

2016/9  
Vol. 26

# 都市と ガバナンス

- 巻頭論文 地方自治体におけるガバナンスと住民自治  
同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科教授 今川 晃
- シリーズ 人口減少時代における都市の  
公共サービスのあり方
- テーマ 「エネルギー自治」と自治体経営

## 都市とガバナンス 第26号 目次

### 巻頭論文

- 地方自治体におけるガバナンスと住民自治……………3  
同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科教授 今川 晃

### シリーズ 人口減少時代における都市の公共サービスのあり方

- 自治体による公共サービスの対象者と住民 ……………12  
東京大学大学院法学政治学研究科教授 太田 匡彦
- ゆかりある人たちとまちづくり「ふるさと住民票」 ……………22  
鳥取県日野町企画政策課副主幹 入澤 真人
- 日本版 CCRC の導入に伴う介護保険制度上の課題と展望 ……………31  
淑徳大学コミュニティ政策学部教授 鏡 諭

### テーマ 「エネルギー自治」と自治体経営

- 自治体経営から見たエネルギー自治  
～エネルギー事業の公共性と事業性～ ……………48  
都留文科大学社会学科教授 高橋 洋
- 「自治体エネルギー公益事業体」の創設とその意義……………59  
京都大学大学院経済学研究科教授 諸富 徹
- 都市部における分散型エネルギーシステムの導入と持続可能な開発目標  
(SDGs) の活用 ……………71  
慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授 蟹江 憲史
- 再生可能エネルギー導入をめぐる事業者と地域社会  
—「エネルギー自治」を支える制度面の課題の検討を中心に ……………81  
下関市立大学経済学部准教授 山川 俊和

### 研究報告論文

- まちづくりと地域公共交通（下） ……………92  
一橋大学大学院法学研究科教授 木村 俊介
- 都市自治体における「行政の専門性」  
—日本都市センターの調査研究成果をもとに— ……………114  
獨協大学法学部教授 大谷 基道

## 都市政策法務コーナー

- 自治会加入促進条例の法的考察……………136  
日本都市センター研究員 釵持 麻衣

## 調査研究報告

- 都市の未来を語る市長の会（2016年度前期）……………150
- 人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する調査研究  
（全国市長会との共同研究）……………152
- 都市シンクタンク等の活動実態について……………154

## 調査研究紹介

- 都市分権政策センター……………162
- 都市自治体におけるガバナンスの調査研究（公民連携）……………164
- 都市自治体におけるガバナンスの調査研究（広域連携）……………166
- 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会  
（超高齢・人口減少時代の都市自治体の行財政運営のあり方に関する調査研究）  
……………168
- 都市自治体のモビリティ（まちづくり・地域公共交通・ICT）に関する調査研究  
……………171
- 都市自治体における子ども政策に関する調査研究……………173
- 地域再生・コミュニティに関する調査研究……………175
- 土地利用行政のあり方に関する研究会  
（全国市長会120周年事業）……………177

## 政策交流イベント

- 第78回全国都市問題会議（予告）……………180
- 第20回都市政策研究交流会（予告）……………181
  
- 刊行物のご案内……………184
- センター紹介・編集後記……………186



## 巻頭論文

# 地方自治体におけるガバナンスと住民自治

同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科教授  
今川 晃

依然として、従来型の全国画一的な統治の仕組みを前提に、地方自治体のガバナンス議論が論じられる場合が多い。第31次地方制度調査会答申の中の「適切な役割分担によるガバナンス」の思考様式も同じであると思う。これまでの地方自治がどのように進んできたか、これからどのような発展が期待されるかという観点から、住民自治を基盤にしたガバナンスの考察が不可欠であると思う。この基本的な視点から、長、監査委員、議会を考察すれば、ガバナンス議論からガバメントの改革議論が導かれるであろう。本稿は、このような問題提起だけで、その先の議論を提示しているわけではないが、住民自治の観点から第31次地方制度調査会の答申を読むことで、新たな自治体改革の展望が開かれていくものと思う。

### はじめに

第31次地方制度調査会の答申『人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申』（2016年3月16日）の柱の一つは、「適切な役割分担によるガバナンス」である。この答申で役割分担する主体は、長、監査委員、議会、住民である。基本的には行政学の領域で一般的に語られるギルバートの行政統制の類型化概念<sup>1</sup>と類似する考え方を前提としている、と考えられる。それは、各統制の主体が行政の内部にあるか外部にあるかによって、内在的統制と外在的統制に分類し、一方でこの両者をそれぞれ制度的統制と非制度的統制に分けるのである。それぞれの統制主体の機能や役割分担の位置関係を把握し考察するには、便利な分類である。こうして、それぞれの概念枠に分けられるので、住み分けのような役割分担が形の上で成り立つことになる。しかしながら、「適切

<sup>1</sup> See Gilbert, C. E., The Framework of Administrative Responsibility, *The Journal of Politics* Vol.21, 1959, pp373-407.

な役割分担」をもって、相互補完的にガバナンスが形成されることを期待しているのか、あるいは全体をまとめる何らかのガバナンスを展望しているのかが不明である。いずれにしても、めざすべきガバナンスの展望があるからこそ改革は進むのであるから、そのガバナンスが共有できるかどうか、まずもって課題である。

地方自治の場合は、主人公は住民であり、住民自治を前提に、長、監査委員、議会の役割を考察しようとする場合に、ガバナンスを次のように考えるのが適切と思われる。筆者は、「ローカル・ガバナンスについて、公共の領域を担う主役はむしろ住民の側にあり、このことを前提として議会や執行部との関係を作り直し、自治の新しい運用秩序を目指しているもの<sup>2</sup>」と定義している。したがって、「適切な役割分担によるガバナンス」が成立するためには、「住民自治を基盤としたガバナンス」を前提に考察する必要がある。こうして、ガバメント（行政や議会）を統制する市民としてだけでなく、市民自らが主人公であるとする認識を前提にして、相互の個人の人格の尊重、市民としての政策過程への責任ある参加等のシステムを形成すれば、市民がガバメントを創造することになるのである。したがって、ガバメントを創造しようとしなない社会は、ガバナンス自体が美しい装いに身をまとっているだけで根本的な課題解決にはならない。住民自治からのガバナンス構築をめざしたいものである。

## 1 「補完性原理や住民自治」とガバナンス

これまで、第27次地方制度調査会の答申『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』（2003年11月13日）のように、「『補完性原理』の考え方にもとづき、『地方自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していくこと」、「団体自治ばかりでなく、住民自治が重視されなければならないこと」といったように、地方自治の根幹に関する指摘が正面から行われたことはあったが、それでも住民自治と団体自治との関係については、依然として明確に示されることはなかった。

住民自治は個人の人格の尊重を大前提とするものであり、このことは補完性の原理でも同様である。地方自治体は、これまでこの国の改革を先導してきた役割があり、その基盤には住民自治の活動があった。高度成長期には、公害問題と向き合って「上乘せ・横出し条例」が生まれ、このことが公害対策基本法等の国の法令制定を促す先導的役割を果たした。また、開発が進む中、歴史的環境の保存・再生の全国的な運動の影響もあり、1975年の文化財保護法改正によって重要伝統的建造物群保存地区が設けられた。さらには、大分県湯布院町の「潤いのある町づくり条例」（1990年施行）、神奈川県真鶴町の「真鶴町まちづくり条例」（1994年施行）等の動きもあり、住民が主体的にまちづくりのルールを共有することで、豊かな生活を作り出していくことの重要性が全国的に認識されるようになって

---

<sup>2</sup> 佐藤竺監修/今川晃・馬場健編著『市民のための地方自治入門—サービスの受け手から自治の担い手へ—（新訂版）』実務教育出版、2010年、4頁。

いった。こうして、それぞれの地方自治体の特色を生かした「まちづくり政策」のあり方が問われるようになっていったのである。したがって、生活における価値観の転換が求められる「まちづくり政策」の進行と共に、住民自治の確立が問われるようになった。

その後、北海道ニセコ町の「ニセコ町まちづくり基本条例」（2001年4月施行）は、自治基本条例として全国的に影響力を及ぼした。また、議会の活性化の観点からは、北海道栗山町の「栗山町議会基本条例」（2006年5月施行）が全国のモデルとして普及していくこととなった。これらの条例化の動きは、行政も議会も共に、その基盤として住民が主人公であることを保障しようとするものであった。

2000年4月施行の地方分権一括法によって団体自治の拡充が図られたものの、上記のように住民自治確立に向けた基盤形成は着実に普及しつつある。そこで、住民自治が団体自治を規定するというパラダイム転換<sup>3</sup>によって、豊かな地域形成ができること、必要があれば住民自治が法律の改正への先導的役割を担う可能性もあり、ひいては団体自治の範囲や仕組みの変更を迫ることにもなるのである。

このような動向から観察すれば、「適切な役割分担によるガバナンス」が成立するためには、「住民自治を基盤としたガバナンス」を前提に構成される必要があるのである。

## 2 「住民参加や協働」とガバナンス

行政活動が質・量共に拡大することによって、代表制民主主義や代議制民主主義を支える形式的合理性に課題が生じ、首長や議会を補完し実質的な判断を促すため、広聴とは異なり、政策形成過程への住民の参加を目的とする住民参加の議論は、1960年代に日本でも欧米諸国と同様に生じた。我が国の住民参加の実践と理論化で中心的役割を果たした佐藤竺氏は次のように指摘している。「住民参加は、行政の決定過程への参加、言い換えれば行政と住民による決定の共同化に意義がある」とし、「住民参加は、利害の多様化するなかで、住民たち自身がその間の調整の責任を負う。それとともに、行政の側は、参加する住民に対して、決定権の共有をゆるし、代わって住民の側は、決定に対する責任を分有しなければならない<sup>4</sup>」とする。したがって、住民にとっては住民自身が相互に学習する水平的な利害調整機能が求められるし、この機能はPDCAの政策過程の各段階でも必要とされるようになったのである。

具体的には、行政が住民と共に意思決定することを決めなければ住民参加は成立しない。依然として課題は多いとは言え、多くの自治体で何らかの形で住民参加が取り入れられるようになった。住民参加の形態としては審議会や市民委員会が多く、メンバー構成をめぐって多様な取組みが展開されつつある。伝統的な自治の秩序を守りたいと考える自治体は、

<sup>3</sup> 今川晃編『地方自治を問いなおす－住民自治の実践がひらく地平線－』法律文化社、2014年。

<sup>4</sup> 佐藤竺『転換期の地方自治』学陽書房、1976年、50頁。また、佐藤竺『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局、1990年の「九 住民参加への取組み」も併せて参照。

依然として指名委員が多いが、一方、人口の流動化が進みより議論を活性化しようとする場合には、公募委員の比率が高くなる。近年では、参加者の多様性（男女、地区、職業、年齢等）を考慮して、無作為抽出でメンバーを決めるケースも徐々にではあるが増えつつある。さらに、審議会や市民委員会に詳細な情報を提供するために、事前にアンケート調査や広範に市民の参加を促してワークショップを実施したり、あるいは庁内公募による職員参加と組み合わせることもある。

住民参加は、先進的な自治体の取組みが他の自治体に影響を及ぼし、多様な展開が見られるようになった。例えば、1990年代中頃の水俣市の「もやい直し」は、違いを認め、相互に学びあい討議し、新たな方策を導き出していく点で注目され、当時は現代用語に関する辞典等でも取り上げられたりした。「もやい直し」の提唱者である吉井正澄氏（元水俣市長）は、次のように述べている。「公害によって市民の心が、あたかも舟のともづなが麻糸のように乱れて解きようもなくなったように、離反し、反目し、混乱した状態になってしまった市民の心の有り様を一度元に戻して再び結び直そうという意味合いである<sup>5</sup>」。こうして、住民相互が違いを乗り越えて学びあい、水平的な利害調整をしていくことが課題解決や政策形成にとって、いかに重要であるかが広く認識されていったのである。

一方、議会の側でも、住民参加で政策を策定しようとする試みが見られるようになった。議会基本条例で政策形成過程への住民参加について規定するところも増えているし、多様な実質的な合意形成、政策形成の仕組みが生まれつつある。また、2006年の地方自治法改正で、100条の2の規定によって、議案の審査のために必要な専門的事項に係る調査等のために学識経験者等による諮問委員会を設置することが可能になった。こうした動きもあり、議会においてもより実質的な利害調整が必要な場合には、議会による住民参加の展開が見られるようになることが期待される。さらには、自治体の規模や環境によっては、議会に代えて住民総会制を採用する可能性の検討もなされても良いと思う<sup>6</sup>。ちなみに、単純に人口だけ見れば、アメリカで住民総会制を採用している最大規模の自治体は、人口3万人以上のアンドーバー・タウン（Town of Andover, M. A）である。マサチューセッツ州法では、人口2万人を超えれば住民総会に代えて議会を設置できるが、住民のボランティア精神が多様な政治勢力の興隆を抑える役割を果たしていることを理由に、住民総会制を堅持している。また、住民相互の学習効果への期待も高い。

ところで、「住民自治を基盤としたガバナンス」は、その前提に住民相互の理解や学習があり、その上で水平的な利害調整が展望されることとなるのである。このことは、実態上はいくつかの課題があるものの、先進的自治体の住民参加の取組みや住民参加の理論の方向性として理解することができる。

<sup>5</sup> 吉井正澄『離礁—水俣病対策に取り組んで—』水俣旭印刷所、1997年、147頁。

<sup>6</sup> 今川晃「アメリカにおける住民総会システムの日本への受容可能性について」『平成23年度比較地方自治研究会調査研究報告書』自治体国際化協会、2012年、1-25頁参照。

従来の行政統制論の観点からは、「住民と行政」や「議会と行政」は、それぞれが垂直的あるいは一方通行的な関係を前提に分析されてきた。しかしながら、これまで述べてきたように、住民相互の水平的な関係を前提とした新たな責任分担関係が、見られるようになってきた。特に住民の行政との関係では、政策形成、実施、評価、見直しのそれぞれの政策過程において新たな責任分担関係が発生していることになる。

協働においても、対等の協議の上で目的の共有がなされ、その上でお互いの持ち味を尊重しながら役割分担することになるのであるから、政策形成過程への住民参加が前提となるし、このことは住民相互が学習する住民自治を基盤に据えていることにもなる。

### 3 住民個人とガバナンス

自治体行政はこれまで個人よりも、団体との関係を重視してきた。加入率が低下している現状があっても、未だに自治会・町内会と自治体行政は強固な相互依存関係にある場合が多い。また、自治体各部局個々に各種団体が登録されているので、縦割り構造は住民組織にも影響を及ぼしていると観察することもできる。

ともあれ、広聴においても、各種協力関係においても、さらには、体験上ではあるが、審議会や市民委員会の公募の場合においてすら、何らかの団体の代表あるいは幹部が参加することが多いように感じている。地縁団体だけでなく、NPOにおいても例外ではない。大都市周辺のある自治体においてすら、無作為抽出の委員から、自治会長や自治会役員に気兼ねなく参加できたことを喜ぶ声を聴き、未だ団体優先の環境が強固に定着していることを改めて痛感したことがあった。

ところで、生活形態や価値観の多様化の進行は言うまでもないが、高齢者や身体障がい者以外にも、仕事の関係で時間的余裕がない人々は、発言する機会が閉ざされている。しかも、こうした個々人の声を何らかの団体が代弁するという保証はない。そこで、個人の声を公共の議論の俎上に載せ、政策、施策、事業の改善に役立て、すべての人々がより豊かな社会形成構築に関わることのできるように、当事者参加の促進や行政苦情救済制度の開発普及が必要となる<sup>7</sup>。こうして、個人の声と向き合う行政苦情救済制度を構築し、個人の声であっても公共で取り上げる課題として議論し共有していく仕組みを導入していくことで、住民参加や協働を補完する意義を見出していくことができるのである。

ところで、第31次地方制度調査会答申にも登場する監査制度や住民訴訟制度においても、住民自治の文脈から積極的に意義を見出すことで、その制度本来の充実化をめざすこともできる。

監査について、同答申では「監査の実行性確保のあり方」や「監査への適正な資源配分のあり方」について改革への方向性は示されているが、住民と監査との関係の観点から、

<sup>7</sup> 今川晃『個人の人格の尊重と行政苦情救済』敬文堂、2011年、参照。

監査の実効性、独立性、外部性を高める志向は見られない。住民と監査との関係では、これまでは住民監査請求制度しか接点が見出せないし、これは財務会計上の行為に限定されている。住民訴訟制度もこの住民監査請求を前提とした制度である。

ところが、京都府では、広く府民の観点から行政監視機能や行政改善機能を強化することを目的に、京都府府民簡易監査制度<sup>8</sup>を設けている。これは行政の非効率や煩雑さの改善、行政の不作为や不当な行為の是正等をめざして、住民からの申立てに応じて、まずは照会等も含めて事務局で対応し、必要に応じて監査委員が調査し、監査内容に反映させていく仕組みである。監査としては、随意監査とリンクする制度設計がなされている。住民と監査を直接結び付ける制度設計は画期的なことであったが、未だ京都府でしか見られない制度である。住民のこの制度の積極的活用が求められること等の課題が残されているものの、ここでも個人の声を公共の議論の俎上に載せ、政策、施策、事業の改善に役立てる方向性を見出すことができるのである。

ところで、私たち個人が行政に対して苦情、意見、提言などを伝えようとするルートは、しだいに開発されてきた。地方自治体の広聴の窓口、法律相談、自治体独自の行政相談等、さらには国の行政一般を対象とする行政相談委員による行政相談でも地方自治体の行政に関する相談にも応じている。この行政相談については、コミュニティの再生や活性化等の地域力再生にも貢献し、多面的な役割を果たしていると指摘されている<sup>9</sup>。さらには、40程度の地方自治体が独自に公的オンブズマンを設置している。公的オンブズマンは、個々の苦情救済だけでなく、自治体行政の手続きの改善、政策の変更等について必要に応じて勧告することもある。加えて、2016年度から行政不服審査制度も改善され、手続上の審理の客観性や公平性の確保による申立人の権利救済だけでなく、住民の権利救済を保障することは、行政の適正な運営の推進のためにも必要とされた<sup>10</sup>。

以上のように、個人の声をきっかけにする制度であっても、公の問題として議論や審議される過程を経て、自治体行政の政策、施策、事業、行政運営改善等に導かれることもあり、住民自治の観点からもその意義を見いだせるように進展してきた。

#### 4 住民自治を基盤にガバナンス形成とガバメント改革

「適切な役割分担によるガバナンス」が成立するためには、全体を包含する「住民自治を基盤としたガバナンス」形成への方向性が求められる。こうなると住民相互の水平的関係の進行に伴い、行政への統制の問題だけでなく、住民相互の統制（相互の学習、調整）の問題、すなわち新たな責任分担のあり方が問われることになる。このことは、政策目的を

<sup>8</sup> 同制度については、中本晴夫「京都府府民簡易監査の取組みについて」行政苦情救済&オンブズマン（日本オンブズマン学会誌4号）（2009年）に詳しく解説されている。また、前掲書『個人の人格の尊重と行政苦情救済』の第6章も参照。

<sup>9</sup> グループGS近畿「行政相談と地域力再生」季刊 行政相談125号（2010年）参照。

<sup>10</sup> 幸田雅治編『行政不服審査法の使いかた』法律文化社、2016年。

達成するためには住民にも責任が発生すること、さらには住民自治を基盤として、より良き行政活動や議会活動を導くことができるという点で、良きガバメントの改革にも結び付くことにもなる。すなわち、適切な役割分担によるガバナンス議論が、住民自治を基盤としたガバナンス議論によって再整理されることで、良きガバメント改革議論が生まれるのである。

住民自治を基盤に再整理し、議論をしようとする場合に、直面する究極的な課題は、住民自らが自治体の基本的な統治の仕組みのあり方を議論できないことである。だから、住民自治を前提に、より広範で多様なガバナンス議論が展開されることを期待したいし、このことが引いてはガバメント改革議論を導くことになるであろう。



# シリーズ

## 人口減少時代における都市の 公共サービスのあり方

---

自治体による行政サービス・公共サービスの提供は、主として当該自治体の区域内に住する人々を対象に行われる。そして、現在、多くの自治体では、少子高齢化の進展等に伴う地域の活力低下や社会保障関係費の増加、老朽化した社会資本の維持管理など様々な問題を抱えており、厳しい財政状況のなか、公共サービスの効率化・合理化を図り、良質で低廉なサービスを提供していくことがより一層求められている。

一方、大都市圏、特に東京圏への人口集中が顕著であることから、東京圏から地方圏への移住を促進する試みが全国各地で実施されており、「半定住」や「二地域居住」もそうした試みの一つに位置付けられる。人々の地域間移動が活発になることにより、地域の活性化に寄与することが期待される反面、行政サービス・公共サービスの受け手である住民が流動的となるため、自治体の行政運営のあり方を見直すことも必要になると考えられる。

そこで本号では、公共サービスを提供する自治体とその相手方との関係を改めて検討するとともに、「住民」概念の多様化及び住民移動の具体的な事例として、鳥取県日野町における「ふるさと住民票」の取組みと CCRC を取り上げ、人口減少時代における都市の公共サービスのあり方を展望する。

# 自治体による公共サービスの対象者と住民

東京大学大学院法学政治学研究科教授

太田 匡彦

地方自治法によれば、自治体は、住民の福祉の増進を図ることを基本に、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担い、主として地域における事務を処理する。また、住民は、自治体の区域内に住所を有する者とされ、法律の定めるところにより、その属する自治体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。しかし同時に、自治体による公共サービスは、この意味での住民に対してのみ行われている訳ではない。本稿は、自治体による公共サービスとその相手方との関係を類型化した上で、自治体の提供する公共サービス内容を住民か否かに応じて差異化する手法とその限界を考察している。半定住ないし二地域居住を行う者が増加した場合に、これが住民理解の変容をもたらすかについては、これらの者に対する自治体の活動を、自治体の公共サービスとその対象者との関係の多様性の中に位置づけた上で、自治体の活動を精密に捉えられる思考枠組みはいかなるものであるかという観点から考えるべきであろう。

## 1 課題の設定

地方自治法〔以下、自治法〕によれば、自治体（普通地方公共団体）は、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担い」（自治法1条の2第1項）、「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する」（自治法2条2項）。「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民」であり（自治法10条1項）、「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」（自治法10条2項）。このような基本的定めを前提に、半定住ないし二地域居住と呼ばれる現象の進展が、

\* 本稿は、JSPS 科研費 26285006 の助成に基づく研究成果の一部である。

<sup>1</sup> 伊藤正次ほか『ホーンブック地方自治（第3版）』北樹出版、2014年、237-241頁（金井利之）は、住民を広く一般的に観念した上で、自治体職員に対して主人として現れる「市民としての住民（市民）」、自治体の活動の対象となる「行政対象としての住民（対象住民）」、公共サービスを（自治体職員と共に）提供する「公務の担い手としての住民（公務住民）」の3つの側面を析出する。この意味での対象住民に着目した金井の考察として併せて参照、金井利之「対象住民側面から見た自治体・空間の関係」嶋田暁文ほか編『地方自治の基礎概念－住民・住所・自治体をどうとらえるか？』公人の友社、2015年、69頁以下。

自治体による公共サービスの受け手とも観念できる住民<sup>1</sup>の理解にいかなる変容をもたらさうかという関心が生じる。

もっとも、法解釈の問題として見た場合、自治体による公共サービスは、自治法10条1項に定める住民に対してのみ行われているとも言えない。他方、自治体はその公共サービスを提供する際に、対象者が当該自治体の住民であるか否かにより、その内容を差異化できるかの問題は既に生じており、この問題は半定住ないし二地域居住と呼ばれる現象との関係で無視できない意味を持つ。このことに鑑み、本稿は、自治体による公共サービスとその相手方との関係を簡単に類型化し(→2)<sup>2</sup>、その上で、自治体の提供する公共サービス内容の住民か否かに応じた差異化の問題を考察する(→3)。もっとも、紙幅の都合もあり、それぞれ簡単な見通しに止まる。

なお、本稿において公共サービスとは、広く自治体の行う活動全体を指すこととする。すなわち、規制行政活動を初めとする公行政作用を広く含み、また、自治体が私人と同様の立場で行う活動(「固有の資格」(参照、行政手続法4条1項、自治法245条、行政不服審査法7条2項)に基づき行われるのではない自治体の活動)も含む。他方で、当該活動の内容を決定する局面、ひいては自治体の運営に関与する局面(自治体の意思形成の局面)については、考察の対象外とする。

## 2 自治体の提供する公共サービスとその相手方

### (1) 区域内に存する者・物に対して行われる行政作用

自治体の統治権(自治権)は、当該自治体の区域全体に及ぶ。このため、自治体の公共サービスの相手方に関する第1のあり方として、自治体の公行政作用が、区域内の存在すべてを当該自治体の住民か否か問わず対象とする場合を指摘できる(以下、Aタイプと呼ぶ)。とりわけ規制作用については、その目的に照らして、そのような場合が少なくない。用途地域指定などの空間利用規制(参照、都市計画法8条、9条、15条、18条、19条、建築基準法48条など)のように、法律による定めをこの観点から理解できるものもあれば、路上喫煙禁止のように自治体が条例によりその旨を定めるものもある<sup>3</sup>。また、公衆衛生保持の観点からの一般廃棄物収集処理(廃棄物処理法6条の2)も、廃棄物排出の原因者が住民か否かを問わずに行われるべき作用である<sup>4</sup>。さらに、このような例は給付の局面にも認めうるもので、次に見る図書館などの例との限界線は曖昧であるが、施設の性格上利用者

<sup>2</sup> 筆者は、いわゆる原発避難者特例法(東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律(平成23年8月12日法律98号))を手がかりにこの点に関して考察を加えたことがある。太田匡彦「区域・事務・住民—『地域における事務』の複合的性格をめぐって」地方自治807号(2015年)、2頁以下(4-8頁)を参照。本稿は、これを簡易かつ一般的な形で再整理する一方で、ここでは言及していなかった、2(3)で見ると類型を付加したものである。これは、本稿が、自治体が固有の資格に基づく活動として行うのではない活動も視野に入れることに基づく。

<sup>3</sup> 例えば千代田区生活環境条例9条1項、13条1項、24条。

<sup>4</sup> 福島第一原発事故に伴う避難者との関連で参照、太田・前註2)8頁。

の限定が困難な、道路を一般使用に供する場合なども、こちらに含め得よう。

## (2) 住民であることを要件とする行政作用

自治体の提供する公共サービスとその相手方との関係に関する第2のあり方として、自治体の公行政作用の対象者が法律上、住民に限定されている場合を指摘できる（以下、Bタイプと呼ぶ）。介護保険や国民健康保険などがその例である（介護保険法〔以下、介保〕9条、国民健康保険法〔以下、国保〕5条）<sup>5</sup>。

この際、このような行政作用に類する作用を自治体が独自の根拠を以て、当該区域内に存する非住民に対して拡張的に行うこと（以下、B'タイプと呼ぶ）は多くの場合、禁止されていない点に注意する必要がある。自治体の権能が区域内に広く及ぶことに鑑みれば、住民に対する行政作用を義務付けている法律の趣旨から、区域内の非住民に対する類似の行政作用を禁止する趣旨が明確に読み取られる場合でない限り、上述の区域内の非住民に対する拡張的な行政作用は禁じられないと理解すべきであろう。利用者資格を限定することの容易な図書館などの公の施設について住民以外の者（在勤者など）の利用を認めることができる根拠は、厳密に言えば以上の理由に基づく。同様に、住民基本台帳とは別に、自らの住民ではない、半定住ないし二地域居住を行っている人々（非住民）から、彼らの同意に基づく形で情報を提供してもらい、それを名簿（台帳）として整理することも禁じられてはいない<sup>6</sup>。もっとも、ある自治体の非住民は、他の自治体の住民であることが多く<sup>7</sup>、国民皆保険体制下での国民健康保険・介護保険のように、そのような拡張的な類似行政作用を行う必要が実際存在しないという場合も少なくない。

<sup>5</sup> ただし、介護保険については一定年齢以上であること、国民健康保険については健康保険などの被用者保険被保険者、後期高齢者医療保険被保険者でないこと、生活保護受給者でないことなどが住民であることに加えて求められる（介保9条、国保6条参照）。また、厳密に言えば、最判平成16・1・15民集58巻1号226頁は、同法5条にいう「住所を有する者」と自治法10条1項にいう「住所を有する者」、あるいは国保5条にいう住所と自治法10条1項にいう住所の概念に異なる解釈を施している。参照、太田匡彦「判批」磯部力ほか編『地方自治判例百選（第4版）』有斐閣、2013年、21頁。

<sup>6</sup> 半定住ないし二地域居住として国が有する理解は、国土交通省国土交通局『「二地域居住」の意義とその戦略的支援策の構想（半定住人口による多自然居住地域支援の可能性に関する調査報告書）』2005年、36頁、国土交通省国土計画局総合計画課「平成19年度 地域への人の誘致・移動による市場創出の可能性及び方策に関する調査報告書」2008年、10頁、「国土形成計画（全国計画）」（平成27年8月14日閣議決定）28頁に示されている。自治体は、ここに示された理解に従う必要もなく、半定住ないし二地域居住を行っている人々として名簿に登録する対象を自らが適切と思う範囲で設定できる。もっとも、これらの人々に登録を義務付けることは、自治体の統治権が区域内の存在すべてに及ぶことを考えると不可能とまでは言えないが、その目的の適切さ、目的に照らした義務内容（例えば、登録すべき情報の範囲など）の合理性といった諸点につき、一定の憲法上の制約に服することになる。しかし、住民基本台帳法や地方自治法に抵触することはないと解される（なお、鳥取県日野町に行っている「ふるさと住民票」は、半定住ないし二地域居住をしている人々よりも遙かに広い（端的に言えば雑多な）、出身者、ふるさと納税を日野町に行った者など「日野町に何らかのゆかりのある人」を対象とし、これらの人々の任意の登録申込に基づき行われる。同町ウェブサイトを参照。詳細につき、本号所収の入澤論文）。

<sup>7</sup> これは自治体が日本においては遍在しているからである。例外がホームレスであり、最判平成20・10・3判時2026号11頁により住所を否定されたホームレスは、住民基本台帳への記載を拒絶した自治体と別の自治体の住民であるとされたわけではなく、どの自治体の住民でもないこととされたことになる。以上に関し、太田・前註5）20頁、同「住所・住民・地方公共団体」地方自治727号（2008年）、2頁以下も参照。

### (3) 「固有の資格」に基づかない活動として、希望者に対してのみなされる活動

自治体の提供する公共サービスとその相手方との関係に関する第3のあり方として、自治体の提供する公共サービスが私人と同様の立場でなされるものである場合を指摘できる(以下、Cタイプと呼ぶ)。すなわち、先に述べたいわゆる「固有の資格」に基づかない活動と位置づけられる場合、例えばバス、鉄道、ガス、水道事業等を経営している場合がこの例である<sup>8</sup>。

自治体はこの場合でも、住民の福利増大のためにこれらの事業を営んでいると言えるものの、その活動の相手方が住民に限定されることはなく、当該事業の利用を希望する者が当該活動を利用することになる<sup>9</sup>。

## 3 公共サービスの内容の差異化と住民の地位

では、自治体が、公共サービスを行うに当たり、その相手方が自治法10条1項にいう住民であるか否かを考慮して、サービス内容を差異化することはどこまで許されるか。2での考慮も踏まえつつ、サービス内容の差異化が費用負担のあり方に関わるか否かで分けた上で、費用負担以外の面における差異化から検討する。

### (1) 費用負担以外の面でのサービス内容の差異化

費用負担以外の面におけるサービス内容の差異化とは、自治体の提供する公共サービスの利用に関し、利用可能性・費用負担以外の利用内容を住民か否かで差異化することをいう。例えば、市民ホールなどの利用申請を住民に限りて早めに受け付けるなどの例を考えうる。このような差異化は、Aタイプ、Bタイプ、Cタイプそれぞれで考えられる。Aタイプにおいても、一般廃棄物の収集を、住民が多く居住する地域においては週3回行う一方で、二地域居住者たる非住民が多く居住する地域においては週2回に止めるなどの差異化を考えうる。

このような差異化の可否は、当該公共サービスの分配基準につきそのあり方を規律する個別法に定めがある場合に、それと抵触することが許されないことはもちろんの前提とした上で<sup>10</sup>、基本的に、当該差異化を根拠づける合理性の有無に依存すると考えられる。この合理性が認められる限りで、非住民に対する差別的取扱いとはならないと考えられるからである。非住民に対する差別的取扱いが禁止されることは、行政活動に全般的に適用される平等原則(憲法14条)により当然に基礎づけられるし、当該活動を個々に規律する法律

<sup>8</sup> 塩野宏『行政法II(第5版補訂版)』有斐閣、2013年、20-21頁、同『行政法III(第4版)』有斐閣、2012年、238頁。

<sup>9</sup> この場合、しばしば供給義務(契約締結義務)が課される。水道法15条、ガス事業法16条、道路運送法13条、鉄道営業法5条など。

<sup>10</sup> 例えば、道路運送法14条に鑑み、自治体の経営するバス事業・タクシー事業において、当該自治体住民を優先して乗車させる差異化は許されない。

において具体化されていると理解できる場合もあろう。例えば、廃棄物処理法6条の2に基づく市町村の一般廃棄物処理責任に照らせば、非住民の排出する一般廃棄物を住民の排出するそれに比べて劣後的にしか収集せず、公衆衛生上の問題を生じさせることは、当該責任に反すると解され、したがって、差別的取扱いの禁止も当然にその責任に含まれていると理解できよう。また、最判平成18・7・14民集60巻6号2369頁（以下、旧高根町最判）は、自治法244条3項につき、住民の外、自治体の「区域内に事務所、事業所、家屋敷、寮等を有し、その普通地方公共団体に対し地方税を納付する義務を負う者など住民に準ずる地位にある者」にも同項の規律が及ぶ、すなわち「住民に準ずる地位にある者」に対する差別的取扱いは自治法244条3項に反するとした<sup>11</sup>。ただし、自治法244条3項の拡張解釈を支持するとしても、このように「住民に準ずる地位にある者」を（差別的取扱いが否かが問題とされている公共サービスの性質等とは別に）独立に画定させ、その法的地位を観念する思考は、自治体の活動と関係を持つ主体が自治体の行う活動・作用ごとに関係法令・条例等に従って利益・不利益を受けることに鑑みると適切とは言えないと評価されており、その批判は妥当であると考えられる。むしろ、重要な意味を持つのは、自治体の提供する公共サービスの性質や、当該サービスを利用しようとする者と当該自治体との関係であり、同判決の自治法244条3項に関する判示も、この観点から柔軟に理解すべきであろう<sup>12</sup>。

上記の合理性は、当該公共サービスの目的に照らしての合理性、当該公共サービスの必要性に照らしての合理性に大きく分けて考えられよう。後者の意味での合理性として、例えば先述の一般廃棄物収集の頻度を例にとると、二地域居住者たる非住民の居住地域は人口も少なくその密度も低く、住民の居住地域と比べて廃棄物の排出量が多くない場合、収集の頻度を抑える合理性が認められるかもしれない。この場合に合理性を基礎付けている根拠はある地区の人口とその密度に連動した廃棄物の排出量であり、居住者が住民か否かではない。それ故、差別でないとして理解されることになる。

前者の意味での合理性として、例えば、住民の日常的な集會に用いられることを目的とする市民ホールであることに鑑み、住民の予約を非住民からの申込に対して早い時期から受け付けることは合理性を認めやすいであろう<sup>13</sup>。ただし、前提として、公共サービスの性質に照らして住民と非住民との平等取扱いがどの程度求められるかをそれ自体として考慮しておく必要がある。当該公共サービスの性質に照らして、生活を営むに当たり当該サー

<sup>11</sup> 旧高根町最判は、事案に鑑みれば、次の（2）に関わるものであるが、その自治法244条3項に関する判示に照らせば、ここで取り扱っている差異化にも射程を有すると理解すべきであろう。

<sup>12</sup> 以上につき、山本隆司『判例から探求する行政法』有斐閣、2012年、116-118頁。中原茂樹「判批」磯部ほか編・前註5）28頁以下（29頁）も参照。

<sup>13</sup> 例えば、新宿区は、その区民ホールに関しては、住民からの予約を優先的に受け付けることとしている（新宿区立区民ホール条例施行規則10条2項）。原則として住民からの申込が否かを考慮事項とはしない新宿区立新宿文化センター条例施行規則10条2項、4項とも対比のこと。

ビスを利用する必要が高く、そのサービスなしでは居住移転の自由が実質的に保障されないと理解される場合等には、当該サービスに関して住民を優先する余地は少なくなると理解すべきであろう<sup>14</sup>。道路の供用は、そのようなサービスの典型と考えられる<sup>15</sup>。

また、Cタイプの活動については、私人と同様の立場での活動であるから、民間事業者が行えないような差異化は、当該事業を運営する自治体も原則として行えないと理解すべきではないか。すなわち、民間事業者でも考慮する（若しくはできる）経済的合理性に関わる事項を考慮できるに止まり、住民と非住民との間での差異化が当該事業の合理的運営に必要な考慮に基礎づけられていることを論証する必要があると考えられる。もっとも、このような差異化はむしろ料金設定において問題となることが多いと思われ、そちらで改めて触れる。

## （２）費用負担の調整

自治体が提供する公共サービスの内容を住民か非住民かで差異化する今一つの手法は、費用負担のあり方を調整する方法である。

### ア 租税による費用負担の調整

第1の調整方法として、租税の賦課による調整が考えられる。もっとも、租税は、定義上、特定の公共サービスに対する反対給付と位置づけられない公課であるから<sup>16</sup>、自治体が自らの区域内で半定住ないし二地域居住を行っている非住民にのみ何らかの税負担を課すことは、これらの非住民も自らの公共サービスを利用していることに着目して全体として受益に対する負担を求めることを意味しよう<sup>17</sup>。一つの可能性としては、非住民を納税義務者とする法定外税を導入する手法が考えられよう。宿泊税のようなものを考えると<sup>18</sup>、不可能とは言えまい<sup>19</sup>。

いずれにせよ、問題は非住民の中から当該税を課すに値する集団を過不足なく選び定式化できるか、またその集団の受益に全体として見合った税負担を設定できるかであり、これらに失敗すると平等原則違反などを認められ違法となろう。また、最判平成25・3・21民集67巻3号438頁（以下、神奈川県臨時企業特例税最判）にも留意する必要がある。

<sup>14</sup> 詳細につき山本・前註12）117-118頁の示す対比を見よ。本稿は、基本的にこの対比を支持する。

<sup>15</sup> 以上のことは、自治体自らが公共サービスを提供するのではなく、私人の提供するサービスの利用可能性を分配するに止まる場合も当てはまることになろう。後註26も参照。

<sup>16</sup> 最判平成18・3・1民集60巻2号587頁による憲法84条にいう租税の定義を見よ。

<sup>17</sup> ただし、区域内に家屋敷等を有する非住民には住民税均等割額が（地方税法24条1項2号、294条1項2号）、固定資産を有する非住民には固定資産税が（地方税法343条1項）賦課される。

<sup>18</sup> 法定外目的税としての宿泊税につき、例えば大阪府宿泊税条例、東京都宿泊税条例を参照。それを参考にすると、固定資産税の賦課では捕捉できない、長期滞在者用の住居を賃借して利用するに止まる者への課税などが考えられるかもしれない。

<sup>19</sup> このほか、自治法224条による分担金、地方税法7条の受益による不均一課税、地方税法1条1項5号による超過課税と同法6条2項による公益等による不均一課税を組み合わせたいわゆる不均一超過課税などの手法も考えられないことはない。しかし、それぞれに検討すべき問題も多く、立ち入らない。

## イ 料金における調整

これに対し、自治体の提供する個々の公共サービスに対する反対給付として費用負担を課す、すなわち料金（使用料、手数料）を課す際に<sup>20</sup>、住民か否かでその負担のあり方を調整する手法も考えられる。

この場合、非住民に対する差別の有無は、法律に特別の定めがある場合にそれに抵触してはならないことは前提に（例えば図書館法 17 条）、当該料金設定の合理性、端的には非住民に対する料金が住民に対するそれよりも高額となることを基礎付ける合理性の有無によって判断されることになる。旧高根町最判は個別原価主義を原則とした上で別荘居住者の需要の特性に鑑みた料金設定自体も許しつつ（この点は個別原価主義とも整合する）、当該事案での料金設定の合理性を否定したが、負担力主義・価値基準に基づく料金設定が一般的に禁止される訳でもないと理解されている<sup>21</sup>。もっとも、ここで問題となった水道事業については、市町村による運営が原則とされる点に特色が認められるから（水道法 6 条 2 項）、自治体が私人と同様の立場で事業を行うに止まる鉄道事業やバス事業を営む場合に比べて負担力主義・価値主義を組み合わせる余地も多く残されていると考えると、私人と同様の事業を行うに止まる場合は、住民か否かにより料金負担に差を設ける合理性を基礎付けることは難しいかもしれない<sup>22</sup>。しかし例えば、鉄道・バス運賃について住民か否かに着目した差異化を行わないとしても、別に自治体の財政負担において住民にのみ割引券を配布するとすれば、類似の効果が得られるかもしれない。この場合、当該割引券の配布という給付行政作用を住民に限定して行うことが政策形成裁量の逸脱濫用となるかという問題が設定されることになり、自治体は、ヨリ広い政策判断余地を有することになる。

## ウ 費用負担の調整の観点からの特定の行政作用に限った住民扱い・非住民扱い

### ——住所地特例の位置づけ

この他、自治体限りの政策判断では導入できず法律の定めを必要とするけれども、今一つの費用負担調整のあり方として、特定の行政作用に限って現在の住所・居住地を住所・居住地と評価せず、従前の住所・居住地をそう評価する住所地特例・居住地特例（以下、住所地特例とのみいう）の方法がある<sup>23</sup>。住所地特例は、これにより、当該行政作用の特例対象者に係る費用を、現在の住所を区域とする自治体による負担とせず、従前の住所を区域とする自治体の負担とする制度である。この点で、区域内に存する人を当該行政作用と

<sup>20</sup> ここでは、サービスを利用するために反対給付として賦課される使用料（自治法 225 条）、旧慣使用料・加入金（自治法 226 条）、手数料（自治法 227 条）を包括するものとして料金を観念する。

<sup>21</sup> 詳細につき、山本・前註 12）118-120 頁。

<sup>22</sup> これに対し、巽智彦「判批」法学協会雑誌 129 巻 8 号（2012 年）、1875 頁以下（1894-1895 頁）は、旧高根町最判を、私人が水道事業を行う際にはヨリ広く認められる事業者としての裁量が、地方公共団体の公の主体（行政主体）としての特質故に特別な制約を受けることを述べたものと理解する。

<sup>23</sup> 参照、介保 13 条、国保 116 条の 2、高齢者の医療の確保に関する法律 55 条、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律 19 条 3 項、4 項、51 条の 5 第 2 項、52 条 2 項、76 条 4 項。

の関連で住民とするか非住民とするかの操作によりなされる費用負担調整の仕組みではある。ただし、この特例は、原則に従えば住民とされるべき者に関わる。すなわち、住民でないことを前提に、自治体のサービスを利用する非住民に対しても費用負担をどのような形で求めうるかという、先に行ってきた議論の文脈とは異なる。介護保険に焦点を合わせた論考が用意されることに鑑み<sup>24</sup>、本稿はこれ以上この制度に立ち入らないけれども、住所地特例制度の背景となる医療・福祉サービスの供給に関する自治体の責務と、住民・非住民との関連に関し少し述べておく。

すなわち、住所地特例の対象となる非住民も当人が非住民と位置づけられる自治体の区域内においてサービスを利用するのであり<sup>25</sup>、当該自治体は、当該非住民の需要を考慮に入れて自らの区域内におけるサービス提供者を確保しなければ、十全のサービスを確保したことにならない<sup>26</sup>。この点で、住所地特例の対象となる、その限りでの非住民を自治体は視野の外に置けるわけではない。さらに、これらの当該非住民を誘引し、他方でサービス不足に陥った場合、誘引したことに伴う責任を問われることもありえよう。

## エ 寄付による対応

これまで、法規範を以て費用負担を差異化する可能性を検討してきた。しかし、自治体には、自己の区域内で半定住ないし二地域居住を行う非住民か否かを問わず、一般的に非住民に対して、任意の寄付、特に制度化されたものとしていわゆるふるさと納税を求めることも可能である<sup>27</sup>。この方針は、細かな法解釈とそれに基づく予測を踏まえねばならない政策決定の回避には資そう。もっとも、任意に止まるものでなければならず<sup>28</sup>、寄付に応じてもらえない場合、それだけでは不十分だと考える場合、以上に述べた可能性の検討が必要になる。

## 4 制約の下での自治体による多様な可能性——まとめに代えて

以上の概観が示すものは、結局、自治体の提供する公共サービスは、その対象者と多様

<sup>24</sup> 本号所収の鏡論文を参照。

<sup>25</sup> そうでなければ住所地特例を必要とする前提が成立しない。ただし、その上で、法律の定めにより、一部のサービスの利用から住所地特例対象者、さらに非住民が排除されることもある（もっとも、B'タイプとした拡張的行政作用も禁じられているかは別問題である）。地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律（いわゆる医療・介護総合推進法。平成26年法律83号）による改正前は、介護保険法における地域密着型サービス・地域支援事業がその例であったこと、医療・介護総合推進法により、住所地特例対象者も地域密着型サービス・地域支援事業を利用可能となったことにつき、サ高住問題研究会「住所地特例の適用でサ高住を後押し」厚生福祉6087号（2014年）、2頁以下（6-7頁）を参照。もっとも、半定住ないし二地域居住を行う人々がどちらかの居住先にしか住所を認められずれば（参照、後註31）、住所を認められない居住地において、これらの人々は住民でも住所地特例対象者でもないから、今後も彼らはこれらのサービスを利用できないことになる。

<sup>26</sup> また、サービス提供を担う私人に、当該自治体の住民を優先的に取り扱うことを求めることは、そのサービスの性質に鑑みて法が当該サービス提供者に対して課す義務に照らして許されないことが多い（許されないことが原則となる）と考えられる。例えば、指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準9条、10条を参照。

<sup>27</sup> 半定住ないし二地域居住を行う人々が集住する地区が新たに開発（再開発）される場合に、開発業者に寄付を求めることも考えられる。これを行うとすれば、要綱に基づく開発負担金が顔を出すことになる。

<sup>28</sup> 最判平成5・2・18民集47巻2号574頁に改めて注意のこと。また地方財政法4条の5も参照。

な関係を持ちうるものであり、その内容を形成するに際して、自治体は制約の下におかれつつもなお多様な可能性を持つという、自治体の活動に常に当てはまる観察である。本稿の考察は概観に止まり、また一義的な基準を示すものではない。自治体に開かれている可能性の広さに鑑み、本稿は、自治体の試行錯誤のために、その可能性と注意点を掲げたに止まる。ここでは、その上で数点追記しておく。

現在の人口減少社会の下で半定住ないし二地域居住に関心を示す自治体には、半定住ないし二地域居住を行う非住民に対するサービスを住民との比較において差異化する可能性を探る以前に、まず、半定住ないし二地域居住を行う非住民をいかに誘引するかの方が喫緊の課題であるかもしれない。この場合、時間軸を用いて、最初はこれら非住民の負担を少なくし、やがて応分の負担を求めるという方針が一つの可能性として生じる。ただし、そのような方針を事後的に明らかにする場合には、これら非住民の有する何らかの信頼・期待的利益を害したことになるかという問題が別に生じうる。これにより何らかの責任を当該自治体が追及されるかは、自治体が自らの区域内における半定住ないし二地域居住をどのような形で誘引するかに依存する。

冒頭に記した、半定住ないし二地域居住の進展が公共サービスの受け手たる住民の理解にいかなる変容をもたらさうかという問いに戻るならば、それも自治体に開かれていることになる。自治体は、半定住ないし二地域居住を行う非住民を、単に非住民として、かつ自治体の行う公共サービスの対象者・相手方として適宜の形で個々に位置づけることができる。法は、そのような単純な対処を可能としている。しかし、自治体は、何らかの理由から、半定住ないし二地域居住を行う非住民を特にそれとして認識し、独自の類型として把握することも禁じられてはいない。とりわけ、この選択は、本稿の考察対象外であるが、日本国民たる当該自治体住民が行う当該自治体の意思形成への関与とは別に意思形成への関与を認めようとする際、具体的な意味を持ちうるかもしれない<sup>29</sup>。もっとも、意思形成への関与という文脈ではなく、自治体による公共サービスの対象者という文脈でも、半定住ないし二地域居住を行っている非住民を自治法 10 条 1 項にいう住民とも旅行者などの単なる区域内通過者とも異なる独自の類型として観念することもできる。旧高根町最判が、別荘給水契約者につき、「区域内に別荘を有し別荘を使用する間は同町の住民と異なる生活をする」ことにも着目して先述の「住民に準ずる地位にある者」とした点からすれば、このような独自の類型として観念する理由はある。これは、区域内通過者は享受する機会のない、しかし住民とは差異化されたサービスを受ける人々、この差異が差別となっていないか特に注意すべき人々の大まかな目安として機能するかもしれない。

自治体が、自治法の定める住民の概念とは別に、自らと関係を持つ何らかの人々の類型

<sup>29</sup> 例えば、参考になるものとして、原発避難者特例法の定める住所移転者協議会（同法 12 条）、川崎市の川崎市外国人市民代表者会議条例に基づく川崎市外国人市民代表者会議。原発避難者特例法の定める住所移転者協議会も、法律の根拠がなくとも設置しうると考えられる。

を観念し、それに対応する制度を整備すること自体は、禁じられていない<sup>30</sup>。ただ、何を目的にいかなる制度を整備するかのみが問題であり、それにより法との抵触を問われることがありうるに止まる<sup>31</sup>。

住民理解の変容は、以上の試行錯誤を行うか否か、いかに行うかに依存するし、また行ったとしても、住民理解の変容ではなく、自治体と関係を持つ住民以外の人々がより強く意識されるようになるに止まるかもしれない。現在でも自治体が公共サービス提供に関して住民としか関係を持たない訳ではない以上、住民理解あるいはその変容だけに注意を向ける思考が適切である保証もない。むしろ、自治体と関係を持つ住民以外の人々をそれとして認識し、その関係の多様性を分類・分析する方が、自治体の活動の精密な把握に資するかもしれない。どちらの考察方針を試みるにしても、本稿の検討した領域に関する自治体の試行錯誤が、自治体と住民それぞれについて更なる考察を求めることは確かであろう。

<sup>30</sup> 自治基本条例における住民（むしろ市民）概念の多様性もこのことを示している。在勤者・在学者・事業者等を自然人・団体も含めて広く含む市民概念を用いる例として川崎市自治基本条例3条1号、在住・在勤・在学者・市内で公益活動をする者を含みつつ法人を除く例として、川口市自治基本条例2条1号。ただし、このような定めを行うことの評価は別になされなくてはならない。関連して飯島淳子『「居住移転の自由」試論』嶋田ほか編・前註1）120頁以下（132-133頁）を見よ。ただし、同時に、飯島・同上138-139頁の「住むこと」の共同体性に着目した議論に照らせば、飯島は、半定住ないし二地域居住を行う非住民を特にそれとして認識することに、本稿以上の必然を見出すかもしれない。

<sup>31</sup> 本稿は、紙幅のこともあり、現在の実務を前提に、ある市町村の住民は当然に他の市町村の住民ではない（自治法上の住所は1つとする）立場で考えた（例えば第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」2016年、10頁を参照。最近の論証の試みとして山崎重孝「住民と住所に関する一考察」地方自治767号（2011年）、2頁以下（3-9頁、特に6-7頁））。筆者は、これを憲法上の要請とまではいいにくいと考えるけれども（太田匡彦「居住・時間・住民—地方公共団体の基礎に措定されるべき連帯に関する一考察」嶋田ほか編・前註1）25頁以下（57頁註40）。ただしいわゆる二重住民票の提言を高く評価しているわけでもない。限られた文脈での検討であるが同上45-46頁）、仮に、半定住ないし二地域居住を行う者につきどちらの居住先にも自治法上の住所を認めるとする場合、簡単に考える限り、それは住民理解の変容を導くわけではなく、また自治体の提供するサービス内容を差異化する可能性を更に制約しよう。前者についていえば、自治体の区域内に住所を有する者が住民であるという理解は動いていない。後者についていえば、半定住ないし二地域居住を行う者もそうでない者も等しく住民の地位を有するから、相互の間で自治体の提供する公共サービスの内容を差異化しつつもそれは差別ではないとするもののハードルは高くなると予想される。また、一人の自然人ないし法人が住民の地位を複数有することに伴う様々な調整問題が生じるほか（参照、金井・前註1）92頁）、住民の地位を複数有する自然人ないし法人の負担の調整・負担の上限を画するために国が法律でもって介入する可能性も更に高まろう（神奈川県臨時企業特例税最判が地方税法の必要を述べる際に、「国民の税負担全体の程度や国と地方の間ないし普通地方公共団体相互間の財源の配分等の観点からの調整が必要であること」を指摘したことに留意すべきである）。自治体の有する広い関係形成余地は、自らの区域内で半定住ないし二地域居住を行う者が住民でないが故に与えられている側面がある。

## ゆかりある人たちとまちづくり「ふるさと住民票」

鳥取県日野町企画政策課副主幹  
入澤 真人

中国山地の山間に位置する鳥取県日野郡日野町。人口は約3,300人、最盛期の4割にも満たないほど減少しているが、毎年お盆などには非常に多くの帰省者で賑わう。普段は遠くに暮らしているが、ふるさとに愛着を持つ人がこんなにいる。この人たちとのつながりを深めてまちづくりに参加してもらいたい。そんな思いが「ふるさと住民票」制度につながった。全国8自治体の首長らの呼びかけによる「ふるさと住民票」は、そんな本来の「住民ではない人」に対し、広報紙や行事の案内の送付、パブリックコメント参加などのサービスを提供するというもの。人口減少社会にあって、より多くの人の意見や力をまちづくりに生かすための先駆的な取組みである。

日野町は、その全国初の取組みに一番に名乗りを上げ、2016年1月から制度を立ち上げた。その過程と、そこから見えてきた課題、将来の展望等について紹介する。

### はじめに ～鳥取県日野町の現状から～

鳥取県日野町は、県の西南部に位置し、中国山地を境として岡山県と接している。面積は133.98km<sup>2</sup>、うち9割は山林原野が占め、文字通りの緑豊かな土地である。人口は、2016年7月1日現在で3,357人。町が誕生した1959年当時の人口は9,000人を超えていたので、現在は当時の4割に満たないほどに人口が減少したことになる。高齢化率も45.99%（2016年7月1日現在）と、深刻な過疎高齢化を迎えている。

かつての日野町には、国や県の出先機関をはじめ、各種事業所や商店が数多くあり、日野郡の中心地的存在として知られていた。現在でも、国道180号、181号、183号が交差し、中国横断自動車道江府ICまで約8km、JR伯備線の特急停車駅・根雨駅を有するなど、この地域の交通の要衝でもある。

しかし、人口減少と呼応するように、出先機関の整理統合が進められ、NTTをはじめ、統計事務所、食糧事務所、法務局などが相次いで廃止された。また、米子市などの近隣自治体にショッピングモールなどの大型店が相次いでオープン、その影響もあってか、町内の商店の廃業も後を絶たない。自動車部品工場や縫製工場など、従業員を多く雇用していた製造業なども次々に撤退していった。

