感すればよい。

地域での福祉を実現するために、築き上げてきた保育、介護、支援の「社会化」を逆行させてはならない。少子化状況を解消しつつあるフランスなどの例を見ても、子どもを持つことで新たな経済的負担が生じない経済的支援に加えて、無料の保育所を完備、女性が

育児休暇から職場復帰する際に続けて勤務していたものとみなして企業等が受け入れるなどの「両立支援」を進めている。さらに、婚外子を差別しない PACS(民事連帯契約)を政策として導入し、1980年に11.4%だった婚外子は、2008年には52.6%に達し、1990年代に1.6台まで低下した合計特殊出生率は、2012年に2.00に回復している(平成25年版厚生労働白書)。これらは、まさに「保育の社会化」の徹底といえる。

住み慣れた地域で暮らし続ける意義は大きい。住民の連帯や役割分担があれば、住みやすさが増大し、かつ政府の支出が減少することも容易に推測できる。しかし、安定した産業・就労先がなければ生活も困難である。また、ワーキングプア、社会的ストレス、子どもの貧困など社会的排除の解消にはまだ遠いものがある。

当面する自治体の役割は、国の諸制度を活用しつつ、そこに住まう「人」それぞれに自 らの責任の下に必要なサービスと「居場所」を保障することである。誰かを犠牲にしては ならない。

自治体政策による地域産業の活性化に求められるもの

高崎経済大学地域政策学部教授 藤 佳 彦 河

人口減少が急速に進む我が国では、生産力の低下と市場の縮小は避けられない。こ の厳しい状況のなか、人々の生活水準を継続的に維持向上させる新たな方策が求めら れる。そこで注目されるのが、多様化・個性化する市場ニーズに的確に応えられる地 域産業である。また、独自性の高い地域産業の発展は、各々の地域の経済的自立と内 発的発展を促進してくれる。このため、個性豊かな地域産業の創出を図る方策として の地域産業政策に、大きな期待が寄せられるようになってきた。

地域産業政策の目的は、地域に根ざした経済活動を行う中小企業を主な対象として、 その自律的な発展を促進し、地域産業全体の内発的発展に結び付けることにある。本 稿では、地域産業政策の主体として重要性を増す自治体の、実践的な取組み方策につ いて考察する。

近年、各地の自治体において、中小企業振興条例の制定や、地域産業の関係諸主体 が協働して政策提言を行う産業振興会議などの仕組みづくりが進んでいる。また、中 小企業の諸課題に関する個別相談、異業種交流や産学官連携の推進に関する助言など を実施する中小企業サポートセンターを設置する自治体も増えている。地域経済と強 い連関性を構築できる戦略的な企業誘致も重要である。自治体産業政策には、こうし た取組みを総合的に推進し、地域の中小企業の活動を政策的見地からきめ細かく支援 することが求められる。

はじめに1

人口減少が急速に進む我が国では、経済発展に関しても、それを供給面で支える生産年 齢人口の増加や、需要面における国内市場の量的拡大に依存することは期待できない。こ の厳しい状況のなかで人々が生活水準を継続的に維持向上させていくためには、高齢者や 女性などが持つ潜在的な労働力の有効活用と合わせ、生産する財やサービスの高付加価値 化と生産性の向上を強力に推し進めることにより供給力の強化を図ること、また国の内外 を問わず進展する市場ニーズの多様化・個性化の流れを新市場創出の好機として捉えて需 要拡大を図ることが必要となる。

本稿は、次の文献の内容を基本とし、必要に応じて他の文献・資料を参照した。河藤佳彦「地域産業政策の現代的意 義に関する考察 | 『地域政策研究』(高崎経済大学) 16巻2号、2014年、21-39頁。

そこで重要となるのは、多様化・個性化する市場ニーズに対し、サービス供給も含め多品種少量生産により的確に応える供給体制を構築することであり、多様で個性豊かな地域産業はまさにその要請に応えることができる。また、独自性の高い地域産業の発展は、各々の地域の経済的自立と内発的発展²を促進してくれる。このため、地域産業の振興を図る方策としての地域産業政策の役割に、大きな期待が寄せられるようになってきた。

しかし、地域産業政策において重要な役割を担うべき市区町村(以下、「自治体」という)の産業政策は、近年に至るまで、国の産業政策の具体化方策として、主に事業資金の融資制度の運用など基本的、一般的な商工施策の実施に留まっていた。けれども最近では、地域の内発的発展を目指し個性豊かな地域産業の創出を図る、自治体独自の産業政策が実施されるようになってきた。国の産業政策においても、自治体による産業政策を積極的に支援する施策が講じられるようになっている。

地域産業政策においては、地域資源を有効活用し、地域の個性や優位性を活かした独自性の高い産業の振興を図ることが重要であり、地域産業の主要な担い手である中小企業へのきめ細かな支援策が求められる。

地域産業政策の担い手は、自治体(市区町村)、都道府県及びその出資法人である財団や第三セクター、自治体と密接な協力関係を有する商工会議所や商工会といった公的団体などである。多様な政策主体が、各々の特色を活かし協働して効果的に政策を展開することが求められる。国や都道府県は、基本的なビジョンの策定や大規模な産業支援施設の設置・運営、支援制度の整備などを担う。

自治体は地域の中小企業に最も身近な政策主体であるため、中小企業の実態に即した具体的な政策の実施が期待される一方、公益的な立場から他の政策主体をコーディネートして政策効果を高める役割も期待される。そこで本稿では、地域産業政策において重要性を増す自治体産業政策のあり方に焦点を絞り、その課題と将来展望について考察していく。

1 自治体産業政策の重要な基本要件

自治体産業政策を推進するためには、地域の内発的発展を支えるうえで重要な役割を担 う地域資源と中小企業の重要性に関する理解が必要となる。

(1) 地域資源の重要性

自治体産業政策の効果向上に最も重要で基本的な方策が「地域資源」の有効活用である。 そのためには、地域資源の概念を的確に把握する必要がある。地域資源について、「中小 企業地域資源活用促進法」(「中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関

² 内発的発展は、鶴見 (1996) の見解を踏まえ、「各々の地域が独自の個性を発揮し、人々に物質的・精神的豊かさを 実現すること」と捉える。鶴見和子『内発的発展論の展開』 筑摩書房、1996年、9頁。

する法律」〔平成 19 年法律第 39 号〕)は、次のように規定している。①地域の特産物として相当程度認識されている農林水産物又は鉱工業品、②前記の①で示された鉱工業品の生産に係る技術、③文化財、自然の風景地、温泉その他の地域の観光資源として相当程度認識されているもの(趣旨要約)。これは主に、法律による支援の対象を規定する趣旨を持つため限定的である。しかし、地域資源を幅広く活用するためには、その概念はできる限り広く捉えることが望ましい。

例えば、労働力や産業の立地条件としての自然環境、地域の伝統や文化、高速道路や鉄道、 航路などの交通基盤、さらに既存の地域産業集積そのものも地域資源として捉えることが できる。法律では、産業集積の形成と有効活用を促進する「企業立地促進法」(企業立地 の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律)(平成19年法律第 40号)がある。

地域資源を「地域活性化に有益なあらゆる存在」として捉え、地域資源の活用可能性を可能な限り発見し、それを実用に供することが重要となる。

(2) 中小企業の重要性

地域経済の発展において中小企業が担う役割について、筆者は次のように捉えている。「地域と中小企業の関係において最も重要な点は、中小企業が地域に根ざした経済活動を営んでいることであり、地域の内発的発展にとって大きな役割を担うということである。すなわち、その企業活動による地域経済への波及効果、雇用の創造、税収への貢献などである」(河藤、2008)3。

「地域に根ざした経済活動」は、中小企業の多くが地域に本社を置き、経営管理や研究開発、企画など企業の主要機能を地域内に有することに由来する。それにより地域は、次のような利点を得ることができる。①地域内の経済諸主体と緊密な取引関係を有することから、地域内の産業連関関係が強く、地域経済への波及効果が大きい。②常用雇用者(民営・非一次産業、2012年)において中小企業は62.7%(2014年版中小企業白書)と大きな割合を占めており、地域に安定的な雇用を提供する。③法人住民税、事業所税、固定資産税など税収面で、地域に安定的な貢献を行う。地域との連携を重視することから、幅広い分野において地域づくりへの参加が期待される。また、地域産業政策による公的支援の効果も大企業を対象とする場合より得やすい。

法制度も、1963年に制定された中小企業基本法の1999年に行われた大幅改正により、 次の2点において、中小企業と自治体産業政策の両方を応援している。1点は、改正前は 弱者としての中小企業への支援を主たる目的としていたが、改正法では中小企業を革新の

³ 河藤佳彦『地域産業政策の新展開:地域経済の自立と再生に向けて』文眞堂、2008年、14頁。

積極的な担い手として着目していることである。もう1点は、改正法では、中小企業振興 に自治体が積極的な責務を担うことが規定されたことである⁴。

2 自治体産業政策の推進のための重要方策

自治体の産業政策を有効に推進するための方策として、中小企業振興条例の制定(広く地域産業振興を目的とする条例を含む)、産業振興会議の設置、中小企業サポートセンターの設置を挙げることができる。これらの方策は、必ずしも一体的なものではないが、その生み出す相乗効果の有効性は注目すべきものである。

中小企業振興条例の制定と産業振興会議の設置については、先進的な事例として東京都 墨田区(以下、「墨田区」という)と大阪府八尾市(以下、「八尾市」という)、中小企業 サポートセンターについては八尾市を中心に考察する。また、既に自治体の重要施策になっ ている企業誘致についても、そのあり方について考察したい。。

(1) 中小企業振興条例の制定

近年、都道府県、市区町村を通して中小企業振興条例の制定の機運が高まっている。全国商工団体連合会の調査によると、2014年4月1日現在、「中小企業振興基本条例等」を制定している都道府県・市区町は、31都道府県・116市区町である(理念条例のみ)。

自治体における中小企業振興条例の意義は、中小企業の自律的経営の促進とそれによる 地域経済の発展を目指すことにある。条例により中小企業、自治体、市民など地域の諸主 体が担うべき役割を明確化し、その諸主体が協働して中小企業振興に取り組む枠組みをつ くる。さらに、地域を挙げて中小企業振興に積極的に取り組んでいることを地域外にもア ピールして、地域外企業の誘致促進や地域企業との取引拡大など地域経済の発展に繋げる ことである。

自治体による中小企業振興条例の草分けとして、墨田区で1979年に制定された「墨田区中小企業振興基本条例」がある。高野(2005)⁷は、条例制定当時の状況を次のように紹介している。昭和40年代(1960年代半ばから1970年代半ば頃)、高度経済成長に対応するための事業拡大が、密集した市街地のなかでは困難であり区外へ転出せざるを得ない

^{4 1999}年の大幅改正前の中小企業基本法(1963年施行)において、国と地方公共団体(都道府県を含む自治体)の施策 の位置づけについては、各々次のように規定されている。[国の施策] 3条 政策全般にわたり、必要な施策を総合的に講 ずる。[地方公共団体の施策] 4条 国の施策に準じて施策を講ずるように務める。

⁵ 八尾市については、次の文献からの引用を基本としている。河藤佳彦「地域産業政策におけるイノベーション:大阪府八尾市の取り組み」高崎経済大学地域政策研究センター編『イノベーションによる地域活性化』日本経済評論社、2013年、141-164頁。

⁶ 全国商工団体連合会(http://www.zenshoren.or.jp/shinchaku/140519kihonjourei_jichitai.pdf、2014年6月18日アクセス)。

⁷ 高野祐次「東京都墨田区の商工行政に学ぶ:中小企業振興基本条例の精神がどのように生かされているか」『中小企業家同友会第37回定時総会第15分科会』中小企業家同友会全国協議会、2005年、156-169頁。

状況であった。当時の区長が、ものづくり企業の減少が町の停滞につながったと感じ、産業振興に取り組み始めたと言う。条例の要点は次のとおりである。

施策の大綱:経営基盤強化、従業員の福祉向上、調査、情報収集提供。

取組方針:区長の責務、中小企業の努力、区民等の理解と協力。併せて、墨田区では製造系の9,000事業所について、1977年から1978年にかけて、当時の係長級以上の職員180人が区内に出て「中小製造業基本実態調査」を行っている(括弧内の西暦は筆者の加筆による)。

以上のことから、墨田区が、地域の主要産業である製造業の衰退に危機感を持ち、条例 制定に取り組んだことが分かる。また、地域の中小企業のニーズに的確に応える政策を実 施するためには、その正確な実態把握が重要であると言える。

近年の注目事例として、八尾市で2001年に制定された「八尾市中小企業地域経済振興基本条例」がある。八尾市は、我が国の代表的な基盤技術産業集積地である東大阪地域の一翼を担う地域である。この条例は、「ものづくり」をはじめとする「地域産業の栄えるにぎわいのあるまち」をめざし、基本的施策として次の4つを示した。①産業集積の基盤の強化、②産業集積の高度化の推進、③産業集積のネットワークの強化、④生活と産業が共存し高め合うまちづくりの推進。八尾市の産業政策は、条例の基本的施策との整合性を図るなかで成果を生み出してきた8。

(2) 産業振興会議

産業振興会議は、地域企業、商業団体・工業団体・消費者関係団体など地域の諸主体、市民、学識経験者、国など公共機関の職員などが構成員となり、自治体が実施する産業政策について提言するために設置される。この会議において議論を重ねることにより、中小企業をはじめとする地域の事業者や市民ニーズに適った地域産業政策の展開が期待される。

その先進的な事例として、中小企業振興条例と同じく、墨田区と八尾市を採り上げる。 墨田区については高野(2005)。が、1980(昭和55)年に始まった墨田区産業振興会議に 関して次のように紹介している。工業者、商業者等、区内産業人と学識経験者、区職員の 3者で具体的な提案を実行するための諮問機関で、具体的に執行するための場として運営 されてきた。墨田区産業振興会議は今も継続し、次の新しい事業を打ち出すための実験の 実施や、そこから多様なアイデアを得たりするなど、形式に縛られない検討の場として機 能している。

^{*} 八尾市では、産業振興会議の提言を受け、2011年7月に条例の改正を実施し、時代の変化に対応し内容の充実を図っている。本稿記載内容は、改正前の条項に基づいている。

⁹ 高野、前掲書、156-169頁。

次に、八尾市について概観する。「八尾市産業振興会議」は1998年に設置され、学識経験者、国・大阪府職員、商工業団体、消費者団体、女性団体、公募委員により構成されている。八尾市産業振興会議の打ち出した提言は、企業情報データベースや産業情報誌の発刊、中小企業振興の基本理念を明らかにした「八尾市中小企業地域経済振興基本条例」の制定(2001年4月施行)、中小企業の総合的な相談窓口である「八尾市中小企業サポートセンター」の設置など多様である。八尾市の主な産業振興施策は、八尾市産業振興会議の提言に基づくものであると言える。

墨田区と八尾市は、中小企業振興条例と産業振興会議の両方を整備・運用して成果を上げてきた事例である。最近の事例としては、東京都新宿区が、2011年度に「新宿区産業振興基本条例」の施行と併せて産業振興会議を設置している。また、埼玉県上尾市は、中小企業振興条例は制定していないが、2014年3月に策定した「上尾市産業振興ビジョン」における提言に基づいて、2014年度に産業振興会議を設置した。上尾市では、商業と工業に限らず農業や観光も重要な地域産業として捉え、多様な産業の相互連携による発展をめざしている点に特色がある。

(3) 中小企業サポートセンター

多くの自治体は、中小企業の支援を一元的に実施する機関(名称は様々であるが、中小企業サポートセンターとする)を設置している。中小企業サポートセンターの施策展開においては中小企業ニーズの把握が必要であり、そのニーズに的確に応える支援策の提供とその実効性を確保する手段が合わせて求められる。そのため、多くがアドバイザーやコーディネーター(合わせてコーディネーターとする)を配置している。

コーディネーターの役割は大きい。中小企業の経営面における脆弱性の補完、優位性を 引き出すための技術革新や経営革新などに関するアドバイス機能と、企業間や関係機関な どとの連携を促進するコーディネート機能の両方の役割が求められる。そのため、多様な 専門性を備えた人材の確保が重要となる。

先進事例として八尾市の取組みを概観する。八尾市では、2002 年 6 月に八尾市産業振興課の構成組織として中小企業サポートセンターが設置されたが、その主要制度であるコーディネーターについては 1999 年に「八尾市産業振興アドバイザー」として創設されている。中小企業支援の専門家である財団法人 OB と大学教授の 2 名が、個別訪問による中小企業の実態把握や相談業務に当たった。また、八尾市の産業政策に対しても専門家としての助言を行い、その発展に大きな役割を果たした。

2002年6月に中小企業サポートセンターが設置された際に、新たにコーディネーターが配置された。2014年度現在、メーカー OB や銀行 OB、中小企業診断士など多様な経歴を持つコーディネーター 12 名が現場第一主義で、中小企業への個別支援、国や大阪府の支

援事業への採択や認定のための助言、異業種交流や技術研究会の立ち上げと運営、産学官 連携などへの支援を行っている™。

中小企業サポートセンターがコーディネーターの役割を担い推進する事業として、産学 連携・研究活動事業についても、注目すべき取組み事例がある。「八尾経営・技術交流会」 (MATEC YAO) は新しいものづくりを目指す中小零細企業の異業種交流会であり、産業 集積のネットワーク、大学・高等専門学校や公的機関との連携を活かし、各企業が技術革新・ 経営革新を追求している。「八尾バリテク研究会」は、加工業者や工具・油剤メーカー、 各種団体が集まる研究会で、バリ抑制からバリ除去に至るまで、製造現場を見学し合いな がら技術の高度化を図っている 11。

(4) 企業誘致

我が国では、高度経済成長期に顕在化した都市と地方の地域間格差の是正を図るため、 国によって企業立地の地方分散化政策が推進され、それに呼応するように地域は用地を確 保し企業誘致を進めた。これらの企業誘致は、地域間格差の是正に重要な役割を果たして きた。しかし、進出企業については地域に定着しない事例も多く見られる。

企業の地域への進出理由は、多くの場合、経済好況時の事業拡張にある。人件費や地代 など経費節減の可否や、自治体からの補助金・融資など優遇措置の有無が、この場合の企 業の判断基準となる。そのため、定型的な生産や作業など地域産業の支援を必要としない 企業部門が進出する場合が多く、雇用も非正規雇用の割合が大きい。このような部門は、 企業本体の存続における重要性が低いため、経済情勢の変化や経営の悪化などにより合理 化が必要となった場合には、本社は優先的にこの部門の撤退を進めることから、地域の企 業誘致は失敗に終わる。

こうした事態を引き起こさないためにも、自治体の企業誘致にはビジョンや戦略が必要 となる。例えば、原材料や部品の調達、商品の販売などの面で既存の地域企業と連関性を 構築できる企業部門や、輸送交通の利便性、地域の大学や専門学校などが輩出する優れた 人材、立地に適した自然環境など、地域の産業立地上の優位性を活かせる企業部門の誘致 が求められる。また、大企業の企業部門に限らず、自立性が高く地域に根ざした経済活動 が期待できる中小企業の誘致も、地域経済の内発的発展のためには重要である。

 $^{^{10}}$ 「八尾市立中小企業サポートセンター」パンフレット(2012年6月18日取得)、及び同(http://www.yao-support.net/ business/coordinator.html、2014年6月20日アクセス) による。

[&]quot; 「八尾経営・技術交流会 (MATEC YAO)」パンフレット (2011年7月取得)、及び「八尾バリテク研究会」パンフレッ ト(2011年7月取得)による。

おわりに

個性豊かな地域産業を創出し内発的発展を促進する地域産業政策を推進するために重要なことは、地域の人々が自らの地域資源を認識し、地域の優位性や個性の源泉として最大限に活用することである。その担い手は、製造業者、商業者、農業者、観光事業者などの事業者、商工会議所・商工会や商店街、業界団体など多様な経済主体である。市民も地域資源の優位性や個性を理解し、自らの地域アイデンティティとして共有することが重要となる。このように、地域の諸主体が協働して取り組む、地域産業の振興を促進するという重要な役割を担うのが、自治体産業政策である。

自治体産業政策は、地域の多様な独自産業の創出と内発的発展に対する期待が高まるなかで、必然的に重要性を増している。自治体の認識も高まっており、その表れとして、地域経済に重要な役割を担う中小企業の振興を目的とする、中小企業振興条例の制定が各地で進んでいる。さらに、産業振興会議など地域の経済関係主体が協働して政策提言を実施する仕組みづくりも進んでいる。

また施策は、個々の中小企業の実情とニーズに即して提供される必要がある。そのため 重要な役割を担うのが、コーディネーターである。その役割は、個々の中小企業の技術・ 営業・経営・金融など多岐にわたる諸課題に関する個別相談への対応、異業種交流や産学 官連携の推進の連絡調整や運営に関する助言などである。

自治体産業政策には、こうした取組みを総合的に推進することにより、中小企業の革新的な取組みや相互連携を促進して地域産業の総合力を高め、地域の内外の人々に物心両面にわたる豊かさをもたらすことが求められる。

人口減少時代に適応した都市や地域のかたちと施策

名城大学都市情報学部教授 海

人口減少が進んだ先進国の特定地域、例えば、旧東ドイツ、イギリス北部工業都市群、 アメリカのフロストベルト地帯の都市群などでは、それぞれの状況に対応した施策が 進められている。日本でもこれから人口減少に伴う様々な地域空間の変化が明確化し てくる。しかし、日本での研究はまだ十分に進んでいるとはいえない。また、人口減 少を正面から受け止めて対応しようとしても、これに反対する動きもある。空き家問 題が人口減少社会、シュリンキングシティ(縮小都市)の1つの典型的な事象である。 全国で空き家管理条例が約270自治体で制定され、さらに増加しつつある。条例の制 定と運用によって一定の成果が得られているが、課題も明らかになりつつある。空き 家問題への対応には管理の適正化だけでは不十分である。空き家の利用活用も進める ことが重要である。さらに、人口減少に対応した空間の姿として、集約型構造が望ま しいとされるが、郊外、農山村部も含めて、都市拡大期に形成された地域空間の質を 総合的に高めることが求められている。

1 世界の人口減少都市・シュリンキングシティ

人口減少を要因とする都市空間の縮小は、先進国で広く見られる。特徴的な地域は、イ ギリスの旧工業都市(リバプール、マンチェスターなど)、アメリカ合衆国の北東部工業 都市(ラスト(錆)ベルト。デトロイト、ピッツバーグ、バッファローなど。フロストベ ルトとも呼ばれる)、旧東ドイツ(ライプチッヒなど)、そして日本である。

ドイツの戦後ベビーブームは日本より5年ほど遅れてみられたが、今日の日本とよく似 た人口構造を示す。ただし、外国移民を毎年数十万人受け入れている点が異なっている。 旧東ドイツでは 1989 年の東西ドイツ統合をきっかけに、それまでの人口減少に拍車がか かった。ドイツ政府は旧東ドイツの再建を国家戦略とし、さらに2002年から「シュタッ トウンバウーオスト (都市改造一東)」プログラムを開始した。2007年末までに、社会主 義時代に開発した郊外住宅団地の集合住宅を中心に 22 万戸が除却されあわせて住環境改 善が進められるとともに、都市インフラの改善、都心部再生も大規模に進めた。ドイツで は旧東ドイツを中心に、更に旧西ドイツにおいても広い範囲で、人口減少傾向が今後も継 続すると予測されている(図1)。

30 都市とガバナンス Vol. 22

イギリス北部旧工業都市では、1930年代から人口減少傾向が続いたが、1990年代後半から次第に人口増加に転じた。出生率の高い海外移民が増加し、都市再生も成功しつつある。ドイツと違ってイギリスでは、今後とも緩やかに人口が増加すると予測されている。例えば、人口が回復しているマンチェスターの都心部では空きビルも見られるものの、多くの人で賑わう再生された都心が注目される。また、イギリスの空き家対策は、適正な住宅の供給増の視点から取り組まれている。

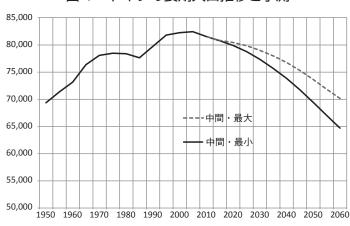


図 1 ドイツの長期人口推移と予測

出典:ドイツ統計局 (2009) German's Population by 2060 より作成。

アメリカの北東地域の旧工業都市では、地域の雇用を支えてきた製造業が国際競争に敗れ、人口規模が数十万人の大都市でも 1950 年代から大幅な人口減少が続いてきた。アメリカの都市圏では、郊外住宅地開発によるスプロール現象も激しく進んできたため、中心都市の縮小=シュリンキングシティが見られるようになっている。こうした地域では、殺人、放火といった凶悪な犯罪の増加による社会不安が極めて大きい。



写真 1 空き地が広がるデトロイト市近郊住宅地

筆者撮影(2011年11月)。

例えば、自動車産業で栄えたデトロイト市の人口は1950年の180万から、2013年には3分の1近い69万人に減少した。広域のウエインカウンティの人口も同様に減少したが、中心都市デトロイト市を除くと1970年以降は約100万人と概ね安定している。郊外には安定した質の高い住宅地が存続しているが、市街地には空き地・空きビルが広がり、犯罪発生率も高い。市街地に近接した労働者階層向けの一般的な住宅地には、住宅が除却された空き地が広がっている(写真1)。その多くは、固定資産税が支払われないまま市有地となった敷地である。経済雑誌フォーブスは、デトロイトを2013年の全米で最も悲惨な都市の第1位にあげた。デトロイト市は多額の財政赤字により2013年に財政破綻したが、LRT(新型路面電車)の導入、大規模な鉄道駅周辺の再開発、新規産業の育成などで都心再建を進めようとしている。また、ランドバンクによる土地の引き取りと開発事業者への譲渡で建設投資を引きつける、CDC(コミュニティ開発組織)などによる住宅地再生、空き地を農地として活用する都市農業運動といった様々な再生の取組みも見られる。しかし、都市再生への前途は多難である。

2 人口減少過程での地域空間の解析

このように、先進国におけるシュリンキングシティの様相と対応は必ずしも同じではない。日本の都市や地域における人口減少に関わる都市計画、まちづくりに関する研究や施策は、まだ十分とはいえない。2014年7月上旬に、横浜市立大学で開かれた小さな国際研究集会に参加した。テーマは「日米欧の都市縮小-アーバンシュリンケージー」である。参加者は縮小都市を研究しているアメリカ、ドイツと日本の研究者である。

研究会で発表されたシュリンキングシティに関わる調査研究テーマとしては、ドイツやアメリカの研究者からは、アーバンエコロジー(都市生態学)の視点から人口減少に伴う環境問題の発生と対応、社会的公平性や生活の質、ガバナンス・マネージメントや犯罪などへの影響、人口減少に伴う土地利用変化や近隣社会の変化の実態解明、制度・財政・政策面での世界各国での対応の比較研究などが提示された。ヨーロッパでは市街地の縮小によって自然が回復することに積極的な評価も見られる。

日本の研究者は、人口減少に伴う都市インフラの維持管理の対応や費用低減のあり方、 人口が増加している小さな町や村の経験からの教訓の引き出し、人口減少している地方中 小都市において若者層を呼び込めるまちづくり、空き地・空き家問題などについて発表が あり、議論が行われた。

外国の研究者からは、日本全体で人口が減少する状況にもかかわらず、なぜ特定の地域で若者層を引きつけるまちづくりを行うことが持続可能なまちづくりになるのか、という疑問が出された。数年前に、人口減少している旧東ドイツのある都市を訪問したとき、市役所職員は人口を増加させることを目的とするような都市計画は考えていない、都市計画

32 都市とガバナンス Vol. 22

においては、人口の増加や減少は計画の前提条件として受け止める、という趣旨の発言が あった。

我が国では都市計画マスタープランや総合計画の将来フレームとして、人口減少を直視した自治体も増えてきたように思う。しかし、人口減少が進み始めている都市、将来予測で人口が減少すると考えられている地域でも、そのような傾向は将来計画としては認められない、そんな暗い話はするな、人口が増えるようなまちづくりを考えろといった「圧力」がかかることがある。

3 国土空間のこれまでとこれからの姿

2014年7月に国土交通省が公表した「国土空間のグランドデザイン2050」では、人口配置から見た21世紀半ばの国土の姿として、次のような様相が示されている。

- ・出生率の劇的な回復がなければ、2050年の人口は3000万人減少して9700万人になる。
- ・大都市部の人口減少幅は小さく、過疎地、中小都市の人口減少率が高く、国土に無住地 域が広がる。
- ・世帯数減少は人口減少と同じ傾向だが、その減少率は人口よりも小さい。

地方小都市の事例として、石川県能登半島の先端に位置する珠洲市における人口と世帯数の推移を見てみよう。珠洲市の人口は、第二次大戦前は3万人程度で安定していた。戦後、いったん増加して1950年には3.8万人となったがその後長期的に減少傾向を続け、2010年には1.6万人と半減した。国立社会保障・人口問題研究所の予測では、2040年には0.7万人とさらに半減し、ピーク人口からは5分の1になると予測されている(図2)。

1950年代には出生率も高く社会減も多くなかったため、人口減少はある程度食い止めることができたが、1960年代になり自然増加も低減した。県都金沢市や大都市への転出も大幅に増加したため、人口減少が加速し始めた。世帯数については、1960年頃の平均世帯人

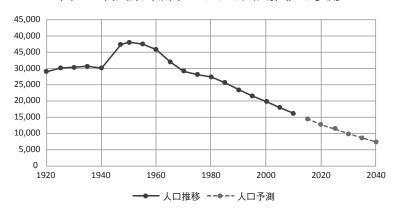


図 2 石川県珠洲市における人口推移と予測

出典:国勢調査、国立社会保障人口問題研究所予測より作成。

員は約5名と大人数であったが、人口減少と平行して世帯人員の減少も進みつつある。世帯数の減少は人口減少から30年近く遅れて、1980年代後半から始まった。住民基本台帳データでは世帯数の減少幅はまだ小さいが、実際の居住人口、世帯数に近い国勢調査データでは2000年以降、世帯数が急速に減少し始めている。空き家割合も高くなって、町の中心部も寂しい感じがする。ただし、コミュニティは安定しており、アメリカのような社会的不安定は、それほど無いように見える。市役所では、里山里海、バイオマスタウン、自然共生などをテーマにした施策を進めている。

4 人口減少の要因

地域において人口が減少する要因には、次の5つがあると考えられる。①経済的要因、②人口構造的要因(出生率の低下)、③環境変化と大規模災害要因、④政治的社会的要因、⑤郊外への人口転出によるドーナツ化である。旧東ドイツの場合は①、②、④、イギリスの場合は①、アメリカの場合は①と⑤が主な要因と考えられる。今日、我が国が直面している人口減少社会は、戦後ベビーブーマー(団塊)世代とその後の出生率低下を要因としているため、②の影響が最も大きい。それに加えて、珠洲市で見たように過疎地や中小都市から大きな都市への人口移動では、①の雇用・就業が関連している。⑤に関しては、近年は「逆都市化」によって郊外人口の減少傾向が見られるようになっている。震災と原発による人口減少が継続している地域では、③が主因となっている。

