

2014/3  
Vol. 21

# 都市と ガバナンス

● 巻頭論文 震災から学ぶ社会科学  
京都大学名誉教授 村松 岐夫

● シリーズ 基礎自治体・広域自治体・国のあり方  
～震災から3年～

● テーマ 地方税財政制度の改革

● テーマ 英国の地方自治

## 巻頭論文

- 震災から学ぶ社会科学…………… 3  
京都大学名誉教授 村松 岐夫

## シリーズ 基礎自治体・広域自治体・国のあり方～震災から3年～

- 自治体間連携による職員派遣のあり方について…………… 16  
法政大学大学院講師（板橋区議会事務局長） 鍵屋 一
- 東日本大震災における災害廃棄物処理の現状と今後の課題  
～広域処理を中心に…………… 26  
岩手大学人文社会科学部准教授 笹尾 俊明
- 東日本大震災の被災地における医療の復興状況…………… 33  
城西大学経営学部教授（元埼玉県職員） 伊関 友伸

## テーマ 地方税財政制度の改革

- 新地方公会計の推進とその文脈…………… 42  
関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授 小西 砂千夫
- 地方法人課税改革と都市財源…………… 49  
京都大学大学院経済学研究科教授 諸富 徹

## テーマ 英国の地方自治

- 欧州内で対等の競争力目指す 英国で拡大する都市の成長戦略…………… 60  
地方財政審議会委員 鎌田 司
- 英国の地域貧困児童家庭支援政策（シュアスタート）の示唆するもの  
—児童の発達・生活支援と地方自治体—…………… 81  
龍谷大学社会学部教授（元大阪市職員） 清水 隆則

## 都市自治体の調査研究活動

- 第4回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）…………… 92
- 2012年度 都市自治体の調査研究活動について…………… 102
- 習志野市バランスシート探検隊事業…………… 106  
習志野市会計課 副参事・課長事務取扱 宮澤 正泰  
出 納・公会計係長 関根 順子
- 草津市における6次産業化に関する基礎調査…………… 111  
草津市総合政策部副部長兼草津未来研究所副所長 田邊 好彦

発行者：公益財団法人 日本都市センター

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

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

Any quotation from this book requires indication of the source.

Copyright 2014 The Authors. Copyright 2014 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

## 調査研究報告

|                                          |     |
|------------------------------------------|-----|
| ○都市分権政策センター .....                        | 118 |
| ○第 16 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 .....       | 120 |
| ○分権型社会を支える地域経済財政システム研究会 .....            | 122 |
| ○都市自治体行政の専門性（生活保護・生活困窮者対策）に関する調査研究 ..... | 124 |
| ○地域コミュニティの活性化に関する調査研究 .....              | 126 |
| ○被災自治体における住民の意思反映に関する調査研究 .....          | 128 |
| ○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 .....         | 130 |
| ○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 .....     | 132 |
| ○第 5 回 関西方面の学識者と実務家との研究交流会 .....         | 134 |

## 研究員報告論文

|                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------|-----|
| ○新たな行政需要に対応する自治体の役割変化の重要性<br>—韓国京畿道安山市の外国人政策に伴う外国人犯罪減少の事例を中心に ..... | 136 |
| 客員研究員 李元喜（リ・ウォンヒ）                                                   |     |

## 政策交流イベント

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| ○第 75 回全国都市問題会議 .....             | 150 |
| ○第 15 回都市政策研究交流会（関西地域第 1 回） ..... | 152 |
| ○第 16 回都市政策研究交流会 .....            | 154 |
| ○第 13 回市長フォーラム .....              | 156 |
| ○刊行物のご案内 .....                    | 158 |
| ○センター紹介・編集後記 .....                | 160 |



## 巻頭論文

# 震災から学ぶ社会科学

京都大学名誉教授  
村松岐夫



本稿は、3.11から3年を経て、地震・津波・原発事故で何が生じたかを振り返り、社会科学は、震災という事態に何を考えるべきであるかを検討する。3年という時点は、微妙な年である。被災の犠牲者への追悼の気持ちが鎮まらないままに、再建を開始しなければならないというジレンマのなかで、関係者は悩み、かつアイデアを練る。先はしっかりと見通すことができない。しかし、そう言いきるわけにも行かない。社会科学は、天災のない社会における円滑な社会のメカニズムと手続きを主として研究してきた。しかし、われわれは、震災のもたらしたものをしっかり見て、それぞれの分野を見直そうとしている。中央・地方政府の政策的な決断も始まったようにも見える。

政策には初動と中長期対策がある。その両者における決定と実施の権限の配分がどうあるべきか。リーダーシップはまったく自然発生的なものか。何より今回の震災は、エネルギー政策に影響を与えられると思われるが、諸分野の科学者は信頼を回復したか。事故後の状態に対応するには想像力が必要である。民主主義における科学者・専門家はいかなる役割を持つか。検討すべきことは多い。

### はじめに

日本は、2011年3月11日、巨大地震とこれに随伴した大津波によって、日本は多大の打撃を受けた。さらに東京電力の福島第一原子力発電所におけるシビア・アクシデントは、地震や津波とは被害とは異なる衝撃を与えた。エネルギー政策の変更とか科学への信頼の低下など、衝撃は多面的である。社会科学でも、まず被災の実態の把握の努力がなされているが、調査はまだ進行中である。また被害の中でも人災にかかる部分については、人間行動や社会システムのどこに弱点があったのか。社会システムの根幹的部分への疑問が生じているというべきであろう。その疑問からあるいは個々人が受けた衝撃から、震災は多数の日本人に記録を残させている。その意味で、情報は溢れている。しかし、各分野で収集された部分をつなげて震災とは何であったのかの全体をとらえようとする研究は少ない。ちょうど、今約3年が経過したところである。震災の諸問題の解決にはほど遠い現状であるが、さらに何を検討すべきかを考えるに適切な時点かもしれない。今手許にある二つの外国語文献はともに震災研究書であるが、きわめて優れた震災論であり、3年を考え

るうえで手掛りを与えている。また、政府事故調査委員会その他のいわゆる事故調関係の公刊物や、被災地市長やNPO関係者のメモワールも貴重な資料である。

一つは、リチャード・サムエルズの『3.11』であり、二つ目は、ダニエル・オールドリッチの『レジリエンスの形成』である。前者は、大震災 3.11 を契機に日本は変わったかという書物である。調査の対象にしたのは、地域、エネルギー、安全保障の3分野である<sup>1</sup>。著者は、昔に戻る、現状を進める、大きく変革するという3つのシナリオ（物語）があるという。現状維持でなんとか対応しようというのがstay the course路線である。「昔に戻る」シナリオでは、簡単に東北学が紹介されているだけで、詳しい検討はない。また、3分野のなかでは、“地域の調査”については割かれているスペースも少ない。政治の地域単位を大きくする主張「supersize me」として道州制論が紹介され、逆に地元・地域の参加を強調する「localize me」の主張があることを指摘しているが、地域社会の復旧復興の活動には多くのスペースは割かれていない。

“エネルギー政策”については東京電力の対応は十分か、代替エネルギーの議論が進んだか、また原子力行政に変化が生じたかに関して分析をしている。しかし、サムエルズの観察は、代替エネルギー問題の展開は鈍いとする。日本人ではなかなかアポの取りにくい方々へのインタビューデータを基礎に論じる。“安全保障”では、自衛隊と在日米軍の活躍が日本人の人命を救い、時に地域全体を救った実績から日本の安全保障政策や日米の提携関係に飛躍的關係が生じるに違いないという想定で分析を進めている。これらの二つの分野では、ハイレベルの政策であるし、重要なインタビューをたくさん行い、新聞もよく読み、政策変化を観察しようとしているが、サムエルズは、変化を見るものの、その程度には満足しない。

これに対して、ダニエル・オールドリッチはミクロ・アプローチと言えるかも知れない。オールドリッチの視点は、社会関係資本（social capital）である。阪神・淡路大震災以後の震災をたどりながら、災後の対応の強さや効率を決めるのは地域の力であるとの仮説を持つ。彼の書物は、2007年出版で今回の地震はカバーされていないが、一貫して復旧復興における社会関係資本の重要性を仮説として維持している。その意味で、被災地住民への強い関心から東北を見ていることは明らかである。阪神・淡路大震災の後には、2004年のインド洋地震・津波、四川大地震、ハリケーンカトリーナなど、1990年代以降続いた大災害を社会科学の理論で分析しようとしている。日本については過去に記録のある大きな地震をとりあげる<sup>2</sup>。オールドリッチは、これらの地震後の復旧において、政府や国際支援や、

<sup>1</sup> 3分野の選択は、地域研究は、MITにおける著者の博士論文であった。エネルギーは著者の第2作の研究内容であり、この研究で、著者は、reciprocal consentという概念を提示して有名になった。次に彼は安全保障の研究をして日米関係の重要人物になった。3分野は彼が熟知する分野である。

<sup>2</sup> 三陸沿岸の津波では明治28年と昭和8年の津波が記憶され、記録もある。小説家ではあるが、吉村昭の『三陸海岸大津波』は、聞き取りを基礎にしたすばらしい三陸沖地震の記録になっている。



ボランティアの活躍が大きな部分を占めるが、重要であったのは、地域の社会関係の安定であったという<sup>3</sup>。彼は、今回の大震災についてはまだ調査をはじめたばかりのようであるが、最近、別の論稿で福島原発の事故後の原子炉所在地域や隣接地域の住民と公職者・公職職員の意見の分布を明らかにしている<sup>4</sup>。通常は、「距離が意見を決める（近いほど批判的、遠くほど肯定的）」という仮説が有効であり、彼も最初ではこの仮説を持っていたようである。しかし事態はもう少し複雑である。彼の発見は、むしろ近接する地域の公職者が政府のエネルギー政策に肯定的である。サイトから遠くの自治体ほど、3.11 以前のあり方に批判的であったという結果であった。彼による 1923 年の関東大震災の丹念な分析を紹介しておこう。関東大震災では、朝鮮人への差別と暴力があった。これは日本史上の汚点であるが、どこでどの規模のことが起こったかを彼は警察の派出所ごとの所管別統計を分析して、社会的安定層の重要性を指摘している。これは、社会科学に関する大きなテーマを前提にしているがデータとの関係で言えばミクロ・アプローチである。

さて、本稿は、東日本大震災の経験に基づいて、社会科学はいかなる新しい課題を見つけたか。どこを見るべきかに関して、約 3 年を経た現時点で、筆者のメモを残すことを目的としている。3 年は、被災直後と異なる状況が出現している。仮設住宅の居住期間も 3 年をめどとしていた。2014 年 3 月を持って、瓦礫の処理が岩手、宮城二県では実際に終わるという。このことは、全力で町づくりに向かうことが可能になったことを意味する。福島県では、『福島民友新聞』のアンケート調査によると、旧地域への帰還の原則を取り下げた 5 か町村がある。残りの 5 か町村は、町長たちは、帰還できないことを予想しつつも原則を取り下げていない。(2014 年 1 月 19 日)

政府の動きはどうか。IOC 総会で、福島の様子は、首相が「under control」発言をして、オリンピック招致に成功して以降、東京電力への監視や政府の関与を強めるなど、政策姿勢の変化が見て取れる。さて、3・11 以来何が起こったのか。

## 1 何が起こったか

われわれ社会学者は、今回の地震で何が起こったかに関しては記録を残したい。筆者は、日本学術振興会に設置された東日本大震災調査委員会<sup>5</sup>の一員として 2012 年度から調査を始めた。時々現地に訪問させていただき実態について情報収集につとめているが、各地で開催される研究会やシンポジウムにも参加して認識を深めようとしてきた。しかし、何が起こったかについてまだ全貌は明らかでないし、どのように再建していくかの見通し

<sup>3</sup> Daniel P. Aldrich, *Building Resilience*, the University of Chicago Press, 2013, P.7では、マックレーを引用して、レジリエンスの諸次元として、個人的家族的な安定、制度組織の回復、経済回復、インフラ整備、治安維持があげられている。

<sup>4</sup> Daniel Aldrich, *A Normal Accident or A Sea Change? Nuclear Host communities Respond to the 3/11 Disaster*, *Japanese Journal of Japanese Studies*, 14(2) pp.261-276

<sup>5</sup> 設置された東日本大震災調査委員会（委員長 石井紫郎）である。調査班には、政治、行政・地方自治、経済、環境、教育、科学技術と政治行政、国際関係、メディアとコミュニケーション等をそれぞれ課題としている。

を誰がどこで持っているかも分かっていない。地域によっては、新しい提案がなされ、復興計画がなされ、復興計画が進んでいる。しかし、福島県原発事故被災地では見通しが立っていない。少しでも事実を収集し、それを公表しながら、多くの他の調査チームとの知識や情報の交換の機会を持ちたいと考えている。

### (1) 被災と対応

東日本大震災の衝撃は大きかった。被災は自然災害によるものだけではなく、人災によるものもある。日本社会は、この人災にも衝撃を受け、原発事故を大きく日本の問題として受け止めている。個人が受けた損傷は大きく、しばしば共同体の喪失の危機にであっている。東日本大震災では、沿岸地域を中心に2万人弱の死者・行方不明者をだし、同日、福島県にある東京電力第一原発の原子炉1号基、2号基、3号基、4号基は機能不全に陥った。すなわち、1、2、3号基の核物質を「冷やし閉じこめる」ことができずメルトダウンが生じ、3月12日には1号基、14日には3号基において水素爆発が起こった。放射能汚染に対処するために種々の避難区域が設定されたが、避難規制の方法にも内容にもいぜん疑問が提起されている。自然ではなく人的要素が原因となる損傷は、社会科学の前提に絶えず疑問を投げかける。病人や幼児への配慮が十分ではなかったとの反省がある。病院が被災したことは対応を困難にしたことは疑いない。何より代替できる施設は容易に見つからなかった。避難所の生活は苦痛と困難を伴うものであった。しかし、不安や苦痛を伴う避難の中で、被災地住民は、被災の直後から冷静に振るまい、大きな混乱は生じず、世界の賞賛を浴びた。このことは社会科学に自信を与える事柄であった。ある社会における人々の相互信頼は、当該社会にはぐくまれたものである。そのような信頼の醸成は、社会科学のめざすものの一つである。先のオールドリッチも、今回の震災における社会関係資本の役割に注目している。

しかし、震災によって生じた苦痛は、一過性のものではない。恐怖が多数者にトラウマで悩まし、PTSDなど心のケアを必要とする人々が増えている。阪神淡路大震災の経験からも、心のケアを必要とする障害は3年後くらいから増加すると言われる。他方3年を経たいまも、メルトダウンした物質を原子炉から取り出すことはできず、事故当初からの地域汚染も除去できていない。原子力行政の対処の過程は納得のいかないことが多い。原子力安全・保安院は責任をとる形で原子力規制委員会とその事務局としての原子力規制庁となり、所管は経産省から環境省に移管された。しかしこれが解決であったかについて疑問は消えない。規制は推進から全く独立すべしというのが国際ルールである。原子力規制委員会は、再稼働の許可というテーマを眼前の課題として取り組んでいる様子が報道されているが、委員会がいかなる哲学を持ち、その哲学をどのように適用して基準を設定しているのか明白でない。この間、被災のまっただ中で利他主義も見だし、成熟社会が発展させた相互支援の組織化も確認された。善意をこえて、社会はそれなりの改善の道を歩んでき

たとも思う。このように生じたことをたどってくると、少しずつ「大きな変革」をひき起こすことができるのかもしれないとも思う。先述のように、リチャード・サムエルズは、そういう視点から、東日本大震災について変革の可能性を追求している。彼の観察も、18か月では短すぎたのであり、長期的には、日本人は学習効果をプラスに転じうるかもしれないのである。自然の活動が人間社会の秩序に大混乱を与えるような災害では、通常の社会科学が説明しない状態が引き起こされる。マグニチュード9という東北沖を震源として発生した地震もその際における日本社会の仕組みや個々人の行動形態の説明は「従来の理論や仮説で良かったか」という問題提起をしている。特に原子炉の再稼働の時点と基準は世界の注目するところである。しかも、この再稼働の基準の設定を、日本が危機管理の思想と姿勢を変えたかどうかの判定基準としているという人もいる<sup>6</sup>。

民主党政権時の、2011年12月16日、野田首相と細野大臣が事故収束に向けての第二ステップに入ったとの宣言をしているが、これは不適切であった<sup>7</sup>。政府は、補正予算において、また通常予算でもしかるべき金額の復旧と復興のための資金を積んでいるが、被災地の再建の視点からも個人の立ち直りの視点からも効率が悪い。地域の再建や、個々人の家庭や地域の正常化のために、何を行うのが適切であるかの政治のデザインが見えない。実施体制は復興庁の発足以降は順調である。それでも全体としてみて、公共セクターに人員と時間の配分や再配分が少なすぎるのではないか。時間が経つ間に若い層の地域からの流出は続く。法律に沿って個々の所帯への損害賠償要求とこれへの回答によって示される決定の合計が結局は、日本社会における福島事故の解決に関する自然の選択であるという人もいる。しかし、そういえるだけ十分な選択肢が示されているかという疑問は残る。資金量の問題ではない。叡智結集の努力があるかが心配である。行政の正常化にも多大の経費が必要である。経費の総額に現れにくいのが、被災と日本の全体を見渡して、公的セクターのリソース（行政職員や教員）の適切で合理的な配分によって支援が長期に続けられねばならない。地方一地方支援のやりくりの限界も見える。

「地方自治」の問題もある。「仮の町」<sup>8</sup>は、自治か。われわれは三宅島や山古志村の経験がある。答えはイエスであるが、過去の事例では、三宅島問題は噴火の沈静化という自然の問題であったし、山古志村では3年“位”というめどがあった。被災地支援も巨額になれば、支援側の自治体の納税者がどのように支援に対する態度をとるかが問題になる。しかし、現在までのところ、瓦礫の処理や汚染問題で十分な地方-地方の連携が確立したとは言えないが、全国の自治体が相互にきわめて協力的であり、それを把握した上で、総務省が、全国市長会や全国町村会の協力を得て行う行政職員の派遣経費に支援をした。そ

<sup>6</sup> 東京電力柏崎刈羽発電所にテロがあるという想定ノンフィクションを装った小説である。若杉冽『原発 ホワイトアウト』（講談社、2013）霞ヶ関官僚の匿名の小説であるとされている。

<sup>7</sup> 細野大臣発言。

<sup>8</sup> より正式には、「町外コミュニティ」という用語が使われている。



これは、集権システムの効用という人もあるが、おそらく「中央と地方、地方と地方が相互依存的な枠組みを持つ国の効用」という言い方が良い。地域の自主的展開の精神の裏付けの下にしかるべき調整メカニズムが促進されるのである。約3年を経て、問題が明確になるに連れて、解決案は具体的になっているが、日本社会全体の悩みは大きくなっているかも知れない。除染土の置き場に関わる決定と地域への帰還は密接に関わっているが、理念をもってはどう動かしようもない実態の中で、3年の月日はようやく地域に決断を迫る動きが報道されている。福島県大熊町と双葉町は国から指定する（除染土）中間置場の交渉を受けている。ようやく政策が動き出したのかもしれない。しかし、帰還困難区域の双葉町は、自治体として存続の危機感を持つ。それ故、双葉町は2014年4月に町立小学校を設置して、その姿勢を制度によっても表現しようとしている。

## (2) 政策

国会では、当初から、補正予算（2011年、2012年、2013年）に取り組み、行政は、中央でも地元でも、災後ただちに救援活動をはじめたが、そこで際だったのはNPOを含むボランティアの活動である。地方レベルでも地元国会議員や地方議員など政治家には別の仕事があるが、やはり危機に期待できるのは強力なネットワークと組織で動く行政システムである。地域の復興過程を見ると、関係機関・関係者の意見は必ずしも一様ではない。問題解決の中心は市町村長である。首長たちは中央における官邸や中央行政との連絡を保ち、他方で地元の要求に対応する。また四方八方に情報網を張り巡らして行動した。災害において、どこまでが地域社会の問題であるか。共同生活にかかれる「全部である」との認識で行動しようとしている。しかし、実行できないことは多い。国家は上がってくる課題をより分け決断する。課題を取り上げて決断して地方に伝達する。中央と地域の連携が円滑であるときにはじめて現代国家は、大規模自然災害に対処できるのである。

今この時点で胸に手を当てて考えてみると、これまでの社会科学に欠如するものがあったように思われるのである。それは、震災を想定外としたという科学者と似た立場にあったという反省かもしれない。例えば市町村合併は、震災への対応という視点から言うとき、とるべき方策ではなかったような気がする<sup>9</sup>。ただ社会科学でやっかいなのは、その合併がメリットをもたらしているケースもあって、総合的な評価が難しいことである。

経済学や社会学も、諸自然科学者が原子炉や地震、地層の研究などの情報を必死で集めるように、被災地の住民とその行動の情報を集め始めた。知る限りでも、すでに膨大な調査が行われているということができる。ここでそれらの総てをあげることはできないのはもちろんである。いくつかの気づいた論点を以下にメモしておきたい。

<sup>9</sup> 室崎 益輝・幸田 雅治『市町村合併による防災力空洞化 東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房、2013年

### 3 熟慮すべき論点

#### (1) 沿岸地域の被害：地震津波・これへの初動と中長期対策

初動に関しては、日本社会において多くの緊急事態にいわゆる preparedness が欠けていることが判明した。危機管理ガバナンスの根本問題である。行政学の分野でも英語文献では、災害があるとただちに危機管理の論文が続出するが、日本ではそういう動きはない。行政電話が機能しなかったこと一つを取り上げても一つの論文が出来る可能性がある。そこに見られる通常の行政の持つ体質を論じる材料があるからである。電話用の電池の容量の問題やバックアップ電話など器具を利用して事態を人の伝達を確保する可能性と手段の研究が進められるにちがいない。しかし、日本では研究者は、実務志向的であるが、徹底的ではないので、学問の大家といっても滅多に実務家に代わって仕事ができるわけではない。重要なのは、実務家に近づくことなく、たとえば先の行政電話との関係で言えば、客観的に危機管理の仕組みの検討をする材料として、分析をすることであるはずである。そういう研究がもっと出版されても良いと思う。

この第1の論点に対する調査を社会資本論の立場から遂行するのがダニエル・オールドリッチであることはすでに紹介した。オールドリッチの結論は「社会の安定」であった。この点については、東北の諸地域では国際関係の観点からも、教育行政からいろいろな確認できるであろう。社会関係の安定は、初動の頃のコミュニティの実態であった。ガバナンスは自発的に生まれ、地域リーダーがガバナンスの秩序をつくり、人々は信頼した。良い統治が行われたのである。大まかには人々相互の信頼があり、さらに言えば、それを助けていたのは国家への信頼もあった。たしかに、震災後の政府の行った諸調査は、国民の政府への信頼を低下させた。しかし、国家への信頼とは、個別政権への信頼とか戦後政治への信頼というよりも根底的である。歴史的に培った、日本という国が国民を見捨てないという信頼の問題である。被災中の信頼の構造はどのようなものであったか。社会科学的に調査したいことである。

例えば、被災によるコストということを論じるならば、人命損失の多少、健康問題、施設の崩壊や回復等みえるものだけでなく、地域の共同性の損傷、あるいは地域の結束がどのように存在しえなくなったのかなどを含むものである。先の双葉町の苦難を想起してほしい。経済であれば、全国のマクロ状況や産業ネットワークの回復に注目が行くが、地域経済の損失や変容などもテーマになるに違いない。行政では、住民登録情報のバックアップのあったことが安否確認の活動開始の出発点があったと思われる。もちろんこの点で、相馬市の立谷市長のように、市から見舞金を配るという行為の中から住民を引き寄せ親戚の安否や住所情報を収集するといった知恵ある行動もあった。避難所が学校の体育館であったことから自然に校長先生が避難所のリーダーになったところもある。やがて行政が動けるようになれば、NPOの支援も組織的になっていく。この震災までは、NPO行政の

連絡を社会福祉協議会が行っていたところが多かったと言われるが、今回はNPOについては、後方から支援する組織が県ごとに立ち上げられたことも指摘されるべきである。さて、初期の対応はどのようになされたのか、円滑であったか。迅速であったか。いかなる点で欠けるものがあったのか。こうした記録の保持は、自然に、危機管理マニュアルに反映されていく。重要な発見は新しい事項を追加し、鋭い発見は、危機管理マニュアルの優先順位を決める。社会科学的発見は危機管理マニュアルの改善に貢献するし、逆に実態の動きから、社会科学の進歩も獲得できるに違いない。

マニュアルは現場だけのことではない。政治のトップレベルの危機管理マニュアルの問題でもある。大規模な人命に関わる事故事件に対しては、自衛隊に依頼する手続きも、中央官庁内部の主導性の発揮の順序も決まっている。現場のトップが中央の責任部署とともに自衛隊に依頼する。このことは、阪神・淡路大震災でもそうであったが、知事は、政治的な配慮からためらったと言われるし<sup>10</sup>、国の法体制も不十分であった。今回はその教訓から、知事はただちに手続きをとり、自衛隊はこれにこたえてめざましい活躍をした。国民は自衛隊を信頼しているし期待していることが分かった。

NPOについては、阪神・淡路大震災における不慣れから支援を受けられぬという失態から教訓を得て、1998年にNPO法が成立した。95年から15年間のあいだに、じつに多くのNPOが誕生した。ボランティアの登録もあった。今回は、災害支援NPOの受け入れをマネージするNPOも生まれていた。後方支援する役割を明確に認知して事前の演習をした都市（例えば、遠野市）もある。

## (2) エネルギー装置と社会経済

原子力エネルギーの導入には歴史がある。現実のことの説明には経緯の説明が必要である。話は、専門家の実力、行動に及んで行くに違いない。

学界の社会学としては、大きな問題は、地震学者と原子力学者の情報交換がない上、それぞれが意見を交換する場面があっても、地震学者の警告を原子力学者が率直に聞こうとしなかったことにあった。地震学者の間ではやや以前から貞観<sup>じょうがん</sup>の大地震に関して情報は確かなものになっていたが、公的判断には使われなかった。一つの例を挙げると、例えば、2009年6月24日、東京電力福島第一、福島第二原子力発電所の耐震安全性評価を議論した総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会のワーキンググループ会議において、「貞観<sup>じょうがん</sup>地震」を説明し、問題提起をした岡村行信（産業技術総合研究所活断層・地震研究センター長）は異議を唱えた。しかし、この意見は、東京電力側の受け入れるところではなかった。岡村の意見の重要性を軽く見た東電側の専門家がいたことは明らかである<sup>11</sup>。

<sup>10</sup> Samuels, 3.11: Disaster and Change in Japan, 2013

<sup>11</sup> 福島民報社編集局『福島と原発 誘地から大震災への五十年』早稲田大学出版会、2013、385頁。

これは学界の専門家集団の間の意見の流通が利害の壁に阻まれた例である。その学界の間の情報流通の機能不全については城山英明の論文がある<sup>12</sup>。おおざっぱに言えば、理学系の研究者には工学系の理屈が分かりにくかったという。しかし、城山の指摘を詰めていけば科学者の側に説明すべきことが今も多く残っていることが分かる。社会科学者が構造的な部分への分析に入っていくことは困難である。しかし、塩谷喜雄『原発事故報告書の真実とウソ』（文春新書、2013）は、構造に関する諸報告書の違いを比較分析している。電源喪失の原因が地震か津波かがまだ解明し尽くされていないとの指摘である。

メルトダウンの情報がアメリカに達したとき、当初、アメリカが80km圏域のアメリカ人を避難させようとした。ドイツがSPEEDIを使って、当日の風向きが飯館村方向に放射能が流れたとの分析を報道して、外国ではこれを基準に行動したところもあるという。SPEEDIは、入力されたデータの正しさが保証されなければ承認されないということであるようであるが、結果から見れば、空間における放射能の流れをあてていた。しかし、その後も政府はいぜんSPEEDIを認めていない。検討を経てのことであるようだが、このことは適切か<sup>13</sup>。避難区域の設定は誠に難しい決定である。今は全住民が町の外で暮らす大熊町に、一部、居住可能区域があることから最近のニュースでは、ここに1万人の住民が「まち」を作る計画があるとのことである<sup>14</sup>。双葉町はいわき市内に町外コミュニティをおいている。「仮の町」とよぶものの実態は更に複雑になる。

### (3) 事故後の状態の予測と対処の決定

原発事故と社会との関連について、柳田邦男の分析がある。柳田邦男は1983年の御巢高山日航機事故の調査委員報告以来科学と社会を繋ぐ人として頼りにされてきた人である。この人の著作を読むと、被災後出版された数多の出版活動によって提供された実態報告の中で何が重要であったのが整理されてくる。2012年9月の文藝春秋に寄稿された「原発事故：私の最終報告書」は、事故の分析と処方箋を論じている。また、最近柳田は『終わらない原発事故と「日本病」』（新潮社）を出版した。

文芸春秋の論文では、柳田は、A、B、Cの3つのシステムから事故を見なければならぬという。Aシステムは、中枢領域と呼ばれ、炉心の破局制御対策である。今回はこれに失敗した。外部電源、非常用発電機、配電盤、ベント操作、外部からの注入等が課題である。

Bシステムは中枢領域支援システムである。今回は、ここでも失敗した。その処理のために、重機を運転する作業が生じるが、今回は、所員は操作できなかった。

<sup>12</sup> 城山英明「繋ぐ人材・見直す組織―複合リスクマネジメントの課題と対応」アステイオン78号、2013年

<sup>13</sup> 原子力災害対策特別措置法第10条

<sup>14</sup> 朝日新聞、2014年1月15日朝刊



Cシステムとして、住民の被害防御と環境保全のシステムが必要だという。柳田の議論の特徴は、この部分にある。従来の思想にはここが欠落していた。社会科学の領域である。住民への説明と住民の意見の聴取には膨大な人的エネルギーが必要であるという主張である。

ここでは、詳細を論じるわけではない。目線の高い人の見解を紹介するにとどめる。ここまで考えるべきという水準が示されている。

さらに、「核のゴミ」の処理という問題がある。自然と自然の法則をどこまで使うか。自然との共生という言葉が誰の頭の中にもよぎるが、その具体的な程度と形態を考えはじめると何も我々は結論を持っていないことに気付く。自然を克服していくと言っても災害がある。自然に甘い形でなければその復讐がある。

これは、柳田が考えた延長で言えばDシステムと呼ぶべき哲学の問題である。

#### (4) 権力の配分条件（政治行政）とリーダーシップ

上にマニュアルの問題として述べたが、大災害に対して地域の現場において、また中央政府においてリーダーシップは沈着でなければならない。人間の心構えや心理的準備の問題である。地域では、市町村長や行政が大きな役割を果たすことを期待されるが、地域に自然のリーダーシップが形成されることがある。非常時に、地域でなし得る権限の配分に関する研究が必要であろう。現場では、市役所とか学校の講堂とか公共施設に重要性があることが分かっている。普段から地域の社会ネットワークが機能するには公共ネットワークもアクティブであることが重要である。公的リーダーシップあるいは非公式のリーダーシップのどちらであれ、マニュアルの整備充実が日本中で進行している。

それはトップの判断力に依存するところがあるが、国を救うという公共に向かう指導層の姿勢と助言層の水準の問題である。被災地が苦しんでいるときに、国会では解散の要求とこれを拒否する政権の間の厳しい攻防があった。政治は危機においてもペckingオーダーを決めることを優先させるものであることを知らしめる一幕も二幕も見た。

リーダーシップは、姿勢であり逞しさであるが知識とスキルでもある。民主党政権は、予算編成に新味を出そうとし、何かを新しくしようとしていた。しかし、マニフェストを無視できないとしても、それを後回しにして正面から被災に対応すべき場面があったと思う。そのあたりがpreparednessの問題である。野党も被災地を傍らに知りながら、国会解散のみを追求したという印象を与えた。原子力行政はもともと自民党政権下で導入された。事故の時点では野党であったとはいえ、自民党にも同じ課題があったはずである。当日の官邸は、種々の観点から考察の対象になっている。福山官房副長官は、官邸はみんなで六法全書を繰りながら権限と手続きを探し確かめたという<sup>15</sup>。このとき、官僚はどこにいたのであろうか。民主党政権は政治主導を誤って主張したのか、官僚は萎縮したのか。



官僚は萎縮してはならない。政治がやるべきことを主張し指摘し助けるのがその使命である。政党という政治集団は権力を持つが、時とともに変化し制度記憶を持たない。官僚制の質は国家の質にかかわる。国家が円滑に機能するために官僚制が重要であることは世界の政治学の常識である。政党の優位とは政権党や国会議員が、決定の権力を持つという事実のことであって、これを助けるべく官僚制が存在していることも事実である。官僚の方から、「政治主導というのなら、お前さん方やってみよ」というのは正しい認識ではないし、そうであれば、そんな官僚には不作為が問われる。官僚はやらねばならない。同じ理屈を次の科学者の責任として論じることになる。しかしどこまでどういう手続きによっては適正な行為を求めるかは難しい問題である。

### (5) 科学者の責任

原発事故後、地に落ちたのは科学者への信頼である。科学者は学術会議や種々のシンポジウムで責任と倫理を語りはじめている。しかし、社会科学にも知的準備をしておくべきことはあった。しかし第一次的には理系科学者における「科学の水準」の問題としても、科学と社会の関係についてはもっと興味をもっておくべきであった。現在までに、この領域では社会科学的視点も含めて、中島秀人、城山英明、横山広美などの寄稿した『アステイオン』2013年78号が有益である。いずれにしても「本人であり、主体であるのは国民」である。しかし、20世紀、科学と技術の発展は、民主主義に全く新規な責任論の問題を提起した。古い話であることは百も承知であるが、繰り返す価値があると思われる。

20世紀の半ば第二次大戦を挟んで、イギリスに生まれアメリカで教鞭を執ったH. ファイナーとドイツで生まれ教育を受け、1920年代にハーバード大学で研究を続けたC. フリードリッヒという2人の政治学者が論争した。この論争は、結局は、専門家の意見が優位するという結論を持ったハーバード大学のカール・フリードリッヒの1960年の論文が<sup>16</sup>、最後の出版になった。フリードリッヒは、論文に少しだけ顔を出す言葉から判断すると、核戦争を念頭においていたようである。それは専門家が進言し、政治家がこれに従うという形式を尊重する以外にないというのであるが、もしこの命題を承認するのであれば、科学者による事後の説明が特別に重要である。その前提には、公文書等記録を保存することが大切になる。

<sup>15</sup> 福山哲郎『原発危機 官邸からの証言』ちくま新書、2013

<sup>16</sup> Carl Friedrich, *Responsibility*, Harvard University Press, 1960

## むすび

とりあえず5つの論点を指摘したが、論点はもっと多い。地域社会が絆で伝えてきた文化と呼ぶべきものへの考察も期待される視点である。他方、少子高齢化とその環境の下での経済の実態が被災地で如実に現れていることも直視しなければならない。日本は、東北と震災を梃子にして、グローバリゼーションと日本を再検討する機会とすることになりそうである。

# シリーズ

## 基礎自治体・広域自治体・国のあり方

### ～ 震災から 3 年 ～

---

東日本大震災から3年を迎えるが、被災自治体では懸命な復興事業が今なお展開されている。

被災により程度の差はあるものの自治体の行政機能を喪失した事例は数多く、一方で復旧・復興事業が本格化しており、被災地を支援するため自治体間の職員派遣が行われている。しかし、派遣先自治体での復興事業の長期化に伴い、全国的に公共事業の抑制や厳しい職員定員管理の実施等の行財政改革が行われる中、派遣元自治体にとっても派遣職員の確保が困難であり、派遣継続の目途を持ちたいといった声が聞かれる。こうした中、様々な工夫を凝らしながら不足しがちな技術系職員の派遣を継続したり、職員OBの活用や民間企業人材の応援も行われたりするようになっている。

また、被災した自治体にとって復興事業を進める上で悩みの種となったものが災害廃棄物の処理である。今回の震災では、一度に、かつひとつの自治体の処理能力を超えるほど大量に発生したのがれきが足かせとなり、一日も早い生活の再建を願う被災者の期待に反して、復興事業の進捗が遅れる現象を生み出した。こうした中、被災自治体は災害廃棄物処理に全力で取り組んでいる。また、全国的に広域処理が進められ、岩手県、宮城県では2013年度中の処理完了が視野に入ってきた。今後は、すべての処理が完了した時点で検証を行い、全国の災害に対処し得る処理方針の確立が望まれている。

さらに、高齢化の進展や生産年齢人口の減少がみられていた地域には、同時に医師や医療機関が不足するいわゆる医療過疎でもあった現実を顕在化させることとなった。被災地域は医療過疎地域であることが多いがゆえに、地域医療従事者と大型病院との連携や被災を免れた福祉介護施設等の活用が見受けられたが、医療体制の充足、広域的なネットワークづくりは今後、各地域の地域医療に求められるものであるといえる。

大規模災害への備えの重要性が叫ばれる中、今回の震災は数多くの問題提起となった。このことを教訓とし、大規模災害への備えに限らず平時にも活用できる知見として、自治体間職員応援体制、広域的災害廃棄物処理、地域医療体制の整備について本稿で扱いたい。

# 自治体間連携による職員派遣のあり方について

法政大学大学院講師  
(板橋区議会事務局長)  
鍵 屋 一

大災害に必要なのは災害対応業務に習熟し、ただちに駆けつける人材であり、それを可能とするシステムである。今後の自治体間連携については、事前にパートナーを決める、受援計画、支援計画を作成することが重要である。

また、一時的に大量に発生する復興事業に関して、対応できる自治体職員を国全体でいかに増加させるか、復興事業が終了した後に、職員数を適正規模に戻す仕組みがビルドインされた制度を設計することも重要である。そこで、「全国の自治体OB職員の活用」と「民間企業からの人的支援の活用」「大学院生の活用」「指南役の活用」を提案する。

## 1 改正災害対策基本法における被災自治体支援の概要

2013（平成25）年6月の「災害対策基本法の一部を改正する法律」の概要によれば、改正の狙いの1点目に「大規模広域な災害に対する即応力の強化」をあげ、次の3点を改正している。

### (1) 発災時における積極的な情報の収集・伝達・共有の強化

市町村が被害状況の報告ができなくなった場合、都道府県が自ら情報収集等のための必要な措置を講ずべきこと、国・地方公共団体等が情報を共有し、連携して災害応急対策を実施すること等を改めて規定。

### (2) 地方公共団体間の応援業務等に係る都道府県・国による調整規定の拡充・新設と対象業務の拡大

応急対策業務に係る地方公共団体間の応援規定について、都道府県による調整規定を拡充し、国による調整規定を新設するとともに、消防、救命・救難等の人命に関わるような緊急性の極めて高い応急措置（応諾義務あり）に限定されている対象業務を、避難所運営支援、巡回健康相談、施設の修繕のような応急対策一般に拡大する。

### (3) 地方公共団体間の相互応援等を円滑化するための平素の備えの強化

他の主体との相互応援が円滑に行われるよう、国・地方公共団体、民間事業者も含めた



各防災機関は、あらかじめ地域防災計画等において相互応援や広域での被災住民の受入れを想定する等の必要な措置を講ずるよう努めなければならないこと等を規定。

## 2 すぐに必要なのは災害対応できる人材

東日本大震災の被災市町村は、交代要員もないままに膨大な災害対応業務にまさに不眠不休で従事し、現在に至るまで懸命に奮闘を続けている。市町村職員の死者は東北3県で330人にも上る<sup>1</sup>ほか、その後の過酷な勤務により心身の傷病になって早期退職した者も多い。職員の多くは家族を含めて被災者でありながら、支援者として業務に従事し、被災の苦しみを率直に話す機会もほとんどないのが実情である。

改正前の災害対策基本法の応急措置や応援要請の仕組みは、市町村や都道府県単位で十分に対応できる災害を前提にしており、東日本大震災のような巨大かつ広域災害には対応できないものであった。そこで支援業務を行う自治体間連携の強化を意識した取組や県や国の調整権限を拡大する法改正がなされた。（なお、本稿では法律用語以外では「応援」ではなく、災害時に一般的に使われる「支援」という。また、支援を受けることを「受援」という）これは、地方自治における補完性の原理を明示的に示したものと考えている。

しかし、仮に東日本大震災以前にこのような法律があったとして、壊滅的な被害を受けた市町村の代行を県や国ができただろうか。避難所運営だけをとってみても、広域の地域に多くの避難所、避難者があり、必要物資の把握については、あまりに被害が大き過ぎて、すべてが不足して、要請を出そうにも出しようがなかったのではないだろうか。

大災害になると被災地域が広範なため、市町村だけでなく県も国もただちに役割を果たすことは困難である。必要なのは、災害対応業務に習熟し、すぐに駆けつけてくれる人材とそれを可能にするシステムである。

## 3 専門機関の広域連携はなぜうまくいくのか

東日本大震災では、消防、警察、自衛隊、国交省、水道、ガス、電気など組織的広域連携体制の力が光った。もちろん、特定の業務を行う職能集団という前提はあるが、常磐大学の重川によれば共通して次のような特徴をもっている。

- ①事前に法制度で位置づけがある。明文化、詳細な活動計画の事前作成
- ②派遣職員の事前登録、組織化が図られている
- ③派遣手順、指揮命令系統が事前に定められている
- ④職制（階層）に応じてやるべき業務（所掌業務）、権限（決定権）が明確になっている
- ⑤現場に権限が委譲され、現場レベルでの組織間の情報共有がなされた

---

<sup>1</sup> 読売新聞 2013年6月15日

⑥業務の多くは平常業務の延長線上にある

⑦ロジスティックスの充実

例えば、国土交通省の TEC-FORCE は、組織が法制度化され以下のことが事前に明文化されている。

【派遣基準】 派遣すべき事案の基準が決まっている

【任命制度】 派遣メンバー 2,612 名が事前に登録

【スキルアップ】 事前の職員研修制度がある

【費用負担】 国交省負担

【派遣手順】

【指揮命令系統】

【前線基地】 あらかじめ指定

役所は、制度上に位置づけられ明文化した基準があればきちんと動くものである。また、ロジスティックスが非常に充実している。例えば、TEC—FORCE 各班に車を運転手つきで最低1台確保する。TEC—FORCE 現地班に後方支援職員（ロジ班）を配置して、車両確保・宿舍手配・飛行機等交通手段確保、物資要請・調達・送付、状況報告をする。

職員からの報告はテレビ会議で、被災地外の人も見る。その結果、被災地と被災地外の職員が「温度差」なく、被災状況を理解できる効果があったという。

#### 4 応急対策期の自治体連携の強化策

今後の自治体間連携については、相当数の連携する自治体全体があたかも1つの専門機関であるかのように災害対応することが効果的である。一般に「対口支援」、「パートナー支援」、「スクラム支援」などと呼ばれる。これは自治体間の強固な連携支援により「1つの被災自治体を被災していない多くの自治体が責任をもって迅速、かつ長期的、包括的に支援する」仕組みである。

災害が起こってから連携支援するのではなく、事前に連携するパートナーを決めておくのがさらに効果的である。それは、支援する職員の頭数だけでなく、人と人、まちとまちとの顔の見える関係をも取り込めるからである。実際の支援活動では人材の質と派遣スピードが大切である。そのときに役に立つのが、顔の見える関係である。東日本大震災でも事前に災害協定を結んでいたり、友好関係のある都市からは迅速で熱心な支援が数多く見られたりした。災害時の国や県の調整では人数を確保することは可能かもしれないが、顔の見える関係を作ることが考えられていない。

今後、自治体は災害直後に「どの自治体から」「どの職種の職員を」「何名」派遣を受けて、「どの業務に」「どういう段取りで」「どんな仕事をするのか」を決め、受け入れた派遣職員の宿舍、食料、資機材、物資などを準備して計画化する必要がある。時間とともに変化

するニーズにあわせて、時系列ごとの計画である。これが受援計画のイメージとなる。

一方で、パートナーの自治体が被災した場合に、支援する市町村は事前に役割分担（幹事役とフォロー役など）を決め、「どの職種の」「誰を」「何名」「どのように」派遣して、「何日間」「どの業務に」「どういう段取りで」「どんな仕事をするのか」を決めておき、職員を訓練することが有効である。また、宿泊関係の物資や支援物資をあらかじめ想定し、ロジスティックスを含めて準備する。これが支援計画のイメージである。

## 5 復旧復興期の人的支援の必要性

震災直後の応急対策は、災害対策法制度上で国や府県の関与や他自治体の応援要請への応諾の努力義務がある。これに対し、中長期的な災害復旧復興事業は被災自治体に実施責任があり、他の自治体に応諾の努力義務がない。

しかし、現実には復旧復興事業には多くの経験ある職員が必要であり、他自治体からの人的支援なしには立ち行かない。東日本大震災の被災自治体では、自治体行財政の緊縮化の中で、技術職員数が少ないうえに、都市計画事業を何十年も実施していないので、ノウハウをもつ職員がそもそもいないというところもある。したがって、経験ある職員の長期派遣なくして、自治体の復興はない。自治体の復興なくして、被災地の復興はない。

## 6 支援側と受援側の体制

### (1) 助け上手

他自治体からの組織的な支援は重要だが、人数を集めるだけの支援では職員の志気の維持低下を招く。例えば、5人の支援が必要な職場に、5つの自治体が1人ずつばらばらに人を送り込んだら、受け入れるほうは大変である。反対に1つの自治体が5人を派遣して、組織的に対応してくれるなら、受け入れ側の負担は大きく軽減される。支援する自治体は、できるだけ組織的に対応できる職員を送り込み、また支援職員の引き継ぎも支援自治体内部で行うなど、受け入れ自治体の負担にならないようにしなければならない。

次に、支援職員の目的意識の明確化が必要である。支援職員が、なんのために被災地に派遣されたのか十分に理解せずに、自らの自治体で業務をするときと同じような気持ち、態度で仕事をする例がある。それが受援側の自治体職員に非常に大きなストレスを与えている。

### (2) 助けられ上手

助けられ上手な自治体は、災害対応業務の経験者のアドバイス（苦勞、知恵）を、謙虚に聞く耳を持っていた。支援職員はいろいろなノウハウを持っているが、被災自治体に押し付けるわけにはいかない。打ち合わせや相談などの機会に、実質的にアドバイスができる。受援側でノウハウがないところは、なんでも聞いてどんどん進めるのが苦勞も少なく、

仕事も早く進む。ここでは、受援自治体のプライドの高さが逆に邪魔になる。

また、助けられ上手は、支援職員はじめボランティアなど支援者に対する感謝の気持ちを持ち、それを伝えたり、表現したりする。支援職員は感謝されるために業務をしているのではないが、現地の人に感謝のメッセージをいただいたときは、この上なくうれしく感じるものである。

南海トラフ巨大地震をはじめ、自らの力だけでは対応できない巨大災害に対しては、多くの自治体間で顔の見える関係づくりを進めるとともに、このような機微を理解したうえで、災害時の受援計画、支援計画を作成し、地域防災計画に位置付けることが重要である。

## 7 自治体職員及び国の長期派遣の現状

復興庁のとりまとめ<sup>2</sup>によれば、2013（平成25）年5月14日現在で、全国の自治体から被災地に2,056人が派遣されている。また、280人を被災地派遣前提の任期付職員として各自治体が採用している。なお、被災自治体も740人を任期付職員として採用している。国等の主な支援状況は次のとおりである。

- a) 2013（平成25）年12月時点で復興庁の非常勤職員として130人を採用した。
- b) 各省庁から、2013（平成25）年6月19日時点で、69人（うち岩手県4人、宮城県4人、福島県61人）の国家公務員が派遣されている。
- c) 都市再生機構では、被災市町村に置く現地事務所の人員を増員し、復興支援体制を強化している。（現地支援体制：315人）

