

21世紀を地方自治の時代に

# 住民と自治

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

通巻677 2019. 9 付録

東海版 NO.415号 2019. 8. 10

東海自治体問題研究所

〒462-0845 名古屋市北区柳原3-7-8

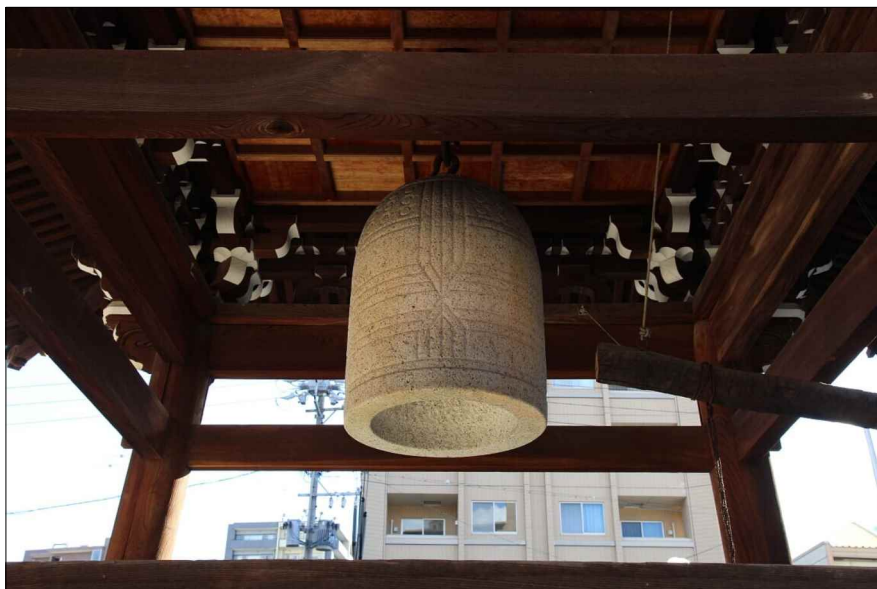
TEL・FAX 052-916-2540

<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)



## 『音は鳴らずとも警鐘ひびかす梵鐘』

撮影場所 名古屋市東区

東区 円明寺に打てども鳴らない石の梵鐘があります。先の大戦で資源のない日本は、昭和16年に国民に対して金属回収令を出し、翌年には全国の寺社の釣り鐘もその対象にしました。人を吊る寺社の釣り鐘が人を殺す武器へと供出させられたのです。

戦後、周りの寺社が復興とともに、元の青銅製の梵鐘に変えていったのですが、この住職は命令とはいえ戦争に協力したという悔恨を後世に伝えようと、そのまま残しました。そして、その息子さんもその遺志を継ぎ石の梵鐘の歴史を伝える努力をし、平和への警鐘を鳴らしています。

撮影 菅谷秀昭(日本リアリズム集団 三重支部)

## 9月号の内容

「自治体戦略2040構想」と行政サービスの民間化(萩原聡央).....	2P
第45回東海自治体学校特集	
分科会報告.....	11P
研究会報告.....	16P
東海ローカルネットワーク.....	18P
行事案内.....	20P

# 「自治体戦略2040構想」と 行政サービスの民間化

萩原 聡央（名古屋経済大学）

## はじめに

2014年5月、日本創生会議（座長・増田寛也元総務大臣）は「ストップ少子化・地方元気戦略」（以下、「増田レポート」という）を公表し、人口減少の統計予測にもとづく「消滅可能性都市」シミュレーションを行った。この「増田レポート」では、人口1万人未満の市町村は「消滅自治体」と位置づけられ、周辺の地域拠点都市との間で行政的機能や経済的機能の連携を進めるべきことが指摘された。さらに2018年4月に総務省の自治体戦略2040構想研究会による「自治体戦略2040構想研究会第一次報告」（以下、「第一次報告」という）が公表され、2018年7月には「同研究会第二次報告」（以下、「2040報告」という）がそれぞれ公表された。「2040報告」については、地方自治の理念や内容よりも、自治体行政の「標準化・共通化」を強調しているところに一つの特徴がみられる。

このような状況の中、自治体の行政サービスに目を向けると、「公の施設」の指定管理者やPFI事業の活用など、自治体における行政サービスの民間化の動きが活発であることが分かる。実際、多くの自治体が、悪化が進む財政状況を立て直し、財政の健全化を図ろうとする中で、「公の施設」に係るさまざまな取組みを行っている。もっとも、自治体の「公の施設」の見直しに係る取組みについて

は、それが住民の福祉の増進に資するものであり、最小の費用で最大の効果（地方自治法2条14項）が保証されるのであれば、多少なりとも合理的な理由を見出すことができるであろう。また、「公の施設」については、各自治体が住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（地方自治法24条1項）である以上、そのあり方や運用の見直しについては、その利用者である住民の観点がかつとも重要になると言えるであろう。しかし、指定管理者やPFI事業の活用など、現在進められている「公の施設」の民間化については、住民の福祉や住民の権利といった視点から十分な検討が行われているのかという大きな疑問が生じる。

そこで、以下では、「2040構想」の概要とその問題点について確認したうえで（1章）、「公の施設」の民間化を素材に取り上げながら、「2040構想」における行政サービスの民間化の問題点や課題について若干の指摘を行うことにする（2章）。

## 1. 「2040構想」の概要と問題点

### 1) 「2040構想」とは何か

「2040構想」について「2040報告」は、「自治体戦略2040構想は、2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機を明らかにし、共通認識とした上で、危機を乗り越えるために必要となる新たな施策（アプリケーション）

の開発とその施策の機能を最大限発揮できるようにするための自治体行政（OS）の書き換えを構想するものである」と述べている。そして、「自治体も、持続可能な形で住民サービスを提供し続けられるようなプラットフォームであり続け」るために、自治体行政（OS）の書き換えに関する今後の基本的方向性として、次の5項目を挙げている。すなわち、①個々の市町村が行政のフルセット主義を排し、圏域単位で、あるいは圏域を超えた都市・地方の自治体間で、有機的に連携することで都市機能等を維持確保すること、②都道府県・市町村の二層制を柔軟化し、それぞれの地域に応じた行政の共通基盤の構築を進めていくこと、③医療・介護ニーズの急増や首都直下地震への対応など、東京圏の大きな行政課題に対処していくため、いわゆる埼玉都民や千葉都民なども含めた東京圏全体のサービス供給体制を構築していくこと、④若年層の減少により、経営資源としての人材の確保がより厳しくなる中、公・共・私ベストミックスで社会課題を解決していくこと、⑤これまで自治体が個々にカスタマイズしてきた業務プロセスやシステムを大胆に標準化・共同化するとともに、ICTの利用によって処理できる業務はできる限りICTを利用するというICT活用を前提とした自治体行政を展開すること、である。

この基本的な方向性を踏まえて、「2040報告」では、「スマート自治体への転換」、「公共私によるくらしの維持」、「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」および「東京圏のプラットフォーム」の4項目について検討が行われることとなった。

## 2) 「2040構想」の前提となる「人口減少」論

ところで、「2040構想」の議論の前提は何なのか。「第一次報告」における「我が国は、少子化による急速な人口減少と高齢化という未曾有の危機に直面している」との指摘から、「2040構想」が人口減少を前提に議論してい

ることは明らかである。また、この人口減少論のきっかけが「増田レポート」にある<sup>1)</sup>ことを踏まえると、「2040構想」は「増田レポート」の人口減少論と密接に関連していると理解できる。

この人口減少論を前提とした「第一次報告」は、2040年頃を見据えた自治体戦略が必要である理由として、①人口減少の加速、②出生数の減少（第3次ベビーブームの不存在）、③高齢化率の上昇、④破壊的技術（AI・IoT・ロボット等）の導入の必要性、⑤人口減少時代に合った新しい社会経済モデルの検討の必要性、⑥バックキャスティングに検討することの必要性を挙げている。

これらを踏まえると、「2040構想」の議論は、人口減少にどのように歯止めをかけるのかという議論ではなく、人口減少ありきの議論であるといえる。また、団塊ジュニア世代が高齢者となる2040年頃からの自治体の行政体制をバックキャスティングに模索するものであると理解できる。

## 3) 「2040構想」における「新たな自治体行政の基本的考え方」

「2040報告」における「新たな自治体行政の基本的考え方」の要点は、自治体の人口縮減時代のパラダイムへの転換にある。「2040報告」が、自治体の人口縮減時代のパラダイムへの転換を必要としたのは、人口拡大期におけるこれまでの対応が、人口縮減時代には必ずしも行政サービスの質や水準に直結せず、個々の自治体の業務の「個別最適（カスタマイズ）」はかえって「全体最適」の支障となるといった考えがその背景にある<sup>2)</sup>。「2040報告」は、この基本的な考え方のもとで次の4つの方向性を示しているので簡単に紹介しておきたい。