先の研究会でアメリカの研究者は、アメリカにおけるシュリンキングシティの原因は、人口構造変化と、都市経済と就業者とのアンカップリング(分離)だと説明した。確かに、国際競争で地域産業が衰退し労働者がリストラされても、新たな産業が成長しそれを支える人々が移住して住民が入れ替われば、都市縮小は起こらないだろう。全国人口が増加傾向にあり、地域流動性の高いアメリカの状況を反映した理解だと考えられる。

日本の場合、国土レベルでの将来空間像を描くときにも、人々の定住意識、コミュニティ意識の高さを十分考慮する必要がある。東北の震災復興まちづくりの取組みにもそうした意識が強く反映しているように思われる。地域の産業を振興して、人口を呼び戻したい、出来れば定住人口も増やしたいという意識を強く反映した復興計画、復興事業がみられる。果たしてそれは可能なのだろうか。どこから人々はやってくるのだろうか。ヨーロッパの農山村や中小都市が持続している要因となっている地域の歴史文化、自然や食べ物のおいしさ、人々の交流、そして景観や風景の美しさと空間的時間的なゆとりが、やはり鍵となろう。そのためには、日本社会全体で例えば労働時間の短縮やバカンス制度などの時間政策と生活の安定のための様々な生活支援施策が必要である。

34

5 空き家の増加と適正管理条例による対応

人口減少社会における空間変化を最も分かりやすく示しているのが、空き家の増加である。全国の空き家率は、1983年の8.3%から2008年13.2%、2013年には13.5%に増加した(住宅・土地統計調査による)。2013年(速報値)には全国で820万戸という膨大な空き家があるが、統計調査で定義されている空き家には、分譲用、賃貸用、別荘利用と「その他」というタイプがある。一戸建ての空き家率は8.4%と共同住宅の18.3%よりも低い(2008年)が、一般に考えられている空き家の定義に近いと思われる「その他」利用の空き家率は、一戸建て空き家の72.4%を占め、共同住宅の5倍ほどの高さとなっている。その多くが「問題空き家」と思われる「腐朽」している住宅の割合は、一戸建ての「その他利用の空き家」のうち34.6%と高い。また、大都市に多い長屋建て住宅も空き家率が高く、腐朽している住宅も一戸建てよりも高い割合となっている(表1)。

空き家の種類/建て方 全体 一戸建て 長屋建 共同住宅 空き家 13.2% 8.4% 23.9% 18.3% 空き家の内、「その他」利用住宅 35.4% 72.4% 32.1% 15.5% 空き家の内、腐朽住宅 23.9% 31.4% 43.9% 17.9% 空き家の内、「その他」利用の腐朽住宅 31.6% 34.6% 47.3% 21.2%

表 1 空き家の状況(2008年、全国、%)

出典:2008年土地・住宅統計調査より筆者作成。

人口減少、世帯数の減少傾向の中で住宅需要も減少し、質の悪い住宅、環境や立地条件で魅力の少ない住宅が次第に空き家になっていく例が今後は更に増えていくと予想される。実際に、全国では空き家による近隣トラブル、苦情も増えて身近な行政である市区町村への対応を求める声が強くなっている。

適正に利用管理されない空き家は、地域社会に様々な悪影響をもたらす。住宅の破損、 腐朽に加えて、戸建て住宅では庭の雑草や樹木の繁茂、雪国では積雪・落雪による影響も ある。景観が悪くなり地域イメージが低下し、新規入居者を引きつけられず不動産評価も 低くなり、犯罪や火災の危険や不安も増大する。そこで、住民や議会からの苦情・要望に 対応するために、近年、空き家の適正管理に関わる条例を制定する自治体が急増している。

空き家・老窮家屋の適正管理条例は、2012年春には全国で70ほどの自治体で制定されていたが、2013年10月時点では270自治体となり(国土交通省の資料による)、更に増加

している。この中には美観条例なども含まれているが、都道府県別にみると制定状況には 差がある。大都市の密集市街地、大都市圏郊外の無秩序な開発地域、雪国・豪雪地帯など の自治体が条例制定に積極的に取り組んでいる。各自治体では、空き家実態調査、苦情の 受付、現場確認を元に、助言・指導、勧告、命令、公表、代執行(大仙市と長岡市で実施) といった段階で行政措置がとられている。



写真2 雪降ろしされないまま放置された空き家(秋田県湯沢市)

筆者撮影 (2014年2月)。

6 空き家管理条例の成果と課題

私の研究室では条例制定自治体へのアンケート調査、積極的に運用に取り組んでいる自 治体担当職員へのインタビュー調査などを進めている。条例の制定と運用によって、次の ような成果が見られる。

- ①空き家問題に対応する自治体の責任、役割、体制が明確になった。
- ②建物所有者の管理意識が高まった。
- ③「問題空き家」が減少した。

行政の現場で、「問題空き家」が解消したという判断は、近隣からの苦情がなくなった ということによってなされている。一方で、条例による対応では、限界や課題も明らかと なっている。

- ①空き家所有者の把握の難しさ。
- ②問題空き家を除却した跡地の利用方法。
- ③個人の財産権と行政による対応のバランスのとり方。
- ④その他一個別対策から地区まちづくりへ、空き家情報の構築と管理・利用、利活用と の連携、助成や他施策との連携など。

地域によっては、除却した跡地を無償でも良いから自治体に引き取ってほしいという所有者からの要望もある。空き地の管理・運営を町内会でやることを条件に市の財産として引き取る自治体がある一方で、空き地の維持管理は財政的にも事務量でも行政の負担になるため、原則として断っている自治体もある。また、大都市の自治体の中には、跡地をコインパーキングにすれば、収入も得られ管理もできると所有者に示唆することによって、問題空き家の解消(除却)を促進している例も見られる。

それぞれの課題に対して、対応が模索されている。空き家所有者情報の取得をより容易にすることをねらいの1つとして、空き家の適正管理に関わる法律の制定準備が進められているようだ。ただし、空き家問題への対応はまだ、大きな行政課題として受け止められていない自治体の方が多いように思われる。しかし、都市成長期における都市計画は、ニュータウンの建設などによる住宅供給、都市インフラの整備、無秩序な開発に対する規制誘導といった手法での対応だったが、これからの状況は全く異なる。人口減少、アーバンシュリンケージの時代には、空き地や空き家への対応が重要な都市施策なのである。

アメリカの人口減少都市では、固定資産税の未納によって市の財産となった住宅敷地の管理運用のために、公的組織あるいは NPO によるランドバンク(土地銀行)を設立運用している自治体もいくつか見られる。我が国においては、かつての土地神話―土地は長期に保有すべき最も安定した財産である―は、人口減少が進む都市・地域の空き地・空き家の状況からみると、一部ではすでに崩れている。しかし、住宅地・住宅の保有管理コストが税の面では安価なこともあり、利用目的が明確でない場合も、当面は空き地・空き家を保有し続ける意向がまだ強いと思われる。

しかし、空き家問題は、空き家の利用活用と空き家管理の適正化の両面で取り組まれなければならない。イギリスでは、空き家対策を住宅政策として取り組んでおり、強制的に賃貸住宅として利用させる制度が導入されている。オランダ・アムステルダムでは若い芸術家の空き家・空きビルへの入居を促進して、都市活性化をねらいとしている。ドイツ・ライプチッヒではNPOによる家守システムを行政が支援して、一定の成果を上げている。

日本では、空き家の利用・活用では空き家バンク制度が運用されている自治体も多い。住宅需要が活発な地域では行政が対応しなくても、中古住宅として流通する。しかし、健全な不動産市場が成り立たない状況で、自治体が地域振興・地域の持続性の視点から取り組んでも、多くの場合は十分な成果が上げられない。先進例では、首長の強い意向を受けた自治体職員の頑張りと工夫、NPOなど民間組織の主導と自治体によるサポートが特徴のようだ。また、外部から見たときに魅力となるような地域条件をいかにアピールできるかも重要な要素と考えられる。空き家問題への対応を総合的な施策として取り組む必要がある。さらにこれからは、個別敷地単位での空き家問題ではなく、まとまりを持った地区レベルでの空き家を含めた計画的な対応が必要となる。苦情がなくなったら問題空き家が

なくなったという短絡的な対応では済まされない。

7 地域価値の再定義と空間の総合的再編

近代日本における都市計画、都市開発は、成長と人口増加過程で取り組まれてきた。都市が拡大して、過疎過密問題への対応が求められた。その後、拡大都市空間の中にも衰退傾向が見られるようになり、20世紀末からは都市再生が今日的な都市政策のテーマとなっている(図 3)。人口減少、高齢化という人口構造の変化は、これから都市、地域空間に本格的に影響し始める。都市政策も、こうした変化に対して、状況にふさわしい政策、計画を進める「適応」と、課題が深刻にならないような「緩和」の両面で取組む必要がある。これからの数十年間は、再生の視点も重要だがそれに加えて、地域の価値の発見・再定義にもとづく、施設・空間・自然の再編成が求められている。

都市空間全体の縮小・シュリンケージに対応するには、国土利用計画法や景観法のように、地域空間を一体的に扱い計画・デザインして、望ましい方向に整え、住民、市民、国民が最適に住みこなし、使えるようにすることが望まれる。「都市空間の集約化・コンパ

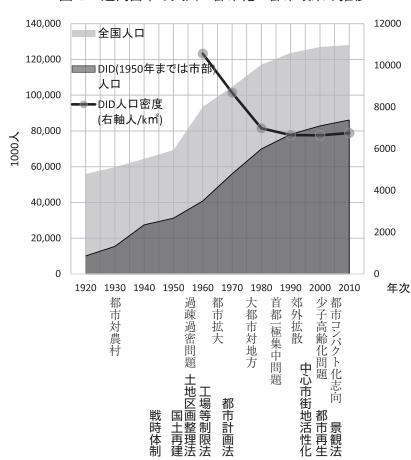


図3 近代日本の人口・都市化・都市政策の推移

出典:筆者作成。

クト化」というコンセプトは重要であるが、それだけでは不十分である。それぞれの地域 空間が持つ価値を再発見、評価して、都市・市街地を取り巻く農山村、自然環境と連続一 体となった地域空間を総合的に再編していく視点が重要となる。人口減少、都市縮小は、 空間をより豊かに使えるチャンスでもある。密度を高めて都市の魅力を享受するとともに、 郊外や農山村でゆとりある生活も享受できるような対応が望まれる。

テレビ番組「劇的ビフォーアンドアフター」では、住まいで困っている家族の抱えている問題を、大規模なリフォームによって創造的に解決する。感心するのは、もとの痛んだ部材を取り除き徹底的に改造するときも、家族の願いと敷地条件をきちんと解析した上で、家族の思い出が詰まっている元の建物を少しでも活かし・継承する点である。新たな住宅では、わくわくするような生活が営まれるように、創造的な提案がかたちとなって実現する。ただし、入居直後の家族の感激までしか視聴者には伝わらず、意図したとおりに使われ続けるのかわからないのであるが。テレビ番組「お宝発見・なんでも鑑定団」では、持ち込まれた「お宝」が価格という共通の物差しで、極めて明瞭に評価され、所有者も視聴者も鑑定結果に一喜一憂一笑する。

この2つの例では、建築家と鑑定家という専門家が活躍する。地域・都市づくりでも専門家が取り組んでいるが、利害関係、評価の視点は複雑で、テレビ番組のように単純な取扱いにはならない。しかし、地域が持っている価値の発見、課題の把握、創造的な解決という要素は共通している。この文章を読んでいる読者のほとんどは、いろいろな分野の専

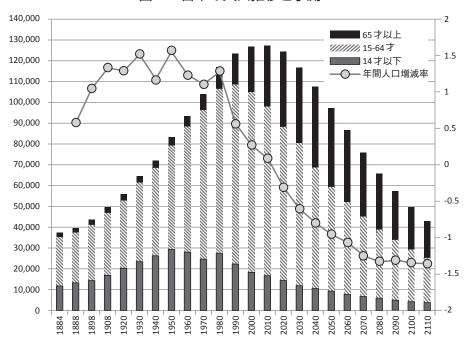


図4 日本の人口推移と予測

出典:国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所資料より筆者作成。

門家だと思う。人口減少や地域空間の変化は、増加・減少の数量よりもその速度が1番問 題である。急激な変化に対応することは一般に困難を伴う。人口減少の速度は 21 世紀半 ばにかけて更に速度を高める(図4)。今、時代の大きな変化の中で、我々自身が感覚・セ ンスを研ぎすまし、いろいろな先進例に学び経験交流し、時代や地域の変化を敏感に適切 に理解して、創造的な提起とその対応が求められている。

参考文献

- 伊藤伸一・海道清信(2012)「中心市街地活性化基本計画における目標指標の特徴と達成 状況 | 日本都市計画学会『都市計画論文集』 47-No.3 号、1027-1032 頁
- 海道清信(2013)「名古屋・駅そば生活圏構想と実現への道|日本都市計画学会『都市計画』 303号、16-21頁
- 鶴田佳子・海道清信(2013)「景観法に基づく景観形成基準への適合性を高めるための届 出手続過程の取り組み-景観法の運用実態に関する研究-」日本都市計画学会『都市計 画論文』48-No.3、1041-1046 頁
- 伊藤伸一・海道清信(2013)「郊外戸建住宅団地における空き家・空き地及び居住者構成 の変容 - 岐阜県可児市を対象として - 」日本都市計画学会『都市計画論文集』48-No.3、 999-1004 頁
- 水原渉・海道清信(2013)「都市縮小の空間計画とガバナンス(上):ドイツにおける人口 減少と都市改造政策」『地域開発 Vol.580』2013年1月、50-56頁
- 海道清信・吉田友彦・村山隆英(2013)「都市縮小の空間計画とガバナンス(中): イギリ スにおける都市再生の光と影」『地域開発 Vol.581』2013月2号、49-55頁
- 海道清信・伊藤伸一(2013)「都市縮小の空間計画とガバナンス(下):「縮小する日本都 市の課題と展望」『地域開発 Vol.582』 2013 年 3 月、44-51 頁
- 海道清信(2014)「コンパクトシティ その論点と課題」『交通工学』vol.49、No.3、56-61 頁

テーマ ~ 諸外国の行政事例 ~

日本都市センターでは、2013 年度の調査研究事業として、「行政の専門性(生活保護・生活困窮者対策)に関する調査研究」、「都市自治体におけるファシリティマネジメントに関する調査研究」、「都市自治体における風評被害への対応に関する調査研究」を実施した。これら調査研究においては、それぞれ研究会を設置し、国内事例を中心に議論を行い、その成果として同年度末に「生活困窮者自立支援・生活保護に関する都市自治体の役割と地域社会との連携」、「都市自治体におけるファシリティマネジメントの展望」、「自治体の風評被害対応~東日本大震災の事例~」と題した報告書を作成・公表した。加えて、国外事例を参考に都市自治体行政への新たな知見を得るため、諸外国の特徴的な取組みについて調査を行った。

以下では、「行政の専門性(生活保護・生活困窮者対策)に関する調査研究」が行ったチェコでの調査、「都市自治体におけるファシリティマネジメントに関する調査研究」が行ったアメリカでの調査、「都市自治体における風評被害への対応に関する調査研究」が行ったウクライナ・ベラルーシでの調査について報告する。

チェコの最低所得保障制度の見直しと日本への示唆

慶應義塾大学経済学部教授 駒 村 康 平 プラハ経済大学院国際関係学研究科 パブリーナ スタホヴァー

欧州各国では1990年代から社会的排除、長期失業の問題に対応するため、従来の所得保障中心にした再分配政策から、アクティベーションと呼ばれる社会的包摂、就労支援に力点を置いた社会政策に転換を行った。こうした政策は、2000年代に行われた、公的(社会)扶助と失業保険の一体的な改革、行政改革を行ったドイツのハルツ改革が有名である。ハルツ改革は中欧各国にも影響を与えた。1989年の自由化以降、自由主義的な政策を採用してきたなチェコ共和国は、近年、EU 各国の社会政策改革の影響を受け所得保障、労働政策も大きく転換した。他方、日本では積極的に生活困窮者を支援するのが遅れてきたが、ようやく2013年に生活困窮者自立支援法が成立し、2015年度から実施されることになった。本論文は、日本の昨今の低所得者、生活困窮者向けの政策動向を意識しつつ、1)チェコの最低所得保障、労働政策の仕組みとその改革状況、2)改革に伴う行政現場の状況について、統計およびヒアリング調査に基づいて紹介することを目的とする。

はじめに

リーマンショック以降、日本の生活保護受給者数は増加しつづけ、2014年1月に過去最多を記録した。他方、2012年末の政権交代を境に、生活保護制度の見直しが行われ、生活扶助額の見直しや生活困窮者自立支援法が成立した。

欧米各国では、1990年代から低所得者向けの所得保障制度を見直しつつ、就労インセンティブの強化と社会的排除の解消を意識した改革が進められた。特に影響力が大きい改革は、アクティベーションと公的扶助に関する行政改革、雇用部門と公的扶助部門の統合を行ったドイツのハルツ改革である。ハルツ改革はチェコにも影響を与えた。本論では、こうした各国の経験、特に日本ではほとんど知られていないチェコの改革を、ヒアリング調査」の結果を交えて紹介し、日本の生活保護制度に与える示唆を考えてみたい。

¹ 2014年3月12日から3月19日にかけて、公益財団法人日本都市センターとともにチェコの政府機関及び自治体を訪問し、 調査を行った。

1 所得保障制度の体系の概要と最低所得保障

(1) 国際比較上の留意点

最初に所得保障制度の国際比較を行う際に、用語はもちろん、各国で制度体系が異なる点に注意する必要がある。特に、気をつけないといけない点は、一般扶助制度として生活保護制度が1つしかない日本と異なり、欧州の多くの国では、高齢者、障害者、一人親世帯と対象者別の公的扶助制度が一般扶助制度とは別に存在している点である。このため、日本の生活保護受給者の半分近くが高齢者によって占められているが、欧州各国では上記の対象者別の公的扶助・社会保護制度や最低所得保障制度があるため、一般扶助の受給者は長期失業者が中心になっている。例えば、税を財源にした最低保障年金や基礎年金が整備されている北欧各国では高齢者が生活保護を受給するケースは少数である。またドイツでは高齢者向け基礎保障制度という公的扶助があるため、一般扶助の給付を受給している高齢者は少ない。表1は欧州主要各国の公的扶助制度について、カテゴリー別公的扶助・社会保護制度の有無(数字は、特別な扶助制度が最初に導入された年)、公的扶助・社会保護制度の数、受給率を整理したものである。幸いチェコの所得保障体系は、欧州のなかで、比較的日本と類似している。。

表 1 各国の公的扶助制度と公的扶助受給率の比較

国名	カテゴリー別公的扶助・社会保護						
	高齢者	障害者	失業者	一人親世帯	難民向け	一般制度	2010年時点の 社会保護制度の数
デンマーク	(基礎年金)	その他の給付	長期失業保険	なし	1983年	1974年	4
ドイツ	2003年	2003年	2005年	なし	1993年	1961年	5
フランス	1956年	1957年	1984年	1976-2009	なし	1988年	10
スウェーデン	(最低保証年金)	その他の給付	長期失業保険	なし	1993年	1982年	3
英国	1999年	その他の給付	1996年	なし	2000年	1948年	5
チェコ	(基礎年金)	その他の給付	なし	なし	なし	1991年	1
フィンランド	(最低保証年金)	(最低保証年金)	なし	なし	なし	1984年	2

国名	公的扶助·社会保護受給者率%				
四石	全国民	現役20~64歳	65歳以上		
デンマーク	4.2	3.4	0		
ドイツ	9.6	11.3	2.4		
フランス	9.3	7.8	5.8		
スウェーデン	2.2	2.3	1		
英国	22.5	16.7	26.1		
チェコ	0.9	1.1	0		
フィンランド	3.2	3.3	0.6		

出典: Bahle, T., Hubl, V., & Pfeifer, M. (2011) より作成注:数字(1956、2003など)は、各扶助制度が導入された年

² 欧州では公的扶助を説明する際には、社会扶助を表現する場合が多い。しかし、両者の定義は厳格に確立していないため、本論文では公的扶助と表記する。

(2) チェコの年金、労働保険、最低所得保障の仕組み

チェコの社会保障制度の歴史は、18世紀末までさかのぼることができる。当時、ハブスブルク家を君主に頂いていたチェコでは公務員に年金が法律で保障されるようになり、その後はその遺族にも対象が拡大された。オーストリア・ハンガリー二重帝国の時代に、ドイツの影響を受けて労災保険制度が導入された。

1918年にチェコスロバキアは独立し、20年代には、被用者向けの労災、障害、年金保険の制度が定められた。1948年から41年間続いた共産党政権下では画一的な制度であったが、1989年の民主化以降、チェコスロバキアの社会保障制度は大きく改革され、市場主義を重視する政権のもとで大きな所得保障制度の改革が行われた。

現在のチェコの所得保障制度は、大きく社会保険制度、社会手当制度、公的扶助制度の 3つの制度で構成されているが、紙面の制約もあるため個別制度の細かい定義、説明は省 略する。

社会保険制度は、年金保険、傷病保険、雇用保険から構成され、社会保障庁が社会保険料の徴収と給付を行っている。年金保険には、老齢年金、障害年金、死別した配偶者向け年金、孤児年金がある。傷病保険制度は、疾病や出産による育児休暇等により一時的に就労できなくなった場合に現金給付を行う制度であり、そのほか、傷病給付、出産給付、介護・育児給付、出産前後の所得変動を平準化する給付がある。

他方、社会手当制度と公的扶助制度は保険方式ではなく税を財源にして、ニーズに対応するための制度であり、職業紹介所が所管している。社会手当には、所得調査付の児童手当、住宅手当、出産一時金と所得調査なしの育児手当、葬祭手当、里親手当がある。日本と同様に税を財源にし、ミーンズテストを伴う公的扶助制度である最低生活保護として物質的ニーズ制度である。

以上、チェコの所得保障制度は日本と類似した部分も多いが、実態面としては、年金の加入率、受給率も高いため表1が示すように最低生活保護制度の給付を受けている高齢者はほとんどおらず、長期失業者が受給している点に留意が必要である。

2 チェコの所得保障給付と貧困率の状況

次に本論の中心である最低生活保護(公的扶助制度)の仕組みを見ておこう。

(1) チェコの最低生活保護制度の仕組み

チェコでは共産主義崩壊後に初めて1991年に「生活最低基準法(Zákon o životním minimu)」と「社会的ニーズ法(Zákon o sociální potřebnosti)」の下、所得が最低生活基準より低い人を対象とする「社会的ニーズ制度(Sociální potřebnost)」が導入された。「社会的ニーズ」は、生活扶助、住宅扶助、特別な緊急扶助の3つの給付から構成されていた。

その後、2004年のEU加入を機会に最低生活保護の改革が行われ、2006年に最低生活保護が「物質的ニーズ法」と最低生存のための「最低生活基準法」(最低生存水準制度)へ改革された。

この改革の目的は、1) EU 各国のスタンダードに合わせる、2) 住宅費の増加への対応、3) 社会的排除への対応、3) 労働インセティブを高める、4) 家族責任の強化、である。

(2) 最低生活保護の給付 ―2 段階の給付水準―

最低限の水準を定めている日本の生活保護基準と異なり、チェコの最低生活保護は、その水準が「物質的ニーズ法」による最低生活保護水準とその下の「最低生活基準法」の水準である最低生存水準の二段階になっている点に注意する必要がある。

ア 制度の概要

最低生活保護制度の対象者は、1)法律で定める最低生活水準以下の収入しかないこと、2)他の社会保険制度や社会手当制度の対象とならないこと、3)それらの制度からの給付も含め最低生活水準より収入が低いこと、が条件になる。加えて自身で困窮状況を打開しようと努力することが申請の条件となる。

申請に際しては、日本の生活保護同様に資力調査が行われる。法律上は、所有する不動産や自動車等の資産を処分する必要はないが、場合によっては、担当ケースワーカーの判断で処分を求められることもある。ただし、申請時に、高額の金融資産や換価価値の高い資産を有していることが判明した場合は、申請は却下される。また申請時において、法律上は扶養義務のある親族からの支援を優先することとされているが、日本のように別居家族の扶養義務までは求められない。申請受付後、公的扶助課所属のケースワーカーは、家庭訪問等により申請者の生活実態を確認することになる。事実婚のように配偶者と同居している場合は、その相手も資産調査の対象としている。なお、ケースワーカーが最低生活保護の申請者や受給者の家庭訪問を行うには特定の資格や学歴が必要とされており、家庭訪問を行うことができるケースワーカーは限られている。

受給開始後について、本来はケースワーカーが受給者への家庭訪問を定期的に行うべきであるが、人手不足で業務過多になっていることもあり、あまり家庭訪問はできていないのが実情である。受給者は毎月職業紹介所に来所し、所得状況に関する報告を行う義務がある。後に触れるが、日本では都道府県や市の福祉事務所が最低生活保護を担当するに対し、チェコでは行政改革により職業紹介所が最低生活保護の給付を行う。社会手当も職業紹介所が給付を行っている。給付は、生活扶助、住宅補足金、特別な緊急扶助によって構成される。

生活扶助の給付額は、所得から標準家賃・光熱費などの住宅費を控除した金額が、最低

生活水準よりも低い場合、差額が給付される。給付額=最低生活保護水準—(所得—住宅費) 最低生活保護水準は、表2のように計算される。

表 2 最低生活保護水準(月額)

世帯員構成	給付額	
単身世帯	3,410 コルナ	
複数人世帯		
大人1人目(2人以上いる世帯の最高齢者分)	3,140 コルナ	
大人2人目(2人以上いる世帯の大人2人目)	2,880 コルナ	
6歳以下のこども	1,740 コルナ	
6 から 14 歳のこども	2,140 コルナ	
15 から 26 歳のこども	2,250 コルナ	

2012年8月で1コロナ=約4.8円 三菱東京 UFJ 銀行外国為替レートより

出典:筆者作成(支給水準例:2012年1月以降現在まで)

イ 以前の最低生活保護水準の考え方

最低生活保護の水準額は、制度発足当初から今日までマーケットバスケット方式で決定され、改定されてきた。まず食費については、必要量がカロリーベースで計算され、日常生活に必要な経費のほか、住宅費や文化的な生活のために必要な費用を積算対象としているが、冷蔵庫や洗濯機等の耐久消費財は対象外であった。また最低生活保護制度導入当初は、個人単位と世帯単位の2種類の給付があり、光熱費算定の方法等により、世帯員数が多い世帯(特に子どもの多い世帯)が、単身世帯と比較して有利な受給額となる場合が多かった。この一方で、単身世帯の支給額では現実に生活するのが困難な場合もあった。

支給の改定は、消費者物価指数が一定期間内に2%以上上昇した場合に連動させるように定められていた。

制度導入当初は、自由化直後で、労働市場が十分に発達していなかったこともあり、平 均賃金、最低賃金と最低生活水準にそれほど差はなかったが、年数を経過するにつれて、 数値が乖離してきた。

そこで 2006 年に最低生活水準の制度改革が行われ、支給方式と支給水準が変更された。 まず、支給方式については、世帯単位の支給を廃止し、すべて個人単位の支給とした。 2006 年の制度改革により、改革前の受給者が受給資格を失う場合や減額される場合もあっ た。その多くは、子どもの多い世帯であり、光熱費の計算方法が変更されたこと等により

減額されるケースや、受給額が最低生活水準を超えるために受給資格を失うケースがあった。

ウ 現在の水準決定の仕組み

現在、支給水準については、消費者物価指数と連動するように設定されているが、一定期間内に物価が5%以上上昇した場合に改定すると定められている。なお、消費者物価指数の対象品目は、最低生活水準の算定対象である品目以外も含んでおり、全体的な物価指数である。

消費者バスケット方式で算定する際の対象品目について、時間が経過するにつれて変えてきている。特に、EU 加盟(2004 年)後については、EU の規則に従う必要も生じている。例えば、携帯電話は EU で算定対象となっていたこともあり、後から対象品目に加えられている。また、付加価値税の低減税率適用の対象品目(日用品が多い)が追加された場合に、対象品目が追加される場合もある。対象品目の変更する際には、政府が、EU 規則にも留意しつつ、統計データ等を基に判断を行っている。

その対象品目の改定作業について簡単に触れておこう。まず算定方法における対象品目の変更を検討する際には、労働福祉省本省からの指示により、労働福祉研究所内に特別検討チームが設置される。特別検討チームでの検討過程やその成果は、労働福祉省には報告されるが、国民向けに公開されていない。また、特別検討チームの検討報告は提言的な位置づけであり、最終的には、政府の責任で、支給水準の見直しを決定することになる。

工 最低生存水準

既に述べたように最低生活保護制度には「最低生活保護水準」の下に「最低生存水準」がある。1) 労働意欲がなく、職探しに消極的、2) こどもに義務教育を受けさせず、養育義務を果たしていない場合、3) 最低生活保護を6か月以上受給して、月に20~30時間の地域公共サービス(2009年から2012年の期間存在)に従事していない場合など、ケースワーカーの判断により制裁として、給付水準を最低生存給付水準に引き下げられることともある。ただし、3) の強制的な地域公共サービスは、雇用法で定められている強制勤務禁止、失業している時に適切な保護をされること、労働をすれば適切な賃金をもらうことという権利を侵害し、受給者に屈辱を与える恐れがあるという理由で2012年の12月10日をもって憲法裁判所によって廃止された。

最低生存水準の導入に際しては、政府は、①健康で文化的な生活水準を確保すること、 ②財政的に対応可能であること、③最低生活保護を受給するよりも就労による収入を得た 方が有利(=最低賃金より下位の支給水準)であること、という3要件をすべて満たす方 向で検討した。最低生存水準の算定方法は、マーケットバスケット方式で計算されるが、 最低生活保護の給付水準で算定対象としている 14 品目のうちから「文化的な生活」のために必要とされる 4 品目を除外して計算される。したがって、最低生存水準では、普通の生活を送ることが困難で、本当に最低限の給付額しか支給されない(現在、1 人につき毎月 2.200 コルナ)。

オ 住宅補足金

住宅補足金は2006年の改革によって住宅扶助の代わりに導入された。資力調査なしの社会手当制度の住宅手当を給付されても収入が最低生活水準より低い場合に給付される。まず、住宅手当は家賃・光熱費などの住宅費が収入の30%(首都プラハの場合は35%)を超え、住宅費そのものは居住地で標準的(一般住宅費と同じレベル)であれば給付される。住宅手当金額は住宅費から収入の30%もしくは35%を控除し、居住地の標準的な住宅費を超えなければその差額として提供される。この手当を受給するにもかかわらず住宅費の高さのため、最低生活水準を満たさない場合はその金額の差を住宅補足金として受給できる。これらは賃貸住居を借りている、または住居を所有している人を対象としている。ただ2012年1月1日から70歳以上の高齢者と障害者世帯以外は受給期間が制限されており、直近の10年のうちに84ヶ月しか住宅手当も住宅補足金も受給できない。

