

21世紀を地方自治の時代に

住民と自治

通巻665 2018. 9 付録

東海版 NO.403号 2018. 8. 10

東海自治体問題研究所

発行 自治体研究社

〒162-8512 東京都新宿区矢来町123 矢来ビル4F
TEL03-3235-5941 (代)・FAX03-3235-5933

発行人 長平 弘 編集人 谷口郁子

〒462-0845 名古屋市北区柳原3-7-8

TEL・FAX 052-916-2540

http://www.tokaijichiken.web.fc2.com/

E-mail:tjmken@f6.dion.ne.jp

理事長 市橋 克哉 (名古屋大学教授)

編集責任 長谷川洋二 (事務局長)



「街の記憶2」

街の中心はリニアに向けてどんどん再開発が進められています。栄の街も一歩中へ入るといつの間にもやら建物が壊され、隣の壁に以前の建築物の痕跡が影のように残されています。人が生活してた町は何処へ行ってしまったのでしょうか。(撮影地 名古屋市東区)

撮影 菅谷秀昭 (日本リアリズム写真集団 三重支部)

9月号の内容

研究会報告	2P
東海ローカルネットワーク	5P
行事案内	7P

●研究会報告

第22回都市再生プラン研究会報告

7月22日午後1時半から「イーブルなごや」第2集会室において第22回研究会を開催しました。参加者は9名でした。この間の研究会は「大都市制度と都市再生研究会（大都市再生プラン研究会）」の成果刊行に向けての研究報告と、新たな研究組織である「都市再生プラン研究会」の研究会報告とを並行して開催してきましたが、今回をもって「大都市再生プラン研究会」の成果刊行における研究報告を終えることにしました。成果刊行の最終原稿〆切を8月末として9月末までに編集作業を終える予定です。また、「都市再生プラン研究会」の単独の研究会を9月22日に開催することを決めました。なお、今回の報告は次の2件でした。他に竹谷先生から「農工両全愛知農業の今」と題してのレジメ提出があり、「期待が膨らむ」との評がありました。

(1) 草の根NPOと地縁組織との協働の課題 — 市民組織の資源の視点から — 報告者：島田善規（博士（環境学））

1 はじめに

地縁集団とNPOの協働は進んでいるか

地域では、コミュニティ（共同体）のアイデンティティで結ばれた社会的集団・組織（地縁集団）と、個人のアイデンティティで結ばれた社会的集団・組織（NPOなど）とが並存している。ところが、これらの集団等がともに弱体化する、あるいは停滞する状況が見受けられる。長久手市社会福祉協議会に登録しているボランティア団体だけでも86（2018.5）ある。草の根NPOは地域にこだわらないが、一定の範囲内で活動するものが多いだろう。しかし、草の根NPOと地縁組織や行政との協働は幾つかの困難に直面している。NPOを育てる政策は十分ではない。

2 協働の状況と組織の資源

協働が進まない状況とその理由

町内会などが地域の全住民を代表する性質をもち、「みんな」（all）の公共性を表現

しているのに対し、NPOは不特定多数の市民に開かれた「だれでも」（everyone）の公共性が強調されている（中田実2001）。後者はNPO法人であれば、法律上の要件でもある。つまり、冒頭に述べたようにコミュニティのアイデンティティで結ばれた集団と、個人のアイデンティティで結ばれた集団とのタイプの違いが、相互に共有されないのである。

組織の資源に着目する必要性

地縁集団とNPOと行政の協働事例を分析する視点は、幾つか考えられる。一つの視点として資源依存理論に着目する。組織の資源は、一般にヒト、モノ、カネ、情報と言われる。さらに本稿では、制度・社会規範や集団のネットワークなどの組織環境も、ある種の資源であるととらえる。

3 長久手市での資源獲得をめぐる事例

事例①—「みんなで作るまち条例」

まち条例は、Y市長の個性的な市政方針の影響を強く受け、「市民主体の協働の制度化」を目的とする。「『地域参加』の施策化」（松宮朝2014）を進めて、制度的秩序に固定しようとする。その特色の一つは、市民主体のまちをつくるための市民参加イベントを繰

