

自治研 かんがわ

2015 **12** No.156
(通算 220号)

CONTENTS

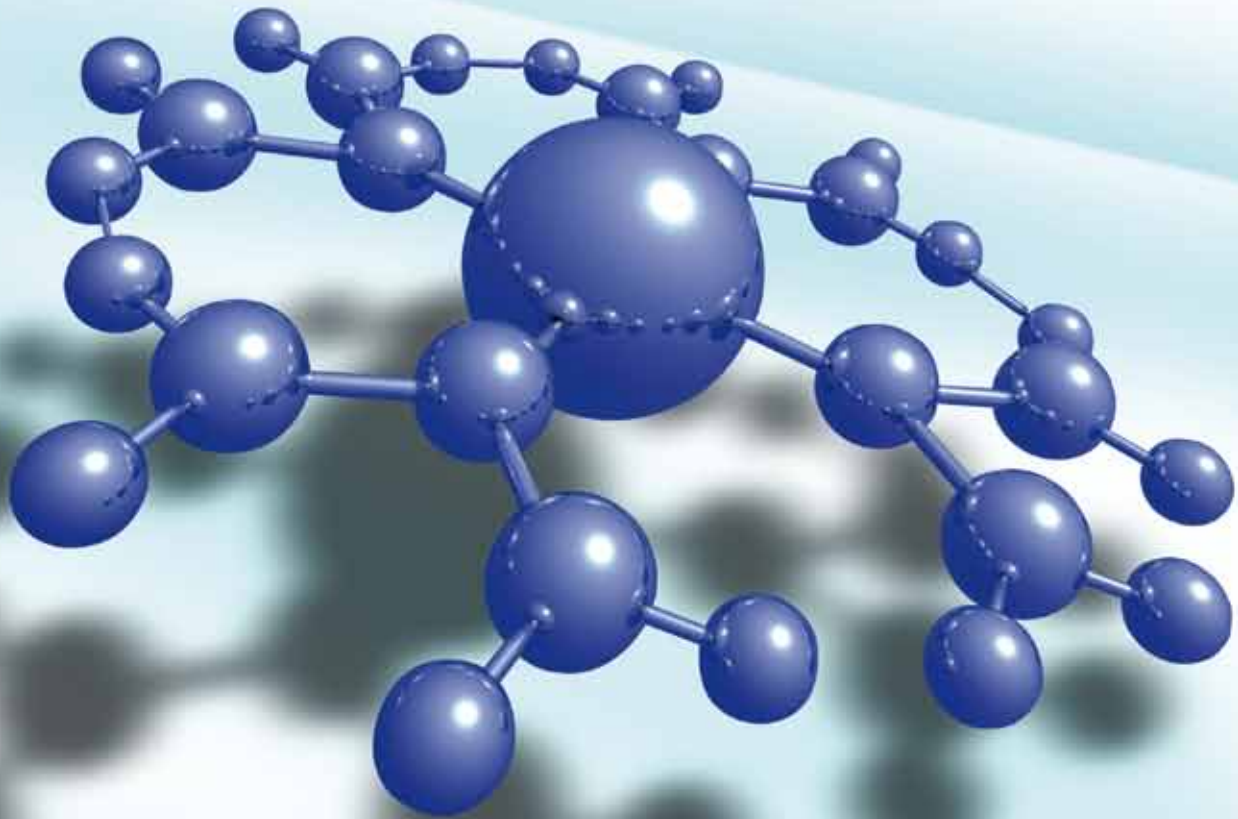
巻頭言 安倍内閣の新「三本の矢」に思う

フランスの地方分権化政策 —オランド政権下の議論をめぐって—

京都府立大学公共政策学部准教授 玉井 亮子…………… 1

全国・神奈川県内自治体の「総合戦略」策定状況について(中間)

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター主任研究員 勝島 行正…………… 13



公益社団法人 **神奈川県地方自治研究センター**

安倍内閣の「新三本の矢」に思う

安保関連法案を強行採決した直後の9月末、安倍内閣はGDP600兆円、希望出生率1.8、介護離職ゼロという新三本の矢を公表した。それぞれの矢が「希望を生み出す強い経済」、「夢を紡ぐ子育て支援」、「安心につながる社会保障」のことを指すと説明されている。旧三本の矢は「大胆な金融政策」（異次元の金融緩和）、「機動的な財政政策」、「投資を喚起する成長戦略」であったから、新旧の三本の矢の趣の違いにまず戸惑いを覚えた。

新しい第1の矢は現在のGDP（国内総生産）約500兆円を2020年に600兆円にする目標だという。その実現には毎年の経済成長率が実質2%（名目3%）程度あることが必要だが、ここ数年の石油価格の超安値という絶好の環境下でも成長率は伸び悩んでいる。このような状況下で国民が期待していた成長戦略に関する新たなメッセージはほとんどみられない。

第2の矢である希望出生率1.8という目標も判然としない。現在の合計特殊出生率（1人の女性が一生に産む子供の平均数）は1.4程度であるが、これを2025年までに1.8に引き上げるのは至難の業である。ところが、安倍内閣はこれを希望出生率と言い換えて議論の本質をすり替えてしまった。希望出生率とはすべての人の希望がかなった場合の出生率のことだが、その算式は科学的とは言えないしろものである。「希望出生率1.8」は現実から乖離した単なる希望表明にすぎない。

第3の矢である介護離職ゼロを目標とすることについては異論がないが、そのための施策については介護施設の充実などにとどまらず、介護労働者の離職率の高さに対応する処遇の改善が不可欠である。また国民のライフスタイルの変化に合わせた在宅介護支援施策の多面的な展開が必要であるが、その認識が明確に伝わってこない。

このような疑問や批判に答えるかのように、11月末になって政府は「1億総活躍社会」に向けた緊急対策を発表した。これをみると、第1の矢の「強い経済」分野では法人実効税率を早期に20%台へ落とすと言い切る一方、最低賃金は全国加重平均1000円を「目指す」と歯切れが悪い。低年金者1000万人に3万円の給付を検討するとのことだが、3000億円の一時的なバラマキに終わる恐れがある。このような施策が旧三本の矢にいう「成長戦略」の内容だとすればビックリポンである。

第2の矢（希望出生率1.8）の子育て支援策としては、待機児童解消に向けた保育の受け皿の拡充、幼児教育無償化、児童扶養手当の拡充が謳われているが、深刻な保育労働力不足対策の鍵となる保育士の労働条件改善には踏み込んでいない。

第3の矢（介護離職ゼロ）に関連する施策としては介護施設などの追加整備、介護福祉士を目指す学生への学費貸し付け対象の大幅拡大、介護休業給付を賃金の67%に引き上げることなどがあげられている。一步前進ともいえるが、ここでも長時間の低賃金労働で疲弊している介護現場のテコ入れ、在宅介護を可能にするワーク・ライフ・バランスの実現が不可欠である。日本の超残業労働社会の抜本的改革が強い経済、希望の持てる社会への転換の鍵になると思うのだが、そのような認識は明示されていない。

総じて、安倍首相は「女性が輝く社会」、「1億総活躍社会」など話題を呼びそうな言葉を連発し、新三本の矢では数字をあげて希望、夢、安心について国民に語りかけるのだが、内容的には胡散臭いという感想を禁じ得ない。GDPや出生率の希望的数値目標を示すよりも、貧困と格差、長時間労働が蔓延し、将来の希望が見えない人々が増加している現状を打開する根本的方策について語るべきである。

岡真人

横濱市立大学名誉教授
神奈川県地方自治研究センター理事

フランスの地方分権化政策

—オランダ政権下の議論をめぐって—

京都府立大学公共政策学部准教授 玉井 亮子

2015年2月27日、神奈川県地方自治研究センター2014年度第2回地方分権システム研究会が神奈川県地域労働文化会館で開催された。山梨県立大学国際政策学部准教授（※研究会当時：現京都府立大学准教授）玉井亮子氏より「オランダ政権下における地方分権化政策の動向」というテーマで、報告をいただいた。以下は、その報告内容をもとに、玉井氏が書き下ろしたものである。

はじめに

2012年5月、大統領に就任したオランダ(François Hollande)は、大統領就任式の演説のなかで新たな地方分権化(décentralisation)政策に取り組むと発言し、その意欲を述べる¹。そして同年10月には、州への新たな権限移譲、大都市制度の見直しと共に州と県の議員職を兼任する地域議会議員(conseillers territoriaux)制度廃止にも言及するなど、改革の方向性を打ち出した²。これを受けて2013年4月には、メトロポール(métropole)といった都市制度の補強、経済開発や雇用に関する州権限の見直し、自治体間の連携強化や権限見直し、といった内容を含んだ地方分権に関する法案が3つ、元老院に提出され、オランダ政権下での地方分権化政策に関する法案審議が開始された。

フランスにおける地方分権化政策は、オランダ政権のものも含めて詳細な紹介が日本語でも既になされているし、フランスの地方制度についてもそうである³。しかしフランスの地方分権化政策の基本的な部分を理解するた

めには地方制度に関する基本的な知識が必要となるため、その地方制度について簡単に確認したい。また本稿で主に取り上げるオランダ政権下の地方分権化政策の内容は多岐にわたる。そこで特に都市と州をめぐり改正とあった2点について述べ、今次の改正の特徴を検討したい。もちろんこの2点以外にも取り組んでいる政策はあるのだが、フランス政府サイトで紹介されている今次の改正のポイントには、都市政策に関連するメトロポール(métropole)制度の改正、合併を伴う州の数の変更、新たな地方組織、といった3点が記されている⁴。そこで本稿でも、これら3点と関連する都市と州への改正を取り上げることで、一連の改正に関する紹介としたい。

