

第2回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成26年12月17日（水） 10:00～12:00

開催場所：日本都市センター会館7階 704会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、大杉覚 座長代理（首都大学東京）、金井利之 委員（東京大学）、鈴木潔 専門委員（聖学院大学）、石川理事・研究室長、鈴木室長補佐、新田主任研究員、加藤研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：都市内分権と広域連携に係る論点や調査すべき事項について意見を交わした。
今後の調査研究の進め方について意見を交わした。

1 アンケート調査に関する議論

- ・支所等のほか、税務事務所などの特定目的の行政機関もあるため、両者を整理して考える必要がある。
- ・地域包括支援センターなど、自治体内に複数のセンターを設置している例も多い。把握が困難なほど様々な特定目的の行政機関が設置されており、「相談窓口」のようなものも多い。人口減少社会が到来していることを踏まえると、支所等だけではなく、社会保障分野の機関についてフォローしても良いのではないかと。ただし、全ての分野を把握することは難しい。
- ・公民館の取り扱いについても、検討が必要ではないか。公民館の機能を拡充し、コミュニティセンター等に名称を変更している自治体もあるし、行政職員を配置していたり、完全委託を行っていたりと運営方法も様々である。非常勤職員を配置し、地域の協議会組織の事務局機能を担っている事例もあり、こうした取り組みは住民自治拡充と関連してくる。
- ・「地域機関」については、①一般行政に関するもの（組織内分権）と、②住民自治拡充に関するものをそれぞれ検討する必要がある。どのような機関が存在しているかを整理したうえで、再度検討する。

2 論点に関する議論

(1) 「都市内分権」について

- ・「ガバナンスのあり方」という意味では、地域住民の「意思反映」の視点だけでなく、地域住民が担っていくという視点も重要になるが、一方で住民に丸投げしているという側面もある。
- ・公民館の管理委託などは、アウトソーシングでもあるが、活動拠点の提供や委託金による財政支援の意味合いもある。
- ・住民が担うことができればいいが、高齢化が進んで住民が担うことが困難な地域（限界集落）もある。また、住民の「負担感」にも関心がある。地域の様々な行事に対する負担から逃れるために移動するというのも、都市部への人口移動の要因のひとつとなっている。住民に負担を強いるようになれば、ますます地域の衰退に拍車がかかるのではないかと。
- ・従来、行政が担っていた業務の委託が中心になると、住民の「やらされ感」が強くなる。提案制度等を通じて住民の自発性が発揮できている自治体では「負担感」が少ないように感じる。自発的であれば負担感は多少やわらぐため、職員の意識、住民の意識も重要になる。
- ・財政的支援については、補助金を国や都道府県レベルで準備している場合もあるが、こうした補助金の情報が住民に伝わっているかという問題もある。また、地域と国や自治体の間に入って住民自治をサポートする、中間支援組織を強化しようとする動きもある。
- ・論点のひとつが、地域機関の合併前後における変化である。旧市町村単位で総合支所を設置したが、支所機能を縮小し、あるいは廃止する事例もあり、こういった動きがどの程度進んでい

るのか。また、その空隙を埋めるために、コミュニティや住民自治組織に対する支援がどのように行われているかというのがもうひとつの論点になる。地域機関の動きと住民活動の動きの両方を捉える必要がある。

- ・ 市町村合併のフォローアップは重要である。支所機能が縮小・廃止された地域で、それをカバーするように住民活動が活性化したのか、あるいは支所機能が縮小した影響で住民活動も低調になり、地域が加速度的に衰退するのか。後者の地域も少なくないように感じている。
- ・ メンバー構成からも、地域住民組織の役割を窺い知ることができる。ある自治体では、地域協議会の設立時は旧町村部の議員が多く関わっていたが、現在では自治会長の比率が大きくなった。当初は地域協議会が意思決定を担うことが想定されていたが、実働部隊としてサービス提供を担う役割にシフトしてきていることが背景としてあるのではないか。
- ・ 各地域に一定の予算を配分し、その使い道も地域に任せている自治体もあるが、その結果、当初想定していたソフト事業ではなく、ハード事業中心になってしまっている例も見られる。過大な予算を与えられると、ソフト事業の方が手間がかかるため、予算を消化することがかえって難しくなる。金額と使い道の選択権が行政と地域のどちらにどの程度あるのかも論点になる。
- ・ 住民票の交付など、支所が担ってきたサービスがコンビニエンスストアやインターネット等で代替できるようになってきている。マイナンバー導入後は、ますますそうした傾向に拍車がかかるのではないか。今後の支所の果たすべき役割を展望する必要がある。

