

2013/9
Vol. 20

都市と ガバナンス

● 巻頭論文 第30次地方制度調査会答申について
筑波大学大学院人文社会科学研究科教授 岩崎 美紀子

● シリーズ 基礎自治体・広域自治体・国のあり方
～自治体公共サービスの“連携”と“補完”～

● テーマ 英国の地方自治
分権時代の自治体職員像

巻頭論文

- 第30次地方制度調査会答申について…………… 3
筑波大学大学院人文社会科学研究科教授 岩崎 美紀子

基礎自治体・広域自治体・国のあり方～自治体公共サービスの“連携”と“補完”～

- 時代に対応した広域連携のあり方について…………… 10
政策研究大学院大学副学長・教授 横道 清孝
- 定住自立圏における連携と補完…………… 18
首都大学東京大学院社会科学研究科教授 大杉 覚
- 都道府県による市町村の「補完」を考える…………… 27
同志社大学法学部教授 市川 喜崇

テーマ 英国の地方自治

- 英国の自治体における首長公選制…………… 36
関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科客員教授 ピーター・スマート（著）
関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科教授 稲沢 克祐（訳）

テーマ 分権時代の自治体職員像

- 「飛び出す公務員 首長連合」が提起するもの…………… 58
JR 東日本商事調査役 上智大学非常勤講師 元埼玉県職員 加藤ひとみ
- 全員参加の業務改善活動
—職員一人ひとりが常に改善・改革を実践する組織風土の確立をめざして—…………… 66
さいたま市政策局政策企画部シティセールス推進課 課長補佐 柳田 香

調査研究報告

○第 15 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会	74
○第 4 回 関西方面の学識者と実務家との研究交流会	76
○都市シンクタンク等の活動実態について	77
○被災自治体における住民の意思反映に関する調査研究	80
○陸前高田市調査報告	82
○石巻市調査報告	84
○気仙沼市調査報告	86
○いわき市調査報告	88

調査研究紹介

○都市分権政策センター	92
○分権型社会を支える地域経済財政システム研究会	94
○都市自治体行政の専門性に関する調査研究（生活保護・生活困窮者対策）	96
○地域コミュニティの活性化に関する調査研究	98
○都市自治体における風評被害への対応に関する調査研究	100
○都市自治体におけるファシリティマネジメントに関する調査研究	102

政策交流イベント

○第 75 回全国都市問題会議（予告）	106
○第 15 回都市経営セミナー	107
○第 14 回都市政策研究交流会	108



巻頭論文

第30次地方制度調査会答申について

筑波大学大学院人文社会科学研究科教授
岩崎 美紀子

第30次地方制度調査会は、2013年6月、「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」を行った。答申は、大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題、現行の大都市等に係る制度の見直し、新たな大都市制度、基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制、の4章構成となっている。本稿は、まず今次の地方制度調査会の活動を政治の動きとの関係から概観する。任期途中で政権交替が起こり、地方制度を標的とする地域政党が大きな影響力をもった時期でもあった。次に答申の概要を紹介する。最後に、答申への所感と地方制度の課題について言及する。

1 政治の動きと地方制度調査会

地方制度調査会（以下、地制調）は、内閣総理大臣の諮問を受け、地方制度に関する重要事項を調査審議し、その成果を内閣総理大臣に答申する。法律に設置根拠を置いており、昭和27年に設置法が制定されて以降、第14次までは任期は1年であったが、第15次以降は2年となった。2年任期の地制調では、任期途中で首相が替わり、諮問する首相と答申する首相が異なることはこれまでもあった。しかし今回は政権交替をはさんでの首相の交替であり、第24次¹以来であった。政治の動きは地制調にどのような影響を与えたのであろうか。

第30次地制調は、2011年8月菅内閣のもとで発足した。安倍第1次内閣のもとで発足した第29次地制調は、2009年6月に、いくつかの課題を次の地制調に託しながら活動を終えており、このような場合はすぐに次の地制調が発足するのが一般的であった。しかし第30次発足まで2年以上を要している。

2009年8月に成立した民主党政権は、自民政権時代の審議会を否定し、地制調もその一環と見なされた。その一方で、「地域主権」改革を掲げており、地方制度に関する審議の場がまったくなかったわけではない。2010年1月、地方行財政検討会議が総務大臣のもと

¹ 第24次は細川内閣期に発足の準備が行われた。発足当日は羽田内閣であり、答申は村山首相に行った。非自民連立政権から自社さ連立政権へ替わったが、地方分権推進の方針は変わらなかった。立法措置による推進という新たな手法で、地方分権推進委員会が設立され、後に第1次分権改革と呼ばれる動きが進行した。地制調は、個別法改正を必要とする権限移譲そのものではなく、その権限を使いこなすことができるように自治体の規模と能力を強化する地方制度の改革に焦点をあて、地方分権推進の両輪の1つとなっていた。

に設置された。メンバーは、政務三役等4名（総務大臣・副大臣・政務官と首相補佐官）、地方自治体関係者8名、学識経験者6名であった。この会議のもとに2つの分科会が置かれ、具体的な調査審議を行った。地方議会のあり方や長との関係、住民参加、監査のあり方などが検討され、同年末には一定の成果が取りまとめられた。その内容は地方自治制度の重要事項を含んでおり、制度化のためには地方自治法改正が必要であった。地制調答申であれば地方自治法改正案へとつながるものの、地方行財政検討会議はその位置づけに法的根拠がなく、内容以前の段階で関係各方面から疑義が示唆された。2010年7月の参議院議員選挙で民主党は参議院での優位を失っており、地制調復活を望む声も上がり始めていた。

2011年8月に発足に漕ぎ着けた地制調は、まず地方自治法改正案の審議を始めた。改正案のほとんどは地方行財政検討会議において議論されたものであり、総務省案として呈示された。地制調は、同年12月に「地方自治法改正案に関する意見」を取りまとめた。これをベースとした「地方自治法の一部を改正する法律案」は、2012年3月野田内閣の閣議決定を経て衆議院に上程された。² 地制調が開催されない期間の地方制度に関する課題の審議結果は、地制調の枠組のなかに位置づけられ、立法ルートにのった。この間政権党は民主党であり続けたが首相は3人目であった。

第30次地制調の活動は、大きく3つの期間に分けられる。まず前述の地方自治法改正案に関する審議から始め、12月には「意見」の表明で区切りをつけた。2012年に入ってから大都市制度についての調査審議を進め、同年12月に「大都市制度についての専門小委員会中間報告」をとりまとめた。2013年に入ると基礎自治体の行政サービスの提供のあり方についての調査審議を進め、6月には最終答申として「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」をまとめ、実質的活動を終了した。

2012年は政界の動きが激しかった時期であり、地方制度との関連で言えば、大阪都構想を掲げる地域政党が中央政界への影響力を強め、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が成立した。2012年12月の衆議院議員選挙の結果、自民党が政権に復帰し、民主体制のもとで発足した第30次地制調は、安倍首相に答申を行った。

2 諮問と答申

第30次地制調は2011年8月24日に「住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方を始めとする住民自治のあり方、我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方及び東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」について諮問を受け発足した。議会のあり

² 同法律案は、8月29日参議院の可決を得て成立、9月5日に公布（法律第72号）された。地方制度に関する法律として、同日に成立・公布されたのが「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（法律第80号）である。これは議員立法である。7月30日に衆議院議案として受理されており、「大都市地域における地方公共団体の設置等に関する特別法案」（6月12日受理）を撤回してのことであった。

方と住民自治、大都市制度、基礎自治体の役割と行政体制という諮問の3つの柱には、前述のようにそれぞれの期間で取り組まれ、第1の柱は地方自治法改正で達成されたので、答申は大都市制度と基礎自治体についてまとめられた。

答申は、前文からわかるように、現状認識として日本の人口減少を強く意識している。地域によっては居住者が激減する人口の希薄化が進んだり、あるいは都市においては高齢化が急激に加速するなど、対人サービスを供給する基礎自治体にとって厳しい状況となると予測している。そして人口減少・少子高齢化社会における基礎自治体の行政サービス提供体制として、市町村合併、市町村間広域連携、都道府県による補完などを呈示し、それぞれの市町村がこれらの中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要としている。これは、諮問にまっすぐに答えるというより、これまで既に議論されてきた一般論に近い。

大都市制度については、答申では、指定都市、中核市、特例市、及び都区制度を対象としている。指定都市の問題としては都道府県との「二重行政」、住民との距離の遠さ、中核市と特例市の課題としては制度創設時からの状況の変化、都区制度は東京都と特別区の関係を扱っている。具体的対応として、中核市と特例市については、人口20万以上と保健所設置を区切りとして、制度を一本化し、さらなる事務移譲を進め、一般市との違いを明確化する方向性を打ち出している。

指定都市の問題は、制度創設の背景（地方自治法制定時に制度としてはあったが実際には適用されなかった特別市に代わる制度として1956年に創設）から、都道府県との関係にあることは明らかである。答申は、別表に都道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない主な事務として73項目を列挙し、このうち指定都市・道府県の多くが移譲に賛成している事務や都道府県条例で移譲実績にある事務（計35）について、移譲を提言している。

答申は、新たな大都市制度として、特別区制度の東京都以外の地域への適用、及び特別市（仮称）を呈示している。地制調が大都市制度について審議していた2012年、政界は大阪都構想に関係する議員立法「大都市地域における特別区の設置に関する法律」を成立させた。都区制度は、その成立や変遷において東京の制度とも言える特殊性があるが、同法は、東京都以外の人口200万以上の地域に特別区を設置する手続きを制度化した。答申は同法の適用における留意点を、事務分担、税源配分・財政調整、財産処分・職員の移管、特別区の性格などにおいて具体的に記している。特別市構想については、人口200万以上と明示したのは新たな点であるが、現実的対応としては前述のような都道府県から指定都市への権限移譲をめざすとしている。

3 答申への所感

以上が「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」の概

要である。答申の2つの柱それぞれについて気になる点を述べておきたい。

まず大都市制度の改革については、次のような所感を持った。答申は、大都市制度の対象として、指定都市、中核市、特例市、特別区をあげ、それぞれについて検討している。指定都市はともかく、中核市や特例市は「大都市」なのであろうか。

日本の大都市制度は、「都市」よりも、人口の多さを前提としており、大都市とは大規模自治体のことなのである。50万人、30万人、20万人と人口を基準として、指定都市、中核市、特例市の制度が創られ、この3つが一般市とは異なる大都市制度カテゴリーを形成しているのである。近隣市町村と合併をして人口を増やすことで、人口要件を満たしてこのカテゴリーへ移行した自治体も多く（より直截的な表現をすればこのカテゴリーへの「昇格」をめざして合併する自治体も多く）、指定都市は制度創設時は5市であったのが今や20市を数える。中核市（1994年創設）は42市、特例市（1999年創設）は40市と、各カテゴリーにおいて数が増加した。これは、各カテゴリーで一律に決められている事務の画一性と、同じカテゴリーに属しながらそれぞれの自治体が直面する現実と課題の多様性という、制度と実態の乖離を問題として浮上させることになった。また人口規模が基本となっていることから、近隣自治体との合併により人口要件を達成した一方で、市域に農地や森林を含む広大な面積をもつ指定都市も出現している。指定都市の問題は、特別市構想とも絡み、都道府県との関係において取り上げられるが、「都市」の観点からのアプローチも必要なのではないだろうか。

答申では、前述のように都道府県から指定都市へ35事務の移譲を提言している。これらを実現するためには、それぞれの事務の根拠となっている個別法改正が必要なものもあり、一括法的扱いになると思われる。地方自治法の改正が射程である地制調としては踏み込んだ印象がある。

次に基礎自治体の行政サービス提供体制についてである。基礎自治体は現場にもっとも近い政府であり、それ故に、属地的公共空間の第一義的経営主体である。単に行政サービスの供給であれば、国の地方出先機関でも可能である。国土のなかに「境界」が引かれることでつくり出される一定の領域を有する公的な地域単位のうち、自治体はその運営を、領域内に居住する人々の選挙によって選出される機関に任せるという「自治」の原則を、政治参加の機会という民主政原則で裏打ちして具現している。³自治体は、「官治」の地域単位ではなく、住民との間に双方向のチャンネルをもつ「自治」の地域単位なのである。それ故に、自治体の経営には、現場のニーズへの応答性が不可欠である。中央省庁の縦割り行政の再現でなく、縦割りの隙間に落ちて放置するのでもなく、現場の課題への総合的対応が重要となる。このような観点から答申においてまず気になるのは、基礎自治体の「行

³ 岩崎美紀子「分権時代の基礎自治体－市町村に何が求められるか－」『市町村の規模と能力』 ぎょうせい、2000年、第1章、2～35頁。

政サービス」提供体制、となっている点である。なぜ「公共サービス」ではないのだろうか。「行政サービス」は供給者が 100%「官」であることをイメージさせる。「公」の概念は「官」よりも広く、市民やボランティア団体なども「公」の担い手となり得る。人々の参加が日常生活レベルで行える基礎自治体であればこそ、このような多元的なアクターの調整を行いながら「公共サービス」の提供体制を構築することが求められているのではないだろうか。⁴

答申は人口減少・少子高齢化を強く意識している。高齢化の進行は、対人サービスを提供する基礎自治体にとって、これまで以上に切羽詰まった問題となるとの文脈で、暗く重いトーンとなっている。確かに高齢者への対応は切実な問題であるが、人口減少・少子高齢化への対抗軸を出しておく「明るい」将来展望の可能性を示唆しておいてもよかったのではないだろうか。中長期のタイムスパンの中で、地道に今できることをやっておくことでその可能性が生まれるのであり、手をこまねいて嘆いていても状況は改善しない。基礎自治体は、広域自治体や国といったどのレベルの政府よりも、日常生活に関わっており、子どもを生み育てる「場」としての意味を強く持っている。人口の増減に一喜一憂する自治体にとって、人口増の施策は、人口減という減っていくパイの取り合いや、交流人口といった住所地の概念から離れた人の移動への期待に陥りがちである。このような閉塞的な思考ではなく、むしろ出生率回復といった自然増に焦点をあてて、若い世代に向けての前向きな姿勢や、子育ての公共的空間の構築の重要性を強調してもよかったのではないだろうか。積極的に取り組んでいる自治体もあるが、苦勞も多いと聞く。個々の自治体任せにせず、地制調の答申の中で言及することで、日本全体として取組みに向けて背中を押すような役割を果たすことができたかもしれない。

時代認識としては、人口減少・少子高齢化社会だけでなく、グローバル化の進行やネット社会の拡大・サイバー空間の膨張も無視できない。国境を越えて押し寄せるモノやカネ、場所に縛られないネット空間で過ごす時間の長さ。一見基礎自治体とは関係ないように思えるがそうではない。実存する生身の人間が生活する現実空間としての「場所」の意味が、新たな価値を基礎自治体に与えている⁵。

答申で注目したいのは、条例による事務処理特例制度の活用である。条例による事務処理特例制度は、地域社会のニーズに応答的に対応できる柔軟さと、画一的な自治体行政に多様性を与えることができる制度である。個別の自治体のあり方（構造や権限）を国法で定めようとする、憲法 95 条が規定する住民投票の実施と賛成が必要となる。これが、例えば人口など全国一律の基準で大都市制度が創られるといった、地方制度の画一性の一因となっている。画一から多様へのブレークスルーとして、また現実的対応として、条例に

⁴ 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会（総務省）『分権型社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成を目指して－』平成17年3月、12～14、23～31頁。

⁵ 岩崎美紀子「ボーダレス化時代のボーダー」『地方自治』613～624号（1998～1999年）。

よる事務処理特例制度のもつ意義は大きい。しかしこれはあまり活用されていない。理由はどこにあるのか。それが都道府県側にあるのだとすれば、市町村側からのアクセスを円滑にする交渉チャネルの制度化が鍵となる。

注目したい第2の点は、定住自立圏へのこだわりが気になるが、広域連携の新たなあり方や柔軟な連携を可能とする仕組みの制度化への積極的姿勢である。普通地方公共団体は画一的あり方の枷がはめられているが、特別地方公共団体はそれほどではない。人口集積度、経済構造、地理地形、気候、歴史・文化的背景など、それぞれの地域の個性に応じた多様なあり方を前提にできる。自治体間協力には決まった形ではなく、様々なタイプがある。広域行政の成否を決める鍵は、圏域の一体感と共存の意思である。広域圏を形成し一定の公共サービスを共有していくには、自治体が自己完結主義から訣別することが不可欠である。⁶

おわりに

憲法改正の議論が高まっている。現憲法の第8章は地方自治の章である。大日本帝国憲法にはなかった地方自治についての規定が現憲法で導入されたのである。しかしこの章を通して地方自治の主体は、「地方公共団体」の用語で統一されており⁷、先進諸国の憲法における地方自治関係の条項のように、自治体の種類（例えばフランスであれば、コミューン、デパルトマン、レジオン）は明示されていない。市町村と都道府県、あるいはより一般的に基礎自治体と広域自治体といったように、地方の2つのレベル（ローカルとリージョナル）に自治体が存在し、その意義の違いがわかるような表現が、内政のインフラとも言える地方制度を表すのにふさわしい。基礎自治体はヒューマンに、広域自治体はストラテジックに、それぞれのレベルの存在価値が明確になれば、二重行政の弊害もなくなるのではないだろうか。

⁶ 岩崎美紀子「都市連合の理論的課題」『都市問題』81巻9号（1990年）、3～12頁。

⁷ 地方自治の章は、日本政府の松本案（2月8日）にはなく、GHQ草案の第8章Local Governmentにあった。幣原内閣はGHQ案受け入れを閣議で決め（2月22日）、これをもとに政府案がつくられた（3月2日）。政府案では、章のタイトルは地方自治となり、都道府県や市町村といった自治体の種類の明示をやめ、地方公共団体という包括的用語で統一された。また章の冒頭に新しい条（現憲法92条）を入れ4条構成となった。

基礎自治体・広域自治体・国のあり方 ～自治体公共サービスの“連携”と“補完”～

我が国においては、今後も少子高齢化が進行し、本格的な人口減少社会に入ることが予測されている。人口減少社会の到来に伴い、地域における公共サービスを持続可能なものとしていくことが、喫緊の課題となってきた。このことは、小規模町村のみの課題ではない。都市自治体は、周辺自治体を含めた広域的地域における公共サービスの提供に対して、中核的な役割を担う「支え手」であることが求められている。さらには、市町村合併やその後の人口減少により、区域内に過疎地域を抱える都市自治体も珍しくなくなり、区域内の人口減少集落の生活環境維持という課題に直面する「当事者」でもある。都市自治体では、今後、持続可能な公共サービス提供体制をいかに構築していくかが喫緊の課題となっているといえよう。

第30次地方制度調査会では、「今後の基礎自治体の行政サービス提供のあり方」が答申事項のひとつに挙げられ、自治体間の広域連携を更に推進していくための仕組みの制度化が提言された。また、従来は否定的な見解が多かった都道府県の「垂直補完」についても、今後の選択肢のひとつとして重要視されるようになった。一方で、これらの手法には、自治体間の合意形成のあり方や行政サービスに対する民主的統制の確保、負担に関する考え方など、検討すべき論点も多い。

そこで、本号では、自治体間の広域連携に関する諸制度や定住自立圏構想、都道府県による垂直補完のあり方について検討し、都市自治体による行政サービス提供のあり方を展望する。

時代に対応した広域連携のあり方について

政策研究大学院大学副学長・教授
横 道 清 孝

平成の大合併が終了した現在、市町村は新しい広域連携の時代に入った。その新しい広域連携は、少子高齢化や人口減少が進む中で、如何に住民サービスを維持しつつ新しい行政ニーズに対応していくかという課題に対応するためのものであり、そのあり方は、これまでの一部事務組合等の広域連携の蓄積の上に立ち、また、平成の大合併により変化した市町村の体制を踏まえて、地域ごとに市町村が必要に応じ、多様な分野で多様な形の連携を、環境の変化に応じて柔軟に見直しを行いながら実施している姿であろう。広域連携の制度は時代の要請に応じて創設され発達してきたものであり、このような新しい広域連携の姿を実現するための新しい広域連携の仕組みの制度化が求められている。

はじめに

基礎自治体には、少子高齢化・人口減少という厳しい環境のなかで、行政サービスの維持と新しい行政ニーズへの対応が求められている。市町村間の広域連携は、そのための有効な手段の1つであり、2010年をもって平成の大合併が終了し合併が一段落した現在、市町村は新しい広域連携のあり方を模索する時代に入った。また、国には、時代に対応した新しい広域連携制度の開発が求められている。

1 現在の広域連携制度

地方自治法には、広域連携の制度として一部事務組合、広域連合、協議会、機関等の共同処理及び事務の委託の5つの方式が規定されている。

一部事務組合及び広域連合（いずれも組合制度）は、基礎自治体とは別の法人（特別地方公共団体）を作り、その法人によって事務の共同処理を行うものであり、協議会、機関等の共同設置及び事務の委託は、そのような特別の法人を作らないで事務の共同処理を行うものである。このうち、最もよく用いられているのは、前者の方式では一部事務組合であり、後者の方式では事務の委託となっている¹。

¹ 総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調の概要（平成24年7月1日現在）」参照。

2 広域連携制度の創設と時代背景

広域連携の制度は、時代の要請に対応して創設され発達してきた。

組合制度は、既に 1888 年の町村制に規定されていたが、これは、そもそも町村制の施行に伴い進められた明治の大合併において合併できなかった町村に対して、合併に代わる手法（便法）として導入されたものであった。

協議会、機関等の共同設置及び事務の委託は、1952 年の地方自治法（以下「自治法」という）改正により創設された制度であるが、これは当時の行政改革の流れの中で、経費節約及び事務の能率的処理の観点から導入されたものであった。

2011 年の自治法改正により廃止された地方開発事業団も、1963 年の同法改正により、当時の新産業都市を始めとする地域開発の時代に対応して、地方自治体が共同して地域開発を行うために創設された制度であった。

また、組合については、その導入以降、1911 年の市制・町村制改正により市にもその適用範囲が拡大されるなど、時代の要請を踏まえつつ、事務の共同処理を行う手法として発達してきている²。

3 高度経済成長の時代における広域連携の展開

1960 年以降、我が国は高度経済成長の時代に入り、農村型社会から都市型社会への移行が進むとともに、モータリゼーションの進展により住民の日常的な行動範囲が拡大する中で、行政サービスに対するニーズも増大し、高度化・広域化していった。

これに対応するために、市町村は、昭和の大合併の終了（1961 年）からまだ間がないこともあり、合併という手法ではなく広域連携の手法で対処した。すなわち、一部事務組合を作って、ごみ・し尿処理や常備消防などの共同処理を進めていった。その結果、一部事務組合の数は、1967 年から 1974 年までのわずか 10 年足らずの間に大きく増加し、2202 から 3039 へと 1.5 倍近くになった³。

その間、国（自治省）も、市町村の広域連携を広域市町村圏の推進という形で後押しをした。この広域市町村圏は、1969 年以降「広域市町村圏振興整備措置要綱」に基づき進められてきたのであるが、概ね人口 10 万以上を標準として、中心市と周辺市町村から成る圏域を広域市町村圏として設定し、それを単位として広域連携を展開しようというものであった。また、その中核を担うことが期待されていたのが、広域連携の制度を活用した広域行政機構であった。

² 広域連携制度の発達については、横道清孝「これからの広域連携のあり方を考える」『基礎自治体の広域連携に関する調査研究報告書—転換期の広域行政・広域連携—』（財）日本都市センター、2011年、3～5頁参照。

³ 総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調の概要（平成24年7月1日現在）」参照。

その広域行政機構を強化するために、また、増加する一方の一部事務組合の抑制・統合を図るために、1974年の自治法改正により、複合的一部事務組合の制度が創設された。

この広域市町村圏の推進は、その後、2008年に広域市町村圏関連の要綱が廃止されるまで40年間にわたって進められ、その間、1994年の自治法改正によって導入された広域連合が、広域行政機構の形態としては、複合的一部事務組合よりも更に強力なものとして望ましいとされた⁴。

しかしながら、その設置状況（2012年現在）は、複合的一部事務組合が190（うち広域市町村圏の広域行政機構に相当するもの65）、広域連合は115（うち広域市町村圏の広域行政機構に相当するもの20）である⁵。

複合的一部事務組合の導入により一部事務組合の増加に歯止めをかけることはできたが⁶、複合的一部事務組合や広域連合に対して国が期待したような、広域市町村圏の広域行政機構としての活用は余り進まなかった。そして、この広域行政機構の強化を通じた機能的合併の不成功が、平成の大合併をもたらすことになったのである。

4 合併から再び広域連携の時代へ

平成の大合併が2010年に終了したことに伴い、再び広域連携の時代が到来した。ただし、その広域連携に求められる姿は、平成の大合併前のものと同じではない。

国（総務省）は、2008年に従来の広域市町村圏関連の要綱をすべて廃止するとともに、新たに定住自立圏構想推進要綱を打ち出し、今後は、同要綱に基づき基礎自治体の広域連携を進めていく方針を明らかにした。

今から思えば、広域市町村圏というのは、国主導の全国画一的な政策であった。国が要綱を策定して、全国の都道府県知事に対して一定の基準で全国的に圏域を設定させ、市町村に対しては、その圏域すべてで広域行政機構を作らせ、広域計画を作らせて広域連携を実施させようとしたものであった⁷。また、その広域行政機構としては、強力な広域連携の制度である複合的一部事務組合や広域連合が望ましいとされたのである。

これに対して、定住自立圏は、同じく国が要綱を定めて推進するものであるが、はるかに分権的かつ柔軟なものとなっている。圏域の設定は、それを設けるか否かも含めて中心市と周辺市町村のイニシアティブに任せられており、広域行政機構の設置は予定されてお

⁴ 広域市町村圏の歴史については、横道清孝「広域行政の新展開に向けて」公営企業40巻12号（2009年）、2～11頁参照。

⁵ 複合的一部事務組合のうち、組合の名称に「広域市町村圏」を付しているもの及び広域計画の策定やふるさと市町村圏事業を実施しているものを広域市町村圏の広域行政機構に相当するものとしてカウントし、また、広域連合のうち、地域開発計画の策定を事務としているものを広域市町村圏の広域行政機構に相当するものとしてカウントした。

⁶ 一部事務組合の数は、複合的一部事務組合の制度が導入された1974年の3039をピークとして、その後はなだらかに減少傾向を辿り、平成の大合併が始まる前の1998年には2770となった。その後は、平成の大合併の進展に伴って大幅に減少し、2012年現在では1546となっている。

⁷ 「広域市町村圏振興整備措置要綱」（1970年4月10日）参照。

らず、広域連携の事業実施は、組合方式ではなく機関等の共同設置や事務の委託等のより簡便な方式が想定されている⁸。

平成の大合併後の広域連携は、この定住自立圏の設置も含む多様な選択肢の中から、各地域・各市町村が、それぞれの地域の実情や戦略的判断に基づき自ら選択していく時代となったのである⁹。

5 最近における広域連携制度の改正

上記のような時代背景を受けて、最近、広域連携制度の使い勝手を良くするための改正が行われた。

まず、2011年の自治法改正において、組合のうち適用実績がなくなった全部事務組合及び役場事務組合の制度が、地方開発事業団制度とともに廃止され、組合は一部事務組合と広域連合の2つの形態だけに整理された（自治法 284 条）。

また、同改正において、機関等の共同設置の範囲が拡大され、従来は行政委員会・委員、附属機関、委員会・委員の事務補助職員及び専門委員に限定されていたものを、議会事務局（その内部組織）、行政機関、長の内部組織、委員会・委員の事務局（内部組織）及び議会の事務補助職員についても共同設置することができるとされた（自治法 252 条の 7）。

これにより、機関等の共同設置という手法の活用拡大が期待され、現に大阪府の市町村においては、池田市箕面市豊能町能勢町共同処理センターなど長の内部組織の共同設置が始められている¹⁰。

次に、2012年の自治法改正において、一部事務組合、協議会及び機関等の共同設置について脱退の手続が簡素化された。従来は脱退には規約の変更が必要であったため、すべての構成団体の同意がなければ脱退することができなかったであるが、本改正により、脱退したい市町村は2年前に予告することにより脱退することができるようになった（自治法 252 条の 6 の 2、252 条の 7 の 2、286 条の 2）。ただし、同じ組合でも広域連合には、この取扱いが適用されていない。

このように脱退の自由を認めたことにより、これまでは脱退がほぼ不可能であったため慎重にならざるを得なかった広域連携への参加のハードルが低くなった。また、脱退により構成団体が1つとなってしまった場合には、一部事務組合は解散、協議会や機関等の共同設置の場合は廃止するものとされたため、時代にそぐわなくなった広域連携について脱退という手段を用いてスクラップすることも可能となった。

また、同改正において、一部事務組合の議会について構成市町村の議会をもって組織す

⁸ 「定住自立圏構想推進要綱」（2008年12月26日）参照。

⁹ 第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（2009年6月16日）参照。

¹⁰ 大阪府総務部市町村課「府内市町村における広域連携の取組み～池田市・箕面市・豊能町・能勢町が「共同処理センター」を設置し、事務処理を開始～」自治大阪2011年11月号、12～18頁。

ることができる」とされた。これは、一部事務組合に別途の議会を置かず、構成市町村の議会全体を組合議会と位置づけ、各議会の一致した議決をもって組合議会の議決とするという扱いを認めたものであり、議会についてこのような取扱いをする一部事務組合を特例一部事務組合と呼ぶとしている（自治法 287 条の 2）。

これにより、一部事務組合の組織の簡素化が図られるとともに、構成市町村の議会における審議との二度手間を省くことが可能となった。また、この特例一部事務組合においては、監査委員も必ず置く必要はなく、規約で定める構成団体の監査委員がその事務を行うことができることもされた（自治法 287 条の 2 第 9 項）。ただし、この簡素化は、複合的一部事務組合には適用されず、広域連合にも適用されない。

さらに、同改正においては、一部事務組合と同様に、広域連合においても長に代えて理事会を置くことができる」とされた（自治法 291 条の 13）。

このように、ここ 1、2 年の自治法改正により、使われない広域連携制度のスクラップ、機関等の共同設置の対象範囲の拡大、協議会・機関等の共同設置及び一部事務組合の脱退手続の簡素化、一部事務組合の組織の簡素化といった、既存の広域連携制度の改善が行われている。

6 第 30 次地方制度調査会の答申

第 30 次地方制度調査会は、2013 年 6 月 25 日に「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」を出した。

同答申は、市町村が基礎自治体としての役割を果たしていく上で、広域連携は有効な選択肢であり、現行の制度の活用により相当の成果が上がっているとしつつも、現行の広域連携制度には以下のような問題点の指摘があるとしている¹¹。