1. フランスの地方制度

フランス第五共和政憲法には地方公共団体(collectivité territoriale)として市町村(commune)、県(département)、州(région)、などが記されており、他国との比較ではこれが一般的な地方自治体の枠組みに当てはまる

だろう。その数は市町村が 36,529、県が 101、州が 27 となっている⁵。ただし基礎自治体である市町村は数が多く、人口1万人以上の市町村は約 2%と規模の小さいものがほとんどである。また一部の都市を除くが、市町村については人口に関係なく、市町村として同じ枠組みの行政制度が用いられている。そこで行財政能力の一定レベルの確保や効率性、また地域計画策定の必要性などから、市町村間共同公施設(*établissements publics de coopération intercommunale*)といった行政組織を通じた事務処理方式が広く活用されている。ただしこの市町村間の広域連携 (*intercommunalité*)の方式を用いた行政組織は、事務組合の形式を採るもの、そして関係市町村の代表者が共同で議会を設置し、課税権を有して活動する公施設(*établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre*)の形式を採っている、いわゆる「広域連合体」が設けられている。広域連合体は、構成市町村の議会議員が兼任で広域連合体の議会議員を務めており、一定の民主性が担保されているといわれる⁶。そこで市町村、県、州、に加えて広域連合体をフランス地方自治体の層の一つとしてカウントするならば、その実態として「3.5 層制」とか「4 層制」といわれることもある⁷。

事務組合も広域連合体も複数の方式が設けられており、各市町村のニーズに合わせて、また設置要件に従って広く用いられている。その数は事務組合では 12,666、広域連合体では 2,133 となっている⁸。特に広域連合体への市町村の参加に関しては、国の積極的な加入推進もあって、市町村のほとんどがいずれかの方式の広域連合体に属している。

各自治体層等の主たる活動をその歳出からみるならば、市町村は基礎自治体として一般行政費や地域開発分野の支出が多い。幼稚園、小学校といった初等教育関連の教育関係、スポーツ・青少年育成事業、保育所や託

児所事業に関する支出もある。また広域連合体については、地域のインフラ整備や地域開発、上下水道、廃棄物処理といった事業の管理運営の支出がある。県は民生費や最低所得保障制度といった社会福祉分野での支出が多い。県道整備といったインフラ関連、中学校関連、県道管理といった部門の支出もある。州については、州管轄鉄道といった交通基盤整備、高等学校関連、職業訓練といった支出が多い。これらに加えて州は、地域の経済開発・整備とその計画策定についての役割を担い、EU の地域開発計画の窓口となっている⁹。

その一方、地方自治体とは別に、しかし自治体区画を国の行政区画として用いており、フランスでも各省庁が全国各地に出先機関を設置している。フランスでは地方自治体層と並び立つように、「地方長官(*préfet*)」が県と州レベルに配置されており、それが日本の制度とは異なる点でもある。地方長官は国家公務員が務め、地域における出先機関の総括的な役割を担い、予め定められた業務範囲のなかで出先機関と連携しながら管轄区域での中央の事務を行っている。州庁、県庁が各地方に置かれ、郡レベルには県庁の補佐機関として副地方長官庁が設置されており、州の地方長官は州都が置かれている県の地方長官が兼任している。かつて地方長官は県の執行機関であったし、またその当時の法令で唯一の自治体層であった市町村に対しては後見監督 (*tutelle*) を行っていた。しかし 1982 年 3 月 2 日法によってそれらの地方長官の権限は廃止となった。

現行の地方長官の業務は、地方自治体やその関連の公施設の活動に関する合法性監督 (*contrôle de légalité*)、予算監督 (*contrôle budgétaire*)、といった事後的な監督業務であり、このような行政事務上の監督は法治国家 (*État de droit*)において最重要任務の一つとされている¹⁰。合法性監督とは、地方議会やそ

の公施設での議決が法令に沿っているかどうかを、地方長官宛に送付されるそれらの議決から事後的に判断することをいう。地方長官が地方自治体の決定に違法性を認めれば、その議決は行政裁判所へ提訴される。しかし問題があった場合、即座に行政裁判所への提訴とはならない。提訴となる前に、地方長官と該当する議決を行った自治体議会等とのあいだでは観察書簡がやりとりされるし、地方長官の裁量の範囲内で関係自治体と意見交換が行なわれるなどの調整が行われるからである。また予算監督も事後的な監督であり、地方自治体及びその関連公施設から送付された予算・決算関連文書から内容の適切性を事後的に判断する。予算監督で問題が見つかった場合は、州会計検査院にその審査を委ねることになっている。このように様々な地方自治体の活動について地方長官は事後的に監督する立場にある。当然のことながらその庁舎は自治体庁舎とは別に置かれている。州庁、県庁、そしてその下に副地方庁が置かれ、そこには国家公務員が勤務し、業務にあたっている。

2. 地方の重層性¹¹

地方の政策が展開される現場の特徴を記すならば、その重層性を指摘できる。まずは、地方制度の重層性である。州、県、市町村、そして市町村間広域連携組織といった自治体の層、また州庁、県庁、出先機関といった国の地方出先機関の層、といった複数の層から地方制度が構成されている。またそこに欧州連合(EU)、そして国といった層も加わり、そのなかで自治体政策が繰り広げられる。地方における政策の進め方についてある国会議員は「ある業者が開発を行おうとすれば、国や県庁への相談を怠ることなく、土地購入のためには市町村あるいは市町村間広域連携組織、道路や衛生については県議会、企業への補助

や専門知識については州、といった各者と面会しなければならない」と語り、地方での複数の交渉相手の多さに加えて、各分野の交渉相手を適切に特定することの重要性を示し、地方の政策の複雑さを主張する¹²。

このような重層性から、地方は何層にも折り重なったパイ生地で作られるお菓子の「ミルフィーユ(mille-feuilles)」にたとえられることもある¹³。またそもそも自治体数も多く、自治体層の重なりも多いので、それが権限や財源の重複を生みだしているといった批判の対象となってきた。その背景には、1980年代以降、国から地方自治体への権限移譲が活発に行われた為、自治体の権限が増加したということもある。これが自治体層間での権限重複部分を拡大させ、それが財政上の非効率性の原因となっていると批判されているのである。つまりフランスでは地方分権化政策が深化し、権限双幅の問題が深刻化しているとの認識があり、権限整理が求められているという事情がある。そしてこのような権限重複は、責任の不明瞭さを招き、地方税の負担感が増加しているとの声も地域では聞かれるようになった¹⁴。そこでサルコジ政権時からこのような状況改善を意識した地方自治体構造改革が具体的に取り組みされている。各地方自治体層のもつ権限の明確化が目指され、今次のオランド政権下での改革もその流れを継承したものとなっている。

こういった地方制度のあり方に加えて、元老院(Sénat)の存在、そして地方議会議員と国会議員の兼職という制度が更に絡む。元老院議員の選出については、地方議会議員が中心となった選挙人団が構成され、そこが元老院議員を選出する。この選挙人団は人口規模の小さい市町村議会議員を多く含むような制度設計となっていることから、元老院では地方、そして小規模市町村にとって不利な条件が含まれた法案の成立を阻むような活動が繰り広

げることもある。また地方議会議員と国会議員の兼職については1985年以降、兼職制限が漸進的に定められており、2014年2月14日法でも兼職制限が新たに設けられるなど、政府は兼職率が下がるよう、努力を続けている。しかし現状では兼職議員は多い。2013年7月の時点で国会議員と何らかの地方議会議員を務める議員は、下院である国民議会(Assemblée nationale)議員577人中468人、上院である元老院議員348人中264人であり、兼職をしていない議員はそれぞれ約19%、約24%に留まっている¹⁵。また2014年4月現在の数字では、2017年の新たな兼職制限がかかるまでの間、国民議会議員の196人、元老院議員の87人が国会議員職と共に市町村長職を務める予定であるし、今後も地方公選職と国会議員の兼職は制限の枠内であれば可能である¹⁶。議員の兼職は一議員への権力偏向を生み出し、また各議員職の職務専念義務を損なうとの批判もある。しかし良くも悪くも地域の課題を国政の場で議論できる可能性が高まる国と地方の兼職という手法は、その議員活動に定着している。しかしそれが地方自治体レベルでの党派対立を国政レベルに持ち込む一因ともなっている。自治体層が複数存在していることから、例えば州議会多数派とその州下のある県の議会多数派の党派が異なるといった自治体レベルでの党派の相違が、国政レベルでの対立にも影響を及ぼす可能性がある。このように地方政治の重層性もまた、自治体政策が多大な労力を要する原因ともなっている。そこで、オランダ政権下における地方分権化政策においては、行政面での「重層性」の整理に取り組んでいる。どのような手法を用いているのか、その具体的内容については、次の項目でみていくこととしよう。

