# ２１世紀地方自治制度についての
# 調査研究会報告書
# （平成２７年度）

平成２８年３月

一般財団法人　自治総合センター

# はしがき

我が国は人口減少局面に突入している。平成２７年１０月１日現在の日本の人口は１億２，７１１万４７人となっており、５年前と比較して９４万７，３０５人減少し、大正９年に国勢調査を開始して以来、初めての減少となった（総務省統計局「平成２７年国勢調査結果」）。現状の人口動態が続けば、２０６０年（約５０年後）には約８，７００万人になると予想されている。

このような人口減少社会を迎え、社会経済や地域社会の状況は大きく変容し、住民に身近な行政の果たすべき役割は、従来に増して大きくなることが見込まれている。

平成２６年５月に設置された第３１次地方制度調査会では、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、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等についての諮問を受けて、調査・審議が行われ、答申が取りまとめられたところである。

地方自治を取り巻く状況の変化を踏まえ、当センターは、学識経験者の方々にご参加いただき、今後の地方自治制度の運用上の諸課題、新たな制度改正の展望等について自由闊達にご議論いただくことを目的として、「２１世紀地方自治制度についての調査研究会」を設置した。

本研究会において、平成２７年度では、地方自治制度を巡る諸課題、特に、地域経営の主体としての市町村のあり方、著しく人口減少した地域における地方行政体制のあり方、地方議会における幅広い人材の確保のあり方、地域コミュニティを支える主体の組織のあり方等について議論を行った。

本研究会における新しい視点からの自由な論議が地方自治制度の構築の参考となり、地方自治の更なる発展に資することとなれば望外の喜びである。

なお、本研究の企画及び実施に当たっては、総務省自治行政局行政課から多くのご協力をいただいた。

平成２８年３月

一般財団法人　自治総合センター
理事長　若　林　清　造

# ２１世紀地方自治制度についての調査研究会

## 委　員　名　簿

平成２８年３月１日現在

（五十音順、敬称略）

| | |
|---|---|
| 秋田　典子 | 千葉大学大学院 園芸学研究科 准教授 |
| 大江　裕幸 | 信州大学 経済学部 准教授 |
| 木下　昌彦 | 神戸大学大学院 法学研究科 准教授 |
| 西貝　小名都 | 首都大学東京大学院 社会科学研究科 准教授 |
| 福岡　安都子 | 東京大学大学院 総合文化研究科 准教授 |
| 渕　　圭吾 | 神戸大学大学院 法学研究科 教授 |
| 堀田　聰子 | 国際医療福祉大学大学院 医療福祉学研究科 教授 |

以　上

# 目　　次

第１回　第３１次地方制度調査会答申素案について

○　議事要旨　・・・　1

○　資料（第３１次地方制度調査会答申素案について）　・・・　7

第２回　アメリカ合衆国における地方自治体の解散とカウンティの役割について
地方議会における幅広い人材の確保のあり方について

○　議事要旨　・・・　67

○　資料　・・・　73

・渕委員提出資料（アメリカ合衆国における地方自治体の解散とカウンティの役割について）　・・・　75

・事務局資料（地方議会における幅広い人材の確保のあり方について）　・・・　89

第３回　広域連携と自治体内分権について
団体自治について

○　議事要旨　・・・　125

○　資料

・秋田委員提出資料（広域連携と自治体内分権について）　・・・　135

・西貝委員提出資料（団体自治について）　・・・　149

第４回　ヘッセン州ノイ・イーゼンブルク市議会議員に聞く
ドイツの地方議会の活動について
地域包括ケアと自治体の地域マネジメントについて

○　議事要旨　・・・　159

○　資料

・福岡委員提出資料（ヘッセン州ノイ・イーゼンブルク市議会議員に聞くドイツの地方議会の活動について）　・・・　167

・堀田委員提出資料（地域包括ケアと自治体の地域マネジメントについて）　・・・　181

# 第１回

# 第３１次地方制度調査会答申素案について

２１世紀地方自治制度についての調査研究会（平成２７年度）
（第１回）議事要旨

１　日　時　　平成２７年１１月２７日（金）１７：００～

２　場　所　　（一財）自治総合センター　大会議室

３　出席者

| | | |
|---|---|---|
| 秋田　典子 | 千葉大学大学院 園芸学研究科 准教授 |
| 大江　裕幸 | 信州大学 経済学部 准教授 |
| 木下　昌彦 | 神戸大学大学院 法学研究科 准教授 |
| 西貝　小名都 | 首都大学東京大学院 社会科学研究科 准教授 |
| 福岡　安都子 | 東京大学大学院 総合文化研究科 准教授 |
| 渕　　圭吾 | 神戸大学大学院 法学研究科 教授 |
| 堀田　聰子 | 国際医療福祉大学大学院 医療福祉学研究科　教授 |

４　議　題　　第３１次地方制度調査会答申素案について

５　概　要

第３１次地方制度調査会答申素案について

（浦上行政企画官から資料に基づき説明）

○　民間委託をすると、コスト的な面ももちろん、勤務形態等、様々なメリットがある。これらのメリットを感じて導入している市町村が結構あるのではないか。

○　地方公務員には、地方に人口をとどめておく役割もあるのではないか。民間委託を進めると、雇用の不安定化や人材流出につながる懸念はないか。

○　非公務員型を基本に考えて、地方独立行政法人において採用することになれば、給与は通常の常勤職員ほどは上がっていかないけれども、雇用はある程度保証され、臨時・非常勤的な不安定な採用形態ではなくて、雇用もしっかり確保されることになるのではないか。

○　安定的に行政サービスを担い得る主体という観点からも、地方独立行政法人を活用することが選択肢の一つとして提言されたものと認識している。

○　必ずしも公権力の行使だから民間委託にできないという必然性や、勤務形態と公権力の行使の結びつきは、掘り下げて検討してみてもよいのではないか。

○　非公務員が公権力を行使できる制度はある。公権力の行使の主体については、様々な解釈の幅があり、制度設計をする上でも幅はあるのではないか。

○　民主的統制の観点から、政策の決定に携わることや、極めて裁量性の高いような仕事については、民間に委ねるというのはなかなか困難ではないか。いわば基準にのっとって運用するような、裁量性の狭いような事務については切り出して、公務員ではない形でできる余地があるのではないか。

○　都市部は、民間委託を進めていく上で感じている課題を乗り越えるために、地方独法を活用したいという発想があるのではないか。地方部は、人口減少社会で自らのリソースの確保が大変であるときに、地方独立行政法人を共同で立ち上げることもあるのではないか。

○　周辺の町村が臨時・非常勤で賄っていたような仕事を、中心市がつくった独法に窓口業務をやってもらうことによって、全体として効率的、効果的に、さらには人材確保もできるということが期待できるのではないか。

○　答申素案によれば、地方独立行政法人法の改正が必要と考えるが、通則法を改正したように、類型を増やすことを視野に入れているのか。

○　今後の検討であるが、独法通則法とは異なり、地方独法は、一般型と特定型を残しながら、これまでも業務特性に応じた特例を適用するという形の制度体系になっているので、その構造を踏まえた改正になるのではないか。

○　人口減少下における行政体制の整備という文脈の中で、地方独立行政法人を行政執行法人的に使える余地があるのではないかということなので、これまでの類型とは違い、単年度目標で管理するという仕組みや、中期目標の法人にはないような国の関与が及ぶように特別の関与を追加するなどが必要になるのではないか。

○　市町村合併によって市町村の区域が大きくなり、自治というものがしづらい体制になっているのではないか。市町村のスケールとして、人口あるいは面積で自治というものが実質的に成立するのはどういうスケールなのか。

○　平成の合併を推進し、市町村数が１，７１８ぐらいまで減った。これ以上合併を推進することは困難である中で、行政サービスをどのように提供するのかを考える上では、広域連携が今一番しっくりくるのではないか。

○　首長が交代しても、自治体同士の連携として、このサービスは共同で規模のメリットを働かせてやるということを政策合意することが、これから重要な課題になってくるのではないか。

○　大きい団体でサービスを提供すると規模の経済は働くが、小さい団体でサービスを提供すればするほど、実験主義的、つまり、相互に切磋琢磨できる側面も増すのではないか。規模を大きくすれば大きくするほど、公務員制度は一律になって、どこに行っても大体同じような制度ということで便利になるだろう。一方で、一歩立ち行かなくなると、みんな立ち行かなくなってしまうという長期的なデメリットというのもあるのではないか。規模の経済と、規模が持つことのさまざまなデメリットというのを考えながら決めるべきなのではないか。

○　今や土地の概念を超えて、いわばバーチャルな世界でかかわっていきたいという人たちもいるので、最適規模を考えるときには、単なる人数というもの以外に、人のかかわり方に着目した議論ができるか。

○　四～五万人の自治体のほうがいろんなことに挑戦的に取り組むことができて、非常に機動性が高く、将来的にサステーナブルではないかと実感として思う部分があるが、実際、どのくらいの規模が適正なのか。

○　大体まちのどこに誰がいて、何がわかるかという限界ぎりぎりの線が５万人規模の市であるという話を、その市長から聞いたことがある。

○　定住自立圏や連携中枢都市圏のように、市町村同士や、都道府県と市町村などが、機能ごとに結びついて最適規模を追求し、それに対する財政措置を、連携協約を結んだところ全体に講じるということを通じて、市町村や都道府県を単位とする今の財政制度にも風穴があけられるのではないか。

○　住民に必要とされる行政サービスが高度化する中で、単一の地方公共団体でそれを提供するのが難しくなり、そこから、連携協約等、複数の地方公共団体が様々な形で提携するという流れが生まれていると理解される。しかし、この流れは同時に、行政サービスの単位が、憲法以下の法律が元々想定していたガバナンスの単位と一致しなくなっていっているということを意味しないだろうか。

○　ガバナンスの単位とサービス提供の範囲は一致すると現実的には意思決定が難しい等の問題があり、完全にずれるとほとんどガバナンスが効かなくなる等の問題がある。ガバナンスの単位とサービス提供単位の一致のバランスは非常に難しい。

○　地域の存続にかかわる話というのは自治体だけがやっているわけではなく、住民などにも地域経営に参画してもらうという、広い意味での地域ガバナンスも非常に重要。地域のマネジメントボードのようなものを、自治体のガバナンスよりもう少し広い意味で構築して、地域全体のことを考えるということも必要ではないか。

○　都道府県の補完がなされたときに条例が制定できる事項は、関係都道府県、市町村の間で変わってくるのか。複数の市町村で一緒に民間委託をした時において、住民がそれに関する条例を変えたいと思った場合には、それがやりにくくなるのではないか。

○　事務の代替執行はお願いする側の基準で仕事を行い、お願いする側の議会等が監視も行う。都道府県が事務の代替執行のような形で補完をするのであれば、同様になるのではないか。

○　市町村ごとにやり方がばらばらであると、１つのところに委託すると非常に効率的になると思うが、反面、住民自治を阻害しているという側面も出てくるのではないか。地方公共団体と単位が流動的になってくることで、住民自治や団体自治が抑制されてくる側面がないか。

○　地独法に切り出せる事務の範囲について、政策判断は市町村がすることを前提に、管理執行の部分を地方独立行政法人がやっていくというようなことを念頭に置いている。

○　人数が限られた中で職員を回していることの難しさというのもあるのではないかと思う。小規模なところは、ほかの自治体や都道府県からある程度仕事のできる人を派遣するとか、仕事のわかっている人を派遣するとかいうことはかなり行われているのか。

○　高度に、専門的な知識を要求される分野の専門家というのは、特に小規模市町村は必要ではないか。個別には準備できないので、今はそういう仕組みはないが、どこかに要請して派遣する仕組みなどを考えなければいけない時期にあるのではないか。

○　小さい市町村では、リソースが足りないから全部どこかから呼んでこなければというよりも、兼務が多く、大きなところではありがちな縦割りを廃して逆に効率化できていることもあるのではないか。

○　柔軟に地域に応じた政策を生み出せるかというと、日々の業務を回すのに手いっぱいで、多分そんなところまで余裕がないというのが実際ではないか。

○　リソースが限られていくなかで、改めてほんとうに必要な事務と、そうではない事務を仕分けていくということをきちんとやったほうがいいのではないか。

○　同じようなリソースの状況のところをグループ化、ナレッジを共有するといった枠組みはあるのか。

○　財政ではよく使うが、類似団体というグルーピングで、同じ類似団体の財政の健全状況

や職員数の状況を比較することはよく行われている。市役所などでは、類似団体でどんな行政のやり方をしているかというのは、よく比較対象にする。かなり古い制度であるが、類似団体は今でも有効に機能している。

○　地方公共団体は、ビジネスモデルを秘匿しない。横のつながりを大事にする連帯の精神は、普通の企業とは違う。

○　何か新しい話が出てきたときに、ほかの自治体に一斉に聞くことをする団体もある。新しい取り組みをやっているところはニュースになることがあるため、そこを知とろうとすることもある。

○　いろいろな分野で先導的な取り組みをやっているところを、有識者が選んで、モデルになるような取り組みを表彰等しており、これらの事例が他地域の参考にはなるのではないか。

# 資　　料

資料１

# ２１世紀地方自治制度についての調査研究会　設置要綱

我が国は、人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容をはじめとする時代の潮流の中にあり、住民に身近な行政の果たすべき役割は従来に増して大きくなることが見込まれ、地方自治体は、これまで以上に住民の負託に応えられる存在に進化を遂げていくことが必要である。

現在、政府において第３１次地方制度調査会が設置され、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、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等に関する諮問に基づき、同調査会において調査・審議が行われているところである。

一般財団法人自治総合センターでは、地方自治を取り巻く状況の変化を踏まえ、総務省自治行政局行政課の協力を得て、下記により学識経験者による研究会を設置し、２１世紀における地方自治制度の運用上の諸課題、新たな制度改正の展望等について研究することとする。

記

## １　研究会の名称

「２１世紀地方自治制度についての調査研究会」

## ２　研究の目的

２１世紀における地方自治制度の運用上の諸課題、新たな制度改正の展望等について研究することとし、今後における地方自治の健全な発展に資することを目的とする。

## ３　主な研究のテーマ

- 地域経営の主体としての市町村のあり方
- 著しく人口減少した地域における地方行政体制のあり方
- 地方議会における幅広い人材の確保のあり方
- 地域コミュニティを支える主体の組織のあり方

など

## ４　構成員

- 研究会の構成員は別紙のとおりとする。
- 研究会には、必要に応じ、構成員以外の関係者の出席を求めることができる。

## ５　研究会の開催

研究会は１ヶ月に１回程度、１回あたり２時間程度を定例とする。

## ６　開催期間等

平成２７年１１月から開催し、平成２７年度中に調査・研究成果をとりまとめる。

# 第31次地方制度調査会

資料2

## 1. 概　要

地方制度調査会は、地方制度調査会設置法により、内閣総理大臣の諮問に応じて地方制度に関する重要事項を調査審議するため、昭和27年12月、総理府（現：内閣府）に設置。平成26年5月15日、第31次地方制度調査会の第1回総会が開催され、総理より諮問。

※開催状況：総会2回（H26 5/15、H27 3/2）、専門小委員会26回（H26 5/28 ,6/2 ,7/7 ,7/23 ,8/1 ,8/29 ,9/9 ,9/18 ,10/1 ,10/15, 12/2, H27 1/14, 1/28,4/3,4/13,4/22,5/27,6/12,6/22,7/15,7/28,8/20,9/10,10/2,10/23,11/9）

## 2. 委　員　（任期：H26.5.15～H28.5.14）

委員は、内閣総理大臣が任命することとされており、30人以内で構成。任期は2年で国会議員、地方公共団体の議会の議員、地方公共団体の長等及び学識経験者により構成。

**委員**　第2回総会時点（H27.3.2時点）

**【学識経験者18名】**

| | | |
|---|---|---|
| | 飯島淳子 | 東北大学教授 |
| | 池内比呂子 | （株）テノ. コーポレーション代表取締役 |
| | 伊藤正次 | 首都大学東京教授 |
| ○ | 碓井光明 | 明治大学教授 |
| | 太田匡彦 | 東京大学教授 |
| | 大山礼子 | 駒澤大学教授 |
| | 鎌田由美子 | カルビー（株）上級執行役員 |
| ◎ | 畔柳信雄 | （株）三菱東京UFJ銀行特別顧問 |
| | 小林裕彦 | 弁護士 |
| | 佐々木信夫 | 中央大学教授 |
| | 清水涼子 | 関西大学教授 |
| | 勢一智子 | 西南学院大学教授 |
| | 田中里沙 | （株）宣伝会議取締役副社長兼編集室長 |
| | 谷口尚子 | 東京工業大学准教授 |
| | 辻　琢也 | 一橋大学教授 |
| ★ | 長谷部恭男 | 早稲田大学教授 |
| | 武藤博己 | 法政大学教授 |
| | 村木美貴 | 千葉大学教授 |

**【国会議員6名】**

| | |
|---|---|
| 石田真敏 | 衆議院議員 |
| 坂本哲志 | 衆議院議員 |
| 土屋正忠 | 衆議院議員 |
| 小川淳也 | 衆議院議員 |
| 石井正弘 | 参議院議員 |
| 野田国義 | 参議院議員 |

**【地方六団体6名】**

| | |
|---|---|
| 古田　肇 | 岐阜県知事（全国知事会） |
| 林　正夫 | 広島県議会議長（全国都道府県議会議長会会長） |
| 森　民夫 | 新潟県長岡市長（全国市長会会長） |
| 佐藤祐文 | 横浜市議会議長（全国市議会議長会会長） |
| 藤原忠彦 | 長野県川上村長（全国町村会会長） |
| 蓬　清二 | 香川県直島町議会議長（全国町村議会議長会会長） |

（委員30名）

（◎：会長、○：副会長、★：専門小委員会委員長）

## 3. 諮　問

個性を活かし自立した地方をつくる観点から、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、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等について、調査審議を求める。

# 第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申素案」の概要　（平成27年11月9日 第26回専門小委員会）

## 地方行政体制のあり方

・人口減少社会の中で、市町村が、地域経営の主体として、人口減少対策を講じつつ、引き続き持続可能な形で行政サービスを提供する必要。
・人口減少社会において、行政コストが増大する一方で資源が限られる中で、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供するためには、あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供する発想は現実的ではない。

### 1　広域連携等による行政サービスの提供

・平成26年の改正地方自治法により導入された連携協約制度等を活用し、地方圏や三大都市圏それぞれの特性に応じた方法により推進すべき。

・圏域内に、昼夜間人口比率が1以上の2つの中心的な市が隣接している場合（**複眼型**）においては、連携中枢都市になり得る。
・一定規模の圏域内に、規模・能力が一定以上の都市が複数存在するような場合には、**連携中枢都市圏等以外の広域連携**があり得る。

### 2　外部資源の活用による行政サービスの提供

・従来の地方公共団体間の事務の共同処理の仕組みの他に、市町村業務について効率的に処理する方策として、外部資源を活用し、かつ、共同で行える仕組みを充実することも重要な選択肢の一つ。

・窓口業務のように、**公権力の行使にわたるものを含めた包括的な業務について、地方独立行政法人の活用を制度上可能とする**ことも、選択肢の一つ。**地方独立行政法人を地方公共団体が共同で活用**することも選択肢の一つとして考えられる。

➡以上のような地方行政体制を確立することが、人口減少対策を的確に講じることにつながる。

## ガバナンスのあり方

・地方公共団体は、人口減少社会において合意形成が困難な課題について解決することが期待。
・住民の福祉の増進に努め、最少の経費で最大の効果を挙げるよう、地方公共団体の事務処理の適正性の確保の要請が高まる。
→ 長、監査委員等、議会、住民が、役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを活かして事務処理の適正性を確保することが重要。

### 1　長

・**内部統制を制度化**すべき
→全ての長に内部統制の権限と責任があることを明確化。ただし、具体的手続きは団体の規模に配慮。

### 2　監査委員等

・監査の実効性や独立性・専門性の向上
→**地方公共団体共通の統一的な基準の策定や監査委員の研修**を行うとともに、**監査を全国的に支援する共同組織の構築等**が必要。

### 3　議会

・議会は議会としての監視機能を適切に発揮すべき
→**決算不認定に対する長の説明責任**を果たす仕組み、**議選監査委員設置の選択制**の導入。

### 4　住民

・住民がチェックできるよう、透明性を確保すべき
・ガバナンス全体の見直しとあわせて、**経過失の場合の長等への責任追及のあり方の見直し**や**違法性等を確認する仕組みの創設**、**権利放棄の手続の整備等**の**住民訴訟制度等の見直し**をすべき

➡これらの見直しは、地方公共団体に対する住民からの信頼を向上させ、人口減少社会に的確に対応することにも資する。

資料３

# 人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申素案

目　　次


第１　基本的な考え方
　１　人口減少社会に対する現状認識
　２　地方行政体制のあり方
　３　ガバナンスのあり方

第２　行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制
　１　広域連携等による行政サービスの提供
　　(1) 地方圏
　　① 基本的な認識
　　② 市町村間の広域連携が可能な地域
　　(a) 基本的な認識
　　(b) 連携中枢都市圏等の推進
　　(c) 連携中枢都市圏等以外の広域連携
　　③ 市町村間の広域連携が困難な地域
　　(a) 基本的な認識
　　(b) 都道府県の補完
　　(2) 三大都市圏
　　① 基本的な認識
　　② 市町村間の広域連携
　　(3) 東京圏と地方圏
　　① 基本的な認識
　　② 移住・交流の促進
　２　外部資源の活用による行政サービスの提供
　　(1) 基本的な認識
　　(2) 地方独立行政法人の活用

第３　適切な役割分担によるガバナンス
　１　長
　　(1) 基本的な認識
　　(2) 内部統制のあり方
　２　監査委員等
　　(1) 基本的な認識
　　(2) 監査の実効性確保のあり方
　　(3) 監査の独立性・専門性のあり方
　　(4) 監査への適正な資源配分のあり方
　３　議会
　　(1) 基本的な認識
　　(2) 議会制度や議会運営のあり方
　　(3) 議員に求められる役割
　　(4) 幅広い人材の確保
　４　住民
　　(1) 基本的な認識
　　(2) 住民訴訟制度等の見直し

## 第１　基本的な考え方

### １　人口減少社会に対する現状認識

我が国は人口減少局面に突入しており、現状が続けば、２０６０年（約５０年後）には人口が約８，７００万になると予想されている。

現状のままであれば、地方圏での生産年齢人口の大幅減、三大都市圏での高齢者の大幅増により、２０６０年（約５０年後）になっても、人口構成の不均衡が続く見込みである。

現状は、地方圏から東京圏への転入超過の状態にあり、今後、地方圏から東京圏への転入超過が収束するかどうかが課題の一つである。

さらに、２０５０年（約４０年後）までに、居住地域（１㎢毎の地点で見た場合）の６割以上で人口が半分以下、さらにその１／３（居住地域全体の約２割）では人が住まなくなると推計され、人口の低密度化が生じる。

人口減少社会にあっても、それぞれの地域において、地域経済が安定し、人々が快適で安心な暮らしを営んでいけるような持続可能な地域社会の形成が求められる。

人口減少が地域にもたらす具体的な影響は、地域によって多様であるが、地域社会の持続可能性についての危機意識が急速に高まっている。

### ２　地方行政体制のあり方

地域社会の持続可能性を高めるためには、地域の総力を結集して人口減少がもたらす課題に対応する必要がある。

その中で、住民に身近な基礎自治体であり、住民に身近な行政サービスを総合的に提供する役割を有する市町村にあっては、地域経営の主体として、人口食い止め策や課題対応策等の人口減少対策を講じつつ、引き続き持続可能な形で人々の暮らしを支える行政サービスを提供する必要がある。

とりわけ、地方圏において、早くから人口減少問題と向き合ってきた市町村は、中山間地や離島等の条件不利地域を中心に、すでに厳しい現状に直面しており、行政サービスの持続可能な提供を確保することが喫緊の課題であると言える。

行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制を確立することが、人口食い止め策や課題対応策等の人口減少対策を的確に講じることにつながるものと考えられる。

市町村は、人口規模や地理的条件等において多様であり、まずはそれぞれの市町村が、地方分権が進展する中で自らの創意工夫により、自主的に

行政サービスを提供する必要があるが、そのためには、ＩＣＴの活用等、社会経済の変化を踏まえた対応が求められる。

さらに、人口減少の進行を踏まえると、行政サービスの持続可能な提供を行うためには、自らの業務の見直しだけでなく、更なる工夫が求められる。

### (1) 広域連携等による行政サービスの提供

人口減少社会において、高齢化や人口の低密度化等により行政コストが増大する一方で資源が限られる中で、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供するためには、あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供する発想は現実的ではなく、各市町村の資源を有効に活用する観点からも、地方公共団体間の連携により提供することを、これまで以上に柔軟かつ積極的に進めていく必要がある。

このため、平成２６年の改正地方自治法により導入された連携協約制度をはじめ、事務の共同処理の仕組みを活用して地方公共団体間の広域連携を推進していくべきである。

広域連携は、地方圏や三大都市圏それぞれの特性に応じた方法により推進すべきであり、その推進に当たっては、市町村間の連携を基本としつつ、中山間地や離島等の条件不利地域のように、市町村間の連携による課題解決が困難な地域においては、広域自治体としての都道府県が補完を行うことが考えられる。

### (2) 外部資源の活用による行政サービスの提供

人口減少社会において資源が限られる中では、従来の地方公共団体間の事務の共同処理の仕組みの他に、市町村業務について効率的に処理する方策として、外部資源を活用し、かつ、共同で行える仕組みを充実することも重要な選択肢の一つである。

### (3) 各主体の役割

#### ① 市町村の役割

市町村は、住民に身近な基礎自治体として住民に対し行政サービスを適切に提供する責任を有しているが、人口減少社会に的確に対応するため、例えば、市町村間の広域連携等により行政サービスを提供することを進めていく場合においては、市町村が一部の行政サービスを自ら直接提供しない場合や逆に圏域内の他の市町村の区域に係る行政サービスも提供する

場合等、市町村の行政サービスの提供のあり方には、人口規模等の状況に応じて多様な形態が出てくるものと考えられる。

そのような状況の中で、市町村は、他の主体と連携して行政サービスを提供することを進めていくこと等により節約される資源を、地域が持つ潜在的な力を高める分野に投入し、地域づくりの政策や企画を行い、他の主体との調整を行う地域経営の主体としての役割を果たすことができるかどうかが重要である。

② 都道府県の役割

人口減少社会において資源が限られる中で、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供する観点から、広域自治体としての都道府県が果たすべき役割は重要である。

市町村間の広域連携が可能な地域においては、市町村が広域連携を進めていく上で、必要な助言や支援等、都道府県が担う連絡調整機能は重要なものである。

一方、市町村間の広域連携が困難な地域においては、当該地域に存する市町村が地域経営を円滑に行えるよう、都道府県は、補完機能を発揮することが求められ、人口減少の進行とともに、その役割は重要性を増していくことになる。

都道府県の役割については、これまで一般の市町村が担ってきた役割であっても、例えば、国民健康保険事業の見直しのように、今後、人口減少がさらに進んだ場合における地域の状況を踏まえ、さらに議論する必要も出てくるものと考えられる。

③ 地域コミュニティを支える主体の役割

地域コミュニティは、住民の参加の下、自治会・町内会等のコミュニティ組織やＮＰＯ等の様々な団体の活動が支えており、公共サービスを支える観点も含め、人口減少社会においてそれらの役割はますます重要となる。

こうした地域コミュニティを支える主体の組織のあり方、その自立的な運営のあり方、企業のコミュニティへの参加のあり方等について、大都市のように現状ではコミュニティ意識が希薄な地域と、コミュニティ意識は高いが人口減少によりそれを支える資源が縮小している地域とでは問題の所在が異なることを踏まえ、引き続き検討が必要である。

## 3　ガバナンスのあり方

人口減少社会に的確に対応するため、資源が限られる中で、合意形成が困難な課題が増大するとともに、地方分権改革の進展に伴い、地方公共団体の責任領域や自己決定権が拡大していることを踏まえると、地方公共団体は、人口減少社会において合意形成が困難な課題について解決することが期待されている。

また、人口減少社会において資源が限られることや、地方分権改革の進展に伴い地方公共団体の責任領域や自己決定権が拡大することに加え、地方公共団体の事務の複雑・多様化や行革の進展により、地方公共団体の行政サービス提供体制が変化していることもあり、住民の福祉の増進に努め、最少の経費で最大の効果を挙げるよう、地方公共団体の事務処理の適正性の確保の要請が高まる。

加えて、多様な行政サービスの提供形態があり得るが、それらが適切かどうかについてもチェックすることが必要になってくる。

これらについては、人口規模の大小や地理的条件等に関わらず求められるものであり、それぞれの地域の実情に即して、地方公共団体の事務処理の適正性の確保の要請に応えるようなガバナンスの仕組みを適切に確保することによって、地方公共団体が解決を期待されている人口減少社会において合意形成が困難な課題に、より集中して対応することができる。

人口減少が進み、資源が限られる中で、事務処理の適正性の確保の要請に応えるためには、長、監査委員等、議会、住民が連携することなく、重複した役割を担うことになってしまわないよう、役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを活かして事務処理の適正性を確保することが重要である。

これらの適切な役割分担によるガバナンスは、地方公共団体に対する住民からの信頼を向上させ、人口減少社会に的確に対応することにも資するものである。

## 第２　行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制

### １　広域連携等による行政サービスの提供

#### (1) 地方圏

① 基本的な認識

これまでも、自主的な市町村合併や事務の共同処理等、他の主体と連携して行政サービスを提供する取組が行われてきたところであり、今後も、

基礎自治体である市町村が、これらの中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要である。

② 市町村間の広域連携が可能な地域

(a) 基本的な認識

市町村間の広域連携が可能な地域においては、第３０次地方制度調査会で、核となる都市と近隣自治体との間で都市機能の「集約とネットワーク化」を進めることとされたことを踏まえ、柔軟な連携を可能とする仕組みである連携協約制度を活用して、現在形成が進んでいる連携中枢都市圏や定住自立圏（以下「連携中枢都市圏等」という。）が、人口減少社会に的確に対応するためのプラットホームとして重要である。

なお、圏域内に、昼夜間人口比率が１以上の２つの中心的な市が隣接している場合においては、地域の実情に応じ、適切な役割分担のもとで２つの市が連携して核となる都市の役割を担うことも考えられる。

また、人口減少社会に的確に対応するためには、連携中枢都市圏等を推進していくことが基本であると考えられるが、連携中枢都市圏等の広域連携だけでなく、連携協約を活用した、それ以外の広域連携も考えられる。

(b) 連携中枢都市圏等の推進

(b)-1 連携中枢都市圏等の形成

圏域の形成には、そもそも連携中枢都市等も近隣市町村もそれ自体のみで存立できるものではなく、連携中枢都市等と近隣市町村が相互依存の関係にあることで成り立っているという認識を前提とした信頼関係が必要である。

そのため、連携中枢都市等と近隣市町村が、特定の課題にとどまらず、幅広い分野の課題について総合的に検討することを通じて圏域のビジョンを共同で作成すべきである。

また、首長同士の信頼関係も重要であるが、相互依存関係を前提とした信頼関係は、議会同士においても同様に重要である。

例えば、首長や議会は、住民に対して、個別の事務ごとではなく、圏域全体のまちづくりの方向性を示す中で説明責任を果たしていくことが考えられる。

他方、住民は、連携中枢都市圏等の形成の意義を共有し、当該圏域としての一体感を醸成することが必要である。また、企業は、経済活動等

を行う中で、圏域として取り組むことが効率的かつ効果的である事案について市町村に対し積極的に問題提起をすべきである。

これらの主体が役割を果たせるよう、住民、企業やＮＰＯ等、多様な構成員からなる協議・懇談の場を設け、圏域の形成を進めていくべきである。

圏域の形成については、当事者である関係市町村の話し合いを基本としつつ、都道府県は、関係市町村から求めがある場合等に必要な助言や支援等を積極的に果たすべきである。

(b)-2 連携中枢都市圏等における取組の強化・充実

人口減少社会においては、地域経済の活性化が重要であることから、圏域全体の経済の活性化に資する取組を推進する必要がある。

連携中枢都市圏等形成当初は、圏域の中で比較的連携しやすい取組から始めることが重要であるが、将来的には、人口減少の進行に応じ、例えば、インフラの広域再編等のように合意形成は容易ではないが圏域単位で対応していかなければいけないような困難な課題に対応していく必要がある。

このような連携中枢都市圏等の取組を進めるためには、連携中枢都市等と近隣市町村が圏域の取組を円滑に行えるよう、権限、財政、人材等の観点から地方行政体制を整備する必要がある。

例えば、都道府県の権限に属する事務について、連携中枢都市等に移譲されているが、近隣市町村には移譲されていない事務について、連携中枢都市等と近隣市町村が合意しているときは、都道府県は条例による事務処理特例制度を活用して積極的に権限を移譲すべきである。

また、連携中枢都市圏等において期待される取組は、圏域を形成することによって実行できる取組であり、そのために発生する需要について適切な財政措置をすべきである。

加えて、連携中枢都市圏等単位で市町村職員同士の交流を進めることにより、圏域意識の醸成が図られることも期待できる。

住民の負託を受けた議会は、圏域での取組について、例えば、委員会を設ける等により不断にチェックすることが必要である。そのためにも、圏域の取組の状況については、関係市町村で情報を共有する仕組みを連携協約の中に規定する等、事務の適正な執行の確保のために必要な措置を講じるべきである。

都道府県は、連携中枢都市圏等の取組について、関係市町村から求め

がある場合等には、必要な情報提供や助言等を積極的に果たすとともに、特に産業振興、医療、地域公共交通、インフラ整備等について、都道府県が広域自治体として事務を行っているものについては、連携中枢都市圏等の取組を支援する必要がある。

なお、連携中枢都市圏等が県境をまたがる場合には、当該連携中枢都市圏等の希望を尊重しながら、関係都道府県と連携中枢都市圏等の市町村が十分に協議調整をすべきである。

(c) 連携中枢都市圏等以外の広域連携

圏域としては他の連携中枢都市圏等と同様の規模であるが、当該圏域内に、規模・能力が一定以上の都市が複数存在するような場合には、核となる都市と近隣市町村との間の広域連携である連携中枢都市圏等を形成することが困難である場合がある。

その際、これらの都市等が、連携協約を活用して、政策の基本的な方針を共有し、連携中枢都市圏等における取組と同様の取組を、圏域として統一的かつ一体的に実施することも考えられる。

このような場合においては、都道府県が、関係市町村から求めがあるとき等には、必要な情報提供や助言、取組に対する支援等を行うことも考えられる。

③ 市町村間の広域連携が困難な地域

(a) 基本的な認識

市町村間の広域連携が困難な地域における市町村が、人口減少の影響を大きく受ける中で、持続可能な行政サービスを提供するためには、市町村と連携し、それを支える都道府県の役割がより重要になる。

(b) 都道府県の補完

市町村間の広域連携が困難な地域においても、市町村において、事務の必要性を含めて見直し、他の市町村のノウハウや外部資源も活用しながら効率的かつ効果的な執行を行っていくことは当然のことである。

その上で、市町村間の広域連携が困難な地域においては、都道府県の補完が一つの方策として有用である。

その際、都道府県が市町村の事務を全て代わって行うことは現実的ではなく、一定の限界があることにも留意しつつ、都道府県の補完を行う必要性を検討する上での判断要素や都道府県の補完の対象となる事務

及び補完の方法等の考え方を整理する必要がある。

(b)-1 都道府県の補完を行う必要性を検討する上での判断要素

小規模な市町村であることや連携中枢都市等から相当距離があること、何らかの事情により市町村間の広域連携を行うことができなかったこと等、客観的要素を満たしていれば都道府県の補完を行うということではなく、市町村と都道府県の合意が必要であることが前提となる。

都道府県の補完は、市町村の申出等により、市町村の状況に応じて、市町村と都道府県が協議して行うこととすべきである。その際、都道府県は、当該市町村の状況に鑑み、当該市町村を包括する都道府県として積極的に対応することも考えられる。

結果として、同じ都道府県内であっても、市町村ごとに補完される事務が異なることは、許容されるべきである。

(b)-2 都道府県の補完の対象となる事務及び補完の方法

市町村の事務について都道府県が補完を行おうとする際、都道府県に当該事務を処理する体制が必要である。

道路等のインフラ、地域振興、地域保健、職員研修等の総務事務、法律で市町村に義務付けられている計画策定等のように、都道府県も同種の事務を処理している場合は、都道府県は事務を処理する体制を整えやすいことから、比較的補完が容易に行うことができる。

介護保険や義務教育等のように、都道府県は関連する事務を市町村と分担して処理している場合は、都道府県において、職員の育成等、事務を処理する体制を整備するために一定の時間を要する。

さらに、住民基本台帳や戸籍等のように、都道府県が主たる事務を分担していない場合は、職員の育成等、事務を処理する体制を整備するために必要なコストが大きいことから、補完の事務として適当かどうか慎重に検討する必要がある。

補完の対象とする事務については、都道府県と市町村との事務分担の違いによって補完の実施の困難度が異なること等を踏まえ、市町村の人口減少を見通しながら、計画的に考えることが望ましい。

なお、都道府県の補完によって、かえって調整に時間を取られてしまうことがないように留意する必要がある。

補完の方法としては、平成２６年の改正地方自治法により新たに設けられた連携協約や事務の代替執行も含め、事務の共同処理の仕組みを地

域の実情に応じて活用することが重要である。

具体的には、都道府県が補完を行うために都道府県の出先機関を各市町村に新たに置くことは現実的ではなく、例えば、都道府県の出先機関の職員が市町村職員と執務スペースを共有化することや、補完の対象となる市町村に定期的に訪問すること等が考えられる。

都道府県の補完の方法については、事務の態様や地理的条件に応じて、効率的かつ効果的な方法を工夫することとすべきである。

(2)　三大都市圏

① 基本的な認識

三大都市圏は、国際競争が激化する中で、日本全体の経済を牽引する極めて高次な都市圏域である必要がある一方、総じて出生率が低く、地方圏を上回る急速な高齢化の進行や、単独世帯の高齢者が急増することが予想される。

加えて、人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化が進み、一斉に更新時期を迎えることが予想される。

特に、郊外部においては、生産年齢人口の減少や急速な高齢化に伴い行財政運営上、深刻な状況が予想されることを強く認識する必要がある。

以上のように、人口減少がもたらす影響は、三大都市圏においてより急激であり、より厳しい状況に直面する。

しかしながら、三大都市圏においては、上述のような危機意識が十分であるとは言えない。三大都市圏が、国際的な競争力を保ちつつ、生活環境を改善するためには、三大都市圏が圏域として人口減少社会にどのように対応するのかを検討する必要がある。

現在、九都県市首脳会議や関西広域連合といった既存の任意の枠組みが存在するが、これらの既存の枠組みも活用しながら、三大都市圏の地方公共団体が共同して、三大都市圏における人口減少社会への対応を検討すべきである。

② 市町村間の広域連携

人口減少社会に的確に対応するためには、三大都市圏の中で協力体制を構築しつつ、市町村間の広域連携を適切に行うことが求められる。

三大都市圏は、地方圏よりも交通機関が発達しており、他の市町村との役割分担を大胆に行って、他の市町村と相互補完関係を築きやすい。三大都市圏の市町村においては、メリハリの効いた市町村間の広域連携が行わ

れることが期待される。また、三大都市圏においては、地方圏に比べ、市町村合併が進んでおらず、市町村間の広域連携をより進めるべきである。

三大都市圏は、規模・能力は一定以上あるが昼夜間人口比率が１未満の都市が圏域内に数多く存在するため、地方圏のように、核となる都市と近隣市町村との間の連携ではなく、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用である。

広域連携は自律的に調整されていくことが基本であるが、現状においては、三大都市圏において水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担に基づく広域連携が十分に進捗しているとは言いがたい。

公共施設等総合管理計画の策定や市町村の境界における福祉サービスのあり方等の議論をきっかけに、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担に基づく広域連携を進めることが有用である。

人口減少がもたらす影響は三大都市圏においてより急激であり、より厳しい状況に直面することから、三大都市圏の都道府県は、市町村に対し的確に助言や支援等を行い、広域自治体として、市町村間の広域連携を積極的に推進すべきである。

### (3)　東京圏と地方圏

#### ①　基本的な認識

三大都市圏の中でも、東京圏のみが大幅な転入超過であること等から、特に東京圏から地方圏への人口移動の促進を検討する必要がある。

東京圏の一極集中は、多角的な観点から対策を講ずる必要があるが、連携中枢都市圏等をはじめとする地方圏における地域の活性化や行政サービスの持続可能な提供に資する取組は、東京圏から地方圏への移住や移住を促すための交流（以下「移住・交流」という。）を下支えすることになる。

地方公共団体は、これらの取組を着実に実施しつつ、移住・交流を推進するために必要な方策を講じていくことが求められる。

#### ②　移住・交流の促進

移住・交流を促すため、東京圏に住む人々が地方圏との絆を維持するための方策として、複数の住所を有することができることとするのは選挙権等の関係から無理があるが、地方圏にある市町村がつながりのある者を把握し、定期的に情報を提供することや地域の課題について意見を求めること等の工夫を行うことは可能である。

ただし、このような仕組みを設ける際は、居住移転の自由を制約するものとならないよう留意する必要がある。

地方圏との情報の交流や実際の交流を繰り返す中で、地方圏での生活を徐々に体験しながら、いわゆる二地域居住を経て移住を進める方法や、二地域居住をする者の生活を支援する目的で、地方公共団体が、公の施設等の住民に対する行政サービスについて住民以外の者にも利用を広げる方法もある。

「地域おこし協力隊」のように、住民票を地方圏に移した上で地方圏での生活を体験してもらう方策については、移住を段階的に推進する観点や外部の有為な人材を確保する観点から有用であり、引き続き推進すべきである。

受け入れる地方圏の地方公共団体は、新しい人材が地域経営に参画することや、新しい提案を受け入れる土壌を作る必要がある。

## 2　外部資源の活用による行政サービスの提供

### (1) 基本的な認識

#### ① 外部資源の活用の方向性

外部資源の活用としては、民間委託を進めていくことが有力な手段の一つと考えられるが、これまで民間委託については、単純定型的業務を中心に活用が進められ、近年は、市町村において、いわゆる窓口業務のうち法令に基づく申請の受付等の定型的業務についても活用することが新たに始まっている。

しかしながら、窓口業務のように、一部に審査や交付決定等の公権力の行使が含まれる場合には、一連の事務の一括した民間委託等、効果的な委託が困難であることから、民間委託を行いづらい状況にある。

窓口業務については、住民の権利義務に関する行政の事務処理の基礎となる事務が含まれるものであるが、市町村による強い関与が担保されていれば、市町村が直接執行する必要は必ずしもなく、効率的かつ効果的な行政サービスの提供が可能となる場合には、公権力の行使にわたるものを含めた包括的な業務について外部資源を活用して処理できるようにすることが必要である。その際には、当該業務の性質や範囲、処理主体のガバナンスや市町村の関与のあり方等を総合的に検討し、適切に執行されるような仕組みとすべきである。

なお、外部資源を活用した場合において、処理が困難な事務や、政策の

企画立案に直結するもの等の市町村職員の関与が特に重要なものについては、外部資源と市町村の間で適切な連携が必要である。

② 外部資源の共同活用

市町村間の広域連携が可能な地域においては、現行の事務の共同処理の方法に加えて連携手法の選択肢を増やすため、業務執行について、外部資源を活用し、かつ、共同で行える環境を整備すべきである。

市町村間の広域連携が困難な地域においては、都道府県の補完が一つの方策であるが、都道府県の補完を行うためには時間を要する事務やコストが高くなる事務については、事務の共同処理以外の方法として、外部資源を活用することも考えられる。

他方、市町村間の広域連携が困難な地域においては、事務量が少ないことから、単独で外部資源を活用しては外部資源の確保が困難であることを踏まえ、共同で外部資源を活用する必要がある。

(2) 地方独立行政法人の活用

上述の観点を踏まえると、窓口業務のように、公権力の行使にわたるものを含めた包括的な業務について外部資源を活用する場合には、指定法人や一部事務組合等とは異なり、市町村が業務や組織に対して強く関与することができ、かつ、具体的な業務執行は法人の自主性・自律性に委ねられ、迅速な意思決定や、業務のノウハウの蓄積、職員の専門性の確保、柔軟な人事運営等のメリットが期待できる地方独立行政法人の活用を制度上可能とすることも、選択肢の一つとして考えられる。

加えて、地方独立行政法人を地方公共団体が共同で活用することも考えられる。例えば、市町村間の広域連携が可能な地域においては、連携中枢都市等が設立した地方独立行政法人に、近隣市町村が特定の事務を処理させる方法も選択肢の一つとして考えられる。

また、市町村間の広域連携が困難な地域においては、地方公共団体が共同して設立した地方独立行政法人に、特定の事務を処理させる方法も選択肢の一つとして考えられる。

## 第３　適切な役割分担によるガバナンス

### １　長

(1) 基本的な認識

地方公共団体における事務処理が適切に実施され、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、事務処理の主体である長自らが、行政サービスの提供等の事務処理上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保する体制（以下「内部統制体制」という。）を整備及び運用することが民間企業と同様に求められる。

地方公共団体についても、内部統制を制度化し、その取組を進めることにより、①事務処理の適正性の確保が促されること、②マネジメントの強化、③監査委員の監査の重点化・質の強化・実効性の確保の促進、④議会や住民による監視のための必要な判断材料の提供等の意義が考えられる。

(2) 内部統制のあり方

① 内部統制体制の整備及び運用の責任の所在

長と議会の二元代表制の下において、地方公共団体の事務を適正に執行する義務と責任は、基本的に事務の管理執行権を有する長にあることから、内部統制体制を整備及び運用する権限と責任は長にあると考えるべきである。

人口減少社会において資源が限られる中においては、地方公共団体の事務処理に当たり、外部資源の活用が重要な選択肢となっていくが、当該外部資源に地方公共団体が出資する等して一定の関係がある場合には、地方公共団体と同様に内部統制の取組を促していくことにより、事務処理の適正性を確保すべきである。

② 評価及びコントロールの対象とすべきリスク

内部統制体制の整備及び運用を進めるに当たっては、地方公共団体の組織目的の達成を阻害する事務処理上の様々なリスクのうち、内部統制の対象とするリスクを的確に設定することが重要である。

内部統制の対象とするリスクは、内部統制の取組の段階的な発展を促す観点も考慮して、地方公共団体が最低限評価すべき重要なリスクであり、内部統制の取組の発展のきっかけとなるものをまず設定すべきである。

具体的には、財務に関する事務の執行におけるリスクは、影響度が大きく発生頻度も高いこと、地方公共団体の事務処理の多くは予算に基づくものであり明確かつ網羅的に捕捉できること、民間企業の内部統制を参考にしながら進めることができること等から、当該リスクを最低限評価するリスクとすべきである。

財務に関する事務に伴うリスク以外のリスク（例えば、情報の管理に関するリスク）についても地方公共団体の判断により内部統制の対象とすることが考えられる。

最低限評価するリスクの設定については、地方公共団体が置かれている環境の変化や、内部統制体制の整備及び運用状況を踏まえて、随時、見直しを行うべきである。

③ 内部統制体制の整備及び運用のあり方

内部統制体制の整備及び運用の権限と責任を有する長が、組織の内外にその方針を明確にするため、長が内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針を作成し、公表することが必要である。

内部統制体制を具体的にどのように整備及び運用していくかについては、長が、個々の地方公共団体の組織規模や特性等を考慮して、適切に判断し、創意工夫を図ることが重要である。

また、内部統制体制について不断の見直しを行う観点から、長は、その運用状況を自ら評価し、その評価内容について監査委員の監査を受ける必要がある。加えて、長は、その評価内容と監査結果を議会に報告するとともに、それらを公表して住民への説明責任を果たす必要がある。

④ 内部統制の制度化にあたっての留意点

内部統制の制度化は、地方公共団体の事務の適正化に向け、業務が大きく改善する期待がある一方、非定型業務への対応が困難な場合もある等、一定の限界があることにも留意し、内部統制への過大な期待により、コストと効果が見合わない過度な内部統制体制の整備につながらないようにすべきである。

⑤ 内部統制体制の整備及び運用の具体的な手続き等の制度化について

全ての地方公共団体の長には内部統制体制を整備及び運用する権限と責任があることは制度的に明確化すべきであるが、内部統制体制の整備と運用のあり方については規模等によって多様と考えられることから、当該多様性を踏まえて、具体的な手続き等を制度化すべきである。

都道府県や指定都市等、組織や予算の規模が大きく、制度化された場合に対応可能と考えられる大規模な地方公共団体は、長に内部統制体制を整備及び運用する権限と責任があることは制度的に明確化した上で、具体的な手続きも制度化すべきであり、その運用を通じた結果として、内部統制

体制の整備及び運用の標準となるモデルが確立していくことが期待される。

上記以外の地方公共団体については、長に内部統制体制を整備及び運用する権限と責任があることは制度的に明確化した上で、具体的な手続きについては、都道府県や指定都市を参考にしつつ、各地方公共団体で工夫をすることとすべきである。

特に、小規模な市町村については、具体的な手続きや取組内容等について国や都道府県が必要な情報提供や助言等を行っていくべきである。

## ２　監査委員等

### (1) 基本的な認識

地方公共団体の事務処理の適正性の確保の要請に的確に対応するとともに、これまでの地方制度調査会の答申や、平成２０年次からの会計検査院の検査による地方公共団体の不適正な予算執行が指摘されたことも踏まえ、現行の監査制度をより有効に機能させるための制度改正が必要である。

監査委員は、長による内部統制体制の整備及び運用の状況をチェックするとともに、その結果を踏まえた監査を実施することにより、リスクの高い分野の監査を集中して行う等、専門性の高い部分に重点化した監査を行うことが可能となる。

これらを踏まえ、地方公共団体全体の資源が限られる中で、監査による監視機能を高めるため、監査の実効性確保のあり方、監査の独立性・専門性のあり方、監査への適正な資源配分のあり方について、必要な見直しを行うべきである。

### (2) 監査の実効性確保のあり方

#### ① 統一的な監査基準の必要性

現行の監査制度においては、監査の目的や方法論等の共通認識が確立されておらず、監査基準に関する規定が法令上ないことから、それぞれ独自の監査基準によって、あるいは監査委員の裁量によって監査を行っていることにより、判断基準や職務上の義務の範囲が不明確となっている。

このため、監査を受ける者にとっては、監査結果についてどのように受け止めるべきかが明確ではなく、監査の成果を十分に生かせておらず、住民から見ても分かりにくい状態になっている。

こうしたことを踏まえると、一般に公正妥当と認められるものとして、

監査を実施するに当たっての基本原則や実施手順等について、地方公共団体に共通する規範として、統一的な基準を策定する必要がある。

その場合、地方公共団体は、統一的な監査基準に従って監査を実施することとするが、当該監査基準の内容については、地方分権の観点から、国が定めるのではなく、地方公共団体が、専門家や実務家等の知見も得ながら、共同して定めることが適当である。

② 監査委員の合議が調わない場合の措置

監査委員の合議が調わない場合、監査結果の決定ができないことになるが、監査の透明性を高める観点から、合議に至らない場合でも、監査の内容や監査委員の意見が分かるようにする必要がある。

③ 監査結果の効力

現行では、監査を受けた者が、監査の結果を参考として措置を講じた場合には監査委員に通知する義務がある一方、措置を講じなかった場合には何ら義務がないため監査の結果に対する対応が不明確となることから、監査の結果が有効に生かされるよう、必要に応じて監査委員が必要な措置を勧告できるようにし、これに対して、監査を受けた者が説明責任を果たすような仕組みが必要である。

(3) 監査の独立性・専門性のあり方

① 監査の独立性を高める方策

現在、監査委員は、長が議会の同意を得て選任することとされているが、監査委員の選任方法を公選とした場合、監査委員として専門的な能力を有する人材の立候補が期待できるのか、また、議会による選挙とした場合、実質的なメリットがあるのか、その場合の監査委員の制度的な位置付けをどのように考えるのかといった課題もあることから、慎重に考えるべきである。

監査主体の独立性とは、監査を受ける者から独立して監査機能を発揮することであると考えれば、外部監査制度の充実や外部の専門的知見の活用等、外部の視点からの監査を充実することや、監査の実施に当たっての監査委員の権限を拡充することによって、監査の独立性の向上に繋がると考えられる。

② 監査委員等の専門性を高める方策

選任された監査委員やそれを支える監査委員事務局、外部監査人に必要な専門性を担保していく必要があることから、外部から見ても専門性を有していることを分かりやすくすることも踏まえて、監査の実施に当たって必要な専門性を高めるための研修制度を設けることが必要である。

さらに、専門性の高い外部の人材の活用という観点から、監査委員が、特定の事件につき専門委員を任命できるようにする必要がある。

(4) 監査への適正な資源配分のあり方

① 基本的な考え方

監査制度の充実強化のための方策を実現する上で、監査にかける資源にも限りがある中で、より有効な監査を効率的に実現するためには、議会の監視機能との関係も踏まえ、監査委員等への資源配分を適正にする観点から、必要な見直しを行うべきである。

② 議選監査委員のあり方

議選監査委員は、実効性ある監査を行うために必要という考え方で導入されたものであるが、監査委員はより独立性や専門性を発揮した監査を実施するとともに、議会は議会としての監視機能に特化していくという考え方から、各地方公共団体の判断により、監査委員は専門性のある識見監査委員に委ね、議選監査委員を置かないことも選択肢として設けるべきである。

③ 監査執行上の工夫

監査資源が限られる中、効率的かつ効果的な監査を行うため、監査委員監査のうち、外部の専門的知見を活用することが効果的なものは外部に委ね、監査委員はより監査資源を投入したい監査に重点を置くことが考えられる。

④ 外部監査制度のあり方

包括外部監査は、監査委員の監査を外部の目から補完する観点から有用であることから、条例により導入する地方公共団体が条例で頻度を定めることができるようにすることにより、包括外部監査制度導入団体を増やしていくことが必要である。

また、適切なテーマ選定に資するよう地方公共団体を巡る課題についての情報提供を行う等、包括外部監査人をサポートする仕組みや、包括外部

監査人に対する研修制度の導入により、その監査の質を更に高める必要がある。

個別外部監査については、専門性を発揮することが期待されるが、監査委員の専門性を高めるための仕組みを設ける場合には、その役割は小さくなっていく。

このため、個別外部監査について、導入を促進するという観点から条例の制定を不要とすることについては、監査委員監査の充実強化の成果を踏まえ、慎重に検討する必要がある。

⑤ 監査委員事務局の充実

監査委員を補助する監査委員事務局の充実策として、専門性を有する優秀な人材の確保や研修の充実を効率的・効果的に行うための方策を講ずる必要がある。

また、市町村が連携して事務局の共同設置を行うことも有効な方策である。

⑥ 全国的な共同組織の構築

監査資源が限られる中で、効率的・効果的に、監査委員等の専門性が確保され、監査の品質向上が図れるようにするためには、地方公共団体に共通する監査基準の作成や、研修の実施、人材のあっせん、監査実務の情報の蓄積や助言等を担う、地方公共団体の監査を全国的に支援する共同組織の構築が必要である。

この場合、小規模な市町村等からの求めがあるときは、その監査の支援を当該共同組織が行うことも考えられる。

## 3　議会

### (1) 基本的な認識

人口減少社会において増大する合意形成が困難な課題について民主的に合意形成を進めていく上で、議会の役割は重要である。

地方分権改革の進展に伴い、これまで議会の権限や自由度の拡大に資する制度改正が積み重ねられており、議会運営において自主性を発揮できる環境が整ってきている。

そのような環境の中で、議会は、内部統制体制や監査委員の監査等が十分に機能しているかどうかをチェックするとともに、内部統制体制の整備

及び運用や監査委員の監査の監視機能の強化等の状況や地域の実情を踏まえ、政策の有効性やその是非についてのチェックを行う等、議会は議会としての監視機能を適切に発揮すべきである。

他方、市町村合併等の影響もあり、議員数が減少している一方、投票率が低下し、無投票当選の割合が増えていること等にみられるように、議会に対する住民の関心が大きく低下しており、議員のなり手不足が深刻化している。

また、政務活動費の使途の問題等により、一部の議員の資質や活動に批判の目が向けられるとともに、議会のあり方が問われる等、議会及び議員に対する住民の信頼確保が大きな課題となっている。議会が議会としての監視機能を適切に発揮するためには、そもそも住民からの信頼が確保されていることが前提であることを十分に認識した各議会や議員の不断の取組が求められる。

以上を踏まえ、団体意思を決定し、執行機関を監視する役割等を担う議会が、人口減少社会においてその役割をこれまで以上に十分に果たすためには、議会制度や議会運営のあり方、議員に求められる役割及び幅広い人材の確保という観点から、方策を講じる必要がある。

### (2) 議会制度や議会運営のあり方

#### ① 議会招集

議会の招集については長に専属する原則を維持しつつ、長が臨時会を招集しないときは議長が招集することができるよう法的措置が講じられるとともに、通年会期制の導入がなされ、議会側が必要と認めるときに随時の議会開催が可能となっている。このような制度を、住民の信頼確保という観点も踏まえて、必要に応じて活用していくことが重要である。

#### ② 議決事件の対象

議決事件の対象の拡大は、相当程度行われてきているところではあるが、議会が団体意思決定機能や政策形成機能、監視機能を効果的に発揮するため、地方自治法第９６条第２項に基づき、地方公共団体の基幹的な計画等を議決事件に追加する等の取組を積極的に進めることが必要である。

#### ③ 予算審議

現在、議会には長の予算提案権を侵害しない範囲で予算の修正が認められているが、予算については長に提案権が専属していることから、議会に

よる予算提案権の更なる修正については慎重に検討していくべきである。

④ 決算審議

監査委員の専門性等が向上し、議会が議会としての監視を行う役割を明確化する中で、監査委員の意見が付された決算を議会が審議した結果、決算認定をしなかった場合については、議会が長に対し指摘した問題点について長が説明責任を果たす仕組みを設けることとすべきである。

⑤ 議会活動に対する支援の充実

議会がその役割を十分に果たすことができるよう、議会活動に関する議員への研修の充実や、議会事務局職員の資質向上や小規模な市町村における議会事務局の共同設置を含めた議会事務局の体制強化や議会図書室の機能向上が必要である。

⑥ 情報発信

住民の信頼確保の観点から、議会活動に対する住民の理解を深めるため、ホームページ等を通じた議会情報の提供や議案等に対する住民の意見聴取、議会自らが行う議会活動の評価等、ＩＣＴを積極的に活用しつつ情報発信等の充実を図っていくべきである。

⑦ 意思決定過程への住民参加

公聴会、参考人、専門的事項に係る調査制度等の積極的活用を通じて議会への住民参加の充実を図り、多様な民意を議会における審議・議決に反映していくことが重要である。

また、住民への報告や住民との意見交換の実施等、議場外での住民参加の取組を進めるべきである。

⑧ 小規模な市町村における議会のあり方

団体規模に応じた議会のあり方については、それぞれの地域の実情に合わせた議会機能の充実・強化に努めていくべきである。

特に、小規模な市町村においては、議員数が少なく、議会事務局の支援体制が小規模であること等により議会機能を十分に発揮することが難しい状況もあることから、住民参加等により議会機能を補完する必要がある。

議会事務局の共同設置は制度上認められているが、取組は進んでいない。小規模な市町村で単独での議会事務局の充実が困難な場合等においては、

議会事務局や議会図書室の共同設置等を図るべきである。

(3) 議員に求められる役割

① 議員の位置付け・役割の明確化

議員の位置付けやその職責・職務を法制化すべきとの意見があるが、法制化に伴う法的効果等を踏まえると不要ではないかとする意見もあり、今後の議員活動の実態等も踏まえ、引き続き検討すべきである。

② 議員活動の透明性の確保

議員活動の透明性の確保については、住民の信頼確保の観点からも、政務活動費の使途を含めた議員活動の状況について、各議員はより一層、住民への説明責任をさらに果たすための取組を進めていくべきである。

(4) 幅広い人材の確保

① 議会や議員への理解

議員のなり手不足の要因の一つとして、住民から議会や議員の活動が適切に認識されておらず、議会の存在意義が十分に理解されていないことが考えられる。

そのためにも、情報発信の充実や意思決定過程への住民参加、議会や議員活動の透明性向上等、議会や議員の活動に対する住民の理解や信頼を高めていくための継続的な取組が求められている。

② 多様な人材の参画

また、議員のなり手不足を解消するため、少数だが高報酬の議員で構成される議会とすることも考えられるが、この場合、住民の多様な意見を反映させることが課題となる。

他方、住民の構成と比較して女性や６０歳未満の割合が極めて低い現状の議員の構成が、自らの属性とは異なると考える住民の立候補をしにくくさせており、このことが、なり手不足の原因の一つと考えられる。

その解消のためには、多様な人材が議員として議会に参画することをしやすくする取組が必要である。

例えば、多様な人材が議員として活動することを容易にするため、夜間・休日等の議会開催、通年会期制の活用等、より柔軟な議会開催等の工夫が必要である。

③ 立候補に伴う各種制度の整備

例えば、立候補に伴う休暇を保障する制度や休職・復職制度等の導入については、勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備を進める観点から有効な方策の一つと考えられることから、企業をはじめとする関係者の負担等の課題も含めた労働法制のあり方にも留意して検討する必要がある。

また、公務員の立候補制限の緩和や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についても、多様な人材が議員として議会に参画する上で有効な方策の一つと考えられることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務等の課題も含めた公務員法制のあり方にも留意して検討する必要がある。

## 4　住民

### (1) 基本的な認識

住民は、地方公共団体の事務処理が適正に行われていることをチェックする重要な主体であり、とりわけ、上述の長、監査委員、議会等の役割分担に基づく体制が有効に機能しているかどうかを住民がチェックできるようにすることが重要である。

