

8.25 会議用メモ

慶応大学 井手英策

土建国家レジームの破綻と三つの罍

1. 高度経済成長期の恵まれた資金循環（成長→税収増→物価調整減税→貯蓄の増大→設備投資と財投→さらなる成長）
2. 土建国家レジーム：都市中間層向け減税＋地方向け公共事業＋限定的な社会保障＋借金→1975年以降に確立、高度経済成長期の利益分配の維持
3. 90年代に破綻した諸前提：成長、累進的所得税、間接金融、高い家計貯蓄率→土建国家レジームの崩壊
4. 土建国家の負の遺産：再分配の罍・自己負担の罍・必要不一致の罍→閉塞する日本社会の根源的理由

成長・救済モデルから必要・信頼モデルへ

1. 成長・救済モデルの限界：1) 縮減の時代と成長モデルという過渡期の過ち、2) 再分配を拒絶する日本国民→背後にある「分断社会」化、3) 救済＝善か？→「恥ずべき暴露」（J.ウォルフ）問題
2. 「二つの必要主義（都市的必要主義と農村的必要主義）」→社会の分断線を解消し、信頼を強化するモデル
3. 必要・信頼モデルへの批判：1) 政府を大きくすると財政は破綻する、2) 全員に給付を行うと格差は拡大する、3) 財政が厳しくて支出は増やせない、4) バラマキ論、5) 北欧モデルの模倣である

成長を「目的」から「結果」へと変える

1. 社会保障・税一体改革の経験をどのように活かすか？
2. 所得制限を外すことのできる支出にどのようなものがあるか？
3. 増税を可能とする制度設計、仕組みについての検討
4. せめぎ合う「自治」と「統治」→共の再生＝自治の相対化→共のプラットフォーム作りのための分権へ

地域経済財政システム研究会WG 論点メモ

芝浦工業大学建築工学科 佐藤宏亮

1) 転換期の都市計画

都市計画法：国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的する（第1条）
→「均衡ある発展」から「地方分権／選択と集中／戦略的な圏域の形成」へ
→行政が決定する「公共性」から国民が選択する「公共性」へ
→「公共性」のあり方が問われるようになる：団体自治による権威主義にならないようにする

「ふるさと納税／目的税／寄付」といった仕組みは財政学上はタブーなのか？
→民意が選択する「公共性」を財源として可視化できる：住民自治による参加主義の育成
→租税負担／公共事業／公共空間 税該負担／市民事業／共有空間

※目的税の活用は進んでいるのか？

（富士河口湖町「遊漁税」／太宰府市「歴史と文化の環境税」／熱海市「別荘等所有税」／etc）

2) 現在取り組んでいるプロジェクトから

徳之島での空き家活用プロジェクト（NPOが運営する公共施設でも民間施設でもないゲストハウス）
→地域の力で旅行者／移住希望者を集落に迎える場
→Uターンが主なターゲット
→ふるさと納税に市川市1%支援制度のような手法を援用できないか？

3) 定住から移動へ（高流動性社会）

東京一極集中と同時に、人間は多様なライフスタイルを送り始めている
→東京に住みながら、地方都市のステークホルダーであり続ける人は多い

格安航空会社が奄美路線に参入し多くの来島者でにぎわいを見せる（およそ倍増）
→奄振事業費の一部が航空運賃の補助に活用されている
→場をつくる事業ではなく、関係をつくる事業に対してインセンティブを与えるような行財政

※奄美大島瀬戸内町の移住促進

→かつては助成などを行っていたが、モラルハザードも起きることから継続が困難になった
→現在は体験ツアーの開催や、定住促進住宅に居住しながら自ら物件を探す取り組みを支援
→空き家が流通しないのが最大の問題：良い物件ほどヒューマンリレーションが大切（市場外取引？）

※徳島県美波町伊座利の移住促進

→集落が独自に取り組むを進める／移住者は面接で決めている／集落人口100名の半数が移住者
→関係のつくり方／個人レベルからコミュニティレベルの取り組み

4) 公共区間のデザインから共有空間のデザインへ

米国のコミュニティガーデン (NPO によるコミュニティガーデンの整備と運営)

→助成金のほか、多額の寄付金が財源となっている

→全米組織である NPO がローカル NPO を設立して運営にあたる

台湾の雇工購料の仕組み：各省庁の補助金を集落が活用するための仕組み

→単体の補助制度ではなく、集落による補助金の使途についての自由度を高める仕組み

→集落の自主性と創造性を発揮できる

→類似する制度として横浜市の「ヨコハマ市民まち普請事業」があるが単体の補助制度

5) 介護保健と地域医療

介護保健の導入によって個人を単位としたサービス提供という色合いが強くなる (民活路線)

