

# 自治研 かんがわ

2014 **10** No.149  
(通算 213号)

## CONTENTS

巻頭言 転換点にあるマンマを訪問して

地方分権改革の現段階と課題

— 新しい総合計画と自治基本条例を素材に —

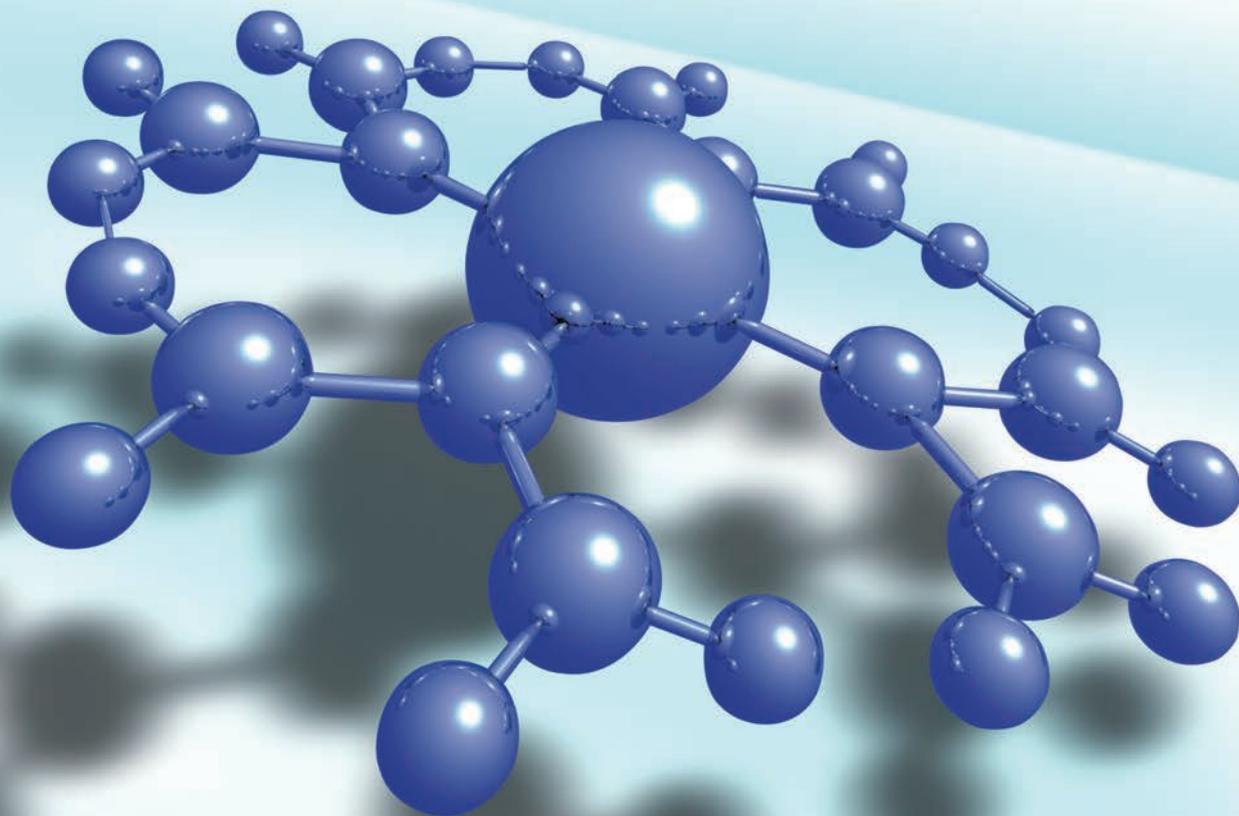
東洋大学法学部教授 沼田 良 ..... 1

新たな広域連携

総務省自治行政局市町村課長 小宮大一郎 ..... 12

新刊のご案内

編集部 ..... 24



公益 神奈川 社 神奈川県地方自治研究センター

2014年9月神奈川県公務・公共サービス組合連絡協議会の仲間の皆さんとともに、ミャンマーを訪問しました。ミャンマーは、鎖国主義的な社会主義政権の後、クーデターにより軍政が樹立され、23年間続いて来ましたが、2011年3月に民政に転換しテイン・セイン政権となり、2011年11月には「総選挙」が実施されています。しかし、政権内部の主要な人々は軍人から移行した人が大半であることから、2015年には、改めて「自由で公正な選挙」が実施される予定となっています。一般的にはアウン・サン・スーチーがリーダーを務める「国民民主同盟」(NLD)が優勢を伝えられていますが、選挙制度の最終的な決定如何によっては、どのような政権が成立するかは不透明です。

日本との関係を見ると、民主党政権以降、外交関係を強化し、安倍政権にいたっても、2014年の国交樹立60周年にあたって、その関係をいっそう強めています。

ミャンマーは、地政学的に中国とインドの中間に位置することで、両国市場に隣接していること、日本と中東を結ぶシーレーンにおけるインド洋に面する軍事的ポイントであること、人件費が安く資源豊富であることからくる経済界の注目も集めており、現在非常に脚光を集めている国です。

ミャンマーは現在、義務教育体制の確立、法律・裁判制度、交通インフラの整備、証券取引所の開設、労働組合などの立ち上げなど、諸外国との政治経済交流の基盤整備作りに努力しているところです。

私たちは、そのような状況下、イオンが一部資金提供をしている昼間二部制の小学校、労働争議等を支援する現政権に批判的な市民団体、政府よりの女性と子どもを支援するNGO等を訪問し、交流を行いました。また、今後ミャンマーの観光資源となるであろうパゴタ(寺院)も見学し、歴史に触れることもできました。

小学校では一昨年、中学校では今年、教育改革が行われ、あわせて教科書の無償化も始まったそうですが、まだ、全員の子どもに教科書は行き渡っていない様子でした。その一方、小学校1年生から英語教育が始められていました。

一昨年まで、現政権によって、刑期65年で刑務所に入れられていた人々による労働組合支援活動、その熱心な説明を緊張しながら聞きつつ、彼らが再び弾圧されないことを祈るばかりでした。

国境周辺における山岳少数民族との和平化など課題を抱えつつ、民主化のスタート地点に立つミャンマー。この国の支援において私たちがなすべきとは、我が国自身が自由と人権、民主主義を確立していくことであると確認する旅となりました。

芹沢

秀行

神奈川県教職員組合委員長  
神奈川県地方自治研究センター理事

## 地方分権改革の現段階と課題

—新しい総合計画と自治基本条例を素材に—

東洋大学法学部教授 沼田 良

2014年6月20日、神奈川県地方自治研究センター第9回定時総会記念講演会が神奈川県地域労働文化会館で開催された。東洋大学法学部教授の沼田良氏より「地方分権改革の現段階と課題—新しい総合計画と自治基本条例を素材に—」というテーマで、講演いただいた。以下は、その講演内容をもとに編集部が作成した原稿に、沼田氏が加筆・修正したものである。

### 1. 地方分権改革による新しい総合計画

#### (1) 市町村での策定義務が解除された

2011（平成23）年に地方自治法が改正になって、市町村の基本構想について議会の議決の義務付けが削除された。結果として市町村の基本構想は、作っても作らなくてもいい、という状況になった。

当時の民主党政権の「地域主権改革」はいろいろ議論はあるが、地方分権の一種として、自治体に対する義務付けとか、枠付けをやめようということからスタートした。その一環で、基本構想を議会で議決するという市町村に対する過剰な義務付け、干渉をやめたというのがうたい文句で、今日に至っている。

それまでは、地方自治法の第2条第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。」とあり、議会で基本構想を議決することが義務付けられていた。都道



講演中の沼田教授

府県についてはこの規定がないので、自由だったが、おおむね同じようにやっていた。

2011年の自治法改正は8月1日施行で、義務付けを廃止するが改正後も引き続き議会の議決は自由だと、総務大臣通知が出された。

その根拠として、自治法の第96条の議会の議決事項第2項「前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。」の規定が示されている。つまり基本構想は、議会で議決するように自分たちで決めることができる、という微妙な位置関係にある。

うたい文句としては、義務付けをなくして、市町村の自主性を尊重し、自分たちの独自のまちづくりができるように配慮するとなっているが、ここで問題なのは、総合計画自体が役割を終えたということではない。

## (2) これまでの総合計画

### ー総花的で全国画一の自治省研究会モデルー

#### ①住民の代表機関が決裁する計画

これまでの自治体の総合計画は、ほぼ3階層になっている。3階層の一番てっぺんのところが基本構想で、これだけが議会が議決すると義務付けられていた。3階層の中2階のところは、基本計画、マスタープランだが、これは自治体が独自にするものと、都市計画のように国に義務付けられてやっているものが、両方混在して入っている。

自治省の研究会で作ったモデルだと、3階層の一番下のところは実施計画といって、各年度、2～3年ごとにローリングするという計画になっている。ただし、一番下の実施計画は国の各省庁縦割りの計画がそこに入り込んでいる、という状態である。

1969（昭和44）年の地方自治法改正で、基本構想を義務付けたが、その前は基本構想がなかった。国の縦割り行政がそのまま市町村に入っていた。計画行政のブームでもあって、5カ年計画とか、農業振興や都市計画など何だかんだと、各省庁の縦割りの全国計画が市町村に集中して行われていて、そのまち独自の総合的なイメージを作りにくい状況になっていた。

それに対して、自治省の一部の人が警戒心を持って、頭のとっぺんで束ねる、集権的な計画を市町村として独自に束ねる基本構想を法律で義務付けてしまえば、住民代表である議会が束ねるということを義務付けてしまえば、集権の縦割り行政を何とかできると考えたのだろう。そういう経緯で1969年に議会