数字を見ると、都市再生機構を除けば、国が直接、長期派遣等による支援を継続するのは困難なように見受けられる。

## 8 総務省及び全国市長会、知事会の調整

2012（平成24）年11月の総務省の通知<sup>3</sup>では、厳しい行財政状況の中で各自治体が職員を派遣していることへの謝意を示したうえで「（前略）各地方公共団体におかれましては、被災市町村の窮状をご賢察いただき、下記の事項にも留意し、被災市町村に対する人的支援について、なお、一層のご理解とご協力を賜りますよう改めてお願いいたします。」そして、同日付で岩手県政策地域部長からは285名、宮城県総務部長から860名、福島県総務部長から235名の派遣要請が行われた。総務省は、各自治体に厳しい定員管理を指導しながら、他方で被災地への人的支援を依頼する微妙な立場にある。

全国知事会は、継続的な被災地の支援（職員派遣）について次のように述べている<sup>4</sup>。

<sup>2</sup> 復興庁ホームページ 2014（平成26）年1月17日。情報が更新されない点に課題がある。

<sup>3</sup> 2012（平成24）年11月30日付の各都道府県知事、各指定都市市長宛ての総務省自治行政局公務員部長による「平成25年度における東日本大震災被災市町村への職員派遣について」

<sup>4</sup> 2013（平成25）年5月17日付「東日本大震災における全国知事会の取組」



「(前略)既に多数の職員を派遣している各都道府県では、現行の仕組みのままでは、更なる追加派遣は大変厳しい状況にある。しかしながら、被災地での復興に係る事業はこれからますます本格化するものであり、事業の継続的かつ適切な遂行に当たっては、職員（特に土木職）の確保が必須である。

全国知事会として、今後も継続的に長期間にわたり被災地を支援していくためには、東京都で先行的に取り組んでいる OB 職員等を活用する任期付採用について他県でも実施の検討をすることや、既存の定数管理とは別枠での採用（財政面では国が別枠で措置）の検討等、幅広く、柔軟に派遣職員を確保する新たな仕組みを考え、構築していく必要がある。」

## 9 宮城県市町村関係職員確保アクション・プラン

市町村の復興業務における深刻な職員不足に対応する事例として、宮城県の「市町村復興関係職員確保アクション・プラン」(2013（平成 25）年 6 月）を取り上げる。この取組は現実的かつ網羅的に検討・整理されており、復興期の職員確保のモデルになるものとする。同プランは次の 3 項目で構成されている。

### (1) 「市町村震災関係職員確保連絡会議」の設置

この連絡会議は、市町村の復興関係職員の確保に関する情報共有を行うために 2012（平成 24）年 6 月に設置された。宮城県の沿岸 15 市町および宮城県で構成され、会議開催のみならずメール等の活用により効率的かつスピーディーに情報共有及び取り組みの検討を行う。沿岸 15 市町の人事担当職員、宮城県の市町村担当と事業担当の職員が本メンバーだが、オブザーバーとして宮城復興局、総務省、東京都の被災地支援事務所が参画している。

このような情報共有は、困難な課題に対し関係者が効率的に連携するための重要な一步と言える。

### (2) 市町村における復興関係職員の不足状況の把握

復興関係の職員不足数を適切に把握し、市町と県とで共有する。特にポイントとなる区画整理等に携わる職員など、市町において見込みが困難なものは県において事業量から推計して示すなど、市町を支援する。2013（平成 25）年 6 月からは毎月更新するなど、常に最新状況の把握を目指している。

### (3) 復興関係職員の不足を解消するための取組

主に各市町における復興関係職員の採用、他地方自治体等への職員の派遣要請、復興関係職員の必要人数を削減するための取り組みの 3 点である。

このように被災市町村ごとに不足職員数を見える化し、職員確保策、業務軽減策を示す



ことで、職員の充足を図るとともに市町村間の格差の縮小、公平性の確保にもつながる。

## 10 業務量の増加に対応する職員増員の制度設計

職員確保は、ミクロでみれば被災自治体をいかに他自治体が職員の長期派遣により支援するかという問題である。このため、被災自治体の首長等は友好自治体を直接訪問して継続派遣の要請を行うなど、懸命な努力を重ねている。特に、発災直後からの特定自治体間同士の対口支援は、復興期の継続派遣にも効果を発揮している。

しかし、震災発生から時間が経過するにつれ、対口支援以外の自治体の理解、協力を得ることが徐々に難しくなってきた。どの自治体も厳しい定員管理をしており、その上、国土強靱化関係業務、老朽化したインフラの更新など、全国的に公共事業が増大している。この状況で限られた職員を奪い合っても、国全体の全体最適は実現しない。

本質的な課題は、一時的に大量に発生する復興事業に関して、対応できる自治体職員を全国的にいかに増加させるかである。同時に、復興事業が終了した後に、職員数を適正規模に戻す仕組みがビルドインされた制度を設計することである。これは、東日本大震災対応にとどまらず、自然災害大国日本での災害復興をスムーズに進めるためにも重要な制度となる。

この課題に対して、比較的うまく対応しやすいのが、前段（2）で取り上げた「全国の市町村職員 OB の活用」と「民間企業からの人的支援の活用」である。これに加えて「大学院生の活用」「指南役の活用」を提案する。

### （1）OB 職員の活用

OB 職員については、当初からその経験を活かしての被災地への派遣が、いわば自然発生的に行われてきた。

2013（平成 24）年 4 月、東京都は被災地における技術系職員不足の課題に対応するため、行政経験者や民間経験者を「一般任付職員」として採用の上、地方自治法に基づき被災市町村に派遣する新たなスキームを導入した。これは「地方公共団体の一般職の任付職員の採用に関する法律」に基づき、支援自治体が任付付きで自治体職員の OB などを再任用職員として採用し派遣する方式である。

制度的なメリットは、任付付きであるため後年度負担となる職員数の増加を伴わないこと、即戦力を確保できること、採用期間中の経費が全額国費負担となること、などである。副次的には、被災自治体に職員採用の負担が少ないこと、志願制のためモラルが高いこと、子どもが成長し単身赴任しやすい世代であること、などもあげられる。

課題としては、単身赴任の場合、被災地と現住所との二重生活のため生活費が余計にかかること、メンタルを含めた健康管理が難しいこと、家族や近隣関係の維持が難しくなる可能性がある、などだ。さらに、OB 職員による復興業務支援では、支援自治体に復興業

務のノウハウが蓄積されにくいことがあげられる。

そこで、支援自治体は今後、可能な限り中堅・若手職員を長期派遣することが望ましいと考える。それは、支援自治体と受援自治体、あるいは支援自治体間の職員たちが顔の見える関係を築き長期間維持できること、支援自治体が次の何十年間に被災したときに復興業務経験を持つ職員を増やせること、国全体で災害対応経験のある自治体職員が増えること、などのメリットがあるからである。そのためには先にあげた単身赴任による長期派遣の課題について、十分なケアが欠かせない。例えば、一定の水準の住宅確保、足回りとなる車のレンタル、1～2か月に1度の帰庁報告と健康チェック、などがあげられる。

現役職員を派遣した場合は、その不足分をOB職員が補うのが望ましい。パートタイムの再任用職員でなく、フルタイムの任期付職員とし、その経験やノウハウを十分に活かせる待遇とすべきだ。OB職員も、人にもよるが、不案内な自治体で新たに人間関係を築きながら従事するよりも、慣れた職場で安定的な環境で勤務したほうがより力を発揮しやすいと思われる。

もっとも、個人的な資質、家庭の状況、職場の状況、被災地のニーズなどにより、OB職員が良い場合もあれば現役職員が良い場合もあり得る。現実的には、状況に応じて、柔軟に使い分けることが肝要だと考える。

このような即戦力となる現役、OB職員を確保する例として、神戸市の人材データベース「神戸市職員震災バンク」がある。阪神・淡路大震災で復旧・復興業務に携わった職員約3,500人の氏名や所属を網羅して登録している。さらに「災害対策本部の運営」「避難所の設置・運営・閉鎖」「仮設住宅」などに分類された業務内容を登録し、「避難所」「仮設住宅」などとキーワードを入力すると経験者が分かり、素早く派遣できるようになっているという。他の自治体を支援するために、労力をかけてデータを更新しているのである。

## (2) 民間企業等社員の活用

都市再生機構をはじめとする民間企業等の社員の支援は大変貴重である。ただ、欲を言えば市町村職員と兼任できれば、市町村の指揮のもとに動いてもらいやすい。そこで、支援元の企業等に在籍しながら、被災地支援に従事する条件を整備する必要性が求められていた。総務省は2013（平成25）年3月1日付の通知<sup>5</sup>で、民間企業や自治体の第三セクター等（土地開発公社等の地方三公社、財団法人等）の従業員を在籍したまま被災自治体が受け入れる際の留意事項等を明らかにした。

その概要は、以下のとおりである。

① 民間企業等の協力を得て、民間企業等の従業員の身分をもったまま、被災自治体の職員として採用（任期付職員又は特別職として採用）することができること。

<sup>5</sup> 2013（平成25）年3月1日付、「東日本大震災に係る民間企業等からの人的支援に関する通知」

② 被災自治体が負担する民間企業等からの職員の受入れ経費（給料等）について震災復興特別交付税により全額措置することとしていること。（災害復旧等に従事させるため、任期付職員として採用した場合に加え、2012（平成24）年度から特別職として採用した場合についても措置）

この通知は、東日本大震災の復興業務を支援するという限定だが、仮に有効な手法となれば、今後の大災害対応でも同じように取り扱われることは間違いない。

災害以外でも、自治体に特別な業務が一時的に発生した場合には、この手法は相当効果を発揮するのではないだろうか。もっと大きく考えれば、自治体に民間企業社員を在籍したまま受け入れる人事ルールが新たに作られたと言えるかもしれない。

### （3）大学院生の活用

大学院生にとっては、自治体復興業務への従事はまたとないインターンシップである。感性と体力の豊富な大学院生が被災地のあちこちで活躍する姿は、本当にまぶしいものがある。ただ、大学院生は卒業単位の修得や修士論文を書いたりするために、講義のある時期には大学院に戻らなくてはならない。

しかし、多くの大学院生は、将来的には研究者ではなく、実務者として企業や公共機関で働く。修士論文よりも復興支援業務のノウハウを学ぶことが重要だというのは言い過ぎだろうか。復興業務への従事を大学院の単位として積極的に認定し、同時に稼働収入を得て社会人としてスムーズな出発ができるようにするのが望ましいと考えている。

今後の日本を襲う西日本大震災や首都直下地震、火山噴火や高潮災害などの復興の担い手は、まさに彼ら大学院生になる。また、日本では高度成長期に整備されたインフラが一斉に更新時期を迎える。さらに世界を見渡せば、これからインフラ整備を行って羽ばたこうとする新興国がたくさんある。復興業務を実地に学んだ技術職の大学院生には、必ずや活躍の場が大きく広がるだろう。

### （4）指南役の活用

発災直後は、被災自治体職員はとにかく忙しく、当面の対応（災害対策本部、被害の把握、道路啓開、安否確認、ご遺体の捜索・処理、避難者への水、食料、燃料の確保、応急危険度判定、マスコミ対応等）に追われ、何が何だかよくわからないうちにどんどん時間が過ぎる。このとき、当面の対応とは別に、次に起こること（罹災証明発行、各種支援金の配分、避難所の縮小、仮設住宅の建築、復興計画案の作成等）を予測しながら、準備を進めておくことが重要である。それには、被災自治体の担当部署だけでなく、全体像を冷静に観察し、状況に合わせて取り組みを助言できる他自治体の「指南役」が非常に役立つ。準備が整えば、その後の応急対策、復旧・復興対策がスムーズに進む。これは支援職員数では測れない、

質的な人的支援である。ノウハウはマニュアルではなく、人にある。

被災者が避難生活などで苦しんでいるときに、必要な情報がなく、先の見通しが立たなければ不安感を持つ。これに自治体職員が十分に答えられないと不信感につながり、必要以上に軋轢が強くなる。当初の段階で「大丈夫です。今は辛いですが、〇〇の経験から、〇か月後には仮設住宅が建ち、その後復興計画が進んで必ず復興します」と、経験者に言ってもらえれば、職員も被災者もどんなに心強いだろうか。

## 11 自治体間連携による被災地支援と減災のために

被災自治体の職員は、どうしてこれほどまでに辛い思いをしなければならないのだろうか。被災者の苦しみ、不平不満のはけ口が、目の前の自治体職員に向けられている。その中で、支援自治体の長期派遣職員は、ただ自治体業務の支援を行っているだけでなく、被災職員を支え、住民との軋轢を緩和し、復興に向かう力を加速させる存在になっている。被災市町村職員からは異口同音に「市町村はあったかい。みんな大変なのに、よく人を出してくれる」という話を聞く。

そのような重要な役割をもつ派遣職員に対して、支援自治体は生活環境を整えたり、人事上の配慮をしたりするなどにより、モラルを高めなくてはならない。東日本大震災の復興のため、また次の災害被害を軽減するため、自治体間連携による職員派遣の充実強化を願ってやまない。

謝辞：本考察をまとめるにあたって大槌町、宮古市、釜石市、大船渡市、気仙沼市、南三陸町、仙台市、名取市、岩沼市、神戸市など多くの被災自治体のご協力をいただいた。業務多忙にもかかわらず、丁寧にお話くださった職員の皆さまに深く感謝する。

---

## 参考文献

- 鍵屋一「改正災害対策基本法と自治体間連携」ガバナンス 2012 年 9 月号
- 重川希志依「応援と受援のための体制整備について」（公財）神戸都市問題研究所 都市政策 季刊 2013.4
- 黒田洋司「広域巨大災害を想定した自治体における受援体制の構築について」（公財）神戸都市問題研究所 都市政策 季刊 2013.4
- 本莊雄一「被災自治体から見た職員派遣の受け入れ状況について」（公財）神戸都市問題研究所 都市政策 季刊 2013.4
- 鍵屋一「自治体職員の長期派遣について」地方行政（時事通信社）2013 年 8 月 12 日、19 日
- 鍵屋一「自治体間連携による職員の長期派遣のあり方について」（公財）神戸都市問題研究所 都市政策 季刊 2013.10



# 東日本大震災における災害廃棄物処理の現状と今後の課題 ～広域処理を中心に～

岩手大学人文社会科学部准教授  
笹尾 俊明

東日本大震災では、2,000万トンの災害廃棄物と1,000万トン強の津波堆積物が発生した。特に津波による被害の大きかった岩手県では通常排出される一般廃棄物の8年分、宮城県では12～13年分に相当する災害廃棄物が発生した。国・環境省は震災直後から、岩手・宮城両県の廃棄物について、その一定量を被災3県以外の都道府県で処理する「広域処理」を想定していた。しかし、東京電力福島第一原子力発電所事故による放射能汚染が大きな問題となり、その後仮設焼却施設の設置が進んだこともあり、実際には当初の想定を大きく下回る規模で広域処理が行われている。本稿では、東日本大震災における災害廃棄物処理の現状を概観した上で、特に広域処理に注目して、今後起こりうる災害に備えた廃棄物処理のあり方について考察する。

## 1 東日本大震災における災害廃棄物処理の現状

東日本大震災の被災地では、2013年度中の処理完了をめざして、急ピッチで災害廃棄物の処理が行われている。13道県239市町村から排出された災害廃棄物2,000万トンのうち、2013年12月末時点で1,878万トン（約94%）が処理を完了している。災害廃棄物が木くずやコンクリートくず、それらの混合物等のいわゆる「がれき」を指すのに対して、今回の震災では津波堆積物と呼ばれる土砂や汚泥状の堆積物も発生した<sup>1</sup>。その量は1,089万トンで、2013年12月末時点で933万トン（約86%）が処理を完了している。特に津波による被害の大きかった岩手・宮城の各県でも、災害廃棄物でそれぞれ97%と99%、津波堆積物で93%と98%の処理が完了し（いずれも2014年1月末時点）、2013年度中の処理完了に向けた最終段階に入っている。一方で、東京電力福島第一原子力発電所事故の影響を強く受ける福島県では処理が遅れ、処理が完了した廃棄物等は災害廃棄物で68%、津波堆積物で44%にとどまっている（2014年1月末時点）。そのため同県では2013年度中の処理完了を断念し、できるだけ早期の処理完了をめざしている。

表1は被災3県（岩手・宮城・福島の各県）における災害廃棄物処理の進捗状況をまと

<sup>1</sup> 以下では災害廃棄物と津波堆積物を合わせて「廃棄物等」と呼ぶ。



表 1：被災 3 県における災害廃棄物等の処理状況（2014 年 1 月末時点）

単位：千トン

|     | 災害廃棄物  |          |          |          |       |     | 津波堆積物  |          |          |          |     |
|-----|--------|----------|----------|----------|-------|-----|--------|----------|----------|----------|-----|
|     | 推計量    | 搬入済<br>量 | 処理量<br>計 | 処理内訳     |       |     | 推計量    | 搬入済<br>量 | 処理量<br>計 | 処理内訳     |     |
|     |        |          |          | 再生<br>利用 | 焼却    | 埋立  |        |          |          | 再生<br>利用 | 埋立  |
| 岩手県 | 3,999  | 3,978    | 3,883    | 3,234    | 415   | 234 | 1,560  | 1,560    | 1,449    | 1,449    | 0   |
| 宮城県 | 11,210 | 11,117   | 11,060   | 9,010    | 1,705 | 345 | 7,526  | 7,525    | 7,390    | 7,300    | 90  |
| 福島県 | 1,735  | 1,502    | 1,187    | 976      | 75    | 136 | 1,754  | 1,377    | 775      | 763      | 12  |
| 合 計 | 16,945 | 16,596   | 16,131   | 13,220   | 2,195 | 716 | 10,839 | 10,462   | 9,615    | 9,513    | 102 |

出典：環境省廃棄物・リサイクル対策部（一部簡略化して掲載）

めたものである。なお、これらのデータに放射性物質汚染対処特措法（正式名称「平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」）11 条第 1 項の規定に基づいて指定された「汚染廃棄物対策地域」（旧警戒区域および旧計画的避難区域）内で発生した廃棄物（推定約 47 万 4,000 トン）は含まれていない。

仮置場に搬入された廃棄物等は破砕や選別を経て、災害廃棄物ではその 8 割程度が、津波堆積物ではそのほとんどすべてが、セメント原料や被災地での復旧・復興事業における再生資材などとして有効利用されている。1995 年 1 月に発生した阪神・淡路大震災における災害廃棄物のリサイクル率は 5 割程であり<sup>2</sup>、これまでの震災と比べても再生利用が進んでいることがわかる。

一方で、再生利用が難しい廃棄物は各県内の既存の一般廃棄物焼却施設に加え、仮設の焼却施設等で処理されている。2013 年 10 月末時点で、岩手県では 2 か所 2 基、宮城県では 10 か所 29 基、福島県では 1 か所 3 基の仮設焼却施設が設置されている。岩手県では三陸特有の平地が少ない地形のため、仮設焼却施設の設置が難しい一方で、県内に 2 か所のセメント工場があり、中でも特に大船渡市にある太平洋セメントは災害廃棄物処理の中心的役割を担ってきた。岩手県の可燃物の処理能力は 2012 年 10 月 19 日時点で 1 日 1,063 トンであるが、そのうち同施設の処理能力は 750 トンに及ぶ。また岩手県では被災市町村だけでなく、津波の被害を受けなかった内陸部における既存の一般廃棄物焼却施設での廃棄物受入も一定の貢献をしている。これに対して宮城県では、可燃物の処理能力 1 日 4,630 トンのうち仮設焼却施設の処理能力の合計が 4,584 トンに及ぶ。

以上はいわゆる「がれき」を中心とした災害廃棄物についてであるが、東日本大震災において処理がより困難なのが、放射能汚染レベルの高い焼却灰、下水汚泥、稲わら、牧草

<sup>2</sup> 兵庫県生活文化部環境局環境整備課「阪神・淡路大震災における災害廃棄物処理について」平成9年3月より。

等の廃棄物である。放射性物質汚染対処特措法では、放射性セシウム濃度が1kg当たり8,000ベクレルを超える廃棄物で環境大臣が指定したものを「指定廃棄物」と定義している<sup>3</sup>。2013年3月末時点で1都10県で発生した合計12万トンが同廃棄物に指定されているが、これらについてはそれらが発生した各都県内において国が処理することとなっている。具体的には、必要に応じて焼却処理等の中間処理によって減容化を行い、最終的には放射能濃度に応じて適切な方法で処分される計画である。特に発生量の多い、宮城・茨城・栃木・群馬・千葉の各県では指定廃棄物のための最終処分場を新たに設置する計画となっているが、地元の合意が得られず、本稿執筆時点ではまだその設置場所は決まっていない。福島県については、双葉・大熊・楢葉の3町に中間貯蔵施設の設置が計画されているが、本稿執筆時点では具体的な設置場所等について、各町と福島県の了解はまだ得られていない。

## 2 東日本大震災における災害廃棄物の広域処理

被災各県内での処理に加えて行われているのが、いわゆる「広域処理」である。すなわち、特に発生量の多かった岩手・宮城両県の廃棄物について、その一定量を被災3県以外で広域的に処理するというものである。

一般に災害廃棄物は法律上、一般廃棄物として扱われる。一般廃棄物の場合、通常は自区内処理原則に則って、廃棄物はそれが排出された市町村や一部事務組合の区域内で処理される。しかし今回の震災の場合、被害の規模が甚大であったことから、被災市町村の半数以上が地方自治法252条の14第1項の規定に基づいて、県にその処理の全部または一部を委託している。なお福島県の汚染廃棄物対策地域内で発生した廃棄物については、対策地域内廃棄物処理計画に基づいて国が処理する。また汚染廃棄物対策地域外の自治体についても福島県内では、災害廃棄物処理特措法（正式名称「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法」）4条の規定に基づいて、国が廃棄物処理の一部を代行しているケースがある。

国・環境省は震災直後から、岩手・宮城両県の廃棄物について、その一定量を被災3県以外の都道府県で処理する「広域処理」を想定していた<sup>4</sup>。その必要量は当初、岩手・宮城両県の合計で401万トンと見込まれていた<sup>5</sup>。しかし、福島第一原子力発電所事故による放射能汚染やそれに対する懸念が大きな問題となった。その後、廃棄物の量が当初の見込みを下回ったことや、仮設の焼却処理施設の設置が進んだことなどから、広域処理の必

<sup>3</sup> 廃棄物処理法における廃棄物の定義には、「放射性物質及びこれによって汚染された物を除く」という但し書きがあり、放射能汚染された廃棄物は対象外であった。なお福島県内で発生した廃棄物のうち、汚染廃棄物対策地域内で発生した廃棄物は「対策地域内廃棄物」として、「指定廃棄物」とは別枠で処理される。

<sup>4</sup> 2011年3月14日に、環境省災害廃棄物対策特別本部長より、各都市及び関係団体に対し、被災市町村の災害廃棄物の処理について協力要請がなされている。また同年4月8日には、環境副大臣から都道府県知事に対して災害廃棄物の受入協力要請がなされている。

<sup>5</sup> 2012年3月に環境大臣から各都道府県知事宛に要請された文書より。

要量は大幅に少なくなった。2013年12月20日時点における岩手・宮城両県の広域処理必要量は合計で65万トンである。そのうち同時点までに58万トンの廃棄物の県外受入が完了し、残りについても受入の目処が立っている。これまでの受入自治体は、被災地に隣接する青森・秋田・宮城の東北3県をはじめ、関東や北陸地方、さらに大阪府や福岡県を含む1都1府16県に広がる。

### 3 災害廃棄物広域処理のメリットとデメリット

一般に災害廃棄物の広域処理に期待されるメリットとしては、既存施設の活用による、①処理の高速化、②処理の効率化（処理費用の節約）、③被災地における最終処分場の残余年数の短縮抑制（焼却・埋立の場合）、などが挙げられる。一方で懸念されるデメリットとして、①運搬費の増大、②受入自治体における最終処分場の残余年数の短縮（焼却・埋立の場合）、③環境汚染のリスク拡散、④受入自治体住民にとっての心理的負担、などが挙げられる。

まずメリット①の処理の高速化は広域処理に最も期待されている役割であろう。この点に関して、国立環境研究所の加用氏らのグループは宮城県で発生した災害廃棄物を対象に、一般廃棄物と産業廃棄物の両処理施設を活用した広域処理による処理期間の低減効果について、線形計画法を用いて評価している。そして、宮城県内だけで処理する場合は8年、宮城・福島両県で処理する場合は4年、北日本・東日本（北海道から東京都・千葉県までを含む1都1道9県の範囲）で広域処理する場合は1年以内に処理を完了できるという推計結果を示している。一方で被災地でも長い時間をかければ、ほとんどの廃棄物は処理可能とも考えられる。しかし、自治体機能も含め壊滅的な状況に陥ったところから復旧し、復興へと向かう中で、被災地以外での廃棄物処理は、物理的にも精神的にも被災地の負担を緩和すると思われる。阪神・淡路大震災の際にも、可燃物で約14%、不燃物で約9%の災害廃棄物が兵庫県外で処理されている<sup>6</sup>。今回の震災の場合、被災地の平らな空き地では仮設住宅の建設が優先され、特に岩手県では処理施設の設置場所がほとんどないという状況であった。また処理施設の設置が可能であったとしても、施設が本格的に稼働するまでには相応の時間を要する。都市部で震災が発生した場合にもこうした状況は充分起こりうる。

一方、メリット②とデメリット①のコストに関わる点であるが、一般に「既存施設での処理費用＋同施設までの運搬費」が「仮設施設の設置・処理・解体費用＋同施設までの運搬費」を下回る限りは、広域処理が効率的である。逆に言えば、仮設施設の設置・解体費用が遠方まで運ぶことによる輸送費の増分を下回るのであれば、被災地やその周辺に仮設

<sup>6</sup> 脚注2と同資料より。

施設を設置して処理の方が効率的である<sup>7</sup>。このように広域処理の費用が狭域での処理より高くなる運搬距離（閾値）があると考えられる。この点に関して、先述の加用氏らのグループは広域処理による費用低減効果についても評価している。先ほどと同様の想定で各ケースの総処理費用の単価を比較すると、宮城・福島両県での処理は宮城県内だけでの処理の約1.3倍、北日本・東日本での広域処理では約1.7倍になると示している。これらの結果は処理範囲の拡大に伴い処理費用単価が低下する一方で、それを上回る運搬費の増加が見られることを示している。

メリット③とデメリット②の最終処分場への影響も重要な点である。災害廃棄物の場合、分別するとはいえ、どうしても土砂などの不純物を含むため、通常の一般廃棄物を焼却する場合と比べると、残さ率が高くなる傾向にある。また放射能濃度が比較的高い焼却灰等もあることから、それを抑えるために通常以上の量の覆土が必要なケースもある。例えば岩手県内で排出された災害廃棄物を最終処分する県内唯一の管理型処分場（岩手県の公共関与型処分場）では、災害廃棄物の受入に伴い、埋立終了時期が当初の計画よりも4年程早まると見込まれており、現在新たな処分場設置のための候補地選定に向けた検討が始まっている。一方、広域処理であれ自区内処理であれ、リサイクルを促進することで最終処分場への負荷を抑制することは可能である。法律上一般廃棄物として扱われる災害廃棄物であるが、実際の性状は建設系の産業廃棄物に近く、多くはリサイクル可能なものである。上智大学の北村教授は広域処理のほとんどが焼却処理である現状を指摘し、リサイクル促進の可能性を示唆している。

デメリット③と④については、今回の震災の場合、原発事故による放射能汚染の影響があり、特に深刻な問題となった。たとえ物理的な環境汚染がなくても、一般に自分の生活と関係性の低い廃棄物の受入れを強要される場合、NIMBY（ニンビー）の問題が浮上する。NIMBYとはNot in my backyardの略で、廃棄物処理施設のようにその必要性は認めるとしても、自分の家の近くには持ってきて欲しくないという人々の心理的状況を意味する。情報の不足や不確実性があったり、行政や事業主体への不信感が強い場合、NIMBYを増幅させる。一方で規模の大きい災害が発生した場合に、相互扶助的な観点から、行政区域にとらわれず被災地の廃棄物を積極的に受け入れる動きもある。これまでも例えば阪神・淡路大震災や新潟県中越沖地震（2007年7月）の際に、横浜市や川崎市などが災害廃棄物等を受け入れた事例がある<sup>8</sup>。今回の震災でも、もし放射能汚染の問題がなければ、相互扶助の精神から積極的に災害廃棄物を受け入れるという自治体が今以上に出ていただろ

<sup>7</sup> 処理費用はどこで処理する場合も同じと仮定。

<sup>8</sup> 例えば川崎市は阪神・淡路大震災で災害廃棄物として西宮市で出た木くずを受け入れ、市の処理施設で焼却した。また中越沖地震では柏崎市の焼却施設が震災後しばらく利用できなかったことから、同市で排出された粗大ごみの一部（可燃ごみ）を川崎市が受け入れ処理した。いずれもJR貨物によって鉄道輸送されたことで話題となった。詳細は本文末尾に掲載した渋谷氏の論文を参照されたい。



う。実際、震災直後の2011年4月に実施された環境省の「東日本大震災により生じた災害廃棄物の広域処理体制の構築に関する調査」では、42都道府県、572市町村・一部事務組合等が災害廃棄物の受入を表明していた。しかしその後、東京都や千葉県内の清掃工場等で基準を超える放射能濃度の焼却灰が発生していたことが発覚したことなどから、放射能汚染に対する懸念が広がり、災害廃棄物の受入に消極的な自治体が急増した。その後、災害廃棄物の安全性を示すために、廃棄物の搬出・搬入の双方において放射線量を念入りに計測するなど、膨大な手間と費用をかけた広域処理が行われることとなる。

#### 4 今後の災害に備えて

震災からの復興をできるだけ早く実現するためには、より迅速な災害廃棄物処理が求められる。そのためには行政区域にとらわれずに、既存施設を活用する広域処理は有効である。今後想定される大地震では今回の震災を上回る量の廃棄物が発生する可能性が指摘されている。例えば南海トラフ巨大地震では、最大で約2億5,000万トンの災害廃棄物と5,900万トンの津波堆積物が発生すると推計されている<sup>9</sup>。こうした事態を踏まえ、事前に広域処理体制を構築しておく必要がある。

一方で、広域処理の環境・経済的影響も考慮しなければならない。先述のとおり、廃棄物の運搬距離が長くなるに従い、運搬費は増大して、経済効率性は低下する。また汚染の拡散を考えれば、広域処理の対象を汚染リスクが低い廃棄物に限るべきであるし、汚染レベルの高い地域から低い地域への搬出は避けるべきである。今回の震災では福島県で発生した廃棄物が広域処理の対象から除外されたが、国民の汚染リスクへの懸念は払拭できず、リスク・コミュニケーションの面で課題を残した。仮に汚染の問題がなかったとしても、自分とあまり関わりのない地域外からの廃棄物の受入に抵抗感のある住民も少なくない。

以上のような点を踏まえると、あまりに遠方にまで廃棄物を運搬して処理することは環境面でも経済面でも効率的とは言えない。今回の震災では災害廃棄物の処理に対して、2013年度までの3年間で1兆1,792億円の国による財政措置が行われている。災害廃棄物1トン当たりに換算すると、約59,000円の処理費用に相当する<sup>10</sup>。性状が異なるため単純な比較はできないが、通常の一般廃棄物処理に係る費用がトン当たり約4万円であるのと比べると、その額の大きさがわかる。環境・経済の両面から広域処理の最適な範囲を明確に示すことは困難であるが、例えば東北・関東・近畿などの地方区分を基礎に、その範囲内での広域処理が難しい場合は、隣接地方まで範囲を順に拡大するというような対応が1つの考え方になるかと思われる。なお、その範囲外の自治体においても、廃棄物収集運搬車の貸与や人的協力などでの被災地支援は可能である。

<sup>9</sup> 2013年3月18日に内閣府が発表した「南海トラフ巨大地震の被害想定（第二次報告）」より。

<sup>10</sup> 災害廃棄物の発生量を2,000万トンとして概数で計算。津波堆積物は除く。

今回の震災では多くの仮置場において、処理先に応じた計画的な選別や破碎が行われており、民間業者がもつ災害廃棄物処理に関する技術的ノウハウは相当蓄積されていると推測される。こうした点をも考慮すれば、市町村のもつ一般廃棄物の焼却施設や処分場だけでなく、民間の産業廃棄物処理施設や災害廃棄物を建設資材等に活用できる事業者をより積極的に活用するという方向性も見いだされる。こうした民間事業者の活用により、広域処理の範囲を一定の範囲にとどめながらも、災害廃棄物処理の高速化やリサイクルの一層の促進が期待できる。ただしリサイクル促進のためには、利用先の確保が前提となる。このためには「災害廃棄物処理に係る広域体制整備の手引き」（環境省廃棄物・リサイクル対策部 2010 年 3 月作成）でも指摘されている市町村や都道府県間の連携、廃棄物処理団体との連携に加えて、各自治体内の関連部局間の連携、大手ゼネコンや地元建設業界等を含む民間事業者との幅広い連携が求められる。

---

#### 参考文献

加用千裕・石垣智基・山田正人・大迫政浩・立尾浩一「東日本大震災で発生した災害廃棄物の広域処理に関する一考察（第一報）―費用と処理期間の低減効果―」日本環境衛生センター、2011 年

北村喜宣「災害廃棄物処理法制の課題―2 つの特措法から考える」『都市問題』、2012 年 5 月号、44-58 頁

渋谷行雄・鈴木洋昌・澁谷雄二「震災廃棄物処理のための広域的な連携―鉄道輸送を通じた対応―」『都市清掃』第 61 巻 281 号、2008 年、23-26 頁

# 東日本大震災の被災地における医療の復興状況

城西大学経営学部教授  
(元 埼玉県職員)  
伊 関 友 伸

東日本大震災の被災地3県において、岩手・宮城県は被災した病院の復旧も緩やかに進み、医師も増加傾向にある。しかし、原発事故の影響を受けている福島県は、医師不足が現在も深刻な状況にある。

住民においては、外に出る機会が減少し、コミュニケーションの機会が減少することなどを原因とする「生活不活発病」が問題となっている。「生活不活発病」に対しては、医療者だけでなく、様々な関係者が協力をして問題解決に取り組むことが必要となる。

現在、東北地方に医学部の新設が検討されているが、医大の新設により新たな教員の雇用が必要となり、かえって地域の医療を崩壊させる可能性があるなどの批判が存在する。

## 1 復興の過程にある地域の医療機関

2011（平成23）年3月11日14時46分ごろ、太平洋三陸沖を震源として発生した東日本大震災は、住民の命を守る医療機関にも大きな影響を与えた。公立・公的病院だけを見ても、岩手県では、岩手県立山田病院（60床）、岩手県立大槌病院（121床）、岩手県立高田病院（136床）などが津波の被害を受け、建物が使えない状況に追い込まれた。宮城県では、気仙沼市立本吉病院（38床）、公立志津川病院（126床）、石巻市立病院（206床）、石巻市立雄勝病院（40床）などが、津波の被害を受けて全壊した。福島県では、福島第1原子力発電所の事故により、福島県立大野病院（150床）と南相馬市立小高病院（99床）、公的病院である福島県厚生連双葉厚生病院（260床）が使用不能となっている。

震災から3年を経過し、被災した医療機関は復興の過程にある。例えば、津波により被災した岩手県立山田・大槌・高田病院は、現在、仮診療所が設置されているが、岩手県医療局は、2013年3月に県立大槌・山田病院、同年8月に高田病院の再建方針を示した。方針は、「被災病院が立地する地域は、いずれも高齢化率が高く、高齢者を中心とした地域医療を提供する必要があることから、引き続き一定程度の病床を確保すること」「地域病院の深刻な医師不足の中で、医師への過重な負担を少しでも軽減する必要があるため、県立病院間ではもとより、他の医療機関や介護施設等との適切な役割分担と連携の下、良質な医療

を提供していく」とし、県立山田病院・大槌病院については、2016（平成28）年度の開院を目標に1病棟、一般病床で50床程度を整備する。診療科は内科と外科を中心に、これまでの外科診療を維持する。救急機能は診療時間内の一時救急を基本とし、時間外は地域の拠点病院である県立宮古・釜石病院で対応するとしている。県立高田病院も、病床数を50～60床、開院が2017（平成29）年度とする以外は県立山田・大槌病院の同様の方針で再建するとしている<sup>1</sup>。

2004年の新医師臨床研修制度の導入後、常勤医不足に苦しんでいた地域の医療機能も回復しつつある。岩手県の場合、地域の拠点病院である県立久慈・宮古・釜石・大船渡病院は高台にあり、津波の被害を免れた<sup>2</sup>。病院機能が維持されたことにより、震災後に医師が県外に退出することはなかった。病院の中には、震災後に大幅に常勤医師数を回復している病院もある。県立宮古病院は、2000年度には50名在籍していた医師が、2010年度には27名まで減少し、医療継続の危機に直面していたが、震災直後に着任した佐藤元昭院長を中心に積極的な医師招へい活動を展開。全国に医師募集を発信したり、岩手医科大から医師派遣を受けた結果、2013年度の常勤医師数は37名まで回復している<sup>3</sup>。特に、2007年以降、医師が不在となり、病院の最大の弱点であった循環器科の医師が5名勤務するなど、診療体制も充実しつつある<sup>4</sup>。県立宮古病院にとって現在も医師数は決して十分であるとは言えないが、地域の中核病院としての機能を取り戻しつつある。

宮城県においても、石巻市では、東北最大の仮設住宅のある開成・南境仮設住宅群に石巻市立病院開成仮診療所<sup>5</sup>が設置されているが、2016年を目標に新しい石巻市立病院の再建が計画されている<sup>6</sup>。市立病院が全壊した石巻市雄勝町では、2011年10月に雄勝診療所が開設され、無医地区が解消されている<sup>7</sup>。また、南三陸町では、被災後、外来機能を公立南三陸診療所、入院機能を隣の自治体である登米市の旧よねやま病院の病床を借りて運営していたが、2015年度開院を目指して、新たに総合ケアセンターを併設した病床数90床の新病院の建設が計画されている<sup>8</sup>。

医師の派遣については、東北大学医学部と岩手医科大学が中心となり、東北メディカル・メガバンク計画<sup>9</sup>が進められており、宮城県・岩手県において大規模ゲノムコホート研究<sup>10</sup>

<sup>1</sup> 岩手県病院局「被災した県立高田病院の再建方針について」

<sup>2</sup> 県立釜石病院は耐震化の問題で震災直後に病棟が使用不可能になったが、耐震補強工事により医療機能を回復している。

<sup>3</sup> 岩手日報2013年8月27日「佐藤院長先頭に、医師不足から増員傾向へ 県立宮古病院」

<sup>4</sup> 循環器科の医師不在の時期は、急性心筋梗塞や狭心症などで心臓カテーテル治療が必要な患者は、盛岡市内の病院に転送せざるを得なかった。2010年には、病院は、窮状につけこんだニセ医師の詐欺にあう被害を受けた。現在は、夜間などでも緊急時にカテーテル治療を行うことが可能となっている。

<sup>5</sup> 開成仮診療所では、長野県佐久総合病院に勤務していた長純一医師が勤務し、仮設住宅に住む住民向けの在宅医療やプライマリ・ケアを実践し、マスコミなどでも紹介されている。長純一「震災地で地域医療が果たす役割」『治療2014年1月号』南山堂、2014年、87～91頁

<sup>6</sup> 石巻市『石巻市立病院復興基本計画』

<sup>7</sup> 2011年10月6日、三陸河北新報社「雄勝町に待望の診療所 無医地区解消喜び合う 地域代表ら迎え開所式」

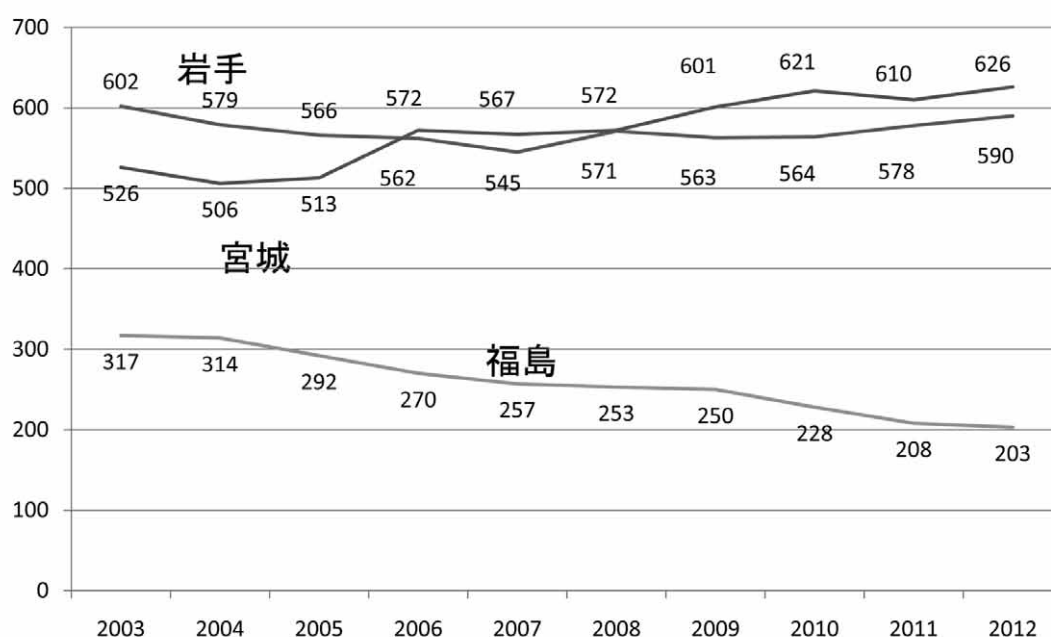
<sup>8</sup> 南三陸町『南三陸町病院建設基本計画』



を行うと共に、医療過疎地域に医師の派遣が行われている。2013年4月現在の宮城県内への派遣グループ数は7医療機関に対して9グループ<sup>11</sup>に及んでいる。また、2013年度から気仙沼市立本吉病院と石巻市立病院開成仮診療所においてプライマリ・ケア連合学会認定の後期研修プログラム<sup>12</sup>が立ち上がっている。

徐々にではあるが復興の歩みを進めている岩手・宮城県に対して、福島第一原子力発電所の事故の影響を受けた福島県の地域医療の復興は、より厳しい状況にある。

図 被災地3県の公立病院常勤医師数の推移（地方独立行政法人含む）



出典：地方公営企業決算状況調査  
地方独立行政法人（病院事業）に関する決算状況調査

図は、被災地3県における公立病院の常勤医師数の推移である。震災前から福島県の医師数の減少の幅が大きく、震災後の2011・2012年度も他県の医師が増加傾向にあるのに対して、医師が減少傾向にあることが分かる。実際の現場も、相当数の病院が医師不足に苦しんでいる。看護師などの医療人材も深刻で、少ない医療職員数に対して多くの患者が殺到し、医療崩壊の危機に直面している病院もある。

しかし、福島県内の多くの病院が医師不足に苦しむ中で、医師数が大幅に増加した病院もある。南相馬市立総合病院（230床）は、震災前13人いた医師が、原発事故による職員

<sup>9</sup> 東北大学東北メディカル・メガバンク機構機構長山本雅之『東北大学東北メディカル・メガバンク計画の進捗状況について』2013年8月12日

<sup>10</sup> 15万人規模のバイオバンクを構築し、ゲノム情報と解析結果を比較することで、薬の副作用の低減や将来なりやすい病気の予測などの東北発の次世代医療を実現することを目指す。

<sup>11</sup> 岩手県内は4医療機関4グループを派遣。

<sup>12</sup> 気仙沼市立本吉病院「家庭医療専門医コース（東北大学連携プログラム）」、石巻市立病院 開成仮診療所「被災地で家庭医を育てる」

の自主避難により4人にまで減ったが、放射能の影響も落ち着いてくる中で、外部から若手医師たちが応援に入ってくる。ホールボディカウンター（WBC）による住民の内部被曝調査・子どもの尿中セシウム検査や総合診療科の新設による、訪問診療や予防医療の取り組みなど、活発に活動を展開する。活動の成果は、国際的な医学専門誌に投稿され、掲載された。若い医師たちの活動が全国に情報発信されたことや福島県立医大・亀田総合病院の支援もあり、南相馬市立総合病院は医師の集まる病院となり、2013年9月の常勤医師は21名に達している。2012年8月には、震災前は指定を受けていなかった「基幹型臨床研修病院」の指定を、協力型臨床研修病院（亀田総合病院）からの全面的な支援が得られることなどを条件として受け、2013年4月からは2名の医師が初期研修を行うなど、教育活動も積極的に行われている<sup>13</sup>。

また、4月の経営統合直前に原発事故に直面し、病院が帰還困難区域に設定された県立大野病院とJA双葉厚生病院は、当面の代替施設として、双葉郡内の低線量地域に新たな医療施設を整備する方向で検討に入るといふ動きも出ている<sup>14</sup>。

## 2 広がる「生活不活発病」と保健・医療・福祉の連携の必要性

医療機関は次第に再建されつつあるが、そもそも被災地は、地理的条件が悪く医師不足に苦しんでいた地域である<sup>15</sup>。さらに、福祉施設も被災しており、今後も絶対的に医療・福祉資源が少ない状況は変わらない。効率的に医療・福祉資源を使うことが必要となる。

現在、被災地の仮設住宅等に住む住民の間で問題となっているのが、「生活不活発病」の問題である。被災後に高齢者が多く地域に残る中で、住民に高血圧・高脂血症・糖尿病などの生活習慣病、うつ、アルコール依存症などの精神症状などの「生活不活発病」が増えている<sup>16</sup>。震災により、家や庭・畑を失い、外に出る機会が減少する。地域の集まりなど、住民間のコミュニケーションもなくなる。行政が仮設住宅に入居する時に、公平性を保つためにくじ引きで仮設住宅に入る順番を決めることが多かったことは、従来のコミュニティを壊し、住民の孤立を加速させた。

このような医療・福祉資源が不足し、住民の孤立による生活不活発病が発生している状況においては、医療だけで問題を解決しようとしても無理がある。医師だけでなく、保健師・看護師・臨床心理士・精神保健福祉士などの専門職が地域・NPO・企業・行政など様々な関係者と協力をして住民の健康問題の解決に取り組むことが求められる。できるだけ病

<sup>13</sup> 「東日本大震災と地域医療の再生」『公営企業 44(7)』地方財務協会、2012年、13～22頁

<sup>14</sup> 福島民報2013年8月31日『双葉郡に新医療施設 県立大野・双葉厚生病院の代替検討へ』

<sup>15</sup> 2次医療圏別人口千人当たり医療施設従事医師数は、全国平均の2.1人に対し、気仙1.2、釜石1.3、宮古1.1、久慈1.1、石巻1.4、気仙沼1.1、相双1.1、いわき1.6（日医総研「二次医療圏別に見た医師不足と医師偏在（2008年版）」）

<sup>16</sup> m3.com 医療維新『「復興五段階」の三段階まで進展—小川彰・岩手医科大学学長に聞く』vol.1、「避難住民の不安軽減と健康管理全般に対応する『よろず健康相談』を立案 国立病院機構災害医療センター臨床研究部小早川義貴医師」『DtoD 12号』総合メディカル株式会社、2013年

気を防ぐ、疾病だけでなく生活の中にある課題そのものについて解決をすることが重要となる。問題解決においては、住民の立場に立ち、丁寧なコミュニケーションを取ることが必要となる。