そのためにも、それぞれの長、監査委員、議会等が行おうとするチェックの方針や、それぞれが行ったチェックの結果等については、公表等により、透明性を確保することが必要である。

例えば、長が内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針やその運用状況の評価について公表することや、監査について統一的な監査基準を作成することや監査結果に基づき監査委員から勧告を受けた場合に長が説明責任を果たす仕組みを導入すること、議会が自らの活動の情報発信を推進すること等については、透明性を確保するための具体的な方策と考えられる。

住民訴訟制度については、住民自らが地方公共団体の財務の適正性の確保を図ることを目的として、住民監査請求を経た上で、違法な財務会計行為等について訴訟を提起できる仕組みであるが、今回、長、監査委員、議会、住民が連携して地方公共団体の事務処理の適正性を確保する体制を強化する見直しを全体として行うこととあわせて、住民訴訟制度等を巡る課題を解決するための見直しが必要である。

### (2) 住民訴訟制度等の見直し

① 住民訴訟制度等を巡る課題

住民訴訟については、不適正な事務処理の抑止効果があると考えられるが、一方で、４号訴訟における長や職員の損害賠償責任について、平成２４年各最判の個別意見等においては、長や職員への萎縮効果、国家賠償法との不均衡や損害賠償請求権の放棄が政治的状況に左右されてしまう場合があること等が指摘されている。

（※）平成 24 年各最判：
・最判平成 24 年 4 月 20 日民集 66 巻 6 号 2583 頁（神戸市）
・最判平成 24 年 4 月 20 日裁判集民事 240 号 185 頁（大阪府大東市）
・最判平成 24 年 4 月 23 日民集 66 巻 6 号 2789 頁（栃木県さくら市）

② 長や職員の事務処理への影響

地方公共団体からは、財務会計行為の先行行為や非財務会計行為が違法とされたときに厳しい過失責任が認められている場合があることや、長は最少経費原則（地方自治法第２条第１４項、地方財政法第４条第１項）等裁量逸脱の違法の有無を事前に判断することはできないこと、職員は政策判断として決定した事項について明らかに違法でない限り職務命令に従わざるを得ないこと等から厳しい過失責任を問われることがある等の指摘がある。

これらについては、最高裁は、住民訴訟で職員が賠償責任を負うのは先行行為に看過しがたい瑕疵がある場合等に限られるとしていることや、裁量は広範に認める傾向にあることから、萎縮する必要はないとの考え方もあるが、裁判所の判断は事後的なものであることや、住民訴訟は組織の責任を個人の責任として追及するものである以上、長や職員への萎縮効果は払拭されない現実を受け止める必要もあるとも考えられる。

また、住民訴訟を通じて過失責任が問われるからこそ地方公共団体が行き過ぎた施策を講じることの歯止めになっているとの考え方もあるが、人口減少社会において資源が限られる中で創意工夫をこらした施策を講じることが求められる中で、当該萎縮効果により本来行うべき施策も行わないことになってしまうことは問題であるとする考え方もある。

③ 国家賠償法上の求償権との関係

地方公共団体の長や職員が違法な行為により地方公共団体に損害を生じさせた場合の損害賠償責任の要件が故意又は過失であることに対し、国家賠償法に基づく公務員個人への求償責任の要件は故意又は重過失となっていることとの均衡がとれていないとの指摘がある。

このことについては、あらゆる行政活動が対象になる国家賠償法と財務会計行為が対象になる住民訴訟とは異なることから、当該不均衡を考慮する必要はないとの考え方もあるが、長や職員が行政活動の結果として地方公共団体に損害を生じさせた場合に負う損害賠償責任は、国家賠償法に基づく公務員個人への求償責任と同様に、団体が長や職員といった個人に対して金銭の支払いを請求するものであるという点において変わりはないという考え方もあり、国家賠償法との関係について一定の配慮が必要であるという考え方もある。

④ 議会による長や職員の責任の免除

地方公共団体が長や職員に対して有する損害賠償請求権の放棄の実体的判断は議会の裁量権に委ねられているが、議会は、その判断が政治的関係に影響を受けて客観性や合理性が損なわれ、裁量権の逸脱又は濫用となることのないようにすることが求められている。

特に、住民訴訟において長や職員に対する損害賠償請求権の有無が争われている間に当該権利を放棄することは、長や職員の賠償責任の有無について曖昧なまま判断することとなる問題がある。

⑤ 見直しの方向性

これらのことを総合的に勘案すると、全体のガバナンスの見直しにより不適正な事務処理の抑止効果を高めるとともに、長や職員の損害賠償責任については、長や職員への萎縮効果を低減させるため、軽過失の場合における損害賠償責任の長や職員個人への追及のあり方を見直すことが必要である。

同時に、不適正な事務処理の抑止効果を維持するため、裁判所により財務会計行為の違法性や注意義務違反の有無が確認されるための工夫や、4号訴訟の対象となる損害賠償請求権の訴訟係属中の放棄を禁止することが必要である。

また、4号訴訟において長や職員個人に損害賠償請求を認める判決が確定した後は、裁判所の判断を前提とした上で損害賠償請求権の放棄が客観的かつ合理的に行われることに資するよう、損害賠償請求権を放棄する場合に監査委員等の意見の聴取を行うことが必要である。

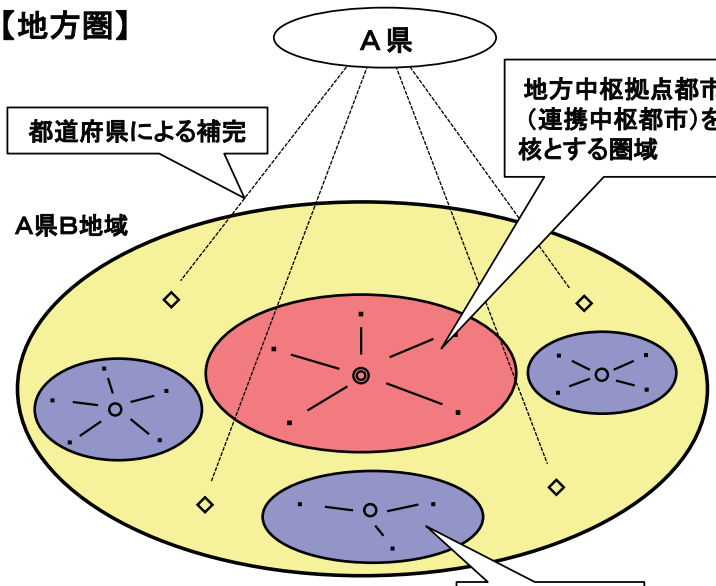
資料4

# 地方行政体制のあり方に関する資料

1

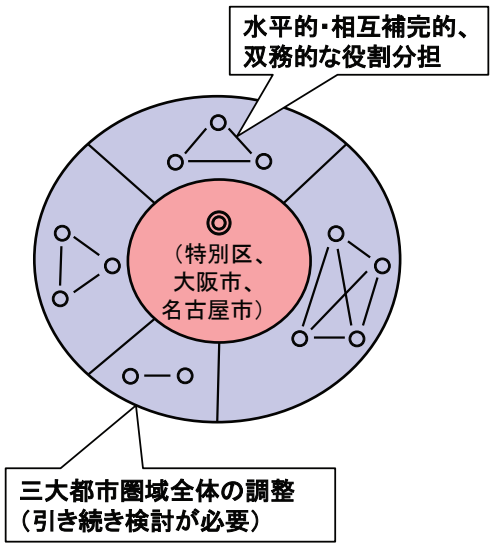
## 新たな広域連携イメージ【第30次地方制度調査会答申】

【地方圏】




◎ ：地方中枢拠点都市（連携中枢都市）
○ ：定住自立圏の中心市
・ ：各圏域の市町村
◇ ：地方中枢拠点都市（連携中枢都市）や中心市から相当距離がある市町村等

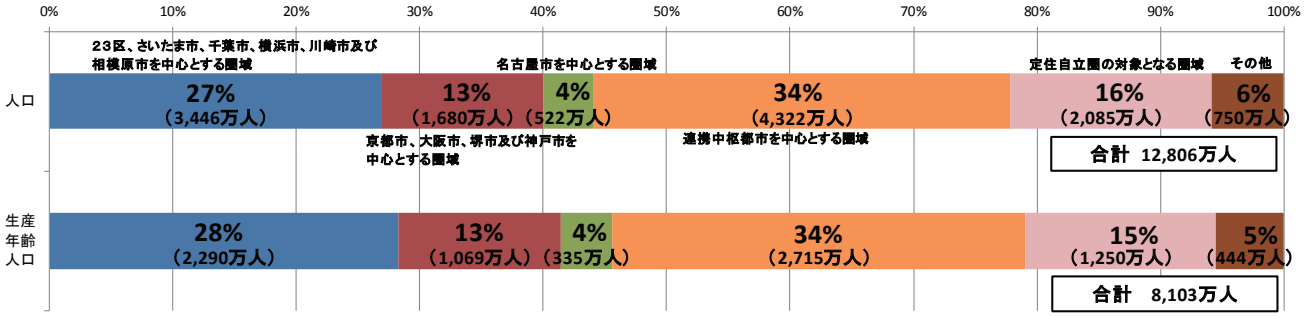
【三大都市圏】




◎：三大都市圏の中心区域
○：周辺市町村

2

# 三大都市圏と連携中枢都市圏の比較①（人口・生産年齢人口）




出典：平成22年国勢調査

**各圏域の定義**

**【23区、さいたま市、千葉市、横浜市及び相模原市を中心とする圏域】**
①23区及び上記指定都市並びに、②ある市町村から23区及び上記指定都市に通勤する就業者数と通学する通学者数の合計を当該市町村の常住する就業者数と通学者数の合計で除して得た数値が0．1以上である市町村（連携中枢都市を中心とする圏域及び定住自立圏の対象となる圏域の市町村を除く）

**【京都市、大阪市、堺市及び神戸市を中心とする圏域】**
①上記指定都市及び、②ある市町村から上記指定都市に通勤する就業者数と通学する通学者数の合計を当該市町村の常住する就業者数と通学者数の合計で除して得た数値が0．1以上である市町村（同上）

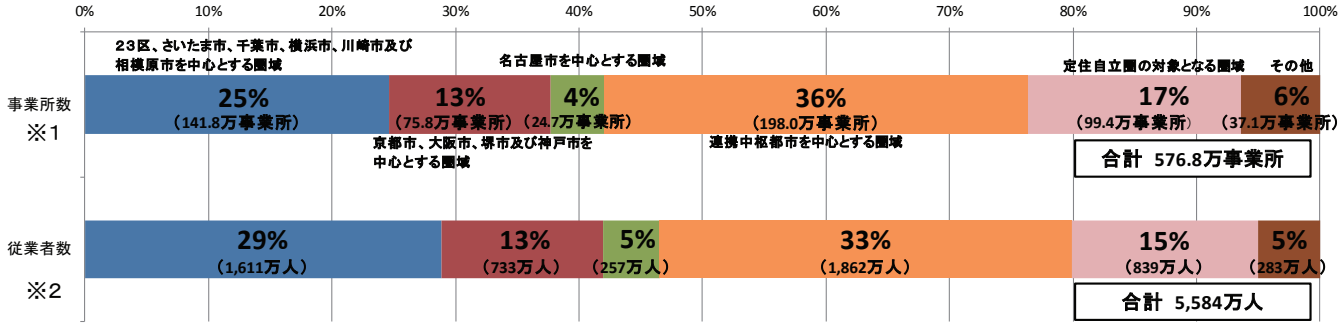
**【名古屋市を中心とする圏域】**
①名古屋市及び、②ある市町村から名古屋市に通勤する就業者数と通学する通学者数の合計を当該市町村の常住する就業者数と通学者数の合計で除して得た数値が0．1以上である市町村（同上）

**【連携中枢都市を中心とする圏域】**
①連携中枢都市（61箇所）及び、②ある市町村から上記連携中枢都市に通勤する就業者数と通学する通学者数の合計を当該市町村の常住する就業者数と通学者数の合計で除して得た数値が0．1以上である市町村

**【定住自立圏の対象となる圏域】**
①人口5万人程度以上かつ昼夜間人口比率原則1以上である中心市（連携中枢都市を除く。207箇所）及び、②ある市町村から上記中心市に通勤する就業者数と通学する通学者数の合計を、当該市町村の常住する就業者数と通学者数の合計で除して得た数値が0．1以上である市町村（連携中枢都市を中心とする圏域の市町村を除く）



# 三大都市圏と連携中枢都市圏の比較②（事業所数・従業者数）

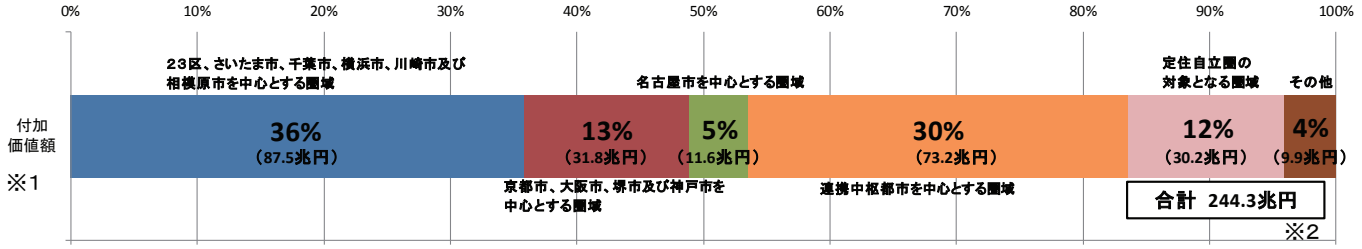



※1　事業所は、経済活動が行われている場所ごとの単位で、原則として次の要件を備えているもの。
　　ア　一定の場所（1区画）を占めて、単一の経営主体のもとで経済活動が行われていること。
　　イ　従業者と設備を有して、物の生産や販売、サービスの提供が継続的に行われていること。

※2　従業者は、平成24年2月1日現在で当該事業所に所属して働いている全ての者（別経営の事業所へ出向又は派遣している者も含む）。
　　但し、当該事業所で働いている者であっても、当該事業所から賃金・給与を支給されていない者は、従業者に含めない。
　　なお、個人経営の事業所の家族従業者は、賃金・給与を支給されていなくても従業者

出典：平成24年経済センサス活動調査

# 三大都市圏と連携中枢都市圏の比較③（付加価値額）




| | 中心部で生み出される付加価値の総額<br>中心部人口の総数 | 圏域で生み出される付加価値の総額<br>圏域人口の総数 |
|---|---|---|
| 23区、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市及び相模原市を中心とする圏域 | 379万円 | 254万円 |
| 連携中枢都市を中心とする圏域 | 187万円 | 169万円 |

※1　付加価値は、企業等の生産活動によって新たに生み出された価値のことで、生産額から原材料等の中間投入額を差し引くことによって算出。
経済センサスにおいては、以下の計算式を用いている。
・付加価値額 ＝ 売上高 － 費用総額 ＋ 給与総額 ＋ 租税公課
・費用総額 ＝ 売上原価 ＋ 販売費及び一般管理費

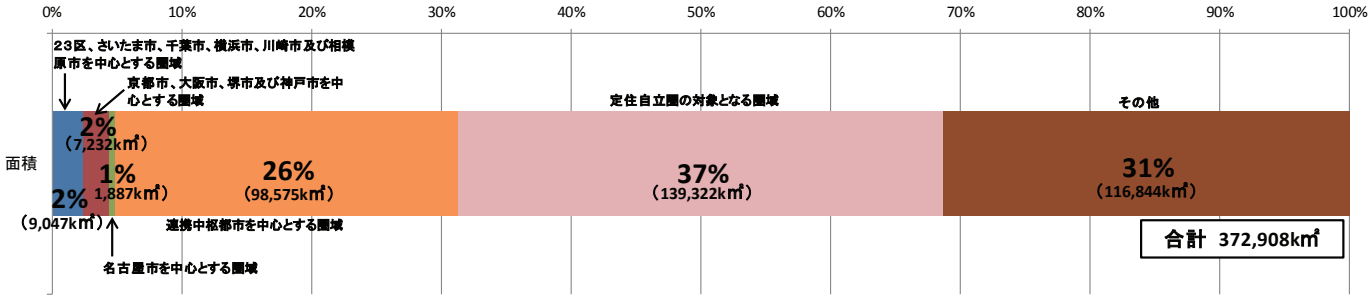
≪付加価値額とGDPの違い≫
経済センサスにおける付加価値額（総額約245兆円）には、GDP（総額約474兆円（2012年国民経済計算確報））の項目のうち、
・固定資本減耗　・雇主の社会保険料負担分
・持ち家の帰属家賃の営業余剰　・農林漁家・公営企業の付加価値
・政府サービス生産者の付加価値
等が、含まれていない。（額は、平成24年経済センサス、平成２４年度国民経済計算による。）

※2　合計の244.3兆円は、市町村ごとの付加価値の合計額。一部の市町村においては、集計結果を公表すると個々の報告者の秘密が漏れるおそれがあるため、付加価値額を秘匿しており、上記合計額には含まれていない。そのため、全国集計の合計額として公表されている金額（244,667,150百万円）とは異なる。

出典：人口は平成22年国勢調査、付加価値額は平成24年経済センサス活動調査

5

# 三大都市圏と連携中枢都市圏の比較④（面積）




※　境界未定地域については、総務省統計局において推定した面積を用いている。そのため、面積の合計は国土交通省国土地理院「平成22年全国都道府県市区町村別面積調」による全国面積（377,950.1㎢）と異なる。

出典：平成22年国勢調査

6

# 連携中枢都市圏

7

## 連携中枢都市圏の取組の推進

### 連携中枢都市圏の意義とは

➢ 地域において、**相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携**し、**コンパクト化とネットワーク化**により、**人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成**

### 連携中枢都市圏に何が求められているのか

① **圏域全体の経済成長のけん引**
産学金官の共同研究・新製品開発支援、六次産業化支援　等

② **高次の都市機能の集積・強化**
高度医療の提供体制の充実、高等教育・研究開発の環境整備　等

③ **圏域全体の生活関連機能サービスの向上**
地域医療確保のための病院群輪番制の充実、地域公共交通ネットワークの形成　等

### 連携中枢都市圏をいかに実現するか

➢ **地方自治法を改正**し、地方公共団体間の柔軟な連携を可能とする**「連携協約」**の制度を導入
（平成26年11月１日施行）

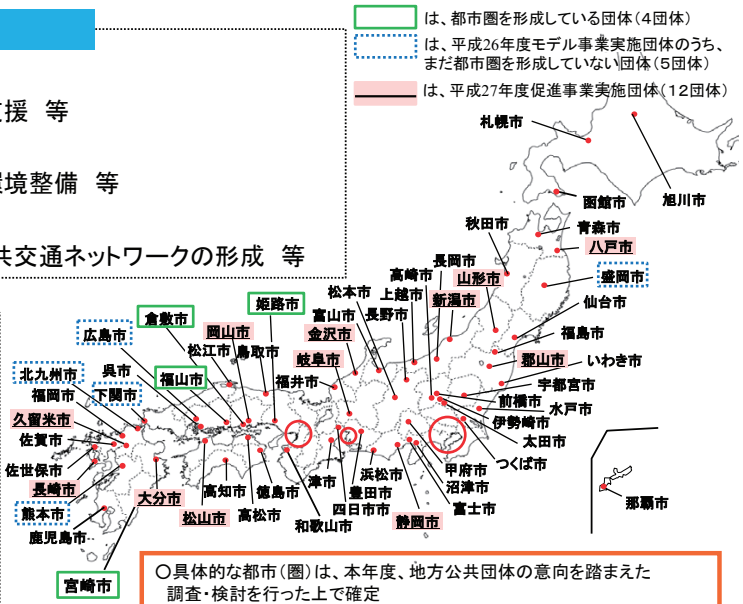
➢ 平成26年度は、**連携中枢都市圏形成の準備に向けた支援**を行い、**先行的なモデル**を構築するため、国費による事業（９事業）を実施

➢ 平成27年度も、国費により支援（１２事業）

➢ 平成27年度から **地方交付税措置を講じて全国展開**を図る

➢ **連携中枢都市圏形成のための手続き**

連携中枢都市宣言 ⇒ 連携協約の締結 ⇒ 都市圏ビジョンの策定




○具体的な都市（圏）は、本年度、地方公共団体の意向を踏まえた調査・検討を行った上で確定
なお、従前の「地方中枢拠点都市（圏）」の要件に該当する都市（圏）
※は対象とする
※①地方圏の指定都市、新中核市（人口20万以上）、
②昼夜間人口比率おおむね1以上
を満たす都市（●）を中心とする圏域
⇒現時点で、全国で61都市圏が該当

○ は、三大都市圏

8

# 連携中枢都市となり得る市の人口及び昼夜間人口比率

| 都市名 | 人口 | 昼夜間人口比率 | 種別 | 三大都市圏内の政令市・23区への通勤通学割合（三大都市圏内の市のみ記載） |
|---|---|---|---|---|
| 札幌市 | 1,913,545 | 1.0063 | 指定都市 | |
| 福岡市 | 1,463,743 | 1.1189 | 指定都市 | |
| 広島市 | 1,173,843 | 1.0209 | 指定都市 | |
| 仙台市 | 1,045,986 | 1.0726 | 指定都市 | |
| 北九州市 | 976,846 | 1.0274 | 指定都市 | |
| 新潟市 | 811,901 | 1.0176 | 指定都市 | |
| 浜松市 | 800,866 | ☆ 1.0521 | 指定都市 | |
| 熊本市 | 734,474 | 1.0308 | 指定都市 | |
| 静岡市 | 716,197 | 1.0327 | 指定都市 | |
| 岡山市 | 709,584 | 1.0416 | 指定都市 | |
| 鹿児島市 | 605,846 | 1.0147 | 中核市 | |
| 姫路市 | 536,270 | 1.0114 | 中核市 | 5.33% |
| 松山市 | 517,231 | 1.0134 | 中核市 | |
| 宇都宮市 | 511,739 | 1.0461 | 中核市 | |
| 倉敷市 | 475,513 | ☆ 1.0024 | 中核市 | |
| 大分市 | 474,094 | 1.0217 | 中核市 | |
| 金沢市 | 462,361 | 1.0795 | 中核市 | |
| 福山市 | 461,357 | 1.0043 | 中核市 | |
| 長崎市 | 443,766 | 1.0316 | 中核市 | |
| 富山市 | 421,953 | 1.0633 | 中核市 | |
| 豊田市 | 421,487 | 1.0886 | 中核市 | 4.87% |
| 高松市 | 419,429 | 1.0455 | 中核市 | |
| 岐阜市 | 413,136 | 1.0382 | 中核市 | 6.79% |
| 宮崎市 | 400,583 | 1.0209 | 中核市 | |
| 長野市 | 381,511 | 1.0425 | 中核市 | |
| 高崎市 | 371,302 | 1.0294 | 中核市 | |
| 和歌山市 | 370,364 | 1.0443 | 中核市 | |
| 旭川市 | 347,095 | 1.0053 | 中核市 | |
| 高知市 | 343,393 | 1.0286 | 中核市 | |
| いわき市 | 342,249 | 1.0008 | 中核市 | |
| 前橋市 | 340,291 | 1.0454 | 中核市 | |
| 郡山市 | 338,712 | 1.0569 | 中核市 | |

※ 赤字は、定住自立圏共生ビジョン策定済みの市

| 都市名 | 人口 | 昼夜間人口比率 | 種別 | 三大都市圏内の政令市・23区への通勤通学割合（三大都市圏内の市のみ記載） |
|---|---|---|---|---|
| 秋田市 | 323,600 | 1.0463 | 中核市 | |
| 那覇市 | 315,954 | 1.0912 | 中核市 | |
| 四日市市 | 307,766 | 1.0350 | 施行時特例市 | 5.54% |
| 久留米市 | 302,402 | 1.0059 | 中核市 | |
| 青森市 | 299,520 | 1.0173 | 中核市 | |
| 盛岡市 | 298,348 | 1.0638 | 中核市 | |
| 福島市 | 292,590 | 1.0345 | | |
| 津市 | 285,746 | 1.0288 | | 2.28% |
| 長岡市 | 282,674 | 1.0257 | 施行時特例市 | |
| 下関市 | 280,947 | ☆ 1.0066 | 中核市 | |
| 函館市 | 279,127 | 1.0272 | 中核市 | |
| 水戸市 | 268,750 | 1.1279 | 施行時特例市 | |
| 福井市 | 266,796 | 1.1038 | 施行時特例市 | |
| 徳島市 | 264,548 | 1.0957 | | |
| 佐世保市 | 261,101 | 1.0131 | 施行時特例市 | |
| 山形市 | 254,244 | 1.0749 | 施行時特例市 | |
| 富士市 | 254,027 | ☆ 1.0112 | 施行時特例市 | |
| 松本市 | 243,037 | 1.0720 | 施行時特例市 | |
| 呉市 | 239,973 | ☆ 1.0119 | 施行時特例市 | |
| 八戸市 | 237,615 | 1.0512 | 施行時特例市 | |
| 佐賀市 | 237,506 | 1.0744 | 施行時特例市 | |
| 太田市 | 216,465 | 1.0586 | 施行時特例市 | |
| つくば市 | 214,590 | 1.0866 | 施行時特例市 | |
| 松江市 | 208,613 | 1.0360 | 施行時特例市 | |
| 伊勢崎市 | 207,221 | ☆ 1.0254 | 施行時特例市 | |
| 上越市 | 203,899 | 1.0022 | 施行時特例市 | |
| 沼津市 | 202,304 | 1.0745 | 施行時特例市 | |
| 甲府市 | 198,992 | 1.1392 | 施行時特例市 | |
| 鳥取市 | 197,449 | 1.0365 | 施行時特例市 | |
| **人口平均** | **445,778** | | | |

※ 人口及び昼夜間人口比率は原則として平成22年国勢調査に基づく（平成11年4月1日以降に合併した市であって、合併前の直近の国勢調査において人口最大の旧市の昼夜間人口比率が１以上の市については、合併前の直近の国勢調査の比率を記載（☆印）。平成17年国勢調査まで要件を満たしていた市については、平成17年国勢調査の比率を記載）
※ 種別は平成27年4月1日時点。

9

# 「連携中枢都市圏」の形成

## 施策概要・目的

○重複する都市圏域概念を新たな都市圏に統一
○地域連携による経済・生活圏の形成を推進し、「一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点」づくりを行う

## 2020年KPI

○地方の自主性に基づくものであることを尊重しつつ、全ての対象都市圏が形成されるよう努める
○地方版総合戦略を踏まえ、「連携中枢都市圏」の圏域数の目標を設定
○地方公共団体自らは、国の総合戦略を参考に、都市圏の特性を踏まえ、地域経済、高次都市機能及び生活関連機能に関する成果目標を設定

## 施策イメージ

| 名称 | 地方中枢拠点都市圏 | 高次地方都市連合 | 都市雇用圏 | 連携中枢都市圏 |
|---|---|---|---|---|
| 担当省 | 総務省 | 国土交通省 | 経済産業省 | 総務省・国土交通省・経済産業省 |
| 目　的 | 地方圏において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携して、集約とネットワーク化の考え方に基づき、「経済成長のけん引」、「高次の都市機能の集積」及び「生活関連機能サービスの向上」を積極的に果たすことにより、いわば「地方が踏みとどまるための拠点」を形成する | 複数の地方都市等が、コンパクト化とネットワークの活用により、一定規模の人口を確保し、相互に各種高次都市機能を分担・連携 | 都市化や都市問題について研究するため、研究者及び政策担当者が幅広く利用できる新しい都市圏設定基準を提案 | 地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」及び「生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成する |
| 市町村の連携手法 | 連携協約の締結 | 自治体同士の連携協約を条件とするか等の具体的な制度設計は今後の検討事項 | ― | 「連携協約」を活用するとともに、その他個別の法律や施策に基づき必要となる手続も活用 |
| 実　績 | 9圏域で先行的モデル構築事業を実施中 | なし | ― | 9圏域で先行的モデル構築事業を実施中 |
| 対象の条件等 | 61都市（圏）<br>（①政令指定都市、新中核市、<br>②昼夜間人口比率おおむね1以上を満たす都市を中心とする圏域） | 60～70箇所程度（想定）<br>（2010年時点で中心市人口10万人以上かつ交通1時間圏域人口30万人以上の都市圏が61箇所あるとの試算結果を踏まえ想定）<br>（三大都市圏の11都府県を除く） | (1)中心都市をDID人口等によって設定<br>(2)郊外都市を中心都市への通勤率によって設定<br>等 | 来年度、地方公共団体の意向を踏まえた調査・検討を行った上で確定させる<br>なお、従前の「地方中枢拠点都市（圏）」の要件に該当する都市（圏）は対象とする |

## 工程表（主要）

| 緊急的取組 | 27年度 | 28年度以降 |
|---|---|---|
| ○関係省庁の支援策（案）の明示 | ○中心都市等への交付税措置<br>○地域経済分析システムや人口メッシュ推計など地域に関する情報の提供<br>○補助事業採択における配慮<br>○活力ある経済・生活圏の形成に向けた支援の検討 | ○中心都市等への交付税措置<br>○地域経済分析システムや人口メッシュ推計など地域に関する情報の提供<br>○補助事業採択における配慮<br>○活力ある経済・生活圏の形成に向けた支援 |

10

# 連携中枢都市圏の形成の動き

平成27年10月1日現在

| 団体名 | 連携中枢都市宣言 | 連携協約 | 都市圏ビジョン | 関係市町村 | 圏域人口等 |
|---|---|---|---|---|---|
| 姫路市 | H27年2月13日<br>（宣言済み） | H27年3月23日<br>（姫路市議決）<br>H27年4月5日締結式 | H27年4月5日公表 | 【兵庫県】相生市、加古川市、高砂市<br>加西市、宍粟市、たつの市、稲美町<br>播磨町、市川町、福崎町、神河町<br>太子町、上郡町、佐用町<br>（計：6市8町） | 1,276,670人<br>（うち姫路市　536,270人） |
| 倉敷市 | H27年2月17日<br>（宣言済み） | H27年2月18日<br>（倉敷市議決）<br>H27年3月27日締結式 | H27年3月27日公表 | 【岡山県】笠岡市、井原市、総社市<br>高梁市、新見市、浅口市、早島町<br>里庄町、矢掛町　（計：6市3町） | 783,035人<br>（うち倉敷市　475,513人） |
| 福山市 | H27年2月24日<br>（宣言済み） | H27年3月18日<br>（福山市議決）<br>H27年3月25日締結式 | H27年3月25日公表 | 【岡山県】笠岡市、井原市<br>【広島県】三原市、尾道市、府中市<br>世羅町、神石高原町　（計：5市2町） | 875,682人<br>（うち福山市　461,357人） |
| 下関市 | H27年9月30日<br>（宣言済み） | ― | ― | ― | ― |
| 高松市 | H27年9月4日<br>（宣言済み） | ― | ― | ― | ― |
| 熊本市 | H27年6月18日<br>（宣言済み） | ― | ― | ― | ― |
| 宮崎市 | H26年12月1日<br>（宣言済み） | H27年3月13日<br>（宮崎市議決）<br>H27年3月25日締結式 | H27年5月12日公表 | 【宮崎県】国富町、綾町　（計：2町）<br>※更に、県内の他市町村とも連携について協議中 | 428,716人<br>（うち宮崎市　400,583人） |

11

# 新たな広域連携促進に向けた国費による支援　平成27年度当初予算

## 連携中枢都市圏

○ 連携中枢都市圏形成を目指す圏域における取組
　⇒ 連携中枢都市圏の形成を目指して、関係市町村と調査・検討を行う。

○ 既に連携中枢都市圏を形成している連携中枢都市等における取組
　⇒ 連携中枢都市圏としての既存の取組を前提に、よりレベルの高いサービスの提供を行うための調査・検討を行う。

○ 連携中枢都市の近隣市町村における取組
　⇒ 連携中枢都市圏において、近隣市町村が積極的な役割を果たすために必要な機能や具体的取組の検討を行う。

## 都道府県と市区町村との連携に向けた取組

○ 市区町村間の広域連携では解決が難しい課題に関して、都道府県と市区町村が連携して取り組むための検討を行う。

## 三大都市圏における水平的・相互補完的、双務的な役割分担の取組

○ 公共施設の広域的な適正配置や介護保険施設の共同利用を通じた広域的な老人福祉サービスの提供等、近隣の市区町村との役割分担を通じて行政サービスを提供することを検討する。

**事業費の合計：2．0億円**

12

# 平成27年度新たな広域連携促進事業　委託団体一覧

| | 件数 | 団体 |
|---|---|---|
| 連携中枢都市圏（新規） | 12 | 八戸市、山形市、郡山市、新潟市、金沢市、岐阜市、静岡市、岡山市、松山市、久留米市、長崎市、大分市 |
| 連携中枢都市圏（H26から継続） | 3 | 盛岡市、倉敷市、福山市 |
| 連携中枢都市圏（近隣市町村） | 2 | 滝沢市、佐用町 |
| 都道府県市区町村連携 | 6 | 千葉県、長野県（長野市等・王滝村）、静岡県、奈良県、宮崎県、鹿児島県 |
| 三大都市圏 | 5 | 千葉市、国分寺市、茅ヶ崎市、京都市、神戸市 |
| 合計 | 28 | |

13

# 連携中枢都市圏構想の推進に向けた総務省の財政措置の概要

地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により、一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点である「連携中枢都市圏」を形成することを目的に、連携中枢都市圏形成に係る連携協約を締結し、連携中枢都市圏ビジョンを策定した連携中枢都市及び連携市町村の取組に対して、必要な財政措置を講じる。

## １．連携中枢都市及び連携市町村の取組に関する包括的財政措置

（１）連携中枢都市の取組に対する包括的財政措置

①普通交付税措置

「経済成長のけん引」及び「高次都市機能の集積・強化」の取組に対する財政措置

（圏域人口に応じて算定／例：圏域人口75万で約２億円）

②特別交付税措置

「生活関連機能サービスの向上」の取組に対する財政措置。１市当たり年間１．２億円程度を基本として、人口・面積等を勘案して上限額を設定

（２）連携市町村の取組に対する特別交付税措置

１市町村当たり年間１，５００万円を上限

## ２．外部人材の活用に対する財政措置（特別交付税）

・圏域外における専門性を有する人材の活用

上限700万円、最大３年間の措置

## ３．民間主体の取組の支援に対する財政措置

（１）民間への融資等を行うファンド形成に関する財政措置

ファンド形成に一般単独事業債を充当（90%）、償還金利子の50%に特別交付税

（２）ふるさと融資の融資比率及び融資限度額の引き上げ

（例：融資比率35%→45%）

## ４．個別の施策分野における財政措置

（１）病診連携等による地域医療の確保に対する財政措置

病診連携等の事業に要する市町村の負担金に対する特別交付税措置（措置率0.8、上限800万円）

（２）へき地における遠隔医療に対する特別交付税措置の拡充（措置率0.6→0.8）

## ５．連携中枢都市圏の形成に対応した辺地度点数の算定要素の追加

・辺地度点数の算定に当たって、「近傍の市役所等」として、連携中枢都市までの距離により算定可能

14

# 都道府県の補完

15

## 市町村の状況

○　東京都特別区、三大都市圏の指定都市、連携中枢都市、定住自立圏の中心市要件に該当する市及びこれらに対する通勤・通学10%圏（平成22年国勢調査）に含まれる市町村であるかどうかを、人口別に機械的に整理すると、次のとおりとなる。

| | (1)含まれる市町村 | (2)含まれない市町村 | 小計 |
|---|---|---|---|
| 200,000～ | 109 | 2 | 111 |
| 150,000～199,999 | 48 | 2 | 50 |
| 190,000 ～ 199,999 | 9 | 1 | 10 |
| 180,000 ～ 189,999 | 8 | 1 | 9 |
| 170,000 ～ 179,999 | 9 | 0 | 9 |
| 160,000 ～ 169,999 | 13 | 0 | 13 |
| 150,000 ～ 159,999 | 9 | 0 | 9 |
| 100,000～149,999 | 104 | 2 | 106 |
| 140,000 ～ 149,999 | 16 | 1 | 17 |
| 130,000 ～ 139,999 | 17 | 0 | 17 |
| 120,000 ～ 129,999 | 24 | 0 | 24 |
| 110,000 ～ 119,999 | 25 | 0 | 25 |
| 100,000 ～ 109,999 | 22 | 1 | 23 |
| 50,000～ 99,999 | 251 | 20 | 271 |
| 90,000 ～ 99,999 | 28 | 2 | 30 |
| 80,000 ～ 89,999 | 39 | 6 | 45 |
| 70,000 ～ 79,999 | 37 | 5 | 42 |
| 60,000 ～ 69,999 | 63 | 1 | 64 |
| 50,000 ～ 59,999 | 84 | 6 | 90 |
| ～49,999 | 776 | 404 | 1,180 |
| 40,000 ～ 49,999 | 87 | 11 | 98 |
| 30,000 ～ 39,999 | 122 | 24 | 146 |
| 20,000 ～ 29,999 | 121 | 40 | 161 |
| 10,000 ～ 19,999 | 211 | 84 | 295 |
| 5,000 ～ 9,999 | 144 | 98 | 242 |
| 1,000 ～ 4,999 | 88 | 124 | 212 |
| ～ 999 | 3 | 23 | 26 |
| 合計 | 1,288 | 430 | 1,718 |

16

# 第30次地方制度調査会答申（抄）①

（平成25年6月）

**第4　基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制**

**2　基礎自治体による事務の共同処理等の現状と課題**

**（1）市町村間の広域連携や都道府県による補完の必要性**

人口減少・少子高齢社会における今後の基礎自治体の行政サービス提供体制については、基礎自治体の担うべき役割を踏まえ、自主的な市町村合併や共同処理方式による市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要である。

中でも、将来的に近隣市町村との共同処理を行うことが必要と考える市町村は多く存在し、市町村間の広域連携を一層進めていこうとするニーズは高い状況にある。市町村が基礎自治体としての役割を果たしていく上で、市町村間の広域連携は有効な選択肢であり、その積極的な活用を促すための方策を講じるべきである。

さらに、自ら処理することが困難な事務について、将来的に都道府県が処理することが必要と考える市町村があり、都道府県の補完にも一定のニーズがある。都市機能が集積した都市から相当離れていること等の理由から、市町村間の広域連携によることが困難な場合には、都道府県による補完も重要な選択肢であり、これに資する方策を講じるべきである。

**3　具体的な方策**

**（5）都道府県による補完**

小規模な市町村などで処理が困難な事務が生じた場合において、地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市から相当距離がある等の理由から、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいときには、当該市町村を包括する都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うことも考えられる。

現行法においては、市町村の事務を都道府県に委託しようとする際、都道府県に当該事務を処理する体制がない場合等に、当該事務の委託はふさわしくないものとされてきた。市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨に留意しつつ、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し活用することにより、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにすべきである。

なお、小規模市町村における事務処理の確保を考えるに際しては、各市町村の地理的条件や社会的条件が多様であることに鑑み、行政の効率化等の観点のみにとらわれることなく、地域の実情を十分踏まえることが必要である。

17

# 事務の代替執行（地方自治法改正）①

（地方自治法の一部を改正する法律（平成二十六年法律第四十二号）【抜粋】）

**第五款　事務の代替執行**

（事務の代替執行）

第二百五十二条の十六の二　普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体の求めに応じて、協議により規約を定め、当該他の普通地方公共団体の事務の一部を、当該他の普通地方公共団体又は当該他の普通地方公共団体の長若しくは同種の委員会若しくは委員の名において管理し及び執行すること（以下この条及び次条において「事務の代替執行」という。）ができる。

2　前項の規定により事務の代替執行をする事務（以下この款において「代替執行事務」という。）を変更し、又は事務の代替執行を廃止しよう とするときは、関係普通地方公共団体は、同項の例により、協議してこれを行わなければならない。

3　第二百五十二条の二の二第二項及び第三項本文の規定は前二項の規定により事務の代替執行をし、又は代替執行事務を変更し、若しくは事務の代替執行を廃止する場合に、同条第四項の規定は第一項の場合に準用する。

（事務の代替執行の規約）

第二百五十二条の十六の三　事務の代替執行に関する規約には、次に掲げる事項につき規定を設けなければならない。

一　事務の代替執行をする普通地方公共団体及びその相手方となる普通地方公共団体

二　代替執行事務の範囲並びに代替執行事務の管理及び執行の方法

三　代替執行事務に要する経費の支弁の方法

四　前三号に掲げるもののほか、事務の代替執行に関し必要な事項

（代替執行事務の管理及び執行の効力）

第二百五十二条の十六の四　第二百五十二条の十六の二の規定により普通地方公共団体が他の普通地方公共団体又は他の普通地方公共団体の長若しくは同種の委員会若しくは委員の名において管理し及び執行した事務の管理及び執行は、当該他の普通地方公共団体の長又は同種の委員会若しくは委員が管理し及び執行したものとしての効力を有する。

18

# 事務の代替執行（地方自治法改正）②

（地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）（平成26年5月30日）【抜粋】）

第4　連携協約制度等の創設に関する事項

2　事務の代替執行制度

（1）普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体の求めに応じて、協議により規約を定め、当該他の普通地方公共団体の事務の一部を、当該他の普通地方公共団体又は当該他の普通地方公共団体の長若しくは同種の委員会若しくは委員の名において管理し及び執行すること（以下「事務の代替執行」という。）ができるものとされたこと。（法第252条の16の2第1項関係）

事務の代替執行は、市町村の間において行う場合のほか、条件不利地域の市町村において近隣に事務の共同処理を行うべき市町村がない場合等において、市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨を踏まえつつ、都道府県が事務の一部を当該市町村に代わって処理することができるようにすることを念頭に制度化されたものであり、地域の実情に応じて、適切に運用されたいこと。

（2）普通地方公共団体が他の普通地方公共団体又は他の普通地方公共団体の長若しくは同種の委員会若しくは委員の名において管理し及び執行した事務の管理及び執行は、当該他の普通地方公共団体の長又は同種の委員会若しくは委員が管理し及び執行したものとしての効力を有するものとされたこと。（法第252条の16の4関係）

上記の事務の代替執行の効果を踏まえ、事務の代替執行をする事務（以下「代替執行事務」という。）の処理について適切に意思疎通が図られるよう、代替執行事務の処理状況の報告や代替執行事務の処理方法についての協議を定期的に行うこと等をあらかじめ規約に定めておくことが望ましいこと。

また、代替執行事務の処理権限は事務の代替執行の求めを行った普通地方公共団体に残ることになるため、当該普通地方公共団体の議会は、代替執行事務の処理状況について必要な調査・審査等を行うものであること。

19

# 広域連携の仕組みと運用について

| | 共同処理制度 | 制度の概要 | 運用状況（H26.7.1現在） |
|---|---|---|---|
| 法人の設立を要しない簡便な仕組み | 連携協約 | 地方公共団体が、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ための制度。 | ※地方自治法の一部を改正する法律（平成26年法律第42号、平成26年11月1日施行）により創設。 |
| | 協議会 | 地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度。 | ○設置件数：210件<br>○主な事務：消防38件（18．1%）、広域行政計画等29件（13．8%）、視聴覚教育22件（10．5%） |
| | 機関等の共同設置 | 地方公共団体の委員会又は委員、行政機関、長の内部組織等を複数の地方公共団体が共同で設置する制度。 | ○設置件数：416件<br>○主な事務：介護区分認定審査129件（31．0%）、公平委員会115件（27．6%）、障害区分認定審査105件（25．2%） |
| | 事務の委託 | 地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度。 | ○委託件数：5，979件<br>○主な事務：住民票の写し等の交付1，341件（22．4%）、公平委員会1，143件（19．1%）、競艇856件（14．3%） |
| | 事務の代替執行 | 地方公共団体の事務の一部の管理・執行を当該地方公共団体の名において他の地方公共団体に行わせる制度。 | ※地方自治法の一部を改正する法律（平成26年法律第42号、平成26年11月1日施行）により創設。 |
| 別法人の設立を要する仕組み | 一部事務組合 | 地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体。 | ○設置件数：1，515件<br>○主な事務：ごみ処理399件（26．3%）、し尿処理349件（23．0%）、消防276件（18．2%）、救急275件（18．2%） |
| | 広域連合 | 地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。国又は都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けることができる。 | ○設置件数：115件<br>○主な事務：後期高齢者医療51件（44．4%）、介護区分認定審査45件（39．1%）、障害区分認定審査30件（26．1%） |

（注1）法人の設立については、特別地方公共団体の新設に係るものであり、総務大臣又は都道府県知事の許可を要するものとされている。

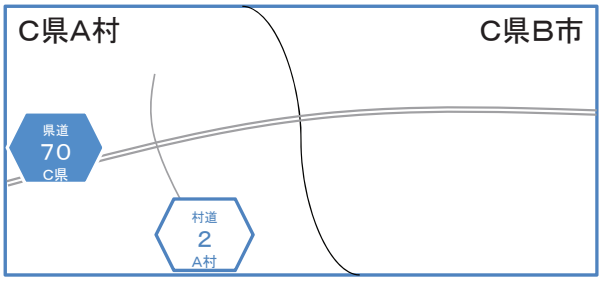
（注2）地方開発事業団、役場事務組合及び全部事務組合については、地方自治法の一部を改正する法律（平成23年法律第35号）により廃止。なお、同改正法の施行時（平成23年8月1日）に現に設けられている地方開発事業団（青森県新産業都市建設事業団）については、なお従前の例によることとされている。

20

# 事務の代替執行について

普通地方公共団体は、協議により規約を定め、その事務の一部を、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（事務の代替執行）ができることとする。

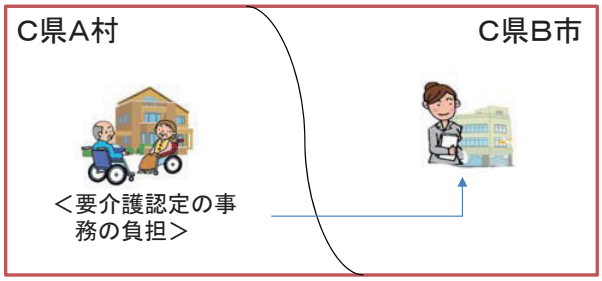
（例）インフラ（道路等）の維持管理の事務を代替執行




○ A村道の維持管理の事務をC県が代替執行

＜効果1＞ C県の専門的な技術を活用
＜効果2＞ C県道と併せた効率的な維持管理
＜効果3＞ A村の基準で維持管理

（例）社会福祉関係（要介護認定）の事務を代替執行




○ A村の住民の要介護認定の事務をB市が代替執行

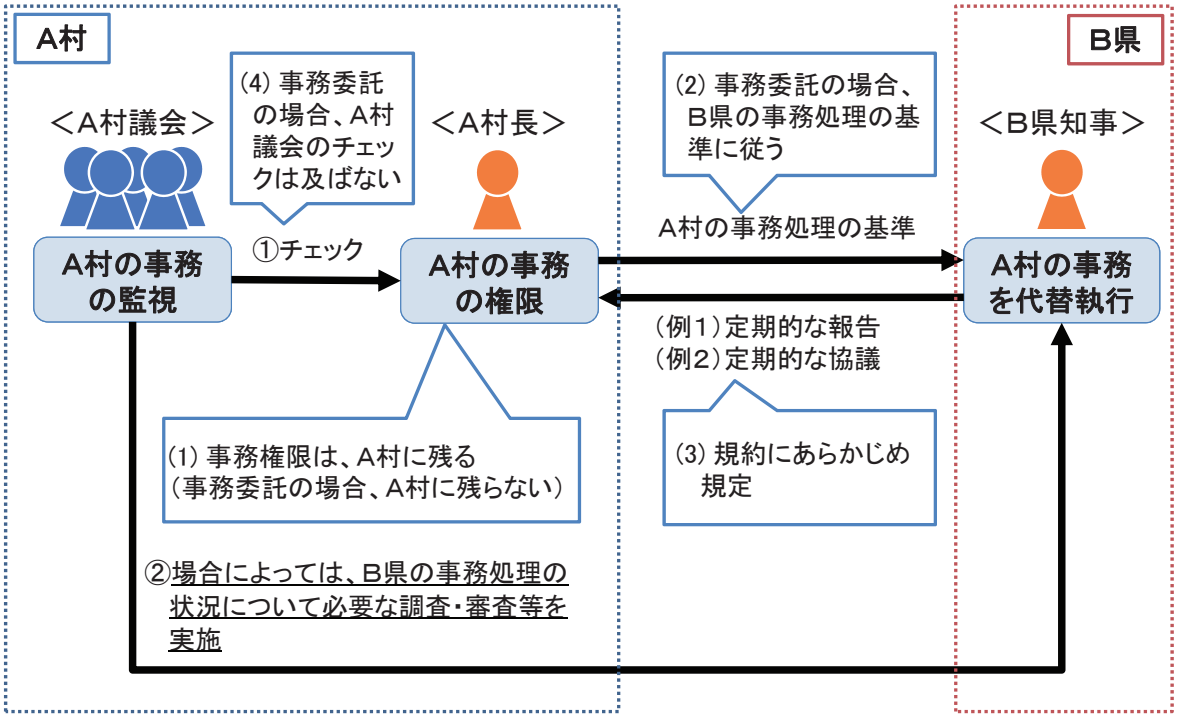
＜効果1＞ B市職員の専門的な知見を活用
＜効果2＞ 事例の蓄積による公平な認定
＜効果3＞ A村もB市の認定事務を監視
（協議会の場合は別組織であるため、ガバナンスに問題あり）

事務を任せる側（A村）の意向を反映させ、かつ、効率的な広域連携が可能に

21

# 事務の代替執行における適正な事務処理の確保

【例】A村の事務をB県が代替執行する場合




22

# 小規模市町村の事務処理体制（例）

A村　行政機構図　　人口：約900人　　平成24年12月現在

| 組織 | | 人員 | | |
|---|---|---|---|---|
| 村長 | 副村長（参事） | 総務課 | 課長 | 1 (1) |
| | | | 課長補佐 | 1 (1) |
| | | | 係長 | 2 (2) |
| | | | 担当 | 2 (2) |
| | | | 計 | 6 (6) |
| | | 住民課 | 課長 | 1 (1) |
| | | | 課長補佐 | 1 (1) |
| | | | 係長 | 1 (1) |
| | | | 担当 | 1 (1) |
| | | | 計 | 4 (4) |
| | | 保健福祉課 | 課長 | 1 (1) |
| | | | 課長補佐 | 1 (1) |
| | | | 係長 | 2 (2) |
| | | | 担当 | (1) |
| | | | 保健師 | 2 (1) |
| | | | 計 | 6 (6) |
| | | 診療所 | 所長（医師：非常勤） | 1 (1) |
| | | | 事務長（看護師） | 1 (1) |
| | | | 事務長補佐 | 1 (1) |
| | | | 看護師 | 1 (1) |
| | | | 計 | 4 (4) |
| | | 建設課 | 課長 | 1 (1) |
| | | | 課長補佐 | 2 (1) |
| | | | 係長 | 2 (2) |
| | | | 担当 | 1 (3) |
| | | | 計 | 6 (7) |
| | | 環境整備室 | 室長（課長補佐） | 1 (0) |
| | | | 業務員 | 1 (0) |
| | | | 計 | 2 (0) |
| | | 会計管理者 | 会計課 | 課長 1 (1) |
| | | | | 担当 1 (1) |
| | | | | 計 2 (2) |
| 議会 | | 議会事務局 | | 事務局長 1 (1) |
| | | | | 担当 (1) |
| | | | | 計 1 (2) |
| 教育委員会 | 教育長 | 教育委員会事務局 | | 教育次長 1 (1) |
| | | | | 係長 1 (2) |
| | | | | 担当 2 (2) |
| | | | | 計 4 (5) |
| | | | | 人員計 35 (36) |
| | | 幼稚園 | | 3 (3) |
| | | 小中学校 | | 1 (3) |
| | | 給食センター | | (2) |
| | | ※ 教育長は定員管理調査の対象。非常勤の診療所長は対象外（＋1名－1名） | | 0 (1) |
| | | | | 定管調査職員数 39 (45) |

※　選挙管理委員会事務局・監査委員事務局・固定資産評価委員会事務局は、総務課で兼務。また、農業委員会事務局は、建設課で兼務。
※　土木技師、建築技師、司書・学芸員、栄養士、保育所保育師、ケースワーカー、農林水産関係技師は設置なし。
※　（　）書きは平成21年1月現在。
※　歳入の状況（平成24年度決算ベース）

| | | |
|---|---|---|
| 歳入合計 | | 約 16億円 |
| うち | 地方税等 | 約 1億円 |
| | 地方交付税 | 約 9億円 |
| | 国庫支出金 | 約 2億円 |
| | その他 | 約 4億円 |

23

**A村の組織・職員配置状況**

| 課名 | 職員数 | 事務数 | （係・グループ） | 業務内容 （共同処理・民間委託の状況） | 主担当者 |
|---|---|---|---|---|---|
| **総務課** | 6 | | 総務・財政グループ | 基金管理運営 | ① |
| **課長** | ① | 17 | ③ | 寄付採納 | ① |
| 課長補佐 | ② | 7 | ⑤ | 予算編成 | ①② |
| 係長 | ③ | 6 | ⑥ | 執行管理 | ② |
| 係長 | ④ | 5 | 企画グループ | 財政計画 | ①② |
| 主事 | ⑤ | 12 | ④ | 村債及び一時借入金 | ②③ |
| 主事補 | ⑥ | 10 | ⑥ | セキュリティポリシー | ⑤ |
| | | | | 地方交付税 | ③ |
| | | | | 財政関係調査報告 | ③ |
| | | | | ふるさと納税（定額給付含む） | ④ |
| | | | | 電子計算 （システム維持：一部民間委託） | ⑤ |
| | | | | 情報通信 | ⑤ |
| | | | | 町村会 | ① |
| | | | | 渉外 | ① |
| | | | | 公印管守 | ① |
| | | | | 儀式及び表彰 | ① |
| | | | | 職員の任命 | ① |
| | | | | 服務 （公平委員会：委託） | ① |
| | | | | 財産管理 | ①② |
| | | | | 区長会 | ① |
| | | | | 監査委員 | ① |
| | | | | 行政相談員 | ① |
| | | | | 給与 （退職手当：一組） | ⑤ |
| | | | | 共済組合 （公務災害：一組） | ⑤ |
| | | | | 職員研修 （職員研修：一組） | ⑤ |
| | | | | 栄典関係 | ⑤ |
| | | | | 情報公開（個人情報保護含） | ②⑤ |
| | | | | 法令の審査及び公布 | ⑤ |
| | | | | 文書管理 | ③ |
| | | | | 願票 | ⑤ |
| | | | | 選挙 | ⑤ |
| | | | | 消防・防災 （消防：一組） | ③ |
| | | | | 庁舎管理 （清掃：一部民間委託） | ③ |
| | | | | 広報 | ⑥ |
| | | | | 村長車運転業務 | ⑤⑥ |
| | | | | 公用車両管理 | ⑤⑥ |
| | | | | 文書収受 | ⑤⑥ |
| | | | | 観光及び宣伝 （観光施設管理：民間委託） | ①④ |
| | | | | 商工業振興 | ①④ |
| | | | | 地域振興 | ①④ |
| | | | | 過疎計画策定 | ④ |
| | | | | 交通 | ⑥ |
| | | | | 防犯（地域安全） | ⑥ |
| | | | | 統計調査 （一部民間委託） | ② |
| | | | | 計量 | ⑥ |
| | | | | 文化・スポーツ施設管理 | ⑥ |
| | | | | 世界遺産 | ⑤ |
| | | | | 物産展 | ⑤ |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **住民課** | 4 | | 住民グループ | 村人権・同和問題協議会事務局長 | ① |
| 課長 | ① | 15 | ② | 県市町村・都協議会会計事務 | ① |
| **課長補佐** | ② | 19 | ③ | ○○地区税務協議会（地方税部会含む） | ① |
| 係長 | ③ | 18 | ④ | 租税教育推進協議会 | ① |
| 主事 | ④ | 16 | 税務グループ | 予算 | ① |
| | | | ① | 条例改正（税関係） | ① |
| | | | ② | 普通交付税（収入） | ① |
| | | | ③ | 人権擁護 | ① |
| | | | ④ | 更正保護 | ① |
| | | | | COKAS−R/AD（住民情報システム）関連 | ② |
| | | | | 予算（住民関係） | ② |
| | | | | 条例改正（住民関係） | ② |
| | | | | 戸籍 | ② |
| | | | | 住基 | ② |
| | | | | 印鑑登録 | ② |
| | | | | 外国人登録 | ② |
| | | | | 葬祭時手続事務 | ②③④ |
| | | | | 戸籍住民事務連絡会 | ② |
| | | | | 戸籍住基等回答事務 | ② |
| | | | | 窓口業務（ごみ袋販売含む） | ②③④ |
| | | | | 労働行政 | ③ |
| | | | | 消費者行政 | ③ |
| | | | | 行路病死人 | ③ |
| | | | | 女性政策 | ④ |
| | | | | 文書受付事務 | ④ |
| | | | | ゴミ袋在庫管理 | ④ |
| | | | | 村人権・同和問題「啓発連協」事務局長補佐 | ② |
| | | | | 村民集会 | ②③④ |
| | | | | 人権擁護委員、保護司 | ② |
| | | | | ヒューマンフェスティバル | ②③④ |
| | | | | 村人権・同和問題「啓発連協」事務局 | ③ |
| | | | | 課税徴収全般 | ② |
| | | | | 固定資産管理（国土調査関連、土地家屋管理台帳管理） | ② |
| | | | | 軽自動車税 | ② |
| | | | | 予算（税） | ②③ |
| | | | | 固定資産税 | ③ |
| | | | | 消費税全般（地方消費税、特会申告） | ③ |
| | | | | 諸税及び交付金の管理 | ③ |
| | | | | 村部税務研究会 | ③ |
| | | | | 県村民税、税申告 | ④ |
| | | | | 法人税 | ④ |
| | | | | 国民健康保険税・介護保険料・後期高齢者医療料徴収 | ④ |
| | | | | 使用料徴収（水道、下水道、住宅） | ④ |
| | | | | 税照会の回答事務 | ④ |
| | | | | 窓口業務 | ①③④ |
| | | | | 滞納整理全般 | ① |
| | | | | 滞納処分（捜索、差押、インターネット公売、換価等） | ①③④ |
| | | | | 滞納金管理 | ③ |
| | | | | 地方税徴収対策会議 | ① |
| | | | | 納税交渉（電話催告、訪問催告、面接、分納計画等） | ①③④ |
| | | | | 財産調査 | ①③④ |

24

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **保健福祉課** | 6 | | 福祉グループ | 直営診療所 | ① |
| 課長 | ① | 10 | ③ | 社会福祉協議会 | ① |
| 課長補佐 | ② | 3 | ④ | 歯科診療所 | ① |
| 係長 | ③ | 5 | 地域包括グループ | ○○地区病院群輪番制 | ① |
| **係長** | ④ | 14 | ② | 国民年金 | ① |
| 保健師 | ⑤ | 11 | ③ | 戦傷病者 | ① |
| 保健師 | ⑥ | 11 | ⑤ | 遺族会 | ① |
| | | | ⑥ | 追悼式 | ① |
| | | | ほけんグループ | 手をつなぐ会 | ① |
| | | | ② | いのちの電話 | ① |
| | | | ③ | 民生児童委員会協議会 | ③ |
| | | | ④ | 善意銀行 | ③ |
| | | | ⑤ | 母子(父子)寡婦福祉 | ④ |
| | | | ⑥ | 保育関係 | ④ |
| | | | | 少子化対策 | ④ |
| | | | | こども手当 | ④ |
| | | | | 児童扶養手当 | ④ |
| | | | | 特別児童扶養手当 | ④ |
| | | | | 児童養育手当 | ④ |
| | | | | 生活保護 | ④ |
| | | | | 地域包括 | ② |
| | | | | 介護保険事業 (介護認定審査会:広域連合) | ② |
| | | | | 老人福祉 (ホームヘルパー、在宅配食:民間委託) | ④ |
| | | | | しょうがい者福祉 (障害区分認定審査会:広域連合) | ④ |
| | | | | 精神保健福祉 | ④ |
| | | | | 更生医療福祉 | ④ |
| | | | | 地域包括支援事業 | ⑤⑥ |
| | | | | 母子保健事業 | ⑤⑥ |
| | | | | 健康づくり事業 | ⑤⑥ |
| | | | | 結核・感染症・予防接種 | ⑤⑥ |
| | | | | その他の疾病対策 | ⑤⑥ |
| | | | | 後期保健事業(保健事業) | ⑤⑥ |
| | | | | 国民健康保険事業(保健事業) | ⑤⑥ |
| | | | | 歯科保健 | ⑤⑥ |
| | | | | へき地巡回診療 | ⑤⑥ |
| | | | | おもちゃ図書館 | ⑤⑥ |
| | | | | 食生活改善推進協議会 | ⑤⑥ |
| | | | | 献血 | ② |
| | | | | 国民健康保険事業(医療給付業務) | ③ |
| | | | | 後期高齢者医療 | ③ |
| | | | | 老人保健事業(医療給付業務) | ③ |
| | | | | 福祉医療 | ④ |
| | | | | 日雇労働保険 | ④ |
| **診療所** | 4 | | | 国民健康保険の被保険者の診療 | ①②③④ |
| 所長(医師) | ① | 2 | | 上記以外の患者の診療 | ①②③④ |
| 事務長(看護士 | ② | 2 | | | |
| 事務長補佐(事務) | ③ | 2 | | | |
| 看護師 | ④ | 2 | | | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **建設課** | 8 | | 事業グループ | 文書受付事務 | ⑦ |
| 課長 | ① | 3 | ① | 設計管理全般 | ① |
| 課長補佐 | ② | 5 | ② | 現場管理 | ② |
| **課長補佐** | ㉑ | 13 | ㉑ | 村営住宅全般 | ② |
| 係長 | ④ | 3 | ④ | 住宅耐震事業全般 | ② |
| 係長 | ⑤ | 9 | ⑤ | 土木一般事務 | ⑤ |
| 主事 | ⑥ | 3 | ⑥ | 村営住宅に係る事務 | ㉑ |
| | | | 産業グループ | 住宅耐震事業事務 | ㉑ |
| | | | ① | 公営住宅事務 | ㉑ |
| **【環境整備室】** | | | ㉑ | 入札及び契約事務 | ㉑ |
| 課長補佐 | ⑦ | 3 | ④ | 土木全般(設計積算・現場監督) | ⑤ |
| 業務員 | ⑧ | 1 | ⑤ | 急傾斜対策事業 | ⑤ |
| | | | ⑥ | 河川、道路占用 | ⑥ |
| | | | | 指名願い受付 | ⑥ |
| | | | 環境衛生グループ | 設計管理全般 | ① |
| | | | ② | 原木市 | ① |
| | | | ㉑ | 林業全般 | ㉑ |
| | | | ⑤ | 内水面対策事務 | ㉑ |
| | | | ⑥ | 牧場全般 | ㉑ |
| | | | 地籍グループ | 冷凍冷蔵庫管理 | ㉑ |
| | | | ② | 農業全般 | ⑤ |
| | | | ㉑ | 猟友会関係 | ⑤ |
| | | | ④ | 設計積算事務 | ⑤ |
| | | | ⑥ | 現場管理 | ⑤ |
| | | | | 林道維持管理 | ⑤ |
| | | | | 林業一般事務 | ⑦ |
| | | | | 環境衛生全般 | ② |
| | | | | ゴミ収集 (収集:直営　処理:一組) | ⑦⑧ |
| | | | | 上下水道一般事務 | ㉑ |
| | | | | 水道施設、浄化槽維持管理 (浄化槽維持:民間委託) | ㉑ |
| | | | | 検針業務 | ㉑ |
| | | | | 水質検査 (一部民間委託) | ㉑ |
| | | | | 河川愛護 | ㉑ |
| | | | | 浄化槽設置設計事務 | ⑤ |
| | | | | 環境衛生一般事務(上下水除く) | ⑥ |
| | | | | 地籍調査に関する所有者、相続人調査事務 | ② |
| | | | | 地籍調査全般 (一部民間委託) | ④ |
| | | | | 土地に関すること | ④ |
| | | | | 登記事務全般 | ④ |
| **会計課** | 2 | | | 公金の出納及び保管 | ①② |
| 課長 | ① | 3 | | 現金及び物品の出納 | ①② |
| 係長 | ② | 3 | | 村の歳入歳出決算 | ①② |
| **議会事務局** | 1 | | | 議会の運営 | ① |
| 事務局長 | ① | 1 | | | |