り返すところにある。条例上まちづくり組織は住民代表機関ではなく、協働組織としか解釈できない。つまり、代表機関ではないにもかかわらず他集団に優越できる制度である。条例の制定プロセスと並行して、一部の地縁集団による資源獲得の動きが強まっている。一般的には、地縁集団やNPOなどへ補助金等の財政支援が強まることは、肯定的に評価できる。しかし、制度と運用に公平性透明性等が欠けている場合には、協働の障害となるおそれがある。一部の助成金では、もらったから使うという声さえある。住所や目的など地域にはこだわらないNPOはおろか、他校区の住民でさえ、利用しにくくなっているのではないか。狭域の住民集団が、資源の支配によって、他の集団やその活動を選別する現象を生み出したことになる。

事例②—公共施設への意識と実体のズレ

地縁集団が資源の獲得を競い、共生ステーションの整備に多額の予算が費やされるほど、長久手市の公共施設は不足しているのか。不足している実体はあるが、むしろ強い不足意識が人々の言動を不安定にし、資源獲得を急がせているのではないか。つまり、コミュニティ施設数は多いがごく狭域の住人や限られた目的でしか利用できないという意味で、施設は偏在し、しかも「閉じた」管理となっている。このため施設が足りないという意識が高くなっているのではないか。既存施設を使いやすくする改善が求められる。

事例③—文化の家の市民優先予約制度

ホールの予約が取りにくい地域の団体が、市長や議員に働きかけ、「市民優先予約制度」が試行された(2013.1~)。しかし、住民優先を口実に文化に境界を設け、よそ者を排除しようとするものだとこの制度を危惧する声も起こり、「市民参画プロジェクト」(2013年度)が開催された。その後優先予約制度の本格実施は見送られ、試行は中止となった。

事例④—学生サークル「りにさい」

「りにさい」は、「学生の力で、地域住民

同士がつながりをつくる手助けをしたい」というミッションを掲げたサークルである。「地域とのつながり」も資源の一つと考えられるが、他の資源とは異なる現象が起きるのではないか。

4 まとめ

市の政策は「つながりが薄れてきている」(まち条例) 社会であると否定的に評価する。既存の集団では不十分だと考え、住民個人々に働きかけ地域の課題に目覚めさせ、狭域の公共サービスを担う活動と組織を新しく生成させる方針を採る。地縁集団は歴史的な経緯や個人的な「つながり」もあり資源を獲得しやすいが、NPOに配分される資源はわずかであり、対等ではない。地縁集団の間にさえ不均衡がある。求められる施策は、助成金等の公正衡平などの担保、公共施設の機能の複合化や開かれた運営、継続的に活動し調査・支援を受け入れる集団を育成することなどである。

(2) 府県・大都市の自治と財政

報告者：遠藤宏一(元南山大学教授)

1 日本型地方分権改革から「都市政治への乱」へ

—焦点化した大都市制度改革

90年代の分権改革は1999年7月の地方分権一括法の成立で一幕が降りた。最大の課題とされたのは機関委任事務の廃止であったが、「財政の分権化」や「ヨーロッパ地方自治憲章」にみられる住民自治課題などは取り残され「未完の分権改革」となった。「財政分権」の課題は2002年半ばから「三位一体改革」として具体的に政治の舞台にかけあがるが、自治体への分権と自律性の拡大への効果は全く期待外れに終わり、むしろ新中央集権化ともいえる急旋回を遂げた。

「未完の分権改革」のもう一つの特徴は、ここには「大都市自治制度への大きな関心も、大都市自治体からの積極的なイニシアチ

ブも、当初からなかったこと」である。ところが90年代の分権改革が一段落した新世紀に入ると、分権改革への関心は、府県レベルでは道州制導入がらみの対応や府県広域連合への動向であり、これに対して政令市等の側からは横浜、名古屋、大阪等の政令市がそれぞれ個別的にも、また三市が連携・共同して、都市州（特別自治市）への提唱が相次ぐこととなった。大阪や名古屋・愛知等での地方政治の舞台では、相次いで「地域政党」が組織され、議会改革をはじめ二元代表制に基づく地方自治をめぐる「大都市の乱」とも呼ぶべきかつてなき激震が起きた。これらは現行の府県制・政令市制度を解体して「大阪都」構想、「中京都」構想という新たな大都市・地方制度再編の課題を地方政治の焦点とする戦略を掲げて動き出した。