力 特別緊急援助

特別緊急扶助は次の6つの特別の場合のみに支給される。

- ①子どもの教育又は余暇のために必要な資金が不足する場合、単身世帯の最低生活保護水準より10倍高い金額(3万4,100コルナ)が支給される。
- ②基本的な耐久消費財を買う又は直すために必要な収入がない場合支給される。最高金額は1年の期間で決まり、最低生活保護水準より10倍高い金額(3万4.100コルナ)である。
- ③身元証明書をなくした時に新しいのを発行するため、または就職に就くために身元証明書のコピーを発行するためあるいは、お金をなくした時に交通費と宿泊代を払うために必要な資金がない場合に、一時支出金として支給される。
- ④自然災害、環境災害、火事といった大惨事が発生した場合、最高金額は単身世帯の最低 生活保護水準より15倍高い金額(5万1,150コルナ)が支給される。
- ⑤刑務所、精神機関、アルコール依存症治療機関などから退院し社会的排除の恐れがある 人又は浮浪者を対象とし、その扶助の金額は1回1,000コルナであり、年に最低生活保護 水準より4倍大きい金額(約1万3,640コルナ)まで支給される。
- ⑥生活扶助を受給していない人が、健康上の問題から、手術や薬が必要な場合、その費用が支給される。最高金額は一般的に最低生存保護の水準と同じであり、扶養されている子

どもの場合は最低生活保護と同じ水準である。

(3) 最低生活保護の状況

ア 近年の動向

図1はチェコの生活扶助の受給総額と失業率、長期失業率、貧困率の最近の動きである。中位所得の60%で測定している貧困率は8~10%で安定しているが、失業率は他のOECD各国同様に2008年のリーマンショック以降、上昇し、高止まりしている。また最低生活保護給付総額は2009年を底に急増しており、2012年には2009年と比較すると倍以上になっている。



図1 生活扶助の受給総額の動向と失業率、貧困率

最低生活保護(生活扶助)受給総額(左軸単位 億コルナ)、失業率、1年以上の長期失業率、貧困率(右軸%)の時系列の動向

出典:各年のチェコ労働社会福祉省の労働市場と社会福祉についての白書、チェコ統計局の失業率 についてのデータ、EUROSTATの貧困率についてのデータより作成

イ 地域別の貧困率、失業率、生活扶助の受給状況

次にチェコ国内の地域別(州別)の生活扶助受給者数の動向も見ておこう。受給者数は明らかに地域の経済状況の影響を受けている。サービス業、工業又は農業が盛んでいる州で経済状況が良く、就労機会が多く、失業率が低い傾向が見られる。長期的に失業率が最

も低い首都のプラハは最も保護率が低く、2012年は月平均で5,193世帯が生活扶助を受給していた。それに対してモラビアスレズコ州とウースチー州はチェコで失業率が高い地域であり、同時に生活扶助受給者数も最も多い。2012年月平均でモラビアスレズコ州では23,708世帯、ウースチー州では19,014世帯が生活扶助を受給していた。この2つの州は、共産主義の時代は、炭鉱が盛んであったが、ビロード革命の後、重工業の重要性が低下し、炭鉱の産出量も低下したため、多くの炭鉱は閉められ、労働者が解雇され、失業者になった。彼らの多くは学歴が低く別の特別なスキルを持っていないため、求人が少ない州で別の分野で仕事につくのは非常に難しく、長期失業者、生活扶助受給者が増えることになった。

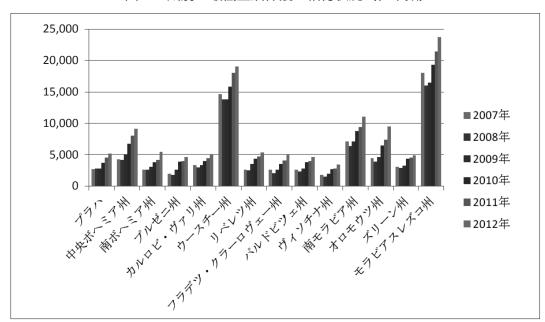


図2 州別の最低生活保護の給付状況(世帯数)

出典:各年のチェコ労働社会福祉省の労働市場と社会福祉についての白書より作成

3 最低生活保護に関する行政改革と給付及び生活困窮者支援の状況

(1) 職業紹介所の役割の変化とアクティベーション施策

2012年の改革により、それまでは市の公的扶助担当課が担っていた最低生活保護の給付は、職業紹介所が行うことになった。この事務移管に伴い、市で公的扶助の担当であったケースワーカーの一部が職業紹介所へと移籍することになった。この影響について、職業紹介所における現場の状況を、ヒアリング調査した南ボへミア州のチェスケーブデヨヴィツェの職業紹介所の例から見てみよう。

職業紹介所では、従来からの失業給付と職業紹介に加えて、社会手当と最低生活保護の給付を行うことになり、求職者向けの総合受付窓口、最低生活保護関係窓口、社会手当関係窓口が設置された。このうち、最低生活保護向けの窓口の様子を紹介しよう。特段、面

接室など分けられず、申請者や受給者は立ったままアクリル板で仕切られた受付で担当者と申請書等をやり取りする。なお社会手当や職業紹介の窓口はアクリル板の仕切りはない。申請者や受給者とケースワーカーの面談は、原則予約制であるが、突然来所してくるケースもある。また支給は、毎月1回の振込みが原則だが、受給者の希望に応じて郵送する場合もある。ケースワーカー1人につき、平均約220件を担当している。

積極的雇用対策あるいはアクティベーションといわれる政策は 1990 年に提案され、1991 年から実施されている。現在まで最も頻繁に利用されているのは被雇用者の再訓練、訓練、自営業起業への補助、就労困難者のための職場でのポジションづくりのための雇用主に対しての投資インセンティブと公共事業である。失業対策のための財源として職業紹介所の州本部には、年初に国家予算と EU からの補助金が配分される。

南ボヘミア州本部のアクティベーション政策の中で、最も重視されているのが就労困難者のための職場でのポジションづくり施策であり、州本部内のアクティベーション政策の中では、予算規模も最も大きい。障害者や出産を機に離職した女性等のためのポジションを用意した雇用主に対して、被雇用者の賃金の一部を助成する制度もある。ただし、その効果には議論がある。助成期間の終了後の被雇用者の動向についてのデータを取ってはいないが、6割程度は失業者リストに再登録しているようであり、効果が一時的であり、同じ人が失業と就労の出はいりしている「回転ドア」のようなことになっている可能性もある。

再訓練も政策としてよく使われている。再訓練は2つの種類がありそれは「通常再訓練」と「選択再訓練」である。「通常再訓練」の場合は求人情報を分析し、求人需要が高く、雇用者から求職者への訓練要望が多い業種に関する再訓練を行う訓練・研修制度である。これまでに調理師や溶接工等のコースが設定されていた。それにたいして「選択再訓練」は、失業者の希望を受けて、職業紹介所の判断により決定している。「通常再訓練」よりこの方が効果的で、真剣に就労を希望する失業者には、より望ましい事業であり比較的就労に結びつきやすいと期待しているとされている。例として挙げられるのは大型車の国際運転免許のコース、IT 関連のコースである。この他、公的事業を手段として利用する場合もあるが、その成果は、長期失業者の就労に向けたスタートアップ段階としての制度であることや、対象者が就労意欲の高くない長期失業者であることから、直接、就労に結びつくことはほとんどなく、この事業の成果は長期失業者に就労習慣を身につけさせることだということになっている。

失業者の積極的雇用政策のアクティベーションを促すために、2004年にアクティベーション計画制度を「První příležitost(最初の機会)」として導入した。2004年から 2008年の間は法律上で定められていた 25歳以下の失業者と 30歳以下の大学を卒業してから 2年以内の若い失業者を対象としたものである。アクティベーション計画を立てるかどうか

失業者本人が決めることになっていた。ただし、この計画を立てると、計画に書いてあったアクティビティーをしっかりと守らないと失業者リストから排除され、最低生活保護の対象から外されるという制裁があった。この政策の第一目的は、若者に機会を与え、長期失業を防止することであった。そして2009年1月1日から失業者リストに5ヶ月以上登録している人まで対象が拡大された。その上、失業者にとってアクティベーション計画を強制的に立てる義務があるようになった。それらによって労働市場への復帰率を高めると期待された。アクティベーションの計画は「雇用法」に基づいてケースワーカーが担当する。特にアクティベーション計画が導入された最初のころにケースワーカー同士で会議をやり経験を共有した。職業紹介所によって異なるが職業紹介所内の事例やマニュアルを作った所もある。

(2) 市町村の担当課の役割変化

最低生活保護制度の改革により、最低生活保護の現金給付業務が職業紹介所に移管された。担当を外れた市役所が現在、どのような役割を果たしているのであろうか。ここでは、 とアリング調査を行った中央ボヘミア州のベネショフ市社会サービス担当課の状況を紹介 しよう。

担当者によると、2012年までは、最低生活保護給付に関する事務に追われて業務に余裕がなかったが、現在は余裕が生まれ、ホームレス対策など「社会サービス」の提供に積極的に取り組むことができるようになった。他方、現金給付業務の移管のデメリットは、市役所が住宅問題、雇用問題、多重債務などの困窮問題を取り扱い、職業紹介所が最低生活保護給付に徹して「社会サービス」の面から見ないため、生活困窮者の状況把握が不十分になっている点である。市役所と職業紹介所相互に連絡を取り合うのが望ましいが、現状としてはあまり効果的には連携が取れていないという。ただし、ホームレスについては、最低生活保護の受給や職探しのために職業紹介所へ同行紹介することがある。

ホームレスに同行した場合の職業紹介所側の反応は様々であり、特に、外見上あきらかなホームレスについては、清潔な服装を用意すること等により相手の印象を良くする努力を行わせ、社会保障制度の説明を行い、失業者登録の前提となるIDカードを作る等の準備を整えた上で、職業紹介所に同行するようにしている。

それ以外は社会的排除を受けるリスクを抱えているシングルマザー、高齢者、障害者、失業者、就業困難者などのためにベネショフ市の社会サービス課で社会サービスを行っている。そのための財源は国からの補助金が大きく、他に州の補助金、市の財源、EU基金からの補助金、NPO・NGOからの資金提供や、利用者負担による収入もある。EUから補助金を受けるためには、まず EU によって制定された財政的、内容的、形式的な条件を満たしている具体的な計画内容を明らかにし、担当の官庁に補助金交付の申請をし、そこで

プロジェクト評価を受ける。EUの補助金を活用する際には、厳格に管理されることとなり、 プロジェクトの進捗状況の確認やプロジェクト周知広報に努める義務もある。すべての条件をしっかりと守らないとペナルティーもしくは資金を返却させられるという制裁がある。

これらのサービスと行政手続きなどの責任をベネショフ市の職員は担っており、市の事務職員は80人程度のうち現在14人が「社会サービス」の担当である。その14人中、8人は児童の担当、2人は出所者や浮浪者等危険性がある対象者の担当、2人は埋葬補助金や各種手当の手続き等を担当、1人は全体的な政策立案等の担当となっている。

まとめ 一日本への示唆一

ビロード革命後のチェコは市場メカニズム、自由経済重視の社会保障改革が行われてきた。様々な試行錯誤の途上であり、本論文も日本がチェコの取組みをすべて参考にすべきだと主張するものではない。

しかし、チェコは高齢者の多くが老齢年金を受け取っており、また障害年金も、社会保険庁による厳格な労働能力チェックがあるため、日本のように働きながら障害年金を受け取る人がいる一方、働けないにもかかわらず障害年金を受け取れないという問題は発生していないようである。このため、チェコでは、最低生活保護は現役世代向けの給付としての性格が強く出ており、最低生活保護の支給担当を職業紹介所に移管することが可能になる。他方、日本は、皆年金制度を標ぼうしているものの、無年金かきわめて低い年金しか受け取っていない者も少なくなく、生活保護の受給者の過半が高齢者や障害者によって占められている。

このように、公的扶助以外の所得保障制度がどの程度機能しているかによって、生活保護制度(公的扶助)への負荷が大きく異なってくる。一方、職業紹介所と福祉事務所の連携や就労支援の課題など、日本とチェコの共通した問題も確認できた。

ただし、1)最低生活保護の水準が二段階構造になっている点、2)職業紹介所が最低生活保護の給付を担当し、アクティベーションと一体的に運用している点、3)市の福祉事務所がサービスに特化している点などは、日本の生活保護制度とは大きく異なっており、そのメリット・デメリットも客観的に評価すべきであろう。

日本でも、生活困窮者自立支援法が成立し、まもなく実施される。支援が自立や就労につながるかどうかという点は、各自治体がどのような支援体制、支援プログラムを用意するかという点にかかわってくる。他国の様々な取組みはそのヒントになるであろう。

参考文献

Bahle, T., Hubl, V., & Pfeifer, M. (2011) . *The Last Safety Net*: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe. The Policy Press.

Ministerstvo práce a sociálních věcí, Statistická ročenka z oblasti sociálních věcí 1998-2011 Ministerstvo práce a sociálních věcí, Statistická ročenka z oblasti trhu práce 1998-2011 Šimíková, Ivana, Analýza databáze příjemců hmotné nouze, 2012

- Jahoda Robert, Kofroň Pavel., Šimíková I., Změny v oblasti pomoci v hmotné nouzi a jejich dopady, 2008
- Baštýř Ivo, Chomátová Ludmila, Kotýnková Magdalena, Michalička Ludvík Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení minima existenčního, svazek 1-4, (2002)
- Sirovátka, Tomáš, Hora, Ondřej, Srovnání efektů aktivní politiky zaměstnanosti v České republice v období růstu (2007) a během první fáze krize (2009), 2012

消費者都市への転換:アトランタの都市政策からの教訓

日本大学経済学部教授中 川雅 之

オリンピックを契機とする都市開発と連邦政府が推進していた HOPE Wを用いることで、1990 年代から 2000 年代にかけてアトランタ市は大きな変貌を遂げた。このようなメガイベント戦略を採用して消費者都市としての変貌を遂げるためには、2 つの大きな問題を解決する必要がある。1 つは、一時的に発生する需要をさばくための施設整備とメガイベント後の管理をどう両立させるかという問題である。もう1 つは、低所得者が集積する荒廃地域に対してどのような対応を行うかという問題である。本稿ではアトランタ市がこれらの問題にどのように取り組んだのかを、先行研究及び現地でのインタビュー調査によって描写するとともに、日本の都市へのインプリケーションを考察する。

はじめに

東京オリンピックの2020年の開催が決定した。このことは政権交代後の経済状態の好転と合わせて、明るい見通しを日本の社会に与えているように感じられる。東京と同様に、先進国のグローバル都市がオリンピックを開催することが相次いでいる。ロスアンゼルス、ロンドンなどは東京都同様複数回の開催をしている。このようなオリンピックの招致の背景には、生産の拠点としての都市から消費の拠点としての都市(以下、「消費者都市」という)に変貌することで、より高い成長を獲得しようとする、都市経営の大きな戦略の変化があるとされる。つまり消費者都市への転換の触媒として、メガイベントを活用するというものである。これをメガイベント戦略と呼ぶ。

オリンピック、万国博覧会、サッカーのワールドカップなどのメガイベントは、観光客を大勢ひきつけ、その開催をきっかけに都市の国際的な認知度が大きく上がることになる。 さらにオリンピックなどの放映権が高騰するにつれて、それ自体が経済的な資源とみなされている。そのほかの大きな動機として、メガイベントをきっかけに、様々な開発事業、特に消費志向型の開発を進めたいというものがある。

そもそも、消費者都市とはどのような都市だろうか。その典型的な都市としてはニュー ヨークとサンフランシスコが挙げられるだろう。これらの都市にはコンベンションセン ター、スポーツ施設、博物館、ショッピングモール、娯楽・ギャンブルコンプレックスが 装備されている。これらのタイプの開発は観光客の需要を満たすものでもある。

一方、このような開発を都心部で行うことは、居住者の利害と衝突することがあるかも しれない。また、消費者都市への変貌のためには、都市内の荒廃地域を健全なコミュニティ に変貌させたいという思いが都市経営側にあるだろう。

アトランタ市はこのようなメガイベント戦略を採用することで、グローバル都市への変貌を目指したといわれている(Kornblatt(2006)、Kassen-Noor(2013))。オリンピックを契機とする都市開発は、当時連邦政府が後押ししていた、公営住宅コミュニティの再建プロジェクト HOPE VIと重なり、1990年代から 2000年代にかけてアトランタ市は大きな変貌をとげた。このようなメガイベント戦略を採用して消費者都市としての変貌を遂げるためには、2つの大きな問題を解決する必要がある。1つは、一時的に発生する需要をさばくための施設整備とメガイベント後の管理をどう両立させるかという問題である。もう1つは、前述の荒廃地域に対してどのような対応を行うかという問題である。

筆者は公益財団法人日本都市センターの調査¹で、アトランタ市を訪問し、アトランタオリンピックで整備された施設を管理している Centennial Olympic Park 及び公共住宅政策を所管する準政府機関である Atlanta Housing Authority(以下、「AHA」という)を訪問し、インタビューを行う機会を得た。本稿ではアトランタ市の消費者都市への変貌を支える2つの都市開発戦略、メガイベント招致とその後の施設管理、荒廃地域の再生の2つのテーマについての調査結果を報告し、我が国の都市への教訓を検討することとする。本稿は以下のように展開される。第1章ではアトランタオリンピックの概要と Centennial Olympic Park でのインタビューを踏まえた、アトランタオリンピックの施設計画を評価する。第2章では米国の公共住宅政策の変貌を一般的に分析する。第3章では Atlanta Housing Authority でのヒアリング結果やいくつかの先行研究を基に、アトランタモデルといわれる公共住宅政策を評価する。そして、おわりにとして簡単に我が国の都市へのインプリケーションを議論することとする。

1 オリンピック招致とその後の施設管理

メガイベント戦略とはどのようなねらいをもった都市経営戦略なのであろうか、 Kornblatt (2006)、Kassen-Noor (2013) を基に整理してみよう。

最初に、メガイベントをきっかけに、インフラ、施設関連のプロジェクトが大きく進む という点に注目しよう。プロジェクトの中には、前倒しで実施される元々予定されていた ものだけでなく、オリンピックがなければ実施されなかったプロジェクトも含まれるだろ

^{· 2014}年2月24日から3月2日にかけて、公益財団法人日本都市センターとともにアトランタ市及びその周辺自治体を訪問し、調査を行った。

う。プロジェクトの実施において重要なのは、ゲーム終了後のレガシープラン、つまり都市住民の利用や将来のビッグイベント開催が期待できるかという点が重要である。失敗例とされるものも多い。モントリオールオリンピックは、主要な施設整備費用が1.5億カナダドルから、8億カナダドルに上昇し、モントリオール市に大きな赤字をもたらしただけでなく、オリンピック後の管理段階でも赤字を生み出し続けた。シドニーとアテネでは、施設が遊休化し、補修などの管理も適切に行えなくなった。このような遊休化した施設はWhite Elephant と揶揄される。

アトランタではこれを回避するために、暫定的な施設の建設と既存施設の利用を積極的に進めた。ゲーム後の需要縮小を視野に入れれば、効率的な選択だったと評価できる。特に慎重な判断が必要なのは交通施設だろう。ゲーム期間中に発生する大量のピーク交通量を処理するキャパシティを、どうやって生み出すのか。しかしそれだけの交通量はオリンピック後には期待しえない。恒久的な交通インフラよりも、バス網や交通レーンなどによる一時的な解決策が指向されるのはこのような理由によるものである。

より具体的にアトランタオリンピックの招致の経緯を見てみよう。アトランタオリン ピックの招致は AOC(Atlanta Organizing Committee)という企業家のグループが中心 となって誘致が行われた。アトランタオリンピックに関するビジョンとしては、オリンピッ クを成功させればいいというビジョンと、オリンピックをインナーシティ開発の起爆剤に したいという2つの異なるビジョンが存在したとされる。開催決定後オリンピックの運営 は、ACOG (Atlanta Committee for the Olympic Games) に引き継がれた。これも企業、 市民たちによって運営される非営利団体である。アトランタはロスアンゼルスと異なり、 必ずしも十分な既存施設がなかった。このため、15.8 億ドルが ACOG によって支出された。 このうち 5.17 億ドルが施設、インフラ関係の建設に使われた。また連邦政府から 6.09 億 ドルの支援を受けている。これは交通施設、住宅整備、その他のインフラの整備に使われ ている。これらの開発のうち、オリンピックスタジアム、Centennial Olympic Park など のインナーシティ開発については、地域住民の反対の声も上がった。この点は、ACOG が 政府機関そのものでないため、議会統制があまり効かなかったのではないかという指摘も ある。Centennial Olympic Park(写真1参照)はスポーツイベントのために必須の施設と は言えないが、ACOG はオリンピックの開催と結びつけることで、コンベンション、観光 という面では大きな意味のある再開発を効果的に進めることができたとされる。このよう な点を踏まえれば、アトランタは、オリンピックを触媒にして、消費者志向の開発を進め ることができたと考えることができるだろう。

オリンピックの開催にあわせて整備された大規模な施設は、オリンピックスタジアム、Centennial Olympic Park、選手村の宿泊施設であるが、オリンピックスタジアム(写真 2 参照)は7万席から4.5万席に規模を縮小して、アトランタブレーブスに売却され、選手

村の宿泊施設はジョージア工科大学に譲渡された。Centennial Olympic Park はジョージア州の施設として、サービスを提供している。この管理費はアトランタ市内のホテル・モーテル税から支払われているとのことであった。

全体的に言って、アトランタオリンピック関連施設の管理運営については、大きな問題が生じていないように思われる。またアトランタ市は、都市改造とグローバル都市としてのデビューに成功したとおおむね評価することができるのではないだろうか。しかし、大規模な都市改造が、ACOGという政府以外の組織が主体的な役割を果たす形で行われたこと、ホテル・モーテル税などの住民以外から徴収された税源が活用されたことで、住民の議会を通じた統制が十分に働かなかったのではないか、という指摘が行われることもある。次に、都市改造において最も大きな役割を果たしたと考えることのできる、荒廃地域の再生について、議論を行うこととする。

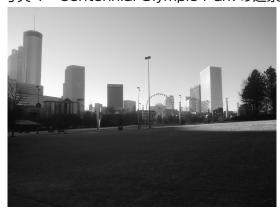
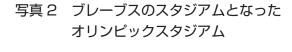


写真 1 Centennial Olympic Park の近景

出典:日本都市センター調査団撮影









2 米国の公共住宅政策の変遷

(1) 公共住宅政策のハイブリッド化

アトランタ市における低所得者が集中する居住地域の再生は、主に HOPE(Housing Opportunities for People Everywhere)及び MTW(Moving to Work)プログラムと呼ばれる連邦の制度が用いられている。これらのプログラムは、米国全体の公共住宅政策の方針と深く関わっているため、まずは Nguyen, Rohe and Cowan(2012)と Anil, Sjoquist and Wallace(2010)に基づいて、米国の公共住宅政策の変遷を描写することとする。

伝統的な公営住宅は、連邦政府と地方政府、具体的には地方の準政府機関である Local Housing Authority (以下、「LHA」という)の協力の下に実施された政策であった。このような、主に低所得者向けに取り組まれてきた住宅政策を、公共住宅政策ということとする。現在の公共住宅政策は、公共機関、私企業、ノンプロフィット団体等非常に多様な主体が関わるハイブリッドな政策となっている。このハイブリッド化は、公共住宅政策が単に住宅を供給するという政策から、アメニティや生活サポートサービスを含めた生活環境の質を高めるという方向に変化したことに伴うものだと考えられている。このことは、住宅サービス及び関連サービスの効率性や質が向上するという評価がある一方で、支援の対象者が減少するというジレンマを抱えているという指摘も行われている。

より具体的に時系列を追ってみよう。1937年にUS Housing Actが成立して、公営住宅の建設が始まった。公営住宅はその後順調に整備されていったが、1973年にニクソン大統領は、財政上の理由から新規建設に関するモラトリアムを実施した。そして1974年にはSection 8 Housing Allowance Program によるバウチャーが導入されることとなった。バウチャーを交付された低所得者は、住宅市場から自由に賃貸住宅を選択することができるため、公共機関と私企業、大家などによる、公共住宅政策を担う主体のハイブリッド化が始まったとも考えることができる。そして1989年にはLIHTC(low-income housing tax credits)プログラムが開始された。これは、アフォーダブル賃貸住宅建設へのエクィティ投資と引き換えに、連邦税の減免を行うtax creditを与えるものであり、私企業や投資家とのハイブリッド化が一層進むこととなった。

(2) 低所得者の集中の回避

これまで述べたようなハイブリッド化とは異なる方向の、新しいアプローチも模索された。それは、低所得者の集中化に関する懸念である。この観点から住宅政策の在り方に大きな影響を与えた、公営住宅居住者の自発的な移転を促すプログラムが2つあった。1つはシカゴの Gautreaux Program であり、もう1つは1994年からモデル都市で実施された Moving to Opportunity program(以下、「MTO」という)である。様々な研究が2つのプログラムのデータを用いて行われた。MTO については U.S.Department of Housing and

Urban Development (2006)で中間報告が行われている。そこでは、移動によって、低い 貧困率など住環境の改善効果が観察されたものの、雇用への影響は有意には観察されない ことが報告されている。数多くの先行研究の中には、福祉への依存度を低下させる効果や 教育上の効果、健康を増進させる効果が観察されたというものもあるが、雇用や福祉への 依存度への有意な効果には疑義があるとするものまで幅広い議論がある。

このような、近隣環境の居住者の経済的状況への影響に対する関心の高まりを背景として、連邦政府は前述の HOPE VIを 1992 年に開始した。このプログラムでは LHA は荒廃した公営住宅の再開発を進め、低所得者のみならず多様な所得階層が混在するミックストインカム住宅整備を進めるために、連邦からの補助を得ることができることとされた。これまでに、低所得向けの住宅に限定された活動を行ってきた LHA は、必然的に私企業、ノンプロフィット団体とパートナーシップを結ぶことになる。また、連邦はすべての投資資金を拠出するわけではないため、LIHTC や純粋に市場ベースの住宅供給がセットで実施されることが必要になる。さらに連邦は私企業に対して、LHA の監督下にあれば、公営住宅を含むミックストインカムコミュニティの保有、管理を認めたため、公共住宅政策のハイブリッド化は一層進んだ。また、HOPE VIでは居住者に対する社会経済的な流動性を高めるためのサポートサービス、例えば就業関連教育などを重視している。このことはプログラム内容のハイブリッド化ということができるだろう。この HOPE VIについては、当然批判も存在する。例えば、78,000人が公営住宅から追い出されてしまうことを懸念する声やアフォーダブル住宅の減少に対する指摘が行われている。特に hard to house と呼ばれる高齢者や障害者などに関する指摘が行われている。

(3) 人的資源開発との融合

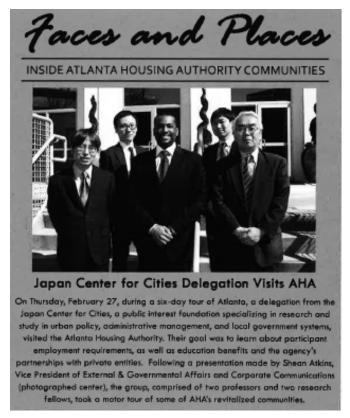
さらに 1996年には、Moving to Work(MTW)デモンストレーションが行われるようになった。これは HOPE VIに関する様々な懸念に応える形で、自立性、就業倫理を醸成し、居住者の教育、就業上の環境改善をねらったものとなっている。連邦政府は LHA に対して一括交付金を交付するとともに、通常は認められない、公営住宅の管理補助、バウチャー、投資関連補助の一括管理を認めて、地域のニーズに合った柔軟性の高い支出を可能としている。この場合、LHA は収益団体、ノンプロフィット団体ともパートナーを組むことが可能となる。例えば、MTW プログラムを実施することを認められた MTW 機関は、公営住宅やバウチャーを、コミュニティ環境を改善する精神クリニックなどに供給することも可能となる。そして、居住者の自立性の向上が強調されるため、伝統的な住宅の管理から就業関連のサービスなどに資金を重点的に用いることも可能となる。しかしこの MTW についても、支給対象者がこれまでよりも限定されることなどが懸念されている。

3 アトランタ市での荒廃地域の再生

この章ではまず、日本都市センターの調査(資料 1 参照)で筆者を含めた調査団が AHA に対して行ったインタビュー内容及び先行研究(Oakley,Ruel and Reid(2013))を 基にアトランタ市での公共住宅政策の概要を報告し、その後アトランタモデルと呼ばれる 公共住宅政策に関する評価を行う。

資料 1 AHA の機関紙とそれに掲載された日本都市センター調査団





出典:AHA 広報誌(A Publication of The Atlanta Housing Authority)より抜粋

(1) Atlanta Housing Authority (AHA) による公共住宅政策の概要

AHAのビジョンは、自立性のある家族、健全な家族に対するアフォーダブル住宅の提供である。ここで受給対象者として想定しているのは、あくまでも健全で健康なコミュニティの市民である。それを踏まえた AHA のミッションとしては、地域社会の改善を目指した、アフォーダブル住宅、特にアメニティの質の高いものを、様々な収入レベルの市民に提供することである。この点については、低所得が1カ所に集中した場合、質の高いアメニティを設計することが困難になってしまうという認識がある。ヒアリングでもミックストインカムコミュニティや居住者の自立性が何度となく強調された。この点については、公営住宅への入居資格を有する者がすべて行使できる、再分配に関するエンタイトルメントとして位置づけるのではなく、人的資源の開発という資源配分に関する政策として実施するという姿勢がにじみ出ているように感じた。

2013年度にAHAがサービスを提供している家屋の数は21,174世帯、人口では約5万人となっている。AHAは、アトランタ市で最大の地主であり1,000エーカー以上の土地を保有している。16件の複合用途、ミックストインカムコミュニティの開発を行っており、11件の高層高齢者住宅を開発、管理している。さらに9,308件のバウチャーを交付している。

(2) アトランタモデル

AHA は、全米で最も早く、1938年に公営住宅の供給を開始している。その結果 43の公営住宅コミュニティを整備し、管理していた。その後 50 年が経過したが、これらのコミュニティは、犯罪発生率が高く、教育レベルも低いコミュニティとして特徴づけられるようになった。さらには住宅そのものも老朽化した。このため、AHA は HOPE Wをいち早く推進することによって、荒廃した地域の再生に乗り出すこととした。それは 1996 年のオリンピックゲームのための再開発と同時期に進められた。アトランタ市は、すべての伝統的な公営住宅と、5 つの高齢者用の高層住宅を廃止した全米でも初めての都市となり、このような政策手法はアトランタモデルとして知られるようになった。最後の公営住宅の廃止は 2007年に開始された。1994~2007年までに5万人の公営住宅居住者の移動が行われたとされる。30の公営住宅コミュニティが廃止されたが、その中でも HOPE Wが適用され現地の再開発が行われたのは、7にとどまった。このためアトランタモデルとされる事業の特徴は、居住者にはバウチャーによる民間住宅へのアクセスの支援が行われるものの、現地での再開発された住宅への帰還、他の公営住宅への入居というオプションがないという部分にある、とする指摘もある。

移転のプロセスは数度にわたる公営住宅居住者と AHA とのミーティングにより開始される。このミーティングはすべてのバウチャー交付希望者に義務づけられる。そこでは適格性、義務、バウチャー交付の手続きなどに関する概要が説明され、その作業が開始される。