→都市計画が関与しにくい状況になる (立地誘導など)

→サービス付き高齢者住宅の立地など (立地が登録要件にないため地価の安い郊外に立地する傾向)

→地域医療が育たない原因ともなる

都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画

→立地適正化が実現するころには高齢者は減少傾向？そんなにうまくいくのか？

高齢者のための近隣住区の機能強化

→コンビニエンスストアの配置など、既成市街地の機能再編、地域コミュニティの再生が必要
(exm. 地域コミュニティの拠点になるドトールなど)

→行政主導ではなく、地域のクリニックなどがガバナンスの拠点になるような仕組み

※公立みつぎ総合病院 (尾道市)：地域包括ケアの先進事例 / 保健・医療・介護・福祉の連携・統合

※初台ヘルシーロード：24 時間 365 日、安心・安全・快適に散歩ができる道

※見附市健康づくりウォーキングロード：個人が参加できる健康増進活動 / e-wellness システム

※ホームホスピスカあさんの家 (宮崎市)：空き家を活用 / とも (友・共・伴) に暮らす家

CCRC：早い段階からの移住

→介護が必要になってからではリロケーションダメージが大きい (exm. 杉並区の南伊豆の特養など)

6) 現在取り組んでいるプロジェクトから

奈良 MBT (Medicine Based Town) 構想

→成長時代の都市計画から成熟時代の都市計画へ

→高齢社会に対応した都市づくり

→本年度内に要支援者の外出行動調査 / 薬局の可能性を検討する調査を実施

※地区 (およそ小学校区) を単位とした健康増進・地域包括ケアの取り組みは進んでいるのか？

(exm. 薬局の活用 / 運送会社による見守り (黒石市) / 地区区民会議による健康増進 (熊本市))

問題意識

: 従来の地方分権論は、国と地方の事務配分・財源配分の議論が中心

※家族機能の縮小→政府部門による代替 (補完性の原理)

地方政府内部の事務配分と財源配分の問題の両者を正面から議論する必要性有り
また、どのような形で住民が決定に関わるのか?

(1) 道府県と市町村の関係をどのように考えるか?

①事務配分

※垂直的配分と水平的配分、垂直連携と水平連携¹。

※市町村連携 (⇔合併)、都道府県の広域連携 (⇔道州制) 等

: 連携する施策とその適用範囲 (エリア)? 地域単位とは? 多様性

: どのような仕組みで決定するか? (⇔他の決定機関との関係)

: 誰がコーディネートするか (都道府県? 国? その他?) ?

②財源配分

事務配分の議論も重要だが、特に財源の議論が必要 (租税、保険料、料金、自己負担等
やエリア間の財源配分方法)。

→事務配分の議論等により、公共サービスの受益を認識し、負担の決定を行う覚悟が必要。

※その際、現時点のワンショットの議論でなく、通時的な環境変化を踏まえた議論

※補助金を前提にした計画策定という意識があれば、それを転換する必要有。

(2) 市町村とボランティア組織との関わりをどのように考えるか?

※家族機能の縮小→政府部門による代替→ボランティア・セクターによる代替?

①事務配分

※垂直的配分と水平的配分 (垂直的連携と水平的連携)

※ボランティア・セクター間の連携や市町村連携

: 連携する施策とその適用範囲 (エリア)? 地域単位とは? 多様性。

: どのような仕組みで決定するか? (⇔他の決定機関との関係)

: 誰がコーディネートするか (市町村? 都道府県? 国? その他?) ?

②財源配分

事務配分の議論も重要だが、特に財源の議論が必要 (租税、保険料、料金、自己負担
等やエリア間の財源配分の方法)。

→事務配分の議論等により、公共サービスの受益を認識し、負担の決定を行う覚悟が必要

※その際、現時点のワンショットの議論でなく、通時的な環境変化を踏まえた議論

※補助金を前提にした計画策定という意識があれば、それを転換する必要あり。

¹ 連携協約制度 (改正地方自治法 (平成 26 年 5 月 30 日交付)) の利用?