の議決として義務付けられたということが、最近いろいろ調べてやっとわかってきた。

私が公務員時代に、国立国会図書館の調査局で地方自治を二人で担当していたが、一緒に机を並べていたのが自治省から来た柴田啓次、国土庁地方振興局長も歴任した人で、この人が1969年の義務付けの仕事をやっていた。当時は、言われていることがよくわからなかったが、それに類することを私に教えようとしていたと、今頃になって20年も前のことに気づいた。

柴田さんたちは、縦割りの省庁の個別的計画を市町村という自治の単位で総合化する計画が必要だと考えた。まちづくりのスタートのところで、住民の代表機関がビジョンを議決する。住民自治によって議決して、共通のまちづくりを行う。つまり住民自治によって、集権行政を是正する地域経営を行うような方向に舵を切ろうとした。法律の一部だけ追加すればこれができると思ったのは、分権の時代でなく、高度成長の時代にあって、なかなかの人物だと思う。基本構想がまず必要、まちのビジョンが必要だということをいって、それを住民代表の議会が議決しないとイケないと義務付けたのは、今からすると画期的だったということがだんだんわかってきた。

当時の自治省は行政局の中に研究会を作って、ご丁寧にもマニュアルを示した。「市町村計画策定方法研究会」で、「策定」ではなく「方法」の研究会なので、いわばマニュアル研究会だった。その報告が1965（昭和40）年に出て、基本構想があって、基本計画があって、実施計画があるという3階層のモデルを示した。場合によっては、2階層でも、4階層でもいいし、1階層でもいいが、全国ほぼ揃ったようにこれに準じてしまった。

総合計画というところに行っても3階層で、ある教科書では総合計画は3階層に決まっている、という。40年も運用している

とそういう誤解も生まれるが、当時はただの例示だった。なぜ 3 階層にしたのかというと、上層の 3 階を作るためだった。1 階、2 階はすでにあるので、それを上層で束ねるためにどうしても 3 層の基本構想、まちのビジョンが必要だった。

私の先輩の柴田啓次さんは、「昔は町是、村是という町・村の理念があって、戦前も戦争中もそれに沿ってやっていたのに、それが戦後、民主化といってなくなったのが悔しくてならない」と言っていた。当時はその意味がわからなかったが、町是、村是が基本構想で、戦後になって手放したから、義務付けた。集権行政に対抗するには、法律で義務付けるしかないわけで、それを相当な力技でやった、ということが最近になって調べてみるとわかってきた。

## ②「市町村の基本構想の策定要領」

1969 年の自治省行政局長通知は、おおむね次のような内容だった。

### 自治省行政局長通知「市町村の基本構想の策定要領」(1969 年)

#### 第三 基本構想の内容

基本構想は、当該市町村の存立している地域社会についての現状の認識および将来への見通しを基礎として、その地域の振興発展の将来図およびこれを達成するために必要な施策の大綱を定めるものであること。

#### 二 施策の大綱

施策の大綱の内容としては、おおむね次のような事項が考えられるものであること。

(1)市街地および集落の整備、交通通信施策の整備、防災対策その他の地域社会の基礎的条件の整備に関する事項

(2)生活環境、保健衛生、社会福祉、教育文化その他の住民生活の安定向上、人間形成等に関する事項

(※続き右上)

(※左下続き)

(3)農林水産業、商工業その他の産業の振興に関する事項

(4)行財政の合理化に関する事項

地域の振興発展というのは、当時の開発行政で地域開発、発展というのは英語で言う **development** だから、自動詞なのか、他動詞なのかの違いで結局同じことだが、当時の振興発展のための計画、そういう文脈で使われているという感じがする。

そこに「施策の大綱」という言葉も使われているが、相当広い分野にわたって将来図、ビジョンと手段、手がかりを作り出すのだということが書かれている。

この行政局長の通知をまだ使っている自治体もあるが、これはなんだろうという議論になっているところもあるようだ。

## ③総合計画の運用実態

総合計画を今まで 40 年運用してきて、10 年計画で今第 4 次から第 5 次の改定、というところが多いが、結局どうなったのか。2012 年 4 月に日本生産性本部が「地方自治体における総合計画の実態に関するアンケート調査」をやって、その調査結果の概要を以下のような 10 項目で示している。

1) 「40%超の団体で総合計画が行政運営に不可欠なものになっていない。」

結構お金を使って、時間を使って、どこでも冊子としてはすごく立派だが、行政運営の役には立っていない。つまり、基本構想と基本計画・実施計画の部分が切れている。もっと詳しく言うと、基本計画と実施計画さえ切れている。毎年の予算編成と総合計画のシステムが別々ということになっている。これは

衝撃的だと思う。

2) 「依然として3層構造が定着している。」

75%以上がこのスタイルをとっている。

3) 「約60%の団体で総合計画とマニフェストとの関係が整理されている。」

マニフェスト・市長の選挙公約と総合計画との関係が整理され、期間も10年じゃなくて、8年・2期分にするところが増えてきている。期間まで調整するのなら、総合計画はいいという感じもする。

4) 「総合計画と分野別計画の関係はあまり整理されていない。」

行政は継続することが必要ということで、それまでどおりのことをいろんな担当分野はやっている。たとえば総合計画では緑と環境が書かれていて、一方で全然関係なく開発をやっている。そういう相反のイメージがある。

5) 「総合計画への住民参加が深化している。」

公募委員とか、住民意識調査とか、ワールドカフェとか、手を変え品を変え、参加して意見を吸い上げたがる。これがなかったら、総合計画を何のためにやったのか、わからなくなるので、ここは当然だと思う。

6) 「基本計画を議会が議決している団体は20%に満たない。」

基本構想は義務付けられているから議決するが、実際に行政がやるような計画レベルに議会が関与しているのは、せいぜい2割ということで、お題目だけを決めているということになるかもしれない。

7) 「庁内では部門横断的に総合計画を策定している」

総合計画は環境であるとか、まちづくりとか結構広い分野で部門横断的に作っている。

8) 「70%超の団体で総合計画が条例化されていない」

基本構想は議決しているが、基本的には行政計画で、どの程度民意の裏づけによって作られているのかという点では、2割程度しか

条例化されていないということである。

9) 「50%超の団体で総合計画は計画期間内に更新されていない」

作ったら10年間そのまま、大震災があるうが、リーマンショックがあるうが、何があろうがそのままという状態である。

10) 「職員にはマネジメント能力が求められている」

こんなことは当たり前である。

というように、あまりいい形で使いこなしていない。あるいは使い勝手がそれほどいいものになっていない、という感じがアンケートからも伺える。

### (3) 地方自治法改正後の動き

では、義務付けが外れたらどうなるのか。改正後どうなっているか。

第4次まであって、今までどおりのものを第5次も少し直してマイナーチェンジでやっていけばいい、というところももちろんあるが、独自に工夫したいというところも出始めている。3階層構造を見直して2階層にした自治体もかなりある。横浜市、川崎市、文京区、江東区なども2階層にしている。武蔵野市は基本構想をやめた。議会の義務付けがなくなったので、基本構想と基本計画をドッキングしたような長期計画を作って最上位に位置づけた。

義務付けはなくなったが、全くいらないというところはそれほど多くない。藤沢市は総合計画を作らないということになっているようだが、何らかの計画をつくり、社会的責任を果たす意味で必要という認識は自治体に広がっている。義務付けがなくなって、一切やめましょうということになっても、今後も全く総合計画をつくらないでやっていくという自治体はそれほど多くないと思う。

問題はこれからどういう計画をつくるかである。私も朝霞市で計画を作る審議会をやっ

ている最中だが、どうしても名前に引きずられてきたという反省がある。総合計画だから、市役所のやっている分野を全部束ねなくては行けないと、今までは「あれもこれも」と総花的な計画になった。「これが入っていない」といわれないように入れておく。何でも入れてしまって、最後に整合がつかなくなる。計画には載せておいて、実際の業務は別の方向でやっていく。それで特に矛盾はない、という運用のされ方をしてきたところもあると思う。

網羅的・体系的・総合的というのは一面で総花的になってしまって、メリハリがつかない。どこに重点をおいて、何を目指しているまちなのかというのがよくわからない。総花的なものではなくて、財政のこれからを考えて、「あれかこれか」をきちんと示して政策を提起するような総合計画が本当は必要なのではないか。むしろそうしたほうが役所にとっても使い勝手がいい計画になるのではないかと思う。

#### (4) 総合計画の変化

総合計画の変化は3つあると思う。

まず、計画期間の変化である。今までの基本構想10年、基本計画5年、実施計画2年とか3年でローリング、ではなくて、首長の任期と合わせる、マニフェストに合わせる、という計画が結構ある。12年とか、8年というサイズでやるものが結構ある。

手法の変化としては、無作為抽出で公募委員を選ぶ、特定化しない。声の大きな、団体代表みたいな人だけを選んで、これが市民、という今までのスタイルはやめつつある。

内容の変化、これが一番大きいと思う。優先順位をつけたり、施策を重点化するとか、メリハリの利いた計画を作ろうとしているところが目につく。それから目標を数値化する。何年に何パーセントとか、できるだけ数値化

する。管理担当者の電話番号、内線番号を計画の中に盛り込む。これは新しい公共管理（NPM：ニュー・パブリック・マネジメント）で、会社の理論を行政の中に持ち込んだということであまり評判良くないが、責任を明確にするという意味では、ある種の緊張感を生むだろうと思う。

財政計画と行政改革を添付する。今までどおりでなく、市民生活の視点でものを進めるなら、行政はこういう風になりますという文書がもう一つついていないと市民に信じてもらえない。その財政の裏づけの文書、行政改革の文書を添えるということがあちこちで行われている。兵庫県の川西市では結構優れたものを作っていて、行革と財政の計画がセットで行われている。