### ①スマート自治体への転換

スマート自治体への転換では、「半分の職員数でも担うべき機能が発揮される自治体」であるために、「AIやロボティクス、ブロックチェーンといった破壊的技術」の活用によ

り、「職員は企画立案業務や住民への直接的なサービス提供など職員でなければできない業務に注力するスマート自治体へ転換する必要がある」ことや、「今後、既存の情報システムや申請様式の標準化・共通化を実効的に進めていく」ことの必要性が指摘されている。

## ②公共私によるくらしの維持

公共私による暮らしの維持では、「自治体は、新しい公共私相互の協力関係を構築する『プラットフォーム・ビルダー』へ転換することが求められ」、「負担を分かち合い、暮らしを支えるための体制を構築して、共助の場を創出する」ために、「地域を基盤とした新たな法人を設ける必要がある」とする。そして、新たな公共私協力関係において、「公」に求められるのは「サービス・プロバイダーとしてのスマート自治体化」であり、「共」に求められるのは「地域を基盤とした新たな法人を設けることによる『新たな共』」であり、「私」に求められるのは「ICT利用の普及によるソーシャルビジネスとしてのシェアリングエコノミーが活用できる環境整備」であると述べている。

## ③圏域マネジメントと二層制の柔軟化

圏域マネジメントと二層制の柔軟化では、「個々の市町村が行政のフルセット主義と他の市町村との勝者なき競争から脱却し、圏域単位での行政をスタンダードに」すること、「生活の維持に不可欠なニーズを満たすことができる空間を地方圏で確保するためには、圏域の中心都市が有する圏域全体を支える都市機能の集積維持が必要」であること、「都道府県・市町村の二層制を柔軟化し、それぞれの地域に応じ、都道府県と市町村の機能を結集した行政の共通基盤の構築を進めていくことが求められる」とし、都道府県が「核となる都市のない地域の市町村の補完・支援に本格的に乗り出すことが必要」であるとしている<sup>3)</sup>。

## ④東京圏のプラットフォーム

東京圏のプラットフォームでは、「人口急増期に集中的に整備した公共施設やインフラ

の老朽化が進行し、更新投資が増加する」一方、「東京圏では、地方圏の市町村が時間をかけて取り組んできた市町村合併や広域連携の取組が進展していない」とする。さらに、「早急に近隣市町村との連携やスマート自治体への転換をはじめとする対応を講じなければ人口減少と高齢化の加速に伴い危険が顕在化する」と述べ、「三大都市圏ごとに状況は異なり、2040年頃にかけて迫り来る危機やその対応方法もそれぞれ大きく異なる」ことから、それぞれの「最適なマネジメントの手法について、地域ごとに枠組みを考える必要がある」と指摘する。

## 4) 「2040構想」の問題点

これまで「2040構想」とは何かについて述べてきたが、ここでは「2040構想」の問題点について確認していきたい。

### ①「人口減少」論の批判なき受入れとバックキャスト思考に基づく解決の模索

すでに述べたように、「2040構想」は、高齢人口がピークを迎える2040年頃をターゲットにし、人口減少論にもとづく危機を前提に、それに対応する戦略を逆算的に構想するといったバックキャスト思考に基づく検討の仕方にも最大の特徴がある。しかし、この思考方法については、そもそも人口減少を前提として議論するのではなく、人口減少に歯止めをかけるにはどのようにしたら良いのかという観点から議論するべきであって、人口減少論を批判なく受け入れて議論していることに問題があるのではないかと。

### ②スマート化が困難な小規模自治体、スマート自治体にアクセスできない住民対応

「2040報告」では、基本的方向性の一つである「スマート自治体への転換」において、「半分の職員でも担うべき機能が発揮される自治体」、「破壊的技術(AI・ロボティクス、ブロックチェーン等)を使いこなす自治体への転換」、そして「自治体行政の標準化・共通化」の3項目を挙げている。

しかし、スマート化を進めるにあたっては

費用負担が生じることになるが、小規模自治体の場合は自前でのスマート化、ICT化は予算的に無理だというケースもあり得る。そうすると小規模自治体においては、自治体クラウドを利用した事務の共同処理へと迫られる可能性が高くなる。また、スマート化された自治体行政へのアクセスが困難な住民への対策をどのようにするのかという問題もある。スマート自治体を進めるにあたっては、住民の生活に不可欠な行政である以上、電子端末の利用ができないという住民がいないような取り組みが求められる<sup>4)</sup>。

### ③プラットフォーム・ビルダー転換による自治体の行政サービス提供主体からの撤退

「2040報告」では、基本的方向性として「公共私による暮らしの維持」が示され、新しい公共私協力の関係の構築が求められている。ここでいう新たな「公」は、スマート自治体であり、具体的には「サービス・プロバイダー」としての機能だけではなく、「プラットフォーム・ビルダー」への転換が求められている。また、新たな「共」は、地方部における地域運営組織、大都市部では地域を基盤とした新たな法人が想定されている。そして、新たな「私」の姿としては、シェアリングエコノミーなどが想定されており、シェアリングエコノミーの活用事例として、観光振興（体験型観光など）、地域の足の確保（相乗りなど）、子育て支援（子育て、家事のシェアサービスなど）などがある<sup>5)</sup>。

このような新しい公共私協力の関係の構築については、自治体のプラットフォーム・ビルダーへの転換を念頭においた、自治体のサービス供給者からの撤退であるとの指摘がある<sup>6)</sup>。また、医療・福祉・介護、子育て・教育、公共施設運営、空間管理など、個別の住民への行政サービスを提供する自治体の存在が不可欠であるところ、「公・共・私のベストミックス」政策は、自治体には「サービス・プロバイダー」から「プラットフォーム・ビルダー」へ転換することを求め、自治体が住民への行政サービス提供主体であることすら縮減また

は放棄させてしまうとの指摘もある<sup>7)</sup>。

### ④サービス供給単位としての都市圏域の構築

「2040報告」における圏域行政体による圏域マネジメントは、圏域単位で「負担の分かち合いや利害調整を伴う合意形成」を実現する仕組みとして構成されており、個々の自治体の地方自治、とりわけ住民自治の拡充といったこの間の地方分権改革で取り残された課題を解決するものとはなっていない。自律的な意思決定主体としての自治体が前提とされているとはいえ、「住民参加の単位」としての自治体が、「サービス供給単位」としての「都市圏域」から分離されてしまえば、自治体そして住民の自己決定の実効性を確保することは難しくなり、自治体の存立理由が問われることになり、憲法の保障する地方自治の観点からは見過ごせない問題である<sup>8)</sup>。また、圏域を実体化し、マネジメントを強化する地方自治法の改正を目指すとしても、それが「地方自治の本旨」の理念と矛盾しないのかどうか、住民の視点から見て自治の制度と呼べるものになるかどうかという問題も残されている<sup>9)</sup>。

### ⑤医療・介護等问题への具体的解決策が示されない中で大都市圏域マネジメント

「2040報告」によれば、まず、医療・介護サービスの供給体制の構築については、「圏域内の自治体が連携して長期にわたる医療・介護サービス供給体制を構築する」と述べる一方、具体的な解決策は何も示していない。また、首都直下地震発生時の広域的な避難体制の構築についても、「広域的な避難体制の構築が必要である」と述べるにとどまり、さらに東京23区外における職住近接の拠点都市の構築に関しても、「仕事と子育て等を両立しやすい環境づくりの観点からも、都心に通勤しなくても済むような、東京23区外で職住近接の拠点都市の構築が必要である」と述べるだけで具体的な解決策は何も示していない。

「2040構想」では「東京圏のプラットフォーム」を基本的方向性の一つとして掲げているにも関わらず、その具体的な方策を何も示してい

ない点については問題があると思われる<sup>10)</sup>。

## ⑥自治体戦略2040構想研究会における議論の方法

最後に、2040構想研究会における議論の方法について指摘しておきたい。第一に、研究会の議論において、政策形成過程の透明性や参加保障が欠如していることの問題性である。この点については、「研究会では、会議は非公開で、議事要旨のみが公表され、議事録は非公表であり、全国市長会、全国町村会の2040構想研究会への傍聴を認めず、研究会発足後、全国市長会、全国町村会、全国知事会や現場の自治体関係者からの意見聴取もなされず、報告が取りまとめられている」との指摘がなされている<sup>11)</sup>。第二に、2040構想研究会が、当時の総務省自治行政局長であった山崎重孝氏の主導で行われ、その意向に沿ったまとめになっている可能性があるという点である<sup>12)</sup>。このように、「2040報告」の内容に限らず、2040構想研究会の議論の方法にも問題があるとの指摘が可能である。

## 2. 「2040構想」の具体化と行政サービスの民間化

### 1) 「未来投資戦略2018」、「経済政策の方向性に関する中間整理」から「2040報告」へ

#### ①「未来投資戦略2018」が示す「Society5.0」と「データ駆動型社会」

アベノミクスの成長戦略にかかわって重要なのは、未来投資会議の「未来投資戦略2018－『Society 5.0』『データ駆動型社会』への変革－」（2018年6月15日）が閣議決定されたことである。この「未来投資戦略2018」では、「『Society 5.0（＝「狩猟社会」・「農耕社会」・「工業社会」・「情報社会」）に続く、人類史上5番目の新しい社会のこととされ、AI・IoT・ロボットなどを産業や社会生活に取り入れていく新たな社会のこととされている』によって人々の生活や産業、行政、インフラ、そして地域や人材がどう変わっていくか、具体的な姿を示し、また、21