筆者は、被災地の医療・福祉資源が少なく、地域コミュニティが断絶した姿は、将来のわが国の高齢化の先取りをしていると考えている。これから日本は、都市部を中心に急激な高齢化を迎えることになる。国立社会保障・人口問題研究所の「日本の都道府県別将来推計人口（平成25年3月推計）」によると、2040年の東京・神奈川・埼玉・千葉の一都三県の75歳以上の高齢者数602万人で、2010年の推計人口から284万人も増加する。急激な高齢者人口の増加により、救急や入院のための病床や医療従事者が不足することは確実である。混乱による社会不安も起きる可能性が高い。

現在行われている被災地の地域医療再生は、将来の都市部の高齢化による医療危機への対応に参考となる。さらに言うならば、日本の高齢化の先は、世界の高齢化がある。世界各国で日本の高齢化を追いかけて高齢化が進む。被災地は、世界の高齢化政策の最先端を走っているとも言える。

### 3 医学部新設問題

2013年10月4日、安倍晋三総理は復興支援策として東北地方への医学部新設を検討するよう、下村博文文部科学相に指示を行った。村井嘉浩宮城県知事が首相官邸を訪れ、「被災地医療を支える人材養成のために必要だ」と要請したことに応えたものであった<sup>17</sup>。同年11月29日、安倍総理の指示を受けて、下村文科相は、特別措置として2015年春に東北地方に医学部を新設する方針を表明する。医学部の新設は、1979年の琉球大学医学部を最後に認められていなかった。入学定員や奨学金に「地域枠」を設け、相当数の卒業生が東北地方にとどまることを想定している<sup>18</sup>。

同年10月18日、安倍総理を本部長とする日本経済再生本部が決定した「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」においても、「医学部の新設に関する検討」が盛り込まれている。東北地方における医学部新設を契機に、全国で医学部新設が相次ぐ可能性が存在する。

一方、医学部の新設に対して、日本医師会・全国医学部長病院長会議・国立大学医学部長会議・全国自治体病院協議会は、東北地域を含め医学部新設について慎重な対応を求めている。同年9月26日に、全国医学部部長病院長会議は、国家戦略特区における規制緩和の一つに「医学部新設」が盛り込まれたことについて要望書<sup>19</sup>を公表し、深い憂慮を表

<sup>17</sup> 朝日新聞2013年10月5日「東北に医学部新設、検討を 首相が指示」

<sup>18</sup> 朝日新聞2013年11月29日「東北に医学部、2015年春開学へ 36年ぶり1校新設」

<sup>19</sup> 全国医学部長病院長会議「医学部（医科大学）新設について慎重な対応を求める要望書」

明している。要望書では、医学教育では、医学生1名に臨床教員1名が必要であり、一つの医大の新設で約300～500名の教員となる医師が必要となること。教員の雇用のために病院勤務医を教育教員に振り替える必要が生じ、病院勤務の医師不足を加速させ、医師不足地域の医療を崩壊させる危険性があること。全国の国公私立大学の医学部(80校)では、2008(平成20)年度から医学部の定員増が図られ、2013年度までの6年間で1,416名(1.19倍)が増員されており、この数は約14大学が新設されたのと同じであること。特に被災3県の3大学(福島県立医科大学・東北大学・岩手医科大学)では、従来の定員の52%増の135名が増員されており、1.5校分の医学部の新設を行ったのと同じであること。医学部定員増では地域枠入学制度が整備され、医師不足県である岩手県でも地域枠卒業生が県内医療を担うようになれば、7年後の2020年には厚生労働省の必要医師数を充足することになること。医学部定員増に伴って各学年の留年率が有意に増加しており、医学部定員増による更なる定員増は、医師の知識・技能低下などを招き、国民の求める有能な医師像とかけ離れる危険性があること。医師不足対策で最も重要なことは、医師の地域偏在、診療科間偏在解消であり、実効ある「偏在解消政策」の実施が必要であることを指摘する。

さらに、9月30日には「全国医学部長病院長会議は国家戦略特区での医学部新設に反対する」というメッセージを発表する。メッセージでは、国家戦略特区における「経済成長のために医学教育を行う」という考え方を批判し、「現在、国民が必要としているのは、医療崩壊の主たる原因である地域における医師不足、医師偏在の解決」であり、この問題は、既に地域枠などの既設大学の医学部入学定員の増加によって解決しつつあり、現在必要なことは「これら増加した学生の質を高めるための教育施設・設備さらにはスタッフの充実である」と指摘する。

日本医師会も、9月25日の定例記者会見において全国医学部部長病院長会議と同様の懸念を示している<sup>20</sup>。被災3県の医療復興にはあらゆる手段を尽くして取り組むべきとして、被災3県の医学部は入学定員増のほか、医師の教育・派遣を通じた地域医療支援に取り組もうとしており、このような動きを国として強力に支援すべきと主張する。具体的には、3県に設置されている地域医療支援センター<sup>21</sup>の機能強化のほか、①政治主導で、被災地の医学部に医療復興講座を設置するなどにより、大学医学部における役職・身分を保障し、キャリアアップにつなげること、②国が通常の外数で運営費交付金(私学助成金)を全額措置すること、③国がその講座の医師の採用を全面的に支援することなどを提言している。

確かに、東北地方の医師数は全国的に見ても少ない状況にある。また、宮城県の場合、人口と経済の規模に対して医科大学が東北大学医学部1校しかなく、東北大学医学部は世

<sup>20</sup> 2013年9月25日、日本医師会定例記者会見資料「医学部新設について」

<sup>21</sup> 厚生労働省のモデル事業として、医師の地域偏在の解消に取り組むコントロールタワーとして、実働医師を配置して地域に派遣する組織。



界レベルの研究を行う大学であり、東北地方全体に医師を派遣しているため、宮城県内の病院に医師を十分に派遣できない面がある。実際、宮城県内でも、交通の便の悪い中小の病院の医師不足は深刻である。新しい医大設置に対して東北地方の地方自治体の温度差がある中で、宮城県が医大の新設を推進することも無理がない面がある<sup>22</sup>。

東北地方に医学部を新設する場合は、東北地方の既存の医学部と適切に連携を図ること。勤務医の引き抜きが起きないように、慎重に教員任用を行うこと。医師養成の目的を立地条件の悪い地方に勤務する医師の養成、急激に進む高齢化に対応するため総合診療科の医師の養成を第一とすることが必要であると考ええる。

そして、医学部新設の議論をする際に思い出すべきは、小泉内閣時代の医療構造改革である。日本医師会や大学医局を既得権者として「悪者」にして改革を進めた結果起きたのが、医療崩壊であった。インターネット上に書かれた表現であるが、「正義」の反対は「悪」ではなく、「もう一つの正義」である。相手を悪魔化して、一方的に押し切ることは後で問題を起こすことが多い。

医学部新設については、地域に必要な医師が勤務するという視点を第一に考えるべきである。医学部新設による経済成長という視点は、医療費の増大や医師の都市偏在を加速させるなどマイナスの問題をはらむものであることに注意すべきである。重要なことは、医療現場の意見に耳を傾けることである。その上で、できるだけトラブルが起きないように漸進的に変革を進めていくことが必要と考える。

#### 4 「共感」を広げることの重要性

筆者は、日ごろ、地域医療問題の解決における「共感」の重要性について訴えている。医療は、人が人に対して行うサービスである。現場で医療を行う医療者がやる気を持って仕事ができるようにしなければ、良い医療は実現できない。意見対立の中で、とにかく権力で意思を決定し、人に「強制」すれば良いという考えもある。しかし、それは、どこかに矛盾としわ寄せが起きる可能性が高い。関係者に「共感」がある方が、積極的な行動を期待できるし、「強制」による「反発」が強すぎると、人々の前向きな行動は期待できない。地域に関わるすべての関係者が地域医療についてよく学び、コミュニケーションを円滑にして再生に取り組み、「共感」を広げることが重要である。

当然、物事を進めると意見が対立することがある。しかし、地域の医療の将来を考え、現場の意見を聴きながら、行うべきことを徹底的に議論すれば、答えは出てくるものと考ええる。現状の厳しさを踏まえた、リアルであるが希望のある問題解決に「共感」は生まれると考える。

<sup>22</sup> m3.com 医療維新「医学部新設、安倍総理の理解で実現－村井嘉浩宮城県知事に聞く◆Vol.1」

# テーマ

## ～ 地方税財政制度の改革 ～

---

2013 年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針」（以下、「基本方針 2013」という。）では、「大胆な金融政策」、「機動的な財政政策」、「民間投資を喚起する成長戦略」の「三本の矢」によりデフレの早期脱却と経済再生がうたわれた。また「基本方針 2013」にもとづき、8 月に閣議了解された「中期財政計画」では、経済再生に伴う財政健全化の進展により、国は、地方交付税交付金等が含まれる一般会計の基礎的財政収支の目安を 2014 年度、2015 年度にかけて改善しようとしている。

地方税財政については、経済再生に合わせ、いわゆるリーマンショック後の危機対応モードから平時モードへの切替えを進めていくこととされた。このような中、経済再生の進展に寄与すべく、地方税制度では、経済成長戦略の一環として企業の投資促進効果を狙う固定資産税改革が政府・与党の税制調査会で引き続き検討するとされている。また、国・地方を通じた税制抜本改革として地方消費税率の引上げにより自治体間の財政力格差が生ずると予想されているが、その財源調整としての法人住民税の一部国税化（交付税原資化）など、地方税財政の改革が決定されている。

また、「基本方針 2013」では地方行財政における公共サービスの可視化の推進が掲げられたところであり総務省から「今後の新地方公会計の推進に関する研究会」中間とりまとめ（以下、「とりまとめ」という。）が示された。この「とりまとめ」の中では、発生主義会計の採用によるストック・フローの各情報の把握や財務諸表の整備等による行財政運営の効率化が述べられている。そして特筆すべきは固定資産台帳整備と複式簿記導入への言及である。

このように 2013 年度は、地方税財政、公会計について節目となる議論が展開され、自治体関係者にとって注目すべき大きな 1 年となった。本稿では、自治体行財政運営を考える上で地方税制度及び公会計制度をめぐる地方自治体の課題を展望について扱うこととしたい。

# 新地方公会計の推進とその文脈

関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授  
小 西 砂千夫

新地方公会計の推進に当たって、課題であった財務書類の基準の統一に関する方針がまとまる見込みが立ち、資産台帳の整備と複式簿記の導入が予定されている。それと並行して、第三セクター等の抜本改革が最終局面を迎え、地方公営企業の会計基準が見直され、地方公営企業法の財務規定が適用される地方公営企業の範囲の拡大の検討が進んでいる。一連の動きには共通する文脈があり、その中心にあるのは自治体財政健全化法である。地方公会計とその関連事項全体を展望することで、いま、地方自治体に何が求められているかが見えるようになる。

## 1 新地方公会計の推進をめぐる動き

「経済財政運営の改革と基本方針について」（基本方針 2013）では、「3. 主な歳出分野における重点化・効率化の考え方」における「地方行政財政制度の再構築に向けて」に関する「重点的課題」として、「地方における公共サービスの「可視化」の推進」をあげ、その具体的内容を次のように示している。

企業会計原則による公会計は、経営改革を進める上での基礎インフラであり、その導入を促進し、自治体財政の更なる「可視化」を推進する。併せて、公共施設資産について、量・質両面から見直し、経営改革することが重要である。

- ・地域レベルの身近なデータの利活用を促すとともに、自治体クラウドの取組みを加速させ、地方自治体のオープンガバメント化を進める。
- ・ストックも含めた財務情報の透明化を進め、企業会計原則を前提とした地方公会計の整備を促進する。

その一方で、総務省に設けられた「今後の新地方公会計の推進に関する研究会」は3年以上の検討期間を経て中間とりまとめを行い、さらに技術的な詰めを行ったうえで、最終報告を取りまとめる段階に入っている。

このような動きをみると、政府は、従来の官庁会計方式と呼ばれる現金主義会計から、民間企業会計と同様の発生主義会計にシフトしていっているように見える。地方財政のあり方を考えるときには、政府と民間企業との共通性に注目し、そのあり方を検討すること

は重要である。経済財政諮問会議で取りまとめられる基本方針は、そもそもそのような志向を持っている。それと同時に、民間企業と政府の相違点にも十分に注意をする必要がある。

それら2つの動きに共通するものは、ストックベースでの地方自治体の財務状況の捕捉に努めるということである。財政情報の開示における充実が求められている。そもそも財務諸表作成の目的は、財務状況の全体を、網羅的でありながらコンパクトに開示することにある。政府会計においても、そのことは基本的に同じである。

地方自治体をはじめ政府の財政状況が悪化したのは、財務会計制度の不備に原因があるという見方が一部にある。その裏返しとして、発生主義会計に基づく財務書類を作成すれば、それまで隠されていたものが明らかになって、財政悪化の原因や解決方法が浮かび上がるという期待がある。しかし、筆者は、それらは残念ながら見当違いであると考えている。事実、実際に財務書類の整備が進むなかで、地方自治体の関係者はその活用方法がわからないと嘆く。財政運営の実態について、何も新しい見方が見つかったという実感を持ってないからだ。地方公会計における一種の期待ギャップがそこにあるといえる。

「今後の新地方公会計の推進に関する研究会」では、基準モデル、総務省方式改定モデル、および東京都方式（その改良形である大阪府方式）の3方式が並列するなかで、その統一が検討課題の中心とされた。中間とりまとめにおいては、発生主義会計による財務書類は、「ストック情報・フロー情報を総体的・一覽的に把握することにより、現金主義会計を補完」するものと位置付けられ、団体間での比較が可能であることが重要であるとの認識に立って、「財務書類の作成の基本となる部分は、統一的な取扱いとして整理すべき」とし、「標準的な考え方・方法を示す基準を設定」することを方針とし、財務書類の基準について柔軟に見直すとした。今後の実務上の課題としては、固定資産台帳の整備は何らかの簡素化などの工夫はするが必須の要件とし、複式簿記の導入は行う（時期は要検討）こととし、開示等での簡素化や小規模な団体に対する事務負担等を配慮すると同時に、新たな基準の導入に当たっては、「地方公営企業法の財務規定等の適用範囲拡大の議論等も踏まえた全体的なロードマップを示し、円滑に実務が実施できるよう配慮すべき」とした。

以上のことを総合すると、地方自治体間での比較が可能となるように、基本となる部分については統一的な取扱いをするものの、個々のモデルに基づいて作成することは一定の範囲で妨げず、何らかのかたちで資産台帳の整備を行い、資産評価については統一されることとなる。また、開示等の簡素化では、現行の基準モデルの水準は全団体に求めるものではないことを意味する。

地方自治法が定める地方自治体の決算書は、現金主義会計に基づくものであり、発生主義会計に基づく財務書類は、それを補完するという位置づけである。新地方公会計の推進は、遡れば、小泉内閣における資産・負債改革において、資産の売却を進めて負債の圧縮



をめざしたことである。地方自治体が発生主義会計に基づく財務書類を作成する以上、その表示の統一は必要だが、その事務負担の軽減に配慮する必要がある、地方公営企業会計の整備との整合性も含めて進捗を図らなければならない。新地方公会計の整備はそうしたバランス感覚のなかで進められている。公会計が「役に立つ」ということへの過度の期待も、反対に「財政分析に不可欠でなければやる意味がない」といった必要以上の忌避感も禁物である。発生主義会計に基づく財務書類を整えて開示することは、今や時代が求める標準装備といえるからである。

## 2 政府会計に求められる要件と発生主義会計

政府と民間企業の最も大きな違いは、政府が課税権という強大な権力を持っており、それを統制することである。経済学においては、市場経済において、財・サービスの価格は、その需要に伴う効用の大きさを反映するものと理解されている。したがって、財・サービスが市場で自由意思に基づいて購入されたということは、購入者が価格に見合うだけの効用を得たということである。それに対して、政府は公共サービスを提供するものの、その財源として調達される税は、強制的に課され、納税者の自由意思に基づくものではないことから、公共サービスにかかる満足度に対応していない。そこで、市場メカニズムに代わるものとして、課税権の行使や予算の決定に対して議会の議決を求めることが、近代国家において定着してきた。

その結果、政府の財政活動は議会によって一定の枠組みで統制を受ける。その場合、事前統制が原則である。政府会計が現金主義会計に拠っているのは、会計制度が前近代的であるといった消極的な理由よりも、むしろ民主主義による統制では、現金を対象にした方が明確であり確実であるという積極的な理由も重要である。そのとき、歳出予算の機能は、誰の決裁権において、何を対象に、何円まで支出負担行為を執行できるかという歳出権限を付与するところにある。

一方、発生主義会計だけでなく、複式簿記化することは不正の発見に有益だという見方もあるが、その点もやや誤解である。発生主義会計では、現金の動きを制御していないので統制が難しく、そこで複式簿記によって、貸方と借方の両方を押さえることで不正防止につなげる面はある。その反面で、現金主義会計では、地方自治体の監査業務における例月現金出納検査が典型であるが、現金の動きを物的に監査しているので、そこで財政収支の開示に関する不正防止を行うことができる。その一方で、現金主義会計は現金の動きだけを見て、取得した資産の動きを捕捉しないので、資産台帳の整備がどうしてもおろそかになるという難点がある。複式簿記化は、資産台帳の整備にプラスの効果をもたらすと期待できる。ちなみに、現金主義会計であっても複式簿記化は可能である。

ところで、現金の動きに着目する現金主義会計の収支を管理しているだけでは、一般に

は健全財政を担保することが難しいという問題がある。借入や投資的経費などでは、費用や便益の発生が1年間で完結せず、現金の動きと一致しないものがあるからである。発生主義会計が有益であると考えられているのは、発生ベースで費用と収益に着目し、その収支である利益に着目することで、健全財政を担保することが可能であるという側面に注目するからである。

現金主義会計で健全であるとは、キャッシュインがキャッシュアウトを上回ったということであるので、資金繰りがつくことである。一方、発生主義会計で健全であるとは、収益で費用を回収できるので、償還能力があることを意味する。財務内容が健全であるためには、資金繰りも償還能力も、どちらの健全性も必要である。

単に現金主義会計であるだけならば、その収支が黒字であっても、資金繰りだけを見ており、償還能力を担保しているわけではない。ところが、国家財政では財政法4条、地方財政は地方財政法5条で建設公債主義の原則が明記されている。それが、発生主義会計の収支の健全性を担保するための一種のレギュレーションとして機能していることは、ほとんど意識されていない。建設公債主義とは、投資的経費にしか借入を財源に充てることができず、資金不足に対する借入を禁止するものである。現金主義会計で資金収支が黒字であっても健全財政でない場合とは、過大な借入で資金不足を埋めている場合である。資金不足を借入で埋めることを禁止すれば、そのような事態はそもそも発生しない。さらに、地方財政法は5条の2で、地方債は対象としている経費における耐用年数よりも短い期間で償還することを求めており、より厳密な意味での建設公債主義を求めている。結局のところ、地方財政法5条と5条の2は、発生主義会計で常に健全性を担保することを求めたレギュレーションであって、地方自治体の財政問題を、現金主義会計における資金収支の問題だけに片寄せる意味があるといえる。その結果、地方自治体では、資金不足が生じていなければ財政状態が健全であるといえるので、現金主義会計だけに注目すればよいという制度的な枠組みのなかにある。

実際に、地方自治体の貸借対照表における資産と負債の割合は、事業費全体に対する国庫支出金の割合（補助事業と単独事業を総合した補助率）、一般財源対応分に対する地方債の充当率、減価償却期間に対する地方債の償還期間の比率と、基金や実質収支などの資金収支に拠って決まる。そのとき、地方自治体の財政運営の結果に左右されるのは資金収支だけであって、それ以外の3つは、制度的な要因で決まる与件である。地方自治体の担当者が、貸借対照表から財政運営の指針となるサムシング・ニューを発見できないのは、まさにそれが理由である。

いいかえれば、貸借対照表が資産超過となるように規制されているというところに、財政学（特に建設公債主義をうたったドイツ正統派財政学）と会計との接点があり、そこがもっとも本質的な議論であるといえる。地方自治体関係者は、なぜ現金主義会計に建設公

債主義を組み合わせることで財政運営の健全性が担保できるかについて、発生主義会計の概念と言葉で説明できなければ、発生主義会計に対する過大な期待を払拭できない。そこにも大きな課題がある。

### 3 第三セクター等の改革や地方公営企業会計の見直しとの関連性

第三セクター等改革推進債が2013（平成25）年度までに期限が切られていることから、第三セクターや地方3公社の改革が最終的な局面を迎えている。その一方で、地方公営企業の会計基準の抜本見直しが2014（平成26）年度予算・決算から始められ、いままた地方公営企業法の財務規定の適用範囲の拡大（いわゆる法適の拡大）が検討されている。それら一連の動きは、小泉純一郎内閣の竹中平蔵総務大臣の時代にさかのぼることができる。

竹中総務大臣は、筆者の見るところ、地方財政に対して民間企業と同じアナロジーを持ち込む一種の市場主義改革を志向した。そのなかで、導入をめざしたものに、いわゆる「破たん法制」と新地方公会計がある。破たん法制は、総務大臣の諮問機関として設けられた地方分権21世紀ビジョン懇談会で検討され、基本方針2006で地方自治体の再建法制の整備を行うことが方針化され、安倍晋三内閣（第1次）における菅義偉総務大臣の下で成立した。その一方で、新地方公会計については、竹中総務大臣時代に設けた総務省の検討委員会で、国の省庁別財務書類の会計基準に準拠する基準モデルの導入が打ち出された。ただし、総務省方式としてそれまで手がけられてきたものを、基準モデルが求める財務4表のかたちにし、資産台帳整備を漸進的に進めることで最終的には基準モデルに近づく総務省方式改定モデルを並列して認めることとした。それを受けて、総務省は、地方自治体に対して、基準モデルまたは総務省方式改定モデルでの新地方公会計の推進を働きかけることとなった。そこで期待できる効果は、すでに述べたように財政情報の開示手段の充実である。

一方、破たん法制の検討は、検討を進めた結果、破たんをさせないで自力再建を前提とする再生法制としての自治体財政健全化法（2007（平成19）年成立、2008（平成20）年度決算からの本格適用）に結びついていく。そこでいう破たんとは、貸し手である金融機関に金利の減免や償還期間の延長などを認めさせるなどの何らかの債務調整を行うことを指す。破たんさせないとは、一見して、財政状況が悪化した地方自治体を救済するようなイメージを浮かべがちである。暗黙の政府保証などという、何を意味するかよくわからない言葉があるが、地方自治体への救済が暗黙に行われるということが信じられているとすれば、それは都市伝説のたぐいである。債務調整を行わないためには、自力返済できる範囲内で強制的な再建プログラムを働かせる必要がある。民間企業にはない（まったくないわけではないが、アドホックに設けられることが多い）、そうした手続きが必要なのは、政府が破たんすることが経済に与える影響が大きすぎて、それを懸念してのことである。

そのことも、政府と企業の違いの1つといえる。

自治体財政健全化法は、財政状況に応じて法的な規制をかけるものなので、一定の指標による財政診断が必要になる。そのために健全化判断比率という指標が用いられることとなった。そこには発生主義会計の要素は一部持ち込まれているが、現金主義会計の概念である「赤字」を基本とする財政指標である。旧再建法である地方財政再建促進特別措置法では、一般会計以外の赤字や負債は対象ではなかった。1954（昭和29）年の法律であるので、やむを得ないところである。自治体財政健全化法の健全化判断比率では、特別会計や地方公営企業会計の資金不足や、第三セクター等の債務保証・損失補償などの債務が反映されることとなった。見えない赤字が開示されたことには、画期的な意味があった。

一般会計、特別会計、地方公営企業会計は、すべて法人格が同一である。破たんさせない以上、その範囲の赤字と負債は自力返済が前提となる。その一方で、第三セクターや土地・住宅・道路の地方3公社は別法人であるので、それらについては、財務状況が悪化して改善な望めない場合には、むしろ積極的に清算・再生等の破たん処理を進めて、債務保証や損失補償を実施して損切をする方針が打ち出された。それができたのも、健全化判断比率の1つである将来負担比率のなかで、債務保証や損失補償に係る財政負担が、処理するかしないかにかかわらず開示済みであったことが、一種の条件整備となった側面がある。併せて、地方公営企業についても、観光や土地造成など、住民の生活を支える基盤とはいえないもので財務内容の悪いものについては、事業の廃止や縮小が打ち出された。第三セクター等改革推進債を2009（平成21）年度からとしたのは、自治体財政健全化法の本格適用に合わせたからであり、5年としたのは改革を集中的に進める意味があった（2014（平成26）年度地方財政対策の概要には、「第三セクター等改革推進債の起債は平成25年度が期限であるが、平成25年度末までに抜本的改革に着手していながらその完了が間に合わなかった地方公共団体については、平成28年度まで起債を可能とする経過措置を講じる（地方財政法を改正）」とあり、着手済みの場合のみ3年間延長する方針を示している）。

このように、第三セクター等の改革は自治体財政健全化法の施行と関連している。一方で、地方公営企業の会計基準の見直しは、自治体財政健全化法以前から総務省に設けられた委員会で検討されており、全体的な方針も固まり、制度設計の段階に移る予定であったが、自治体財政健全化法が割り込んだかたちとなった。地方公営企業法の改正で資本制度の自由化が先行し、政令改正で借入資本金やみなし償却の廃止などの会計基準の見直しが行われた。ただし会計基準を見直すと、自治体財政健全化法の地方公営企業の資金不足比率に影響を与えるので、それに対しては一定の配慮がなされた。民間会計に準拠した会計基準を適用するという意味で、地方公営企業の会計基準の見直しは新地方公会計の推進と同じ方向性のものである。

また、法適の拡大も、同じように開示手段の充実という意味で行われるものである。けっ



して、地方公営企業の活動を締め付ける意図を持ったものではない。一部で懸念されているように、法適用企業になることで独立採算制の原則が今まで以上に厳しく適用されて、繰出が制限されることで、料金が引き上げられたり、赤字体質に陥らせたりすることを意図しているわけではない。

地方公営企業と第三セクター等の抜本改革が進み、存続させるべき地方公営企業と第三セクター等が残った場合には、それへの財政支援のあり方が問題となる。残された課題はそこにある。政府と民間企業は異なる。地方公営企業と第三セクター等は、それぞれが異なるが、どちらも政府と民間企業の中間的な存在である。地方公営企業には無限責任があり、第三セクター等には出資に対する有限責任がある。第三セクター等に対する債務保証や損失補償は、本来、有限責任であるはずのものが、事実上、無限責任になる。債務保証や損失補償を最小限にとどめるべき理由はそこにあると整理できる。筆者の私見では、無限責任である地方公営企業や債務保証・損失補償に対しては、自治体財政健全化法の改正強化のなかで対応し、第三セクター等については、議会の議決を得て交付する長期貸付金ないしは出資金の範囲で対処することであると考ええる。損失補償を行う場合は、本来、地方自治体からの支援がなくても黒字が確保できると見込まれる事業について行うことはあり得るが、その場合にでも、補償額の上限をあらかじめ決めておいて、それを超えるときには、引き続き、損失補償を行うかどうかの判断をするといったスキームを設けることが望ましい。地方自治体の第三セクターの支援では、事前性と明確性が特に必要である。

# 地方法人課税改革と都市財源

京都大学大学院経済学研究科教授

諸 富 徹

本稿は、都市自治体に関わって大きな改革に踏み込んだ本年度税制改正の意義を論じる。とりわけ、地方法人課税改革では法人事業税を応益的な地方独自財源、法人住民税を自治体間での共有財源として再分配原資とした点を、積極的に評価する。

## 1 本年度税制改正の意義

平成 26 年度与党税制改正大綱は、都市自治体に影響を及ぼすいくつかの重要な決定を行ったが、消費税率を 5% から 8% へ引き上げる正式決定直後の税制改正だったこともあって、長年の懸案事項が次々と俎上に上った。結果、従来の税制の延長線上での微調整ではなく、「租税構造の改革」に関わる決定が次々に行われた点で画期的な税制改正だったといえよう。とりわけ重要なのは、次の 2 点である。

### ①車体課税改革

#### (i) 消費税率 8% への引き上げ時

自動車取得税は税率を引き下げ（登録車<sup>1</sup> 3%⇒2%、軽自動車 3%⇒2%）、それに伴う税収減は、軽自動車税の引き上げによって補う。

#### (ii) 消費税率 10% への引き上げ時

自動車取得税を廃止。代替財源は、取得時点における自動車税への環境性能（「燃費基準」）課税の導入で調達。

### ②地方法人課税改革

#### (i) 消費税率 8% への引き上げ時

現行の「地方法人特別税・譲与税」を縮小し、それを都道府県税である「法人事業税」として復元する。他方、消費税率引上げに伴う税収の自治体間格差拡大に対処するため、

<sup>1</sup> 軽自動車の規格を超える大きさの自動車を指す。

市町村民税でもある「法人住民税」の一部を地方交付税原資化する。

## (ii) 消費税率 10%への引き上げ時

現行の「地方法人特別税・譲与税」を廃止。法人住民税の地方交付税原資化を更に進めることによって、税収の自治体間格差拡大に対処する。

このうち①の車体課税改革をめぐる議論は、前回の消費税率引き上げ時（1997年、税率3%⇒5%）に、それが原因で自動車販売台数が激減してしまったと主張する自動車業界が、「自動車重量税」と「自動車取得税」の廃止を働きかけたのがきっかけとなって始まった。業界は、消費税率引上げを原因として国内新車販売台数が約100万台も減ったことから、上記2つの車体課税を維持したまま消費税を引き上げれば、さらに約100万台減少すると主張した<sup>2</sup>。その真偽のほどはともかくとして、今回の税制改正では、彼らの要望の一部が認められ、自動車取得税が消費税率10%への引き上げ時に廃止されることになった。その代わり代替財源を、軽自動車課税の強化と自動車税への環境性能課税の導入という形で用意することで決着した。もともと取得税が創設された1968年に、本税は道路建設・維持管理のための目的財源として導入された。ところが、2009年に一般財源化されたために当初の課税根拠が失われ、その課税根拠が改めて問われていた状況だった。その意味では、今回の改革論議は車体課税の根拠、そしてそのあり方を再考するよい機会になったといえよう。

決着した改革案は、自動車の取得段階課税である「取得税」を廃止するが、保有段階課税である「軽自動車税」、「自動車税」、「自動車重量税」を、環境に良い方向で課税強化することで税収中立的な改革をめざす。車体課税は戦後ずっと、道路の建設・維持と第一義的に結びついてきた。しかしこれを契機に、課税目的を環境の維持・保全と車体課税目的をより一層強く結びつける方向に舵を大きく切っていくことが決定づけられた。改革は今回だけでは完結せず、その最終的な姿は消費税率10%への引上げ時を待たなければならない。だがその基本的な方向性は、今回でほぼ出されたといってよい。最終形に至るまでの今回の車体課税改革は、その原型がつくられた戦後すぐの時期、そして道路目的財源が創設された1970年前後の時期に次いで、大きな改革期として銘記されることになるのは間違いない。紙幅の関係上、車体課税改革に関する詳細な論述は他誌への寄稿論文に譲ることとし<sup>3</sup>、本稿では②の問題に絞って以下、論じていくことにしたい。

<sup>2</sup> ただし、これは経済学的に論証された主張ではない。むしろアジア通貨危機の勃発、国内金融危機の再燃（「北海道拓殖銀行の破綻」、「山一証券の自主廃業」、「三洋証券の倒産」など）によって信用不安がもたらされ、それによって起きた景気悪化が、自動車販売減の原因としてより効いたとの意見もある。

<sup>3</sup> 『地方税』平成26年3月号掲載予定。

## 2 地方法人課税改革の背景要因

### (1) 地方法人税収格差の拡大

①の車体課税改革に勝るとも劣らない大きな改革をしようとしているのが、②の地方法人課税改革である。地方法人課税には、大きく分けて都道府県税の「法人事業税」<sup>4</sup>と都道府県および市町村税である「法人住民税（「均等割」と「法人税割」）<sup>5</sup>」がある。今回の与党税制改正大綱で決定された内容は、長期的にこの両地方法人課税を地方税として維持し続けることを方向づけた上で、「法人事業税」については更なる外形標準課税化を進め、「応益課税としての地方法人課税」という性格を純化させる方向性を明快に打ち出した。他方、もう一つの地方法人課税である「法人住民税」については、「地方交付税原資化」していく方向性をこれまた鮮明にした。その代わり、税収が安定し、偏在の少ない主要な自治体税源として地方消費税を位置づけることにしたのである。これはまさに「税源交換論」<sup>6</sup>が目指していた方向性と軌を一にする。平成26年度与党税制改正大綱は、こうした方向を睨んでその中間段階までを、消費税8%引上げ時に実施することを決めたのであって、①の場合と同様に改革の最終形がどうなるかはやはり、消費税率10%への引き上げ時を待たねばならない。この改革は、法人住民税と地方消費税が関係する点で、都市自治体の税源の将来にも、直接的に関係する重要問題だといえよう。

ところで改革の中身に入る前に、なぜ、このような地方法人課税改革が提起されるに至ったのか、その背景要因をみておく必要がある。第1の背景要因は、小泉政権下で2003年から2006年までの4年間をかけて実行に移された「三位一体改革」である<sup>7</sup>。この改革は、長年の懸案だった地方への税源移譲を成し遂げた点で画期的である。ところが、この改革の結果として税源の豊かな「交付税不交付団体」は、超過財源が増加してメリットを享受

<sup>4</sup> もともとこの税は、法人税や法人住民税と同じ「法人利潤」に対してかけられていたが、2004年度に、課税ベースの「外形標準化」が行われた。つまり、資本金1億円超の普通法人には従来からの「所得（＝利潤）割」に加えて、「資本割」と「付加価値割」という新しい課税ベースが設けられ、それに対して適用税率をかけ合わせて納税額を算出することになった。もっとも資本金1億円以下の企業や特殊法人と公益法人には、外形標準は適用されない。

<sup>5</sup> 「法人税割」とは、国税である法人税の収入を課税ベースに設定し、それに税率をかけて法人住民税「法人税割」の納税額を算出していることを指す。実際の納税は、国税の法人税額が確定してからになるので1年遅れになるが、事実上、法人利潤に課税しているのと同じである。

<sup>6</sup> 自治体に配分される地方交付税の原資は現在、所得税・酒税の32%、法人税の34%、消費税の29.5%、たばこ税の25%からなっている。これらの諸税が「地方交付税の原資」と呼ばれる。「税源交換論」はこのうち、税収の偏在性の大きい地方法人課税を「交付税原資」とし、遍在性の小さな地方消費税を、地方税収とすることをめざす。「税源交換論」は当初、地方が法人税収を自発的に交付税原資として供出する代わりに、現在交付税原資となっている同額の消費税収を地方税収として獲得する「税源交換」を行うことで、地方税制をより遍在性の少ないものにすることをめざしていた。だが、現実にはこのような改革は難しく、今回は消費税率引き上げに伴って地方消費税収が増える絶好のタイミングに合わせ、それを地方税収として確保する一方で、法人住民税を交付税原資に繰り入れ、結果として「税源交換論」が狙っていたのと同じ効果を実現してしまったといえる。

<sup>7</sup> 地方税、国庫支出金、そして地方交付税の三者を一体的に改革するとの意から、「三位一体改革」の名称が用いられた。その骨格は、国から地方に支出される国庫支出金約4兆円分を廃止・縮減する代わりに、国から地方に約3兆円の税源を移譲し、地方交付税を改革する、というものであった。しかし、①総額で4兆円を超える国庫支出金の廃止・縮減を行ったにもかかわらず、3兆円の税源移譲しか行われず、地方歳入総額の削減となったこと、②国庫支出金改革も、その廃止ではなく補助率の引き下げに終始したため、地方側の自由度が高まらなかったこと、③地方側がもっとも望んでいた公共事業関連の国庫支出金の廃止・縮減がほとんど実現できなかったこと、などの理由により、地方自治体側の評価は概して高くない。



できたが、他方で税源に乏しい交付税交付団体は、税源移譲と引き換えに国庫支出金を削減されたことでかえって歳入総額は減少した。この改革が、彼らの潜在的不満を高めたことは想像に難くない。

第2の要因として、リーマン・ショックに至るまでの小泉政権期には景気が拡大しており、そのために、法人立地の多い自治体とそうでない自治体との間で、税収格差が拡大していたという事情もある。もともと、歳出面で生活に密着した支出が求められる地方税源には、「安定性」と「普遍性（税収が地域的に「偏在」しないこと）」の2条件を満たしていることが求められる。しかし、法人課税は一般に、景気変動に対して税収が大きく変動し、その税収の帰着は法人活動が集積している地域に集中することもよく知られている。つまり、この税は元々、地方課税原則を満たしていないのである。このことの問題が2000年代に顕在化し、地方法人課税改革論へとつながっていったのである。

## (2) 「分割基準」の変更による調整とその限界

もちろん、政府も手をこまねいていたわけではない。政府は、「分割基準の変更」<sup>8</sup>という方法で、地方法人課税の税収を、できるかぎり農山村部を多く抱える都道府県に配分するための工夫を重ねていたからである<sup>9</sup>。

表1が示しているのは、(1) 戦後高度経済成長の過程で時間の経過とともに、産業構造や法人立地の動態が、農山村部をより多く抱える都道府県にとって税収上不利に働く方向での変化が起きたこと、(2) それは、本社機能の大都市集中、とりわけ東京への集中を伴っていたこと、(3) 以上2つの要因に対処するため「分割基準の変更」が行われたが、産業構造が更に製造業中心からサービス産業中心に移行したことで、製造業を念頭に置いて行われていた「変更」そのものが効力を失う事態に至ってしまったこと、以上である。

こうした変化は、製造業において典型的にみられたので、上記表についても製造業の欄についてのみ説明することにしよう。まず、最初の変化は1962年度（昭和37年度）に生じた。ここに、「資本金1億円以上法人の本社管理部門の従業者数については1／2」と記載されている。これは、技術革新に基づく機械化・自動化の傾向が著しいために、工場などの現業部門の従業員数が急激に減少し、税収が本社等管理部門をもつ府県に集中する傾向が出てきたためであった（地方財政審議会「地方法人課税のあり方等に関する検討会」

<sup>8</sup> 「分割基準」とは、複数の都道府県にまたがって事務所または事業所を保有する法人について、法人事業税と法人住民税法人税割の計算上、課税標準額を各自治体間で分割するための基準を意味する。

<sup>9</sup> もちろん、このことへの批判もありうる。本来、複数都道府県にまたがって立地する法人からの法人税収については、「法令上の配分ルール」を設定したうえで、適切な額の税収が関連する都道府県に配分するようにすべきである。この配分ルールは、応益課税としての地方法人課税のあり方に沿ったものであることが望ましい。もちろん、社会経済構造の変化に合わせてこのルールが合理的に見直されることは当然であろう。しかし、特定の政策目的（ここでは「工場は立地するが、中枢管理機能が弱い地域の自治体へ多めに税収を配分する」という目的）を実現するために、「分割基準の変更」を通じて国がこのルールを何度も変更することは、「恣意的だ」とのそしりを免れない。こうなってしまうと、この税の性格が「独立税」から、「譲与税」的色彩を帯びたものに変化してしまう。

第2回検討会「資料5」。以下、同様)。そのため、大企業の本社管理部門の従業員数をわざわざ、実数の1/2に圧縮する措置を取り、その分、工場等が多く立地する地方自治体に税収が配分されるよう工夫したのである。1970年度(昭和45年度)には、この措置を製造業以外の全業種にまで拡大している。

表1 法人事業税における分割基準の変遷

|                   | S26年度<br>(1951年度)                          | S29年度<br>(1954年度)                | S37年度<br>(1962年度)                                   | S42年度<br>(1967年度)                           | S45年度<br>(1970年度)                                        | S47年度<br>(1972年度)                                | S57年度<br>(1982年度)                                | H元年度<br>(1989年度)                                 | H17年度<br>(2005年度)                |
|-------------------|--------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------|
| 非製造業              | 従業員<br>の数                                  |                                  |                                                     |                                             |                                                          |                                                  |                                                  |                                                  | 1/2を事務<br>所の数<br>1/2を従業<br>者の数   |
| 銀行業<br>保険業<br>証券業 |                                            | 1/2を事務<br>所の数<br>他の1/2を<br>従業員の数 |                                                     | 各月の延<br>従業者の<br>数を期末<br>現在の<br>従業者の<br>数とした | 資本金が<br>1億円以<br>上の法人<br>の本社管<br>理部門の<br>従業員数<br>については1/2 |                                                  |                                                  | 証券業が追<br>加された                                    | ※本社管理<br>部門の従業<br>者数1/2<br>措置は廃止 |
| 製造業               |                                            |                                  | 資本金1億<br>円以上の法<br>人の本社管<br>理部門の従<br>業員数につ<br>いては1/2 |                                             |                                                          |                                                  |                                                  | 資本金1億<br>円以上の法<br>人の工場の<br>従業員数に<br>ついては1.5<br>倍 | 本社管理部<br>門の従業員<br>数1/2措置<br>は廃止  |
| 鉄道業<br>軌道業        | 1/2を<br>固定資産<br>の価額<br>他の1/2<br>を従業<br>者の数 | 軌道の延長<br>キロメー<br>トル数             |                                                     |                                             |                                                          |                                                  |                                                  |                                                  |                                  |
| ガス供給業<br>倉庫業      |                                            | 固定資産<br>の価額                      |                                                     |                                             |                                                          |                                                  |                                                  |                                                  |                                  |
| 電気供給業             |                                            |                                  |                                                     |                                             |                                                          | 1/2を発電所<br>の固定資産<br>の価額<br>他の1/2を固<br>定資産の価<br>額 | 3/4を発電<br>所の固定資<br>産の価額<br>他の1/4を<br>固定資産の<br>価額 |                                                  |                                  |

〔出所〕総務省地財審「地方法人課税のあり方等に関する検討会」第2回検討会「資料5」。

第2の変化は、1989年度(平成元年度)である。ここでは、「資本金1億円以上の法人の工場の従業員数については1.5倍」と記載されている。これは、工場で「自動組み立て装置」、「NC工作機械」、「産業用ロボット」等の導入が進み、工場の従業員数が大幅に減少したのに対し、本支店の従業員数は大幅に増加したことから実施された措置である。これは、工場の従業員数を実数よりも多く積み増すことで、中枢管理機能が乏しくても工場等が多く立地する自治体にできる限り多くの税収を配分しようとしたためである。時代背景としては、1985年の「プラザ合意」に基づく為替協調介入で急速な円高が進んだのに対抗し、日本企業が機械化で必死に競争力を高めようとしていた時期に相当する。他方で「経済のグローバル化」、「金融自由化」、「サービス化」が進展し、産業中枢管理機能の重要性は飛躍的に高まりつつあった。これを支える本支店の従業員数が増加するのは、当然だったといえよう。

第3の変化は、2005年度（平成17年度）であり、これは産業構造のサービス化を反映している。上記表には、「本社管理部門の従業者数1／2措置は廃止」とある。背景には、IT化、アウトソーシング化、ネットワーク化を進める経営形態への移行があり、必ずしも自社従業員者数が事業規模を表す指標ではなくなってきたという事情がある。このことから、従業者数1／2圧縮措置が意義・効果を失い、廃止されたのである。非製造業では「事業所」に代えて「事務所」が新たに指標に採用されている。これは、宅配業やコンビニ業などのサービス産業においては、集荷事務所や店舗など事務所の展開が、事業規模を示す指標としてより有効と考えられるようになったためであり、拡大するサービス産業の活動をよりの確に捉えるためである。

しかし、従業者数1／2圧縮措置が結局、廃止のやむなきに至ったように、地方法人課税の分割基準を調整することで経済・産業構造の大きな変動に対処するには限界がある。しかもこれは、独立税としての地方税という観点からみれば、あまり筋の良くない手法である。「分割基準の変更」という技術的手法でこれまで何とかやってきたが、いよいよ、その限界が露呈してしまったのが、法人課税改革の第3要因である。

### (3)「地方法人特別税・譲与税」の創設

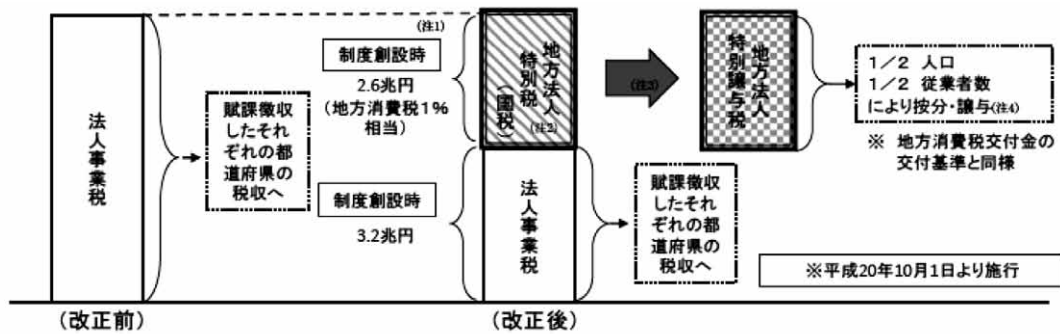
以上の経過から分かるように、地方法人住民税や法人事業税の背後にある経済産業構造は、それらが創設された戦後直後時点<sup>10</sup>では想像できなかったほど激変し、東京一極集中と産業構造変化の進展は、「分割基準の変更」という技術的対応の限界を突破してしまった。結果として、税収の地域間格差もまた巨大なものになったのである。一部で地方法人課税の国への「返上論」が唱えられたりするが、地方全体として法人課税を保持し続けるのであれば、今後それをどのように活用していくのか、再考すべき時期が来ていることは確かである。独立税としての形態を保持し続けることができればそれが理想だが、それでは巨大化した税収格差を縮小し、税源に乏しい自治体であっても財政ニーズを満たせる税制として活用していくのは難しいという判断になるのであれば、問題解決を地方法人課税の枠内に留めるのではなく、地方税制全体を俯瞰した視点で行うことが必要である。前述の「税源交換論」は、その有力な考え方の一つである。これは現行税制の枠内での技術的対応によってではなく、複数税目にまたがる課税ベースの入れ替えによって地方税制全体の矛盾を解決しようというアイデアである（詳細は「注6」を参照）。

現行の「地方法人特別税・譲与税」は、2008年度（平成20年度）にこの「税源交換論」を念頭に置きながら、消費税率引き上げまでの暫定措置として導入された。これは図1に

<sup>10</sup> 「法人市町村民税」の創設は1951年（昭和26年）、「法人道府県民税」の創設は1954年（昭和29年）である。「法人事業税」は、シャープ勧告に基づいて昭和25年に創設されたが、付加価値税として施行することができないまま、1954年（昭和29年）に利潤を課税ベースとして再出発し、恒久化された。

示されているように、法人事業税のうち地方消費税1%相当に当たる部分を国税の「地方法人特別税」に衣替えし、その税収を「地方法人特別譲与税」として、地方消費税交付金の交付基準と同じ基準（1／2は人口、1／2は従業者数基準により按分・譲与）により、各都道府県に配分することにしたのである。これは実際に「税源交換」を行うわけではないが、税源交換的な効果を狙って制度設計されていることは間違いない。

図1 地方法人特別税・譲与税について



[出所] 総務省地財審「地方法人課税のあり方等に関する検討会」第1回検討会「資料4」。

ただ、なぜ法人事業税を取り上げて国税化し、再分配の原資としなければならなかったのか、丁寧な議論が行われ、その課税根拠をめぐる議論がしっかり行われた形跡はない。そのため、この税に関する法令や各種文書ではつねに、本税は消費税増税を含めた「抜本的な税制改革において遍在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの（暫定的な）措置」と明記されてきた。十分な検討を経ることなく、急ぎ制度設計されたことが、ここから伺われる。特に独立税たる地方税が突然国税化され、再配分原資に回された点には、筆者自身も大きな違和感を持っている。東京都税制調査会も指摘するように、本税は「税収格差という一面だけを捉え、大都市の財政需要を無視した措置であるとともに、受益に対する負担という地方税の原則に反するもの」であり、「地方の基幹税の一つである法人事業税の一部国税化は、地方分権改革の流れに逆行している」といえよう。こうした経緯からすれば、東京都税調が求めているように、本税は抜本税制改革時に遍在性の少ない税体系の構築と引き換えに廃止し、法人事業税に復元することが望ましい。