市民に理解して使ってもらおうという意味では、今までの分厚いフルカラーの高価そうな造本をやめて、ノート・手帳サイズで作り直す。市民が日常的に携帯できるように簡単なパンフレットみたいなものにする。総合計画は見栄えだけでなく、中身が大事だということ、見栄えだけで神棚にまつて終わっているようなものからは相当な変化で、総合計画はずいぶん様相が変わってきた。

#### (5) 本来の総合計画の意義付け

これからの総合計画の意義は4つある。

##### ①総合的な地域経営計画。

地域の将来像を明らかにして、それに至る戦略や手段を示す振興・開発・経済計画である。

##### ②自治体行政を総合化する手法。

行政ニーズは複雑にからみあっているが、その解決には総合的な手法を要する。そのため総合的な施策の束を提示する。

自治体経営の中では、国の縦割りを反映しがちなので、分権以後も国の縦割りをそのまま自治体の中で縦割りやっている面が今でも

あるが、総合的にみんなで見合っているいろんな角度からいいまちにしていこう、ということであれば、国のいっていることだけやればいわけではない。むしろそれでは地域が断片化してしまうだろう。

自治体行政を総合化するための手段として自治体計画が必要で、いま市民から提起されている行政ニーズは複雑で難しいが、解決策は、たとえば福祉なら福祉だけで対応すればいいかという必ずしもそういうことではなく、いろんな面で協力し合って対応しなくてはいけないようになっている。いじめの問題も教育委員会だけでなく、相当奥が深い話だと思うが、そういう意味で総合的な対応が必要なものが増えてきている。一見単独グループの問題に見えても実はそうではないものが増えていたので、総合的な施策を作るための総合計画に意味がある。

**③科学的で効率的な行財政運営のための長期計画。** 最少のコストで最大の成果をあげるべき自治体経営は、長期的な視点に立った運営計画によってこそ実現できる。

税金を無駄に使わない、有意義に使うような、そういう計画が必要だと思う。自治体行政は最小のコストでないとまずい。それで最大の効果をあげる。場当たりではそういうことにならないので、そのために長期的な計画をもつ。短い視点では無理で、長期の視点で見て結果としてそうなったという風にする。毎日窮屈にそういうこと考えて仕事はやっていられないから、長期的な計画の中で実現するということだと思う。

**④市民やNPOなどに達成すべき共通の目標を提示すること。** 市民協働の目標を共有することで、諸活動を方向づけ、体系化し、地域の諸力をまちづくりに結集できる。

目標を共通にするから協力しあえると思う。最近言われている市民協働ということも、自分が思っている目標、実現しようという目標

と、他の人が思っている目標が同じ、目標を共有しあえるから、信頼してやっていける。違うことを考えている人とは疑心暗鬼で、お互い協力し合うというのはつらい。協力し合うというのは、目標を共有し合うことなんだと思う。まちのいろんな力を総合化するためには、目標を明確にしてそれを共有する必要がある。共有するための手段として総合計画を冊子で配る。中学校、高校の授業で伝えるということも必要だろうと思う。

## (6) 自治体における総合計画の構成

### ①正当性（民主）と実効性（効率）

地域主権改革の一環で、地方議会が担っていた基本構想の議決が削除になって、これが分権だという評価は、本当にそうなのか、これから様子を見ないとわからない。最初に作った動機は集権に対抗するためだったので、集権が残っているのにブレーキの方だけ解除していいのかという疑問を持っている。即断は避けるが、手放しで万歳をいえるような状況ではなく、緊張関係があると思う。今、各地で4次ないし5次の総合計画を作っているの、その様子を見ながら判断する必要がある。この義務付けの削除は、私としてはマルバツ判定だとサンカクくらいの評価で、クエスチョンマークを消せないというのが正直なところである。

これからの総合計画は、議会が関与しないということになると民主性・正当性の裏づけがなくなっている。基本的には行政計画、行政だけで決めても、審議会だけで決めても構わない状態になっている。この状態で、行政主導で作るのでは、今までとあまり変わらないということになる。総合計画は、地域の公共的な利益を守り発展させるためのものだとするならば、それを住民抜きで作っていいはずはないので、どうやって市民の参加・協働を総合計画の策定・実施に内蔵するのかとい

うことが非常に重要な問題になる。知恵を絞るところだと思う。

そのためにも自治基本条例をつくって、総合計画を位置づけて、民主的な整合性を図るべきだという意見もある。それはひとつの意見だと思うが、むしろ、総合計画は神棚にあって、一方で自治体の現場の仕事はそれと関係なく継続的にばらばらに行われている。この状態を解消する手段として、自治基本条例を使うことができないのかというのが最近の思いとしてある。

## ②計画における法務と財務

計画には当然、権限と財源が必要なので、総合計画は法務、財務に連動する必要があると思う。法的な原則が明確になっていないと、総合計画の体系性が失われて、国の縦割りで通達一本きたらガラッと現場の仕事が変わってしまわざるを得なくなる。現にそうなっているので、それをシャットアウトするためには、このまちの仕事のやり方を明記する必要がある。

計画には当然予算の裏づけが必要だが、毎年、総合計画と関係なく予算編成が行われ、決算が行われている。総合計画と比べてこの決算はどうかという検討はされていないところが大半だと思う。それではだめなので、事業別の予算を毎年作っていく。新しいタイプの予算編成が必要だと思う。

ここでポイントは、人件費をどう考えるかである。自治体の職員は最近少なくなって、ひとつの仕事しかやっていない人はほとんどいない。いくつかやっているのに、人件費が分かれる。その評価をどうするのか。総務系統は事業の人件費に含まれていないので、その人の人件費をどうするのかとか、言葉では簡単で、結構難しい。そこをどうやって新しいルールを作っていくのか、事業別予算を組んでいくのか、編成システムを考え直すという

か、検討してみる余地があるだろう。

そのためには、自治基本条例という上位規範を作って、その下で総合計画と予算編成を調整していくということが、新しいタイプの予算編成として必要だと思う。

## ③総合計画から基本条例へ

総合計画が何のために必要なのかという、究極の理念みたいなものを示す。何のための行政か、何のためにまちを作るのかという、究極の理念のようなものを自治基本条例の中にうたう。言葉のきれいな文章が並んでいる条例は多いが、理念を示していないという感じがする。いい自然環境をとくか、人が地域社会で協力し合うとか、それは手段ではないか。

理念なり、目標がきちんとうたわれているかということ、必ずしも今までそうではなかったという反省がある。そういうものが書かれている自治基本条例であれば、総合計画と予算編成の調整が可能になると思う。上位の理念がないから、調整できない。それぞれが勝手にやるという話になって、バラバラの方向に行ってしまう。その中で、基本構想の議決が義務付け解除というのは、逆に言うと余計に細分化、断片化する方向になるのではとの危惧がある。

自治基本条例をまず自治体の上位規範に置いて、その直後に総合計画があって、この理念を書いた自治基本条例と総合計画に基づいて、国の計画や法律命令を解釈しなおす。そのまちの解釈で運用する。国の法律であろうが、国の命令であろうが、県の条例であろうが、県の規則であろうが、このまちで運用する、実施するときには、このまちの解釈に従うというのが 2000 年の地方分権改革の基本のところである。

その結果、国の解釈とまちの解釈が違うことがありうるので、解釈の違う係争を処理する国地方係争処理委員会、第三者機関をその

ときに同時に作った。それまでは国の有権解釈だけしかなかったので、解釈の違いようがなかった。2000年の分権改革以降、自治体独自の解釈がありうる、ということになったので、国の法律を運用するときには、自治体は基本的な理念に基づいて解釈することをしなければいけなかった。

しかし、この10数年眺めてくるとそこが徹底していない。自治体の研修に行くとこの話をするとびっくりする人がいて、そんなことを本当にやっていいのかと質問されることもある。機関委任事務を外したというのは小手先の手段だが、基本は自治体の意思が国と別にある。国とは違うもう一種類の政府なんだということを示そうとしたのが、2000年の地方分権改革のはずだったので、そこをやらなさいといけなさい。

それは自治基本条例にうたっておかないと係争にならない。国は憲法を持っているので、あれが理念だということになる。成文憲法と対抗するためには、まちの憲法かどうかはともかく、自治体も上位規範を持って理念をうたう必要がある。それがないと解釈で対抗しようがない。通達で条例を作れと言ってきたときに跳ね返せないことになる。

## 2 地方分権改革による新しい自治基本条例

### (1) 独自行動に必要な根拠規定

総合計画も自治基本条例もひとつの転機になったのは、2011年だったと思う。2011年8月に自治体の基本構想の義務付けがとかれた。3月11日に東日本大震災があつて、これで自治基本条例の意味が決定的に変わったと思う。自治基本条例に類するものを持っている自治体と持っていない自治体の対応が明らかに違った。被災の対応、復興の問題も明らかに違いが見えたと思っている。

私は大学で通信教育をやっている、看護師の学生からスクリーニングで質問された。2011年3月にボランティアで被災地に行った。目の前で倒れている人がいて、どうしようかと市の職員に聞いたら、市の職員は国が県に聞いてくれと言ったという。その学生から、先生が言っている地方分権なんてぜんぜん違ふと叱られた。

それは、誰が責任を取るかという問題で、国や県に聞いて国や県の言うとおりにやってくれたら、市は責任を取らなくていい。そこでボランティアの判断に任せると市の職員が言ってしまったら、市が責任を取らないといけなさい。そのとっさの時に、根拠法、行政運営の背骨があるかどうかが出る。国や県に言ってくれといったほうがいいという自治体と、住民・市民の生命・財産は自分たちで守るんだという理念・構えがある自治体では、明らかに差が出る。これは担当職員が悪いということではなくて、それを包む法環境の違いだと思う。こういう事例は結構あちこちで見られたようだ。

その後の復興でも同じようなことがあつて、市民に責任を取る体制になっているのかどうか問われている。これからの自治基本条例は、「まちの憲法」というよりは、市民に対してどういう責任の取り方をするのか。緊急時に自分たちの自治体はどういう対応をするのか。国や県にお伺いを立てなくても緊急時の根拠規定になりうるものが必要なのだ。

