

2016/3  
Vol.25

# 都市と ガバナンス

- 巻頭論文 ドイツにおけるICTによる行政改革  
—Industrie 4.0の発想と行政—  
早稲田大学政治経済学術院教授 縣 公一郎
- シリーズ 人口減少時代における  
都市の公共サービスのあり方
- テーマ 自治体職員に求められる政策力

## 都市とガバナンス 第25号 目次

### 巻頭論文

- ドイツにおける ICT による行政改革—Industrie 4.0 の発想と行政—……………3  
早稲田大学政治経済学術院教授 縣 公一郎

### シリーズ 人口減少時代における都市の公共サービスのあり方

- 再公営化の動向からみる地方公営企業の展望—ドイツの事例から—……………16  
札幌大学地域共創学群法・政治学系教授 宇野 二郎
- PPP（公民連携）の推進による公共サービスの提供に関する考察……………35  
明治大学政治経済学部准教授 西村 弥

### テーマ 自治体職員に求められる政策力

- 自治体職員の能力開発のポイント  
—これからの時代における自治体研修への示唆—……………48  
一般財団法人地域開発研究所 上席主任研究員 牧瀬 稔
- 政策形成の5つのポイント……………57  
東京工業大学名誉教授 宮嶋 勝

### 研究報告論文

- まちづくりと地域公共交通（上）……………66  
一橋大学大学院法学研究科教授 木村 俊介

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 Municipal Research Center.

Any quotation from this article requires indication of the source.

Copyright 2016 The Authors. Copyright 2016 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

## 調査研究報告

- 都市分権政策センター ..... 88
- 第 20 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 ..... 90
- 都市自治制度研究会（都市内分権と広域連携に関する調査研究） ..... 92
- 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会 ..... 94  
（超高齢・人口減少時代の都市自治体の行財政運営のあり方に関する調査研究）
- 都市自治体における子ども政策に関する調査研究 ..... 97
- 都市自治体行政の専門性に関する調査研究（産業人材育成と起業支援） ..... 99
- 地域再生・コミュニティに関する調査研究 ..... 101
- 人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する調査研究 ..... 103  
（全国市長会との共同研究）
- 東日本大震災後の都市自治体の復興に関する調査研究 ..... 105
- イングランド大都市における都市内分権調査報告 ..... 106  
（2014 年度 海外調査事例報告）

## 都市自治体の調査研究活動

- 第 6 回都市調査研究グランプリ（CR- 1 グランプリ） ..... 124
- 第 2 回都市調査研究交流会 ..... 132

## 政策交流イベント

- 第 77 回全国都市問題会議 ..... 136
- 第 19 回都市政策研究交流会 ..... 138
- 第 15 回市長フォーラム ..... 140
  
- 刊行物のご案内 ..... 144
- センター紹介・編集後記 ..... 146



## 巻頭論文

# ドイツにおける ICT による行政改革 — Industrie 4.0 の発想と行政 —

早稲田大学政治経済学術院教授  
縣 公一郎

近年、IoT が採り上げられ、ドイツでは Industrie 4.0 として作動し始めている。現在、連邦政府や自治体レベルでは、ICT を利用した具体的な改革施策として、Digitale Verwaltung (デジタル行政) 2020 が実施され始めている一方で、Verwaltung (行政) 4.0 という構想が政府外から提示されている。このデジタル行政 2020 と行政 4.0 は、相互にメカニズムとして連動しているわけではないが、行政 4.0 の構想について、本稿では、いわばインフラとしての Internet of Systems/Persons/Data と、その上で作動する Internet of Things/Services というネットワーク区別の視座でとらえてみたい。その際、一つの論点となるのは、この二つのネットワークが、行政のレベルとセクターとの観点で、それぞれどの程度の範囲に及び得るか、という点である。この視座をシェーマとしてのみ捉えて現状の施策を概観してみると、複数のレベルとセクターに及び得る Internet of Systems/Persons/Data を今後更に充実させる一方で、まずセクターごとの Internet of Things/Services を実現・発展させ、レベル間・セクター間の連携を図る、という方向性が一つ考えられよう。

### はじめに

ドイツ連邦政府は、ICT を活用した改革施策である Digitale Verwaltung 2020 (以下、**デジタル行政 2020** と記す) を公表している。他方、Indutrie 4.0 とは、周知のとおり、ドイツ連邦政府が提唱した IoT の構想であり、連邦経済省と連邦教育研究省が共同して、プラットフォームを構築している<sup>1</sup>。この構想は、もちろん、第一義には ICT を活用した第 4 次産業革命といわれるように、産業界のためのものではあるが、この発想が行政にも活かされないだろうか、との問題意識の下、ドイツでは、Verwaltung 4.0 (以下、**行政 4.0** と記す) という構想が政府外から提示されている。構想としての**行政 4.0** と施策としての**デジタル行政 2020** は、現時点で、メカニズムの点で連動するものではないが、本稿では、

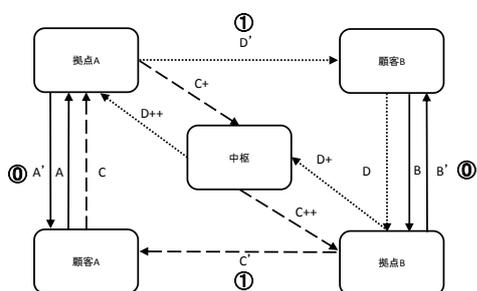
<sup>1</sup> 当該プラットフォームとして、BMW/BMBF 2015 が設定されている。

Industrie 4.0 の発想を筆者なりに捉えた上で、この発想から生まれた構想である**行政 4.0**と、現状の施策である**デジタル行政 2020**の一端を紹介し、概観してみたい。

### 1 Industrie 4.0 の発想

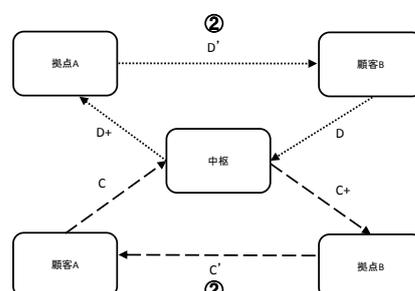
将来の工業生産では、高度柔軟化を遂げた大規模生産の下で製品は高度に個別化され、顧客と事業パートナーは、一層、事業・価値創造過程へと統合され、そして製品と高価値サービスが組み合わせられて、いわゆるハイブリット製品となるだろう<sup>2</sup>。所轄の連邦教育研究省は、当該構想に基づく将来像をこのように捉えている。定義的には、生産が最先端の ICT と連動し、人間、生産機器、施設、物流システム、そして製品が直接相互に結び付き、企業間の生産・物流過程が一つの過程でスマートに結合し、より効率的で弾力的な生産が可能となる<sup>3</sup>、とまとめられよう。別々に存在している個別複数企業が研究・技術協力し、それらの生産過程が ICT によって連携され、顧客の個別ニーズを満足する製品を生産するために連動し、連携した物流過程を通じて納品される、こうした理解が可能であろうか。本原稿執筆時点で、複数産業セクターの 100 以上の企業関係者が当該プラットフォームに協力している。

図 1 間接型



出典：筆者作成

図 2 直接型



出典：筆者作成

上記のような発想を仮に図式化すると、少なくとも以下三つのシェーマが可能となろう<sup>4</sup>。このシェーマでは、生産全体を統御する中核、実際の生産と物納を実施する拠点、そして顧客を要素と捉え、その間の情報と製品の流れを矢印にて示している。生産と物流の類型として、少なくとも、間接型、直接型、連携型の三つに区別されると考えられる。まず図 1 の間接型は、通常の実産・納入を示す①との対比にて、その特性が明確となろう。①では、顧客 A・B に対応する拠点 A・B が、そのニーズ A・B を感知し、製品 A'・B' として生産し、納入する。他方、間接型①では、ニーズ C・D が、それぞれ対応する拠点に

<sup>2</sup> BMBF 2015 (1) .

<sup>3</sup> BMWi/BMBF 2015.

<sup>4</sup> 筆者が聴講した 2 つの講演、Wolz 2015 及び Dowling 2015、そして、その後の Dowling 教授との意見交換から得たイメージを図式化したものである。また、BMBF 2015 (2) を参照した。



活用機会の全般的拡充<sup>5</sup>、これらがその要点となろう。行政4.0の理念では、イノベーションによる将来構築、財政状況の重視、そして制約下にある人材資源という状況下で、対企業・顧客過程を効率化するための行政内外の両面にて、顧客・サービス・過程それぞれの要件を密接かつ齊合的に調整する必要がある<sup>6</sup>、とされている。

これらを具体化するため、行政4.0の定義としては、CPS (Cyber Physical System) の行政への技術的統合であり、行政過程における Internet of Things 及び Internet of Services の応用と、それに伴う価値創造、活動モデル、下流部門サービス並びに執務組織構造への影響とされている<sup>7</sup>。そのイメージは、図4の示すとおり、センサや作動装置、また、マシン相互 (M2M) のネットワークから成る CPS を中心として、コンピュータシステムのネットワークである Internet of Systems、市民をも包摂した人間のネットワークとして Internet of Persons、そしてデータのネットワークである Internet of Data が形成される。そして、これら三つのネットワークの作動の上で、Internet of Things 並びに Internet of Services が構想されている<sup>8</sup>。

これをシェーマとして捉えるならば、一定の標準化を前提としてプロトコルを共有するコンピュータのネットワークとして Internet of Systems が構築された上で、Internet of Persons では Web 2.0 等を発端としたソーシャルメディアをも用いて市民を包摂し、Internet of Data ではビッグデータやオープンデータをも用いて、データ分析とそれに基づく予測が行われる。これが、いわばニーズの感知と処理の中核となり、政策決定に当たることとなる。その上で、行政における具体的な財の供給としての Internet of Things が稼働し、さらに、Internet of Services としてサービス供給のネットワークが存在することとなる。そこで、必要な人材と情報のネットワークがコンピュータシステムのネットワークの上で、いわばインフラである Internet of Systems/Persons/Data として作動し、それを基盤として、行政による対社会的な財・サービスの供給ネットワークとしての Internet of Things/Services が稼働している、との解釈が可能となろう。

ここで Industrie 4.0 の発想と対比してみると、この Internet of Systems/Persons/Data と Internet of Things/Services が、空間的にどのレベルで構築可能かということが行政4.0 での一つの論点であろう。言うまでもなく、このコンテキストにおける行政と企業の相違の一つは、権限の明確な自律性と組織の構造分化である。企業の場合には、特定の製品をコアとして、企業内、同一セクター複数企業間、また、複数セクター複数企業間、いずれにせよ、地域を超えた国際的連携が比較的可能であろう。他方、行政の場合には、特定の地域に対する権限が基底にある。連邦国家であれ、単一国家であれ、中央政府レベルと地

<sup>5</sup> Kruse/Hogrebe 2013(1).

<sup>6</sup> Kruse/Hogrebe 2013(2).

<sup>7</sup> TOGI 2015.

<sup>8</sup> Von Lucke 2015 : S.12-20.

方政府レベルとの区別が存在する。また、EUのような超国家政府が存在したとしても、やはりメンバー国政府との区別は存在する。したがって、**行政 4.0**では、まずネットワーク構築の構想をどのレベルで形成するのか、そして、その構想での連携をいかに実現するのか、そもそも議論となるであろう。

さらに、政策セクターに関する構想が必要となろう。一政府レベルであっても、個別の政策セクターごとの多様性と相違が大きく、この点が、やはり、企業が特定の製品に技術と資源をセクター間の連携の場合にも特化可能である点と大きく異なっている。中央政府内にせよ、地方政府内にせよ、基本的に政策セクターへの権限配分が存在する。これを基盤として、同一レベル内での複数セクター間、同一セクター内での複数レベル間、そして複数レベル間での複数セクター相互といった発展形をどのように構築するかが論点となろう。

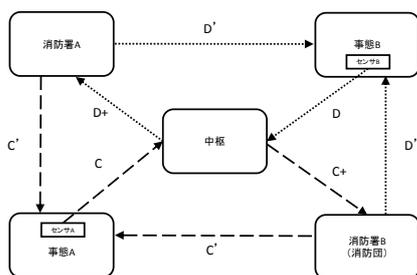
具体的に構想されている**行政 4.0**のモデルとしては、同一セクター内のものが示されている<sup>9</sup>。消防、司法行政、財務行政、戸籍制度、農政、そして建設行政である。これらの事例の中で、ここでは二つのタイプを採り上げたい。消防と建設行政である。上記のシェーマに当てはめると、前者は、直接型を敷衍した図5であり、後者は、連携型を敷衍した図6と考えられる。消防のシェーマでは、ボランティア消防団を含めた複数の消防署間のネットワークが想定される。災害発生の通報が一定のセンサから中枢に為されると、まず状況把握が行われ、状況に応じた複数の消防署間での適切な救助措置の選択と分担が決定・指示され、実施される。それと同時に、状況変化が継続的に伝達され、人命救助に当たっては、どのルートでどこに搬送すべきかの指示が為される。

建設行政のシェーマでは、インフラの老朽化・改修・更新が一つの論点となっている。土木局が所轄する道路・河川・橋梁と、建築局が所轄する公共建築物では、それぞれセンサを通じて日常的に構造状況が観察され、管理される。状況に応じては、改修・更新のニーズが把握され、対処される。両局間では、こうした情報が共有され、施策や建築行為に関する意思決定が共同で下され、実際の対応が為され得る。

これらは、**行政 4.0**のイメージとして、一セクターにおける Internet of Things/ Services の具体構想と考えられる。権限配分上、各署各局が権限を有する事態・地域や対象には、担当箇所からの直接対応があり得ると考えられるが、相互連携によって、より効率的・効果的に対応する体制は可能と思われる。他方、これはあくまで一セクターに限られており、複数セクターへ、そして複数レベルに拡張する可能性は、どう考えられるであろうか。

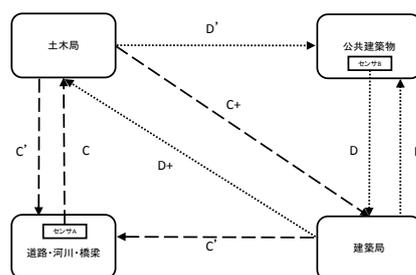
<sup>9</sup> von Lucke 2015 : S.26-31.

図5 消防のシェーマ



出典：筆者作成

図6 建設行政のシェーマ



出典：筆者作成

ここで、Industrie 4.0 の発想との対比でみた二つの論点、つまり行政におけるレベルの区別と政策セクターの多様性の点から、現実の施策としてのデジタル行政 2020 を見てみたい。その際、デジタル行政 2020 それ自身が行政 4.0 の構想と関連するものではない点<sup>10</sup>をあくまで留保しつつ、Internet of Systems/Persons/Data、及び Internet of Things/Services の視座をシェーマとしてのみ捉え、手がかりとしてみたい。

### 3 デジタル行政 2020 の施策

#### (1) 連邦政府での施策

ドイツで実施されている関連施策を参照してみると、具体例の第一として、連邦政府は、既に 2009 年に「政府綱領－行政のネットワーク化と透明化」<sup>11</sup>と題する施策を公表していた。この綱領では、19 の施策が提案され、行政 4.0 のイメージを当てはめれば、Internet of Systems/Persons/Data の充実と解釈され得る。連邦行政管理庁によるバックオフィス機能の拡充<sup>12</sup>をはじめとした行政内部の改革に加え、社会への広がりを見せるのは、少なくとも行政案内共通電話番号 115 の設置、社会と行政を結ぶ De-Mail の設置、企業・行政間折衝迅速化である。共通電話番号は、連邦レベルでの行政サービス全般に関する案内を行う<sup>13</sup>。また、De-Mail では、民間ベースの情報システムを基盤に、最終的に市民一人一人がアドレスを持ち、メールシステムを通じて情報交換・行政手続を行おうとする<sup>14</sup>。特にこの二つの施策は、Internet of Systems/Persons/Data の基盤を築こうとするものだろう。これらの具体的措置を試行するために、後述する電子政府モデル地域 (Rhein-Neckar) が指定されている。

こうした経験に立って、また 2013 年の電子政府法 (E-Government-Gesetz)<sup>15</sup> の施行を

<sup>10</sup> 執筆時点で入手した資料と情報の限りでは、CPS の応用は確認されない。

<sup>11</sup> BR 2009.

<sup>12</sup> BVA 2015.

<sup>13</sup> BMI 2011. なお、このシステムは、2011 年に連邦各省に関し通常稼働している。

<sup>14</sup> BMI 2014.

<sup>15</sup> E-Government-Gesetz 2013.

受けて、さらに連邦政府は、2014年に「デジタル行政2020」<sup>16</sup>を発表している。具体性を帯びた施策としては、少なくとも23件設定されていると判断できる。行政内的には、電子署名、電子書式編集・管理、電子文書管理、電子立法手続き、そしてシステム全体の標準化を目指す連邦情報管理プロジェクト（FIM）<sup>17</sup>が提唱されている。特にFIMは、すべての政策セクターに関する手続き情報の互換性を持たせる手法として、分権的管理を残しつつ、連邦・各州間の情報媒介を実現する試みと判断できる。この意味において、手続き情報に関して、複数のセクターにおいて複数のレベルでのネットワークが確立され得、Internet of Systems/Persons/Dataの充実が志向されている。

社会への広がりでは、少なくとも、国民電子認証の導入、De-Mailの進捗、電子支払決済プラットフォーム（ePayBL）、オープン・ガバメント、電子地図情報、電子調達（e-Vergabe）、モバイル情報の拡充、大学奨学金電子返納、無犯罪証明書電子発行、自動車電子登録・抹消等の施策が掲げられている。連邦・各州の官庁との支払決済の電子処理システムであるePayBL<sup>18</sup>と、連邦官庁からの調達を電子化するe-Vergabe<sup>19</sup>は、支払決済や調達を、連邦と各州を通じて、ないし連邦内にて統一処理しようとするネットワークである。また、奨学金、証明書、登録・抹消の手続きは、一セクターながら全国的稼働を目指したネットワークと思われる。この意味では、特にInternet of Things/Servicesが志向されていると言えよう。そして、電子政府モデル自治体として、三市町村が指定されている。

## (2) 自治体レベルの施策

これらの連邦での施策を更に具体的に実現するために、自治体レベルの具体例に目を向けてみたい。2009年の段階でのモデル地域として南西部ドイツに位置するRhein-Neckarでは、三つの施策群に着手された。アクセスの簡素化、手続きの改善、及び地域支援である<sup>20</sup>。ここで紹介すべきは、アクセスと手続きの関連である。前者では、上記共通電話番号115の推進、ポータル設置、そして、自動車の電子登録・抹消である。特に、ポータルは、隣接する三州を包含して、個人生活と企業活動、及び行政手続きに関し、より広域的な情報ソースとなっており<sup>21</sup>、Internet of Dataの地域的広がりがみられる。また手続き関連では、電子調達や交通表示ポータル等が提案されており、特に電子調達では、告示から電子入札までの手続きが集約されている。ここでは、連邦政府の施策と自治体レベルでの具現化の連携が見い出される。

<sup>16</sup> BR 2014.

<sup>17</sup> Wolf 2014.

<sup>18</sup> ZIVIT 2012.

<sup>19</sup> bescha.bund 2015.

<sup>20</sup> Rhein-Neckar 2010.

<sup>21</sup> Rhein-Neckar 2015.

加えて、**デジタル行政 2020** で指定されたモデル自治体のうち、施策が最も具体化していると思われる西部ドイツの Düren 市の状況を見てみたい<sup>22</sup>。施策は、10 件構想されている。これらは、すべて社会への広がりを目指している。市民ポータルを利用した電子支払、市民ポータル上での電子書式管理、保育園入園管理、電子住民登録・転居、電子事業登録、文化活動支援、オンライン就活、電子ペット・ごみ処理登録、窓口電子予約、サイネージ情報提供である。既に存在している市民ポータルを利用した電子支払・書式管理、そして電子住民・事業登録、窓口電子予約、また、サイネージ情報提供は、同市内に限られるものの、Internet of Systems/Persons/Data としてセクターを超えた統一的処理を可能とする。加えて、保育園入園管理や文化活動支援等の施策は、一セクターに限られるものの、Internet of Things/Services が目指されている、と解釈可能だろう。

#### 4 結びとして

実際の施策事例を概観して、結びとして、三つの観点を考えてみたい。第一は、Internet of Systems/Data/Persons の拡充である。**デジタル行政 2020** の施策は、このインフラ的側面の構築に相当程度傾注していると判断できるが、やはり、複数セクターながら一レベルに関わるものに留まっている、と考えられる。これは、ドイツの分権制に拠るところが多く、連邦がすべてのレベルで実施されるべき具体的施策を能動的に策定することは現実的ではないだろう。他方、むしろ地域レベルからの自発的連携も示唆されており、まずレベルごとのセクター横断的な展開が充実し、その後に相互の連携が進めば、Internet of Systems/Data/Persons の拡充に繋がり得る。

第二は、Internet of Things/Services の実現である。政策セクター間の多様性と相違を考慮すれば、まず一レベルでの一セクターにおける発展が基本となろう。個別に Internet of Things/Services を実現していくことが、より現実的である。特に、政策実施の主体が自治体である分野こそ、より実際に即した施策を展開しやすいと考えられ、その意味で、例えば上記の消防や建設行政の事例が、そのモデルと成り得る。この一セクター内のネットワークを複数レベルに結び付けていくことが、一つの方途であろう。

そして、レベルとセクター相互の連携構築に関する構想の拡張が、第三の論点である。**デジタル行政 2020** は、連邦 CIO の下での各省事務次官会議によって統括され、その下で各省代表から構成されるデジタル行政 2020WG が作動し、オープンデータ、電子文書、電子署名、電子支払、電子調達といった側面での検討が為されている<sup>23</sup>。この協議体により、連邦政府内に限られるものの、複数セクター間の展開は期待できよう。加えて、モデル自治体の指定によって、別のレベルとの連携も試みられている。このモデル自治体

<sup>22</sup> Rothkranz 2014.

<sup>23</sup> BR 2014: S.54-55.

指定は、コンペティションが開催された上での決定と思われ<sup>24</sup>、連邦の問いかけに対する自治体側の自発的提案に基づく方式とみなし得る。相互に権限が自律した複数レベル間での連携を促進するには、こうした相互折衝の方式が有意義となるのではないだろうか。また、OECD や特に EU との一定範囲のプロジェクト協力と互換性として、国際的展開も意識されている<sup>25</sup>。この意味で、可能な限り複数レベルと複数セクターに及ぶ Internet of Systems/Persons/Data を充実させ、セクターごとを中心に Internet of Things/Services を実現しながら、権限の関連する限り、セクターとレベルの連携を図っていくことが一つの方向性ではないだろうか。Indutrie 4.0 が進展するとすれば、どこまで行政も変革され得るのであろうか。デジタル行政 2020 の今後の展開、そして行政 4.0 の具体化可能性に関して、今後観察する必要があるだろう。

### 参考資料

Wolz, Udo 「コネクテッドインダストリー – ボッシュにおけるインダストリー 4.0 『「インダストリー 4.0」 Summit ～ IoT が拓く第 4 次産業革命～』 (日経 BP 主催セミナー (2015 年 10 月 15 日) 講演資料)、**2015**。

Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (bescha.bund), „*Willkommen bei der e-Vergabe*“, in:

[http://www.evergabe-online.info/e-Vergabe/DE/Home/homepage\\_node.html](http://www.evergabe-online.info/e-Vergabe/DE/Home/homepage_node.html), **2015**.

Bundesministerium für Bindung und Forschung (BMBF), „*Zukunftprojekte Industrie 4.0*“, in:

<https://www.bmbf.de/de/zukunftsprojekt-industrie-4-0-848.html>, **2015(1)**.

----, „*Industrie 4.0 – Innovationen für die Produktion von morgen*“, in:

[https://www.bmbf.de/pub/Industrie\\_4.0.pdf](https://www.bmbf.de/pub/Industrie_4.0.pdf), **2015(2)**.

Bundesministerium des Innern (BMI), „*De-Mail - So einfach wie E-Mail, so sicher wie Papierpost*“, in:

[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Informationsgesellschaft/de\\_mail\\_072012.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Informationsgesellschaft/de_mail_072012.pdf?__blob=publicationFile), **2014**.

<sup>24</sup> BMI 2013.

<sup>25</sup> BR 2014: S.52.

-----, „Projekt *Modellkommune E-Government*“, in:  
[http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/IT-Netzpolitik/E-Government/modellkommune/modellkommune\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/IT-Netzpolitik/E-Government/modellkommune/modellkommune_node.html), **2013**.

-----, „*Einheitliche Behördennummer 115 startet in den Regelbetrieb*“, in:  
[http://www.115.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/20110414\\_einheitliche\\_behoerdennummer\\_115\\_startet\\_in\\_den\\_regelbetrieb.html](http://www.115.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/20110414_einheitliche_behoerdennummer_115_startet_in_den_regelbetrieb.html) **2011**.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (**BMWi**) sowie Bundesministerium für Bindung und Forschung (**BMBF**), „*Plattform Industrie 4.0*“, in:  
<http://www.plattform-i40.de/I40/Navigation/DE/Home/home.html>, **2015**.

Bundesregierung (**BR**), „*Digitale Verwaltung 2020*“, in:  
[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/regierungsprogramm-digitale-verwaltung-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/regierungsprogramm-digitale-verwaltung-2020.pdf?__blob=publicationFile), **2014**.

-----, „*Regierungsprogramm - Vernetzte und transparente Verwaltung*“, in:  
[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/ModerneVerwaltung/regierungsprogramm\\_verwaltung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/regierungsprogramm_verwaltung.pdf?__blob=publicationFile), **2009**.

Bundesverwaltungsamt (**BVA**), „*Dienstleistungen aus einer Hand*“, in:  
[http://www.bva.bund.de/DE/Ueberblick/DLZ/dlz\\_node.html](http://www.bva.bund.de/DE/Ueberblick/DLZ/dlz_node.html), **2015**.

**Dowling**, Michael, „*Industrie 4.0 in Germany and Bavaria*“, Lecture Material in Colloquium “Industrie 4.0 – Status Report from Germany and the Potential for Collaboration with Japan” on the 5<sup>th</sup> November 2015 in Tokyo organized by Münchner Kreis, **2015**.

**E-Government-Gesetz**, *Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften*, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013 Teil I Nr. 43: S.2749-2760, in:  
[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Informationsgesellschaft/egovg\\_verkuendung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Informationsgesellschaft/egovg_verkuendung.pdf?__blob=publicationFile), **2013**.

**von Lucke, Jörn**, „*Smart Government - Wie uns die intelligente Vernetzung zum Leitbild „Verwaltung 4.0“ und einem smarten Regierungs- und Verwaltungshandeln führt*“, in:  
<https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/ZU-150914-SmartGovernment-V1.pdf>, **2015**.

**Kruse, Winfried/Hogrebe, Frank**, „*“Industrie 4.0“ braucht „Verwaltung 4.0“*“, in:  
[http://ivmhoch2.de/resources/BS\\_Sonderdruck+04\\_13\\_Artikel+Seite+19.pdf](http://ivmhoch2.de/resources/BS_Sonderdruck+04_13_Artikel+Seite+19.pdf), **2013(1)**.

---, „*Verwaltung 4.0 - Gesamtkonzeptionelle Entwicklung öffentlicher Dienstleistungen im internationalen Standortwettbewerb!*“, in:  
<http://ivmhoch2.de/resources/Verwaltung+4.0+-+Langfassung.pdf>, **2013(2)**.

Metropolregion **Rhein-Neckar**, „*Der Durchklick zum Durchklick*“, in:  
<http://www.verwaltungsdurchklick.de/startseite.html>, **2015**.

---, „*Modellvorhaben "kooperatives E-Government in föderalen Strukturen"*“, in:  
<https://www.m-r-n.com/start/regionalplanung-und-entwicklung/gemeinschaftliche-regionalentwicklung/verwaltungsvereinfachung-e-government/e-government-modellvorhaben.html>, **2010**.

**Rothkranz, Petra**, „*Modellkommune E-Government – Stadt Düren*“, in:  
[http://www.dueren.de/fileadmin/uploads/02\\_dokumente/pdf/formulare\\_dokumente/Hauptamt/projektliste\\_2014.pdf](http://www.dueren.de/fileadmin/uploads/02_dokumente/pdf/formulare_dokumente/Hauptamt/projektliste_2014.pdf), **2014**.

The Open Government Institute (**TOGI**), „*Häfler Definition von Verwaltung 4.0*“, in:  
<https://www.zu.de/institute/togi/verwaltung40.php>, **2015**.

**Wolf, Petra**, „*Föderales Informationsmanagement – harmonisierte Informationen zu Leistungen, Formularen und Prozessen der Verwaltung*“, in:  
<http://www.infora-mc.de/Foederales-Informationsmanagement-860266.pdf>, **2014**.

Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (**ZIVIT**), „*epayment mit ePayBL*“, in:  
[http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/IT-Angebot/flyer\\_epayment\\_](http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/IT-Angebot/flyer_epayment_)

download.pdf;jsessionid=0671C96D6DF856E3691405B740D7D293.2\_cid324?\_\_  
blob=publicationFile, **2012.**

(上記 URL は、2016 年 1 月 18 日現在閲覧可能。)

# シリーズ

## 人口減少時代における都市の 公共サービスのあり方

---

現在、多くの自治体では、少子高齢化の進展等に伴う地域の活力低下や社会保障関係費の増加、老朽化した社会資本の維持管理など様々な問題を抱えており、厳しい財政状況のなか、公共サービスの効率化・合理化を図り、良質で低廉なサービスを提供していくことがより一層求められている。また、多様化する住民ニーズに対応するためには、行政のみならず、民間団体・NPO など多様な主体間との連携・協働が必要不可欠である。

こうした状況を踏まえ、各自治体においては、様々な形態で公民連携（PPP）が進められ、公営事業を民営化する動きも見受けられるが、その効果的な推進方策や手法など検討すべき課題もあり、改めて行政が担うべき役割とは何かが問われている。

そこで本稿では、公民連携の取組みや公共サービスの民営化等の現状と課題整理を行い、人口減少時代における都市の公共サービスのあり方を展望する。

# 再公営化の動向からみる地方公営企業の展望 —ドイツの事例から—

札幌大学地域共創学群法・政治学系教授  
宇野 二郎

地方公営企業は、狭義の民営化やパブリック・プライベート・パートナーシップ (PPP) の典型的な対象とみなされている一方で、生活に不可欠な公共サービスを提供しているがゆえに、欧米諸国などでは再公営化の動きがみられる。日本の地方公営企業の経営形態を展望する際の論点を探るため、本稿では、ドイツの人口 25 万人以上の都市の上下水道事業を中心に、その経営形態を観察し、また、再公営化を実現した事例を紹介する。

水道事業では私法形態をとるものが多かったが、現在では、民間企業主導のものは少なく、参画する民間企業もその地域の電力会社であるのが通例であった。再公営化の事例は、1990 年代に入り導入された市民・州民投票を活用したものが多かった。なかには、公営に戻すことだけでなく、参加と環境保全を軸とした公営企業経営を提案したものもみられた。

最後に、こうしたドイツの経験を踏まえて、日本の地方公営企業の経営形態の将来を展望する上で重要となるだろう三つの論点を挙げた。

## はじめに

地方公営企業は、狭義の民営化や、パブリック・プライベート・パートナーシップ (PPP) の典型的な対象とみなされている。しかし、その一方で、そうした動きを日本よりも一足先に経験してきた欧米諸国などでは再公営化の動きがみられる。水道や下水道といった基礎的な公共サービスに関わってきた地方公営企業は、どこに向かうべきなのだろうか。本稿は、ドイツを事例として、再公営化の動向をみていくことで、日本の地方公営企業を展望する際の論点を探りたい<sup>1</sup>。

ドイツでは、2000 年代末頃から再公営化の機運が高まり、実際に再公営化の事例も観察されている。なかでも目立つのは、1999 年の自由化後に民営化が進められた電力分野

<sup>1</sup> ドイツを中心とした公営企業の再公営化を論じた日本語の文献には、鎌田司「『平成の合併』後の自治体経営－海外における公営企業の「再公営化」の動きを事例に－」『都市とガバナンス』Vol.24 (2015 年)、3-12 頁、ヤン・ツィーコー (人見剛訳)「再公営化－地方自治体サービスの民営化からの転換？－ドイツにおける議論状況について」『立教法務研究』7 号 (2014 年)、43-64 頁、人見剛「ドイツにおける市町村生活基盤配慮行政の (再) 公営化」広渡清吾ほか編『日本社会と市民法学』(2013 年)、399-415 頁がある。本稿ではこれらを参照した。

である。ドイツの市町村は、シュタットベルケと呼ばれる都市基盤に関連する市町村供給会社（電力、ガス、地域暖房、水道を複合的に担うのが典型的）を経営するのが伝統的であったが、自由化後には、この持分を民間企業に売却する傾向が強くみられたのである。その際に、水道事業も、電力事業と運命を共にする例がよくみられた。しかし、2010年の「エネルギー遷移政策」の影響もあり、このシュタットベルケを市町村に取り戻そうとする動きが活発になった。

このように、ドイツの文脈では、再公営化は電力分野の政策転換との結びつきが深いが、以下では、日本の文脈に合わせて、必要な場合を除き、特に水道事業と下水道事業の分野を取り上げることにしたい<sup>2</sup>。

## 1 経営形態の概観

まず、ドイツの水道事業や下水道事業における経営形態の特徴を、民営化と再公営化の観点からみてみよう<sup>3</sup>。

ドイツの地方公営企業の経営形態は、公法上のものと、私法上のものに大別される。公法上の経営形態の主なものは以下のとおりである。

- ・官庁企業（Regiebetrieb）
- ・公営企業（Eigenbetrieb）
- ・営造物法人（Anstalt des öffentlichen Rechts）
- ・目的組合（Zweckverband）

「官庁企業」が行政組織そのものであるのに対して、「公営企業」は、経済的には自立した経営形態である。「営造物法人」は1990年代に入ってから各州で導入された経営形態であり、公法上の経営形態ではあるが、独自の法人格を持つなど、より自立した経営形態となっている。「目的組合」は複数の市町村が協力する際の公法上の経営形態である。

これに対して、私法上の経営形態には、株式会社（AG）と有限会社（GmbH）のほか、有限合資会社（GmbH Co&KG）などがみられる。さらに、所有構造を基準として以下のように区別され得る。

- ・市町村企業（Eigengesellschaft AG/GmbH）
- ・公共企業（öffentliche Gesellschaft AG/GmbH）
- ・公私混合会社（gemischt-öffentlich-privatrechtliche Gesellschaft AG/GmbH）

<sup>2</sup> 以下の個別企業に関する記述は、特に断りのない限り、各社 web ページの企業概要に関する情報に基づいている。煩雑さを避けるため、各社の名称とそのホームページ URL の一覧は付表1として末尾に掲載した（2016年1月18日アクセス）。

<sup>3</sup> 各組織形態の詳細は、Georg Wasttermann, Ulrich Cronauge, *Kommunale Unternehmen*, 2006, Erich Schmidt Verlag GmbH&Co: Berlin を参照。

- ・その他の私法会社 (sonstige privatrechtliche Gesellschaft)

「市町村企業」は、市町村が100%の持分を所有する場合であり、「公共企業」は、複数の市町村が合計で100%の持分を所有する場合である。これに対して、「公私混合会社」(第三セクター)は、その一部を民間企業が所有する場合であり、さらに、市町村の影響力確保の程度を基準に、市町村が過半数を所有する場合、市町村が50%以下しか持たないが25.1%以上を所有する場合、市町村が25%以下しか所有しない場合に区別し得る。

## 2 主要都市の経営形態

### (1) 全体の傾向

次に、ドイツの30の主要都市における水道事業と下水道事業の経営形態をみていきたい<sup>4</sup>。

表1によれば、水道事業では私法形態が多いことがわかる。そのうち、市町村が100%を所有する市町村営が7団体(23.3%)あった。また、多数の市町村によって再公営化されたThüga株式会社<sup>5</sup>が、その地域の市町村(あるいは近隣の市町村等)と合わせて100%を所有するのが5団体(16.7%)あるが、これも市町村営と言えるだろう。この他、公営企業が2団体、営造物法人が1団体あり、これらも市町村営であることから、市町村営は、合わせて15団体と半数を占める。

これに対して、何らかの形で民間企業が参画しているものも半数である。ただし、そのうち9団体は、過半数以上をその地域の市町村(あるいは複数の市町村)が所有するものであった。もっとも、その地域の市町村の持分が25%を下回るか、あるいは、まったく所有していないものが3団体(10%)あった。

一方、下水道事業では、公営企業が最も多く、全体の4割を占めた。官庁企業と営造物法人を加えると7割に達する。ただし、私法形態のものが5団体あった。そのうち2団体は市町村による100%所有であり、また、過半数所有の団体が2団体であった。その地域の市町村が過半数以下しか所有しないものも1団体あった。この他、運営委託契約やコン

<sup>4</sup> ドイツで最大の都市は首都ベルリンであり、その人口は約347万人である。このほかに人口100万人以上の都市が3都市ある(ハンブルク:約176万人、ミュンヘン:約142万人、ケルン:約105万人)。人口約72万人のフランクフルトがそれに続き、人口規模が30番目の都市は、人口約24万人のキールである。30の大都市のうち13の都市はノルトライン・ヴェストファーレン州に存在する。旧東ドイツの各州には大都市は少なく、ザクセン州から3都市(ドレスデン、ライプツヒヒ、ケムニッツ)が含まれるに限られる。また、旧西ドイツの各州の中でも、ラインラント・プファルツ州及びザールラント州の都市は含まれない。なお、各都市の人口は、Statistisches Bundesamt, *Städte in Deutschland nach Fläche und Bevölkerung auf Grundlage des ZENSUS 2011 und Bevölkerungsdichte* (2014年12月31日現在)を参照した。

<sup>5</sup> 100以上の市町村の公営企業に関わるエネルギー会社。2004年以降、ドイツの大電力会社の一つであるE.ONコンツェルンの一員であったが、2009年に、フランクフルト、ハノーファー、ニュルンベルクの各市のシュタットベルケ、及び50超の市町村エネルギー会社のコンソーシアムによって買収された。これら市町村のシュタットベルケ等による持株会社がThüga株式会社81.1%を所有するため、現在は、市町村による企業と位置づけられている(<http://www.thuega.de/thuega.html>参照、2016年1月18日アクセス)。

セッション契約によるものが4団体あったが、この場合の契約相手方は、自らの関与するシュタットベルケであるのが大半であった。

表1 30大都市の水道事業及び下水道事業の経営形態

	水道		下水道	
	実数	比率	実数	比率
官庁企業	-	-	5	16.7
公営企業	2	6.7	12	40.0
営造物法人	1	3.3	4	13.3
私法形態	27	90.0	5	16.7
100%	7	23.3	2	6.7
100%(Thüga含む)	5	16.7	-	-
50.1%-99.9%	9	30.0	2	6.7
25.2%-50.0%	3	10.0	1	3.3
25.1%以下	3	10.0	-	-
委託	-	-	4	13.3
合計	30	100.0	30	100.0

(出典) 各都市・企業の web ページ (付表1) 及び出資法人報告書 (Beteiligungsbericht) に基づき作成。

注: Gelsenwasser 社は、現在、複数の市町村シュタットベルケが所有する株式会社となっているが、この表では、民間企業として扱っている。

さらに詳細をみるために、私法形態をとっている事例の中から、いくつかの事例を以下に取り上げてみよう。

## (2) 市が100%出資している事例

まず、市町村が100%を所有する私法形態である。ハンブルク市やミュンヘン市がこれに当たる。ハンブルク市では、水道事業の有限会社と下水道事業の有限会社がともに、市が100%を所有する持株会社の下にある。これに対して、ミュンヘン市では、市が100%を所有するシュタットベルケが、電力、ガス、地域暖房などと一緒に水道事業を行い、下水道事業は、これとは別に公営企業として経営されている。

こうした市が100%出資している市町村企業では、業務執行に当たる取締役には、市幹部(財政局長など)が充てられることもあれば、外部から民間企業経験者が登用されることもある。また、組織として市から独立した法人格を持っているため、独自の予算を持つなど、市から「経営の自由」が与えられている。他方、企業経営の監督機関であり、また、重要な意思決定を行う監査役会では、市長や市幹部、また、市議会議員が構成員となることが通例であり、市側の影響力が確保される。

市が100%を所有する場合に限られないが、多くは財務部局の中に、市が出資・関与する団体を管理するための部署が置かれる。その任務は、各企業の情報を収集・分析し、また、

出資団体報告書を作成すること、監査役会の構成員となる政治家等を研修すること、さらに、監査役会やその各種委員会における意思決定に関する提案・助言を行うことなどである。

### (3) 市が過半数以上を出資している事例

民間企業と協力している事例の中には、市又はその持株会社が過半数以上を出資している事例が多くみられる。例えば、ケルン市（RWE 社が 20%）、ドルトムント市（RWE 社が 39.9%）、エッセン市（RWE 社が 29%、Thüga 社が 20%）、デュースブルク市（RWE 社が 20%）、カールスルーエ市（EuBW 社が 20%）、マンハイム市（Rhein Energy 社 16.3%、EnBW 社 22.5%、GDF SUEZ 社 6.3%、浮動株 4.8%）などがある<sup>6</sup>。

各出資者は、監査役会や社員総会に対して、出資比率に応じて代表者を送ることが通例である。このため、市側の過半数の出資は、重要な決定事項に対する影響力の維持を意味している。

### (4) 他の市町村と協働している事例

話はそれるが、広域化という観点で興味深いのは、近隣市町村との共同で有限会社を所有している、ルール地方のポッフム市の例（人口約 36 万人）であろう。少々複雑であるが、その構造は次のとおりである。まず、連担する近隣の 2 市（ヘルネ市とヴィッテン市）とともに、中部ルール地方エネルギー・水道有限会社を形成した上で（ポッフム市の出資割合は 57%）、その会社が 99%、市が 1%を出資する形で、交通事業と供給事業の持株会社を形成する。さらに、この持株会社が 95%、市が 5%を出資し、ポッフム市のシュタットベルケが設立されている。ポッフム市のシュタットベルケだけでなく、各市のシュタットベルケは、このように中部ルール地方エネルギー・水道有限会社と各市の共同会社として設立されている。こうした複雑な出資構造は、各市のシュタットベルケによる供給事業に、市が直接関与することや、また、各市の交通事業との持株会社を通じた連結を可能としている。

ザクセン州のライプツィヒ市（人口約 54 万人）では、1994 年に、市の持株会社 74.65%と近隣市町村による目的組合が 25.35%を出資することで、市町村水道有限会社を設立している。この会社は、ライプツィヒ市域の上下水道事業を担い、さらに、近隣の目的組合とは上下水道事業に関する運営委託契約を締結し、その運営を担当している。

また、同じザクセン州のケムニッツ市（人口約 24 万人）では、近隣の目的組合と協働

---

<sup>6</sup> なお、RWE 社は、ノルトライン・ヴェストファーレン州に本拠地を置く電力会社であり、EnBW 社はバーデン・ヴェルテンベルク州に本拠地を置く電力会社であることから、ここでそれぞれが出資している各都市はその本拠地となる州内の都市である。

している。ケムニッツ市に水道を供給するのは、eins 有限合資会社であるが、この会社は、2010年に市のシュタットベルケと南ザクセン天然ガス有限会社（南ザクセンガス目的組合と Thüga 社による合弁会社）とが合併することで設立された。市は 25.5%、南ザクセンガス目的組合も 25.5%、Thüga 社が 23.5%を持ち、残る 25.5%は 119 の市町村の連合が所有している（ケムニッツ市は Thüga 社にコンソーシアムを通じて出資している）。もっとも、この会社の近隣地域への事業展開は電力事業とガス事業が中心であり、水道事業はケムニッツ市域が中心である。また、この会社は、市とコンセッション契約を締結し、市域内の下水道事業も担当している（市側は公営企業を設立している）。

#### (5) 市の関与が低い事例

これらに対して、市の関与が低い事例として、まず、ニーダーザクセン州のブラウンシュヴァイク市（人口約 25 万人）が挙げられる。ブラウンシュヴァイク市では、市が 25.1%を出資するブラウンシュヴァイク供給株式合資会社に、2005 年から、フランスの水企業である Veolia 社からの 74.9%に相当する出資を受け、Veolia 社主導の企業となっている。この会社は、電力、ガス、水道などの供給事業を中心に据えた企業である。ブラウンシュヴァイク市域内の水道事業を展開すると同時に、下水道事業の運営委託を受けている。ただし、下水道事業に関しては運営委託であることから、料金設定の権限は市議会に残されている。

また、ブレーメン市（人口約 55 万人）では、市のシュタットベルケを市のわずかな関与（1 株）を残して全面的に民営化している。ブレーメン市はこの 1 株によって監査役会の議席を特別に確保している。2000 年に、オランダの電力会社 Essent 社に 51%を売却し、さらに 2003 年、近隣のオルデンプルクに本社を置く電力会社 EWE 社に 49%を売却した。その後、EWE 社が Essent 社分を買入したため、現在では、EWE 社が 100%を持つ。その事業範囲は、電力事業、ガス事業、水道事業、地域暖房事業である。

#### (6) 下水道事業における協働モデル

上記のブレーメン市の民営化されたシュタットベルケは、自らが 51%、Gelsenwasser 社が 49%を持つ合弁会社を設立した上で、その合弁会社が 74.9%、市が 25.1%を出資するハンザヴァッサー・ブレーメン有限会社を設立し、下水道事業も担っている。なお、この Gelsenwasser 社は、ルール地方のゲルセンキルヒェンに本社を置くドイツで最大の民間水道会社であるが、2003 年には、ポッフム市とドルトムント市のシュタットベルケが中心となり E.ON 社から購入し、現在では、市町村出資の民間企業となっている。

下水道事業について、より市の影響力が確保されている形で、民間企業との協働モデル（共同で企業を設立する手法）を採用しているのは、ザクセン州のドレスデン市（人口約 52 万人）である。ドレスデンでは、それまで公営企業によって下水道事業を実施してい

たが、2003年に市がドレスデン下水道有限会社を設立した後、2004年には Gelsenwasser 社にその 50.1%を売却し、また、市の公営企業は、ドレスデン下水道有限会社との間で下水道事業契約を締結した。市の公営企業は 49.9%の持分を持ち、また、権力的な事務事業を実施している<sup>7</sup>。

ドレスデン下水道有限会社は、ドレスデン市域内の下水道事業を担うと同時に、周辺都市との協働にも取り組み、他の市町村に対して、運営委託、協働モデル、市町村企業への出資を提案している。現在では、人口約 52 万人のドレスデンの下水処理場には、周辺都市分も含めて約 65 万人が接続している。

### (7) 経営形態に関する留意点

以上に取り上げた事例は、経営形態という点で目立った特徴を持つということを理由に取り上げているものであり、典型的な事例として取り上げているのではない。まず、既に全体像を確認したとおり、民間企業が主導する経営形態は、主要都市の中にあっても主流ではない点に留意が必要であろう。

また、大半の水道事業が自由化されている電力事業と同一の企業によって担われている点にも留意が必要だろう（通常、その他に、ガス事業と地域暖房事業を経営している）。これらの企業が積極的な事業の発展を目指しているのは、自由化された電力事業の分野であり、水道事業の分野ではない<sup>8</sup>。それゆえ、ルール地方などのように、地理的に広域化の必要性が高い地域を除くと、水道事業について他の事業体に積極的に関与している例はそれほど多くないと言えるだろう。

さらに、参画している民間企業の性格にも注意する必要があるだろう。民間企業が参画している場合でも、その地域の電力会社が参画している例がほとんどであり、また、Thüga 社のように複数市町村の所有となっている民間電力会社が参画している例もある（この場合、株を持ち合う関係になることが多い）。電力会社以外では、水道会社である Gelsenwasser 社が参画している例もみられたが、この会社も現在では市町村シュタットベルケの所有となっており、純粋な民間企業とは異なる。

## 3 主要都市における再公営化と民営化阻止

### (1) 全体像

上記に見た 30 大都市の水道事業では、7 件の再公営化（Thüga 社の買戻しを含む）の

---

<sup>7</sup> Stadtentwässerung Dresden (2007) *Zur Geschichte der Stadtentwässerung Dresdens*, 3. neu bearbeitete und erweiterte Auflage, pp.136-137.