3. オランダ政権下における地方分権化政策

地方分権化政策の流れをみる場合、オランダ政権時のそれは「第三幕(Acte III)」に含まれるとされる¹⁷。この「幕」とは、地方分権化政策の時間的流れを一定の内容で区切ったもので、「第一幕」の幕開けは政権交代を経て大統領に就任した社会党ミッテラン(François Mitterrand)政権下における1982年3月2日法とされている。「第一幕」では地方自治体レベルへの政治的決定権限の付与とその充実、国から幅広い分野での地方自治体への権限移譲、市町村間協力組織の新たな再編と強化等に取り組まれた時期であった。それ以前にも地方分権化政策は実施され、また改革の方向性をめぐる議論は行われていた。県や州の自治体化、国から自治体への後見監督廃止といった地域民主主義の充実と直結する具体的な変更を含んだ「第一幕」は、それ以前の地方分権化政策をめぐる議論を引き継ぎつつ、国と地方の関係について抜本的な見直しを制度改正として行われたのである。続く「第二幕」はシラク(Jacques Chirac)政権下の2003年3月28日法に基づく憲法改正がその始まりとされる。国から地方自治体への更なる権限移譲やそれに伴う財源移譲に関する改革が、憲法改正を伴って実施された。フランス共和国組織の分権化、地方自治体としての州の明記、地方自治体への国からの財源補填の義務化等が憲法の条文に記されたのである。またこれを受けて法案成立が相次ぎ、例えば自治体の財政自主権に関する2004年7月29日法や国から自治体への権限移譲について記された2004年8月13日法が定められている。

そして「第三幕」は、サルコジ(Nicolas Sarkozy)政権下の2010年12月16日法(loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales-地方公共団体改革法—以下2010年法と記す)に基づいて実施された改革がその始まりとされる。2010年法を

めぐっては、地方行政層の多さや地方自治体の多さといったフランスの特徴でもある地方の「ミルフィュー」状態への対応もまた掲げられ、自治体間での権限整理を含むものとなっている。そして2012年5月に社会党オランダが大統領に選出され、政権交代が起こったが、オランダもまたサルコジ政権時の地方分権化政策の流れを引き継ぎながらも、それに修正を加えつつ大統領選公約で掲げた地方分権化政策に取り組んでいる。

「第三幕」の背景には、対内的な部分、そして対外的な部分がある。対内的な部分とは、フランスの財政赤字とその圧縮の必要性である。EU設定の財政赤字に関する対国内総生産比率目標を2015年現在、フランスは達成できずにいる。サルコジ政権時でもフランスの政府債務残高は増加しつづけ、緊縮財政政策が採られ、地方自治体に関しては、その財政支出抑制のために自治体運営の実質的な効率化が目指されていた¹⁸。しかしオランダが大統領となった後も国の財政赤字状況の改善はみられず、対応が迫られる状況に変わりはなく、自治体の歳出も自治体債務も増加する傾向も変わらない¹⁹。更に地方分権化政策の深化は自治体の権限増加とそれへの財源確保と充実も求められる。そこで自治体の権限を明確化させ、また広域連合体が分散する状況から、都市圏を形成することで一定規模の団体の下に集約させ、財政運営の効率化を確保し、構造的な財政赤字削減の一助とすることが目指されているのである。

対外的な部分については、EUの設定した財政規律目標といった先に記した点と重なるところもあるが、外国との関係から生じているものである。EUは資金援助を伴う政策については広域的な地域や都市といった自治体をその対象としており、フランスでは州を広域的な地域にあてている。そこでEUからの資金援助と大いに関連のある経済開発や地域開発と

いった権限を州や都市に意図的に集め、その資金の有効活用とそれができる組織づくりが目指された。また以前より、他国との比較から州の行政区画の拡大、経済力向上の為に人口密度を高めること、また州レベルでの事業のための権限整備といった点に関する議論が重ねられてきた。そこで2010年法での州間合併の手続きや大都市制度の改正にみられるように、州と併せてその州庁所在地となるような都市の強化策は以前から議論されていたのである。地域の経済力を高め、EU内、また世界の都市との都市間競争に勝ち抜き、国の経済成長につなげるとの意図も、今次の地方分権化政策には込められている。

このような課題解決への取り組みを、オランダ政権下の地方分権化政策に関する法律から読み取ってみよう。法案審議の過程で一部法案の改編がなされるなどの紆余曲折はあったものの、成立したのが以下の3つの法律である。すなわち2014年1月27日法の「地方行政活動とメトロポール確立に関する法律(loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles—以下、MAPTAM法と記す)」、2015年1月16日法のいわゆる「州境界画定、州・県議会選挙と選挙期日変更に関する法律(loi no 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral—以下、州再編統合法)」、そして2015年8月7日法である「共和国の新たな地方組織に関する法律(loi no 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République—以下、NOTRe法)」、である²⁰。州再編統合法の主な内容は、フランス本土の現行22の州をコルシカ島も含めて13とし、2016年1月に新制度に移行するといったことである。州再編統合法について

は適宜言及しながら、主に MAPTAM 法と NOTRe 法において（修正となった項目は除くが）、都市と州に関する項目について簡単にみてみることにしよう²¹。

MAPTAM 法では、①地方自治体運営に関する組織再編、②市町村間広域連携の強化、③都市政策の強化、といった内容が含まれている²²。①については特に、分野ごとのリーダー的役割を担う自治体(chefs de file)が確認されたことを記しておきたい。リーダー的役割を担う自治体については、地方公共団体一般法典 (Code Général des Collectivités Territoriales)にも既に定められていたものだが、これが今次の改革において、各自治体層に配分された分野を明記しながらリーダー的役割を改めて示している。そもそもリーダー的役割を担う自治体とは、特定の政策をめぐって自治体やその関連組織の持つ権限のうち複数の自治体で重なり合う部分がある場合、予め法律で定められたある自治体層が、リーダーとして、しかし他自治体層に対して後見的な介入とならないように、各自治体間の権限調整に当たる²³。つまりこの手法を用いて、自治体間の権限重複が起こっていれば話し合いを行い、それをもって漸進的に各自治体層の権限を明確化していこうとの志向をもつ²⁴。各自治体層、各分野、どのような手法を持ってリーダーとしての役割を果たしていくのかといった点については、今後の議論のなかで深められていくだろう。②については「グラン・パリ・メトロポール(Métropole du Grand Paris)」といった大都市を対象とした広域連合体の新たな方式の設置、広域連合体である大都市共同体(Communauté urbaine)の権限拡大とその設立人口要件緩和、複数の広域連合体から構成される「事務組合」形式を用いた地域農村均衡拠点圏(pôles d'équilibre territoriaux et ruraux)の設定等がある。③については、広域連合体のメトロポールと事務

組合の大都市拠点圏の設置緩和につながるような要件変更等が記されている。そもそもメトロポールとはサルコジ政権時の 2010 年法によって設置された大都市地域を対象とした広域連合体制度の新たな枠組みの一つである。これをメトロポールへの更なる権限移譲と共に²⁵、人口要件を緩和してその設置を容易にしたのが今次の改正であった。任意の移行もあるのだが、設定圏域で一定の人口を超えると、メトロポール制度に義務的に移行することが定められ、多くの都市がその対象となった。2011 年にはニース・コートダジュール(Nice Côte d'Azur)がメトロポールの第一号として設置されていたが、2015 年 1 月にはリール(Lille)、ボルドー(Bordeaux)、トゥールーズ(Toulouse)、ナント(Nantes)、ルーアン(Rouen)、ストラスブール(Strasbourg)、グルノーブル(Grenoble)、モンペリエ(Montpellier)、レンヌ(Rennes)、ブレスト(Brest)がメトロポールへと移行している。また特別型メトロポールについては 2015 年 1 月にリヨン(Lyon)、2016 年 1 月にはエクス・マルセイユ・プロヴァンス(Aix-Marseille-Provence)、パリといった圏域を対象とした設置が続く²⁶。これに加えて広域連合体に備える義務的権限の追加・変更、また事務組合型である大都市拠点圏については設置要件の緩和となるような改正、といった内容も含まれている。このような都市政策の強化の一方で、地域農村均衡拠点圏が設置されていることから農村地域への配慮が読み取れる。

次に NOTRe 法についてであるが、州の権限強化や広域連合体の権限見直しが含まれたものとなっている²⁷。2015 年 1 月 16 日法によって州の合併が定められたが、新たな区割りの下での州に、どのような権限を置くのかといったことについて NOTRe 法で定めている。そのなかで経済開発に関しては中小企業支援政策について、5 年間の「イノベーションと国

際化に係る経済開発州計画(schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII))」策定が州に課されている。また「整備、持続ある発展、地域の平等に関する州計画(schéma régional d'aménagement durable du territoire (SRADDT))」についても州が策定するとされ、そこに、移動、大気汚染防止、エネルギー管理と価値増大、住宅、廃棄物管理といった地域開発戦略の方向性を記すこととされている。県については社会福祉関係の一連の権限保持が確認されたし、県道は含まないが、交通関係の権限は県から州へと移譲されることになった²⁸。また中学校の管理運営に関する権限については変更されなかったが、県に属する中学校の所有権については、県から州に義務的に移譲されることになった。ただし市町村あるいは広域連合体が所有権を有する中学校に関してはその権限移譲は任意とされた。更に市町村間広域連携組織については、全市町村が広域連合体に所属し、また再編することを目指す内容の項目が含まれている²⁹。また広域連合体間での権限移譲についても記されており、広域連合体のうち、市町村共同体(communautés de communes)と都市圏共同体(communes d'agglomération)の間での権限移譲が行われ、そして両共同体は水系管理、下水道についての権限が任意であったものを、2020年1月1日より義務的権限として付与されることとなっている。