例えば、その地域の家計所得の中位値の $30 \sim 50\%$ の所得しかない者が対象となるとされる。バウチャー交付が決定された場合、居住者は、Good Neighborhood Program に参加することが求められる。ここでは、貧困が集中している地域からミックストインカム地域への移転をスムースなものとするためのトレーニングとして、①家屋の管理、②近隣との権利関係、③賃貸住宅契約に関するコンプライアンスなどに関する教育が行われる。そしてバウチャーの交付を受けた居住者は、90 日以内に新しい住居を探す必要があるが、割り当てられたカウンセラーが新しい住居を探す支援を行う。

また移転先の選定については、AHAはバウチャーを交付する際に、インスペクションスタンダードというものを用いている、ということがインタビューでも明らかになっている。適切な環境での居住を担保するのが、このインスペクションの目的だが、住宅の質だけでなくコミュニティ環境も検査される。また、低所得者の分散化を実現するために、アトランタ市内を地域環境に応じて7つに分けて、標準的な家賃などの設定を行うことで、1つの地域への集中が起こらないように配慮している。このような柔軟な料金設定は、次に出てくるMTWとして認定されたことで実現できたものとされた。

AHA は、公営住宅を廃止した 1,000 エーカーの土地を対象に、民間デベロッパーとパートナーを組むことで、16 カ所の多用途、ミクストインカムコミュニティの整備を行うこととした(資料 2、資料 3 参照)。連邦政府の補助を入れる条件としては、一定比率の低所得者がその中に含まれていることが求められる。このコミュニティの管理は、AHA 以外の私企業又はノンプロフィット団体が実施している。なお AHA が土地を所有しているために、標準的には民間デベロッパーに対して 50 年間リースして、上物を整備、管理してもらうという形態をとっている。



資料 2 公営住宅コミュニティー (West Highlands) 再開発前の様子

出典:AHA 広報誌(A Publication of The Atlanta Housing Authority)より抜粋



資料3 公営住宅コミュニティー (West Highlands) 再開発後の様子

出典:AHA 広報誌(A Publication of The Atlanta Housing Authority)より抜粋

(3) MTW 機関

AHAはMTW機関としての認定を受けている。MTW機関として認定されることにより、連邦政府レベルでの規制や、助成金の使用法などの自由度が大きく上がる。これまでは、基本的には公営住宅の提供とバウチャーの交付しかできなかったが、AHAの提供サービスの内容が多様化する。それを AHA はイノベーションと呼んでいた。

例えば AHA は居住者に自立性をつけるために、地元の法人とパートナーシップを組んで、人材開発、例えば、職業訓練や、識字教育などを実施している。これらのサービス提供は AHA 自身が優位性を持つ分野ではないため、企業やノンプロフィット団体などとの連携の下に実施されている。このような住宅政策と労働政策が融合したようなプロジェクトに関して、連邦政府のファンドを使用することはこれまでは困難であったが、MTW 機関として認定されることで可能になっている。

つまり、従来の公営住宅を廃止し、新しいミクストインカムコミュニティを開発するプログラム自体は連邦の、HOPE VIを用いている。しかしこのプログラム自体は基本的には、住宅に対する補助金であったため、人材開発に資金を融通できる体制があることには非常に大きな意味がある。この人材開発を重視する姿勢は、アフォーダブル住宅での居住が一時的なものであるという認識が前提になっている。自立性をつけて、就業することでいずれは市場ベースの居住に卒業、復帰してもらうということが、この政策のねらいである。このため、アフォーダブル住宅のプログラムの利用者には、就業してもらうことがその条件となっている。ただし、高齢者や障碍者はこの就業要件が適用されない。

(4) アトランタモデルの評価

Oakley, Ruel and Reid (2013)、Anil, Sjoquist and Wallace (2010)、Popkin, Levy and Buron (2009) などの先行研究によれば、HOPE VI自体については、Resident Tracking Study などの大規模な調査が行われたこともあり、その効果を検証した先行研究が豊富にある。この先行研究によれば、大部分の居住者はQOLの改善に成功している。彼らは公営住宅のコミュニティよりも、安全で貧困率の低い地域への移転を行っている。ただし、移転先は市全体の平均と比較した場合は貧困率が高く、よりセグレゲーションが進む地域であるとの指摘もある。また移転により従来のコミュニティや社会的サポートから引き離されることに大きな不満が生じており、このような政策はソーシャルキャピタルを破壊するものだという指摘も行われている。

またアトランタモデルを評価したものとして、Anil, Sjoquist and Wallace (2010) は、居住者の移転先は公営住宅地域よりも、貧困率はより低いものの、他の地域と比較すれば決して低い貧困率水準ではない地域、より安全ではあるが、依然として人種的なセグレゲーションのある地域に移転している、ということを見出している。一方、Anil, Sjoquist and Wallace (2010) においては、移転者の雇用に有意な正の影響を与えているという報告も行われている。

おわりに

これまでに、日本都市センターが組織したアトランタ市へのインタビュー調査と先行研究を基に、消費者都市への変貌を遂げようとする新しい都市経営戦略を、メガイベント戦略、荒廃地域の再生という2つの観点からみてきた。

メガイベント戦略として都市改造を行う場合は、一時的な大量需要をさばくための施設を大量に抱え込まないという、過去のオリンピック開催都市の教訓を比較的忠実に行ったアトランタはオリンピック後の都市経営にも大きな問題を抱えていないようであった。この点は、オリンピック後のレガシープランの重要性を改めて認識できたように思える。

しかし、アトランタ市はこのメガイベントを触媒とする都市改造を、連邦の HOPE VI、MTW などを利用しながら、より大規模に実施した。ポイントは低所得者の集中排除と、住宅政策と人材開発の融合を同時に行っている点であろう。つまり、住宅への補助から人への補助へと明確な政策対象の変化が行われている。これを、公共住宅政策を担う主体のハイブリッド化を通じて実施している。確かに、これらの政策は批判も根強く行われている。しかし、低所得者の居住環境の向上や雇用面での成果など一定の成果をあげつつあることも事実であろう。

都市の貧困にどのように向き合うかは、米国に限らずすべての都市が向き合うべき課題であろう。日本では相変わらず公営住宅による現物支給が再分配政策として実施されてお

り、地方公共団体の箱物施設の非常に大きな部分をこの公営住宅が占めている。一見関係がなさそうな、アトランタにおけるオリンピック施設の管理と公共住宅政策は共通点がある。それは不必要な不動産資産を公的機関が保有する必要がないという点であろう。この点は、日本のすべての都市が近い将来に発生するであろう、公共施設・インフラの管理費の増大問題に対処する上でも大いに参考にすべき教訓ではないだろうか。

参考文献

- Anil,B. D.L.Sjoquist and S. Wallace (2010) "The Effect of a Program-Based Housing Move on Employment: HOPE VI in Atlanta" *Southern Economic Journal*, vol 77 (1), pp138-160
- Kassen-Noor, E. (2013) "Transport Legacy of the Olympic Games: 1992-2012", *Journal of Urban Affairs*, vol35, pp393-416
- Kornblatt, T." Setting the Bar: Preparing for London's Olympic Legacy", Discussion Paper No.8, Centre for Cities, London
- Oakley, D., E. Ruel and L. Reid (2013) "It was really hard. It was alright. It was easy."

 Public Housing Relocation Experiences and Destination Satisfaction in Atlanta,"

 Journal of Policy Development and Research, vol 15 (2), pp173-192
- Nguyen, M.T., W.M.Rohe and S. M.Cowan (2012) "Entrenched Hybridity in Public Housing Agencies in the USA," *Housing Studies*, vol27 (4), pp457-475
- Popkin,S.J., D.K.Levy and L.Buron (2009) "Has HOPE VI Transformed Residents' Lives? New Evidence from the HOPE VI Panel Study", *Housing Studies*, vol. 24 (4), pp477-502
- U.S. Department of Housing and Urban Development (2006) "Effects of housing vouchers on welfare families." Washington. DC: Abt Associates.

新たなる都市経営への挑戦

ーアメリカ サンディ・スプリングス市等からの報告-

首都大学東京都市環境学部客員教授 山 本 康 友

現在の日本の地方自治体は、財政上の危機、公共施設等の一斉老朽化、人口減少や生産年齢人口の大幅な低下など、各自治体運営の不安が現実のものとなってきている。アメリカのサンディ・スプリングス市、ジョーンズ・クリーク市では、新たな都市経営が行われ始めている。包括委託により直営業務で雇用する人員を極限まで絞り、民間に一定の権限と責任を与えて、市全体や部門ごとへの経営を委ねる考えである。日本の自治体に参考になるような、チェック機能と住民の関与の仕組み、柔軟な組織体制など数多くのことが行われている。また、一度、行われたことであっても、再度、検討して仕組みを見直していることなどから、日本の硬直化した自治体のあり方が問われている制度となっている。

日本でも、従来型の公共サービス提供自治体と、公共サービス提供の先進自治体と呼ばれる自治体とのサービス提供の差が広がり、都市間での格差が生じつつある時代になってきている。このことは、今後の住民負担と公共サービスのあり方を、どこまで住民本位に行えるかであり、自治体存続の分かれ目とも言える。

はじめに

現在の日本の地方自治体では、財政上の危機が叫ばれ始めている。高度経済成長の時代に整備された公共施設等が一斉老朽化を迎え始め、また少子高齢化の時代を迎え高齢者への医療や介護関係費用の増大が懸念されている。国立社会保障・人口問題研究所の推定によると、生産年齢人口は2040年には約70%まで低下するとされており、各自治体では財政面の不安が現実のものとなってきている。

このような状況の下、アメリカで行われ始めている新しい地方自治体のあり方が話題となっている。その都市とは、サンディ・スプリングス市である。今回、公益財団法人日本都市センターの調査¹で、サンディ・スプリングス市とジョーンズ・クリーク市へ訪問し、得られた知見を報告する。

¹ 2014年2月24日から3月2日にかけて、公益財団法人日本都市センターとともにアトランタ市及びその周辺自治体を訪問し、調査を行った。

1 新しい都市の誕生

アメリカ国内では十分な公共サービスが提供されないことに対する住民の不満が高まっていた。特に富裕層の住民が地方自治体のあり方を変えようとしてきた経緯があり、サンディ・スプリングス地域もそのような地域である。市の誕生以前は、フルトン郡に属し、公共サービスは郡から提供されていたが、道路の補修や混雑緩和などの対応が悪く、比較的富裕層の多いサンディ・スプリングス地域の住民からは、納める税金が十分に公共サービスに活かされていないことへの不満が出ていた。

そのため、後に初代の市長を務めることになるエヴァ・ガランボス博士を中心とした地域住民が30年以上に渡って、公共サービスの向上に取り組んできた。市として独立することを求め、その運動の結果、2005年に現在のサンディ・スプリングス市が誕生した。住民サービスを第一に考えた、新しい公民連携方式の自治体の誕生であった。

新たな市の設立には多くの反対意見もあったが、住民の強い願いによって、州議会や地域住民の投票を経て、サンディ・スプリングス市の設立が正式に認められた。

しかし、市の発足にはまだ大きな課題があった。それは、市の設立が認められてから新たな市として公共サービスの提供を始めなければならない設立日までの移行期間が半年間であったことである。当然ながら、新しい市であるため職員もおらず、暫定的なタスクフォース(特定の課題を達成するために一時的に設置される組織形態)を作り、市設立の準備を進めた。正式な市として認められていないため、タスクフォースには予算や契約締結の権限がなく、市の職員を雇用することすらできなかった。他の自治体への委託、具体的には、フルトン郡政府にサービス提供を依頼することは、これまでのサービス提供への不満により市設立に至った経緯を考えると、あり得ない選択であった。

そこで考えられたのが、民間への包括的な業務委託であった。タスクフォースは多くの 民間企業にアプローチを行い、アンケートやヒアリングを実施した。しかし、タスクフォースには予算や契約権限がないため、民間企業に対し、設立予定日までに庁舎となる施設の 賃貸契約や什器類の調達、人材の確保を行うなど、すべてのことが求められた。

この新しい取組みに対し複数の企業が関心を示し、プロポーザル審査の結果、CH2M HILL 社が選定された。市が発足した同日(2005年12月1日)に、サンディ・スプリングス市と CH2M HILL 社において契約が締結された。

2 サンディ・スプリングス市の構成と仕組み

サンディ・スプリングス市の所在地はアトランタ都市圏にあり、夜間人口は2012年で約10万人、多くの企業を誘致したことで、昼間人口は約20万人に達している。

市は、市長・市議会と、市の行政部門を担うシティマネージャー以下の少数の職員で構成される。PPP (public private partnership: 公民連携) で提供するサービスモデルで、

警察、消防以外のすべての市の業務が対象である。市の年間予算は、現在、1億7,830万ドル(約181億円)であり、投資のための予算も含まれている。

市議会は、市長と6人の市会議員で構成されており、市長は市の区域全体から、市会議 員は各地区の代表として選出される。市の計画は、市長と市議会の協議で決める。市の予 算は、シティマネージャーが提案し、市議会が承認する。なお、アトランタ市は、日本と 同じように、市長が予算提案を行っている。

市の計画は、次のようなプログラムで決定される。市民の要望を受けて、議会が政策における優先事項を設定する。その優先事項に基づき予算編成を行い、議会が採択する。予算に沿った計画を実施し、市民がその成果を判断し、新たな要望として次の施策にフィールドバックされる。

市議会が設定する優先事項は、安全の確保、快適な交通路の提供、市民の憩いと文化の 推進、自然保護、街としての景観、開発への関与、経済発展などであり、市民サービスの 提供が第1に考えられている。

市の予算編成のプロセスは次のとおりである。年次ごとのプロジェクトを予算の範囲で 実施するため、シティマネージャーとアシスタント・シティマネージャーは、財務部門の 担当者であるファイナンス・ディレクターを含めたスタッフからのヒアリングを毎年4月 に実施する。このヒアリングを基に作成した予算案を市議会に提案する。その後、複数回 のパブリックヒアリング(昨年は4回)を行い、市民から意見聴取を行う。ヒアリングを 踏まえ、6月末の市議会で決定する。7月からその予算に基づいた計画が実施される。

2014年度の予算編成スケジュールでは、3月から4月にかけて、部署ヒアリングとファイナンスレビューを行った後、上層部と市長とのレビューと2度の予算ワークショップを実施した上で、予算案を市議会にプレゼンテーションする。その後、予算についてのパブリックヒアリングを数回行い、最終案をまとめ、市議会で採択される(表1参照)。

表 1 2014年における予算策定日程

2014 年予算カレンダー

3月~4月	部署ヒアリング/ファイナンスレビュー
4月~5月	シニアマネジャー/市長段階のレビュー
4月30日	第1回予算ワークショップ
5月7日	第2回予算ワークショップ
5月21日	市議会予算案プレゼンテーション
6月4日	第1回予算についてのパブリックヒアリング及び議論
6月18日	最終パブリックヒアリング、市議会での採択

出典:サンディ・スプリングス市提供資料を基に筆者作成

市の事業は、公公連携、公共非営利団体連携、PPP(公民連携)により実施されているが、 PPPが主な実施の方法である。市職員9名と総合公共サービスの請負業者が連携して市民 にサービスを提供している。総合公共サービス請負業者は、優先事項に基づき、公共事業、 金融・情報サービス、コールセンターなどの責任を負っている(表2参照)。

表 2 サンディ・スプリングス市の役割分担表 ママネジメント シティマネージャー、政策立案、補助金管理、人事等 法務

シティマネジメント	シティマネージャー、政策立案、補助金管理、人事等	法務
公共安全	警察、消防	911対応、救急医療サービス
財務	徵収、物品調達、会計、予算案作成支援、人事配置支援	
情報サービス	ITインフラ整備、ITサポート、GIS	
広報広聴	広報広聴、報道対応、年次報告作成	
市裁判所	裁判所運営	法律事務、保護観察対応
コールセンター		
交通サービス	道路設計(橋梁含む)、交通管制、交通量調査、	信号管理、標識管理等
交通計画	基本計画、実施計画、道路整備関連(用地調整等)	
下水道(雨水含む)管理	設計・施工、プロジェクト管理、法規制指導下	水道メンテナンス
道路サービス	道路マネジメント、道路工事調整、	道路・橋梁メンテナンス、 緊急対応
公共施設改善	PM、CM、契約順守、公共建物メンテナンス	
地域活動/公園	地域活動企画、公園開発·設計	公園メンテナンス
地域計画・ゾーニング	ゾーニング計画、許認可、総合計画、経済的発展計画	
建築·開発許可	建築許可、開発許可、建物検査、開発管理計画	
法令執行		

市が実施
独立した契約業務
単体の契約業務
包括的な委託業務
下請け契約

出典:サンディ・スプリングス市提供資料を基に筆者作成

なお、警察・消防については、市が直接運営し、約200名の職員を雇用している。委託 請負業者の人員を加えると、総人数は450名である。この人員でも要員数の半分くらいで あり、最新技術の導入などで補っている。

また、消防活動は、近隣の自治体同士で相互にサポートする仕組みになっている。緊急時対応は、ジョーンズ・クリーク市と協力し、2008年からチャットコムと呼ばれる仕組みで 911番 (日本の 110番に相当する)の緊急体制を構築している。以前は、フルトン郡が

緊急対応をしていたが、連絡から救急車の出動まで、10分近くかかる体制であった。新しい緊急体制では、911番に連絡すると、10秒以内で応答があり、1分後には出動命令が出される。この仕組みの負担は、電話回線(携帯を含む)ごとの支払いで賄われている。

警察・消防以外の市の職員はシティマネージャーなどの総数9名であり、それ以外はすべて民間委託されている。委託先の従業員は、常勤と非常勤に分かれる。なお、シティマネージャーは、市長と市議会から雇用されており、市長も市議会議員も非常勤である。

3 PPP 契約

市の設立時の試算では、人口 10 万人程度の自治体を運営するためには、人件費等も含めて約 5,000 万ドルがかかるとしていたが、選定された CH2M HILL 社との契約額は、当初は 2,900 万ドル、税収減に伴う契約の見直し交渉などを経て、最終年度は 2,400 万ドルになった。

2009年の再契約の際同じ業者との契約更新も選択肢にあったが、その他の業者を広く検討することにした。しかし、再入札ではなく、いくつかの仕事に対して、提案書を出してもらい評価する仕組みを採った。このため再入札のための予算提案など、調達プロセスを最初から行わずに済んだ。

提案期間として18ヵ月間を設け、契約要件を達成するための責任、スピードある応答性、サービスコストの透明性、高品質なサービス提供の継続性、能力、競争性によるコスト削減を最重要課題とした。課題に基づく資料を提出させ、その内容を評価した。評価項目は、①サービスを提供できる能力や方法が可能であるか、②企業の過去と現在の経験からの信頼性、③サービス内容と費用についての最良なものの提示の3つである。

評価項目ごとにチーム編成を行い、①については、要求されているプロジェクトを実際に実施できる能力があるか否かの見極め、②については、対象プロジェクトを比較検証するために、過去・現在の企業状態を確認するチーム、つまり、応募してきた業者と以前に取引していた人たちに連絡を取り、ヒアリングを行っての検証、③については、実施するサービスと対比して、見合ったレベルでのコスト提案がされているかの評価を、別々のチームで行った。

現在は、市役所の運営業務を7つに分けて、CH2M HILL 社が行っていたサービス業務を5社の業者で分担して運営している。その結果、品質の低下もなく、これまで以上のサービス内容を、従来コスト以下の約1,700万ドルで契約した。さらに、最大の効果は、アメリカの自治体を悩ませている職員の退職金、年金負担、医療費負担の軽減である。現在、市を運営している職員はわずか9名であり、それ以外の市役所内で働いている職員については、それぞれの所属する企業が年金などを負担している。

契約形態についても、従来は、全契約期間中に定義された作業量、年間契約額、契約に

基づくサービス価値の維持が固定されていたが、現在は、契約初年度の作業量と比較し、 サービス内容での賃金変動が行え、契約中でも競争性を維持し、最初の契約以上のサービ スの確保を行うことができるようになったことである。

また、新規業務が発生した場合は、従来は CH2M HILL 社のみとの契約変更交渉が要求 されていたが、現在は要件や作業量に合わせてサービス項目を追加できる仕組みとなって いる。つまり、サービス項目の追加があっても費用負担が発生しないよう臨機応変に対応 できる。これは、常に競争相手が存在するためにできたとも言える。

現在契約している業者のうち、サービス内容については、CH2M HILL社と競合する企業もあるが、IT に関しては IT 専門業者であり、専門職員を新たに雇用するのではなく、その企業に従来から在籍している社員を派遣してくれるため、より良いサービス内容となっている。更には、自治体では一般的に雇用が難しい高度な専門性、経験を持つ人材であっても、必要ならば、関連企業から派遣してもらうことができる。実際、橋の設計時に、高度な専門性を持つ技術者を一時的に派遣してもらった。また、広報では、グラフッィクデザイナーに関わってもらうことで、市民にわかり易く表現することができた(表3参照)。2014年冬の大雪では、一時的に除雪機を提供してもらうことで迅速に対応できた。人材だけでなく資機材も必要な期間に利用することが可能である。

今後は、契約形態をもっと細かくし、専門業者ごとに分けた上で発注するようになると 考えられている。これまでは下請け事業者への直接的な関与は難しかったが、今後は運営 サービスに直接関与ができるので、更なるサービスの向上を望めると考えられている。

民間企業では、その時々の需要に応じた人材の配置が可能であり、また市も市役所職員として働く民間企業の社員に対して、最高の勤務対応を求めることができる。少しでも勤務態度や対応が悪ければ、企業に対して配置している社員の変更を求めることができる。契約によって、市の運営業務が最高の状態にあれば良いのであるから、繁忙期にあわせた人員配置が可能である。年間を通しても、季節ごとでも可能であり、月間でも月初めと月末の人員変更が可能である。同様に、週間でも、場合によっては、一日の間でも、同じ人が朝夕と昼に異なる仕事を行うことも可能となる。CH2M HILL社との契約時には、後述するジョーンズ・クリーク市なども同社と契約していたため、複数自治体間で人材、資機材を流動的に活用できた。

また、業務契約については、1年ごとに見直しを行い、年ごとに業績評価を行っている。 この評価は3チーム(1チーム3名で、市の直接の職員と評価される以外の別の請負者で の構成)で行い、セキュリティに十分に配慮している。

その結果、CH2M HILL 社が雇用した下請け事業者の75%が、新規に受託した企業と再契約を結んだ。市の経緯を理解している企業であったので、仕事の継続性が保たれた。

表 3 現在の受託企業

現在の受託企業		当初の受託企業	現在の受託企業
財務			ST Services 社
情報サービス			InterDev 社
コールセンター			Faneuil 社
市裁判所			, , ±1
地域活動/公園			Jacobs 社
広報広聴			
	地域計画・ゾーニング	CH2M Hill 社	Collaborative 社
地域開発	建築・開発許可		
	法令執行		
	交通サービス		
公共事業	交通計画		URS 社
	下水道(雨水含む)管理		
	道路サービス		
	公共施設改善		

出典:サンディ・スプリングス市提供資料を基に筆者作成

4 ジョーンズ・クリーク市の場合

サンディ・スプリングス市に続いて、1年後の2006年12月1日、ジョーンズ・クリーク市が発足した。発足当初は、新しい市であったため、市の業務のほとんどは、サンディ・スプリングス市と同じCH2M HILL社へ委託した。また、発足当時の人口は、4万2,000人ほどであったが、現在は、8万2,000人を数えるまでになった。これは、短期間で開発を積極的に進めた結果である。

サンディ·スプリングス市以降、新たに独立した市は6都市あり、そのうちの1市である。 最初の仕事は、市の境界線を定めることであった。そして、サンディ・スプリングス市の 取組みを参考にして立ち上げを行った。

最初の委託業務は、2社、3社と行うには時間がかかるため、1社と決めた。135社に招請を行い、7社が対応し、そのすべてを評価し、最終的に3社に絞った。ジョージア州政府から委託されたコミッションに確認してもらった後に、3社によるプレゼンを行い、うち1社に決定した。結果、サンディ・スプリングス市の仕事を請け負った CH2M HILL社になった。今となっては笑い話であるが、当時、CH2M HILL社は、サンディ・スプリングス市へ行く時と、ジョーンズ・クリーク市へ来る時で、車に専用の磁石付の市の名称サインを貼り換えながら仕事をしていたようであるが、集積のメリットは確かにあった。期間が限定される中で、民間のエキスパートを雇用することは、その後の仕事を約束できな

いこと、アメリカ特有の年金問題から、難しいのが実情である。ジョーンズ・クリーク市の場合は、委託した業者がテキサス州から最も優れた交通関係の技術者を呼んで来たことで、短期間で民営化を実現した。

次の大きな決断は、コールセンターを委託したことである。このコールセンターは、前述のとおり、サンディ・スプリングス市等との共同実施で行った。民営化することにより、市民にとって優れたオペレーターの確保が可能になった。

公共サービスを提供している機関での最大の問題は離職率である。公務員として採用すると、例えば、交換手であれば交換手のままの職に固定されるため、離職率が高まる。しかし、民営化されることで、能力の高い人たちを交換手から管理職まで登用することができ、離職を思い留まらせる結果となっている。その場合、公務員では、仮に昇格させるにしても同じ職場内になることが多いが、民営化されることで、他の部署で昇格することが多くなり、その人のステップアップに繋がっている。さらに、昇格異動すると元の地位のポストが空き、異動が促進できるなどの流動性が高まる。そのため、離職率が減る循環になっている。

発足後1年目の終わりには、市の直接雇用職員は10名で、それ以外の80名のスタッフがCH2M HILL社の従業員であった。現在は、人口1,000人に対して3.03人である。人口5万人以上の標準的な職員数は10.5人であり、民営化に加え、組織の効率的かつ柔軟な編成、最新技術の導入などの結果である。

民営化を検証し、予算科目ごとに分析し、市の直接雇用が良いのか、民営化の方が良いのか判断している。市の職員にすると、固定的な給料と福利厚生の負担が生じるが、機能的にどちらに柔軟性があるのか、また予算上可能なのかという視点で行っている。例えば、朝夕の交通状況下での自動車故障などのトラブル防止に直接的に対応し、昼はまったく別の建物塗装や修理などの柔軟に取り組める業務であるか、または交通管制などの専門家を呼ばなくてはいけない業務であるかで、直接雇用か包括委託かの判断を行っている。

交通管制は、専門家が必要であるため、包括委託で実施している。道路周辺の天候、気温と交通の流れを見ながら交通渋滞を極力なくすために、信号機の管理とともに、州や隣接自治体と協力した信号管制、交通量の変動に合わせた最適な信号設定を行っている。また、救急車や消防車が来たことを認識して青信号に変化させる仕組みを構築している。このような専門家は、必ずしもすべてが公務員を希望するかというと、そうでもない。極めて能力の高い人材は、スキルアップのために民間に残る傾向が強いため、包括委託が適している。

市職員と民営化の両立の結果、現在のジョーンズ・クリーク市は、人口8万2,000人で、2013年度の予算は4,700万ドル、人口1人当たり約570ドルであるが、隣接自治体のアルファレッタ市は人口6万2,000人、予算は8,300万ドル、人口1人当たり約1,340ドルであり、ロー

74 都市とガバナンス Vol. 22

ズウェル市は人口 9 万 3,000 人、予算は 1 億 500 万ドル、人口 1 人当たり約 1,130 ドルである。

ジョーンズ・クリーク市は、1人当たりの予算では、隣接自治体のおよそ半分程度となっている。すべてではないが、隣接自治体では多くの部分が人件費に費やされている状況である。これに対して、ジョーンズ・クリーク市は、大手企業にいる専門家の活用、最新技術の導入、それに伴うコストメリット、柔軟な雇用体制によって低コストが実現されている。例えば、橋梁設計における専門家の活用、大雪への除雪車による整備などがあげられる。その後、ジョーンズ・クリーク市は検討の結果、包括委託契約でなくても可能な財務や

その後、ジョーンズ・クリーク市は検討の結果、包括委託契約でなくても可能な財務や 税務部門は、市の職員が行う直営体制となった。また、包括委託を行う場合は、契約で、 ペナルティとボーナスを併用した仕組みを採っている。与えられた職務を順守できなけれ ばペナルティがある。逆に期間内以前の早い段階での完成や予算順守率のアップ、工作数、 作業時間、残業の発生具合、委託職員の退職・休暇での補充体制の充実度合などによっては、 インセンティブが与えられる仕組みになっている。

多少は、市の体制も変化はしているが、現在のところも満足していることから、包括委託先は CH2M HILL 社に継続となっている。

おわりに

2つの新しくできた市の調査によって、アメリカの地方自治の実態に迫ることができた。なぜ、ここまでアメリカの自治体は公共サービスの担い手を多様に選択でき得るのか。アメリカの地方自治体制の柔軟性だけでなく、公民の人材移動の流動性もあげられるが、それだけではないはずである。それは、住民の公共への不満がエスカレートした結果とも言える。そのための知恵であり工夫であると感じる。

市の業務のほとんどを包括委託しても、従来の直接的な雇用に比べ何ら変わらないどころか、逆に、順調に行っているようであり、コストメリットも高くなっている。また、包括委託から直接雇用に戻したり、包括委託も仕事の流れとともに、分離したりと、大変柔軟性のある仕組みとなっている。

ただ2市の場合、富裕層を中心に新しい自治体をつくったこともあり、残された自治体(この場合、フルトン郡の住民)にとっては、公共サービスの低下を招いており、このこと自体が住民同士の格差を一層助長している。従来の公共サービスの独占的な引き受け手であった自治体にとって厳しい結果となっている。

どちらにしても、アメリカでの実例を参考にし、今後の日本で自治体のあり方を考えなくてはいけない時期に来ていることは間違いない。現在の財政危機、公共施設等の老朽化と一斉更新、団塊世代のリタイア、人口減少と人口構成の変化を迎えているのに、まったく旧態依然のままの自治体が数多くある。一方、先進自治体と呼ばれる自治体の改革度は

大きく進展している。直営業務と委託業務の再整理、委託先の選択、民間からの提案の受け入れなどが行われ、さらに、広域での連合都市形成を行い、業務を自治体相互間の契約で請け負う制度も浸透しつつある。既存の自治体では、多くの職員を抱え、多くの資産が保有されているからこそ、工夫と知恵の時代になったと言っても過言ではない。

まさに、日本でも、都市間での格差が生じつつある時代になってきている。今後は、住 民負担と公共サービスのあり方を、どこまで住民本位の考えに徹し切れるかが、自治体に とっての生き残れの分かれ目とも言える。

参考文献

難波悠「変貌する市役所包括民営化米・ジョージア州サンディ・スプリングス市の取組」 地方財務 714 号、2013 年、16-26 頁

JOHNS CREEK 市 Annual Report、2011年、2012年

チェルノブイリ事故28年の苦悩と風評被害

東京農業大学国際食料情報学部教授 門 間 敏 幸 在ウクライナ日本大使館 ガンジャ ボロジミル

チェルノブイリ原子力発電所事故から28年が経過したウクライナ、ベラルーシを対象として、風評被害問題を中心に行政組織、研究機関、民間組織7カ所を訪問調査した。調査は、主として風評被害問題に焦点をあてて実施したが、事故後28年が経過した現在、我が国で問題になっているような農産物・食品の風評被害の存在を確認することはできなかった。そのため、問題を被災者の健康問題、心理的・社会的な影響にまで広げて風評被害の実態を調査した。さらに、これらの訪問調査に基づいて、チェルノブイリ事故の風評評価から見た我が国の今後の風評対策の展開方向を整理した。