2000年10月6日、午後1時30分、日野町はマグニチュード7.3、震度6強という大地震に見舞われた。「鳥取県西部地震」と呼ばれるこの大災害において、震源であった日野町は最も大きな被害を受ける。幸いに死者はなかったものの、町内の全戸が被災し、復興には多額の費用を要した。

復興事業に係る国・県への借入金の返済と相まって、震災以前の道路・下水道整備や庁舎建設などの公共事業に係る起債の償還時期などが重なり、日野町は深刻な財政難に陥り、2005年9月には財政破たん宣言をするに至ったものの、後に宣言は取下げとなり自主再建の道を選ぶことになる。

そんな、地震からの復興や財政難でまち全体が不安に襲われている中、地域資源を生かした住民活動が次々と芽吹いてきたのは、まさに福音であった。鳥取県西部地震での災害ボランティア受入れを契機として、日野ボランティアネットワーク（ひのぼらねっと）が発足、震災後の高齢者世帯の見守りを兼ねた「誕生月プレゼント企画」は現在も継続中である。全国唯一の縁起の良い名前<sup>かもち</sup>で人気の「金持神社」では、町観光協会が2006年4月に札所（観光物産館）をリニューアルオープン、以来、参拝客が増大、今では年間およそ20万人が訪れる、町の観光の目玉スポットとなっている。

このほか、秋・冬にかけて毎年1,000羽以上が飛来するオシドリの仲睦まじい姿が観察できる「オシドリ観察小屋」や、宝仏山登山、黒坂鏡山城址、かつての地域の一大産業であった「たたら製鉄」の顕彰、ラフティング「日野川くんだり」など、住民主役のまちづくりが町内いたるところに根付いている。財政難はピークを過ぎたものの、慎重な財政運営が求められている町にとって、このような動きは非常に喜ばしいものであると同時に、行政としていかにバックアップすべきかを考えることが今後の課題となっている。

## 1 「ふるさと住民票」制度の誕生

### (1) 全国8自治体らが共同呼びかけ

2015年8月、11人の共同呼びかけ人による、「ふるさと住民票」が提案され、シンクタンク構想日本（東京都千代田区）で記者発表が行われた。

2011年3月に発生した東京電力福島第1原発事故による避難者が、ふるさとからも、避難先の自治体からも十分な行政サービスを受けることができない、という声が上がったのが、この制度誕生の原点である。

このように、ふるさとに強い愛着を持ちながらも離れた自治体に暮らす人、転勤などで居住地がたびたび変わる人、職場と居住地の自治体が異なる人など、住民と自治体との関わりは多様化している。一つの自治体に住民登録し、一つの自治体に納税し、一つの自治体から行政サービスを受けるという単線的な関係では、これらのライフスタイルに十分対応できておらず、このような、様々な理由から自治体に対して関わりを持ちたいと考える人を対象に、自治体がまちづくりへの参加の機会やサービスを提供し、そのつながりを確

かにしようというのが「ふるさと住民票」提案の趣旨である。

この制度の目的は、①自治体に対し、自分の「ふるさと」だという気持ちを持って貢献したいと考える人と具体的なつながりを築き、その知恵や力をまちづくりに生かす、②ふるさと納税を行った人に向けて、単なる物のやりとりにとどまらず、まちづくりへの参加の機会を保障したり、必要とされるサービスを提供したりして、本来のふるさと納税の意義を高める、③近年増加傾向にある複数地域居住者（都市と田舎を行き来して生活している人など）や別荘を持つ人が、地域に溶け込みやすくする環境作りを行う、の3点である。

制度の名称は、基本的に「ふるさと住民票」に統一しているが、実施自治体ごとに独自の名称を使うことも可能としている。

「ふるさと住民票」の具体的な内容は、対象者（自治体出身者、ふるさと納税を行った人、複数地域で居住している人など）に対し、ふるさと住民票（カード）を発行し、自治体広報や祭り・伝統行事の案内などの発送、パブリックコメントへの参加や公共施設の住民料金での利用、住民投票への参加などのサービスを提供するというもの。これら制度の詳細は、個々の自治体が自由に設計でき、法律に基づかない自治事務として実施する。

このたびの共同呼びかけ人は、景山享弘日野町長をはじめ、片山健也ニセコ町長（北海道）、高橋正夫本別町長（北海道）、菅野典雄飯舘村長（福島県）、清水聖義太田市長（群馬県）、金井康行下仁田町長（群馬県）、松本武洋和光市長（埼玉県）、筒井敏行三木町長（香川県）、中央学院大学福嶋浩彦教授（元千葉県我孫子市長）、首都大学東京山下祐介准教授、構想日本加藤秀樹代表と、全国8自治体の首長及び3名の有識者によるもので、制度全体の事務局は構想日本が担当している。

## （2）鳥取県日野町における「ふるさと住民票」制度

我がまちでは、夏になると2つの大きな祭りが催される。町役場や事業所、商店などが多く集まる根雨地区では、7月中旬に「ねう祭り」が、かつての城下町の風情を残す黒坂地区では、毎年8月15日に「黒坂納涼まつり」があり、それぞれに踊りや出店、花火大会で大いに盛り上がる。加えて、近年はお盆に根雨のまちが200を超える手作り燈籠で幻想的に浮かび上がる「燈籠まつり」も開かれるようになり、こちらも盆夜市が盛況である。

少子高齢化にあえぐ山間の小さな町が、なぜ夏祭りはこんなに賑わうのか。様々な理由はあるが、目に見えてわかること、それは帰省者の多さである。夏休みの大学生、結婚し町外で生活している人、お盆の墓参りのついでに立ち寄ったシニア世代など、いろいろな世代の町出身者が、祭りの夜に一堂に会し、町民と一緒に祭りを盛り上げる。こうした、普段は遠く暮らしていてもふるさとへの愛着を持ってきている人たちとのつながりを深め、まちづくりに参加してもらいたい。これが日野町版ふるさと住民票制度の出発点である。

日野町におけるふるさと住民票のサービス概要は次のとおりである。

- ・「ふるさと住民カード」の発行
- ・「ふるさと定期便」の発送
- ・町の計画や政策に対するパブリックコメントへの参加
- ・町の公共施設の住民料金での利用

「ふるさと住民カード」は、キャッシュカードサイズのプラスチック製で、基本フォーマットは参加自治体共通だが、日野町では、町の鳥であるオシドリのイラストを用いたオリジナルデザインで、500枚を製作。裏面には、登録者署名欄と注意事項のほか、1から500番までの通し番号もプリントした。

カード発行と併せ、ふるさと住民票登録者には、登録記念品として「漫画四人書生クリアファイル」と、「オシドリコースター」をプレゼントしている。

「漫画四人書生」は、日野町根雨出身の洋画家・木山<sup>よしたか</sup>義喬（1885～1951年）が、自らのアメリカ移民としての経験を基に1927年に描いた漫画作品。木山自身をモデルにした主人公・ヘンリーと友人たちが、遠い異国でそれぞれの夢のために努力する姿を、当時の世相を交えてユーモラスに描かれており、現在のアメリカンコミックの先駆けともいえるもので、移民史としても評価の高い作品である。近年、翻訳家で日本文化・漫画研究家のフレデリック・L・ショット氏による英語版がアメリカで出版されたり、ミュージカル化されるなど、現在も多くの人々に影響を与え続けている。町では、昨年度、木山の業績の顕彰とまちのPRを目的に、作中に登場する愛らしいキャラクターのイラストを使用したオリジナルグッズを作成しており、このクリアファイルもその一つである。

もう一つのオシドリコースターは、日野町根雨にある障がいがある人たちの授産施設「セल्पひの」による手作り品で、町のシンボル・オシドリが刺繍してある素朴な風合いの一品である。

「ふるさと定期便」は、町広報紙「広報ひの」や町内の伝統行事・イベントなどの案内チラシなどを毎月送付するもの。1か月間の町の話が掲載された新聞記事を集めた「ふるさとニュースピックアップ」も同封し、まちの動きやトピックスを知ってもらうためのツールとして活用している。

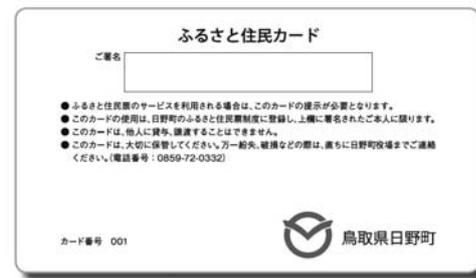
また、「ふるさと住民票」に登録できるのは、次のいずれかに該当する人である。

- ・日野町出身の町外在住者

図1 ふるさと住民カードデザイン



【表面】



【裏面】

出所：日野町

- ・日野町内に通勤、通学している（していた）人
- ・ひの郷会、よなご日野郡人会、鳥取県人会などに所属している人
- ・日野町へふるさと納税で寄付した人

日野町版ふるさと住民票制度では、町出身者だけでなく、通勤・通学者を対象にしたのも大きな特徴である。町内には、鳥取県立日野高等学校があり、町外からも多くの生徒が通学している。この制度を通して、日野町を第二のふるさととして実感してもらい、卒業後も町との関わりを途絶えさせないこともねらいの一つである。

町内には、鳥取県の出先機関である鳥取県西部総合事務所日野振興センターや、銀行の支店、郵便局などがあり、町外から通勤している人も多い。特に、人事異動で町内から転出する人に対しては、こちらから積極的に声を掛け、ふるさと住民票に登録してもらったケースもある。

「ひの郷会」は、関西地区在住の日野町出身者の懇談会である。詳しくは後述するが、このほか、日野町又は鳥取県出身者の会合も全国に多くあり、それらの会員の掘り起こしと登録呼びかけも重要と考えている。

全国で多くの自治体に取り組んでいるふるさと納税制度については、地方間の税の取り合いになっている現状があるものの、日野町も取組みを進めている。手をこまねいては町の税収が減ることになりかねないからだ。一昨年から返礼品を拡充し、町特産のコシヒカリや、幻のもち米といわれる「鈴原糯」を使った杵つき餅などを揃えた。しかし、あまりに高額なものは設定せず、寄付額の2割程度にとどめている。昨年4月からネット決済を導入したところ、寄付件数・金額ともに増加しているところである。

数ある返礼品の中では、農産物のほか全国的に有名な金持神社の祈祷済み縁起物グッズの人气が高く、今まで日野町に関わりがなかった人からの寄付申込みも多い。これらの返礼品を送る際にふるさと住民票の登録申込書も同封し、町出身者以外の登録者増加にも積極的に取り組んでいる。このように、寄付してくれた人に対し、品物だけではなく、まちづくりに意見を言ったり、参加したりする権利を保障する方が、制度本来の趣旨を生かせるのではないだろうか。

### （3）関西在住の日野町出身者を中心に登録を呼びかけ

2015年8月の東京での記者発表の後、日野町では2015年度内での制度開始を目標に準備を進めた。ふるさと住民カード発行等に係る費用は、地方創生交付金を活用し、町の9月補正予算で対応、カードデザイン及び印刷については構想日本と共同で行った。

日野町には、関西地区在住の日野町出身者の懇談会「ひの郷会」（会員40名）があり、企画政策課が事務局を受け持っている。「ふるさと定期便」のように、毎月「広報ひの」等を送付しているほか、会員同士の交流会なども計画し、ふるさととの関わりを深める取組みを行っているため、ふるさと住民票の制度設計の際、大いに参考になった。

ひの郷会は毎年1月に大阪市内で総会を開催しているため、実質的な制度開始を2016年1月16日のひの郷会総会で行った。会の中で景山町長が制度内容を説明、併せて申込書を配布し、登録を募ったところ、出席した会員全員から申込みがあった。同会では、毎年日野町内や大阪市内で交流の機会を持っているが、会員の高齢化が進み、思うように参加できない人も増えてきている。それに伴い会員数も年々減っていたが、ふるさと住民票加入をきっかけにひの郷会へも入会したいという人もあり、思わぬ効果をもたらしている。

ひの郷会のほか、鳥取県米子市在住の日野郡出身者の会である「よなご日野郡人会」へも、出席した景山町長が登録呼びかけを行い、数人から登録の申し出があった。

(4) 全国初の試みとしてセレモニーを実施

2016年2月22日には、ふるさと住民カードの交付式を町役場で開催。ひの郷会代表世話人の小谷誠氏（兵庫県神戸市在住）、よなご日野郡人会の田貝守氏（鳥取県米子市在住）に、それぞれ会員番号1番、2番のカードを景山町長から交付し、併せてマスコミ向けに制度の紹介を行った。

全国初の試みとなるこの制度は、大きな反響を呼び、交付式当日のテレビニュースをはじめ、翌日からは地元紙・全国紙にも記事が掲載された。それらを見て登録を申し込む人

図2 ふるさと住民票新聞記事



出所：山陰中央新報・2016年2月23日

出所：日本海新聞・2016年2月23日

もあり、その多くは町出身者であった。

2016年7月20日現在、登録者数は56人で、うち大阪などの関西圏在住者が約半数の27人、鳥取県在住者は13人となっている。

登録申込書には町へのメッセージ記入欄があり、「オートキャンプ場の整備を」「若い人に1人でも多く日野町に住んでもらえる様な対策がほしい」などの意見のほか、「ふるさとのために協力できることは協力したい」などのメッセージをいただくこともある。大いに励みに感じているところであり、全国に散らばる「ふるさと住民」の人脈を、今後のまちづくりに生かしていきたい。

## 2 見えてきた課題と今後の展開

### (1) 登録者数増加の方策を模索

日野町版ふるさと住民票制度では登録目標人数を300人としているが、制度開始から半年以上が過ぎた7月現在でも60人に達していない状況であり、当面は登録者確保のための取組みが課題である。

町内向けの事業であれば、町の広報紙はもちろん、ウェブサイトや防災行政無線などの町民向けツールで呼びかけることは容易だが、ふるさと住民票の場合、対象者が町外在住者であるため、制度の周知が特に難しいという課題があった。

そうしたときに効果を発揮するのは、やはりマスコミの力である。構想日本での記者発表の際にはテレビ・新聞など多くの記者が詰めかけ、テレビニュースでも特集として放送されるなど、地方行政のセンセーショナルな話題として注目を浴びた。これをきっかけに、全国の自治体や議会議員、住民団体などからの問い合わせが相次ぎ、呼びかけ人以外の自治体でも制度導入を検討している所もあるようだ。

町広報紙はもちろん、町ウェブサイトでも呼びかけを行い、ウェブ上から登録申込書をダウンロードし、Eメールやファクシミリでの申込みも可能とした。

また、裏面が登録申込書になっている周知チラシを作成し、窓口に備え付けている。とはいえ、机に座っているだけでは登録者はそうそう現れてはくれないのが世の常、特に同窓会や帰省など、日野町出身者が多く集まる機会をとらえ、積極的にチラシ配布と登録呼びかけを行うこととしている。日野町のような田舎の小さなコミュニティでは、「夏休みに孫が帰ってくる」「同窓会を今度することになった」などとよく耳にする。そうした情報を提供いただき、チラシ配布やPRに協力いただけるよう、町広報紙でも呼びかけた。

この8月には、制度開始後初めてのお盆がやって来る。この原稿を執筆している7月時点ではまだわからないが、多数訪れる帰省者らにどれほどアピールできるか、対策を考えておく必要があるだろう。

図3 ふるさと住民票チラシ

**鳥取県 日野町**  
**ふるさと住民票**

鳥取県日野町では、日野町出身者やふるさと納税で寄付いただいた方など、ふるさとゆかりのある町外在住の方々に、またの帰郷や各種サービスを提供し、まちづくりに参加いただくことにより、まちのつながりをより深めるふるさと住民票(別冊)を創製しました。どうぞお気軽に申込みください。

ゆかりある人たちとまちづくり。皆さんは、ふるさと住民票に登録いただいた方には、「ふるさと住民カード」の発行、「広報ひの」や町内の伝統行事、イベントなどの紹介・案内などを毎月送付する「ふるさと定期便」、町の計画や政策へのパブリックコメントへの参加、町の公共施設(町文化センター、町山村開発センターなど)の住民料金での利用などのサービスを提供します。

登録無料! 申込みは裏面をご覧ください。

鳥取県 日野町 役場

鳥取県日野町「ふるさと住民票」登録申込書  
次のとおり、鳥取県日野町「ふるさと住民票」の発行登録を申込みます。

平成 年 月 日

日野町長 様

①氏名 (生年月日・性別)	(ふりがな)  (生年月日: 年 月 日、性別: )
②住所	〒
③ふるさと(配達付先) (上記以外の場合)	〒
④電話番号	( )
⑤ふるさと住民票に登録する理由 (□の中に/を記入ください。複数回答可)	<input type="checkbox"/> 日野町出身だから (差支えなければ出身集落を記入ください) <input type="checkbox"/> 日野町内に通勤、通学している(していた)から <input type="checkbox"/> ひの郷会、東京会持会、鳥取県人会等に所属しているから <input type="checkbox"/> 日野町にふるさと納税で寄付したから <input type="checkbox"/> その他(具体的に)
⑥その他、日野町へのご意見、メッセージなど	

※収集した個人情報は無断に管理し、ふるさと住民票に関する事務以外の目的には使用しません。

**登録申込み方法**  
登録申込書に記入のうえ、下記まで郵送・Eメール・FAXのいずれかでお申込みください。  
※申込書は、町ウェブサイトからダウンロードもできます。【URL: <http://www.town.hino.tottori.jp/2853.htm>】

〒 689-4503  
鳥取県日野町日野町榎南 101 日野町役場企画政策課 ふるさと住民票係

問合せ: 日野町役場企画政策課【電話 0859-72-0332、FAX0859-72-1484、Email: [kikaku@town.hino.tottori.jp](mailto:kikaku@town.hino.tottori.jp)】  
日野町ウェブサイト <http://www.town.hino.tottori.jp/>

出所: 日野町

(2) 日野町版「ふるさと住民票」のこれから

制度開始から半年余り、まずは制度周知と登録者増に取り組んでいるところだが、今後はサービスの充実・拡充に本格的に取り組まなくてはならない段階となる。

現在日野町で検討している新サービスの一つが、「町関係書類の送付先変更申請の受付」である。日野町では、親などの親族(町に住居登録している)が入院又は高齢者施設等に入所している町外在住の人や、町外在住だが日野町内にも家屋を所有している人などがある。そうした人へ向けて、町から介護や税務、上下水道などに関する文書を送る際の宛先が町内の居住していない住所だと、本人へ届かなかつたり、何かと不都合が生じてしまう。そこで、該当する人にふるさと住民票に登録してもらい、サービスとして書類送付先の変更も受け付けるようにして、利便性の向上を図りたいと考えている。

実は、この書類送付受付については、2015年のふるさと住民票制度提案の際に、既に提供サービスの一つとして例示されている。日野町では、この夏での運用開始を目標に、個人情報の取扱いや事務の流れなど、現在関係各課と協議中である。

そのほか、日野町民との交流会も計画中である。ふるさと住民に日野町へ来てもらって、地元の人たちと交流することはもちろん、町の特産品を土産品として持ち帰っていただき、後日感想を寄せてもらうモニターとしても知恵を借りようというものである。「住民票のない住民」にサービスを提供するという、従来の制度では取り組むことが難しかった分野だが、こうした交流等を通して、本来の日野町民にもメリットがある取組みを少しでも多く

考えていきたい。

### おわりに

「ここは私の第二のふるさとです」。誰にでもそんなまちが一つや二つはあるのかもしれない。有名人ならば、そんなゆかりのあるまちから名誉町民や観光大使などに任命されたりして繋がりが持てるときもあろうが、大多数の人はいくら愛着を持ったまちでも、離れてしまえばそれっきりだ。

「ふるさととは、いくつあってもいい。」、構想日本が運営しているふるさと住民票ポータルサイトのトップ画面の言葉だが、「ふるさと住民票」は、そんな多様な「第二のふるさと」と積極的に関わることを可能にした全く新しい提案である。町からの情報提供だけにとどまらず、パブリックコメントなどを通して町政へも意見を寄せてもらい、また改めて日野町の良いところや魅力を感じてもらうことで、将来的にはUターン、Iターン、ひいては孫ターンに繋がればとの期待も込めている。人口減少は日野町のような中山間地域だけでなく国全体が抱える課題だが、減り続ける人口を奪い合う自治体間競争ではなく、より多くの人たちの知恵や力を生かし、日野町のまちづくりに取り組んでいきたい。

ふるさと住民票制度は、まだまだ始まったばかりで、未知の可能性を大いに秘めている。トップバッター日野町に続く第2、第3の実施自治体による独自の取組みが始まることによって、新しい地方自治のモデルケースとして注目され、この制度が全国に波及していくことを期待したい。

# 日本版 CCRC の導入に伴う 介護保険制度上の課題と展望

淑徳大学コミュニティ政策学部教授  
鏡 諭

総務省は6月29日に2015（平成27）年の国勢調査で高齢化率が26.7%に達したと発表した。高齢者は、将来どこで生活し、誰に支えてもらうのか。そして、最期を迎える場所はどこかなど、個人の問題でありながら、実は今日の日本が抱える大きな課題でもある。

政府は、地方創生の目玉として、高齢者がスポーツや文化活動などを広範に実施できる健康で生活ができるコミュニティを作り、そこでは、これまで培ってきた力をボランティア活動で発揮してもらえらる参加型の地域を標榜した。さらに、保健・医療に配慮し、できるだけ元気でいきいきと生活できる新たな生活の場の整備を掲げた。

しかし、健康で文化的な暮らしが、認知症や精神的な疾患によって壊された時に、頼れる制度をどこが主体となって整備するのが、あらたに浮上する課題となる。介護保険制度は、普遍的な制度として位置づくが、移住する自治体の財政負担が大きくならないように、住所地特例が設けられており、今後進めようとしている地域包括ケアとの整合性に課題があった。

2015年改正では、この住所地特例が見直され、日本版 CCRC も少し可能性が見えてきたが、なおハードルは高い。本稿では、日本版 CCRC の可能性と介護保険制度の関係を考察する。

## はじめに

日本における CCRC の導入は、地方創生の目玉政策として、議論がスタートした。CCRC は、Continuing Care Retirement Community の頭文字を取った造語で、文字通り健康な時から介護が必要になっても、継続的ケアを提供するコミュニティを意味している。1970年代のアメリカで生まれ、現在は全米で約2千か所、居住者は約70万人、市場規模約3兆円の実態である。CCRC では、社会参加、健康支援、予防医療がプログラム化されており、できるだけ介護の必要な状況にさせないことを第一の目標としている。そのために、元気な時に地域で友人をつくり、社会的孤立を未然に防ぐ効果が期待されている。また、要介護状態になっても移動のリスクが無いことや継続した生活環境の中で残された能力を生かしな

がら住宅での生活を維持することが特徴である。さらに近隣との継続したコミュニティ活動も期待されている。これにより、介護の予防や要介護状態の改善が期待されているのである。こうした、シニアライフを豊かに送るための設備がそろい、住民同士の交流も盛んに行われる理想的な高齢者施設ではあるが、一方で入居費用などの負担額が非常に大きいため、米国の高齢者のうち3%しか入居していないことが課題となっている。

千葉県にある CCRC では、医療や健康づくり等、健康で友人と交流をできるアクティビティは、充実している。しかし、介護に関しては、ケアマネジャーの常駐のみで、基本的には近隣の訪問介護やサービスの協力事業所との連携によるサービスの紹介に止まっている。今後は、もっときめ細やかにサービスが提供できるように、順次、自社によるサービスに切り替えていく準備を進めるとしている。

### 1 日本型 CCRC とは何か

#### (1) 米国と日本の高齢者の居住環境

日本版 CCRC は、居住者の健康寿命延伸のために、健康ビッグデータ解析、予防医療、食事、生涯学習、軽就労などのプログラムを組み合わせ、科学的なデータの検証により健康の維持増進をはかっている。これらは、システムの開発・維持や健康増進やケアサービスの提供により、地元で大きな雇用やマーケットを生み出すこととなる。CCRC を推進する地域の中には、高校や大学を卒業した若者が、自分が生まれ育った地域で職を得て、地域で暮らす事を可能としている。結果として、産業と雇用と消費が生まれるので税収が増える。そうなれば、高齢者だけでなく多世代が集い、働き、学び、担い手となり「街まるごと」で輝くコミュニティの創成が期待されるのである。

介護保険のない米国では、民間の医療や介護の保険に入る。要介護度が上がるとそれだけ事業者のコスト増になり、さらに社会的支援が必要になり、結果として社会的コストがかかることになる。高齢者に居住を提供する事業者は、介護にさせないことやできるだけ健康でいることがテーマとなっているため、健康寿命延伸が、事業の柱となっている。反対に日本においては、介護保険に依存した介護環境がアメリカよりも整っている事もあり、介護を意識した住宅環境の整備が進められている。これらの介護環境の充実は、介護事業の進展を招き、多くの事業者が介護事業者として参入している。

従来のシニア住宅が居住機能と介護機能中心であったのに対して、日本版 CCRC はコミュニティ機能、社会参加機能、多世代共創機能、さらにそれらを総合的に企画調整する全体マネジメント機能で構成される（図 1）。居住者については、従来は支えられる人だけの位置づけだったが、CCRC では介護や生活支援の担い手となることなど、健康をキーワードとした働きを組み合わせ、新たな高齢者参加活動が展開されている（表 1）。

図1 日本版 CCRC の基本機能



出典：三菱総合研究所 プラチナ社会研究会 HP「地方創生のエンジン「日本版 CCRC」の可能性」  
<http://platinum.mri.co.jp/recommendations/proposal/platinum-ccrc>

表1 日本版 CCRC と従来の高齢者住宅との比較

	従来型の高齢者住宅	日本版 CCRC
入居時の健康状態	具合が悪くなってから	健康なうちに
入居動機	不安だから	楽しみたいから、役立ちたいから
事業収益視点	介護保険に依存	介護保険に依存しない
地域接点	地域との接点無し	地域に開かれたコミュニティ
世代視点	高齢者だけのコミュニティ	多世代共創型コミュニティ
建物	新規に建築	可能な限りストックを活用
居住者の位置づけ	支えられる人	担い手、共助する人
居住者の自治組織	無し	有り

出典：三菱総合研究所 プラチナ社会研究会 HP「地方創生のエンジン「日本版 CCRC」の可能性」  
<http://platinum.mri.co.jp/recommendations/proposal/platinum-ccrc>

3分野 25 の政策提言のポイントを示している。(表2)

表2 日本版 CCRC に求められる 25 施策

健康・コミュニティ機能を促進する政策	健康保険料減額措置	日本版 CCRC 支える政策	情報開示制度	日本版 CCRC を加速化させる政策	用途転換緩和
	健康管理費等の税控除		事業者団体の創設		大学の事業参画 インセンティブ
	健康改善を促す金融保険 商品開発支援		ヘルスアセスメントツール の開発支援		グレーゾーンの解消
	ヘルスケア設備投資の補助・ 税制優遇措置		情報基盤整備		仮説検証型のモデル 事業推進
	要介護度改善への 成功報酬制度		認証・格付け機関創設		ラウンドテーブル (円卓会議)設置
	長生きリスクヘッジ 金融保険商品の開発支援		ファイナンス支援		
	コミュニティ運営への住民 参加促進		中古住宅の流通促進		
	共用部分建設補助		リバースモーゲージの支援		
	社会活動ポイント制度		ふるさと納税活用		
	第二義務教育制度		人材育成支援制度		
					規制緩和、減税、補助、認証 円卓会議、試行的モデル事業

出典：三菱総合研究所 プラチナ社会研究会 HP「地方創生のエンジン「日本版 CCRC」の可能性」  
<http://platinum.mri.co.jp/recommendations/proposal/platinum-ccrc>

これらの事から、現状の日本版 CCRC では、比較的所得のある元気な高齢者が主な対象となる。アメリカの例を見ても、所得が低い者には、ハードルが高いのである。さらに要介護状態の高齢者の場合は、外部から医療や介護の支援を求めて生活を継続していくのだが、CCRC 内で生活が維持できれば良いが、医療入院や福祉施設の入所が必要になった場合は、CCRC からの直接的な支援はない。この点で気になるのは、認知症や精神的な疾患によって、生活していくことが難しくなった場合、外部から適正な介護サービスを獲得することができるのか、それによって生活を維持していくことが可能かが問われるのである。

## 2 介護保険制度の運用

### (1) 介護保険制度の創設

一方介護保険制度は、寝たきりの高齢者や認知症高齢者の増加、介護の長期化など、介護の必要性は高まり、国民の老後の最大不安要因は、自分や配偶者が病気や老衰で介護が必要な状況になった場合の支えとして 2000 年に制度がスタートした。

それまでは、介護の必要な高齢者に対して家族が支えてきた。しかも、その多くを女性が担ってきたこと。さらに、従来行われてきたのは「看取りの介護」であり、人々が安心して暮らせる本来の介護とは異なるものであった。

核家族化や介護する家族の高齢化など、家族は介護を必要とする高齢者を支えようとい

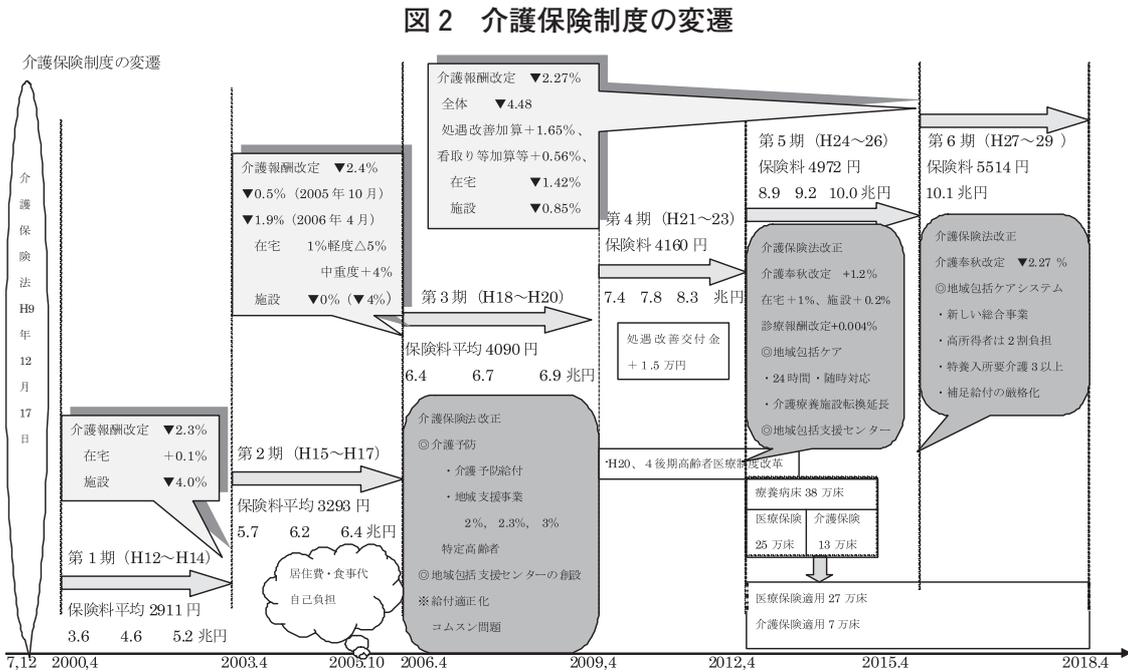
う思いはあっても、現実には様々な困難があり、もはや、家族だけで介護をしていくことは難しい時代となった。くわえて医療技術の進展や薬剤の開発により、介護期間が従来とは比較にならないほど伸びた。結果として、介護は従来からのものではなく、新たな概念として認識することが求められてきたのである。

介護を必要とする高齢者は年々増加し、それを社会で支えていくためには、老人福祉法に基づく措置制度による公費負担では財政的に賄いきれない状況があった。公費を主な財源とする福祉制度では、増加する高齢者に対して、十分な給付サービスが提供できないことやもとの福祉の対象者を限定的に対応する等の制約があった。

しかし介護は、誰もが起こり得るリスクである。そこで、介護に対して自分があるいは親の世代の介護を意識する40歳以上の国民が連帯して保険料を支払い、対処する新たな介護保険制度が2000年にスタートしたのである。

## (2) 介護保険制度の創設による効果と課題

2000年(平成12年)4月からスタートした介護保険制度は、制度創設当初は「保険あってサービスなし」という言葉が示しているように、高齢者のニーズに対応したサービスが提供できるのか心配された。ところが、サービス基盤整備のスピードは予想をはるかに上回り、それまでサービス提供が少なかった訪問リハビリや訪問入浴サービス等にも参入が進み、多くの民間事業者が生まれ、サービスの量と種類は飛躍的に増えた。介護生活を社会全体で支える「介護の社会化」が政策として成果を生んだことを意味している。



出典：鏡 論 2016

また、要介護認定者の数年間における介護度の変化を比較調査した研究によれば、要支援の約6割、要介護1の約5割が重度化しているという報告があった。しかし、加齢に伴う介護環境の変化等様々な要因が考えられるため、軽度要介護者と重度化の問題は、更に、因果関係を明確にするエビデンス（根拠）の積み上げが必要となる。いずれにしても、要介護者の増加に歯止めをかける必要があるという認識と、併せて、介護予防を充実させ軽度の要介護者の重度化を防ぐことにより、財政の健全化をはかり持続可能性のある制度とすることは、重要な課題であると認識された。

給付については、介護保険がスタートした2000年度の給付額は3.6兆円であったのに対し、2015年度には10.4兆円となっており、この後も高齢者や要介護者の増加から給付額の増加は必至と言える。第1号被保険者数は3,200万人、第2号被保険者は4,100万人。約7,300万人の被保険者が保険料を支払い、サービスを利用している受給者数は、居宅介護（支援）サービスが367万人、施設介護サービス受給者が89万人（特別養護老人ホーム48万人、介護老人保健施設35万人、療養病床等7万人）（2014年6月末現在）の457万人が何らかのサービスを利用している人となる。それは、被保険者総数の6.3%の受給者となり、高齢者の15%が利用する制度である。

表3 施設サービス受給者数

施設サービス受給者数（人）		(2014年6末日現在・4月サービス分)						
区分	要支援1	要支援2	要介護1	要介護2	要介護3	要介護4	要介護5	総数
介護老人福祉施設	—	—	14,591	41,632	102,514	160,613	162,721	482,071
第1号被保険者	—	—	14,435	41,252	101,595	159,296	160,850	477,428
第2号被保険者	—	—	156	380	919	1,317	1,871	4,643
介護老人保健施設	3	1	36,110	63,525	83,250	94,102	70,029	347,020
第1号被保険者	3	1	35,624	62,514	81,814	92,625	68,557	314,138
第2号被保険者	—	—	486	1,011	1,436	1,477	1,472	5,882
介護療養型医療施設	—	—	773	1,880	5,177	21,288	37,576	66,694
第1号被保険者	—	—	763	1,833	5,067	20,887	36,477	65,027
第2号被保険者	—	—	10	47	110	401	1,099	1,667
合計	3	1	51,414	106,805	190,160	274,743	269,388	892,514

出典：厚生労働省老健局 介護給付費実態調査

これらの数字から、93.7%の人は、介護保険制度は保険料を払っているだけという負担感のある制度とも言えよう。その意味では、介護の必要となった高齢者期を支える重要な制度として、社会的な位置を得たと言えるが、受給者と被保険者の立場によって、評価が分かれることも特徴と言える。

その点から、制度は2006年制度改正以降、負担の中心の見直しははかられており、高齢者の生活は、依然として家族の介護力に期待をする構造が続いており、改めて介護離職や介護殺人などの介護にまつわる厳しい現実をどう克服していったらいいのか、課題は重い。

これらのことから、これまで要支援・要介護1の軽度者の伸びをどう抑制するか、また、

自己負担が割安な反面、給付費のかかる介護保険施設への入所志向が高まる現状から在宅へどうシフトさせるかが課題となっている。それにより、新予防給付、地域支援事業や地域密着型サービスの創設、施設利用者の居住費・食費の自己負担化、地域包括支援センターの創設や保険者機能強化を通じた、市町村の介護給付費適正化への関与、地域包括ケアシステムの構築、介護予防・日常生活総合支援事業の実施などの制度改革が進められてきた。

### (3) 地域密着型サービス

地域密着型サービスとは、増加が見込まれる認知症高齢者や中重度の要介護高齢者等が、文字通りできる限り住み慣れた地域での生活が継続できるように、2006年（平成18年）4月の介護保険制度改正により創設されたサービス体系である。通常介護保険においては、施設及び居宅のサービスは、地域や生活圏域が異なっても本人が望むのであれば、サービスを利用する事が可能である。

しかし、あまりにも生活圏域から遠い場所でのサービスは、介護者の負担や移動時間の問題、さらに事業者とのコミュニケーションなどが課題になり、結果として、要介護者本人や家族の負担が増加するため、できる限り日常の生活圏に近い場所でのサービス利用が望ましいとして、設定されたものである。市町村が策定する2008年4月からの第4期介護保険事業計画には、日常生活圏域を設定し、その圏域ごとに必要とされるサービスの種類と量を設定することが義務化され、圏域ごとにサービスの整備を進めていくこととした。これにより、それまで都道府県単位であった施設サービスや居宅サービスの指定を、地域密着型サービスに限って、市町村が事業者の指定や監督を行うこととしたのである。要介護者は、居宅のサービスや施設系のサービスなどのサービスを地域で展開し、利用者のニーズにきめ細かく応えることをめざしている。そのため、地域密着型サービスは、事業者が所在する市町村に居住する者が利用対象者となった。

#### ア 地域密着型サービスの内容

- 1) 認知症対応型通所介護・・・認知症の方向けに介護や機能訓練を行う通所サービス
- 2) 小規模多機能型居宅介護・・・通所、短期入所、又は自宅で介護や機能訓練を受けるサービス
- 3) 地域密着型特定施設入居者生活介護・・・定員30人未満の施設で生活しながら介護を受けるサービス
- 4) 夜間対応型訪問介護・・・夜間の訪問介護サービス
- 5) 認知症対応型共同生活介護（グループホーム）  
 ・・・・認知症高齢者が少人数で共同生活を送るサービス。要支援2の方も予防給付で利用可能。

\*以下6)～9)のサービスは、要支援1、2の方は利用できません。

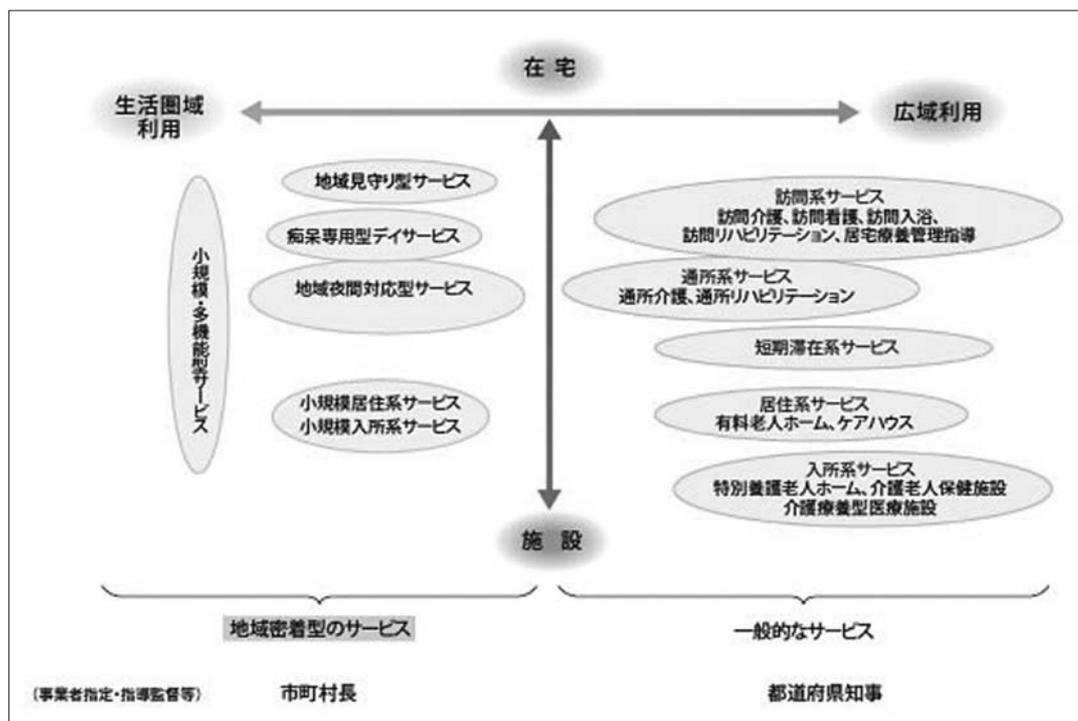
- 6) 地域密着型特定施設入居者生活介護・・・リハビリや生活支援のサービスが整ったケアハウスや有料老人ホームでのサービス
- 7) 地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護  
 ... 常時介護が必要な方の介護、機能訓練などを行う施設サービス
- 8) 定期巡回・随時対応型訪問介護看護・・・24時間365日体制で、必要な時に必要なサービスを提供
- 9) 複合型サービス・・・通所、短期入所や訪問介護(看護)などを組み合わせたサービス

### イ 地域密着サービスの利用の課題

地域密着型サービスは、地域に住む住民のためのサービスであるため、基本的には住民票がある自治体のサービスしか利用する事ができない。そのために、ある自治体に住んでいる人が、現在住んでいる自治体に希望するサービスがなかった場合、希望するサービスを受けたいがために、当該市町村に「転入」しなければならない。このような転入が認められるかという点である。

自治体によっては、介護サービスを受けるために住民票を移し、その地域のサービスを利用しようとする事を妨げる自治体もある。大阪府のある市では、こうした転入を防ぐために、サービス提供施設に「入居事前届出書」の提出を義務化した。契約を結ぶ前に利用者の情報を確認し、施設入所後に住民票を移さないように調査を行うものである。さらに、

図3 地域密着型サービスの創設



出典：厚生労働省 HP より抜粋

千葉県のある自治体では、原則として3か月以上市民であることが条件となっている。また、多くの自治体での抑止力がなかった時期の有料老人ホーム等の整備の場合、住民票を当該自治体に移さない事を前提に、施設整備に係る意見書を出していた。

しかし、厳密にはこれらの規制も、法律にあてれば適正な指導とは言えない。元々、住民基本台帳法では、6か月以上居住している実態があれば、住民票を移すことが義務付けられているからである。したがって、2015年介護保険改正では、住所地特例者であっても地域密着型サービスが受けられるように制度改正が行われたのである。

#### (4) 住所地特例制度

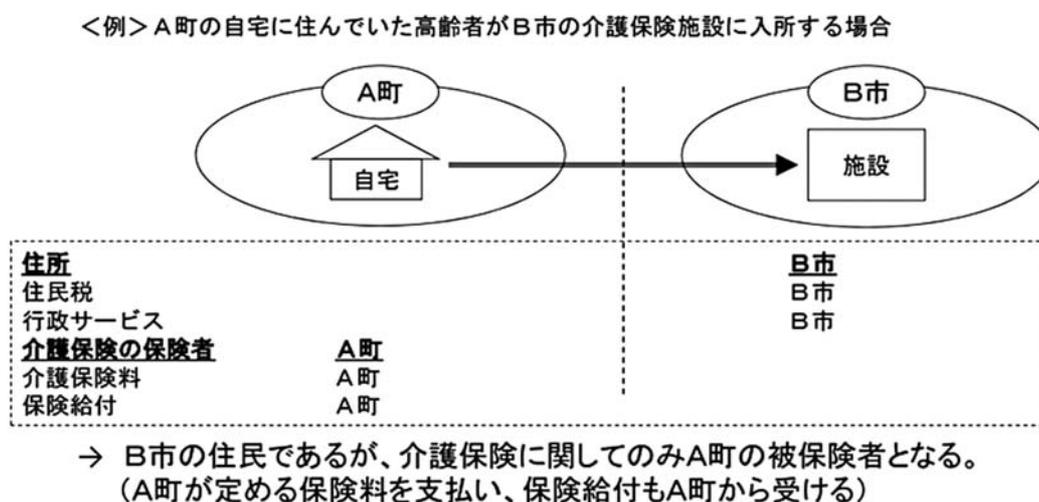
##### ア 住所地特例の該当サービス

介護保険制度では、住所地の区市町村が実施する介護保険の被保険者となるのが原則である。しかし住所地特例対象施設に入所又は入居し、その施設の所在地に住所を移した者については、例外として施設入居前の住所地の区市町村（保険者）が実施する介護保険の

表4 住所地特例対象施設

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）</li> <li>・ 介護老人保健施設（老人保健施設）</li> <li>・ 介護療養型医療施設（療養病床等）</li> </ul> <p>(地域密着型老人福祉施設（入所定員が30人未満）については住所地特例対象外)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 養護老人ホーム</li> <li>・ 軽費老人ホーム（ケアハウス等）</li> <li>・ 有料老人ホーム（介護付・住宅型含む）</li> <li>・ サービス付高齢者向け住宅</li> </ul> <p>(特定施設入居者生活介護の指定を受けている場合・契約方式が利用権方式の場合)</p>
--

図4 住所地特例制度



出典：厚生労働省 社会保障審議会 介護保険部会（第50回）資料2「その他の検討事項について」2013年

被保険者になる。これを住所地特例といい、施設所在地の区市町村の財政負担が集中するのを防ぐ目的で設けられた制度である。

### イ サービス付き高齢者住宅

サービス付き高齢者向け住宅は、「高齢者の居住の安定確保に関する法律」で定められた制度で、2011年10月20日に施行された。このサービス付き高齢者向け住宅は、基本的には介護保険の給付対象ではない。しかし、有料老人ホームとなり、特定施設入居者生活介護基準を満たせば、介護保険の対象サービスとなる事ができるサービスである。このサービス付き高齢者向け住宅は法の改正前は、高齢者円滑入居賃貸住宅（高円賃）、高齢者専用賃貸住宅（高専賃）、高齢者向け優良賃貸住宅（高優賃）の3つの類型があったが、これらを一本化する形でサービス付き高齢者向け住宅制度が創設された。2016年6月末現在では、全国で約20万戸登録されている。住宅の要件としては、床面積が原則25㎡以上で便所・洗面設備等の設置、バリアフリーであること。サービスとしては、安否確認・生活相談サービスを提供することとなっている。食事等の提供がある場合は、有料老人ホームの分類となるため、特定施設入居者生活介護の指定を受ける事となるが、基本的には介護保険の対象外施設となっている。また、住宅の新築に当たっては、融資制度や所得税・法人税等についての優遇制度があり、特養等の脱施設の切り札として各方面からの期待がある。

### ウ 地域包括ケアシステムとコミュニティ

2012年（平成24年度）からの第5期介護保険事業計画から地域包括ケアシステムが標榜された。これは、主に要支援と要介護者の区分を行き来しがちな者に対して、介護予防・日常生活総合支援事業を展開し、総合的支援システムを構築するとした。2015年には、地域包括ケアシステムが更に進められて、医療・介護・予防・生活支援などが包括的に行われる仕組みとして、改めて政策の柱となっている。

したがって、介護保険においても地域で友人や家族とともに暮らす事が重要視されてきたのである。その点からCCRCのように、新たなコミュニティづくりの場とも、政策的な近接性が確認されてきたのである。

サービス付き高齢者向け住宅のうち、特定施設入居者生活介護の指定を受ける住宅と、利用権方式の有料老人ホーム（介護保険法13条1項）、また、適合高齢者専用賃貸住宅等で住所地特例の適用のあった特定施設が、サービス付き高齢者向け住宅に変わってから住所地特例の適用でなくなった場合でも、以前からの入居者は引き続き住所地特例が適用される。したがって、居住地の地域密着型サービスを受ける事ができない構造があった。

介護保険施設等への入所に伴って当該施設の所在地に住所を移転した場合等すべての場合に住所地主義を貫くと、介護保険施設等の所在市町村の介護保険財政の負担が大きくなる等の不都合が生じる。そこで、一定の場合に住所地主義の原則に対する例外的な適用を

行うこととし、住所地主義に伴う保険者間の財政的な不均衡の是正を図ったのである。

介護保険施設等に入所中の被保険者の特例（法 13 条）  
 介護保険施設等に入所することにより、施設の所在地に市町村の区域を越えて住所を移転した被保険者は、引き続き従前市町村（住所移転前に保険者であった市町村）の被保険者とする。

この場合、介護保険料は前住所地の市町村に支払うほか、要介護認定や介護給付も保険者である前住所地の市町村から受けることとなる。

**表 5 住所地特例対象施設**

- ・ 介護保険施設（介護老人福祉施設、介護老人保健施設、介護療養型医療施設）
- ・ 特定施設（有料老人ホーム、養護老人ホーム、軽費老人ホーム、適合高齢者専用賃貸住宅/地域密着型特定施設を除く）
- ・ 養護老人ホーム（老人福祉法の入所措置がとられている場合）

**表 6 住所地特例の概念図**

事例	概略	保険者
(例 1) 居宅から施設に入所する場合	(入所) A市 → B市 住所地 -----> 施設 (住所変更)	A市
(例 2) 施設を退所し、他の市町村に居住する場合	(入所) (退所) A市 → B市 → C市 住所地 -----> 施設 -----> 居住 (住所変更) (住所変更)	A市
(例 3) 2つ以上の施設に入所する場合	(入所) (入所) A市 → B市 → C市 住所地 -----> 施設 -----> 居住 (住所変更) (住所変更)	C市
(例 4) 養護老人ホームの措置入所者が住所地特例対象施設等に入所	(入所措置) (入所) A市 → B市 → C市 住所地 -----> 養護老人 -----> 施設 (住所変更) (住所変更)	A市

出典：厚生労働省 老健局

## エ 住所地特例制度改正の経緯

介護保険制度創設時の住所地特例制度の対象は、介護保険 3 施設（特養、老健、介護療養）であったが、改正都度対象範囲が拡大され、2006 年（平成 18 年度）の三位一体改革の際の法改正により、特定施設入居者生活介護の指定を受けていない有料老人ホーム全体まで対象を拡大している。

一方で、2012 年（平成 24 年）の改正においては、サービス付き高齢者向け住宅の創設に伴い、有料老人ホームであっても、特定施設入居者生活介護の指定を受けていない賃貸型のサービス付き高齢者住宅は住所地特例の対象外とされた。

この点について、いくつかの市町村からは、給付費の増加が懸念されることからサービス付き高齢者向け住宅についても住所地特例の対象とするよう要望があり、高齢者向けの住まいの確保していくため、サービス付き高齢者向け住宅の整備を進めていくことが必要との方向で議論があった（社会保障会議介護保険部会）。

要介護者の転入が進み、地元自治体の将来的な財政負担が増大する事を懸念した自治体では、民間事業者主導で建設が進みサービス付き高齢者向け住宅が多く立地されると、要介護者が増え様々な介護サービスの利用が進み、結果として保険者負担が増大すると考えたのである。その他の有料老人ホームとの均衡を踏まえると、サービス付き高齢者向け住宅に該当する有料老人ホームについても、住所地特例の対象としていく必要があるのではないかとの議論が提起された。通常、地元市町村には、意見書の提出が求められるが、そこに反対意見や自治体からの意見書の提出が拒否されたとしても、都道府県の申請に影響を持たないとの立場を持つ自治体が多いからでもある。

地元自治体として建設に関する抑止力を持たないのであれば、介護保険事業計画の計画性が担保されない、そのため、市町村からは住所地特例とすべきであるとの声が上がった。しかし、2015年介護保険法改正の政策の柱は、地域包括ケアである。

地域で、医療・介護・予防・生活支援を切れ目なく行うことをめざした制度では、住所地特例の該当施設に住む高齢者が、地域密着型サービスを使うことにできない制度では、地域包括ケアに逆行する事となり、さらに地域支援事業枠で実施される、介護予防・日常生活支援総合事業の利用にも影響が出る事を考慮し、法改正に踏み切ったものである。

法改正では、地域包括ケアの考え方に従い、住所地特例対象者に限っては、住所地市町

表7 対象範囲の見直しの経緯

改正時期	対象施設
制度創設時	・介護保険施設（特養、老健、介護療養病床）のみ。
2005年改正後 (2005年6月29日公布) (2006年4月1日施行)	(介護保険施設以外に次のものを追加) ・介護専用型特定施設のうち入所定員30人以上であるもの ・養護老人ホーム
2006年改正（三位一体改革）後 (2006年3月31日公布) (2006年4月1日施行)	(特定施設部分の対象拡大) ・特定施設（有料老人ホーム、養護老人ホーム、軽費老人ホーム、適合高専賃）
2011年改正後 (2011年6月22日公布) (2012年4月1日施行)	(特定施設部分の改正) ・特定施設（有料老人ホーム（特定施設入居者生活介護の指定を受けていない賃貸方式のサービス付き高齢者向け住宅を除く。）、養護老人ホーム、軽費老人ホーム）
2015年改正後 (2015年6月22日公布) (2016年4月1日施行)	(サ高住の改正部分) ・介護や食事の提供が行われている有料老人ホームに該当するサービス付き高齢者向け住宅について、住所地特例の対象 ・安否確認と生活相談サービスだけのサービス付き高齢者向け住宅は対象外

出典：厚生労働省社会保障審議会介護保険部会（第50回）資料2「その他の検討事項について」2013年に筆者加筆

村の指定を受けた地域密着型サービスを使えるようにするとともに、住所地市町村の地域支援事業の対象とし、その費用を市町村間調整することし、協議が始まり 2015 年 4 月の改正となった。これにより、介護や食事の提供が行われている有料老人ホームに該当するサービス付き高齢者向け住宅は、住所地特例の対象とした。しかし、安否確認と生活相談サービスだけのサービス付き高齢者向け住宅はこれまでどおり対象外となっている。

地域密着サービスの利用は、住所地特例の対象者について、居住地の市町村が指定した地域密着型サービス等の利用を可能とするとともに、居住地の市町村の地域支援事業の対象とするものとしたのである。

### オ サービス付き高齢者向け住宅の住所地特例

高齢者向けの多様な「住まい」の供給を一層促進していく上で課題となっているのが、高齢者の移動による介護保険の財政の負担の在り方についてである。特に、サービス付き高齢者向け住宅においては、現状において、要支援・要介護の認定を受けている入居者が多い。

現在、有料老人ホームは、特定施設入居者生活介護の指定を受けている事業所か否かにかかわらず、住所地特例の対象となっている一方で、サービス付き高齢者向け住宅については、有料老人ホームに相当する場合であっても住所地特例の適用除外となっている。しかしながら、サービス付き高齢者向け住宅のうち有料老人ホームに該当するものはその 94% を占め、入居者の介護ニーズも有料老人ホームと似通った状況になってきていることから、立地自治体の保険財政の悪化を危惧する声があがっており、何らかの負担の調整を行う必要性が生じている。

具体的な方法としては、①サービス付き高齢者向け住宅を住所地特例の対象に組み入れる方法と、②保険者間の財政調整を行う仕組みを新たに作る方法が想定される。

住所地特例は、サービス付き高齢者向け住宅の所在する住所地の地方自治体が保険者とならないため、被保険者は要介護認定等の各種の手続きを従前の住所地にしなければならず、また、住所地のサービス水準にかかわらず、従前の住所地の保険料を負担することになる。