このように、広域連合体間の権限整理やメトロポールといった大都市を対象とした広域連合体の権限強化、州の合併と新たな州に予定されている権限に関連する項目が記されている。上記の三つの法律から今次の改正の狙いを読み取るならば、サルコジ政権時の改革の流れを汲みながら、地方自治体間のバランスを再編する点に重きを置いているといえるだろう。例えば政府サイトでもMAPTAM法や

NOTRe 法は地方レベルの権限明確化に着手するものだとの記述があり³⁰、(改正の効果への評価は別として)前政権同様、自治体レベルでの権限整理に取り組んでいる。

もちろんこれ以外にも取り組んでいる政策はあり、サルコジ政権時との違いを打ち出すような改正も行われている。例えば、1人の議員が州と県の議会議員を兼ねるというサルコジ政権時に制定されていた地域議会議員(conseillers territoriaux)制度をオランド政権時では廃止となった。また男女ペアで立候補するとした県議会議員選挙制度の改正については、議員のジェンダーバランスに配慮した改正といえるし、2014年2月14日法による兼職制限規程は地域民主主義のあり方とも関連した改正といえよう。とはいえ、これらも含めて一連の改正は地方分権化「第一幕」のような国から地方自治体層に多くの権限を移譲するような地方の責任のあり方に大きな変更を加えるものではない。「第二幕」のように憲法改正を伴うようなものでもない。今次の改正は、自治体層間での事務権限の見直し、都市の権限強化、そして合併といった面積上の規模拡大を伴う州の権限強化といったことが改正のメインとなっており、地方自治体の抱える事務そのものを対象とした自治体レベルでの技術的側面が重視されたものとなっているのである。

この技術的側面という点から今次の改正の特徴をみるならば主に、各自治体層に専有的分野を持たせるといった方向性がみられる。MAPTAM法での各自治体層のリーダー的役割の確認にもあるように、各自治体層の専門分化を強化することで、権限重複の解消を目指すといった改正の意図が読み取れる。

しかし一連の改正を通じて、特に州の活動の今後については議論のあるところであろう。つまり州はその区域内にある他の自治体層に対して、今後、どのような「態度」を取るの

か、という点について現段階では不透明な部分が多い。サルコジ政権時には廃止され、MAPTAM 法では復活し、NOTRe 法では原則廃止となる等、二転三転した「一般権限規定 (clause de compétence générale)」の議論を例に、州についてみてみよう。一般権限規定とは、ある事務権限をめぐってどの自治体層に所属するのか、その詳細が法で明確に定められていない場合、自治体層で自主的な調整が行われ、その権限配分の内容を決めることを指す。しかしMAPTAM法成立後、一般権限規定に基づく権限調整は、従来の混乱を継続させるとの懸念から、NOTRe 法では県と州に関する一般権限規定は廃止となった³¹。しかし地域整備や経済開発といった州に配分されたリーダー的役割がどのような活動を含むものなのか、またそのリーダー的役割をどのように発揮できるのか、不明な点が多い為、州の権限が実態として強まるのではないかといった不安を州以外の自治体層に持たせることにもなっている。もちろん以前から、州整備開発計画(schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire)といった州レベルの地域計画は複数、策定されており、関係自治体が策定している諸々の計画との整合性や調整は今までも行われてきた。しかし今次の改正が自治体層間、そして関係自治体間の調整に、どのような影響を及ぼすかについてはまだ分からないことが多いのである。つまり州の区域下にある関係自治体にしてみれば、政策のあり方をめぐって州との対立が起きた場合、リーダー的役割といった概念の下、州が他の自治体層に「指導」するといったことが起こるのではないかと懸念されている。この懸念は、MAPTAM 法で設置された行政活動地域会議(conférence territoriale de l' action publique)の活動をめぐっても表出している。この会議は各州議会議長が長となってその区域下の関係自治体やその関連組織の

代表者から構成されるもので、州単位で各自治体層の代表者が一つのテーブルについて議論するという点については評価される部分もある。しかしリーダー的役割を担う自治体という項目がこの会議と結びついた時、実質的には、他の自治体層に対する州の発言権が強化されかねないとの指摘もある³²。州の権限は限定されてはいるものの、首相であるヴァル (Manuel Valls) の「行政活動の州化 (régionalisation de l' action publique)³³」といった発言もあり、州の権限補強の有効性とそのあり方については今後の経過と共に議論が積み重ねられていくだろう。これは州に限らず、各自治体層が今後、どのような行動に出るのか、またそれがどのような結果を生み出すのかといった経験を踏まえての議論となるだろう。

技術的側面をめぐる論点については、市町村間広域連携組織の活用と大都市への注目という点にもつながる。市町村間広域連携組織の活用といった流れのなかで、基礎自治体を補強するものとして広域連合体が実質的にその地域活動の基盤の一つとなっており、広域連合体は、国、州、県、関係市町村からの権限移譲の対象として整備されてきた。特に2010年法で設定されたメトロポールに関しては、今次の改正においても権限が更に付与され、設置要件も緩和されており、複数の都市がその枠組みに移行している。これ以外にも都市の補強につながる改正が含まれる今次の改正は、各地での都市圏域の形成を促すものとなっている。しかしその一方で、権限を「奪われ」かねない立場にある自治体層からすれば、大都市推進といった流れに賛同することは難しい。例えば2010年法において定められたものでも見られたが、メトロポールの権限に関する項目は、州や県との関係からみても、メトロポールの要請によって協定が結ばれることで権限の委託あるいは移譲が

なされるとなっている。つまり権限移譲が義務とならない「委託」といった選択肢が備えられているのである³⁴。また市町村は広域連合体に自身の権限を委ねたり、また移譲されたりしながら活動している。市町村に「残存」している権限だけではもはや自治体として市町村を運営していくことは難しい。合併という選択が難しい市町村の苦悩は、広域連合体といった市町村間広域連携組織の活動に頼ることで和らげるしかないのである。

おわりに

本稿ではオランダ政権下での地方分権化政策を主に記した。しかしフランスの地方分権に関する議論では、「地方分権(décentralisation)」と「地方分散(déconcentration)」という2つの視点への言及が必要となる。これは「共和国の地方行政に関する1992年2月6日法」に基づいて、「今日のフランスは地方分権化され、地方分散化されている」と政府サイトが記していることから明らかであろう³⁵。ここでの「地方分権」とは、民選議員から構成された議会を備え、その首長も地方議会議員が務める自治体への権限移譲を、また自治体としての決定権の確立やその保障の充実をその議論の対象とする。一方、「地方分散」とは、国の行政機関内での権限移譲を意味し、国の出先機関や地方長官といった地方にある国の行政機関に、国の行政機関の権限を移管することを指す。地方分散は地域課題に適切に対応できる国の行政組織構築につながっており、それが地域活動の活発化にもつながるとされる。よって地方分権と地方分散は、地方分権化政策の両翼として相乗効果をもたらすものとされる³⁶。

今次の改革における地方分散に関する動きについては、2015年5月7日デクレによって

「地方分散化憲章(charte de la déconcentration)」が示されたことにより、今後、具体化していくだろう。この憲章は1992年7月1日デクレに記された第一次地方分散憲章を引き継ぐものとして位置づけられており、2016年1月1日からの州合併に伴い、国の行政機関についても新たな組織編制が必要とされるなか、地方での国の行政組織の補強を目指すものとなっている。今次の憲章をみると、国の政策の推進や調整における州地方長官の活動が重視されており、これは1992年時の憲章との共通点であろう。しかし今次の憲章では県地方長官と比べて、州地方長官に戦略的立場から主導的な役割が期待されているといった点が垣間みられる³⁷。その一方、今次の憲章の審議にあたって地方議会議員のなかには県庁を地域での国の行政事務との近接性を確保する存在と位置づけ、そういった活動への補強を期待する声もあったという³⁸。

地方分権の流れのなかで国の行政機関がもっていた権限が自治体に移譲されたこともあり、地方での国の活動範囲は縮小しているとの評価がある。その一方、国の評価基準設定を通じて、自治体の活動を制限する活動も拡大しているとの議論もある³⁹。国の行政機関には地方も含めた行政組織としての一貫性確保の意図の下、自治体への合法的監督を行っている。オランダ政権下での地方分権化政策の全体を掴むためには、地方分散の流れも追わなければならない。また本稿で主な検討対象として扱った地方分権化政策の実態やその効果は、今後、政策が実施されるなかで明らかになっていくだろう。州は合併へと至り、都市は権限補強がなされた。これに対して市町村と県は合併といった大きな改正を避けてはいるが、その権限は拡大することはない。これは市町村と県の活動の停滞にもつながるのだろうか。またそれをもって自治体としての活動の弱体化を政府は狙っているのだろうか

か⁴⁰。この点についても更なる検討が必要となるだろう。

(2015年10月15日脱稿)

オンライン情報の最終確認日はすべて2015年10月12日。

¹ elysee.fr [en ligne] Discours de M. le président de la République - Cérémonie d'investiture. 15/05/2012. Disponible sur : <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-de-m-le-president-de-la-republique-ceremonie-d-investiture/>

² Dila(Direction de l'information légale et administrative)[en ligne] Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur la réforme des collectivités locales, à Paris le 5 octobre 2012. Disponible sur : <http://discours.vie-publique.fr/notices/127001806.html>