- ・一部事務組合や協議会については、迅速な意思決定が困難ではないか。
- ・機関等の共同設置については中心的な役割を果たす市町村の負担が大きいのではないかな。
- ・事務の委託については、委託団体が受託団体から事務処理の状況等の情報を把握することが困難なのではないか。

その上で、同答申は、広域連携を一層促していくためには、現行の広域連携制度に加えて、地方自治体間の柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきであるとした¹²。

答申では、その具体的な中身までは言及されていないが、合意形成の手続、合意の実効性を確保するための調整方法、その他民法上の契約等では不十分と考えられる点をどのよ

¹¹ 第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（2013年6月25日）17頁参照。

¹² 同上17頁参照。

うに補うかという観点からの検討が必要であるとしている¹³。

この答申を受け、国（総務省）において、新たな広域連携制度の創設に向けた検討が始められることになるであろう。

7 少子高齢化・人口減少時代に対応した広域連携へ

大合併が終了し広域連携の時代に入ったこと、社会経済環境の変化に対応するために広域連携が求められていること、基礎自治体が置かれているこの2つの状況は、50年前と同じである。

しかしながら、一步深く突っ込んでみると、その状況は50年前とは大きく異なっている。

(1) 50年前の広域連携のあり方とその時代背景

50年前は、全国的にみれば経済も人口も右肩上がりであった。団塊の世代（ベビーブーム世代）はまだ若く、高齢化率は5.7%（1960年）であった。国として大きく発展していた時期であり、農村型社会から都市型社会への移行が始まったことにより、住民の生活スタイルが変わり、また、道路が良くなりマイカーが普及し始めたことにより、住民の行動範囲は拡大していった。

このことは、基礎自治体に対する行政ニーズの増大をもたらし、住民サービス水準の向上が求められることになった。ごみ・し尿処理に対するニーズはその代表的なものである。

一方で、当時は中央集権的な傾向が強く、広域連携の推進に当たっては、国（自治省）が主導的な役割を果たした。全国画一的に広域市町村圏を設定させ、広域行政機構を中心とした広域連携を全国的に展開しようとしたのである。

また、その際に、広域的サービスの共同処理システムの確立と併せて、広域市町村圏単位での機能的な合併も意図していたため、広域行政機構は、できるだけ強力で固い組織であることが望ましいとされていた。

結果的には、ごみ・し尿処理及び常備消防といった分野を中心に、主として一部事務組合制度を活用した広域サービスの共同処理システムの全国的な普及が進み、都市化する住民の行政ニーズに应运っていたのである。

しかしながら、広域行政機構を核とした広域市町村圏の機能的な合併は実現できず、また、当時の好調な財政状況からして、広域サービスの共同処理システムの効率性や経済性については余り問題とされなかった。

¹³ 第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（2013年6月25日）18頁参照。

(2) これからの広域連携とその時代背景

現在、日本は先進国となったが、その経済は成熟しグローバル化が進む中で激しい競争にさらされている。人口は既に減少傾向に転じており、将来一億人を切ることが予想されている。団塊の世代は高齢者の仲間入りを始め、高齢化率は23.0%（2010年）で今後も更に上昇することが見込まれている。また、50年前と比べると、住民は都市的で便利な生活を求めるようになり、行政はそのような住民生活を支えるために多様なサービスを提供するようになった。

このため、基礎自治体には、少子高齢化や人口減少が進む中で、いかに住民サービスを維持しつつ新しい行政ニーズに対応していくかという課題が突き付けられている。

一方で、現在は地方分権の時代であり、広域連携に当たっても、国（総務省）は定住自立圏構想を示しはしたものの、その選択の可否も含め広域連携のあり方については各地域・各市町村のイニシアティブに任せるとしている。広域連携は、各地域の実情に応じ、各地域・各市町村がそれぞれの戦略的判断に基づき、多様な姿で展開すべき時代となったのである。

また、その広域連携のあり方は、平成の大合併後の市町村の姿を踏まえた上で、効率性や経済性の観点も重視するとともに、時代の変化に柔軟に対応できるものであることが必要とされている。

そう考えた場合には、広域連携制度の活用としては、事務の共同処理のために、一部事務組合や広域連合のような別法人を作る場合には、特例一部事務組合の活用を検討すべきであり、さらに、そのような別法人を作るよりは、協議会、機関等の共同設置あるいは事務の委託といったより簡素な方式（機能的な共同処理方式）で対処できないかを検討すべきである。

ただし、これらの仕組みについても、協議会や機関等の共同設置について一部事務組合と同様に脱退の自由が認められたことは結構なことであるが、それでもいったん作られると永続的・硬直的なものとなりやすい。

時代の変化により柔軟に対応できるという観点からは、また、分権時代にふさわしく各市町村が経営主体としてそれぞれの経営判断に基づき決めていくという観点からすれば、期限も含めその内容について自由に決めることができる協定や契約のような方式が広域連携の制度としてあることが望ましく、それは国が新しく進めようとしている定住自立圏構想ともより適合的であると考えられる。

第30次地方制度調査会の答申にある「地方公共団体間における柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきである」というのは、そのようなものの制度化を想定しているのではないと思われる。

今後新しく展開される広域連携は、ごみ処理や消防等のルーティンの業務を一部事務組合等を中心として共同処理するという従来型の広域連携の蓄積の上に立ち、また、平成の

大合併により変化した市町村の体制を踏まえて、地域ごとに市町村が必要に応じ、多様な分野で多様な形の連携を、環境の変化に応じて柔軟に見直しを行いながら実施している姿であり、また、それが既存の広域連携のあり方の見直しにもつながっていく姿である。

このような新しい広域連携の姿を実現していくために、それを後押しする新しい広域連携の仕組みが早期に制度化されることを期待したい。

参考文献

- ・（財）日本都市センター『基礎自治体の広域連携に関する調査研究報告書—転換期の広域行政・広域連携—』、2011 年
- ・（公財）日本都市センター『協議会・機関等の共同設置・事務の委託に新しい光を当てて』、2012 年

定住自立圏における連携と補完

首都大学東京大学院社会科学部教授
大 杉 寛

定住自立圏構想は既に一定の普及を見たものの、大都市等では実績がないなど、人口規模が大きい都市ほど取組みに消極的な姿勢が見受けられる。また、その一因でもあるが、定住自立圏形成に対する財政措置が不十分ではないかといった課題も指摘されている。

本稿では、第1に、これまで定住自立圏は中小規模都市が実質的な対象とされてきたが、大都市等の地方中枢拠点都市を対象としたモデル設計が必要であるとする。

第2に、広域自治体の補完機能は、まずは個別の基礎自治体が担う方向で極小化を図る一方、①中心市を圏域マネジメントの主体とした水平連携を基調としつつも、実情に応じた広域自治体による支援・協力のあり方が考慮されるべきであり、②地方中枢拠点都市が核となる広域連携においても、「二重行政」問題を回避すべく、調整・協力関係が求められる場合もあること、③圏域形成による水平連携が困難な地域の小規模基礎自治体に対しては、垂直補完による代行・代替を視野に入れること、など広域自治体の補完機能を段階的に整理すべきとする。

最後に、定住自立圏の事務処理体制の構築に当たっては、自治体間の自律性や民間主体を含む公共性の視点を考慮すべきであるとする。

1 広域連携の時代における定住自立圏構想

定住自立圏構想は、「地方都市と周辺地域を含む圏域ごとに生活に必要な機能を確保し人口の流出を食い止める方策」¹として推進され、2009年4月からの4年間に84市が中心市宣言を行い、74圏域が形成されてきた（2013年3月末現在）。

第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（2013年6月25日）でも、「中心市と近隣の基礎自治体との間で都市機能の『集約とネットワーク化』を進めることによって、引き続き住民が安心して生活できる基盤を維持していくことが必要である」と定住自立圏構想の意義が再確認されたところである。また同時に、同答申では、三大都市圏以外の地方圏において、「相当の都市機能の集積があり、より大きな圏域人口をカバーすることができる指定都市や中核市等の人口規模の大きな都市においては、このような都市機能の『集約とネットワーク化』の取組が進んでいないの

¹ 「経済財政改革の基本方針2008」（平成20年6月27日閣議決定）。

が現実である」と指摘し、「今後は、地方中枢拠点都市を核に、都市機能、生活機能を確保するとともに、『集約とネットワーク化』を進めることが重要である」とした点は注目される。

本稿では、具体的な施策展開に踏み出されてきた定住自立圏構想の現状を確認し、直面する課題を抽出するとともに、定住自立圏を含む広域連携に関する議論が提起されていることを踏まえつつ、広域自治体による補完のあり方や定住自立圏のマネジメント及びガバナンスについて考察してみたい。

2 定住自立圏の現状と課題

(1) 定住自立圏構想の概要

定住自立圏構想は、従来の広域行政圏（広域市町村圏、大都市周辺地域広域行政圏）に代わり、それらの廃止をもって導入されたものである²。その背景には社会経済構造の変化、人口減少や少子高齢化の進行、そして市町村合併に伴う広域行政圏を取り巻く状況の激変などがあり、「都道府県知事が圏域を設定し行政機能の分担等を推進してきた広域行政圏施策は、当初の役割を終えた」とされたのである³。

広域行政圏では、地方自治法上の協議会や一部事務組合、広域連合といった広域行政機構を設置し、広域行政圏計画に基づいて、公共施設の整備や公共的なソフト事業を実施する形態がとられていた。市町村合併が進捗した現在、これら広域行政機構は解消されたり、合併に至らず残存した地域のみではその存立意義が乏しくなったりしたことが広域行政圏廃止の直接的な理由といえよう。

これに対して、定住自立圏は、中心市と周辺市町村が、自らの意思で1対1の協定を締結することを積み重ねる結果として形成される圏域である。圏域ごとに「集約とネットワーク」の考え方に基づいて、中心市において圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備するとともに、周辺市町村において必要な生活機能を確保し、農林水産業の振興や豊かな自然環境の保全等を図るなど、互いに連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることが目的とされる⁴。広域行政圏と比較すると、定住自立圏では、圏域マネジメントの主体として、構成市町村によって設立される広域行政機構ではなく、中心市がそのイニシアティブを発揮することを重視しているのが特徴的な点である。

また、協定の締結方式如何によっては定住自立圏を構成する周辺市町村の構成も、サービスや事業ごとに異なる可能性がある。こうした観点からも、従来のような広域行政機構に限定されない、より柔軟な広域連携の仕組みが必要といえる。

そして、定住自立圏の設立目的は圏域全体の活性化を図ることにあることから、自治体

² 「定住自立圏構想推進要綱について」（平成20年12月26日付け総務事務次官通知）。

³ 「従来の広域行政圏に係る今後の取扱いについて」（平成20年12月26日付け総務省自治行政局市町村課長通知）。

⁴ 「定住自立圏構想推進要綱」（平成20年12月26日）。

の区域を超えた行政と民間との密な連携が必須といってよい。定住自立圏の中心市には、「大規模商業・娯楽機能、中核的な医療機能、各種の生活関連サービス機能など、行政機能・民間機能を問わず、生活に必要な都市機能について既に一定の集積があり、自らの住民のみならず、周辺市町村の住民もその機能を活用しているような、都市機能がスピルオーバーしている都市であることが必要」⁵とされるゆえんである。

(2) 取組み状況

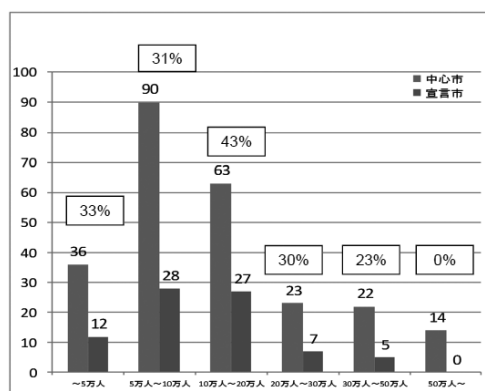
定住自立圏構想における中心市は、①人口が5万人程度以上であること（少なくとも4万人を超えていること）、②昼夜間人口比が1以上であること（合併市では人口最大の旧市の値が1以上の場合も対象）などがその具体的な要件とされており、全国で248市が該当する。現状では、3分の1強に当たる84市が中心市宣言を行っている。

また、74の定住自立圏に、計318自治体（周辺市町村の重複を含め延べ330自治体）が参加している。75自治体で定住自立圏共生ビジョンを策定済みである。

以上のような定住自立圏構想の取組み状況をより子細にみると、次のような特徴がある。

先述のとおり、中心市宣言を行っているのは全体の約3分の1であるが、人口規模別にみると人口10万人以上20万人未満の階層の都市が最も高い43%（63中心市のうち27）の中心市宣言率（中心市要件を満たす市のうち、中心市宣言を行った市の割合）であるのに対して、人口規模が大きくなるほど取組みが低調となり、人口50万人以上についていえば0%、つまり、1つの都市も中心市宣言をしていないのである（図1参照。以下、いずれも2013年4月1日現在）。

図1 人口規模別中心市数、中心市宣言市数、中心市宣言率



（注）総務省資料。

⁵ 前掲「定住自立圏構想推進要綱」。

大都市等の状況に焦点を当ててみると、問題状況はより鮮明になる（図2）。

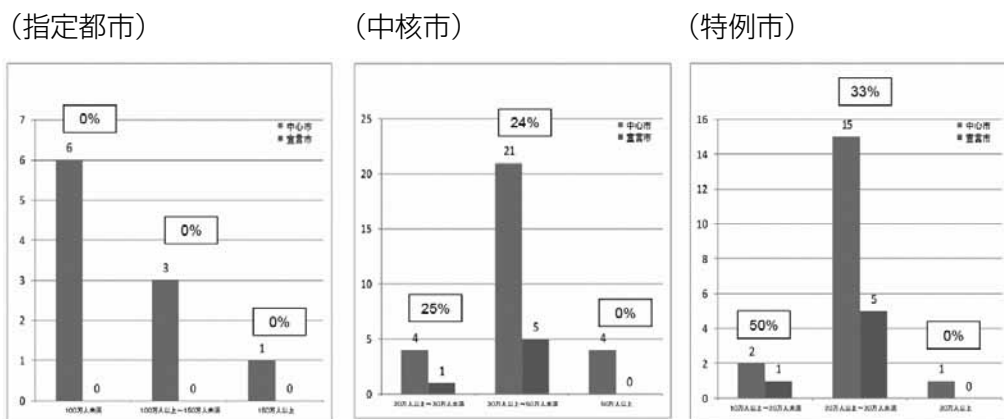
指定都市のうち、中心市要件を満たす市は20市中10市であるが、いずれも中心市宣言を行っていない。

中核市については、中心市要件を満たす29市中6市（21%）のみであり、人口規模別でいえば、人口20万人以上30万人未満で4市中1市（25%）、人口30万人以上50万人未満で21市中5市（24%）、50万人以上で4市中0市（0%）、がそれぞれ中心市宣言を行っている。

特例市については、同様に、中心市要件を満たす18市中6市（33%）、人口規模別でいえば、人口10万人以上20万人未満で2市中1市（50%）、人口20万人以上30万人未満で15市中5市（33%）、そして30万人以上で1市中0市（0%）である。

中核市、特例市については、規模の要因、すなわち、人口規模が大きくなるほど中心市の取組みに消極的であることがうかがえるのである。

図2 指定都市・中核市・特例市の中心市宣言の状況



(3) 定住自立圏の普及状況を規定する要因

概括すれば以上のような定住自立圏の普及状況であるが、その要因として次のような点が考えられる。

ア 合併の進展

1つには、規模（人口、面積等）の大きな都市ほど、もともと日常的な生活圏をかなりの程度包摂していたり、あるいは平成の合併などで旧来の広域的な圏域をカバーし、都市機能のスピルオーバーを極小化するかたちで周辺市町村を含めて合併した自治体であったりする可能性が高いことによると考えられる。特に後者の場合、合併が円滑に進んだケースほど、更に拡張するかたちで新たな圏域を設定して社会空間を構成することは容易ではな

いだろう。例えば、84 中心市、74 圏域のうち、22 は合併 1 市圏域である。他方、合併 1 市圏域になる要件を満たす都市ではあるが、周辺市町村とともに圏域形成をしているのは 2 都市のみ（山口県萩市、兵庫県豊岡市）である。このことは合併自治体においては、更にその周辺市町村と圏域を構成するうえでのハードルが高くなることの証左ともいえるだろう。

なお、合併に至らなかった地域についても、やはり圏域形成に困難を伴うことが考えられる。1 つは、後述するような、離島や中山間地域といった合併効果が乏しくそれゆえ、広域連携が困難なケースである。今ひとつは、合併協議での“こじれ”がスムーズな広域連携の妨げとなるケースである。

イ 不十分な財政措置

今ひとつ、大都市等の大規模な自治体で圏域形成が進まない背景には、財政上のインセンティブが乏しい点を指摘しなければならない。

定住自立圏構想推進のための主たる地方財政措置には、協定締結ないしは方針策定のう え共生ビジョンを策定した場合に、中心市及び周辺市町村の取組みに対してなされる包括的財政措置がある。しかしながら、特別交付税措置として、中心市については 4000 万円程度（人口、面積等を勘案）、周辺市町村 1000 万円を上限としたものにとどまる。大都市ならずとも魅力に乏しいといわざるを得ないであろう。

特交措置以外には、地域活性化事業債の充当、外部人材の活用に対する各種財政措置、定住自立圏民間活力創出ファンド形成事業に関する特交措置等、などのメニューがあり⁶、その他各省の定住自立圏構想推進に向けた事業補助などはあるものの、総じて圏域形成の推進力としては力不足の感は否めない。

ウ 事例から：南信州定住自立圏と八戸圏域定住自立圏

実例に則して見てみよう。

例えば、飯田市を中心市とし、14 市町村からなる南信州定住自立圏では、『南信州定住自立圏共生ビジョン』（平成 25 年 3 月 27 日第 4 回変更）に基づき、医療・福祉・産業振興・環境・地域公共交通など、多様かつ実にきめ細やかな事業を展開している。それだけに、既に特別交付税による包括的財政措置を事業費規模が上回っている状況にある。

にもかかわらず、この圏域で着実な事業展開がなされるのは、1 つは、これまで広域連合などの広域連携で事業実績をあげてきたことによる。これにより、定住自立圏構想以外の国・県などの補助金による事業との相乗効果を期待した、総合的な施策展開につなげている。

⁶ 総務省地域力創造グループ地域自立応援課「事務連絡 定住自立圏構想推進のための地方財政措置について」（平成 22 年 4 月 30 日）。

また、生活・経済圏域ともほぼ合致することから民間との連携も着実に積み重ねるなど、圏域としてのまとまりを巧みに高める努力が払われてきたことも重要な要素といえるだろう。

同圏域の自治体にとっては、定住自立圏は広域連合と並ぶ施策実現のための手段の1つの選択肢として認識され、状況に応じた使い分けをしているようである。しかしながら、このことは定住自立圏構想の財源面での制約の裏返しとも考えられよう。

次に、飯田市と同様先行実施段階から取り組んできた、八戸市を中心市とする8市町村で構成される八戸圏域定住自立圏ではどうか。同定住自立圏では、ドクターカー運行事業や医師派遣事業など先駆的な取組みがなされているが、国からの財政支援としては特別交付税による包括的財政措置のみである。事業に当たっての費用負担は、下記のような基本パターンに即して行われている。

1 従来八戸市が実施してきた事業で、関係町村に拡大して実施する場合

(1) 関係町村に拡大しても経費の増加にならない事業

八戸市が引き続き従前の経費を負担する。

例) 特別保育事業、農業情報提供事業（農業経営振興センターの運営）、生涯学習情報提供事業（市民大学講座開催）、職員合同研修、NPO等に係る各種情報提供支援体制事業（わいぐ管理委託）、ファミリーサポートセンター事業 等

(2) 関係町村に拡大することにより事務量が増加したり、備品その他の準備が必要となるなど、経費が増加する事業

イ) 経費が利用実績に左右されない事業

八戸市が引き続き従前の経費を負担するとともに、八戸市を除く関係町村が、別紙2の負担割合により、経費の増加分を負担する。

例) 安全・安心情報発信事業の圏域拡大 等

ロ) 経費が利用実績により変動する事業

八戸市が引き続き従前の経費を負担するとともに、八戸市を含めた関係市町村が、別紙2の負担割合により、経費の増加分を負担する。

例) 勤労者福祉サービスセンター事業 等

2 八戸圏域において新たに実施する事業

必要経費について、関係市町村が別紙2の負担割合により、負担する。

例) ドクターカー運行事業、高齢者福祉合同研修会の開催、発達障がいに関する合同研修会の開催、観光PR推進事業、はちのへ青年倶楽部カダリスタの運営

3 個別に協議が必要な事業

事業内容に応じて、個別に対応（協議）する。

例）医師派遣事業、南郷そば振興センター共同利用事業、圏域公共交通計画の推進（広域路線バス上限運賃化実証実験など）等

4 従前から実施している事業を各市町村がそれぞれ運営（実施）する場合

各市町村が、それぞれ必要経費分を負担する。

例）ICT インフラ整備事業、グリーン・ツーリズム推進事業、一般廃棄物不法投棄防止事業 等

（注）八戸市資料による。なお、表中別紙2とは、市町村の具体的負担割合の設定を取り決めたもの。本稿では省略。

いずれにせよ、財政面での制約が定住自立圏の圏域形成や事業推進のブレーキとなっていないか、まずは現状を把握し、改善を施す必要がある。

3 定住自立圏と自治・連携・補完

以上で述べた現状及び課題に対して、今後留意すべき3つの論点を最後に述べておきたい⁷。

（1）定住自立圏の射程：大都市バージョンの定住自立圏の必要性

冒頭に示した地制調答申では、これからの広域連携のあり方について地域特性に応じて書き分けている。

三大都市圏では、規模・能力が一定以上あるが面積が狭い都市間については、自主的な市町村合併や広域連携を進める必要があるとする。

地方圏では、地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市が都市機能の「集約とネットワーク化」を進めるべきこととする。

そして、これらの都市から相当の距離があるような地域に存する小規模自治体については、基礎自治体間の広域連携だけによって課題を解決することが難しいとの認識を示し、地域において基礎自治体が提供すべき行政サービス等に関して、都道府県が地域の実情に応じて補完的な役割をより柔軟に果たすことも必要であるという垂直補完の考え方が示される。広域自治体による小規模基礎自治体に対する垂直補完の考え方が明確にされたわけである。中心市と周辺市町村というセットで構成される定住自立圏の考え方からすれば、このタイプの小規模基礎自治体を括り出すかたちで、その適用範囲を限界づけようという

⁷ かつて定住自立圏構想が提唱された当初、包括性・補完性・協治性という3つの規準に即して論じたことがある。拙稿「定住自立圏構想は地域を救うか」地方自治職員研修578号、2008年、34～36頁参照。

趣旨は理解されるところだろう。

もとより、定住自立圏は中小都市を中心市として形成される圏域をターゲットとした制度設計となっている点は否めないところである。既に述べたとおり、大都市等の地方中枢拠点都市を中心市とした定住自立圏形成は著しく立ち遅れている。現状の定住自立圏構想による財政措置では大都市ならずとも魅力に欠けたものであることから、今後の適切な対応が不可欠であることは既に述べたとおりである。

しかしながら、財政措置が不十分な点を除けば、地方中枢拠点都市こそ、一定の都市機能の集積が進んでいる強みを活かし、圏域において中枢性を発揮して近隣自治体との広域連携に積極的に取り組んで行けるはずであり、定住自立圏的な広域連携の仕組みは重要だといえる。筆者が取りまとめに関わった日本学術会議報告（回答）でも、地方拠点都市たる大都市（地制調答申でいう地方中枢拠点都市とはほぼ同じ）は、地域固有の実情に応じた自律的な地域形成を担うとともに、周辺部に位置する基礎的自治体と連携しつつそれらを水平的に補完していく機能を発揮するよう強く期待するとしたところである⁸。大都市バージョンの定住自立圏モデルを検討項目に設定することは喫緊の課題であろう。

（2）広域自治体による補完概念のシフト：支援・協力・調整へ

広域連携のあり方は必然的に広域自治体と基礎自治体の関係のあり方に関わることから、都道府県と定住自立圏の関係についてはあらためて整理されるべきであろう。

中小都市を中心市とした典型的な定住自立圏に関していえば、圏域マネジメントを担う中心市を主体とした周辺市町村との間の自律的な水平連携が主となるのは当然として、圏域の事情に応じて広域自治体がどのような支援・協力がどの程度可能か、また、望ましいのかについては整理されてしかるべきだろう。

地方中枢拠点都市を核とした広域連携についてはどうか。大都市等と広域自治体とでは医療機関をはじめとする諸施設・サービスで「重複」「競合」する部分が少なからずあり、その度合いもより高いはずである。これを単なる「二重行政」問題と見なすばかりではなく、より効果的・効率的な広域連携の形成をめぐる協働のあり方の課題として捉えるべきだろう。その第一歩として、両者間で協議の場を設けるなど、情報を共有し調整を図ることは必須である。

また、これら地方中枢拠点都市が広域連携によりカバーし得る圏域内については、広域自治体の補完機能は極小化していくのが原則であろう。都道府県は直接的にこうした圏域内の自治体個々に対して垂直的な補完関係を結ぶというよりも、より間接的に圏域マネジメントに対する協力関係の形成に舵を切ることが考えられてよいのではないか。こうした

⁸ 日本学術会議「アジアの大都市制度と経済成長に関する検証および日本への示唆」（2012年12月26日）。

場合、圏域単位への支援・協力を広域自治体の補完機能と位置付けることになろう。かりにそうすることで従来よりも都道府県に余力が生じるとすれば、絶対的に条件の厳しい地域に存する小規模自治体に対して、代行・代替を伴うようなより手厚い補完機能にそのエネルギーが振り向けられるべきだろう。

広域自治体の補完機能とされてきた事務事業については、まずは個別の基礎自治体が可能な限り担うべきであるが、それが十分な受け皿となりえない場合には補完性の原則に従い、広域連携で、極力受け止められていくべきである。ただし、それは広域自治体と基礎自治体との単なる分離・分断を意味するのではない。基礎自治体間での水平的な広域連携を円滑に作動させる方向へと、広域自治体が果たすべき役割を段階的に変える必要があるということである。すなわち、こうした場面での広域自治体による補完機能とは、小規模基礎自治体に対して想定されるような実質的な事務事業の代行・代替というよりは、支援・協力・調整に重きがおかれるべきだろう。

(3) 事務処理体制におけるガバナンス：自律性、公共性の重視

定住自立圏を具体的に作動させていくには、中心市が既存のスキームで事務処理を行う場合などを除けば、何らかの事務の共同処理体制が必要になる。近年では、行政機関等の共同設置を可能とする地方自治法改正がなされるなど、事務の共同処理方式に関しては拡充されつつあるが、使い勝手については様々な指摘がなされており、課題も少なくない。

地制調答申では、自治体間での「柔軟な連携を可能とする仕組み」の制度化をうたっているが、その際、効率性や実効性を念頭に置きつつも、構成市町村の自律性を損なわない制度設計に留意されるべきことはいうまでもないだろう。とりわけ、「中心市」「周辺」といった語法が招きやすい誤解から、「都市機能の周辺部での撤退と中心部への再編集約」という、もっぱらスクラップ・アンド・ビルドの構想を実体化するような事態は避けなければならない⁹。「集約とネットワーク」化が自治体個々の自律性を担保し、それぞれの地域での自治の可能性を高め豊かにするという定住自立圏構想の発想の原点が再確認されるべきである。

また、ステークホルダーたる民間（企業、NPO 等を含む広義の民間主体）を含むという意味でいえば、公共性の観点から体制を構築することも重視すべきだろう。事業の効率性や効果をあげるうえで、これらの間で連携が図られるのは当然であるが、多様な主体が地域社会の意思決定に関わる自己統治＝住民自治のあり方に関わる点でも意義深いことを最後に強調しておきたい。

⁹ 小田切徳美「定住自立圏構想再考」自治日報2013年6月7日（第3692号）。

都道府県による市町村の「補完」を考える

同志社大学法学部教授
市 川 喜 崇

6月17日、第30次地方制度調査会の「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」が提出された。本稿は、この答申の主として後半部に焦点を当て、都道府県による市町村行政の補完について考察するものである。そもそも小規模町村は共同と補完を欲しているのか、いわゆる「西尾私案」後に登場した「垂直補完」論によって補完の用語法に分岐が生じたことの意味、一般的・制度的補完と個別補完の関係などについて論じる。

はじめに

本稿は、都道府県による市町村行政の「補完」について考察するものである。

第30次地方制度調査会（内閣総理大臣の諮問機関：以下「地制調」と略称）は、6月17日、約2年間にわたる審議を終えて「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」をまとめた。タイトルが「及び」で結ばれているところからもわかるように、この答申は、「大都市制度の改革」と「基礎自治体の行政サービス提供体制」の2つの部分より成っている。本稿は、主として、この後者の部分に焦点を当てるものである。

答申後半部の基本認識は以下のようなものである。

今後、人口減少の加速化が予想されるが、そうした中であっても、対人サービスの重要性はますます高まっていく。持続可能なサービス提供体制を維持するために、地方圏においては、圏域の中心的機能を果たすべき都市と近隣自治体による都市機能の「集約とネットワーク化」が求められる。市町村間の広域連携を進めていくために、定住自立圏政策の取組みの一層の促進が必要である。市町村合併の大幅な進捗が期待できない中で、市町村間の連携を進め、また、とりわけ小規模町村に対しては都道府県による補完的役割の一層の発揮が期待されるが、そのためには、事務の共同処理について、これまで以上に柔軟な対応が求められるところであり、また、そのための制度的な対応も必要である。

人口は減る、しかしサービス需要は増えることこそあれ減ることはない、そうした中で合併は進みそうにない、そこで広域連携や「補完」を進めなければならない、そのためには事務の共同処理制度の柔軟な活用やそれを可能にするための制度的対応が求められる、

また定住自立圏政策を推進して圏域内の市町村間の連携を促す必要がある。やや単純化してまとめると、答申の示す問題意識は、以上のようなものであると言ってよいだろう。

このように、(本稿の対象とする) 答申の後半部では、具体的な制度提案というよりも、認識や方向性の提示がなされている。そこで、本稿も、制度の詳細に立ち入ることはせず、現時点において、これらの問題をどのような基本認識のもとに捉えるべきかについて論じることにはしたい。

