

2017/3
Vol.

27

都市と ガバナンス

- 巻頭論文 コミュニティとしての都市
— 家族・地域コミュニティの変容と
これからの都市自治体政策のあり方—
京都大学こころの未来研究センター教授 広井 良典
- 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 家族の変容と社会政策
- テーマ 都市シンクタンク

都市とガバナンス 第27号 目次

巻頭論文

- コミュニティとしての都市
—家族・地域コミュニティの変容とこれからの都市自治体政策のあり方—……………3
京都大学こころの未来研究センター教授 広井 良典

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

- 公共サービス提供のオルタナティブ—多様化の可能性と課題—……………14
中央大学法学部教授 工藤 裕子
- 自治体経営と民間化政策の行方……………25
北海道大学法学研究科・公共政策大学院教授 宮脇 淳
- 行政サービスを外部化する場合の課題……………36
法政大学大学院公共政策研究科教授 武藤 博己
- 公共サービス供給と協働政策……………44
明治大学政治経済学部教授 牛山 久仁彦

テーマ 家族の変容と社会政策

- 子ども・若者支援地域協議会の実践課題に関する考察
—若者ソーシャルワークの実践局面との関わりを中心に—……………58
立命館大学産業社会学部教授 山本 耕平
- これからの高齢者福祉……………68
ルーテル学院大学学事顧問・教授 市川 一宏
- 墓地行政について……………81
第一生命経済研究所ライフデザイン研究本部研究開発室主席研究員 小谷 みどり

- コラム コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～……………90

テーマ 都市シンクタンク

- 自治体シンクタンク（都市シンクタンク）の過去、現在、未来……………92
一般財団法人地域開発研究所上席主任研究員 牧瀬 稔
- 政策形成に寄与する都市シンクタンクについて……………105
豊中市政策企画部参事兼とよなか都市創造研究所所長 泉 勝
- 地方創生と自治体シンクタンク……………115
春日部市総合政策部政策課（かすかべ未来研究所）

- KGS_t（自治体行政経営センター）
 - 都市経営の理念と実践を提唱するドイツの都市シンクタンク—…………… 127
 - 日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲

都市政策法務コーナー

- いわゆる「ごみ屋敷」への法的対応の可能性
 - 現行法に基づく対処と拡がる独自条例の制定—…………… 146
 - 日本都市センター研究員 釵持 麻衣

調査研究報告

- 都市分権政策センター…………… 160
- 都市の未来を語る市長の会（2016年度後期）…………… 163
- 都市自治体におけるガバナンスの調査研究（公民連携）…………… 165
- 都市自治体におけるガバナンスの調査研究（広域連携）…………… 167
- 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）… 169
- 都市自治体のモビリティ（まちづくり・地域公共交通・ICT）に関する調査研究… 172
- 都市自治体における子ども政策に関する調査研究…………… 174
- 地域再生・コミュニティに関する調査研究…………… 176
- 土地利用行政のあり方に関する調査研究会（全国市長会 120周年事業）…………… 179

都市自治体の調査研究活動

- 第7回都市調査研究グランプリ（CR-1グランプリ）…………… 182
- 第3回都市調査研究交流会…………… 190

政策交流イベント

- 第1回都市政策フォーラム…………… 194
- 第18回都市経営セミナー…………… 195
- 第78回全国都市問題会議…………… 196
- 第20回都市政策研究交流会…………… 198
- 第16回市長フォーラム…………… 200

- 刊行物のご案内…………… 204
- センター紹介・編集後記…………… 206



巻頭論文

コミュニティとしての都市 —家族・地域コミュニティの変容とこれからの 都市自治体政策のあり方—

京都大学こころの未来研究センター教授
広井良典

高齢化や人口減少の中で家族や地域コミュニティをめぐる状況は急速に変化しつつある。一方、以前筆者が全国の自治体に対して行ったアンケート調査では、地域における課題は自治体の規模や性格によって大きく異なっており、小規模の市町村（＝地方の中小都市や農村部）では「人口減少や若者の流出」が、中規模の地方都市では「中心市街地の衰退」が、大都市圏では、「コミュニティのつながりの希薄化や孤独」等が大きな課題となっている。本稿では「地域密着人口」の増加、「社会的孤立」と都市型コミュニティの確立、「居場所」の重要性、「コミュニティ空間」としての都市・地域づくり等の幅広い観点から、これからの都市自治体政策のあり方を考えてみたい。

はじめに

2010年11月に出されたイギリスの雑誌『Economist』は日本特集の号だった。その表紙には、大きな日の丸を背中に抱えその下でつぶれそうになっている子どもの姿が象徴的に描かれ、「Japan's burden（日本の負担）」という見出しがつけられていた。

そしてこの号では「日本症候群（Japan Syndrome）」というキーワードが示され、日本が抱える問題の本質は他でもなく「高齢化」と「人口減少」にあり、それをいかに克服していくかが日本にとっての最大の課題であるということが論じられていた。加えて高齢化と人口減少は、世界各国が日本を追いかけるように直面していく問題なので、日本がそれにどう対応していくかは、日本だけの問題にとどまらず世界が注目しているという趣旨の議論が展開されていた。

この『Economist』誌が論じるように、高齢化や人口減少が様々な“大変な問題”を抱えていることは確かなことである。しかし筆者自身は、それは事柄の一面であって、高齢化

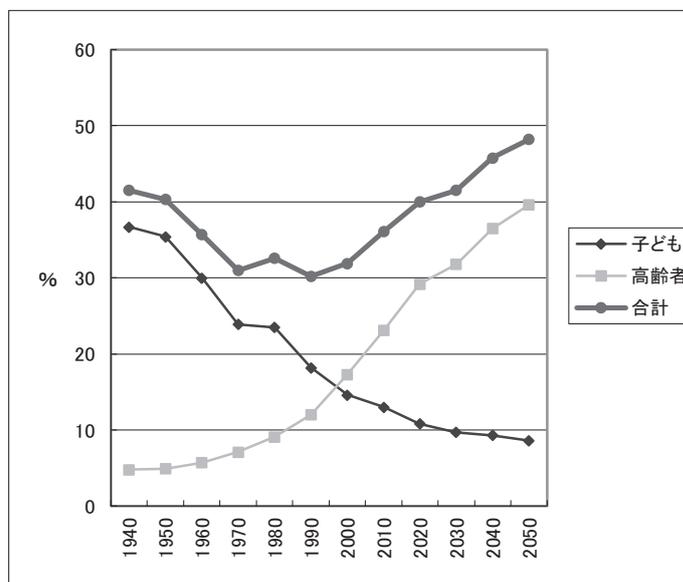
や人口減少は、同時に様々なポジティブな側面や可能性をもっていると考えている。そうした関心も踏まえながら、特に地域コミュニティという視点を中心に、これからの都市自治体政策のあり方について考えてみたい。

1 「地域密着人口」の増加

今後の自治体政策や日本社会の姿を考えていくに当って、まず押さえておくべき基本的な事実関係として、「地域密着人口」の増加という点がある。

この点について(図1)をご覧ください。これは、人口全体に占める「子どもプラス高齢者」の割合の変化を示したものだが、1940年から2050年という100年強の長期トレンドを見た場合、それがきれいな「U字カーブ」を描いていることが顕著である。すなわち、人口全体に占める「子どもプラス高齢者」の割合は、戦後の高度成長期を中心に一貫して低下を続け、それが世紀の変わり目である2000年前後に「谷」を迎えるとともに増加に転じ、今後2050年に向けて今度は一貫して上昇を続けるという大きなパターンが見て取れる。

図1 人口全体に占める「子ども・高齢者」の割合の推移(1940 - 2050年)



注：子どもは15歳未満、高齢者は65歳以上。

出所：2000年までは国勢調査。2010年以降は「日本の将来推計人口」(平成18年12月推計)。

なぜ「子どもと高齢者」の合計に注目するのか。それは、人間のライフサイクルということ考えた場合、子どもの時期と高齢の時期は、いずれも“土着性”ないし地域との関わりが強いという点が特徴的だからである。いわば子どもと高齢者は“地域密着人口”と呼べる存在である。これに対して現役世代は「カイシャ」つまり職場との関わりが圧倒的

に強く、地域との関わりは薄くなりがちである。

以上の点を併せて考えると、戦後から高度成長期をへて最近までの時代とは、「地域」との関わりが強い人々（地域密着人口）が減り続けた時代であった。しかし今後は逆にそうした人々が一貫して増加する時代になっていく。

こうした「地域密着人口の増加」という事実に注目すれば、現役世代に比べて圧倒的に「地域で過ごす時間」が多く、自ずと地域の様々なことに関心が向く人々の群が着実かつ急速に増えていくのが今後の時代である。だとすれば、「地域」そしてそこでの人との関わりというものがこれからの時代に存在感を大きく増していくのは、半ば必然的な構造変化とも言えるだろう。

象徴的に言うならば、高度成長期を中心とするこれまでの時代が「カイシャ（人間）中心社会」だったとすれば、これからの日本は少なくとも相対的に「地域中心社会」としての性格を強めていく。自治体の役割はこうした意味でも重要になっていくのである。

2 ひとり暮らし高齢者の増加と地域による多様性

一方、先ほど『Economist』の記事の関連で人口減少と高齢化についてふれたが、高齢化と一体になった人口減少社会とは、「ひとり暮らし」世帯が大幅に増える時代でもある。最近の国勢調査を見ると65歳以上のひとり暮らし男性は46万人（1995年）から139万人（2010年）に、女性では同時期に174万人から341万人に急増しており（それぞれ2.0倍、3.0倍の増加）、今後増加は更に顕著になっていく。

関連する事実を確認すると、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計では、2040年において高齢化率（65歳以上の人口割合）がもっとも高い都道府県は秋田県であり（43.8%）、2位青森県、3位高知県と続き、概して地方において高齢化率が高い傾向にある。

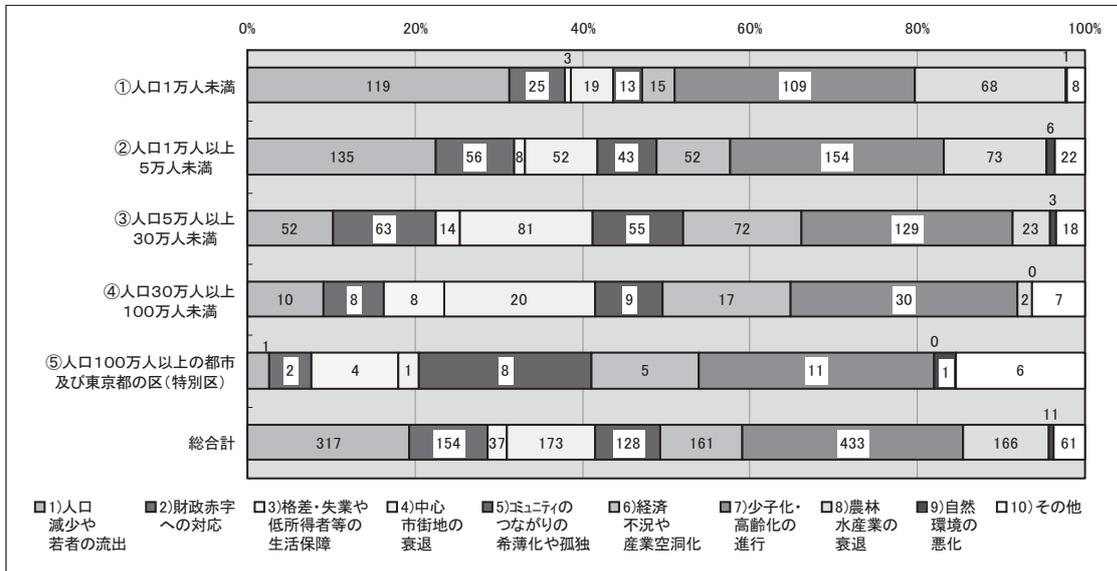
しかし高齢者の「増加数」に注目すればどうか。それが文字通り突出して大きいのは首都圏であり、東京都の65歳以上の高齢者は2010年から2040年にかけて144万人も増加する。これは2010年の滋賀県や愛媛県などの総人口に相当する規模である。もちろんこの背景は、高度成長期に地方から東京に移動してきた団塊世代などが一気に高齢化していくからであり、逆に、地方や農村では高齢化率は高いものの、高齢者の数自体は今後それほど増えないのである。

こうした点とも関連するが、筆者は2010年に全国の自治体に対し、人口減少を踏まえた上での「地域再生・活性化に関するアンケート調査」という調査を行った（以下に示すのは市町村分で、全国市町村の半数及び政令市・中核市・特別区で計986団体に送付し返信数597（回収率60.5%）。調査結果の詳細は広井（2011）参照）。

この全国アンケート調査の中で、「貴自治体において現在直面している問題ないし政策課題で、特に優先度が高いと考えられるもの」は何かという問いへの回答は、(図2)に示

すように自治体の人口規模によって大きな違いが見られた。

図2 今後の地域再生・活性化において特に鍵となるポイント（人口規模別）



出所：地域再生・活性化に関する全国自治体アンケート調査（広井（2011））

すなわち自治体にとって優先度の高い政策課題として、「少子化・高齢化の進行」はあらゆる規模の自治体を通じて共通する一方で、

- 小規模の市町村（＝地方の中小都市や農村部）では、「人口減少や若者の流出」が特に大きな問題となっており、
- 中規模の地方都市などでは、「中心市街地の衰退」が大きな課題となっており、
- 大都市圏では、「コミュニティのつながりの希薄化や孤独」といった、いわばソフト面の問題が上位の課題となっている、

という傾向である。

このように、高齢化・人口減少社会における家族や地域コミュニティをめぐる課題と一口に言っても、その様相は地域ないし自治体の性格・規模によって大きく異なっており、そうした多様性を視野に入れた上で、優先度の高い対応を行っていく必要がある。

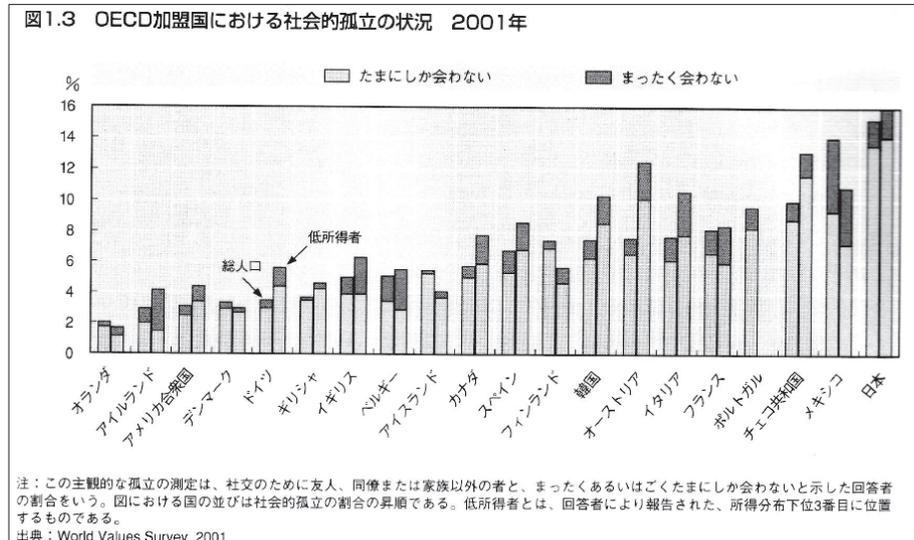
3 「社会的孤立」と都市型コミュニティ

こうした点を踏まえた上で、先ほど言及した「ひとり暮らし」高齢者の増加あるいは孤独、孤立というテーマについて更に考えてみたい。

（図3）をご覧いただきたい。これはミシガン大学で行われている「世界価値観調査（world value survey）」という、比較的よく知られた国際比較調査のうちの、「社会的孤立度の国際比較」に関するものだ。ここでいう「社会的孤立」とは、“家族以外”の他者とど

れくらい交流や付き合いがあるかに関するもので、結果を見ると、残念ながら先進諸国の中で日本がもっとも「社会的孤立度」が高い国になっている。

図3 先進諸国における社会的孤立の状況



出所：OECD (2005)

更に注目してみたいのは、この調査結果での“国の並び”方である。つまり、ここで挙げられている国々を大まかに眺めると、大きく言って、“いわゆる個人主義的と呼ばれる傾向の強い国のほうが、概して社会的孤立度が低く、逆に家族主義的な傾向の強い国のほうが、概して社会的孤立度が高い”という結果が示されているという点だ（前者の例としてオランダ、アメリカ、デンマーク等、後者の例としてメキシコ、ポルトガル、イタリア等）。

これは一見逆説的な現象のようにも見えるが、考えてみれば当然とも言える結果かもしれない。つまり、「家族主義的」な傾向の強い国ないし社会——日本はその典型の一つだろう——においては、まさにそうであるがゆえに、家族あるいは集団の「ウチとソト」の境界が強くなり、したがって“家族や集団（の境界）を越えたつながり”が希薄になりがちなわけである。逆に「個人主義的」な傾向の強い国ないし社会のほうが、むしろ“独立”した個人と個人が集団を越えて（ゆるく）つながることが自然になされ、それが社会的孤立度の低さという結果として現れることになる。

この種の話題はいわゆる「日本人論」としても古くから論じられてきたテーマであり、例えば文化人類学者の中根千枝が、ベストセラーとなった著書『タテ社会の人間関係』の中で、日本社会の特徴を「集団の孤立性」という点に集約させた議論が思い出される（中根（1967））。

筆者自身は、これを「農村型コミュニティ」と「都市型コミュニティ」という視点で考えてきた。前者はいわば“同質的な個人が集団を単位につながるような関係性”であり、

後者は“独立した個人がゆるくつながるような関係性”と呼べるものだ。この場合、日本社会は概して前者に傾斜しがちであり、戦後の日本社会は農村から都市への人口大移動の中で、都市の中に「カイシャ」と「核家族」という一種の農村型コミュニティを作り、ある時期まではそれが高い経済成長とも一体となって一定の好循環を生んできた。しかし近年ではそれが経済の成熟化や、家族・会社の多様化・流動化の中でうまく機能しなくなっており、そのことが先ほどの国際的に見た「社会的孤立」度の高さとなって表れているのである。

したがって、“個人と個人が家族や集団を超えてゆるくつながる”ような「都市型コミュニティ」の確立こそが日本社会にとっての大きな課題となってくる（広井（2009））。このことは、先ほどふれたひとり暮らし世帯の増加という背景の中でますます重要となる。前述の「地域密着人口」の増加という事実と合わせて、地域の中での家族を超えたつながりや「居場所」づくりをサポートしていくような対応や政策が、いま求められているのである。

4 「居場所」という視点の重要性

このような認識を踏まえた上で、福祉、ケアあるいはコミュニティの視点をまちづくりや都市・地域政策と結びつけていくことが今後は非常に重要となると筆者は考えている。

こうした点に関し、2014年10月、高齢化に対応した都市のあり方をテーマにしたOECD（経済開発協力機構）主催の国際会議（Resilient Cities in Ageing Societies）が富山市で開かれ、パネリストの一人として参加する機会があった。富山市は次世代型路面電車（LRT）を先駆的に導入し、いわゆるコンパクトシティ（集約型のまちづくり）をめざした政策でも知られている。会議では高齢社会や高齢者ケアと今後の都市・地域のあり方について幅広い議論が行われたが、そこで特に注目を集めたのは、フィンランドからの参加者が指摘した、高齢化時代の都市づくりにおいては高齢者などの「孤独」や「孤立」といった主観的側面を重視した対応が重要になるという問題提起だった。

日本でのひとり暮らし高齢者の急速な増加については先ほど言及したが、この場合、一つのポイントになるのは「居場所」という視点ではないかと思われる。

ここで「居場所」とは、単なる空間面のみならず、“そこで安心できる、自分の存在が確認できる場所”といった精神的な面を含んでいる。こうした点に関し、日本経済新聞社の産業地域研究所が首都圏に住む高齢者層（60～74歳の男女1,236人）を対象に最近行ったアンケート調査がある。ここでは、退職後の居場所に関する「あなたは自宅以外で定期的に行く居場所がありますか」という設問に対して、回答の1位は「図書館」「スポーツクラブ」などで、女性は「親戚の家」「友人の家」、男性は「公園」も多かったが、全体として、現在の日本の地域においては安心できる居場所が概して少ないという傾向が示されていた

のである（日本経済新聞社・産業地域研究所（2014））。

先ほど戦後の日本社会において、農村から都市に移ってきた人々は「カイシャ」と「核家族」という農村型コミュニティを作ったという点を指摘したが、思えば高度成長期以降の日本では、特に男性にとっての最大の居場所は他でもなく「カイシャ」であった。しかし現在では、団塊世代の退職も進んだ中で、地域の「居場所」づくりということが日本社会全体の課題となっているのではないか。いわば社会全体として新たな「居場所」を模索しているのが現在の日本であり、居場所という視点を意識したまちづくりや都市・地域政策が重要になっている。

5 「コミュニティ空間」としての都市・地域づくり——日本の政策展開を振り返る

「居場所」についてふれたが、こうしたまちづくりや都市のあり方について、具体的なイメージを見てみよう。

写真 中心部からの自動車排除と「歩いて楽しめる街」
（ドイツ：エアランゲン（人口約 10 万人））～街のにぎわいと活性化にも。



出所：筆者撮影

写真はドイツのニュルンベルク郊外にあるエアランゲンという地方都市（人口約 10 万人）の中心部の様子である。印象的なこととして、ドイツの多くの都市がそうであるように、中心部から自動車を完全に排除して歩行者だけの空間にし、人々が「歩いて楽しむ」ことができ、しかもゆるやかなコミュニティ的つながりが感じられるような街になっているという点がある。加えて、人口 10 万人という中規模以下の都市でありながら、中心部が活気あるにぎわいを見せているというのが印象深く、これはここエアランゲンに限らずド

イツの都市すべてに言えることである。残念ながら、日本での同様の規模の地方都市はいわゆるシャッター通りになり空洞化していることがほとんどという状況だ。

何がドイツ（などヨーロッパ）の都市と日本の都市の現在のありようを異なったものになっているのか。ポイントとなるのは、①まちづくりないし都市の空間づくりのあり方（自動車規制や郊外の大型店舗等の規制を含む）と、②地域でのローカルな（ヒト・モノ・カネの）経済循環ということになるだろう（後者について、筆者はそれを「コミュニティ経済」と呼んでいる。広井（2015）参照）。

ここでこうした都市・まちの空間構造や地域経済のあり方を政策面から振り返ると、大きな把握として、戦後の日本における展開を次のような3段階に分けることが可能と思われる。

すなわち、その第1ステップはいわゆる高度成長期（1950～70年代頃）で、これは一言で言えば「農村から都市への人口大移動」の時期だった。実際、農村部の人口減少がもっとも大きかったのはこの時期であったわけだが、ただし注意したいのは、この時代にはなお地方の中小都市は（商店街などを含め）かなりの賑わいを保っていたという点である。

それが大きく変容するのが第2ステップ（1980～90年代頃）の時期である。この時期は「アメリカ・モデル」と呼ぶべき都市・地域経済のあり方が政策面でも全面的に導入された。すなわち、経済・流通政策（通産省）と道路・交通政策（建設省）のいずれもが強力に自動車・道路中心の都市・地域モデルを志向したのであり、それに呼応するかのように同時期にイオンなどの大型モールが登場した（イオンの最初の大規模モールは1992年〔青森〕、93年〔秋田〕）。こうした過程を通じ、地方中小都市の中心部はこれ以降完全に空洞化が進むことになった。その意味では、現在の日本の地方都市の姿は、皮肉にもこうした政策の“成功”の帰結とも言えるのである。

第3ステップは、2000年前後の時期以降であり、希望を込めて言えば、以上のような流れとは異なる新たな萌芽と政策転換が見られつつある。一つには、本稿で話題にしてきたような高齢化の進展により、“遠くのモールに自動車で行けない”という層が増加し、全国に600万人ないし700万人と言われる「買物難民」問題が徐々に認知されるようになり、地域に根ざした商店街などの新たな価値が認知されつつある（余談ながら、筆者の実家は岡山市の中心市街地の半ばシャッター通り化している商店街だが、最近若い世代が続けてカフェを開いたり、高齢者の買い物客が増えるなど、新たな兆しが表れ始めている）。

また、人口減少社会への移行の中で、過度な低密度化の問題が顕在化し、人口増加期とは異なる都市・地域モデルの必要性がしだいに認識されるようになり、本稿の前半で述べた「地域密着人口の増加」に加えて、若い世代の間にもローカル志向・地元志向といった新たな志向が広がりつつある（広井（2013））。こうした中で、国交省などの政策の基調に

も変化が見られ（「国土のグランドデザイン 2050」（2014年）における“小さな拠点”の考え方など）、コミュニティなどの視点を重視した、高齢化・人口減少社会における新たな都市・地域像への模索が始まろうとしている。

本稿で述べてきたような家族や地域の変容を視野に入れ、福祉、まちづくり、地域経済、交通政策等を横断的につなぐ形での政策展開が今こそ求められているのである。

参考文献

- OECD（2005）『世界の社会政策の動向』、明石書店。
- 中根千枝（1967）『タテ社会の人間関係』、講談社現代新書。
- 日本経済新聞社・産業地域研究所（2014）『超高齢社会の実像』調査報告書。
- 広井良典（2009）『コミュニティを問いなおす』、ちくま新書。
- 広井良典（2011）『創造的福祉社会』、ちくま新書。
- 広井良典（2013）『人口減少社会という希望』、朝日新聞出版。
- 広井良典（2015）『ポスト資本主義』、岩波新書。

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、厳しい財政状況の中、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。

このような中、国において自治体への権限委譲、規制緩和の動きが強まり、自治体の主体性を発揮しやすい制度が整いつつある。

自治体は、各々の実情に合わせて、地域内外に存在する多様な主体と連携し、制度を組み合わせ活用しながら、又は制度を見直しながら、従来とは異なる公共サービスの提供のあり方を模索していく必要がある。

そこで本稿では、公共サービスの提供形態について整理するとともに、公共サービスの提供を民間化・外部化する場合の課題とメリット及び協働による公共サービスの充実について取り上げ、人口減少時代における都市の公共サービスのあり方を展望する。

公共サービス提供のオルタナティブ —多様化の可能性と課題—

中央大学法学部教授
工藤裕子

本稿は、公共サービスの提供方法について、まずそれが多様化してきた理論的、また実践上の背景を整理したうえで、サービス提供のオルタナティブ (Alternative Service Delivery: ASD) ・モデルについて、系譜と主な論点をまとめる。ASD は、伝統的な公共サービスの提供方法である行政機関による直接提供以外をすべて「オルタナティブ」と捉えるものから、New Public Management (NPM) によって導入されたアウトソーシング、PFI、PPP、指定管理者制度などは既に一般的な提供形態とみなしたうえで、さらなる「オルタナティブ」として、市民やNPO、ソーシャル・ビジネスや私企業などとの協働を強調するものまで、きわめて多岐にわたるが、理論的にも実践上も、行政機関による公共サービスの直接提供から NPM に基づく諸手法へ、そして協働を含むよりパブリック・ガバナンス的な方法へ、という流れが確認できる。日本の地方自治体におけるサービス提供方法の多様化に関する状況を概観しつつ、公共サービス提供のオルタナティブ・モデルを検討する。

はじめに：公共サービス提供のオルタナティブ・モデル

国際行政学院・行政機関学会 (International Association of Schools and Institutes of Administration) の 2015 年度年次大会のメイン・テーマは、“Alternative Service Delivery Arrangements” であった。国際行政学会 (International Institute of Administrative Sciences) の姉妹学会である同学会は、3 年に 1 回は国際行政学会と共催の年次大会を、それ以外の年は単独、若しくは同種の地域団体等との共催による年次大会を開催しており、共催の年は特に、共催団体の地域や性格を反映したテーマが選ばれている。パリで開催された 2015 年度大会は、フランス国立地方行政センター (Centre National de la Fonction Publique Territoriale, CNFPT) との共催ということもあってか、地方自治体の公共サービスを意識した前述のテーマが掲げられた。大会ラポルトゥールを務めた筆者は、メイン・テーマを扱った第 10 分科会の共同議長をも務めた。論文の募集要項が公共サービス提供形態のオルタナティブを定義していたにもかかわらず、応募論文が扱ったサービスの種類、その提供形態は実に多様であり、したがって論文の目的、研究課題、理論的枠組み、

分析手法、そして結論や政策提言もまた多様であった。

同大会論文募集要項が発表された2014年末時、「オルタナティブ」の解釈には確かにまだかなりの幅があり、Alternative Service Delivery (ASD) を本格的に掲げ、実行していた国家や地方自治体はまだ限られていた。これを反映してか、分科会で発表された論文は、伝統的な公共サービスの提供方法である行政機関による直接提供以外をすべて「オルタナティブ」と捉えるものから、New Public Management (NPM) によって導入されたアウトソーシング、PFI、PPP、指定管理者制度などは既に一般的な提供形態とみなしたうえ、さらにこれらの「オルタナティブ」として、市民やNPO、ソーシャル・ビジネスや私企業などとの協働を強調するものまで、きわめて多岐にわたった。いずれにせよ、理論的にも実践上も、行政機関による公共サービスの直接提供からNPMに基づく諸手法へ、そして協働を含むよりパブリック・ガバナンス的な方法へ、という流れは確認されたといえよう。

本稿は、公共サービス提供方法について、まずそれが多様化してきた理論的、また実践上の背景を整理したうえで、日本の地方自治体における近況を概観しつつ、様々なオルタナティブ・モデルの導入と展開の状況を確認し、公共サービス提供の諸モデルを検討する。

1 オルタナティブ・モデルの理論的・実践的背景

(1) 公共サービスをめぐる課題と理論の変遷

公共サービスの提供形態をめぐる議論は、NPMの台頭、緊縮財政政策、そしてサービスの質の向上の要請とともに拡大してきたといえるが、その論点と手法、理論的枠組みに注目するならば、いくつかのエポックに分けられる。NPMに基づく公共経営の諸手法が導入された1990年代、アウトソーシング、強制競争入札(CCT)、PFI、PPPなどが実施されるようになったが、公共サービスの提供形態としてよりはむしろ、行政機関の新しい経営手法として意識されていた。

一方、公共サービスの質の保証が取り上げられた最初はおそらく、1991年のイギリスの市民憲章(Citizen's Charter)であろう。EU諸国においては90年代半ばに加盟各国に広がり、地方自治体、公共交通機関、エネルギーなどの基幹産業が導入した。NPMが重視する顧客志向に基づき、市民へのアカウンタビリティを高める手段として期待され、以来、一定の役割を果たしてきた。日本でサービス憲章の導入が検討されたのは2000年代の後半であった(工藤、2005)。

2005年に刊行された“The Oxford Handbook of Public Management”では、サービスに関してPublic Service Agreement(UK)及びPublic Service Accountability Monitor、Public Service Excellence Modelなどの他、サービスの供給(provision)とコストなどが取り上げられているが、“service delivery”というキーワードはまだ見られない(Ferlie, et al., 2005)。実際、公共サービスの提供形態がさかんに論じられるようになるのはまさに

2005年前後であり、それはNew Public Governance (NPG) 論の台頭と重なる。

(2) New Public Governance の登場と公共サービス提供形態への関心

NPM が行政の現場に導入され、また行政研究に強い影響力を与えるようになったのは一般に1980年代とされるが、1991年にHoodによって定義された(Hood, 1991)。公共部門を効率化、現代化することを目的とし、市場志向のマネジメントを公共部門に導入することによって効率化を達成しようとする。NPMの特徴はまた、公共サービスに市場、経営者、評価が導入されることであるとされる(Ferlie, et al., 1996)。

90年代はじめから10年以上にわたり、行政の現場と研究手法に絶対的ともいえる強い影響力を与えてきたNPMであるが、21世紀に入り、様々な視点から疑問が提示されるようになる。新古典派経済学と公共選択論、合理的選択理論に基づくNPMは、公共サービスを互いに競争関係にある独立した単位が提供することを強調し、経済性と効率性に焦点を当てるが、NPGは組織社会学とネットワーク理論に基づき、また公共マネジメントにおける細分化や不確実性を認識する。NPGはしたがって、多数の相互依存するアクターが公共サービスの提供に貢献する国家と多数の過程が公共政策の形成システムを形作る国家の両方を前提とする(Osborne, 2006)。この考え方に基づくと、NPMは伝統的な行政がNPGに進化する過渡期(Osborne, 2006; 2010)であって比較的短く、また、政策の形成とサービス提供を大胆に再解釈することによってNPGに達する(Bovaird, 2007)と主張される。いずれも、公共サービスにおける市民の共同生産とサード・セクターによるサービス提供に中心的な役割を与えている。NPGは「市民中心のガバナンス」若しくはネットワーク・ガバナンスとも言われ、伝統的な行政が階層制や公務員、NPMが市場、買い手、供給者、顧客、契約者などを含むのに対し、ネットワーク、パートナーシップ、市民のリーダーシップなどをアクターに含む。

行政において民間経営の視点を強調するNPMを修正し、市民参加と公共サービスの提供における社会セクターの役割を強調、公私協働を含めたより広い公共のガバナンスに注目するNPGは既に一定の存在感を示している。2005年前後に登場、認識されるようになったNPGは、サービス・エージェントとしての公共・社会セクターと市民とのco-productionをその中心に据えており、文字通りサービスを共に「生産」することを重視している。

NPGはネットワーク社会において調和メカニズムを提供しているとも考えられている。1990年代末までに発展したコーポレート・ガバナンス、ローカル・ガバナンス、ネットワーク社会などの諸課題がより広範にわたるpublic governanceに結晶化し、ステークホルダーが相互に作用しあうことで公共政策のアウトカムに影響を与えるようになった(Bovaird, 2007)とされる。共同生産がNPGの重要な概念となり、サービスのユーザが

サービスのデザイン及び供給のいずれにおいても重要な役割を担うようになったため、サービス供給はサービスのデザインから分離させることができるという NPM の基本的な前提の妥当性が問われるようになった。また、サービスのユーザとプロフェッショナルとが相互依存関係を育み、両者がリスクを冒したり双方を信頼したりする必要がある (Bouckaert, 2012; Bovaird, 2007)。NPG のもとでは、公共サービスについて市民との共同生産及びサード・セクターによる供給が強調される。しかし、多目的で多数のステークホルダーを抱えるネットワークにおける共同生産は、深刻なアカウントングの問題をはらんでおり、これは実際の公共サービス改革に重要な意味を持っている。

NPG は、ネットワーク・ガバナンス、co-production、協働などの他、joined-up governance や New Public Service (NPS) など多くのモデルを含むが、いずれも市民がサービスのガバナンス過程に積極的に参加することを前提としている。NPS は特に、サービスのガバナンス過程に様々なステークホルダーが参加することから、それらパートナーの能力開発の必要性及びパートナーシップを築く能力の開発を強調し、さらにはソーシャル・キャピタルの醸造とそれによる信頼の構築が必要であると説く。いずれにせよ、NPG の登場によってサービスの提供形態が重要なテーマとなってきたことは明らかであるといえよう。

もっとも、市民を含め多くのステークホルダーの参加を前提とする NPS は、ネットワーク及びネットワーク構造を前提としており、それゆえ、そのガバナンスのアカウントビリティの確保は困難である。このことはまた、NPG や NPS が概念、理論的枠組みとしてきわめて魅力的である一方、その実践には多くの課題があることにもつながる。

公共サービス提供形態への関心は、緊縮財政によって俄かに高まってきた。歳出削減の必要性から、従来は行政機関が直接供給していたサービスを、その質や量を変えずに他の様々な方法によって提供することが試みられるようになり、それらを ASD とまとめて称するようになったと考えられる。多くの加盟国において緊縮財政が取られてきた EU においては、ASD によって歳出削減を果たしつつも必要なサービスを供給することが重要を認識されてきた。ただし、用語として ASD が定着している加盟国は決して多くはない。以下に論じるように、ASD はカナダ、イギリス、アイルランドなどを中心に進展した概念である。

2 ASD の登場と展開：政策及び理論としての ASD

ASD を公共サービス分野のモデルとして政府の方針としていち早く導入したのはカナダであった。カナダ行政研究所は、『サービス提供のオルタナティブ：カナダにおけるガバナンスの共同 (“Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada”)』というタイトルの報告書を 1997 年に公にしているが、その中で ASD は、「顧客へのサービスの提

供を改善するため、個人、コミュニティの様々な組織、そして他の政府機関などとガバナンス機能を共同することによる、創造的でダイナミックな公共セクターの構造改革の過程である¹⁾と定義された (Ford and Zussman, 1997)。そして、2002年の“Policy on Alternative Service Delivery”は、既に90年代半ばにイギリスのエージェンシー制度に倣って設立された Special Operating Agency にも大きな影響を与えた。

一方、行政法人制度の基礎となったエージェンシー制度を生んだイギリスは、1980年代に世界に先駆けて強制競争入札制度を導入、NPM改革に先鞭をつけたのみならず、前述のようにサービス憲章においても先端を行くが、最近になって、特にその地方自治体について、緊縮財政下のサービス提供形態として ASD が注目されるようになった。ASDは、サービスの共同 (shared services)、事務の共同委託 (joint commissioning)、事務の共同処理の仕組み (shared management arrangement)、ジョイント・ベンチャー、トラストやスピン・オフ等の設立などを含むが、基礎自治体においては他の地方自治体とのパートナーシップによってコスト削減をめざす傾向が強いのに対し、広域自治体や大都市圏などにおいては地方公営企業、アウトソーシング、ジョイント・ベンチャーの活用を好む傾向があると分析されている。2014年から2016年にかけては特に、行政機関、シンクタンク、研究者等による計画書及び報告書、そして理論及び事例の研究が急増している (Forster, 2016; Grant Thornton, 2014; Hjartarson, et.al., 2014; Sandford, 2016)。何らかの ASD を導入した行政機関は多岐にわたり、そのサービスの種類も様々である。

アイルランド政府もその公共サービス改革プラン 2014-2016 (The Public Service Reform Plan 2014-2016) において ASD を掲げる。2011年にその前身となる改革プランを実施したアイルランドは、2020年までに ASD を本格的に導入することを目標に、プランの進捗管理を実施している。同プランは、第1にアウトカム改善、第2に改革ボーナス、第3にデジタル化及びオープンデータ、第4にオープン化、アカウントビリティを列挙し、また ASD について、インハウスによって提供されてきた公共サービスを、より良くより焦点の合ったものとし、そのアウトカム、効率、特にコスト効率を向上させるために、外部化、若しくはコミュニティ、ボランティア、社会的ビジネス、私企業などとのパートナーシップによって実施すること、と定めている。

ASD はしたがって、カナダにおいて1990年代後半に生まれ、2014年前後にイギリス、アイルランド政府において本格的に導入されるようになった、といえる。一見、20年近い空白があるように見えるが、その間、EU諸国を中心に、ASD という名称は用いないものの、公共サービス改革の一環として、きわめて近い概念及び手法が導入されてきた。

¹ “a creative and dynamic process of public sector restructuring that improves the delivery of services to clients by sharing governance functions with individuals, community groups and other government entities” (Ford and Zussman, 1997)

ASDはその定義もモデルも、研究者間のみならず、導入しているとする国家や地方自治体によっても異なり、まだ確立していないのが実情である。前述のIASIAのパネルでは、募集要項に従って、1997年のカナダ政府の定義に基づいて何らかのガバナンスの共同を前提とした論文はむしろ少数派で、NPMに基づいた、比較的伝統的とさえ言える提供形態を取り上げたものが多かった。サービス提供における市民参加や社会セクターとの協働の重要性や可能性を模索した研究の一方、CCTやPPP、あるいは民営化をASDの一形態とした研究も多く見られた。また、ASDを支えるための制度に注目する研究も見られたが、これは、公共サービスのオルタナティブ自体を扱うよりもその制度的な枠組みを扱う方が容易であるためと考えられる。ASDの事例、ベスト・プラクティスに関する研究と理論研究との乖離を埋めようとする研究も見られた。いずれにせよ、ASDを導入する主要な目的が、顧客へのサービスを改善することであるという点については共通の理解があるといえよう。

ASDを適用することが可能なサービスは基本的にすべての公共サービスである。インフラの供給は一つの典型的な事例であるが、保健医療、社会保障のみならず、食糧安保や食糧の安全性なども含まれると考えられている。ASDは、「何が公共サービスである（べき）か」という議論をも活発化させており、例えば、OECD、EUなどが展開してきた、ブロードバンドインターネット接続などもデジタル時代には必要な新たな公共サービスであるという提案や提起が、政治的のみならず、理論的にも取り上げられる契機となっている。

ASDが市民や社会セクター、他の地方自治体や公的組織との協働に基づくことから、ASDの実現には、関係アクター・組織間の信頼の醸成、構築などの課題も多い。先行研究は調整、公共サービスの価値と市場の関係、自立とアカウントビリティなどの重要性を説く。ASDは万能薬ではなく、Ford and Zussman (1997)によれば、「森が公共サービス全般であるとするならば、木が伝統的な、直接的なサービス提供制度であり、霧が変化という不確定要因であり、現れてくる姿²がサービス提供のオルタナティブの新たな形式である。この姿がますます新しく革新的で、本当のオルタナティブとなってきていることは明らかである」とされている。

ASDは政策的に推進し、制度的に導入、また支援することは可能であるが、NPMの範疇で既に導入されたPFI、PPPなどを越え、市民や社会セクターとの協働の段階となると、制度の整備のみでは実現することが困難となり、社会的な諸条件が必要となる。このため、ASDには消極論、あるいは悲観論が付きまとう。

政府による公共サービスの直接提供という伝統的なモデルが放棄された時点から、政府

² “in our analogy, the forest is the public sector in total; the trees are the traditional, vertical delivery systems; the mists are the uncertainties of change; the shapes are emerging forms of alternative service delivery. It is clear that more and more of the shapes are distinguishable as new or innovative – as true alternatives.” (Ford and Zussman, 1997)

及び公共セクターの役割は何か、という根本的な問いが改めて問われるようになった。ASDの展開とともに、国家の空洞化という課題は重要になりつつあるといえよう。また、公共サービスの提供形態が論じられる際、分権的な形式がよりよいという仮説のもと、分権的なサービス提供形態が論じられる傾向が強いが、すべてのサービスに関して分権型がよりよいかどうかは決して自明ではない。国家の地域的、あるいは人口的な規模にも影響されるであろうし、サービスの種類や発展段階にも左右されるであろう。

ASDの中心的なモデルは市民参加、市民との協働であるが、これらが公共サービスの質の改善、向上を本当に保障しているか、という点も必ずしも自明ではない。参加は確かにより民主的なサービス提供のプロセスを保障するが、専門性、効率性、経済性、そしてアカウンタビリティにおいても課題が残る。

ASDをめぐる議論については、まだ様々な可能性と課題がある。公共サービスの提供形態として、比較的伝統的といえるオルタナティブから、co-productionなどを前提とする更に一歩進んだオルタナティブまでの広い可能性を含む点はその一つといえよう。前者を排除するのではなく、含むことが重要であるが、両者を同様に扱うことは容易ではない。また、研究者による理論的なアプローチと、実務家による実践的なアプローチの両者が必要であり、かつその交流が不可欠でもあるが、これは実現すれば大きな可能性を持つ反面、その推進がやはり容易ではないという課題もある。

3 日本の地方自治体における公共サービス改革

公共サービス提供方法の多様化は、多くの市民サービスを担当する地方自治体を中心として進められた。1990年代にNPM(New Public Management)が日本に紹介され、以来、多くの地方自治体がNPMの考え方及び手法を取り入れた行政改革に邁進してきた。当初は行政組織の効率化、そのための業績評価や行政評価、政策評価などが中心であったが、改革の中心はしだいに地方自治体が提供する公共サービスの内容及びその提供方法へと移ってきた。

多くの地方自治体が、主に公共支出を削減、合理化するため、しかしサービスの改善もめざし、様々な公共サービスの供給方法を、例えば、アウトソーシング、コントラクト・アウト、PFI、PPP、民営化などによって多様化させてきた。

公共サービスの一部若しくはその一つの供給プロセス全体をアウトソーシングし、コントラクト・アウトすることは、日本にNPMが導入されたことにより、地方自治体の間で一般的になった。高齢者の介護、児童福祉、障害者の支援など福祉関連のサービスはしばしば、私企業、NPO、ボランティアグループにアウトソーシングされる。ビジネス関連のサービスも時々、民間の企業やNPOにアウトソーシングされる。教育やセキュリティでさえ、部分的に民間部門にアウトソーシングされる場合がある。

2005年前後が公共サービス提供形態についての重要な分岐点であることから、筆者も研究分担者の一人として参加した『行政サービス供給の多様化に関する研究』³の調査結果を引用する。調査は2005年9月から10月にかけて、762の日本の地方自治体に対して実施された。市長回答（443の有効回答）から、本稿に関連する項目の結果をまとめる（工藤、2009）。

地方自治体が中長期的にめざす住民負担とサービスの関係については、「負担は現状維持で、増大する行政需要にはサービス内容を見直し、全体のサービス水準を同程度にする」としたものが最も多く52.4%になった。次いで「負担は現状維持で、増大する行政需要にはサービスを向上させて応える」ものが20.0%、「負担は現状より増大するが、サービスは質的及び量的に向上させる」ものが19.7%となった。これは、多くの市長が、公共サービス供給と財政の困難な現状を把握しており、この問題により現実的な解決策を考えていることを示している。同時に、負担を現状維持しつつ見直しや優先順位付けによってサービスの改善をする、という方法を選んでいった。

既に実施している公共サービス供給の方法の中では、指定管理者制度が当時、まだ導入から日が浅いにもかかわらず一部適用が55.5%、適用が14.3%に達していることが注目される。比較的適用が進んでいるのは民間委託、住民との協働、他自治体との協働であった。将来の供給方式について、今後3年間以内にどのようになっていると思うかを尋ねたところ、民間委託、住民との協働、指定管理者制度は導入と拡大の予定を合わせて8割以上、PFI、市場化テスト、他自治体との協働は4割から8割であった。

公共サービスの提供方式の多様化によって行政に期待される効果としては、「経費節減」、「サービスの質の向上」、「職員の意識改革」、「住民参加の拡大」及び「サービスコストの明確化」は「やや期待する」と「大いに期待する」の合計が9割を超えた。コスト削減とサービス改善の側面だけでなく、行政組織内部の意識改革、行政手続きの透明性、アカウントビリティの改善、そして市民とサービス提供者との関係の改善をも期待していることがわかる。

提供方式の多様化に伴う諸課題については、主に「成果・質の管理・監視が難しい」、「適格な民間事業者の不足」が指摘され、「公平性が確保されるか不安」、「合理的決定手法がない」、「事故等の責任が不明確」、「職員の雇用問題」、「議会及び職員との合意が難しい」などについてはそれほど問題にならないとされ、「長期的にコスト増の可能性」、「住民の理解と信頼確保が難しい」、「コスト低下になっても支出削減にならない」という意見は少数であった。全般的に効果が発揮される基盤条件が成立するか否かに関する危惧は強いものの、実

³ 科学研究費補助金基盤研究 A、平成 16 年度～平成 18 年度、「財政改革における行政サービスの供給方式の多様化に関する国際比較研究」（研究代表者：宮川公男）

施時の問題は小さいと見ているようであった。

公共サービス提供の多様化について、その実施の最終的な意思決定は地域の文脈とその政治的な決定に依拠してとする考える市長が多かったのも特徴的といえよう。

まとめにかえて：オルタナティブ・モデルの構築に向けて

日本の地方自治体の多くが既に 2005 年時点で、いわゆる ASD モデルの背景にある認識を共有したうえ、ASD モデルといえる、あるいはそれに近い公共サービスの提供形態を実施していたことは興味深い。ここでは、この調査結果と最近の研究成果を踏まえ、オルタナティブ・モデルを検討する。

「協働」、「共有」、「共同」を基礎とするオルタナティブ・モデルであるが、サービスの共同以前に、アイデアの共同、立場の共同、制度の共同などが必要である。またより良い協働のためには、ビジョンのみならず、資源やマネジメント、そして人材も必要であるという (Forester, 2016)。またオルタナティブ・モデルには、より伝統的なサービス提供形態に近いものから co-production を含むより先進的なモデルまで、また政策やアイデアの段階におけるものから、組織構造、あるいは政策過程、そして制度設計に関わるもの、そして実際のサービス提供の方法に至るものまで、様々な段階におけるモデルが考えられる。日本の事例、また研究傾向からも明らかのように、現状ではこれらが、あまり明確な区分や区別なく論じられているところに、オルタナティブ・モデルの難しさと混乱があるが、逆にそこに可能性を見出すこともできよう。

今後、オルタナティブ・モデルを構築する上で避けて通れないのは、「政府・公的セクターの役割」と「市民の役割」であり、その相互の信頼という課題である。これらを明らかにすることで、責任やアカウンタビリティの問題はかなり解決するものと思われる。また、研究者と実務家の対話から、信頼のヒントが得られるかもしれない。これらは、本稿冒頭で取り上げた国際学会分科会の結論にもつながる。オルタナティブ・モデルとは、市民志向とそのためのサービス改善により資するモデルであるべき、ということになろう。そして、市民志向の本質とサービスの内容が残された課題である。

参考文献

- Alford, John, and Deirdre O'Neill, eds., 1994, *The Contract State: Public Management and the Kennett Government*, Deakin University Press.
- Boase, Joan Price, 2000, "Beyond government? The appeal of public-private partnerships", *Canadian Public Administration* 43(1):75-92.
- Bovaird, Tony, 2007, "Beyond Engagement & Participation: User & Community Co-Production of Public Services", *Public Administration Review*, 67(5): 846-860.

- Bouckaert, Geert, 2012, "Trust and Public Administration", *Administration*, 60(1): 91-115.
- Canadian Institute, 1996, *Alternative Service Delivery for Provincial Governments*, Canadian Institute.
- Ferlie, Ewan, Ashburner, Lynn, Fitzgerald, Louise, and Andrew Pettinngrew, 1996, *New Public Management in Action*, Oxford University Press.
- Ferlie, Ewan, Lynn Jr., Laurence E., and Christopher Pollitt, eds., 2005, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press.
- Ford, Robin, and David Zussman, eds., 1997, *Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada*, The Institute of Public Administration of Canada and KPMG Centre for Government Foundation.
- Forster, Lisa, 2016, *Alternative Service Delivery Models: Transforming Organisations in Local Government*, CIPFA/The Chartered Institute of Public Finance & Accountancy.
- Grant Thornton, 2014, *Responding to the challenge: alternative delivery models in local government*, Grant Thornton.
- Hjartarson, Josh, McGuinty, Liam, and Alexandra Schwenger, 2014, *Unlocking the Public Service Economy in Ontario: A New Approach to Public-Private Partnership in Services*, Ontario Chamber of Commerce.
- Hood, Christopher, 1991, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Kudo, Hiroko, 2015, "Bridging the Gap between Reform Practices and Literatures: New public service delivery of Japanese local governments", *International Public Management Review*, 16 (1): 147-164.
- Mukherjee, Ranjana and John K. Wilkins, 1999, *Unbundling Bureaucracy through Agency Creation: The Case of Manitoba's Special Operating Agencies*, The Institute of Public Administration of Canada.
- Osborne, S., 2006, "The New Public Governance?", *Public Management Review*, 8 (3): 377-387.
- Osborne, S., ed., 2010, *The New Public Governance*, Routledge.
- Sandford, Mark, 2016, *Local Government: Alternative Models of Service Delivery*, Briefing Paper, Number 05950, 20 May 2016, House of Commons Library. (<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05950/SN05950.pdf>) (2017.1.25 閲覧)
- Thurmaier, Kurt, ed., 2013, *A Handbook of Alternative Service Delivery for Local Government*, Northern Illinois University, Center for Government Studies.
- Treasury Board of Canada, Secretariat, 1996, *Alternative Service Delivery*

World Bank, *Alternative Service Delivery Mechanism*.

工藤裕子、2005、「イタリアにおける公共サービスの供給形態の変化とサービス品質憲章」
『ECO-FORUM』 Vol.23, No.4, pp.24-31.

工藤裕子、2009、「誰が何故、いつ、どのようにして行政サービス供給の多様化を決めるのか」、宮川公男・山本清（編著）『行政サービスの多様化』、多賀出版、pp.131-150.