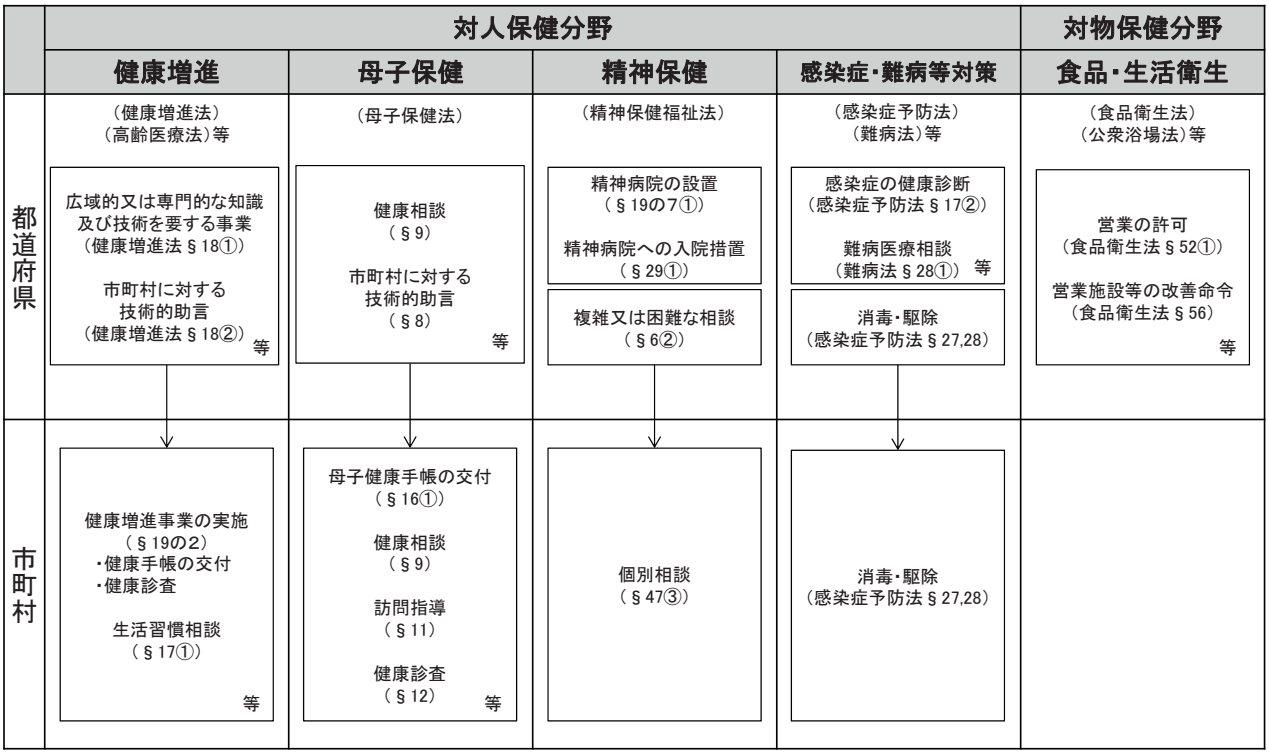
25

# 都道府県と市町村の役割分担（道路）

| | 認定 | 廃止変更 | 管理 |
|---|---|---|---|
| 都道府県 | 都道府県道の認定<br>（§7①） | 都道府県道の廃止変更<br>（§10①②） | 都道府県道の管理<br>（§15）<br><br>指定区間外の国道の維持、修繕、災害復旧事業その他の管理<br>（§13①） |
| 市町村 | 市町村道の認定<br>（§8①） | 市町村道の廃止変更<br>（§10①②） | 市町村道の管理<br>（§16）<br><br>都道府県の同意に基づく都道府県道の管理<br>§17②③ |

26

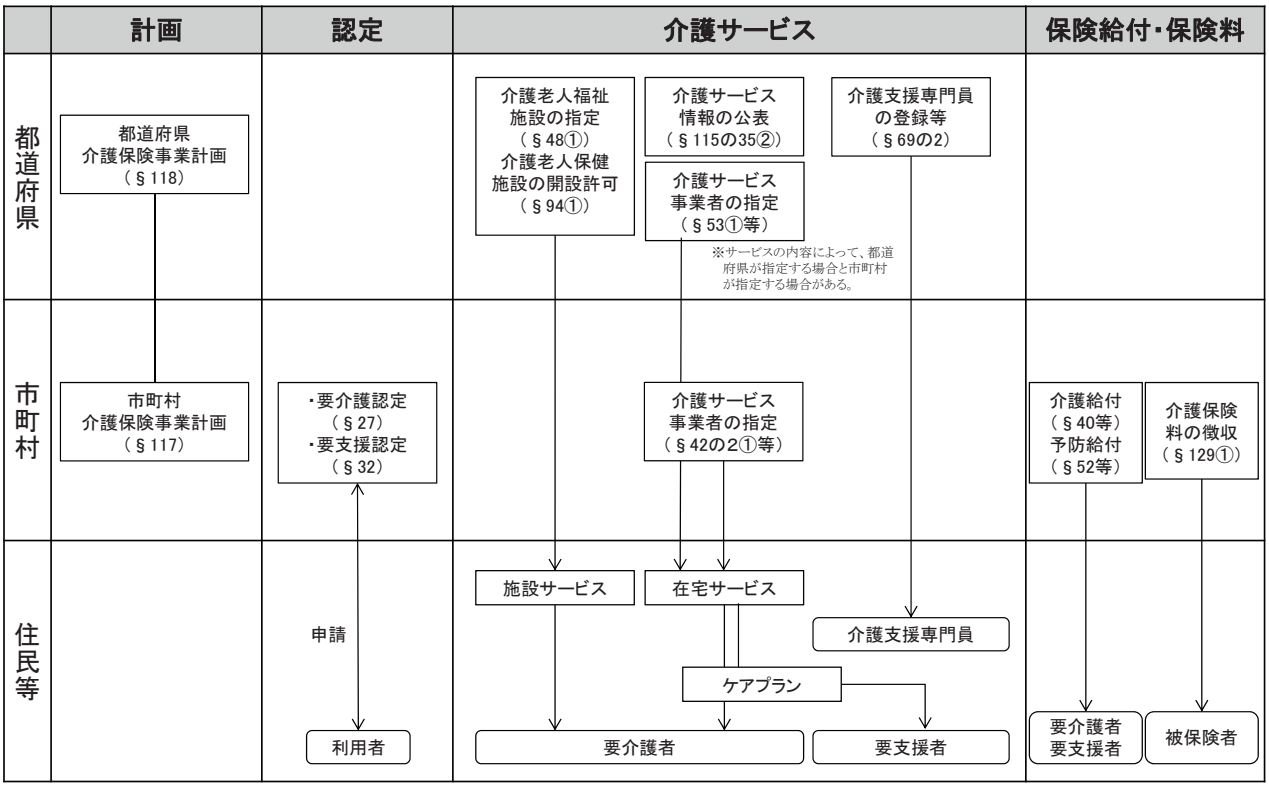
# 都道府県と市町村の役割分担（地域保健）




※市町村には、指定都市、中核市、施行時特例市は含まない。

27

# 都道府県と市町村の主な役割分担（介護保険）




※市町村には、指定都市、中核市、施行時特例市は含まない。

28

# 都道府県と市町村の役割分担（義務教育）

| | 設置管理 | 教職員 | 学級編成 | 教科書 |
|---|---|---|---|---|
| 都道府県 | （学校教育法） | （地方教育行政の組織及び運営に関する法律）<br>県費負担教職員（市町村立小・中学校等の教職員）の任命（§37①）<br>県費負担教職員の定数、給与等の条例の制定（§41～44） | （公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員の標準化に関する法律）<br>市町村立の小・中学校の学級編成基準の決定（§3②） | （学校教育法） |
| 市町村 | 小・中学校の設置（§2、38、49） | 県費負担教職員の服務の監督（§43①）<br>県費負担教職員の勤務成績の評定（§46） | 届出<br>市町村立の小・中学校の学級編成（§4） | 文部科学大臣の検討を受けた教科書の採択（§34） |

※市町村には、指定都市、中核市、施行時特例市は含まない。

29

# 都道府県と市町村の役割分担（ごみ処理）

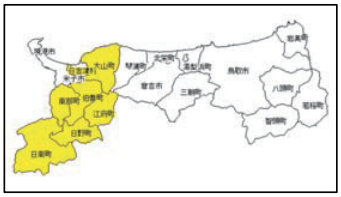
| | 一般廃棄物 | | 産業廃棄物 |
|---|---|---|---|
| | 収集・運搬 | 処分 | |
| 都道府県 | | 一般廃棄物処理施設の許可（§8①）<br>一般廃棄物処理施設設置の届出の受理（§9の3①） | 産業廃棄物処理業者の許可（§14①） |
| 市町村 | 処理責任（§6の2）<br>一般廃棄物処理業者の許可（§7①） | 一般廃棄物処理施設設置の届出（§9の3①） | |
| 事業者 | 一般廃棄物処理業者 | 一般廃棄物処理施設設置者 | 産業廃棄物処理業者<br>処理責任（§11） |

※市町村には、指定都市、中核市、施行時特例市は含まない。

30

# 鳥取県　新たな広域連携モデル構築事業概要

定住自立圏外にあり、職員体制・財政状況・専門的知識 等の面で必ずしも十分とはいえない状況にある町村において、県との垂直連携、県による事務の補完の可能性を調査し、新たな県と市町村における自治体間連携の取組を検討。



## 日南町・日野町・江府町・日吉津村への補完

### 公共土木施設の災害復旧時等における人的支援・技術補完

**目的**

・災害発生時の調査、査定、復旧工事等に必要な**県の人的支援（職員の派遣）、技術支援、県と町村との役割分担**等について調査分析
・災害発生時以外でも、今後公共インフラの老朽化が進み、適時の維持管理が求められる中、**町村管理の橋梁等の維持管理等に係る県の技術支援**についても検討

**検討内容**

① 災害時に備え、県と町村の役割分担・費用負担を整理し、連携協約の締結による、柔軟かつ安定的な連携体制構築の検討
②連携協約による、災害復旧時及び平常時の工事、維持管理、除雪等、県と町村の相互補完体制の構築

**検討結果**

**連携体制（例）**

・災害の規模等に応じた町村、県、民間事業者等による　災害復旧のためのチーム結成
・維持管理・除雪と災害復旧業務のパッケージ化

■被害確認調査

**県との連携の効果**

・事務が集中する**災害発生初期にも安定的に事務処理を進めることが可能**
・専門職員による**迅速かつ効率的処理が可能**

**課題**

・県、町村ともに多忙な災害発生時における、必要な人員の確保
・責任の所在の明確化、住民や事業者等への周知

## 大山町・南部町・伯耆町・日南町・日野町・江府町・日吉津村への補完

### 電算システムを活用した連携の構築

**目的**

・町村における県システム活用による業務効率化の検討調査

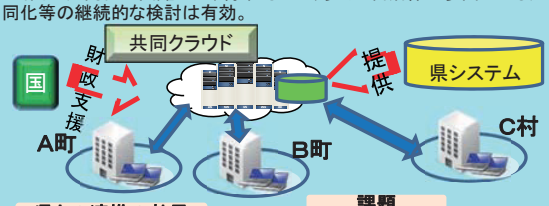
**検討内容**

・県・市町村で共通・類似する電算システム（財務会計システム、給与システム等）について、**県システムの活用による町村システムとの共同化**等について検討
・具体的には、①県・町村の既存システムの調査、②共同化等に必要なシステム改修、コスト比較③効果・リスク検証などを実施

**検討結果**

**連携体制（例）**

・当面は共同化は困難だが、将来的により多くの自治体の参画による共同化等の継続的な検討は有効。




**県との連携の効果**

・中核としての県の役割
・システムの維持管理、制度改正に伴う改修等**システムコスト・人的コストの削減**
・**業務の標準化による効率化の推進**

**課題**

・既存システムの契約等勘案
・移行に係る費用負担、労力
・異なるシステム間の連携
・業務の標準化・効率化への職員の意識改革

31

# 大分県　新たな広域連携モデル構築事業概要

| 県が補完する条件不利地域 | 人口/面積 | 主要産業 | 主な課題 |
|---|---|---|---|
| 姫島村（離島） | 2，189人 7k㎡ | 観光業 水産業 | 【観光】情報発信の強化及び受入体制の充実 【水産】漁獲量の維持・増大 加工商品等の高付加価値化 |
| 九重町（中山間） | 10，421人 271k㎡ | 観光業 | 【観光】年間を通じた安定的な宿泊客の確保 観光消費の機会の拡大 おもてなし力の向上 |

## 県補完の取組

### 事業実施体制

・企画立案段階又は事業実施段階において、ノウハウやマンパワー等が不足するという役場の課題に対処するため、県の地方機関である振興局職員を両町村に配置した（＝**併任職員方式**の採用）。
・**課題や方向性等を両者で共有**するため、両町村長及び県関係部局で構成する連携推進会議を設置するとともに、併任職員の活動をサポートするため、県関係部局で構成する連絡調整会議を設置した。

### 【姫島村】ジオツーリズムの展開、水産業の振興

・①**モニターツアーやおもてなし研修会等の開催**、②黒曜石等の学術的調査の実施、などの取組を行った。
・①**漁協等と連携**した今後の対策案の検討、②経営・価格設定自主点検研修会等の開催、③「姫島車えびしゃぶしゃぶ」の普及促進、などの取組を行った。

姫島車えび

### 【九重町】スポーツツーリズムの推進、事務の共同処理の研究

・①宿泊施設等に対する**アンケート調査**及び先進地視察の実施、②**おもてなし研修会及び講演会等**の開催、③PRパンフレットの作成、などの取組を行った。
・隣接する玖珠町と共同処理事務調査・研究会を設置し、連携推進に向けた課題の整理や情報収集等を行った。

PRパンフレット

## 事業の検証・検討

### 事業効果

・町村事業の企画立案及び実施に際し、**県の有するノウハウや人的ネットワークなどを活用**することができ、また県職員が**第三者の立場**で関わることで事業内容をブラッシュアップできるなどの有効性を確認できた。
・従来は、市町村からの相談や要望に対して県が受動的・側面的に支援を行ってきたが、本事業では併任職員を通じ、**県が町村事業の企画立案から実施に至るまで直接関与**することができた。

### 現れた課題

・併任職員のサポート体制については、町村側の配属先及び県が有するノウハウなどを十分に引き出す手法を改善する必要がある。
・法令等に県と町村の役割分担が明確に規定されていない事務を対象として、併任職員の配置による県補完を継続的に実施する場合、両者の経費負担の割合を定めるため、**役割分担を明確**にする必要がある。

### 連携協約案の検討

・現段階で連携協約締結時における課題を想定した場合、上記に加え、**県議会に対する説明責任**、**町村側の財源確保**等が考えられる。
・また、連携協約の内容については、対象分野及び具体的取組を特定する**基本方針**、併任職員の配置に係る**連携方法**、同職員の活動に係る両者の**経費負担**等を規定する必要があると考えられる。

※実際に連携協約を締結するに当たっては、上記課題の解決及び県と町村間の意思の合致が必要

32

# 第31次地方制度調査会答申素案（抄）（H27.11.9）

２　地方行政体制のあり方

（中略）

(3) 各主体の役割

（中略）

② 都道府県の役割

人口減少社会において資源が限られる中で、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供する観点から、広域自治体としての都道府県が果たすべき役割は重要である。

市町村間の広域連携が可能な地域においては、市町村が広域連携を進めていく上で、必要な助言や支援等、都道府県が担う連絡調整機能は重要なものである。

一方、市町村間の広域連携が困難な地域においては、当該地域に存する市町村が地域経営を円滑に行えるよう、都道府県は、補完機能を発揮することが求められ、人口減少の進行とともに、その役割は重要性を増していくことになる。

都道府県の役割については、これまで一般の市町村が担ってきた役割であっても、例えば、国民健康保険事業の見直しのように、今後、人口減少がさらに進んだ場合における地域の状況を踏まえ、さらに議論する必要も出てくるものと考えられる。

（後略）

33

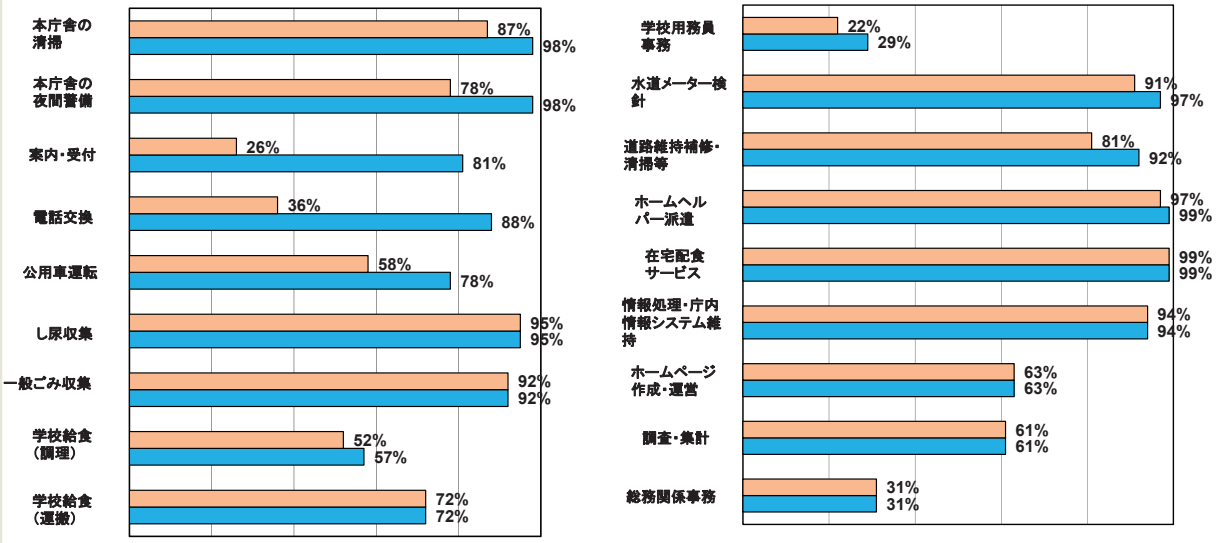
# 外部資源の活用

34

# 民間委託（事務事業）の実施状況（委託実施団体の比率）

## 市区町村

市区町村における委託実施状況は以下のとおり（下段については、業務量が少ないため、専任職員を配置せず、非常勤職員等で対応している団体を除いた比率を参考までに示したもの）。




※平成26年10月１日現在

※委託実施団体の比率＝委託実施団体数÷事業実施団体数×100

※委託実施団体の比率＝委託実施団体数÷事業実施団体数（「全部直営かつ専任職員無し」除く）×100

「地方公共団体における行政改革の取組状況(平成27年3月31日公表)」より

35

# 窓口業務の民間委託の実施状況について

## 窓口業務の定義

### 法令に基づく申請等の受付その他処理に関する業務

「市町村の出張所・連絡所等における窓口業務に関する官民競争入札又は民間競争入札等により民間事業者に委託することが可能な業務の範囲等について」（平成20年１月17日付け内閣府公共サービス改革推進室通知。以下「内閣府通知」という）における定義。

内閣府通知においては、住民異動届の受付、住民票の写し等の交付、戸籍の届出の受付、国民健康保険や介護保険関係の各種届出書・申請書の受付等、民間事業者に取り扱わせることができる業務の範囲が整理されている。

## 窓口業務の民間委託の実施状況

「地方公共団体における窓口業務の民間委託等に関する調査」（平成26年10月１日現在）より

| | 民間委託導入団体数（※） | 市区町村数 | 割合 |
|---|---|---|---|
| 全市区町村 | ２０８団体 | １，７４１団体 | １２％ |
| 指定都市 | １２団体 | ２０団体 | ６０％ |
| 特別区 | １９団体 | ２３団体 | ８３％ |
| 中核市 | ２７団体 | ４３団体 | ６３％ |
| 指定都市・中核市以外の市 | １２９団体 | ７２７団体 | １８％ |
| 町村 | ２１団体 | ９２８団体 | ２％ |

（※）内閣府通知で民間事業者に取り扱わせることができると整理された窓口業務のいずれかを委託している団体数

36

# 窓口業務のアウトソーシング

「地方公共団体における行政改革の取組状況(平成27年3月31日公表)」より

○ 窓口業務の委託を行うことにより、**経費削減が可能になるとともに、職員の企画部門等への重点的な配置**が可能となる。また、委託事業者による**窓口人員配置の効率化、労務管理の効率化が図られ、待ち時間の短縮等、住民サービス向上**が実現。

### 〈窓口業務等の民間委託/上天草市〉

【取組】
- 臨時職員の増加に伴い、労務管理が複雑化したこと等を受け、民間委託推進委員会・ワンストップ窓口検討部会を平成24年6月に設置し、窓口業務の民間委託を検討。
- 平成25年4月から市役所及び支所の4か所で行っている窓口業務(一部)の民間委託を開始。
- 住民票の写し、各種証明書等の交付請求に係る受付及び引渡しや国民健康保険、児童手当等の届出受付などの63業務を民間委託。
- 住民票の写し等の窓口5業務の交付請求に係る受付及び引渡しについては、市が指定する郵便局(11局)においても取扱いを可能とした。

【効果】
- コスト削減効果(H25):年間約7,700万円(H24比)
- H25窓口業務職員削減数(臨時嘱託職員含む):△19人(H24比)
- 正職員の配置転換(企画部門等への重点的な配置)
- 労務管理の効率化
- 窓口のワンストップ化。

### 〈保険窓口業務の委託/池田市〉

【取組】
- 国民健康保険、介護保険、後期高齢者医療保険の受付、システム入力、交付に係る窓口業務を平成26年6月から委託した。
- 窓口レイアウトを変更し、3保険窓口を隣接するよう配置し、一体的に民間事業者へ委託。
- 納付相談等、対応に時間のかかる業務を職員が対応し、委託業務と住み分け。

【効果】
- 来庁者の待ち時間の短縮
  ⇒一体的な民間委託により、窓口人員を柔軟に配置
  相談窓口を分け、短時間で済む用件の来庁者にスムーズに対応
- フロアマネージャーの配置により、国民健康保険、介護保険、後期高齢者医療保険にまたがって複数の用件がある市民に対する適切な案内を可能にするなど市民サービスが向上した。
- 委託により、正職員4名、再任用職員1名、非常勤職員1名、アルバイト職員8名の計14名の職員を削減。また、職員の時間外勤務を削減。
  ⇒財政効果は年間438万円見込。

37

# 窓口業務の民間委託できる範囲 ①

○ 市町村の出張所・連絡所等における窓口業務に関する官民競争入札又は民間競争入札等により民間事業者に委託することが可能な業務の範囲等について(平成27年６月４日付け内閣府公共サービス改革推進室通知。以下「内閣府通知」という。)抄

1　民間事業者に取り扱わせることができる窓口業務の範囲

・　窓口業務は、公証行為など市町村長の名前において実施する業務であり、市町村職員が自ら責任を持って行うべき業務が含まれるため、別紙は、現行法において民間事業者に取り扱わせることが可能である事実上の行為又は補助的業務に該当する業務について整理されています。

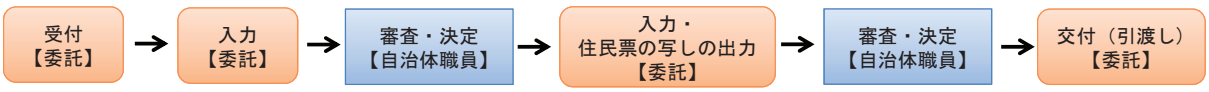
2　別紙の窓口業務を民間事業者に取り扱わせる際の留意事項

(1) 市町村の適切な管理

・　民間事業者に業務を取り扱わせる際には、市町村の適切な管理の確保に留意してください。具体的には、民間事業者が業務を実施する官署内に市町村職員が常駐し、不測の事態等に際しては当該職員自らが臨機適切な対応を行うことができる体制とすること等が考えられます。

・　また、法律に基づく市町村長の判断行為、原簿(住民基本台帳、戸籍簿、学齢簿、犬登録原簿等)の管理等、市町村職員が自ら責任を持って実施すべき業務は確実に行ってください。

【参考】住民異動窓口(転入届の受付かつ住民票の写しの交付)における業務フロー図
(市町村における運用の事例)




38

# 窓口業務の民間委託できる範囲 ②

○　内閣府通知別紙　市町村の適切な管理のもと市町村の判断に基づき民間事業者の取扱いが可能な窓口業務

| 事項名 | 民間事業者の取扱いが可能な業務 | 担当省 |
|---|---|---|
| 住民異動届 | 1 住民異動届の受付に関する業務<br>• 届出人の確認、届出書の記載事項、添付書類の確認<br>2 住民票の記載に関する業務<br>• 住民票の記載のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>3 転出証明書の作成に関する業務<br>• 転出証明書の作成のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>4 転出証明書の引渡し業務<br>5 その他、事実上の行為又は補助的業務<br>※ ただし、住民基本台帳ネットワークシステムについては、民間事業者の取扱いは認められない。 | 総務省 |
| 住民票の写し等の交付 | 1 住民票の写し等の交付請求の受付に関する業務<br>• 請求者の確認、請求書の記載事項、添付書類の確認<br>• 第三者（自己又は自己と同一の世帯に属する者以外の者）からの請求の受付も含む。<br>2 住民票の写し等の作成に関する業務<br>• 住民票の写し等の作成のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>3 住民票の写し等の引渡し業務<br>4 その他、事実上の行為又は補助的業務<br>※ ただし、住民基本台帳ネットワークシステムについては、民間事業者の取扱いは認められない。 | 総務省 |
| 戸籍の附票の写しの交付 | 1 戸籍の附票の写しの交付請求の受付に関する業務<br>• 請求者の確認、請求書の記載事項、添付書類の確認<br>• 第三者（自己又は自己と同一世帯に属する者以外の者）からの請求の受付も含む。<br>2 戸籍の附票の写しの作成に関する業務<br>• 戸籍の附票の写しの作成のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>3 戸籍の附票の写しの引渡し業務<br>4 その他、事実上の行為又は補助的業務 | 総務省 |
| 地方税法に基づく納税証明書の交付 | 以下の事実上の行為又は補助的な作業については、別途発出する通知に従い、市町村の適切な管理のもと（庁舎内）において、個人情報保護に留意しつつ、民間事業者に取り扱わせること。<br>1 証明書の交付請求の受付に関する業務<br>• 請求者の確認、請求書の記載事項の確認<br>2 証明書の作成に関する業務<br>• 証明書の作成及び作成に係る端末の入出力の操作<br>3 証明書の引渡し業務<br>4 その他、事実上の行為又は補助的業務<br>※ 証明書の作成に係る端末の入出力については、守秘性の高い税務システムを操作することから証明書作成に限定したアクセスに制限する等の策を講じる必要がある。 | 総務省 |
| 戸籍の届出 | 1 戸籍の各届出の受付に関する業務<br>• 届出人の確認、届書の記載事項及び添付書類の確認<br>2 戸籍の記載に関する業務<br>• 戸籍の記載のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>3 その他、事実上の行為又は補助的業務<br>※ ただし、１の届出人の本人確認業務のうち、戸籍法施行規則第５３条の２において準用する第１１条の２第３号に規定する本人確認（問を発してする本人確認）については、市町村職員の裁量的判断を伴うものであるため、民間事業者に委託することが可能となる業務の範囲に含まれない。<br>また、２の戸籍の記載業務（端末操作を含む。）のうちの移記事項の記載については、移記を要するか否かにつき、法令・通達等に照らして明白ではなく、高度な判断を要する場合には、市町村職員においてその判断をして、記載する必要があるため、民間事業者に委託することが可能となる業務の範囲に含まれない。 | 法務省 |

39

# 窓口業務の民間委託できる範囲 ③

○　内閣府通知別紙　市町村の適切な管理のもと市町村の判断に基づき民間事業者の取扱いが可能な窓口業務（続き）

| 事項名 | 民間事業者の取扱いが可能な業務 | 担当省 |
|---|---|---|
| 戸籍謄抄本等の交付 | 1 戸籍謄抄本等の交付請求の受付に関する業務<br>• 請求者の確認、請求書の記載事項及び添付書類の確認<br>• 第三者（本人、配偶者、直系尊属及び直系卑属以外の者）からの請求の受付も含む。<br>2 戸籍謄抄本等の作成に関する業務<br>• 戸籍の謄抄本等の作成のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>3 戸籍謄抄本等の引渡し業務<br>4 その他、事実上の行為又は補助的業務<br>※ ただし、１の請求者の本人確認業務のうち、戸籍法施行規則第１１条の２第３号に規定する本人確認（問を発してする本人確認）は、市町村職員の裁量的判断を伴うものであるため、民間事業者に委託することが可能となる業務の範囲に含まれない。 | 法務省 |
| 中長期在留者に係る住居地の届出 | 1 住居地の届出の受付に関する業務<br>• 届出人の確認、届出書の記載事項、添付書類の確認<br>• 代理人からの届出の受付も含む。<br>2 在留カードへの住居地の記載に関する業務<br>• 在留カードへの記載のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>3 在留カードの返還に関する業務<br>4 その他、事実上の行為又は補助的業務<br>※ ただし、出入国管理及び難民認定法第６１条の８の２に規定する通知に係る業務については、民間事業者の取扱いは認められない。 | 法務省 |
| 特別永住許可等の申請、住居地等の届出及び特別永住許可書等の交付 | 1 申請・届出の受付に関する業務（日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法第４条第４項に規定する審査を除く。）<br>• 申請者・届出人の確認、申請・届出書の記載事項、添付書類の確認<br>• 代理人及び取次者（ただし、日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法施行規則第１７条第２項第１号に該当する場合に限る。）からの申請・届出の受付も含む。<br>2 特別永住者証明書への住居地及び交付年月日の記載に関する業務<br>• 特別永住者証明書への記載のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>3 特別永住許可書及び特別永住者証明書の交付（特別永住者証明書については再交付を含む）・特別永住者証明書の返還・失効した特別永住者証明書の返納に関する業務<br>4その他、事実上の行為又は補助業務<br>※ ただし、出入国管理及び難民認定法第61条の８の２に規定する通知に係る業務については、民間事業者の取扱いは認められない。 | 法務省 |
| 転入（転居）者への転入学期日及び就学すべき小・中学校の通知（教育委員会から市町村に事務委任されている場合） | 1 学齢簿への記載に関する業務<br>• 学齢簿への必要事項の記入のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>2 入学すべき小・中学校等の保護者への通知文書の作成に関する業務<br>• 通知文書への必要事項の記入のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>3 入学すべき小・中学校等の保護者への通知文書の引き渡し業務<br>4 その他、事実上の行為又は補助的業務 | 文部科学省 |

40

# 窓口業務の民間委託できる範囲 ④

○　内閣府通知別紙　市町村の適切な管理のもと市町村の判断に基づき民間事業者の取扱いが可能な窓口業務（続き）

| 事項名 | 民間事業者の取扱いが可能な業務 | 担当省 |
|---|---|---|
| 埋葬・火葬許可 | 1 埋葬・火葬許可申請書の受付に関する業務<br>• 申請者の確認、申請書の記載事項、添付書類の確認<br>2 埋葬・火葬許可証の作成に関する業務<br>• 埋葬・火葬許可証の作成のみならず電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>3 埋葬・火葬許可証の引渡し業務<br>4 その他、事実上の行為又は補助的業務 | 厚生労働省 |
| 国民健康保険関係の各種届出書・申請書の受付及び被保険者証等の交付 | 1 各種届出書・申請書の受付<br>• 届出者・申請者の確認、届出書・申請書の記載事項及び添付書類の確認<br>2 被保険者台帳等への記載に関する業務<br>• 被保険者台帳等への記載のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>3 被保険者証等の作成に関する業務<br>• 被保険者証等の作成のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>4 被保険者証等の引渡し業務<br>5 その他、事実上の行為又は補助的業務 | 厚生労働省 |
| 後期高齢者医療制度関係の各種届出書・申請書の受付及び被保険者証等の交付 | 1 各種届出書・申請書の受付<br>• 届出者・申請者の確認、届出書・申請書の記載事項及び添付書類の確認<br>2 被保険者台帳等への記載に関する業務<br>• 被保険者台帳等への記載のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>3 被保険者証等の作成に関する業務<br>• 被保険者証等の作成のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>4 被保険者証等の引渡し業務<br>5 その他、事実上の行為又は補助的業務 | 厚生労働省 |
| 介護保険関係の各種届出書・申請書の受付及び被保険者証等の交付 | 1 各種届出書・申請書の受付<br>• 届出者・申請者の確認、届出書・申請書の記載事項及び添付書類の確認<br>2 被保険者台帳等への記載に関する業務<br>• 被保険者台帳等への記載のみならず、電算化されている場合には、端末への入出力の操作を含む。<br>3 被保険者証等の作成に関する業務<br>• 被保険者証等の作成のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>4 被保険者証等の引渡し業務<br>5 その他、事実上の行為又は補助的業務<br>※ 民間事業者に委託することが可能となる業務の範囲、民間委託を実施する際の留意事項等について別途お示しする予定であるので、詳細はこれにより了知されたい。 | 厚生労働省 |
| 国民年金関係（老齢福祉年金等、特別障害給付金も含む。）の各種届出書・申出書・申請書・請求書の受付 | 1 届出書・申出書・申請書・請求書（以下「届出書等」という。）の受付に関する業務<br>• 届出者等の確認、届出書等の記載事項、添付書類の確認<br>2 受付処理簿に記載する業務<br>• 受付処理簿の記載のみならず、電算化されている場合には、 端末の入出力の操作を含む。<br>3 届出書等の報告・送付に関する業務<br>• 届出書等の件名ごとに区分、送付書の作成、書類の送付<br>4 その他、事実上の行為又は補助的業務 | 厚生労働省 |
| 妊娠届の受付及び母子健康手帳の交付 | 1 妊娠届の受付に関する業務<br>• 届出者の確認、届出書の記載事項の確認、添付書類の確認<br>2 母子健康手帳の引渡し業務<br>3 その他、事実上の行為又は補助的業務<br>※ 母子保健法に基づく保健指導等の適切な実施を図るため、妊娠届を受理した際には、すべてのケースを保健師につなぎ、保健師がすべてのケースを把握すること。 | 厚生労働省 |

41

# 窓口業務の民間委託できる範囲 ⑤

○　内閣府通知別紙　市町村の適切な管理のもと市町村の判断に基づき民間事業者の取扱いが可能な窓口業務（続き）

| 事項名 | 民間事業者の取扱いが可能な業務 | 担当省 |
|---|---|---|
| 飼い犬の登録 | 1 飼い犬の登録に関する申請の受付に関する業務<br>• 申請者の確認、申請書の記載事項の確認<br>2 原簿への記載<br>• 原簿への記載のみならず電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>3 犬鑑札の引渡し業務<br>4 その他、事実上の行為又は補助的業務 | 厚生労働省 |
| 狂犬病予防注射済票の交付 | 1 狂犬病予防注射済票の交付に関する受付業務<br>• 狂犬病予防注射済証等の確認（交付及び再交付に際し、申請書の提出を求めている場合は、申請者の確認、記載事項の確認を含む。）<br>2 狂犬病予防注射済票の引渡し業務<br>3 その他、事実上の行為又は補助的業務 | 厚生労働省 |
| 児童手当の各種請求書・届出書の受付 | 1 児童手当の各種請求書・届出書の受付に関する業務<br>• 請求人の確認、請求書の記載事項、添付書類の確認<br>2 受給者台帳等への記載に関する業務<br>• 受給者台帳等への記載のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>3 通知書等の作成に関する業務<br>• 認定通知書、却下通知書等の作成のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力を含む。<br>4 通知書等の送付に関する業務<br>5 その他、事実上の行為又は補助的業務 | 厚生労働省 |
| 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律に基づく精神障害者保健福祉手帳の交付（市町村の経由事務） | 1 精神障害者保健福祉手帳交付申請書の受付に関する業務<br>• 申請者の確認、申請書の記載事項、添付書類の確認<br>• 本人以外（保護者等）からの申請の受付も含む。<br>2 精神障害者保健福祉手帳の引渡し業務<br>3 その他、事実上の行為又は補助的業務<br>※ 精神障害者保健福祉手帳の交付は、都道府県（指定都市）の事務であるが、上記業務については、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律施行令第６条の２に基づき、市町村を経由して行うこととされている。 | 厚生労働省 |
| 身体障害者福祉法に基づく身体障害者手帳の交付（市町村の経由事務） | 1 身体障害者手帳交付申請書の受付に関する業務<br>• 申請者の確認、申請書の記載事項、添付書類の確認<br>• 本人以外（保護者等）からの申請の受付も含む。<br>2 身体障害者手帳の引渡し業務<br>3 その他、事実上の行為又は補助的業務<br>※ 身体障害者手帳の交付は、都道府県（指定都市及び中核市）の事務であるが、上記業務については、身体障害者福祉法施行令第４条に基づき、市町村を経由して行うこととされている。 | 厚生労働省 |
| 療育手帳の交付（市町村の経由事務） | 1 療育手帳交付申請書の受付に関する業務<br>• 申請者の確認、申請書の記載事項、添付書類の確認<br>• 本人以外（保護者等）からの申請の受付も含む。<br>2 療育手帳の引渡し業務<br>3 その他、事実上の行為又は補助的業務<br>※ 療育手帳の交付は、都道府県（指定都市）の事務であるが、上記業務については、療育手帳制度要綱第５の１に基づき、市町村を経由して行うこととされている。 | 厚生労働省 |
| 自動車臨時運行許可 | 1 自動車臨時運行許可申請書の受付に関する業務<br>• 申請者の確認、申請書の記載事項、添付書類の確認<br>2 自動車臨時運行許可証の作成に関する業務<br>• 自動車臨時運行許可証の作成のみならず、電算化されている場合には、端末の入出力の操作を含む。<br>3 自動車臨時運行許可証の引渡し及び臨時運行番号標の貸与業務<br>4 自動車臨時運行許可証及び臨時運行番号標の返納の受付業務<br>5 自動車臨時運行許可証及び臨時運行番号標の返納がない場合における督促に関する業務<br>・電話等による催告業務<br>6 その他、事実上の行為又は補助的業務 | 国土交通省 |

（注）　印鑑登録、印鑑登録証明書の交付及び住居表示証明書の交付については、法律に基づくものではないが、市町村の判断に基づく受付から引渡までの一連の業務の中での民間事業者の活用にあたっては、住民基本台帳事務に準じて考えるべきである。（総務省）

42

# 地方公共団体における窓口業務の民間委託等に関する調査

【調査主体】総務省自治行政局行政経営支援室　　【調査対象】202市町村（抽出）
【調査時点】平成26年10月1日　　【 回 答 】200市町村（99.0%）
【調査内容】
・ 窓口業務の民間委託について、その推進を阻害もしくは躊躇させる要因と考えているものを以下の選択肢から**3つまで**選び回答してください。
①窓口業務の件数が少なく、委託することの効率化が見込めないため
②個人情報の取扱いに課題があるため
③サービスの質の低下の恐れがあるため
④制度上市区町村職員が行うこととされている事務であるため（もしくは、市区町村職員が行うこととされている事務との切り分けが困難であるため）
⑤業務請負に出したいが、労働者派遣法（偽装請負等）との関係で躊躇する部分があるため
⑥市民の理解が得られないと考えられるため
⑦窓口職員の再配置に課題があるため
⑧その他

【調査結果】

| | ①<br>件数 | ②<br>個人情報 | ③<br>サービス | ④<br>直営 | ⑤<br>労働者<br>派遣法 | ⑥<br>住民理解 | ⑦<br>職員<br>再配置 | ⑧<br>その他 | 回答<br>合計数 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 市町村（200） | 44<br>（10%） | 109<br>（25%） | 68<br>（15%） | 68<br>（15%） | 63<br>（14%） | 23<br>（5%） | 11<br>（2%） | 58<br>（13%） | 444 |
| 指定都市（10） | 2<br>（9%） | 7<br>（30%） | 4<br>（17%） | 3<br>（13%） | 3<br>（13%） | 0<br>（0%） | 0<br>（0%） | 4<br>（17%） | 23 |
| 中核市（28） | 3<br>（5%） | 15<br>（23%） | 14<br>（21%） | 10<br>（15%） | 13<br>（20%） | 0<br>（0%） | 3<br>（5%） | 8<br>（12%） | 66 |
| 指定都市・中核市以外の市（139） | 28<br>（9%） | 76<br>（24%） | 46<br>（15%） | 49<br>（16%） | 47<br>（15%） | 20<br>（6%） | 7<br>（2%） | 42<br>（13%） | 315 |
| 町村（23） | 11<br>（28%） | 11<br>（28%） | 4<br>（10%） | 6<br>（15%） | 0<br>（0%） | 3<br>（8%） | 1<br>（3%） | 4<br>（10%） | 40 |

※ （）内の数は回答団体数。複数回答可のため、回答合計数とは数が異なる

43

# 地方独立行政法人・指定法人・一部事務組合の比較

| | | | 地方独立行政法人 | 指定法人<br>（例）火薬類取締法に基づく指定試験機関 | 一部事務組合 |
|---|---|---|---|---|---|
| 法人の性質 | | | ○ 特別行政主体 | ○ 一般社団・財団法人（経済産業大臣による指定） | ○ 特別地方公共団体 |
| 地方公共団体の関与 | 組織・人事 | | ○ 設立団体の長の強い関与<br>・理事長、監事、会計監査人の任免<br>・中期目標期間終了時の組織・業務に関する検討等 | ○ 役員の選任及び解任について、経済産業大臣の認可が必要 | ○ 一部事務組合の議会の組織・選挙の方法、執行機関の組織・選任の方法について規約で定める |
| | 業務 | 目標による業績管理 | ○ 設立団体の長が中期目標を作成し（議会の議決が必要）、評価委員会が業務実績を評価 | － | － |
| | | 是正措置等 | ○ 設立団体の長による是正命令、報告・検査 | ○ 経済産業大臣による適合命令、監督命令<br>○ 委任都道府県知事による必要な措置の指示<br>○ 経済産業大臣・委任都道府県知事による報告徴収、立入検査 | － |
| | | 具体的な業務内容に関する関与 | ○ 中期計画の作成、変更について、設立団体の長の認可が必要<br>○ 設立団体の長による中期計画の変更命令<br>○ 財務に関する設立団体の長の認可・承認（重要財産の処分の認可等） | ○ 試験事務規程の作成・変更、事業計画・収支予算について、経済産業大臣の認可が必要<br>○ 経済産業大臣による試験事規程の変更命令<br>○ 上記について、経済産業大臣は、委任都道府県知事からの意見聴取が必要 | ○ 構成団体は規約の変更、事務の変更等について協議して決定（構成団体の議会の議決が必要）<br>○ 構成団体による経費分賦に関する異議申出 |
| 法人における具体的な業務執行 | | | ○ 中期計画（３～５年）に基づき、自主的・自律的に業務を執行<br>○ 設立団体が運営費交付金（使途の特定なし）を交付<br>○ 事業終期の定めはない | ○ 試験事務規程、事業計画等に基づき業務を執行<br>○ 指定期間の定めはない | ○ 規約等に基づき業務を執行（複数の構成団体による関与）<br>○ 経費は構成団体からの負担金等<br>○ 毎年度の予算については議会の議決が必要<br>○ 事業終期の定めはない |
| 職員の身分 | | | ○ 特定地独法：公務員<br>（職員には地公労法が適用）<br>○ 一般型地独法：非公務員<br>（みなし公務員等の規定あり） | ○ 非公務員 （みなし公務員等の規定あり） | ○ 公務員 |
| 広域連携の仕組み | | | ○ 共同設立<br>設立団体の長の権限に関わる事項（中期目標の作成等）については設立団体の長が協議して定める等としている | ○ 複数の都道府県より委任を受けることも可能 | ○ 構成団体は規約の変更、事務の変更等について協議して決定 |

44

# 地方独立行政法人法（平成15年法律第118号）の概要

**目的**

公共上の見地から地域において確実に実施される必要がある事務・事業のうち、地方公共団体自身が直接実施する必要はないものの、民間の主体に委ねては確実な実施を確保できない事務・事業を地方独立行政法人に担わせることにより、住民の生活の安定、地域社会及び地域経済の発展に資すること。

**制度の基本理念**

| | |
|---|---|
| 目標による業績管理 | ：中期目標・中期計画・年度計画に基づき、計画的に業務を運営 |
| 適正な業務実績の評価 | ：中期目標に基づいて評価委員会が法人の業務実績を定期的に評価し、必要に応じて法人に勧告することにより、PDCAサイクルを確立 |
| 業績主義の人事管理 | ：法人の業務実績、職員の業績を反映した職員の給与の仕組み等を確立 |
| 財務運営の弾力化等 | ：原則として企業会計原則による業務運営、使途制限のない運営費交付金の財源措置 |
| 積極的な情報公開 | ：中期目標、業務実績、評価結果、財務諸表等を積極的に公開 |

**業務の特性を踏まえた法人の分類**

| | |
|---|---|
| 地方独立行政法人 | ：試験研究、社会福祉事業、公共施設の設置・管理を行う法人 |
| 公立大学法人 | ：大学等の設置・管理を行う法人<br>学長の任命等に関する特例が設けられている |
| 公営企業型<br>地方独立行政法人 | ：地方公営企業に相当する事業を行う法人<br>財務運営に関する特例が設けられている |

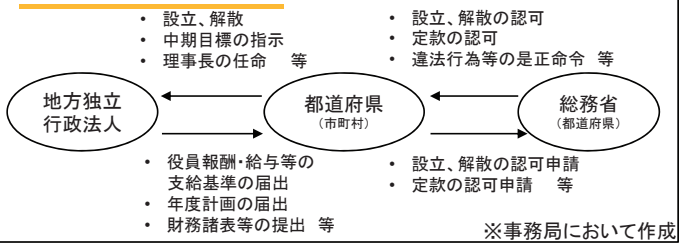
**対象業務**

- 試験研究　（10法人）
- 公立大学の設置・管理　（66法人）
- 公営企業相当事業　（45法人）
- 社会福祉事業　（1法人）
- 公共的施設の設置・管理　（なし）

※カッコ内は平成27年4月1日現在の法人数（計122法人）

※公務員型・非公務員型の２つの類型が存在（公務員型は5法人）

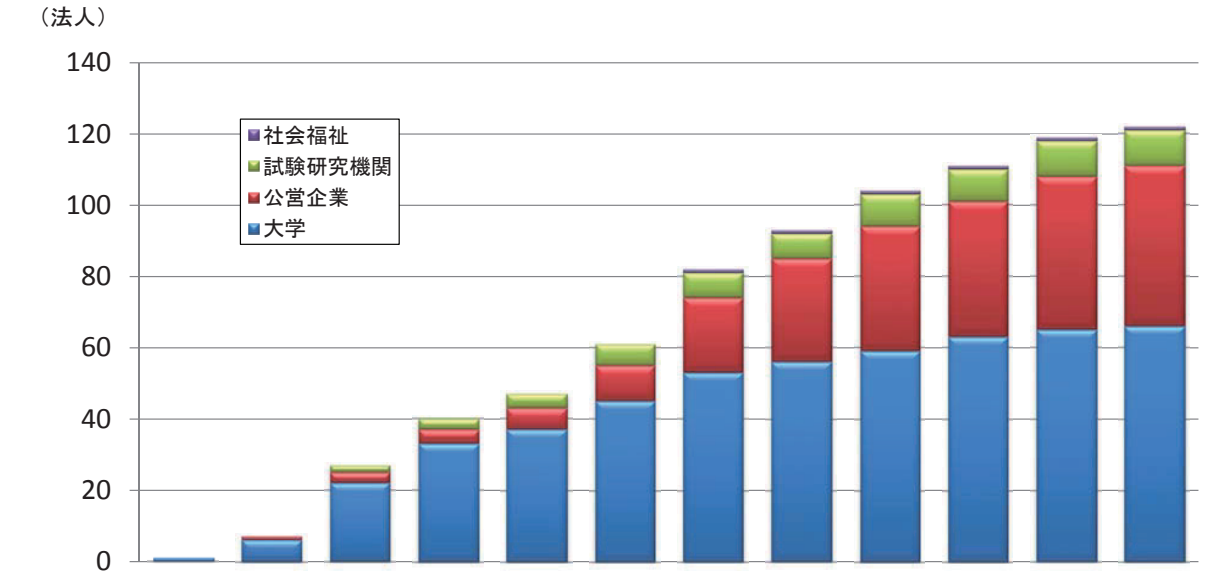
**地方公共団体との関係**




※事務局において作成

45

# 地方独立行政法人の設立状況の年度推移について




| 法人種別 | H16 | H17 | H18 | H19 | H20 | H21 | H22 | H23 | H24 | H25 | H26 | H27 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 大学 | 1 | 6 | 22 | 33 | 37 | 45 | 53 | 56 | 59 | 63 | 65 | 66 |
| 公営企業 | | 1 | 3 | 4 | 6 | 10 | 21 | 29 | 35 | 38 | 43 | 45 |
| 試験研究機関 | | | 2 | 3 | 4 | 6 | 7 | 7 | 9 | 9 | 10 | 10 |
| 社会福祉施設 | | | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 計 | 1 | 7 | 27 | 40 | 47 | 61 | 82 | 93 | 104 | 111 | 119 | 122 |

※いずれも4月１日現在

※事務局において作成

46

# 地域コミュニティを支える主体の役割

47

## コミュニティ組織等の協議会の設立状況

【アンケート調査概要】
⑴調査主体　日本都市センター　⑵調査対象　全国819市区（789市、23特別区）　⑶調査期間　平成25年11月19日～12月18日
⑷調査時点　平成25年4月1日　⑸回収率　507市区（62.4%）

問1　貴自治体では、その区域内で活動する協議会型住民自治組織（※）はありますか。

※ 協議会型住民自治組織：地縁による団体、ボランティア団体、NPO、学校、PTA、企業等の多様な主体による地域課題の解決のための組織

| 選択肢 | 回答数 | 割合 |
|---|---|---|
| 1 ある | 248 | 48. 9% |
| 2 なし | 254 | 50. 1% |
| 無回答 | 5 | 1. 0% |

問2　貴自治体の中で初めて協議会型住民自治組織が設立された時期を教えてください。

| 選択肢 | 回答数 | 割合 |
|---|---|---|
| 昭和44年以前 | 8 | 3. 2% |
| 昭和45年～昭和54年 | 23 | 9. 3% |
| 昭和55年～平成元年 | 21 | 8. 5% |
| 平成2年～平成11年 | 10 | 4. 0% |
| 平成12年～平成16年 | 22 | 8. 9% |
| 平成17年～平成21年 | 75 | 30. 2% |
| 平成22年以降 | 58 | 23. 4% |

問3　協議会型住民自治組織の設置されている単位について、以下の選択肢から最も典型的なものを一つお選びください。

| 選択肢 | 回答数 | 割合 |
|---|---|---|
| 1 小学校区程度 | 139 | 56. 0% |
| 2 中学校区程度 | 26 | 10. 5% |
| 3 （平成の合併時の） 旧市町村単位 | 29 | 11. 7% |
| 4 その他 | 52 | 21. 0% |
| 無回答 | 2 | 0. 8% |

問4　協議会型住民自治組織に実際に参画している、地域の諸団体又は個人について、以下の選択肢の中からあてはまるものを全てお選びください。

| 選択肢 | 回答数 | 割合 |
|---|---|---|
| 1 自治会・町内会などの地縁型住民自治組織及びその連合会組織の役員 | 234 | 94. 4% |
| 2 地域で活動するNPO | 107 | 43. 1% |
| 3 ボランティア団体 | 132 | 53. 2% |
| 4 地区民政委員・児童委員協議会または民政委員・児童委員 | 186 | 75. 0% |
| 5 地区社会協議会、校区福祉委員会などの社会福祉協議会の地域別組織 | 146 | 58. 9% |
| 6 消防団 | 139 | 56. 0% |
| 7 警察署 | 38 | 15. 3% |
| 8 交通安全協会 | 95 | 38. 3% |
| 9 青少年育成協会などの青少年健全育成関係の行政委嘱委員の団体 | 144 | 58. 1% |
| 10 老人クラブ | 178 | 71. 8% |
| 11 地域婦人会・女性会等の女性団体 | 176 | 71. 0% |
| 12 学校長・副校長 | 112 | 45. 2% |
| 13 PTA役員 | 178 | 71. 8% |
| 14 地元企業 | 75 | 30. 2% |
| 15 地元商店会 | 79 | 31. 9% |
| 16 商工会・商工会議所・青年会議所 | 74 | 29. 8% |
| 17 その他 | 52 | 21. 0% |
| 無回答 | 3 | 1. 2% |

（参照）地域コミュニティと行政の新しい関係づくり（日本都市センター）（平成26年3月）

48

# 「暮らしを支える活動」に取り組む組織に関する実態把握アンケート調査①

## 調査方法及び調査対象

**1　調査方法**

○実施主体：総務省、農林水産省
○調査期間：平成25年度
○調査対象：全市区町村（岩手県、宮城県、福島県を除く）
○回答数：1,390市区町村

**2　調査対象**

○地域住民が中心となって右のような活動を行っている組織。
○ただし、公費による、または無償での活動のみを行っている組織は、調査の対象外。

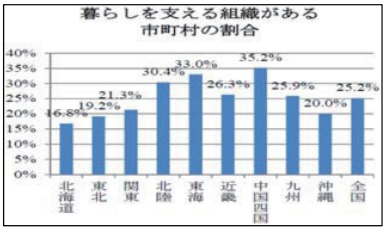
【具体的な活動内容】

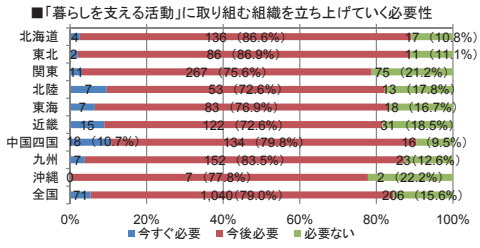
| | |
|---|---|
| 総合的なもの | 市町村役場の窓口代行 |
| 生活支援関係 | コミュニティバスの運行、送迎サービス、雪かき・雪下ろし、庭の手入れ、弁当配達・給配食サービス、買い物支援（配達・地域商店運営・移動販売等） |
| 高齢者福祉関係 | 声かけ・見守り、高齢者交流サービス* |
| 子育支援関係 | 保育サービス、一時預かり |
| 産業支援関係 | 農産物の庭先集荷、遊休農地の手入れ |

＊集会所等に集まり時間を共有することで、孤立化の防止やコミュニティ機能を維持向上。

## 組織数

○全国には1，656の「暮らしを支える活動」に取り組む組織がある。
○組織が設置されている市町村は4分の1程度であるが、必要性を感じている市町村は8割を超えている。






# 「暮らしを支える活動」に取り組む組織に関する実態把握アンケート調査②

## 活動形態・活動資金

○「暮らしを支える活動」に取り組む組織の約8割は法人格を持たない任意団体。
○「暮らしを支える活動」に取り組む組織の活動資金の上位には市町村補助金があげられており、自立的運営は難しい現状。

■「暮らしを支える活動」に取り組むための活動資金（上位3位）

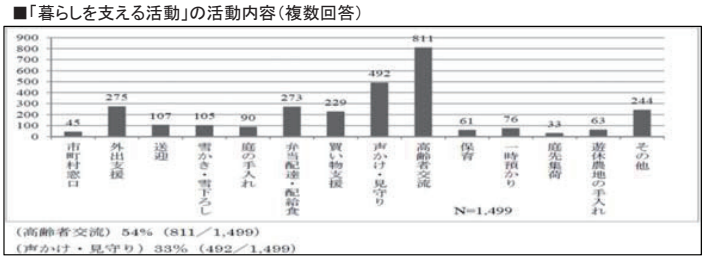
| | 1番目 | | 2番目 | | 3番目 | | 上位3位計 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 市町村補助金 | 637 | 43% | 333 | 25% | 40 | 5% | 1,010 | 68% |
| 会費 | 332 | 22% | 257 | 19% | 254 | 30% | 843 | 57% |
| 利用料 | 255 | 17% | 377 | 29% | 196 | 23% | 828 | 56% |
| その他収益事業 | 43 | 3% | 80 | 6% | 56 | 7% | 179 | 12% |
| 国・都道府県補助金 | 51 | 3% | 75 | 6% | 18 | 2% | 144 | 10% |
| 基金 | 6 | 0% | 7 | 1% | 13 | 2% | 26 | 2% |
| その他 | 153 | 10% | 189 | 14% | 249 | 30% | 591 | 40% |
| 回答計 | 1,477 | | 1,318 | | 836 | | | |

※上位3位計の割合は、有効回答1,477で除したもの。

## 活動分野

○「暮らしを支える活動」としては福祉的な取り組みが大半。収益事業的な展開は少ない。

■「暮らしを支える活動」の活動内容（複数回答）



# 「暮らしを支える活動」に取り組む組織（例）

## ■島根県雲南市

島根県雲南市では、合併をきっかけに協働のまちづくりが本格化した。平成17年から19年にかけて小学校区域を単位とした「地域自主組織」が各地で立ち上げられ、行政と市民とが一体となった協働のまちづくりが推進されている。現在、市内全域において30の「地域自主組織」が交流センターを拠点に様々な活動を展開している。

（波田地区）

地区に唯一あった個人商店が店を閉め、買い物難民の解消が大きな課題となる中、波多コミュニティ協議会（地域自主組織）が全日食チェーンに加入し、小型スーパー「はたマーケット」の運営に乗り出した。店舗は廃校を活用した波多交流センター」の一室をリニューアルして整備し、食料品や日用品など700種類を超える豊富な商品が販売されている。このほか、同協議会では、波多温泉などの公的施設の指定管理や有償運送事業を実施している。

（入間地区）

入間コミュニティ協議会（地域自主組織）が管理・運営する「入間交流センター」（旧入間小学校）では、生涯学習やディサービス給食の提供、小・中学生を対象とした通学合宿など様々な活動が行われている。また、県内外からの視察・訪問を積極的に受け入れており、平成25年度の年間利用者数は約5,600人、宿泊人数は約470人となっている。