世紀の『データ駆動型社会』では、経済活動の最も重要な糧が、良質、最新で豊富なリアルデータになる」とし、IoT、ビッグデータ、AI、ロボットなどの技術革新を存分に組み込み、「Society 5.0」を本格的に実現するため、各種の施策の着実な実施を図りつつ、これまでの取組みの再構築と新たな仕組みの導入を図ろうとするものである。

そして、この「未来投資戦略2018」の戦略は、「未来投資会議」、「まち・ひと・しごと創生会議」、「経済財政諮問会議」および「規制改革推進会議」による合同会議で示された「経済政策の方向性に関する中間整理」（2018年11月）で確認されることとなる。

#### ②「経済政策の方向性に関する中間整理」における「成長戦略の方向性」

「経済政策の方向性に関する中間整理」における「成長戦略の方向性」では、「少子高齢化の進行、人手不足の高まりの中で、労働生産性や付加価値の向上を通じて、潜在成長率を引き上げ、経済成長の壁を打ち破る必要がある」とし、「このため、一人ひとりが生み出す付加価値を引き上げていく観点から、AI（人間で言えば脳に相当）、センサー（人間の目に相当）、IoT（人間の神経系に相当）、ロボット（人間の筋肉に相当）といった第4次産業革命による技術革新について中小企業を含む広範な生産現場への浸透を図るなど企業の前向きな設備投資を引き出す取組が必要である」と述べている。そして、「第4次産業革命の技術革新により、これまでの地方の地理的制約等を解消するとともに、地域が持つ魅力を最大限引き出し、自助の精神を持って取り組む地方を強力に支援する方向で検討する」と述べ、「これらのため、アベノミクスの第3の柱である成長戦略の重点分野における具体化を図る」としている。

#### 2) 「2040報告」の具体化と第32次地方制度調査会における議論

2018年7月、安倍総理から地方制度調査会会長に対し、「人口減少が深刻化し高齢者人

口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について、調査審議を求める」との諮問がなされた。

この諮問の内容から、「2040報告」において整理された「スマート自治体への転換」、「公共私による暮らしの維持」、「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」および「東京圏のプラットフォーム」の具体化・法制化が、そのまま第32次地方制度調査会に委ねられた形となっていることがわかる。なお、人的な連続性でみると、自治体戦略2040構想研究会の委員3名が第32次地方制度調査会の委員として任命されていることがわかる。

第32次地方制度調査会は、2018年7月5日の第1回総会に始まり、2019年7月31日までの間に、第2回および第3回の総会ならびに20回の専門小委員会が開催されている。本年7月2日の第20回専門小委員会では、「2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応策案についての中間報告(案)」が提示され、「人口構造の変化に伴いインフラの利用者や管理の担い手が減少するという課題のほか、高度経済成長期に人口増加に伴い集中的に整備してきた学校や道路等のインフラの老朽化が進み、更新等の必要性が急速に高まるという課題もある」と述べ、「2040報告」の流れを受けた形で、公共施設等インフラへの対応の要請が指摘されているところである。

### 3) 骨太方針における民間化の方向性

「経済財政運営と改革の基本方針(骨太方針)2018」は、第4次産業革命の新たな技術革新により、経済社会のあらゆる場面で、新たな展開、「Society 5.0」の実現が期待されると述べ、「旧態依然としたアナログ行政から決別し、行政のあらゆるサービスを原則としてデジタルで完結させることで(「紙」から「データ」へ)、国民や企業が直面する時間・手間やコストを大幅に軽減する。港湾、

空港、道路、上下水道などのインフラ管理においても、民間活力(PPP/PFI等)や技術革新の徹底活用を図り、設置・メンテナンスコストの劇的な改善とインフラの質の抜本的な向上が実現する」と指摘する。また、本年6月21日に閣議決定された「骨太方針2019」においても、「都市部だけではなく日本全国でSociety 5.0の実現を促進し、豊かで暮らしやすい地方を実現していく」としたうえで、「公共施設等の整備・運営などのあらゆる公共サービスにPPP/PFIを積極的に活用し、地域の企業等の参入を促す」と述べており、基本的な方向性は「骨太方針2018」と変わっていない。

このように、いずれの「骨太方針」も、行政のあらゆるサービスのデジタルでの完結と、インフラ管理での民間活力・技術革新の活用によって、「行政」が変わり「インフラ」が変わることを強調するが、住民の権利や住民の自治という視点が見えてこない。住民の観点を重視するべきであるとの立場から見た場合、行政コスト削減と公的サービスの産業化を重視した改革の方向性については、批判的な検討が必要であると思われる。

### 4) 「2040報告」の具体化としての行政サービス民間化の問題点と課題

総務省は、2014年4月22日、自治体に対して、公共施設等の総合かつ計画的な管理を推進するため、速やかに「公共施設等総合管理計画」の策定に取り組むように要請を行い、これを受けた各自治体は「公共施設等総合管理計画」を策定し、公共施設の管理における民間活力の導入などを行っているというのが現状である。また、各自治体の「公共施設等総合管理計画」は、「2040構想」の「公共私による暮らしの維持」とも関連しており、前倒し的に実施されている状況にある。

そこで、以下では、指定管理者制度の導入、PFI事業およびコンセッション方式の導入を取りあげて、「公の施設」の民間化の問題点と課題について若干の指摘を行うことにする。

## ①指定管理者制度の問題点と課題

指定管理者制度は、民間事業者等が有するノウハウ・能力を活用しながら行政サービスの質の向上を図るとともに経費の縮減等を図ることを目的として、2003年地方自治法改正により新たに導入された「公の施設」の管理手法である。この制度は、民間会社やNPO法人などを指定管理者にして、体育館、図書館、病院、公民館などの施設管理権とともに、施設利用許可の判断権なども委ねることが可能となるため、施設管理権のみならず行政処分権限をも民間に委ねるという点で、これまでの管理委託制度とは異なっている。

指定管理者については、施設の特性に応じた主体性を持つ団体や地域貢献に対する意欲を持った団体による管理・運営が行えるとか、地域住民や当事者が管理運営に参画することで「公共」の担い手が拡大するといったメリットが指摘される一方で、施設の管理運営に携わる従業員の労務管理が不適切であるとか、指定管理者が行政サービスの質の向上ではなく経費削減の手段として利用される可能性があるというデメリットも指摘されている<sup>13)</sup>。

このように、メリット・デメリット双方を挙げることができる指定管理者制度だが、次のような問題点も存在する。第一に、地方自治法を根拠として、指定管理者に対する公権力の行使の包括的一般的な委任が許されるのかという問題である。個別の条例に根拠を設けないまま、地方自治法のみを根拠にした安易な公権力の行使の包括的一般的な指定管理者への委任は、法治主義の観点からは問題である<sup>14)</sup>。第二に、指定管理者は、施設管理業務に係る事業報告書を、毎年度終了後に自治体に提出しなければならないことになっているが(地方自治法244条の2第7項)、現在、事業報告書を適切に評価する仕組みや、その評価に基づいて適切なモニタリングが行われるような仕組みが構築されているのかは疑問である。第三に、指定管理者が保有する情報については情報公開条例の対象となっていない場合が多いとの指摘がある。指定管理者に

対する適切なモニタリングの実施やアカウントビリティの確保という観点からは、情報公開条例で指定管理者を実施機関にするなどの対応が求められる。第四に、指定管理に関し、「指定の取消し」・「業務の停止」・「指定管理の取りやめ」が存在していることの問題である。第五に、指定管理者における不適切な労務管理や人件費削除などにより、行政サービスの質の低下につながる危険性が高いという問題である。指定管理者制度においても雇用・労働条件の保護が必要である<sup>15)</sup>。

## ②PFI事業の問題点と課題

PFI (Private Finance Initiative) は、民間の資金や経営能力・技術力を活用して、公共施設等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営を効率的・効果的に行う事業手法である。わが国におけるPFI事業の実施は、1999年7月の「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」(PFI法)の成立により可能となった。

PFIについては、契約期間が長期にわたるため自治体の財政負担を平準化させることが期待できるとか、民間事業者のノウハウを活用できるのでコスト低減を図ることができる等のメリットが指摘される一方で、次のような問題点を指摘することができる。第一に、PFI事業を導入する目的は何かという点である。「公の施設」のあり方を考える場合、「住民の福祉の増進」(地方自治法244条1項)を図ることが重要であると思われるが、多くのPFI事業では、住民の権利や住民の福祉についての検討よりも、いかにしてコスト削減を図るかの検討に重点を置いているように思われる。第二に、PFI事業によってどの程度のコスト削減を図ることができるのか明らかではないという点である。また、PFI導入後にコスト削減がどの程度達成されたのかについても、PFI事業者が民間企業であり、情報の開示も十分に行うことができないため、コスト削減に係る証明が十分になされていないというのが現状である。第三に、PFI事業において、行政サービスの安定的供給や安全