<sup>8</sup> 例えば、ハノーファー市のシュタットベルケでは、成長分野は、電力事業とそれに伴うサービス事業であるという（聞き取り調査（2016年1月14日実施）に基づく）。

例があり、また、再公営化される以前に民営化が阻止された例が3件あった（表2）。

再公営化には、市側の動きとして生じる場合と、住民請求や住民投票の結果として生じる場合とがあった。

表2 30大都市の水道事業における再公営化

形態	都市名	実施年
再公営化	ベルリン	2012/2013
	ドレスデン	2012
	ヴッパータール	2013
	ビーレフェルト	2012
再公営化（うちThüga）	ハノーファー	2009
	フランクフルト	2009
	ニュルンベルク	2009
住民投票による売却阻止	ハンブルク	2004
	ライプツィヒ	2005
	ミュンスター	2002
再公営化の住民投票後、未実施	シュツットガルト	2010

（出典）各都市・企業の web ページ（付表1）に基づき作成。

注：アウグスブルク市では、2015年に、その地域のガス会社 Erdgas Schwaben GmbH との合併に反対する市民投票が成立したが<sup>9</sup>、民営化への反対とは若干異なるテーマであるため、この表には含まなかった。

## (2) 市側主導の再公営化

前者の例としては、まず、独占禁止法上の制約による大電力会社の子会社売却に伴う再公営化が挙げられる。E.ON 社の子会社であった Thüga 社の売却を機に、複数都市のシュタットベルケなどがそれを購入した例である。ハノーファー、フランクフルト、ニュルンベルクの各シュタットベルケはその中心であり、その結果、各シュタットベルケは Thüga 社と相互に出資し合う関係となり、再公営化に至っている。

また、ヴッパータール市（人口約34万人）の例はEUのコンセッション政策への対応として生じたものであった<sup>10</sup>。コンセッション契約に対するEU内での競争を強化しようとするEUの競争政策を受けて、市の供給企業に将来的に外資が参入することを防ぐため、2013年に、新たに公営企業を設立し、上下水道事業を引き継いだ。もっとも、運営に関しては、引き続き、公私混合企業である市のシュタットベルケに委託することとしている。

<sup>9</sup> Bürgerentscheid: Augsburger sagen Nein zur Stadtwerke-Fusion, *Augsburger Allgemeine*, 12.07.2015.<<http://www.augsburger-allgemeine.de/augsburg/Buergerentscheid-Augsburger-sagen-Nein-zur-Stadtwerke-Fusion-id34766152.html>> [2016年1月19日アクセス]

<sup>10</sup> Andreas Boller, Wasserversorgung liegt ab Mai wieder in der Hand der Stadt, *Westdeutsche Zeitung*, 5.5.2013.<<http://www.wz.de/lokales/wuppertal/wasserversorgung-liegt-ab-mai-wieder-in-der-hand-der-stadt-1.1257488>> [2016年1月19日アクセス]

### (3) 市民・州民投票による民営化阻止と再公営化

これらに対して、主に1990年代以降に導入された市民・州民請求や市民・州民投票制度を活用して、民営化阻止や再公営化が生じた事例も多くみられる。

この中で最も古いそうした事例はミュンスター市（約30万人）のものである<sup>11</sup>。CDU（ドイツキリスト教民主同盟）とFDP（自由民主党）が与党であったミュンスター市議会は、2001年に、財政削減の効果を期待して、市が100%を保有しているシュタットベルケの49%の売却を決めた。これに対して、労働組合ver.diやSPD（ドイツ社会民主党）所属の前市長が支援する反対運動（「シュタットベルケに賛成（Pro Stadtwerke）」）が起こり、市民請求が行われたが、市議会はそれを受け入れなかった。そこで、次の段階として市民投票の請求が行われ、2002年6月に実施された。その結果、部分的民営化への反対の意見が多数を占め、かつ、総有権者数の20%を超えたことから、市議会の部分的民営化の議決は取り消されることとなった<sup>12</sup>。

同様のことは、ライプツィヒ市でも生じた<sup>13</sup>。2005年に、市長（SPD）は、財政危機を乗り越えるために、市のシュタットベルケ（電力事業等）の49.9%の売却に加えて、市と周辺市町村の共同企業である水道会社（KWL）もその傘下に入る市の持株会社（LVV）の25.5%の売却を計画した。LVVの売却は、シュタットベルケの売却への賛同と引き換えにCDUとFDPが要請したものであった。このLVVの民営化案には、KWLの取締役も反対し、また、野党（緑の党や左派党）も反対した。反対運動は、APRIL（Antiprivatisierung Leipzig）との協力の下で行われた。APRILは、2007年6月に、入札公告と入札日が市議会で決定されたのを受けて市民イニシアティブの実施を決めた。第1段階は、2カ月以内に20,500（有権者の5%）の署名を集めることであったが、これは、2007年11月6日、4万以上の署名を提出することでクリアし、2008年1月27日に住民投票が実施されることになった。この住民投票は、「生存配慮の公共サービスに従事する市の公営企業が、引き続き、市の100%の所有物に留まるということに、あなたは賛成しますか」という質問を巡って行われた<sup>14</sup>。その結果、賛成票が反対票を大きく上回り、かつ、総有権者に対しても35.7%と基準となる25%を大きく上回った。この結果は、議決と同等の効果を持ち、また、その後の3年間を拘束する。実際には、現在に至るまで、LVVは市が100%を保有する持株会社であり続けている。

<sup>11</sup> Gegner der Stadtwerke-Privatisierung in Münster erfolgreich, *Kölner Stadt-Anzeiger*, 16.06.2002. <<http://www.ksta.de/gegner-der-stadwerke-privatisierung-in-muenster-erfolgreich-14218064>> [2016年1月18日アクセス]

<sup>12</sup> Stadt Münster, Bürgerentscheid zur Teilprivatisierung der Stadtwerke Münster 16. Juni 2002, Endergebnis <<http://www.stadt-muenster.de/ms/buergerentscheid2002/gesamt.html>> [2016年1月18日アクセス]

<sup>13</sup> Thomas Blanchet, *Path dependence and change in the governance of organized systems: The case of water services in three German municipalities* (1990-2010), Dissertationen am FB Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin, 2015, pp.197-230.

<sup>14</sup> Stadt Leipzig, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid <<http://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/wahlen-in-leipzig/buergerentscheide/>> [2016年1月19日アクセス]

このほか、ハンブルク市では、2004年に「私たちの水、ハンブルク」と題した州民請願が有効に成立したことを受けて、市議会が「公共の手による水供給の保障に関する法律」を議決し、水道事業の民営化は禁じられることになった<sup>15</sup>。

また、ベルリン市では、2011年2月に、ベルリン水道公社の部分的民営化契約の公開について州民投票が行われた。賛成票が反対票を大きく上回り、また、賛成票は基準である25%を上回ったために、この州民投票は成功した<sup>16</sup>。この結果を受けて設置された市議会の特別委員会での議論を踏まえて、その後、市政府は、民間企業との買戻しの交渉に入り、2012年と2013年とに民間企業2社から水道公社の持分を買い戻すこととなった。

#### 4 ベルリン市における再公営化案の特徴

市民・州民投票制度の存在が、民営化阻止や再公営化に向けた動きを後押ししてきたことは間違いないだろう。しかし、市民・州民投票によれば常に再公営化が実現するわけではない。失敗事例についてもみておこう。

ここで取り上げるのは、2013年に行われたベルリン市の電力事業買戻しに関する州民投票の事例である<sup>17</sup>。ベルリンでは、既に見たように、2011年には水道公社の部分的民営化について契約開示の州民投票が成立していた。また、ハンブルク市では、配電網買戻しの州民投票が一足先に実施され、成立していた<sup>18</sup>。これらの結果をまとめたのが表3である。

まず、同じ配電網買戻しの事例として、ベルリン市とハンブルク市を比較してみよう。成立という結果となったハンブルク市の場合、68.7%という投票率の高さが際立つ。これには連邦議会選挙と同日であったという背景があるだろう。賛成派と反対派とは拮抗したが、15,372票差（賛成率は50.9%）で賛成派が勝利した。これは、総有権者数に対して34.4%であった。

これに対して、ベルリン市における電力買戻しに関する州民投票は単独で行われたこともあり、投票率は29.1%とハンブルク市のそれを大きく下回ったが、有効票の中では賛成票が多数（83.2%）を占めた。ところが、これは、総有権者数に対して24.1%であり、州民投票が成立する一つの要件である25%を超えることができず、不成立に終わった。この二つの事例の差は、投票率の差にあり、投票されなかった潜在的な賛成票が反対票として取り扱われたことによるという見解もあり得るだろう。しかも、例えば、成立したミュ

<sup>15</sup> Behörde für Inneres und Sport, Übersicht der Volksabstimmungen in Hamburg seit 1997, Stand: 2. Dezember 2015.

<sup>16</sup> Amt für Statistik Berlin Brandenburg, Bericht der Landesabstimmungsleiterin, Volksentscheid über die Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge bei den Berliner Wasserbetrieben am 13. Februar 2011, 2011.

<sup>17</sup> Amt für Statistik Berlin Brandenburg, Bericht der Landesabstimmungsleiterin, Volksentscheid über die Rekommunalisierung der Berliner Energieversorgung am 3. November 2013, 2013.

<sup>18</sup> 鎌田、前掲論文、5-6頁。

ンスター市の場合には、投票率が同程度である一方で、このベルリン市の事例よりも有効投票の中で賛否が割れ、賛成票が総有権者数に占める割合は低かった。それにもかかわらず、ノルトライン・ヴェストファーレン州の成否基準が20%であったため、成功した。このミュンスター市の事例と比べるのなら、確かに、成否基準がより厳しいベルリン市の制度に阻まれた格好となった。それゆえ、ベルリン市の配電網買戻しの州民投票は不成立に終わったとは言え、それは不運な出来事であったという見方もできるだろう<sup>19</sup>。

表3 市民・州民投票結果

	ベルリン(水道)	ベルリン(電力)	ハンブルク(電力)	ミュンスター	ライプツィヒ
	2011年	2013年	2013年	2002年	2008年
有権者数	2,466,288	2,483,756	1,293,102	207,687	416,126
投票者数	678,507	722,109	888,300	65,731	170,621
有効投票数	677,825	720,701	873,332	65,640	170,264
賛成	666,235	599,588	444,352	42,931	148,761
反対	11,590	121,113	428,980	22,709	21,503
投票率	27.5	29.1	68.7	31.6	41.0
賛成率1	98.3	83.2	50.9	65.4	87.4
賛成率2	27.0	24.1	34.4	20.7	35.7
基準	有権者数の25%	有権者数の25%	連邦議会選で議席を獲得できた政党が獲得した票(765,951)の半分以上	有権者数の20%	有権者数の25%
結果	成立	不成立	成立	成立	成立

(出典) Amt für Statistik Berlin Brandenburg, Bericht der Landesabstimmungsleiterin, Volksentscheid über die Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge bei den Berliner Wasserbetrieben am 13. Februar 2011, Amt für Statistik Berlin Brandenburg, Bericht der Landesabstimmungsleiterin, Volksentscheid über die Rekommunalisierung der Berliner Energieversorgung am 3. November 2013, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Volksentscheid über die Energienetze am 22. September 2013 Endgültiges Ergebnis nach Bezirken, Stadt Münster, Bürgerentscheid zur Teilprivatisierung der Stadtwerke Münster 16. Juni 2002, Endergebnis <<http://www.stadt-muenster.de/ms/buergerentscheid2002/gesamt.html>> [2016年1月18日アクセス], Stadt Leipzig, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid <<http://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/wahlen-in-leipzig/buergerentscheide/>> [2016年1月19日アクセス]

注：賛成率1 = 賛成数 ÷ 有効投票数 × 100、賛成率2 = 賛成数 ÷ 有権者数 × 100

しかし、2011年の水道部分的民営化契約の公開に関する州民投票と比べると、違った見方もできる。成功に終わったこのときの投票率は27.5%であり、配電網買戻しの場合よりも低かった。しかし、賛成票は有効票の98.3%に達し、その結果、有権者総数に対する比率も27%と成否基準の25%を超えた。そして、このときの賛成票と同じ数の賛成票があれば、配電網買戻しの州民投票も成立していた計算になる。都市インフラの再公営化をめざすという意味では同じように見える二つの州民投票ではあるが、水道の部分的民営化契約の公開という問題に比べて、配電網買戻しの問題の方が、ベルリン市民の間で賛否が分かれていたことが伺えるだろう。

では、どのような点が賛否を分けたのだろうか。例えば、州民投票の請求者側では約3.7

<sup>19</sup> Sören Becker, Ross Beveridge, Matthias Naumann, Remunicipalization in German cities: contesting neo-liberalism and reimagining urban governance?, *Space and Polity*, Vol. 19, No.1, 2015, pp.76-90.

億ユーロとされた配電網の買取り価格は、市側の見積もりでは20～30億ユーロとされ、その巨額さと不確実さが際立った。また、州民投票の直前に、市側は自らシュタットベルケを設立し、再生可能エネルギーに取り組むことを決定していた<sup>20</sup>。

ここで注目しておきたいのは、ハンブルクでの配電網買戻しや、ベルリンでの水道の部分的民営化契約公開の場合と、このベルリンの配電網買戻しの場合とでは、州民投票にかけられた提案の内容に差がみられることである。

まず、ハンブルク市では、「市政府と市議会は、ハンブルクの電力、地域暖房、及びガスのネットワークを2015年に公の手に引き継ぐために、適時に、必要な、また許容されるすべての措置を講じる。拘束力を持つ目的は、社会的に適切な、気候に支障のない、また民主的にコントロールされた、再生可能エネルギーの供給である。」という提案への是非が問われた<sup>21</sup>。再生可能エネルギー中心のエネルギー供給への転換を促すために、市政府と市議会に対して、コンセッション契約期限の到来を機に、再公営化に向けた努力を促すことに重きが置かれていた。このため、その後、市政府と市議会は、市が持株会社を通じて100%を所有する配電網会社を新たに設立し、ネットワークの買戻しに動くこととなった。

また、ベルリン市における水道公社の部分的民営化に関する州民投票は、部分的民営化の破棄や買戻しを直接問うものではなく、部分的民営化のための既存及び将来の契約を、個人情報を除いて無条件に公開し、また、非公開とした場合には無効とすることを趣旨とする法案への賛否を問うものであった。料金の急騰の背景にある州政府と民間企業との間で交わされた秘密契約の内容を明らかにすることが、その主要点であった<sup>22</sup>。それゆえ、その後の州政府主体の買戻し交渉や再公営化後の経営形態に関しては、州民投票を主導した市民団体からの批判も見られた<sup>23</sup>。

これらに対して、ベルリンにおける配電網買戻しのための州民投票の提案は、より踏み込んだ内容であった<sup>24</sup>。州民投票は、「ベルリンにおける民主的、環境保全的、社会的なエネルギー供給に関する法律」の草案への賛否を問うものであった。この草案は全12条からなり、その内容は、大別して次の四点にまとめられた。

- ・再生可能エネルギーからの発電と節電可能性の活用のために、営造物法人としてシュ

<sup>20</sup> Wie die Wasserbetriebe das neue Berliner Stadtwerk planen, *Berliner Morgenpost*, 06.01.2014. <<http://www.morgenpost.de/berlin-aktuell/article123564962/Wie-die-Wasserbetriebe-das-neue-Berliner-Stadtwerk-planen.html>> [2016年1月19日アクセス]

<sup>21</sup> Volksentscheid über die Energienetze am 22. September 2013. <<http://www.statistik-nord.de/wahlen/wahlen-in-hamburg/volksentscheide/2013/>> [2016年1月19日アクセス]

<sup>22</sup> Amt für Statistik Berlin Brandenburg, 2011, op.cit., p.1.

<sup>23</sup> Philipp Therhorst, Remunicipalisation in Berlin after the buy-back. From de-privatisation to demands for democratization, 2014. <<https://www.tni.org/en/article/remunicipalisation-in-berlin-after-the-buy-back?context=599>> [2016年1月20日アクセス]

<sup>24</sup> Die Landesabstimmungsleiterin Berlin, Amtliche Information zum Volksentscheid über die Rekomunalisierung der Berliner Energieversorgung am 3. November 2013.

タットベルケを設立すること。

- ・2015年1月1日に配電網を引き継ぐことを目的に、営造物法人としてネットワーク会社を設立すること。
- ・「エネルギー貧困」（支払可能なエネルギーサービスの不足）に対抗すること。
- ・評議会の直接公選、法案提出権、総会によって民主的な参加の可能性を創出すること。

こうした要約からわかるとおり、市民運動がめざしたベルリンにおける配電網買戻しは、単に配電網を公営化すればよいということではなく、その経営組織や戦略にまで踏み込んだものであった。特に際立つのは、何がなされるべきかという「アウトプット」の側面で、再生可能エネルギーの最大限の利用が課され、また、どのように決められるべきかという「インプット」の側面で民主化がめざされた点であろう。

まず、「アウトプット」の側面では、新設されるシュタットベルケに、再生可能エネルギー100%の発電と、節電への投資とそれによる電力消費の削減とが、その任務として課された。こうした任務の実現は、取締役、営業報告に加えて、環境保全や社会面に関する評価を義務付けることによって担保されることとされた。

他方、「インプット」の側面では、三つの仕組みが提案された。

第1に、取締役を監督し、重要事項を決定する評議会は、経済及び環境省からの代表、住民から直接公選される6名の消費者代表、7名の従業員代表（少なくとも男女3名ずつ）によって構成されるべきとした。

第2に、16歳以上の住民の3,000人以上の署名により、評議会に対して議案を提出することとし、また、5,000人以上の署名がある場合には、その提案に関する顧客アンケートの実施を義務付けた。また、それに関連して、企業内の重要文書は適時にインターネットを通じて公開されるべきとした。

第3に、州全体、並びに各区において、少なくとも年に1回は総会が開かれるべきとした。また、区ごとの場合には2,000人の、州全体の場合には5,000人の16歳以上の住民の署名をもって、その開催を請求できるとした。

以上にみたように、2013年のベルリンにおける配電網買戻しの州民投票は、形式的な意味での再公営化を超えて、環境保全と参加を軸とする新しい公営企業像を提示したものであったがゆえに、賛否が分かれる結果になったのではないだろうか。

この配電網の再公営化の動きには、もう一つの流れが存在する。それは、市民が出資する協同組合が、市又は最悪の場合には民間の配電網会社に対して出資することで市民の影響力を確保しようとする試みである。協同組合は、原則として、どれだけの出資をしようとも、出資者は意思決定において平等に扱われるため、組合員となった市民どうしでは民主的な意思決定が実現する。また、出資を求めることは、市民のより積極的な関与を期待

することにつながっている。実際に、この組合に対しては、1,800名から850万ユーロが集まっているという<sup>25</sup>。しかし、配電網のコンセッション契約期限の到来による調達手続きは停まっているため、その成否はまだ明らかではない。とはいえ、州民投票が求めたものとは、また別の手法ではあるが、市民のより強い参加と関与を求めるといった方向性では一致するだろう。

## 5 今後の展望

それでは、ここまでみてきたドイツの事例を踏まえると、日本の地方公営企業の経営形態の展望に際して、どのような論点が浮かび上がるだろうか<sup>26</sup>。

第1に、地方公営企業の「経営の自由」のあり方である。日本の地方公営企業制度は、経済性と公共性の調和を掲げて、地方公営企業を地方公共団体の一部に留める一方で、独立採算制度や管理者制度によって、ある程度の独立性、言い換えるならば「経営の自由」を与えている。これに対して、ドイツでも、1930年代から地方公営企業制度が整備・活用されてきたが、少なくとも水道分野では、より独立性を高めた形態、すなわち、有限会社や株式会社といった私法形態の利用が多かった。

こうした状況は1960年代から70年代には既にみられた。ドイツでは、電力、ガス、地域暖房、等の供給事業を束ねるシュタットベルケを形成する例が多く、また、そうした供給企業をより専門的に経営するために、企業の独立性が強められてきたということ、その背景として指摘できるだろう。その当時は、営造物法人制度のように、有限会社に類似する公法形態の経営形態が整備されていなかったことから、公営企業形態よりも強い独立性を与えようとするときに、私法形態が唯一の選択肢であった。

さらに、1990年代に入ると、新自由主義の発想の流行や財政悪化を背景として、経営の専門化をより推し進め、また、市域外での経営活動などにより企業の成長を求める声が強まった。こうした声は、1990年代末の電力分野での自由化を機に、民間企業の出資を受け入れるなどした公私混合企業（第三セクター）を生み出した。

しかし、その後の再公営化の流れもあり、現時点では民間企業の参画は限られたものとなっていた。民間企業が参画する場合でも、その地域に出自を持つ大電力会社や自治体出資による電力会社・水道会社の参画が主流であり、今回調査した範囲では、外国企業やその他分野の企業の参入はほぼ見られなかった。

<sup>25</sup> 村上敦、池田憲昭、滝川薫『ドイツの市民エネルギー企業』学芸出版社、2014年、192-195頁。

<sup>26</sup> なお、本稿が検討したのは、ドイツの人口25万人以上の都市であることから、以下の論点も、そうした規模の公営企業を前提としたものである。ドイツでも、例えば、小規模市町村では目的組合の設立による広域化などが図られ、また、さらに人口が少ない地域では、住民による協同組合による地方インフラ経営やスーパーマーケット経営などの事例、あるいは、協同組合と市町村との協働の事例（例えば公共プールの経営）など、住民の自発的な活動に支えられた取組みもみられる。しかし、本稿では、そうした論点については触れることができなかった。別の機会に、そうした事例について検討することとしたい。

しかも、成長の中心は電力事業の分野であった。例えば、ハノーファー市のシュタットベルケのように、株式会社として経営の自由と成長を求めている場合にも、その中心は自由化している電力事業や、それに付随するサービス分野であった。水道事業は、そのなかにあっても安定供給と質の確保が特に重視される「聖域」と位置づけられ、また、投資収益性の観点からも積極的に事業拡大をめざす事業分野としては捉えられていなかった<sup>27</sup>。

以上にみたように、ドイツの水道事業分野での私法形態の活用や、その企業への民間企業の参画は、ドイツ固有の文脈に強く規定されたものであったと言え、その単純な模倣は適切ではないだろう。

日本の地方公営企業の経営形態を、ドイツの事例を参考に、より独立性を強める方向で検討する必要があるのであれば、ドイツとの相違点と共通点に留意しながら、日本の文脈において、何のために、どのような意味で「経営の自由」が必要となるのかが問われなければならない。

日本では、ドイツとは異なり、水道事業と下水道事業をそれぞれ単独で、あるいは、上下水道事業をまとめて経営するのが通例である。その一方で、ドイツでも日本と同様に、上下水道事業は「生活に不可欠な公共サービス」として受け止められている。そのため、再公営化されたハノーファー市のシュタットベルケや、再公営化後のベルリン水道公社では、上下水道事業は企業の成長の源としては捉えられていなかった<sup>28</sup>。

こうした文脈においては、完全に自由化されている競争市場で活動する電力事業をも抱えるドイツのシュタットベルケとは、求められる経営の専門性も、また、企業に必要な「経営の自由」の内容も自ずと異なるだろう。

民間企業の参画によって経営の専門性を得られるという議論も確かにあろうが、その専門性が競争市場を前提としたものであれば、むしろ公共性の実現に関する異なる専門性との間で軋轢を生むことになるだろう。部分的に民営化されていたベルリン水道公社の経営をめぐるのは、市政府側と民間出資者側との間でたびたび軋轢が生じ、それゆえ、再公営化によって、意思決定過程はむしろ簡素化し、また、例えば、地域経済への貢献という面をとっても、市政府は民間企業からの「経営の自由」を得たとする見方もある<sup>29</sup>。

こうした見方によるならば、特に、自治体による地域経済政策、環境政策、低所得者・一般家庭への配慮などの料金政策といった面に留意する必要のある分野では、民間企業との協力関係の構築は、地方公営企業の「経営の自由」、すなわち「公共経営の自由」を妨

<sup>27</sup> シュタットベルケ・ハノーファー株式会社における聴き取り調査（2016年1月14日実施）に基づく。

<sup>28</sup> 再公営化後のベルリン水道公社は、かつては持株会社の下で一纏めに経営されていた競争市場で活動する子会社群とは切り離され、自地域における上下水道事業という中核業務に特化することとなっている（ベルリン州財務省における聴き取り調査（2016年1月19日実施）に基づく）。

<sup>29</sup> ベルリン市経済・技術・研究省における聴き取り調査（2016年1月19日実施）の結果に基づく。なお、これに対して、今後は、監査役会の議長であるベルリン市財務大臣の影響が高まるため、財政状況や政治状況の影響を受けやすくなるおそれもあるとする見方もある（ベルリン市都市開発・環境省における聴き取り調査（2016年1月21日実施））。

げないように注意深く設計されるべきであり、そもそもそれが難しく、あるいは、そうすることで民間企業側の協力が得られないような中核業務には適さないと言えるだろう。

上下水道事業が「生活に不可欠な公共サービス」であるという前提に立つならば、公営企業の独立性の強化や、市域外での活動や民間企業との協力を含む「経営の自由」の強化は、それによって公営企業の成長を促すためではなく、公共経営に必要となる専門性の確保や、競争市場に関連するために本来業務とは切り離されるべき新たな公共価値の創造を目的に検討されるべきだろう。

例えば、前者に関しては、少子高齢化や人口減少の進展、さらに、公務員数の減少という日本の文脈において、どのように専門的な人材を育成し、また、どのように、そうした専門性を維持・継承していくのかが問われるため、地方公営企業の人事面での首長部局からの独立性の程度に加えて、他の地方公営企業との人材交流や人材の共有化、あるいは市域を超えた技術支援のための共同組織の設立など、地方公営企業間や地域の企業等との連携を可能とする「経営の自由」のあり方が議論の中心となるだろう。

あるいは、後者に関しては、例えば電力自由化の文脈において、上下水道事業における再生可能エネルギー事業の開発などの場面で、地域内の企業や住民との協働を実施するための「経営の自由」のあり方も議論されてよいだろう。

第2に、公共性のコントロールのあり方である。ドイツの私法形態のシュタットベルケでは、所有の全部又は過半を市町村が占めるものが大半であった。

こうしたシュタットベルケでは、通常、その重要事項の決定や取締役の監督を担う監査役会と、日々の経営を担う取締役とを分離する組織が採用される。そして、監査役会には政治家や行政幹部がその構成員として関与し、取締役には行政幹部が選任されることもある。民間企業経営者が招かれることもある。各企業に対する情報を収集・分析するとともに、監査役会の構成員に対して研修を行い、また、様々な決定事項に対して提案・助言を行うスタッフ組織が行政組織内部に置かれることも多い。ドイツでは、こうした仕組みを通じて、議会そのものや行政機構からの経営の独立と、政治・行政による公共目的の追求とを両立させようとしている。

確かに、こうした仕組みは、わかりやすい構図であり魅力的だろう。しかし、こうした地方公営企業の外部からの公共目的のコントロールは、監督・重要事項決定の組織（監査役会）の質に大きく依存するため、その構成員の人選はもちろんのこと、構成員に対して提案や助言を行うスタッフ組織が機能するかどうかも重要である。

特に、民間企業の参画によって異質な利害が地方公営企業内に持ち込まれている場合には、再公営化に至ったポツダム市での事例で指摘されるように、過半数の所有と監査役会への代表者の派遣が行われても、利害間の調整に失敗することもある<sup>30</sup>。公営企業の独立

<sup>30</sup> この事例については、人見、前掲論文、405-406頁を参照。

性を強める経営形態、特にパブリック・プライベート・パートナーシップによって民間企業の参画を受け入れる経営形態を選ぼうとする場合には、監督組織に対する人的な関与や契約によって、地方公営企業の外部から公共性の担保をコントロールしようとすることの脆さと難しさを自覚する必要があるだろう。

確かに、財政問題や少子高齢化などにより公務員数を大きく増加させることは難しいだろうが、直営方式の経営形態も改めて評価されてもよいだろう。つまり、直営方式が暗に想定している公共性の内部コントロール、すなわち、地方公営企業の職員が自治体に属し、その一員としての専門性や公務員としての精神を身に付けていくことで、地方公営企業の内部から自発的に公共性が発揮されるようにする仕組みの意義を再評価してもよいのではないだろうか。

第3に、地方公営企業に対する住民参加のあり方である。ドイツの地方公営企業の再公営化の動きでは、市民・州民投票制度を用いた住民側の働きかけが特徴となっていた。また、住民側の提案の中には、再公営化後の公営企業経営のあり方として、住民参加と環境保全とを軸とした経営のあり方が提起されていた。こうした動きを参考にするならば、今後の地方公営企業の経営形態を検討する際には、住民参加のあり方も、一つの論点となりうるだろう。

しかし、こうした住民参加の観点に関しては、地方公営企業の経営形態に対する住民参加と、公営企業経営に対する住民参加とが区別される必要があるだろう。

前者は、ドイツにおける再公営化の市民・州民投票に代表され、地方公営企業が住民にとってどのような価値を持つものかを問うと同時に、市政にとってどのような公共的な役割を持つのかを住民に問うものであろう。ドイツにおいても、「官から民へ」というスローガンは、1990年代には、都市インフラの民営化を唯一の回答として提示し、議論の余地を与えなかったと言われる。しかし、その後のドイツの再公営化の経験は、都市インフラの問題は、各地でもっと論じられるべき問題であることを示唆する。節約や成長といった経済合理性の観点からだけでなく、環境保全の観点や、社会的な観点、さらに、自己決定の観点などの間でのバランスをその地域の住民が自ら模索することは、地方自治の発揮そのものと言える。それゆえ、地方公営企業の経営形態を問おうとするときに多様な観点からの代替案が提出され、議論が深まるように、住民の直接参加の経路を、制度面・運用面を問わず、拡充していくことが検討されてもよいだろう<sup>31</sup>。

一方で、後者は、公営企業経営の内容、例えば、投資計画や財政計画などに対する参加

<sup>31</sup> ただし、ベルリン市においては、一般の市民の主な関心は水道料金水準にあり、部分的民営化がその原因であるという理解が流布されていたために州民投票への一般的な関心が高まったとする見方もある（ベルリン市都市開発・環境省における聴き取り調査（2016年1月21日実施））。必ずしも、多様な観点から十分な議論が行われたわけではなかったことも考えられるだろう。こうした見方からは、住民の直接参加の前提として、適切な情報提供のあり方が同時に議論されなければならないだろう。

である。現在でも、日本の地方公営企業において、利用者のモニター制度、事業計画に対するパブリックコメント、経営審議会への住民の参加など、地方公営企業における住民参加の取組みがみられる。これに対して、不成立に終わったベルリン市の配電網の買戻しの州民投票では、経営意思決定への直接公選への住民参加が提起されていた。また、それとは別に、市民出資による協同組合が配電網会社に出資するという提案もある。問題は、そうした企業経営への住民参加に対する評価であろうが、これらは実現したものではないことから、ここでその評価を下すことは難しい。

ただし、ここで指摘しておくべきことは、地方公営企業の制度は、一定の「経営の自由」を必要とするという点であろう。もちろん、住民の直接参加の機会のない公営企業の経営を官僚的と批判し、あるいは地方議会の能力不足を批判する見方もあり得るだろう。しかし、継続的かつ専門的な経営が必要となる都市インフラの分野では、多くの一般の住民が経営者となることは想定しづらく、そもそも地方公営企業に対して、ある程度の「経営の自由」を与えることと矛盾する。州民投票を主導したベルリン市の市民団体の提案でさえも、日々の業務を監督し、重要事項を決定する「評議会」への参画が提案されていたのであり、業務執行に当たる取締役会への参画が提案されていたのではない。しかも、これらの提案は、州民投票において市民の賛成を勝ち得たわけではなかった。また、別の市民団体も、市民出資の協同組合による配電網会社への出資を提案しているのであり、経営そのものへの直接参画を提案しているわけではない。こうしたベルリンでの経験を踏まえるならば、公営企業経営への住民参加を検討する場合には、経営の専門性や「経営の自由」に配慮した制度設計が求められるだろう。

それと同時に、特にハンブルク市やベルリン市の配電網の買戻しに関する州民投票が、組織の所有者のあり方を問うものであったのみならず、それを通じて、その組織の経営戦略を、環境保全的かつ社会弱者を包摂するようなものへと変更させることを意図していたことに留意が必要であろう。どのような経営戦略がふさわしいのか、その具体的内容は個別の事例により異なるだろうが、地方公営企業が、「私企業」の経営でもなく、「官」の経営（「官営」）でもなく、「公共」の経営（「公営」）であることの意味が問われていると言えるだろう。

こうした点を踏まえると、住民が直接参加できる手続きを整えることも大切だろうが、その一方で、安定的な供給、環境保全、社会弱者の包摂、地域経済への貢献などの面で住民からの期待に応えられているかどうかを常に点検し、その内容について住民と対話する機会を持つことも大切となるだろう。

（付記）本研究は、2015年度地方公営企業連絡協議会研究助成事業による研究成果の一部である。現地調査に際しては、一般財団法人自治体国際化協会にご協力頂いた。

付表 1：調査対象リスト (30 大都市の水道事業者と下水道事業者)

	都市名	人口	水道事業者	URL	下水道事業者	URL
1	Berlin, Stadt	3,469,849	Berliner Wasserbetriebe AöR	www.bwb.de/	Berliner Wasserbetriebe AöR	www.bwb.de/
2	Hamburg, Freie und Hansestadt	1,762,791	Hamburger Wasserwerke GmbH	www.hamburgwasser.de/	Hamburger Stadtentwässerung AöR	www.hamburgwasser.de/
3	München, Landeshauptstadt	1,429,584	Stadtwerke München GmbH	https://www.swm.de/	Münchner Stadtentwässerung	http://www.muenechen.de/rathaus/Stadtverwaltung/baureferat/mse.html
4	Köln, Stadt	1,046,680	Rhein Energy AG	http://www.rheinenergie.com/	Stadtentwässerungsbetriebe AöR	http://www.steb-koeln.de/
5	Frankfurt am Main, Stadt	717,624	Mainova AG	https://www.mainova.de/	Stadtentwässerung Frankfurt am Main	http://www.stadtentwaeserung-frankfurt.de/
6	Stuttgart, Landeshauptstadt	612,441	Netze BW GmbH	https://www.netze-bw.de/	Stadtentwässerung Stuttgart	http://www.stuttgart-stadtentwaeserung.de/
7	Düsseldorf, Stadt	604,527	Stadtwerke Düsseldorf AG	https://www.swd-ag.de/	Stadtentwässerungsbetriebe Düsseldorf	https://www.duesseldorf.de/kanal/
8	Dortmund, Stadt	580,511	DEW21 GmbH	http://www.dew21.de/	Stadtentwässerung Dortmund	http://www.dortmund.de/leben_in_dortmund/planen_bauen_wohnen/stadtentwaeserung/
9	Essen, Stadt	573,784	Stadtwerke Essen AG	https://www.stadtwerke-essen.de/	Stadtwerke Essen AG	https://www.stadtwerke-essen.de/
10	Bremen, Stadt	551,767	swb AG	https://www.swb-gruppe.de/	hansa Wasser Bremen GmbH	https://www.hansewasser.de/
11	Leipzig, Stadt	544,479	Kommunale Wasserwerke Leipzig GmbH	http://www.wasser-leipzig.de/	Kommunale Wasserwerke Leipzig GmbH	https://www.wasser-leipzig.de/
12	Dresden, Stadt	536,308	DRESWEG Stadtwerke Dresden GmbH	http://www.drewag.de/	Stadtentwässerung Dresden GmbH	http://www.stadtentwaeserung-dresden.de/
13	Hannover, Landeshauptstadt	523,642	Enercity AG	https://www.enercity.de/	Stadtentwässerung Hannover	http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Umwelt/Wasser-Abwasser/Abwasser/Stadtentwaeserung-Hannover/
14	Nürnberg	501,072	N-ERGIE AG	https://www.n-ergie.de/	Stadtentwässerung und Umweltanalytik Nürnberg	https://www.nuernberg.de/internet/sun/
15	Duisburg, Stadt	485,465	Stadtwerke Duisburg AG	https://www.stadtwerke-duisburg.de/	Wirtschaftsbetriebe Duisburg AöR	https://www.duisburg.de/micro2/wbd/
16	Bochum, Stadt	361,876	Stadtwerke Bochum GmbH	http://www.stadtwerke-bochum.de/	Tiefbauamt, Abteilung der Entwässerung	https://www.bochum.de/C125708500379A37/Cu/rrentBaselLink/W2726935348BOLDDDE
17	Wuppertal, Stadt	345,425	Wuppertaler Stadtwerke AG WSW	http://www.wsw-online.de/	Eigenbetrieb Wasser und Abwasser Wuppertal	https://www.wuppertal.de/microsite/wasserversorgung/abwasser/
18	Bielefeld, Stadt	329,782	Stadtwerke Bielefeld GmbH	https://www.stadtwerke-bielefeld.de/	Umweltbetrieb der Stadt Bielefeld	http://www.bielefeld.de/de/rv/ds_stadtverwaltung/
19	Bonn, Stadt	313,958	Energie- und Wasserversorgung Bonn/ Rhein-Sieg GmbH (SWB Energie und Wasser)	http://www.stadtwerke-bonn.de/	Tiefbauamt, Abteilung Stadt Entwässerung	https://www.bonn.de/umwelt_gesundheit_planer_bauen_wohnen/tiefbauamt/
20	Münster, Stadt	302,178	Stadtwerke Münster	https://www.stadtwerke-muenster.de/	Tiefbauamt	http://www.muenster.de/stadt/tiefbauamt/stadtentwaeserung.html
21	Karlsruhe, Stadt	300,051	Stadtwerke Kahrlsruhe GmbH	https://www.stadtwerke-karlsruhe.de/	Tiefbauamt	http://www.karlsruhe.de/b3/bauen/baueinrichtung/baueinrichtungen/abwasser.de
22	Mannheim, Universitätsstadt	299,844	Stadtwerke Mannheim AG	https://www.mvv-energie.de/	Stadtentwässerung Mannheim	https://www.mannheim.de/stadtentwaeserung/
23	Augsburg	281,111	Stadtwerke Augsburg Wasser GmbH	https://www.sw-augsburg.de/	Abwasserbetrieb der Stadt Augsburg	http://www.augsburg.de/umwelt-soziales/umwelt/einrichtungen/stadtentwaeserung/
24	Wiesbaden, Landeshauptstadt	275,116	Wasserversorgungsbetriebe der Landeshauptstadt Wiesbaden	https://www.wlw-wiesbaden.de/	Entsorgungsbetriebe der Landeshauptstadt Wiesbaden	http://www.wiesbaden.de/vv/oe/eigenbetriebe/141010000002408.php
25	Gelsenkirchen, Stadt	257,651	Gelsenwasser AG	https://www.gelsenwasser.de/	Gelsenkanal/Abwassergesellschaft Gelsenkirchen mbH (AGG)	http://gelsenkanal.de/
26	Mönchengladbach, Stadt	256,853	NEW AG	https://www.new.de/	NEW AG	https://www.new.de/
27	Braunschweig, Stadt	248,502	Braunschweizer Versorgungs-AG.Co&KG	http://www.bs-energie.de/	Stadtentwässerung Braunschweig GmbH	http://www.stadtentwaeserung-braunschweig.de/
28	Chemnitz, Stadt	243,521	eins energie in sachsen GmbH & Co. KG	http://www.eins.de/home/	eins energie in sachsen GmbH & Co. KG	http://www.eins.de/home/
29	Aachen, Stadt	243,336	STAWAG Stadtwerke Aachen AG	https://www.stawag.de/	STAWAG Abwasser GmbH	https://www.stawag.de/
30	Kiel, Landeshauptstadt	243,148	Stadtwerke Kiel AG	https://www.stadtwerke-kiel.de/	Tiefbauamt	http://www.kiel.de/rathaus/service/aemter/portraits/tiefbauamt/

# PPP（公民連携）の推進による公共サービスの提供に関する考察

明治大学政治経済学部准教授  
西村 弥

本稿では、PPP（公民連携）の意味するところについて、E.S. SavasによるPPPの分類に沿って改めて整理したうえで、近年における指定管理者制度とPFIの動向について検証を行った。指定管理者制度の分析では、指定管理者に選定された団体の傾向として、「株式会社」の受託割合が増加傾向にあり、「財団・社団等」の受託割合が減少傾向にあること、「NPO法人」の受託割合は微増傾向にあるものの、依然として低い水準にあること等を指摘した。また、PFIに関する分析では、リーマンショック以降、新規の事業数は減少傾向にあったが近年において回復基調にあること等を指摘し、「新たな成長戦略（日本再興戦略）」が策定されて以降の政府によるPFI支援策等を取り上げた。そのうえで、今後のPPPの推進において留意すべき点等について指摘を行った。

## はじめに

安倍政権の成立以降、「アベノミクス」と新旧の「三本の矢」が連日のように報道、解説されてきた。実はPPP（public private partnership：公民連携）も旧「第三の矢」である「新たな成長戦略」（日本再興戦略）に含まれているのであるが、さして大きな注目を集めてきたとはいえないようである。その理由の一つとして、PPPや公民連携といった用語が何を意味するのかわかりにくいということがあげられるかもしれない。そこで本稿ではPPPについて、サバス（E. S. Savas）の議論を軸に改めて振り返ってみたい。

また、政府の用法では、PPPとPFI（private finance initiative）がセットで「PPP/PFI」と表記されることが多いようであるが、PPPは必ずしもPFIに限定されるものではない。特に自治体が民間と連携して公共サービスを提供する際の代表的な手法としては、指定管理者制度をおいて考えることはできない。成長戦略では、新たなPFIの方式として「公共施設等運営権制度」（コンセッション方式）の推進が中心に据えられているが、これまでは制度の整備と自治体等への普及活動に重点が置かれていた。いかなる成果に結実するかは、まさに今後にかかっている。そこで本稿後半では、指定管理者制度の動向を踏まえたうえで、PFIの動向について捉えてみたい。

## 1 PPPの広がり

PPPあるいは公民連携という用語は、多義的に使用され得る。例えば、サバスはPPPについて次のように定義している。「public-private partnershipとは、部分的もしくは伝統的に行政活動であったものが、民間部門によって行われる際における政府と民間部門との間でのあらゆる取り決めであると定義される」<sup>1</sup>。この定義に従うと、自治体と民間団体が何らかの取り決めを行えば、多くの場合においてPPPということになり、非常に多様な活動を包摂することになろう。ただし、サバスのPPPに関する議論の特徴は、上記のような定義を示したうえで、「公的サービスの提供主体（producer）」と、「サービスの調達（選択・手配）を行う主体（arranger）」という観点から、「公的」サービスの提供方法に関する分類を行い、そこで行政と民間が連携するものをPPPの中心的活動として扱っている点である（表1）。