## ■山形県川西町

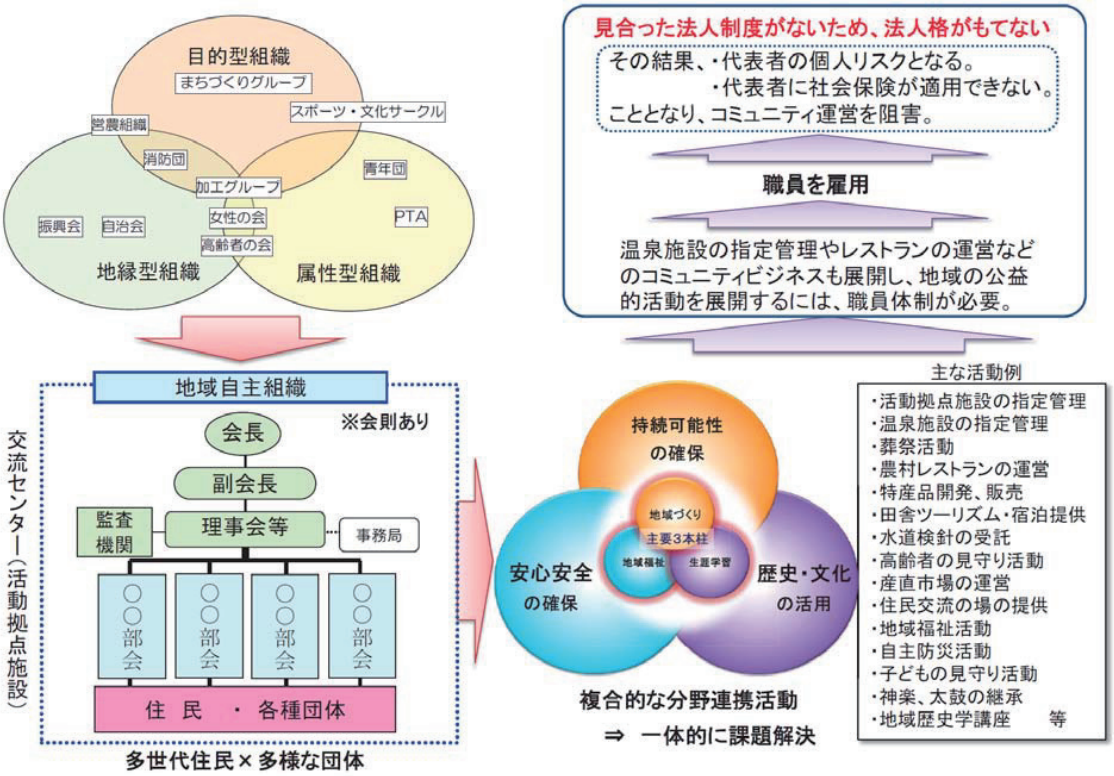
山形県川西町では、地域住民の自発的な能力向上の支援活動や支え合い活動を広域的に展開するため、地区の全世帯が加入する「NPO法人きらりよしじまネットワーク」が設立された。
コンビニの休憩スペースを利用した産直朝市を実施するほか、6次産業化の取り組みや買い物支援、見守りサービスなど幅広い取組を行い、住民主体の地域づくりを推進している。

## ■秋田県横手市

豪雪地帯である秋田県横手市では、秋田県南NPOセンターが中心となり、高齢者などの世帯を対象に雪下ろし・雪よせ等のサービスを通常より安い「支え合い・助け合い価格」で提供する「共助組織」が結成された。横手市内の4地区の「共助組織」において、高齢者世帯の屋根の雪下ろしや買い物支援、見守り等の生活支援サービスを有償ボランティアで実施している。

51

# 島根県雲南市の地域自主組織における課題




（「たたらの里山再生特区 【「スーパーコミュニティ法人」制度の創設】（雲南市）（H23.9.29）より抜粋）

52

２ 地方行政体制のあり方

（中略）

(3) 各主体の役割

（中略）

③ 地域コミュニティを支える主体の役割

地域コミュニティは、住民の参加の下、自治会・町内会等のコミュニティ組織やＮＰＯ等の様々な団体の活動が支えており、公共サービスを支える観点も含め、人口減少社会においてそれらの役割はますます重要となる。

こうした地域コミュニティを支える主体の組織のあり方、その自立的な運営のあり方、企業のコミュニティへの参加のあり方等について、大都市のように現状ではコミュニティ意識が希薄な地域と、コミュニティ意識は高いが人口減少によりそれを支える資源が縮小している地域とでは問題の所在が異なることを踏まえ、引き続き検討が必要である。

53

# 市町村の役割

54

# 地方自治法における市町村の役割

**○ 地方自治法**（昭和二十二年法律第六十七号）

第一条の二　地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。
② 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たつて、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

第二条　地方公共団体は、法人とする。
② 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。
③ 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第五項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。
④ 市町村は、前項の規定にかかわらず、次項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。
⑤ 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。
⑥ 都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当つては、相互に競合しないようにしなければならない。
⑦～⑰略

55

# 第27次地方制度調査会答申（抄）（H15.11.13）

第１　基礎自治体のあり方

１　地方分権時代の基礎自治体の構築

(1) 地方分権時代の基礎自治体

機関委任事務制度の廃止等により国と地方との役割分担を明確にした地方分権一括法の施行で、我が国における地方分権改革は確かな一歩を踏み出した。
今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る「補完性の原理」の考え方に基づき、「基礎自治体優先の原則」をこれまで以上に実現していくことが必要である。
このためには、今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要がある。これを踏まえると、一般的には、基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましい。
基礎自治体に対しては引き続き国として積極的な事務や権限の移譲を進めるべきである。都道府県も、条例による事務処理の特例の活用等により、規模・能力に応じて事務や権限を移譲するなど、可能な限り基礎自治体が住民に身近な事務を処理することができるようにしていくべきであり、少なくとも、福祉や教育、まちづくりなど住民に身近な事務については、原則として基礎自治体で処理できる体制を構築する必要がある。その結果、国民がこのような地方分権の担い手として十分な経営基盤を有する基礎自治体の住民となり、住民の自己実現を可能とするような豊かな地域社会を形成していくことができるようにすることが望ましい。

56

# 第31次地方制度調査会答申素案（抄）（H27.11.9）

２　地方行政体制のあり方

（中略）

(3) 各主体の役割

①　市町村の役割

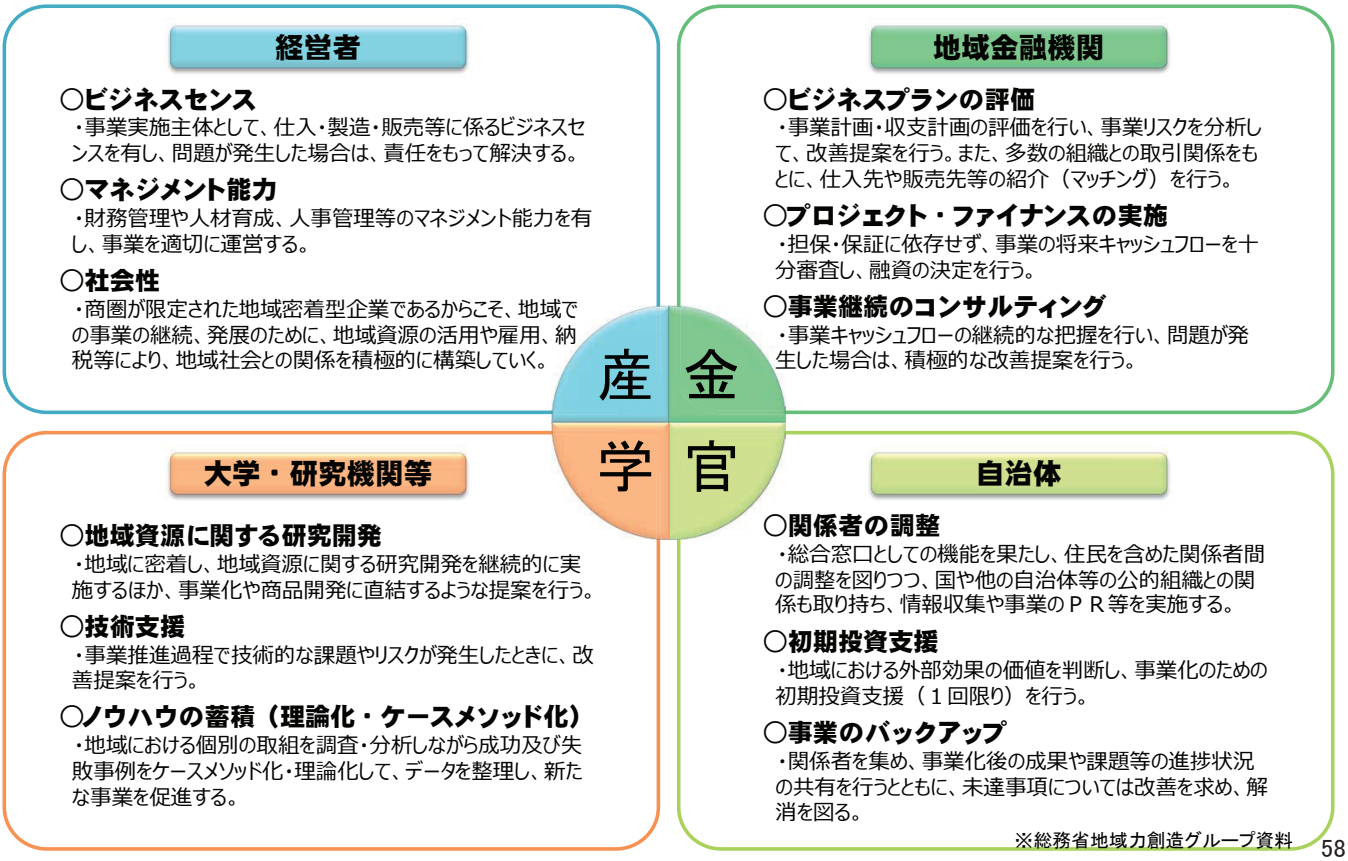
市町村は、住民に身近な基礎自治体として住民に対し行政サービスを適切に提供する責任を有しているが、人口減少社会に的確に対応するため、例えば、市町村間の広域連携等により行政サービスを提供することを進めていく場合においては、市町村が一部の行政サービスを自ら直接提供しない場合や逆に圏域内の他の市町村の区域に係る行政サービスも提供する場合等、市町村の行政サービスの提供のあり方には、人口規模等の状況に応じて多様な形態が出てくるものと考えられる。

そのような状況の中で、市町村は、他の主体と連携して行政サービスを提供することを進めていくこと等により節約される資源を、地域が持つ潜在的な力を高める分野に投入し、地域づくりの政策や企画を行い、他の主体との調整を行う地域経営の主体としての役割を果たすことができるかどうかが重要である。

（後略）

57

# 産学金官地域ラウンドテーブルにおける連携方策




※総務省地域力創造グループ資料

58

# 第２回

・アメリカ合衆国における地方自治体の解散とカウンティの役割について

・地方議会における幅広い人材の確保のあり方について

２１世紀地方自治制度についての調査研究会（平成２７年度）
（第２回）議事要旨

１　日　時　　平成２７年１２月１０日（木）１７：００～

２　場　所　　（一財）自治総合センター　大会議室

３　出席者

| | | |
|---|---|---|
| 秋田　典子 | 千葉大学大学院 園芸学研究科 准教授 |
| 大江　裕幸 | 信州大学 経済学部 准教授 |
| 木下　昌彦 | 神戸大学大学院 法学研究科 准教授 |
| 西貝　小名都 | 首都大学東京大学院 社会科学研究科 准教授 |
| 福岡　安都子 | 東京大学大学院 総合文化研究科 准教授 |
| 渕　　圭吾 | 神戸大学大学院 法学研究科 教授 |

４　議　題　　・アメリカ合衆国における地方自治体の解散とカウンティの役割について
・地方議会における幅広い人材の確保のあり方について

５　概　要

アメリカ合衆国における地方自治体の解散とカウンティの役割について

（渕委員から資料に基づき説明）

○　フルッグは、住民自治を強調し、基礎自治体に権限を与えるべきと考え、他方でブリフォールトは、基礎自治体ばかりだと、特に富の再分配ができないので、州に権限を与えていくしかないのではないか、という対立があった。この論文の重要な点は、これまでステートｖｓシティーだったものを、役割としてはその間のカウンティ（日本でいう県に近い）の役割というのを再評価しようというところにあったのではないか。特に、産業構造が大きく変化する中で、人口減少が著しい基礎自治体をどうするのかという問題意識においては、日本でいうと県の役割をもっと重視し、その問題を解決しようということだったのではないか。

○　地方自治体の解散というテーマでは、いわゆる「大阪都構想」で大阪市を廃止することが思い出されるが、それとの関係をどのように考えるべきか。

○　いわゆる「大阪都構想」の狙いは、フルッグの狙いとブリフォールトの狙いを両取りしたいということだったのではないか。市を５つの特別区という自治体に分割し、そこにより権限を移譲して、身近なものは身近にさせたいという意味ではフルッグ的である。一方で、広域的な行政は府が効率的に行おうとすることは、ブリフォールト的である。

○　大都市地域特別区設置法では、府県レベルで考えるのがリージョナルであると思うが、横浜市レベルもリージョナルだと言えるという考えもあるのではないか。リージョリナルとはどこまでの範囲なのか。府県でなければならないのであれば、大都市地域特別区設置法は両取りということになる。従来の姿であれば、やや大きな指定都市というものは圏域政府であり、その中の行政区なりをいかに充実させていくかというのが、フルッグの視点になるのではないか。

○　この論文でも、一般的なlocal governmentというのが大事であるという立場をとり、それの単位を論じることが重要であるというスタンスがある。

○　市町村が、消滅したり生まれたりすることが認められるということは、市町村以外の誰かが最終的にはセーフティーネットとして機能を担うという前提があるのではないか。

○　アンダーソンは、勝手に豊かなところだけで自治体をつくっていいという立場をとっていない。責任ある意思決定をするところについては、ローカルになればなるほど自分たちの利害が出てくるので、少し離れた、州になるということではないか。

○　貧しい人たちのサービスを仮に州が担うということになると、市税としての税の負担としては、貧しい人たちの分は払わなくてよいかもしれないが、豊かなところに住んでいる人も結局州税という形で、たくさん払わないといけないということになるのではないか。

○　州は州の所得税などがあるが、それは非常に広く薄く、豊かな人からたくさん取ることになっていない。その意味では、日本の方が制度はうまくできているので、こういう問題に陥らなくて済んでいるのではないか。

○　日本では、税金の負担で自治体を分割という話はあまり聞かないが、それは税構造が違うからではないか。

○　米国では、サービスが要らなければその分の固定資産税を払わなくて済むということか。自治体間の財政調整の仕組みがないので、解散も一つの選択肢として考えるのではないか。

○　日本の市町村の廃置分合の手続は、関係市町村の申請に基づいて、都道府県知事が議会の議決を経ることになっているので、一部の人たちだけの意向が通りにくい。

○　カウンティというのは、サービスをあまり提供せず、税負担もあまりないエリアがあってもいいのではないかことだと思う。住民は、自治体に政治参加し、コミュニティを維持するというに前向きに捉えていたが、そういったものがないからといってネガティブに評価するものではないのではないか。

○　インフラに関しては、都市計画区域という仕組みをうまく使えばいいと思うが、福祉サービスなどについて、コンパクトシティーや集約型都市構造にしたときはどうすればいいのか。

○　一部だけにぽつぽつと特別なサービスを提供する団体があり、それに対応する資力を持っている人がその傘の中に入り、他はカウンティや州だけでカバーすることに長期的に見るとなっていく。合理的な人はそういうふうに動いていくのではないか。

○　解散しなくても事実上豊かな人だけ集まってくるようにいろんな土地利用規制などを厳しくし、事実上追い出すようなことをやっていくと、結局、特に解散しないけれども金持ちだけの自治体というのは作ることができる。

○　基礎自治体は、地方自治を実践するということでいうと、住民に身近な団体だという思想がある中で、解散は地方自治の放棄になるというようなマイナスイメージはないのか。

○　日本でも基礎自治体が大事だというのは最近も強調されているが、アメリカでも基礎自治体があってこそ正しい地方自治であるというふうに考えられており、カウンティは地方自治の主体とは捉えられてこなかった。この論文は、カウンティを重要視する視点を提供したので、非常に画期的かつ論争を呼ぶ論文だったのではないか。

○　大阪市が消滅してできる特別区は、憲法上の地方公共団体ではない。大阪市の住民は、憲法上の地方公共団体としては都道府県にしか属さなくなるが、消滅前と後で大阪府も含めた行政サービスの提供量としては同じであり、問題はないという議論に使えるのではないか。

○　そうするとアメリカの感覚では自治体とは、（その地域の住民であれば自動的にその構成員になるという）地域団体というより（任意の集団で結成する）人的団体ないし社団であり、これに対しカウンティの方が地域団体として日本の地方公共団体に近い存在である、ということになるのだろうか。

○　カウンティというのが日本の地方公共団体に対応するものだという理解もできなくはないが、実定法がそういうふうにできているかというと、必ずしもそうでもないという気もする。

○　アメリカでは、何にもない植民地に人々が行き、そこで王から特許状をもらって町をつくるというイメージがあるため、今でもシティーがあるところとないところがあり、解散したいときは解散できる発想なので、日本とは全く異なると考えられる。

○　これまでのことに日本の法律学のターミノロジーをあえて当てはめて言うとすれば、地方自治の本旨の一つとされる住民自治は“自治体の解散”という形で住民自身の意思により放棄可能であり、元来団体自治の単位としての性格がより濃厚なカウンティの枠内でのみ地方自治を享受するという在り方もあり得る、ということなのだろうか。

○　日本の場合は、仮に解散があるとするならば、その都道府県が行政サービスを行うことになると思う。個人的には、都道府県であれば準備さえできれば絶対にできないことはないのではないかと思う。仮にそういうことが可能だった場合に、前回も議論のあった、声の届く範囲については、人口５６万人の鳥取県は十分声は届くと思うが、果たして兵庫県で同じことを言えるかは疑問である。住民自治、身近なところでよりよいサービスをするという、「身近」というのが何なのかが今後考えていく上でのポイントだと思うが、県の規模によっては無理なところもあるのではないか。

○　県が直轄をするということは、そこに住んでいる人がよいと思えば、市町村単位での住民自治を放棄しても、憲法上問題ないのか。仮に問題ないとしても、自発的にそんなことする市町村はおそらくないのではないか。

○　団体として住民自治を放棄したとして、そのことに反対している住民の参政権が縮減されてしまう。このような憲法上の制約はないのか。

○　若干憲法問題は発生し得るような気もするが、一方で、市町村合併もいわゆる１票の重みが下がるという側面があったが、憲法問題は特に言われたのか。

○　縦の垂直的な分立というときの２層がなくていいのかということも問題になると思うが、日本の場合、垂直的分立が権力分立としての意義、役割をちゃんと果たしているのかを疑問に感じており、住民自治の点は置くとしても、あまり２層制の意味はそんなに大きくないのではないか。

○　垂直的権力分立の終局的な目的は、個々人の権利、自由を守るためであるという観点があるとすれば、一度垂直的に分けられたものを統合することや１つ減らすことは問題ではないか。垂直的権力分立というのは個々人の自由の観点ではなく、何かまた違う観点からつくったものなのでということであれば、２つ、３つに分けていたものを１つ、２つに統合するというのは構わないのかなと直感的には思う。国と都道府県と市町村の３層に分けている場合、一部について市町村をなくして都道府県にのみ属するとなると、権力分立の観点から３つに分けていたものがそこだけ２つになると、そこに属している住民の権利、自由が守られなくなるという観点はないのか。

○　そういう観点はあると言われているが、現実に日本の２層制がそういった機能を果たしているかという観点から考えてみると、日本のほうが、はるかに権力分立の役割を果たし

ていないのではないか。

○　アメリカで権力分立では、連邦と州の関係については垂直的権力分立が強調されるが、州内でのシティーの自治というのはあまり権力分立という文脈では語られない。

○　法的なドグマーティクとしては伝来説であるが、実際の運用は、固有説的な構成に多分なっている。自治体ができたり解散したりという現象は固有説的であるが、法的なドグマーティクは伝来説で、州が何でもできる。フルッグは、法的なドグマーティクも固有説的なものに変えると主張し、ブリフォールト人は、法的なドグマーティクまで州の権限はなくなると、貧富の差が固定化すると主張した、と整理できるのではないか。

地方議会における幅広い人材の確保のあり方について

（野路補佐から資料に基づき説明）

○　現在の選挙結果を見ると、投票率が下がっていたり、無投票当選が非常に増えている。現行の制度の枠組みだけにとらわれずに、選挙制度とか労働法制とかに踏み込んで考えていかないと、なり手不足というのはなかなか解決していかないのではという意見がある。諸外国の事例を見ると、法令上位置づけるということをする国もあるので、果たして我が国がそういったところに踏み込んでやるのかどうか。クオータ制でいえば、法のもとの平等には反するのではないかという意見もある。

○　クオータ制を地方議会に限って導入しても、最高裁の判決という側面だけで見ると、違憲判決は出ないのではないか。

○　日本に関しては、クオータ制を導入しなくても、子供を連れながら議員になれる等の工夫をすれば、一定の人材は女性で確保できるのではないか。余っている労働力を活用するということが一番簡単なような気がする。

○　地方に行けば行くほど議員ができるようなしっかりした人が公務員であるという可能性はすごく高いのではないか。公務員の立候補制度を導入すれば、様々な改善に資するのではないか。

○　地方の権限は増えているのに、投票率は逆に下がっている。フルッグの説の根本は、権限を与えれば投票率はもっと上がるとかいう論理。権限が増えているにもかかわらず投票に行かないというのは、普通に考えれば説明はつかないことではないか。

○　女性の割合云々というよりも、定員を割った場合にどうするのかを考え無ければならな

いのではないか。定員割れや無投票当選というのは地方部だと思うが、地方公務員がなり手になりうる前提で地方公務員を育てていくというのも大事ではないか。

○　　一般に、小選挙区より中選挙区制・大選挙区制あるいは比例代表制での方が、より小さな社会的セグメントで固有の代表を得やすくなるというように説明され、そうであるとすれば女性議員の割合を考える上でも選挙制度のいかんは一つのファクターとなろうが、この点、日本の地方議会レベルでの実情はどうなのだろうか。

○　小規模な団体では、各議員個人の活動が中心であり、市議会、町村レベルの選挙で比例代表制を導入しようと思うと無理があるという状況ではないか。

○　そのように自分の仕事で培った人脈やネットワークが重要であるとすれば、例えば育休中のお母さんが選挙に出て当選するというのは実際には残念ながらかなり難しいのではないか。

○　地域の中で大体この人というのが決まっていて、そういう人が順番になっていく風土は、まだある地域はあるのかもしれない。

○　アメリカはボランティアや、議会のあるときだけ議員をしているところが多く、議員の垣根を低くしていくと、解散というところもあり得るのではないか。

○　地方の議員より自治会長のほうが大事な場合があるのではないか。地方では、議員よりも自治会長に言ったほうが実質的に意味がある場合がある。

# 資　　料

資料１

平成 27 年度 21 世紀地方自治制度研究会報告

# アメリカ合衆国における地方自治体の解散とカウンティの役割について

## ミシェル・ウィルド・アンダーソンによる研究の紹介

神戸大学大学院法学研究科　渕　圭吾

## 1. はじめに

本報告は，スタンフォード・ロースクールのミシェル・ウィルド・アンダーソン（Michelle Wilde Anderson）によって書かれた論文「解散する自治体（Dissolving Cities）」[1]を紹介し，若干のコメントを加え，それにより日本における今後の地方自治のあり方を考える際の参考となることを目指すものである。

「解散する自治体」において，アンダーソンは，自治体[2]が破産するのではなくて解散する（dissolution）という事象に注意を喚起する。そして，自治体の解散がどのようにして生ずるか（あるいは解散が提案されたにもかかわらず解散できないか），また，自治体の解散という事象をどのように理解すべきか，検討している。アンダーソンは，その学会デビュー論文[3]以来，自治体が存在せずカウンティ（county）のみが地方政府（local government）として存在している都市周辺の地域（unincorporated urban areas）に着目してきた[4]。他方，アンダーソンは，「解散する自治体」の公表後，地方政府とりわけ自治体の破産をも分析している[5]。そして，これらの一連の研究の中で，「解散する自治体」は，自治体が解散し地域がカウンティに復帰するという事態を前向きに捉えるという姿勢を提示した点で，きわめて斬新であり，また，議論を呼ぶ論文となっている。

「解散する自治体」は，「序章」「結論」，及び「附録」に加えて，5 つの章から成る（1365, 1369-71）。「解散とは何か」と題する第 1 章では，ニューヨーク州セネカ・フォールズ村及びフロリダ州マイアミ市という全く異なる事情から解散の是非が問われた 2 つの自治体の事例が紹介された

---

[1] Michelle Wilde Anderson, Dissolving Cities, 121 Yale L. J. 1364 (2012). 括弧内での数字は「解散する自治体」のページを示す。

[2] アンダーソンは，“cities”という言葉を法人格のある地方自治体（municipal corporations）という意味で用いているので（1367, note 3），本報告では「都市」ではなく「自治体」と訳すことにする。

[3] Michelle Wilde Anderson, Cities Inside Out: Race, Poverty, and Exclusion at the Urban Fringe, 55 UCLA L. Rev. 1095 (2008).

[4] Michelle Wilde Anderson, Mapped Out of Local Democracy, 62 Stan. L. Rev. 931 (2010).

[5] Michelle Wilde Anderson, The New Minimal Cities, 123 Yale L. J. 1118 (2014).

上で，解散とは法的にどのようなものなのか，また，破産とはどのように異なるのか，説明される。「どこで，いつ？我らの自治体の墓場」と題する第 2 章では，附録に収められたデータをもとに，どのような地域でいつ自治体の解散に向けての動きが見られたかということを明らかにしている。また，ニューヨーク州において自治体の解散を推進した人々の主張内容が紹介される。「なぜ（解散するのか），なぜ（解散しないのか）？自治体解散の諸相」と題する第 3 章では，解散の可否を決する要因として，(1) 衰退（産業の撤退や田園の荒廃による財政危機と人口減少），(2) 租税に対する反乱，(3) 腐敗や運営の失敗に対する改革，(4) 人種問題，(5) 近隣の絆と歴史を守りたいというコミュニティ，が示され，それぞれについての説明がある。「解散は何を意味し，我々はそれをどのように変えるべきか」と題する第 4 章では，地方自治法（local government law）及び都市理論（urban theory）における解散の位置づけが顧みられた上で，解散をめぐる諸制度の改革の方向性を探っている。「死んだ自治体，再考」と題する短い第 5 章は，自治体が法的に存在しなくなるということはその歴史がなくなるわけではないということを述べている。以下，「解散する自治体」の内容を順にもう少し詳しく紹介し，最後に若干のコメントを加える。

## 2. 各章の紹介

序章（1366）。

開発と成長に伴い自治体が法的に設立されるのと同じように，衰退に伴って自治体は法的に解散する。自治体の解散に学者たちは関心を持ってこなかったが，現在，多くの自治体が解散している（1366）。本論文（「解散する自治体」）は，我々の他界した自治体の墓を開き，すぐ後に続いている死の床にある自治体を訪れるものである。本論文は，自治体の解散を学問的に理論化する初めての試みであり，解散を体制の変遷の一環に位置づけ，アメリカの地方自治法の変革を主張するものである。自治体の解散（municipal dissolution or disincorporation）は，法人格のある自治体が政治的単位であることをやめること（the termination of the political unit of an incorporated municipality）と定義される。本論文は，自治体の解散のうち，自治体政府がなくなることによりその住民が法人格のないカウンティやタウンシップの管轄権に戻るもの（垂直的再編成（vertical restructuring）を伴うもの）に焦点を当てる（1367）[6]。自治体の解散に関する法を研究するにあたり，解散した自治体の歴史を知る必要がある。しかし，そのような歴史に関する資料は全く集成されていない。そこで，本論文は解散した自治体に関する一覧表を作成す

[6] 自治体の合併（merger）は考察の対象外に置かれる。

る（1369）。

第 1 章（1371）。

「2 つのストーリー」。ニューヨーク州セネカ・フォールズ村（Village of Seneca Falls）は，1837 年に設立され，奴隷解放運動及び禁酒運動の中心地となり，また，男女同権運動においては重要な宣言が採択された場所であった。19 世紀から 20 世紀初頭にかけて，セネカ・フォールズ村は，水運及び工業で栄えていた（1372）。しかし，19 世紀半ばから，製造業の中心が近隣の都市であるロチェスターやシラキュースに移ることに伴い，没落していった。2009 年現在の人口は，6635 人である。2010 年，セネカ・フォールズ村は，僅差ではあったが，多数決で解散することを決定した。有権者や村の職員に対して示された解散計画（dissolution plan）においては，解散することに伴う便益，すなわち，住民にとっての負担軽減，コミュニティの行政区画による分割の解消，住民による（カウンティの一区画である）タウンの意思決定への参画の度合いの向上，が示されていた。このように，村が解散を可決したことは，産業喪失と人口減少への対応というだけではなく，地方自治（local governance）に関する選好への対応でもある。

1996 年に，フロリダ州マイアミ市は，解散してデイド・カウンティ（Dade County）へ編入されることの是非をめぐる投票を行った。解散を求める住民投票に持ち込んだ草の根の組織は，減税，反汚職，サービスの向上等を求めていた（1373）。しかし，実は，マイアミ市における解散を求める運動は，前述の組織によって，市内の裕福な地域に住む住民がそのような地域だけで新たに自治体を作るという構想の，踏み台として位置づけられていた。もっとも，実際には，マイアミの有権者たちは，解散の提案を否決した。前述の組織は全ての住民にとって減税となりまたサービスが向上すると主張していたが，踏み台とされているということがわかると，この主張は住民たちにとって説得力があるものとは認識されなくなったからである（1374）。

「法的にみた解散」。編入（annexation）及び設立（incorporation）に関する議論は多く，また，州法の規定も充実している。しかし，解散に関する州法の規定は，あるとしてもごく僅かである。ある地方政府（a local government）を解散する権限は，州憲法及び州法に由来する。州法は，地方政府が取りうる選択肢を用意し，また，関係のアクターが地方政府に対して命令する際のルールを定めている。こうしたルールに従って，特定の自治体が実際に解散する決定を行う。ここでは，実際の決定ではなくルールの方に着目する（1375）。

理論的に解散が可能なはずの 42 州のうち，40 州に何らかの解散に関する法律の規定がある。これに対して，州の全域が地方自治体によって占められていて解散の余地がない州もある（ニ

ューイングランド諸州など)。

解散には 3 類型がある。第 1 は，受動的解散（passive dissolutions）である。公務員の選任，租税の賦課徴収，サービスの提供等の基本的な活動を行わない場合，法に基づいて自動的に生じる。人口が一定の閾値を下回る場合に自動的に解散となるという定めがある場合もある（1376)。

第 2 は，非自発的解散（involuntary dissolutions）である。自治体の意思にかかわらず，州の主導によって行われる解散である。州制定法に根拠規定があるわけではなく，州に留保されている権限が根拠となる。腐敗や慢性的な運営の失敗が存在する場合に，民事大陪審（civil grand jury）[7]・地区検事（district attorney）等の提案により，州議会による立法に基づいて行われることが多い。

第 3 は，自発的解散（voluntary dissolutions）であって，自治体自体（住民または首長）によって行われるものである。ほとんどの州では，住民提案に基づいて検討され，有権者による投票によって承認される（1377)。ただし，請願と承認が一体化している州もあれば，投票に進むことの可否を州の機関が判断する州もある。さらに，解散についてはもっぱら州議会が決めるという州，裁判所が一定の役割を担うという州も存在する（1378)。

自治体が解散することは，それが編入されるカウンティあるいはその一区画に対して重大な影響を及ぼす。しかし，解散に関する州法の規定を見ても，これらの影響は大きくないと考えられているためか，カウンティの権利や聴聞権について規定があることは稀である。ただし，ミシガン州では，カウンティの一区画であるタウンシップに対し，解散についての同意権と，投票前に組織される解散委員会の議席の半分が与えられている。フロリダ州及びカリフォルニア州では，カウンティ及び解散する自治体の住民を守るための，実体的要件が定められている。フロリダ州の場合，(1）解散によって法人格のない地域が他の自治体に囲まれてしまってはならない，(2）カウンティが解散した自治体の地域に対してサービスを提供する能力がないと解散できない，(3）自治体の負っていた債務や公務員の既得権を守るための「衡平法上の措置」がなくてはならない，というのである（1379)。

多くの州では，解散のための要件として人口があげられている。自発的解散のために一定の人口を下回ることが要件とされている，あるいは，一定の人口を下回ると非自発的解散となる，という具合である。こうした人口要件は 1000 人といったかなり低い水準に設定されている。こ

[7] カリフォルニア州では，カウンティの大陪審が（刑事事件の事実認定を行うのではなく）カウンティ及びそれ以下の政府組織の監督をする役割を果たしており，民事大陪審と呼ばれている。以下のリンク先を参照のこと。http://www.courts.ca.gov/civilgrandjury.htm

のことは，人口が少ない自治体が解散してもそれが編入されるカウンティにとってあまり負担にならない，と州が考えていることを示していると解釈できる。

実体法の面では，前述のフロリダ州及びカリフォルニア州の場合と人口要件を除くと，解散に適した自治体の条件について，州法はほとんど何も語っていない（1380）。

手続法の面では，ニューヨーク州などの解散計画を作成しなくてはならないという要件（mandatory dissolution-planning requirements）が，カウンティに対する告知及び透明性を高める手段であると解釈することができる。ニューヨーク州の場合，解散に伴う費用の見積もり，公務員の移籍または解雇についての計画，自治体の保有する資産とその時価，自治体の債務とその処遇に関する計画，サービス提供及びそれに関する契約の分析，そして，タウンの管轄権に法的に移行するための計画といった内容を含む解散計画を自治体の執行機関（governing body）が作成し公表することが義務づけられている。

ところで，カウンティを守る実体法的・手続法的な規定がほとんどないと言ったが，実際には自治体の解散からカウンティを保護する極めて強力な武器がある。それは，解散する自治体はその債務をカウンティないし自治体のない地域に負担させることができない，というルールである。これは，合衆国最高裁判所が 19 世紀末以来，合衆国憲法の契約条項が解散した自治体の債権者の権利を保護していると解釈してきたことによる（1381）。このルールに従って，最下位の地方政府（カウンティまたはその一区画）に解散した自治体が負っていた債務の弁済に充てるための課税権が州法によって与えられることが多い。この課税権が及ぶ範囲は解散した自治体の区域に限られる，とされていることが多い（1382）。もっとも，自治体の解散に伴い，公務員の地位がどうなるのか，（公務員との）労働協約（collective bargaining agreements）はどのような効果を持つのか，といったことに関する法的分析はほとんど行われていない。

以上のように解散をめぐる法は未発達である（1383）。

「破産との違い」。連邦破産法第 9 章は自治体の破産について規律している[8]。破産は解散とは異なる選択肢であり，ともに，自発的に選びうるものである（1384）。破産がフレッシュ・スタート（fresh start）を志向しているのに対して，解散はそうではない。そこで，一旦破産してその後に解散するという二段階のシナリオを描いている自治体が存在する（1386）。

第 2 章（1387）。

[8] 以下の記述は，Michael W. McConnell & Randal C. Picker, When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction to Municipal Bankruptcy, 60 U. Chi. L. Rev. 425 (1993) に基づいているとのことである。

本章では，自治体の解散に関するデータが集められ（附録参照），分析が行われる（1388）。

「解散活動の幅」。まずは，解散活動（dissolution activity）の全体像を示す必要がある。実際に解散したものだけを対象にするのは狭すぎるのであって，承認されたもの（approved），否決されたもの（rejected），法的に提案されたもの（legally proposed），萌芽段階のもの（inchoate），という 4 つのカテゴリーを対象とする（1389）。

「観察」。（省略）

「ニューヨーク州の経験」。地方政府の数を減らしたり行政機関の種類を減らしたりする改革（これは，主として，地方政府が小さい単位に細分化されすぎている（fragmentation）ことへの対応である。1392, note 94）が最も進んでいるのが，ニューヨーク州である（1392）。同州では，解散によって自治体の数を減らすことが推奨されてきた。最近では，アンドリュー・クオモ知事（Governor Andrew Cuomo）が州司法長官（Attorney General）時代に主導した立法により，また，ニューヨーク州西部でのケヴィン・ゴーギャン（Kevin Gaughan）の活動により，こうした動きが一層加速している。なお，ニューヨーク州には，カウンティ，タウン，市，村という 4 種類の一般的な地方政府（general-purpose local governments）が存在する。そして，州内の土地は，田舎から都市の順に，（1）タウンとカウンティ，（2）村，タウン，カウンティ，（3）市とカウンティ，に属している。ニューヨーク州は自治体の解散を通じて（2）を（1）に移行させようとしているのである（1393）。

クオモは，2010 年の州知事選挙において州における政府の重複による非効率と重い税負担（財産税（property tax）の負担）を批判したが，彼は，これらへの対策として，これに先立って 2010 年 3 月 21 日に施行された法律（New N. Y. Government Reorganization and Citizen Empowerment Act）の成立を主導していた。同法は，村や特別区（special districts）が解散する手続を緩和した。解散手続を首長または有権者が開始できることとし，請願に必要な有権者数を従来の 33 パーセントから 10 パーセントに引き下げた。正式の解散計画が要求され，解散した自治体の編入するタウンの権利義務が明確化された（1394）。解散を促進するための助成金も用意された。

同法の成立をめぐる動きや州知事選挙から明らかなのは，誰もが重い財産税負担に対して怒りを覚えているにもかかわらず，州がその対策として何をすべきなのかということについては考え方が分かれている，ということである。そして，考え方の違いを根源へとたどっていくと，自治体またはカウンティ（ないしその一区画）における富の再分配（redistribution）に対する賛否こそが解散への態度の違いを生み出していることがわかる（1395）。

ゴーギャンは，エリー・カウンティ内の村を解散させる運動を進めてきた（1396）。それによ

って費用を削減し効率性を高めようというのである。この運動は，政府はいらないと言っているように見えるが，実のところ，タウンの権限を強化しようとしていると見ることもできる（その限りでは，圏域主義（regionalism）と同じである）（1397）。

クオモとゴーギャンの試みを評価するには時期尚早であるが，少なくとも，ニューヨーク州において市民や政治的リーダーたちが政府の近代化，租税に対するコントロール，そして衰退に対処するための手段として，解散を視野に入れていることは確かである（1398）。

第 3 章（1399）。

自治体がなぜ解散するのか，また解散する自治体と同じような条件があるにもかかわらずなぜ解散しない自治体があるとすればそれはなぜなのか，について，考慮要素となっていると思われる 5 点を検討する（1400）。

「衰退」。最も重要なテーマとして，経済の衰退と財政の悪化がある。こうした事態は，（1）長期的な経済の低落によって生じる場合と，（2）急激な財政上のショックによって生じる場合がある。前者の例としては，ニューヨーク州西部がある（1401）。後者では，企業城下町（company town）において鉱山が閉山したり工場が閉鎖されたりすること，自治体を被告とする判決が下されること等が契機となる（1402）。また，経済の衰退が一定の水準に達した場合に，州が強制的に自治体を解散させるという事例も見られる（1403）。

「租税」。一般に反税運動は政治的に右寄りの人々によって担われており，そのような運動が自治体の解散につながることがある。しかし，それだけではなく，政治的に左寄りの人々が改革を求める結果として自治体の解散が提案されることもある。

反税感情は，自治体における租税負担がカウンティにおけるそれよりも高いような地域で特に根強い。フロリダ州での一連の解散へ向けた動きがその好例である（1404）。こうした右翼による反税運動が反政府感情と結びついて自治体解散の要求となるのに対して，左翼による自治体解散の要求は州の進歩的な様式での近代化（progressive-style modernization of the state）の手段と位置づけられている（1407）。前述のニューヨーク州の事例は，左翼による自治体解散運動の一つである。

「改革」。改革の手段として自治体の解散が提案されることがある。提案者は，州であることもあれば，有権者であることもある（1408）。カリフォルニア州ヴァーノン市（City of Vernon, California）は，非自発的解散が行われようとした例である。巨額の報酬や関係者との取引を通じた汚職が発覚し，地区検事が自治体の解散を勧告した。しかし，民事大陪審は，この計画を

否決し，むしろ，州議会の決定によるべきであると判断した。州議会は，同市を解散させる法律案を検討したが，結局，この法律案は成立しなかったようである[9]（1409）。腐敗対策として自発的解散が行われようとした例も散見され，その中で最大規模のものはフロリダ州マイアミ市である（1410）。

「人種」。人種は，自治体の解散を促進することにも阻害することにも働きうる要因である。ある自治体で特定の人種（具体的には，黒人やヒスパニック）が大多数を占めていることは，この自治体を維持する方向にも働きうる。こうした人種の利害が意思決定に反映されるからである。他方で，こうした自治体を解散した場合，こうした人種の人々にとっては，より豊かな他の人種（具体的には，白人）からの再分配を受けられるという便益が存在する。

歴史的には，19 世紀中盤以降，黒人のみで構成された南部の自治体（タウン）が白人からの差別を避けつつ政治参加，土地所有，経済活動を行うための可能性を提供していた。しかし，1920 年代から 1930 年代にかけて，大恐慌のため農業が成り立たなくなり労働力を求めて人々が北部に移動したことにより，さらに様々な手段による激しい人種差別による人口の流出により，これらのタウンは解散した（1413）。

近年の事例でも，人種が主要な争点となっているものがある。マイアミ市の事例では，自治体を解散することがキューバ系住民の文化的象徴を失うことになるのではないかという議論があった。また，マイアミ市の解散への動きの背後に，裕福な白人の住民で占められた地域が黒人やヒスパニックの多い地域を切り離そうという思惑があったことは前述のとおりである。そもそも，自治体の形成が自発的ではなく，近隣の白人中心の地域が自治体となったことにより取り残された結果として黒人中心の地域が自治体設立に追い込まれたという事例すらある（1414）。こうした白人中心の地域の自治体設立に対して，1965 年投票権法及び合衆国憲法の第 14 修正・第 15 修正に違反するという理由で解散を求める訴訟が，ジョージア黒人立法協議会（Georgia Legislative Black Caucus）により提起されたこともある。最後に，カリフォルニア州ヴァレーホ市の事例では，人口が多く黒人とヒスパニックが多数を占め財政危機に見舞われているヴァレーホ市が，人口が少なく白人が多数派であるソラノ・カウンティへ編入されることの是非が問われている。ヴァレーホ市が解散すると，ソラノ・カウンティの予算，サービス，統治，そして政治力学が大きく影響を受けることになる（1415）。同様の問題状況は，テネシー州メンフィス市における学校区の解散問題においても見られる（1416）。

[9] Sam Allen, Vernon agreed to pay $60 million to avoid disincorporation, Los Angeles Times, December 13, 2011. http://articles.latimes.com/2011/dec/13/local/la-me-vernon-money-20111213

まとめると，自治体が解散することは，人種間の富の再分配に資するが，人種ごとの自律性（autonomy）や少数派の政治的リーダーシップの喪失をもたらすことになる。

「コミュニティ」。自治体の解散に向けた動きが開始した後，それを押し戻す力を表現するものとして，コミュニティの概念が挙げられる。すなわち，自治体が，場所を定義し，コミュニティの絆を深め，地域の歴史を維持する，ということである。ここでは，さらに，住民同士の絆（bonds），住民と彼らの政府の絆は，小規模な政府であるほど強い，と考えられている（1417）。

第 4 章（1419）。

自治体の解散には，多くの自治体があり細分化されている状態を解消し，カウンティやその一区画（タウンシップ）に統合するという面がある。このことを踏まえて，自治体の解散が今後どのような意味合いを与えられるべきかということを論じる（1419）。

「地方自治法における解散」。従来，地方自治法においては自治体こそが重要とされてきた。しかし，カウンティやタウンシップの重要性が認識されるべきである。また，自治体の形成は一方通行ではなく，自治体とカウンティの関係は円環（loop）のようなものと考えるべきである。アメリカ合衆国の土地は原則として全てカウンティに属しており，カウンティの境界は不変である（1420）。その一部が必要に応じて自治体を設立し，また解散すると考えられる。同様に，都市化も一方通行のものではなく，都市が衰退することも視野に入れた法システムを形成すべきである（1421）。さらに，住民が唯一の一般的な地方政府としてカウンティを選ぶことがあるという事実にも注目すべきである。

自治体とカウンティの法的位置づけを比較したい。そのためには，マイアミ市の事例と 1960 年代にジャクソンヴィル市がデュバル・カウンティのほぼ全域を取り込んだ事例とを比較するのがわかりやすい。ジャクソンヴィル市では，市域を割って新しい自治体を作るためには，デュバル・カウンティ全体からの承認が必要である。しかし，マイアミ市で提案されたように解散してカウンティだけになってしまうと，前述のように，カウンティのうち自治体を設立したい地域の住民による承認があれば足りる（1423）。このような違いが生じるのは，自治体（市）とカウンティの権限が非対称だからである（1424）。自治体は好きな境界を引いて容易に作ることができるのに，残されるカウンティに発言権はない（1425）。カウンティは，州政府と同じような位置づけを与えられている。しかし，このようなカウンティの位置づけは，カウンティも

地方政府であって一人一票原則が適用されるとする 1968 年の最高裁判所判決[10]と緊張関係にある（1426）。

最後に，地方政府の小さな単位を統合（consolidation）ことについて，2 つの形式を区別すべきである。ひとつは，自治体とカウンティの関係を変える統合であり，垂直的境界変更（vertical boundary changes）と呼ぶことができる。もうひとつは，自治体とカウンティの関係を変えず，自治体政府間で権限が移動するものであって，水平的境界変更（horizontal boundary changes）と呼ぶことができる。自治体の解散は，前者の一類型である（1427）。

「都市理論における解散」。自治体の解散は，都市及び圏域の衰退に適応するために地方自治を縮小する（shrinking local governance to adapt to urban and regional decline）という，新しくまた必要性のある議論を都市理論に持ち込んでいる。

学問領域としての地方自治法は，戦後の都市化のブーム及びそれが従来の都市中心部にもたらした損失の中で誕生した。多くの新しい自治体の設立とそれによって生じた法的に細分化された大都市の様相については，小さな自治体と大都市の細分化の生じた原因，それがもたらす費用及び便益について熱心な議論が行われた。フルッグ（Gerald E. Frug）などは，小さな自治体の設立は少なくとも一定の文脈においては政治参加を高め，少数人種に権力を与え，コミュニティを作るのに役立つとして，前向きに評価した[11]。また，フィシェル（William A. Fischel）などの経済学者は，地方政府にかかる費用の削減，地域ごとの特性が促されること，住民による選択肢の最大化，といった理由から細分化を肯定的にとらえた（1428）。一方，郊外における自治体の設立を再分配及び人種問題の観点から否定的に捉える見解もある（フルッグはこちらの問題点も指摘しているようである。 1429, note 278）。大都市エリアでの自治体間の過当競争を指摘する論者もいる。

そして，大都市の細分化による負の側面を強調する論者（ブリフォールト，キャシン，レイノルズ）にとっては，再分配のための手段として，圏域政府（regional governments）が好まれてきた。大都市が郊外をその郊外の住民の同意なしに併合できるというルール（involuntary annexation rules）も提案されてきた（レイノルズ）。これに対して，細分化による人種的・社会経済的帰結に懸念を示しつつ，自治体にもっと権限を与えることにより圏域内の協働を図ることを提案する論者（フルッグ，バロン）も存在する。さらに別の論者は，圏域間の公平（regional

[10] Avery v. Midland County, 390 U. S. 474 (1968).
[11] フルッグの見解については，木下昌彦「自由・権力・参加（1）―地方公共団体の法的地位への批判的研究」新世代法政策学研究 16 号 353 頁（2012 年）を参照されたい。

equity）を促進することを提案する（1429）。

近年は，都市中心部と郊外との分断が決定的になっているデトロイト，バッファロー等のラスト・ベルト（Rust Belt）の都市において，縮小都市運動（shrinking cities movement）の提案する様々な手法を用いて，残っている人々を一定の地域に集めてそこにのみ行政サービスを提供することが模索されている。縮小都市運動は，都市圏が成長していくという前提を取り払い，都市中心部のみに焦点を当てるものである（1430）。

自治体の解散は，縮小する都市の理解に新たな章を開くものである。それは縮小する地方自治（shrinking governance）であって，縮小する都市について土地利用の戦略が変わったように，縮小する都市については地方自治の制度も変わらなくてはならない，ということである。

自治体の解散は，縮小する都市ということを超えた示唆をもたらす。すなわちそれは，地域主義及び細分化対策をいわば裏口から達成する手法である（1431）。

「公共政策及び法改革の種としての自治体の解散」。自治体の解散というものを改革のための手法として用いることが考えられるが，そのためにはまず，州が自治体とカウンティの本質をどのように見ているのかということが問題となる。第 1 に，都市化した地域については自治体が覆い尽くさなくてはならないという，最近のフロリダ州における動きのような考え方がある。この場合，人口が多い地域で自治体が解散することは制限されなくてはならない。第 2 に，自治体のない都市化した地域についてはカウンティがサービスを提供するようになっており，カウンティと自治体とはどちらかを選ぶようなものであるという考え方がある。この場合，自治体が解散するための要件は緩やかなものであるべきである（1434）。

そして，こちらの類型では，自治体の解散につき実験と柔軟性（experimentation and flexibility）を認めるような法改正が行われることを強く推奨する。法改正の方向性としては，ニューヨーク州で行われたそれがほとんどの点でモデルとなる。具体的には，第 1 に，自治体の解散についての規定がない州では解散についての規定を設けるべきである（1435）。この点で興味深いのは，ペンシルヴェニア州である。同州では，州の全域が自治体で覆われており，人口が少なく税収も少ない地域にも自治体が存在していた。そこで，アルゲニー・カウンティの監察官（Controller）であるルッキーノ（Frank J. Lucchino）の提案に基づいて，自治体のない地域の創設と自治体の解散を可能にする法案が提出された。この 2001 年の試みは失敗に終わったが，その後，（本論文公表後の）2014 年に同内容の法律が成立している[12]（1436）。第 2 に，自治体の解

[12] Romy Varghese, Zombie Towns' Days Numbered Under Pennsylvania Bill. http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-05-05/zombie-towns-days-numbered-under-pennsylvania

散のための人口要件を引き上げるべきである。現在は 50 人から 1100 人といったゴースト・タウンの水準であるが，絶対的な数字を基準とするのではなく，解散する自治体の人口と編入されるカウンティの人口の比率を基準とすることが考えられる。

なお，自治体の解散に関する法は，自治体の設立に関する法と統合的に設計されるべきである（1437）。自治体の解散に関する法の設計にあたり，最も重視されるべきはカウンティ及びその一区画の政府・住民の利害，及び自治体がない地域の住民の利害である（1438）。カウンティの利害を考慮する場合，（1）カウンティに自治体の解散を阻止する権限を与えること，または，（2）カウンティに解散前の条件設定の段階で関与させる，あるいは，カウンティの利害に関する事項を境界設定委員会（boundary agencies）または審査を行う裁判所に考慮させる，という選択肢がある（1439）。このうち，二番目の方法が強く推奨される。このほか，解散する自治体の住民の利害も考慮されるべきであり，意思決定に必要な情報の提供方法に工夫が必要である（1440）。

「今後の研究の方向」。筆者が今後も続ける法理論に関する研究以外に，以下の事柄に関する実証研究（empirical analysis）が必要である。自治体の解散を決定する要因は何か（1441）。自治体の解散による帰結は何か。州ごとの調査。自治体の解散によって影響を受ける人は誰か，及び，経済社会的不平等への影響。自治体の解散に対する法的環境（legal environment）の効果（1442）。

第 5 章（1443）。（省略）

結論（1445）。（省略）

## 3. 若干のコメント

「解散する自治体」は，自治体の解散を前向きにとらえ，カウンティの果たすべき役割を重視している。この点で，この論文は，自治体が存在すること自体を基本的に肯定的に理解してきた従来のアメリカ地方自治法学の主流的見解と鋭く対峙するものであり，今後どのような論争が行われるのか，注目していきたい。また，この論文は，近年加速している“独立”する富裕層の問題[13]に対する解決策を提示する，極めて実践的なものでもある。

---

-bill-muni-credit 1987 年法律 47（Act 47）に 439 条が追加された。

[13] NHK「クローズアップ現代　“独立”する富裕層―アメリカ　深まる社会の分断」（2014 年 4 月 22 日放送）。 http://www.nhk.or.jp/gendai/kiroku/detail_3488.html

「解散する自治体」はアメリカ地方自治法の文脈ではどのように評価されているのであろうか。この論文に対しては，同じ雑誌のオンライン版で，アンダーソンと同世代のオストロウによる好意的な書評論文が寄せられている[14]。この書評論文は，要するに，次の 2 点を主張している。第 1 に，アンダーソンは自治体の解散が「圏域主義（regionalism）」につながると言っているが，そのようなことはないのではないか。第 2 に，「圏域主義」に関する現在の問題を解決するためには，むしろ連邦法及び連邦による助成に基づく，圏域を構成する自治体・カウンティの連携が重要なのではないか。

「圏域主義」は，古くから用いられている概念であるが[15]，ブリフォールトの説明によれば，大都市圏が小さな自治体に寄って細分化されている状態を批判し，これらの自治体よりも広域の地方政府に権限を与えて大都市の抱える諸問題を解決しようという考え方である[16]。この文脈では，「地域主義（localism）」は，既存の自治体の体制や権限を維持しようとする考え方として否定的にとらえられる。そして，オストロウによれば，圏域主義には，圏域内における連携によって経済的な効率性を高めるという動機と，圏域内で富の再分配を行うことで公平性を高めるという 2 つの動機とがあった。

書評論文が言うとおり，アンダーソンの見通しはやや楽観的に過ぎるかもしれない。とはいえ，日本に対する示唆がないわけではない。

第 1 に，日本においても圏域が形成されないエリアにある自治体は少なくない。「解散する自治体」の理屈をそのまま適用するならば，そのようなエリアでは自治体を解散して都道府県ないし地方独立行政法人のような地方政府に委ねることが合理的であるということになる。全国が市町村に覆い尽くされている日本においては，このような提案を受け入れるためには大きな発想の転換が必要なのかもしれないが[17]，国民一人一人が自分自身にとって重要な基本的な事柄について権利を保障されており，また，一定の政治参加が可能である限りにおいて，地方政府の体制については人口分布や利用可能な科学技術に応じて適切なものが選ばれるべきだと思う。

---

[14] Ashira Pelman Ostrow, Emerging Counties? Prospects for Regional Governance in the Wake of Municipal Dissolution, 122 Yale L. J. Online 187 (2013). http://yalelawjournal.org/forum/emerging-counties-prospects-for-regional-governance-in-the-wake-of-municipal-dissolution

[15] *See e. g.*, Charles M. Haar, Zoning for Minimum Standards: The Wayne Township Case, 66 Harv. L. Rev. 1051, 1053 (1953).

[16] Richard Briffault, Localism and Regionalism, 48 Buff. L. Rev. 1 (2000).