2 「大都市圏」自治体と府県行財政 —新たな府県機能への改革—

大村愛知県知事や関西財界等が繰り返し提唱している「関西州」等の道州制は、そんなにすんなりと実施に向かうとは思わない。そもそも道府県性は明治の制度創設以来、その区域は一度も変えられたこともなくきわめて安定性のある広域自治体として定着してきた。新たな府県自治論による自己改革もまた求められていることも事実である。その一つは道府県の財政危機も深刻化する一方で、平成の市町村大合併で大きな市が増えて、大阪府や神奈川県のように府県機能が「空洞化」してきている事情がある。もう一つは、「未完の分権改革」のなかで成果と云われた機関委任事務制度の廃止という事情である。今後都道府県は市町村を包括する広域的自治体として、「地域における事務等」のうち広域事務、連絡調整事務および補完事務を処理するものとされ、従来もう一つの府県が処理するとされていた「統一的な処理を必要とする事務」というカテゴリー（機関委任事務との関係で府県が市町村事務に対する強い関与になりかねなかった）が廃止された。府

県と大都市との関係では広域事務と連絡調整や「二重行政」問題が検討課題となる。

3. 「大都市」行財政改革の焦点 —都市内分権と狭域行政

本庁集権体制が強まるとともに、政令市の基礎的自治体としての機能不全がたびたび指摘されるようになった。都市内分権＝行政区や区役所改革の課題が意識されるようになり、川崎市や横浜市のように区長のまちづくり裁量経費の創設や予算要求を認める政令市も登場し、独自の区役所改革に取り組む政令市も現れた。都市圏内での「狭域行政」と市民参加の仕組みづくりが求められるようになっている。

4 地域公共政策の今日的課題—内発的發展 と都市・農村連携

人口急減・縮小都市への対応や地球環境や都市問題を包括して今日の大都市を総合的にとらえ、〈脱成長〉・〈ポスト開発〉の思想を踏まえての維持可能な「住み心地よき都市」への都市政策はどうするのか。都市でも内発的發展は可能か。地域公共政策の方向と課題を概括すると、①わが国の都市・地域再生の試金石は、まず過去の地域開発・都市開発のモニタリング（＝事後評価）を行って、「環境再生」の地域計画をたて、その後始末の政策を確立すること、②住宅や生活環境などのインフラを整備する都心再開発によって美しい景観やアメニティを取り戻し、都心へ人口を呼び戻して定住住民を増やす「住み心地良き」都市づくり政策の具体化、リニア新幹線開業に合わせて、名駅や栄などの大規模再開発事業を優先するものではない、③「福祉のまちづくり」と「まちづくり産業振興方式」を結合する具体的な「政策統合」、④地域の自立（自律）と財政自主権の確立にどう取り組むか、⑤内発的「コミュニティ開発」へ向けての自治体経営が課題である、ということになる。その他の課題として農村・過疎地域における農業・農村と「都市・農村連携による地域再生」、府県の役割として「FEC自給（権）圏の形成によるもう一つの日本は可能だ」（内橋克人提唱）が重要な手がかりとなる。

（文責：中川博一）

★東海ローカルネットワーク

【愛知】

○大府「住みよさ」全国6位

若年人口増、算出法変更で躍進

東洋経済新報社（東京）がまとめた2018年の「住みよさランキング」で、大府市が全国6位に入った。昨年の180位から大幅に躍進。順位のもとになる偏差値を算出する指標の一部に変更があり、同市で続く若年人口の増加が大きな要因になったとみられる。ランキングは全国791市と東京23区を対象に、東洋経済新報社が毎年発表している。安心度、利便度、快適度、富裕度、住居水準充実度の5部門ごとに、公的統計をもとにした計16の指標からそれぞれの偏差値を算出。その上で総合評価として順位を付ける。大府市は住居水準充実度以外の4部門で前年より順位を上げた。順位が1桁の部門はなかったが、総合的な評価が高かった。大府市企画政策課の担当者は結果について「市が評価されることは素直にうれしい」としつつ、「指標に含まれない市独自の健康づくりや生涯学習の取り組みを含めて、大府市の住みよさだと考えている。今後はそうした特色も発信していきたい」と話す。（2018年7月31日中日新聞）