表1 「公的」サービスの提供に関する分類

		サービスの調達（選択・手配）を行う主体	
		行政	民間
サービスの提供主体	行政	国営・公営 自治体間協定	政府・自治体によるサービス等の販売
	民間	委託契約 フランチャイズ（運営権の付与） 補助金の交付	自由市場 ボランティア・サービス セルフ・サービス バウチャー（商品クーポン等の発行）

（出典）Savas, Emanuel S., *Privatization and Public-Private Partnerships*, Seven Bridges Press, 2000, p.66 を翻訳。  
注：（ ）内の表記は訳者による補足である。

従来からよく見られる分類法、例えば、サービスの委託主体と受託主体、あるいは、施設の所有主体と運営主体といった分類は、ある意味で「行政中心」の観点であった。サバスの分類が興味深いのは、サービスの提供主体と並んでサービスを調達する主体を分類軸に置いたことで、従来の行政中心の分類では見過ごされてきた、誰がどの段階でサービスを選択するかという点が判然とするようになった点である。

例えば、「補助金の交付」と「バウチャー（商品クーポンの発行）」では、政府が原資となるものを民間に交付するという点では共通しているが、補助金は左下の枠に分類され、バウチャーは右下の枠に分類されている。というのも、補助金の交付では、当該サービスの提供主体をも政府が決定する効果を持つものに対して、バウチャーでは、商品券を交付された主体である市民がサービスの提供主体を選択する余地があるからである。また、「国営・公営（government service）」と「政府・自治体等によるサービス等の販売（government

<sup>1</sup> Savas, Emanuel S., *Privatization and Public-Private Partnerships*, Seven Bridges Press, 2000, p.4

vending)」も別のものとして分類されている。「国営・公営」では、「行政機関はサービスを調達（選択・手配）する主体であり、かつ、サービスの提供主体である」<sup>2</sup>。これに対し「政府・自治体等によるサービス等の販売」では、政府や自治体がサービス等の提供主体となるものの、個人や民間の組織が消費者として、そのサービスを購入するか否かの選択権を有しているケースを想定しているのである<sup>3</sup>。後者の事例についてサバスは「公有地で家畜に草を食ませる権利」「ビルや土地といった政府所有の財産を貸し出すこと」、さらには「ニューヨーク市警がスタジアムや劇場での私的なイベントに対して、1時間27ドルで警官を『貸し出し』ていること」などを例示している<sup>4</sup>。

無論この表は公的サービスの提供に関する分類を示しており、サバスが表中の行為をすべてPPPとして同列に扱っているわけではない。彼がPPPの中心として見ているのは「委託契約（contract）」、そして何より「フランチャイズ（franchises: 運営権の付与）」である。「委託契約」とは、自治体等の行政機関が行政サービスの提供業務を民間組織に委託する形式を想定しており、それほど説明を要さないであろう<sup>5</sup>。「フランチャイズ」については、特定の地域で特定のサービスの提供に関する独占権を民間企業に付与する「排他的運営権の付与」と、徴税業務を例に「非排他的運営権の付与（あるいは複数主体への運営権を付与）」とに分類している<sup>6</sup>。なお、サバスは『コンセッション』は、この調達手法の別名である。（中略）『PPP』は『フランチャイズ』の代名詞であるかのように流行している<sup>7</sup>としており、日本ではごく最近になってコンセッション方式が導入されたのに対して、米国では当時から既に主流をなす方式であったことがうかがわれる。

いずれにせよ、ここで重要なのは、「委託契約」と「フランチャイズ」の両方とも民間の主体がサービスを提供する役割を果たし、自治体等の行政機関には、サービスを選択し、調達（選択・手配）を行う主体としての役割が期待されている点である。サバスはこの分類を通じて、市民のサービスへの需要やニーズをきちんと把握し、最適な価格・条件等でサービスを調達する役割を行政主体が担わなければならないことを示唆しているのである。

## 2 指定管理者の導入状況に関する分析

### (1) データ分析上の留意点

指定管理者の導入状況については、総務省が「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」を2006年度、2009年度、そして2012年度に実施している。やや古いデー

<sup>2</sup> 前掲書 p.67 なお、サバスは「行政機関には、政府またはその部局、あるいは政府の法人 (government corporation) も含まれる」としており、この定義では独立行政法人・地方独立行政法人も「国営・公営」に分類されることになる。

<sup>3</sup> 前掲書 p.68

<sup>4</sup> 前掲書

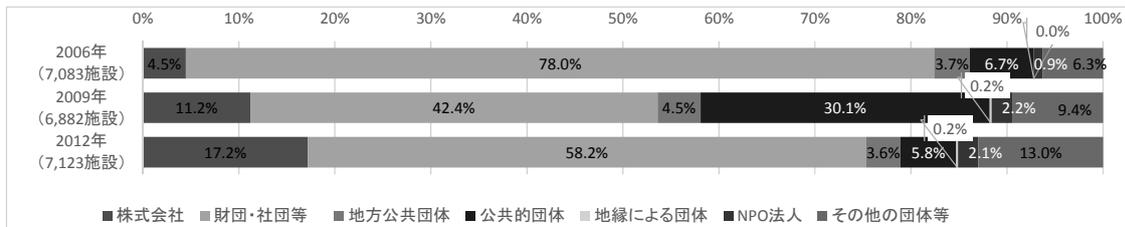
<sup>5</sup> とはいえサバスは、様々な契約方式等の細かな説明を行うなど、表1中の様々な方式の中でも委託契約について最も紙幅を割いており、委託契約をPPPの中核的な手法として想定しているのは明らかである。前掲書 pp.70-79

<sup>6</sup> 前掲書 p.79

<sup>7</sup> 前掲書 p.80

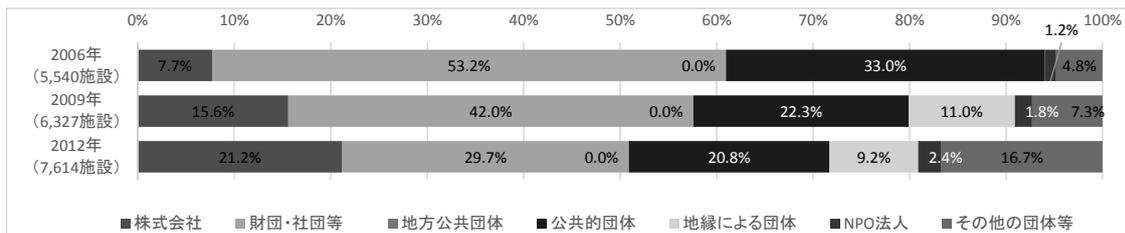
タになるが、管見の限り、上記以外に指定管理者の導入状況に関する包括的なデータが存在しなかった。そこで、これらの調査結果をもとに、指定管理者に選定された団体の種別別の推移、及び、都道府県、政令指定都市、市区町村それぞれの特徴について分析を進めたい（図1、図2、図3）。

図1 指定管理者に選定された団体種別の推移（都道府県）



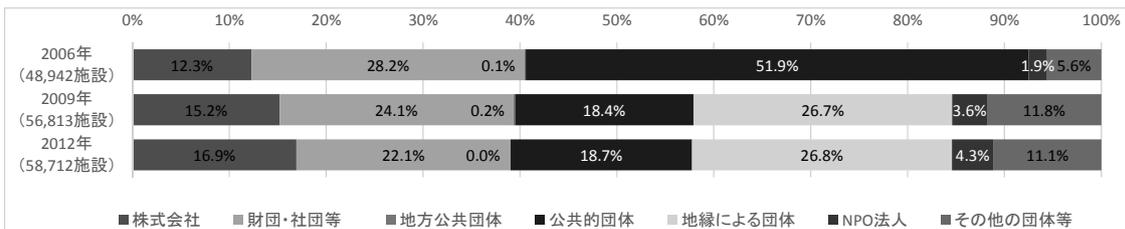
（出典）総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」2006年度、及び、総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」2009年度、2012年度をもとに作成。  
 注：団体の種別の表記については、2012年度の表記に統一した<sup>8</sup>。また、グラフの表記の都合上、「特例民法法人、一般社団法人・財団法人、公益社団・財団法人、地方三公社」については「財団・社団等」に、「特定非営利活動法人」は「NPO法人」に、「1～6以外の団体」は「その他の団体等」にそれぞれ変更した。

図2 指定管理者に選定された団体種別の推移（政令指定都市）



（出典）図1に同じ。 注：図1に同じ。

図3 指定管理者に選定された団体種別の推移（市区町村）



（出典）図1に同じ。 注：図1に同じ。

<sup>8</sup> 各年版における団体の種別の表記、分類は次のとおり。  
 【2006年度】 1 株式会社・有限会社、2 財団法人・社団法人、3 公共団体（地方公共団体、土地改良区等）、4 公共的団体（社会福祉法人、農業共同組合、森林組合、赤十字社、自治会、町内会等）、5 NPO法人、6 1～5以外の団体（企業体、学校法人、医療法人等）  
 【2009年度】 1 株式会社（特例有限会社含む）、2 特例民法法人、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人、3 公共団体（地方公共団体、土地改良区等）、4 公共的団体（農業共同組合、社会福祉法人、森林組合、赤十字社等）地縁による団体（自治会、町内会等）、5 特定非営利活動法人（NPO法人）、6 1～5以外の団体（学校法人、医療法人、共同企業体等）  
 【2012年度】 1 株式会社（特例有限会社を含む）、2 特例民法法人（従来の公益法人）、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人、地方三公社（住宅供給公社、道路公社、土地開発公社）、3 地方公共団体（一部事務組合等を含む）、4 公共的団体（農業協同組合、社会福祉法人、森林組合、赤十字社等）、5 地縁による団体（例：自治会、町内会等）、6 特定非営利活動法人（NPO法人）、7 1～6以外の団体（例：学校法人、医療法人、共同企業体等）

分析に入る前に、指定管理者に指定された団体の種別に関するデータについては留意すべき点が二点ある。第1は、「地縁による団体」が独立した項目として扱われるようになったのは2009年度調査からであり、2006年度では「地縁による団体」が「公共的団体」に含まれてしまっているという点である。第2に、更にその「公共的団体」について見ると、特に図1の都道府県に顕著なのであるが、2006年度調査と比べ、2009年度調査では「公共的団体」が極端に増加している。それに対し、2012年度では、今度は急激に減少するという不可解な動きを示している。2006年度から2009年度までのわずか約3年で、これだけ急激かつ一斉に都道府県が契約先を切り替え、再び3年後までに契約先を戻すという現象が起きるとは考えにくく、2009年度のみ、特定の団体の分類先が前後の調査とは異なっていた可能性が高い。事実、2012年度の団体の種別の表記では、それ以前の年版では明記されてこなかった「地方三公社」が「財団・社団等」と同じ種別に入ることが新たに明記されるようになった。本稿のグラフからは判然としないが、2012年度の個票を見ると、「地方三公社」は公営住宅等が含まれる「基盤施設」に集中する傾向がある。そして、この「基盤施設」の管理に当たる団体における「公共的団体」の占める割合が、都道府県では1.2%（2006年度）、32.4%（2009年度）、2.4%（2012年度）と、2009年度でのみ突出しているのである。2006年度と2009年度の調査結果については個票が公開されていないため断定することはできないが、文教施設等、他の種類の施設ではこうした急激な増加と減少が起きていないことに鑑みると、2009年度でのみ、「地方三公社」が「公共的団体」に分類されていたと考えるのが自然であろう。

## (2) 導入状況に関する分析

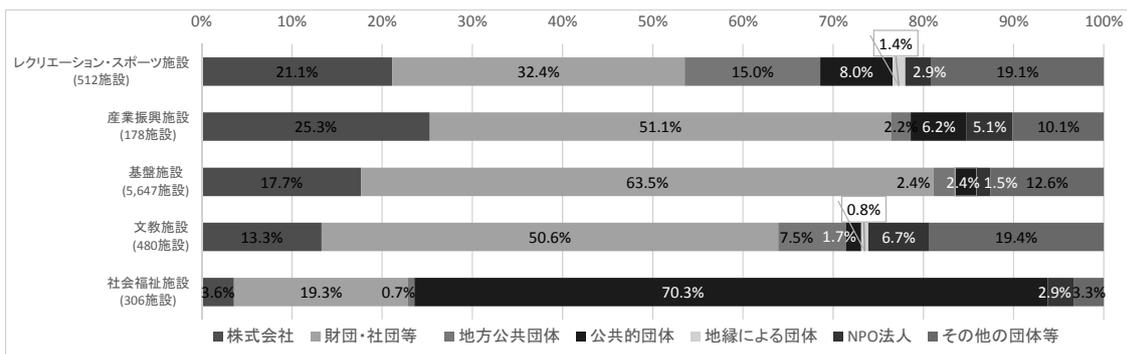
以上のように、時間的推移を見るうえで、本データはやや深刻な問題点を抱えてはいるものの、少なくとも次の三点については、都道府県、政令指定都市、市区町村に共通する特徴として指摘できるであろう。第1に、「株式会社」の比率が増加傾向にあること、第2に、「株式会社」とは反対に、「財団・社団等」の比率は減少傾向にあること、そして第3に、「NPO法人」は微増傾向にあるものの、全体に占める割合は、都道府県、政令指定都市、市区町村のいずれにおいても5%に満たないということである。特に最後の「NPO法人」については、政令指定都市のような大規模な都市においてより活発な活動を行っている印象があるにもかかわらず、全体に占める比率で見ると、一般の市区町村より低い傾向にあるのは興味深いところである。

続いて、それぞれの自治体の種類別に特徴を見てみたい。まず、都道府県（図1）では、①「財団・社団等」の占める割合が減少傾向にあるとはいえ、2012年度においても50%を超えており、依然として極めて高い水準にあること、②「株式会社」の占める割合は2012年度においても2割以下であるものの、5年間で4倍近く増加してきており、伸び率

が極めて高いこと、③政令指定都市や市区町村では1%にも満たない「地方公共団体」への指定が4%前後で推移していることなどを指摘できる。次に、政令指定都市（図2）について見ると、①「株式会社」の占める割合が三つのグループの中で最も高く、また、その伸び率も高い水準にあること、②都道府県と異なり、「財団・社団等」の減少率が非常に高いこと、③2012年度調査において、「その他の団体」が急増していることがわかる。最後に、市区町村（図3）については、①都道府県や政令指定都市と比べ、大きく変化した項目が存在せず、変化するスピードが全体に緩やかな傾向にあること、②都道府県や政令指定都市と比べ、「財団・社団等」の占める比率が当初から低く、かつ、微減傾向にあること、③地縁による団体が全体の4分の1と高い比率を占めていることなどを指摘できよう。

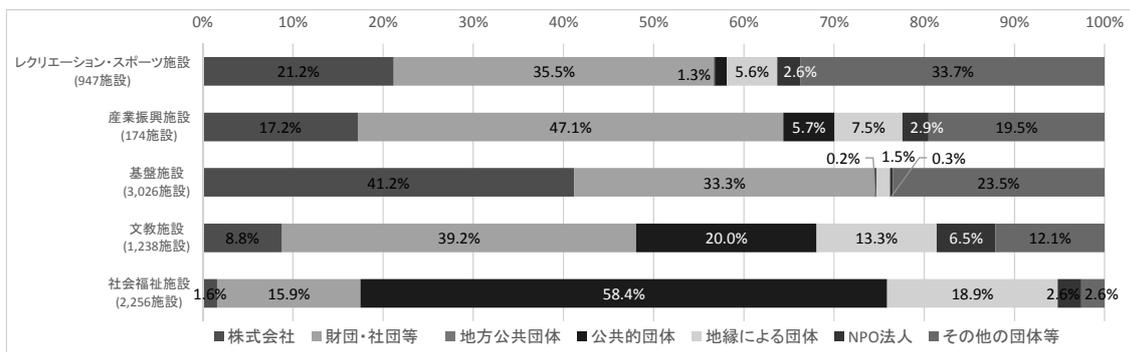
以上が委託先の団体別にみた特徴であるが、施設の種類によって指定される団体に違いや特徴は生じてくるのであろうか。2012年度調査に基づき、都道府県、政令指定都市、市区町村ごとに整理した（図4、図5、図6）。

図4 指定管理者制度導入施設の状況（都道府県）<sup>9</sup>



（出典）総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」2012年度をもとに作成。

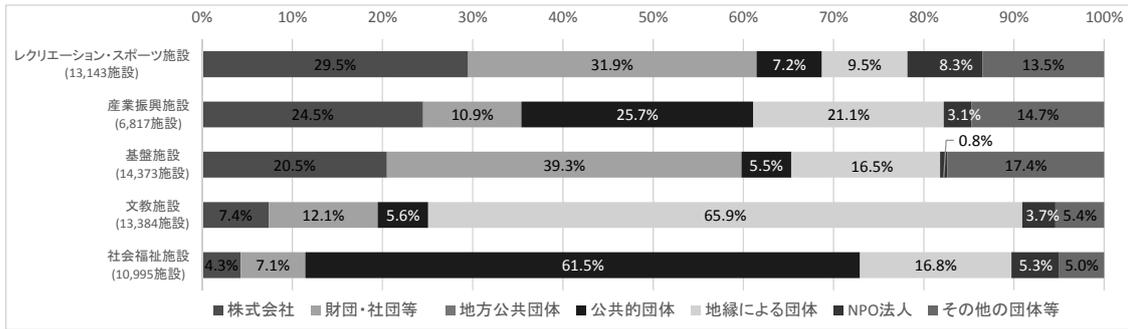
図5 指定管理者制度導入施設の状況（政令指定都市）



（出典）図4に同じ。

<sup>9</sup> 各施設の内容の例は次のとおり。1 レクリエーション・スポーツ施設（競技場、野球場、体育館、テニスコート、プール、スキー場、ゴルフ場、海水浴場、国民宿舎、宿泊休養施設等）、2 産業振興施設（産業情報提供施設、展示場施設、見本市施設、開放型研究施設等）、3 基盤施設（駐車場、大規模公園、水道施設、下水道終末処理場、ケーブルテレビ施設等）、4 文教施設（県・市民会館、文化会館、博物館、美術館、自然の家、海・山の家等）、5 社会福祉施設（病院、特別養護老人ホーム、介護支援センター、福祉・保健センター等）

図6 指定管理者制度導入施設の状況（市区町村）



(出典) 図4に同じ。

一見して明らかなのは、都道府県・政令指定都市・市区町村の三者のいずれにおいても、「社会福祉施設」に占める「公共的団体」の比率が約60%か、それ以上と高い割合を示している点であろう。反面、それ以外の点では三者に明確な共通点は見当たらず、三者三様の特徴を備えているようである。

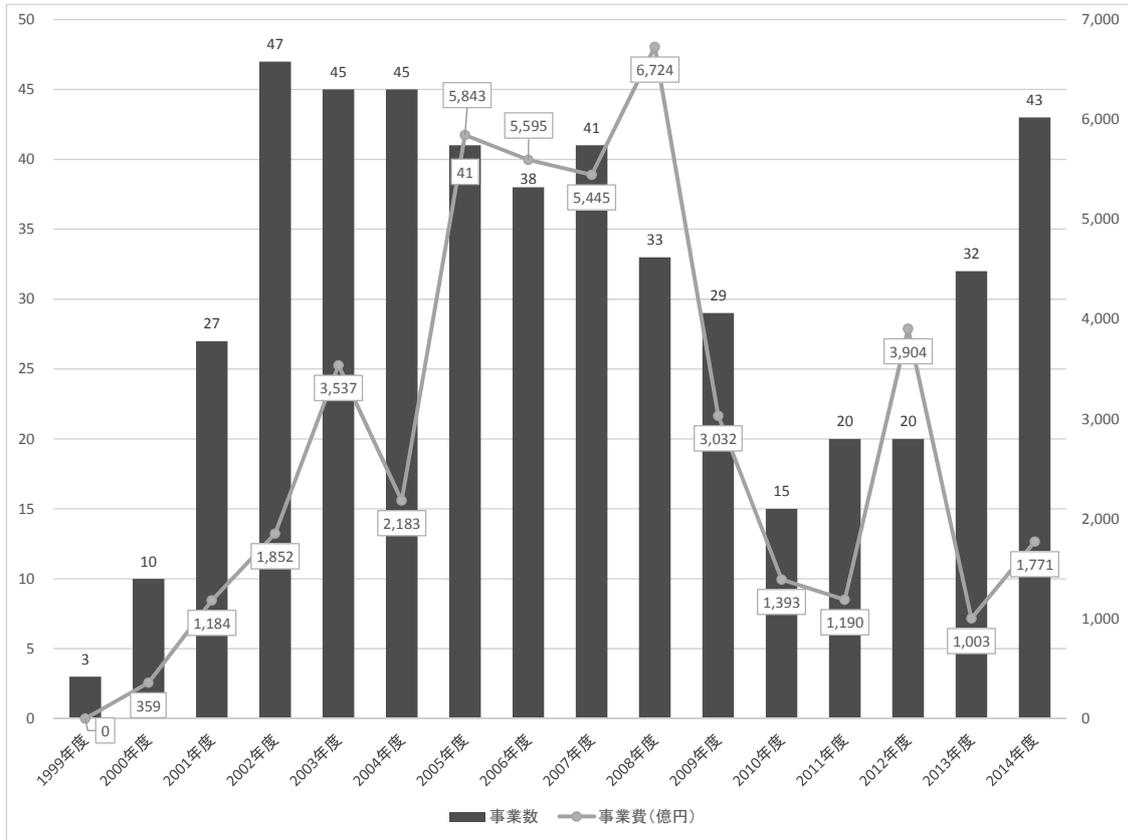
まず、都道府県では、「基盤施設」が5,647施設と他の施設と比べ突出して多い。また、「産業振興施設」「基盤施設」「文教施設」で「財団・社団等」が50%を超えている。次に、政令指定都市では、「株式会社」の割合が「基盤施設」で突出して高い。これは、公園や団地（公営住宅）等の管理を「株式会社」に委託している事例が多いことによるものとみられる。また、「文教施設」で「公共的団体」が20%を占めているが、コミュニティセンター等を社会福祉法人が管理しているケースがみられた。その理由について個票から判断するのは困難であるが、こうしたケースではコミュニティセンターが福祉施設に隣接していたり、複合的な機能を有していたりするのかもしれない。最後に、市区町村について見ると、特に「文教施設」において「地縁による団体」の占める比率が65.9%と極めて高くなっている。これは、公民館等を町内会等の団体が管理しているためであろう。また、「産業振興施設」においては「公共的団体」の比率が最も高い。これは、農産物や海産物の販売所や作業所などを農協や漁協といった協同組合が運営していることによるものと考えられる。

### 3 PFIの導入状況

#### (1) 導入状況に関する分析

次に、PFIの事業数等の推移、及び、施設の分野別の実施状況について見ていきたい。まず、PFIの実施方針を公表した事業数、及び、公共負担額が決定した事業の当初契約金額の推移については、次のとおりである（図7）。

図7 事業数及び事業費の推移



(出典) 内閣府「PFIの現状について」2015年5月、3頁のデータをもとに作成。

注1：事業数は、内閣府調査により実施方針の公表を把握している事業の数であり、サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念し、サービスの提供に及んでいない事業は含んでいない。

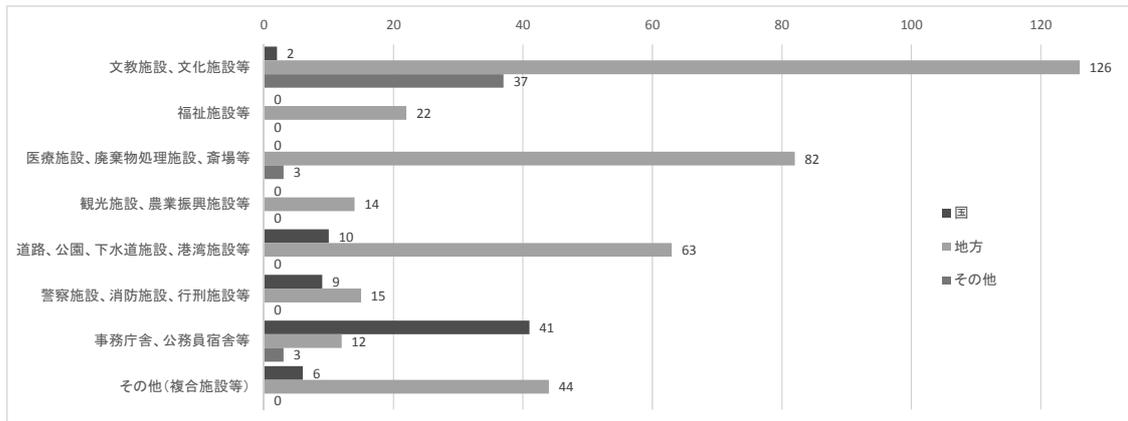
注2：事業費は、実施方針を公表した事業のうち、事業者選定により公共負担額が決定した事業の当初契約金額であり、内閣府調査において把握しているものの合計額。

注3：グラフ中の事業費は、億円単位未満を四捨五入した数値。

事業数（棒グラフ）についてみると、1999年度以降、急速に事業数が増加し、2002年度以降は40件台で推移していたものの、リーマンショック前後から件数が半減したことがわかる。ただし、2013年度以降、再び上昇傾向にあり、2014年度は40件台に回復している。次に、事業費（折れ線グラフ）の推移について見ると、事業数の動きに2～3年遅れるかたちではあるものの、概ね事業数の推移と類似した動きを見せている。こうしたタイムラグが生じるのは、事業数については実施方針の公表時点でカウントしているのに対して、事業費については事業者選定により公共負担額が決定した時点での金額を計上しているためであろう。そうした観点から考えると、2014年度の事業費は1771億円で、ピーク時の4分の1程度まで落ち込んでいるが、同年の事業数は持ち直していることから、今後、事業費の方も回復していくことが予想される。

では、これまでのPFI事業において、国と自治体は、それぞれどれくらいの件数と割合を占めているのであろうか（図8）。

図8 分野別実施方針公表件数



(出典) 内閣府「PFIの現状について」2015年5月、4頁のデータをもとに作成。

実施方針公表件数に占める割合をみると、「国」が13.9%（68件）にとどまるのに対して、「地方」は77.3%（378件）を占めている<sup>10</sup>。また、実施される分野別に見ると、「国」の事業の大半が「事務庁舎、公務員宿舎等」で占められているのに対して、「地方」では「文教施設、文化施設等」を筆頭に、「医療施設、廃棄物処理施設、畜場等」「道路、公園、下水道施設、港湾施設等」など幅広い範囲で多数実施されていることがわかる。既存の施設の管理を民間に任せる指定管理者制度と、新規に施設を建設する段階から民間との連携を行うPFIとを同一に扱うのは妥当ではないかもしれないが、指定管理者制度に比べ、PFIは事業件数そのものが圧倒的に少ない点に留意する必要がある。ただし、指定管理者制度において「株式会社」の比率が高まってきていたことが示すように、「ビジネスモデル」が固まってくるのに合わせてPFIに参入する企業も増加してくる可能性はある。

## (2) 近年におけるPFI（コンセッション方式）支援措置

2012年末に安倍政権が発足して以降、PFIに関する制度の改正・整備が進められてきた。そのスタートとなったのは、2013年6月6日の民間資金等活用事業推進会議決定「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」である。同日には、内閣府PFI推進室による「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」も取りまとめられ、日本の公共インフラ事業に対するコンセッション方式の適用指針が示された。こうした動きを受け、同月14日に閣議決定された「第三の矢」<sup>11</sup>に当たる「日本再興戦略」では、「公共施設等運営権の民間開放（PPP/PFIの活用拡大）」が盛り込まれた。具体的には、「コンセッション方式の拡大」「多様な手法の活用」「(株)民間資金等活用事業推進機構の創設」

<sup>10</sup> このほか「その他」が88%（43件）を占める。内閣府「PFIの現状について」2015年5月、4頁。

<sup>11</sup> 旧の方の「三本の矢」に当たる。つまり、「①大胆な金融政策、②機動的な財政政策、③民間投資を喚起する成長戦略」の③に該当する。「首相官邸HP」（[http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho\\_senryaku2013\\_old.html](http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho_senryaku2013_old.html)）

を軸に、今後10年間で12兆円規模のPPP/PFI活用のためのアクションプランを実行に移すとしている。そして早くも同年10月7日には、株式会社民間資金等活用事業推進機構が「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」に基づき、内閣総理大臣の認可を受けて設立された。これは独立採算型のPFI事業等に対して出融資を行うこと、専門家の派遣・助言等を行うこと等を目的とする組織である。

このほか、2014年12月1日には、改正PFI法が他の関係法令等と併せて施行されたことにより、専門的ノウハウ等を有する国家公務員や地方公務員をコンセッション事業者へ退職派遣（派遣期間終了後に復職）させることができるようになった。さらに最近では、2015年12月15日に民間資金等活用事業推進会議が「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」を決定したばかりである。この指針では、PPP/PFIの推進を支援するため、①導入可能性調査等を支援する「案件形成支援」、②地域の企業、金融機関、地方公共団体等による「地域プラットフォーム」形成支援、③「PPP/PFI専門家支援」、そして④「ワンストップ窓口」の設置の四つの支援措置を打ち出している。このようにPFIについては、ここ数年間で急速に支援措置が整備されつつある。

#### 4 留意点と課題

日本には多様な地域特性を有する1,700以上の自治体が存在しており、公共サービスの提供や施設の建設・運営等について多様な手法が選択可能なことは歓迎すべきであろう。ただし、そこで留意しなければならないのは、いかなるかたちであれPPPを導入するということは、サービス等の提供者である事業者に対して、自治体は賢い「購入者」「契約者」「監督者」にならなければならないということである。特に「購入者」という点については、単に安ければよいということでは全くない。近年では、そのサービス等に住民からの需要があるかどうかという点だけでなく、住民の細かなニーズに適っているか、事業者に対する住民の信頼が得られているかといった点についても配慮しなければならないケースが散見される。例えば、2015年10月4日に小牧市で行われた新図書館建設計画をめぐる住民投票は記憶に新しいところである。これについては、住民投票とその結果にばかり注目が集まったが、むしろ重要なのは自主的に住民たちが法定人数の約2倍に当たる5,713名の有効署名を集め、住民投票の直接請求を行ったこと、そして、一度は新図書館建設計画を承認していた市議会も住民の意思を無視できずに住民投票条例を可決した点であろう<sup>12</sup>。この事例は、いかにそれまでの手続が適正であったとしても、PPPには住民の理解や信頼が不可欠であることを端的に示している。

---

<sup>12</sup> 小牧市議会「平成27年小牧市議会第3回定例会（第4日）会議録」

このように、PPPの手法が多様化・高度化すればするほど、自治体が配慮しなければならない事項も多様化する。また、多様な手法の中から一つを選択、決定するために必要な人的・時間的「コスト」も高まる。自治体の規模が小さくなればなるほど、そうしたコストを自前で負担することが困難になるであろう。

「指定管理者に選定された団体種別の推移（市区町村）」（図3）で既に見たとおり、都道府県や政令指定都市に比べ、一般の市区町村は全体に変化するスピードが緩やかであった。それが各市区町村で熟慮を重ねた結果を反映しているためなのか、あるいは、公的サービスの最適な提供方法について検討することまで手が及ばない自治体が多かったためなのか、今回の分析からは自明ではない。今後の研究上の課題としたい。しかし、いずれにせよ、これからPPPを進めていくうえで重要なのは、自治体がサービスの調達者としての能力を向上していくこと、そして、コンセッション方式の実施について国が行っている支援措置にみられるように、経験の浅い自治体や人的・時間的コストが負担となっている自治体に対して適切な支援措置を進めていくことであろう。



# テーマ

## 自治体職員に求められる政策力

---

個性を活かした自立した地方をつくるため、「提案募集方式」や「手挙げ方式」などの地方分権改革手法が導入されるなか、分権型社会における自治体職員のあり方もそれに即して変化しなければならない。地方分権の進展に伴い、自治体が担うべき役割は、より複雑かつ多様なものとなると同時に、行政サービスを提供する自治体職員は、専門性の発揮や新たな課題に積極的に取り組む進取の気性にとどまらず、政策形成能力の向上が地域のまちづくりを担う上では必要不可欠である。

そこで本稿では、今後、自治体職員がどのような能力を磨き、政策能力の向上を図っていけばよいのか、そのあり方を展望する。

# 自治体職員の能力開発のポイント —これからの時代における自治体研修への示唆—

一般財団法人地域開発研究所 首席主任研究員  
牧 瀬 稔

人が政策を開発し、人が政策を運用する。すべては「人」である。自治体が行政運営を進めるためには、人である職員の能力開発は重要である。本稿は、筆者の経験に基づき、これからの時代に求められる職員の能力開発のポイントについて言及する。前の一文の「これからの時代」とは、地方分権の時代、人口減少の時代、地方創生の時代など様々な要素が入っている。特に政策形成に寄与する能力開発について検討する。

第1章では本稿における「政策形成」と「能力開発」の意味を明確にしている。次いで第2章では「政策形成」と「能力開発」が求められるようになってきた背景を検討している。第3章は能力開発に関連して「4つの人材」について言及している。第4章は自治体の能力開発の転換点を考察している。第1章から第4章までは能力開発のポイントである。第5章は自治体の能力開発以前の問題を述べている。それは人事課の役割である。

最後に、本稿で対象としてきた「職員」の定義を改めて読者に尋ねている。これからの時代は、自治体全体で能力開発に取り組んでいくことの重要性を指摘し、本稿を締めくくっている。

## はじめに～「人」の重要性を理解しているか？

「人は城、人は石垣、人は堀、情けは味方、仇は敵なり」

この格言は、武田信玄と武田勝頼が記したとされる『甲陽軍鑑』にある。前半の「人は城、人は石垣、人は堀」は人材の重要性を説いている。勝敗を決する決め手は、堅固な城や高い石垣でもなく、あるいは深い堀でもなく、「人」にあるということを訴えている。

自治体においても「人」が重要である。人が政策を開発し、人が政策を運用する。すべては「人」である。本稿は、これからの時代に求められる自治体職員の能力開発のポイントについて言及する。

ここ数年、筆者は自治体研修や講演を意図的に増加させてきた。今年度（2015年12月末時点）において、既に160日ほど費やしている<sup>1</sup>。本稿は、筆者の経験から、日々現場

<sup>1</sup> 筆者は、毎年200日以上、全国の自治体をまわっているが、職場にも行けず、自宅にも帰れず、その結果、様々な弊害のようなものが生じている（「呼んでくださることに感謝」とは思っているが、現在は完全に筆者のキャパを超えつつある）。また、筆者自身、実は内向的な性格であるため（そして滑舌も悪いため）、人前で話すのはとても苦手である。そのような理由から、来年度（2016年度）以降は自治体研修や講演などを段階的に減らしていく予定である。

において実感していることを記していく。しかし、理論的な背景が欠如しているかもしれない。その意味で、本稿の内容が読者の自治体にそのままの状態で貢献できるとは限らない。読者は自らの自治体の地域性や特徴などに合わせて、適宜、応用の可能性を探っていただきたい。本稿は読者に対するヒントの提供でもある。

また、「自治体職員の能力開発」と言っても様々な論点がある。その中で、本稿は、政策形成に寄与する自治体職員の能力開発を対象としていく。

各章のテーマは、あえて疑問形で記している。それは読者に対する問いかけの意味がある。読者自身、疑問形に対する回答を明確にした上で各章を読み始めていただけたら幸いである。各章の内容は筆者の見解であり、解答ではない。当然であるが、筆者の見解が100%正しいわけではない。各章とも読者に対する問題提起という意味もある。

## 1 政策形成と能力開発の意味は何か？

本稿における「政策形成」と「能力開発」の意味を考えたい。この2つの用語は重要なキーワードであるのに曖昧に使われている現状がある。まずは政策形成の概念である。自治体の現場において、政策形成の4文字は馴染みのある言葉である。政策形成は多様な定義があり、「何となく理解できる」ものの漠然としている。

一言で「政策形成」と言っても理解できないため、「政策」と「形成」にわけて考えたい。政策の意味について、筆者は「地域が抱える問題の解決を図り、住民の福祉の増進を実現するために示された対応と方向」と定義している。そして形成とは「一つのまとまったものにつくり上げること」と辞書にある（『大辞泉』）。

以上から、政策形成は次の3要素が必要と考えている。①地域が抱える問題の解決に向けた対応の実現、②住民の福祉を増進させる方向の提示、③対応と方向を一つのまとまった形につくりあげる取組みである<sup>2</sup>。

次に、能力開発である。「能力」と「開発」の語句を辞書で調べると、能力とは「物事を成し遂げることのできる力」とある（『大辞泉』）。そして開発とは「新しいものを生み出すこと」と定義されている（『大辞泉』）。これらの意味により、能力開発とは、簡単に「物事を成し遂げることのできる力を新たに生み出すこと」と捉えることができる。

一方で、「能力開発」という4字は経営学にある。経営学における能力開発とは「従業員の自発性を高める（強める）」という意味で使用されている<sup>3</sup>。なお、能力開発の対極に

<sup>2</sup> 実は、この「対応」や「方向」をつくり出すのは、本来は首長の仕事である。しかし、実際は自治体職員が考えていくことが多いだろう。自治体職員に求められる政策とは、「（首長が示した）対応と方向を実現するための具体的な手段を複数提示する」ことである。そして「具体的な手段」のことを一般的に「事業」と言う。この「政策形成」に関心のある読者は、次の文献を参照していただきたい。

牧瀬 穂 『政策形成の戦略と展開～自治体シンクタンク序説』 東京法令出版、2009年

<sup>3</sup> 具体的な能力開発の方法として、講演や討論などの集合研修に加え、OJT（on the job training、職場訓練）、通信教育などの自己啓発などがある。筆者は特にOJTに価値を見出している。OJTの必要性については、次の文献で強調している。

牧瀬 穂 「今、なぜ政策立案力が必要か」 市政62号（2013年）、18-20頁

ある概念が「訓練」である。訓練とは「あることを教え、継続的に練習させ、体得させること」を意味する。つまり、能力開発が「自発性」を基本としているのに対し、訓練は「受動性」や「強制性」を伴う。

以上から、自治体における能力開発には次の3つの要素（力）を身に着けることを基本としなくてはならない。それは、①与えられた職務を遂行する力、②新しい考えを生み出す力、③自発性を発揮する力である。

これからの時代の自治体研修は、上記の6つのポイントを可能な限り内包した取組みにしなくてはならないだろう。

## 2 政策形成と能力開発が求められる理由は何か？

自治体職員が政策形成を推進したり、能力開発を高めなくてはならない背景を指摘しておきたい。その理由は多々あるだろう。簡単に、それぞれ1点に絞って紹介したい。

まずは、政策形成を必要とする背景について言及する。端的に言うと、自治体間競争が展開されつつあるからである。自治体間競争とは「自治体がそれぞれの地域性や空間的特徴などの個性（特色）をいかすことで、創意工夫を凝らした政策を開発し、他地域から住民等を獲得すること」と定義できる。

これからの時代は「足による投票」<sup>4</sup>が起きるかもしれない。一般的に、住民は自分の選好を満足させてくれる自治体に住むことを望む。そして自分の選好を満たしてくれない場合は、その自治体から住民が離れていく（引越していく）。このような行動を起こすことで、住民は自らの意思表示を明確にしていく。このことが「足による投票」である。

この「足による投票」という概念から推察できることは、よい政策形成を展開している自治体には住民が集まる可能性が強まるということである。一方で、政策形成に乏しい自治体からは住民が流出してしまうかもしれない。これが自治体間競争の実態である。この競争時代を勝ち抜くために、今まで以上の政策形成が求められつつある<sup>5</sup>。

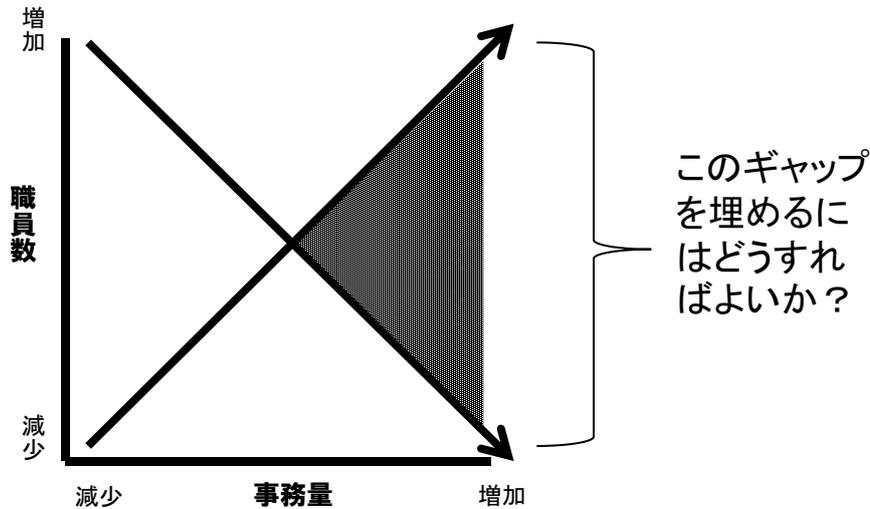
次に、能力開発の必要性も指摘したい。今日、図表1のような現象が起きつつある。図表1の縦軸は職員数の増減を示している。そして、横軸は事務量の度合いを記している。時代の流れは左から右に進むことになる。

<sup>4</sup> Tiebout, Charles, 1956, *A Pure Theory of Local Expenditures*, Journal of Political Economy vol.64.