1 小規模町村は共同と補完を欲しているのか

はじめに、次の問いから始めることにしたい。そもそも小規模団体は、大規模団体にくらべて、事務の共同処理や都道府県による補完の、より積極的な活用を望んでいるのだろうか。一般の理解では、行財政力に乏しい小規模町村ほど、共同や補完の必要性が大きいと考えられているが、果たして本当にそうだろうか。これについて、次のような興味深いデータがある。

今次地制調の第29回専門小委員会(2013年3月8日開催)に、事務局より、「今後の市町村における事務処理体制の整備のあり方」に関する資料が提出された(提出資料2「市町村における事務処理のあり方に関する調査について」2頁)。総務省が政令市以外の全市町村を対象に行ったアンケート調査結果であるが、興味深いことに、大都市部の市町村の方が、「その他の地域」の市町村よりも、「周辺市町村との共同処理」や「処理が困難な事務について都道府県が処理」することの必要性を感じている割合が大きい(図表1)。

もっとも、「大都市部」と「その他の地域」では、くくり方が大雑把すぎて、市町村の規模の違いによる回答の傾向性を十分に把握することができない。しかし、これに関しても、ある委員の質問に答えて、事務局は、「私ども、実はいろいろな分析をして、規模別に何か相関関係がないかと分析してみましたけれども、明確な相関が見られなかったというのが結論でございます」(同専門小委員会「議事録」20頁)と述べている。要するに、小規模町村だからといって、大規模な団体にくらべて、より強く、事務の共同処理や都道府県によ

図表1 今後の市町村における事務処理体制の整備のあり方(複数回答可)

	市町村数	市町村合併による行財政基盤の強化	周辺市町村との共同処理	処理が困難な事務について都道府県が処理	その他
全体	1,699	92 (5.4%)	797 (46.9%)	561 (33.0%)	142 (8.4%)
大都市部*	244	17 (7.0%)	133 (54.5%)	94 (38.5%)	30 (12.3%)
その他の地域	1,455	75 (5.2%)	664 (45.6%)	467 (32.1%)	112 (7.7%)

* 三大都市圏の特別区及び政令市の通勤・通学10%圏内の市町村(特別区を除く)
政令指定都市を除く全市町村に対するアンケート調査
出典: 第30次地方制度調査会第29回専門小委員会 事務局配布資料2

る補完を求めているというわけではないのである。

この結果に意外感をもつ読者も多いに違いない。小規模町村は、規模と能力の観点からして、単独で事務を処理することにより多くの困難を見出しているはずであり、したがって、大規模団体にくらべて、事務の共同処理や都道府県による補完の必要性がより大きいはずである。おそらく、これは、小規模町村に関して一般に抱かれている認識であろう。しかし、調査結果は、この認識を見事に裏切っている。

まず「周辺市町村との共同処理」から論じることにはしたい。結論から述べれば、このような「意外」な結果が出ているのは、ここで尋ねられているのが「必要度の絶対値」ではなく、「今後のあり方」だからである。もし仮に、事務の共同処理について、「必要度の絶対値」を測れば、おそらく、小規模団体ほど大きな値を示すことになるだろう。しかし、市町村は、現時点で既に、事務の共同処理をかなりの程度まで活用している。その程度は、小規模団体の方が大きいであろう。したがって、今後の活用の余地という点について言えば、都市も町村も大きな違いを示さなくなっているのである。むしろ、図表1は、大都市圏に位置する市町村の方が、活用の余地がより多く残されていることを示唆している。

次に、本稿の主題である都道府県による補完の問題に移ろう。

これについても、基本的に、上記と類似の構造が見られる。直後に詳しく述べるように、小規模団体ほど、現時点で既に、都道府県による補完の度合いが大きい。ここでも、必要度を絶対値で測れば、町村はより多くの「補完」を必要としているに違いないが、今後の活用の余地という点では、小規模団体だからといって、より大きな必要性を感じているわけではないのである。

2 都道府県の事務類型としての補完：従来の用語法

このことの意味をより深く理解するために、ここで、「都道府県による補完」という言葉の従来の用語法と、最近におけるその変容について、確認しておくことにしたい。ここで問題とするのは、いわゆる「西尾私案」（第27次地制調、2002年11月1日）の登場以後、いわゆる「垂直補完」という新規の用語法が出現し、「補完」の用語法が大きく分岐することになっていったことである。

かつて、「補完」といえば、地方自治法に示された都道府県の事務の4類型（現行法では3類型）のうちのひとつを、一般的なかたちで表すというのが、通常用語法であった。2000年改革前の地方自治法は、2条6項で、都道府県の事務類型として、広域事務、統一事務、市町村に関する連絡調整事務とともに、いわゆる補完事務（「一般の市町村が処理することが不適當であると認められる程度の規模のもの」）をあげていた。2000年改革により、このうち、統一事務という類型が、分権社会における都道府県の役割に照らしてふさわしくないという理由により削除され、また補完事務の規定ぶりが若干変更され¹、今日に至っ

ている。

2000年改革前の地方自治法では、2条6項4号に、補完事務が例示されていた。少し長くなるが、引用しておこう。

高等学校、盲学校、ろう学校、養護学校、研究所、試験場、図書館、博物館、体育館、美術館、物品陳列所、病院及び療養所その他の保健医療施設、授産施設、老人ホームその他の社会福祉施設、労働会館その他の労働福祉施設、運動場等の施設の設置及び管理、文化財の保護及び管理、生活困窮者及び身体障害者の保護、罹災者の救護、土地区画整理事業の実施、農林水産業及び中小企業その他の産業の指導及び振興、特産物の保護奨励に関する事務等で一般の市町村が処理することが不適當であると認められる程度の規模の事務に関すること。

なお、これはあくまでも例示であり、この規定がただちに都道府県に具体的な事務権限を与えるものではない。しかし、いずれにしても、ここからわかるように、補完事務とは、要するに、一定の規模と能力をもつ市町村であれば、その気になれば処理可能であったり、また実際に処理している場合もあるが、市町村の規模・能力その他の理由によって、都道府県が処理している事務のことである。教育・福祉などの対人サービスや、文化・スポーツ施設、産業振興・観光振興などの各種の振興政策に関わるものが多い。また、高等学校のように、政令指定都市の区域にあっても都道府県がひろく実施しているような事務もここに含まれており、その範囲はかなり広い。

補完事務は、更に分類すれば、次の2つの類型に分けることができる。ひとつは、生活保護や建築確認、あるいは保健所のように、法令等によって都道府県と市町村間で「住み分け」が明確になっているものである。もうひとつは、文化・スポーツ施設や各種の振興政策のように、「住み分け」が必ずしも明確でないものである。そして、少なくとも前者の類型に関して言えば、小規模団体になればなるほど、都道府県の果たすべき役割が大きくなる。例えば、ここで、児童相談所、保健所、建築確認、生活保護の4種の代表的な補完事務をみると、政令指定都市の場合はこのすべてを、中核市の場合は（通常は）後3者を、そして、町村の場合は（通常は）このどれについても処理しておらず、代わって都道府県が「補完」している。

しかし、だからといって、言うまでもなく、町村が半人前の自治体ということではない。一時期、基礎的自治体が地域におけるあらゆる事務を処理することが「総合行政」である

¹ 現行法では、「その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適當でないと認められるもの」（2条5項）となっている。

かのような誤った用語法が（それを批判する側の論者も含めて）蔓延したが、仮に生活保護や建築確認などをやっていなくても、町村は、義務教育、文化・産業振興、土木、高齢者福祉、児童福祉など、地域と住民生活に関わる多くの分野に責任をもっており、その意味で「総合行政主体」であることに変わりない。町村は、住民生活と地域社会の維持と発展に第一義的な責任をもつ地方政府であり、地方行政の主要な機能の多くを受け持っている。

3 西尾私案と「垂直補完」論の登場：新たな用語法

さて、ここで、話を、当初設定した「補完」の用語法の最近の変化の議論に戻すことにしたい。「都道府県による補完」をめぐる議論を大きく変容させたのは、2000年代になって俄かに出現した「基礎自治体自己完結主義」（いわゆる「西尾私案」など）と「特例町村制度」の議論である。その概要は以下のようなものであった。

これからの分権社会における基礎的自治体たるもの、教育、福祉、まちづくりなどの事務を、都道府県に極力依存することなく、一定の専門職員を擁して実施していかなければならない。そして、そのような「分権の担い手にふさわしい規模能力を有する基礎的自治体」をめざして、今後も市町村合併を推進していくべきである。そして、しかるべき期限がすぎても合併をせず、そのような「分権の担い手」になりえなかった町村については、「例外的な取扱い」をするというものである。ここで「例外的」というのは、具体的に、法令による事務の義務付けが全面的に外されたり、あるいは、窓口サービス等の限定的な事務のみを処理することであるとされる。そして、他の主要な事務については、都道府県による「垂直補完」（「特例町村制度」をとる場合）や近隣市町村による「水平補完」（「内部団体移行方式」をとる場合）によって処理されるというものである。この文脈では、「補完」は、小規模町村に対する「例外的な取扱い」とセットのものとして議論されている。

西尾私案においても、従来型の「補完行政」という用語法が使われてはいる²。しかし、ここで示された特例町村制度と、それに伴う「垂直補完」のインパクトが強すぎたためか、これ以後、「都道府県による補完」というとき、特例町村制度を前提としたり、あるいは、そうでない場合でも、小規模町村に対象を限定したいいわゆる「垂直補完」を表すものとして捉えられることが多くなっていった。論者が従来の意味でこの言葉を用いているのか、新規の意味で用いているのか、判然としないという混乱も生じている。

このようにして、「補完」の新たな用語法が追加され、この言葉の意味内容に分岐が生じたのであるが、皮肉なことに、西尾私案への対抗活動がこの動きに拍車をかけることになった。

² 例えば次のような一節である。「このような基礎的自治体の存在を前提として、都道府県は、広域の自治体として広域にわたる事務に重点を置いて責任を果たしていくこととし、基礎的自治体に関しては連絡調整事務を主に行い、いわゆる補完行政的な事務については必要最小限のものとしていくことが理想である」（「私案」2節（1））。

繰り返しになるが、西尾私案の概要は次のようなものであった。すなわち、今後の分権社会における基礎的自治体たるもの、教育・福祉・まちづくりなどの事務を都道府県に極力依存することなく、一定の専門職員を擁して担っていくに足る行財政能力を備えているべきであり、それに満たない団体は、特例町村方式や内部団体移行方式に移行せよというものである。つまり、①分権社会にふさわしい新たな基礎的自治体像の提示（市町村要件の大幅な引き上げ）→②それに満たない団体への合併の督促→③合併しない団体の「特例化」であるが、これに対抗する側は、②と③を回避するために、広域連携論や都道府県への事務返上論（都道府県による垂直補完論）などを唱え始めた。前者は、広域連合の活用や（広域連合よりも更に強力な）新たな事務共同処理機構を模索することで、単独ではなく共同で①の要請に応えようとするものであった³。後者は、提示された「分権社会にふさわしい新たな基礎的自治体像」にはとてもついてゆけないと感じた町村が、この過大な要求水準を個別に「値切る」ことを通じて、「特例町村」への転落を回避しつつ、「一般町村」として何とか踏みとどまろうとするギリギリの戦略であった。背景事情を捨象して現象のみに注目すると、外見上、あたかも、小規模町村が広域連携や垂直補完に熱心であるかのように見受けられたが、もちろんそれは、本質を離れた皮相な観察にすぎない。切迫した状況下での言説活動と、実際の実務上の要請を混同してはならない。それは、冒頭で確認したアンケート調査結果を見れば、容易に理解できるところである。

4 一般的・制度的な補完と個別の補完

地制調の議論では、主として、一般的補完ではなく、個別の団体への補完がイメージされていたように思われる。つまり、特定の事務に関して、個々の市町村と都道府県が交渉・合意をして、都道府県が「垂直補完」をするというものである。その対象も主に小規模町村が想定されていた。

しかし、繰り返し指摘してきたように、先のアンケート調査結果で「処理が困難な事務について都道府県が処理」と回答した割合に市町村の規模で違いがあったわけではないことからして、実際に多くの市町村が求めているのは、このような個別交渉による「垂直補完」というよりも、むしろ、都道府県と市町村間の一般的な事務の再配分として、新たに事務権限を再構成することではないかと思われる。そのことは、「処理が困難な事務について都道府県による処理」と回答した市町村に対して、具体的な事務を尋ねたところ、国民健康保険や介護保険が上位となったところからもうかがえるところである（図表2）。国保については、すでに都道府県への移管の議論が始まっているし、介護保険についても都道府県

³ 全国町村会『町村の訴え-町村自治の確立と地域の創造力の発揮-』（2003年2月）における「市町村連合（仮称）」の提唱、北海道町村会『市町村のあり方についての提言書-連合自治体（仮称）制度の創設-』（2003年1月）などである。

への移管の必要性が論じられている。これらはいずれも、一般的な制度論議としての話である。

図表 2 処理が困難な事務について都道府県による処理を検討する必要がある事務について（上位 10 事務、複数回答可）

事務名	国民健康 保険	介護保険	障害者福 祉	後期高齢 者医療	税の徴収	文化財	生活保護	道路・橋 りょう	河川管理	保健衛生
回答数	332	127	94	93	82	79	72	67	56	54

政令指定都市を除く全市町村に対するアンケート調査
出典：図表 1 に同じ

さて、そこで、「垂直補完」である。現在でも、過疎法などに基づく都道府県の代行制度があり、道路整備など土木分野で活用されている。

問題は、答申が、「都道府県が地域の実情に応じて補完的な役割をより柔軟に果たす」（第 1-2-（2））というとき、具体的に、どの程度までの「柔軟化」がイメージされているかである。筆者が懸念するのは、「柔軟化」路線の行き着く先である。答申の求める補完の「柔軟化」によって、都道府県による代行補完が多分野に広がっていく結果、町村の性格が実質的に変容し、事実上の「特例町村」のようなものに道を開く可能性である。筆者は、「西尾私案」に見られたような「基礎自治体自己完結主義」には反対するものである。中核市なみの能力をすべての市町村に要求する「西尾私案」の路線には、明らかに無理がある。しかし、他方で、町村はやはり、（現在既にそうであるように今後とも）「総合行政主体」であり続けなければならないと思う。町村は、今後とも、住民生活と地域社会の維持と発展に第一義的な責任をもつ地方政府であり、地方行政の主要な機能の多くを担い続けていくべきである。仮に当事者である市町村と都道府県の双方が合意したとしても、町村が、その主要な事務の多くを実質的に都道府県に委ねてしまうような自治のあり方は、市町村制度の実質的な変更であり、慎重な議論を要する問題である。

筆者も、市町村との関係において、今後の都道府県が、必要に応じて、役割分担の強化を図ることに異論はない。しかし、それは、一般的な制度としての補完や、あるいは、補完というよりもむしろ「支援」としてのそれである。

個別の「補完」を否定するつもりはない。その一定の「柔軟化」も必要かもしれない。しかし、「柔軟化」路線の適用には、一定の慎重さが必要であろう。

参考文献

- ・市川喜崇『日本の中央 - 地方関係』法律文化社、2012 年
- ・市川喜崇「都道府県の性格と機能」新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究』ミネルヴァ書房、2011 年
- ・市川喜崇「市町村総合行政主体論と『平成の大合併』」寄本勝美＝小原隆治編『新しい公共と自治の現場』コモンズ、2011 年

テーマ

～ 英国の地方自治 ～

我が国においては、英国は「地方自治の母国」と広く認識され、地方制度の見直し等に当たって参照の対象として取り上げられてきた。一方で、英国は中央集権的性格が強いとも指摘されており、英国の地方自治について、表面的な制度や運用のみならず、社会システムや人々の意識等も考慮に入れたうえで、その実態を正確に調査することが求められる。

このような観点から、日本都市センターでは、2011 年度から 3 か年度にわたって、「英国の地方自治制度とその運用に関する調査研究」を実施し、英国における「国と地方の協議」や地方行財政制度の運用実態について調査を進めてきた。本号では、英国において 2002 年に導入された「直接公選首長制」の目的や現状、その評価等について、現地調査結果を踏まえて紹介する。

英国の自治体における首長公選制

関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科客員教授 ピーター・スマート（著）

関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科教授 稲 沢 克 祐（訳）

本稿では、かねて公選首長の存在していなかった英国の自治体において、21世紀に入ってから導入されている直接公選首長制度の概要を解説する。まず、法の概要と2002年以降、直接公選首長制に移行している都市について実態を概観し、次に、直接公選首長制に対して有権者の関心が高まらない背景を考察する。さらに本稿では、2つのケーススタディーを行っている。いずれも、直接公選首長制がすでに導入されている自治体であり、当該自治体の直接公選首長に対し半構造的面接法により、この制度が、いかにして地域のニーズに適応されてきたかを調査したものである。また、中央政府の二大政党の有力議員が直接公選首長制の導入に熱意を示している一方で、同様の熱意は有権者にも首長職にある者にも特段見られないことを指摘した上で、その理由を検討している。

はじめに

英国^{訳注1}の自治体には、日本や米国のほとんどの州などと異なり、直接公選首長制はかつて存在していなかった。2000年地方自治法（the Local Government Act 2000. 以下、「2000年法」という）によって、英国の自治体の大半を占めているイングランドとウェールズの自治体に対して、従来の委員会制度に代えて、新たに首長・執行部制度が導入されることになった（Sandford（2013）p.3）。2000年法では、3種類の議会・執行部制度が示されており、そのうち2つの類型では、直接公選首長制が基本となっている。これまで首長（mayor）と言え、議員の1人が務める職であり、したがって、首長の任期は、議員としての任期を超えることはあり得なかった。首長は、都市の顔として、市民の先導者として、そして当該議会の議長として、名誉職的に考えられていたから、最も在任期間の長い議員から選出されることが多かった。

後述するように、2000年法では、直接公選首長選出のための選挙を行う前に、住民投票を実施することを義務付けている。住民投票によって過半数の支持が得られれば、直接公選首長制の導入となる。2002年に初の住民投票が実施されて以来、2000年法には2度の改

^{訳注1} 本稿では、特に区別する必要のない箇所では、原文で「イングランド」とされている部分を英国と訳している。

正が行われている。しかし、この10年余りの間に、直接公選首長制が支持されたのは16自治体であり、うち1つの自治体では、再度の住民投票において、直接公選首長制が否決されている。また、別の自治体では、2013年から直接公選首長制の廃止が決定されたところである。これらを除く他のイングランドの自治体では、2000年法で示されたガバナンスの形態のうち、議員の互選によって選出されたリーダーが執行部を構成するという形態を採用している（Stevens（2012））。ここでリーダーとは、当該議会における最大多数政党の最高指導者を指している。このモデルでは、これまでの伝統に則って、市民のために首長として議会の中でリーダーシップを発揮することが求められている。

本稿の目的は、第1に、直接公選首長制の導入を規定した2000年法の背景を整理すること、第2に、直接公選首長制を採用している自治体の地理的位置、人口構成、政治的情勢を整理すること、第3に、直接公選首長制を選択した自治体については、選択に至る理由を分析すること、第4に、直接公選首長制についてイングランドで関心が高まらない理由を分析すること、第5に、議会による首長の政策に対する政策評価がどのように行われているかを整理すること、第6に、直接公選首長制の有り方を整理すること、第7に、実際に直接公選首長を務めている2人の人物から、その業務運営の実態を調査すること、である。

本論文は、英国内の研究機関が公表している研究報告等の文献研究を基に、さらに、2人の現職の直接公選首長に対する筆者のインタビューによって構成されている。

1 直接公選首長制の法的背景

(1) 議員と職員の機能

100年以上にわたって英国の自治体では、全議員が担う執行責任と、有給職員による行政の管理的責任とは明確に分離されていた。最終的な意思決定機関は、全議員が出席する全体会議であり、上級管理職員は補佐役として出席していた。どの議会にも複数の委員会があり、個々の委員会は教育、道路維持管理、公営住宅、レジャー・レクリエーションなどの行政サービスごとに組織されており、そのほかに、政策および資源管理を所掌する委員会が設置されている。各委員会では、議会における政党ごとの議員数に応分した人数が配置されていた。委員会の役割としては、当該委員会に関する行政サービスの戦略的・政治的意思決定を行うこと、全体会議で議決された予算案に基づいて行政サービスごとに支出が行われているかどうかを監視することであった。

上級の有給職員に期待される役割としては、政治的に中立な立場から専門的かつ戦略的アドバイスおよび政策提言を全体会議と委員会に行うことである。これは、議会の意思決定が、法令を逸脱していないこと、自治体を取り巻く環境に適合していること、その時代のベストプラクティスに沿っていることなどを確認するためである。これら上級職員の部下にあたる職員に求められることは、議会の決定を日々実行することであり、その他、各

職員の専門性に応じた行政事務を担うことである。

英国の議員は、4年間の任期であり、任期満了の際に改選に臨むことになる。一方、職員は、正式な雇用契約による自治体の被雇用者であり、通常は任期の定めのない雇用が基本であるものの、臨時雇用又は任期付雇用という形態もある。職員の雇用については、英国の雇用関係法により保護されている。

(2) 新たな執行機関の創設提案の経緯

サンドフォード (Sandford (2012) p.3) 及び新地方政府ネットワーク (New Local Government Network (undated)) が指摘するように、2000年法の目的として、自治体の政策執行の実効性を向上させること、議決された予算と政策に沿った行政サービスの提供に責任を持って臨む執行機関の形態を新たに創設することがあった。この新たな執行機関とは、少数のメンバーにより構成され、主に2つの形態を採るものである。

この形態のうち、本稿が取り上げる対象は、住民投票を経て首長公選制の導入が決定された自治体において公選された首長が2名から9名の議員による執行部とともに執行機関となる体制（首長及び執行部制）、議会により指名された自治体マネージャー (council manager) が公選首長とともに執行機関となる体制（首長と自治体マネージャー制）である。公選首長制導入の可否を問う住民投票を実施するかどうかを決定する権限は議会にあるが、当該住民投票の実施について有権者の5%に当たる者による請願が提出されるか、又は、コミュニティ・地方自治大臣の命令によるかのいずれかがあれば、住民投票は実施されなければならない。なお、住民投票による直接公選首長制導入は、有効投票数の過半数をもって決定される。

議員が当該地域の「選挙区 (ward 又は constituency)」と呼ばれる区域の有権者から選出されるのに対して、直接公選首長は、当該自治体の有権者から選出される。直接公選首長は議員ではないが、2000年地方自治法の規定では、議員に適用されている条項の中には首長にも適用される条項がある。たとえば、首長の任期は議員と同様の4年間であり、首長の被選挙権は、当該地域の21歳以上の有権者に与えられることなどである。また、2000年法によれば、議員又は議員への立候補予定の者が首長選に立候補することを認めている。しかしながら、すでに議員の職にある者が首長に当選した場合には、議員の職を辞さなければならない。また、議員選挙と首長選挙が同日に行われ、ある者が議員と首長の双方に立候補して首長に当選すれば、議員選挙で当選していても議員の職に就くことはできない。すなわち、首長と議員という職に同時に就くことは、利益相反の考え方からも認められていない。

次に、2000年法で提示されている新たな執行形態の中で、「リーダー及び執行部制」がある。これは、議会与党のリーダー（最高実力者）が2名から9名の議員による執行部と

もに構成する執行部体制である。この執行部に所属する議員は、議会の取決めにによってリーダーか議会のいずれかが指名することになる。

2006年に、当時の労働党政権は、「最強のリーダーシップモデル」とされている直接公選首長制度を採用している自治体が12自治体にとどまっていることに失望感を表明した(Sanford (2012) p.3)。翌2007年、2007年地方自治及び保健医療におけるパブリック・インボルブメント法(the Local Government and Public Involvement in Health Act 2007. 以下、「2007年法」という。)によって、住民投票を経ずに直接公選首長制に移行することができるようになった。だが、この法改正により公選首長制に移行した自治体は2自治体(レスター市とリバプール市)のみであった。また、2007年法によって、2000年法以降、採用する自治体のなかった「首長と自治体マネージャー制」は廃止されている。2011年には、保守党・自由民主党連立政権は、地域主義法(the Localism Act 2011. 以下、「2011年法」という。)を制定し、自治体がかつての委員会制度に戻ることを認める一方で、特定の自治体に首長及び執行部制導入のための住民投票を義務付けることのできる権限を地方自治担当大臣に付与している。したがって、現在の自治体を採用できるモデルは、第1に直接公選首長及び執行部制、第2にリーダー及び執行部制、第3にかつてのモデルである複数委員会によるガバナンス体制のどれかである。本稿の対象は、第1のモデルである。

2000年法、2007年法、2011年法とは別に、2009年の保守党政政策文書『統制の転換(Control Shift)』の中で、ロンドンを除くイングランド内の12都市において、直接公選首長制導入に係る住民投票の実施が示唆されていた。これら12都市のうち、前述したレスター市とリバプール市では、住民投票の要請を政府から受ける前に直接公選首長制を採用したので、2012年5月には残る10都市で住民投票が実施された。その結果、直接公選首長制の採用が支持されたのは、ブリストル(Bristol)市のみであった。かねてデービット・キャメロン首相がロンドン市長の大きな実績にあやかって、「ボリス・ジョンソンが、英国の全ての都市に必要だ」と述べて住民投票による直接公選首長制の導入を求めていたのと反する結果であった。むしろ、実態を見れば、地域のガバナンスの変革が有権者の利益にかなうと考えていたことの方が誤っていたということであろう。

(3) 2000年地方自治法における改正内容の背景と概要

2000年法において当時のブレア労働党政権が確立しようしたのは、地方議員の大半から執行機能を分離することであった。これは100年以上にわたり、自治体に定着していたガバナンスを変革しようとする急進的な内容であった。

すなわち、地域のリーダーシップの所在が首長にあるのかリーダーにあるのか明確にされ、住民は意思決定の責任者が首長個人なのか、執行部議員なのか、又は各議員なのかを知らされることが求められるという考えに立脚するものである。責任に関する議論は本稿

において、首長と執行部とによる執行機能の実態と共に、詳細に説明する予定である。

執行機能が分離されることによって、執行部に属さない議員には、新たな機能が生まれている。その役割こそが、住民の代表として最重要な部分である。すなわち、執行部の意思決定を検討することが新たな役割なのである。この新たな機能を担うために、後述する政策評価委員会の機能が検討されている。また、これら執行部に属さない議員は、全体会議の場で予算と政策方針を議決し、各種計画や許可などの重要事項についての決定を行う。こうした機能は、議員自身のコミュニティの利益を議会で主張できるようにしているという批判もある（New Local Government Network（公表時期不詳））。

この2000年法は、イングランドとウェールズに関連する法律である。北アイルランドとスコットランドの自治政府においては、中央政府から権限を分権されている議会等^{訳注2}が存在するため、自治体の構造と機能に関して異なる法律が存在しており、現段階で2000年法の改正内容を反映した法律は成立していない。したがって、両地域における自治体の内部構造は、いまだ、伝統的な委員会制度が採用されている。とは言うものの、近年では、最大会派の実力者が、これら地域における強力な指導者となっている。なお、2000年法がウェールズにも適用されたものの、ウェールズの自治体で直接公選首長制を採用している自治体はない。

2 直接公選首長制の導入自治体について

本稿執筆時点（2013年4月）において、イングランドには17人の直接公選首長が存在している。17人には、2000年に別の法律によって選出されたロンドン市長も含まれている。しかし、大ロンドン市（Greater London Authority）は、戦略的目的を遂行する広域的自治体であり、通常の地方行政サービスの執行はしていないため、以後、本稿の記述ではロンドン市長は除いている。

表1には、現在、大ロンドン市を除く直接公選首長の存在する16自治体について、当該都市の人口、直接公選首長の最初の選出年度、以後の首長選挙の実施年、現在の首長の政治的立場、さらに、イングランド内の位置を整理している。

この表から明確に言える点は以下のとおりである。第1に、位置、政治的立場、人口といった点について、直接公選首長制を現在導入している16自治体には共通点はない。すなわち、住民投票によって有権者の過半数が新制度導入を望んだという以外に共通点はないということである。第2に、人口が50万人を超える自治体はない。唯一、いわゆる大都市と呼ばれるブリストル市とリバプール市が、それぞれ42万8000人、44万5200人となっている。バーミンガム市やマンチェスター市のような都市では、2011年法の規定により2012年5月に住

^{訳注2} これまでの県の領域を超える広域的自治体として、スコットランドにはスコットランド政府（the Scottish Parliament）、ウェールズには、ウェールズ庁（the Welsh Authority）が設立されている。

表 1 直接公選首長制導入自治体の概要

自治体名 / 位置	人口	市長選挙実施日	政治的立場
ベッドフォード市 (Bedford Borough)。ロンドン北部の単一自治体 ※	155,700 人	2009 年、2011 年、次期選挙 2015 年。	自由民主党
ブリストル市 (Bristol City)。イングランド北西部の単一自治体	428,000 人	2012 年 11 月選挙。次期選挙は 2016 年。	無所属
ドンカスター大都市圏自治体 ※ (Doncaster Metropolitan Borough)。イングランド北部。	291,600 人	2009 年、2013 年。	イングランド民主党
ハックニー・ロンドン区 (Hackney London Borough)。ロンドン区 ※	91,700 人	2002 年、2005 年、2009 年～2013 年。2013 年をもって公選制廃止。	無所属
ハートルプール市 (Hartlepool Borough)。イングランド北東部の単一自治体。	91,700 人	2002 年、2005 年、2009～2013 年。2013 年に市長廃止。	無所属
レスター市 (Leicester City)。イングランドのミッドランド地方の単一自治体。	294,700 人	2011 年。次期選挙は 2015 年。	労働党
ルイシャム・ロンドン区 (Lewisham London Borough)。ロンドン区。	261,600 人	2002 年、2006 年、2010 年。次期選挙は 2014 年。	労働党
リバプール大都市圏市 (Liverpool Metropolitan Borough)。イングランド北西部の一層制自治体。	445,200 人	2012 年。次期選挙は 2016 年。	労働党
マンズフィールド市 (Mansfield District Council)。イングランド中央部の基礎的自治体 ※。	100,600 人	2002 年、2007 年、2011 年、次期選挙は 2015 年。	無所属
ミドルズブラ市 (Middlesbrough)。イングランド北東部の単一自治体。	139,000 人	2002 年、2007 年、2011 年、次期選挙は 2015 年。	無所属
ニューハム・ロンドン区 (Newham London Borough)。ロンドン区。	249,500 人	2002 年、2006 年、2010 年、次期選挙は 2015 年。	労働党
ノース・タインサイド大都市圏市 (North Tyneside Metropolitan Borough)。イングランド北東部の一層制自治体。	196,000 人	2003 年～2005 年、2009 年、2013 年。	保守党 (注)
サルフォード大都市圏市 (Salford Metropolitan Borough)。イングランド北西部の一層制自治体。	229,000 人	2012 年、次期選挙は 2016 年。	労働党
トーベイ市 (Torbay)。イングランド南西部の単一自治体。	134,000 人	2011 年、次期選挙は 2015 年。	保守党
タワーハムレット・ロンドン区 (Tower Hamlets London Borough)。ロンドン区。	220,500 人	2010 年、次期選挙は 2014 年。	労働党
ワットフォード市 (Watford District Council)。ロンドンの北西周縁部の基礎的自治体。	80,000 人	2002 年、2006 年、2010 年、次期選挙は 2014 年。	自由民主党