性・質の確保を図ることができるのかという点である。周知のとおり、わが国初の病院PFI事業であった高知医療センター（2005年開院、2010年契約解約）や、同じく病院PFIの近江八幡総合医療センター（2006年開院、2009年契約解約）は、いずれも赤字により契約解除に至ったケースである。行政サービスの安定的供給が図れないPFI事業やサービスの質を確保できないようなPFI事業については、その問題性を指摘しなければならない。ところで、わが国のPFIはイギリスのPFI制度を参考にしてきたが、そのイギリスにおいてPFIは終焉に向かっていているようである<sup>16)</sup>。イギリスでは、2018年6月の国会の決算委員会報告で、「PFIは高コストで経済的メリットがなく、従来の手法でも効率性が確保でき、PFIでは契約変更が困難で柔軟性を欠く」と述べられているとの指摘がある<sup>17)</sup>。このように、イギリスではすでにPFIは客観的に用いられなくなっているということやPFIにかかる政策的妥当性も疑われているという事実を踏まえて、今後のわが国のPFIについて検討していく必要がある。

### ③コンセッション方式の問題点と課題

コンセッション方式とは、利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する方式である。公の施設の管理・運営を包括的に行わせることなど、指定管理者制度と似ている部分もあるが、指定管理者は地方自治法に基づく管理者の指定であるのに対し、コンセッション方式はPFI法（2011年改正PFI法）に基づく契約を根拠として施設等の運営権を民間事業者を設定するという点に大きな違いがみられる。内閣府は、コンセッション事業等の重点分野として、空港・水道・下水道・道路・文教施設・公営住宅などを挙げ、2013年度から2022年度の10年間で21兆円の事業規模を目標としている。実際に、空港については、但馬、関西国際空港、大阪国際空港等の空港においてコンセッション事業が実施されており、また、下水道について

は、浜松市が2018年4月から全国初となる下水道コンセッション事業を始めている。

ところで、コンセッション方式については、次のような問題を指摘することができる。第一に、コンセッション事業における目的の妥当性である。たとえば、水道事業に関し、国は水道事業に係る人材の喪失に加え、老朽施設の更新・耐震化が進んでいない中、水需要も低下し収入が減っているとして住民の危機感をあおり、2018年12月に水道法を改正して水道事業におけるコンセッション方式の導入を可能としたが、法改正において本来最も重要視されるべき水道利用者である住民の福祉の向上という視点が十分に検討されたかという疑問が残る。このように、「公の施設」の利用者である住民の観点が十分に検討されていない状況は、水道事業に限られることではないと思われる。第二に、情報公開の問題である。「公の施設」については、利用者である住民による民主的なコントロールが必要であり、そのためにも「公の施設」の管理・運営に係る情報は欠かすことができないものである。しかし、コンセッション事業の契約をしてしまうと、民間事業者の情報は「企業秘密」として情報公開の対象から除外されてしまう可能性があり、ひいては議会における施設利用料金の妥当性について議論することができなくなるおそれもある。第三に、「公の施設」にコンセッション方式を導入した場合でも、民間事業者の事業実施状況についてモニタリングを行う必要があるが、コンセッション方式では長期にわたって民間事業者が事業を行うため、モニタリング可能な行政職員の確保ができるのかという問題がある。また、民間事業者がコンセッション事業から撤退する場合、自前の職員による事業継続ができるのかという問題もある。

### おわりに

行政サービスの民間化政策は、「2040構想」で「公共私によるくらしの維持」の方向性が

示されたことにより、これまで以上に推し進められていくであろう。しかし、これまでの行政サービスの民間化にかかる議論は、住民の権利保障や住民自治を保障するという観点ではなく、行政サービスの効率性やコスト削減に焦点を当てて検討されてきたのではないだろうか。

また、本稿において検討の素材とした「公の施設」の意義に鑑みれば、施設の管理・運営を民間事業者が行う場合でも、住民自治を保障するという観点が最も重視されるべきである。「公の施設」の民間化については、「2040構想」における説明をはじめ、民間化を推進するためのさまざまな説明がなされているが、国際的な「インソーシング」や「再公営化」が進んでいること<sup>18)</sup>にも目を向けていかなければならないであろう。

わたしたちは、住民の権利、住民自治の視点に立って、行政サービスのあり方や「公の施設」のあり方を真剣に考えていかなければならない段階に直面していると思われる。

### 【追記】

本稿は、2019年7月28日に開催された、「第61回自治体学校in静岡」の分科会における報告をまとめたものである。当日御参加頂いた方々から多くのご教示を賜った。この場を借りて御礼申し上げる次第である。

### 注

- 1) 白藤博行・岡田知弘・平岡和久『「自治体戦略2040構想」と地方自治』（自治体研究社、2019年2月）58頁〔岡田執筆〕。
- 2) 白藤ほか・前掲注1) 19-21頁〔白藤執筆〕。
- 3) 「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」については、①現行の連携中枢都市圏や定住自立圏でカバーできる市町村については「圏域マネジメント」の強化で対応し、②それでカバーできない小規模市町村については都道府県の補完機能、広域調整機能を拡充する「二層制の柔軟化」で対応すればよいという2段構えの見立てと言えるとの指摘がある。小原隆治「自治体戦略2040構想をめぐる論点」住民と自治670号（2019年2月）15頁。
- 4) 米丸恒治「ICT、AIの活用ー描いたスマート自治

体となるかー」住民と自治672号（2019年4月）37頁。

- 5) 白藤ほか・前掲注1) 86-87頁〔平岡執筆〕。
- 6) 平岡和久「『自治体戦略2040構想研究会報告』と地方財政改革」住民と自治670号（2019年2月）17頁。
- 7) 白藤ほか・前掲注1) 28-29頁〔白藤執筆〕。
- 8) 白藤博行「総務省『自治体戦略2040構想』の検討」住民と自治670号8-9頁。
- 9) 小原・前掲注3) 19頁。
- 10) 森裕之「東京圏（大都市圏）のプラットフォーム」住民と自治670号（2019年2月）28-30頁。
- 11) 榊原秀訓「地域活性化と自治体戦略2040構想」月刊全労連2019年1月号（263号）17頁。
- 12) 榊原・前掲注11) 17-18頁。
- 13) 岸本聡子・三雲崇正・辻谷貴文・橋本淳司『安易な民営化のつけはどこに』（イマジン出版、2018年12月）113頁〔三雲執筆〕参照。
- 14) 三橋良士明・榊原秀訓編著『行政民間化の公共性分析』（日本評論社、2006年5月）159頁〔市橋克哉執筆〕。
- 15) 岡田正則・榊原秀訓・大田直史・豊島明子『地方自治のしくみと法』（自治体研究社、2014年10月）195-196頁〔榊原執筆〕。
- 16) 榊原秀訓「イギリスにおけるPFIの『終焉』と現在の行政民間化の論点」南山法学42巻3・4号（2019年6月）182頁。
- 17) 宇賀克也・榊原秀訓・濱田禎・赤羽貴・寺田賢次「座談会20年目をむかえたPPP/PFI」ジュリスト1533号（2019年6月）17頁〔榊原発言〕。
- 18) 榊原・前掲注11) 20頁。

## ■ 第45回東海自治体学校：シンポ・講座・分科会

### 分科会 2

#### 住民の自主性を育む地域づくり

助言者 中田 實 さん  
(名古屋大学名誉教授)

#### 1. 助言者からの問題提起

##### ○地域課題解決への住民の自主的な取り組み

高齢化と世帯規模の縮小のもとで個人の生活上の課題解決が世帯外に求められるようになる、それらへの取り組みが行政とともに地域組織にたいしても求められるようになってきている。しかし現実にはそれは簡単にはできないのではなく、介護や子育ての中での虐待問題や介護に携わる中年男性の生活問題が、状況の厳しさを露呈させている。

こうした課題について、地域では、「こども食堂」や「地域支えあい事業」等として、新たな助け合い事業の取り組みも進められてきている。「支えあい」の主体は地域住民であり、時間の経過とともに、「支えてきた人」が「支えられる人」になるなど、「支えあい」の関係が時間の経過とともに実体化してくる

##### ○ アンケート依頼数、回答数

地区	依頼数	回答数	回答率
楠地区 (味鋤・西味鋤・楠・楠西・如意の5学区)	500名	223名	44.60%
平島町内会 (東海市、細井平洲の出身地)	100名	51名	51.00%

##### 問 20【地域活動への参加】「地域活動に参加したことがあるか？」

楠地区	223名	・ はい:153名 (68.6)	・ いいえ:70名 (31.4)
平島町内会	51名	・ はい: 36名 (70.6)	・ いいえ:15名 (29.4)