### 3 全国知事会「地方税財政制度研究会」報告書

さて、消費税率の8%への引き上げが正式決定したことで、それを待って行われるはずだった「遍在性の小さい地方税体系の構築」をめぐる議論が、2013年度（平成25年度）に入ると本格化した。その中で大変興味深い提案を出したのが、全国知事会「地方税財政制度研究会」報告書、そして最終的な制度設計のあり方に大きな影響を及ぼしたのが総務省地方財政審議会「地方法人課税のあり方等に関する検討会」報告書である。本節では以下、全国知事会報告書の内容をみていくことにしたい。

報告書はまず、地方自治体間での税収格差が大きいのであれば、富裕団体が余剰財源を拠出して貧困団体に補助する「水平的財政調整」を実施すればよいではないかとの議論に反論を加えている。つまり日本の法令上、そもそも富裕団体に貧困団体の財源を保障する責任を課しているわけではない以上、水平的財政調整の実施について富裕団体やその住民から理解を得ることは困難だ、と批判しているのである。また、法人事業税における「分割基準の変更」のように単一の地方税の枠内で格差是正を図ろうとすると、「地方分権の推進が地方間の水平調整に置き換えられることにより、都市圏と地方圏の間の争いに（問題が）矮小化」されてしまうとの鋭い指摘を行っている。

以上の基本思想に立って全国知事会報告書は、「税源交換」を推奨している。では、具体的にどのように制度設計するのか。最大の問題は、税源交換に当たって拠出すべき地方法人課税として何を挙げるかである。報告書は最終的に、法人住民税法人割が望ましいとの結論に至っている。それは、「これまでの法人事業税における応益性確保の改革努力の歴史、法人事業税は基本的には応益課税であり、事業者の所在地で課税することには一定の意義があること、法人住民税法人税割は応能的性格が強く、必ずしも所在地で課税する必要はないとも考えられること、さらに、都道府県及び市町村の双方が持つ財源であって、より偏在度が高い（H23年度6.7倍。法人事業税は5.1倍。）こと」（全国知事会「地方税財政制度研究会」2013, 11頁）を、その根拠として挙げている。

### 4 地財審「地方法人課税のあり方等に関する検討会」報告書

全国知事会での議論とはほぼ並行して、総務省地方財政審議会内に設けられた「地方法人課税のあり方等に関する検討会」でも議論が進められた。全国知事会報告書の内容も踏まえる形で地財審検討会は報告書を取りまとめた。その結論は次の点に尽きる。つまり、税源交換の実現を基本目標とし、現行の「地方法人特別税・譲与税」は廃止するが、たんに法人事業税に還元するだけでなく、同時に法人事業税の付加価値割を拡大することを検討すべきだ、というものである。

地財審報告書は、その論拠を次のように展開している。まず、税源交換において供出する財源、つまり交付税の原資とする財源としては「法人住民税法人税割」を検討すべきだ

としている。それは、たんにこの税の偏在性が法人事業税よりも高いからというだけでなく、この税が市町村税でもあり、市町村間での税源偏在と財政力格差が、都道府県間より大きいことから再分配効果が大きく、この税を活用すべきではないかと述べている。これに対して法人事業税は、地方自治体が提供する公共財・サービスの受益に対する対価としての性質を純化させるべく、一層の「外形標準課税化」を進めるべきだとしている。

法人住民税が交付税原資として供出されれば、他方での地方消費税率引き上げで、地方税制全体としては偏在性が低下する。しかし、ここで1つの問題が発生する。つまり、地方交付税の交付団体にとっては、ネット税収（「地方消費税率引き上げによる増収分」-「『法人住民税法人割』の交付税原資化による減収分」）が増加すると、その分だけ地方交付税の配分が削減されて歳入増にはつながらないが、不交付団体にとっては、ネット税収の増加分がそのまま歳入増につながる。税源交換でたしかに地方税制全体として遍在性は低下するが、地方交付税の効果も合わせた遍在性をみれば、格差はむしろ拡大してしまうという問題が生じる。

そこで、地方消費税率を引き上げ、現行の「地方法人特別税・譲与税」を法人事業税に還元するだけではこの格差拡大に対処することができないので、法人住民税法人割を交付税の原資とし、交付税の仕組みを用いて自治体間で財源を再分配することが必要になる、と報告書は結論づけている。

## 5 まとめ：法人2税の役割分担

そもそも法人事業税は、1878年（明治11年）に「営業税」として創設された沿革をもつ伝統的な地方法人課税である。戦後、「営業税」から衣替えした法人事業税は、1950年（昭和25年）にシャープ勧告に基づく「附加価値税」として出発した。これは国税の法人税が、所得税の一環として法人利潤に課税しているのに対し、地方法人課税は、地方自治体の公共財・サービス提供に対する応益的負担として「附加価値」を位置づけ、それに立脚する独立税として構想されたためである。ところが、当時の状況では附加価値を計算し、納税するうえでの実務上の困難があったことや、事業が赤字でも課税されることへの反発や、中小法人の過重な負担などの理由で実際には施行できず、この試みは失敗に終わった。これを受けて1954年（昭和29年）、「法人利潤」を課税ベースとする新しい法人事業税が導入され、以後、これが定着、恒久化された。しかし2004年（平成16年）に、前述のように資本金1億円以上の法人に対して外形標準課税が導入され（「注4」参照）、応益的な地方法人課税として、法人事業税の本来的な性質への回帰が始まったともみることができる。

以上の沿革を踏まえるならば、「地方法人特別税・譲与税」を廃止して、法人事業税を還元するだけでなく、その外形標準化をさらに進めることは、「応益的な地方法人課税」の本来的な趣旨に立ち戻ることを意味する。これに対して法人住民税は、個人所得税にお

ける配当課税の「前取り」として法人利潤課税一般を位置づけることができるならば、この税源を国と地方で共有し、国税を「法人税」、地方税を「法人住民税」と呼んでいることになる。その意味で、法人住民税（そのうちの「法人税割」）は、地方自治体の公共財・サービスとの応益関係に着目した課税ではなく、「包括的所得税」<sup>11</sup>の一環を構成する法人課税のうち地方自治体の参与部分だと理解することができる。そうだとすれば、当該法人の所在地とその法人が納付する法人住民税収の帰着地が異なるという問題は、法人住民税の場合、法人事業税の場合ほど大きくないという立論も可能である。地財審報告書は、こうして法人住民税と法人事業税の本質論議に立ち返って、その役割分担を明確化する方向で問題の解決を図ったのであって、その意味で報告書が提言する方向性は、理に適っているといえよう。

## 謝辞

本稿の作成に当たっては、資料の収集と論点整理について、京都大学大学院経済学研究科博士課程の田尾真一君にお世話になった。この場をお借りして謝意を表したい。

---

## 参考文献

全国知事会「地方税財政制度研究会」（2013）、「地方税制における税源偏在の是正方策の方向性について」（<http://www.nga.gr.jp/news/2013/post-1046.html>）

地方財政審議会「地方法人課税のあり方等に関する検討会」（2013年）、「地方法人課税のあり方等に関する検討会報告書」

（[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01zeimu03\\_02000012.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zeimu03_02000012.html)）

諸富徹・門野圭司（2007）、『地方財政システム論』有斐閣ブックス

---

<sup>11</sup> 給与所得、配当、利子、譲渡所得など、あらゆる周期的・一時的所得をその個人の下で国内・海外を問わずすべて合算し、それに対して単一の累進税率表を適用し、課税する方式を指す。もし、法人が株主の集合体であるならば（「法人擬制説」）、法人利潤はすべて「配当所得」として分配されつくされるはずなので、包括的所得税さえあれば、法人税は必要ない。しかし、現実には法人利潤は法人内部に留保されたり、子会社や株式持ち合い会社を通じて株式を相互に保有することで、配当所得がすべて株主に分配されつくすことはない。そこで、法人税によっていったん法人利潤に課税し、その後、配当所得のところすでに納付済みの法人税との二重課税にならないよう、軽減課税する方法が通常はとられる。この意味で、「法人税は配当所得課税の『前取り』」と言われるのである。

# テーマ

## ～ 英国の地方自治 ～

---

我が国において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り参照の対象として取り上げられてきたところである。しかしながら、英国の地方行財政制度の運用は中央集権的性格が強いが、我が国の地方自治体の多くはこのような実態について正確に理解されているとはいえない状況にある。ついては、英国の地方自治をめぐる現状を紹介することでわが国の地方自治制度への示唆としたい。



# 欧州内で対等の競争力を目指す —英国で拡大する都市の成長戦略—

地方財政審議会委員  
鎌田 司

英国では保守、自民両党による連立政権下で、首都ロンドンを除く都市・都市圏が国の成長戦略の一翼を担う「シティーディール（都市協定）」の展開が本格化している。都市・都市圏が地域の特性に合った取り組みを提案して中央政府とそれぞれ協定を結び、産業振興や交通基盤整備などにより地域経済を活性化し、英国経済の底上げにつなげることに狙いがある。中央政府は補助金のほか、求めに応じて個別に権限や財源を移譲することを協定に定めている。人口規模の大きいマンチェスターなど8都市・都市圏に続き、「第2陣」として20の都市・都市圏が参入しつつある。マンチェスターは計10自治体で日本の広域連合に似た法人格を持つ「グレーター・マンチェスター合同行政機構」として、シティーディールに取り組んでいる。これまで全国一律の地方制度改革が多かった英国が、なぜ「個別提案方式」の仕組みを導入したのか。都市圏へのてこ入れの背景と連立政権の思惑、都市側の評価も含めて現地調査を基に報告する。最後に日本の都市制度改革への示唆についても明らかにする。

## はじめに

英国では、保守、自民両党連立によるキャメロン政権の下で、首都ロンドンを除く都市あるいは都市圏が国の成長戦略の一翼を担う、「シティーディール（City Deals = 都市協定）」の政策が本格化している。シティーディールは、それぞれの都市あるいは都市圏が中央政府と協定を結び、産業振興や交通基盤の整備、住宅建設と再開発、若者の技能訓練など、地域の特性と実情に沿った取り組みの展開により、地域経済の振興と雇用を生み出し、英国経済の底上げにつなげることを狙いとしている。

中央政府はシティーディールを担う都市あるいは都市圏に対し、支援策として補助金を支出するほか、求めに応じて個別の権限や財源の移譲をそれぞれの協定に明記している。協定の締結にあたっては地方側からの提案が重視され、都市あるいは都市圏のリーダーらは提案を基に、中央政府の関係省庁の各閣僚を相手に協議と調整を重ねた。協定にはその結果が盛り込まれている。

既に首都ロンドンに次ぐ人口規模のバーミンガム、マンチェスターなど8都市が協定を結び、具体的な取り組みが始まっている。8都市は「核都市（Core Cities）」と呼ばれる。

8都市のリーダーらは「核都市グループ」を構成して連携を深めており、今後の中央政府などに対する政治的な影響力の行方が注目されつつある。

中央政府は8都市との協定締結後、8都市に次ぐ人口規模などの条件を満たす20都市に対し、新たにシティーディールへの参加を呼び掛けた。この要請に応じて、20都市が続々シティーディールに参加している。今後シティーディールの成否が、英国経済の動向に影響する状況が出現するかもしれない。

単一国家の英国ではこれまで地方制度や地方分権の改革は、その時々政権が選挙で有権者に訴えた公約を基に中央政府として立案し、もっぱら全国一律の制度として導入、実施されてきた。これに対し現在の連立政権が進めるシティーディールは、都市側が具体的な実施案をつくり、自治体のリーダーらが中央政府と直接交渉して「お墨付き」を得るといふ、地方主導による政策立案の過程を経ていることに大きな特徴がある。

こうした政策の背景としてキャメロン政権には、厳しい国家財政の中で都市自治体を巻き込むことで、成長戦略などへの財政支出を抑えようという思惑があるようだ。また欧州各国でしのぎを削る州レベルや大都市間の競争に伍していくため、首都ロンドン以外の都市と周辺自治体で、より規模の大きなまとまりの「都市圏」を形成し力をつけさせるといふ狙いもあるとされる。

2010年5月まで政権の座にあった労働党政権は、イングランドを8ブロックに区分けし、都市と農村部一体の地域開発や経済振興の手法を取ってきた。具体的には、8ブロックに設置した国の出先機関の地域開発公社と、各ブロックに発足させた地元各自治体のリーダーや議員、商工会議所や民間企業代表で構成する地域審議会との連携による振興策だった。

これに対して、キャメロン政権は地域開発公社と地域審議会を廃止し、代わってシティーディールと、自治体リーダーや地域経済界の代表らで構成する「地域産業パートナーシップ(Local Enterprise Partnerships = LEPs)による地域経済発展策を導入した。地域ブロックに比べて面的に小さい、都市と都市圏に的を絞った成長戦略といえる。「リージョン(リージョナリズム)」から、「シティーリージョン」への転換とみることもできそうだ。

一方で都市自治体の中には、シティーディールを足がかりに、一層の裁量の自由度拡大に意欲を見せる都市が生まれている。英国北東部の都市マンチェスターとその都市圏もその一つである。マンチェスターは周辺自治体とともに「グレーター・マンチェスター合同行政機構(Greater Manchester Combined Authority=GMCA)」という広域連携機関を設立し、警察や消防・救急のほか、交通や地域振興策を共同で実施している。シティーディールにもいち早く名乗りを上げ、広域行政機構として中央政府と協定を結び、独自の財源確保案を認めさせるなどして、中央政府からも一目置かれる存在となっている。

英国のこうした都市圏や成長戦略をめぐる新たな展開は、日本で進行・検討中の大阪都

構想を含めた都市制度改革などにもさまざまな示唆を与えられると思われる。

昨年9月、連立政権による地方税財制度改革の調査に英国を訪れた。中央政府、各自治体の関係者、研究者らから聞いた話を基に、グレーター・マンチェスター合同行政機構が取り組むシティーディールの動向を中心に、連立政権下の地方分権政策と地方政府とのかわりについて考えてみたい。<sup>1</sup>

本稿では特に断りがない限り、イングランド地域を対象としている。(1ポンド=約167.7円(2014年2月10日現在))

## 1 マンチェスター合同行政機構

### (1) マンチェスターの栄光と衰退

グレーター・マンチェスター合同行政機構によるシティーディールを取り上げる前に、中心都市マンチェスターの現況を紹介する。

マンチェスターは人口約50万3000人(2011年国勢調査)<sup>2</sup>。都市圏では250万人と、ロンドンを除くと都市圏ではイングランド最大規模になる。近年はマンチェスター大学などによる学園都市の形成に伴うサイエンスパークでのIT産業の立地、マンチェスター空港周辺やビジネスパークへの海外企業の進出、それにポップ音楽産業の集積で知られる。日本でも人気のプロサッカーチーム、マンチェスターユナイテッドや同シティーの本拠地でもある。

人口は前回(2001年)国勢調査の約39万3000人に比べ22%も増加した。ここ10年は年2%前後ずつ増加しており、人口減少時代の日本の都市と比べると驚異でもある。しかしマンチェスターの歴史は、劇的な栄光と衰退という「光と影」の体験だったことが分かる。近年ようやく再生の道筋を切り開き、都市を挙げてまい進の途上にあると言っていい。

マンチェスターは産業革命の「申し子」ともいえる都市である。綿織物の生産と輸出などで「世界の工場」といわれるほど繁栄した。1811年の国勢調査で約8万人だった人口が、1世紀後の1911年には71万人あまりに膨れ上がった。そして1931年76万6000人に達した。しかしその後は第二次世界大戦時の空爆による破壊、戦後の産業構造転換への立ち後れによる相次ぐ工場閉鎖や企業の撤退、それに伴う失業者の転出増大により、人口は坂を下るように減少し続けた。

現在のマンチェスターの市街地には、栄華の名残と近年再開発された街並みが混在して

---

<sup>1</sup> 今回の調査に関して、「(1) 調査の全容」と「(2) 地方税財政改革」についての報告を以下に掲載または掲載予定である。本稿と併せて参照されたい。

(1) 鎌田 司「英国の地方分権改革」(仮題) 地方財政2014年2月号(予定)、地方財務協会

(2) 鎌田 司「英国連立政権下の地方税財政改革」 地方税2013年12月号、地方財務協会

<sup>2</sup> Manchester's population historically application/pdf

([http://www.manchester.gov.uk/download/downloads/id/16524/a20\\_1086-2012\\_manchester\\_population=2014年2月10日](http://www.manchester.gov.uk/download/downloads/id/16524/a20_1086-2012_manchester_population=2014年2月10日)) 以下、本文上のマンチェスターの人口データも同じ。

いる。鉄道ターミナルのピカデリー駅前には斬新で軽快なガラス張りのビルが立ち並び、ショッピングなどでにぎわっている。街の中心部に建つレンガ造りの旧ターミナル駅舎は娯楽センターに、石造りの風格ある旧証券取引所は高級レストランにそれぞれ生まれ変わった。一方で産業革命当時からの古色蒼然とした建物が並ぶ街区は、おしなべて閑散としている印象を受ける。建物のあちこちに、貸室や貸しビルを意味する「To Let」の案内板がかかっている。管理されず放置状態の建物もあり、都市再生と経済活性化が道半ばであることを物語る。

モダンなデザインの路面電車メトロリンクが、ピカデリー駅や再開発地区、繁華街を結んでいる。1992年に開業したメトロリンクは、グレーター・マンチェスター合同行政機構の管理となっている。後で詳述するが、グレーター・マンチェスター合同行政機構によるシティーディールでは、圏域のメトロリンクを含めた交通機能の充実が事業の柱となっている。

## (2) 都市圏初の法人格取得

中心部にある時計付き鐘塔がひときわ高くそびえる壮大な市庁舎は、三角形の街区いっぱいに建ち、産業革命の絶頂期を象徴する歴史的建築物である。内部は簡素だが重厚で、宮殿かゴシック教会にいるような雰囲気がある。

マンチェスターは1層制の「メトロポリタン・ディストリクト・カウンセル」となっている<sup>3</sup>。イングランドの自治体構成には、カウンティー（日本の県に相当）とディストリクト（同市町村に相当）の2層制の地域と、1層制のユニタリーの地域もある<sup>4</sup>。メトロポリタン・ディストリクト・カウンセルは、マンチェスターのような人口規模の大きい都市に適用される。カウンティーとディストリクトを合わせた機能を持つ。一方、議会と執行機関の関係では、マンチェスターは「リーダーと内閣制」を取っている。議会の議員から任命されたリーダーと、リーダーによって議員の中から任命される内閣構成員が、政策の意思決定と執行機能を担う仕組みである。

市庁舎の2階にある執務室で、リーダーのリチャード・リース氏にお会いした。壮大重厚な庁舎とは対照的に、執務室は大変簡素だった。リース氏は1951年生まれ<sup>5</sup>。労働党所属で1984年初当選以来、市議会議員歴は30年となる。1996年からリーダーを務めている。ちなみに、市議会は長年労働党の牙城とされ、現在は定数96のうち86議席を労働党が占める。ほかは自民党9、独立労働党1で保守党議員はゼロである。

リース氏は合意形成を重視する政治家として知られる。議論を重ね粘り強く合意に持ち

<sup>3</sup> 自治体国際化協会『英国の地方自治（概要版）-2011年改訂版-』26頁

<sup>4</sup> 英国の地方自治体の構造、階層などに関しては前掲書7～19頁に詳しい。

<sup>5</sup> Wikipedia *Richard Leese* ([http://en.wikipedia.org/wiki/Richard\\_Leese](http://en.wikipedia.org/wiki/Richard_Leese) = 2014年2月10日)



込む政治手腕は、中央政府からも一目置かれている。エリザベス女王から爵位を与えられるなど、地方政治家としての知名度は高い。リース氏は、リーダーシップに関して「いいリーダーシップは、個人ではなく体系であり、リーダーシップを分け合うことだと考えている。何を達成するのか、明確なビジョンを持って、関係者を巻き込んで目標を分け合ってもらうこと。こちらから命令するのではなく、関係者が目標を分かち合い議論に参加する。それが非常に重要と考えている。強いリーダーシップに重要なのは、時間をかけて話をする」と述べた<sup>6</sup>。こうしたリース氏の信念に基づく指導力が、グレーター・マンチェスター合同行政機構の設立とその後のスムーズな運営にも反映されているとみられている。

グレーター・マンチェスター合同行政機構は2011年4月、連立政権が国会に提出した合同機構の設置命令が承認されたことを受けて、都市圏で初の法人格を持つ広域機関として発足した<sup>7</sup>。グレーター・マンチェスター合同行政機構の前身は、1986年に任意団体として設立されたグレーター・マンチェスター自治体協会（Association of Greater Manchester Authorities=AGMA）である。グレーター・マンチェスター自治体協会は、当時のサッチャー保守党政権による地方制度再編で、マンチェスター一円の広域自治体だった「大都市圏カウンティー」が廃止されたことに伴い、この区域内の10ディストリクトが参加してつくられた。

### (3) 交通整備へ18億ポンド投資

グレーター・マンチェスター地域では、警察や消防・救急に加えて、バスなど公共交通が広域で運営されてきた実績がある。一方でグレーター・マンチェスター自治体協会は、1990年代後半から経済戦略に着手し、マンチェスターを海外を含む域外に売り込むためのマーケティング組織や、開発公社も設置した。また交通網の整備に関しては、2001年度以来5年ごとに地域交通計画が作成され、現在は2011年度から第3次計画が進行している<sup>8</sup>。路面電車の新規路線整備のほか、既存路線では省電力で騒音も少なく、乗り心地がよい新型車両の導入などが続けられている。第3次計画では投資額が18億ポンドに上る<sup>9</sup>。

リース氏によると、区域内の事業や投資規模の拡大に伴い、任意団体のグレーター・マンチェスター自治体協会では、契約の当事者を明確にしにくいなどの支障を来すようになった。そのため法人格を目指して、中央政府に働き掛けをした。労働党政権は、「2009年地域民主主義、経済開発、建築法」に基づいて、経済開発や地域開発に法的地位を持つ「都市圏」を試験的に創設する対象の一つに、グレーター・マンチェスター区域を承認するこ

<sup>6</sup> 2013年9月20日インタビュー、以下本文上の発言は同じ。

<sup>7</sup> 自治体国際化協会、前掲書16～17頁

<sup>8</sup> Transport for Greater Manchester Web *Greater Manchester's third Local Transport Plan 2011/12 - 2015/16* ([http://www.tfgm.com/journey\\_planning/LTP3/Documents/Greater\\_Manchester\\_Local\\_Transport\\_Plan\\_Core\\_Strategy.pdf](http://www.tfgm.com/journey_planning/LTP3/Documents/Greater_Manchester_Local_Transport_Plan_Core_Strategy.pdf)=2014年2月10日)

<sup>9</sup> 2013年9月20日リース氏インタビュー

とになっていたという<sup>10</sup>。この法的地位のある都市圏の創設は、政権交代に伴い白紙となったが、グレーター・マンチェスター側が引き続き要請した結果、中央政府のコミュニティー・地方自治省が合同機構の設置に同意し、法人格機関が実現した。リース氏は、「このイニシアチブはグレーター・マンチェスターの自治体から出てきた活動だ」と、地方からの働き掛けが功を奏したことを強調した。

合同行政機構の運営は、合意に基づいて決断するというルールの下に、10自治体対等で1票ずつ持ち、政策は3分の2（7票以上）の賛成がなければ決定できない仕組みがつくられている。リース氏は、「マンチェスターは地域の中心で、ほかの自治体に比べると規模が大きい。近隣自治体は小さいが対等につきあっている」と、10自治体をまとめる苦勞をのぞかせた。合同行政機構を設立するため協議をしていた時期は、10自治体のうちマンチェスターなど5自治体の議会は労働党が多数を占めた。残りは3自治体が自民党、2自治体は保守党が多数だった。各自治体の思惑や政党間の意見の違いを乗り越えて合意に導くためには、「正しいアイデアを提示する。できる限りこちらが優勢にならないよう力でリーダーシップを発揮するのではなく、説得をすること」と強調した。

現在のグレーター・マンチェスター合同行政機構は、メトロリンクなどを所有する交通局が内部組織としてつくられている。メトロリンクの運営は民間企業に外部委託されている。バスや鉄道に対する補助金の支出も合同機構が行っている。10自治体から33人の議員が代表となって構成するグレーター・マンチェスター交通委員会が、交通局を業務監視するほか、交通政策の方針を決定する仕組みとなっている。

一方で、グレーター・マンチェスター自治体協会は現在も存続している。役割は、欧州連合（EU）に対してグレーター・マンチェスター地域を代表するほか、中央政府への要請などは自治体協会として活動しているという。

## 2 大都市8市が政府と協定

### (1) 税増収の一部還元認めさす

グレーター・マンチェスター合同行政機構は2012年3月、中央政府とシティーデールの協定の締結で合意した。2月に協定を結んだリバプールに次いで2番目だった<sup>11</sup>。

グレーター・マンチェスター合同行政機構のシティーデールでは、(1) 職業訓練として「都市見習い実習・技能センター」を創設し、16歳～24歳の若者6,000人に給与を得ながら技術などが学べる国の技能修習プログラムを提供する。このプログラム参加者を受け入れる中小企業に奨励金で支援する。(2) 地域内企業への資金確保や事業などの支援に

<sup>10</sup> 自治体国際化協会ロンドン事務所「マンスリートピック」（2011年4月） グレーター・マンチェスター合同行政機構の運営や事務局体制などは次が詳しい。大谷基道著『グレート・マンチェスター地域における大都市制度—広域行政体の設置と権限移譲の進展—』日本都市センター、2013年

<sup>11</sup> 自治体国際化協会ロンドン事務所『マンスリートピック』（2012年6月）

当たる「グレーターマンチェスタービジネス成長センター」を強化し、中央政府が440万ポンドの資金を支出する。(3) 2020年までにCO2排出量を48%削減するため、実行計画の推進にあたる「低炭素センター」を設立する。(4) 2017年までに公共部門による5,000～7,000戸の新築住宅開発に向けて、コミュニティー庁との共同投資プログラムを作成する一などが盛り込まれている<sup>12</sup>。

協定の中でとりわけ特徴的で、合同行政機構側が大きな成果として取り上げているのが「アーンバック (earn back) と呼ばれる、「国税増収分の地元還元システム」である。

合同行政機構は交通インフラの整備に18億ポンドを投資する計画を立てた。このうち12億ポンドを合同行政機構が借金などで独自に確保する。こうした資金を交通インフラ整備に集中投資した効果で地域経済が成長すれば、法人税など国税の増収にもつながる。その国税増収分の一部を合同行政機構側に戻してもらう。「稼ぎ返す」というわけだ。

合同行政機構は戻された税収分を、再び交通インフラ整備に投資することになっている。中央政府との協定では、2015年度の実績を基に年3000万ポンドを30年間「稼ぎ返す」とがうたわれている<sup>13</sup>。

「われわれがアーンバックをデザインし、提案した」とマンチェスター市のジェシカ・ボウルズ政策部長は誇らしげな表情で、仕組みなどを説明してくれた<sup>14</sup>。ただ、交通への投資が全体的な経済成長にどの程度貢献したのかを見積もるのは容易なことではない。協定には枠組みを明記しているだけで、詳細はまだ確定していないのが実情だ。詰めの折衝で綱引きが続いているということだった。

中央政府は2012年7月までに、マンチェスター、リバプールはじめバーミンガム、ブリストル、リーズ、ニューカッスル・アポン・タイン、ノッティンガム、シェフィールドの計8大都市と協定を締結した<sup>15</sup>。すでに取り上げたようにマンチェスターは、グレーター・マンチェスター合同行政機構との調印となった。また「ブリストル・イングランド西部地域産業パートナーシップ (LEP)」、「グレーターバーミンガム・ソリハル LEP」、「リーズ都市圏 (City Region) LEP」、「リバプール都市圏 LEP」、「北東部 (ニューカッスル・アポン・タインを含む) LEP」、「シェフィールド都市圏」と、周辺自治体を含めた都市圏や地元経済界も参加する地域産業パートナーシップとの協定もある。ノッティンガムが唯一自治体単独の調印だった<sup>16</sup>。

---

<sup>12</sup> GOV.UK Web *Unlocking growth in cities: city deals - wave 1*  
([https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/221009/Guide-to-City-Deals-wave-1.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221009/Guide-to-City-Deals-wave-1.pdf) = 2014年2月10日)

<sup>13</sup> GMCA Web *Greater Manchester City Deal*  
(<http://www.agma.gov.uk/gmca/city-deal-announcement/index.html> = 2014年2月10日)

<sup>14</sup> 2013年9月20日聞き取り調査

<sup>15</sup> 自治体国際化協会ロンドン事務所『マンスリートピック』(2012年6月)

北東部 LEP とシェフィールド都市圏、ノッティンガムの 3 地域の協定には、「増加税収財源措置 (Tax Increment Financing=TIF)」という資金調達手法を与えることが盛り込まれた。地域開発により将来見込まれる国税のビジネスレイト<sup>17</sup>の増収相当額の資金を、銀行から借り入れるなどしてインフラ整備に充てることができる仕組みだ。

グレーター・マンチェスター合同行政機構、リーズ都市圏 LEP など 6 地域には、補助金などの資金とビジネスレイト税収の一部をひとまとめの基金とし、民間や地域の優先度の高い事業に充てられる権限を与えている。基金の資金をいずれは独自に確保するようにし、中央政府の補助金への依存を減らすとしている。グレーター・マンチェスター合同行政機構と同様に、若者の見習い実習・技能センターを創設し、技能修習プログラム参加者の増加と受け入れる中小企業への支援策が、ブリストル・イングランド西部 LEP やノッティンガム市など 4 地域にも明記された。

また、リーズとシェフィールドもグレーター・マンチェスター合同行政機構と同じく、「西部ヨークシャー合同行政機構」、「南部ヨークシャー合同行政機構」を設置することが盛り込まれた。ニューカッスル・アポン・タインも周辺 7 自治体とともに「北東部合同行政機構」の設置に向かうとしている。

中央政府は 8 核都市の取り組みにより、20 年間で 17 万 5,000 人の新規雇用と 3 万 7,000 人の見習い実習生の技能修習プログラムへの参加を見込み、これが実現すれば経済に著しく貢献するとしている。

## (2) 中央政府に思惑

連立政権は都市を、英国の経済成長の「主要なエンジン」(自由党党首のニック・クレグ副首相)と位置づけ、シティーディールを推進している<sup>18</sup>。クレグ副首相がシティーディールの統括責任者となり、グレッグ・クラーク都市担当閣外相の下、内閣府が全体を取り仕切る構図をつくった。歴代政権で都市担当の閣僚ポストを置いたのは初めてという。同時にイングランドの都市に関する課題を検討する目的で、関係閣僚をメンバーとする「閣僚会議」を設置した<sup>19</sup>。閣僚会議の議長はクレグ副首相が務める。閣僚会議で関係各省を束ねて「横串を差し」て、補助金などへの各省の縦割り意識を打破しようという意図が込められていた。ここで 8 核都市に対するシティーディールへの参加要請や、都市側から

<sup>16</sup> GOV.UK Web *Unlocking growth in cities: city deals - wave 1* ([https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/221009/Guide-to-City-Deals-wave-1.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221009/Guide-to-City-Deals-wave-1.pdf)=2014年2月10日) 以下の本文中のシティーディールの記述も同じ、自治体国際化協会ロンドン事務所『マンスリートピック』(2012年6月)

<sup>17</sup> オフィス、工場などの事業用資産に対し評価額を基準に土地と建物一体で課税する。元は地方税だったが、1990年国税となり、税収の全額を人口比で自治体に一般補助金として配分していた。連立政権の地方税財政改革により2013年4月から、税収の50%を各自治体が保持、残る50%を従来どおり配分する仕組みとなった。

<sup>18</sup> GMCA Web *Unlocking growth in cities* (<https://www.gov.uk/government/publications/unlocking-growth-in-cities-5>=2014年2月10日)

<sup>19</sup> 自治体国際化協会ロンドン事務所『マンスリートピック』(2011年8月)



の提案に対する中央政府の対応などが議論された。

内閣府では都市政策チームがシティーディールの実務にあたっている。ローレンス・ロッキー都市政策チーム長によると、政策チームは連立政権発足と時を同じくして設置された。ビジネス・イノベーション・職業技能省のキャリア官僚であるロッキーチーム長以下、経済の専門家やIT企業の経験者らが外部から任用された。英国放送協会(BBC)の女性ニュースキャスターや、10年近くマンチェスターの都市再生に調査で携わったことがある経済・財務経験者を含め多彩な人材が集まっている。

ロッキーチーム長によると、「2008年経済危機で英国経済のバランスが取れなくなった。英国の都市が欧州あるいは国際的に比較して、経済的な業績が悪い。イングランドは最も集権が進んだ地域である」ことの3点の問題意識から、都市政策チームが設置された<sup>20</sup>。

2010年にロンドン以外のマンチェスターなど8大都市に対し、都市としての経済成長促進策をまとめた提案書を提出するよう要請した。

中央政府の呼び掛けにいち早く反応したのが、グレーター・マンチェスター合同行政機構だった。12億ポンドもの地元資金による交通インフラへの投資で、雇用の増加と生産性向上を目指す。合同行政機構側はこうした投資が、全国にもメリットをもたらすことを強調し、投資に伴う税収増加分の一部を地元に戻元する「アーンバック」を求めた。ロッキーチーム長は「マンチェスターはリスクを取ったと考えている。投資をし、それによって成長が達成できれば報賞を与える」と述べた上で、一連のマンチェスター側との折衝により「中央政府と地方政府との関係が大きく変わった。それを誇りに思っている」と高く評価した。

「もともと自治体あるいは都市は、中央政府から命令されて動くものだった。マンチェスター（合同行政機構）は中央政府にしてほしいことを求めてきた。マンチェスター（合同行政機構）と中央政府とのつながりは、他の都市と比べて一日の長がある。ようやく他の都市もしっかり考えるようになった」

こう評価した上で、シティーディールをきっかけに、(1) 中央政府の都市政策が変わり、地方の経済政策が地域ブロックからもう少し小さい都市・都市圏レベルを対象とするようになった。(2) 自治体の議員のオーナーシップ（リーダーシップ）が高まったほか、隣接自治体同士がしっかり協力する体制に変わってきた—ことの重要性を併せて強調した。

都市政策の変更というのは、労働党政権時代に各地域ブロックで都市と農村部を含めた経済政策を立案実施していた、地域開発公社の廃止を指す。連立政権はシティー・ディールにより都市・都市圏を対象とした成長戦略にシフトしたことを明示した。「地域ブロック（リージョン）」から都市圏（シティリージョン）への転換と言える<sup>21</sup>。

<sup>20</sup> 2013年9月16日聞き取り調査、以下本文上の発言は同じ

<sup>21</sup> 自治体国際化協会、前掲書74～76頁

自治体の議員のオーナーシップ（リーダーシップ）の変化とは、既に紹介したマンチェスター市のリース氏の卓越したリーダーシップのほか、ブリストルとリバプール両市で住民の直接選挙で市長が選出されたことを指している<sup>22</sup>。「リバプールは最初にシティーディールの調印をした。選挙で選ばれたことが、大きなリーダーシップにつながっていると思われる。それを認識してほうび（権限や財源の移譲）をあげている」とロッキーチーム長は語った。また、北東部 LEP では、ニューカッスル・アポン・タインと、プロサッカーで 100 年間宿敵として対抗してきたサンダーランド両市が含まれる。「両都市がしっかりと協力し、協力できたとき見返りのメリットがある仕組みになっている」という。シティーディールには、自治体間の連携に弾みをつける意図も込められている。

さらに言えば、中央政府には、イングランドの各都市が海外の都市と競える競争力をつけてほしいという期待感がある。ロッキーチーム長に同席していた、同じ都市政策チームのダミヤン・スミス上席顧問は「欧州連合（EU）などで話をするとき、英国の都市で話題になるのは限られる。オックスフォード、ケンブリッジ、マンチェスターとかロンドンぐらいで終わってしまう。国際的な競争力を増すため、都市が力をつけて存在感を示していくことが必要と考えている」と現状の物足りなさを指摘した<sup>23</sup>。

ロッキーチーム長も「キャメロン首相はよく『グローバルレース』と言う。世界的な競争と。英国の都市は、競争は国内ではなく欧州での競争ということをようやく理解し始めた状況だと思う」と述べた。

### (3) 新たに 20 都市・都市圏が参加へ

クレグ副首相とクラーク閣外担当相は 2012 年 10 月、8 核都市に次ぐ規模の 20 都市とその周辺地域に対して、新たにシティーディールへの参加を呼び掛けた<sup>24</sup>。8 核都市との協定締結に続くシティーディールの「第 2 陣」という位置づけだった。対象になったのは、8 核都市に次ぐ人口規模の都市を含む地域と、2001 年から 10 年間の人口増加率が高い都市とその周辺地域。20 都市とその周辺地域を合わせた人口はイングランドの 41% あり、雇用の割合は 39% に上る。これに 8 核都市を合わせると、人口は 71%、雇用は 68% に達する。連立政権が都市・都市圏を、国の経済成長の「主要なエンジン」と重視する理由がここにある。

中央政府が翌年の 1 月までに参加の有無を回答するよう求めたのに対して、20 都市すべてが参加の意思を明らかにし、申請書を提出した。この中には大学都市として有名なケン

<sup>22</sup> 自治体国際化協会『暫定版英国の地方自治（概要版）-2013年改訂版-』78頁

<sup>23</sup> 2013年9月16日聞き取り調査、以下本文上の発言は同じ

<sup>24</sup> GOV.UK Web Deputy Prime Minister launches more 'City Deals'

(<https://www.gov.uk/government/news/deputy-prime-minister-launches-more-city-deals> = 2014年2月10日)

ブリッジ、オックスフォード両市も含まれる<sup>25</sup>。これに対し中央政府はすべての申請書を受理し、協議に入ることを表明した。

2013年6月、クレグ副首相は20都市の代表者との会議を開催し、シティーディールと地域産業パートナーシップ向けに、2015年に単一地域成長基金として20億ポンドを支出する方針を明らかにし「これがまさにスタートになる」と述べた<sup>26</sup>。また「シティーディールは英国の統治における静かな革命である」とも語り、連立政権が挙げてシティーディールを推進していることを強調した。

中央政府は2013年11月までにすべての都市との調印を終了するとしていた。都市側との協議は2014年にずれんだが、既に大半が協定や覚え書きに調印している。

このうち大学都市のオックスフォードの場合は、隣接自治体や広域カウンティーのオックスフォードシャー県、オックスフォードシャー地域産業パートナーシップ、それにオックスフォード、オックスフォードブルックス両大学も協定に参加している<sup>27</sup>。

この地域は、伝統のあるオックスフォード大学を中心に発展してきた。協定によると、近年はオックスフォードブルックス大学も加わり、世界的に成果が知られている生命科学や宇宙工学、低温学を含め多数の研究機関がある。研究・開発機関や企業がブドウの房のようにつながるクラスターがつくられ、1500のハイテク企業に4万3000人が雇用されている。

しかしこうした豊かな資産にもかかわらず、米国のマサチューセッツ工科大学、スタンフォード大学それに国内のケンブリッジ大学といった、世界クラスの大学周辺地域に比べると平均以下で、潜在能力を生かし切れていない。もし1997年から2011年の間ケンブリッジ大学と同レベルで伸びていれば、地域経済に5億ポンド以上の総付加価値（GVA）をもたらしたとされる。

潜在力を削いでいる理由として、公共輸送機関が不十分で道路網も貧弱なことがある。また住宅と商業ビルの供給が需要に追いつかず高騰し、買い手がつかないくらいになったという。

協定では、遠隔操作技術や生命科学などに集中して技術を促進するほか、中小企業の成長を支援する。各自治体は投資を促進して2018年までに7500棟の住宅供給を目指し、そのために自治体の住宅会計の借入枠の増額を求めた。これに応じて中央政府は借入枠を3億ポンドまで設定できるとした。また交通省と関係鉄道会社がオックスフォード駅の再

---

<sup>25</sup> GOV.UK Web *Giving more power back to cities through City Deals*  
(<https://www.gov.uk/government/policies/giving-more-power-back-to-cities-through-city-deals/supporting-pages/city-deals-wave-2>=2014年2月10日)

<sup>26</sup> GOV.UK Web *Deputy Prime Minister meets city leaders to discuss City Deals*  
(<https://www.gov.uk/government/news/deputy-prime-minister-meets-city-leaders-to-discuss-city-deals>=2014年2月10日)

<sup>27</sup> GOV.UK Web *City Deal: Oxford and Oxfordshire*  
(<https://www.gov.uk/government/publications/city-deal-oxford-and-oxfordshire>=2014年2月10日)

開発に協力するとした。これにより鉄道沿線の開発にもつながるという。土地利用計画の作成には、環境保全の観点から環境省などが協力するとしている。

### 3 地域圏から都市圏への転換

#### (1) 政権交代で地域公社を廃止

これまでグレーター・マンチェスター合同行政機構を中心に、シティーディールの展開を明らかにしてきた。それではシティーディールはどのような経緯で導入されたのか。またシティーディールを、地方分権の観点からどのように位置づけすることができるのだろうか。

連立政権は都市・都市圏をターゲットにした成長戦略を進めている。労働党政権時代の地域ブロックに設置した国の出先機関の地域開発公社と地域審議会を廃止したことから、「リージョン（リージョナリズム）」から「シティーリージョン」への転換を指摘した。しかし厳密には労働党政権が既に、シティーリージョンへ舵を切っていたというのが正確だろう。

そのきっかけになったのが2004年にイングランド北東部地域で、地域審議会を住民の選挙で選ばれた議員による「地域議会」に衣替えするかどうかをめぐる住民投票だった<sup>28</sup>。投票の結果、圧倒的多数の反対で議会設置案は否決された。これを受け労働党政権は、ほかの7地域ブロックで順次予定していた住民投票を中止した。その後、「2009年地方民主主義、経済開発及び建設法」を成立させ、この中で「都市圏（シティーリージョン）」の考え方が導入された。

その意味は、都市圏（シティーリージョン）は一つまたはそれ以上の中心的な都市と、それらの都市に労働力とサービス業の利用者を供給している周辺エリアが、一つのブロック（都市圏）を形成しているとし、そのブロックに対しエリア内の経済開発、都市計画、雇用、交通などに関する権限を与えよう—というものだった。

当時の中央政府は2009年度予算で、グレーター・マンチェスターとリーズに対し、試験的に法的な地位を持つ都市圏の指定をした。その後都市圏に法的地位を与える根拠となる「2009年地域民主主義、経済開発及び建築法」が成立した。既に述べたように、政権交代後の2011年4月、グレーター・マンチェスター合同行政機構が法的地位を持つ初の都市圏として発足した。

これも既に紹介したように、リーズとシェフィールドがそれぞれ「西部ヨークシャー合同行政機構」、「南部ヨークシャー合同行政機構」を設置するとし、ニューカッスル・アポン・タインも周辺7自治体と合同行政機構の設立に向かうことがシティーディールに盛り

<sup>28</sup> 自治体国際化協会、前掲書『英国の…』75～76頁



込まれた。その後、リバプールが属するイングランド北西部の「グレーターマージーサイド」も含めて今年4月に、計4地域で法的地位を持つ合同行政機構が発足する見込みとなっている<sup>29</sup>。都市圏に、都市再生と成長戦略という経済的側面のみならず、行政制度としての側面が加わることになる。考えようによっては、都市圏が「2層制」に近くなるということもできそうである。

## (2) 民間とパートナーシップ

グレーター・マンチェスター合同行政機構の区域は、1986年にサッチャー政権で廃止された、「グレーター・マンチェスター大都市圏カウンティー」という広域自治体の行政区域だった。既に紹介した、中央政府の内閣府でシティーディールにかかわる都市政策チームのスミス上席顧問は「大都市圏では層が抜けている、足りないという感じになった。自治体レベルでもそれが分かり、やはり地域全体としての戦略的な決断が必要というニーズが出てきた」と、「都市圏（シテリリージョン）」への志向が強まった背景を語ってくれた。

大都市圏カウンティーの廃止に伴い、本来カウンティーが広域で担っていた権限・業務がそれぞれのディストリクト（基礎自治体）に降りていった。しかし例えば交通は、経済や住民生活の変化に対応しようとする、個別の小さいエリアより広域で考える必要性が高まる。そこで全体を調整する大くくりの層が足りないと感じることになる。

一方で、労働党政権時代の地域ブロックは、逆に対象エリアが広すぎるとする見方もあったようだ。マンチェスター在住の弁護士で、在英日本大使館マンチェスター名誉総領事を務めるピーター・ヘギンボサム氏もその一人だ<sup>30</sup>。グレーター・マンチェスター経済開発公社の議長も務めたことがある。「経済の発展計画は、地図で決めてしまうのではなく、本当の経済区域（都市圏）を対象にした方がいい」と強調した。労働党政権時代の北西部地域開発公社は、マンチェスターやリバプールといった二つの大都市圏のほか、日本人観光客にも人気の湖水地方を含むカンブリア地方など、広大な田園地域も対象区域としていた。ヘギンボサム氏によると、当時は、カンブリア地方の経済対策とグレーター・マンチェスターの対策とで、利害が対立することもあったという。「今は民間と地域産業パートナーシップもつくり、この方が機能している。今の方（シティーディール）がいい」と指摘した。

都市圏と合同行政機構に話を戻すと、1986年の廃止まで大都市圏カウンティーが存在したのは、グレーター・マンチェスターを含め計6地域だった<sup>31</sup>。このうち既に述べたように5カ所で、合同行政機構が発足もしくは発足の見通しとなった。残るのはバーミンガムがあるウエストミッドランズのみになる。議会で労働党が多数のバーミンガムと、保守党

<sup>29</sup> 自治体国際化協会ロンドン事務所『マンスリートピック』（2014年1月）

<sup>30</sup> 2013年9月20日聞き取り調査

<sup>31</sup> 自治体国際化協会、前掲書28～29頁

が多数の周辺自治体との協議が合意に達しなかったためとされる。

いずれにしても、シティーディールは都市の成長戦略にとどまらず、法的根拠のある行政制度としての地位を持ちつつあるといえることができる。

### (3) 8 核都市が政治的影響力も

もう一つ、シティーディールの今後の政治的な影響力について考えてみたい。シティーディールの先行組のマンチェスターなど 8 核都市は、「核都市グループ」として近年一層結束を強めている。核都市グループは 1995 年に連合組織として結成された<sup>32</sup>。

8 核都市は 2011 年 1 月、シェフィールドで都市経済の発展策を議論する会議を開催した。会議では 8 核都市地域が各地域産業パートナーシップとの連携により、今後 10 年間で 100 万人の雇用と 440 億ポンドの総付加価値（GVA）を生み出すとした、コンサルタント会社によるレポートが公表された<sup>33</sup>。レポートは 8 核都市の依頼で調査されたもので、そうした成長は、中央政府が 8 核都市と地域産業パートナーシップに多くの自由裁量と権限移譲、資金提供をすることにより達成できるとした。会議には、8 核都市に成長戦略を提案するよう要請した連立政権のクレグ副首相も出席し、都市経済の重要性と連立政権が進める「地域主義（Localism）」についてスピーチをした<sup>34</sup>。