原注 :2013 年 5 月の選挙において、再選を目指したノース・タインサイド市の保守党系市長は、労働党の候補に敗れた。

訳注 (※) 単一自治体、大都市圏市の一層制自治体とは、ともに、県と市の両機能を併せ持つ自治体。ロンドン区 : ロンドン内の一層制の自治体。基礎的自治体 : 広域的自治体との二層制を構成する自治体であり、英国では、広域的自治体と基礎的自治体との機能が完全ではないにせよ、分離されている。

(出所) Stevens (2012) を基に作成。

民投票が実施されたものの、いずれも、有権者は現行制度の変更を望まなかった。

第3に、人口20万人から30万人の自治体がいくつかある一方で、ほぼ半数の自治体は人口20万人未満である。そのうち4自治体はロンドン区（ハックニー区、ルイシャム区、ニューハム区、タワーハムレット区）である。このうち3区は大ロンドン地域（Greater London area）の東部にあるが、こうした自治体間の地理的な近接性や政治的背景（いずれも労働党の公選首長である）が本制度の導入に影響があったとは結論付けることができない。

また、6自治体は、通常「北イングランド」と地理的には呼ばれている地域（ドンカスター市、ハートルプール市、リバプール市、ミドルスバラ市、北タインサイド市、サルフォード市）にあるが、ロンドン区との地理的近接性もなく、また、政治的立場も多様である（保守党が1自治体、労働党が2自治体、無所属が2自治体、イングランド民主党^{訳注3}）。

さらに、レスター市とマンスフィールド市の2自治体は、ミッドランズ（Midlands）と一般的に呼ばれている地域にあり（議員の過半数は、それぞれ労働党と無所属）、ベッドフォード市とワットフォード市の2自治体は、ロンドン地域のちょうど北に位置している（いずれも、自由民主党の市長）。ブリストル市とトーベイ市の2自治体は、イングランド南西部にあり（政治的には、それぞれ無所属と保守党）、トーベイ市は、16市の中で唯一、観光業が主たる産業となっている自治体である。

また、ストーク・オン・トレント市（Stoke on Trent）は、直接公選首長制に係る住民投票の第1陣として同制度を導入した都市であるが、2008年の住民投票では同制度の廃止が支持されている。ステイブンス（Stevens 2012）によれば、その原因は、同市がさまざまな課題を抱えていながら、その対応がお粗末であったことによるという。同市と同様に、ハートルプール市では、2012年に住民からの請願によって実施された住民投票の結果を受けて直接公選首長の廃止が決定されており、2013年5月から従来の委員会制度に戻ることにしている。

以上を整理すると、イングランド内の326基礎的自治体（city及びborough）、27の広域自治体（upper-tier council）の中で、直接公選首長制を導入した自治体は17自治体にすぎず、そのうち2自治体は、後に住民の意思によって同制度を廃止し従来の制度に戻ることが決定されている。保守党、労働党という英国の二大政党が13年間にわたり地方自治法制において推進しようとしながら、住民側が同制度の導入には消極的であったのである。その理由については後述する。

^{訳注3} 少数政党であり、イングランドの自治体の政治的リーダーシップの点からは、特異な政党である。

3 直接公選首長制に関する議論

(1) 直接公選首長制に対する政府・国民の意識差

日本や米国などのように、自治体の構造として何十年にもわたり直接公選首長制を採用してきている国々の読者には、なぜ、英国に導入しようとする、このような無関心を呼ぶのかという疑問を持つであろう。2001年に、トニー・ブレア首相の労働党政権が自治体のガバナンスを変革しようとした時の理由について整理している。また、2006年になると、政策文書『強力で繁栄するコミュニティ (Strong and prosperous communities)』の中で、最強のリーダーシップ・モデルである直接公選首長制を導入した自治体がたった12自治体にとどまっていることに労働党政権が遺憾の意を示していることも述べた。

キャメロン氏は、その1年後の2007年、当時野党であった保守党の年次党大会におけるスピーチの中で、党のリーダーとして直接公選首長制を支持する旨を次のように述べている。「今こそ、大都市に直接公選首長制を導入する時期である。導入することで、住民は、失政の責任者が誰であるか、政策が功を奏した時には誰の功績かを明確に知る」。筆者としては、成功と失敗の順序ではなく、失敗と成功の順序で語られている点に注目する。政策の成功よりも失敗の方が可能性として高い状況だったからであろう。この発言は、広域的自治体とバーミンガム・マンチェスター・ニューカッスル・リバプールによる都市連合の市長に、直接公選首長を設置して広範な権限を付与することを、報告書の中で主張する形で引き継がれている。市民にとってのメリットは、強力なリーダーシップの下で、自治体の意思決定がより透明化し、当該都市の独自性も高まる、というものである (Sandford (2012) pp.3-4)。

2000年法により提示された2つのガバナンス形態（首長・執行部制とリーダー・執行部制）がめざしたのは、自治体の意思決定において個人の説明責任を高めること、これまでの委員会制では時間を浪費し、やや形式を重んじすぎる進め方になりがちであった意思決定過程を合理化することであった。労働党、保守党の両党の幹部議員から直接公選首長に関して支持が表明されている一方で、英国内の有権者は関心をほとんど示さなかった。中央政の党首たちが示した直接公選首長制は、特に、他政党の党員が直接公選首長に当選しそうな場合には、地方政党では当該制度が受け入れられるわけではないという、地方議員のコメントもあった。

したがって、こうした有権者と政党との意識の相違があるのであれば、直接公選首長制の賛否については、どのような議論が展開されているのか。以下、調査機関やシンクタンクから発行されている報告書に基づいて、当該制度の賛否について整理してみよう。

(2) 直接公選首長制に対する賛成論

まず、直接公選首長制の賛成論を示しておこう。こうした賛否が記されているのは、当該制度に賛成であれ反対であれ政党に考えの偏った政治家による文書よりも、ごく少数の調査機関やシンクタンクの報告書である。こうした機関等の中で、政府調査機関 (the Institute for Government)、ウォーリック大学のウォーリック委員会 (the Warwick Commission of the University of Warwick)、ローカリス (Localis)、都市市長協議会 (the City Mayors' Foundation) は、それぞれ、詳細な研究報告書や政府の協議書への応答を発行しているので、以後の論点整理は、これら機関の文書によることとする。しかしながら、これら報告書は、議論の射程も広く詳細であるため、以下の記述では執筆者による注釈等に係る部分は省いている。

最も包括的な報告書は、2012年初頭に政府調査機関が、ロンドン経済大学院 (London School of Economics)、ブルッキングス、ローカリス、新地方政府ネットワーク (New Local Government Network) との共同で刊行した文書であろう (Gash and Sims (2012))。当該報告書では、様々な政治的立場から発言している著名な評論家やコメンテーターを集めて、あらゆる角度から公選首長自治体を評価しており、さらに、2012年5月に実施されたイングランド内の住民投票に関する議論を行っている。報告書の執筆者の政治的背景は異なるものの、直接公選首長制について賛同している点では共通している。

報告書における第1の論点は、直接公選首長制の導入は、イングランドにおける地方分権化のプロセスの一環として見るべきであるという点である。しかしながら、実態としては、リバプール市とトーベイ市のように権限拡大を条件の1つに直接公選首長制の導入に同意した少数の例外を除いては、権限が拡大されているわけではない。第2の論点としては、直接公選首長は当該地方自治体の全有権者から選出される (より正確に言えば、首長選挙に足を運んだ有権者による選出となる) のに対して、地方議員は、選挙区という少数の有権者により選出されるという点である。この論点の示すところは、首長選挙には全有権者が投票できることから、首長に選出された者には、より多くの有権者からの信任が寄せられたということである。

政府調査機関によれば、当該機関が報告書作成に先駆けて行った意識調査では、直接公選首長制未導入の地域で現行制度を選択した割合が25%に過ぎず、一方で、直接公選首長制への変更を選択した割合は38%に達しているとしている。この意識調査では、年齢層、地域、社会経済的因子による調査対象、政治的因子による調査対象におけるすべてにおいて、直接公選首長制に賛意が示されている。では、当該意識調査の1、2か月後に行われた住民投票で1都市を除いてすべて直接公選首長制に反対という結果になったのは、なぜだろうかと筆者は問いたい。

政府調査機関の結論を要約すれば、直接公選首長制は、自治体の現行のリーダー制にお

けるガバナンスの弱点を克服するための万能薬ではなく、効き目は穏やかだけれども現行制度を十分に改善できる方法であるということである。直接公選首長制の主たる利点としては、政治的リーダーシップがより可視化され、より安定的で意思決定のしやすい、地域密着型の仕組みであるということである（Gash and Sims (2012) p.9）。そして、最大の強みは、有権者とのつながりが明確になっていることである。すなわち、有権者にとっては、議員の中から指名された議会のリーダーよりも直接選出した首長の方がわかりやすいということであり、さらに、直接公選首長制であれば、当該地域に関心を集中して持ち続けられるという強みもある。都市市長協議会の文書では、成功している都市には、強力で有能な指導者と、極めて能力の高い執行機関があり、コミュニティに奉仕しているという見解を繰り返している（公表年月不詳）。

可視化については、前述の政府調査機関の実施した意識調査で実証されている。すなわち、直接公選首長制の未導入地域ではリーダーの名前を知っていた者の割合は8%にすぎなかった（Gash and Sims (2012) p.9）。それに対して、当該文献で参照されている2003年に公共政策調査機関（the Institute for Public Policy Research）のガイ・ロッジ（Guy Lodge）副部長による調査によれば、直接公選首長制の導入都市では平均して有権者の57%が直接公選首長の名前を知っていたのに対して、当該地域に隣接する未導入都市では、リーダーの名前を知っていたのが25%にすぎなかったという。この実態は、筆者によるベッドフォード市のデーブ・ホジソン市長へのインタビューでも確認されている（2013年4月3日実施）。ホジソン市長によれば、氏のメディアへの露出が多いため、近隣の自治体においても氏の名前は各地のリーダーの名前よりも知られているとのことである。また、氏自身、有権者に知られるよう、有権者との接触を多くしてきたという。トーベイ市の市長も、デボン・トーベイ地域で1969年から議員をしていたため、よく知られた人物である。

ロンドン経済大学院（London School of Economics）のトニー・トラバース（Tony Travers）氏やブルッキングス研究所の副所長であるブルース・カッツ（Bruce Katz）氏などの著名な研究者や評論家の中には、直接公選首長制に他の視点から賛同している。トラバース氏は、ロンドン市に市長が存在していることのメリットと課題に集中して論じ（Gash and Sims (2012) pp.23-27）、その視点を他の自治体の検討へと敷衍している。トラバース氏は、ロンドンの市長制度はロンドンに良い成果をもたらしているとする一方で、市長の機能をより発揮させるためには、さらなる権限拡大と課税権の付与が必要であると結論付ける。さらに、ロンドン市長が権限と課税権で制約があるのであれば、より小規模な自治体の直接公選首長の政権運営に制約が生じてしまうことは避けがたいという。確かに、ホジソン市長とオリバー市長へのインタビュー（それぞれ、4月3日、4日）においても、昨今の景気悪化による緊縮予算の範囲内でしか、市長としての仕事ができないという厳しい制約下にあるとのことである。オリバー市長が強く懸念を示していたのは、トーベイ市が

政府から 2010 年から 2015 年の間に 40% の予算削減を求められており、さらに、2015 年から 2019 年の間に 35% の削減要求となっていて、イングランドの自治体は、どうすれば生き延びることができるのかという点であった。

カッツは、米国の視点から首長の役割を検討しており、米国の方が英国の首長よりも、より革新的かつ効果的に仕事ができるのは、両国の制度の間に 3 つの相違点があるからであると結論付けている。第 1 の点は、米国の首長には、主たる財源を課して徴収し配分する権限がある点である。したがって、英国の首長に権限を分権するのであれば、財政的分権も必要であるとしている。第 2 の点は、ますます重要視されているのは一般の都市ではなく、経済成長の中心となる大都市圏であり、その重要性が増してきていることである。したがって、中核都市における直接公選首長選挙と大都市圏さらには広域での経済圏形成を関連付けて進めていく必要があるということになる。第 3 の点は、世界経済が再編され社会が多様化し、公共部門が縮小してきているために都市や大都市圏の指導者がこれらに対応することが求められているという点である (Gash and Sims (2012) pp.45-51)。カッツの分析によれば、現在進んでいるイングランドの発展は今後必要であるものの、大都市圏や都市連合の首長であれば、経済再生に政治的影響を与えることは可能である一方で、人口 8 万人、20 万人の自治体、さらには 40 万人の自治体でさえも、同様の政治的影響は可能とは言えないだろうということである。実際、ベッドフォード市とトーベイ市でも、経済再生を市長の最重要事項としているにもかかわらず難しいとインタビューでは答えている。

(3) 直接公選首長制のメリットとデメリット

最後に、政府調査機関による直接公選首長制のメリットには、同機関の報告書の中で 2006 年の調査結果が引用されている部分を簡単に整理しておく。直接公選首長制の下では意思決定が以前より早くなったこと、地域のリーダーとしての役割を強力に遂行していること、地域のリーダーとして公的により認知されていること、意思決定に住民が関与しやすくなってきたこと、自治体の事業に、女性や少数民族の人々が関わりやすくなってきたことなどが挙げられている (Gash and Sims (2012) p.21 において、Gaines (2006) を引用)。筆者が行ったホジソン市長とオリバー市長に対するインタビューにおいても、意思決定が速くなったという点について何らかの実証がある。また、地域のリーダーとして公的に認識されるようになってきたことを示す根拠もある。一方で、住民が意思決定により関与できるようになるという点には確証がなく、現在の直接公選首長のうち女性は 2 人、少数民族は 3 人である (いずれもロンドンの自治体)。オリバー市長が懸念を示していたのは、直接公選首長の支持者の中には、この制度により、今まで政界に出にくかった人々が立候補しやすくなると信じている人々もいる一方で、若年層や女性が立候補するには、家庭や経歴、

金銭的な理由から障壁がいまだに多すぎるという点であった。

それでは、直接公選首長制のデメリットは何か。自治体や地域主義に関する問題に特化して研究をしている独立系シンクタンクであるローカリスの文書では、地方自治体協議会（Local Government Association）の自由民主党グループのリーダーでありリバプール市の議員でもあるリチャード・ケンプ氏（Richard Kemp）の論を紹介している（公表年月不詳）。やや情緒的ではあるものの、ケンプ氏は、まず、直接公選首長制を採用したものの後に廃止したストーク・オン・トレント市（Stoke on Trent）と政策評価制度における失政自治体^{訳注4}のランキングを返上できなかったドンカスター市（Doncaster）の事例を挙げている。リーダー制において強力なリーダーの存在する自治体では、失政自治体の返上が可能であるとの事例を示した上で、ケンプ氏は、直接公選首長制のメリットについて反論を試みている。ケンプ氏によれば、すべての直接公選首長がどこでも目立つ存在であるわけではないこと、地方政治への住民関与が高まったという証拠はほとんどないこと、女性や少数民族の人々が首長として自治体の最高職に就きやすくなったことを示す事例もほとんどないこと（この点は、ホジソン、オリバー両市長の見解とも一致する）が挙げられる。直接公選首長制を擁護する調査論文の多くが住民意識調査及びロンドン市と米国の公選首長制における効果を基に記述されているために、ケンプ氏の表現や思いの方が、当該制度の採用に賛成票を投じようかどうか決めかねている住民には説得力があるように筆者は見ている。

4 直接公選首長制に対する関心の低さについて

英国における直接公選首長制への住民の矛盾した反応や無関心がなぜ起きているのかという疑問に対する1つの答えが、新地方政府ネットワークの文献に示されているだろう（公表時期未詳）。当該文献は、「多くの英国人は、米国やロンドン市で機能しているからといって、イングランド（とウェールズ）では必ずしも機能するとは限らないのではないかと確信しているので、直接公選首長制には懐疑的なのである」という。確かにそのとおりであろう。新地方政府ネットワークの文献には、「米国の首長制度は英国でよく知られている」という簡単な注釈がされている。この点について、米国の首長制度が知られているというのは映画を通じてであって、学術論文などの裏付けある資料から知られている訳でないで、米国の首長制に関する見解には根拠がないと筆者は考える。しかしながら、メディアを通じた米国の首長に関する表現は、善きにつけ悪しきにつけ、強力で、一途で、時に失脚することもあり、英国の有権者が首長制に親近感を抱くとはあまり考えられない。また、一個人に過度の権限を付与することについての見解は英国内ではほぼ共有されている。ストー

^{訳注4} 英国では、労働党政権下の2010年までの間、イングランドとウェールズの自治体を対象にした共通の政策評価制度によって、自治体の業績等を数値で表し、その数値によって、5段階に格付けされている。「失政自治体」とは、格付けが最低ランクの自治体を指し、当該自治体には、国による規制が強化されたり、国からの一般財源を特定財源に変更したりすることなどの統制がかけられる。

ク・オン・トレント市とハートルプール市において、直接公選首長のリーダーシップにおける問題を理由に従来の委員会方式に戻す住民投票の結果となったことは、この共有されている見解ゆえであろう。

また、議論を公平にするために、新地方政府ネットワークは、「欧州における首長制のインパクトを見過ごしてはならない」として、1990年代初頭にイタリア政府が導入した直接公選選首長制の効果を取り上げ、説明責任と透明性の高いガバナンスを初めて創出したとしている。さらに、フランスとスペインにおける首長によって、より実効性のある地域政策が実施されたとしている。

しかし、英国の政治家の中で、欧州の実績を有権者に知らせようとしている者はどれだけいるであろうか。この点について、筆者は懐疑的である。さらに、現在の英国の現状では、「欧州」に関することはすべて何らかの疑念を持って見られる傾向にあることも事実である。これは、最近創設された英国独立党 (the United Kingdom Independence Party) が国政選挙・欧州選挙において、その存在感を増してきていること、地方選挙では英国国民党 (the British National Party) が善戦していることなどの事例として、ほとんど毎日のようにメディアにとり上げられていることから理解できるであろう。このような状況から、欧州における直接公選首長の成功談も、英国の有権者の中には、住民投票で反対票を投ずる動機となってしまうのではないか。

直接公選首長制を英国の有権者がなかなか受け入れない理由を示す実証的な研究は、筆者の知る限りではなかった。筆者の考えるところ、当該理由には2、3考えられる。第1に、地方政治に関する関心の低さである。地方選挙の投票率が20%未満ということも珍しくない状況なのである。地方政治に対して全体的に無関心であるのだとすれば、地方の統治構造に対する関心もないのもうなずけるところではないか。また、地方税率が地方支出に比例していないこと^{訳注5}、地方公共サービスが住民満足には間接的にしか関わっていないこと、主たる計画決定も個人には直接影響がないことなど、自治体は、住民のすぐ近くにあるという実態とは異なっている。

第2に、有権者は、地方公共サービスの提供方法や提供コストがどのようになっているかをほとんど理解していないし、自身の自治体の与党がどこかということにも関心がない。そうであれば、統治形態がどのようになっているかなど、関心の対象ではなかろう。また、現在のような景気低迷下にあって自治体予算の急激な低下がある時期を除いては、自治体の予算編成に関心が及ぶということではなかった。すなわち、通常の予算編成では、人件費と長期契約に係る支出^{訳注6}を除くと、裁量によって歳出額を増加する余地などほとんどな

^{訳注5} 英国の地方税率は、地方支出に連動しているため、自治体間の開きが大きい。一方で、依存財源率が高いため、支出の増減幅よりも地方税率の増減幅が過大に現れてしまうという現象がある（「ギアリング・エフェクト（歯車効果）」と呼ばれている）。

^{訳注6} 我が国における、「長期契約に係る債務負担行為の予算化」に相当。

かったからである。

第3に挙げられるのは、英国人の考え方が比較的保守的な傾向にあることによって、ほぼ1世紀にわたり大過なく機能してきた自治体制度を変える必要性などあるのか、直接公選首長及び執行部の手に、大きな権限を付与することが妥当なのかという自問が起きるからであろう。

結論として言えそうなこととしては、この10年余りにわたって直接公選首長制を推進してきた政治家は、有権者への訴えに失敗しているということであろう。当該制度が、これまでの制度よりもかなり良いのであれば、そのことを政治家たちが有権者に伝えることができたのではないだろうか。

興味深いことに、インタビューをした2人の直接公選首長が、いずれも直接公選首長制について熱く語ることはなかった点である。ホジソン市長は、ベッドフォード市の有権者に同制度導入の是非を問う住民投票を実施した時に、自由民主党の側に立って「導入反対」キャンペーンを張ったとのことだった。なぜならば、自治体において伝統的に採用されてきた委員会制度には、全議員が意思決定に関わりやすいという強みがあると考えたからである。トーベイ市のオリバー市長も同様の指摘をしている。オリバー市長は、議員としての40年間の経験を踏まえて、伝統的な委員会制度の存続を支持した。さらに、2015年に実施される直接公選首長制の継続を問う住民投票では継続を期待するものの、次の2019年の住民投票で廃止が決定されても何ら驚くことはないだろうと述べている。なお、ホジソン市長によれば、地域の圧力団体が有権者の5%の支持を集めて直接公選首長制廃止に向けた住民投票の実施を求めることは、困難なことではないとする一方で、現在では、ベッドフォード市において直接公選首長制の廃止を求める住民投票の動きは予見されていないとのことであった。

5 議員による政策評価：政策評価委員会の概要

直接公選首長制を導入した法律では、同時に、政策評価委員会（overview and scrutiny committee）の考えを示している。すなわち、公選首長の戦略的・政治的意思決定について、定期的に見直しをするための仕組みである。政策評価の仕組みについては、議会に決定が委ねられているため、単独の政策評価委員会を設置する場合と、複数の政策評価委員会を設置する場合など、政策評価機能のあり方によって、その姿は異なっている。

政策評価委員会の導入の目的は、ひとえにアカウンタビリティであり、首長と執行部が権限を濫用したり、予算配分をすべて首長と執行部が求める目的のために使ったりしないようにするために不可欠の制度である。また、当該議会の中で、自治体のミッションを共有する限り多くの議員が関与していくための手法でもある。これまでは、政策の評価は、各委員会又は資源委員会の役割とされていたものの、明文の規定はなかった。また、

各委員会の構成は、当該議会の政党の構成割合を反映していたから、与党が権限を逸脱して行使してしまうという課題も残されていた。現行の政策評価委員会も、過去と同様の機能を果たしているが、より正式な組織となった点で異なる。直接公選首長制を採用している自治体の中には、少なくとも与党のバックベンチャー^{訳注7}や野党の議員が議会の活動に関わることでできる方法として、及び、権限の分散の手法として当該委員会の議長を務めているところもある。

6 直接公選首長の責任遂行の仕方

一般的には、直接公選首長及び直接公選首長の自治体が、いかにして、その責任を遂行していくかという点については裁量に任せられている。直接公選首長制度に係る縛りとしては、2人以上9人以下の公選議員を当該自治体から執行部として指名しなければならないということである。執行部に属する議員は、一般に「役付き（環境委員会、経済再生委員会、教育委員会など、1つ又はそれ以上の委員会において責任を持つ者）」と呼ばれている。

政府調査機関では、現行の直接公選首長制採用自治体から教訓を引き出そうとして、いかにすれば直接公選首長制が改善されていくか、経済成長において直接公選首長はいかなる役割を果たしていくべきか、英国の町や村において直接公選首長のインパクトはどうかという論点について、数多くの論文を公表している。その論文の1つに、新しく選出された公選首長のために8つのコツ、すなわち、首長が自らの責任を果たしていくための方法が示されている（表2）。

表2に示されている8つのコツは、規範的ものではないが、新たな権限を要求することや当該自治体の改革において内部からの支援を仰げるようにすることなどは、現在の直接公選首長が進めてきている改革を超えているものすらある。また、今後、直接公選首長の権限行使のあり方は、直接公選首長や自治体によって多様化していくのであろう。

^{訳注7} 役職に就いていない議員を指す言葉。役職に就いている議員は、フロントベンチャーと呼ばれる。

表2 新任の直接公選首長のための8つのコツ

8つのコツ	8つのコツの説明
議会内だけでなく、自らの都市にリーダーシップを発揮すること	直接公選首長は、他のリーダーや上級管理職と良好な関係を構築することで、自分の都市全体のために、当該自治体によって提供される公共サービス等がこれまでよりも良きものとなるよう、力を発揮することができる。
首長の持つ、質問権や主導権を存分に発揮すること	必要ならば、特定の課題については当該自治体の外のネットワークの支援を受けること。
自らの都市のために、新たな権限を要求すること	地域主義法では、各大臣は直接公選首長にいかなる権限でも移譲できるようにしている。政府調査協議会では、首長は地域企業パートナーシップ（Local Enterprise Partnership）と協働して、新しい権限獲得に向けてより積極的になるべきだと勧めている。
適切に権限を委ねることで、優先事項に集中すること	他の執行部議員や職員に首長権限を委譲することで、首長は少数の重要事項に戦略的に集中することができるようになる。
近隣レベルにおいて、生産的な関係を地域と構築できるような権限を付与すること	議員には、コミュニティとの関係を構築する責任と権限、そして財源が付与されるべきであり、公園施策や反射社会行動への対策といった近隣レベルで対処すべき事項に向かうべきである。
政策評価のプロセスは重要な資産と考えること	有能な首長こそ、政策評価委員会を上手に活用して、当該自治体の透明性を向上させ、直接公選首長制の立法化前の施策についても評価を委ねる。
議員との関係を積極的に構築していくこと	首長は、政党と定期的に会合を開催して議員と良き関係をもつべきである。議員には意思決定前に事案を精査できる機会を設ける。議員に積極的に関与していくことは、首長の政策に対する支援を獲得することになる。
自らの自治体を改革していくこと	首長は、職員数の削減に努め、事業ごとの政策評価を行う制度を導入し、一方で実力のある評価専門職員を任命する権限を政策評価委員会に与えるべきである。

（出所）政府調査機関（2012）からの要約

7 直接公選首長制採用自治体であるベッドフォード市及びトーベイ市の事例研究

上述したような権限行使のあり方の違いは、インタビューを行ったベッドフォード市とトーベイ市との間でも顕著であった。表3には、人口、政治的構成、政党ごとの役職の割当状況など、当該の2つの自治体の比較を示している。

表3 ベッドフォード市とトーベイ市との比較

比較事項	ベッドフォード市	トーベイ市
人口	155,700 人	134,000 人
市長の政党	自由民主党	保守党
議会内の政党構成	保守党 12 名 労働党 12 名 自由民主党 12 名 + 市長 無所属及び少数政党 4 名	保守党 20 名 + 市長 労働党 0 名 自由民主党 10 名 無所属 5 名
執行部の政党構成	市長：自由民主党 その他の役職者：自由民主党 4 名、 労働党 3 名、無所属 1 名	全員保守党
役職者	●市長兼経済開発・過疎地域・パートナーシップ担当役員 ●副市長兼環境・交通担当役員 ●成人ケア・コミュニティ安定担当役員 ●児童・社会的ケア担当役員 ●コミュニティサービス・規制担当役員 ●教育担当役員 ●財政・アセットマネジメント担当役員 ●レジャー・文化担当役員 ●歳入・手当支給・顧客サービス・情報技術担当役員	●市長兼雇用・再生・財政・監査担当執行役員 ●副市長兼戦略計画・住宅・エネルギー担当執行役員 ●副リーダー（保守党系）兼安全コミュニティ・交通担当執行役員 ●児童・学校・家庭担当執行役員 ●企業・計画・ガバナンス担当執行役員 ●観光・環境担当執行役員 ●成人社会的ケア・高齢者担当執行役員
予算額	3 億 9 千万ポンド（2012 年度）	3 億 7 千万ポンド（同左）

2つの自治体の相違点として、第1に挙げられるのは、政党構成であろう。ベッドフォード市は、自由民主党、保守党、労働党が、各々同数の議席を確保しており、さらに少数政党や無所属議員もいる状況である。市長を含めて9人の役職者による執行部が構成されており、役職者の政党構成は、市長自身の政党（自由民主党）、労働党、無所属となっている。当初、執行部の構成には保守党代表者も含まれていたが、2012年の予算案議決に保守党が賛成しなかったため、執行部入りの案はなくなった。ホジソン市長によれば、こうした権力配分の仕方は、おそらく英国の自治体には珍しいことと考えており、保守党議員団が2013年に提示される予算案に賛成すれば、保守党議員の執行部入りを歓迎したいと述べていた。ホジソン市長の目的は、意思決定にすべての政党を関与させることで、もしも市長の所属する政党に権限を集中させていたら不可能となるであろう案件についても、一定の合意を得られるようにすることである。

トーベイ市は、対照的に、保守党が過半数の議席を有しており、執行部の役職者全員が保守党議員となっている。しかし、オリバー市長には、他の政党からも執行部役職者を入れる意向がある。市長の考えている一例を挙げれば、保守党と第2党である自由民主党、無派閥（英国独立党1人、無所属議員5人）との合意によって、各議員の得意分野や関心事項により、議長、副議長及び各委員会の委員長を持ち回りすることなどである。市長にはまた、将来計画や戦略的意思決定事項が議会に上程される前に、各政党等に対して事前説明を行い、決定前にできる限り意見の合わない点について解決しておきたいという意向もある。

第2の相違点としては、執行部の議員数及び役職者の配分である。どちらの自治体においても、多くの役職者が環境と交通、戦略的計画と住宅及びエネルギーのように2つ以上のテーマを兼ねることは避けがたい事実であり、両自治体を通じて、1つのテーマで役職に就いているのは、ベッドフォード市の教育担当役員のみである。こうした役職者の決定と政党間の配分については、当該自治体の特性によるところであろう。したがって、トーベイ市では、トーベイ市の経済の重要事項である観光と文化について1人の執行役員が担当している。トーベイ市は、英国においても有数の沿岸部リゾート地であり、年間を通じて観光客や訪問者が多いのである。また、両市長とも、自ら、経済開発担当役員や雇用・再生担当執行役員を務めている点は興味深いことであり、インタビューにおいて、製造業やサービス産業を当該地域により多く誘致し、雇用状況を改善し地域の所得を向上させることがいかに重要な点であるかを強調していた。