ウェールズにおけるオルタナティブ・モデルに基づく公共サービス提供の事例

<http://www.goodpractice.wales/alternative-models-of-service-delivery> (2017.1.25 閲覧)

アイルランド政府公共サービス改革計画 2014-2016

<http://www.reformplan.per.gov.ie/2014/index.html> (2017.1.25 閲覧)

アイルランド政府公的支出と改革省：公共サービス提供のオルタナティブ・モデル

<http://www.per.gov.ie/en/alternative-models-of-delivery/> (2017.1.25 閲覧)

アイルランド政府公的支出と改革省：地方自治体における公共サービス提供のオルタナティブ・モデル

<http://www.per.gov.ie/en/alternative-models-of-service-delivery/> (2017.1.25 閲覧)

The MJ

<http://www.themj.co.uk/The-rise-of-alternative-service-delivery-models/197304>

(2014年6月5日) (2017.1.25 閲覧)

カナダ政府会計監査院：公共サービス提供のオルタナティブな仕組みの評価

http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth_gde_e_10195.html (2017.1.25 閲覧)

自治体経営と民間化政策の行方

北海道大学法学研究科・公共政策大学院教授
宮 脇 淳

日本の民間化政策は、1980年代以降、第三セクター等を中心に本格化し、2000年代に入り指定管理者、PFI等制度的拡充が図られている。民間化政策の背景には、超少子高齢化、経済の成熟化やグローバル化等に伴う人的資源、財源等の制約が大きな影響を与えていることは周知のとおりである。こうした民間化政策は、効率化に加え、行政の硬直的な体質の改善を通じて、公共サービスの質的向上にも一定の成果を生み出した。一方で、民間化のさらなる拡充には、役割・責任の分担の明確化等行政と民間を通じたガバナンスの進化が不可欠である。ガバナンス構造の進化とは何か。それは、行政と民間の公共サービスに関する情報の集積と伝達移動の構図の変革である。民間化の取組みの本質は、行政と民間との間の権限や責任の構造、すなわちガバナンス構造の再構築にある。その核となるのは情報共有、すなわち行政組織、民間組織を通じて展開される公共サービスに関する情報の集積と伝達移動の構図の再構築を意味する。本稿では、自治体経営に焦点を当て、日本の民間化政策の経緯とそこで形成されるメリットを踏まえつつ、さらに民間化の取組みを充実させていくための課題を検証する。

はじめに

自治体経営とは、「将来住民の選択肢を奪うことなく、現在住民のニーズに対応するため、限られた資源を有効に活用し地域の持続性を確保すること」である。したがって、現在住民のニーズを最優先し短期的視野で実質的借金を増加させたり、様々な公共料金を必要以上に低く抑制し施設の老朽化を深刻化させたりして、将来住民に大きな負担を残すことは、自治体経営として不適切となる。一方で、将来への危機感だけを過度に重視し将来住民の選択肢の確保を最優先することで、現在住民のニーズを軽視することも自治体経営として不適切である。なぜならば、いずれも地域の持続性を確保することにはならないからである。

将来住民と現在住民のニーズを「妥当性」と「適正性」をもって結びつけるのが自治体経営の原則である。妥当性は、十分かつ必要な情報を共有した行政や議会での議論、そして必要に応じて地域や住民で政策を議論し選択するプロセスを確保すること、すなわち、

政策の決定に民主的なプロセスを担保することである。適正性とは、政策の議論や選択において目的達成に向けた明確な判断の行動規範（評価のものさし）を共有すること、すなわち、政策の良し悪しを行動規範に基づき判断し、優先順位をつけて体系化することである。民間化の推進も自治体経営の適正性を担保する行動規範のひとつであり、この行動規範をどこまで評価軸として重視するかにより自治体経営の質が左右されることになる。

民間化の取組みは1980年代、日本経済の低成長化が始まった時代から第三セクター等で本格化し、2000年代に入って以降、更に公共サービスの民間化の拡充に向けた制度が整備されてきた。具体的には、限られた資源の中で公共サービスの質的向上を図るため、従来からの業務委託、第三セクターに加え、指定管理者制度、民間資金活用等の制度導入が進められてきた。こうした新たな制度の実践を通じて、民間化のメリットとデメリットが実務面でも明確となりつつある。自治体経営においてデメリットを克服し、民間化の取組みを充実させていく本質的課題を以下では検証する。

1 民間化の導入

(1) 民間化の意味

本稿では、民営化と民間化の意味を明確にすることから始めたい。民営化とは、公共サービスとして地方自治体等が提供してきた業務を、公共財や準公共財の領域から私的財の領域に移行し、経営やサービス提供の責任の主体を企業等民間組織にすべて委ねることを意味する。したがって、そこで提供されるサービスは、基本的に私的サービスとなる。具体例でみると、バス運行を担ってきた公営交通を完全民営化した場合、路線等の維持・廃止の判断は経営主体たる民間事業者に基本的に委ねられる。しかし、それでは地域の足を十分に確保できないため、不採算路線の維持に向けて地方自治体が赤字補てんする補助金政策が実施される。この場合は、私的サービスに対する政策的補完であり、利用者に対する最終的なサービス提供の責任と判断は民間事業者が担う。

これに対して、民間化は、公共サービスとしての位置づけを維持したまま、その提供業務を民間企業あるいはNPO組織、地縁団体などに一定の契約関係に基づき委ねることである。したがって、公共サービスとしての住民に対する最終的な提供責任は、地方自治体が担う仕組みである。前述のバス運行を担う公営交通の民間化事例として、一定の路線等についての運行を民間事業者に委ねる仕組みの場合、路線の確保や運航の維持の最終的責任は地方自治体にある。

重要な点は、民間化は公共サービスの提供であり、民間側でも公共サービスの持つ持続性や公平性の担保を着実に実施し、地方自治体とともにそれを担保する契約形態とチェック機能を構築することが大前提となることである。この点について、改めて地方自治体そして民間の両者が十分に認識する必要がある。

(2) 民間化政策の経緯

次に、地方自治体における民間化政策の経緯を概観する。なぜならば、民間化の取り組みは、2000年代以降、はじめてスタートしたものではなく、過去からの積上げの中でメリット・デメリットが堆積し、提供している公共サービスの特性が形成されているからである。したがって、民間化の今後を検討するに際しては、これまでの民間化の特性を踏まえる必要がある。

ア 1980年代の民間化政策

民間化は、新しいものではない。1980年代の中曽根内閣時代にNPM（New Public Management）理論（以下NPM）を柱として活用された第三セクターも民間化のひとつである。第三セクターは、地域政策に一定の成果をもたらす一方で、必ずしも良好な結果ばかりを生み出していない。その原因としては、①第三セクターの事業が観光や住宅等広範な領域で設定されたこともあり、事業展開の必然性や責任の所在に対して必ずしも明確かつ十分な体制が形成できず、官と民の課題が結合する結果となったこと、②官民の縦割りと上下関係を前提として展開されたため、実態的には請負事業と類似した構図（「官は指示する人、民は作業する人」）となり硬直的な体質となったこと、などが挙げられる。こうしたガバナンスの構図は、各地での第三セクターの経営破綻、続く北海道夕張市の財政破綻にも結びついている。

重要な点は、80年代の民間化政策が日本経済の低成長への移行に伴い、公的部門が担ってきた領域を民間に開放する視点を重視して展開されたことである。日本国有鉄道、日本電信電話公社、日本専売公社の民営化からはじまり、官民両者の出資等の形態で運営される第三セクターや公有地信託の活用等民間化が、国・地方自治体を通じた財政危機の深刻化とともに、経済の低成長化に伴う民間企業の収益力低下を補うための活動領域拡大を意図して進められている。

イ 2000年代の民間化政策

これに対して2000年代のPPP（Public Private Partnership）理論（以下PPP）における民間化政策は、公的領域を「官民共通の言葉」で語り、民間企業だけでなくNPO組織、地縁団体等とパートナーシップで支えることをめざすものである。NPMでは、市場原理を基本とすることから民間企業の活動領域拡大が中心となったのに対して、PPPではNPMによる事業展開の効率化への取り組みは継続しつつ、それによって生じた格差やセーフティネットの劣化等の問題に対し、NPO等非営利団体や地縁団体も含めて官民連携の繋がりを拡充し是正することを視野に入れている。

前述したようにNPMに基づく第三セクターで代表される民間化が、主に「官は指示す

る人、民は作業する人」の請負型で運営され、官と民が抱える課題が輻輳化し、責任関係が不明確化しやすい構図で形成されてきたのに対して、PPPにおける民間化は、「官と民とが共に考え共に行動すること」を本質とし、公会計改革、公務員制度改革、公共事業の発注契約制度の見直し等を通じて官と民が共通の言語で語り合い、互いに水平的な信頼関係を形成し役割と責任の分担を明確にする枠組みづくりを求める構図である。そのため、NPM以上に官と民を分ける二元論的制度（公法と私法、公会計と企業会計、公務員と民間人等）の見直しや地域ごとで異なる環境に対応するための地方分権の取組みが不可欠となる。

英国では、サッチャー政権以降のNPMの取組みを評価しその成果を踏まえた上で、ブレア政権では更なる民間化政策を進めると同時に、行政、企業、住民のパートナーシップを重視するPPPを柱とした政策を展開する流れを形成している。日本でも2000年代以降、NPMに基づく行政改革、PFI制度の導入等を進め公的部門の効率性を高める努力と同時に、コミュニティや地域とのパートナーシップのあり方を再構築する視点が重視されている。

ウ PPPの民間化政策

PPPの民間化政策の考え方の基本は、①公共サービスの提供は行政に独占されるべきではなく、住民や企業も公共サービスを提供する主体として認識すべきであること、②公共サービスの単純な民営化・民間化ではなく企業に加えて、NPOや住民等との連携を重視すること、③公共サービスの質的改善に対するコーディネート機能（結びつける機能）、モニタリング機能（効果を見極める機能）の強化を重視すること、などが挙げられる。PPPでは、公共サービス提供の主体と形態が多様化することを意味している。

公共サービス提供の形態は、大きく「私的執行」と「公的執行」の両極に分けることができる。私的執行とは、公共サービスの提供を民間企業や住民が自ら担う形態であり、いわゆる「do-it-yourself」の社会である。これに対して、「公的執行」とは公共サービスの提供をすべて官たる行政機関が担う形態であり、公共サービスが官の独占となり「行政サービス」（行政機関が提供する公共サービス）となった状況を意味する。

私的執行、公的執行のいずれかの極に偏ることは、経済の効率性、有用性に加え、社会全体の便益をも低下させる。公共サービスのすべてを私的執行に委ねることは、分業体制全体に対する調整・監督コストを増大させる。また、公共サービスのすべてを公的執行に委ねることは、行政の肥大化と財政危機を深刻化させる。公共サービスを私的執行と公的執行の両極に追いやるのではなく、私的執行と公的執行の間にあるパートナーシップに位置させることが重要な選択肢のひとつとなる。そのことが、限られた資源の活用において、地方自治体等が直接執行すべき純粋公共財への資源投入を厚くし、かつ行財政のスリ

ム化や公共サービスの質的改善に資する流れとなる。

エ PPPの限界

PPPは、市場原理による効率性とともに非営利組織やコミュニティとの連携等地域の特性を考慮しつつ、公共サービスの提供について透明化を図り、行政が担う公共サービスの領域と手法を再検討する中で、地域の持続性を図る仕組みである。

しかし、PPPの実践においても、①官と民の二元的法制度や会計制度等依然として残された課題があり、地方分権や規制改革の取組みも途半ばであることから制度的制約が強いこと、②超少子高齢化やグローバル化が進む中で、民間部門の人的資源や資金等にも制約が強まり、官から民への民間化自体にも限界があること、③行政のコーディネート機能やモニタリング機能の充実が進まず、行財政のスリム化を中心とした民間化の流れも依然強く、請負型からの脱却が実質的に進んでいないこと、などの課題が指摘できる。

例えば、PPPの流れの中で2000年代に入り地方自治体に導入が本格化し、広範に活用されている指定管理者制度に関する主な実践的課題を具体的にみると、

- ①指定管理者導入では予算や職員の削減等行財政改革の面が実質的に強調されやすいこと、
- ②地方自治体の条例・施行規則、従来からの管理型思考により運営が硬直的になる実態があること、
- ③指定管理期間は、選定された法人・団体が継続的に管理・運営できるものの、指定管理期間経過後にはその継続性は保障されず施設運営の持続性が担保されない場合があること、
- ④地方自治体と指定管理者間の情報共有等連携が不十分な場合、サービス提供の質に影響を与えると同時に、当該サービスを支える人的資源の育成が不十分となること、

などである。以上の課題を考えるに際して、

- ①指定管理者制度を導入することは当該施設のサービスを民営化することではなく、あくまでも公共サービスとして位置づけながらその提供を民間に委ねる仕組みであり、最終的に公共サービスの提供の持続性確保の責任は地方自治体にあること、
- ②指定管理者制度の導入により単純に行政のスリム化が実現すると考えるのは適切ではなく、むしろ、新たな制度の質的確保・持続性を担保するための新たな人材の形成が必要となる側面があることを地方自治体は認識すること、
- ③特に指定管理者制度導入後の指定管理者との情報共有には十分に配慮し、指定管理者とともに公共サービスの提供について考え行動する姿勢が地方自治体には必要なこと、
- ④指定管理者制度の課題として指摘される事項の大半は、地方自治体の指定管理者に対

するモニタリング機能が十分に発揮されていないことに起因するケースが多く、指定管理者とともに公の施設から提供される公共サービスの質を維持し向上するためのモニタリング機能を生み出す努力が必要となること、

⑤指定管理者制度は対象となる公の施設から提供される公共サービスの性格によって多様であり、条例等に基づいて展開するものの、具体的な契約内容を画一的に行うことは必ずしも適切ではなく、モニタリング項目も含め提供する公共サービスの質に合わせて多様化すること、

⑥地方自治体の職員は2～3年を基本に定期異動することが多く、地方自治体の組織全体として指定管理制度の理解とノウハウを高める人材育成が組織的に必要なこと、などを踏まえる必要がある。特にモニタリングについては、従来から目標値を定めてそれを遂行する進行管理型が中心となっている。しかし、組織が人間行動の集合体であることをもっと認識し、目標値を達成する合理的側面だけでなく、人間行動に着目して目標を達成する行動志向型のコーディネート機能やモニタリング機能の形成が重要となる。

2 民間化の中の情報化

民間化を含めた自治体経営に構造的変化が求められている理由として、21世紀の超少子高齢化の進展があることは多言を要しない。過疎化と都市部集中が同時並行的に進行することへの対応、介護・医療や子育て環境の整備、空き家問題等超少子高齢化・人口減少への対応が、国政そして自治体経営の根幹に関わる課題となっている。

更に根底的な課題として、グローバル化と一体化した情報通信革命が挙げられる。情報通信革命は、インターネット、クラウドをはじめとした通信手段の問題にとどまらず、人間社会の情報の流れや情報の質・量を変化させ、個々人あるいは人間集団の意思決定の構図を変化させることで、地域の経済社会活動の質にも変化をもたらす。

情報は、組織・地域の内外を問わない人間関係を形成するための中核的要素であり、情報化は、人間関係を形成する情報の「集積」と「伝達移動」の流れを変えることである。すなわち、情報化は、人間関係を通じた経済社会活動の権限と責任の体系化を行う基本的要因であり、ガバナンス構造を構築する中核的要因である。また、インターネット等による情報の伝達移動がオープン化し、様々な社会現象が相互連関性を強め、信頼性の異なる情報が横断的に共有される中で、分野ごとに細分化された縦割り等自治体経営の枠組み自体の変革をも求める要因となっている。

民間化の取組みも、官民それぞれと相互間の情報の集積と伝達移動の構図を変える。民間化の取組みの本質は、行政及び民間との間の権限や責任で構成される機能や役割分担、すなわちガバナンス構造の再構築にある。その核となるのは「情報共有」、すなわち行政組織内部、そして民間事業者等を通じて展開される公共サービスに関する情報の集積と伝達

移動の構図の再構築を意味する。民間化の成果を公共サービスの持続的な質的向上に結びつけるには、既存枠組み内の効率化にとどまることなく、行政組織と官民関係のガバナンス構造、すなわち情報の集積と伝達移動の構図の進化を不可欠とする。情報の集積と伝達移動は、人間関係を形成するための中核的要素である。そして、民間化はパートナーシップを通じた官民の人間関係を形成する情報の集積と伝達移動の流れを変える。その変化を通じて、公共サービスの質の向上を実現するのが民間化政策である。

民間化の取組みは、単に職員数の削減や財政負担の抑制のために行われるものではない。スリム化のみで行うことは、規模のエスカレーション、すなわち、職員数や費用額などの数的規模だけに着目し、公共サービスの質的劣化だけでなく、職員や民間事業者のモチベーションを低下させる非合理的結果をもたらす要因となる。公共サービスの質的改善は、公共サービスの持続性確保の取組みと両輪となって進むことが不可欠となる。例えば、指定管理者の努力によりコスト削減が実現した場合、そのすべてを行政側に移転する仕組みであるとすれば、民間事業者のモチベーションは当然に高まらない。公共サービスの更なる質的向上に向けて、民間事業者がソフト面を中心に再投資することを可能にする仕組みづくりが必要である。

3 自覚的フィードバック機能

進化とは、「絶え間ない変化」を意味する。進化は、改革とは異なる。改革が、短期的に大きな枠組みの再構築を行うのに対して、進化は、日常から継続的な見直しを積み上げていくプロセスである。進化機能は、外部からの強い圧力ではなく、地方自治体内で自ら課題を発掘し、政策議論、財政運営のプロセスを通じて自覚的にフィードバックすることで生まれる。民間化の取組みは、この自覚的フィードバックに新たな認識をもたらす要因でもある。

(1) 見えない非効率の発掘

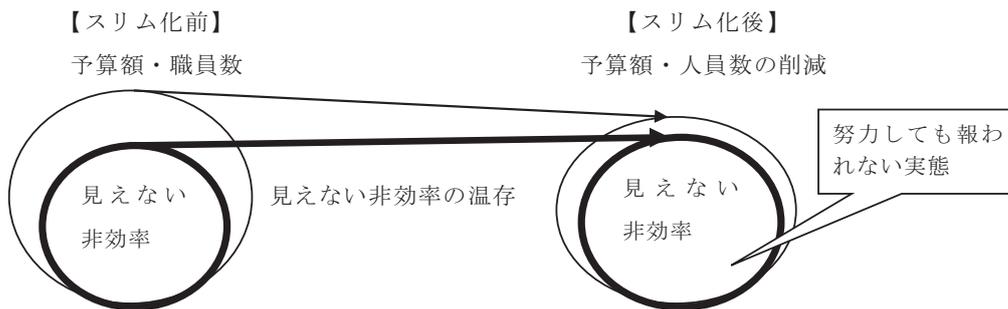
自覚的フィードバックの目的に、「見えない非効率」の発掘がある。多くの地方自治体では、これまで職員数や歳出削減による組織・業務のスリム化に努力してきた。しかし、職員数や予算額等表面的な数値のみに依存したスリム化は、業務の多様化や輻輳化、そして組織の新たな情報集積や伝達移動の仕組みづくりと連動せず、行政組織の効率化や地域の持続性に対して大きなリスク要因となる。行政組織の中の意思決定や行動の中には、無意識化している「見えない非効率」があり、それを残しながらのスリム化が進行するからである。見えない非効率の中に、将来に向けたリスクを抱え込む非合理的な意思決定や人間行動を生じさせる組織体質が存在する。

予算額や人員等を削減しても、従来展開してきた意思決定や行政活動に潜む「見えない

非効率」を温存し続ければ、行き着く結果は行政内の非効率の比率を拡大させ「努力しても報われない実態」である（図表1）。例えば、情報化等の取組みを進め管理職の階層を減らしフラット化を実現、あるいは決裁手順を簡素化しても、インフォーマルな側面で従来同様の階層化された意思伝達と決裁の暗黙のルールが残存し、二重の負担が発生するなどである（暗黙のルールの優位性）。そのことは最終的に、職員のモチベーションの低下と公共サービスの劣化に結びつく。

こうした実態の場合、効率化に努力するほど、自治体経営の機能が劣化するいわゆる「逆機能」をもたらす。逆機能とは、課題を改善しようとして取り組んだことが、むしろ意図せずして当該課題を深刻化させることである。見えない非効率は、日常、ルーティン的に実施してきた当たり前と認識し、無意識化している領域に多く存在する。自治体経営の自覚的フィードバックとは、常に見えない非効率を組織と職員自らが民間等外部の視点も活用し、意識的に掘り起こし、克服に向けて新たな意思決定や行動原理を創造することである。

図表1 見えない非効率



出典：筆者作成

(2) ハインリッヒの法則

自覚的フィードバックを促す視点として、マネジメントに関する「1：29：300の法則」、いわゆる米国の労働災害の発生確率を分析したハインリッヒ（Herbert William Heinrich）の法則がある。組織内でひとつのミスや問題が生じた場合、背後には29の組織内で認識できる問題点があり、29の認識できる問題点の背後には300の組織内の視点では認識が難しい問題点（見えない非効率）が存在していることを示唆する。

組織内で認識されたひとつのミスや問題点は、行為者等によるひとつの原因から導き出されることはほとんどない。原因は多くの場合に、複合化し相互に関連し合った集団的人間行動からもたらされる。ひとつのミスを組織内で精査することで、更に認識可能な29の問題点が発掘され、29の認識可能な問題点を発掘するだけでは止まらず、300ともいわれる深層部に宿る日常化し無意識化した見えない非効率を本格的に発掘しなければなら

ず、この発掘には、組織内だけの視点では困難性が伴う。もちろん、29 や 300 の数字は現実のケースにより異なりイメージ的な面を持っている。重要な点は、組織内で従来の視点で発掘できる問題点は、原因の 1 割程度にすぎないことへの意識である。この問題を克服し、無意識化した点を意識化する手段としての民間化の取組みは、重要な機能を担う。

300 の日常化し認識しづらい問題点たる見えない非効率を放置し続ければ、当然に組織に病巣は残されたままとなり、同じミスや問題点を繰り返して発生させる結果となる。表面的な問題点に目を奪われることなく、人間行動として問題点を自覚的に掘り起こす姿勢が必要である。

日常的に、組織自らは発掘困難な問題点を外部の視点等を取り入れつつ、継続的に行政評価等の仕組みを通じて発掘し見直している組織は 30 の問題点も減少し、結果として組織全体の効率化が進む。特に、情報化による経済社会活動の相互関連性の高まりは、従来にも増して見えない非効率の発生とハインリッヒの原則の重要性を示唆する結果となっている。このため、ハインリッヒの原則は、組織問題だけでなく地域問題を検証する際にも重要となる。

(3) 非合理的な意思決定

見えない非効率を抱え続ける要因として、個人や組織を通じた「非合理的な意思決定の構図」がある。非合理的な意思決定の具体例としては、

- ・行動エスカレーション=「今までやってきたから」に代表される経験や従来繰り返してきた行動を根拠に、将来への継続を正当化すること、
- ・規模エスカレーション=所得額、予算額等規模の大小のみで優先順位を判断すること、
- ・アンカーリングエスカレーション=最初に接した情報に大きく左右されること、
- ・フレミングエスカレーション=自分の組織、地域などに好意的な情報を優先しやすいこと、
- ・アクセスエスカレーション=日常よく使う入手ルートから得る情報を優先しやすいこと、
- ・勝者エスカレーション=成功体験に左右されやすいこと、

などが挙げられる。こうした非合理性を含んだ意思決定は、見えない非効率を通じて組織や地域にリスクを埋め込む要因となる。このため、日常から非合理的な意思決定の存在に留意し、自覚的に修正していくことが重要となる。

以上の見えない非効率、非合理的な意思決定は、組織だけでなく地域への政策展開でも同様に内在する問題である。経済社会現象では、表面的な課題・原因はすぐに認識できるものの、本質的課題・原因は容易に顔を見せない。なぜならば、経済社会現象の本質的課題・原因は、時間的・空間的に遠い位置に存在するからである。すなわち、時間的に過去から

積み上げられた原因、組織間や人間行動の相互の関連性の中で投網のように形成され原因が存在し、表面的に認識できることは、ごく僅かにすぎない。

4 まとめ

2000年頃から新自由主義による市場メカニズム重視の流れがもたらしたコスト主義の過熱やセーフティネットの劣化等様々なデメリットが指摘されそれを克服しつつ、市場や民間企業だけでなく、公共サービスの担い手としての地域やコミュニティの機能を重視するPPPの流れが生じた。さらに公共サービスの提供だけでなく、公共領域の形成と展開自体に住民参加等民主的手続きを組み込む中で、国や地方自治体の政策や公共サービスを形成し展開する流れが生じている。市場主義に民主的手続きを組み込む新公共サービスNPS (New Public Service) 理論の強まりであり、住民、地縁団体、NPOなど多様な主体が、多様な利害や価値観で参加し意思決定する仕組みの重視である。

NPSでは住民、地縁団体たる自治会、NPO組織など多様な主体が異なる価値観の下で参加し、市場だけでなく民主的な決定を展開することを基本とする。そして、民間化に関して市場原理ではなく民主主義の視点から住民への奉仕者としての視野を重視し、事業モデルを形成しようとするNPG (New Public Governance) として表現されている。NPSは、スリム化・効率化を最優先とするのではなく、民主的な政策決定を重視し公共サービスのあり方を役割と責任を分担しつつ議論するものである。こうしたNPSを一步進め国や地方自治体に住民等とネットワークを形成し、公共サービスだけでなく財政等広範な意思決定を行うことを重視するガバナンス議論がNPGの類型である。

民間化による機能と責任を分担を単に行財政のスリム化を目的として展開するのではなく、地域全体の民主的な意思決定と地域のコーディネート機能、そしてモニタリング機能を向上させることを自治体経営の大きな行動規範として展開する必要がある。

参考文献

- OECD 編集・平井文平監修翻訳『官民パートナーシップ—PPP・PFI プロジェクトの成功と財政負担』明石書店、(2014)
- 大住 荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント—理論・ビジョン・戦略』日本評論社、(1999)
- 大住 荘四郎『パブリック・マネジメント—戦略行政への理論と実践』日本評論社、(2002)
- 中井 英雄『地方財政学—公民連携の限界責任』有斐閣、(2007)
- 初谷 勇『公共マネジメントとNPO政策』ぎょうせい、(2012)
- 野田由美子『民営化の戦略と手法—PFIからPPPへ』日本経済新聞社、(2004)
- 町田 裕彦『PPPの知識』日本経済新聞社出版局、(2009)

- 松本 英昭『新版逐条地方自治法 [第5次改訂版]』学陽書房、(2009)
- 宮脇淳・富士通総研 PPP 推進室『PPP が地域を変える—アウトソーシングを越えて 官民協働の進化形』ぎょうせい、(2005)
- 宮脇 淳編著『自治体経営改革シリーズ 1 自治体戦略の思考と財政健全化』ぎょうせい、(2009)
- 宮脇 淳著『創造的政策としての地方分権・第二次分権改革と持続的発展』岩波書店、(2010)
- 宮脇 淳著『「政策思考力」基礎講座』ぎょうせい、(2011)
- 宮脇淳・若生幸也『地域を創る！「政策思考力」入門編』ぎょうせい、(2016)

行政サービスを外部化する場合の課題

法政大学大学院公共政策研究科教授
武藤博己

本稿では、行政サービスを外部化する際に注意すべき事項を3点ほど指摘する。はじめにでは、第31次地方制度調査会の答申から「外部資源の活用」について述べられていることから、外部化が今後も推進されることを前提として、まずは本稿における公共サービスの概念を説明する。特に、行政サービスと公共サービスの違いを理解した上で、行政サービスの外部化に関する戦後の歴史を、民間委託、地方公営企業、第三セクター、PFI、指定管理者制度、地方独立行政法人、市場化テスト、協働の導入経緯等を通じて概観した。その後、公共サービスの重要性がますます高まっていることを指摘して、公共サービスの管理についても自治体が関わる必要性を指摘した。以上の考察を踏まえて、最後に、3点の外部化をめぐる留意すべき事項を指摘した。

はじめに

第31次地方制度調査会の答申（2016年3月）では、「民間委託」という語も使われているが、「外部資源の活用」という言葉が使われている。確かに、前者は外部資源の活用の一部であり、後者の概念の方が広く、民間委託のみならず、多様な民営化¹を含む概念となる。

答申で問題としていることは、「窓口業務のように、一部に審査や交付決定等の公権力の行使が含まれる場合には、一連の事務の一括した民間委託等、効果的な委託が困難である」という点であり、したがって「市町村による強い関与が担保されていれば」という条件付であるが、「公権力の行使にわたるものを含めた包括的な業務について外部資源を活用して処理できるようにすることが必要である」と述べられている。

また、「市町村間の広域連携が困難な地域においては、事務量が少ないことから、単独で外部資源を活用しては外部資源の確保が困難であることを踏まえ、共同で外部資源を活用する必要がある」として、外部化を共同で行う仕組みの必要性を指摘している。

こうした外部化の受け皿として、「地方独立行政法人の活用」が提案されている。すなわち、「市町村が業務や組織に対して強く関与することができ、かつ、具体的な業務執行は法

¹ 指定管理者制度のような一部民間化から国鉄からJRへの完全民営化までを含む多様な民営化を想定できよう。

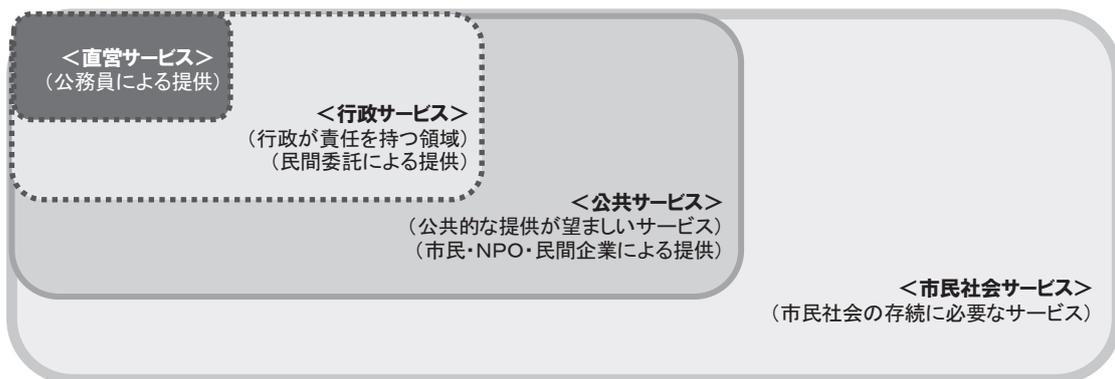
人の自主性・自律性に委ねられ、迅速な意思決定や、業務のノウハウの蓄積、職員の専門性の確保、柔軟な人事運営等のメリットが期待できる地方独立行政法人の活用を制度上可能とすることも、選択肢の一つとして考えられる」としている。また、この地方独立行政法人を共同で活用することも提案されている。

以上のような地方制度調査会の答申は、今後ますます外部化を進めることが前提となっているようであるが、振り返って考えてみると、地方独立行政法人は行政機関と位置づけられることから、民間化の範疇に入るかどうかという疑問も生じてくる。もちろん、自治体本体からみれば、外部であるから、外部化といえるが、民間化ではないように考えられる。そこで、本稿のタイトルは、「行政サービスを外部化する場合の課題」とすることにした。

1 公共サービスの概念

まず、本稿における公共サービスの概念について、整理しておきたい。

図1 直営サービス、行政サービス、公共サービス、市民社会サービスの関係



出典：筆者作成

図1で示した公共サービスの枠の内側を＜公共サービス＞と呼ぶことにしたい。この図の一番外側にあるのは、＜市民社会サービス＞と名づけているが、「市民社会の存続に必要なサービス」という意味である。あるサービスが市民社会にとって必要か否かの判断は人によって分かれるであろうが、分かれたとしても問題はない。市場で提供されているサービスであり、必要だと考える人がいなくなり、購入されなくなれば供給者は市場から退出すればよいからである。しかしながら、都市型社会が進展し、自給自足力が低下し、地域社会における互助・共助が低下している今日の状況において、＜市民社会サービス＞への依存度がますます高まっている。

市民社会に必要なサービスのうち、市場に委ねるだけでは不足しがちになるサービスやなくなつては困るサービスなど、何らかの意味で支える必要のあるサービスが存在する。換言すれば、「公共的な提供が望ましいサービス」ともいえるが、これを本稿では＜公共

サービス>と呼んでいる。

福祉サービスの多くが<公共サービス>に含まれるが、介護保険や医療保険などの社会保険の仕組みによって、サービスを必要とする人々の購入力を高めた結果、市場で提供されている。だが、それは市場ではなく、疑似市場である。すなわち、社会保険や補助金、助成金、寄付金、労働の寄付である「ボランティア」等の仕組みや活動など、公共的に支えられている疑似市場サービスである。

この場合も、あるサービスが公共的に提供されることが望ましいか否かについての判断は人によって分かれる場合がある。あるサービスについて寄付やボランティア活動によって支える必要があると考える人は、そのサービスを<公共サービス>と判断しているのである。他方、支える必要はないと判断する場合には、個人として支援は行わないであろう。また、個人ではなく、例えば民間の財団が資金を提供している場合は、少なくともその資金を出した団体は支援が必要なサービスと考えているわけであるから、その団体にとっては<公共サービス>と位置づけられているといえる。

重要なことは、政府（国と自治体）がどのように判断するかである。政府の判断によって、公的資金が入るか否かの違いが出てくることになる。公的資金とは、税金からの補助金、助成金、負担金、委託金、出資金等、名称は多様である。保育について、認可外保育施設²は自治体によって認可されていない保育サービスであるから、補助金が出ることはほとんどなく、<市民社会サービス>と位置づけられるが、<公共サービス>には該当しないことになる。補助金が出ることになった認証保育所³の場合には<公共サービス>となる。公的資金を出す以上、自治体は公的資金の拠出の根拠・行政手続・監査が必要となる。

<公共サービス>のうち、行政が責任をもって提供しているサービスが、<行政サービス>である。保育でいえば認可保育所によるサービスである。認可保育所の経費については、親の負担や国からの補助金も含まれるが、行政が100%の責任を負っている。サービスの担い手は、公務員以外の市民であり、<行政サービス>の供給への市民参加という側面をもつことになる。民間委託された業務は、本来、行政が責任を持つサービスであるが、

² 認可外保育施設とは、児童福祉法上の保育所に該当しない保育施設である。設置に当たって、一定の要件を満たす場合には児童福祉法59条の2による届出が必要とされる施設である。ベビーホテル、事業所内保育施設等と呼ばれる施設である。一部を除き公費は投入されず、すべて親の負担で運営されることが多い。自治体によっては利用者に助成するところもある。

³ 認可保育所に準じた中間的な施設として、認証保育所がある。東京都が独自に始めた認証保育所は、従来の認可保育所では、設置基準などから大都市では設置が困難で、また0歳児保育を行わない保育所があるなど、都民の保育ニーズに必ずしも応えられていなかったため、東京の特性に着目した独自の基準を設定して、多くの企業の参入を促し事業者間の競争を促進することにより、多様化する保育ニーズに応えることができる新しい方式の保育所として、認証保育所制度、創設された（東京都福祉保健局ホームページ <http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/hoiku/ninso/>、2017年1月13日アクセス）。

現在では、東京都にとどまらず、多くの自治体で独自基準による認証保育所が認証されている。例えば、横浜市では横浜保育室という名称を用いているが、名古屋市では託児室、川崎市ではおなかも保育室・認定保育園・かわさき保育室などの名称を用いている。また、堺市や浜松市では認証保育所の名称を用いている。

実施について民間に委託しているだけであるから、〈行政サービス〉に含まれることになる。指定管理者制度による公共施設の管理、また請負による業務や工事、PFIによる建設維持管理、特殊法人に対する委託業務、市場化テストによる委託業務等についても、行政が責任を持つサービスであるため、ここに含まれることになる。

〈行政サービス〉の更に内側には、〈直営サービス〉がある。公務員によって提供されるサービスであり、保育サービスでいえば、公立の保育所による保育サービスの提供である。サービスの担い手はいうまでもなく公務員であるが、非正規雇用の公務員による場合も多い。業務によっては、こうした非正規職員によって実質的に担われているものもある。独立行政法人は外部化された組織として位置づけられるが、公務員型の独立行政法人は〈直営サービス〉に含めることが適切であろう。非公員型は〈行政サービス〉となるが、実態は公務員型とほとんど同じである。

なぜ公務員による直接的な提供が必要なのかについては、確実なサービス提供が求められるというサービスの性質を考える上で重要であるが、明確な説明はない。かつて「公権力の行使」については、公務員によることが必要だという議論があったが、既に建築確認（指定検査機関）や公の施設の使用許可（指定管理者制度）など、民間人に公権力の行使を委ねている事例が存在しているため、この議論ではもはや説明がつかない。どの業務を民間に委ねることができるかという問題は、きわめて政治的に解決する以外に方法はないといえる。

2 行政サービスの外部化

行政サービスの外部化については、総務省が毎年資料⁴を公表しており、ここでは詳しく論じないが、多くの自治体で外部化が進められている。総務省も外部化を推進していることに間違いなく、2015（平成27）年8月に総務大臣通知「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項について」を発出し、「地方財政が依然として厳しい状況にある中で、効率的・効果的に行政サービスを提供する観点から、民間委託やクラウド化等の業務改革の推進に努めるよう、各地方公共団体に要請したところ」と述べられている。

ここでの調査では、民間委託の推進状況、指定管理者の導入状況、窓口業務改革、総務事務センター（窓口業務の民間委託、総合窓口化、庶務業務の集約化等の業務を含む）の導入状況、クラウド化、公共施設等総合管理計画の策定取組状況、地方公会計の整備（統一的な基準による財務書類の作成予定）、地方公共団体における行政改革の取組事例がホームページの項目としてあがっている。

⁴ 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査』（2016年3月25日公表）
<http://www.soumu.go.jp/iken/102617.html>（2017年1月13日アクセス）

戦後の外部化の歴史を概観してみると、1951（昭和26）年に社会福祉事業法による社会福祉法人を設置して、そこに多くの福祉サービスを委託した。戦後の憲法89条には、「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」という規定があり、安易に外部に依存することはできなくなったため、それをクリアするための手法として導入された⁵。

その後、1952年には、地方公営企業という手法が導入された。企業的な管理手法と会計制度を導入して独立採算性を強化して効率性を高めることが目的とされた。2014（平成26）年度末における団体数は、1,785団体（47都道府県、20指定市、1,718市区町村）であり、事業数は8,662事業である。前年度に比べ、41事業減少している⁶。

1970年代に入ると、第三セクターという方式が導入され、新たに多様な組織形態による行政サービスの外部化が進展した。自治体にも広く普及したものの、不祥事が発覚し、2009（平成21）年には「第三セクター等の抜本的改革の推進等について」（総務省自治財政局長通知）が出され、統廃合が進められた。総務省の資料によれば、平成27年3月31日現在の第三セクター等の数は7,604法人であるが、ここには、①第三セクター：地方公共団体が出資又は出せん（以下「出資」という。）を行っている社団法人・財団法人及び特例民法法人（以下「社団法人・財団法人」という。）並びに会社法法人、②地方住宅供給公社、地方道路公社及び土地開発公社（いわゆる「地方三公社」）、③地方独立行政法人、が含まれている⁷。

1999年にはPFIという新しい手法（正式な法律名は、「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」）が導入された。バブル崩壊後の財政難の時代に、イギリスの方法を参考にして導入された手法である。国が積極的に進めたにもかかわらず、2010（平成22）年12月31日現在で、国の事業は62件、地方公共団体の事業は278件、その他公共法人の事業は35件であり、合計375件の事業について、実施方針が策定・公表されている⁸。

21世紀に入ってからの2003年になって、指定管理者制度が導入され、公共サービスを民間が実施するという観念が私たちの生活の上でも感覚的に高められた。指定管理者制度については、7万を超える公共施設が指定管理者制度によって運営されてきており、身近な存在になっている。

同じく2003年から地方独立行政法人制度も導入された。地方独立行政法人は、2016（平

⁵ 拙著『公共サービス改革の本質——比較の視点から』敬文堂、2014年、8頁参照。

⁶ 総務省『地方公営企業年鑑』2014年

⁷ 総務省報道資料「第三セクター等の状況に関する調査結果の概要」

⁸ 総務省地域力創造グループ地域振興室『地方公共団体におけるPFI実施状況調査報告書』2011年

成 28) 年 4 月 1 日現在の設立状況は、大学 68、公営企業 51、試験研究機関 10、社会福祉 1、合計で 130 団体となっている。

2006 年には市場化テスト法（正式名称は、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」）が導入された。この法に基づく事例としては、由仁町（北海道）、丸森町（宮城県）、守谷市（茨城県）、南牧村（長野県）、箕面市（大阪府）、神河町（兵庫県）の 5 事例のみである。ただし、法に基づかない事例として、官民競争型「市場化テスト」の事例 1 都 4 県 2 市、民間提案型「市場化テスト」の事例 3 道府県、その他「市場化テスト」の事例 1 区 4 市があり、これらを含めると、もう少し数は増える。

最後に、「協働」も外部化に含めるかどうかは問題であるが、外部資源の活用という意味では含まれることになる。なぜ問題かという、協働の場合、行政が行っていないことを NPO や市民活動団体が行うことが多いため、外部化とはいいがたいことになる。朝日新聞の記事データベースで調べると、協働という概念は、1980 年代から使われはじめ、1990 年代に普及し、2000 年代以降は毎年 500~600 程度で推移している⁹。

以上のように、戦後、日本では様々な外部化手法が用いられてきた。民間委託が福祉サービスからはじまった経緯については、既に触れた。地方公営企業の導入は、自治体におけるサービスのうち、水道事業、交通事業、病院事業、下水道事業等々、戦後の豊かな社会を形成するために自治体が様々な事業を行ってきたことから、独立採算制と企業経営的な効率化を追及して、普及したと考えられる。

第三セクターについては、1970 年代に地域開発や観光事業・情報処理などの分野で、行政が直接行わなくてもよい分野で、出資法人に事業をさせるという手法である。リゾート開発では、第三セクターが推奨され、補助金を受けるための手法としても用いられた。しかしながら、倒産が相次ぎ、自由度が高かったため、逆に放漫経営に陥り、統廃合の対象とされた。

それに替わる仕組みとしては、2003 年の指定管理者制度と地方独立行政法人である。どちらも行政からの距離が近く、行政が統制し易い仕組みとなっている。第三セクターの統制が難しいという欠点を補っているといえる。しかしながら、第三セクターはその業務運営や財政運営の柔軟性故に普及したと考えられることから、行政の統制がし易いということは、柔軟性が減じられることを意味しており、行政からの距離をどの程度に保つか、すなわち統制と柔軟な運営の間に、業務に応じて様々な解答があると考えられる。

先に引用した第 31 次地方制度調査会の答申にも、「市町村が業務や組織に対して強く関与することができ、かつ、具体的な業務執行は法人の自主性・自律性に委ねられ、迅速な意思決定や、業務のノウハウの蓄積、職員の専門性の確保、柔軟な人事運営等のメリット

⁹ 拙著『公共サービス改革の本質——比較の視点から』敬文堂、2014 年、280-281 頁参照。

が期待できる」ような、外部組織に業務を委託するのが望ましいということになる。

3 公共サービスの管理

さて、外部化が一方で進むと同時に、民間が公共サービスに参入することが多くなった。例えば、介護保険であるが、民間企業が介護保険の事業者として参加しており、官民による公共サービスの提供が今日の特徴の一つである。もっとも、民間企業が公共サービスの供給に関わってきたのは、新しいことではなく、既に触れたように、福祉サービスについては、1950年代から進められているし、もっと古くは、官業払い下げは一種の民間化であった。

既に触れたように、公共サービスは拡大している。例えば、交通についても、かつては民間企業が市場で運行していたバス路線が採算性から撤退し、自治体や地域団体に運行するミニバスに代替されている。鉄道についても、企業的な運営では採算がとれず、上下分離などの方法により、自治体の負担が求められるようになってきている。また、タクシーについても、助成が出るようになり、公共サービス化が進んでいる。高齢者の運転が危険であるという認識から免許証を返上する高齢者が増えているが、都市以外の地域ではマイカーが不可欠であることが多く、タクシー利用者への助成が行われている。

タクシー業者が存在しない地域では、マイカーの活用による運転代行や運転ボランティア、あるいはマイカーの乗合などの仕組みもやがて普及することになるだろう。さらには、自動運転技術の進展に応じて、中山間地での交通需要も充足される可能性がある。とはいえ、今日の段階では、公共サービスに対する自治体の関与が求められることに異論はない。

また、保育について考えてみると、先の図1で示した図式からいえば、公立保育園は直営サービス、認可保育所は行政サービス、認可外保育施設のうち、認証保育所は公共サービス、それ以外の無認可保育所は市民社会サービスと位置づけられる。事業者が誰かによって直営サービスか、行政サービス、公共サービス、市民社会サービスに区分けされている。しかしながら、保育は公共的な支援が必要であるという保育の性格からいえば、保育は公共サービスである。事業者が誰かにかかわらず、保育は公共サービスであるといえる。現在、待機児童は実質的には認可外保育施設で保育サービスを受けているのであるから、認可保育所と同じ役割を担っているのである。そうであるなら、すべての認可外保育施設に認証保育所並の助成をすべきではないだろうか。それによって、行政の統制も及ぶことになり、質の向上が図られることとなる。

このように今日の公共サービスは、都市生活を支えるために必要不可欠なサービスである。しかしながら、自治体は直営サービス・行政サービスに対して責任を負うものの、公共サービスについては十分な対応ができていないと考えられる。今後は、公共サービスの全体についても一定の管理を自治体がすべきではないだろうか。それが現代の要請である。

おわりに——外部化の課題

以上に述べてきたことを踏まえて、行政サービスの外部化をめぐる課題として、3点ほど指摘しておきたい。

第1に、行政サービスを外部化しても、行政が責任を負うことに変わりはない。本稿で指摘したように、現在の市民生活を支えているのは、行政サービスのみならず、公共サービスである。認可外保育施設のように、公共サービスに含まれない保育サービスも含めて、すべての保育サービスが公共サービスであるという対応が必要である。それによって自治体の区域内の保育サービスの全体状況が把握できることになり、保育サービスの質の管理が可能となるのである。行政の責任範囲が広がることになるが、供給責任は各事業者委ねるとしても、サービス量と質の管理は自治体の責任と考えるべきであろう。

第2に、何を外部化するか、という問題である。単純な業務だから外部化するとか、一連の業務の一部だけを取り出して外部化するとか、あるいは人件費を安くするだけの目的で外部化するという方法は、引き受けた側の従事者のやる気を引き出すことはできないであろう。引き受けた側も人間の労働であり、仕事のやりがいや効率的に行おうとするインセンティブが働くような業務を取り出して、委託すべきであろう。現在、窓口業務の申請書類の受取りだけを委託する場合があるようだが、ただ単に書類を受け取るだけで人間味溢れる対応ができるわけではない。ロボットにさせるような作業だけを取り出して外部化することは避けなければならない。地方公務員としてしたくない仕事を外部化するのではなく、引き受けた側の従事者のことを考えつつ、外部化する業務を選択すべきである。

外部化がコスト削減に役立つ理由として、人件費の安さのみを考えるとすれば、地方公務員の給与と引き受けた側の従事者の給与の差にすぎないのであるから、それは市民を安く使うだけの話である。それは効率化ではない。人事や財務の柔軟性によって無駄な業務を省き、業務運営上の工夫やICTの活用によって、従事者1人当たりの生産性を高めることが効率化であり、それによってコスト削減が実現されるのである。その意味では、行政組織内部の生産性を阻害している要因を探し出し、効率化を進め、民間並みの生産性をあげコスト削減ができれば、外部化は不要になる。

第3に、共同で外部化する提案が地方制度調査会であったが、共同設置の場合には責任の所在が不明確となる可能性が高い。参加する各自治体の統制が及びにくくなることが予想されるが、逆に複数の自治体からの統制が効き過ぎると「命令一元化の法則」の反することになり、また引き受けた側の柔軟な運営に支障がでることにもなる。この論点は、統制（自治体と引き受け側の距離）と柔軟性との間に解答を見つける問題であるが、業務の性質や法的拘束性の多寡などのケースによって様々であろう。いずれにせよ、共同設置となると、この問題が更に複雑になることを理解しておく必要がある。そのため、しっかりとした役割分担・リスク分担を仕様書・協定書によって明確にし、経験を積んで改善していく必要がある。

公共サービス供給と協働政策

明治大学政治経済学部教授
牛山久仁彦

地方分権の推進による行政体制の改革、人口減少と少子高齢化の深刻化や頻発する激甚災害といった地域社会の変化のなかで、自治体における住民と行政の協働が改めて注目されている。一方で、協働をめぐる様々な議論が存在しており、また多くの自治体で協働を推進する施策展開を行いながら、協働の概念整理や法的位置づけが十分に行われていない状況が生まれていることも事実であろう。こうした点から、本稿では、協働政策が求められるようになってきた背景や理由について考察するとともに、協働政策として自治体に取り組んできた内容や具体的な事例について検証しながら、そこに生じている問題点や解決すべき課題について考える。そして、こうした課題をふまつつも、今日の状況の中で自治体行政が地域社会を支えるには、住民や住民団体・NPOとの連携による協働が不可欠であり、また、それをふまえた協働型の自治体経営を進める必要があることを論じる。協働政策は、分権の時代にふさわしい自治体行政のあり方を検証し、それに向けた自治体行政の刷新を進めるものなのである。

1 はじめに

日本の地域社会において、住民の生活を支える自治体行政のあり方について様々な変化が生じ、それへの対応が求められている。近年の動向としては、東日本大震災やそれに続く激甚災害の勃発、人口減少社会の到来と少子高齢化の深刻化が自治体を苦しめており、行政はそれに向き合わなければならない状況がある。どのようにこれらに対処し、住民に安心・安全・快適な地域社会を提供できるのかが自治体に問われているといえよう。

また、行政の現場では、規制緩和や民間化といった公私の役割分担をめぐる問題が存在しており、適切な公共サービスの提供を進めるために、その提供主体、担い手についての議論が繰り返されてきた。当然のことながら、その役割分担のあり方については、賛否両論が存在しており、必ずしも民間化を進めることばかりが正しいとは言えない面もある。ただ、民間が担うことでサービス向上が認められる場合にはこれを進める必要もあり、あわせて住民自らの取組みによって、地域公共サービスの充実が図られる場合も想定される。

本稿では、こうした状況をふまえ、住民と行政が協働によって公共サービスを担う手法や政策について考えてみたいと思う。いうまでもなく、こうした問題について論じる場合には、住民の自治やNPO論からのアプローチ、公私の役割分担論など、多面的なアプローチが存在するであろう。ここでは、そうした議論は視野に入れつつも、自治体がどのように協働を進めるための政策を展開するのか、すなわち自治体行政が取り組むべき協働政策について検討してみたいと思う。自治体がいわゆる「協働」に取り組むようになり、かなりの年月が経過し、これに関する政策も成熟してきた、と同時に課題も浮き彫りになってきたと考えるからである。

本稿では協働政策について考えるにあたり、以下の様に議論を進めてみたい。まず、最初に地域社会の環境変化によって、協働政策が求められるようになってきた理由について考える。次いで、協働政策として自治体が行っている内容、事例について検証しながら、そこに生じている問題点や解決すべき課題について論じる。これらのことから、自治体協働政策についての現状と課題が明らかになり、今後の協働政策の方向性についても考えることができるであろう。以下、論じていきたい。

2 自治体をめぐる環境変化と協働による公共サービス提供

(1) 地方分権の推進と自治体をめぐる環境変化

地方分権の推進によって、機関委任事務の廃止、自治体への権限委譲等が行われ、すでに13年が経過した。これまでの改革の多くは、「国地方関係」の改革として論じられ、いわば「団体自治の改革」として進められてきたが、その後、合わせて求められているのは、「住民自治」の改革であろう。地方分権の下では、自己決定・自己責任の自治体行政運営が求められ、自治体自らが行政マネジメントに取り組み、まさに「最小の経費で最大の効果をあげる」ことが求められることとなる。そうすると、必然的に行政が提供する公共サービスについて、住民のニーズを的確に把握することが求められようし、「住民自治」のあり方が問われることとなる。地方分権改革が、自治体の自己決定権の拡充と財源の委譲を行い、「身近な行政は、身近な地方政府が担うこと」を基本とするならば、そこで担い提供する公共サービスについての的確に住民ニーズに応えるものであることが求められるのである。そこで注目されるのが、自治体における住民と行政の協働である。この協働政策は、公共サービスの提供を住民と行政が協力して行うとともに、政策の形成や評価にあたってもその役割を分担することが展望されるもので、分権時代の自治体経営には不可欠である。特に、住民のニーズに見合った公共サービスを提供するための行政マネジメントの問題として、住民の参加によって充足すべきニーズを的確に捉え、限られた資源を有効に使っていくためには、住民と共に公共サービスのあり方を協働で議論していくことが求められる。また、そのことは、サービスそのものを住民や市民活動団体などが担っていくこ

ともつながるものである。

(2) 地域社会の変化と協働

こうした地方分権による行政体制の変化に加え、近年の自治体をめぐる環境変化にも触れておきたい。まずは人口減少および少子高齢化についてである。周知のように「消滅可能性自治体」をぶち上げた「増田レポート」によって注目を集め、国の重要な政策として自治体に取り組むこととなったものに「地方創生」がある。これによって、全国の自治体は地方創生の「総合戦略」を策定し、人口減少と少子高齢化の深刻化に対処することとなった。

地方創生の前提となる人口減少・少子高齢化はどのような状況なのであろうか。ここでは、詳細な資料を示す紙幅はないが、全国自治体が策定している人口ビジョンや国・自治体の研究機関等が示している状況を概略すると以下の様なものになる。将来的な状況を見るとき、中山間地など既に人口減少に転じている自治体では、出生率は一定維持されるか改善するものの、人口流出が激しく、女性人口そのものが少ないため、出生率の高さを人口の自然増につなげるためには難しい側面がある。また、首都圏など大都市圏においては、まだしばらくは社会増による人口増加が見込まれるものの、出生率は低く、単身高齢者の増加が深刻化する可能性がある。前者に比べて単身高齢者の割合も高くなると思われることから、孤立死の防止策などにも取り組む必要があり、高齢者福祉に要する費用も増大することが見込まれる。

このように、総じて生産年齢人口が減少し、高齢者の数が増加する中で、全国の自治体は地域の状況に見合った形で政策を展開し、高齢者の生活を支えていかねばならないという大きな課題に直面する。現状でも厳しい上に、「人生90歳時代」を迎えることになれば、行政の取組みのみによって高齢者の生活を支えていくことは困難になり、地域における住民同士の支え合いや見守りが不可欠になるために協働政策に取り組む必要が生じるだろう。

また、人口減少に対処するために、地方移住促進・雇用確保なども求められているが、これらの政策目的が実現されるためには、行政だけの取組みでは不十分であり、民間企業や住民団体等が連携・協働していかねばなるまい。地域社会にとって、集落消滅が具体的な課題となっているところも地方の中山間地などでは多く見られ、公民連携による協働施策の推進によって、これに対処していくことが求められる。

一方、災害大国日本において頻発する激甚災害についても触れておきたい。東日本大震災、その後に起こった関東・東北豪雨災害、熊本地震などによって、自治体に取り組むべき多くの課題が提示されている。その内容は多岐にわたっているが、そこでも、住民と行政の協働の取組みの重要性が指摘できる。もちろん、災害には多様な段階が存在してお

り、それぞれのフェーズに応じて、災害の状況を住民と共有し、住民の不安を取り除くと共に、災害からの安全確保、さらには復旧に向けた歩みを共に進め、民間企業や市民活動団体との連携を進める必要がある。例えば、災害廃棄物の回収や倒壊家屋の復旧に向けた取組みにおいて公民協働が求められる。災害廃棄物の収集にあたっては、行政職員の取組みは当然のことながら、建設業界等の民間企業、あるいはNPOや地域ボランティア等との連携・協働が必要となる。住民同士の支え合いも重要で、東日本大震災では、首長の防災無線による呼びかけに応じ、被災した沿岸部の住民支援に多くの高台住民が協力し、炊き出しや防寒具の提供などが行われる例が見られた。こうした支え合いが、広範囲に及ぶ被害地域への支援として有効であり、さらに災害直後の国や県からの行政支援が受けられない状況の中では、地域におけるこうした協働の取組みが不可欠なものとなる。

(3) 公共サービス供給の多様化

ところで、国・地方を問わない財政危機によって、バラマキ型の行財政運営が困難になり、多くの住民が望む施策に効率的に財源を配分していかないと、自治体運営がままならない状況が生まれたことも協働が求められた要因である。厳しい財政状況によって、企業や住民など、民間の力を借りなければ、安全・安心の地域社会を維持することが難しくなっているといえる。このことも、民間の公的領域への参入や住民と行政の協働を進める要因となっているのであり、行政が担ってきた公共部門の再編成をもたらして公共の担い手が多様化し、協働の問題を浮上させることとなったのである。

こうした公共サービスの担い手の多様化の背景には、財政危機や「小さな政府」を求める潮流も存在しているが、集権的なシステムの改革による分権的で市民自治の強化につながるような側面にも留意する必要があるのではないだろうか。こうした視点の強化によって、ことさら「小さな政府」をめざすことのみ执着する議論ではなく、市民・住民に対して自治体政府がどのようにあるべきかを検証すると同時に、行政と住民の役割分担はどうあるべきかという、課題の検討も求められている。

協働政策を展開する上で、特に重要と思われるのは、行政と住民が、どのような関係を作っていくのか、その役割分担についてのルールはいかなるものかという点である。民間企業等、営利団体に対するアウトソーシングは、行政サービスの効率化・スリム化をめざし、契約に基づいて行われる。いわゆる市場化の中で、企業もNPOもそこに参入していき、できるだけ質の高い公共サービスを確保するよう、事業者選択が行われることとなる。しかし、市民がのぞむ公共サービスは、企業が担うような採算のあうようなものばかりではないし、だからといって、行政が直接担うことが不適切なものもある。そこで、住民と行政が協働して担う地域社会のあり方が追求されることとなる。

協働については、阪神淡路大震災をきっかけとして1990年代から注目され、NPO法の

制定によって具体的な制度設計が行われた。自治体行政においても、それに伴って、協働の考え方が広がってきた側面がある。2010年6月に「新しい公共円卓会議」が発した「新しい公共宣言」は、「新しい公共」とは、「支え合いと活気のある社会」を創るための当事者達の「協働の場」である」と述べ、協働のための環境整備と制度設計に向けた準備を始めることを宣言した。さらに、そこでは、「国民、市民団体や地域組織」、「企業やその他の事業者」、「政府等」が、一定のルールとそれぞれの役割をもって当事者として参加し、協働する。その成果は、多様な方法によって社会的に、また市場を通じて経済的に評価されることとなる。」とし、既に生じていた公共サービスの場の変化が追認され、また積極的に受け止められている¹。また、政権交代による安倍政権の誕生以降も「共助社会」の実現と名称は変わったものの、「地方共助社会づくり懇談会」（内閣府）が開催されるなど、依然として協働の取組みは続いている。

その一方で、市場化によるアウトソーシングと協働は、どのように区別されるのかが不明確であり、両者が同一のものとして混同されてよいのかという問題も生じてきた。協働がどのような内容を含むものであるのか、また、行政との法的関係でいえば、委託や請負など、従来の民間との契約関係をめぐって、どこまでを協働に含めていくのかなどについて、議論が十分に整理され、共通の理解になっているとは言い難い。結局の所、協働をめぐっては、様々な議論が存在しており、また多くの自治体で協働を推進する施策展開を行いながら、協働の概念についての理解は十分なものとはなっていないため、両者を混同し、概念整理が不十分な状況が生まれているといえよう。協働型の行政運営についての制度整備や共通の理解を構築する取組みはまだ十分とはいえず、法的位置づけについても課題が多い。その一方で、行政法学の分野でも、全国の自治体で取り組まれている協働の動きをふまえ、法的にこれを整理しようという試みが現れてきている。例えば、これまで漠然と議論されてきた協働であるが、大久保はこれを「分担的協働」と「多元的協働」に峻別し、多元的協働の観点から法的課題を探る議論が見られるが、きわめて重要なものと思われる²。

住民と行政の協働については、基本的な視点を明確にし、住民との議論の下にそれらについてのルール化を図った上で、公共サービス提供における協働のあり方を検討しておく必要がある。また、こうした協働の取組みは、地方自治の本質ともいえるべき、住民自治のあり方と無関係ではないことを確認しておきたい。

¹ こうした動きは、民主党政権誕生以前から見られたものである点に留意したい。例えば、総務省、2005を参照。

² 大久保規子「協働の進展と行政法学の課題」磯部力他編著、2011、223-243頁を参照。なお、この論文では協働についての法的整理が試みられると共に、行政法学における協働をめぐる理論状況が整理されており参考になる。

3 協働政策の展開

(1) 協働政策とは何か

こうした状況をふまえ、あらためて協働政策を考えるにあたって、2つの側面から議論を整理してきた(牛山、2014)。確認しておく、第一に、協働を政策形成時における行政と住民の関係の中で位置づけ、第二に、行政と住民の役割分担をふまえた公共サービスの提供を行っていく、というものである。

これまで見たように、公共サービスの供給にあたっては、多様な供給主体が役割を分担しながら住民の生活を支えていくことが不可欠になっており、現実には様々な政策分野でそうした試みが進められている。しかし、それが行政の責任放棄とみられる場合や、住民への負担転嫁と考えられる場合があることに留意しなくてはならない。それは、結局のところ、公共サービスの供給のあり方について、行政が決定をし、住民や民間企業等に「下請け」をさせるものではないかという住民の不満に起因するものであろう。したがって、第一に指摘した、政策形成時と公共サービス提供時の両方における協働が必要なのである。この両者がセットになって、初めて、本当の意味での住民と行政の協働が意味のあるものになる。

それでは、政策形成の過程で住民と行政が協働していくという場合、具体的にはどのようなことが想定されるのであろうか。すでに全国の自治体においては、そうした先進的な取組みが多々存在してきた。行政の総合計画や各種基本計画を策定する際に行う参加・協働、そして、施策を具体化するために規則制定や条例制定における参加・協働、さらには、政策が執行された後に、その内容を評価し、次の政策執行にフィードバックするための参加・協働などが考えられる。こうした、政策形成の過程での参加・協働は、計画の策定や条例提案に向けた作業において存在しており、市民参加の方法や手続について定めた市民参加条例やまちづくり条例なども制定されている。

一方、既に多くの自治体でNPOや市民活動が公共サービスの提供を担い、行政との協働を進める例が増えている点は、周知のことであろう。高齢者介護や子育て支援の現場で、多くのNPOや市民活動が公共サービスを担い、多くの役割を果たしている点については、多くの説明を要しないであろう。激甚災害が頻発する日本の現状をふまえ、危機管理や災害対策においても協働は不可欠なものとなっている。

それを踏まえた上で、どのような住民と行政の関係をつくり、協働による公共サービスを提供していくのかという点については、様々な展開がありうる。行政の仕事を民間が担う例は、アウトソーシングという形でも進んでいるが、アウトソーシングをめぐっては、市場化テストの自治体版とも言うべきものが推進されたところもあり、こうした自治体版市場化テストに協働やNPO政策がどのように関連してくるのかには注意したい。まさに公共サービスの供給手法として、協働をどのように位置づけ、それにどのように取り組ん

でいくのかという課題が存在するのである。その意味で、自治体で進められてきたアウトソーシングの動きと、多くの自治体で試行されてきている「協働事業」などの取組みの関係や位置づけについて検証する必要がある。

協働政策は、住民と行政が協働して施策を推進することによって、地域社会の厳しい状況に対応して公共サービスを提供していくためのものである。そして、公民の連携・協働によってまちづくりや地域づくりに取り組むことで持続可能な公共サービスの提供が可能になるという意義を踏まえることが重要である。それを抜きにした協働政策では、住民の理解は得られず、単なる「安上がりな」アウトソーシングになってしまうであろう。

(2) 自治体の協働政策のあり方

このように、市民・住民と自治体行政が、地域における公共サービスを共に担い、さらにはその供給のあり方や方法について考えることが重要になっており、公共サービス供給の多様化という観点からも協働を捉えることが求められている。そこで重要な役割を果たす主体として位置づけられてきたのが、NPO や市民活動である。

日本の NPO や市民活動団体は、政府による基盤整備や支援方策が整備される以前から、株式会社や個人企業を設立することで法人格を取得し、「仕事」として地域にサービスを提供してきた。福祉分野において、在宅介護支援としてホームヘルパーの派遣や配食サービスなど、自治体行政から業務委託を請けて地域社会で高齢者を支えてきた。こうした状況をふまえ、「特定非営利活動促進法」(NPO 法) が制定され、NPO 支援の制度が整備されている。そこで、自治体行政に求められてきたのは、NPO や市民活動の促進法策であり、それを具体化する様々なメニューの提示である。それを制度化するためには地域に存在する NPO がどのような活動を行っているのか、またどのような行政との関係を求めているのかを把握しておく必要がある。

そして、こうした協働政策の展開は、当初は NPO 法人の認証を所管し³、それらの活動促進策を担う国や県の対応が中心であったが、地域において多くの団体が協働への取組みを進め、地域住民を支える活動が進む中、市町村にも政策的対応が求められることとなった。もちろん、都道府県による NPO 活動支援策についても様々な取組みがなされており、一定の力量があり広範囲に活動する NPO にとっての協働相手としては都道府県が重要な役割を担うことになろう。また、都道府県の所掌事務に関わる課題についての協働の取組みについては、都道府県が協働の相手方になることも十分に想定される。その意味では、

³ NPO 法制定当時は、複数の都道府県にわたって活動する NPO については内閣府が、一つの都道府県を対象に活動する団体については都道府県が法人認証を行っていたが、制度改正により、現在では、都道府県（複数県に事務所を置く場合には主たる事務所の位置する都道府県）と政令市がその事務を担っている。また、都道府県によっては、市町村に事務移譲が行われ、市町村がその事務を担っている場合がある。

協働施策についても都道府県と市町村のそれを分けて考えることが必要になる点については留意する必要がある。そのことはふまえつつ、ここでは住民への直接的な公共サービスの場となり、具体的な住民へのサービス提供の役割を多くもつ市町村に焦点をあてて住民と行政の協働について考えてみたいと思う。

4 自治体の具体的な取組みと課題

(1) 協働事業の展開

協働政策は、公共サービスの提供という自治体行政にとっての基本的な機能を住民と共に担っていこうとするものであるため、それに関連する事項は極めて広範囲に及ぶものとなる。また、後に見るように、協働についての法的整理が行われていないために、何をもち協働と定義できるのか曖昧な面もある。それゆえに、ここでは、多くの自治体で協働の取組みとして理解されているものとして協働事業提案をあげておきたい。