2012 年 12 月には、8 核都市のうち 7 人のリーダーと市長が、中央政府による補助金削減が各自治体に大きな打撃を与え、経済再生を妨げていると訴えた文書を、エリック・ピクルスコミュニティー・地方自治相に送った<sup>35</sup>。2013 年 1 月には、リバプールで「核都市内閣」を発足させた。マンチェスターのリーダー、リース氏を議長に、ノッティンガムのリーダーら 2 人が経済成長担当と改革担当の副議長を務め、ほかのリーダーと市長が交通、住宅・建設などの各分野を担当している。

また 2013 年 9 月、ロンドン市のボリス・ジョンソン市長と同市議会との合同で、「地方財政の分権」を求める新たな活動を始めたことも注目される<sup>36</sup>。ロンドンは 1999 年以来、広域自治体のグレーターロンドンオーソリティー（GLA）と基礎自治体の 33 区（バラ＝borough）で構成する<sup>37</sup>。日本の自治体と同様、市長と議員は住民の選挙で選ばれる。教育、

<sup>32</sup> 自治体国際化協会ロンドン事務所『マンズリートピック』（2011年2月）

<sup>33</sup> 前掲書

<sup>34</sup> CORECITIES Web 'FIRST' IN ECONOMIC RESEARCH REVEALS HOW CITIES CAN CREATE 1 MILLION MORE JOBS AND £44 BILLION MORE ECONOMIC OUTPUT 14 Jan 2011  
(<http://www.corecities.com/news-events/press-releases/research-reveals-how-core-cities-can-create-1-million-more-jobs-and-44-bn>=2014年2月10日)

<sup>35</sup> 自治体国際化協会ロンドン事務所、前掲（2013年5月）

<sup>36</sup> CORECITIES Web *New campaign calling for decentralised fiscal reform launched by Core Cities group, London Councils and Mayor of London* 30 Sep 2013  
(<http://www.corecities.com/news-events/press-releases/london-and-englands-largest-cities-join-call-greater-devolution-drive-eco>=2014年2月10日)

<sup>37</sup> 自治体国際化協会、前掲『英国の…』74～75頁

清掃などの行政サービスは特別区が担い、グレーターロンドンオーソリティーはロンドン全域の交通計画、住宅政策など企画・調整部門が中心となっている。

市長直属の検討委員会が2013年5月、ロンドン財政の在り方に関する報告書をまとめた<sup>38</sup>。検討委員会は報告書で、ロンドンの全予算の大半が中央政府の補助金に依存し、住民と企業が納めた税金の7%しか再配分されていない現状をあらため、ビジネスレイトや印紙税などを含めた税源移譲を求めた。こうした資金を輸送や学校、住宅といったプロジェクトに充てることで、雇用の増加と経済成長につなげることができるとした。ジョンソン市長は「独自財源による基盤整備などへの投資の流れは、イングランド中の都市にも適用できる」と強調した<sup>39</sup>。マンチェスター市のリーダー、リース氏も「財政の制約が取り払われれば、核都市グループとロンドン双方でより多くの成長をもたらすことができる」と、ロンドンとの協調姿勢を示した<sup>40</sup>。

8核都市グループは2013年1月、キャメロン首相とクレグ副首相に直接会い、連立政権が進める新高速鉄道「HS2」の整備促進を求めた<sup>41</sup>。HS2は日本の新幹線に相当する高速鉄道をロンドンからバーミンガム、マンチェスターなどに新設する計画。沿線の住民や自治体の間で「田園地域の環境が破壊される」といった根強い反対運動がある。核都市側には、HS2計画推進で足並みをそろえることで、成長戦略に向け連立政権との協調を密にしようという姿勢もうかがえる。

8核都市を中心とした都市の活動は、今後の地方分権改革をめぐる中央と地方の政治的関係にも影響を与える可能性がある。

## 4 分権への大きな一歩と評価

### (1) 政府と交渉を継続

国の経済再生に向け、シティーディールをその手段とする連立政権は、都市・都市圏に対し成長戦略につながる権限や財源の移譲を進めている。シティーディールを地方分権の観点から見るとどのようなことになるだろうか。

シティーディールの大きな特徴は、連立政権が地方側に対して、成長戦略の提案を求めたことである。歴代政権のような一律の制度改革ではなく、都市・都市圏の求めに応じて、移譲する権限、財源が異なる仕組みを採用した。再三紹介しているが、成長戦略によって

---

<sup>38</sup> CORECITIES Web New campaign calling for decentralised fiscal reform launched by Core Cities group, London Councils and Mayor of London 30 Sep 2013  
(<http://www.corecities.com/news-events/press-releases/london-and-englands-largest-cities-join-call-greater-devolution-drive-eco>=2014年2月10日)

<sup>39</sup> 前掲ホームページ

<sup>40</sup> 前掲ホームページ

<sup>41</sup> CORECITIES Web New 'Cabinet of Core Cities' meets with the Prime Minister, Deputy Prime Minister and Minister for Cities to welcome HS2 as a "game-changer" for local and national economic growth 28 Jan 2013  
(<http://www.corecities.com/news-events/press-releases/prime-minister-deputy-prime-minister-and-minister-cities-meet-new-core-ci>=2014年2月10日)

ビジネスレイトなどの税収が増加した場合、その一部をグレーター・マンチェスター合同行政機構に戻す「アーンバック」は代表例である。

このように地域によって、権限や財源が異なる状況が出現した背景について、シティーディールを取り仕切る内閣府都市政策チームのスミス上席顧問は、スコットランドやウェールズで分権化が進んだことを挙げた<sup>42</sup>。「英国の政治家は分権化が進んで、統一感がなくてもいいのではないかと考えるようになった。イングランドの中でも差があっても全く問題がないというのが大勢で、それぞれの都市がそれぞれ重要政策を持ち、異なったやり方をして、そのぐらいいいのではないかと考えている」と説明した。スコットランドやウェールズでは議会が国の法律を制定できる1次立法権を持ち、行政府はイングランドとは異なる独自の予算編成をしている。

またロッキー都市政策チーム長は、中央政府からみると「彼ら（都市・都市圏）が、（成長戦略の）新しいアイデアを試す場を与えている感じ」と述べた。同時に「ただ例えば、若者の技能訓練など雇用促進策では、いろいろアイデアが出てきたが一部しか認めなかった。一体感が欠けてしまわないようにするためだった。全国版となっている産業政策との兼ね合いもある。経済発展を進める上で、シティーディールというのは、政府が進める一局面でしかないということを認識する必要があると思う」と、釘を刺すことも忘れなかった。

とは言え、都市・都市圏とりわけ核都市側は、地域からの提案が受け入れられたことを歓迎している。マンチェスターのリーダー、リース氏は「われわれは何年も中央政府と自治体の関係を変えようと努力してきた。パートナーシップの関係にしてほしいと。シティーディールで、ヒエラルキーという伝統的な構造をやめて、中央政府と契約を結んだことになる」と評価した。そして、シティーディールで一定程度の成功をみたとして、「まだいける。もっと大きな分権が可能だと思っている。政府とは交渉を継続していくつもりだ」と決意をのぞかせた。

ロンドンに「財政の分権化」が必要とした報告書をまとめた検討委員会で、委員長を務めた財政学が専門のトニー・トレバースロンドン大学教授は、シティーディールについて「改革が始まって2年たっていないので、評価するのは難しい。しかし大都市にはかなり人気がある。だから政権が変わったとしても、この政策は継続されると思う。ロンドン以外の都市ももっと成長すべきであり、それらの大都市は製造業の衰退で受けた大きな痛手から、復活を図っている最中でもある」と述べた<sup>43</sup>。

<sup>42</sup> プレア労働党政権の分権化政策により、住民投票の結果1999年スコットランド議会と自治政府、ウェールズ議会と議会内閣（2007年から自治政府となる）が発足した。（財）自治体国際化協会、前掲書67～71頁

<sup>43</sup> 2013年9月17日聞き取り調査



## (2) 田園地域へ配慮求める

都市・都市圏へのこ入れの反動で、田園地域つまり農村地域の活性化が手薄になることはないのだろうか。そういう見方があるようで今年1月、国会下院のコミュニティー・地方自治特別委員会の委員長を務める労働党議員が、新聞に「都市に財布（財源）のひもを扱う権限を与えるのはいいが、農村地域のことを忘れないでもらいたい」とする評論を投稿していた<sup>44</sup>。評論では「都市が自身で資金をコントロールすることができるようになれば、都市もそして国も繁栄するという。しかし、ある地域がうまくいっているのに、ある地域の成長が低かったり成長しないとしたら、本当の国の繁栄になるのだろうか。みんながロンドンや核都市に住んでいるわけではない」と指摘した。そして、農村や小さな都市、定期市が開かれる町、村に住む人々のことも考慮されなければならないこと、財源の分権にあたって公正さを確保することを訴えた。

英国の田園地域は、比較的裕福で地域の経済開発事業をさほど必要としないという認識が一般的という<sup>45</sup>。ただ実態は裕福とされる地域でも、貧困問題を抱えている場合が多いとされる。連立政権が地域開発公社を廃止したことにより、観光振興や生産物の販売促進といった田園地帯を対象とした資金が途絶えたとされる。都市政策チームから明確な説明を聞くことはできなかったが、政府の環境・食料・農業地域省などで別の振興策が実施されているのではないと思われる。

シティーディールに盛り込む具体案の作成にあたって、住民の意見はどのように反映されているのだろうか。経済学者のジョン・レインバーミンガム大学教授は「住民はシティーディールについては何も知らないので、意見を聞かれることはない。完全に計画が固まって、新聞の1面に掲載され、都市が政府と交渉してこれだけ勝ち取ったということがニュースになれば、話題にし出すかもしれない」と話した<sup>46</sup>。

レイン教授は、イングランド南西部の港湾都市プリマスで経済プロジェクトの顧問も務める。海軍基地を抱え造船など海運業で栄えたプリマスは、現在海軍基地の規模縮小などで地域経済の衰退に苦しむ。それだけに第2陣のシティーディールにかける地元の期待は大きいという。しかしレイン教授は「(造船など)特定のセクターに都合のいいような計画になる」ことを危惧した。また、中央政府との交渉に関しても懸念を示した。「1対1の交渉になっているので、政府に信頼できると思われ、好かれるような態度で臨む懸念がある。中央政府にしてみれば、非常に賢いやり方。中央政府がやってほしいことを地方にやらせるうまいやり方だと思う」と、一般原則に基づかず個別協議で協定の内容が決まるシ

<sup>44</sup> Clive Betts *Giving cities power over purse strings is good - but don't forget rural areas* the guardian電子版、2 January 2014  
(<http://www.theguardian.com/local-government-network/2014/jan/02/cities-power-purse-strings-rural-areas/> = 2014年2月10日)

<sup>45</sup> 自治体国際化協会ロンドン事務所『マンスリートピック』(2011年12月)

<sup>46</sup> 2013年9月19日聞き取り調査

ティーディールの仕組みに疑問を示した。

## 5 日本の都市制度改革に示唆

### (1) 圏域のガバナンスに課題

英国で進行中の都市・都市圏の成長戦略、シティーディールには日本の地方分権や大都市制度改革を論議する際に、参考になることが少なくない。

第30次地方制度調査会が提案した「地方中枢拠点都市」構想は、シティーディールの発想にきわめて近い。地方中枢拠点都市構想は、政令市や中核市、特別市のうち、地域の中核的存在の都市を核に、圏域で広域連携をすすめることで、高齢化や人口減少の中で住民が快適で安心して暮らせる都市環境を確保する。同時に国の経済の牽引役を期待されている。

ただシティーディールとの大きな相違もある。例えばグレーター・マンチェスター合同行政機構との比較では、地方中枢拠点都市構想は中心となる都市が圏域全体の振興計画の立案にあたるなど、圏域の主導者になるとしている。これに対し、グレーター・マンチェスター合同行政機構は10の自治体が対等の立場で参加している。日本と英国とでは地方制度の歴史などが異なるので、拙速な判断は避けなければならないが、地方中枢拠点都市の具体的な制度設計の中で、住民自治の観点から「望ましいガバナンス」の仕組みを、慎重に検討することも必要なのではないだろうか。

シティーディールの大きな特徴として、一般原則に基づくのではなく、各都市・都市圏から提案し中央政府との個別協議で成長戦略の内容が決まることを指摘した。この「提案方式」は、日本の地方分権改革有識者会議が2013年12月にまとめた報告書の中で、今後の地方制度改革を地方側からの「提案方式」で進めるよう求めたことに近似している。

両国で期せずして提案方式が導入、提案された背景に、地方の自発的な考えや意見を尊重するとともに、地域事情をできる限りくみ取ろうという考え方があるのは間違いない。日本も英国も、国から地方への権限移譲や地方税財政の改革は、これまでもっばら全国一律の制度や原則に基づいて行われてきた。しかし地域の実情に合わない、反映されていないといった批判や指摘が少なくなかった。それだけに柔軟な「提案方式」は日本でも英国でも、地方側からおおむね歓迎されている。

ただし提案方式を採用する場合、地方側の提案を具体化する担保も重要である。シティーディールでは、都市・都市圏側と中央政府との1対1の協議となっている。この場合バーミンガム大学のレイン教授が指摘するように、都市・都市圏側が「政府に信頼できると思われ、好かれるような態度で臨む」ケースが起こり得る。立場上権限、財源を握っている中央政府の方が強いからである。

地方分権改革有識者会議の提案方式では、地方から出てきた権限や財源移譲などの提案

を、有識者会議の中に小委員会を設置して論議することになっている。小委員会で権限や財源の移譲を求められた関係省庁から意見を聞くなどして、小委員会が一定の結論を出し、最終的に有識者会議で決定する仕組みのようだ。

シティーディールとは異なり、当事者同士の直接協議ではなく有識者会議が論議の舞台になるので、中央省庁は「被告」の立場で説明を求められることになるだろう。ただし過去の1次、2次の地方分権改革の経緯を見れば、中央省庁の抵抗が強く権限や財源の移譲にこぎ着くまでには極めてハードルが高い。提案方式を実効性のある仕組みとして活用するのであれば、地方から出てきた提案に対して、中央省庁が説得力のある反証ができなければ権限、財源を移譲させるといった、挙証責任を課す仕組みがあってもいいのではないだろうか。

## (2) 合併は次世代に任す

マンチェスター合同行政機構の展開に関して、日本への示唆として2点を挙げておきたい。1点は既に取り上げたことと多少繰り返しになるが、合同行政機構の運営手法についてである。合同行政機構の最高意思決定機関は10人のリーダー、公選市長で構成する理事会である。10人は1人1票を持ち対等であり、決定には7票以上の賛成が必要となる。自治体の規模が最も大きいマンチェスターのリーダー、リース氏は「できる限りこちらが優勢にならないよう力でリーダーシップを発揮するのではなく、説得すること」と、議論による合意に尽くしていることを強調した。

第30次地方制度調査会が提案した「地方中枢拠点都市」構想では、中心となる自治体に主導権を与えるなど「柔軟な仕組み」がうたわれている。自治体間の連携で一般制度として地方自治法に規定されている広域連合や一部事務組合などが、議会の同意などの手続きが煩雑で迅速な決定がしにくいという指摘から、柔軟な仕組みを導入するとしている。この場合はとりわけ中心自治体には、リース氏のような姿勢が求められるのではないだろうか。

2点目は合併についてである。マンチェスター合同行政機構は2011年4月、法的地位を持つ団体として発足した。ただその前身は1986年に設立した任意団体のグレーター・マンチェスター自治体協会であり、合わせると30年近い連携と活動の歴史がある。構成する10自治体はお互いを熟知している関係にある。合同行政機構が、将来「グレーター・マンチェスター市」のような合併に進むことはあり得るのだろうか。

そうした関心に対して、グレーター・マンチェスター経済開発公社の議長も務めたことがあるヘギンボサム氏は「そこまでは行きすぎではないか」と否定的な考えだった。「(合併の)ムードは下(住民)から上がってくるべきものだろう。上から押しつけてはいけない。グレーター・マンチェスターにもっとなじみのある年代が増えてくれば、おそらく一緒に

なったらという話が出るだろう」と、次の世代の判断に任せる姿勢を示した。

日本では平成の合併が一段落したが、現在なお都市とその周辺町村との合併が散発的に続いている状況にある。地方中枢拠点都市は合併に代わる仕組みとして構想された経緯がある。当面圏域の住民生活の維持・向上のために機能するよう地域で努めることが求められる。

### (3) 親近感ある地域をつくる

終わりに、経済対策と自治体の役割について考えてみたい。

経済対策は国の責任で行われるべきものである。リーマンショック後の一層厳しい国家財政に直面して、英国の連立政権は自治体に対する補助金の大幅削減に踏み切った<sup>47</sup>。独自財源が少なく、補助金への依存度が日本より高い英国の自治体は、福祉サービスの削減や図書館の閉鎖、職員の大幅削減などを継続せざるを得ない状況に置かれている。こうした中で、経済対策の一環として都市・都市圏を巻き込んだのがシティーディールである。

核都市のリーダーらが2012年12月「補助金削減が経済再生を妨げている」と、コミュニティ・地方自治相に文書で訴えたことに現れているように、地方側からみると中央政府は一貫性に欠けていると受け止められている面がある。住民生活の維持に必要なサービスを賄う予算を削減し、成長戦略にお金をつぎ込むことに疑問を抱いている自治体のリーダーも少なくないのではないかと想像される。

日本でも過去に、バブル崩壊後の経済対策で国の要請の下、都道府県などが地方債を大量に発行して公共事業を実施した。これがその後の地方財政を悪化させる要因となった。リーマンショック後の対策では、地方側は補助金をベースに基金をつくって雇用確保策などを実施した。

シティーディールでは、グレーター・マンチェスター合同行政機構は交通整備事業の費用12億ポンドを、借金など自前で確保している。ほかの都市・都市圏も補助金の上乗せや財源移譲との見合いで、独自に確保した財源を充てるケースが少なくないようだ。権限と財源の移譲は地方分権につながるとはいえ、都市・都市圏にも「応分の負担」が求められているのである。中央政府にとっては、経済対策や成長戦略に地方の資金が充てられることで、国の財政負担を軽減できるという計算がある。

日本では、経済対策や成長戦略に都市・都市圏がどこまで、どのようにかかわるのか。国と地方の役割分担を含めて整理が必要ではないだろうか。

英国の田園地域はそれなりに豊かとされる。しかし近年貧困問題を抱えている地域も少

<sup>47</sup> 連立政権は2011年度からの4年間で累計810億ポンドの歳出削減を実施した。戦後最大の削減となった。地方への補助金は4年間で28%削減された。



なくないという。国会下院の労働党議員がシティーディールをめぐり新聞紙上で、田園地域はじめ小さな都市や町、村を忘れるべきではないと主張したことを紹介したが、日本の地方都市の疲弊と中山間地の衰退は深刻である。地域の再生と活性化へ向けた取り組みを一層進める必要がある。

英国には「センス・オブ・プレイス (sense of place)」という言葉があるという<sup>48</sup>。「多くの人に対し、親近感や思い入れなどを含む特別な感情を抱かせる地域の特徴やアイデンティティー、または人々が地域に対して抱くそのような感情」を指して使われるという。

地域の再生や活性化には、地域のアイデンティティーや歴史、文化などが考慮される必要があるということになる。進行中のシティーディールが、地域の人々のセンス・オブ・プレイスを呼び覚ますような実を上げることができるのか。今後もしばらく英国の地域の動向を見守っていきたい。

最後になったが、多忙にもかかわらず長時間のインタビュー、ヒアリングに快く応じてくださったマンチェスター市リーダーのリース氏、内閣府都市政策チームのロッキーチーム長とスミス上席顧問、在英日本大使館マンチェスター名誉総領事のヘギンボサム氏、マンチェスター市のボウルズ政策部長、ロンドン大学のトレーバース教授、バーミンガム大学のレイン教授、それにアポイントなど調査のさまざまな調整に尽力していただいた駐英日本大使館の中村俊介一等書記官、財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所の羽生雄一郎所長、アンドリュー・スティーブンズ主任調査員、ハナ・ウォーターソン調査員はじめ所員の皆様に厚くお礼を申し上げる。

---

<sup>48</sup> 自治体国際化協会ロンドン事務所、前掲書（2011年12月）

# 英国の地域貧困児童家庭支援政策(シュアスタート)の示唆するもの —児童の発達・生活支援と地方自治体—

龍谷大学社会学部教授  
(元 大阪市職員)  
清水 隆 則

英国の地域貧困児童家庭支援政策であるいわゆる「シュアスタート (Sure Start)」は、1999 年から 10 年近くにわたって行われた英国の国家プロジェクトであった。本稿は、その政策理念、実施体制、実施内容と評価システムを中心にその概略を考察するものである。その方式は、この計画にたずさわった政府の責任者である Naomi Eisenstadt がいうように通常の行政と比べてかなりユニークなものであった。<sup>1</sup> 幼児の発達、教育、生活にかかわる科学的知見を基に、当初は政府が主導して（特別区的発想をもって）地域資源の動員と住民の主体性をはかり、ついで自治体に権限を委譲してその政策を普遍化させて行った手法は学ぶところが多い。

## はじめに

筆者は地方自治を専攻するものではなく、英国の地域基盤の福祉政策、特に地域の子育て支援や児童虐待防止の方法を主に研究テーマとしているが、今回、英国政府の国家プロジェクトである地域の貧困児童家庭支援政策「シュアスタート」の全英評価を政府から委託されたロンドン大学バーベック児童家庭社会問題研究所に留学した経験から、わが国の地方自治体政策へのヒントを考えてみたい。

まず考察の視点を明らかにしておこう。第一に、副題にあるような地域、貧困、子育てといった地域差、政治、経済や幼児教育、社会福祉などの諸要因が複雑に輻輳する多変量の要素からなる社会問題をどう政策課題、目標として特定し固定化するかという視点である。つまり政策実施の枠組みをどのような原理に基づいて形成するかの問題である。具体的には、政策目標、対象者、財源、実施期間などの政策実施の前提条件の明確化である。次の視点は、決定された政策の枠組みの中で、何に取り組むのかという具体的な働きかけの対象特定と介入システムの構築である。その際、予算配分、管理統制をどうするのかという行政的課題と対人サービスに特有な全人的なかかわりという技術的課題の融合が重要となろう。第三の視点は、貧困と子育てにおいて、その改善と悪化にかかわる要因を分析し、

<sup>1</sup> ジェイ・ベルスキー他著、清水隆則監訳「英国の貧困児童家庭の福祉政策—Sure Start の実践と評価—」、明石書店、2013年、4～5頁

対応する作業である。つまり、地域の貧困と子育てに関する独立変数を特定し、そのような原因変数にどう対応（介入）して問題状況を改善していくのかという対応（介入）方法とその実践過程の問題である。そして最後の第四の視点として、そのような介入の結果、どのような変化が見られたのかという評価の課題があげられる。それは当然、財政論の観点から見た実施された介入の費用対効果の政府と社会に対する説明責任を伴ったものである。以下、上記の各視点にそって考察する。

## 1 シュアスタートの政策形成と枠組み

シュアスタート政策策定のきっかけは、1998年の中央政府の財務当局が行った「8歳以下の児童サービスに関する総合的支出レビュー」であるといわれている。その見直し（レビュー）は、「幼児にどの程度、支出が行われ、よき効果を上げるためにその支出がどう配分されているのか検討するためのものであった」<sup>2</sup>。その結果、児童サービス支出がほとんど5歳以上の学齢児に集中している事実が明らかにされるとともに、支出目的が不明確な点、さらに関係官庁の縦割りによって協働戦略が欠けている点が指摘された。また、当時、幼児教育と保育に関する財源が地方自治体に握られており、ばらつきのある不十分な幼児サービスが批判的に指摘されている。

重要な点は、上記の問題が、その後、単なる児童サービス支出の財政的不均衡の問題以上に、児童の健全な成長、発達とよき市民社会の形成に財政問題（幼児に対する公的支出）が緊密に関わって展開されている点にある。すなわち、特に貧困児童における「幼児期サービスへの投資が、質が高く親と子にとって適切であるならば、児童のその後の人生における公的支出を減らす上で効果的である」<sup>3</sup>という米国を始めとする他の先進国の調査結果を踏まえた議論がされている。具体的には、10代の妊娠や少年犯罪、不健康、低学力などを減らすために、貧困地域の児童とその家庭に教育と福祉と保健のサービス資源を重点配分する試みである。それは貧困地域に住む児童が健全に成長するための機会を保障するためのアファーマティブ政策（機会均等のためにある個人や集団に利益を付与すること）の一種といえるが、それは単なる政治的不公平の是正に止まらない。この政策の基盤には、恩恵にあずかった人たちが、将来それを活用して健全な市民社会の一員になるという規範的義務を課しているという側面がある。それはこの政策の恩恵に直接あずかれない市民も将来「健全な市民社会」から（治安や財政上の）よき恩恵を受けられるという考え方と連動している。いわゆる「未来への投資」戦略である。それは労働党ブレア政権の基本的政治姿勢でもあった。

さて、この大きな政策目標を達成するために、英国では次のようなアプローチが取られ

---

<sup>2</sup> ジェイ・ベルスキー他、前掲書、3頁

<sup>3</sup> ジェイ・ベルスキー他、前掲書、3～4頁

た。まず大前提として、地方自治体ではなく中央政府が主導権を握って行われた点が上げられる。具体的には、財務省が主催する形で関係官庁が協議して「幼児サービス」をひとつの政策領域として独自の財源を確保した。さらにこの政策の計画、実施本部である「シュアスタート本部」を立ち上げ、それを教育雇用省に属させた（1999年）。児童の福祉と教育両面に関わり、当初内務省に設置されていたシュアスタート本部をあえて教育雇用省所管にした背景には、幼児教育・福祉の不足の実態とともに貧困の世代間連鎖を打ち破り、健全な市民社会の構成員たる良き市民を送り出すという（上記の）英国の伝統的な「市民権」（citizenship）思想があると考えられる。つまり、様々な資源やサービスの供給をはかるとともに、それを使いこなす能力、いわゆる「潜在能力」（capability）育成の必要性である。この教育に重きをおく児童サービス統合化の動きは年ごとに強まり、2003年には児童問題担当の大臣ポストが新設されるとともに、児童福祉が保健省から、また家族政策が内務省から、教育技術省に移管統合された。<sup>4</sup>

このように今回問題にするシュアスタート政策においても英国の中央集権的な行政主導のあり方が見て取れるのであるが、注目すべきは、同時に地方の独自性の尊重と財源支出に連動する形での実施細目の上意下達的縛束性は極力避けられている点である。前者として、地方自治体や各コミュニティが従来から行ってきた草の根的な幼児教育、保育、保健事業の活用があげられる。それはさまざまな分野でいえることであるが、ここではシュアスタートの地方中核実施機関として設置されるようになる「児童センター」（Children's Centres）の多くが、各地域で独自に行われてきた「家庭センター」（family centres）を衣替えしたものである点を指摘しておきたい。家庭センターは、親の任意団体、自治体の福祉当局、保健当局や教育当局、また大小のチャリティー団体などが、それぞれの地域の特性に応じて設立した若年児童を持つ家庭支援のための機関であって、長い歴史を持つ場合が多い。<sup>5</sup>日本の地域子育て支援センターのように大型保育所に子育て相談として付設されているというよりも、小規模であるが保育を中心にするもの、小児保健や親の精神保健を中心とするもの、幼児教育を中心とするもの、また児童虐待対応に特化したもの、あるいは移民家庭を対象とするものなど家庭支援機能に特徴のある場合が多い。行政の専門別機関とは異なり、一般に保育、遊び・教育、レクリエーションを日常的に提供しつつ、得意な領域のサービスを織り込んで児童と親の支援を行っている組織である。政府は、シュアスタート実施に際して、これらの従来からある家庭センターを買い取ったり、補助金を与えて運営を委託したりして、活用する方針を取った。その場合、政府（後には自治体）は後ほど述べるような大まかな方針の受け入れとその具体化と自己評価を条件に、各セン

<sup>4</sup> ジェイ・ベルスキー他、前掲書、7頁

<sup>5</sup> 清水隆則「地域における子育て支援のあり方：英国のファミリーセンターを例として」、『社会福祉学第39-1号』、日本社会福祉学会、1998年



ターの裁量を尊重するようになっている。英国のやり方を見てみると、方針と財源の決定は確かに中央集権的であるが、実際の働き、すなわち機能面では地方の独自性と任意性が強く、統制と適応をうまく組み合わせて政策を実施して行く手法が読み取れる。

## 2 シュアスタートの実施体制

シュアスタートの対象とは何であろうか？地域の児童の貧困対策、幼児と親の潜在能力の開発など抽象的には理解できるが、具体的に何をやったらいいのかよく分からないのではないだろうか。貧困とは何かという貧困概念の議論は昔から行われているところであるが、「貧困指標」(Indices of Multiple Deprivation)を作成、公表している英国では貧困地域を特定することはそれほど困難ではないであろう。問題は、貧困を経済学的な社会政策や社会保障の観点からアプローチするというよりも、個人特に児童の発達、成長を助長する観点から貧困問題に対処する視点である。それは制度の側に立った給付要件該当性から出発するのではなく、児童の発達ニーズと親の生活、育児環境をどうとらえ、どう充足させるかが、重要な政策課題になることを意味する。すなわち何が児童の発達と家庭の安定を阻害しているのかという考察から出発するのである。その考察では、経済学、政治学、法学などの社会科学的観点からだけでなく、人間の発達にかかわる教育学や心理学また社会学といった人間科学的アプローチが必要とされるであろう。その面において、シュアスタートの中央の実施計画当局が教育技術省におかれたことは示唆的である。このような、制度の都合ではなく、児童の発達や家庭生活の安定といったいわば人間の全体性に関わる場合、介入する制度側の体制変更が必要になってこよう。問題ごとに対処法が分化した従来の体制では、対応しきれない面があるからである。中央の体制については、前述したので、ここでは地方自治体レベルと親子に直接接する個人レベルの組織対応のあり方について考えてみよう。

### (1) シュアスタート地区の選定

シュアスタートの計画と実施は、いわば中央（統制）と地方（創意）の合作といえるかもしれない。それはシュアスタート地区の選定についてもいえよう。中央政府は、全国を網羅した貧困指標に準拠して機械的に上から地区指定したわけではない。そうではなく、応募方式がとられたのである。<sup>6</sup>すなわち、地域の関係団体の集合体である「パートナーシップ委員会」が、相当数の貧困家庭、一定の社会的凝縮性と幼児数をもつ地域コミュニティを確定した上で、政府に申請することが求められた。したがって、シュアスタート地区は既存の行政区や選挙区と一致していないケースも多くあった。このような応募方式をとる最大の理由には、地域の自主性を尊重することにより、貧困地域対策というラベルがもた

---

<sup>6</sup> ジェイ・ベルスキー他、前掲書、5頁、36頁

らす住民のスティグマ感を避けたいという政府の意図があった。住民自らが地区選定することによって、自分たちが置かれている「貧困」（機会の剥奪＝deprivation）の実態を自覚するとともに、地域住民全員を対象にした一般的サービスを創りやすくなる。それはまた、親を相談や給付の受給者という受け身の存在に甘んじさせるのではなく、自らよき親に、よき地域社会の形成者になろうとする意欲をかきたてるであろう（いわゆるエンパワメントの視点であるが、これは以下に述べる Children's Centres での親の運営管理への参加につながるものであり、そこに地域基盤企画の意義がある）。

## （2） 地域レベルの実施体制

上述したように、公的サービスとしてのシュアスタートは、供給者主導ではなく利用者中心であり、また証拠を基盤とし、連携的で革新的なものであるべきとされている。利用者、この場合は、貧困児童と親は、普通の市民になる機会や普通に生活し子育てする機会を奪われた人々である。機会を保障し、その普通の市民になる潜在能力を開花させるには、それぞれの子と親の発達、成長、生活ニーズに合った社会資源を組み合わせる必要がある。そのためには、（行政サービスでいうならば）いわゆる縦割り行政を打破して横割りの連携したサービスを提供する体制を構築しなければならない。英国の場合、それは行政が提供する公的サービスにとどまらず、むしろ民間非営利団体（チャリティやNPO）や営利団体も含んだ「統合化」（joined-up）されたサービス提供体制が求められる。具体的には、幼児教育、保育、小児保健、保護（虐待対応）と親への支援（子育て支援、雇用支援）が主であるが、公的機関間の連携だけでなく、民間団体や地域資源の積極的活用が強調されている。この場合、横の連携が難しいとされる自治体を介さずに、幅広い地域の公民諸団体からなるパートナーシップ委員会と直結し、そこに実施責任を負わせたことはユニークな試みといえるであろう。パートナーシップ委員会は、「保健、社会サービス、教育、民間営利部門、民間非営利部門と親といった地域コミュニティの児童にかかわるすべての人々を結び合わせる」<sup>7</sup>のものであり、地域特性を反映しやすい仕組みでもある。すなわち、政府から一連のコア・サービスの提供は義務づけられていたが、そのサービス提供の方法は特定されておらず、地域特性に応じたサービス・プログラムを比較的容易に作成、提供できた。「資金は、中央政府（Sure Start Unit）から、直接、各プログラムに流れる。そのため自治体の教育部や社会サービス部は、パートナーシップの代表的な一員として参加しているにもかかわらず、各プログラムは、自治体とは独立して活動することができた」<sup>8</sup>のである（もっとも実際にはパートナーシップ委員会の構成メンバーである自治体がイニシアチブをとる場合が多いといわれている）。

<sup>7</sup> ジェイ・ベルスキー他、前掲書、24頁

<sup>8</sup> ジェイ・ベルスキー他、前掲書、25頁

### (3) 現場レベルの実施体制

シュアスタートは、当初（1999年）はファミリーセンター、図書館、医院、コミュニティセンターなど多様な場所で実施されていた。しかし、総合的なサービス提供機関を基盤にする方が幼児の発達に効果的であるという調査結果に基づき、2006年から「シュアスタート児童センター」（Sure Start Children's Centres）が設けられるとともに、その管理権が中央政府より地方自治体に移管された。これは二つの面で重要である。ひとつは、同センターが、「政府の法令によって、福祉国家の中に具体的に位置づけられた」<sup>9</sup>点である。一時的、試行的な政策としてではなく、永続的な児童と家庭に関する総合的なサービス提供システムが、政府と自治体において法的に義務化されたのである。対象も貧困児童家庭に特別に配慮しつつ一般化され、すべての低年齢の児童とその家庭を対象にすべての自治体（約3500箇所）に同センターが設置されるようになった。ふたつ目は、法的義務化と対象の一般化に関わる、提供サービスの画一化と諸資源の統合問題と事業評価、特に費用対効果の問題である。前者については、評価とともに国家責任の後退と見る向きもある。ここでは後者の地方自治体への実施責任に移管後のサービスと提供団体の連携問題を中心に考えてみたい。（事業評価の問題は、4で考察する）。

後述するが、当然のことながら地方自治体による管理統制が以前より強まってきているようである。例えば、地域で数多くのファミリーセンターの設置を手掛けてきた児童福祉関係の大規模民間非営利団体である Children Home は、この分野から撤退する傾向がある。また中小の非営利団体は、運営を任される見返りに自治体から補助金をもらっているが、それだけでは足りず寄付集めに奔走している施設もある（現地調査において、何より、すべての児童センターに均一に課される目標に役立てていくには大変であり、また以前のようなセンターの独自性が少なくなった印象をもった）。自治体の全センターの運営・管理形態は様々であるが、注目を浴びているモデルとして、「中心とチェーン」（hub and gateway）方式が挙げられる。<sup>10</sup> これは最も貧困である地区にその地域の中核となるセンターを設置し、すべてのサービスを提供するようにする。そして、より一般的な地区には、地域のニーズに応じて小規模のセンターを配置するのである（そこでのサービスは当然限られたものとなる。例えば、2、3時間の一時保育しか提供しないセンターなどである）。大都市や郊外地域では、自治体区域をいくつかの地区に分け、それぞれに「地区マネジャー」（area manager）を任命し、地区マネジャーはその地区の各センターを監督する<sup>11</sup>（実際には、上記の中核センターのセンター長が地区マネジャーを兼ねている場合が多いようである）。

貧困と児童の発達支援、親支援といった複雑な対象を政策課題とする場合、拡散しがち

<sup>9</sup> ジェイ・ベルスキー他、前掲書、29頁

<sup>10</sup> Department for Education and Skills, *Governance Guidance for Sure Start Children's Centers and Extended Schools*, 2007

<sup>11</sup> *Ibid.*

な多変量のニーズをまとめる児童センターのようなサービス提供統制機関が必要になるが、それとともにその諸ニーズに対応し得る多彩な諸資源の開発とコーディネートを行う機関をどうするかが大きなテーマとなる。それは、「自治体→児童センター→現場」という単一ラインの形式的対応だけではうまくいかないであろう。というのは、貧困の生活様式や人間の発達への介入は、保険給付とは異なり4次元的な多様性と不確実性を持つため、できるだけ多くの多様な資源を確保しておく必要があるからである。そこで単一ラインとは別に総合的な供給側の資源共同体を作る必要が出てくるのである。それは、自治体、保健当局といった公的機関を中心に、民間の営利、非営利団体も関わるサービス供給主体の共同体である。このシステムが、「児童トラスト」(Children's Trust) と呼ばれる機関である。<sup>12</sup> それは自治体に設置され児童と家庭に関わる教育、福祉と保健サービスを中心に非行対策と総合情報サービスも包含したものであり、自治体において児童サービスを統括する監督官 (Director of Children's Services) に服属する。一般にトラストは、上記サービスの提供を公的部局に委嘱するが、直接サービスを提供する場合や公私の団体と契約を結ぶ場合もある。サービスを提供する職員は、トラストに出向するか移籍するとされている。つまり、児童トラストは行政機関として公的児童関連サービスを統合するとともに、委任や委託という契約行為によって民間の関連資源をも統合し得る組織体である。英国の自治体の行政システムは、市長—行政機関といういわゆる縦のラインだけでなく、伝統的に議会構成員からなる行政委員会の権限が強い。官僚的統制が取りにくい面もあるが、それは新設の児童サービス統括官で対処しつつ、課題ごとに柔軟に行政の横の連携組織を改廃したり、民間資源の活用が容易でないと思われる。

### 3 シュアスタートの実践

上記の児童トラストは、自治体の公民の児童関係サービスの総合統括機関であるが、実際の貧困児童・家庭のサービスは、児童センターが行っている。国は、貧困児童を含めたすべての児童の福祉にとって、次の5つの領域のニーズ充足を求めている。「健康」、「安全」、「楽しみと学習」、「貢献」、「経済的福祉」である。<sup>13</sup> 各児童センターは、これらの目標ごとに具体的にどのようなサービスをどのように提供するのかは、各児童センターに任されている。

これらの目標に向けて、例えばオックスフォード県では、次のようなサービスが実施されている。<sup>14</sup> 「健康」では、センターのワーカーは、地域保健訪問員と協働して、健康食教室を開催している。栄養を考えたスーパーでの食料品選び、料理講習会やレシピの配布などである。「安全」では、あるセンターではアウトリーチワーカーが、家庭訪問をして

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> The Stationery Office, *Every Child Matters*, 2003, p.14

<sup>14</sup> Oxfordshire County Councils, *Children's Centres in Oxfordshire-Annual Review 2009/10*, 2010



親子のセンター訪問を支援したり、必要があれば他の機関につないだりしている。単親にセンターで行われている子育て教室を紹介したり、また保育サービスを実施している。「楽しみと学習」では、あるセンターはフリーランスの音楽と踊りのトレーナーと協働して、親と乳幼児が触れ合って楽しむクラブを運営している。楽しむだけでなく、子どもの言語活動が活発になった。「貢献」では、父親対象の子育てプログラムを開催しているセンターでは、家族を結び付ける子育て支援プログラムを実施すべくスタッフを訓練中である。「経済的福祉」では、支援ワーカーと職業安定所のワーカーと協力して、ある長らく失業中の母子世帯の母親を常勤雇用にもって行った。

その他にも実に多様な試みが行われているのであるが、その際重要なことは、多彩な機関や団体、あるいは個人と連携、協働して事業を計画、実施するマネジメントの能力である。それは、児童センター実践の特徴である。すなわち、センターのスタッフは、公的、民間営利、非営利団体やボランティアを中心とする「多職種チーム」であり、児童センター実践の特徴とは、多職種の協働と親の参加と協力を基盤とする活動である。その要が、センター長であるマネジャーである。その職務は、「組織管理」、「学習環境の改善」、「チーム作り」、「創造」、「責任」と「強い家庭と地域」であり、政府は、それぞれについて、マネジャーの果たすべき役割について詳細に指示を与えている。<sup>15</sup>（ただし、マネジャーはセンターの付設される親も参加する諮問委員会と協働しなければならない）。

#### 4 シュアスタートの事業評価

シュアスタートの事業評価については、このプロジェクト全体の効果をどう評価するかという政策全体の総合効果評価という次元と各実施機関の年次計画における事業評価という実践の状況、結果をチェックする組織管理上の評価という次元がある。ここでは、後者の組織運営上の評価を見てみたい。児童センターのマネジャーは、自治体より配分された予算に責任をもち、センターの事業目標と提供プランを作成する必要がある。その際、各センターは自己評価の意義を認識して、事業過程にそれを組み込むことを求められている。マネジャーは前年度の事業評価と次年度の事業目標案を作成して、センターの諮問委員会の同意を得たうえで、それを自治体に報告しなければならない。実際に提供されるサービスの内容は、上記の5つの領域ごとに多岐にわたっており、分類は容易ではないが、全国評価によるとそれはおよそ次のような傾向を示していた。「アウトリーチと家庭訪問」13%、「親支援」13%、「遊びと学習と保育」19%、「地域保健」14%、「特別ニーズ」5%、その他10%、「間接経費」26%であった。<sup>16</sup> 評価は事業ごとに例えば、「母乳割合を何%に

<sup>15</sup> Department for Education and Skills, *Governance Guidance for Sure Start Children's Centers and Extended Schools*, 2007

<sup>16</sup> ジェイ・ベルスキー他、前掲書、138頁

引き上げる」とか「移民親子の英語教室参加率を何%にする」といった数値目標を掲げてその結果を検証するという形が多く、記入方法が様式化されている場合が多い。その際、重要なことは、各センターは、自治体に対して事業の費用対効果を評価し説明する責任があるということである。

## 結び

以上、大規模で複雑な英国の地域貧困児童家庭支援政策であるシュアスタートを駆け足で見てきたがその政策上の特徴をまとめて本稿の結びとしたい。まず児童を健全で社会に貢献する市民に育てることは、親とともに国家の責任であるという明確な政策理念があることである。そのためにどうすればよいかについて、経験科学的な知見をベースに政策目標を立案する。そして今回主に取り上げた政策目標実現過程における方法を重視することである。児童の発達と家庭生活への介入に際しては、全人的な関わりを持たざるを得ないという方法に関する住民と行政主体の共通認識が前提として必要であろう。

具体的には子の教育、福祉、保健と親の就労などといった多変量な課題をあえて自治体を超えて中央政府が主導権を握ることによって、縦割りの地域資源を包括的に統合運用する仕組みを実績として示す。その際、地域住民の自発性、独創性を損なうことなく、むしろそれらを尊重して利用することによって地域住民をエンパワする（やる気を起こさせる）方法をとる。中央が権限と財源を握り続けるのが目的ではなく、制度的な成熟度を見計らって、それらを地方自治体に委譲する。自治体が主導権を握るといっても自治体内部の担当部局がラインとしてだけ対応する方式をとらず、公的機関を中心に地域の民間資源や親や住民を巻き込んだ関係者の共同体、すなわち児童トラストを自治体内に作るという発想が重要である。行政の本質的役割からする統制管理というタイトでライン的な側面と資源の開発・運用というルーズでフラットな側面の統合である。それは必要なサービス供給を確保するうえでとらざるを得ない体制である。そして、実際に現場で親子に関わる機関が児童センターであった。そこでは国が定めた枠内ではあるが、具体的なサービス内容に関しては、センターにかなりの裁量権がある方式がとられている。全人性、地域性、供給の多元性からすれば、現場に柔軟性を保障して創造性を働かせる方が得策であるからである。したがって、センター・マネジャーは、現場レベルでどのような人材をどう集めてどう運用するのかという多職種、多機関連携のマネジメント・スキルに熟達、行使できなければならないとされる。また、その柔軟性は、現場責任を軽減させるものであってはならず、前年度の事業評価と次年度の事業計画を一定の形式で自治体に報告し、承認を受けるようになっている。その評価を基に自治体との話し合いによって、各センターの補助金が下りるのである。

今回の貧困児童の発達、親の子育て支援に限らず、少子化、高齢者の介護といったこ

にち自治体に求められる行政課題は、人間の生全体に関わる問題として、政府、自治体の計画、管理レベルでの役割分担と多機関連携・統合と、センターの現場実践レベルでの多職種連携・統合と評価システムが効果的な対応のカギとなろう。それは従来から指摘されつつも実現困難なテーマと見られてきた。それだからこそ、こんにち法令中心の行政計画・運用において、人間の生の問題を見通す普遍的な理念とそれを支える経験科学的知見、それを政策実現段階に具体的に落とし込む工夫と方法は、そのための人材育成とともに英国に学ぶことが今後とも多いと思われる。

# 都市自治体の調査研究活動

- 第 4 回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）
- 2012 年度都市自治体の調査研究活動について
- 習志野市バランスシート探検隊事業
- 草津市における 6 次産業化に関する基礎調査

---

成熟社会を向かえた我が国においては、行政課題が複雑化するとともに市民・住民のニーズが多様化しており、都市自治体に対しては、地域特性や住民ニーズを十分に踏まえた政策立案がこれまで以上に求められている。こうした状況の下、日本都市センターでは、その能力やモチベーション向上、結果の情報共有を目的に都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）を開催している。

ここでは、今年度開催した第 4 回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）の概要と、グランプリ、優秀賞及び奨励賞を受賞した調査研究についてご紹介するとともに、都市自治体関係者間の情報共有を図ることで政策立案能力の向上に資することを目的に実施したアンケート調査の結果について報告する。

また、11 月 11 日に都市の調査研究の手法や推進における課題をテーマに開催した「第 16 回都市政策研究交流会」で報告された事例をご紹介する。



## 第4回都市調査研究グランプリ (CR-1 グランプリ)

当センターでは、2013年度に第4回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）を実施した。ここでは、グランプリ及び優秀賞・奨励賞を受賞した調査研究事例についての概要と選考委員の講評を中心に紹介する。

### 1 都市調査研究グランプリとは

高度経済成長を経て成熟社会となった日本においては、各種の行政課題が複雑化するとともに市民・住民のニーズが多様化しており、都市自治体に対しては、地域特性や住民ニーズを十分に踏まえた政策立案がこれまで以上に求められている。こうした状況を受けて、当センターでは、互いに競い合うことによるモチベーションの向上や優秀な調査研究情報を共有することを通じて、都市自治体や都市自治体職員の調査研究能力が強化されることを目的として、都市調査研究グランプリ（以下、「CR-1 グランプリ」という。）を2010年度から実施しており、今年度で第4回目<sup>1</sup>を迎えた。

CR-1 グランプリにおいては、「自治体実施研究部門」と「職員自主研究部門」の2部門を設けており、審査・選考の結果、全体を通じて最も優秀と認められる調査研究にグランプリ、上記2部門においてそれぞれ優秀と認められる調査研究に優秀賞を授与している。また、今回は、2013年度に初めてCR-1 グランプリに応募のあった都市自治体（職員自主研究部門を含む）の調査研究から優秀と認められるものに奨励賞を授与することとした。

### 2 第4回 CR-1 グランプリの応募状況

2013年7月1日から9月30日までの募集期間に、15団体18件（第3回は21団体26件）の応募があった。応募の内訳としては、自治体実施研究部門は11件<sup>2</sup>（第3回は10件）、職員自主研究部門は4団体7件（第3回は11団体16件）であった。