³ フランスの地方制度、地方分権化政策については以下の文献を参照。久邇良子『フランスの地方制度改革—ミッテラン政権の試み』早稲田大学出版部、2004年。山崎榮一『フランスの憲法改正と地方分権—ジロンダンの復権』日本評論社、2006年。大山礼子『フランスの政治制度』東信堂、2006年。久邇良子「フランス第五共和制における地方分権化・地方分散化」『東京学芸大学紀要：人文社会科学系』II Vol.61、p.143-153、2010年。佐川泰弘「フランスにおける近年の地方制度改革：地方分権の終焉か？」『茨城大学地域総合研究所年報』46巻、p.5-17、2013年。山崎榮一「フランスにおける市町村と広域共同体の関係に関する覚え書き(上)(中)(下)」『地方自治』805号(p.41-73、2014年)、806号(p.18-39、2015年)、808号(p.27-56、2015年)。オランダ政権下の地方分権化政策の内容については以下を参照。黒瀬敏文・植村哲・勝目康・白水伸英・西村高則(1)~(5)・荒井陽一(6)「オランダ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向(1)~(6)」『地方自治』(以下(1)から順に)797号 p.79-108、798号 p.42-69、2014年、799号 p.93-124、800号 p.121-146、801号 p.52-87(以上、2014年)、811号 p.78-105、2015年。服部有希「立法情報 フランス 地方公共団体の権限の整理及びメトロポールの強制的設立」『外国の立法. 月刊版：立法情報・翻訳・解説』259巻、p.14-15、2014年。

⁴ [Gouvernement.fr](http://www.gouvernement.fr)[en ligne] Réformer l'organisation territoriale : La réforme territoriale. 05/08/2015. Disponible sur : <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>

⁵ 2012年調査数字。Direction générale des

collectivités locales(DGCL) [en ligne] *Les collectivités locales en chiffres 2015*. 2015.p.19. Disponible sur : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2015>

⁶ 2014年市町村議会議員選挙と広域連合体議会選挙では「共同選挙方式(fléchage)」という選挙方式が用いられた。これは上記2つの議会議員候補者名リストがそれぞれ併記された形で印刷された1枚の投票用紙を用いて投票する方式である。議会ごとに区別された投票用紙を用いて投票を行うといった通常の直接普通選挙の投票方式とは異なる。

⁷ 例えば以下の文献による指摘。山崎榮一『フランスの憲法改正と地方分権—ジロンダンの復権』日本評論社、2006年、p.63。青木宗明「一般地方財政篇 フランス地方財政調整における「水平調整」導入の背景と意義：欧州危機・国家財政難と「調整継続」の意思表示」『地方財政』52(2)、2012年、p.57。

⁸ 2015年1月1日現在の数字。DGCL. *op.cit.*, p.19.

⁹ Dila[en ligne] Quelles sont les compétences des collectivités territoriales ? [vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/). 2015. Disponible sur : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/> [collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr)[en ligne] Annexe 2 - Les finances des collectivités locales. Ministère de l'intérieur. *Rapport de l'Observatoire des finances locales- Les finances des collectivités locales en 2015*. 2015. Disponible sur : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL2015_08.pdf

¹⁰ Ministère de l'intérieur[en ligne] Préfectures: Missions. 2011. Disponible sur : <http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Prefectures/Missions>

¹¹ Le Parisien[en ligne] Réforme territoriale : 5 bonnes raisons de redessiner la France. 16/01/2014. Disponible sur : <http://www.leparisien.fr/magazine/grand-angle/reforme-territoriale-5-bonnes-raisons-de-redessiner-la-france-16-01-2014-3500045.php>

¹² *Ibidm.*

¹³ [gouvernement.fr](http://www.gouvernement.fr). *op.cit.*.

¹⁴ 久世公堯「地方分権の忘れ物(49)最近のフ

ランス地方自治事情-四層制(州・県・市町村共同体・コミュニケーション)の現状にメス」『自治実務セミナー』48巻2号、2009年、p.53。

¹⁵ le monde.fr[en ligne] La maladie française du cumul des mandats. 02/07/2013. Disponible sur :

http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/07/02/la-maladie-francaise-du-cumul-des-mandats_3440255_823448.html

¹⁶ le monde.fr[en ligne] Municipales: quels résultats pour les parlementaires ? 03/04/2014. Disponible sur :

<http://parlement.blog.lemonde.fr/2014/04/03/municipales-quels-resultats-pour-les-parlementaires/>

¹⁷ Dila[en ligne] Quelles évolutions les collectivités territoriales ont-elles connues ? vie-publique.fr. 2015. Disponible sur :

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/apparition-collectivites-territoriales/>

¹⁸ サルコジ政権時から国の財政難とそれに伴う地方への財源移転の困難への対応が、税制改革を通じて行われている。青木宗明「一般地方財政篇 フランス地方財政調整における「水平調整」導入の背景と意義：欧州危機・国家財政難と「調整継続」の意思表明」『地方財政』52巻2号、p.56-82、2013年。

¹⁹ Cour des comptes, Chambres régionales et territoriale des comptes. Les finances publiques locales. Cour des comptes. 2014.

²⁰ 黒瀬・植村・勝目・白水・西村、前掲論文(1)、pp.80-87。黒瀬・植村・勝目・白水・西村・荒井、前掲論文(6)、pp.78-82。

²¹ 改正の内容については注 3 に記した文献を参照。

²² Dila[en ligne] Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l' action publique territoriale et d' affirmation des métropoles. vie-publique.fr. 28/01/2014. Disponible sur:

<http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-modernisation-action-publique-territoriale-affirmation-metropoles.html> 行政活動地域会議については以下を参照。黒瀬・植村勝目・白水、前掲論文(1)、pp.100-102。

²³ リーダー的役割を果たす自治体については以下を参照。山崎榮一、前掲書、p.238-240。

²⁴ MAPTAM 法第 3 条では、リーダー的役割として各自治体層には以下のものが定められている。州については①地域整備・地域の持続的な開発、②生物多様性の保護、③天候・大気保

全・エネルギー、④経済開発、⑤イノベーション支援、⑥企業の国際化、⑦交通結末部分の連携性と相補性、⑧高等教育機関と研究への支援、となっている。県については①社会福祉、社会開発、エネルギー困窮解消への貢献、②人々の自律、③地域の連帯となっている。市町村については、①持続可能な移動、②近接性をもった公共サービス組織、③空間の整備、④地域開発となっている。

²⁵ MAPTAM 法第 43 条。

²⁶ パリ、リヨン、マルセイユに関するメトロポールは、他の都市とは区別されたメトロポール制度が採用されており、設置要件や事務権限等が他のメトロポールのものとは異なる。

²⁷ 2016年1月1日からのグラン・パリ・メトロポール創設、2018年1月1日からのコルシカ島内の2県の合併とそれの特別な地位を持つ地方公共団体への移行も確認されている。Dila[en ligne] Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. vie-publique.fr. 10/08/2015. Disponible sur :

<http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-portant-nouvelle-organisation-territoriale-republique.html>

²⁸ 2017年2月以降、県道とスクールバスの権限が州に移行予定であるが、スクールバスに関しては州が県に権限を委任することも可能となっている。

²⁹ 広域連合体の人口規模を5,000人から15,000人とするが、山岳地帯や人口の極端に少ない地域については5,000人とするとした。

³⁰ gouvernement.fr[en ligne] *op.cit.*,

³¹ 市町村に関する事項は今回の廃止からは外されている。

³² Localitis.info[en ligne] Les conférences territoriales de l'action publique peinent à démarrer. 30/07/2015. Disponible sur : <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pageName=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&jid=1250269329846&cid=1250269320051>

³³ gouvernement.fr [en ligne] Nous devons poursuivre la régionalisation de l'action publique. 10/10/2014. Disponible sur : <http://www.gouvernement.fr/partage/2036-cloture-du-congres-de-l-association-des-regions-de-france>

³⁴ Code général des collectivités territoriales. L5217-2

³⁵ Dila[en ligne] Qu'est-ce que la décentralisation ? vie-publique.fr. 2015. Disponible sur : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites->

territoriales/principes-collectivites-
territoriales/qu-est-ce-que-
decentralisation.html

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ la Gazette.fr[en ligne] La charte de la déconcentration est un message adressé aux élus locaux. 19/05/2015 Disponible sur :<http://www.lagazettedescommunes.com/358289/la-charte-de-la-deconcentration-est-un-message-adresse-aux-elus-locaux/> 今次の憲章では、地方分散化されている行政サービス等が関係する法案について修正の提言等を行う「国家地方行政中央会議(conférence nationale de l'administration territoriale de l'Etat)」が新たに設置された。この会議のメンバーには州地方長官が含まれているが、県地方長官が含まれていない。参加メンバーは、政府事務総局を議長とし、大学区総長、公共財局長、州保健局長のほか、州地方長官となっている(地方分散化憲章第17条)。

³⁸ Courrier des maires et des élus locaux.com[en ligne]L'initiative locale reconnue dans la nouvelle Charte de la déconcentration. 06/05/2015 Disponible sur :
<http://www.courrierdesmaires.fr/49436/linitiative-locale-reconnue-dans-la-nouvelle-charte-de-la-deconcentration/> Courrier des maires et des élus locaux.com [en ligne]Le département privilégié par l'Etat... pour ses services déconcentrés. 03/07/2014 Disponible sur :
<http://www.courrierdesmaires.fr/37530/le-departement-privilegie-par-letat-pour-ses-services-deconcentres/>

³⁹ Patrick.le Galès. Territoriale politics in France: le calme avant la tempête ? Alistair Cole, Patrick Le Gales, Jonah D. Levy. *Developments in French Politics 4*. Palgrave Macmillan. 2008.