さらに、この制度はいわば地域包括ケアの例外となり、これまでの仕組みでは、地域住民である住所地特例の被保険者が地域密着型サービスや地域支援事業を利用できないなどの課題があった。

一方、保険者間の財政調整を行う場合には、保険者と保険給付の実質的な負担者が一致しなくなり、給付と負担の一致という社会保険の基本的な枠組みの例外的な取扱いとなり、どのような単価や考え方にに基づき財政調整を行うのかという点や、医療保険制度と整合的な対応が図られるのかといった課題がある。

この点、制度創設時には介護保険 3 施設を対象としていた住所地特例の対象を 2006 年度には有料老人ホーム全体にまで拡大した経緯を踏まえると、有料老人ホームのうちサービ

ス付き高齢者向け住宅に該当するものに住所地特例を適用することが考えられる。この際、地域包括ケアの考え方に従い、住所地特例を適用した場合にも住所地の地域密着型サービスや地域支援事業を使えるようにするなど課題を解決していく必要がある。

なお、医療保険の住所地特例については、介護保険の対応も踏まえ検討するとともに、入居後に75歳を迎えた場合に国民健康保険の住所地特例が後期高齢者医療に引き継がれないという問題も指摘されており、併せて検討が必要である。

### 3 日本版 CCRC と介護保険制度の課題

これまでみてきたように日本版 CCRC が対象としている者は、比較的所得のある高齢者であり、元気で健康な人で、ボランティア活動にも意欲的な人である。定年退職前後の比較的若い時期から移り住み、できるだけ活動的で、元気に健康を維持し、地域との人間関係を築き、仮に病気や介護が必要になった場合は、関係の医療機関や介護施設、又は近隣の在宅サービスを使いながら、最後まで生活する事をイメージしている。

介護保険制度においては、2013年8月の社会保障国民会議の報告書にあるとおり、給付の縮減と負担の増、さらに女性や高齢者の社会参加の促進が目標として掲げられている。これは、背景に社会保障費の縮減問題があり、できるだけ社会保障に係る財政支出を抑えたい観点から、地域包括ケアの推進が課題となっている。その点から、地域包括ケアを進めるために、それまで厳格であった住所地特例制度や地域密着型サービス等を緩和している。地域包括ケアの視点を重視し、サービスの枠組みは緩和して、使いやすい制度にしているのである。政府も新たな経済活性化策としての地域創成プロジェクトとしてのニュータウン建設は、積極的に進めている。

しかし、現行の CCRC の多くに共通しているが、健康で自立した生活をイメージしてサービスが組み立てられているため、要介護状態になった時に不安が残る。公的介護保険制度というセーフティネットがあるからこそ、民間事業者は元気で健康路線を進む事ができるのかもしれない。しかし、その地域で、重篤な医療や認知症や精神的な疾患を発症した時に、元気で健康なイメージで作られたコミュニティがどこまで、サポートしてくれるのかは、全く不明である。少なくとも現状では、コミュニティ独自の福祉資源は乏しく、介護保険や医療制度で提供する地域資源の活用が謳われているのみである。

しかし、そのような公的な制度に依拠する制度は、別の財政問題を引き起こす。特に、地元自治体の財源負担が懸念される。これまでも、特養や有料老人ホーム、ケアハウス、サービス付き高齢者向け住宅等は、自治体負担の増大を警戒する自治体からは、介護保険事業計画等で極めて慎重に対応を迫られてきた。

2015年改正において、地域包括ケアを政策の柱にしたとはいえ、財政的な負担は変わらないからである。第6期介護保険事業計画内では、地域支援事業の財源手当てが行われているので、市町村は受容しているが、もしこれが財源の見直しにより各市町村の負担のみ

に委ねられることになることになると、一気に財政事情は変わる。負担は自治体を直撃し、しかも国が新たな補助金を用意しない限り、介護保険制度外の一般会計からの持ち出しとなる。住所地特例を緩和するのであれば、地元自治体に対する財政的な支援は必至である。

最後に、まちづくりの視点からも危うさを感じる。戦後、住宅事情を緩和するために、昭和 30 年代から 40 年代に首都圏には多くの団地がつくられた。そこには、30 歳代から 40 歳代の働き盛りの人たちが移り住んだ。その当時は、地域の運動会やお祭りなど、活気にあふれていた。様々なコミュニティ活動を進めてきた自治会や子供会、婦人会などは、今では人口減少や高齢化により存続が危ぶまれている状況であり、地域の見守りや孤独死・孤立死などの新たな課題も起きている。団地創立 50 周年を迎えたところは、確実に 50 年歳をとったということである。それらの事例から学んだ事は、コミュニティには常に世代間的移動が必要と言うことである。新たに若い世代が移り住まなくては、街の地域力は衰退する。地域の中の新陳代謝が必要なのである。各地にできたニュータウン建設の教訓は、その後の様々なまちづくりに生かされている。例えば、千葉県佐倉市のユーカーが丘では、デベロッパーが同時期に街を造成し、住宅建設をし、販売するという従来の方式を取らず、区画造成・販売の時期をずらして、多世代の居住を進めている。

CCRC が高齢期の安心した住まいをめざしているのであれば、なおのこと、終の棲家としてどのような地域社会が望ましいのか、居住環境を求めてくる人々と十分な議論によって、制度づくりを進めていかなければならない。

#### (参考文献)

1. 三菱総合研究所 プラチナ社会研究会 HP「地方創生のエンジン「日本版 CCRC」の可能性」<http://platinum.mri.co.jp/recommendations/proposal/platinum-ccrc>
2. 日本版 CCRC 構想有識者会議「日本版 CCRC 構想（素案）」2015 年、  
[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/ccrc/ccrc\\_soan.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/ccrc/ccrc_soan.pdf)
3. 東京福祉ナビゲーション HP (<http://www.fukunavi.or.jp/>)
4. 香川県 HP (<http://www.pref.kagawa.jp/>)
5. 高齢者住宅仲介センター HP (<http://en-count.com/>)
6. ユーカーが丘 HP (<http://town.yukarigaoka.jp/>)
7. 厚生労働省「都市部の強みを活かした地域包括ケアシステムの構築（都市部の高齢化対策に関する検討会報告書）」2013 年
8. 厚生労働省 社会保障審議会 介護保険部会（第 50 回）資料 2「その他の検討事項について」2013 年
9. 鏡論『介護予防のそこが知りたい』ぎょうせい、2005 年



# テーマ

## 「エネルギー自治」と自治体経営

---

2012年に再生可能エネルギー固定価格買取制度が、2016年4月に電力の小売全面自由化が開始されたことを受け、これまで消費者の立場にあった都市自治体あるいは地域住民が、エネルギーの供給事業に積極的に参画していく動きが全国各地で見受けられる。また、福島第一原発事故に伴う電力供給量の低下によって、地域単位の電力自給率に対する関心が高まるとともに、地域固有の資源を活かしたエネルギー供給により、地域の活性化を図ろうとする試みが盛んに行われ、「エネルギー自治」への注目が集まっている。

そこで本特集では、「エネルギー自治」の意義を整理したうえで、都市自治体及び住民によるエネルギー事業への参画が、地域経済、自然資源の利活用、及び環境保全にもたらす影響等を検討し、自治体経営におけるエネルギー政策のあり方を展望する。

# 自治体経営から見たエネルギー自治 ～エネルギー事業の公共性と事業性～

都留文科大学社会科学部教授  
高橋 洋

福島第1原発事故以降、地域や自治体がエネルギーをめぐる行政や事業に関わる事例が増えており、エネルギー自治と総称できる。歴史的に見れば自治体が電気事業に関与する例はあったが、特に近年の固定価格買取制度を受けた太陽光発電事業や、電力の小売事業への自治体の参入や出資が目覚ましい。自治体は地域活性化などの手段として、エネルギー事業に注目しているのである。

一方でそれらは、自治体に関与するだけの公共性があるのか、十分な事業性を確保できるのかなど、課題も少なくない。事業経験がある人材を要職に就ける、地域企業と適切な役割分担を行う、さらに他の自治体とも連携することなどにより、公共性と事業性を両立させることが望まれる。

## はじめに

近年、地方自治体がエネルギー事業に関与する事例が多数見られるようになった。2011年の福島第1原発事故（以後、福島事故）以降、地域住民が「ご当地電力」を設立して再生可能エネルギー（以後、再エネ）の導入に取り組み、自治体は地域活性化の観点からそれを支援した。2012年7月から始まった再エネ電力の固定価格買取制度（FIT）がこのような動きを加速し、さらに2016年4月からの電力の小売り全面自由化を受けて、自治体の小売事業に参入する例も出てきている。このような地域や自治体が主導するエネルギー事業・行政の取組みを、「エネルギー自治」と総称することができよう。

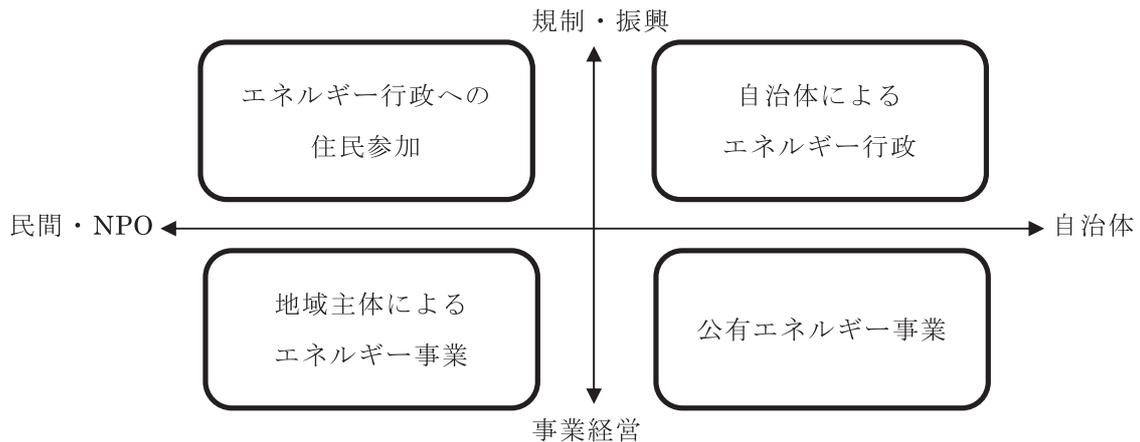
本稿の目的は2つある。第1に、エネルギー自治という本号の特集テーマを理論的に整理することである。エネルギー自治については、拙稿（2016a）で定義を試みたところであるが、これを再確認する。第2に、エネルギー自治は4つの領域に分けられるが、自治体経営という観点から特に影響が大きいのが「公有エネルギー事業」である。自治体による事業経営という新たな動向に注目し、その現状を整理した上で可能性や課題を考察する。

## 1 エネルギー自治の定義と背景

### (1) エネルギー自治の定義

拙稿（2016a：71-72）では、エネルギー自治を「行政、事業者、住民といった地域に根差した主体が、エネルギーの需給にまつわる規制・振興及び事業経営について、地域の利害の観点から関与すること」と定義している。これを主体（横軸）と役割（縦軸）から分類したのが、図1である。

図1 エネルギー自治の射程



出典：拙稿（2016a：71-72）

本来自治体は、規制や振興といったエネルギー行政を担うことができる（第1象限）。アメリカでは各州に公益事業委員会が置かれ、消費者の立場も踏まえて電気事業などの規制行政を行っている。また州が再エネの導入目標を定め、振興行政を行うことも一般的である。日本でも自治体が気候変動対策の観点から省エネなどを推進してきたし、家庭用太陽光パネルへの補助金の支給はその一環として広く実施されてきた。

自治体はエネルギー事業を営むことができる（第4象限）。電気事業やガス事業は現在でも国民生活に不可欠な公益事業であり、欧州では国営や自治体営の電力会社が少なくない。日本でも、戦前は京都市や大阪市が電気事業を担ってきたし、戦後も県の企業局などが公営水力発電を営んできた。

言うまでもなく、民間企業や非政府組織が地域に根ざす形でエネルギー事業を営んでも構わない（第3象限）。海外から輸入したプロパンガスの販売や原子力発電とは異なり、再エネや省エネを基盤にすれば、地域性を活かした事業展開が可能になる。実際にドイツやデンマークの再エネ発電事業では、地域の協同組合が大きな存在感を示している。

エネルギー事業が地域の利害に関わるとすれば、住民が行政に参加することが望まれる（第2象限）。これまでも新潟県巻町が住民投票により原発の立地を押し止めることがあったが、これはエネルギーの住民自治と呼べる現象であろう。ドイツのハンブルク市では、住民投票を経て市が大手電力会社から配電網を買い取るということが起きた。

## (2) エネルギー自治の世界的背景

このようにエネルギーの需給を対象として自治を展開することは、何ら不自然なことではない。しかし日本はこのような取組みにおいて後発であった。欧州では1990年代からエネルギー自治が進展してきたが、その背景にあったのが、再エネの導入や電力自由化といったエネルギーシステムの構造転換である。

第1に再エネの導入は、欧州では気候変動対策として1990年代から政策的に推進されてきた。FITとその成果としての再エネ発電のコスト低下が相まって、2000年代にデンマークやドイツなどで再エネの導入が進んだ。再エネは分散型電源であり、小規模事業者でも手がけやすい。そして木質バイオマス燃料の調達といった地域との利害調整の必要性は、地域に根ざした主体に有利に働く。原子力や石炭火力といった集中型電源では、地域主体は能動的な役割を果たすことは難しかったが、その制約が減ってきたのである。

多様な新規参入者が既存電力会社に対抗する上で必要な競争環境を提供したのが、第2の電力自由化である。自由化は元々再エネの導入を目的としたわけではない。しかし発送電分離などの競争政策は、例えば系統接続の観点から再エネ事業者などの新規参入を後押しし、結果的にエネルギー自治にも寄与した。

こうして世界的に見れば、エネルギー需給の仕組みが集中型から分散型へと構造転換していると考えられる(高橋、2016b)。ドイツでは「エネルギー転換」が進められているが、その柱は分散型エネルギーの再エネであり、自治体や地域企業、市民が重要な役割を担っている。中央政府が大手電力会社と一体になって、原子力や石炭火力、大規模水力を長期計画に基づいて開発するという集中型の仕組みは、大きく変容を迫られている。その裏返しとしての現象が、近年のエネルギー自治の盛り上がりなのである。

## (3) 日本におけるエネルギー自治の遅れと覚醒

2011年の福島事故以前に、日本にはエネルギー自治という概念は実質的になかった。限られた先行研究として、田中(2008)は、「自治体による体系的なエネルギー行政が求められる」と指摘しているものの、その背景は「地球温暖化問題に対応すべき」といった限定的なものであり、その内容は自治体を取りうる政策の分類に止まっている。

その理由として、日本では大規模水力を除けば再エネが重視されず導入が遅れてきたこと、電力自由化が2000年代初頭に頓挫し、発送電分離もなされず競争環境が整備されなかったことが挙げられよう。エネルギー政策の多くの権限が国の資源エネルギー庁に集中し、これが大手石油会社や商社と一体になって化石燃料を輸入し、国内では電力やガスの大手企業が独占的に供給を担う仕組みが、長年維持されてきた。ここで自治体果たす役割は限定的にならざるを得なかった。

このような確立された集中型の仕組みに疑問符を突きつけたのが、福島事故であった。原発の過酷事故により地域社会が物理的にも機能的にも破壊される中で、多くの地域住民

は国や電力会社、それらが担ってきたエネルギー政策に対して、不信感を抱かざるを得なかった。その結果、市民が原子力の代わりに再エネの導入を求め、政府もその方向に舵を切らざるを得なくなり、2012年にFiTが導入された。こうして再エネの事業性が保証されるに及び、「ご当地電力」の設立が加速されたのである<sup>1</sup>。

福島事故後の計画停電も集中型の安定供給の仕組みの限界を認識させた。これまで電力供給といえば、国と独占企業に任せていれば自動的に担保されるものと信じられてきた。しかしその常識が否定され、自治体は大規模な節電運動の旗を振ることを余儀なくされた。その結果、自治体が地域のソーラーファームと災害時の非常用電源としての協定を結ぶ例も現れた<sup>2</sup>。

福島事故はエネルギー自治を覚醒させた直接的な要因であったが、その背後に地域経済の衰退という構造的課題があったことも見逃せない。人口減少などを受けた地域活性化の必要性が叫ばれ続けており、その解決策としてエネルギー事業が注目されるようになった。農林水産業が衰退し、地域には雇用がないと言われる中で、地域固有のエネルギーを使って事業を興すことは、地域復活の切り札となる可能性を秘めていた。

## 2 自治体によるエネルギー事業の変遷

### (1) 旧来の自治体エネルギー事業

こうして日本でもエネルギー自治が盛り上がりつつあるが、図1の4領域のうち本稿で特に議論したいのが「公有エネルギー事業」である。これまで自治体によるエネルギー事業の経営は限定的にしか存在しなかったが、近年太陽光発電や電力の小売り事業への参入が相次いでいる。新たな公有事業は自治体経営上の大きな変化であり、本節以降はこれに特化して議論を進める。

まず、戦前には自治体が経営する電気事業やガス事業が多数あった事実を確認しておきたい。今でこそ、電気事業は民間の電力会社が独占的に担うとの認識が一般的だが、戦前は京都市や東京市といった大都市から過疎地まで、多数の公営電気事業が設立された<sup>3</sup>。当時は電気事業や鉄道事業といった公益事業の黎明期に当たり、自治体が住民サービスの一環としてあるいは財源獲得のために、これらの経営に乗り出すことは珍しくなかった。

それら公営電気事業は戦時中の国家管理のために日本発送電などに現物出資させられ、歴史に幕を閉じた。そして戦後の電気事業は、民間の大手電力会社を主役とする「9電力体制」へと再編された。ここで自治体のエネルギー事業の領域は大いに狭まったが、消滅したわけではなかった。自治体の企業局などが公営水力やゴミ発電を経営し、電力会社に卸供給し続けた(図2)。また北海道などでは、熱供給事業において北海道熱供給公社や札幌

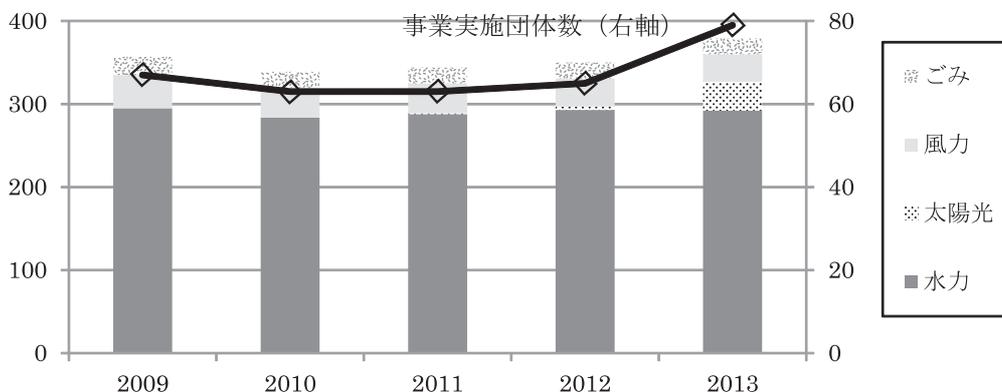
<sup>1</sup> 全国ご当地エネルギー協会は2014年に設立され、地域に根ざした再エネ事業者など正会員23、準会員16を擁する(同協会ウェブサイト、2016年4月12日現在)。

<sup>2</sup> 例えば、広島県廿日市市は再エネ発電大手のウェストホールディングスと協定を結んでいる。

<sup>3</sup> 例えば、西野(2014)を参照のこと。

エネルギー供給公社が一定の役割を果たしてきた。

図2 電源別の公営発電所数と事業実施団体数



出典：総務省（2015）より筆者作成。公営発電所には、電気事業法が適用される卸供給事業と非適用の小規模発電所とがあるが、両者を足し合わせた数。

## （2）近年のエネルギー自治の端緒としての自治体風力発電

日本では、電力会社が大規模水力以外の再エネに関心を示さない中で、分散型電源としての再エネの導入が始まったのは、1990年代以降の風力発電からである。1992年に山形県立川町（現庄内町）が、町おこし事業として100kWの風車3基を建設した。これに続き、1995年に風車メーカーなどが風車2基を建設したが、1998年には立川町が増資を引き受けて、第3セクターたちかわ風力発電研究所の所有となった（舘林、1998）。

自治体による風力発電事業は、地域活性化の手段として各地に広がった。1994年に風力発電の導入に関心を持つ12市町村が上記の立川町に集まった。これがきっかけとなり1995年に風力発電推進市町村全国協議会が結成され（阿部、1996）、その後「全国風サミット」が継続的に開催されている。

後に同協議会に参画した高知県梶原町も、自治体風力として有名な事例である。1999年に600kWの風車2基を導入すると共に、その売電収入（年間約3,500万円）を財源として公共施設への太陽光パネルの設置、地熱利用の温水プールの建設、また町民へのペレットストーブの購入補助などに活用してきた（那須、2013）。

すべての地域が風況に恵まれているわけではない。山梨県都留市は、富士山の豊富な伏流水という特徴を活かし、2006年に20kWの水車を市役所敷地内に設置した。この1号機の建設費4,337万円のうち1,700万円を市民公募債で賄うなど（都留市ウェブサイト）、資金調達の観点からも注目された。

ただ、これら福島事故以前の自治体風力や小水力は、規模が小さい上事業性は必ずしも高くない。例えば、上記の立川町の風力発電は、地域新エネルギー等導入促進対策費補助金の助成を受けている（エコ・パワー社ウェブサイト）。都留市の小水力発電1号機も、1,517万円がNEDO（新エネルギー・産業技術総合開発機構）の補助金であり、2号機（建設費

6,232万円)も半分以上が補助金であった(都留市ウェブサイト)。小水力全3機を合わせても出力は46.3kWにすぎない。FiTが導入される以前の自治体による再エネ事業は、町おこしという理念先行であった面は否めないだろう。

### (3) 固定価格買取制度導入後の自治体太陽光発電

風力発電などが福島事故以前から少しずつ取り組まれてきたのに対し、太陽光発電への自治体の関与は福島事故後に急速に拡大した(図2)<sup>4</sup>。2012年7月からのFiTの導入によって事業性が保証されたことで、多様な自治体が遊休地などを活用したメガソーラーの建設を行うようになった。

表1 主要な自治体太陽光発電

運開	案件名	設備容量	自治体	備考
07年	稚内メガソーラー	5.02MW	稚内市	NEDO 実証実験
11年	新潟東部	17MW	新潟県	県企業局、東部産業団地内
13年	マリンピア沖洲	2 MW	徳島県	県企業局、元廃棄物埋立地
13年	愛川	1.9MW	神奈川県	県企業庁
13年	南部水みらいセンター	2 MW	大阪府	NTT ファイナンスからのリース方式
13年	和田島	2 MW	徳島県	県企業局、非常用電源設備
14年	三田カルチャータウン	6.53MW	兵庫県	県企業庁
14年	かむいソーラー	2.9MW	北上市	市庁舎建設予定地
14年	北新潟	4 MW	新潟県	県企業局、県競馬組合厩舎跡地
15年	中央水みらいセンター	2 MW	大阪府	下水処理施設上屋、リース方式
15年	播磨科学公園都市	7.6MW	兵庫県	県企業庁

出典：各自治体のウェブサイトなどを基に筆者作成。

表1は、自治体の企業局などが経営する大規模なメガソーラーを示している。福島事故後の短期間にこれだけの事業が立ち上がった要因として、42円(2012年度)という高い買取価格と共に、事業経営の容易さが挙げられる。自治体には、公営水力などを除けば再エネ発電のノウハウはなかったため、風力やバイオマスなどと比べれば、立地規制が緩く保守管理も容易な太陽光発電に投資が集中したのである。また、公営といっても実際の建設や保守管理は、民間事業者任せしている場合が多い。

確かに太陽光発電は塩漬けになっていた土地の有効活用になった。一方で、風力発電などと比べれば保守管理に手間がかからないため、運転開始した後に大きな雇用を生まない。また、事業リスクが低いとはいえ一定の初期費用がかかるため、大規模なメガソーラーについては広域自治体が多いのも特徴と言えるだろう。

これら公営発電所以外に、遊休地や公共施設の屋根を民間事業者に貸す事例が多数ある。その場合、自治体は初期投資費用や事業リスクを負う必要はないが、売電収入は得られず、

<sup>4</sup> 総務省(2015)によれば、2013年度の公営電気事業の団体数は79で、前年度の65から急増した。

土地などの賃貸料や固定資産税、法人住民税のみの収入となる。

### 3 自治体新電力の展開

#### (1) 小売全面自由化と自治体新電力<sup>5</sup>

自治体のエネルギー事業は、福島事故後に太陽光発電から新たな展開が始まった。確かに2012年に施行されたFITの下での発電事業は、再エネ電力の買取義務によって事業経営の確実性をもたらした。一方で電力会社に売電するだけでは、地域経済に重層的に貢献するには不十分であった。そこに次の転機が訪れた。電力の小売り全面自由化である。

日本でも1990年代から電力自由化が進められてきたが、ほとんど競争が進まず、家庭向け小売り市場は法定独占のままであった。政府は福島事故後に改めて電力システム改革を開始したが、その一環として2016年4月から小売り市場が全面自由化されたのである。

小売り事業は直接最終消費者と向き合うため、地域性を発揮しやすい。地域ならではの料金メニューや付帯サービスを提供することができる。また電源としては、これまで電力会社などに買い取られ（卸売られ）ていた地域のFIT電力を比較的容易に調達することができた。こうして自治体が小売り事業に参入するケースが相次いだ。これらを「自治体新電力」と呼ぶとすれば（表2）、いくつかの共通する特徴を指摘できる。

#### (2) 自治体新電力の特徴

第1に、すべての新電力が地域活性化を目的としている。例えばローカルエナジーの企業理念は、「エネルギーの地産地消による新たな地域経済基盤の創出」だという（同社ウェブサイト）。地域の再エネ電力を地域企業を通して地域で消費することで、域内の資金循環の拡大が期待されるし、地域の雇用も生まれる。

第2に、公営水力のように自治体の単独経営ではなく、地域の民間企業との共同出資の形を採る場合が多い。自治体にとって電力小売りは未知の分野であり、様々な事業上のノウハウが必要とされる。リスク分散の観点からも地域のガス会社や金融機関と組むケースが目立ち、実務を担う人材はこれら民間企業から派遣されることが多い。

とはいえ、出資比率は数%から3分の2超まで多様である（表2）。成田香取エネルギーのように、2つの自治体で80%を占める事例もある。概ね、小規模な自治体による小規模な新電力では、自治体の出資比率が高くなる傾向があるようだ。大規模な自治体には、地域に有力な提携企業が存在するということであろう。

第3に、スマートコミュニティなど政府の実証実験を経験した自治体が多い。みやま市、米子市、北九州市などがこれに該当し、実験終了後の受け皿として小売り事業に参入した

<sup>5</sup> 筆者はみやまスマートエネルギー（2016年3月24日）、とっとり市民電力（2016年7月27日）、ローカルエナジー（2016年7月28日）、浜松新電力（2016年8月9日）にヒアリングを行い、本稿の参考にさせて頂いた。記して謝りたい。

表 2 主要な自治体新電力

設立	事業者（資本金）	自治体（出資割合）	主要参画企業	電源等
13年 8月	（財）中之条電力 （300万円）	群馬県中之条町 （60%）	V-Power	町営太陽光発電
15年 1月	（財）泉佐野電力 （300万円）	大阪府泉佐野市 （66.7%）	パワーシェアリングへの業務委託	地域の太陽光発電
15年 3月	みやまスマートエネルギー （2,000万円）	福岡県みやま市 （55%）	九州スマートコミュニティ 筑邦銀行	市関係太陽光発電 個人の太陽光発電
15年 3月	おおた電力 （500万円）	群馬県太田市 （60%）	太田都市ガス V-Power	市営太陽光発電
15年 8月	とっとり市民電力 （2,000万円）	鳥取県鳥取市 （10%）	鳥取ガス	市営太陽光発電
15年 9月	やまがた新電力 （7,000万円）	山形県（33.4%）	山形パナソニック 山形新聞、山形銀行	県営太陽光発電 地域の風力発電
15年 10月	浜松新電力 （6,000万円）	静岡県浜松市 （8.3%）	NTT ファシリティーズ NEC キャピタルソリューション	出資会社の太陽光発電 市営ごみ発電
15年 12月	ローカルエナジー （9,000万円）	鳥取県米子市 （10%）	中海テレビ放送 山陰酸素、米子瓦斯	市営ごみ発電 地域の太陽光発電
15年 12月	北九州パワー （6,000万円）	福岡県北九州市 （24.17%）	安川電機、ソルネット 富士電機、北九州銀行	市営ごみ発電
16年 7月	成田香取エネルギー （950万円）	千葉県成田市（40%） 千葉県香取市（40%）	洗陽電機	市営ごみ発電 市営太陽光発電

出典：各社ウェブサイトなどを基に筆者作成。

要因も大きいと思われる。それは、エネルギー分野のノウハウの蓄積があり、関連する人材がいたということでもあろう。太田市の事例も、NEDOの太陽光発電の実証研究を受けての取組みであった。

第4に、多くの自治体がまず市庁舎や小中学校といった「身内」への電力供給を関係する新電力に切り替えた。一般に大手電力会社よりも新電力の料金の方が安いと、電力消費者としての自治体の立場からすれば、エネルギー費用の削減のために新電力を活用した形になる。同時に新規参入の新電力から見れば、自治体は貴重な顧客となった。

第5に、近年地域企業や自治体により設置された太陽光発電を主要な電源としている場合が多い。既存の電源の多くが電力会社の所有あるいは長期契約であるのに対し、太陽光はFITの下で急拡大している電源であり、調達が可能だったからであろう。またそれにより、地域性や再エネ（FIT）価値を訴求できるようになっている<sup>6</sup>。みやま市など、地域の個人宅の太陽光発電から電源調達する例もある。

他方で、米子市や浜松市では、自治体が所有・運営してきたゴミ発電が安定的な電源として活用されている。太陽光発電は天気に左右されて昼間のみ出力であるため、24時間運転が可能なベース電源を保有すれば極めて有利になる。このような電源の柱がない場合

<sup>6</sup> 厳密には、固定価格買取制度の下で再エネが有する環境価値は消費者からの賦課金によって賄われるため、小売り事業者は「グリーン」や「クリーン」といった宣伝をすることはできない。

には、電力会社からの常時バックアップや卸電力取引所に依存せざるを得ない<sup>7</sup>。

#### 4 自治体のエネルギー事業の公共性と事業性

##### (1) エネルギー事業における公共性の追求

前節までで見てきたとおり、近年の「公有エネルギー事業」の盛り上がりは、エネルギー自治の一つの現れである。これは、メガソーラーに象徴される再エネ発電事業と電力小売事業に二分されるが、いずれの場合も自治体が経営に関与するからには、公共性の追求という意義が担保されるべきであろう。

確かに自治体新電力を通じた域内資金循環による地域活性化は、重要な意義である。しかし水戸電力や湘南電力のように純粋な民間企業が地域性を訴求する例もあり、自治体は新電力に出資せずに支援するという形もありうる。みやまスマートエネルギーは高齢者見守りサービスの提供を売りの一つにしているが、これも民間事業者ができないものではないだろう。

気候変動対策などの観点から再エネの導入は重要な公共目的と考えられ、それを自治体自らが発電事業として実行する意義もある。更に進んで、徳島県のように非常用電源設備の用途を併せ持つことは<sup>8</sup>、自治体ならではの公共性と言えるだろう。一方で先述のとおり、民間事業者との協定でこれを満たすこともできる。

このように、自治体がエネルギー事業の経営に関与しなければならない決定的な理由はないようにも思われる。そのような中で、筆者がヒアリングから感じた自治体に関与する意義は、地域経済におけるハブ機能である。すなわち、10%でも自治体が出資することで、他の地域企業の出資を期待できる。金融機関に対する信用にもなる。さらに市営ゴミ発電からの卸供給を正当化できる。そして市民の声を事業に反映できる。自治体の規模にもよるが、地域企業などと適切な役割分担を行いつつ地域の総合力を発揮することで、ようやく大都市に本社がある大企業に対抗できるのではなかろうか。

##### (2) 事業性の確保と自治体の役割

公共性を追求する際にも、事業性を確保することは大前提となろう。発電事業にせよ小売事業にせよ基本は自由競争の範疇であるから、公有とはいえど利益を上げなければ持続可能でない。未だ評価を下すのは時期尚早であるが、特に競争の激しい小売事業で利益を上げ続けるのは容易ではないと思われる。

自治体が出資について、かつてバブル期に設立された第3セクターが経営破綻したことを思い出す人もいるだろう。これらの第3セクターは、地価の上昇を過大に期待せずさ

<sup>7</sup> 例えば泉佐野電力は、電源構成の49.15%を卸電力取引所に、26.15%を関西電力からの常時バックアップに依存している(2016年6月30日時点、同法人ウェブサイト)。

<sup>8</sup> 和田島太陽光発電所では、2MWの内10分の1のパネルを高い位置に設置することで津波被害を受けにくい構造とし、これを非常用電源として隣接する和田島緑地に電力供給できるようにした。

んな不動産投資をした例が少ないが<sup>9</sup>、今回はそのような状況になく、自治体の出資額も小さい。とはいえ、公共性と事業性を両立させる意識は重要であろう。

そのためには、経営幹部や実務の責任者にエネルギー事業の経験が豊富な人材が就くことが望まれる。実際にみやまスマートエネルギーやローカルエナジーでは、そのような民間出身の人材<sup>10</sup>が各自治体へ移り住んだ上で実務を担っている。換言すれば、そのような地域活性化に資する人材の育成を支援することは自治体の重要な役割と言えよう<sup>11</sup>。

また小売事業の場合には、顧客規模の拡大に向けた長期戦略が不可欠である。特に小規模自治体の場合には、外との関係をどう築くかを考えなければならない。例えばみやま市の人口は4万人未満であるため、小売市場の規模には自ずと限りがある。そのためみやまスマートエネルギーは、事業ノウハウを他地域へ伝授することを当初より考え、既に鹿児島県いちき串木野市や肝付町との提携を発表している。東京都による新電力の創設にも協力するとのことで<sup>12</sup>、自治体の広域連携のような興味深い動きになっている。

本稿では近年政策的な動きの大きい電気事業を中心に議論してきたが、熱供給など隣接分野も併せて事業展開を考えることが有効である。例えば熱電併給事業は、エネルギー効率の上昇という政策目的に資すると共に、木質バイオマスを活用すれば林業の振興にもつながる。また熱需要の開拓とそのための導管の整備は、都市計画や公共事業とも関係する。単純な電気と水道のセット割引きに止まることなく、自治体ならではの役割を発揮することで、事業性が高まると共に真のエネルギー自治が実現されるのである。

## おわりに

本稿では、高橋（2016a）に依拠してエネルギー自治を定義した上で、近年盛り上がりを見せる自治体のエネルギー事業を分析してきた。日本でも福島事故以降にエネルギー自治が覚醒し、特に太陽光発電事業と電力小売事業の経営に地域活性化の観点から自治体が関与するようになった。

このような自治体の取組みは始まったばかりであり、評価を下すのは時期尚早である。とはいえ、公共性と事業性を上手くバランスさせ、自治体が適切な役割を果たさなければ、一過性のブームに終わる可能性もある。

また本稿では触れられなかったが、国の意向や政策もエネルギー自治に大きな影響を与えるだろう。現時点で資源エネルギー庁は、自由化には比較的前向きだが再エネの導入には慎重と思われ、例えば小規模な再エネ発電の事業性は厳しくなるかもしれない。他方で

<sup>9</sup> 例えば、今村（1993）を参照のこと。

<sup>10</sup> みやまスマートエネルギーはパナソニックの出身者、ローカルエナジーは中国電力の関連会社の出身者。

<sup>11</sup> ご当地電力として有名な長野県飯田市のおひさま進歩エネルギーは、2016年度からこのような趣旨に基づき「自然エネルギー大学」を主催しており、飯田市や長野県が支援している。

<sup>12</sup> みやまスマートエネルギーは、東京都環境公社と電力小売に関する連携事業を実施し、「電気の需給調整に係る技術支援」を行うとのこと。2016年4月8日発表（同社ウェブサイト）。

農林水産省は、農山漁村における「地域主導型」の再エネ事業への支援を行っており、自治体として活用する意義が大きいかもしれない。

エネルギー自治は福島事故以降に動き出した新たな取組みであり、可能性は大きい但不確実性も高い。自治体、住民、地域企業、国など、複合的な視野から今後も注視していきたい。

謝辞：本研究は JSPS 科研費 16H01800 の助成を受けたものです。

### 参考文献一覧

阿部金彦（1996）「風力発電普及に市町村が結集 18市町村で全国協議会発足」『風力エネルギー』20(2)、pp.37-38.

今村都南雄編著（1993）『「第三セクター」の研究』中央法規出版.

総務省公営企業経営室（2015）「公営エネルギー事業の現状」＜URL:[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000405716.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000405716.pdf)＞.

高橋洋（2016a）「エネルギー自治の理論的射程」『都留文科大学 研究紀要』83、pp.65-83.

高橋洋（2016b）「地域分散型エネルギーシステムを定義する」植田和弘監修、大島堅一・高橋洋編著『地域分散型エネルギーシステム 集中型からの移行をどう進めるか』日本評論社、近刊.

館林茂樹（1998）「立川町と風力発電」『風力エネルギー利用シンポジウム』20、pp.106-108.

田中充（2008）「エネルギー自治体の構築—政策マトリックスに基づく展開」『都市問題』99(8)、pp.82-91.

那須俊男（2013）「自然エネルギーによる共生と循環の町づくり」『風力エネルギー』37(2)、pp.252-255.

西野寿章（2014）「戦前における市営電気事業の展開と特性」『地域政策研究』16巻2号、高崎経済大学地域政策学会、pp.1-19.

# 「自治体エネルギー公益事業体」の創設とその意義

京都大学大学院経済学研究科教授  
諸 富 徹

福島第一原発事故後、エネルギーがきわめて優先順位の高い政策課題となった。国にとってだけでなく、自治体にとってもそうである。特に、再生可能エネルギーは、その賦存が本質的に分散型であるために、あらゆる地域にとって新しいチャンスをもたらす。地域で発電事業に取り組み、固定価格買取制度の下で売電収益を稼ぐというシナリオを描くことも可能となった。しかし、そうした事業を域外の大手企業に委ねる地域と、住民や地元企業が自ら取り組む場合とで、再生可能エネルギー事業が地域にもたらす影響は大きく異なってくる。本稿は、再エネ事業から生まれる利益を域外に流出させることなく地域に取り込むにはどうすればよいかを論じる。その有力な方策の一つは、「自治体エネルギー公益的的事业体」を創設し、地域の再エネ事業の中核に据えることである。本稿では、ドイツのシュタットベルケを参照基準としつつ、最近、日本で相次ぐ自治体エネルギー公益的的事业体の創設に焦点を当て、その意義と今後の展望を考える。

## 1 「エネルギー自治」とその経済効果

本特集のテーマである「エネルギー自治」とは、いったい何だろうか。筆者は別の箇所  
で、「エネルギー自治」の定義を試みたことがある。それは以下のように、5つの要素を含  
んでいる（諸富 2015b, 17-19頁）。「エネルギー自治」は、たんなる精神論ではなく、地  
域の所得と富、そして雇用を増やすための経済政策及び地域経営上の実践としての側面を  
もっている。木質バイオマス事例を取れば、以下のようなになる。

- ①自分たちが消費するエネルギーを、地域資源（ここでは森林）を用いて自ら創り出す。
- ②上記目的のために、域外の大企業に頼るのではなく、自治体、若しくは地元企業が中  
心となって地域でエネルギー事業体を創出。
- ③域外から購入していた化石燃料を、より安価な地域資源（木質バイオマス）に置き換  
えることで、燃料費を削減、地域の実質所得を上昇させる（「費用削減効果」）。
- ④それまでは、「化石燃料費支出」として域外に流出していた所得部分を、地域資源であ  
る木質バイオマスへの支出に置き換えることで、所得が地域に留まるようになる。つ  
まり山林所有者や、エネルギーの生産、流通、消費に関わる地元事業者の利潤、雇用

者報酬、自治体への税収の形で、地域の実質所得を上昇させる（「資金還流効果」）。

- ⑤地域資源の活用による燃料生産（薪、チップ、ペレットなど）から、エネルギー（電気・熱）の生産、流通、消費、そして廃棄物（灰）処理のプロセスで、関連産業が地域に発生し、地域に所得と雇用が生まれる。

実際、我々の共同研究によれば、日本でもエネルギー自治の実践を通じて、地域に所得と富、そして雇用が新たに生まれていることが、定量的に確かめられている。我々が採用したのは、「地域付加価値分析」という手法である<sup>1</sup>。この手法に基づいて、長野県飯田市のおひさま進歩エネルギー株式会社が太陽光発電事業を通じて生み出した地域付加価値を試算すると、2030年までの累計で、約18億円もの付加価値が生み出されることが判明した（中山・ラウパッハ・スミヤ・諸富 2016a, 110-111頁）。しかし、飯田市の再生可能エネルギー促進政策に対しては、環境省をはじめとする補助金の支援が充てられている。そこで、再エネ事業がもたらした真の効果を見極めるには、補助金についても累計額を試算し、付加価値の累計額と比較してみる必要がある。結果的に、補助金の累計額は2030年時点で約6億円、これに対して、おひさま進歩の太陽光発電事業がもたらした付加価値累計額は約18億円なので、補助金の約3倍もの付加価値を生み出すことに成功していることが分かった。つまり、再エネ事業への投資は、地域にとって大いに経済合理性をもつ投資なのである。

もっとも、課題も浮き彫りになった。おひさま進歩が生み出した付加価値のうち、地元の南信州地域に帰属するのは約9億円で、付加価値総額の約半分にすぎない。その原因は、事業資金の調達方法による。おひさま進歩は、全国から小口の出資金という形（市民共同出資）で事業資金を募った。これは、事業資金調達方法上のイノベーションであり、おひさま進歩の事業が成功する上で大きな要因の1つとなった。しかし出資者には南信州だけでなく、東京や大阪などの大都市住民も多く含まれていたため、おひさま進歩が生み出した付加価値は、「配当」という形で域外へ流出してしまったのである。このことは、事業資金をできる限り地元から調達し、地域的な資金循環を活発化させることの重要性を我々に知らせてくれる（中山・ラウパッハ・スミヤ・諸富 2016a, 113頁）。

## 2 エネルギー自治の担い手としての「自治体エネルギー公益事業体」

### （1）シュタットベルケと「自治体エネルギー公益的事業体」

飯田市が環境エネルギー政策で注目を浴びるようになった要因は、おひさま進歩エネルギー株式会社の存在なくしては語りえない。おひさま進歩は、資本金の出資構成からみれば純然たる民間企業だが、その目的は利潤最大化ではなく、温暖化防止のために省エネと

<sup>1</sup> 地域付加価値分析の方法論については、中山・ラウパッハ・スミヤ・諸富（2015）を参照。また、太陽光、風力、バイオマスなど各再エネ電源間で、地域付加価値に大きな相違があることを明らかにし、その原因を分析した論稿としては、中山・ラウパッハ・スミヤ・諸富（2016a）を挙げるができる。

再エネの拡大をめざし、地域社会への貢献を使命とする社会的企業である（諸富 2015a）。飯田市は、おひさま進歩に出資こそしていないものの、その創設時から今日まで、様々な支援を行ってきた。おひさま進歩はしたがって、会社の設立目的からその事業内容にいたるまで公益性が高く、本稿でいう「エネルギー公益的事業体」に当たる。エネルギー自治を実現するには、自治体が先導的役割が必要なのももちろんのことだが、その中核には、こうしたエネルギー公益的事業体の存在が不可欠である。本稿では、こうした事業体の中でも自治体が出資に参与する「自治体エネルギー公益的事業体」に焦点を当てる。飯田市の場合は、おひさま進歩が表で脚光を浴びつつ、飯田市役所は裏で黒子としておひさま進歩を支えるという役割分担を行ってきた。これに対して自治体エネルギー公益的事業体の場合は、自治体が一步表に出て、自らが事業体に参与する点が異なっている。

もう少しこれを厳密に定義しておく、「自治体エネルギー公益的事業体」とは、自治体が出資という形でその創設と運営に関与し、その事業目的を公益的な目的に置くあらゆるエネルギー事業体を指す。自治体はその事業体に 100% 出資する公社から、民間企業が主体となり、自治体は数%のみの出資に留める事業体まで、様々な事業形態がありうる。仮に、民間企業が主導であったとしても、その事業目的が公益的なものである限り、その事業体をここでは、「自治体エネルギー公益的事業」と呼ぶことにしたい。

日本でも最近、よく耳にするようになったドイツの「シュタットベルケ (Stadtwerke)」もまた、自治体エネルギー公益的事業体である<sup>2</sup>。シュタットベルケとはドイツ語であり、自治体が出資する公益事業体のことを指す。現在、ドイツには約 900 のシュタットベルケが存在しているといわれ、電力、ガス、熱供給といったエネルギー事業を中心に、上下水道、公共交通、廃棄物処理、公共施設の維持管理など、市民生活に密着したきわめて広範なサービスを提供している。シュタットベルケは、これらのサービス提供を可能にするためのインフラの建設と維持管理を手掛ける、独立採算制の公益的事業体である。電力では配電網を所有しつつ、配電事業、電力小売り事業、そして発電事業を手掛けている。

これらはいわゆる黒字を計上しており、それを元手に、他の公益的事業に再投資している。電力自由化の中でシュタットベルケは競争に打ち勝って生き残り、いまや分散型電力システムの担い手に成長しつつある。日本では戦前、シュタットベルケをモデルとした電気事業が主要都市で展開されたが、総力戦体制下で現在の九電力体制に強制的に統合された。いま、再エネの促進と電力自由化というエネルギー政策の大きな構造転換の中で再び、自治体によるエネルギー公益的事業体の可能性への関心が高まっている。このことが、シュタットベルケが注目されている背景要因であろう。

<sup>2</sup> いまのところ、「シュタットベルケ」の邦語訳で定まった訳語は存在しない。そのままカタカナでシュタットベルケと表現されることがほとんどである。

## (2) 「自治体エネルギー公益的事業体」は、どのようにして公益的たりうるのか

自治体エネルギー公益的事業体の事業推進に伴う費用は、サービス提供の対価として事業体が受け取る料金収入で賄われる。上述のように、優良なエネルギー事業は収益を上げ、それを用いて公共交通その他の部門の赤字を賄っていることが多い。自治体の公益事業体の内部で行われるこうした部門間の資金融通は、「内部補助」として批判される場合もある。しかしこうした批判は、ただちに次のように反駁されうるであろう。第1に、公益事業体だけでなく民間企業もまた、内部補助を行っている。収益性の高い事業で得た資金で、赤字事業を存続させたり、新規事業を立ち上げたりするための資金を調達することは、民間企業でも頻繁にみられる。だが、これらが「内部補助」として批判されることはない。第2に、民間企業であれば、エネルギー部門で得られた収益は、配当として株主に還元され、市民には還元されない。株主はその地域に住んでいるとは限らないため、配当支払は域外への資金流出を意味することが多い。これに対して自治体の公益事業体では、上がった収益が、公共交通など市民生活と密接に関係する公益的事業に投じられることで市民に還元される。

そもそも、民間企業と自治体の公益的事業体とは、事業目的が異なる。前者が「株主価値の最大化」をめざすのに対し、後者は、「市民生活の満足度の最大化」を事業目的とする。この点で、自治体の公益的事業体がエネルギー部門の収益で他の公益的事業を支えるのは、この事業目的に沿っている限り、問題なく正当化しうる。ただし、その事業が放漫経営に陥ってはならず、費用最小化が図られるべきである。その意味では確かに、地域独占よりも民間企業との競争にさらされる方が、費用最小化への動機づけが強く働くので、望ましいといえる。実際、エネルギー分野は日本でもドイツでも、基本的には民間企業同士が激しく競う産業分野であり、自治体の公益事業体であっても市場競争を勝ち抜けなければ、撤退せざるを得ない。

ところで、「シュタットベルケ」という言葉が近年、急速に人口に膾炙しつつある。その大きな背景要因としては、「地方再生」や「地方創生」が大きな政策課題となっている事情がある。人口減少の中で、それを反転させ、地域経済を持続可能な発展の軌道に乗せ、雇用を増やしていくにはどうすればよいのか、多くの人々が頭を悩ませている。そして何よりも、そのための財源をどこから調達すればよいのかが大きな論点となっている。

2000年代に「三位一体改革」の名の下で、中央政府から地方政府への税源移譲が行われた。日本の地方財政史上、中央政府から地方政府への税源移譲が実現するのはきわめて珍しいことであり、それゆえ、近い将来に税源移譲が再び実行されると期待することはできないであろう。さらに、地方交付税や国庫支出金の増額も、中央政府が巨額の債務残高を抱えて財政再建中であることを考慮すれば、同様に期待することはできない。

以上の状況を踏まえれば結局、地域を豊かにするための資金は、自分で稼がねばならないということになる。シュタットベルケが注目されているのは、そのための有力な手法の

一つとして捉えられているからであろう。なかでもエネルギー事業は、その中核的分野となることは間違いない。ドイツでは、分散型エネルギーシステムの担い手として、エネルギー協同組合が多数設立され、エネルギー事業の担い手として大きく台頭してきた<sup>3</sup>。ただ日本では、協同組合に関する一般法が存在するドイツと異なって、事業ごとに個別法を制定する形となっている。エネルギー分野固有の協同組合法が存在しない現状では、協同組合がエネルギー政策領域で全面的にエネルギー事業を展開するには、制約が存在する。これに対して公益的事業体ならば、そうした法的制約はなく、所有形態も自治体 100% 出資の公社から、民間主体の事業体を創設して自治体は数%の象徴的な出資に留めるケースまで、様々な形態がありうる。

### (3) 「第3セクター」失敗の教訓を踏まえる

もともと、公社や「第3セクター」は、1980年代に多数設立され、バブル崩壊とともに不良債権を抱えて事業に失敗し、1990年代以降、一般財源を投入して清算されたケースが続出した。第3セクターは当初、民間企業と自治体がともに出資して事業協力することで、民間企業の効率性と自治体の公益性を併せ持つ事業体として喧伝された。しかし、その実態は経営的な責任主体が不明確になりがちであり、事業の効率性と公益性の達成についてチェックするガバナンス体制が機能不全に陥ることも多く、多くの失敗事例を生み出す原因となった。公益的エネルギー事業体は、自治体と民間がともに出資する第3セクターの形態をとる場合が多い。新しく生まれつつあるエネルギー分野の第3セクターが成功するには、かつて第3セクターが多くの失敗を生み出した原因を分析し、それを繰り返さない企業統治の仕組みを創出する必要がある。

とはいえ、再生可能エネルギー固定価格買取制度の導入と電力システム改革が、日本版シュタットベルケの創設の条件を創り出したのは大きな変化要因である。日本でも急速に自治体エネルギー公益的事業体創設の機運が高まってきた。以下では、日本における近年の自治体エネルギー公益的事業体創設の動きを展望し、その意義と可能性を論じることにしたい。これまでのところ、日本では「真庭バイオマス発電」(2013年2月)、「中之条電力」(2013年8月設立)、「泉佐野電力」(2014年1月設立)、「とっとり市民電力」(2015年8月設立)、「北九州パワー」(2015年11月)、「浜松新電力」(2015年10月設立)、「みやまスマートエネルギー」(2015年3月)、「東京都環境公社」(1962年設立)などが創設されている。本稿で取り上げるのはこのうち、「浜松新電力」、「みやまスマートエネルギー」、「東京都環境公社」の3事業体である。

<sup>3</sup> ドイツにおいて、エネルギー協同組合や自治体エネルギー公益的事業体(公社)が台頭しつつある現状や、集中型エネルギーシステムから分散型エネルギーシステムへの移行過程の中で、こうした台頭をどう位置づけて理解すべきかという点に関して、諸富(2013b)を参照。

### 3 日本の公益的エネルギー事業体

#### (1) 浜松新電力

浜松市は、2013年3月に「浜松市エネルギービジョン」を策定した。その柱は、「再生可能エネルギー等の導入」、「省エネルギーの推進」、「エネルギーマネジメントシステムの導入」、「環境・エネルギー産業の創造」の4つである。このビジョンでは政策目標として電力自給率を、2011年度の4.3%から2030年度には20.3%に引き上げることが謳われている。ちなみに、2015年末で同比率はちょうど10.0%になったという。きわめて順調なペースである。また、総電力消費量に占める再生可能エネルギー比率についても、2011年度の3.0%から、2030年には16.4%に引き上げることが目標としている。

浜松市は、直近10年間の平均日照時間が年間2,300時間を超えて日本一となっており、太陽光発電の適地だといえる。そこで市では、上記の「ビジョン」にしたがって、積極的に太陽光発電設備の建設と誘致を行った。民間企業による投資のほか、市としてもグリーンニューディール基金を利用して公共施設に太陽光発電設備を設置した。また、浜松市に太陽光発電を設置しようとする事業者のために支援拠点「ソーラーセンター」を設置、諸手続きをそこで一元化して企業の事務負担を軽減した。太陽光発電に携わる業者のマッチングもここで行われた（現在は市役所業務に吸収）。センターを利用して太陽光発電設備を設置した9割が、地元資本であったという。

その後、市は2014年3月に電力供給を事業化する準備を開始、翌2015年の4月以降、出資者を募り始めた。市は、地元経済に深いかかわりを持ち、再生可能エネルギーによる発電に関心をもつと思われる企業を選定し、出資依頼を行った。翌2015年10月には会社が設立され、市とエネルギー政策に関する連携協定を同年11月に締結、2016年4月に電力供給を開始した。出資金は総額6,000万円、出資企業と出資比率は以下のとおりである。

- ・浜松市 (8.33%)
- ・株式会社 NTT ファシリティーズ (25.00%)
- ・NEC キャピタルソリューション株式会社 (25.00%)
- ・遠州鉄道株式会社 (8.33%)
- ・須山建設株式会社 (8.33%)
- ・中部ガス株式会社 (8.33%)
- ・中村建設株式会社 (8.33%)
- ・株式会社静岡銀行 (4.17%)
- ・浜松信用金庫 (4.17%)

これら出資企業のうち、遠州鉄道、須山建設、中村建設の3社は、メガソーラーを運営しており、太陽光発電による電力を浜松新電力に売電している。浜松新電力は、3社以外の市内企業も含め、太陽光発電で約8MWを調達し、これに清掃工場でのバイオマス（廃棄物）発電を加え、合計約10MWの再エネ電源を確保している。

浜松市は、この政策連携協定を結んだことで、2016年4月から随意契約で新会社から電力を購入している。浜松新電力は当面、太陽光の供給動向と電力需要動向の形状に近い、公共施設や学校、民間企業に対し、一般事業者よりも低価格で電力を供給する。同社の場合、既存の電力会社に比べて設備コストや人件費がほとんどかからないために黒字を確保できる見込みだという。将来的には、浜松市は、再エネやコジェネレーション（熱電併給）を大量導入し、地域エネルギー管理システムによって、需給調整する「スマートシティ・浜松」の構想をもっている。浜松新電力は、こうした構想と連携し、需要家に対するデマンドレスポンス（需要応答）や蓄電池によって、需給バランスを達成する手法にも取り組む予定である。