### 3 第4回 CR-1 グランプリの審査・選考

第4回 CR-1 グランプリの審査・選考については、当センター研究室による第1次審査、学識者3名で構成される「第4回 CR-1 グランプリ選考委員会」（以下、「選考委員会」と

<sup>1</sup> 募集内容については、本号100-101頁に掲載している募集要項及び応募用紙を参照。

<sup>2</sup> 自治体実施研究の応募については、前掲本号100頁に掲載している募集要項において1都市につき1応募までとしている。

いう）による第2次審査及び最終選考の3段階の審査・選考体制とした。応募のあった18調査研究のうち10調査研究が第1次審査を通過し、さらに選考委員会による第2次審査及び最終選考を行った結果、グランプリ、優秀賞（自治体実施調査研究部門及び職員自主調査研究部門）、奨励賞の、計4調査研究を表彰することとなった。

なお、審査・選考に当たっては、地方自治体の役割として地方自治法1条の2第1項に規定されている「住民の福祉の増進」に貢献するために、都市自治体または都市自治体職員が主体的に行った調査研究であることを前提とした。その上で、現状分析・課題把握の手法や精度、結論として提言される施策の内容や具体性等を中心に、独創性の有無や地域特性・住民ニーズの反映等も考慮し、対象調査研究の評価を行った。

選考委員会 委員名簿（2014年3月1日現在）

|    |                           |       |
|----|---------------------------|-------|
| 座長 | 早稲田大学政治経済学術院<br>公共経営大学院教授 | 片木 淳  |
| 委員 | 関東学院大学大学院法学研究科教授          | 出石 稔  |
| 委員 | 東洋大学理工学部建築学科准教授           | 野澤 千絵 |

#### 4 第4回 CR-1 グランプリ選考結果<sup>3</sup>

| 調査研究の名称                                                                                  | 受賞団体<br>及び受賞者  |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 【グランプリ】                                                                                  |                |
| 常総市予約型乗合交通の最適化に関する研究                                                                     | 常総市            |
| 【自治体実施調査研究部門 優秀賞】                                                                        |                |
| 防災の視点を取り入れたまちづくりに関する研究<br>—震災に対する避難施設の確保と防災訓練の手法について—                                    | 川崎市            |
| 【職員自主調査研究部門 優秀賞】                                                                         |                |
| 帯広市における買い物弱者の将来推計                                                                        | 帯広市所属<br>高松 寛之 |
| 【奨励賞】                                                                                    |                |
| 町田市ひきこもり者支援体制推進事業<br>—市内のひきこもり等の現状把握に関する調査研究『①市民意識調査、②民生委員・児童委員意識調査、③社会資源調査（精神保健・医療分野）』— | 町田市            |

<sup>3</sup> 各調査研究の研究概要と講評については、本号96～99頁に掲載。

## 5 第4回 CR-1 グランプリ表彰式

2014年2月25日に都市センターホテルにて表彰式を執り行い、受賞団体（者）には、片木選考委員会座長から賞状が授与された。また、表彰後には選考委員会の座長・委員と受賞者との意見交換が行われた。<sup>4</sup>

## 6 第4回 CR-1 グランプリを終えて

CR-1 グランプリを開始してから4年目を迎え、応募総数は減少に転じたものの、自治体実施調査研究部門への応募が増加していることや初めて応募した都市自治体が9団体を数えることなどから、この取組み自体は徐々に広がりを見せているように思われる。

また、表彰式においては、片木選考委員会座長より「表彰対象とはならなかった調査研究にも優れた内容のものが多く見受けられ、都市自治体における調査研究能力の向上がうかがえる。調査研究の成果は、それぞれの地域の行財政運営に向らかの形で貢献できるようにしていただきたい。」とのコメントをいただいている。

当センターとしては、今後もCR-1 グランプリを継続して実施することにより、都市自治体及びその職員の調査研究能力の向上に寄与していきたいと考えている。2014年度も募集内容等の詳細が決まり次第、当センターのホームページ等により周知を行う予定としているので、都市自治体において調査研究を行っている方々からの積極的な参加を期待している。

（主任研究員 新田 耕司）

---

<sup>4</sup> 表彰式の様子については当センターホームページにて紹介している。

## （参考）過去のCR-1 グランプリ結果

## ○第 1 回都市調査研究グランプリ（平成 22 年度実施、応募総数 25 件）

| 受賞部門                   | 受賞団体（者）               | 調査研究テーマ                                                            |
|------------------------|-----------------------|--------------------------------------------------------------------|
| グランプリ                  | 飯田市                   | 飯田市域の本棟造と養蚕建築の悉皆的調査研究                                              |
| 自治体実施<br>調査研究部門<br>優秀賞 | 盛岡市                   | 人口等の統計、盛岡市の現状及び課題等政策の<br>企画立案に必要な情報に関する調査分析<br>—盛岡市の社会動態及び人口の将来推計— |
|                        | 北九州市                  | 北九州市における土砂災害警戒避難体制の構築                                              |
| 職員自主<br>調査研究部門<br>優秀賞  | 小堀 喜康（岸和田市）           | 自治体職員の成長要因に関する調査研究                                                 |
|                        | 田中 久美、山口 範子<br>（いなべ市） | EDPS（エジンバラ産後うつ病質問紙票）の導入・活用<br>—EDPS の区分点と愛着障害に関する新たな着眼点—           |

## ○第 2 回都市調査研究グランプリ（平成 23 年度実施、応募総数 26 件）

| 受賞部門                   | 受賞団体（者）                                             | 調査研究テーマ                                                           |
|------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| グランプリ                  | 大野城市                                                | 大野城市官学連携共同研究プロジェクト研究報告書<br>—ふるさと大野城に新たなくにぎわい>と<br>くまの宝>を生み出そう—    |
| 自治体実施<br>調査研究部門<br>優秀賞 | 世田谷区                                                | 世田谷区民の「住民力」に関する調査研究                                               |
|                        | 八王子市                                                | 八王子市中高年代アンケート調査からみた「より豊かな高齢社会」<br>—生きがい・幸せ・地域とのつながりを中心に—          |
| 職員自主<br>調査研究部門<br>優秀賞  | 鈴木 健司（ほか 7 名）<br>（川口市自主研究グループ）                      | かわぐち自転車活用プラン<br>—便利・快適・エコ・健康 一石四鳥のまちづくり—                          |
|                        | 「健やか高松 21」ヘルシー<br>讃岐うどん隊 2010（8 名）<br>（高松市自主研究グループ） | 「健やか高松 21」ヘルシー讃岐<br>UD◎N 計画 2nd ステージ<br>—野菜をふんだんに取り入れたうどんメニューの提案— |

## ○第 3 回都市調査研究グランプリ（平成 24 年度実施、応募総数 26 件）

| 受賞部門                   | 受賞団体（者）    | 調査研究テーマ                                                                                                                  |
|------------------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| グランプリ                  | 青山 航（福岡市）  | 臨境都市・福岡の国際交通の拡充に関する研究<br>Research on Enhancing International Passenger<br>Transport of Fukuoka, The Border City of Japan |
| 自治体実施<br>調査研究部門<br>優秀賞 | 盛岡市        | アセットマネジメントによる公有資産保有の<br>在り方について                                                                                          |
|                        | 春日部市       | 定住人口の増加策について                                                                                                             |
| 職員自主<br>調査研究部門<br>優秀賞  | 坂居 雅史（草津市） | 女性差別撤廃をめぐるグローバルスタンダードと国内政策の乖離<br>—自治体は当事者ニーズにどう応えるのか—                                                                    |
|                        | 新藤 良則（所沢市） | 再任用職員の高い就業意欲とその有効な活用<br>—組織コミットメントの多次元的把握による就業意欲要因の分析—                                                                   |



## グランプリ

### 「常総市予約型乗合交通の最適化に関する研究」

#### 常総市

#### CR-1 グランプリ選考委員会による講評

超高齢社会の到来や地球環境保全への関心の高まりなどから、公共交通の重要性が再認識されつつある。

この調査研究では、公共交通の中でも、特に地方圏において路線バス廃止等を契機として、近年導入が進んでいる「デマンド交通」に着目し、12 か所に及ぶヒアリング調査をはじめとした全国での導入状況や動向の調査を実施するとともに、常総市におけるデマンド交通の車両数や車両の規格に関する詳細な定量分析を行った上で、一定の条件下での効率的な運行方法を導き出している。

これは、常総市の地域特性を活かした手法・成果であるとともに、他自治体の参考にもなり得る可能性が高いと思われることから、大学との共同研究であることを考慮しても、1 都市自治体の調査研究としては優秀かつ貴重な研究成果であると評価できる。

| 研究期間  |       | 平成 22 年 10 月～平成 25 年 3 月                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 研究の概要 | 課題・目的 | 本研究では、都市規模・形状・密度とデマンド型交通を含めた最適な都市内交通手段の関係について、デマンド型交通の導入が望ましい条件の解明とその効果を明らかにすることによって、新しい公共交通としてのデマンド型交通の特徴と環境負荷低減を中心とした都市内モビリティの改善可能性について有益な知見を得ることを目的とする。                                                                                                                                                                            |
|       | 結論・提言 | 近年注目され始めているデマンド型交通について、規模が小さく低密な都市や都市の端部のような交通空白地域における都市内交通手段としての優位性を導き出している。<br>また、デマンド型交通の使用車両について、車両数の不足による待ち時間の大幅な増加や利用者の平均所要時間と車両の走行距離のトレードオフ関係を明らかにするとともに、大型車両と小型車両の併用による運行が最も運行効率が良いことを示している。<br>さらに、導入する地域の特徴が類似しているデマンド型交通とコミュニティバスとの比較検討の結果、デマンド型交通の優位性を示している。                                                              |
|       | 手法    | 常総市で実際に運行されている予約型乗合交通「ふれあい号」について、導入地域及び経路・運行方式に関する詳細な統計的分析を行い、運行方式や利用状況の特徴を把握した。<br>また、デマンド型交通を導入している 12 自治体へのヒアリング調査を行い、運行方法において路線型とエリア型の二つに分類できること、運行システムの有無や車両台数・車両定員の違いがあること、女性高齢者の通院・買い物の利用が多いことなどがわかった。<br>さらに、都市規模・形状・需要密度とデマンド運行方法についての数理的モデル分析を踏まえて、将来人口から需要増加等を仮定した車両提供パターンによる検証を行い、車両数・車両規格に着目したデマンド型交通の適切な運行方式に関する分析を行った。 |
|       | 特徴    | 平成 24 年 2 月 14 日に締結した「国立大学法人筑波大学と常総市との連携及び協力に関する協定（包括連携協定）」における協定項目の一つである「地域の特性を活かしたまちづくり」に基づいて、同協定締結以前から協力関係にある筑波大学 鈴木勉教授及び同教授研究室学生と連携してデータ提供や相談等を行いながら、研究成果を取りまとめた。<br>また、研究成果を常総市公共交通活性化協議会及び茨城県公共交通活性化会議において発表し、地域公共交通を考える上での、一つの客観的な評価結果を提供することができた。                                                                             |

※ 研究の概要は、応募用紙の記載内容を基に、当センターが作成。

※ 上記研究成果を閲覧できる機関等（URL アドレス）

筑波大学 附属図書館 中央図書館 (<http://www.tulips.tsukuba.ac.jp/>)

## 自治体実施調査研究部門 優秀賞

### 「防災の視点を取り入れたまちづくりに関する研究 ー震災に対する避難施設の確保と防災訓練の手法についてー」

#### 川崎市

#### CR-1 グランプリ選考委員会による講評

東日本大震災により国内の広範囲にわたり甚大な被害を受けたことや、近い将来に起こる可能性が高いとされている南海トラフ巨大地震に備えておく必要があることなどから、我が国においては防災対策の重要性がより高まってきている。

この調査研究では、単なる防災ではなく、まちづくり施策とミックスさせた形での防災力向上を目的としており、川崎市における現状分析・課題抽出を行った後に、国内外各地へのヒアリング調査や政令指定都市へのアンケート調査を実施する手順により調査研究を進め、目的別の訓練手法の導入等を提言している。

手法や結論については他の自治体で既に取り組みされているように思われる部分もあるが、防災とまちづくり施策とのミックスを図ろうとする現代的課題に沿ったテーマ設定や、施設整備等のハード面と訓練方法等のソフト面の双方についての調査研究を精力的に行ってきたこと、他都市への波及効果の可能性等を高く評価した。

| 研究期間  |       | 平成24年6月～平成25年3月                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 研究の概要 | 課題・目的 | 川崎市の内部資料調査や関係部署へのヒアリング等により明らかとなった、避難施設の確保・有効活用必要性（ハード面）と、市民の防災意識啓発・有意義な訓練実施による災害対応能力の向上（ソフト面）の課題に対し、「防災の視点を取り入れたまちづくり」として、ハード施策とソフト施策の両面から研究を進め、川崎市の今後の防災施策に寄与することを目的とする。                                                                                                                                                                                                                                     |
|       | 結論・提言 | （ハード施策：避難施設の確保と活用方法）<br>地域特性の分析等を踏まえた上での新たな避難施設の指定や設置の検討による避難施設の確保を提案するとともに、民間施設の所有者との協定締結による避難施設の確保を、具体的な業務フローも含めて提案した。また、指定や協定に基づかない緊急的な避難施設も含めて、各施設の機能を把握しておくことで、緊急時においても有効に各種施設を活用することを提案した。<br>（ソフト施策：目的に即した防災訓練の手法）<br>現在、多様な形で実施されている防災訓練を71種類に分類した上で、①種別、②成果の活用場面、③規模、④対象、⑤難易度、⑥時間の6項目について整理した「防災訓練の分類表」を作成し、個別具体的な目的に即した防災訓練の実施の際に活用するよう提案した。また、訓練主催者間や参加者間での連携の推進や、楽しめる訓練・簡単な訓練の導入を、事例紹介等を踏まえて提案した。 |
|       | 手法    | （ハード施策：避難施設の確保と活用方法）<br>文献調査及び阪神・淡路大震災被災自治体へのヒアリング調査により、大規模震災時における避難施設の状況を把握した。また、政令指定都市へのアンケート調査による他都市自治体における避難施設確保状況の整理や、文献調査による避難施設に求められる機能の分析を行った。<br>（ソフト施策：目的に即した防災訓練の手法）<br>文献調査及び国内外自治体へのヒアリング調査により、防災訓練の手法と目的の抽出を行い、それに基づき、目的に即した防災訓練について検討を行った。                                                                                                                                                     |
|       | 特徴    | 川崎市が職員の政策形成能力の向上及び研究成果の施策への反映を目的として実施している「政策課題研究事業」において、6名の研究員が取り組んだ調査研究の研究成果であり、全政令指定都市へのアンケート調査や国内外自治体へのヒアリング調査等により幅広く事例研究を行っていることが特徴である。                                                                                                                                                                                                                                                                   |

※ 研究の概要は、応募用紙の記載内容を基に、当センターが作成。

※ 上記研究成果を閲覧できる機関等（URL アドレス）

かわさき情報プラザ、川崎市各区の市政資料コーナー及び図書館  
(<http://www.city.kawasaki.jp/200/page/0000047379.html>)

## 職員自主調査研究部門 優秀賞

### 「帯広市における買い物弱者の将来推計」

#### 高松 寛之（帯広市所属）

#### CR-1 グランプリ選考委員会による講評

超高齢社会の到来や地方圏における公共交通の衰退、大型ショッピングセンターへの消費者マインドのシフト等から、近年「買い物弱者」の存在が注目され始めている。

この調査研究では、帯広市内の地域単位での人口推計を独自に行った上で、一定の条件下での小規模エリア単位による「買い物弱者」数を推計している。直接的な提言までには至っていないものの、全国的にも関心の高まっている課題に着目し、地域特性を考慮した分析を行っている点は高く評価できる。

また、推計作業等を行うに当たって、インターネットを介して無償利用が可能なシステム等を活用している点も、個人での調査研究を志す者への参考となることから加点する要因とした。

|       |       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 研究期間  |       | 平成 23 年 11 月～平成 24 年 1 月                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 研究の概要 | 課題・目的 | <p>わが国では、ここ数十年にわたって少子高齢化が進行し、すでに高齢者割合が全人口の 21％を超える超高齢社会となった。また、自家用車の普及によって、多くの地域でバスを始めとする公共交通が弱体化している。このため、郊外型大規模店舗が住民の主な買物の場として機能している地方都市では、高齢などにより自家用車の運転が困難になると、日常の買い物にすら困難を来すことになりかねない状況があると言われている。</p> <p>この研究は、帯広市においてこのような「買い物弱者」がどの程度存在しているのか、既存の資料を活用し、一定程度の目安として人数を算出することを目的としている。また、今後、「買い物弱者」が将来的にどのように推移していくのかについても、併せて推計した。</p>                                                                                              |
|       | 結論・提言 | <p>帯広市における買い物弱者数を、2011 年時点で人口の約 2％（約 3,400 人）、人口減に伴う店舗の閉鎖を仮定した 2036 年で約 4％（約 5,000 人）と推計した。また、推計された買い物弱者数に基づく 2011 年現在の買い物弱者の食料品に対する支出総額を、簡略化した推計方法により総額 10 億円超と推計した。</p> <p>そして、推計結果から導かれる買い物弱者の増加傾向を踏まえて、民間小売事業者にとってのビジネスチャンスと捉え、現在の民間の食料品宅配サービスでは十分にカバーしきれていない、インターネットを利用しない高齢者等の買い物弱者への行政などによる一部支援の必要性等を示している。一方で、今後、高齢者となる世代が、インターネットを日常的に使用しており、民間宅配サービスの利用に支障は少なくなっていくものと考えられることから、買い物弱者という存在が、市場経済の仕組みの中で徐々に解消されていく可能性も示唆している。</p> |
|       | 手法    | <p>（1 帯広市の小地域における将来人口推計の実施）</p> <p>コーホート要因法により、2016 年から 2036 年までの 5 年単位で将来人口を推計した。</p> <p>（2 GIS を使用しての買い物弱者の推計）</p> <p>1 の将来人口推計を基に、一定の条件下にある小地域の高齢者を買い物弱者として定義した上で、GIS を使用して買い物弱者数の将来にわたる推計を行った。</p>                                                                                                                                                                                                                                     |
|       | 特徴    | <p>これまでの買い物弱者に関する推計としては、アンケート調査（経済産業省推計）によるものや、GIS を使用した 4 次メッシュ（農林水産省推計）によるものがあるが、今回の推計は GIS を使用して小地域の範囲での分析を行ったことや、独自の将来人口推計と組み合わせることで将来にわたる推計を行ったことに、最大の特徴がある。</p> <p>また、無償利用可能なデータやアプリケーション等を最大限に活用し、調査研究活動や公表用 Web サイトの作成までを行っていることにより、研究に伴う経費をほとんど要していないことや、他都市自治体においても比較的容易に実施できる手法であることも、大きな特徴である。</p>                                                                                                                             |

※ 研究の概要は、応募用紙の記載内容を基に、当センターが作成。

※ 上記研究成果を閲覧できる機関等（URL アドレス）

「帯広まめ知識」（受賞者が運営している Web サイト：<http://obimame.xii.jp/>）



## 奨励賞

**「町田市ひきこもり者支援体制推進事業  
－市内のひきこもり等の現状把握に関する調査研究『①市民意識調査、  
②民生委員・児童委員意識調査、③社会資源調査（精神保健・医療分野）』－」  
町田市**

## CR-1 グランプリ選考委員会による講評

我が国において「ひきこもり」の存在がクローズアップされはじめてから相当の年数が経過しており、厚生労働省が平成21年度から「ひきこもり対策推進事業」を開始するなど各種施策が実施されているが、依然として増加傾向にある。

この調査研究では、一般市民へのアンケート調査や民生委員・医療機関等への意識調査を実施することにより、「ひきこもり」を取り巻く環境分析を行い、今後予定している当事者調査への反映を検討するとともに、支援に向けての周知活動やネットワークづくりの必要性を提言している。

まだ、調査研究としては途中段階での成果ではあるが、改めて全国的に注目され始めている問題をテーマとして取り上げたことに加え、町田市内における広範なアンケート調査の実施により地域特性を活かそうとしている姿勢もうかがえることから、今後の調査研究内容への期待も込めて高い評価とした。

|       |                 |
|-------|-----------------|
| 研究期間  | 平成24年4月～平成25年3月 |
| 研究の概要 | 課題・目的           |
|       | 結論・提言           |
|       | 手法              |
|       | 特徴              |

※ 研究の概要は、応募用紙の記載内容を基に、当センターが作成。

※ 上記研究成果を閲覧できる機関等（URL アドレス）

町田市いきいき健康部（町田市保健所）保健企画課・保健対策課、町田市内図書館  
町田市ホームページ「若年者の自立に関する報告書」ができました  
(<http://www.city.machida.tokyo.jp/iryo/hokenjo/kokoro/20130726173946068.html>)



平成 25 年 5 月 30 日

## 第 4 回 都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）募集要項

公益財団法人日本都市センター 研究室

### 概要及び目的

当センターでは全国の都市自治体で行った調査研究や都市自治体職員が自主的に行った調査研究を募集・選考・表彰し、当センターの機関誌『都市とガバナンス』に掲載することとしております。

これは調査研究を客観的に見てもらう機会となるばかりではなく、優秀な調査研究事例を共有することで、全国の都市自治体やその職員の調査研究能力の向上を図ることを目的とするものです。

### 応募対象

①自治体実施調査研究部門：都市自治体が行った調査研究（他団体との共同研究、他団体への一部委託を含む。）及び②職員自主調査研究部門：都市自治体職員が自主的に行った研究（自主研究制度利用等の有無は問いません。）の 2 部門となります。

内容に関しては発表、未発表を問いません。また、研究の成果物の完成時期は平成 23 年 4 月以降のものを対象とさせていただきます（過去の CR-1 グランプリで応募のあった研究は対象外）。なお、他団体との共同研究や他団体への一部委託等において、実質的に主要な部分の研究が都市自治体の外部で実施されていると考えられるものは、表彰の対象外となる場合があります。

他市に例がない特色ある手法や内容、先進的な事例の応募は大歓迎です。分野を問わずお気軽にご応募ください。

※ ①についての応募は原則 1 自治体 1 事例とさせていただきます。

### 選考

当センター研究室が応募研究から学識経験者と共に選考を行います。

※ 公正な選考を行うため、選考者は非公開とさせていただきます。

### 応募期間

平成 25 年 7 月 1 日～平成 25 年 9 月 30 日

### 応募方法

別紙「第 4 回 C R - 1 グランプリ応募方法及び記入にあたっての注意事項等」<sup>1</sup>のとおり。

---

<sup>1</sup> 詳しくは当センターホームページ上にて公開。

## 第4回 都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ） 応募用紙

|            |       |                                                                    |
|------------|-------|--------------------------------------------------------------------|
| 表題<br>(副題) |       |                                                                    |
| 連絡先        |       | (ふりがな)                                                             |
|            |       | 氏名                                                                 |
|            |       | 所属先：                                                               |
|            |       | TEL： FAX：<br>E-mail：                                               |
| 研究の分類      |       | ( )<br>①自治体実施調査研究部門 ②職員自主調査研究部門<br>※ 上記①、②から選択して ( ) に番号を記入してください。 |
| 研究期間       |       |                                                                    |
| 研究の概要      | 課題・目的 |                                                                    |
|            | 結論・提言 |                                                                    |
|            | 手法    |                                                                    |
|            | 特徴    |                                                                    |

※ 記入の際、別紙「第4回CR-1 グランプリ応募方法及び記入にあたっての注意事項等」をお読みください。

上記研究成果を閲覧できる機関（国会図書館等）やURLがある場合には、こちらにご記入ください。

# 2012 年度都市自治体の 調査研究活動について

当センターでは、関係者間での情報共有を図ることを通じて都市自治体の政策能力向上に資することを目的として、都市自治体が行っている調査研究活動に関するアンケート調査を実施している。ここでは、アンケート結果からうかがえる全国都市自治体における調査研究活動の傾向等について報告する。

## はじめに

2000 年 4 月に地方分権一括法が施行されて以降、国から地方自治体への権限移譲をはじめとする地方分権改革が進められており、その担い手となる基礎自治体に対しては、それぞれの地域特性や住民ニーズに応じた独自の政策立案が、これまで以上に強く求められている。こうした状況を受けて当センターでは、関係者間での情報共有を図ることにより全国の都市自治体における政策形成能力の向上に資することを目的として、2013 年度に「平成 24 年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」を実施した。

今号では、本アンケート調査の集計結果から、調査研究活動分野及び研究成果の政策への反映状況<sup>1</sup>を中心に報告する。

## 1 アンケート調査の概要<sup>2</sup>

- ◆調査対象 全国 812 都市自治体（市・区）<sup>3</sup>の全部門
- ◆調査内容 2012 年度に実施した調査研究活動の状況
- ◆調査方法
  - ・郵送または電子メールにて協力を依頼
  - ・当センターのホームページから自記式質問紙をダウンロード
  - ・電子メールにて回答を提出
- ◆調査時期 2013 年 7 月 12 日～8 月 16 日
- ◆回答状況 回答数：495 市区 回収率：約 60.1%（495/812）
- ◆調査研究活動件数 942 本（都市シンクタンク実施の調査研究活動を含む）

<sup>1</sup> アンケート調査において、都市自治体が行っている調査研究活動を、①総合計画、②行財政改革、③地方分権、④地域づくり、⑤その他自治体運営、⑥社会福祉・保健医療、⑦環境問題、⑧教育・文化・スポーツ振興、⑨生活基盤整備、⑩経済・産業振興、⑪その他特定課題（計11分野）のどの分野に該当するかを回答していただいた。

<sup>2</sup> 都市自治体における調査研究活動の個別の詳細については、当センターのホームページ「都市政策研究データベース」（<http://www.toshi.or.jp/?cat=52>）を参照。

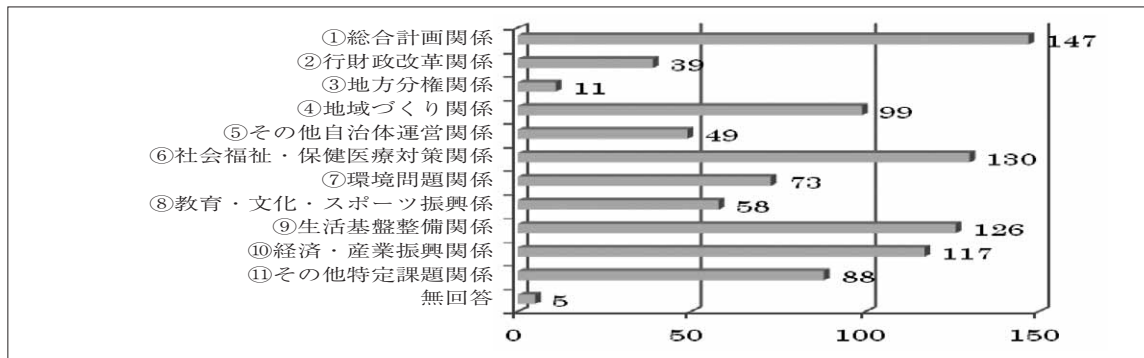
<sup>3</sup> アンケート調査時点における全都市自治体。

## 2 都市自治体の調査研究活動の状況

### (1) 調査研究活動分野

調査研究活動分野については、総合計画や市民意識調査といった「①総合計画関係」の分野が147本と最も多く、都市自治体における調査研究活動全体の約15.6%を占めている。次いで、少子高齢化対策や障害者福祉施策といった「⑥社会福祉・保健医療対策関係」の分野が130本（全体の約13.8%）、公共交通政策やICTの高度化といった「⑨生活基盤整備関係」が126本（全体の約13.4%）と多くなっている。他には、地場産業振興や観光振興といった「⑩経済・産業振興関係」が117本（全体の約12.4%）、男女共同参画や地域力強化のための地域コミュニティのあり方といった「④地域づくり」が99本（全体の約10.5%）で続いており、これら上位5分野に属する調査研究が619本と全体の約3分の2を占めている（図1）。

図1 調査研究活動分野（n = 942）



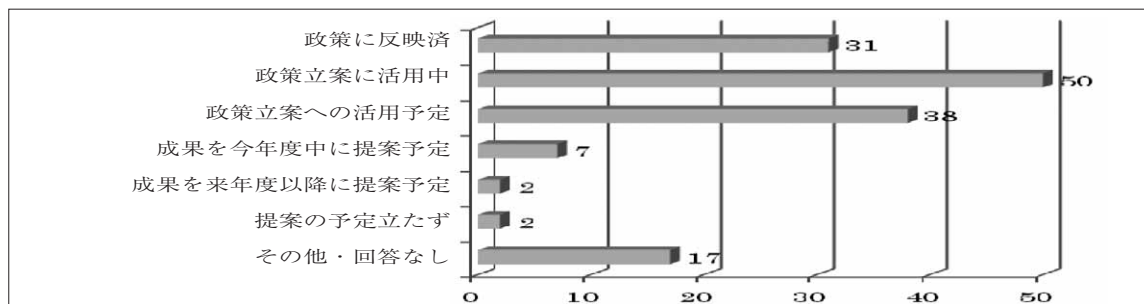
### (2) 研究成果の政策への反映状況

次に、研究成果の政策への反映状況について、(1)で調査研究本数が上位であった3分野の状況を紹介する。

#### ア ①総合計画関係

「①総合計画関係」の分野に属する147調査研究については、「政策立案に活用中」のものが50本（全体の約34.0%）、「政策立案への活用予定」が38本（全体の約25.9%）、「政策に反映済」が31本（全体の約21.1%）と、実際の政策に反映（予定）されている調査研究が8割以上となっている（図2）。

図2 研究成果の政策への反映状況（①総合計画関係）（n = 147）

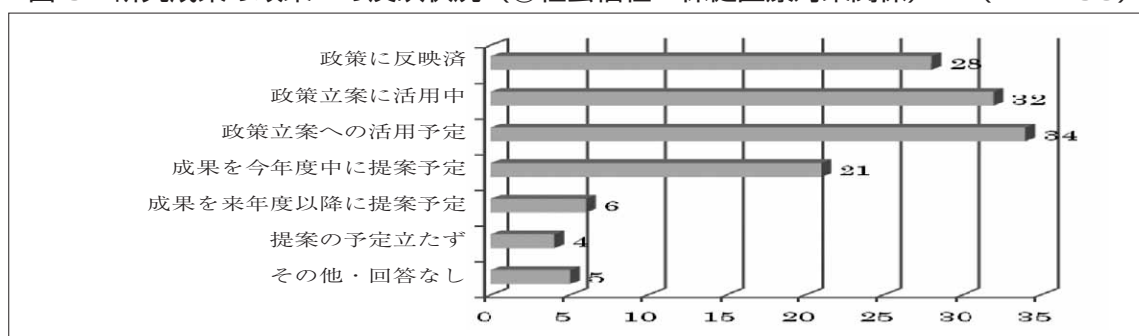




## イ ⑥社会福祉・保健医療対策関係

「⑥社会福祉・保健医療対策関係」の分野に属する 130 調査研究については、「政策立案への活用予定」が 34 本（全体の約 26.2%）、「政策立案に活用中」のものが 32 本（全体の約 24.6%）、「政策に反映済」が 28 本（全体の約 21.5%）と、こちらも実際の政策に反映（予定）されている調査研究が 7 割以上となっている（図 3）。

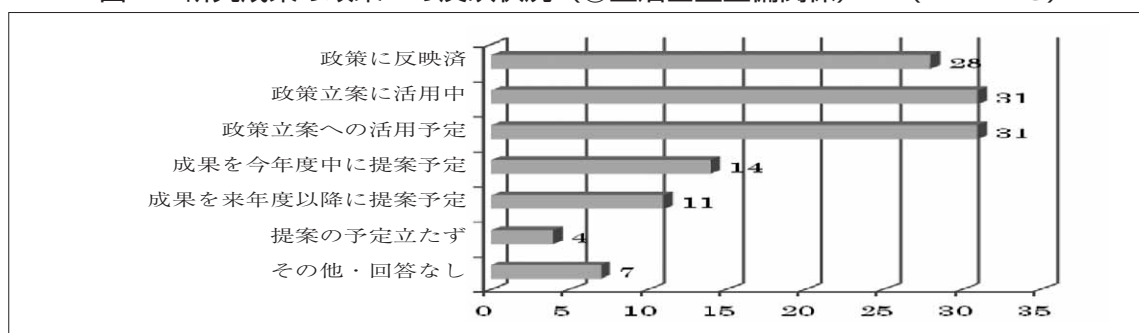
図 3 研究成果の政策への反映状況（⑥社会福祉・保健医療対策関係）（n = 130）



## ウ ⑨生活基盤整備関係

「⑨生活基盤整備関係」の分野に属する 126 調査研究については、「政策立案に活用中」及び「政策立案への活用予定」がいずれも 31 本（それぞれ全体の約 24.6%）、「政策に反映済」が 28 本（全体の約 22.2%）と、こちらも実際の政策に反映（予定）されている調査研究が 7 割以上となっている（図 4）。

図 4 研究成果の政策への反映状況（⑨生活基盤整備関係）（n = 126）



## 3 調査研究活動における課題・問題点

都市自治体が調査研究を行う際の課題や問題点について、多くの都市自治体から寄せられた意見や特徴的な回答については、以下の通りである。

### (1) 調査研究テーマの設定

- ・ テーマを選定する際に、住民のニーズや社会情勢を十分に把握することが重要
- ・ 中長期的な視点のテーマよりも、緊急性の高いテーマへの取組みが求められがち

**(2) 調査研究の実施体制**

- ・ 大学等と共同研究を行う場合の、調査研究目的や役割分担の明確化
- ・ 予算・人材の不足（通常業務との調整）

**(3) 調査研究の手法**

- ・ アンケート調査における、回収率の低さ
- ・ 調査研究に必要な資料の不足

**(4) 調査研究成果の反映**

- ・ 調査研究成果の、政策への反映方法
- ・ 調査研究成果の、住民・職員への周知

**おわりに**

都市自治体が行っている調査研究については、社会福祉・保健医療対策に関係する分野や、生活基盤整備に関係する分野が多くなっており、都市自治体に早急な対応を求められている問題がテーマとして設定されやすい傾向がうかがえる。そのためか、これらの分野の調査研究成果は、比較的順調に具体的な政策へと反映されているようでもある。

また、調査研究活動における課題や問題点を解決する方法としては、都市シンクタンク・大学等の専門機関との共同研究、あるいは地域住民との協働といった多様な連携の強化が挙げられるのではないだろうか。

当センターとしては、優れた調査研究活動成果が実際の政策に反映されている事例や、都市自治体と都市シンクタンクをはじめとする各種研究機関等との連携の状況等についての調査を継続し、今後も情報発信に努めていきたい。

（主任研究員 新田耕司）

# 習志野市バランスシート探検隊事業

習志野市会計課 副参事・課長事務取扱 宮澤 正泰  
出納・公会計係長 関根 順子

習志野市の今後について、市民と一緒に考えていくには財務状況の理解が欠かせない。しかし、市の財務書類は、専門用語が多用されているなど、市民にとってわかりにくいものとなっている。

そこで、本事業は、市の貸借対照表（バランスシート）を「高校生にもわかる」視点で読み解くことを目的とした、全国でも初の取組みである。

## 1 「習志野市バランスシート探検隊事業」の概要

2011（平成23）年度から取り組んでいる「習志野市バランスシート探検隊事業」は、専門用語が多く、市民にとってわかりにくい市の貸借対照表（以下、「バランスシート」という。）を「高校生にもわかる」視点で読み解き、多くの市民に市の財務状況を理解してもらうことを目的としており、全国でも初の取組みである。また、単に市民に事業の結果だけを報告するというのではなく、多様な意見を取り入れ、提案し、市民とともに習志野市の今後を考えていくための一つの方法として実施しているものである。

特徴としては、職員の自主的な勉強会を設置のきっかけとしていること、市内在住・在学の高校生を隊員として公募していること、千葉大学法経学部長と習志野市長との間で事業に関する協定を結び、公会計を専門としている大塚成男教授のゼミの授業に組み込んで実施している点があげられる。



結団式記念写真

## 2 マスコミを巻き込んだ事業展開

本事業は、新聞社等のマスコミに取り上げてもらい、市民に興味をもってもらうことが事業を実施していくうえで重要であるとの考えのもと、情報発信に力を入れている。市が行っている定例記者会見の場で事業を発表する際には、いかにマスコミの興味を惹き、いかに記事にしてもらえるかという点に留意している。

会見におけるアピールポイントとして、①「バランスシート探検隊」という斬新な表現を用いたこと、②主な事業場面の標語を作成し、場面、場面に標語的なものをつくって活用したこと、③千葉大学との協働事業であること、④広報で公募した高校生が参加すること、⑤市の自主的勉強会から発展した事業であること、⑥映像による事業の紹介、⑦新たな事業費を設けず課を越えて従前の事業費で対応したこと、⑧成果を次年度の市民カレッジ講座で活用していることの8点をあげられる。

アピールポイントのひとつ、「⑥映像による事業の紹介」では、15分間の映像を製作し、2012（平成24）年3月後半には毎日のように地元ケーブルテレビの広報番組で配信し、市民への周知を図っていた。なお、この映像は、現在でもインターネット上で視聴可能である。<sup>1</sup>さらに、「⑦新たな事業費を設けず課を越えて従前の事業費で対応したこと」とあるように、この映像は、広報課の映像製作事業を活用し、さらに、報告書の作成では、経営改革推進室の連結財務書類作成事業を活用するなど、既存の事業を活用している。

### 3 事業の進め方

まず、大学生隊員と市職員隊員が市の財政状況や公会計などの基本的な知識を学ぶための講義を実施し、さらに高校生隊員にも簿記などの基本的な知識の習得を目的とした基礎学習会を実施している。また、全体を4班にわけ、班ごとに大学生隊員から高校生隊員へのレクチャー及び意見交換を実施し、バランスシートに関する理解を深めた。



グループ別打合せの様子

こうして全隊員の基礎的な知識や意見の整理などを経て、班ごとにテーマを設定し、そのテーマに沿った協働学習を実施した。

これらの基礎学習や協働学習に基づき、バランスシートに記載されている市の資産が実際にはどのようなになっているのか、「見て、触れて、感じて、聞いてみよう！」をテーマに班ごとに市有施設を視察している。

このように進められてきた事業については、班ごとに「レクチャーノート」としてまとめられ、「習志野市の財務報告書2010」に掲載されている。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> YouTube内動画「探検、公会計の最前線（なるほど習志野:H24年3月後半号）」  
URL (<http://www.youtube.com/watch?v=GuNTsiMsuL8>) 2014年1月28日現在

<sup>2</sup> 習志野市「習志野市の財務報告書2010」2012年



### 7. 1円の資産（体育館）について



**第2班メンバー紹介**  
 大學生議員（千葉大学）  
 小野 修平・橋本 みゆき  
 大竹 一司  
 県議会議員  
 茂木 勇次（津田沼高校）  
 今井 咲絵（東野高校）  
 田中 麗菜花（東野高校）  
 市議員議員  
 松本 浩史・小林カズ子・渡辺 理史

第2班では、資産の中で1円の体育館があるので、調べてみることにしました。

**1円の体育館について教えて？**

この建物は、1966年10月に当時の習志野高校（1956年開校）の第2体育館として建設されたんじやよ。

当時の取得価額は23,870,000円とのこと、現在、同じ建物を建てると、119,111,300円かかる計算じや。

下の写真は建築中のときのものじや。体育館の床は、オリンピック用と同じ施工法とのことじやよ。

| 資産名称    | 取得年   | 耐用年数 | 取得価額<br>(再調達価額) | 減価償却<br>累計額 | 期末簿価 |
|---------|-------|------|-----------------|-------------|------|
| 市役所前体育館 | 1966年 | 34   | 119,111,300     | 119,111,299 | 1    |

※平成22年度固定資産台帳から抜粋




習志野高校は昔からスポーツが盛んなのね。今は、どう利用されているの？

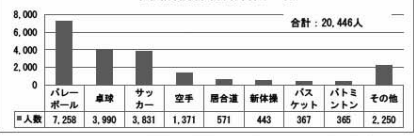
13

平成22年度は、20,446人の人が利用しているんじやよ。

利用団体による運営委員会で金費を出し合い、清掃やワックスかけ、体育館周りの草刈りなど自分達で管理運営を行っている。

市民まつりなどのイベント会場としても利用されておるぞ。

### 市役所前体育館利用人数



合計：20,446人

| 種別     | 人数    |
|--------|-------|
| バレーボール | 7,250 |
| 卓球     | 3,990 |
| サッカー   | 3,631 |
| 空手     | 1,371 |
| 居合道    | 571   |
| 新体操    | 443   |
| バスケット  | 367   |
| バトミントン | 385   |
| その他    | 2,250 |

今でも使われているんだね。耐用年数を超えているけど、いつまで使えるのかな？

減価償却費はからんが、建物の維持管理費はかかるし、問題は地震などの災害に耐えられるかじやよ。今後の修繕や耐震のことなどを総合的に判断して、このまま利用を続けるかを判断するときじやな！






14

## レクチャーノート（一部抜粋）

また、事業を1回で終わらせず、次につなげるために、市民が通う生涯学習大学「市民カレッジ」においてこの取組みを紹介し、約250名の市民カレッジ生の前で発表するなど、市民への周知に取り組んでいる。

さらに、前述の事業開始前のマスコミへのプレスリリースに加え、事業の成果についても積極的にマスコミに発信し、新聞に取り上げられたり、雑誌への寄稿依頼も多数あり、そのたびに事業の広報に努めている。

### 探検隊事業の紹介

（新聞記事）  
 平成23年9月28日 日本経済新聞  
 平成23年11月8日 千葉日報  
 平成23年11月18日 東京新聞  
 平成23年11月19日 船橋よみうり  
 （雑誌等への寄稿）  
 ○クリエイティブ房総第83号 千葉県自治研修センター「習志野市バランスシート探検隊事業」  
 ○東洋経済 2012 地方自治体財務総覧「バランスシート探検隊事業について」  
 ○地方自治職員研修636号「必要・正確な情報をわかりやすく伝える財務報告書」  
 ○水マネジメント 2013 Vol.19「大学・高校生がB/S探検隊」  
 ○早わかり公会計の手引き 第一法規「バランスシート探検隊事業について」



東京新聞（H23/11/18）



日本経済新聞（H23/9/28）

12

#### 4 今後の展開

2007年8月にアメリカミネソタ州で、供用開始から約40年経過した橋梁が崩落した。また我が国においても、2012（平成24）年12月に開通から35年が経過した山梨県の中央自動車道笹子トンネルの崩落事故が発生した。これらの事故を受け、全国的にもインフラ資産の老朽化が注目されるなか、習志野市が抱えるインフラ資産の現状についても市民にわかりやすく伝えることが必要であると考え、2013（平成25）年度は橋梁をテーマとしてバランスシート探検隊事業に取り組んでいる。今年度も官学協働事業として千葉大学の大塚教授の指導のもと、千葉大学の学生と、橋梁の維持管理業務を担当する道路交通課職員を探検隊メンバーとして、「橋の老朽化の現状」について研究している。

道路交通課が維持管理する橋梁は23橋あるが、20年後には建設後50年を経過する橋梁が半数を超える。これらの老朽化した橋梁を架け替えれば、固定資産上の資産価値は確実に上がるが、当然相応のコストが必要となる。そこで道路交通課では、これまでの事後保全型の維持管理手法から、維持管理費の平準化や工事費の縮減が図れる予防保全型の維持管理手法へとシフトしていくことをめざし、2012（平成24）年度に橋梁長寿命化修繕計画を策定した。

今年度のバランスシート探検隊の活動では、道路交通課で管理している橋梁台帳や、この橋梁長寿命化修繕計画に着眼し、新公会計制度で作成された固定資産台帳とバランスシートに基づいて検証と分析を行う。

公会計情報から得られる減価償却費や人件費も含めた総コストが一体どのくらいかかるのか、橋梁がバランスシート上、どのような意味を持つのかなどを考えていきたい。今回の活動を通して、市民生活の安定のため、将来にわたり継続してインフラ資産を使用していくためには、適正な修繕が必要不可欠であること、修繕にはお金がかかること、また自治体が保有している資産の多くは、今後も負債を生み出す側面があるということなどがわかってきた。

今年度の事業についても、「習志野市財務報告書2012」で活動報告をする予定である。



視察の様子



会議の様子

※ 本事業の詳細については、習志野市ホームページを参照されたい。

- ・ 習志野市バランスシート探検隊

[http://www.city.narashino.lg.jp/joho/zaiseikaikei/balance\\_sheet/index.html](http://www.city.narashino.lg.jp/joho/zaiseikaikei/balance_sheet/index.html)

- ・ 習志野市財務報告書

<http://www.city.narashino.lg.jp/joho/zaiseikaikei/zaimuhoukokusho.html>

# 草津市における 6 次産業化に関する 基礎調査

草津市総合政策部副部長兼草津未来研究所副所長  
田邊 好彦

本調査は、草津市における 6 次産業化の可能性とその留意点を探るために実施したものである。具体的には、生産者の視点から 6 次産業化の理念や考え方を理解した上で、地域農業の特徴の把握や、事例からの学びを通して、草津市の地域特性に応じた 6 次産業化のあり方について考察し、消費、流通の視点からの調査を継続して行うことについて課題提起している。

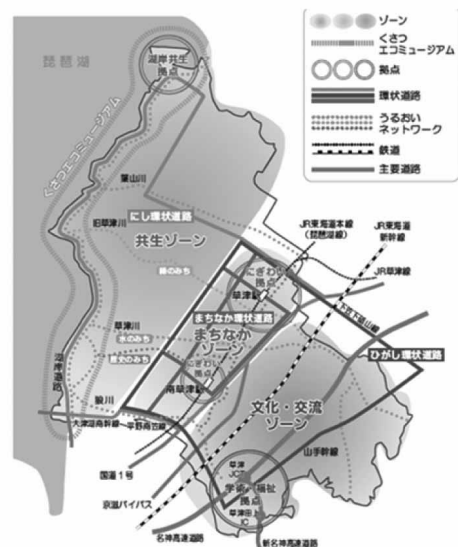
## 1 草津市の概要

草津市は、滋賀県の南東部に位置し、日本最大の淡水湖である琵琶湖に面している。面積は琵琶湖を含んで 67.92 km<sup>2</sup> であり、除くと 48.22 km<sup>2</sup> の非常にコンパクトな市であり、人口は約 12 万 7000 人弱である。平成 6 年に立命館大学のびわこ・くさつキャンパスが開学し、順次学部数も増え、現在、約 1 万 8000 人の学生が通学しており、教職員関係を含めると約 2 万人が通っている。

江戸時代には東海道と中山道が分岐、合流する宿場町として栄え、現在も名神高速道路と新名神高速道路、JR 東海道線（琵琶湖線）と JR 草津線、国道 1 号と京滋バイパス並びに国道 8 号の分岐、合流する交通の要衝である。

また、電器など機械系企業が集積する県内有数の内陸工業都市である一方、関西を代表する野菜の産地でもある。

まちの構造は、琵琶湖側が市街化調整区域であり、農業・水産業のほか自然環境との関わり合いのなか市民生活が営まれる「共生ゾーン」となっており、草津駅、南草津駅を含む JR 沿線の中心市街地の都心部が「まちなかゾーン」である。山手側は、大学を中心とした様々な分野の人材育成、研究開発のほか、福祉、医療、文化等の交流活動や産業活動を行う「文化・交流ゾーン」という位置づけになっている。