いわゆる協働事業は、多くの場合、住民自治組織や市民活動団体などの非営利の活動を行う団体等が実施したいと考える事業について、行政に対して提案がなされ、補助金等が交付されて実施されるものである。既にかかなりの数にのぼる市町村で協働事業が制度化されており、成果をあげているものも多い。特に、行政が担うにはコストがかかりすぎてしまうものや、住民が担う方が成果があがる課題などもある。例えば、災害が発生した際の「避難マップ」の作成などはよい例であろう。避難する際に危険で通っては行けない道路を示すには、かなりきめ細かい地元への知識と理解が求められようし、津波避難などの場合でも、実際に高台に逃げるにはどの程度の時間を要するのかを地域で具体的に確認し合うなど、住民と協働することによって効果を高めることができるものは多い。また、地域の諸課題に精通した住民やNPO等が存在することによって、行政がもたない専門性を個別政策に生かせるような場合もあるだろう⁴。

こうした協働事業の実施によって、行政が単独で担うにはコストがかかりすぎて実施困難な施策や住民が担う方が成果をあげやすい取組みが行われる可能性がある。ただし、その前提としては、いくつかの留意点が存在する。一つは、単なる補助金交付による丸投げではなく、協働の相手方として行政の担当部署が団体と連携していくことである。住民と行政の双方が役割を確認し、それぞれのメリット（行政の公平性、住民団体の柔軟性等）を活かした活動にしなければなるまい。二つめには、実施した事業が地域住民にとって意義のある活動になっていたのか、成果をあげることはできたのかといった評価をしっかりと行っていくことである。また、三つめとしては、民間の活動であるとはいえ、行政から

⁴ かつて経験した協働事業評価会では、子どもの安全な通学を支援するNPOが、海外での調査研究をふまえた高い専門性をもって協働事業に取り組み、行政から高い評価を得たことが報告された。海外への調査や専門的知見を得るための努力などを行っており、地域の子どもの安全確保に大きな役割を果たしている。

の補助金を使って活動する以上、原資は税金であり、会計の透明性が確保されなければならないだろう。

(2) 協働の法的課題

ところで、先に述べたように、こうした協働による公共サービス提供といっても、協働という言葉の定義において曖昧なところがあり、かならずしも明確になっていないのが実情である。具体的には、先には「補助金等」による事業実施と述べたが、まさに「補助金」で実施される場合もあるし、仕事の担い方として、委託、請負、さらには指定管理者制度などが存在しており、住民やNPO市民活動団体が公共サービスを担う場合のあり方は様々である。また、企業などの営利団体であっても、その担い方や方法によって、協働の相手方になり得る場合もある。言ってみれば、団体の性格というよりは、活動の公共性や非営利性のようなものが問われると同時に、行政との対等なパートナーシップ性が問題となる。

しかし、協働による公共サービス供給の現状を考えると、それらが確保された形での関係が、住民と行政の間に十分には確立されておらず、協働の法的性格も十分に整理されているとは言い難い現状がある。これについて確井光明は「『協働』に関して会計法令の適用を受ける契約と性質の異なる面があることを意識してきた」とし、「協働事業法制」を樹立する必要性があることに言及している。これまでの取組みや議論の中で「協働契約」ともいふべきものが提起されてきたことをふまえ、これを従来の委託や請負といったものと峻別し、新しい公民連携のあり方を法的に位置づけようとしている点は興味深い（確井、2011、261-278頁）。これについては、国による立法が待たれるところであるが、現状では実現に向けた動きはないのが実情である。

そこで、注目すべきは、自治体による条例での取組みである。自治体においては、地方分権にともなう条例制定権の拡大もふまえ、独自の条例を制定することによって、政策目的を実現する政策法務的な取組みが進んでいる。協働に関して定める条例も多くの自治体で制定されており、協働政策の推進の根拠となっている。例えば、愛知県岡崎市の協働推進条例は、市民協働を「市民、市民活動団体、事業者および市が、対等の立場で相互の関係を持ち、地域における公共的活動について、各主体だけでは成し得ない、創造的状況が生まれることをいう」と定義し、市民協働についての基本的な考えを示している。また、相模原市の市民協働推進条例では、住民と行政の協働のみならず、住民同士、あるいは企業との協働などに範囲を広げている。市町村がNPO政策を進める際の基本的な論点を整理し、多様化・複雑化する住民ニーズに応えるために、自治体がどのように対応すべきなのかをふまえて条例を制定しているのである。こうした協働条例に「協働契約」の概念を取り込み、条例制定することも検討すべきであろう⁵。

(3) 協働への財政的支援の課題

ところで、協働事業は、NPO や市民活動、さらには自治会などといった住民の積極的な地域貢献活動を活性化させるための取組みとして注目されるが、これを一層進めるためには、これを支援するための財源の確保が求められる。大都市部自治体の一部を除き、協働事業に十分な財源を確保できている自治体はそれほど多くなく、結果的に協働事業などでの事業採択数が限られる、あるいは、活動を進めるのに十分な資金が供給されない可能性がある。十分な資金が提供されないことにより、事業実施の観点から見ても、公金使用という観点からいっても、成果を示すことができないままに事業を終えるような場合もありうる。とはいえ、自治体の財政危機も深刻であり、協働政策に十分な財源を投入するということも多くの自治体では考えにくい。

これらのことから、協働のための資金確保について、行政による資金の投入に加え、市民の寄付等による基金の創設や民間企業との連携による資金確保などの工夫が必要であろう。NPO・市民活動による自主的な資金確保の経営努力や寄付文化の醸成なども求められているが、行政によるファンド創設や住民団体と行政のマッチングファンドを創設する自治体もある。例えば、相模原市では、認定 NPO 法人「ゆめの芽」が、相模原市と協働してファンドを運営している。ゆめの芽は、2009 年から市民の自主的な活動として市民ファンド事業を展開してきたが、市民ファンドを相模原市と協働運営することによってマッチングファンドとし、集まった寄付金と同額を、相模原市が拠出して市民活動を支援している（上限 500 万円）。一方、横須賀市では、近年話題となっている「ふるさと納税」を行う際に「寄付金の使い道」を選ぶことができるが、その中の「NPO 支援基金（市民の自主的なまちづくり活動を支援するための事業に活用します）」を選択した場合には、寄付金が支援基金に繰り込まれることとなる。こうした様々な工夫も検討すべきであろう。

(4) 人材の育成と地域公共人材

このように、協働についての事業が実施され、法的な整備、資金の確保が進んだとしても、重要なのは、それを担う人材である。協働の取組みが活性化するためには、多くの住民が地域課題に関心を持ち、その解決に取り組む意識をもつことであろう。協働政策にとってのもう一つのポイントは、人材の育成が不可欠なことであろう。特に、ここで言及したいのは、NPO や市民活動、自治会活動、さらには社会的起業などを担う人材の裾野を広げることである。

協働への理解がなかなか進んでいないことは繰り返し述べてきたが、自治体や地域社会

⁵ 日弁連は、2017 年 2 月 14 日「協働契約モデル条例から考える、行政との協働セミナー」を開催し、協働契約条例についての議論を行っており、注目される。

の現状を理解し、課題解決のための取組みとしての協働についての認識をもった住民が増えることが必要である。浦安市、横浜市、厚木市、相模原市などでは、そうした協働の人材を育てるための「地域大学」が創設され、「地域公共人材」⁶ともいべき協働の担い手づくりが進められている。こうした「大学」に以前から取り組んできた杉並区では、「すぎなみ地域大学」の卒業生を、具体的な NPO 活動の現場につなぐ取組みも行われてきており、単に知識を得るのみならず、自治体現場における協働人材へとつなげていく努力もなされているのである。

また、こうした「大学」の設置は、一定の自治体規模（人口・財源）をもった市区町村でないに取り組むことは難しい面があるが、そうした場合にその役割を担うことが期待されるのが中間支援 NPO である。協働事業提案の支援をはじめ、NPO や住民の活動を活性化させるためには、それらの NPO を支援する NPO = 中間支援組織の存在が不可欠である。協働の担い手である民間の活動が、いつまでも行政の支援によって支えられている状況は適切なものではなく、本当の意味で、協働が実現するためには、こうした中間支援 NPO の存在と活動の活性化が求められる。人材育成に関連していえば、中間支援 NPO が行政との協働事業によって講座やセミナーを実施し、具体的な NPO や自治会の活動とをつないでいくことが想定される。現実には、「大学」の運営を NPO が協働で担っている自治体もあり、中間支援 NPO の役割は自治体協働政策の中で大きくなっていくことが予想される。

5 むすびに代えて—協働政策の今後

以上見てきたように、協働政策は、地域社会の環境変化を受けた自治体マネジメントのあり方を変化させている。自治体行政が地域社会を支えるには、住民や住民団体・NPO との連携や協力が不可欠であり、また、それをふまえた協働型の自治体経営を進める必要があるのである。確かに協働についての批判も多く、また、その批判が当を得ている自治体も多いのが現実である。行政主導の住民への安易な負担転嫁があってはならない。

協働については、それが提起されてからかなりの時間が経ち、政策の検証が求められているのも事実である。協働事業への応募団体数が減少し、その内容や意義について疑問が呈される自治体も少なくない。しかし、今日の自治体をめぐる状況は、協働政策の推進による自治体マネジメントを進めなければ、政策目的を実現できないところまで来ているのではなかろうか。そもそも、協働について取り組むこととなったのは、そうした状況を踏まえてのことだったことを忘れてはならない。

⁶ 今川晃は、「20 世紀後半の福祉国家における大きな政府という公共主体が前提であった公共空間が、あらゆる社会的主体が公共に関与する新たな構造転換をすることに伴って、その構造転換を担い主導するために求められる社会的な人材の総称としての「地域公共人材」を考察する」と述べている。（今川晃・梅原豊編、2013、16 頁）

本稿においては、あらためて協働が求められる背景についてふりかえるとともに、それが、なぜ必要なのかを検討した。そして、ここでは、自治体の政策として公共サービス提供のあり方をどのようにしていくのかという点に絞って議論を展開した。十分に言及することができなかった点として、住民との協働による政策づくりはどうあるべきなのかを考えると共に、それを実現するために必要な情報共有のあり方や行政体制についても検証が必要であろう。協働政策は、いわば分権の時代にふさわしい自治体行政のあり方を検証し、それに向けた自治体行政の刷新を進めるものなのである。

参考文献

- ・ 荒木昭次郎（1990）『参加と協働』ぎょうせい
- ・ 磯部力・小早川光郎・芝池義一（2011）『行政法の新展開』有斐閣
- ・ 今川晃・牛山久仁彦・村上順編著（2007）『分権時代の地方自治』三省堂
- ・ 今川晃・梅原豊編（2013）『地域公共人材をつくる』法律文化社
- ・ 碓井光明（2011）『行政契約精義』信山社
- ・ 佐々木信夫、牛山久仁彦他著（2011）『現代地方自治の課題』
- ・ 牛山久仁彦（2014）「自治体協働政策の現状と課題」『季刊行政管理研究』第147号
- ・ 総務省・分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会（2005）「分権社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—」

テーマ

家族の変容と社会政策

コミュニティの基本的な最小の単位とされていた家族は、現在ではありようが大きく変化している。少子高齢化、非婚化、価値観の多様化等様々な要因により、核家族化、世帯の小型化が進み、単独世帯も増加している。

家族の絆、地域コミュニティにおける縁が希薄化していると言われる中、社会的に孤立する個人や家族が増えており、生活の場、安らぎの場としての、育成、扶養、介護といった家族の持つ機能を、これまで以上に、地域コミュニティ又は自治体が補完していかなければならない。

そこで本稿では、子ども・若者、高齢者、死後の人生の各段階における現代的な課題に対する対策、支援策について取り上げ、自治体の社会政策のあり方を展望する。

子ども・若者支援地域協議会の実践課題に関する考察 —若者ソーシャルワークの実践局面との関わりを中心に—

立命館大学産業社会学部教授
山本 耕平

子ども・若者の生存、発達は危機的な状況下であり、その状況を緩和ないし解決する実践は、総合的な実践となる必要がある。憲法に裏付けられた子ども・若者育成支援推進法は、子ども・若者の生存発達の危機を、個人の課題とするのではなく社会の課題として議論し、社会の責任を明らかにし、その解決をめざす地域支援組織や団体の共同体を子ども・若者支援地域協議会として運営することを定めた。しかし、子ども・若者育成支援推進法が施行されてから7年目に入ろうとするが、まだ協議会が置かれている自治体は90か所に及ばない（2016年4月1日現在）。本稿では、滋賀県高島市において若者ソーシャルワークの視座から展開している事例を取り上げ、子ども・若者支援地域協議会の実践課題を論じた。若者ソーシャルワークを、「出会いの局面」「危機介入の局面」「個・家族・地域・社会の制限との対峙」の三つの局面の実践において、突出したリーダーではなく、扇の要としての協議会を組織し運営する地域実務者として育ち、その集団に参加するすべての者が、現在の不自由さと向き合う力を獲得する過程を共に探し求める取組みが重要であることが実践知見から明確になった。

はじめに

我が国の若者層（15歳から39歳の男女合計）の死亡原因をみると、その第1位が自殺であり、しかも、G7のなかで死亡原因の第1位が自殺となっているのは日本のみである¹。医学の進歩により、疾病や受傷で命を落とすことを防ぐことが可能になってきたが、その一方で、社会的諸要因が若者を生きづらくさせ自殺においやっているのではなからうか。

我が国の自殺の推移をみる時、1997年から98年の自殺率の増加を見落とすことはできない。1978年以降2万人台が続いた自殺者が、金融機関の破綻が相次いだ翌年である98年に3万2,863人に急増したのである。なかでも、97年度の決算期である98年3月に自殺が増加している統計が存在する²。これは、宮本みち子が指摘するように、「長期停滞と不確実性の時代」に生きる若者が「社会的弱者」に転落する社会が生み出した事実である³。

¹ 内閣府『自殺対策白書平成27年版』、12-13頁

1990年代半ばより上昇傾向にあった子どもの相対的貧困率は、2012（平成24）年には16.3%とOECD加盟国34か国中10番目の高さを示し、なかでも、ひとり親家庭の貧困率はOECD加盟国のなかで最も深刻な状況（2010年、50.8%）⁴を示してきた。また、小学生・中学生の就学援助率は、2012（平成24）年度には過去最高の15.64%（約155万人）⁵となっている。

1 本稿の課題と限定

子供・若者育成支援推進大綱（2016年2月9日決定、以下「大綱」と略）において5つの重点課題が定められたが、本稿では、「困難を有する子供・若者やその家族の支援」と「子供・若者の成長を支える担い手の養成」に限定し、しかも、その課題を遂行する上で重要な役割を果たす子ども・若者支援地域協議会（以下「子若地域協議会」という。）の役割を、若者ソーシャルワークの立場から考察する。

なお、子若地域協議会（2016年4月1日現在の内閣府公示で、都道府県31か所、政令指定都市13か所、その他の市町村45か所の89か所が設置）に焦点をあてるのは、同協議会が持つ縦と横のネットワークの要としての機能を、若者ソーシャルワークがめざす誕生から社会的自立までの総合的な地域支援に視点をあて考える必要があるからである。

(1) 子ども・若者育成支援推進法と子若地域協議会の役割

子ども・若者育成支援推進法（以下「子若法」という。）⁶15条では、国及び地方公共団体の機関、公益社団法人及び公益財団法人、特定非営利活動法人その他の団体並びに学識経験者やその他の者は、「修学及び就業のいずれもしていない子ども・若者その他の子ども・若者であって、社会生活を円滑に営む上での困難を有するものに対する」支援を行うように努めることを定めた。

子若法は、日本国憲法及び児童の権利に関する条約の理念にのっとり、総合的な子ども・若者育成支援のための施策を推進することを目的とする（子若法1条）法律であり、教育・福祉・医療・矯正・更生保護・雇用等の総合的な支援を提起するものである。本法が、日本国憲法及び児童の権利に関する条約の理念にのっとりたる法である意味を真摯に受け止め、

² 上田茂らにより平成16年度厚生労働科学研究「自殺の実態に基づく予防対策の推進に関する研究」において、1997（平成9）年から1998（平成10）年にかけての全国の自殺者数が約35%増加したことを指摘し、その社会的要因としてバブル崩壊による就労の不安定が存在したことを報告しているが、「失われた10年」により若者の就労自立が困難になったのもこの時期である。

³ 宮本みちこ『若者が社会的弱者に転落する』洋泉社、2002年

⁴ 厚生労働省『平成25年国民生活基礎調査』、OECDデータはOECD Family Database, 2010

⁵ 文部科学省『平成25年度就学援助実施状況等調査』。なお、平成25年には、前年より漸減し15.42%となっているが、明瞭な減少ではない。

⁶ 子ども・若者育成支援推進法（平成21年7月8日法律第71号）34条と附則からなる法であり、総合的な子ども・若者育成支援のための施策を推進することを目的とする法である。

本法が理念法にとどまらず子ども・若者の幸福を追求する制度政策を明確に定めるものになることを実践現場から提起しなければならない。

さらに子若法 12 条では、「国は、子ども・若者育成支援施策の策定及び実施に関して、子ども・若者を含めた国民の意見をその施策に反映させるために必要な措置を講ずる」と、当事者の主体的な参加をうたっている。

(2) 子ども・若者育成支援推進法と福祉臨床

内閣府は、子若法制定時に法制定の背景を、次の三点に求めている⁷。第一が、子ども・若者を襲う生存・発達危機への対応の必要性である。それは、児童虐待、いじめ、少年による重大事件の発生、有害情報の氾濫など、子ども・若者をめぐる環境の悪化等である。第二が、2000 年以降、ニートやひきこもりがより明瞭となり、その背景に存在する不登校や発達障害等の精神疾患など子ども・若者の抱える問題が深刻化してきている事実への社会的対応の必要性が高まったことである。第三が、従来の個別分野における縦割りの対応の限界である。これは、常に議論されてきたが実務的に解決されてきたのではない。例えばひきこもり問題が行政の課題となってきた時、それを行政課題とすることへの理解はできたが、どの部署が担当するのかわで混乱があった事実は否めない。

子若法の制定が福祉臨床にもたらした意味であるが、一つ目は、子ども・若者支援には機関間連携が必要であり、障害や発達上の困難が明瞭な子どもばかりか、明瞭な障害ではないが、幼児期からなんらかの生存発達上の困難をもち「育てづらい」「仲間に入りづらい」と考えられている子どもたちの縦（発達年齢：生活年齢）と横（生活課題に対応する行政分野）を総合的に捉えたことである⁸。この縦と横を総合的に捉えた法・制度の実現と実践化は、福祉臨床に重要な意味をもたらした。

しかし、現実はどうであろうか。実践場面において、思春期になんらかの発達上の困難と出会い、事例化した事例の過去の情報を入手することが困難である事実はなかろうか。時に、あるべきはずの幼児期の記録が存在しない、幼児期に関わった職員が退職し記録ばかりか記憶も存在しないといったような生存・発達保障の取組みが断続されている事実はないだろうか。子若法が施行され 7 年目に入ろうとしているが、筆者は、少なくない現場でケース検討を行う際にその事実と出会うことがある。

さらに、本法が福祉臨床にもたらした二つ目の意味であるが、それは、子ども・若者の生存発達の危機を、個人の課題とするのではなく社会の課題として議論し、社会の責任を明らかにするために、その解決をめざす地域支援組織や団体の共同体を子若地域協議会と

⁷ 子ども・若者育成支援推進法について、2010 年 4 月 1 日、内閣府

⁸ 子供・若者育成支援推進大綱、2016 年 2 月 9 日、子ども・若者育成支援推進本部決定

して運営するとしたことである。生存発達上の総合的な課題を解決する地域支援組織の共同体を、その目的に即して運営することは、現代社会の諸矛盾が要因となり生じる人々の生活上の課題を解決し、個々が生存・発達の主体として生きることを保障する福祉臨床を発展させる上で意味をもつことである。

子若法 19 条では、地方公共団体は、地域で展開される子ども・若者実践が「効果的かつ円滑」に実施されるために、子若地域協議会を設けることに努めることを定めている。子若地域協議会は、子ども・若者の人権を護りうる実践的な組織として各地で展開されてしかるべきであるが、少なくとも、本協議会及び相談窓口を運営する行政にとって、確固とした予算措置がないなかでの法施行は、子ども・若者の人権を護る制度や実践を展開するうえで困難をもつ。しかし、本法が、憲法に基づく法である限り、今後、子ども・若者の生存・発達を保障する為に必要となる制度・政策を追求する不断の努力⁹が、その協議会において行われなければならない。その制度・政策の創造をめざした社会福祉運動を住民と共に展開する機能を協議会に付与していると考えられるべきであろう。

(3) 課題が多様であるが故に生じる担当部局の譲り合い

子ども・若者の人権を護る実践的な組織である子若地域協議会であるが、自己の担当部局の事務分掌を確実に実行することが求められる行政にとって、対象年齢が明確でない、輻輳的な課題をもつ（自己の担当部局の課題を超える）子ども・若者の地域支援の担い手となる部局を率先して担うためには、いくつかの障壁を超える必要がある。あえて述べるならば、曖昧な年齢対象設定の下で輻輳的な課題に対応し、その課題を社会化する機能をもつ担当部局を創設せざるを得ない。その機能を果たすのが、子若地域協議会事務局である。

我々の実践現場に登場する子ども・若者は、確実に支援対象が拡大している実践的な感覚をもつ。年齢的な拡大ももちろんであるが、現在の社会的な諸矛盾との関わりで若者期（思春期以降）の課題を乗り越える困難さをもつ若者たちの層が拡大しているのである。「最貧困女子」や「難民女子高校生」さらに「若者ホームレス」などはそれを端的に表している。しかも、それらのなかに発達障害やひきこもり、精神障害等々の若者が少なからず存在するのである。

こうした深刻化している課題を社会化し、実践することが求められる専門担当部局では、歳入減により予算削減がもたらされるなかで、専門職員のあらたな採用が困難となり、現行の行政職員や、非常勤職員でやりくりされている現状があるのではなからうか。

⁹ 憲法 97 条において、「この憲法が日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であって、これらの権利は、過去幾多の試練に堪へ、現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである」と規定されている。この憲法に基づいた本法を後退させてはならない。

2 子ども・若者総合相談センター及び相談窓口の役割

子若法 13 条では、地方公共団体に、子ども・若者育成支援に関する相談に応じ、関係機関の紹介その他の必要な情報の提供及び助言を行う拠点としての機能を担う体制の確保を単独又は共同して行う努力を求めている。この情報の提供及び助言を行う拠点としての機能を担うのが、子ども・若者総合相談センターさらに相談窓口である。今、この相談窓口が、子ども・若者の生存・発達上の要求に応える力をもっているだろうか。

大綱では、「縦のネットワーク」を機能させるとともに、個々の子ども・若者に関する情報を適切に共有し、有機的に連携する「横のネットワーク」を機能させることを、子若地域協議会に求めているが。

地域で生じた事実に対応するためには、関係機関や団体の強固なネットワークが不可欠であるが、それぞれの“長”が職責で参加するネットワークのみでは、個々の事例に対応しきれない。子ども・若者が危機と対応し地域生活に参加することを保障するためには、“顔の見える”関係の地域実践者、“呼びかけにすぐに応えられる実践者”のネットワーク、つまり前者を強固なネットワークとするならば、緩やかなネットワークが必要である。

大綱が指摘する扇の要としての役割が、子若地域協議会に求められる時、そこには、必ず、子ども・若者の課題を総合的にかつ社会的に判断し、緩やかなネットワークを機能させることが可能なソーシャルワーカーの配置が必要である。

(1) 出会いの局面との関わりで

相談窓口で出会う子ども・若者が、自己の課題と自覚的に取り組むことを認識している者たちであるならば、そこでの支援はさほど困難ではない。しかし、そこで出会う子ども・若者たちは、なんらかの生存発達上の課題と遭遇しているが、それを自覚していない者もいる。むしろ、自分が、なぜ相談窓口に来なければならないのかを疑問に思う者たちもいるのではなかろうか。また、相談窓口に、地域の諸機関や住民によって彼らの生活の危機が知らされることもある。そのなかには、すぐに手をうたなければならない程の深刻なものもある。

例えば、子ども・若者の「行為としての家出」は、実践者にとっては、至って深刻な出来事である。しかし、その背景に貧困状態、さらには養育上の課題が明瞭に存在するにもかかわらず、彼らの地域生活や家庭生活への「適応」をめざした管理を強いるならば、彼らの行為の意味を知ることができなくなるのではなかろうか。

彼らとの出会いは、なぜ「家出」に至ったのか、その行為に含まれている意志やねがいはなにかに迫る実践が必要となる。その意志やねがいが軽視され、逸脱を管理する実践が存在するならば、彼らの発達要求に添う実践が存在しないのではないだろうか。

出会いの局面は、子ども・若者の様々な訴えに対応し、「雑用」に応えつつ、応急処置的な処置を行い、引き続き支援の契機となる。相談窓口は、駆け込みの場として機能し、ここでは、当事者は自身の課題を一緒に考えることができる隣人、仲間、さらに安心が得られる支援者を求めているのではなかろうか。

その局面の実践目的は、なによりも安心の保障にある。さらに、安心を保障しつつ、重篤な精神保健上の課題やすぐに対応しなければならない生活の危機に気づく必要がある。この局面を展開するためには、子ども・若者と家族に寄り添いつつも、その子ども・若者や家族に今生じている危機と、当事者が、その危機をどう知覚しているかを分析し、危機介入の必要性を判断し、課題に対峙するために必要な専門機関（社会的支持）を組織化することが必要となる¹⁰。

(2) 危機的局面に出会う支援者の混乱、実践的葛藤

少なくない子ども・若者が家族（保護者）に暴力を加えたり、自死を企てたりする事例と出会うことがある。そこに彼や彼女たちの生理的要因を全く否定することはできない。ただ、思春期・青年期の発達課題と、社会的課題との間に生じる過度の不安や緊張が、生存・発達に主体的に取り組むことを困難にし危機状態を招くことが多い。その時、危機支援に求められるのは、彼や彼女たちが有している発達要求と、保護者を含む社会が彼らに求める社会的な課題との間に生じるズレを、発達の力とする支援である。子ども・若者相談窓口は、危機状態にある本人や家族が、生きる力を獲得するために、この危機とどう向き合うかを当事者と共に考えることが求められる。この時、窓口は、その事例に関わる機関や実践者を効果的に組織し、その事例と出会う人や機関が共同でアセスメントを行う条件を整える役割を持つ。

危機的な局面は、正常な判断が困難になり、平常時に対応できる諸課題への対応力に乱れが生じる¹¹。危機介入局面が安定性を取り戻し新たな生活を創造することをめざすものであり、当事者が不安定な“いま”を認識できることを実践目的とするため、保護的要素をもつ介入が必要となる。その介入は、当事者にとっては、生活への配慮なき介入と認識されることもある。

相談窓口は、当事者が危機を解決し生きる方法を地域総体で考え判断する核となる必要がある。例えば、不登校の背景に学校での深刻ないじめがあることが判明している場合やそうでなくとも推察できる場合、当事者が参加しづらくなった学校に参加し、学校内の状況を改善する取り組みをめざすことは、当事者の危機回避とは言えなからう。その時、当事

¹⁰ Dunna C. Aguilera（小松源助、荒川義子訳）『危機介入の理論と実際』川島書店、1997年

¹¹ GERALD CAPLAN（山本和郎訳）『地域精神衛生の理論と実際』医学書院、1968年、23頁

者に学校以外の居場所を保障する必要がある。そこで実践集団が到達する実践は、学校が持つ価値観と異なるかもしれない。しかし、当事者が危機と向きあう力を育てるためには、居住する地域に、なんらかの危機と出会った時、安心してその危機と対峙することができる多様な社会的支援の存在が重要な条件となるのではなかろうか。

(3) 個・家族・地域・社会の制限との対峙

危機対応が必要でない事例であっても、その多くは、専門機関の紹介や継続的な相談対応を必要とする。そこで相談窓口は、今、相談に訪れている本人や家族が何を要求しているのかを正確に把握する必要がある。「仕事を紹介して欲しい」という相談であり、当事者が仕事に参加することへの怖れや強い戸惑いをもたない時には、就労を担当する専門機関の紹介を行うことで事足りよう。しかし、主訴が同様に「仕事を紹介して欲しい」というものであっても、その背景に、当事者が初職でつまずき仕事に就くことへの怖れをもっている場合や、当事者の発達上の課題や生活上の課題がある場合、いかなる支援が必要かを判断し、連携すべき諸機関と新たな実践を創造することが必要となる。その場合はもちろん、当事者が、問題解決の主導者となり、ソーシャルワーカーが側面的援助者となり構築される協同的關係性を高める実践となることが求められよう。

子若地域協議会は、地域の実践体が、子ども・若者さらに家族の可能性をより高める実践を模索する力を獲得する実践を組織することに力を注ぐ必要があるだろう。そのために、まず着手すべきなのは、子ども・若者集団及び家族の集団と実践者の集団育てではなかろうか。

3 滋賀県高島市の協議会を通して

2005年1月に5町1村が合併し誕生した滋賀県高島市は、人口約5万人の地方都市（子若法の対象範囲の年齢層：乳幼児期から30代の人口は2013年10月1日現在20,053人）である。筆者は、2013年以降、今日までこの市の協議会でスーパーバイズを担当してきた。そこで目的としていたことは「実践者集団の育ちあい」「過疎地を含む市内全域にみる各地の強みの発見」「危機対応が可能となる窓口機能の育ち」である。それぞれに残している課題は大きい。なかでも、危機対応機能の育ちに関しては今後の課題が大きい。一定の成果をみているため報告する。

(1) 実践者集団の育ち

教育、福祉、保健、医療、矯正、更生保護、雇用等の関係機関・団体から参加する実務者¹²たちにとって、その状況は、理解しがたい意味不明の言葉が飛び交う場所となっているのではないかと危惧を事務局はもった。そうであれば、実務者に苦痛の時間を与えてい

るのではないかと考えた。さらに、筆者には、客体的な参加で実務者会議の時間が過ぎれば自己の業務上の責任を果たしているとの思いがあるのではないかと悲観的な思いがあった。

そこで2014年度に集団アセスメントを提案し取り組んだ。これは、困難ないくつかの事例を基にして検討資料を構成し、実践計画を作成するものである。そこでは、事例報告を行う実践者と、その実践者とは異なる機関に所属する実務者から実践分析を担当する実践者を選定し、実践分析を担当する実務者がアセスメントグループを結成し集団でアセスメントを行うというものである。この集団アセスメントを行うに当たり、実務者会議において、子若法24条における「秘密保持義務」と同法34条に規定する罰則について議論し、集団アセスメントを協議会事務として位置づけることを徹底した。

ここで求めたのは、事例を自分のものにするということであった。事例を自分のものにするとは、自分なりに理解するという意味ではない。事例検討会の場合、事例を報告する実践者（実務者）の苦勞に共感するだけで終わることが多いが、自分がその事例を担当するワーカーとなった時、その人の「福祉援助の個別性」に着眼するならば、どのような人から情報を得る必要があるのかを考えなければならない。

子ども・若者の“生きづらさ”を語る共通言語が存在しない多様な職種の実務者にとって、この「福祉援助の個別性」に着眼することは、自己が今までもってきた価値観を揺さぶる作業でもあった。子ども・若者に関わる関係諸機関や団体が、地域としてその事例をどう支えていくかを議論する協議会実務者会議は、その今までもってきた価値観を揺さぶる時間であり、実務者が大きく揺れる時間であった。

この取組みを通して2016年度には、その人、家族、地域の「強み」を発見する取組みとして、インシデントプロセス法を用いた事例検討（実際の事例を担当した実務者が、最低限の情報を報告し、実務者会議に参加している他の実務者からの質問に答えるという方法）をとり、「この人や家族が地域で生きていくことを可能にする地域の強みを考えよう」という提起を行い、地域ストレングスマップを作製する取組みを行った。

2016年12月25日に開催された子ども・若者育成支援研修会において、相談窓口担当者は、子若協議会の成果を、①当事者・家族の思いを中心に据えて語るができるようになった。②困りごとを個別的な捉え方から集団的な課題として捉えることができるようになった。③協働提案・協働推進による仕組みづくりを、官・民、官・官、民・民でできるようになった。④子どもや若者と地域を共につくることができるようになった。これは、

¹² 高島市では、教育分野から学校教育課、社会教育課、青少年課、市立中学校校長会、管内高等学校、養護学校、通信制高校、青少年育成市民会議、少年補導委員会が、福祉現場から社会福祉課、障がい福祉課、市社会福祉協議会、子育て支援課、子ども家庭相談課、地域包括支援課、市学童保育指導員連絡協議会、民生委員児童委員協議会連合会が、保健・医療分野から県健康福祉事務所（保健所）、健康推進課、高島市民病院が、矯正・更生保護分野から高島警察署生活安全課、保護司会が、雇用分野からハローワーク、商工振興課、労協センター事業団が実務者として参加している。

指導・支援から協働・自主へと進むものである。⑤変容を支えるものとして、“今”を生きる子ども・若者理解、危機的な状況に対応する居場所、初期段階の居場所、関係を紡ぐ居場所、中間的な就労の場が必要であることが認識された。⑥専門性・経験・気づきを重ね合わせて個の強み、地域の強みが見えてきたと、6点に分け報告している。また、実務者は、その集団に参加することにより得た実務者（実践者）としての育ちを次のように語る。

支援を要する子どもたちの学校に勤めていますが、この協議会に参加し、いろんな立場の人と連携し発想できた。それに、この協議会ではじめて人の“強み”をさぐる魅力を感じました。（50代女性、養護学校教諭）

社会のなかで一人ひとりを大切に、市内でも若者たちが活躍できる場をつくりたい。（40代、市役所職員）

私たちは、個々の若者達の背景が分からなくて、あつかましいおばさん達かもしれない。でも、一緒に考えたいのです。（60代、更生保護女性会）

地域実践者集団に求められているのは、突出したリーダーの育成ではない。ここで求められるのは、集団に参加するすべての者が、現在の不自由さと向き合う力を与えられる過程を共に探し求める取組みである。

(2) 地域実践者の育ちを保障する為に協議会に求められること

子ども・若者と家族が、生存・発達上の課題と向きあい社会に参加する力を獲得する各期において、実践者は、若者や家族とともにその状況を評価し、引き続き支援を計画化する力を実践者集団として獲得形成する必要がある。これは、一部の長けた実践者やスーパーバイザーの力で可能となるものではない。実践者集団の育ちあいのなかでこそ可能となる。地域実践者は、同職者と仲間として相互に育ちあうことを常にめざし、相互に批判しあうことが必要である。実践を通して自らの発達に挑戦するなかでこそ、専門性を育てることが可能となる。協議会には、その専門職者としての、地域実践者としての育ちあいを保障することが求められる。機関や所属を超えた実践の批判は、そう簡単なことではない。むしろ強い抵抗が存在する。ただ、実践を相互に批判しあうことなしに専門性の育ちはない。

今、若者の人権が守られていない状況や若者の排除がすすんでいる状況を積極的に発信し、社会に働きかけるなかでこそ、有効な若者支援策を導き出すことが可能となる。地域実践者が、社会に積極的に働きかける実践者に育つ時、地域資源の有効な活用が可能とな

るばかりか、新たな資源を住民とともに創り上げる創造者となる。

さいごに

子若地域協議会は、「人間が生きていくうえで経験する最も基本的なものの一つである」苦しみから、子ども・若者とその家族を解き放つ方法・制度・政策・運動を検討し提案、実践する異職種協同の場である。その場は、個々に原因を求め、個々の責任を追究するのではなく、「家族・住まい」「仕事・収入」「仲間・友達」の条件を整える仕組みづくりを行う必要がある。その仕組みづくりは、生存・発達を阻害する管理、抑圧、排除から自己を解き放ち生存・発達を保障する実践の主体となる子ども・若者育てとして考えるべきであろう。

これからの高齢者福祉

ルーテル学院大学学事顧問・教授
市川 一 宏

テーマ

家族の変容と社会政策

今日、家庭の養育・扶養機能の低下、住民相互の関わりが希薄化し、孤立死、虐待、非行、自殺等の問題が顕在化しており、家庭内の様々な確執が社会問題となっている。

それらに対応すべく、近年取り組まれている生活困窮者自立支援、社会的養護、介護保険制度改革等々は、当事者への直接的支援とともに、それを生み出す地域社会自体が持つ助け合いの機能を強化し、当事者の生活を支えようとするものである。

かつて行政には「なんでもする課」があり、筆者は困ったら行政が解決してくれるという幻想を抱いた。しかし、その発想では、住民同士の絆が生まれず、地域の基盤が弱まることを体験した。また、阪神淡路大震災では、現地の行政自体が被災しており、たくさんのボランティアが被災者支援の重要な役割を担った。

これらのことから、行政の役割は変化し、必要なサービスの質と量の確保を前提に、市民、民間等と協働して地域の福祉課題に取り組むという新たな役割が求められている。

ならば、どのような取り組みが必要とされているのだろうか。本原稿では、そこに踏み込んでいきたい。

1 家族・地域が直面する生活問題

(1) 孤立

家庭・家族の価値観や形が多様になった。家庭を築き維持していく家族員同士の関わり、子育て、親の扶養・介護、経済生活の維持、精神的安定等の家族の扶養能力は低下し、多くの虐待や非行が生み出されている。また、学校と家庭の間、職場と家庭の間に、自分の居場所と実感できる場所が地域にあるだろうか。隔離された空間としての家庭が増え、地域との繋がりが薄れている。

孤立は、①身体的要因：老化による体力の低下、疾病、障害（脳卒中、転倒、骨折など）②環境的要因：＜人的環境＞家族の態度・接し方の変化、友人仲間との死別、＜物理的環境＞住環境のバリア、気候風土、③心理的要因：活動意欲の低下、性格、が相互に関係して起こる。閉じこもりの結果、生活が不活発になり“心身機能の低下”をもたらし、廃用症候群といわれる状態になり、ねたきり状態になりやすい。（厚生労働省『閉じこもり予防・支援マニュアル改訂版』2012年）。

(2) 地域の存続

2025年には、「ベビーブーム世代」が後期高齢者となり、高齢者人口は約3,500万人、また認知症高齢者数は、約320万人になると推計される。さらに、世帯主が65歳以上である高齢者の世帯数は、約1,840万世帯に増加し、約7割を一人暮らし・高齢夫婦のみ世帯が占めると見込まれる。2025年問題は、昭和30年代に人口が流入した特に都市部で顕在化する。

なお、2025年から2030年にかけて、9割以上の自治体で人口が減少し、2000年に比べて人口が2割以上減少する自治体が半数、65歳以上の高齢者人口割合が40%以上の自治体が3割を超えられている。

全国の多くの地域で過疎化と高齢化が同時に進行し、多くの自治体は昔ながらの共同体の崩壊、伝統文化の衰退、地域の消滅の危機に直面している。

さらに、都市は、グローバリゼーションのただ中にあり、生活は国際化し、例えば同じ言語の住民が多く住む地域が生まれ、様々な国の文化が流入する。生活の多様性と個人の違いを理解した、新たな地域づくりが必要とされている。

(3) 貧困

非正規雇用で働く労働者の割合は、2000年の26.0%から、2011年には35.2%（被災3県を除く）となり、年収200万円未満の給与所得者は、1998（平成10）年の17.4%から2010年には22.9%に増加した。生活保護受給率は、戦後、もっとも高い水準にある。また、低額年院受給者、無年金者の問題も指摘されており、特に収入が減少する高齢者の問題が顕在化している。

2 今日の高齢者福祉制度

地域と関わりを持たない社会福祉はない。近年の福祉施策は、公的なサービスとともに、家族、友人、隣人、日頃交流のある人々による、見守り、ちょっとしたお手伝いを含むインフォーマルな支援のネットワークワークとの関わりを強調しており、高齢者福祉においても同様である。

(1) 『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告』（厚生労働省）2008年

同報告は、自助、公助とともに、住民、当事者、民生児童委員、町内会、行政、ボランティア団体（民間非営利団体）等が協働する「新たな支え合い」すなわち共助の必要性を強調している。これは、行政の取組みを「公」と限定するのではなく、市民の役割、民間の役割を重視した「新たな支え合い」という共助の取組みによって、「新たな公」を創出し、地域社会の再生を図るという新たな視座を明確にしたものである。そして、住民主体の原

則にたつて、①地域福祉の基本理念である「住民主体」の確認、②住民の活動の原動力は「住民主体」からしか生まれないこと、③「住民主体」は住民の活動と行政や専門家との協働が成立する前提でもあること、④活動にとどまらず、施策決定、計画策定・進行管理・評価等に住民参加を一層徹底すること、等を明確にし、提案している。

(2) 介護保険制度改革

2015年の介護保険法改正は、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、医療・介護・予防・住まい・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの構築をめざしている。とりわけ、新しく創設された介護予防・日常生活支援総合事業は、以下の3点の取組みを強調している。

すなわち、①要支援者の多様なニーズに、要支援者の能力を最大限活かしつつ、多様なサービスを提供する仕組み、②生活支援の充実、高齢者の社会参加・支え合い体制づくり、介護予防の推進、関係者間の意識共有と自立支援に向けたサービスの推進等を基本にした事業の実施、③住民主体のサービス利用、要介護認定に至らない高齢者の増加、重度化予防推進による、結果としての費用の効率化、である。

特に、掃除、洗濯等の日常生活上の支援、機能訓練や集いの場などの提供、日常生活栄養改善を目的とした配食や、住民ボランティア等が行う見守り等の生活支援サービスは、共助を制度化したものであり、住民、ボランティア等の地域の資源を活用した支援でもある。

(3) 生活困窮者自立支援制度

2013年、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある人を支援することを目的とした生活困窮者自立支援法が成立した。同法は、2015年度から、①各地方自治体に自立相談支援事業（就労その他の自立に関する相談支援、事業利用のためのプラン作成等）の実施、②住居確保給付金の支給、を義務づけた。さらに課題となっていた生活保護受給者の自立支援や引きこもる人々の社会復帰、また貧困によって教育の機会を奪われ、貧困の悪循環から脱することができなくなる危険性のある若者への就労、学習支援等の幅広い取組みを市町村行政、社会福祉協議会（以下、「社協」という）に求めている。なお、高齢者と貧困、孤立の問題は密接に関連する場合も多く、自立相談支援事業の相談者の20%は、高齢者であると言われる。

同制度の考え方は、生活困窮者支援を通じた地域づくりであり、「生活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークを構築し、包括的な支援策を用意するとともに、働く場や参加する場を広げていくこと（既存の社会資源を活用し、不足すれば開発・創造していく）、さらに「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」地

域を構築する」ことをめざしている。

3 1990年～2000年代初頭の高齢者福祉

筆者が20歳代の頃から今まで、国・全国・都道府県・市区町村の行政、社協、民間団体における計画の策定、実施、評価及び調査研究、人材養成・研修等に関わる機会が与えられた。一緒に取り組んだ方々から、たくさんのことを教えて頂き、今がある。心より感謝している。この40数年をたどり、特に節目になった政策の動向と経験を踏まえ、近年の高齢者福祉の特徴を読み取りたい。

(1) 3つの政策が集合した高齢者福祉 (client、citizen、customer)

第1は、社会福祉サービスの利用者 (client) の視点であり、ノーマライゼーションを推進する政策の潮流である。地域住民が「あたりまえ」の人間として地域社会で生活していくことができることを重視し、そのために様々な活動やサービスによる支援の必要性を強調してきた。自己実現と人間としての尊厳を保障された「サービスの利用者」が、地域において住民として生活し、「地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する」(社会福祉法4条) ことができるために、様々な障害への対応と配慮を欠かすことができない。

ふりかえって、筆者が、在宅福祉サービスの検討に関わったのは、1977年、小金井市、保谷市と田無市(現在の西東京市)、武蔵野市の住民を対象に行われた寝たきり老人実態調査に始まる。また、1990年の老人福祉法八法改正により、老人保健福祉計画の策定義務が市区町村に課せられた。故三浦文夫先生にご指導頂き、全国の実情を調査し、提言したことを思い出す。実際に川崎市等の計画策定に携わり、以降、都県、市区町村において、計画の理念、目標、提供システムと達成数値を明らかにするプロセスを学んだ。

また1980年代後半より、三鷹市、荒川区、国分寺市、川崎市等で、高齢者住宅計画に関わった。特別養護老人ホーム等の社会福祉施設だけでなく、1986年に老人保健施設、1992年にケア付き医療施設である療養型病床群が設置され、高齢者の選択肢が増えた。さらに、様々なケア付き住宅も設置された。その根底には、高齢期になっても、安心して生活できる仕組みをつくろうという、ノーマライゼーションの実現をめざした市民、福祉保健関係者、行政職員等の熱い思いがあった。

第2は、市民 (citizen) 参加の視点であり、新しい公共、すなわち、ガバメント (統治) からガバナンス (協働) の潮流である。1980年代末から、分権化が進められ、各市区町村は、競って在宅福祉サービスの内容と提供システムを施行していた。

私は1985年、東京都の『地域における在宅福祉サービス供給システムに関する調査研究』に加わり、在宅福祉サービスの発展期における各自治体の先駆的取組みを検証した。ま

た、1984年の三鷹市の在宅福祉に関する意向調査を踏まえ、住民参加型在宅福祉サービス供給組織である三鷹市在宅福祉公社の創設に、府中市においては、府中市民福祉公社の創設に関わった。福祉公社は、第1に組織形態が住民参加としての特徴を持ち、行政と一線を画している、第2に会員制等の組織化によりサービスの利用者（利用会員）と担い手（協力会員）が平等な関係にある、第3にサービスは有料であるが、市場価格よりは低い非営利的な基準で提供される、第4に担い手は従来の無償のボランティアとは異なる、いわゆる有償ボランティアという特徴を持っている（全国社会福祉協議会住民主体による民間（非営利）在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会『住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題』（1987年））。

その他、住民互助型の民間非営利団体、社会福祉協議会の有償サービス部門、生活協同組合、ワーカーズコレクティブなどの多様な団体が登場してきた時代である。

また市民参加は、サービスの内容、実施、評価の有効性、実行性を担保するとともに、行政運営の透明性、公開性を図る手段である。一般的に市民参加が図られている自治体ほど、活力があり、また施策が充実していると言われる。市民、ボランティア、民間等と協働して地域の福祉課題に取り組むことにより、地域自体の活性化、インフォーマルな支援の強化等を図ることができるからである。

第3は、社会福祉サービスの消費者（customer）の視点であり、社会福祉サービス供給システムの改革の潮流である。社会福祉サービスの利用が、従来の措置制度から契約制度に転換し、サービスの提供者が行政や社会福祉法人等の公共性の高い団体にとどまらず、幅広く民間非営利、営利団体に広がり、競争の原理による質の確保が進められた。しかし、適切なサービス利用のためには、2000年の社会福祉法によるサービスの利用支援、苦情対応システム、高齢者等の契約能力が低下した場合の日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）、サービスの第三者評価システム等の整備が不可欠であった。

なお、消費者の満足度の視点から、サービスを評価する必要がある。すなわち、①要望に対する迅速な対応と経過説明、②組織内に徹底されたサービスの質の確保、③利用者からのアクセス、④危機管理を明確にした安全性の確保、⑤利用者や関係者に理解できる情報内容と提供システム、⑥ここまで生活を維持できたのは利用者の努力と提供者の努力だという、互いの成果を確認するシステム、⑦利用者の信頼を得られる責任体制の強化を図っていくことは、満足度を高める重要な条件であり、サービス評価の指標となる。

筆者は、1990年代後半より、全国社会福祉協議会が実施する社会福祉従事者生涯学習プログラムの検討に加わった。生涯学習の対象は、初任者、中堅、指導的職員、管理職員であり、それぞれに、福祉の理念等の共通知識・技術、そして高齢者等の分野に応じた援助の個別知識・技術、さらに組織人として必要な危機管理、PDCAサイクル、SDCAサイクル、研修・OJT等のマネジメントの修得をめざした研修を企画し、全国で実施した。サー

ビスの安定的な提供とその水準を向上させるためであった。この10数年を通し社会福祉現場では、確実にマネジメントが根差してきたと実感している。

以上の3つ“C”の潮流が合流した地点が、高齢者福祉がめざすべき到達点であると言えるよう。

(2) コミュニティ・ケアから福祉のまちづくりへ

日本においてコミュニティ・ケアが行政に取り上げられた代表的な報告書は、東京都社会福祉協議会『東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について』（1969年）、中央社会福祉審議会『コミュニティの形成と社会福祉』（1971年）である。後者は、コミュニティ・ケアを「社会福祉の対象を収容施設において保護するだけでなく、地域社会すなわち居宅において保護を行い、その対象者の能力のより一層の維持発展をはかろうとするものである」とした。施設入所中心であった当時の福祉施策に対し、できるだけ生活している「地域コミュニティ」で生活できるための居宅ケアを、施設ケアとともに強調した点で、歴史的意味を持つ。

以降、在宅福祉サービスが急激に増加してきた。全国社会福祉協議会『在宅福祉サービスの戦略』（1979年）は、①対象者の精神的安定を保障することを目的とする「予防的サービス」、②家族の扶養機能や市場メカニズムといった「私的」な充足機能では対応できないニーズに対する「専門的サービス」、③本来ならば家族が充足していたニーズに対応する、必ずしも専門的教育及び技術を必要としない「在宅ケア」、④社会において自立し、かつ自己実現できるように援助する「福祉増進サービス」、を包括する在宅福祉サービスを提唱した。施策としても、「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」（1976年厚生省通知）等が出され、また1989年のゴールドプランでは、3本柱であるホームヘルプ、ショートステイ、デイサービスの強化と、在宅福祉サービスの利用を支援する在宅介護支援センターが創設され、在宅福祉サービスの量的拡充と質的強化が図られた。

1990年代は、在宅福祉サービスに関して、①多元化：サービスの提供を市区町村社会福祉協議会、社会福祉法人、福祉公社、医療法人、農業協同組合、民間事業者に広げた、②市区町村の権限と責任の強化、③自由化：高齢者介護・自立支援システム研究会『新たな高齢者介護システムの構築を目指して』（1994年）は、利用者が自らの意思に基づいて、利用するサービスを選択し、決定することを基本として、介護サービスの提供は、高齢者とサービス提供機関の間の契約方式にすることを提唱している。以降の取り組みが、介護保険制度の創設と結びつき、福祉サービスの利用が措置から契約に転換したのである。

ちなみに、行政の役割も変化している。行政には、公的サービスを直接提供することを主要な役割とするのではなく、①在宅福祉サービスの水準のチェック、サービス評価の推進、②計画の策定と地域で必要とされる在宅福祉サービスの量の確保、人、サービス、施

設、情報等の社会資源の開拓、③適正な競争の推進（根幹となる在宅福祉サービスの適正な価格の設定若しくは財源の投入による価格維持、④地域住民、サービス利用者、サービス提供者等を対象とした情報提供、⑤一般事業者が大幅に参入することが見込まれない領域におけるサービスの協働的提供、⑥協働、すなわち在宅福祉サービス提供者間の協議の場の提供、保健医療福祉の連携の強化と実施モデルの提示、対応困難ケースに対する協働、⑦在宅福祉サービス利用者の権利の侵害への対応、例えばサービス提供者による逆選択と選別への対応、⑧市民参加の促進と行政と民間のパートナーシップの構築、善意が生かされるシステム（寄付、活動、事業）の整備、⑨研修による従事者の質の確保、等という、サービスの適正実施を進める役割が期待されていると言えよう。

さらに2000年代は、自助、公的なサービス（公助）と、地域福祉の根幹であるインフォーマルなネットワーク（共助）を合わせた新しい地域福祉の議論が盛んになってくる。さらに、4で述べる諸制度は、明らかに従来のコミュニティ・ケアの議論とは異なり、コミュニティの再生そのものをめざしたものである。

私は、コミュニティを構成する要素を次の6点と考える。①コミュニティに所属する者同士の相互の関わりである。見守りや小地域活動、町会活動を通じた住民同士の日常的な関わりから、祭り等の年間行事に応じた関わり、また災害時の緊急対応等、幅広い関わりが考えられる。②関わりに対するアイデンティティ、愛着である。自己実現、成長、学び、助け合い、生活等の場として必要であると、住民自身が認識していることを意味する。具体的には、防災・防犯、保健医療福祉のネットワーク、生涯学習、NPO・ボランティア活動、他の住民との出会いと交流の場としてのコミュニティを通して、愛着が育まれる。③それらを実現しやすい地理空間であり、地域特性が強調される。④互いを認め合うコンセンサスと一定の規範であり、互いの違いを認め合い一人ひとりを大切にしつつ、共に生きるために必要な生活上の約束を合意することである。⑤コミュニティを支える宗教や祭り等の文化の形成である。かつて自然への敬意、地域に根ざした宗教と祭りによって、互いの存在を意識し、関わり大切さを確認することができた。だから、自然は守られてきたし、互いの利害が異なる時にも、コミュニティが維持されてきた。今、地域に根ざした生活文化の継承と価値の再編が必要とされてきている。⑥人材や活動等、一定の地域資源の存在である。

これらのコミュニティを維持、若しくは再生する福祉のまちづくりを進めることが、「共助」を支援する行政の役割である。

これらを実現できるか否かが、福祉に留まらず、市区町村の存続を左右することを、福祉サイドから提案していると言えよう。

4 これからの高齢者福祉

(1) 必要とされる高齢者福祉サービスの量的確保と継続する検討課題

私が委員長として取りまとめさせて頂いた東京都高齢者保健福祉計画（平成27年～平成29年）は、介護サービス基盤の整備、在宅療養の推進、認知症対策の総合的な推進、介護人材対策の推進、高齢者の住まいの確保、介護予防の推進と支え合う地域づくり、介護サービス基盤の整備、在宅療養の推進、認知症対策の総合的な推進、介護人材対策の推進、高齢者の住まいの確保、介護予防の推進と支え合う地域づくりを重点分野とし、都内市区町村の実態を踏まえ、支援計画として、数値目標も明記しながら、計画を策定した。委員会は、関係者の合意形成の場でもあった。

市区町村は、調査によるニーズや利用者の意向、事業者の実態調査に基づき、必要なサービス量と提供システムの整備を図ることになる。但し、今まで以上に、各自治体の実情に応じた計画を策定する能力が求められる。特に支援を要する高齢者の増加が確実に予想されるものの、サービス量と介護保険料が直結しており、市区町村レベルでは解決できない課題も少なくない。

また、いくつかの市区の高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画の策定に関わらせて頂き、解決が決して容易でない問題も実感している。介護保険制度における施設給付の確保は、緊急の取り組み課題である。但し、施設を創設しても、一向に待機者が減らない現状がある。また、サービス付き高齢者住宅やお泊まりデイにおけるケアの水準をどのように維持できるか。必要とされている福祉人材がなかなか確保できないという現状の中で、可能な限り今まで通り自宅で生活することを支援する在宅福祉サービスの供給量をどのように確保するのか。介護予防・総合事業の安定的実施は可能か。医療等との連携を適切に行うために、ブロック圏域、市区町村圏域、地域包括ケアセンター等が配置される小学校圏域・中学校圏域におけるサービスの供給計画の整合性が、高齢の生活困窮者の生活保障、障害者福祉と高齢者福祉の連携等々、検討すべき課題は多く、住民、当事者、保健医療福祉関係者等と知恵を出し合い、学んできた。それらを計画としてとりまとめてきた各自治体の政策立案能力に敬意を表したい。

(2) 二つの改革

2015年9月、厚生労働省新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム『誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現—新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン』が出され、以下の点を強調している。

①新しい地域包括支援体制の確立

- ・ワンストップで分野を問わない包括的な相談支援の実施
- ・地域の実情に見合った総合的なサービス提供体制の確立

②生産性の向上と効率的なサービス提供体制の確立

少ない人数でのサービス提供が可能となるような、これからも続く人口減少社会においても持続可能な、将来を見据えた福祉サービスのあり方を検討する

③総合的な福祉人材の確保・育成

- ・ライフステージ等に応じ異なる分野で活躍できるよう、多様なキャリアステップ
- ・地域包括支援体制を担う福祉人材の養成

また2016年7月、厚生労働省は、『地域包括ケアの深化・地域共生社会の実現』を発表した。これは「女性も男性も、お年寄りも若者も、一度失敗を経験した人も、障害や難病のある人も、家庭で、職場で、地域で、誰もが活躍できる全員参加型の社会」という一億総活躍社会の実現をめざしたものであり、子供・高齢者・障害者などすべての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる「地域共生社会」の実現をめざしている。そして我が事・丸ごとの地域づくりとして、①住民主体による地域課題の解決力強化・体制づくり、②市町村による包括的な相談支援体制の整備、③地域づくりの総合化・包括化、④地域福祉計画の充実、各種計画の総合化・包括化等をあげている。また、サービス・専門人材の丸ごと化として、①公的福祉サービスの総合化・包括化、②専門人材のキャリアパスの複線化等をめざした。そして、包括的・総合的な相談支援体制の確立を掲げ、相談者本人のみならず、育児、介護、障害、貧困など相談者が属する世帯全体の複合化、複雑化したニーズを的確に捉え、分野別の相談支援体制と連動して対応する体制を提案している。

ついで、2016年12月には、地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会（地域力強化検討会）『地域力強化検討会中間とりまとめ～従来の福祉の地平を超えた、次のステージへ～』が出されている。ここでは、市町村における包括的な相談支援体制を、「住民に身近な圏域」にある「丸ごと」の相談を受け止める場合は、自らあらゆる課題を解決する負担感を負うことなく、明らかになった課題に寄り添いながら、適切な機関に繋いでいくことが必要となる。特に、多様な、複合的な課題については、高齢、障害、子どもといった福祉関係だけではなく、医療、保健、雇用・就労、司法、産業、教育、家計、権利擁護、多文化共生など多岐にわたる分野で、市町村単位、ときには都道府県単位の専門機関も含めた多機関が協働する体制の中で、解決方法が考えられるべきである」としている。

さらに、2017年1月に出された社会福祉法改正案では、以下の内容が提示されている。

①第4条 [地域福祉の推進]

地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者（「地域住民等」）は、「地域福祉の推進に当たっては、福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護予防（略）、保健医療、住まい、就労及び教育に関

する課題、福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題（地域生活課題）を把握し、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関（支援関係機関）との連携等によりその快活を図るように特に留意するものとする」と新たな規定が設けられている。

②第6条〔福祉サービスの提供体制の確保等に関する国及び地方公共団体の責務〕

「国及び地方公共団体は、地域住民等が地域生活課題を把握し、支援関係機関その他地域福祉の推進のために必要な各般の措置を講ずるよう努めなければならない」とした。

③第106条の3〔包括的な支援体制の整備〕

市町村は、①地域福祉に関する活動への地域住民の参加を促す活動を行う者に対する支援、地域住民等が相互に交流を図ることができる拠点の整備、地域住民等に対する研修の実施その他地域住民等が地域福祉を推進するために必要な環境の整備に関する事業、②地域住民等が自ら他の地域住民が抱える地域生活課題に関する相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、必要に応じて、支援関係機関に対し、協力を求めることができる体制の整備に関する事業、③生活困窮者自立支援法に基づく事業等の実施その他の各般の措置を通じ、地域住民等及び支援関係機関による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備するよう努めるものとするとした。

④第107条〔市町村地域福祉計画〕

地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項を新たに書き加えている。

なお、以上の動向と同じくして、次期介護保険事業計画にも、障害福祉計画、地域再生法の一部を改正する法律案における生涯活躍のまち形成事業計画等との整合性を図ることとされている。