[17] （「解散する自治体」を著したアンダーソンとはかなり違う考えの持ち主であるが）フルッグが言うように自治体というものが本来的には私法人と起源を同じくする社団法人であるとすれば（木下・前掲注 11 参照），自治体を欲しない人たちに無理やり自治体を与える必要はないかもしれないし，少なくとも，極めて限定的な機能しか果たさない自治体というものが存在しても構わないと言えるだろう。

実現するかどうかはともかく，市町村のない地域ないし市町村の役割がごく限定的な地域，という選択肢を考えてみてもよいだろう。

第 2 に，「解散する自治体」が円環の比喩で示唆するような，右肩上がりの成長を前提としない発想は，取り入れるに値するかもしれない。全く実証されていない単なる感想であるが，日本で長い間支持されてきた地方分権の考え方は，東京をはじめとすると大都市圏が経済成長することを前提に，同様の成長の機会ないし経済成長によって得られた富を地方にも与えるべきだ，という発想に基づいていたのではないか。最近でも，「人口減少社会」という言葉には負のイメージがつきまとう。しかし，もはやそのような成長を想定することは，現実的でも，望ましくもないのではないか。住宅について増築ではなく減築が言われるように，（少なくともあるエリアで）人口が減ることを見越した土地利用規制，また，状況の変化に応じて適切な自治体の形態・権限を与えること等を考えてもよい。その際，法の適用ないし措置にあたり自治体や関係者に負のイメージを与えないようにすることが，制度の運用に際して重要となろう。

第 3 に，これは特に租税法を専攻する私自身にとっての課題であるが，地方における富の再分配について，日本の文脈でも考える必要があると感じた。確かに，地方税の目的には富の再分配は入っていないと考えられてきた。しかし，「解散する自治体」が取り上げていたように，アメリカでは，租税を払う者と払わずにサービスのみを享受する者との間の富の移転が顕在化し，またこれらの者の間の対立が激化している。日本でも，アメリカほどには顕在化していないが，自治体内部での富の再分配が実際にはある程度存在している。さらに，自治体間の税収の偏りの問題も，個人レベルでの租税負担とサービス享受のバランスがどの程度保たれているかということから出発して考えるべきなのかもしれない。

資料２

# ２１世紀地方自治制度についての調査研究会　設置要綱

我が国は、人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容をはじめとする時代の潮流の中にあり、住民に身近な行政の果たすべき役割は従来に増して大きくなることが見込まれ、地方自治体は、これまで以上に住民の負託に応えられる存在に進化を遂げていくことが必要である。

現在、政府において第３１次地方制度調査会が設置され、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、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等に関する諮問に基づき、同調査会において調査・審議が行われているところである。

一般財団法人自治総合センターでは、地方自治を取り巻く状況の変化を踏まえ、総務省自治行政局行政課の協力を得て、下記により学識経験者による研究会を設置し、２１世紀における地方自治制度の運用上の諸課題、新たな制度改正の展望等について研究することとする。

記

## １　研究会の名称

「２１世紀地方自治制度についての調査研究会」

## ２　研究の目的

２１世紀における地方自治制度の運用上の諸課題、新たな制度改正の展望等について研究することとし、今後における地方自治の健全な発展に資することを目的とする。

## ３　主な研究のテーマ

- 地域経営の主体としての市町村のあり方
- 著しく人口減少した地域における地方行政体制のあり方
- 地方議会における幅広い人材の確保のあり方
- 地域コミュニティを支える主体の組織のあり方

など

## ４　構成員

- 研究会の構成員は別紙のとおりとする。
- 研究会には、必要に応じ、構成員以外の関係者の出席を求めることができる。

## ５　研究会の開催

研究会は１ヶ月に１回程度、１回あたり２時間程度を定例とする。

## ６　開催期間等

平成２７年１１月から開催し、平成２７年度中に調査・研究成果をとりまとめる。

資料３

# 第31次地方制度調査会

## １．概　要

地方制度調査会は、地方制度調査会設置法により、内閣総理大臣の諮問に応じて地方制度に関する重要事項を調査審議するため、昭和27年12月、総理府（現：内閣府）に設置。平成26年5月15日、第31次地方制度調査会の第１回総会が開催され、総理より諮問。
※開催状況：総会2回（H26 5/15、H27 3/2）、専門小委員会26回（H26 5/28 ,6/2 ,7/7 ,7/23 ,8/1 ,8/29 ,9/9 ,9/18 ,10/1 ,10/15, 12/2, H27 1/14, 1/28,4/3,4/13,4/22,5/27,6/12,6/22,7/15,7/28,8/20,9/10,10/2,10/23,11/9）

## ２．委　員　（任期：H26.5.15～H28.5.14）

委員は、内閣総理大臣が任命することとされており、30人以内で構成。任期は2年で国会議員、地方公共団体の議会の議員、地方公共団体の長等及び学識経験者により構成。

**委員**　第2回総会時点（H27.3．2時点）

**【学識経験者18名】**

| | | |
|---|---|---|
| | 飯島淳子 | 東北大学教授 |
| | 池内比呂子 | （株）テノ．コーポレーション代表取締役 |
| | 伊藤正次 | 首都大学東京教授 |
| ○ | 碓井光明 | 明治大学教授 |
| | 太田匡彦 | 東京大学教授 |
| | 大山礼子 | 駒澤大学教授 |
| | 鎌田由美子 | カルビー（株）上級執行役員 |
| ◎ | 畔柳信雄 | （株）三菱東京UFJ銀行特別顧問 |
| | 小林裕彦 | 弁護士 |
| | 佐々木信夫 | 中央大学教授 |
| | 清水涼子 | 関西大学教授 |
| | 勢一智子 | 西南学院大学教授 |
| | 田中里沙 | （株）宣伝会議取締役副社長兼編集室長 |
| | 谷口尚子 | 東京工業大学准教授 |
| | 辻　琢也 | 一橋大学教授 |
| ★ | 長谷部恭男 | 早稲田大学教授 |
| | 武藤博己 | 法政大学教授 |
| | 村木美貴 | 千葉大学教授 |

**【国会議員6名】**

| | |
|---|---|
| 石田真敏 | 衆議院議員 |
| 坂本哲志 | 衆議院議員 |
| 土屋正忠 | 衆議院議員 |
| 小川淳也 | 衆議院議員 |
| 石井正弘 | 参議院議員 |
| 野田国義 | 参議院議員 |

**【地方六団体6名】**

| | |
|---|---|
| 古田　肇 | 岐阜県知事（全国知事会） |
| 林　正夫 | 広島県議会議長（全国都道府県議会議長会会長） |
| 森　民夫 | 新潟県長岡市長（全国市長会会長） |
| 佐藤祐文 | 横浜市議会議長（全国市議会議長会会長） |
| 藤原忠彦 | 長野県川上村長（全国町村会会長） |
| 蓬　清二 | 香川県直島町議会議長（全国町村議会議長会会長） |

（委員３０名）

（◎：会長、○：副会長、★：専門小委員会委員長）

## ３．諮　問

個性を活かし自立した地方をつくる観点から、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、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等について、調査審議を求める。

# 第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申素案」の概要　（平成27年11月9日 第26回専門小委員会）

## 地方行政体制のあり方

・人口減少社会の中で、市町村が、地域経営の主体として、人口減少対策を講じつつ、引き続き持続可能な形で行政サービスを提供する必要。
・人口減少社会において、行政コストが増大する一方で資源が限られる中で、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供するためには、あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供する発想は現実的ではない。

### １　広域連携等による行政サービスの提供

・平成26年の改正地方自治法により導入された連携協約制度等を活用し、地方圏や三大都市圏それぞれの特性に応じた方法により推進すべき。

・圏域内に、昼夜間人口比率が1以上の2つの中心的な市が隣接している場合**（複眼型）**においては、連携中枢都市になり得る。
・一定規模の圏域内に、規模・能力が一定以上の都市が複数存在するような場合には、**連携中枢都市圏等以外の広域連携**があり得る。

### ２　外部資源の活用による行政サービスの提供

・従来の地方公共団体間の事務の共同処理の仕組みの他に、市町村業務について効率的に処理する方策として、外部資源を活用し、かつ、共同で行える仕組みを充実することも重要な選択肢の一つ。

・窓口業務のように、**公権力の行使にわたるものを含めた包括的な業務について、地方独立行政法人の活用を制度上可能とする**ことも、選択肢の一つ。**地方独立行政法人を地方公共団体が共同で活用**することも選択肢の一つとして考えられる。

➡以上のような地方行政体制を確立することが、人口減少対策を的確に講じることにつながる。

## ガバナンスのあり方

・地方公共団体は、人口減少社会において合意形成が困難な課題について解決することが期待。
・住民の福祉の増進に努め、最少の経費で最大の効果を挙げるよう、地方公共団体の事務処理の適正性の確保の要請が高まる。
→ 長、監査委員等、議会、住民が、役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを活かして事務処理の適正性を確保することが重要。

### １　長

・**内部統制を制度化**すべき
→全ての長に内部統制の権限と責任があることを明確化。ただし、具体的手続きは団体の規模に配慮。

### ２　監査委員等

・監査の実効性や独立性・専門性の向上
→**地方公共団体共通の統一的な基準の策定や監査委員の研修**を行うとともに、**監査を全国的に支援する共同組織の構築等**が必要。

### ３　議会

・議会は議会としての監視機能を適切に発揮すべき
→**決算不認定に対する長の説明責任**を果たす仕組み、**議選監査委員設置の選択制**の導入。

### ４　住民

・住民がチェックできるよう、透明性を確保すべき
・ガバナンス全体の見直しとあわせて、**経過失の場合の長等への責任追及のあり方の見直し**や**違法性等を確認する仕組みの創設**、**権利放棄の手続の整備等**の**住民訴訟制度等の見直し**をすべき

➡これらの見直しは、地方公共団体に対する住民からの信頼を向上させ、人口減少社会に的確に対応することにも資する。

資料４

# 人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申素案

目　　次


第１　基本的な考え方
　１　人口減少社会に対する現状認識
　２　地方行政体制のあり方
　３　ガバナンスのあり方

第２　行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制
　１　広域連携等による行政サービスの提供
　　(1) 地方圏
　　① 基本的な認識
　　② 市町村間の広域連携が可能な地域
　　(a) 基本的な認識
　　(b) 連携中枢都市圏等の推進
　　(c) 連携中枢都市圏等以外の広域連携
　　③ 市町村間の広域連携が困難な地域
　　(a) 基本的な認識
　　(b) 都道府県の補完
　　(2) 三大都市圏
　　① 基本的な認識
　　② 市町村間の広域連携
　　(3) 東京圏と地方圏
　　① 基本的な認識
　　② 移住・交流の促進
　２　外部資源の活用による行政サービスの提供
　　(1) 基本的な認識
　　(2) 地方独立行政法人の活用

第３　適切な役割分担によるガバナンス
　１　長
　　(1) 基本的な認識
　　(2) 内部統制のあり方
　２　監査委員等
　　(1) 基本的な認識
　　(2) 監査の実効性確保のあり方
　　(3) 監査の独立性・専門性のあり方
　　(4) 監査への適正な資源配分のあり方
　３　議会
　　(1) 基本的な認識
　　(2) 議会制度や議会運営のあり方
　　(3) 議員に求められる役割
　　(4) 幅広い人材の確保
　４　住民
　　(1) 基本的な認識
　　(2) 住民訴訟制度等の見直し

## 第１　基本的な考え方

### １　人口減少社会に対する現状認識

我が国は人口減少局面に突入しており、現状が続けば、２０６０年（約５０年後）には人口が約８，７００万になると予想されている。

現状のままであれば、地方圏での生産年齢人口の大幅減、三大都市圏での高齢者の大幅増により、２０６０年（約５０年後）になっても、人口構成の不均衡が続く見込みである。

現状は、地方圏から東京圏への転入超過の状態にあり、今後、地方圏から東京圏への転入超過が収束するかどうかが課題の一つである。

さらに、２０５０年（約４０年後）までに、居住地域（１㎢毎の地点で見た場合）の６割以上で人口が半分以下、さらにその１／３（居住地域全体の約２割）では人が住まなくなると推計され、人口の低密度化が生じる。

人口減少社会にあっても、それぞれの地域において、地域経済が安定し、人々が快適で安心な暮らしを営んでいけるような持続可能な地域社会の形成が求められる。

人口減少が地域にもたらす具体的な影響は、地域によって多様であるが、地域社会の持続可能性についての危機意識が急速に高まっている。

### ２　地方行政体制のあり方

地域社会の持続可能性を高めるためには、地域の総力を結集して人口減少がもたらす課題に対応する必要がある。

その中で、住民に身近な基礎自治体であり、住民に身近な行政サービスを総合的に提供する役割を有する市町村にあっては、地域経営の主体として、人口食い止め策や課題対応策等の人口減少対策を講じつつ、引き続き持続可能な形で人々の暮らしを支える行政サービスを提供する必要がある。

とりわけ、地方圏において、早くから人口減少問題と向き合ってきた市町村は、中山間地や離島等の条件不利地域を中心に、すでに厳しい現状に直面しており、行政サービスの持続可能な提供を確保することが喫緊の課題であると言える。

行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制を確立することが、人口食い止め策や課題対応策等の人口減少対策を的確に講じることにつながるものと考えられる。

市町村は、人口規模や地理的条件等において多様であり、まずはそれぞれの市町村が、地方分権が進展する中で自らの創意工夫により、自主的に

行政サービスを提供する必要があるが、そのためには、ＩＣＴの活用等、社会経済の変化を踏まえた対応が求められる。

さらに、人口減少の進行を踏まえると、行政サービスの持続可能な提供を行うためには、自らの業務の見直しだけでなく、更なる工夫が求められる。

(1) 広域連携等による行政サービスの提供

人口減少社会において、高齢化や人口の低密度化等により行政コストが増大する一方で資源が限られる中で、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供するためには、あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供する発想は現実的ではなく、各市町村の資源を有効に活用する観点からも、地方公共団体間の連携により提供することを、これまで以上に柔軟かつ積極的に進めていく必要がある。

このため、平成２６年の改正地方自治法により導入された連携協約制度をはじめ、事務の共同処理の仕組みを活用して地方公共団体間の広域連携を推進していくべきである。

広域連携は、地方圏や三大都市圏それぞれの特性に応じた方法により推進すべきであり、その推進に当たっては、市町村間の連携を基本としつつ、中山間地や離島等の条件不利地域のように、市町村間の連携による課題解決が困難な地域においては、広域自治体としての都道府県が補完を行うことが考えられる。

(2) 外部資源の活用による行政サービスの提供

人口減少社会において資源が限られる中では、従来の地方公共団体間の事務の共同処理の仕組みの他に、市町村業務について効率的に処理する方策として、外部資源を活用し、かつ、共同で行える仕組みを充実することも重要な選択肢の一つである。

(3) 各主体の役割

① 市町村の役割

市町村は、住民に身近な基礎自治体として住民に対し行政サービスを適切に提供する責任を有しているが、人口減少社会に的確に対応するため、例えば、市町村間の広域連携等により行政サービスを提供することを進めていく場合においては、市町村が一部の行政サービスを自ら直接提供しない場合や逆に圏域内の他の市町村の区域に係る行政サービスも提供する

場合等、市町村の行政サービスの提供のあり方には、人口規模等の状況に応じて多様な形態が出てくるものと考えられる。

そのような状況の中で、市町村は、他の主体と連携して行政サービスを提供することを進めていくこと等により節約される資源を、地域が持つ潜在的な力を高める分野に投入し、地域づくりの政策や企画を行い、他の主体との調整を行う地域経営の主体としての役割を果たすことができるかどうかが重要である。

② 都道府県の役割

人口減少社会において資源が限られる中で、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供する観点から、広域自治体としての都道府県が果たすべき役割は重要である。

市町村間の広域連携が可能な地域においては、市町村が広域連携を進めていく上で、必要な助言や支援等、都道府県が担う連絡調整機能は重要なものである。

一方、市町村間の広域連携が困難な地域においては、当該地域に存する市町村が地域経営を円滑に行えるよう、都道府県は、補完機能を発揮することが求められ、人口減少の進行とともに、その役割は重要性を増していくことになる。

都道府県の役割については、これまで一般の市町村が担ってきた役割であっても、例えば、国民健康保険事業の見直しのように、今後、人口減少がさらに進んだ場合における地域の状況を踏まえ、さらに議論する必要も出てくるものと考えられる。

③ 地域コミュニティを支える主体の役割

地域コミュニティは、住民の参加の下、自治会・町内会等のコミュニティ組織やＮＰＯ等の様々な団体の活動が支えており、公共サービスを支える観点も含め、人口減少社会においてそれらの役割はますます重要となる。

こうした地域コミュニティを支える主体の組織のあり方、その自立的な運営のあり方、企業のコミュニティへの参加のあり方等について、大都市のように現状ではコミュニティ意識が希薄な地域と、コミュニティ意識は高いが人口減少によりそれを支える資源が縮小している地域とでは問題の所在が異なることを踏まえ、引き続き検討が必要である。

## 3　ガバナンスのあり方

人口減少社会に的確に対応するため、資源が限られる中で、合意形成が困難な課題が増大するとともに、地方分権改革の進展に伴い、地方公共団体の責任領域や自己決定権が拡大していることを踏まえると、地方公共団体は、人口減少社会において合意形成が困難な課題について解決することが期待されている。

また、人口減少社会において資源が限られることや、地方分権改革の進展に伴い地方公共団体の責任領域や自己決定権が拡大することに加え、地方公共団体の事務の複雑・多様化や行革の進展により、地方公共団体の行政サービス提供体制が変化していることもあり、住民の福祉の増進に努め、最少の経費で最大の効果を挙げるよう、地方公共団体の事務処理の適正性の確保の要請が高まる。

加えて、多様な行政サービスの提供形態があり得るが、それらが適切かどうかについてもチェックすることが必要になってくる。

これらについては、人口規模の大小や地理的条件等に関わらず求められるものであり、それぞれの地域の実情に即して、地方公共団体の事務処理の適正性の確保の要請に応えるようなガバナンスの仕組みを適切に確保することによって、地方公共団体が解決を期待されている人口減少社会において合意形成が困難な課題に、より集中して対応することができる。

人口減少が進み、資源が限られる中で、事務処理の適正性の確保の要請に応えるためには、長、監査委員等、議会、住民が連携することなく、重複した役割を担うことになってしまわないよう、役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを活かして事務処理の適正性を確保することが重要である。

これらの適切な役割分担によるガバナンスは、地方公共団体に対する住民からの信頼を向上させ、人口減少社会に的確に対応することにも資するものである。

## 第２　行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制

### １　広域連携等による行政サービスの提供

#### (1) 地方圏

① 基本的な認識

これまでも、自主的な市町村合併や事務の共同処理等、他の主体と連携して行政サービスを提供する取組が行われてきたところであり、今後も、

基礎自治体である市町村が、これらの中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要である。

② 市町村間の広域連携が可能な地域

(a) 基本的な認識

市町村間の広域連携が可能な地域においては、第３０次地方制度調査会で、核となる都市と近隣自治体との間で都市機能の「集約とネットワーク化」を進めることとされたことを踏まえ、柔軟な連携を可能とする仕組みである連携協約制度を活用して、現在形成が進んでいる連携中枢都市圏や定住自立圏（以下「連携中枢都市圏等」という。）が、人口減少社会に的確に対応するためのプラットホームとして重要である。

なお、圏域内に、昼夜間人口比率が１以上の２つの中心的な市が隣接している場合においては、地域の実情に応じ、適切な役割分担のもとで２つの市が連携して核となる都市の役割を担うことも考えられる。

また、人口減少社会に的確に対応するためには、連携中枢都市圏等を推進していくことが基本であると考えられるが、連携中枢都市圏等の広域連携だけでなく、連携協約を活用した、それ以外の広域連携も考えられる。

(b) 連携中枢都市圏等の推進

(b)-1 連携中枢都市圏等の形成

圏域の形成には、そもそも連携中枢都市等も近隣市町村もそれ自体のみで存立できるものではなく、連携中枢都市等と近隣市町村が相互依存の関係にあることで成り立っているという認識を前提とした信頼関係が必要である。

そのため、連携中枢都市等と近隣市町村が、特定の課題にとどまらず、幅広い分野の課題について総合的に検討することを通じて圏域のビジョンを共同で作成すべきである。

また、首長同士の信頼関係も重要であるが、相互依存関係を前提とした信頼関係は、議会同士においても同様に重要である。

例えば、首長や議会は、住民に対して、個別の事務ごとではなく、圏域全体のまちづくりの方向性を示す中で説明責任を果たしていくことが考えられる。

他方、住民は、連携中枢都市圏等の形成の意義を共有し、当該圏域としての一体感を醸成することが必要である。また、企業は、経済活動等

を行う中で、圏域として取り組むことが効率的かつ効果的である事案について市町村に対し積極的に問題提起をすべきである。

これらの主体が役割を果たせるよう、住民、企業やＮＰＯ等、多様な構成員からなる協議・懇談の場を設け、圏域の形成を進めていくべきである。

圏域の形成については、当事者である関係市町村の話し合いを基本としつつ、都道府県は、関係市町村から求めがある場合等に必要な助言や支援等を積極的に果たすべきである。

(b)-2 連携中枢都市圏等における取組の強化・充実

人口減少社会においては、地域経済の活性化が重要であることから、圏域全体の経済の活性化に資する取組を推進する必要がある。

連携中枢都市圏等形成当初は、圏域の中で比較的連携しやすい取組から始めることが重要であるが、将来的には、人口減少の進行に応じ、例えば、インフラの広域再編等のように合意形成は容易ではないが圏域単位で対応していかなければいけないような困難な課題に対応していく必要がある。

このような連携中枢都市圏等の取組を進めるためには、連携中枢都市等と近隣市町村が圏域の取組を円滑に行えるよう、権限、財政、人材等の観点から地方行政体制を整備する必要がある。

例えば、都道府県の権限に属する事務について、連携中枢都市等に移譲されているが、近隣市町村には移譲されていない事務について、連携中枢都市等と近隣市町村が合意しているときは、都道府県は条例による事務処理特例制度を活用して積極的に権限を移譲すべきである。

また、連携中枢都市圏等において期待される取組は、圏域を形成することによって実行できる取組であり、そのために発生する需要について適切な財政措置をすべきである。

加えて、連携中枢都市圏等単位で市町村職員同士の交流を進めることにより、圏域意識の醸成が図られることも期待できる。

住民の負託を受けた議会は、圏域での取組について、例えば、委員会を設ける等により不断にチェックすることが必要である。そのためにも、圏域の取組の状況については、関係市町村で情報を共有する仕組みを連携協約の中に規定する等、事務の適正な執行の確保のために必要な措置を講じるべきである。

都道府県は、連携中枢都市圏等の取組について、関係市町村から求め

がある場合等には、必要な情報提供や助言等を積極的に果たすとともに、特に産業振興、医療、地域公共交通、インフラ整備等について、都道府県が広域自治体として事務を行っているものについては、連携中枢都市圏等の取組を支援する必要がある。

なお、連携中枢都市圏等が県境をまたがる場合には、当該連携中枢都市圏等の希望を尊重しながら、関係都道府県と連携中枢都市圏等の市町村が十分に協議調整をすべきである。

(c) 連携中枢都市圏等以外の広域連携

圏域としては他の連携中枢都市圏等と同様の規模であるが、当該圏域内に、規模・能力が一定以上の都市が複数存在するような場合には、核となる都市と近隣市町村との間の広域連携である連携中枢都市圏等を形成することが困難である場合がある。

その際、これらの都市等が、連携協約を活用して、政策の基本的な方針を共有し、連携中枢都市圏等における取組と同様の取組を、圏域として統一的かつ一体的に実施することも考えられる。

このような場合においては、都道府県が、関係市町村から求めがあるとき等には、必要な情報提供や助言、取組に対する支援等を行うことも考えられる。

③ 市町村間の広域連携が困難な地域

(a) 基本的な認識

市町村間の広域連携が困難な地域における市町村が、人口減少の影響を大きく受ける中で、持続可能な行政サービスを提供するためには、市町村と連携し、それを支える都道府県の役割がより重要になる。

(b) 都道府県の補完

市町村間の広域連携が困難な地域においても、市町村において、事務の必要性を含めて見直し、他の市町村のノウハウや外部資源も活用しながら効率的かつ効果的な執行を行っていくことは当然のことである。

その上で、市町村間の広域連携が困難な地域においては、都道府県の補完が一つの方策として有用である。

その際、都道府県が市町村の事務を全て代わって行うことは現実的ではなく、一定の限界があることにも留意しつつ、都道府県の補完を行う必要性を検討する上での判断要素や都道府県の補完の対象となる事務

及び補完の方法等の考え方を整理する必要がある。

(b)-1 都道府県の補完を行う必要性を検討する上での判断要素

小規模な市町村であることや連携中枢都市等から相当距離があること、何らかの事情により市町村間の広域連携を行うことができなかったこと等、客観的要素を満たしていれば都道府県の補完を行うということではなく、市町村と都道府県の合意が必要であることが前提となる。

都道府県の補完は、市町村の申出等により、市町村の状況に応じて、市町村と都道府県が協議して行うこととすべきである。その際、都道府県は、当該市町村の状況に鑑み、当該市町村を包括する都道府県として積極的に対応することも考えられる。

結果として、同じ都道府県内であっても、市町村ごとに補完される事務が異なることは、許容されるべきである。

(b)-2 都道府県の補完の対象となる事務及び補完の方法

市町村の事務について都道府県が補完を行おうとする際、都道府県に当該事務を処理する体制が必要である。

道路等のインフラ、地域振興、地域保健、職員研修等の総務事務、法律で市町村に義務付けられている計画策定等のように、都道府県も同種の事務を処理している場合は、都道府県は事務を処理する体制を整えやすいことから、比較的補完が容易に行うことができる。

介護保険や義務教育等のように、都道府県は関連する事務を市町村と分担して処理している場合は、都道府県において、職員の育成等、事務を処理する体制を整備するために一定の時間を要する。

さらに、住民基本台帳や戸籍等のように、都道府県が主たる事務を分担していない場合は、職員の育成等、事務を処理する体制を整備するために必要なコストが大きいことから、補完の事務として適当かどうか慎重に検討する必要がある。

補完の対象とする事務については、都道府県と市町村との事務分担の違いによって補完の実施の困難度が異なること等を踏まえ、市町村の人口減少を見通しながら、計画的に考えることが望ましい。

なお、都道府県の補完によって、かえって調整に時間を取られてしまうことがないように留意する必要がある。

補完の方法としては、平成２６年の改正地方自治法により新たに設けられた連携協約や事務の代替執行も含め、事務の共同処理の仕組みを地

域の実情に応じて活用することが重要である。

具体的には、都道府県が補完を行うために都道府県の出先機関を各市町村に新たに置くことは現実的ではなく、例えば、都道府県の出先機関の職員が市町村職員と執務スペースを共有化することや、補完の対象となる市町村に定期的に訪問すること等が考えられる。

都道府県の補完の方法については、事務の態様や地理的条件に応じて、効率的かつ効果的な方法を工夫することとすべきである。

(2)　三大都市圏

① 基本的な認識

三大都市圏は、国際競争が激化する中で、日本全体の経済を牽引する極めて高次な都市圏域である必要がある一方、総じて出生率が低く、地方圏を上回る急速な高齢化の進行や、単独世帯の高齢者が急増することが予想される。

加えて、人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化が進み、一斉に更新時期を迎えることが予想される。

特に、郊外部においては、生産年齢人口の減少や急速な高齢化に伴い行財政運営上、深刻な状況が予想されることを強く認識する必要がある。

以上のように、人口減少がもたらす影響は、三大都市圏においてより急激であり、より厳しい状況に直面する。

しかしながら、三大都市圏においては、上述のような危機意識が十分であるとは言えない。三大都市圏が、国際的な競争力を保ちつつ、生活環境を改善するためには、三大都市圏が圏域として人口減少社会にどのように対応するのかを検討する必要がある。

現在、九都県市首脳会議や関西広域連合といった既存の任意の枠組みが存在するが、これらの既存の枠組みも活用しながら、三大都市圏の地方公共団体が共同して、三大都市圏における人口減少社会への対応を検討すべきである。

② 市町村間の広域連携

人口減少社会に的確に対応するためには、三大都市圏の中で協力体制を構築しつつ、市町村間の広域連携を適切に行うことが求められる。

三大都市圏は、地方圏よりも交通機関が発達しており、他の市町村との役割分担を大胆に行って、他の市町村と相互補完関係を築きやすい。三大都市圏の市町村においては、メリハリの効いた市町村間の広域連携が行わ

れることが期待される。また、三大都市圏においては、地方圏に比べ、市町村合併が進んでおらず、市町村間の広域連携をより進めるべきである。

三大都市圏は、規模・能力は一定以上あるが昼夜間人口比率が１未満の都市が圏域内に数多く存在するため、地方圏のように、核となる都市と近隣市町村との間の連携ではなく、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用である。

広域連携は自律的に調整されていくことが基本であるが、現状においては、三大都市圏において水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担に基づく広域連携が十分に進捗しているとは言いがたい。

公共施設等総合管理計画の策定や市町村の境界における福祉サービスのあり方等の議論をきっかけに、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担に基づく広域連携を進めることが有用である。

人口減少がもたらす影響は三大都市圏においてより急激であり、より厳しい状況に直面することから、三大都市圏の都道府県は、市町村に対し的確に助言や支援等を行い、広域自治体として、市町村間の広域連携を積極的に推進すべきである。

### (3)　東京圏と地方圏

#### ①　基本的な認識

三大都市圏の中でも、東京圏のみが大幅な転入超過であること等から、特に東京圏から地方圏への人口移動の促進を検討する必要がある。

東京圏の一極集中は、多角的な観点から対策を講ずる必要があるが、連携中枢都市圏等をはじめとする地方圏における地域の活性化や行政サービスの持続可能な提供に資する取組は、東京圏から地方圏への移住や移住を促すための交流（以下「移住・交流」という。）を下支えすることになる。

地方公共団体は、これらの取組を着実に実施しつつ、移住・交流を推進するために必要な方策を講じていくことが求められる。

#### ②　移住・交流の促進

移住・交流を促すため、東京圏に住む人々が地方圏との絆を維持するための方策として、複数の住所を有することができることとするのは選挙権等の関係から無理があるが、地方圏にある市町村がつながりのある者を把握し、定期的に情報を提供することや地域の課題について意見を求めること等の工夫を行うことは可能である。

ただし、このような仕組みを設ける際は、居住移転の自由を制約するものとならないよう留意する必要がある。

地方圏との情報の交流や実際の交流を繰り返す中で、地方圏での生活を徐々に体験しながら、いわゆる二地域居住を経て移住を進める方法や、二地域居住をする者の生活を支援する目的で、地方公共団体が、公の施設等の住民に対する行政サービスについて住民以外の者にも利用を広げる方法もある。

「地域おこし協力隊」のように、住民票を地方圏に移した上で地方圏での生活を体験してもらう方策については、移住を段階的に推進する観点や外部の有為な人材を確保する観点から有用であり、引き続き推進すべきである。

受け入れる地方圏の地方公共団体は、新しい人材が地域経営に参画することや、新しい提案を受け入れる土壌を作る必要がある。

## 2　外部資源の活用による行政サービスの提供

### (1) 基本的な認識

#### ① 外部資源の活用の方向性

外部資源の活用としては、民間委託を進めていくことが有力な手段の一つと考えられるが、これまで民間委託については、単純定型的業務を中心に活用が進められ、近年は、市町村において、いわゆる窓口業務のうち法令に基づく申請の受付等の定型的業務についても活用することが新たに始まっている。

しかしながら、窓口業務のように、一部に審査や交付決定等の公権力の行使が含まれる場合には、一連の事務の一括した民間委託等、効果的な委託が困難であることから、民間委託を行いづらい状況にある。

窓口業務については、住民の権利義務に関する行政の事務処理の基礎となる事務が含まれるものであるが、市町村による強い関与が担保されていれば、市町村が直接執行する必要は必ずしもなく、効率的かつ効果的な行政サービスの提供が可能となる場合には、公権力の行使にわたるものを含めた包括的な業務について外部資源を活用して処理できるようにすることが必要である。その際には、当該業務の性質や範囲、処理主体のガバナンスや市町村の関与のあり方等を総合的に検討し、適切に執行されるような仕組みとすべきである。

なお、外部資源を活用した場合において、処理が困難な事務や、政策の

企画立案に直結するもの等の市町村職員の関与が特に重要なものについては、外部資源と市町村の間で適切な連携が必要である。

② 外部資源の共同活用

市町村間の広域連携が可能な地域においては、現行の事務の共同処理の方法に加えて連携手法の選択肢を増やすため、業務執行について、外部資源を活用し、かつ、共同で行える環境を整備すべきである。

市町村間の広域連携が困難な地域においては、都道府県の補完が一つの方策であるが、都道府県の補完を行うためには時間を要する事務やコストが高くなる事務については、事務の共同処理以外の方法として、外部資源を活用することも考えられる。

他方、市町村間の広域連携が困難な地域においては、事務量が少ないことから、単独で外部資源を活用しては外部資源の確保が困難であることを踏まえ、共同で外部資源を活用する必要がある。

(2) 地方独立行政法人の活用

上述の観点を踏まえると、窓口業務のように、公権力の行使にわたるものを含めた包括的な業務について外部資源を活用する場合には、指定法人や一部事務組合等とは異なり、市町村が業務や組織に対して強く関与することができ、かつ、具体的な業務執行は法人の自主性・自律性に委ねられ、迅速な意思決定や、業務のノウハウの蓄積、職員の専門性の確保、柔軟な人事運営等のメリットが期待できる地方独立行政法人の活用を制度上可能とすることも、選択肢の一つとして考えられる。

加えて、地方独立行政法人を地方公共団体が共同で活用することも考えられる。例えば、市町村間の広域連携が可能な地域においては、連携中枢都市等が設立した地方独立行政法人に、近隣市町村が特定の事務を処理させる方法も選択肢の一つとして考えられる。

また、市町村間の広域連携が困難な地域においては、地方公共団体が共同して設立した地方独立行政法人に、特定の事務を処理させる方法も選択肢の一つとして考えられる。

## 第３　適切な役割分担によるガバナンス

### １　長

(1) 基本的な認識

地方公共団体における事務処理が適切に実施され、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、事務処理の主体である長自らが、行政サービスの提供等の事務処理上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保する体制（以下「内部統制体制」という。）を整備及び運用することが民間企業と同様に求められる。

地方公共団体についても、内部統制を制度化し、その取組を進めることにより、①事務処理の適正性の確保が促されること、②マネジメントの強化、③監査委員の監査の重点化・質の強化・実効性の確保の促進、④議会や住民による監視のための必要な判断材料の提供等の意義が考えられる。

(2) 内部統制のあり方

① 内部統制体制の整備及び運用の責任の所在

長と議会の二元代表制の下において、地方公共団体の事務を適正に執行する義務と責任は、基本的に事務の管理執行権を有する長にあることから、内部統制体制を整備及び運用する権限と責任は長にあると考えるべきである。

人口減少社会において資源が限られる中においては、地方公共団体の事務処理に当たり、外部資源の活用が重要な選択肢となっていくが、当該外部資源に地方公共団体が出資する等して一定の関係がある場合には、地方公共団体と同様に内部統制の取組を促していくことにより、事務処理の適正性を確保すべきである。

② 評価及びコントロールの対象とすべきリスク

内部統制体制の整備及び運用を進めるに当たっては、地方公共団体の組織目的の達成を阻害する事務処理上の様々なリスクのうち、内部統制の対象とするリスクを的確に設定することが重要である。

内部統制の対象とするリスクは、内部統制の取組の段階的な発展を促す観点も考慮して、地方公共団体が最低限評価すべき重要なリスクであり、内部統制の取組の発展のきっかけとなるものをまず設定すべきである。

具体的には、財務に関する事務の執行におけるリスクは、影響度が大きく発生頻度も高いこと、地方公共団体の事務処理の多くは予算に基づくものであり明確かつ網羅的に捕捉できること、民間企業の内部統制を参考にしながら進めることができること等から、当該リスクを最低限評価するリスクとすべきである。

財務に関する事務に伴うリスク以外のリスク（例えば、情報の管理に関するリスク）についても地方公共団体の判断により内部統制の対象とすることが考えられる。

最低限評価するリスクの設定については、地方公共団体が置かれている環境の変化や、内部統制体制の整備及び運用状況を踏まえて、随時、見直しを行うべきである。

③ 内部統制体制の整備及び運用のあり方

内部統制体制の整備及び運用の権限と責任を有する長が、組織の内外にその方針を明確にするため、長が内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針を作成し、公表することが必要である。

内部統制体制を具体的にどのように整備及び運用していくかについては、長が、個々の地方公共団体の組織規模や特性等を考慮して、適切に判断し、創意工夫を図ることが重要である。

また、内部統制体制について不断の見直しを行う観点から、長は、その運用状況を自ら評価し、その評価内容について監査委員の監査を受ける必要がある。加えて、長は、その評価内容と監査結果を議会に報告するとともに、それらを公表して住民への説明責任を果たす必要がある。

④ 内部統制の制度化にあたっての留意点

内部統制の制度化は、地方公共団体の事務の適正化に向け、業務が大きく改善する期待がある一方、非定型業務への対応が困難な場合もある等、一定の限界があることにも留意し、内部統制への過大な期待により、コストと効果が見合わない過度な内部統制体制の整備につながらないようにすべきである。

⑤ 内部統制体制の整備及び運用の具体的な手続き等の制度化について

全ての地方公共団体の長には内部統制体制を整備及び運用する権限と責任があることは制度的に明確化すべきであるが、内部統制体制の整備と運用のあり方については規模等によって多様と考えられることから、当該多様性を踏まえて、具体的な手続き等を制度化すべきである。

都道府県や指定都市等、組織や予算の規模が大きく、制度化された場合に対応可能と考えられる大規模な地方公共団体は、長に内部統制体制を整備及び運用する権限と責任があることは制度的に明確化した上で、具体的な手続きも制度化すべきであり、その運用を通じた結果として、内部統制

体制の整備及び運用の標準となるモデルが確立していくことが期待される。

上記以外の地方公共団体については、長に内部統制体制を整備及び運用する権限と責任があることは制度的に明確化した上で、具体的な手続きについては、都道府県や指定都市を参考にしつつ、各地方公共団体で工夫をすることとすべきである。

特に、小規模な市町村については、具体的な手続きや取組内容等について国や都道府県が必要な情報提供や助言等を行っていくべきである。

## ２　監査委員等

### (1) 基本的な認識

地方公共団体の事務処理の適正性の確保の要請に的確に対応するとともに、これまでの地方制度調査会の答申や、平成２０年次からの会計検査院の検査による地方公共団体の不適正な予算執行が指摘されたことも踏まえ、現行の監査制度をより有効に機能させるための制度改正が必要である。

監査委員は、長による内部統制体制の整備及び運用の状況をチェックするとともに、その結果を踏まえた監査を実施することにより、リスクの高い分野の監査を集中して行う等、専門性の高い部分に重点化した監査を行うことが可能となる。

これらを踏まえ、地方公共団体全体の資源が限られる中で、監査による監視機能を高めるため、監査の実効性確保のあり方、監査の独立性・専門性のあり方、監査への適正な資源配分のあり方について、必要な見直しを行うべきである。

### (2) 監査の実効性確保のあり方

#### ① 統一的な監査基準の必要性

現行の監査制度においては、監査の目的や方法論等の共通認識が確立されておらず、監査基準に関する規定が法令上ないことから、それぞれ独自の監査基準によって、あるいは監査委員の裁量によって監査を行っていることにより、判断基準や職務上の義務の範囲が不明確となっている。

このため、監査を受ける者にとっては、監査結果についてどのように受け止めるべきかが明確ではなく、監査の成果を十分に生かせておらず、住民から見ても分かりにくい状態になっている。

こうしたことを踏まえると、一般に公正妥当と認められるものとして、

監査を実施するに当たっての基本原則や実施手順等について、地方公共団体に共通する規範として、統一的な基準を策定する必要がある。

その場合、地方公共団体は、統一的な監査基準に従って監査を実施することとするが、当該監査基準の内容については、地方分権の観点から、国が定めるのではなく、地方公共団体が、専門家や実務家等の知見も得ながら、共同して定めることが適当である。

② 監査委員の合議が調わない場合の措置

監査委員の合議が調わない場合、監査結果の決定ができないことになるが、監査の透明性を高める観点から、合議に至らない場合でも、監査の内容や監査委員の意見が分かるようにする必要がある。

③ 監査結果の効力

現行では、監査を受けた者が、監査の結果を参考として措置を講じた場合には監査委員に通知する義務がある一方、措置を講じなかった場合には何ら義務がないため監査の結果に対する対応が不明確となることから、監査の結果が有効に生かされるよう、必要に応じて監査委員が必要な措置を勧告できるようにし、これに対して、監査を受けた者が説明責任を果たすような仕組みが必要である。

(3)　監査の独立性・専門性のあり方

① 監査の独立性を高める方策

現在、監査委員は、長が議会の同意を得て選任することとされているが、監査委員の選任方法を公選とした場合、監査委員として専門的な能力を有する人材の立候補が期待できるのか、また、議会による選挙とした場合、実質的なメリットがあるのか、その場合の監査委員の制度的な位置付けをどのように考えるのかといった課題もあることから、慎重に考えるべきである。

監査主体の独立性とは、監査を受ける者から独立して監査機能を発揮することであると考えれば、外部監査制度の充実や外部の専門的知見の活用等、外部の視点からの監査を充実することや、監査の実施に当たっての監査委員の権限を拡充することによって、監査の独立性の向上に繋がると考えられる。

② 監査委員等の専門性を高める方策

選任された監査委員やそれを支える監査委員事務局、外部監査人に必要な専門性を担保していく必要があることから、外部から見ても専門性を有していることを分かりやすくすることも踏まえて、監査の実施に当たって必要な専門性を高めるための研修制度を設けることが必要である。

さらに、専門性の高い外部の人材の活用という観点から、監査委員が、特定の事件につき専門委員を任命できるようにする必要がある。

(4) 監査への適正な資源配分のあり方

① 基本的な考え方

監査制度の充実強化のための方策を実現する上で、監査にかける資源にも限りがある中で、より有効な監査を効率的に実現するためには、議会の監視機能との関係も踏まえ、監査委員等への資源配分を適正にする観点から、必要な見直しを行うべきである。

② 議選監査委員のあり方

議選監査委員は、実効性ある監査を行うために必要という考え方で導入されたものであるが、監査委員はより独立性や専門性を発揮した監査を実施するとともに、議会は議会としての監視機能に特化していくという考え方から、各地方公共団体の判断により、監査委員は専門性のある識見監査委員に委ね、議選監査委員を置かないことも選択肢として設けるべきである。

③ 監査執行上の工夫

監査資源が限られる中、効率的かつ効果的な監査を行うため、監査委員監査のうち、外部の専門的知見を活用することが効果的なものは外部に委ね、監査委員はより監査資源を投入したい監査に重点を置くことが考えられる。

④ 外部監査制度のあり方

包括外部監査は、監査委員の監査を外部の目から補完する観点から有用であることから、条例により導入する地方公共団体が条例で頻度を定めることができるようにすることにより、包括外部監査制度導入団体を増やしていくことが必要である。

また、適切なテーマ選定に資するよう地方公共団体を巡る課題についての情報提供を行う等、包括外部監査人をサポートする仕組みや、包括外部

監査人に対する研修制度の導入により、その監査の質を更に高める必要がある。

個別外部監査については、専門性を発揮することが期待されるが、監査委員の専門性を高めるための仕組みを設ける場合には、その役割は小さくなっていく。

このため、個別外部監査について、導入を促進するという観点から条例の制定を不要とすることについては、監査委員監査の充実強化の成果を踏まえ、慎重に検討する必要がある。

⑤ 監査委員事務局の充実

監査委員を補助する監査委員事務局の充実策として、専門性を有する優秀な人材の確保や研修の充実を効率的・効果的に行うための方策を講ずる必要がある。

また、市町村が連携して事務局の共同設置を行うことも有効な方策である。

⑥ 全国的な共同組織の構築

監査資源が限られる中で、効率的・効果的に、監査委員等の専門性が確保され、監査の品質向上が図れるようにするためには、地方公共団体に共通する監査基準の作成や、研修の実施、人材のあっせん、監査実務の情報の蓄積や助言等を担う、地方公共団体の監査を全国的に支援する共同組織の構築が必要である。

この場合、小規模な市町村等からの求めがあるときは、その監査の支援を当該共同組織が行うことも考えられる。

## 3　議会

### (1) 基本的な認識

人口減少社会において増大する合意形成が困難な課題について民主的に合意形成を進めていく上で、議会の役割は重要である。

地方分権改革の進展に伴い、これまで議会の権限や自由度の拡大に資する制度改正が積み重ねられており、議会運営において自主性を発揮できる環境が整ってきている。

そのような環境の中で、議会は、内部統制体制や監査委員の監査等が十分に機能しているかどうかをチェックするとともに、内部統制体制の整備

及び運用や監査委員の監査の監視機能の強化等の状況や地域の実情を踏まえ、政策の有効性やその是非についてのチェックを行う等、議会は議会としての監視機能を適切に発揮すべきである。

他方、市町村合併等の影響もあり、議員数が減少している一方、投票率が低下し、無投票当選の割合が増えていること等にみられるように、議会に対する住民の関心が大きく低下しており、議員のなり手不足が深刻化している。

また、政務活動費の使途の問題等により、一部の議員の資質や活動に批判の目が向けられるとともに、議会のあり方が問われる等、議会及び議員に対する住民の信頼確保が大きな課題となっている。議会が議会としての監視機能を適切に発揮するためには、そもそも住民からの信頼が確保されていることが前提であることを十分に認識した各議会や議員の不断の取組が求められる。

以上を踏まえ、団体意思を決定し、執行機関を監視する役割等を担う議会が、人口減少社会においてその役割をこれまで以上に十分に果たすためには、議会制度や議会運営のあり方、議員に求められる役割及び幅広い人材の確保という観点から、方策を講じる必要がある。

### (2) 議会制度や議会運営のあり方

#### ① 議会招集

議会の招集については長に専属する原則を維持しつつ、長が臨時会を招集しないときは議長が招集することができるよう法的措置が講じられるとともに、通年会期制の導入がなされ、議会側が必要と認めるときに随時の議会開催が可能となっている。このような制度を、住民の信頼確保という観点も踏まえて、必要に応じて活用していくことが重要である。

#### ② 議決事件の対象

議決事件の対象の拡大は、相当程度行われてきているところではあるが、議会が団体意思決定機能や政策形成機能、監視機能を効果的に発揮するため、地方自治法第９６条第２項に基づき、地方公共団体の基幹的な計画等を議決事件に追加する等の取組を積極的に進めることが必要である。

#### ③ 予算審議

現在、議会には長の予算提案権を侵害しない範囲で予算の修正が認められているが、予算については長に提案権が専属していることから、議会に

よる予算提案権の更なる修正については慎重に検討していくべきである。

④ 決算審議

監査委員の専門性等が向上し、議会が議会としての監視を行う役割を明確化する中で、監査委員の意見が付された決算を議会が審議した結果、決算認定をしなかった場合については、議会が長に対し指摘した問題点について長が説明責任を果たす仕組みを設けることとすべきである。

⑤ 議会活動に対する支援の充実

議会がその役割を十分に果たすことができるよう、議会活動に関する議員への研修の充実や、議会事務局職員の資質向上や小規模な市町村における議会事務局の共同設置を含めた議会事務局の体制強化や議会図書室の機能向上が必要である。

⑥ 情報発信

住民の信頼確保の観点から、議会活動に対する住民の理解を深めるため、ホームページ等を通じた議会情報の提供や議案等に対する住民の意見聴取、議会自らが行う議会活動の評価等、ＩＣＴを積極的に活用しつつ情報発信等の充実を図っていくべきである。

⑦ 意思決定過程への住民参加

公聴会、参考人、専門的事項に係る調査制度等の積極的活用を通じて議会への住民参加の充実を図り、多様な民意を議会における審議・議決に反映していくことが重要である。

また、住民への報告や住民との意見交換の実施等、議場外での住民参加の取組を進めるべきである。

⑧ 小規模な市町村における議会のあり方

団体規模に応じた議会のあり方については、それぞれの地域の実情に合わせた議会機能の充実・強化に努めていくべきである。

特に、小規模な市町村においては、議員数が少なく、議会事務局の支援体制が小規模であること等により議会機能を十分に発揮することが難しい状況もあることから、住民参加等により議会機能を補完する必要がある。

議会事務局の共同設置は制度上認められているが、取組は進んでいない。小規模な市町村で単独での議会事務局の充実が困難な場合等においては、

議会事務局や議会図書室の共同設置等を図るべきである。

(3) 議員に求められる役割

① 議員の位置付け・役割の明確化

議員の位置付けやその職責・職務を法制化すべきとの意見があるが、法制化に伴う法的効果等を踏まえると不要ではないかとする意見もあり、今後の議員活動の実態等も踏まえ、引き続き検討すべきである。

② 議員活動の透明性の確保

議員活動の透明性の確保については、住民の信頼確保の観点からも、政務活動費の使途を含めた議員活動の状況について、各議員はより一層、住民への説明責任をさらに果たすための取組を進めていくべきである。

(4) 幅広い人材の確保

① 議会や議員への理解

議員のなり手不足の要因の一つとして、住民から議会や議員の活動が適切に認識されておらず、議会の存在意義が十分に理解されていないことが考えられる。

そのためにも、情報発信の充実や意思決定過程への住民参加、議会や議員活動の透明性向上等、議会や議員の活動に対する住民の理解や信頼を高めていくための継続的な取組が求められている。

② 多様な人材の参画

また、議員のなり手不足を解消するため、少数だが高報酬の議員で構成される議会とすることも考えられるが、この場合、住民の多様な意見を反映させることが課題となる。

他方、住民の構成と比較して女性や６０歳未満の割合が極めて低い現状の議員の構成が、自らの属性とは異なると考える住民の立候補をしにくくさせており、このことが、なり手不足の原因の一つと考えられる。

その解消のためには、多様な人材が議員として議会に参画することをしやすくする取組が必要である。

例えば、多様な人材が議員として活動することを容易にするため、夜間・休日等の議会開催、通年会期制の活用等、より柔軟な議会開催等の工夫が必要である。

③ 立候補に伴う各種制度の整備

例えば、立候補に伴う休暇を保障する制度や休職・復職制度等の導入については、勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備を進める観点から有効な方策の一つと考えられることから、企業をはじめとする関係者の負担等の課題も含めた労働法制のあり方にも留意して検討する必要がある。

また、公務員の立候補制限の緩和や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についても、多様な人材が議員として議会に参画する上で有効な方策の一つと考えられることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務等の課題も含めた公務員法制のあり方にも留意して検討する必要がある。

## 4　住民

### (1) 基本的な認識

住民は、地方公共団体の事務処理が適正に行われていることをチェックする重要な主体であり、とりわけ、上述の長、監査委員、議会等の役割分担に基づく体制が有効に機能しているかどうかを住民がチェックできるようにすることが重要である。

そのためにも、それぞれの長、監査委員、議会等が行おうとするチェックの方針や、それぞれが行ったチェックの結果等については、公表等により、透明性を確保することが必要である。

例えば、長が内部統制体制の整備及び運用に関する基本的な方針やその運用状況の評価について公表することや、監査について統一的な監査基準を作成することや監査結果に基づき監査委員から勧告を受けた場合に長が説明責任を果たす仕組みを導入すること、議会が自らの活動の情報発信を推進すること等については、透明性を確保するための具体的な方策と考えられる。

住民訴訟制度については、住民自らが地方公共団体の財務の適正性の確保を図ることを目的として、住民監査請求を経た上で、違法な財務会計行為等について訴訟を提起できる仕組みであるが、今回、長、監査委員、議会、住民が連携して地方公共団体の事務処理の適正性を確保する体制を強化する見直しを全体として行うこととあわせて、住民訴訟制度等を巡る課題を解決するための見直しが必要である。

### (2) 住民訴訟制度等の見直し

① 住民訴訟制度等を巡る課題

住民訴訟については、不適正な事務処理の抑止効果があると考えられるが、一方で、４号訴訟における長や職員の損害賠償責任について、平成２４年各最判の個別意見等においては、長や職員への萎縮効果、国家賠償法との不均衡や損害賠償請求権の放棄が政治的状況に左右されてしまう場合があること等が指摘されている。

（※）平成 24 年各最判：
・最判平成 24 年 4 月 20 日民集 66 巻 6 号 2583 頁（神戸市）
・最判平成 24 年 4 月 20 日裁判集民事 240 号 185 頁（大阪府大東市）
・最判平成 24 年 4 月 23 日民集 66 巻 6 号 2789 頁（栃木県さくら市）

② 長や職員の事務処理への影響

地方公共団体からは、財務会計行為の先行行為や非財務会計行為が違法とされたときに厳しい過失責任が認められている場合があることや、長は最少経費原則（地方自治法第２条第１４項、地方財政法第４条第１項）等裁量逸脱の違法の有無を事前に判断することはできないこと、職員は政策判断として決定した事項について明らかに違法でない限り職務命令に従わざるを得ないこと等から厳しい過失責任を問われることがある等の指摘がある。

これらについては、最高裁は、住民訴訟で職員が賠償責任を負うのは先行行為に看過しがたい瑕疵がある場合等に限られるとしていることや、裁量は広範に認める傾向にあることから、萎縮する必要はないとの考え方もあるが、裁判所の判断は事後的なものであることや、住民訴訟は組織の責任を個人の責任として追及するものである以上、長や職員への萎縮効果は払拭されない現実を受け止める必要もあるとも考えられる。

また、住民訴訟を通じて過失責任が問われるからこそ地方公共団体が行き過ぎた施策を講じることの歯止めになっているとの考え方もあるが、人口減少社会において資源が限られる中で創意工夫をこらした施策を講じることが求められる中で、当該萎縮効果により本来行うべき施策も行わないことになってしまうことは問題であるとする考え方もある。

③ 国家賠償法上の求償権との関係

地方公共団体の長や職員が違法な行為により地方公共団体に損害を生じさせた場合の損害賠償責任の要件が故意又は過失であることに対し、国家賠償法に基づく公務員個人への求償責任の要件は故意又は重過失となっていることとの均衡がとれていないとの指摘がある。

このことについては、あらゆる行政活動が対象になる国家賠償法と財務会計行為が対象になる住民訴訟とは異なることから、当該不均衡を考慮する必要はないとの考え方もあるが、長や職員が行政活動の結果として地方公共団体に損害を生じさせた場合に負う損害賠償責任は、国家賠償法に基づく公務員個人への求償責任と同様に、団体が長や職員といった個人に対して金銭の支払いを請求するものであるという点において変わりはないという考え方もあり、国家賠償法との関係について一定の配慮が必要であるという考え方もある。

④ 議会による長や職員の責任の免除

地方公共団体が長や職員に対して有する損害賠償請求権の放棄の実体的判断は議会の裁量権に委ねられているが、議会は、その判断が政治的関係に影響を受けて客観性や合理性が損なわれ、裁量権の逸脱又は濫用となることのないようにすることが求められている。

特に、住民訴訟において長や職員に対する損害賠償請求権の有無が争われている間に当該権利を放棄することは、長や職員の賠償責任の有無について曖昧なまま判断することとなる問題がある。

⑤ 見直しの方向性

これらのことを総合的に勘案すると、全体のガバナンスの見直しにより不適正な事務処理の抑止効果を高めるとともに、長や職員の損害賠償責任については、長や職員への萎縮効果を低減させるため、軽過失の場合における損害賠償責任の長や職員個人への追及のあり方を見直すことが必要である。

同時に、不適正な事務処理の抑止効果を維持するため、裁判所により財務会計行為の違法性や注意義務違反の有無が確認されるための工夫や、4号訴訟の対象となる損害賠償請求権の訴訟係属中の放棄を禁止することが必要である。

また、4号訴訟において長や職員個人に損害賠償請求を認める判決が確定した後は、裁判所の判断を前提とした上で損害賠償請求権の放棄が客観的かつ合理的に行われることに資するよう、損害賠償請求権を放棄する場合に監査委員等の意見の聴取を行うことが必要である。

資料５

**平成 26 年 6 月 2 日開催**
**第 31 次地方制度調査会第 2 回専門小委員会提出資料**

平成 26 年 6 月 2 日

# 地方制度調査会における重点検討項目について

全国都道府県議会議長会
全 国 市 議 会 議 長 会
全 国 町 村 議 会 議 長 会

**１　地方議会議員の法的な位置付けを明確にするため、地方議会議員の責務を地方自治法上に規定することについて**

（提案趣旨）

住民の代表者としての責務(住民意思の把握等の活動も含む)、住民全体の奉仕者としての責務及び合議体の構成員として議会の機能を遂行する責務を議員の職責として掲げることにより、公選職としての議員の位置付けを地方自治法上明確にするとともに、議員の活動基盤の整備を図ることについて検討。

**２　議長に議会招集権を付与することについて**

（提案趣旨）

二元代表制の理念に則り、議会が自律的に活動を開始する制度について検討。

**３　契約の締結、財産の取得・処分の議決対象の条例で定めることができる範囲について**

（提案趣旨）

議会の監視機能を強化するため、議決を要する契約の種類・金額、また財産の取得・処分に係る面積・金額要件について、各自治体で独自に条例で定めることができることとすることについて検討。

**4　予算修正権の制約について**

（提案趣旨）

議会の政策提案機能を充実させるため、現在、長の予算提案権を侵害してはならないとされている予算修正権の制約を見直すなど、議会の予算に対する影響力を強化することについて検討。

**5　決算不認定の場合の首長の対応措置について**

（提案趣旨）

議会の決算審査の活性化に資するため、決算不認定の場合の首長の対応措置について検討。

資料６

# 地方議会関係資料

1

## 地方議会制度の概要について

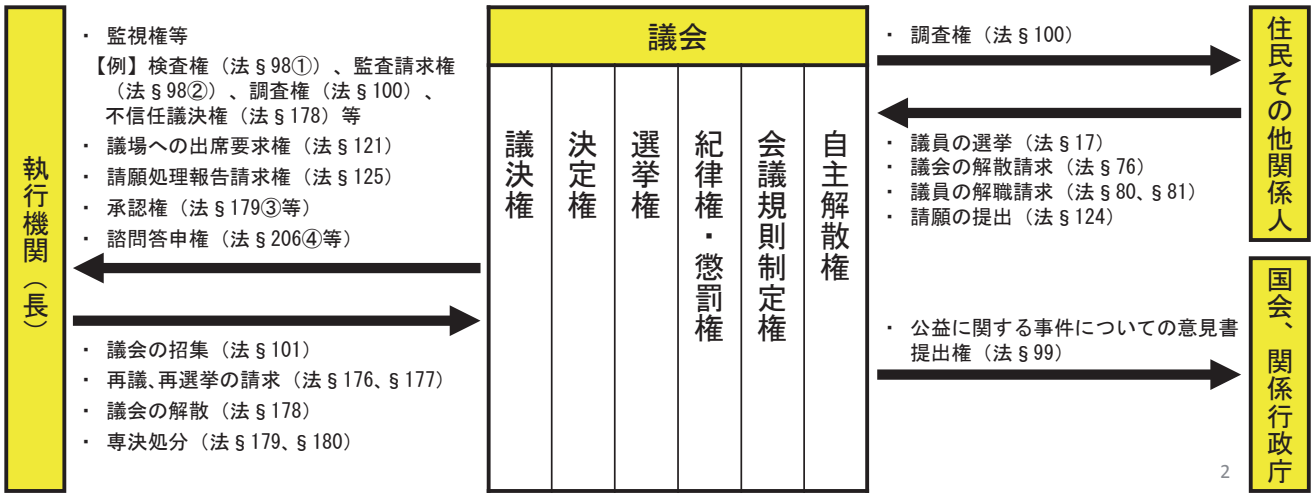
○ 地方議会は、憲法第93条第１項の「議事機関」として地方公共団体に設置されている。

○ 地方議会は、住民全体を代表する機関であり、住民の直接選挙で選出される議員により構成される。

○ 地方議会は、地方公共団体の意思を決定する機能及び執行機関を監視する機能を担うものとして、同じく住民から直接選挙された長（執行機関）と相互にけん制し合うことにより、地方自治の適切な運営を実現することとされている。

○ 地方自治法上、地方議会は、都道府県・市区町村の別、又はその団体の規模を問わず、一つの制度として定められている。

〔議会の権限と執行機関との関係〕




2

# 地方議会に関する制度改正の主な沿革

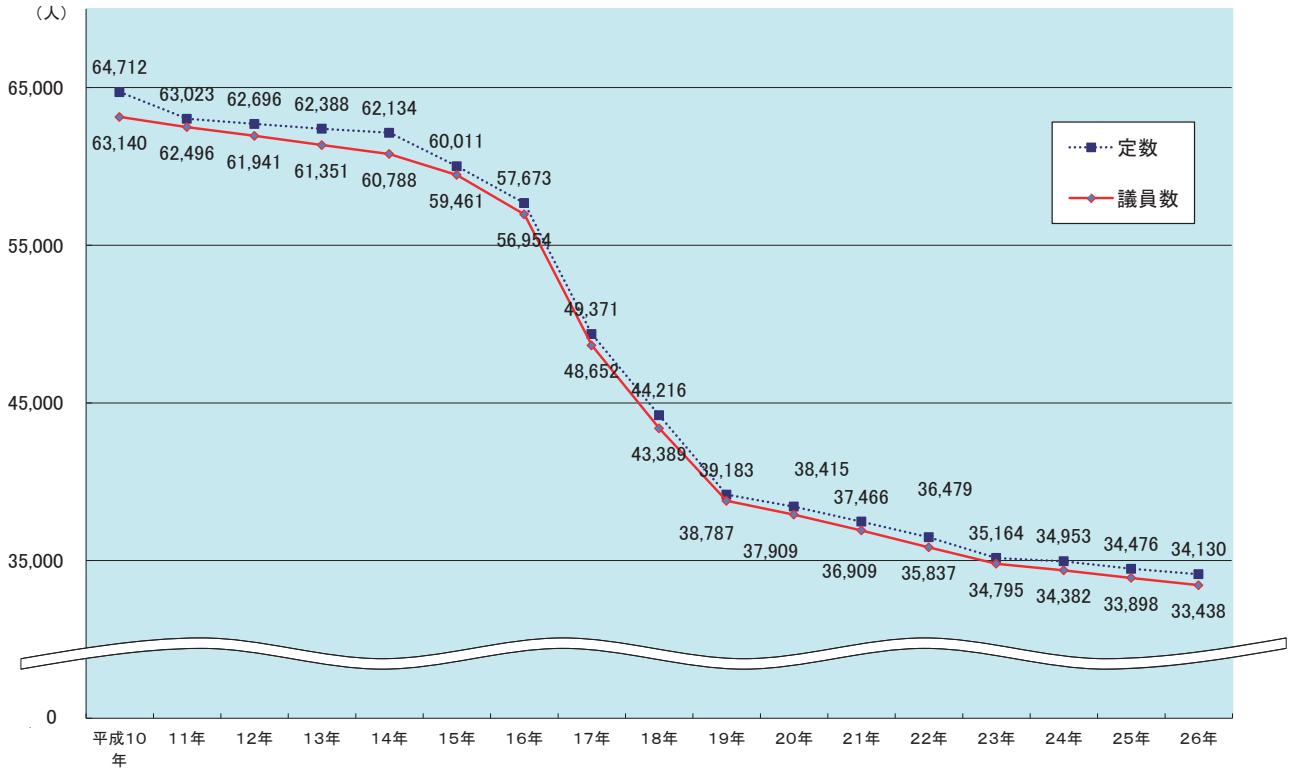
| | 議会制度 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 招集・会期 | 身分・報酬 | 議員定数 | 組織・審議体制 | 議案提出権等 | 意見提出権 |
| 昭和22年(地方自治法制定) | ・長が招集<br>・議員定数の四分の一以上により臨時会請求可能<br>・定例会・毎年6回以上 | ・任期4年<br>・報酬・実費弁償の支給 | ・議員定数の法定定数を定めた(都道府県)<br>・議員定数の法定定数を定め、条例により定数の減少を認めた(市町村) | ・議会に書記長及び書記を置く(市町村は書記長を置かないことができる)<br>・常任委員会・特別委員会制度創設<br>・常任委員会で公聴会の開催可能 | ・予算を除き議員に議案提出権(発案議員数1人) | ・長の事務について、議会は説明を求め、意見を述べることができる(以降、累次の行政委員会等の整備あり)<br>・当該地方公共団体の公益に関する事件について意見書を関係行政庁に提出できる |
| 昭和25年 | | | | ・都道府県に議会事務局を必置に、市に議会事務局を設置可能に<br>・特別委員会で公聴会の開催可能 | | |
| 昭和27年 | ・定例会:毎年4回 | | ・議員定数を条例により定数の減を可能に(都道府県) | | | |
| 昭和31年 | ・定例会:毎年4回以内において条例で定める回数 | ・議員に条例で期末手当を支給可能に | | ・常任委員会数を人口段階で制限、議員の常任委員会の所属数を1に | ・議案提出には議員定数8分の1以上の賛成を必要とする<br>・修正動議の規定を整備 | |
| 昭和33年 | | | | ・町村に議会事務局を設置可能に | | |
| 昭和44年 | | | ・都の特例を整備 | | | |
| 昭和52年 | | | ・都の特例を改正 | | | |
| 平成3年 | | | | ・常任委員会・特別委員会で参考人招致を可能に<br>・議会運営委員会を設置可能に | | |
| 平成11年 | | | ・議員定数の法定定数の廃止(条例定数制度の導入)<br>・市町村議会の議員定数の人口区分の大括り化等 | | ・議案・修正動議の提出には議員定数12分の1以上の賛成を必要とする<br>・条例制定権の強化(「法令に反しない限り」全ての事務について条例制定が可能に) | |
| 平成12年 | | ・政務調査費制度の創設 | | ・常任委員会数の人口段階による制限の廃止 | | ・国会に対する地方議会の意見書の提出権を整備 |
| 平成14年 | | | | ・議員派遣制度の創設 | | |
| 平成16年 | ・定例会の招集回数の自由化 | | | | | |
| 平成18年 | ・議長への臨時会の招集請求権の付与<br>・臨時会の招集請求があった場合に長は20日以内に招集する義務 | | | ・議員の複数の常任委員会への所属制限を廃止等<br>・学識経験者等に専門的事項に係る調査をさせることができる制度の創設 | ・委員会に議案提出権を付与 | |
| 平成20年 | | ・行政委員会の委員等の報酬の規定から議員報酬の規定を分離し「議員報酬」に改称 | | ・会議規則に定めるところにより議案の審査の場等の設置を可能に | | |
| 平成23年 | | | ・議員定数の法定上限の撤廃 | ・議会事務局等の共同設置が可能に | | |
| 平成24年 | ・通年会期制の導入<br>・長が議会を招集しない場合の、議長への臨時会招集権の付与 | ・政務調査費から政務活動費への改正 | | ・委員会に関する法定事項の簡素化・条例委任<br>・公聴会、参考人招致の本会議実施の法定化 | | |

3

| | 議会制度 | | 長と議会の関係 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 議決事件 | 議会の検査権・調査権 | 長の出席義務 | 長の再議 | 長の専決処分 | 長の不信任議決、長による議会解散 |
| 昭和22年(地方自治法制定) | ・議決事件の規定(条例の改廃、予算の決定、決算の認定、使用料等の賦課徴収、権利の放棄　等) | ・地方公共団体の事務に係る書面検査権を規定(以後、累次の行政委員会等の整備あり)<br>・監査委員への監査請求権を規定<br>・議会の調査権を創設 | ・議長から出席を求められた場合の長の議場への出席義務を規定(以後、累次の行政委員会等の整備あり) | ・一般再議、違法再議、収支不能再議、義務費再議、災害応急等再議を規定 | ・専決処分の要件として①議会が成立しないとき、②会議をひらくことができないとき、③招集する暇がないと認めるとき、④議決すべき事件を議決しないときと規定<br>・専決処分を行った場合、長は次の議会に報告し承認を求める<br>・議決により指定した簡易な事項について長は専決処分することができる | ・議会は議員数の3分の以上の出席のもとその4分の3以上の同意により長の不信任を議決することができる<br>・不信任議決を行った場合に長は10日以内に議会を解散できる<br>・解散しないとき、解散後の議会で再度不信任の議決があった場合の長の失職 |
| 昭和23年 | ・議決事件の追加(条例で定める財産の取得又は処分及び営造物の設置又は処分、条例で定める契約の締結等) | | | ・一般再議を創設、議決要件を出席議員の3分の2とした | | |
| 昭和25年 | | | | | | ・解散後の議会での再度の不信任議決の要件を議員数の3分の2以上の出席のもと過半数の同意 |
| 昭和31年 | ・議決事件の整理(条例で定める財産の取得又は処分、契約の締結について、「重要なもの」に整理) | | | ・違法再議の結果なお違法と認める場合の内閣総理大臣等への審査請求等を整備 | | |
| 昭和38年 | ・議決事件の整理(契約の締結、財産の取得又は処分について、「その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める」ものに改定)<br>・政令に基準を制定 | | | | | |
| 昭和52年 | ・議決対象となる契約の基準を定める政令を改正(金額の増額) | | | | | |
| 昭和61年 | ・議決事件の追加(財産の信託)<br>・政令の財産の取得・処分の基準に信託受益権の売買を追加 | | | | | |
| 平成3年 | | ・検査権及び監査請求権の範囲の拡大(政令で定めるもの除く機関委任事務対象 | | | | |
| 平成5年 | ・議決対象となる契約の基準を定める政令を改正(金額の増額) | | | | | |
| 平成11年 | | ・検査権及び監査請求権の範囲の拡大(政令で定めるものを除く自治事務・法定受託事務を対象) | | | | |
| 平成18年 | | | | | ・③について、「特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らか」であることに限定 | |
| 平成23年 | ・法定受託事務を議決事件の追加対象 | | | | | |
| 平成24年 | | ・選挙人等の出頭を求めることができる場合の制限 | ・正当な理由がある場合の長の議場への出席義務の免除 | ・一般再議の対象を条例・予算以外の議決事件等に拡大(議決要件は過半数)<br>・収支不能再議を廃止 | ・専決処分の対象から副知事・副市町村長を除外<br>・専決処分を議会が承認しない場合の長の作為義務を規定 | |