##### 問22【問20で「はい」と答えた人に質問】「地域活動をしてよかったか？」

楠地区	153名	・ よかった:131名 (85.6)	・ よくない( )	・ 何とも思わない:22名 (14.4)
平島町内会	36名	・ よかった: 32名 (88.9)	・ よくない( )	・ 何とも思わない: 4名 (11.1)

##### 問 24【問22で「よかった」と答えた人に質問】「地域活動で住んでいる地域の方と交流することで幸福感(充実感など)が得られていると感じるか？」

楠地区	131名	・ 感じる:105名 (80.4)	・ 感じない12名 (9.0)	・ 何とも思わない14名 (10.6)
平島町内会	32名	・ 感じる: 27名 (86.4)	・ 感じない( )	・ 何とも思わない 5名 (15.6)

ことにもなっている。また、実際の支援活動が始まるきっかけは住民どうしが知り合いであることが大きく、この交流関係を生み出す点で、各種のサロンやカフェの意義も大きいといえる。

こうした活動は、現に問題をかかえている人びとを中心にしないと形骸化しやすいが、多様な条件の下で生活している住民の声を聞き取り、支援ができる人から活動を始めることで進められてきた。こうした活動を育てる仕組みを地域組織の中に整備し、社会福祉協議会などの専門的機関や行政とも協力していくことが、今後特に求められている。

実際の活動は、公私の区分のはっきりしないものが多いが、それらを「目に見える」形にして取り組んでいくことで自治会の存在意義を高め、行政との連携も深めつつ「自分にも関係のある組織」として自主性を持って取り組めるものにしていくことが、いま一層重要になっているように思われる。

#### 2. 報告レポート

##### ①地域活動・幸福に関するアンケート結果からの考察

……大崎 洋 (名古屋市北区・楠地区)

## ○ アンケート結果の考察

(1) 細井平洲という偉人を生み、市をあげて顕彰事業に取り組む東海市平島町のアンケート結果でさえ、楠地区とさほどかわらない。地域活動・幸福に関する意識はどの地域においても均質化しているのではないだろうか。

(2) ボランティア活動(地域活動を除く)に記入している人は皆無である。地域活動に取り組んでいる人は他のボランティア活動に取り組む余裕はないと思われる。

(3) 地域活動に参加することにより幸福感を感じることができるかどうかは、本人の意識が最も重要であるが、自治会長・町内会長の取り組む姿勢等リーダーシップに負うところが大きいと思われる。

幸福と思う(感じる)ものに「地域活動への参加」をあげている人は58名(26%)にのぼる。もとより自治会活動に参加している人を中心に連合自治会長がアンケートを依頼していると思われるので、高い水準の結果といえる。幸福感を構成するものとして「健康」、「仕事」、「愛情」と多くの著書で著されているが、さらに他者とつながることが必要な要件であり、H.アレント著の『人間の条件』にある活動的生活という概念からも考察し、実践に取り組みたい。

## ②菰野町での住民自治のチャレンジ・次の取り組み……羽間 透(三重県三重郡 菰野町)

### ○ 住民の声を聞く菰野町長を実現

水道料金値上げに反対した町議が、平成31年2月実施の町長選挙に立候補を表明したことから、平成30年9月に、有志で「町民が主人公の町政を」「町長選挙をチャンスとして幅広い住民運動を」などの視点で議論を開始、「明日の菰野町をつくる会」の呼びかけを始め、新人の柴田氏を自主的に応援した。新人で弁護士の柴田孝之氏が、現職で4選を目指した石原正敬氏を破って初当選した。

投票結果は、9,272票対9,024票の248票差。まさに僅差での当選だった。

### ○ “住民が主体のまちづくり”への模索

昨年からは菰野町では、婦人団体、農民団体、福祉団体、平和団体などに所属する菰野在住の方が呼びかけた「菰野のまちづくりを考える実行委員会」が様々なテーマで講演会などを開催してきた。ここに「明日の菰野町をつくる会」の代表も参加して柴田氏が新町長になってからの菰野町のまちづくりや住民自治のすすめ方などをテーマに講演会を企画した。実行委員会は四日市大学学長の岩崎恭典さんに講師を依頼し快諾いただいた。

講演はわかりやすく、参加者がどのようにまちづくりに関わっていくのかという思いにぴったりの話が聞けた。「具体的に何をしていけばよいのか、実際にされていることがらを教えてもらえたのが良かった」「今後の展望の具体的な方法を理解できて良かった」など、アンケートを出していただいた皆さんは勉強になったとの感想であった。

講師の「地域住民がまちづくりに関わることは、直接民主主義の実践であり、主権者教育である」との指摘が印象に残った。「“住民が主体のまちづくり”についてみんなで考えよう。住民自治を初歩から学ぼう」との講演会の目的は達成されたと思われる。

## 3. 分科会での発言から

- ・騒音による健康被害の問題を自治会が取り上げない。自治会長が「企業には物申せない」という(総務省に問い合わせたがそんな制限はないとのこと)。自治会とは何なんだろう? 風通しの良い自治会を作り上げるにはどうしたら良いか?
- ・自治会の調査をしている。住民の要望を自治会が取り上げない。
- ・【助言者】自治会は自治会員が常に関与していないと機能していかないもの。住民の力を結集していくしかない。「自分に関係ない」と言うが、実は関係が見えていないだけ。「自治会」は、自主的な組織、自治的な組織であり、主体性を持っている。行政は「任意団体」と切り分けているが、組織の性格ではない。「自治会」は私的とい

うよりむしろ自治体に近い。住民のために活動しており、機能している。

- ・行政はコンパクトシティと言って周辺部を切っていくが、コミュニティは周辺部をみんなで助けに行く（相互に）。自主性とは当事者性……監視じゃなく、他人に関心がある、日常のつながりが必要。自治会が取り上げないのは、話し合いの技術が成熟していないんじゃないか。
- ・道路計画や防犯灯、ごみ収集、電波塔など地域のマイナス面を話し合って結束を強めてきた。しかし、自分のことしか考えない人もいる。
- ・行政は住民自治を育てようと思っているのか？ 社協は地域を良く知っている。
- ・地域に興味がなかったが、防犯パトロールや公園掃除に行ったら大歓迎された。
- ・暮らしを良くする活動に関わっていきたい。民主主義が危ない世の中になっていると感じている。
- ・【助言者】自治会が何故あるのか、どうあるべきかを議論するベースがなかった。自治は、自分が最前線だという覚悟を決めて地道にやるしかない。

(文責：羽間)

### 分科会 3

#### 年金について考える ミニシンポジウム

#### 報告レポートの要旨

##### 1) 女性の年金問題

###### 年金者組合女性部 峰野康子

無年金や低年金の女性に対し、一律の年金引き下げは生活を直撃している。女性の健康寿命は男性と変わりがないが、平均年齢は男性より長い。女性には性差別や結婚出産、差別的な労働政策がある。また、不足している

若年労働力を補完するように働かされている。3/4ルール、40時間中30時間働かないと厚生年金を受給する対象にならない。所得の再分配機能が働いていない。国連から最低保障年金制度の創設や女性の低年金について指摘されている（勧告）が日本政府は正しく受け止めていない。

##### 2) 年金窓口から見た年金制度の問題点

###### 全厚生中部社会保険支部 佐藤雅信

窓口で「年金が低いんだ、お前たち何をしてるんだ」という怒りをよく聞く。年金の支給開始年齢の引き上げによって60歳で定年になっても、ほとんどの人は現役当時の給与の半分で再雇用で働いている。再雇用には多くの労働者が泣いている。520万人が無年金といわれる。モデル年金は40年かけた人で22万円といわれるが、実際は20万2千706円、1か月を夫婦が生活するには26万円が必要です。複雑すぎる年金制度で非常に相談が多い・・・相談者の中には精神を害した方もいる。遺族年金の受給には残った本人の年金と遺族年金が満額もらえない。窓口では生活相談までする例もある。正規職員が少なく非正規の増大などで年金事務所の職員の質が落ちている。窓口での苦情も多い。年金事務所のあり方を含め、年金制度を改善して行かなければならない。

##### 3) なぜ裁判闘争か

###### 年金者組合 水野三正さん

マクロ経済スライドについて。今年、物価変動率が1%上昇、名目賃金が0.6%上昇した。マクロ経済スライドでは指標に低い方に合わせて行うのが原則なので0.6%の名目賃金スライド率に、マクロ経済スライドを発動し0.2%下げる。更に、前年度に実施されなかった未調整マイナス分0.3%が引き下げられ（キャリアオーバー制度と呼ばれる）、結果として、 $0.6 - 0.2 - 0.3 = 0.1$  (%) となり、今年の4月に年金が0.1%上がった。

**分科会 6****学習支援の可能性を考える**

分科会の構成は、はじめのレポート(A)で中学校の全区で学習支援を実施しているX市での実態調査を報告してもらい、次のレポート(B)で単なる教育支援から生活支援へと踏み出している実践を報告してもらった。