⁴⁰ 久世公堯、前掲論文、p.54。

全国・神奈川県内自治体の 「総合戦略」策定状況について(中間)

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター
主任研究員 勝島 行正

「まち・ひと・しごと創生法」に基づいて、2015年度中に策定が求められている自治体版の「人口ビジョン」や「総合戦略」について全国と神奈川県内自治体の策定状況を取りまとめた。なお、全国の動向については、2015年11月10日に発表された内閣府の「地方版総合戦略の策定状況」を、また、神奈川県内の状況については、当センターが、自治体ホームページ等を基に、独自に集約したものである。

1. 「まち・ひと・しごと創生法」に基づく自治体版「総合戦略・人口ビジョン」の策定

(1) 自治体版「総合戦略」の策定

「まち・ひと・しごと創生法（以下「創生法」）」は、第9条で「都道府県は、国の『まち・ひと・しごと総合戦略』を勘案して、都道府県版の『総合戦略』を定めるよう努めなければならない」としている。

また、第10条では「市町村は、国および都道府県の「総合戦略」を勘案して、市町村版の『総合戦略』を定めるよう努めなければならない」としている。

都道府県、市区町村に対して自治体版「総合戦略」の策定を「努力義務」としている。

(2) 自治体版「人口ビジョン」の策定

「人口ビジョン」の策定については、「創生法」には、明示されていないが、「創生法」の解説では次のようになっている。

「地方版総合戦略の策定に当たっては、それぞれの都道府県・市区町村の人口の現状を分析し、今後目指すべき将来の方向と人口の将来展望を提示する『人口ビジョン』を策定することが望まれる。その対象期間としては、国の長期ビジョンと同様、2060年を基本と考えることが望ましい¹。」とされ、「人口ビジョン」は、「総合戦略」策定にあたって「必須」となっている。

(3) 「地方版総合戦略」推進体制

また、「総合戦略」、「人口ビジョン」等を策定し、効率的に推進するために、議会、地域住民はじめ「産・官・学・金・労・言」等で構成する「推進組織」を設け、そこで方向性や具体案を審議・検討することが重要であるとしている。

「産・官・学・金・労・言」とは、次のとおりである。

¹ 「まちひとしごと創生の概要と留意点(下)」(「地方自治」2015年5月・内閣府溝口)

「産」：商工会議所、商工会、JC、農協など

「官」：関係行政機関

「学」：教育機関（大学だけでなく、専門学校、高校など）

「金」：地銀、信用金庫、信用組合など地域金融機関

「労」：労働団体

「言」：地方の新聞、テレビ局、ラジオ局など

また、「総合戦略」の実施状況を検証する事が重要であり、行政の中だけで行うのではなく、「外部有識者等を含む検証機関を設置することが望まれる。」ともされている。

2. 全国の「自治体版総合戦略」策定状況

内閣府が2015年11月10日発表した「地方版総合戦略の策定状況」によれば、2015年10月30日現在の自治体版「総合戦略」の策定状況は、以下のとおりである

(1) 都道府県の策定状況

都道府県では、「10月30日策定済み（以下「策定済み」）」が38自治体（80.9%）で、「12月末までに策定（以下「12月末まで」）」が5自治体（10.6%）、「2016年3月までに策定（以下「3月末まで」）」が4自治体（8.5%）となっている。

10月末時点で策定されていないのは、福島県、群馬県、埼玉県、神奈川県、山梨県、大阪府、奈良県、福岡県、鹿児島県で、うち群馬県、神奈川県、大阪府、鹿児島県は「2016年3月末まで」となっている。

(2) 市区町村の策定状況

市区町村では、「策定済み」が728自治体（41.8%）で、「12月末まで」が308自治体（17.7%）、「3月末まで」が702自治体

（40.3%）、「2016年4月以降」が3自治体（0.2%）となっている。

（表1「市区町村の総合戦略策定状況（全国ブロック別・都道府県別）」参照）。

「策定済み」と「12月末まで」を合わせると約6割で、「3月末まで」が約4割となる。

「策定済み」について、都道府県別にみると、富山県、鳥取県が100%と全自治体で策定が完了しており、全国で最も進んでいる。以下、大分県88.9%、香川県88.2%、島根県78.9%、新潟県76.7%、岐阜県76.2%、石川県73.7%、山形県71.4%、福井70.6%、岡山70.4%の11県が7割を超えている。

他方で、「策定済み」が少ない県は、沖縄県0%、愛知県11.1%、神奈川県12.1%、東京都12.9%、群馬県14.3%、奈良県17.9%が10%台で全国平均を大きく下回っている。

(3) ブロック別策定状況

全国の都道府県について、北海道、東北、関東、東京圏、北信越、東海、近畿、中国、四国、九州の10ブロックに分け、市区町村の策定状況をみた。（数字は市区町村数。（）内は割合）

①北海道 179

「策定済み 72（40.2%）」、「12月末まで 53（29.6%）」、「3月末まで 54（30.2%）」。

②東北（青森・岩手・宮城・秋田・山形・福島） 227

「策定済み 86（37.9%）」、「12月末まで 48（21.1%）」、「3月末まで 93（41.0%）」。

③関東（茨城・栃木・群馬・山梨） 131

「策定済み 42（32.1%）」、「12月末まで 24（18.3%）」、「3月末まで 64（48.9%）」、「2016年4月以降 1（0.8%）」。

④東京圏（埼玉・千葉・東京・神奈川） 212

「策定済み 48（22.6%）」、「12月末まで 23（10.8%）」、「3月末まで 139（65.6%）」、「2016年4月以降 2（0.9%）」。

表1 市区町村の総合戦略策定状況(全国ブロック別・都道府県別)

ブロック・都道府県名	総数	10月30日策定済		12月末まで		2016年3月末まで		4月以降		
全 国	1741	728	41.8%	308	17.7%	702	40.3%	3	0.2%	
北海道	179	72	40.2%	53	29.6%	54	30.2%	0	0.0%	
東北	青森	40	18	45.0%	8	20.0%	14	35.0%	0	0.0%
	秋田	25	6	24.0%	8	32.0%	11	44.0%	0	0.0%
	山形	35	25	71.4%	5	14.3%	5	14.3%	0	0.0%
	岩手	33	12	36.4%	8	24.2%	13	39.4%	0	0.0%
	宮城	35	8	22.9%	10	28.6%	17	48.6%	0	0.0%
福島	59	17	28.8%	9	15.3%	33	55.9%	0	0.0%	
岩手・宮城・福島3県計	127	37	29.1%	27	21.3%	63	49.6%	0	0.0%	
東北計	227	86	37.9%	48	21.1%	93	41.0%	0	0.0%	
関東	茨城	44	13	29.5%	8	18.2%	22	50.0%	1	2.3%
	栃木	25	16	64.0%	3	12.0%	6	24.0%	0	0.0%
	群馬	35	5	14.3%	7	20.0%	23	65.7%	0	0.0%
	山梨	27	8	29.6%	6	22.2%	13	48.1%	0	0.0%
関東計	131	42	32.1%	24	18.3%	64	48.9%	1	0.8%	
東京	埼玉	63	14	22.2%	6	9.5%	43	68.3%	0	0.0%
	千葉	54	22	40.7%	6	11.1%	26	48.1%	0	0.0%
	東京	62	8	12.9%	8	12.9%	44	71.0%	2	3.2%
	神奈川	33	4	12.1%	3	9.1%	26	78.8%	0	0.0%
東京圏計	212	48	22.6%	23	10.8%	139	65.6%	2	0.9%	
北信越	新潟	30	23	76.7%	2	6.7%	5	16.7%	0	0.0%
	富山	15	15	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
	石川	19	14	73.7%	1	5.3%	4	21.1%	0	0.0%
	福井	17	12	70.6%	3	17.6%	2	11.8%	0	0.0%
長野	77	38	49.4%	13	16.9%	26	33.8%	0	0.0%	
北信越計	158	102	64.6%	19	12.0%	37	23.4%	0	0.0%	
東海	岐阜	42	32	76.2%	4	9.5%	6	14.3%	0	0.0%
	静岡	35	22	62.9%	2	5.7%	11	31.4%	0	0.0%
	愛知	54	6	11.1%	2	3.7%	46	85.2%	0	0.0%
	三重	29	9	31.0%	5	17.2%	15	51.7%	0	0.0%
東海計	160	69	43.1%	13	8.1%	78	48.8%	0	0.0%	
近畿	滋賀	19	9	47.4%	3	15.8%	7	36.8%	0	0.0%
	京都	26	12	46.2%	7	26.9%	7	26.9%	0	0.0%
	大阪	43	11	25.6%	3	7.0%	29	67.4%	0	0.0%
	兵庫	41	21	51.2%	6	14.6%	14	34.1%	0	0.0%
	奈良	39	7	17.9%	12	30.8%	20	51.3%	0	0.0%
和歌山	30	13	43.3%	3	10.0%	14	46.7%	0	0.0%	
近畿計	198	73	36.9%	34	17.2%	91	46.0%	0	0.0%	
中国	鳥取	19	19	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
	島根	19	15	78.9%	4	21.1%	0	0.0%	0	0.0%
	岡山	27	19	70.4%	2	7.4%	6	22.2%	0	0.0%
	広島	23	16	69.6%	3	13.0%	4	17.4%	0	0.0%
山口	19	13	68.4%	4	21.1%	2	10.5%	0	0.0%	
中国計	107	82	76.6%	13	12.1%	12	11.2%	0	0.0%	
四国	徳島	24	10	41.7%	6	25.0%	8	33.3%	0	0.0%
	香川	17	15	88.2%	0	0.0%	2	11.8%	0	0.0%
	愛媛	20	4	20.0%	5	25.0%	11	55.0%	0	0.0%
	高知	34	18	52.9%	9	26.5%	7	20.6%	0	0.0%
四国計	95	47	49.5%	20	21.1%	28	29.5%	0	0.0%	
九州	福岡	60	18	30.0%	8	13.3%	34	56.7%	0	0.0%
	佐賀	20	11	55.0%	7	35.0%	2	10.0%	0	0.0%
	長崎	21	10	47.6%	5	23.8%	6	28.6%	0	0.0%
	熊本	45	23	51.1%	17	37.8%	5	11.1%	0	0.0%
	大分	18	16	88.9%	0	0.0%	2	11.1%	0	0.0%
	宮崎	26	9	34.6%	5	19.2%	12	46.2%	0	0.0%
	鹿児島	43	20	46.5%	17	39.5%	6	14.0%	0	0.0%
沖縄	41	0	0.0%	2	4.9%	39	95.1%	0	0.0%	
九州計	274	107	39.1%	61	22.3%	106	38.7%	0	0.0%	