## （2）みやまスマートエネルギー株式会社

### ア 地域新電力企業としてのみやまスマートエネルギー社

人口約4万人のみやま市は福岡県南西部に位置し、有明海に面して平地が多い。太陽光にも恵まれている。このため、同市は2012年に、「みやま市大規模太陽光発電設備設置促進条例」を制定した。これは、発電出力50kW以上のメガソーラーを設置した事業者を助成（固定資産税の一部を免除）するなど、市内の太陽光発電事業を後押しするものであった。市自らも、「みやまエネルギー開発機構」を2013年7月に設立、遊休地だった市有地に太陽光発電所を建設した。これ以外にも、芝浦グループホールディングスの「みやま合同発電所」と「みやま高田発電所」が、市内には立地している。

メガソーラー以外でも、市内約1万4,000世帯の9%に当たる1,200世帯が太陽光パネルを設置し、発電を行っているという。こうして市の支援策に後押しされ設置された太陽光発電設備が稼働しているのに、それぞれが固定価格買取制度の下で発電した電力を売電して終わり、とするのでは市にとっての意義は小さい。これらを何らかの形で有効活用できないかという問題意識が、「みやまスマートエネルギー社」設立の契機となった。つまり、市内の太陽光発電設備で発電される電力を買い取り、市内の需要家にそれを販売すること（つまり、それで九州電力による電力供給を置き換えること）で、それまで域外で発電された電力を購入するために域外に流出していた所得を、地域で循環させる仕組みを構築することができる。これが、みやまスマートエネルギー社設立の目的なのである<sup>4</sup>。

もっとも、電力小売り事業に関してみやま市にノウハウがあるわけではない。そこで同

<sup>4</sup> みやま市の2016年3月末時点での人口は、38,907人である。毎年約500人の人口減が継続的に起きている。年によって変動はあるが、大まかに言って、そのうち約300人が自然減、約200人が社会減である。このままの人口減少傾向が続けば、市制要件である人口2万人を割り込むことも視野に入ってくるという危機感を、みやま市はもっている。人口減少を抑える上で、自然減はともかく、社会減を減らすために市内に産業を創出し、雇用を増やしていく必要がある。スマートエネルギー社とその関連ビジネスは、雇用創出という観点でも期待されている。また、みやま市域で九州電力に対して支払われる電力使用料金の総額は約20億円に上っているという。これは結局、域外に流出してしまう。もし、九州電力からの電力購入を、みやま市内で発電される電力の購入に完全に切り替えることができれば、約20億円が市内に留まることになり、実質的に市域の所得を引き上げる効果をもつ。

市は、電力管理システムに携わる株式会社エプコと共同事業協定を結び、電力小売りに必要なノウハウやシステムの提供を受けることにした。そして、みやま市自身が資本金総額の55%の出資を行い、主導権を握る形でみやまスマートエネルギー株式会社を創設した。残りは、九州スマートコミュニティ株式会社が40%、筑邦銀行が5%を出資した。

議会への報告義務が生じる25%を下回るよう出資比率を決定する自治体が多い中で、みやま市があえて25%どころか会社支配が可能となる55%という出資比率を決定したのは、この会社を、たんなる電力小売り会社とはみなしていないからである。それは、地域の資金循環を促すことで地域の実質的な所得水準を引き上げ、様々なサービス提供で住民の生活水準を引き上げる役割を担った公益的事業体なのである。この点が、株主価値の最大化を目的とする純粋な民間企業とは、大きく異なる点である。

この会社は、みやまエネルギー開発機構保有の太陽光発電設備から、回避可能原価で太陽光発電による電気を比較的廉価で買い取ることができる。また、九州電力からのバックアップ電源も、同様に廉価である(9円/kWh)。だが、これはいずれも近い将来に制度変更で価格上昇が生じるので、他の廉価な再エネ電源の確保が課題となっている。みやまスマートエネルギー社は、メガソーラーだけでなく、市内の家庭からも電力を調達する。家庭の太陽光発電の電力買取サービスでは、通常の固定価格買取制度の単価に1円プラスして電力会社からの契約変更を促進している。

家庭への電力販売については、九州電力よりも約3%程度安い料金(標準モデルで年間5,000円程度の負担減)となり、支払メニューによっては更に料金負担が低下する。例えば、電気と水道のセット割や、省エネ目標達成割、さらには家族セット割引などのメニューが用意されている。九州電力よりも料金を安く設定できるのは、発電設備をもたないために、施設の建設・維持管理に関する資本費・維持管理費がかからないためである。

## イ 住民への生活支援サービス企業としてのみやまスマートエネルギー社

この会社は、電力小売り企業としての側面だけでなく、高齢者の見守りなど住民への生活支援サービス企業としての側面ももっている。2014年度から、みやま市は経済産業省の「大規模HEMS(Home Energy Management System)情報基盤整備事業」に参画している。この事業は全国4地区の計1万4,000世帯に家庭の電力利用を制御・管理するHEMSを導入し、これを管理する情報基盤を構築、電力利用に関するビッグデータを活用して、生活支援サービスを開発することを目的にしている。

高齢者見守りサービスでは、高齢者世帯に配布してあるタブレット端末にお知らせや天気・気温などの情報を表示し、健康状態や外出などを見守りセンターに伝える機能を備えている。見守りセンターは日常とは異なる電気の使い方を検知すると、タブレットに通知し、高齢者にタブレットを通じて状況を知らせるように促す。あらかじめ登録している近所の住民や民生委員にも通報し、高齢者の状態を確認するという仕組みになっている。そ

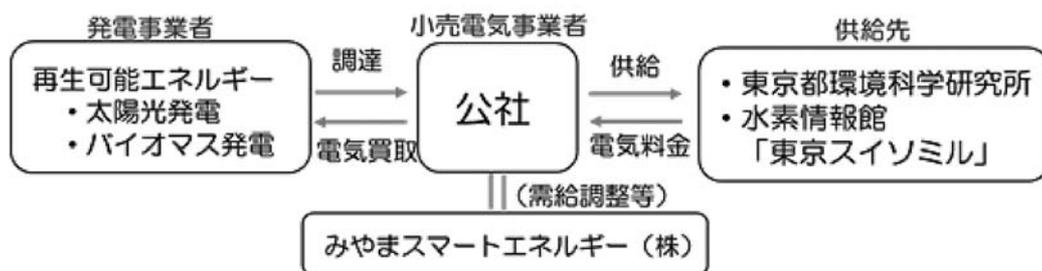
れ以外にも、タブレットを通じて食事や日用品の宅配依頼、タクシー手配、家事代行依頼、施設予約、公共料金の支払い、病院の予約などが実行可能である。もちろん HEMS 端末として、気象情報や電力情報も表示する。経産省の実証事業終了後は、みやまスマートエネルギー社が引き継いでサービスを提供する。その財源に、電力小売り事業の収益が充てられることになる。こうして、資金の地域内循環を促すことで得られた実質的な所得上昇を、市民の生活水準の向上につなげていこうとしている点に、みやまスマートエネルギー社の公益的性格がよく示されている。純粋な民間企業ならば、収益は、住民とは何の関係もない株主への配当支払いに充てられていたであろう。

### (3) 東京都環境公社と、モデルとしてのミュンヘン市営公社

東京都は2016年4月8日に、東京都環境公社<sup>5</sup>が電力小売り事業者としてモデル事業を開始すると発表した。これは、東京都の施設に対し、2016年7月1日から再生可能エネルギー由来の電気を供給するという事業である。具体的には、太陽光発電とバイオマス発電を由来としたFIT電気を電源として、東京都江東区にある東京都環境科学研究所と水素情報館「スイソミル」(2016年7月27日開館)に供給し、電気の需給調整等を行うモデル事業を構築する。この事業を通じて、東京都外で発電された再エネ由来の電気を、東京で消費するモデルを提示することが目的である。

公社が調達するバイオマス電気は、「気仙沼地域エネルギー開発」が気仙沼市で発電している(発電設備容量738kW)。地域の林業を育成し、健全な山林を守るため、地域の間伐材を通常の倍の価格で買い取り、その買取価格の半額を、財の地域循環のために地域通貨「リネリア」で支払っている。他方、太陽光発電の電源は、「調布まちなか発電」が調布市と協定を締結し、公共施設の屋根を借りて発電している設備(発電設備容量272kW)である。これら両者とも、自治体出資の公益的企業ではないが、地域貢献型の事業を手掛けている点が評価されて、公社が調達先として選定した。

図 東京都環境公社とみやまスマートエネルギー社の事業提携の内容



[出所] 東京都報道発表資料(2016年4月)より。

<sup>5</sup> 東京都環境公社は、1962年(昭和37年)に「財団法人東京都環境整備事業協会」として東京都によって設立され、都の廃棄物行政の補完を目的に業務を開始した。2012年4月に公益財団法人に移行し、名称を「東京都環境公社」に改め、東京都の環境施策を補完する役割を果たしている。

この事業の開始に当たっては、みやまスマートエネルギー社が協力をを行うことになった。公社は、電力需給調整のサポートを受けるとともに、再生可能エネルギーの共同調達・運用、ノウハウの共有などを行う。みやまスマートエネルギーは図に示されているように、公社が調達した再エネ由来の電気を、みやま市に融通して利用するなど、広域で再エネを利用するモデルづくりも行うことになっている。

東京都がこうしたモデル事業に着手した背景には、東京都が2016年3月に策定した東京都環境基本計画において、2030年までに再エネによる電力利用割合を30%程度とするという目標が掲げられたという事情がある。しかし東京都は人口密集地であり、再エネの賦存量や再エネ発電事業の適地からいって、都内だけでこの目標を達成するのはきわめて困難である。そこで、都外の再エネ発電設備で発電される電気を公社が購入して都の公共施設に供給することで、都内の電力消費に占める再エネ比率を高めようという方針の下、本事業が推進されている。本事業のモデル性はその意味できわめて意義深いものである。しかもそれを、新たに地域新電力会社を創設するという形ではなく、既存の環境公社という枠組みを用い、その事業の一つに再エネによる電力供給事業を加えるという形で事業化した点に、東京都の創意工夫の跡がみられる。

東京都のような人口稠密の大都市が再エネを増やす戦略として、域外で発電された再エネ電力を調達して域内で消費する、という事業がモデル性をもつのは明らかである。大都市は再エネの賦存で必ずしも優位とは限らず、発電のための土地も不足しがちか、土地が確保できても地価が高いという問題がある。他方で、人口と業務が集中しており、その電力需要がきわめて大きい。そこで、その電力需要を満たす上で域内からの再エネ電源調達にこだわらず、域外の電源の協力のもとに再エネ電源を確保するのはきわめて現実的なアプローチといえるだろう。既に十分な再エネ電源が存在する場合は、そこから再エネ由来の電気を購入すればよいし、それで不足する場合は、大都市自治体側が再エネ発電事業に投資を行い、発電能力を増強するところから参加する必要がある。この点で参考になるのは、ドイツのミュンヘン市営公社であろう。

ミュンヘン市営公社は、バイエルン州の首都であるミュンヘン市が経営する公社であり、その資産はミュンヘン市によって保有されている。公社は、130年以上の歴史をもち、エネルギー供給（電力、ガス、熱供給）、発電事業、上下水道事業に関するインフラの建設と運営を行い、これらのサービスを市民に提供する役割を担ってきた、約8,900名の雇用を誇る自治体エネルギー公益的事業体である。

この公社は、2025年までにミュンヘン市の消費電力を100%、再生可能エネルギーで賄うことを目標に掲げている。こうした野心的な目標を掲げるのは、100万人以上の大都市としては、世界で初めてのことだという。とはいえ、ミュンヘン市も東京都と同様に、市域内だけでこの目標を達成するのは困難である。そこで、ミュンヘン市外で再エネ発電事業に対して積極的に投資を行い、そこから再エネ電気を調達することで、ミュンヘン市の電

力を100%再エネ由来の電気に置き換えていく戦略をもっている。この目標を実現するために、既に2008年に彼らは再エネ発電事業への投資拡大を開始し、そのために約90億ユーロ（約1兆円）の予算を準備し、順次プロジェクトに投入している。

#### 4 「自治体エネルギー公益的事業体」の展望と今後の研究課題

以上みてきたように、日本でもエネルギー分野で自治体による公益的事業体創設の動きが活発になってきた。ドイツのように、自治体が100%出資する公社の形態をとるものは少なく、多くても50%を若干上回る第3セクターとして設立されるものがほとんどである。今後、こうした公益的事業体がエネルギー事業を成功させ、地域再生にどの程度寄与できるか、大いに注目する必要がある。ドイツでは、エネルギー事業はシュタットベルケの中核事業である。逆に言えば、この事業で黒字を確保できなければ、他の赤字事業への再投資もままならず、ドイツのシュタットベルケによるビジネスモデルそのものが崩壊するであろう。ドイツから学ぶべきは、エネルギー分野で収益をあげうる公益的事業体を確立し、そこから生み出される安定的な収益を用いて、地域経済と市民生活の向上のために再投資を行うという事業モデルを確立することである。

とはいえ、ドイツのシュタットベルケもEUが1990年代後半から推進した電力自由化と民営化の波から大きな影響を受けた。それまでの地域独占が崩れたことで、競争に敗れ、一時期はシュタットベルケ消滅の危機が喧伝された。だが蓋を開けてみれば、いまなおドイツ全土で約900ものシュタットベルケが健在であり、競争を勝ち抜いて電力自由化時代に適合的なビジネスモデルを築くことに成功している。彼らの一番の強みは、価格競争力よりも地域密着型だという点にある。事業の目標を株主価値の最大化ではなく、市民の生活満足度の最大化において着実に事業を進めてきたことが、市民の信頼を勝ち取る大きな要因となっている。それが同時に彼らを顧客としてつなぎとめることにつながってきたといえる。

ドイツのシュタットベルケのこうした歩みは、日本の自治体にとってきわめて大きな示唆をもたらす。日本の自治体は、特にエネルギー分野では地域の一般電気事業者やガス会社にエネルギー供給事業を任せ、自らそれに関与することはほとんどなかった。そのために、エネルギーインフラを自治体が自ら保有してそれを運営することで稼ぐというビジネスモデルは、日本の自治体にとってはきわめて縁遠いように思える。だが、税収増は期待できず、ますます高齢化が進行する日本において、地域の実質所得と雇用を増やし、税収以外の財源を獲得できる数少ない手段として、エネルギー分野における公益的事業体の創設は、真剣に検討されるべき選択肢である。

今後は、この観点からドイツのシュタットベルケ成功の条件、課題、今後の展望について更に深く研究を進めると同時に、ドイツとは異なる条件下にある日本の自治体が、今後、どのように日本型シュタットベルケとしての自治体エネルギー公益的事業体を創設し、そ

れを地域再生に役立てていくべきか、本稿で取り扱った事例も含め、日本の事例の分析を進めていくことが研究上の課題となる。

#### 【謝辞】

本稿執筆の下になった研究の推進に当たっては、サントリー文化財団 2015 年度「人文科学、社会科学に関する学際的グループ研究助成」、及び文部科学省科学研究費基盤 (A)「再エネ大量導入を前提とした分散型電力システムの設計と地域的な経済波及効果の研究 (研究課題/領域番号 15H01756)」の助成を受けることができた。この場をお借りして謝意を表したい。

#### 【参考文献】

中山琢夫・ラウパッハ・スミヤ ヨーク・諸富徹 (2015), 「再生可能エネルギーが日本の地域にもたらす経済効果：電源ごとの産業連鎖分析を用いた試算モデル」 諸富徹 (2015 b), 125-146 頁.

中山琢夫・ラウパッハ・スミヤ ヨーク・諸富徹 (2016a), 「日本における再生可能エネルギーの地域付加価値創造—日本版地域付加価値創造分析モデルの紹介、検証、その適用—」 『サステナビリティ研究』 Vol.6 (2016 年 3 月), 101-115 頁.

中山琢夫・ラウパッハ・スミヤ ヨーク・諸富徹 (2016b), 「分散型再生可能エネルギーによる地域付加価値創造分析—日本における電源毎の比較分析—」 『環境と公害』 第 45 号 第 4 号 (2016 年 4 月), 20-26 頁.

諸富徹 (2013a), 「『エネルギー自治』による地方自治の涵養—長野県飯田市の事例を踏まえて—」 『地方自治』 2013 年 5 月号 (No.786), 2-29 頁.

諸富徹 (2013b), 「再生可能エネルギーで地域を再生する—『分散型電力システム』に移行するドイツから何を学べるか—」 『世界』 2013 年 10 月号 (No.848), 152-162 頁.

諸富徹 (2015a), 「『エネルギー自治』で地域再生！—飯田モデルに学ぶ—」 岩波ブックレット.

諸富徹編 (2015b), 『再生可能エネルギーと地域再生』 日本評論社.

# 都市部における分散型エネルギーシステムの導入と 持続可能な開発目標（SDGs）の活用

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授  
蟹江憲史

自立分散型のエネルギーシステム構築へ向けて、自治体ができることには何があるであろうか？また、自治体の動きをスケールアップし、国レベルの動きや世界レベルの動きへと展開するにはどうすれば良いのであろうか？本稿は、国レベルにおいて、分散型エネルギーシステム導入への強力なイニシャティブが見られない中で、いかにしてボトムアップのイニシャティブを繋げていくことができるかについて、ひとつの考えを示したい。これにより、一見「小さな」動きが「大きな」うねりに変わっていく可能性を探ることとする。

## はじめに

2011年3月の福島原発事故を契機に、震災や災害に強い「レジリエント」なエネルギーシステムやエネルギーミックスの構築が重要な課題となっている。原発利用の先行きが不透明となっているなか、原発をいかに扱うか、そして扱う程度はどのようにし、その代替をどうするのか、という論点が浮かび上がってきた。原発事故直後は、確かにそうした議論が活発化されていたように思う。

他方、時間が経つにつれ、経済効率性を重視する議論が再び頭をもたげてきてもいる。そもそも福島原発事故前には、世界的に温暖化対策の機運が高まり、再生可能エネルギーへの注目が高まる中であって、日本国内では、いかに安く効率的にエネルギーを利活用するかという議論が主流であったが、そうした議論への回帰である。できるだけ安く、また、早く活用可能なエネルギーミックスを考える結果、再生可能エネルギーの普及に傾倒するよりも、むしろ高効率石炭火力発電といった化石燃料や、原発の再稼働議論がにわかに勢力を持ってきている。

以前「地球システムと化石燃料のリスクガバナンス」という文章で、筆者はエネルギー政策をより長期的な持続可能性という文脈で捉えることの重要性を訴えた<sup>1</sup>。そのことが、

<sup>1</sup> 蟹江憲史「地球システムと化石燃料のリスクガバナンス」鈴木一人編『技術・環境・エネルギーの連動リスク』岩波書店、2015年、107-130頁。

日本におけるエネルギーのみならず、地球全体の安全保障につながるからである。実際には、そうしない限り、もはや人類の将来はないという方が正確な言い方とあって良い。その理由はこうである。地球規模の環境変化に係る課題は、従来 20 世紀にとらえられてきた文脈とは本質的に変化していることが指摘されている。特に 2009 年に英科学誌ネイチャーに発表され、その後多方面で議論を呼んでいる Planetary Boundaries（地球システムの境界）の概念はその変化を端的に表現している。地球システムを健全な状態に保つためには少なくとも 9 つの分野で健全な環境が保たれている必要があるが、既に気候変動を含む 3 つの分野で境界線（boundaries）を超えているというのである。つまり、既に地球は危機的状況にあるというのである。近年の災害や集中豪雨はそのことを実感させてくれるように思うが、その背景にはかなり危機的な変化があるということである。

更に先をみると、今後 2050 年には現在の 70 億から 90 億に増大する人口増加を考えても、これまでと同じ形での世界の発展はありえない。もはや再生不可能なエネルギーを使用し、地球の資源や環境を使い放題使い、あとは地球の包容力に任せる成長パターンは限界なのである。限りある資源や環境のなかで、いかに持続的に開発や成長を続けるかを考えない限り、人類社会の存続自体が危うくなっている。そうなると選択肢は 2 つである。他の惑星への移住を考えるか、地球で生命が存続する方策を考えるか。現在のところ、2 つ目の選択肢しか残されていない。

こうしたことを考えていくと、分散型の再生可能エネルギーを導入することは、多様な意味で重要性を持つことがわかる。それは、災害に対してもレジリエントである。熊本での震災の折も、太陽光発電を設置している家庭では、系統電源が途絶えた際にも電気を供給することができた。これにより、携帯電話の充電などを含め、コミュニティへの貢献も含めて重要な役割を果たしたわけである。また、産業として新たな雇用を創出する可能性もある。そして、気候変動の対策としても一般に望ましい。「一般に」という但し書きをつけたのは、ただ再生可能エネルギーをやみくもに導入してもよいかというと、必ずしもそうではないからである。これまで農地であったところに大規模太陽光発電所を設置しても、農業への悪影響があったりコンセンサスが取れてなければ、持続的ではない。また、バイオマス発電所を作っても、効率性を高めるために遠方から木材などを運搬するようであれば、かえって全体的な二酸化炭素排出量は多くなりかねない。そうした点において、慎重な評価をしたうえでの適切なエネルギーの選択を行う必要があるものの、全体としては、望ましい方向性であることは間違いない。

こうした多様なインパクトを総合的に考えること自体が、持続可能なシステムを作り上げることにつながっていく。その意味で、注目すべき政策枠組みが、昨年国連で合意された持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals, SDGs）である。本稿では、以下、持続可能な開発目標とはどのようなものであり、どのように活用できるのか、そして、その観点から具体的に分散的再生可能エネルギーの導入がどのように考えられ、どのような

意味を持つのか、ということを考えていきたい。これにより、都市部における分散型エネルギーシステム導入の課題を考える。その際特に、筆者も委員として検討に加わった「練馬区エネルギービジョン」を具体的事例として考えてみたい。

## 1 練馬区エネルギービジョンとは？

東京都練馬区では、エネルギーをめぐる新たな状況に対応し、さらには社会を先導すべく、今年3月に新たなエネルギービジョンを発表した。それは、自立分散型エネルギー社会の重要性を認識し、これへ向けて新たなエネルギー政策を実施していくという画期的なビジョンである<sup>2</sup>。

策定の契機となっているのは、東日本大震災である。2011年3月11日の東日本大震災は、それまでの電力供給がかなり脆弱なものであることを顕在化した。ライフラインへの被害や計画停電により、避難生活や医療活動をはじめとした市民の生活にも甚大な影響が及ぼされた経験から、大規模集中型電力システムの限界が、現実のものとして明らかになったわけである。それは一方で国家レベルでの電力供給やエネルギーミックスの議論を促進していったが、エネルギー分野は既得権益が力を持ち、大きな変化をもたらすのが難しい分野でもあり、上記したように、その議論はなかなか進んでいないのが現状である。こうした中で、長期的なビジョンをもち、エネルギー政策を地方自治体レベルから変革していこうというイニシャティブが、練馬区エネルギービジョンであると言って良いであろう。練馬区は住宅がその人口構成の大部分を占める「住宅都市」であり、エネルギー集約産業による利害関係の影響を受けることもないことから、特に災害時のエネルギーの確保や低炭素エネルギーの確保という観点からのエネルギー政策の展開が可能となったとあって良いだろう。

ビジョンは今からおよそ15年間を3つのフェーズに分け、5年ごとの計画として構成されている。第1フェーズの課題としては、取組みの柱として4つの点が掲げられている。すなわち、1.災害時のエネルギーセキュリティの確保、2.分散型エネルギーの普及拡大、3.省エネルギー化の推進、4.区民と進める取組み、である。第1の課題では、小中学校や福祉施設といった公共施設において、災害避難時にも使用可能な形で蓄電設備と組み合わせた太陽光発電設置を進めたり、現在設備補助が1設備に限られているものを複数設備に可能なようにするといった対策からはじめられている。第2の課題では、地域コジェネレーションシステムの創設や分散型エネルギーの普及推進策を、第3の課題では、区立施設の省エネルギー化の推進や、省エネ型ライフスタイルの普及推進などを実施。第4の課題では、避難拠点の電源確保やそのネットワーク化など、協働が不可欠な課題を同定し、その推進を行おうということが盛り込まれている。

<sup>2</sup> [http://www.city.nerima.tokyo.jp/kusei/keikaku/shisaku/kankyo/energy-vision.files/ev\\_honsyo.pdf](http://www.city.nerima.tokyo.jp/kusei/keikaku/shisaku/kankyo/energy-vision.files/ev_honsyo.pdf) 参照のこと。

東京都や国レベルでの対策次第で対策の範囲が限られてくることもあり、エネルギー政策においては、区という行政単位でできることは限られているのが現状ではある。しかしながら同時に、区というのは、一連の行政単位の中で、もっとも住民に近いものであるという事実である。逆に言えば、区で動き出し、その動きと市民の動きが連動しなければ、それよりも規模の大きな行政単位での政策も空論となってしまう。そうしたことを考えれば、区単位での活動を連携する方法や、そのネットワーク化を図る方法を見いだすことが重要である。そしてそれにより、大きなうねりとしてスケールアップすることが重要である。インターネットやソーシャルネットワークが普及し、人と人とのつながりやネットワーク化が20世紀までとは違う形で社会を動かはじめている今日において、実は、こうした動きこそが、社会の変革につながっている事例が多様な分野においてみられる。エネルギー政策においても、それは例外ではなからう。

実は、こうした課題において、スケールアップを促進するために活用可能な枠組みが、昨年国連で決定された。持続可能な開発のための2030アジェンダであり、その中核に据えられているのが、持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals, SDGs）である。SDGsは持続可能な成長へ向けて積極的な自治体にとっては、政策のスケールアップや連携という実質的部分のみならず、世界的にみた先進自治体としての宣伝効果を高めるという意味でも、力強いツールとなり得ると考える。

## 2 持続可能な開発目標（SDGs）とは？

2015年9月の国連総会において、持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals, SDGs）は、合意文書「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」（以下、2030アジェンダ）に含まれる形で採択された。文書の前文には、持続可能な開発にとって重要な概念として人間、地球、繁栄、平和、パートナーシップという5つの要素が提示され、SDGsとして17目標と169のターゲットが掲げられた。ターゲットは目標年や具体的な行動目標（例えば〇年までに△を半減するといったもの）を含んでおり、主な目標年は2030年だが、2020年や2025年をめざしたターゲットも中にはある。

SDGsは直接的には、2015年を達成期限とした国際開発目標の「ミレニアム開発目標（MDGs）」の後継目標であるが、実質的にはそれとは大きく性格を異にする。SDGsはMDGsとは異なり、経済開発だけを対象とするのではなく、環境や社会の持続性を同時に達成しようとするところにその最大の特徴がある。すなわち、単独の政策課題を追求するのではなく、統合的に政策を実施するのである。例えば女性の社会進出という社会的課題実施と、クリーンなエネルギー普及という環境上の課題、そして雇用創出という経済的課題の解決を統合し、太陽光発電普及産業で女性の雇用を増大して経済を活性化する、という政策を実施することで、一石で二鳥も三鳥も得ようとするのである。これをしなければ真の持続性は実現できないわけであるが、それを実現させない要因としての縦割りの壁や調整機能

の欠如を克服しようというのである。

こうした課題を積み上げ、SDGsは、貧困や保健などの経済開発に関する目標と、国内外の不平等の是正、エネルギーアクセス、気候変動の対策、生態系の保護、持続可能な消費と生産など全部で17の課題を含んでいる（表1）。数は多いものの、持続可能な発展を幅広く包括的に網羅しているのがSDGsの特徴であるといえる。

表1 持続可能な開発目標

目標1. あらゆる場所のあらゆる形態の貧困を終わらせる
目標2. 飢餓を終わらせ、食糧安全保障及び栄養改善を実現し、持続可能な農業を促進する
目標3. あらゆる年齢のすべての人々の健康的な生活を確保し、福祉を促進する
目標4. すべての人々への包括的かつ公平な質の高い教育を提供し、生涯学習の機会を促進する
目標5. ジェンダー平等を達成し、すべての女性及び女子のエンパワーメントを行う
目標6. すべての人々の水と衛生の利用可能性と持続可能な管理を確保する
目標7. すべての人々の、安価かつ信頼できる持続可能な現代的エネルギーへのアクセスを確保する
目標8. 包括的かつ持続可能な経済成長、及びすべての人々の完全かつ生産的な雇用とディーセント・ワーク（適切な雇用）を促進する
目標9. レジリエントなインフラ構築、包括的かつ持続可能な産業化の促進、及びイノベーションの拡大を図る
目標10. 各国内及び各国間の不平等を是正する
目標11. 包括的で安全かつレジリエントで持続可能な都市及び人間居住を実現する
目標12. 持続可能な生産消費形態を確保する
目標13. 気候変動及びその影響を軽減するための緊急対策を講じる
目標14. 持続可能な開発のために海洋資源を保全し、持続的に利用する
目標15. 陸域生態系の保護・回復・持続可能な利用の推進、森林の持続可能な管理、砂漠化への対処、並びに土地の劣化の阻止・防止及び生物多様性の損失の阻止を促進する
目標16. 持続可能な開発のための平和で包括的な社会の促進、すべての人々への司法へのアクセス提供、及びあらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包括的な制度の構築を図る
目標17. 持続可能な開発のための実施

構成については、「目標、ターゲット、指標」という三重の構造で、17の目標、169のターゲットが含まれている。表1の目標は国際交渉の結果出てきたもので、なかなかわかりにくいことから、その後、よりシンプルに目標を現したアイコン（図1）によって目標が表現されている。目標とターゲットの進捗を測るのに使用されるのが、指標である。指標は国連の中の統計局が中心となって議論をし、既に230に上る指標が提案されており、これらが今年9月の国連総会で決定する見込みである。

SDGsは法的拘束力を持つ国際的取り決めではない。その意味では、目標をめざすかどうかは全くの自主的行動に任されている。しかし、指標が設定され、その進捗が測られるこ

とになる。進捗が測られる、ということは、すなわち比較可能になるということである。国ごとであれ、自治体ごとであれ、どこが進んでいるのか、どこが遅れているのかが、国際基準によって測られ、順位付けされるのである。こうした競争原理に基づいていることが、SDGsの興味深い点であり、21世紀のガバナンスとしても非常に面白い点であると考え<sup>3</sup>。

図1 SDGsのアイコン



出典：

課題を見てもわかるように、SDGsは世界のすべての国々を対象としている。目標の具体的な実施に関しては、グローバルレベルで設定されたSDGsを踏まえつつ、各国政府や、企業や自治体を含むあらゆる主体が状況や優先順位に鑑みてターゲットを定めることを求めている。特に、国レベルでは国の状況に応じたターゲットや指標を設定することを求め、各国政府がグローバルなターゲットを具体的な国家戦略プロセスや政策、戦略に反映していくことを想定している。日本においても、5月20日に、総理大臣を本部長として、全閣僚を構成員とする「持続可能な開発目標（SDGs）推進本部」が設置され、SDGs実施指針を策定していくことが決定されている。

国により、ステークホルダーにより状況が異なるということは、すなわち、すべての国が同一の手法で実施するのではなく、それぞれの国が異なったアプローチやビジョン、利用可能な手段があることを認識している。この多様性の認識こそが、SDGsの重要な側面で

<sup>3</sup> こうした点については、以下の文献を参照のこと。Norichika Kenie and Frank Biermann eds., forthcoming, *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*, MIT Press (2017年春出版予定)、蟹江憲史編著『持続可能な開発目標とは何か—2030年へ向けた変革のアジェンダ』ミネルヴァ書房、2016年秋刊行予定。

あるといえよう。

こうした形で多角的に大きな目標へ向かって進むことを「緑の多元主義（green pluralism）」を筆者らの研究グループでは呼んでいるが、SDGs はまさに緑の多元主義を醸成するためのツールだといっても過言ではなからう<sup>4</sup>。

### 3 分散型エネルギーシステム普及の推進力としての SDGs

分散型エネルギーシステムに関しても、SDGs は触れている。特に目標 7 はエネルギーの目標であり、「すべての人々の、安価かつ信頼できる持続可能な現代的エネルギーへのアクセスを確保する」との目標が掲げられている。そのもとには以下のような 5 つのターゲットがある。

- 7.1 2030 年までに、安価かつ信頼できる現代的エネルギーサービスへの普遍的アクセスを確保する。
- 7.2 2030 年までに、世界のエネルギーミックスにおける再生可能エネルギーの割合を大幅に拡大させる。
- 7.3 2030 年までに、世界全体のエネルギー効率の改善率を倍増させる。
- 7.a 2030 年までに、再生可能エネルギー、エネルギー効率及び先進的かつ環境負荷の低い化石燃料技術などの、クリーンエネルギーの研究及び技術へのアクセスを促進するための国際協力を強化し、エネルギー関連インフラとクリーンエネルギー技術への投資を促進する。
- 7.b 2030 年までに、開発途上国、特に後発開発途上国及び小島嶼開発途上国のすべての人々に、現代的で持続可能なエネルギーサービスを供給できるよう、インフラ拡大と技術向上を行う。

これらの目標が分散型エネルギーシステムに関わる目標であることは論を待たないが、実はこれ以外にも多くの目標やターゲットがこの政策課題には関わっている。

例えば、エネルギーインフラということを考え、スマートエネルギーや、太陽電池や蓄電池といった分散型発電エネルギーインフラを考えれば、インフラに関する目標 9 と関連する。グリーンな雇用政策を考えれば、経済成長に関する目標 8 である。練馬区のように、都市やまちづくりのことを考えるうえでエネルギービジョンを考えるのであれば、目標 11 の都市が非常に強く関わってくる。消費者がエネルギーの選択を可能にすることを考えれば、目標 12 の持続可能な消費と生産に係る目標が関連する。バイオマスを考えるのであれば、その中でもターゲット 12.3 にある食料廃棄物の 2030 年までの半減目標や、目標 2 の

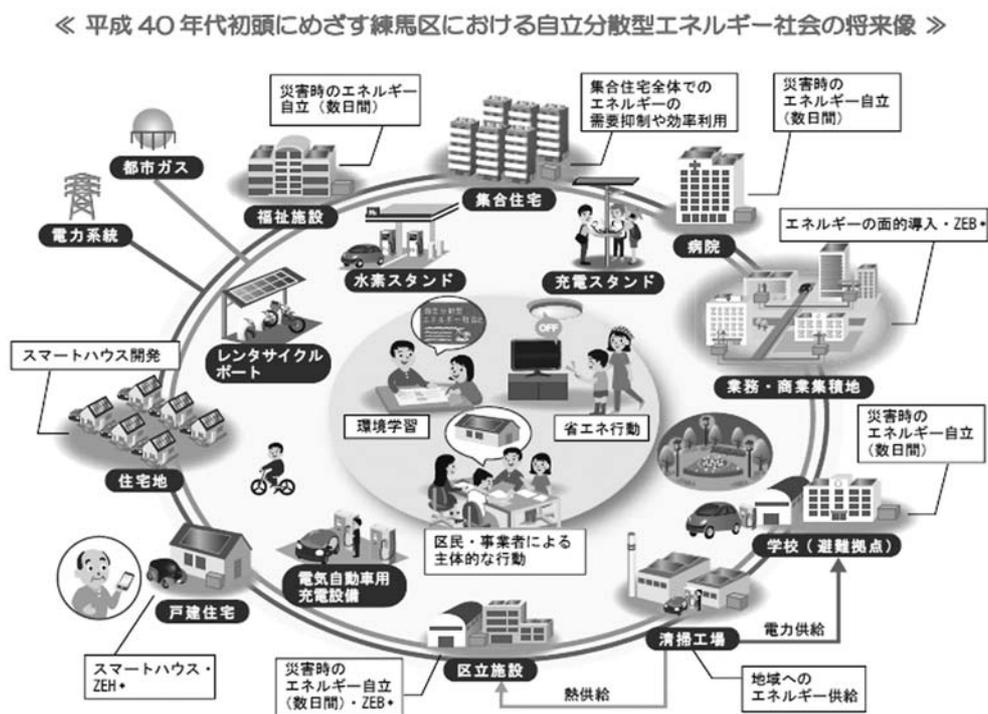
---

<sup>4</sup> N. Kanie, P. M. Haas, S. Andresen, G. Auld, B. Cashore, P. S. Chasek, J. A. Puppim de Oliveira, S. Renckens, O. Schram Stokke, C. Stevens, S. D. VanDeveer and M. Iguchi, "Green Pluralism: Lessons for Improved Environmental Governance in the 21st Century" *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Volume 55, Issue 5, 2013, pp.14–30.

飢餓の目標とも関連づけられる。情報の普及や教育ということでは、目標4の中に、特にターゲット4.7として、すべての学習者が持続可能な開発を推進するための知識とスキルを獲得する、というものがある。そして意思決定の透明性確保や実施におけるパートナーシップということを考えれば、目標16や17が関連してくる。

図2で提示されている活動は、実はすべてSDGsの目標やターゲットに紐づけられるのである。

図2 練馬区における自立分散型エネルギーの将来像



出典：練馬区エネルギービジョン

自治体におけるエネルギー政策やビジョンを国連で決められた2030年目標としてのSDGsに関連付けるメリットはどこにあるのだろうか？

第1に、国際標準の中に地域の政策を位置づけることができる点である。国レベルでの政策の指針がはっきりと決まらないなか、地域として舵を切り、持続可能な社会へ向けて動き出そうとするときに、国際目標に貢献するというのは大きな動機付けになるであろう。SDGsはグローバルかつ長期的行動の指針であるといって良い。その指針に沿って政策を方向付け、形作るということは、何よりも正当性を持つ。

第2に、同じような意思をもつ自治体のネットワークづくりにつながる。SDGsは世界のあらゆる国が同意した目標である。SDGsの目標追求や達成は、国の中でも、国の枠を超えても、普遍性をもつ。例えば目標7にコミットする自治体は何をどのように実施しようとしているのか、困難な点はどこにあり、それをどのように克服した例があるのか。そうし

た点についての情報交換が非常にやりやすくなる。国連ではこうしたネットワークづくりや連携に役立つプラットフォームを作ろうとしている<sup>5</sup>。国レベルでも、「SDGs 推進本部」の一つの役割は、こうしたプラットフォームづくりであろう。やりたい主体がやりたいように、できることから始める。その中には他にもまねすることが可能な「ベストプラクティス」もあるはずである。そうした情報交換をすることで、社会全体が持続可能になる後押しが可能になる。

こうした取組みは、国連や国のみでなく、既にいろいろな形でのコラボレーションとしても動き始めている。例えばオランダ政府と世界資源研究所は、「Champions 12.3」というパートナーシップイニシアティブを開始している。そこでは、食料廃棄物半減のターゲット 12.3 をめぐる模範例を紹介したり、アドボカシーを行おうとしている<sup>6</sup>。こうした新たな連携が生まれてくる可能性や、それを使った新たな政策の推進が生まれうるのが、SDGs の一つの特徴でもあろう。

そしてなによりも、ネットワークや連携の輪は、一つの自治体だけではできないことのスケールアップにもつながっていくであろう。ボトムアップの活動がスケールアップすることにより、大きなうねりにつながる可能性があるわけである。

第3に、先行事例や優良事例の創出が、世界レベルで評価される。前述したように、SDGs は優良事例を促進することで、良い形での競争を生み出そうという仕組みである。優良事例は、国連の場で紹介される可能性も出てくるであろう。表彰制度などもでてくれば、より強いモチベーションも与えられることになるだろう。

第4に、上記事例でも紹介したように、多様な分野にまたがる活動を SDGs によって整理することが可能である。これにより、政策の調整や連携のかけているところ、強化すべきところなどが明らかになるであろう。

## おわりに

持続可能な開発目標（SDGs）は、新しいことをゼロから始めようといっているのではない。既に動いている政策や目標に、更に新たなテイストを加えようというものである。既存の政策や目標を SDGs の視点、すなわち世界標準かつ長期的視点から再考することによって、これまで見えていないものが見えてきたり、新たな仲間が見つかったりするであろう。これにより、マクロな視点でいえば、行動がスケールアップされ、持続可能な社会へ向けての大きなうねりにつながる可能性がある。

自立分散型エネルギー政策に関する自治体の取組みは、SDGs を活用して行ける一つの事例であり、こうした事例は他の政策分野にも適用されうるものであろう。2030 年へ向けた

<sup>5</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/>

<sup>6</sup> <https://champions123.org/>

SDGs 達成への競争はまだ始まったばかりである。ぜひとも先鞭をつけ、グローバルに誇れる事例を日本から多く発信することを期待したい。

# 再生可能エネルギー導入をめぐる事業者と地域社会 — 「エネルギー自治」を支える制度面の課題の検討を中心に

下関市立大学経済学部准教授  
山川俊和

本稿では、再生可能エネルギーの導入をめぐる事業者と地域社会とのトラブルが生じる構造を整理し、制度的な問題点と解決の方向性を検討している。1では再エネ導入をめぐるトラブルの現状を整理した。2では、トラブルに対する制度的対応について、地域レベルと国家レベルそれぞれに分けて検討した。特に、2016年度のFIT法改正に注目し、法改正が事業者と地域社会の関係性にどう影響するかを考察した。3では、熊本県水増集落の事例を検討し、地域社会と事業者との「協働」のあり方と、エネルギー自治を支える支払いシステムについて論じた。

## はじめに

持続可能な社会の実現に向けて、再生可能エネルギーの貢献が大いに期待されている。忘れられがちだが、再エネ設備の設置は、地域社会という具体的な空間において物理的に行われる。それゆえ国家的あるいは世界的な再エネ導入の効率性、有効性といった論点とともに、再エネをめぐる地域社会の「社会的受容性」もまた、重要な検討課題となる。再エネ事業の計画が、立地地域の中で情報共有されず、地域の中の合意形成プロセスの場が設定されない（あるいは不十分な）場合、社会的受容性の程度は低くなるだろう。それは、法的な瑕疵の有無とは別次元での、合意形成プロセスの「手続き的正義」に関する論点である。再エネ事業は原則営利事業であるので、事業収益は当然ながら事業者とそこに契約したアクターが得る。しかし、再エネ事業から得られる便益が地域に還元されず、生み出された電力が全量売電されるのであれば、立地地域は経済面・エネルギー面で便益を得ることが期待できない。この場合も、社会的受容性の程度は低くなる。これは、再エネ事業からもたらされる便益の「分配的正義」に関する論点である。こうした「正義」を再エネの導入にあたってどのように配慮するかが問われている<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 「正義」については、丸山康司『再生可能エネルギーの社会化—社会的受容性から問い直す』有斐閣、2014年。

本特集のテーマである「エネルギー自治」の観点からは、地域社会が主体的に再エネ事業に参画し、その経済的・環境的利益を享受できることが望ましい。しかし、日本の再エネ普及の経験は、必ずしもそのように推移せず、地域社会と事業者が「対立」する局面も少なからず見られた。そこで本稿では、再生可能エネルギーの導入をめぐる事業者と地域社会とのトラブルが生じる構造を整理し、再エネ普及をめぐる制度的な問題点と解決の方向性を検討する。

## 1 再エネ導入をめぐるトラブル

表1は、再エネの設備による立地地域への影響をまとめている。設備が人工物である以上、生態系や生活環境に何らかの影響が出ることは避けられない。設備が他の産業や施設に影響する場合、関連する法や権利との調整も必要になる。また、再エネの設備は、原子力発電所や火力発電所のような大規模集中型とは異なり、小規模分散型という特徴がある。そうした特徴から、固定価格買取（FIT）制度によって一気に導入が進んだメガソーラーを中心に、ある程度の地理的偏りはあるものの全国各地で立地地域におけるトラブルが起きている。

表1 再生可能エネルギー設備による立地地域への影響

	生態系	生活環境	関連資源の法・権利
太陽光	光害 植生などへの影響 パネル設置に伴う森林伐採	日照権 景観 洪水によるパネル流出	農地利用に関する法 林地利用に関する法
中小水力	水生生物への影響	騒音 振動	水利権 漁業権
陸上風力 洋上風力	植生などへの影響 水生生物への影響 鳥類への影響	電波障害・低周波 騒音 景観	農地利用に関する法 林地利用に関する法 水利権 漁業権
地熱	植生などへの影響	騒音・振動 景観 臭気	温泉資源 (自然公園とその法)
バイオマス	植生などへの影響	騒音・振動 臭気	農地利用に関する法 林地利用に関する法

出所：丸山（2014）表3-1を参考に筆者作成（ただし、大幅に加筆・修正している）

注）景観に関わる法・権利は太陽光を中心に複数のエネルギー源に関係する可能性がある。

例えば、福岡県では、飯塚市の白旗山一帯で、大手住宅メーカーの一条工務店（本社・東京都江東区）が計画しているメガソーラー建設計画をめぐって、市自然環境保全条例に基づく市民意見が出された。意見の背景には、地盤の強度やゲリラ豪雨時の水害・土砂災

害への不安の声が相次いだことがある。福岡県の森林審議会は、当該案件の開発許可について「森林法に基づく基準を満たしている」として、開発を認めることを申し合わせた。災害防止・水害防止・水の確保・環境保全の4条件で基準を満たしており、計画が基準に合致していると認める一方、許可した場合「県の適切な指導」が必要との判断も出された。現在も飯塚市議会に開発中止を求める請願が出され継続審査中だという<sup>2</sup>。

山下（2016）は、毎日新聞の新聞記事データベースなどを用いて、メガソーラー開発に伴うトラブルを50の事例に整理している<sup>3</sup>。トラブルの理由は表1にあるようなものがほとんどだが、法的手続きの瑕疵をめぐる問題とともに、地域住民との合意形成プロセスの問題を理由に挙げている事例が散見される。FIT制度の目的はあくまで再エネ普及の促進である。一方で、FIT制度は再エネ設備の立地の当否を判断する基準や、社会的受容性を高めるための制度を備えていない。そのことが、トラブルを生んでいる側面がある。前者については、設備の設置が既存の法制度・権利を侵すものかどうか争点となる。後者については、再エネ事業者が地域社会と関わることなしに事業を進められることから生じる問題である。

## 2 制度的対応—地域レベルと国家レベル

再エネ導入をめぐる事業者と地域社会とのトラブルを生じさせる「制度の失敗」の克服は、きわめて重要である。以下では、地域レベルでのいくつかの対応と、国家レベルでの対応として2016年度FIT制度の法改正を見ていく。

### （1）地域レベルでの対応

地域レベルでの対応としては、再エネ設備の設置を規制する条例の制定が挙げられる。例えば、大分県由布市は「由布市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」を2014年1月29日に施行している。制定の背景としては、まず再生可能エネルギーへの関心の高まりがある。FIT制度の導入（2012年7月～）を受け、関連の問い合わせが顕著に増加したことから、由布市役所内に再生可能エネルギー連絡調整会議が発足した。その後、2013年4月に由布市太陽光施設設置事業指導要綱を制定している。この一方、メガソーラー建設計画の具体化に伴い、地域住民の反対運動も表面化するようになった。由布市議会にも条例制定を求める陳情書が提出され、2013年12月議会で陳情を採択している。再生可能エネルギー連絡調整会議での検討を経て、2014年1月の議会に上述の条例を提案し、可決されている。その主な内容は、（1）事業区域が5000m<sup>2</sup>を超える

<sup>2</sup> 福岡県ウェブサイト「福岡県森林審議会及び森林保全部会について」(<http://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/singikaioyobisinnrinnohonzennbukai.html>)、毎日新聞・2016年3月25日地方版「飯塚のメガソーラー、県森林審が了承 近く答申」(<http://mainichi.jp/articles/20160325/dtl/k40/020/476000c>)。

<sup>3</sup> 山下紀明「メガソーラー開発に伴うトラブル事例と制度的対応策について」環境エネルギー政策研究所、2016年(<http://www.isep.or.jp/library/9165>)。

場合、再生可能エネルギー事業を行う場合は事業者が市へ届出を行うこと、(2) 事業区域の面積にかかわらず事業の抑制区域を定めることができること、である。届出の手続きは、次の過程を経て行われる。①該当自治区や周辺住民へ事業の周知を行う（看板設置、回覧板などによる）、②該当自治会へ説明会を開催し、理解を得る。③近隣関係者へ説明を行い、理解を得る（事業区域から16m範囲）。④条例施行規則に規定された関係書類を整備し、市へ届出し協議を始める。⑤市は各課の技術審査を行い、行政指導などを行う。⑥審議会へ諮問する。⑦市は協議の終了の通知を行う。(2)の抑制区域については、以下の3点の事由から区域を定めている。①貴重な自然状態を保ち、学術上重要な自然環境を有していること。②地域を象徴する優れた景観として、良好な状態が保たれていること。③歴史的又は郷土的特徴を有していること。「由布市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」では、自治会や近隣住民への説明を義務づけており、審議会に諮問を行い市民の意見を聞く場を設けている。ただし、事業は合法的な経済活動であることから、事業自体が不可能になること、事業者へ過度な負担をかけることのないよう配慮している。また、住民が理由のない反対、拒否権の濫用を行わないように規定が設けられている。本条例の特徴は、「規制」ではなく「抑制」ということである。地域の自然環境・景観との「調和」を重視することで、設備立地を一定程度コントロールしようという意図がある<sup>4</sup>。

こうした条例の制定は、全国の複数自治体で確認できる。また、熊本県など自治体独自に事業者と協定を結んで、設備の設置状況を把握しようとする試みもある。これらは、設備設置にあたってのゾーニング、再エネ導入の合意形成プロセスなどを改善することで、再エネ設備の地域における社会的受容性を高めることが期待される。一方で、あくまでトラブル発生後に策定される傾向があり既に発生しているトラブルの解消が難しいことなどいくつかの点から「抜本的」な解決策とはなり得ないように思われる。

## (2) 国家レベルでの対応—2016年度FIT制度の法改正

「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法等の一部を改正する法律」(2016年5月25日成立・6月3日公布・2017年4月1日施行)の内容を説明する資料が、資源エネルギー庁から公開された<sup>5</sup>。全国の主要自治体では、新制度についての説明会が開催され、多くの会場で事前申込みだけで席が埋まり、関心の大きさがうかがえる。

今回の見直しのポイントは、以下の5点に整理されている。

### ① 未稼働案件の発生を踏まえた新認定制度の創設

<sup>4</sup> 山川俊和・藤谷岳「再生可能エネルギー普及に関わる地域的問題—メガソーラー設備設置をめぐる景観保全・利害調整問題を中心に」関門地域共同研究26号(2015年)を参照。

<sup>5</sup> 資源エネルギー庁「再生可能エネルギーの導入促進に係る制度改革について」2016年6月。以下の記述における制度面の内容は、この資料に基づいている。

- ② 適切な事業実施を確保する仕組みの導入
- ③ コスト効率的な導入
- ④ 地熱等のリードタイムの長い電源の導入拡大
- ⑤ 電力システム改革を活かした導入拡大

本稿との関係では、②「適切な事業実施を確保する仕組みの導入」が特に重要である。今般の制度の見直しでは、「地域との共生」として関係法令の遵守を担保する仕組みが導入された。これは、発電設備の設置の増加に伴い、土地利用に関する防災上の懸念や地域住民とのトラブルが生じているケースもあり、長期安定的な事業実施にあたっては、その設置場所をめぐる土地利用規制の遵守や地域社会との共生が不可欠という認識が背景にあるとされる。内容の概略は以下のとおりである。

#### 1. 他法令遵守の担保【改正法9条】

新制度では、他法令を遵守し、事業が適切に実施される見込みがあることを認定時に求める。土地利用規制法による適切な土地利用、電気事業法等による設備の安全性の確保を図る。主な関連法令としては、農地法・森林法・河川法・環境影響評価法・自然公園法・都市計画法・国土利用計画法・電気事業法・建築基準法などが挙げられる。

法改正後は、経済産業省の地方局等の調査の他、地方自治体や関係省庁、事業者、地域住民等からの情報提供に基づく対応も想定されている。

#### 2. 法令違反による認定の取消し【改正法13条・15条】

関係法令に違反し、関係省庁や自治体より指導・自治体命令等がなされた事案について、FIT法においても改善命令を行い、認定取消を行うことができる仕組みとする。

#### 3. 事業者の認定情報の公表【改正法9条】

FIT法で認定した再エネ発電設備について、土地利用や景観、設備の安全性等に関する法令・条例について適切な実施を確保するため、2016年4月1日から当該関係法令に基づく業務を行う地方自治体や関係省庁に対し、認定情報を提供するシステムの運用を開始した。その流れは、まず経済産業省が認定した発電事業者の情報をデータベースに登録する。そして、自治体あるいは関係省庁から「①閲覧権限付与申請」があった場合、経済産業省は「②閲覧権限付与」を申請組織に対して行い、それを受け、自治体内あるいは関係省庁関連の認定申請情報を「③閲覧」できる。なお、「個人情報については、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律の規定に基づき、法令に定める業務上必要、かつ、相当な理由のあるものとして目的外提供するもの」という但し書きがついている。

### (3) 改正をどうみるか

(2)での議論を整理する。まず、主な変更点は、事業開始前の審査に加え、事業実施中の点検・保守や、事業終了後の設備撤去などの遵守を求め、違反時の改善命令・認定取消しを可能とすることである。そして、景観や安全上のトラブルが発生している状況に鑑み、

事業者の認定情報を公表する仕組みを設けることも決まった。FIT 法改正前は、「事業化検討→設備認定→系統接続」という流れだったが、今回の制度見直しで、「事業化検討→系統接続→設備認定」という流れに変わった。上述した新たな認定基準も追加されている。なお、経済産業省は、新認定基準を踏まえて構造物、電気設備、点検保守等に関する事業計画策定を行うにあたってのガイドラインを整備する予定とのことである。

一連の改正は、再エネ業者をめぐるトラブルを一定程度抑制する効果を持つだろう。ただし、情報公開の水準は高くないこと、再エネ設備設置自治体が再エネ開発を制御するための権限を得たわけではないことは注記しておきたい。例えば、通告なしの設備設置を事前に回避するために、「認定要件に立地自治体の同意を得ることを追加する」といった水準の規制は導入されなかった。また、情報公開を進めるとしても、上述のように、個人情報にはかなり厳格な縛りが残っている<sup>6</sup>。

エネルギー自治の観点からは、設備設置自治体の役割（情報把握、事業者と地域社会の調整、認定の権限など）を高めることがきわめて重要である。今回の FIT 法改正については、事業者と地域社会の間のトラブルへの対応を意識した制度的改善は確認できるものの、エネルギー自治を制度的に進めるような水準には至っていないように思われる。

買取価格の影響も大きい。事業用太陽光（10kW 以上）の買取価格は 2012 年度の 40 円/1 kWh（20 年）から下がり続け、2016 年度には 24 円/1 kWh（20 年）となっている。2017 年度からは、太陽光は入札制度に移行する。また、固定価格買取制度の運用見直しによる新たな出力制御ルールと指定電気事業者運用制度も導入されている。上述の認定制度の変更による取引費用の追加効果と併せて、太陽光発電自体の普及にブレーキがかかると考えられる。結果として、メガソーラー由来のトラブルを減らす方向に寄与するだろう。それはすなわち、太陽光発電の発電コストが下がりきらないままの状況（ドイツが 106 ドル/MWh、日本が 218 ドル/MWh）が放置され、再エネ産業において学習効果や規模の経済性を十分に発揮されない状況が生じることの裏返しである。結果として再エネの量的な普及が不十分となり、持続可能な社会のためのエネルギー的基盤が整備されないことが危惧される。