草津市のまちの構造



## 2 草津市の農業の現状

1995年に東京大学の今村名誉教授が提唱された「農業が1次産業のみにとどまるのではなく、2次産業や3次産業にまで踏み込んで農業に新たな価値を呼び込み、お年寄りや女性にも新たな就業機会を自ら創り出す事業と活動」が6次産業である。すなわち、1次産業×2次産業×3次産業＝6次産業という意味である。1次産業の農業が0になれば、次段階を掛けても0にしかない。あくまでも、1次産業である農業がベースとなる。

本市の主な野菜生産地域は琵琶湖の近くであり、専業農家が多く、約58haの敷地面積に約2,000棟のビニールハウスがあり、施設野菜を栽培している。

本市は京阪神という大消費地から近いという立地から、多量少品目の生産形態で、先述のビニールハウスでミズナ、ホウレンソウや大根を中心とした軟弱野菜やメロンを生産しており、その面積は県内一である。販売についても、卸売市場に出荷すれば確実に収入が見込めることから、自ら販売するまで至っていない。

農家の経営面積は、1980年の1,759haから、2010年は1,024haと、30年間でおおむね42%の農地が減少した。背景には市街化の進展に伴う農地の宅地転用や農業離れがある。

農業の就業人口全体のうち、67.5%が65歳以上であり、基幹的農業の従事者に限れば、65歳以上が62.2%、60歳から64歳、50歳以上もそれぞれ10%強で、これより年少はそれぞれ10%もおらず、後継者不足、高齢化が進んでいる。

一方、農家数を見ると、1980年から2010年の30年間で46%程度減少しているが、販売農家は、1980年が120戸、2010年が130戸とおおむね維持している。同じく販売農家の主副業も、100戸程度はあり、農家数の減少要因は兼業農家の減少である。

このように、本市の農業を取り巻く主な課題は農地面積の減少と農業生産者の高齢化及び後継者不足である。また農家総数については専業農家はおおむね一定数を保っているが、それ以外の農家は減少し、基本的に農業生産基盤が弱体化傾向にある。

総農家の経営耕地面積（単位：ha）

| 区分    | 総数    | 田     | 畑   | その他 |
|-------|-------|-------|-----|-----|
| 1980年 | 1,759 | 1,624 | 114 | 21  |
| 1985年 | 1,595 | 1,483 | 99  | 13  |
| 1990年 | 1,538 | 1,435 | 97  | 6   |
| 1995年 | 1,432 | 1,326 | 98  | 8   |
| 2000年 | 1,385 | 1,271 | 107 | 7   |
| 2005年 | 1,242 | —     | —   | —   |
| 2010年 | 1,024 | 956   | 66  | 2   |

出所：農林業センサス

農業就業人口

| 区分     | 15～29歳 | 30～39 | 40～49 | 50～59 | 60～64 | 65歳以上 | 計     |
|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 男      | 18     | 21    | 25    | 42    | 68    | 423   | 597   |
| 女      | 11     | 16    | 32    | 60    | 82    | 357   | 558   |
| 総数     | 29     | 37    | 57    | 102   | 150   | 780   | 1,155 |
| 割合(総数) | 2.5%   | 3.2%  | 4.9%  | 8.8%  | 13.0% | 67.5% | 100%  |

出所：滋賀県統計年報2010年

基幹的農業従事者

| 区分     | 15～29歳 | 30～39 | 40～49 | 50～59 | 60～64 | 65歳以上 | 計    |
|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| 男      | 8      | 19    | 22    | 36    | 40    | 222   | 347  |
| 女      | 1      | 7     | 19    | 27    | 40    | 139   | 233  |
| 総数     | 9      | 26    | 41    | 63    | 80    | 361   | 580  |
| 割合(総数) | 1.6%   | 4.5%  | 7.1%  | 10.9% | 13.8% | 62.2% | 100% |

出所：滋賀県統計年報2010年

主な類型別農家数(戸)

| 区分    | 総農家数  | 販売農家(専業農) |      |       | 販売農家(主副業) |     |       | 自給的農家 |
|-------|-------|-----------|------|-------|-----------|-----|-------|-------|
|       |       | 専業        | 第1種兼 | 第2種兼  | 主業        | 準主業 | 副業    |       |
| 1980年 | 2,804 | 120       | 148  | 2,836 | —         | —   | —     | —     |
| 1985年 | 2,767 | 118       | 200  | 2,451 | —         | —   | —     | —     |
| 1990年 | 2,430 | 131       | 84   | 2,215 | —         | —   | —     | —     |
| 1995年 | 2,177 | 115       | 144  | 1,918 | 130       | 289 | 1,758 | —     |
| 2000年 | 2,024 | 88        | 80   | 1,279 | 116       | 465 | 887   | 576   |
| 2005年 | 1,828 | 125       | 61   | 1,080 | 102       | 299 | 845   | 580   |
| 2010年 | 1,555 | 130       | 50   | 832   | 91        | 263 | 658   | 543   |

出所：農林業センサス ※2000年に区分の整理(第2種兼業農家と自給的農家に分類)

### 3 市内で展開される主な取り組み

現在、本市内では、市内事業者との連携、規格外野菜の活用、特産品の生産、草津市発のブランド商品化など様々な取り組みが実施されている。

市内事業者との連携としては、大手電器産業企業の社員食堂のサラダバー用野菜の提供を実施している。

規格外野菜の活用の一例としては、傷がついたメロンの活用があげられる。メロンは、1つの木に1個しか生らず、傷がつくと出荷できないため、それを「シャーベット状にしてコンビニで売ってもらう。」あるいは、「カットメロンに加工する。」ことにも取り組んでいる。

特産品としては、「愛彩菜（あいさいな）」と伝統野菜の「山田ねずみだいこん」を生産している。「愛彩菜」は一般的にはワサビナといわれており、ワサビの風味がするミズナのような野菜である。「山田ねずみだいこん」は、漬物店と提携し、加工販売を行っている。

草津市発のブランド商品化では、「あおばな」の活用や琵琶湖特産の「ホンモロコ」の養殖を実施している。「あおばな」は、一年草で、7～8月に青い花が咲き、その花を絞った汁は、京都友禅の下絵を描く染料になり、江戸時代から重宝されていた。化学染料で友禅の下絵を描き、上に色を重ねると色がまじってしまうが、あおばなの染料を使うことにより、友禅がきれいに染まっていく。さらに、淡水養殖真珠の復興をめざした調査にも着手している。淡水で養殖真珠が最初に開発されたのは、本市の柳平湖である。外国からたくさん真珠が入って来て、完全に衰退してしまったが、これをもう一度復興し、ブランド化するための事業が進行中である。

### 4 草津市の農業の強み、弱み

本調査では、本市における農業の特性をSWOT分析で、強み、弱み、機会、脅威の4つに分けて整理している。

まずは本市の強みについてである。軟弱野菜の栽培面積が県内一であること、日本で初めて淡水養殖に成功した真珠というブランド資源とその復興がある。また、愛彩菜、メロン、ねずみだいこんという特産品がある。JAが直売店として経営しているあおばな館、道の駅くさつがあり、多くはないが野菜の直売や加工品の販売を行っている。そして、専業農家による高い栽培技術の集積がある。30年間、専業農家は120～130戸と変わらずに、常に改良を重ねながら技術を継承してきた。さらに、市内に立地する大企業の工場や社員の存在という強みを生かし、市内産野菜を食べてもらうことによって、草津市の農業への意識が広がっていくことも考えられる。

次に、弱みについてである。農業生産基盤の弱体化、高齢化、後継者不足あるいは農地面積の減少がある。また、多量少品目生産で、生産品目に偏りがある。加工所が少なく、

加工技術者の確保が必要である。そして、卸売市場への依存と直売所の未成熟があげられる。市場に依存しているので、直売所での販売が少ない。ブランド化が未確立のため、同じように並べていても京都でつくった京野菜といわれると、若干高くてもそのブランドで買われる。さらに、今日の消費者ニーズに合った加工技術や商品提案力が未熟である。世帯規模の縮小により、大根であれば1本という売り方が、スーパーでは3分の1や2分の1に変わってきており、現在の本市の農業の特性では、消費者ニーズに合わせた売り方が難しい。例えば、大根ならば二つに切ればいいが、ミズナを小さくすると、やせ細ったものになって見栄えがよくないといったものである

続いて、機会についてである。まず、時代潮流が6次産業化へ移っていることがあげられる。このことは農家も知っており、何かしなければと思いつつも、今のところは何も手がつけられていない。とりあえず卸売市場へ出荷すれば、確実に収入が見込めるためである。また、農産物に対する消費者ニーズの多様化がある。本市は子育て世代の転入など若い世代が多く、京阪神に近いベッドタウンとして、人口が伸び続けており、さらに、京都等の大消費地に近接しているため、今後も流入人口や流入客が見込める。

最後は脅威についてである。京野菜などのブランド製品との競合が出ている。他府県や外国から安価な野菜が流入し、付加価値をつけた販売が非常に難しい。農産物の価格が低迷しており、さらに、販売先・出荷先は、市場と直売所の2つしかない。加えて、立命館大学の学生が約1万8000人いるにもかかわらず、草津の野菜を知らない。また、気候の温暖化等、生産を取り巻く自然環境の悪化により、生産がうまくいかない野菜も若干出てきている。

## 5 6次産業化について

6次産業化という言葉に必要以上に縛られることなく、地域の特性に応じて、6次産業化の理念や考え方を生かしていくことをポイントと捉えている。

利益を重視し、ビジネスとして捉えることも重要である。6次産業化を始める以上、一定の投資や連携、労力が伴うため、理念や主義だけで利益がなければ、農家の方々にはなかなか受け入れてもらえない。

ここで意識・注意しておく点は、6次産業化と言っても、生産状況等によってアプローチが変化することである。生産者がものをつくることに追われ、時間が無いのならば、他の多用な事業体と連携する必要がある。生産、加工、販売の3つを自ら行おうとすると大きな負担になるため、例えば加工を委託することで、負担を軽くすることは可能である。自分でつくったものを加工場に預け、返ってきたものを自分が売るという事業展開もあり、6次産業化について柔軟なイメージを持つ必要がある。

今後は、京都、大阪の消費者を圃場や農場に招き、「野菜はこうできる」と体験してい

ただき、生産者と消費者の接触の機会を増やしたい。それにより生産者も消費者に対して新たな意識が生まれてくると考えている。

## 6 今後の検討課題

今回の調査は、あくまでも生産者の立場からであり、今後の検討課題としては、消費、販売、流通の観点から 6 次産業がどう見えるかを探ることである。本市では、平成 25 年度も継続して 6 次産業化の研究を実施し、消費、販売、流通の関係者に参加していただき、「6 次産業とは何か、草津の 6 次産業はどういうものか。生産者とはこのようなものだ。」と 6 次産業化を展開するためのアプローチを探っている。また、農産物の地産地消を図る上で家族形態やライフスタイルの変更に基づいた加工の方法も探っている。

右の記事は、平成 25 年 10 月 11 日に京都新聞に掲載されたもので、記事中の左から 2 番目が立命館大学経済学部長で草津未来研究所所長でもある松原教授であり、本研究会の座長でもある。学生は草津の野菜について何も知らないことから、立命館大学、生協と JA の 3 者が連携して食育活動に取り組み、[地元野菜に関心を持つ]と学生約 40 人が農作業を体験し、自分たちで収穫した野菜を料理した。また、立命館大学において 2015 年までに食と農をテーマとする研究機関の設立を予定していただいている。6 次産業化は、地域の活動では、できる部分とできない部分があり、成功事例はほんの一握りでしかないことが見えてきたことから、今後も草津未来研究所では新たな展開を探りたいと考えている。



※本調査研究の詳細な報告書及び草津未来研究所のこれまでの調査研究内容については、草津市ホームページを参照されたい。

- ・草津未来研究所平成 24 年度調査研究報告書

<http://www.city.kusatsu.shiga.jp/kurashi/chikicomunity/daigakuikashita/chosakenkyu/24nendohokoku.html>

- ・草津市ホームページ「大学を生かしたまちづくり」

<http://www.city.kusatsu.shiga.jp/kurashi/chikicomunity/daigakuikashita/index.html>



# 日本都市センターメールマガジンのご案内

当センターでは、自治体関係者をはじめとするより多くの方に調査研究成果等の情報を提供することを目的として、平成 25 年 4 月より、メールマガジンを配信しております。

メールマガジンでは、都市自治体の先進事例の紹介、当センターの調査研究経過や成果、イベント紹介など、研究者や自治体関係者の皆様に役立つ情報を配信しておりますので、是非ご利用ください。

## 当センターの調査研究経過、研修・イベントの内容を毎月配信

◆日本都市センターメールマガジン 2013年12月号（第9号）

### ◎コンテンツ

- イベント開催報告（「第16回 都市政策研究交流会  
《都市の調査活動の技法と課題》」）
- イベント開催報告（「第13回 市長フォーラム  
《第30次地方制度調査会答申と都市自治体への期待》」）
- 調査研究経過報告（「第3回 分権型社会を支える  
地域経済財政システム研究会」）
- 調査研究経過報告（「第3回 地域コミュニティの活性化  
に関する研究会」）
- 調査研究経過報告（「第3回 都市自治体のファシリティマネジメント  
に関する研究会」）

●イベント開催報告（「第16回 都市政策研究交流会  
《都市の調査活動の技法と課題》」）

### ◇議事概要はこちら

==> <http://www.toshi.or.jp/app-def/wp-content/uploads/2013/12/16kon>

### ◇会の様子はこちら

==> <http://www.toshi.or.jp/?p=5170>

平成25年11月11日、日本都市センター会館 601会議室において「都市の調査活動の技法と課題」をテーマに開催いたしました。  
習志野市が取り組む「習志野市バランスシート探検隊事業」、草津市草津未来研究所の調査研究「草津市における6次産業化に関する基礎調査」について、ご報告いただきました。また、参加者を5グループに分け、各グループごとに都市の調査研究における課題等について意見交換・交流会を実施いたしました。

第6回被災自治体における住民の意思反映に関する研究会

### 第6回被災自治体における住民の意思反映に関する研究会 議事概要

日 時：平成 25 年 7 月 25 日（木）18:00～20:00  
開催場所：日本都市センター会館 705 会議室  
出席者：金井利之 座長（東京大学）、太田匡彦 委員（東京大学）、山下祐介 委員（首都大学東京）、  
（公財）日本都市センター（嶋田理事、新田主任研究員、加藤研究員、三浦特任研究員）  
主な議題：現地調査（第4期）の結果について  
調査研究の進捗及び報告書への寄与について  
議事要旨：○事務局より上記議題について資料等の説明が行われた。  
○その後、それぞれの議題について意見交換が行われた。

1. 現地調査（第4期：いわき市）の結果について  
(1) 住民の把握とその意思反映等について
  - ・ 地権者カルテなど、個人の財産に関わる事項であるので、地権者には個別に対応している。区画整理事業においては特に重要になるだろう。
  - ・ 地権者カルテは、非常に手間のかかるシステムティックな取組み。（市外避難者は把握が困難ということもあるが）市域外避難者よりも地権者へのほうがきめ細かく対応している印象。
  - ・ 他の自治体で見られる登記簿の国庫等の問題はそれほど深刻ではなかったのか。

### 第15回都市経営セミナーを開催しました

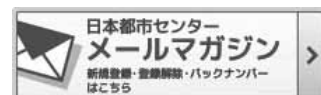
8月26日（月）に全国都市会館3階の第1会議室において、第15回都市経営セミナーを開催いたしました。  
公益財団法人日本都市センターでは、広く自治体関係者を対象に、都市が直面する課題等について、その参考となる報告の討議を行い、今後の対応の一助としていただくことを目的に都市経営セミナーを開催しています。今年度は、「次世代を担う若手・中堅幹部の育成と競争力強化に向けて」と題して、第15回目のセミナーを開催いたしました。



<議事次第> (議事概要)

## ご登録方法

- ご登録は、日本都市センターホームページ（<http://toshi.or.jp/?mail=on>）よりお願いいたします（バックナンバーも、ホームページよりご覧いただけます）。
- メールマガジン専用アドレス（[mailmag@toshi.or.jp](mailto:mailmag@toshi.or.jp)）からも、ご登録いただけます。また、ご意見・ご感想も、同アドレスにて承っております。



# 調査研究報告

- 都市分権政策センター
- 第 16 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会
- 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（生活保護・生活困窮者対策）に関する調査研究
- 地域コミュニティの活性化に関する調査研究
- 被災自治体における住民の意思反映に関する調査研究
- 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
- 第 5 回 関西方面の学識者と実務家との研究交流会

---

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、11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8月24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」の概要をご紹介します。

また、今年度当センター及び全国市長会と共同設置している都市分権政策センターが実施してきた調査研究についてご紹介したい。

なお、研究の過程の概要やその成果は当センターのホームページで随時情報提供をしている。また、メールマガジンでも都度ご紹介しているところである。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、1月下旬に第16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、今後も各方面での議論を踏まえつつ、地域経済財政システム研究会での都市税財政や地域経済等に関する検討や、広域自治体のあり方と都市自治制度についての調査研究等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：森 民夫 全国市長会会長（長岡市長）、大西秀人 公益財団法人日本都市センター理事長（高松市長）、西尾 勝 公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所理事長）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年度下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

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、2013年3月に内閣に設置された地方分権改革推進本部については、12月20日に「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」が本部決定・閣議決定された。

#### イ 地方分権改革有識者会議

12月に開催された第11回会議において、「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望（中間とりまとめ）～」が決定されている。

また、地方分権改革の推進に関する施策のうち特定の事項についての客観的な評価及び検討に資するために開催される専門部会として既に設置されている雇用対策部会と地域交通部会に加え、新たに農地・農村部会が設置され、それぞれについて、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た。さらに2月には、同会議地方懇談会が開催されている。<sup>1</sup>

## ウ 国と地方の協議の場

2013年10月11日、12月12日に開催され、全国市長会からは両日程とも森全国市長会会長（長岡市長）が出席した。10月に開催された会議においては、地方分権改革の推進、社会保障制度改革、平成26年度予算概算要求等について協議が行われ、12月に開催された会議においては、地方分権改革の推進、経済対策、平成26年度予算編成及び地方財政対策について協議が行われている。

## 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1月21日、第16回都市分権政策センター会議を開催した。会議では、小西砂千夫・関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授による「平成26年度の地方財政対策と法適の拡大」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。

基調報告において、小西教授からは、地方財政対策、歳出特別枠・別枠加算、法人税改革等、地方税財政に係る幅広い論点について詳しい解説があった。また、消費税率の素案を決めた際には、社会保障の充実として補助事業だけでなく地方単独事業についても充実を図ることが言われていたが、今回の税制改正ではこの点の言及がないので、都市自治体としては今後主張していく必要があるのではないかと指摘があった。

意見交換においては、毎年少しの税収等の増減で交付団体になったり不交付団体になったりする現行の交付金制度は、税収の偏在是正という観点からは課題の残る仕組みではないかと指摘があった。また、償却資産に掛かる固定資産税の減免・廃止の主張がたびたびあるが、地方税財源として重要であるし、減免による企業の投資効果も実感としてさほど大きくないようだと意見があった。

### (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。来年度以降も引き続き、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）

---

<sup>1</sup> 2014年2月14日に埼玉県、同20日に福岡県にて開催。



# 第 16 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16回会議では、「生活困窮者支援と都市自治体の役割」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、これからの生活困窮者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16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11月7日、市区長9名の参加を得て開催された。

会議では、「生活困窮者支援と都市自治体の役割」をテーマとして、井崎義治 流山市長の進行のもと、活発な意見交換が行われた。

## プログラム

|      |                    |       |
|------|--------------------|-------|
| 趣旨説明 | 高岡市長               | 高橋 正樹 |
| 進行役  | 流山市長               | 井崎 義治 |
| 基調講演 | 淑徳大学コミュニティ政策学科長・教授 | 石川 久  |
| 問題提起 | 和光市長               | 松本 武洋 |
| 問題提起 | いなべ市長              | 日沖 靖  |
| 問題提起 | 大阪狭山市長             | 吉田 友好 |

## 1 趣旨説明

まず、今回のテーマ設定の趣旨について、高橋正樹 高岡市長から、「長引く経済低迷や雇用環境の変化、超高齢社会の到来によって、生活保護受給世帯数が過去最多を更新し続けるなかで、今後、生活困窮者支援の担い手として、都市自治体の役割は一層重要なものとなっている」との発言があった。

## 2 基調講演

会議前半では、石川久 淑徳大学コミュニティ政策学科長・教授による基調講演が行われた。石川教授からは、まず、生活保護法や生活困窮者自立支援法案で考えられている「経済的困窮」に加えて、近年ではニートやワーキングプア、その他の社会的ストレスを抱える人も多く見られ、このような「社会的排除」による生活困窮に対して、従来の景気循環対応型の生活保護では対応できない状況が生まれているとの説明があった。

また、今後の生活困窮者支援においては、生活保護開始から保護脱却後までの継続的な取り組みや、健康・生活面に着目した支援が求められる一方で、現状でさえケースワーカーが不足しているなかでは、自治体職員や民生委員に加えて、民間人材を活用するとともに、市民やボランティア、NPO、民間企業等との協働も重要であるとの指摘があった。さらに、今後は社会的包摂（つながり）を重視した取り組みが必要であり、自治会・町内会を再評価するとともに、NPOや地区社協等を含め、地域のネットワークを強化していくことで、「その都市らしいコミュニティづくり」を進めていくことが求められ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。

松本武洋 和光市長からは、ふるさとハローワークと市社会福祉課及びこども福祉課の連携による就労支援の取り組みについて、日沖靖 いなべ市長からは、「就労支援の強化」、「貧困の連鎖の防止」、「脱却インセンティブの強化」に向けた今後の取り組みの方向性について、それぞれ言及があった。また、吉田友好 大阪狭山市長からは、生活困窮者支援を担う自治体職員の専門性を確保するとともに、職員の過度な負担を軽減するために組織や人員の体制整備が必要で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、自治体と地元医師の連携や情報交換の仕組みづくり、生活困窮者を地域で支えるネットワーク形成の必要性、生活困窮者支援における国と自治体の役割分担のあり方など、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、2014年3月にブックレット『第16回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会《生活困窮者支援と都市自治体の役割》』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があるので、ぜひご覧いただきたい。

第17回会議は、「共通番号（マイナンバー）制度」をテーマとして、2014年5月に開催する予定である。



（研究員 三浦 正士）

# 分権型社会を支える 地域経済財政システム研究会

分権型社会を支える地域経済財政システム研究会では、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、都市自治体関係者及び研究者を講師に招き、報告をいただき意見交換を行った。その成果を報告書に取りまとめた。

## 1 趣旨

東日本大震災の発生から現在に至るまで、国、被災自治体では復旧、復興に向けた懸命な取組みを行っている。しかしながら、住民から迅速な復旧、復興が望まれているにもかかわらず、停滞が見受けられる事案も発生し、例えば、復興事業に要する用地取得の難航や建設資材の高騰等、数多くの問題が生じている。被災地の一日も早い復興においては、何が課題なのかを見極める必要があるが、さらなる復興には今後地域経済の復旧復興の重要性が増すと考えられる。

分権型社会を支える地域経済財政システム研究会では、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うこととした。そこで得られる知見や示唆により、今後の都市自治体の行財政運営に活用いただくことを目的とするものである。<sup>1</sup>

## 2 検討状況

行財政運営に資する知見や示唆を得るため、自治体関係者及び研究者を講師として招き、研究会で報告いただいた。また、講師と委員との間で意見交換を行った。

第1回研究会（8月30日開催）では、南相馬市副市長の江口哲郎氏から「南相馬市の現状と経済復興に向けた課題」、仙台市財政局理事の中垣内隆久氏から「仙台市における復興の現状と課題」というテーマで研究会にご報告をいただき、研究会委員との間で意見交換を行った。

第2回研究会（9月26日開催）では、岩沼市長の井口経明氏から「岩沼市の復興事業と課題 集落集約とコミュニティ再生のまちづくりは日本の復興モデル」、東北大学大学院経済学研究科教授の吉田浩氏から「東日本大震災、被災地・首都圏および全国比較調査か

<sup>1</sup> 本調査研究の概要及び目的の詳細については、本誌20号、94～95頁。

らわかること」というテーマで研究会にご報告をいただき、研究会委員との間で意見交換を行った。

第3回研究会（11月8日開催）では、釜石市副市長の若崎正光氏から「撓まず屈せず－釜石市復興まちづくり計画－」、大船渡市副市長の角田陽介氏から大船渡市の復興事業及び地域経済をテーマとして研究会にご報告をいただき、研究会委員との間で意見交換を行った。

第4回研究会（11月29日開催）では、第2回にご報告いただいた岩沼市の復興事業の現地視察を実施し、岩沼市長の井口経明氏及び岩沼市復興関係部局職員と委員間で意見交換を行った。

第5回研究会（3月開催予定）では、総務省の関係者を講師として招き、平成26年度地方財政計画及び地方税制改正についてご報告いただく予定である。

### 3 成果の公表

これら調査研究の成果を取りまとめ、2014年3月に報告書『東日本大震災からの経済復興と都市自治体財政の課題』を発行した。

本報告書は3部構成である。第Ⅰ部では、「震災からの経済復興と都市自治体財政」と題して、釜石市、大船渡市、仙台市、岩沼市、南相馬市からご報告いただいた内容をそれぞれ紹介する。第Ⅱ部では、「復興事業の現状」と題して、岩沼市で行った復興事業の現地視察について報告する。第Ⅲ部では、「震災の総括と今後への災害対策」と題して、東北大学大学院経済学研究科教授の吉田浩氏のご報告の内容を紹介する。

本報告書は全国813都市自治体の企画担当部局等に配付することとしている。また、当センターのホームページにおいて、報告書の内容を研究会の概要と併せて公開する。

本報告書の内容は未曾有の災害から復興に邁進する都市自治体の現状である。本報告書が都市自治体関係者にとって何らかの示唆を与えるものとなり、多くの方々の一助となれば幸いである。最後に、震災により亡くなられた方のご冥福、被災された皆様の一日も早い復興をお祈り申し上げます。また、ご協力いただいた関係者の皆様に厚く御礼を申し上げます。

（研究員 工藤 修）



# 都市自治体行政の専門性（生活保護・生活困窮者対策）に関する調査研究

近年の厳しい経済情勢や超高齢社会の到来等を背景に、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てきている。当センターでは、都市自治体における生活困窮者対策のあり方について知見を得ることを目的として、調査研究を行い、その成果を報告書に取りまとめた。

## 1 趣旨

近年の雇用環境の変化や超高齢社会の到来等の影響を受け、生活保護受給者数・受給世帯数がともに過去最高を更新し続けていることや、生活保護は受給していても様々な要因から困窮状態にある人々の存在が全国的にも注目を集めるようになってきていることなどを受け、2013（平成25）年12月には、生活保護法の改正及び生活困窮者自立支援法の成立がなされたところである。また、それに先立つ同年6月には子どもの貧困対策の推進に関する法律が成立し、8月には生活保護基準の見直しが実施されるなど、生活保護制度を含む生活困窮者対策は大きく変貌しつつある。

このような状況において、都市自治体には、生活保護行政も含めて、これまで以上に積極的な生活困窮者支援が求められてきていることから、当センターでは、学識者、都市自治体職員、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、都市自治体における現状や課題を踏まえた上で、今後の都市自治体における生活困窮者対策のあり方について知見を得ることを目的として、調査研究を行うこととした。<sup>1</sup>

## 2 検討状況

2013年7月19日に開催された第1回研究会では、今後の論点を中心に意見交換を行い、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都市自治体行政の生活保護制度・生活困窮者対策における状況、③都市自治体の生活困窮者対策における今後の方向性の3点を主な検討テーマとして議論を進めていくこととなった。また、生活保護行政の現状や生活困窮者自立支援制度への準備状況等を把握して、研究会における議論の素材とするために、全国812都市自治体（当時）を対象としたアンケート調査及び先進的な取組み

<sup>1</sup> 本調査研究の概要及び目的の詳細については、本誌20号、96～97頁。

を進めている自治体への現地調査を実施することとした。

第2回研究会（同年9月12日開催）では、事務局から8月に実施した上記アンケート調査の結果報告を行った後に意見交換を行い、生活困窮者支援の「出口」となる経済的自立・社会的自立への過程、各種関係機関間での連携と個人情報の取扱い、トータルコストの視点からみた生活困窮者自立支援制度の意義等についての議論がなされた。続く第3回研究会（同年10月31日開催）では、事務局から第2回研究会後に実施した北海道釧路市及び大阪府箕面市への現地調査の結果報告を行った後に、貧困と社会的孤立との関係性、保護率と地域における社会資源の蓄積度との関係性等を中心に議論を行い、地域全体で生活困窮者を包摂的に支援していくための仕組みづくりが重要という研究会としての全体的な方向性を見出した。

そして、同年12月20日に開催された第4回研究会では、事務局から第3回研究会後に実施した熊本県菊池市及び千葉県船橋市への現地調査の結果報告を行った後に、これまでに出された論点の整理を中心とした意見交換を行った。また、研究会で深めてきた議論や上記のアンケート調査・現地調査の結果を踏まえて、生活保護も含む広い意味での生活困窮者対策分野における都市自治体行政の今後のあり方等についての考察にまで言及する内容で、研究成果としての報告書を取りまとめることを確認した。最終回となる第5回研究会（2014年1月27日開催）で、これまでの調査研究の総括を行うとともに、報告書の構成や掲載内容等について調整を行った。

### 3 成果の公表

本調査研究の研究成果をとりまとめ、2014年3月に報告書『生活困窮者自立支援・生活保護に関する都市自治体の役割と地域社会との連携』を発行した。本報告書は3部構成となっており、研究会の座長・委員の執筆による第Ⅰ部では、生活保護・生活困窮者対策のこれまでの経緯・現状・課題等を整理した上で、都市自治体に必要とされる生活困窮者支援のあり方や今後の展望等について論じている。また、第Ⅱ部では先進的な取り組みを進めている4自治体への現地調査結果、第Ⅲ部では全国812都市自治体（当時）を対象としたアンケート調査結果の概要を、それぞれ事務局から報告している。

本報告書は、全国813都市自治体（企画担当部局及び生活保護担当部局）等に配布することとしている。また、当センターのホームページにおいて、本研究書の内容を公開しているほか、一般販売も行っている。なお、当センターのホームページにおいては、本調査研究の概要や研究会の開催状況等も併せて情報発信しているところである。

最後になるが、本調査研究における検討内容や研究成果が、生活保護行政や生活困窮者支援の分野に関わる方々の業務推進に多少なりとも貢献できれば幸いである。

（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、我が国においては、住民自治の拡充をめざして、地域住民と行政との連携・協働の動きが活発化している。また、東日本大震災のような大規模災害により、住民相互のつながりの重要性が再認識されている。しかし、一方では人口減少、急速な少子高齢化など様々な社会情勢の変化により、地域コミュニティの弱体化も指摘されている。そこで、当センターでは、都市自治体における地域コミュニティ施策について知見を得ることを目的として、調査研究を実施した。

## 1 趣旨

1999年から始まった「平成の大合併」により、現在までに基礎自治体の数は約半数に減少した。<sup>1</sup>合併の効果として、行財政の効率化等があげられる一方、住民の声が行政に届きにくくなったといった指摘もある。<sup>2</sup>また、近年、地域住民のつながりの希薄化、人口減少、急速な少子高齢化などにより、地域コミュニティの弱体化が指摘されている。こういった課題に対応するため、2000年には地域審議会制度が、2004年には地域自治区制度及び合併特例区制度がそれぞれ導入されたが、これらを活用している事例は多いとは言えない。一方、各自治体においては、地域の实情に合わせた住民自治の拡充を図るため、地域コミュニティを核とした独自の住民自治制度を導入する例が増えている。

このような状況を受け、当センターでは、都市自治体において地域コミュニティを運営するうえでの課題とその解決へ向けた取組みを把握し、今後の都市自治体と地域コミュニティの連携等のあり方について示唆を得るため、学識経験者、地域コミュニティ分野の都市自治体職員、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、調査研究を行うこととした。

## 2 検討状況

第1回研究会（2013年7月16日開催）では、今後の調査研究の論点整理及び調査手法について議論を行い、論点として、①住民自治を進めるためには、行政には明確なビジョンを掲げることが求められる、②地域住民と行政との意識の違いによる対立を避けるために、

<sup>1</sup> 総務省「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」(<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>、2014年2月4日アクセス)

<sup>2</sup> 総務省「第30次地方制度調査会第31回専門小委員会『【参考資料3】市町村合併等について』」([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000219757.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000219757.pdf)、2014年2月4日アクセス)

様々な関係者をつなぐ役割を受け持つ人材の育成、確保が必要であるといったものがあげられた。また、全国の都市自治体における地域コミュニティの現状及び関係施策の状況を把握するためにアンケート調査を実施することとなった。

第2回研究会(2013年8月23日開催)では、事務局によるアンケート調査案をもとに、調査手法に関する議論及び調査研究の論点について議論を行った。議論のなかで見えてきた論点として、①行政と地域との協働による住民自治の発展という理想が、公共資源の減少を補うものへと変わってしまっている現状、②このような現状において、どのように地域に利益のある制度を作るか、③行政が果たす責任の明確化といったものがあげられる。

第3回研究会(2013年10月29日開催)では、岡崎委員、玉富委員、土田委員の各委員から、それぞれの取り組み状況について事例報告を受け、その内容をもとに議論を行った。議論のなかで、地域コミュニティの円滑な運営には、地域のリーダーとなる人材と行政の制度が対になって機能することが重要であるとの認識を共有した。

研究会での議論をもとに、2013年11月から12月にかけて、全国812都市自治体を対象としたアンケート調査を実施し、6割を超える都市自治体から回答を得ることができた。本アンケート調査の詳細な分析は、2014年3月刊行の本調査研究の報告書に掲載するとともに、当センターホームページにて公開している。<sup>3</sup>

第4回研究会(2014年1月23日開催)では、昨年実施したアンケート調査の結果報告の後に議論を行い、さらに、これまでの議論の内容を確認しながら、研究成果としての報告書作成についての検討を行った。また、第5回研究会(2014年3月7日開催)では、報告書の内容について確認を行い、これまでの調査研究を総括している。<sup>4</sup>

### 3 成果の公表

本調査研究の成果を取りまとめ、報告書を発行した。報告書は2部構成となっており、第Ⅰ部では、研究会での議論を踏まえ、地域コミュニティを取り巻く現状と課題及び都市自治体における関係施策の状況等を整理したうえで、地域コミュニティ活動の事例を紹介し、今後の展望について論じている。第Ⅱ部では、上記アンケート調査概要及び詳細分析を掲載している。

本報告書は、全国813都市自治体の企画担当部局及び地域コミュニティ担当部局等に配付することとしている。また、当センターのホームページで本報告書の内容を公開しているほか、これまでの研究会の開催状況等もあわせて情報発信している。

本調査研究の成果が、地域コミュニティに関わる方々の一助となれば幸いである。

(研究員 柳沢 盛仁)

<sup>3</sup> 当センターホームページ (<http://www.toshi.or.jp/?cat=65>) を参照。

<sup>4</sup> 各研究会での議論の詳細等は当センターホームページ (<http://www.toshi.or.jp/?cat=29>) に掲載。



# 被災自治体における住民の意思反映に関する調査研究

東日本大震災の被災自治体の復興過程において、住民の意思を政策決定に反映させることや合意形成を図ることは重要な課題となっていると考えられる。そこで、当センターでは、被災自治体等での住民の意思の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、2012 年度から 2 か年度にわたって調査研究を行い、その成果を報告書に取りまとめた。

## 1 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入が制限されたことなどから、2014 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ところである。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、当センターでは、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、2012 年 7 月に学識経験者等（行政学、行政法、都市計画、社会学、マスメディア、実務家）からなる「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。以下「研究会」という。）を設置し、2 か年度にわたって調査研究を行ってきた。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、今後発生が予想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。

## 2 検討状況

2013 年度においては、第 5 回研究会（2013 年 5 月 21 日開催）では、事務局から 4 月に

<sup>1</sup> 宮城県気仙沼市における現地調査の概要については、本誌20号、86～87頁。

実施した宮城県気仙沼市での現地調査結果<sup>1</sup>の報告を行った後、これを踏まえて、調査研究の論点について議論を行った。議論においては、復興における「時間軸」等に注目した議論が行われた。

第6回研究会（2013年7月25日開催）においては、事務局から同月に実施した福島県いわき市での現地調査結果<sup>2</sup>の報告を行った後、これを踏まえて、調査研究の論点について議論を行うとともに、報告書への取りまとめについて検討を行った。現地調査報告に対しては、原発避難者の受入自治体（いわき市）だけでなく避難元自治体についても実態を把握すべきではないかとの提案があり、これを受けて、9月に避難元自治体である福島県富岡町について現地調査を行った。

第7回研究会（2013年10月7日開催）においては、過去の類似事例についての実態と中間支援組織の取組みについて認識を深めるため、講師として稲垣文彦・（公社）中越防災安全推進機構 復興デザインセンター長を招き、「被災自治体における中間支援組織の取組みと『復興』」について報告をいただいた。続いて、事務局から福島県富岡町での上記現地調査結果の報告を行い、それぞれについて意見交換を行った。稲垣氏の報告においては、被災後の集落の課題や中間支援組織の集落支援の取組みについて解説のほか、中越地震後10年となることを踏まえ、「復興」についての検証の必要性が指摘された。

第8回研究会（2013年11月18日開催）においては、これまでに行った研究会での議論や現地調査を踏まえ、年度末に取りまとめる報告書の構成及び執筆内容について、検討を行った。最終回となる第9回研究会（2014年1月28日開催）においては、これまでの調査研究の総括を行うとともに、報告書の構成や執筆内容等について調整を行った。<sup>3</sup>

### 3 成果の公表

本調査研究の成果を取りまとめ、2014年3月に報告書を発行した。本報告書は2部構成となっており、第Ⅰ部では、研究会での議論を踏まえ、被災自治体における住民の意思反映について、研究会委員等のそれぞれの専門的視点から多角的に論じている。また、第Ⅱ部では、被災自治体等での現地調査結果を報告している。

本報告書は、全国813都市自治体の企画担当部局等に配付することとしている。また、当センターのホームページで本報告書の内容を公開しているほか、これまでの研究会の開催状況等も合わせて情報発信している。本調査研究の成果が、被災自治体において復興に携わる方々をはじめ、都市自治体関係者等の一助となれば幸いである。

（研究員 加藤 祐介）

<sup>2</sup> 福島県いわき市における現地調査の概要については、本誌20号、88～89頁。

<sup>3</sup> 各研究会での議論の詳細等は当センターホームページ（<http://www.toshior.jp/?cat=30>）に掲載。

# 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

東日本大震災では福島第一原子力発電所事故等の影響により、地域の住民のみならず、より広範囲（地理的・産業的）に渡り風評被害が発生し、さらには長期化という問題も生じているため、被災地を中心に風評被害対策が喫緊の課題となっている。そのため、当センターでは風評被害を防ぐ（軽減する）上で効果的な対応策や予防策等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・行政運営に寄与すべく、調査研究を行いその成果を報告書に取りまとめた。

## 1 趣旨

東日本大震災（以下、「震災」という。）から3年が経過した現在でも、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より、広範囲にわたり地域産業への影響が続いている。これは本来安全とされるもの（食品・商品・土地等）を災害や報道等を起因として人々が危険視し、消費や取引、観光等を取りやめる（控える）ことなどによって引き起こされる主に経済的被害である。

現在も被災地を中心に風評被害の影響を受けた地域では、放射能検査結果のデータや生産現場である圃場等の積極的な情報公開をはじめ、観光振興に向けたPRなど、風評被害の払しょくに向けた安全・安心を周知する取組みが懸命に行われている。また、消費地においても積極的な被災地産品の販売支援等、被災地と関連のある自治体や企業をはじめ、各団体等により被災地の復興に向けた継続的な取組みが行われている。

このような状況を踏まえ、当センターでは風評被害の現状を把握し、その払しょくに向けた取組みを検証することで、風評被害への対応策等に関する知見を全国の自治体へ提供し、さらには被災自治体の復興に向けた取組みに資するため、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復興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、研究会での議論に加え、風評被害の払しょくに向けた取組みに尽力している被災自治体等への調査を通じ、効果的な対応策や事前にとりうる予防策などについて調査研究を行うこととした。<sup>1</sup>

## 2 研究会における検討状況

第1回研究会（2013年7月10日開催）では、風評被害に関する議論の各論点について、

<sup>1</sup> 本調査研究の概要の詳細については、本誌第20号100-101頁参照。

①東日本大震災における風評被害の実態及び影響、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、を中心に議論を進めることとした。また、研究会における議論の深化を図るため、風評被害の現状、払しょくに向けた取組みやその課題を把握することが必要であるとの認識のもと、生産地における風評被害の払しょくや消費地における被災地復興支援の取組みについて調査を行い、今後起こりうる災害に伴う風評被害への対応策等について検討することを確認した。

第2回研究会（同年8月29日開催）では、㈱ジェイラップ（福島県須賀川市）・福島県会津若松市への調査結果の報告を行い、福島県産品を忌避する問題については、市場流通における関係者の意識や消費者の放射能に対する理解をはじめ、様々な要因や課題が挙げられた。そして、第3回研究会（同年10月16日開催）においても、福島県伊達市・NPO法人ゆうきの里東和ふるさとづくり協議会（二本松市）への調査結果の報告を行った。その後の議論の中で、福島第一原子力発電所事故による放射能汚染の影響が長期に渡り、検査に要する費用等の負担が大きくなる一方で、ホームページなどで公開している検査結果について、消費者がどれだけの情報を閲覧し、参考になっているのかなど把握できておらず、また、放射性物質に対する消費者の意識が薄れてきている状況の中で、閲覧者が少ないという理由で公開を中止することもできずジレンマを抱えていることなど、生産現場における現状や課題について意見が交わされた。

これまで生産地の風評払しょくに向けた取組みを中心に検証を行ってきたが、震災では消費地による被災自治体等との連携した復興支援も行われているため、被災地への支援を実施している、昭和電工㈱（東京都港区）・東京東和会（福島県旧安達郡東和町出身者及び縁故者による親睦団体）について調査を行い、第4回研究会（同年12月11日開催）にて結果報告を行った。また、研究会により深めてきた議論と事例調査から得た知見を踏まえ、風評被害の実態や影響、今後の対策等について研究成果を報告書に取りまとめることとした。そして、第5回研究会（2014年2月5日開催）では、これまでの調査研究の総括を行うとともに、報告書の構成を含む執筆内容等について確認を行った。

## 5 成果の公表

上記の調査研究の成果を取りまとめ、2014年3月、報告書『自治体の風評被害対応～東日本大震災の事例～』を刊行した。本報告書は2部構成としている。第Ⅰ部においては、研究会での議論や事例調査等を踏まえ、風評被害が及ぼす影響や払しょくに向けた対応とその課題等について分析・考察し論じている。第Ⅱ部では、生産地における風評被害払しょくに向けた取組みの記録の意味合いも兼ねつつ、事例調査結果について報告している。

本調査研究は、風評被害を防ぐ（軽減する）上で効果的な対応策や予防策などについて、関連する専門的視点から具体的に検討を行い、考察を進めてきたところである。本報告書が今後、自治体において風評被害の対策や対応に関わる方々の一助になれば幸いである。

（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

保有する公共施設・インフラの老朽化や維持管理費等による財政負担の増加などの課題に対して、ファシリティマネジメント等を導入する都市自治体が増加している。しかし、様々な課題が山積し導入や推進に苦慮する自治体が多い現状にある。そのため、当センターでは、ファシリティマネジメント等における課題と対策について調査研究を行い、その成果を報告書に取りまとめた。

## 1 趣旨

高度経済成長期に数多くの公共施設・インフラ（以下、「公共施設等」という。）が全国各地で整備されたが、それから50年近く経過しており、今後その多くが耐用年数を迎えて老朽化していくことが予測される。一方で、少子高齢化の進行により、税収入の減少・低迷と福祉関連支出の増加が懸念されており、維持管理費や更新費を十分に確保することは困難な状況にある。さらに、平成の大合併を経験した都市自治体では、機能的に重複した公共施設を複数保有することになったため、財政負担が増加している。

こうした中、公共施設等の効率的な維持管理や適切な保有に向けて、都市自治体をはじめとする全国の様々な自治体が独自に保全計画の策定や施設の再編を行うなど、ファシリティマネジメント・アセットマネジメント（以下、「ファシリティマネジメント等」という。）を導入する動きが見られる。しかしながら、組織体制、人材不足などの課題が山積し、ファシリティマネジメント等の導入や推進に苦慮する自治体が多い現状にある。

このような状況の中、自治体の抱える課題に関して学術的な観点と実務的な視点から対策を検討するため、学識者と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」という）を設置し、ファシリティマネジメント等における課題と対策について調査研究を行うこととした。<sup>1</sup>

## 2 検討状況

2013年7月12日に開催した第1回研究会では、公共施設とインフラの両方を調査対象として、①都市自治体の所有する公共施設等の実態について（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ファシリティ

<sup>1</sup> 本調査研究の概要及び目的の詳細については、本誌20号、102～103頁。

マネジメント等の推進における課題と対策について（組織体制、人材・専門性の確保、財政等）の3点を中心に議論を進めることとした。また、研究会の議論の深化を図るため、本調査研究に関連する座長・各委員の研究成果や委員の所属する都市自治体の取組みについて報告することとした。加えて、先進的な取組みを行う全国の5つの自治体への現地調査を実施し、自治体の状況や課題、それに対する解決策について理解を深めることとした。

第2回研究会（同年9月4日開催）では、座長と2名の委員による本調査研究に関連する報告と神奈川県横浜市・秦野市への現地調査報告を受けて、公共施設やインフラの実態、ファシリティマネジメント等のあり方や組織体制等を中心に意見が交わされた。第3回研究会（同年10月30日開催）では、前回同様3名の委員による報告と千葉県流山市・秋田県三郷町への現地調査報告を踏まえ、人材と専門性、財政課題等について議論がなされた。

第4回研究会（同年12月18日開催）では、先進的な取組みとして福岡県福岡市への現地調査報告を行った後に、研究会で深めてきた議論と現地調査の結果や座長・各委員からの報告内容を踏まえ、都市自治体を含む全国の自治体のファシリティマネジメント等の現状や課題、その解決策など展望について記した報告書を、研究成果として取りまとめることとした。最終回となる第5回研究会（2014年2月6日開催）では、これまでの調査研究の総括を行い、報告書の構成や内容の整理を行った。

### 3 成果の公表

これら調査研究の成果を取りまとめ、2014年3月に報告書『都市自治体におけるファシリティマネジメントの展望』を発行した。

本報告書は3部構成である。第1部では、公共施設等の実態や迫りくる危機と、その危機に対応する都市自治体のファシリティマネジメント等の取組みを具体的に示し、第2部では、これら現状を踏まえた公共施設等の管理のあり方を、人材・専門性、財政課題等の観点から論じている。第3部では、先進的な取組みを行う上記5つの自治体への現地調査結果を報告している。

本報告書は、全国813都市自治体（企画担当部局及び公有財産管理担当部局）等に配布することとしている。また、当センターのホームページにおいて、本研究書の内容を公開しているほか、一般販売も行っている。なお、当センターのホームページにおいては、本調査研究の概要や研究会の開催状況等も合わせて情報発信しているところである。

近年、ファシリティマネジメント等を導入する自治体が増加しているが、総数から見ればまだ一部に止まっている。今後さらに多くの自治体ファシリティマネジメント等の導入に取り組むことになるが、公共施設等が抱える課題は自治体ごとに大きく異なるため、特定の解決策が有効とは限らず難航することも予想される。本報告書が今後の自治体におけるファシリティマネジメント等の推進に多少なりとも貢献できることを祈念する。