4

# 地方議会議員数の推移①



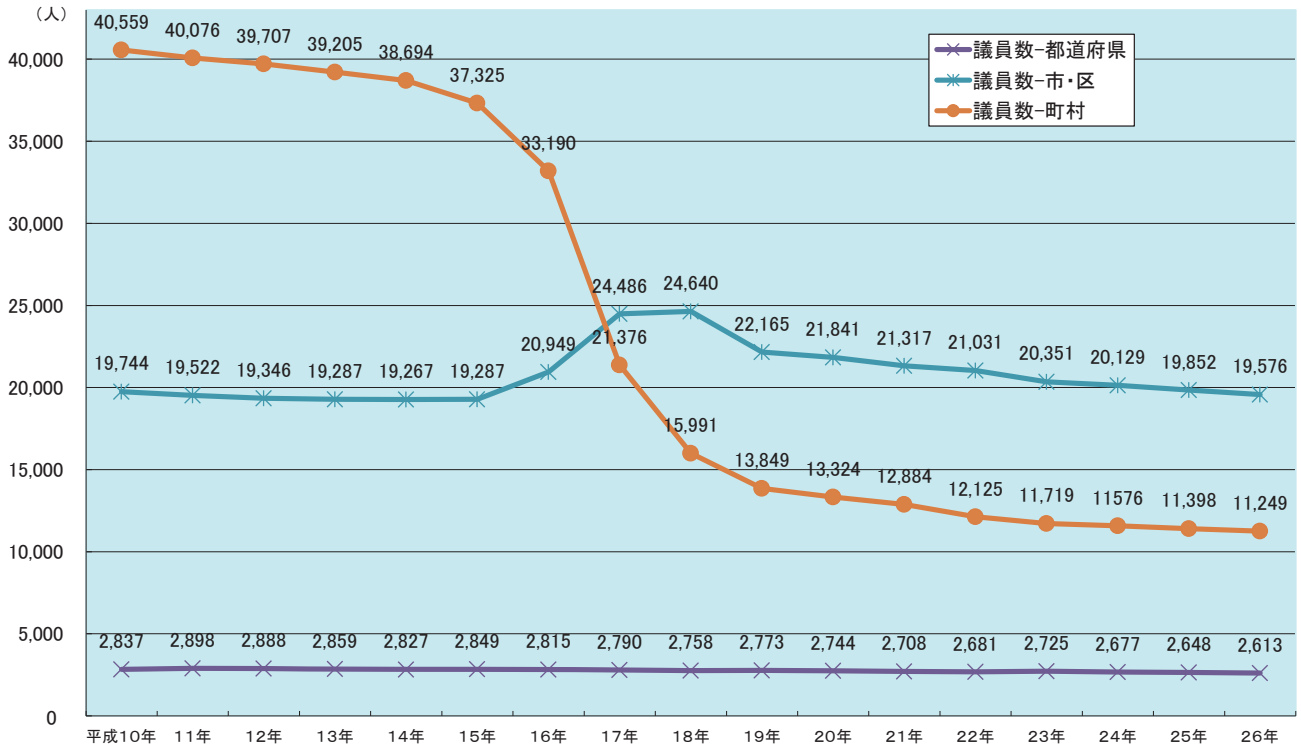

注１：各年１２月３１日現在の計数である。

注２：「定数」は、地方自治法第９０条第１項及び第９１条第１項の規定により条例で定める定数である。

出典：総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調」

5

# 地方議会議員数の推移②



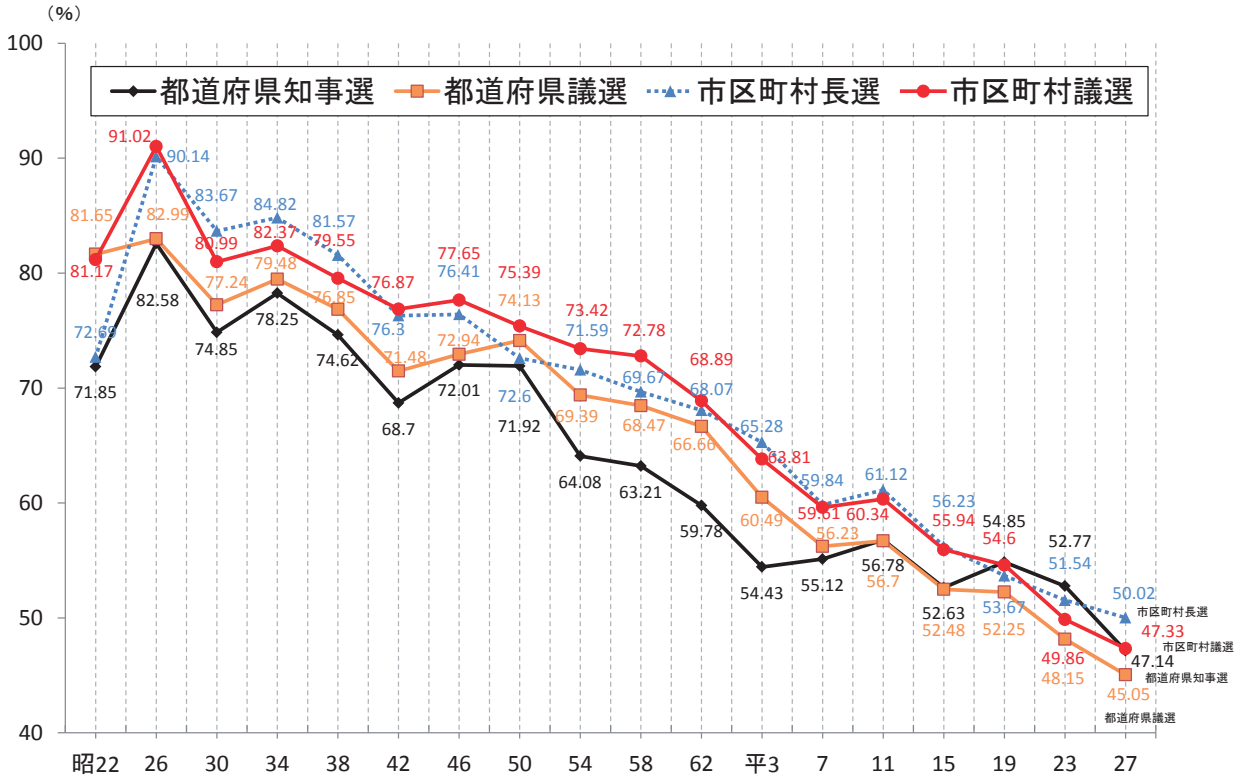

注１：各年１２月３１日現在の計数である。

注２：「定数」は、地方自治法第９０条第１項及び第９１条第１項の規定により条例で定める定数である。

出典：総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調」

6

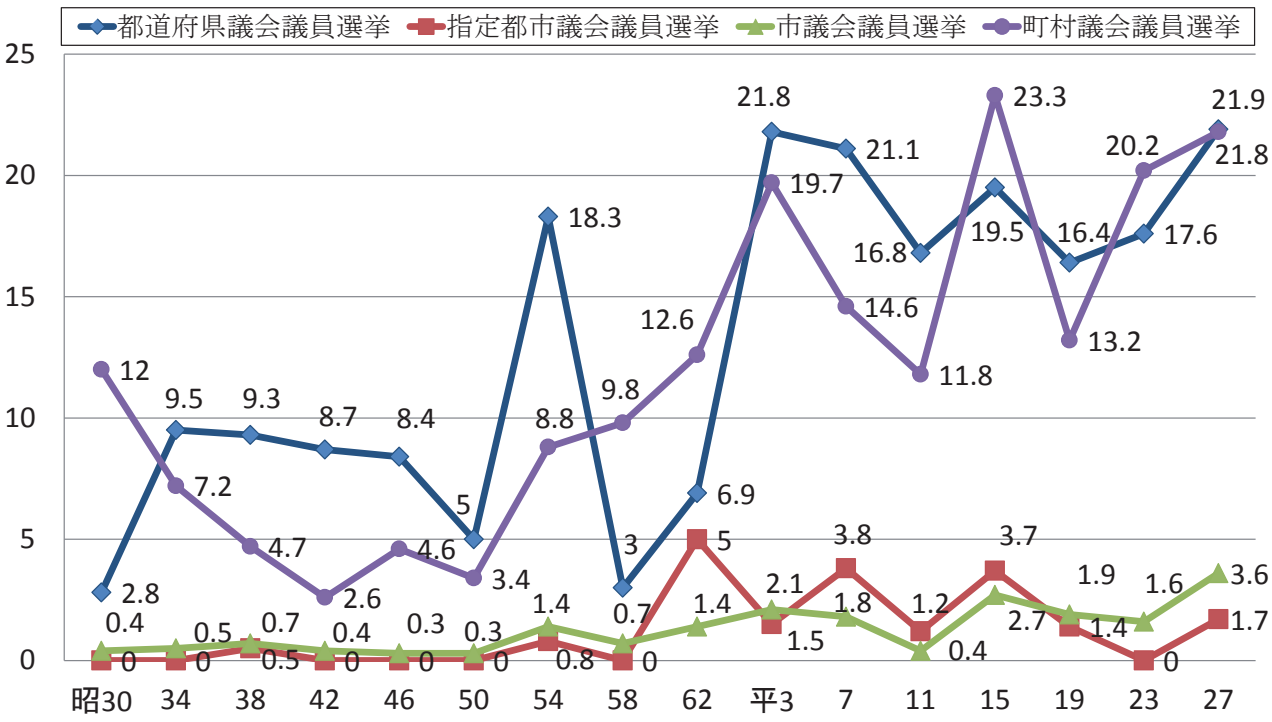
# 統一地方選挙における投票率の推移




出典： 総務省「地方選挙結果調」を基に作成。（本調査は、統一地方選挙の際に調査したもの）

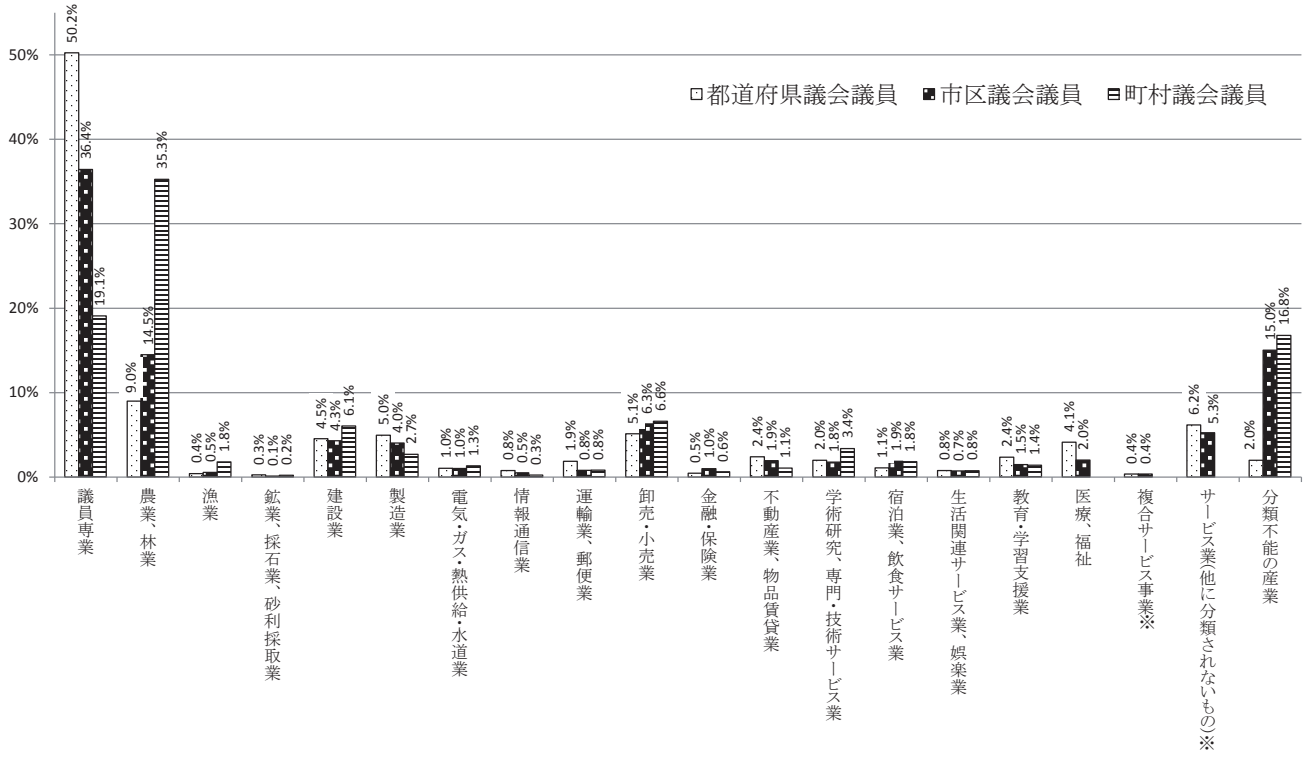


# 統一地方選挙における改選定数に占める無投票当選者数の割合の推移




注1：総務省「地方選挙結果調」をもとに作成。
　　本調査は、統一地方選挙の際に調査したもの。
注2：第1回、第2回統一地方選挙の際は調査を実施せず。

# 地方議会議員の概況①（職業別の状況）



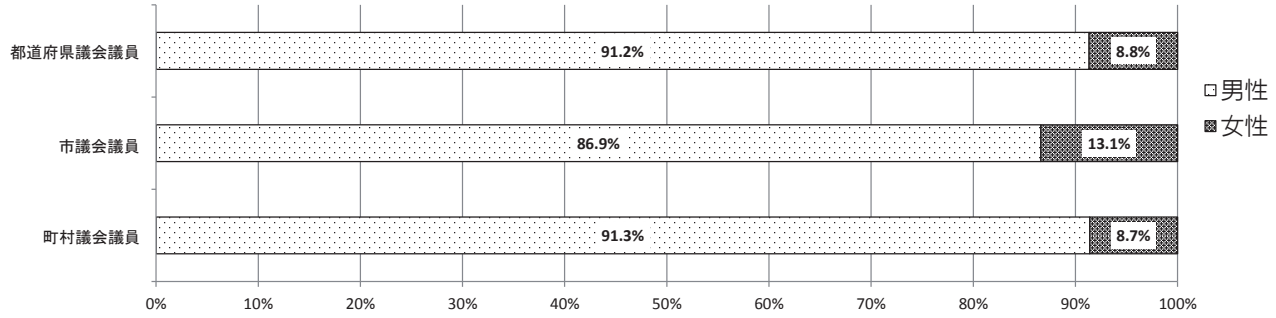

注１：都道府県のうち福島県、群馬県、東京都、神奈川県、三重県、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、大分県、宮崎県を除かれている。
注２：「※」を付した項目は、「町村議会実態調査」において調査していない。

出典：全国都道府県議会議員職業別調（平成25年7月1日現在、全国都道府県議会議長会）
市議会議員の属性に関する調（平成25年8月30日現在、全国市議会議長会）
町村議会実態調査（平成25年7月1日現在、全国町村議会議長会）

9

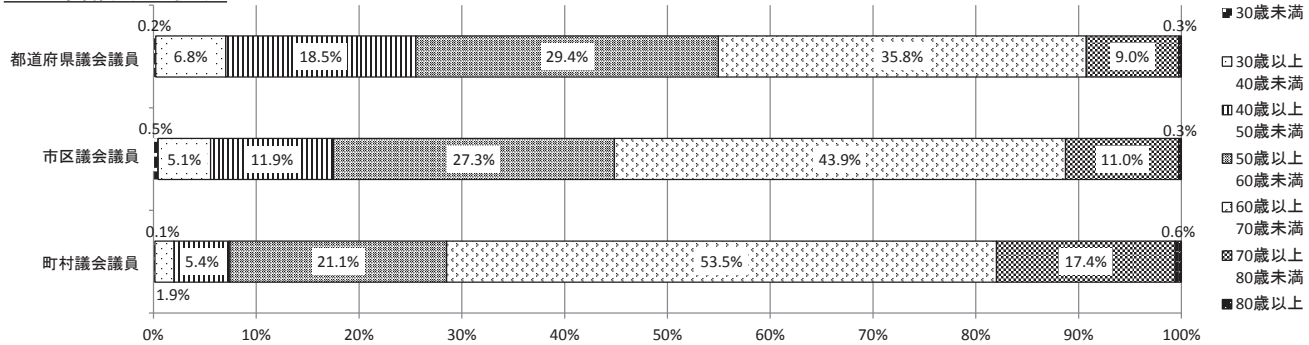
# 地方議会議員の概況②（性別、年齢別の状況）

## ○　男女の比率




出典：総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調」（平成25年12月31日現在）

## ○　年齢別の状況




出典：全国都道府県議会議長会「全国都道府県議会議員年齢別調」（平成25年7月1日現在）
全国市議会議長会「市議会議員の属性に関する調」（平成25年8月1日現在）
全国町村議会議長会「町村議会実態調査」（平成25年7月1日現在）

10

# 第31次地方制度調査会 答申素案（平成27年11月）（議会・人材の確保）

## 第３　議会

### （４）幅広い人材の確保

#### ① 議会や議員への理解

議員のなり手不足の要因の一つとして、住民から議会や議員の活動が適切に認識されておらず、議会の存在意義が十分に理解されていないことが考えられる。

そのためにも、情報発信の充実や意思決定過程への住民参加、議会や議員活動の透明性向上等、議会や議員の活動に対する住民の理解や信頼を高めていくための継続的な取組が求められている。

#### ② 多様な人材の参画

また、議員のなり手不足を解消するため、少数だが高報酬の議員で構成される議会とすることも考えられるが、この場合、住民の多様な意見を反映させることが課題となる。

他方、住民の構成と比較して女性や６０歳未満の割合が極めて低い現状の議員の構成が、自らの属性とは異なると考える住民の立候補をしにくくさせており、このことが、なり手不足の原因の一つと考えられる。

その解消のためには、多様な人材が議員として議会に参画することをしやすくする取組が必要である。

例えば、多様な人材が議員として活動することを容易にするため、夜間・休日等の議会開催、通年会期制の活用等、より柔軟な議会開催等の工夫が必要である。

#### ③ 立候補に伴う各種制度の整備

例えば、立候補に伴う休暇を保障する制度や休職・復職制度等の導入については、勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備を進める観点から有効な方策の一つと考えられることから、企業をはじめとする関係者の負担等の課題も含めた労働法制のあり方にも留意して検討する必要がある。

また、公務員の立候補制限の緩和や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についても、多様な人材が議員として議会に参画する上で有効な方策の一つと考えられることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務等の課題も含めた公務員法制のあり方にも留意して検討する必要がある。

11

# 第３回

・広域連携と自治体内分権について

・団体自治について

２１世紀地方自治制度についての調査研究会（平成２７年度）
（第３回）議事要旨

１　日　時　　平成２７年1月２２日（金）１７：００～

２　場　所　　（一財）自治総合センター　大会議室

３　出席者

| | | |
|---|---|---|
| 秋田　典子 | 千葉大学大学院 園芸学研究科 准教授 |
| 大江　裕幸 | 信州大学 経済学部 准教授 |
| 木下　昌彦 | 神戸大学大学院 法学研究科 准教授 |
| 西貝　小名都 | 首都大学東京大学院 社会科学研究科 准教授 |
| 福岡　安都子 | 東京大学大学院 総合文化研究科 准教授 |
| 渕　　圭吾 | 神戸大学大学院 法学研究科 教授 |
| 堀田　聰子 | 国際医療福祉大学大学院 医療福祉学研究科 教授 |

４　議　題　　・広域連携と自治体内分権について
・団体自治について

５　概　要

広域連携と自治体内分権について

（秋田委員から資料に基づき説明）

○　再独立のための住民投票を実施する際に設立された都市圏協議会が、どのような条件でどのように意思決定に関与することができるかあらかじめ示した上で住民投票を実施したのか。

○　具体的には詳細に示されてはいなかったものと推察される。住民投票から再独立までの２年間で、都市圏協議会の役割や権限が膨張したのではないかと思われる。旧モントリオール市は広域行政が不可欠だという認識はある。ただ、独立の背景には、民族などの問題もかなりかかわっており、かじ取りが難しい部分もあったため、このような組織をつくったということだと思う。これに対して、独立した市はかなり不満を持っている。

○　地方自治の単位が目まぐるしく変わったことで、結局、都市計画との観点ではどちらが望ましかったということがあるか。

○　ディストリクトの規模が大きくなると全体の経済利益を追求する要素が働くので、都市計画の観点から言うと、小さいほうがよりよい判断ができるという部分がある。一方、イ

ンフラなどは広域で行った方がよいので、小さい中での開発許可などの話と両輪でやっていくことが必要ではないか。日本の場合は、広域の協議をできる組織がほとんどないので、それがいつも問題となっている。

○　広域だと大体経済的にメリットがある側に動く問題があるが、狭域にしてしまうと、迷惑施設などをどこにも建てられなくなってしまう問題がある。ものによって、基本となる決定する単位を変えていかないと都市計画はうまく進まないという部分がある。

○　ハリファックスは、統計的な分析をして検討しているようだが、人口規模の他に、こういう仕事はこういう単位でやったほうがいいというような事務権限の観点から検討はしていたのか。面積についてはどうか。

○　面積は全く考慮しておらず、人口で分けているので、面積の差が非常に大きい。また、仕事を広域で行うかコミュニティレベルで行うか、ということも、あまり厳密に議論していない。

○　地区ごとに一名の代表を送るということは、選挙制度の観点で見るとすれば小選挙区制に分類されることになろうが、そうであるとすると、その地域内で少数派になってしまうと利害が代表されにくいということになると思われる。英語圏住民が独立したといった話が先にあったが、利害を共通にする住民の単位がディストリクトの単位の決定因になっているという要素はないのだろうか。

○　カウンセラーと呼ばれる人は無給で、ボランティアである。具体的には、年配の連合自治会長か、市議会議員になりたいから頑張っている若い人が多い。これらの人は、拾えない声を拾おうという努力はされているような印象がある。

○　迷惑施設のようなものは小さな単位だと決められなくなるため、大きな単位にしたほうがいいと。逆に小さな単位で決めるべきものというのは、どういうものになるのか。またそれらを分ける基準はあるか。

○　商業系と住宅系だと思う。一方、例えば廃棄物処理とかをコミュニティでは議論できないので、コミュニティ・カウンシルという規模は超えてしまうと思う。これらを分ける考え方として、「近隣」という考え方があると思われる。ハリファックスではディストリクト２万人ぐらいの範囲。日本の場合は、昔あった村は、いわゆる近隣の単位だったが、それが合併してどんどん大きくなっているので、どの辺で決めればいいのかというのがわからないようになっているが、都市計画の分野での近隣やコミュニティは、概ね小学校区という単位だと考えられている。

○　カウンシル・ミーティングの議員は、いわゆる専門職的な議員なのか、ボランティア的

な議員なのか。このケースの場合は、会議を夕方に開いているのでボランティア的な開催方法に感じるが、人数が少ないので専門職的な議員のようにも感じる。

○　夕方にカウンシル・ミーティングを開催しているのは、ご近所のもめごとを裁くというＡＤＲ的な部分もかなりある。

○　カウンシル・ミーティングは、６万人の都市で大体出席者３０名程度ということ、これは多いというイメージなのか。

○　活気はあった。カウンシル・ミーティングは近所の人たちが来るもので、見に来るものというより、何か意見がある人は意見を言いにくるというもの。このミーティングに行けば、カウンシラーに自分の意見が直接伝えられるので、自分の意思がちゃんと代表者に反映されているということを認識できるよい場であると思った。

○　２００２年にモントリオール市が成立したときに、モントリオール市の解散や、反対する団体が抜ける手続について、最初の約束事はどうなっていたのか。

○　再独立が起こらないようにするための、コストをかけてバラを導入したのに、再独立が起こってしまったのは、想定されていなかったことのようである。

○　バラは、住民と政治が近いと感じ、ディストリクトは政治が遠くなる。バラと、ディストリクトと、この本質的な違いはどこから来るのか。

○　バラは課税権以外、条例も決められるため、かなり独立的な存在になれるように設定しているところにあるのではないか。

団体自治について

（西貝委員から資料に基づき説明）

○　「制度設計における手がかりとなる議論の不活発」という状況を改善するためにはどうしたらよいか。

○　憲法学者が地方自治の本質は住民自治だと言ってしまっていることが、直接民主主義に結びつきづらい要素を、憲法論として議論することを妨げているのではないか。法学的な議論として、制度設計について議論する必要はないという見方も可能なのかもしれないが、法人論でなければ、法学的な議論はできないという必然性はないので、別の枠組みをつくっていったほうがいいのではないかと考えている。

○　住民自治だけを中心的に考えるのではなく、団体自治についても新たな意味を見出して、それを制度設計に生かしていく。そのことによって、新たな制度設計の可能性、その議論を活発化していくということが可能ではないか。

○　補完性の原理は政治的意味の自治という枠に入るかもしれないが、団体自治か住民自治かという分け方も別に必然的ではないという理解なので、組み立て直してもよいのではないか。

○　今まさに憲法改正の議論になる中で、地方自治の本旨を具体化するという議論があるが、この研究というのはどう関係するのか。

○　仮に憲法を改正できたとしても、結局、具体的なところは解釈論に大きく委ねられるという状況が抜本的に変わるとは思えないので、９２条の地方自治の本旨の解釈論を展開するということが非常に難しくなる。

○　今の主流になっている住民自治を中心に議論して、ほとんど団体自治を捨象するような改正後の憲法になった場合に、それでほんとうにいいのかという議論があり得るのか。

○　ケルゼンは中間的な地方公共団体は単なる欺瞞であり、中央で民主制が実現されれば、もう要らないと言っており、極端に言うと地方自治の否定というところに行く可能性もある。そういう改正をした場合にはそういう問題も出てくると思う。

○　「地方自治の本旨」は、当時の内閣法制局長官が、ＧＨＱが提案したアメリカのチャーターを入れることに反発し、差し当たり地方自治の本旨という文言を入れたという研究もある。「地方自治の本旨」はドイツ流に理解するのは妥当ではなくて、むしろアメリカの系譜があるのではないかという研究が最近強くなっている傾向はあると思う。憲法解釈の方法について、日本国内での議論の法学継受のあり方や、戦前からの議論の系譜を大事にしている印象を受けた。一方で、戦後、つくられた日本の政治原理主義的とも言えるような成立経緯を重視するという解釈論もある。

○　１９世紀の法実証主義的な議論がその政治的な自治の概念だと言って排斥したのが英米のセルフガバメント論だった。起草者意思からどこまで具体的な解釈論を導けるかは、懐疑的であり、宮沢の議論では、美濃部以来の住民自治、団体自治という二元的なものとして見た上で、そのうちの１つを選び取る形をとっていた。起草者意思が仮に住民自治だけ考えるものであったとすると、アメリカはそもそも連邦制であり、現在の解釈においてもそれに絶対的に拘束される必要はないのではないか。

○　宮沢は、地方に任せると競争主義社会になって、自分さえよければいいという社会にな

ること、日本は生存権など社会主義的な側面を採用したのであるから、そういう国家観にふさわしいのは中央集権的な国家であることを強調していると思う。一方で、杉原泰雄は、宮沢とは対照的である。杉原はどちらかというと共産主義社会のようなものを目指した。２人とも平等な社会の実現を目指すという法論理の一方で、そういうイデオロギー的な色彩もかなり持っており、杉原は地方分権で、宮沢は中央集権だったと思う。

○　杉原は、小さなコミュニティでないと直接民主主義は成立し得ないから、どんどん規模を狭くしていくことが民主的な自己決定の理念に沿うということで、分権化のほうに行っていると思う。宮沢が中央集権化にいったのは、ケルゼンがそう言っているからなのではないか。

○　多分それもあると思うが、一方で、社会国家化が地方分権を認めてしまうと、自分勝手になってしまうことを明示的に論文の中で述べていたと思うが、その点はどうなのか。

○　宮沢と杉原は全く言っていることは違うにもかかわらず、法人論に対する敵意、消去主義的に住民自治しかないというところで一致しており、それが通説らしき見た目になっているというのではないか。２人とも、言っていることは実質的には違うというのはそのとおりだと思う。

○　平成１１年ころに、地方分権改革で、法人論的な団体自治を強調するような側面の改革を行い、その中でようやく住民自治にフォーカスが当たってきたというような歴史観を持っているが、今の地方分権改革の流れはどのように映るのか。

○　この報告でフォーカスしたのは憲法学説の地方自治の本旨論というところに焦点を絞っていたが、行政法は１９世紀の枠組みで進んでいるのではないか。地方分権改革の議論は、地方自治の本旨論とは区別された議論だと思う。自治の本旨は住民自治だとなると、行政法が構築してきた議論と憲法論が全くつながらない状況になっている。

○　第一次分権改革は戦略的に、地方分権というテーマを進めるために、まず団体自治のほうから手をかけていこうということでそうなったのではないか。住民自治のことばかりしていると、各省庁との調整が進まなかったのではないか。

○　住民自治強調は消去法的な話の結果であり、法学ではなく政治学や行政学の範囲において地方自治の本旨の理解が深まり、研究が戦後深まった可能性があったのではないか。政治学者の辻清明は地方自治の機能について国からプレッシャーをかけられないという意味の「抑制」、地方の安定がないと国家が安定しないという意味の「媒介」、そして最後に住民の「参加」の機能という言葉も使用しており、あまり住民自治というのを強調していなかったように感じられ、研究やネットワーク部分が育たなかったのではないか。

○　抑制と媒介は、法人論が果たしていた役割で、君主主義原理と官僚主義的な国家の中で、官僚主義的なパワーが及ぶのを中間的な団体が阻止するという全体的なバランスの観点から団体論がつくられていた。戦後の議論において、住民自治の強調というのが非常に異色だったにもかかわらず、今は通説として通っているという状況がある。

○　先に指摘された辻清明に通底する物の見方というのは実はケルゼン自身の中にもある。即ちケルゼンは、地方自治として論じられていることの中には民主主義の要請と垂直的権力分立の要請という二つの原理があると指摘しているのであって、同時代の地方自治論の中で、歴史的由来や発想の異なる複数の潮流がもつれ合った状態にあることを見抜いていたということであろうと思う。

○　最後の住民自治への傾倒と同時に、制度設計における手がかりとなる議論の不活発という状況というのは、本来はどういう議論がなされるべきで、なぜそれがなされてないのか。現場としては、団体自治というのがかなりしっかりされていて、地方自治は住民自治の論調というのは、意外な考え方だと受け取った。議論がなされるべきで、それをさせない力がなぜ働いているのか。

○　法律と条例の関係、命令と条例の関係、憲法との関係、国際法との関係を法学的に詰めて議論していくこと、及び、地方公共団体は国家の機関であるのかという機関論について厳密に考えて説明していくことをケルゼンは行った。宮沢は法人格議論の否定というところだけ受け継いでいるために、宮沢が受け継がないで終わった部分についてもっと議論を進めていくということでいいのではないか。

# 資　　料

日本建築学会大会学術講演梗概集
（東　海）2003年9月

# カナダ・ノバスコシア州ハリファックス広域市における開発調整システムの概要

正会員　○秋田　典子*

カナダ　ハリファックス広域市　開発調整システム
カウンシル　開発同意

## 1. 研究の背景と目的

カナダの開発調整システムは、開発の方針を示すマスタープランと、その実施手段としてのゾーニング条例をベースとし、その上で、個別の開発行為には開発審査を通じた許可制度を適用している。これは、カナダでは一部の市街地を除き、大部分の住宅地が開発業者により飛び地的に開発されてきたため、ゾーニングで詳細に用途が指定されている地区が限定されていること、自治体がマスタープランに記載している内容が、全ての開発に対して網羅的ではないことによるものと考えられる。

これまでわが国では、アメリカのゾーニング制度やイギリスの計画許可制度に基づく開発調整について多くの研究がなされているが[1]、このように双方の特徴を併せ持つカナダの開発調整システムについては、紹介されていない。本稿では、カナダ東端のノバスコシア州の首都であるハリファックス広域市（Halifax Regional Municipality:以下、HRM という）の開発調整システムを取り上げ、その概要を紹介する。

## 2. HRM の概要

ハリファックスは英国の要塞地として 1749 年に設立され、カナダ東端の軍事・経済・貿易の中心地としての役割を担ってきた。1996 年に旧ハリファックス市・ダートマス市・ベッドフォード町・ハリファックス郡の 2 市 1 町 1 郡が合併し、人口約 38 万人の HRM が誕生した。開発調整システムの基本的枠組は州法で規定されるため、旧自治体間で相違はないが、ゾーニング条例や開発許可の方針は自治体が独自に規定できるため、旧自治体間の差が大きく、現在 HRM として調整中である。

## 3. 開発調整システムの概要

HRM 内における開発行為は、開発の参照先となる土地利用規制及びマスタープランとの整合性から、都市計画局の許可が必要なものと、それに加えて後述するカウンシルの開発同意（Development Agreement）が必要なものとに区分される。以下では、開発行為に対する参照先と、開発調整に関わる主な主体について説明する。

### (1)開発の参照先

#### ②土地利用規制

**・ゾーニング条例**:Land Use Bylaw for Zoning

建築物の形態、用途規制のベースとなるのが、ゾーニング条例である。HRM におけるゾーニング条例では、アメリカ諸都市と同様、敷地単位でゾーンを指定し、各ゾーンに対し詳細な規制を個別に定めている。

**・宅地分割規制条例**:Subdivision Bylaws

宅地分割規制条例は、1 つの敷地を 2 以上に分割する場合に適用される。カナダは歴史的な経緯から、広大な土地を 1 所有者が所有しているケースが多く、大部分の新規宅地開発で同条例が適用される。敷地分割規制条例の適用を受けて宅地を造成する場合、開発業者は道路や上下水道等の住宅地として必要なインフラを、一定レベル以上で整備することが義務付けられる。

#### ②マスタープラン

**・マスタープラン**:Municipal Planning Strategy:MPS

HRM の土地利用に関する方針を示すマスタープランにあたるものが MPS である。現在 HRM の MPS は策定中であり、旧自治体の MPS が“HRM MPS for 旧自治体名”という形式で使用されている。ダートマス地区は HRM において最も古くからマスタープランが策定されている地区であり、当該地区の MPS は、旧ダートマス市で 1978 年に策定された”Municipal development plan”がベースとなっている。

**・地区マスタープラン**:Secondary Planning Strategy:SPS

HRM 内で、ダウンタウン等の特別な性格を持つ地区では、SPS と呼ばれる MPS より詳細な地区レベルのマスタープランが策定される。旧ダートマス市のダウンタウン地区は、合併により開発圧力が高まり、従来の住環境を保全しつつ戦略的に開発を導く必要があった。そこで 2000 年に”Downtown Dartmouth Secondary Planning Strategy”を策定している。SPS は開発行為の参照先として、MPS と同等のものとして扱われる。

### (2)開発許可に関わる主体

#### ①カウンシル

カウンシルは、州法にて自治体の権限を行使する主体として位置付けられている。合併に伴い調整中であるが、2002 年の時点では、HRM 全体を 23 の選挙区に区分し、各選挙区から 1 名のカウンシラーを選出している。カウンシラーは、隣接するいくつかの選挙区のカウンシラーとともにコミュニティ・カウンシルを構成し、同時に 23 名全員でコミュニティ・カウンシルの上部組織として位置付けられるリージョナル・カウンシルを構成する。

コミュニティ・カウンシルは、HRM 内に 7 つ設置されており、コミュニティ・カウンシルを構成するカウンシラー全員の選挙区内における開発同意を扱う。開発同意とは、開発の参照先と不整合な開発案に対し、同意の是非

---

An Outline of Development Control System in Halifax Regional Municipality, Nova Scotia, Canada　AKITA Noriko

をカウンシルが公開審査の場で判断するものである。リージョナル・カウンシルは、開発同意に加え、MPS や SPS 等の計画変更の承認を扱う。

**②都市計画局：planning and development services**

HRM の都市計画局は、約 130 名ほどのスタッフで構成されており、各スタッフは以下のいずれかに所属する。

**・デベロップメントオフィサー:DO**

DO は、ゾーニング条例及び MPS と整合性のある、カウンシルの開発同意の必要がない開発案に対する開発の許可を扱い、これに加えて宅地分割規制条例適用開発の許可、ゾーニング条例と微細な不整合のある開発の許可を行う。DO は開発案に対する許可権限を持つため、都市計画局の職員であるが、形式上、唯一の開発許可権限者であるカウンシルが任命した者として位置付けられている。

**・プランナー**

都市計画局スタッフの大部分はプランナーである。プランナーは通常、個別の開発案に対する受付窓口となり、開発申請者が DO への許可申請に必要な書類の準備等に関するアドバイスを行う。また、カウンシルの開発同意が必要な開発案件を、カウンシルの公開審査会に提出するのもプランナーである。一方、MPS やゾーニング条例の内容が、開発のトレンドや地域の現状と合致しないために、カウンシルの開発同意が必要な開発案件が多々あると思われる場合には、プランナーがこれらの変更原案を作成し、リージョナル・カウンシルに提案する。

**・ビルディング・インスペクター：BI**

都市計画局の 4 分の 1 程度のスタッフが BI である。BI は①建設許可証（building permit）の発行②開発案件の建物の立入検査を行う。建設許可証は、開発案が州の建設法に定められた建築物に対する基準を満たし、建築条例に基づく都市計画局との協議を終了した場合に発行される。

**③プランニング・アドバイザリー・コミッティ:PAC**

PAC はカウンシルに対してアドバイスを行う機関であり、カウンシルが必要だと判断した場合、設置される。

## 4. 開発許可の手続き

### (1)カウンシルによる開発同意

開発案が MPS やゾーニング条例と完全に一致している場合、開発許可と建設許可のみが適用され、開発案がゾーニング条例に一致しない場合、コミュニティ・カウンシルによる開発同意が、MPS 等のマスタープランに一致しない場合、リージョナル・カウンシルによる開発同意が必要になる。

ゾーニング条例は、地区の実態に基づき詳細に定められているため、実際には微細な増築等でもコミュニティ・カウンシルの開発同意が必要となるケースが多い。開発同意が必要な開発案は、2 週間に 1 度開催されるコミュニティ・カウンシル・ミーティングの場で開発の申請者と反対者の双方が意見を述べて公開審査を行い、その場でカウンシラーの多数決により、開発同意の是非が決められる。一方、MPS の変更を伴うリージョナル・カウンシルの開発同意が必要な開発案は、年間 1 件程度である。

### (2)DO による開発許可

カウンシルの開発同意が必要ない開発行為と、カウンシルによる開発同意を得た開発案は、DO が個別に審査を行い、開発許可の可否を判断する。DO には開発許可に対する裁量性が付与されており、MPS に記載されていない内容等について独自に判断をすることができる。DO の行う許可手続きには、周辺住民が意見を述べる機会はない。

### (3)不服申し立て

開発同意に不服がある場合、開発の申請者と反対者の双方が、ノバスコシア州の不服審査委員会（Nova Scotia Utility and Review Board）に申立てを行うことができる。カナダは米国と同様に連邦制を採用しており、都市計画に関する基本的権限は州から自治体に委譲されているが、この仕組みにより、都市計画の最終的な判断は州に留保されている。ノバスコシア州の不服審査委員会は、裁判所とほぼ同等の位置付けにあり、申立て費用も高額であるため、通常はカウンシルの判断に不服であっても、アピールは行われないとのことである。

## 5. HRM の開発調整システムの効果と課題

HRM の開発調整システムは、事前に土地利用規制とマスタープランを策定し、これらに不整合な開発については、カウンシルの開発同意を条件として開発を認めるという、極めて機動的なシステムとなっている。このようなシステムは、社会情勢の変化等に迅速に対応することが出来る一方で、時勢に左右されやすい側面を持つ。

筆者が調査したダートマス地区におけるマンション開発事例の中には、開発業者がゾーニング条例で公園用途が指定されている場所を住居系用途に変更申請を行い、相当数の周辺住民の反対があったが、コミュニティ・カウンシルが開発同意としているケースがあった。明確な根拠がなくとも、公開審査の場で開発同意に挙手するカウンシラーの方が多数いれば、理論的にはどのような開発案も認められる。但し、カウンシルは開発同意において、近隣住民の反対意見を最も重視していることは間違いない。この詳細については、今後稿を改めて発表する予定である。

本稿の内容は、平成 15 年 3 月 10 日から平成 15 年 3 月 22 日までの間、HRM に滞在し、自治体職員、大学関係者に対して実施したインタビューに基づいている。ご協力頂いた方々及び本研究の実施を可能とした日本学術振興会に感謝します。

【補注】(1)例えば参考文献 1)2)が代表的なものとして挙げられる。

【参考文献】1)大野輝之(1997)「現代アメリカ都市計画」学芸出版 2)中井検裕・村木美貴（1998）「英国都市計画とマスタープラン」学芸出版 3)HRM(1978)Municipal Planning Strategy for DARTMOUTH 4)HRM (1978)Land Use By-Law for DARTMOUTH 5)HRM (2000)"Downtown Dartmouth Secondary Planning Strategy"

*東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士課程・日本学術振興会特別研究員

*Grad. Student, Dept. of Urban Engineering, Univ. of Tokyo, M. Eng, Research fellow of the Japan Society for the Promotion of Science

日本建築学会大会学術講演梗概集
（東海） 2012 年 9 月

# カナダ・ケベック州モントリオール市における自治体内分権と広域連携の概要

正会員　　○秋田　典子*

カナダ　　モントリオール市　　自治体内分権
広域連携　　バラ　　都市圏協議会

## １．研究の背景と目的

広域合併により大きくなり過ぎた自治体を、再度身近な地域社会のまとまり（コミュニティ）に分割し、これを自治の基本的な単位とする自治体内分権の動きは、地方自治体の財政破綻や行政による面的な地域管理の限界などを補完するために、近年、国内で急速に広がりつつある [1)]。このような身近な地域社会による自治の仕組みは、海外においても例えばアメリカの近隣政府やイギリスのパリッシュのような事例が以前から存在する [2)]。

自治体内分権や近隣政府という考え方は、今後の人口減少社会においてはコミュニティによる空間管理という面からも重要になると考えられる。しかし、自治体内分権を検討する場合、同時に自治や空間管理に適正な規模のコミュニティが、これを取り巻くより広域的な地域のまとまりの中で格差を緩和しながら共通の課題に対応するために、どのように連携するかという点についても検討してゆく必要がある。そこで本稿では広域合併を解消し、自治体内分権と広域連携の両立を図ろうとしているカナダのモントリオール市を取り上げ、その経緯と現状の課題について検討する。なお、本稿は 2011 年 9 月に実施した現地調査及びヒアリング調査、文献調査に基づく。

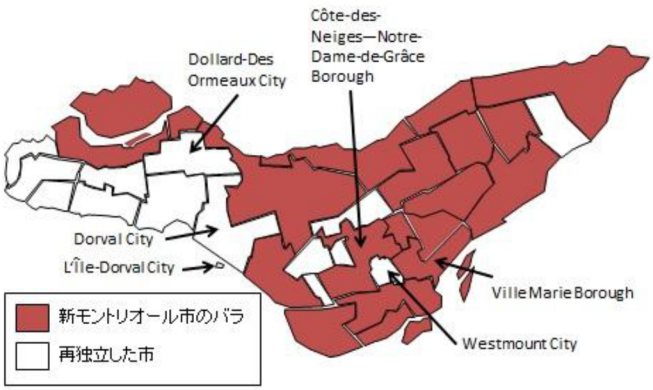
## ２．モントリオール市の広域合併の経緯

モントリオール市 [3)]は、五大湖の 1 つであるオンタリオ湖と大西洋を結び、カナダ東部を東北に流れるセントローレンス川の中流域の中洲にある島状のエリアに位置する。トロントに次ぐカナダ第 2 の人口集中都市であり、約 189 万人の人口を有する。

1600 年代にフランス人の入植によって形成された旧モントリオール（Old Montreal）は、モントリオール島の中央からやや南東に位置するビルマリー（Ville Marie）地区を中心として広がり、1800 年代に経済的な発展を遂げモントリオール市が成立する。その後、日本とほぼ同時期にあたる 1967 年に万国博覧会、1976 年にオリンピックが開催され島全体の都市化が進む。都市の拡大に伴い上下水道等のインフラや公共交通網のネットワーク化が進み、島全体で一体化した地域を構成するメリットが大きくなってきた。そこで 2000 年から fusion という形で島内の各地区を緩やかに連携させるキャンペーンを行い、2002 年にモントリオール市は周辺の 27 自治体と合併し、モントリオール島全体で新しいモントリオール市（以下、新モントリオール市）を形成した。新モントリオール市の成立に伴う広域合併においては、旧自治体やコミュニティの一体性を損なわず、従来の地域自治の仕組みを担保するために、3 節で述べるバラ(Borough)という新しい仕組みを導入している。

しかし、モントリオール市の広域合併に関しては、特に周辺の郊外自治体から強引な合併であったとの批判が高まり、住民投票によって再度新モントリオール市から独立するか、バラとして留まるかを選択することとなる。この背景には、モントリオール島の中央から東側はフランス系、西側はイギリス系の住民が多く、移民の多い東側の地区は独立が困難であるのに対し、高額所得者や工場等の立地等により収益のある主に西側の地区は合併のメリットが少ないこともあった。

住民投票は 2004 年に実施され、新モントリオール市を構成する 34 地区のうち 19 地区がバラとして留まり 15 地区が市として再独立することを選択した。この結果、現在のモントリオール市（以下、現モントリオール市）は、図 1 に示すような穴抜けの自治体となっている。




## ３．バラによる自治体内分権の仕組み

新モントリオール市で地域自治を担保する仕組みとして採用されたバラの事例として、19 バラのうち最も人口が多い Côte-des-Neiges- Notre-Dame-de-Grâce バラ（以下、CNNDG バラ）を取り上げる。

---

Outline of the local governance and regional cooperation in Montreal City

Noriko, AKITA*

CNNDG バラは人口 16.4 万人、面積 21.4k ㎡であり、スリランカ人やフィリピン人、ユダヤ人が集積するコミュニティのある多民族居住地域であり、全域で 46 の言語が使用されている。CNNDG バラ内は更に 5 つのディストリクト（District）に区分され、各ディストリクトから 1 人のバラ議員（Borough Council）が選出され、このうち 1 名がバラ長（Borough Mayor）となる。なお、バラ議員は新モントリオール市の市議も兼ねている。バラ議員が 5 名であるのは新モントリオール市条例にバラ議会を 5 名以上のバラ議員で構成するとの規定があることが影響していると考えられる。一方で CNNDG バラに隣接し、2006 年に再独立した Westmount 市は、人口 2 万人、面積 4k ㎡の小規模な自治体であるが、市内に 8 つのディストリクト、すなわち 8 名の議員を有する。CNNDG バラの議員 1 人に対する住民の割合は Westmount 市の約 13 倍に相当する。

バラ内には新モントリオール市から派遣された職員を有する事務所が設置され、都市計画・廃棄物・文化・レクリエーション・地域開発・公園・道路・住宅・人事・消防・財産管理などに関する権限が付与されている。CNNDG バラの 2011 年度の予算は約 7100 万カナダドル（約 58 億円）であり、一定の活動の独自性は確保されている。

CNNDG バラの自治区定例議会（Borough Council Meetings）は毎月第 1 月曜日の夕方に開催され、そこでバラ議員からバラの活動や予算の執行状況に関する報告が行われると同時に、住民からの自由な意見も受け付けている。いずれも議員の挙手により採択の可否が決定される。意見のある住民は定例議会当日の議会開始前に予め質問用紙を提出し、定例議会の場で意見を公述し、これに対し議員、議会の事務局を務めているバラ事務所の職員、新モントリオール市役所の職員が応答する。筆者が参加した定例議会では住民が自宅の前のゴミの清掃、街灯の修理、都市計画決定に関する質問をしていた。

## ４．広域の意思決定の仕組み

### （１）モントリオール市の意思決定構造

新モントリオール市の意思決定は、表 1 に示す 4 つの組織で行われる。執行委員会は新モントリオール市の予算案や条例案を作成して市議会に提案する組織であり、市議会は新モントリオール市の意思決定の中心組織となる組織である。19 バラが存在するのに対し構成員が 18 のバラ長となっているのは、ビルマリー地区のバラ長は新モントリオール市の市長に就任する規定があるためである。自治区議会は各バラに設置され、バラが所轄する事項に関する決定を行い、またバラ内の住民の意向を市の政策に反映させる役割を担う。

### （２）都市圏協議会

都市圏協議会は 2006 年の 15 市の再独立と同時に新たに設置された組織であり、モントリオール島全体に関わる広域の意思決定主体である。都市圏協議会はモントリオール市長と 15 名モントリオール市議、再独立した 15 市の市長の合計 31 名で構成され、モントリオール市長が議長を務める。1 人 1 票ではなくモントリオール市長と 15 名のモントリオール市議が 87%、15 市の市長が 13%の投票権を持つ。これは、各都市の人口に比例して定めたとされているが、実質的には現モントリオール市がより広域のモントリオール島全体に必要な意思決定権限を持つ仕組みになっている。

都市圏協議会は、モントリオール島全体で共通する警察、消防等の緊急サービス・社会福祉事業・公共交通・廃棄物管理・経済振興・自然公園等の幅広い分野の権限を有するとともに、独自の課税権を有している。したがって他地区のための税負担を避けようとして再独立した市は、新たに導入された都市圏協議会の意思決定と課税の仕組みにより、地域自治という側面以外は実質的に広域合併と大きく変わらない状態にあると言える。

表 1.　モントリオール市の意思決定組織

| 種類 | 構成員 | 協議対象 |
|---|---|---|
| 執行委員会（Executive Committee） | モントリオール市長＋各 Council から選ばれた 11 名の議員 | 予算案や条例案を作成し議会に提案する |
| 市議会（City Council） | モントリオール市長＋18 のバラ長＋46 名の市議会議員 | 市議会 |
| 自治区議会（Borough Council） | 各バラに設置 | バラの所管事項 |
| 都市圏協議会（Agglomeration Council） | モントリオール市長＋15 名のモントリオール市議＋14 市長＋1 名※ | モントリオール島共通の広域的な課題 |

※L'Île-Dorval 市と Dorval 市で 1 人の代表を選出。Dollard-Des Ormeaux 市は人口が多いため市長以外にもう 1 名市長が任命できる

## ５．考察

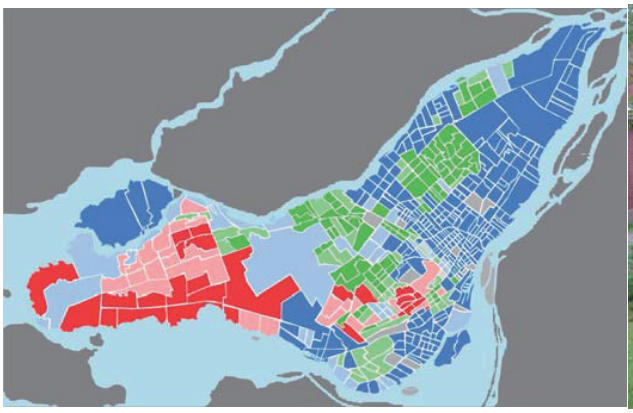
新モントリオール市は、広域合併とバラ制度を同時に実施することで、広域連携と地域自治の両立を図ろうとしたが、バラ制度では自治が担保されないと判断した地区の離脱により広域合併は失敗した。しかし、市としての再独立を認める代わりに、新たに都市圏協議会の仕組みを導入して広域連携を実現している。ただし都市圏協議会には、多くの権限と課税権が付与されたため課題も生じている。まず、市議会との役割分担が曖昧である。また、意思決定主体である都市圏協議会とサービス提供主体である新モントリオール市の行政の範囲にもずれが生じている。現状は再独立した市に必要な広域的公共サービスを、新モントリオール市の行政が有償で代行しているとも言える。現在、再独立した市から都市圏協議会の仕組みに不満が出ている一方で、新モントリオール市も維持に大きなコストが必要なバラの仕組みの見直しが必要だとの認識を持っている。行政コストの削減と自治の維持、広域連携の実現の中で現在も模索が続いている。

【補注及び参考文献】1)例えば上越市や恵那市の地域自治区が代表的な事例として挙げられる。2)名和田是彦編（2009）「コミュニティの自治」日本評論社。3)ここでは新モントリオール市を指す。

*千葉大学大学院園芸学研究科

*Graduate School of Horticulture, Chiba University

# 第2回研究会補足資料
# カナダ東部のコミュニティ組織



2016年1月22日
千葉大学大学院園芸学研究科
秋田　典子
noriko@faculty.chiba-u.jp

# カナダに着目する理由

- 都市計画に関わる基本的仕組みがイギリス型とアメリカ型の折衷（計画許可型vsゾーニング型）
- カナダ東部のモントリオールはフランスの文化、ハリファックスはイギリス文化の影響を色濃く受けており独自性を有する

# 対象自治体の概要

| 対象地 | モントリオール市 | ハリファックス市 |
|---|---|---|
| 州 | ケベック州 | ノバスコシア州 |
| 行政区分 | 広域市 | 広域市 |
| 広域合併年 | 2000年：fusion<br>2002年：広域合併<br>2004年：住民投票<br>2006年：再分離 | 1996年：ハリファックス地域都市圏（HRM, Halifax Regional Municipality）<br>2012年；District見直し（23→15） |
| 合併都市 | モントリオール市<br>（19District）＋15市＋31村 | 旧ハリファックス市、ダートマス市、ベッドフォード市、ハリファックス郡 |
| 人口 | 市：約165万人<br>大都市圏（CMA）：約382万人 | 都市：約41万人<br>広域圏：約40万人 |
| 面積 | 432k㎡ | 都市：263 km²<br>広域圏：5,500 km² |
| 公用語 | フランス語 | 英語 |
| 位置づけ | カナダ第2の都市<br>世界第2のフランス語都市 | カナダ第2の沿岸人口集中都市<br>カナダ大西洋岸最大都市 |

3

# コミュニティ組織の概要

| 区分 | モントリオール市 | ハリファックス市 |
|---|---|---|
| 首長 | ドニ・コデール<br>（Ville-Marie boroughの首長） | Mike Savage<br>（元Dartmouth-Cole Harbour地区上院議員） |
| 議会 | City Council<br>（市長＋18Borough Mayors＋46 city councilors） | HRM Municipal Council<br>（16District） |
| 地区レベルの意思決定組織 | Agglomeration Council(2006-)<br>（19Boroughs＋15cities）<br>Borough Council | Community Council<br>（人口に応じて3～6のDistrictで1つのCommunity Councilを構成） |
| コミュニティの基礎単位 | City/Borough/District | District（1～16） |

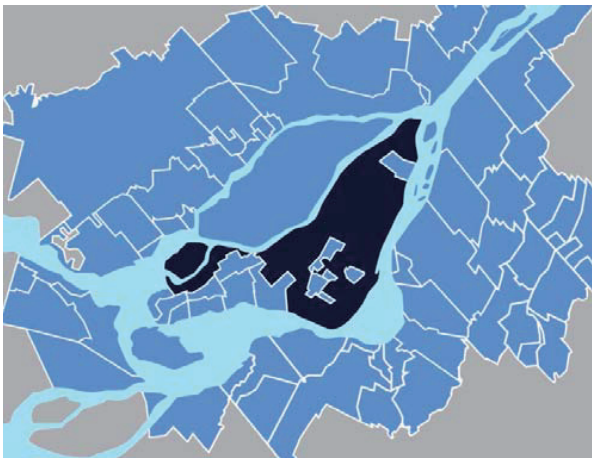
4

# モントリオール市の概要

- 1600年代前半よりフランス人が入植
- 1760年イギリス軍に占領
- 1832年：モントリオール市に
- 1967年：モントリオール万博（都市化が始まる）
- 1970年：周辺市を連合体として1つの市とする（それぞれの市は消防や警察等を既に持っていた）
- 1976年：モントリオールオリンピック
- 2000年：Fusionモントリオール市
- 2002年1月1日：周囲の自治体を吸収し、市域を拡大。大モントリオール市が成立
- 2004年6月20日：住民投票によりBoroughと市が選択。モントリオール市は穴抜け市に。市長が条例制定権、許可権限、裁判権を自治体に戻すことを宣言。
- 2006年1月1日：19のBoroughと15市が再スタート

5

# 3つの都市スケール



Greater Montreal

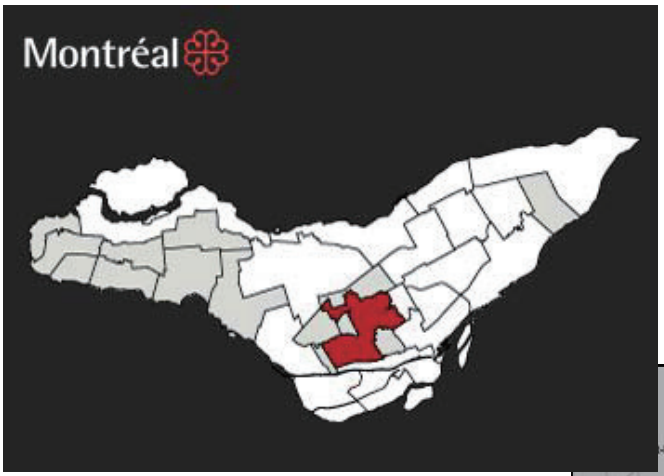
- La Région métropolitaine de Recensement de Montréal - RMR
- Greater Montreal(La Communauté métropolitaine de Montréal – CMM)
- 19Boroughs+15Cities

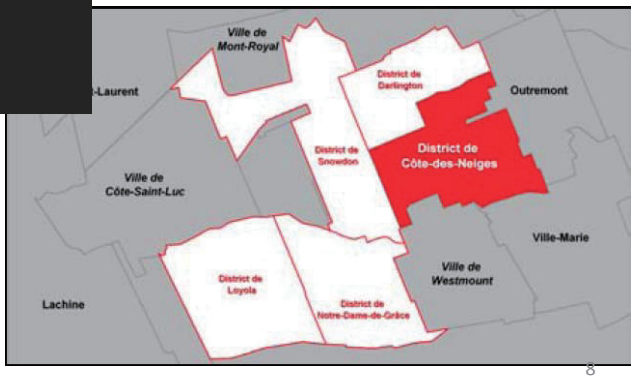
6

# 19 Boroughs and 15 Cities(2006-)
# Montreal Metropolitan Community

7

# BoroughとDistrict




8

# モントリオール市の意思決定者
# Decision Makers

| | |
|---|---|
| • Executive Committee | モントリオール市長＋11名の専門家。市議会に法案等を提出 |
| • City Council | ６４名（市長＋18名のBorough Mayors＋46名の市会議員 |
| • Borough Council(19) | 条例で決められた事項に関する権限を与えられている（都市計画、消防、文化、予算編成等） |
| • Agglomeration Council | Mayor+15名の市議＋14名の再構成市＋人口の多い地区から1名 |

9

# 小市の再独立の背景

- Arrondissementと Borough
- モントリオール市の南北軸から西側はイギリス文化、東側はフランス文化
- イギリス文化系のコミュニティは独立を求める傾向に
- フランス文化系のコミュニティは多様性高い。例えばCôte-des-Neiges—Notre-Dame-de-Grâce Boroughには多くの移民が移住。スリランカやフィリピン人の大きなコミュニティがあり、ユダヤ人の大規模コミュニティも。46言語。こうした地域と一体化したくないバラも
- 工場が立地していて税収がある、高額所得者がいる地区は住民投票で独立しモントリオール市から離脱した

10

# 市とBorough

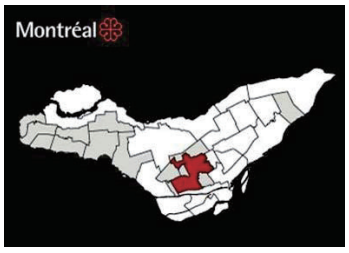
- 市には課税権があるがBoroughにはない。それ以外の権限は殆ど変りない
- Boroughの職員はモントリオール市役所から派遣される
- モントリオール広域市の中には小さな村も残っており、その場合Districtしかない。DistrictはBoroughより権限が少ない（条例制定権などがない）
- 現在は19人のバラ長の上に、モントリオール市長が位置づけられている
- モントリオール市は主に市域の経済発展に関わる政策を担当。コミュニティ政策はBoroughが実施する。



# CityとBoroughの違い

## Westmount市

- 面積：約4k㎡
- 人口：20,327人(2010)
- 市長：Peter F. Trent
- 議員(councillors)は市内の8つのDistrictの代表者
- 毎月第1、第3月曜日の夕方にCouncil Meetingを開催




## Côte-des-Neiges—Notre-Dame-de-Grâce Borough

- 面積：21.4k㎡
- 人口：164,246人
- Borough Mayor:Michael Applebaum
- 議員：Borough Council ５人（Districtから各1名）
- 議会：第1月曜日の19時から（18:15～18:45に意見を受付）