○アジア大会で地域活性化

県の有識者会議が骨子案

2026年に県内開催されるアジア競技大会を地域活性化に生かす方策を考える県の有識者会議の初会合が25日、県議事堂であった。県はスポーツ振興に加え、観光や産業発展など4分野を柱とするビジョンの骨子案を提示。本年度内の策定に向け、意見を求めた。スポーツ、経済界などから選ばれた委員7人のうち、5人が出席。座長に就いた名城大都市情報学部の昇秀樹教授は冒頭、「大会は8年後だが、それほど時間があるわけではない。幸いにも20年の東京五輪があり、成功と失敗をよく見極める必要がある」と指摘。アジア大会の翌27年にリニア中央新幹線が開業することに触れ「愛知、名古屋がアジアへの玄関口なのだ、国内外へ戦略的に発信する機会にもしていくべきだ」と提案した。ビジョンは県の施策の方針を定めたもので、大会前、大会中、大会後の各段階の取り組みを盛り込む。今後3回ほど有識者会議を開き、パブリックコメントの手続きを経て年度内にまとめる。（2018年7月26日中日新聞）

○今秋にも一斉調査開始

県内ため池の豪雨対応力

県内各地に点在する農業用ため池について、県は今秋にも、大雨への対応能力があるかを調べる一斉調査に乗り出す。西日本豪雨では、広島県のため池で豪雨から数日後に土手に亀裂が発生して住民に避難指示が出され、決壊のリスクが浮き彫りになった。

県は構造に問題があるため池を見つけ出し、設備の改修などを検討する。県内のため池は、大河川がない知多半島や尾張地方東部の丘陵地を中心に、2,410カ所ある。ほとんどが江戸時代の新田開発で造られ、大雨への十分な対応能力があるかが不明な池が多い。150年前の1868（明治元）年には、大雨で入鹿池（犬山市）の堤防が決壊し、千人以上といわれる死者を出した「入鹿切れ」が起きた。県はため池のうち下流に住宅や公共施設などがあり、決壊した場合に被害が出る恐れが735カ所を「防災重点ため池」と位置付け、秋以降、堤防などの構造に大雨への対応能力があるかを調査する。問題があるため池を2018年度内に洗い出す計画だ。（2018年7月14日中日新聞）

○石垣部会「調査不十分」

天守復元、名古屋市は計画修正し提出へ

2022年末の完成を目指す名古屋城の木造天守復元を巡り、石垣の専門家による有識者会議「石垣部会」が13日あり、市は天守台石垣の保全・整備方針を示した基本計画の一部を報告した。市は月内に木造復元の手法などを含めた基本計画を策定し、文化庁に提出したい考えだが、委員からは「市の調査は不十分」「承服しがたい」と改めて異論が相次いだ。市は今月中に文化庁の「復元検討委員会」で審議してもらい、10月の文化審議会で許可を得る計画だ。同庁は石垣部会の理解を求めているが、今回も難しかった。スケジュールはすでに市議会6月定例会で広沢一郎副市長が「厳しい状況」と述べている。市は今回の意見を踏まえて計画を修正し、提出したい考え。名古屋城総合事務所の西野輝一所長は「石垣の保全と並行して木造復元を進める」、河村市長は「指摘は厳しいものもあるが、22年12月（の完成）は約束で、なるべく早く進める」と強調した。（2018年7月14日中日新聞）

○豊川海軍工廠空襲から73年

平和式典で誓い新た

太平洋戦争末期、2,500人以上が犠牲となった豊川海軍工廠（こうしょう）への大空襲から73年となる7日、豊川市平和祈念式典が市文化会館であり、遺族や市民ら約750人が平和への誓いを新たに誓った。豊川海軍工廠は1939年に開庁し、約200ヘクタールの敷地で機銃や弾丸、双眼鏡などを製造。最盛期には5万人以上が働いていたとされ「東洋一の兵器工場」といわれた。45年8月7日、124機の米軍機が襲来し、30分ほどの間に約3千発の爆弾を投下。工廠は壊滅し、学徒動員や女子挺身（ていしん）隊の若者を含む2,500人以上が命を落とした。式典では1分間の黙とうをささげた後、山脇実市長が平和宣言で「将来を担う