(3) 公共サービスの供給サイドと需要サイドの視点

供給の決定・執行への関わりによる提供サービスへの意識

効率性（インプット/アウトプット）と有効性（インプット/アウトプットの決定に関わる住民の満足度）の視点

(4) 民主主義のイメージについて

参加型民主主義、議会制民主主義、財政民主主義等

2015年8月25日

地方行財政システム研究会

問題関心、興味深い事例、アンケート調査に関するレジュメ

沼尾 波子（日本大学）

1. 論点に関する問題意識

○機能別の行財政体制の限界 ← 総合的、包括的サービスを柔軟に提供
(例：地域包括ケアシステム、プラットホーム構築)

- ・行政内部での横串・連携
- ・予算編成における目標管理型の評価

2. 事例

○公共空間の構築～大網白里市の大里綜合管理株式会社の事例

- ・不動産管理から始まった企業だが、これまでに238の「仕事」を創出、地域の「よろずマネジメント」会社として機能。地域の人たちが学び、食べ、楽しみ、そしてまちをつくるためのプラットホームとして、一企業が、いわばその調整役を担い、多様な役割を「仕事」に変えて、多くの人たちの雇用や社会参加の場を創りだしている。
- ・大里綜合管理が関わる取組みは、ビジネスが6割、社会活動が4割だが、これで会社経営は成り立っている。この取組みによって、大網地域では、人びとが緩やかに繋がりと、暮らしの安心が生み出されている。
- ・小さな困りごとや、あると便利なサービスを知り、それを形にする方法を工夫し、小さな仕事と役割を考える。そして、地域のなかでそれを担える人たちを探し、その人に合った出番を創り出す。地域の暮らしが豊かに成り立つために必要な、細かな「仕事」を束にして、複数の雇用を生み出す。一人一人の状況に応じて、柔軟な社会参加の道が開かれ、会社を訪れる人それぞれが役割をもちながら、それぞれに合った形で社会活動に参加し、一定の所得を稼ぎ出す仕組みを構築している。
- ・一連の「仕事」は、まちに住むいろいろな人たちのちょっとした「つぶやき」にしっかり耳を傾け、小さな取組みとして始め、小さな活動あるいはビジネスとして積み上げ、展開してきたもの

⇒行政の役割をどう評価するか。行政直営によって生じる様々な制約をどう考えるか。

3. アンケート調査項目の希望

(1) 町内会・自治会や民間団体等との関係

- ・公共施設や道路・河川等の維持管理、運営など
- ・補助金・交付金等の交付状況
- ・町内会・自治会費の状況

(2) 公共空間（施設等）の管理・運営方法の変化に関する調査

- ・直営から指定管理等への変化
- ・「責任」の明確化に向けた対応状況

以上

1.問題意識

■問題関心

○「共」による公有財産(公共施設)の利用にむけた管理と調整について

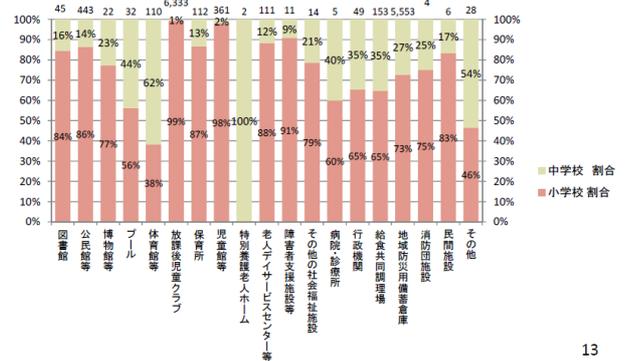
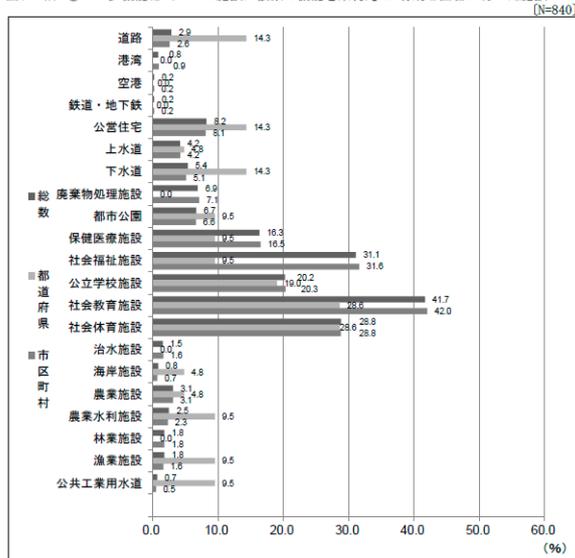
■問題意識の背景

○公共施設の現状と要請

・背景と変化:「施設の近代化」(自治庁:6)による公共施設の整備路線→「公共施設の老朽化対策」による施設総面積の縮減・除却・統合路線.