私が今総合計画の審議会に関わっている朝霞市で、市民の意識調査をやった。「これから10年間で市の行政に何を期待しますか」の複数回答で、約7割が「安全・安心に暮らし続けること」と答えた。この市民の意識に向きあえなければ、何が総合計画かということになってしまう。

ただ防災すればいいということではなく、地域のコミュニティとか、連携協力関係をどう

やって作るのかといった、耐震だけでなく、まちの強靱化をどうやって図っていくか、地震で崩れてもどうやって立ち直るか、そういう計画・体制・システムをどうやってつくっていくのかというのが、問われている。その根拠、背景にあるのが自治基本条例だと思う。これが 2011 年で大きく変わったところで、緊急時に国や県に伺いを立てないで独自行動ができるような根拠規定としての必要性である。

300 もの自治体が自治基本条例を作っているが、最初に制定したのは 1997 (平成 9) 年の大阪府箕面市だと私は判断している。北海道ニセコ町だと言う人が多かったが、どうやらそれは間違いだった。最近、インターネットでも自治基本条例のページからニセコ町と言う文字が消えた。昔は私くらいしか大阪府箕面市の「まちづくり理念条例」が最初だと言っていなかったが、だんだん広まってきた。

ニセコが 2000 年の制定なので、4 年も前にこのような条例を作っていた。全部で 11 条の短い条例で、最後の第 11 条に次のような規定がある。

#### (安全なまちづくり)

第 11 条 市長は、災害・事故・公害・犯罪等の緊急時における危機対応の体制を整備することにより、市民の生命及び財産を守るとともに、都市としての安全性及び安定性の向上に努めるものとする。

2 市民は緊急時の市民互助が機能するための社会連帯の醸成に努めるものとする。

要するに、この「安全なまちづくりに」は二つの使命があって、市長、つまり行政の使命と、もう一つは市民の努め、行政の危機対

応の話と市民の社会連帯の話である。その二つを規定している。

私がこれに気付いたのは、自治基本条例の転換期である 2011 年初頭だった。本務の大学を移る直前に最終講義を準備しているときだ。この条文は一体何なんだろうと思った。

「まちづくり理念条例」の第 11 条の「安全なまち」は実はよく分からなかった。この条文で言われている「緊急時の危機」とは何だろうか。日本の学者は 10 年以上もこの条例に気が付いてこなかった。

大阪府箕面市こそ、阪神大震災のまさに被災地なのだ。これは明らかに被災地の知恵である。つまり安全、安心なまち、都市の強じん化を今から 15 年も前に図ろうとしていた。新タイプの自治基本条例の原型がここにあった。

しかし、忘れられてきた。その後、ニセコ町が最初だという不思議な話になって、箕面市の事例が一切話題に上らなくなった。そして、不幸にも 2011 年 3 月 11 日を迎えてしまった。この箕面の規定はとてつもなく大切だと感じ、鹿沼市で話したら、鹿沼の人たちが 2012 年 4 月に第 8 条、「緊急時における連携」という規定を作った。

#### (緊急時における連携)

第 8 条 市民、市及び議会は、災害時の緊急時においては、連携し、及び協力して対応しなければなりません。

2 市民は、災害時の緊急時に互いに助け合えるよう、日常的に地域内の連携を図ります。

3 市は、市民の生命、財産等を守るために、災害時の緊急時における危機管理体制の構築に努めるとともに、市民が連携し、及び協力できる仕組みづくり及び環境づくりに努めます。

鹿沼市の条例は、大阪府箕面市の規定をさらに具体化して、誰が何をするかということを書き込んでいる。この条文より詳しいものを今のところ私は知らない。

そのうちネットのウィキペディアからニセコ町が消えて箕面市が最初のケースということになっていく中で、こういう危機意識がじわじわと広がっていった。したがって、これから作る自治基本条例にはこの類の規定が欠かせないのではないかと。人間はやはり自分の身に火の粉が降りかからないとなかなか分からないので、まさにこれは被災地の方が苦勞を乗り越えて作った文章である。自分の苦勞ではないから周りで見ていても分からなかった。私もそうだが、15年も気が付かなかった訳だ。ただ、自分の身に降りかからないと分からない鈍感さに、一定の想像力を与えてくれたのは東日本大震災だった。

## (2) 自治基本条例は 3 つのタイプに分かれた (意味の構造化)

自治基本条例は、今まで 1 種類しかない、名前が違って同じようなものだと思ってきたが、よく考えてみると、2011 年を境に何種類かに分かれたと思う。

言語学では、ひとつの言葉がひとつの対象を示すのが普通だが、一つの言葉が、2 つ 3 つの対象を示す場合、意味が構造化したという。自治基本条例もその意味で 2011 年に意味が構造化したと思っている。従来型のタイプと将来型のタイプと本来のアングロサクソンのホームルールチャーターみたいなタイプの、少なくとも 3 つに分かれた。

### ①従来型 (旧タイプ) の問題点 - 「まちの憲法」などという一国主義的な誤解

「まちの憲法」とマスコミが誤解して書いてきたところがあるが、今まで作られたものを主にみても、権力者を拘束する立憲主

義、自分たちが自由になるためには、権力者の行動を一定程度拘束することによって自由を得るといふ、立憲主義、自由主義の考え方が基調になっているのが、結構あった。それは「権力からの自由」といってもいいが、そういう種類の自治基本条例が、最初の頃あったと思う。市民による自治をするためには、権力者を一定程度規制の中に置くことが必要だといふ。2000 年地方分権改革に対応する形で気の利いた自治体が自分たちの理念を作っていた。

### ②本来型 (アングロサクソン・モデル) の意義 - 都市自治体の設立と契約文書

アングロサクソンのホームルールチャーター、自治憲章が元になっていると思うが、これは立憲主義の自由で、権力からの自由ということではなくて、自分たちが権力になる、権力に接近していく自由である。自分たちがルールをつくって、作ったルールでみんなが守りあう。権力に向かう自由、「権力への自由」という方向で作られている。

米国では、原野にまちを作るときに、州の行政施策では物足りないからみんなでお金を出し合って、いい学校作って成績上げたい、いい警官を雇って治安を安定したい、おいしい安全な水道にしようとか、州の基本的なサービスでは飽き足りない人たちが、契約文書を作って、こういうまちを作ると州議会に持ち込む。州議会がそれを認めればまちになって、州税が減免される。代わりに自分たちの新市の税金を払うが、高い負担でも高いサービスのほうがいいということになる。そういう格好でアメリカの市は作られているものが大半である。

それが極端なところまで行くと所得の高い白人だけが集まるゲートド・シティ、郊外に逃げ込んで、中心市街地は、低所得の人たちだけが残って市税が入らなくて、デトロイ

ト市のように財政破綻する。ホワイトフライト、白人が逃げるということだが、そういうこともある。自分たちでまちを作ってルールを守りあうという「ホーム・ルール・チャーター（自治憲章）」の原則、そういう自治体の設立文書としてのチャーター（特許状）、日本で言うと自治基本条例がある。

日本国憲法のマッカーサー草案の最初的时候には、住民がチャーターを作る権利があった。条例ではなくて、住民には自治憲章を作る権利があるという条文があった。それが、時期が早すぎるとかいうことで条例制定権に切り替わった。憲章を作る権利が、いつのまにか団体が条例を作る権利に切り替わってしまった。住民自治の規定だったのに、団体自治の規定にすりかわってしまったのは非常に残念だと、東洋大学の学長を歴任された磯村英一先生が言っておられた。もし 60 年あまり前に憲法に自治憲章の規定が新設されていたなら、様相はかなり変わっていただろう。

### ③将来型（新タイプ）の構想 - 独自の行動準則と総合計画の法源

従来型の 10 年くらいの経験とアングロサクソンの知見をミックスして、これからの自治基本条例を構想する必要がある。上からの地方分権に対応するというものではなく、下からの地域主権の中で作り上げていくような自治基本条例が必要なんだろうと思う。

自治基本条例の中に総合計画を位置づけ、法務や財務の側面、権限がどこにあるのか、どういうふうに予算が付くのかといった、自治体内部の仕事の仕方のルールを入れ込むということが本当は必要だろう。

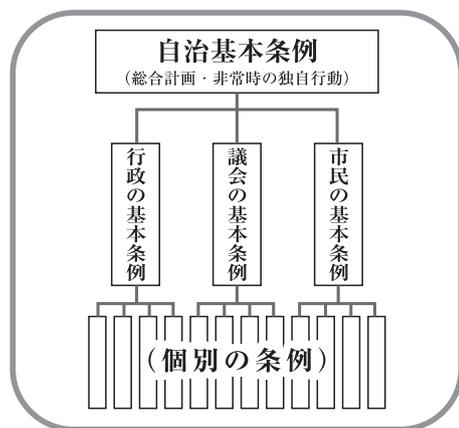
たとえば、総合計画の進行管理のスタイル、原則を自治基本条例の中に書き込むとか、あるいは個別の計画と総合計画との調整をどうするかを自治基本条例の中に書き込むとか、そういうことによって総合計画の実効性を高

めていく。根拠規定でもあり、自治基本条例を推進していく、運用していく原理原則を書き込む。そういう新しいタイプの自治基本条例が必要なのではないかな。

### おわりに

これからの自治体の法体系はどうなるのか。この図（下図参照）は、ある町で自治基本条例を作ったときに法務担当の人が作ってくれたものの改訂版だ。自治体の 3 つの要素というのは、市民、議会、行政で、どれかが欠けてもたぶんだめで、それぞれについて基本条例がある形、市民の基本条例は参加協働条例かもしれない。議会の基本条例が 570 以上作られている。行政の基本条例たとえばまちづくり条例とか、行政経営の基本条例というのがあって、これの上に 3 つを総合する格好で自治基本条例が配置される。そこに総合計画に関する規定とか緊急時の独自行動の規定とかが盛り込まれていく。最終的に一番下位に個別の条例がぶら下がる。