**(A) 中学校の全区で学習支援を実施しているX市での実態調査**

学習支援は、生活困窮者自立支援法に基づく事業で、貧困の連鎖を断ち切るため、貧困世帯の子どもたちの高校進学率を向上させることが目的である。もっとも、この施策が実施される中、ただ勉強を教えるだけではなく、同時に生活支援も重要であることが指摘され、法律そのものにも生活支援が加えられた。生活支援の内容としては、各地で居場所づくりが取り込まれ、その有効性が報告されていた。そこで、Aでは、X市から学習支援の事業を委託されている団体すべてに対して、勉強とともに生活支援の居場所をどのように扱っているのかアンケート調査を実施した。さらにその結果を、勉強の支援に特化し居場所づくりにはとりくまない第1モデル、学習支援の機会に居場所を付加する第2モデル、学習支援とは別に居場所づくりに取り組む第3モデルという三つのモデルに整理し、それぞれのモデルから事業所を抽出して、直接職員からのインタビュー調査を実施している。

Aの報告後、「X市は委託事業者へどのような支援をしているか」という質問があった。これに対して、「委託している業者があまりに様々なバリエーションを抱えているため、統一した支援が難しいのではないか」という返答があった。これに関連して「教育委員会が連携していないのではないか」という意見

が参加者から出されたが、「スクールソーシャルワーカーを通じて連携がはじまっている」という指摘が別の参加者からあった。また、「県の学習支援は、経済的な資格要件のない社会教育の一環として実施されており、教育委員会の主催で研修会が開催されている」とする紹介が参加者である県職員からあった。

**(B) 単なる教育支援から生活支援へと踏み出している実践報告**

Bの報告は、A報告の第3モデルの実践で、なぜ学習支援とは別に居場所づくりに取り組むか説明があった。学習支援の機会に居場所を付加していると、居場所機能が拡大していき、勉強の面が疎かになってしまうためとのことだ。Bでは、X市での居場所づくりのモデル事業に取り組んでいる。そこでは、学習支援に取り組む中、居場所が必要と感じた子どもに対して居場所を紹介している。また、居場所の活動も、遊びやおしゃべり、イベントと様々なものが企画されている。報告では、映像などを利用して、実際に学習支援や居場所に参加している子どもたちの具体的な姿が紹介されていた。

Bの報告後の討論では、Bの活動に参加しているボランティアの大学生から、「教員をめざしているが、教職課程の授業ではわからない子どもたちの生活の実態を知ることができた」との発言があった。また、「X市の事業規模は希望者を網羅しているとしているが、取り組めば取り組むほど希望者は増えるので、さらに規模拡大も必要ではないか」との意見もあった。

分科会全体を通して、①学習支援には居場所づくりなどの生活支援も必要であることと、②居場所は学習支援の場以外にもあるべきで、そのことが自立につながることを確認できたと考える。

## 分科会 7

### 図書館を巡る問題について考える

助言者 森下芳則さん

#### 助言者等の問題提起（概要）

現在、多くの自治体で財政難を理由に、資料費、人件費など運営経費の削減が行われるとともに、指定管理者制度の導入によるサービス低下が進行、公共図書館の疲弊が進んでいる。国及び地方自治体は図書館の振興、発展の為に以下の施策を進めることが求められている。1、公立図書館にはなじまない指定管理者制度を導入しないこと。1、図書館を機能させるため正規専門職職員（司書）の配置を進める。1、すべての公立図書館に図書館協議会を設置し、活動の活発化を図ること。1、図書館サービスを充実させるため地方交付税の図書館経費の積算内容を明示し、積算根拠を明らかにすること。1、有機的な文化資産ネットワークが構築されるよう、国・自治体として博物館・文書館等の関係機関との連携が進むような施策を講ずること。

#### 分科会での発言

豊田：今年で指定管理の契約が切れるが、現状では継続となる公算。指定管理者制度導入に関し第三者機関の検証が必要のはずだが、自己評価しか行われておらず、これでは公正な評価とは言えない。「市民の会」として、指定管理者制度に関し独自に検証を進めるとともに市民が共感できる図書館政策を提案しその実現を目指したい。

瀬戸：現市長は市長選の際、新図書館建設を公約、建設のための基本構想づくりに着手したが、学校統廃合問題に集中することとなったため、計画はとん挫している。瀬戸には「図書館友の会」という組織も存在しているので、より良い図書館づくりを目指し連携して活動を進めたい。

小牧：市側は現市長が選挙で勝利したことから、新図書館建設工事を粛々と進めようとしている。「考える会」は新図書館建設に関し、市側と話し合いを求めているが応じようとしなない。こうした市の姿勢に対し、市民の会としてどう対処していくかという点が現時点の課題である。

名古屋：アクティブライブラリー構想の提案を図書館協議会で非公開で行い、説明会を開催せずにパブコメを実施、教育委員会の定例会で拙速に正式決定するなど、市民に対して冷淡？な態度をとってきた図書館側が教育委員会内に「図書館改革チーム」を設置した途端「市民と協働して図書館づくり」を進めるとして話し合い路線に方向転換。市民の会としては、とりあえず前向きに受け止め公共図書館として今取り組むべき課題について積極的に議論に参加していくことを確認している。

豊橋：まちなか図書館建設計画を進めている最中、市は図書館の所管を教育委員会から首長部局（文化スポーツ部）に移管。しかもその問題を議論した教育委員会の定例会を非公開で開催するという「掟破り」。情報公開も不十分であり民間が建設する再開発ビルに入居することになることから、運営形態が民間主導になるのではないかとの懸念がある。

#### 分科会等でのまとめ

図書館をめぐる議論が民営化の問題点の指摘というより、図書館建設の過程で所管を教育委員会から首長部局に移す具体例が増え始め、より問題が複雑化している。図書館という枠組みだけでは論ずることができない段階に入っていることから、新たな分析視点が必要になってきていると思われる。

#### 反省点

参加を呼び掛けた団体は基本的に報告も準備して、内容のあるものとなったと思われるが、集めるメンバーが固定化している傾向があるので、来年はより多くの市民団体・個人の方が集まる会としたい。

## ●研究会報告

### 第32回都市再生研究会報告

6月15日の午後1時半から名古屋市栄の教育館において第32回研究会を開催しました。参加者は6名でした。その内容は『市民自治へのガバナンスー長久手地域から見える課題ー』発刊合評会でした。報告者は島田善規さんと中川博一さんでした。

#### 『市民自治へのガバナンスー長久手地域から見える課題ー』

報告者：島田善規さん

本書は市民自治へのガバナンス、「市民主体」と言うけれど、主体は育っているか。長久手市が進める「市民主体」の市政とは何かを論じている。

#### (1)「市民主体」と言うけれど、主体は育っているか

主体が形成されず、地域のガバナンスがうまく進まないという困難な状況にある。その中であって地縁組織の再評価としての中田理論がある。本来「市民主体」とは……政治家や官僚に任せきりにするのではなく、市民や市民の組織も加わり、企業なども含めて、多様な主体が相互に関係しあいながら統治（ガバナンス）する形である。「市民主体」には二つの変化があらわれている。①新自由主義的な方向＝「地域共生社会」の担い手であり、その流れとして自治制度改革＝地方分権改革⇒合併⇒自治体戦略2040構想がある。②1990s～の新しい市民運動がある。

#### (2)長久手市が進める「市民主体」の市政とは

長久手市で「市民主体」とはどういう意味で使われているか。Y市長の言葉は「たつせがある、自分が主役だと思って、市民主導、市民に決めてもらう、我がこと、つながり、きずな、支え合い、助け合い、ご近所で、皆で話し合っ等々」。ここには「福祉国家」を否定、共同体主義的な立場にたつものであり、新自由主義的色彩がある。そこで重要になるのが地縁組織と市民組織の協働である。ここについて、「第3章 資源をめぐる市民組織の協働の課題」で詳細に述べている。

#### (3)「自分たちのことを知る」ための課題ーそ

#### の①

これについては本書の「第5章 名古屋圏と豊田圏の「二眼都市圏」とその接続空間の形成仮説」でのべている。

長久手の発展には構造的な理由として中枢都市名古屋圏と「産業首都」豊田圏、「両都市圏の接続空間」がある。その現象として5点あげられる。①環境を保ちつつ市街化と人口増加を進める都市計画は「成功」といえるか。②人口の増加と激しい社会移動（ここ数年4,000人/年近い転入者）は、構造的な要因があるので、当分続くだろう。③住宅地化は比較的均質な中流社会が形成された。④当分の間は、「新住民」が増え続け都市的要素と農村的要素が入り混じる中でガバナンスしなければならない。⑤社会や環境の急速で多様な変化受け止め方が個人レベルの体感に支配される。

#### (4)「自分たちのことを知る」ための課題ーその②

これについては本書の「第2章 長久手市の財政の分析ー長久手市の財政に「ゆとり」はあるか」でのべている。

テーマは財政の問題に市民が参加するガバナンスである。まずは、長久手市の財政の実態を知ることから始まる。長久手市の財政の特徴9点ほどあげると次のようになる。①数十年の長期にわたりほぼ毎年歳入が伸び続けている。②「富裕な団体」。③景気の変動を受けにくい安定した税收構造であり、将来の計画を立てやすい。④都市基盤（生活インフラ）整備事業を……これが財政負担となってきた。⑤産業インフラの整備には投資する必要が少ない。⑥市街化区域のさらなる拡大を計画しなければインフラ整備は収束に向かう。⑦都市拡大・人口増加のひずみによる生活問題が… これを改善する事業