本文で紹介しているとおり「足による投票」とは、住民が自分の住む自治体から出ていく権利を行使することである。一方で「手による投票」という概念もあり、それは住民による自治体の首長や議員を選出する選挙を意味する。

<sup>5</sup> 自治体間競争が良いか悪いかは読者の価値判断である。筆者が自治体研修や講演で自治体間競争について言及すると、自治体職員から批判が多くある。例えば「公正・公平が原則であるため、自治体の本質を見間違えている」や「全員がWin-Winを目指していくのが自治体の取組みである」などである。もっともな見解であり、これらの発言を筆者は否定しない。筆者もそれが「理想」と思っている。しかし、現実的には、そんな悠長なことは言っていられない。民間企業の世界は弱肉強食の市場原理で動いている。昨今では、自治体も民間企業に倣って「経営」という言葉を使用しつつある。自治体が経営という言葉を使用するならば、自治体の世界も弱肉強食化していだろう。「人口減少時代において、みんな仲良くやってみましょう」という呑気なことを言っている自治体が現実的には負けていく（衰退していく）のである。

図表1 職員数と事務量のギャップ



(出典) 筆者作成

職員数は時代の経過とともに減少していく傾向にある。一方で、事務量は増加しつつある。事務量が増加する理由は、住民要望の多様化と多発化や、国等からの権限移譲などによる。その結果、右側にある「網掛け」の三角形の部分がギャップとして生じてしまう。

このギャップに対応する手段は5点ほど考えられる。それは、①職員の能力開発を進めることである。例えば、職員の能力開発を進め、従来、1人1事務量だったものを、1人1.5事務量にするという発想である。そうすることにより、拡大する事務量に対応するという発想である。本稿は、この職員の能力開発を対象としている<sup>6</sup>。

そのほかに、②職員数を増加させる、③(そもそも論として)優秀な職員を採用する、④増加する事務量に対応しない(増加する事務は実施しない)<sup>7</sup>、⑤増加する事務量の一部を外部主体に担当してもらおうがある<sup>8</sup>。本稿は「職員の能力開発を進める」に焦点を当てている<sup>9</sup>。

<sup>6</sup> しばしば「自治体の職員定数は何人が理想ですか」という質問がある。この質問は無意味である。例えば、10事務があり「1職員=1事務」を担当した場合は、10職員で対応することになる。次に、優秀な職員が多く、「1職員=2事務」を担える場合は5職員で担当できる。一方で、ちょっと問題な職員が多く、「1職員=0.5事務」を処理する場合は20職員が必要になる。すなわち、職員の能力により望ましい職員定数も変化してくる。その意味で職員の能力開発を高めていかなくてはならない。

<sup>7</sup> 市区町村にとって「権限移譲」と言う聞こえはよい。しかし、実質は国や都道府県からの一方的な「仕事の押しつけ」である。職員数が減少する中での仕事量の増加は、既存の仕事数を削減・廃止しない限り職員の崩壊を招くことになる(崩壊の一つが鬱の発生である)。住民から見れば、行政サービスは国や都道府県が実施しようと、市区町村が担当しようとは関係ない。その意味で、小規模自治体は権限移譲を断ることも必要だろう。また、市区町村から都道府県や国に対する権限移譲もあってよいだろう。

<sup>8</sup> 現実的には「職員数の増加」は厳しいだろう。「優秀な職員を採用」は少しずつ見られつつある。優秀の意味は「特定行政分野に秀でた職員」という意味である。昨今では、戦略的に特定行政分野に秀でた職員を採用する傾向が強まっている。「増加する事務量に対応しない」という選択もあると思われる(脚注7で言及している)。そして「増加する事務量の一部を外部主体が担当」は、NPMや協働等という観点から考察できる。

上記に加えて、一人の職員が時間で稼ぐという手段もある。某県の40代男性職員の2011年度の残業が2,017時間にのぼった。同県では、この職員を含む20人の残業時間が、それぞれ1,000時間を超えていた。このように時間で稼ぐという方法もある。しかし、これは結果的に職員を疲労させるだけである。

<sup>9</sup> 自治体職員が図表1の網掛けの部分に対応できないと、職員が「鬱」になってしまう可能性が高まる。筆者は、増える事務量に押しつぶされた職員を何人も見てきた(特に今年度は筆者の周りに多かった)。その意味で、職員の能力開発は自分自身も救うのである。能力開発と言うと重たい印象があるが、「少しの創意工夫」や「ちょっとした発想」と同じである。

政策形成と能力開発は別々に議論されるものではない。双方は密接に関係しており、相乗効果を持つ。政策形成が確実に実施されれば、職員の自発性も高まり、能力開発の機運が高まる。そして能力開発が促進されれば、住民の福祉を増進するための政策形成が実施される。双方は密接に関係している<sup>10</sup>。

### 3 4つの人材を知っていますか？

しばしば人材には4類型あると言われる。能力開発を考える上で4つの人材を紹介したい。第1に「人罪」がある。この意味するところは、仕事ができず、住民からのクレームも多い職員である。庁内にいるだけで罪になる職員である（図表2・左下）。

第2に「人在」がある。存在の「在」を使っていることから理解できるように、ただそこに在る（居る）だけの職員となる。居るだけであるため、自治体という組織にとっては何らデメリットが生じない。デメリットがない分、メリットと捉えることも可能である。しかし、住民にとっては、ほとんど意味をなさない職員である。むしろ税金を納めている住民にとってみれば、人件費の分だけ、その職員の存在はマイナス要因となる（図表2・左上）。

第3に「人材」がある。これが通常言われる人材になる。仕事は言われたことは最低限する職員である。そのため住民にとってはプラスに作用するかもしれない。しかし「職業公務員」である。ここで使用している「職業公務員」は、マイナスのイメージで捉えている。組織にとってプラス効果はあまりもたらさない。住民や地域のことは考えない職員であり、単なる食べていくための職業として地方公務員を選んだ者<sup>11</sup>を意味する（図表2・右下）。

なお、ここでの人材は、材料や素材の「材」であるため、ある意味、上司の能力次第という点もある。上司の腕がよければ人材をうまく活用することで、後述する人「財」に変えることが可能である。しかし、上司の能力が低いと、せっかくの人材を人「罪」にしてしまうかもしれない。例えになるが、素材がよくても料理人の腕次第で料理がおいしくもまずくもなる。これと同じことが自治体の現場においても言える。

そして、第4として「人財」がある。財産の「財」であり「たから」と読む。経済学において「財」（ざい）と言った場合は「人間の欲望を満たすのに役立つもの」という意味がある。この人財は、組織にとっても住民にとっても善の成果をもたらす職員である。さらに、組織のあり方や住民の意識をも変革していく有能な職員である。自らの考えを持ち、政策を形成し、実行できる職員である（図表2・右上）。

<sup>10</sup> 本稿の第1章と第2章は、次の文献の一部を抜粋し、新たに加筆・修正した。

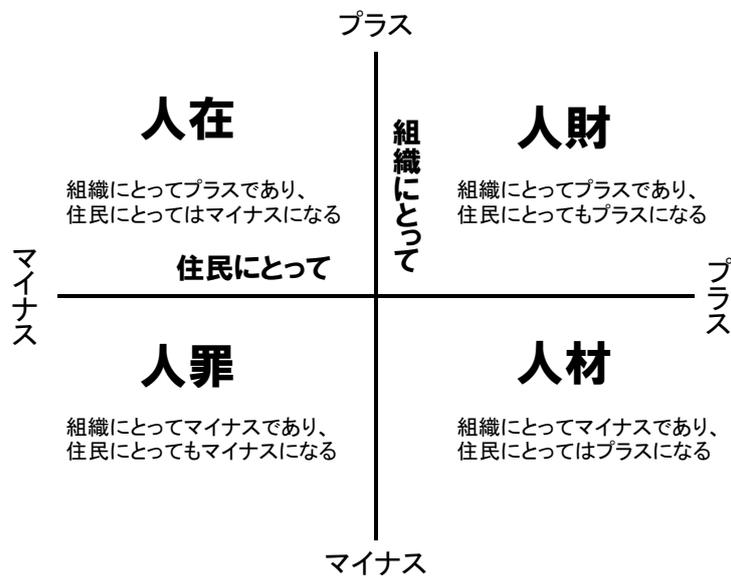
牧瀬稔「『小都市』の能力開発と政策形成をすすめるヒント」ガバナンス150号（2013年）、21-23頁

<sup>11</sup> もちろん、どのような理由であっても、一職業として地方公務員を選ぶことは何ら悪いことではない。そこには個人にしか分からない合理的な選択があるはずである。しかし、筆者は、自治体職員は職業公務員を超えて、積極的に住民と接し、地域を愛し、自らの勤務する自治体の発展のために汗を流す職員であってほしいと願う（理想論と思われるが）。

図表2は、上述した4つの人材をマトリクス化したものである。この図表2は「自治体が職員を捉えるとき」という前提があり、主語は自治体である。主語が住民の場合は「人在」と「人材」の位置が入れ替わるかもしれない。縦軸を「組織にとって」としているが、「自治体内にとって」としてもよい。一方で、横軸は「住民にとって」としているが、「自治対外にとって」と捉えてもよい。自治対外とは、住民をはじめ、地域や事業者など自治体の外に位置する様々な主体である。

自治体における能力開発の重要な視点は、組織にとっても住民にとってもプラスとなる「人材」を輩出していくことにある。これを基本とした自治体研修を実施しなくてはならないだろう<sup>12</sup>。

図表2 4つの人材のマトリクス



(出典) 筆者作成

#### 4 自治体研修の転換点はいつか？

昔と今では自治体の能力開発のスタンスは大きく異なってくる。自治体研修の転換点は行政運営の分岐点でもある。行政運営の取組みが変化した時期はいつだろうか。過去を顧みると、ターニングポイントはいくつか見つけることができる。

古くは1973年のオイルショックや1985年のプラザ合意に伴うバブル経済の発生、そして1991年のバブル経済の崩壊などがある。しかし、今日の行政運営におけるパラダイムシフト<sup>13</sup>は1990年代半ばに兆候が見える。それは1997年である。

<sup>12</sup> 本章（第3章）は、次の文献の一部を抜粋し、新たに加筆・修正した。

牧瀬稔「モチベーションを高める自治体研修」ガバナンス132号（2012年）、24-26頁

<sup>13</sup> パラダイムシフトとは「時代や分野において当然のことと考えられていた認識や思想、価値観などが劇的に変化すること」と定義される。

バブル経済が崩壊してから「消費不況」がはじまったと指摘されることが多い。しかし個人の可処分所得は1997年まで拡大していた。そのため自治体の歳入も基本的には拡大傾向にあった。しかし、1997年のアジア通貨危機や消費税の増税等により経済状況は悪化した。北海道拓殖銀行、山一証券などが破綻した時代である。そして自治体の歳入も通減期を迎える。

次のポイントは2008年である。同年にはリーマン・ショックがあり、多くの自治体の歳入が大幅に減少した。例えば、豊田市はトヨタ自動車や関連企業の業績悪化を受け、法人市民税収入が前年度と比較して96.3%も減少した<sup>14</sup>。

同時に日本の人口動態も転換期を迎える。人口は2005年に戦後初めての減少となった。しかし、2006年に約2,000人の増加、2007年に約1,000人の増加と、人口は2年連続してわずかに増加している。ところが、2008年には約8万人の減少となり、今日まで継続的に人口が減少している。そのため2008年を「人口減少元年」と称することが多い。

これらの様々な現象を背景として、住民の意識も変わりつつある。特に右肩下りの時代しか知らない世代が社会の構成を占めてくることにより、日本全体の価値観などが変化しつつある。人口増加・歳入拡大を前提とした能力開発から、人口減少・歳入縮小という時代の能力開発への転換が求められている。

自治体職員の能力開発を考える時は、「2008年」を境にして（あるいは戦後初めて人口減少になった「2005年」でもいいたろう）、自治体研修のスタンスも大きく変わらなくては行けない。人口が増加する時代と人口が減少する時代では、自治体の行政運営も大きく異なってくる。行政運営の舵取りが変化すれば、当然、能力開発の目指す方向性も違ってくる。

人口拡大が約束された時代は、自治体は「シビルミニマム」の確保が行政運営の目標であった。シビルミニマムとは、自治体が住民のために保障しなければならないとされる最低限度の生活環境水準の保障である。全国どの自治体でも同じ水準の画一的な行政サービスの提供が目標とされた。そのため、当時の自治体研修は、どの自治体も職員の画一性を重んじ、職員を規格化することが求められた。

一方で、人口が縮小していく時代においては、自治体がシビルミニマムを標榜しては存続し得ない。この時代において目指すべき考えは「シビルマキシマム」である。シビルマキシマムとは「個別性かつ柔軟性を持った行政運営」と指摘することができる。縮小時代の中においても自治体が持続的に存続していくためには、個性的かつ独自性を持った行政運営を実施しなくては行けない。そうでなければ自治体間競争に勝ち抜くことができないだろう。

---

<sup>14</sup> 2009年2月14日付、読売新聞

人口減少時代においても、人口を維持あるいは増加を目指していくためには、个性的かつ独自性を持った行政運営を展開し、魅力ある自治体を実現しなくてはならない。そのためには、他自治体には見られない特徴的な政策を展開しなくてはならない。そして、特徴的な政策を開発していくためには、自治体職員の能力開発による政策形成能力<sup>15</sup>の確立と向上は必須である。これからの能力開発の一つの重要な方向性として、个性的かつ独自性を備えた職員を育成していくことである<sup>16</sup>。

## 5 人事異動が生み出す価値を理解しているか？

自治体の職員の能力開発とは直接的に関係がないが、重要な視点と思われるため言及しておきたい。そもそも論になるが、自治体はしっかりと人材を採用する必要がある。例えば、もし自治体が「来年度以降は自治体全体の政策力を高めたい」と考えるのなら、「政策力がありそうな人材を（継続的に）採用する」ことが大前提である。ところが、政策力を微塵も感じさせない職員を採用することが往々にしてある<sup>17</sup>。

そして、人事課は政策力が希薄と思われる職員を対象に政策形成を高めるための様々な研修を実施している現状がある。当然、政策向きではない職員であるため、政策力はあまり身につかない。ところが、そのような職員を採用した人事課が「なんで、あの職員は政策力が醸成されないのだろうか。はあ・・・」と深いため息をつく状況を筆者は目の当たりにしてきた。それは採用の時点で失敗しているのである。

例えで言うと、薔薇の花を咲かせたいのに、菜の花の種を買ってきた状態である。買ってきた菜の花の種に様々な飼料を与えたり（これが自治体研修になる）、「薔薇が咲かなきゃ切っちゃうよ」「綺麗な薔薇を咲かせてね」と言うなど（これは叱咤激励になる）、多方面から薔薇を咲かせようと頑張っている。しかし、買ってきた種は菜の花であるため、咲くのは菜の花である。菜の花は一生懸命に自分の使命を果たしているのに、買ってきた当事者は「なんで薔薇が咲かないのか。はあ・・・」と深いため息をつくことになる。これは買ってきた当事者が悪いのである。

薔薇の花には薔薇の花のよさがあり、菜の花には菜の花のよさがある。それぞれのよさ

<sup>15</sup> 政策形成能力とは「問題を発見し、その問題を解決するため、一定の政策目標を立て、それを実現するために必要な仕組み・仕掛けをつくり上げる能力」と定義する。特に「問題発見」が重要である。

<sup>16</sup> 本章は、次の文献の一部を抜粋し、新たに加筆・修正した。

牧瀬 穂「自治体における人材育成について～自治体研修の現場から考える」政策法務 Facilitator 34号（2012年）

<sup>17</sup> 政策力が少ない人材を否定しているわけではない。後述しているが、職員はそれぞれよい特徴を持っている。政策力が希薄でも、ホスピタリティー的な要素があり、住民対応がよい職員の場合は窓口業務を担当するといいたいだろう。職員一人ひとりの特徴を最大限に活かした人事異動（人事政策）を実施していく必要がある。それが職員満足度の向上につながる。筆者は「住民満足度を求める前に職員満足度の向上が大切」と思っている。職員の満足が递减する中で、住民（他人）の満足高めようとは思わないはずである。その意味では職員満足度を測る必要がある。しかし実施している自治体は極めて少ない。春日部市は、職員の意欲や職場環境について把握し業務改善に役立てるため「職員満足度調査」を実施した。調査の目的は、職員の業務の質を高めることで行政サービスを充実させることである。調査は全職員 1070 人を対象とし、84.4%の 903 人から回答を得た。このような職員満足度を測る調査がもっと増えればよいと思う。

をいかしていくことが大事である。つまり、自治体に即して言えば、適材適所の人事異動を実施しなくてはならない。

人事異動に関して言うと、理解不能な場合が多くある。政策力の素養がある職員を採用し、政策に関する能力開発を実施しても、人事異動で政策とはまったく関係のない部門に異動させることがある。逆に、政策的観点が乏しい職員を企画部門に異動させることも多い。そして人事課は「なんで、あの職員はその部門で能力を発揮してくれないのか。はあ・・・」と深いため息をついている。

本稿は、自治体職員の能力開発に言及してきた。しかし、人材を生かすも殺すも結局は人事課次第という側面もある。人事課は職員の能力開発に取り組む以上に、採用する職員や採用した後の職員の人事異動を今まで以上に戦略的に考えていく必要があるだろう<sup>18</sup>。

### おわりに～職員の定義は何か？

本稿は、これからの時代の自治体職員の能力開発について考察してきた。最後に、読者に質問である。ここで言う「職員」をどのように捉えているだろうか。読者が「職員＝正規職員」と捉えていたら大間違いである。職員には、当然、非正規職員も入る。正規職員が5割を切っている自治体もあると聞く。このような状況においては、非正規職員も戦力であり、非正規職員を含んだ自治体全体の能力開発が必須である<sup>19</sup>。

読者の中で「正規職員だけが能力開発の対象」と考えている場合、それは前時代の思考である。人口減少が急激に進む中では正規職員も逡減していく。その状況においては、非正規職員の活用と活躍を踏まえながら、自治体全体で能力開発に取り組んでいかななくてはならないだろう。

---

<sup>18</sup> 春日部市には「専任職」という制度がある。同制度は2014年度の人事異動から複線型人事制度を導入したことで、事務職をこれまでの「総合職」としてだけでなく、長年にわたって同一分野に携わる「専任職」のキャリアを選択できることとした。具体的には、専任職を希望する職員と専任職の配置を希望する部長との意向が合致した部署に配置している。専任職は原則として5年間は異動がない。このような専任職制度が、もっと登場してもよいと思われる。

<sup>19</sup> 自治体研修に住民や他主体（例えば、NPOや信用金庫、大学等）も入れていくことも一案である。関係のない主体がぶつかることによりイノベーションが登場する。鎌倉市は、政策提案を伴った職員研修に湘南信用金庫の職員も参加している。市職員と信用金庫職員が一緒になり、一年かけて政策づくりを進めている。彩の国さいたま人づくり広域連合では、自治体が直面する共通課題に対応するため、埼玉県や県内市町村の職員に加え、民間企業、NPO団体、大学等との共同により、約9か月間をかけて調査研究を行う「政策課題共同研究」を行っている。これらの事例のように、政策づくりの過程に自治体職員だけではなく、様々な主体を入れていく必要がある。その結果、地域に公共的な人材が輩出されていく。

# 政策形成の5つのポイント

東京工業大学名誉教授  
宮 嶋 勝

自治体職員の「政策形成能力の向上」が言われて久しい。それを支えていくために、各自治体では「1人1台パソコンの配備」、「通信網の整備」等の基盤整備が、ほぼ完了している。今回の小論では、このようなITのインフラ整備を受けての自治体職員の「政策形成能力向上」のあり方を論じる。

## 1 自治体職員は地域づくりの“プロデューサー”たれ

私は、長い期間にわたって自治体大学校での講義・演習を担当してきた。これらの機会を通じて、全国の多くの自治体職員と各種の交わりを持つことができた。このような交流から、「自治体職員は地域づくりの“プロデューサー”たれ」との感を深くしている。

ここに2つの仕事のやり方を例示する。

仕事のやり方①：事業実施に当たり、前年どおり、前任者のとおりに今年度も踏襲する  
仕事のやり方

仕事のやり方②：自分なりの企画を立て、新しい事業展開を模索していく仕事のやり方  
世の中で“プロデューサー”と呼ばれている人たちの仕事ぶりを見ていると、①のような仕事ぶりを思い浮かべる人は少ない。通常の“プロデューサー”と呼ばれている人の仕事ぶりとしては、②を思い浮かべる人が多い。

しかし、私が「自治体職員は地域づくりの“プロデューサー”たれ」と呼びかける真意は、担当している仕事を手掛けるときに、②の仕事ぶりを専らモットーとしてくださいということではない。10の仕事をするときに、「8、9の仕事は①のやり方で結構」であるが、「1、2の仕事は②のやり方を心掛けて欲しい」との意味合いである。

なぜ、このような意味合いで「自治体職員は地域づくりの“プロデューサー”たれ」と呼びかけるかということ、自治体が手掛ける仕事の大部分は「継続的に事業を実施していく」事業特性があるからである。継続性を重視していくと、①の仕事のやり方は、ある程度、

理に適っている。そのため、多くの仕事のやり方は①で結構である。しかし、継続性を重視しつつ、新規性が要求されてきている昨今の事業環境を勘案すると、「1、2の仕事は②のやり方を心掛けて欲しい」との呼びかけになるのである。

## 2 政策形成を支えるのは“読む力”

自治体は多種多様な事業を展開している。それらの事業の特質は大きく変容してきている。事業の特質の主な変容として挙げられるのは、「必需性が薄れて選択性に」、「画一的な事業展開から独自の事業展開に」、「量的充足から質的充実に」である。住民の日々の活動・生活を支える公共財が成熟度を増すに従って、公共財への住民ニーズの変容が事業の特質の変容として表れている。これらの変容は、自治体職員の政策形成能力のあり方に大きな変化をもたらしている。

私がよく使うフレーズとして、「都道府県職員は、全国に47人の同業者がいる」、「市町村職員は、全国に約1,800人の同業者がいる」がある。このことは、自治体の事業の多くはその自治体しかやっていない事業は少なく、自分の自治体がやっている事業は他の自治体でもやっているのが通例だから、このように言っているわけである。

多くの事業の必需性が高く、量的充足に追われていた時代の政策形成の基本は「画一性」であった。政策形成の「画一性」とは、全国の同業者は横一線で同じような事業展開をしていけば良いという手法である。画一的な政策形成を支えるのは「模範解答」の存在である。各事業分野に対して、多くの場合、中央政府なり事業官庁が、要綱なり、指導要領なり、法制度等を作成・整備する。これが「模範解答」として各自治体の担当者に配られる。それ故、同業者が同じような「模範解答」を下敷きにして事業を遂行していくので、事業遂行の差は自治体間ではあまり見られない。

しかし、必需性が薄れ、量的充足がある程度進むと、必然的に「選択性」が前面に出てくる。そして、事業のソフト化が進行する。「選択性」とは、自治体が提供する事業に対して、住民の側が自分達の選好を働かし、好みに合えば事業に参加してくるが、好みに合わなければ事業に参加してこない。それ故、住民の側が自治体の事業に参加するかしないかを「選択する」時代に入ってきているのである。この時の政策形成の基本は「独自性」である。もはや全国どこでも通用する「模範解答」は存在しない。全国の同業者が横一線で同じような事業展開は不可能になってきている。それ故、各自治体間での事業遂行の差が顕在化してくるのである。

このような政策形成のあり方の変化は、自治体職員の理論武装にも大きな変化を与えている。画一的な政策形成の時代に要求されていた「模範解答を正確に理解すること」だけでは政策形成は進まない。新たな政策形成に要求される理論武装は、しっかりとした“読む力”である。事業が置かれている現状を読まなければならないのである。住民に事業を

受け入れてもらうためには、住民の選好を読まなければならないのである。独自の政策立案に対して、その事業が地域にとってなぜ必要なのか、そして、事業の実施がもたらす政策効果等を読まなければならないのである。そして、事業の先行きを読まねばならないのである。現在の自治体の政策形成は「地域間競争」ともいわれている。この競争の中身を一皮めくれば、「読む力」の競争であることが明々白々になってきたのである。

自治体職員が今まであまり意を用いてこなかった「読む力」を強める」ための処方箋は非常にはっきりしている。その答えの一つは、各自治体で強力に進めてきた「1人1台パソコンの配備、そしてネットワーク化」にある。読むためには、それなりの道具が必要である。その道具がパソコンであり、ネットワーク化である。当然のことながら、自分の目の前の机上のパソコン君を自分の有能な部下として使っていける職員は良い仕事ができる職員である。逆に、パソコン君を部下として使いこなせない職員は良い仕事ができないのである。すなわち、読むには、それなりの道具を使いこなすことが必須の条件である。

このことに関連して、次のようなことを経験したことがある。私が長く勤めていた大学では、多くの学生が大学院まで進むため、ゼミでの指導は論文作成であった。そうした中で、比較的早い時期から、大学院の学生への「1人1台パソコンの配備」をやってきた。その結果は顕著に表れ、学生の論文の質が格段に向上してきた。若い人であるため、この道具を苦もなく使いこなし、論文の成果に繋げていく姿を見て、新しい道具の持つ力の素晴らしさを実感したのである。

「読む力」を強める」ためのもう一つの答えは、情報収集力の充実である。パソコン君が良い仕事をするためには、それなりのデータ収集、情報収集がなければ、パソコン君も力が発揮できない。ネットワーク化は自治体職員の情報収集力を格段に充実させてくれた。収集された統計情報や同業者の取組み事例等がパソコン君の力を借りて分析・処理されることによって読みが充実し、良い政策形成になっていくのである。情報収集での留意点は、「情報には2種類あり、一つは既存の情報であり、もう一つは自らの手で作る情報」ということである。既存の情報の収集は当然のことであるので改めて言うまでもないが、自らの手で作る情報にも強い関心を寄せて頂きたいのである。住民の選好を読む、事業の実施がもたらす政策効果等を読むケースでは、既存の情報では対応できないことが多い。そのような事態に対処するためには、それ相応のデータを自らの手で作る必要がある。情報を集める力だけでなく、情報を作る力を強めることは、「読む力」を強める」ことに直結しているのである。

これらの処方箋で「読む力」を強める」ためには、更に「場数・慣れ」が必要である。10回読んだ人よりは、100回読んだ人の方が良い読みができるノウハウが蓄積されるのである。それ故、機会あるごとに「読んでいく」をモットーにしていくべきである。

### 3 “漠構造”に対応する 政策形成

政策課題は大きく分けて、「明構造」と定義される政策課題」と「漠構造」と定義される政策課題」になる。この考え方は、物事をはっきりと2分して問題にアプローチする西欧流の発想法からきている。それ故、当面する政策課題が“明構造”と定義されれば“明構造”の持つ方法論が適用され、“漠構造”と定義されれば“漠構造”の持つ方法論が適用されるというシンプルな考え方である。

“明構造”と“漠構造”のそれぞれの原語は、“Well Structure”と“Ill Structure”である。余談であるが、“Well”と“Ill”が韻を踏んでいるところが、なかなかユーモアが効いており、別の意味で感心しているところである。原語そのものの意味するところは、英語圏ではない私には分かり難いところがあるが、“明構造”と“漠構造”となると、一目瞭然にその意味するところが判然とする。“明構造”と定義された政策課題とは、担当者が変わっても政策課題の定義、アプローチの仕方、解決策等はあまり大きく変わらず、ほぼ同一の扱いができる政策課題である。それに対して、“漠構造”と定義された政策課題は、担当者が変われば政策課題の定義、アプローチの仕方、解決策等が大きく変わる政策課題のことである。

自治体が担当するどの事業分野でも、初めは例外なく“漠構造”である。しばらく前の政策形成の流れを見てみると、多くの事業分野では、中央政府が“漠構造”の政策課題に対して「明構造化」してきていた。この「明構造化」された形で自治体の担当者に渡され、自治体の担当者は“明構造”を前提にした政策形成が通例であった。すなわち、中央政府と自治体の役割分担がはっきりしていた。この“漠構造”の政策課題が「明構造化」されたものは、前にも触れた「模範解答」である。

しかし、自治体の多くの事業で「選択性」が進行し、ソフト化すると、中央政府での「模範解答」づくりは難しくなり、計画づくりが自治体の担当者の手に委ねられるようになった。すなわち、これまでの“明構造”を前提にした政策形成から、“漠構造”を前提にした政策形成に移行してきたのが昨今の情勢である。これが、「画一的な政策形成」から「独自の政策形成」の展開に繋がっているのである。

“明構造”を前提にした政策形成の時代では、担当者に要求される資質は、「正確な理解力」である。与えられた「模範解答」をでたらめに理解しないこと、正確に理解したうえで政策形成に入ることである。職員が正確性をモットーにした仕事ぶりに強くなるための鍛え方は「座学」で十分に達成できる。担当講師が「模範解答」をしっかりと講義し、受講者の理解度をチェックしながら進めていく「座学」である。

しかし、“漠構造”を前提にした政策形成の時代では、担当者に要求される資質は、もはや「正確な理解力」ではなく、政策形成に担当者の「知恵」をいかにして働かすかである。この「知恵」を出す政策形成に向けて職員を鍛えるのは「座学」ではない。職員自ら

考え、「知恵」を出す「演習」方式しかないのである。

この「知恵」を出すに関して面白い文献に出会ったことがある。「知恵者」がおり、いろいろな「知恵」を出すのである。しかし、他方であまり「知恵」を出さない人もいる。私だけかもしれないが、人によって「知恵」のある人とそうでない人がいると思い込んでいた。その文献は「誰でも、皆、知恵者である」と言い切っていた。人によって「知恵」のある人とそうでない人がいるのではなく、「組織の構成員が、皆、知恵を出そう出そうと努力している組織になっている」のか、「組織の構成員が、知恵を出さない組織になっている」のかの違いだけである。それ以来、この見解を私も信じている。それ故、自治体職員はどの職員をとっても「知恵」を持っているので、“漠構造”の政策形成に向いている。後は職員の属する自治体が、職員に「知恵を出せ、知恵を出せ」と言う前向きの組織になってくれれば良いだけである。

#### 4 政策形成の“縦糸と横糸”

自治体職員が地域づくりの“プロデューサー”として仕事をやっていくための理論武装として、「政策形成では“縦糸と横糸”に強くなれ」に着目して欲しい。政策形成を支える“縦糸”とは、担当する業務分野の専門知識等である。当然のことながら、この“縦糸”が弱ければ、しっかりした政策形成には繋がらない。このことは、自治体職員は重々承知して“縦糸”の強化に取り組んでいる。

しかし、強い“横糸”の存在にも当然のことながら注目して欲しい。どのような分野の事業展開でも、企画をまとめていくためには一定の検討プロセスを踏んでいく必要があり、この一定の検討プロセスをここでは“横糸”と呼んでいる。この“横糸”は2つのプロセスからなっている。すなわち、当面している政策課題に対して、プロセス①「現状把握を進めること」、次いで「現状把握から政策課題が抱えている問題点を発掘すること」である。

次に、プロセス②として、「発掘された問題点に対して、達成されるべき目標を明示し、目標達成のための具体的な解決策・提言をまとめていくこと」である。このプロセス①とプロセス②を強くしていくことが“プロデューサー”としての素地を培ってくれるのである。

この“横糸”の持つ方法論は古くからある方法論であり、一般に工学的な方法論(Engineering Method)と呼ばれている。“横糸”に強くなるためには、出発点である「現状把握力の強化」に絞られてくる。現状把握力がしっかりしていないと、たとえ問題点が発掘されても的を射た問題発掘にならない可能性を秘めているからである。自治体職員が“情報力”や“読む力”を発揮して問題発掘に繋げていくことが、良い企画案を作り上げていくうえで重要である。しかし、多くの職場では、プロセス①がなおざりになっているケースが散見される。個々の職員が自ら現状把握に努め、問題を発掘し、プロセス②に繋

げていっているというよりも、問題は上司から与えられ、担当者は指示された問題に対してプロセス②に入っていくケースが多いというのが現状である。この点は、長く自治体職員の政策立案研修を指導してきた私が痛感しているところである。

自治体職員にとって、プロセス①の成熟度とプロセス②の成熟度には差がある。多くの職員は職場でプロセス②を経験する頻度が多いため、かなりの成熟度に達している。この部分については、どの職員をとっても安心して委せていける。それに対してプロセス①は、多くの職員は経験度数が少ないため、職員間での成熟度にバラツキが感じられるのである。この点がこれからの政策形成の問題点の一つと感じている。

私が自治体職員の政策形成演習を指導し始めた時は(約20数年前になるが)、「模範解答」に基づく画一的な政策形成全盛の時であったので、当然のことながら、プロセス①を手掛けようとする雰囲気は皆無で、専ら政策形成イコールプロセス②であった。いかにして政策形成の中にプロセス①を定着させていくかが私の努力の大半を占めていた。近年では、多くの職員がプロセス①から政策形成を手掛けてくれるようになったので、政策形成演習は充実してきた。この雰囲気が日々の職場での政策形成にも自然に繋がっていくことが肝要である。

### 5 “住民との協働” に向けての政策形成

ある時、自治体職員向けに、「これからの自治体経営で重要と思われるキーワードを挙げて下さい」とのアンケート調査を実施した。「情報公開」、「行政効率化」、「財政再建」等の10数項目のキーワードの中から挙げて貰うというアンケート調査であった。事前に予想されたことであるが、“住民との協働”が2番目に多く、約半数の職員がこのキーワードを挙げてくれた。このことは、これからの自治体経営では、“住民との協働”が欠かすことのできない取組みであるとの認識は、ほぼ自治体職員のコンセンサスになっていると見て良いと思う。

“住民との協働”が、現在、自治体職員の共通の認識の背景にあるのは、自治体がカバーする「行政の範囲」と住民が求める「公共の範囲」にある。これが従来は、ほぼ一致していたが、新しい公共のような概念が登場して以来、住民が求める「公共の範囲」は急速に拡大してきている。この拡大に対処して、自治体がカバーする「行政の範囲」も拡大していけるならば問題はないのであるが、自治体の財政状況、人員減等の要因によって「行政の範囲」の拡大はままならず、そのため昨今では、自治体がカバーする「行政の範囲」と住民が求める「公共の範囲」の間に隙間ができてきている。この隙間を埋めていく概念として“住民との協働”があり、それが自治体職員のコンセンサスになってきているのである。

しかし、概念としてはもっともなことであるが、地域でこの隙間を実際に埋めていく手立てを実効ある政策として立ち上げていくためには、いくつもの山を越えていかねばなら

ない。それ故、“住民との協働”で隙間を埋めていける地域と、概念だけで実際には埋まっていけない地域が出てくる。これは、どちらかといえば、政策形成としては難しいタイプに属する分野である。これからの自治体経営で“住民との協働”が実効ある施策になっていくためのキーポイントは「要望する住民」にあるのではなく、「行動する住民」にある。ここでは、地域が抱えている課題解決に向かって、「市役所はXXをやってくれ、XXを補助してくれ」と専ら自治体に頼る住民を「要望する住民」と呼んでいる。それに対して、課題解決に向かって自ら行動する住民を「行動する住民」と呼んでいる。

私は、近年、自治体職員向けの講義では、必ず次のフレーズに触れている。このフレーズは、故ケネディ米国大統領の大統領就任演説の結びのフレーズである。

"Ask not what your country can do for you ;ask what you can do for your country"

この演説は、世界平和に向けて一人一人の国民が行動を起こして欲しいとの呼びかけである。その論理をここでは今日の地域づくりに代用しているのである。

私は、前者の「you」を「要望する住民」と呼んでいる。そして、後者の「you」を「行動する住民」と呼んでいる。極論すると、強い地域社会をつくっていくためには「行動する住民」がキーポイントで、いかに「要望する住民」が多くても強くはなっていないのである。それ故に「行動する住民」が多くなっていく地域では、“住民との協働”が実効ある施策となっていく。「行動する住民」が一向に増えていかない地域では、“住民との協働”は掛け声だけに終わり、実効ある施策となっていないのである。

最近、私が手掛けた調査で、次のような点が明らかになった。「行動する住民」を増やしていくためには、自治体が行っている事業について、その成果を住民に「情報伝達すること」である。そこでの調査の主たる目的は、条例の成果をどの程度自治体は把握し、その成果をどの程度住民に情報伝達しているかであった。取り上げた条例は、成果の把握が難しいタイプの「ゴミのポイ捨て防止条例」と、比較的成果が把握しやすいタイプの「違法駐車防止条例」であった。

「ゴミのポイ捨て防止条例」は多くの市町村が制定しており、非常にポピュラーな条例である。しかし、条例の成果を把握するのが難しいためか、ほとんどの市町村は条例づくりで終わっており、この条例をつくったことによって街がどの程度綺麗になったかの政策効果は把握していない。当然のことながら、この条例の政策効果の住民への情報伝達も行われていない。これでは、この条例が狙った「ゴミを捨てないようにしましょう、捨ててあるゴミを拾いましょう」との街を綺麗にする行動をとってくれる住民は出てこない。なぜなら、ほとんどの住民は条例の存在すら知らないからである。それ故、行動には繋がってはこないのである。しかし、ごく僅かな自治体（頑張る自治体）では、条例の政策効果を把握し（ただし、ごくいい加減なやり方であるが）、その成果を自治体の広報紙で住民に情報伝達している。そこでは着実に街が綺麗になってきているのである。すなわち、「行

動する住民」の増大に繋がってきているのである。

若い頃に勉強した文献に次のようなことが出ていた。この著者はアメリカの有名な企業家であったが、企業が伸びていくためには、社員への情報伝達が重要であると説いていた。また、企業への貢献意欲を社員の間に浸透させていくためには、積極的に社員に情報伝達することがその文献の結論であった。若い頃は情報伝達と貢献意欲の関連性が今ひとつ理解できなかつたのであるが、「ゴミのポイ捨て防止条例」の調査を通じて、はっきりとその関連性が理解できるようになったのである。条例の成果を住民に伝えている（情報伝達有り）地域では、地域課題の解決に向けて「行動する住民」（住民の貢献意欲の高まり）の増加に繋がる結果となった。しかし、条例の成果を住民に伝えていない（情報伝達無し）地域では、地域課題の解決に向けた住民の行動は出てこない（住民の貢献意欲は生まれな）のである。

「違法駐車防止条例」の調査でも同様の結論が得られた。この条例は、政策効果（条例を制定する前と比べ、制定後どの程度違法駐車台数が減ってきているか）が把握しやすいタイプの条例である。調査対象の自治体からは、すべて制定前と制定後の違法駐車台数のデータが報告され、いくつかの自治体では50%～70%減という目覚ましい効果を上げていた。また、これらの地域では、この条例の成果が住民にもはっきりと認識されていた（情報伝達有り）。さらに、これらの地域を追跡調査したところ、指定区域外での違法駐車台数は指定区域並みになってきており、非活動日（見回りの人がいない時間帯）の違法駐車台数も活動日並みになってきている。そして、一般市民はボランティアとして違法駐車誘導に参加してきている。これらは情報伝達による住民の貢献意欲の高まりと捉えることができる。

多くの事業が「選択性」に移行してきている現在、事業への参加の主導権は住民側が握っている。それ故、住民への情報伝達は住民への参加意欲の高揚に欠かすことのできない重要な手立てになってきているのである。このことに留意した政策形成がこれからのキーワードである。

# 研究報告論文

○ まちづくりと地域公共交通（上）

一橋大学大学院法学研究科教授 木村俊介

# まちづくりと地域公共交通（上）

一橋大学大学院法学研究科教授  
木村俊介

本稿では、上下二編にわたり、今日のまちづくりと地域公共交通の関係を扱う。上編では、地域公共交通の見直しが求められる背景、法制度の変遷及び公営バス事業の経営状況等を扱う。

人口減少下の地域社会において DID 人口密度が顕著に減少する中で、持続可能な都市経営を図るため、医療、商業、教育等の都市機能の計画的配置を通じた集約型都市構造の実現が喫緊の課題となっている。

一方、必要施設が点在化し、高齢化により交通制約者が増大する中で、生活の足である地域公共交通の担い手として自治体の役割は重要性を増すとともに発想の転換を求められている。第1に、従来の地域公共交通は、網羅性・多頻度性が求められていたが、今日では幹線路線とフィーダー路線を明確に区分しシームレス化する路線編成が求められている。第2に、複数の自治体（特に中心都市と周辺都市）が連携しサービスを提供する再編が求められている。

このような状況の下で公営バス事業の経営状況を見てみると、モータリゼーションの進展等により輸送人員は一貫して減少しているが、事業見直しなど健全化に向けた取組みが続けられている。

## はじめに

公共交通とは、一般に、「コモンキャリア（運送を依頼するものすべてに対してサービスを提供する事業）」という意味で用いられ<sup>1</sup>、地域公共交通とは、乗合バスを始めとする地域内の日常的な移動に供される公共交通を指す。

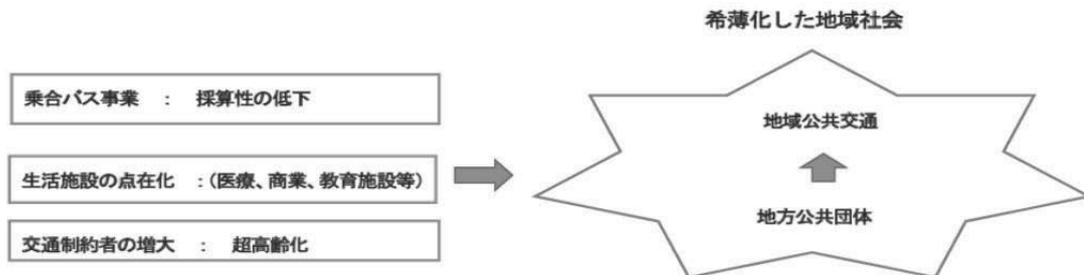
地域公共交通は、地方行政の重要分野であり、近年その重要性が一層増していると言える。それでは、なぜ、地方公共団体が地域公共交通に関わることになるのだろうか。そこには、「生活支援」という考え方が介在する。住民にとって、衣食住に関わる日常生活を営む上で、買い物、医療施設への通院、教育施設への通学を始め地域内の「移

<sup>1</sup> 竹内健蔵『交通経済学入門』有斐閣、2008年、37頁参照。

動」行為が不可欠なものとなる。一方、自家用車による移動が困難である者（以下「交通制約者」という。）にとっては車両等の交通手段すなわち地域公共交通が住民生活上不可欠な要素となる。このため、地方公共団体は、「生活の足」の確保という行政需要に対応することを目的とし、生活支援を図る基本的な行政サービスとして地域公共交通サービスの一翼を担い今日に至っている。

ここで留意しなければならない点は、自動車運送事業に着目すると、当該事業は、鉄道事業に比べ相対的に小規模な資本投下により運営できることもあり、事業者数としては、民営バスが大部分（98%）を占めている点である（後掲図13）。そして、1970年代以降のモータリゼーションの興隆に伴う顕著なバス離れ、2002年の規制緩和を契機とする民営バス事業の不採算路線からの撤退、2010年を境とする急激な人口減少など、事業を取り巻く環境は激しく変化している。このため、民営公営を問わず各事業者にとって採算性が顕著に厳しくなり、公共部門による供給確保策が求められている。また、医療、商業施設、教育施設等の生活に必要な施設が点在化し、さらに超高齢化の進展に伴い自家用車を用いない交通制約者も顕著に増大している。このような社会情勢の変化は、従来の地域社会の構造に変革をもたらし、いわば希薄化する地域社会の現象を各地にもたらしている。このような地域社会の状況の中で、生活の足である地域公共交通の担い手として地方公共団体の役割は一層重要なものとなっているのである（図1）。

図1 地域公共交通を取り巻く状況



（出典：筆者作成）

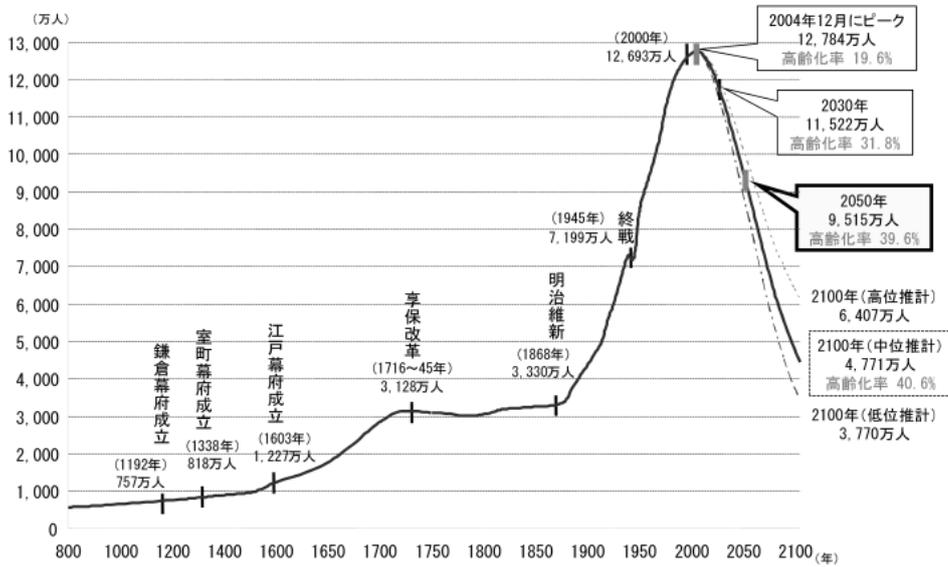
本稿では、このような地域公共交通の特性に触れつつ、今日のまちづくりと地域公共交通との関係を扱うこととする。

## 1 我が国の人口減少の状況とまちづくり

我が国の総人口は、戦後の第1次及び第2次ベビーブーム（1940年代及び1970年代）等を経て、一貫して人口増加傾向であったが、2008年の1億2,808万人をピークとして、それ以降急激な減少傾向に転じている。「日本の将来推計人口」（国立社会保障・人口問題研究所）によると、合計特殊出生率1.35程度の推移を想定した中位推計では、2050年に

は1億人を割り込み、2100年には5千万人以下まで減少すると推計されている(図2)。

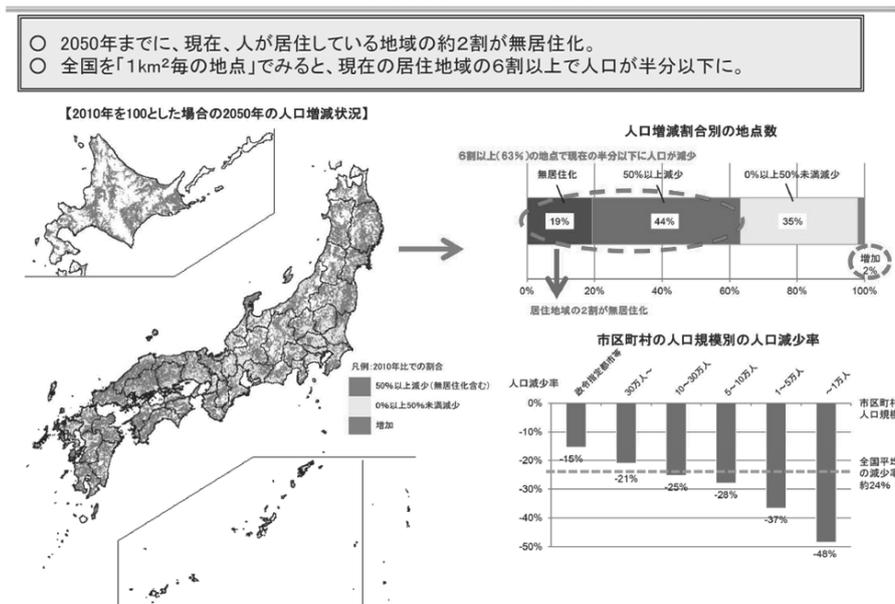
図2 我が国の人口の見込み



(出典: 国土審議会政策部会長期展望委員会「国土の長期展望」中間とりまとめ (平成23年2月21日))

また、急激な人口減少の影響により、2050年までに現在人が住んでいる地域の2割が無居住化するという予測も立てられている(図3)。

図3 無居住地区の見通し  
人口の低密度化と地域偏在



出典: 新たな「国土のグランドデザイン」骨子参考資料(平成26年3月28日 国土交通省国土政策局)をもとに作成

(出典: 第31次地方制度調査会第1回専門小委員会 (平成26年5月28日))

さらに、このような状況に伴い、交通空白地域（バス停から 600m、鉄道駅から 1km の圏域外の地域）の可住面積は 3 万 6,433km<sup>2</sup> に上り、これは九州島に相当する面積となっている。また、当該交通空白地域の居住割合は、人口全体において全国の中で占める割合（1.9%）よりも高齢者人口において全国の中で占める割合が高い状況（2.7%）となっており、特に高齢化も進んでいる地域であることがわかる（表 1）。