また、2017年2月には、「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部『「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）』が出されている。

これらの一連の提案、法改正案から、第1に、共助としての側面が強かった地域福祉が、制度として位置づけられていることを見て取ることができる。3(2)において、コミュニティ・ケアから福祉のまちづくりの動向を述べた。しかし、今日の取り組みは、従来の福祉のまちづくりとは、明らかに次元が異なる内容である。確かに、地域住民等のネットワークが形成されていない地域にある多くの地域包括ケアセンターは、期待される多様な役割を遂行できていない現状にあるのではないだろうか。また、地域福祉が不明確な行政は、孤立した高齢者等への発見や支援が不十分である。それらの意味で、地域住民等の活動を支援する市区町村の役割が問われている。また、職縁、地縁、血縁が切れた地域で、

身近なセーフティネットが働かない状態にある高齢者、孤立した高齢者等、コミュニティの再生なくして、予防、解決はできないと考える。家族との関わりが切れたからこそ、新たな絆をつくる必要がある。地域の居場所が切れたからこそ、多様な住民が集う場づくりを進める必要がある。なお、多世代交流共生型社会づくりについては、拙稿「多世代交流・共生のまちづくりの施策・実践と地域社会の挑戦」『人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会報告書』（人口減少時代における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会・全国市長会政策推進委員会・（公財）日本都市センター）をご覧ください。

そして、第2に、福祉サービスの提供システムそのものの改革が求められているのである。ここで詳細を書くことはできないが、長く続いてきた児童、高齢、障害等の各社会福祉分野ごとの働き方をどのように統合していくか。また設置された児童相談所、更生相談所、地域包括ケアセンター、障害者地域生活支援センター等の関係機関をどのように再編していくのか、自治体に課せられた課題は大きい。私は、市区町村の福祉課題、社会資源等に関する地域診断を行い、実態に合ったケアシステムを検討し、それに合わせて、仕組みを再編していく地道な作業が必要と思っている。すなわち、施設等のハードな資源の整備とは別に、地域にある資源（「人」：問題解決に取り組む当事者、医師、保健士、社会福祉士・ケアワーカー・ケアマネジメント等の専門職、住民、ボランティアといった保健医療福祉等に関わる広い人材。「もの」：保健・医療・福祉・教育・公民館等の施設、サービス・活動、物品はもちろん、住民関係、地域関係、ボランティア協議会、医療保健福祉等の専門職ネットワーク等のネットワーク。「金」：補助金・委託金、寄付金、収益、研究補助金。「とき」：就業時間、ボランティアが活動する時間。課題を共有化し、合意して取り組むチャンス。「知らせ」：上記の資源情報、サービス利用者情報、相談窓口における情報等のニーズ情報、計画策定に必要な統計等の管理情報）を活用、開発して、個々の地域に応じ、接ぎ木された地域包括ケアシステムを構築する可能性は十分あると考える。

(3) 必要とされる福祉専門職

1987年、ケアの専門性を有したケアワーカーと、相談業務や幅広く生活支援等の専門性を有した支援を行うことができるソーシャルワーカーの確保を目的に社会福祉士法及び介護福祉士法が、また1997年には精神保健の向上及び精神障害者の福祉の増進を目的とする精神保健福祉士法が制定された。例えば社会福祉士は、専門的知識及び技術をもって、身体上若しくは精神上の障害があること、又は環境上の理由により日常生活を営むのに支障がある者の福祉に関する相談に応じ、助言、指導、福祉サービスを提供する者又は医師その他の保健医療サービスを提供する者その他の関係者との連携及び調整その他の援助を行うことを業とする者としての役割を担う。

なお、近年、様々な専門職が提案されている。生活支援コーディネーターは、高齢者の生活支援・介護予防の基盤整備を推進していくことを目的とし、地域において、生活支援等サービスの提供体制の構築に向けたコーディネート機能を果たす者（日本能率協会『地域における生活支援サービスのコーディネーターの育成に関する調査研究事業報告書』（2014年））であり、地域包括ケアセンターとの関係が強い。また、地域福祉コーディネーターは、第1に専門的な対応が必要な問題を抱えた者に対し、問題解決のため関係する様々な専門家や事業者、ボランティア等との連携を図り、総合的かつ包括的に支援する。そして、自ら解決することのできない問題に対しては適切な専門家等に繋ぐ役割、第2に住民の地域福祉活動で発見された生活課題の共有化、社会資源の調整や新たな活動の開発、地域福祉活動に関わる者によるネットワーク形成を図るなど、地域福祉活動を促進する役割が期待される（全国者会福祉協議会『地域福祉コーディネーターに関する調査研究委員会報告書』（2009年））。

なお、前述した「地域力強化検討会」（2016年）は、市町村における包括的な相談支援体制のなかで、協働の中核の役割を担う「相談支援包括化推進員」を、機関を定めずいずれかの機関に配置することを求めている。「相談支援包括化推進員」は、複合的な課題を受け止め、多機関協働の中でチームとして解決策を検討し、時には新たな社会資源の創出を行うものであり、ソーシャルワークとしての知識・経験をベースにした専門職であるとした。そして、制度横断的な知識を有し、アセスメントの力、支援計画の策定・評価、関係者の連携・調整、資源開発までできるような、包括的な相談支援を担える人材育成に取り組むべきであると述べている

特に相談援助等を行うソーシャルワーカーについて言えば、地域の当事者や住民、ボランティア、NPO、社会福祉法人、保健医療関係、教育関係組織、まちづくり関係者、社会福祉協議会、行政等と協働して地域を維持し、新しい関係性を築いていく調整機能を持った社会福祉士、精神保健福祉士、介護支援専門員の役割がますます高まっていると言えよう。なお、高度な知識と卓越した技術を用いて、個別支援や他職種との連携、地域福祉の増進を行う能力を有する社会福祉士としてのキャリアアップを支援し、実践力を担保する認定社会福祉士制度が設立されており、期待は大きい。

5 むすびにかえて

ふりかえって、これらの取組みは、当事者主体（needs-oriented）をめざした挑戦であるとも言えよう。生活困窮者自立支援から見えてきたことは、活動を通じた人と人の関わりの必要性である。例えば、リストラに会い、社会との関わりを絶たれた場合、昼間に近隣の人と出会うことが負担になり、昼夜逆転した生活に陥りやすい。この引きこもり状態にある住民に、サービス等の情報は届かない。孤立し、心を閉ざした人の心をどのように開

くか、またニーズが潜在化し、見えない故に、関心を持ってない、持たない住民の理解なしに、地域の課題は解決しない。今後、家族との関わりがないか、乏しい一人暮らし高齢者、高齢者夫婦のみ世帯の生活課題が、広く顕在化している。孤立死を防ぐことが緊急の課題である。

このように、従来日本型福祉社会の特徴であると言われてきた職縁、地縁、血縁が切れた地域で、制度の狭間で苦しんでいる人、制度の基準に合わない人（申請をしない）、身近なセーフティネットが働かない状態にある人、既存の施策では応え切れていないニーズ、社会的排除の対象になりやすい人、サービスに関する情報が届かず、サービスにアクセスできない人、公的サービスによる総合的対応が不十分であうことにより生まれている問題等々に直面し、コミュニティの再生なくして、予防、解決はできないと考える。家族との関わりが切れたからこそ、新たな絆をつくる必要がある。地域の居場所が切れたからこそ、多様な住民が集う場づくりを進める必要があるのではないだろうか。

高齢者福祉は、大きく変わりつつある。

墓地行政について

第一生命経済研究所ライフデザイン研究本部研究開発室主席研究員
小谷みどり

全国の墓地で、墓の無縁化が顕著になりつつある一方、今後20年間は年間死亡者数の増加が見込まれ、墓地運営者にはそれに伴う墓地需要への対応が迫られている。

大都市では、広大な用地の確保は難しいこと、仮に用地の候補があったとしても、地域住民からの反対が根強いことなどから、既存の墓地をいかに効率よく運用するかが課題となっており、そのためのひとつの方策として、無縁墓撤去が挙げられる。しかし過疎化が進み、そもそも人口が減少する地方では、無縁墓を撤去して更地にしても、新たな需要が見込めず、無縁墓を放置した方がコスト的にはよいという判断もあり、無縁墓対策は自治体によってまちまちだ。

日本の墓地政策は、明治以降、一貫して公衆衛生の観点で捉えられたままだが、使用期限の設定や墓の共有化など、我が国でも墓の無縁化防止に向けた方策を推し進める必要がある。家族や子孫の有無に関わらず、どんな人も等しく遺骨の収蔵場所を確保でき、死後の安寧が保証される仕組みはどうあるべきか。これからの墓地政策に必要なのは、こうした福祉の視点ではないだろうか。

はじめに

昨今、先祖の墓の無縁化が社会問題となりつつある。高松市は1990年度に11か所の市営墓地で無縁墓の実地調査をした結果、約2万4,500基のうち約7,500基の使用者が分からず、3基に1基が無縁墓となっていたことが判明した。熊本県人吉市は、2013年に市内の全霊園995か所の現況調査をしたところ、1万5,123基ある墓の4割以上に当たる6,474基が無縁化しており、なかには8割の墓が無縁化している墓地もあった。無縁墓のなかには、改葬許可の手続をせずに、子孫などが勝手に骨壺を持ち出し、墓石だけが放置されているものも少なくないという。

そこで本稿では、無縁墓がいつ頃から、またその増加の背景について触れたうえで、無縁墓対策としての墓地行政のあり方を、いくつかの事例を挙げながら考察してみたい。

1 墓が無縁化するとは

(1) 祭祀財産としての墓

墓地、埋葬等に関する法律（以下、「墓埋法」という）の2条4項では、墓（法律では墳

墓と表記するが、本稿では一般的に使用される「墓」という表現を採用する)とは、「死体を埋葬し、又は焼骨を埋蔵する施設」と定義され、墳墓を設ける区域を墓地という。

民法では墓は祭祀財産と規定されており、いわゆる遺産相続の対象となる相続財産とは異なり、子々孫々での継承を前提としている。この概念は、1898年に施行された明治民法987条で「系譜、祭具及墳墓ノ所有権ヲ承継スルハ家督相続ノ特権ニ属ス」と規定され、祭祀は継承するものという観念が作り上げられたことに端を発している。明治民法で指す「家督相続」とは、970条によれば「直系の男子優先、嫡出子優先、年長者優先」であり、墓などの祭祀財産は、長男子が継承する家督相続の特権と定められた。つまり、先祖祭祀や墓の管理・継承はそれぞれの家が担うべきであるという枠組みが明治政府によって作られたのである。

一方、戦後の民法では、897条で「慣習に従って祖先の祭祀を主宰すべき者が承継する」と規定されており、長男が継承者であるとはされていない。祭祀継承者は、姓が同じであったり、親族関係であったりする必要はないが、実際には、「結婚して姓が変わった娘しかいないので、お墓を継承する人がいない」「長男だから、お墓を継承しなければならない」といった話をよく耳にするように、長男がお墓を守るという家意識が慣習として根付いている。

長男や同じ苗字である必要はないにせよ、日本の墓が代々継承を前提としていることは、「永代使用权」にみとれる。「墓を買う」とは、その区画を使用できる権利「永代使用权」を取得し、墓地運営者との間で墓所使用契約を締結することをいうが、永代使用权は永久的に区画を使用できる権利ではなく、継承者がいる限りは使用できるという権利なので、継承者がいなくなれば、永代使用权は消滅することになる。

(2) 墓の無縁化とはどういう状態か

ここで無縁墓の概念を整理しておきたい。最高裁判所は無縁墓について、「葬られた死者を弔うべき縁故者がなくなった墳墓をいう」(1963年2月22日最高裁判所第三小法廷決定)と規定しているが、実際には、相当期間にわたってお参りされている形跡がないお墓を指す。しかし相当期間のお参りがいない状態とは、きわめてあいまいな概念だが、無縁墓と認められれば永代使用权は抹消されるため、墓地運営者は墓石を撤去してもよいことになっている。

もともと我が国では、死者祭祀は個々の家の問題であると考えられてきたため、無縁墓の撤去については、墓地使用者や親族の追跡調査をしたり、2種以上の日刊新聞で3回以上公告することを義務付けたりなど、墓地運営者に大きな労力と経済的負担を長らく強いていた。しかし、無縁墓の将来的な増加によって墓地の管理や経営が圧迫されかねないうえ、従来の撤去手続きがあまりにも煩雑で実効性が低いことから、1999年3月に「墓埋法

施行規則」が改正された。現行の「墓理法施行規則」3条では、墓地運営者が無縁墓を撤去する場合の手順を以下のように義務付けている。

死亡者の本籍や氏名を明記し、1年以内に申し出なければ改葬する旨を官報に掲載する。同時に、園内や墓地にも最低1年間、立て札を立てて同じ内容を掲示する。これらの公告に対して1年以上経過しても申し出がなければ、①無縁墓の写真と位置図、②公告に対して申し出がなかった旨を記した書面、③官報の写しと立て札の写真の3点を市町村役場に提出し、改葬の申請を行う。

2 無縁墓撤去の問題

この手続きの改正と前後し、無縁墓対策に積極的に取り組む自治体が現れてきた。国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、2038年までは年間死亡者数の増加が見込まれ、墓地運営者にはそれに伴う墓地需要への対応が迫られている。しかし大都市では、広大な用地の確保は難しいこと、仮に用地の候補があったとしても、予定地となる地域住民からの反対が根強いことが予想されることなどから、新規墓地を造成するのは現実的ではない。そのため、既存の墓地をいかに効率よく運用するかが課題となっており、そのためのひとつの方策として、無縁墓撤去が位置付けられるのである。

(1) 積極的に撤去している自治体の事例

相当期間のお参りが無い墓をどのようにして無縁墓として認定し、撤去作業を開始するかは、公営墓地を運営する自治体もその対応はまちまちだ。例えば東京都霊園条例では、年間管理料を5年以上滞納している使用者に対し、使用許可を取り消すことができると規定しているが、自治体によってはそもそも年間管理料を徴収していないところもあるうえ、滞納期間も3年から10年と幅がある。

東京都の場合は、年間管理料を5年以上滞納している使用者の所在を調べ、管理料の支払いを求めるが、本人が亡くなっていた場合には、戸籍や住民票を手がかりに、どのような家族や親せきがいるかを調べ、代わりに支払うよう催促する。親族が支払いに応じない、あるいは親族の居場所が分からない場合には、前述の無縁墓撤去の手順を踏んだうえで、墓石は撤去され、遺骨は無縁塚に納められる。東京都に限らず、どこの霊園でも、遺骨は霊園敷地内にある無縁者用の納骨堂に移されることが一般的だ。前述の「墓理法施行規則」3条の規定は、無縁改葬の手続きであるため、墓石を撤去するだけでなく、改葬するための専用の墓地が必要となるからだ。

8か所ある東京都立霊園では2000年から無縁墳墓処理事業を行っており、年間管理料の滞納をしていた墓のうち、2009年～2013年度の5年間に約2,800基を調査したところ、1,095基が無縁墓と判明し、撤去した。しかし管理料を滞納し、無縁化していると思われ

る墓はまだ数多くあるうえ、今後も新たに無縁墓は発生し続けるのは明らかだ。既存の無縁塚では今後増加する無縁遺骨に対処しきれなくなるため、東京都では2012年度に約4,000万円かけて約6,000体の遺骨を収蔵できる無縁塚を整備した。

川崎市では、2012年度から市営霊園の無縁改葬の手続きに着手した。川崎市の場合は、墓地管理手数料を3年以上滞納している墓のうち、使用者が死亡や所在不明、あるいは血族三親等、姻族三親等の親族がいない墓を無縁改葬の対象とし、1万2,000体を収蔵できる無縁合葬墓を市営霊園に新たに整備し、2014年度から無縁墓の撤去を進め、2015年度から更地の再貸付を開始した。無縁合葬墓のキャパシティにも限界があるため、無縁墓として撤去した遺骨は小型の骨壺に入れ替え、20年間は個別に収蔵し、縁故者からの遺骨の引取り希望にも対応できるようにするが、20年が過ぎた後は他の遺骨と合葬するという。

(2) 無縁墓を撤去しない自治体の事情

しかし墓石の撤去など再整備には1基あたり3、40万円はかかる。年間管理料を滞納している使用者や親族の所在確認にかかる事務作業や手間もある。無縁墓の撤去には費用も人手もかかるが、公営霊園の場合、こうした費用は税金で賄われることになる。墓地の年間管理料は、霊園内の清掃や草刈などの維持管理に充てられるため、滞納者が増加すれば、維持管理コストに影響する。

さいたま市の市営霊園では、2014年時点で年間管理料を滞納しているお墓が141件あり、うち使用者死亡あるいは所在不明が90件以上あるものの、無縁墓の判断がつかかねるとし、墓石の撤去には至っていない。

さいたま市のように、長い間お参りされた形跡がなく、無縁化していると思われるお墓であっても、使用者や親族の所在を調査する手続きの煩雑さや、その後の撤去費用を税金から捻出することを考えると、放置した方が得策だと考える向きもある。北九州市では、無縁墓と判明しても撤去する費用がかかる上に、遺骨を保管する場所がないとして、そもそも無縁墓がどのくらいあるか実態調査さえしていない。

大都市では、税金を投入して無縁墓を撤去したとしても、新規建立希望者はすぐに見つかる。スクラップアンドビルドがうまく循環するケースだ。しかし過疎化が進み、そもそも人口が減少する地方では、無縁墓を撤去して更地にしても、新たな需要が見込めず、無縁墓を放置した方がコスト的にはよいという判断もあるだろう。

(3) 使用者自主返還への取組み

こうしたなか、使用者から自発的に返還してもらおうという試みも始まっている。東京都では、都立霊園に墓があり、跡継ぎがいなくなることが分かっている人が申請すれば、既に納骨されている遺骨を合葬墓に無償で合葬し、故人の名前を共用墓誌に刻む取り組み

を始めた。都立谷中霊園の場合、再生事業の一環として、使用者の自己負担は一切なく、墓石の撤去や遺骨の取出しを東京都が代行するうえ、「祭祀補償料」「移転雑費保障料」も支払われる。

千葉縣市川市では、使用者が更地にして市に返還する場合、使用許可時に納付した墓地使用料の半分から3分の1を払い戻し、更地にする費用も区画面積に応じて助成している。いかにして無縁墓を増やさないか、どこの自治体も頭を悩ませている。

3 無縁墓増加の背景

では、無縁墓の増加はいつ頃から顕著になってきたのだろうか。過去の新聞記事を検索すると、1985年以降、「無縁墓」の増加を取り上げた新聞記事が散見されるようになる。こうした記事では、京都市や東京都などに昔からある公営墓地だけでなく、民営墓地でも、核家族化や転勤などで、継承する人がおらず、無縁化するお墓が増加していることが報じられており、無縁墓増加の兆候は既に1980年代には顕著になっていたことになる。

(1) 家族の変容

こうした背景には何があるのだろうか。ひとつには家族形態の多様化が挙げられる。1990年代以降、離死別や未婚など配偶者がいない人の増加で、ひとり暮らし高齢者が増加している。50歳時点で一度も結婚経験がない人の割合を示す生涯未婚率は2015年には男性で23.5%、女性で14.17%だったが、特に1990年以降、男性の生涯未婚率が急増している。その結果、10年ほど前から未婚男性が続々と高齢者の仲間入りを始めている。

一方、50歳以上で離婚する人も1990年以降、急増している。特に1990年から2000年までの10年間の増加率は300%近くもあり、熟年離婚の増加はこの20年間の傾向であることが分かる。生涯未婚者の高齢化、高齢夫婦の離婚の増加などにより、お墓の継承者がいないという問題に直面する人が増えているのだ。

家族形態の多様化だけでなく、人口の地域間流動によっても無縁墓は増加する。生まれ育った地域で一生を終えるというライフコースをたどる人が少なくなった結果、先祖のお墓が遠いふるさとにあるという人は少くない。生まれてから一度も住んだことがない土地に先祖のお墓があるケースも珍しくない。国立社会保障・人口問題研究所の2011年「人口移動調査」によれば、居住地が出生地とずっと同じ人は10.7%しかいなかった。先祖のお墓のそばに一生住み続ける人の方が少数派なのだ。

一度も住んだことのない土地に先祖の墓がある子孫にとっては、一緒に暮らしたことのない祖父母の墓はいずれ負の遺産となる。かくして、戸籍上は子孫がいたとしても、お参りしたり、管理したりする人が途絶える無縁墓が増加していくことになる。

(2) 価値観の多様化

東京市町村自治調査会が2010年に東京多摩地域に居住する45歳から79歳までの男女を対象に行った調査では、対象者のうち84.0%がお墓の承継者が「いる」と回答したが、そのうち17.3%がお墓を子どもたちに継承させたくないと考えていた。その理由として圧倒的に多かったのが「承継者の負担となるから」(75.0%)だった。子どもがいても、墓参りや墓守で、子どもや孫に迷惑をかけたくないとする人がいまや少なくない。

望ましい墓のあり方にも、変化がみられる。2011年に20代～80代までの全国男女2,000名を対象とした「お墓に関する意識調査」(科研費研究:代表者鈴木岩弓)では、「あなたは、どのような形態のお墓(納骨堂を含む)に入りたいと思いますか。現在、お墓があるかないかに関わらず、お答えください」という質問に対し、「先祖代々のお墓」を挙げた人が最も多かったものの、その割合は38.9%にとどまった。一方で、「今の家族で一緒に入るお墓」を望む人は31.1%おり、お墓の「核家族化」を志向する人は少なくない。望ましい墓のあり方は、代々継承することを前提とした家墓から、あの世での住まいとしての家族墓へと移行しているといえる。

4 外国の事例

先祖の墓を大切にす我が国の慣習は儒教に大きな影響を受けているが、本章では、我が国と同様に儒教の価値観が色濃いものの、少子高齢化が日本以上のスピードで進む台湾や韓国の墓地行政はどうなっているのかについて触れてみたい。

(1) 台湾

土地が狭く、人口密度が高い台湾では、個人か夫婦ごとに巨大な墓を建てる土葬は土地不足につながる事が予測されたため、1970年代から、政府は火葬を奨励してきた。しかし人々の価値観の転換には時間がかかり、内政部民生司の統計によると、1993年でもまだ火葬率は45.87%と半数に満たなかった。ところが2000年以降、急速に火葬率が上がり、2010年には90.0%、2015年には93.7%と、いまや世界的にみても火葬大国となった。

現在、台北市にある土葬用公営墓地は一か所のみで、公営納骨堂であれば1万円なのに対し、土葬用地では小さな区画でも7万元以上もするうえ、埋葬して7年後には掘り起こし、納骨堂に遺骨を移すことを義務付けている。

こうした政策による火葬の推進と合わせ、各自治体では自然に優しい多様な葬法を提案している。大きく樹葬あるいは花葬(樹木葬)、灑葬(庭園散骨)、海葬(海洋散骨)の3つがあるが、台湾では、樹葬あるいは花葬の人气が一番高く、2016年3月現在で30か所に設置されており、累計で2万4,000体以上が樹木葬か、花葬で葬られている(うち、台北市だけで1万体を超えた)。

最も人気のない海葬は、台北市では2003年に開始されているが、海洋散骨は行政主導でなければ行えないことになっている。そのため、2016年では3月から11月までの間に9回、市主催で専用船を出している（うち一回は、台北市、新北市、桃園県の合同での連合海葬）。火葬場から船着場までの送迎や船代、儀式代などすべて無料で行えるものの、これまでに台北市では、1,000体強の遺灰が海洋散骨されたにとどまる。

(2) 韓国

韓国統計庁の推計によれば、2010年には25.5万人だった死亡者数が、2035年にはほぼ倍の50.7万人になり、2060年には3倍の75.1万人となる。死亡者急増は、高齢化進展の結果でもある。2010年には60歳以上人口は全体の15.5%だったが、2060年には47.4%にまで上昇するという。

死亡者急増による墓地不足を見込んで、韓国ではここ10年間で積極的に火葬政策を打ち出してきた。保健福祉部の統計によれば、火葬率は2000年の33.7%から2010年には67.5%、2015年には80.8%にまで上昇し、わずか15年間で火葬率は急上昇している。台湾同様に、こうした火葬の普及は、墓のあり方を大きく変えた。

保健福祉部の2010年調査によれば、火葬した遺骨を「(墓地への)自然葬」(火葬した遺骨の骨粉を樹木、花木、芝生の下に埋蔵すること)にしたいと考えている人は39.9%おり、「山や川などへの散骨」を希望する人も27.3%いた。

韓国では2000年以降、火葬率の上昇とともに納骨堂の需要が高まったが、納骨堂の乱立によって自然が破壊されるのを防止するため、2007年に改正された「葬事等に関する法律」では、散骨や自然葬の推進を「国と自治体の責務」とうたって、自然にやさしい新しい葬法を提案している。

これを受け、ソウル市は環境に配慮した散骨公園「追憶の森」を設置し、散骨が自然に最も優しい葬法であるとして、2020年には散骨する人を全体の6割にしようと意気込んでいる。墓石を立てない樹木葬墓地の設置も相次いでおり、2009年には、ソウルの東120キロの京畿道揚平郡の国有林に20万人以上分の樹木葬林が開設されている。親のために伝統的な土饅頭の立派な土葬墓を建てることが子孫のつとめとされてきた価値観が、政府の墓地政策によって、わずか10年で散骨や樹木葬へと転換された点はとても興味深い。

5 まとめ ～ 墓を無縁化させない仕組みづくりの構築

環境問題の視点から土葬から火葬へとシフトし、墓の無形化の方向へ舵を切ることになった台湾や韓国に対して、日本の墓地政策は、明治以降、一貫して公衆衛生の観点で捉えられている。熊本県の蒲島知事は2012年に2期目の就任に当たって、「たとえ家族がいなくなったとしても、美しい自然に囲まれた地で安らかに永遠の眠りにつける、公的な“新

たな形の霊園”のあり方について専門家や県民の議論を踏まえ、研究を行います」というマニフェストを掲げたが、墓地を福祉政策の観点から捉える視点は日本ではとても珍しい。しかし県議会のなかには「宗教観や死生観は人それぞれで、お墓は個人の問題だ」という反対の声もあったという。火葬率が99%を超え、もはや公衆衛生としての視点が必要でなくなった時代において、公共政策として墓を捉える認識は薄いのが現状だ。

しかし既に述べたように、1980年代以降、核家族化、少子化などにより、継承者のいない無縁墓が増加する反面、家の墓ではなく、個や家族の墓を志向する傾向が強くなるという現象が同時進行しており、地域の特性や住民のニーズにあった墓をどう供給できるかといった視点が墓地行政に求められるようになってきている。

(1) 使用期限の設定

そのためには、まずお墓を無縁化させない仕組みを構築しなければならない。具体的には、継承を前提とした永代使用ではなく、継承者の有無にかかわらず、どんな人も平等に使用期間を定めるという方法が一例として挙げられる。使用期間の設定は必ずしも無縁化防止からだけではなく、公営霊園においては使用機会を広く平等に与えるという意味でも有効だ。

例えば、東京都立の小平霊園や八柱霊園では、合葬埋蔵施設の使用期間を20年間と定め、使用期間内は骨壺に入れた状態で個別に安置されるが、その後は地下に共同埋蔵されるという仕組みをとっている。生前にも申し込めるが、使用期間は使用許可日から計算されるので、あまりに早く申し込むと骨壺で安置される期間が短くなる。こうした合葬式の合同墓の場合は、20年か30年といった期間をもうけている自治体が多い。

一方、千葉県浦安市では市営の墓地公園で、家族用の芝生墓地を使用期限付きで募集している。使用期間の30年が経過すれば、使用者は墓地を更地にして市に返還するが、子孫が更新すれば使用期間を延長することができる。生前に申し込むことも可能だが、その場合の資格要件には、浦安市民としての実績以外に、墓に入る予定の申し込み者本人が70歳以上であることも挙げられている点が興味深い。前述の東京都立霊園の合葬埋蔵施設の生前申し込みと同様、使用期間は契約してから30年間なので、生前に申し込むと、亡くなってから実際に使用できる期間が少なくなることへの配慮なのだろう。横浜市や川崎市や相模原市の市営墓地にも、家族で使用できる墓の使用期間を10年に設定し、10年ごとに更新していく仕組みの区画がある。更新しない場合は、別の場所に合葬される。

とはいえ、こうした仕組みにも大きな落とし穴がある。それは多くの霊園では、祭祀継承者の存在を前提としていることだ。使用期間を設定した墓や継承を前提としない合同墓であれば、子々孫々での継承は必要ないにしても、こうした墓でも、申し込み時に本人に血縁者がいることを条件にしている自治体は多い。

東京都立霊園の合葬埋蔵施設への納骨を希望する場合、申し込めるのは故人の立場からみて、葬儀の喪主、法事の施主等を務めた人、あるいは死亡届等を提出した等、遺骨を守っていく立場にある人という条件がある。浦安市でも使用期間 30 年の家族用の墓地を申し込むには、一度も納骨していない遺骨があり、「申請者がお骨の喪主的立場であること」が前提で、申請者は故人との続柄がわかる戸籍謄本を提出しなければならない。もっとも同じ区画でも、生前申し込みなら「申し込み者自身が死亡した後に、その焼骨が本市墓地公園に埋蔵されるよう、あらかじめ納骨予定者を選定できること」が条件で、必ずしもそれが血縁者である必要はない。つまり生前申し込みは利用者本人への提供であるのに対し、死後申し込みの場合は祭祀財産として跡継ぎに提供するという、二重構造になっているのだ。したがって家族がいない人は生前に準備をしておかなければ、死後に公営の霊園に墓を建ててもらふことは難しい。

(2) 墓の共有化

墓を無縁化させないための二つ目の方向性は、血縁を超えた人たちで墓を共有するという考え方だ。子々孫々での継承を前提とする「家墓」に対し、いわゆる「永代供養墓」「合葬墓」「合同墓」などと呼ばれている。ここ数年、公営の霊園でも合葬式の墓を整備する自治体が増加している。納骨堂形式の合同墓だけでなく、ここ数年は樹木の下に多くの遺骨を一緒に納骨する樹木型の合葬墓を設置する動きも散見される。

しかし無縁塚と合葬墓が併用されている事例もある。例えば無縁墓として撤去した遺骨は、横浜市では無縁慰霊碑に合葬するが、宮崎市では新設した合葬墓に安置している。しかし無縁墓として改葬された後の遺骨と合葬墓に安置された遺骨は、前者は所有者がいない無主物として扱われるのに対し、後者は無縁ではないので、祭祀継承者に所有権があるという点で、大きな違いがある。

墓の問題を考えると、遺骨の収蔵場所としての機能をどうするかということと、死者をどう偲ぶかということとを分けて考えなければならない。火葬の普及で定着した家墓は、この機能をどちらもあわせ持っていた。しかし未来永劫、遺骨が納められている墓を守っていく子孫がいるという確証は誰にもない。どんな人も必ず死を迎えるのだから、家族や子孫の有無、お金の有無にかかわらず、どんな人も等しく遺骨の収蔵場所を確保できる社会でなければならない。しかも死者の尊厳が守られ、死を迎える私たちにとって死後の安寧が保証される仕組みでなければならない。これからの墓地政策に必要なのは、こうした福祉の視点ではないだろうか。

一方、死者がどう偲ばれるかという視点は、私たち一人ひとりがまわりの人とどう縁を築いてきたかに関わることであって、個人個人の問題であるといっていよう。

コミュニティの迷い道

～現在！過去×未来？～

町内会体験記

昨年、町内会長から「お声」がかかり、引退した担当地区の町内会理事の後任として、地域デビューとなった。この町内会は、首都圏の政令指定都市の昔からの住民が多い地区にある地縁型組織である。

デビューしてわかったことは、一部のお年寄りや地元で仕事をしている人が中心となって無休（給）で献身的に町内会活動を担っているという実態であった。祭りの準備、清掃活動、防犯灯やゴミステーションの管理、防犯パトロール、防災備品の管理と消火訓練、回覧物・広報紙の仕分け、月一回の役員会の開催等は、一般的な町内会活動として平日夜間や休日を中心に行う。さらには、平日、日中に開催される行政（自治体等）や各種団体の会議への町内会代表としての出席（意外に多い）、防犯活動などは、仕事を持つ人には無理で、主に退職された方が対応している。よって、未だ日中仕事をしているルーキー役員がお手伝いできることは自ずと限られてくる。

一般に、町内会の課題は高齢化、なり手不足、加入率低下等のネガティブな要因が喧伝されている。ある市では、このようなことから解散した地区もあるという。一方、行政や識者からは地域の担い手として町内会に大きな期待が寄せられている。ルーキー役員の目からは、結果として一部の人（特に高齢者）のボランティアな活動に頼らざるを得ない町内会の実態は、活動内容や担い手、行政との関わり方を見直さない限り必然であるようにも映った。

（ルーキー役員）

“まち”の歴史

国立科学博物館で世界遺産『ラスコー展』を観た。真っ暗の洞窟の中でランプの灯りを頼りに馬、鹿、熊といった動物の色彩画を描いたのは、2万年前のクロマニヨン人だったらしい。時代は少しさかのぼるが、ネアンデルタール人も近所で生活していた。

ネアンデルタールとは17世紀に聖職者ネアンデル（Neander）が賛美歌の詩の着想を求めて逍遙していた溪谷（Tal）。19世紀には石灰岩の採掘場ができ、そこで地元の高校教師が骨を発見し旧人類のものであることを見抜いた。現在は自然保護区で小さな博物館があり、今にも動き出しそうなネアンデルタール人の復元模型が展示されている。

ネアンデルタール人は“まち”をつくつたのだろうか。言語能力の違いが、旧人類から新人類への交替を招いたという。それは“まちづくり”の能力の違いではなかったか？

中世のドイツに『シルダ』という“まち”があった。勤勉で有能でしっかり者ぞろいだった。王様の誘いで多くの男たちが“まち”を出ていき存続の危機。そこで、この世は賢明さが幅をきかせているが、どっこい、人を救うのは愚かさだけだと気がつく。“まち”の住民の一人にピサの斜塔を設計した男がいて、面白い建物をつくって有名になろうと提案。手始めに、みんなで三角形の町役場を建設した。やっとのことで完成したが、役場の中に入ると、真っ暗。実は、窓を設置するのを忘れていたのだ。かくして愚かモノの“まち”として有名になり、各地から人がやってくるようになった。

この民話は、もともとギリシャの物語であつたらしい。2千年の時を経ても“まち”のあり方は、あまりかわっていないのだろう。もっとも日本では時計は少し逆戻り？

（平成のネアンデルタール人）

テーマ

都市シンクタンク

地方分権改革の一環として、制度の改革提案を自治体から募る「提案募集」、希望する自治体へ選択的に権限を委譲する「手挙げ方式」が導入され、都市自治体がより自主性、自立性を発揮できる環境が整いつつあり、都市自治体のプレーンである都市シンクタンクの重要性はますます大きくなっている。

また、人口減少時代に雇用創出や子育て支援等により地方の活性化を図る国の政策「地方創生」に関連して、都市自治体の人口ビジョン又は総合戦略の策定において都市シンクタンクの調査研究が活用され、実際に都市シンクタンクの存在感が強まってきている。

そこで本稿では、都市シンクタンクの役割、あり方について確認するとともに、設置自治体の政策形成に寄与する都市シンクタンクの取組み事例について取り上げるほか、海外（ドイツ）の都市シンクタンクを紹介し、これからの都市シンクタンクのあり方展望する。

自治体シンクタンク（都市シンクタンク） の過去、現在、未来¹

一般財団法人地域開発研究所上席主任研究員
牧 瀬 稔

国等からの権限移譲が進み、地方創生の波も大きくなる中で、地方分権が加速しつつある。そのような時代において、自治体シンクタンク（都市シンクタンク）の重要性はますます大きくなる。

本稿は、筆者の経験をもとに、自治体シンクタンクの概要に加え、過去と現在、そして未来への展望を記している。なお、(公財)日本都市センターは「都市シンクタンク」という名称を使っている。都市シンクタンクは都市自治体が設置したシンクタンクである。都市シンクタンクも、本稿が取り上げる自治体シンクタンクも、基本的には類似の概念であると思う。そこで本稿は「自治体シンクタンク」と統一する。

第1章は自治体シンクタンクの概要を記している。そして第2章では過去から現在における非営利型シンクタンクを類型化している。続いて第3章は自治体シンクタンクの現在の動向と、設置形態を言及している。第4章は自治体シンクタンクが設置されてきた背景を考察している。第5章は筆者の個人的な見解を踏まえつつ、自治体シンクタンクの未来を「特長」と「展望」という観点から記している。

本稿は自治体シンクタンクの設置を検討している自治体に対して寄与する内容であると思われる。

1 自治体シンクタンクとは何か

読者は「自治体シンクタンク」という言葉を聞いたことがあるだろうか。端的に言うと、自治体が設置したシンクタンク（政策研究機関）である。自治体シンクタンクを設置する動きは1950年代から見られるものの、地方自治の世界で浸透している言葉ではない。

筆者は自治体シンクタンクを「地方自治体の政策創出において徹底的な調査・研究を行い、当該問題を解決するための提言を行うために組織された機関（団体）」と定義している。過去は、財団法人や第3セクターなど様々な形態の自治体シンクタンクが存在していた。

¹ 本稿は、筆者が『地方行政』（時事通信社）において連載した「自治体シンクタンクの理論と実践」を概略的に記している（地方行政第10643号から地方行政第10673号の中で、全15回連載した）。

しかし、最近では自治体の一組織（課や係）として設置される傾向が強まっている。

具体的には、戸田市政策研究所（埼玉県）やかすかべ未来研究所（埼玉県）、新宿区新宿自治創造研究所（東京都）などがある。

戸田市政策研究所は政策秘書室内に設置された一係である。かすかべ未来研究所は総合政策部の中に課として設置されている。また新宿区自治創造研究所は部という位置付けである。これら以外にも、上越市（新潟県）や草津市（滋賀県）、佐世保市（長崎県）などにおいても設置されている。2016年4月以降には、大田区（東京都）が「未来創造研究室」を設置し、駒ヶ根市（長野県）は「駒ヶ根市政策研究所」を創設している。現時点でも、筆者のところに、数自治体から自治体シンクタンクを設置する相談がある。

自治体シンクタンクを設置しているのは規模の大きな自治体だけではない。4万人弱の三芳町（埼玉県）においても三芳町政策研究所が設置されている。

戸田市や春日部市など自治体の一組織として設置される研究所は、「シンクタンク」(Think Tank)ではなく「ポリシーユニット」(Policy Unit)と称したほうが正しいのかもしれない。ポリシーユニットとは「主に民間から登用された経済・財務・教育などの専門家で構成され、長の直属の組織として政策の立案に携わる機関」と定義される。

ポリシーユニットは民間から登用された専門家により組織が形成される特徴を持つ。一方で戸田市や春日部市などの自治体シンクタンクは、原則として、地方公務員として採用された職員が人事異動で配属される。その意味では「専門家」ではない。もちろん、既存の自治体シンクタンクの多くが外部から専門家をアドバイザーとして委嘱したり、任期付公務員や非常勤職員として博士課程修了者程度の人材を雇うことで専門家の知見を得ようとしている。しかし、専門家が常住するポリシーユニットとは異なる。

また研究所という名称ではないが、鎌倉市（神奈川県）の政策創造課はシンクタンクという位置づけである。鎌倉市の政策創造課の前身は部相当の政策創造担当からスタートしている。同担当は首長の特命事項に特化した組織であった。

自治体シンクタンクは漠然とした組織とも言える。自治体シンクタンクの定義も、その言葉を使う者により異なる。その中でほぼ共通しているのは「自治体シンクタンクは企画部門を強化した組織」という点である。

2 5 類型される非営利型シンクタンク

シンクタンクは大きく2類型できる。それは「営利型シンクタンク」と「非営利型シンクタンク」である。営利型は、野村総合研究所や三菱総合研究所などが該当する。非営利型は、自治体系、NPO系、学術系、金融系、政党系に大きく分けることができる。なお金融系は営利の要素も入るが、特に信用金庫が設立したシンクタンクは、その設立趣旨を確認すると地域貢献が入っているため非営利型にしている。また、地方銀行も地方創生とい

う掛け声のもと、地域貢献の一環として地域志向のシンクタンクを設置する傾向が強くなりつつある。

非営利型シンクタンクは、自治体系、NPO系、学術系、金融系、政党系も、更に細分化できる。それを示したのが図表1である。本稿が対象としているのは自治体系のシンクタンクである。その中でも基礎的自治体（市区町村）が主体として設置したシンクタンクである。

簡単に自治体系の4類型を言及する。まずは包括自治体型シンクタンク（都道府県・広域連携）である。従前の都道府県は研修所を独自に備えていた。その研修所には、主に①職員研修機能、②政策研究機能、の2機能があった。研修所は都道府県が設置したとしても、都道府県内の市町村も対象にしていた。しかし、この2機能を持っている研修所が少なくなりつつある。むしろ、近年では研修所が行政改革の流れを受けて縮小・廃止される傾向が強まっている。

次に基礎的自治体（市区町村）が主体で設置したシンクタンクがある。本稿が対象とする自治体シンクタンクであり、自治体の一つ組織（部や課、係など）として設置されている。昨今では、この形態を採用する自治体シンクタンクが多い。

続いて財団法人の形態を採用し、自治体の外に設置しているシンクタンクである。以前は公益目的が主たる財団法人のみであった。2008年の公益法人制度改革に伴い公益財団法人と一般財団法人に区別されるようになった。本稿では別に分けて議論するのではなく、まとめて財団法人としている。財団法人化の一つのメリットとしては、首長と一定の距離をおくため調査・研究に一定の独立性を担保することができる。

財団法人型のシンクタンクも趨勢的に減少してきた。埼玉県財団法人埼玉総合研究機構や財団法人三重社会経済研究センター（三重県）、財団法人高知県政策総合研究所（高知県）、財団法人福岡県市町村研究所（福岡県及び市町村等）の財団法人型を採用していた自治体シンクタンクは、財政負担の問題や行政改革によって活動に終止符が打たれている。また市町村レベルであると、2003年4月に財団法人尼崎市産業振興協会と財団法人あまがさき未来協会が統合し、財団法人尼崎地域・産業活性化機構が発足している。その後、同機構は公益財団法人尼崎地域産業活性化機構となっている。

最後に第3セクターの形態をとる自治体シンクタンクを紹介する。かつては宮崎県と鹿児島県にあった。しかし両機関とも既に解散している。株式会社シンクタンク宮崎は1988年に株式会社ユー・ディー・アイとして設立された。1995年に公益的立場から行政や産業界に幅広い提言や情報提供を行うことを目的に、宮崎県と県内全市町村、地元報道機関、金融機関などの出資によって、株式会社シンクタンク宮崎に再編された。しかし同シンクタンクは2004年に解散している。

株式会社鹿児島総合研究所は1989年に南日本放送の出資により、MBC総合研究所とし

自治体シンクタンク（都市シンクタンク）の過去、現在、未来

図表1 非営利型シンクタンクの類型

類型	名称	設置年	設置主体	備考		
自治体シンクタンク	包括自治体型シンクタンク (都道府県・広域連携)	公益財団法人東京市町村自治調査会	1986年	東京都多摩・島しょ地域26市5町8村	2012年4月1日、公益財団法人に移行した。	
		彩の国さいたま人づくり広域連合	1999年	埼玉県及び県内市町村	政策研究担当を設置している。	
		シンクタンク神奈川	2010年	神奈川県	1977年に設置した神奈川県自治総合研究センターが改組した。	
		最上地域政策研究所	2012年	山形県及び県内市町村	山形県最上総合支庁と最上8市町村が抱える共通の課題について県と市町村が認識を共有し、解決策を採る「最上地域政策研究所」を設置した。	
		職員キャリア開発センター	2015年	長野県	1954年に長野県自治研修所を設置する。2013年に政策研究所を自治研修所内に併設した。2015年には自治研修所を廃止して職員キャリア開発センターを設置した。	
	基礎的自治体型シンクタンク (市区町村)	横須賀市都市政策研究所	2002年	横須賀市	常設型	
		新宿区新宿自治創造研究所	2008年	新宿区	常設型	
		三芳町政策研究所	2011年	三芳町	常設型	
		矢板市政策研究会議	2013年	矢板市	会議型	
		財団法人型シンクタンク	公益財団法人ながさき地域政策研究所	2003年	長崎県	
			公益財団法人荒川区自治総合研究所	2010年	荒川区	
	第3セクター型シンクタンク	株式会社鹿児島総合研究所	1989年	鹿児島県	2006年解散した。	
		株式会社シンクタンク宮崎	1995年	宮崎県	2004年解散した。	
	NPOシンクタンク	NPO法人型シンクタンク	特定非営利活動法人NPOぐんま	1999年	-	所在地は高崎市。
特定非営利活動法人NPO政策研究所			1997年	-	所在地は大阪市。	
特定非営利活動法人まち研究工房			2003年	-	所在地は戸田市。	
NPO型シンクタンク		一般社団法人構想日本	1997年	-	任意団体であったが、2015年に一般社団法人に移行となる。	
学術シンクタンク	学会型シンクタンク	関東都市学会	1953年	-	銚子市等から調査を受託の実績がある。	
		一般社団法人環境情報科学センター	1977年	-	2011年に一般社団法人へ移行した。	
		環境共生学会	1998年	-	市川市等から調査を受託の実績がある。	
	大学型シンクタンク	法政大学地域研究センター	2003年	法政大学		
		地域イノベーション研究センター	2012年	鳥取環境大学	1995年に鳥取県が財団法人ととり政策総合研究センターを設置した。2012年に解散し公立鳥取環境大学に地域イノベーション研究センターとして設置された。	
	大正大学地域構想研究所	2016年	大正大学			
	金融シンクタンク	信用金庫型シンクタンク	特定非営利活動法人静岡県西部地域しんさん経済研究所	2007年	遠州信用金庫 浜松信用金庫	所在地は浜松市。遠州信用金庫と浜松信用金庫が共同で設立した地域経済研究所である。
城南総合研究所			2012年	城南信用金庫	所在地は品川区。	
地方銀行型シンクタンク		株式会社十六総合研究所	2015年	十六銀行	所在地は岐阜市。	
		株式会社道銀地域総合研究所	2012年	北海道銀行	所在地は札幌市。	
政党シンクタンク	政党型シンクタンク	有限責任中間法人シンクタンク2005・日本	2006年	-	自由民主党系、2011年に解散した。	
		有限責任中間法人公共政策プラットフォーム	2005年	-	民主党系、2009年活動停止した。	

※ NPOシンクタンクは、NPO法人であるNPO法人型シンクタンクと、NPO法人以外の法人格のある（任意団体も含む）NPO型シンクタンクに分けている。

出典：筆者作成

て発足した。1992年に南日本新聞社が資本参加し、南日本総合研究所に改めた。1994年には、鹿児島県が資本参加し、資本金1億2,000万円の第3セクターとなり、鹿児島総合研究所となった。同研究所も、2006年に解散している。

以上簡単ではあるが、自治体系シンクタンクの過去の経緯を振り返った。次では、市区町村が設置した自治体シンクタンクを中心に考察を進めていく。

3 自治体シンクタンクの設置動向と形態

(1) 自治体シンクタンクの設置動向

図表2は市区町村が設置主体となっている自治体シンクタンクである。自治体シンクタンクの中でも、自治体内設置型は2000年を前後して相次いで誕生している様子が理解できる。神奈川県に限定して、自治体シンクタンクの設置状況をみると、2000年に小田原市が小田原市政策総合研究所を設置し、その後2002年に横須賀市が横須賀市都市政策研究所を発足させている。2003年に相模原市がさがみはら都市みらい研究所を創設し、また三浦市がみうら政策研究所を設置している。そして2005年には藤沢市政策研究室が誕生している。その後、伊勢原市、鎌倉市においても設置されている。これらはすべて自治体の一組織として設置される「自治体内設置型」を採用している。一見すると自治体シンクタンクが増加しているように思える。

しかし、廃止や活動停止した自治体シンクタンクも多い。例えば、伊丹都市政策研究所（伊丹市）、元気なお仕事塾（七尾市）、コラボレーション研究所（向日市）、仙台都市総合研究機構（仙台市）、宝塚まちづくり研究所（宝塚市）、十日町まちづくりシンクタンク（十日町市）などがある。

近年までは、廃止以上に誕生する自治体シンクタンクが上回っていたため、全体として自治体シンクタンクは増加傾向にある。

(2) 様々な形態を持つ自治体シンクタンク

2000年前後に設置された自治体内設置型シンクタンクは、「首長からの独立性」をうたっている傾向があった。そのため自治体シンクタンクの所長を大学教員に委嘱することが多かった。例えば、小田原市や上越市、横須賀市などが該当する。しかし自治体内設置型に独立性を求めるのは制度的に不可能である。自治体シンクタンクが一組織として設置される場合は「補助機関」を意味する。補助機関である限りは、首長からの独立は実態的にあり得ない。もし、自治体内設置型が首長から独立してしまうと、自治体運営がまわらなくなってしまう（もちろん理念としては理解できる）。

2009年10月に荒川区自治総合研究所は一般財団法人として創設された。2011年8月からは公益財団法人となった。同研究所は荒川区外に財団法人として設置しているため一定の独立性があると思われる。ところが理事長が荒川区長であるため、実際は首長のブレーン色が強いと推察される。

2000年代半ば以降に、設置された自治体シンクタンクは、首長のブレーンに特化した自治体シンクタンクが多いようだ。戸田市政策研究所は政策秘書室に設置されている。政策秘書室に設置していることから理解できるように、同研究所は首長のブレーンという位置付けである。そして所長は副市長となっている。

図表2 市区町村が設置主体となっている自治体シンクタンク

自治体シンクタンク	設置主体	設置年	備考
大阪市政研究所	大阪市	1951年	2012年3月廃止
公益財団法人神戸都市問題研究所	神戸市	1975年	2012年4月に公益財団法人移行
公益財団法人尼崎地域産業活性化機構	兵庫県尼崎市	1986年	2012年4月に公益財団法人移行
公益財団法人福岡アジア都市研究所	福岡市	1988年	2012年4月に公益財団法人移行
一般財団法人下関21世紀協会	山口県下関市	1988年	
名古屋都市センター	名古屋市	1991年	2010年に(財)名古屋都市整備公社と合併し、名古屋まちづくり公社に編入
公益財団法人堺都市政策研究所	堺市	1992年	2012年5月に公益財団法人移行
いわき未来づくりセンター	福島県いわき市	1995年	任意団体、2012年2月活動終息
宝塚まちづくり研究所	兵庫県宝塚市	1995年	2006年3月活動休止
仙台都市総合研究機構	宮城県仙台市	1995年	2007年3月廃止
きしわだ都市政策研究所	大阪府岸和田市	1997年	2009年3月解散
竹田研究所	大分県竹田市	1998年	竹田総合政策研究所へ発展
十日町まちづくりシンクタンク	新潟県十日町市	1999年	2002年3月活動休止
小田原市政総合研究所	神奈川県小田原市	2000年	2009年3月活動休止
上越市創造行政研究所	新潟県上越市	2000年	
四日市地域研究機構	三重県四日市市	2001年	四日市市の四日市地域政策研究所が四日市大学に移管。その後、四日市看護医療大学の附置機関「地域研究機構」となる。
青森市雪国学研究所	青森県青森市	2001年	2015年に雪国学研究所は都市整備部都市政策課に移管し、名称が「雪国研究センター」に変更
三鷹市まちづくり研究所	東京都三鷹市	2002年	2002年に外郭団体から三鷹市の直接運営に体制を変更。2009年に「三鷹市まちづくり研究所」を廃止し、「三鷹まちづくり総合研究所」をNPO法人三鷹ネットワーク大学推進機構と共同設置
横須賀市都市政策研究所	神奈川県横須賀市	2002年	
やお未来創造会議	大阪府八尾市	2002年	会議形態
さがみはら都市みらい研究所	相模原市	2003年	
なは未来室	沖縄県那覇市	2003年	
みうら政策研究所	神奈川県三浦市	2003年	会議形態・2011年6月活動休止
コミュニティシンクタンク富士	静岡県富士市	2003年	NPO法人・2009年5月解散
金沢まちづくりで市民研究機構	石川県金沢市	2003年	1996年に金沢市に設置された金沢市政策研究所と共同関係にあった。2012年に活動終了
浜田市共創のまちづくり研究所	島根県浜田市	2003年	
元気なお仕事塾	石川県七尾市	2003年	2006年3月活動休止
うつのみや市政研究センター	栃木県宇都宮市	2004年	
コラボレーション研究所	京都府向日市	2004年	2006年3月活動休止
京都・まいづる立命館地域創造機構	京都府舞鶴市	2004年	2008年10月終結
藤沢市政策研究室	神奈川県藤沢市	2005年	2009年3月解散
宗像市人づくり・まちづくり研究所	福岡県宗像市	2005年	会議形態
くりはら研究所	宮城県栗原市	2006年	産業経済部田園観光課内に設置
丹波ささやま研究所	兵庫県篠山市	2006年	会議形態
とよなか都市創造研究所	大阪府豊中市	2007年	任意団体の豊中市政研究所(1997年設置)が前身
新潟市都市政策研究所	新潟市	2007年	2014年3月31日廃止
中野区政策研究機構	東京都中野区	2007年	2010年3月解散
せたがや自治政策研究所	東京都世田谷区	2007年	
戸田市政策研究所	埼玉県戸田市	2008年	
新宿区新宿自治創造研究所	東京都新宿区	2008年	
盛岡市まちづくり研究所	岩手県盛岡市	2008年	岩手県立大学地域政策研究センター内に設置
吹田市まちづくり創造政策研究所	大阪府吹田市	2008年	2011年9月解散
唐津地域経済研究所	佐賀県唐津市	2009年	
草津未来研究所	滋賀県草津市	2010年	立命館大学と共同関係
公益財団法人荒川区自治総合研究所	東京都荒川区	2010年	2009年10月に一般財団法人として設立し、2011年8月に東京都より公益認定を受け公益財団法人に改称
八王子市都市政策研究所	東京都八王子市	2010年	会議形態の八王子市都市政策研究会議(2003年設置)が前身。2016年に廃止
げんたか研究所	茨城県高萩市	2010年	
松戸市政策推進研究室	千葉県松戸市	2010年	
港区政策創造研究所	東京都港区	2011年	
かすかべ未来研究所	埼玉県春日部市	2011年	
三芳町政策研究所	埼玉県三芳町	2011年	
伊勢原市政策研究所	神奈川県伊勢原市	2011年	
鎌倉市政策創造担当	神奈川県鎌倉市	2011年	部相当の組織。部長級職員や専任スタッフ、専門委員で構成。2015年からは政策創造課に変更
熊本市都市政策研究所	熊本市	2012年	
町田市未来づくり研究所	東京都町田市	2013年	
矢板市政策研究会議(矢板版シンクタンク)	栃木県矢板市	2013年	会議形態
佐世保市政策推進センター	長崎県佐世保市	2014年	
アソタのたかはま研究所	愛知県高浜市	2014年	
ひろさき未来戦略研究センター	青森県弘前市	2014年	
青森市成長戦略センター	青森県青森市	2014年	
鹿角市政策研究所	秋田県鹿角市	2014年	
安城市みらい創造研究所	愛知県安城市	2014年	
未来創造研究室	東京都大田区	2016年	
駒ヶ根市政策研究所	長野県駒ヶ根市	2016年	

注：2016年5月1日時点であり、筆者がホームページで調べた結果である。「シンクタンク」と名乗っている自治体を抽出している。ホームページのみでの抽出であるため、事実誤認があるかもしれない。その際は筆者までご連絡いただくと幸いです (makise@ias.or.jp)。

地方自治法 167 条には「副知事及び副市町村長は、普通地方公共団体の長を補佐し、普通地方公共団体の長の命を受け政策及び企画をつかさどり、その補助機関である職員の担任する事務を監督し、別に定めるところにより、普通地方公共団体の長の職務を代理する」とある。副市長が「政策及び企画をつかさどる」とある。その意味では、自治体シンクタンクの所長を副市長にすることは正しいのかもしれない。

一方で市民参加や協働に重きをおいた自治体シンクタンクもある。金沢まちづくり市民研究機構は多数の市民研究員を採用していた。上越市や相模原市、三芳町も、かつては市民研究員を採用していた。市民研究員とは「自治体シンクタンクに所属する研究員（自治体職員）と市民研究員（市民）が協力関係のもと調査・研究をして自治体政策を創り上げていくこと」と定義できる。図表 3 は過去における市民研究員の概要である。図表 3 の中には既に廃止された自治体シンクタンクもあるが、参考までに例示している。

さらに部や課、係といった常設の組織ではなく、会議形態（審議型・諮問型）を採用する自治体シンクタンクもある。例えば、三浦市（神奈川県）や浜田市（島根県）、矢板市（栃木県）が該当する。会議形態の自治体シンクタンクの最大の特徴は、人件費がかからないぶん設置や維持管理の費用が安いという特徴がある。

このように、今日では自らの自治体の特徴や性格、用意できる予算に合わせて、実に様々な自治体シンクタンクが登場しつつある。依然として企画部門に設置される自治体シンクタンクが多い。近年では、企画部門以外の組織に設置する自治体シンクタンクも少しずつ登場している。

4 自治体シンクタンクの設置背景

既存の自治体シンクタンクの目的や趣旨などから、設置した背景を考察する。その設置背景は大きく 3 点ある。それは、①地方分権の影響、②住民ニーズの多様化・多発化、③企画部門の制度疲労、である。この 3 点のいずれか、若しくは組み合わせにより、自治体シンクタンクを設置する直接的かつ間接的な理由になることが多い。以下、それぞれについて簡単に説明していく。

(1) 地方分権の影響

図表 2 から理解できるように、2000 年から多くの自治体シンクタンクが誕生している。それぞれの自治体シンクタンクから設置理由を抽出すると、「『地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律』により、市区町村が国や都道府県と同じだけの企画力（政策形成力）を持たなくてはいけなくなったから」という一言に集約される。

現在、国は地方分権の流れを強めている。地方創生の取組みも、ますます地方分権を加速化させている。地方分権や地方創生により、多くの権限が国から自治体におりてくる。

この権限を受け止め、適切かつ積極的に得られた権限を活用していくためには、自治体の企画力の確立と向上は必須である。

地方分権が本格化する中で、自治体における企画力の一層の向上が求められている。今日、この企画力を実現するための方法は多々ある。その中の一つの手段が「自治体シンクタンク」という形であらわれているのが、相次ぐ設置につながっていると考えられる。

注意すべき思考は「自治体の企画力を高めるために自治体シンクタンクを設置する」という安易な考えである。まずは既存の企画部門の再活性化が求められる。そして様々な事情から企画部門が再活性化できないと判断した時に、はじめて自治体シンクタンクの設置が選択肢として登場する。自治体シンクタンクは企画力を向上させる一手段にすぎない。

もし自治体シンクタンクを設置する方向で動き出したのなら、「自治体シンクタンクを設置したから企画力が向上する」という発想ではなく、「企画力が向上するような自治体シンクタンクを設置する」という考え方が大切である。既に多くの自治体シンクタンクが存在している。その中の「いいとこどり」をして、企画力が向上していく自治体シンクタンクを創設すべきである。