メガソーラー以外での普及が進むとしても、当然ながら地域の社会的受容性は問題となる。例えば、洋上風力発電（山口県下関市）や地熱バイナリー発電（大分県別府市）など他のエネルギー源でも地域におけるトラブルが生じている。また、今後の拡大が期待されている木質バイオマス発電の普及が進むと、原材料調達問題が深刻になることも指摘しておきたい。結果として、発電が輸入木材あるいは PKS（パームヤシ殻）などの輸入財で行われることになれば、化石燃料輸入が他の原料の輸入に置き換わるにすぎず、地域内経済

<sup>6</sup> 改正 FIT 法の評価については、藤井康平氏（東京都環境科学研究所）、山下英俊氏（一橋大学）から有益なコメントを頂戴した。記して感謝する。本稿の文責は当然ながら筆者にある。

循環とエコロジカルな資源循環を健全化する取組みとは言いがたい。

改正 FIT 法がメガソーラー普及の負の側面を制御するに足る制度かどうかを注視しつつ、他のエネルギー源でのトラブルをどう制御するか、又は再エネの量的普及の水準、発電価格の水準などについても、改めて問い直す必要があるだろう。

### 3 再生可能エネルギーを通じた「地域づくり」

#### —熊本県上益城郡山都町水増（みずまさり）集落の事例

最後に、熊本県上益城郡山都町水増集落における取組みを紹介したい。この事例は、農林水産省が「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー発電の事例」と位置づけている。事業者である企業と地域社会が協働し、狭い意味での発電事業にとどまらない「地域づくり」につなげようとしている点が注目される<sup>7</sup>。

#### (1) 取組みの概要

熊本県上益城郡山都町は、熊本市の熊本県東部に位置する農山村である。県都熊本市の都市圏に含まれるものの、過疎・高齢化の進展に歯止めのかからない状況が続いている。2015年国勢調査速報集計によれば、2010年～2015年にかけての人口減少率は10.7%であり、熊本県下で最大であった。水増は、その山都町のなかにあっても、とりわけ人口減少・高齢化の進行が著しい集落である。10世帯18人が暮らす集落の平均年齢は70歳をこえる。こうした状況から、集落では、かつて牧草地として利用されていた共有地3.9haの管理が困難になっており、東日本大震災後話題となっていた太陽光発電事業者を誘致できないかと住民間で議論されていた。

そうしたなか、2012年に水増集落が属す行政区の区長に就任した集落の農家A氏が、山都町役場に相談した。役場から熊本県による事業者と地域のマッチング制度を紹介され、役場を介して事業者募集を開始した。結果、海外の企業3社を含む15社を受け付けし、受付企業に事業計画書の提出を求めたところ、5社から提出があったという。そのうちの4社によるプレゼンテーションを聞いて集落で話し合い、地域還元の仕組みや子どもたちが残るむらづくりへ向けた計画を提案したテイクエナジー社と契約することに決定した。その後集落では、登記に関連する手続き（全世帯でおよそ100万円の費用が発生）や、水増ソーラーパーク管理組合（以下「管理組合」と略記）の設立などを進め、2014年2月より売電を開始した。この間、手続きが煩雑であることや、テイクエナジー社がベンチャー企業であることから、本当に事業が開始されるのかという不安もあったという。こうした不安は結果として杞憂に終わるが、地域社会が外部の事業者を受け入れる際の課題の一つであろう。

<sup>7</sup> この部分の記述は、松本貴文氏（下関市立大学）、藤谷岳氏（久留米大学）との共同研究で実施した現地調査の成果に負っている。

### 写真1 水増ソーラーパーク



出所：テイクエナジー社提供

水増ソーラーパークは、パネル約8,000枚、出力規模2MWの発電所で、年間発電量は約218万kWhである。売電による収益は年間約1億円であり、この収益の一部が以下の3つの形で集落や各農家に分配されている。

(1) 地代：発電所の設置されている共有地の地代が各世帯に月5万円。集落全体に年間480万円(5万円×地権者8世帯×12か月)が支払われている。(2) 管理費：テイクエナジー社は発電施設やテイクエナジー社の事業に関わる農地等の管理を管理組合に委託しており、これに対する報酬年間約500万円(管理組合が作業時間に応じて各世帯に分配)程度が支払われている。(3) 地域づくりに対する資金提供：住民とテイクエナジー社の協議によりプロジェクトを立ち上げ、資金及び人材の提供がなされている。具体的には新規作物の導入や、六次産業化へ向けたプロジェクトが立ち上げられている。その他、希少品種の大豆(八天狗)や黒米等の農産物の買い上げによる支払いも発生している。

こうした資金循環とそれをもとにした地域活動の結果、集落活動や住民間の関係強化という効果も生まれている。テイクエナジー社からの資金流入や人材交流(大学生の農業体験など)は、集落のコミュニティ活動の活発化につながっている。また、このプロジェクトの最終的な目的は、地域社会の持続可能性に向けた、後継者の確保である。「子どもや孫が帰ってくるような集落を作りあげる」ことが、取組みへのモチベーションを生み出している。水増の取組みは、地域コミュニティ構築の新たなモデルとして、また自然資源の活用を通じた内発的発展論として、注目すべき事例だといえる。手続き面(意思決定)と分配面(所得のフロー)が地域に「埋め込まれる」ことで、再エネ事業の地域における社会的受容性が高められている。

## 写真2 田植えの様子



出所：テイクエナジー社提供

## (2) 地域社会をどのように支えるか—むすびにかえて

「エネルギー自治」の基本は、事業者認可も含め地方自治体の権限を高め、地域社会と事業者との良好かつ持続可能な関係を築いていくことである。国の制度には、そうした関係性の維持・改善が進むよう、適切な規制と経済的支援を通じて支えることが求められる。水増の事例において、テイクエナジー社は営利企業として利潤を追求しつつ、社会的課題の解決に向けてビジネスを行っている。こうした取組みは、金融・ビジネスの新たな潮流として注目されている、「ソーシャル・インパクト」の潮流に位置づけることもできよう。地域社会の持続可能性を高めるためには、暮らしを持続させる経済的条件を整備する必要がある。

FIT 制度自体は、集落再生のような社会的課題の解決といった観点を備えるものではない。しかし、紹介した事例では、結果として国民（電力消費者）の負担を通じた、条件不利地域への支払いシステム（Payment System）のような機能を果たしている。「エネルギー自治」を支える経済制度を構想するとしたら、各種の環境支払い、条件不利地域支払いなどの諸制度もあわせて検討しつつ、日本各地の魅力あるエネルギー転換の取組みを支える支払いシステムの構築という論点があるように思われる。

水増の事例では、売電収入がビジネスの原資である。再エネ事業はあくまで地域づくりのきっかけであり、地域づくりのための諸費用をファイナンスするために位置づけられている。発電された電力を全量売電しているので、環境・エネルギー面で地域社会に貢献しているわけではない。もちろん、売電収入を活用し地域社会を発展させるモデルは重要である。一方で、ドイツなど再エネ先進国の取組みは、再生可能エネルギーそれ自体の利用が重要であることを示している。日本においても、エネルギーそれ自体を地域で活用していくモデルをいかに普及させるかが課題だと考える。

最後に、九州地方、特に熊本県を襲った震災とその後の豪雨は地域社会に大きなダメージを与えている。こうした被害の修復に関する費用負担が地域社会の活力を削ぎ、取組みの足かせとなることのないよう、適切な対応がなされるかが注目される。

# 研究報告論文

- まちづくりと地域公共交通（下）  
一橋大学大学院法学研究科教授 木村俊介
- 都市自治体における「行政の専門性」  
—日本都市センターの調査研究成果をもとに—  
獨協大学法学部教授 大谷基道

## まちづくりと地域公共交通（下）

一橋大学大学院法学研究科教授  
木村俊介

本稿では、上下2編にわたり、今日のまちづくりと地域公共交通の関係を扱う。下編では、上編に引き続き地域公共交通機関としてのコミュニティバス、LRTの展開の概要について触れるとともに、具体事例としてコンパクトシティにおける地域公共交通、コミュニティバス及び広域連携施策における交通の取組みを取りあげる。

### （1）地域公共交通機関の概要

コミュニティバスは、1986年以来、交通空白地域をカバーする移動手段として注目され、2013年にはルート数で3,063に達するなど顕著な増加を続けている。このような事業動向の変化を踏まえ、2006年改正後道路運送法において①公営バス、②地域自主運行コミュニティバス、③市町村営等コミュニティバス、④公共福祉バスの4区分が設定され、今後も多様な事業の進展が見込まれる。また、財源構成の観点では、料金収入を基礎とする独立採算性が原則とされる公営企業型に対し、料金収入・受益者負担金・公費補助を財源とするコミュニティバス型が増加している点に留意し、適切な財源構成を考えていく必要がある。

次に、近時、中量輸送に適した軌道系交通としてLRTが都市のトランスポーターションギャップを埋める交通機関として注目され、2012年現在13事業者が導入を行っている。潜在的な輸送需要、交通渋滞の深刻化、中心市街地における消費地及びデザイン性を肯定する市民感情等の素地を備えた都市においてはLRTの需要が見出され得る。

### （2）具体的事例

第1にコンパクトシティの事例としての青森市及び富山市においては、機能に着目したエリア区分を行いつつ、各エリアの特性に対応した交通機関の整備を行っている。バス事業については基幹線と郊外フィーダー線の構造的整備や公共交通周辺への居住誘導など都市構造とリンクさせた交通機関の体系的整備が特徴である。

第2にコミュニティバスの事例として、上田市は、自主運行バスについて、全世帯の対象の意向調査を繰り返し、各世帯の負担金の円滑な導入を実現した事例として注目される。

第3に定住自立圏の事例として、八戸圏域定住自立圏は、広域的な低料金施策、乗継環境の改善及び事業のアイデンティティの確立について成果を上げている。

### （3）むすび

現在、我が国のまちづくり施策は、都市単体のコンパクト化と周辺エリアとの広域連携という新たな方向性に直面し、地域公共交通施策もこれらの課題に対応していかなければならない。その際、次の点に留意することが必要である。

- ① 公営バス、各種コミュニティバスなど事業主体の多様化を踏まえ、自治組織、NPOなど多様な地域公共交通の担い手を育成していくこと
- ② 地方公共団体が、受け身の立場で公共交通の責務を負うのではなく、都市計画やまちおこしの活動等のまちづくり施策と公共交通施策を積極的に連結させること
- ③ 財源構成について、料金収入、公費補助、受益者負担金の新たな3要素を視野に入れ、事業形態に応じた適切な財源構成を考えていくこと
- ④ 広域的な低料金施策、乗継環境の改善及び地域アイデンティティの確立等の広域連携手法を通じ、交通ネットワークの充実を図ること

### 3 地域公共交通の展開（つづき）

#### （2）コミュニティバス

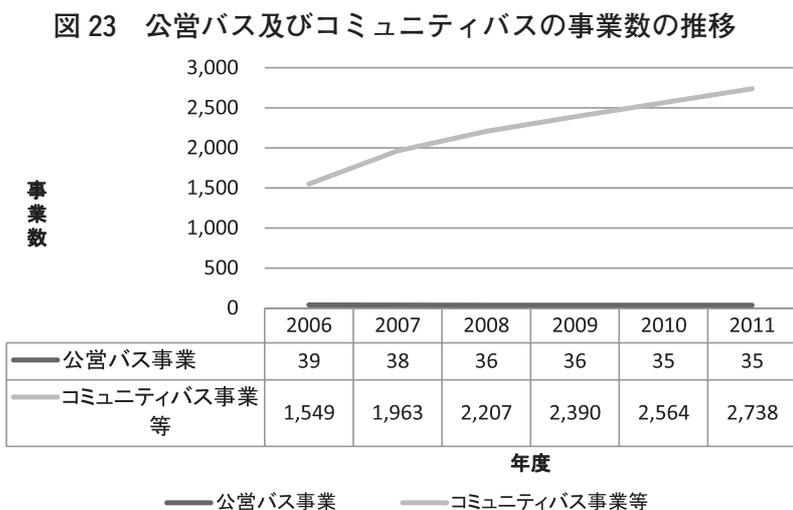
##### ア コミュニティバスの登場

コミュニティバスとは、乗合運送又は自家用自動車運送による定時定路線の運行形態を取り、コミュニティ（地域）の足を確保するための交通手段である。コミュニティバスについては法令上の定義はないが、その特徴をまとめると次のとおりである。

- ① 地方公共団体が直接的若しくは間接的な形で事業運営又は財源措置に関与していること
- ② 既存の交通機関が十分に対応できていないコミュニティの小規模需要をカバーしていること
- ③ 料金は低額であることが多く、料金収入、公費補助及び受益者負担を組み合わせた財源構成を取ることが多いこと
- ④ コミュニティの公益的な移動手段としての位置づけ（評価、イメージ）が付与されていること

コミュニティバスの導入初期の代表例として1986年に日野市が導入したミニバスを挙げることができる。ミニバスは、市役所、駅及び住宅地をきめ細かく巡回する往復型の路線として開始され、交通空白地域をカバーする移動手段として注目された。1995年には武蔵野市が導入したムーバスにおいては、運賃100円という低・定額料金を設定し、市が運行計画を立て、運行を委託した事業者に対し営業費用の欠損額について公費補助を行う方式を採用した。このように独立採算制とは異なる方式により地方公共団体が計画と運営に関与する新たな手法として他の団体にも広がった。

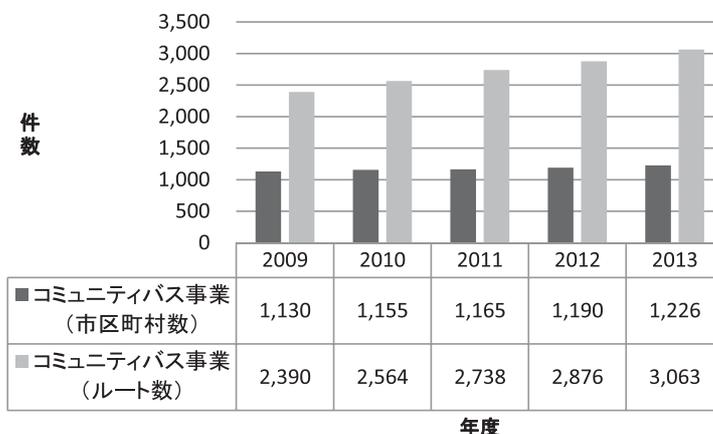
近年、公営バス事業の事業数は漸減を続けている一方で、コミュニティバス事業（ルート数）は、2006年の1,549から2013年の3,063へと顕著な増加を続けている（図23参照）。



出典：国土交通省資料を基に筆者作成。

また、コミュニティバスが運営されている市区町村数も 2009 年の 1,130 から 2013 年の 1,226 へと一貫して増加している（図 24 参照）。

図 24 コミュニティバス事業の市区町村数及びルート数の推移



■コミュニティバス事業(市区町村数) ■コミュニティバス事業(ルート数)  
出典：国土交通省資料を基に筆者作成。

以下において、行政個別法上の位置付け及び財源構成の観点から、公営バス事業と対比させて、コミュニティバスの特徴について触れることとする。

## イ 道路運送法上の位置づけ

道路運送法上、地域におけるバスの運行形態には複数の方法がある。2006 年前においては、乗合事業、貸切事業、自家用自動車運行の各制度が活用されていた。しかし、地域公共交通を取り巻く環境において、次に掲げる大きな変化が生じてきた。第 1 に、人口減少及び規制緩和等の進行により、路線バスの撤退が進み交通空白地帯が生じるなど、地域社会にとって生活交通の確保が深刻な課題となってきた。第 2 に、高齢化の進展等により、単独では公共交通機関を利用することが困難な移動制約者に対し、定時性（ダイヤに基づく運行）及び定経路性（系統に基づく運行）を備えた路線バスとは異なる個別運送サービスへの需要が急増してきた。

このような状況を踏まえ、2006 年の道路運送法一部改正により、次のような見直しが行われた。

- ①乗合事業の対象範囲を拡大し、路線定期運行の事業だけでなく、コミュニティバス、デマンド交通、乗合タクシーなど、路線を定めて不定期に運行する事業等も対象に含めることとした。
- ②自家用自動車による有償旅客運送制度を創設し、市町村・NPO 等による自家用自動車の有償運送の制度を整備するとともに、スクールバス等の公共福祉を確保する必要がある場合の運送を許可制により認めることとした。

改正後道路運送法におけるバス事業については、まず乗合事業及び自家用自動車運送に区分されるが、運行形態等も基準として、①公営バス、②地域自主運行コミュニティバス、③道路運送法 78 条 2 号に基づき市町村が運行するバスや NPO が運行を行うバス（総称して「市町村営等コミュニティバス」という。）、④同条 3 号に基づき公共の福祉を確保する目的で運行するバス（以下「公共福祉バス」という。）の 4 つに区分することができる（表 7 参照）。

表 7 バス事業の道路運送法上の区分（2006 年改正後）

種類	道路運送法 4 条		道路運送法 78 条	
事業の性格	乗合事業		自家用自動車	
	公営バス（公営企業形態） 自治体が自主運行	地域自主運行コミュニティバス	市町村営等コミュニティバス（同条 2 号）	公共福祉バス 公共の福祉を確保するためやむを得ない場合（地域・期間を限定）（同条 3 号）
運営主体（具体の事業）	自治体	地域内交通運営協議会等 協議会の構成員である運行事業者がコミュニティバスを運行	市町村又は NPO ・市町村運営有償運送（交通空白輸送、市町村福祉輸送） ・過疎地有償運送 ・福祉有償運送	公共福祉バス ・スクールバス ・訪問介護員等による有償運送
運行事業者	自治体	法 4 条に基づき大臣の許可を受けた運行事業者	国土交通大臣に登録された市町村・NPO	法 78 条 3 号に基づき大臣の許可を受けた運行事業者
料金規制	運賃・料金の上限を定め、大臣が認可	地域の関係者の合意がある場合、認可を事前届出に緩和	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 運行者は、対価を定め公衆に掲示</li> <li>・ 実費の範囲内等</li> <li>・ 地域公共交通会議 構成：地方公共団体、地方運輸局、学識経験者、利用者、地域住民、ボランティア団体、関係交通機関等</li> <li>・ 自家用有償運送の必要性、対価等について合意</li> </ul>	

出典：筆者作成。

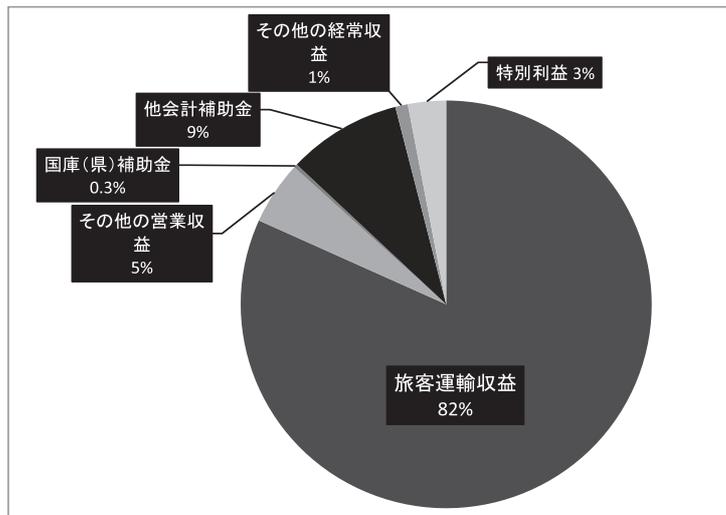
コミュニティバスのルート数の増加傾向が継続していることに示されているように、今後とも乗合事業及び自家用自動車の両分野において事業形態の多様化が進展していくことが見込まれる。

## ウ 財源構成

### ①公営バス

公営バスの収入構造は図 25 に示すとおりであるが、公営企業形態により経営される交通事業においては独立採算性を原則とし、料金収入が営業収入の中心となる。

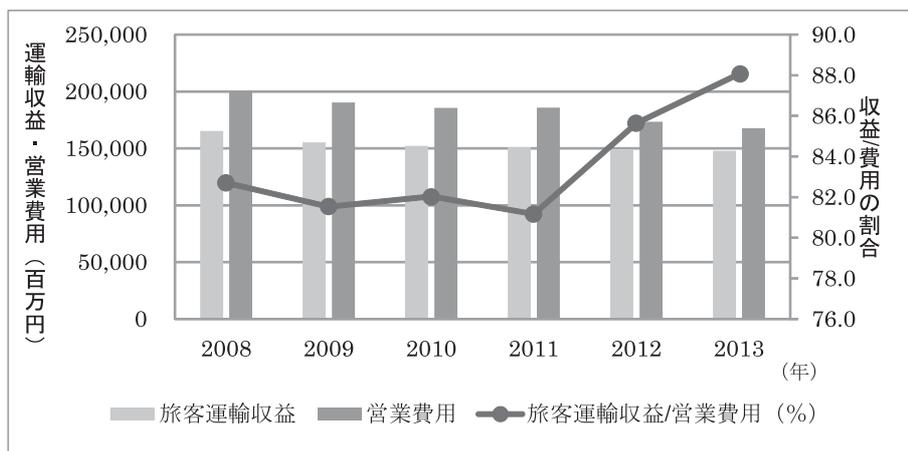
図 25 公営バスの収入構造（全国：2012 年度決算）



出典：総務省自治財政局編『地方公営企業年鑑（平成 24 年 4 月 1 日～平成 25 年 3 月 31 日）第 60 集』（2014 年）を基に筆者作成。

路線ごとの採算性により黒字路線が赤字路線の損失分を補てんする内部補助も行われてはいるが近年の収益性の低下や需給調整規制の廃止によりその余地は低下している。その結果、公営バス事業の旅客運輸収益と営業費用の近年の動向を見ると、収益の費用に対する比率は、2012 年度で約 85% であり独立採算性の確保には至っていない状況である（本稿上編掲載の図 19（再掲）参照）。

【再掲】図 19 公営バス事業の運輸収益・営業費用の推移



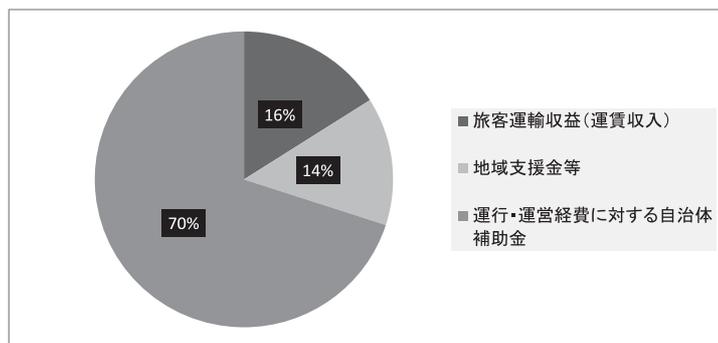
出典：総務省自治財政局編『地方公営企業年鑑（平成 24 年 4 月 1 日～平成 25 年 3 月 31 日）第 60 集』を基に筆者作成。

このため、現在、赤字路線に対する欠損補助や車両購入費等の施設補助を国や地方公共団体の他会計から公費補助として受けることにより収支の均衡を図っている。

②コミュニティバス

コミュニティバスは、近年、当該自主運行地域の自治会からの支援金や企業の協賛金を受益者負担金として財源に位置付け、料金収入及び地方公共団体からの補助金と組み合わせることで収支の均衡を図る方式が増えている（図 26 は宇都宮市の例）。

図 26 コミュニティバスの収入構造（宇都宮市：2013 年度決算）

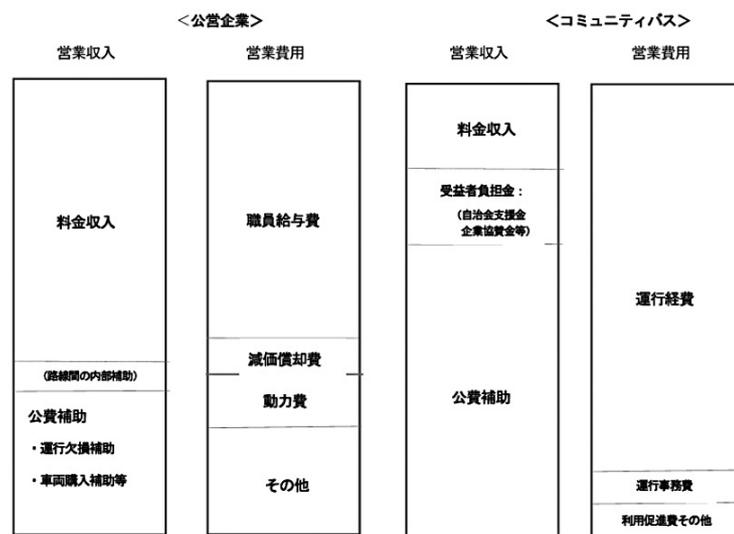


出典：宇都宮市提供資料を基に筆者作成。

料金は乗車し移動する直接の便益を受ける利用者の対価、受益者負担金は地域において移動手段が確保されることによる直接・間接の便益を受ける個人又は企業の負担金、公費補助は納税者の負担金を意味し、これらの異なる性格を備えた財源の組み合わせにより地域公共交通サービスの経費を賄うこととなる。

図 27 は、これらの財源構成を示したものであるが、事業数としては、コミュニティバスが顕著に増加しているため（前掲 図 23 参照）、公共バス事業全体としては、料金収入を中心とする公営企業型のみではなく、料金収入、受益者負担金及び公費補助を財源とするコミュニティバス型が増加している状況にある。

図 27 公営企業及びコミュニティバスにおける財源構成のモデル



出典：筆者作成。

それではコミュニティバス型においては、どのような財源の組み合わせが最適なものなるのか。この点については、コミュニティバス型においては、料金水準の設定の際に総括原価の考え方を採らず、運営主体の裁量的な政策判断により低・定額の料金制度（例えば全系統100円など）を採用することが多いため、営業収入に占める料金収入の構成比は事業ごとに相当程度異なるものとなる。さらに、受益者負担金（自治会支援金、企業協賛金等）が営業収入の中でどの程度確保できるかという点については、料金収入以上に、社会経済的な地域事情に左右されることとなる。

このように考えると、むしろ財源の組み合わせの構成比は地域ごとに多様なものとなることが自明であり、最適な組み合わせを一律に論じることは困難であるが、個々の公共バス事業が、運行するコミュニティにどのような便益をもたらし、地方公共団体や住民が運営にどの程度参画しているかという点とセットで考えていく必要がある。

### (3) LRT

#### ア 概要

LRTとは、低床式車両（LRV）の活用や軌道、電停の改良による乗降の容易性、定時性、速達性、快適性等の面で優れた特徴を有する軌道系交通システムを指す。路面電車の技術をベースとして、高性能車両や路線の専用軌道化の導入により、サービス面を改善し、大量輸送機関とバスの中間の輸送力を持つ新たな中量輸送システムとして注目されている。

LRTと路面電車の差異は明確でない面もあるがその特性を比較したものが表8である。

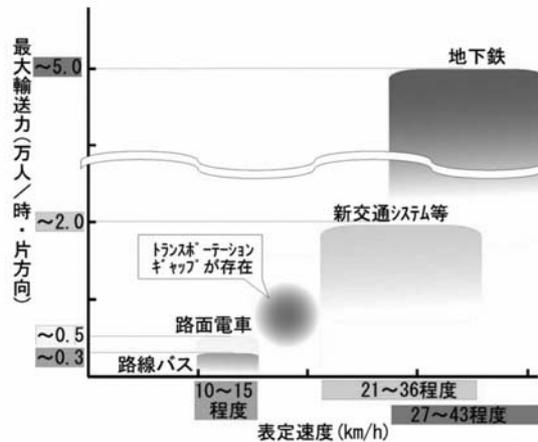
表8 路面電車とLRTの比較

	路面電車	LRT
輸送路	原則として、街路上を一般車両と競合しながら運行。優先措置を受け、又は軌道を専用化して他の交通と分離する場合もある。	街路上を走行するが、道路と分離した専用の軌道走行が基本。部分的に地下化、高架化を積極的に行い、効率的な運行をめざしている。
運行特性	定時性、表定速度は、沿線の走行状況に大きく左右される。	専用軌道敷走行と高性能車両により、定時性及び高い表定速度の確保が可能。運行速度も路面電車と比較して多くできる。
速度	表定速度15km/h程度。最高速度40~60km/h程度	表定速度25km/h程度。最高速度70~80km/h程度（100~125km/hのものもある）。
車両編成	車両は4~6軸。長さ14~21m。乗車人員は100~180人程度。うち20~40%が座席。編成は基本的に1両又は2両。	車両は4~8軸の多様な種類。分割連節型車両の長さは20~30m程度。定員は110~250人程度。20~50%が座席。

出典：筆者作成。

我が国の都市の公共交通には、鉄道、地下鉄、都市モノレール・新交通システム、路面電車、路線バス等があり、それぞれが公共交通ネットワークの一翼を担っている。しかし、最大輸送量及び表定速度の観点から、都市モノレール・新交通システムを整備するほどではないが、路線バス・路面電車では対応できない領域（トランスポーターギャップ）が存在する（図28）。

図 28 トランスポーターションギャップ



出典：国土交通省都市・地域整備局「まちづくりと一体となったLRT導入計画ガイダンス」  
2005年10月 (<http://www.mlit.go.jp/crd/tosiko/guidance/pdf/00all.pdf>)。

LRTは、このようなギャップを埋める新たな交通手段として期待されている。

### イ 導入の状況

LRTは、多くの事業者において、路面電車事業の中で部分的にLRT車両を導入する方式を通じて活用が進められている。2012年度現在、我が国で路面電車事業を運営する19事業者のうち13事業者がLRT車両の導入を行っている（表9）。

表 9 路面電車事業者及びLRT車両導入時期（2012年度現在）

事業者名	LRT車両導入時期	運営形態
熊本市交通	1997	公営
東京急行鉄道世田谷線	1999	民営
広島電鉄	1999	民営
函館市	2002	公営
岡山電気鉄道	2002	民営
土佐電気鉄道	2002	民営
伊予鉄道	2002	民営
鹿児島市交通局	2002	公営
万葉線	2004	第三セクター
長崎電気鉄道	2004	民営
豊橋鉄道	2005	民営
富山ライトレール	2006	第三セクター
福井鉄道	2006	民営
札幌市交通局	—	公営
東京都交通局荒川線	—	公営
富山地方鉄道	—	民営
京阪電気鉄道	—	民営
京福電気鉄道	—	民営
阪堺電気鉄道	—	民営

出典：筆者作成。

## ウ LRT の特徴

LRT は、都市交通において特に次の特徴が着目されている。

### ①道路路面走行が中心

LRT は、路面から直接乗降できるため、乗降し易くバリアフリー性が高い。また、従来の路面電車と同様に道路上の路面走行が可能であるため、新交通システム等の新規整備に比べて建設コストの縮減が可能である。

### ②新しい技術を反映した利便性

従来の路面電車や路線バスが持つ「車内床面が高く乗り降りしにくい」、「騒音が大きい」、「乗り心地が悪い」等の面を大幅に改良した低床型車両が既に開発されている。これにより車椅子のまま乗降可能となるほか、車内移動性が高まるなど、ユニバーサル化への対応に優れている。また動力性能の向上や弾性車輪等により、乗り心地を向上させ、低振動・低騒音化が実現されている。

### ③柔軟な走行路空間の選択が可能

部分的な立体化、道路と分離された専用軌道、鉄輪走行の特性を活かした既存の郊外鉄道への乗入れなど、多様な走行路の中から市街地の状況等に応じた選択が可能である。

### ④まちづくりとの連携が可能

ユニバーサル性に優れる LRT は、環境にやさしい移動手段として、また車両・停留場のデザインを工夫することにより街のシンボルとして、まちの賑わい創出に寄与する。これらの特性を踏まえ、いくつかの都市において、新たなまちづくりの公共交通手段として新規に整備される可能性も見込まれている。

### <コラム> 宇都宮市・芳賀町による LRT 構想

宇都宮市は、「ネットワーク型コンパクトシティ」を掲げ、東西方向の基幹公共交通として LRT を位置付け、2016 年度の事業着手を目途に取組みを進めている。

また、LRT 整備に合わせて、LRT とバス、地域内交通等が連携した駅東側における公共交通ネットワークの構築について、バス事業者等との協議が進められている。

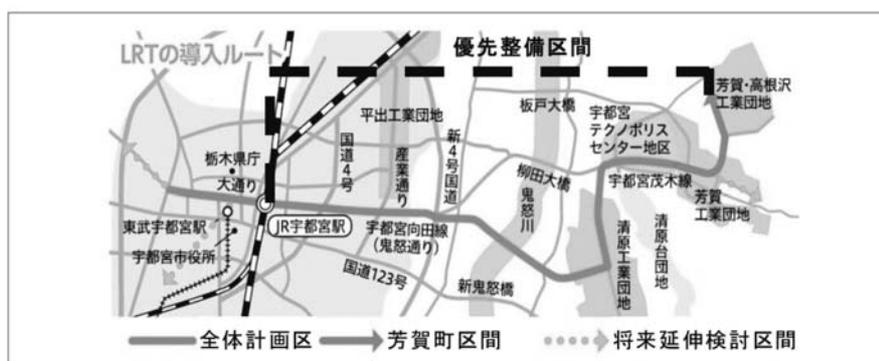


図 LRT の導入予定ルート（東西基幹公共交通）

JR 宇都宮駅西側の中心市街地と、鬼怒川左岸の工業団地や大規模開発地区を結ぶ「桜通り十文字付近～東武宇都宮駅～JR 宇都宮駅～宇都宮テクノポリスセンター地区（約 15km）」が計画区間とされている。

## エ LRT のまちづくりへの適合要素

例えば上記の宇都宮市においては、南北方向には JR 及び東武鉄道の路線が整備されているが東西方向に軸となる鉄軌道が存在せず、駅西側の中心市街地にバス路線が集中している一方で、東部には工業団地が立地している。このような都市構造がネットワーク型コンパクトシティ形成の背景となっている。

このように都市の特性は様々な個別事情が存在するが、中規模輸送を担う交通施設としての LRT の特徴を踏まえると、次のような特性を備えた都市には LRT の適合性が見出し得ると考えられる。

- ①都市内部に今後新たに基幹交通の整備を要する潜在的な軸（輸送需要）が存在する（東西方向、南北方向等）。
- ②交通渋滞等の自動車問題が深刻化しており、環境アメニティを重視する施策、自転車・歩行環境の整備など脱自家用車を志向する施策を都市として重視している。
- ③中心市街地に一定程度以上の消費地が存在するなど、中規模輸送を支える需要が見込まれる。
- ④都市景観と適合したアート性やデザイン性を伴う交通施設の外観を肯定する市民感情が比較的強く存在する。

これらの素地を備えた都市においては、今後も交通施設としての LRT の需要が見出されるのではないかと考えられる。

このように、公営交通事業、コミュニティバス及び LRT は、それぞれ事業手法の発達を遂げながら、地域公共交通として重要な役割を果たしている。

## 4 まちづくりにおける地域公共交通

前章においては、近年、地域公共交通の主要な役割を果たしている事業手法の概要について触れたところであるが、本章では、まちづくりにおいて地域公共交通が個性的な役割を果たしている事例を紹介することとする。

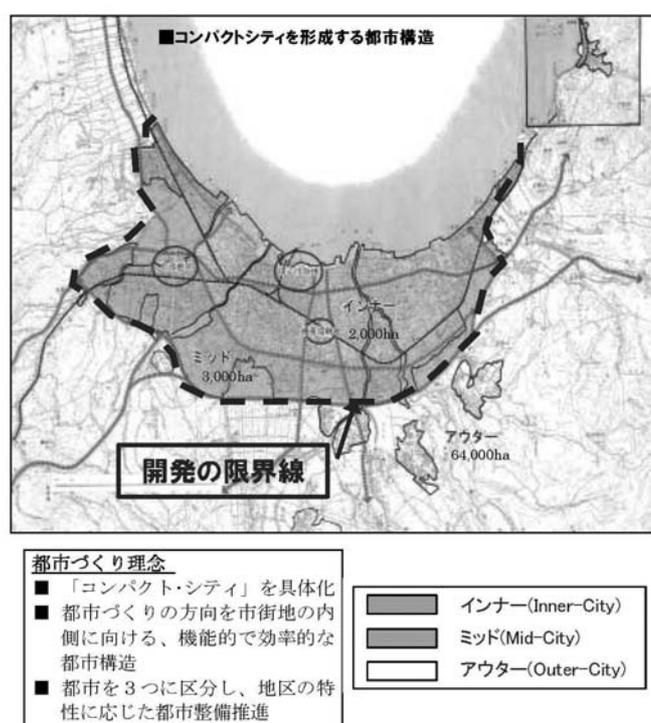
### （1）コンパクトシティにおける地域公共交通（青森市、富山市）

#### ア 青森市

青森市では、人口増加に伴い市街地が拡大し、さらにモータリゼーションの進展や郊外

の商業施設の増加も伴い、都市の拡散化と中心市街地の空洞化を引き起こした。このため、無秩序な市街地拡大の抑制と中心市街地の活性化を核として、1999年に「青森都市計画マスタープラン」を策定し、「コンパクトシティの形成」を都市づくりの基本理念として、今後20年間のめざすべき方向性を示した。青森都市計画マスタープランにおいて、コンパクトシティを形成する都市構造の基本的考え方として、市街地から円状に「インナー」、「ミッド」、「アウター」の3区分とし、それぞれのエリアの特性に応じた土地利用の配置方針を定め、「無秩序な市街地の拡大抑制」と「街なかの再生（中心市街地の活性化）」という2つの視点に立ったまちづくりを推進している（図29参照）。

図29 青森市のコンパクトシティづくり



出典：青森市総合都市交通対策協議会・青森市『青森市総合都市交通戦略・青森市地域公共交通総合連携計画』2009年10月、9頁。

具体的には、次のようなエリア別整備の方針が定められている。

- ①インナー（Inner-City）
  - ・1970年頃からの既成市街地、老朽化が進む密集市街地、中心市街地を含む。
  - ・都市整備を重点的に行い市街地の再構築を進めるエリア。
- ②ミッド（Mid-City）
  - ・インナーとアウター間のエリアで、低層住宅地が多く、良質な宅地供給を行うストックエリア。
  - ・高度経済成長期に無秩序に開発された住宅地や商業地が多く、生活道路も狭隘な密集市街地地区。

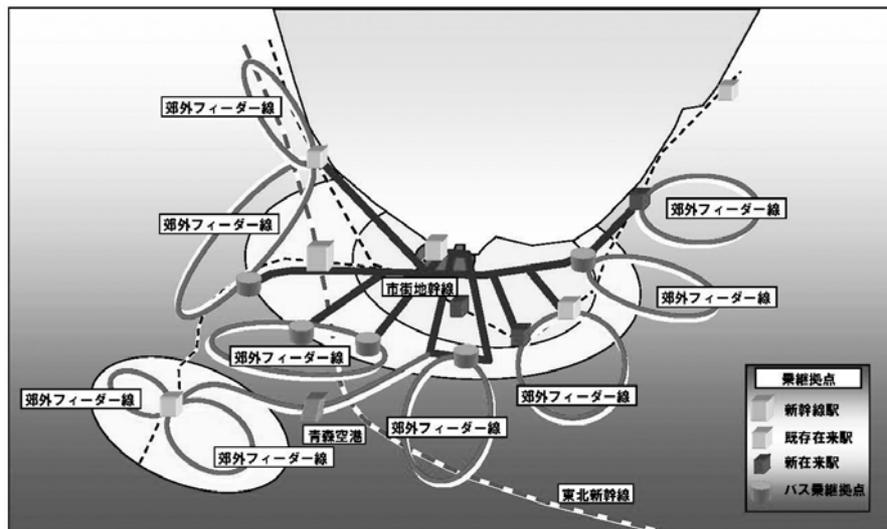
・雪に強く生活環境が良好な面整備が図られる土地区画整理事業や地区計画等の土地利用誘導の手法を実施。

③アウター（Outer-City）

・外環状線から外側のエリアで、都市化を抑制し、自然環境、営農環境の保全に努め、開発は原則として認めないエリア。

次に、交通体系整備の基本方針に基づき、各エリア別の交通体系整備の方針が設定されている（図 30 参照）。

図 30 青森市の地域公共交通のイメージ



出典：青森市総合都市交通対策協議会・青森市『青森市総合都市交通戦略青森市地域公共交通総合連携計画』2009年10月、73頁。

①インナーシティ（Inner-City）

◆公共交通を中心とした交通システムの整備を図る。

- ・既存路線の見直しや小型循環バスの導入等により、バス利用利便性の向上を図る。
- ・ダイヤの見直しや駅施設の改善等により、鉄道利用利便性の向上を図る
- ・徒歩による公共交通へのアクセス利便性や、自転車交通、自動車交通の利便性の向上を図る。

◆中心市街地においては、多様な交通手段による来街利便性の向上と、地区内を回遊できる歩行者・自転車交通環境の整備を進める

②ミッドシティ（Mid-City）

◆自動車交通から公共交通への転換を促進する交通システムの整備を図る。

- ・幹線路線だけでなく、支線的なバス路線の整備を図り、各地区のバス利用利便性の向上を図る
- ・自転車によるバスアクセス利便性の向上により、サイクル&バスライドシステムの導入を図る

- ・ 鉄道駅の周辺地域においては、鉄道と連携したバスの運行等により、バス&ライドシステムの活用を図る
- ・ バスの効率的な運行に向け、内環状線等をはじめとする骨格道路の整備を進める

### ③アウターシティ（Outer-City）

#### ◆自動車交通と公共交通の連絡利便性の向上を推進する交通システムの整備を図る

- ・ 郊外の主要な拠点（青森空港、主な住宅団地等）については、幹線的なバス路線の活用を図る
- ・ その他の地区においては、幹線系のバス路線につながる補完的なバス路線のサービス確保を図る
- ・ バス利用の不便な地区においては、既存駐車場の活用と新たなバス路線の整備等により、パーク&バスライドシステムの活用を図る
- ・ 自動車と公共交通の共生を図る放射環状道路等の整備を進める

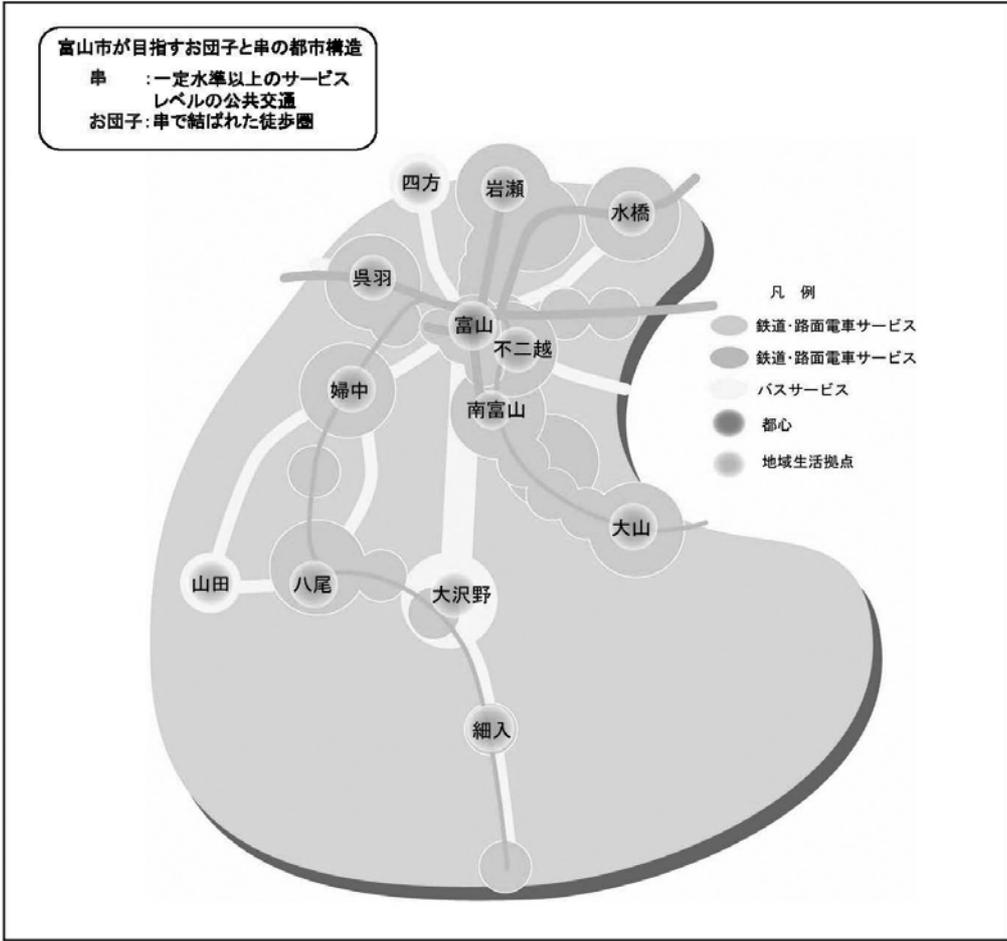
このように市域のコンパクト化に沿って区分された3つのエリアの特性に応じた地域公共交通の対応策を明確に定めている点が本市の特徴である。

## イ 富山市

富山市では、今後都心部での人口減少と市街地の低密度化が進行していくと予想されている。一方で、交通分担率における自家用車の割合が全国の中核都市圏で最高水準であるなど、市民の自動車依存は高い状況にあり、公共交通の利用者数は減少を続けていた。

このような課題を受け、同市では、「鉄軌道を始めとする公共交通を活性化させ、その沿線に居住、商業等の都市の諸機能を集積させることにより、公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくり」の実現をめざすことにした。その理念を示したものが、「お団子と串の都市構造」の考え方であり、徒歩圏を「お団子」に見立て、そのお団子をつなぐ公共交通を「串」として、クラスター型の都市構造により、徒歩と公共交通による生活を実現させるものである（図31参照）。

図 31 富山市お団子と串の都市構造



出典：富山市『富山市公共交通活性化計画』2007年3月、35頁。

(ア) ポートラム

富山市は、2006年4月に、富山ライトレールを開業させた。北陸新幹線開業に伴う富山駅周辺の整備を進める際、利用者数の減少により、存続が危ぶまれていた、旧JR富山港線の将来について議論となり、LRTとして再生させたものである。

その際、富山市は、富山港線を路面電車化し、存続させることを決定した。その後、技術、需要、収支などについて検討した末、第3セクターを設立し、2006年4月にポートラムとして開業させた。ポートラムでは、富山港線の鉄道をそのまま利用し、富山駅周辺の1.1kmのみ軌道として新設し車両をすべて更新し、新型低床車両を7編成導入した。経営は公設民営とし、車両購入、軌道・駅等の整備費約58億円については、富山市・富山県・国がそれぞれ助成した。

(イ) セントラム

富山市では、2009年12月、市内を運行している富山地方鉄道市内軌道線の一部を延伸・

環状化し、新たに環状線（セントラム）を開業させた。

市内軌道線は、利用者数は年々減少していたため、同市は、中心市街地の活性化と都心部の回遊性の強化を目的に、市内軌道線を延伸・環状化事業を実施した。セントラムでは、延伸により環状線区間3.4kmを誕生させ、新型低床車両を3編成導入した。なお、2007年の活性化法により、我が国で初めて上下分離方式が用いられている。

### (ウ) 居住誘導

同市では、コンパクトなまちづくりの実現のために、居住誘導を実施している。公共交通沿線居住推進地区については、共同住宅の建設や住宅取得を促進するための支援を行っている。加えて、都心地区を対象に、「まちなか居住推進事業」として、住宅建設、住宅取得や家賃等の支援・助成を行っている（図32及び図33参照）。

図32 公共交通沿線推進地区



出典：富山市提供資料。

図33 まちなか居住推進地区（富山市堤町通り）



撮影：日本都市センター。

同市においては、中心市街地及び地域公共交通沿線の居住を公費補助により促進する事業であり、施策目的は顕著に明確なものである。地域の財政力等の諸事情に影響を受ける面はあるが、市街地の付加価値を維持しつつコンパクト化を進める施策として一つの方向性を示しているものと考えられる。

### (2) コミュニティバス

コミュニティバスの事例として、長野県上田市における自主運行バス（豊殿地区内循環バス「あやめ号」）を紹介する。

## ア 背景

同市豊殿地区には、公共交通として、廃止路線代替バスである「柵津線」「豊殿線」と同市が運行する「オレンジバス」がある。これらのバスは幹線道路を走ることから、バス停まで距離がある地域も多く、特に高齢者にとっては利用が不便な状況にあった。また、豊殿地区は、地区内にショッピングセンターや医療施設が立地することから、地域内を循環するバスへのニーズが高かった。このような背景から、2002年4月に、豊殿地区全体の住民組織である「豊殿地区振興会」において、「循環バス研究委員会」が設置された（図34参照）。

図34 上田市豊殿地区自主運行バスあやめ号



出典：地域公共交通支援センター HP「上田市豊殿地区自主運行バス「あやめ号」(地域公共交通活性化事例)」  
(<http://koutsu-shien-center.jp/jirei/index.php?act=pdfDownload&pdfNo=68>) より抜粋。

## イ 検討経緯

2002年4月に豊殿地区振興会が、研究委員会設置を決定して以来、3年間で延べ26回にも及ぶ会議が開催された。また、検討の過程では、全世帯を対象として、バス導入の必要性や賛否、世帯負担などについての意向を把握する調査が繰り返し実施され、この結果、地域内循環バスが必要との結論を得た。さらに、2004年、2005年にアンケートを実施し、「地域負担が必要となるが循環バスは必要か」との内容に対し、第1回では68%が、第2回では76%が必要であるとの回答を得た。

このようなアンケートの結果を受け、2006年に試験運行を開始した。期間中には、本格運行についてのアンケートを実施し、この結果を受けて、1世帯当たり年間1,000円の負担による本格運行開始を決定した。本格運行の実施に当たっては、収入の不足分を地元企業等からの賛助金によって賄った（約80万円）。また、上田市は検討当初からオブザーバーとして参加し、他地域における事例の紹介など、情報提供を行ってきた。

## ウ サービス

事業主体は豊殿地区循環バス運営委員会であり、既存の交通事業者（タクシー会社等）に委託し、9人乗りジャンボタクシーで運行を行った。

運行は、接続する「オレンジバス」の運行に合わせ、週2日、1日4便とした。また、利用料金は、1乗車につき200円とした。

## エ 財政負担

同地区の全世帯（2011年度で1,450世帯）が年間1,000円を負担しており、この負担金によって、運行経費の52%を賄っている。住民負担の賛否に対するアンケートでは、自分の問題として主体的に考えてもらうため、1,000円の負担について賛成の場合は署名をしてもらう形式をとった。負担金は、自治会に加入している全世帯が負担しており、自治会費の中で徴収する仕組みとなっている。負担金と運賃収入で賄えない分は、このバスの導入を契機として市が創設した「地域自主運行バス等運行費補助金」を活用している。当該補助金は、地域が自主的に運行する生活交通に対し、上田市が運行経費の1/3相当（上限100万円）を補助するものである。

## オ 成果

豊殿地区循環バスは、試験運行・暫定運行を経て、本格運行に至る中で、利用者数が概ね増加傾向で推移（なお、試験運行から本格運行に移行する際には、運賃が1回乗車100円から200円に増額）。既存のバスに接続し、細かいエリアをカバーする生活交通手段が導入されたことにより、交通空白地帯が大幅に縮小され、特に高齢者・障害者などの交通弱者の移動手段が確保された。住民側の“マイバス意識”が非常に高く、住民が主体となったバスへのバックアップ活動が活発に行われている。例えば、バスの周知・PRと地域への理解を広げることを主な目的として発行されている「あやめ号」だよりは、住民組織である自治会連合会及び循環バス運営委員会の手で発行されている。

## カ 総括

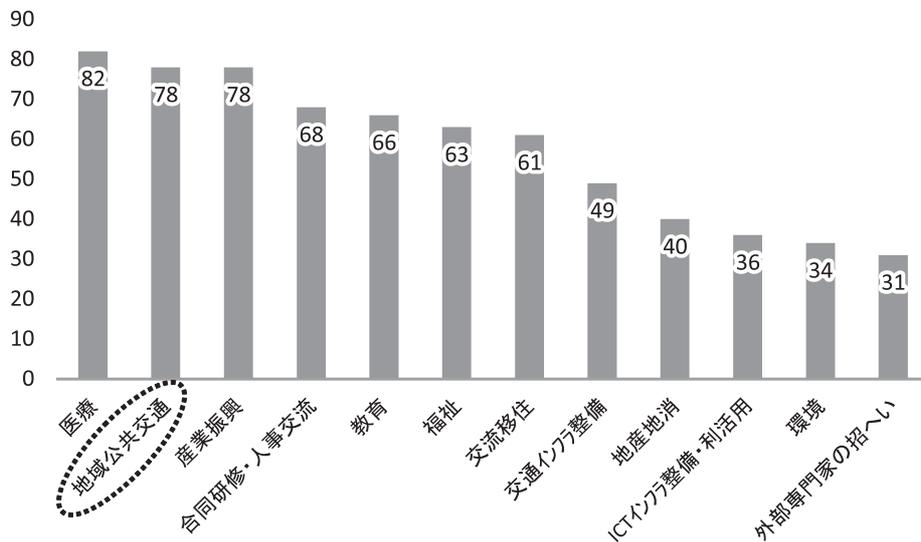
同地区には、「豊殿地区振興会」という住民組織が以前からあり、自治会の枠を超え、地域全体の問題について議論する場として機能している。その議論を通じて、地域にとって必要なものがあれば主体的に動き、循環バスの導入以前にも、医療施設やショッピングセンターの誘致を実現している。行政に依存せず、地域全体の問題についてリーダーを中心として主体的に議論し、課題解決に向けて主体的に動く住民組織があったことが、住民の負担を伴う循環バスの導入を実現できた要因の一つであると考えられる。

### （3）広域連携を通じたまちづくり

人口減少、かつ、少子高齢化が進む社会において、もはやフルセットの生活機能を整備することが困難になったという認識の下で、中心市と周辺市町村が圏域を形成し、中心市が圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備し、周辺地域と連携・交流することにより、定住自立圏を整備するという定住自立圏構想が2008年に総務省から発表された。

2009年以来、定住自立圏構想の取組みに着手する団体は顕著に増大し、2014年10月1日現在で、定住自立圏形成協定等により定住自立圏を設定した数が87圏域に上っている（2016年1月現在で102圏域に増加している）。このような定住自立圏において圏域として取り組む政策分野としては、医療に次いで、地域公共交通の分野が多く位置付けられている（図35参照）。