・期待と要請:総務省「社会資本の維持管理及び更新に関する意識調査」(2010 年 12 月~2011 年 3 月, 対象全都道府県, 市区町村(1750), 回収率 82.0%)→多機能化・多目的利用路線(社会教育施設, 社会福祉施設, 社会体育施設の多機能化)

図ア-(ア)-② 「多機能化(一つの施設に複数の機能を集約)」が有効と回答があった施設



出典:文部科学省 学校施設と他の公共施設等との複合化検討部会第 2 回(2014 年 11 月 20 日開催)「資料 2 学校施設と他の公共施設等との複合化に関する実態調査結果」13 頁

○路線変更の行政手法

①公共施設等総合管理計画の策定:11 都道府県, 64 市区町村(2015 年 4 月 1 日現在→2016 年度内で概ね 100%の策定の予定)

・策定の指針(総財務第 75 号, 平成 26 年 4 月 22 日)=点検・診断, 維持管理・修繕・更新, 安全確保, 耐震化, 長寿命化, 統合や推進, 総合的・計画的な管理体制の構築=「事後保全型」から「予防保全型」の管理の浸透化(宮崎:39)?

②公共施設等最適化事業費:2015 年度創設. 集約・複合化事業であり, 全体として延床面積が縮減するもの, 充当率 90%, 2017 年度まで.

③公共施設の除却債:行政財産・普通財産・すでに廃止した施設を対象. 充当率 75%,2014 年度より当分の間)←「目に見える資産がない状態で地方公共団体の負債を増加させる効果」(村田・君塚:76)

■課題と問い

○課題: 公共施設＝単一目的の設置(「敷地主義」(清水:196))＝所管部署による一貫した管理(藤田:81)→施設毎での特定分野の住民・地域団体との接触(久保:117)→2つの調整問題(管理主体間の調整問題, 利用主体間の調整問題).

○問い: どのように施設を「開き」, 「開かれた」のか(松井:261)

・「開く」ための展開(磯崎・金井・伊藤:253): ①開放化, ②転用化, ③延長化, ④複合化, ⑤体系化, ⑥住民化・民間化, ⑦集約化

・問い

①複合施設を導入し, 使用するなかで, どのように組織内の調整を進めたのか?

②複合施設を導入し, 使用するなかで, どのように利用者間の調整を進めたのか?(使用手続, 利用料金, 意見・苦情の集約と対応, 管理費用の負担, 混雑対応等)

③公共施設の相互利用・共同設置を導入, 使用するなかでの自治体間, 担当組織間, 利用者間では, どのように調整を進めたのか?

○暫定的結論

・「共」による公有財産(公共施設)の利用をすすめるうえでの管理と調整に関する課題: ①設置趣旨の解釈, ②管理組織(集約型と分散型)と職員の専門的知見・技術の相異(工学・土木, 福祉・教育と, 財務的), ③余剰床・空間有無, ④財産処分の手続, ⑤現状利用者との合意形成

2. 興味深い事例

- ・武蔵野市 武蔵野プレイス(図書館, 生涯学習センター, 市民活動センター, 青少年センター)
- ・立川市 市役所(多目的プラザ)
- ・氷見市 市役所(地域協働スペース)
- ・長岡市 市役所(アリーナ, 市民交流ホール)
- ・かほく市 中学校体育館(宇ノ気中学校, 市立体育館)
- ・京都市 御池中学校(中学校, 保育所, 老人デイサービスセンター, 地域包括支援センター)
- ・伊万里市 市民図書館(公民館, ホール, ギャラリー, 子育て交流センター)

3. アンケート調査で聞きたいこと

○公共施設の複合化の現状と管理体制

○公共施設の自治体間での相互利用・共同利用, 共同設置の現状と管理体制

【参考文献】

磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『第3版 ホーンブック地方自治』(北樹出版, 2014年)

久保慶明「市区町村職員をとりまくネットワーク」辻中豊・伊藤修一郎編著『ローカル・ガバナンス』(木鐸社, 2010年)

自治庁編『地方自治の近代化』(地方財務協会, 1957年)

清水義次『リノベーションまちづくり』(学芸出版社, 2014年)

藤田由紀子「ファシリティマネジメント推進のための組織と人材」公益財団法人日本都市センター編『都市自治体におけるファシリティマネジメントの展開』(公益財団法人日本都市センター, 2014年)