(2) 住民ニーズの多様化・多発化

今日、住民ニーズが多様化し多発化している。成熟社会は住民のニーズを多様化させ多発化させてきたことは、他国の事例を出すまでもなく歴史が示すとおりである。

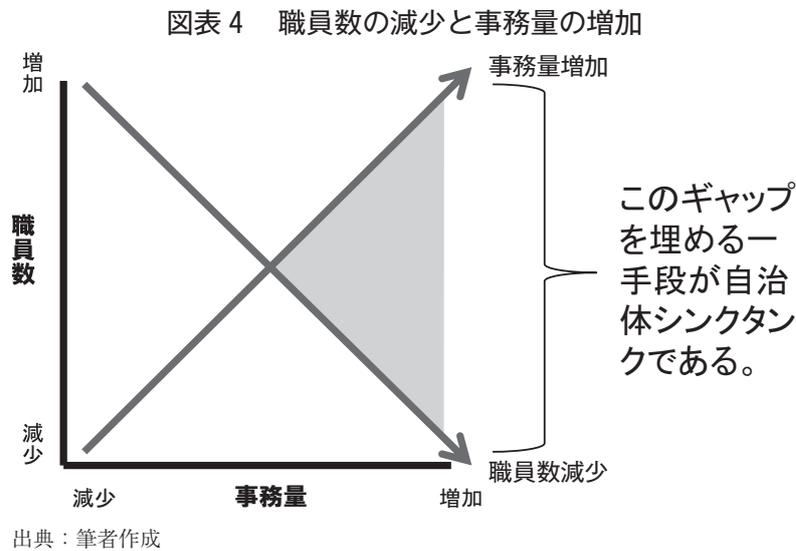
自治体シンクタンクの設置背景は図表4で説明できる。図表4の縦軸は自治体の職員数の増減を示している。そして横軸は住民ニーズが多様化・多発化等に伴う事務量の度合いを示している。そして時代の流れが左から右に進むことになる。

自治体職員数は、時代の経過とともに減少していく傾向にある。一方で住民ニーズは時代が進につれて多様化し多発化する。その結果、自治体の事務量が拡大していく。職員数が減少し、事務量が増加していくと、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。このギャップを埋める一手段が「企画力」である。そして企画力の集合体が自治体シンクタンクと考えられる²。

図表4のように、住民ニーズが多様化・多発化する一方で、様々な理由から自治体職員数の削減を余儀なくされている。その結果、自治体は今まで以上に企画力を高め、様々な問題に対応するための政策の生産性と効率性、そして的確な実効性を上昇させなくてははいけ

² 図表4のギャップを埋める理由は多々ある。まずは超過勤務時間を増やすことがある。現在、多くの自治体は、労働時間を増やすことに対応している。次に職員数を増加することが考えられる（職員は正規職員に限らず非正規職員も入る）。さらに、職員の能力開発を進めるのも一案である。「1人・1事業」から能力開発を進めることにより「1人・2事業」に高めていく。あるいは、そもそも論として優秀な職員を採用することも考えられる。そして権限移譲や住民ニーズの多様化に伴う事業を断ること考えられる。最後に、権限移譲や住民ニーズの多様化に伴う発生する事業を外部主体に担ってもらう。つまり業務委託や協働等になる。

ない。その一つの具体的な動きとして自治体シンクタンクの相次ぐ設置があると理解できる。



(3) 企画部門の制度疲労

読者は「会社の寿命は30年」という説を聞いたことがあるだろうか。これは「統計学上、起業され30年後に会社を経営している企業は実に5%にすぎない」というものである³。これと同じようなことが、自治体の企画部門にも指摘できる。

今日、多くの自治体に設置されている企画部門は、1960年代後半に誕生した歴史がある。田村明は「1960年代後半まで、自治体の組織はばらばらであり、総合的な対応力を欠いていた。そこで長期計画や総合計画などを担当する新しい組織として企画部門が誕生してきた」と指摘している⁴。

その先駆的な例として1968年に横浜市に設置された企画調整室があげられるとしている。横浜市企画調整室を契機として、全国の自治体に企画部門の設置が広がっていったと主張している。なお、1969年には地方自治法が改正され、同法2条4項に「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない」と定められた。つまり市町村に「基本構想」の策定が義務付けられた。そのため企画部門に注力する自治体が増加した事実もある（2011年5月に地方自治法が改正され、2条4項が削除され、自治体の基本構想の策定義務がなくなった）。

³ 日経ビジネス『会社の寿命』日本経済新聞社、1984年

同書によると、1896年から1982年までの約100年間で10年間単位で10回、その時代のトップ企業100社を選び、その変遷を調査した結果から導き出された結論である。

⁴ 田村明『都市ヨコハマをつくる』中公新書、1983年

先述した①組織の機能の寿命は30年、②企画部門が誕生したのは1960年代後半、という2点だけを手がかりに結論づけるのは危険である。しかし議論の飛躍を覚悟で言うと、企画部門が1960年代後半に設置され、30年が経過した今日では多くの自治体の企画部門は寿命を迎え「死に体」の状態であると指摘できる。そこで従来の企画部門に変わる新しい組織が求められていると考えられる。その一手段が自治体シンクタンクと判断される。2000年前後から、自治体の一組織として自治体シンクタンクの設置が相次いでいる現状を目の当たりにすると、「会社の寿命は30年」という説がいよいよ信憑性を帯びてくる⁵。

5 自治体シンクタンクの特長と展望

(1) 自治体シンクタンクの特長

やや無理があるかもしれないが、既存の自治体シンクタンクを一様と捉えて、民間シンクタンクにない特長は次の5点と考えている。特長とは役割と捉えてもよいだろう。

第1に、現場を持っているという強みがある。一般的に民間シンクタンクは現場を持っていない。そのため現場に起きている現象をビビッドに感じるのが難しい。その結果、民間シンクタンクの調査研究の成果の速やかな政策への反映が難しくなる傾向がある。

第2に、意思決定に直接的に結びつく政策研究ができる点もある。これは自治体シンクタンクに所属する研究員にとっては大変にやりがいのある仕事となる。ただし、このやりがいを研究員がどれだけ認識しているかは定かではない。

第3に、法律や制度と予算といった既存の制約の中での調査研究が求められる点である。既存の枠組みの中で、政策づくりを進めなくてはいけない。ここの自治体シンクタンク（自治体職員）の政策力が求められる。もちろん、調査研究により既存の枠組みを変える成果を提示することも重要である。しかし、実際は簡単に既存の枠組みが変わるものではない。既存の制約下の中で、政策実現に結びつくいい調査研究をしていくことが醍醐味でもある。

第4に、議会において手続が必要という点も特徴である。議会の審議という正式な手続を経過しなくては、政策が実行されることはない。ただし厳密に言えば、自治体シンクタンクが議会に対して直接的に政策を提言し、手続を経るというわけではない。実際は自治体シンクタンクが提言した政策を担当課が議会を通して手続を行うことが多い。

第5は、責任論が発生する点である。語弊があるかもしれないが、民間シンクタンクの場合は、自らが行った委託調査研究に対して責任が追及されることは少ないだろう。契約

⁵ 企画部門の制度疲労に関連して、企画部門の行司役や調整役も指摘される。つまり、自治体の企画部門が本来の機能を果たせていない傾向がある。その理由は、各部門をまたぐ横断的な業務が増加してきているからである。例えば、安全・安心のまちづくりやユニバーサルデザイン、シティプロモーションなどがあげられる。そこで、本来の企画に特化した組織として自治体シンクタンクが選択されているということも考えられる。

書に「この調査研究の責任は、民間シンクタンクにあります」などと明記していることはない。自治体シンクタンクは、責任を持った調査研究をすることであり、調査研究が終了した後も責任を持ちつづけることでもある。

この5点が自治体シンクタンクの特長でもある。これらの点が担保されない調査研究は、自治体シンクタンクで実施する必要はなく、民間シンクタンクが実施したほうがよいだろう。

（2）自治体シンクタンクの展望

自治体シンクタンクには、様々な意義がある。その意義は自治体により異なり、また時代により変化もしてくる。その中で筆者が考える一つの意義は、自治体シンクタンクの存在は自治体の政策と組織にイノベーションを起こす可能性が高いという事実がある。特に自治体シンクタンクの存在は、当該自治体内の他の組織と比較すると、多くのイノベーションを起こしている。イノベーションを起こす組織としての役割が期待されるだろう。

本稿で使用しているイノベーションとは、新結合や新機軸という意味であり、簡単に言うと新しいアイデアや新しい価値観という意味である。自治体シンクタンクの過去の調査研究を観察すると、実にユニークな政策が創出している。

自治体シンクタンクから創出される成果は、実際の地方自治の現場に活用できなければ意味がない。過去、廃止になった自治体シンクタンクに多少共通することは、学術に特化しすぎたという事実がある。自治体シンクタンクの成果は、現実的に使えなくては意味がないだろう。

田村明は「自治体学」を提唱している。自治体学は「都市計画・教育・安全・福祉・医療等の公共政策に関する問題を幅広く包括し、これらを総合的に自治として考えようとする。そして特に『理論』と『実践』の融合を図り、実践を伴う『術』と『学』の両方に意味がある点が自治体学の特徴」と述べている⁶。

そして自治体学の立場として、次の3点を挙げている。①現実に立ちながら常に現状への批判精神を持つ。②広い視野を持ち、国際的未来的な展望のもとに現実を考える。③ビジョンを提示して、同時に現実問題処理の具体的な政策・手法を構築する、である。自治体シンクタンクを考えるうえで、自治体学という学問視座が重要となる。自治体シンクタンクが自治体に設置されたシンクタンクであるならば、田村が指摘した自治体学の視点は、決して忘れてはいけない思想だろう。

自治体シンクタンクの中には、理論と実践の融合を図り、政策反映性を伴った成果を導出しつつある。その結果、一部の成功している自治体シンクタンクの姿が一人歩きをして

⁶ 田村明『自治体学入門』岩波書店、2000年

しまい、自治体シンクタンクを新たに設置すれば、自ずと自治体の政策形成能力が向上すると捉えている自治体がないわけではない。この考えは非常に危険である。重要なのは、自治体シンクタンクをみる冷静な視点である。そして、成功している自治体シンクタンクをベスト・プラクティスとして、自らの自治体に合致した自治体シンクタンクを創出していくことだと考える。

最後になるが、「これからの時代は企画部門の強化がますます必要になってくる」を再度強調しておきたい（本稿で何度か言及している）。そして企画部門を強化する一つとして自治体シンクタンクという存在がある⁷。

⁷ 自治体シンクタンクに関心を持たれた読者は、次の文献を参照していただきたい。
牧瀬稔『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

政策形成に寄与する都市シンクタンクについて

豊中市政策企画部参事兼とよなか都市創造研究所所長
泉 勝

とよなか都市創造研究所は、市独自の政策展開に必要な都市政策に関する中長期的な視点を恒常的に確保し、近い将来、市のまちづくりに影響を及ぼすと思われる社会情勢の変化の原因や課題などについて調査・研究し、その成果を市の政策形成に活かすための調査研究機関として、2007年に誕生した。

当研究所の基本的な役割は、調査研究の成果やノウハウを提供することによって関係部局の迅速・的確な政策立案を側面的に支援し、組織の政策形成能力の向上に寄与していくことである。

調査・研究の成果が施策に活かされる過程においては、市の内部組織という立ち位置で、当研究所が総合計画やまち・ひと・しごと創生総合戦略などを策定する政策企画部内にあり、市の施策の方向性に伴走する形での調査研究になっているのが昨今の現状である。調査研究機関としては、今までの調査研究の継続性や蓄積性、また、新規性を伴うことが、今後の都市政策に関する課題解決に結びつくものである。

1 とよなか都市創造研究所の設立経緯

大阪都市圏のなかでも、早くから郊外住宅地として発展してきた豊中市は、快適な住宅都市、質の高い教育文化都市として着実な歩みを重ねてきた。現在人口は約40万人、面積は36.6km²、2012年4月に中核市となり、また、2016年10月に市制施行80周年を迎えた。

とよなか都市創造研究所は、2007年4月に市の組織・機構改革により、1997年に設立された市の補助金で運営されていた外部の任意団体であった「豊中市政研究所」を内部組織化したものである。

2007年の組織・機構改革の目的は、最も効率的かつ効果的な組織体制の整備を図ると同時に、行財政再建計画の取組み項目である「社会潮流の変化に対応した組織の再編」を具体化することにあつた。活力都市の実現に向け、都市計画・まちづくりを円滑に推進するため、政策推進部と建築都市部を再編し、政策企画部とまちづくり推進部に改組することに加えて、とよなか都市創造研究所を政策企画部内に設置することにより、市の組織の企画機能をより明確化し、強化することとした。

この組織改編がなされた背景には、地方分権一括法や地方分権改革推進法の制定、三位一体の改革などに見られる地方分権化の流れや団塊世代の大量退職など、近年の自治体を

取り巻くめまぐるしい行財政環境の変化があった。本市も、これらの変化に的確に対応するため主体的に意思決定を行い、これに伴う責任も主体的に負いながら市政運営を進めていくことが求められている。

今後、地域の特性に応じた行政サービスを提供していくためには、新しい時代の流れを敏感に読み取って、市政に関する問題や課題を早期に発見して、その対策を練るといった高い政策形成能力が以前にも増して強く求められている。

このような観点から、政策企画部の機能強化を図り時代の要請に応えるため、市独自の政策展開に必要な都市政策に関する中長期的な視点を恒常的に確保し、近い将来、市のまちづくりに影響を及ぼすと思われる社会情勢の変化の原因や課題などについて調査・研究し、その成果を市の政策形成に活かすための調査研究機関である当研究所が誕生した。

2 設置目的

とよなか都市創造研究所の設置目的については、その設置規則（2007年4月1日施行）1条において、「中長期的な視点に立った都市における政策（以下「都市政策」という。）に関する調査及び研究を行い、市の持続的な発展と計画的な市政の推進に資する」と規定されている。

現行政策下での問題点の把握や解決すべき課題の抽出などの調査研究は、必要に応じ適宜関係部局において実施されるが、現時点において政策課題にはなっていないが、今後の豊中市のまちづくりに大きな影響を及ぼすと思われる問題や課題については、当研究所において先駆的に中長期的視点に立って調査研究を行う。そして、調査研究の成果やノウハウを提供することによって関係部局の迅速・的確な政策立案を側面的に支援し、組織の政策形成能力の向上に寄与していくことが当研究所の基本的な役割である。

3 機能

とよなか都市創造研究所は、中長期的視点に立った都市政策に関する調査及び研究を実施する機関である。当研究所に期待される主たる機能は「調査研究機能」である。その成果や研究ノウハウをもって関係部局の政策立案を側面的に支援し、組織の政策形成能力に寄与しようとすることから、主たる機能を補完するその他機能を持つことが必要である。その概要は以下のとおりである。

(1) 調査研究機能

とよなか都市創造研究所の核となる機能である。

市の持続的な発展と計画的な市政の推進に資するため、市を取り巻く社会経済環境の変動を見据えながら、中長期的視点に立った都市政策に関する調査及び研究を行う。

本市にあっていまだ取り組むべき政策課題にはなり得ていないが、今後5年から10年の中長期間を経て、行政として何らかの対応を要すると思われる事柄について、調査及び研究を行い、その成果を関係部局に提供することにより関係部局の政策形成を側面的に支援する。

(2) データバンク機能

調査研究機能を支える機能の一つである。

豊中市政資料やまちづくり・行政経営など都市政策全般に関わる様々な文献、データ、関係機関の資料などを収集・整理し、必要に応じて関係部局や市民に提供することにより調査研究の環境を整備する。

また、この機能の発揮により、市職員の政策形成能力の向上や、市民のまちづくりに対する意識の醸成にも貢献できることから、普及啓発機能並びに人材育成機能をも補完する。

(3) 普及啓発機能

調査研究機能を支える機能の一つである。

調査研究の成果や都市政策に関するデータや情報を刊行物やホームページなどを通じて発信、提供することにより、都市に関する問題や市の抱える課題等について市民や職員の認識を深めることにより、市職員の政策形成能力の向上や市民のまちづくりに対する意識の醸成を図るとともに、市行政の運営や調査研究活動そのものに対する理解と協力を普及啓発する事業である。

(4) 人材育成機能

調査研究機能を支える機能の一つである。

調査研究への取り組みを通して、職員の政策形成能力の向上を図ろうとする事業である。

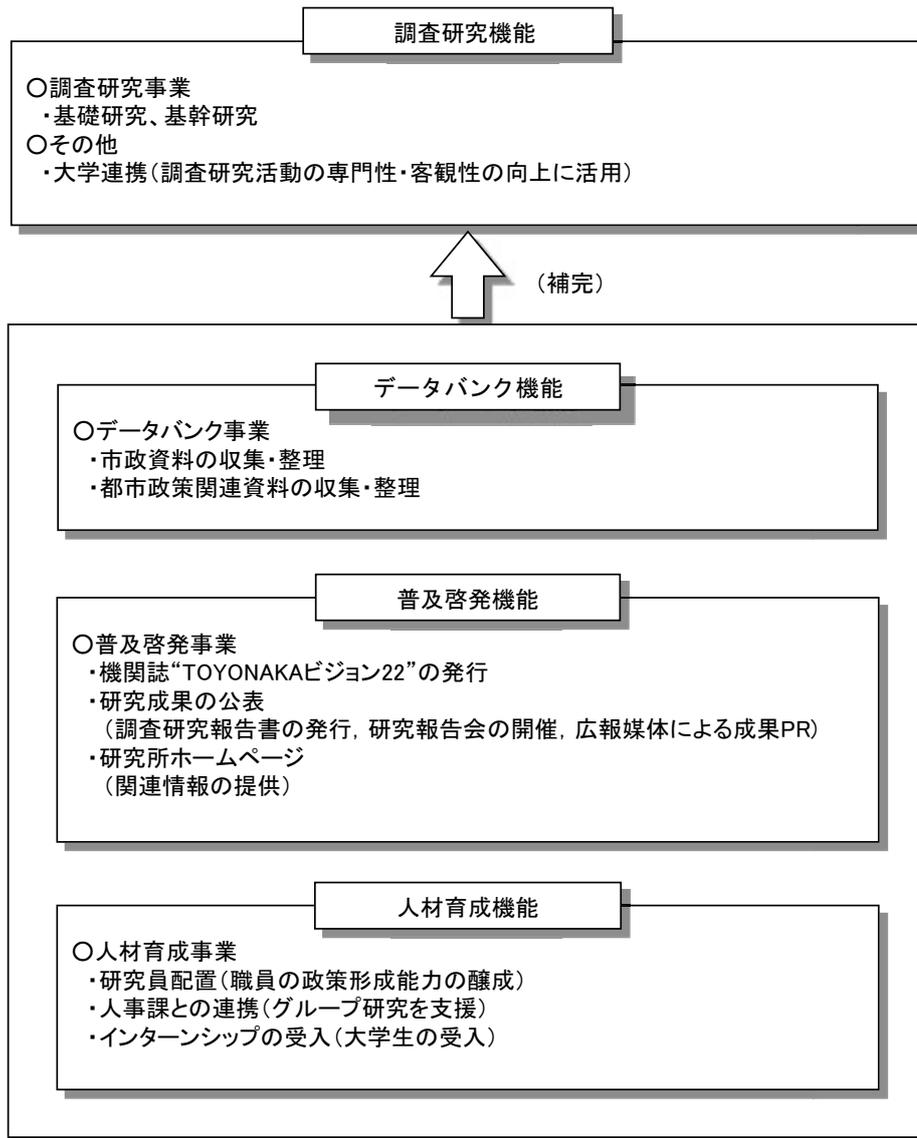
ア 職員参加型の体制づくり

調査研究成果がより市の政策に反映されるよう、研究過程の段階において、関係する部局職員との意見交換を行える体制を整備し、調査研究に当たる。

イ 人事課との連携

市の人材育成機関である人事課と連携し、人事課主催のグループ研究について、関係情報や調査研究手法の提供などを通じて支援することにより、職員の政策能力の向上に貢献している。

図1 機能別事業体系表



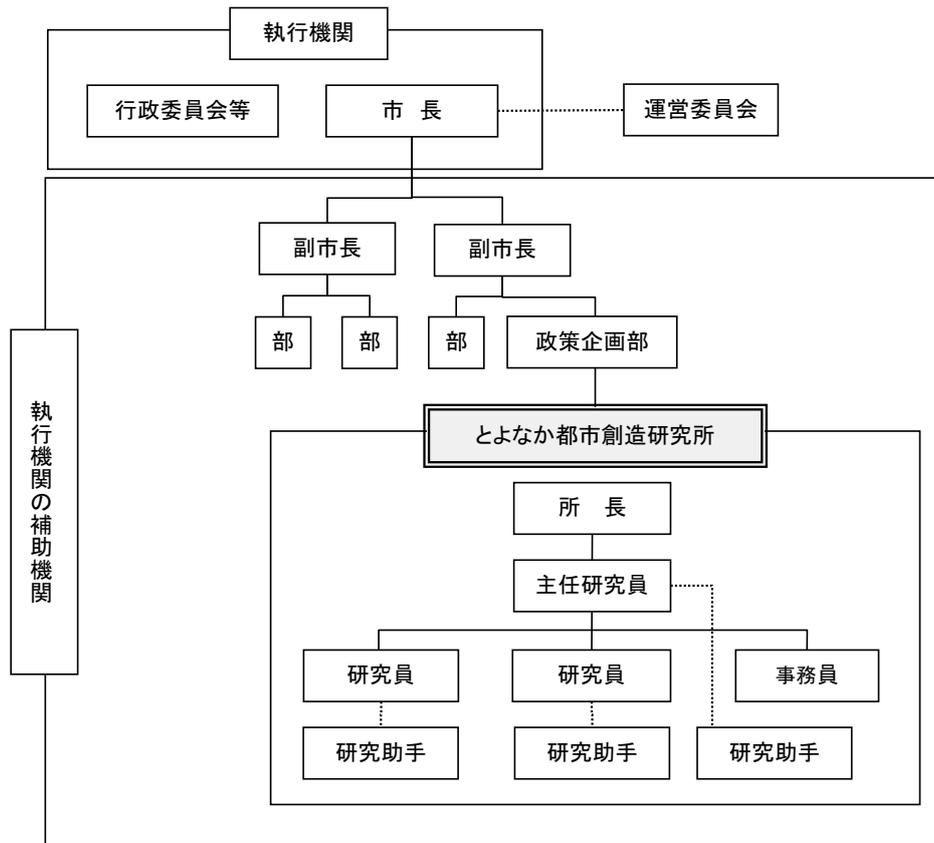
出典：とよなか都市創造研究所事業計画

4 組織体制

とよなか都市創造研究所は、市の執行機関である市長を補助する機関で、所長1人、主任研究員1人、研究員(非常勤)2人、研究事務員(非常勤)1人の計5人で構成されている。

また、必要に応じて各研究員に研究助手(臨時職員)を配置することができるものである。

図2 研究所組織体制



出典：とよなか都市創造研究所事業計画

5 2016年度 調査研究方針

調査研究方針については、次の7項目から成り立っている。

- ・市の持続的な発展と計画的な市政の推進に資することを目的に、中長期的な視点に立った都市政策に関する調査及び研究を行う。
- ・自治体としての自律性を高め、政策形成能力の向上に寄与し得る調査及び研究を行う。
- ・本市にあっていまだ取り組むべき政策課題にはなり得ていないが、今後行政として何らかの対応を要すると思われる事項について調査及び研究を行う。
- ・調査及び研究に関する事項については、市各部関係者並びに学識経験者4人と公募の市民委員2人で構成する審議会に当たる執行機関の附属機関であるとよなか都市創造研究所運営委員会（根拠：とよなか都市創造研究所運営委員会規則）での検討を経て、決定する。
- ・調査及び研究は、本市のまちづくり全体の考え方や方向性に影響を及ぼすと思われる事項に関する「基礎研究」と、より具体的な事項のうち関係部局の政策形成に係る事項を対象とした「基幹研究」により実施する。

- ・ データバンク機能、普及啓発機能及び人材育成機能を効率よく効果的に発揮させることにより、主たる機能である調査研究機能を充実させる。
- ・ 調査及び研究の成果は、行政関係者のみならず市民、関係諸機関・団体等（以下「関係者等」という。）に広く公表し、都市政策に関する問題意識を喚起する。

6 2016年度 調査研究事業

市の持続的な発展と計画的な市政の推進に資するため、市を取り巻く社会経済環境の変動を見据えながら、中長期的視点に立った都市政策に関する調査及び研究を行っている。市にあっていまだ取り組むべき政策課題にはなり得ていないが、今後5年から10年の中長期間を経て、行政として何らかの対応を要すると思われる事柄について、調査及び研究を行い、その成果を関係部局に提供することにより関係部局の政策形成を側面的に支援している。

毎年、政策企画部内や運営委員会での検討を経て、概ね3つのテーマを設定し、調査研究を行っている。2016年度の調査・研究は、基礎研究2テーマと基幹研究1テーマである。

(1) 基礎研究

中長期的な視点から、本市のまちづくり全体の考え方や方向性に影響を及ぼすと思われる事項並びに研究所の機能及び役割に関する調査研究である。

ア 「南部地域の活性化に向けた調査研究」(2016年度・2017年度)

豊中市の南部地域は現在、市内でも顕著な人口減少と少子高齢化が進行しており、新たな活性化の構想が求められている。そこで本調査研究では、南部地域の活性化に向けて、地域の現状と課題を把握するとともに、活性化の方向性の検討を行うものである。

活性化の検討に当たっては、ソフト面からのアプローチに重点を置き、特に大阪音楽大学との連携を意識している。道路整備などが進められてきた南部地域においては、今後はハード面のみならずソフト面の施策との連動に基づく活性化策が求められると指摘されている。そのとき、ソフト機能の集積する大学は、活性化の戦略拠点として重要な役割を果たすと考える。南部地域の新たな価値の創造・発信の拠点として大阪音楽大学を位置付けつつ、2年研究の1年目である2016年度は、ターゲットやコンセプトを絞り込んだ南部地域の活性化のシナリオを検討するものである。

イ 「地域経済構造分析に関する調査研究」(2016年度)

一般的に、大型店ができて地域の消費は活発だが、その効果が地元還元されていない、イベントや観光開発をしたが、その効果が長続きしないなどの問題がある。こういったこ

となるのは、まちの経済におけるモノやサービスの流れ、資金循環に問題があるからである。

まちの構造を変えるには、まずモノとマネーが地域の内と外にどのように動いているかという経済循環の視点からまちの経済のつながりを把握する必要があり、それをもとに改革をしていく必要がある。

本調査研究では、まちづくりを考える際の地域経済がもつ構造的な問題をモデルとデータから明らかにし、それへの対応策を具体的に論じ、自立しかつ持続可能な地域となるような提案を行うことを目的としている。

以上2つの基礎調査は、「豊中市まち・ひと・しごと創生総合戦略」の中の基本的方向の一つであるまちの拠点整備に当たる、「南部プロジェクト」と「中心市街地地区プロジェクト」に関連した調査研究である。

(2) 基幹研究

いまだ行政上の問題や課題は顕在化していないが、今後関係部局において政策形成過程において何らかの対応を要すると思われる事項に関する調査研究である。

ア 「公共データの活用のあり方に関する調査研究」(2016年度)

2015年度の基幹研究「総合計画等の見直しにかかる基礎調査」で実施した「まちづくりのための市民意識調査」の結果や同研究で作成した市域及びそれを構成する市内各地域の現状や特性を捕捉するための「地区カルテ調査」などを活用しながら、公共データ分析を行い、今後の公共データの活用のあり方について調査・研究することを目的としている。研究の進め方としては、職員の政策形成能力の向上という観点から人事課研修係と連携し、公募により集まった若手職員8人による「公共データの活用のあり方に関する調査研究グループ」を設置し、研究のプロセスや報告書の作成・発表を通して、参加職員の政策形成力や文章作成力、情報発信力の向上を図るものである。

この調査研究は、国において2012年に策定された「電子行政オープンデータ戦略」に伴い、本市も2014年に「第4次豊中市情報化アクションプラン」を策定しているが、同プランの見直しに活かせるものとする。

上記3つの調査・研究については、3人の研究員が一つのテーマについて、それぞれが担当となり、関係部局の職員と連携したり、研究グループを設けたりしながら進めている。

今後においても、関係部局や関係団体との連携を図ることで、調査・研究の精度を高めるとともに、市職員の人材育成に寄与しつつ、取組みを進めていくものである。

7 沖縄市政策研究会との共同研究

豊中市と沖縄市は兄弟都市¹として、行政はもとより市民同士の交流も活発に行っており、2014年に兄弟都市提携40周年を迎えた。これを契機として、本市の研究グループと沖縄市の政策研究会による共同研究を実施し、都市間交流の現状を振り返った。さらに、課題の把握や、解決のための連携方策などを検討・提言することで、両市の市政運営と都市間交流のさらなる活性化に寄与したものである。

また、この調査研究をとおして、改めて友好都市間交流の持つ意義や有意性、課題点などを明らかにし、新たな基礎自治体間連携の可能性について考察したものである。

この調査研究は、先に説明した基礎研究や基幹研究とは違った性格のものであり、周年事業として位置付けた兄弟都市が故の遠隔地連携による事業である。結果として、現代における兄弟都市交流の意義・目的が、本市と沖縄市両市の違いを知ることによる、自都市の資源・特性・能力や課題を再認識することと両市それぞれの強みにより補い合い、地域の活力や生活の質を高める環境づくりが求められることを両市に提言したものである。

遠隔地での連携・協力が、一自治体の発想や思考の幅を広げ、今後の基礎自治体に求められる一つになると考える。

8 とよなか都市創造研究所の調査研究と市施策の関係について

ここで、2011年度以降2015年度までの調査・研究と市の施策との関係性を示した図をもとに説明する。

図の説明としては、2015年度の調査研究「総合計画等の見直しにかかる基礎調査」、2014年度、2015年度の調査研究「豊中市の財政構造に関する調査研究」、2012年度から2014年度の調査・研究「少子高齢社会における人口の変化と市政への影響に関する調査研究」、2011年度から2013年度の調査研究「豊中市の活力・魅力づくりに関する調査研究」、2012年度・2013年度の調査研究「交通整備に伴う人口構成の変化の調査—豊中市庄内地区を事例として—」、また、機関誌「TOYONAKA ビジョン 22」作成による知見の収集が「総合計画」の見直しや「まち・ひと・しごと創生人口ビジョン」、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定、また、各分野計画の見直しに活かされていることを関係づけている。

調査・研究の成果が施策に活かされる過程においては、市の内部組織という立ち位置で、当研究所が総合計画やまち・ひと・しごと創生総合戦略などを策定する政策企画部内にあり、市の施策の方向性に伴走する形での調査研究になっているのが昨今の現状である。

調査研究機関としては、今までの調査研究の継続性や蓄積性、また、新規性を伴うこと

¹ 1964年、沖縄市が第二次世界大戦の戦没者遺族のために、豊中市に霊石と仏桑花を贈ったことから都市間交流が始まり、1974年、豊中市と沖縄市の更なる友好と市民相互の交流を深め、市民福祉と平和を祈念する「兄弟都市宣言」を締結した。

が、今後の都市政策に関する課題解決に結びつくものだが、水面下での地道な業務となるものである。

図3 とよなか都市創造研究所の調査研究と市施策の関係について



出典：豊中市

9 調査・研究成果等の公表

市民のまちづくりに対する意識の醸成や市職員の政策形成能力の向上を図ることを目的に、毎年度の調査・研究の成果物として、報告書を作成し、公表している。併せて、調査・研究報告会を職員・市民向けに毎年1回実施している。

また、市行政の運営や調査・研究活動に対する理解と協力を啓発することを目的に、毎年特集テーマを設定し、都市政策に関する情報誌『TOYONAKA ビジョン 22』を発行している。

10 大学連携の活用

本市は文化、教育、環境、医療など様々な分野にわたる連携協力を進め、人的な交流促進や、共同による研究や事業などに取り組むため、大阪大学を始め、千里金蘭大学、武庫川女子大学、大阪音楽大学、大阪成蹊大学・同短期大学との間で、包括協定を締結している。

調査研究を実施するに当たり、よりよい成果を得ることができるよう必要に応じて、大

学連携を効果的に活用していく環境が整っている。また、当研究所が大学連携の窓口となり、連携大学と関係部局との橋渡し役として両者の調整業務を行っている。

11 今後の課題と展望

当研究所は、これまでの10年間で、地域コミュニティ、データブック、活力・魅力づくり、人口の変化、都市間交流、財政構造、総合計画等の見直しなど、多様な調査・研究テーマに取り組んできた。

これからの調査・研究については、施策化に反映できるよう市の政策、施策の方向性を見極めて進めている。今後も、調査・研究した成果が、施策の立案や推進に当たって、有用な資料となるよう、社会潮流を読み解き、市民のみなさんや関係部局職員とともに都市の行政課題に向き合っていくものである。また、今後とも自律した自治体経営をめざす本市にあっては、様々な新しい行政課題に対応する必要性が生じてくる。教育機関であり、かつ研究機関でもある大学と連携することは、今後の行政運営にとって様々な選択肢を提供してくれる有効な手段となり得るものである。

今後とも、大学連携が有効に機能するよう、事業課との情報交換等に務めるものである。併せて、市民・職員が当研究所のこれまでの調査・研究内容やデータ・文献等を活用しやすくするためのデータバンク機能の充実をするとともに、人材育成や環境整備に力を入れていくものである。

最後に、本市における調査研究機能を担う当研究所は、各部局が行う施策推進のための個々の調査研究とは別に、中長期的視点に基づく都市政策に関するテーマに特化した調査研究を担うことが効果的・効率的な組織となり、政策形成に寄与するものと考えている。

参考文献

泉 勝「自治体シンクタンク・レポート！」『地方自治職員研修 672号』2015年、54頁から55頁

とよなか都市創造研究所『2016年度 とよなか都市創造研究所事業計画』2016年、3頁から11頁

地方創生と自治体シンクタンク

春日部市総合政策部政策課（かすかべ未来研究所）

本市は、関東平野のほぼ中央、埼玉県の一部に位置する人口約 236,000 人、面積 66.00km²の都市である。2005 年 10 月 1 日に旧春日部市、旧庄和町の 1 市 1 町が合併し、新しい春日部市が誕生した。

地方分権の進展に伴い、地方自治体の自立性、自主性がより高まったことで、市政運営のあり方によって、地域の将来の姿や住民の生活に大きな差が生じる時代になってきており、都市間競争に勝ち残るためには、住民ニーズを的確に把握し、地域の政策課題に効果的かつ効率的に取り組んでいくことが求められるようになってきた。そのためには、本市の政策形成力、本市職員の政策形成能力を高め、着実に的確な政策を実践していく必要があり、まずは、春日部市にふさわしいシンクタンクの姿とは何かを探るため、2010 年度に「自治体シンクタンク設置に向けた調査研究」を実施し、2011 年 4 月に「かすかべ未来研究所」を設置した。

本研究所の詳細については、本文にて述べる。

はじめに

かすかべ未来研究所が設立され、2016 年 4 月に満 5 年が経過した。これまで、様々な調査研究や市職員の政策形成能力向上を図るための研修会等を実施してきたが、今回は本研究所のこれまでの歩みから今後の展望について述べていきたい。

本研究所を設置するに当たり、2010 年度に本市の総合政策部政策課政策推進担当（後に本研究所が設置される部署である）が「自治体シンクタンク設置に向けた調査研究」を実施した。その報告書において、「自治体シンクタンク」の定義を述べているので、はじめに触れさせていただく。

「一般に『シンクタンク』は『頭脳集団』とも呼ばれ、社会問題を調査分析し、解決のための政策等の提言を行う研究機関である。この定義を参考としつつ、本報告書における自治体シンクタンクとは、『自治体の政策創出において、調査・研究を行い、当該問題を解決するための提言・支援を行う組織』とする。」

この報告書をもとにかすかべ未来研究所が設置されたことを踏まえ、本稿をお読みいただければ幸いである。

1 かすかべ未来研究所の概要

(1) 設置の目的

本市を取り巻く環境について、市民ニーズは多様化・高度化しており、厳しい財政状況の中、職員には高い資質が求められている。

そのような中、市民福祉の向上を図り、暮らしやすいまちを実現していくためには、

- ①「政策推進の迅速性を高める」
- ②「政策推進の経済性を高める」
- ③「本市（組織・職員）の政策形成力を高める」

ことが必要不可欠であることから、自治体シンクタンクを設置し、市民満足度の高い市政運営を行うために「政策の最適化」を行うことで、市民福祉の向上を図っていくこととした。

(2) 設置までの背景

本研究所の設置の背景には、大きく3点が挙げられる。

まず1点目が、地方分権の影響である。

地方分権の進展に伴い、地方自治体の自立性、自主性がより高まったことで、市政運営のあり方によって地域の将来の姿や住民の生活に大きな差が生じる時代になってきている。そして、その都市間競争に勝ち残るためには、住民ニーズを的確に把握し、地域の政策課題を効果的かつ効率的に取り組んでいくことが求められるようになってきたことが挙げられる。

2点目は、議会における一般質問である。

自治体の政策形成力を高め、住民満足度の高い魅力ある政策の構築や重要課題の解決を図る仕組みとして、自治体シンクタンクを設置すべきとの提案がなされ、これも、ひとつのきっかけとなった。

3点目は、市長のマニフェストの中に、「『生涯現役』民間キャリアを生かして市政を手助けしていただくシンクタンクを構築」が掲げられたことが挙げられる。

このような背景から、まずは、春日部市にふさわしいシンクタンクの姿とは何かを探るため、2010年度に「自治体シンクタンク設置に向けた調査研究」を実施し、2011年4月に「かすかべ未来研究所」を設置した。

(3) 設置の根拠

本研究所は、「かすかべ未来研究所設置規則」に基づき、運営している。参考までに、以下に設置規則を記す。

かすかべ未来研究所設置規則（平成 23 年 3 月 31 日規則第 15 号）

（設置）

第 1 条 本市の未来を創造するための政策を創出し、これらの実現を図ることにより、市民福祉の向上に寄与するため、かすかべ未来研究所（以下「研究所」という。）を総合政策部政策課に置く。

（研究所の事務）

第 2 条 研究所は、次に掲げる事務を処理する。

- (1) 政策課題に対応するための調査研究に関すること。
- (2) 政策立案に対する助言に関すること。
- (3) 実践的な政策形成能力の向上に関すること。
- (4) その他研究所が必要と認めた事項

（組織）

第 3 条 研究所は、次に掲げる者をもって組織する。

- (1) 所長
- (2) 副所長
- (3) 研究員
- (4) 前各号に掲げるもののほか、市長が必要と認める者

2 所長は、総合政策部長をもって充てる。

3 副所長は、総合政策部政策課長をもって充てる。

4 研究員は、総合政策部政策課政策推進担当職員をもって充てる。

5 市長は、調査研究等のため必要と認めたときは、関係する部課の職員を研究員とすることができる。

（職務）

第 4 条 所長は、研究所の事務を掌理する。

2 副所長は、研究所の事務を調整する。

3 研究員は、所長及び副所長の指定する研究所の事務を行う。

（関係部課の協力）

第 5 条 研究所の事務に関係する部課は、研究所の事務遂行に積極的に協力し、その事務の援助をするものとする。

（その他）

第 6 条 この規則に定めるもののほか、研究所の運営に関し必要な事項は、別に定める。

附 則

この規則は、平成 23 年 4 月 1 日から施行する。

(4) 研究所の機能

本研究所には、大きく「調査研究機能」、「支援機能」、「人材開発機能」の3つの機能がある。

1点目は、「調査研究機能」である。

この調査研究機能は、様々な行政課題を解決するために、各種データ等の収集や分析、行政課題の解決に向けた調査研究等を行うものである。

2点目は、「支援機能」である。

この支援機能は、各担当部署が行う計画策定や政策立案に対する助言・相談、研究成果の情報発信等を行うものである。

3点目は「人材開発機能」である。

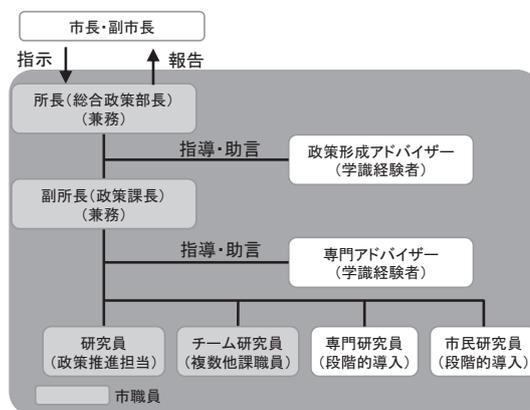
この人材開発機能は、職員の政策形成能力を高めるための実践的な研修の実施等、人材育成を行うものである。

これら3つの機能は、最終的に各担当課における「政策実現」につながるものとされている。また、3つの機能の中でも、調査研究機能は、庁内全体を通じての「研究成果や統計データの蓄積」という重要な役割を担っており、政策実現の根拠及び庁内外に向けた情報発信の際の情報源につながるものとなる。

(5) 研究所の体制

本研究所は、総合政策部長を所長、政策課長を副所長、政策課政策推進担当5名を専任研究員として組織されている。また、本研究所の運営をより充実させていくため、政策形成アドバイザーとして学識経験者を起用し、様々な面で指導や助言をいただきながら、調査研究を進めている。そして、研究の内容等に応じて、専門的な指導や意見が必要な場合、専門分野に精通した学識経験者を専門アドバイザーとして依頼している。それ以外には、調査研究のテーマに沿って、担当となる部署の職員や公募による職員をチーム研究員とし

図表1 かすかべ未来研究所の体制図



出典：かすかべ未来研究所作成

てメンバーに加えている。

さらに、調査研究に対する有識者や市民の意見等を聴取し、調査研究を効果的に進めるために、かすかべ未来研究所モニターを2014年度より設置している。

モニターには、学識経験者及び公募による市民を加え、1テーマ当たり5人以内で構成し、研究計画策定時や中間報告会前、最終報告会前後の年2回から4回程度の意見聴取をしている。

2015年度は、学識経験者として本市と包括的連携協定を締結している4大学¹の先生や外部有識者講演会の講師、公募による市民、計8名の方にかすかべ未来研究所モニターとしてお願いし、様々な角度からの意見や助言をいただいた。

2 かすかべ未来研究所のこれまでの取り組み

(1) 調査研究機能におけるこれまでの研究と成果

ここでは、これまでの研究のテーマとその成果について述べる。

ア 2010年度調査研究

「定住人口増加策の調査研究」

これは、かすかべ未来研究所の前身である政策課の政策推進担当が関係課職員と共に、各分野における市が直面する行政課題の解決策を検討するため、「特別行政課題研究」と題して、市長、副市長が指定する特定の行政課題について調査研究を行ったものである。

この調査研究において、

「ふれあい家族住宅購入奨励事業」

「官学連携団地活性化推進事業」

「ウェルカムガイド作成」

という3つの事業の提案を行い、これらの事業は2011年度に事業化された。

また、公益財団法人日本都市センター主催の第3回都市調査研究グランプリにおいて「自治体実施調査研究部門の優秀賞」に選ばれている。

イ 2011年度調査研究

「大災害が発生した場合の職員の対応」

「春日部市の教育力のアピールの必要性とその方策」

この2つの研究は、関係課の職員が中心となって行い、研究所は、補助的な立場で関わっ

¹ 本市は、共栄大学、埼玉県立大学、聖学院大学、日本工業大学の4大学と包括的連携協定を締結している（大学名50音順）。

たものである。

「大災害が発生した場合の職員の対応」は、埼玉県内の自治体で構成されている「彩の国さいたま人づくり広域連合」主催の「平成 23 年度政策研究発表会」、及び、公益財団法人日本都市センター主催の「第 13 回都市政策研究交流会」において、発表する機会を得ることにもつながった。また、この研究報告などが一つのきっかけとなり「職員参集メールシステム」が構築された。

このように、賞の受賞や発表の機会を得ること、提案内容が事業化されることは、職員のその後のやる気の向上にもつながっているものと感じている。

ウ 2011～2012 年度調査研究

「行政経営の柱である行政評価制度の検証と行政の最適化に関する研究」

「自治体の広報戦略についての調査研究」

「人口増加策の必要性と具体策についての研究」

「春日部市の現状と課題」

一方、本研究所は、2011 年度から 2012 年度の 2 か年にかけて、4 つの研究を行っている。

このうち、「行政経営の柱である行政評価制度の検証と行政の最適化に関する研究」では、評価対象事業の縮小や行政評価シートの簡略化などを提案した。

その結果、2013 年度より行政改革推進課という担当課において、それまでの行政評価シートを全面的に見直し、研究成果を最大限活用したシートへの移行を実施し、事務の効率化を図った。

また、「自治体の広報戦略についての調査研究」については、本市の情報発信を戦略的に行う研究を行った。その研究結果を受けて、2013 年度の機構改革に伴い、総合政策部内に、シティセールス広報課を設置し、戦略的に情報発信することで、本市の知名度を高めるとともにイメージアップを図ることにつながっている。

エ 2013 年度調査研究

「公共施設の適正配置についての調査研究」

「春日部市にふさわしい食育の研究」

このうち、「公共施設の適正配置についての調査研究」については、2014 年度に策定された「公共施設白書」の基礎資料として利用された。

また、「春日部市にふさわしい食育の研究」については、2013 年度健康課において春日部市としては初めてとなる、食育推進計画が策定され、その計画を推進するための資料として活用されることを期待している。

オ 2014年度調査研究

「春日部市の地域別人口動態およびその特性」

「人と組織を育てる市役所を目指して」

カ 2015年度調査研究

「地方版総合戦略」策定に伴う具体的な事業提案と効果測定の研究」

「市民と行政による協働のまちづくり手法の研究」

このうち、「地方版総合戦略」策定に伴う具体的な事業提案と効果測定の研究」については、「春日部市まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、「本市の総合戦略」という。）がより実効性のある計画になるよう、本市の現状や課題を整理したうえで、より効果的で具体的な11の事業を提案し、金融機関との連携事業や異業種交流支援事業などが、2015年度に策定された本市の総合戦略の個別事業として反映された。

キ 2016年度調査研究

「春日部市における歳入確保策と債権管理の最適化」

「統計データ等の有効な管理・活用方法の研究」

2016年度についても、2つの研究テーマを設定し、現在、調査研究を進めているところである。

(2) 本研究所における情報発信

本研究所では、市民の方や職員に広く本研究所の役割等を発信するため、情報発信にも力を入れている。

一つは、年4回発行している研究所ニュースである。これは、本研究所で実施している研究の内容や進捗状況、また、各種研修会、講演会のお知らせや報告等を掲載しているものである。当該ニュースについては、春日部市公式ホームページ²（以下、「本市のHP」という。）や庁内イントラネットにて公開している。

また、前述の調査研究については、副市長や関係部長等に対する中間報告会、市長、政策形成アドバイザー及び中間報告会での出席者に対する最終報告会、職員に対しての成果発表会等を通じての研究成果の発信を行っている他、研究報告書を本市のHPに掲載し、市民に対しても研究内容について広く公開している。

² 春日部市公式ホームページ
<http://www.city.kasukabe.lg.jp/>
かすかべ未来研究所ホームページ（春日部市公式ホームページ内）
<http://www.city.kasukabe.lg.jp/shisei/miraikenkyuu/index.html>

図表 2 調査研究成果発表会の様子



出典：かすかべ未来研究所撮影

(3) 人材育成機能におけるこれまでの人材育成

本研究所では、市が直面する行政課題の解決策を検討する実践的な研修を通して、政策形成を進めるうえで必要な技能を習得し、政策形成能力の向上を図ることを目的に人事課と協働して各種研修等を実施している。

一つは、政策形成能力向上研修を政策形成アドバイザーが研修講師として行う、「政策形成基礎講座」を毎年3回と各年度の研究テーマに沿って、関係分野の専門家を招いて開催する、外部有識者講演会を行っている。

また、職員のプレゼンテーション能力向上のために大学での講義を行っている。

これは、本市と包括的連携協定を締結している大学の授業の貴重な1コマをいただき、外部講師として講義を行うものである。

2014年度からこれまでに、23名の職員が大学での講義を経験し、職員のプレゼンテーション能力の向上に大きな効果があると考えている。

これら大学での講義は、単に職員個人の能力向上に資するのみならず、職場内で部署を超えたOJTにも活用されるなど、様々な広がりを見せている。

図表 3 大学での講義の様子



出典：かすかべ未来研究所撮影

3 春日部市まち・ひと・しごと創生総合戦略と本研究所の関わり

(1) 春日部市まち・ひと・しごと創生総合戦略について

前述のとおり、2015年度に「地方版総合戦略」策定に伴う具体的な事業提案と効果測定の研究」と題し、本市の総合戦略をより効果的に進めるため、具体的な事業提案を行った。

本市の人口動態について、2014年度に本研究所が行った「春日部市の地域別人口動態およびその特性」の研究報告によると、本市の人口は、2002年から社会減を主な要因として人口減少が始まり、2012年以降は、社会減と自然減の両方の要因により人口の減少が続いていることが報告されている。

一方、国においても「まち・ひと・しごと創生本部」を設置し、人口減少と地域経済縮小の克服をめざし、「まち・ひと・しごと創生法」を施行するとともに「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を定めた。さらに、地方においても2015年度中に「地方版総合戦略」を策定することが法定努力義務とされた。

本市においても、国の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定を受けて、人口減少を克服し地域経済の活性化を図るため、4つの基本目標の実現をめざす本市の総合戦略を策定し、人口、経済、地域社会の課題に対して一体的に取り組むこととした。

なお、本市の総合戦略において掲げられる4つの基本目標は以下のとおりである。

ア 基本目標Ⅰ. 子育て世代に選ばれる地域創生戦略

若い世代が安心して子どもを産み育てられる環境を更に充実させ、出産や子育てに希望を持てる地域の実現を目指す。

イ 基本目標Ⅱ. 特長を生かしたしごとを創出する地域創生戦略

本市の特長を生かした産業を振興することで、若者や女性が働きたいと思える就業環境をつくり、安定した雇用を創出する。

ウ 基本目標Ⅲ. 地域力を高める地域創生戦略

春日部駅及び周辺の利便性を高めることで、駅の拠点性とまちのにぎわいを高めるとともに、イベントや観光を通じて来街者をまきこみながら交流人口を増加させることで、定住意欲の醸成につなげる。

エ 基本目標Ⅳ. 安心安全で魅力ある地域創生戦略

人々が安心して暮らせる生活環境のより一層の充実に向けて、行政と市民や民間事業者が一体となった取組みを進める。

(2) 「地方版総合戦略」策定に伴う具体的な事業提案と効果測定の研究」

本研究所では、本市の総合戦略がより効果的な計画となるよう、具体的かつ実行性のある事業を提案することをテーマとし、調査研究を実施した。

調査研究においては、人口減少や少子高齢化に的確に対応し、地域経済の活性化を図るべく、まず、本市のこれまでの事業や他自治体の事例について調査し、その効果について研究した。そのうえで、本市の地域特性を分析し、地理的条件や人口規模などが類似している他自治体との事業の比較検証を行い、課題を抽出し、解決に向けた実効性のある 11 の事業を具体的に示した（図表 4）。

図表 4 11 の提案事業

春日部市まち・ひと・しごと創生 総合戦略基本目標	事業名
基本目標Ⅰ 子育て世代に選ばれる地域創生戦略	① 放課後児童クラブ・放課後子ども教室の充実関連事業
	② 小中学生を対象とした命の教育の充実
	③ 本市にゆかりのある人物等を生かした本市ならではの学校教材作成事業
基本目標Ⅱ 特長を生かしたしごとを創出する地域創生戦略	④ 異業種交流会支援事業
	⑤ 金融機関との連携事業
基本目標Ⅲ 地域力を高める地域創生戦略	⑥ 市公式ホームページスマートフォン対応事業
	⑦ 企業等の車両を活用した市PR事業
	⑧ 地域観光モデルツアー開発事業
基本目標Ⅳ 安心安全で魅力ある地域創生戦略	⑨ LED街路灯導入促進事業
	⑩ 空き家実態調査事業
	⑪ 小中学校体育館トイレ改修事業

出典：かすかべ未来研究所作成

なお、紙面の都合上、研究の詳細については触れないが、本調査研究を含め、これまでの研究報告書については、本市のHPで掲載しているので、詳細については、そちらをご覧ください。

(3) 提案事業の事業化について

本調査研究において提案した 11 事業については、本市の総合戦略に反映されており、現在、各事業実施に向け動いている。

事業実施の一例ではあるが、図表 4 で示した提案事業名の内、⑤金融機関との連携事業について、本市の総合戦略の 4 つの基本目標の一つである、「特長を生かしたしごとを創出する地域創生戦略」の実現に向けて、活力ある個性豊かな地域社会の発展に寄与することを目的とし、2016 年 12 月 26 日に、地域金融機関である株式会社埼玉りそな銀行、株式会社武蔵野銀行、埼玉縣信用金庫と包括的連携協定を締結した。

今後は、各金融機関と市が連携しながら本市の事業をより効果的に推進していくことと
している。

その中でも、特に「産業・経済の振興、地域雇用に関すること」として、本市が取り組
んでいる就労支援や創業、起業支援に関する連携や、優良企業の誘致に関する連携、2013
年度から、様々な「こだわり」のもと生み出された春日部ならではの優れた20食品を認定
した「かすかべフードセレクション」の販路拡大、「シティセールス、観光振興に関するこ
と」として、店頭等にポスターの掲示やチラシの配架などを行う市政情報コーナーの設置、
「公共施設マネジメント、PPP/PFIに関すること」として、公共施設の老朽化の進行に対
応して行くための支援や官民連携及び民間活力の導入に関する情報提供等、3つの分野に
おいて、スピード感を持って実行に移すため現在、協議を重ねているところである。

また、金融機関が持つシンクタンクと本研究所が共同で調査研究を実施していくことも
検討しており、本研究所としても、地域課題の解決に向けて新しい分野に挑戦していき
たいと考えている。

4 外部からの反応

本研究所における他自治体など外部からの反応については、行政が設置するシンクタン
クは全国でも先進的な取組みであるということから、全国各地から多くの問い合わせをい
ただき、2011年度からこれまでに43団体（2017年1月31日現在）におよぶ全国の自治体
や議会、民間シンクタンクなど多くの方々が視察にお見えになっている。

視察に来られる目的やお話する内容、それを受けての反応は様々である。しかし、他
団体との交流を深め、互いに実り多き視察となるよう努めており、今後も多くの方々が視
察にお越しいただければ幸いである。

5 かすかべ未来研究所の今後の展望

冒頭でも述べたとおり、2011年4月に本市の自治体シンクタンクとして「かすかべ未来
研究所」が設置されてから2016年4月をもって満5年が経過した。

本研究所は、市民とともに発展していくシンクタンクをめざし、2014年度から「かすか
べ未来研究所モニター」を導入し、市民の意見などを聴きながら調査研究を効果的に進め
ている。さらに、2015年度には「広報かすかべ7月号」において、本研究所の持つ役割や
成果を市民にお知らせすることを目的に、「研究所はなぜ必要なのか?」、「研究所は市民に
とってどんな関係があるのか?」など市民に分かりやすく、また関心が高まるよう工夫を
凝らし情報発信を行った。

こうした成果や効果により、本研究所の設置のきっかけでもあった議会の反応は好意的
であり、本研究所への期待の高さを肌で感じている。

また、2010年度に実施した「自治体シンクタンク設置に向けた調査研究」では、自治体シンクタンクとはどのようなものなのかを分かっている職員がほとんどいないことが報告されている。そのため、設置後は、本市に自治体シンクタンクが必要であるという認識を持ってもらえるように取り組む必要があった。

設置してから2015年度までに本研究所の調査研究に携わってきた職員は74名にのぼる。さらに、「人材開発機能」として行っている様々な研修などに参加した職員を加えると、多くの職員が本研究所に関わっている。調査研究に携わった職員からは、「問題に取り組む意欲が向上した」、「政策提言の手法が習得できた」、「業務に対するモチベーションが向上した」など、前向きな意見が多く寄せられている。これまでの取組みが、職員一人ひとりの理解と認識を高め、ひいては政策形成能力の向上につながっているものと考えている。

また、2017年度は、本市において、第5回自治体シンクタンク研究交流会議が開催される予定である。

この交流会議は、全国の自治体シンクタンクが一同に集まり、自治体シンクタンクの組織運営能力やネットワークを構築することを目的に、毎年度開催しているものである。

第1回目は、2013年度に新潟県上越市で開催され、その後、滋賀県草津市、埼玉県戸田市、今年度が長崎県佐世保市で開催され、2017年度の春日部市が第5回目になるものである。

こうした全国の自治体シンクタンクが集まる機会を通じて、「かすかべ未来研究所」の存在を、広くPRするとともに、より充実した交流会議になるように取り組んでいきたい。

この5年間、市民福祉の向上をめざした政策立案につながる調査研究活動に取り組み、多種多様なデータ収集を行ってきた。これらのデータは、本研究所の貴重な財産でもあり、今後においても、これまで蓄積してきたデータやノウハウを大いに生かし、各担当課での政策立案や事業実施の支援の充実を図っていきたい。そのためにも、本研究所の研究員のさらなる知識や能力を高めるとともに、本市のおかれた厳しい財政状況などを踏まえ、決して理想を追うだけの調査研究ではなく、常に市民目線で市民の満足が得られるような実現性の高い調査研究を行い、市政に生かすことができる自治体シンクタンクになるよう努めていきたい。

KGSt（自治体行政経営センター）

—都市経営の理念と実践を提唱するドイツの都市シンクタンク—

日本都市センター理事・研究室長
石川 義 憲

ドイツでは、地方自治体共同設立のシンクタンクである KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (自治体行政経営センター)) が 1952 年以來、行政組織の基本プランや人事計画・人事評価、財政緊縮策、情報技術の導入など様々な提言を行ってきた。

1993 年には、ドイツ統一後の厳しい財政事情と市民意識の高まりを背景に、ドイツ型の NPM とでも言うべき“新制御モデル (NSM)”を提言し、ドイツの各自治体の行政経営に大きな影響を与えた。また、自治体の目標として“市民自治体”を掲げ、市民の参加と協働の基本コンセプトとなっている。

さらに、近年、人口変動の波（超高齢、人口減少、移民増大）とグローバル化、気候変動といった状況下にあって、2013 年には、“新制御モデル”の後継として“自治体制御モデル (KSM)”を提言するとともに、自治体総合戦略の策定を各自治体に促している。

KGSt は、地方自治体の実務家や有識者と協働して、財務、組織、人事、情報管理や経営革新について調査研究している。専門分野である社会福祉、文化振興、経済振興のテーマなども取り扱っている。また関係団体で自治体間比較調査を行うほか、先進事例の情報交換を行っている。調査研究の成果は、報告書の提供のほか、セミナー、専門分野会議などの研修事業やホームページ、メールマガジンなどを通じて、加盟団体とその関係者に還元している。

KGSt は、地方自治体の全国連合組織、近隣諸国、大学、民間企業とも協力している。KGSt には、現在 2,000 に近い地方自治体、関係団体が会員加盟しており、ドイツの都市経営の実践に欠かせないシンクタンクとなっている。

はじめに

ドイツでは、シンクタンクが政策立案のアドバイザーとして、大きな役割を果たしている。全国レベルの政策については、政党が設立したコンラート・アデナウアー財団 (CDU 系)、フリードリヒ・エーベルト財団 (SPD 系)、ハインリッヒ・ベル財団 (緑の党系) などがよく知られている。

一方、地方自治体の政策立案においても、シンクタンクが都市経営や政策立案のアドバ

イザーとして、大きな役割を果たしている。全国的規模のものとして、KGSt と Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (ドイツ都市研究機構) がよく知られているが、今回は、地方自治体共同設立の都市シンクタンクである KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (自治体行政経営センター)) (所在地 ケルン市) とその取組みを紹介する。