(2) 「広域連携」について

- ・ 都市内分権と広域連携では、合併前後の変化という共通する論点がある。そのうえで、連携協約といった従来とは異なる仕組みが制度化されており、自治体の側でうまく活用できるかが課題となっている。
- ・ 連携協約については、自治体側にどのようなニーズがあったのか疑問である。あくまで国の側から「おすすすめ」する、インセンティブ制度という位置付けなのか。ただし、国の予算にも限りがあるため補助金等のインセンティブは弱く、具体例もまだないためイメージがわきにくい。
- ・ 連携協約よりも、「遠隔型」の広域連携や社会保険制度の「住所地特例」の方が可能性があるのではないか。住所地特例には批判もあるが、一種の費用調整であり、広域連携に近い側面があるため、現場にとっては意味がある制度となっている。
- ・ 遠隔型については、大都市部が金銭だけではない形で地方に貢献しようとする取り組みもある。それをどう発展させられるかも課題となる。
- ・ 広域連携にインセンティブを設けるにも、国の方針が固まらなければならない。大まかに「連携してもいい」と言われても、自治体は連携を進めないだろう。ビジョンがあれば、地方移住などもインセンティブを付与しやすくなる。
- ・ 利害対立の調整は、遠隔型の広域連携でも課題として残るが、近接型と比べれば対立する利害が少なく、スムーズに調整できる可能性が高い。
- ・ 代替執行については、人事交流など実態としては従来から都道府県が行っているものもあり、新制度のメリットがわかりづらい。
- ・ 遠隔型の広域連携において、代替執行制度を活用できるかもしれない。代替執行は原発避難者特例法に近いが、同法の場合は、避難先の自治体の名義でサービス提供を行う。また、住所地特例の場合は、名義や財源は元の自治体で、サービス提供を施設所在自治体が行うことになる。
- ・ 新制度によって、自治体間の利害調整が容易になるかどうか論点になる。また、訴訟が起こった場合にならぬのかを検討する必要がある。場合によっては、無責任状態になりかねない。

3 調査項目に関する議論

- ・ 日本都市センターの市役所事務機構研究会では、事務機構に関する「平均像」が提示されていた。本研究会でも、平均的な像となるかはともかく、地域機関の設置に関する何らかの類型が示せるとよい。
- ・ 裁量的予算の有無、地域機関の長の職位も設問に加えたい。
- ・ 地域住民組織には町内会・自治会を含むのか。学校区単位や支所単位でまとまっている住民組織をイメージするのであれば、回答者が迷わないように工夫する必要がある。
- ・ 協働事業提案制度の有無も設問に加えたい。また、地域住民組織を合併前から設置している場合もあるため、設置時期も重要になる。
- ・ 議員がどの程度関与しているのか。インフォーマルに関与していたり、元議員が関与しているが、現職議員のフォーマルな関与は少ない印象がある。特に予算について、議会の議決権を侵さないように制度設計しており、議会と地域住民組織の棲み分けができている事例が多い。
- ・ 議員が関与しないように規程で定めている事例もある。ほとんどが、顧問のような形で関わるか、議員ではなく住民の立場での関与ではないか。議員の後援会に化してしまうという懸念もあり、執行機関としてはなるべく関与させたくないという思いもあるのではないか。
- ・ 地域協議会が議員の育成やリクルートの場になっている事例もある。
- ・ 地域住民組織の構成員を選挙によって選んでいる事例は少ない。そのため、地域住民組織に関わっていない住民から不信感を抱かれることもある。一方で、地域住民組織に関わっている住民は負担感を感じることも多い。
- ・ 補助金の「一括交付金化」を行っているかどうかと、また地域住民組織にどのような影響を与えているかを聞いてもよい。地域住民組織の財源についても設問を設けたい。

4 現地調査に関する議論

- ・ 来年度の4月以降に、都市内分権と広域連携の双方について現地調査を実施する。都市内分権については、豊田市、宮崎市、伊賀市の3都市を候補として、実施数を含めて今後検討する。

(文責：日本都市センター)