が必要。⑧建築後40年前後経過した旧耐震基準の公共施設の建て替え・大規模修繕。⑨老朽度は低いとはいえ、近い将来多くの生活インフラ・公共施設の更新が必要。

### (5)「自分たちのことは自分たちで決める」協働の課題—その①

これについては本書の「第3章 資源をめぐる市民組織の協働の課題」でのべている。

行政との協働とはなにか、「押しつけ」との違いを述べると、①統治-被統治の関係とは考えない、②目的・目標を共有して、③相互の違いを理解し信頼している、③自主性・自立性を尊重するという意味で対等な関係、④相互に透明性を保つことである。

そのなかで、公・共・私の役割分担が必要となる。しかし、広く合意された形は日本では存在しない。私益・公益を自助・共助で解決するうえでの課題は①公・共・私の役割の境界が明瞭ではなく、問題の性格、地域差、時代などによって、その人の考えや価値観によって違う。②「公」「共」のある部分が市場機能を利用して提供することによって、「私」と「官」と「共」の関係が、需要と供給の関係に置き換えられることになる。③市場領域の拡大にともなって、「公」と「官」の意図的な混用、「民(たみ)」と「民間企業」の意図的な混用「官以上により良くできる公は民がやる」という自助共助の仕組みが必要なる。④自由であるべき個性や価値観への操作……。「私」「共」が自由に自主的に取り組むべき部分にまで、特定の価値観を押し付けることになる。それでも市民自身が自分たちで解決した方が、より良く解決できる。

### (6)「自分たちのことは自分たちで決める」参加の課題—その②

これについては本書の「第4章 市民参加における『聞き合う』討議の手法」でのべている。

市民(住民)自治、市民参加の前提条件は例として①自治を担う主体(個人・組織)が成熟しつつあること、②市民と行政が「対等」の関係となる制度や決定プロセスが機能する、③行政および議会(代議制)の役割や責任について一般的な合意、④参加の場で、市民は話し合いから「合意」「意思決定」できる、が考えられる。何故合意形成が進まないか。①社会がさら

に複雑化し認識の同型性が失われる。②手法レベルの問題がおきていると考えられる。市民参加における討議手法はどうあるべきか、開発の必要がある。すでに開発された以下の手法を改善することも課題である。①教育・学習を目的とした手法(ワークショップ)、②紛争の状態の改善を目的とした対話的手法、③社会基盤整備などでの合意形成を目的とした行政的手法、④政治領域での熟議デモクラシーの手法。

### (7)おわりに

「市民自治へのガバナンス」は、「自治体のガバナンス」の一部でもある。

## 第2章『長久手市の財政の分析—長久手市の財政に「ゆとり」はあるか』

### 報告者：中川博一

本書に執筆した長久手市の財政について、その特徴を5点に絞っての報告があった。

①長久手市の財政力指数は2016年度で1.02であり、高いといえる。しかし、人口一人当たりの標準財政規模は19万7千円で愛知県の中で24位と財政力指数の順位に比べて下がります。それは長久手市が面積が狭く、農漁村都市でもなく、高齢者も生活保護世帯が少ないなど、住民サービスの需要が低いという特徴と性格をもっているからである。②その中で長久手市の財政運営は土木費の構成比が高い。中でも区画整理事業費の比率が高いことから、住宅建設に関するインフラ整備が進んだといえる。そのことは開発事業を優先してきた町だということもいえる。

③長久手市の2016年度の財政事情は経常収支比率が86.8、公債費負担比率は4.2%と低く、ゆとりある状態にある。④今後の財政の見通しであるが、区画整理事業費が進み、人口が未だ増加中であることから、市民税や固定資産税が増額する。一方で区画整理事業が収束し土木費も減額する。ゆとりが生まれるとみる。また、地方交付税不交付団体は税収が増えれば増えるほど自治体の財政は余裕を持つことができるようになることも考慮していく必要がある。⑤長久手市は隣接市の日進市ともども自治体の魅力度が愛知県の中でも1-2位を占めているが、日進市の財政は土木費も少なく開発中心のまちづくりをしていない。住民の生活に寄り添うまちづくりをしめすような財政構造となっていることも理解する必要がある。(文責：中川)

## ★東海ローカルネットワーク

### 【愛知】

#### 小牧特産モモ守れ！ 食害対策、暗中模索

収穫期を迎えた小牧市の特産品モモに、鳥による食害が目立ち、生産者を悩ませている。大切な果実を鳥に奪われないよう工夫を凝らすのが、効果は長続きしない。市も対策に乗り出すが決め手はなく、生産者の暗中模索が続く。被害は年々広がっているが、モモについての詳細な数値はまだない。市農政課が市内の生産者2000戸に実施したアンケートでは、鳥による作物全般の被害面積は、2017年度の1万3300平方メートルから18年度は1万4400平方メートルと1年で8.3%増えた。被害はモモなどの果樹が中心で、ほとんどはカラスによる食害だ。▽1ヘクタール余と大規模にモモ栽培を手掛ける小牧市高根三、伊藤初美さん(66)は、カラスだけでなくヒヨドリや近年増えた野生のハクビシンの被害もあると指摘する。(中日新聞7月4日)

#### 「ユニチカ跡地」二審減額

##### 賠償請求、豊橋市長に命令

繊維大手ユニチカ(大阪市)が愛知県豊橋市から工場用地として無償提供された土地を巡り、工場閉鎖後に市に返還せず別の会社に売却したのは不当だとして、売却代63億円を同社に賠償請求するよう住民130人が市長に求めた訴訟の控訴審判決が16日、名古屋高裁であった。倉田慎也裁判長(田辺浩典裁判長が代読)は「工場などに使っていなかった一部の土地は返還義務があり、市は賠償請求すべきだ」として、訴えを全面的に認めた一審判決を変更し、約20億9千万円の請求を命じた。▽判決後、訴訟に補助参加人として参加したユニチカは「当方の主張が認められず、誠に遺憾です」とコメントした。原告団長の宮入興一さん(77)は、原告団の集会で「玉虫色の判決で、原告団本来の主張とは懸け離れている。ただ、裁判所も一部はおかしいと認め、一定の良識は示したと思う」と述べた。(中日新聞7月16日)

#### 天守閣部会、懸念相次ぐ

##### 解体許可、文化庁「継続審議」/名古屋市長

名古屋城天守の木造復元事業で、名古屋市長が文化庁に申請したコンクリート製現天守の解体許可が「継続審議」になったことを受け、11日に開催された市の有識者会議「天守閣部会」の委員から事業の進展に懸念の声が相次いだ。事業進捗(しんちよく)の壁になっている有識者会議「石垣部会」と市との認識のずれの解消を望む意見も出た。この日の天守閣部会は、先月21日に現天守の解体申請が「継続審議」と判明して以来、初の開催。委員から「事業の見通しは」と問われた市の担当者は「2022年12月完成の

目標は極めて困難。(許可を)焦らず待ちたい」「復元の遂行に向け最善の道を模索したい」などと答えた。(中日新聞7月12日)

#### 資料館「あいち朝日遺跡ミュージアム」

##### 来年開館/清須市、名古屋市西区

全国最大規模の弥生時代の集落「朝日遺跡」(愛知県清須市、名古屋市西区)の出土物を展示する県立ミュージアムが2020年11月、オープンする。約2000点の国重要文化財を含む膨大な出土物を保管・公開するほか、弥生時代の高床倉庫や環濠(かんごう)などを復元展示する。愛知県教育委員会は、課題の知名度不足を補う体験型の情報発信施設にする方針だ。清須市朝日貝塚地区と西田中松本地区にまたがって建設される「あいち朝日遺跡ミュージアム」。敷地面積は約1万5716平方メートル、総事業費は約20億円の見込み。既存の清洲貝殻山貝塚資料館(4月休館)と同じ敷地で一体整備する。(朝日新聞7月28日)

#### 日傘男子「ファイアーアンブレラ」で広がれ

##### 豊橋市消防とスズキ産業コラボ

梅雨も明けていよいよ夏本番。豊橋市消防本部は、地元の洋傘卸会社「スズキ産業」と熱中症予防に役立つ日傘「ファイアーアンブレラUV」を共同で企画。同社から28日に発売した。男性の方が熱中症になりやすいという統計もある中、男性が手に取りやすいデザインとした。▽スズキ産業(豊橋市)の鈴木康太社長(39)は「量販店の日傘売り場ではこれまで、紳士用の日傘は一割にも満たなかったが、ここ2・3年で2~3割ほど並ぶようになった。『日傘男子』が浸透するきっかけになれば」と期待する。(中日新聞7月31日)