1 沿革

KGSt は、地方自治体の全国連合組織の一つであるドイツ都市会議 (Deutscher Städtetag) の経営企画・調査研究部門として、1949年6月1日に法人格を持たない団体の形で発足した。その後、ドイツ都市会議の総務委員会は、1951年5月にKGStの法人化を決定し、ドイツ都市会議から独立した。

1956年5月12日には定款を決定、当時の名称は、略称はKGStではあるものの、正式名称は、【Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung】(行政簡素化のための自治体共同センター)であった。

その後、2005年11月に正式名称を現在の【Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement】(自治体行政経営センター)に改めている。

2 目的と組織

(1) 組織の性格

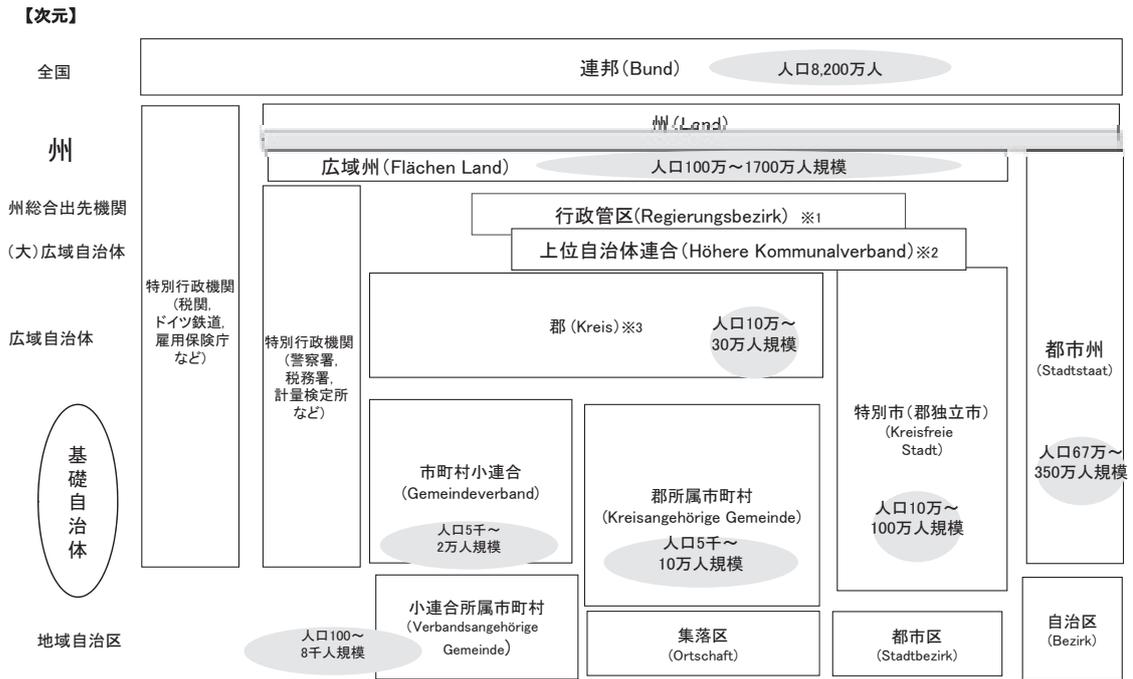
KGSt は、地方自治体が抱える経営管理の問題に関して、解決策を探るとともに、調査研究を行い、提言を行う機関である。

連邦・州といった国家機関や政党からは独立している一方で、都市 (3つの都市州を含む)、市町村、郡、市町村連合のほか、地方自治関係団体を加盟団体としている (図表1 ドイツ行政の階層構造、図表2 ドイツの地方自治体数)。ドイツのほか、オーストリアの地方自治体も加盟団体となっている。

KGSt は、地方自治体の実務家と協働して、財務、組織、人事、情報管理や経営革新について調査研究している。そのほか、地方自治体の専門分野である社会福祉、文化振興、経済振興のテーマなども取り扱っている。また、地方自治体の全国連合組織、先進自治体、近隣諸国、大学、民間企業とも協力している。

なお、ドイツでは、地方自治体の全国連合組織として、ドイツ都市会議のほか、ドイツ都市・市町村連盟 (Deutscher Städte- und Gemeindebund)、ドイツ郡会議 (Deutscher Landkreistag) がある。それらの概要は次のとおりである。

図表1 ドイツ行政の階層構造



※1 州の総合出先機関（4州のみ、バイエルン州の場合は上位自治体連合）

※2 郡の単位を超えた広域連合（一部の地域のみ）

※3 郡は市町村連合と州の下級行政機関の性格を併せ持つ

出所 諸資料を参考に筆者作成

ア ドイツ都市会議

ドイツ都市会議（本部ケルン市及びベルリン市所在）は、都市¹で構成され、200の都市（107の郡独立市（3つの都市州（ベルリン市、ハンブルク市、ブレーメン市）を含む）と93の郡所属市）と16の各州都市会議（うち5州は都市・市町村連盟）が直接加盟し、各州都市会議を通じて間接加盟している約3,200の都市を合わせると加盟市の数は約3,400である。そのほか、特別会員として上位自治体連合（Höhere Kommunalverband）、地域連合（Regionalverband）、専門連合（Fachverband）の12団体が加盟している。

イ ドイツ都市・市町村連盟

ドイツ都市・市町村連盟（本部ベルリン市、支部ボン市所在）は、人口規模の小さい市町村が加盟しており、17の各州都市・市町村連盟等（13広域州のうち4州は州都市・市町

¹ ドイツ都市会議の直接加盟都市で最も人口が少ない都市の人口は8,604人（テートウロー（Teterow）市）（2015年12月31日時点）である。ドイツでは、都市（Stadt）は、沿革的には都市憲章（Stadtrecht）を持つことを国家により認められた地方自治体であり、中世では、市場開催権（Marktrecht）、関税賦課権（Zollrecht）、裁判管轄権（Gerichtsbareit）、農奴身分の解放（Aufhebung der Leibeigenschaft）の特権が与えられていた。現在の各州の地方自治法では、過去の法令に基づき都市を名乗ってきた市町村には引き続き都市を名乗ることを認めるとともに、人口、中心市街地、文化・経済の面で都市の様相を呈している市町村については、申し出により、都市を名乗ることを認めている（例 バーデン・ヴュルテンベルク州市町村法第5条第2項）。また、ドイツの公式統計では、人口2,000～5,000人を農村都市（Landstadt）、人口5,000超2万人以下を小規模都市（Kleinstadt）、人口2万人超10万人以下を中規模都市（Mittelstadt）、人口10万人超を大規模都市（Großstadt）としている。

図表2 ドイツの地方自治体数（2016年12月31日現在）

州(Land)	行政区 (Regie- rungs- bezirk) (注1)	郡・ 特別市 合計	うち		市町村 (Gemeinde) 合計(注2) (G)	うち 都市 (Stadt) (注3)	市町村小連合等 (Gemeindeverbandsebene)(注4)				市町村に 所属しない地域			
			特別市 (kreisfreie Stadt)	郡 (Land- kreis)			合計	市町村 小連合 (Gemeinde- verband)	市町村 小連合 非所属 (verbands- freie (A))	市町村 小連合 所属 (verbands- angehörige (B))	合計	居住 地域 (C)	非居 住地 域	
														市町村(Gemeinde)
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州	-	15	4	11	1,110	63	173	85	86	1,024	2	-	2	
ハンブルク都市州	-	1	1	-	1	1	1	-	1	-	-	-	-	
ニーダーザクセン州	-	45	8	37	946	158	432	116	291	653	25	2	23	
ブレーメン都市州	-	2	2	-	2	2	2	-	2	-	-	-	-	
ノルトライン・ヴェストファーレン州	5	53	22	31	396	271	396	-	396	-	-	-	-	
ヘッセン州	3	26	5	21	426	191	430	-	426	-	4	-	4	
ラインラントプファルツ州	-	36	12	24	2,305	128	192	150	42	2,263	1	-	1	
バーデン・ヴュルテンベルク州	4	44	9	35	1,101	313	462	270	190	911	2	-	2	
バイエルン州	7	96	25	71	2,056	317	1,426	312	1,071	985	43	-	43	
ザールラント州	-	6	-	6	52	17	52	-	52	-	-	-	-	
ベルリン都市州	-	1	1	-	1	1	1	-	1	-	-	-	-	
ブランデンブルク州	-	18	4	14	417	113	200	52	148	269	-	-	-	
メクレンブルクフォアポンメルン州	-	8	2	6	753	84	116	76	40	713	1	-	1	
ザクセン州	-	13	3	10	426	170	312	75	237	189	-	-	-	
ザクセンアンハルト州	-	14	3	11	218	104	122	18	104	114	-	-	-	
チューリンゲン州	-	23	6	17	849	126	219	108	111	738	-	-	-	
全国		19	401	107	294	11,059	2,059	4,536	1,262	3,198	7,859	78	2	76
再掲														
旧西独(旧西ベルリンを含まない)	19	324	88	236	8,395	1,461	3,566	933	2,557	5,836	77	2	75	
旧東独(旧東ベルリンを含まない)	-	76	18	58	2,663	597	969	329	640	2,023	1	-	1	
ベルリン都市州	-	1	1	-	1	1	1	-	1	-	-	-	-	

注1 行政区はバイエルン州の場合は地方自治体(広域連合)であるが、その他の州では、州の総合出先機関である。
 注2 市町村数は、市町村小連合非所属市町村(特別市または都市を含む)、市町村小連合所属市町村、市町村に所属しない地域(非居住地域を除く)の合計である。(G) = (A) + (B) + (C)
 注3 特別市を含む。都市の定義については、本文中の脚注1を参照されたい。
 注4 市町村小連合等の合計は、市町村小連合、市町村小連合非所属市町村、市町村に所属しない地域の合計値で、ラインラントプファルツ州及びメクレンブルクフォアポンメルン州の非居住の市町村に所属しない地域の数値を除く。
 出所 ドイツ統計局(Statistisches Bundesamt) ホームページを筆者翻訳及び注記一部追加

村連盟と州都市会議が重複加盟)が直接加盟し、各州都市・市町村連盟を通じて約1万1,000の市町村が間接加盟している。

ウ ドイツ郡会議

ドイツ郡会議は(本部ベルリン市所在)、294の郡(Kreis)が直接加盟し、13の広域州の州郡会議(Landkreistag)と8の上位自治体連合(Höhere Kommunalverband)が間接加盟している。なお、ドイツにおいては、郡は市町村広域連合であると同時に州下級行政機関としての性格を有する。

(2) 構成員と財政

2016年12月現在、KGStには、合わせて1,974の地方自治体、団体が加盟している。カバーする人口は約7,500万人となる。1950年時点では加盟団体はわずかに35団体で都市

のみで構成されていたが、徐々に加盟団体を拡大してきた。中期計画（2014-2017）では、加盟団体を2,000以上に増やすことを目標としており、人口1万人以下の市町村の加盟促進を図っている。

経費は加盟団体の毎年の負担金で賄われており、その負担水準は理事会が決定する。算定基準は前年度の9月30日時点の人口であり、郡は都市・市町村の半分の水準、市町村連合は、郡の水準以下となる。

（3）業務

業務としては、加盟団体に対して、行政経営に関する様々なプロジェクトの実施、相談、ワークショップなどを行っている。多くの研究報告書・提言などを発表しており、一般人も入手は可能である²。

すべての加盟団体に提供しているサービスは、

- ・研究報告書・提言
- ・自治体経営指標
- ・自治体事例の調査

であり、これらは、ホームページ（ポータルサイト）、メールマガジンなどを通じて、提供している。

また、加盟団体所属の希望者のみに提供しているサービスは、

- ・セミナー、専門分野会議、講義
- ・自治体間比較調査の調整

であり、業務の推進に当たっては、調査研究において加盟自治体の実務家が参画して議論するとともに加盟自治体の実例を調査している。

（4）組織の主要機関

KGStの主要機関は次のとおりである。

ア 加盟団体会議（Mitgliederversammlung）

加盟団体会議は、KGStの最高機関であり、3年に1回、KGStフォーラム³の開催時に開

² 研究報告書・提言については、加盟団体には無料ないし安価で提供している。また、自治体間比較調査の結果については、参加団体のみに提供されている。

³ KGStフォーラムは3年に1度開催される会議で、最近では、2014年9月17日～19日にドレスデン市で開催され、約2,300人の地方自治体関係者が参加した。次回は、2017年9月18日～20日にカッセル市で開催される予定である。

催され、実務経験豊かな人材⁴から理事（36名以上）を選任（任期は次期の加盟団体会議まで）する。加盟団体会議には各加盟自治体は1名の代表者を出席させる。市町村及び市町村連合（郡所属市町村で構成するいわば小連合）の代表者は人口5万人単位で1票（上限20票）の議決権を持つ。郡の代表者は、人口10万人単位で1票の議決権を持つ。その他の市町村連合は、負担金水準との関連で議決権が設定される。

加盟団体会議の議長は、理事長が務め、議決は過半数で有効となり、定款変更に際しては4分の3以上の得票が必要である。

イ 理事会（Verwaltungsrat）

理事会は、加盟団体会議に次ぐ機関で、毎年少なくとも2回開催される。加盟団体の加入について決定するとともに、事業計画を決定し、決算を承認するとともに、基本方針を決定する。理事会は、その任期の開始時に理事の中から理事長等を選任する。

現在の理事長⁵は、ハンス＝ギュンター・ヘネッケ博士（教授資格）（Prof. Dr. Hans-Günter Henneke）ドイツ国会議（Deutscher Kreistag）事務総長であり、第1副理事長がハンス＝ヨーゼフ・フォーゲル（Hans-Josef Vogel）アルンスベルク市（Stadt Arnsberg）市長、第2副理事長がベルント・フェーリング博士（Dr. Bernd Vöhringer）ジンドルフインゲン市（Stadt Sindelfingen）上級市長である。

ウ 業務執行理事（Vorstand）

KGStの業務は、業務執行理事のもとで遂行されている。任期は6～12年で理事会において任免される。現在の業務執行理事は、ライナー・クリスティアン・ボイテル（Rainer Christian Beutel）氏で、2007年2月に就任し、任期は2019年1月31日までである。また、業務執行理事代理は、ノルベルト・オッターズバッハ（Norbert Ottersbach）氏である。

エ 事務局（Geschäftsstelle）

業務執行理事、業務執行理事代理の下に事務局が設置されており、研究部門と事務部門に合わせて32名の職員が配置されている。

事務局の所在地は、ケルン市⁶で、ドイツ都市会議（ケルン本部）やノルトライン・ヴェストファーレン州都市会議と同じ建物の中に入居している。

⁴ 現在の理事には、地方自治体の全国連合組織の代表3人のほか各都市・郡の市長、郡長、副市長、助役、財務部長、広域連合の理事長、公営企業の理事長ら41人が選任されている。

⁵ 2014年6月から2016年11月までは、イフォ・ホルツィンガー博士（Dr. Ivo Holzinger）メミンゲン市（Stadt Memmingen）上級市長が理事長であったが、市長退任に伴い、理事長も退任した。

⁶ KGStの所在地は、Gereonstraße 18-32 50670 Kölnであり、伝統建築物であるゲーレオンハウス（Gereonshaus）の中にある。以前は、ケルン市の郊外住宅地Lindenalle 13-17にあったが、2009年に、ケルン中央駅徒歩8分程度の交通至便な現在の場所に移転した。筆者は2006年9月にKGStの訪問調査を行ったことがある。

エー 1 研究部門（Programmbereiche）

KGStの研究部門（Programmbereiche）には、財務管理チーム、組織・情報管理チーム、人事管理チーム及び問題解決チームがある。KGStは、今日までに、1,000件を超える調査報告書・提言を公刊しており、この中で地方自治体の経営管理の問題を総合的に取り扱っている。KGStの研究員が学識経験者及び地方自治体の実務家と共同で行った研究成果は、地方自治体の経営管理の基盤となっている。

エー 2 事務部門（Geschäftsbereich）

KGStの事務部門（Geschäftsbereich）には、相談・比較調査チームとセミナー・会議チームがある。相談・比較調査チームは、加盟団体にアドバイスを行うとともに、自治体間比較調査を行っている。セミナー・会議チームはセミナー及び会議を通じた研修事業を担当している。KGStは、毎年、約150件の研修事業を実施しており、KGStの調査報告書・提言の内容や地方自治体の革新的な取り組みを行政関係者や市長・議員に紹介している。研修事業は、内部の研究者のみならず外部の研究者の協力を得て実施している。

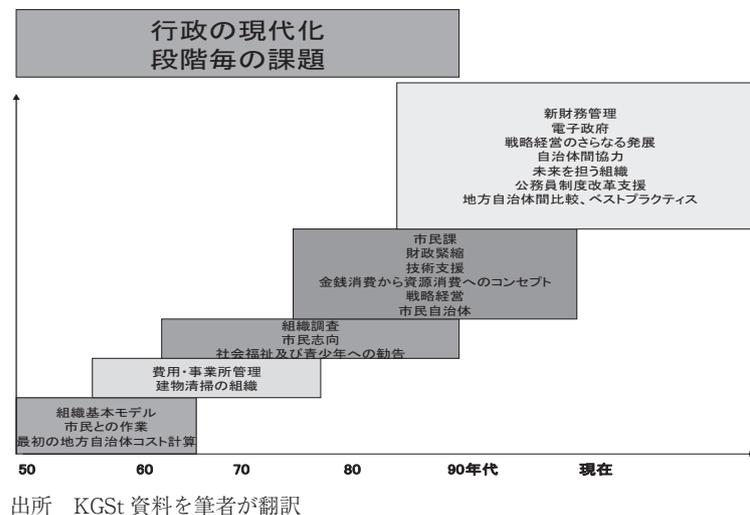
なお、経理事務、通信業務などについては“ドイツ都市会議”の協力を得るとともに一部外部委託している。

3 行政改革に向けた取り組み

(1) 1990年代までの提言（組織モデル、財政緊縮方法論）

KGStは、1952年以来、自治体の行政組織と事業経営をテーマに調査研究を行ってきた。とりわけ、KGStは、人口5万人以上の都市に向けて“あるべき組織”を提言してきている（図表3）。

図表3 行政の現代化 段階ごとの課題



最初に、組織の基本プランを作成した。続いて基本プランを踏まえて個々の組織のコストを分析し、例えば、建物清掃（Gebäudereinigung）を外注した時のコスト計算、手数料計算を行って、組織の中における立案形成に貢献している。

1953年には人事計画と人事評価についての研究報告をとりまとめている。さらに、1963年には地方自治体連携についての調査報告を発表している。

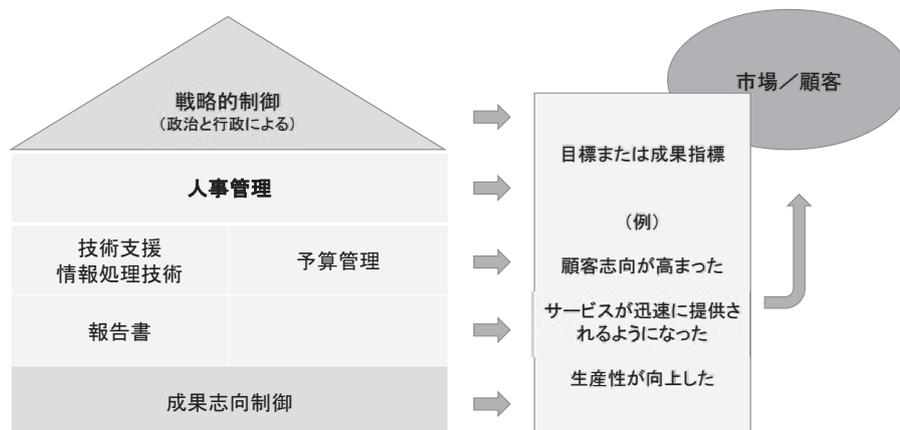
その後、1970年代半ばの財政危機の時代では、KGStは、財政緊縮の方法論を調査している。また、情報技術の導入についてKGStが支援を行っている。その後、総合経営都市（コンツェルン都市 Konzern Stadt）の概念が生まれて、出資を通じてアウトソーシングを強化し、外部の業者のサービスをいかにコントロールするかという考えをまとめている。さらに、市民を住民としてだけでなく、顧客として取り扱う市民サービスセンター（Bürgeramt）のコンセプトを普及・発展させた。

(2) 新制御モデル（Das Neue Steuerungsmodell, NSM）の導入

ドイツでは、文化的・政治的理由から英国のサッチャー政権のNPMの枠組みは急進的・過激な取組みとして採用されなかった。一方、KGStは、NSMを構想し、その導入を提言した。このNSMは、1993年にオランダのティルブルク（Tilburg）市で提唱された考え方をモデルにしたもので、公共の仕事を民間に移すのではなく民間と競争させることとしたのである。

オランダは連邦国家ではないが分権的な国家構造を採用し、憲法で市町村の地方自治を保障しており英国とは異なる。組織の形成や財政については、憲法上、市町村には自由裁

図表4 新制御モデルは地方自治体の様相を変革した
（改革と新たな行政文化に向けた衝撃）



出所 Alfred Reichwein, “Kommunen agieren in unterschiedlichen Leitbildern”, *Wir entwickeln Lösungen Mit der KGSt auf dem richtigen Kurs*, KGSt, 2014 (『19. Europäischer Verwaltungskongress (第19回欧州行政会議) (2014年2月27日・28日)における講演資料』(以下、「第19回欧州行政会議資料」という))を筆者が翻訳

量が与えられており、工夫できる部分が多い。また、KGSt とティルブルク市はもともと接触があった。そこで、KGSt は、ティルブルク市のモデルをドイツの状況に合わせて修正したのである。

（3）新制御モデルから自治体制御モデル（Kommunales Steuerungsmodell, KSM）へ

1993 年以降、新制御モデルは、多くの調査研究を経て実施に移された。KGSt は、NSM の枠組みの要素を、個々の地方自治体の個別のケースに合わせて展開するように勧告した。そして、理論と実践には様々な成果があった。地方自治体の顧客志向は高まり、自治体サービスは迅速に提供されるようになった。地方自治体のいわば生産性も向上した（図表 4）。

しかしながら、21 世紀を迎え、地方自治体は、急速な時代の変化の波に見舞われている。KGSt ホームページやアルフレッド・ライヒヴァイン博士（当時、KGSt 業務執行理事代理）が第 19 回欧州行政会議（19. Europäischer Verwaltungskongress）（2014 年 2 月 27 日・28 日）において行った講演資料「KGSt の課題解決の取組み（Wir entwickeln Lösungen Mit der KGSt auf dem richtigen Kurs）」によれば、

- ・人口変動（超高齢・人口減少社会の到来）と価値の転換
- ・機会均等と多様性の要請
- ・グローバル化の進行に伴う経済社会の変化
- ・欧州共同体の地方自治体への影響
- ・地球気候変動
- ・インターネットとソーシャルメディアの影響力拡大
- ・地方自治体における市民の自己理解と役割の拡大
- ・政治的制御のルールと質の向上の重要性
- ・地方自治体の事務の見直しと厳しい財政事情
- ・職員の質的量的確保の重要性
- ・リーダーシップや組織文化の変容

である。

また、地方自治体の理念も、大きく変容してきた。まず、法治国家の理念の下での規制官庁としての地方自治体から、自治体間競争の中で顧客志向のサービス提供者としての地方自治体の理念が追求された。その後、市民の参加と協働の重要性が唱えられるようになり、KGSt は、“市民自治体”の理念を掲げるようになった（図表 5）。

こうした中で、NSM は、その強みと弱みを指摘されていた（図表 6）⁷。これまで NSM に取って代わるコンセプトは打ち立てられていなかったが、NSM は、既に大きく変容し

図表 5 地方自治体の理念の変容



目標	法治国家	競争力	参加・協働
見方の方向	国家	顧客	市民社会
論拠	法律論理	経済論理	政治論理

出所 第19回欧州行政会議資料を筆者が翻訳

図表 6 新制御モデルの強みと弱み

新制御モデルの強み	新制御モデルの弱み
<ul style="list-style-type: none"> ・責任分担の明確化（分権的結果責任） ・市民ニーズを踏まえた見直し ・資源管理の改善 ・実施部門における透明性の向上 	<ul style="list-style-type: none"> ・過剰な政治的コントロール ・戦略対応の低下 ・事業実施に官僚主義がはびこり成果に向けた制御が機能していない ・制御過程を検討するのではなく、制御の仕組みや手法を気に掛けてしまう ・行政刷新の過程において幹部の役割の位置付けが弱い

出所 第19回欧州行政会議資料を筆者が翻訳

つつあった。

戦略的な経営管理のためには、アウトプット志向の制御というだけでは不十分であり、成果志向の制御が求められるようになっていた。企業における利益（Profit）に相当するのは、地方自治体では成果（Wirkung）と考えられる。

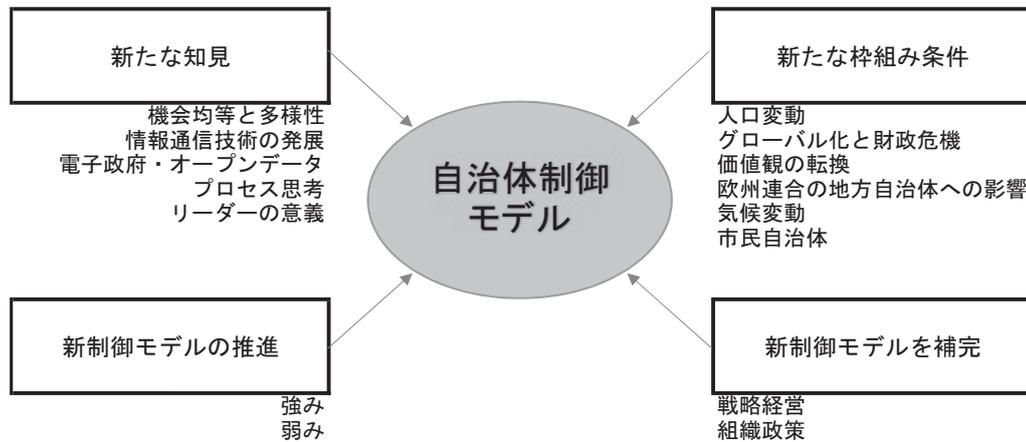
また、人口変動問題に対応するためには、制御サイクルを展開する必要がある。さらに、人口変動、社会福祉、多文化共生といったテーマで戦略的かつ効果的な制御のために必要な情報を入手するためには、監視計測システムを構築する必要がある。

そのほか、組織改革の取り組みとして、事業システムの専門化・細分化に対応する必要がある。出資・参画や公民連携、情報通信技術に支えられた事業システムネットワーク

⁷ NSMをトータルの仕組みとして導入した地方自治体は少なく、その仕組みの一部のみを導入した地方自治体がほとんどであることや、その仕組みを誤解して導入して混乱を来した地方自治体も少なからずあることが指摘されていた。例えば、ケルン市では、組織を分権化し、総務課や財政課を廃止するとともにすべてを専門部局に任せるといった改革を行ったが、組織に統一性がなくなってしまった。これは幹部会議を支える“経営支援機能”の重要性を理解せず、その仕組みを構築しなかったためである。

また、議会と行政の役割分担の明確化のところで、達成度が低いことが指摘されていた。NSMにおいては、政治は何をするかを決定するのであり、如何にするかは行政の分野であるとしているが、これは守られず、多くの場合、政治は、職員の細かな仕事に立ち入っていたという。

図表7 NSM から KSM へ



出所 第19回欧州行政会議資料を筆者が翻訳

の構築である。

2013年、NSMの提言から20年後、KGStは、ようやく、新たな自治体制御モデルのコンセプトを打ち立てた。その『自治体制御モデル（Kommunales Steuerungsmodell, KSM）』は、NSM（新制御モデル）の基本思想を受け継ぎ、実践を積み重ねて、新たな知見を組み入れたものである（図表7）。

(4) 自治体制御モデル（Kommunales Steuerungsmodell（KSM）とは？

“自治体制御モデル”は、担い手・制御構造、制御手法、制御プロセス、組織文化を構成要素としている。そして、その中核にあるのが、行政幹部による指導・運営である（図表8）。

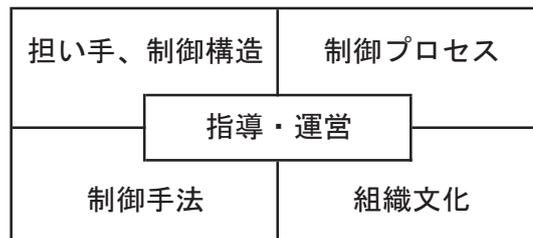
地方自治法は、議会、首長、行政についての責任分担を規定している。そして、地方自治体の活動の約4分の3は、効果的効率的なサービスと成果を市民、企業に提供するものである。したがって、地方自治体が「業務」を遂行し「業務の成果」の責任を引き受けるためには、その中心に専門職員の参画と市民参加がなければならない。

その場合、首長と議会は様々な観点から枠組みをつくる。そして、分野横断的な戦略サービス遂行のための予算と様々な基準を設定する。

首長は、行政活動全般について議会と都市社会（Stadtgesellschaft）⁸に対して責任を持つ。首長は、組織と制御モデルを決定する。

⁸ ドイツでは近年、“都市社会（Stadtgesellschaft）”の概念が再び注目されている。1990年代以降の用例としては、住民全体に力点が置かれたり、社会で特別の資質を持つ都市住民の総体を示すものであったり、都市と特別の関係に立つ住民と組織を示す意味で用いられたりしている。特に“都市社会づくり（Doing Stadtgesellschaft）”として用いられる場合があり、これは多様で分断されがちな都市を参加と協働で結びつけるという意義がある。（参考：Marianne Rodenstein, “Stadtgesellschaft: Was ein Begriff über die Wirklichkeit unserer Städte aussagt!” *Forum Stadt*(40)(2013), pp.5-20. KGStが図表9で示す「地方自治体をめぐる様相」に位置付けられる“都市社会”は、この意義を有するものと考え、翻訳では“参加と協働”という言葉で補っている。

図表 8 自治体制御モデルの構成要素



出所 第19回欧州行政会議資料を筆者が翻訳

行政幹部は総合管理、特に組織、財政、情報管理、人事、マーケティングについて責任を有し、外部に対して行政を代表する。

総務サービス部門による中央制御は、制御関連の情報と計画を通じて行政幹部を支援するものである。すなわち、分権的な組織について、中心的な責任が担えるようバランス制御する。

さらに、行政幹部は、制御に当たって、次のようなポイントを踏まえる必要がある。

- ・行政幹部の主要業務は、“自治体制御モデル”の構成要素を効果的に目的に合わせて組み立てることであり、地方自治体の実践に叶うようにモデルを活用することである。
- ・“自治体制御モデル”のリーダーは、評価に適切に対応したリーダーシップで形作られるものである。すなわち、倫理的、価値創造的、公共福祉的態度に裏付けられたリーダーシップが重要である。
- ・行政幹部は、組織文化を形づくり、組織に責任を負う。構造、手法、過程は、ひとえに制御の形式的な枠組みを表現するものである。組織文化は、職員の対応を反映するものであり、職員の対応に応じて展開していく。行政内部のコミュニケーションと協力、外部人材との連携は、“自治体制御モデル”を活きたものにする。

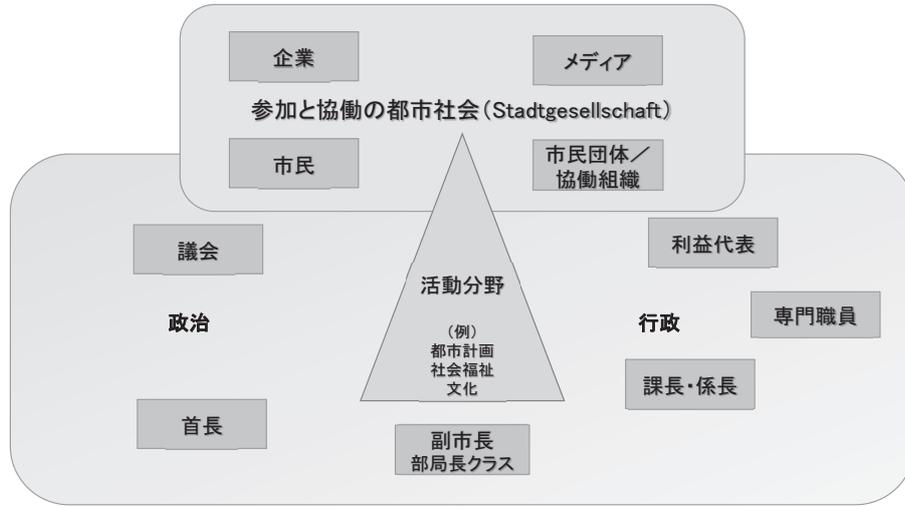
(5) 効果的な制御と自治体総合戦略

“自治体制御モデル”を前提として、KGStは、効果的な制御の仕組みを提案している。KGSt研究員のノルベルト・ツフト（Norbert Zucht）氏が2015年4月30日にブレーメン市で行った講演資料によれば、ドイツの地方自治体は、現在、人口変動（多くは人口減少・超高齢）、教育、多文化共生といった課題に直面し、政治と行政において効果的な制御が求められている。

地方自治体を取り巻く状況が図表9である。そして、この枠組みを制御するのが図表10の仕組みである。

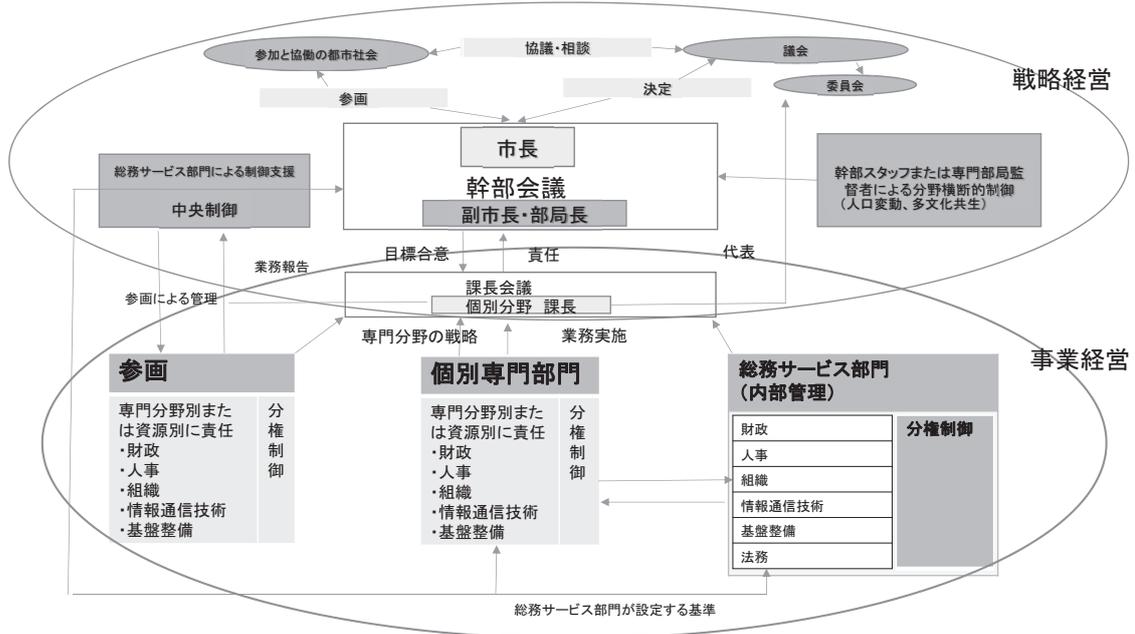
その上で、次の7本の柱を打ち立てている。

図表9 地方自治体をめぐる様相



出所 Norbert Zucht, *Wirkungsorientierte Steuerung Empfehlungen und Handlungsansätze der KGSt*, KGSt, 2015 (『Reform-Manufaktur Bremen (2015年4月30日)における講演資料』(以下「プレーメン会議資料」という)) を筆者が翻訳

図表10 自治体制御モデルによる制御のイメージ



出所 プレーメン会議資料を筆者が翻訳

1. 戦略的かつ成果に基づいた制御の強化
2. 地方自治体管理職のリーダーシップと責任の強化
3. 職務と資源制御を結びつけること。戦略的計画と予算決定は緊密に結びつけられる必要がある。
4. 過程をきちんと制御すること

5. 政治決定と行政活動の連携を改善すること
6. 参画を促進し、透明性を高め、行政活動を社会に開放すること
7. 情報技術に支えられた様々な業務ネットワークで行政サービス過程の制御システムの質の向上を図ること

また、KGSt は、自治体総合戦略（Gesamtstrategie）の展開を提言している。

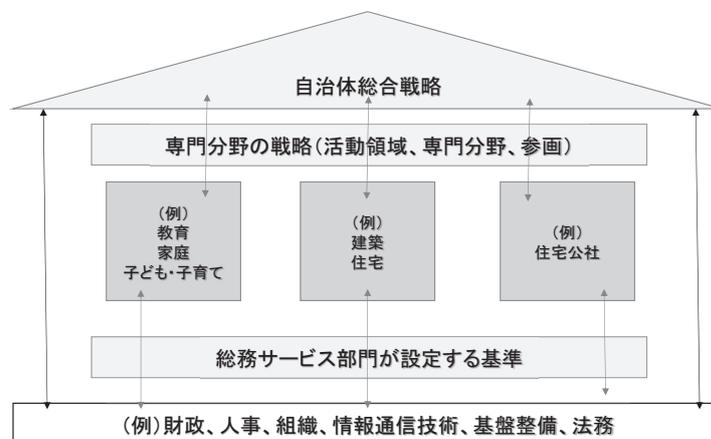
図表 11 が地方自治体の総合戦略のイメージである。専門分野の戦略を総務サービス部門がきちんとした基準設定を行いながら支援していくというものである（図表 11）。さらに、総合戦略策定の手順も解説している（図表 12）。

では、地方自治体の総合戦略の成功のためには、どのような指標があるのだろうか。KGSt の Nobert Zucht 氏が 2015 年 4 月 30 日にブレーメンで行った講演資料によれば、共同志向（Gemeinwesenorientierung）、未来志向（Zukunftsorientierung）、成果志向（Wirkungsorientierung）、資源志向（Ressourcenorientierung）、行動志向（Handlungsorientierung）、検証志向（Controllingorientierung）ということである。

すなわち、

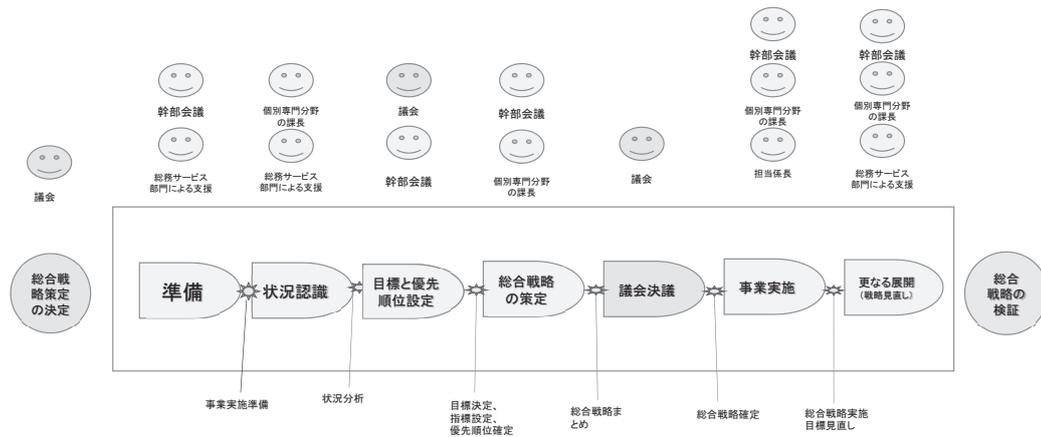
- ・ 地方自治体は、総合戦略を都市社会との参加と協働でつくりあげ、実践する。そのためには、透明性の確保、市民活動・市民参加の促進と市民の協力が不可欠である
- ・ 総合戦略は、環境の変化に迅速に対応する必要がある。したがって、将来の発展の余地を残すとともに今後の傾向を踏まえておく必要がある。
- ・ 総合戦略では、中長期的な目標が示され、成果を評価できる必要がある。
- ・ 総合戦略は、中期財政計画と資源管理予算と密接に結びつけられる必要がある。
- ・ 総合戦略は、職員によって実行に移されるのであり、分野横断的な目標は職員の日常業務と結びつけられる必要がある。行政幹部は、そのための職員の育成に努める

図表 11 自治体総合戦略の確立



出所 ブレーメン会議資料を筆者が翻訳

図表 12 自治体総合戦略に向けた7ステップ



出所 プレーメン会議資料を筆者が翻訳

必要がある。

- ・ 総合戦略が成果を挙げたか否か、どのような資源投入で効果があったかについては検証する必要がある。原因を明らかにし、参加者とともに分析し、見直しを決定する必要がある。

4 KGSt が取り組んでいる課題

KGSt は、2008 年から中期計画（Mittelfristige Arbeitsplanung）において取り組むべき主要課題を設定している。主要課題に沿って研究分野横断的な取組みを行おうというものである。2011 年には7つの主要課題⁹を設定した。さらに、2014 年9月にドレスデン市で開催された KGSt フォーラムにおいては、「地方自治体の力を高めよう（Wir fördern kommunale Kompetenz）」というモットーに合わせて8つの主要課題（2014-2017）を設定している。

● 課題1 経営革新自治体（Innovative Kommune）

経営革新は、自治体にとってますます成功の条件になっている。このため、KGSt は、戦略的管理の強化、目標に向けた効果的制御、プロセス志向かつ柔軟に参加できる組織づくりを支援していく。

“自治体制御モデル”においては行政幹部のリーダーシップが重要であり、リーダーにとって不可欠な能力とリーダー倫理を強化していく。そのほか、自治体における若手職員の活性化、知識管理の促進、電子自治体の推進、自治体評価基準に沿った自己評価による品質管理の推進、高齢化・多様化する社会に対応した事務事業の見直しを

⁹ 2011年にニュルンベルク市で開催されたKGStフォーラムで設定された主要課題は経営革新自治体、持続可能自治体、魅力ある自治体、市民自治体、多様な自治体、ネットワーク自治体、総合経営自治体であった。

促進していく。

● **課題2 持続可能な自治体 (Nachhaltige Kommune)**

地方自治体の活動は多世代志向となる、このため、経済資源、環境資源、社会資源を持続可能な形でやりくりしなければならない。自治体制御システムのための新予算会計制度の情報の活用、戦略的予算の導入、幹部情報システムの開発推進、リスク管理、利子管理、債務管理、流動性管理、欧州公共セクター会計基準の導入、社会福祉包括計画などに取り組んでいく。

● **課題3 未来を担う自治体 (Zukunftfähige Kommune)**

地方自治体は未来の傾向を的確に認識し、経営革新と対応に迅速に取り組まなければならない。このため、最新技術の成果を盛り込み、自治体制御管理に適合したツールで支援していく。自治体幹部情報システムの整備、ビッグデータの活用、KGSt 効果測定モニターの推進も図っていく。同時に情報保護及び情報安全管理の推進、情報通信プロセス・担い手・基盤の形成を図る。また、デジタル空間及び電子市民参加構築に向けて提言を行う。さらに、Y世代（概ね1980年～1999年の間に生まれ、デジタル化に親しみ、既存の組織にとらわれず、家族や余暇の時間をより求める傾向がある。）の能力活用のための業績測定概念も構築する。

● **課題4 市民自治体 (Bürger Kommune)**

オープンな市民社会の構築に向けて、透明性の確保を図るとともに、さらなる参画機会の創出、名誉職活動の組織的支援を行っていく。また、“自治体制御モデル”と“市民自治体”モデルの連結を図る。“市民自治体”モデルを開発し、未来会議の手法の普及を展開する。新たな課題への自治体コミュニケーションの強化を図るとともに、自治体制御の一翼を担う市民社会の多様性に配慮していく。

● **課題5 社会福祉自治体 (Soziale Kommune)**

社会福祉の仕組み、社会福祉の空間、社会福祉サービスへの需要は急速に変化している。このため、協働、予防を推進していく。また、総合社会福祉計画の策定、福祉モニター・職業データ評価管理の再構築、社会福祉ネットワーク管理、福祉業務の共通手法の整備を行うとともに、自治体高齢者政策を中心に提言を行っていく。

● **課題6 ネットワーク自治体 (Vernetzte Kommune)**

多くの地方自治体で行政の質に対する強い要請とともに、人員削減、緊縮財政への

圧力がある。こうした中で情報通信技術を活用した公民連携の新たな可能性を紹介していく。また、工程管理への支援、工程・品質管理の部分最適化、電子政府・オープン政府戦略の展開、戦略目標に向けた情報通信網整備、国家段階の標準化プロジェクトへの参画、情報通信制御・クラウドコンピューティング・仮想化の最適化などを推進していく。

● 課題7 総合経営自治体 (Konzern Kommune)

他分野にわたる自治体サービスが提供されている中で、多様な組織形態がある一方で、サービスを一元化していく需要もある。総合決算・総合事業報告の構築に努めるとともに、ポートフォリオ管理及び長期流動性確保に向けた提言を行っていく。構造と過程を一元化していく場合、重点は財務分野にあり、効果・効率・財務目標の設定と展開を図るとともに、出資制御システムの構築や支出検査の質の向上、改訂を図っていく。

● 課題8 モバイル自治体 (Mobile Kommune)

人々（多くの高齢者）の移動可能性を確保していく。仕事の場所及び人材確保の柔軟化を図り、どこでも地方自治体サービスを受けられるようにする。このため、公共基盤の最適化が重要であり、情報通信基盤整備を進めていく。地域公共交通の真の解決策を模索するとともに、将来モデルとしての電気小型自動車の活用や、多機能サービス拠点、行政バスの導入も推進していく。KGStは、機動的な自治体の情報交換を支援し、機動的な自治体に関する知見を報告し、実施例を周知し、個別プロジェクトにアドバイス・支援を行う。

以上、8つの分野の中核に据えられるのは、“市民自治体”である。KGStは、“市民自治体”の理念の下で、電子自治体を中心的な基盤としつつ、それぞれの分野で調査研究、アドバイス、支援を行っているのである。

このほか、KGStは、地方自治体の難民受入の管理など、地方自治体を取り巻く当面の行政課題についても調査研究を行っている。KGStの動きは、ドイツの都市をはじめとする地方自治体にとって欠かせないものとなっているようである。

参考文献

- ・ Alfred Reichwein, *Wir entwickeln Lösungen Mit der KGSt auf dem richtigen Kurs*, KGSt, [0]2014 (19. Europäischer Verwaltungskongress (第19回欧州行政会議) (2014年2月27日・28日)における講演資料)

- ・ Deutscher Städtetag (ドイツ都市会議) ホームページ <http://www.staedtetag.de/>
- ・ Deutscher Städte- und Gemeindebund (ドイツ都市・市町村連盟) ホームページ <http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/>
- ・ Deutscher Landkreistag (ドイツ郡会議) ホームページ <http://www.landkreistag.de>
- ・ Gesine Foljanty-Jost (ed.), *Kommunalreform in Deutschland und Japan: Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009
- ・ KGSt ホームページ <https://www.kgst.de>
- ・ Marianne Rodenstein, "Stadtgesellschaft: Was ein Begriff über die Wirklichkeit unserer Städte aussagt!", *Forum Stadt* (40) (2013), pp.5-20
- ・ Norbert Zucht, *Wirkungsorientierte Steuerung Empfehlungen und Handlungsansätze der KGSt*, KGSt, 2015 (Reform-Manufaktur Bremen (2015年4月30日)における講演資料)
- ・ Statistisches Bundesamt (ドイツ統計局) ホームページ <http://www.destatis.de/>
- ・ 石川義憲「KGStのNSMからコンツェルン都市、市民自治体まで」『平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書 第1編5 ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』自治体国際化協会、2007年、129-159頁、
- ・ 片木淳「都市州ブレーメンにおける財政再建と市民参加」『平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書 第1編5 ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』自治体国際化協会、2007年、161-187頁
- ・ 坪郷實、ゲジーネ・フォリヤンティ＝ヨースト、縣公一郎編『分権と自治体再構築—行政効率化と市民参加—』法律文化社、2009年

都市政策法務コーナー

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

そこで、「都市政策法務コーナー」では、当センターが実施する調査研究事業に関連した政策法務の取組みを取り上げ、都市自治体の首長及び職員への情報提供又は問題提起を図っていく。

第2回となる本号では、平成29年度に実施する「住居の荒廃をめぐる政策法務と地域福祉からの対応策に関する調査研究」に関連して、いわゆる「ごみ屋敷」への現行法に基づく対処の可能性の検討、及び都市自治体において制定が進む独自条例の比較考察を行う。

いわゆる「ごみ屋敷」への法的対応の可能性

— 現行法に基づく対処と拡がる独自条例の制定 —

日本都市センター研究員
鈕 持 麻 衣

現在、都市自治体が直面している政策課題の一つに、いわゆる「ごみ屋敷」の問題がある。ごみ屋敷問題を解決するためには、物品の堆積等を解消するための規制的措置に加えて、その状態を発生させている居住者等に対する支援的措置が求められる場合があり、また民間組織・コミュニティとの連携も重要であると考えられる。

本稿では、現行法に基づくごみ屋敷問題への対処の可能性とその限界を検討した上で、近年制定が相次いでいる独自条例の規定内容を比較考察し、その多様性を明らかにする。

1 いわゆる「ごみ屋敷」の社会問題化

(1) 空き家以上に対応困難な「ごみ屋敷」問題

2015年国勢調査で初めて減少を記録した人口に続き、世帯数も2019年にピークを迎え、減少傾向に転ずることが推計されるなか¹、既にこの20年で空き家の数は倍増し、総住宅数に対して占める割合も13.5%²と上昇の一途を辿っている。空き家問題については、所沢市が2010年に「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」を制定したことに端を発し、全国的に独自条例を制定する動きが活発化した。そして、2014年には「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、「空家対策特別措置法」という。）が制定され、同法に基づく代執行及び略式代執行が20件以上実施されるなど³、積極的に対策が講じられている。

一方、都市自治体が現在直面している政策課題の一つに、いわゆる「ごみ屋敷」に代表される荒廃住宅⁴の問題もある。ごみ屋敷は、周辺地域に環境衛生、防災、防犯、及び景観上の支障を生じさせるほか、将来の「空き家予備軍」と見ることもできる。しかし、人が

¹ 国立社会保障・人口問題研究所『日本の世帯数の将来推計（全国推計）—2010（平成22）～2035（平成47）年—』2013年、10頁。

² 総務省『平成25年住宅・土地統計調査』2014年。このうち、特に十分な維持管理がなされず、地域社会に悪影響をもたらしうるのが、「その他の住宅」（人が住んでいない住宅で、「二次的住宅」、「賃貸用の住宅」、「売却用の住宅」のいずれにも該当しないもの）に分類される空き家であり、空き家全体の38.8%、総住宅数の5.2%を占める。

³ 国土交通省『空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況について（平成28年10月1日時点）』（<http://www.mlit.go.jp/common/001157388.pdf>）。

住んでいない住居を対象とする空き家問題と異なり、そこに現在も居住する者がいる以上、財産権等の基本的人権への配慮から、行政が家屋内への立入りや代執行のような強制的な措置を講ずることが躊躇されるという実態もある。また、その住人が認知症を患っていたり、セルフ・ネグレクト（自己放任）の状態に陥っていたりするため、敷地の清掃や建物の修繕を行うのみでは問題の根本的な解決にならず、福祉的側面からの能動的な働きかけ（アウトリーチ）も必要になると考えられる。さらに、ごみ屋敷及びその住人への対処は行政のみで行えるものではなく、社会福祉協議会や医療機関といった関係団体及び地域コミュニティなどと協力して、情報収集や継続的な支援、あるいはごみ屋敷の発生予防に取り組んでいくことも求められるだろう。

このように、ごみ屋敷問題は空き家問題の単なる延長線上にあるものではなく、別の角度から市内の環境部局及び福祉部局などの様々な部署と民間組織・コミュニティが連携して取り組むべき課題でもある。

(2) 国交省による全国的な実態調査

2009年に国土交通省は、地域に著しい迷惑（外部不経済）をもたらす土地利用（以下、「迷惑土地利用」という。）の実態等を把握するため、全国の1,804市区町村にアンケート調査を実施した（回収率67.5%）。ここでいう迷惑土地利用には、管理水準の低下した空き地・空き家や耕作放棄地が含まれるほか、ごみ屋敷⁵もその一つに挙げられている。

ごみ屋敷が発生していると回答した自治体数は250あり、このうち72自治体が特に問題（影響）が大きい迷惑土地利用であると認識している⁶。空き地・空き家や耕作放棄地と比べて、ごみ屋敷問題を抱えている自治体数は、決して多くはないものの、一定数存在していることが分かる。ごみ屋敷が発生していると回答した自治体に対し、約10年前と比較しての発生件数の増減を尋ねる質問では、「大きな変化はない」という回答が44%と最も多かった一方、「増加した」という回答も14%あった⁷。ただし、34%の自治体が「把握していないため分からない」と回答しており、実態調査を実施しているところも17%にとどまることから、ごみ屋敷について問題意識がある自治体でもその全体像の把握はあまり進んでいないと言える。

ごみ屋敷の周辺住民らがまず相談、苦情等を持ち込むのは、最も住民に近い行政である市区町村だろう。次章で見ると、ごみ屋敷問題に対処するための法的根拠が現行法上

⁴ ごみ屋敷以外の荒廃住宅としては、適正に維持管理が行われていないために、倒壊や建築資材の飛散などの危険性がある「老朽危険家屋」が考えられる。この問題に対処するための条例を墨田区や足立区などが制定しているが、本稿では検討の対象をごみ屋敷とその対応策に限定する。

⁵ 同アンケート調査では、ごみ屋敷を「病虫害の発生や悪臭など、既に社会的な問題となっていたり、周辺住民から何らかの苦情等が寄せられているものなど」と定義付けている。

⁶ 国土交通省『地域に著しい迷惑（外部不経済）をもたらす土地利用の実態把握アンケート結果』2009年、4頁。

⁷ 国土交通省・前掲注(6)報告書84頁。

は十分に整っていないなか、相談・苦情等を受けた自治体の多くは何らかの対応策を講じている。具体的には、所有者に対して行政指導を行ったり、監視などのパトロールを実施したりしている。さらに、条例又は要綱を制定している自治体が36もある⁸。ごみ屋敷問題への対処が困難な理由の一つに、自治体が介入する法的根拠がないことが挙げられる⁹ことに鑑みれば、条例等を制定する動きは、地域課題を解決するために独自の条例をつくるという政策法務的発想に基づくものと見ることができよう。

(3) 本稿の目的と構成

そこで本稿では、ごみ屋敷問題に対応するためにいくつかの都市自治体が制定している、いわゆる「ごみ屋敷条例」を比較分析し、同様の条例の制定をめざす自治体への情報提供を行うことを目的とする。まず、現行法に基づく法的措置の可能性を概観した上で、ごみ屋敷問題に対処するために行われた条例改正・制定の拡がりを見ていく。そして、9の都市自治体が制定した条例について、規定内容を比較分析し、その多様性を明らかにする。

2 主な現行法に基づく対応とその限界¹⁰

本章では、ごみ屋敷問題に対応するための法的根拠になりうる現行の法律として、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下、「廃棄物処理法」という。）、道路交通法・道路法、及び消防法を見ていく¹¹。また、成立には至らなかった、ごみ屋敷問題に特化した法律案についても、その概要を紹介する。

(1) 廃棄物処理法

廃棄物処理法は、「何人も、みだりに廃棄物を捨ててはならない。」(16条)と定めており、自己が所有する土地であっても不法投棄は成立する¹²。ここで問題となるのが、「廃棄物」への該当性である。「廃棄物」に当たるか否かは、①その物の性状、②排出の状況、③通常の見取り形態、④取引価値の有無、⑤占有者の意思などを総合的に勘案して判断するというのが、現在の判例通説である¹³。特に、占有者の意思が判断要素に含まれていること

⁸ 国土交通省・前掲注(6)報告書 87頁。

⁹ 彩の国さいたま人づくり広域連合『地域の生活環境問題の解決に向けて～ごみ屋敷を通じて考える～』2010年、23頁。

¹⁰ 以下、北村喜宣「ごみ屋敷対策」条例政策研究会(編)『行政課題別条例実務の要点』第一法規、加除式、2576頁以下、辻山幸宣「自治体における『ごみ屋敷』への対応策とその手法」宇賀克也(編著)『環境対策条例の立法と運用』地域科学研究会、2013年、18頁以下、及び彩の国さいたま人づくり広域連合・前掲注(9)報告書 24頁以下。

¹¹ ここで取り上げる3つの法律以外にも、悪臭防止法や建築基準法、刑法 204条【傷害罪】に基づく対応が考えられる。詳細は、北村・前掲注(10)論文 2577頁以下及び彩の国さいたま人づくり広域連合・前掲注(9)報告書 25頁以下を参照。

¹² 最二小決平成 18年 2月 20日刑集第 60巻 2号 182頁。同条に違反して、廃棄物を捨てた者については、5年以下の懲役若しくは1,000円以下の罰金に処し、又はこれを併科することができる(25条 1項 14号)。

から、当該占有者が「その物が廃棄物ではない」と主張する場合には、同法に基づく対応が困難になると考えられる。

なお、郡山市は2006年に、自宅などの敷地内に山積みにして放置しているゴミ袋等につき、占有者Aが「有価物」であり自らの財産である旨を主張している事案に関して、廃棄物処理法上の「廃棄物」に該当すると解しうるかを環境省に照会している¹⁴。その際に同市は、(1) Aが当該物の適切な保管・品質管理をすることなく、かつ適切な利用を行わず、1年以上いたずらに山積みした上で放置していること、(2) 当該物が自ら利用しうる又は有償譲渡できること、及び保管の適切さについて、Aが合理的な根拠を示した上での説明を何らしていないこと、の2つを根拠に、社会通念上合理的に認定しうるAの意思は「廃棄物を占有している」と判断した。そして、照会を受けた環境省も、当該物が「廃棄物」に該当すると解して差し支えないと回答している。

この郡山市の事例は、占有者の主張に反駁し、ごみ屋敷に堆積した物品が「廃棄物」に該当すると行政が判断したものとして、注目に値する¹⁵。しかし、依然として総合判断説に基づく「廃棄物」への該当性判断には難しさがあり、その適用に都市自治体は消極的にならざるをえないだろう。

(2) 道路交通法・道路法

道路における禁止行為として道路交通法は、「交通の妨害となるような方法で物件をみだりに」置くことを挙げている（道路交通法76条3項）。そして、同条項に違反して物件を置いた者に対し、警察署長は、物件の除去や移転などの交通の妨害を排除するために必要な措置をとることを命ずることができる（81条1項2号）¹⁶。また、道路法も「みだりに道路に…物件をたい積し、その他道路の構造又は交通に支障を及ぼす虞のある行為をすること」を禁止し（道路法43条2号）、道路管理者は違法に物件を置いている者に対して、その除却や原状回復を命ずることができる（71条1項）¹⁷。

廃棄物処理法と異なり、これらの規定は、放置されている物件が「廃棄物」に該当するか否かを問わず、交通上の支障を生じさせていることが認められれば、措置命令の発出や罰則の適用が可能である。そのため、ごみ屋敷への対処策として、比較的使いやすい法的

¹³ 最二小決平成11年3月10日刑集第53巻3号339頁。

¹⁴ 平成18年6月5日付環廃対060605004号 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課長通知「廃棄物の処理及び清掃に関する法律解釈上の疑義について」。