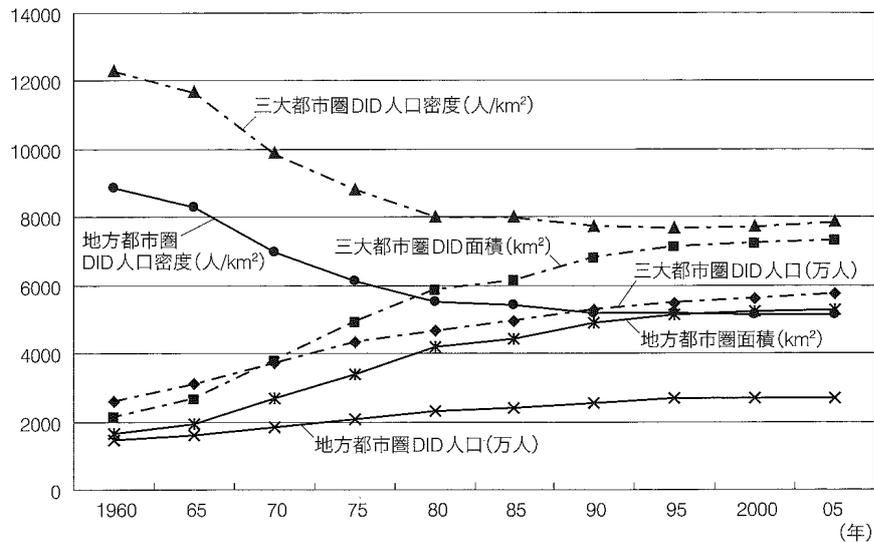
表 1 交通空白地域

	日本全体 (総面積377,915km <sup>2</sup> )	交通空白地域 (バス停600m・ 鉄道駅1km圏外)	交通空白地域の割合
可住面積	117,600km <sup>2</sup>	<b>36,433km<sup>2</sup></b>	30.9% (9.6%)
人口	127,768千人 (1086人/1km <sup>2</sup> )	2,423千人 (67人/1km <sup>2</sup> )	1.9%
うち高齢者人口	27,470千人	731千人	<b>2.7%</b>

(出典：国土交通省資料（平成 25 年 1 月）)

次に大都市圏と地方都市圏の人口等の動向を見てみると、市街地が形成されていると考えられる人口集中地区（DID）については、三大都市圏は DID 人口が漸増しているが、それを上回るペースで DID 面積が増加している結果、人口密度は減少している。一方、地方都市圏は、DID 人口が横這いであるにもかかわらず DID 面積が増加している結果、人口密度は顕著に減少している（図 4）。

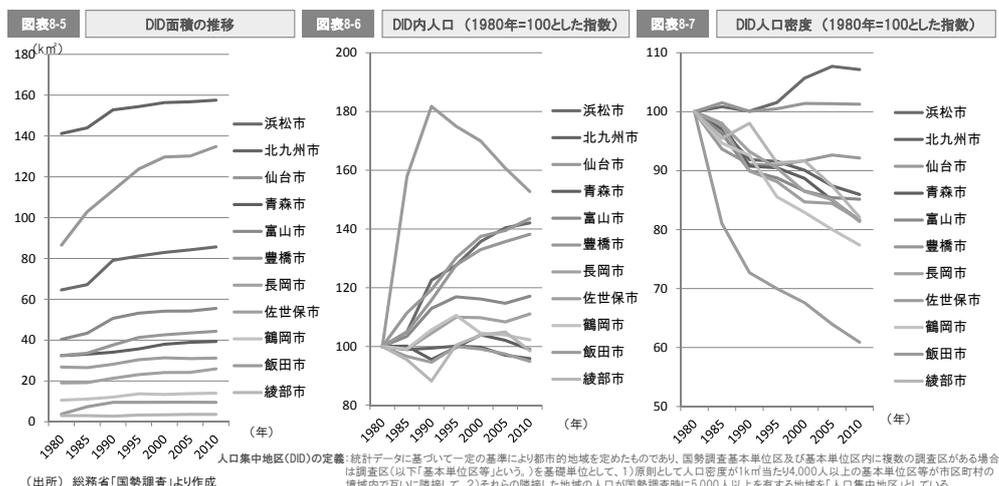
図 4 三大都市圏と地方圏の DID の推移



(出典：川上光彦『地方都市の再生戦略』2013年、13頁)

また、主要な地方都市の動向を見てみると、1980年以降、面積は各都市において増加又は横這いの傾向にある一方で、人口は仙台市、浜松市等を除き減少又は横這いの状況である（図5）。

図5 人口集中地区（DID）の動向



(出典：日本政策投資銀行『人口減少問題研究会 最終報告書』2014年、49頁)

この結果、人口密度は浜松市及び豊橋市を除く各都市で顕著な減少を示している。このようなこれまでの動向を踏まえると、DID人口密度は、今後更に続く人口減少に対応し、政策的にDIDの縮減施策を採らなかった場合には更に減少することが見込まれ、社会・生活活動の利便性低下、地域の活力の低下及び行政投資の非効率性の拡大がもたらされることが懸念される。

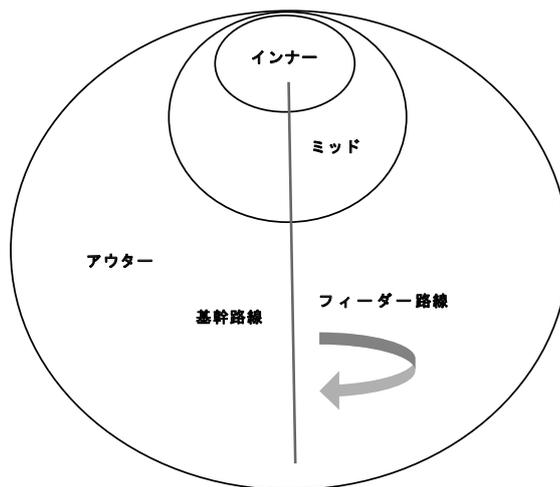
この点は地域公共交通の局面においても同様であり、地方都市の郊外における市街地は、もともと人口密度が低く公共交通の整備も十分ではない地域に拡大された点に特徴がある。そのような状況に加えて更なる人口密度の低下がもたらされれば、地域における交通手段確保が一層困難になることが懸念される。このため、特に地方都市では、居住者が健康・快適に暮らし、経済活動が維持され、持続可能な都市経営を図るため、一定の人口密度を保ち、医療・福祉・学校・商業等の都市機能を計画的に配置することにより、集約型都市構造を実現することが喫緊の課題となっている。

このような社会状況の大きな変化の中で、各地において、まちづくり及び地域公共交通は、本格的な見直しを求められている。見直しの方向性として大きく2つの点が挙げられる。

第1に、「コンパクト化に対応した地域公共交通の再編」である。DID人口密度の低下により、都市基盤の維持更新コスト単価が上昇することから、都市のコンパクト化（縮小都市化）が求められる。今日、このような考え方の下で、青森市や富山市に代表されるように各地でコンパクトなまちづくりの取組が行われている。一方、地域公共交通は、自動

車運送系・軌道系を問わず、従来は区域内を網羅的かつ多頻度に巡回するサービス提供が期待され、必然的に長くきめ細かな（換言すれば複雑な）路線をもたらししていた。しかし、コンパクトな市街地形成に対応するためには発想の転換を求められ、主要施設に直通する幹線路線（主要鉄道駅につながるバス路線、ライト・レール・トランジット（以下「LRT」という。）など）と当該路線に乗り継ぐための支線（フィーダー路線）を明確に区分する路線編成が求められる。すなわち幹線路線については、サービス提供に当たって、定時運行の確保や車両の効率的な運用が最も重要な要請となる。一方、幹線への乗継ぎや近隣地区への移動を主な目的とするフィーダー路線については、郊外住宅地と生活利便施設や幹線駅までの短区間を多頻度で運行することが要請されることとなる。また、幹線・フィーダー路線の接続が円滑なダイヤを組む（シームレス化）することがサービス提供上の極めて重要なポイントとなる（そのイメージを示したものが図6である）。

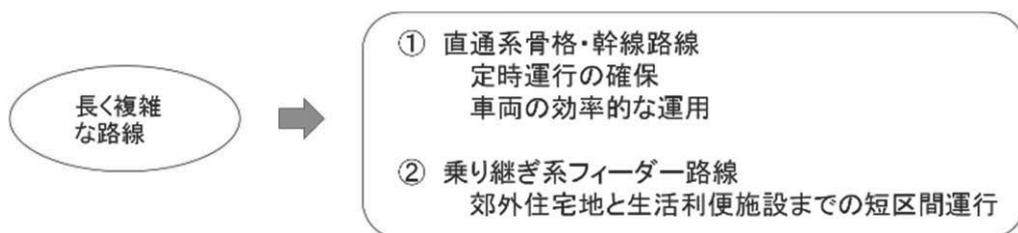
図6 コンパクト化に対応した地域公共交通の再編



（出典：筆者作成）

このように今日においては地域公共交通の路線経営の戦略が大きく変化しているのである（図7）。

図7 地域公共交通の路線経営の戦略

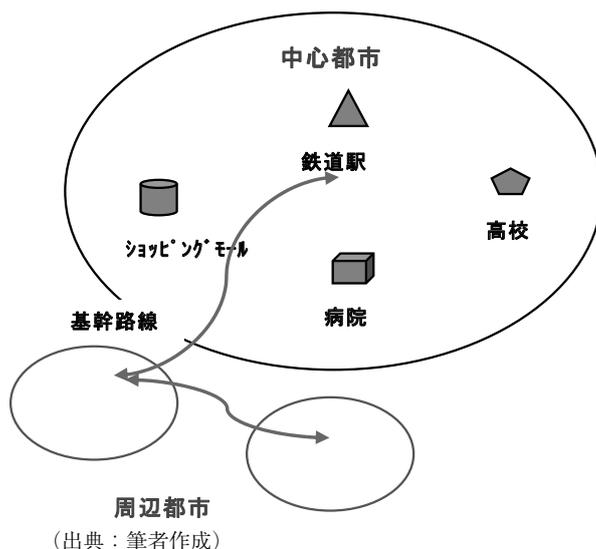


（出典：筆者作成）

第2に挙げられる方向性は、「地域連携に対応した再編」である。前掲図1で示したように、人口減少に伴い生活施設が点在化するとともに、高齢者等の交通制約者が増大する状況の下で、複数の自治体（特にエリアの中心都市と周辺都市）が連携し行政サービスを提供しなければならない事態が進行する。このような中で、例えば定住自立圏構想に基づく連携協約により基幹線となるバス運行を維持するなど、複数自治体による運行の扶助により経営を維持する形態が見られる。

人口が稀薄化する地域社会においては、中心都市に隣接する周辺都市の住民が中心都市により提供される行政サービスを享受する現象が生じ（このような現象をスビルオーバーという）、移動の観点から見ると、公共交通の基幹路線・フィーダー路線を通じ、中心都市の生活施設（鉄道駅、病院、高校、ショッピングモール等）へのアクセスを確保することが重要な公共政策となる（図8）。

図8 広域連携に対応した地域公共交通の再編



このように都市のコンパクト化や生活施設の点在化が顕著となる希薄化社会においては、地域交通の経営手法も大きな変化を求められることとなる。

## 2 地域公共交通に係る法制度の枠組み

### (1) 法制度の推移

まちづくりと地域公共交通との関係を考える上で、地域公共交通に係る法制度に留意する必要があるため、本章においては、我が国の地域公共交通をめぐる制度的な枠組みを概観する。

地域公共交通に関わる近年の法制度の推移は表2が示すとおりである。

表2 地域公共交通に係る主な法制度の動向

時 期	主 な 法 制 度 の 動 向
2000年 2月	貸切バス事業（道路運送法）、国内航空運送事業（航空法）の規制緩和
3月	旅客鉄道事業（鉄道事業法）の規制緩和
10月	国内旅客船事業（海上運送法）の規制緩和
2002年 2月	乗合バス事業、タクシー事業（道路運送法）の規制緩和
2006年 10月	自家用有償旅客運送の登録制度の創設（道路運送法）
2007年 10月	地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の施行
2013年 12月	交通政策基本法の施行
2014年 12月	地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（一部改正）の施行

（出典：筆者作成）

## (2) 規制緩和への対応

我が国の旅客自動車運送事業は、1951年の道路運送法の施行以来、路線単位の免許に基づき、過当競争によるサービス・安全性の低下を防ぐ需給調整規制により維持されてきた。しかしながら、需給調整規制は、①非効率な事業者の温存、②新規サービスや弾力的な運賃設定の抑止、③内部補助が強制され赤字路線を抱えることによる事業意欲の減退等の弊害が指摘されていた。このような問題意識の下で、2000年以降、貸切バス事業、旅客鉄道事業等の各種事業において規制緩和が開始された。2002年には乗合バス事業について需給調整規制が廃止され、事業への参入が免許制から許可制に変更されるとともに、事業からの退出が許可制から事前届出制に変更される等の規制緩和が行われた（表3）。

表3 乗合バス事業における規制緩和

時 期	規制緩和前	規制緩和後(2002以降)
事業への参入	免許制（路線を対象）	許可制（事業者を対象）
事業からの退出 （事業の休止・廃止）	許可制	事前届出制 （地域協議会に6月前までに届出）
運賃・料金	認可制	上限認可制 上限の範囲内での変更は届出制
事業計画	認可制：運行計画	認可制：路線への参入 届出制：運行計画

（出典：筆者作成）

当該制度改正は、地域公共交通に大きな影響を与えた。直接的な影響としての新規事業者の参入は限定的であったが、間接的な影響として、初乗り料金の引き下げや乗り継ぎ割引等のサービスの向上が実施されるなどにより、利用者にとってメリットが生じている。一方、民間への事業移管を進める例も出てきているなど民間バス事業者との競争の進展により、一層厳しい経営が迫られている。こうした中で、公と民の役割分担の議論に見られるように、近年、住民へ直接サービスを供給する事務はできる限り民にまかせる（あるいは民の力を活用する）べきであるという考え方がこれまで以上に打ち出されており、さらに、規制改革による競争の進展や地方公共団体の財政難も加わり、事業形態についての見直しや本格的な健全化の動きが強まりつつある。

### (3) 道路運送法の一部改正

2006年、コミュニティバス、乗合タクシー、市町村バスなど、道路運送分野における利用者需要の多様化に対応するため、道路運送法の一部改正が行われた。コミュニティバス等の普及促進を図るため、乗合事業の位置づけを与えるとともに、市町村バス等の自家用自動車による有償運送を可能とする登録制度を創設した。また同法に基づき設置される地域公共交通会議（長、自動車運送事業者、住民、旅客等により組織）が運賃等の協議を受けることとされている。

### (4) 地域公共交通の活性化

2007年、路線に対する参入・退出に係る規制が緩和され、地域における公共交通の置かれた状況が厳しさを増しつつあることを踏まえ、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下「活性化法」という。）が成立した。市町村は、関係する公共交通事業者、道路管理者、公安委員会、利用者等で構成する法定協議会での協議を経て、地域公共交通総合連携計画を作成し国土交通省に提出することができる。同省により認定された総合連携計画に位置づけられた事業のうち、特に重点的に取り組むことが期待される事業について、関係法律の特例による支援措置が講じられる。

### (5) 交通政策基本法

地域公共交通を取り巻く環境は厳しさを増しており、事業の運営主体だけではなく、地域の住民・行政・事業者が連携し事業を支えていく必要がある。こうした背景もあり、2013年12月に交通政策基本法が成立した。

同法は、国民等の交通に対する基本的な需要が適切に充足されることが重要であるという認識のもとに、基本理念、国や地方公共団体の責務、施策への協力に係る事業者や国民の責務・役割を定めるとともに、関係者相互の連携・協力などについて定めている。さら

に、政府は交通施策に関する基本的な計画である交通政策基本計画を策定し、基本的な方針や施策の目標、政府が講ずべき施策等を定めることとしている（図9）。

#### （6）活性化法の一部改正

人口減少、少子高齢化が進展する中、特に地方部においては、公共交通機関の輸送人員の減少により、事業縮小やサービス低下が懸念されている。このような状況の下で地域の活力を維持するためには地域公共交通の充実を図ることが重要であるため、2014年5月に活性化法の一部改正が行われた。改正後活性化法においては、総合連携計画を地域公共交通網形成計画に改め、まちづくり施策との連携等も計画事項に位置づけることとしている。また、同計画に基づき、面的な公共交通ネットワークの再構築の具体的内容（既存路線・ダイヤの見直し、新規サービスの導入等）を定めた地域公共交通再編実施計画を作成できることとし、まちづくりと一体となった公共交通の再編に取り組むことをねらいとしている。

以上のように2000年代以降、地域公共交通に係る法制度は大きく変化してきた。これらの変化の中での特徴は、①地方公共団体の法制度上の位置づけが明確かつ重要なものとなっていること、②交通施策とまちづくり施策を連関させていくことが法制度上も要請されていることの2点である。

この場合、地方公共団体が備える調整機能（関係者間の調整）や財政支援機能等が片面的に期待されるべきものではなく、また、地方公共団体が受動的に交通施策の責務を果たしていくものとするべきではない。むしろ、地方公共団体は、交通ネットワーク及びまちづくりに関する企画立案機能及び住民の合意形成を図るためのコーディネート機能を最大限活用し、地域公共交通の未来図を描いていく役割を担っていくことが期待されているものとするべきである。

### 3 地域公共交通の展開

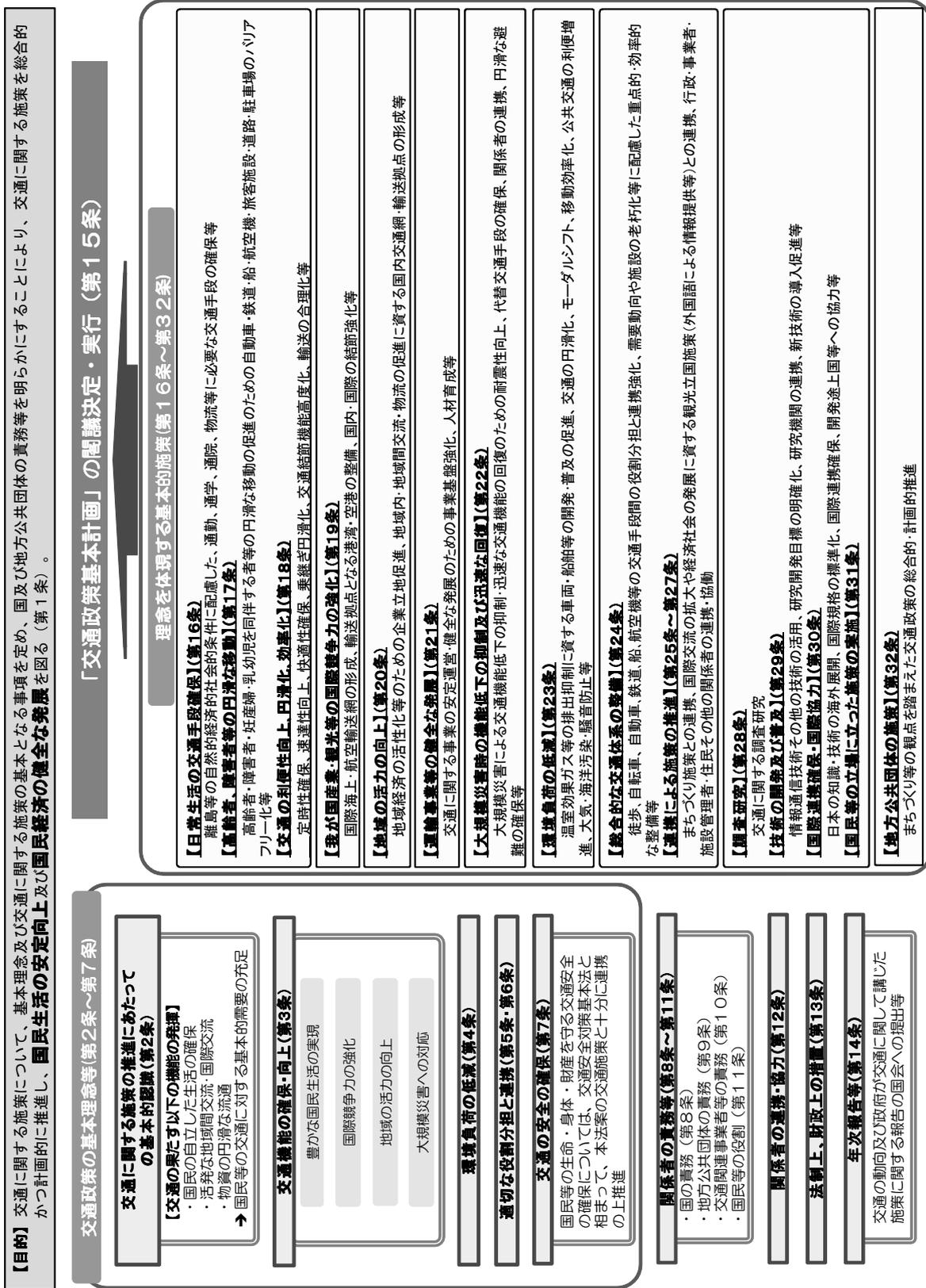
本章においては、近年、地域公共交通の事業手法の中で重要な役割を果たしている公営交通事業、コミュニティバス及びLRTの事業運営について取り上げる。

#### （1）公営交通事業

##### ア 公営交通事業の現状

地方公共団体が運営する交通事業を公営交通事業という。我が国の交通事業は民営・公営の両事業者により担われてきたが、公営交通事業は、明治後期の路面電車を契機として、大正後期にはバス事業、昭和前期には地下鉄事業が開設され、我が国の地域公共交通に重要な役割を果たしている。以下において、公営交通事業の種類や事業内訳を概観する。

図9 交通政策基本法の概要



（出典：国土交通省資料）

### （ア）公営交通事業の種類

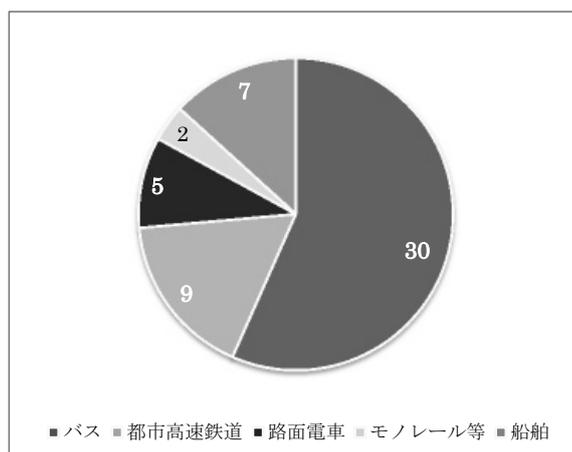
地方公共団体が運営する公営交通事業は、地方公営企業法の適用の下で運営される法適用事業と同法が適用されない法非適用事業に区分される。事業区分による内訳では、事業数はバス事業が最も多いが（表 4 及び図 10）、職員数では都市高速鉄道、それに次いでバス事業が多い（図 11）。

表 4 公営交通事業の種類（平成 25 年度）

	法適用事業		法非適用事業	
	事業数	職員数	事業数	職員数
バス	30	10,200	-	-
都市高速鉄道	9	15,026	-	-
路面電車	5	510	-	-
モノレール等	2	255	-	-
船舶	7	262	38	488
計	53	26,253	38	488

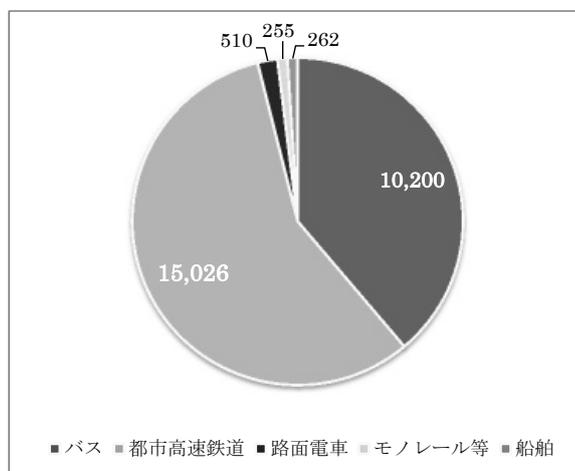
（出典：日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方』2015 年）

図 10 公営交通事業の事業数内訳（法適用事業：2013 年度）



（出典：日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方』2015 年）

図 11 公営交通事業の職員数内訳（法適用事業：2013 年度）

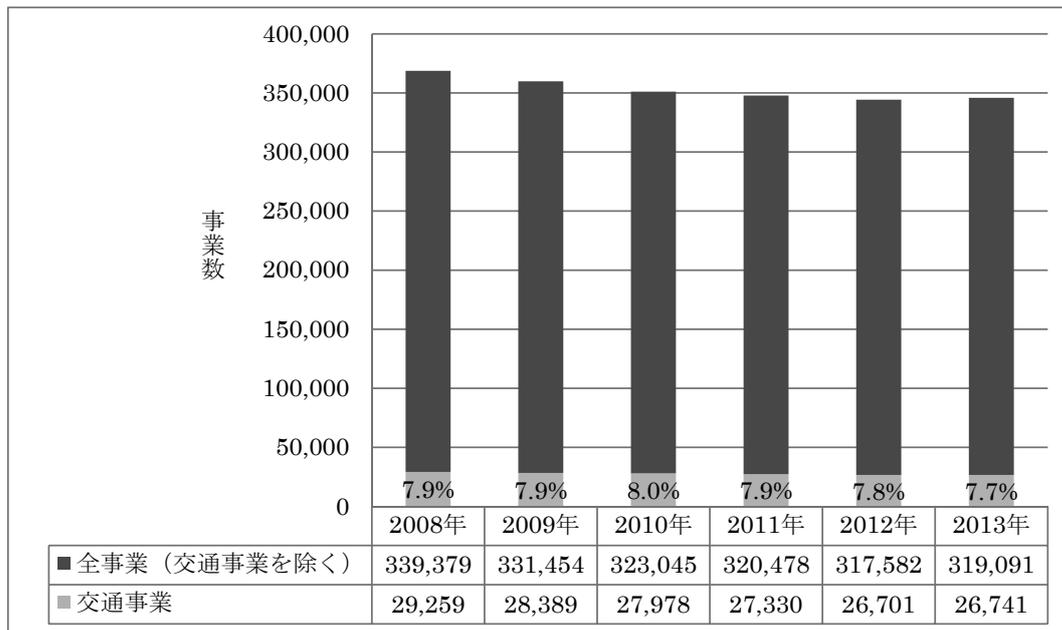


（出典：日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方』2015 年）

(イ) 公営交通事業の現況

次に、地方公営企業的全職員（法適用及び法非適用の合計）と交通事業職員の職員数の動向を見てみると、事業数の減少等の影響により、職員数自体は、ともに微減が続いている。交通事業の職員数は約2万6千人（2012年度）に上り、その構成比は近年ほぼ一定で7.7%前後を占め、事業数の少なさ（91事業）に比して職員数の規模は比較的大きく、地方公営企業の中で主要な役割を占めている（図12）。

図12 公営企業職員数の推移



（出典：日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方』2015年）

イ 自動車運送事業（公営バス事業）

(ア) 総論

地方公共団体等の公的主体が道路運送法に基づき運行・経営する旅客自動車事業（以下「公共バス事業」という。）は、地域公共交通の中で主要な役割を担っている。その具体的な内訳としては、道路運送法4条（以下「法」という。）に基づく一般交通乗合旅客自動車運送事業であり、かつ、地方公営企業法の適用を受ける法適用事業として地方公共団体が経営するバス事業（以下「公営バス事業」という。）、法4条に基づき地方公共団体が地域内交通協議会等を通じて運行に関与する地域自主運行コミュニティバス、法78条に基づき市町村等が自家用自動車の運行を行う市町村営等コミュニティバス及び公共福祉バスから成る（表5）。

本節では、1920年代以来、我が国の地域公共交通機関の役割を担っている公営バス事業の状況について触れることとする。

表5 バス事業の道路運送法上の区分（2006年改正後）

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

（出典：日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方』2015年）

（イ）公営バス事業の経緯

我が国公営バス事業は、1924年の関東大震災を契機として、路面電車の復旧までの代替措置として開業したのが事業の始まりであり、その後、民営バスとの競争や買収を通じ路線を拡大した。しかし、1970年代以降、都市部への人口集中や乗用車の普及等によって交通渋滞による輸送効率低下や定時性喪失等により、いわゆるバス離れが加速している。1990年代以降、バブル経済の破綻により更に収益が悪化した事業者が多く、特に2000年代以降、公営バス事業を廃止する地方公共団体も見られるようになり、事業の縮減も含む極めて厳しい経営を行っている（表6）。

表6 民間事業者に移管した公共バス事業（2000年度以降）

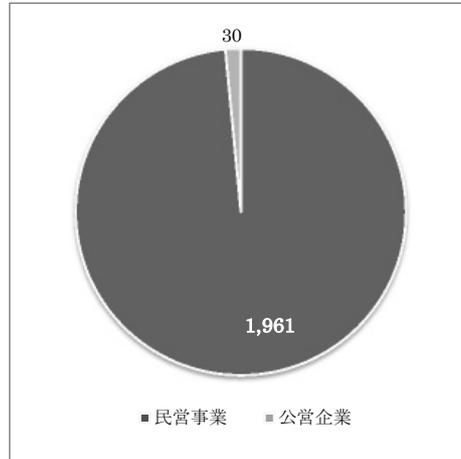
2003年	函館市
2004年	札幌市
2005年	岐阜市、荒尾市
2006年	秋田市
2007年	-
2008年	三原市
2009年	-
2010年	-
2011年	-
2012年	苫小牧市、明石市、呉市
2013年	鳴門市

（出典：日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方』2015年）

(ウ) バス事業全体の中における公営バス事業の状況

バス事業数全体における公営バス事業数（2013年度現在）は、事業数としては1,991事業中、30事業（構成比1.5%）を占めている（図13）。

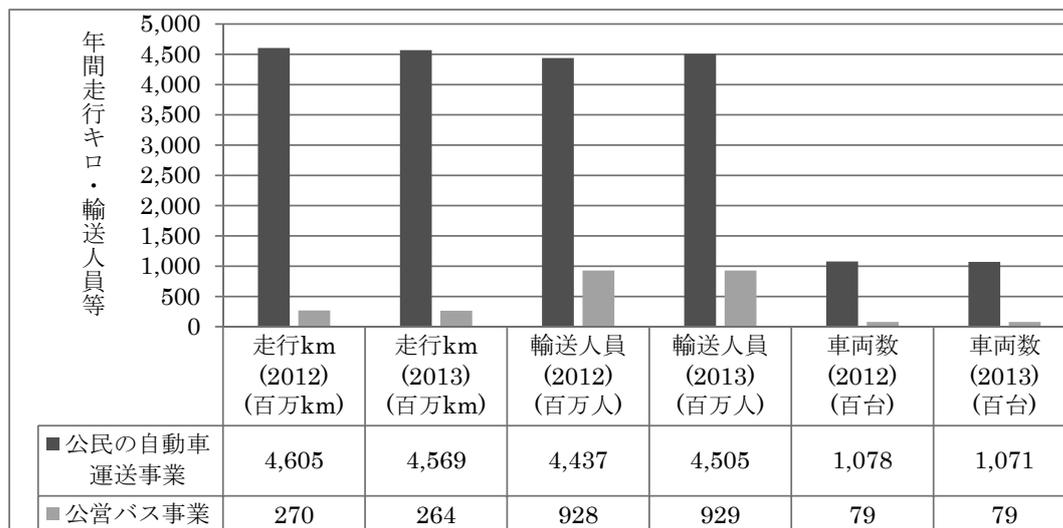
図13 民営事業と公営事業の事業数（一般乗合自動車運送事業）（2013年度）



（出典：日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方』2015年）

ただし、年間走行キロは264百万km(5.8%)、年間輸送人員は929百万人(20.6%)を占め、事業数に比較して、これらの構成比は、より大きな割合を占めている（図14）。

図14 公民バス事業全体における公営バス事業の地位（2012、2013年度）



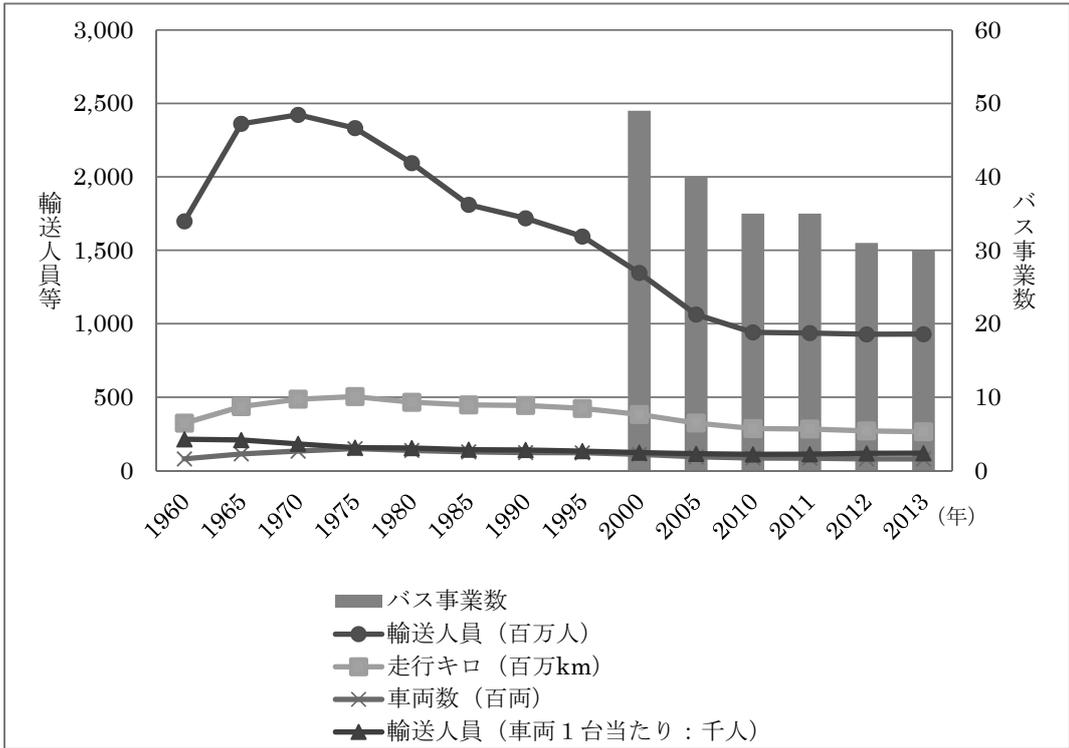
（出典：日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方』2015年）

公営バス事業は、事業数は減少を続けているが、都道府県2団体、政令指定都市9団体、県庁所在都市4団体その他の団体から成り、年間輸送人員に見られるように、事業者としては一定程度大規模な輸送力を備えていることがわかる。

（工） 輸送人員等の推移

輸送人員は、我が国の高度成長期（1954～1973年）の期間中である1970年度にピークを迎え、経済が安定期に入るとともにモータリゼーションが進展する70年代以降、急激かつ一貫して減少傾向を示しており、近年の輸送人員は1970年の輸送人員の半数以下になっている。しかし、そのような中で、2013年度末の輸送人員は年間929百万人であり、前年度（928百万人）に比べ約百万人増加している。（図15）。

図15 公営バスの輸送人員等の推移

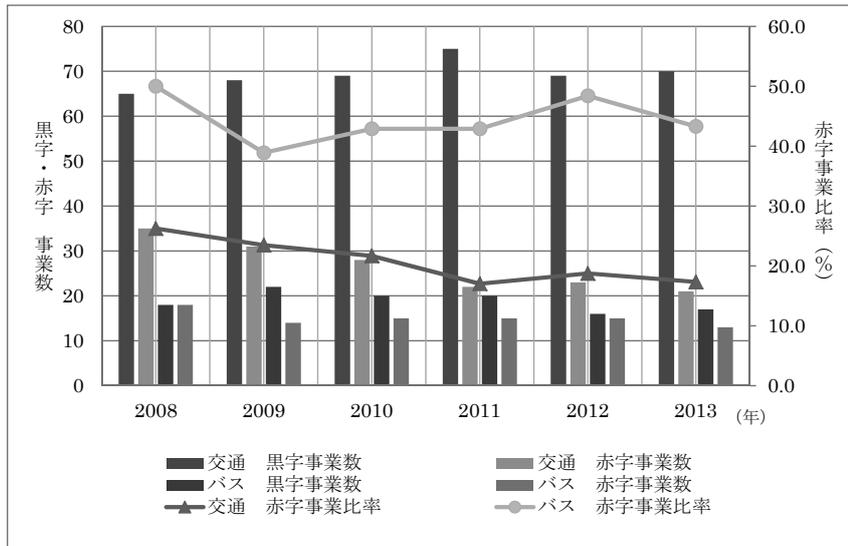


（出典：日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方』2015年）

（オ） 経営状況

公営交通事業全体及び公営バス事業の経営状況の推移を見ると、交通事業全体では赤字事業比率が20%台で推移する一方でバス事業は40%台で推移しており、経営状況の顕著な厳しさを示している。また、事業数の減少に伴い赤字事業数も減少しており、バス事業においては特にその傾向が顕著である。収益性の厳しさを背景とした事業数減少の側面もうかがわれる（図16）。

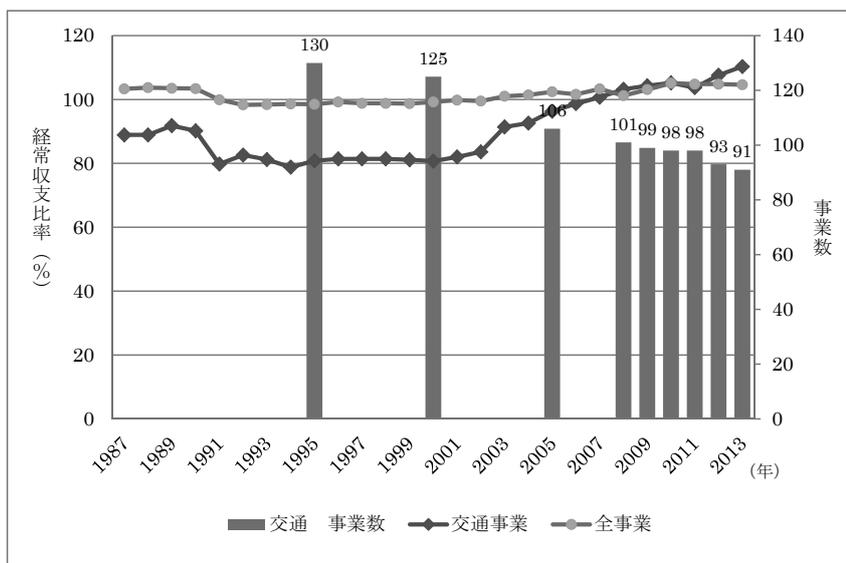
図 16 交通・バス事業の黒字・赤字事業数の推移



(出典：日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方』2015年)

また、法適用企業に係る経常収支比率の趨勢を見てみると、公営企業全事業の経常収支比率が横ばいであるのに対し、公営交通事業は、その事業数の減少と併せて経常収支比率が上昇している。すなわち、事業自体の廃止を含む経営健全化の推進により、公営交通事業全体の経営状況は一定の改善を示していることがわかる（図 17）。

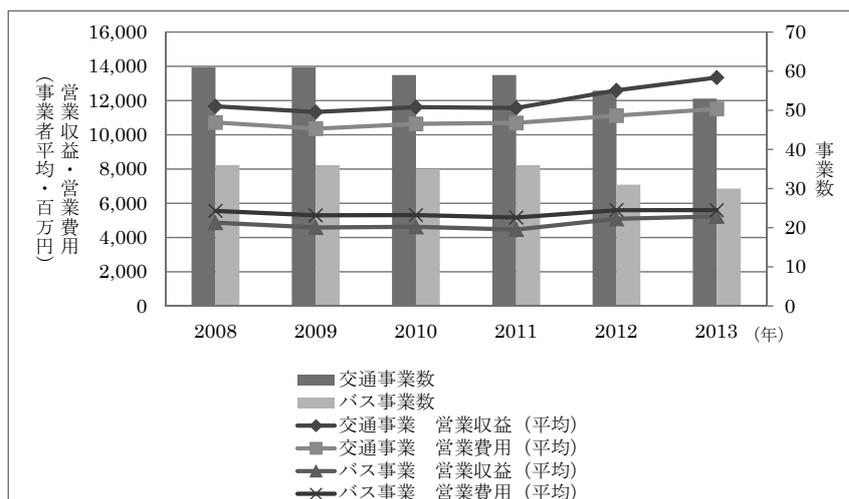
図 17 経常収支比率の推移



(出典：日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方』2015年)

さらに、交通事業及びバス事業における近年の営業収益及び営業費用の推移を見てみると、交通事業においては、常に営業収益の総額が営業費用を上回っているのに対し、バス事業においては逆に営業費用の総額が常に営業収益を上回っており構造的な収益性の厳しさを示している（図18）。

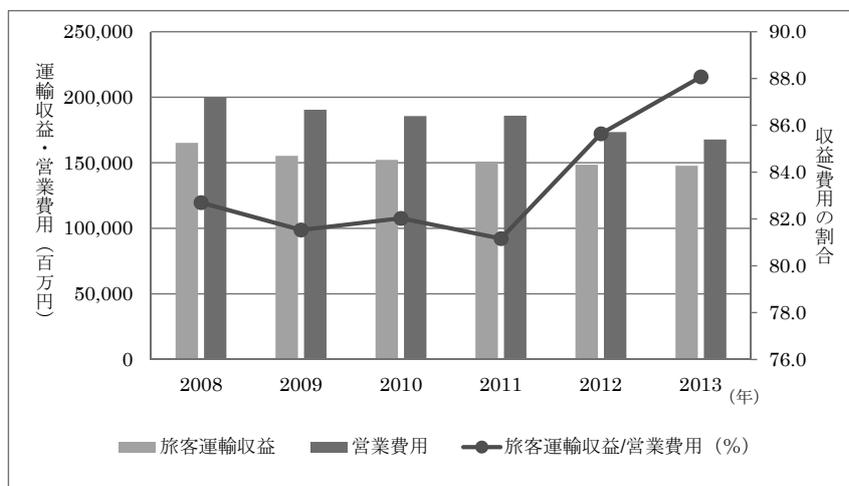
図18 公営バス事業における旅客運輸収益と営業費用との関係



(出典：日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方』2015年)

また、特にバス事業においては、事業数が漸減していることと併せて営業収益が微減を続けており、さらにそれを上回る割合で営業費用が抑制基調となっていることから、収益比率（旅客運輸収益／営業費用）は2012年度以降上昇している（2013年度88.1%）（図19）。このように公営バス事業については、事業数の縮減に伴う事業全体の収支の改善が続いているところである。

図19 公営バス事業の運輸収益・営業費用の推移

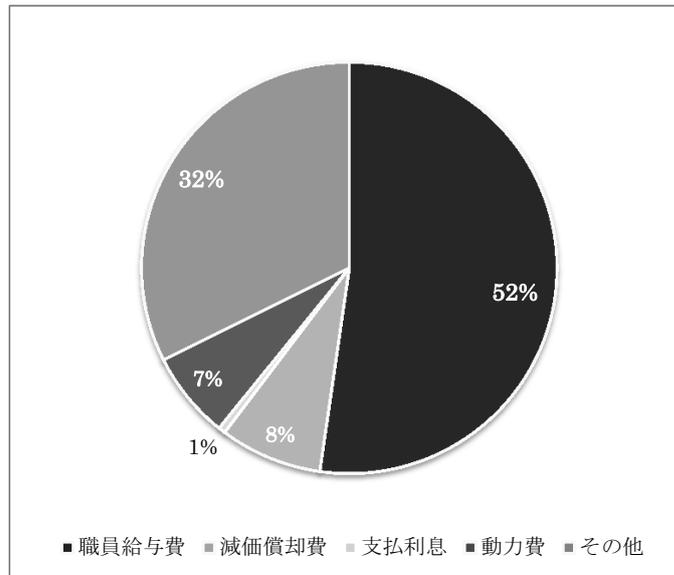


(出典：総務省自治財政局編『地方公営企業年鑑(平成24年4月1日～平成25年3月31日)第60集』を基に筆者作成)

(カ) 経費の状況

バス事業における経費の内訳を見てみると、バス事業は都市高速鉄道のような大規模な資産を伴う事業ではないため、減価償却費（8%）や支払利息（1%）が少なく、職員給与費が経費全体の半分以上（52%）を占めることが特徴となっている（図 20）。このため効率的な組織体制の編成が財政運営上は重要な要素となる。

図 20 公営バス事業における経費の状況（2012 年度決算）

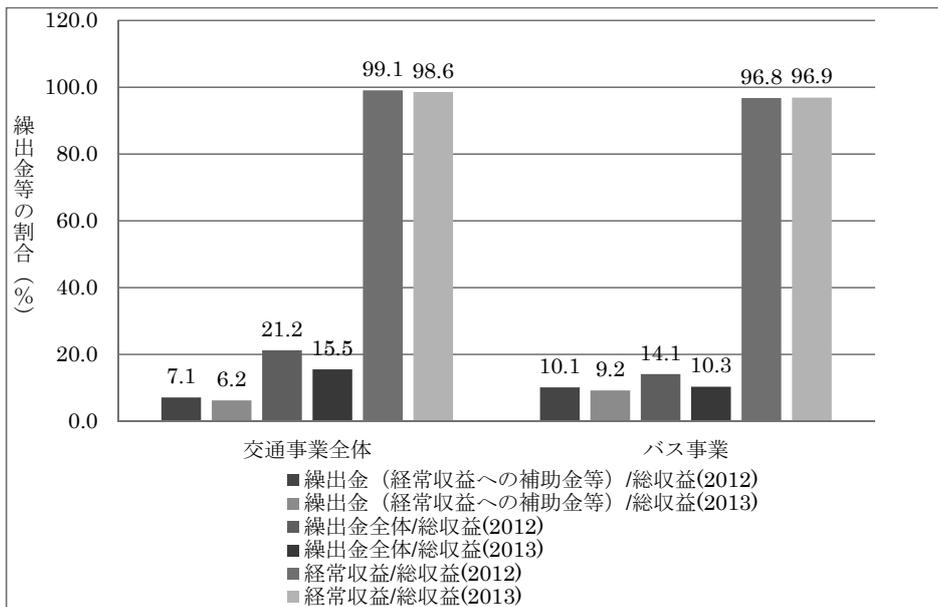


（出典：総務省自治財政局編『地方公営企業年鑑（平成 24 年 4 月 1 日～平成 25 年 3 月 31 日）第 60 集』を基に筆者作成）

(キ) 繰出金の状況

一般会計等から交通事業会計に対し補助や貸付の目的で支出する資金を繰出金という。交通事業全体及びバス事業に対する繰出金を比較すると、バス事業は、都市高速鉄道のように大規模な資産を要しないことから、繰出金全体の総収益に対する割合は、交通事業全体の繰出金より割合は小さい（2013 年度は交通事業全体 15.5%、バス事業 10.3%）が、運行経費に対する助成を要するケースが多いため、経常収益への補助金等としての繰出金は、交通事業全体の場合よりも高い（交通事業全体 6.2%、バス事業 9.2%）。このようにバス事業は、資産稼働型の事業ではないが運行経費に対する経常収支ベースでの助成の必要性が高い事業であることがわかる。また、バス事業においては、2013 年度は前年度より経常収益の総収益に対する割合が上昇していることに伴い繰出金の割合が縮減されている（図 21）。