図35 定住自立圏構想の政策分野別の取組み状況

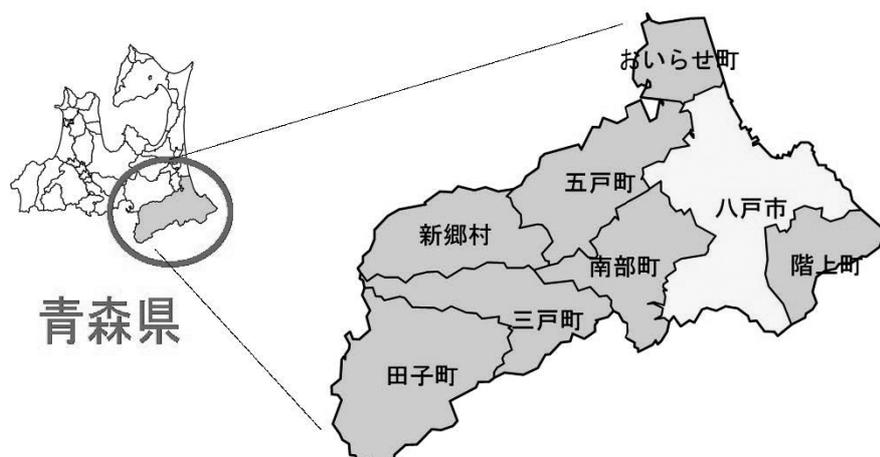


出典：総務省資料を基に筆者作成。

このことは、人口減少下で交通ネットワークを維持するためには地方公共団体単独の取組みには限界があるという認識が団体間に普及し、広域的な連携施策を通じて地域公共交通を維持する取組みが顕著になっていることの表れである。以下において、このような取組みの具体例として八戸圏域のケースを取り上げることとする。

八戸圏域定住自立圏は、八戸市を中心市とした8市町村により構成される圏域である（圏域人口335千人）。圏域の結びつきについては、八戸市以外の7町村のうち4町村において八戸市への通勤が20%以上（最高率57%）であり、八戸市内の病院への入院者比率が7町村30%以上（最高率97%）となっている。また消費についても買回品吸収率は6町村50%以上（最高率91%）となっている（図36）。

図 36 八戸圏域定住自立圏



出典：総務省「全国の定住自立圏の取組状況について」より抜粋。

このように圏域内の結びつきの強さを踏まえ、地域公共交通分野においては、八戸圏域公共交通計画推進会議を置いたほか、利用者開拓のため複数市町村にわたる広域路線バスの低運賃施策のための実証実験の実施を行い利用者の増加という結果を得た。また、バス相互の乗継環境改善が重要課題となっており、乗継円滑化のため乗継案内サインの設置等の取組みを進めている（表 10）。

表 10 八戸圏域定住自立圏の実績

【実績】	
年 度	内 容
22 年度	・ 八戸圏域公共交通計画推進会議設置 ・ 運賃体系の再構築スキーム等に関する企画・設計の実施
23 年度	・ 乗降実態調査の実施 ・ 上限を 500 円とする広域路線バス上限運賃実証実験開始 （実施期間：23 年 10 月～25 年 9 月） ・ 実証実験周知広報事業（チラシ・バス車体広告等）の実施 ・ 乗継対策情報提供事業（乗継サイン整備等）の実施
24 年度	・ 乗降実態調査の実施 ・ 公共交通を利用した圏域内の受流促進ポスター・ミニガイド作成
25 年度	・ 乗降実態調査の実施 ・ 実証実験終了後の上限運賃継続の検討 ・ 消費税 8% 導入に係る対応策の検討 ・ 八戸圏域公共交通計画の見直し

出典：八戸市『第 2 次八戸圏域定住自立圏共生ビジョン』2014 年 3 月、41 頁。

当該圏域においては、2014 年 3 月に策定された第 2 次八戸圏域公共交通計画に沿ってこれらの取組みを引き続き進めていくこととしている。

これらの広域連携を通じた地域公共交通の取組み事例を見ると、地域公共交通の確保にとって、地方公共団体の広域連携の手法は特に次の点において有効であることがわかる。

**（ア）広域的な低料金施策**

近時のバス離れの主要な要因として料金の高さが挙げられることが多く、多くの地方公共団体は利用者確保のため低料金対策に対する関心が高い。複数市町村を運行範囲とする広域路線について地方公共団体単独では対策を講じることが困難であるが、複数市町村が連携して低料金化の社会実験に取り組むことにより本格的な低料金施策を講じることが可能となる。

**（イ）乗継環境の改善**

バス事業にとって、バス相互及びバスと鉄道との乗継時間の短縮やサイン表示の改善等の乗継環境の改善は重要な課題となっている。広域連携を通じ、ダイヤ相互の接続の改善や統一された乗継のサイン表示等は極めて有効な対策となる。

**（ウ）地域公共交通事業のアイデンティティの確立**

広域連携を通じ、路線の統一ロゴマークやイベント開催等を通じ、当該事業の地域における知名度を向上し利用者開拓を図ることも有効な方策である。

今後も各地域において、地域公共交通事業について定住自立圏その他の広域連携手法を通じた取組みが展開されることが期待される。

**5 むすび**

2015年6月30日閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針」においても、「まちづくり・地域連携」が主要な施策の一つとして位置づけられ、「各種の都市機能が住民から見てアクセスしやすく利便性の高いものとなるよう整合性をもって配置されるとともに、一定の地域に人と企業を集積し、「密度の経済」を実現することによる地域の「稼ぐ力」の向上に資するため、都市のコンパクト化と公共交通網の再構築をはじめとする周辺等の交通ネットワーク形成に当たっては、公共施設の再編、国公有財産の最適利用、医療・福祉、中心市街地の活性化等の関連施策との連携の下、総合的に取組を進める。」旨の方針が定められている。

これは、都市のコンパクト化に当たり、公共交通網の再構築を始め周辺との交通ネットワークの形成を図り、一定のエリアに人と企業を集積し「密度の経済」や「稼ぐ力」の向上をめざすものである。

我が国の地域公共交通を取り巻く社会経済情勢は、急激な人口減少、規制緩和、高齢化に伴う移動制約者の増加、無居住地区の増加など文字どおり急激に変化している。このような変化に対応し、地域にとって持続可能な地域の足を確保することを究極の課題として考えなければならない。そのためには、都市単体レベルでのコンパクト化と、周辺エリアとの広域連携という2つの方向性を地域事情に即し追求していかなければならない。

その際、次の点に留意することが重要である。

**(1) 事業主体の多様化を踏まえ、地域で多様な「地域公共交通の担い手」を開拓・育成すること**

近年は、公営バス、地域自主運行型コミュニティバス、市町村等コミュニティバス、公共福祉バスなど、旅客自動車運送事業の事業主体が多様化する時代に入っている。このような状況の下で、コミュニティにおける地域公共交通を維持し移動手段を確保するためには、地方公共団体のみがこれを支える枠組みでは対応が困難であることが多い。このため、地方公共団体だけではなく、地区協議会、NPO など多様な事業主体を想定し、自治組織、地元企業、NPO、道路運送事業者等の各主体が、当該地域公共交通を、事業遂行、企画運営、広報、資金拠出等の各分野で支える枠組みが求められる。このため当該枠組みを支える担い手を開拓・育成していくことが重要である。そのためには、地方公共団体が、コミュニティ活動の活性化を図るとともに、各主体の関係者に当該地域における生活の足を確保する必要性について共通認識（コンセンサス）を持ってもらえるような取組みを行っていくことが有効である。

**(2) 地方公共団体が積極的にまちづくり施策と交通施策の連結を強化すること**

地方公共団体が受動的に責務を負うのではなく、都市計画やまちおこしの活動と交通施策を結びつけることが重要である。そのために地方公共団体が能動的・主体的な地域公共交通サービスを展開していくことが期待される。

**(3) 財源構成について、料金収入、公費補助、受益者負担金の新たな3要素を視野に入れ、事業形態に応じた適切な財源構成の選択を考えていくこと**

コミュニティバスについて、低額・定額のパターンが普及しているとともに、事業の中には需要が低い路線を含んでいるものがある等の指摘がなされている。この場合、需要が顕著に低い路線の運行欠損を自動的に公費補助でカバーすることは「地域内の公平性」の問題を喚起することとなる。このような問題を解消する意味においても、財源構成として「料金収入、受益者負担、公費補助」の組合せを検討することが有効である。料金収入と公費補助だけではなく受益者負担金を導入し、当該負担金拠出者に運行方針に係る関心を喚起することを通じ、コミュニティバスのきめ細かな路線編成を行い区域内における公平性を確保することが期待される。

**(4) 地方公共団体の広域連携手法の有効活用を通じた交通ネットワークの充実を図ること**

前述のとおり、広域的な低料金施策、乗継環境の改善、及び地域アイデンティティの確立等の交通ネットワークの充実を広域連携手法を通じ、実現していくことが期待されると

ころである。

国・地方公共団体が以上のような視点を備え、地域公共交通に生じている変化に敏感に対応しながら“持続可能な地域の足”を支える枠組みを確立することが、地域社会にとって期待されるところである。

**【主要参考文献】**

- 宇都宮浄人『地域再生の戦略』2015年、筑摩書房  
大井尚司、後藤孝夫『交通政策入門』2011年、同文館出版  
川上光彦『地方都市の再生戦略』2013年、学芸出版社  
木谷直俊『都市交通政策概論』2012年、九州大学出版会  
総務省『公営企業年鑑2015』  
地方公営企業制度研究会『地方公営企業の概要』2015年、地方財務協会  
辻本勝久『地方都市圏の交通とまちづくり』2011年、学芸出版社  
寺田一薫『地方分権とバス交通』2005年、勁草書房  
土居靖範、可児紀夫『地域交通政策づくり入門』2014年、自治体研究社  
都市交通研究会『新しい都市交通システム』1997年、山海堂  
21世紀政策研究所『超高齢・人口減少社会のインフラをデザインする』2015年  
日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方—都市自治体の未来を見据えて—』2015年、日本都市センター  
矢作弘『「都市縮小」の時代』2009年、角川書店  
矢作弘『縮小都市の挑戦』2014年、岩波書店

# 都市自治体における「行政の専門性」 —日本都市センターの調査研究成果をもとに—

獨協大学法学部教授  
大谷基道

公益財団法人日本都市センターでは、2009年度から都市自治体における「行政の専門性」に着目した調査研究を進め、2016年3月までに計8冊の報告書が刊行された。本稿は、これらの報告書を改めて概観し、統一的な視点からその概要を再整理しようとするものである。

住民ニーズの多様化・複雑化や地方分権の進展等に伴い、都市自治体には、地域の実情に合わせた総合的な対応が求められるようになった。それに伴い、各業務分野における「個別分野の専門性」に加え、行政のプロとして総合行政を円滑に進めるための「組織管理としての専門性」が必要とされるようになった。

都市自治体がこのような専門性を確保するには、大きく分けて2つのやり方がある。自治体内部に確保する方法と、外部の資源を必要に応じて活用する方法である。前者には既存職員の育成や外部人材の採用など、後者には外部専門家の活用やアウトソーシングなどの手法が用いられる。

児童相談行政などの多様な主体による総合的・一体的な取組みが求められる業務においては、個々の職員が専門性を確保するだけでなく、専門人材同士が連携・協力し、組織として専門性を確保することも求められる。つまり、人材活用の視点に加え、組織体制構築の視点も重要になる。

## はじめに

日本の地方自治体においては、閉鎖型任用制と呼ばれる人事システムが採用されてきた。その特徴は、新卒一括採用と定年までの長期雇用である。

「はじめに職（ポスト）ありき」の考えにもとづき、ポストが空いた時にそれに適した人材を採用する開放型任用制を採用する英米の自治体では、職員の専門性は採用時に確保される。これに対し、「はじめに人ありき」の考えにもとづき、新卒採用した真っ白な若者を内部で育成して様々なポストで活用する閉鎖型任用制を採用する日本の自治体では、どのようにして職員に専門性を持たせるかが人事行政上の大きな課題とされてきた。

公益財団法人日本都市センターでは、2009年度から都市自治体における「行政の専門性」

に着目した調査研究を進めてきた。近年、住民ニーズの多様化・複雑化や地方分権の進展等に伴い、都市自治体には、従前の定型的な事業の執行にとどまらない、地域の実情に合わせた総合的な対応が求められるようになった。その一方で、都市自治体の財政的・人的資源は大きく制約されており、業務の特性に応じて、外部人材の活用や行政サービスの外部化も推進されるようになった。このような状況を踏まえ、都市自治体行政に求められる専門性とは何かを検討したのが、一連の「行政の専門性」に関する調査研究である<sup>1</sup>。

まず2009年度から2010年度にかけて、「都市自治体行政の専門性に関する研究会」（座長：稲継裕昭・早稲田大学大学院教授<sup>2</sup>）を設置し、総論的な調査研究を実施した。この期間中の2010年度には、具体的な行政分野における専門性の実態を掘り下げて考察するため、「専門性実証検討会」（座長：藤田由紀子・専修大学准教授）を設置し、2010年度は児童相談行政、2011年度は徴税行政、の各分野を対象に調査研究を実施した。

これらに続き、2012年度は「都市自治体の広報分野における専門性に関する研究会」（座長：河井孝仁・東海大学教授）を設置して都市広報を、2013年度は「都市自治体行政の専門性（生活保護・生活困窮者対策）に関する研究会」（座長：岡部卓・首都大学東京大学院教授）を設置して生活保護行政・生活困窮者支援を、2014年度は「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：川淵孝一・東京医科歯科大学大学院教授）を設置して地域包括ケアシステムを、2015年度は「都市自治体行政の専門性（産業人材育成・起業支援）に関する研究会」（座長：梅村仁・文教大学教授）を設置して産業政策を、それぞれ取り上げて調査研究を行った。

これらの研究成果は、以下のとおり報告書としてまとめられ、日本都市センターから刊行されている<sup>3</sup>。

- ① 『都市自治体行政の専門性確保に関する調べ』（2010年）
- ② 『都市自治体行政の「専門性」—総合行政の担い手に求められるもの—』（2011年）
- ③ 『児童相談行政における業務と専門性』（2011年）
- ④ 『徴税行政における人材育成の専門性』（2012年）
- ⑤ 『都市自治体の広報分野における課題と専門性』（2013年）
- ⑥ 『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）
- ⑦ 『地域包括ケアシステムの成功の鍵—医療・介護・保健分野が連携した「見える化」・ヘルスリテラシーの向上—』（2015年）
- ⑧ 『これからの自治体産業政策—都市が育む人材と仕事—』（2016年）

<sup>1</sup> 日本都市センター編（2010）、同（2011a）。

<sup>2</sup> 以下、肩書きはすべて当時のもの。

<sup>3</sup> 2012年以降に刊行された④～⑧については、日本都市センターのホームページから全文を無償でダウンロードすることが可能である。

本稿は、これらの報告書を改めて概観し、統一的な視点からその概要を再整理しようとするものである。

第1章においては、報告書①、②をもとに、都市自治体行政の専門性とは何かを総論的に整理する。まず第1節において都市自治体アンケートに基づく専門性確保の現状を概観したうえで、第2節では「行政の専門性とは何か」、第3節では「行政の専門性はどのように確保されているのか」、を簡潔に提示する。

第2章においては、報告書③～⑧をもとに、各行政分野における専門性について整理する。第1節では「児童相談行政」、第2節では「徴税行政」、第3節では「広報」、第4節では「生活困窮者自立支援・生活保護」、第5節では「地域包括ケアシステム」、第6節では「産業政策」について、それぞれどのような専門性が求められているのか、その背景や確保の方法等も含めて提示する。

## 1 総論編：行政の専門性とは何か

### (1) 自治体における専門性確保の現状—アンケート調査の結果から—

日本都市センターでは、2009年10月から12月にかけて、同年10月時点における全市区806団体の人事担当課に対し、「都市自治体行政の専門性確保に関するアンケート調査」を実施した（回答411市区、回答率50.9%）。

本節では、その結果をまとめた報告書をもとにその結果の概要を振り返るとともに、人事担当課の「行政の専門性」に関する意識を整理する<sup>4</sup>。

#### ア 専門性確保に関する自治体の意識

##### (ア) 専門性を求められる業務

「一般行政系事務において、特に高度な業務習熟を必要とする業務」を順位をつけて3つ選択<sup>5</sup>する問いについては、①「法務」、②「情報管理（IT）」、③「財務・会計」、④「税務」、⑤「生活保護（ケースワーク）」、⑥「企画立案・調査研究」、の順に多くの票が集まった。

また、これらの業務について、「人材育成を行ううえで、業務習熟の観点から有効と考えられる取組み」を順位をつけて3つ選択<sup>6</sup>する問いに対しては、①「OJT」、②「広域研修機関研修」、③「専門実務研修」、④「自己啓発支援」、⑤「業務従事研修」の順に多くの票が集まった。ただし、3位と4位の間には大きな差が見られる。

これを業務別に見てみると、「法務」及び「企画立案・調査研究」では「OJT」よりも「広域研修機関研修」の方が多く回答を集めており、自団体だけでの育成では限界があると

<sup>4</sup> 詳細については、日本都市センター編（2010）を参照のこと。

<sup>5</sup> 選択肢は、法務、企画立案・調査研究、情報管理（IT）、税務、財務・会計、用地管理、生活保護（ケースワーク）、その他、の8つ。

<sup>6</sup> 選択肢は、OJT、自己啓発支援、各市区における専門実務研修、各市区における階層別研修、国・都道府県における業務従事研修、国や都道府県などの広域研修機関研修、その他、の7つ。

考えていることが見てとれる。また、「情報管理（IT）」については、「自己啓発支援」が他の業務に比べてかなり多い。これは、そもそも自団体・他団体を問わず公務部門内部での育成自体が困難であり、個々の職員の自発的な対応に期待する以外にない、と解することもできよう。

### （イ）専門性確保に有効な手法

「行政執行の専門性を確保するために有効と考える手法」を7つの業務分野<sup>7</sup>ごとに5つずつ順位をつけて選択<sup>8</sup>する問いに対し、全体では、①「職員研修」、②「外部専門家との連携」、③「人事異動」、④「自己啓発支援」、⑤「集約的組織の設置」、の順に多くの票が集まった。ただし、業務分野ごとの1位選択のみを集計すると、①「職員研修」、②「集約的組織の設置」、③「職員採用」、④「人事異動」の順に多くの票が集まった。特に1位の「職員研修」は2位以下に圧倒的大差をつけており、多くの場合において、自治体が専門性の確保を考える場合のファースト・チョイスは研修による内部育成であることが示された。

これを業務別に見てみると、より細かい傾向が浮き彫りになる。「法務・コンプライアンス」、「財務・会計・収入確保」、「企画立案・調査研究」は全体の傾向どおり「職員研修」が有効とする割合が比較的高い。これに対し、「福祉・保健衛生」と「都市計画・建築規制」では「職員研修」の占める比率がやや低くなり、「職員採用」の比率が他の業務に比べて高い。同様に、「IT運用」でも「職員採用」と「業務の外部化」の占める比率が高い。つまり、専門的な資格・免許を要するような職種や、新たに生じた業務で内部には専門人材が存在しない業務分野等に関しては、公務部門の外に解決策を求める傾向が見られる。

### イ 専門性確保に関する自治体の取組み状況

専門性を確保するには、まずどの業務にどのような専門性が必要なのかを明らかにする必要がある。しかし、業務の内容や業務に必要とする能力を専門性の観点から分析した資料を策定しているのは、わずか2.4%（10団体）に過ぎなかった。

専門性確保のための具体的な手法の一つとして、外部から専門人材を採用することが挙げられる。「保健師」、「保育士」のような福祉・衛生分野の資格免許系の職種や、「土木」、「建築」のような技術系の職種については採用が増加傾向にあった。民間での経験を有する人材を即戦力として採用することも広く行われており、約半数の団体が中途（経験者）採用を実施していた。また、任期付採用も少なからず実施されていた。

専門性確保のためには、既存の職員の専門性を高めることも必要である。そのような職

<sup>7</sup> 法務・コンプライアンス、IT運用、財務・会計・収入確保、企画立案・調査研究、観光・地域振興、福祉・保健衛生、都市計画・建築規制の7つ。

<sup>8</sup> 選択肢は、人事管理手法として、職員採用、人事異動、昇任試験（選考）、勤務評定・人事評価、職員研修、自己啓発支援、その他、の7つと、組織管理手法として、他の自治体との広域連携、業務の外部化、集約的組織の設置、横断的組織の設置、外部専門家との連携、その他、の6つの、計13である。

員の育成について、88.6%の団体がその指針となるべき「人材育成基本方針」を策定しており、多くの団体が「団体として人材育成を系統的に行うようになった」と考えている。

そのような人材育成は、研修所等でのいわゆる OFF-JT によっても行われるが、時間的な割合で見ても、その多くは職場での OJT によって行われる。その場合、どの職場にどのくらいの期間配属するかという人事異動が重要になる。

「業務習熟の観点から特に長期間の配属を要する部署」について尋ねた問いでは、先に述べた「特に高度な業務習熟を必要とする業務」である「法務」、「税務」、「福祉（生活保護を含む）」、「情報管理（IT）」などの担当課が挙げられた。また、職員の希望に基づく異動も多くの団体が実施していた。その多くは「自己申告制度」（82.5%）であり、「公募型人事異動」（15.6%）、「FA（立候補）制人事異動」（2.4%）、「複線型人事管理」（3.2%）については多くの団体で導入が進んでいるとまではいえない結果であった。

また、職員のキャリア開発支援として「キャリアデザイン研修」を実施する団体も見られるが、「自主研究活動の促進」、「職員の資格取得に対する費用助成」、「職員の大学院等進学に関する休暇制度・費用助成」のように、職員の自主的な取組みに対する支援も多く行われていた。しかし、これらの支援策はいずれも職員配置にはあまり活用されていない実態も明らかとなった。

## ウ 専門性確保に向けた課題

アンケートの結果から浮き彫りとなったのは、専門性確保の重要性を認識しつつも、その「専門性」とは何かを漠然としか認識していない自治体の姿である。さらに、その漠然とした認識も、自治体によって微妙に異なっている可能性がある。

かつて地方公務員法 23 条には「職階制」に関する規定があった。職階制が実施されていれば、「どの職にどのような職務と責任が割り当てられ、どのような能力が必要とされるか」が明確になっていたはずであるが、現実にはそれは長らく実施に至らず、2014 年 4 月に成立した改正地方公務員法<sup>9</sup>により未実施のまま廃止された。

専門性の確保に際しては、まず各業務分野にどのような専門性が求められるのかを明確にする必要がある。さらには、専門性とは当該分野の専門知識だけを指すのか、それとも、もう少し広げてその自治体独特の仕事の進め方や地域固有の事情等をも含むのか、といった点についても明らかにしておく必要がある。

## （2）行政の専門性とは何か

### ア 行政の専門性の変容

社会環境や住民の価値観、ライフスタイルの変化等に伴い、住民ニーズの高度化・多様

---

<sup>9</sup> 施行は 2016 年 4 月 1 日。

化・複雑化が進んでいる。それらに対応した行政運営を行うには、従前よりも高度の知識・能力はもちろん、縦割りのではない総合的な知識・能力も求められる。

また、地方分権の進展等に伴い、都市自治体は総合行政の主体として、従前の定型的な事業の執行にとどまらない、地域の実情に合わせた総合的な対応が求められるようになった。権限の移譲によって新たな業務を抱えることになった場合には、新たな業務分野に関する知識・能力も必要となった。例えば、中核市に移行すると保健所に関する業務が都道府県から移管されるが、その運営には、医師、薬剤師、保健師、臨床検査技師、管理栄養士などの専門職が必要となる。また、中核市は2006年から児童相談所の設置が可能となったが、設置しようとする場合には医師、社会福祉士、児童福祉司、児童心理司などの専門職が必要となる。

このように、近年の都市自治体職員には、個別分野における高度な知識・能力としての専門性と、個別分野を横断する形で課題解決を図ることのできるような、いわば「行政のプロ」としての専門性—例えば、政策形成や組織運営を行うための知識・能力—<sup>10</sup>を兼ね備えることが求められているのである。

## イ 行政の専門性とは何か

都市自治体行政の「専門性」をより具体的に示すとどうなるのか。この点について、「都市自治体行政の専門性に関する研究会」の議論を踏まえ、同研究会の報告書において稲継裕昭座長が整理している<sup>11</sup>。その概要は以下のとおりである。

都市自治体職員の専門性には、「個別分野の専門性」としての「担当行政分野の専門知識・能力」に加え、「組織管理としての専門性」としての「総合行政を遂行するための広い知識」や「コーディネート、プロデュース力」なども含まれる。

「個別分野の専門性」には多様なものがあって、専門の程度は一律ではなく、次のように分類できる（グラデーションづけすることができる）。

- ① 国家資格を有し、それだけで転職が可能な「専門性」  
（例：医師、薬剤師、獣医師、弁護士など）
- ② 国家資格を有しているが、それだけでは転職が難しい「専門性」  
（例：社会教育主事、食品衛生監視員など）
- ③ 国家資格ではないが自治体の外（民間）に出ても通用しうる「専門性」  
（例：IT）
- ④ 国家資格ではなく、自治体の外では通用しないが、自治体内で「専門性」と呼べ

<sup>10</sup> 稲継（2008）、伊藤（2011）。

<sup>11</sup> 稲継（2011a）。

るもの（あるいは、他の自治体内で通用するもの）

（例：自治体法務、公会計など）

⑤ 処遇の観点から単に専門職と位置づけているもの

（例：〇〇専門職）

総合行政の主体である自治体においては、これら「個別分野の専門性」だけではなく、行政のプロとして総合行政を円滑に進めるための「組織管理としての専門性」も求められる。都市自治体職員に求められる「組織管理としての専門性」としては、次のような能力が挙げられる。

- ① 組織の共通の目的（組織や部門の方針）を理解し、行うべき目的を自分で設定できる課題設定能力
- ② その目的を達成するための職務遂行能力
- ③ 他の人と協力して目的を達成するための対人能力
- ④ 目的達成の際に起こる問題を克服する問題解決能力

これらをまとめる形で、稲継は都市自治体における専門性を「特定の行政分野において専門知識・能力を有するとともに、地域ニーズ・課題を把握して対応策を企画立案し、都市自治体全体として効果的・効率的に実施することを可能にする知識・能力」と定義している。つまり、「自分の専門のことを理解するだけではなく、都市自治体のどの部署と連携して目の前の課題を解決するかといった総合力」も求められているのである。

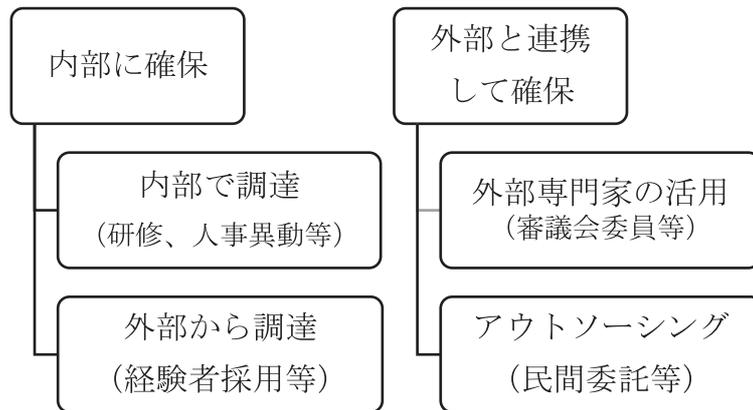
### （3）自治体における専門性確保の手法

このような「個別分野の専門性」や「組織管理としての専門性」は、どのようにして確保できるのだろうか。「都市自治体行政の専門性に関する研究会」の報告書には様々な先進事例が紹介されているが、ここではまず筆者なりに専門性確保の手法について整理してみたい。

専門性のうち「個別分野の専門性」について考える場合、視角の一つとして、専門性を「自治体内部に確保するか否か」という点が挙げられる。つまり、専門性を有する人材を職員として抱えることで専門性を確保するか、外部の専門人材と連携することで専門性を確保するか、という視点である。前者は職員の採用や育成、後者は外部専門家の活用や業務のアウトソーシングがその主な手法となる。

さらに前者に関しては、専門性を「内部で調達するのか、外部から調達するのか」という視点で分けることが可能である。内部調達としては、専門性を持たない既存職員を専門人材に育成するための諸手法（例：研修、人事異動等）が該当する。また、外部調達としては、専門人材を新たに採用する諸手法（例：経験者採用、任期付採用等）が該当する（図1）。

図1 「個別分野の専門性」の調達手法



出所：筆者作成

また、もう一つの専門性である「組織管理としての専門性」については、総合行政を円滑に進めるための能力であることから、自治体内部で必要とされるものであろう。したがって、図1の左側「内部に確保」の部分において確保されるべきものと解することができる。

以下、図1の区分に沿って、各手法について概観していくこととしたい。

## ア 専門性を自治体内部に確保するための手法

### (ア) 専門人材の内部調達

自治体職員は、新卒一括採用・定年までの長期雇用が一般的である。獣医師・薬剤師などの資格職や土木・建築などの技術職を除き、大半の自治体職員一特に一般行政系の事務職一は、「個別分野の専門性」を採用時点では特に有していない。

これら「個別分野の専門性」を持たない職員については、採用後に行われる研修や、人事異動によるジョブローテーションで様々な仕事を体験させることで、専門性を身につけさせることになる。

#### ①研修

研修は、階層別研修と目的別研修に大別される。階層別研修は、新任職員研修、係長研修、管理職研修など、従事業務の分野を問わず職層別を実施される。したがって、「個別分野の専門性」の習得よりも「組織管理としての専門性」の習得に重きが置かれる。

目的別研修は、特定の目的に必要な知識・能力を習得するための研修である。この中には、法務、税務、会計、用地買収、生活保護など業務目的別に実施され、「個別分野の専門性」の習得を目的とするものもあれば、政策立案研修、対人交渉研修など「組織管理としての専門性」の習得を目的とするものもある<sup>12</sup>。

<sup>12</sup> このほか、人事評価やOJT指導など、人事・組織管理上必要な知識・能力に関する研修なども、目的別研修の一つである。

これらの研修は、各自治体が独自に実施することもあるが、都道府県が設置する研修機関に委託して実施することも多い。なお、近年では、都道府県と市町村が都道府県単位の研修機関を共同設置するなどの形態をとっているところも見られる。また、全国規模の高度な研修については、総務省の附属機関である自治大学校、(公財)全国市町村研修財団が設置する市町村職員中央研修所(通称「市町村アカデミー(JAMP)」)及び全国市町村国際文化研修所(通称「国際文化アカデミー(JIAM)」)において主に行われる<sup>13</sup>。

## ②人事異動

地方自治体では慣行として人事異動が定期的に行われる。その目的は、「適材適所の配置を行って、個人の能力の活用と意欲の向上を図り、同時に組織力を高める<sup>14</sup>」ことにある。これまでは、管理職育成・選抜のためのジョブローテーションという意味合いが強く、ゼネラリスト養成型の異動パターンになりがちであったが、近年は職員の専門性を見出し育成する人事異動へとシフトしつつあるという。

そのような場合、採用後10年程度は、本人の適性を見極めるため異なる分野への異動が定期的に行われる。次の10年では、最初の10年で見出した適性分野についての専門性を拡充するため、その分野を意識しつつ異動が行われる。それ以降は、それまでに培った専門性を発揮してもらうため、過去に経験した分野内でのローテーションが行われる。

近年は、このような異動ローテーションを意識的に制度化するとともに、職員の主体性を重視し、自らの専門分野を選択させるような事例も見られるようになってきている<sup>15</sup>。

## (イ) 専門人材の外部調達

IT分野や社会環境の変化や新たな住民ニーズへの対応等によって自治体が新たに担うことになった業務については、内部に専門人材が存在しない。当然、内部で人材を育成することも容易ではない。そのような場合には、自治体の外から専門人材を即戦力として採用することが最も手っ取り早い。主な手法としては、以下の3つが挙げられる。

### ①経験者採用

特定の知識・能力を有する民間の人材を、いわゆる中途採用するものである。定年までの雇用が見込まれるため、観光や情報処理などある程度永続的な業務について行われる。自治体によっては、採用直後はその専門性を活かせる職場に配属するものの、年月の経過とともに専門性が陳腐化することなどを考慮し、一定期間の経過後は他の職員と同様の人事異動ローテーションに乗せることもある。

### ②任期付採用

自治体内には存在しない専門的な知識・経験等を有する者を一定の期間活用する場合に、

<sup>13</sup> 詳細については、石川(2007)を参照のこと。

<sup>14</sup> 稲継(2011b)、56-57頁。

<sup>15</sup> 代表的な例として、神奈川県のカリヤ選択型人事制度など。詳しくは、稲継(2011b)を参照のこと。

任期を区切って採用するものである。地方分権の進展に伴い地方行政の高度化・専門化が進む中、自治体内部では得られにくい高度の専門性を備えた民間の人材を一定期間のみ活用することが必要な場面が生じてきたため、2002年にこの制度が創設された。IT、まちづくり、広報、医療などの分野における活用事例が多く見られる<sup>16</sup>。

### ③非常勤職員の採用

地方自治法3条3項3号にもとづき、顧問、参与、調査員、嘱託員など特定の知識、経験等に基づいて随時、自治体の業務に従事するものである。非常勤であるから、その勤務時間は常勤職員の4分の3を超えない範囲と解されており、専門性を持つ職員が必要な場合の中でも、常勤の職員を充てるほどの業務量ではない場合に活用される<sup>17</sup>。例えば、企業誘致や危機管理のアドバイザーとして活用する事例などが見られる。

### ④国や他自治体との人事交流

外部からの人材調達は、民間からだけとは限らない。国や他の自治体に求めるべき専門人材がいる場合、そのような人材を一定期間派遣してもらうことも行われている。

国からの派遣は、主に副市長や部局長などの幹部級で行われ、中央省庁職員が持つ特定分野における政策立案能力等を活用することが目的である。法文上に特段の規定はなく、便宜的に国を一旦退職した者を自治体が割愛採用するという手段を一般に用いる。

他自治体からの派遣は、地方自治法252条の17の規定にもとづく。主に実務レベルで行われ、例えば、都道府県からの権限移譲時に、当該業務に関する知識・経験を有する職員を何年か派遣してもらうような場合が挙げられる<sup>18</sup>。また、災害時に、土木・建築系をはじめとする特定の専門分野の職員が不足する場合にも多く用いられる。最近では東日本大震災からの復旧・復興業務を担うため、被災自治体に他の自治体から多くの職員が派遣されたのは記憶に新しいところである<sup>19</sup>。

## イ 専門性を外部と連携して確保するための手法

### (ア) 外部専門家の活用

専門性を持つ人材を職員として自治体内部に確保していくことには一定のコストを伴う。そこで、外部専門家を必要に応じて活用し、その知見を得ることを日常的に行っている。例えば、有識者を審議会・研究会等の委員としたり、職員研修の講師として招聘したり、ということが挙げられる<sup>20</sup>。

<sup>16</sup> 大谷（2016（近刊））、総務省資料「地方公共団体における任期付職員の採用状況等について（平成26年4月1日時点）」。

<sup>17</sup> 大谷（2016（近刊））。

<sup>18</sup> 例えば、町村合併で市となり、福祉事務所を設置して生活保護業務を新たに担わなければならない場合など。

<sup>19</sup> 稲継（2015）、稲継・大谷（2015）。

<sup>20</sup> 伊藤（2011）。

## (イ) 業務のアウトソーシング

専門性を必要とする業務そのものを、その分野に通じた企業、団体等に委託して実施することも頻繁に行われている。業務のアウトソーシング自体は以前から少なからず行われていたが、1990年代になってニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の考え方とともに徐々に広がっていき、2000年代以降、「官から民へ」の掛け声の下で急速に拡大していった。その背景には、役所の仕事を民間に開放し、民のノウハウを活用することは、公共サービスの質の改善や効率化に貢献すると考えられている。主な手法としては、民間委託、PFI、指定管理者制度の活用などが挙げられる。

## 2 各論編：各行政分野における専門性

### (1) 児童相談行政<sup>21</sup>

#### ア 専門性が求められる背景

児童相談行政の中核機関として設置されているのが児童相談所である。児童相談所は、都道府県、政令指定都市には必置であり、2006年から中核市にも置くことが可能となっている<sup>22</sup>。その役割は、終戦直後の制度創設当初の戦災浮浪孤児への対処から、非行児、心身障害児、不登校児への対応へと移り変わり、1990年代以降は児童虐待への対応が重要な課題となっている。

2004年の児童福祉法改正により、市町村も児童相談行政の一次窓口として明確に位置づけられた。その背景には、児童虐待相談件数の急増や育児不安等を背景とする身近な子育て相談ニーズの増大等により、児童相談所だけでは膨大な相談を受け止めきれなくなったことがある。そのため、児童相談所の役割を専門的な知識及び技術を必要とするケースへの対応や市町村の後方支援に重点化し、住民に身近な市町村には、虐待の未然防止・早期発見や軽微なケースにおける継続支援などへの積極的な取組みが求められるようになったのである<sup>23</sup>。

また、この時の改正では、要保護児童の早期発見や適切な保護を図るため、保健所、保育所、学校、医療機関、警察、民生委員・児童委員などの関係機関による市町村の地域ネットワークについても規定された。市町村は、このネットワークを運営する調整機関の役割も担うことになった。

<sup>21</sup> 本節における記述は、特に示す場合を除き、日本都市センター編（2011b）、特に、藤田（2011）、手塚（2011）、村上（2011）に基づく。

<sup>22</sup> 児童福祉法12条及び59条の4。ただし、2015年4月1日現在、中核市で児童相談所を設置しているのは、横須賀市と金沢市のみである。なお、2016年5月に成立した改正児童福祉法では、東京23区が新たに児童相談所を設置できるようになるとともに、国が支援して中核市に児童相談所の設置を促すこととされている。

<sup>23</sup> 市町村の役割の詳細については、厚生労働省の定める「市町村児童家庭相談援助指針」を参照のこと。

## イ 求められる能力

児童相談行政において必要とされる能力を挙げると、次のとおりとなる。まず、相談・通報を受けた場合、「事実関係を正確に把握し、緊急性の高さを的確に判断する能力」が必要である。次の段階である初期調査においては、「当該児童に関する情報を、日頃構築した関係機関等とのネットワークを用いて収集する能力」が求められる。また、現地調査においては、「児童の心身の状況を観察し、把握する能力」や「児童や保護者との信頼関係を築くことのできる対人コミュニケーション能力」も必要となる。

その後に行われる援助方針の決定に際しては、正確な判断や指導・援助を行うための「心理学等の専門的知見」が求められる。児童福祉司等による社会診断、児童心理司による心理診断、医師による医学診断、児童指導員や保育士等による行動診断のほか、理学療法士、言語聴覚士等による診断が行われることもある。それに基づく援助実施の段階では、「対人コミュニケーション能力」や、強制的な対応が必要な場合の「法的知識」なども必要となるろう。

## ウ 専門性確保の方法

報告書では、専門性を支える3つの側面として、①関係機関とのネットワークの構築、②組織体制の整備、③職員の技量の向上、を挙げている。

①については、自治体内外の関係諸機関と良好なネットワークを構築し、それらの資源を活用しながら連携して相談援助活動を行うことができるかどうか、児童相談行政全体の専門性向上の鍵とされる。例えば、法定の「要保護児童対策地域協議会」の構成員に、民間の関係団体を多く巻き込むことがネットワーク拡大に有効とされる。

②については、専門職の適切な配置<sup>24</sup>が挙げられる。児童相談行政においては、個人の技量よりはむしろ組織やチームとしての専門性が問われており、できるだけ多くの種類の専門職を効果的に配置することが専門性の向上に資すると考えられる。また、職員間の協働を円滑にするような職場環境の整備や、適切な助言を与えられるスーパーバイザーの存在が、個々の職員あるいはチームとしての専門性向上に有効である。

③について、組織やネットワークが生み出す専門性を支えているものは、個々の職員の技量である。児童相談行政については、業務の特性上、相手に応じて臨機応変な対応を取らざるを得ないことが多く、実戦的な知識・経験が重要になるため、OJTの果たすべき役割が大きくなっている。また、外部の研修への参加も多く、専門的研修を実施する関係団体の研修を受講させたり、都道府県の児童相談所で実務経験を積んだりすることも行われている。

特に、他の業務分野に比べて特徴的なのは、①のネットワークを活用した専門性の獲得

<sup>24</sup> 児童相談所には、児童福祉司、児童心理司、精神科医、相談員等の多様な専門職を置くことが標準とされている。

である。外部に存在する知識・経験等を必要な時に相互活用するのは非常に効率的である。他の業務分野においても、自治体間連携の際に有効な手法の一つとなろう。

## エ 課題等

ケースの調査・指導・援助等を行うなど、児童相談行政の中心的役割を果たしている児童福祉司は、厚生労働大臣が認定する資格であるが、市区町村では児童福祉司の任用資格<sup>25</sup>を満たす職員の割合は低い。また、同じく市町村では専門職員を配置していても非常勤職員であることが多い。専門性を有する職員を恒久的に確保できるかどうか、この点が課題の一つといえる。その対応としては、専門職員の新規採用が第一であるが、それが困難な場合には、保育士や保健師など児童行政に密接な関連を持つ職種から計画的に登用し、児童福祉司の任用資格取得を支援することも有効であるという。

ネットワークを活用する場合に問題となるのは、人事異動である。せっかくのつながりを構築してきた職員が異動してしまうと、それを後任者が引き継ぐとはいえ、つながりの広さ、深さは一歩後退してしまう。とはいえ、人材育成面を考えれば人事異動も必要である。これについては、ネットワークに関与した経験を持つ職員を増やすことで、職員の層を厚くしていくことが解決策となる可能性があるという。

## (2) 徴税行政<sup>26</sup>

### ア 専門性が求められる背景

都市自治体における徴税行政の重要性は、以前にも増して高まっている。地方財政をめぐむ状況が厳しい中、税滞納者からの徴収は、収入の安定的確保の視点からはもちろん、税の公平性という視点からも非常に重要である。特に、地方分権改革の一環で税源移譲が行われて以降は、大きくなった自主財源を確実に活用するためにも、徴税行政がその役割を着実に果たすことが期待されている。

しかし、国のような税務専門の職員ではないため専門性の確保が難しく、自治体によって滞納分の徴収率の差が大きいのが実情である。そのため、徴税行政の専門性を確保し、徴収率の向上を図ることが重要な課題となっている。

### イ 求められる能力

徴税行政の主な事務は、①催告、②財産調査・徴収、③差押、④公売・換価、⑤執行停止・不納欠損処理、である。

これらの執行には、「地方税制等に関する知識」、「財産調査能力」、「滞納者とのコミュニケーション能力」、「差押等の強制手続や執行停止の適否を見極める能力」が求められる。

<sup>25</sup> 児童福祉法 13 条 2 項を参照のこと。

<sup>26</sup> 本節における記述は、日本都市センター編（2012）、特に手塚（2012）、村上（2012）に基づく。

また、これらの業務の大半は、文書催告や差押に関する書面作成などの事務的処理である。つまり、定型的な文書事務を円滑に遂行できる能力も必要とされる。

### ウ 専門性確保の方法とその課題

都市自治体では、国のように税務職員が専門職として採用される訳ではない。一般の行政職員が徴税部門へ配置されるだけである。実際には、税務部門内での異動を繰り返し、「税務畑」の職員として専門性を蓄積していくような人事運用が行われている自治体も少なくないが、それはあくまでも公式の制度ではなく運用にすぎない。

したがって、徴税に関する専門的知識・経験を持たない職員をいかにして専門人材に育てていくかが一つのポイントとなる。多くの自治体では、配属当初に地方税制や滞納処分制度等に関する研修を受けさせ、その後は実務を遂行する中で先任職員からの指導を受けて成長していく、という育成プロセスとなっている。

国や都道府県から徴税に通じた職員の派遣を受け入れたり、国や都道府県に職員を派遣したりすることを通じて専門性を高めることも行われている。また、複数の自治体が共同で設置した徴税組織に職員を派遣し、都道府県や他の市町村のノウハウを互いに学ばせることも行われている。この場合、派遣職員が持ち込んだ、あるいは、持ち帰ってきた知識・ノウハウを、組織としてどのように活かすかが課題である。

## (3) 広報<sup>27</sup>

### ア 専門性が求められる背景

地方分権の進展に伴い、都市自治体の自立が進んだ。その結果、地域に個性が生まれ、都市間の競争という現象も見られるようになった。このような中、自治体の円滑な経営と都市間競争の生き残りを図るため、自治体と市民の信頼構築を図り、都市の魅力を広く発信する広報の重要性が増している。

時代の変化に伴い、広報のあり方も大きく変化している。昔は広報紙で市政情報を発信していれば十分であったのが、現在ではインターネットやSNSなど様々な媒体を用いて戦略的な情報発信を行うことも当たり前となりつつある。そのため、外部から経験者を採用し、広報専門職に就けることもしばしば見られるようになってきている。

### イ 求められる能力

都市広報には、①行政サービス広報、②政策広報、③地域広報、の3つの種別があるという。①は行政サービスの的確な活用、提供を行うものであり、②は都市自治体が地域の課題を提示し、その解決に向けての参画を得ようとするものであり、③は都市内外に向け

<sup>27</sup> 本節における記述は、日本都市センター編（2013）、特に河井（2013）、河尻（2013）に基づく。

て都市の魅力を訴求しようとするものである。

このような都市広報の業務には、都市広報を戦略的に行うための「戦略発想力」、自治体全体の作戦参謀として事業課の広報を支援する「業務支援力」、都市広報の効果を的確に評価し、広報の戦略的な展開をマネジメントしていくための「広報評価力」、の3つが必要とされる。

特に最近では、地域広報の一分野である「シティセールス」に力を注ぐ自治体が増えている。マスメディアへの露出を上げるなどして市の宣伝を積極的に行うものであるが、住民に行政情報を正確に伝えることを目的とする従来からの行政サービス広報とは、その趣旨が大きく異なる。シティセールス広報には、「マーケティングの視点をもって情報を売る」こと、つまり、ターゲットを見定め、ターゲットの興味を引くように情報を加工し、ターゲットに届きやすい広報媒体に広報を展開する能力が求められるのである。

#### ウ 専門性確保の方法とその課題

日本都市センターが2012年4月時点における全市区810団体の広報担当課長を対象に実施したアンケート調査（回答478市区、回答率59.0%）の結果によれば、「職員全体において、広報に必要な知識・スキルなどの専門性の育成が不足している」との回答が5割を超え、「広報担当部署の一般職員において、広報に必要な知識・スキルなどの専門性の育成が不足している」との回答も3割近くに上った。

そのような認識がありながら、研修や民間専門家を活用して専門性を確保しようとする取組みはまだ十分になされていない。広報担当部署以外の事業課の職員に対する研修は、全体の約3割の市区でしか実施されず、その頻度も年1回が多数を占める。また、広報担当部署において、民間の広報経験者などを採用している市区は1割にも満たなかった。

広報分野の専門性強化に当たっては、まず、任期付職員制度等を活用し、広報担当部署のキーパーソンに民間の広報経験者等を配置することが求められよう。次に、そのキーパーソンを中心としたOJT等により広報担当部署の職員の専門性を高めていく。さらに、各事業課の職員の広報分野におけるスキルアップを図るための研修等を行うとともに、広報担当部署のキーパーソンが事業課の広報活動に積極的に関与できる仕組みを構築することが必要となろう<sup>28</sup>。

#### (4) 生活困窮者自立支援・生活保護<sup>29</sup>

##### ア 専門性が求められる背景

リーマン・ショック以降に急増した生活保護の受給者数・受給世帯数は、近年の雇用環

<sup>28</sup> 日本都市センターの報告書では、専門性強化の具体的な方法にまでは言及していない。そのため、この部分はいくまでも筆者の私見である。

<sup>29</sup> 本節における記述は、日本都市センター編（2014）、特に岡部（2014）、山口（2014）に基づく。

境の変化や超高齢化社会の到来等の影響を受け、その伸び率はやや鈍化しているものの、現在に至るまで最高水準で推移している。また、ワーキング・プアや無年金者の存在がクローズアップされているように、生活保護受給者のほかにも貧困にあえぐ人々が多数存在している。

こうした状況を受け、国においては、生活保護受給者や生活困窮者への就労・自立支援の強化、総合的な相談体制の構築、貧困の連鎖の防止等の対策を講じるようになった。2013年には生活保護法の改正、生活保護基準の見直し、生活困窮者自立支援法の成立、子どもの貧困対策の推進に関する法律の成立などが相次いで行われた。

しかし、厳しい財政事情を抱える多くの自治体では、深刻な人員不足により思うような対応ができていない。生活保護行政を担当するケースワーカー（CW）を例に挙げると、1人のCWが受け持つ生活保護受給世帯数は標準で80世帯とされているが、実際にはそれを大きく上回ることが多い。また、CWの多くは一般行政職が充てられており、社会福祉士などの資格を持つ者は少なく、その育成もOJTによる職場での教育が中心となりがちである。

## イ 求められる専門性とその確保

生活困窮者自立支援・生活保護については、福祉分野のほか、就労支援や教育支援など様々な分野の専門人材を質量ともに確保することが必要である。しかし、自治体を取り巻く財政事情の厳しさを考慮すれば、そのような専門人材を数多く確保することは容易ではない。

そもそも生活困窮・生活保護に陥る原因は、経済的なものだけではなく、身体的・心理的要因や社会的要因なども大きな影響を及ぼしている。一人が雇用、健康、住宅、教育、家族関係などの複雑な問題を抱えており、それらに対して総合的・一体的に対応しなければならない。そのような対応を一人の職員、一つの行政機関が担うことは困難である。

したがって、質量両面の理由から、福祉事務所を中心とする行政機関が関係機関と連携を図ることで必要な専門性を確保し、生活困窮者自立支援・生活保護行政を推進することが求められる。2013年に成立した生活困窮者自立支援法も、また、同年に改正された生活保護法も、多様な生活課題に多様なサービス供給主体が取り組むことを意図している。低所得者対策として地域に広くセーフティネットを張り、生活再建や自立を支援するため、関係機関が連携・協働することが期待されているのである。

福祉事務所が連携・協働を進める具体的な範囲としては、福祉部門の庁内関係各課はもちろん、児童相談所、女性相談センター、心身障害者福祉センターなどの相談機関、児童養護施設や女性保護施設などの保護機関、社会福祉協議会などの関係団体がまず挙げられる。さらに、保健・医療、労働、教育、住宅、司法・警察等の福祉分野以外の関係機関や、民政・児童委員、町内会・自治会、親族、近隣住民をはじめとする地域との連携も考えられる。

## (5) 地域包括ケアシステム<sup>30</sup>

### ア 専門性が求められる背景

高齢化が進む我が国においては、医療や介護の需要が大きく膨らんできている。特に、いわゆる団塊の世代が75歳以上となる2025年以降は、そういった需要がそれ以前にも増して増大することが見込まれている。そのため、2025年を目途に、住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるよう、地域の包括的な支援・サービス提供体制の構築が推進されている。住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供されるこのような体制を「地域包括ケアシステム」と呼ぶ。

地域包括ケアシステムは、各地方自治体が、地域の自主性や主体性に基づき、地域の特性に応じて作り上げていくこととされている。既に多くの自治体が、医療・介護分野の連携による在宅医療の推進や、地域社会・関係機関と連携した住民の健康づくりに取り組み、中には一定の成果が現れているところもある。他方、専門人材や地域資源の不足等により、対応に苦慮しているところも少なからず見受けられるのもまた現実である。

### イ 求められる専門性とその確保

地域包括ケアシステムは、地域によって異なる人口構造、財源、疾病構造、住民意識等を踏まえ、各自治体が地域の特性に応じて構築する、地域の包括的な支援・サービス支援体制である。したがって、その構築には、医療・福祉を中心とする様々な分野の関係者の連携・協働が求められる。

高齢化が進む現代社会においては、保健・医療・福祉の連携・協力が不可欠であり、そこで働く医療系専門職、介護系専門職等による多職種連携の推進が必要である。特に介護支援専門員をはじめとする介護系専門職の資質向上は急務とされる。

そのためには、当該地域の多職種が机を並べ、地域包括ケアシステムの背景、理論、専門知識・技術を学ぶ「専門職連携研修（IPE）」が有効である。関係する様々な職種の職員が互いに学び合い、率直に意見を出し合える機会を作ること、そして、それによって関係者が共通理解を持つことが何より重要なのである。

## (6) 産業政策<sup>31</sup>

### ア 専門性が求められる背景

地域の発展を図る上で、産業振興は必要不可欠である。仕事がないければ住民は生活し得ず、仕事を求めて他の地域へ流出していくことになる。人口減少が続き、衰退傾向にある地域では概ねこのような状況が観察される。

<sup>30</sup> 本節における記述は、日本都市センター編（2015）、特に石山（2015）に基づく。

<sup>31</sup> 本節における記述は、日本都市センター編（2016）、特に梅村（2016a）、同（2016b）、須藤（2016）に基づく。

この状況を打破するために展開されているのが、いわゆる「地方創生」である。地方創生は、「まち・ひと・しごとの創生」と言われるように、「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環を確立するとともに、その好循環を支える「まち」に活力を取り戻すことをめざしている。

従来、産業支援は国が中心となって推進してきた。しかし、地域間の格差が拡大している現在、望まれるのは国の主導による一律的な産業政策ではなく、自治体による地域の特性を踏まえた産業政策である。地方創生においても、各地域における自律的な取組みが求められている。

しかし、これまで長らく国主導で産業支援を行ってきた結果、自治体は多くの場合において国の示す政策メニューをそのまま受け入れるか、国の政策を模倣することが一般的であった。そのため、自治体には産業政策の策定能力が不足しているとの指摘もなされており、その確保が急務とされている。

## イ 求められる専門性とその確保

産業の多様化・高度化・複雑化や、自治体の予算・人員等の削減傾向を踏まえると、自治体が産業政策を直接的に行うことには限界がある。これからの自治体の役割としては、産学をはじめとする外部パートナーと連携・協働し、最新の情報や知識を地域に紹介したり、対話を通して新たな価値を創出したりすることが重要となる。つまり、情報や人脈などのネットワークの結節点としての機能を果たすと同時に、相互交流を深めるためのコミュニティを形成することが求められているのである。

そのためにはまず、現場を良く知ることが必要不可欠である。さらには、幅広いネットワークを持つことも求められる。このような知識・能力は座学だけでは得ることができない。同じ目的を持つ職員が一緒になってフィールドワークを重ねながら体得していくべきものである。最初は自治体が研修をお膳立てする必要があるが、いずれは参加者が自発的な学びに向かうような工夫が必要である。受け身の姿勢ではネットワークは広がらない。自ら積極的に行動できるような職員を育成するとともに、その職員が孤立せずに励まし合って行動できるような人材育成の体制、職場の土壌づくりが重要となろう。

## おわりに

総合行政の主体である自治体には、各業務分野における「個別分野の専門性」に加え、行政のプロとして総合行政を円滑に進めるための「組織管理としての専門性」が求められる。より詳細に示すならば、「特定の行政分野において専門知識・能力を有するとともに、地域ニーズ・課題を把握して対応策を企画立案し、都市自治体全体として効果的・効率的に実施することを可能にする知識・能力」というのが都市自治体の専門性であった。

このような専門性の確保を図るための手法は多岐にわたる。必ずしもすべての専門性を

自治体内部に確保する必要はなく、アウトソーシングなどにより外部の専門人材を必要に応じて活用することもあり得る。また、自治体内部に確保する場合でも、既存職員を研修や人事異動により育成する方法と、外部から専門人材を新たに採用して活用する方法が考えられる。

また、児童相談行政、生活困窮者自立支援・生活保護や地域包括ケアシステムのように、多様な主体による総合的・一体的な取組みが求められる業務においては、個々の職員が専門性を確保するだけでなく、専門人材同士が連携・協力し、組織として専門性を確保することも求められる。つまり、人材活用の視点に加え、組織体制構築の視点も重要になってくるのである。