はじめに

日本都市センターでは、2011年3月11日に東日本大震災の津波事故に起因して発生した東京電力福島第一原子力発電所事故の影響を「風評被害」に的を絞ってその発生のメカニズムと影響の実態を明らかにしてきた」。さらに、放射能汚染地域の市町村、農企業、NPO法人等が風評被害克服のためにどのような取組みを実施してきたか、また、消費地としての性格が強い都市部の区市における放射能汚染の影響と、産地である被災市町村を支援するための取組み、さらには被災地に誘致された企業による支援活動の実態などを調査し、1)正しい情報のタイムリーな提供、2)被災地と消費地の市町村の日常的な連携の重要性、3)リスクコミュニケーションによる政府、市町村の取組みと情報提供に対する信頼の獲得、4)徹底的な放射能検査による安全の獲得に対する市町村の取組みの重要性を指摘した²。

また、この調査の一環として1986年4月26日に発生したチェルノブイリ原子力発電所4号炉の爆発の影響が、事故から28年が経過した現在においてどのように収束もしくは継続しているかを解明するため、風評被害を主たる目的として訪問調査3を実施した。本論では、この調査報告を中心としながら、各種資料に基づきながらチェルノブイリ原子力

¹ 公益財団法人日本都市センター『自治体の風評被害対応~東日本大震災の事例~』2014年。

² 前掲書を参照されたい。

³ 2014年3月10日から16日にかけて、公益財団法人日本都市センターとともに、ウクライナ及びベラルーシの行政組織、研究機関、民間組織を訪問し、調査を行った。

発電所事故後28年の事故収束に向けた関係機関の努力と被災者の苦悩に迫ってみたい。

1 調査訪問先の概要

チェルノブイリ原子力発電所事故の影響評価のために訪問した組織と主たる対応者は、 表1のとおりである。

訪問組織 対応者 訪問日時 ウクライナ国立チェルノブイリ博物館 学芸員 3月11日 サーモイレンコ協会長 ウクライナ生態協会 3月11日 ウクライナ国家科学アカデミー社会学研究所 事務局長、社会学博士アンジャミン氏他2名 3月12日 ウクライナ農業放射線科学研究所 カーシバロヴ所長ほか関係研究員 3月12日 ボイダック課長ほか環境・衛生・文化・農業関係 ベラルーシ・ゴメリ州実行委員会 3月13日 担当者、チェルノブイリ子ども基金担当者 ベラルーシ放射線生物学研究所 アヴェリン研究所長ほか関係研究者 3月13日 サムチーシン協会長ほかメンバーの医師、国会議 ウクライナ消費者協会 3月14日 員アドバイザー、弁護士、研究者

表 1 調査訪問先と対応者

出典:筆者作成

以下、訪問した各組織の概要について簡単に記しておく。

<ウクライナ国立チェルノブイリ博物館>

ウクライナ国立チェルノブイリ博物館は、人類が経験した悲惨な原子力事故災害の実態を現世代並びに未来世代に伝えることを目的に 1992 年に首都キエフに建設された。約1,100m²の展示スペースには当時の機密文書、放射能汚染で消滅・避難した村や町の標識、亡くなった人たちの写真や遺留品等が展示され、事故の悲惨さを伝えている。また、放射能の危険性に関する情報が不十分なまま原子力発電所の事故収束に参加した消防士、軍人の勇気とその後の苦悩が聞こえるような展示となっている(写真 1)。

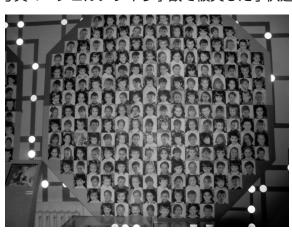


写真 1 チェルノブイリ事故で被災した子供達

<ウクライナ生態協会>

ウクライナ生態協会は、チェルノブイリ事故の実態を正しく伝えることを目的に 1988 年に設立され、1992 年に法務省に登録された。生態協会は、チェルノブイリ被害者が国から様々な支援が受けられるように、研究者、ボランティア、政治家などがネットワークを構築して支援活動を展開している点に特徴がある。また、生態協会はチェルノブイリ原子力発電所の停止と従業員の社会保障の実現を目指した政党「緑の党」の母体ともなっている。使用済み核燃料の保管場所の提言、さらには放射線対策のための環境アセスメントの実施と各種提言などの活動を通して政府政策に大きな影響を与えている(写真 2)。



写真 2 生態協会を支えるサーモイレンコ会長

< ウクライナ国家科学アカデミー社会学研究所>

当該組織では、1991年からチェルノブイリ事故の影響に関する社会心理的なモニタリング研究を実施している。具体的には、汚染地域の人々の社会心理・復興プロセス、人々の行動様式などの解明、情報メディアのリスクマネジメントについて、毎年1,000人位の人々を対象としてモニタリング調査を継続して実施している(写真3)。



写真 3 被災者の社会心理調査の重要性を認識した社会学研究所での調査

< ウクライナ農業放射線科学研究所>

当該研究所は、1986年のチェルノブイリ原発事故を受けて、放射線の農作物への影響や 農地の回復に関する調査研究を実施するために、原子力発電所爆発2週間後の5月9日に 設立された。資本主義と社会主義と政治体制が異なるとはいうものの、震災後3年が経過 しても、専門の研究所さえできない我が国の対応の遅さが痛感される。研究所では、植物 への放射能の吸収抑制技術の開発、牧草から牛乳への放射性物質移行の抑制、外部被爆・ 内部被爆を下げる方法の開発を行い、生産を継続しながら放射能汚染を減少させる対策確 立のための科学的な基礎データの蓄積に大きく貢献している(写真4)。



写真 4 ゲルマニウム半導体検出器の前で我々の質問に応えるカーシバロバ所長

<ベラルーシ・ゴメリ州実行委員会>

ベラルーシのゴメリ州は、チェルノブイリ事故による放射線の影響を大きく受けた地域の1つである。州の8割の地域に放射性物質が降下し360の村々が放射能の影響を受けるとともに、1,600haの農地が利用不可能になった。そのためゴメリ州実行委員会(州政府)は、96の村や集落から94,000人の住民を避難させた。これまで5つの対策プログラムが展開

されている。第1から第4までのプログラムは、主として住民の避難に関するものであるが、 第5次プログラムは汚染地域に居住する人々の自立に関わるものである。住民への情報提供サービスは、教師、専門家も参加して正しい知識を住民、学生、児童がもつことを目指して実施している(写真5)。

写真 5 多くの関係者が集まりチェルノブイリ事故に対するベラルーシ政府の体系的な取組みが紹介された



<ベラルーシ放射線生物学研究所>

ベラルーシ科学アカデミー・放射線生物学研究所はチェルノブイリ事故1年後の1987年に設立された。10の研究室に85人のスタッフが勤務し、①土壌、水、大気、植物における放射能の挙動、②放射線被爆による健康への影響、③内部被爆・外部被爆の影響評価、④放射線防護薬剤に関する研究などを実施し、その成果を国民に発信している(写真6)。



写真 6 学ぶべきことが多い放射線生物学研究所の取組み

<ウクライナ消費者協会>

ウクライナ消費者協会は、消費者が購入する商品の安全性、消費者の権利保護、栄養補助食品に関する知識の啓蒙を行う組織として1989年に結成された。特に放射能汚染問題に関しては、政府の情報公開に関する問題を指摘するとともに、被爆した人々の健康に関しては、政府の見解よりも問題はより深刻であることを警告している。また、食品の放射能汚染についてスパーマーケットなどでは放射性物質の検査を行っているが、地方の市場や個人の生産者レベルでは測定されていないため、汚染された食べ物が流通していることを警告している(写真7)。



写真 7 民間組織として放射能の危険を警告しつづける消費者協会

2 チェルノブイリ事故における風評被害を考える視点

(1) ウクライナ・ベラルーシにおける食品・農産物の放射能対策

今回の調査の目的は、チェルノブイリ原子力発電所事故によって風評被害が発生したか、また、事故後28年が経過した現在、風評被害が収束しているのか継続しているのか、ウクライナ、ベラルーシ、ロシアではどのような風評被害対策が採用され、その効果はどうであったか、日本で参考にできる対策はどのようなものかを解明することにあった。これらの目的を達成するため、上記の7つの機関で実施した聞き取り調査の内容は広範なものであるが、ここでは特に食品・農産物の放射能汚染に関する調査結果の概要を総括しておく。

ア ウクライナでもベラルーシでも、事故直後は農林畜水産物の放射能検査は厳しく実施された。特に市場では必ず検査が実施された。また、ウクライナ生態協会では、市場検査に納得しない人々に対して独自の検査所で測定サービスを行うとともに、移動検査車を利用したサービスも実施した。

表 2 ソ連・ウクライナ・ロシア連邦・ベラルーシ・日本の食品中の放射性物質の暫定基準値及び現在の基準値(単位:Bq/kg)

国名	ソ連	ウクライナ	ロシア連邦	ベラルーシ	В	本
食品名 設定日	1986/5/30	2006/5/3	2001/11/6	1999/4/26	2011/3/18	2012/4/1
水	370	2	8	10	飲料水 200	飲料水 10
牛乳	370	100	100	100		牛乳 50
チーズ	7,400	200		50	牛乳・乳製品 200	
バター	7,400	200	200	100	200	
植物性油	7,400	100		40	その他 500	
牛肉・豚肉	3,700	200	160	牛肉·羊肉 500		
鶏肉	3,700	200	180	鶏肉+豚肉 180	肉・卵・魚・ その他 500	
卵	1,850	100	80			
魚	3,700	150	130			一般食品 100
野菜	3,700	40	120	100	野菜類 500	100
ジャガイモ	3,700	60	40	80	その他 500	
果物(生)	3,700	70		40	7 (7)世 300	
穀類	370	50	70		穀類 500	
パン	370	20	40	40		
キノコ	18,500	500	500	370		
キノコ (乾燥)		2,500	2,500	2,500	その他 500	
幼児用食品		40		37		幼児用食品 50

出典: Volodymyr Ganzha 『チェルノブイリ事故による放射能汚染の実態と風評被害評価に関する研究』 東京農業大学修士論文 (2014.3), p60

イ 食品・農産物に含まれる放射性物質の基準値の設定に関しては、研究者の間で高い 基準値を支持するグループと低い基準値を支持するグループに分かれ議論が行われたが、 市民は低い基準値を常に要求し、次第に基準値は下げられ、現在は表2のように決定され ている。

ウ ウクライナ生態協会長の話では、農産物・食品に関して消費者の間で放射能汚染を 警戒して特定の産地を敬遠する傾向は存在したという。その背景には、ウクライナでは、 多くの消費者は放射能汚染地図を持っており、それに従ってどの産地の農産物・食品を購入すべきか否かを判断していた。

エ ウクライナでは、ソビエト連邦による事故直後の情報の隠蔽により、放射性物質検査に関して国の検査結果より、民間の検査結果を信じた国民が多く、ウクライナ生態協会は移動放射能測定車を利用した測定サービスを実施し、消費者から喜ばれた。

(2) チェルノブイリ事故後、風評被害は克服されたか

この問題に関する回答を客観的に確認することはできないが、7つの機関の調査結果を

総合的に判断するならば「克服されていない」と言うことができる。この判断は、次の調 査結果から推察できる。

ア 2006年3月にウクライナ政府が定めたチェルノブイリ事故後の振興対策の課題と方向では、放射性物質の測定、食品・資材の放射性物質のモニタリングシステムの充実、住民の内部・外部被爆量の測定の重要性が指摘されており、放射性物質の監視と住民の健康への影響解明が重点課題として設定されていることがわかる。

イ また、ウクライナ社会学研究所が行った住民の心配事項の調査結果によれば、森の幸(きのこ、ベリー類)、水、食料品に含まれる放射性物質に対する不安が依然として続いており、自らできる健康対策、食品に含まれる放射性物質を下げる調理方法に関する情報提供が求められていることが明らかになっている。

ウ 低線量被爆による健康不安は依然として続いており、健康維持のための対策の展開 に対する希望が強い。

工 汚染地域の食べ物の安全性、効果的な除染方法に関する住民調査の結果では、住民の危険意識のレベルは低く、知識も不十分であることが指摘されている。この点に関しては、共同執筆者のボロジミルの調査でも確認されている。また、ウクライナ社会学研究所が1992年から実施している健康に関する社会心理調査によれば、チェルノブイリ被害者の恐怖、被害者意識は今でも強く残っており、最近は福島の事故の影響で社会不安は再び高まっている。

オ ウクライナでは、食品の安全性に関する風評よりも健康に対する風評による心理的な不安、社会生活上の不安といった非経済的な被害が問題になっている。

3 チェルノブイリ事故に関わる風評被害の定義

チェルノブイリ事故に関わる風評被害を正しく評価するためには、風評及び風評被害の 定義をここで改めて検討しておく必要がある。『広辞苑 第6版』は風評、風評被害を次 のように整理している。風評とは「世間の評判。うわさ。とりざた。風説」、風評被害と は「風評によって売上げ減などの被害を受けること」だとする。

また、原子力防災基礎用語集で風評被害を見ると、「悪いうわさや評判など捉えどころのない風評によって、商品やサービス自体には何ら問題がないにも関わらず、それらが忌避されることにより、生産者が経済的に損害を被ることを風評被害という」と定義されている。また、東日本大震災の風評問題を考察しながら風評及び風評被害の定義を行った関谷は、風評被害を「ある社会問題(事件・事故・環境汚染・災害・不況)が報道されるこ

⁴ Volodymyr Ganzha『チェルノブイリ事故による放射能汚染の実態と風評被害評価に関する研究』東京農業大学修士 論文、2014年。

とによって、本来「安全」とされるもの(食品・商品・土地・企業)を人々が危険視し、 消費、観光、取引をやめることなどによって引き起こされる経済的被害のこと」5と定義 している。

他の定義と異なり、関谷の定義はマスコミニケーションの発達という現代の社会の特徴をクローズアップしている点に大きな特徴がある。また、原子力防災基礎用語集や関谷の定義では、商品やサービス自体には「何ら問題がない」、あるいは本来「安全である」にもかかわらず、それらが忌避されて経済的な被害が発生するという条件を追加している。しかし、こうした日本における風評、風評被害の定義に従ってチェルノブイリ事故の影響を正しく評価することは困難である。その理由は、次のように整理できる。

1) 今回のウクライナ・ベラルーシの訪問調査でわかったことは、農産物や食品に対する不安に関しては汚染地域で生産された農産物を忌避する傾向が認められたが、市場に出回っている農産物・食品については放射性物質の検査が行われ、安全がチェックされていると人々は認識していることである。また、農産物・食品の放射性物質の基準値に関しても、消費者や消費者団体の要望を受け入れ品目ごとに厳しく、かつきめ細かく設定されるなどの対策が実施されている。2013年にボロジミルがウクライナの消費者85名を対象として実施した放射能汚染に対する評価結果を見ると、日本で見られるような風評被害はウクライナでは発生していないが、事故後28年が経過した現在でも農産物・食品の安全性について人々は疑問を感じている。また表3に示したように、放射性物質の健康への影響についての心配は、事故後10年以降から低下している。

2) 事故後 28 年が経過した チェルノブイリ事故で最も深 刻な問題は健康被害である。 放射線の健康に対する影響に 関しては様々な意見があり、 研究者、関係者の意見の統一 は認められない。特に事故後 数年間にわたってソビエト連 邦政府によって正しい情報の 提供が行われなかったこと

表3 放射能汚染から安心だと感じるようになった時期

経過年数	外部被爆	農産物・食品 の放射能汚染
最初から不安は無かった	25	25
現在でも恐怖はある	50	50
1990年頃から安心だと感じた	6	6
1996年頃から安心だと感じた	13	6
2000 年頃から安心だと感じた	6	13

出典: Volodymyr Ganzha 『チェルノブイリ事故による放射能汚染の実態 と風評被害評価に関する研究』 東京農業大学修士論文 (2014.3), n84

注:数値は回答者割合(%)である。

は、ソ連邦の崩壊に伴うウクライナ、ベラルーシ、ロシアの独立政府に対する不信感にも つながっており、政府が提供する情報に対する信頼性は低い。チェルノブイリ事故の最大 の風評は健康に関するものであり、ガン・白血病の発生、血管系や神経系の病気の多発など、

⁵ 関谷直也『風評被害 - そのメカニズムを考える - 』光文社新書、2011年、12頁。

長期間にわたる低線量被爆の影響に関して、住民は大きな不安を抱いている。

放射線の健康への影響に関しては、ウクライナ政府(緊急事態省)報告書の第3章。、調査報告『チェルノブイリ被害の全貌』第2部7、チェルノブイリ原発事故『ベラルーシ政府報告書』8並びに様々なレポートによって多様な調査結果が公表され、その解釈をめぐる意見の相違がさらに住民の不安を大きくしている。すなわち、健康に関わる風評問題がチェルノブイリ事故ではとりわけ重要であることを物語っている。

表 4 わが国で多様な産業分野で発生した風評被害の様相

	直接的な被害	間接的な被害
農林水産業	売上減少 放射能検査費用 出荷制限 取引減少 注文減少 カタログから削除 出荷先の厳しい自主基準 キャンセル 価格低下 体験学習のキャンセル	作業員の配置転換 事業の転換 資材の値上がり 独自の除染対策
食品・飲料製造	販売量の減少 放射能の検査費用 取引停止 海外輸出の減少	原料確保先の変更高価な原材料の調達
食品・飲料卸売	被災地からの製品入荷量の減少 取扱い価格の低下 市場での放射能検査 東北・関東産農産物の売り上げ減少・価格低迷 商品が売れない	農家の生産意欲低下(商品確保難) 被災地産製品の扱い忌避・自粛要請
小売業	観光客減少で観光土産が売れない 放射能検査の要請	商品の品揃え困難 地元産品の減少
旅行・観光業・飲 食娯楽業	旅行客・利用客の減少 観光・娯楽施設利用者の減少 体験ツアー・教育旅行の減少 駐車料金の減少 宿泊客のキャンセル サービスエリア利用客の減少	地元食材の確保難 海外出身従業員の帰国 サービス価格の低下
タクシー・運送業	観光客の減少 貸切バスのキャンセル 農業関連資材の運送料減少 農産物の運送料の減少	サービス価格の低下 従業員・車両の遊休化
その他	スポーツウエアの売り上げ減少 プール用消毒薬剤の売り上げ減少 印刷資材の売り上げ減少(インキ、ダンボール) まき・木材・チップ・バーク堆肥等の売り上げ減少 自動車、タイヤ等の放射能検査(製造業) 海外からの技能実習生の帰国(農業・中小企業) 海外からの留学生の帰国と確保難(教育関係) 受け入れ困難な廃棄物の発生	

出典:東京電力福島第一原子力発電所事故対策みやぎ県民会議・宮城県環境生活部「東京電力福島第一原子力 発電所事故対策みやぎ県民会議関係団体等における風評被害の状況について」2012の調査資料に基づき 筆者整理。

⁶ ウクライナ政府 (緊急事態省) 報告書『チェルノブイリ事故から25年 "Safety for the Future"』の第3章 (健康への影響)、第4章 (経済的・社会的影響) については、NPO法人 市民科学研究室『市民研通信』第14号で閲覧できる。

⁷ 原著は、『Chernobyl: Consequences of the Catastrophe for People and the Environment』、2009年、邦訳は星川淳(監訳)・チェルノブイリ被害実態レポート翻訳チーム訳『調査報告 チェルノブイリ被害の全貌』岩波書店、2013年で利用できる。

^{*} ベラルーシ共和国非常事態省チェルノブイリ原発事故被害対策局編(日本ベラルーシ友好協会訳)『チェルノブイリ 原発事故 ベラルーシ政府報告書(最新版)』、2013年。

3) チェルノブイリ事故の影響に関する様々な文献、さらには我々の調査においても、 観光を中心としたサービス産業への影響が特に問題とされた資料を発見することはできな かった。我が国では東京電力に対する賠償訴訟の中で、様々な産業分野における風評被害 が表4のように問題となったが、社会主義体制下で発生したチェルノブイリ事故の場合、 日本の風評被害とは様相が異なっている。そのため本報告では、チェルノブイリ事故にお ける風評および風評被害評価のために、これらの概念を次のように定義する。

「風評とは、その原因となる事故や事件がもたらす社会的・物理的・心理的影響に関するうわさや風説である。」

「風評被害は、その原因となる事故や事件に関わる社会的・物理的・心理的影響に関するうわさや風説によって、直接的な被害以外の多様な経済的被害もしくは社会的・心理的な被害をもたらすことをいう。」

以上の定義では、マスコミ報道による影響だけに限定することなく、クチコミなどの情報伝達手段の影響を考慮するとともに、直接的被害以外の経済的被害、健康への影響に関する多様な情報が飛び交うことによる心理的な不安や意欲喪失と社会・コミュニティの活力の喪失などの影響の評価を重視している。

4 チェルノブイリ事故の風評被害の実態の考察

上記の定義に基づき、チェルノブイリ事故による風評被害の実態について考察する。もちろん、短期間の訪問調査から風評被害の実態に関わる客観的な分析数値を提示することは困難なので、訪問時のヒアリング、既往の文献から関連する情報を選択して考察するという方法を採用することとした。なお、風評被害としてここで取り上げるのは、チェルノブイリ事故で特に問題となった農産物・食品の安全性と健康被害である。

(1) 農産物・食品の風評被害について

ウクライナ生態協会、社会学研究所、消費者協会の関係者に対するヒアリング調査では、ウクライナにおいても農産物・食品の安全性に関して風評が広がり、放射能汚染地と見なされた特定の産地の農産物の購入が消費者から忌避された事実が指摘されている。しかし、市場に出回る農産物・食品については放射性物質の検査が行われ、基準値を超えるものは出ていないという安心感を消費者は一方でもっていたと思われる。しかし、食の安全を担保するために基準値を下げることに対する国民の要求は強く、年間被爆線量が1mSv(ミリシーベルト)以下になるように、それぞれの農産物・食品の摂取頻度を考慮して基準値が定められた(表2参照)。また日本の風評被害のように、基準値をクリアーしているにもかかわらず、福島県産農産物を中心に、東北地方や関東地方の農産物の購入が消費者から回避される、あるいは低い価格で取引されるといった風評被害が深刻な社会問題に

なったという指摘はなされなかった。

確かに日本で社会問題となったような風評被害はなかったが、チェルノブイリ事故後28年が経過した現在においても、農産物・食品の安全性に対する不安は継続している。ウクライナの首都キエフでボロジミルが実施した調査(85人対象)では、キエフ州産農産物の安全性について26%の人が「安全でない」と回答し、また農産物を購入する場合に25%の人が生産地を重視して購入していることを指摘している。また、今回の訪問調査で多くの訪問組織の担当者は、ウクライナ、ベラルーシでは放射能に関する正しい知識の啓蒙を重点的に行い不安の解消に努めたことを強調したが、現在の一般住民の放射能に関する知識は低いことが、我々の調査で明らかになった。

また、風評を抑えるためには正しい情報を消費者に提供することの重要性を多くの担当者は強調したが、ボロジミルの調査では放射能対策の信頼性について、政府が出している放射能の測定結果やサンプル調査に関して「信頼できない」という人が、それぞれ54%と64%に達していることがわかる¹º。ウクライナ農業放射線研究所のカーシバロバ所長は、上記の点について政府の情報提供よりも医者、教員など国民の信頼が高い人々に放射能対策に関する正しい知識教育を行って普及するのが有効であることを強調された。なお、ボロジミルの調査では、64%の人々がチェルノブイリ事故による汚染地域を正しく理解していることを明らかにしている。また、男性の32%、女性の55%がチェルノブイリ原発事故の影響について現在でも恐怖があることを指摘している¹゚。

(2) 健康に関する風評被害について

福島原発事故と、チェルノブイリ原発事故への対応で大きく異なるのは、被災地域さらには事故の影響を受けたと思われる地域の住民の健康対策である。特にチェルノブイリ被害者の場合、事故直後のソ連邦による情報隠蔽から健康被害を正確に予測することは困難であるが、チェルノブイリ・フォーラム(2003 – 2005)12では、次のような健康被害の発生を指摘している。

- 1) 事故後の最初の1年間の重度のベータ線熱傷や敗血症の合併症など急性放射線症候群による1986年の死者数は28人、1987~2004年の間に19名が死亡しており、その事実は被災地住民に大きな恐怖をもたらした。
- 2) 放射線被曝による健康問題の影響としてガンや白血病による死亡者数の増加が取り上げられるが、放射線被曝を原因とするガン患者数を正確に予測できないとした上で、国

⁹ Volodymyr『前掲書』p69.

¹⁰ Volodymyr『前掲書』 p75.

¹¹ Volodymyr『前掲書』p80.

 $^{^{12}}$ チェルノブイリフォーラム『チェルノブイリの経験:健康・環境・社会経済的影響 - ベラルーシ・ロシア連邦・ウクライナ政府への提言 - \mathbb{Z} 、 2003-2005年、国際原子力機関公共情報課の以下の翻訳資料、7-10頁。 http://nuqwatch.files.wordpress.com/2011/07/

際的な専門家グループは、 $1986 \sim 1987$ 年に除染・復旧作業に従事した作業員、避難民、最も汚染が激しい地区の住民 60 万人の中で、被爆の影響によるガン死亡率の増加は数パーセントと報告している。また、 $1992 \sim 2002$ 年の間に事故当時小児もしくは思春期にあった人で甲状腺ガンの発症が 4,000 人以上、そのうちの 15 名が死亡したと報告している。またロシア当局は、 $1991 \sim 1998$ 年の 6 万 1,000 人の原発事故に従事した作業員群(平均被曝量 107mSv)の死亡者の 5% は放射線被曝が原因であると報告している。

3) その他の健康被害としては、放射線被曝量の多い人に循環器系疾患、白内障の発生が増加していることが指摘されている。また、事故により被爆した人々の不安レベルは対照群の2倍、さらに原因不明の不調や主観的不健康状態の報告は対照群の3~4倍に達すると報告されている。

しかし、チェルノブイリ事故による放射線被曝の健康被害に関する様々なデータがあるにもかかわらず、その影響の全貌は依然として解明されているとは言えない。そのため、健康被害に関する様々な風評が発生しているのも事実であろう。その背景には、放射線被曝の安全性に関して専門家の間でも様々な意見が存在し、人々は何を信じていいかわからないという実態がある。放射線の影響や不安が疲労感、悪夢、周期的な鬱や不快感、原因不明の倦怠感、記憶障害、広範な筋肉の痛み、関節の痛み、気分の変化などの機能障害(原爆ぶらぶら病)といった症候群を生み出している13。こうした機能障害症候群が人々の健康不安をもたらし、そうした不安が口コミで多くの人々に広がるという形で広い範囲で健康被害に関わる風評問題が発生しているといえよう。

また、チェルノブイリ事故前後にウクライナ、ベラルーシで顕著な人口減少が発生し世界的に大きな注目を集め、その原因が分析された。その結果、原因として「高血圧と肥満」「喫煙・飲酒」「エイズ(HIV)」が指摘されているが、説得力は乏しい。チェルノブイリ事故による健康被害への不安、放射線被害は子供により深刻なダメージをもたらすことに対する不安、避難などによる心理的なストレス、健康面・経済面からの結婚への不安による出生率の低下が人口減少をもたらしたと考えるのが自然であろう。また、死亡率の増加の原因として、チェルノブイリ事故から6年もの間に実施された食品に含まれる放射性物質のかなり高い暫定基準値による内部被爆の蓄積と外部被爆の効果を無視することはできないであろう¹⁴。

(3) 社会的・心理的な影響について

ウクライナ政府(緊急事態省)の報告書『チェルノブイリ事故から 25 年 "Safety for the Future"』では、公式には被害者に含まれないキエフ住民を加えると 600 万人の人々の

¹³ 星川淳(監訳)・チェルノブイリ被害実態レポート翻訳チーム訳『前掲書』183頁。

¹⁴ 以下の情報を参考にした。http://www.inaco.co.jp/isaac/shiryo/genpatsu/ukraine1.html

社会的・心理的生活にチェルノブイリ事故は破壊的な影響を及ぼしたと総括している ¹⁵。ウクライナ社会学研究所が社会調査を開始したのは 1992 年であり、ソ連邦からの独立直後の社会経済危機と重なり、事故の影響評価が難しくなっている。1992 年には事故処理に関わった作業員と様々な被害者 1 万人を対象に社会心理学的な調査が実施され、その後も標本数は大幅に削減されたが、調査は継続されている。それらの調査結果は、次のようにまとめられている ¹⁶。

1992年には国民の47%がチェルノブイリ事故の影響を恐れていたが、年数の経過とともに16%まで低下している。しかし、健康悪化の要因をチェルノブイリ事故が原因と考える人々が多く、恐怖の最大の原因となっている。1992年の調査結果から、チェルノブイリ事故は被災者の生活への関心の低下、人生そのものに対する多大な影響を及ぼし、政府からの支援に依存した生活を送っている実態が浮き彫りにされている。また現在、自分や家族の健康に対する関心が高く、強制移住させられた人々の新たな環境への適応がうまくいっておらず、故郷への帰村意識が強いことを指摘している。さらに、被災者の多くが悲観主義に陥っていることを示している。またこの調査では、チェルノブイリ事故を体験した人々のストレスを「第1のチェルノブイリ」と呼ぶとともに、国内メディアによる報道から得た情報によるストレスを「第2のチェルノブイリ」と呼んで区別している。事故から8年後に実施した調査結果を見ると、被災者が事故からの影響を克服すべく、積極的な活動を展開し、被災者の3分の1が「影響を克服した」と回答している点は注目できる。

チェルノブイリ事故の10年の総括では、被災者の最大の関心は生存問題であり、自らと家族・親戚を中心として孤立した戦いを行っていた。当局や地域団体への信頼は低く、被災者の多くは彼らの生活を保護するための法律についてほとんど知識がなかった。さらにチェルノブイリ事故の20年の総括として技術的災害は一瞬にして起こるが、それに誘発される社会文化的災害は被災者の地域社会が、はじめはほとんど気づかれないくらいにゆっくりと「汚染された孤島」へと劣化していると述べるとともに、環境は放置や除染で改善されるが、地域社会は放置すれば確実に悪化することを警告している。また、被災地域にはA犠牲者症候群、B社会的阻害症候群、C避難再定住症候群、D健康喪失症候群、E不確実性混乱症候群、F無知症候群などの社会的症候群が発生するが、その対応はほとんど失敗したと結論づけている。

この報告書では、チェルノブイリ事故の経済的・社会心理的影響のまとめとして 15 の 教訓が整理されており、福島事故からの復興に際して傾聴すべき点が多い。その内容は、 次のように要約することができる。「大災害の予防を社会・全人類の絶対的な価値にする こと、危険の主観的評価と客観的評価の相違の縮小を図ること、被災者の支援の重点は彼