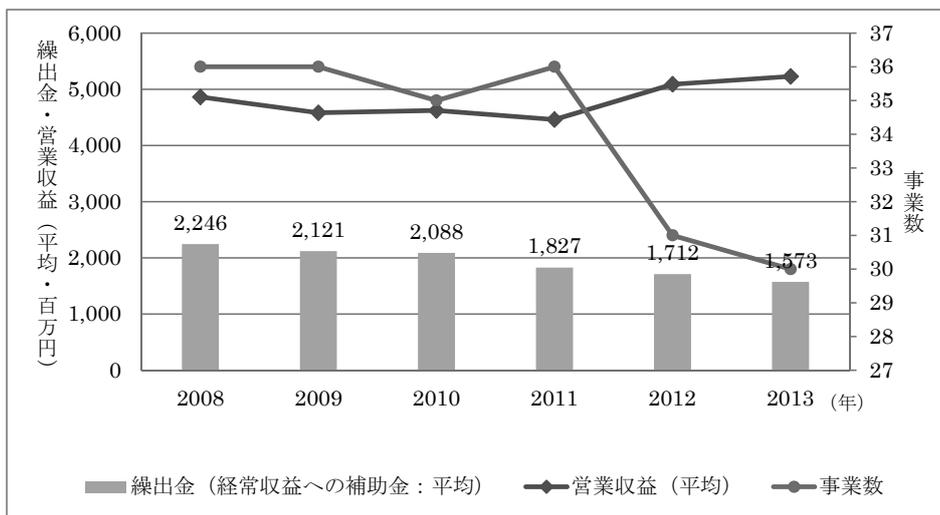
図 21 繰出金等の状況



(出典：日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方』2015年)

また、近年の繰出金の状況を見てみると、事業数の縮減に伴い営業収益（平均値）が上昇していることを背景として、経常収益への補助金等としての繰出金は抑制されていることがわかる（図 22）。

図 22 交通事業への繰出金等の推移



(出典：日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方』2015年)

以上のように公営バス事業は、旅客自動車運送事業の中で重要な地位を占めつつ、近年の顕著な輸送人員の減少により厳しい経営状況が続いており、事業の存廃も含む見直

しを行いつつ経営に取り組んでいる。また、事業を経営する地方公共団体も厳しい財政状況であることから、近年は経常収益の補助金としての繰出金も抑制され、収益性確保を求められていることがわかる。(次号に続く)

【主要参考文献】

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

# 調査研究報告

- 都市分権政策センター
- 第 20 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会
- 都市自治制度研究会  
(都市内分権と広域連携に関する調査研究)
- 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会  
(超高齢・人口減少時代の都市自治体の行財政運営のあり方に関する調査研究)
- 都市自治体における子ども政策に関する調査研究
- 都市自治体行政の専門性に関する調査研究  
(産業人材育成と起業支援)
- 地域再生・コミュニティに関する調査研究
- 人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する調査研究 (全国市長会との共同研究)
- 東日本大震災後の都市自治体の復興に関する調査研究
- イングランド大都市における都市内分権調査報告  
(2014 年度 海外調査事例報告)

---

日本都市センターでは、都市を取りまく状況を踏まえ、①地方分権改革の推進、②人口減少社会への対応、③住民と行政の協働を中期的なテーマに掲げ、実務と理論を融合させた総合的な調査研究を行っている。

以下では、各調査研究の趣旨、検討状況や議論の概要及びその成果等を報告する。併せて、都市自治体行政の参考となる知見を得るため、当センターが 2014 年度に実施したヨーロッパ各国のまちづくり政策に関する海外調査のうち、本号では「イングランド」の事例を取り上げ紹介する。

なお、当センターのホームページ (<http://www.toshi.or.jp/>) では、各研究会の議事概要及び資料を公開しており、メールマガジンでも当該情報を配信している。  
Copyright 2016 The Authors. Copyright 2016 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

# 都市分権政策センター

日本都市センターと全国市長会が共同設置する都市分権政策センターでは、2016年1月下旬に第20回会議を開催した。今回の会議では、牧野光朗・飯田市長による「岩盤規制を乗り越えて」と題した報告の後、市長及び学識者の中で活発な議論を展開した。なお、2016年度からは第5期として、引き続き調査研究等を実施する予定である。

## 1 都市分権政策センターについて

日本都市センター及び全国市長会は、基礎自治体を重視した真の地方分権改革の実現と、分権型社会における都市自治体経営の確立及び都市自治体の政策開発・立案機能の一層の充実に資することを目的として、市長及び学識者で構成する「都市分権政策センター」を設置している。

## 2 地方分権に関する最近の主な動向

### (1) 第31次地方制度調査会関係

2016年2月29日、人口減少社会への対応策を柱とする「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」が内閣総理大臣に答申された。同答申では、サービス提供に必要な人材の確保を図るべく地方独立行政法人の活用を提言したほか、監査制度を支援する仕組みや、軽過失の場合における損害賠償責任について長や職員個人への追及のあり方の見直しなどが盛り込まれた。

### (2) 国と地方の協議の場関係

2015年10月14日及び同12月14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。12月の会合において森会長からは、「平成28年度予算編成等」について、①地方の一般財源総額の確保、②地方交付税のトップランナー方式について各自治体の異なる事情への配慮等、「一億総活躍、地方創生等」については、①一億層活躍への期待、②子どもの医療費助成に係る国保の国庫負担金の減額措置の改善等について発言があった。

### 3 第20回都市分権政策センター会議

#### (1) 農地権限転用許可権限の移譲と今後の地方自治・地方分権について

2016年1月26日、「農地転用許可権限の移譲と今後の地方自治・地方分権について」をテーマに、第20回都市分権政策センター会議を開催した。会議では、牧野光朗委員（飯田市長・全国市長会経済委員会委員長）による「岩盤規制を乗り越えて」と題した報告の後、各委員との間で活発な意見交換が行われた。

牧野委員は、地方六団体が「地方分権改革の最重要課題」と位置付けてきた今般の農地転用に係る事務・権限移譲について、六団体が設置したプロジェクトチームでの取組みを中心に、事務・権限移譲の決定に至る経緯を振り返りつつ、①地方が一枚岩となった取組み、②地方からの提案、③国と地方の協議の場が実質的に機能、④市町村への権限移譲の道が開かれたことをその取組みのポイントとして総括した。特に、同チームのメンバーをほぼ固定して取り組んだことにより情報や認識を共有できたこと、国への一方的な要望活動ではなく地方側から対案を示せたことで、大きな成果につながったとの見解が示された。また、この改正農地法について、①国と地方が責任を共有し、実効性のある農地の総量確保の仕組みを構築するとともに、個別の農地転用許可等については地方が担うこと、②多くの市町村が権限移譲を受けて実績を積むことによって国との信頼関係を構築することが、次へのステップにつながるのではとの指摘があった。

意見交換においては、市長委員からは、これを例として他の分野でも前向きな取組みが進むことへの期待等が示された。学識者委員からは、運用のモニタリングの重要性や、人口減少により開発圧力が低下する中で、指定市町村の総合的な土地利用の能力が問われる等の指摘があった。（会議の概要等については、当センターホームページを参照。）

#### (2) 今後の運営について

当分権センターでは、平成19年の設置以来、都市自治制度研究会等を通じて、地方分権に係る制度的側面を中心に調査研究を実施してきた。一方、近年は、事務・権限の国から地方への移譲、及び都道府県から指定都市への移譲を柱とする第4次一括法の制定、さらには、「提案募集方式」、「手挙げ方式」といった地方の発意に根ざした新たな取組みが推進されるなど、地方分権改革は新たな局面を迎えている。

今般の会議においては、こうした状況を踏まえ、真の分権型社会を実現すべく、地方の発意に根ざし多様性を重んじた取組みを進めるため、その設置要綱を改正するとともに、2016年度からは第5期として、引き続き調査研究・情報提供等を実施することを決定した。今後は、都市のガバナンスのあり方を念頭に置きながら、公民連携や広域連携、さらに都市行政組織や都市内分権などを検討する「都市自治体におけるガバナンスのあり方に関する調査研究」など、地方分権改革の“成果”を踏まえつつ、実際の都市政策や都市経営により重点を置いた調査研究を進める予定である。（研究員 加藤 祐介）

# 第20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、都市を取りま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、呼びかけ人市長の発案により、年2回開催されている。第20回会議では、「広域連携」をテーマとし、学識者による基調講演、参加市長による問題提起を受けて、人口減少社会における広域連携のあり方について、参加市長による意見交換を行った。

## はじめに

第20回「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」は、2015年11月30日に市長5名の参加を得て開催された。

会議では、「広域連携」をテーマとして、松崎秀樹 浦安市長の進行のもと、活発な意見交換が行われた。

プログラム		
趣旨説明	松戸市長	本郷谷 健次
進行役	浦安市長	松崎 秀樹
基調講演	東京大学大学院 法学政治学研究科教授	金井 利之
問題提起	参加市長	

## 1 開催趣旨

まず、今回のテーマ設定の趣旨について、本郷谷健次 松戸市長から発言があった。「人口減少時代において、これまで住民の暮らしを支えてきた公共サービスを持続可能な体制に構築すること、また近隣の市町村が相互に役割分担を行い連携することで、効率的で効果的な行政体制を整備していくことが重要である。よって今回「広域連携」というテーマ設定を行った。」との発言があった。

## 2 基調講演「広域連携」

会議前半では、金井利之 東京大学大学院法学政治学研究科教授による基調講演が行われた。

まず自治体は区域によって設置されている団体だが、区域による分業体系では処理しきれない部分が発生する。それを解消するには、区域を再編することが簡易かつ効果的だが、技術的に非常に困難な事案である。ならば、より広い区域で行政を行えば解消するかもしれないが、一方で、都市内分権等の問題が発生する。このように広域行政問題は、いわゆる「帯に短し襷に長し」という状態に陥りがちである。

また、国の施策を円滑に実施するために現在の階統制（国・都道府県・市町村）が成立しているが、国の視点と市町村の視点には違いがあるため、それを補完する意味で垂直連携だけでなく水平連携も重要となってくる。そこで市町村合併が実施されてきたほか、その代替手段として広域連携（一部事務組合、広域市町村圏、定住自立圏、連携協約等）がとられてきた。

近隣圏域での連携では、経済圏・生活圏といった社会経済の実態に即した連携がみられる。これは現在の階統制とは関係なく、ある程度の自治体で実行可能であるが、首都圏など3大都市圏では規模が大きすぎて難しい。一方、遠隔地での連携では、特定の目的に応じた連携が組みやすく情報交換等のメリットがあるほか、防災応援などの実践的な取組みも見られる。

しかし、連携や関連性が強まりネットワーク化が進むと、同調が強まり、個別自治体の自律性を阻害することとなる。そのバランスを常に注意する必要がある。

### 3 問題提起

会議後半では、参加した市長より問題提起が行われた。

本郷谷健次 松戸市長からは、千葉県北西部の放射能問題への対応に関する連携及びごみ処理や下水道に関する連携の必要性について、山岸正裕 勝山市長からはジオパーク・エコパークなどの自然環境や古い建造物等の歴史を活かした観光に関する周辺自治体との連携について、綾宏 坂出市長からは防災に関する県との関係性や公共施設の維持運営について、松崎秀樹 浦安市長からは様々な分野における遠隔地との連携のあり方について、松本武洋 和光市長からは公共施設の利用に関する連携のあり方について問題提起があった。

### 4 意見交換

基調講演や問題提起を踏まえ、参加した市長による活発な意見交換が行われた。意見交換では増加し続けるごみ処理に関する問題、高齢化社会における介護問題、老朽化する公共施設の維持管理に関する問題などについて議論が行われ、問題意識の深化と共有化が図られた。

### おわりに

詳細については、2016年3月にブックレット『第20回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会《広域連携》』として取りまとめる予定である。本ブックレットは、当センターホームページにおいて閲覧可能であるので、ぜひご覧いただきたい。

第21回会議は2016年6月頃に開催する予定である。また、次回より名称を「都市の未来を語る市長の会」に変更し、開催することとしている。（研究員 篠崎 翔太郎）

# 都市自治制度研究会

## (都市内分権と広域連携に関する調査研究)

超高齢・人口減少社会が到来し、住民の暮らしを支える公共サービスが今後ますます重要になるなかで、都市自治体においては、広域連携や都市内分権の手法を活用しつつ、持続可能な公共サービス提供体制を構築していくことが喫緊の課題となっている。

そこで、都市自治制度研究会では、2か年に渡って調査研究を行い、両制度におけるガバナンスのあり方や今後の活用の方向性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 調査研究の趣旨

人口減少社会が到来し、住民の暮らしを支える公共サービスが今後ますます重要になるなかで、都市自治体においては、持続可能な公共サービス提供体制をいかに構築するのかが喫緊の課題となっている。公共サービスの提供という観点からは、住民に身近なサービスを、住民により近い組織において、住民の参加と協働のもとで展開する「都市内分権」が重要となる。「平成の合併」から相当程度の期間が経過するなかで、支所等の地域機関が果たしてきた役割と課題を総括したうえで、都市内分権のあり方を展望することが求められている。また、市町村が相互に役割分担を行い、連携することで圏域全体の活性化を図る「広域連携」もまた重要となる。新たに「連携協約」が創設され、自治体には多様な広域連携制度を活用しながら効率的で効果的な行政体制を整備することが求められている。

このような状況を踏まえ、本調査研究では、「都市内分権」と「広域連携」の両制度に着目し、地域において自治体が持続可能な公共サービス提供体制を構築していくうえでの改革課題について検討を進めてきた。

### 2 検討状況

当センターでは、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月から「都市自治制度研究会」（座長 横道清孝 政策研究大学院大学副学長・教授。以下、「研究会」という。）を都市分権政策センター（全国市長会との共同設置）内に設置している。研究会では、2014年度から2か年に渡って、上記のテーマについて調査研究を行った。

2014年度は、3回の研究会を開催して調査研究に関する論点整理を中心に議論を行い、「都市内分権」については、旧町村地域における行政機能の維持や住民自治の強化が必要であること、地域機関の縮小・廃止と地域コミュニティの活性化の関係性や住民の負担感を考察する必要があることが確認された。また、「広域連携」については、広域連携にお

## &lt;研究会の開催状況&gt;

第1回研究会	2014年11月27日
第2回研究会	2014年12月17日
第3回研究会	2015年2月20日
第4回研究会	2015年5月7日
第5回研究会	2015年7月16日
第6回研究会	2015年10月1日
第7回研究会	2015年12月10日
第8回研究会	2016年2月5日
第9回研究会	2016年2月24日

## &lt;アンケート調査の実施状況&gt;

地域機関に関するアンケート	[対象] 市区総務担当課 [期間] 2015年8月3日～31日
住民自治組織に関するアンケート	[対象] 市区コミュニティ担当課 [期間] 2015年8月3日～31日

## &lt;現地調査の実施状況&gt;

朝来市	2015年10月15日
宮崎市	2015年11月12日
福山市	2016年1月12日
鳥取県 日野振興センター	2016年1月27日

ける民主的統制の確保、自治体間の合意形成の仕組みづくりなど、ガバナンスのあり方が重要な論点であることが確認された。

2015年度は、6回の研究会を開催するとともに、都市内分権に関する2つのアンケート調査及び4自治体に対する現地調査を行った。第4回研究会から第6回研究会では、アンケート調査の内容を中心に議論を行い、①地域機関の設置状況や「平成の合併」後の地域機関の設置数・職員数等の変化と、②住民自治組織の設置状況や住民自治組織と行政の協働に向けた取組み内容について調査・分析を行った。また、「都市内分権」については朝来市（地域自治協議会の取組み）及び宮崎市（地域自治区の取組み）、「広域連携」については福山市、宮崎市（連携中枢都市圏の取組み）及び鳥取県（連携協約を用いた町村との連携）について現地調査を実施している。これらの現地調査結果を受けて、第7回及び第8回研究会では、現地調査報告を行うとともに、研究成果として取りまとめる報告書の内容について議論を行った。そして、第9回研究会では、報告書の構成や内容などを調整するとともに、これまでの調査研究の総括を行った。

### 3 成果の公表

本調査研究の研究成果を取りまとめ、2016年3月に、「都市内分権」と「広域連携」に関する報告書をそれぞれ刊行した。都市内分権の報告書では、都市内分権の制度上の論点や本庁と支所等の地域機関、住民自治組織の関係性を論じるとともに、アンケート調査や現地調査の分析を行っている。また、広域連携の報告書では、日本における広域連携の歴史的展開や連携協約制度の制度上の論点を確認するとともに、現地調査結果を踏まえ、広域連携における構成自治体間、構成自治体内（議会、住民）のガバナンスのあり方を論じている。

本報告書は、全国813都市自治体の企画担当部局及び担当部局等に配布する予定である。なお、当センターのホームページで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。本調査研究における検討内容や研究成果が、都市自治体の担当者はもちろん、広く自治体行政に関心を持つ方々の一助となれば幸いである。（研究員 三浦 正士）

# 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会 (超高齢・人口減少時代の都市自治体の行財政運営のあり方に関する調査研究)

「分権型社会を支える地域経済財政システム研究会」は、近年、地方分権が進展するなかで、地域経済に対する都市自治体の関心の高まりを受け、全国市長会の支援の下で設置された。今年度は「超高齢・人口減少時代の都市自治体の行財政運営のあり方に関する調査研究」をテーマとし、これからの急激な人口減少時代に対応するための都市自治体の行財政のあり方について調査研究を行う。なお、今年度はこれまでの研究会とともにワーキンググループ（WG）を設置し、その検討を行ってきた。

## 1 設置経緯

日本都市センターと全国市長会は2007年から「都市分権政策センター」を設置し、地方分権に資する政策提言を行うとともに、分権型社会における都市自治体経営の課題に関する事項などの研究、取組み事例の紹介及び情報提供を行ってきた。

これまで、日本都市センターでは地方税財政に関する研究会を設けて、調査研究を進めてきたが、地方分権が進展するなかで地域経済に対する都市自治体の関心の高まりを受け、全国市長会の支援の下、地域経済に対する調査研究にも重点を置く「分権型社会を支える地域経済財政システム研究会」を2012年度から設置してきた。

## 2 研究の趣旨及び目的

日本国内では、今後急速な少子高齢化の進展とともに超高齢・人口減少社会を迎える。これにより、高齢者や共働き世帯が必要とする各種福祉サービスへの財政需要が一層の高まりをみせている。一方で、地域医療の充実、地域公共交通網の再編・整備、防災基盤の整備、公共施設の維持管理・更新投資への対応も今後より一層必要となることが見込まれている。他方、こうした取組みとともに、魅力ある都市づくりをめざし、農村地域とも連携しつつ、文化・スポーツの振興など、将来に渡って住民や企業にとって価値ある生活と生産の空間を創出していくことも、引き続き都市自治体の使命である。

そこで、2015年度は、魅力的な都市空間を創出するとともに新たな時代の財政需要に応えるための都市自治体の財政運営とこれを支える地方税制のあり方などについて、国内外の先進的な取組みや事例を踏まえて理論的な検討を行うこととした。なお、今年度はこれまでの研究会とともに、ワーキンググループ（WG）を設置して、その検討を行ってきた。

### 3 地域経済財政に関する研究交流会（関西）概要

当センターではこれまで、全国市町村国際文化研修所の協力のもと、「関西地域の学識者と実務家との研究交流会」を開催し、関西地域に在住する学識者と実務家の相互の問題意識の深化と情報交換を図ってきた。今年度は、本研究会の枠内で「人口減少時代の地域公共インフラを巡る財政運営～広域化・垂直補完・コミュニティ化～」をテーマに実施した。なお、本研究交流会の参加者及び開催日は下記のとおり。

<p>テーマ：人口減少時代の地域公共インフラを巡る財政運営 ～広域化・垂直補完・コミュニティ化～</p> <p>開催日：2015年10月24日（土）14時～17時（於 全国市町村国際文化研修所（JIAM））</p> <p>代表幹事：小西砂千夫・関西学院大学教授、大西秀人・高松市長（日本都市センター理事長）</p> <p>参加者等：原田博夫・専修大学教授、ほか20名程度</p>
<p>◇講演1 人口減少時代の公共施設等の整備、管理等について —公共施設等総合管理計画と行政サービス水準、費用負担の問題を中心に— [講師] 井川博 政策研究大学院大学教授</p> <p>◇講演2 人口減少社会における地方自治の新しい形「奈良モデル」 ～県と市町村の「連携・協働」の取組～ [講師] 野村政樹 奈良県総務部長</p> <p>◇質疑応答・意見交換 [コーディネーター] 小西砂千夫 関西学院大学教授</p>

### 4 研究会及びWG概要

今年度はこれまでの研究会とともに、ワーキンググループ（WG）を設置し、超高齢・人口減少時代の都市自治体の行財政運営のあり方の検討を行うこととした。研究会WG委員については、財政学、行政学、地域計画などの各分野から第一線で活躍する若手研究者を中心に選考した。なお、WG委員構成及び研究会WGの開催日は下記のとおり。

委員等：学識者7名：井手英策・慶應義塾大学教授、佐藤宏亮・芝浦工業大学准教授、関口智・立教大学教授、沼尾波子・日本大学教授、松井望・首都大学東京准教授、宮崎雅人・埼玉大学准教授、村山卓・香川大学教授

(研究会 WG)

第1回 WG	2015年6月18日
第2回 WG	2015年8月25日
第3回 WG	2016年12月7日
第4回 WG	2016年2月23日

第1回 WG においては検討すべき論点の整理を行い、第2回 WG においては各委員から WG に係る問題意識と現地調査先候補の報告がなされた。第3回 WG においては、引き続き今後検討すべき論点について議論を行うとともに、板谷和也・流通経済大学経済学部准教授より「交通に関わる費用は誰が負担すべきか」をテーマにご報告をいただき、国内外の動向を踏まえて地域公共交通のあり方についても討論を行った。第4回 WG では引き続き今後検討すべき論点と現地調査先候補の検討を行った。

また、研究会については、2016年度春季に開催し、当該年度の地方財政計画及び地方税制改正について実務家からの報告を受け議論をするとともに、WG の調査研究について経過報告を受ける予定である。

## 5 研究成果の公表

本調査研究は日本都市センターホームページ、メールマガジン等でその経過等を公開する予定である。また成果物として、2016年度末までに報告書を取りまとめる予定である。この報告書については、全国の都市自治体、地方自治関連団体等に配付するとともに、当センターのホームページで情報提供する予定であるためご活用いただきたい。

(研究員 清水 浩和)

# 都市自治体における子ども政策に関する調査研究

急速な少子化の進行により、全国の自治体では子ども政策・子育て支援に注目が集まっている。こうしたなか、2015年4月に「子ども・子育て支援新制度」が開始し、自治体はその地域性に応じた独自の施策に取り組みやすくなったが、自治体ごとに抱える課題は様々であり、取組み状況も違いがみられる。

当センターでは、子ども政策における都市自治体の現状や課題を明らかにするとともに、今後の都市自治体に求められる役割や実践的な知見を得ることを目的とし、調査研究を行っていくこととした。

## 1 調査研究の趣旨

日本では急速な少子化が進んでおり、2011年の合計特殊出生率は1.39になった。超高齢社会の中における少子化の進行は、社会経済に様々なマイナスの課題を突きつけている。また、現代社会では子どもの養育に係る費用が多額に上ることから、子育てに関する経済的支援とともに、仕事と子育ての両立についても検討すべき点が多い。

都市自治体は、これまで子ども・子育てに関する施策に取り組んできた。2015年4月から「子ども・子育て支援新制度」が本格施行され、自治体はその地域に合わせた独自の取組みを実施しやすくなった。しかし、大都市圏・都市郊外地域・地方圏等、都市自治体により状況は異なり、保育所の待機児童問題や多様化する保育ニーズへの対応などが挙げられる一方、そもそも子どもを産む親世代の人数が減少している地域では、若者世代確保のための定住促進が課題となるなど、地域によって問題は多岐にわたる。

そこで本研究では、子ども政策に関する現状と課題を把握し、人口減少・少子化時代における都市自治体の子ども政策のあり方について、様々な見地から分析を進め、今後の政策立案・行政運営での位置づけ、実践に向けた知見を得ることを目的とする。

## 2 研究会における検討状況

本研究では、学識者・自治体職員で構成される「都市自治体における子ども政策に関する研究会（以下、「研究会」という。）」を設置し、調査研究を進めている。各委員がこれまでの研究や実践で得てきた認識や見解等を出し合いながら論点等について議論を深めていく。今後は複数の都市自治体を訪問し実施する現地ヒアリング調査、また、それをもとにアンケート調査を実施し、全国の都市自治体の取組みを調査していくこととしている。

第1回研究会（2015年9月15日開催）では、これからの調査研究に関する論点の整理を中心に議論を行った。議論の中で、都市自治体のなかでも抱える課題が地域によって異なる点に触れ、大都市圏・都市郊外地域・地方圏に分類し検討を進めていくこと、また待

機児童のみならず、在宅育児中の家庭への支援方法等、様々な意見が出された。

特に子育て関連施策を充実させると、周辺自治体間で人口の移動が見受けられる。人口の奪い合いにならない施策のあり方を模索するため、調査の対象を個別の自治体でなく、複数の自治体の関連性に着目し、ヒアリング調査を実施することとなった。また、ヒアリング調査で調査項目を選定し、全国 813 の都市自治体を対象としたアンケート調査を実施することとした。

第 2 回研究会 (2015 年 12 月 14 日開催) では、伊那市の小名木委員、福岡市の林委員から、それぞれの取組みについて事例報告を受け、取組みの経緯、手法、現状の課題などについて議論した。伊那市・福岡市の各自治体における現状や課題、取組みなどの違いを確認するとともに、保育の量の議論だけでなく保育の質の確保についても意見が出された。

第 3 回研究会では、これまでの研究会で出た意見を中心に、現地ヒアリング調査における調査項目について議論するとともに、現地ヒアリング調査先の選定を行った。第 3 回研究会後は現地ヒアリング調査として、大都市圏・都市郊外地域・地方圏における各都市の保育の現状や、子ども・子育て新制度に係る取組みのほか、関連予算の変遷や周辺自治体との関連についてヒアリング調査を行っていく。

#### (研究会)

第 1 回研究会	2015 年 9 月 15 日
第 2 回研究会	2015 年 12 月 14 日
第 3 回研究会	2016 年 1 月 25 日
第 4 回研究会	2016 年 4 月 5 日 (予定)

### 3 今後の研究予定

今後、2016 年 6 月上旬まで 4～5 か所の現地ヒアリング調査を実施する予定である。また、その後開催される研究会において、現地ヒアリング調査の結果を事例報告として取り上げ、それぞれの都市の特徴、取組みの概要、成果と課題について共有し、議論を深めていく。さらに、現地ヒアリング調査で得た知見をもとにアンケート調査票を作成し、全国の都市自治体を対象に実施していく。

なお、本調査研究の成果については、2017 年 3 月までに報告書に取りまとめて刊行し、全国の自治体 (市区・都道府県)、地方自治体関連団体に配布するとともに、当センターホームページにおいても公表する予定である。

(研究員 篠崎 翔太郎)

# 都市自治体行政の専門性に関する調査研究 (産業人材育成と起業支援)

全国的な製造業者の減少、雇用形態の変化に伴う技能・知識の習得の困難化などにより、付加価値の高い商品を生み出す企業や人材が必要とされている。施設や人材が集積する都市の自治体には、各地域における既存の資源を活用し、産業人材の育成や起業支援に取り組む必要性が生じる。そこで、いわゆる「ものづくり」産業を中心に、対策の取組み及びその課題について検討を行い、今後の都市自治体における産業人材育成と起業支援において実践的な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 調査研究の趣旨

日本国内の産業で、特に製造業について「空洞化」が指摘されて久しく、全就業者に占める製造業の割合の低下は他産業と比べても大きい。さらに、産業全般において正規雇用以外の雇用形態での就業者の増加が続いていることによって、日本型雇用の特長とされてきた終身雇用に伴って裏付けられたOJTによる技能・知識の習得が困難になっているとされる。

こうした状況を受け、日本の産業には国内・国外の市場で競争力を持つ、付加価値の高い商品（製品、アイデアなど）が求められている。そのために、様々な産業において、ITや芸術などを活用した創造的な産業の育成や、様々な技能・知識の習得を通じた人材の育成、個人や小規模な単位での起業を通じた革新的な分野に対する積極的な参入など、より多様なアプローチの必要性が生じる。

これまで、産業を担う人材の育成や起業支援の政策については、国や都道府県が中心となってきた。今後、多様なアプローチを行うためには、自治体のなかでも、産業に必要な用地、就業者が生活する住宅、それらに関連する様々な施設が集積するとされる都市自治体が主体となって取り組んでいく必要性が生じる。さらに、財源等が限られる条件下では、これまで継承されてきた技能・知識、産業構造に即した都市計画や基盤整備の成果の蓄積、教育機関との協力など、既存の資源を活用する視点が欠かせない。

そこで、全国の都市自治体における産業人材育成と起業支援の現状と課題を把握し、今後の政策立案・行政運営での位置づけ、実践に向けた知見を得ることを目的として、専門家及び都市自治体職員からなる「都市自治体行政の専門性（産業人材育成・起業支援）に関する研究会」（座長 梅村仁 文教大学経営学部教授。以下「研究会」という。）を設置し、調査研究を進めてきた。

## 2 検討状況

第1回研究会（7月23日開催）では、今後の調査研究に関する論点の整理を中心に議論を行った。専門家委員、都市自治体委員から事例紹介を受けた上で、都市自治体の規模、政策の経過や蓄積の状況に着目し、これまでの都市自治体の産業人材育成・起業支援政策を踏まえた調査研究を進めていくことが確認された。併せて、先進的・特徴的な施策に取り組む自治体の現地調査を実施することも決定した。

第2回研究会（9月3日開催）では、論点の整理及び現地調査について議論を行った。都市自治体委員から事例紹介を受けた上で論点を整理し、現地調査について候補先及び調査項目について検討を行った。

都市自治体等の現地調査は、函館市、帯広市、高岡市、鯖江市、飛騨市、東大阪市、府中市（広島県）について9月から11月にかけて実施した。

第3回研究会（同年10月28日開催）では、現地調査報告を行った後に、論点の整理を中心とした議論を行った。飯塚市で開催された第4回研究会（同年11月20日開催）では、現地調査報告を行った後に、研究成果として取りまとめる報告書について議論を行った。墨田区で開催された第5回研究会（2016年2月3日開催）では、報告書の構成や内容などを調整するとともに、これまでの調査研究の総括を行った。

### （現地調査日程）

帯広市（北海道）	2015年 9月 24日
飛騨市（岐阜県）	2015年 10月 19日
東大阪市（大阪府）	2015年 11月 4日
高岡市（富山県）	2015年 11月 9日
鯖江市（福井県）	2015年 11月 10日
函館市（北海道）	2015年 11月 17日
府中市（広島県）	2015年 11月 27日

## 3 成果の公表

本調査研究の研究成果を取りまとめ、2015年3月に報告書『これからの自治体産業政策－都市が育む人材と仕事－』を発行した。報告書は、序論において近年の産業人材育成や起業支援に関する政策の動向をまとめ、第I部ではまちづくり、地域価値の創造、外部との連携などについて、都市自治体の実践や現地調査の事例を踏まえて論じている。第II部では、上記7都市への現地調査結果を報告している。

本報告書は、全国813都市自治体の企画担当部局及び産業人材育成、起業支援担当部局等に配布することとしている。なお、当センターのホームページで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。また、本調査研究の概要や研究会の開催状況等についても、当センターのホームページで併せて情報発信している。

本調査研究における検討内容や研究成果が、産業人材育成や起業支援に関わる都市自治体の産業政策の担当者はもちろん、広く地域産業や起業に関心を持つ方々の一助となれば幸いである。

（研究員 小畑 和也）

# 地域再生・コミュニティに関する調査研究

日本都市センターでは、2013・2014年度とコミュニティに関する研究を行い、協働による地域運営の課題と成功につなげる手法の把握に努めてきた。

今年度は、「都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会」を設置し、住民自治組織における意思決定過程の一般化の検討、諸外国の住民組織の分析、まちづくり（地区計画等）や地域の道路交通に関する計画の策定における住民組織の参加事例について研究を進めている。

## 1 趣旨

少子高齢化、コミュニティの希薄化、市町村合併及び都市自治体の財政危機などの状況下において、行政と市民との参加、協働が重要視されるようになってきている。そのような中、地域で活動する諸団体や個人などを制度の枠内に位置付け、住民が政策の形成過程に参加する場面が増えてきている。

特に、地区計画の申出制度、都市計画の提案制度、各自治体で広がるコミュニティゾーンの設置などの道路交通に関する条例、ガイドライン等が制定される動きに見られるように、地域のまちづくり、地域の交通などの分野において、住民が自ら政策形成に参画し、地域において役割を担うことが求められるようになってきている。

まちづくりや地域交通のルールづくりの場面においては、関係者の増加、多様化に伴い、住民間の利害の対立が生じる等、調整が複雑になっていることが考えられる。そのため、プロジェクトに応じて随時、臨時に構築された調整の場面ではなく、ある程度、公式な位置付けを与えられた住民組織がより多くの住民の意思を反映させて調整を図ることが重要となってくると考えられる。また、こうした調整過程、組織内の意思決定過程を「見える化」することによって、様々な経験を共有することが重要であると考えられる。

当センターにおいては、2013・2014年度と、行政と地域コミュニティとの新しい関係や、協働による地域運営について研究を進めてきたところである。今年度は、以上の現状を踏まえて、まちづくり、地域の道路計画などにおける住民組織の意思決定過程の「見える化」及び一般化を図り、住民や関係団体からより信頼される住民組織づくりに資する知見を得ることを目的に、調査研究を行っている。

## 2 研究会の開催状況

当センターでは、学識経験者、都市自治体職員を委員とした「都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会」（座長 名和田是彦 法政大学法学部教授。以下、「研究会」という。）を設置して調査研究を進めることとした。

第1回研究会は、2015年10月15日（木）に開催した。委員からは、コミュニティのエリアが町内会や都市計画、道路の施策によって異なっていることから、エリアを明確に設定する必要があるという問題提起がなされた。他に、協議会型住民自治組織が行政の意思決定過程に参加するに当たり、組織が住民の意見を反映しているか、また、代表性の担保といった、協議会型住民自治組織を取りまく問題点も取り上げられた。

また、協議会型住民自治組織の性格や機能については、実体の程度に応じて法的に力を与えてもよいのではないかという意見も出された。

第1回研究会に引き続いて第2回の研究会を2015年12月16日に開催した。第2回では、委員から、文京区の生活道路対策の取組みに関する事例を紹介いただいた。その他、事務局からはドイツにおける地域コミュニティの合意を踏まえての幹線道路へのテンポ30導入の試みに関する事例の紹介を行った。

第3回研究会は、2016年2月18日に開催した。研究会では、長野市の住民自治協議会の概要と、同市の公共交通施策への住民自治組織を通じた合意形成について委員からご紹介いただいた。その他、現地調査先の選定及び現地調査での質問項目について検討を行った。

### 3 今後の予定

研究会の設置は2015年9月から2017年3月までの1年7ヶ月間としている。今後、4回程度の研究会の開催及び現地調査を行う。さらに、研究の成果を2017年3月までに報告書に取りまとめ刊行するとともに当センターのホームページにおいて公開する。

#### 委員名簿（2016年3月1日現在）

座長	法政大学法学部教授	名和田 是彦
委員	東京経済大学現代法学部教授	羽貝 正美
〃	駒澤大学法学部教授	内海 麻利
〃	埼玉大学大学院助教	小嶋 文
〃	文京区土木部道路課長	佐久間 康一
〃	長野市市民生活部地域活動支援課長	藤橋 範之

（研究員 杉山 浩一）

# 人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する調査研究(全国市長会との共同研究)

人口減少・超高齢社会の到来は、地域間、都市内における人口構成の歪みと様々な偏在性をもたらすと同時に、地域社会では、子育て世代、若者、高齢者などが様々な不安や悩みを抱えている現状にある。こうしたことから、多様な主体が連携・協働し、支え合える地域づくりを推進するための知見を得るべく、調査研究を進めている。

## 1 趣旨

人口減少・超高齢社会の到来は、福祉・医療コストの増加のみならず、地域間、都市内における人口構成の歪みと様々な偏在性をもたらしている。また、核家族化の進展や単身世帯の増加等に伴う家族形態の変化とも相まり、地域社会では人間関係の希薄化の問題も顕在化しており、子育て世代、若者、高齢者などが様々な不安や悩みを抱えている。

こうしたことから、今後、多様な主体が連携・協働し、支え合える地域づくりをより一層進めていくことが必要不可欠であるとの認識のもと、地域に対する誇りを持って多世代が交流し、あるいは共に活動する事業やその環境整備等に関する知見を得ることを目的に、全国市長会の政策推進委員会に「人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会」(座長 太田稔彦・豊田市長。以下、「研究会」という。)が設置され、当センターでは、この研究会に参画し、調査研究を行っている<sup>1</sup>。

## 2 検討状況

本調査研究では、これまで3回の研究会を開催し、学識者委員による(基調)講演、委員(市区長)からの取組み事例の紹介や今後の課題等をもとに議論を深めてきた。

開催日時	(基調)講演者及び演題
第1回研究会 2015年9月1日	「複合的な課題を多主体が協働して解く」 早稲田大学創造理工学部教授 後藤 春彦
第2回研究会 2015年11月13日	「多世代交流・共生のまちづくりに関する報告・提案」 ルーテル学院大学学事顧問・教授 市川 一宏
	「ダブルケア(育児と介護の同時進行)」 横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授 相馬 直子
第3回研究会 2016年1月28日	「人口・世帯減少時代 これからのすまいづくり・まちづくり」 横浜市立大学国際総合科学群教授 齊藤 広子
第3回研究会 2016年1月28日	「人口増加を展望した都市再生戦略ー多世代コミュニティと経済循環をつくるー」 愛知大学地域政策学部教授 鈴木 誠

<sup>1</sup> 研究会委員名簿、研究会の設置経緯及び主な検討事項等については、本誌24号、110-112頁参照。

まず、第1回研究会では、座長代理を務める早稲田大学の後藤教授から基調講演をいただいた。後藤教授からは、「複合的な課題を多主体が協働して解く」ことが本調査研究に課せられた使命であるが、その実現のためには、従来の行政の計画単位や枠組みの見直しを進める必要があり、医療福祉施策と都市計画施策との連携によるまちづくり、従来の基礎自治体の領域をこえた計画的圏域（シティ・リージョン）の展開など、社会関係性に基づき、物理的空間と社会的空間をシームレスに統合していくアプローチが求められるとの説明があった。これを受けて研究会では、「人口減少社会」をキーワードとして、委員である市区長からは、各都市自治体での取組み事例や各種の行政課題などが示され、現状の課題認識の共有化が図られた。

第2回研究会では、ルーテル学院大学の市川教授、横浜国立大学の相馬准教授、横浜国立大学の齊藤教授の3名の学識者委員より、各専門分野の立場から多世代交流・共生のまちづくりの実現に向けた課題や、それをひも解く方策等について講演いただいた。研究会では、「地域社会が担うべき機能を福祉とコミュニティ形成の視点から見直すべき」「介護や子育てなど各種制度の包摂化を実現するための手法」「自律した住民・市民の育成と多様な主体が活躍できる体制づくり」「多世代の居住を促進する交流拠点整備や集合住宅等の整備の必要性」など様々な意見が出された。

続く第3回研究会では、愛知大学の鈴木教授より、人口増加を展望した都市再生戦略として、多世代コミュニティと経済循環について講演いただいた。その後、報告書を執筆いただく学識者委員から報告の概要について説明いただき、当該内容及びこれまでの研究会での議論等を踏まえ、報告書の骨子について意見交換を行った。

また、本調査研究では、地域社会において多世代交流・共生を推進するために重要と思われる取組みと課題について、研究会の委員（市区長）に対するアンケート調査を実施するとともに、当該アンケート調査の結果等を踏まえ、「人口減少社会の影響・課題に関する認識」「多世代の交流・共生に関する施策の取組みや拠点の整備」などに関する全国的な傾向を把握するため、全都市自治体を対象としたアンケート調査についても実施した。

### 3 今後の研究予定

第3回研究会において意見交換を行った報告書の骨子をもとに報告書作成に向けた準備を進め、2016年4月14日に開催予定の第4回研究会（最終の研究会）で報告書の原案を提示し、本調査研究の総括を行う予定である。

また、研究会の報告書を受けて、2016年6月に全国市長会において本調査研究に関わる提言が取りまとめられる予定である。

（研究員 畑 宏和）

# 東日本大震災後の都市自治体の復興に関する調査研究

困難な状況の中で政策決定や事業実施を行っている被災自治体の復興過程に注目しながら、自治体のあり方、首長や職員等を中心とした自治体内部のガバナンスのあり方が復興の状況に与えた影響とその課題、及び将来の復興応援のあり方について考察すべく、調査研究を行う。

## 1 調査研究の趣旨

災害からの復旧・復興においては、難しい政策決定や事業の実施等が求められる。他方で、被災や退職等による職員の不足、膨大な業務量等の困難が東日本大震災の被災自治体には生じており、このような困難な状況下でも適切なマネジメントが行えるようなガバナンス体制の構築は重要な課題であろう。この課題への対応策として、復興事業に必要な専門的知識・ノウハウを確保するために、自治体や国等からの職員派遣が行われている。派遣された応援職員は、復興の有力な担い手として業務に当たってきたが、その役割と課題について、将来発生が予想されている大規模災害をも念頭に置いた検証が必要であろう。

そこで、本調査研究においては、被災自治体の復興過程に注目しながら、自治体のあり方、首長や職員等を中心とした自治体内部のガバナンスのあり方が復興の状況に与えた影響とその課題、そして復興応援のあり方について考察する。

## 2 調査研究の概要

本調査研究においては、学識者等により構成される研究会を設置し、以下の検討事項を中心に、調査研究を進めるとともに、東日本大震災における被災自治体等での現地ヒアリング調査も実施する予定である。

<主な検討事項（予定）>

- ①被災自治体のガバナンス
- ②地元職員と応援派遣職員等との関係
- ③復興状況の相違 等

## 3 今後の予定

本調査研究の成果については、報告書に取りまとめて刊行し、全国の自治体（市区・都道府県）、地方自治行政関連団体等に配付するとともに、当センターのホームページにおいても公表する予定である。

（研究員 加藤 祐介）

# イングランド大都市における都市内分権調査報告

(公財) 日本都市センター 元研究員

八王子市市民活動推進部多文化共生推進課 柳沢盛仁

本稿では、2014年9月に実施した、バーミンガム、ロンドンといったイングランドの大都市における都市内分権の現状について報告する。イングランドにおける都市内分権といえば、パリッシュが第1にあげられる。パリッシュは、主に農村部において地域の課題に取り組んでいるものと理解されている。しかし、今回の調査によって、近年では大都市において、移民や貧困などの新たな課題に取り組むべく、パリッシュを設立する動きが見られることがわかった。本稿では、こういった動きの具体的な動きについて報告するとともに、日本の都市内分権の状況との比較を試みる。

## はじめに

日本都市センターでは、イングランドにおける住民自治、都市内分権の現状について調査するため2014年9月3日から11日にかけて、現地でヒアリング調査を実施した。

英国では、基礎的自治体 (Principal Authority) の下層にパリッシュ (Parish) と呼ばれる、住民に最も身近な自治体が存在している<sup>1</sup>。パリッシュは、法律上の位置づけを持ち、地域住民の発意に基づき設置され、地域を住民自らの手で運営するもので、英国における都市内分権の一般的な形態といえる。しかし、パリッシュは、英国のすべての地域に存在しているものではない。日本では、パリッシュを基礎的自治体に対して「準自治体」などと訳しているが<sup>2</sup>、自治体としての地域が確定されていること、住民による選挙を経て選出された議員による条例等の自主法の制定権があること、さらに課税権まで持ち、その税収をもって地域の運営主体としての役割を果たしていることから、日本での定義を当てはめるなら、実質的には地方自治体であるということが出来る。また、パリッシュは主に農村部における地域運営主体と認識されているが、近年、大都市において新たにパリッシュを設立する動きが見られる。

このほかにも、自治体としての形式は備えていないものの、ネイバーフッド・フォーラム (Neighbourhood Forum) と呼ばれる住民自治の仕組みなどもある。また、今回訪問したバーミンガム市 (Birmingham City Council) では、市議会議員選挙区委員会 (Ward