¹⁵ 他にも、自己の所有地に廃家電や金属類を長期間放置していた者について、立山町長が廃棄物処理法違反容疑で県警に告発し、書類送検された事例がある（読売新聞・2015年9月29日、東京朝刊）。その後、地域住民や町などの協力もあり、廃家電などの搬出作業が行われたことから、起訴猶予となった（読売新聞・2016年3月25日、東京朝刊）。

¹⁶ 76条3項の規定に違反した者及び81条1項に基づく命令に従わなかった者は、3か月以下の懲役又は5万円以下の罰金に処される（119条1項12号の4、14号）。

¹⁷ 43条の規定に違反した者は、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に、71条1項に基づく命令に従わなかった者は、100万円以下の罰金に処される（102条3号、104条4号）。

根拠であるように思われる。実際に行田市では、自宅兼店舗前の歩道上に2.25トンのごみを放置し、歩道の半分をふさいでいた住人が、道路交通法違反容疑で逮捕されたことがある¹⁸。また、名古屋市は、生活用品や空き缶等を堆積して、歩道の一部を占拠していた住人に対し、道路法に基づく撤去命令を出した¹⁹。

しかしながら、道路交通法及び道路法に基づく権限を行使するためには、物件が道路上に違法に置かれていることが前提であり、私人の所有地内に置かれているものについては対処することができないという限界がある。ごみ屋敷が周辺の地域環境にもたらす影響として、風景・景観の悪化や悪臭の発生がしばしば指摘されること²⁰に鑑みると、道路上の物件の撤去は局所的な対応策に過ぎないと言える。

(3) 消防法

火災の発生を誘発することもごみ屋敷が周辺環境に及ぼす影響の一つに挙げられ²¹、実際に新聞報道がなされることも少なくない²²。このリスクに対処するための法的根拠としては、消防法が考えられる。同法は、「消防長（消防本部を置かない市町村においては、市町村長。…）、消防署長その他の消防吏員は、屋外において火災の予防に危険であると認める行為者又は火災の予防に危険であると認める物件若しくは消火、避難その他の消防の活動に支障になると認める物件の所有者、管理者若しくは占有者で権限を有する者に対して、…必要な措置をとるべきことを命ずることができる。」と定めている（3条1項）²³。命令する具体的な措置のなかには、「危険物又は放置され、若しくはみだりに存置された燃焼のおそれのある物件の除去その他の処理」（同項3号）と「放置され、又はみだりに存置された物件（前号の物件を除く。）の整理又は除去」（同項4号）が含まれる²⁴。

火災の発生ないし延焼・拡大に至る危険が、一般的・抽象的ではなく、具体的に認められる場合²⁵に、措置命令を出すことができると解されている。しかし、個人の住居に立入調査を行う場合、所有者等の関係者の承諾を得る必要があるため（4条1項）、実際には十分な調査が行うことができず、火災リスクの認定が困難になっていると考えられる。

¹⁸ 毎日新聞・2008年10月11日、東京朝刊。

¹⁹ 読売新聞・2015年6月3日、中部朝刊。

²⁰ 国土交通省・前掲注(6)報告書86頁。

²¹ 国土交通省・前掲注(6)報告書86頁。

²² 例えば、読売新聞・2002年11月13日、東京朝刊、読売新聞・2007年11月16日、大阪朝刊、毎日新聞・2015年8月26日、中部朝刊、朝日新聞・2016年10月13日、朝刊。

²³ 同条項は屋外における火災予防のための措置命令を規定しているのに対し、5条の3第1項は防火対象物についての措置命令を規定しており、ここでいう「防火対象物」には建築物が含まれる（2条2項）。したがって、家屋内は5条の3第1項に基づき、敷地内は3条1項に基づき措置命令を発出するものと考えられる。

²⁴ 3条1項に基づく措置命令に従わなかった者は、30万円以下の罰金又は拘留に、5条の3第1項に基づく措置命令に従わなかった者は、1年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処される（44条1号、41条1項1号）。また、行政代執行法2条の緩和規定が置かれているため、措置命令が履行されなかった場合、補充性要件及び公益性要件を満たさなくとも、行政代執行を行うことができる（3条4項、5条の3第5項）。

²⁵ 東京地判平成27年1月16日判自403号70頁。

(4) 「ごみ屋敷禁止法案」

以上のように、個別法に基づく対応には限界があり、必ずしもごみ屋敷問題を解決するための有効な法的根拠となっていない。そのため、ごみ屋敷問題に特化した法律を制定する動きはこれまでもあった。

2014年5月に、日本維新の会、みんなの党、結いの党及び生活の党に所属する議員らが、「廃棄物の集積又は貯蔵等に起因する周辺的生活環境の保全上の支障の除去等に関する法律案」(いわゆる「ごみ屋敷禁止法案」)を衆議院に提出した。同法案は、廃棄物の集積・貯蔵又は多数の動物に対する給餌・給水に起因する悪臭等により、周辺的生活環境の保全上の支障を生じさせている者に対し、市町村長あるいは都道府県知事が勧告及び命令をすることができることを定める。さらに、勧告に従わなかった者の公表制度や命令に違反した者等に対する罰金刑も設けていたが、こうした強制的措置を講じることについては批判の声も上がった²⁶。

結局、ごみ屋敷禁止法案は環境委員会に付託されたが、国会会期中には議決に至らず、審査未了のまま同年11月の衆議院解散を迎え、廃案となった。

3 都市自治体による独自条例制定の動き

(1) 既存条例の改正

現行法がごみ屋敷問題への有効な対処策を十分に提示できないなか、都市自治体はまず既存条例を改正することで、対応に乗り出した。

例えば、郡山市は2006年に「郡山市廃棄物の適正処理、再利用及び環境美化に関する条例」を改正し²⁷、市長及び市長が指定する者以外の者が、ごみ集積所に排出された廃棄物を収集又は運搬することを禁止することで(29条の2)、ごみ屋敷の発生を予防しようとした。また、同改正では、土地又は建物を所有し、又は管理する者の責務として、不良な状態(「生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがある状態」)にしないことも規定している(23条3項)。

他方、生活環境・環境美化に関する条例を改正し、土地所有者等に対して、土地又は建築物を不良な状態にしないよう、適正に管理することを義務付けるほか、勧告や命令といった実効性を担保する措置を規定する自治体も出てきた²⁸。

²⁶ 例えば、藤田孝典「ごみ屋敷に住みたくて住む人なんていない～ごみ屋敷禁止法案のバカらしさ～」(<http://by-lines.news.yahoo.co.jp/fujitatakanori/20140517-00035411/>) (2017年2月2日最終アクセス)。なお、藤田氏は居住者への支援の重要性を主張しているが、同法案も当該支障を生じさせている者又は生じさせるおそれがある者に対して、助言・指導を行うとともに、その住居の清掃に要する費用を補助するといった支援策を講じることを努力義務として定めていた。

²⁷ 同様に、廃棄物処理に関する条例を改正し、ごみ屋敷問題に対処することを試みたものとして、「世田谷区清掃・リサイクル条例」や「横浜市廃棄物等の減量化、資源化及び適正処理等に関する条例」が挙げられる。

²⁸ 具体的には、「杉並区生活安全及び環境美化に関する条例」、「清潔で美しい大田区をつくる条例」、「伊勢崎市まちをきれいにする条例」などがある。

(2) 空き家問題の延長型・拡大型条例の制定

廃棄物処理あるいは生活環境・環境美化に関する条例を改正するのではなく、空き家の適正管理に関する条例のなかに、ごみ屋敷への対処策を盛り込むという手法も、いくつかの自治体で近年は採用されている。国交省の調査によると、空き家の適正管理に関する条例で、居住等使用がされているごみ屋敷を条例に基づく措置の対象に含んでいると回答した市区町村は36ある²⁹。

例えば、「八潮市まちの景観と空家等の対策の推進に関する条例」は、「特定空家等」と同様の状態にある建築物等で、居住その他の使用がなされているものを「特定居住物件等」と定義し（2条5号）、空家対策特別措置法に準じた規定を置いている（14条-19条）。一方、「品川区空き家等の適正管理等に関する条例」では、みだりに放置された廃棄物に起因して火災を発生させるおそれがある状態や、悪臭・害虫等の発生により周辺住民の生活環境に著しい障害を及ぼしている状態等にある建築物に限定して（2条7号）、勧告や命令などの実効性担保措置を設けている（8条-12条）。

(3) ごみ屋敷対策に特化した条例の制定

さらに、2012年に足立区が「足立区生活環境の保全に関する条例」を制定して以降、ごみ屋敷問題への対処に特化した条例（狭義の「ごみ屋敷条例」）を制定する動きが広まりつつある³⁰。既存条例を改正して対応することを試みた、郡山市や世田谷区、横浜市においても、新たにごみ屋敷条例が制定されていることから、こうした条例を新規立法することの意義ないし必要性があると考えられる。また、制定された条例に基づく行政代執行が既に行われており³¹、都市自治体にとって実用性が高いこともうかがえる。

そこで次章では、筆者が2017年1月末までに収集することができた、9つのごみ屋敷条例（表）について、その規定内容を比較分析することとする³²。

²⁹ 国土交通省『空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況について（平成27年10月1日時点）』（<http://www.mlit.go.jp/common/001123128.pdf>）。

³⁰ 毎日新聞が2016年に、県庁所在市、政令市、及び特別区の計74市区を対象に実施したアンケート調査では、12市区（16%）において、ごみ屋敷に対処する条例が制定されているとの結果が出た（毎日新聞・2016年10月23日、東京朝刊）。ただし、このなかには既存条例を改正したものも含まれているようである。

³¹ 2017年1月末時点で、京都市（毎日新聞・2015年11月13日、東京夕刊）及び郡山市（毎日新聞・2016年3月27日、地方版／福島）の2市が行政代執行を行っている。

³² ごみ屋敷条例を論ずるものとして、出石稔「いわゆる『ごみ屋敷条例』—今どきの条例②」ガバナンス2017年2月号（190号）、106頁以下、提中富和「いわゆる『ごみ屋敷』対策のための条例 大阪市の場合と京都市の場合（上）（下）—ごみの撤去か人への福祉の支援か—」自治実務セミナー2016年4月号（646号）・5月号（647号）、42頁以下・52頁以下、岡田博史「いわゆる『ごみ屋敷』対策のための条例について～軽微な措置による即時執行に焦点を当てて～」自治実務セミナー2014年12月号（630号）、46頁以下、宇賀・前掲注(10)書などがある。

表 都市自治体において制定された主なごみ屋敷条例

自治体名	条例名	制定年月
秋田市	秋田市住宅等の適切な管理による生活環境の保全に関する条例	2016.9
郡山市	郡山市建築物等における物品の堆積による不良な状態の適正化に関する条例	2015.10
世田谷区	世田谷区住居等の適正な管理による良好な生活環境の保全に関する条例	2016.3
足立区	足立区生活環境の保全に関する条例	2012.10
横浜市	横浜市建築物等における不良な生活環境の解消及び発生の防止を図るための支援及び措置に関する条例	2016.9
豊田市	豊田市不良な生活環境を解消するための条例	2016.3
京都市	京都市不良な生活環境を解消するための支援及び措置に関する条例	2014.11
大阪市	大阪市住居における物品等の堆積による不良な状態の適正化に関する条例	2013.12
神戸市	神戸市住居等における廃棄物その他の物の堆積による地域の不良な生活環境の改善に関する条例	2016.6

出典：筆者作成

4 ごみ屋敷条例の比較分析

(1) 目的

本稿が扱う9つすべての条例が、その目的として、市区民の良好な生活環境を保全することを掲げる。これは、周辺の生活環境に悪影響を及ぼすことからごみ屋敷が問題視されているという社会的背景を反映しているものと考えられる。さらに、世田谷区及び京都市は、広く市区民一般を対象とする良好な生活環境の保全のほかに、ごみ屋敷に居住する者を対象とする、良好な生活環境の保全あるいは生活上の諸課題の解決を条例の目的として定めている³³。

また、市民が相互に支え合う地域社会の構築を目的規定に盛り込んでいるものとして、京都市及び神戸市がある。ごみ屋敷が発生する要因として、核家族化や高齢者の単身居住が指摘されることに加え、コミュニティにおけるつながりの希薄化は、ごみ屋敷を発生させる要因でもあり、発生後にもたらされる弊害でもある。その点で、地域社会の共助機能の強化を図ろうとする2市の条例は特徴的である。

(2) 「ごみ屋敷」の定義

「ごみ屋敷」はあくまでも通称であり、その定義が明確に定まっているとは言い難いため、条例上の文言として用いるには不適切である。したがって、ごみ屋敷条例を策定する際には、条例の対象を改めて定義することが必要になる。ごみ屋敷条例を最初に制定した足立区が、土地又は建物が「不良な状態」であることと定めたほか（郡山市、大阪市、神

³³ 世田谷区の条例は、「住居等の居住者及び地域住民の良好な生活環境の保全」と規定し、良好な生活環境を享受する者の範囲を、当該住宅の居住者と地域住民とで明確に区別している。また京都市の条例は、「市民の安心かつ安全で快適な生活環境の確保」に加えて、「要支援者が抱える生活上の諸課題の解決」を目的規定に置いている。

また、悪影響の程度についても、生活環境を損なう程度に“著しさ”を求めるもの（秋田市、郡山市、世田谷区、足立区、大阪市）と求めないもの（横浜市、豊田市、京都市、神戸市）という違いが見受けられる。前者の場合は、条例を運用するなかで“著しさ”を判断する難しさに直面することが想定されるが、後者の場合でも比例原則には注意する必要があるだろう。

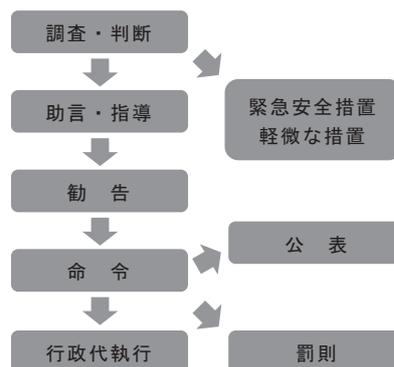
(3) 規制的措施

次に、ごみ屋敷問題を解決するための規制的手法として、どのような内容が条例に規定され、その相手方がどの範囲に及ぶか等を見ていく。

① 措置内容

いずれの自治体においても、住宅等の所有者、占有者及び管理者（以下、総称して「所有者等」という。）は、当該住宅等を適正に管理し、“不良状態”にしないことが責務として定められている。これを担保するための規制的手法には図2のようなものが想定される。

図2 規制的措施のフロー一例



出典：筆者作成

まず、住宅等が“不良状態”にあるかを判断するために行政が調査を行う必要があるが、その際に私有地に立ち入ることができるとの明文規定が9条例すべてに置かれている。そして、“不良状態”にあると認められると、住宅等の所有者等にその状態を解消するよう「助言・指導」、さらには「勧告」が行われる（全市区）。世田谷区を除く8市区では、勧告を受けた者がその勧告に従わなかった場合の「命令」を規定し、行政代執行を行うことができることの確認規定も置いている。

命令等を履行させるためにしばしば用いられる「公表」については、命令違反の公表（秋田市、郡山市、足立区、豊田市、京都市）や命令した旨の公表（神戸市）、勧告違反の公表（神戸市）、調査拒否等の公表（豊田市、京都市、大阪市、神戸市）、と世田谷区及び横浜市以外の7条例に定めがある。また、罰則を設けているものとして、郡山市（調査拒否に対する3万円以下の過料）、豊田市及び京都市（命令違反に対する5万円以下の過料、調査拒

否に対する3万円以下の過料)、並びに神戸市(調査拒否又は命令違反に対する5万円以下の過料)があるが、いずれも行政上の秩序罰である³⁵。

このように、行政は“指導→勧告→命令”と段階を踏んで、住宅等の“不良状態”が解消されるように促すのが通常の手続である。しかし、人の生命、身体又は財産への危害を防止するために、そうした手続を行う時間的余裕が限られている場合、行政が必要最小限の措置を採ることを認める「緊急安全措置」等が設けられることがある(秋田市、世田谷区、豊田市、京都市、神戸市)。加えて、京都市は「堆積している物の撤去、動物の収容、草刈りその他の…軽微な措置」についても、即時強制の規定を置いている³⁶。

②対象となる人

前述のように、住宅等を適正に管理する責務を負っているのは、その所有者等である。それでは、条例に基づく指導などの対象となるのはどの範囲だろうか。所有者等いずれも対象としうるもの(秋田市、世田谷区、足立区、豊田市)、物品の堆積等により“不良状態”を発生させている者(以下、「原因者」という。)と所有者等とで採りうる措置を区別しているもの(郡山市、大阪市、神戸市)、又は原因者を確知することができない場合のみ所有者等を対象としうるもの(横浜市、京都市)と様々な規定方法が見受けられる。ただし、原因者のみを対象とする条例はなく、広く当該住宅等に係る権限を有する者に改善を促すことで、ごみ屋敷問題の迅速な解決がめざされていると言えよう。

(4) 支援的措置

ごみ屋敷条例の特徴の一つとして、悪影響をもたらしている住宅等の所有者等あるいはその周辺の地域住民への支援に関する規定が設けられていることが指摘できる(郡山市を除く全市区)。特に、所有者等に対する支援として、“不良状態”の解消に資する情報の提供や助言に加え、「委託」(足立区)、廃棄物の「排出の支援」(横浜市)、堆積物の「分別」(豊田市、京都市)、「経済的支援」(大阪市、神戸市)といった具体的な支援内容を条例中に定めるものもある。こうした支援的措置が規定されるのは、原因者自身が何らかの疾病を持っていたり、経済的に困窮して“不良状態”を解消することができなかつたりすることがあり、福祉の側面からも対応する必要があると都市自治体が認識しているためだろう。さらに、地域住民に対しても支援を行うことで、継続的な見守りや共助による永続的な問題の解決が期待されていると思われる。

³⁵ なお、前述の「荒川区良好な生活環境の確保に関する条例」が、罰金刑(調査拒否に対して10万円以下の罰金、命令違反に対して5万円以下の罰金)を定めている。

³⁶ 世田谷区は、緊急措置のほかに、「代行措置」(「勧告を受けた居住者等が相当の期間内に…必要な措置を講じないとき又は居住者等にやむを得ない事情があるときは、その者に代わり、民法…その他の法令に照らして適切な範囲内において必要な措置を講じる」)の規定を設けている。

(5) 情報利用

規制的・支援的措置のいずれを行う場合でも、原因者及び所有者等の氏名や福祉サービスの受給状況などを把握する必要が生じうるが、その際に本人の同意なくして個人情報の目的外利用や関係機関への照会・提供ができるかという課題がある。この点については、条例の定める事務の遂行に必要であることを理由に、目的外利用及び提供の制限に関する規定の適用除外を受けると解し、その利用等を行うことが可能だろう³⁷。さらに、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」(マイナンバー法)の9条2項に基づく条例のなかに、ごみ屋敷条例の施行のための事務を規定することも考えられる。

ごみ屋敷条例の施行のために必要な情報としては、本稿の検討対象である9条例が、氏名や居住関係、親族関係、資産、保健福祉等の法令に基づく給付の受給状況、心身の状態、就労の状況といった、原因者あるいは所有者等に関する事項に加えて、当該住居等の所有者及びその連絡先³⁸を挙げている。

(6) 担当部局

多くの自治体においてごみ屋敷条例を主に担当しているのは、環境部局である。前述のように、条例の目的として良好な生活環境の保全が定められていることが、その背景にあると思われる。一方、横浜市及び京都市では、福祉部局が所管している点が特徴的である。ごみ屋敷問題の解決には、住宅の適正管理に加えて、居住者への福祉的対応という観点が不可欠であるとの認識があるためだろう。

ただし、ごみ屋敷条例を所管している部局が単独で問題の解決に取り組むのではなく、庁内の関係部局が連携を図るための連絡会議を設置している自治体は多い³⁹。同条例を担当する部局の一元化により、周辺住民等からの情報提供の窓口が明確になることに加え、連絡会議を通じた庁内での情報共有及び総合的施策の展開を図ることができるというメリットがあり、重要な仕組みであると考ええる。

³⁷ 具体的な適用除外規定としては、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」の8条2項2号及び3号(法令の定める事務・業務の遂行に必要であることを)に相当する、各自治体が定める個人情報保護条例の規定が考えられる。少なくとも、京都市及び神戸市はこの解釈に基づいて、目的外利用等を行っている(北村喜宣ほか(編)『空き家対策の実務』有斐閣、2016年、83頁(春名雅史執筆部分)、神戸市条例7条3項)。

³⁸ 空き家問題に関連し、固定資産税等の税務情報の利用を可能にしたこと(10条)を空き家対策特別措置法の意義として評価する声も多い(北村喜宣「空家法を実施する市町村行政の実情:92自治体からの回答を踏まえて」市政2016年6月号(767号)、12頁)。しかし、京都市では同法が制定される以前から、税務情報の目的外利用を可能とする規定を条例中に置いており、ごみ屋敷条例でも同様の規定を設けている(15条3項)。

³⁹ 前掲注(30)の毎日新聞の調査では、17市区(23%)が連絡会議や専門部署を設置しており、本稿で取り上げた足立区、世田谷区、横浜市、京都市、大阪市及び神戸市もそのなかに含まれる。例えば、足立区に設置されている生活環境適正化対策会議には、環境部や都市建設部、地域のちから推進部、社会福祉協議会、福祉部、衛生部などが参加している(足立区生活環境適正化対策会議設置要綱 別表)。

(7) 小括

以上のとおり、ごみ屋敷条例と一口で言っても、その規定内容は多岐にわたる。空き家条例などの他分野の条例と比較すると、規制的措施と並んで支援的措施が盛り込まれているところに、ごみ屋敷条例の特徴がある。その点では条例に基づく措置が、規制的措施を中心とする郡山市や足立区のようなタイプと、支援的措施を中心とする横浜市や京都市のようなタイプに大別することが可能であると思われる。特に後者のタイプは、ごみ屋敷問題を根本的に解決するために、原因者及びその周辺の地域住民への支援を行うという、市の対応方針を明確に打ち出すものとして、今後も注目していきたい。

5 ごみ屋敷問題を素材とした意思能力等を欠く者への対応策の検討の可能性

本稿では、ごみ屋敷問題への現行法に基づく対処と9つの都市自治体が制定した独自条例の分析を行ってきた。しかしながら、ごみ屋敷条例を制定する上で考慮すべき法的な論点や、実際に条例制定を行った自治体が運用するなかで直面している課題など、検討を要する事項はまだ多数残されている。また、実態把握及び条例制定といった、ごみ屋敷問題に関する取組みを積極的に行っている都市自治体の数も限られており、その他の都市自治体において取組みが進んでいない要因は不明確である。これらについては、来年度に当センターにおいて実施する「住居の荒廃をめぐる政策法務と地域福祉からの対応策に関する調査研究」のなかで議論を深めることを予定している。

ごみ屋敷問題とその対応策に関する議論は、必ずしも個別的・特殊的なテーマにとどまるものではない。わが国は既に超高齢社会に突入し、またセルフ・ネグレクト状態にあると考えられる高齢者が約1万人は存在すると言われる⁴⁰。これまで法政策は、行政行為の相手方が十分な意思能力・事理弁識能力を有していることを前提に、制度設計がなされてきた。しかし、高齢又は疾病などにより、相手方が十分な意思能力・事理弁識能力を有しない場合に、行政が命令等の不利益処分を行うことには限界があると考えられ、こうしたケースは今後増えていくことが予想される⁴¹。こうしたなか、行政目的を達成するための規制的措施と支援的措施のベストミックス、あるいは意思能力・事理弁識能力を欠いているために本人同意が期待できない場合の個人情報目的外利用・提供のあり方などを検討する上で、ごみ屋敷問題及びその対策条例は有用な検討素材になりうるだろう。

⁴⁰ 平成22年度内閣府経済社会総合研究所委託事業『セルフネグレクト状態にある高齢者に関する調査—幸福度の視点から 報告書』2011年、19頁。

⁴¹ 北村喜宣「空家法の実施における法的論点(三・完)」自治研究92巻12号(2016年)、28頁以下。

調査研究報告

- 都市分権政策センター
- 都市の未来を語る市長の会（2016 年度後期）
- 都市自治体におけるガバナンスの調査研究（公民連携）
- 都市自治体におけるガバナンスの調査研究（広域連携）
- 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会
（超高齢・人口減少時代の都市自治体の行財政運営のあり方に関する調査研究）
- 都市自治体のモビリティ（まちづくり・地域公共交通・ICT）に関する調査研究
- 都市自治体における子ども政策に関する調査研究
- 地域再生・コミュニティに関する調査研究
- 土地利用行政のあり方に関する調査研究会
（全国市長会 120 周年事業）

日本都市センターでは、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、全国市長会と共同で設置している「都市分権政策センター」として実施した調査研究や、全国市長会 120 周年事業としての共同調査研究、都市自治体が直面する個別の政策課題について独自に実施した調査研究について、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とともに、2016 年 11 月 24 日に開催した「都市の未来を語る市長の会」の概要を紹介する。

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

都市分権政策センター

日本都市センターと全国市長会が共同設置する「都市分権政策センター」では、2016年度からは第5期として、これまでの分権改革を踏まえ、実際の都市政策、都市経営により重点をおいた調査研究等を実施することとしている。

2017年1月には、「分断社会から尊厳保障社会へ」と題して、第22回会議を開催した。会議では、井手英策委員（慶應義塾大学経済学部教授）による報告があり、市長及び学識者の間で活発な議論を展開した。

1 都市分権政策センターについて

日本都市センター及び全国市長会は、基礎自治体を重視した真の地方分権改革の実現と、分権型社会における都市自治体経営の確立及び都市自治体の政策開発・立案機能の一層の充実に資することを目的として、市長及び学識者で構成する「都市分権政策センター」を共同設置している。2007年1月の設置以来、4期にわたり活動を継続してきたところであるが、2016年度からは、第5期の都市分権政策センターとして、引き続き調査研究・情報提供等を実施している。

2 第5期都市分権政策センターの平成29年度事業

平成29年度においては、都市のガバナンスのあり方を念頭に置きつつ、「公民連携」について引き続き調査研究を進めるほか、新たに市役所事務機構について調査研究を実施する。同調査研究は、昭和39年以来、約10年おきに5次にわたって日本都市センターが調査研究を実施しているが、今次は、より一層求められる経営効率化、合意形成過程のあり方の変化、人口減少・超高齢社会の到来に伴う分野横断的な施策の展開への対応、ICTの急速な発達への対応（ビッグデータの活用やマイナンバー制度への対応を含む）を踏まえて、この10年間における変化を分析し、今後の行政改革の方向性を展望する。

また、市長が広く地方自治・都市経営の課題を議論する場として設置している「都市の未来を語る市長の会」については、平成29年度も年2回開催する。

また、各国の地方自治制度、都市経営の理念と実践等についての調査研究を引き続き推進することとし、今後の国と地方との関係や、地方自治制度と今後の改革の方向性、都市経営のあり方のほか、都市税財政、土地利用・都市計画などについても、我が国を含めた各国を対象に調査研究を実施し、その成果を国内外に向けて情報発信する。

3 第22回都市分権政策センター会議

(1) 地方分権や都市経営等をめぐる最近の動向

2017年1月24日、第22回都市分権政策センター会議を開催した。はじめに、地方分権や都市経営等をめぐる最近の話題について意見交換が行われた。

まず、宇賀委員から、行政の義務履行確保、実効性確保について指摘があった。最高裁判決で、条例に基づく義務の履行を求めて民事訴訟で争うとしてもそれは「法律上の争訟」には当たらないとされており（最判平14.7.9（宝塚市パチンコ条例事件））、行政上の義務履行確保手段は非常に限定されている。また、近年、空家問題等で話題だが、自治体が行政代執行を行う事案は今後増加すると思うが、行政代執行法は、昭和23年の制定以来、問題が指摘されながら実質的な改正の動きはない。一方、税の分野では、自治体間で徴税機構の共同設置や徴税事務の委託等の工夫が見られる。今後は行政の実効性確保についての関心を高めるとともに、法制度改革を検討する必要があるとの発言があった。

これに対して、市長委員から、空家法に基づく特定空家等の認定要件が厳しく行政代執行が困難、代執行しても費用回収が難しいという課題提起があった。宇賀委員からは、法律上は代執行に要した費用を徴収できることになっているが、実際には費用を徴収できるケースは多くない。民事執行分野では改革が進んでいるので、民事執行の専門家も交えて行政上の義務履行確保について検討を行う必要性は高いとの発言があった。

また、斎藤委員から、都市内分権について、地方自治法の2004年改正で導入された地域自治区制度は、合併市町村が合併特別区などと並んで活用する実例はあるが、合併と関係なく地域自治区を使う動きがあまりない。他方、条例で住民協議会や地域協議会等を設置する市町村は多い。これらの協議会では公募型委員や一括交付金の導入等の取組みが見られ、これを評価し、後押ししていくべきではないかとの指摘があった。関連して、市議会議員の選挙区の単位についても指摘があった。

続いて、西村委員から、地方公務員の人事・定員管理については人件費ばかりが目され、必要な人員やサービスの確保が困難になっているのではないかと危機感を持っている。行政改革にも限界があり、地域の間人関係がない状態で行政サービスを縮小・撤退させると、住民生活に支障を来す場合がある。公民連携を進めるのであれば、連携相手となる住民が人間らしい生活が送れ、かつ地域で人間関係を築けるようなワーク・ライフ・バランスが重要ではないかとの指摘があった。

これに対して、市長委員から、地域住民に本当に必要なサービスが行われているかを考えなくてはならない。都市自治体は、介護予防生活支援総合事業など、住民の生活や行動パターンに即した連続的なサービスを構築する必要がある。近い将来、地域包括ケアシステムにおいて介護事業者や医療機関への給付等にかかなりの金額を費やすことになると思う。西村委員の指摘を踏まえ、都市自治体として力を入れていきたいとの発言があった。

(2) 分権型社会における今後の税財政ビジョンについて

続いて、「分断社会から尊厳保障社会へ～みんなのくらしだから みんなで変える～」と題して、井手英策委員（慶應義塾大学経済学部教授）の講演が行われ、委員間で活発な意見交換が行われた。

井手委員からは、都市分権政策センターの「地域経済財政システム研究会 WG」（座長・井手教授）において2015～2016年度に実施している、調査研究の議論を踏まえつつ、分権型社会における今後の税財政ビジョンについて報告があった。

日本社会は貯蓄を前提に成り立つ社会であり、貯蓄ができなくなると生活の危機が訪れる。1998年以降、家計の貯蓄率が下がり直近の2013年にはマイナスになっている。

自らの所属階層についての国際比較のアンケートによると、「中流の下」と認識する人の割合が最も高くなっており、政治的には、「格差是正」が支持を得にくく、高所得層と多数派を形成して弱い者（中間層）がさらに弱い者を叩きがちである、などと分析した。

こうした現状を踏まえ、中間層を含めた全員を教育、医療など全てのサービスの受益者にすることが所得格差の是正につながると指摘した。そのための再配分の考え方として、国による生存保障の観点からの「救済型再配分」（中高所得者へ課税、低所得者へ現金給付）と、地方による生活保障の観点からの「共生型再配分」（全員への比例課税、サービスを全員に均等給付）の2つがあり、共生型の再配分の領域を地方財政につくっていくことが重要である。地方財政の役割は格差の是正ではなく、あらゆる人々の生活のニーズを満たすことだが、ニーズを満たすことが結果として格差を小さくし、さらにその結果、成長を生むことになる。重要なポイントは、人々の生活を保障することで租税抵抗を緩和するという戦略である。租税負担率を高めながら、とりわけ「中流の下」の人たちを受益者として巻き込むことで、痛税感を緩和する。そのために、今後、どのような地方税の体系が必要かという議論をしていくべきだとの報告があった。

委員からは、負担と給付の関係を国民全体で共有するためにはどうすべきか、住民に負担を求める際に料金か税かの理解も必要となるなどの意見があった。

なお、委員との議論の中で、井手委員からは、皆が必要なものを皆で負担し合うのが財政の基本である。一方で給付は、現金ではなく現物（サービス）について所得制限をかけずに行う給付制度を構築することで社会が安定化する。そのサービスの担い手が地方自治体である。また、今後は、増税についてサービスのあり方と相対でしっかり議論すべきであるが、この議論は、「北欧モデルを目指す」というよりは、「皆の必要を皆で満たす」という財政の原理をいかに実現するかということであるとの指摘があった。

また、全体のニーズのために必要な財源を地方が上げる仕組みについて考えるのと同時に、町内会・自治会や地域コミュニティなど「共」の領域や、「私」の領域で補完的にニーズを満たすことについての議論も併せて進める必要がある。恐らく日本の様々な地域で、多様なその方向性がこれから示されていくとの指摘があった。（副室長 池田 泰久）

都市の未来を語る市長の会 (2016年度後期)

都市自治体が直面する政策課題について、市区長間で自由な議論、問題意識の共有及び情報交流を図ることを目的に、市区長有志から構成される呼びかけ人により「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」を開催してきた。2016年度からは呼びかけ人市長を増員し「都市の未来を語る市長の会」と名称を変更して開催している。

2016年度後期は、「観光立国 ―国際スポーツイベント開催を見据えて―」を議題として、学識者による基調講演、市長による問題提起及び参加区市長間の意見交換を行った。

はじめに

通算 22 回目となる「都市の未来を語る市長の会（2016 年度後期）」は、2016 年 11 月 24 日、市区長 8 名の参加を得て開催された。

会議では「観光立国 ―国際スポーツイベント開催を見据えて―」をテーマとして、倉田薫 池田市長の進行のもと、活発な意見交換が行われた。

プログラム

趣旨説明	多治見市長	古川 雅典
進行役	池田市長	倉田 薫
基調講演	東洋大学国際地域学部 国際観光学科准教授	矢ヶ崎紀子
問題提起	大田区長	松原 忠義
問題提起	多治見市長	古川 雅典

1 趣旨説明

まず、今回のテーマ設定の趣旨について、古川雅典 多治見市長から、「今後、日本で開催される国際スポーツイベントにより、全国への観光客が増加することが予想される。都市自治体においても地域の経済活性化や雇用の創出など活気にあふれた地域社会を築いていくことが重要である。」との発言があった。

2 基調講演

会議前半では、矢ヶ崎紀子 東洋大学国際地域学部国際観光学科准教授による基調講演が行われた。

観光客による観光消費を増やすためには、観光消費と相関関係のある滞在時間に注目し、滞在時間を延ばすための仕掛けづくりが効果的である。加えて、滞在期間中の満足度を向上させるために通訳案内、訪日外国人旅行者に対する接遇の向上など受け入れ態勢の

強化をしていかなければならないとの説明がなされた。また、新規顧客獲得のための観光プロモーションは効果があるものの、費用負担が大きいと、リピーターを一定割合確保することによって観光客が自ら地域の宣伝をしてくれる仕組みを構築し、マーケティング費用のコスト削減をすることが望ましいとの見解が示された。さらに、観光における付加価値を生み出すポイントは、「鑑賞する」という段階でとどまっている観光資源に、ガイドや体験プログラムといった、いかに多くの消費を促せる仕組みを構築できるかである等、観光旅行者誘致に関する留意点への指摘があった。

3 問題提起・意見交換

会議後半では2名の市区長より問題提起が行われた。

松原忠義 大田区長からは、訪区前・訪区中・訪区後といった段階ごとにプロモーション展開をする重要性や新たな民泊制度に関する取組みについて、古川雅典 多治見市長からは、市の所有する国宝や新たな観光名所を中心とした豊かな観光資源の活用法や、外国人アドバイザーの起用による観光プロモーションもついでの問題提起があった。

問題提起の後、各市区長の間で質疑応答や各市区の現状や取組みの紹介等、自由で活発な意見交換が交わされた。

4 意見交換

基調講演や問題提起を踏まえて、参加した市区長により活発な意見交換が行われた。意見交換では、基礎自治体の観光プロモーション戦略のあり方、外国人旅行客へのプロモーション戦略の重要性、受け入れ自治体の注意点、観光政策としての編集と発信などについて議論が行われ、問題意識の深化と共有が図られた。

おわりに

本会の詳細については、2017年3月にブックレットにまとめ、刊行した。なお、ブックレットは当センターホームページにおいて公表しているので、ご覧いただければ幸いです。

2017年度前期の「都市の未来を語る市長の会」については、6月頃の開催を予定している。会への参加は呼びかけ人市長以外の市区長も可能であるので、ぜひご参加いただきたい。また、呼びかけ人市長の加入は当センターで随時受け付けており、都市の未来を語る市長の会の趣旨にご賛意いただける市区長の参加をお待ちしているところである。

(研究員 千葉 尚樹)

都市自治体におけるガバナンスの調査研究 (公民連携)

人口減少社会において、複雑化・高度化する住民のニーズへの対応が求められる中で、多様な形の公民連携手法が用いられるようになってきた。しかし、一方で、公民連携を推進する中で、公平性・透明性の確保や制御の困難性、市民感情からの乖離といった課題が顕在化している事実がある。

そこで、当センターでは、専門人材や住民との連携が必須である文化・芸術振興を題材の中心として、どのようにすれば、専門人材を活用して住民ニーズを満たす公共サービスの提供が可能となるかについて知見を得るため、調査研究を進めている。

1 研究会の趣旨

人口減少社会において、複雑化・高度化する住民のニーズへの対応が求められる中で、指定管理者制度、PPP/PFI 等多様な形の公民連携手法が用いられるようになってきた。しかし、一方で、公民連携の推進に当たっては、公平性・透明性の確保や制御の困難性、市民感情からの乖離といった課題が顕在化していることも事実である。

そこで、当センターでは、専門人材や住民との連携が必須である文化・芸術振興を題材の中心に据え、公民連携の課題を検討することとした。

我が国において、文化・芸術振興部門は、かつては民間の領域として行政が積極的に関与しなかったが、近年では、文化・芸術は、地域の存立基盤であり人を集わせ、地域の価値を高めることが共通認識となりつつある。またこの部門は、本来的には専門人材のみならず、個人、企業、行政等様々な担い手によって支えられるべきものであることから、外部（民間・地域・住民）との連携が不可欠であり、都市自治体においては、多様な形で公民連携に取り組んでいく必要がある。

また、都市自治体においては、文化・芸術振興施策として、数多くの文化施設が作られてきたが、ハード面整備重視の傾向が強かった。今後は、人材、資金等様々な局面で外部と連携し、ソフト面を充実させていくことが重要な課題となっている。

以上の課題を踏まえ、公正性・公平性・透明性の確保の観点、ひいてはガバナンスの観点、信頼性の確保の観点も念頭に置きつつ、公民連携の推進に当たり、どのようにすれば、専門人材を活用して住民ニーズを満たす公共サービスの提供が可能となるかを文化・芸術振興の視点から探っていく。

表1 委員名簿（2017年3月1日現在）

座長	大杉 覚	首都大学東京大学院社会科学部研究科教授
委員	大谷 基道	獨協大学法学部教授
委員	金井 利之	東京大学大学院法学政治学研究科・法学部教授
委員	工藤 裕子	中央大学法学部教授
委員	南島 和久	新潟大学大学院現代社会文化研究科・法学部教授
委員	西村 弥	明治大学政治経済学部准教授
委員	松本 茂章	静岡文化芸術大学文化政策学部・大学院文化政策研究科教授
委員	田中 文子	世田谷区生活文化部長
委員	遠藤 文彦	可児市市民部人づくり課長

2 研究会における検討状況

当センターでは、学識経験者及び都市自治体職員等からなる研究会「都市自治体の公民連携（文化・芸術振興）に関する研究会」（座長 大杉 覚 首都大学東京大学院社会科学部研究科教授。以下「研究会」という。）を設置し、調査研究を進めている。

第1回研究会（2016年9月26日開催）では、論点整理を中心に議論を行った。文化・芸術振興における公民連携のパターンには、文化施設の管理運営や芸術祭の企画等様々なものがあるが、人材面での問題やコンテンツに関するマネジメントに重きを置くことが確認された。また、指定管理者制度における問題点のほか、専門的人材、地域資源、資金、評価、住民ニーズ等の各論について議論を行った。

第2回研究会（2016年12月1日開催）では、委員から世田谷区、可児市の先進的な取り組みについて報告をいただき、論点及びアンケート調査等の調査手法について議論を行った。論点については、政策レベルでの公民連携の視点、文化政策又は文化の定義付けが必要であること等の意見が出された。アンケート調査については、具体的な運営や体制から問い、人材面に重点を置いた内容とすること、また、現地調査を行いながらアンケート調査項目を検討することとなった。

第3回研究会（2017年2月7日開催）では、論点、アンケート調査、現地調査に関する議論を行った。論点については、アンケート調査項目の議論の後に整理及び検討を行い、アンケート調査については、調査対象、調査項目のブラッシュアップを行った。現地調査については、各候補地の現状について情報提供があり、再度検討することとなった。

3 今後の予定

研究会の設置は2016年9月から2018年3月までの1年7か月としており、今後、4回程度の研究会開催を予定している。

今後、5か所程度の現地調査と並行して、全国814の市、区に対しアンケート調査を実施する予定である。

また、本調査研究の経過については、当センターのホームページ、メールマガジン等で公開するとともに、成果物として2018年3月までに報告書を取りまとめて刊行し、ホームページにおいても公表する予定である。
(研究員 三好 久美子)

都市自治体におけるガバナンスの調査研究 (広域連携)

急速な少子高齢化が予測されるなか、今後は持続可能な地域社会の実現や、地方が成長する活力を取り戻していくために、自治体同士による各地域の特色を活かした効率的・効果的な連携に向けた検討が求められる。

そこで、広域連携手法としての「遠隔型連携」に注目し、災害時の協力体制や福祉サービスを機能させるために遠隔型連携の役割を確認することにより、自治体同士の新たな連携を確立していくうえで必要な知見を得ることを目的として調査研究を行い、その成果を取りまとめ、報告書を刊行した。

1 調査研究の趣旨

我が国においては、本格的な人口減少社会の到来を迎え、今後急速に高齢化と人口減少が予測されている。そうしたなか、2014年には自治体間の新しい広域連携の制度として、連携協約制度が創設された。さらに、東京圏への一極集中によって、地方では過疎化の一途をたどっている。そうした観点から、地方への新しいひとの流れを作る（いわゆる「地方創生」）必要性が指摘されている。今後は持続可能な地域社会の実現や、地方が成長する活力を取り戻していくために、自治体同士による各地域の特色を活かした効率的・効果的な連携に向けた検討が求められる。

その場合、新たな広域連携の選択肢として、モータリゼーションの進展による生活圏の広域化だけでなく、ネット社会の到来で、地理的な制約を受けない情報通信技術を用いることにより、近隣自治体だけでなく遠隔自治体との連携も考えることが可能となっている。そのため、距離はあるが同様の政策を行っている自治体同士の情報・知識の即時的な共有や、災害時のような緊急性の高い場合において迅速な連携が期待される。

また、大都市圏における急速な高齢化により、都市部での高齢者福祉サービス供給の確保が困難になるなど、医療・介護の問題が深刻化している。そうした問題の解消に向け、地方部の自治体との連携による介護老人福祉施設等の整備や、日本版 CCRC 構想により、従来とは違った形での地方移住を選択肢のひとつとして打ち出すといった動きが見られる。今後は、自治体間での連携による医療・介護の充実が期待される。

そこで本研究では、広域連携手法としての「遠隔型連携」に注目し、災害時の広域連携手法や、医療・介護の福祉サービスを機能させるために遠隔型連携の役割を確認すること等により、今後の自治体同士の新たな連携を確立していくうえで必要な知見を得ることを目的とし研究を進めてきた。

2 調査研究の概要

学識経験者及び都市自治体職員からなる「自治体の遠隔型連携に関する研究会」を設置し、調査研究を進めることとした。研究会では、①遠隔型連携の現状について、②遠隔型連携の防災・危機管理への活用、③福祉分野における遠隔型連携の可能性、④遠隔型連携の今後の方向性について調査を行った。

3 研究会における検討状況

2016年から2017年にかけて5回の研究会を開催した。第1回研究会では、今後の調査研究に関する論点の整理と、調査方法について議論を行った。遠隔型の連携を行っている自治体の可能性について意見を交わした。さらに、先進的・特徴的な施策に取り組む自治体について現地調査を実施することを決定した。第2回研究会では、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。

<研究会の開催状況>

回数	日程
第1回	2016年7月21日
第2回	2016年8月25日
第3回	2016年11月1日
第4回	2016年12月13日
第5回	2017年1月13日

<現地調査の実施状況>

調査先	日程
新潟県南魚沼市	2016年10月4日
岩手県陸前高田市	2016年11月11日
大阪府泉佐野市	2016年11月22日
東京都杉並区	2016年12月1日

第3回研究会及び第4回研究会では、現地調査報告を行うとともに、研究成果としてと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5回研究会では報告書の構成や内容等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。

4 成果の公表

本調査研究の研究成果をとりまとめ、2017年3月に報告書『自治体の遠隔型連携の課題と展望—新たな広域連携の可能性—』を刊行した。報告書では、新たな広域連携である遠隔型連携に関して、連携が求められる背景、連携の特質や類型、各制度における論点や課題、福祉分野や防災分野での遠隔型連携の可能性について論じるとともに、各自治体の遠隔型連携の取組みを紹介している。

本報告書は、全国814都市自治体等に配布する予定である。また当ホームページにおいて、内容の公開をしているほか、一般販売も行っている。なお、本調査研究の概要や研究会の開催状況等も併せて情報発信しているところである。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 千葉 尚樹)

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

近年、「分権型社会を支える地域経済財政システム研究会」は、地方分権が進展するなかで、地域経済に対する都市自治体の関心の高まりを受け、全国市長会の支援の下で設置された。平成 27 年度からは「超高齢・人口減少時代の都市自治体の行財政運営のあり方に関する調査研究」をテーマとし、これからの急激な人口減少時代に対応するための都市自治体の行財政のあり方について調査研究を行ってきた。そこで、同年度からはこれまでの研究会とともに、WG（ワーキンググループ）を設置しその検討を行ってきた。

1 設置経緯

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

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

2 研究の趣旨及び目的

わが国は今後、急速な少子高齢化の進展とともに超高齢・人口減少社会を迎える。これにより、高齢者や共働き世帯が必要とする各種福祉サービスへの財政需要が一層の高まりをみせている。一方で、地域医療の充実、地域公共交通網の再編・整備、防災基盤の整備、公共施設の維持管理・更新投資への対応も今後より一層必要となることが見込まれている。他方、こうした取り組みとともに、魅力ある都市づくりを目指し、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、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実例を踏まえて理論的な検討を行うこととした。そこで、平成 27 年度からはこれまでの研究会とともに、WG（ワーキンググループ）を設置してその検討を行ってきた。

3 研究会概要

本調査研究を進める上では理論的な把握と具体的な事例に則した把握の双方が必要なことから、研究者による報告とともに、実務家からの報告をもとに議論した。研究会委員については、若手研究者を中心に選考した。なお、今年度の研究会は下記の通り開催した。

テーマ：平成 28 年度「地方財政計画」及び「地方税制改正」について

地域経済財政システム研究会 WG 経過報告

講師：前田一浩・総務省自治財政局財政課長、開出英之・総務省自治税務局企画課長、井手英策・慶應義塾大学経済学部教授

開催日：2016 年 6 月 10 日（金）18 時～20 時

（於 日本都市センター会館 7 階 701 会議室）

委員等：原田博夫・専修大学教授、井川博・政策研究大学院大学教授、ほか学識者（委員）11 名程度、実務家（専門委員）2 名程度

4 研究会 WG 概要¹

先に述べたとおり、平成 27 年度よりこれまでの研究会とともに、その 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ってきた。研究会 WG 委員は、財政学、行政学、地域計画などの各分野から第一線で活躍する若手研究者である。なお、WG 委員構成及び研究会 WG の開催日は下記の通り。

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>

回数	開催年月日
第 1 回	2015 年 6 月 18 日
第 2 回	2015 年 8 月 25 日
第 3 回	2015 年 12 月 7 日
第 4 回	2016 年 2 月 23 日
第 5 回	2016 年 9 月 21 日
第 6 回	2016 年 11 月 17 日
第 7 回	2016 年 12 月 5 日
第 8 回	2017 年 2 月 3 日

¹ 議事の概要は当センターのホームページを参照。(http://www.toshi.or.jp/?cat=135)

2015年度は、計4回の研究会を開催した（詳細は、本誌第25号掲載）。それに引き続き、2016年度も計4回の研究会を開催するとともに、研究会での論点をさらに深掘りするため、ヒアリング調査も実施してきた（下表参照）。

<ヒアリング調査先一覧>

調査先	日程	概要
佐賀県多久市	2016年3月8日	都市のコミュニティ施策
愛知県名古屋市	2016年3月22日	都市の超高齢化対策
香川県高松市	2016年5月26日	地域公共交通施策
兵庫県、兵庫県加古川市	2016年5月27日	総合型地域スポーツクラブ
岩手県紫波町	2016年6月22～23日	地域雇用（公民連携）
京都府京都市	2016年7月14～16日	多目的複合施設（学校）
島根県江津市	2016年7月27～28日	地域雇用（起業支援）
東京都武蔵野市	2016年8月16日	多目的複合施設（図書館）
東京都新宿区	2016年8月25日	都市の超高齢化対策
島根県雲南市	2016年9月1～2日	都市のコミュニティ施策

それらを受け、第5回研究会（2016年9月21日（水）開催）以降ではその結果報告を実施するとともに、報告書の詳細な内容に関する議論を行った。これまでの8回の研究会の議論を踏まえて、また、ヒアリング調査等で得た知見をもとに各委員と当センターとで報告書の執筆作業を行った。

なお、先述の通り、2016年6月10日（金）には地域経済財政システム研究会において、本WGの経過報告を井手英策・慶應義塾大学経済学部教授より頂いた。

5 成果の公表

本調査研究の成果については、2017年3月に報告書に取りまとめて刊行した。本報告書では、今後の超高齢・人口減少時代の到来とともに、公共私分野を問わず多様な主体による連携が求められてくること、そして、そうした連携を促進する調整役（コーディネーター）としての市町村、特に都市の役割や施策のあり方について、各自治体の取組みを通じて論じている。なお、本報告書は、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している。本調査研究における研究成果が、都市自治体の関係者はもちろん、広く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 清水 浩和）

都市自治体のモビリティ (まちづくり・地域公共交通・ICT)に関する調査研究

全国の都市自治体でコンパクトなまちづくりと地域公共交通網の再編が進められている。2014年度に行った調査研究の成果を踏まえつつICTの活用など人々の移動の需要に関わる要素を多角的に分析し、都市自治体の総合的なモビリティ政策の立案に資する知見を得ることをめざして「都市自治体のモビリティ（まちづくり・地域公共交通・ICT）に関する調査研究」を今年度から2か年にわたって実施している。本稿では今年度実施した研究会と調査の概要を紹介する。

1 本調査研究の概要・研究会の構成

我が国では超高齢・人口減少社会を迎え、それぞれの都市自治体では持続可能な都市経営のために、都市機能を集約化するコンパクトなまちづくりが推進されている。同時に多様な住民の移動のニーズ・機会（モビリティ）に対応するため、地域公共交通の充実が求められ、また、政策検討のツール、利用者への情報提供手段としてICTが活用されている。

全国の都市自治体においては、国土交通省の「立地適正化計画」「地域公共交通網形成計画」などの計画に対応し¹新たに取組みを始めているが、モビリティを取り巻く状況、これらの計画を実施に移していくにあたっての課題は自治体ごとに多様である。当センターの先行研究（2014年度）では主に供給側の視点で検討を行ったが、データに基づく移動需要の多角的分析を踏まえた、総合的なモビリティ政策に資する知見が求められている。

当センターでは2016年度より、学識経験者及び都市自治体職員からなる「都市自治体のモビリティに関する研究会」（座長 谷口守 筑波大学教授。以下「研究会」という）を設置し、主に以下の項目について調査・検討を進めることとしている。

<主な検討項目>

- ① 都市自治体におけるモビリティの現状と課題
- ② モビリティの課題解決に向けた具体的な取り組み
- ③ 地域公共交通および都市構造再編のための計画・制度
- ④ モビリティ政策検討・実施のためのデータ・ICTの活用
- ⑤ 今後の都市自治体のモビリティのあり方

¹ 立地適正化計画は平成29年1月時点で4市1町が公表済みであり、他に約100自治体が平成28年度内の策定をめぐしている。地域公共交通網再編計画は平成28年7月時点で153件の計画が認定されている。（国土交通省HP（http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network.html）（平成29年2月15日閲覧））

表1 委員名簿 (2017年3月1日現在)

座長	谷口 守	筑波大学社会学専攻教授
委員	関本 義秀	東京大学生産技術研究所准教授
委員	土方 まりこ	(一財)運輸調査局主任研究員
委員	松川 寿也	長岡技術科学大学環境社会基盤工学専攻助教
委員	青木 保親	岐阜市企画部交通総合政策審議監兼交通総合政策課課長
委員	三谷 清	福井市都市戦略部次長

2 今年度の調査研究

(1) 研究会

今年度の研究会は表2に示す日程・概要にて4回実施した。

表2 研究会開催概要 (2016年度)

	日程	議事項目	主な論点
1	2016年 8月23日	研究会趣旨説明 研究の手法	<ul style="list-style-type: none"> ・国の制度の活用のあり方 ・自治体の特性に応じたモビリティ政策の多様性
2	2016年 9月28日	青木委員(岐阜市)、三谷委員(福井市)より各自治体の事例紹介	<ul style="list-style-type: none"> ・ICカード利用データに基づくきめ細かなバスネットワーク再編実施計画の検討(岐阜) ・自治体の支援による鉄道事業再編と活性化、直通運転による利用促進の取り組み(福井) ・新たな交通システム(BRT/LRTなど)導入に当たっての合意形成のあり方
3	2016年 12月2日	関本委員より研究紹介 現地調査(岐阜市)の報告 今後の現地調査の検討	<ul style="list-style-type: none"> ・データに基づいた情報提供・ツール(MyCityForecast)による住民との創発的なコミュニケーションの可能性 ・ビッグデータを交通政策の検討に用いる際の個人情報保護の課題と自治体における人材育成の課題 ・トランジットモールの継続的な実施の可能性と課題
4	2017年 2月27日	土方委員より研究紹介 現地調査(姫路市・四日市市)の報告 アンケート調査項目検討	<ul style="list-style-type: none"> ・ドイツにおける地域公共交通の維持に向けた枠組み(責任・権限、財源、組織)と課題(需要縮小、財政制約、自主性制限)への対処 ・公共交通の運営に係る自治体の財政負担について ・多様な主体(市民・議会・事業者)との連携のあり方

(2) 現地調査

現地調査は表3に示す日程・概要にて実施した。

表3 現地調査開催概要(2016年度)

日程	自治体	主な調査項目
2016年 11月20日	岐阜市	<ul style="list-style-type: none"> ・トランジットモール社会実験の視察と実施に至る経緯 ・BRT(連節バス)の運行状況の視察
2017年 1月12日	姫路市	<ul style="list-style-type: none"> ・市営バスの廃止(民間移管)の経緯と、現在の「公共交通を中心とした姫路市総合交通計画」によるバスネットワーク等の再編の状況 ・姫路駅前(大手前通り)の整備・トランジットモール化に関わる経緯
2017年 1月20日	四日市市	<ul style="list-style-type: none"> ・近鉄内部・八王子線の四日市あすなろう鉄道への経営形態転換に関わる経緯と転換後の利用状況、公共交通網の再編の検討

3 今後の研究予定

今後は、全国アンケート調査を実施し、政策・計画の実施状況、その課題や成果などを抽出するとともに現地調査を実施し、来年度にかけて取りまとめを行う予定である。

(研究員 高野 裕作)

都市自治体における子ども政策に関する調査研究

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

当センターでは、子ども政策に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、2015年度より「都市自治体における子ども政策に関する研究会」を立ち上げ調査研究を行った。2016年度は、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、自治体がその地域に合わせた独自の取組みを実施しやすくなった。しかし、大都市圏・都市郊外地域・地方圏等、都市自治体により状況は異なり、保育所の待機児童問題や多様化する保育ニーズへの対応などが挙げられる一方、そもそも子どもを産む親世代の人数が減少している地域では、若者世代確保のための定住促進が課題となるなど、地域によって問題は多岐にわたる。

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し調査研究を進めてきた。

2 研究会の概要

当研究では、2015年度から2016年度にかけて、学識者・自治体職員で構成される「都市自治体における子ども政策に関する研究会（以下、「研究会」という。）」を設置し、全国の自治体の事例を参考に、各委員がこれまでの研究や実践で得てきた認識や見解等を出し合いながら議論を深めてきた。

<主な検討事項>

①子ども・子育て政策における都市自治体の現状や課題

- ②保育環境について（保育の量と質の確保に関する取組み）
- ③子ども子育て支援新制度のこれからの役割 等

3 研究会における検討状況¹

2015年度は計3回の研究会を開催した。子ども・子育て政策のあり方について議論を行い、調査研究に関する論点の整理を行った。都市自治体の中で状況が大きく異なり、それぞれが抱える課題も異なることから、都市自治体を分類し検討を進めていくこととしている。また、子ども子育て支援新制度が課題の異なる自治体に及ぼす機能や、保育の「量」のみならず、保育の「質」の確保についての取組み等について、調査を行うこととした。

2016年度では、第4回から第8回までの研究会を開催した。第4回から第6回研究会までは、主に現地調査報告を行い、各調査先を事例研究として取り上げ、都市の概要や特徴、取組み事例や成果・課題等を共有した。また、同時にアンケート調査の議論も進め、第6回、第7回研究会で結果報告を行った。特に全国の都市自治体の子ども・子育て政策のうち、利用者支援事業と地域子育て支援拠点事業の取組み状況は、都市自治体ごとに異なることが判明した。そのため、これからの子ども・子育て政策は、都市自治体が、その地域の実情を把握し、実施主体として積極的に取り組む必要があるとした。

4 成果の公表

本調査研究の研究成果をとりまとめ、2017年3月に報告書『都市自治体の子ども・子育て政策』を刊行した。第I部では、序論において、近年の子ども・子育て政策に関する動向や本報告書の内容について説明しており、各委員の研究分野に沿って、子ども子育て支援新制度、保育の質の確保、出生率と地域差の分析、自治体や首長・職員のあり方等について述べている。また第II部では、ヒアリング調査について、第III部ではアンケート調査の結果についてまとめた。

本報告書は、全国814都市自治体等に配布をすることとしている。また当ホームページにおいて、本報告書の内容を公表しているほか、一般販売も行っている。なお、本調査研究の概要や研究会の開催状況等もあわせて情報発信しているところである。

最後になるが、本調査研究における検討内容や研究成果が、都市自治体の子ども・子育て政策に関わる方々に貢献できれば幸いである。 (研究員 篠崎 翔太郎)

<研究会の日程>

回数	開催年月日
第1回	2015年9月15日
第2回	2015年12月14日
第3回	2016年1月25日
第4回	2016年4月5日
第5回	2016年6月27日
第6回	2016年8月31日
第7回	2016年10月24日
第8回	2016年12月19日

¹ 議事の概要は当センターのホームページを参照。(http://www.toshi.or.jp/?cat=136)

地域再生・コミュニティに関する調査研究

日本都市センターでは、2015年度から「都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会」を設置している。2016年度は、住民自治組織における意思決定過程の一般化の検討、諸外国の住民組織の分析、まちづくり（地区計画等）や地域の道路交通に関する計画の策定における住民組織の参加事例について、研究会での議論や現地調査を通じて研究を進めた。研究成果は報告書にとりまとめ、2017年3月に刊行した。

1 研究会の趣旨

行政と市民との参加、協働が重要視される中、全国の6割を超える都市自治体で協議会型住民自治組織が設置されている。このような状況のもと、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いる。