世の中変わっても個別の条例だけを変えれば対応できる。いちいち一番上を変えたら大変で、細かく書き込むとしょっちゅう変えなくてはいけない。大事なことは真ん中の基本条例に落とせばいい。日本国憲法も一回も変えていない。そういう安定性が法体系として必要だと思う。



## 新たな広域連携

総務省自治行政局市町村課長 小宮大一郎

2014 年 7 月 19 日、第 50 回地方自治研究神奈川集会分科会がワークピア横浜で開催された。第 2 分科会「人口の変化に対応した基礎自治体改革」では、総務省自治行政局市町村課長の小宮大一郎氏より「新たな広域連携」のテーマで、ご講演いただいた。以下は、その講演内容をもとに編集部が作成した原稿に、小宮氏が加筆・修正したものである。

### はじめに

4 月に今の職場にきて、今日のテーマをいろんな地方で話す機会がある。3 大都市圏以外の地域の全国で 60 くらいある人口 20～30 万人程度の市、中山間地域や離島の市町村で合併したけどなかなか立ち行かない、といったところでどうやって住民サービスを提供していくかというのが、私の仕事のテーマとなっている。

神奈川県内はそれらの地域とは環境が違うように思うが、県西地域の市町においては、人口減少や住民サービスの提供が難しくなりつつあると聞いているので、そういう理解でお話します。

### 1. 人口急減・超高齢社会への対応

まず、経済財政諮問会議の専門委員会として設置された「選択する未来委員会」が、5 月に発表した「これまでの議論の中間整理」概要をごらんいただきたい（資料 1）。

確実な未来として、50 年後も人口減少が

続き加速する。現状のままでは「人口急減、超高齢社会」が到来して、人口が 2060 年には 8,674 万人になる。高齢化率も 2013 年の 25%から 2060 年の 40%まで上がるということになっている。

そして、「現状のまま何もしない場合の未来像」ということで、プラス成長を続けることが困難になり、マイナス成長が定着する。

「人口オーナス」、これはボーナスとは逆の言葉で、マイナスの負荷・負担ということを表す。要するに人口が減っていくことで、社会の経済成長だけでなく、年金やいろいろなことが社会の負担となって、のしかかってくるということである。20 代 30 代の女性がどんどん減っていくことで、産む子どもが少なくなって、縮小スパイラルで人口が減っていく。「人口オーナス」と「縮小スパイラル」双方の作用で国民生活低下のおそれがある。

また、労働市場の二極化で、格差の固定化・拡大といったことが進む。地方で 4 分の 1 以上の自治体の消滅可能性があって、東京では超高齢化する。医療・介護費の増加によって、財政破綻リスクが高まるといった

ようなことが書かれている。

これに対して、さまざまな施策を組み合わせることが必要であるということで、改革・変革の方向性が示されている。

1つめに、人口を50年後に1億人程度にするということ。2つめに成長・発展について、経済を世界に開き「創意工夫による新たな価値の創造」により成長し続けること。3つめには、人の活躍ということで、年齢、性別に関わらず能力発揮、具体的には、今は65歳までの生産年齢人口に対し、70歳までの新生産年齢人口という位置づけが提起されている。

4つめの「地域の未来」に、個性を活かした地域戦略、集約・活性化とあり、この中で2つめの柱に書かれている「集約・活性化による地方中枢都市圏域の形成」に関連して、この後、詳しく話をする。5つめには、信頼・規範ということで、基盤的な制度、文化、公共心などの社会の土台を大切にすることが掲げられている。

## 2. 基礎自治体の行政サービス提供体制の検討

### (1) 平成の大合併に伴う市町村の変化

平成の大合併を経て、市町村の平均人口は、平成11年の36,000人から平成22年の69,000人へと約2倍になっている。平均面積も、平成11年が114k㎡だったのに対し、216k㎡と約2倍になった。

都道府県ごとの合併の件数で見ると、神奈川県は37から33へと4つしか減っていない。東京都も1つ、大阪府も1つしか合併していない。長崎県が79から21、新潟も112から30ということで大きく減っているが、北海道は、地理的な影響もあって減っていない。全国で非常にばらつきがあった。

### (2) 大都市圏の課題

大都市部の市町村の特徴は、平均面積が小さくて人口密度が高い。現時点の高齢化率は比較的低い状況にあるが、将来推計では、高齢者の数が急速に増えるという推計が出ている。また、5万未満の人口規模の市町村は1,200くらいで約7割を占めるが、残り約3割の人口5万人以上規模の市域に人口の8割が住んでいる、というゆがんだ構造になっている。

首都圏において、東京23区や千葉市、横浜市等の大都市に人口の10%以上が通勤・通学をしている市町村の分布を国勢調査の結果で示したのが資料2である。白地の地域は、大都市と密接な関係がないので、自らの地域で、医療、福祉、産業振興、サービスを維持していくことが、大きな問題になる。

### (3) 既存の共同処理制度の課題

合併は究極の事務の共同処理の仕組みだが、合併はしないけど一緒にやっていくという共同処理の仕組みが、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、一部事務組合、広域連合と自治法上では5つある。ただし、これらの仕組みを一つ一つ見ていくと、使い勝手が良かったり、悪かったりがある(資料3)。

たとえば、一部事務組合の課題として、構成団体が増加するほど機動的な意思決定が難しい、構成団体の議会で直接審議の対象にならないというデメリットが挙げられる。

また、広域連合の特徴としては、国や都道府県から直接権限を受けることや規約の変更を要請することが可能な点が一部事務組合と異なるが、権限委譲で特性を発揮しているような事例が少なく、一部事務組合と共通する課題がある。

協議会については、責任の帰属が第一義的に問われるような事務には向かない。事務の委託についても、管理執行する権限が事務の

委託をすると受託側に権限が移って、委託するほうの団体は権限を失ってしまい、直接権限を行使することができなくなる。受託した団体が責任をすべて負うということで、これも課題があるということだった。

#### (4) 第30次地方制度調査会の答申

第30次地方制度調査会では、合併とは違う形で事務を共同処理するようなことについて、もう少し良い仕組みはないかということなどで議論が進められて、平成25年6月に「基礎自治体の行政サービス提供体制」について総理に答申が手交された。特に、新たな広域連携ということで、地方圏と三大都市圏を分けて、新たな広域連携のイメージを示した。

地方圏においては、3つパターンがある。

1つは、「地方中枢拠点都市」を核とした圏域の提示で、地方圏の指定都市・中核市・特例市・人口20万人以上の市のうち、昼夜間人口比率1以上で圏域を支える合計61の都市を「地方中枢拠点都市」のイメージとして掲げ、それを核とした圏域で頑張ったかどうかというものである。

2つめは、定住自立圏、すでに6年前から人口5万人以上の市を核として、定住自立圏というものの形成を進めてきたが、それを一層進めようというものである。

もう一つ、地方中枢拠点都市や定住自立圏のエリアにも近くないようなところの、中山間地域や離島では、都道府県が事務を補完してはどうかというのが、3つめである。

三大都市圏では、特別区や政令指定都市の周辺の市や町において、水平的相互補完的、双務的な役割分担をいっそう進めてはというのがこの答申の内容だった。

#### (5) 新たな広域連携制度の創設

地方制度調査会答申を踏まえて、第186回国会の安倍総理の施政方針演説の中で、

「人口20万人以上の地方中枢拠点都市と周辺市町村が柔軟に連携する新たな広域連携制度を創ります」「都道府県が、福祉やインフラの維持などを整備できる仕組みを整えます」として、これを受けて地方自治法を改正した。

「新たな広域連携の制度を創設」ということで、2つの制度を創設した。

一つは、連携協約の制度の創設で「普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体と連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める連携協約を締結できることとする。」「連携協約に係る紛争があるときには、自治紛争処理委員による処理方針の提示を申請することができることとする」とした。

もう一つが「事務の代替執行」制度の創設で、先ほどの委託と逆の話になる。「普通地方公共団体は事務の一部を当該普通地方公共団体の名において、他の普通地方公共団体の長等に管理・執行させることができる」ということで、自分の責任とか権限を残したまま、仕事だけお願いできる代替執行という制度を作った。

### 3. 新たな広域連携の取組み

#### (1) 新たな広域連携の概要

繰り返しになるが、新たな広域連携というのは、一つが地方圏で、地方中枢拠点都市を中心とした連携、もう一つは、小さな人口5万人程度以上の定住自立圏を中心とした地域での取り組み、3つめにそうしたエリアから相当距離があるなど、市町村間の連携が困難な場合には都道府県による補完ができないかということがある。三大都市圏については、政令指定都市や23区以外の都市や町で、水平相互補完的役割分担を促進しようということである(資料4)。

地方圏と三大都市圏において、合併をしな

い形で、新しい広域的な役割分担を一部は都道府県も入った形で広域連携を進めることによって、人口減少社会、あるいは財政的にも職員の数も厳しい中で、いかにして住民へのサービスを構築し続けていくかということをやってみてはどうかと提言している。

#### ア. 地方中枢拠点都市圏

地方中枢拠点都市圏では、①経済成長の牽引、②高次の都市機能の集積、③圏域全体の生活関連機能サービスの向上という、3つの取り組みをやってはどうかと提案している。

(資料 5)

たとえば、①経済成長の牽引に関連しては、専門的人材の招へいや、産学金官。金は地方金融機関による共同研究や新製品開発支援など、②高次の都市機能の集積に関連して、高度医療の提供体制の充実やグローバル人材の大学への招へいなど、③圏域全体の生活関連機能サービスの向上に関連しては、地域の医療確保のための病院の輪番制の充実や子育て支援、といったことが想定されている。こうしたことを人口 20 万以上の市を中心にして周辺のところと合併をしないでやってみてはどうか、ということである。