¹⁵ ウクライナ政府 (緊急事態省) 報告書『前掲書』121頁。

¹⁶ ウクライナ政府(緊急事態省)報告書『前掲書』117-139頁。

らに活動的な人生を回復する復興活動に置くべきであること、被災者の恐怖・ストレスに基づく「社会的症候群」に対して「機会(チャンス)」を重視して意識転換を図ることの重要性が示されている。」情報の欠如に伴う情報評価の主観的危険を少なくできるタイムリーで正確な情報提供の促進、被災地・被災者のための大規模な復興開発計画では社会的・文化的・経済的影響克服のための工程表を示すべきであろう。

おわりに

ーチェルノブイリ事故の風評評価から見る我が国の今後の風評対策の展開方向ー

(1) 総括 1 ーチェルノブイリでは農産物・食品の放射能汚染の恐怖は克服されたか

チェルノブイリ事故では、放射能に汚染された食品の摂取による内部被爆による健康への影響が警告されている。ウクライナ社会学研究所の研究員へのヒアリングでは、事故後28年が経過した現在でも、被災地域の住民の心配事は、食料品の放射能汚染、低線量被爆の健康への影響、自分でできる健康維持対策、食料に含まれる放射性物質を下げる調理方法、水や環境の汚染、農産物の検査の実施状況、きのこやベリー類など森の幸の汚染状況等、農産物・食品汚染の実態と対策に関わるものであることを指摘していた。また、汚染地域住民の放射能リスクの回避方法に関する知識水準は低く、適切な対策が実践されていないといった問題も指摘された。

このような農産物や食品の放射能汚染に関する不安に関しては、常にモニタリングによる正確な情報提供を行い、こうした情報に基づいて自らを守る適切な対策を選択できる住民を増やすことが我が国においても重要である。そのためには、政府機関が責任をもって農産物・食品のモニタリングを行う必要がある。これによって食品・農産物の危険の主観的評価と客観的評価の乖離を縮めることが可能となるであろう。なお現在、我が国ではこうしたモニタリング検査に関して市町村によるサービスが実施されているが、これはあくまで市民が持ち込んだものを測定するサービスに限定されており、組織的な実施とはほど遠い。また、都会の消費者の不安に応える体制にはなっていない。少なくとも市場、スーパー、学校等の公共施設には放射能測定器を整備し、自ら測定して正しい知識を獲得して不安を払しょくするとともに、広域で流通する農産物・食品の安全性については、国が責任をもって科学的な検査を継続するとともに、常に正しい情報をタイムリーに提供することが不可欠である。

(2) 総括 2 ーチェルノブイリでは健康被害と心理的・社会的不安は払しょくされたか

過去・現在・未来にわたりチェルノブイリ事故の最大の心理的・社会的不安は放射線被 爆による健康被害問題である。環境汚染に関しては、放射能の自然崩壊・除染によりその 濃度は確実に低減するが、健康被害に関しては時間の経過に従って軽減されることはない。 むしろ、外部・内部被曝量の蓄積、それに伴う心理的な不安の蓄積から問題はより深刻化 している。健康問題の発生には個人の体質、ストレス耐性などの心理的特性等、様々な要 因が作用しており、その原因を正確に特定することは難しい。また、問題特定のための広 範な疫学調査に関しても、事故直後に綿密に設計されていれば可能であったが、事故直後 の混乱からソ連邦崩壊までの6年間の正確な被害データの獲得は不十分であった。また、 専門家の間でも放射線による健康問題の発生をより深刻に捉える者と、楽観的に捉える者 では意見が大きく異なり、そうしたことが被災者に大きな不安を与え風評による心理的被 害をもたらしている。

ウクライナのチェルノブイリ報告書によれば、チェルノブイリ事故処理作業員の1988 ~ 2008 年までの健康な者の比率は67.6%~5.4%に低下し、ガン以外の消化器系疾患、循環器系疾患などの慢性病の比率は12.8%から82.3%に増加したことが示されている。特に被曝量が多い作業員で顕著に表れている17。またチェルノブイリ事故で避難した人のうち、小児期に被爆したグループでは網膜の血管障害リスクが高まることが、また被災地の子供達の場合は、事故後5年間で甲状腺、免疫系、呼吸器系、消化器系の疾患が進行する危険性が指摘されている。さらに、年数が経過すると、こうした病気の慢性化に伴う機能障害が顕著になることが指摘されている18。

統計的にはチェルノブイリ事故の影響が有意に検証されなくても、こうした健康被害のデータが続々と明らかになるにつれて被爆者の不安は大きく高まり、様々な憶測やストレスが蓄積されて風評が広がり、社会不安をもたらすであろう。

(3) チェルノブイリの経験を活かした我が国の風評被害対策の展開方向

福島第一原子力発電所の事故から既に3年が経過したが、一体我々はチェルノブイリから何を学び、人類の危機とも言うべきこの事故にどのような対処をしてきたのであろうか。結論から言うならば、チェルノブイリから学び事故対策を計画的・実践的に十分に展開したとは言えないであろう。その要因としては、東京電力という民間企業の責任で実施すべき対策と、国家が国民に対する責任として実施すべき対策の線引きが明確にできていないことが指摘できる。特に原発事故処理を現場の第1線で行う専門作業員の安全・健康確保とその後の健康管理対策、被災した住民の健康と生活保障、さらには心理的・精神的ストレスのケアなどについて、国と東電の責任分担のあいまいさがスピーディな問題解決を遅らせるとともに、将来の不安の要因となっている。

風評被害に問題を絞ってみるならば、東電に責任を帰す損害賠償問題ばかりが強調され、

¹⁷ ウクライナ政府(緊急事態省)報告書『前掲書』43-44頁。

¹⁸ ウクライナ政府 (緊急事態省) 報告書『前掲書』54頁。

農産物・食品、観光・サービス業の安全確保のための対策が初期段階で迅速かつ適切に行われたか検証する必要がある。この問題に関しては、チェルノブイリと同様に学者の見解が分かれるとともに、生産者サイドに立つか消費者サイドに立つかによっても見解が分かれる。この点に関しては、事故後 28 年が経過したチェルノブイリにおいて内部被爆による健康問題が現在でも大きな社会問題になり、農産物・食品の安全性について、消費者は依然として不安をもっている。また、消費者の意見を入れて食品の安全基準値を食生活の実態に従ってきめ細かく設定している。さらに市場、スーパーなどでは放射能検査が義務づけられ、安全な食品が消費者に届く体制が整備されている。そのため現在の日本で見られるような食品の風評被害が表面上は認められない。しかし放射能に対する恐怖が消費者から去ったわけではなく、汚染地と思われる地域の農産物・食品を購入しないといった防衛策を消費者は自らとっている。

日本における農産物・食品の風評被害対策の大きな問題は、風評被害対策を東京電力と一部の被災地の対応に任せていることにある。確かに外部被爆を削減するための除染は国の責任で実施されているが、農産物・食品の安全確保のための放射能検査は都道府県、市町村などに任されているため組織間で取組みの温度差がある。さらに消費者対策のために生産者や事業者が任意で実施する場合の費用負担は事業者が負担している。こうした検査を専門の検査機関に委託する場合の費用は高いため、多くのサンプルを検査することはできない。ウクライナやベラルーシの調査では、こうした検査はすべて国が実施しており、組織的に行われて、測定データは一元管理されている。こうした放射能検査は「生産の基盤である農地の放射性物質の濃度把握→農地から作物への放射性物質の移行→牧草・飼料作物から牛乳・肉への移行→食品から人間への移行(内部被爆)→健康被害→心理ストレスや社会不安」という一連の問題の流れの中で体系的に把握すべきものである。そのためには放射線学、農学、医学、心理学、社会学、経済学、法学などの学問分野が連携してデータを蓄積して国民に迅速かつ正確なデータを情報発信していかなければならない。

調査研究報告

- 第17回国のかたちとコミュニティを考える市長の会
- 都市シンクタンクの活動実態について

日本都市センターでは、①地方分権改革の推進、②都市自治体行政の専門性の向上、③住 民と行政の協働を中期的なテーマに掲げ、実務と理論を融合させた総合的な調査研究を行っ ている。

以下では、上半期における調査研究報告として、6月5日に開催した「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」の概要を紹介するとともに、毎年度当センターが実施している都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査の結果を基にした「都市シンクタンクの活動実態について」を報告する。

第 17 回 国のかたちとコミュニティを 考える市長の会

「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」は、都市を取り巻く諸環境が大きく 変容するなかで、都市自治体の直面する政策課題について自由闊達に議論し、相互の 問題意識の深化と情報交流を図ることを目的として、呼びかけ人市区長の発意により、 年2回開催されている。第17回会議では、「社会保障・税番号制度(マイナンバー)」 をテーマとして、学識者による基調講演、3 名の市長による問題提起を受けて、マイナ ンバー実施に向けた取組状況や今後の課題について、参加市長による意見交換を行った。

はじめに

第17回「国のかたちとコミュニティ を考える市長の会」は、2014年6月5日、 市長16名の参加を得て開催された。

会議では、「社会保障・税番号制度(マ イナンバー)」をテーマとして、松崎秀 樹 浦安市長の進行の下、活発な意見交 換が行われた。

プログラム

趣旨説明	大阪狭山市長	吉田 友好
進行役	浦安市長	松崎 秀樹
基調講演	筑波大学図書館情報 メディア系准教授	石井夏生利
問題提起	高岡市長	高橋 正樹
問題提起	いなべ市長	日沖 靖
問題提起	多久市長	横尾 俊彦

1 趣旨説明

まず、今回のテーマ設定の趣旨について、吉田友好 大阪狭山市長から、「社会保障・税 制度の効率性・透明性を改善するための社会基盤となるマイナンバーの実施に向けて、自 治体には、システム改修や条例整備といった対応が迫られるとともに、住民の利便性向上 に資するマイナンバー利用拡大の検討も求められている。」との発言があった。

2 基調講演

会議前半では、石井夏生利 筑波大学図書館情報メディア系准教授による基調講演が行 われた。まず、石井准教授から、少子高齢化の進展や様々な格差の拡大といった社会的背 景の変化を受けて、より公平な税負担や適切な所得再分配への社会的要求が高まってきた こと等により、マイナンバーの検討が進められたという経緯についての説明があった。加 えて、マイナンバーのポイントとして、国民全員に固有の個人番号を付与すること、社会 保障・税務・災害対策の分野で連携させること、国や自治体等が個別に保有している情報

と関連づけることの3点を挙げた上で、マイナンバーと個人情報保護との関係や、マイナンバーが自治体に課していること等についての説明があった。

そして、個人情報保護、行政運営効率化、国民の利便性向上といった視点を忘れずに、 国家による管理社会化、個人情報の差別的利用、財産的被害の発生への恐れといった、マ イナンバーに対して抱かれている懸念を解消するよう努めつつ、まずは、マイナンバー法 で規定している社会保障・税・災害対策3分野での利用を促進し、次に3分野以外の行政 分野での利用拡大を図り、その後に行政分野以外での利用拡大の可能性を検討するという ように、段階的に利用範囲を拡大していくべきではないか、との見解が示された。

3 問題提起

会議後半では、3名の市長から問題提起が行われた。

高橋正樹 高岡市長からは、マイナンバー実施に向けた庁内での検討から見えてきた課題等について、日沖靖 いなべ市長からは、マイナンバー実施の「予行演習」として住基カードを活用したコンビニエンスストアでの各種証明書交付を実施することのメリット等について、それぞれ言及があった。また、横尾俊彦 多久市長からは、シティマネジメントの視点でマイナンバーを積極的に活用すべき理由や海外における事例を参考にすべき点等についての問題提起がなされた。

4 意見交換

基調講演や問題提起を踏まえて、参加市長による活発な意見交換が行われた。意見交換では、マイナンバーの問題と個人番号カード普及の問題は別に論じた方がよいのではないか、住民にとっても大きなメリットがあることを丁寧に伝えていく必要がある、日常的な場面だけではなく災害時に必要な行政サービスの提供も視野に入れるべきなど、多様な視点から議論が行われ、問題意識の深化と共有が図られた。

おわりに

本会の詳細については、2014年9月にブックレット『第17回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会《社会保障・税番号制度(マイナンバー)》』として取りまとめた。本ブックレットは、当センターホームページにおいて閲覧可能となっている。

第 18 回会議は、「自治体広報」をテーマとして、 2014 年 11 月に開催する予定である。



(主任研究員 新田 耕司)

都市シンクタンク等の活動実態について

日本都市センターでは、都市シンクタンク等について継続した調査を行っている。 活動実態の主要な項目について、2013年度と2014年度のデータ比較を行った結果、 大きな変化は見られないものの、常勤研究員数が若干の増加傾向にあること、研究数 を厳選する団体と増加させる団体とに分かれる傾向にあることから、安定した研究体 制を進めると同時に、都市自治体ごとの状況に応じて調査研究課題を設定していると 考えられる。

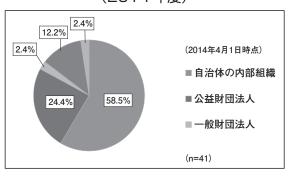
はじめに

日本都市センターでは、都市自治体が設置した都市政策研究等を行う組織(市立大学を 含む。以下、「都市シンクタンク等」という。)について、継続して調査を行っている。こ こでは活動実態の主要な項目ごとに 2013 年度¹と 2014 年度²との比較を行い、その動向 を追うこととする。

1 設置数及び設置形態

都市シンクタンク等の設置数について は、2013年度は38団体、2014年度は40 団体と増加し、内訳は休止・廃止が1団体、 新設が3団体となっている。なお、減少 した1団体、増加した3団体のすべてが「自 治体の内部組織」であり、2014年度の設 置形態の内訳では「自治体の内部組織 | が 全体の58%を占めており、これまで同様 「自治体の内部組織」として機能している都 市シンクタンク等が多いことがわかる(図1)。

都市シンクタンク等の設置形態 (2014年度)



^{1 2013}年6月に行った調査「シンクタンクカルテ」を参考とした。各団体のカルテは当センターのホームページで公開 している。(http://www.toshi.or.ip/?cat=53)

② 2014年6月に行った調査「シンクタンクカルテ」を参考とした。各団体のカルテは当センターのホームページで公開 を予定している。

2 調査研究事業費

調査研究事業費³について、2013年度と2014年度との比較では⁴、「500万円~1000万円未満」の団体が増加するとともに、予算計上を行わない団体が増加したこともあり、1団体当たりの平均事業費は936万6000円から924万8000円に減少している(図2)。

3 研究員数

研究員数(常勤と非常勤の合計)について、2013年度と 2014年度との比較では、「1人~3人」が減少し、「4人~6人」が増加しているが、1団体当たりの平均研究員数は約6.8人と横ばい傾向である(図3)。常勤研究員については、1団体当たりの平均常勤研究員数は約5人と横ばい傾向ではあるが、「1~6人」の層で70%以上を占める傾向は変わらない(図4)。非常勤研究員については、「0人」及び「4人~6人」が増加し、1団体当たりの平均非常勤研究員数は約2人と横ばい傾向である(図5)。

これらのことから、研究員数の大きな変化はないが、常勤研究員については、増員した団体はあるものの、比較的少人数(1~6人程度)の配置である傾向には変わりないことがわかる。

図 2 都市シンクタンク等の調査研究費 (2013年度と 2014年度の比較)

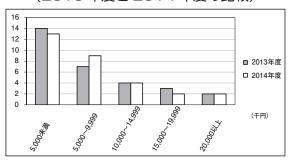


図3 都市シンクタンク等の研究員数 (総数)(2013年度と2014年度の比較)

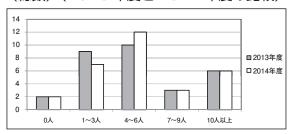


図4 都市シンクタンク等の研究員数 (常勤)(2013年度と2014年度の比較)

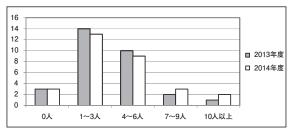
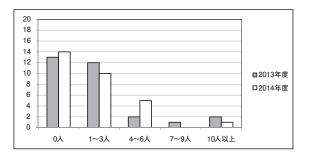


図 5 都市シンクタンク等の研究員数 (非常勤)(2013年度と2014年度の比較)



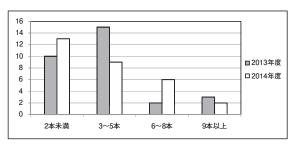
³ 調査研究予算には、人件費・間接費を含んでいない。

⁴ 両方のデータがある30団体のみを比較している(図3・図4・図5・図6についても同様)。

4 研究数

研究数について、2013年度と2014年度 との比較では、「3~5本」が減少し、「2 本未満」と「6~8本」が増加している。 ただ、1団体当たりの平均研究数は約4本 弱と横ばい傾向である(図6)。

図 6 都市シンクタンク等の研究数 (2013年度と2014年度の比較)



おわりに

2013年度と2014年度との比較からは、ここ数年間の動向と大きな変化は見られないが、 常勤研究員数が若干の増加傾向にあること、これまで3本から5本程度が多かった研究数 を2本未満に減少させる団体と6本以上に増加させる団体とに分かれる傾向にあることが 特徴的である。安定した研究体制を進めると同時に、都市自治体ごとの状況に応じて調査 研究課題を設定していると考えられる。

当センターは、シンクタンクカルテや調査研究活動の情報提供及び都市調査研究交流会 (2015年2月開催予定)を通じて、今後も都市シンクタンク等の活動実態や調査研究の現 状を把握し、情報提供を行う予定である。

(研究員 小畑 和也)

研究員報告論文

- 住民中心の地方自治実現に向けた自治警察制度の発展方向に関する研究
 - 韓国済州道における自治警察制の試験運営事例を中心に 客員研究員 李元喜(イ・ウォンヒ)

住民中心の地方自治実現に向けた 自治警察制度の発展方向に関する研究

一 韓国済州道における自治警察制の試験運営事例を中心に
に
記述
1

客員研究員 李 元 喜¹ (イ・ウォンヒ)

韓国警察は1945年に創設されて以来70年にわたって国家警察体制を維持してきたが、2006年の済州特別自治警察の試験運営を皮切りに、自治警察制導入に向けた政策研究を続けている。しかしながら、十分な事前準備のない拙速な制度施行のために、試験運営9年目を迎える今もなお、明確な進展が見られないのが現実である。

様々な問題点が挙げられているが、以下では1) 自治体の補助機関にすぎない自治 警察の現実と、国家警察と重複する業務等組織構造上の問題、2) 自治体首長に一任される人事権や人員不足等の人事管理上の問題、3) 捜査権等強制執行権を持たない自治 警察の警察権配分に関する問題を取り上げ、その改善案を提示した。

自治警察制度は、警察という強制執行力を有する機関を住民が統制できる制度であり、真の民主主義実現に向けての制度的基礎の1つであると言える。韓国警察の自治警察制の推進現況を紹介した後それらの問題点を分析し、真の地方自治の意味に適った自治警察の方向性を探求してみる。

はじめに

1 各国の自治体警察制度

世界各国の自治警察制度は、歴史的・社会的・文化的特性によって様々な形態をとる。 これを国家警察と自治警察間の関係を中心に分類すると、従属的・対等的・独立的自治警 察制に区分することができる。

従属的自治警察制は、警察に関する権限が完全に国家だけにある体制であり、国家警察体制とも呼ぶ。中央政府の統制下に国家の全警察権があり、地方警察は自治的要素を全く有していない。韓国やフィンランド、デンマーク、スウェーデン等がこのような警察制度をとっている。

平注 本論文は、日本都市センター客員研究員の李元喜(イ・ウォンヒ)氏による論文「住民中心地方自治實現을위한自治警察制度의發展方向에關한研究 - 韓國濟州道의自治警察制示範運營事例를中心으로」を和訳し、本誌に掲載したものである。

⁻ 韓国警察庁警監(日本の警部階級に該当)、韓国国立警察大学行政学科卒業(行政学学士)、韓国高麗大学校大学院刑事法専攻(法学修士)、日本政策研究大学院大学行政学専攻(文部科学省ヤングリーダーズプログラム政府公務員課程、行政学修士)韓国東国大学校行政学博士課程履修中。

対等的自治警察制は、国家警察と自治警察が併存する警察体制である。警察事務の性格を基に国家警察事務は国家警察が、地方警察事務は地方警察が行うが、国家警察が直接遂行することが困難な事務は自治警察に委任し、国家警察は該当委任事務に対する監督と統制を行うことができる。イギリスと日本の警察がこれに該当すると言える。

最後に独立的自治警察制とは、国家警察と自治警察が完全に分離した形を意味する。国 家警察は自治警察にいかなる影響力も行使することができず、自治警察は地方政府の責任 のもとで独自に警察業務を遂行する。アメリカとカナダの警察がこれに該当すると言える。

韓国の警察は、1945 年 10 月に国立警察が創設されてから現在に至るまで、国家警察体制をとっている。2006 年の済州道地域における自治警察制の試験運営によって初めての自治警察制が施行されたが、事前準備が不十分な状態で急に行われたため、9 年が経過した現在も依然として試験運営レベルを脱していない。

自治警察制は警察という法執行機関の活動を住民が統制できる装置として、真の民主主義を実現するための重要な制度的基礎の1つと言えよう。以下では自治警察制度一般に対する説明と併せ、現在韓国で施行されている済州自治警察制を紹介しその問題点を分析することで、真の地方自治に適った自治警察の役割とモデルについて論じることにする。

2 自治警察制の理論的考察

(1) 自治警察制の概念

国家が異なれば地方自治の状況も異なり、文化的、歴史的背景も相異なるため自治警察制の意味を一言で定義することは多少無理が伴う。しかし大半の国で認められる概念を一般化すれば、簡潔に言って自治警察とは「地域住民の意思に基づき警察活動を行う警察」であると言えよう。

国家警察が全国単位の画一的警察活動を遂行する効率性中心の警察であるのに対し、自 治警察は地域住民の意思に基づいて地域的特性や条件を十分に反映することで、いわゆる 「オーダーメイド」の多様な警察サービスを提供できる警察である。運営の面において具 体的に説明すると、自治警察とは地方自治体の場または住民を代表することができる機関 (以下、「自治体首長」と記す)が、地方自治体を管轄区域とする警察行政官署の維持に対 する権限と責任を有し、組織と人事、財政や政策一般に関し、住民の意思を積極的に反映し、 地域住民が求める公共サービスを提供する活動と言えるだろう²。

こうした運営面から見ると、自治警察の活動に対する責任と評価は、結局は自治体首長 に帰属することになる。換言すれば治安行政の領域も一般行政の領域同様、自治体首長に 対する評価要素となり、住民は選挙を通じ該当自治体の首長の力量を判断することで自治

² 윤지중, "자치경찰제도에 대한 경찰공무원의 인식에 관한 연구 : 울산광역시를 중심으로", 동국대학교 행정대학원, 석사학위논문, 2006, p.8。

警察の活動を監視、統制できるようになる。このような意味から、自治警察制は真の意味 で民主主義に沿った制度だと言える。

(2) 自治警察制の必要性

ア 地方行政と治安行政の関連性確保

自治警察制の実施は、住民生活に密着した治安サービスを自治体の権限と責任において自 律的に処理できる警察力を確保する機会となり、住民の期待に応じた真の意味での地方自 治を遂行する礎となる。地方一般行政と治安行政の連携により、地方一般行政の治安行政 執行に対する強制性と責任を強化し、行政の迅速な対応と同時に地域社会の変化に対しよ り鋭敏に対処できるようになる³。

イ 地域特性に適合した治安サービスの提供

国家警察制度下での警察は、住民が体感する治安安全の確保より、中央政府の立場に重点を置いた治安行政に傾きがちになる。韓国の場合、急激な経済成長による労使間の摩擦や北朝鮮と対峙状況下での理念の対立問題等、国家的な治安需要への対応にも困難な時期があったことは否めない。しかしながら、地域社会での警察活動(Community Policing)という新たな治安秩序を目指す流れの中で、取締りと処罰中心の問題解決者(Problem Solver)役にとどまらず、生活の質を向上させるべく良質の適応型サービスを提供する役割の重要性が一段と増していることは明らかである。

ウ 住民が体感する治安満足度の改善

国家警察制度下では、警察への住民の参加と統制はほぼ不可能である。警察は住民のニーズに反応するよりも法秩序維持者の立場を守るほうに傾くが、これは警察に対する否定的イメージを刻み込むとともに、治安サービスに対する住民の満足度下落にもつながる原因となる。住民によって統制装置が制御されることになれば治安サービスの中心は需要者たる住民に移り、治安の需要に対応するサービスを通じ、体感する治安満足度を高めることができる。

エ 住民に対する警察の責任性の増大

真の意味での自治警察制は、地域住民の税金で自治警察を採用し運営される。つまり警察は住民によって雇用される形となるため、住民のニーズにさらに敏感になり、責任性が

 $^{^3}$ 석기호, "우리나라 자치경찰의 효율적 운영 방안 : 제주경찰을 중심으로", 원광대학교 행정대학원 석사학위논문, 2009, p.14。

高まる。また、中央の画一的な政策から離れて地域の問題に集中できることで、地域の懸案事項に焦点を合わせた政策の構想・執行が可能となる。これは結果として、成熟した民主主義を実現する重要な礎として作用し得る。

3 済州自治警察制施行の沿革

韓国警察は、朝鮮戦争以来不安定な状況にあった時代背景を反映し、効率性と能率性を 強調した国家警察体制が警察制度の根幹となってきた。このような国家警察体制下で自治 警察に対する議論が取り上げられたのは1980年代以降であり、1995年の地方自治選挙の 施行に伴い一段と活性化し始めた。

1998年にキム・デジュン(金大中)政権がスタートし、大統領選挙の公約であった自治警察制実施に向けた「自治警察制政策企画団」が発足、1999年8月に自治警察制の導入試案をまとめたものの、警察の捜査権独立問題等の諸条件が十分に整わず保留となった。

2003年にノ・ムヒョン(盧武鉉)政権が「政府革新分権委員会」を通じ自治警察のロードマップを構想、各界の意見を取りまとめる合同会議及び公聴会等を経て政府試案を整えた(以下、「政府案」とする)。これにより、市・郡・区単位すべての基礎自治体に自治警察を置く「住民生活中心の自治警察制」導入案を確定し、自治警察制の主要政策を審議・諮問するため、関連教授等専門家で構成された「自治警察特別委員会」を政府革新分権委員会に設置した。さらに行政安全部長官所属の「自治警察実務推進団」を構成し自治警察法案を整え、党政協議と国務会議を経て2005年11月国会に提出した。

同時期に、ユ・ギジュン国会議員が自治警察の単位範囲を広域自治体とする内容を骨子とした、別途の自治警察法案を提示した(以下「ユ・ギジュン議員案」とする)。ユ・ギジュン議員案は、国家警察と自治警察の二元的構造のもとで自治警察の導入単位を広域及び基礎自治体に分け、各自治体の首長がそれぞれの警察権配分を通じて国家警察との協力体系を築くことを骨子とする。併せて各市・道に警察委員会を設置し、制度導入費用を最小化するため国家警察の組織と人員の一部を自治警察化する等、現在の日本の自治警察制に近い形の自治警察制の導入を主張した。

しかしながら、その後政府案をそのまま反映した自治警察制の内容を含む「済州特別自治道の設置及び国際自由都市づくりに向けた特別法」(以下「済州特別自治道法」とする)が 2006 年 2 月国会を通過し制定された。これにより 2006 年 7 月 1 日に済州自治警察が創設され、済州道地域に限定した自治警察制を試験運営するに至った。

区分	政府案	ユ・キジュン議員案
実施単位	基礎自治体(市・郡・区)	広域(市・道) 及び基礎自治体(市・郡・区)
組織	国家警察体制下に別途自治警察設置 国家警察 – 自治警察の二元的構造 すべての基礎自治体に自治警察隊新設	対等な自治警察制 広域自治体に自治警察本部新設 基礎自治体に自治警察隊設置
人事権	国家警察人事権現行維持 自治警察人事権は自治体首長に帰属	市・道警察本部長の人事は市・道警察委員会推薦により市・道知事が行使 自治警察隊長人事は市・郡・区議会の同意を受け自治体首長が行使
自治警察権限	特別司法警察業務の範囲(保健、衛生、 環境、経済等)に限り司法警察権付与	すべての自治警察業務遂行に必要な司法 警察権付与

表 1 自治警察制導入案の比較

出典:著者作成

4 済州自治警察運営の現況と問題点

上記過程を経て施行された済州自治警察は、韓国の実情に適しているか否かの検討が不十分なまま、政治的合意によってなされた拙速な試みであったという批判にさらされている。 現在試験運営されている済州自治警察の現況とこれに対する問題点を、組織構造、人事管理及び事務配分という3つの側面に分けて考察する。

(1) 組織構造の現況と問題点

ア現況

済州自治警察は、済州特別自治道法 106 条に基づき済州自治道に1自治警察団が所属しており、組織詳細としては4課、1地域隊、1センターで構成されている。2006 年の発足時は済州地域全体を管轄する1自治警察団と、下部行政区域である済州市と西帰浦市それぞれに置かれた自治警察隊 2 警察隊で運営されていたが、組織の重複を避け業務効率を上げるため 2012 年 1 月に統合自治警察団を発足させ、西帰浦自治警察隊を西帰浦地域警察隊として自治警察団傘下に吸収、再編した。これは自治警察運営初期から指摘されていた、人員に比べ組織構造が巨大すぎるという批判を受け入れ、対応した結果として評価できる。現行の4 課は警察政策課、住民生活安全課、民生司法警察課、駐車指導課で構成、その他交通情報センターを運営し、済州自治警察団全体の構成は4課、1地域隊(西帰浦)、1センターとなっている。具体的な組織構成と業務は下記のとおりである。

表 2 済州自治警察団の組織及び業務現況

機能	詳細分類	主な業務
警察政策課	企画広報	自治警察行政の総合企画及び調整 国家警察との業務協力及び維持関連事項 自治警察の人員及び装備の運営
	騎馬隊	騎馬隊運営全般に関する事項 祭事等地域行事の支援関連事項
住民生活安全課	住民生活安全	生活安全関連のパトロール及び施設運営 住民参加の防犯活動の支援及び指導 社会的弱者の保護及び学校・家庭内暴力の予防
	交通管理	交通法規違反の指導・取締り 各種祭事・文化イベント会場の交通管理
	捜査	観光・環境の特別司法警察業務の遂行 関連機関の合同取締り及び民願事項の処理
民生司法警察課 	空港安全	空港利用者検問業務の支援 空港内での各種基礎秩序違反事犯の取締り
駐車指導課	駐車民願 (民願:行政手続き)	駐停車違反過料業務の管理 滞納車両ナンバープレート領置の管理
駐 里 佰 學 詸	駐車指導	不法駐停車車両の指導及び取締り 牽引業者の指導点検及び管理
西帰浦地域警察隊	交通生活安全	西帰浦地域の治安行政一般の担当 住民参加の生活安全活動の指導 交通法規及び基礎秩序違反事犯の取締り
	駐車指導	西帰浦地域駐車場の取締り業務 イベント専任交通管理及び主要港湾の治安活動
交通情報センター	交通施設	交通安全施設の維持及び管理事項 交通放送局の設置及び支援に関する事項