その中でも、都市計画の提案制度、コミュニティゾーンの設置など道路交通に関する条例やガイドライン等の制定等、地域のまちづくり、地域の交通などの分野において、住民が政策形成に参画し、役割を担うことが昨今特に求められている。

まちづくりや地域交通のルールづくりの場面においては、住民間の利害対立が生じる等、調整が複雑になることが考えられる。そのため、公式な位置付けを与えられた住民組織がより多くの住民の意思を反映させて調整を図ることが必要と考えられる。また、こうした調整過程、組織内の意思決定過程を「見える化」することが重要であると考えられる。

当センターでは、以上の現状を踏まえて、まちづくり、地域の道路交通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、調査研究を行った。

2 研究会の活動状況

当センターでは、学識経験者、都市自治体職員を委員とした「都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会」（座長 名和田是彦 法政大学法学部教授。以下、「研究会」という。）を設置して調査研究を進めることとした。2015年10月に第1回目の研究会を開催以来、2017年1月までに全8回の研究会を開催した。各回の開催状況は別表のとおりであり、本稿では第6回から第8回の研究会の議事内容及び現地調査の実施状況を中心に紹介する。なお、第5回以前の開催状況については『都市とガバナンス』第25号及び第26号をご参照いただきたい。

(1) 研究会の開催状況（第6回～第8回）

第6回研究会では、2016年7月に実施した豊田市への現地調査の報告を行った。豊田市における地域会議の活動状況、意思決定過程及びわくわく事業、地域予算提案事業における地域自治区との関係について報告を行い、委員間で意見交換した。その他、論点の整理を行った他、過去に当センターで実施した研究と当研究会での議論との関係について検討及び報告書刊行に向けて構成の確認を行った。

第7回研究会では、2016年11月に実施した金沢市への現地調査の報告を行った。金沢市のまちづくり条例に基づくまちづくり計画策定にあたっての住民間の合意形成並びに歩けるまちづくり条例に基づく歩けるまちづくり団体の構成、合意形成の過程及び行政の支援体制等について議論を行った。また、報告書刊行に向けて、各委員が用意した報告書の骨子を基に報告内容の調整を行った。

第8回研究会は、各委員から寄せられた報告書の原稿を基に、内容の再確認及び章立てを確定した他、報告書のテーマを決定した。

研究会の開催実績

回数	開催年月日
第1回	2015年10月15日
第2回	2015年12月16日
第3回	2016年2月18日
第4回	2016年4月18日
第5回	2016年7月11日
第6回	2016年10月11日
第7回	2016年12月19日
第8回	2017年1月31日

(2) 現地調査の実施状況

当研究会では、論点に対する実状を調査するため、特徴的な取組みを行う都市自治体に対して現地調査を実施してきた。現地調査の実施状況は下表のとおりである。

現地調査の実施状況一覧

調査先	調査年月日	主な調査項目
東近江市（滋賀県）	2016年3月25日	まちづくり協議会の活動について
北九州市（福岡県）	2016年3月29日	生活幹線道路整備事業・黒崎みち再生事業における住民組織の参加について
豊田市（愛知県）	2016年7月29日	地域自治区・地域会議の活動について
金沢市（石川県）	2016年11月21日	まちづくり計画の策定及び歩けるまちづくり団体における合意形成について
横浜市泉区（神奈川県）	2016年12月5日	地区経営委員会及び地域会議の活動について

なお、ご多忙中にもかかわらず、調査にご協力くださった各調査先のご担当者にはこの場を借りてお礼申し上げます。

委員名簿（2017年3月1日現在・敬称略）

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
委員	駒澤大学法学部教授	内海 麻利
委員	埼玉大学大学院准教授	小嶋 文
委員	文京区土木部道路課長	佐久間 康一
委員	長野市企画政策部人口増推進課長	藤橋 範之

3 研究成果の公表

研究会にて使用した資料及び議事概要は、開催回ごとにまとめて当センターのホームページに掲載している。

なお、研究の成果については、報告書『都市自治体の市民参加と合意形成—道路交通・まちづくり・コミュニティ—』として2017年3月に刊行した。また、報告書についても当センターのホームページにおいて公表している。

（研究員 杉山 浩一）

土地利用行政のあり方に関する研究会 （全国市長会 120 周年事業）

人口減少・超高齢社会を迎え、都市自治体が各々の実情に応じた土地利用を計画し、持続可能なまちづくりを推進するためには、各都市が主体となって総合的に土地利用をマネジメントしていくことが重要である。そこで、都市自治体による主体的かつ総合的なまちづくりの推進のため、土地利用行政のあり方について、全国市長会と共同して調査研究を行っており、6月には全国市長会において提言が取りまとめられる予定である。

1 調査研究の趣旨

人口減少社会を迎え、都市自治体が各々の実情に応じた土地利用を計画し、持続可能なまちづくりを推進していくためには、各都市自治体自らが主体となって総合的に土地利用をマネジメントしていくことが重要であると考えられる。そこで、重層的で複雑な土地利用に関する現行の法体系から一元的で包括的な法体系への転換も含めた土地利用行政のあり方について調査研究を行うことを目的として、全国市長会の政策推進委員会に「土地利用行政のあり方に関する研究会」（座長：志賀直温・東金市長。以下、「研究会」という。）が設置された。当センターは、この研究会に参画し調査研究を行っている¹。

2 検討状況

4回の研究会を開催し、学識者や市長による講演を交えつつ、委員間で議論を行った。

第1回研究会では、中井検裕座長代理（東京工業大学教授）から、「都市・農村の一元的土地利用管理の必要性」と題する講演が行われた。講演では、甲府盆地を題材に都市・農村の土地利用の状況やスプロール化などの問題点を示されるとともに、土地利用規制の空白の発生や権限の所在のあり方、広域調整の不在といった土地利用制度における課題など、様々な論点が提起された。また、土地利用制度においても都市自治体への分権が基本であるとした上で、分権を進めるほど広域連携の必要性も高まることが指摘された。

第2回研究会では、酒井隆明委員（篠山市長）から「篠山市の取組み」、内海麻利委員（駒澤大学教授）から「条例等にみる自主的・総合的な土地利用」について講演が行われた。まず、酒井委員から城下町の街並みや農地等の魅力を活かすまちづくりについて紹介があり、同市景観室長から市の土地利用政策について補足説明があった。農都宣言やまちづくり条例、景観計画、土地利用基本条例等の多様な仕組みを組み合わせた計画的な土地利用の工夫

¹ 研究会の設置経緯や研究会委員名簿等については、本誌 26 号 177-178 頁参照。

や、住民の合意形成における市の役割が示される一方、保全における国・都道府県の役割・期待について問題提起がなされた。また、内海委員は、条例を検討する意義を、法令の問題点の顕在化、自治体が発揮した自主性・創意工夫の明確化とし、条例を用いた総合的な土地利用の事例を紹介しつつ、総合的土地利用の実現のための方策として重要になる、計画実現手法としての「計画適合」や「計画なければ新たな土地利用なし」といった論点を提起した。

<研究会の開催状況>

回数	開催日
第1回	2016年8月31日
第2回	2016年9月29日
第3回	2016年11月17日
第4回	2017年1月25日
第5回	2017年4月13日(予定)

続く第3回研究会では、村上暁信委員（筑波大学教授）から「都市・農村の一元的土地利用管理とグリーンインフラ」と題する講演が行われた。講演では、E. ハワードの Garden City 論を紐解きつつ保全と開発の位置づけについて考察し、都市と農村の計画について、保全と開発のマスタープランからなる二本立ての計画体系が提案された。また、人口減少下では管理放棄・不足等による国土の劣化が懸念されることから、防災・環境など様々な観点から保全を行う「グリーンインフラ」の有効性が示された。

また、第4回研究会では、提言・報告書の骨子等について意見交換を行った。

各回の意見交換では、各都市自治体の土地利用行政の現状や課題、あるべき土地利用の仕組み等について議論を行ってきた。出席委員からは、現行制度では白地地域等での土地利用管理が困難な場合があることから、都市自治体による一元的で計画的な土地利用行政の展開を裏付ける制度が求められるといった意見や、地域のニーズに応えるために更なる権限移譲や地域の多様性が反映できる制度が必要、現行の計画に基づく土地利用によって却って規制の緩い周辺地域の開発が促される等の支障があることから広域的な調整が重要、などの意見があった。このほか、農地や森林の保全における国と地方の役割分担のあり方や土地利用行政を担う人材の確保の必要性など、多岐に亘る議論が繰り返された。

また、本研究会では、研究会での議論と提言・報告書の取りまとめの参考とすべく、土地利用行政に関するアンケート調査と現地調査を実施している²。

3 今後の予定

第5回研究会で提言案等を提示し、研究会として提言・報告書の取りまとめを行う。また、研究会の提言を受け、2017年6月には全国市長会として提言が行われる予定である。

なお、同年秋頃には、本研究会の成果をもとに更なる知見や諸外国の事例等も交えつつ、土地利用行政についての当センター刊行物を出版予定である。（研究員 加藤 祐介）

² アンケート調査については、813市区（調査開始日時点の全都市自治体）を対象に2016年9月23日～10月14日に「土地利用行政に関するアンケート調査」を実施し、メール及びFAXにて回収した（回収率71.1%（578市区））。同調査では、総合的な政策・分野横断的な課題、都市計画分野の課題、農地・農業分野の課題の3分野について設問した。同調査を踏まえ、土地利用上の課題や条例の制定状況等について、複数の都市自治体等に対し現地調査を実施した。なお、これらの調査の詳細は、本稿末尾に記載の当センター刊行物に所収予定である。

都市自治体の調査研究活動

- 第7回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）
- 第3回都市調査研究交流会

人口減少・少子高齢化の進展により、都市自治体を取りまく社会情勢は未だ厳しく、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ますます多様化している。

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、都市自治体の企画部門や職員個人が独自に調査研究活動に取り組むほか、都市シンクタンクを設置する場合もある。これらの都市自治体からは、効率的かつ効果的に調査研究を進めることや職員の調査研究技法の蓄積が課題となっているとの声も聞かれる。

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7回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）」、都市自治体職員の調査研究能力向上及び調査研究技法の蓄積に資することを目的として開催した「第3回都市調査研究交流会」について報告する。

第7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、2016年度に第7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、最優秀賞、優秀賞、奨励賞をそれぞれ受賞した調査研究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7回目を迎えた。

第7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最優秀賞、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

2016年7月1日から9月30日までの募集期間に、17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11件、職員自主調査研究部門は6件であった。

3 審査・選考

第7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7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。第一次審査の結果並び、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、最優秀賞、「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」奨励賞の計5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 (2017年3月1日現在)

座長	明治大学公共政策大学院 ガバナンス研究科教授	山下 茂
委員	獨協大学法学部総合政策学科教授	大谷 基道
委員	東京大学工学部都市工学科教授	窪田 亜矢

4 選考結果¹

調査研究の名称	受賞団体及び受賞者
【最優秀賞】	
ひきこもりに関する実態調査 —鎌倉市におけるひきこもりの実態と支援策について—	鎌倉市
【自治体実施調査研究部門 優秀賞】	
盛岡市における中山間地域の特性・魅力に関する研究について	盛岡市
【自治体実施調査研究部門 優秀賞】	
高齢社会における既存住宅ストックに関する課題分析 (横須賀市の空き家問題への3つのフィールドからのアプローチ)	横須賀市
【自治体実施調査研究部門 奨励賞】	
「埼玉県の空き家」の課題パターン抽出とその解決策の提言	彩の国さいたま 人づくり広域連合 (川越市・所沢市・ 春日部市・上尾市 ほか)
【職員自主調査研究部門 奨励賞】	
羽村市職員の自衛消防力向上に関する調査研究	羽村市自主研究グループ 職員の自衛消防力 (防災意識)研究会

5 表彰式

2017年2月13日に開催された「第3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 釵持 麻衣)

¹ 各調査研究の概要と講評については、本号184-189頁に掲載。

最優秀賞

「ひきこもりに関する実態調査 —鎌倉市におけるひきこもりの実態と支援策について—」
鎌倉市

講評

ひきこもりが大きな社会問題となる中で、都自治体にとって市内のひきこもりの実態把握と施策の改善を図ることは重要な意義がある。これまでも、ひきこもりに関する実態調査は、国や他の自治体を実施しているが、本調査研究は、ひきこもりの当事者とその家族を対象に、対面式の調査を関係部局が連携協力して行政自らが行っており、調査手法の面で工夫と先導性が認められると同時に、調査実施過程で様々な困難に直面したと推測される中で、具体的施策の検討に有効な成果を生んでいることは、特に評価できる。結論部分では、市内の複数の課が取り組んでいる既存事業を一覧化し、改善策を全庁的に検討しており、課題解決に貢献することが期待できる。また、報告書全体として、コンパクトにまとめられ、行政当局や民間関係者にとって読みやすいという点も高評価につながった。

なお、国や他の自治体による先行調査に加えて、研究者によるデータ分析の結果や先行研究なども踏まえることで、より深みのある調査研究となるだろう。

研究期間	平成 27 年 3 月～平成 28 年 2 月
課題・目的	<p>近年、ひきこもり状態にある若年者の増加が指摘されるが、ひきこもりは本人や家族にとって大きな負担となるだけでなく、将来における労働力の減少や社会的負担の増大につながることも懸念され、社会全体で対応すべき重要な課題である。しかしながら、社会との関係が失われているため、その実態については十分に把握されていない状況にある。こうした若者の社会参加や就労を促すことで、将来の税収確保や地域コミュニティの新たな担い手づくりも期待できることから、ひきこもりなどの若者に対する支援の充実を図ることが求められている。</p> <p>鎌倉市のひきこもり者及びその家族に対する個々の支援事業は、現時点でも一定のメニューは揃っているが、本研究では、若者のひきこもりの問題を、本市の広範な行政分野にまたがる社会問題と捉え、教育、社会参加、就労等に係る市内横断的な取組みを念頭に置き、鎌倉市における若年層のひきこもり者の実態及び傾向を把握し、若年層の就労や社会参加を支援するための基礎資料としつつ、必要とされる支援策の提言を目的に実施した。</p>
研究の概要	<p>ヒアリング調査等から、以下の 4 つの項目について、改善点及び検討すべき施策を挙げた。</p> <ul style="list-style-type: none"> ■関係者間の連携サポート体制の充実・強化 個々の支援メニューや隙間を埋める視点や横の連携（情報共有）のあり方を見直す必要があるほか、将来の生活困窮者を予防する視点も含めた連携体制が必要である。 →若者サポートステーションとの連携強化、関係課での連絡会議の実施 ■ニーズに見合った「居場所づくり」 既存の施設や事業を活かしながら、各ニーズに寄り添った形で、空間のしつらえや人員配置、支援メニューを充実させる視点が必要である。 →公的施設での青少年が気軽に集える居場所づくりの実施 ■社会参加（ボランティア活動、地域活動、就労体験）の場の充実 日常生活の自立や社会参加を目的に働ける場の更なる開拓の必要がある。 →ボランティア活動の情報提供・斡旋及び様々な仕事を体験できるイベント等の実施 ■情報の集約と効果的な発信 情報の入手しやすさに課題があるため、効果的な発信方法を検討する必要がある。 →ひきこもり者世代に対しては、WEB などのデジタルメディアでの情報発信
手法	<p>多くの先行調査の手法を分析した結果、対面式での調査方法が有効であり、対面的に詳細な事例分析を行うことで、ひきこもりに至る要因やプロセスを把握でき、具体的な施策展開が期待できると考え、対面式の調査方法に重点を置いた。具体的には、ひきこもり当事者及びその家族を対象に、ひきこもり当事者については湘南・横浜若者サポートステーション利用者を対象に同ステーションスタッフによるヒアリング形式での調査を、当事者家族については市内で定期開催される家族の集まりの会参加者に対しアンケート及びグループインタビューでの調査を実施した。</p>
特徴	<p>当事者に対面式でヒアリングを実施するという自体、当事者自身が抱える悩みや事情といった繊細な部分に触れることからハードルが高いものであるが、湘南・若者サポートステーションや家族の集まりの会といった当事者と身近に接している団体の協力を得て実施できた点、また、丁寧な聴き取りと詳細な事例分析を経て施策提言に至った点が最大の特徴である。</p> <p>平成 28 年度は、引き続き関係各課で連絡会議を開催し、情報共有に努め、支援体制の強化を図るとともに、施策の実施に向けて検討を続けている。</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 優秀賞

「盛岡市における中山間地域の特性・魅力に関する研究について」
盛岡市

講評

中山間地域が抱える問題は全国に広く存在するが、特に、市町村合併を経験した都市自治体においては、旧町村地域の現状や地域づくりに向けた課題を把握することは重要である。本調査研究は、幅広い分野の先行研究も踏まえながら、詳細かつ丁寧に多面的な調査・分析を行っており、今後具体的な施策を進めていく上での基礎的資料という意味で、非常に有用性が高い。

なお、行政関係者や市民との情報共有という観点からみると、エグゼクティブ・サマリーといった概要版を作成したり、各調査項目の選定理由や相互関係をより明確化することで、本調査研究の意義を更に多くの人々と共有することができるだろう。今後はこの基礎的調査を踏まえて、地域おこし協力隊の活用に限らない、独自の政策提案を行っていくことが期待される。

研究期間	平成 26 年 4 月～平成 28 年 3 月
研究の概要	<p>課題・目的</p> <p>市面積の約 8 割を占める中山間地域は、本市を形成する重要な土地空間であるものの、人口が市全体の 1 割弱に留まり、中山間地域に関する情報が表面化しづらい。また、農林業、自然環境、歴史文化、コミュニティ活動等の多岐にわたる領域で、本市がこれまでに展開してきた施策を総合的に整理した資料は存在せず、その全体像を把握することは困難な状況となっている。</p> <p>そこで本研究では、都市部に比べ様々な課題が先行していると思われる中山間地域に焦点を当て、多角的な視点から中山間地域に係る情報の収集と整理を行い、これまで整備されてこなかった基礎資料の作成を試みた。そして、明らかになった課題の解決や中山間地域の特性・魅力を活かした地域づくりに向けた考察を行った。</p>
	<p>結論・提言</p> <p>本市の中山間地域で活動する多様な主体（NPO、生産組合、民俗芸能保存会等）を事例調査した結果、地域の外部者が主な構成員である主体は、継続的・定期的に新たな参加者を生み出すことに成功し、交流連携範囲を広げていることがわかった。また、本市の中山間地域の 3 地区をモデル選定し、これまでの地域づくりの展開を整理した結果、高齢化率が 50% を超える地区を含めて、地元学やグリーン・ツーリズム、産直などの取組みが実践されてきたことがわかった。</p> <p>これらの結果から、住民主体による地域づくりを基本としながらも、その持続性には外部者との交流連携が重要であるが、これまでに実践されてきた交流は、新たな共感者を増やしたり、外部者との協働企画を構想するレベルには到達していないことが明らかになった。</p> <p>以上を踏まえ、今後の地域づくりのあり方として、外部者とともに中山間地域を支えるしくみを考察することが必要であり、地域おこし協力隊のような地域サポート人材制度の活用をきっかけに、外部の視点を取り入れながら多様な主体が連携・参画する地域づくりを提言した。</p>
	<p>手法</p> <p>1 中山間地域に関する基礎的な知識 先行研究の調査により、全国における中山間地域の現状・動向、先進自治体の取組み事例、地域づくり政策の展開等について整理を行った。</p> <p>2 本市における中山間地域の変遷と実態 自然、歴史、民俗等に関する文献調査、各種統計情報の加工集計、現地調査、本市の施策の整理等により、本市の中山間地域の変遷・実態を把握した。</p> <p>3 中山間地域と多様な主体との関係性 既存の市民意識調査の結果及び平成 26 年度実施の地域づくりワークショップへの参加を基に中山間地域に対する市民の意識を確認した。これらに加え、中山間地域で活動する多様な主体（4 領域 13 団体）の事例調査を行い、活動の過程・現況・地域との関係性を明らかにした。</p> <p>4 地域づくりの展開 本市の中山間地域の 3 地区をモデル選定し、文献調査、ヒアリング調査等により各地区の地域づくりの展開を整理した。</p>
	<p>特徴</p> <p>盛岡市・岩手県立大学共同研究員（2 年任期）として、庁内で部署横断的に情報収集が行えたほか、庁外の関係機関・地元集落・多様な活動主体へのヒアリング調査やフィールドワークを実施し、広範囲かつ多角的な視点から本市の中山間地域の情報を整理したものである。</p> <p>研究成果は、市長への提言（平成 28 年 3 月）に続き、市議会議員、町内会・自治体役員、市役所職員向けの研究成果報告会（4 月）で発表されたほか、本研究が契機となり地域おこし協力隊導入の検討が始まっている。特に、本研究で事例調査を実施したモデル 3 地区が導入候補地に選ばれ、地域住民と行政（市所管課及び筆者）による意見交換会（7 月、9 月）が継続実施されており、これからの地域づくりに向けて議論を深めているところである。</p>

※研究の概要は、応募用紙の記載内容を基に、当センターが作成。

自治体実施調査研究部門 優秀賞

「高齢社会における既存住宅ストックに関する課題分析
(横須賀市の空き家問題への3つのフィールドからのアプローチ)」
横須賀市

講評

市内の空き家の現状を把握するために、水道の閉栓データ及びGISを活用した精緻な分析が行われ、説得力のあるデータが示された点が、高く評価できる。また、市民を対象にしたヒアリングやアンケート調査も実施し、かつ空き家をルームシェア住居として活用する事業が既に展開されているなど、熱意が感じられた。空き家対策に積極的に取り組んでいることで知られる横須賀市ならではの取り組みとして注目される。

本調査研究は、市全体の空き家分布状況、シェア住居向け住宅の実態、及び郊外住宅地における住宅所有者の意向分析から構成されているが、それぞれの関連性や施策体系全体の中での位置付けなどを明確にすると、より読みやすい報告書になると思われる。さらに、空き家の実態把握に重点が置かれた本調査研究を活かし、今後行うべき施策の方向性が導き出されることを期待したい。

研究期間	平成27年4月～平成28年3月
課題・目的	住宅・土地統計調査結果による空き家率に鑑み、本市を含む多くの自治体が、空き家の除去や活用等様々な側面から空き家対策に取り組んでいる。しかし、住宅・土地統計調査からは、市内のどの地域に空き家が分布しているのかを正確に把握できず、エリアマネジメントが難しい。また、今後は空き家活用事業の効果や展開手法、及び郊外住宅地についても議論が求められる。以上のような背景から、本研究は、本市既存住宅ストックの抱える課題を明確にするとともに、自治体における空き家研究の基礎的資料を得ることを目的とし、空き家の市内分布状況や活用手法の実態把握、空き家発生要因等の特定を試みた。
研究の概要	<p>結論・提言</p> <p>①空き家の分布状況(市域全体)：町丁目別の水道停止率から空き家候補の経年変化を把握した結果、高齢化率の高い谷戸地域を多く含む北部地域の増加傾向が顕著であるが、一部地域ではなく市全体の課題として捉えるべきであることを示唆した。また、水道停止率が増加傾向にある町と減少・維持傾向にある町について、それぞれ2通りの変動要因の可能性を示唆した。</p> <p>②空き家の活用事例(谷戸地域)：本市の空き家活用事業であるルームシェア住宅の事例調査分析により、空き家所有者とルームシェア入居者の特徴を捉えた。所有者は、地域への社会貢献や思い出のある住宅の保存等の動機で空き家を貸出する一方、経済面で不安を持っている。他方、居住者のシェア生活では、共有室や生活上のルールの有無により、居住者間の交流頻度や居住期間の長さの違いがみられた。最後に、水道情報を活用したGISによるデータ・ベース管理により、空き家を効率よく管理・活用するシステムを提案した。</p> <p>③空き家の発生要因(郊外住宅地)：昭和40年代に開発された郊外住宅地に居住する高齢者の約8割は現在の住宅を「終の棲み家」にする意向である。また、過半数が子や親族への相続の意思を示しているが、子や親族が入居や売却・賃貸等で活用しない場合は空き家化することを示唆した。このことから、住宅所有者への空き家問題の意識啓発の重要性を示し、自治体側には空き家について話し合う場づくりや、早期相談の仕組みづくりが求められることを提言した。</p>
手法	<p>①空き家の分布状況(市域全体)：町丁目レベルでの水道の開閉状況による空き家の分布状況をArcGISにより可視化し、5年ごとの共時的観察により傾向を把握した。また、約20年間の水道総設置数の変化と水道停止率の増減時期を照合することで、水道停止率の変動要因を分析した。</p> <p>②空き家の活用事例(谷戸地域)：本市の空き家活用事業による大学生のルームシェア住宅3例を対象に、空き家所有者へのルームシェア開設経緯調査と入居者への使われ方調査(ヒアリング調査、アンケート調査、配置図等の採取等)を実施・結果分析した。</p> <p>③空き家の発生要因(郊外住宅地)：昭和40年代に開発された郊外住宅地の高齢者住民を対象に、アンケート調査を実施することで、持ち家所有者の将来的な意向を統計的に把握し、潜在的な空き家発生の可能性を考察した。</p>
特徴	<p>①特徴：3部から構成される本研究では、マクロ的視点とミクロ的視点の双方の視点から分析を行っている。それぞれの特徴は、空き家率のデータ・ベースに、他自治体において汎用性の高い水道利用状況を用いている点、空き家活用事例についてフィールドワークによる詳細な調査分析を実施している点、また、これまで明らかにされていなかった郊外住宅地の持ち家所有者の将来的な意向を空き家発生要因の視点から分析している点である。</p> <p>②施策への反映実績：郊外住宅地のアンケート結果をもとに、対象地域での空き家問題に関するセミナーや相談会を実施した。今後は類似する他の郊外住宅地でも相談会等展開していく予定である。また、ルームシェア事業は今後も実施件数を増やし拡大していく予定である。</p>

※研究の概要は、応募用紙の記載内容を基に、当センターが作成。

自治体実施調査研究部門 奨励賞

「埼玉県の空き家」の課題パターン抽出とその解決策の提言
彩の国さいたま人づくり広域連合

講評

本調査研究は、都市の職員に加えて、県、町、広域消防組合、及び民間企業・団体の職員が研究に携わっている点が大きな特徴である。鉄道路線の整備に伴って都市が発展を遂げてきたという埼玉県内の多くの地域の歴史的背景に鑑みると、個別の市町村の行政区域における調査・分析に加えて、より広域的な観点から鉄道路線及び通勤圏別に分析を行うアプローチは、特に適切かつ有効であろう。県内の市町村に対して、分析枠組み及び広域に関わる基礎的データを提供するという面でも、重要な役割を果たしうると評価できる。

広域かつ民間も参画しての共同調査研究ならではの成果であり、都市の直面する諸課題について、テーマによっては広い視野を持った調査研究が有効であることと、そのための具体的な取組み方の一例を示している。結論部分では、分析結果をもとに空き家の課題パターンごとの解決策が提言されており、これらの提言を受けて、市町村、県、あるいは民間企業・団体がどのように取り組んでいるかを検証することで、より実践性の高い調査研究へと発展することが期待される。

研究期間	平成 27 年 5 月～平成 28 年 2 月
課題・目的	<p>総務省統計局が発表した「平成 25 年住宅・土地統計調査」によれば、空き家総数は約 820 万戸、空き家率は約 13.5%と過去最高を記録した。今日の少子高齢化、人口減少といった急激な社会情勢の中、空き家の増加が大きな社会問題となっている。</p> <p>そこで本研究は、埼玉県における空き家について、主要な課題や特徴的な課題を解明し、有効活用を中心とした解決策の提言を図ることを目的とする。</p>
研究の概要	<p>鉄道沿線ごとに都市開発が行われてきた埼玉県の歴史的・地理的特徴を踏まえて空き家の課題パターンを抽出し、それぞれの解決策を以下のテーマごとに提言した。</p> <p>1 集合住宅における空き家・空き室 集合住宅については、「公的賃貸住宅の更新」と「交通利便性に劣り建て替え事業等が困難な分譲集合住宅の空き室」が大きな課題であるため、基礎的対策（利活用、保全）と抜本的対策（除却、供給抑制、準公営住宅も視野に入れた公的住宅の役割設定）を提言した。</p> <p>2 変動通勤圏のニュータウンにおける潜在空き家 変動通勤圏のニュータウン地区は、住民の一斉高齢化・建物の一斉老朽化等により、潜在的な空き家を多く抱えており、埼玉県独特のパターンの一つでもある。そこで、「まちのマネジメント機能の構築と強化」及び「多世代循環によるバランスのとれた人口構成に向けた仕組みづくり」のため、基礎的取組み（コーディネーターの配置）及び広域的取組み（サミットの開催）を提言した。</p> <p>3 地域通勤圏における単体ストックの活用 地域内での通勤者が多い地域通勤圏においては、地域活力の低下や地域産業の衰退など圏域特有の課題と連動して空き家が増加しているため、圏域特有の課題の解決に結びつく対策（産業支援、就業支援、二地域居住の需要取込み、交流人口増加、住宅の適切な更新等）を提言した。</p> <p>4 公民連携によるストック群活用とまちづくり 県内全域の特徴的な課題である、商店街の空き店舗に対してはリノベーションと創業支援を一体化した事業を、歴史的建築物に対しては民間主体での地域活性化を目的としたルール作りを提言する一方、都内通勤者の多い安定通勤圏の課題である、密集市街地の再建築不可住宅に対しては空き家を活用した地域活性化事業を提言した。</p>
手法	<p>埼玉県の歴史から見た地理的特徴としては、東京都から放射状に延びる旧主要街道沿いに近いルートで鉄道路線が整備され、その沿線等に沿って市街地や宅地が整備されてきたことが挙げられる。また、埼玉県内の各地域は、東京都のベッドタウンとして住宅整備が進んだ要素も強い。</p> <p>そこで、鉄道路線と都内への通勤率に着目して、12 の枠組みエリアを設定し、実態把握及び課題分析を行った。さらに、この分析をもとに、埼玉県の空き家における主要な課題パターンと解決テーマを整理し、各テーマに対して提言を行った。</p>
特徴	<p>○課題分析のための枠組みエリア設定の方法 埼玉県内の地域ごとの課題を見る際、これまでは都心からの同心円上の距離による区分や東西南北+秩父地域等と区分することが多かった。本研究では、これらのような区分は採用せず、県内鉄道 4 路線と通勤圏 3 区分をクロスさせて 12 枠組みを設定し、現状把握と課題分析を行い、課題パターンを抽出した。</p> <p>○研究成果の事業への反映 本研究会からは、埼玉県の「上尾シラコバト団地空き住戸等の子育て支援のための活用（NPO 参画）」や川越市によるリノベーション講演会などといった事業等が動き出している。</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。

職員自主調査研究部門 奨励賞

「羽村市職員の自衛消防力向上に関する調査研究」
羽村市自主研究グループ 職員の自衛消防力（防災意識）研究会

講評

研究会の全メンバーが新規採用職員でありながら、他自治体へのアンケート調査及び消防署へのヒアリング調査を実施するなど、意欲的に調査研究が行われているうえ、さらに自分たちの立場から取り組めることを具体的に検討し実践した点を高く評価したい。

自衛消防力の向上は目新しいテーマではないが、新規採用職員が自市の施策を検証し、その過程で様々な調査に取り組むことは、職員研修・能力開発の一環としても大きな意義が認められる。調査研究の結果を踏まえて、メンバー自らが自衛消防力向上のためのポスターを作成し、実際に庁舎内に掲示するという成果を上げており、実践性に富んでいる。

なお、本調査研究では、庁舎避難訓練についても改善点の提案がなされている。その部分についての記載の方法を工夫して訴求力を高める余地はあろう。これらの提案が市役所内部での具体的な検討につながって、適切なものが採用に至り、市の組織と職員の自衛消防力の向上に寄与することを期待したい。

研究期間	平成 27 年 10 月～平成 28 年 3 月
研究の概要	課題・目的 近年、台風やゲリラ豪雨などによる気象災害、首都直下地震や立川断層帯地震による大規模地震災害など、様々な災害の危険性が叫ばれている中で、羽村市では有事に備え、防災訓練及び庁舎避難訓練等を実施している。 市及び市職員には、災害発生時に市民の生命や財産を守る使命が課せられているが、特に庁舎避難訓練に関して現状の訓練では、災害時に職員自らが率先して対応するという点について意識しづらい内容となっており、本当に有事の際に職員が主体的に動くことができるのか疑問が残る。職員が、市民の生命・財産、そして自らの命を守るためには、更なる対策を講じる必要があるため、市職員の防災意識及び防災力の向上を目的として、本調査・研究を実施した。
	結論・提言 調査結果から、市職員の防災意識及び防災力の向上のために、市が行う庁舎避難訓練の改善を行うとともに、市職員の意識の改善を図ることが重要であるという結論を導き出した。 庁舎避難訓練については、119 番通報訓練や応急救護訓練、ブラインド訓練などの訓練の導入とともに、訓練時間や来庁者の参加、被害想定細かい設定が必要であることを提案した。市職員の意識の改善については、防災スキル向上のために初期消火訓練の受講を必須とすることや継続的に全職員が主体的に参加する訓練を実施すること、また、広報媒体を活用して視覚的に防災意識などの周知を行うことも有効であることから、研究会で制作したポスターを庁舎内へ掲示することを提案した。
	手法 ・東京多摩地域 30 市町村を対象とした避難訓練等に関するアンケート調査 (役所・役場内で実施している避難訓練について／自衛消防隊について／職員の防災意識・防災力向上のための研修等について など) ・福生消防署羽村出張所へのヒアリング調査 (庁舎避難訓練で不足している事項／職員の防災意識・防災スキル向上のための要素について など)
	特徴 ・研究会は、平成 27 年 4 月に採用となった新任職員の有志で結成されたものである。 ・視覚的に職員の防災意識の改善及び初期消火方法を周知するため、研究会の研究員自らがポスターを制作した。 ・制作したポスターは、庁舎内に掲示された。

※研究の概要は、応募用紙の記載内容を基に、当センターが作成。

全体講評

自治体実施調査研究部門では、都市自治体が現在直面している政策課題、特に人口減少社会への対応や地域福祉、空き家・空き地問題に関する調査研究の応募が多く見受けられた。いずれも全国の都市自治体に共通して存在するテーマであるが、自らの地域を分析の対象として、アンケートやヒアリング調査等を実施することで、地域ごとのより詳細な実態把握が試みられている。また、調査研究の成果を踏まえて、政策提案が行われたり、予算や事業への反映がなされており、実践性の観点からも概ね評価できる。

他方、職員自主調査研究部門に応募があった調査研究のテーマは、人事管理から、安心・安全、文化財保護・利活用、情報発信まで多岐にわたった。業務時間外に行われる自主的な調査研究活動であるにもかかわらず、他自治体や民間団体、住民へのヒアリング調査を実施するものもあるなど、意欲的に取り組まれており、地域を更に良くしたいという自治体職員の熱意がうかがえる。加えて、当部門への応募件数が昨年度から倍増したことから、調査研究の意義がより多くの都市自治体職員に浸透しつつあることを期待したい。

(参考) 過去のCR-1グランプリ結果(最近3年間)

○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)

○第6回都市調査研究グランプリ(2015(平成27)年度実施、応募総数11件)

受賞部門	受賞団体(者)	調査研究テーマ
グランプリ	鎌倉市	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—
自治体実施調査研究部門優秀賞	宇都宮市	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—
自治体実施調査研究部門奨励賞	相模原市	中山間地域の現状と将来に関する調査研究
職員自主調査研究部門優秀賞	渡辺 克利 (武蔵野市所属)	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—
職員自主調査研究部門奨励賞	前橋市観光英語 自主研究グループ	英語を用いた観光案内対応

第3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3回を迎える今回は、基調講演、CR-1グランプリ表彰式の他、ワークショップを行い、空間情報・ビッグデータ・オープンデータの活用について情報の交換を図った。

1 開催概要・趣旨

近年、地方分権の推進に伴い、多くの都市自治体が複雑かつ多様化する行政課題の解決のために独自の調査研究を行っており、都市自治体職員の調査研究能力の向上や調査研究技法の蓄積が急務となっている。特に自治体の将来像を客観的なデータに基づいて予測し、それに応じた政策を検討するためにも、空間情報・ビッグデータ・オープンデータの活用が望まれていることから、都市自治体における調査研究に関わる職員の調査研究技法の向上と意見交換の場として、第3回都市調査研究交流会を2017年2月13日、全国都市会館第2会議室にて開催した。

2 第1部：第7回CR-1グランプリ表彰式 研究報告

昨年度開催された第6回CR-1グランプリにおいて、最優秀賞を受賞した鎌倉市政策創造課の中山氏より「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—」についてご報告いただいた。当研究は、平成23年度から続く継続的な研究であり、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評価され、昨年度の受賞後の取組みも含めてご報告いただいた。

研究報告の後、第7回CR-1グランプリの表彰式が行われた（内容については、CR-1グランプリのページ(校正時にページ数反映)を参照)。

3 第2部：都市シンクタンクにおけるオープンデータ・空間情報の活用

(1) 基調講演

関本義秀氏(東京大学生産技術研究所准教授)より「都市全体の戦略的、創発的な経営を支える空間情報基盤」と題して基調講演をいただき、データやツールから都市自治体を支

援する4つの取組みを紹介いただいた。

オープンデータに基づいて都市の将来像をシミュレーションする「MyCityForecast」は、市民協働のまちづくりを進めるためのコミュニケーションツールとして期待され、水戸市における市民アンケートでは「MyCityForecast」を使用することで都市計画に対する賛同態度に変容が見られたこと、現在検討が進んでいる立地適正化計画の策定などが低廉なコストで可能となることなどが示された。

千葉県と共同で取り組まれている「MyCityReport」では、市民から投稿された画像をもとに道路舗装の管理を行う「ちばレポ」に、ディープラーニングをもちいた画像判定を取り入れて改良することで、市民協働のインフラ維持管理がより効率的に行える可能性が示された。

また現在公共、民間の各主体がそれぞれに保有するビッグデータを、国全体としての流通を推進するプラットフォームとして「G空間情報センター」が開設されたこと、これらのデータを活用したアプリケーションなどによって市民サイドから地域の課題解決を目指す取り組みとして「UrbanDataChallenge」についてご紹介いただいた。

(2) ワークショップ

関本准教授の研究グループが開発した「MyCityForecast」を使用して、ワークショップを実施した。オープンデータに基づいた計算によって将来の自治体の人口分布や公共施設、商業施設等の分布を予測し、グループごとに将来の都市構造を設定したシミュレーションの結果をもとに議論を行った。ワークショップを通じて参加者の皆様には都市に関わるデータの活用事例を体験していただき、今後の都市シンクタンク等における研究活動における可能性を議論いただいた。

写真 ワークショップの様子（事務局撮影）



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。2017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 高野 裕作）

政策交流イベント

- 第1回都市政策フォーラム
- 第18回都市経営セミナー
- 第78回全国都市問題会議
- 第20回都市政策研究交流会
- 第16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。また、今年度から、「都市政策フォーラム」を開催している。

以下では、8月4日に開催した「都市政策フォーラム」、8月19日に開催した「都市経営セミナー」、10月6日、7日に開催した「第78回全国都市問題会議」、10月21日に開催した「第20回都市政策研究交流会」、11月16日に開催した「第16回市長フォーラム」の概要を報告する。

第1回都市政策フォーラム

日本都市センターでは、今年度、都市自治体が直面している課題や今後対応すべき都市政策のテーマについて自由に議論し、課題解決に向けた情報共有・意見交換を図るため、都市自治体関係者を対象としたフォーラムを開催した。今年度は「都市の再生を考える」と題し、第1回目のセミナーを開催し、約35名の参加を得た。

1 趣旨

都市自治体においては、グローバル経済の進展、超高齢・人口減少社会の到来を迎える一方で、成長時代の戦略からの転換が政策課題となっている。

このため、コンパクトシティ、地域公共交通の再生、医療・福祉とまちづくりの連携など既に様々な取組みが行われているが、けっして容易なものではなく、都市自治体としては、総合的な見地から都市再生のあり方を見つめ直していくことが重要である。

そこで、本フォーラムでは、①中心市街地の活性化と地域公共交通のあり方、②医学を基礎としたまちづくり、③多世代共生のまちづくりなどを題材に、学識者による講演を行うとともに、パネルディスカッション、実務家との質疑応答によって議論を深め、これからの都市再生の方途を探ることとした。

2 フォーラムの概要

講演①～③では、村山教授からは交通まちづくりの取組み、佐藤准教授からは高齢者が歩けるようにする都市計画のあり方、齋藤広子教授からはアメリカのCCRCの実情なども含め多世代共生のまちづくりについて、それぞれご講演を頂いた。後半のパネルディスカッションでは、フロア参加者と講師との間でこれらのテーマについて活発な議論が行われた。

(研究員 清水 浩和)

プログラム

講演 ①
人口減少社会における地域公共交通のあり方に関するアプローチ～高松市中心市街地活性化政策と関連して～ 香川大学大学院地域マネジメント研究科教授 村山 卓
講演 ②
医学を基礎とするまちづくり 芝浦工業大学工学部准教授 佐藤 宏亮
講演 ③
多世代共生のまちづくり 横浜市立大学国際総合科学部教授 齊藤 広子
パネルディスカッション
<コーディネーター> 関西学院大学人間福祉学部教授 小西砂千夫
<パネリスト> 香川大学大学院地域マネジメント研究科教授 村山 卓 芝浦工業大学工学部准教授 佐藤 宏亮 横浜市立大学国際総合科学部教授 齊藤 広子
<コメンテーター> 日本都市センター理事長・高松市長 大西秀人

第 18 回都市経営セミナー

日本都市センターでは、広く自治体関係者を対象に、都市が直面する課題等について、その参考となる報告や討議を行い、今後の対応の一助としていただくことを目的に都市経営セミナーを開催している。今年度は、「都市の産業振興と人材育成」と題し、第 18 回目のセミナーを開催し、約 170 名の参加を得た。

1 趣旨

少子高齢化の進展に伴い、ものづくりの後継者が減少し、技能・知識の習得が困難になってきている。また、国内外の市場では付加価値の高い商品が求められており、創造的な人材の育成や小規模な単位の起業の支援など、都市自治体が主体となり、産業への多様なアプローチを実施することが求められている。そこで、本セミナーでは「都市の産業振興と人材育成」と題して、これから求められる自治体産業政策のあり方について、考察することとした。

プログラム

基調講演	これからの自治体産業政策 ー政策づくりのインプリケーションー 文教大学経営学部経営学科教授 梅村 仁
事例報告	ものづくり継続のための「ひとづくり」 墨田区長 山本 亨 小径木広葉樹の活用による循環型森づくりと 新たな経済循環の創出を目指して 飛騨市長 都竹 淳也
パネルディスカッション	<コーディネーター> 文教大学経営学部教授 梅村 仁 <パネリスト> 墨田区長 山本 亨 飛騨市長 都竹 淳也 高知大学地域協働学部講師 須藤 順

2 セミナーの概要

基調講演では、梅村仁 教授から自治体産業政策をテーマに、政策の実践や今後の展望、職員の資質についてご講演をいただいた。また事例報告では、山本亨 墨田区長から、墨田区のものづくりの現状と、それを今後支えるひとづくりについて、都竹淳也 飛騨市長から、持続可能な地域振興の仕組みづくりについて、それぞれご報告をいただいた。

パネルディスカッションでは、須藤順 講師から、事例をもとに、産業政策において都市自治体に求められる視点・手法・機能について報告をいただくとともに、自治体産業政策の今後の展開や、次世代を担う人材育成のあり方や課題・展望等について議論を行った。

なお、本セミナーの概要を当センターホームページに掲載するとともに、詳細をまとめ、2017年3月にブックレットとして刊行した。なお、ブックレットの内容は、当センターホームページにおいて公表しているので、ぜひご覧いただきたい。
(研究員 篠崎 翔太郎)

第 78 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。2016年10月に岡山県岡山市において開催した第78回会議では、「人が集いめぐるまちづくり—国内外にひらかれた都市の活力創出戦略—」を議題とし、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。

「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、2016年10月6日（木）、7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、岡山市の共催により、「第78回全国都市問題会議」を岡山市の岡山国際ホテルで開催したところ、市区長をはじめ都市関係者等1,800名を超える参加者を得た。この概要について、次のとおり紹介する。

1 開催趣旨

都市に人が集い、人と人が行き交い、コミュニケーションし、さらにはそこで経済活動等を繰り返すことは、都市の活力を創出する源泉である。近年、グローバル化や人口構造の変化、イノベーションの展開や産業・雇用構造の変化など、都市をめぐる大きな変化が渦巻いているが、そうした中で、都市のあり方、とりわけ“人が集いめぐるまち”といった視点から、“まちづくり”を見つめ直す必要がある。

全国の都市自治体では、既に都市の活力創出に向けた様々な取組みが行われているが、今回の会議では、「どのような都市像を目指すのか」を踏まえつつ、“人が集いめぐる”という都市の本質やそれに関わる多様な視点を念頭に、様々なまちづくりについて議論を深めた。具体的には、市長並びに学識者等の経験や取組み事例、研究成果に基づく講演や報告、パネルディスカッションを通して、都市の活力創出に関する取組み、「人が集いめぐるまち」をつくるためのアイデアなどについて、多角的に考察を行った。

2 会議の概要¹

会議第 1 日目には、ドイツ文学者でエッセイストの池内紀氏による基調講演「まちの見方、見つけ方」に続いて、大森雅夫・岡山市長による主報告、学識経験者・市長による一般報告が行われた。

池内氏は、日独でのまち歩きの実験から、まちを見るための独自のルール・まちの楽しみ方を紹介した。また、ドイツのまちの特徴として、まち自体が“歴史の記録装置”であることを挙げつつ、日本では、世界で類を見ないほどの国土の地理的・風土的な多様性を活かし、スクラップ&ビルドを脱して歴史に裏付けられた魅力あるまちづくりをしてほしいと期待を述べた。また、大森市長は、観光や交通などを中心に、市の特徴を活かした魅力・活力の創出のための様々な取り組み事例を紹介した。

第 2 日目のパネルディスカッションでは、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り組みを通じて議論を行った。コーディネーターの西村幸夫・東京大学大学院教授からは、人が集うための魅力とは「個性」があるということであり、地元にある知恵や知恵ある人を見出すことが、魅力あるまちづくりに重要であることなどが示された。

おわりに

なお、2017 年度の第 79 回全国都市問題会議は、2017 年 11 月 9 日（木）、10 日（金）に那覇市の沖縄県立武道館において、「ひとがつながる都市の魅力と地域の創生戦略—新しい風をつかむまちづくり—」をテーマに開催予定である。都市関係者各位には、次回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 6 日（木）	
基調講演	
まちの見方、見つけ方	ドイツ文学者、エッセイスト 池内 紀
主報告	
人口減少社会における都市の活力創出	岡山市長 大森 雅夫
一般報告	
人を惹き付ける都市空間とその文化力	法政大学デザイン工学部教授 陣内 秀信
交流とにぎわいのまちづくり	樺原市長 森下 豊
革新的サイバニクスシステムによる 社会変革・未来開拓への取り組み	筑波大学大学院システム情報工学研究科教授・ サイバニクス研究センター長ほか 山海 嘉之
第 2 日：10 月 7 日（金）	
パネルディスカッション	
<コーディネーター>	
人が集いめぐるまちづくり	
一国内外にひらかれた都市の活力創出戦略—	東京大学大学院工学系研究科教授 西村 幸夫
<パネリスト>	
アート・イベントがもたらす地域への効果と課題	中央大学法学部教授 工藤 裕子
都市間競争時代に求められる『稼ぐ都市づくり』	エリア・イノベーション・アライアンス代表理事 木下 斉
後発組の挑戦—子どもたちに夢を！—	ファジアーノ岡山スポーツクラブ代表取締役 木村 正明
職住近接のまちづくりと交流の促進による 地域の活力の創出	ひたちなか市長 本間 源基
「みんなで創り 育み 成長し みんなに愛され選ばれるまち」を目指して	鈴鹿市長 末松 則子

¹ 本会議の概要は、全国市長会「市政」2016 年 12 月号を参照。

第 20 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 20 回目となる今年度は「都市自治体の産業振興のための地域資源とネットワーク形成」をテーマに、学識者の基調講演、実務者の事例報告及び講演者と参加者との意見交換を行った。

はじめに

経済のグローバル化、少子高齢化が進む現在、日本の産業には国内外の市場で競争力が求められる一方で、ものづくりに携わる人の減少、雇用形態の変化により、技能・知識の継承・習得が困難になっている。

このため、施設や人材が集積する都市自治体が、創造的な人材育成や小規模な起業支援について、地域の資源を活用・ネットワーク化して取り組んでいく必要がある。

そこで当センターでは、2015 年度「都市自治体行政の専門性（産業人材育成・起業支援）に関する研究会」の研究成果に基づき、「都市自治体の産業振興のための地域資源とネットワーク形成」をテーマに、2016 年 10 月 21 日（金）にマッセ OSAKA 第 1 研修室において第 20 回都市政策研究交流会を開催し、15 名の方にご参加いただいた。

プログラム

基調講演
これからの自治体産業政策 文教大学経営学部教授 梅村 仁
事例報告 ①
たかおか共創ビジネス研究所について 高岡市経営企画部都市経営課主幹 長久 洋樹 高岡市新産業創造プラットフォームについて 高岡市産業振興部産業企画課 新産業創出支援係主任 秋元 宏
事例報告 ②
鯖江市の眼鏡産業について 鯖江市産業環境部商工政策課 課長補佐 渡辺 賢
質疑応答・意見交換

1 基調講演の概要

文教大学経営学部教授 梅村 仁氏から、「これからの自治体産業政策」と題して、基調講演をいただいた。基調講演では、まず、人口減少、少子高齢化社会において、厳しい財政難の中、既存の政策が役に立たなくなる状況のもとでは、「地域を経営する」イメージが必要であり、地域経営に求められる視点、目標、その推進に当たっての重点について、また、地域経営の考え方に立脚した自治体産業政策の定義について説明があった。次に、講師自身の大型企業誘致の経験及び豊富な事例分析に基づいて、自治体産業政策における「小さな経済づくり」の必要性及びネットワークの重要性・有効性を提示いただいた。さらに、

自治体産業政策において自治体等の職員に求められる力、心構えについて、エールを込めた説明があり、最後に、「小さな経済づくり」に向け実施すべきこととして、①地域の強みを活かした環境整備・支援策、②長期的視点を持つての施策の継続・人材育成、③庁内・庁外にネットワークを形成することの3点を示されて締めくくられた。

2 事例報告（高岡市、鯖江市）の概要

高岡市経営企画部都市経営課主幹 長久 洋樹氏から、「たかおか共創ビジネス研究所について」と題して、企業、金融、行政、大学が地域課題を共有し、ビジネスとして解決していくことを目的に、富山大学と連携して設置された、当該研究所の取組みについて報告をいただいた。地域の中小企業の方を対象とした勉強会で、行政側からは、市の現状や各種の政策について情報提供を積極的に行い、コミュニティビジネスに繋げるよう努めており、市域を超えた広域的な取組みとしていくとの報告があった。

続いて、高岡市産業振興部産業企画課新産業創出支援係主任 秋元 宏氏から、「高岡市新産業創造プラットフォームについて」と題して、市が総合窓口となり、地域の企業と地域にある国、県、大学、商工会議所等の産業に関わる各種機関とを繋ぐ取組みについて報告があった。事業者訪問や相談対応の活動とともに、他機関の補助事業と組み合わせながら、開発、販路開拓、創業支援、人材育成の各分野で補助事業を実施しており、企業の課題、ニーズ、シーズを把握したうえで対応しているとの報告があった。

次に、鯖江市産業環境部商工政策課課長補佐 渡辺 賢氏から、「鯖江市の眼鏡産業について」と題して、地域特有の産業特性を活かした産地全体のブランド化の取組みについて報告いただいた。市は世界的な眼鏡の高級産地であるが、近年の市場縮小により生じている、海外製品との競争、産地としての認知度向上等の課題に対応するため、メディアや販売店等と協力した情報発信や製品開発・技術開発に対する支援等を行っていることについて紹介があり、今後も、産地全体のブランド化を更に進めていくとの報告があった。

3 質疑応答・意見交換の概要

講演者・報告者と参加者との間で、「人」と「デザイン」をキーワードとして、自治体産業政策においての人材育成、ネットワーク形成や政策づくりに関し、環境・体制、考え方、手法等について活発な質疑、意見交換が行われた。

4 おわりに

本交流会の概要については、当センターホームページに掲載している。また、次回は再来年度に開催を予定しているので、ぜひご参加いただきたい。（研究員 三好 久美子）

第 16 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。2016年11月に開催した第16回市長フォーラムでは、村上雅人芝浦工業大学学長による「大学と地域社会による人材育成と科学イノベーション」と題する講演と参加者との意見交換が行われた。村上学長からは、自身の留学体験をもとに広い視野でものを見る必要性や大学と地域社会が連携して若者を育成する重要性など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。

2016年11月16日(水)に「大学と地域社会による人材育成と科学イノベーション」を

テーマに、第16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

開会挨拶	全国市長会会長代理 松浦 正人
特別講演	大学と地域社会による人材育成と科学イノベーション 芝浦工業大学学長 村上 雅人
意見交換	

1 開催趣旨

超電導リニアモーターカーが事業化の段階を迎えるなど、科学技術の進展が社会のあり様を大きく変えようとしている。一方、多くの都市自治体では、人口減少や少子高齢化に対応しながら、元気のある地域をつくり維持していくことが大きな課題となっている。そのような中、大学等との連携も図りながら、科学技術を地域の活性化につなげようという取組が各地で行われつつある。

そこで、今回の市長フォーラムでは、「大学と地域社会による人材育成と科学イノベーション」をテーマに、芝浦工業大学学長の村上雅人氏から、ご講演を通して、科学技術の研究開発、そして大学運営に取り組みまれてきたご経験をもとに、これからの都市や地域の再生・創生、さらには地域と大学の連携のあり方などを参加市区長との意見交換を通して、展望していくこととした。

2 講演の概要

(1) 経験は最良の教師である

高校時代に米国に留学し、多くの友人ができ、多様な価値観を認識することができた。その

中で、自分がいかに日本のことを知らないかを認識したと同時に日本の良さを実感した。学生には、工学しか知らない工学者にならないために、幅広い視野をもって、海外を訪れ、様々なものに触れることの大事さを話している。そのため英語は海外の人とのコミュニケーションをとるための道具として考えることが重要で、苦手意識を持つことのないようにと話している。

(2) AI（人工知能）は人間に勝つことはできない

科学の進歩には著しいものがあるが、世の中には解明できないことが沢山ある。その一つに人工知能が注目されている。しかし、囲碁、将棋のようにルールが設定されているものに対しては、AIは力を発揮するが、ルールがない世界、多面的要素のある課題には対応できない。一方、人間は融通無碍に対応できる。したがって、AIがどんなに進化しても、人間には勝てないし、意思決定を行うことはできない。

(3) 日本は誇りを持つことが大事

2001年の世界の高校生へのアンケートで「自国に誇りを持つか」との問いに「イエス」と答えた日本の高校生は24%しかいなかった。一方、2012年の「世界に良い影響を与える国はどこか?」「世界でどの国が一番信頼できるか」との質問では、ともに日本が世界で一番であった。また、2013年にOECDが実施した成人の能力の国際比較では、すべての分野で日本が世界一であった。このことが報じられていないために、日本の若者は誇りを失ってしまっていると思う。

(4) 教育は教育機関だけで完結しない

教育の使命の一つは若者に夢を与えることであり、若者が夢や希望を持たなければ国の将来は危ういものとなる。日本では、人を育てるのは、教育機関だけではなく、大学、企業、政府、自治体、地域社会であり、それが素晴らしい面である。大学では自治体と協働して地域の課題解決に向けた教育をしている。そのため、学生が独自に課題を発見し、企画・実行する活動に対して資金援助する「学生プロジェクト」を実施している。この活動を通じ、学生たちは目の色を変えて、アイデアを社会に生かそうと熱心に取り組んでいる。一方ですべてのアイデアが地域の人々に歓迎されないことも身をもって学ぶ。社会のなかで若者のアイデアを活かし、そして若者を育てていくようなウィンウィンの関係性を構築していきたい。そのためにも全国の自治体の方の協力をぜひとも期待したい。

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」2017年1月号¹に掲載されているので、こちらをご参照いただきたい。
(副室長 池田 泰久)

¹ 村上雅人「特別講演 第16回市長フォーラム 大学と地域社会による人材育成と科学イノベーション」市政774号39～43頁 (http://www.toshikaikan.or.jp/shisei/2017/pdf/201701/2017_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26号	2016年9月
都市とガバナンス 第25号	2016年3月

■報告書

図書名	発行	サイズ	価格(税別)
都市自治体における市民参加と合意形成 —道路交通・まちづくり・コミュニティ—	2017年	A5	1,000円
都市自治体の子ども・子育て政策	2017年	A5	1,000円
自治体の遠隔型連携の課題と展望 —新たな広域連携の可能性—	2017年	A5	1,000円
超高齢・人口減少時代に立ち向かう —新たな公共私連携と原動力としての自治体—	2017年	A5	1,000円
人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくり	2016年	A4	1,000円
都市内分権の未来を創る —全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察—	2016年	A5	1,000円
広域連携の未来を探る —連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏—	2016年	A5	1,000円
これからの自治体産業政策 —都市が育む人材と仕事—	2016年	A5	1,000円
地方法人課税と都市財政 ～法人課税改革最前線の有識者に聞く～	2015年	A4	1,000円
地域包括ケアシステムの成功の鍵 ～医療・介護・保健分野が連携した「見える化」・ヘルスリテラシーの向上～	2015年	A5	1,000円
都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして —協議会型住民自治組織による地域づくり—	2015年	A5	1,000円
人口減少時代における地域公共交通のあり方 —都市自治体の未来を見据えて—	2015年	A5	1,000円

■比較地方自治ブックレット（A5版 本体価格 500 円＋税）

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

■都市の未来を語る市長の会（A5版 本体価格 500 円＋税）

図 書 名	発行
都市の未来を語る市長の会（2016 年度後期） 《観光立国—国際スポーツイベント開催を見据えて—》	2017 年 3 月
都市の未来を語る市長の会（2016 年度前期） 《地域包括ケアシステム》	2016 年 9 月

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

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

■日本都市センターブックレット（A5版 本体価格 500 円＋税）

図 書 名	発行
No.38 都市の産業振興と人材育成 —第 18 回都市経営セミナー—	2017 年 3 月
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

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

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

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

研究室スタッフ紹介

■理事・研究室長

石川 義憲

■副室長

池田 泰久

■室長補佐

橋場 光孝

■研究員

清水 浩和

加藤 祐介

三浦 正士

高野 裕作

釵持 麻衣

杉山 浩一

篠崎 翔太郎

千葉 尚樹

三好 久美子

☛ 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第27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回発行している機関誌です。

☛ 第25号から始まったシリーズ「人口減少時代における都市の公共サービスのあり方」も3回目となりました。今回は、公共サービスの提供形態について、様々な見地からご寄稿いただきました。また、テーマでは、近年の家族の変化や地方分権の加速等の情勢を踏まえ、「家族の変容と社会政策」、「都市シンクタンク」の2本を特集しました。これらの論文が、皆様の一助となれば幸いです。なお、息抜きにコラムの掲載も始めました。

☛ 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 三好 久美子)

〔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27号(年2回発行)

発行日 2017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

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

印刷 株式会社 丸井工文社



9784904619773



1923031010000

ISBN978-4-904619-77-3
C3031 ¥1000E

定価(本体価格1,000円+税)