地方中枢拠点都市となる市に対して交付税措置をする。平成 26 年度の先行的なモデル事業を検証して、細かい交付税措置の詳細を具体化していくことになっている。

#### イ. 市町村と都道府県との連携

地方圏の中で条件不利地域における市町村と都道府県との連携ということで、都道府県から専門性が要請されるような各種社会福祉関係の事務とか、インフラ維持、よくいわれるのは、団塊の世代が退職する時代になってきて、団塊の世代の技術屋さんの技術が失われて、災害が起きた後の査定や設計を、若い世代ができなくなっている。市町村ではでき

なくなっているので、都道府県の専門職員に助けてもらうとか、地域振興等についての企画的なことについても都道府県のほうからアイデアを出してはどうかということについてやってみてはという内容である。これについても、平成 26 年度実施する先行的なモデル事業を検証して、支援措置のあり方について検討したいと考えている。(資料 6)

#### ウ. 三大都市圏

三大都市圏では現在、広域連携が進んでいないが、文化ホールとか、図書館、介護保険の施設などをお互いの住民が一緒に利用できる連携を進めてはどうかというもので、これも先行的なモデル事業を検証しながら、支援措置のあり方を検討しようということになっている。(資料 6)

### (2) 連携協約のポイント

以上のような広域的な連携のツールとして、連携協約というものを自治法を改正して規定した。連携協約とは、「地方公共団体が、他の地方公共団体と連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める協約」ということで、国家間の条約のように地方公共団体間で締結できる新たな仕組みである。そのポイントは、柔軟性という面で 3つ、安定性という面で 2つ挙げられる。

#### ①柔軟性のポイント

柔軟性のポイント一つめは、政策面での役割分担等を自由に盛り込むことが可能ということである。従来の広域連携は、たとえばごみ処理を一部事務組合で実施するなど、主に事務を共同で処理するための枠組みであるのに対し、政策面での方針を定めることが可能で、たとえば、図書館はA市で、音楽ホールB市で、公共施設の整備を役割分担するとか、圏域全体のまちづくりの方向性についても協

約の中で書くことが可能になる。政策の共有を実現することができるため、圏域を形成する際の一番大きな憲法みたいな形で活用することが可能ということである。

2つめは、バイ（1対1）で連携協約を締結という点である。複数の自治体が広域連携を行うにあたり、合同して契約を結ぶのではなくてそれぞれバイ（1対1）で連携協約を結ぶ。合同行為でなくて双務契約なので、バイの連携協約が積み重なって、圏域そのものや圏域の政策が顕在化することになって、レイヤー、重層的な構造になっている。複数の事業を行うにあたり、事業ごとに異なる自治体の組合せとすることが可能となる。

たとえば、A市とB市では介護保険施設を共同で利用しましょう、A市とC市では保育園を共同で使いましょう。A市とB市、C市、D町、E町では図書館や美術館、音楽ホールを一緒に使いましょうと、ABCDEを全体で見ると、保育園と介護と美術や文化を一緒にやっていますと、レイヤー的な構造にすることが可能ということである。

3つめは、別組織を作らない、より簡素で効率的な枠組みとすることが可能ということで、一部事務組合や広域連合は構成団体とは別の地方公共団体になるが、連携協約では、連携協約を締結した地方公共団体がそれぞれ役割を果たすために必要な措置・事業を実施し、必要に応じて事務の委託や代替執行等を実施する。委託や代替執行とか一部事務組合や協議会のもう一つ上にある条約みたいなものだと理解してほしい。

## ②安定性のポイント

まず、地方公共団体間の安定的な連携ということで、締結する際の協議については議会の議決が必要となる。首長間でなく、団体間の意思として安定的に連携をする。連携協約を締結した地方公共団体間は、連携協約に基

づいて、分担すべき役割を果たすために必要な措置を取るようにならなければならないので、民間企業等も安心して事業に参加できる。首長が代わったらお約束はなし、ということではなくて、団体の意思として結ばれた約束なので、企業等が産業振興等に参加する場合でも安心して参加できる。

次に、紛争解決の手続きがあらかじめビルトインされているということで、連携協約にかかる紛争があるときは、自治法上の自治紛争処理委員による処理方策の提示を申請することができる。処理方策の提示を受けたときは、当事者である地方公共団体はこれを尊重して必要な措置をとるようにならなければならないということで、通常の調停と異なり当事者間の受諾が不要で、片方が自治紛争処理委員に処理方策の提示を申請すれば、それに基づいて出てきた処理方策については尊重しなければならないという形で、通常の調停よりも強い紛争解決の手続きである。

## （3）これまでの広域的連携との違い

こうした広域的な連携をする自治体に対しては普通交付税あるいは特別交付税による財政支援をするということで、まだ具体的なことは決めていないが、来年度以降交付税措置をしていくことになる。

今までの広域的な連携の決定的な違いは、広域市町村圏やふるさと市町村圏など今までやってきたものは、基本的に総務省（自治省）と都道府県が先行・指導しながら、半ば強制的に区割りをして将来的な合併に向けた広域的な圏域を作っていたところがあるが、今回の地方中枢拠点都市圏や水平的な連携といったものは、国や都道府県は組み合わせに関与しない。市町村が自由に連携して、自分たちで組み合わせを考えてください、ということでそこが決定的に違う。

町村会などと話すと必ずクギを刺されるが、

将来の合併、平成の合併に次ぐ合併を意識するものではないと、総務大臣だけでなく、総理も国会答弁ではっきり言われている。深読みされる方は、こうしたことを進めると道州制につながるのでは、ということもおっしゃるが、道州制を見据えたものでもないのに、この点はしっかりと申し上げておきたい。

#### （４）「新たな広域連携モデル構築事業」

新たな広域連携について、今回、国から委託する形をお願いをしている。地方中枢拠点都市形成に向けた連携として、盛岡市、姫路市、倉敷市、広島市、福山市、下関市・北九州市、北九州市、熊本市、宮崎市の 9 事業、条件不利地域における都道府県による市町村の補完ということで、鳥取県と大分県というところで委託をして、今年度先行的にやっていただいている。早ければ今年度、遅くとも来年度ぐらいに連携協約を締結してもらい、圏域を構成して、国として財政支援をするということになる。

もう一つの分野として、三大都市圏の中の水平的な連携も概念としては作ったが、モデル団体を募集する中で今年度、来年度ぐらいで連携協約を結べるような先行的な取組みがなかったのが、今回はモデル団体として指定していない。われわれも掘り起こしをしたいので、神奈川県内でも大都市に依存しないで水平的な連携をしようという市町村は、取組みを進めていただくとありがたい。

#### 今後の対応

先般、総理から地方制度調査会に「個性を活かし自立した地方を作る観点から、人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方」について調査審議を求めるということで、改めて第 31 次地方制度調査会で議論を始めたところである。

これからどういう議論になるのか。われわれも見守っていく。

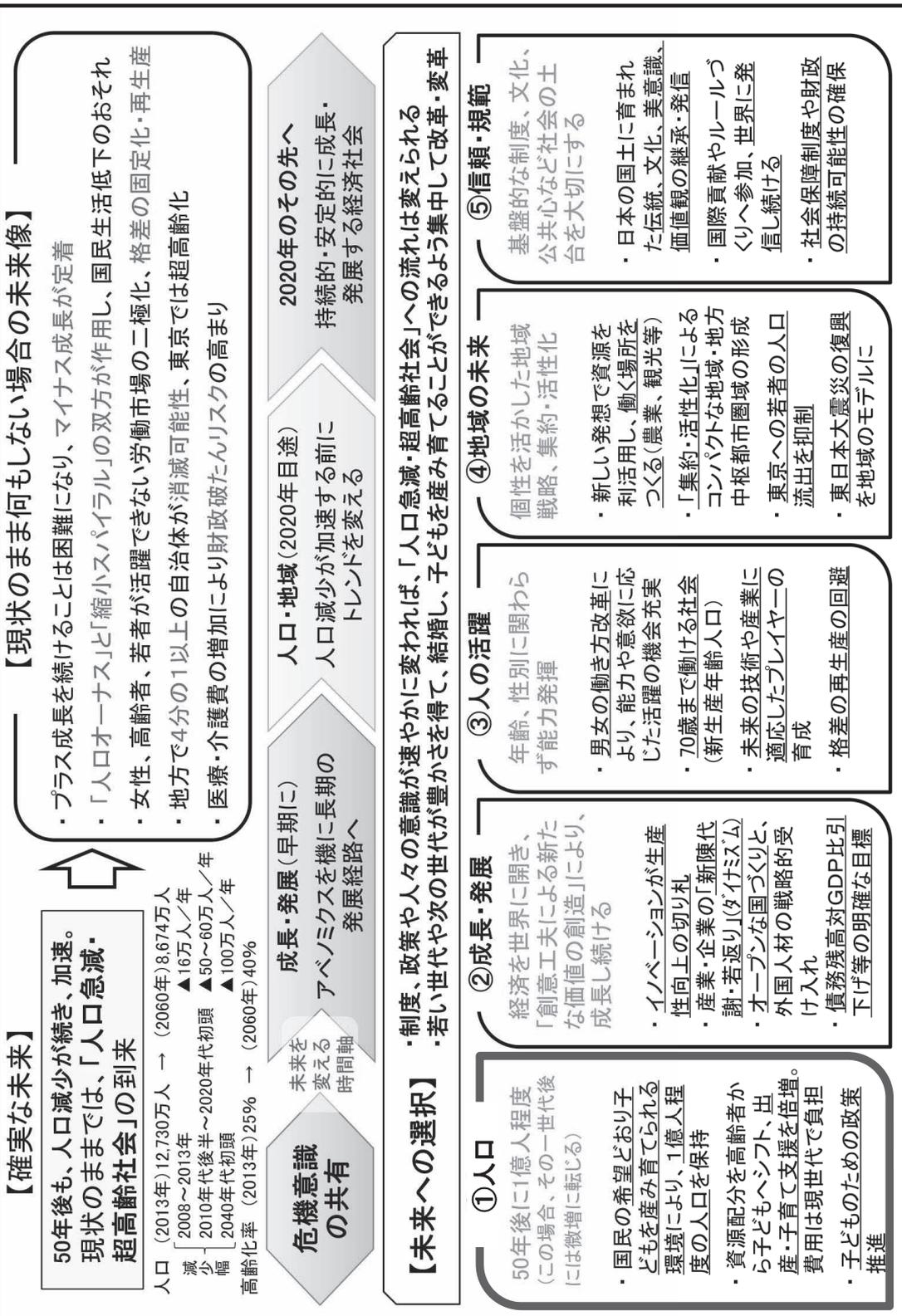
また、平成 27 年度予算編成に向けた骨太方針が 6 月に決まり、この中でも「地域の合意形成の下での都市機能の集約や地方中枢都市圏等の形成等をはかり、行政サービスの集約と経済活動の活性化を実現する。」とか、「元気な地方を作るための取組みの推進」という方針が掲げられている。さらに同じ日に成長戦略ができて、この閣議決定の中でも同様の方針が示されている。