その他の相違点としては、意思決定の方法と周知の仕方である。ベッドフォード市では、市長と執行部に属する各担当役員に決定権限がある。周知と決定の手順は、まず、提案事項を全議員に周知した上で、全議員は、10日間、当該提案に対する反対意見を申し立てる期間が与えられる（いわゆる「申立期間」）。当該決定に対して異議があれば、当該決定の執行前に全体会議において議論されなければならない。ホジソン市長の考えでは、この方式では、執行部の決定事項の執行までに遅れが生じかねないが、実際のところ、氏が市長に就任してから申立てがあったのは、主要な案件について1件のみであった。ベッドフォード市の事例は、個々人が責任をもって決定し、できる限り速やかに執行されるようにするという、直接公選首長制の概念的な理想形により近いものであると言える。

トーベイ市では、市長・執行部の策定した将来計画に対して、オリバー市長が、他の会派のリーダーからの信任を取り付けるという方式である。その上で、全体会議の場で当該計画が議論されるのであり、市長が決定事項を公表することができるのは、全体会議の議論を待たなければならないということになる。実際のところ、市長の意思決定は議会がすでに決定した内容を反映させたものになるのが通常であると市長は言っていた。この方式は、意思決定の理想形から見れば、やや弱い方法だろうが、トーベイ市では機能している

方式である。オリバー市長は、また、市長の与党である保守党会派は、「院内総務方式」を採っていないことを指摘していた。すなわち、各議員には、議案ごとの投票に規制がかけられていないため、保守党会派から必ずしも 100 パーセントの支持を受けられないものの、通常は、議会の中で賛成多数を期待できるとのことである。

政策評価委員会の進め方は、両自治体で異なっており、この点でも、それぞれの自治体の取決め事項に従うことになる。だが、両市長の一致する意見としては、政策評価委員会の活動には全議員が関わり、執行部に説明責任を果たさせ、すべての意思決定が議決予算と合意済の戦略計画の中で行われていることを確認させるものであるということである。一方で、両市長が常に強調していたのは、現在、自治体が直面している最重要課題が、財政であるということである。そして、両市長の与党である保守党・自由民主党が国会における連立政権であるものの、市長が予算に係る決定をするときには、いかに中央政府による財源統制が厳しいか、中央政府の政策が市長の推進しようとする地域政策にいかに影響を及ぼしているかという点を必ず述べるとのことである。直接公選首長制を採用している自治体だからといって、リーダー・執行部制や伝統的な委員会制を採用している自治体よりも年次予算に対する市長の裁量権が広いというわけではないのである。

8 結論

それでは、英国における直接公選首長制には、いかなる意義があるのだろうか。政権における国会議員の幹部の一部に同制度に対する熱意があるとしても、有権者にも、そして、他の議員にも、果ては直接公選首長自身の中にも、熱意は見られなかった。仮に、当該制度に、これら幹部議員の考えるような有効性があるのであれば、当該議員たちによる国民への啓発が十分にできていないことは明らかである。そうでなければ、この 11 年間で当該制度を導入したのがたった 18 自治体にとどまり、そのうち 2 自治体は本稿が刊行されるまでに以前の体制に戻っているような事態にはなっていないであろう。

確かに、本制度の支持者が制度のメリットとして指摘する意思決定の可視化・迅速化はわずかながら見られるが、住民全体にわたり地方政治に関与できるようになったという事実は、ほとんど示されていない。すなわち、本制度が完全に失敗したとは結論付けられない。だが、2000 年にトニー・ブレア首相が、2011 年にデービッド・キャメロン首相が期待したような、当該制度の採択を法定したり政治的圧力を加えたり、あるいは、課税権を含む権限拡大をしたりしなくても本制度の採用自治体が増えていくだろうという道筋は、明らかに見られなかった。当該制度について、今後、唯一可能性として考えられるのは、ロンドン市長に見られるような戦略的事項に係る権限を持つ首長が必要な、より大規模な大都市圏自治体が創設されるということであろう。なお、当該の大都市圏自治体における統治構造は、「大都市首長制」と呼ばれる (Crowe (2013))。

そうした進展がなくても、筆者の関心事項として、今後3、4年度ごとに再調査して、直接公選首長制の採用自治体数が増加しているのか、それとも、当該制度は完全に失敗しているのかを検証してみたい。

謝辞

大変お忙しい中、本研究の主要部分となるインタビューに応じてくださった2人の直接公選首長、ベッドフォード市のデーブ・ホジソン氏、トーベイ市のゴードン・オリバー氏に、心よりお礼申し上げます。

【引用文献】

Conservative Party Cities Taskforce, 2007. *Cities renaissance: creating local leadership*. London, Conservative Party 2007

Conservative Party, 2009. *Control Shift*. London, Conservative Party

Crowe, Daniel, *Metro mayors will end the under-performance*, in Local Government Chronicle, 2 April 2013, synopsis available at the Localis website, <http://localis.org.uk/article/1364/Could-the-Age-of-Metro-Mayors-be-upon-us?.htm>

Gains et al, 2006. *New council constitutions*, Department for Communities and Local Government, available at: <http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/153403.pdf>

Gash, Tom and Sims, Sam, 2012. *What can elected mayors do for our cities?* London, Institute for Government, <http://instituteforgovernment.org.uk> accessed 30 January 2013

Local Government Act 2000

Local Government and Public Involvement in Health Act 2007

Localism Act 2011

New Local Government Network (undated) , *Mayoral Briefing*, <http://www.nlgn.org.uk/public/elected-mayors/mayoral-briefing/>, accessed 30 January 2013

Sandford, Mark (2012) , *Directly Elected Mayors*, London, House of Commons Library, Parliament and Constitution Centre

Stevens, Andrew, 2012. *British Mayors*. On-line paper, accessed on 30 January 2013

【その他の参考文献】

その他、以下の URL において、調査等が継続的に刊行されている。

Localis (www.localis.org.uk)

The New Local Government Network (www.nlgn.org.uk)

The Institute of Government (www.instituteforgovernment.org.uk)

テーマ

～ 分権時代の自治体職員像 ～

地方分権改革の進展に伴い、自治体の「自己決定・自己責任」の重要性が叫ばれて久しい。そのような中で、第一線で働く自治体職員が、業務の内外において、地域における役割を主体的に果たしていくことがますます重要となってきている。このような観点から、日本都市センターでは、2011 年度から 2 か年にわたり「都市自治体職員の地域活動等への参画のあり方に関する調査研究」を進め、職員の地域活動参加をめぐる職員等の認識や職務上の課題を検討してきたところである。

本号においては、日常の業務を超えて、積極的に地域活動を担う自治体職員や、自治体現場の課題に向き合い、自主的な業務改善に取り組む自治体職員に注目し、その活動やネットワークの広がりを紹介するとともに、今後の課題を考察する。

「飛び出す公務員 首長連合」が提起するもの

JR 東日本商事調査役 上智大学非常勤講師
元 埼玉県職員 加 藤 ひとみ

東日本大震災は、役場機能そのものの消滅や、地域住民と行政サービスが全国に分散されるというかつて自治体を経験したことのない事態を生み出した。非常事態の中で住民とともに作り上げた「地域力」や現場の苦悩をともに追体験した今回の第2回首長連合サミット。「地域に飛び出す」ことから全国の自治体同士の連携へとつながる新しい地方自治の視点を提起できたのではないと思う。「首長連合伊達サミット」の熱い想いをお伝えし、次への課題を探ってみた。

はじめに

国の行財政改革に歩調を合わせた地方自治体職員の給与削減要請が、全国で論議になっている。2013年1月、全国知事会は国に対し「今回の国の臨時給与カットが0.6兆円であるのに比べ、都道府県は既に2兆円を超える独自の給与カットを断行している」また、「この10年間で、国の職員削減は3%にとどまっているが、地方はその6倍の19%削減を実施している」と地方の努力を主張、景気対策を進めている中でこれ以上の給与や地方交付税の削減を行うことは地方経済を圧迫するものであり矛盾している、と抗議を行った。

実際、地方自治体の総職員数は、ピークであった1994年の328万2000人から18年間で連続して減少し、現在は276万9000人となっている。この間、第3セクター制度・指定管理者制度・PFI・事業仕分け等々、官から民への事務移転は続々と進んできた。

一方、合併によって市域が広がりむしろ行政サービスの提供に人手が回らなくなった例や、人口が増えすぎて地域コミュニティが崩壊するなど「大都市の中の過疎問題」がクローズアップされるとか、むしろ基礎自治体に対応すべき業務が増加しているという指摘もなされている（第30次地方制度調査会）。国・地方合わせた人口1000人あたりの公的部門における職員数の国際比較では、フランス・イギリス・アメリカ等西欧諸国に比べ日本はかなり少ないと言われている。したがって東日本大震災以降、被災地への職員派遣には全国の自治体が頑張っているのだが、派遣の継続や増員は難しく、今も被災地の職員は足りない状況だ。

続く行財政改革で公務のあり方そのものが問われ、財政も厳しく職員数も減った現状では自治体独自の個性的な政策を展開することはなかなか難しい。地方自治法に定められた

一律の事務事業を実施するだけで汲々としている中で、自治体職員が公務への志を高く持ち、自治を担う誇りを見つけるためにも、公務プラスワンの地域活動は大きな意味を持つのではないかと、そんな思いを抱きつつ、地域に飛び出す公務員の活動と、それを応援する首長連合の熱い活動、その意味を、第2回福島県伊達サミットを通して論じたい。

1 「地域に飛び出す公務員を応援する首長連合」とは何か

2008年、椎川総務省地域創造審議官（当時）の呼びかけで、役所の中だけに閉じこもらず、NPOや自治会など地域活動を行っている公務員の横のつながりを作ろうとできたのが「地域に飛び出す公務員ネットワーク」である。2013年5月末現在、国・地方通じて2239人が参加しているMLでは、震災時の情報ネットの立ち上げ、各地の事業展開に関する情報交換、オフサイトミーティングなど活発に行われている。最近では育児休業中やOBからの発信、ボランティア活動をすることによって自分の仕事を見直すことができた、という投稿など、内容も多彩になってきた。彼らの活動に合わせ自治体の組織風土を変えていこうと立ち上がったのが、全国55人の知事や市町村長が参加する首長連合だ。地域に飛び出し公務プラスワンとして地域活動を行うことが、公務員の視野を広げ、ひいては住民とともに自治を進めていくのに有益であるとの考え方で、自らも地域に飛び出す公務員であった佐賀県古川知事を代表に、首長同士のゆるいつながりを図っている。

「飛び出す公務員として活動していると、時として居づらい思いをしたり、自分はおかしなことをしているんじゃないだろうかと思うことがある。そんな時、職場に理解ある上司がいてくれば大きな支えになる。それが自分の任命権者である知事や市町村長であればなお心強い。飛び出す公務員は正しい！そしてその人たちを応援しようという自分たちも正しい！と信じる首長が集まってそれぞれの地域で行動しようというのが首長連合設立の思いです。」¹

2 伊達サミット

2011年3月17日に設立予定だった首長連合は、11日の東日本大震災によって延期。翌2012年1月に愛媛県松山市で第1回首長連合サミットを10人の首長さん、100人の参加者によって開催することができた。首長と職員の間の垣根が低い役所は、住民との関係も良好で事業展開もうまい、ということが証明できたサミットとなった。



＜首長連合 かたつむりマーク＞
公務員よ！つのおせ やりおせ 頭おせ

¹ 古川康 佐賀県知事のことば <http://tobidasu-rengo.blogspot.com>

どんなことでも2回目は1回目より難しいものだ。2013年1月、戦国武将伊達氏一族発祥の地、福島県伊達市で行われることになった2回目の首長サミット。どうすれば全国の現場職員の期待に応えられるのか？スタッフ専用MLでは個性的な事務局員同士、喧々諤々の議論が展開される毎日を経て迎えた1月26日、震災で倒れ昨年復興なったばかりの、木の香りいっぱいの保原小学校コミュニティホールを会場に、第2回首長連合サミットが、吹雪を溶かす勇壮な霊山太鼓の響きで幕開けをしたのだった。

伊達市は人口6万3000人、2006年に5町が合併してできた。福島原発からは60km、震災時の震度は5強、道路はひび割れ建築中の保原小学校も倒れた。新設なった小学校の教室の窓は障子、広い廊下を挟んで学年を超えた授業も可能で、1~2階ぶち抜きの階段状の教室は座っているだけで楽しい。コミュニティホールの舞台は4段の階段の上。それなら、と紫色の座布団を用意して階段に座り、伊達市長・会津坂下町長・地域に飛び出す公務員ネット生みの親、椎川氏によるウェルカム鼎談を始めることとした。

(1) ウェルカム鼎談

「2011年3月11日以降、地震被害への対応と浜通りからの避難者受け入れに右往左往している頃、20日のSPEEDIの報道で初めて、放射能が他人事ではなくここでもかなり高い値であることを知った。ましてや除染という言葉も、実際にこういうことなのかとわかったのは4月半ばになってだった。」仁志田伊達市長さんの切実な言葉は、原発立地市町村ではない地域の正直な話だった。県内一を誇る広報誌は、毎号、表紙から淡々と、しかしすごい迫力で「あの頃」と「人々の想い」を映し出している。市の広報誌を読んで泣けたのは初めてだった。「とにかく、全国の方々に放射能被害の現実を見てほしかった。来て、見て、感じてほしかった。」と会場に訴えた。

会津坂下町は、会津城下を支える古い町。竹内町長さんは、「地震の時は、江戸時代からの古い土蔵が300棟近く壊れる中、町をあげて浜通りからの避難者受け入れを行った」とおっしゃる。会津坂下町にも予想外に放射能のホットスポットがあり、未だ土壌入れ替えや米の検査などに追われているという。

東日本大震災は、被災範囲が広域であったことや住民が全国に散らばって避難し、自治体と住民そして行政サービスがばらばらになってしまったという点に特徴があった。元総務省の椎川氏は、住民票の移動がなくても、避難先の自治体において行政サービスを享受できるよう特例法をいち早く整備した。役場自体が崩壊し、住民データも使えず、多くの職員が津波に流さ



＜仁志田伊達市長・竹内会津坂下町長・椎川氏・加藤＞

*竹内町長は5月22日病気のため逝去されました

れる異常事態の中で、特別交付税とリンクしたこの制度は、支援する方にも支援される方にも大きな助けになった。「通常の仕事のように完璧でなくても、とにかくできること、良いと思うことをどんどんやろうという雰囲気の中で、国の職員も必死になって仕事をしていました」、「地域に飛び出す公務員ネットでも、震災翌日には被災者支援情報ネットを立ち上げた。信頼性が高くアクセス数も多かった。公務員の活動は確実に信頼性が高いことが証明されたと思います。」と椎川氏はしみじみと語る。国会も含めて日本国中みな、制度や組織の壁を乗り越えて頑張った中、伊達市には震災直後、出雲市から救援物資を満載した大型トラック2台が着いた。市内にある富士通の工場に、出雲市の工場から部品を取りに来る、それならついでに、と出雲市長が市民に呼びかけて米や炭など物資を集め、空のトラックに積んでくれたのだという。官も民も市民も一体となった動きだった。会津坂下町でも避難者の受け入れに職員が機転をきかせて駆けずり回って現場合わせで活動し、大いに感謝された。「職員の底力を感じました」と竹内町長。

「災害の中にも良いことがあった。5つの町が合併して8年目の伊達市だが、まだまだ旧出身役場の意識が拭えなかったのが、震災ではそんなこと言っていられなかった。職員の心がひとつになった。計画や意思決定も現場第一で迅速に対応する。伊達市で放射能除染がいち早く進んだのは、職員が地域に出て市民との話し合いを丁寧に積み上げ、地域力を作り上げてきたからだ。職員にはとても良い経験になった。」と元国鉄職員の仁志田市長。自身の危機管理意識やノウハウは国鉄時代に鍛えられたとおっしゃる。苦しい震災の中から市民や職員が得てきた経験を語る首長方の言葉は、参加者の心に沁み渡っていったのだった。

(2) 首長会議

佐賀県古川知事、福島県伊達市長、会津坂下町長、千葉県山武市長、酒々井町長、東京都武蔵村山市長、滋賀県湖南市長、兵庫県朝来市長、多可町長、愛媛県松前町長、が勢ぞろいした首長会議。欠席の首長からのメッセージも17通になった。

古川代表が議長を務める首長会議、周りを全国からの参加者が取り囲む。こんな形で自治体職員が多様な首長方の本音の議論を目の前で聞く機会はほとんどない。そんな緊張溢れる冒頭、古川知事は、

- ①退職金削減条例の施行前に早期退職する職員についてどう考えるか？
- ②国家公務員の給与削減に合わせて地方も減らせという国の動きをどう思うか？
- ③今、国から出されている史上最大の緊急経済対策への対応はどうか？

の3点を、この一年間の首長自身の地域に飛び出す活動報告など議論の中に織り込みながら進めていこう、という大胆な提案から会議を始めていった。今まさにマスコミに取り上げられ、ホットでシビアな課題も避けないで本音で議論しようという姿勢に、まず会場全員が目を見張る。



＜本音で真剣な首長会議＞

首長方からは、「地域に飛び出す」意義を広めるため、名刺に連合名を入れたり広報誌で市民にPRしているとの報告があると、いや本来ならそれとなくやるのがいいと思うので公では支援しないで、その代わりちゃんと住民に伝える、すると住民の意識が変わってきた、とか、田舎では職員が仕事を離れて一住民として地域で活動することは難しい、むしろ仕事の必要性から地域に溶け込んでいく

という形で、少しずつ職員と住民の関係が良くなってきている、という発言もあった。

逆に地域と役所が遠くなりがちな都市部の市町では、地域担当制を設けたり、採用面接で消防団や自治会の活動に参加しているかどうかを聞くとか、いろいろ仕掛けを考えているという意見もあった。

事務局が実施した職員アンケートをもとに議論された「地域に飛び出す公務員を応援する方策」では、職員数が減少している状況では、どこもプラスワン活動への余裕がなくなっている、だからこそ表彰制度とか、インセンティブを与えることも必要ではないか、とか、いや地域に飛び出すのは公務員として当たり前だという意見もあるから、人事評価制度に入れ込むとか、やり方には工夫が必要だとの意見も出た。首長連合としては、頑張っている職員に何とか気持ちのプレゼントをしようということでもとまった。

給与削減や退職金問題、はては締め切りを目前に控えての総務省緊急経済対策への対応についてもかなり突っ込んだ意見交換が行われたのだが、予定された結論に向けシナリオ通りに運ぶ従来の会議とは全く異なる、本音の議論を職員たちに公開するこの首長会議、時代は大きく変わってきたことを印象付けた場となった。

ふと顔を上げると、会場奥の大きなガラス窓に、バスケットボールの練習が終わった子供たちが鈴なりになって中を覗いている。ああ、この場は、伊達市の小学生にとって教育の場ともなっているのだ、と思うと胸が熱くなった。

外の吹雪を感じさせない熱気あふれるサミットが終わり、階段に座った首長さんたちを囲んで、壇上に参加者が並び記念写真に収まった。みな良い笑顔だった。



＜130名の参加者全員で＞

(3) 放射能除染はなぜうまくいったのか

首長会議の熱気は交流会へ、そして夜なべ談義へと続いたのだが、事務局としては吹き続ける風と降り止まない雪が心配でならない。これでは放射能除染現場視察どころではない、と心配しつつ迎えた朝。なんとまぶしい青空にきらめく雪原が広がっていた。

ア 柿の木の除染

農家の冬の栄養補給源である干し柿は、長野県と福島県が生産量全国1位2位を競っている。福島県では何と言っても大正末期から始まった伊達市梁川町の五十沢（いさざわ）のあんぽ柿が有名だ。冬季に生産出荷となるあんぽ柿は、農家の貴重な安定収入でもある。今回、生産開始からちょうど90年目に地震が起こり、思いがけない放射能問題に翻弄された。生柿だとセシウムの基準を



＜雪をかぶった柿の木＞

超えないのだが、干し柿にすると数値が2~10倍に跳ね上がることが判明。鈴なりの柿を目前に、JAは生産自粛を決めたのだが、実は枝から採らないと木が弱ってしまう。募った柿採りボランティアには首都圏を含め18人が来てくれた。柿を採って、根元に積んで。収穫しても食べられない食物。柿の実の山を前に「へこたれません 伊達市」という横断幕を掲げるボランティアたちの写真に泣けた。

柿採りが終わった12月下旬からは木の除染作業を始めた。除染手順は国から示されていたが、多様な現場で一律にできるはずもない。だからこそ個々の農家での除染ではなく、市全体の信用力を上げるためJA伊達みらいに委託し、農家延べ3万人と一緒に除染を実施した。氷点下の中、脚立に上り、枝や幹の粗皮を剥ぎ取るように高圧洗浄機で除染する。けが人も出た危険な作業だ。「放射能除染の不適正作業が問題となったが、伊達市では常に組織と、まさにそこに住んでいる地域住民との協働で作業を行っている。不正など起こりようがない。」と仁志田市長が語る。

そんな苦労の末除染を実施した翌年、国の放射能基準がより厳しく変更され、またもや出荷自粛に追い込まれた。沿道の木々には、今年収穫し切れなかった赤い柿が、帽子のような雪をかぶって並んでいる。行き場のない怒りを象徴しているようだった。

あんぽ柿を始め、伊達鶏や農産物への風評被害はまだまだ続いているという。

イ 土壌除染

除染後の土壌や枝葉を詰めた青いコンテナがずらっと並ぶ仮置き場。放射能を測定すると道路の向こうは0.2~0.3マイクロシーベルトだが、コンテナに近づくと3マイクロシーベ

ルトに跳ね上がる。放射能は距離の二乗に反比例することがよくわかる。放射能被爆量によって市内は細かく地区分けをされ、特定避難勧奨地点の指定も出た²。一方、「安心」のためにゼロリスクがほしい住民を前に、除染はどこまでやるべきか？市は悩んだ。安全な土地の表土を削れば却って環境に悪い。除染はまず住民との対話から始まった。始めは教室形式で市の担当者が説明。それが丸テーブルになって、そのうち、職員がいる



＜仮置き場の青いコンテナの山＞

と追求型になるから住民同士で話し合おう、と発展してきた。職員は積極的に地域に飛び出し、放射能に対する正しい知識の普及に努め、住民の理解と合意形成に多くの力を注いだ。放射能除染にも「地域力」が欠かせないことを実感させられる現場だった。

「現在、仮置き場は市内 70 か所。コンテナの耐用期間は 3 年、仮置き場の土地の使用契約は 5 年間。いくら除染に頑張っても、国ではその先の間蔵施設すらまだ決まっていない。一自治体の頑張りだけでは解決しない課題にどう対応していくのか。こんな現場の悩みを実感してもらったことは今回のサミットの成果だった」と仁志田市長が語る。

3 首長連合の活動の先に

首長連合の活動は、基本的にはその自治体内部で「地域に飛び出す公務員の活動」を進めていける組織風土を作っていくことなのだが、年に一度サミットを行うことで、外から自分たちを見直し、他の地域から学ぶ、職員自身の成長の場ともなっている。

「震災以降、放射能対策に追われていて、自分も職員も本来の自治体の仕事を忘れがちだったと思う。今回のサミットを開催することで、自治のあり方や職員の意識など、本来の姿を取り戻すことができたのではないか。」と伊達市長は言う。参加した職員からは、「カルチャーショックを受けた」とか、「職場の悩みがちっぽけなものに感じてきて、もっと自分を磨こうと思った」「全国で頑張っている方々とじっくり話せて大きな刺激をもらった」など、様々な感想が寄せられた。

実は「地域に飛び出す」活動は、役場と地域が密着していて、日常的に役場職員が地域活動を担わざるを得ない農山漁村以上に、むしろ役所と地域が遠い都市部でこそ必要とされる活動だ。切迫する課題である「都市部における地域力」を育てるためにも、都市自治体職員に寄せられる期待は大きい。住民の顔が見えづらい都市部において、「地域に飛び出す」活動によって仕事を見つめ直し、住民自治のパートナーとしての自治体職員へと成長

² 当該地点の設定は、2012年12月14日に解除された。

していくこと、それはきっと楽しい経験になるはずだ。

自分の属する自治体の外側は白地ではない。震災のような非常時に他の自治体とつながることができるのは、日常時につながっているからだ。日常時につながれるのは、職員が役所の外に（地域に）目が向いているからだ。地域に目が向いていれば行政の仕事の品質も変わってくるはずだ。そんな職員がたくさんいる自治体は強い。そんな職員を育てるには首長の力が大きい。だからこそ首長連合の存在意義は大きいのだ。

地方分権が進むからこそ、自治体同士が連携して補いあい、高めあう必要も増してくる。1984年に設立された自治体学会を始めとして、今、東北まちづくりオフサイトミーティングなど様々な形の自治体職員のネットワークが広がっている。「地域に飛び出す公務員を応援する首長連合」は、首長と職員が一体となった新しい形のネットワークとして、次の時代の自治を切り開いていく力となるのではないだろうか。

第3回サミットは2014年1月25日（土）千葉県山武市で開催される。

事務局の一員として、多くの自治体職員の参加をお待ちしている。

全員参加の業務改善活動

—職員一人ひとりが常に改善・改革を実践する組織風土の確立をめざして—

さいたま市政策局政策企画部シティセールス推進課 課長補佐
柳 田 香

2009年9月に一職員一改善提案制度を導入し、「提案」よりも「改善」を重視して「全員参加」を合言葉に、業務改善活動を積極的に行い、常に職員1人ひとりが改善・改革を実践する組織風土の醸成をめざしてきたところである。

2013年3月22日（金）には全国から選りすぐりの改善事例とプロセスを共有する「第7回全国都市改善改革実践事例発表会」を本市で開催し、27自治体が発表に挑むという過去最高の発表自治体数であった。

業務改善活動は企業等では当たり前である。しかしながら本市では、ゼロからのスタートであり、「当たり前が一番難しい」ことに直面し悩みながらも、多くの人との連携で少しずつ前進してきたこれまでの活動内容を振り返りながら、今後の方向性を検討する機会とするものである。

はじめに

本市の業務改善活動は、もともとはトップダウン型の制度である。制度構築に当たり、2009年当時、静岡県の一改革運動を長年、指導してこられた明治大学専門職大学院ガバナンス研究科 北大路信郷教授に、職員を対象に研修を実施していただければ、何とかなるだろうと安易に考えていた。

ところが、あっさり断られてしまったのである。その衝撃的な日から真剣に制度構築に向き合ったのである。そして、1年後に庁内発表会を開催できるようになった際に、北大路教授に活動報告をしたところ、なんと、発表会の審査委員を引き受けてくださったのである。それから現在まで、ご指導をいただいている。

これまで業務改善活動における研修会は一度も開催していない。それぞれの現場に足を運び、現状を知り、より良くするためにはどうしたらよいか抵抗も受けながら何度も繰り返し対話することに力を注ぎ、更に仕組みや環境を整えることで、ボトムアップ型の制度の構築につながって、3年が過ぎた今、確実に何かが変わってきている。

「継続は力なり」。これからも携ってくださったすべての方への感謝を忘れず、熱意、誠意、謙虚な気持ちで地道な活動を進めていく。

1 行財政改革の推進

本市では、「行財政改革推進プラン 2010」（2010~2012 年度）を策定し、本制度を、職員の意識改革、人材育成と捉え「人の改革」に位置づけた。

ここ数年、福岡市、川崎市、春日井市のように業務改善所管部署を人材育成部門が担当する自治体が増えてきたが、制度を構築する側も制度を実施する側も、いずれも職員が主体となるため、職員の意識改革が進まなければ何も変わらないということから、業務改善のもうひとつの目的として「人材育成」という側面も併せ持つためなのではないかと考えられる。

しかしながら、さいたま市では、単に人材育成という視点ではなく、中長期的な未来を見据えて「戦略的な人材育成」を意識しながら取組みを進めてきたところである。

2 一職員一改善提案制度の推進

約 8900 人の職員全員に「カイゼンマインド」をすりこむために、まずは、庁内の 31 局にそれぞれ業務改善委員会を設置した。

当時、行革の取組みとして、行革プランを推進していたので、各局の反発は大きいものがあつた。ただでさえ大きい抵抗感のなかで、業務改善委員会の設置を促すことは、やらされ感が増大することは目に見えていた。

職場環境や各職場の実情を把握し、更にそれぞれの特性と課題を把握することで、取り組むべき方向性がある程度明らかになってくるのではないだろうかと考えた。

そこで、各業務改善委員会担当者から、区内の状況、改善活動の進め方などについて、ヒアリングを実施し、意見交換をしながら制度案をブラッシュアップしていったのである。

いくら担当者がやる気になっても、やらされる側の負担感はまだまだ大きく、すべての部署が 100% 協力的であるはずもなく、激しく拒絶されながらも、決してあきらめることなく何度も通いつめていくうちに、少しは話を聞いてもらえるようになっていった。「とりあえず、やってみようか」と言ってくれた時のうれしさは今でもはっきりと記憶している。

後に振り返ると、この地道な作業こそが、「根回し」であり、その後の改善活動を支える地盤となっているのである。

それぞれの職場環境や実情が見えている中で、改善に取り組み、改善は楽しい、働きやすくなった、職場の雰囲気も良くなったなどという成功体験となれば、当然のことながら「やらされ感」や「抵抗感」は少なくなるはずである。

相談した担当者とは何度も協議しているうちに改善活動に興味を持ち、制度を理解しているので、強力な推進力となったのである。

制度導入の際には、尼崎市、浜松市、中野区をはじめとする先行自治体から、ノウハウを学び、すぐに実践できる改善事例を提供していただき、全庁で共有化を図り、マネ改善

を推奨することで、職員が身近な改善をしやすい雰囲気づくりに努めた。

決して、ホームランを打つことではなく、全職員が身の回りの小さな改善を積み重ねることで、改善を身近に感じること、まずは体験してもらうという姿勢を常に大切にしてきた。