<sup>1</sup> パリッシュは、もともと教会による地域共同体にその起源を持っており、Parish という語も日本語に訳すと「教区」という意味である。現在では、宗教上の背景が異なる住民の共同体という視点から、タウン・カウンスル (Town Council)、コミュニティ・カウンスル (Community Council) といった名称を使用するケースが増えているが、本稿ではこれらを総称して、「パリッシュ」と呼ぶこととする。

<sup>2</sup> 一般財団法人自治体国際化協会「英国の地方自治 (概要版) - 2014年改訂版 -」17頁

Committee)、国政選挙区委員会 (District Committee) と呼ばれる、選挙区に基づいた独自の都市内分権の仕組みを導入している。

英国では、「2007年地方自治・保健サービスへの住民関与法 (Local Government and Public Involvement in Health Act 2007。以下、「2007年法」という。)」が成立し、それまでパリッシュの設置が禁止されていたロンドンにおいてパリッシュを設立することができるようになり、調査時点で、ロンドンで1団体のパリッシュが設立されている。

日本都市センターが2013年度からの2か年度で行った、日本の都市自治体の地域コミュニティに関する調査研究<sup>3</sup>により、日本の都市自治体では地域コミュニティを条例や要綱などの制度の枠内に位置づけることで、住民自治と都市内分権を強化する動きが明らかとなった。こうした状況から、住民による地域運営を古くから法制化している英国の都市内分権の状況について調査を実施することとした。

本稿は、イングランドの大都市における都市内分権制度と地域コミュニティの現状を把握し、日本の都市自治体における都市内分権の取組みに関する諸課題への対応のヒントを得るとともに、今後の取組みへの知見を得ることを目的としている。

## 1 イングランドの地方自治制度

全国一律に都道府県と市区町村の二層制を採用する日本と異なり、イングランドでは、二層制と一層制が混在している。大都市圏においては、一層制の地方自治制度が採用されており、大都市圏ディストリクトが原則としてすべての地方行政サービスを提供しており、ロンドンを除くその他の地域では、一層制はユニタリー、二層制はカウンティ、ディストリクトによって構成される地方自治制度を採用している<sup>4</sup>。

そして、これらの基礎的自治体の下層に住民に最も近い自治体として、パリッシュが存在している。パリッシュは、前述のとおり、主に地方農村部に多く存在しており、大都市圏ではほとんど見ることはできないといわれており (図1参照)、現在もその傾向は変わっていないが、今回の調査により、近年、大都市圏においてパリッシュの設立は増加傾向にあるということがわかった。

このように、イングランドでは、多様な地方自治制度が存在しているが、他方では、英国全体として、中央政府の権限が非常に強いことも特徴と言える。かつて英国では、地方自治体は、法律に明示された事務権限を執行することのみが許されており、その範囲を逸脱した事務は違法とされていた。これは、「権限超越の原則」と呼ばれている。2011年に成立したローカリズム法 (Localism Act 2011) によって、地方自治体は法令で禁

<sup>3</sup> これらの研究の成果は、『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～』2014年、『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして～協議会型住民自治組織による地域づくり～』2015年にまとめられているので、参照されたい。

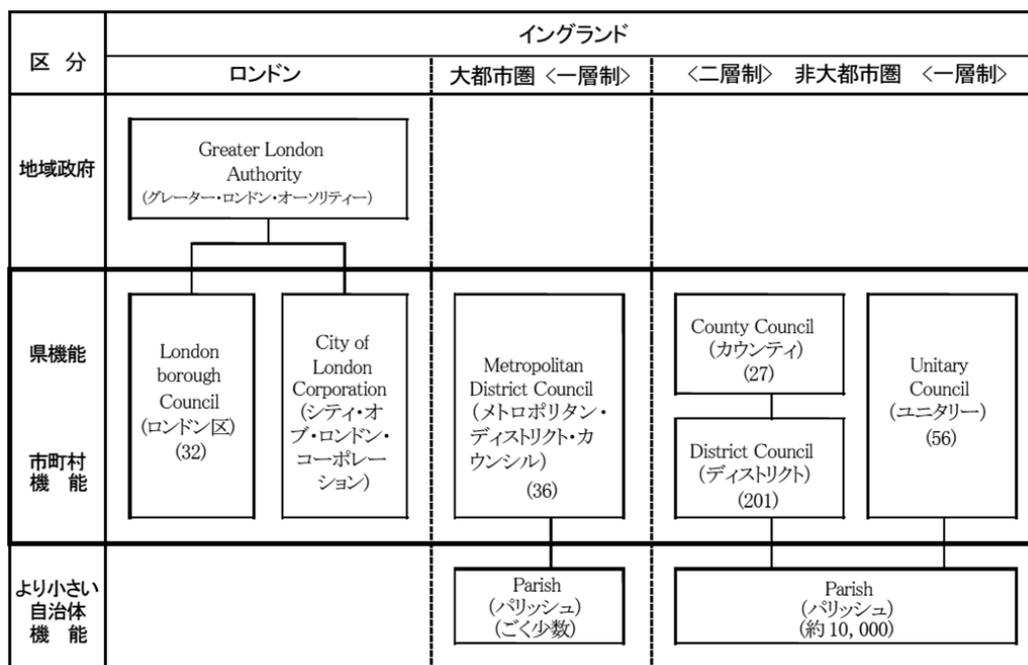
<sup>4</sup> アンドリュー・ステイブンス著、岩見豊訳『英国の地方自治 歴史・制度・政策』芦書房、2011年、73頁-77頁。

止されていないいかなる行為も行うことができるとする包括的権限（General Power of Competence）を付与するという、これまでのあり方を180度転換させる改革が実施された<sup>5</sup>。しかし、リーマンショック後の国から地方への交付金削減等の影響のため、地方自治体の権限拡大には至っていないのが現状である<sup>6</sup>。

このように近年、英国では、国の権限をなるべく住民に近いレベルまで移譲する政策を選択している。これは、地域公共サービスへの市民参加が求められていることに加え、国家財政の逼迫から、自治体の権限の拡大により、国の負担の軽減を試みる意図もあるようだ。また、詳細は後述するが、地方自治体の側も急激な改革に体制や意識が追いつかず、これまでの中央集権体制から脱却できていないのが現実である。

こういったイングランドの地方自治制度の現状のなか、前述したとおり、パリッシュがほとんど存在しない大都市圏において、新たにパリッシュを設立する動きについて調査をするため、今回は、ロンドンで初めて設立されたクイーンズパーク・コミュニティ・カウンシル、そしてバーミンガム市で2000年に設立された市内唯一のパリッシュである、ニューフランクリーパリッシュを訪問することとした。

図1 イングランドの地方自治制度概要



出典：一般財団法人自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）－2014年改訂版－」

<sup>5</sup> 大塚大輔「英国における地方分権の進展－地域主権法の制定－」『都市とガバナンス』vol.18（2012年）、19-26頁

<sup>6</sup> （一財）自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）－2014年改訂版－」2014年

## 2 バーミンガム市における多様な都市内分権

### (1) ニューフランクリーパリッシュ設立の経緯及びこれまでと今後の活動ー

ニューフランクリーパリッシュは、バーミンガム市の南端部に位置する市内唯一のパリッシュである。1997年に組織化され、2000年に英国の国会において、正式にパリッシュ設立が認められている。このように、歴史の浅いパリッシュであるが、それはこの地域の複雑な歴史的背景を経ていることが理由として挙げられる。

図2 ニューフランクリーパリッシュ事務所外観



出典：筆者撮影

今回の調査でヒアリングに対応していただいた1人、パリッシュ議員のシド・グレイ (Sid Grey) 氏によれば、このニューフランクリー地区はもともと、バーミンガムの再開発に伴い強制退去してきた人々のために作られた住宅地帯であるが、バーミンガム、ブロムスグローブ、ウスター、ロムズリー、旧ニューフランクリーの5つの基礎的自治体にまたがる地区であったという。このため、公共サービスをどの自治体から受けたら良いのかが個別の世帯によって異なっており、よくわからない状況が長く続いていたという。このような状況を受け、ひとつのコミュニティはひとつの自治体の管理下に置かれるべきであるという考えのもと、1995年に地域住民が国の境界委員会<sup>7</sup>へ境界変更を申請し、地区全体がバーミンガム市に入ることとなった。その後、前述のとおり、1997年にニューフランクリーパリッシュとしての活動を開始し、2000年に法的に認められることとなったのであるが、実はこの1997年という年にも大きな意味がある。「1997年地方自治・財政法 (Local

<sup>7</sup> 英国政府のウェブサイト (<https://www.gov.uk/government/organisations/boundary-commission-for-england>) によれば、正式な名称は「Boundary Commission for England」であり、5年ごとに選挙区の人口を見直すため、自治体の境界線をも見直すことがあるとのことである。ここでは、便宜的に「境界委員会」と直訳している。

Government and Rating Act 1997)」の成立により、パリッシュの設立手続きが明確化され、それまでよりパリッシュが設立しやすくなった<sup>8</sup>。具体的には、地域住民自らが地域を決定し、自らの申請によりパリッシュを設立できるというものである。1995年まで複数の自治体の区域にまたがっていたニューフランクリー地区では、区域の設定に難しさがあったが、この法を機に自らの地域を確定し、パリッシュの設立に至っている。

このように複雑な歴史をたどってきたニューフランクリーパリッシュの現在の組織体制や財源について、以下に述べていきたい。

まず、ニューフランクリーパリッシュ議会は、地区に居住する5,100人の有権者による選挙で選出された10人の議員から構成されている。議長には、わずかな報酬が支払われているが、その他の議員には、議会に出席する際の交通費など経費の実費弁償はなされているが、報酬は支払われていない。議会は、年間12回開催され、毎年5月には年次総会を開催している。また、通常の会議の他に都市計画や環境問題など特定の分野の課題を取り上げる小委員会があり、平均すると月に2～3回は会議を開催している。このほかに、バーミンガム市が独自に設定している、国政選挙区委員会、市議会選挙区委員会<sup>9</sup>さらに、市議会にも議員を派遣し、地区住民の声を伝えている<sup>10</sup>。有給の事務職員(Clerk)が2名おり、うち1名はパートタイムである。パリッシュの財源は、パリッシュの課税する税によってまかなわれており、歳入額は年額約8万3千ポンドで、パリッシュの運営経費や地元の青少年グループなどの活動団体へ補助金なども設けている。

パリッシュの活動状況は、主にボランティアに頼っている面が大きい。パリッシュへのヒアリングによれば、バーミンガム市当局はパリッシュへの理解が進んでおらず、市からパリッシュへの権限移譲が進んでいないため、ボランティアに頼らざるを得ないという。また、パリッシュの各議員は、ボランティアグループなど様々な団体において役割を担っており、その際には議員としてではなく、あくまで様々なコミュニティの一員として関わっている。これらのボランティア活動には、ごみのために使えなくなっていた地域の遊歩道の清掃、レジャー活動、環境維持活動、住宅問題などがある。さらに新たな試みとして、チャイルドケアにも関わっていきたいと考えている。パリッシュの根底にあるのは、「あなたに何かをしてあげる」のではなく、「あなたが何かするのを手伝う、支援する」という考え方である。パリッシュ及びその活動拠点は、地区のために何かをしたい人が集まり、意見を交換し、互いに支え合う場となっており、こういった活動はパリッシュが設立されていなければ容易には実現しなかったであろうとのことである。

<sup>8</sup> 武岡明子「イングランドにおける“準自治体”パリッシュの機能と役割」『月刊自治研』vol.49 no.575(2007年)によれば、この法律以後設立されたパリッシュは150を超えるという。

<sup>9</sup> 市議会選挙区委員会、国政選挙区委員会については後述する。

<sup>10</sup> ヒアリングでは、これらの議会にパリッシュ議員を派遣し、意見を表明しているとのことだったが、コミュニティ活動は政治的であってはならないという考えから、市議会に議員を送り込むことは考えていないとのことである。

今回のヒアリングでは、パリッシュと地元のコミュニティとの関係は非常に良好であるとの話を伺うことができたが、その一方、バーミンガム市当局との関係はそれほど良くなく、むしろほとんど関係がないということも伺った。前述のように、パリッシュがボランティア活動を推奨しているのは、市民の活力を地区に活かすためであるが、同時に、市当局からパリッシュへの権限の移譲が進んでおらず、その活動にかなりの制限があることも一因であるという。また、2012年の法改正により地方住民税の制度が変わり、パリッシュの財源の多くを占めるプリセプト<sup>11</sup>が半減してしまっている。現在は、市当局がその分の補償をしてくれているが、市も財政難のためいつまでも続くとは考えられず、財源の確保に課題を抱えている。

ニューフランクリーパリッシュの活動は、ボランティアに支えられており、パリッシュもボランティアを推奨している。また、パリッシュがボランティア団体の出会いの場となるという点から、法律的な裏付け、課税徴収権、議会制度はないものの、活動や理念は、日本における協議会型住民自治組織<sup>12</sup>に通ずるものを見ることができた。さらに、ドイツの都市内分権制度が基本的に「参加型」の仕組みであり、実際の活動は行政が実施するものであると考えていることとの対比<sup>13</sup>においても、ニューフランクリーパリッシュの活動は、日本に近いものであるといえる。

先ほど、パリッシュとバーミンガム市当局との関係は良好ではないと述べたが、地元選出の国会議員や市議会議員とは良好な関係を築いている。また、市当局との関係についても、今回のヒアリングを受けていただいた方々の個人的な感覚であるそうだが、以前に比べれば良くなりつつあり、今後もより改善していくことを望んでいるし、そのための努力もしていきたいと述べていた。ヒアリングの中では、市当局へかなり批判めいた意見もあったが、パリッシュの活動の拡大をめざすため、関係者は、市当局との関係改善は必要であると考えている。

## (2) バーミンガム市当局の都市内分権への挑戦

バーミンガム市は、人口約100万人を擁するイングランド第2の都市であり、ウェスト・ミッドランズ・カウンティの中心都市である。近年は、欧州内の他の主要都市と同様に、移民の流入が進み、多様なバックグラウンドを持った住民が増加している。

<sup>11</sup> パリッシュ独自の税で世帯あたり年額30ポンド程度を徴収している。詳しくは、一般財団法人自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）－2014年改訂版－」、18頁を参照。

<sup>12</sup> （公財）日本都市センターの2013年度「地域コミュニティの活性化に関する研究会」が実施したアンケート調査で、「地縁型住民自治組織、ボランティア団体、NPO、学校、PTA、企業等の多様な主体による、地域課題解決のための組織」と定義されている。詳細は、『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～』（公財）日本都市センター、2014年を参照。

<sup>13</sup> 『ドイツにおける都市経営の実践－市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相－』（公財）日本都市センター、2015年、第1部を参照。

今回の調査では、市議会議員のロブ・ポーコック（Rob Pocock）氏、同じく市議会議員のアレックス・ブキャナン（Alex Buchanan）氏に話を伺った。

市の組織や財政状況については、市職員は、約1万8千人であるが、外部の企業と契約を結んで調達している人員を含めると約5万人である。議員数定数は120名となっており、調査時点では、与党として労働党が77議席を占めており、保守党が23議席、自由民主党が20議席と続いている。市の年間予算はおよそ30億ポンドで、グラントと呼ばれる中央政府からの交付金、ビジネスレイトと呼ばれる法人税、カウンシルタックスと呼ばれる地方住民税の3つが主なものとなっている<sup>14</sup>。

バーミンガム市には唯一のパリッシュとして、ニューフランクリー地区があるが、パリッシュとは別に市独自の都市内分権施策として、前述した国政選挙区委員会と市議会選挙区委員会という制度を試みている。バーミンガム市には、10の国会議員選挙区（Constituency）があり（図3）、さらに国会議員選挙区それぞれを4分割した市議会議員選挙区（Ward）がある（図4）。

図3 バーミンガム市の国政選挙区



出典：Birmingham City Council Leader's Policy Statement 2014、16頁を基に筆者作成

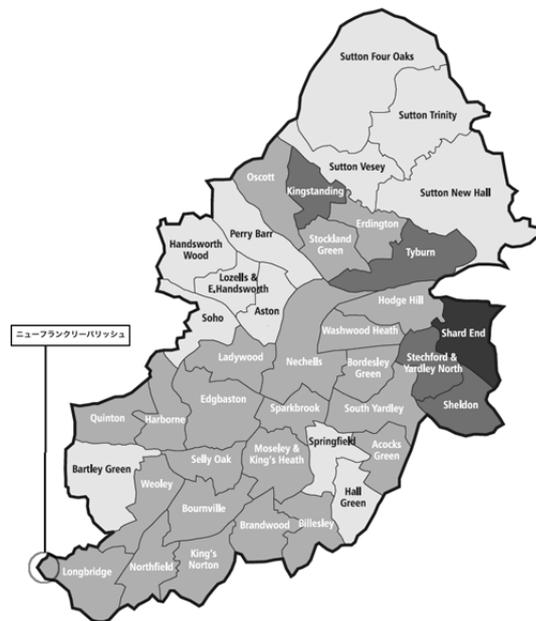
国政選挙区委員会には、それぞれ1千万ポンドの予算が割り当てられ、公共サービスの提供や公共施設の管理といった権限を有している。さらに、市では国政選挙区委員会へのさらなる権限移譲を進め、最終的には予算規模を現在の10倍にまで拡大したいと考えて

<sup>14</sup> これらの内訳の詳細については、バーミンガム市の公式サイト「Budget Book」に詳細が記載されているので、参照されたい。<http://www.birmingham.gov.uk/budget>（2015年8月アクセス）

いる。それに対して、市議会選挙区委員会は、予算はそれぞれ5万ポンド程度でそれほど大きな権限を持っておらず、地区の道路改修の優先順位や近隣のショッピングセンターの改良の方法といった、より地域に密着した権限を行使している。

国政選挙区委員会、市議会選挙区委員会ともに、市の権限を移譲され、一定の裁量権を持ち合わせているが、市行政の内部組織といった位置づけで、パリッシュのような独立した行政体とは異なっている。しかし、いずれにせよイングランド大都市における都市内分権のひとつの試みとして、今後の動きに注目したい。

図4 バーミンガム市の市議会選挙区図



出典：Birmingham City Council Leader's Policy Statement 2014、17頁を基に筆者作成

パリッシュに対する市のスタンスであるが、ニューフランクリーパリッシュは、2000年に市境が変更された時に編入された、旧フランクリーパリッシュが新たに再編成されたものであるため、設立には何も関与しておらず、市との連携もわずかなものに過ぎないという。しかし、新たなパリッシュの設立や市が新たに構想している、コミュニティ・カウンスル、タウン・カウンスルなどに関して市は、今後、設立を推奨したいと考えている。

ニューフランクリーパリッシュでのヒアリングで、バーミンガムの他地域で新たにパリッシュを設立する動きがあるか質問をしたところ、調査時点ではそういった動きはないが、市当局は、コミュニティ・カウンスル、タウン・カウンスルといった、新たな都市内分権の仕組みを導入する動きがあるとの回答であり、市当局の認識と一致していた。

ポーコック氏によれば、自らの選挙区が含まれる、市北部のサットン・コールドフィールド国政選挙区において、市の権限を移譲してタウン・カウンスルを設立することを計画

しているとのことである。ニューフランクリー地区が、市最南端の市議会選挙区であるロングブリッジの一部である事を考えると、サットン・コールドフィールドのタウン・カウンスルはかなり規模の大きなものとなる。権限としては、パリッシュとほとんど同じものを想定している。その運営に関しては、バーミンガム市が関わるのではなく、完全に独立したタウン・カウンスルとする予定であるという。

ニューフランクリーパリッシュ、バーミンガム市当局の両者へのヒアリング調査から、両者の関係はそれぞれが語ったとおり良好なものではないが、それぞれが歩み寄る余地は残されている。ただ、市は新たに設立するタウン・カウンスルについては大きな期待を寄せる反面、旧来からのニューフランクリーパリッシュは、自らの権限が及ばないことなどから、一定の距離を置いているという実情がうかがい知れる。

### 3 ロンドンにおける新たな都市内分権の胎動

#### (1) ロンドンにおけるパリッシュ歴史

ロンドンでは2007年法の成立までパリッシュの設立は禁止されていたと前述したが、厳密に言えば、「再度」パリッシュの設立が認められるようになったという表現の方が正確である。20世紀初頭まで、ロンドンの周辺部にはパリッシュが存在していた。しかし、ロンドンの郊外化が進むにつれて次々とパリッシュが廃止され、1935年にロンドン周辺のパリッシュはすべて廃止されてしまった。その後、「1963年ロンドン自治法（London Government Act 1963）」（1965年施行）により、32のロンドン区（London Borough）及びシティ・オブ・ロンドンが設置され、現在のグレーター・ロンドンの地域が正式に規定された。そして、同時にロンドンにおけるパリッシュの設立が禁止されることとなったのである<sup>15</sup>。

#### (2) クイーンズパーク・コミュニティ・カウンスル設立までの経緯と現在の活動ー

ウエストミンスター区のクイーンズパーク・コミュニティ・カウンスル（以下「クイーンズパーク」という。）は、2007年法の成立を受け、2012年にパリッシュ設立を問う住民投票を経て、同年に区議会の承認を受け設立されたばかりの新しいパリッシュであり、調査時点ではロンドンで唯一のパリッシュである。また、調査に赴く直前の2014年5月に初めての選挙が行われ、パリッシュ議員が選出されたばかりであった。

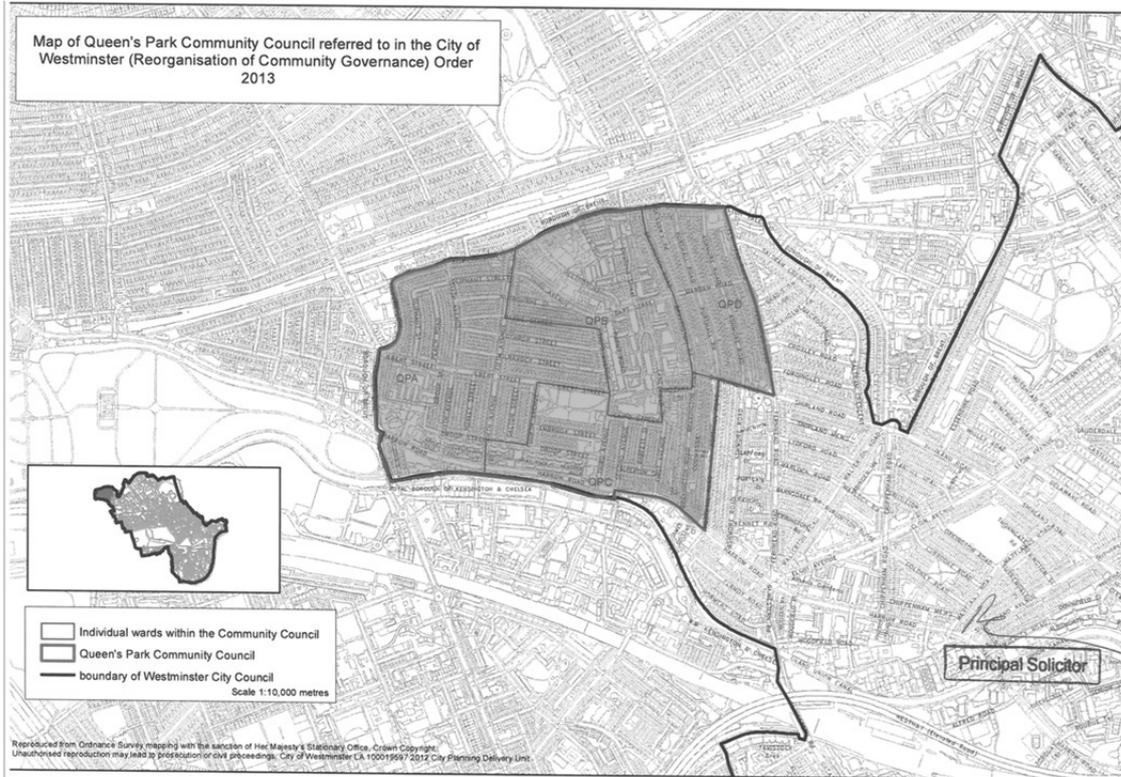
クイーンズパーク地区は、ロンドン中心部ウエストミンスター区の北西端に位置しており、ブレント区、ケンジントン・アンド・チェルシー区と区境を接している。ロンドンの中心部から近いこともあり、住民は、様々な宗教的バックグラウンドを持つこと、宗教、

---

<sup>15</sup> (財)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6月

政党などを超越し、コミュニティを代表する存在であるという考えから、キリスト教を想起させる「パリッシュ・カウンシル」ではなく「コミュニティ・カウンシル」の名称を使用している。

図5 ウェストミンスター区におけるクイーンズパーク地区の位置



出典：The City of Westminster (Reorganisation of Community Governance)order 2013 (クイーンズパーク・コミュニティカウンシル提供資料)

パリッシュの議員は、全員がこの地域に居住しており、その多くがコミュニティ・カウンシルのキャンペーンを開始する前から、地域の緑化運動やイベントを主催するなどして地域で活動をしていた。

それでは、クイーンズパークがパリッシュとして設立する過程はどのようなものであったのか、以下に述べることとする。

およそ10年前、ウェストミンスター区で地域の支援をしている非営利団体企業体である、パディントン・ディベロップメント・トラスト (PDT) が中心となり、クイーンズパークフォーラムという、地元住民によって構成された共同体を設立したことに始まる。このフォーラムは、選挙の形式を用いてメンバーを選出し、PDTを戦略的パートナーとすることによって、ウェストミンスター区当局へ行政サービスの改善を求めることが可能となった。今回のヒアリングに協力してくれた、PDTチーフエグゼクティブのニール・ジョンストン (Neil Johnston) 氏によれば、活動の当初は、どちらかというとも PDT にイニシ

アチブがあったが、活動を続けるうちに、住民コミュニティの方へ力のバランスが移っていき、PDTは事務局的な役割を担うようになっていったという。その後、2008年に始まる世界的金融危機が発生したのと同時期に、住民たちは今後より一層、地域の住居や環境に対して積極的な決定権を持つことを望むようになり、自らの地方自治体すなわちパリッシュの設立をすべきであるとの結論に達した。その理由は、パリッシュになることで、正当な法律上の位置づけが得られ、行政を含む様々な関係機関との調整力の強化につながることで、自ら課税する権限を得ること、住民の権限のもとにコミュニティの利益につながる決定を行うことができるというものである。

パリッシュの設立に当たっては、PDTの協力を得つつも、ほぼ100%住民のイニシアチブによって実行された<sup>16</sup>。この他、全国パリッシュ協会（The National Association of Local Councils 通称：NALC）による資金協力や戸別訪問への人員の派遣などの支援も非常に大きかった。こういったキャンペーンが功を奏し、住民投票ではパリッシュの設立への賛成票が7割に達し、2012年のパリッシュ設立、2014年の選挙へと繋がる。

図6 クイーンズパーク・コミュニティ・カウンスル初代議員



出典：クイーンズパーク・コミュニティ・カウンスル提供

クイーンズパークを訪問したのが、2014年9月であったため、まだパリッシュとしての条例の制定や具体的活動は本格化しておらず、行使できる権限としては、家庭菜園用の畑の管理程度であった。しかし、全国的にみれば、パリッシュが街路灯、公衆トイレ、道路、墓地、公的施設、公園などの管理やごみ収集の受託等を実施しているケースが多く、クイーンズパークもウエストミンスター区の許可が得られれば、こういった事業を実施したいと

<sup>16</sup> パリッシュ議員のエマ・スウィーニー（Emma Sweeney）氏によれば、これは、PDTの謙遜であり、パリッシュの設立に当たってもPDTの多大なる協力があったとのことである。

考えているが、調査時点では、まだ議会が発足して間もないため、そこまでには至っていなかった。また、区からの権限移譲が無くてもできる活動として、地区のフェスティバルや地域のボランティア活動に対する助成金の支出などを行っている。支援対象となっているボランティア活動は2つあり、1つは、子どもとその親が集まる場所を提供し、様々なスピーカーを招いて子育ての支援をしているものがある。もう1つは、クイーンズパーク・ガーデンズという地元の公園の中にある、柵に囲まれ使われていない、荒れた一角の清掃を行っているグループである。このグループは、将来的に区から公園の運営管理の委託を受け、荒れた一角についても一般公開できるようにすることが目標である。

さて、このような活動を支えるクイーンズパークの財源はどのようなものであろうか。まずは、パリッシュが課税権を持つプリセプトからの収入が基本であるが、バーミンガム市ニューフランクリーパリッシュの事例で述べたように、2012年の法改正により、プリセプトが半分程度になってしまっている。特に、クイーンズパークでは、パリッシュが設立される半年前にこの法律が施行されたため、減収分を国が補填する制度を受けることができていない。パリッシュの権限として、この不足分を住民に課税することもできたが、クイーンズパーク地区はもともと貧困者が多い地域であることなどから、追加の課税を議会で見送っている。しかし、クイーンズパークの議員は資金を集めることを得意としていて、公共のごみ収集を請け負っている企業のトラスト部門などから助成金を得るなど、プリセプトをコアとしながらも多様な方法で活動資金を調達している。

また、地元自治体との関係であるが、当初、パリッシュ設立のキャンペーンを開始し、ウエストミンスター区へ申請をしたところ、区は戸惑いがあったという。しかし、クイーンズパーク側もまったくの新しい試みであり、区にとってもこれまでの知識や経験がない状態であったため、その立場は理解することができた。また、パリッシュとして正式に設立が決まった後には、法的な手続き、プランニング、選挙の運営などについて、非常に有益なアドバイスを得られており、区との関係は良好とまでは言えずとも、悪いものではない。

いずれにせよ、クイーンズパークは初めての選挙が行われて、調査時点でまだ1年強しか経っていない現状を考えると、今後の動き、ロンドンひいてはイングランドの他の大都市への波及など、注目すべき点が多々あるといえる。

### (3) ウェストミンスター区の都市内分権への関わりと計画

ウェストミンスター区は、シティ・オブ・ロンドンと32のロンドン特別区からなる、グレーター・ロンドンのほぼ中央に位置しており、ウェストミンスター寺院、バッキンガム宮殿のような歴史的建造物や、ソーホー、ピカデリーといった歓楽街、国会議事堂などが立地し、隣接するシティ・オブ・ロンドンと並び、ロンドンの都心部を形成する区のひ

とつである。人口はおよそ 25 万人で、郊外にはクイーンズパーク地区のような住宅地も形成されている。

都市内分権制度については、アメニティ・ソサエティという、地区の景観や歴史的建造物の保護、地域の特徴などを守るために住民が参加する地域ごとの運動が 1960 年代から盛んに行われており、1970 年代には、必ず住民が都市計画に参画することを区の方針としてきたことから、住民に対する計画の公表や意見聴取などについては、高い実績があると自負している。

2011 年のローカリズム法の成立により、住民コミュニティは、建築の申請に関わることでだけでなく、様々な権限を得ることとなった。ただ、ローカリズム法の想定する住民コミュニティはパリッシュであり、当時、ウエストミンスター区にはパリッシュが無かったことから、ネイバーフッド・フォーラムという都市内分権の仕組みを構築した。

ネイバーフッド・フォーラムは、地域の建築許可に直接関係する事項に限定された権限を付与されており、ネイバーフッド・プランを策定する権限を持っている。パリッシュは、ネイバーフッド・フォーラムと完全に異なる組織であり、権限の範囲もはるかに広いうえに、ネイバーフッド・プランを策定する権限も付与されている。

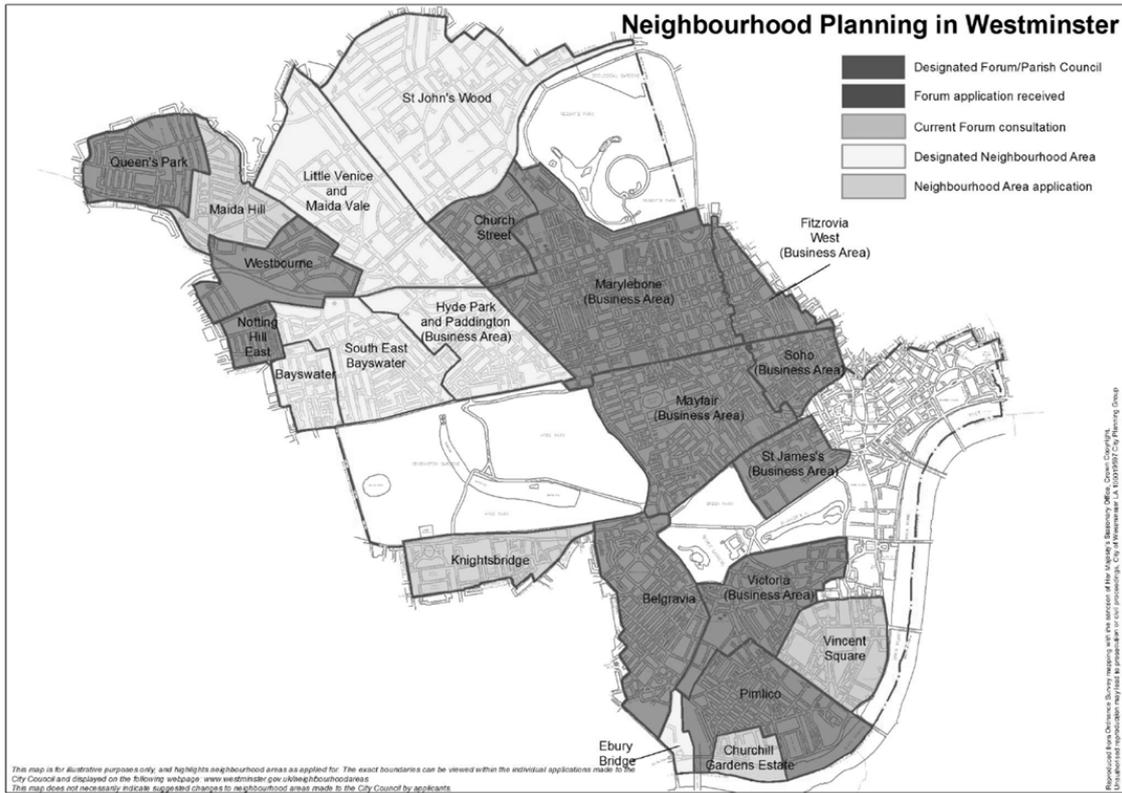
ネイバーフッド・フォーラムは、その区域の重複が認められておらず、アメニティ・ソサエティが申請を行った区域と新たにネイバーフッド・フォーラムの申請があった区域の重複が発生するなど、地域の取り合いが発生してしまった。これは、コミュニティに一定の権限を与えてコミュニティの団結を意図したローカリズム法の思想が、逆に地域の亀裂を明らかにしてしまうという皮肉な状況を生んでしまった例である。

ネイバーフッド・フォーラムの仕組みへの各地区の興味は非常に高いものであったが、クイーンズパーク地区を除いて、パリッシュの設立に対する希望は全く無かったという。ただし、区としては今後、ネイバーフッド・フォーラムがパリッシュとなるような方向に持って行きたいと考えている。

図 7 は、2015 年 4 月現在のネイバーフッド・プランの進行状況を示している。それぞれの段階ごとに色分けされており、最も進んでいる地域は、図表右側の色の濃い「Designated Forum/Parish council」でネイバーフッド・プランを策定する権限を持つ地域である。そこから下へ向かって、フォーラムの申請を受け付けた区域、フォーラムのコンサルテーションを行っている地域といった具合に並んでいて、下に行くほど今後多くの手順を踏まなければならないことを示している<sup>17</sup>。

<sup>17</sup> ウェストミンスター区のホームページを参照されたい。<http://committees.westminster.gov.uk/documents/s12786/item%205%20-%20Neighbourhood%20Planning%20in%20Westminster.pdf> 2015 年 8 月アクセス

図7 ウェストミンスター区内のネイバーフッド・プラン進行状況



出典：ウェストミンスター区 Neighbourhood Planning in Westminster

ネイバーフッド・フォーラムとパリッシュへ対する区のスタンスの違いについて検討する。パリッシュは、設立されれば、選挙による議員がおり、課税権もある独立した自治体であるので、区が介入する場面は極力避けねばならない。一方、ネイバーフッド・フォーラムに対しては、区が法的責任を持って見守っていかなければならない。これは、ネイバーフッド・プランは法的有効性を持つが、あくまで最終的な都市計画の決断は区にあるという点から導かれている。また、ネイバーフッド・フォーラムは、区に対して一定の財源がある分野に使ってほしいと要望する権利があるにとどまっているのに対し、パリッシュは、自らが課税したプリセプトの徴収を区が代行し、区から決まった額のプリセプトが支払われ、その用途については自由に決めることができるという点も区のスタンスの違いの一因と考えられる。

ウェストミンスター区では、将来的な都市内分権の仕組みについても既に様々な方向性を考えている。ネイバーフッド・フォーラムは5年間の期間限定の組織であるため、5年ごとに再申請をしなければならない。フォーラムが立ち上がって、プランを策定するだけでおそらく5年かかると見ている。このため、その5年を区切りとして、パリッシュの設立を考える地区が出てくる可能性があるとしている。また、ローカリズム法の考え方から、地域を限定した公共サービスの提供は、パリッシュのみに限らず、住民コミュニティ

レベルで権限を移譲することができるとして、公園の維持管理などを住民レベルに任せることになるだろうとしており、これは究極的には、中央政府がいかに支出を減らして公共サービスを提供するか模索していることの表れであるとしている。

#### (4) ロンドンにおける新たなパリッシュ設立の動向

ここまで、バーミンガム、ロンドンというイングランドを代表する大都市における都市内分権制度について調査した内容について述べてきた。この他にもロンドン・ハックニー区のロンドンフィールズ地区では、パリッシュの設立に向けた活動が行われている<sup>18</sup>とこのことであったため、こちらについても調査を実施した<sup>19</sup>。最近までロンドンフィールズ地区でパリッシュ設立の活動に携わっており、現在はグレーター・ロンドン・オーソリティ議員である、アンドリュー・ボフ（Andrew Boff）氏と面会し、話を伺った。ロンドンフィールズ地区がパリッシュの設立をめざす背景としては、近年、地区が大規模再開発により、若者に人気のスポットとなったことがある。非常にファッションナブルな地区になり、外部から多くの住民が流入した結果として、家賃の高騰、物価の上昇が起こった。もともと移民が多く、裕福でない地区であったため、以前からの住民が生活用品を購入していた店も値段を引き上げるかテナント料が払えなくなり撤退してしまい、住みにくくなってしまった。こういった状況であるにもかかわらず、ハックニー区の行政サービスは、比較的裕福な新住民に向けられたものではないかという疑念を旧来からの住民が持ち始め、距離感の遠い区ではなく、地元民のニーズをくみ取ってサービスを提供する機関が必要であるという認識を持つに至ったためであるという。しかし、住民の取組みは区からの協力が得られず、活動はほとんど進展していないのが現状であるという<sup>20</sup>。

また、ボフ氏によれば、ハックニー区に限らず、基本的にはロンドン区のほとんどがパリッシュの設立に対して消極的であるという。その理由として、各区が公共サービスを提供することが最も効率的であると信じていること、中央集権的な国家体制が長かったため中央政府が上から多くのことを決めたとする傾向があり、地方自治体であっても上のレベルにいけばいくほど住民レベルで自らの地方政府を作るという考え方を理解することができないという。

また、今回の調査では全国パリッシュ協会（NALC）のジャスティン・グリグス（Justin Griggs）氏にもインタビューする機会を得たが、都市部、特にロンドンではパリッシュに対する理解が進んでいないこと、また、大都市ほどその規模の大きさから、住民の声が自

<sup>18</sup> 一般財団法人自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）－2014年改訂版－」18頁

<sup>19</sup> 当初、本調査の企画段階では、ハックニー区当局へのヒアリングも希望していたのだが、ハックニー区はパリッシュの設立に消極的であり、ついにアポイントメントを取ることができなかつたため、本稿ではロンドンフィールズ地区に関してのみ調査をしている。

<sup>20</sup> ロンドンフィールズ・コミュニティ・カウンシルのウェブサイト（<http://londonfieldscouncil.org.uk>）を見ると、2014年2月24日以降の更新がされていないことから、活動が停滞していることがうかがえる。

治体に届いていないことを伺うことができた。このことから、今後は都市部でのパリッシュ設立が必要となるであろうし、設立が増えていくだろうという意見を持っていた。

## おわりに

これまで、イングランドの都市内分権の現状について、現地調査結果を踏まえて概観してきた。英国は、議会制民主主義発祥の地である。しかし、中央集権的な統治機構を採用していることから、地方自治においては権限、財政など多くの点において、中央政府の政策に大きな影響を受けてきた。さらに、英国では、時の政権により地方自治制度においても根本的な改革が繰り返されてきた<sup>21</sup>。そのような状況ではあるが、近年において少しずつ、地方自治の拡大が見られる<sup>22</sup>。

日本においては、都市内分権に相当する法律上の制度として地域自治区があるが、自治体内のすべての地区に地域自治区を設置することが必須となっていることもあって、採用する事例は少数にとどまっている。その一方で、今世紀に入り、法によらずに条例等で町会・自治会、老人会、PTA など多様な住民コミュニティを組織化し、これを条例等により公的な枠組みで認定する制度を導入する自治体が急増している。町会・自治会の衰退を補完するように、地域の様々な団体や志のある個人が集まり、定款をつくり、役員選挙を行い、地区を運営するようになってきている。課税権や公的な選挙による議員はいないが、事務所を構え、有給の事務局職員を雇用する団体まで現れている。このような動きは、法律に定めはないが、各自治体がそれぞれの政策的判断のなかで実行しているものである。

前述のとおり、英国は中央集権の性格が強い統治制度を持っており、地方自治体の権限は限定されたものであった<sup>23</sup>が、2011年に制定されたローカリズム法により、地方自治体の権限を拡大する方針が示されている。今回の調査を通じて、英国では、住民のレベルでは、自分たちの地域のことを自分たちで決め、自分たちの理想とする地域をつくりたいと考えている様子がうかがえたが、それを受ける自治体の当局側は、新たに付与された権限に対して理解が進んでいないという印象を受けた。

一方、日本では、2000年の地方分権一括法の成立及びその後の地方分権の進展や2000年代に入って多く行われた平成の合併などにより、地方自治体の権限や規模は拡大傾向にある。しかし一方では、自治体の規模拡大に伴い、合併により住民にとって自治体が遠い存在となったことへの住民の不安なども指摘されている。さらに、自治体側からは拡大し

<sup>21</sup> 山田光矢『パリッシュ-イングランドの地域自治組織（準自治体）の歴史と実態』北樹出版、2004年、17-20頁

<sup>22</sup> 紙幅の都合があり、ここではその歴史について細かく触れないが、本稿で触れたそれぞれの参考文献に当たっていただければ、その詳細を掴むことができるため、参照されたい。

<sup>23</sup> （一財）自治体国際化協会ロンドン事務所のアンドリュー・ステイブンス（Andrew Stevens）氏は、日本の方が国から地方への権限移譲ははるかに進んでいる。英国では地方自治体は未だに中央政府の奴隷でしかない」という意見を述べていた。

た権限に見合った財源措置が足りていないなどの不満もあがっている。このような状況のなか、全国各地で住民が自ら地域を運営する仕組みを模索する動きが現れており、様々な問題を抱えつつも、各自治体では、地方分権改革によって得た権限を最大限に活用し、住民自治を進めるため、相当な工夫をしている<sup>24</sup>。

2014年の2月には、日本全国の地方自治体等が集まり「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」が発足した。これは、各自治体又は住民の発意により、自治体内にさらに小さな多機能自治を行う団体の設立を推進し、国に新たな法人制度（「スーパーコミュニティ法人」）の法制化を求めることを目標としており<sup>25</sup>、都市内分権に対する議論の高まりと実践の蓄積を表すものとして大いに注目されよう。イングランドにおける都市内分権の事例は、ドイツのような「参加型」の取組みとは異なり、非営利団体等と連携しながら地域活動を展開する「協働型」の取組みとなっており、日本における事例と同様の方向性を有していると考えられる。その意味で、イングランドの事例は、その歴史的・文化的背景や制度は日本と異なっているものの、住民自治組織と各種非営利団体の連携・協力体制、行政と住民自治組織の関係づくりといった論点について、日本における法制度の検討のみならず、都市内分権の実践においても、多くの示唆を与えてくれるものであると思われる。スーパーコミュニティ法人の制度化については、今後の議論を待つほかないが、本調査報告が、多くの自治体職員や地域で活動をしている皆さんにとって多少なりとも参考となれば幸いである。

---

<sup>24</sup> 脚注3にあげた、日本都市センターの報告書を参照されたい。

<sup>25</sup> 小規模多機能自治組織については、伊賀市・名張市・朝来市・雲南市「小規模多機能自治組織の法人格取得に関する共同研究報告書」2014年を参照されたい。

# 都市自治体の調査研究活動

- 第6回都市調査研究グランプリ（CR-1グランプリ）
- 第2回都市調査研究交流会

---

人口減少・少子高齢社会の到来により、都市自治体を取りまく社会情勢は極めて厳しい局面を迎えており、行政課題の複雑化とともに、住民の公共サービスに対するニーズも多様化している。

こうしたことから、都市自治体においては、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おり、複雑化する行政課題を解決するため、独自で調査研究活動に取り組んでいる自治体もある。

しかしながら、効率的かつ効果的な調査研究の進め方や職員の調査研究技法の蓄積、また、自治体に設置されている都市シンクタンクにあっては、その運営のあり方などについて悩みを抱えているとの声も少なからず聞かれる。