人口減少社会への対策は、簡単な問題ではないので、単に市町村のあり方がどうか、雇用のあり方がどうか、ということだけではなくて、さまざまな政策をパッケージで考えなくてはいけない。そもそも適正な日本の人口があるのかどうかということも指摘されており、政府が適切な人口を想定して、政策を打っていくということを過去も繰り返してきていて、それに国民がどのように対応していくのかということもある。

見方を変えれば、中山間地域や地方においてゆとりのある、自然と共生して、人と人がつながりあっていく中で、自分の生きがい、ゆとりを持って暮らしていくということが人間として求めていくべき姿ではないかといった指摘もあるので、そうしたことを全体的に議論していく必要はある。

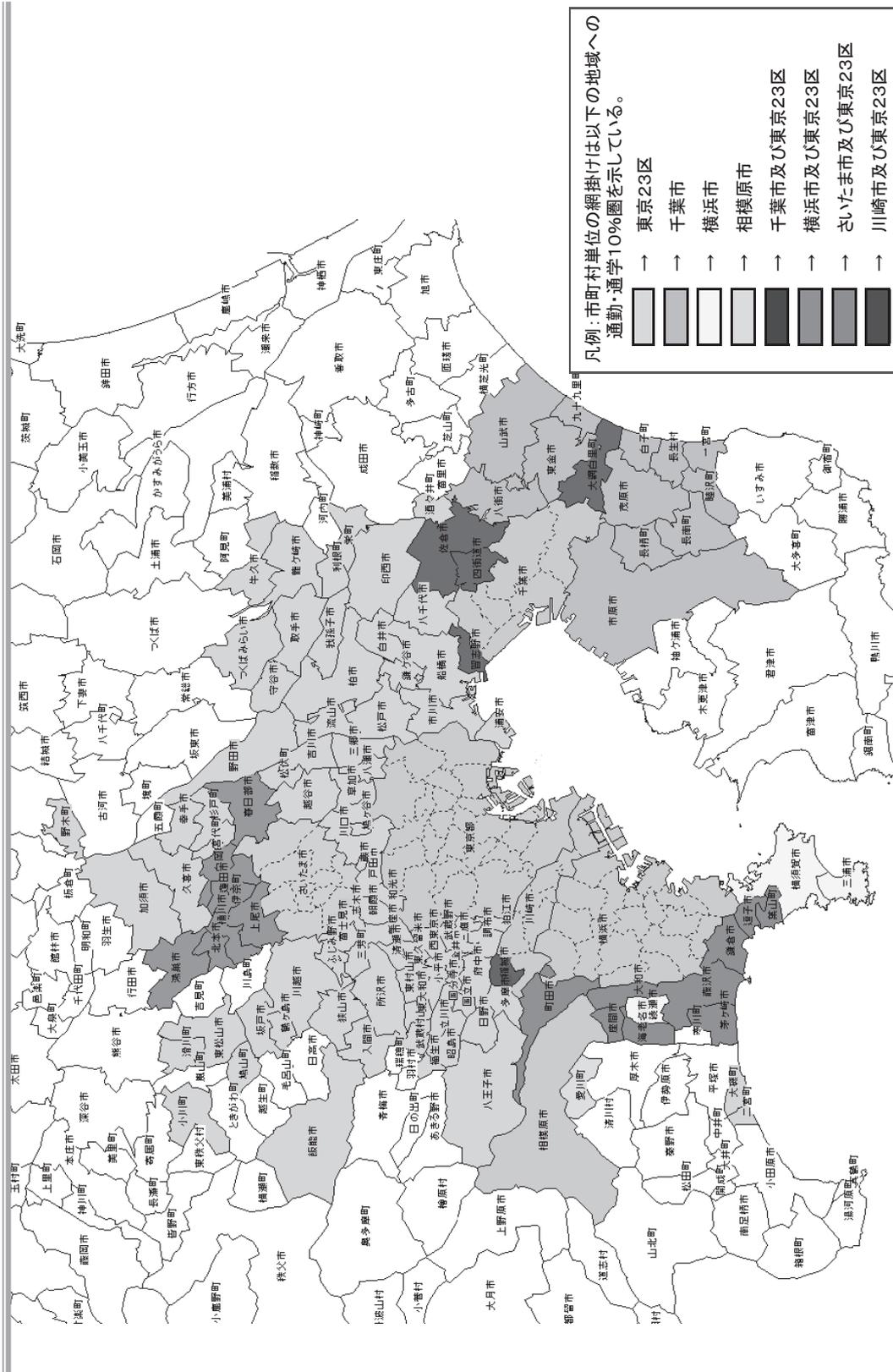
市町村の職員は、住民と身近に接しているので、子どもたちが暮らしていく地域社会の将来をどのように作っていくのかについて、真剣に考えながら責任を持って対応をしていく必要があるのではないか、と考えている。

# 未来への選択「これまでの議論の中間整理」概要



出典: 経済財政諮問会議専門調査会「選択する未来」委員会「未来への選択」[これまでの議論の中間整理] (平成26年5月13日公表)

# 〈大都市圏域関係〉 東京23区・横浜市・川崎市・相模原市・さいたま市・千葉市の通勤・通学10%圏



(注) 平成22年国勢調査「従業地・通学地による常住市区町村」をもとに作成。以下の地図画像は「白地図KenMap」の地図画像を編集している。

# 事務の共同処理の現況と課題

## < 地方自治法上の共同処理制度 >

一部事務組合	広域連合	協議会(管理執行協議会)	機関等の共同設置	事務の委託
<p>○ 法人格を有するため、財産の保有が可能</p> <p>○ 固有の執行機関を有するため、責任の所在が明確</p>	<p>○ 一部事務組合と共通点が多く、同じ特徴を有する傾向</p> <p>○ 国、都道府県から直接権限移譲を受けることが可能な点、規約の変更を要請することが可能な点が、一部事務組合と異なる</p>	<p>○ 法人の設立を要しない</p> <p>○ 各構成団体の長等の名において事務を管理執行</p>	<p>○ 法人の設立を要しない</p> <p>○ 各団体の共通の機関等としての性格を有し、管理執行の効果は、それぞれの団体に帰属</p> <p>○ 権限の移動を伴わない</p>	<p>○ 法人の設立を要しない</p> <p>○ 管理執行する権限が受託側に移り、委託側は権限を失う</p> <p>○ 権限が受託側に一元化されるため責任の所在が明確</p>
<p>● 構成団体が増加するほど、機動的な意思決定が難しい</p> <p>● 構成団体の議会の直接の審議の対象にはならない</p>	<p>● 数がさほど増加していない</p> <p>● 国の施策導入に伴って設立されたものが多く、その特性が発揮されにくい</p> <p>● 一部事務組合の課題とほぼ共通</p>	<p>● 機動的な意思決定が難しい</p> <p>● 責任の帰属が第一義的に問われやすい</p> <p>● 名称が共同処理機構を想起しづらい</p>	<p>● すべての構成団体の議会对応する必要があり、手続が煩雑</p> <p>● 職員の共同設置に関しては、事務分掌の変更の度に関係議会の議決が必要</p>	<p>● 委託団体は、委託した事務に関して直接、権限を行使することができなくなる</p> <p>● 受託団体は、受託した事務に関する責任をすべて負う</p>
<p>○ 後期高齢者医療、介護保険、障害者福祉、ごみ処理 など</p>	<p>後期高齢者医療、介護保険、障害者福祉、ごみ処理 など</p>	<p>宝くじの発行事務、農業用水管理、視覚教室、教科用図書採択 など</p>	<p>介護認定審査会、公平委員会、障害程度区分認定審査会、指導主事 など</p>	<p>公平委員会、住民票の相互交付、公営競技(場外発売)、消防・救急、ごみ処理 など</p>
<p>活用事例</p>	<p>活用事例</p>	<p>活用事例</p>	<p>活用事例</p>	<p>活用事例</p>

## < 地方自治法に基づかない共同処理 >

- 職員の相互併任による任意組織 → 地方税の滞納整理 など
- 地方公共団体間での民事上の委託契約 → ごみの焼却を委託しているケース など
- 定住自立圏形成協定 → 市町村相互の役割分担が連携事項などの協力関係全般を包括的に締結 など

# 新たな広域連携について

## ◎ 新たな広域連携

(第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」(平成25年6月25日総理手交))