職員個人やチームで改善を実施し、優秀な事例を発表、評価し表彰する機会として、年1回、年末に庁内業務改善事例発表会「カイゼンさいたまマッチ」を開催している。

最優秀事例は、毎年3月に開催される「全国都市改善改革実践事例発表会」への出場権を獲得する。本市は2010年度から大会に出場している。

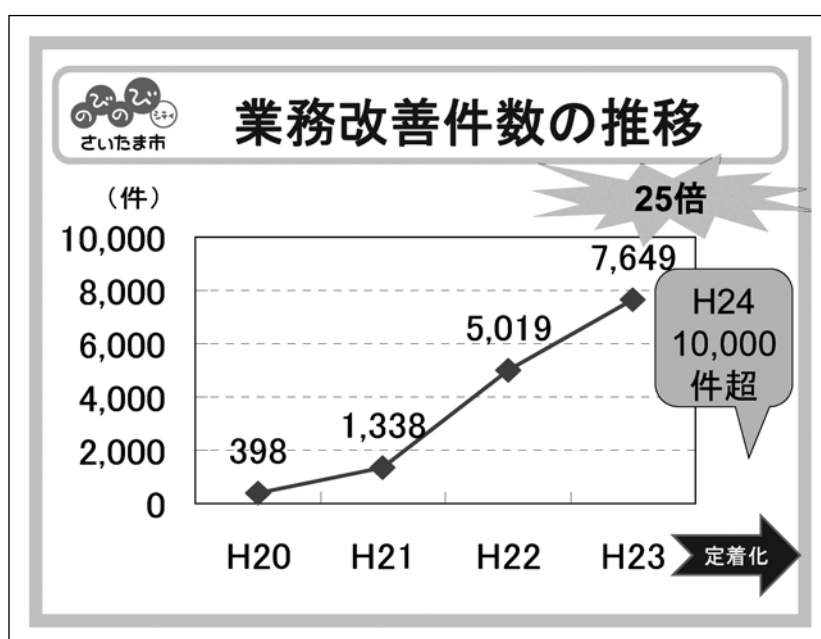
また、主に改善事例の中から有望な提案の事業化を検討・実現する職員の自主的な研究グループである「しごと改革研究グループ」も設置した。

活動事例としては、地域防災計画の見直しを提言し事業に一部を反映、心理職員同士のネットワークの構築など、2012年度は8チームが自主的に議論を重ねるなど活動している状況であり、グループ数は毎年増加傾向にある。

3 業務改善報告件数の推移

旧体制の2008年度に比べて、2010年の改善報告件数は約19倍の5019件と飛躍的に伸びた。また、職員数は減少傾向にある中でも、件数は年々増加傾向にあり、定着化が図られている。改善提案制度という、一般的には若手職員が中心となっている自治体が多くみられるが、本市の場合は「全員参加」を合言葉に、管理職も一般職同様、自ら実践している。

それは、役職に関係なく、改善を身近に感じ、職場全体で取り組む雰囲気を醸成するためである。



4 待ちの姿勢から攻めの姿勢へ転換

実際に制度をスタートすると、やらされ感の増大、特定の職員が実施、職場のコミュニケーション不足、改善事例を共有化できていないなど、多くの課題に直面した。

早急に解決するため、職員のやる気の喚起、幹部職員のリーダーシップ、チーム力を強化、改善情報の共有化、活動結果を反映するなど、攻めの姿勢へ転換を試みた。

(1) 強化月間の実施

2010年度から、8月を業務改善の強化月間と設定し、全庁で一斉に取り組むを試みたところ、改善報告件数は飛躍的に増加した。

これは局長、区長、部長等の幹部職員も含め、すべての職員が集中的に改善を実践して報告することにより、全庁的に業務改善に取り組むやすい雰囲気醸成し、活動の活性化を狙ったものである。

(2) カイゼンニュースの発行

報告件数の集計結果や市長コメントも入った良い取組みの紹介、他の自治体の事例紹介などは、月に1度発行する「カイゼンニュース」で紹介するなど、フィードバックや情報の共有化を図った。

このカイゼンニュースは、全職員に庁内イントラネットを活用して、全職員に情報発信し、ホームページにも掲載し、広く公表している。

以前は、各職場にインタビューなどをしていたが、最近では職員からの掲載のリクエストや企業からの情報提供もいただいております、カイゼンニュースの作成時間も2時間程度と改善を図っているところである。

(3) 月イチ改善

2011年4月からは、月ごとにテーマを決めて、すべての職場で実践してその成果や課題を所属長が報告する「月イチ改善」を導入した。

職場ミーティングの徹底、時間外勤務の縮減、わかりやすい資料の作成、会議時間を1時間以内に設定、照会・回答事務の改善提案など多岐にわたるタイムリーなテーマを随時設定している。

庁内ネットワーク上にエクセル形式のファイルを常に置き、各自入力し、互いの書き込み内容も自由に誰でも閲覧できるようにした。他の職場の取組みをまねることで、常に市民の目線に立つこと、利用者の立場になって考えることにより、市民サービスの向上をめざしている。まねることでより良いものに近づき、マンネリ化も防げるのである。

そして、改善を常に意識し、習慣化してしまえば、チーム力をも高めることができるの

である。

さらに、毎月1つのテーマを共有化することで、多くの方と意見交換し、それぞれの職場の現状や課題が明確になり、全庁的な改革のきっかけや新たな改善活動のアイデアも生まれたことも取組みの成果の1つである。

(4) 保育園の取組みを庁内外へ PR

市内の市立保育園 62 園の取組みを、2011 年度の「カイゼンさいたまッチ」の会場で展示発表し、事例を PR した。

保育園では、牛乳パックやペットボトル等の廃材から、おもちゃや子どもたちの靴入れを作成するなど、改善が日常的に行われている。それも「仕事＝業務＋改善」を自然に実践できている貴重な職場である保育園のプロセスを共有するとともに、保護者や地域の方と連携した取組みを多くの方に知っていただく機会となった。

さらに、「避難用靴入れ」を牛乳パックやペットボトルで作った事例は、HR 協会の月刊誌「創意と工夫」の表紙を飾り、市民の方からは、こういう保育園に子どもを預けたいという感想も寄せられた。保育園の先生方のモチベーションが高まったことは言うまでもない。

(5) 庁内業務改善事例発表会「カイゼンさいたまッチ」開催

2010 年度から、「カイゼンさいたまッチ」を開催し、各職場での取組みを全庁的に広げ、職員のさらなる意欲を引き出すことをねらいとして、選考や表彰を管理職部門と一般職員部門に分けてきた。

まず、1 次審査では、全報告件数を各業務改善委員会が管理職部門、一般職員部門ごとに 1 事例推薦し、60 事例に絞り込んだ。

2 次審査では民間人採用等の民間の経営感覚の視点をもった部長級職員を委員とした事前審査委員会を開催し、6 事例を発表事例として選出した。

強化月間では、主に個人の改善事例を報告するが、職場ごとに発表するため、発表資料の作成や発表方法などの準備やリハーサルを重ねる中で自然と職場内のコミュニケーションがどんどん活性化していく。

情報公開日本一をめざす、本市ならではの試みとして、2010 年に自治体で初めて、ニコニコ動画生放送を導入した。

2012 年 1 月に実施した「第 2 回カイゼンさいたまッチ」では、1713 人が入場、5146 人がコメントを書き込み、コメントを書き込めるからこそ、多くの人が本市を知る機会となったのだと考える。

昨年 12 月 26 日に開催した「第 3 回カイゼンさいたまッチ」では、市内企業の技術協力をいただき、ユーストリームによる生放送を実施した。

さらに、新たな情報発信として、カイゼンさいたまマッチと全国大会の Facebook も開設し、全国大会に向け情報を多くの方にお届けしてきた。

(6) 若手職員の育成

スタートから4年目を迎え、一職員一改善提案制度の取組み、若手職員の活躍により、組織風土が少しずつ変化してきている。

自主的に行動できる若手職員が大勢育ってきたことが挙げられる。もともと職員有志で発表会の企画・運営に携わる職員20名からなるサポーターが、2012年度にはメンバーを一新して30名となった。

注目すべきは、入職1年目、2年目の若手職員が手を挙げてきたことであり、彼らは、先輩職員や仲間と徹底的に議論し、納得し、共感し、それぞれの役割をしっかりと果たすことで、「やりたいこと」を実現する自身の最高のスキルアップの場として、主体的に行動できる職員へと見事に成長したのである。

組織の壁を越えて多くの人と関わりたい、何かをつかみたいという積極的な思いから、時間外や休日を活用して、企業との異業種交流会、埼玉県内自治体職員交流会の企画や参加、更に他の自治体の勉強会等に、今でも継続的に参加している状況である。

積極的に参加する人ほど、業務多忙な組織であり、向上心の強い人というのはいかなる状況でも時間を創って笑顔でやってくるのである。そのような彼らを見るだけで私は幸せな気分になる。



若手職員の育成

カイゼンサポーター30名

～発表会や全国大会の企画・運営～

- ★ 組織の壁を越えたネットワーク
- ★ アイデアを形にするプロセス共有
- ★ チームワーク強化 仲間とならできる
- ★ 他自治体とのネットワーク形成
- ★ 自治体や企業の勉強会等に参加
- ★ 時間を有意義に活用し職務に活かす習慣

→ **主体的に行動できる職員に！**

人材育成、最高のスキルアップの機会

現在も継続してPG、勉強会、動画配信番組等

(7) 外部との交流

業務改善運動は全国に広がり、発表会を実施している自治体は多く、その中から毎年選りすぐりの事例を発表する「全国都市改善改革実践事例発表会」が開催される。全国規模で改善情報の共有化を図るとともに業務改善の本質に迫り、参加者がそれぞれの職場でより良い仕事をするための気づきの場である。

第1回（2006年度）山形市、第2回尼崎市、第3回福井県、第4回中野区、第5回北上市、第6回大分市で開催され、第7回大会は2013年3月22日（金）に本市で開催した。

これは、順位を決めるものではなく、自治体間で事例やプロセスを共有化し、評価しあい感動する仕組みが自治体を変えるというものである。

本市のカイゼンサポーター30名、他自治体サポーター26名（長岡市、川崎市、中野区、福岡市、所沢市等）が協力して、企画・運営を行った。

失敗を恐れず、前例踏襲を強みに、一丸となって進むことで、大きな充実感とチーム力が生まれたのである。そのチーム力こそが、組織を変える原動力になり、自治体をよりよい組織に変換していくのだと考える。

おわりに

「とりあえず、やってみよう！」の時代は過ぎ去った。合併から10年が経ち、職員のおおよそ3分の1の約3000人がさいたま市採用の職員である。10年後、20年後を支えていく彼らがイキイキと仕事をすることで、周りの世代も活性化し、上司の理解が進めば若手職員の意欲が更に高まることとなる。

これからは、更にステップアップしネットワークの構築、職員力、職場力、組織力を高めていけるよう職員一丸となって努力していくことが必要である。



＜第7回全国都市改善改革実践事例発表会 「カイゼンまっち in Saitama」の様子＞

調査研究報告

- 第 15 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会
- 第 4 回 関西方面の学識者と実務家との研究交流会
- 都市シンクタンク等の活動実態について
- 被災自治体における住民の意思反映に関する調査研究
 - ・ 陸前高田市調査報告 ・ 石巻市調査報告
 - ・ 気仙沼市調査報告 ・ いわき市調査報告

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

以下では、上半期における調査研究報告として、6月7日に開催した「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」、及び3月23日に開催した「関西方面の学識者と実務家との研究交流会」の概要を紹介するとともに、毎年度当センターが実施している「都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」の結果を報告する。

また、当センターでは、2012年度から2か年にわたって、「被災自治体における住民の意思反映に関する調査研究」を進めてきたところである。そこで、本調査研究の中間報告として、研究会における議論の概要と、4自治体への被災地ヒアリング調査の結果を紹介したい。

第 15 回 国のかたちとコミュニティを 考える市長の会

「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」は、都市を取り巻く諸環境が大きく変容するなかで、都市自治体の直面する政策課題について自由闊達に議論し、相互の問題意識の深化と情報交流を図ることを目的として、呼びかけ人市区長の発案により、年 2 回開催されている。第 15 回会議では、「子育て支援・少子化対策」をテーマとして、学識者による基調講演、市区長による問題提起をいただくとともに、今後の子育て支援のあり方について、参加市区長による意見交換を行った。

はじめに

第 15 回「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」は、平成 25 年 6 月 7 日、市区長 9 名の参加を得て開催された。

会議では、「子育て支援・少子化対策」をテーマとして、綾宏 坂出市長の進行のもと、活発な意見交換が行われた。

プログラム

趣旨説明	大阪狭山市長	吉田友好
進行役	坂出市長	綾 宏
基調講演	白梅学園大学学長	汐見稔幸
問題提起	流山市長	井崎義治
問題提起	岐阜市長	細江茂光
問題提起	伊豆市長	菊池 豊

1 趣旨説明

まず、今回のテーマ設定の趣旨について、吉田友好 大阪狭山市長から、少子高齢化が進み、存続が危ぶまれる集落も現れつつあるなかで、地域で子どもを産み育てるための環境をいかにつくっていくかが、都市自治体に課せられた大きな課題となっている、との発言があった。

2 基調講演 「子ども・子育て関連 3 法と都市自治体の対応策」

会議前半では、汐見稔幸 白梅学園大学学長による基調講演が行われた。汐見学長からは、子ども・子育て関連 3 法施行後の市町村の役割について、①従来の「保育に欠ける子ども」に対する責務に加えて、認定こども園・家庭的保育事業等により必要な保育を確保する責務が規定された、②市町村計画の策定が義務化された、③施設型給付、地域型給付の受給権保障が法定化された、④保育所入所に関する申し込み、契約、徴収等に加え、情報提供・相談、利用調整や施設・業者のあっせん等、公的契約における市町村の関与が拡大する、といった点を挙げ、都市自治体の責任がより大きくなるとの説明があった。

さらに、今後の子育て支援を考える視点として、①子育てしやすいまちをつくるためには、

子育て支援拠点を整備するだけでは足りず、子育て世帯と周辺住民がつながり、支え合うための地域の活性化や世代間交流が不可欠であって、「点から面へ」のシフトが求められる、②欧州などでは、子育て支援を少子化対策ではなく、貧困対策や教育・人材施策として注力してきており、「グローバルな視点」を持ってこれらの取組みから学ぶこともある、との提言があった。

3 問題提起

会議後半では、3名の市長から問題提起が行われた。

井崎義治 流山市長からは、共働きの子育て世代に照準をあてた施策の実施とシティセールスの推進について、細江茂光 岐阜市長からは、「教育立市」「医療・健康立市」を軸にすえた子育て支援の取組みについて、それぞれ言及があった。また、菊地豊 伊豆市長からは、学校の再編に伴う小中学生の通学費や教員配置の問題、産婦人科の不在、雇用の確保といった地域課題を指摘したうえで、子育て支援を進めるためには、福祉、医療、産業、都市計画等の政策を総合的に進める必要があるとの指摘があった。

4 意見交換

その後、基調講演や問題提起を踏まえて、参加した各市区長により活発な意見交換が行われた。意見交換では、都市経営の観点から見た保育所整備のあり方、地域コミュニティの活性化、小中学校のクラブ活動における指導者不足への対応、子ども医療費無料化の功罪など、多様な視点から問題意識の深化と共有が図られた。

おわりに

本会の詳細については、2013年9月にブックレット『第15回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会《子育て支援・少子化対策》』として取りまとめた。本ブックレットは、当センターホームページにおいて閲覧可能であるので、ぜひご覧いただきたい。

第16回会議は、「生活保護・生活困窮者対策」をテーマとして、2013年11月に開催する予定である。



(特任研究員 三浦 正士)

第 4 回関西方面の学識者と実務家との 研究交流会

2011 年度より、当センターでは、「関西方面の学識者と実務家との研究交流会」を開催することとした。本研究交流会は、関西地域及びその周辺に在住または勤務する学識者及び自治体の実務家が、地方自治・都市政策等をめぐる様々なテーマについて自由に議論し、相互の問題意識の深化と情報交流を図るとともに、ここで得られた知見を当財団を通じ、都市等に情報提供することを目的とするものである。なお、同事業については、全国市町村国際文化研修所（JIAM）のご協力をいただいて、実施している。

1 第 4 回研究交流会の概要

第 4 回研究交流会は「コンパクトシティ・まちづくり」、「生活保護・生活困窮者対策」をテーマとして、2013 年 3 月 23 日に JIAM で開催された。

「コンパクトシティ・まちづくり」をテーマとした学識者からの講演では、海道清信・名城大学教授から、「コンパクトシティの意味と可能性—人口減少過程での都市づくり」と題して、内外におけるコンパクトシティの取組みとその諸課題についてご講演をいただいた。実務家からの講演では、平口愛一郎・京都市副市長から、「エコ・コンパクトシティと京都市の都市政策」と題して、京都市におけるまちづくり等のさまざまな取組みについてご講演をいただいた。

「生活保護・生活困窮者対策」をテーマとした学識者からの講演では、岡部卓・首都大学東京教授から、「貧困・低所得者対策の動向」と題して、貧困問題の今日的な背景と政府が進めている生活困窮者対策をどう読み解くかについて、ご講演をいただいた。実務家からの講演では、東宣行・和歌山市財政局長から、「和歌山市の生活保護・生活困窮者対策」と題して、和歌山市における生活保護・生活困窮者対策の現状と課題について、ご講演をいただいた。

なお、各講演後には、参加者による意見交換が行われた。

また、第 4 回研究交流会の内容については、ブックレットとしてとりまとめ、2013 年 8 月に刊行された。

2 平成 25 年度の研究交流会

第 5 回研究交流会は、「ファシリティ・マネジメント」、「地方分権改革・道州制」をテーマに、2013 年 8 月 24 日に開催された。概要は次号掲載予定である。

（主任研究員 中西 規之）



都市シンクタンク等の活動実態について

当センターでは、都市シンクタンク等についての継続して調査を行っている。活動実態の主要な項目ごとに2012年度と2013年度のデータ比較を行った結果、大きな変化は見られないものの、調査研究事業費が若干の増加傾向にあることと、常勤職員数が比較的少人数の階層に集中する傾向にあることから、これまで以上に、少数精鋭による精力的な調査研究を求められる傾向にあることがわかった。

はじめに

当センターでは、市立大学を含む都市自治体が設置した都市政策研究等を行う組織（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が、今号では活動実態の主要な項目ごとに2012年度のデータ¹と2013年度のデータ²との比較を行い、その動向を追っていききたい。

1 設置数及び設置形態

都市シンクタンク等設置件数については、2012年度は41団体、一方2013年度は、38団体となっており、内訳については、休止・廃止が4団体、休止・廃止以外の減少が2団体、新設が2団体、新設ではないが増加が1団体となっており、全体的には昨年度に引き続き減少傾向にある（図1）。

設置形態については、減少した6団体中5団体が「自治体の内部組織」である一方、増加した3団体すべてが「自治体の内部組織」であり、2013年度の設置形態の内訳をみると、「自治体の内部組織」が全体の55%を占めており、これまで同様に「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2）。

図1 都市シンクタンク等の設置数
(2012年度と2013年度の比較)

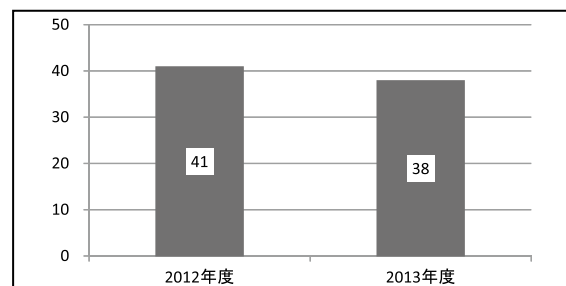
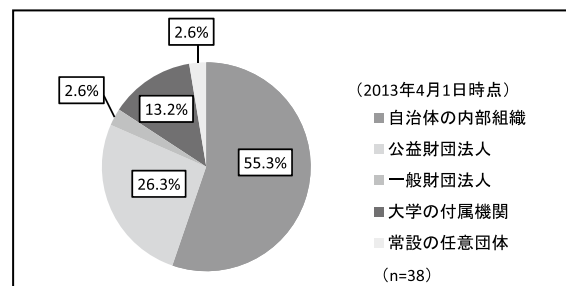


図2 都市シンクタンク等の設置形態の内訳
(2013年度)



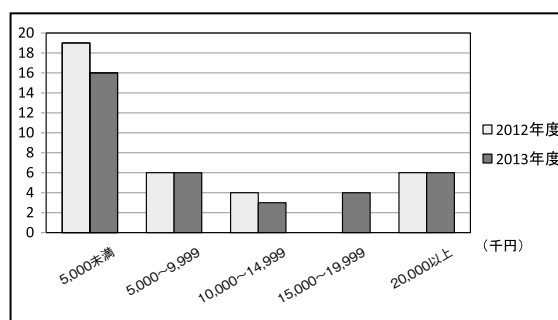
¹ 2012年6月に行った調査「シンクタンクカルテ」を参考とした。シンクタンクカルテは、当センターホームページにて公開中（http://www.toshi.or.jp/service/info_offer/thinktank/）

² 2013年6月に行った調査「シンクタンクカルテ」を参考とした。シンクタンクカルテは、当センターホームページにて公開予定。

2 調査研究事業費

調査研究事業費³について、2012年度と2013年度を比較⁴してみると、階層別では、「500万円未満」及び「1000万円～1500万円未満」の団体が減少し、「1500万円～2000万円未満」の団体が増加しており、1団体当たりの平均事業費は1136万5000円から1246万2000円に約100万円程上昇している（図3）。

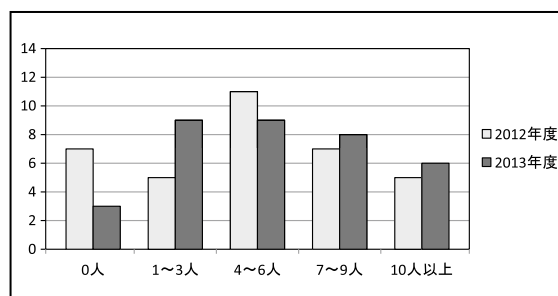
図3 都市シンクタンク等の調査研究費
（2012年度と2013年度の比較）



3 研究員数

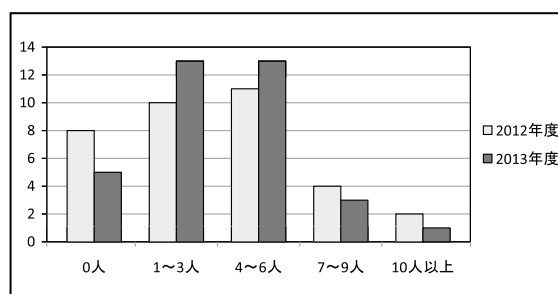
研究員数（常勤と非常勤の合計）についても、2012年度と2013年度を比較してみると「0人」及び「4人～6人」が若干減少する一方で、他の階層は若干増加しており、1団体当たりの平均研究員数は約6人台で横ばい傾向である（図4）。

図4 都市シンクタンク等の研究員数
（2012年度と2013年度の比較）



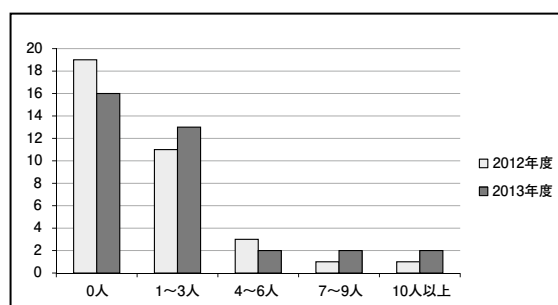
次に、常勤研究員については、「0人」が3団体、「7人～9人」及び「10人以上」が1団体ずつ減少している一方で、「1人～3人」及び「4人～6人」が若干増加しており、1団体当たりの平均常勤研究員数は約5人弱と横ばい傾向ではあるが、「1～6人」の層で70%以上を占めるようになってきている（図5）。

図5 都市シンクタンク等の常勤研究員数
（2012年度と2013年度の比較）



最後に、非常勤研究員については、「0人」及び「4人～6人」が若干減少する一方で、他の階層は若干増加しており、1団体当たりの平均非常勤研究員数は約2人と横ばい傾向である（図6）。

図6 都市シンクタンク等の非常勤研究員数
（2012年度と2013年度の比較）



これらのことから、研究員数について大きな変化はがないが、常勤研究員について

³ 調査研究予算には、人件費・間接費を含んでいない。

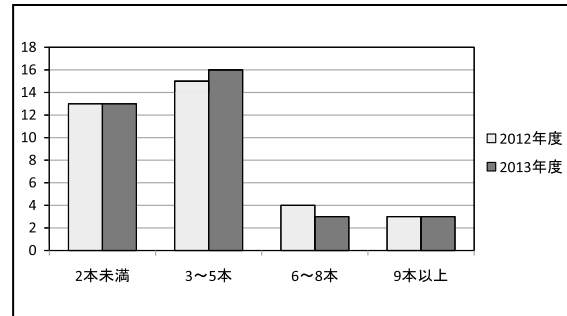
⁴ 両方のデータがある35団体のみを比較している。（図3・図4・図5・図6・図7についても同様）。

は、比較的少人数（1～6人程度）を配置する団体が増加してきている傾向が見られた。

4 研究数

研究数についても、2012年度と2013年度を比較してみると「6～8本」が1団体減少し、「3～5本」が1団体増加した程度であり、1団体当たりの平均研究数は約4本弱でこちらも横ばい傾向である（図7）。

図7 都市シンクタンク等の研究数
(2012年度と2013年度の比較)



おわりに

ここ2年間の動向として、大きな変化は見られないものの、調査研究事業費が若干の増加傾向にあることと、常勤職員数が比較的少人数の階層に集中する傾向にあることから、これまで以上に、少数精鋭による精力的な調査研究を求められる傾向にあるといえる。

当センターとしては、シンクタンクカルテや調査研究活動の情報提供及び都市政策研究交流会（10月開催予定）を通じて、今後も都市シンクタンク等の活動実態や調査研究の現状を把握し、情報提供をしていきたいと考えている。

（主任研究員 新田 耕司）

被災自治体における 住民の意思反映に関する調査研究

2012 年度に引き続き、当センターでは、「被災自治体における住民の意思反映に関する研究会」を設置し、東日本大震災における被災自治体等での住民の意思反映や合意形成の実態を把握し、その課題や対応方策等について考察・検証を行うため、調査研究を実施している。

1 調査研究の趣旨

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災では、地震・津波被害により多くの住宅が滅失・損壊し、また、福島第一原子力発電所の周辺地域では立ち入りが制限されていることなどから、2013 年現在に至るまで、多くの住民が、震災発生時に居住していた市町村の区域の内外に避難・転居を余儀なくされている。

これまで、被災自治体においては、復興に向けて各種計画の策定が進められてきた。復興の方向性を指し示すこととなるそれらの計画やそれに基づいて行われるまちづくりに、実際にそこへ居住することとなる住民の意思を反映することは必要不可欠であるが、避難している住民やその意思をどのようにして把握し、政策決定に反映させていくか、あるいは合意形成を進めていくかは重要な課題であると考えられる。

そこで、被災自治体における住民の意思反映・合意形成の実態を把握するとともに、過去の類似事例を参考にしつつ、その課題や対応方策等について考察・検証するため、調査研究を行うものである。

なお、東日本大震災における被災自治体の取組みや直面している課題は、今後発生が想定されている大規模災害において災害対応や復興に当たる自治体にとって参考になるものと考えられるため、当調査研究は、これらの取組みや課題を記録するという意味合いも含んでいる。

委員名簿（2012 年 6 月 30 日現在）

座長	東京大学大学院 法学政治学研究科教授	金井 利之
委員	千葉大学大学院 園芸学研究科准教授	秋田 典子
〃	北海道大学公共政策大学院教授	生沼 裕
〃	東京大学大学院 法学政治学研究科教授	太田 匡彦
〃	日本放送協会解説主幹	山崎 登
〃	首都大学東京都市教養学部准教授	山下 祐介

2 調査研究の概要

上記について調査研究を進めるため、当センターでは、2012 年 7 月に「被災自治体における住民の意思反映に関する研究会」（座長 金井利之 東京大学大学院法学政治学研究科教授）を設置し、2013 年度も引き続き調査研究を行っている。

本研究会においては、以下の検討事項について、調査研究を順次進めている。

< 主な検討事項（予定）>

- ①東日本大震災の被災自治体における住民意思の把握及び反映に至るまでの合意形成過程に係る実態の把握・整理
- ②過去の類似事例における住民意思の把握及び反映に至るまでの合意形成過程に係る実態の把握・整理
- ③合意形成過程及びコミュニティの実質的な存続に関する論点整理
- ④東日本大震災の復旧・復興に係る各種制度の整理

3 これまでの検討状況等

これまで、東日本大震災の被災自治体や過去に避難・移転を経験した自治体等において現地ヒアリング調査を行うとともに、その結果等をもとに各論点について検討を行っている。

現地ヒアリング調査は、東日本大震災の被災自治体として、南相馬市、陸前高田市、石巻市、気仙沼市、いわき市、過去の類似事例として奥尻町、徳山ダム関連自治体で実施した。なお、2012年度に実施した現地ヒアリング調査結果については、調査研究の途中経過として、本誌19号にて報告を行っている¹。

研究会においては、住民の意思の反映や合意形成過程が地域コミュニティの実質的な存続にどうつながっているかに焦点を当てる必要性や、被災状況等による住民（特に市域外への避難者）の把握や合意形成の状況の違い等について指摘がなされた。また、住民の把握や復興事業のあり方について、「時間軸」に注目した議論等も行われている。

4 今後の研究予定

今後は、これまでに実施した現地ヒアリング調査の結果をもとに、引き続き住民意思の把握及び反映に至るまでの合意形成過程に係る実態と、合意形成過程及びコミュニティの実質的な存続に関する論点等について整理を行うこととしている。

なお、本調査研究の成果については、2013年3月に報告書等にとりまとめ刊行するとともに、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。

（研究員 加藤 祐介）

¹ 奥尻町、南相馬市、徳山ダム関連自治体での調査結果については、本誌19号109-121頁に掲載。また、当調査研究の総論として、金井利之「集団移転と住民意思反映」同104-108頁。

陸前高田市調査報告

2013年2月、岩手県陸前高田市において、市長、市担当者及び住民を対象とするヒアリング調査を実施した。同市では、地形上の特徴から用地の確保が困難であるため、避難や仮設住宅への入居、高台移転等をコミュニティ単位で行うことが難しく、従前のコミュニティの維持継続に困難が生じている様子が窺われた。

1 調査の概要

2013年2月中旬、東日本大震災による地震及び津波の被災地である岩手県陸前高田市における住民避難の実態、避難住民の意思反映の状況等についてヒアリング調査を実施した¹。

当日は、陸前高田市役所のご厚意により市内中心部の被災状況を視察した後、同市の各担当部署の方々及び同市内仮設団地の自治会長を対象にヒアリング調査を行った。また、特別にお時間をいただき、戸羽 太 市長からも復興のあり方などについてお話を伺った。その結果の概要は以下のとおりである。