# Borough役所の建物

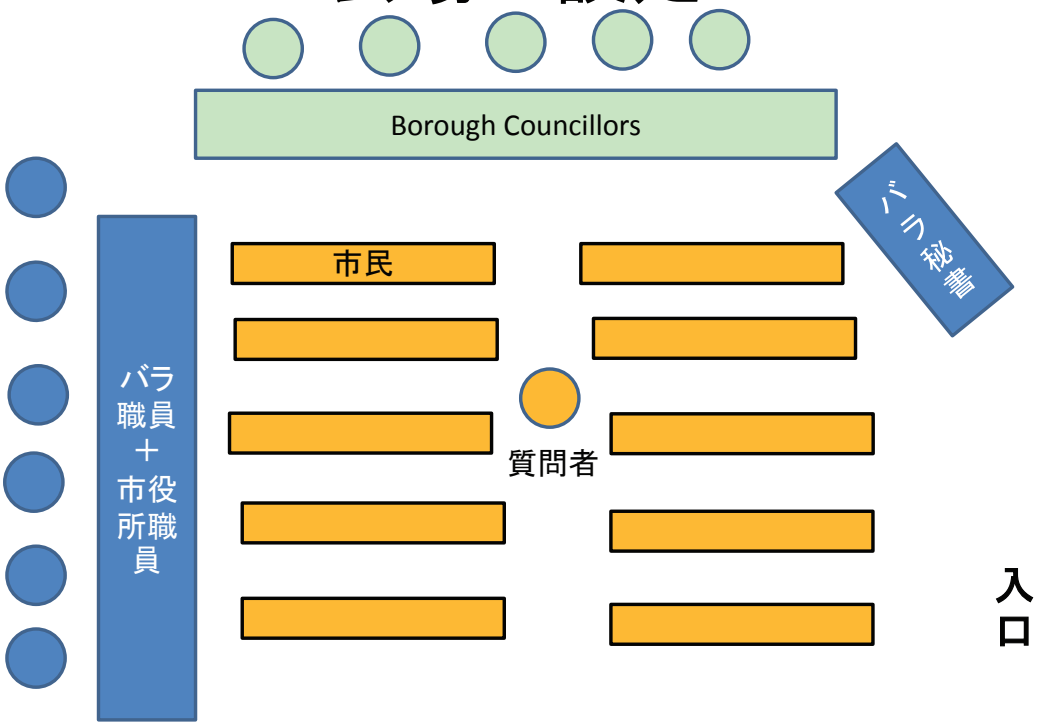
Boroughではなく、”Bureau de l’arrondissement”との記載

# Borough Council meeting

- 開催場所はユダヤ文化会館
- 当日の会議開始45分前から15分前まで質問を受付。この日の質問者は9名
- 出席者は30名程度
- 議事進行はフランス語、しかし市民からの質疑は英語
- ゴミが家の周辺の道路に散らかっているので片付けて欲しいというような日常生活に関わる問題から、街灯、都市計画に関わるものまで幅広くテーマを限定せず質問を受け付ける
- Borough職員（市役所職員）がサブテーブルに並び、Borough councilがいったん質問を受け付けた後、役所として対応が必要な事項に関しては返答を促す

14

# 会場の設定




15

# Boroughの今後

- 予算がかかりすぎるので、Borough自体の仕組みをやめる可能性もある（Districtにする）
- Borough制度を導入したのは、住民と政治が近いと感じるから。Districtにすると政治が遠くなるので、本当は望んでいない
- コスト削減と地域自治の間で揺れ動く最中

16

# ハリファックス

- 1749年：イギリス軍が入植
- ノバ・スコシア州＝新しいスコットランド
- アカディアン（フランス入植者）とインディアンを追放

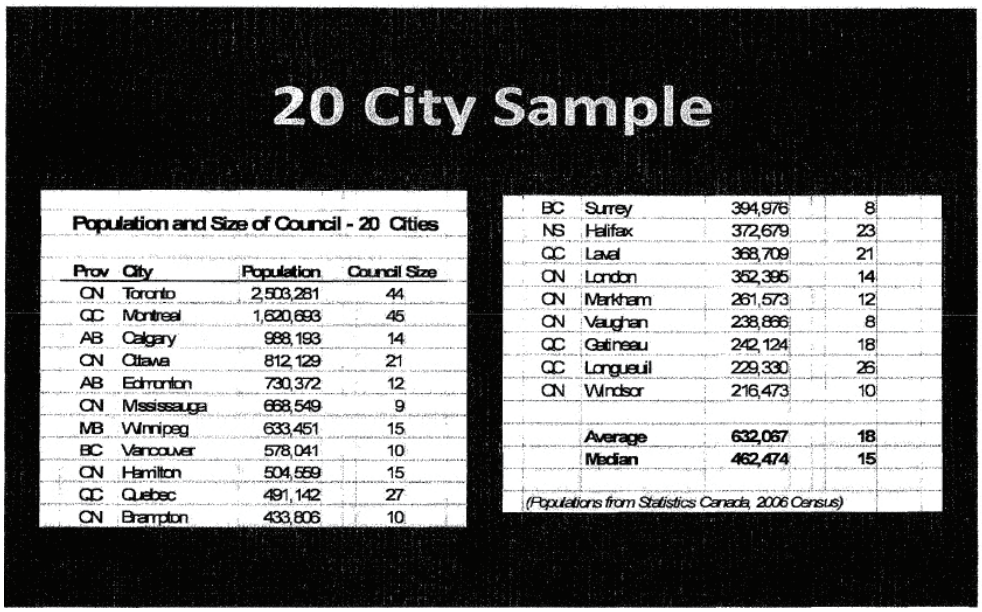
17

# Halifax広域市（HRM）

- 1996年：ハリファックス地域都市圏（HRM, Halifax Regional Municipality）
- Community Councilは3～6Districtで構成され、全体で6つある（→3つ）
- 例えば市中心部の”Harbour East Community Council”のメンバーは、District4～9の代表者で構成される（6名）
- HRMは23あったDistrictを16に減らすことを提案（2011.12）、2012年の住民投票で決定

18

# 適切なコミュニティの規模




HRM　District Boundary Review　Committee資料

19

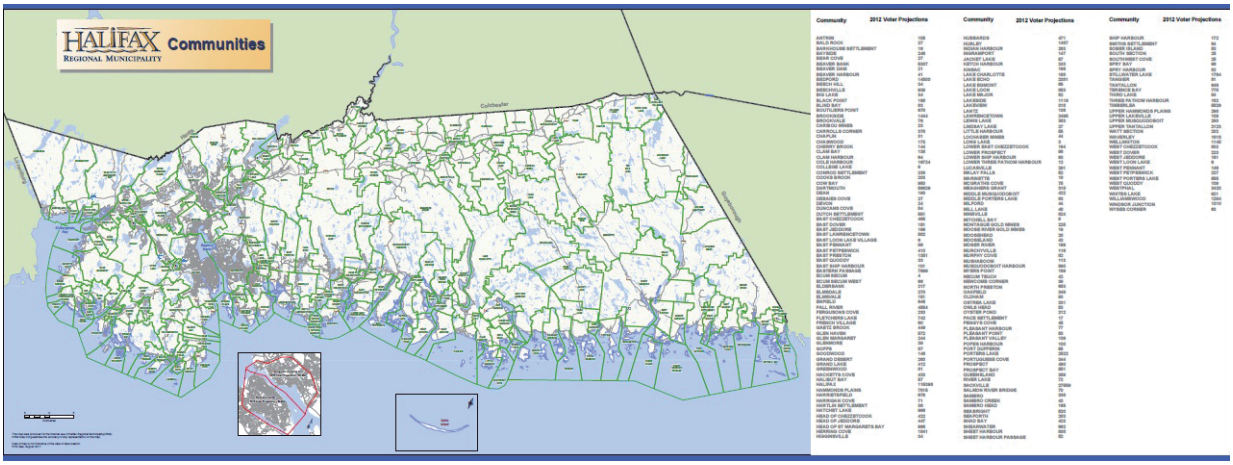
# 適切なコミュニティの規模の検討

| TABLE 1<br>Comparison – HRM Remuneration | | | |
|---|---|---|---|
| City | Population | Councillors per capita | Council Size (Excluding Mayor) |
| Winnipeg | 633,451 | 42,230 | 15 |
| Vancouver | 578,041 | 57,809 | 10 |
| Hamilton | 504,559 | 33,637 | 15 |
| HRM | 372,679 | 16,203 | 23 |
| Surrey | 394,976 | 49,372 | 8 |
| Laval | 368,709 | 17,557 | 21 |
| London | 352,395 | 25,170 | 14 |
| Brampton | 433,806 | 43,380 | 10 |
| **Total** | **3,638,616** | **38,450** | **14.5** |

HRM　District Boundary Review　Committee資料

20

# コミュニティの最小単位
# Community




21

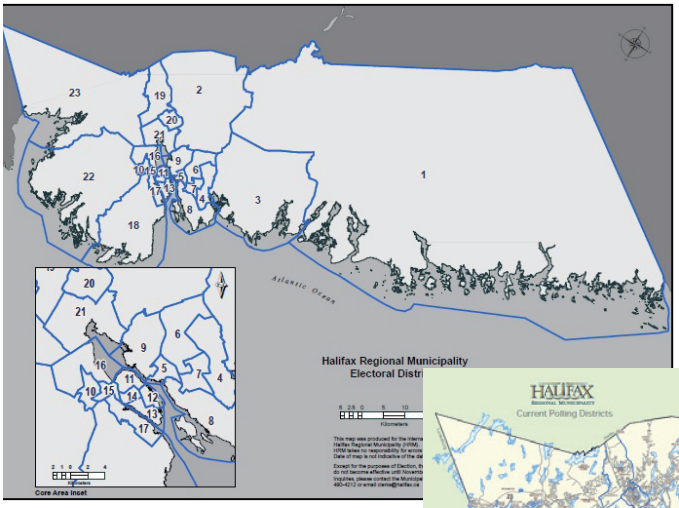
# 新しい16Districtの規模

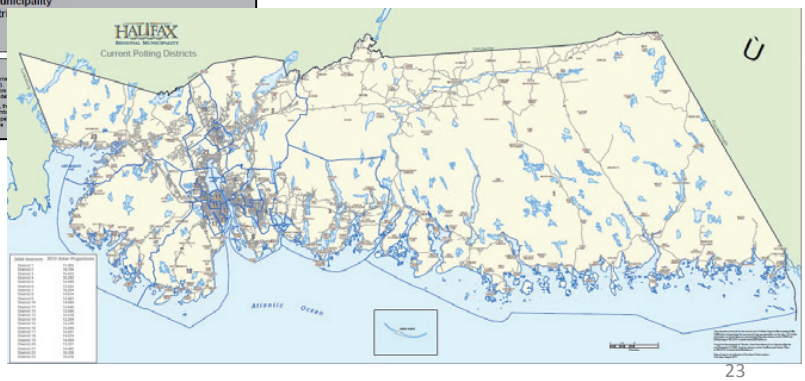
| Scenario 1 - Revised 16 Polling Districts | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Polling District | Name | Electors | Variation from Avg. Number of Electors # | % | Land Area ($km^2$) |
| A/1 | Eastern Shore | 16,870 | (3,606) | (17.6%) | 3,903 |
| B/2 | Fall River | 20,852 | 376 | 1.8% | 424 |
| C/3 | Cole Harbour | 19,219 | (1,257) | (6.1%) | 201 |
| D/4 | Colby Village | 18,564 | (1,912) | (9.3%) | 53 |
| E/5 | Dartmouth East | 19,676 | (800) | (3.9%) | 16 |
| F/6 | Dartmouth Centre | 18,450 | (2,026) | (9.9%) | 11 |
| G/7 | Dartmouth North | 21,522 | 1,046 | 5.1% | 58 |
| H/8 | Peninsula South | 21,127 | 651 | 3.2% | 8 |
| I/9 | Peninsula North | 22,064 | 1,588 | 7.8% | 7 |
| J/10 | Fairview | 22,266 | 1,790 | 8.7% | 8 |
| K/11 | Peninsula West | 22,392 | 1,916 | 9.4% | 12 |
| L/12 | Clayton Park West | 21,928 | 1,452 | 7.1% | 84 |
| M/13 | Spryfield | 20,116 | (360) | (1.8%) | 354 |
| N/14 | South Shore | 19,833 | (643) | (3.1%) | 685 |
| O/15 | Sackville | 23,021 | 2,545 | 12.4% | 27 |
| P/16 | Bedford | 19,715 | (761) | (3.7%) | 50 |
| **TOTAL** | | **327,615** | | | |

| | |
|---|---|
| Total number of electors: | 327,615 |
| Number of councillors: | 16 |
| Average number of electors per councillor | 20,476 |

22

# 旧23Districtsと新16Districts




23

# 考察

- 合併によりunhappyになったモントリオールの小市は再度独立（課税権のみだが、税収があったり民族的な同一性の高いcommunityは独立を望む）
- 一方で、市政との距離を縮めるために区制度から新たに創設したBorough制度はコストが高く負担に
- 広域合併したHRM市はDistrictを約半分に統合してコストを削減しようとしている
- １票の格差と住民と政治の距離／地方と都市
- 税の再配分の公平感の確保

24

# 団体自治について等

首都大学東京
西貝小名都

## 1. 問題の所在

憲法九二条の「地方自治の本旨」の意味内容は、団体自治と住民自治であると説明されるのが通例である。しかし、地方公共団体の存在根拠についての固有権説と伝来説の対立をめぐる議論は、戦後いわゆる「制度的保障説」が通説化したことに加え、焦点が民主化に移ったことにより、団体自治という概念そのものを問題とする議論はあまり見られなくなった。しかし、現在の憲法学説における地方自治の本旨論はどこまで必然なのだろうか。

戦前、日本の団体自治論に大きな影響を与えた一人であるパウル・ラーバントと、（後に見るように）宮沢俊義を通じて戦後の団体自治論忘却に大きな影響を与えたハンス・ケルゼンの団体自治論の概略を確認した上で、現在の「地方自治の本旨」論について簡単な検討を行ってみたい。

まず、2 において、日本における戦前の「自治」理解についてみた上で、3 で、この戦前の理解が、ドイツ法実証主義運動において形成され、どのように勢いを失ったかを見る。4 では、法学的な団体自治理解が勢いを失うと同時に、日本に消極的な選択としての住民自治の強調がなされるようになった経緯を確認する。

## 2. 「法律上の自治」と「政治上の自治」

次に述べるように、団体自治と住民自治の概念は戦前から知られていた。その上で、法律上の自治ないし団体自治に重きを置く傾向が主流であった[1]。

- 美濃部達吉『日本行政法　上巻』、有斐閣、1936 年。
  - ✓ 自治行政
    「公共団体の行ふ所の行政を称して普通に自治行政（Selbstverwaltung）と謂ふ。以って国の直接の行政たる官治行政に対するのである[2]」。
  - ✓ 政治上の意義における「自治」
    広い意味：「凡て国の専任官吏でない一般人民が政治に参加すること[3]」
    「イギリスで自治（self-government）と謂って居るのは、主として此の意味に用いられて居る」。
    e.g. 地方行政についてのみならず、国の中央政治にもある。例えば、陪審制度。
    狭い意味：「専ら地方行政に付き、其の地方の人民が国の専任官吏に依って支配されず、其の自ら選んだ機関に依ってこれを処理し、又少くともこれに参加することを意味[4]」する。
  - ✓ 法律上の意義における「自治」
    「公共団体が国家の監督の下に自己の機関に依り自己の費用を以って、法律の認むる限度に於いて、自己の事務として公の行政を処理する[5]」こと。

---

[1] 岸昌『地方自治の探求』、学陽書房、1961 年、54-56 頁等参照。
[2] 美濃部達吉『日本行政法　上巻』、有斐閣、1936 年、483 頁。一部、旧漢字・カナ使いを現代式に改めた。以下同様。
[3] 同 483-84 頁。
[4] 同 484 頁。
[5] 同 485 頁。

- ✓ 法律上の意義における自治の強調
  法律上自治権の主体は、公共団体である。政治的意味における自治においては、人民に与えられている権利は参政権の一種、つまり公務に参加しうることを内容とする権利であるにとどまり、人民の行う公務それ自体は国の事務あるいは公共団体の事務であって、人民の権利の内容をなすものではない[6]。

- 佐々木惣一『日本行政法総論』、有斐閣、1924 年も同趣旨。
  「自治の概念を定むるに当たっては先ず之を解するの見地に政治上のもの及び法上のものの二あることを明にするを要す[7]」。「自治の政治上の概念は之を公民自治と云い、自治の法上の概念は之を団体自治と云う。今行政法学上の研究を為すに当たっては法上の概念たる団体自治の義に用う[8]」。

## 3. 自治行政概念

戦前から日本にも輸入されている地方団体の「団体自治」概念の基礎となっているのは、一九世紀ドイツで形成された自主行政概念である。

### 3-1. 参加の契機

- 一九世紀における、参加の契機を強調する自治行政（*Selbstverwaltung*）概念
  Lorenz von Stein, Rudolf von Gneist, Otto von Gierke など

### 3-2. 法実証主義運動

一九世紀法実証主義ドグマの台頭により、参加の契機を強調する、それまでの自治行政概念は勢いを失う[9]。これ以降の法律学説の注意は、厳密に法的な自治行政概念を展開することに注がれた。この当時の議論の成果は、現代にもなお影響力を保ち続けている。

### 3-3. 法的意味における自主行政と、政治的意味における自主行政

上記の法実証主義運動の流れの中で、戦前日本の学説における「二つの自治」論に決定的な影響を与えたと考えられるのが、ロジンの下で述べる区別である。この、法的意味における自己行政概念と、政治的意味におけるそれの区別は、日本における団体自治と住民自治の区別として今まで受け継がれている。すなわち、行政事務の執行に対する市民の参加を可能にし、強化するという、もともと自己行政概念が有していたとされた含意は、政治的な自己行政概念として、法的自己行政概念からは排除された。他方、この区別によれば、法的自己行政概念が意味するのは、公法的法人格が自己責任において行政を行いうるということであるとされる。

- Heinrich Rosin
  - ✓ 法的意味における自主行政と、俗に意味されるところの、政治的意味における自主行政を区別した[10]。前者は、上位公共団体（Gemeinwesen）による下位団体の行政法人格としての承認と定義される。自治行政概念にもともと含まれていた市民の参加的要素は、法的な自治行政概念から切り離され、もっぱら政治的自治行政概念において把握される。
  - ✓ 団体自治（körperschaftliche Selbstverwaltung）と住民自治（bürgerliche Selbstverwaltung）

---

[6] 同 484-85 頁。
[7] 佐々木惣一『日本行政法総論』、有斐閣、1924 年、676 頁。
[8] 同 677-78 頁。
[9] Hendler, 'Das Prinzip Selbstverwaltung', Josef Isensee und Paul Kirchhof eds., *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI; Bundesstaat, 3 Aufl.*, C.F. Müller Verlag, 2008, pp. 1103-40, p. 1107.
[10] Heinrich Rosin, *Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung: Kritische Begriffsstudien*, 1883, pp. 41-58; *Das Recht der Öffentlichen Genossenschaft*, 1886.

を区別し、前者を法学的意味における自治、後者を政治的意味における自治とする。

### 3-4. ラーバントの法人論と自主行政団体

特に一九世紀ドイツ公法における法実証主義運動の中で形成された自主行政概念は、後にも見るように、日本における団体自治概念に最も大きな影響を与えた。

ドイツにおける自主行政概念をめぐる議論の中でも、パウル・ラーバントは、法実証主義的方法論に基づいて、いわゆる「法学的な」自治行政団体論を構築するのに最も重要な役割を果たしたとされる。ラーバントの自主行政団体論は、彼の国家論・連邦国家論と一体をなして、組合／社団の区別を主たる内容とする法人論理によって貫かれている[11]。

- 組合と社団
  団体の結合の方式は、二つに分けられる。一つは定款的、垂直的結合、公法法的な結合である。もう一つは、組合的で、平等な主体の間で締結される契約による結合である。市民的 Gesellschaft も社会的連帯は、権利主体や法関係とはなりえない。

- 自主行政とは
  国家に従属してはいるが国家の活動範囲において自立した社団ないし個別人格に対して与えられる高権的行政である。自主行政団体は公権の主体であり、個人と国家の間にあって、国家がその任務を遂行するために用いられる。国家がその統治権を貫徹する代わりに、それを他の法人格に委ねる。その法人格は、国家に従属するが、しかし国家に対して、概念的に区別された存在を有している。自己行政の概念は、規範定立を中間団体に委譲することによる国家の自己収縮である。この中間団体は、君主制的にも社団的にも組織化されうる。

- 連邦構成国
  - ✓ 連邦の構成国も、連邦の法律と監督に従って連邦の行政高権を行使している限りにおいて、この自主行政団体である。
  - ✓ ただし、連邦構成国は、ある領域においては法を定立する権力を有し、この権力を有する限りにおいて autonomie（法的に厳密な意味においては、autonomie と Selbstverwaltung は区別される）を有し、国家といえる。

- 連邦
  国家的公共団体、つまりライヒ／連邦を、連邦構成国の場合とは異なり、自主行政団体とはみなさないのは、「自主行政団体」という語の意味に基づいている。自主行政とは、「管理されること Verwaltet-werden」の反対語である。政治的団体が自主的に行政を行うというときには、概念的に、場合によっては逆に、より高次の権力によってその団体が管理される対象となることが前提とされている。というのも、最高の主権的権力においては、「管理されること」は考えられず、自主行政について語られることもありえないからである。

- 国家同盟
  社団と組合の区別を公法と私法の対立に置き換え、連邦は公法法的・定款的結合であるのに対して、国家同盟は国際法的・契約的結合であるとし、国家同盟は法人格ではなく、したがって国家ともいえないとする。

### 3-5. ケルゼンの批判

ケルゼンは、上記の自主行政団体論に対して、抜本的な批判を加えた。ケルゼンの純粋法学

---

[11] Paul Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs, 1 Bd., 5 Aufl.*, 1911; ラーバントの自主行政概念について、Reinhard Hendler, *Selbstverwaltung als Ordnugsprinzip*, Carl Heymans Verlag KG, 1984, pp. 108-, ラーバントの連邦概念について、Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, PUF, 2007, pp. 76- などがある。

の観点から見れば、それまでの法実証主義運動は不徹底である。下記のような批判によって、彼は、自主行政団体・国家・連邦・国家連合の概念的区別は絶対的なものではなく、むしろ国家連合は地方分権の最も強い形態であると主張した。

- 法秩序と法人格
  法人は、「他の部分法秩序とともにそれを包括する綜体法秩序からその通用力を与えられる部分法秩序の統一表現に過ぎない[12]」。

- 自治行政団体の法人格
  「自治行政団体を構成する部分秩序の通用の根拠は、国家の綜体領域に通用する中央秩序であ[13]」り、「市町村の行政行為は、結局は、全部の統一体としての国家に帰属させられなければならず、国家に対しては、市町村は、国家の委任によってのみ存するので、国家の機関でありまた部分であるに過ぎない[14]」。「もしも・・・国家は公けの行政を独占せず、公の行政は、他の人格、自治行政団体によっても行われうるというならば、それは、執行はかならずしも中央の、専主的に定立された規範によって行われる必要がなく、地方の、民主的に定立された規範によっても行われうるという事実を非常に欺瞞的にいいかえたものにすぎない[15]」。

- 組合と社団の区別の否定
  対等な関係における当事者同士の水平的結合（組合的・契約的結合、私法的・国際法的結合）と、定款を上にいただく垂直的結合（社団的結合、公法的・国内法的結合）の二つの概念的区別は、ラーバントの国家連合と連邦国家の区別を支えていた。しかし、この、いわゆる組合／社団二分論は、契約が義務付けるのは上位の客観法によってであることからすれば、理論的絶対的な区別とはいえないことになる[16]。

- 国際法秩序の優位
  「二つの国家が違いに締結するあらゆる国際条約は――一般的――国際法の法規に基づいて生じる。個別国家の憲法によって授権された人々の、同様に個別国家的秩序によって規定された人々の行態に関して表現される意志の合致は、右の国際法によって特殊な法効果の条件と定められるのである[17]」。「条約において、二つの違いに同格の共同体が対立すべきであるならば、それらを同格にさせ、したがってそれらの上位に立ち、それらを包括し、それらに委任する国際法秩序が前提される必要があり、国際法秩序の優位から出発されなければならない[18]」。

- 国際共同体の機関としての条約締結
  「二国家を拘束する条約規範あるいは条約秩序を定立するのは、単純機関ではないにしても、統一的機関であり、・・・それは国際法秩序、国際法共同体の機関であって、・・・条約を締結する個別国家のそれぞれの機関ではない[19]」。「個別国家は・・・国際法共同体の機関としてのみ、ともに条約を締結できる・・・[20]」。「条約の締結は、国際法秩序によって設定された国際共同体の機関によって行われる規範定立行為とみなされなければならな

---

12 同 120 頁。
13 同 306 頁。
14 同 306-07 頁。
15 同 307-08 頁。
16 Hans Kelsen, Der Wandel der Souveränitätsbegriffes, *Studi Filosofico-Giuridici, Vol. II, dedicati al Prof. Giorgio Del Vecchio, Modena : Società Tipografica Modenese*, 1931, pp. 1-11.
17 ハンス・ケルゼン『一般国家学』清宮四郎訳、岩波書店、1971 年、290 頁。
18 同 291 頁。
19 同上。
20 同上。

い[21]」。

### 3-6. 参加の要素、再び

上でみたように、ケルゼンは、自主行政団体概念の基礎となっている法人理論を、秩序・規範の観点から一元的かつ一貫的に説明しなおしたため、全体としての国家に対立する部分としての法人は全体としての国家秩序に吸収され（さらに国家でさえ国際秩序に吸収され）、ラーバントの自主行政団体論において「国家に対して並び立つように見える法人」論が持つ、権力分立論や立憲主義論が好んできた魅力は消えてしまった。

こうして、「法学的意味の自治」とされてきた法人論が、ケルゼンのいう「純粋な」法学理論としては維持できないとすると、ドイツのこれまでの自主行政団体をめぐる議論を前提とする限り、残りはロジンによって「政治的意味の自治」と分類された要素だけである。法実証主義運動によって圧倒される前のドイツの議論は、5-1 でみたように、自主行政における参加の要素を強調するものが主流であったため、ロジンはこの「政治的意味の自治」として、参加の要素を挙げていた。

民主主義的意義について好意的に見えるケルゼンの下記の記述は、上記のような文脈でなされたことに注意が必要である。つまり、ケルゼンのここでの民主的要素の強調は、論理必然に導かれるものではなく、当時のドイツの議論をロジンが整理した二つの要素のうち、団体自治に関する 19 世紀のドイツ学説の伝統を彼が相対化したことからきている。

- 「自主行政団体殊に市町村が、中央行政と同視される国家に対して本質的に異なるもの、国家とは異なる共同体と感じられた決定的の根拠はしかし、市町村と国家との対立には、もともと民主政と専主政の対立が表されるということに存するように思われる。市町村は、最古の民主政で、中央行政とすべての他の地方行政の領域とがまだ厳密に専主的に組織されていた時代にすでに民主的であったし、また、それは、絶対主義の時代のはるかに以前へ遡る歴史的伝統の継続においてそうであった[22]」。

## 4. 戦後日本の学説における住民自治の強調

### 4-1. 地方自治＝住民自治

このケルゼンのとった消去法的な住民自治強調の態度は、宮沢俊義の地方自治論に強く影響を与えた。宮沢もまたケルゼンと同じように、消去法的に住民自治を強調し、この態度は、下記のように、プープル主権論という全く異なる毛色の議論との奇妙な迎合を経て、戦後の通説を形成する。宮沢は日本国憲法 92 条の解釈としてなぜ団体自治の要素を消去するかを直接説明してはいないが、終戦直前の宮沢は、地方団体の自然法的な固有権を否定し、イェリネク流の公権理論に基づく固有事務の概念も否定していた[23]。彼がその際に依拠していたのは、実質的にはケルゼンの議論であった。彼が、日本国憲法の解釈においても団体自治を除外するのは、自然なことであったといえる。

こうして、戦後、日本国憲法 92 条の「地方自治の本旨」をめぐって、法律上の自治と政治上の自治の区別は、団体自治と住民自治としてそのまま受け継がれたが、その論調には大きな変化が起こった。すなわち、「法律的意味の」自治だったはずの団体自治についてはほとんど論じられなくなり、逆に、もっぱら住民自治の要素が強調されるようになる。

- 宮沢俊義「地方自治の本旨について」『公法の原理』有斐閣、1967 年（初出、自治研究 40 巻 10 号、1964 年）。
  - ✓ 軍国主義との結びつき

[21] 同上。
[22] 同 310 頁。
[23] 宮沢俊義「固有事務と委任事務の理論」『公法の原理』有斐閣、1967 年、183-273 頁（初出、公法叢書、1943 年）。

「明治政府によって推進された地方自治は、多くの人の指摘するように、モッセ等によって移入されたプロイセン的な性格をもっていたが、それ以来、そういう法制的基礎の上に、とにもかくにも、日本の土着的伝統も加味された地方自治が、二〇世紀とともに成長してきたといえる。ただ、その全体の過程をつうじて、地方自治は、もっぱら、国の政治の能率をあげるためのひとつの手段として考案され、是認されていたのであり、民主政治の地方的表現とはされていなかった。だから、国の政治が軍国主義に支配される時代になると、それに応じて、地方自治もそういう軍国主義的権力政治の完全な手足になってしまったのである[24]」。

✓ 明治憲法下における国民参政の不十分性

「地方自治の本質が住民参政にあるとすれば、国の政治体制において民主政治が確立しておらず、したがって、国民参政が不十分であり、Government by The People が行われていない場合にあっては、地方自治で認められる住民参政こそが、その国の政治体制におけるもっとも実効的な国民参政であり、そこにこそ民主政治があると考えられるから、地方自治の存在理由は、その点で、きわめて大きいといえる[25]」。「日本の場合にあてはめていうと、明治憲法では、国民主権の原理は、まったく否定されていたし、したがって、帝国議会をつうじての国民参政の程度も、きわめて不十分であった。議会を構成する両院のうちでは、衆議院だけが民選議会であり、貴族院はまったく国民のコントロォルの及ばない存在であった。しかも、その帝国議会の政府に対してもつコントロォルすらきわめて弱いものであった上に、その政府自体の権力が、元老や、軍部の強い圧力の前に頭の上がらないものであったことは、人の知るところである。国民の参政は、国民の天皇の権力に対する『翼賛』であるとされていたが、そこでの『翼賛』とは、実は、『随順』ないしは『隷従』にほかならなかったのである。

こういう状況の下では、国民参政を少しでも実効的なものにするために地方自治の果たすことのできた役割は、かなり大きなものであったはずである。中央の議会をつうじての国民参政の不備のなにがしかは、地方自治によって、補われることができたからである[26]」。

✓ 過渡的手段としての住民自治

「ところが、国の政治体制において民主政治が確立され、国民参政が全国的規模でじゅうぶんに実現されている場合にあっては、Government by the People を地方について特別に強調する根拠がそれだけ小さくなってくると思われる[27]」。「・・・憲法が国民主権の原理を全面的に承認し、『公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である』という明文までできるようになると、事情はいくぶん変わってくる。ここでは、国民参政は、地方自治によってのみ、実効的ならしめられているとはいえなくなる。中央の政治体制自体が国民主権の原理に忠実に Government by The People を実施するとすると、さきに明治憲法の下で特に地方自治に期待された役割は、どうしても、そのままであることはできなくなる[28]」。

✓ 団体自治の「対外的側面」への収縮と相対化

地方自治には二つの面があるとした上で、団体自治については、「いわば対外的な面ともいうべきもので、中央集権に多かれ少なかれ抵抗して、地方の自主性・・・を強調する面[29]」と説明する。その上で、団体自治については、「いくら地方の自主性を主

[24] 宮沢俊義「地方自治の本旨について」『公法の原理』有斐閣、1967 年、275-83 頁（初出、自治研究 40 巻 10 号、1964 年）、277 頁。
[25] 同 280-81 頁。
[26] 同 281 頁。
[27] 同上。
[28] 同 281-82 頁。
[29] 同 278 頁。

張するといっても、その自主性にはおのずから限界があ[30]」る。

- 宮沢俊義『日本国憲法　コンメンタール』、日本評論新社、1955 年。
  - ✓ 二つの意味
    地方自治には、通常二つの意味がある。「一は、国の領土内の一定の地域を基礎とする団体が、多かれ少なかれ国から独立な人格を有し、その公共事務をもっぱら自己の意志にもとづいて行うこと」をいい、「他は、国の領土内の一定の地域における公共事務が、主としてその地域の住民の意志にもとづいて行われること[31]」をいう。

  - ✓ 団体自治の排除
    「ここに『地方自治』というのは、もっぱら後の意味である。それは、ある地域における公共事務は、その地域の住民の意志にもとづいてなされるべきものであるとする原理をいう」。「『地方自治の本旨に基づいて』とは、地方自治の理想に添うように、との意味である。言葉をかえていえば、その地方の公共事務が何よりもその地方の住民の意志にもとづいて行われるように、との意味である[32]」。

- 宮沢俊義著・芦部信喜補訂『全訂　日本国憲法（第二版)』、日本評論社、1978 年。
  - ✓ 住民自治の強調
    「ここに『地方自治』というのは、もっぱら後の意味である。それは、ある地域における公共事務は、その地域の住民の意志にもとづいてなされるべきものであるとする原理をいう。しかし、その原理、すなわち、いわゆる住民自治を実現するためには、その地域における公共事務が、国から独立な統治団体の事務とされることが適当である。この意味において、いわゆる団体自治も地方自治の実現の手段として要請される[33]」。

### 4-2. プープル主権と地方自治

上で述べたような、消去法によって消極的に選択された住民自治の強調に、プープル主権論に立った議論が拍車をかけた。

- いわゆるプープル主権論とナシオン主権論
  日本でなお現在でも受容されている一般的説明によれば、抽象的国民に主権が帰属すると解するナシオン主権論は代表制と結びつき、具体的市民の総体に主権が帰属すると解するプープル主権論は直接民主制と結びつくとされる[34]。

- 直接民主制の実現手段としての地方自治
  杉原泰雄教授によれば、「全国民を対象とする中央政府の政治は、ことの性質上、国民代表制を原則とせざるをえない[35]」ことをはじめ、民主制の観点から一定の限界を有している。そして、日本国憲法の国民主権はプープル主権論的に、「個人の自由・個人意思の多様性より出発する市民主権・分節主権として理解し直すことが必要である[36]」ところ、この「市民主権・分節主権の構想は、自治体の自治性を当然とする[37]」。

---

[30] 同 279 頁。
[31] 宮沢俊義『日本国憲法』、日本評論新社、1955 年、759 頁。
[32] 同上。
[33] 同上。
[34] なお、このような一般的説明は、原産国フランスではもはやそのままでは受け入れられていない。この点については、拙稿「ナシオン主権論とプープル主権論」国家学会雑誌 129 巻 11・12 号（掲載予定）参照。
[35] 杉原泰雄『憲法と国家論』有斐閣、2006 年、307-12 頁。
[36] 杉原泰雄「地方自治権の本質・1」法律時報 48 巻 2 号 90-97 頁。
[37] 同上。

### 4-3. 現在の日本における団体自治と住民自治をめぐる地方自治論の特色

- 団体自治と住民自治
  上で見たように、一九世紀ドイツ公法学から輸入された住民自治・団体自治の区別を、そのまま、憲法九二条の『地方自治の本旨』の意味内容として用いている[38]。

- 住民自治の重視
  「・・・団体自治と住民自治とはわが国では共存の関係にあるが、しかし、両者は等価値のものではない。すなわち、ドイツでは自治の理解において団体自治を重視する傾向が有力であるが、わが国では、団体自治よりも住民自治が重視される傾向がみられる。すなわち、地方自治はもっぱら住民自治の意味で理解され、団体自治は地方自治の実現の手段と位置づけられ、あるいは、地方自治の本質は住民自治にあり、団体自治は住民自治を前提としつつ、そのコロラリーとしての意味を持つといわれる。この住民自治の重視の背後にあるのは、地方自治を民主主義の理念から捉えようとする思想である[39]」。

- 民主主義との結合
  日本の住民自治の概念は、「民主主義の理念と結合するにいたっているのはもちろん、さらに、直接民主主義との結合がみられる。これは、わが国の自治法が直接民主主義的な制度を採用していることに対応している[40]」。

- 法人格理論の衰退
  体系的な法人格理論の一部としての公法上の法人格理論（公共団体）として輸入された法的意味における自治概念（団体自治）であったが、戦後は、地方自治論において住民自治のみが強調されるようになったことに伴い、地方自治論は一般的な法人格理論とは切り離されて論じられるようになる。このことは、宮沢俊義による国家法人学説の実質的な否定と、その後の学説における法人論の衰退と無関係ではない。

## 5. まとめ

今みてきたように、現在の日本の学説の通説をなす、地方自治＝住民自治の論調は、必ずしも理論的必然性を有しない。学説の成立経緯からすれば、政治的な自治概念の要素に住民自治以外の要素が含まれない必然性はないし、法学的な自治概念が法人論でなければならない必然性もない。しかし、地方自治論は政治的参加論と法人論の二者択一であるといった誤解が、現在の通説を形作ってきたといえる。

法人論が放棄されたことにより、国家と別の主体を対立させることによる立憲主義や権力分立の実現といった、法人論がもともと果たしていた役割が共に忘れられた。さらに、日本では、上に述べた誤解は、住民自治への傾倒と同時に、制度設計における手がかりとなる議論の不活発という状況の原因の一つとなっているように思われる。

---

[38] 芝池義一「団体自治と住民自治」法学教室 165 号、1994 年、15-16 頁、15 頁。
[39] 同 16 頁。
[40] 同上。

# 第４回

・ヘッセン州ノイ・イーゼンブルク市議会議員に聞くドイツの地方議会の活動について

・地域包括ケアと自治体の地域マネジメントについて

２１世紀地方自治制度についての調査研究会（平成２７年度）
（第４回）議事要旨

１　日　時　　平成２７年２月９日（金）１７：００～

２　場　所　　（一財）自治総合センター　大会議室

３　出席者

| | | |
|---|---|---|
| 大江　裕幸 | 信州大学 経済学部 准教授 |
| 木下　昌彦 | 神戸大学大学院 法学研究科 准教授 |
| 西貝　小名都 | 首都大学東京大学院 社会科学研究科 准教授 |
| 福岡　安都子 | 東京大学大学院 総合文化研究科 准教授 |
| 渕　　圭吾 | 神戸大学大学院 法学研究科 教授 |
| 堀田　聰子 | 国際医療福祉大学大学院 医療福祉学研究科 教授 |

４　議　題　　・ヘッセン州ノイ・イーゼンブルク市議会議員に聞くドイツの地方議会の活動について
・地域包括ケアと自治体の地域マネジメントについて

５　概　要

ヘッセン州ノイ・イーゼンブルク市議会議員に聞くドイツの地方議会の活動について

（福岡委員より資料に基づき説明）

○　この選挙システムは即日開票できるのか。

○　　即日ではできない、数日をかけて公開で開票作業を行うと聞いている。大規模な都市などでは一人の投票用紙だけで既にA0サイズに及び得ることから、投票者全体としてはトンレベルの量となるため、対応するロジスティクスを組むことだけでも大きな仕事になるという報道である。

○　この選挙システムは大変なコストがかかっているのは目に見えて明らかだが、そのことについて、例えば住民などからこのシステムは無駄であるといった批判などはないのか。

○　確かに、開票・集計作業一つをとっても中々に大変であるわけで、ある地方都市の選挙管理員会担当者のインタビューでは、「デモクラシーはコスパという点では良くない」という趣旨の発言もなされている。同時に、今回インタビューした議員の方々はほとんど皆、クムリーレン・パナシーレン制度を積極的に評価している。他方、投票者サイドとしては、

制度趣旨を十分に活かすにはかなりの用意が必要なのも事実である。立候補者自身が投票の仕方を解説するユーチューブ動画を作って、その中で「これが投票用紙の例です。大きいけれどもびっくりしないでくださいね」と発言したりしているのは、有権者の間に面倒くさい、仕組みが分からないといった声があることを背景とするのだろう。しかしまた、同じくこうした声の存在を前提に、きちんと勉強して有効に権利を行使しないといけないといった呼びかけを行う若者向けのインターネットサイトがあったりと、敬遠傾向と積極利用方向の間でせめぎ合いがある模様である。

○　ネットを使って投票しないのか。

○　インターネット投票については、郵便投票と同様の憲法上の問題点ないし解決を要する点を含むことが教科書等では指摘されている。マークシートも手段として有効なはずであるが、少なくともヘッセン州では採用されていないようである。

○　市長や知事の選挙と比べると、議会の選挙は盛り上がりに欠けるのが実感としてあるが、ドイツの場合で、市長選挙と議員の選挙のタイミングや、盛り上がりの比較はどのようなものか。

○　ヘッセン州では3月にクライス議会選挙及びゲマインデ議会選挙が予定されているので、実際に見てみたいところである。

○　議員が各種団体に重きを置き始めると、本業が減っていくことになり、一方で収入補填制度があるので、専業に近いような状況、政治活動中心の議員となるのではないか。

○　それは人によるのではないかと思われる。大前提として、ドイツ人の労働形態は基本的にきっかりと9時から5時までのため、仕事以外の時間は通常の日本人よりもかなりある。また、議員に限らず、フェアアインでの人脈作りが職業生活と両輪の関係に立つような社会構造があるという印象を受ける。その上で、こうした職業生活及びフェアアイン活動と議員活動とをどのように関係付けるかは、今回インタビューした議員の方々の中でも違いがあるように見受けられた。

○　官吏であっても代表機関の名誉職として、議会の議員としての活動もできるということだと思うが、同僚の仕事が気に入らないので議員として反対するというような二律背反も起こるのではないか。

○　そこは具体例としては分からない。ただしヘッセン州官吏法には中立義務が定められてはいる。

○　とても小さい規模の市町村で、地域の課題について政党によって主義主張が変わること

があまりないようであれば、人間本位のこのような投票の仕方はすごくなじむのではないか。

○　その点がまさに、連邦議会レベルや州議会のレベルではなく、コムーネ議会のレベルでこそこうしたクムリーレン・パナシーレン制度がなじむゆえんである、あるいは制度趣旨に合っている、として理解されているようだ。

○　日本では町内会などの地縁団体があるが、地域住民からの要望をどのように吸い上げていくのか。

○　今回インタビューをした範囲では、市議会内に設けられている各種委員会の中でも、青少年・高齢者・家族政策分野では意見の一致が比較的得られやすいのに対し、環境問題や交通政策に関しては政党間の対立が強くなる傾向にあると聞いている。フランクフルト国際空港に隣接するノイ＝イーゼンブルク市も、騒音問題等の点で、恐らく後者の例に漏れないのであろう。

○　この高コストの民主主義とも言われる投票システムは、日本の低投票率の問題について、何らか解決策の１つの例として参考になるような成果はあるか。

○　直接的な成果ないし解決策というより、クムリーレン・パナシーレン制度はむしろ、選挙制度として有権者の側にどれほどの水準の事前準備を要求することができるかということについて、興味深い実験例を提供しているように思う。ある統計資料によれば、ヘッセン州コムーネ議会選挙の投票率は元々1980年代終わりから大きく下落傾向にあったものの（1989年78.0%→1997年66.0%）、クムリーレン・パナシーレン制度が導入された2001年選挙以降は、下落傾向がさらに進んで50%前後の値で推移している。

地域包括ケアと自治体の地域マネジメントについて

（堀田委員より資料に基づき説明）

○　連携中枢拠点都市を中心とした自治体連携や、都道府県の補完を進めようとする動きがあるが、地域包括ケアはそのような方法は向いていないのか。市町村間で連携する動きは、今のところ見られないのか。

○　地域包括ケアは一人ひとりの生活の質を持続可能な形で高めていくこと、なんらかの病気や障害とつきあいながらも自立と尊厳ある暮らしができるまちづくりを目指すもので、基礎自治体が日常生活圏域ごとに現状・将来推計、ニーズや資源の把握を行い、地域における基本方針を定めて共有し、施策立案・実行することが求められている。実際の対応に

あたって、特に住まい、医療については都道府県との連携が必要で、市町村間での協力もある。

○　特に小規模な市町村になればなるほど、地域ケア会議をどう持つか、地域の資源をどうやって連携させるかというように仕切ることがなかなかできない。仕切ることについて市町村で連携する例が、徐々に出てきおり、在宅医療連携を圏域全体でするということは聞いたことがある。

○　医療・介護サービス提供体制の改革については、基金が設けられ、都道府県が作成した計画に基づいて病床機能分化・連携、在宅医療・介護サービス充実、従事者確保・養成のための事業に取り組んでいる。在宅医療・介護連携推進事業については平成30年度までに全市町村で行うこととされていて、医師会等の関係機関と協力して取組みが始まっている。

○　顔の見える範囲での情報や、介護保険、医療保険などを匿名化したデータを国家単位で収集、分析をして、あるべき地域包括ケアシステムの形をつくり、地方に示す方が効率的ではないのか。それでも自治体がやるものと考えられているのは、今まで介護保険、医療保険などを自治体が扱ってきたものだからなのか。それとも、データ分析を段階になったら、国の役割が出てくるからなのか。

○　繰り返しになるが、地域包括ケアシステムは、それぞれの地域の実情に即して地域における最適を地域が自ら選んで「ご当地システム」をつくることが重要で、正解はない。国レベルでは、都道府県や市区町村の関係者が一元化された情報に基づいて、地域間で比較しながら現状分析・課題抽出、施策が検討できるよう、医療・介護等の情報の見える化と好事例の収集・紹介等を行っている。こうした切り口とはまた別の話になるが、今後はどういった疾患群あるいは生活課題を抱えた人たちに対してどういう介入をするとどういう成果が得られたかが、特に在宅におけるエビデンスに基づく効果的で効率的なケアの標準化ができるデータの整備も求められている。

○　地域ケア会議は、個別の高齢者を議題にして、その人のケアプランや実際のケアをどうすべきかなどをサービス事業者たちが議論をするというようなものか。

○　一人一人の利用者のケアのあり方は、基本的にはサービス担当者会議やカンファレンス等で日常的に行われており、地域ケア会議は必ずしも地域のすべての利用者について検討するわけではなく、個別の事例について、さまざまな職種、関係者で議論することをつうじて、自立支援型多職種ケアマネジメントを推進、自立を阻害している要因の追求、地域全体としての課題抽出や解決策の検討等につなげることを目的としている。多職種のＯＪＴ、関係者をつうじた規範的統合の場としても極めて重要である。

○　都道府県の役割が大きくなってくるということだが、都道府県がどういう能力を持って

いて、市町村に足りないどういうものを補完するのかということをはっきりさせなければならないのではないか。医療圏域が市町村を超えたり、医師会との調整が困難な場合などに都道府県が絡んでくるのか。

○　まず大きな意味では都道府県には地域における医療・介護の総合的な確保に向けて、医療・介護の計画の整合性をはかりながら目標と必要な事業を基金事業計画としてまとめ、推進する役割がある。

○　都道府県による各市町村における地域包括ケアシステム構築の支援のアプローチは地域によっていろいろとあると思うが、例えば今日ご紹介した大分県では、ひとつ全市町村における地域ケア会議の設置・運営の推進という戦略をとっており、そのなかには市町村では必ずしも確保できていないリハ職等の専門職派遣の仕組みも含まれる。

○　市町村の範囲を超えてしまっている問題だから、それは広域的自治体である都道府県がやるべきものであるいう方向には、進まないであろうという認識でよいか。

○　地域包括ケアはすべての人に居場所と出番があるまちづくり、暮らしの場を整えるということなので、ゆるやかな目標共同体の単位が都道府県になることは考えられない。ただし、目標に向けた対応のなかには、リソースの性格によって市町村連携が効率的なものもあり、都道府県は各市区町村におけるシステム構築の後方支援が期待されているという認識である。

○　地域包括ケアの保健医療計画を所与のものとせず、地域包括ケアをやっている中で、調整していかなければうまく回っていかないのではないか。

○　地域包括ケアの構成要素を考えると、いままでの縦割りでは全体としてなかなかうまくまわっていかない側面が大きい。推進するなかで、いかにタテヨコに串をさして調整していくかがまさに問われていると思う。

○　地域包括ケアシステムでは、住民の参画が重要だと思うが、具体的にどのような形で、参画していくということを基本的には想定されているのか。

○　地域包括ケアシステムは一人ひとりの市民、家族、地域のＱＯＬを維持向上させることが目的で、まさに住民の参画により住民が主体となってつくっていくものである。いま、予防給付のうち訪問介護・通所介護については、市町村が地域の実情にあわせて取り組める地域支援事業へ移行することになっており、多様な主体による生活支援・介護予防サービスの提供の枠組みができている。これに向けて生活支援コーディネーターの配置や協議体の設置等が進められており、活発な地域では、町内会等のレベルで、自分たちがどう生きていきたいのか、それを実現するうえで、あったらいいこと、もったいないこと、でき

ることなどをワークショップ形式で出しあって結びつけて住民主体の支援等を作り出したりしている。

○　参加するのは、高齢者が多いのか。

○　地域包括ケアは全世代全対象対応型を目指しているが、まだまだ高齢者のためと思われており、先ほどの生活支援等についてのワークショップに参加するのは高齢者の人たちが多いが、領域・世代を超えた共生型の拠点づくり、これまでにない組み合わせによる新たな価値の創出等のイノベーションも多く見られる。

# 資　　料

資料１

# ヘッセン州ノイ=イーゼンブルク市議会議員に聞く
# ドイツの地方議会の活動について

《資料》

2016年2月9日（火） 於自治総合センター

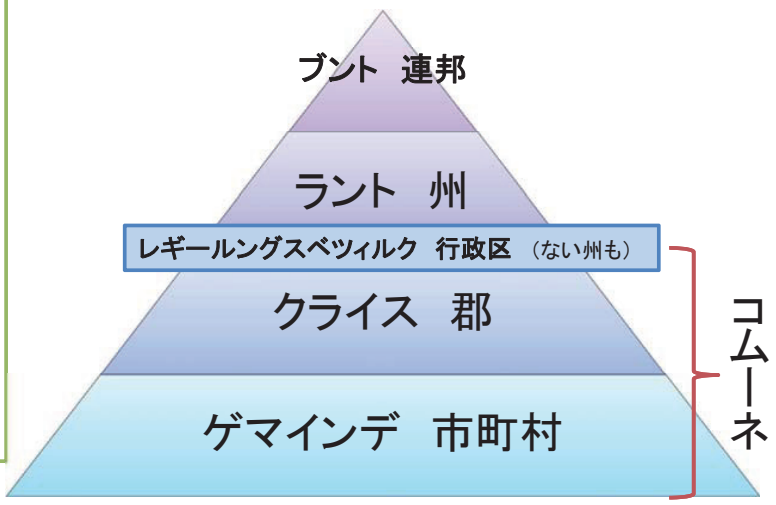
福岡 安都子
（東京大学総合文化研究科）

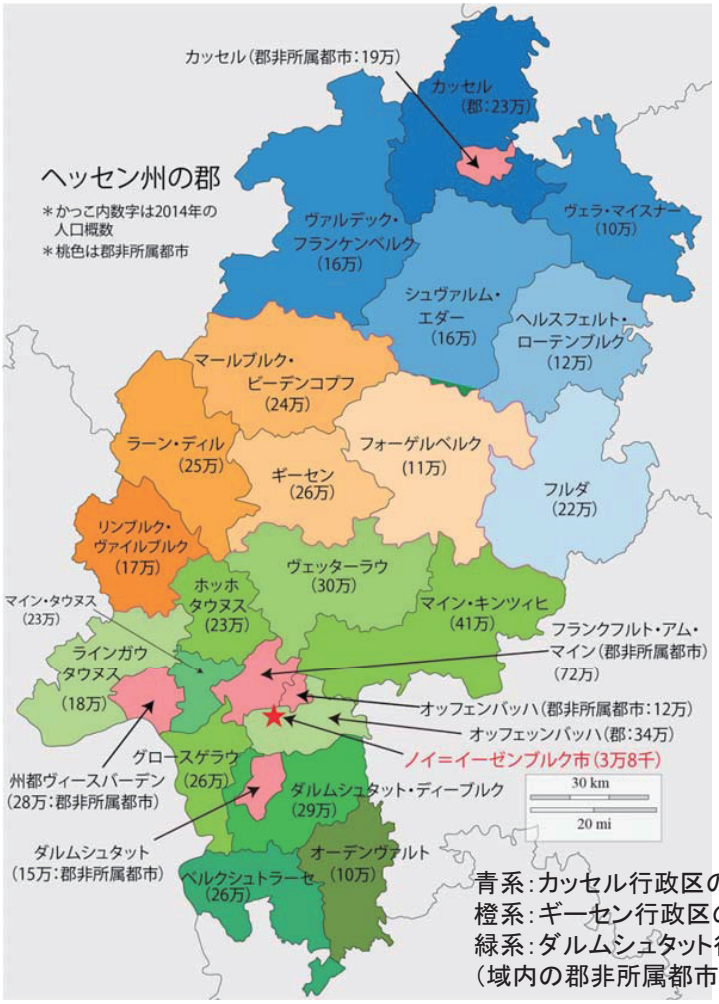


## 基本法における地方議会公選制の要請

ドイツ連邦共和国基本法第28条第1項
州[ラント]における憲法的秩序は、この基本法の趣旨に即した共和主義的、民主主義的、社会的な法治国家の諸原則に合致していなくてはならない。州、郡[クライス]、市町村[ゲマインデ]において、国民は、普通・直接・自由・平等・秘密選挙によって選ばれる代表[つまり議会]を持たなくてはならない。郡及び市町村における選挙に際しては、欧州共同体加盟国の国籍を持つ者もまた、欧州共同体の法が定める基準に従い選挙権・被選挙権を有する。市町村においては、選挙によって選ばれた合議体の代わりに市町村総会を置くことができる。

参考：ワイマール憲法第17条
第1項　それぞれの州は自由国家的憲法を持たなくてはならない。国民の代表は、普通・平等・直接・秘密選挙によって、本国ドイツ人である全ての男女により、比例選挙の諸原則に基づいて選ばれなくてはならない。州政府は国民代表の信任を要する。
第2項　国民代表選挙に関する諸原則は市町村選挙にも適用される。ただし、州法により、1年を限度とする一定期間の居住を有権者資格条件として課することできる。






青系：カッセル行政区の管轄
橙系：ギーセン行政区の管轄
緑系：ダルムシュタット行政区の管轄
（域内の郡非所属都市も各々管轄に含まれる）

# ヘッセン州ノイ＝イーゼンブルク市

**ヘッセン州**（2011年連邦国勢調査）
面積　21,114km²
人口　6,093,888人
人口密度　289人/km²

**ノイ＝イーゼンブルク市**（2014/12現在同市発表）
面積　24,3km²
人口　37,827人
人口密度　1,489人/km²

3

# 議員活動と時間

**「名誉職（ボランティア）としての議員活動のための時間は、本職の傍らでどのように作っておられるのでしょうか。」**

※質問は各氏に書面で行い、書面で回答を得た。ドイツ語からの翻訳は報告者による。

**ゲルハルト・グレーバー氏**　家族や友人と過ごす時間や自由時間を切り詰めないと［議員活動のための］時間は取れない。一週間あたりの所要時間は役職にもよるが、準備時間も含めて10時間から25時間程度と思う。

**ヘルガ・グレーバー氏**　［議会の仕事には］時間がかかるというのが大きな問題。自分のプライベートな時間を削らなくてはならないことは覚悟しないといけない。

**スザンヌ・グーバー氏**　一週間あたり10～20時間かかる議員活動のためには、趣味・家族・友人関係の比重を部分的には減らさないといけない。周囲がそれに理解を示してくれる環境がないとこれは無理だし、皆も言うとおり、時に1度や2度くらいは夜に仕事をするのを組み合わせる必要がある。

**ゲーネ・ハーゲルシュタイン氏**　名誉職〔ボランティア〕としてコミットすることの大事さを確信している。だからそのために必要な時間は確保する。

**イヴォンヌ・ラマースドルフ氏**　時間が足りるかな足りないかなというときは、他の自由時間活動を切り捨てることで時間を作る。

**クリスティーヌ・ワーグナー氏**　やることをオーガナイズすること、そして楽しみながらそれをすることが大前提。別に職業を持つ人もそうした〔地方議会議員のような〕任務を担うことが、立法で可能になっている。とはいえ全て、家族の応援が無ければ立ち行かなかったと思う。

4

## 議員と票（1）

**「票を入れてくれる人はどのように見つかるのでしょうか。それはギブ・アンド・テイクの関係なのでしょうか。それとも共通の理念・政党その他が結び付きを生むのでしょうか。」**

**ゲルハルト・グレーバー氏** 住民にとってフレンドリーな政治を行うことで、票もまた入ってくる。住民とコミュニケーションを取る媒体としてメディアもまた重要。政治家本人の人格も、人々の間で受けがいいか、人気・信頼を得られるかに関わってくる。今どきの有権者は、昔ほど党との結び付きが強くない。その都度の選挙で何が打ち出されているかで投票を決める、所謂「無党派層」になっている。

**ヘルガ・グレーバー氏** 有権者はもちろん、自分の支持政党、あるいはその目指しているところが自分の考えに一番近い政党がどう動くかを第一には見ている。けれども、誠実で信頼できる行動を続けることで、外の党の支持者に自分のことを分かってもらうということも常に可能。

**スザンヌ・グーバー氏** 有権者の基本的な政治的路線を変えることはできない。とはいえ、自ら信頼の置ける行動をすることで、また重要な問題を共有することで、市民たちと接点を持つことが可能になる。その際、自分自身で市民の前に現れることに勝ることはない。というのも、自分で知っている人に票を入れるというのがまさに現場の主たる傾向だから。個人的な会話では、情報交換を介して、実際にギブ・アンド・テイクになっていく。



## 議員と票（2）

**ゲーネ・ハーゲルシュタイン氏** ゲマインデ政治での自分の活動を通じて、また社会の中で暮らすことを通じて、自分のコミットメントの在り方について外の人たちに確信を持ってもらえると信じている。結局、自分と理想をシェアしている人たちが自分に票を入れてくれるというのが傾向だ。

**イヴォンヌ・ラマースドルフ氏** 1985年来のSPD党員、そうした存在として票を入れてもらってきた――少なくとも、コムーネレベルに新しい選挙法が導入されるまでは［非拘束式比例代表制の一種、クムリーレン・パナシーレン制度を導入した2000年法改正のこと］。それ以来は、団体やその他公の場での出会いを通じた個人的繋がりが重要になった。その意味ではまた、ギブ・アンド・テイクだと言える。

**クリスティーヌ・ワーグナー氏** CDUメンバーならCDUの候補者に投票するというのは確かにそう。けれども、CDU支持者でない人の個人的な支援というのもあって、それは、候補者本人が有権者と個人的な対話を通じて自分と所属政党の理念に納得してもらえた場合。ギブアンドテイクの関係というのは間違い。自分の利益のために何かを約束するということはない。

## 議員と社会的ネットワーク（1）

**「議員もまた社会的ネットワーク――家族、友人、学校、大学、職業、宗教的共同体、政党、（特にドイツで重要な、美術館後援会やスポーツクラブのような）社会団体など――の中にあります。こうしたネットワークは議員としての活動にも結び付いたものなのでしょうか。もしそうであるとすればどのようにでしょうか。支持者の範囲とはどのくらい重なり合っているのでしょうか。」**

**ゲルハルト・グレーバー氏** ゲマインデ政治家にとって恐ろしく重要なのがこのネットワーク。ここでこそ、有権者に近い距離で知り合うことができて、彼らがゲマインデの政治に何を期待しているのか分かるし、自分の評判・影響力を高めるのに役立つし、自分や党の支持者を作ることができる。各種団体［Verein］のメンバーになることは成功するゲマインデ政治家にとって必須事項。

**ヘルガ・グレーバー氏** こうしたネットワークがそれ自体として議員活動に結び付いているというわけではないが、そこでのコンタクトはやはり重要。それぞれの団体が何を必要としているのかを知ったり推測したりするために、あるいはまた、自分の知名度を上げて、次の選挙で高い当選チャンスを生み出すために。選挙での成果が大きいほど、市民に対して働きかけられる度合いもまた高くなる。

**スザンヌ・グーバー氏** こうしたネットワークはコムーネ政治家にとっては恐ろしく重要。有権者とより身近に知り合い、彼らがコムーネの政治に何を期待しているのかを知ることで自分の利益になり、名声と影響力を得ることができてそれによって有権者を自分と自分の政党に惹き付けることができる。潜在的な投票者に一番大きな影響力を与えられるのは自分で彼らの前に現れること、というのが私の考え（人は自分の知っている人に票を入れるもの）。けれどもこのネットワークは決して一方通行道路ではない。まさに団体自身の方でもしばしば積極的に政治家とのコンタクトを求めている。結局そこで重要なのは、自分のところで必要とされているものについて感度を高めてもらうこと。その意味でネットワークというのはギブ・アンド・テイク。



## 議員と社会的ネットワーク（2）

**ゲーネ・ハーゲルシュタイン氏** このネットワークは本質的に重要。これがあってこそ、自分個人のコミットメントを人に見てもらうことが可能になる。自分にアイデアや批判をくれて、自分の行動と思考を考え直す機会を与えてくれる、そうした人々とコンタクトを持てるのがまさにこの場。自分の周りにいる人間みんなが自分に票を入れてくれるわけではないけれど、自分に票を入れてくれる人とはやっぱりなにがしかの形で個人的に知り合いになっている。

**イヴォンヌ・ラマースドルフ氏** 社会ネットワーク［SNSの意味で］は議会の活動について情報発信するためにますます多く利用されるようになっている。それぞれの議員がそれを使って自分の仕事をリポートしているのだから。それは一つのプラットフォームと言えるし、またそうしたものとして政治に関わる情報や意見を公にして広めるために利用されている。それによって、自分に票を入れてくれる人々の範囲を超えた第三者に声が届くことになる。けれどもそれは同時に敵視の標的にもなり得て、刃が直接に自分と所属政党に向かうことにもなり得る*。