出典:済州特別自治道自治警察団ホームページより自治警察団紹介及び担当業務 (http://jmp.jeju.go.kr/contents/index.php?mid=0105)。

イ 問題点

まず担当業務を見ると、自治警察業務の大半は国家警察がそれまで遂行していた業務の 一部を移管され担当しているにすぎないことが判る。また反対に空港業務の場合は済州空 港が国際空港である点を考慮すると、自治警察より国家警察が専任するほうが妥当である にもかかわらず、特別な役割なしに業務支援という名目で自治警察の業務として組み込ん だことに、多少無理のある業務領域拡大の結果なのではという批判も示されている。

しかしそれ以上に大きな問題点は、現在の済州自治警察団が済州特別自治道の補助機関

ということである。自治体の補助機関としての順機能は、他の一般行政部署と同等の立場で相互間の業務協力を円滑に行える点が挙げられるだろう。しかしながら補助機関には機関としての独自の意思を決定する権利や能力が与えられないという点、これにより警察業務の特性上求められる中立性を確保し難いという点が更なる深刻な問題として浮上する。

(2) 人事管理の現況と問題点

ア現況

済州自治警察の人事管理は、済州特別自治道法に基づく。同法 107 条第 1 項は済州道知事が自治警察団長を任命し指揮・監督することを、126 条は済州道知事に所属自治警察公務員の任命と免職及び懲戒等人事関連の一切の権限を与えることを規定している。

現在済州自治警察団は総数 175 名で、そのうち自治警察公務員 107 名、一般職公務員 68 名で構成されている。以下の表は具体的な人員現況を表したものである。

表 3 済州自治警察の定・現員状況

(2013年基準、単位:人)

VΔ	& 公 =⊥	自治警察公務員						一般公務員					
区分	総計	小計	総警	警正	警監	警衛	警査	警長	巡警	小計	一般	技能	契約
定員	194	127	1	5	10	15	15	30	51	67	8	18	41
現員	175	107	1	5	9	16	13	39	24	68	10	17	41
過不足	-19	-20			-1	+1	-2	+9	-27	+1	+2	-1	

出典:済州特別自治道自治警察団ホームページより「2013 年度自治警察主要業務の施行計画」(http://jmp.jeju.go.kr/contents/index.php?job=detail&mid=0103)。

表 4 済州自治警察人員現況

(2013年基準、単位:人)

技能	計	警察政策	住民生活 安全	民生司法 警察	駐車指導	西帰浦 地域隊	交通情報 センター
人員	175	23	31	32	46	31	12
自治警察	107	20	30	28	9	19	1
一般職	68	3	1	4	37	12	11

出典:済州特別自治道自治警察団ホームページの「職員案内」より

(http://jmp.jeju.go.kr/contents/index.php?mid=0106) 。

イ 問題点

まず自治警察の定員に関し、「済州特別自治道地方公務員定員条例」の定員総数は194名、階級別及び一般公務員定員は(表3)のとおり規定している。しかし、この194名という

定員が満たされていないばかりか、不足人員は一般公務員でなく自治警察官であることがわかる。また済州道内の国家警察公務員の数と比べ、自治警察公務員の数が10%の水準にも達していないことが示されている4。

自治警察の人員不足現象は、まさに自治警察が本来の機能を発揮できない重大な障害要因となる。例えば西帰浦地域警察隊の場合、交通安全実務を担当する自治警察は15名であるが、これも24時間を3班に分けて運営するシステムなので1回の勤務人数はわずか5名である。このような人員をもって、済州道の面積の半数を占め、約16万人が居住する西帰浦市全体の交通安全の責任を負うことができるかは実に疑わしいところである。

しかし更に深刻なのは、自治体首長に帰属する自治警察公務員の人事権に関する問題である。中でも済州自治警察団長の任命とその指揮・監督は道知事の権限として規定されており、5 自治警察が独立的な警察活動を遂行できるか否かについての懐疑的な意見が存在する。管轄区域の秩序維持と地域住民の生命・身体・財産の保護が自治事務として自治体首長の権限に属するならば自治警察の機能も当然これに含まれることになり、この組織を自治体首長の直属として設置、運営することが理想的と言える。しかしながら、韓国の現行地方自治選挙が政党制を基に行われる点、結局のところ自治体の首長も政党所属の政治家として選挙の影響に敏感になるという点を考慮すると、自治警察の人事が自治体首長の権限に帰結することは、警察の最も基本的な理念である政治的中立性が保障され難い環境に置かれる危険性を常に抱える結果となるだろう。

(3) 警察権配分の現況と問題点

ア 現況

自治警察の法律上の固有事務は「済州特別自治道法」108条に次のとおり規定されている。 なお、これとは別に「済州特別自治道と済州特別自治道地方警察庁間の事務分担及び事 務遂行方法に関する業務協約」に規定されている国家警察との協約事務がある。協約事務 には、空港・港湾の交通秩序及び指導・取締り、地域の祭事及び文化イベント等の交通管 理及び混雑管理等が含まれている。

イ 問題点

まず初めに浮上するのが捜査権の問題である。現在済州自治警察の捜査権は、「特別司法警察管理の業務とその職務を行う者に関する法律」に規定された業務に限り認められている。その内容を見ると、結局のところ自治警察は既存の自治体が遂行していた観光及び

⁴ 済州地方警察庁所属国家警察は2014年3月基準で総数1,444名。

⁵ 同条第3項は自治警察団長任用の際、自治警察公務員人事委員会の審議・意見を必須事項に規定しているが、これは 同条第2項の道知事が自治警察団長を開放型職位として運営する場合に限定するもので、自治警察団長を開放型職位とし て運営するのも任意的規定にすぎず、結局第3項の適用範囲も道知事の決定によるものとなる。

- 第 108 条(事務) 自治警察は下記各号の事務(以下「自治警察事務」とする) を処理 する。
 - 1. 住民の生活安全活動に関する事務
 - イ. 生活安全のためのパトロール及び施設運営
 - ロ. 住民参加防犯活動の支援及び指導
 - ハ. 安全事故及び災害災難等からの住民保護
 - 二. 児童・青少年・老人・女性等社会的に保護が必要な者に対する保護及び家庭・ 学校内暴力等の予防
 - ホ. 住民の日常生活に関連した社会秩序の維持及びその違反行為の指導・取締り
 - 2. 地域交通活動に関する事務
 - イ. 交通の安全及び円滑な疎通に関する事務
 - ロ. 交通法規違反の指導・取締り
 - ハ. 住民参加地域交通活動の支援及び指導
 - 3. 公共施設および地域イベント会場等の地域警備に関する事務
 - 4. 「司法警察管理の職務を行う者とその職務範囲に関する法律」において自治警察 公務員の職務として規定している司法警察管理の職務

環境分野に関する取締り業務を移管され自治警察として処理しているにすぎず、真の意味 での警察の捜査権に属する業務とはかけ離れているのが現状である。

つまり刑事訴訟法に基づく一般犯罪に対する捜査権は現在済州自治警察に全く認められておらず、例えば自治警察の業務執行を妨げる場合でも公務執行妨害事犯として立件できる権限がなく、結局は国家警察に依頼し処理するしかないのが実情である。交通秩序の指導及び取締り業務もまた、現場での即決審判請求権が与えられていないため、道路交通法あるいは軽犯罪処罰法の違反者に対しても国家警察に通報する役目に止まる。

このような問題により、済州地域の住民は自治警察を警察と認めておらず、世論の多く は単なる駐車取締り要員、または表向きだけの警察とみなしている。またこのような問題 は取締り機関と処理機関の二元化により、業務の非効率を招く原因となる。

5 済州自治警察の運営効率化方案

以下の改善方案は、韓国の現行自治警察制の構造を保つことを前提とする。

(1) 組織構造の改善方案

まず業務現況に関しては、現在の自治警察制の運営システムのもとで自治警察がその存在意義をさらに強固なものにするためには、業務領域を国家警察とは明確に区分する必要がある。空港や港湾の警備業務や基礎秩序違反事犯の取締りではなく、住民が一層安心できる治安環境づくりに力量を集中することが求められる。国家警察もまた人員不足により、

住民とのコミュニケーション等実質的な Community Policing に力を集中できないのが実情である。現在の自治警察の業務権限と人事等の現実的要素を考えれば、国家警察の業務を分担、補助するより、国家警察と差別化した治安サービスを提供することに重点を置くほうが、その存在理由を一層強固なものにできる。

次に、自治警察の中立性を確保するためには、自治警察組織を地方自治体から分離し、独立した機関として設置する方案が必要である。具体的な方案として、自治体とは独立した自治警察委員会を導入し、自治警察の主要な意思決定と執行を委員会が統制することで警察機関を合議制機関とする方案、または自治警察の代表者を住民が直接選出する方案等がある。しかし韓国の実情により適した方案としては、日本の場合と同様、警察委員会の運営を通じて自治警察を合議制機関として運営することがより現実的な方策と言えるだろう。。

(2) 人事管理の改善方案

人事の問題は予算の問題ということになる。自治警察1名を追加採用するためには、賃金等それに伴う諸予算の確保が必要になる。しかし自治体の予算規模が限られている状況で、追加採用のための予算を中央政府等他の財源に頼ることは、自治警察の施行趣旨にもそぐわない。

自治警察人員の拡充に向けた取組みは、該当地域の治安需要を正確に把握し、これに適した長期的計画を通じて財源を確保するとともに、持続的に推進することが望ましい。しかし当面の自治警察活動を活性化させるためには、現行の自治体の財源で運営されている自律防犯隊を自治警察の活動と連携させることが考えられる。

韓国のすべての自治体には自律防犯隊®を運営できる予算が策定されており、そのためにこれを義務的に設置しているが、単に自治体首長のもとで国家警察業務を補助する役割に過ぎないため、これらの役割を最大化する政策が必要な状況である。この自律防犯隊の人事を自治警察と連携させれば、同じ自治体所属という連帯感から、より積極的に地域の治安安全活動に参加できる機会を提供しうるものと期待できる。

自治警察の人事権に関する問題については、自治警察団長と自治警察官を区分して判断

⁶ 日本の場合、自治体首長と自治警察の関係において直接的な指揮命令関係は存在しない。都道府県の知事は所轄下にある都道府県公安委員会を通じ間接的にのみ都道府県警察を管理できるだけである。その代わりに、自治体首長は公安委員会の委員任免権、条例案や予算案の地方議会提出権等、広い意味で治安に対する政治的責任を負っていると言える。また、地方議会は都道府県公安委員会の委員に対する任命同意権を行使し、自治体首長が提出した条例案及び予算案の議決権を通じ間接的に自治警察を統制する。

⁷ 2013年基準、自治警察人件費総額63億1239万8,000ウォンのうち、約37.4%の23億5733万4000ウォンを国家が負担している。

^{*} 地域社会住民が地区隊及び派出所の地域警察と協力して犯罪予防のために結成した自律的なボランティア組織として、始まりは1963年頃の自律的な住民夜回り制にさかのぼる。法的根拠なしに活動する自律組織であるが、地方自治体が運営予算の一部を支援しており、2012年9月基準、全国で3,917組織に所属する10万517人が自律防犯隊員として活動している。

することにする。自治警察団長の場合、前述の自治警察委員会の導入と関連し自治体首長が任免権をもつが、委員会の同意を必須前提条件とすることが望ましい。これは自治体首長の権限を統制し警察の独立性と中立性を確保するための基本的条件となるだろう。

自治警察官の場合、人事権を自治警察団長に委任することが望ましい。このような構造のもとで自治警察官は外部の影響を受けることなく業務を遂行でき、自治警察団長は所属職員の活動に対し更なる責任を持つようになり、より健康な組織に生まれ変われるだろう。

(3) 権限配分の改善方案

自治警察に捜査権を付与することは、国民に対する強制的な警察権の行使頻度が高くなるという側面から、慎重に決定すべき問題である。しかし実質的な警察活動の遂行に伴って発生し得る公務執行妨害や交通法規違反の事犯に対し何らの捜査権も認められていない現行の自治警察制度は、その存立基盤を揺るがしかねない看過できぬ弱点となる。

少なくとも自治警察の事務として分類されるか、または委任された事務に対しては国家 警察と同等の捜査権を認めなければならない。交通取締りに伴う軽犯罪処罰法の適用や軽 微な事案に対する通告処分権を自治警察に認め、自治警察がより責任感ある警察活動を行 うことができる基盤を整えるべきである。

これに加え、国家警察との業務配分をより明確に規定する必要がある。国家警察は汎国家的レベルの事務と中犯罪等を担当し、自治警察はその趣旨に沿って地域社会の警察活動を円滑に遂行できるよう警察権の配分がなされるべきである。窃盗や単純暴行といった軽微犯罪の捜査、交通事故の調査等、自治警察がより専門的に行える領域は進んで自治警察に委任することも考慮する必要がある。

おわりに

済州自治警察が上で述べた問題に直面することになった原因は、そもそも自治警察制実施に対して十分な準備ができていなかったにもかかわらず、拙速に実施したことにある。現行の地方自治法は済州自治警察の設置を任意規定とし、自治警察導入は済州自治道自らが決定できるとしている。しかし「済州特別自治道法」には自治警察制施行が含まれており10、済州道は自治体の意思と関係なく、自治体や自治警察団がどんな役割を果たすべきかについての認識が不十分な状況で自治警察制の運営を開始した。その結果組織構成の問題、国家警察との役割分担問題、警察権の範囲に関する問題等、自治警察制度全般に及

⁹ 「地方自治法」113条(直属機関)地方自治体はその所管事務範囲内で、必要であれば大統領令や大統領令として定めるところに従い、地方自治体の条例として自治警察機関(済州特別自治道に限る)、消防機関、教育訓練機関、保健診療機関などを直属機関として設置できる。

¹⁰ 「済州特別自治道の設置及び国際自由都市づくりに向けた特別法」106条(自治警察機構の設置)106条規定による自治警察事務を処理するために済州自治道に自治警察団を置く。

ぶ問題が広範囲にわたり提起されることとなった。

救われる1つの事実は、済州自治警察制は試験運営中であり、これまで明るみになった 問題点は今後全国的に実施される自治警察制に備え、試行錯誤を軽減できる良い経験資料 になり得るということである。問題点を発見してそれを補完し、韓国の実情に合った自治 警察制のモデルを確立する基礎になるのであれば、今のうちにもっと多くの問題点を見つ けるのも得策であろう。

しかしながら、各論的な問題点を発見するに先立ち、どのような自治警察モデルが韓国 の実情に最適なのかという総論部分の再検討も必要である。この側面からは、個人的な意 見として、同じような法律体系と地方自治構造をもつ日本の自治警察モデルが、韓国にお いても対案になり得るだろうと考える。

地方自治は、草の根民主主義の実現に向けた理想的な政府構造を目標とする制度である。 自治警察もまた、それがいかなる形態であれ、最も大切なことは住民の要求を受けて必要 を解消できる、つまり実質的に住民のための治安サービスを多く提供することであろう。 この70年間国家警察体制を固守してきた韓国警察がいかなる形の自治警察に変わるとし ても、それが真の民主主義により一層適った自治警察となることを期待している。

調査研究紹介

- 都市分権政策センター
- 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会(地方 税改革が都市財政に与える影響に関する調査研究)
- 都市自治体行政の専門性に関する調査研究(医療制度改革と都市自治体の保健事業における役割)
- 地域再生・コミュニティに関する調査研究
- 都市自治体における空き家対策に関する調査研究
- 都市自治体における地域公共交通のあり方に関する調査 研究
- 東日本大震災後の都市自治体の復興に関する調査研究

日本都市センターでは、2014年度、「調査研究報告」において紹介した調査研究のほか、 全国市長会と共同で設置している「都市分権政策センター」をはじめとして、都市自治体が 直面する政策課題についてそれぞれ研究会を設置し、調査研究を進めている。

以下では、これら各調査研究の趣旨や研究方法、研究会における議論の概要等を紹介する。 なお、当センターのホームページ(http://www.toshi.or.jp)において、各研究会の議事概 要及び資料を公開している。

都市分権政策センター

全国市長会と日本都市センターは、引き続き「都市分権政策センター」を共同設置し、 基礎自治体を重視した真の地方分権改革を実現するとともに、分権型社会における都 市自治体経営の確立及び都市自治体の政策開発・立案機能の一層の充実に資するべく、 調査研究等を実施している。また、7月上旬には第17回会議を開催し、農地転用を中 心とした土地利用権限のあり方について、市長及び学識者の間で活発な議論を展開した。

1 「都市分権政策センター」について

全国市長会及び日本都市センターは、基礎自治体を重視した真の地方分権改革の実現と、 分権型社会における都市自治体経営の確立及び都市自治体の政策開発・立案機能の一層の 充実に資することを目的として、市長及び学識者で構成する「都市分権政策センター」を 共同設置し、調査研究・情報提供等を実施してきた。2014年からは第4期として、引き続き活動しているところである。

なお、都市分権政策センターの共同代表には、森民夫・全国市長会会長(長岡市長)、 大西秀人・公益財団法人日本都市センター理事長(高松市長)のほか、学識経験者である 共同代表として、新たに横道清孝・政策研究大学院大学副学長が就任している。

2 地方分権に関する最近の主な動向

(1) 地方自治法の一部を改正する法律・第4次一括法の成立

2014年5月23日に、指定都市制度の見直し、中核市制度と特例市制度の統合、新たな広域連携の制度の創設を主な内容とする「地方自治法の一部を改正する法律」(平成26年法律第42号)が、同28日には、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(平成26年法律第51号)、いわゆる第4次一括法が成立した。この第4次一括法の成立等をもって、地方分権改革推進委員会勧告事項については、ひととおり検討されたこととなる。

(2) 地方分権改革推進本部

2014年4月30日、「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」が決定された。新たな局面を迎える地方分権改革においては、従来からの課題への取組みに加え、これまでの委員会勧告方式に替わる新たな手法として、事務・権限の移譲や規制緩和を地方自治体から国に対して提案する「提案募集方式」が導入されることとなった。

(3) 地方分権改革有識者会議

2014年6月24日、「個性を活かし自立した地方をつくる〜地方分権改革の総括と展望〜」 を決定した。また、同会議では、前述の「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」に 基づき、提案募集方式による地方分権改革に関する提案の検討・整理を行うため、新たに 提案募集検討専門部会を開催している。

(4) 第31次地方制度調査会

2014年5月15日、第31次地方制度調査会の第1回総会が開催され、安倍晋三内閣総理 大臣が、個性を活かし自立した地方をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する三 大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガ バナンスのあり方等について、諮問した。

3 都市分権政策センターにおける最近の調査研究等

(1) 都市分権政策センター会議1

2014年7月8日、「土地利用権限のあり方」をテーマに、第17回都市分権政策センター 会議を開催した。会議では、安藤光義・東京大学大学院農学生命科学研究科准教授による「農 地転用の権限を巡る問題」と題した基調報告の後、講師と各委員との間で活発な意見交換 が行われた。

基調報告において、安藤准教授からは、農業収益の低下の裏返しとして実需なき農地転 用が進んでいる現状や、農地の位置・配分の決定等のための自治体間協議やルール作りの 必要性等が指摘された。また、今後の人口減少・都市の縮退を念頭に、農地が最も低コス トな土地管理方法であるので、農地転用を不可逆的なものと考えず、粗放的・環境的管理 のための農地に戻すことも考えられるのではないか等といった問題提起があった。

また、委員との意見交換では、実際の農地転用の課題や、都市農地、水田の維持管理コ スト、農地の高級住宅地化等に関する意見があった。特に農地転用の課題については、転 用許可基準が法令により子細に取り決められ過ぎているために必要な開発にも支障が生じ ており、地域の実情を反映するためには権限移譲が必要、といった意見があった。

(2) 各国の地方自治制度とその運用についての調査研究

都市自治体の行政施策の参考とすべく、各国の地方自治制度や個別の行政施策における 基礎自治体の取組み状況と課題等について調査研究を実施する。研究結果は報告論文等に とりまとめ、本誌や当センターのホームページ等に掲載する予定である。

(研究員 加藤 祐介)

¹ 議事の概要は当センターのホームページを参照のこと。

都市自治制度研究会 (都市内分権と広域連携に関する調査研究)

人口減少社会が到来し、住民の暮らしを支える公共サービスが今後ますます重要になるなかで、都市自治体においては、広域連携や都市内分権の手法を活用しつつ、持続可能な公共サービス提供体制を構築していくことが喫緊の課題となっている。

そこで、都市自治制度研究会では、2014年度から2か年にわたって両制度に関する調査研究を行い、その現状と課題を明らかにするとともに、両制度におけるガバナンスのあり方や今後の活用の方向性について検討を進める。

1 調査研究の趣旨

我が国においては、今後も少子高齢化が急速に進み、本格的な人口減少社会に入ることが予測されている。少子高齢化の進行に伴い、住民の暮らしを支える公共サービスがますます重要となる一方で、人口減少社会の到来による社会経済や地域社会の変容は、地域における公共サービスの水準の維持を困難にしつつある。都市自治体では、地域において持続可能な公共サービス提供体制をいかに構築していくのかが喫緊の課題となっている。

こうした背景を踏まえ、第30次地方制度調査会は、その答申のなかで、地方中枢拠点都市を核として近隣の市町村が相互に役割分担を行い、連携することで圏域全体の活性化を図る新たな広域連携の必要性を指摘している。2014年5月には、一部事務組合や広域連合、機関の共同設置といった既存の制度に加えて、新たに「連携協約」が創設されたところであり、都市自治体においては、今後、これらの広域連携制度の活用を含めて、効率的で効果的な行政体制を整備していくことが求められている。

また、公共サービスの提供体制という観点からは、住民に身近なサービスを、住民により近い組織において、参加と協働のもとで展開する「都市内分権」」もまた課題となる。従来、行政区や支所・出張所、合併特例区や地域自治区の事務所等(以下、「支所等」という。)がコミュニティの維持や住民に身近なサービス提供に一定の役割を果たしてきたが、近年では、財政状況の悪化に伴う行政改革の要請等から、支所等を廃止・縮減する動きも散見される²。いわゆる「平成の合併」から相当程度の期間が経過し、多くの自治体

¹ 自治体の区域をいくつかに区分して支所等を設置するとともに、何らかの住民組織を置こうとする取組みに対しては、「都市内分権」のほか、「地域内分権」や「自治体内分権」といった様々な用語が用いられており、その含意も筆者によって異なる。本調査研究では、主たる研究対象として都市自治体を念頭に置いているため、その意味で「都市内分権」の語を用いている。

² なお、合併自治体において、支所等が住民サービスの維持・向上、コミュニティの維持管理や災害対応等に重要な役割を果たしていることを踏まえ、2014年度より「支所に要する経費」が交付税算定に反映されることとなった。

で合併特例区や地域自治区の設置期間の満了を迎えようとしているなかでは、支所等が果たしてきた役割と課題を総括したうえで、支所等の適正な配置や運営のあり方を展望する必要がある。

そこで、本調査研究では、自治体の区域とは異なる区域において公共サービスを展開しようとする「都市内分権」と「広域連携」の双方の制度に着目し、両制度の活用状況や「平成の合併」後の変化、両制度における民主的統制とガバナンスのあり方等を検証することで、自治体が持続可能な公共サービス提供体制を構築していくうえでの改革課題と今後の方向性を展望することを目的とする。

2 調査研究の概要

当センターでは、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月より、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副学長・教授。以下、「研究会」という。)を都市分権政策センター(全国市長会との共同設置)内に設置している。本調査研究では、2014年度から2015年度までの2か年にわたって、研究会において以下の検討事項について順次検討を進める予定である。

<主な検討事項(予定)>

- ①都市内分権の現状と平成の合併後の変化
- ②都市内分権におけるガバナンスのあり方
- ③都市内分権の今後の課題とその解決策の検討
- ④広域連携の現状と新たな仕組み(連携協約)
- ⑤広域連携におけるガバナンスのあり方
- ⑥広域連携の今後の課題とその解決策の検討

3 今後の研究予定

都市内分権については、支所等の設置状況や組織体制、各自治体の特徴的な取組み等を 把握するためにアンケート調査を実施する予定である。また、広域連携については、先進 的な取組みを実施している事例を中心にヒアリング調査を実施する予定である。これらの 調査で得られた知見を踏まえ、研究会における議論を通じて論点を整理することで、両制 度の課題と今後の方向性について検討を進める。

なお、本調査研究の成果については、2016年3月を目途に報告書に取りまとめて刊行するとともに、当センターのホームページにおいても公表する予定である。

(研究員 三浦 正士)

分権型社会を支える地域経済財政システム研究会 (地方税改革が都市財政に与える影響に関する調査研究)

近年、「分権型社会を支える地域経済財政システム研究会」は、地方分権が進展するなかで、地域経済に対する都市自治体の関心の高まりを受け、全国市長会の支援の下で設置された。本研究会では、今年度は「地方税改革が都市財政に与える影響に関する調査研究~地方法人課税及び地方消費課税に係る過去の税制改革の影響を中心に~」をテーマとし、過去の税制改革が個々の都市自治体に与えてきた影響に焦点を当て、そうした影響に都市自治体がどのように対応し財政運営を行ってきたかという点について調査研究を行う。

1 設置経緯

全国市長会及び日本都市センターは、2007年から「都市分権政策センター」を設置し、地方分権に資する政策提言を行うとともに、分権型社会における都市自治体経営の課題に関する事項などの研究、取組事例の紹介及び情報提供を行ってきたが、地方分権が進展するなかで地域経済に対する都市自治体の関心の高まりを受け、都市分権政策センター内に、地域経済に対する調査研究にも重点を置く「分権型社会を支える地域経済財政システム研究会」を2012年度に設置したところである。

2 研究の趣旨及び目的

近年、地方財政は社会保障関係費の自然増や防災・減災事業、地域活性化等の課題に対応するため必要な財源が年々増加しており、徹底した行財政改革に取り組んでいるにもかかわらず、巨額の財源不足が生じているという極めて厳しい状況に置かれている。

ところが、このような状況下においても、地方税の減税や廃止の要求が相次いでなされ、(自動車取得税の廃止に見られるように) その一部はすでに実施に移されるようになってきている。さらに、国においてはいわゆる「成長戦略」の推進とともに、日本経済の国際競争力を向上させるため、(地方税分を含む) 法人実効税率をさらに引き下げる方針が決定されている。他方、消費税率の段階的な引き上げによって地方自治体全体では税収増が見込まれるものの、このことがかえって従来からある様々な地方税の引き下げや廃止を求める要望の一つの論拠ともなっている。もっとも、こうした地方税のさらなる引き下げや廃止が実施に移された場合、自治体の自主財源の減少のみならず、個別の自治体財政の運営にもより一層の支障が出てくる可能性が懸念される。

以上のように、我が国における最近の税制改革の大きな焦点は地方税改革となっており、 その意味において我が国の地方税制は歴史的な岐路を迎えつつあるものと考えられる。こ うした動きは都市自治体にとっても看過しえないものであり、今後の税制改革の動向に よっては大きな影響がもたらされることが予想される。

既存の先行研究では、過去の税制改革の内容についてはこれまで多くの言及がなされてきたものの、上記のような今日的な状況との関係において必ずしも十分な検討は行われておらず、また地域ごとに特別な事情(人口規模や立地条件など)を抱えるそれぞれの都市自治体の視点からこれまでの税制改革の影響や実態を検証した研究も依然として少ない。これまでの税制改革、とりわけ過去の法人税減税や消費税増税に伴う地方税収への影響を念頭に置きつつ、それぞれの地方税の減税や廃止が都市財政に与える影響について、具体的かつ統計的に検証する作業が急務となっている。

そこで、本研究会では、2014年度は「地方税改革が都市財政に与える影響に関する調査研究―地方法人課税及び地方消費課税に係る税制改革が都市財政へ与える影響―」をテーマとし、我が国における税制改革の先例等を取り上げ、こうした改革が都市自治体に与える影響について調査研究を行うこととする。とりわけ、こうした過去の改革が個別の都市自治体(人口規模別・都市制度区分別に抽出)に税収面でいかなる影響を及ぼしてきたのかという点を重視し、今後の我が国の税制改革のあり方や都市自治体の行財政運営に資する知見を得ることを目的とする。

3 研究会概要

本調査研究を進める上では理論的な把握と具体的な事例に則した把握の双方が必要なことから、研究者による研究報告とともに、自治体関係者からの事例報告をもとに議論する。なお、委員構成及び研究会の開催回数は次のとおり予定している。

委員等:学識者(委員)20名程度、実務家(専門委員)5名程度、総務省関係者開催頻度:5回程度

4 研究成果の公表

本調査研究は日本都市センターのホームページ、メールマガジン等でその経過等を公開する予定である。また成果物として、2014年度末までに、研究会における自治体関係者及び研究者からの報告を中心に報告書を取りまとめる予定である。この報告書については、全国の自治体、地方自治行政関連団体等に配付するとともに、当センターのホームページで公表する予定である。

(研究員 清水 浩和)

都市自治体行政の専門性に関する調査研究(医療制度改革と都市自治体の保健事業における役割)

近年、地域包括ケアシステムの構築が全国的に進められつつあることに加えて、より積極的に保健事業に取り組む自治体が増加しており、都市自治体には医療・介護・保健各分野が連携し一体的な施策を展開することが期待されていることから、学識者や都市自治体職員からなる研究会を設置し、多様な主体による連携の現状や課題を明らかにするとともに、地域包括ケアシステムのあるべき姿等について調査研究を行う。

1 調査研究の趣旨

少子高齢化・人口減社会においても「持続可能な社会」の実現を目指して進められている「社会保障と税の一体改革」の一環として、医療・介護両部門の機能分化・連携を柱とする「地域包括ケアシステム」の構築が全国で進められようとしている。加えて、住民の健康に対する意識の高まりや社会保険医療費を抑制する必要から、これまで以上に積極的に保健事業に取り組む自治体も増加の一途をたどっている。

このような状況を受けて、都市自治体には医療・介護・保健各分野が連携し、一体的な施策を実施することが期待されている。よって、多様な主体による連携の現状や課題を明らかにするとともに、地域包括ケアシステムのあるべき姿や行政に求められる役割・専門性などについて、都市自治体にとって参考となる知見を得るべく、調査研究を行うものである。

2 調査研究の概要

学識者及び都市自治体職員等により構成される「都市自治体行政の専門性(医療・介護・保健)に関する研究会」(座長 川渕孝一東京医科歯科大学大学院医歯学総合研究科教授。以下、「研究会」という。)を設置し、以下の検討事項を中心に現地ヒアリング調査等も含めて、調査研究を進めている。

<主な検討事項(予定)>

- ①医療・介護・保健分野の連携が求められている経緯と現状
- ②医療・介護・保健分野の連携における都市自治体の役割
- ③様々なデータの利活用や客観的指標の設定
- ④先進的な自治体による医療・介護・保健の連携に関する取組み
- ⑤包括的ケアを地域社会で実現するために求められるもの

委員名簿(2014年8月8日現在)

座長	東京医科歯科大学大学院医歯学総合研究科教授	川渕	孝一
委員	聖路加国際大学看護学部看護学科教授	中山	和弘
"	名古屋大学医学部大学院医学系研究科准教授	鈴木	裕介
"	東京海上日動ベターライフサービス株式会社営業部シニアケアマネジャー	石山	麗子
"	多摩市健康福祉部高齢支援課長	伊藤	重夫
"	大和市健康福祉部高齢福祉課長	髙橋	隆行
"	松本市健康福祉部高齢福祉課介護予防担当係長	髙木	寿郎