2 市内の被災状況について

陸前高田市における津波浸水高は気仙川河口部で T.P.13.8m に達し、浸水面積は約 13 km² に及んだ。震災による死者・行方不明者は 1700 人以上に上る（2012 年 10 月 23 日現在）。震災前の中心市街地であった高田地区は、津波によってそのほぼ全域が壊滅的な被害を受けている。同地区にあった一部 4 階建ての市役所庁舎も 4 階まで浸水し、職員 295 名中 68 名が犠牲になっている。その他の市街地や沿岸の集落においても甚大な被害が生じており、市内の津波被災戸数 3368 戸のうち 3159 戸が全壊という深刻な状況にある。

3 避難住民の把握とその後の関係維持について

市の人口は、震災直前の 2011 年 2 月末時点の 2 万 4246 人に対し、調査前の 2013 年 1 月末時点では 2 万 710 人であり、約 14.6% 減少している。

住居半壊以上の被害を受けた被災者約 9500 人のうち、市が把握している市外への避難者は約 2090 人、他市町村に住民票を移したのは約 1460 人に上る。一方、全壊等（居住不能）の被害を受けたものの従前の住所のままに置いて移転先を把握できていない住民も約 550

¹ 調査は2013年2月14日、当研究会の事務局にて実施した。調査においては、戸羽市長をはじめ市の担当部署の皆様、並びに住民の方に多大なるご協力をいただいた。この場を借りて改めて厚く御礼申し上げたい。

² 移転先を把握できていない住民については、その多くが市内外の家族等のもとに身を寄せているのではないかと推定された。

人いる²（以上、2013年2月現在）。なお、住民の把握について市は、市内にいる避難者については仮設住宅の入居者名簿、市外にいる避難者については総務省の全国避難者情報システムのほか、義捐金の申請手続等によって把握したという。

また、把握できた市外への避難者に対しては、市の広報紙の配布などによる情報提供³のほか、各部署での基礎的な行政サービス提供を通じて、住民との関係を維持している。

4 復興に係る各種計画等の策定と避難住民の意思反映について

市では、2011年12月に震災復興計画を策定している。この計画では、町（小学校区）単位の地区別計画も策定した。なお、計画の原案は行政が作成している。

計画策定に当たっては、市議会議員、各地区のコミュニティ推進協議会、業界団体、学識経験者等からなる震災復興計画検討委員会を設置している。その中で、住居やまちづくりに関する市民意向調査や、住民説明会、市民意見公募、若い世代の「復興まちづくりを語る会」⁴等を通じて、住民の意見・要望を把握した。なお、市外への避難者のみを対象にした特別な対応は行っていないが、上記意向調査⁵等を通じて意向の把握に努めたという。

また、上記「復興まちづくりを語る会」に見られるように、将来を担う若い世代の意向を把握・反映する等、将来の世代のことを考えた復興が重要ではないかとのことであった。

5 コミュニティの実質的な継続について

中心市街地のほぼ全域を被災した同市では、地形的に、十分な規模の高台の平地を確保することが難しいため、避難や仮設住宅への入居、さらには高台等への移転をコミュニティ単位で行うことが難しく、従前のコミュニティの維持・継続に困難が生じている⁶。ヒアリングした住民の方が居住する仮設住宅団地では、従前のコミュニティの被災者の約9割が同じ団地に入居することができたため自然とコミュニティは維持されており、また、祭りなど従前のコミュニティによる活動で復活したものもあるとのことであったが、それでも、市内の従前の自治会の中には、継続が困難なため既に解散したものも複数あるという。

なお、行政からの働き掛けにより、仮設住宅団地に新たに自治会を結成しており、新たなコミュニティでの活動も行われるようになっている。行政からは、仮設自治会の代表（仮の行政区長）に対し情報提供等のための文書の配布等を依頼している。また、仮設住宅では、ボランティアの協力も得ているが、孤独死を防ぐことが今後も課題となるだろうとのことであった。

（研究員 加藤 祐介）

³ 近隣自治体（二次医療圏）への避難世帯（488世帯。調査時点）を対象に配付。

⁴ 若者の視点や意見を生かし、新しいまちづくりのきっかけとするとともに、震災復興計画の策定と早期復興を目指すための意見集約の場として開催。メンバー全22名については、40代以下の中から公募により選出した。

⁵ 2011年8月～9月に実施した「今後の住居に関する意向調査」では、被災した全3842世帯の世帯主を対象としている。

⁶ なお、高田・今泉地区での土地区画整理事業による高台への換地の際には、既存のコミュニティ（行政区）を尊重した移転を基本としている。陸前高田市「高田・今泉地区土地利用計画等説明会」http://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/kategorie/fukkou/fukkou-seibikeikaku_totiriyou-keikaku/setumeikai.pdf（2013年8月1日閲覧）。

石巻市調査報告

2013年2月、宮城県石巻市において、副市長、市担当者を対象とするヒアリング調査を実施した。同市においては、アンケートや説明会等で住民の意向の把握を行っているものの、被災住民の所在不明や市役所の職員の不足等により、住民と行政が対話を十分に行うことが難しい様子が窺われた。

1 調査の概要

2013年2月中旬、東日本大震災による地震及び津波の被災地である宮城県石巻市¹における住民避難の実態、避難住民の意思反映の状況等についてヒアリング調査を実施した²。

当日は、石巻市役所のご厚意により市内の被災・避難状況を視察した後、市の担当部署の方々を対象にヒアリング調査を行った。また、特別にお時間をいただき、笹野 健 副市長からも市の復興状況などについてお話を伺った。その結果の概要は以下のとおりである。

2 市内の被災状況について

石巻市における津波浸水高は牡鹿地区の観測地点で最大 T.P.8.6m 以上に達し、浸水面積は市の平野部の約 30% に当たる約 73 km²に及んだ。震災による死者・行方不明者は約 3500 人に上る。建物被害は、全壊 2 万 2357 棟、半壊 1 万 1021 棟、一部損壊 2 万 364 棟と、全住家数の約 7 割を占めており、東日本大震災被災地有数の被害棟数となった³。

市の中心部や北上川沿岸・河口附近などの平野部は広範に浸水し、地盤沈下も深刻である。また、リアス式の沿岸部にある旧町地域には、壊滅的な被害を受けた地域も多い。

3 避難住民の把握とその後の関係維持について

人口については、震災直前の 2011 年 2 月末時点の 16 万 2822 人に対し、調査前の 2012 年 12 月末時点では 15 万 1355 人であり、約 1 万 1500 人減少している。

市外へ避難している住民は、市が把握している範囲で 3000 人程度である。これは、被災・罹災証明の申請、義捐金や被災者生活再建支援金の申請、全国避難者情報システムへの登録によって把握したものである⁴。また、半島部においては、集団移転の合意形成を図るため、住民自ら地域住民の避難先を探し出した場合もあるという。

¹ 現在の石巻市は、2005年4月に旧石巻市と桃生町、河南町、河北町、北上町、雄勝町、牡鹿町の1市6町の合併により誕生。

² 調査は2013年2月15日、当研究会の太田委員、生沼委員及び事務局にて実施した。調査においては、笹野副市長をはじめ市の担当部署の皆様にご多大なるご協力をいただいた。この場を借りて改めて厚く御礼申し上げたい。

³ 2012年1月11日現在。

⁴ なお、住民の把握については、郵便の転送サービスが有効であったという例もあるが（本誌19号117頁参照）、同市においては、住民登録のある全世帯に郵便物を送付したところ、3割が不達であったという。

把握できた市外への避難者に対しては、市の広報紙の送付などによる情報提供のほか、主な市外避難先である仙台市等での情報交換・交流会等の開催、個別相談会の開催を通じて、関係の維持に努めている。

4 復興に係る各種計画等の策定と避難住民の意思反映について

市は、2011 年 12 月に「震災復興基本計画」、翌年 2 月に「震災復興基本計画実施計画（平成 23 年度～平成 26 年度）」、同 12 月に「震災復興基本計画実施計画（平成 25 年度～平成 27 年度）」を策定した。基本計画には、合併前の旧市町ごとの地区別整備方針も盛り込んでいる。計画の原案は、国や県の計画等を参考にしながら行政主導で作成したという。

また、計画の構想検討段階で「震災復興ビジョン有識者懇談会」を開催し、各界有識者から意見を聴取している。このほか、策定に際して、学識者・市民等からなる「震災復興基本計画市民検討委員会」を開催している。

復興計画等の策定に当たっては、アンケート調査、市民提案募集、住民意見交換会、パブリックコメント等により住民の意見を集めている。また、市外に避難している住民の意見も把握できるよう、土地所有者または元居住者に説明会等の案内を送付している。

復興のまちづくり等の合意形成に際しては、被災住民の所在が分からないことがあること、市役所のマンパワー不足、国や県との調整に時間がかかることなどにより、住民との対話や説明を十分に行うことが難しい状況にあるとのことであった。

なお、調査時点では、中心市街地については比較的詳しい復興のイメージが描かれていた⁵のに対し、半島部（主に防災集団移転を予定⁶）については詳しいプランはこれからという段階であり、地域によって具体的な計画策定の進み具合に差が見られた。

5 コミュニティの実質的な継続について

被災の激しかった地域の中には、町内会長が死去したり市外に避難したりしたため、リーダーが不在になった地域もあったという。また、仮設住宅の建設場所が限られているため、半島部の一部地域を除き、地域ごとに入居することは難しい状況にある。こうしたことから、従前のコミュニティが機能しにくくなっている地域は少なくないようであった。さらに、高台移転後には従前の居住地域に戻らない意向を示す住民が多い地域もあり、こうした地域ではコミュニティの存続の点で深刻な状況になっているとのことである。

一方、市では、仮設住宅団地において、自治会の設置や交流イベントの開催等を支援するなど、新たなコミュニティづくりやその維持に努めているという。

（研究員 加藤 祐介）

⁵ 石巻市「市報いしのまき」2013年2月15日号など。http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10151000/0005/20130215_06-09.pdf（2013年8月1日閲覧）

⁶ 2013年現在、防災集団移転促進事業の実施を予定する全47地区において、事業計画について国土交通大臣の同意を得ており、複数の地区で実際に工事に着手するなど、具体的に事業が進みつつある。石巻市「石巻市復旧・復興の現状」（2013年4月）http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/8235/sintyoku20121126_02.pdf（2013年8月1日閲覧）

気仙沼市調査報告

2013 年 4 月、宮城県気仙沼市において市長及び市担当者を対象とするヒアリング調査を実施した。地震・津波の被災地である同市においては、震災復興計画に基づいて各地域で復興事業を進めているが、個々の住民ニーズを把握することの難しさや、被災前のコミュニティ意識の高さや仮設住居への入居方法の違いによって地域コミュニティの再生度や意思形成の進行度に違いが出てきている状況が明らかとなった。

1 調査の概要

2013 年 4 月中旬、東日本大震災による地震・津波被災地である宮城県気仙沼市における住民避難の実態、避難住民の意思反映の実態の状況等についてヒアリング調査を実施した。

当日は、気仙沼市役所のご厚意により市内の被災状況を視察した後、菅原茂 気仙沼市長及び震災復興・企画部の担当者の方々を対象とするヒアリング調査を行った。その結果の概要は以下のとおりである。

2 市内の被災状況について（数値は、いずれも平成 25 年 3 月現在）

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災では、気仙沼市内では震度 5 強～6 弱を観測し、津波高は最大で 20m を超え、沿岸から 700m 以上離れた場所に大型漁船が打ち上げられたように、浸水面積は 18.65 km²にも及んだ。

この震災による人的被害は、死者は 1040 人、震災関連死認定件数は 105 件を数え、今も 239 人が行方不明のままとなっている。また、建物被害は、全壊 1 万 6454 棟、大規模半壊 2308 棟、半壊 1893 棟、一部損壊 5367 棟となっている。さらに、市内の広い範囲で地盤沈下が発生しており、今も沈下エリア内では道路を嵩上げすることにより通行可能な状態にしている。

3 避難住民の把握について

気仙沼市の人口は、震災前の 2011 年 2 月時点での 7 万 4247 人から 2013 年 2 月時点で 6 万 9089 人と約 5000 人減少している。被災世帯は市内移転も含めて約 9500 世帯と想定しており、そのうち約 89.5%にあたる約 8500 世帯については、応急仮設住宅・みなし仮設住宅への入居や総務省の全国避難者情報システムへの登録等により、避難先を把握できていた。

現在は、被災者支援システムの一元化により情報の一括管理を進めるとともに、市外避難者に対する情報提供や電話相談等、気仙沼市に戻ってきてもらう「働きかけ」は継続し

ており、住宅再建や雇用の促進といった各種復興施策を進めることが重要との認識であった。

4 復興に係る各種計画等の策定と合意形成過程（避難住民の意思反映）について

2011年10月に震災復興のマスタープランとして「気仙沼市震災復興計画」を策定する際には、学識経験者、市長、副市長等からなる「震災復興会議」が中心となり、市長がメンバーを選定した「震災復興市民委員会」からの提言も参考にして計画案を取りまとめた。

その後は、各地域において具体的な復興事業を進めるに当たって必要に応じて住民説明会を開催するとともに、アンケート調査の実施や自治会・NPO等のサポートにより住民個々のニーズ把握に努めている。また、2012年度からは市長懇談会を随所で開催し、行政と住民との信頼関係の醸成に努めている。

なお、市外避難住民に対しては、説明会の案内や希望者への広報紙送付等を行ってはいませんが、復興に係る意思反映におけるウエイトは比較的小さいようであった。

5 コミュニティの実質的な継続について

市の中心部よりも唐桑地区や本吉地区¹の方が比較的コミュニティ意識が強く、避難住民の避難先も両地区では自治会・振興会等を通じて概ね把握できているようである。また、震災前にあった223自治会のうち7自治会が解散したが、仮設住宅団地90か所中89か所で新たに自治会が結成されている。ここでも本吉・唐桑地区では仮設住宅設置の段階で旧コミュニティ単位で居住した場合が多かったのに対し、中心部のコミュニティでは応急仮設住宅やみなし仮設住宅へ個々に入居せざるを得なかったこともあり、元のコミュニティを再構築するのが難しいところもかなりあるようであった。

各種の復興事業との関係では、市としては被災住民の自立再建やコミュニティの維持につながる防災集団移転促進事業²「協議会型」を重視しているが合意形成が難しい面もあり、特に市の中心部では「市誘導型」による場合が多いとの事であった。

6 その他

市内の内陸部に打ち上げられた³大型漁船「第18共徳丸」について、現地調査時点では、市としてはアンケート実施等により地元住民の意向を踏まえて、慎重に検討したいとの事であった。

（主任研究員 新田 耕司）

¹ 同市は、平成18年3月に旧・気仙沼市と唐桑町と合併し新たに気仙沼市となり、同21年9月に本吉町を編入合併した。

² 参照URL http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/tobou/g7_1.html

³ 同漁船については、6月に所有者がNPOと解体契約を締結したこともあり、気仙沼市では7月に市民アンケートを実施したが、保存を求める回答が16%にとどまった結果も踏まえて、震災遺構として残すことを断念した。

いわき市調査報告

2013年7月、福島県いわき市において、市担当者を対象とするヒアリング調査を実施した。本調査では、地震・津波被災地として、迅速な復旧・復興が求められる中で、いかに住民の意向にきめ細かく対応していくのか、また原発事故における避難者支援の拠点として、帰還までの工程が見えない中で、いかに避難者が安心して生活できる環境を提供していくのか、という課題が改めて浮き彫りとなった。

1 調査の概要

2013年7月中旬、東日本大震災の被災地である福島県いわき市に対して、地震・津波被害と住民避難の状況、避難住民の意思反映の実態等についてヒアリング調査を実施した¹。また、いわき市は、福島第一原子力発電所事故における避難者支援の拠点となっていることから、避難者の受入れや行政サービス提供の状況等についても、合わせて調査を行った。

当日は、いわき市役所のご厚意により、市内の被災状況を視察した後、各担当部署の方々を対象とするヒアリング調査を行った。調査の概要は以下のとおりである。

2 市内の被災状況について

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、いわき市においても、地震・津波による甚大な被害をもたらした。市内では、最大震度6弱を観測し、南北60kmにわたる沿岸部では最大8.57mの津波が襲来し、浸水面積は17.75km²に及んだ。人的被害は、死者446名（うち震災関連死116名、死亡認定を受けた行方不明者37名）、建物被害は、全壊7917棟、大規模半壊7280棟、半壊2万5256棟、一部損壊5万83棟で、仙台市に次ぐ被害棟数となっている。さらに、東日本大震災はその後も大規模な余震を誘発しており、とりわけ2011年4月11日、12日に発生した直下型地震（いずれも震度6弱）は、地割れや土砂崩れ等による被害をもたらした。

3 「被災自治体」としての取組み状況

(1) 避難住民の把握について

いわき市の人口は、震災前の2011年2月時点で34万1756人から、2013年2月時点で32万9574人と、約1万2000人減少している²。市外に避難している住民は、市が把握している範囲で約7600人に上る。これは、原発避難者特例法に基づく届出及び全国避難者情報システムによって把握したものである。市外への避難者に対しては、広報誌等の送付のほか、市内に戻ることに對して安心感を持ってもらえるよう、判断材料となる情報の提供に力を入れているという。

¹ 本調査は、2013年7月11日、当研究会の山下委員及び事務局にて実施した。調査に当たっては、渡辺敬夫市長をはじめ担当部署の皆様にご多大なるご協力をいただいた。この場を借りて厚く御礼申し上げたい。

² 震災前から、年間2000人程度の人口減少傾向にあったことを考慮すると、約1万人が震災の影響で転出したものと考えられる。

(2) 復興に係る各種計画等の策定と避難住民の意思反映について

復興に向けた基本方針を示した「復興ビジョン」を2011年9月に策定するとともに、公共施設・インフラの復旧作業工程を示した「復旧計画」を同10月に、具体的な取組みや主要事業を示した「復興事業計画」を同12月に策定している。策定に当たっては、市内の検討組織を立ち上げるとともに、有識者等で構成する「復旧・復興計画検討委員会」、及び市内各界の代表者、公募市民等で構成する「復旧・復興計画検討市民委員会」が設置された。

また、いわき市では沿岸部を21地区に分け、個別に計画を策定している。そのうち8地区では、地域住民組織である「復興協議会」が設立され、行政と協議を密に行っている。

(3) コミュニティの実質的な継続について

避難生活を余儀なくされている被災地域のコミュニティを維持するため、①ふるさとだよりの配布による情報発信、②「まち・未来創造支援事業」や「明日をひらく人づくり事業」によるコミュニティ活動への支援に加えて、③防災緑地等のワークショップに担当職員が参加し、まちづくりやコミュニティ維持に関する取組みの支援を展開している。

4 「受入自治体」としての取組み状況

(1) 原発事故避難者に対する行政サービスの提供について

いわき市では、町外コミュニティ検討4町²から1万2958人、その他の双葉郡内町村から9940人、双葉郡以外から857人の避難者を受け入れている（2013年5月1日現在）。避難者がふるさとに帰れる日まで市内で安心した生活が送れるよう、可能な限り支援するというのが市の基本的な考え方であり、原発避難者特例法の特例事務（10法律約220事務）に加えて、任意提供事務として56事務を提供している。また、市民と避難者の交流事業や地域奉仕活動での連携など、両者の理解と交流を深める市民レベルの取組みも進みつつある。

なお、これら行政サービス提供に係る国の財政支援については、個別の提供事務に要する経費を積み上げる方式が採られていたが、この方式では高熱水費や人件費等が考慮されないため、いわき市では制度の見直しを要望してきた。その結果、2013年度からは避難者1人当たりの標準的な受入経費の単価（4万2000円程度）を用いる方式に改善されている。

(2) 町外コミュニティについて

町外コミュニティを「ニュータウン型（集約型）」で整備する場合、①整備までに相当の年月を要する、②規模によっては都市計画全体に影響を与え、また帰還後の跡地利用が問題となる、③閉鎖的なコミュニティが形成され、周辺地域を含めた良好な地域づくりに支障が生じるおそれがある、といった懸念があるため、いわき市では、災害公営住宅を分散して整備し、既存の社会資本を活用する「分散型」を提案している。

（特任研究員 三浦 正士）

² 現在、浪江町、双葉町、大熊町、富岡町において、町外コミュニティが検討されている。

調査研究紹介

- 都市分権政策センター
- 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会
- 都市自治体行政の専門性に関する調査研究
(生活保護・生活困窮者対策)
- 地域再生・コミュニティに関する調査研究
- 都市自治体における風評被害への対応に関する調査研究
- 都市自治体におけるファシリティマネジメントに関する調査研究

日本都市センターでは、2013 年度、「調査研究報告」において紹介した各調査研究のほか、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したい。

なお、今年度より、情報提供・情報発信の一層の充実を図るため、当センターホームページにおいて各研究会の議事概要及び使用資料を公開しているので、あわせてご参照いただきたい。

都市分権政策センター

全国市長会と公益財団法人日本都市センターが共同設置する「都市分権政策センター」では、7月上旬に第15回会議を開催し、市長及び学識者の間で活発な議論を展開した。また、各方面での議論を踏まえつつ、広域自治体のあり方と都市自治制度について調査研究を進めることとしている。

1 「都市分権政策センター」の共同設置

2007年1月、全国市長会及び財団法人日本都市センター（当時。2012年4月に公益財団法人に移行）は、市長及び学識者で構成する「都市分権政策センター」（現共同代表：全国市長会会長（長岡市長）森民夫、公益財団法人日本都市センター理事長（高松市長）大西秀人、公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所理事長 西尾 勝）を共同設置した。

2010年4月からは、第2期、2012年4月からは第3期として活動を継続しており、現在も基礎自治体を重視した真の地方分権改革に資するための調査研究・情報提供を行っている。

2 地方分権に関する最近の主な動向

(1) 地方分権改革

2013年度上半期には次のような動きがあった。

ア 地方分権改革推進本部

2013年3月8日、地方分権改革の推進に関する施策の総合的な策定及び実施を進めるため、内閣に、首相、地方分権改革担当大臣ほか全閣僚をメンバーとする地方分権改革推進本部の設置が閣議決定された。現政権では、地方分権改革担当大臣の下に地方分権改革有識者会議、さらにその下に専門部会を設置する3層構造により地方分権改革の審議が進められる体制となった。なお、専門部会については、雇用対策部会と地域交通部会が設置され、国から地方への事務・権限の移譲についての検討が行われている。

イ 第三次一括法の成立

義務付け・枠付けの見直しについて、2013年6月7日に、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成25年法律第44号）、いわゆる第三次一括法が成立した。

ウ 地域自主戦略交付金制度の廃止

「日本経済再生に向けた緊急経済対策」（2013年1月11日閣議決定）を踏まえ、地域自主

戦略交付金が廃止され、各省庁の交付金等に移行した。

エ 道州制に関する動き

道州制に関する法案を国会に提出する動きが見られるなど、各政党、地方団体、経済界等において、道州制に関する議論・検討等が行われた。

また、「経済財政運営と改革の基本方針」（2013年6月14日閣議決定）においても、地方分権改革の推進等として、道州制について必要な検討を進めることが言及された。

(2) 第30次地方制度調査会

2013年6月25日、現行の大都市等に係る制度の見直しや新たな大都市制度、及び新たな広域連携等による基礎自治体の行政サービス提供体制を柱とする「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」が内閣総理大臣に答申された。この答申は、人口減少社会において、人々の暮らしを支え、経済を牽引していく核となる都市やその圏域を戦略的に形成し、そのうえで全国の基礎自治体の人々の暮らしを支える対人サービスを持続可能に提供していく仕組みが必要との認識に立ち、とりまとめられている。

3 都市分権政策センターにおける最近の調査研究から

(1) 都市分権政策センター会議

2013年7月9日、第15回都市分権政策センター会議を開催した。会議では、事務局から配付資料に基づき、地方分権改革をめぐる動向や都市分権政策センターで実施を予定している個別事業等について説明を行った。

続いて、辻琢也・一橋大学大学院法学研究科教授による「超高齢社会における基礎自治体～ポスト合併時代の市町村～」と題した基調報告の後、各委員の間で活発な質疑応答・意見交換が行われた。

(2) 広域自治体のあり方と都市自治制度に関する調査研究

地方分権改革について都市自治体の観点から各種の制度改革を検討するため、2010年4月に地方自治に造詣の深い学識者を中心とする「都市自治制度研究会」（座長 横道清孝 政策研究大学院大学教授）を設置し、主要な事項に関する論点の整理を進めている。

2013年度については、国レベルで道州制など広域自治体のあり方に関する議論が行われており、第30次地方制度調査会答申においても広域連携等について言及されるなど、各方面で広域自治体や都市自治体のあり方に関する検討が進められつつあることから、2007～2008年度に都市分権政策センター内に設置した「道州制と都市自治体に関する検討会」の検討結果を踏まえつつ、都市自治体の視点からこれらの問題についての検討を進める予定である。

（研究員 加藤 祐介）

分権型社会を支える 地域経済財政システム研究会

「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て、2012 年度から設置している。本研究会では、昨年度、東日本大震災の発生から被災自治体の対応及び地域経済への影響を検証したが、今年度は「東日本大震災からの経済復興と都市自治体財政の課題」をテーマとして復興に向けた取組みに焦点を当て、被災自治体における財政上の課題や地域経済の復興の現状及び課題について調査研究を行う。

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、実勢事例の紹介及び情報提供を行ってきた。

従来、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、地域経済に対する調査研究にも重点を置く「分権型社会を支える地域経済財政システム研究会」を 2012 年度に設置したところである。

2 研究趣旨及び目的

本研究会では昨年度、「東日本大震災に対する都市自治体の対応と地域経済」をテーマとして、東日本大震災の発生から被災自治体がどのように対応し、地域経済にどのような影響を及ぼしたのかについて検証を行った。

ところで、震災から 2 年以上が経過した現在も、被災自治体を中心として復興に向けた懸命な取組みが行われており、道路や港湾といった公共インフラの復旧の進展や災害公営住宅の早期整備など、明るい兆しが見えてきているものの、被災者の多くは今なお生活再建に向けて困難な状況が続いており、課題が山積しているのが現状である。また、被災自治体の現場では、職員不足等のため事業用地確保が十分進まず、復興事業を担う事業者・技術者の不足や資材の高騰などの影響による入札の不調が続いており、被災 3 県（岩手県・宮城県・福島県）及び避難指示区域を抱える市町村を中心に 2012 年度予算を執行できず、新年度へ多額の繰越金が発生するなど、復興事業が滞る事案が相次いでいる。

一方、国はこれまで、復興特別会計による巨額の予算措置や復興交付金制度の創設を始めとする様々な税財政上の施策を基に復興に向けた取組みを実施してきた。しかし、この

巨額な復興予算とは裏腹に被災者の生活や生業の復興に資する効果が期待したほど行き届いておらず、その一因として予算執行時における煩雑な事務手続きが挙げられるとする指摘があり、被災地・被災者の復興に向けてはこうした課題改善に取り組む必要がある。

そこで、今年度は「東日本大震災からの経済復興と都市自治体財政の課題」をテーマとし、復興に向けた取組みに焦点を当て、被災自治体における財政上の課題や地域経済の復興の現状及び課題について調査研究を行い、そこで得られる知見や示唆により、被災自治体の取組みに一助となるとともに、今後の都市自治体の行財政運営に資することを目的とするものである。

3 研究会概要

調査研究を進める上では理論と実態の把握の両者が重要なことから、研究者による研究報告とともに、実務家からの地域課題と対応策等についての報告をもとに議論する。

研究会委員については、経済学の分野での研究の著しい進展や、地域経済財政に関する研究者がその重要性に比較し少ないと考えられることを考慮し、研究報告を担う若手研究者を中心に選考するとともに、都市の担当部長、総務省関係部局の者に委嘱する。なお、委員構成及び研究会の開催回数は次のとおり予定している。

委員等：学識者（委員）20名程度、実務家（専門委員）5名程度、総務省関係者

開催頻度：年5回程度

4 研究成果の公表

本調査研究は日本都市センターホームページ、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、2013年度末までに、研究会における実務家及び研究者からの報告を中心に報告書として取りまとめる予定である。この報告書については、全国の自治体、地方自治行政関連団体等に配付するとともに、当センターのホームページで情報提供する予定なのでご活用いただきたい。

（研究員 工藤 修）

都市自治体行政の専門性に関する 調査研究（生活保護・生活困窮者対策）

近年、生活保護受給者や生活困窮者への支援等が切実な問題となっており、都市自治体にはこれまで以上に積極的な生活困窮者支援が求められることから、学識者や実務者からなる研究会を設置し、生活困窮者支援に関する現状や課題を明らかにするとともに、自治体における先進的な取組を分析し、生活困窮者対策における都市自治体行政の今後のあり方について調査研究を行う。

1 調査研究の趣旨

近年の厳しい経済情勢や超高齢社会の到来等の影響を受けて、我が国においても生活困窮者層が増大傾向にあることから、生活保護制度に関する諸問題への対応をはじめとして、生活困窮者への支援や次の世代への「貧困の連鎖」を断ち切ること等が切実な問題となっており、国では生活保護制度の見直しと併せて総合的な相談体制の構築を始めとする新たな生活困窮者自立支援制度の成立をめざしている。

このような状況において、都市自治体にはこれまで以上に積極的な生活困窮者支援が求められることから、生活困窮者支援に関する現状や課題を明らかにするとともに、自治体における先進的な取組を分析し、生活困窮者対策における都市自治体行政の今後のあり方について調査研究を行うものである。

2 調査研究の概要

生活保護制度や生活困窮者支援に造詣の深い学識者、都市自治体の福祉分野の専門職員、地域の社会福祉協議会職員からなる「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、順次調査を進めることとしている。

委員名簿（2013年8月1日現在）

座長	首都大学東京大学院 人文科学研究科教授	岡部 卓
委員	慶應義塾大学経済学部教授	駒村 康平
〃	立正大学法学部教授	山口 道昭
〃	横浜市健康福祉局課長補佐 （生活福祉部保護課保護係長）	新井 隆哲
〃	豊中市社会福祉協議会 事務局次長（地域福祉課長）	勝部 麗子

< 主な検討事項（予定） >

①日本の生活困窮者対策における経緯及び最近の動向等

- ②生活困窮者対策における自治体先進事例の調査
- ③都市自治体の生活困窮者対策における今後の方向性

3 第1回研究会における検討状況

第1回研究会（7月19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。そもそも社会保障制度全体の中で生活困窮者対策を考える必要があることをはじめとして、貧困と社会的孤立が結び付くと問題が深刻化する傾向にあること、地域全体で生活困窮者を支援していくための仕組みづくりが必要であること等の問題提起がなされた。