松井望「行政財産使用の選択 ～目的外使用の許可制度と貸付制度」小島卓弥編著『ここまでできる実践公共ファシリティマネジメント』(学陽書房, 2014年)

宮崎雅人「高齢化する道路・橋梁 ―その崩壊を防ぐために」井手英策編『雇用連帯社会』(岩波書店, 2011年)

村田崇・君塚明宏「公共施設等の老朽化対策の推進について」『地方財務』第53巻第5号, 2014年5月号。

2015年8月25日

香川大学 村山

1. 公共交通等の公的企業体の費用負担

人口減少 → 利用者減 → 利便性の低下 (→ 廃止)
公的企業体の社会的役割の再認識の必要性

バス事業 … 分岐点をどう考えるか

民間／公営企業

採算／不採算

公営企業の必要性？ 民間経営補助の必要性、理論構築

※ 地方財政法第6条

公営企業…については、…その経費は、その性質上当該公営企業の経営に伴う収入をもつて充てることが適当でない経費及び当該公営企業の性質上能率的な経営を行なつてもなおその経営に伴う収入のみをもつて充てることが客観的に困難であると認められる経費を除き、当該企業の経営に伴う収入…をもつてこれに充てなければならない。但し、災害その他特別の事由がある場合において議会の議決を経たときは、一般会計又は他の特別会計からの繰入による収入をもつてこれに充てることができる。

※ 地方公営企業法第17条の2第2項

地方公営企業の特別会計においては、その経費は、前項の規定により地方公共団体の一般会計又は他の特別会計において負担するものを除き、当該地方公営企業の経営に伴う収入をもつて充てなければならない。

<例外規定と解釈>

第17条の2 次に掲げる地方公営企業の経費で政令で定めるものは、地方公共団体の一般会計又は他の特別会計において、出資、長期の貸付け、負担金の支出その他の方法により負担するものとする。

一 その性質上当該地方公営企業の経営に伴う収入をもつて充てることが適当でない経費

二 当該地方公営企業の性質上能率的な経営を行なつてもなおその経営に伴う収入のみをもつて充てることが客観的に困難であると認められる経費

第17条の3 地方公共団体は、災害の復旧その他特別の理由により必要がある場合には、一般会計又は他の特別会計から地方公営企業の特別会計に補助をすることができる。

利用者減 ⇒ 利用料金増 or 便数縮小 (cf. 高松市内バスの運行状況)

公共交通の果たす役割から、位置づけを再設定する必要がある。

場合によっては、地方公営企業法等の改正の必要も？

2. 都道府県との補完関係／基礎自治体間の連携 の構築

30次地制調答申

⇒ 都道府県は、市町村事務を補完できるか。(例えば公営企業など)

補完に向けた体制整備？ 水平調整の促進？

地域経済財政システム研究会 WG 討議資料

埼玉大学 宮崎雅人

今回のテーマに関連した問題関心

- ✓ 超高齢・人口減少時代の地方税負担，地方交付税のあり方について
 - 地方税負担は横並びのままとするのか，格差を容認するのか
 - 地方交付税の算定について
 - ◇ 基準財政需要額
 - ✚ 「公」と「共」が再編していく中で，基準財政需要額をどうするのか→「公」が行う事業をどこまでと捉え，どのような「標準的な経費」を積んでいくのか
 - ✚ 農村への地域間再分配の方法として臨時的な経費（たとえば，「まち・ひと・しごと創生事業費」や「地域の元気創造事業費」）を積み形でよいのか
 - ◇ 基準財政収入額
地方税負担や需要額との関係で，標準税率や留保財源の問題をどのようにすべきか
 - ◇ 地方交付税の算定に地方自治体自身が関与する制度の構想との関わり
- ✓ 新しい「公」・「共」と租税負担の関係について
 - 国税と地方税のあり方についても

興味深い事例（を探するためのアイデア）

- ✓ 限界「団地」化している都営住宅やニュータウンの現状（そして，おそらくそうなるであろう被災地の災害復興住宅）…戦後，人工的に作られたコミュニティの高齢化への対応
- ✓ 都市部における公共施設の複合化について（ただし，「私」が食い散らかしているようなものでないもの）
- ✓ 奥会津モデル以外のインフラの維持補修事業による地域雇用の創出事例（できれば，都市部のものを探してみたい）
- ✓ 人口が減少し，実際に「公」と「共」の再編が起こっている事例を見てみたい（農村部？）

アンケート調査で聞きたいこと

- ✓ ある程度の事例調査を行った上で検討すべきではないか