子どもたちの明るい未来に向けて、戦争のない世界、核兵器のない世界の実現を目指し、恒久平和に向けて全力を尽くす」と誓った。(2018年8月8日中日新聞)

【岐阜】

○金華山にイノシシ約60頭生息 岐阜大調査

岐阜市の金華山一帯に生息するイノシシは約60頭と推計され、東麓の達目洞地区や南西麓の鶯谷地区に多く分布していることが分かった。調査した岐阜大の池田敬特任助教(野生生物管理学)は「集中的に対策すべき地区が明らかとなり、どれだけ捕獲すれば減らせるのかといった予測に役立てたい」と話している。(2018年7月28日中日新聞)

○笠松競馬、借地料高騰にあえぐ

インターネットを通じて勝馬投票券(馬券)の売り上げを伸ばす笠松競馬場(笠松町)が、足元の借地料の思わぬ高騰にあえいでいる。敷地の98%を占める借地の地権者らへの支払額は売り上げに連動し、わずか7年で5倍に。一方で利益は増えにくい構造となっており、馬券が売れば売れるほど経営を圧迫する苦境に陥っていることから、地権者との交渉を本格的に進めている。(2018年7月27日中日新聞)

○ふるさと納税で豪雨災害支援を 関市が受け付け

豪雨で津保川が広い範囲で氾濫した関市は、ふるさと納税制度を通じた災害復興支援寄付を受け付けている。謝礼品はないが全額が市に寄付され、災害復興に充てられる。期限は未定。同市では上之保、武儀、富野地区で約800棟が浸水するなどの被害があった。ふるさと納税ポータルサイト「ふるさとチョイス」「さとふる」「ふるなび」「楽天市場」のいずれかを通じて申請する。17日午後3時半の時点で1,991件、約1,600万円の寄付金が集まっている。(2018年7月20日中日新聞)

○運休が長期化、観光業界に打撃 県内の鉄道

西日本豪雨で県内でもJR高山線や長良川鉄道などの交通網が寸断され、復旧に時間がかかっている。高山線は12日朝に下呂(下呂市)―飛騨古川(飛騨市)間で再開したが、名古屋方面や富山方面との直通は、めどが立たない。書き入れ時の夏休みを前に、県の観光業界には不安が広がっている。

◆22カ所で被害 JR高山線

JR東海によると、高山線は22カ所で盛り土崩壊、レール流失、電線切断などの被害がある。飛騨市の坂上―打保間には2万立方メートルの土砂が堆積。

下呂市などには、道路から遠く重機が入りにくい現場もあり、復旧作業は難航している。飛騨金山―下呂、坂上(飛騨市)―猪谷間(富山市)は、再開時期が見通せないという。名古屋と下呂温泉、高山などを結ぶ特急「ワイドビューひだ」は、欧米などからの海外旅行者が乗客の3割を占める人気列車で、利便性向上のため、今月1日に無料の公衆無線LANを導入したばかり。中部を南北に縦断する観光ルート「昇龍道」の主力の一つだが、6月29日以降、運休が続く。境内では他に五本以上の倒木があった。八ツ山神社では昨年10月にも台風21号の影響で、参道への倒木や拝殿の雨漏りがあり、昨年末に改修したばかりだった。宮司の小林裕八(ひろや)さん(67)は「朝4時ごろ見に来てがっくりした。こんなにひどい被害は初めて」と肩を落とした。(2018年7月13日中日新聞)