そこで以下では、優れた調査研究事例の共有を図り、全国の都市自治体やその職員の調査研究能力の向上に寄与するため、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事例を募集・表彰した「第6回都市調査研究グランプリ（CR-1グランプリ）」、調査研究技法に関する意見交換等の場として開催した「第2回都市調査研究交流会」について報告する。

# 第6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、2015年度に第6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、優秀賞、奨励賞をそれぞれ受賞した調査研究についての概要と講評を中心に紹介する。

## 1 開催趣旨

我が国の社会経済情勢の変化に伴い、国民の生活を取りまく環境が多様化・複雑化し、住民に最も身近な行政主体である自治体が様々な課題に直面する中、都市自治体に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、各種課題の解決に向けた都市自治体や都市自治体職員の調査研究能力の向上、地方自治の進展に寄与することを目的として、2010年度から都市調査研究グランプリ（以下、「CR-1 グランプリ」という。）を実施しており、今年度で6回目を迎えた。

第6回 CR-1 グランプリにおいては、「自治体実施調査研究部門」と「職員自主調査研究部門」の2部門で募集し、審査の結果、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、各部門において、優秀と認められる調査研究に優秀賞、今後への期待ができる調査研究に奨励賞をそれぞれ授与している。

## 2 応募状況

2015年7月1日から10月5日までの募集期間に、11件の応募があった。応募の内訳としては、自治体実施調査研究部門は8件、職員自主調査研究部門は3件であった。

## 3 審査・選考

第6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一次審査、学識者3名で構成される「第6回 CR-1 グランプリ審査委員会」（以下、「審査委員会」という。）による第二次審査及び最終審査を経て、当センターが決定した。第一次審査の結果及び、審査委員会による第二次審査及び最終審査を行った結果をもとに、グランプリ、「自治体実施調査研究部門」優秀賞・奨励賞、「職員自主調査研究部門」優秀賞・奨励賞の計5件の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、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、実践性等も考慮し、対象調査研究の評価も行った。

審査委員会 委員名簿 (2016年3月1日現在)

座長	早稲田大学政治経済学術院 政治学研究科教授	片木 淳
委員	関東学院大学法学部法学科教授	出石 稔
委員	東洋大学理工学部建築学科教授	野澤 千絵

#### 4 選考結果<sup>1</sup>

調査研究の名称	受賞団体及び受賞者
<b>【グランプリ】</b>	
高齢化が進む分譲地の課題解決に向けた調査研究 －鎌倉市におけるエリアマネジメントの実践－	鎌倉市
<b>【自治体実施調査研究部門 優秀賞】</b>	
政策形成における社会調査の活用に関する調査研究 －調査票調査を中心に－	宇都宮市
<b>【自治体実施調査研究部門 奨励賞】</b>	
中山間地域の現状と将来に関する調査研究	相模原市
<b>【職員自主調査研究部門 優秀賞】</b>	
地方公務員の任期付短時間勤務職員制度に関する一考察 －神奈川県藤沢市を事例として－	武蔵野市役所 渡辺 克利
<b>【職員自主調査研究部門 奨励賞】</b>	
英語を用いた観光案内対応	前橋市観光英語 自主研究グループ

#### 5 表彰式

2016年2月15日に開催された「第2回都市調査研究交流会」において表彰式を執り行い、受賞団体に賞状が授与された。

#### おわりに

当センターでは、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、ひいては地方自治の進展に寄与していきたいと考えている。  
(研究員 篠崎 翔太郎)

<sup>1</sup> 各調査研究の概要と講評については、本号127-131頁に掲載。

(参考) 過去の CR-1 グランプリ結果 (最近 3 年間)

○第 3 回都市調査研究グランプリ (2012 (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 (福岡市所属)	臨境都市・福岡の国際交通の拡充に関する研究 Research on Enhancing International Passenger Transport of Fukuoka, The Border City of Japan
自治体実施 調査研究部門 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 調査研究部門 優秀賞	坂居 雅史 (草津市所属)	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 -自治体は当事者ニーズにどう応えるのか-
	新藤 良則 (所沢市所属)	再任用職員の高い就業意欲とその有効な活用 -組織コミットメントの多次的把握による就業意欲要因の分析-

○第 4 回都市調査研究グランプリ (2013 (平成 25) 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	常総市	常総市予約型乗合交通の最適化に関する研究
自治体実施 調査研究部門 優秀賞	川崎市	防災の視点を取り入れたまちづくりに関する研究 -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-
職員自主 調査研究部門 優秀賞	高松寛之 (帯広市所属)	帯広市における買い物弱者の将来推計
奨励賞	町田市	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)」

○第 5 回都市調査研究グランプリ (2014 (平成 26) 年度実施、応募総数 10 件)

受賞部門	受賞団体 (者)	調査研究テーマ
グランプリ	戸田市	スマートフォン等を活用した新たな市民参加に向けての研究
自治体実施 調査研究部門 優秀賞	川崎市	行政情報のオープンデータ化に関する研究 -川崎市における取組のあり方を考える-
自治体実施 調査研究部門 優秀賞	鎌倉市	観光客と市民との共生を目指して (観光客がもたらす経済効果調査)

グランプリ
-------

「高齢化が進む分譲地の課題解決に向けた調査研究  
 - 鎌倉市におけるエリアマネジメントの実践 -」

## 鎌倉市

## 講評

本研究は平成23年度から取り組まれている研究テーマであり、地道な研究努力を評価したい。分譲地の高齢化対策として、本研究では、エリアマネジメントに焦点を当て、それを足がかりとして地域の価値を高め、地域コミュニティの再生を目指そうとする姿勢や熱意が伺える。また、現状を把握する上での基礎的データを多く集め、現状と課題等について、多面的な観点から分析・整理されており、特にこのテーマについては全国の自治体に共通する課題であり、非常に有益な内容となっている。調査手法としては「アンケート調査」及び「ヒアリング調査」を実施し、住民の声を踏まえ政策提言につなげている点は高く評価できる。本調査研究では、調査対象者を自治・町内会の役員に限定しており、回答属性も60・70歳代が8割を占める結果となったが、より多くの住民や幅広い年齢層（特に若年層）を対象とした調査に応用することが期待でき、精度の高い政策研究と評価できる。とはいえエリアマネジメントの手法は開発途上だと思われるので、引き続き地域コミュニティと連携しつつ、実務への応用も図りながら、今後の一層の研究を期待したい。

研究期間	平成23年10月～平成27年3月	
研究の概要	課題・目的	<p>現在、鎌倉市での高齢化率は約28%と全国的に見ても高い割合を示している。特に、昭和30年代後半以降に開発された多くの郊外型戸建住宅団地（以下「分譲地」という。）では、著しい高齢化が進んでいる。これまで地域コミュニティを支えてきた自治・町内会では、多世代が安心して地域に住み続けられるための将来ビジョンの共有や、従来の自治・町内会の枠組みに囚われない持続可能なコミュニティへの転換が求められている。一方で、「エリアマネジメント」に関する活動を手がかりとした地域コミュニティの再生が全国各地でみられている。こうした社会情勢を背景に、本市では高齢化が進む分譲地を研究のフィールドとして、自治・町内会を中心としたエリアマネジメントを実践するとともに、自治・町内会を含めた市内の多様な組織体の連携を促すプラットフォームを構築することで、本市における理想的なエリアマネジメントの展開方法を模索してきた。</p> <p>本研究は、地域コミュニティの基礎単位である自治・町内会を中心としたエリアマネジメントの取組みを育て、支援していくことに焦点を当て、これまでの成果を本市全体に横展開していくことを視野に入れ、本市におけるエリアマネジメント支援に係る政策提言を目指し、実施した。</p>
	結論・提言	<p>高齢化が早く進行している分譲地では多くの課題を抱えているが、一方それらの課題に対応せざるを得ない状況から、住民の主体的な課題解決の機運も高まっている傾向にある。多くの分譲地は、地域コミュニティの基礎単位である自治・町内会を形成していることから、地域の将来ビジョンを共有しやすい。より広域的に将来ビジョンを共有し、具体的な活動に反映させるには、分譲地を軸にエリアマネジメントの機運を醸成していくことが望ましい。一方で、まちづくりに関して住民は「専門家ではない」。市は市民の自然な動きを観察し、それを持続的な活動として発展させていくため、持続的なまちづくりに必要な「人材・専門知識（ファシリテーター・専門家）・資金」の支援方法を検討するとともに、それに即した庁内体制を整えることが不可欠である。これらのことから、市内のエリアマネジメントを支援するために、以下の4つの政策提言を行った。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●自治・町内会を中心としたエリアマネジメント組織の設立支援</li> <li>●エリアマネジメント組織の運営支援（力量形成）</li> <li>●市内エリアマネジメント活動の情報交換・発信の場を創設</li> <li>●市からの活動メニュー（市民に担ってほしいこと）の提示</li> </ul>
	手法	<p>テーマに関する文献や事例などから、支援に必要な要素を抽出し、本市の地域性にふさわしい展開方法を検討した。また、本市の取組み例を整理し適切な規模や組織形態等について考察を行った。さらに基礎データを得るため、市内分譲地の地理的要因、人口動態、住宅の需給動向等の調査を行い、市内複数の分譲地において、自治・町内会役員等を対象としたアンケート調査及び自治・町内会の会長・副会長を対象としたヒアリング調査を実施した。</p>
	特徴	<p>本研究は、平成23年度からのフィールドワークに基づいた研究であるとともに、研究結果を基に更に実践への働きかけを強めていくものとして執筆しており、平成27年度は、本研究の目的のとおり、全市的な横展開を視野に入れて、引き続き実践ベースの研究に取り組んでいる。</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。

自治体実施調査研究部門 優秀賞

「政策形成における社会調査の活用に関する調査研究－調査票調査を中心に－」

宇都宮市

**講評**

自治体レベルでの政策形成の必要性がより高まっており、そのために自市の職員が課題を把握するために社会調査の基礎知識を修得し、各部門がその専門性をいかして連携して調査結果を活用していくとの視点は、政策研究においてはこれまでにない観点を示している。地域特性はないが、「調査」のあり方を検証する作業はあまり例がなく、独創性という点で評価したい。

全体的にはコンパクトにまとめられており、内容の検証・分析も非常に丁寧にやっている点は高評価である。

なお、結論において、自治体職員の調査設計能力の向上のために、より具体的な提案・例示などをあげることで、より汎用性の高い調査研究となるだろう。

<b>研究期間</b>	平成 26 年 4 月～平成 27 年 3 月	
<b>研究の概要</b>	<b>課題・目的</b>	<p>地方分権が叫ばれて以来、地方自治体の政策形成能力の向上が重要となっている。他方で、政策に対する市民の期待は多様化しており、政策を形成する段階において、的確に市民意識やニーズを把握し、そこから政策の基盤となる情報を自ら調査し分析することが求められている。</p> <p>そこで本研究では、政策形成能力の「調査・分析力」のうち、市民意識の把握に必須である社会調査に着目し、本市の活用実態の把握と庁内における課題の検討をふまえて、政策形成に活用できる社会調査のあり方について調査研究を行った。</p>
	<b>結論・提言</b>	<p>政策形成に関する情報を引き出すための最適な調査設計能力を、組織的に養うことが重要である。この視点から①能力育成と②組織連携の必要性を提言した。</p> <p>①能力形成 「データの質」を評価する能力の開発には、社会調査や統計学に関する基礎的な研修、政策形成における手引きの作成等が効果的である。また調査実例から得られる知見を組織的に蓄積し共有する仕組み、調査を経験する場を創出する工夫が重要といえる。</p> <p>②組織連携 次に組織体制の視点から、社会調査の適切な活用を考えると、「集中型」と「分散連携型」の2つのあり方が考えられる。「集中型」は社会調査を専門とする組織を設置し、庁内の社会調査を一手に担う体制である。「分散連携型」は、各部門が専門性を活かし、それらが連携・協力して調査の質を担保するものである。本市においての理想は、「分散連携型」である。</p>
	<b>手法</b>	<p><b>【研究体制】</b> 本研究は、社会調査に詳しい福島大学人文社会学群行政政策学類の今西一男准教授（当時）と共同で行った。合わせて、庁内の職員で構成するワーキンググループを設置した。</p> <p><b>【研究手法】</b> ①本市の活用実態の把握と庁内における課題の検討 ワーキンググループによる全8回の会議を経て庁内課題を共有し、本研究の検討課題とした。その上で、本市で実施された調査票調査の実態を把握するため、庁内調査を実施した。</p> <p>②政策形成のための社会調査のあり方 他市の市民意識調査、世論調査および行政評価の状況を把握するため、中核市における調査票調査・事例調査を実施した。社会調査の専門機関である埼玉大学社会調査研究センターにおいて、調査設計のあり方、政策形成への反映の仕方などについてのヒアリングを行った。</p>
	<b>特徴</b>	<p>本市の政策形成に寄与できる社会調査の活用に向け、本研究が主張する主要な特徴は以下の3点である。</p> <p>第1に、回収率に対する問題認識の整理と回収率向上を図るための具体的な方法を提言し、インターネット調査の可能性についても言及した。</p> <p>第2に、回答者である市民の視点から調査票設計の改善方針を提示した。</p> <p>第3に、調査結果の2次利用を想定した庁内の環境の整備が課題であると指摘した。</p> <p>すでに、平成27年度以降、本市の市民意識調査をはじめとする各種の調査票調査には、本研究の成果が反映されており、即時的な効果が大きかったことを示している。</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。

## 自治体実施調査研究部門 奨励賞

## 「中山間地域の現状と将来に関する調査研究」

## 相模原市

## 講評

人口減少時代を迎えている現在、都市部と中山間部を併有する自治体には非常に有効な調査研究モデルである。多くの自治体で抱える課題であるため、やや独創性に欠けるが、きめ細かい検討を行い課題の洗い出しをしている点は評価できる。特に、地域住民の意思の集約と、住民主体の取組みのきっかけとしてグループワーキング手法を用いたことは、施策の立案や住民活動の促進、さらには行政と住民との一層の関係構築といった面でも有用であると思われ、より踏み込んだ結論を導く結果となった。

事業提案まではグループワーキングで出ているものの、そこからの具体化に向けてどのように取り組んでいくのか、また具体化にあたりさらなる問題点も表出する可能性もあるため、より研究を深めることを期待する。

研究期間	平成 25 年 4 月～平成 26 年 3 月	
研究の概要	課題・目的	<p>平成 22 年国勢調査結果をもとに、本市が独自で行った将来人口推計では、本市の 2060 年人口は現在の 3/4 程度となる 54 万 2000 人（減少率約 24%）と推計された。</p> <p>しかし、地区別にその状況をみると、市街地地区と中山間地域を含む地区では大きな違いがあり、中山間地域を含む地区の 2060 年人口は現状の 7 割減、高齢化率 60% 以上と推計された。</p> <p>一方、地域の目指す将来像を実現するためには、地域の現状を正確に把握し、地域住民の意思を集約することが重要であるが、その方法は確立されておらず、地域政策担当職員の個々の能力に委ねられている部分が多い。</p> <p>そこで、本調査研究は中山間地域で起こりうる問題・課題が、①どういう分野で、②いつ頃発生するか、具体的に予測を行うとともに、行政・地域等の役割を整理する。また、今回の調査研究過程が、地域政策担当の業務モデル（いかに地域を把握し、まとめあげていくか）となり、業務の一助となることを目指し、調査研究を実施した。</p>
	結論・提言	<p>30 年後の本市の人口は現状の 9 割程度を維持する見込みであるが、中山間地域の各地域（町丁字）は概ね半減する。日常生活には自動車がかかせず、高齢運転者の増加による交通安全対策が急務となる。また、車が運転できなくなると、一気に利便性が低下するため、地域政策担当はそのことを念頭に置きながらこれからの地域政策を考えていく必要がある。また、要介護者も 15 年後には現状の 3 倍、30 年後には 4～5 倍となる見込みで介護需要が急増する。その一方で地域住民は人口減少問題意識は持っているものの、自ら解決に向けた活動を行うことには消極的であり、地域活性化に向けた取組の推進はハードルが高い状況であることがわかった。</p> <p>これらを解決していくためには、まず、少子高齢化の現状、財政硬直化等を踏まえ、行政のできる限界、地域のできる限界等、地域の状況を正確に把握し、危機感の共有が大切であり、行政はその部分に注力する必要がある。また、危機感を共有した上で、地域資源をどう繋げていくかを考えていくことで地域が目指す将来像に繋がっていく。</p>
	手法	<p>①小地域（町丁字）別将来人口推計の実施 →住民基本台帳人口をベースに小地域（町丁字）別の将来人口推計を実施</p> <p>②市民アンケート調査と将来人口推計を利用した中山間地域の将来予測 →アンケート調査及び最新統計データを用い、中山間地域の実態を把握するとともに、地域課題の顕在する時期を予測した。</p> <p>③地域課題解決に向けたグループワーキング調査 →手法①及び②で得た結果をもとに地域住民が主体となって解決できる課題を地域住民に検討してもらった。</p>
	特徴	<p>各地域で行った住民説明会（手法①及び②をもとに予測した地域の将来像）は、住民が漠然と感じていた危機感を、より身近な問題として捉える機会となり、大変有効であった。また、課題解決に向けた地域住民によるグループワーキングは住民の自由な発想によりできた事業案（農家民宿による地域活性化）が実際に地域の活性化事業として取り組まれ、地域活性化効果を挙げつつある。</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。

職員自主調査研究部門 優秀賞

「地方公務員の任期付き短時間勤務職員制度に関する一考察  
—神奈川県藤沢市を事例として—

武蔵野市役所 渡辺克利

**講評**

自治体現場での臨時・非常勤職員制度の趣旨と実態とが乖離している問題に着目し、同制度が実態に即していない点や任期付短時間勤務職員制度の活用が低調である理由について、両制度の変遷や先駆的な事例などを交えて論理的に展開され、説得力のある内容となっている。多くの自治体では、現在、職員の定数削減が進められているが、当該政策研究の内容は、その処方箋の一つとして参考になる。

なお、当調査研究は、一つの自治体の事例を掘り下げ検証しているが、他自治体にも調査を実施することで、比較ができ、より深い検証をすることができるだろう。また、結論にさらに具体性をもたせることができれば、実践性を備えたより良い調査研究となることが期待できる。

<b>研究期間</b>	平成 25 年 6 月～平成 26 年 3 月		
<b>研究の概要</b>	<b>課題・目的</b>	地方公務員の任期付又は常勤を要しない職に職員を任用するための制度には、臨時・非常勤職員制度のほか、任期付短時間勤務職員制度がある。 両制度の関係には、臨時・非常勤職員制度の想定を超えた活用から、任期付短時間勤務職員制度への移行を図る面がある。その背景には、臨時・非常勤職員制度の想定と実態の乖離という問題がある。 2004年に創設された比較的新しい制度である任期付短時間勤務職員制度の活用は増加しているが、臨時・非常勤職員制度の活用規模には及ばない。 自治体はなぜ任期付短時間勤務職員制度の活用に消極的なのか。本研究では、同制度の普及可能性を明らかにし現政策の妥当性について考察することを目的とする。	
	<b>結論・提言</b>	任期付短時間勤務職員制度を巡る政策の特徴を、制度検討過程を振り返ることにより明らかにした。 神奈川県内市町村における2つの制度の活用状況の分析に基づいて、臨時・非常勤職員制度の想定を超えた活用から任期付短時間勤務職員への移行を図る現在の政策は、現行制度と運用実態を前提とする限り、実現性が低いという示唆を得た。その原因は2つある。第一に、臨時・非常勤職員が現に担っている業務と任期付短時間勤務職員の業務の間に違いが見出し難い点である。第二に、両制度における任期等勤務条件に関する規制の違いである。 さらに、藤沢市の先駆的な取り組みから、任期付短時間勤務職員制度の可能性を見出した。 最後に、今後の方向性として、任期付短時間勤務職員制度への移行のためには、臨時・非常勤職員制度そのものの見直しが必要であると結論づけた。	
	<b>手法</b>	二つの制度に対する自治体の考え方を、総務省による「臨時・非常勤職員に関する調査」及び「地方公共団体における任期付採用制度の運用状況に関する調査」に基づいて分析した。二つの独立した調査結果をクロス集計することで、両制度に対する自治体の考え方を明らかにした。両調査に対する神奈川県内自治体の回答個票を情報公開請求により入手した。 任期付短時間勤務職員制度の実際の運用事例を、藤沢市役所担当者へのヒアリング及び公開資料から分析した。	
	<b>特徴</b>	結論・提言：先行研究は、臨時・非常勤職員等のいわゆる非正規公務員の実態解明や、諸外国との法制面の相違分析が中心である。本稿は、自治体から見た活用実態に焦点を当てた点が先行研究と比べて特徴的である。 手法：調査結果が比較的詳細に公表されている臨時・非常勤職員制度に関する調査と、概要しか公表されていない任期付短時間勤務職員制度に関する調査の結果を、情報公開請求により得た個票に基づいてクロス集計した点が特徴的である。	

※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。

## 職員自主調査研究部門 奨励賞

「英語を用いた観光案内対応」  
前橋市観光英語自主研究グループ

## 講評

自治体職員の自主研究によって課題解決を図るモデルである。課題設定・分析等の論理性にやや欠けており、出典が明記されていないなど、研究内容に関しては改善の余地がある。しかし利用者の視点や職員の対応能力の観点を重視しながら課題分析や課題解決を図ろうという姿勢、実践的な内容となっている点について評価した。

今後は、取り扱う言語を英語以外に広げるかどうか、また観光客を対応する場面を市役所以外にも広げて実施できるかを想定して取り組んでいただきたい。

職員自主研究グループのような現場の課題解決に向けた取組はこれからの自治体職員の能力向上に寄与するものである。今後も継続して研究を深化させるとともに、より一層の活躍を期待する。

研究期間	平成 26 年 5 月～平成 27 年 1 月		
研究の概要	課題・目的	国が 2020 年の外国人観光客 2000 万人を目標に施策展開をする中で、世界遺産である富岡製糸場や全国的に有名な温泉を有する群馬県においても外国人観光客増加の影響が考えられる。こうした中、前橋市においては、観光課や観光コンベンション協会、観光案内所等において専門的な英語対応を行える体制ではなく、職員の個人的スキルに委ねる部分が多い。また、外国人が多く訪れる観光地でないことから、専門スタッフを置くほどの需要もない状況である。こうしたことから、今後の外国人旅行者の増加を踏まえながら、現在の ICT 技術や職員を支援するツールを駆使することで、現状の職員体制の中で、外国人に対する案内対応ができないかを研究することとした。	
	結論・提言	外国人旅行者が使うツール（ガイドブック、WEB、アプリ）の研究、前橋市における外国人旅行者受け入れ環境の研究（英語対応可能な観光施設、クレジットカードが利用可能な施設、公衆無線 LAN 環境、インターネット環境）、外国人とコミュニケーションを図る手法の研究を行った後、汎用の携帯端末で使える ICT 技術等を活用し、遠隔通訳会話や翻訳アプリ、指差し確認ツールにより英会話が堪能でない一般の職員が英語を用いた窓口対応を行う手法を導きだした。	
	手法	複数の所属職員による職員自主研究グループメンバー及び市の国際交流員の共同研究により、案内手法の検証を行いながら研究をまとめた。	
	特徴	研究を行った外国語翻訳、遠隔通訳の仕組みは、一般的に普及しているスマートフォンやタブレット端末を使って行うことができるため、業務用に端末が準備を出来ればすぐに活用をすることができ、全国の自治体はもちろん、一般企業や地域全体で活用することができる可能性がある。	

※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。

## 第2回都市調査研究交流会

「都市調査研究交流会」は、都市自治体シンクタンクや都市自治体企画部門における、調査研究に関わる職員を対象として、調査研究技法や課題に関する情報交換、交流の場として2014年度より開催している。

第2回を迎える今回は、基調講演、CR-1 グランプリ表彰式その他、パネルディスカッションを行い、都市における調査研究に関する議論を行った。

### はじめに

2016年2月15日、日本都市センター会館6階606会議室にて、都市自治体の調査研究技法や課題に関する情報交換、交流の場を提供する目的で、第2回都市調査研究交流会を開催した。

### 1 開催趣旨

近年、我が国の都市自治体では、地方分権の進展に伴い、自ら政策を企画立案し、実行する能力が求めら

れている。さらに、複雑かつ多様化する行政課題に対応するため、都市自治体職員の調査研究能力の向上が急務となっている。

そこで本会では、都市シンクタンクで調査研究に関わっている研究員等から基調講演及び調査研究技法や課題についてご報告いただくとともに、第5回都市調査研究グランプリ（以下「CR-1 グランプリ」という。）受賞者からの研究報告、また都市自治体シンクタンク関係者によるパネルディスカッションを通じて、都市自治体の調査研究のあり方について考えることを目的とする。

### 2 基調講演

一般財団法人地域開発研究所上席主任研究員 牧瀬稔氏から「都市自治体における政策研究の意義」をテーマに基調講演をいただいた。講演では、都市自治体が政策研究を行う

### プログラム

1 基調講演	
「都市自治体における政策研究の意義」 一般財団法人地域開発研究所上席主任研究員 牧瀬 稔	
2 研究報告	
「スマートフォン等を活用した新たな市民参加に向けての研究」（第5回 都市調査研究グランプリ最優秀賞） 戸田市政策研究所 長谷川 昌之	
3 第6回 都市調査研究グランプリ表彰式	
4 パネルディスカッション	
「都市自治体シンクタンクの存在意義」 コーディネーター：地域開発研究所 牧瀬 稔 パネリスト：戸田市政策研究所 長谷川 昌之 草津未来研究所 中村 円 さいたま人づくり広域連合 荻野 和博 アドバイザー：早稲田大学教授 片木 淳	

ことの意義や目的についてご説明いただくとともに、シンクタンク職員として求められる能力等についてもご講演いただいた。さらに、今後求められる都市シンクタンクの役割や展望についてご説明いただいた。

### 3 研究報告

昨年度開催された第5回 CR-1 グランプリにおいて、最優秀賞を受賞した戸田市政策研究所長谷川氏より「スマートフォン等を活用した新たな市民参加に向けての研究」についてご報告いただいた。当研究は、実践性・独自性・汎用性に優れた研究として評価されており、政策立案から提言、グランプリ受賞後の動向を含めてご報告いただいた。

また、第6回 CR-1 グランプリの表彰式が行われ、最優秀賞受賞の鎌倉市、都市自治体調査研究部門優秀賞の宇都宮市、同奨励賞の相模原市、職員自主調査研究部門優秀賞の武蔵野市役所渡辺氏、同奨励賞の前橋市観光英語自主研究グループをそれぞれ表彰するとともに、各受賞者からコメントをいただいた。

### 4 パネルディスカッション

コーディネーター：地域開発研究所牧瀬氏、パネリスト：戸田市政策研究所長谷川氏、草津未来研究所中村氏、さいたま人づくり広域連合荻野氏、アドバイザー：早稲田大学教授片木氏によるパネルディスカッションを行った。

中村氏からは、草津市の紹介や草津未来研究所の事業概要、最近の活動報告などについてご説明いただいた。また荻野氏からは、さいたま人づくり広域連合の概要、活動内容などについてご報告いただいた。特に、自治体職員だけでなく、民間企業の社長やNPO団体の代表など、幅広い人員で研究会を構成している点や、研究した政策を実現する実施部門がないことなどが課題として挙げられる旨のご報告をいただいた。

その後、都市自治体シンクタンクの課題や今後の展望をテーマに活発な意見交換・議論が行われた。

### おわりに

本会の議事概要や講演資料については、当センターホームページに掲載している。また、2016年度以降も引き続き都市調査研究交流会を開催するので、ぜひご参加いただきたい。

(研究員 篠崎 翔太郎)



# 政策交流イベント

- 第 77 回全国都市問題会議
- 第 19 回都市政策研究交流会
- 第 15 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8日、9日に開催した「第77回全国都市問題会議」、11月11日に開催した「第15回市長フォーラム」、11月25日に開催した「第19回都市政策研究交流会」（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（マッセ OSAKA）の後援）の概要を報告する。

# 第77回全国都市問題会議

「全国都市問題会議」は、市区長や市区議会議員等、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・情報交換することを目的としている。2015年10月に長野県長野市において開催した第77回会議では、「都市の魅力づくりと交流・定住—人口減少社会に立ち向かう 連携の地域活性化戦略—」を議題とし、意見を交わした。

## はじめに

全国都市問題会議は、市区長や市区議会議員、都市自治体職員等、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、情報交換を図る場として、1927年から開催している会議である。

「都市の魅力づくりと交流・定住—人口減少社会に立ち向かう 連携の地域活性化戦略—」をテーマに、2015年10月8日（木）、9日（金）の2日間にわたり、当センター及び全国市長会、（公財）後藤・安田記念東京都市研究所、長野市の共催により、「第77回全国都市問題会議」を長野市のホクト文化ホール（長野県県民文化会館）で開催したところ、市区長をはじめ都市関係者等約2,200名の参加を得た。

この概要について、次のとおり紹介する。

## 1 開催趣旨

人口減少が不可避であることが共通の認識となった現在、全国各地で少子化対策をはじめ人口減少に対応した様々な取組みを通じ、持続可能な社会・地域づくりが進められている。各自治体においては、観光客や多地域居住者等の交流人口の拡大によって地域活性化をめざしたり、大都市圏から地方への定住希望やU・J・Iターンなどで移住する動きに対応するなど、多岐にわたる取組みが行われている。また、地方創生に向けた中長期の将来像の提示、さらには、各地域の産業実態等を踏まえた政策目標や施策の策定も急務となっている。

そこで、今回の会議では、市長並びに学識経験者等の経験や取組み事例、研究に基づく講演と報告、パネルディスカッションを通して、交流と定住のあり方、連携の地域活性化戦略といった都市の魅力づくりについて、多角的に考察した。

## イベント紹介

## 2 会議の概要

会議第 1 日目には、登山家の田部井淳子氏による基調講演「世界の山々をめざして」に続いて、加藤久雄・長野市長による主報告、学識経験者・市長による一般報告が行われた。主報告において加藤市長からは、市内の中山間地と市街地、また近隣市町村との連携を含めた、様々な定住・交流人口の拡大に向けた同市の取組みが紹介された。

第 2 日目のパネルディスカッションでは、コーディネーターの辻琢也・一橋大学副学長から、人口減少社会でまちづくりをどう進めていくか、地域の魅力をいかにつくっていくかが課題である等の認識が示された後、この課題について連携という観点等から、パネリストである市長、学識経験者等が、それぞれの経験や取組みを踏まえ議論を行った。

## おわりに

本会議の概要は、全国市長会「市政」2015 年 12 月号に掲載されている。なお、2016 年度の第 78 回全国都市問題会議は、2016 年 10 月 6 日（木）、7 日（金）に岡山市の岡山国際ホテルにおいて、「人が集いめぐるまちづくり—国内外にひらかれた都市の活力創出戦略—」をテーマに開催予定である。都市関係者各位には、こちらにも奮ってご参加いただきたい。

(研究員 加藤 祐介)

## プログラム

第 1 日：10 月 8 日（木）	
基調講演	
世界の山々をめざして	登山家 田部井 淳子
主報告	
生き生き「ながの」元気な長野	長野市長 加藤 久雄
一般報告	
都市の魅力づくりと交流・定住 —人口減少社会に立ち向かう 連携の地域活性化戦略—	立教大学観光学部兼任講師 清水 慎一
・観光地域づくりプラットフォーム推進機構会長 地域資源を活かした連携によるまちづくり	豊田市長 太田 稔彦
一五輪一会	(株)文化事業部代表取締役 セーラ・マリ・カミングス
第 2 日：10 月 9 日（金）	
パネルディスカッション	
<コーディネーター>	
人口減少社会とは—現状を共有するために—	一橋大学副学長 辻 琢也 同大学院法学研究科教授
<パネリスト>	
地方創生から日本の再生を	両備グループ代表兼 CEO 小嶋 光信
Jリーグクラブを地域の公共財として 夢を育て、地域連携につなげる	信州大学全学教育機構基幹教育センター教授 橋本 純一
顧客目線から連携を考える	地域再生プランナー 久繁 哲之介
「里山資本主義」真庭の挑戦	真庭市長 太田 昇
多彩な連携による都市の魅力づくり	今治市長 菅 良二

# 第19回都市政策研究交流会(関西開催)

「都市政策研究交流会」は、都市自治体職員や都市シンクタンク職員等、都市行政に関わる方々に広くご参加いただき、都市が直面する課題等の情報交換と解決策の議論、相互理解及び交流を図ることを目的に開催している。第19回目の開催となる今年度は「法令・条例・政策を活用した空き家対策」をテーマに、学識者による基調講演、実務者による事例報告及び講演者と参加者による意見交換会を行った。

## はじめに

全国で空き家の増加が顕著となっている中、多くの自治体では空き家対策の推進に関する特別措置法の制定前から空き家に対する条例等を制定して各種の対策を講じている。当センターでは、2014年度に上智大学法科大学院長 北村喜宣教授を座長として「都市自治体における空き家対策に関する研究会」を設置し、都市自治体の行政運営における空き家対策の位置づけや効果、今後の空き家対策と都市自治体の役割について調査研究を行った。

そこで当センターでは「法令・条例・政策を活用した空き家対策」をテーマに、2015年11月25日(水)にマッセ OSAKA 大ホールにおいて第19回都市政策研究交流会(以下、「本研究交流会」という。)を開催し、76名の方にご参加いただいた。

## 1 プログラム

基調講演	上智大学法科大学院長 北村喜宣教授
事例報告①	寝屋川市環境部環境推進課 岡林昭博氏・島田和馬氏
事例報告②	明石市都市整備部建築室建築安全課 西尾浩氏
質疑応答・意見交換	

## 2 基調講演の概要

最初に、上智大学法科大学院長 北村喜宣教授から「空家対策特措法に自治体はどう取り組むか」と題して、基調講演をいただいた。

基調講演では、まず、空き家の数が増加傾向にあること、空き家対策に関する条例の制定が増加していること及び空き家対策特措法の概要及び特徴について説明いただいた。続いて、自治体の対応について空き家対策条例制定の有無、特定行政庁の該当・非該当から①条例不使用型、②放置型、③補完型、④総合型の4つに分類した対応モデルを示し、それぞれの実例を紹介いただいた。最後に、特定空き家認定の困難さ、建築基準法等のとの関係の整理及び即時執行(緊急安全措置)の費用徴収等、空き家対策の実施に当たって考えられる法的論点や、

**イベント紹介**

空き家対策特措法と市町村の空き家対策で異なる対応の方向性を提示された。

**3 事例報告（寝屋川市、明石市）の概要**

基調講演に引き続き、寝屋川市環境部環境推進課 岡林昭博氏及び島田和馬氏の両氏から、「空き家の対応について」と題して、寝屋川市における事例をご報告いただいた。

事例報告では、①電話のみでの解決を図らない②即時の現場踏査を実施する③粘り強く所有者と交渉する④関係課・警察署等の協力を得るという寝屋川市における空き家の4つの対応方針、空き家を担当する5名の組織体制及び空家等の所有者に対する管理義務や勧告、代執行等について規定した「寝屋川市美しいまちづくり条例」についてご説明があった。続いて、空き家の屋根が崩落して危険であるという苦情に対して、他課との連携や所有者との連絡にて対応した事例等、実際に対応した7件の事例について、現地の写真を交えて紹介いただいた。

明石市からは「『明石市空家等の適正な管理に関する条例』の制定」と題して、都市整備部建築室建築安全課 西尾浩氏から事例報告をいただいた。

事例報告では、平成27年度上半期の時点で既に昨年度の対応件数を超えている明石市の空き家の現状報告の後、条例制定までの経緯についてご説明いただいた。条例制定に当たっては、理事、環境、消防、政策及び建築の各部門職員並びに弁護士職員から構成された検討会の設置、水道の閉栓データやGISソフト等を活用した空き家の現地調査等が行われたことをご紹介いただいた。続いて、空き家所有者の適正管理義務、救済措置、勧告に従わない者に対する公表・標識の設置等、条例の規定についてのご説明があった。

**4 質疑応答・意見交換の概要**

基調講演及び事例報告に続いて、講演者、報告と会場の参加者との間で質疑応答及び意見交換を行った。法令の活用については、市で把握している空き家が第三者に被害を与えた場合における市の責任の有無について質疑があり、空き家を把握した時期や適切な処置の有無、不作為の有無で変わり得るとの回答があった。他に、空き家所有者への対応方法や指導、助言のタイミング、警察との連携方法等について質疑や意見交換が交わされた。

**5 おわりに**

本研究交流会の開催に当たっては公益財団法人大阪府市町村振興協会から後援をいただいている。なお、本研究交流会の様子については、当センターのホームページに掲載しているので、本記事と併せてご参照くだされば幸いである。

都市政策研究交流会は、来年度も開催する予定であるので、ぜひご参加いただきたい。

（研究員 杉山 浩一）

# 第15回市長フォーラム

「市長フォーラム」は、全国の市区長などを対象に、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毎年開催している。2015年11月に開催した第15回市長フォーラムでは、清家篤 慶應義塾長・同大学商学部教授による「労働供給制約の時代に」と題する講演と参加者との意見交換が行われた。清家塾長からは、高齢化や労働力不足が日本経済に及ぼす影響のほか、少子化対策や労働力率の向上の必要性やその具体的方策について説明があった。

## はじめに

本フォーラムは、都市自治体が直面する課題に関する問題意識を共有し、その深化を図るため、全国市長会と共同して、全国の市区長などを対象に開催している。

2015年11月11日（水）に「社会保障制度と都市の展望」をテーマに、

第15回市長フォーラムを全国都市会館2階大ホールにて開催したところ、市区長約200名のほか多数の都市関係者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 開会挨拶	
全国市長会会長	森 民夫
2 特別講演	
「労働供給制約の時代に」	
慶應義塾長・慶應義塾大学商学部教授、 社会保障制度改革推進会議議長 清家 篤	
3 意見交換	

## 1 開催趣旨

我が国では、急激な少子高齢化・人口減少に見舞われる中、あらゆる世代が相互に支え合う持続可能な社会保障制度の構築のための改革が進められている。

住民に最も身近な行政主体である都市自治体は、社会保障分野においても、具体的な諸施策の担い手としてその役割は重要であるが、その一方で、都市がその役割を担うための国による財源や人材の確保は不可欠である。

そこで、今回の市長フォーラムでは、慶應義塾長・同大学商学部教授で国の社会保障制度改革推進会議議長の、清家 篤氏による「労働供給制約の時代に」と題する講演及び参加市区長との意見交換を通して、社会保障制度の背後にある労働力の観点から将来を展望しつつ、今後の都市自治体や国の役割のあり方等について考察することとした。

## イベント紹介

## 2 講演の概要

## (1) 高齢化・人口減少と労働力

清家塾長はまず、日本経済は長期的には供給不足に陥ること、つまり「労働」という生産要素の減少により、今後の日本経済の潜在力が縮小するという問題に直面することを指摘した。具体的には、労働の源となる人口が減少するとともに、高齢者比率が上昇すること、また介護労働力の不足がますます深刻化すること、制度上のみならず今後の経済状況や周辺国の状況から外国人労働力の受入れも容易でないことなどを挙げている。

特に高齢化については、①高齢化水準（高齢人口比率）の高さ、②高齢化の速さ、③高齢者の中でもより高齢な層の比率の高さが日本の高齢化の特徴として挙げられ、今後も社会保障給付の一層の増大が見込まれるが、それを支える労働力が減少するため、労働力供給の制約は極めて深刻な課題であると強調した。

労働力の基となる人口の減少に歯止めをかけるために、清家塾長は、少子化対策を講じることは最も重要であるとした。その上で、出生率が劇的に回復しても、子どもが成長して労働可能人口が回復するまでの間は、少子化対策とは無関係に、あらゆる施策を総動員して労働力率を向上させなければならないことを指摘した。

## (2) 労働供給制約下での対策

こうした労働供給の制約状況が見えつつある中で、講ずべき施策として、清家塾長は、①労働力の基となる人口の減少に歯止めをかけること、②女性と高齢者の就労促進、③時間当たり生産性の向上を挙げた。

①については、出生率の回復のために育児サービスの充実が大きな課題であるとし、社会保障給付のウェイトを、年金・医療・介護から子育て支援・若者向けにもう少し移す必要性を、②については労働時間の短縮化が必要であることを指摘した。また、③については、労働者人口が減少し、女性・高齢者の就労促進のために労働時間の短縮を行う中で、全体の生産量を維持するためには、時間当たりの生産性の向上が求められると説明し、より付加価値の高い物・サービスの提供のため、人の能力の向上が不可欠であり、学校での教育はもちろん、企業や役所など職場内での人材育成を一層充実させ、生産性向上に結び付けてほしいと述べた。

## おわりに

本フォーラムのより詳しい内容は、全国市長会「市政」2016年1月号<sup>1</sup>に掲載されているので、こちらをご参照いただきたい。（研究員 加藤 祐介）

<sup>1</sup> 清家篤「特別講演 第15回市長フォーラム 労働供給制約の時代に」市政762号37～41頁 ([http://www.toshikaikan.or.jp/shisei/2016/pdf/201601/2016\\_01\\_forum.pdf](http://www.toshikaikan.or.jp/shisei/2016/pdf/201601/2016_01_forum.pdf))



# 刊行物のご案内

---

日本都市センターでは、研究成果やセミナー・シンポジウムの記録を出版しており、ホームページから直接ご購入いただけます。

また、2011年度以降の刊行物につきましては、ホームページからPDFで全文ダウンロードが可能ですので、ご利用ください。

URL <http://www.toshi.or.jp/?kwsearch=on>

■機関誌「都市とガバナンス」(A4版 本体価格1,000円+税)

図 書 名	発行
都市とガバナンス 第24号	2015年9月
都市とガバナンス 第23号	2015年3月

■報告書

図 書 名	発行	サイズ	価格(税別)
都市内分権の未来を創る ー全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察ー	2016年	A5	1,000円
広域連携の未来を探る ー連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏ー	2016年	A5	1,000円
これからの自治体産業政策ー都市が育む人材と仕事ー	2016年	A5	1,000円
地方法人課税と都市財政 ～法人課税改革最前線の有識者に聞く～	2015年	A4	1,000円
地域包括ケアシステムの成功の鍵ー医療・介護・保健分野が連携した「見える化」・ヘルスリテラシーの向上ー	2015年	A5	1,000円
都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざしてー協議会型住民自治組織による地域づくりー	2015年	A5	1,000円
都市自治体と空き家ー課題・対策・展望ー	2015年	A5	1,000円
人口減少時代の地域公共交通のあり方 ー都市自治体の未来を見据えてー	2015年	A5	1,000円
東日本大震災からの経済復興と都市自治体財政の課題	2014年	A4	1,000円
生活困窮者自立支援・生活保護に関する都市自治体の役割と地域社会との連携	2014年	A5	1,000円
地域コミュニティと行政の新しい関係づくり ～全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～	2014年	A5	1,000円
被災自治体における住民の意思反映 ー東日本大震災の現地調査・多角的考察を通じてー	2014年	A5	500円
自治体の風評被害対応～東日本大震災の事例～	2014年	A5	500円
都市自治体におけるファシリティマネジメントの展望	2014年	A5	1,000円

■比較地方自治ブックレット（A5版 本体価格 500円＋税）

図 書 名	発行
ドイツにおける都市経営の実践—市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相—	2015年3月
欧米諸国にみる大都市制度	2013年3月

■国のかたちとコミュニティを考える市長の会（A5版 本体価格 500円＋税）

図 書 名	発行
第20回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 《広域連携》	2016年3月
第19回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 《社会保障と受益者負担》	2015年9月

■日本都市センターブックレット（A5版 本体価格 500円＋税）

図 書 名	発行
No.37 人口減少時代のまちづくりと地域公共交通の再構築 第17回都市経営セミナー	2016年3月
No.36 人口減少時代のまちづくりとファシリティマネジメントの展望 第16回都市経営セミナー	2015年3月
No.35 生活困窮者支援とそのあり方 第15回都市政策研究交流会	2014年3月
No.34 次世代へつなぐ農林水産業—復興と競争力強化に向けて— 第15回都市経営セミナー	2014年3月
No.33 シティプロモーションによる地域づくり—「共感」を都市の力に— 第14回都市政策研究交流会	2014年3月

公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・研究室長

石川 義憲

##### ■副室長

木村 成仁

##### ■室長補佐

鈴木 達也

##### ■研究員

清水 浩和      加藤 祐介      三浦 正士

小畑 和也      畑 宏和      杉山 浩一

篠崎 翔太郎

① 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第25号をお届けします。

本誌は、地方自治をめぐる諸状況や全国の都市自治体のニーズを踏まえ、地方自治制度、都市政策、行政経営等都市の政策に役立つ情報を提供するため、公益財団法人日本都市センターが年2回発刊している機関誌です。

① 本号では、人口減少時代の到来や地方分権改革の進展、さらには住民ニーズの多様化などに伴い、行政サービスの量的・質的な見直しが求められている状況を踏まえ、「人口減少時代における都市の公共サービスのあり方」や「自治体職員に求められる政策力」と題した特集を行いました。読者の皆様の一助となれば幸いです。

① ご多忙にもかかわらず、ご寄稿いただいた執筆者の皆様には改めて感謝申し上げます。

(研究員 畑 宏和)

〔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25号(年2回発行)

発行日      2016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      株式会社 サンワ



9784904619759



1923031010000

ISBN978-4-904619-75-9  
C3031 ¥1000E

定価(本体価格 1,000円+税)