（研究員 石田 雄人）

## 第5回 関西方面の学識者と実務家との 研究交流会

本研究交流会は、関西地域及びその周辺に在住又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、相互の問題意識の進化と情報交流を図るとともに、ここで得られた知見を当センターを通じ、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おります。

### 1 第5回研究交流会の概要

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」をテーマとして、2013年8月26日、全国市町村国際文化研修所（JIAM）で開催された。

「ファシリティ・マネジメント」をテーマとした学識者からの講演では、中川雅之・日本大学経済学部教授から「自治体のPRE/FMを推進するために」と題して、ファシリティ・マネジメント（FM）、公的不動産管理（Public Real Estate Management（PREM））やこれらと一体となった都市計画等について、実務家からの講演では、笠松拓史・大津市副市長から「大津市のファシリティマネジメント～公共施設白書を作成して～」と題して、同市の公共施設のあり方についてご講演いただき、これを受けて、意見交換を行った。

「地方分権改革・道州制」をテーマとした学識者からの講演では、山下 淳・関西学院大学法学部教授から「道州制・広域行政」と題して、圏域に着目しながら広域自治体・道州制のあり方について、実務家からの講演では、池田達雄・内閣府地方分権改革推進室参事官から「地方分権改革の推進について」と題して、地方分権改革や道州制議論のこれまでの経緯についてご講演いただき、これを受けて、意見交換を行った。

### 2 今後の研究交流会

当研究交流会は、2014年度も引き続き開催することとしている。次回のテーマについては、地方自治・都市政策等をめぐるその時々的重要な課題等を取り上げる予定である。

（研究員 加藤 祐介）



# 研究員報告論文

- 新たな行政需要に対応する自治体の役割変化の重要性  
— 韓国京畿道安山市の外国人政策に伴う外国人犯罪減少  
の事例を中心に

客員研究員 李元喜（リ・ウォンヒ）



# 新たな行政需要に対応する自治体の 役割変化の重要性

— 韓国京畿道安山市の外国人政策に伴う外国人犯罪減少の事例を中心に<sup>訳注 1</sup>

客員研究員

李 元 喜<sup>1</sup> (リ・ウォンヒ)

地方自治体の基本業務である行政サービスの提供は、一般的な市場経済の需要・供給の法則と同様にサービス需要を把握し、これに沿って弾力的に供給する必要がある。変化に対応できない行政の淘汰は、顧客である住民に不満を引き起こすだけでなく、行政機関そのものに対する信頼性にも悪影響を及ぼす。

京畿道安山市は、韓国の平凡な中小工業都市であったが、1990年代後半以降、外国人労働者の爆発的増加という変化によって新たな危機を迎えた。しかし、自治体の積極的かつ弾力的な対応で、ピンチをチャンスに変え、今では多文化を象徴する代表都市として名声を得るようになった。

日本と韓国の外国人政策基調は異なる。しかし、危機がいつどのような形でやってくるかは誰にとっても予測しがたい。在留外国人の増加とそれに伴う犯罪の増加という問題に対し、自治体が自ら打ち出した解決策とその政策の結果を振り返ることは、今後起こりうる危機を打開していく上でよい対応策となるだろう。

## はじめに

かつてはなかった光景であるが、交通手段の発達と国家間の経済的取引の増加により、今では身近に外国人と会うことが日常の一コマとなっている。日本の場合第二次世界大戦以降、韓国の場合は1970年代以降、急速な経済成長を支えるための労働力の需要を外国人から受け入れ、これが在留外国人の急激な増加を引き起こした。

1990年代後半、韓国では首都圏を中心とした主要公団地域に外国人密集居住地域が形成された。しかし、特定地域に発生した居住外国人の急激な増加は、先住の内国人との文化的葛藤を生み出す。さらに外国人の新たな社会に対する不適応、人間の基本的な欲求を解

<sup>訳注1</sup> 本論文は、当センター客員研究員の李元喜（リ・ウォンヒ）氏による論文「새로운行政需要에 對應하는 自治團體 役割 變化의 重要性 - 韓國 京畿道 安山市의 外國人 政策에 따른 外國人 犯罪 減少 事例을 中心으로」を当センターが和訳し、本誌に掲載したものである。

<sup>1</sup> 韓国警察庁警監（警監は日本の警部階級に該当）、韓国国立警察大学行政学科卒業（行政学学士）、韓国高麗大学校大学院刑事法専攻（法学修士）、日本政策研究大学院大学行政学専攻（文部科学省ヤングリーダーズプログラム政府公務員過程、行政学修士）韓国東国大学校行政学博士課程履修中

消できない社会基盤は、逸脱と犯罪という副作用につながることになる。

住民のための安全な住居環境づくりは、すべての自治体が追求すべき最も基本的業務の一つである。自分の家や居住地域で多くの犯罪が起こるということは、生活の質の問題に関わると同時に、地価下落などの経済的問題にまで悪影響を及ぼしてしまう。自治体の役割に対する評価もまた、住民の安全が保障されない限り合格点は期待しがたい。

以下では、韓国の代表的な外国人集団居住地域である京畿道安山市の事例を中心に、行政需要の変化に対応する自治体における役割のパラダイムシフトについて述べたいと思う。

## 1 外国人密集地域の形成と社会構造の変化

### (1) 首都ソウルと隣接した工業都市の開発

京畿道内 31 行政区域の一つである安山市は、首都ソウルの南西に位置し、西側は中国と対面し黄海に接している。面積は約 144 km<sup>2</sup>、2 区 25 洞<sup>訳注2</sup>で構成されている。

首都圏の主要工業都市として高速国道や首都圏電鉄などが発達し、首都ソウルへのアクセスが良く、産業団地の集中開発、工業地域の拡大とともに居住地・事業地域の追加開発により人口約 76 万人の中型都市に成長した。(2013 年 8 月現在)

### (2) 労働需要急増による外国人労働者の流入

京畿道安山は政府の計画によって、工業中心の都市として集中的に造成されてきた。半月、始華の 2 つの国家産業団地と地方産業団地である半月鍍金団地がある。これに伴い工業従事人口が他の行政区域に比べ群を抜いて高い。つまりこれが労働人口の需要を生み、外国人労働者の流入を促す要因となった。

外国人労働者は、労働地域に近く比較的居住費用がかからない場所を求め、主に安山市檀園区元谷本洞一帯に定着した。元谷本洞一帯は、築 20 年以上の老朽住宅が密集した地域で、住居環境が周辺地域に比べ劣悪である。1990 年代以降、外国人労働者の流入が始まると、元谷本洞は外国人が内国人の登録人口を大きく上回る（2012 年 5 月現在内国人居住人口 31,710 人<sup>2)</sup>）外国人密集居住地域へと変貌した。

<sup>訳注2</sup> 「韓国の自治体制度は、広域自治団体（特別市・広域市・道）と基礎自治団体（市・郡・自治区）の2層構造であるが、地方行政組織としてみると、その下部行政単位（一般区・邑・面・洞）が存在し、これを含めると3層構造をなしている。」財団法人自治体国際化協会「韓国の地方分権政策—地方分権5カ年総合実行計画策定—財団法人自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 277 (Oct27,2005)」4頁

<sup>2)</sup> 出典：安山市元谷本洞住民センターホームページ（[http://danwon-gu.iansan.net/dongoffice/18\\_dong](http://danwon-gu.iansan.net/dongoffice/18_dong)）、一般現況

表 1 年度別安山市元谷本洞の外国人居住現況<sup>3</sup>

(単位：人)

| 年度    | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 登録外国人 | 27,585 | 29,914 | 33,202 | 37,487 | 36,375 |

表 2 年度別・国籍別安山市元谷洞の外国人居住現況<sup>4</sup>

(単位：人)

| 年度      | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 中国      | 19,269 | 20,268 | 23,109 | 26,896 | 25,358 |
| ベトナム    | 1,682  | 1,783  | 2,062  | 2,162  | 2,134  |
| フィリピン   | 1,309  | 1,372  | 1,386  | 1,217  | 866    |
| インドネシア  | 1,351  | 1,367  | 1,386  | 1,323  | 1,272  |
| ウズベキスタン | 543    | 724    | 1,557  | 1,957  | 2,541  |
| タイ      | 530    | 513    | 485    | 478    | 402    |
| その他     | 2,901  | 3,887  | 3,217  | 3,454  | 3,802  |
| 計       | 27,585 | 29,914 | 33,202 | 37,487 | 36,375 |

### (3) 社会構造の変化による新たな行政需要の発生

外国人密集地域の形成は在留外国人の新たなコミュニティを形成し、該当地域内に彼らの生活様式を一般化させていく。安山市元谷本洞の場合、特に多くの中国人と東南アジア出身の外国人が居住するようになるとともに、これを対象にした商圈が形成され、他地域に居住していた外国人までもが移転してくる現象をもたらした。安山市の自主統計によると、居所届出や短期在留外国人を含む在留外国人の総数は、2013年10月末現在で50,236人に及ぶ。<sup>5</sup>

しかしこのような急激な在留外国人の増加と外国人密集地域の形成は、新たな文化を受け入れる準備が整っていない既存の社会構造との衝突を招くようになる。少数の外国人は、既存の社会構造に服従し、自らを既存の秩序に合わせようと努力する。しかしながら、人数が増えれば既存の秩序を退けて、自分たちの主張と生活様式を固守ようになる。このような現象は、安山市元谷洞地域においてもそのまま再現され、既存の内国人と外国人との葛藤の構造が形成されるに至った。挙句には、元から居住していた内国人が他地域に

<sup>3</sup> 統計出典：法務部出入国外国人政策本部ホームページ (<http://www.immigration.go.kr>)、統計年譜

<sup>4</sup> 統計出典：法務部出入国外国人政策本部ホームページ (<http://www.immigration.go.kr>)、統計年譜

<sup>5</sup> 統計出典：安山市外国人住民センターホームページ (<http://globaliansan.net/>)、資料室

移転するなど、安山市元谷洞は内国人の忌避地域に、外国人たちの島に変貌していった。

### 3 安山市の行政パラダイムシフト

このような多国籍住民間の葛藤、外国籍住民の国内法の無知などにより、安山市は外国人スラムと化す危機に陥ってしまう。しかし自治体のサービス需要の判断と新たな環境に対応する迅速な行政のパラダイムシフトはピンチをチャンスに変え、安山市を多文化政策の象徴へと変貌させることに成功する。安山市が推進した行政のパラダイムシフトは、下記のように説明することができる。

#### (1) 外国人住民の支援基盤づくり

##### ①居住外国人支援向けの自治法制定

まず、外国人の生活を支援するための自治法(条例)を、韓国の自治体の中で初めて制定することになる。急速に増加する外国人住民の行政需要を充たすと同時に、多文化共同体の形成にフォーカスを合わせ、2007年4月、外国人の地域社会適応と行政支援方案をもちこんだ「居住外国人支援条例」を制定した。これにより、地方自治体が追求すべき行政の基本価値を再設定し、外国人を内国人と同等に待遇しようという意志を表した。その後外国人権増進条例、外国人対象の条例などを追加制定し、より積極的な政策推進の基盤を構築することになる。

##### ②外国人住民センターの設置

韓国の場合、最小自治体である区・邑単位、洞・面単位にまで、住民に行政サービスを提供する事務所が開設されている。<sup>6</sup>安山市の場合、登録済み外国人の70%以上が、国家産業団地の重要な軸を担う産業労働力に当たる。これを受け安山市は2008年、元谷本洞に韓国初の「外国人住民センター」を開設し、社会統合、国際結婚による多文化家庭支援など様々な多文化政策に取り組んでいる。

外国人住民センターは、全国で外国人密集度が最も高い元谷本洞・多文化村特区に位置する。ほとんどの外国人が平日は職場を離れることができないため、彼らの便宜を考慮し年中無休で運営している。外貨送金、無料診療、通訳相談サポート、図書館などの各種便宜施設が整っており、月平均2万人以上の外国人が訪れる。また、一般的な役



<sup>6</sup> 首都ソウルの場合、31区で構成されており、1区は平均30の洞で構成されている



所の機能に加え、結婚移民者登録や外国人労働者の就業許可など、市役所で処理する外国人関連業務をすべて取り扱う。簡単に言うなら、外国人がより住みやすくかつ安定した生活ができるよう、あらゆることをサポートしている。

## (2) 外国人の地域社会への適応と安定的定着の支援

### ①独自の教育プログラム運営

安山市は2010年2月、法務部<sup>訳注3</sup> 社会統合プログラム拠点センターに選ばれた。これにより、韓国国籍取得を希望する移民や外国人に、韓国語や韓国社会の理解などの素養教育を実施している。さらにはコンピューター、製パン、運転など20以上に及ぶ課程の技術教育を無料で行い、韓国国内で再就職がよりし易くなるようサポートする。

学校教育の場合、統合と適応を融合した個別プログラムで、外国人の子供たちが学校生活に困らないようプログラムを再構成した。元谷本洞にある元谷小学校の場合、児童総数408名のうち58%が外国人家庭の子供たちで構成されている。原則として、この子供たちを区別せずに韓国の児童らと統合教育を行うが、韓国語が上手でない児童のために、科目別に別途のクラスを運営する方法である。教育課程の不適応による青少年期の逸脱を防ぎ、社会の一員として成長させるための政策と言えよう。



### ②生活情報の提供・韓国文化の体験

韓国社会に定着する外国人が感じる最初の困難は、言葉の壁からくる基本情報入手の限界と言えよう。かつて外国人が本格的に韓国に流入し始めた頃は、韓国文化を理解し新たな法秩序に適応しようとしても限界にぶち当たり挫折するケースが実際に多数あった。

これを受け、安山市は2008年から外国人を対象とした生活情報誌「安山ハーモニー」の制作に着手した。はじめは英語と中国語でだけ制作されていたが、日本語、ベトナム語などを含む8か国語に拡大し、インターネットやスマートフォンの普及に伴いホームページを開設、いつでも気軽に生活情報にアクセスできるシステムを構築している。



情報の提供のみならず、テコンドー教室の運営、文化遺跡の探訪など韓国文化を体験で

<sup>訳注3</sup> 国籍の離脱や回復、帰化、民事、刑事等法務行政を所管する国家行政機関であり、我が国では法務省に相当する。

きるチャンスを広げ、外国人がより韓国に親しめるようサポートする活動も活発に繰り広げている。テコンドー教室では、2012年12月の時点で10か国133人が段位を取得している。

### ③結婚移民者の先輩紹介運動

安山市の場合、在留外国人のうち2番目に高い比率を占めているのが結婚移民者<sup>訳注4</sup>で、2013年10月現在総数5,411人が韓国人と結婚し新たな環境で生活している。彼らに韓国の実状をよく知る同国出身の先輩結婚移民者を紹介し、韓国生活に速やかに適応するためのお手伝いを実施している。これにより、特に家庭内暴力、偽装結婚などの犯罪予防にかなりの効果が現れている。



## (3) 外国人 인권 増進の基盤づくり

### ①外国人無料診療センターの運営

韓国で医療保険未加入者の病院診療費は、一般労働者にとっては相当の負担となる。正規社員として雇用されている外国人労働者ならば勤め先の医療保険の適用が受けられるが、そうでない日雇い労働者などの場合は個人の医療保険に別途加入しなければならない。適切な医療サービスを適時に受けられない場合、健康状態が悪化し基本的な生活に支障が生じるだけでなく、雇用不安定など韓国での生活そのものが困難になることもある。

安山市は、安山市檀園区保健所とは別に外国人が密集して居住する元谷本洞に元谷保健支所を開設、運営している。外国人の場合、外国人登録証所持者に対しては、常時無料診療を提供する。特に毎週日曜日を外国人労働者の日と指定し、健康診断・結核検診、スクーリングなど、別途予約が必要な診療も無料で受けられるようにした。2013年の場合、9月までに約3,500人が訪れ無料診療を受けた。ところが、無料診療という魅力に誘われ、他地域から患者が押し寄せてくるため、医薬品不足などの厳しい状況も発生している。当支所運営により、経済的な問題で医療サービスを受けられない事態を防ぐと同時に、最低限の生きる権利を保障している。



<sup>訳注4</sup> 韓国人との結婚により韓国の在留資格を得た外国人である。

## ②外国人住民人権増進委員会の構成

安山市は居住外国人の人権を増進するために、社会の各階層を代表する委員で構成された「外国人住民人権増進委員会」を2009年に発足させ、現在も運営している。本委員会は安山市副市長を委員長とし、市議員、大学教授、人権財団の弁護士、外国人関連NGO団体、外国人住民代表など15名で構成されている。分期ごとに行う会議で安山居住外国人の人権実態を診断し、改善方案を導き出す。去る2013年11月22日には安山市役所において定期会議を開催し、外国人住民の応急支援事業<sup>7</sup>、多文化社会のための市民認識改善事業、全国多文化都市協議会の運営などについて論議を進めた。

## ③外国人住民通訳相談支援センターの運営

安山市は2008年3月から外国人住民通訳相談支援センターを運営し、外国人労働者・多文化家庭が韓国生活で経験するコミュニケーションや就職などの悩みを、通訳相談を通してサポートしている。10カ国語での相談が可能で<sup>8</sup>、訪問または直通電話を通していつでも相談の要請ができる。

特に賃金や退職金の問題、年金保険、職場での葛藤、労災など、労働環境の中で生じる問題の相談ができるよう該当分野の専門知識を持つ相談員を配置し、毎週日曜日は事前予約によって、公認労務士<sup>訳注5</sup>による雇用関連の無料相談も受けられるようにした。これにより、外国人という理由で発生する労働関係の差別と不平等を防止している。

---

<sup>7</sup> 応急支援事業とは、低所得階層を対象に緊急生計費、医療費などを無償で支援する事業で、安山市の場合、既存の外国人対象の事業に加え、外国人応急サポート事業として、緊急帰還旅費（航空費）などを追加で支援している。

<sup>8</sup> 韓国語、中国語、ベトナム語、モンゴル語、インドネシア語、ロシア語、パキスタン語、タイ語、フィリピン語、スリランカ語。

<sup>訳注5</sup> 我が国の社会保険労務士に相当する資格職である。

#### (4) 多文化の理解増進と共同体の形成

##### ①多文化家庭<sup>訳注6</sup> 支援センターの運営

多文化家庭支援センターは、安山市が2008年に開設した韓国語教室から始まった。以降2009年3月に多文化児童言語発達支援事業の師範実施センターに選ばれたのをはじめとし、2010年1月には女性家族部<sup>訳注7</sup>により多文化家庭支援センターの京仁地域拠点センターに選定され、その役割が広がった。

それ以降は外国人対象の韓国語教育にとどまらず、多文化家庭の小学生を招いたキャンプ、韓国料理教室、各国別の集まりなどを主幹し、多文化家庭の韓国生活を積極的にサポートしている。また、韓国人家庭と多文化家庭とを結ぶイベントを通じて地域共同体の多文化認識改善を行い、社会統合促進を主導している。



##### ②多文化家庭児童への支援事業

多文化家庭の児童は大きく3つ、保育が必要な幼児と言語教育が必要な小児グループ、そして成長後に韓国に入国した青少年グループに区分される。安山市は外国人労働者の幼児を3人以上保育する施設に対し保育士1人と保育費を支援し、外国人労働者の子育ての負担を減らしている。小児グループに対しては、韓国語教育教室を運営し韓国語教育に焦点を合わせ、同時に出身国言語の教育のために、該当言語の講師を別途採用し二重言語教育をサポートする。

成長後に韓国に入国した青少年の場合、学校生活に適応するため、学校に編入する前の段階で予備適応教育を無償で実施する。この課程で韓国語や韓国の文化・歴史を習得し、学校に編入した後の生活に適応できなくなるような要素を事前に取り除いている。

<sup>訳注6</sup> 移住、留学、結婚移民等により、複数の文化的背景を持つに至ったひとつの家族である。

<sup>訳注7</sup> 男女共同参画や結婚移民等により構成された多文化家族政策の樹立、青少年育成等を担う国家行政機関である。



### ③世界人の日記念式の開催

安山市は2008年、居住外国人支援条例の制定に伴い5月20日を世界人の日と定めた。それ以来引き続き毎年5月20日前後に、各国の外交使節と内・外国人が一堂に会する「世界人の日記念行事」を開催している。

2012年第5回のイベントは法務部主幹で、法務部長官が安山来訪のもと開催された。さらに第6回に当たる2013年のイベントは、女性科学部長官及びインドネシア、フィリピン大使ら7か国の外交使節が出席するなど、多文化政策の重要性を広く呼び掛ける象徴的行事としての地位を確立した。



### ④多文化広報学習館、多文化図書館の運営

2012年1月に開館した「安山多文化広報学習館」には、体験中心の多文化教育のスペースとして、展示室、学習室、講義室などが設けられている。世界の楽器、伝統衣装、人形、遊具、各種遺産物など500余点が展示され、様々な国の多様な文化を一目で感じ、体験できるよう造られた。これにより、幼年期や青少年期から互いに異なる文化を理解し習得することで、多文化に対する理解と共感の増進がし易い環境が整えられた。

また2008年10月には、韓国輸出入銀行支援の下、「安山多文化小さい図書館」を開館、2013年9月現在、17か国の言語からなる1万冊の多文化図書を有する国内最大の多文化図書館として生まれ変わった。外国人には母国故郷の温もりを感じることができる場所として、韓国人には外国の文化をより分かりやすく理解できるふれあいの場として、徐々にその役割が広がっている。



### (5) 警察署合同、犯罪予防活動の実施

安山市は、上述の外国人支援政策と並行し、管轄警察署の犯罪予防活動を支援し、法秩序確立に向けた政策に取り組んでいる。2013年12月17日、安山市役所は元谷本洞一帯を管轄する安山檀園警察署とともに、外国人密集居住地域一帯に「多文化自律防犯隊」を始動させた。地域に居住する外国人を治安活動に参加させ、犯罪予防を呼びかけて警察官と合同巡査を実施するなど、外国人を治安パートナーとして動員したものである。自律防犯隊員の食事代と制服などは安山市が支援するが、運営は治安機関である警察が担う形で、今後の犯罪予防と安全な社会的ネットワークづくりへの貢献が期待される。



## 4 安山市政策の成果と課題

### (1) 成果

このような安山市の積極的な対応は、外国人の爆発的増加という急激な変化に巻き込まれることなく、その変化を動力として新たな行政パラダイムを生み出す原動力となった。その過程で外国人居住者の増加に反感を持っていた既存住民の理解と協力を引き出したばかりか、彼らを政策施行の重要な行政パートナーとして参加させるに至った。

また、安山市の外国人関連政策は、他の地方自治体の政策樹立における優れたロールモデルとなった。外国人労働者及び国際結婚による移住女性が爆発的に増加した他の自治体は、京畿道安山市を訪れて政策のノウハウを伝授してもらい、各地域の実状に合わせた形で外国人管理政策に対しての施策を練ることになる。

しかし最も重要な成果は、何よりも外国人による犯罪発生の可能性を元から断ったという点である。Garland の犯罪の状況予防理論の主張によれば<sup>9</sup>、人間は基本的欲求が満たされない場合、欲求を満たすために犯罪に及ぶ。そのためこのような基本的欲求が解消される状況を作ることによって犯罪を誘発する動機を断つことが、犯罪を減らす最も効果的な方法であるという。下記の犯罪統計でわかるように、安山市の外国人犯罪は 2008 年以降減少の一途をたどっており、強力犯罪の逮捕者数が過去 5 年で急激に減少していることから、犯罪のパターンもまた交通違反などの軽犯罪に変わっていることがわかる。

表 3 過去 5 年間の安山市外国人 1 千人当たりの犯罪者数 (単位：人)

| 年度   | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------|------|------|------|------|------|
| 犯罪者数 | 27.3 | 26.4 | 20.1 | 23.2 | 21.7 |

表 4 過去 5 年間の安山市外国人 1 千人当たりの逮捕者数 (単位：人)

| 年度   | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------|------|------|------|------|------|
| 逮捕者数 | 4.46 | 3.64 | 1.03 | 1.86 | 0.83 |

安山市の新たな行政パラダイムは、どうすれば外国人を新たな社会の一員として迎え入れることができるかという課題から出発し、その結果、韓国を代表する多文化政策の自治

<sup>9</sup> David Garland, "Ideas, Institutions and Situational Crime Prevention", in *Ethical and Social Perspective on Situational Crime Prevention*, ed. Andrew von Hirsch, David Garland, Alison Wakefield (Oxford, Hart Publishing, 2000), 1(-16)

体を誕生させるに至った。今や安山は、外国人犯罪の発生源ではなく、韓国を代表する外国人の住みやすい街となった。

## (2) 課題

安山市のこのような努力と可視的成果を認める一方で、持続的な制度改善と外国人政策の拡大に向け、次のような課題を解決する必要がある。

まず初めに、予算の問題である。政策の中には多額の予算を要するもの、またそうでないものもあるが、基本的に政策推進を成功させるためには、実状に合った計画の樹立とこれを遂行するための人的、物的資源の動員が伴わなければならない。一例として、安山市の外国人を対象とする無償医療サービスの場合、医薬品購入の予算不足により、無料で提供していた処方薬をそれまで1か月分だったものから1週間分に減らしたという事例がある。いくら優れた政策でも、それにかかる予算確保が伴わない場合、その政策を維持かつ発展させる動力を失うおそれがある。

次に、統一的な行政体制の欠如が指摘される。多文化支援センターの場合、女性家族部などの中央部署、京畿道庁及び安山市役所などの上級地方自治体から重複した業務要請や指示を受け、効率性の面での困難を訴えている。これは安山市の外国人政策が市単位の自治体による独自の取り組みであり、上部自治体や関連部署との協議が不足している状況が要因の問題点と言える。もちろん、このように地域の実状を最も明確に知る自治体が計画を樹立、推進することが地方自治制度のあるべき姿であろう。しかし今後の外国人政策は、その領域の更なる拡がりが予測される今、国を挙げての行政体制を構築することのほうが急を要すると言えよう。

## おわりに

安全な居住環境づくりは、住民の福祉を実現するための地方自治体の重要な役割の一つである。短期間に効果を得ることができる方法としては、CCTVの多数設置、街灯の整備など物的インフラの拡充や、犯罪予防・検挙活動など司法行政に依存する方法が考えられる。しかし、このような政策は、一時的には効果を発揮できるかも知れないが、構成員の変更、犯罪の知能化などに対応できない以上、当座凌ぎにすぎないと言わざるを得ない。

つまり、社会構成員の根本的なニーズを充たさない限り犯罪は繰り返される。しかしこのようなニーズの充足は、短時間で可視的成果を上げることが難しく、またそれに伴う予算もまた相当なものである。

もちろん、日本は韓国とは違う。日本は外国人労働力の流入過程において十分な準備と教育によって彼らの欲求を充たし、労働の需要と供給がバランスを保つ過程で外国人犯罪を統制可能な水準に保ってきた。一方韓国は日本より短期間で経済成長を遂げたため、こ

のような十分な準備をせずに無分別に外国人労働力を受け入れ、その過程で様々な試行錯誤を重ねつつも外国人犯罪が社会の重要な 이슈 にまで浮上するに至った。

2008 年以降、安山市が継続して取り組んできた外国人政策は施行 7 年目を迎えるが、現時点で評価するならば十分に高評価を受けるに値する。在留外国人自らが韓国に適応するために努力をするように、またその過程で無理なく韓国社会の一員として溶け込めるように導くことで、ややもすると外国人犯罪の温床になりかねなかった都市を、外国人政策のロールモデルに発展させてきたからである。

社会は滞ることなしに常に変化する。このような変化にどのような方法で対応するのか、それまで維持してきたパラダイムをどう変化させるのか、住民は新たにどんな行政サービスを望んでいるのか、迅速に対応をしなければ、地方自治体は住民からの信頼を失い、一度失った信頼はすぐには回復しがたい。

社会の急激な変化は、どんな瞬間に始まるのか誰にも予測できない。京畿道安山市の事例は、周辺環境の変化に対応した地方自治体の積極的な役割の変化と新たなパラダイム樹立という点で、未来の危機を打開するロールモデルの一つとして評価できよう。



# 政策交流イベント

- 第 75 回全国都市問題会議
- 第 15 回都市政策研究交流会（関西地域第 1 回）
- 第 16 回都市政策研究交流会
- 第 13 回市長フォーラム

---

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 日に開催した「第 75 回全国都市問題会議」をご紹介しますとともに、広く都市自治体関係者間の交流と情報交換を図るため、10 月 24 日に当センターが初めて関西方面で開催した「第 15 回都市政策研究交流会」と、11 月 11 日に都市の調査研究の手法や推進における課題をテーマに開催した「第 16 回都市政策研究交流会」のそれぞれの概要をご紹介します。

また、都市自治体が直面する問題を共有し深化させるため、11 月 14 日に開催した市長及び学識者などによるフォーラム「第 13 回市長フォーラム」についてご紹介する。

# 第75回 全国都市問題会議

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、大分市の共催により開催された。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 会議の概要

10月10日、11日の2日間、大分市「iichiko 総合文化センター」において、「都市の健康一人・まち・社会の健康づくり」をテーマに、市長をはじめ都市自治体関係者等約2000名の参加者を得て、開催した。

都市における「健康」に関しては、住民一人ひとりの身体的・精神的な「人」の健康はもちろん、魅力あるまちづくりといった都市空間における「まち」の健康、地域コミュニティの再生や安心して暮らせる社会の実現に向けた「社会」の健康など、多岐にわたる課題がある。今回の会議においては、これらの課題について、市長並びに学識経験者の経験や取組み事例、研究成果に基づく講演と報告、パネルディスカッションを通じ、多角的に考察した。

## 2 会議プログラム

今回の会議は、1日目に基調講演・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た。講演・報告等と講師は次頁のとおりである<sup>1</sup>。

## 3 今後の開催予定

次回は、2014年10月9日～10日、高知市の高知県立県民文化ホールにおいて「都市と新たなコミュニティ～地域・住民の多様性を活かしたまちづくり～」をテーマに開催の予定である。



<sup>1</sup> なお、第75回会議のより詳しい内容については、三宅博史「第75回 全国都市問題会議報告 都市の健康～人・まち・社会の健康づくり～」市政62巻12号（2013年）、5～13頁をご参照いただきたい。

【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

「幸せ」で「健康」で「長生き」のまちづくり

○主 報 告

釘宮 磐 氏 大分県大分市長

まちづくりは人づくり―「ともに築く 希望あふれる 元気都市」をめざして―

○一 般 報 告

中村 桂子 氏 JT 生命誌研究館館長

ライフステージ・コミュニティの提案―すべての人がすべての時を生き生き暮らす―

久住 時男 氏 新潟県見附市長

まちづくりからの健幸と新しい仕組み

山岸 治男 氏 日本文理大学教授

「社会」の健康づくり―持続可能な地域社会―

【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  
松本内科循環器科クリニック院長

北村 正平 氏 静岡県藤枝市長

辻 重五郎 氏 兵庫県丹波市長

（研究員 加藤 祐介）

# 第 15 回都市政策研究交流会 (関西地域第 1 回)

「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 15 回では、「生活困窮者支援とそのあり方」と題し、関西国際大学教育学部 道中隆教授のご講演と滋賀県野洲市と岡山県総社市の事例紹介を行った。講演者と参加者による意見交換会により、生活保護行政および生活困窮者支援のあり方について、意見を交わした。

## はじめに

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 10 月 24 日（木）に「生活困窮者支援とそのあり方」をテーマに、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（愛称：マッセ OSAKA）の後援を受け、第 15 回都市政策研究交流会をマッセ OSAKA で開催したところ、129 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                                                        |
| 「生活保護・生活困窮者支援とそのあり方－要援護者支援の現状と課題－」<br>関西国際大学教育学部教授<br>道中隆     |
| 2 事例紹介①                                                       |
| 「野洲市の生活困窮者自立促進支援モデル事業の取組みについて」<br>滋賀県野洲市市民部市民生活相談課専門員<br>生水裕美 |
| 3 事例紹介②                                                       |
| 「総社市とハローワーク総社の一体的就労支援の実施」<br>岡山県総社市保健福祉部福祉課課長補佐<br>弓取克哉       |
| 4 調査結果報告                                                      |
| 「都市自治体行政の専門性（生活保護・生活困窮者対策）に関するアンケート調査」<br>公益財団法人日本都市センター 研究室  |
| 5 意見交換会                                                       |

## 1 開催趣旨

近年、長引く景気低迷、雇用環境の変化や超高齢社会の到来等の影響を受け、生活保護の受給者数・受給世帯数がともに増加し続けている。こうした中、稼働年齢世代にある生活保護受給者への自立支援だけでなく、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある生活困窮者への支援をいかに行っていくかが重要な課題になっており、国においても、新たな生活困窮者支援制度の構築に向け、今年度から「生活困窮者自立促進支援モデル事業」が実施されているところである。

そこで、本交流会を通じて、都市自治体における生活保護行政および生活困窮者支援と



そのあり方について、基調講演及び事例紹介を通して考えることとした。

## 2 基調講演

関西国際大学教育学部教授 道中隆 氏から、「生活保護・生活困窮者支援とそのあり方－要援護者支援の現状と課題－」と題して、生活困窮者を取り巻く社会背景、生活保護の仕組みや保護動向の様相の変化、自立支援プログラム、生活困窮者支援の現状と課題、改正生活保護法案のゆくえ等についてご講演いただいた。

## 3 事例紹介（滋賀県野洲市）の概要

滋賀県野洲市市民部市民生活相談課専門員 生水裕美 氏から、「野洲市の生活困窮者自立促進支援モデル事業の取組みについて」と題して、ワンストップでの生活困窮者に対する総合的な相談体制を構築するとともに、関係部署や民間事業者等と連携することによる生活困窮者の早期把握・支援の取組みについてご紹介いただいた。

## 4 事例紹介（岡山県総社市）の概要

岡山県総社市保健福祉部福祉課課長補佐 弓取克哉 氏から、「総社市とハローワーク総社の一体的就労支援の実施」と題して、2011年7月1日より他地域に先駆けて取り組んでいる、総社市とハローワークの担当者で結成した「就労支援チーム」による生活困窮者等に対する一体的な支援と福祉から就労への綿密な支援に関する取組みについてご紹介いただいた。

## 5 調査結果報告の概要

2013年度の調査研究事業のひとつである「行政の専門性（生活保護・生活困窮者対策）に関する調査研究」において2013年8月に実施した「都市自治体行政の専門性（生活保護・生活困窮者対策）に関するアンケート調査」の結果報告を行った。

## 6 意見交換会の概要

参加者から事前に寄せられた意見に対して、ご講演いただいた関西国際大学 道中教授、滋賀県野洲市 生水 氏、岡山県総社市 弓取 氏を中心に活発な意見交換がなされた。特に、生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施方法、関係機関との情報共有、若年層の生活保護受給者と就労、無年金者・低年金者等に関する議題に意見が寄せられた。

## おわりに

本交流会の概要を当センターホームページで掲載し、詳細も2014年3月にブックレットとして刊行した。また、来年度開催を予定している、第17回および第18回都市政策研究交流会にもぜひともご参加いただきたい。

（研究員 石田 雄人）

# 第 16 回都市政策研究交流会

当センターでは、各都市が直面する課題や都市政策について情報交換、意見交換を行い、その解決の諸方策を議論し、交流を図ることを目的として、都市政策研究交流会を実施している。第 16 回都市政策研究交流会では、「都市の調査研究活動の技法と課題」を議題として、都市自治体からの報告や意見交換・交流会を行った。ここでは、そのプログラムや概要等について紹介する。

## はじめに

2013 年 11 月 11 日（月）に、約 40 名の方のご参加をいただき、「都市の調査研究活動の技法と課題」を議題として、第 16 回都市政策研究交流会を開催した。概要<sup>1</sup>は次のとおりである。

## プログラム

|                          |                         |
|--------------------------|-------------------------|
| 事例報告①<br>習志野市            | 習志野市バランスシート探検隊事業        |
| 事例報告②<br>草津市草津未来研究所      | 草津市における 6 次産業化に関する基礎調査  |
| 調査結果分析・報告<br>日本都市センター研究室 | アンケート調査結果からの活動実態・分析等の報告 |
| 意見交換・交流会                 |                         |

## 1 事例報告（習志野市）の概要

習志野市からは、専門用語が多く、市民にとってわかりにくい市の貸借対照表（バランスシート）を、「高校生にも分かる」視点で読み解くことをめざして取り組まれた、「習志野市バランスシート探検隊事業」について報告が行われた。本事業は、習志野市の今後について、市民とともに考えていくための材料の一つとして、わかりやすいバランスシートを作成することが必要であるとの考え方に立脚している。千葉大学との協働事業としてゼミの授業に組み込まれていることや、高校生隊員を公募していること、市職員隊員、学生隊員、高校生隊員がチームを組み、公会計の基礎知識の学習から、実際に市有施設の視察まで実施していることなどを特徴としているとの説明があった。

また、2013 年度は、インフラ資産の老朽化について、市民にわかりやすく伝えることが必要であるとの考えから、橋梁をテーマとしてバランスシート探検隊事業に取り組んでおり、千葉大学の学生と習志野市土木所管課職員が「橋の老朽化の現状と老朽化対策として

<sup>1</sup> 詳細については当センターホームページを参照（<http://www.toshi.or.jp/?cat=36>）。

の橋の長寿命化計画」について研究しているとのことである。

## 2 事例報告（草津市草津未来研究所）

草津市草津未来研究所からは、草津市の農業の現状を把握し、市の特産品や草津市発のブランド商品化を進めるための方策の一つとして、草津市の農業に6次産業化の視点を取り入れることが必要であるとの考えから取り組まれた、「草津市における6次産業化に関する基礎調査」について報告が行われた。

草津市における農業の特徴は、少品目の軟弱野菜を大規模に生産する農家が多く、品目ごとの生産高は、滋賀県内でもトップクラスであることがあげられる。課題としては、大消費地である大阪、京都から近く、市場に出荷すれば基本的にはすべて売れるため、加工・販売に対する意識が薄く、京野菜などのようなブランド力はあまりないといった点があげられる。草津市では、6次産業化という言葉に必要以上にとらわれることなく、その理念や考え方を理解したうえで、地域農業の特性に応じた6次産業化のあり方について考察しているとの説明があった。

今回、報告された調査研究は、生産者の視点に立ったものであり、2013年度は、消費、販売、流通の視点に立った調査研究を実施中とのことである。

## 3 調査研究分析・報告

2013年7月から8月にかけて実施した、都市自治体の調査研究活動アンケート調査の集計結果について報告した。報告の詳細は、本誌102ページ参照。また、調査結果については、当センターホームページにて公開している。

## 4 意見交換・交流会

参加者間の意見交換・交流を図るため、参加者を5つのグループにわけ、議題をテーマに意見交換・交流会を行った。都市自治体の職員のみで調査研究を実施する際の手法の身につけ方についての課題、調査研究の成果を政策へつなげていくための方法など、各自治体及び個人が抱える調査研究における課題や解決方法の提案などについて、活発に意見が交わされた。

なお、当センターは例年「都市の調査研究活動の技法と課題」を議題とした本交流会を開催してきたところであるが、これを都市シンクタンク及び都市自治体企画担当部局関係者向けに特化した「都市調査研究交流会」へとリニューアルし、2015年2月に開催する予定である。ぜひご参加いただきたい。

（研究員 柳沢 盛仁）

<sup>2</sup> 詳細については当センターホームページを参照（<http://www.toshi.or.jp/?cat=52>）。

# 第13回 市長フォーラム

市長フォーラムは、全国の市区長を対象に、都市自治体が直面する課題に関する問題意識を共有しその深化を図ることを目的に、市長や学識経験者による講演やパネルディスカッションという形で毎年開催されている。第13回市長フォーラムは、平成25年11月13日（水）に全国市長会および日本都市センターとの共催により「第30次地方制度調査会答申と都市自治体への期待」というテーマのもと開催され、市区長約200名が参加した。以下では、その概要を簡潔にご紹介する。（なお、議論の要旨は、全国市長会の機関誌『市政』1月号にも掲載されている）。

## 1 趣旨

市長フォーラムでは、今年度は「第30次地方制度調査会答申と都市自治体への期待」をテーマとし、同調査会では会長を務めた西尾勝講師よりご講演をいただくこととした。

西尾講師からは、長年に渡り総務省の地方制度調査会に参画した経験に基き、その実情などについて大変貴重な内容のご講演を頂いた。その後、当日参加した市長様方からは西尾講師に多くの質問が

なされ、熱心な意見交換が行われた。なお、当日の講演はプログラム（右表）に従って開催された。以下、ごく簡潔にはあるが、その概要をご紹介しますこととしたい。

## プログラム

|   |                                                                                                                                                      |
|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | 開会                                                                                                                                                   |
| 2 | 特別講演                                                                                                                                                 |
|   | 特別講師 西尾 勝<br>(公財) 後藤・安田記念東京都市研究所 理事長<br>第30次地方制度調査会会長<br>「第30次地方制度調査会答申と都市自治体への期待」<br>Ⅰ 第30次地方制度調査会の意義<br>Ⅱ 第30次地方制度調査会答申の基調と残された基本問題<br>Ⅲ 都市自治体への期待 |
| 3 | フロアーの市長からの意見、質疑応答等                                                                                                                                   |
| 4 | 閉会                                                                                                                                                   |

## 2 フォーラムの概要

### Ⅰ 第30次地方制度調査会の意義

かつて民主党政権が発足した当初の鳩山内閣では、「地方制度調査会」を設置しないという決断がなされたが、その後の菅政権下では同調査会は復活することとなった。その背景には、当時の「地方自治法の一部を改正する法律案」の中で、地方六団体の意見が対立していた問題（6項目）への対応と、橋下大阪府知事（当時）が打ち出していた大阪都構想への対応という大きな課題があったためと考えられる。こうした点で地方制度調査会には確かに意義があるが、その限界に関しても、以前から私（西尾講師）は十分意識すべきではないかと考えてきた。例えば、地方制度調査会は地方六団体が納得しない答申は容易



に出せない仕組みになっている。確かに地方制度調査会は地方六団体の合意形成を図る場合や、それらの均衡を維持する場合には優れた仕組みである。だが、逆にそれらのバランスを崩すような、いわば地方自治制度を抜本的に考え直すようなテーマは、容易に取り扱うことができないという欠点も併せ持っている。

## Ⅱ 第30次地方制度調査会答申の基調と残された基本問題

第30次地方制度調査会は、平成25年6月に内閣総理大臣に「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」を提出した。今回はこの答申の中でも、「基礎自治体の行政サービス提供体制」、つまり人口減少社会に基礎自治体がどう対応していくのかが議論されているが、その対策の一つに挙げられるのが「市町村合併」である。

ただし、既に合併を果たした地方都市には当分の間はこの手段は使えないであろう。地方自治法にはまた、「事務組合」や「広域連合」などの広域行政の処理方式も定められているが、いずれも制度が硬直的で利用しづらいという問題があった。そこで、柔軟な広域連携の仕組みとして打ち出されたのが、市町村間で協定を結びそれに従ってサービスを提供する「定住自立圏構想」である。この構想は中心市が周辺の市町村に代わって広域的なサービスを実施する点にその特徴があるが、中心市の財政負担をどう手当てするかという問題が依然積み残されている。地方税あるいは地方交付税制度の中にこの制度を位置付け、しっかり財政措置がなされるように協定を法制化することが不可欠であると私は考えている。

その理由は、「都市には広域的な責任がある」と考えているためである。今や第三次産業（特に金融と情報通信分野）が経済を引っ張るエンジンとなっているが、これらは都市に集中する業種である。雇用もまた都市に偏在しているため、人は町村を離れ都市に働きに出るしかない。逆にいえば、町村があるからこそ現在の都市は成り立っている。よって、都市はそこで生み出される富を、その都市のためだけに使うのではなく、周辺の地域にも均霑（きんてん）し、サービスを提供していかなければならない。私はそれが都市の責任だと考えている。

## Ⅲ 都市自治体への期待

最後に、都市自治体への期待について申し上げる。私は、都市自治体には「自治実践のエンジン」の機能を果たしてもらいたいと切望している。例えば、地方分権改革の推進は今後必要だが、これまでの分権改革の成果を住民が実感できるように最大限に活用しているかという点について、（市長の皆様には）もう一度ご確認を頂きたい。都市自治体には大いに期待している。

（研究員 清水 浩和）

## 刊行物のご案内

当センターでは、研究成果やセミナー・シンポジウムの記録を出版しています。

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

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

### ■機関誌「都市とガバナンス」（A4 版 本体価格 1,000 円 + 税）

| 図 書 名           | 発行         |
|-----------------|------------|
| 都市とガバナンス 第 20 号 | 2013 年 9 月 |
| 都市とガバナンス 第 19 号 | 2013 年 3 月 |

### ■報告書

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

### ■比較地方自治ブックレット（A5 版 本体価格 500 円 + 税）

| 図 書 名        | 発行         |
|--------------|------------|
| 欧米諸国にみる大都市制度 | 2013 年 3 月 |

■国のかたちとコミュニティを考える市長の会（A5 版 本体価格 500 円 + 税）

| 図 書 名                                           | 発行         |
|-------------------------------------------------|------------|
| 第 16 国のかたちとコミュニティを考える市長の会<br>《生活困窮者支援と都市自治体の役割》 | 2014 年 3 月 |
| 第 15 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会<br>《子育て支援・少子化対策》    | 2013 年 9 月 |

■日本都市センターブックレット（A5 版 本体価格 500 円 + 税）

| 図 書 名                                                           | 発行         |
|-----------------------------------------------------------------|------------|
| No.35 生活困窮者支援とそのあり方<br>第 15 回都市政策研究交流会                          | 2014 年 3 月 |
| No.34 次世代へつなぐ農林水産業—復興と競争力強化に向けて—<br>第 15 回都市経営セミナー              | 2014 年 3 月 |
| No.33 シティプロモーションによる地域づくり<br>—『共感』を都市の力に—<br>第 14 回都市政策研究交流会     | 2014 年 3 月 |
| No.32 都市自治体の広報分野における課題と専門性<br>—478 市区のアンケート調査結果を通じて—            | 2013 年 3 月 |
| No.31 第 12 回都市政策研究交流会<br>—都市自治体の広域連携における<br>機能的な共同処理方式のあり方について— | 2013 年 3 月 |
| No.30 これからのコミュニティのあり方と行政との関係                                    | 2013 年 3 月 |

■関西方面の学識者と実務家との研究交流会（A5 版 本体価格 500 円 + 税）

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

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

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

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

#### スタッフ紹介

■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      三浦 正士  
佐野 雅哉      石田 雄人      工藤 修  
柳沢 盛仁

① 2011年3月に発災した東日本大震災から3年が経ちました。地震に限らず我が国は大変災害が多いところです。あの震災の記憶を忘れずに、いざという時の備えや心構えが一人ひとりに求められていると思います。

① 本号では、まさに震災が都市自治体に提示したといえる種々の問題について特集いたしました。また、今後「アベノミクス」による効果が地域経済に徐々に現れてくると思われます。そのような中で議論された自治体行財政をめぐる問題の特集いたしました。都市が抱える課題の解決の一助になれば幸いです。

① 特集「英国の地方自治」では、都市協定「シティーデール」と貧困児童育成支援制度「シュアスタート」についてでした。英国の様々な先進的取組み事例をもとに、何らかのアイデアや施策が生まれれば幸いです。

① ご多用にもかかわらず、ご寄稿いただいた執筆者の皆様にあたためて感謝申し上げます。  
(研究員 工藤 修)

〔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21号 (年2回発行)

発行日      2014年3月15日  
定価      本体価格 1,000円 + 税  
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](mailto:labo@toshi.or.jp)  
URL <http://www.toshi.or.jp>  
印刷      日本印刷株式会社





9784904619711



1923031010000

ISBN978-4-904619-71-1  
C3031 ¥1000E

定価(本体価格 1,000円+税)