【三重】

○文化財や農業にも爪痕 本殿に倒木直撃津

神社や文化財にも被害が出た。津市白山町八対野の八ツ山神社では、市文化財の本殿に高さ7メートル、直径1メートルほどの倒木が直撃。江戸時代末期の1817(文化14)年に建立された木造の本殿の屋根や石灯籠が壊れた。江戸時代以前から続くとされる松阪市美濃田町の敏太(みぬだ)神社では、高30メートルほどのヒノキの大木が地上から20メートルほどのところで折れた。幹の一部が落下し、隣にあった木造平屋の本殿が倒壊した。29日午前4時半ごろ、長さ10メートル以上の幹の下敷きになり、本殿や塀が壊れているのを美濃田自治会長の田中正宏さん(67)が見つけた。雨の中、住民の男性20人が木の撤去作業に追われた。田中会長は「本殿は地域の守り神。がくぜんとしています」と話していた。(2018年7月30日中日新聞)

○酷暑対策で地域差

県内小中の冷房率、全国平均以下

酷暑対策が喫緊課題の中、県内の公立小中学校の教室の冷房設置率が昨年四月時点で32%で、全国平均の49%を大きく下回ることが県のまとめで分かった。数年以内に整備する市町もあるが、県南部では財政に余裕がなく整備にめどが立たない市町もあり、地域間で学習環境に格差が生じている。子どもたちが主に過ごす普通教室の冷房設置率では伊勢、いなべ市、木曽岬、東員、大台、玉城、度会、南伊勢町100%。一方、熊野、志摩市、御浜、紀宝町は冷房のある普通教室が一つもない0%。四日市、松阪、名張、尾鷲市も一割を下回る。小中学校体育館の冷房整備率は県全体で1.7%にとどまる。(2018年7月21日中日新聞)

ORDF発電、終了1年半前倒し 来年9月まで

県内12市町が参加し、可燃ごみを燃料にして発電する。ごみが資源になり収益も見込め発電するRDF発電事業は、2020年度末の予定だった事業終了を19年9月までと1年半前倒しすることが19日決まった。「生ごみ材料になる」と銘打った事業は、非効率な発電で県と参加市町に数10億円の余分な負担をもたらし、火災による死亡事故も起こした末に、17年で幕を閉じる。

県と12市町でつくるRDF運営協議会が津市内で総会を開き終了前倒しを決議した。

事業は生ごみを加熱、乾燥し圧縮した燃料「RDF」を、桑名市多度町の発電所で燃やして発電する。ごみが資源になり収益が見込めると県が旗を振り、26市町村が参加して02年に稼働した。

稼働前には県が市町村に「RDF加工後の費用は不要」と説明していたが、実際には発電コストが通常の発電所の倍以上かかるなど、県の見通しが極めて甘かった。現在はRDF 1トンあたり市町が約14,000円を負担。市町にとって通常のごみ処理の倍以上の負担となっている。

(2018年7月21日中日新聞)

●行事案内

◆第6回地域経済の将来を考える研究会

日時：8月23日（木）
午後6時30分～8時30分
会場：イーブルなごや
(旧名古屋市女性会館) 1階第1集会室
論題：トラック運送業界の長時間労働の是正に向けて
報告者 谷藤賢治さん
(愛労連副議長・建交労書記長)
コメンテーター 依頼中

◆第23回都市再生プラン研究会

日時：9月22日（土）13：30～
会場：名古屋市教育館（栄）第7研修室
論題：未定
※ 8月の研究会はお休みします。

◆2018年度 東海自治体問題研究所 第46回会員総会

日時：10月19日（金）18:30～
場所：名古屋市北生涯学習センター
議題：2017年度事業報告及び決算報告
2018年度事業計画及び予算案
役員改選

◆第14回地方自治研究会

日時：2018年10月21日（日）14時～17時
会場：「イーブルなごや・名古屋女性会館」
(予定・調整中)
テーマ：「地域の課題に挑む“議員の悩み”～公共交通問題を通して～」
報告：笹田トヨ子さん（大垣市議会議員）ほか

* 二元代表制のもと地方議員のあり方が問われています。「議員ができること」「議員が求められていること」など、「議員の悩み」も尽きません。現在、国（総務省）では「地方自治制度の多様化への可能性」の検討が進められています。今回は地域の公共交通の問題を通して、地方議員・地方自治のあり方について地方自治法の視座から考えます。

(研究会にはどなたでも参加できます。皆様のご参加をお待ちしています)