2014年の地方自治法改正により、自治体間の広域連携を図るための「連携協約」、都道府県による市町村の補完を図るための「事務の代替執行」という2つの制度が新たに創設された。これらは、単独でフルセットの行政を担うことが難しくなりつつある小規模自治体が、自治体間の連携によって行政サービスの提供体制を整備することを目的としたものである。この体制においては、自治体の事務を連携あるいは代替して処理するに際し、限られた専門人材を複数の自治体で共同活用することも考えられる。

自治体が優秀な専門人材を確保することは決して容易ではない。仮に首尾良く採用できたとしても、小さな自治体では異動先もあまりなく、同じポストに長期にわたり配置されることで、専門性の陳腐化、モチベーションの低下などが懸念される。現在、自治体間の異動は、地方自治法252条の17にもとづく職員の派遣によるもの以外はほとんど行われていない。複数の自治体が共同で専門人材の人事管理を行えるようになれば、少ない人材をより効率的・効果的に活用できるはずである<sup>32</sup>。今後の動向に注目したい。

#### 【参考文献】

- ・石川義憲（2007）「日本の地方公務員の人材育成（分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.2）」政策研究大学院大学比較地方自治研究センター。  
<http://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/BunyabetsuNo2jp.pdf>
- ・石山麗子（2015）「地域包括ケアシステムの構築を担う自治体の専門性—地域に反映する自治体の価値観—」日本都市センター編『地域包括ケアシステムの成功の鍵—医療・介護・保健分野が連携した「見える化」・ヘルスリテラシーの向上—』日本都市センター。
- ・伊藤正次（2011）「都市自治体の行政組織と専門性—瀬戸内市と市川市の事例から—」日本都市センター編『都市自治体行政の「専門性」—総合行政の担い手に求められるもの—』日本都市センター。

<sup>32</sup> 第30次地方制度調査会第30回専門小委員会（2013年3月28日）においても、小規模自治体が専門人材をどのように確保するかという点について議論がなされている。その際には、市町村のための技術系職員を集めた公益的な法人を設立し、そこが市町村から業務を受託してはどうかといったことにも言及されている。

- ・ 稲継裕昭 (2008) 『プロ公務員を育てる人事戦略』 ぎょうせい。
- ・ 稲継裕昭 (2011a) 「都市自治体行政における『専門性』」 日本都市センター編『都市自治体行政の「専門性」—総合行政の担い手に求められるもの—』 日本都市センター。
- ・ 稲継裕昭 (2011b) 「『専門性』を有した自治体職員の育成と、自治体間移動の可能性」 日本都市センター編『都市自治体行政の「専門性」—総合行政の担い手に求められるもの—』 日本都市センター。
- ・ 稲継裕昭 (2015) 「広域災害時における遠隔自治体からの人的支援」 小原隆治・稲継裕昭編『大震災に学ぶ社会科学 第2巻 震災後の自治体ガバナンス』 東洋経済新報社。
- ・ 稲継裕昭・大谷基道 (2015) 「災害復旧・復興をめぐる広域自治体連携」 鎌田薫監修・早稲田大学震災復興研究論集編集委員会編『震災後に考える—東日本大震災と向きあう 92の分析と提言』 早稲田大学出版部。
- ・ 梅村仁 (2016a) 「『これからの自治体産業政策』—都市が育む人材と仕事—」 日本都市センター編『これからの自治体産業政策—都市が育む人材と仕事—』 日本都市センター。
- ・ 梅村仁 (2016b) 「自治体産業政策の課題と政策学習」 日本都市センター編『これからの自治体産業政策—都市が育む人材と仕事—』 日本都市センター。
- ・ 大谷基道 (2015) 「新たな垂直連携は県の役割をどう変えるか」 『地方自治職員研修』 通巻 678 号 (2015 年 9 月号)。
- ・ 大谷基道 (2016 (近刊)) 「第 10 章 公務員制度 地方自治体における任用形態と人材の多様化」 縣公一郎・藤井浩司編『ダイバーシティ時代の行政学—多様化社会における政策・制度研究』 早稲田大学出版部。
- ・ 岡部卓 (2014) 「生活困窮者・生活保護支援の今後の展望」 日本都市センター編『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』 日本都市センター。
- ・ 河井孝仁 (2013) 「『都市広報』と『都市広報を担うもの』」 日本都市センター編『都市自治体の広報分野における課題と専門性』 日本都市センター。
- ・ 河尻和佳子 (2013) 「マーケティング視点で考えた都市広報について」 日本都市センター編『都市自治体の広報分野における課題と専門性』 日本都市センター。
- ・ 須藤順 (2016) 「産業人材育成・起業支援における多様な主体との連携の視点」 日本都市センター編『これからの自治体産業政策—都市が育む人材と仕事—』 日本都市センター。
- ・ 手塚洋輔 (2011) 「児童相談行政における関係機関とのネットワーク構築」 日本都市センター編『徴税行政における人材育成の専門性』 日本都市センター。
- ・ 手塚洋輔 (2012) 「徴税行政における組織と人材」 日本都市センター編『徴税行政における人材育成の専門性』 日本都市センター。
- ・ 日本都市センター編 (2010) 『都市自治体行政の専門性確保に関する調べ』 日本都市センター。

- ・日本都市センター編（2011a）『都市自治体行政の「専門性」—総合行政の担い手に求められるもの—』日本都市センター。
- ・日本都市センター編（2011b）『児童相談行政における業務と専門性』日本都市センター。
- ・日本都市センター編（2012）『徴税行政における人材育成の専門性』日本都市センター。
- ・日本都市センター編（2013）『都市自治体の広報分野における課題と専門性』日本都市センター。
- ・日本都市センター編（2014）『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』日本都市センター。
- ・日本都市センター編（2015）『地域包括ケアシステムの成功の鍵—医療・介護・保健分野が連携した「見える化」・ヘルスリテラシーの向上—』日本都市センター。
- ・日本都市センター編（2016）『これからの自治体産業政策—都市が育む人材と仕事—』日本都市センター。
- ・藤田由紀子（2011）「児童相談行政の歴史と業務」日本都市センター編『徴税行政における人材育成の専門性』日本都市センター。
- ・村上祐介（2011）「児童相談行政の実施体制と人材育成」日本都市センター編『徴税行政における人材育成の専門性』日本都市センター。
- ・村上祐介（2012）「徴税行政の人材育成における自治体間連携の手法と可能性」日本都市センター編『徴税行政における人材育成の専門性』日本都市センター。
- ・山口道昭（2014）「生活困窮者に対する『総合的な相談支援』を行うための課題と方向性」日本都市センター編『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』日本都市センター。

# 都市政策法務コーナー

---

日本都市センターでは、都市自治体が直面している様々な政策課題について、複数の学識経験者及び都市自治体職員から構成される研究会を設置し、学際的かつ理論と実務を融合させる総合的な調査研究を進めてきた。一方、地域課題の解決や政策の推進を図るために、法令を地域適合的に解釈運用する、又は地域特性に応じた独自の条例を創るという意味で、「政策法務」はあらゆる分野の調査研究に共通して存在する視点である。

そこで、本号から新設する「都市政策法務コーナー」では、当センターが現在実施している調査研究事業に関連した政策法務の取組みに焦点を当て、都市自治体の首長及び職員への情報提供あるいは問題提起を図っていく。

初回となる本号では、地域再生・コミュニティに関する調査研究に関連して、加入率の低下が近年問題視されている自治会や町内会等への加入促進を図るための条例制定の動きを取り上げ、法的考察を行う。

# 自治会加入促進条例の法的考察

日本都市センター研究員  
釵 持 麻 衣

自治会は、従来から地域コミュニティづくりに大きく寄与してきたが、その機能が東日本大震災を機に再評価され、また都市内分権の受け皿としても期待されている。一方、都市部への大規模な人口流入やサラリーマン世帯の増加等を背景に、自治会への加入率が低下していることも強く危惧される。こうした現状を踏まえ、いくつかの都市自治体では、自治会への加入を促進するための条例を制定する動きが見受けられる。そこで本稿では、18の加入促進条例について、その形態や規定内容を概観・分析し、さらにパブリックコメント及び判例等からみた同条例の法的限界を検討した。

## 1 現代における自治会の活動

### (1) 自治会の成り立ち

#### ① 大部分の都市自治体に存在する自治会

日本都市センターが2015年に実施したアンケート調査（以下、「2015年調査」という）<sup>1</sup>によれば、ほぼすべての市区（98.6%）において自治会や町内会等（以下、総称して「自治会」という）が組織されている。自治会は、一定の区域内に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体であり、長年にわたって住民相互の連絡、生活環境の整備、あるいは集会施設の維持管理など、良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行ってきた。

#### ② 戦前における明確な法的位置付け

自治会の由来については諸説あるものの、現在の自治会のような地縁型住民自治組織が発足したのは、明治時代以降とされる<sup>2</sup>。1888年に制定された市制・町村制の下、大規模な市町村合併が行われ、財源等を十分に有しない初期の自治体を補完するための組織として、自治会の形成が進んだ。その後、内務省の「部落会町内会等整備要領」（1940年）によって、全国の多種多様な地域住民組織が町内会又は部落会に一元化され、1943年の市制・町村制

<sup>1</sup> 2015年調査の結果は、三浦正士『「住民自治組織」に関するアンケート 集計結果』日本都市センター編著『都市内分権の未来を創る—全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察—』2016年、227頁以下を参照。

<sup>2</sup> 以下、自治会の来歴について、辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘『現代日本の自治会・町内会』木鐸社、2009年、41—43頁を参照。

の改正において、町内会・部落会が市町村長の支配下に置かれることが明文化された。行政の末端組織となった町内会・部落会は、戦時中の国家総動員体制のなかで、動員や物資供出、住民同士の相互監視等の役割を果たしていたため、戦後の1947年に連合軍総司令部（GHQ）から解散命令が出された（昭和22年5月3日政令（ポツダム政令）第15号）。しかし、行政サービスが十分に提供されなかった戦後の混乱期には、配給や治安維持を行う上で、自治会の存在は欠かすことができないものであり、振興会、駐在区あるいは防犯組合といった名称・形態で事実上維持された。

### ③ 権利能力なき社団としての自治会と認可地縁団体

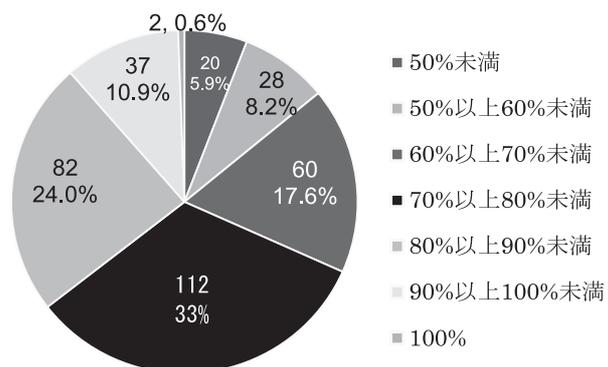
サンフランシスコ講和条約の発効（1952年）に伴い、ポツダム政令第15号が廃止されると、自治会が再び組織されるようになる。ただし、町内会・部落会を行政の末端組織として法的に位置付けていた市制・町村制は、1947年の地方自治法の施行によって廃止されたことから、自治会の権利能力及び法的位置付けに関する明文の規定が存在せず、「権利能力なき社団（任意団体）」と解されてきた。この点につき、地縁による団体についての規定が1991年の地方自治法改正で新設され、市町村長の認可を受けた地縁による団体（認可地縁団体）は不動産等に関する権利能力を取得することとなった（260条の2）。なお、認可地縁団体が市町村組織の一部として位置付けられないことは確認的に明示されており（同条6項）、戦前・戦時下における町内会・部落会とは大きく性質を異にする<sup>3</sup>。

## （2）加入率の低下と自治会が担う役割の拡大

### ① 社会的実態としての全世帯加入原則

自治会の特徴の一つに“全世帯加入の原則”が挙げられ、社会的実態としても当該区域内に居住する住民は自治会に自動加入あるいは強制加入してきた<sup>4</sup>。しかしながら、都市部への大規模な人口流入や一人暮らし世帯・サラリーマン世帯の増加を背景として、コミュニティ意識の希薄化が進み、自治会加入率が低下しているとの指摘がしばしばなされる。当センターが2013年に実施したアンケート調査（以下、「2013年調査」という）<sup>5</sup>では、地

図1 地縁型住民自治組織の加入率



出典：アンケート調査結果を基に筆者作成

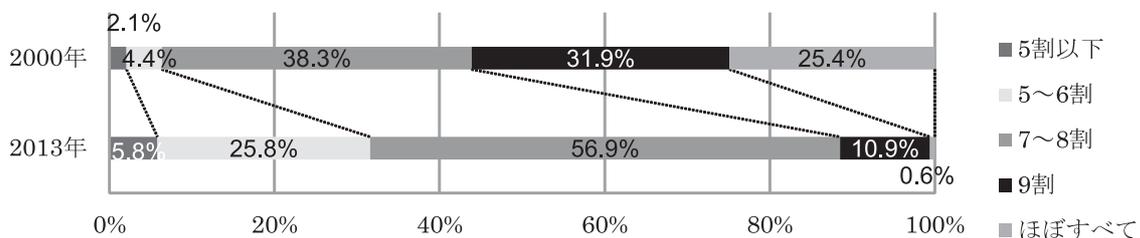
<sup>3</sup> 松本英昭『新版 逐条地方自治法〔第8次改訂版〕』学陽書房、2015年、1511頁。

<sup>4</sup> 辻中・ロバート・山本・前掲(2)書82頁。

<sup>5</sup> 2013年調査の結果は、柳沢盛仁「都市自治体における地域コミュニティと関係施策の実態～アンケート調査の分析から～」日本都市センター編著『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、162頁以下を参照。

縁型住民自治組織への加入率が「70%以上80%未満」と回答した自治体が最も多く（112自治体）、次いで多かったのは「80%以上90%未満」である（82自治体）。同様のアンケート調査を2000年にも実施しており、類似設問の結果と比較したのが、図2である。2000年の調査で「ほぼすべての世帯・個人が加入」と回答した自治体の割合が25.4%であったのに対し、2013年の調査ではその割合が0.6%まで減少しており、“全世帯加入”という自治会の特徴が失われつつあることが分かる。さらに、「5割以下」又は「5割から6割」と回答した自治体の割合が大幅に増大していることから、自治会加入率の低下傾向を見てとることができる。この傾向を行政側も明確に認識しており、2000年から2013年の調査時までの加入率の傾向を尋ねた設問では、「減少している」と回答した自治体の割合は9割にのぼり、特に「10%以上減少している」と回答したところが46自治体あった。

図2 加入率の変化



出典：柳沢・脚注(5) 論文206頁を修正。

## ② 自治会への期待の高まり

他方で、合併による自治体規模の拡大、行政リソースの縮小、及び住民ニーズの多様化が進むなか、「都市自治体において、住民に身近なサービスを、住民により近い組織において、住民の参加と協働のもとで展開する」<sup>6</sup>という都市内分権の動きが活発化している。そして、住民により近い組織として、自治会の存在が改めて意識されるようになり、期待される役割は“行政の下請け”から“住民自治の担い手”へと変容しつつある<sup>7</sup>。2015年調査でも、「行政からの連絡事項の伝達（広報誌の回付等）」（89.3%）や「集会施設等の維持管理」（93.8%）に加え、「地域に関する各種計画の策定への参加」（41.6%）や「地域のまちづくりへの参加」（77.2%）、「地域のまちづくりに関する政策提案」（28.8%）などが、自治会の活動内容として挙げられた。また、行政の末端組織ではなく、行政と対等な組織として、自治会が公園の管理や道路・公園等の清掃に関わる事務、リサイクル活動・廃棄物収集に関わる事務を自治体から委託を受けている実態が、2013年調査の結果から明らかになった。

さらに、東日本大震災の発生や高齢社会の本格的到来が契機となり、自治会を中心とした地域コミュニティの共助・互助機能の強化が求められるようになってきている<sup>8</sup>。2013年調査

<sup>6</sup> 大杉覚「都市内分権の現状と今後の方向性」日本都市センター・前掲(1) 書2頁。

<sup>7</sup> 野元優子「狭域自治の担い手としての自治会と都市内分権～神奈川県厚木市を例として～」自治体法務 NAVI 26号(2008年)、2頁以下。

<sup>8</sup> 大杉・前掲(6)論文6頁。

で地域コミュニティが担うべきと考えられる活動を尋ねたところ、「地域の防災活動」及び「地域の安全確保」が9割前後の回答を得たほか、「地域福祉・介護・保健活動」を挙げた自治体が7割近くもあった。実際に、2015年調査における自治会の活動内容についての設問では、「高齢者福祉・介護に関する活動」と回答した自治体の割合が68.5%、「児童福祉・子育て支援に関する活動」が56.6%であった。

### ③ 自治会の再活性化に向けた取組みとしての加入促進条例

このように自治会に対して、地域コミュニティづくりの中核や都市内分権の受け皿としての役割を担うことへの期待が高まる一方、加入率の低下に伴って、そもそも自治会活動の担い手が不足しているといった問題もある。

このため、従前から多くの都市自治体が、自治会活動を活性化するために物資面、財政面又は人材面から支援を行ってきた<sup>9</sup>。そうしたなか、近年広がりつつある取組みとして、自治会への加入を促進するための条例（以下、「加入促進条例」という）を制定する動きが見られる<sup>10</sup>。そこで本稿では、加入促進条例の制定状況及びその規定内容を概観・分析し、パブリックコメントや裁判例からみた加入促進条例の課題を検討する。

## 2 加入促進条例についての取組み状況

### (1) 条例制定の広がり

#### ① 先駆けとしての高森町町民参加条例

加入促進条例の先駆けといわれるのが、2002年に制定された高森町町民参加条例である。同条例は町民参加のまちづくりを推進することを目的とした条例であるが、「町民は、地域社会における自らの役割と責務を認識し、まちづくりの根幹をなす住民自治の担い手として、自治基盤である常会・区等（以下『自治組織』という。）の加入に努めるものとする」（2条2項）という規定が盛り込まれている。制定に至った背景には、自治組織に加入して、自主的かつ主体的に自治活動に参加することが住民参加である、という認識があったようである<sup>11</sup>。すなわち、行政と協働する主体として、住民の集合体ともいえる自治会の必要性が強く意識されており、その存在を確固たるものとするために、住民に対して自治会への加入が要請されている。

#### ② 東日本大震災を契機とした、地域コミュニティ形成・維持の重要性の再評価

ただし、その後、加入促進条例が相次いで制定される契機となったのは、高森町町民参加条例の制定よりも、東日本大震災の発生であったと思われる。筆者が2016年7月15日

<sup>9</sup> 三浦・前掲(1) 論文 256-260頁を参照。

<sup>10</sup> なお、地域コミュニティづくり及び都市内分権を進めるに当たり、自治会に代わる組織として、自治会や社会福祉協議会、防犯組織などを小学校区・中学校区単位に編成した、協議会型住民自治組織を積極的に活用しようとする動きも全国的に広がっている。2015年調査の結果、約6割の市区において、協議会型住民自治組織が設置されている現状が明らかになった。

<sup>11</sup> 高森町「高森町における自治基本条例（仮称）の動きについて」自治基本条例特別委員会資料（2014年）、1頁。

表1 都市自治体における加入促進条例の主な制定状況

自治体名	条例名	制定/改正*
さいたま市	さいたま市自治会等の振興を通じた地域社会の活性化の推進に関する条例	2012
所沢市	所沢市地域がつながる元気な自治会等応援条例	2014
草加市	草加市町会・自治会への加入及び参加を促進する条例	2015
八潮市	八潮市町会自治会への加入及び参加を進めるための条例	2012
江東区	江東区マンション等の建設に関する条例	2007
品川区	品川区町会および自治会の活動活性化の推進に関する条例	2016
豊島区	豊島区中高層集合住宅建築物の建築に関する条例	(2009)
北区	東京都北区集合住宅の建築及び管理に関する条例	2008
荒川区	荒川区住宅等の建築に係る住環境の整備に関する条例	(2013)
江戸川区	江戸川区住宅等整備事業における基準等に関する条例	2005
川崎市	川崎市町内会・自治会の活動の活性化に関する条例	2014
金沢市	集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進に関する条例	2008
塩尻市	塩尻市みんなで支える自治会条例	2011
京都市	京都市地域コミュニティ活性化推進条例	2011
西宮市	開発事業等におけるまちづくりに関する条例	(2013)
川西市	川西市地域分権の推進に関する条例	2014
出雲市	出雲市自治会等応援条例	2015
宮崎市	宮崎市自治会及び地域まちづくり推進委員会の活動の活性化に関する条例	2016

\*条例改正により、自治会への加入を促進するための規定が新たに盛り込まれたものについては、当該改正が行われた年を括弧書きで示した。

出典：筆者作成

までに収集した18の加入促進条例（表1）のうち、2011年3月11日以降に制定されたものは13ある<sup>12</sup>。さらに、いくつかの条例の前文では、東日本大震災によって地域コミュニティの形成及び維持の重要性が再認識されたことが、明示的に言及されている（例/所沢市地域がつながる元気な自治会等応援条例）。

## （2）多様な条例形態

加入促進条例には、自治会への加入促進ないし自治会活動の活性化を図ることを主な目的として制定されたものがある一方、集合住宅の建築に際しての事前協議手続等を定める条例のなかに、自治会に関する規定が含まれている場合もある。後者のタイプの条例は、三大都市圏内の市区に多く見受けられ、また、東日本大震災以前から自治会に関する規定が導入されていたという特徴がある（最も初期の例として、2005年制定の江戸川区住宅等整備事業における基準等に関する条例）。このことは、マンション等の中高層集合住宅の建設が大都市に集中していること、そして自治会加入率の低下傾向が特に集合住宅の住民に強く見られたことから説明できるだろう。

<sup>12</sup> ただし、2011年3月24日に制定された塩尻市みんなで支える自治会条例は、既に前年11月にパブリックコメントが実施されていたため、東日本大震災の発生が同条例制定の要因になったとは考え難いだろう。

また、自治会への加入促進あるいは自治会活動の活性化を図ることを主目的として制定された加入促進条例について、前文や基本理念等の文言を見ていくと、自治会に期待されている役割に差異が見受けられる。多くの条例では、自治会を通じて地域の住民相互の親睦関係・連帯感を醸成し、ひいては地域コミュニティの保全及び共助・互助機能の強化がめざされている。こうしたなかで、「川西市地域分権の推進に関する条例」は、その名からも明らかのように、協議会型住民自治組織である「コミュニティ組織」とともに、自治会にも都市内分権の受け皿としての役割を期待している<sup>13</sup>。同条例の前文でも、「人口減少と急速な高齢化などによって、ヒト、モノ、カネなどの経営資源の縮小が余儀なくされる」との現状認識が示され、「住民自治と団体自治双方のさらなる機能強化を図る」ための仕組みである「地域分権制度」が創設されるに至ったことが述べられている。そして、自治会が地域分権制度を支える組織の一つに位置付けられ、加入促進のための規定が盛り込まれている。

以上のとおり、一口に加入促進条例と言っても、その態様や制定の背景は多様である。次節では、条例の個々の規定を更に検討し、自治会への加入を促進するための様々な手法を示すこととする。

### (3) 加入促進規定の4類型

表1で列挙している加入促進条例を詳細に見ていくと、その規定内容は多岐にわたるが、加入促進策に取り組む主体あるいはその対象に基づいて、以下のとおり4つの類型に分類することができる。なお、1つの条例が複数類型の規定を併せ持つこともある。

#### ア 自治体に加入促進のために必要な措置を求める規定

住民が自治会に自発的に加入、又は自主的に設立することを促進するために必要な支援を行うべきことを市区の責務として定める規定である（例／さいたま市自治会等の振興を通じた地域社会の活性化の推進に関する条例4条2項）。さらに、広報活動や啓発活動などと自治体が行うべき支援を具体的に明記するものもある<sup>14</sup>（例／川崎市町内会・自治会の活動の活性化に関する条例4条2項）。

#### イ 住民に加入を求める規定

住民の役割として、自らが居住する地域の自治会に「加入するものとする」、又は「加入

<sup>13</sup> 川西市のように都市内分権の文脈のなかで加入促進条例を策定する例は極めて珍しいが、自治会を公私協働のパートナーと位置付ける条例は少なくない。また、市の責務として、自治会に業務を依頼するに当たり、その負担が過重にならないよう配慮することを定めるものもある（例／さいたま市自治会等の振興を通じた地域社会の活性化の推進に関する条例4条5項）。

<sup>14</sup> 実際に、自治会の区域図や活動紹介、加入のメリット等を掲載したリーフレットの配布や加入申込書の取次ぎなどが行われている。藤塚貴代・植村広幸「活かせ！地域力“地縁”の復活：横浜市都筑区自治会町内会加入促進事業」地方自治職員研修45巻10号（2012年）70頁も参照。

するよう努めるものとする」と規定するものがある（例／塩尻市みんなで支える自治会条例5条1項）。また、住民全般を対象とするのではなく、集合住宅に居住している者をことさらに取り上げ、自治会への参加又は形成を求める規定を置く条例もある（例／川西市地域分権の推進に関する条例5条1項）。加入促進条例の先駆けである高森町町民参加条例もこの類型に分類することができるだろう。同様に、自治基本条例などのなかに自治会への加入を住民の責務とする規定を盛り込む自治体も散見される（例／小諸市自治基本条例9条）。

ただし、法的には任意組織にすぎない自治会への加入を求めることについては、条例制定時に懸念が示されることも少なくない。この点は、次章で詳しく検討することとする。

### ウ 住宅関連事業者に加入促進のために必要な措置等を求める規定

自治会への加入を呼びかける時機として、新たな住民の転入時にアプローチを試みようとして、住宅関連事業者に加入促進のために必要な措置等を講じることを求める規定がある<sup>15</sup>。ここでいう住宅関連事業者には、住宅の①建築、②販売又は賃貸（これらの代理・媒介を含む）、あるいは③管理を業とする者が挙げられる。前述の集合住宅の建築に係る条例では、建築主に対して、自治会への加入誘導を行うことを求める規定が多く見受けられる（例／豊島区中高層集合住宅建築物の建築に関する条例21条）。

求められている措置も多岐にわたり、宅地建物取引業法35条で義務付けられている重要事項説明の際に、自治会に関する情報提供も併せて行うこと（例／京都市地域コミュニティ活性化推進条例13条）や集合住宅の住民を構成員とする自治会を組織すること（例／八潮市町会自治会への加入及び参加を進めるための条例7条）、既存の自治会との連絡調整に当たる担当者を選任すること（例／金沢市集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進に関する条例10条）などがある。また、マンション管理者に対して、管理するマンションの所在する区域の自治会が当該自治会への加入を促進するために必要な活動を行うことを目的として共用部分への立入りを求めたときは、支障のない限りにおいて、これに協力することを義務付ける条例もある（品川区町会および自治会の活動活性化の推進に関する条例12条2項）。

### エ 事業者に自治会の活動への参加及び協力を求める規定

自治会加入率の向上を図るための取組みとは厳密には言い難いが、自治会活動の担い手不足という問題を解決するための取組みとして、事業者に自治会の活動への参加・協力を求める規定がある。すなわち、事業者に、事務所又は事業所が所在する地域の自治会の活

<sup>15</sup> 条例ではなく、協定等を活用して、加入促進に向けた協力体制を住宅関連事業者と構築する自治体も多い。例えば、札幌市は北海道宅地建物取引業協会、全日本不動産協会北海道支部、北海道マンション管理組合連合会、北海道住宅都市開発協会、及び北海道住宅都市開発協会と連携している（札幌市 HP [http://www.city.sapporo.jp/shimin/shinko/chounaikai/sokusin/fudousanrenkei\\_0.html](http://www.city.sapporo.jp/shimin/shinko/chounaikai/sokusin/fudousanrenkei_0.html)（2016年7月19日最終アクセス））。

動に積極的に参加及び協力するよう求めている（例／出雲市自治会等応援条例6条1項）。

併せて、従業員がその居住する地域の自治会に加入すること及び活動に参加することへの配慮を求める規定が置かれていることもある（例／同条2項）。自治会加入率が低下した要因の一つとして、サラリーマン世帯の増加が指摘されていることに鑑みれば、この規定は加入率の向上に寄与し得るものであると考えられる。

#### （４）集合住宅の入居者及び住宅関連事業者に特化した規定の多さ

加入促進条例のなかには、自治会に関する規定を盛り込んだ、集合住宅の建築に係る条例があることは前述のとおりである。加えて、自治会への加入促進等を主眼に置いた条例でも、集合住宅の入居者及び住宅関連事業者に特化して、自治会への参加又は形成、あるいは加入促進のため措置を求める規定が数多く設けられている。これは、特に集合住宅の住民が自治会に加入していない傾向にあることが従来から指摘されてきたこと、さらに、集合住宅の建設によって比較的短期間に大量の転入者が発生することが要因であると考えられる<sup>16</sup>。

また、当該自治体の区域内に事務所又は事業所を有しているかにかかわらず、住宅の建築、販売、賃貸又は管理を行う事業者に対して、加入促進のために必要な措置等を求める規定も多数見受けられた。ある調査では、自治会に加入しない理由として、「勧誘されていない」や「居住する地域で活動している自治会そのものを知らない」などと、加入の機会がなかったことを挙げた住民が少なくなかったという<sup>17</sup>。この点、住民の転入時に何らかの形で接触することが多い住宅関連事業者に、情報提供等の面で協力を仰ぐことは有効な手法であるように思われる。さらに次章で検討するように、直接住民に加入を求める規定を置くことは、住民などからの反発をしばしば招く一方、事業者に加入促進のための措置を講じるよう求めることは、立法者側の心理的ハードルが低いかもしれない。自治会への加入という“結果”を求めるのではなく、加入を促進するための措置を実施するという“経過”を求め、最終的に加入するか否かは住民の自由意思に委ねられている点でも、法的な疑義が生じる可能性は低いだろう。

### 3 加入促進条例の課題

#### （１）条例制定に対する懸念

一般的な自治基本条例や住民参加・協働条例に比べ、加入促進条例を策定する場合には、住民あるいは議会などから懸念を示されたり、反発を招いたりすることがある。特に、批

<sup>16</sup> 他にも、集合住宅の入居者間並びに周辺地域住民とのコミュニティ形成が、防災・災害時に大きな役割を果たし得ることも近年注目を集めている。東日本大震災時の助け合いなどについて、齊藤広子「多世代共生型社会にむけて人口・世帯減少時代のまちづくり—新たな仕組みを作る必要性—」日本都市センター編著『人口減少時代における多世代交流・共生のまちづくり』2016年、111頁以下を参照。

<sup>17</sup> 藤塚・植村・前掲(14)論文69頁。

判の対象となるのが、住民に自治会への加入を求める規定（前述のイ類型）である。「塩尻市みんなで支える自治会条例」が策定される際のパブリックコメントでも、次のような意見が出された<sup>18</sup>。

「市民は、自らが居住する区に加入するものとし…（省略）」と自治会への加入を義務付ける規定案ですが、自治会への加入は、個人の任意であり条例で加入を義務付けることは基本的人権に反するもので根拠及び拘束力はありません。また、市民を縛り付けるような文言では地域の親睦や発展は望めないで、加入を義務付けることに強く反対します。

塩尻市はこの意見に対し、同条例が市民に自治会への加入を強制的に義務付けるものではなく、あくまでも自治会への加入と自治会の行う事業への参画をお願いするものであると説明している。そして、現行の条例でも「市民は…自らが居住する地域の自治会に加入するものとする」（5条）との文言が維持されている。

川西市においても、市議会に上程された条例案では、市民の役割として「積極的に自治会に加入するなど、地域活動に主体的に参加するよう努めるものとする」、またマンションに居住している者の役割として「当該マンションの存する地域の自治会への加入に努めるものとする」と規定されていた。しかし、加入促進は市及び各自治会の役目であって、市民等に加入を義務付けるような文言は不適切であるとの意見があり、これらの文言を削除する修正案をもって可決された<sup>19</sup>。

また、世田谷区では2013年頃、「(仮称)世田谷区町会・自治会への加入促進及び地域社会の活性化を進める条例」の制定がめざされ、パブリックコメントも実施された。ところが、住民及び区議会議員からの根強い反発があり<sup>20</sup>、予定されていた2014年第1回定例会への提案は見送られ、2016年8月時点でも区議会への提案には至っていない。

このように、加入促進条例、とりわけ住民に加入を求める規定については、否定的な見解が自治体に寄せられることが少なくない。また、前述の塩尻市のパブリックコメントで提出された意見にもあるように、法的観点から同種の規定が問題視されることもある。そこで次節では、自治会への加入に触れた判例及び裁判例を概観する。

## （2）自治会加入の法的性格に関する判例等

自治会の法的性格について、最高裁判所は「会員相互の親ほくを図ること、快適な環境の維持管理及び共同の利害に対処すること、会員相互の福祉・助け合いを行うことを目的として設立された権利能力のない社団であり、いわゆる強制加入団体でもな（い）」（下線

<sup>18</sup> 塩尻市「(仮称)『塩尻市みんなで支える自治会条例』案の骨子等に係る意見の概要と市の考え方」2011年、2頁。

<sup>19</sup> 川西市HP <http://www.city.kawanishi.hyogo.jp/shimin/9605/17825/17418/index.html>（2016年8月5日最終アクセス）参照。

<sup>20</sup> パブリックコメントでは115件の意見が寄せられ、そのうちの10件程度は条例素案に賛同する意見だった一方、50件弱の意見は否定的なものであった（世田谷区議会平成25年12月区民生活常任委員会12月18日01号4頁〔志賀市民活動推進課長 発言〕）。

は筆者)と判示している(最三小判平成17年4月26日判時1897号10頁)。この事件は、県営団地の入居者を会員とする自治会から、一方的意思表示によって退会することができるかが争われたものである。同一の建物内に居住することから共通の利害関係を有し、かつ共用施設を共同して使用している以上、入居者全員の協力によって解決すべき問題に対処するという当該自治会の設立の趣旨・目的は、任意性という自治会の法的性格を左右しないことが明言された<sup>21</sup>。

さらに、自治会への加入を明確に拒否しているにもかかわらず、執拗に加入することを求めたことにつき、不法行為に基づく慰謝料請求が認容された裁判例もある(福岡高判平成26年2月18日判時2221号42頁)。この裁判例では、前述の最高裁判決が引用され、かつ自治会への加入は強制されえないことは当事者間に争いが無い。その上で、自治会の会長等が「自治会の職務を行うについて、被告(筆者注:自治会)への加入が強制されることがないことを知りながら、あるいはこれを容易に知りうるのに、原告に被告への加入を強制し、自治会費の支払を請求した」結果、原告が精神的苦痛を被ったものと認められた。

以上のとおり、自治会への加入は住民の自由意思に基づくものでなければならず、さらに加入を勧誘する行為が一定限度を超えるような場合には、不法行為に当たると解されることがある。いくつかの自治体では、「加入促進マニュアル」が作成され、自治会が未加入の住民に加入を呼びかける際に注意すべき点などの周知徹底が図られている。

### (3) 加入促進条例のあり方

従前は区域内に居住するすべての世帯が加入することが当然視されていた自治会であるが、前述の最高裁判決が示すように、自治会の法的性格は任意団体であり、加入の義務付けには法的限界があると言わざるを得ない。本稿で分析の対象とした条例はいずれも罰則等の不利益な取扱いを予定していないが、そのことは結論を左右しない<sup>22</sup>。したがって、この類型の規定を設ける場合には、努力義務にとどめておく方が望ましいだろう。

なお、住宅関連事業者に加入促進のために必要な措置等を講じるよう義務付けることについては、求められている措置が事業者に過度な負担を強いるようなものでない限り、正当化されると考えられる<sup>23</sup>。例えば、自治会に関する情報提供や既存の自治会との連絡調整に当たる担当者を選任することなどは、比較的軽微な措置であり、何ら問題は生じないと

<sup>21</sup> 一方、建物並びにその敷地及び附属施設の管理を行うための団体である管理組合は、区分所有者全員から構成される強制加入団体である(建物の区分所有等に関する法律3条)。このように、自治会と管理組合は異なる性格を持つ団体であり、管理組合が自治会費を徴収することはできないと解されている(東京簡判平成19年8月7日裁判所HP)。

<sup>22</sup> ただし、住民に加入を義務付ける規定に違反した場合でも、不利益な取扱いがなされないことで、同規定を住民側から訴訟等で争う余地は小さくなるだろう。すなわち、抗告訴訟の対象となり得る「行政庁の処分その他公権力の行使」に当たる行政行為が存在せず、また公法上の法律関係に関する確認訴訟においても住民の法律上の地位に現に不安、危険が存在する(「紛争の成熟性」とは言い難いため、訴えは却下されると考えられる)。

<sup>23</sup> ウの類型の規定についても、ほとんどの条例は罰則等の不利益な取扱いを予定していないが、「荒川区住宅等の建築に係る住環境の整備に関する条例」は、住宅等の入居者の既存の自治会への加入又は自治会の設立等に関する区長との協議を行わなかった建築主等について、勧告及び公表することができると定めている(26条、27条)。

思われる。他方、自治会がマンションの共用部分に立ち入ることへの協力を義務付けることは、マンション管理者に過度な負担を強いるものではないが、運用如何によっては財産権等との関係で別の憲法上の問題を生じさせる可能性がある<sup>24</sup>。

自治会は、地域の住民相互の親睦関係を醸成し、地域コミュニティの共助・互助機能を形成することに大きく寄与してきた。こうした役割を担ってきた自治会への加入率が低下している現状に対し、都市自治体が問題意識をもって、加入促進条例を策定するなど対策を講じようとしていること<sup>25</sup>は、政策法務の新たな取組みとして興味深い。しかしながら、自治会の形成及び活動が住民の自由意思に依拠したものであることに留意しながら、条例を設計し運用することが不可欠である。

#### 4 都市自治体経営における自治会の位置付けの見直し

かつて“全世帯加入の原則”に支えられていた自治会は、地域住民の集合体であり、地域の代表であった<sup>26</sup>。しかし、加入率が低下することで、自治会が有していた“代表性”という特性が失われつつあるとともに、高齢化が進むなかで自治会が担い得る行政サービスの内容及び量を改めて検討する必要が生じている<sup>27</sup>。東日本大震災の発生を契機に地域コミュニティの持つ共助・互助機能が再評価されているなかで、本稿で取り上げた加入促進条例が制定されたとしても、再び地域内に居住するすべての住民が自治会に加入し、自治会活動が活発に行われる状態が戻るとは考え難い。

そのため、行政には都市自治体経営における自治会の位置付けとその担うべき役割を見直すことが求められよう。特に、各都市自治体では、地方自治法 202 条の 4 に基づく地域自治区の地域協議会あるいは条例や要綱に根拠を置く地域協議会といった、協議会型住民自治組織の活用が広がっている<sup>28</sup>。これらは、公私協働のための組織のみならず都市内分権組織としての性格を持つことで、法的な位置付けや地域代表性をより明確にしているものと言える。また、集合住宅に居住する住民が過半を占めている我が国の現状に鑑みれば、区分所有者全員が加入する管理組合との役割分担を図っていくという可能性もある。防災及び災害時の共助・互助機能という観点では、消防団（消防組織法 18 条以下）や自主防災組織（災害対策基本法 2 条の 2 第 2 項）の形成・維持を強化していくことも考えられる。したがって、地域コミュニティの保全や都市内分権を進めるための中核をなす存在として、

<sup>24</sup> 最二小判平成 21 年 11 月 30 日刑集 63 卷 9 号 1765 頁を参照。この事件では、分譲マンションの各住戸にビラ等を投函するため、同マンションの共用部分に立ち入った行為について、刑法 130 条の住居侵入罪が成立するとされた。

<sup>25</sup> 一方、2013 年調査で加入率低下に関する対策を実施していないと回答した自治体のうち、75.9% は自治会が民間組織であるため、その自主性に任せるべきと考えており、加入促進のための取組みを実施することに消極的である。

<sup>26</sup> 大杉・前掲(6) 論文 10-11 頁。

<sup>27</sup> この点につき、日高昭夫「地縁組織と自治体職員の役割—町内会自治会改革の行方」ガバナンス 158 号（2014 年）21 頁以下、及び野元・前掲(7) 論文を参照。

<sup>28</sup> 具体的な事例などは、日本都市センター編著『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして—協議会型住民自治組織による地域づくり—』2015 年、同・前掲(1) 書及び同・前掲(5) 書を参照いただきたい。

従来型の自治会は唯一の組織ではなく、いくつかある選択肢の一つである。都市自治体は、各地域の成り立ちや特徴、現状を踏まえて、自治会の支援策も含めた多様な施策を組み合わせることで期待されている。



# 調査研究報告

- 都市の未来を語る市長の会（2016年度前期）
- 人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する調査研究（全国市長会との共同研究）
- 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、都市を取りまく状況を踏まえ、①地方分権改革の推進、②人口減少社会への対応、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22日に開催した「都市の未来を語る市長の会」の概要を紹介するとともに、研究成果の取りまとめを行った「人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する調査研究」及び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「都市シンクタンク等の活動実態について」を報告する。

なお、当センターのホームページ（<http://www.toshi.or.jp/>）では、各研究会の議事概要及び資料を公開しており、メールマガジンでも当該情報を配信している。

# 都市の未来を語る市長の会（2016年度前期）

都市自治体が直面する政策課題について、市区長間で自由な議論、問題意識の共有及び情報交流を図ることを目的に、市区長有志から構成される呼びかけ人により「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」を開催している。2016年度からは呼びかけ人市長を増員し「都市の未来を語る市長の会」と名称を変更することとした。

2016年度前期は、地域包括ケアシステムを議題に、学識者による基調講演、市長による問題提起及び参加市区長間の意見交換を行った。

## はじめに

都市を取り巻く様々な課題や市民ニーズに応じて都市づくりを進めていくためには、市民と協働しながら限られた経営資源や財源を効率的、選択的に使う必要がある。このような状況では、市区長には、都市の最高責任者としてのガバナンス能力が問われている。この趣旨に賛同した有志の市区長で構成された呼びかけ人の発案によって、自由に議論し、相互の問題意識の深化と情報交流を目的とした「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」を2005年度から開催してきたところである。

2016年度には、呼びかけ人市長の増員を行ったほか、会の名称をより内容に即したものとするため「都市の未来を語る市長の会」に改めた。

「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」から通算して21回目となる「都市の未来を語る市長の会（2016年度前期）」では、「地域包括ケアシステム」をテーマに、呼びかけ人市長をはじめとする13名の市区長が出席した。

## プログラム（敬称略）

開催日時	2016年6月22日（水）13：30～16：45
場所	ホテルルポール麹町
趣旨説明	浦安市長 松崎 秀樹
進行役	岐阜市長 細江 茂光
基調講演	一橋大学大学院社会学研究科教授 猪飼 周平
問題提起	和光市長 松本 武洋

## 1 開催趣旨

はじめに、呼びかけ人市長の一人である松崎秀樹 浦安市長から、開催趣旨の説明があった。今回のテーマについての説明の後、会の名称変更や呼びかけ人市長の増員を機に、本会を盛り上げていくことが確認された。

## 2 基調講演

趣旨説明に引き続き、猪飼周平 一橋大学大学院社会学研究科教授から「地域包括ケアの底流」と題して講演をいただいた。まず、「生活モデル」について説明があった。生活モデルは、個人のQOLの改善を目標に、一人ひとりに寄り添う支援の姿勢であり、疾病の治療や画一的な給付を行う医療・社会保障制度との違いがある事をご説明いただいた。現代は、衛生、医療、社会福祉の各支援モデルがバラバラであった時代から生活モデルに収斂しており、地域包括ケアの時代に至っていることの説明があった。最後に地域包括ケアシステムは生活モデルの積み重ねであり、システムの構築が目的ではないこと、ケアの内容は住民自身が決めること、行政としての発想の転換が必要とされること等、地域包括ケアに関する留意点をご指摘いただいた。

## 3 問題提起・意見交換

問題提起では、松本武洋 和光市長から「和光市における地域包括ケアシステムの実践」と題して、和光市の取組みについて紹介いただいた。高齢者福祉においては、日常生活圏域ニーズ調査を実施し、高齢者個別や圏域別の課題の「見える化」を実現した成果の発表があった。また、子ども子育て支援事業計画の取組みについては、法定事業に加え、妊娠期からの切れ目のない支援を行うための独自施策の説明があった。最後に、2032年度までに構築を予定している高齢、子ども、障害者、生活困窮者等ケアマネジメントの一元化について紹介いただいた。

問題提起の後、各市区長の間で質疑応答や各市区の現状や取組みの紹介等、自由で活発な意見交換が交わされた。

## おわりに

本会の詳細については、2016年9月刊行予定のブックレットにまとめる予定である。ブックレットは当センターホームページでも参照可能であるので、ご覧いただければ幸いである。

2016年度後期の「都市の未来を語る市長の会」については、11月下旬の開催を予定している。会への参加は呼びかけ人以外の市区長も可能であるので、ぜひご参加いただきたい。また、呼びかけ人市長の加入は当センターで随時受け付けており、都市の未来を語る市長の会の主旨にご賛同いただける市区長の参加をお待ちしているところである。

（研究員 杉山 浩一）

# 人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する調査研究（全国市長会との共同研究）

人口減少・超高齢社会の到来は、地域間、都市内における人口構成の歪みと様々な偏在性をもたらすと同時に、地域社会では、子育て世代、若者、高齢者などが様々な不安や悩みを抱えている現状にある。こうした状況を踏まえ、多様な主体が連携・協働し、支え合える地域づくりを推進するための知見を得るべく調査研究を行い、その成果を提言及び報告書にまとめた。

## 1 趣旨

人口減少・超高齢社会の到来は、福祉・医療コストの増加のみならず、地域間、都市内における人口構成の歪みと様々な偏在性をもたらしている。また、核家族化の進展や単身世帯の増加等に伴う家族形態の変化と相まって、地域社会では人間関係の希薄化の問題もまた顕在化しており、子育て世代、若者、高齢者などが様々な不安や悩みを抱えている。

こうした状況を踏まえ、多様な主体が連携・協働し、支え合える地域づくりをより一層進めていくことが必要不可欠であるとの認識のもと、地域に対する誇りを持って多世代が交流し、あるいは共に活動する事業やその環境整備等に関する知見を得ることを目的に、全国市長会の政策推進委員会に「人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会」（座長 太田稔彦・豊田市長、座長代理 久保田后子・宇部市長、後藤春彦・早稲田大学教授。以下、「研究会」という。）が設置された。当センターでは、この研究会に参画し、調査研究を行った<sup>1</sup>。

## 2 検討状況と成果

研究会では、学識者委員による講演、市区長委員からの各都市自治体での取組み事例の紹介等を踏まえ、今後の課題等を中心に議論を深めた。また、人口減少社会の影響・課題に関する認識と、多世代の交流・共生に関する施策の取組みや拠点整備などに関する全国的な傾向を把握するため、研究会委員（24 市区）を対象としたアンケート調査及び全都市自治体（813 市区）を

### <研究会の開催状況>

第1回	2015年9月1日
第2回	2015年11月13日
第3回	2016年1月28日
第4回	2016年4月14日

<sup>1</sup> 研究会委員名簿、研究会の設置経緯及び主な検討事項等については、本誌24号、110-112頁参照。

対象としたアンケート調査を実施した。

これらの検討結果を踏まえて、研究会では、本調査研究の成果として、多世代交流・共生のための国と都市自治体それぞれの役割と責任を「多世代交流・共生のまちづくりに関する提言」に示すとともに、研究会・全国市長会政策推進委員会・日本都市センターの3者による「人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会報告書」を取りまとめた。なお、全国市長会では、本提言を2016年6月8日開催の第86回全国市長会議（通常総会）において「多世代交流・共生のまちづくりに関する特別提言」として決定し、その実現に向けて政府に対して要請活動を行っている。

### 3 報告書の概要

さらに、本調査研究の成果を広く発信するため、当センターでは、研究会における議論の内容をまとめるとともに、座長・座長代理・学識者委員の寄稿論文やアンケート調査の結果等を収録した報告書『人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくり』を2016年7月に刊行した。

本報告書では、まず序章において、多世代交流・共生のまちづくりに向けた課題とその解決策について、研究会で多岐にわたり展開された議論の内容を論点ごとに整理している。

個別の章では、第1章において、まちづくり（都市計画）の観点から多世代と多主体の協働のあり方を検討し、土地利用に係る法体系の統合を提言するとともに、課題解決のためには、①各地の実情に応じた処方箋の作成、②市民の生活の質に対するニーズの把握、③住民自治の醸成、④市域を越えた広域連携といったアプローチが求められることを提示した。第2章では、多世代交流・共生を通じた人口減少社会への対応策を検討し、多世代の市民が共生する社会構築を目標にした地域産業政策の必要性を論じた。第3章及び第4章では、子育てと高齢者の支援を世代を超えて取り組むための課題を検討し、第3章では市民や社会福祉団体と行政の協働のあり方、第4章では「ダブルケア」（育児と介護の同時進行）に対する支援の方向性について、それぞれ豊富な事例検討を踏まえて課題と今後の可能性を展望した。第5章では、住宅政策の観点から多世代交流・共生のプラットフォームづくりについて検討し、空き家を活用した地域拠点の形成や集合住宅を活用した地域力の向上の仕組みづくりの必要性を提言した。さらに、第6章では豊田市の取組み、第7章では宇部市の取組みについて、多世代交流・共生のまちづくりを進めてきた両市長からそれぞれ寄稿いただくとともに、資料編として2度にわたって実施したアンケート調査の分析結果を掲載している。

本報告書は、全国813都市自治体の企画担当部局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内容を公開しており、一般販売も行っている。本調査研究の成果が、都市自治体の担当者はもちろん、広く自治体行政に関心を持つ方々の一助となれば幸いである。

（研究員 三浦 正士）

# 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の活動に関する調査を継続して行っている。活動実態の主要な項目について、2015年度と2016年度のデータ比較を行った結果、全体的に安定した活動が維持されていること、また、研究テーマについては、地域特性に即したテーマのほか、人口減少・少子高齢化社会への対応や、地方版「まち・ひと・しごと創生」に関連するものが多いことが分かった。

## 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2015年度調査<sup>1</sup>と2016年度調査<sup>2</sup>との比較<sup>3</sup>を行い、その動向を追うこととする。

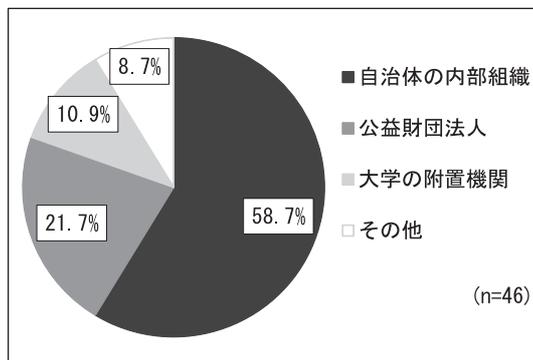
### 《調査概要》

2016年6月、都市シンクタンク46団体に対して、組織概要、研究員数を含む組織体制や会計等の組織動向、活動実績等の項目に関し、2015年度実績についてメールにて調査を行い、43団体（93.5%）から回答を得た。

## 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、2016年4月1日時点で46団体であり、2015年度中に新設された団体はなかった。2015年度の44団体から増加しているが、内訳は、廃止となった1団体減、新たに調査対象とした3団体増となっており、設置形態は、減少及び増加した各1団体が「自治体の内部組織」、増加した2団体が「その他（常設の任意団体、広域連合）」となっている。

図1 都市シンクタンク等の設置形態



<sup>1</sup> 2015年6月に実施した調査「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。

<sup>2</sup> 2016年度調査による各団体のカルテは当センターのホームページで公開予定である。

<sup>3</sup> 特に記載がなければ、2015年度・2014年度ともにデータがある34団体について比較している。

また、設置形態の内訳では「自治体の内部組織」が全体の58.7%を占め、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）。

なお、「その他」の設置形態は「常設の任意団体」、「広域連合」、「NPO法人」、「一般財団法人」である。

## 2 調査研究事業費

調査研究事業費<sup>4</sup>について2014年度予算と2015年度予算との比較<sup>5</sup>を行ったところ、「500万円未満」及び「2,000万円以上」の団体が減少した一方、「500万円以上1,000万円未満」及び「1,000万円以上1,500万円未満」が増加したが、1団体当たりの平均事業費は、1,064万円から1,062万円とほぼ横ばい傾向である（図2）。なお、回答のあった43団体の2015年度予算の平均<sup>6</sup>は1,296万円である。

## 3 研究員数

研究員数（常勤と非常勤の合計）について、2015年度と2016年度との比較では、わずかな増減だけで大きな変化はみられない。1団体当たりの平均研究員数は7.2人で、昨年度より若干増加している（図3）。

常勤研究員数については、研究員数と同様にわずかな増減にとどまっている。なお、1団体当たりの平均は5人強と横ばい傾向である（図4）。

非常勤研究員数については、「0人」が減少し、「1～3人」が増加しているものの、1団体当たりの平均は1人強と横ばい傾向である（図5）。

図2 調査研究費

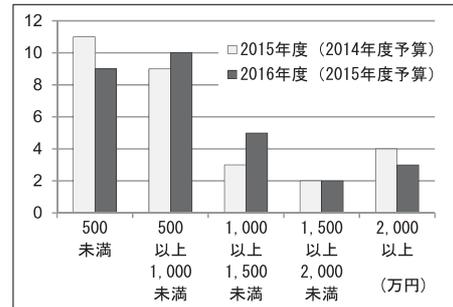


図3 研究員数（常勤及び非常勤）

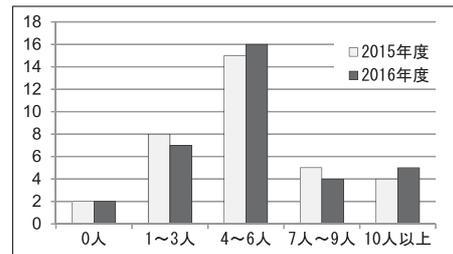


図4 研究員数（常勤）

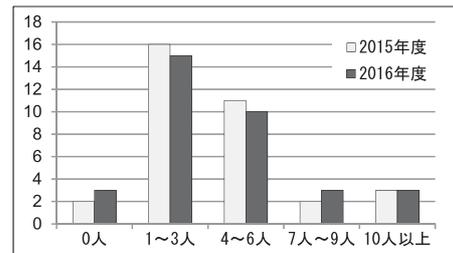


図5 研究員数（非常勤）

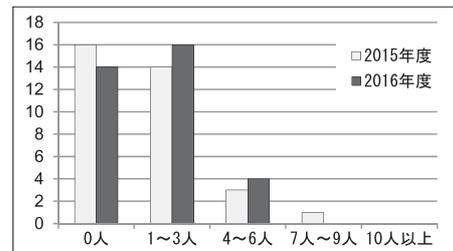
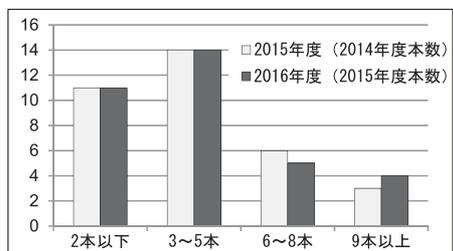