資料：内閣府「地方版総合戦略の策定状況(市町村)・2015年10月30日現在」を基に神奈川県地方自治研究センターが作成

⑤北信越（新潟・富山・石川・福井・長野）
「策定済み 102（64.6%）」、「12月末まで
19（12.0%）」、「3月末まで 37（23.4%）」。

⑥東海（岐阜・静岡・愛知・三重）160
「策定済み 69（43.1%）」、「12月末ま
で 13（8.1%）」、「3月末まで 78（48.8%）」。

⑦近畿（滋賀・京都・大阪・兵庫・奈良・和
歌山）198

「策定済み 73（36.9%）」、「12月末ま
で 34（17.2%）」、「3月末まで 91（46.0%）」。

⑧中国（鳥取・島根・岡山・広島・山口）107
「策定済み 82（76.6%）」、「12月末ま
で 13（12.1%）」、「3月末まで 12（11.2%）」。

⑨四国（徳島・香川・愛媛・高知）95
「策定済み 47（49.5%）」、「12月末ま
で 20（21.1%）」、「3月末まで 28（29.5%）」。

⑩九州（福岡・佐賀・長崎・熊本・大分・宮
崎・鹿児島・沖縄）274

「策定済み 107（39.1%）」、「12月末ま
で 61（22.3%）」、「3月末まで 106（38.7%）」。

（4）ブロック別策定状況の特徴点

①「10月30日策定済み」は、中国、北信越
が高い。

「策定済み」について、ブロック別にみる
と、中国ブロックが76.6%と最も割合が高く、
東京圏が22.6%と最も低い。

全国平均は、41.8%で、これを上回ってい
るのが、中国ブロック76.6%、北信越64.6%、
四国49.5%、東海43.1%である。

②「12月末まで策定」は、北海道が高い

「12月末まで」については、北海道が
29.6%と最も高く、東海ブロックが10.8%と
最も低い。

全国平均は、17.7%で、これを上回ってい
るのが、北海道29.6%、九州22.3%、東北
21.1%、四国21.1%、関東18.3%である。

③「2016年3月末まで」は、東京圏が高い
「3月末まで」については、東京圏が65.6%
と最も高く、中国が11.2%と最も低い。

全国平均は、40.3%で、これを上回ってい
るのが、東京圏65.6%、関東48.9%、東海
48.8%、近畿46.0%、東北41.0%である。

④「2016年4月以降」は、3自治体のみ

「2016年4月以降」については、全国で3
自治体で、茨城1、東京2となっている。

以上をまとめると中国、北信越、四国、の
「策定状況」が「早く」、東京圏、関東、東
海、近畿ブロックの策定状況が「遅い」傾向
にある。九州ブロックのうち沖縄県は「10月
末策定」が一つもなく、「12月末まで」が2
自治体に止まり、「3月末まで」が95%とな
っている。沖縄を除いた九州をみると71.2%
となる。

さらに、東北ブロックについては、東日本
大震災の被災3県（岩手、宮城、福島）をみ
ると、49.6%に止まり、それを除く3県をみ
ると70.0%となる。

被災3県のうち被災した市町村は、「復興
計画」、「総合計画」策定に続き、「総合戦
略」が新たに加わって、「計画策定業務」に
追われていると推察される。

3. 神奈川県内の「総合戦略・人口ビジ ョン」策定状況

当センターでは、神奈川県内の自治体の「総
合戦略・人口ビジョン」策定状況について、
各自治体ホームページを基に情報収集を行っ
てきた。以下、「内閣府の調査」と合わせて
報告する。「表2 神奈川県内自治体版「総合
戦略」策定状況（中間）」参照。

（1）総合戦略の作成状況

表2 神奈川県内自治体版「総合戦略」策定状況(中間)

2015年11月30日現在

自治体名	名 称	進捗状況
神奈川県	神奈川県まち・ひと・しごと創生総合戦略(素案)	11月26日第5回推進会議
横浜市	横浜市まち・ひと・しごと創生総合戦略	11月19日発表
川崎市	川崎市まち・ひと・しごと創生総合戦略骨子案	11月25日発表(総合計画と並行)
相模原市	相模原市まち・ひと・しごと創生総合戦略案	12月パブコメ予定
横須賀市	横須賀市まち・ひと・しごと創生総合戦略骨子案	11月11日から12月1日パブコメ実施
平塚市	総合計画骨子案と一体	11月6日から12月6日パブコメ実施
鎌倉市	鎌倉市まち・ひと・しごと創生総合戦略中間とりまとめ(素案)	11月20日第4回懇話会開催
藤沢市	藤沢市「まち・ひと・しごと」ビジョン素案	11月25日から12月25日パブコメ実施
小田原市	小田原市まち・ひと・しごと創生総合戦略	10月
茅ヶ崎市	茅ヶ崎市まち・ひと・しごと創生総合戦略骨子案	11月17日第4回懇話会
逗子市	(逗子市総合戦略素案)	12月下旬に推進会議に配布予定
三浦市	三浦市まち・ひと・しごと創生総合戦略	10月
秦野市	(総合計画後期基本計画の柱の一つとして策定)	年度内策定予定
厚木市	厚木市まち・ひと・しごと創生総合戦略素案	9月14日第5回戦略会議
大和市		年度内策定予定
伊勢原市	伊勢原市人口ビジョン及び伊勢原市まち・ひと・しごと創生総合戦略骨子案	7月29日第2回推進会議
海老名市	(海老名市かがやき持続総合戦略案)	2016年1月8日～22日パブコメ実施予定
座間市	座間市総合戦略案	
南足柄市	南足柄市まち・ひと・しごと創生総合戦略	10月
綾瀬市	まち・ひと・しごと創生綾瀬市総合戦略骨子案	
葉山町		
寒川町	寒川町人口ビジョン案	
大磯町	人口ビジョン・総合戦略ーまち・ひと・しごと創生ー素案	
二宮町	総合計画と一体	
中井町	(中井町人口ビジョン及び中井町まち・ひと・しごと総合戦略素案)	12月パブコメ
大井町	大井町まち・ひと・しごと創生総合戦略骨子案	
松田町		
山北町	人口ビジョン案	
開成町		
箱根町	箱根町まち・ひと・しごと創生人口ビジョン素案	9月14日第5回戦略会議
真鶴町		年明けにパブコメ予定
湯河原町	湯河原町まち・ひと・しごと創生総合戦略プラン	10月
愛川町		2016年1月ないし2月にパブコメ予定
清川村		

資料:自治体ホームページを基に神奈川県地方自治研究センターが作成。ゴシックは策定済み。

①内閣府の調査結果

内閣府の調査結果によれば、神奈川県内自治体の「総合戦略」策定状況は、神奈川県は「3月末まで」となっている。市町村は、「策定済み」4、「12月末まで」4、「3月末まで」26、「4月以降」0、となっている。

②神奈川県の状況

神奈川県は、6月4日に「神奈川県地方創生推進会議」を設置し、11月26日までに5回の推進会議で検討を続けている。当初のスケジュールでは、5回までと聞いていたが、2016年にずれ込んでいる。

③県内市町村の状況

県内市町村の策定状況は次のとおりである。

ア 「総合戦略・人口ビジョン」が正式に策定された自治体

2015年10月：小田原市、三浦市、南足柄市、湯河原町 同11月：横浜市。

イ パブリックコメント実施自治体

「案」についてパブリックコメントが実施あるいは予定されている自治体。

相模原市 12月予定

横須賀市 11月11日から12月1日

平塚市（※）11月6日から12月6日

藤沢市 11月25日から12月25日

海老名市 2016年1月8日から22日

中井町 12月

真鶴町 2016年年明け

愛川町 2016年1ないし2月

ウ 総合計画と並行している自治体

「総合戦略」の策定が総合計画（実施計画など）の策定期間と重なっているために、総合計画と並行して作業が進められている自治体が川崎市、平塚市、逗子市、秦野市、二宮町などである。