### 【岐阜】

#### リニアトンネル崩落

##### JR側が再発防止策 県の地盤委

中津川市山口のリニア中央新幹線トンネル工事現場で起きた土砂崩落を受け5日、専門家をつくる県の環境影響評価審査会地盤委員会が開かれ、JR東海側から原因と再発防止策を聞いた。JR側は、崩落前の工事中に地盤の一部がもろいことを確認していたのに、必要な対策を取らなかったと説明。今後は工事現場に地質の専門家を置き、坑内の状況を計測する頻度を上げるなどの改善策を示した。委員からは「弱い地質と分かっていたのに、一般的な工法で進めてしまった。見直しが必要だ」「住民の不安解消のため情報提供を」などと意見が上がった。(中日新聞7月6日)

### 白川郷まで一向一揆波及 地元NPO、いさめる蓮如の書状入手／白川村

浄土真宗中興の祖、蓮如上人（1415～99年）が書き残した書状を、郷土史の研究・調査をしているNPO法人白川郷耕雲塾（白川村）が10日、京都市の古物商から入手した。浄土真宗の門徒が1488年に加賀（現石川県）で起こした「加賀一向一揆」が、白川郷まで波及していたことを裏付ける内容。同塾の板谷本一事務局長（60）は「村や日本の歴史の空白を埋める貴重な史料」と話す。蓮如が四男・蓮誓に宛てた書状で、白川郷を治めていた内ヶ島為氏の転覆をもくろむ門徒をいさめるよう求めている。日付は6月6日となっているが、年代の記載はない。内容や書状末尾にある花押の筆跡から、室町時代の長享2年～明応7年（1488～98年）に書かれたとみられる。書状は縦15.3センチ、横44.2センチ。蓮如の書状が市場に出回るとはめったになく、購入資金750万円のほとんどは村内外からの寄付金で賄った。耕雲塾によると、一向一揆を主導した勢力は1488年、幕府奉公衆（将軍の親衛隊）である内ヶ島為氏の所領・白川郷へ攻め入った。蓮如は、同氏が討ち取られれば一向宗の門主である自分が幕府の討伐対象になりかねないと危機感を覚え、今回の書状を送ったと考えられる。（中日新聞7月12日）

### 郡上・母袋地区に農家民宿誕生 都市と農村の交流拠点に／郡上市

郡上市大和町母袋地区で7日、古民家を改装した農家民宿「とまりぎ山ノひやくせい」がオープンした。民宿を運営する吉田雄輔さん（35）と小野木淳さん（34）は、市の移住促進事業・郡上カンパニーを通して出会い、どぶろくの新ブランド開発を目指す。38世帯102人が暮らす山間部の集落で、都市と農村の交流を図る新しい拠点が誕生した。山裾に立つ民宿は木造二階建て百平方メートル。和室二部屋とリビング、台所を備え、家族連れなどグループに一棟貸ししている。敷地内には竹やぶを切り開いた多目的の広場もあり、豊かな自然が一番の売りだ。▽民宿での食事提供はなく、利用者に自炊しながら滞在してもらう。（中日新聞7月13日）

### 明けぬ梅雨に戸惑う製陶所 天日干しできずコスト増／東濃地方

梅雨の長雨による日照不足が、東濃地方の地場産業である陶磁器産業にも影響を与えている。6月28日～7月15日の多治見市の日照時間は平年比36%の27時間。成型した粘土を天日で乾燥させている製陶所からは、戸惑いの声が上がると。5日ぶりに晴れ間が見えた17日。土岐市下石町の陶磁器メーカー「晋山窯ヤマツ」では、焼成前の湯飲みに久々に夏の日が降り注いだ。「やっぱり太陽の力が一番いい」。額の汗をぬぐう

四代目の土本正芳社長はうれしそうだ。ヤマツでは1日平均2000～2500個の湯飲みや急須といった茶器を生産している。器を焼き上げる際、粘土内に水分が残っていると、膨張して器が割れてしまうため、乾燥の工程は不可欠だ。（中日新聞7月18日）

### 来春から義務教育学校に 岐阜大・教育学部付属の小中

岐阜大学の森脇久隆学長は24日、岐阜市で記者会見し、教育学部付属の小中学校を2020年4月から義務教育学校にすると明らかにした。東海地方の国立大学では初めてという。義務教育学校は、2016年の法改正で位置づけられた新しいタイプの学校。学校が独自にカリキュラムを工夫する幅が増えるなどの利点がある。別府哲・教育学部長によると、9年を6・3制から4・3・2の区切りに変え、中1ギャップを解消したり、人間性を磨いたりする。大学の知見を活用し、他の学校のモデルになるような9年間カリキュラムを創造したいという。（朝日新聞7月25日）

### 【三重】

#### 昭和レトロな町 「インスタ映え」と女性集まる／いなべ市

廃校になった小学校のカフェや旅館を改修した食堂——。かつて宿場町だった三重県いなべ市北勢町阿下喜地区は、昭和レトロを感じさせる建物が並ぶ。その空間に若い人の感性を取り入れた店などが注目され、「インスタ映えの町」として若い女性らが集まっている。▽ 桐林館は、1937年に建設された旧阿下喜小学校の校舎を生かした市のまちづくり拠点だ。青い瓦が使われ、屋根中央には小塔、玄関ポーチなど昭和前期の地方小学校の姿を今に伝える。小学校は81年に移転し、2014年には国の有形文化財に登録された。（朝日新聞7月2日）

#### 桑名空襲74年 市内の劇団が「命」テーマに公演

太平洋戦争末期の1945年7月17、24日の2日間で計657人が犠牲になったとされる桑名空襲から今年で74年。高齢化する遺族の証言を語り継ぐと、三重県桑名市の「劇団すがお」が7月に空襲体験を題材にした公演を開く。「焦土と化した日本「空襲1945」あの日の惨禍、写真は語る」「日本中が戦場だった 300枚の写真、映像が語る空襲」。タイトルは「桑名空襲を語り継ぎし 命の事情」。「命」に視点を置き、戦争でないがしろにされる人々の命と、虐待で奪われる現代の子どもの命を重ね合わせ、その貴さを訴える。劇中に桑名空襲体験者5人の経験を朗読形式で織り交ぜて進めていく。（朝日新聞6月28日）

## ●行事案内

### ◆第12回地域経済の将来を考える研究会

日時：8月17日(土) 13:30~16時頃  
 会場：愛知中小企業家同友会  
 サウスハウス6階会議室  
 (事務局は2階)  
 TEL052-971-2671  
 (地下鉄「栄」駅2番出口より北へ3分、「久屋大通」駅4A出口より南西徒歩2分)  
 名古屋市中区錦三丁目6-29  
 テーマ：「第四次産業革命」と地域社会の課題を考える  
 報告者：大木 一訓さん  
 (日本福祉大学名誉教授)

### ◆2018年度第4回理事会

日時：8月29日(木) 18:30~  
 会場：自治労連愛知県本部3階第1会議室  
 議題：第3回理事会以後の報告  
 第47回会員総会議案の検討  
 今後の取組み

### ◆第33回都市再生研究会

日時：9月16日(祝・月) 13:30~  
 会場：名古屋市市政資料館第1集会室

アクセス：地下鉄名城線「市役所」②番出口東へ8分、ウイル愛知の前  
 輪読会：諸富徹「人口減少時代の都市—成熟型のまちづくりへ」(2018)中公新書  
 その1-1章と2章(2回に分けて実施)  
 報告者：遠藤宏一  
 (大阪市立大学名誉教授)

### ◆第34回都市再生研究会

日時：10月14日(祝・月) 13:30~  
 会場：名古屋市市政資料館第1集会室  
 アクセス：地下鉄名城線「市役所」②番出口東へ8分  
 テーマ：「災害の政治経済学の系譜と今日的課題」について  
 報告者：宮入興一(愛知大学名誉教授)

### 2019年度東海自治体問題研究所

#### 第47回会員総会

10月18日(金) 午後6時30分

名古屋北生涯学習センター視聴覚室

(地下鉄名城線(黒川)④出口より黒川交差点北へ50m)

## 自治体研究社の書籍

★申込みはTEL又はFAXで東海自治体問題研究所へ(当所会員は1割引き、郵送料は無料)

### 医療保険「一部負担」の根拠を追う 厚生労働白書では何が語られたのか



疾病に苦しむ人が、だれでも、どこでも、いつでも無償で医療が受けられる社会を求めて!

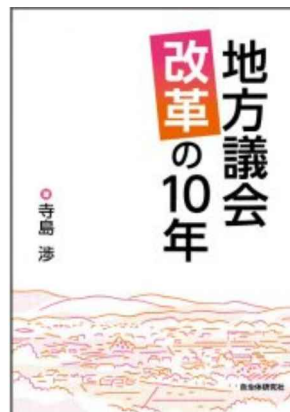
芝田 英昭(著)

1,800円+税

発行年月日

2019/06/25

### 地方議会改革の10年 市民のための議会を求めて!



寺島 渉(著)

1,600円+税

発行年月日

2019/07/31