図6 研究数



<sup>4</sup> 調査研究事業費には、人件費、間接費を含んでいない。「なし」又は空欄は「0円」とした。

<sup>5</sup> 一部はカルテの記載に従い2015年度予算と2016年度予算を比較している。

<sup>6</sup> 一部はカルテの記載に従い2016年度予算としている。

#### 4 研究数及び研究テーマ

研究数について、2014年度と2015年度との比較では、ほぼ変化はない。1団体当たりの平均研究数も4本と横ばいである。

研究テーマについては、地域特性に即した多彩なものが設定されているが、その中でも、人口減少・少子高齢化社会への対応に関するものが昨年度と同様に多く、産業・農業振興に関するものも若干多くみられるほか、地方版「まち・ひと・しごと創生」に関連して総合戦略、人口ビジョンの策定をテーマに掲げる団体が増えている。

#### 5 おわりに

2015年度と2016年度の比較からは、安定した活動が維持されていること、また、各団体の研究テーマからは、地域特性に即したテーマのほか、現在の都市自治体における課題を反映して、人口減少・少子高齢化社会への対応や、地方版「まち・ひと・しごと創生」に関連するものが多いことが分かった。

当センターでは、調査研究活動の情報提供及び都市調査研究交流会（2017年2月予定）を通して、今後も都市シンクタンクの活動実態や調査研究の現状を把握し、情報提供を行っていく予定である。

（研究員 三好 久美子）

表 2015年度の研究テーマ一覧

<b>成長戦略研究センター</b>
2014年度からの研究テーマ「人口減少・少子高齢化の進展が青森市に与える影響・課題と対応の方向性」の中間報告をベースに、「青森市総合戦略」（人口ビジョン・地方版総合戦略）策定に係る各種調査・研究を実施。
<b>ひろさき未来戦略研究センター</b>
○未来戦略研究 ○人口減少フィールド研究 ○ビックデータ・オープンデータ研究 ○ふるさと創生特別研究 ○大学・市民研究
<b>盛岡市まちづくり研究所</b>
<個別研究>○盛岡市における中山間地域の特性・魅力に関する研究について ○盛岡広域圏における潜在的な地域資源の活用可能性について
<b>鹿角市政策研究所</b>
○産業力の強化 ○人口減少社会に対応したコミュニティづくり
<b>最上地域政策研究所</b>
○集落の維持・活性化 ○観光交流の拡大 ○若者の定着・活動の促進 ○産業振興・雇用創出
<b>うつのみや市政研究センター</b>
○宇都宮市における大学生の社会活動促進に向けた調査研究—大学生の意識に着目して— ○女性の活躍推進に関する調査研究—環境整備・起業・社会活動の支援について— ○地域コミュニティにおける多文化共生の現状と課題 ○宇都宮市における中小企業振興策の新たな潮流—企業と地域社会の共生— ○地域経済分析システム（RESAS）の活用と政策形成 <共同研究>○住宅地における空閑地の発生要因とその利活用に関する研究
<b>高崎経済大学地域科学研究所</b>
<研究プロジェクト>○地域科学研究所発足プロジェクト本『富岡製糸場と群馬の蚕糸業』の出版 ○研究出版プロジェクト本『観光政策への学際的アプローチ』の出版 ○研究出版プロジェクト本『自由貿易下における農業・農村の再生—小さき人々による挑戦』の出版 ○現代の地方都市における製造業の存立基盤に関する研究 <受託調査研究事業>○渋川市中心市街地活性化のための調査研究 ○沼田市路線バス啓発チラシ作成業務 ○沼田市路線バス利用促進調査研究
<b>かずかべ未来研究所</b>
○「地方版総合戦略」策定に伴う具体的な事業提案と効果測定の研究～春日部創生、未来に向けて今取り組むべきことは何か～ ○市民と行政による協働のまちづくり手法の研究
<b>戸田市政策研究所</b>
○地域コミュニティの世代間断絶をつなぐ、女性の地域開業の可能性 ○戸田市における20代・30代の若年層の居場所に関する応用研究
<b>彩の国さいたまづくり広域連合</b>
○人口減少社会突破戦略 ～2040年 埼玉県民705万人の安心に向けて～ ○「埼玉県の空き家」の課題パターン抽出とその解決策の提言
<b>まつど創生課</b>
○地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定 ○国立社会保障・人口問題研究所「地域活性化調査事業」への協力 ○三世同居・近居施策の研究 ○クラウドファンディング活用の研究 ○北千葉道路の全面開通を見据えた東松戸地域のまちづくりに関する研究
<b>港区政策創造研究所</b>
○港区における区民の消費に関する調査報告書 ○港区政策形成支援データ集4thEditionの作成（大幅改定を実施） ○港区人口推計（平成28年3月）の作成
<b>新宿自治創造研究所</b>
○単身世帯の実態の研究—壮年期・高齢期の生活像— ○データからみる新宿区の姿
<b>せたがや自治政策研究所</b>
○世田谷区における市民活動の展開 ○母親の社会参加と子どもの教育に関する調査研究 ○世田谷の地域特性の析出 ○「世田谷区データブック1—世田谷の社会特性（地域と人口）—」の作成
<b>（公財）荒川区自治総合研究所</b>
○荒川区民総幸福度（GAH:Gross Arakawa Happiness）に関する研究 ○自然体験等を通じた子どもの健全育成研究 ○地域力に関する研究 ○CSと職員のモチベーションに関する研究
<b>三鷹ネットワーク大学推進機構</b>
○2013～2014年度に実施した三鷹まちづくり総合研究所「持続可能な都市経営と基本計画改定等の将来課題に関する研究会」の関連講座開催 ○次世代まちづくり人材養成塾 ○「民学産公」協働研究事業
<b>町田市未来づくり研究所</b>
○「町田市公共施設等総合管理計画（基本計画）」の検討 ○八王子・立川・町田における商業集積地来訪者の流動分析 ○その他個別研究

<b>日野市地域戦略室</b>
○テーマ、プロジェクト主導型の産業イノベーションとエコシステム ○郊外都市における地域包括ケア、生涯活躍のまちの検討 (CCRC)
<b>(公財) 東京市町村自治調査会</b>
○2020年東京オリンピック・パラリンピックにおける多摩・島しょ地域の可能性と展望に関する調査研究 ○食育に関する調査研究～食が育む豊かな社会～ ○創業による地域活性化と自治体による支援に関する調査研究 ○高齢社会における「ヒト」と「モノ」の移動に関する調査研究～地域交通と物流に着目して～ ○住民がつくる自立した地域コミュニティの形成に関する調査研究 ○多摩地域ごみ実態調査 ○多摩地域データブック ○税・財政参考資料 ○かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報
<b>横須賀市都市政策研究所</b>
○横須賀市まち・ひと・しごと創生総合戦略、横須賀市人口ビジョンの策定 ○横須賀白書の作成 ○アンケート調査支援 ○総合計画の進行管理 ○重点政策・施策評価の実施 ○自治基本条例の検討
<b>鎌倉市政策創造課</b>
○鎌倉市人口ビジョン・鎌倉市まち・ひと・しごと創生総合戦略策定 ○長寿社会のまちづくり研究プロジェクト ○鎌倉ウェディング事業化検討 ○ひきこもりに関する実態調査 ○鎌倉市におけるオープンデータ推進に関する研究 ○人口の社会増の向上に係る政策提言 多世代で創るまちづくりー新しい人の流れをつくるためー ○若い世代が描く結婚の未来予想図～若い世代が希望する結婚につながる出会いを探る～ ○鎌倉市内の雇用拡大に向けた施策提案ー「道の駅」によるあらたな鎌倉の魅力発信と雇用拡大ー
<b>さがみはら都市みらい研究所</b>
○相模原市人口ビジョン ○相模原市まち・ひと・しごと創生人口ビジョン策定に係る基礎調査報告書 ○相模原市における遊休農地の活用と市内産農産物の高付加価値化による地域振興に関する調査研究 ○磁力に富む相模原市をつくるオープンデータ推進と連携 ○加速する人口減少社会における住宅市場の将来推計ー首都圏と相模原エリアの人口・世帯等比較による特徴と課題ー
<b>みうら政策研究所</b>
○新たな観光メニューの開発について ○ごみの戸別収集の導入について ○三浦市のPR用総合ポータルサイトの設置について
<b>上越市創造行政研究所</b>
○上越市の地域特性に関する基礎調査(統計情報・地域資源等) ○市町村合併後の地域内連携に関する事例調査 ○北陸新幹線を活かしたまちづくりに向けた基礎調査 ○信越県境地域の地域づくりに資する交流・連携ネットワークの形成に向けた研究 ○域学連携(地域と大学の連携)の促進に向けた基礎研究
<b>(公財) 名古屋まちづくり公社 名古屋都市センター</b>
<一般研究>○名古屋港内港地区活性化について ○都心における空地地の実態に関する調査研究 ○効果的な雨水排水のあり方 ○まちづくりの視点からみた連続立体交差事業の整備効果について ○NUI レポート「密集市街地改善に関する調査」 ○NUI レポート「交通結節点整備 その1 金山総合駅を例として」 ○NUI レポート「交通結節点整備 その2 トランスベイ・トランジット・センターを例として」 <研究会>○スーパー・メガリージョン研究会「リニア時代の名古屋の都市戦略」 ○減災まちづくり研究会「名古屋大都市圏減災まちづくりビジョン」、「地区の減災まちづくりガイドライン」
<b>安城市みらい創造研究所</b>
○安城市の小学校区を単位とした人口動態・推計に関する研究 ○新幹線三河安城駅の利用実態に関する研究 ○安城市における人口誘導に依拠した住宅政策に関する研究 ○安城市まち・ひと・しごと創生総合戦略(人口ビジョン編)の素案作成
<b>アシタのたかほま研究所</b>
20年後の行政サービスのあり方
<b>地域研究機構</b>
明治時代の地方制度研究
<b>草津未来研究所</b>
○草津市の産業構造に関する調査研究 ○草津市の「住みやすさ」に関する調査研究 ○草津市のオープンデータのあり方に関する調査研究
<b>(公財) 京都市景観・まちづくりセンター</b>
○近代まちづくり史の編纂 ○居住者参加型京町家等空き家再生事業(「借主負担のDIYの賃貸借」モデル事業) ○大型町家継承モデルプロジェクト
<b>(公財) 大学コンソーシアム京都</b>
○障害者雇用を実現する持続可能な「食の経営」についての研究 ○自転車の走行環境整備における知覚心理学の活用についての研究 ○地域連携活動への参加が学生の意識に与える影響の分析に基づく効果的な大学・地域連携科目及び事業の開発に向けた研究 ○京町家における居住文化に対応した断熱改修手法に関する研究 ○京都市におけるまちの居場所運営の継続要因及び終了要因の抽出

<b>(公財) 堺都市政策研究所</b>
○泉州地域におけるインバウンド推進施策に関する調査研究(その1) 実態調査編 ○泉北ニュータウン及びその周辺地域における健康医療関連産業の集積に関する調査研究 ○泉州地域における自転車を活かしたまちづくりに関する調査研究 ○堺市民経済計算 ○泉州地域市町民経済計算○市民研究員による調査研究(観光ボランティアがめざす「新しい堺観光」) ○「阪堺線」への支援等による経済波及効果○堺市及び泉州地域における「関西ワールドマスターズゲームズ 2021」の経済波及効果 ○和泉市におけるホテル誘致の経済波及効果 ○和泉市産業振興プラザ開所に伴う経済効果の調査 ○「さかい利品の杜」の集客における経済波及効果の推計 ○閑空を利用したインバウンドの経済波及効果
<b>岸和田市企画調整部企画課 都市政策担当</b>
<専門研究>岸和田市における地域内分権のあり方
<b>とよなか都市創造研究所</b>
○豊中市の財政構造に関する調査研究Ⅱ ○総合計画等の見直しにかかる基礎調査
<b>おおさか市町村職員研修研究センター (マッセ OSAKA)</b>
○女性の活躍促進研究会 ○空き家対策研究会 ○地域の魅力発信研究会
<b>(公財) 神戸都市問題研究所</b>
○国際戦略政策形成・人材育成プログラム ○未来創造都市神戸に向けた大学による政策研究 ○神戸いきいき勤労財団中期経営計画作成 ○東日本大震災からの復興に関する調査
<b>(公財) 尼崎地域産業活性化機構</b>
【自主調査研究】○商業調査:「尼崎市における商業集積の実態調査~尼崎市中部地域を対象として~」 【受託調査研究】○事業所景況調査 ○労働環境実態調査 ○尼崎市における創業に関する実態調査 ○景観形成に寄与している工場等に関する基礎調査
<b>北九州市立大学地域戦略研究所</b>
<受託調査>○2015 シーズン・Jリーグスタジアム調査業務 ○連携中枢都市圏形成事業推進に係る資料作成等業務委託 ○北九州市大学等誘致及び整備促進補助金が北九州市内に及ぼす経済波及効果の測定業務委託 ○市内企業の女性活躍推進に関する調査委託業務 ○ハイフォン市における鋳物工場の省エネ推進事業に係る調査業務 ○「北九州ポップカルチャーフェスティバル 2015」における経済波及効果分析 ○カンボジア王国プノンペン都での産業人材育成にかかる事業実施可能性調査 <研究プロジェクト>○北九州市製造業の女性活躍推進に関する基礎的調査 ○超小型モビリティを活用した地域交通マネジメントに関する研究 ○北九州市における障害者のレクリエーションおよびスポーツ参加に関する研究 ○北九州市の財政効率化に関する研究 ○北九州における集客イベントの効果と展望(2)
<b>(公財) 福岡アジア都市研究所</b>
【総合研究】○福岡のグローバル競争力向上に関する研究:シナリオ・プランニングを活用した福岡市の都市ビジョン検討資料の提案 ○福岡市におけるアジアビジネス支援政策のあり方に関する研究
<b>佐世保市政策推進センター</b>
○「佐世保市まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定 ○地方創生プロジェクトの促進 ○広域行政のあり方
<b>熊本市都市政策研究所</b>
○熊本市域の地域認識・歴史認識の共有化に資する研究 ○「熊本市人口ビジョン」策定に資する本市人口分析データの提供 ○熊本市の人口分析(行政区人口を中心とした現状分析と将来推計、校区別将来人口推計) ○熊本市の都市ブランド力に関する考察 ○熊本市の景観政策の史的検証 ○熊本市民の環境保全意識と環境保全行動と行政の取組について ○熊本市における社会教育・生涯学習政策を通して見るコミュニティの担い手育成の取組について ○熊本市における救急需要の将来予測 ○熊本市における障がい児等に対する支援体制についての考察 ○地場企業のアソシエーションに関する研究 ○熊本市における社会的企業に関する研究



# 調査研究紹介

- 都市分権政策センター
- 都市自治体におけるガバナンスの調査研究（公民連携）
- 都市自治体におけるガバナンスの調査研究（広域連携）
- 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会  
（超高齢・人口減少時代の都市自治体の行財政運営のあり方に関する調査研究）
- 都市自治体のモビリティ（まちづくり・地域公共交通・ICT）に関する調査研究
- 都市自治体における子ども政策に関する調査研究
- 地域再生・コミュニティに関する調査研究
- 土地利用行政のあり方に関する研究会  
（全国市長会 120 周年事業）

---

日本都市センターでは、2016 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/>）では、各研究会の議事概要及び資料を公開しており、メールマガジンでも当該情報を配信している。

# 都市分権政策センター

日本都市センターと全国市長会が共同設置する「都市分権政策センター」では、2016年度からは第5期として、これまでの分権改革を踏まえ、実際の都市政策、都市経営により重点をおいた調査研究等を実施することとしている。

7月には、「都市内分権におけるガバナンスのあり方について」を議題に、第21回会議を開催した。会議では、大杉覚委員（首都大学東京大学院教授）による報告のあと、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

日本都市センター及び全国市長会は、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」を共同設置している。2007年1月の設置以来、4期にわたり活動を続けてきたところであるが、2016年度からは、第5期の都市分権政策センターとして、引き続き調査研究・情報提供等を実施している。

## 2 第5期都市分権政策センター

事務・権限の国から地方への移譲、都道府県から指定都市への移譲を柱とする第4次分権一括法が公布され、さらには、「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年6月24日）では、「提案募集方式」、「手挙げ方式」といった地方の発意に根差した新たな取組みが推進されるなど、地方分権改革は新たな局面を迎えている。

都市分権政策センターにおいては、これまで「都市自治制度研究会」等を通じて、分権時代における地方自治の制度的側面を中心に調査研究を実施してきたが、分権改革の“成果”を活かした、実際の都市政策、都市経営に重点を置いた調査研究の必要性がこれまで以上に高まってきていると考えられる。

そこで、第5期の都市分権政策センターにおいては、都市のガバナンスのあり方を念頭に置きつつ、「公民連携」と「広域連携」の2つの切り口から、都市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上での改革課題と今後の方向性等を展望するほか、海外の都市自治制度、都市経営などを調査研究するとともに、人口減少・超高齢社会における都市税財政等について引き続き調査研究・情報提供等を行う。

### 3 第21回都市分権政策センター会議

2016年7月12日、「都市内分権におけるガバナンスのあり方」を議題に、第21回都市分権政策センター会議を開催した。会議では、大杉覚・委員（首都大学東京大学院教授）による報告の後、各委員間で活発な意見交換が行われた。

大杉委員からは、都市分権政策センターの「都市自治制度研究会」（座長 横道清孝・都市分権政策センター共同代表（政策研究大学院大学副学長・教授））において2014～2015年度に実施した、都市内分権に関する調査研究の結果<sup>1</sup>を踏まえつつ、近年広がりを見せている都市内分権の意義と課題等について、報告があった。

各都市自治体では、都市内分権が多様な意図・形態・制度をもって展開されつつあるが、近年、特に協議会型住民自治組織が多く都市自治体で採用され、広範な普及を見たことが、その背景にある。こうした状況を踏まえつつ、大杉委員による報告では、まず①住民に身近なサービスの確保、②住民に身近な自治の組織化、③住民の参加と協働、という視点が都市内分権にはあるということが示された。都市自治体のガバナンスとの関連では、旧市町村等のより小さい単位への「ダウンスケリング」によって自治を“回復・再生”させようという側面と、行財政効率化の要請による都市自治体の「ダウンサイジング」という側面があるとの分析があり、都市内分権は都市経営に直結し、そのガバナンスを形作るに至っていることを示すとともに、都市内分権に親和的である、地域運営組織（RMO）や小規模多機能自治の取組み等を通じた“地域創発”や地域の“自走化”への期待を示しつつ、トータルな人材戦略の必要性等の課題があると指摘した。

報告を受けて行われた意見交換においては、委員市長から、自治会・町内会の加入率の低下や、行政需要の多様化によりサービス供給を行政だけで担うことが難しくなっているといった都市内地域の現状が示されたほか、地域の活動や都市内分権の担い手となる組織の継続性の担保、地域間の平等性の確保といった課題が示された。また、都市内分権によって地域運営を住民自らが担う場合には、担い手となることに対して住民が納得や共感ができるように、参加すること自体にメリット（有償、無償を問わず）があるような工夫が必要であるとの意見があった。

また、学識者委員からは、外部人材の重要性、参加主体の範囲をどこまでとするか、分権と効率性、恒常的な議論の場の必要性などについて言及があった。

（研究員 加藤 祐介）

<sup>1</sup> 詳細については、日本都市センター編『都市内分権の未来を創る—全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察—』2016年参照。

# 都市自治体におけるガバナンスの調査研究 (公民連携)

人口減少社会において、複雑化・高度化する市民のニーズへの対応が求められる中で、都市が持続可能な公共サービスを提供していくために、公民連携がますます重要になっている。そこで、自治体と民間、地域、住民との連携が欠かせない文化・芸術部門を題材の中心に据えて、都市行政の役割や職員が行うべき仕事は何かも念頭に置きつつ、これからの公民連携のあり方について、実践的な知見を得られるよう調査研究を行う。

## 1 調査研究の趣旨

人口減少社会において、複雑化・高度化する市民のニーズへの対応が求められる中で、都市が持続可能な公共サービスを提供していくために、公民連携がますます重要になっている。

こうしたなかで、全国の自治体において、指定管理者制度の活用、PPP/PFI といった多様な形態で、公共施設の管理・運営だけではなく、地域コミュニティや NPO 等との連携も含めた形で公民連携が進められている。一方で、公平性・透明性の確保や制御の困難性、市民感情からの乖離といった課題が顕在化していることも事実である。

公民連携に関しては、これまでに、導入から運用にかけての課題、公共施設のハード面でのマネジメントに対する適用等について調査・研究が進められてきたが、本研究では、特に文化・芸術振興部門を題材の中心に据えて、課題を検討する。

文化・芸術振興部門は、特に欧米諸国の都市では、都市の核心的業務として理解されてきているが、我が国では従来、正面からの位置づけが行われておらず、行政に専門人材も極めて少なかった。しかしながら、我が国においても、文化・芸術は、地域の存立基盤であり人を集わせ、地域の価値を高め、住民の生きがいやアイデンティティの形成に繋がるものが共通認識となりつつある。

また、公共施設とそのサービスについては、①自治体による適切な制御（公共サービスの安定供給に向けたルール設定、監査等）、②市民ニーズの的確な把握と協働、③事業決定及び実施過程における公正性・透明性の確保（評価）等の課題が現れており、ソフト面重視の施策、質を重視する方向に変化していく必要性が生じている。

これらの課題を踏まえ、本研究では特に、都市自治体と外部（民間・地域・住民）との関係性、公共サービスの質を高めるための評価、都市自治体のとるべき体制について焦点

を当てることとする。

## 2 調査研究の概要

学識経験者及び都市自治体職員等からなる「都市自治体の公民連携（文化・芸術振興）に関する研究会」（座長 大杉 覚 首都大学東京大学院社会科学研究所教授）を設置し、以下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及びアンケート調査を実施する予定である。

＜主な検討事項（予定）＞

- ①公民連携の現状（公民連携の実態把握、多様な公民連携手法の論点、適用範囲等の検証）
- ②公共サービスにおける都市自治体の役割（自治体行政の担うべき役割と責任、公民連携を推進する組織や職員のあり方）
- ③これからの公民連携（都市自治体による適切な制御システム、市民ニーズの的確な把握、参加・協働のあり方、公民連携に関する評価手法の検討）

### 委員名簿（2016年8月25日現在）

座長	首都大学東京大学院社会科学研究所教授	大杉 覚
委員	東京大学大学院法学政治学研究科・法学部教授	金井 利之
〃	中央大学法学部教授	工藤 裕子
〃	新潟大学大学院現代社会文化研究科・法学部教授	南島 和久
〃	獨協大学法学部教授	大谷 基道
〃	明治大学政治経済学部准教授	西村 弥
〃	静岡文化芸術大学文化政策学部・大学院文化政策研究科教授	松本 茂章
〃	世田谷区生活文化部長	田中 文子
〃	可見市市民部人づくり課長	遠藤 文彦

## 3 今後の予定

研究会の設置は2016年9月から2018年3月までの1年7か月とし、2016年9月26日に第1回研究会を開催する予定である。

また、本調査研究の経過については、当センターのホームページ、メールマガジン等で公開するとともに、成果物として2018年3月までに報告書を取りまとめて刊行し、ホームページにおいても公表する予定である。

（研究員 三好 久美子）

# 都市自治体におけるガバナンスの調査研究 (広域連携)

急速な少子高齢化が予測されるなか、今後は持続可能な地域社会の実現や、地方が成長する活力を取り戻していくために、自治体同士による各地域の特色を活かした効率的・効果的な連携に向けた検討が求められる。

そこで、広域連携手法としての「遠隔型連携」に注目し、災害時の協力体制や福祉サービスを機能させるために遠隔型連携の役割を確認することにより、自治体同士の新たな連携を確立していくうえで必要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

我が国においては、本格的な人口減少社会の到来を迎え、今後急速に高齢化と人口減少が予測されている。そうしたなか、2014年には自治体間の新しい広域連携の制度として、連携協約制度が創設された。さらに、東京圏への一極集中によって、地方では過疎化の一途を辿っている。そうした観点から、地方への新しいひとの流れを作る（いわゆる「地方創生」）必要性が指摘されている。今後は持続可能な地域社会の実現や、地方が成長する活力を取り戻していくために、自治体同士による各地域の特色を活かした効率的・効果的な連携に向けた検討が求められる。

新たな広域連携の選択肢として、モータリゼーションの進展による生活圏の広域化だけでなく、ICTの発達やネット社会の到来など、地理的な制約を受けない技術を用いることにより、近隣自治体だけでなく遠隔自治体との広域連携も考えることが可能となった。そのため、距離はあるが同様の政策を行っている自治体同士の情報・知識を即時的に共有することや、災害時のような緊急性の高い場合にも迅速な連携を行うことが期待される。

また、大都市圏における急速な高齢化により、都市部での高齢者福祉サービス供給の確保が困難になるなど、医療・介護の問題が深刻化している。そうした問題の解消に向け、地方部の自治体との連携による介護老人福祉施設等の整備や、日本版 CCRC 構想により、従来とは違った形での地方移住を選択肢のひとつとして打ち出すといった動きが見られる。今後は、自治体間での連携による医療・介護の充実が期待される。

そこで本研究では、広域連携手法としての「遠隔型連携」に注目し、災害時の広域連携手法や、医療・介護の福祉サービスを機能させるために遠隔型連携の役割を確認すること等により、今後の自治体同士の新たな連携を確立していくうえで必要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「自治体の遠隔型連携に関する研究会」（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）＞

委員名簿（2016年8月25日現在）

- ①遠隔型連携の現状について
- ②遠隔型連携の防災・危機管理への活用
- ③福祉分野における遠隔型連携の可能性
- ④遠隔型連携の今後の方向性

座長	政策研究大学院大学副学長・教授	横道 清孝
委員	首都大学東京大学院社会科学部研究科教授	伊藤 正次
〳	一橋大学大学院法学部研究科教授	木村 俊介
〳	東北大学大学院医学系研究科公衆衛生学分野教授	辻 一郎
〳	福島大学行政政策学類准教授	西田 奈保子
〳	豊島区政策経営部企画課長	高田 秀和
〳	佐世保市政策推進センター長	檜 貢

## 3 研究会における検討状況

第1回研究会（7月21日開催）では、今後の調査研究に関する論点の整理と、調査方法について議論を行った。友好都市や災害時応援協定、都市と農村の交流など、従来は遠隔型連携と呼ばなかったものの、遠隔型の連携を行っている自治体の可能性について意見を交わした。さらに、先進的・特徴的な施策に取り組む自治体について現地調査を実施することを決定した。

第2回研究会（8月25日開催）では、都市自治体委員から事例報告を受けた上で論点を整理し、現地調査について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

防災・危機管理体制を積極的に構築した自治体やCCRCを推進している自治体、その他先進的な遠隔型連携に取り組む自治体の現地調査を実施するとともに、第3回以降の研究会では、現地調査結果及び各委員による本研究会に係る専門や自治体の取組みを基に議論を深める予定である。

なお、本調査研究の成果については、2017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 千葉 尚樹）

# 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会 (超高齢・人口減少時代の都市自治体の行財政運営のあり方に関する調査研究)

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。2015年度からは「超高齢・人口減少時代の都市自治体の行財政運営のあり方に関する調査研究」をテーマとし、これからの急激な人口減少時代に対応するための都市自治体の行財政のあり方について調査研究を行ってきた。そこで、同年度からはこれまでの研究会とともに、WG（ワーキンググループ）を設置しその検討を行ってきた。

## 1 設置経緯

日本都市センターと全国市長会は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、取組み事例の紹介及び情報提供を行ってきた。

従前、日本都市センターでは地方税財政に関する研究会を設けて、調査研究を進めてきたが、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て、全国市長会の支援の下、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年度から設置してきたところである。

## 2 研究の趣旨及び目的

我が国は今後、急速な少子高齢化の進展とともに超高齢・人口減少社会を迎える。これにより、高齢者や共働き世帯が必要とする各種福祉サービスへの財政需要が一層の高まりをみせている。一方で、地域医療の充実、地域公共交通網の再編・整備、防災基盤の整備、公共施設の維持管理・更新投資への対応も今後より一層必要となることが見込まれている。他方、こうした取組みとともに、魅力ある都市づくりをめざし、農村地域とも連携しつつ文化・スポーツの振興など、将来に亘って住民や企業にとって価値ある生活と生産の空間を創出していくことも引き続き、都市自治体の使命である。

そこで、魅力的な都市空間を創出するとともに新たな時代の財政需要に応えるための都市自治体の財政運営とこれを支える地方税制のあり方などについて、国内外の先進的な取組みや事例を踏まえて理論的な検討を行うこととした。そこで、2015年度からはこれまでの研究会とともに、WG（ワーキンググループ）を設置してその検討を行ってきた。

### 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、研究者による報告とともに、実務家からの報告をもとに議論した。研究会委員については、若手研究者を中心に選考した。なお、今年度の研究会は下記のとおり開催した。

<p>テーマ：平成 28 年度「地方財政計画」及び「地方税制改正」について 地域経済財政システム研究会 WG 経過報告</p> <p>講師：前田一浩・総務省自治財政局財政課長、開出英之・総務省自治税務局企画課長、井手英策・慶應義塾大学経済学部教授</p> <p>開催日：2016 年 6 月 10 日（金） 18 時～20 時（於 日本都市センター会館 7 階 701 会議室）</p> <p>委員等：原田博夫・専修大学教授、井川博・政策研究大学院大学教授、ほか学識者（委員）11 名程度、実務家（専門委員）2 名程度</p>
---

### 4 研究会 WG 概要<sup>1</sup>

先に述べたとおり、2015 年度よりこれまでの研究会とともに、その WG（ワーキンググループ）を設置し、超高齢・人口減少時代の都市自治体の行財政運営のあり方の検討を行っている。研究会 WG 委員は、財政学、行政学、地域計画などの各分野から第一線で活躍する若手研究者である。なお、WG 委員構成及び研究会 WG の開催日は下記のとおり。

委員等：学識者 7 名：井手英策・慶應義塾大学教授、佐藤宏亮・芝浦工業大学准教授、関口智・立教大学教授、沼尾波子・日本大学教授、松井望・首都大学東京准教授、宮崎雅人・埼玉大学准教授、村山卓・香川大学教授

#### （研究会）

第 1 回研究会	2015 年 6 月 18 日
第 2 回研究会	2015 年 8 月 25 日
第 3 回研究会	2016 年 12 月 7 日
第 4 回研究会	2016 年 2 月 23 日
第 5 回研究会	2016 年 9 月 21 日

2015 年度は、計 4 回の研究会を開催した（詳細は第 25 号掲載）。2016 年度は、これまでの研究会での論点を更に深掘りする形で、ヒアリング調査を実施してきた（多久市、名古屋市、高松市、兵庫県加古川市、岩手県紫波町、京都市、島根県江津市など）。それらを受け、第 5 回研究会（2016 年 9 月 21 日（水）開催予定）以降ではその結果報告等を予定している。また、現地調査の結果とこれまでの研究会での議論を踏まえて調査項目を作成し、813 市区を対象としたアンケート調査を実施する予定である。

<sup>1</sup> 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=135>）

なお、先述のとおり、2016年6月10日（金）には地域経済財政システム研究会において、WG経過報告を井手英策・慶應義塾大学経済学部教授より頂いた。

## 5 今後の研究予定

今後、年度末までに4回の研究会を開催し（全8回を予定）、ヒアリング調査、アンケート調査等の結果を報告し、共有していく。また、それらで得た知見をもとに各委員と日本都市センターとで報告書の執筆作業に入っていく。

## 6 研究成果の公表

本調査研究は日本都市センターホームページ、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、2016年度末まで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、全国の都市自治体、地方自治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情報提供する予定であるためご活用いただきたい。

（研究員 清水 浩和）

# 都市自治体のモビリティ （まちづくり・地域公共交通・ICT）に関する調査研究

全国の都市自治体でコンパクトなまちづくりと地域公共交通網の再編が進められている。当センターでは2014年度に「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」を実施したが、その成果を踏まえつつICTの活用など人々の移動の需要に関わる要素を多角的に分析し、都市自治体の総合的なモビリティ政策の立案に資する知見を得ることをめざして「都市自治体のモビリティ（まちづくり・地域公共交通・ICT）に関する調査研究」を2か年にわたって実施することとなった。本稿ではその背景と概要を紹介する。

## 1 背景

我が国では超高齢・人口減少社会を迎え、それぞれの都市自治体では持続可能な都市経営のために、都市機能を集約化することでインフラ・公共施設の維持コストを縮減、環境負荷を低減するコンパクトなまちづくりが推進されている。それと同時に多様な住民の移動のニーズ・機会（モビリティ）に対応するため、地域公共交通の充実が求められ、需要規模に応じた様々な交通手段の導入が各地で進められている。その中においては政策検討のツールとしてICカードの利用履歴、スマートフォンの位置情報などが活用されるとともに、ICTは利用者への有用な情報提供手段としても多く活用されている。

2013年度に制定された「交通政策基本法」によって地域公共交通のあり方は根本的に見直され、さらに2014年度に改正された「地域公共交通活性化再生法」では自治体は「地域公共交通網形成計画」を策定することが可能となり、今後は自治体による公共交通の主体的な運営・調整が求められることとなった（地域公共交通網形成計画は2016年1月末現在では62市が策定済み）。立地適正化計画の策定（2016年3月末現在で2都市が策定済み、244都市が策定中）とあいまって「コンパクトシティ+ネットワーク」の理念・重要性は多くの自治体に浸透しつつあるが、これらの計画を実施に移していくに当たっての課題は多く、これらを克服していくための方策等を明らかにする必要がある。

## 2 本調査研究の位置づけ

当センターでは2014年度に「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」を実施し、LRTの導入やコンパクトシティ政策と連携したバス網の再編、コミュニティバスやデマンド交通の導入など、地域公共交通の多様な事例の調査を通じて、主に供給側の視点から検討を行った。本調査研究では上述の法改正・計画策定の動きを踏まえながら、

地域公共交通の供給面だけでなく、コンパクトシティ政策を中心としたまちづくり、ICTを中心とした新技術による人の移動データの収集・分析といった、人々の移動の需要に関わる要素を多角的に分析し、都市自治体の総合的なモビリティ政策の立案に資する知見を得ることをめざす。

### 3 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「都市自治体のモビリティに関する研究会」（座長 谷口守 筑波大学教授。以下「研究会」という）を設置し、主に以下の項目について調査・検討を進めることとしている。

〈主な検討項目〉

- ① 地域公共交通の現状と課題：地域公共交通網形成計画による公共交通の再編
- ② まちづくりとモビリティ政策の一体化：立地適正化計画による都市の集約化
- ③ 都市の特性とモビリティ政策のあり方（統計分析/類型化）
- ④ ICTを活用した交通利用データの収集とその応用

#### 委員名簿（2016年9月15日現在）

座長	谷口 守	筑波大学社会工学専攻教授
委員	関本 義秀	東京大学生産技術研究所准教授
委員	土方 まりこ	（一財）運輸調査局 主任研究員
委員	松川 寿也	長岡技術科学大学環境社会基盤工学専攻助教
委員	青木 保親	岐阜市企画部交通総合政策審議監兼交通総合政策課課長
委員	三谷 清	福井市都市戦略部 次長

本調査研究では現地調査・アンケート調査に加えて、各種統計データを用いた都市の類型化、GIS（地理空間情報システム）を用いた都市空間構造の分析によって、多様な都市の特性に応じた地域公共交通・モビリティのあり方を議論する。

### 4 今後の研究予定

2016年8月23日に第1回の研究会を開催し、論点の確認を行った。今後は、学識経験者及び都市自治体委員から事例を紹介いただくとともに、立地適正化計画あるいは地域公共交通網形成計画の策定に取り組んでいる自治体を対象としたアンケート調査を実施し、各自治体における計画の内容と計画策定過程で浮かび上がった課題や成果などを抽出する。アンケート調査の結果を踏まえ、現地ヒアリング調査先を検討し、来年度にかけて取りまとめを行う予定である。

（研究員 高野 裕作）

# 都市自治体における子ども政策に関する調査研究

急速な少子化の進行により、全国の自治体では子ども政策・子育て支援に注目が集まっている。こうしたなか、2015年4月に「子ども・子育て支援新制度」が開始し、自治体がその地域性に応じた独自の施策に取り組みやすくなったが、自治体ごとに抱える課題は様々であり、取組み状況も違いがみられる。

当センターでは、子ども政策に関わる都市自治体の現状や課題を明らかにするとともに、今後の都市自治体に求められる役割や実践的な知見を得ることを目的とし、2015年度より「都市自治体における子ども政策に関する研究会」を立ち上げ調査研究を行っている。

## 1 調査研究の趣旨

日本では急速な少子化が進んでおり、2011年の合計特殊出生率は1.39になった。超高齢社会の中における少子化の進行は、社会経済に様々なマイナスの課題を突きつけている。また、現代社会では子どもの養育に係る費用が多額に上ることから、子育てに関する経済的支援や仕事と子育ての両立といった課題についても検討すべき点が多い。

都市自治体は、これまで子ども・子育てに関する施策に取り組んできた。2015年4月から「子ども・子育て支援新制度」が本格施行され、自治体がその地域に合わせた独自の取組みを実施しやすくなった。しかし、大都市圏・都市郊外地域・地方圏等、都市自治体により状況は異なり、保育所の待機児童問題や多様化する保育ニーズへの対応などが挙げられる一方、そもそも子どもを産む親世代の人数が減少している地域では、若者世代確保のための定住促進が課題となるなど、地域によって問題は多岐にわたる。

そこで本研究では、子ども政策に関する現状と課題を把握し、人口減少・少子化時代における都市自治体の子ども政策のあり方について、様々な見地から分析を進め、今後の政策立案・行政運営での位置づけ、実践に向けた知見を得ることを目的とする。

## 2 研究会の概要

当研究では、2015年度から2016年度にかけて、学識者・自治体職員で構成される「都市自治体における子ども政策に関する研究会（以下、「研究会」という。）」を設置し、全国の自治体の事例を参考に、各委員がこれまでの研究や実践で得てきた認識や見解等を出し合いながら議論を深めている。

<これまでの主な検討事項>

- ①子ども政策における都市自治体の現状や課題
- ②保育環境について（保育の量と質の確保に関する取組み）
- ③子ども子育て支援新制度のこれからの役割 等

### 3 研究会における検討状況<sup>1</sup>

2015年度は、計4回の研究会を開催した。都市自治体における子ども政策のあり方について議論を行い、調査研究に関する論点の整理を行った。特に都市自治体の中でも、大都市圏と地方圏では状況が大きく異なり、それに伴い、都市自治体が抱える課題も異なることから、都市自治体を分類し検討を進めていくこととしている。また、子ども・子育て支援新制度が課題の異なる自治体においてどのように機能しているのか、さらに、保育の「量」のみならず、保育の「質」の確保についてどのように取り組まれているのか等の点について、調査を行うこととした。

2016年度前期では、ヒアリング調査やアンケート調査に関する議論を中心に行った。第4回研究会（2016年4月5日開催）では、ヒアリング調査を行った浦安市、松戸市について調査報告を実施、また第5回研究会（2016年6月27日開催）では、ヒアリング調査を行った千歳市、恵庭市についての調査報告を実施した。

また、これまでの議論をもとに調査項目を作成し、8月には813市区を対象としてアンケート調査を実施している。本アンケートでは、①利用者支援事業の取組み状況、②地域子育て支援拠点事業の取組み状況、③保育環境及び保育の質の確保に関する取組み状況の3点について調査した。

### 4 今後の研究予定

今後、年度末までに3回の研究会を開催（全行程8回を予定）し、ヒアリング調査、アンケート調査の結果を報告・共有していく。また調査で得た知見をもとに、報告書の執筆作業に入っていく。

なお、本調査研究の成果については、2017年3月まで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）、地方自治体関連団体に配布するとともに、当センターホームページにおいても公表する予定である。

#### <研究会日程>

第1回研究会	2015年9月15日
第2回研究会	2015年12月14日
第3回研究会	2016年1月25日
第4回研究会	2016年4月5日
第5回研究会	2016年6月27日
第6回研究会	2016年8月31日
第7回研究会	2016年10月24日
第8回研究会	2016年12月中旬予定

（研究員 篠崎 翔太郎）

<sup>1</sup> 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=136>）

# 地域再生・コミュニティに関する調査研究

日本都市センターでは、昨年度から「都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会」を設置している。2年目となる今年度の研究会では、住民自治組織における意思決定過程の一般化の検討、諸外国の住民組織の分析、まちづくり（地区計画等）や地域の道路交通に関する計画の策定における住民組織の参加事例について研究を進めている。

## 1 研究会の趣旨

行政と市民との協働が重要視されている中、従来の町内会・自治会に代わって小学校区・中学校区単位で活動する協議会型住民自治組織が注目されている。また、住民が政策の形成過程に参加する場面が増えているが、その中でも、都市計画の提案制度、道路交通におけるコミュニティゾーンの設置など地域のまちづくり、地域の交通などの分野において、住民が政策形成に参画し、役割を担うことが特に求められている。

まちづくりや地域交通のルールづくりの場面においては、住民間の利害対立が生じる等、調整が複雑になることが考えられる。そのため、公式な位置付けを与えられた住民組織がより多くの住民の意思を反映させて調整を図ることが必要と考えられる。また、こうした調整過程、組織内の意思決定過程を「見える化」することが重要であると考えられる。

当センターでは、以上の現状を踏まえて、まちづくり、地域の道路計画などにおける住民組織の意思決定過程の「見える化」及び一般化を図り、住民や関係団体からより信頼される住民組織づくりに資する知見を得ることを目的に、調査研究を行っている。

## 2 研究会の開催状況

当センターでは、学識経験者、都市自治体職員を委員とした「都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会」（座長 名和田是彦 法政大学法学部教授。以下、「研究会」という。）を設置して調査研究を進めることとした。2015年10月15日に第1回目の研究会を開催以来、2016年9月1日現在で5回の研究会を開催している。各回の開催状況は別表のとおりであり、昨年度の研究会では、文京区における生活道路対策事例報告、ドイツにおける幹線道路へのテンポ30導入の試み、長野市における住民自治協議会と公共交通施策に関する合意形成の事例報告を行った（『都市とガバナンス』第25号参照）。

研究会の開催状況

回数	開催日
第1回	2015年10月15日
第2回	2015年12月16日
第3回	2016年2月18日
第4回	2016年4月18日
第5回	2016年7月11日

第4回研究会では、2016年3月に実施した東近江市及び北九州市への現地調査の調査報告を行った。東近江市におけるまちづくり協議会の位置づけを定めた条例のあり方、北九州市の道路整備事業における住民の意見の取り入れ方、ワークショップ形式での住民参加による利点を中心に委員から質疑や意見をいただいた。

第5回研究会では、豊田市への現地調査を実施するにあたっての調査項目の調整、過去に当センターで実施した研究を活用した調査の検討等について議論を行った。

また、都市自治体の現場の状況を知り、研究会での議論に活用するために、下表のとおり現地調査を実施した。現地調査の成果については、研究会を通じて委員間での知識の共有を行うとともに、報告書にて、都市自治体はじめ広く一般に紹介する予定である。

#### 現地調査の実施状況

都市名	調査年月日	主な調査項目
東近江市（滋賀県）	2016年3月25日	まちづくり協議会の活動について
北九州市（福岡県）	2016年3月29日	生活幹線道路整備事業・黒崎みち再生事業における住民組織の参加について
豊田市（愛知県）	2016年7月29日	地域自治区・地域会議の活動について

### 3 今後の予定

研究会の設置期限である2017年3月にむけて、3回程度の研究会を開催し、議論を深めるとともに、今後実施する予定の現地調査での質問項目の調整を行っていく。

研究の成果については、報告書に取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公開する。

#### 委員名簿（2016年9月1日現在）

座長	法政大学法学部教授	名和田 是彦
委員	東京経済大学現代法学部教授	羽貝 正美
〃	駒澤大学法学部教授	内海 麻利
〃	埼玉大学大学院准教授	小嶋 文
〃	文京区土木部道路課長	佐久間 康一
〃	長野市企画政策部人口増推進課長	藤橋 範之

（研究員 杉山 浩一）

# 土地利用行政のあり方に関する研究会 （全国市長会 120 周年事業）

人口減少・少子高齢化社会を迎え、都市自治体が各々の実情に応じた土地利用を計画し、持続可能なまちづくりを推進するためには、各都市が主体となって総合的に土地利用をマネジメントしていくことが重要である。そこで、都市自治体による主体的かつ総合的なまちづくりの推進のため、土地利用法体系の一元化を含めた土地利用行政のあり方について、全国市長会と共同して調査研究を行う。

## 1 設置経緯及び趣旨・目的

2015 年度に全国市長会の政策推進委員会のもとに設置された「人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会」（座長：太田・豊田市長）が取りまとめた特別提言「多世代交流・共生のまちづくりに関する特別提言」において、“都市部と農村部を一体的に考え、コンパクトな都市構造への転換や農業を含めた産業の高付加価値化、農村の活性化が必要であり、そのため都市自治体が主体となって土地利用を一元的に担うべきである”ことが示された。人口減少・少子高齢化社会を迎え、都市自治体が各々の実情に応じた土地利用を計画し、持続可能なまちづくりを推進していくためには、各都市自らが主体となって総合的に土地利用をマネジメントしていくことが重要であると考えられる。

そこで、都市自治体が各々の実情に応じた土地利用を主体的に計画し、総合的なまちづくりを推進していくことができるよう、重層的で複雑な土地利用に関する現行の法体系から一元的で包括的な法体系への転換も含めた、土地利用行政のあり方について、全国市長会と共同して調査研究を行う。

## 2 調査研究の概要

去る 7 月 13 日に全国市長会の政策推進委員会のもとに設置された、市区長及び学識者により構成される「土地利用行政のあり方に関する研究会」（座長：志賀・東金市長。以下、「研究会」という。なお、構成員は次頁の表のとおり）において、以下の検討事項を中心に調査研究を進めている。

<主な検討事項（予定）>

- ①土地利用法体系・制度の現状と課題
- ②一元的・包括的な土地利用制度の構築の意義
- ③一元的・包括的な土地利用行政（マネジメント）の仕組みの構築 など

委員名簿

座長	東金市長	志賀 直温	座長代理	東京工業大学教授	中井 検裕
座長代理	飯田市長	牧野 光朗	委員	弘前市長	葛西 憲之
委員	深川市長	山下 貴史		越前市長	奈良 俊幸
	塩竈市長	佐藤 昭		立川市長	清水 庄平
	諏訪市長	金子 ゆかり		秦野市長	古谷 義幸
	板橋区長	坂本 健		安城市長	神谷 学
	本庄市長	吉田 信解		鈴鹿市長	末松 則子
	高山市長	國島 芳明		大和郡山市長	上田 清
	近江八幡市長	富士谷英正		篠山市長	酒井 隆明
	海南市長	神出 政巳		鳥取市長	深澤 義彦
	真庭市長	太田 昇		西条市長	青野 勝
	高松市長	大西 秀人		諫早市長	宮本 明雄
	嬉野市長	谷口 太一郎		宮崎市長	戸敷 正
	大分市長	佐藤 樹一郎		専修大学准教授	鈴木 潔
	駒澤大学教授	内海 麻利			
	筑波大学准教授	村山 暁信			

3 第1回研究会における検討状況

第1回研究会（8月31日開催）では、中井検裕・座長代理からの報告を受けた上で、土地利用行政の現状と課題について意見交換するとともに、土地利用行政に関するアンケート調査等について、検討を行った。

4 今後の研究予定

今後の研究会では、上記の検討項目等について、学識者等による報告や委員間での意見交換を行い、研究会としての提言と報告書を取りまとめる予定である。また、取りまとめに向け、研究会での議論の参考等として、都市の実態と課題等について、上記アンケート調査や現地調査を行うこととしている。なお、当該報告書については、2017年6月頃を目途に刊行する予定である。

（研究員 加藤 祐介）

# 政策交流イベント

- 第 78 回全国都市問題会議（予告）
- 第 20 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。また、2014 年度から都市自治体・都市シンクタンクでの調査研究活動や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」を開催している。

以下では、これらのうち、10月6日、7日の両日に開催予定である「第78回全国都市問題会議」と10月21日に開催予定の「第20回都市政策研究交流会」（（公財）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。

# 第 78 回全国都市問題会議（予告）

第 78 回全国都市問題会議が、2016 年 10 月 6 日（木）、7 日（金）の両日、岡山市において開催される。今回は「人が集いめぐるまちづくり—国内外にひらかれた都市の活力創出戦略—」をテーマに、都市そのもののあり方や様々な取組みなどについて考察する。

## 1 第 78 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 78 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岡山市の共催により、10 月 6 日（木）、7 日（金）に開催する。

地方創生に向けた様々な取組みが行われているが、人口減少下においても持続的に都市の活力を創出するために、都市のあり方自体も問われるようになってきている。

そこで、本会議では、「人が集いめぐるまちづくり—国内外にひらかれた都市の活力創出戦略—」をテーマに、都市の活力を生み出すために、産業振興や観光誘客など、様々な取組みを踏まえつつ、今後の都市のあるべき姿を考察する予定である。

## 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。講演者等は右表のとおりである。

（研究員 加藤 祐介）

### 第 1 日：10 月 6 日（木）

#### 基調講演

池内 紀 氏 ドイツ文学者、エッセイスト

#### 主報告

大森雅夫 氏 岡山県岡山市長

#### 一般報告

陣内秀信 氏 法政大学デザイン工学部教授

森下 豊 氏 奈良県橿原市長

山海嘉之 氏 筑波大学大学院教授/サイバニクス研究センター長、内閣府 ImPACT プログラム PM、CYBERDYNE (株)社長/CEO

### 第 2 日：10 月 7 日（金）

#### パネルディスカッション

<コーディネーター>

西村幸夫 氏 東京大学大学院工学系研究科教授

<パネリスト>

工藤裕子 氏 中央大学法学部教授

木下 齊 氏 (一財)エリア・イノベーション・アイアンス代表理事

木村正明 氏 (株)ファジアーノ岡山スポーツクラブ代表取締役

本間源基 氏 茨城県ひたちなか市長

末松則子 氏 三重県鈴鹿市長

# 第20回都市政策研究交流会（予告）

日本都市センターでは、都市自治体の企画課及び各分野の担当課職員等を対象に、都市が直面する課題や注目されている都市政策について、学識者や担当課職員等の報告により、情報共有、意見交換を行い、その課題解決の諸方策を議論する「都市政策研究交流会」を2004年から開催している。

第20回都市政策研究交流会は、「都市自治体の産業振興のための地域資源とネットワーク形成」をテーマに、2016年10月21日（金）、大阪にて開催する予定である。

## 1 開催の趣旨

経済のグローバル化、少子高齢化が進む現在、日本の産業には国内・国外の市場で競争力を持つ付加価値の高い商品（製品、アイデアなど）が求められている一方で、ものづくりに携わる人が減少するとともに、雇用形態が変化し、技能・知識の習得が困難になっている。

このため、施設や人材が集積する都市自治体が、創造的な人材の育成や様々な個人・小規模な単位での起業について、地域の資源を活用・ネットワーク化して取り組んでいく必要がある。

そこで、第20回都市政策研究交流会では、2015年度「都市自治体行政の専門性（産業人材育成・起業支援）に関する研究会」の研究成果に基づき、都市自治体の産業政策における具体的な方策と実践に焦点を当て、学識者による講演及び実務担当者による事例報告を行うとともに、参加者との質疑応答、意見交換をとおして、考える機会を提供する。

テーマ	都市自治体の産業振興のための地域資源とネットワーク形成
日時	2016年10月21日（金） 13:30～16:30
会場	マッセ OSAKA 大ホール（大阪府中央区大手前3丁目1-43）
後援	公益財団法人大阪府市町村振興協会
内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基調講演：文教大学経営学部教授 梅村 仁 氏</li> <li>・事例報告①：高岡市 経営企画部都市経営課 主幹 長久 洋樹 氏 産業振興部産業企画課新産業創出支援係 主任 秋元 宏 氏</li> <li>・事例報告②：鯖江市 産業環境部商工政策課 課長補佐 渡辺 賢 氏</li> <li>・質疑応答、意見交換</li> </ul>

## 2 参加申し込みについて

本交流会の参加申込については、全国の都市自治体企画担当課等へ参加申込書を送付するほか、当センターホームページにおいても公開している。

（研究員 三好 久美子）



# 刊行物のご案内

---

日本都市センターでは、研究成果やセミナー・シンポジウムの記録を出版しており、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ので、ご利用ください。

URL <http://www.toshi.or.jp/?kwsearch=on>

■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25号	2016年3月
都市とガバナンス 第24号	2015年9月

■報告書

図 書 名	発行	サイズ	価格(税別)
人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくり	2016年	A4	1,000円
都市内分権の未来を創る —全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察—	2016年	A5	1,000円
広域連携の未来を探る —連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏—	2016年	A5	1,000円
これからの自治体産業政策—都市が育む人材と仕事—	2016年	A5	1,000円
地方法人課税と都市財政 ～法人課税改革最前線の有識者に聞く～	2015年	A4	1,000円
地域包括ケアシステムの成功の鍵 ～医療・介護・保健分野が連携した「見える化」・ヘルスリテラシーの向上～	2015年	A5	1,000円
都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして—協議会型住民自治組織による地域づくり—	2015年	A5	1,000円
都市自治体と空き家—課題・対策・展望—	2015年	A5	1,000円
人口減少時代における地域公共交通のあり方 —都市自治体の未来を見据えて—	2015年	A5	1,000円
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 —東日本大震災の現地調査・多角的考察を通じて—	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

### ■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
ドイツにおける都市経営の実践 —市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相—	2015年3月
欧米諸国にみる大都市制度	2013年3月

### ■都市の未来を語る市長の会（A5版 本体価格 500円＋税）

図 書 名	発行
都市の未来を語る市長の会（2016年度前期） 《地域包括ケアシステム》	2016年9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20回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 《広域連携》	2016年3月
第19回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 《社会保障と受益者負担》	2015年9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.37 人口減少時代のまちづくりと地域公共交通の再構築 —第17回都市経営セミナー—	2016年3月
No.36 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—第16回都市経営セミナー—	2015年3月
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

(公財)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。

#### 研究室スタッフ紹介

##### ■理事・研究室長

石川 義憲

##### ■副室長

池田 泰久

##### ■室長補佐

橋場 光孝

##### ■研究員

清水 浩和

加藤 祐介

三浦 正士

高野 裕作

釵持 麻衣

杉山 浩一

篠崎 翔太郎

三好 久美子

千葉 尚樹

① 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第26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、(公財)日本都市センターが年2回発行している機関誌です。

① 前号から始まったシリーズ「人口減少時代における都市の公共サービスのあり方」では、住民の流動化に伴うサービス供給の変容の可能性に本号は焦点を当てました。また、テーマでは「『エネルギー自治』と自治体経営」と題し、近年注目を集めている都市自治体におけるエネルギー政策が様々な側面から論じられています。これらの論文が、皆様の一助となれば幸いです。

① 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 釵持 麻衣)

[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26号 (年2回発行)

発行日 2016年9月15日

定価 本体価格1,000円+税

編集・発行 (公財)日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

日本都市センター会館8階

TEL 03-5216-8771

FAX 03-3263-4059

E-mail [labo@toshi.or.jp](mailto:labo@toshi.or.jp)

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

印刷 株式会社報光社



9784904619766



1923031010000

ISBN978-4-904619-76-6  
C3031 ¥1000E

定価:(本体価格1,000円+税)