(2) 「人口ビジョン」の策定状況

「人口ビジョン²」については、2015年12月3日現在で「策定済み」あるいは「案」が公開されている自治体は、神奈川県、横浜市、横須賀市、平塚市、小田原市、茅ヶ崎市、三浦市、厚木市、座間市、南足柄市、綾瀬市、寒川町、大磯町、大井町、山北町である。

自治体別の「人口ビジョン」は、2060年を設定しているが、横浜市と小田原市は、2040年の設定である。

この「人口ビジョン」と「2010年国勢調査人口」とそれぞれの自治体が推計した「2060年推計人口」とを比較したのが「表3 神奈川県内自治体別『人口ビジョン』」である。（注：横浜市と小田原市は2040年推計）

① 「人口ビジョン」と「2010年人口」比較

「人口ビジョン」と「2010年国勢調査人口」とを比較すると、横浜市を除き、いずれも減少する。横浜市は、7万1,552人（1.94%）増となっている。減少率は、三浦市が-46.09%と最も高く、茅ヶ崎市が-1.98%と最も低く見積もっている。

② 「人口ビジョン」と「推計人口」比較

「人口ビジョン」と「2060年推計人口（もしくは『2040年推計人口』）」と比較すると、すべての自治体で「推計人口」を上回ると見込んでいる。

増加率は、山北町が86.41%と最も高く、小田原市が3.98%と最も低く見積もっている。

4. 県内自治体の「地方創生」取組体制

県内自治体では「総合戦略」策定にあたって、外部の委員も含めた「推進組織」を新た

² 「人口ビジョン」とは「人口の将来展望」を指す。

表3 神奈川県内自治体別「人口ビジョン」

2015年12月3日現在

自治体名	人口ビジョン (A)注1	2010年人口 (B)	2060年推計 人口(C)注2	C-B	A-B (D)	2010年比 (D:B)	A-C (E)	2060年比 (E:C)
神奈川県	8,334,000	9,048,331	7,597,000	-1,451,331	-714,331	-7.89%	737,000	9.70%
横浜市	3,760,325	3,688,773	3,564,000	-124,773	71,552	1.94%	196,325	5.51%
横須賀市	285,952	418,325	232,268	-186,057	-132,373	-31.64%	53,684	23.11%
平塚市	199,000	260,780	181,000	-79,780	-61,780	-23.69%	18,000	9.94%
小田原市	164,598	198,327	158,299	-40,028	-33,729	-17.01%	6,299	3.98%
茅ヶ崎市	230,417	235,081	201,342	-33,739	-4,664	-1.98%	29,075	14.44%
三浦市	26,067	48,352	21,121	-27,231	-22,285	-46.09%	4,946	23.42%
厚木市	195,726	224,420	157,036	-67,384	-28,694	-12.79%	38,690	24.64%
座間市	98,069	129,436	83,441	-45,995	-31,367	-24.23%	14,628	17.53%
南足柄市	32,923	44,020	26,415	-17,605	-11,097	-25.21%	6,508	24.64%
綾瀬市	70,555	83,167	62,126	-21,041	-12,612	-15.16%	8,429	13.57%
寒川町	44,656	47,672	36,282	-11,390	-3,016	-6.33%	8,374	23.08%
大磯町	27,000	33,032	21,412	-11,620	-6,032	-18.26%	5,588	26.10%
大井町	13,447	17,972	8,469	-9,503	-4,525	-25.18%	4,978	58.78%
山北町	7,628	11,764	4,092	-7,672	-4,136	-35.16%	3,536	86.41%

資料：自治体「人口ビジョン(案を含む)」を基に神奈川県地方自治研究センターが作成。単位は、比率以外は、「人」。注1：横浜市・小田原市は、2040年のビジョン。その他は、2060年。2010年人口は国勢調査。注2：2060年推計人口は、各自治体推計。横浜市・小田原市は2040年推計。

に設置したところもある。以下、その特徴点をまとめた。

(1) 要綱に基づく「推進組織」

「総合戦略」策定のための「推進組織」について「要綱」が公開されている自治体は、神奈川県、横須賀市、鎌倉市、小田原市、茅ヶ崎市、逗子市、厚木市、大和市、南足柄市、綾瀬市、寒川町、二宮町、中井町、大井町、松田町、箱根町、愛川町である。

要綱が無いが、委員名簿が公開されている自治体もある。

(2) 「推進組織」の委員を分類する

公開されている委員の名簿について、おおまかに「産・官・学・金・労・言」等に分類した。自治体ごとに取扱いが異なるので、分

類はあくまでも当センターの判断によるものである。

内訳は、「産業 44 (21.3%)」、「官(行政) 17 (8.2%)」、「学識者・教育 33 (15.9%)」、「金融 19 (9.2%)」、「労働 11 (5.3%)」、「言論 14 (6.8%)」、「住民・住民組織(公募含む) 37 (17.9%)」、「議会 9 (4.3%)」、「その他・関係団体・関係機関 23 (11.1%)」となっている。(注：数字は人数()内は割合)。

割合の高い順にみると次のとおりである。

1位は「産業(21.3%)」、2位「住民・住民組織(公募含む) 17.9%」、3位「学識者・教育 15.9%」、4位「その他・関係団体・関係機関 11.1%」、5位「金融 9.2%」、6位「官(行政) 8.2%」、7位「言論 6.8%」、8位「労働 5.3%」、9位「議会 4.3%」となっ

ている。

5. まとめ

(1) 策定状況に見る「温度差」

全国の市区町村の策定状況について、都道府県によって大きく異なっている。「策定済み」が100%の富山県、鳥取県、あるいは大分県88.9%、香川県88.2%などが高率であるのに対して、沖縄県0%、愛知県11.1%、神奈川県12.1%、東京都12.9%、群馬県14.3%と、大きな差がある。これが、そのまま「地方創生」に取り組む自治体の「意気込み」、「期待感」の差であるとは断定できないが、明らかな差があることは注目される。

総じて、既に人口減少が進み、そのための対策にこの間取り組んできた自治体については、国段階で「地方創生」が議論され始めた2014年の早い段階で「対策」を開始していたが、その結果と思われる。これに対して、東京および「東京圏」あるいは、愛知、大阪などは、「策定済み」の割合が低い。

神奈川県内の自治体も、「策定済み」の割合が低い。これには、そもそも「人口減少」対策に取り組む姿勢に「温度差」があると考えられる。

(2) 「人口ビジョン」の特徴点

「総合戦略」策定にあたって、基礎となるデータとして、「人口ビジョン」の策定が事実上「義務付けられ」た。神奈川県内についてみると、いずれも2010年国勢調査の人口よりも「人口ビジョン」は減少する見通しであるが、各自治体が推計している2060年（ないしは2040年）の推計よりは、人口が増えるとしている。

これについては、例えば、神奈川県は、合計特殊出生率について、神奈川県の総合計画（「グランドデザイン」）では、2060年1.27

としているが、「人口ビジョン」では、2050年から国の「長期ビジョン」2.07に設定している。ちなみに、神奈川県の合計特殊出生率の推移は、2011年1.27、2012年1.30、2013年1.31と1.3前後で大きな変化がない。（【神奈川県出生率の仮定】参照）

総合計画の推計値は、こうした動向をふまえたものであるが、「人口ビジョン」は、基本的には国の数値をあてはめたものである。果たして、総合計画との整合性は図られているのだろうか疑問が残る。

また、「総合戦略」が2020年までの5年間の計画であるのに対して、人口ビジョンは2060年までを想定している。これから先、45年後と言え、首長選挙は単純に11回あることになる。また、今の首長、議会、職員は、間違いなくいなくなる。2060年までの計画の遂行について、自治体ではどのように担保されるのかについても明らかではない。

これは、他の自治体も同様である。

【神奈川県出生率の仮定】

	2010	2030	2040	2050	2060
総合計画	1.31	1.25	1.26	1.27	1.27
国ビジョン	1.31	1.60	2.07	2.07	2.07
県ビジョン	1.31	1.42	1.97	2.07	2.07

資料：「神奈川県人口ビジョン（素案）」

編集後記

名護市辺野古の新基地建設に伴う埋め立て承認を取り消した沖縄県知事に対し、国が起こした代執行訴訟の第一回口頭弁論で行われた翁長沖縄県知事の意見陳述は、1879年の「琉球処分」以来、沖縄の人々が歩んできた歴史の重さを改めて認識させられる内容だった。知事の主張は、訴訟の主たる争点である前知事の埋め立て承認に瑕疵があったか否かという問題よりも、沖縄県民が戦後過重な基地負担と犠牲を強いられてきたことについて、国民に理解を求めるメッセージに重きが置かれているようにも思えた。

2015年は安保法制が政治的にも、社会的にも大きなテーマとなった年だが、集団的自衛権と表裏一体ともいえる沖縄の基地問題については、マスコミでも国民の関心を喚起するような取り上げ方をされなかった。本土では「観光地・沖縄」のことを良く知る人々が多いが、「基地のまち・沖縄」の問題を良く知る人々は限られている。それが、沖縄と本土との温度差だろう。2016年の幕開けは、まず沖縄の近現代史を学び直し、次世代の人々に語ることから始めたい。それが、翁長知事の訴えを受けて、本土に住む私にできるわずかばかりの行動である。

(谷本有美子)

2015年12月25日

自治研かながわ月報第156号 (2015年12月号, 通算220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
	http://kjk.gpn.co.jp/	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。