3 第1回・第2回研究会における検討状況 1

第1回研究会(7月9日開催)では、今後の調査研究に関する論点の整理を中心に議論 を行った。都市自治体委員からの報告を受けた上で、近年、地域包括ケアが強く求められ るようになってきた背景、地域包括ケアシステムのあるべき姿や客観的評価、ヘルスリテ ラシーの視点を取り入れること等についての問題提起がなされた。また、調査の一環とし て、現地ヒアリング調査を実施することが確認された。

第2回研究会(8月8日開催)では、学識者委員からの報告を受けた上で、地域包括ケ アの実現に向けて、大都市圏・地方圏における課題、住民にとっての利点を明らかにする こと、ヘルスリテラシー向上のために必要なこと等の論点を中心に議論を行った。また、 現地ヒアリング調査先の選定及び調査事項について検討を進めた。

4 今後の研究予定

今後は、医療・介護・保健分野における先進的な取組みの状況を把握するために、4~ 5か所の自治体について現地調査を実施する予定である。また、上記の検討事項について の議論を更に深めていくことで、地域包括ケアシステムのあるべき姿や行政に求められる 役割・専門性などについて、知見を得ることをめざしている。

なお、本調査研究の成果については、2015年3月までに取りまとめて報告書として刊行 し、全国の自治体(市区・都道府県)、地方自治行政関連団体等に配布するとともに、当 センターのホームページにおいても公表する予定である。

(主任研究員 新田 耕司)

地域再生・コミュニティに関する 調査研究

2013年度に実施した「地域コミュニティの活性化に関する調査研究」では、都市自治体のコミュニティ施策について、いくつかの課題が浮かびあがった。

2014年度は、これらの論点について、さらなる調査を実施し、都市自治体において新たな地域経営を確立し、次世代へ引き継ぐための知見を得るため、調査研究を実施する。

1 調査研究の趣旨

日本都市センターでは、2013年度に「地域コミュニティの活性化に関する調査研究」(以下、「2013年度研究」という)を実施した。2013年度研究では、研究会による議論に加え、全国812都市自治体へのアンケート調査を実施し、全国の都市自治体における地域コミュニティの現状及び関連施策の課題を分析している。

2013年度研究の主な論点として次の4点が挙げられる。まず、「参加」(民主的意思決定)と「協働」(地域社会による公共サービスの提供)をコミュニティ施策の両輪としてバランスをとる必要性について言及した。次に、自治会・町内会等の地縁型住民自治組織」の加入率低下などによる、地域代表機能の低下への対応について取り上げている。続いて、自治会・町内会の活動の停滞を補完するために、地域コミュニティを公的に認定する制度が必要であると指摘している。最後に、地域・行政・市民活動団体等を繋ぐ人材を育成することに課題があるとしている。

そこで、本調査研究は、2013年度研究から得た知見をもとに、協議会型住民自治組織²の新しい方向性を模索する都市自治体の事例研究、都市自治体と協議会型住民自治組織の「参加」と「協働」の現状の把握、各種団体を繋ぐ人材の発掘と地域における人材育成の事例研究の3つの論点を柱として、都市自治体において新たな地域経営を確立し、次世代へ引き継ぐ地域づくりのための知見を得ることを目的として実施する。

2 調査研究の概要

学識経験者、都市自治体のコミュニティ政策分野の職員からなる「都市自治体とコミュニティの協働による地域運営に関する研究会」(座長 名和田是彦 法政大学法学部教授。

¹ 前年度研究におけるアンケート調査で「自治会・町内会などの比較的狭い区域で住民に最も近い立場で住民相互の 親睦や地域課題に取り組むために組織された任意の団体及びその連合会等」と定義している。

² 前年度研究におけるアンケート調査で「地縁型住民自治組織、ボランティア団体、NPO、学校、PTA、企業等の 多様な主体による、地域課題の解決のための組織」と定義している。

以下、「研究会」という。)を設置し、調査研究を進めることとした。研究会では、次の検 討事項について議論するとともに、現地ヒアリング調査を実施し、順次検討を進める予定 である。

<主な検討事項(予定)>

- ①都市自治体とコミュニティの協働 の現状と課題
- ②コミュニティを制度化することの 意義
- ③コミュニティ活動の維持のための 取組み
- ④地域をつなぐ人材の確保と育成

委員名簿(2014年8月6日現在)

座長	法政大学法学部教授	名和田 是彦
委員	立命館大学産業社会学部教授	乾 亨
"	杏林大学総合政策学部教授	進邦 徹夫
"	神奈川大学法学部准教授	柴田 直子
"	鶴ヶ島市市民生活部地域活動推進課 地域活動推進担当主査	金野 一真
"	茅ヶ崎市総務部市民自治推進課 地域自治担当主査	廣瀬 友徳
"	宮崎市地域振興部主幹 兼地域まちづくり推進室長	本村 真二

3 研究会における検討状況³

第1回研究会(7月11日開催)では、調査研究に関する論点の整理、現地ヒアリング調 査項目等について議論を行った。議論に挙がった主な論点のうち、特に重要と思われる3 つを以下に示す。まず、行政がコミュニティ組織を制度の枠内に位置づけた場合に、その 成果をどう評価するか。次に、地域のリーダーやコーディネーターに求められる資質や専 門性はどのようなものであるか。最後に、コミュニティ組織の事務局運営経費や活動スペー スの確保の課題である。

第2回研究会(8月6日開催)では、自治体に所属する3名の委員から、各自治体にお ける取組み事例の報告を受けた。この報告を基に、特に現地ヒアリング調査項目及び調査 先の絞り込みに重点を置き、調査研究に関する議論を行った。

4 今後の研究予定

今後、先進事例の現状と課題の把握を目的として、現地ヒアリング調査を実施する予定 である。現地ヒアリング調査の結果を基に、上記の検討事項に関する論点整理を更に進め、 都市自治体での協働による地域運営の課題と今後の方向性について検討する。

なお、本調査研究の成果については、2014年3月に報告書にとりまとめ刊行するととも に、当センターのホームページにおいても公表する予定である。

(研究員 柳沢 盛仁)

³ 議事の概要は当センターのホームページを参照のこと。(http://www.toshi.or.jp/?cat=122)

都市自治体における 空き家対策に関する調査研究

全国的な空き家の増加による影響は、地域においては安全・安心、居住人口の確保、 土地利用など個々の課題にとどまらず、包括的な課題となりつつある。都市自治体に とっても、空き家対策は重要かつ緊急を要する政策課題になりつつある。そこで、都 市自治体における空き家の発生要因や空き家の増加に伴う問題の諸相を明らかにする とともに、対策の取組み及びその課題について検討を行い、今後の空き家対策におい て実践的な知見を得ることを目的として調査研究を行う。

1 調査研究の趣旨

近年、全国的に空き家の増加が顕著である。総務省の「平成20年住宅・土地統計調査」によれば、全国に空き家は756万戸あり、総住宅数に占める割合も過去最高の13.1%となり増加傾向が止まらない。空き家が増加することで、住宅の適切な管理水準が低下する可能性が増し、安全上の問題が生じることが懸案となっている。一方で、空き家を利活用することによる定住者の確保、高齢者や生活困窮者の生活環境の確保などが試みられている。さらに、空き家を除却して生じた空き地を整理分合し、都市に不足する緑地や公園などの空間を作り出そうという意見もある。このことは、空き家の増加が、現在では地域の住環境の問題にまで影響を及ぼすことを示している。それを自治体にとっての課題に置き換えれば、安全・安心、産業振興、居住人口の確保、土地利用をはじめとするまちづくりなど、個々のレベルにはとどまらず、地域のビジョンやイメージといった包括的なレベルにまで及ぶことになる。以上のことから、都市自治体にとって空き家対策は重要かつ緊急を要する政策課題となりつつある。

こうした状況のなか、空き家に関する条例を制定する自治体が増加し、各自治体で課題に対処する動きが活発化している一方、国においても法整備が検討されている。法整備後の自治体には、既存の条例の見直しはもちろん、国との役割分担、政策課題の見直し、新たな条例の整備といった様々な点について対応が必要となる。

そこで、本調査研究では、都市自治体における空き家の発生要因や空き家の増加に伴う問題の諸相を明らかにするとともに、対策の取組み及びその課題について検討を行い、今後の空き家対策において実践的な知見を得ることを目的とする。

2 調査研究の概要

学識経験者及び都市自治体職員からなる「都市自治体における空き家対策に関する研究会」(座長 北村喜宣 上智大学法科大学院教授。以下「研究会」という。)を設置し、調

査研究を進めることとした。研究会では、以下の検討事項について、調査を行うこととしている。

<主な検討事項(予定)>

- ①都市自治体の行政運営における空 き家対策の位置づけ
- ②都市自治体の具体的な空き家対策 とその効果
- ③今後の空き家対策と都市自治体の 役割

委員名簿(2014年8月8日現在)

座長	上智大学法科大学院教授	北村	喜宣
委員	東京都市大学環境学部教授	室田	昌子
"	獨協大学経済学部教授	倉橋	透
"	文教大学経営学部教授	梅村	仁
"	豊島区都市整備部住宅課長	島貫	浩
"	京都市都市計画局 まち再生・創造推進室長	下村	哲也

3 第1回・第2回研究会における検討状況 1

第1回研究会(7月14日開催)では、今後の調査研究に関する論点の整理を中心に議論を行った。重要な論点として、空き家の発生要因、都市自治体の空き家対策の現状と課題の把握、条例を含めた法令との関連などが挙げられ、都市自治体の抱える課題に対して実践的な調査研究を進めていくことが確認された。あわせて、先進的・特徴的な空き家対策に取り組む自治体の現地調査を実施することも確認された。

第2回研究会(8月8日開催)では、論点の整理及び現地調査について議論を行った。 都市自治体委員から事例紹介を受けた上で論点を整理し、都市構造や立地など異なる特性 を持つ複数の地域を事例に、空き家の発生要因や自治体の取組みについて調査研究するこ ととした。現地調査については、候補先及び調査項目について検討を行った。

4 今後の研究予定

先進的・特徴的な空き家対策に取り組む自治体の現地調査を実施し、第3回以降の研究会では上記の検討事項について更に議論を進める予定である。その上で、都市自治体における空き家対策の実態と課題を整理し、今後の空き家対策について検討していく。

なお、本調査研究の成果については、2015年3月までに取りまとめて報告書として刊行し、全国の自治体(市区・都道府県)、地方自治行政関連団体等に配付するとともに、当センターのホームページにおいても公表する予定である。 (研究員 小畑 和也)

i 議事の概要は当センターのホームページを参照。(http://www.toshi.or.jp/?cat=123)

都市自治体における地域公共交通の あり方に関する調査研究

近年、公共交通ネットワークは縮小を余儀なくされているが、「交通弱者」のためにも公共交通の維持・確保は自治体にとって重要な課題である。さらに、「交通政策基本法」の成立により、自治体の役割は一層重要になる。そこで、地域公共交通に関する取組みやその課題について検討を行い、地域公共交通におけるこれからの自治体の役割、交通政策、持続可能な交通ネットワークのあり方についての調査研究を行う。

1 調査研究の趣旨

近年、自家用自動車の普及、都市の拡散などを背景に、地域公共交通の利用者数は減少している。さらに、2000年の改正鉄道事業法や2002年の乗合バス及びタクシー事業の需給調整規制の廃止による交通事業者間競争の激化により、交通事業者の経営状況は厳しさを増している。採算性から赤字路線からの撤退は後を絶たず、地域公共交通ネットワークは縮小を余儀なくされている。一方で、高齢者、障がい者、学生等の地域公共交通に頼らざるを得ない「交通弱者」のためにも、公共交通の維持・確保は自治体にとって重要な課題である。これまで、自治体では、コミュニティバスやデマンド型交通等を導入することで交通弱者の支援を行ってきた。加えて、LRT・BRT等の次世代型交通システムの導入や交通ネットワークの再編に取り組む自治体も増加している。しかし、まちづくりとの関連性や広域

国においては、2011年より「地域公共交通確保維持改善事業」として、地域公共交通の確保・維持、利便性の向上等のための取組みを実施してきた。さらに、2013年12月に「交通政策基本法」の制定、2014年5月に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の改正を行い、国と自治体とが一体になり地域特性に応じた総合的な交通政策に取り組むよう進めている。

的な整備が不十分であり、交通ネットワークの持続性にも課題がある。

今後、地域公共交通における自治体の役割が一層重要となるため、その役割や交通政策について具体的に検討する必要がある。また、どのようにして交通ネットワークを持続可能にするかについても検討しなければならない。そこで、本調査研究では、地域公共交通に関する取組みやその課題について検討を行い、地域公共交通におけるこれからの自治体の役割、交通政策、持続可能な交通ネットワークのあり方について知見を得ることとする。

2 調査研究の概要

学識者及び都市自治体職員等により構成される「都市自治体における地域公共交通のあり方に関する研究会」(座長 森本章倫 早稲田大学理工学術院社会環境工学科教授。以下、「研究会」という。)を設置し、以下の検討事項を中心に現地ヒアリング調査等も含めて、調査研究を進めている。

<主な検討事項(予定)>

- ①地域公共交通の意義・現状
- ②自治体と地域公共交通の関係
- ③近年の地域公共交通に対する自治 体の取組み
- ④今後の地域公共交通のあり方と自 治体の役割

	委員名簿(2014年7月30日現在	<u>:</u>)	
座長	早稲田大学理工学術院 社会環境工学科教授	森本	章倫
委員	駒澤大学法学部教授	内海	麻利
"	一橋大学大学院法学研究科教授	木村	俊介
"	運輸調査局情報センター主任研究員	板谷	和也
"	宇都宮市総合政策部交通政策課長	南木	孝昭
"	富士宮市総務部市民生活課 交通対策室長	高野	裕章

3 第1回・第2回研究会における検討状況 1

第1回研究会(7月1日開催)では、今後の調査研究に関する論点の整理を中心に議論を行った。都市自治体委員からの報告を受けた上で、近年の地域公共交通の弱体化の要因、都市自治体による対策とその課題、交通政策基本法の意義と都市自治体が今後果たすべき役割、受益者とその費用負担の考え方、交通政策のあり方や都市計画との関係性などについて意見が交わされた。また、調査研究の手法のひとつとして、現地ヒアリング調査を実施することを決定した。

第2回研究会(7月30日開催)では、第1回研究会の議論に加え、基礎自治体間の広域連携・調整の必要性、都道府県に期待される役割、交通事業の運営主体、行政と交通事業者の連携や人事交流などについて議論された。また、現地ヒアリング調査先の選定及び調査事項について検討を進め、4~5か所の都市自治体に対して実施することを決定した。

4 今後の研究予定

今後は、現地ヒアリング調査にて得られた情報を基に、研究会において上記の検討事項 に関する議論を深め、求められる自治体の役割や持続可能な公共交通ネットワークづくり のあり方について検討する。

なお、本調査研究の成果については、2015年3月までに取りまとめて報告書として刊行し、全国の自治体(市区・都道府県)、地方自治行政関連団体等に配布するとともに、当センターのホームページにおいても公表する予定である。 (研究員 石田 雄人)

¹ 議事の概要は当センターのホームページを参照のこと。(http://www.toshi.or.jp/?cat=124)

東日本大震災後の都市自治体の復興に関する調査研究

多くの東日本大震災の被災自治体では、災害廃棄物処理が完了し、住まいの再建や 医療体制の整備など、復旧・復興に向けた取組みが本格化しつつある。そこで、被災 自治体で取り組まれているこれらの復旧・復興対応について情報を収集するとともに、 将来発生が予想される大規模災害での同様の事態に備え、都市自治体にとって参考と なる知見を得るべく、調査研究を行う。

1 調査研究の趣旨

東日本大震災の被災自治体では、2013 度中に岩手・宮城両県で災害廃棄物処理が完了し、住まいの再建や医療体制の整備など、復旧・復興の取組みが本格化しつつある。こうした被災自治体での取組みやそれを行う上での課題は、将来発生が予想される大規模災害での同様の事態に備える上でも参考になるものと考えられる。

そこで、本調査研究では、こうした東日本大震災からの復興に係る諸課題について、被災自治体での実態や、それを踏まえた被災自治体以外における将来の大規模災害に備えた特徴的取組み等について情報を収集し、都市自治体の復旧・復興対応についての参考となる知見を得ることとしたい。

2 調査研究の概要

本調査研究においては、2014年度から2015年度までの2か年度を目途に、学識者及び都市自治体関係者等により構成される研究会を設置し、以下の検討事項を中心に、調査研究を進めることとしている。また、研究会での検討と併せて、東日本大震災における被災自治体やその他の自治体等での現地ヒアリング調査も実施する予定である。

<主な検討事項(案)>

- ①災害廃棄物処理の経過と課題 ②住まいの再建の現状と課題
- ③医療体制確保の現状と課題 ほか

3 今後の研究予定

本調査研究の成果については、次号以降の本誌上において中間報告を行う予定である。 また、2015年度末を目途に報告書に取りまとめて刊行し、全国の自治体(市区・都道府県)、 地方自治行政関連団体等に配布するとともに、当センターのホームページにおいても公表 する予定である。 (研究員 加藤 祐介)

政策交流イベント

- 第76回全国都市問題会議(予告)
- 第16回都市経営セミナー
- 第17回都市政策研究交流会
- 第 18 回都市政策研究交流会(予告)

日本都市センターでは、都市自治体が直面する政策課題に対する問題意識を共有するとともに、解決のための諸方策を議論するため、全国の市区長、職員等の都市自治体関係者を対象として、「全国都市問題会議」(全国市長会、(公財)後藤·安田記念東京都市研究所、開催都市との共催)、「市長フォーラム」(全国市長会との共催)、「都市経営セミナー」、「都市政策研究交流会」を開催している。さらに、今年度より新たに、都市シンクタンク等での調査研究活動、調査技法に関する意見交換及び交流を行う場として「都市調査研究交流会」を開催する予定である。

以下では、これらのうち、10月9日、10日の両日に開催予定である「第76回全国都市問題会議」と10月29日開催予定の「第18回都市政策研究交流会」(公益財団法人大阪府市町村振興協会・おおさか市町村職員研修研究センター(マッセOSAKA)の後援)を紹介するとともに、7月18日に開催した「第16回都市経営セミナー」、8月22日に開催した「第17回都市政策研究交流会」の概要を報告する。

第76回全国都市問題会議(予告)

第76回全国都市問題会議が、2014年10月9日(木)、10日(金)の両日、高知市において開催される。今回は「都市と新たなコミュニティ〜地域・住民の多様性を活かしたまちづくり〜」をテーマに、地域コミュニティのあり方等について考察する。

1 第76回会議の趣旨

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。第76回会議は、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と開催市である高知市の共催により、10月9日(木)、10日(金)に開催する。

現在、自治体は人口減少や少子高齢化等に直面し、これらに伴う新たな課題への対応や、従来の公共サービスのあり方についての見直しは、自治体にとって重要な課題である。そのような中、東日本大震災を一つの契機として地域コミュニティの重要性が再認識され、行政と地域コミュニティとの協働・パートナーシップによるまちづくりが盛んに行われている。その一方で、住民のニーズや解決すべき地域の課題は多様化しており、地域の担い手不足、世代間の連携・交流の問題など、地域コミュニティは様々な課題も抱えている。

そこで、本会議では、「都市と新たなコミュニティ〜地域・住民の多様性を活かしたまちづくり〜」をテーマに、都市とコミュニティの今後のあり方や地域・住民の力を活かしたまちづくりなどについて考察することとしている。

2 会議プログラム

今回の会議では、初日に基調講演・主報告・一般報告が、2日目にはパネルディスカッションが行われる。講演者等は下表のとおりである。

第1日:10月9日(木)		第2日:10月10日(金)			
基調講演		パネルディスカッ	ション		
山本一力氏	作家	<コーディネータ	->		
主報告		山崎 亮氏	studio-L 代表		
岡﨑誠也氏	高知県高知市長	<パネリスト>			
一般報告		近山惠子氏	コミュニティネットワーク協会理事長		
名和田是彦 氏	法政大学法学部教授	片田敏孝氏	群馬大学大学院教授		
小林 真氏	青森県八戸市長	岡田法生氏	高知市まちづくり未来塾		
卯月盛夫氏	早稲田大学社会科学総合学術院教授	清原慶子氏	東京都三鷹市長		
		谷井博美氏	福岡県宗像市長		

(研究員 加藤 祐介)

第 16 回 都市経営セミナー

日本都市センターでは、広く自治体関係者を対象に、都市が直面する課題等について、その参考となる報告や討議を行い、今後の対応の一助としていただくことを目的に都市経営セミナーを開催している。今年度は、「人口減少時代のまちづくりとファシリティマネジメントの展望」と題し、第16回目のセミナーを開催し、200名近い自治体関係者のご参加を得た。

1 趣旨

我が国では今後急激な人口減少局面を迎えると予測されており、多くの都市は公共施設を過大に抱え、その維持・保全にかかる財政負担が課題となっている。また、水道や橋梁などインフラの中にはその管理体制が不十分なものもある。こうした課題に対応すべく、各自治体では独自に保全計画の策定や施設の統廃合を行うなど、いわゆるファシリティマネジメント(FM)を導入する動きが見られる。そこで、「人口減少時代のまちづくりとファシリティマネジメントの展望」をテーマに、プログラム(下表)に従いセミナーを開催した。

プログラム

基調講演	ファシリティマネジメントを再考する	大西隆 豊橋技術科学大学学長・		
	- 人口減少時代のまちづくりの視点から -	日本学術会議会長		
講師講演①	少子高齢化時代の都市のあり方	中川雅之 日本大学経済学部教授		
講師講演②	人口減少時代のまちづくりとファシリティ	山本康友		
	マネジメントの展望	首都大学東京都市環境学部客員教授		
パネル	人口減少時代のまちづくりとファシリティマ	Jティマネジメントの展望		
ディスカッション	<コーディネーター>中川雅之・日本大学組	ディネーター>中川雅之・日本大学経済学部教授		
	<パネリスト>山本康友・首都大学東京都市環境学部客員教授、			
	松田知己・秋田県美郷町長、諫山和仁・福岡市財政局理事、			
	藤田由紀子・専修大学法学部	『教授		

2 セミナーの概要

大西学長より、人口減少時代の都市施設の戦略的な再配置等についてご講演をいただいた。中川教授からは過大となった我が国のインフラストックの質と量の転換の必要性について、山本教授からは社会資本マネジメントの諸方策について、ご報告をいただいた。パネルディスカッションでは、秋田県美郷町と福岡市のFMに係る取組みが紹介された。本セミナーの概要は当センターのHPで掲載、その詳細は2015年3月にブックレットとして刊行予定である。 (研究員 清水 浩和)

都市とガバナンス Vol. 22 133

第17回都市政策研究交流会

「都市政策研究交流会」は、都市自治体職員や都市シンクタンク職員等、都市行政に関わる方々の広いご参加を得て、都市が直面する課題等の情報交換と解決策へ向けた議論、相互理解及び交流を図ることを目的とするものである。第17回都市政策研究交流会は、生活困窮者自立支援法の施行が2015年4月に迫るなか、都市自治体及び関連団体や地域等の連携による生活困窮者支援の取組みの推進に資する趣旨で開催した。

1 開催趣旨

近年、我が国においては、雇用環境の変化等の影響を受け、生活困窮に陥る人が増えている。こうした状況を受け、生活困窮者への総合的な相談体制の構築等を目的とした生活困窮者自立支援法が成立し、各自治体においては、包括的な取組みが急務となっている。一方、行政側の相談窓口が分野別であることなどから、生活困窮者が抱える複合的な課題への対応は必ずしも十分とはいえない。

プログラム

1 基調講演

首都大学東京大学院都市教養学部教授 岡部卓「生活困窮者支援に向けた多様な連携について」

2 事例紹介①

豊中市社会福祉協議会事務局次長 勝部麗子 「豊中市社会福祉協議会 CSW と生活困窮者自立支援」

3 事例紹介②

川崎市健康福祉局生活保護・自立支援室 担当係長 平井恭順 「だいJOBセンター 川崎市生活自立・仕事相談センター」

4 質疑応答・意見交換

このような課題への対応策について検討を深めるため、2014年8月22日(金)に「多様な連携による総合的な生活困窮者支援」をテーマとして開催した。

2 開催概要1

基調講演として、岡部教授より、生活困窮者支援のあり方などについて説明をいただいた。また、豊中市社会福祉協議会からは、コミュニティ・ソーシャル・ワーカー(CSW)が関係機関や地域社会との連携によって、様々な問題を抱える住民を支援する取組みについてご報告いただいた。さらに、川崎市からは、経済的な問題だけでなく、人間関係など様々な課題を抱えている人へ向けた相談窓口である、だいJOBセンターの事例について、ご報告いただいた。質疑応答・意見交換では、基調講演及び事例報告への質問など、活発な意見交換がなされた。

なお、本交流会の開催概要については、当センターのホームページで公開している。

(研究員 柳沢 盛仁)

¹ 当センターのホームページを参照のこと。http://www.toshi.or.jp/?p=7435

第 18 回都市政策研究交流会(予告)

2014年10月29日(水)、「ファシリティマネジメントを支える自治体行政組織と職員」をテーマに、マッセOSAKA大ホールにて第18回都市政策研究交流会の開催を予定している。

1 開催の趣旨

我が国では、高度経済成長期に 数多くの公共施設やインフラが整 備されたが、今後その多くが老朽 化し耐用年数を迎えることが予測 されている。また、平成の大合併 を経験した自治体では、機能的に 重複した施設等の維持管理に要す る財政負担が政策課題となってい る。

こうした中で、自治体が独自に 保全計画の策定や施設の再編等を 行う、いわゆるファシリティマネ ジメントを導入する動きが見られ

第 18 回都市政策研究交流会について

テーマ	「ファシリティマネジメントを支える 自治体行政組織と職員」
日 時	平成 26 年 10 月 29 日 (水) 13 時 30 分~ 16 時 30 分
会 場	マッセ OSAKA 大ホール (大阪市中央区大手前 3 丁目 1-43 大阪府新別館南館 5 階)
主 催	公益財団法人日本都市センター
後 援	公益財団法人大阪府市町村振興協会・ おおさか市町村職員研修研究センター
内 容	首都大学東京都市環境学部 山本 康友特 任教授による基調講演のほか、先進的な取 組みを進めている自治体による事例報告、 及び参加者との質疑・意見交換を予定して いる。

るようになった。今日、自治体においては、公共施設・インフラの配置や総量の適正化に 取り組むとともに、適切な維持管理を図っていくことが喫緊の課題となっている。

そこで、本交流会では、戦略的な計画の策定、ファシリティマネジメントを統括する組織体制や情報共有のあり方といった課題に焦点を当て、学識者による基調講演と実務家による事例報告を行うとともに、参加者との質疑・意見交換を通じて、ファシリティマネジメントを支える自治体行政組織と職員のあり方を展望する。

2 参加申込について

本会の参加申込については、全国の都市自治体企画担当課及び公有財産管理担当課に参加申込書を送付しているほか、下記ホームページにて参加申込書を公開している。

「第 18 回都市政策研究交流会開催のご案内」:http://www.toshi.or.jp/?p=7590

(研究員 三浦 正士)

都市とガバナンス Vol. 22 135

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。また、2011 年度以降の刊行物につきましては、ホームページから PDF で全文ダウンロードが可能です。どうぞご利用ください。 URL http://www.toshi.or.jp/result/

■機関誌「都市とガバナンス」(A4版 本体価格 1,000円+税)

図 書 名	発行
都市とガバナンス 第21号	2014年3月
都市とガバナンス 第 20 号	2013年9月

■報告書

図書名	発行	サイズ	価格(税別)
東日本大震災からの経済復興と都市自治体財政の課題	2014年	A4	1,000円
生活困窮者自立支援・生活保護に関する都市自治体の 役割と地域社会との連携	2014年	A5	1,000円
地域コミュニティと行政の新しい関係づくり 〜全国 812 都市自治体へのアンケート調査結果と 取組事例から〜	2014年	A5	1,000円
被災自治体における住民の意思反映 一東日本大震災の現地調査・多角的考察を通じて一	2014年	A5	500円
自治体の風評被害対応~東日本大震災の事例~	2014年	A5	500円
都市自治体におけるファシリティマネジメントの展望	2014年	A5	1,000円
発達障害支援ネットワーク確立に向けて	2013年	A5	500円
発達障害支援ネットワーク構築に向けて	2012年	A5	500円

■比較地方自治ブックレット(A5版 本体価格500円+税)

図書名	発行
欧米諸国にみる大都市制度	2013年3月

■国のかたちとコミュニティを考える市長の会(A5版 本体価格500円+税)

図書名	発行
第 17 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 《社会保障・税番号制度(マイナンバー)》	2014年9月
第 16 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 《生活困窮者支援と都市自治体の役割》	2014年3月

■日本都市センターブックレット(A5版 本体価格500円+税)

図書名		発行
No.35	生活困窮者支援とそのあり方 第 15 回都市政策研究交流会	2014年3月
No.34	次世代へつなぐ農林水産業―復興と競争力強化に向けて― 第 15 回都市経営セミナー	2014年3月
No.33	シティプロモーションによる地域づくり ―『共感』を都市の力に— 第 14 回都市政策研究交流会	2014年3月
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結果を通じて—	2013年3月
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3月
No.30	これからのコミュニティのあり方と行政との関係	2013年3月

■関西方面の学識者と実務家との研究交流会(A5版 本体価格500円+税)

図書名	発行
第4回 関西方面の実務家と学識者との研究交流会 《コンパクトシティ・まちづくり》《生活保護・生活困窮者対策》	2013年8月
第3回 関西方面の実務家と学識者との研究交流会 《社会リスクと自治体》《地方行政を巡る諸課題》	2013年3月

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

- ■研究室長 石川 義憲
- ■副室長 木村 成仁
- ■室長補佐 鈴木 達也
- ■主任研究員 新田 耕司
- ■研究員

清水 浩和 加藤 祐介 三浦 正士 石田 雄人 柳沢 盛仁 小畑 和也 ★ 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第 22 号をお届けします。

本誌は、地方自治をめぐる諸状況や全国の 都市自治体の政策ニーズを踏まえ、地方自治 制度、都市政策、行政経営等都市の政策に役 立つ情報を提供するため、公益財団法人日本 都市センターが年2回発刊している機関誌で す。

◆ 本号では、地方主導の地方分権改革に転換するための手法である「提案募集方式」の導入が決定したことや、人口減少時代の本格到来により都市自治体の役割の重要性が高まることを受け、「人口減少時代の自治体経営」と題し、福祉・産業振興・都市政策について特集しました。

また、昨年度の当センターの調査研究事業 に関連して行った諸外国の行政事例の調査成 果を報告しております。

いずれの論文も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 執筆者の皆様には改めて感謝申し上げます。

(研究員 石田 雄人)

〔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22号 (年2回発行)

発 行 日 2014年9月15日

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

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

印 刷 日本印刷株式会社







1923031010000

ISBN978-4-904619-72-8 C3031 ¥1000E

定価(本体価格 1,000円+税)