また、実務者委員からの取組み事例の報告を受け、行政完結型による支援・外部組織（社協・NPO等）との連携型による支援、それぞれのあり方等についての議論がなされ、国のモデル事業を実施しているなかでも、より積極的に取り組んでいる自治体の現地調査を行うべきとの指摘がなされた。

そのうえで、生活困窮者を「監視・管理」するのではなく、「見守り・支援」する方向性で総合相談窓口の体制を整備することや、それぞれの地域特性に応じた仕組みづくりが必要であること等の指摘がなされ、全国の都市自治体が参考とできるように複数のモデルを例示できるような成果を出す方向で調査研究を進めることとなった。

4 今後の研究予定

今後は、生活保護行政の現状や国が準備を進めている新たな生活困窮者自立支援制度の認知度を分析するために、全812都市自治体の生活困窮者担当部局に対してアンケート調査を実施するとともに、先進的な自治体4～5か所について現地調査を実施する予定である。また、上記の検討事項についての論点整理を更に進めることで、都市自治体における生活保護・生活困窮者対策の実態を把握し、課題と今後の方向性について検討することとしている。

なお、本調査研究の成果については、2014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、当センターホームページにおいても公表する予定である。

（主任研究員 新田 耕司）

地域コミュニティの活性化 に関する調査研究

近年、自治会・町内会等の地縁型住民自治組織、NPO等のテーマ型市民活動組織及び行政との連携・協働により住民自治の拡充をめざす動きが活発化している。しかし一方では、これまで地域を支えてきた地縁型住民自治組織の弱体化などの課題も指摘されている。

そこで、地域コミュニティの運営上の課題と解決に向けた取組みを把握し、都市自治体のコミュニティ政策について示唆を得るため調査研究を実施する。

1 調査研究の趣旨

当センターでは、2000年から2か年度にわたり「市民と都市自治体との新しい関係構築のあり方に関する調査研究」を、2002年から2か年度にわたり「近隣政府のあり方に関する調査研究」を実施している。これらの調査研究では、地方分権の更なる促進と住民自治の確立という視点から、住民自治の拡充に向けた取組みとシステムの設計について検討した。最終報告書では、日本にふさわしい近隣自治の仕組みとして「近隣政府」を有力な選択肢として提唱し、また、その導入のための具体的な制度設計案を提示した。

これらの調査研究から10年が経過し、その間、「平成の大合併」により市区町村数が大幅に減少し、行政と住民との乖離が指摘される一方、地域自治区制度などが創設され、住民自治の拡充を図る制度が整えられた。各自治体においては、地域の実情に合わせた住民自治の拡充を図るために、独自の地域自治組織の制度化が試みられている。さらに、自治会・町内会などの地縁型住民自治組織とNPOやボランティア団体などのテーマ型市民活動組織との連携により、住民自らが地域課題の解決を模索する事例なども多数見受けられるようになった。

しかしその一方で、住民自治の中心として期待される、自治会・町内会等の地縁型住民自治組織においては、組織率の低下や高齢化による担い手不足などの問題が指摘されており、弱体化が危惧されている。

このような状況を受け、当センターでは、社会的セーフティネットの構築、防犯・防災など多岐にわたる地域課題に対処するため、地域コミュニティ活性化に向けた対応策の検討が必要であると考えた。そこで、本調査研究は、地域自治組織等の地域コミュニティを運営するうえでの課題と解決へ向けた取組みを把握し、少子高齢化の進展、団塊世代の地域への回帰等、近年の社会情勢の変化も踏まえ、今後の地域自治組織と都市自治体との連携方法について示唆を得ることを目的として実施する。

2 調査研究の概要

学識経験者、都市自治体のコミュニティ政策分野の専門職員、民間のコミュニティ活動実践者からなる「地域コミュニティの活性化に関する研究会」（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、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、順次調査を進める予定である。

< 主な検討事項（予定） >

委員名簿（2013年7月16日現在）

- ①地域コミュニティの今日的意義
- ②地域コミュニティの現状と課題の把握
- ③地域コミュニティと行政との関係
- ④今後の地域コミュニティのあり方と都市自治体の取組みの方向性について

座長	法政大学法学部教授	名和田 是彦
委員	立命館大学産業社会学部教授	乾 亨
〃	株式会社 studio-L 茂木営業所長	岡崎 エミ
〃	札幌大学法学部准教授	武岡 明子
〃	豊中市市民協働部コミュニティ政策室 地域コミュニティグループ長	玉富 香代
〃	新潟市市民生活部市民協働課課長補佐	土田 真清

3 第1回研究会における検討状況

第1回研究会（7月16日開催）では、今後の調査研究に関する論点の整理等について議論を行った。地域コミュニティ活性化の意義についての議論では、行政にとってのコミュニティ活性化の意義と住民にとってのコミュニティ活性化の意義は必ずしも一致するものではなく、両者の間にずれが生じることがあるとの指摘がされた。この指摘に対して、両者をコーディネートする人材が必要であるという意見が出された。また、地域コミュニティの継続的な活動のためには、行政からの助成金やコミュニティビジネスなどによる活動資金確保についての検討が必要との意見があった。その一方で高齢化等により動ける人がいない地域もあるため、人的資源の確保・育成が必要であるとの指摘もあった。このように、第1回研究会では、幅広い論点のなかで、人的資源の重要性という共通の課題を見ることができた。

4 今後の研究予定

地域コミュニティ活動の現状、地域自治組織の設置状況や特徴的な取組み等を把握することを目的として、全国の都市自治体を対象としたアンケート調査を実施する予定である。

また、先進事例の現状と課題を把握することを目的として、数回の現地調査を実施する予定である。これらの調査結果をもとに、上記の検討事項についての論点整理をさらに進めることで、都市自治体におけるコミュニティ政策の課題と今後の方向性について検討する。

なお、本調査研究の成果については、2014年3月にブックレット等に取りまとめ刊行するとともに、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。

（研究員 柳沢 盛仁）

都市自治体における風評被害への 対応に関する調査研究

東日本大震災における原発事故によって発生した風評被害の現状や風評が及ぼす影響を多角的に検証し、今後の風評被害への対応や対策等について検討を行うため、「都市自治体における風評被害への対応に関する研究会」を設置し、調査研究を実施している。

1 調査研究の趣旨・目的

東日本大震災から2年以上経過した現在でも、出荷制限などの直接的な影響に加え、「原子力災害による影響を受けた地域」とのイメージから生じる「風評」において、農林水産業や観光業等の地域産業等への影響が続いている。こうした風評による影響は、その地域の住民や地域産業関係者のみならず、より広範囲に渡り影響が及ぶため、東日本大震災における風評被害対策については喫緊の課題となっている。

現在、被災地を中心とした生産地による生産現場等の積極的な情報公開をはじめとする安心安全を周知する取り組みや、消費地における被災地支援や自主的な検査を通じた正確な情報の提供等、風評被害の払拭に向けた懸命な取り組みが行われている。そこで、これらの事例をはじめ、風評被害における現状を把握し、その払拭に向けた取り組みを検証することにより、今回発生した風評や今後起こりうる災害に伴う風評への対応策を考える上での知見を提供でき、さらには被災自治体の復興に向けた取り組みに資することが期待できる。

このような状況を踏まえ、本調査研究では、風評が及ぼす影響をはじめ、風評被害を防ぐ（軽減する）上で効果的な対応策や事前にとりうる予防策などについて具体的に検討を行い、その諸方策を自治体へ還元することで、安定的な市民生活・行政運営に寄与することを目的としている。

2 調査研究の概要

風評被害に関連する各分野の専門家である学識者及び、風評被害対策や被災地支援等に取り組む都市自治体職員からなる「都市自治体における風評被害への対応に関する研究会」（座長 門間敏幸 東京農業大学国際食料情報学部教授。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、順次調査を進めることとしている。

委員名簿（2013年7月10日現在）

座長	東京農業大学 国際食料情報学部 教授	門間 敏幸
委員	国立医薬品食品衛生研究所 安全情報部 第三室長	畠山智香子
〃	東洋大学社会学部 准教授	関谷 直也
〃	いわき市見せる課長	西丸 巧
〃	港区産業・地域振興支援部 産業振興課長	佐々木貴浩

< 主な検討事項（予定） >

- ①東日本大震災における風評被害の実態
- ②風評発生後の対応（取組み）とその効果
- ③今後における風評被害の発生を想定した場合の課題と対策 等

3 第1回研究会における検討状況

第1回研究会（7月10日開催）では、まず、本調査研究の目的の確認を行った後、調査研究の論点及び論点に係る調査項目について議論を行った。

まず、論点①の東日本大震災における風評被害の実態においては、調査研究の焦点として、農業等一部の分野に限定することなく、農林業・水産業・観光業等における経済的被害をはじめとする風評被害に関する諸問題について、様々な角度から影響を調べていく必要があるのではないか、また、議論におけるポイントについては、「安全な産品にもかかわらず経済的な被害が発生していること」等が挙げられた。

次に、論点②の風評発生後の対応（取組み）とその効果においては、風評被害払拭に向けた取組みや被災地支援への取組みの現状等について都市自治体の委員より報告いただいた。その中で、生産地では、安全や安心などを強調するつもりは全くなく、検査結果をホームページに掲載するなど正確な情報提供に徹しており、また、消費地では、被災地との自治体間における協定を活用し、商店街等とも連携して被災地支援等に関する様々なイベント等を実施していることについて報告された。また、このような自治体間連携をさらに前進させていくための方策等についても今後検討をしていくことになった。

最後に、論点③の今後における風評被害の発生を想定した場合の課題と対策においては、全袋検査については評価が高く、全袋検査をしているから安心して購入するという消費者が多い一方で、全袋検査や全頭検査では、放射性物質のリスクしか評価されないが、食品に含まれるリスクは他にも存在することから、全てを検査することは困難であるという考え方もあるので、サンプリング検査の妥当性をPRしていくことも重要なのではないかとといった意見や、現実として、被災地産品を忌避する人は少なからず存在するので、全国に応援してくれる人を増やすことが重要といった意見が出された。また、風評被害の軽減のためには、地道な取組みの積み重ねが大切であり、今回のような風評被害を発生させないためにも、今回の経験から得た教訓を全国に広めていく必要があるのではないかと、今後の対策についても言及された。

4 今後の研究予定

今後は、第1回研究会の議論を踏まえ、論点等についてのポイントを整理し、8月中旬に風評被害の払拭に向けた先進的な取組みを実施している事例を中心に現地調査を行い、8月下旬に現地調査報告を含めた、第2回研究会を開催することとしている。なお、本調査研究の成果については、2014年3月に報告書等に取りまとめ刊行するとともに、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。

（研究員 佐野 雅哉）

都市自治体におけるファシリティ マネジメントに関する調査研究

近年、都市自治体では公共施設やインフラの老朽化や維持管理・更新費の増大への対応が急務とされており、老朽化対策や管理適正化を目的とした公共施設・インフラマネジメントを導入する自治体が増えている。しかし、その一方で、人材・ノウハウ不足への対策、組織体制など検討すべき課題は多い。今後の都市自治体における公共施設・インフラマネジメントの円滑な導入と効果的な運用に寄与するため、都市自治体の公共施設・インフラ等における適切な管理・運用の取組みや現状の課題について調査研究を行う。

1 調査研究の趣旨

高度経済成長期に数多くの公共施設やインフラが整備されたが、今後その多くは耐用年数を迎え老朽化が進むことが予想される。昨年末に発生した中央自動車道笹子トンネルでの天井板落下事故等に見られるように、公共施設やインフラの安全性確保に向けた取組みが急務となっている。その一方で、近年の財政状況を勘案すると、維持管理・更新費の十分な確保は困難な状況にある。少子高齢化の進行により税収入の減少と福祉関連支出の増加が懸念される中、平成の大合併により機能的に重複した公共施設を複数所有することになった自治体では財政負担が増加するなど、公共施設についても用途変更や統廃合を含む管理適正化が喫緊の課題となっている。そのため、限られた財源の中で、公共施設・インフラの管理・運用を効果的かつ効率的に行うことが必要である。

こうした中、公共施設・インフラの管理保全計画の策定や公共施設の整理・運用を行うなど、公共施設・インフラマネジメントを導入する都市自治体も多く、また、国においても、老朽化対策、管理適正化及び財源確保について議論が進められるなど、様々な対策が図られてきている。

しかし、その一方で、マネジメント統括部署等における人材やノウハウの不足、公共施設・インフラの情報整備不足や縦割りの組織体制などが課題となり、公共施設・インフラマネジメントの導入に難航する自治体や推進に苦慮する自治体が多いのが現状である。

そこで、本調査研究では、国の動向を注視しつつ、都市自治体の公共施設・インフラにおける適切な管理・運用の取組みや現状の課題について調査研究を行い、今後の都市自治体における公共施設・インフラマネジメントの円滑な導入と効果的な運用に寄与するための知見を得ることとする。

2 調査研究の概要

公共施設・インフラマネジメント関連分野を専門とする学識者、都市自治体職員からなる「都市自治体におけるファシリティマネジメントに関する研究会」（座長 中川雅之 日本大学経済学部教授 以下「研究会」）を設置し、調査研究を進めることとした。研究会では、以下の検討事項について、調査を行うこととしている。

< 主な検討事項（予定） >

- ①都市自治体の所有する公共施設・インフラ等の実態について（現状、課題等）
- ②先進自治体において取り組まれている対策について（具体的手法、独自の工夫等）
- ③公共施設・インフラマネジメントの推進における課題と対策について（組織体制、ICT システム、人材・専門性の確保等）

委員名簿（2013 年 7 月 12 日現在）

座長	日本大学経済学部教授	中川 雅之
委員	一橋大学大学院法学研究科教授	木村 俊介
〃	専修大学法学部教授	藤田 由紀子
〃	首都大学東京都市環境学部特任教授	山本 康友
〃	長野市総務部行政管理課長	竹内 裕治
〃	浜松市財務部資産経営課長	那須田 政廣

3 第 1 回研究会における検討状況

第 1 回研究会（7 月 12 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。調査研究対象の確認を行った上で、都市自治体が抱える公共施設やインフラ等における課題について意見を交わした。さらに、近年注目を浴びる公共施設・インフラマネジメントを先進的に導入した自治体における取組みについて調査することで、今後の導入・推進における課題や対策について知見を得ることとし、その調査事項について議論がなされた。また、長寿命化やマネジメントに関する議論だけでなく、財政面の課題に対してどのように対処するか議論する必要があるとの指摘がなされた。

4 今後の研究予定

公共施設・インフラマネジメントにおける先進自治体の取組みについて調査を行うため、5 自治体（秋田県三郷町、千葉県流山市、神奈川県横浜市、神奈川県秦野市、福岡県福岡市を予定）へのヒアリング調査を 8 月より開始するとともに、第 2 回研究会以降において、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。その上で、公共施設・インフラマネジメントの実態と課題を把握し、今後の都市自治体における円滑な導入と効果的な運用に寄与するための知見を得ることとする。

なお、本調査研究の成果については、2014 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、当センターホームページにおいても公表する予定である。（研究員 石田 雄人）

政策交流イベント

- 第 75 回全国都市問題会議（予告）
- 第 15 回都市経営セミナー
- 第 14 回都市政策研究交流会

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。

以下では、10月10日、11日に開催予定の「第75回全国都市問題会議」を紹介するとともに、8月26日に開催した「第15回都市経営セミナー」、7月8日に開催した「第14回都市政策研究交流会」の概要を報告する。

なお、2013年10月にはマッセ OSAKA（公益財団法人大阪府市町村振興協会・おおさか市町村職員研修研究センター）のご協力のもと、「第15回都市政策研究交流会」を関西で開催する予定である。また、11月には「第14回市長フォーラム」、「第16回都市政策研究交流会」を開催予定である。

イベント紹介

第 75 回 全国都市問題会議（予告）

第 75 回全国都市問題会議が、2013 年 10 月 10 日（木）、11 日（金）の両日、大分市において当センター、全国市長会、（公財）後藤・安田記念東京都市研究所、盛岡市の共催により開催される。全国都市問題会議は、全国の都市関係者が一堂に会し、当面する課題やその対応策について討議するとともに、情報交換を図ることを目的として、1927 年から開催されている会議である。

1 会議の趣旨

近年、ライフスタイルの変化に伴う生活習慣病の増加、ストレスによる心身症やうつなどメンタル面の健康、急速な高齢化の進展による寝たきりや痴呆などの要介護者の増加など、「健康」をキーワードにまちづくりを展開していくことの重要性がクローズアップされている。そこで、本会議では、「都市の健康一人・まち・社会の健康づくり」をテーマに、地域が支える住民の健康増進（「人」の健康づくり）、安全で魅力的な都市空間の構築（「まち」の健康づくり）、持続可能な地域社会の形成（「社会」の健康づくり）などについて考えることとしている。

2 会議プログラム

今年の会議は、初日に基調講演・主報告・一般報告が、2 日目にはパネルディスカッションが行われる。

【第 1 日 :10 月 10 日（木）】 ○基調講演 鎌田 實 氏（諏訪中央病院名誉院長） ○主報告 釘宮 磐 氏（大分県大分市長） ○一般報告 中村 桂子 氏（JT 生命誌研究館館長） 久住 時男 氏（新潟県見附市長） 山岸 治男 氏（日本文理大学教授）	【第 2 日 :10 月 11 日（金）】 ○パネルディスカッション <コーディネーター> 久野 譜也 氏（筑波大学大学院人間総合科学研究科教授） <パネリスト> 中村 桂子 氏（東京医科歯科大学大学院医歯学総合研究科准教授、健康都市連合事務局長） 伊香賀 俊治 氏（慶應義塾大学理工学部教授） 松本 悠輝 氏（大分市民健康ネットワーク協議会会長） 北村 正平 氏（静岡県藤枝市長） 辻重 五郎 氏（兵庫県丹波市長）
--	--

イベント紹介

第 15 回 都市経営セミナー

日本都市センターでは、広く自治体関係者を対象に、都市が直面する課題等について、その参考となる報告や討議を行い、今後の対応の一助としていただくことを目的に都市経営セミナーを開催している。今年度は、「次世代へつなぐ農林水産業―復興と競争力強化に向けて―」と題し、第 15 回目のセミナーを開催したところ、93 名の方々にご参加をいただいた。以下では、その概要を簡潔にご紹介する。

1 趣旨

東日本大震災により、東北地方の農林水産業は甚大な被害を受けた。他方、政府は今後は農林水産業の競争力の強化に向けた取組みがより一層重要となってくるとしている。わが国の農林水産業の復興と競争力強化はどのようにすれば可能なのか。こうした趣旨のもと、2013 年 8 月 26 日（月）に、プログラム（右表）に従い都市経営セミナーを開催した。

2 セミナーの概要

基調講演者の門間教授からは、東京農業大学の大学を挙げた福島県相馬地域での農業の復興への取組み等について、ご講演をいただいた。事例報告では、根室市長からはサンマなどの水産物の海外輸出の先進的な取り組みについて、総社市長からは地元農産物の買い取りと学校給食等への提供の取組みなどについて、ご報告をいただいた。

パネルディスカッションでは、農林水産業の競争力の強化に向けた様々な取組みが、被災地の農林水産業の復興にも寄与するのではないかという議論がなされた。なお、本セミナーの議事概要は当センターホームページで掲載するとともに、その詳細は 2014 年 3 月にブックレットとして刊行する予定である。

（研究員 清水 浩和）

プログラム

1 基調講演
東日本大震災からの農業の復興と競争力強化の方向 門間敏幸 東京農業大学国際食料情報学部教授
2 事例報告①
根室産水産物輸出プロジェクト～競争力強化に向けて～ 長谷川俊輔 根室市長
3 事例報告②
農業を得意政策に ～儲かる農業へ 総社市の挑戦～ 片岡聡一 総社市長
4 パネルディスカッション
次世代へつなぐ農林水産業―復興と競争力強化に向けて― ＜コーディネーター＞ 大泉一貫 宮城大学副学長
＜パネリスト＞ 門間敏幸 東京農業大学国際食料情報学部教授 長谷川俊輔 根室市長 片岡聡一 総社市長 五日市知香 (株)パイロットフィッシュ 商品開発コーディネーター 新妻 敬 いわき市農林水産部農政水産課 主任主査兼農業企画係長

第 14 回 都市政策研究交流会

「都市政策研究交流会」は、都市自治体職員や都市シンクタンク職員等、都市行政に関わる方々に広くご参加いただき、都市が直面する課題等の情報交換と解決策の議論、相互理解及び交流を図ることを目的としている。第 14 回交流会では、シティプロモーションが税財政面の自立などの課題、あるいは少子高齢化の進展、地域コミュニティ参画意識の低下などの諸問題に現状を打破する事例としてみられることから、基調講演及び先進事例紹介を通して考えるという趣旨で開催した。

はじめに

当センターでは、都市自治体職員や都市シンクタンク職員等、都市に関わる方々に広くご参加いただき、都市が直面する課題等の情報交換と解決策の議論、相互理解及び交流を図ることを目的に都市政策研究交流会を開催している。

2013 年 7 月 8 日 (月) に「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—」と題し、第 14 回となる本交流会を開催したところ、149 名の方にご参加いただいた。この概要について、次のとおり紹介する。

プログラム

1 基調講演
どうなればシティプロモーションは成功なのか—計画倒れにならない戦略づくり— 東海大学文学部広報メディア学科教授 河井孝仁
2 先進事例紹介①
弘前市シティプロモーション事業の紹介 弘前市広聴広報課主事 田澤征治
3 先進事例紹介②
東広島市シティプロモーション事業の紹介 東広島市市政情報課係長 福光直美
4 意見交換会

1 開催趣旨

都市をめぐるのは、地方分権の観点からの税財政面の自立などの課題、あるいは少子高齢化の進展、地域コミュニティ参画意識の低下などの問題に対し、シティプロモーションにより同時に現状を打破しようとする事例がみられるが、これは地域経済の活性化及び地域の一体感を醸成させる良さをもっている。本交流会を通じて、結果の出るシティプロモーションにはどのようなノウハウが必要か、基調講演及び事例紹介を通して考えるという趣旨で開催した。

2 基調講演の概要

東海大学文学部広報メディア学科教授河井孝仁氏から、シティプロモーションとは「地域を持続的に発展させるため、地域の魅力を発掘し、地域内外に効果的に訴求し、それにより、人、物、金、情報などの資源を地域内部で活用可能としていく」ことという定義、「最終的には、地域の人々が幸せになるため」に行うことであり、地域の外だけではなく、地

域の中にも「我々のまちはこんなにいいまちである」ということを訴求することが重要であり、シティプロモーションには地域内外への発信と持続可能性が大切である旨、ご講演いただいた。

また、事業実施においては、「地域魅力創造サイクル」による地域イメージのブランド化、「メディア活用戦略モデル」による情報の受け手の行動喚起、「多面的評価システム」による事後評価の一連の流れについて、段階ごとにさらに細分化した内容をご説明いただいた。

2 先進事例紹介①（弘前市）の概要

弘前市広聴広報課の田澤氏からは、弘前市シティプロモーション事業について 2012 年度及び現年度である 2013 年度の事業内容の概要説明をいただいた。事業方針策定に際しては、職員によるワーキングチームを作りスピードを重視したこと、2012 年度に重点的に実施したプレスリリース作成とウェブを活用しての情報発信について、また、2013 年度に行っている映画によるシティプロモーションについてそれぞれの具体的事例をご紹介いただいた。また、効果測定には情報発信件数及び地域ブランド調査を用いている旨ご説明いただいた。

3 先進事例紹介②（東広島市）の概要

東広島市市政情報課の福光氏からは、東広島市シティプロモーション事業について、東広島市の特徴である大学及び研究機関の集積と人口増加傾向を背景とした事業概要の説明をいただいた。基本方針策定においては、都市ブランド構築時の特徴分析、情報発信に際して受け手との相互価値創造を図る戦略、及びその推進体制について、事業の具体的内容では、子育て世代の定住促進策、情報拡散方法、市民と共にプロモーションを推進する活動例をご説明いただいた。また、広告費換算での範囲や情報接触数に基づいた効果測定値をご紹介いただいた。

4 意見交換会の概要

参加者から事前に寄せられた意見を事務局で 3 論点に集約し、市民・団体との協働と自治体職員に求められる能力について、効果測定手法、予算等についての意見交換及び事例紹介等の情報交換が活発に行われた。

おわりに

本交流会の議事概要は当センターホームページに掲載しており、また詳細は 2014 年 3 月にブックレットとしてとりまとめ刊行する予定である。

なお、2013 年 10 月 24 日に大阪市町村職員研修研究センター（マッセ OSAKA、大阪市中央区大手前 3 丁目 1-43 大阪府新別館南館内）で「生活困窮者支援とそのあり方」（仮題）をテーマとして第 15 回、また同 11 月には東京で第 16 回となる都市政策研究交流会を開催する予定である。こちらにもぜひご参加いただきたい。（研究員 工藤 修）

刊行物のご案内

当センターでは、研究成果やセミナー・シンポジウムの記録を出版しています。

当センターのホームページから直接ご購入いただけます。また、2011 年度以降の刊行物につきましては、ホームページから PDF で全文ダウンロードが可能です。どうぞご利用ください。

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

＜機関誌＞

図 書 名	発行年	サイズ	ページ	税込価格
都市とガバナンス第 19 号	2013 年	A4	131	1,050 円
都市とガバナンス第 18 号	2012 年	A4	131	1,050 円

＜報告書等＞

図 書 名	発行年	サイズ	ページ	税込価格
東日本大震災に関する都市自治体の対応と地域経済	2012 年	A4	149	2,100 円
協議会・機関等の共同設置・事務の委託に 新しい光を当てて	2012 年	A4	145	2,100 円
過去の大規模災害と海外事例からみる 東日本大震災と都市行政	2012 年	A4	119	2,100 円
都市自治体行政の「専門性」 ー総合行政の担い手に求められるものー	2011 年	A4	148	2,100 円
環境税制・消費税制と都市自治体	2011 年	A4	138	2,100 円
オランダ・ベルギーの自治体改革	2011 年	A5	234	2,415 円
都市自治体における財政健全化 ー財政指標の活用と公会計改革ー	2010 年	A4	162	2,100 円

＜市長の会＞

図 書 名	発行年	サイズ	ページ	税込価格
第 15 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 《子育て支援・少子化対策》	2013 年	A5	52	525 円
第 14 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 《二元代表制》《広域の実施体制（国の出先機関改革）》	2013 年	A5	49	525 円
第 13 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 《政策法務》	2012 年	A5	47	525 円
第 12 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 《災害時における都市同士の相互扶助》	2012 年	A5	58	525 円

《ブックレット》

図 書 名		発行年	サイズ	ページ	税込価格
第 4 回 関西方面の実務家と学識者との研究交流会 《コンパクトシティ・まちづくり》 《生活保護・生活困窮者対策》		2013 年	A5	112	525 円
No.32	都市自治体の広報分野における課題と専門性 —478 市区のアンケート調査結果を通じて—	2013 年	A5	157	525 円
No.31	第 12 回都市政策研究交流会 —都市自治体の広域連携における機能的な共同処理方式のあり方について—	2013 年	A5	69	525 円
No.30	これからのコミュニティのあり方と行政との関係	2013 年	A5	97	525 円
発達障害支援ネットワーク確立に向けて		2013 年	A5	159	525 円
欧米諸国にみる大都市制度		2013 年	A5	227	525 円
第 3 回 関西方面の実務家と学識者との研究交流会 《社会リスクと自治体》《地方行政を巡る諸課題》		2013 年	A5	76	525 円
第 2 回 関西方面の学識者と実務家との研究交流会 《大都市問題》《都市自治体の財政課題》		2012 年	A5	94	525 円
公共部門における人的資源管理		2012 年	A5	221	525 円
日英の機関の共同設置		2012 年	A5	134	525 円
第 1 回 関西方面の学識者と実務家との研究交流会 《コミュニティと地域再生》		2012 年	A5	104	525 円
発達障害支援ネットワーク構築に向けて		2012 年	A5	87	525 円
No.29	徴税行政における人材育成と専門性	2012 年	A5	61	525 円
No.28	第 10 回都市政策研究交流会 —都市自治体職員の地域活動等への参画のあり方について—	2012 年	A5	61	525 円
No.27	オランダの都市計画法制 —全訳・オランダ空間整序法	2012 年	A5	158	525 円

公益財団日本都市センターは、2012年4月より、都市政策、行政経営及び地方自治制度等の都市に関する調査研究活動を行うとともに、情報の提供及び研修事業等を行うことに特化した公益財団法人へ移行いたしました。

今後も都市自治体をはじめ研究者の方々に様々なメディアを通じ適切かつ迅速な情報提供に努め、都市の発展に貢献してまいります。

詳しくは、当センターホームページ
(<http://www.toshi.or.jp>) をご覧ください。

スタッフ紹介

■理事・事務局長・研究室長

鳴田 謙二

■副室長・事務局次長

佐藤 亨

■主任研究員

中西 規之 新田 耕司

■研究員

清水 浩和 加藤 祐介 佐野 雅哉

石田 雄人 工藤 修 柳沢 盛仁

■特任研究員

三浦 正士

① 全国各地で夏祭りが盛り上がりを見せる季節となりました。この夏参加した青森ねぶた祭りでは、荘厳なお囃子と躍動する跳人に心を打たれるとともに、地域の一体感や自治のダイナミズムを改めて実感いたしました。

① 本号では、第30次地方制度調査会答申が提出されたことを受けて、自治体における公共サービス提供のあり方について特集いたしました。また、前号に引き続き、英国の地方自治をテーマにするとともに、分権時代を担う自治体職員の熱意ある取組みに注目し、ご寄稿いただいております。皆様の一助となれば幸いです。

ご多忙にもかかわらず、ご寄稿いただいた執筆者の皆様に変更して感謝申し上げます。

① 当センターは、10月1日よりホームページを一新いたします。都市自治体関係者をはじめとするより多くの方々に当センターの研究活動を知っていただくよう、各研究会の議事概要や報告書等を順次公開していく予定です。メールマガジンと合わせて、ぜひご活用ください。

(特任研究員 三浦 正士)

〔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20号 (年2回発行)

発行日 2013年9月15日

定価 1,050円 (本体価格 1,000円)

編集・発行 公益財団法人 日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

日本都市センター会館8階

TEL 03-5216-8771

FAX 03-3263-4059

E-mail labo@toshi.or.jp

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

印刷 日本印刷株式会社



9784904619100



1923031010000

ISBN978-4-904619-10-0
C3031 ¥1000E

定価:1,050円(本体価格1,000円)

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.