- 地方圏**
- ・ 「**地方中枢拠点都市**」等を中心とした連携(地方中枢拠点都市等に対して、圏域における役割に応じた適切な財政措置)
  - ・ それ以外の定住自立圏施策の対象地域では**定住自立圏**(人口5万人程度以上で昼夜間人口比率1以上の市を中心とする圏域)の取組を一層促進
  - ・ 地方中枢拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携が困難な場合は、**都道府県による補完も選択肢**
- 三大都市圏**
- ・ 同程度の規模・能力がある都市の間で、水平・相互補完的、**双務的な役割分担を促進**



## ○ 地方公共団体間の「柔軟な連携」を可能とする仕組みを制度化

**国家間の条約のように、地方公共団体間で「連携協約」を締結できる新たな仕組みを導入**

- ・ 地域の実情に応じて地方公共団体間で締結、紛争解決の手続もビルトイン
- ・ 事務分担だけでなく、政策面での役割分担等についても、自由に盛り込むことが可能  
(例・・・圏域全体を見据えたまちづくりの方向性)
- ・ 別組織(組合や協議会)を作らない、より簡素で効率的な相互協力の仕組み



- ・ **自由度を拡大して、より一層の広域連携を促進。**
- ・ **産学官民の連携によるシテリイージョンも推進。**

※ 地方自治法改正案を今国会に提出し、5月23日に成立、5月30日に公布。

## 地方圏

### 地方中枢拠点都市(圏)

- 地方中枢拠点都市の要件を満たす市と近隣市町村が締結する「連携協約」に、以下の役割ごとに具体的な取組を記載。

※ 地方中枢拠点都市の要件：⑦政令指定都市、新中核市（地方自治法改正により人口20万人以上に要件を緩和予定）、④昼夜間人口比率1以上。全国で61市が該当（平均人口約45万人、中央値約34万人）。

#### ① 圏域全体の経済成長のけん引

都市圏域内の多様な資源・企業・人材を動員し、地方中枢拠点都市が成長のエンジンとなり、産学金官民が連携して地方の経済をけん引

#### ② 高次の都市機能の集積

都市圏域全体に対する高度・専門的なサービスを提供し、グローバルな人材が集まってくる環境を構築

#### ③ 圏域全体の生活関連機能サービスの向上

都市圏域全体の利便性を向上し、近隣市町村の住民のニーズにも対応

- 上記役割に応じて、地方中枢拠点都市となる市に対して**地方財政措置(普通交付税及び特別交付税)**。

今後、平成26年度実施の先行的モデル構築事業を検証し、地方財政措置の詳細について具体化。

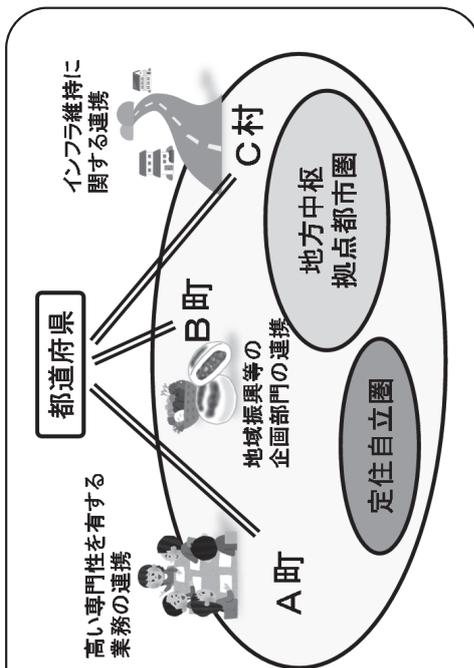
- ※ ③の役割については、地方中枢拠点都市と近隣市町村が協働しながら果たしていくものであることから、双方に対して地方財政措置。
- 地方中枢拠点都市の首長と近隣市町村の首長とが**定期的**に協議すべきことを「**連携協約**」に記載し、丁寧な調整を担保。



## 地方圏

### 条件不利地域における市町村と都道府県の連携

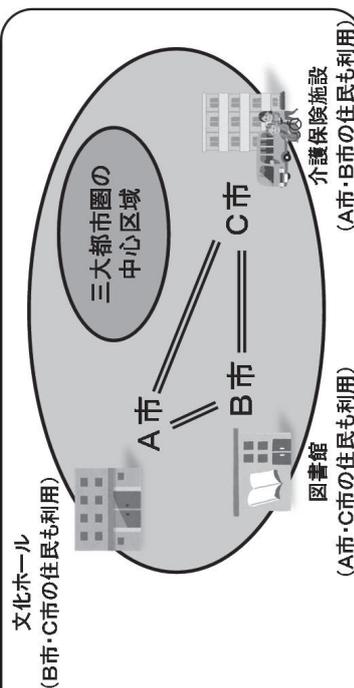
- 地方中枢拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携では課題の解決が難しい場合は、都道府県との連携も選択肢。
- 専門性が要求される各種社会福祉関連業務やインフラ維持に関する業務、地域振興等の企画部門の業務等について、地域の実情に応じて対象事務や連携方法を協議して「連携協約」に記載。
- 平成26年度実施の先行的モデル構築事業を検証し、支援措置のあり方についても検討。



## 三大都市圏

### 水平的・相互補完的、双務的な連携

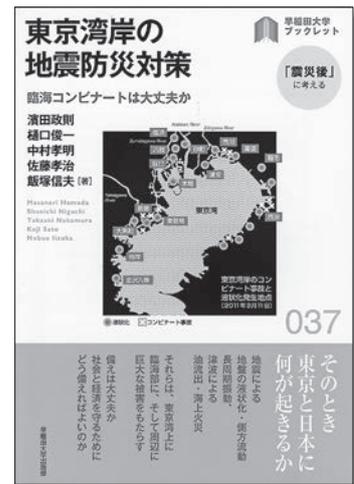
- 現在は広域連携があまり進んでいないことを前提に、まずは、喫緊の課題である公共施設や介護保険施設のあり方等について、連携を検討し、これを端緒として「連携協約」に基づく連携を推進。
- 平成26年度実施の先行的モデル構築事業を検証し、支援措置のあり方についても検討。



## 〔新刊のご案内〕

神奈川県地方自治研究センター理事で、神奈川県大学経済学部の佐藤孝治教授が著者のブックレット「東京湾岸の地震防災対策－臨海コンビナートは大丈夫か－」が発刊されました。

本書は、早稲田大学理工学研究所に設置された「臨海部の地震・津波防災性向上に関する懇談会」で分野横断的に検討された内容を、各分野の専門家が「見える化」したもので、佐藤理事は「第9章コンビナート災害が社会・経済活動に及ぼす影響」を執筆しています。（編集部記）



<早稲田大学ブックレット>

### 「東京湾岸の地震防災対策－臨海コンビナートは大丈夫か－」

濱田 政則・樋口 俊一・中村 孝明・佐藤 孝治・飯塚 信夫 著

*そのとき東京と日本に何が起きるか。*

地震による地盤の液状化・側方流動、長周期振動、津波による油流出・海上火災。それらは、東京湾上に、臨海部に、そして周辺に巨大な被害をもたらす。備えは大丈夫か。社会と経済を守るためにどう備えればよいのか。

#### 【目次】

#### Part 1 東京湾臨海コンビナートの危険性

- 第1章 コンビナートの地震・津波リスク (濱田 政則)
- 第2章 東京湾の現状 (濱田 政則)
- 第3章 東京湾臨海コンビナートの危険性 (濱田 政則)

#### Part 2 コンビナートの強靱化対策

- 第4章 コンビナートの強靱化と耐震補強 (樋口 俊一)
- 第5章 土木構造物の耐震補強 (樋口 俊一)
- 第6章 プラント設備の耐震補強 (樋口 俊一)
- 第7章 津波対策 (樋口 俊一)

#### Part 3 災害が社会・経済に与える影響

- 第8章 コンビナート施設の地震リスク診断と最適投資 (中村 孝明)
- 第9章 コンビナート災害が社会・経済活動に及ぼす影響 (佐藤 孝治)
- 第10章 大規模災害の経済的被害の推計－その難しさ (飯塚 信夫)

発行：早稲田大学出版部（2014年9月1日発売）

A5判 150ページ・本体 1,200円＋税・ISBN：978-4-657-14302-0

## 編集後記

8月に多数の犠牲者を出した広島市の豪雨土砂災害の記憶も新しい10月初旬、台風18号の影響で横浜市内においても土砂崩れによる犠牲者が出てしまった。住民への避難勧告が遅れたとの批判を浴びた広島市の教訓からか、神奈川県内や都内でも土砂災害警戒情報を受けて、避難勧告を発令した自治体は少なくない。横浜市では、土砂崩れの避難勧告は区長が発令することとなっているが、報道によれば、避難勧告を出した緑区でも発令は土砂崩れの発生後だったとされる。その後の調査で、崖地に違法な盛り土を行った業者に市が是正指導を怠っていたことが被害を大きくした可能性も指摘されてはいるものの、今回の避難勧告は、国が求めるような「空振りを恐れない早目の発令」とはいかなかった。

受け入れ先となる避難所の不備や暴風雨の中での避難等への懸念も示され、行政の避難勧告発令の判断が遅れる傾向は否めない。それだけに、日ごろから周囲の危険箇所を知り、「自ら守る」方策を講じておくことが、都市部においても災害から身を守る最善の策だということを痛切に感じている。  
(谷本有美子)

2014年10月25日

### 自治研かながわ月報第149号 (2014年10月号, 通算213号)

発行所	公益社団法人	神奈川県	地方自治研究センター	
発行人	上林得郎	編集人	大沢宏二	定価1部500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3		神奈川県地域労働文化会館4F	
	☎045(251)9721(代表)		FAX 045(251)3199	
	<a href="http://kjk.gpn.co.jp/">http://kjk.gpn.co.jp/</a>		E-mail:kjk@gpn.co.jp	

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局  
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 822 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。