**＊補足質問：非常に面白いポイントです。具体例を挙げて頂けますか。**

→例としては、目下話題の難民政策関連の決定についてSPD本部に向けられている敵視が挙げられるかと思う。その問題を扱うフェイスブックのページに寄せられたコメントは明らかにそういうもので、脅迫と言うべきレベルになっている。

**クリスティーヌ・ワーグナー氏** 新しいメディアの登場で、個人的には決して知り合うことがなかったような人々と議論することが可能になった。議員さんたちも多くが利用している。けれどもそれは、地元の各種団体に参加することに取って代われるような性質のものではないし、団体への参加は、議員としての任務に矛盾しない。自分に票を入れてくれる人々と嫌でも顔を合わせることになる。けれども大部分はむしろ、自分に対して批判的な人々です。

## 議員と政党（1）

**「コムーネ政治のレベルで政党はどのような役割を果たしているのでしょうか。州あるいは連邦レベルとの比較で違いはあると思いますか。何れかの政党に入ってそこから出馬するというのでない形の立候補というのはあり得るのでしょうか。」**

**ゲルハルト・グレーバー氏**　一つの政党に属するということは、一つの政治的共同体と紐帯で結ばれるということ。それによって仕事がずっと楽になる。確かに州や連邦のレベルでは議員には議員報酬があるので、時によって必要とあらば会派の執行部が議員をそれを道具にして脅したりすかしたりということもあり得るが、ゲマインデ議会ではそういうことはない。特にヘッセン州ではクムリーレン・パナシーレンの制度があるので、これによって元々の名簿の下の方に載せられた候補者でも当選対象順位まで上がってくることができる。そういう場合は得てして会派・党執行部が悔しがる。州議会選挙、連邦議会選挙ではこれがない。既存政党あるいは選挙団体と一切関係せずに選挙に出ることももちろん可能だし、そうした立候補が意味を持つ特殊なケースというのもあるにはあるが、しかし大抵の場合は泡沫候補で終わる。

**ヘルガ・グレーバー氏**　ゲマインデのレベルで立候補するためには、どこかの政党あるいはグループの名簿に載せてもらうことが必要。党のメンバーでない人物も名簿に受け入れている党も幾つかある。そういう場合は、その党は「オープン名簿」を決めているという言い方をする。

9

## 議員と政党（2）

**スザンヌ・グーバー氏**　一つの政党に帰属するとは人は一つの政治的共同体と紐帯を得るということで、仕事がそれで楽になるし、また情報交換にもなる。党に帰属することは特定の人生観に対する支持表明でもある。そしてまた、周りからもそういうものとして見られることになる。とはいえコムーネのレベルでは、［議員］自身の人となりが連邦や州のレベルでよりも大きな意味を持つ。このことはヘッセン選挙法［ヘッセン州コムーネ選挙法のこと］にも反映されていて、そこでは有権者は政党だけでなく自分の好きな候補者を直接に選ぶことが可能になっている（クムリーレン・パナシーレン）。確かに、立候補は既存政党ないし選挙グループに頼らなくても可能だとは思う。けれども私としてはそういうのは、非常に高い知名度を既に持っているような人でもない限り非常に困難だと、つまり成功は難しいというように感じている。

**ゲーネ・ハーゲルシュタイン氏**　ゲマインデのレベルでは個人的な要素が果たす役割が大きいというのが自分の感触。自分がどの党に属しているかは、自分が基本的にどんな確信を持っているかを反映するもの。政党に属さないで立候補した人も次はまたどこかの政党のリストに載っかっていたりする――もちろんそれもありだと思う。けれども、現在存在している選挙連合［Wählergemeinschaften］や政党の枠外で立候補できるシステムを拡充すべきだとは僕は思わない。

**クリスティーヌ・ワーグナー氏**　政党に所属しない人の立候補というのは、政党のとは異なる物の見方を知るためにいつも意味あることだと思う。また、特定の党に所属していない候補者をこそ選んで投票する有権者というのもいる。私としては自分の党に帰属意識を持っている。連邦や州のレベルとはやはり違いがある。ベルリンとそこにいる［連邦議会の］議員たちというのは遠い存在だし、ヘッセン［州議会］もやはりそう。これに対して自分たちは現場にいるわけで、結局また、市民の目には全てを“管轄”していると見えている。

10

# 議員と政党（3）

**イヴォンヌ・ラマースドルフ氏**　コムーネ政治でも政党への帰属は以前と変わらず大きな役割を果たしている。とはいえその役割は、より上位のレベル［つまり州議会と連邦議会］に比べると、排他的に重要といったものではもはやなくなっている*。というのは、どの党に入れるか迷っている有権者にとっては個人的に知っている人というのは有利というか、有権者にとっては個人的に知っている人に票を入れることの方がずっと易しい。

政党無しでの立候補は、立候補する職務が何かによって全く可能だと思う――市長の直接選挙ではよく行われるが、議会選挙を（［コムーネ、州、連邦の］どのレベルでも）乗り切るのは難しい。議会の規模が小さいほど、そしてそれに応じて有権者の範囲が狭いほど、政党無しでの立候補の可能性も高くなっていくし、また付け加えれば、当選後に降りかかってくる仕事を特定のグループの支援のない議員がこなすことも容易になる。

**＊補足質問：これはつまりコムーネでは“自助努力”が鍵となるということだと思いますが、ラマースドルフさんのケースではこれは具体的にはどういった活動を意味するのか、伺ってもよろしいでしょうか。**

→コムーネレベルの政党は例えば、自分たちの党の上層部が行った決定に反対の立場を採る覚悟がないといけない。フランクフルト空港の拡張工事についてヘッセン州SPDが賛成の決定をしたのに対し、ノイ＝イーゼンブルク市SPDがそれを拒否したのが例えばその顕著な事例。同じ事がもちろん個々の候補者にも言える――ここでは候補者は、自分が属する支部に反対する、あるいは党のより上位のレベルに反対する内容の投票を一人で行う覚悟がないといけない。結局、個人としての行動・考えが、より高いレベルでの選挙におけるよりも絶対により大きな意味を持っていると言える。

11

# 議員のリクルーティング（1）

**「候補者探しはどのようにして行うのでしょうか。向いてない人物に立候補を思いとどまらせるにはどのようにしていますか。前提として、どのような人がコムーネの議員として理想的なのでしょう。どのような能力が必要なのでしょうか。現在の選挙システムは、正しい立候補者を当選させる上で良く機能しているでしょうか。」**

**ゲルハルト・グレーバー氏**　政党がそのために特別の党員集会を開催し、この集会が投票で党として選挙に挑む候補者名簿を確定する仕組み。

当然のことながら皆、名前が知られていて、人気があってかつ有能という人物を名簿上位に載せようと頑張る。向いていない人物というのは選ばれない。党執行部が有能ならばそういう人物と個別に相談して、辞退を促すかそうでなければ名簿の下位にするという選択を迫る。

良いゲマインデ政治家の条件は、活動のための時間をきちんと割くことができること、財政、建築、社会福祉関係等の知識をきちんと持っていること、人との交流を嫌がらず、遠慮無い話し方ができること、勇気を持って攻撃を跳ね返すことができること、家に自分を支えてくれるパートナーがいること。

自分としては、ヘッセン州議会選挙法は正しい候補者が選ばれることに役立っていると思う。

**ヘルガ・グレーバー氏**　それぞれの政党が次の選挙に向けて党員集会を開いて、適性があると判断された立候補関心者の名簿を一位から順位を付けて作成する。立候補する人は、知名度があり、党の綱領に対して基本的な同意があり、自分自身の考えを明確に表現できて人に伝えられる人間でないといけない。ヘッセンでは、ゲマインデのレベルでクムリーレン・パナシーレンの選挙システムがある。つまり、有権者は党が決めた順位とは違う形で特定の候補者を優位にしたり不利にしたりが出来る。このシステムが実に良く機能している。好きではない候補者をブロックしつつ、しかしなお自分の好きな党に票を入れることを有権者に可能にしているから。

12

## 議員のリクルーティング（2）

**スザンヌ・グーバー氏**

- 党がそのために特別の党員集会を開催する。この集会が投票によって、政党として選挙に打って出る候補者のリストを作成する。
- もちろん皆、知名度があって愛されていてかつ有能という人物を名簿上位に持ってこようと努める。向いていない人物は選ばれない――党指導部が有能ならば、その人物と個人的に話して辞退を願うかあるいは名簿の下位に置くかを迫る。
- 良いコムーネ政治家の条件は、時間を確保できて、財務・建築・社会保障等々に有能であり、人と交流するのが好きで、自分の意見を言うことができ、勇気を持って攻撃をはね返すことができ、そして理想的には、家庭に支えてくれるパートナーを持っている人。
- 私の考えでは、ヘッセン州コムーネ選挙法は正しい候補者が選ばれるために良いものだと思う（「議員と政党」の項での回答を参照）。

**ゲーネ・ハーゲルシュタイン氏** 自分の周りでコミットメントしている人はチェックしている。向いてない人間にはそもそも最初から声をかけない。とはいえ別に自分が支持しないからといって本人に立候補の権利が無くなるわけでもない。結局それを判断するのは有権者で、有権者がクムリーレン・パナシーレン制度を使って町議会の構成を左右している。コミュニケーション能力、理想の力、しかしまた人間に対する好奇心が、絶対的な必要条件として自分が考えるところ。現行の選挙システムは、候補者を当選させる・させない上で正しく機能していると思う。議員としての任務にふさわしくないと自分の目に映る人間が当選したとすれば、それは自分の働きが足りなかったせいか、あるいはまたしかし有権者の無関心のせいか。いずれにしても選挙システムのせいとは言えない（我々の選挙システムが、あまりに多くの人々を民主的参加から閉め出してしまっていることを除けば・・・）。



## 議員のリクルーティング（3）

**イヴォンヌ・ラマースドルフ氏** 候補者の立て方はきっと政党によって違うやり方があると思う。SPDでは名簿の作成に当たる委員会がある。この委員会のメンバーになった同志が名簿案を作り、それを党員集会にかける。その際、場合によってはそれぞれの候補者の能力を無視してでも結果に反映させなくてはならないような、一定の強制的要求事項に縛られることも時にはある（例えば女性のクォータ制）。この名簿案は党員集会にかけられて、その場で変更されることもある。

　この制度はもちろんパーフェクトではないけれども、適性のある候補者を発掘できるチャンスはそれでもかなり大きい。候補者選出の対象となれる範囲は限定されている。というのも、政治に対する一定の関心を表現できている――党組織での活動を通じてであれ、直接の応募を介してであれ――人物のみが考慮対象となるためだ。名簿作成が目指すべきところは理想的には、有権者一人一人が名簿の中に自分自身を再発見できること*、つまりその有権者のイメージに合致する候補者が少なくとも一人は名簿にあること。ここでもまた、［連邦・州・コムーネのヒエラルキーの中で］低いレベルほど、この点が重要になる。より高いレベルでの議会ほど立候補者は有権者から遠い存在になり、立候補者の人となりが最終的な選挙結果に占める意味は少なくなる。

**→次頁へ続く**

# 議員のリクルーティング（4）

**イヴォンヌ・ラマースドルフ氏（続）**

**＊補足質問:「自分自身を再発見できる」というのはやや比喩的な言い方ですが、これは、有権者一人一人が選挙名簿の中に「自分自身」、即ち自分の政治的な考えにきちんと合致した候補者を見つけることができるという意味と理解して正しかったでしょうか。この理解が正しいとすれば、特にSPDのように大きな政党にとっては、党の中にある様々な路線・立場のスペクトラム全体を名簿上に反映させることが鍵になってくると思いますが、こうしたことはより小さな規模の政党にはなかなか難しいのではないでしょうか。**

→その理解で合っている。この理由から小政党というものはほとんど常に、非常に特定的なテーマについて特定的な意見を打ち出すことで票を集める存在になっていると言ってもいい。事情がそういうものだから、［小政党では］個々の候補者がどういう人物かはほとんど全く意味を持たないということが極めて普通にあり得る。連邦レベルではまさに今のAfD［Alternative für Deutschland「ドイツのためのオルタナティブ」。反移民政策を掲げる。］がその例だろう。コムーネレベルではしばしば、自由選挙連合［Freie Wählergemeinschaften: 既存政党の枠外で、多くは特定の政策目標実現のために結成され、独自の選挙人名簿を提出する立候補者グループ］が例えば特定の交通行政関連の決定に対する反対運動から生まれて来ている。

**クリスティーヌ・ワーグナー氏** 現在の選挙システムはベストな形で機能していると思う。立候補者探しは運と人間通の仕事。候補者の条件は、政治的確信の持ち主であること、人と付き合うことに喜びを見いだせること、時間がかかるプロセスに忍耐強く付き合えること。弁舌の才は持っていて損はない。それから、敗北をうまく受け止めて乗り越えることも出来なくてはならない。

　立候補に向いていない人物については、自分の率直な評価を本人に告げて辞退を促している。

15

# 議員として得るものとは

**ゲルハルト・グレーバー氏** 自分の町で何を政治で変えられるか、その決定に参加できること、また、自分の所属する党でいいアイデアを出せることだと思う。統治の一員になれれば自分のアイデアだって実現できる。市民のためになるようないいアイデアを実現できて、またそれを公の場で伝えることができるというのは嬉しいこと。

**ヘルガ・グレーバー氏** 都市計画、文化事業、児童保育など、住民にとって意味をもつ領域に自分の力を役立てる機会が持てること。

**スザンヌ・グーバー氏** 第一義的にはただ、地元の政治に継続的にコミットする可能性だけがやりがいと言える。議員活動を通じては面白い人たちに沢山出会うことができる。まさに利害関係者として、比較的短期間のうちにいろいろな重要テーマについて俯瞰図を得られる。そして最後に、自分自身についても学ぶことが出てくるんだな。

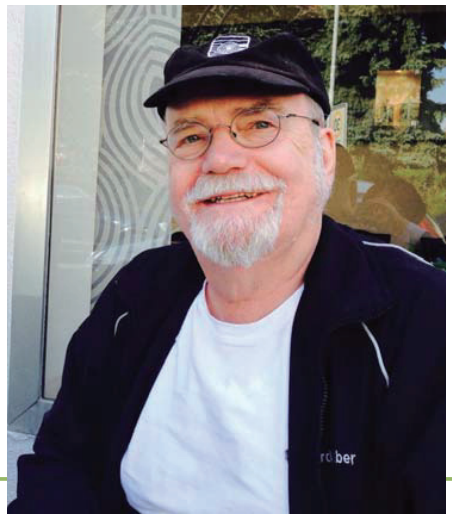
**ゲーネ・ハーゲルシュタイン氏** 自分がいる社会にその一員として自分というリソースを捧げる用意がなければ、その社会の在り方を様々な可能性の中から選んで決定する仕事を他人任せにすることになる。そういうのは自分にとってあり得ない。それからまた、社会のためにやらなくてはならない仕事を誰か第三者に委ねてしまうというのが好ましいとは思わない。

**イヴォンヌ・ラマースドルフ氏** 金銭が報償では決してない。情報、ないし決定に加わることができるということこそがやりがい。

**クリスティーヌ・ワーグナー氏** 直に市民と接することができること。話題になっている事柄、問題になっている事柄に直に取り組めて、直に解決できること。自分自身が温めている構想についても、多数派の支持を集めることでそれを実現できる。自分たちはここに暮らしているわけで、その自分たちの町にコミットできることはそれだけで既にやりがいがあることだと思う。

16

# 調査協力者（アルファベット順）



**ゲルハルト・グレーバー氏**（FDP）

- 1947年生
- 1982～85年　ノイ＝イーゼンブルク市議会議員
- 1985～89年　　同市参事会員
- 1989～2002年　同市市議会議員
- 2005～2010年　　オッフェンバッハ郡議会議員
- 1981～2010年　　マックス・プランク・ヨーロッパ法史研究所事務局長

**ヘルガ・グレーバー氏**（FDP）

- 1948年生
- 1995～2006年　ノイ＝イーゼンブルク市参事会員
- 2006～現在　同市議会議員。「文化・スポーツ・名誉職」委員会長。ノイ＝イーゼンブルク市FDP次席執行部員。
- 2012年まで教会事務局員として勤務（ハーフタイム）。

17

# 調査協力者（アルファベット順）

**スザンヌ・グーバー氏**（FDP）

- 1975年生
- 2010年ノイ＝イーゼンブルク市市長選FDP候補
- 2011～現在　同市議会議員（1期目）。同議会FDP会派代表。
- 職業学校［3年制大学］卒（経営学）
- ドイツ鉄道ポートフォリオ・マネジメント部勤務。既婚。2児の母。

**ゲーネ・ハーゲルシュタイン氏**（SPD）

- 1967年生
- 2001～現在：ノイ＝イーゼンブルク市議会議員（3期目）。「青少年・家族・社会」委員会長。
- 2013年連邦議会選挙オッフェンバッハ選挙区のSPD候補（次点）
- 実業中等学校卒
- 会社員

18

# 調査協力者（アルファベット順）

イヴォンヌ・ラマースドルフ氏（SPD）
- 1967年生
- 1985年よりSPD所属。
- 1993～現在　ノイ＝イーゼンブルク市議会議員（5期目）
- 同市射撃協会会長。
- 薬剤師。

クリスティーヌ・ワーグナー氏（CDU）
- 1972年生
- 2006～現在　ノイ＝イーゼンブルク市議会議員（2期目）。同議会CDU会派代表。
- 2015年9月～　同議長（「首席市民」）
- アビトゥア［高校卒業試験］合格。主婦。2児の母。

※以上の資料には本人の肖像及び個人情報が含まれていますので、お取り扱いには十分ご注意願います。 19

補足資料

# ヘッセン州ノイ＝イーゼンブルク市議会議員に聞く ドイツの地方議会の活動について

《補足資料》

2016年2月9日（火） 於自治総合センター

福岡 安都子
（東京大学総合文化研究科）

1

# 議員として参加すべき各種会合

情報提供:G. グレーバー氏

| 会議の種類 | 頻度 | 時間帯 | 参加者 | 手当 |
|---|---|---|---|---|
| 本会議<br>Hauptsitzung | 月1回 | 19時～24時頃<br>（時に午前2時頃まで） | 市議会議員及び参事会員 | 一回当たり35€ |
| 委員会 Ausschüße<br>① 総務・財務委員会<br>② 社会福祉委員会（青少年・高齢者・家族）<br>③ 文化・スポーツ委員会<br>④ 建築計画・環境委員会 | 月1回 | 19時半～21時半頃 | 各委員会の構成員<br>（それぞれ7～9名） | 一回当たり35€ |
| 市関連法人の各種監督委員会<br>Aufsichtsräte der städtischen Gesellschaften | 通常<br>月1回 | 18時～20時半 | 担当の参事会員及び議員、法人側の業務執行者及び職員協議会員 | 一回当たり35€ |
| 会派会合<br>Fraktionssitzung | 週1回 | 18時～21時 | 当該会派所属の議員全員 | 一回当たり35€ |
| 連立政権会合<br>Koalitionssitzung | 月1回 | 19時～21時 | 連立政権に参加する会派の代表者及び党執行部 | 一回当たり35€ |
| 党執行部会合<br>Parteivorstandsitzung | 月1回 | 通常夜間開催 | 党執行部構成員 | 無給 |

■市参事会 Gemeindevorstand/通称 Magistrat: ゲマインデの行政権を行使する合議体（HGO66条①）で以下の構成員からなる。
①市長 Bürgermeister: 公選。任期6年。常勤職。1名。（HGO39条）
②第一参事会員／助役 Erster Stadtrat / Beigeordnete 常勤職。1名。（HGO39a条）
③参事会員／助役 Ehrenamtliche Stadträte bzw. Beigeordnete 名誉職。7～13名。（HGO39a条）
②及び③は議会により議員の中から選任される。任期は②が6年、③は議員任期（5年：HGO36条）に一致（HGO39a条）。選任された議員は議員を辞職する（HGO65条が兼任禁止を定める）。通常代わりに同じ党の選挙名簿順位次点の者が議員となる。



# 議員のための収入補填制度

**ヘッセン州ゲマインデ規則**（Hessische Gemeindeordnung: HGO）**第二七条【各種補填】**

① 名誉職従事者は職業収入の減少分に対し補填を受ける権利を有する。平均額は条例によって定め、起こるべき職業収入の減少が立証できる者のみにつき補填を認める。主婦にはこの立証がなくとも平均額を受給する。社会通念にしたがい収入活動が認められる場合には、平均額の受給は条例により一時的に減額することができる。収入減少が実際に生じ、かつそれを証明できる場合には、その額を平均額に代えて請求することができ、これは、児童、高齢者、疾病者、障害者の養育介護を目的として補助者を用いるために必要な費用についても適用される。自営業に従事する者については、申込みにより、平均額に代わり、信頼できる形で証明された収入額を元に、個別に算定された時給額による収入補填を受けることができる。条例には、収入減少の補填がこれを上回ることのできない一時間当たり、あるいは、一日あたり、一月あたりの最高額を統一的に定めることができる。

② 名誉職従事者は、実際に生じ、かつそれを証明することができる交通費について、支払いを受ける権利を有する。

③ 名誉職従事者は、収入減少分及び交通費の補填に並び、条例により手当を得ることができる。手当の一部ないし全部は、会議出席費として支払われることができる。議長、議長代理、委員会長、会派代表、名誉職助役、地区代表には手当の増額が認められる。内務大臣は法規命令により最高額を定めることができる。

④ 本条第一項、第二項、第三項第一文・第二文の規定は会派会議にも適用する。［略］

⑤ 本条第一項から第三項に規定された各権利を第三者に譲渡することはできない。手当の一部ないし全部を放棄することは認められない。

＊交通費としては、判例上、休暇先・温泉保養地から議会所在地（ヘッセン州行政裁判所1988年3月3日判決）、あるいは就学地から議会所在地までの交通費（同1999年5月6日判決）が認められた場合がある。
＊基本法第3条第2項・第3項の平等原則から要請される憲法適合的解釈により、本条第1項第3文「主婦（Hausfrau）」には「主夫（Hausman)」）も含まれると解釈されている。（以上、Birkenfeld, Kommunalrecht Hessen, 5 Aufl. Nomos, 2011, S. 117-118.）
＊本条は、ヘッセン州クライス規則（Hessische Landkreisordnung: HKO）第18条により、クライス議会議員を含むクライスの名誉職従事者にも適用されている。

# 議員のための雇用保障制度

**ヘッセン州ゲマインデ規則 第三五a条【信任の行使の確保】**

① 何人も、ゲマインデ代表者としての［国民の］信任を求めること［即ち立候補すること］、また与えられた信任を行使すること［即ち議員として発言・投票等の活動を行うこと］を妨げられない。立候補あるいは議員活動の関係のためにその職場において不利な取り扱いを受けることは許されない。これに反する合意は無効とする。第2項から第4項までの規定は公務員以外のゲマインデ議員に適用する。

② ゲマインデ議員の労働契約は、やむを得ない事由による以外には使用者により解消されることができない。この定めは試用期間中の解雇には適用されない。解雇からの保護は、当該人物の立候補が所轄委員会により認められた時点から発効する。同じくそれは、議員任期から一年の経過後に終了する。議員が議会に所属した期間が一年に満たない場合は、これを議員としての地位の消滅時から数えて六ヶ月とする。

③ ゲマインデ議員には元来の事業場に継続して勤務することが許される。他の同等の事業場への配置替え、あるいは勤務地の変更は、議員の同意があるとき、あるいは、全ての事情を考慮した場合に元来の事業場又は勤務地の継続を使用者に要求することが妥当でないと認められるときにのみ許される。元来の事業場、あるいは本項第二文による移動先の事業場において議員を降格することは許されない。本条第二項第二文の規定は本項に準用される。

④ 議員には、議員活動に必要な範囲で業務の免除が保障される。議員には、この業務の免除とは独立に、議会活動に関連する研修に参加するため、一年に二週間までの休暇取得が保障される。これによる賃金の減少については第27条に従い補填を受ける。

＊クライス議会議員についてはヘッセン州クライス規則第二八 a 条が同旨を定める。

ヘッセン州官吏法（Hessisches Beamtengesetz）第六九条

② 官吏は、コムーネ代表機関の名誉職あるいは構成員として活動するため、それに必要な業務免除を俸給の減額を被ることなく受けることができる。この定めは官吏がコムーネ代表機関の議員に立候補する場合にも適用する。

4

# クムリーレン・パナシーレン制度関連法規（1）

**ヘッセン州コムーネ選挙法**（Hessisches Kommunalwahlgesetz: KWG）

**第一条【選挙の諸原則】**

① ヘッセン州ゲマインデ規則によりゲマインデ議会を持つべきゲマインデ、同様に地区代表会を持つべき地区は、ゲマインデ代表及び地区代表を、並びにラントクライスはクライス議会議員を、選挙権の保持者による自由、普通、秘密、平等、直接選挙により、個人選挙の性格を加味した比例代表選挙によって選出する。

④ 各選挙人は選挙すべき代表者の数と同数の票を有し、それを単一の名簿［Wahlvorschlag 逐語訳：選挙提案。各党が提出する当選順位を付けた候補者名簿］上の候補者、あるいは複数の名簿上の候補者に分配することができる。選挙すべき議席の数よりも候補者が少ない場合には、対応して票の数も減少する。その際選挙人は候補者一人あたりに三票までを与えることができる。

**第三条【選挙区と投票区域】**

① ゲマインデ代表選挙においては当該ゲマインデを選挙区とする。地区顧問会選挙においては当該地区を選挙区とする。クライス議会選挙においては当該クライスを選挙区とする。

② ゲマインデの長は投票のためにゲマインデの領域を複数の投票区域及び郵便投票区域に分ける。これを必要としない場合にはゲマインデを一つの投票区域とする。

**第九条【選挙証】**※この選挙証を持つ者に郵便投票が許される（一九条）。

① 選挙人名簿に登録されている有権者、及び自己の責に帰すべきでない事由により選挙人名簿に登録されていない有権者は、申込みにより選挙証を受領する。

**第一二条【名簿［選挙提案］の作成】**

① 名簿のための候補者は、選挙区内の政党又は選挙人グループの構成員の集会において、あるいは選挙区内の政党又は選挙人グループの中から選ばれる代表者の集会（代表者集会）において、秘密投票によって選ばれ、名簿における順序が決定される。当該集会の参加者はいずれも提案の権利を有し、候補者には自己とその指針を集会の前で適当な時間内で紹介することが認められなくてはならない。外から見えないようにした投票用紙による投票は秘密投票と認められる。代表者集会のための代表の選挙、構成員集会又は代表者集会の召集及び決定権限、名簿の作成及び信頼できる管理者の任命につき法令において定められていない手続については、各政党及び選挙グループが定める。

5

# クムリーレン・パナシーレン制度関連法規（2）

**第一八条【投票】**

① 比例選挙における投票は、次の定めにしたがい、×印または他の一義的な印を付けることにより、秘密に行われる。

一. 各選挙人は、選挙すべき代表者の数と同数の票を有する。
二. 各選挙人は、投票用紙に記された候補者にのみ投票することができる。
三. 各選挙人は、自己に与えられた持ち票の限度内で、各候補者に最大で三票までを与えることができる（クムリーレン）。
四. 各選挙人は、自己の持ち票を、異なる名簿上の候補者に与えることができる（パナシーレン）。
五. 各選挙人は、一つの名簿をそれに変更を加えずに受け入れること、又は、一つの名簿に印を付け、かつ、当該名簿上、又は他の名簿上の個々の候補者に印を付け、又は個々の候補者を線引きで抹消することができる。

選挙人は、その投票内容が人に知られないように投票用紙を選挙ボックスの中で折りたたみ、折りたたんだ状態で投票箱に投ずる。

② 代理人を以て投票を行うことは認められない。読むことができない選挙人、あるいは身体的障害により投票用紙に印を付け、折りたたみ、自ら投票箱に入れる又は選挙管理者に手渡すことができない選挙人は、補助者を用いることができる。

**第二〇a条【結果調査における解釈規則】**

① 選挙人により線引きで抹消された候補者には票が与えられない。
② 選挙人が一人の候補者に三票を超える票を与えた場合、剰余の票は与えられなかったものと見なす。
③ 選挙人が単一の名簿上の候補者のみに票を与え、その際に自己の持ち票総数を上回った場合には、剰余の票は与えられなかったものと見なす。その場合は次のような逆の順序により、

一. 第一に、一票を与えられた候補者
二. 第二に、二票を与えられた候補者
三. 第三に、三票を与えられた候補者

それぞれに一票を減じて集計を行う。この手続によってもなお選挙人の持ち票数を上回る場合には、初めに二票及び三票を与えられた候補者について、本条第二文の手続を許容された持ち票数に達するまで繰り返す。

6

# クムリーレン・パナシーレン制度関連法規（3）

**第二〇a条【結果調査における解釈規則】（続）**

④ 一つの名簿を変更せずに受け入れた場合には、名簿記載の各候補者は、名簿の順位に従い一票ずつを受け取る。これによってもなお選挙人の持ち票数に達しない場合は、この手続を持ち票数が尽きるまで繰り返す。その際、各候補者につき最大で三票を上限とする。
⑤ 選挙人が個別候補者に印を付けた場合にその持ち票総数を使い切らなかったとき、又は候補者を線引きで抹消しながら他の候補者に印を付けなかったとき、一つの名簿に印を付けたことを以て残りの票の投票と見なす。この場合、印を付けられた名簿に属する各候補者は、選挙人により既に三票を与えられた者、線引きで抹消された者を除き、名簿順位に従い一票ずつが与えられる。この際、本条第四項第二文の定めが適用される。
⑥ 選挙人が複数の名簿に印を付け、かつ、個別候補者にも印を付けた場合、印を付けた数が持ち票総数を上回っていないときは、名簿への印は無かったものと見なす。

**第二一条【無効投票】**

① 投票用紙に以下の事由が認められる場合、票を無効とする。

一. 官製のものと認められないとき
二. 白紙のとき
三. 選挙人の意思を疑いを容れずに読み取ることができないとき
四. 書き込みや留保を含むとき。ただし、候補者名の線引き抹消は留保ないし書き込みとは見なされない。

第一、二、四号に該当の場合は全ての票を無効とする。

② 選挙人に以下の事由が認められる場合、全ての票を無効とする。

一. 複数の名簿に印を付けたとき。ただし、個別候補者に印を付け、その際に印を付けた数が持ち票総数を上回っていない場合を除く。
二. 複数の名簿上の候補者に持ち票総数を上回る数の票を与えた場合

③ 郵便投票において投票用封筒が空であった場合、全ての票を無効とする。一つの投票用封筒に複数の投票用紙が含まれていた場合、内容が同一であるとき、あるいはそのうちの一つのみに記入がある場合は、一つの投票用紙とみなす。それ以外の場合はそれらの票を無効とする。

7

# クムリーレン・パナシーレン制度の投票用紙（1）
（定数15の場合の例）

| 1 A - Partei | A | | |
|---|---|---|---|
| 101 Kunze, Dieter | | | |
| 102 Louisse, Claude | | | |
| 103 Wölfel, Brigitte | | | |
| 104 Müller, Ellen | | | |
| 105 Klein, Karl-Heinz | | | |
| 106 Algari, Fabio | | | |
| ~~107 Neu, Rolf~~ | | | |
| 108 Lorenz, Peter | | | |
| 109 Junak, Hans | | | |
| 110 Baggio, Roberto | | | |
| 111 Bender, Stephan | | | |
| 112 Kappes, Günter | X | X | X |
| 113 Bongen, Hanno | | | |
| 114 Seipelt, Helga | | | |
| 115 Engel, Heidi | | | |

| 2 B - Partei | B | | |
|---|---|---|---|
| 201 Fischer, Barbara | | | |
| 202 Kunze, Karl | | | |
| 203 Faul, Angelika | | | |
| 204 Schmitz, Paula | X | | |
| 205 Schulze, Konrad | | | |
| 206 Knops, Anton | | | |
| 207 Andrikaki, Sofia | | | |
| 208 Krause, Hermann | | | |
| 209 Spruijt, Coby | | | |
| 210 Leven, Gerhard | | | |
| 211 Elmpt, Bruno | | | |
| 212 Lehmann, Silvia | | | |
| 213 Funk, Brigitte | | | |
| 214 Knöss, Bernhard | | | |
| 215 Schwing, Gudrun | | | |

| 3 Wählergruppe C | C | | |
|---|---|---|---|
| 301 Bremes, Peter | | | |
| 302 Pütz, Margret | X | X | |
| 303 Flach, Hubert | | | |
| 304 Poensgen, Gerd | | | |
| 305 Schmidt, Wilhelm | | | |
| 306 Crespi, Pons | | | |
| 307 Dahmen, Walter | | | |
| 308 Heck, Walter | | | |
| 309 Bruns, Christel | | | |
| 310 Matzke, Franz | | | |
| 311 Meyer, Heinz | | | |
| 312 Spengler, Helmut | | | |
| 313 van Heuvel, Erna | | | |
| 314 Haas, Dirk | | | |
| 315 Kraus, Karl | | | |

ヘッセン州内務・スポーツ省作成「投票の手引き」を元に作成。
(http://www.hessen.de Informationen zur Stimmenvergabe/NeueKW-Präsentation-2015.ppt)



# クムリーレン・パナシーレン制度の投票用紙（2）
（2011年コムーネ選挙時、同じオッフェンバッハ郡に帰属するミュールハイム市の実例）

↑
郡議会選挙用投票用紙
（定数87）

↑
市議会選挙用投票用紙
（定数45：ノイ＝イーゼンブルク市と同数）

↑
住民投票用紙

出典：http://www.op-online.de（地域ニュースサイト）
‘Große Tisch für die Wahlkabine’（ミュールハイム市選管の取材記事。2016/2/7閲覧）

資料２

2016年2月9日21世紀地方自治制度研究会

# 地域包括ケアシステム構築と自治体の地域マネジメント

国際医療福祉大学大学院教授/医療介護福祉政策研究フォーラム理事
堀田聰子（hotta@mcw-forum.or.jp）

## 構成

- 地域包括ケアをめぐる潮流
- 地域包括ケアシステム構築と自治体に求められる機能
- 試金石としての新しい介護予防・日常生活支援総合事業
- 都道府県による市町村支援の事例（大分県）

# 地域包括ケアをめぐる潮流

3

## ケアをとりまくいくつかの変化：移行・転換が求められている！

- 人口構成の変化（高齢化、少子化）
- 疾患構造の変化（複数疾病、継続発症、ケアサイクル）

- 健康概念の変化
- 支援観の変化（医療モデルから生活モデルへ、ICF）

- ケア・サポートの断片化・連続性の欠如
- （全体・無駄な）費用の肥大化

生活の質（個人・家族・地域の物語）、持続可能性

4

# 地域包括ケアとは：2つのコンセプト

**地域を基盤とするケア（community-based care）**

公衆衛生アプローチに立脚し、地域の健康上のニーズ、健康に関する信念や社会的価値観にあわせ、地域社会による参画を保証しながら構築されるケア〔Plochg and Klazinga（2002）〕

×

**統合ケア（integrated care）**

診断・治療・ケア・リハビリテーション・健康増進に関連するサービスの投入・分配・管理と組織をまとめる概念〔Gröne and Garcia-Barbero（2001）〕

地域における最適を地域が自ら選ぶことが重要

※諸外国における統合ケアをめぐる動向及び我が国への示唆については筒井孝子（2014）『地域包括ケアシステム構築のための マネジメント戦略—integrated careの理論とその応用』中央法規出版　等を参照のこと。



# 医療介護総合確保推進法（2014）

- （目的）

第一条　この法律は、国民の健康の保持及び福祉の増進に係る多様なサービスへの需要が増大していることに鑑み、地域における創意工夫を生かしつつ、地域において効率的かつ質の高い医療提供体制を構築するとともに地域包括ケアシステムを構築することを通じ、地域における医療及び介護の総合的な確保を促進する措置を講じ、もって高齢者をはじめとする国民の健康の保持及び福祉の増進を図り、あわせて国民が生きがいを持ち健康で安らかな生活を営むことができる地域社会の形成に資することを目的とする。

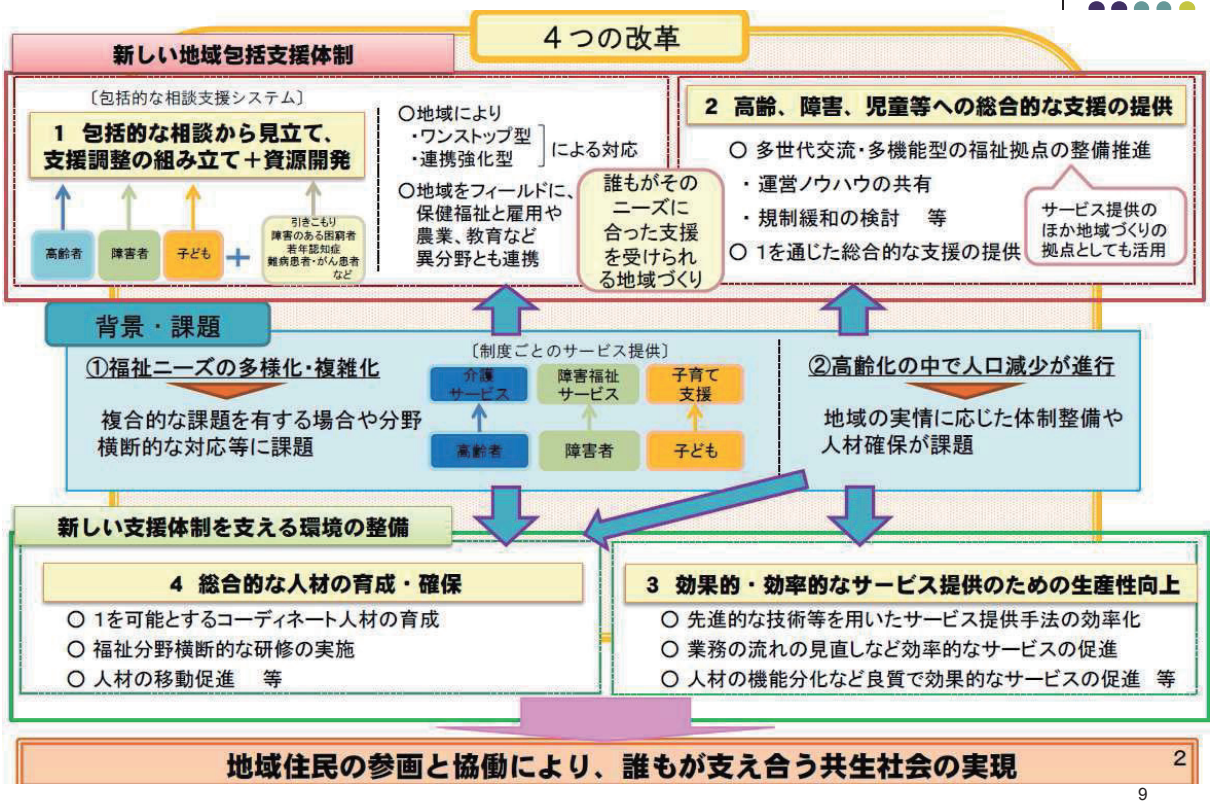
- （定義）
  第二条　この法律において「地域包括ケアシステム」とは、地域の実情に応じて、高齢者が、可能な限り、住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、医療、介護、介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。）、住まい及び自立した日常生活の支援が包括的に確保される体制をいう。

7

# 地域包括ケアシステムVer.3.0

8

## （参考）新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン




9

サービス利用圏域
基礎自治体
日常生活圏
近隣

支援の包括化　重層的支援　継続的包括的ケア

対象の包括化　高齢・障害・子育て・生活困窮者

支援資源の包括化　多職種連携・地域住民参加　シームレスな支援

コミュニティ

生活の全体性への配慮＝包括的支援

**地域包括ケアシステム**

ケアの主体化

自立（律）支援と伴走的支援
尊厳の保持と自己決定
ケアインプレイス

持続可能性

理念の統合
多元的主体の組織的・連携／統合
スイカ型かブドウの房型か
垂直的統合か水平的統合か
財源と制度

出所：高橋紘士氏（高齢者住宅財団）作成資料

10

# 地域包括ケアシステム構築と自治体に求められる機能

11

## 地域包括ケアシステムの基本理念と5つの構成要素の関係性

### 地域包括ケアシステムの基本理念　－「尊厳の保持」「自立生活の支援」と「規範的統合」－

**高齢者の「尊厳の保持」**

- 高齢者の「尊厳の保持」とは、高齢者が自ら、住まいや必要な支援・サービス、看取りの場所を選択する社会のあり方。
- 高齢者の「尊厳の保持」のためには、その意思を尊重するための支援・サービス体制構築と適切な情報提供、意思決定支援が必要。

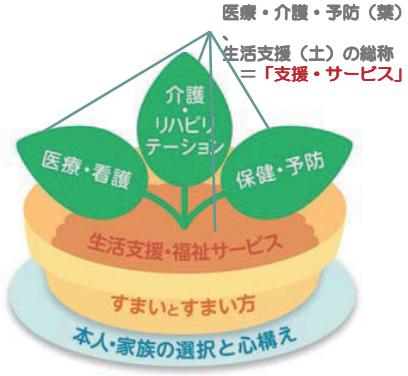
**高齢者の「自立生活の支援」**

- 高齢者ケアにおいては、心身の状態の変化や「住まい方」（家族関係や近隣・友人との関係性）の変化に応じて、医療・介護・予防・生活支援を適切に組み合わせて提供する必要がある。
- 急激な変化により生じるリロケーションダメージは、自立支援の観点からも必要最小限に抑えられることが望ましい。

**地域における共通認識の醸成　－「規範的統合」－**

- 「尊厳の保持」「自立生活の支援」のための仕組みを、「住み慣れた地域」で実現する上で、自治体は中心的な役割を果たす。
- どのように地域包括ケアシステムを構築するかは、地域住民の参画のもと決定するべきであり、自治体にはその選択肢を地域住民に提示する責任がある。
- 実際の構築に向けては、自治体には、地域住民に加え、支援・サービスに携わる事業者や団体等にも働きかけ、目標像を共有していく「規範的統合」が求められる。
- 「規範的統合」は、自治体の首長による強いメッセージの発信が重要。また、自治体・保険者には、まちづくりや医療・介護サービスの基盤整備に関して、明確な目的と方針を各種の計画の中で示すことが求められる。

### 地域包括ケアシステムの構成要素の関係性




地域包括ケアシステムでは、高齢者は自らの意思で「住まい」（住居の形態）を選択し、本人の希望にかなった「住まい方」（家族・近隣・友人との関係性）を確保した上で、心身の状態や「住まいと住まい方」の変化の応じて、「支援・サービス」を柔軟に組み合わせて提供する。

**「住まいと住まい方」（植木鉢）と「支援・サービス」（葉・土）の関係**

- 従来の施設では、「住まいと住まい方」と「支援・サービス」は予めセットになっており、内部で提供されるサービスで完結していたが、地域包括ケアシステムでは、柔軟に組み合わされる。（例：サービス付き高齢者向け住宅の入居者の心身の状態が変化すれば、必要に応じて外部からのケアを利用。）

**「医療・看護」「介護・リハビリテーション」（葉）と「生活支援・福祉サービス」（土）の関係**

- 従来のサービスでは、医療・介護の専門職が「生活支援」を提供することもあるが、「生活支援」が民間事業者やNPO、ボランティア、地域住民など多様な主体により提供されるようになれば、医療・介護の専門職は「医療・介護」に注力することができ、在宅限界点の向上につながる。

**「本人・家族の選択と心構え」の位置づけ**

- 「住まいと住まい方」（植木鉢）、「医療・介護・予防」（葉）、「生活支援」（土）の柔軟な組み合わせは、「本人と家族の選択と心構え」の上でこそ成立する。つまり、本人が選択した上で、その生活を送っていることが重要である。

12

## 地域包括ケアシステムの構築に向けて自治体に求められる機能

### 1. 実態把握、課題分析

**人口や世帯等の現状・将来推計、地域住民のニーズ、支援サービスの提供状況の把握・分析を行う**

- 日常生活圏域ニーズ調査は、記名式にて実施し、訪問等により全数把握に努めることで、潜在的な要介護リスクを抱える高齢者を把握することができる。
- 医療と介護の連携の視点にたった日常生活圏域単位のサービス基盤目標を設定するには、介護保険や医療保険のレセプトデータを接続した分析が重要。要介護認定データを接続すれば、状態像と給付の関係性の分析も可能。

### 2. 基本方針の明示と関係者との共有（規範的統合）

**基本方針を定め、地域住民・社会福祉法人・医療機関・介護サービス事業者・NPO等のあらゆる関係者に働きかけて、基本方針を共有する**

- 基本方針は、地域における具体的な取組の方向性と目標を示すもので、目標は可能な限り事後検証できる成果指標とともに設定されることが望ましい。具体的に示されることで、サービス基盤整備の方針も具体化されやすくなる。
- 基本方針の共有は、対外的には特にサービス提供者である事業者への働きかけが重要。自治体は基本方針の実現に向けた基盤整備のため、公募要件への基本方針の記載、事業者連絡会での働きかけ等を行うことが考えられる。

### 3. 施策立案・実行、評価

**施策・事業を実行し、その成果・課題を評価する**

- 介護保険事業計画・市町村老人福祉計画の策定では、まちづくり・地域づくりの諮計画との連動性確保が重要。
- 専門職、事業者、NPO・ボランティア、地域住民といった多様な社会資源を有効に活用するため、互助機能を発揮させるための環境整備や、医療・介護の連携のためのツール・仕組みを作成することが必要。
- ケアの実践現場と政策の立案現場をつなぐ地域ケア会議の政策反映機能を重視するべきである。

### 人員・組織体制

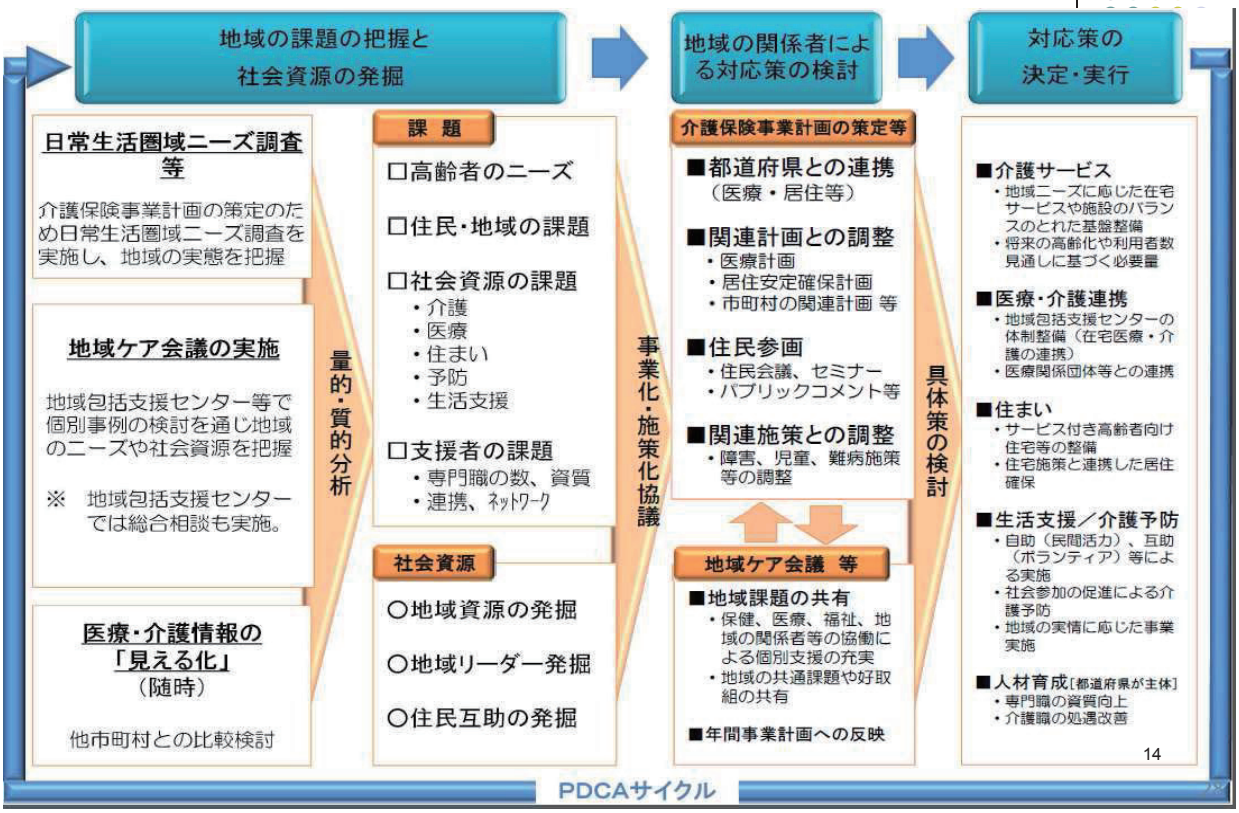
- 地域包括ケアシステムの構築に向けては、介護・医療・保健、福祉、住宅等と多様な分野での取組が求められるため、「地域包括ケア推進室」などの横断的なセクションの設置も有効。
- 施策立案に携わる職員には、一定の専門性、調整能力、経験の蓄積等が求められるため、人事異動の少ない専門職の配置、人事についての決定権を持つ首長への働きかけが重要。

### 自治体への支援のあり方

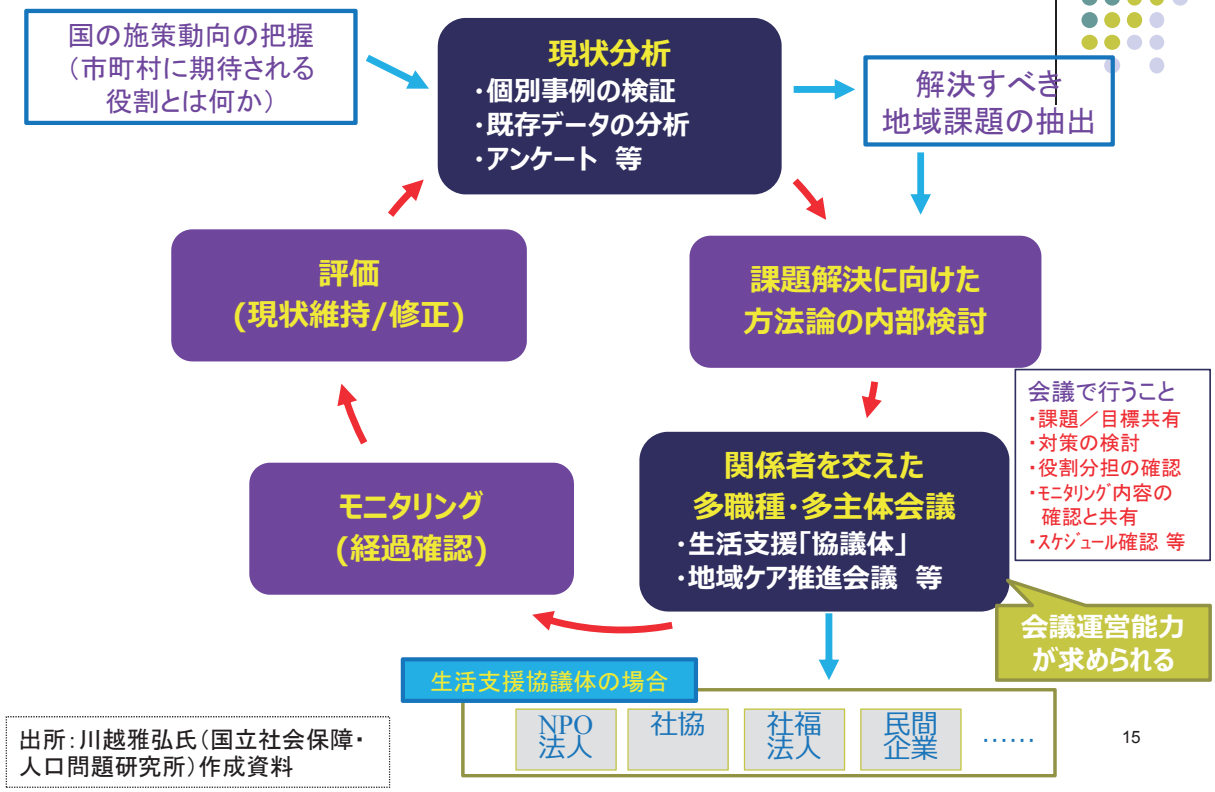
【国からの支援】
- 地域包括ケアシステム構築の進捗状況をはかる指標の提示、普及。

【都道府県からの支援】
- 保健医療福祉に関する情報を集約して分析した結果を市町村に提供。
- 介護人材の確保に向けた、必要な介護人材の需給推計、教育資源の把握、介護関係団体・機関等の協議体の設置等による連携体制の構築等。

## （参考）市町村における地域包括ケアシステム構築のプロセス（概念図）



## 地域包括ケア推進に向けた地域マネジメントの流れ（概念図）



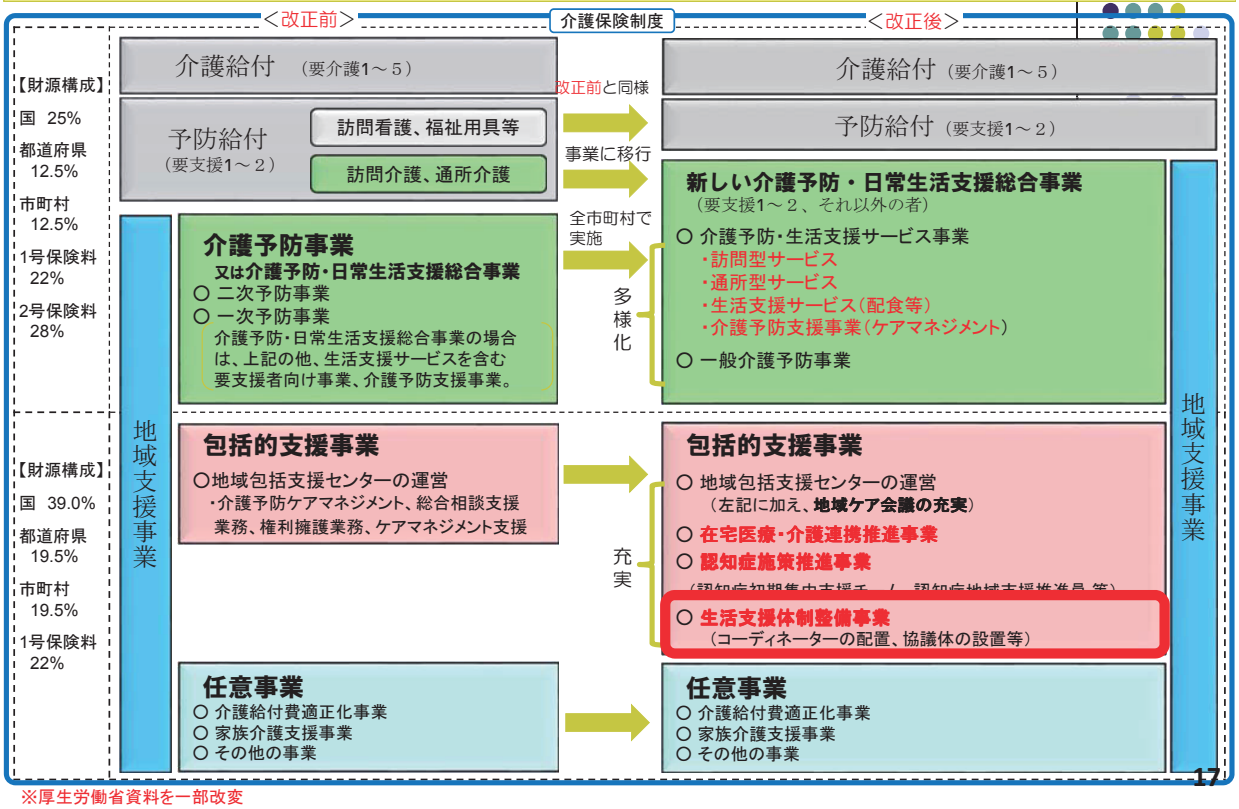

出所：川越雅弘氏（国立社会保障・人口問題研究所）作成資料

15

# 試金石としての新しい介護予防・日常生活支援総合事業

16

# 地域支援事業の全体像

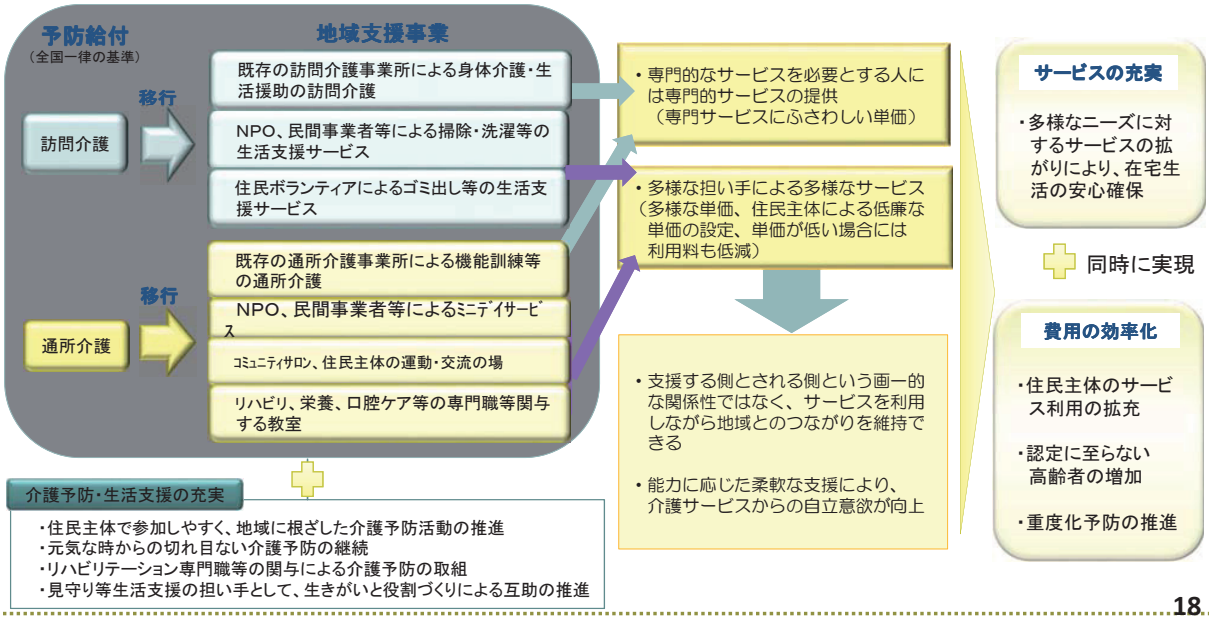



※厚生労働省資料を一部改変

17

# 予防給付の見直しと生活支援サービスの充実

○予防給付のうち訪問介護・通所介護について、市町村が地域の実情に応じた取組ができる介護保険制度の地域支援事業へ移行（29年度末まで）。財源構成は給付と同じ（国、都道府県、市町村、1号保険料、2号保険料）。
○既存の介護事業所による既存のサービスに加えて、NPO、民間企業、ボランティアなど地域の多様な主体を活用して高齢者を支援。高齢者は支え手側に回ることも。




18

## 市町村による在宅医療・介護連携、認知症施策など地域支援事業の充実
## 118億円（公費：236億円）

○ 地域包括ケア実現に向けた、充実・強化の取組を**地域支援事業の枠組みを活用し**、市町村が推進。
○ あわせて要支援者に対するサービスの提供の方法を給付から事業へ見直し、サービスの多様化を図る。
○ これらを市町村が中心となって総合的に取り組むことで地域で高齢者を支える社会が実現。
※「医療・介護連携強化」「認知症施策の推進」「生活支援体制整備」に係る事業については、地域包括支援センター以外の実施主体に事業を委託することも可能

平成30年度までに全市町村が地域支援事業として以下の事業に取り組めるよう、必要な財源を確保し、市町村の取組を支援する。

| 在宅医療・介護連携<br>13億円（公費：26億円） | 認知症施策<br>28億円（公費：56億円） | 地域ケア会議<br>24億円（公費：47億円） | 生活支援の充実・強化<br>54億円（公費：107億円） |
|---|---|---|---|
| 地域の医療・介護関係者による会議の開催、在宅医療・介護関係者の研修等を行い、在宅医療と介護サービスを一体的に提供する体制の構築を推進 | 初期集中支援チームの関与による認知症の早期診断・早期対応や、地域支援推進員による相談対応等を行い、認知症の人本人の意思が尊重され、できる限り住み慣れた地域のよい環境で自分らしく暮らし続けることができる地域の構築を推進 | 地域包括支援センター等において、多職種協働による個別事例の検討等を行い、地域のネットワーク構築、ケアマネジメント支援、地域課題の把握等を推進 | 生活支援コーディネーターの配置や協議体の設置等により、担い手やサービスの開発等を行い、高齢者の社会参加及び生活支援の充実を推進 |

※1 平成30年度からの完全実施に向けて段階的に予算を拡充。（財源は、消費税の増収分を活用）
※2 上記の地域支援事業（包括的支援事業）の負担割合は、国39%、都道府県19.5%、市町村19.5%、１号保険料22%
※3 金額は四捨五入により、億円単位にまとめているため、合計額は一致していない。

19

## 多様な主体による生活支援・介護予防サービスの重層的な提供

○高齢者の在宅生活を支えるため、ボランティア、ＮＰＯ、民間企業、社会福祉法人、協同組合等の多様な事業主体による重層的な生活支援・介護予防サービスの提供体制の構築を支援

⇒ ・介護支援ボランティアポイント等を組み込んだ地域の自助・互助の好取組を全国展開
・「生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）」の配置や協議体の設置などに対する支援

20

# 生活支援・介護予防の体制整備におけるコーディネーター・協議体の役割

**生活支援・介護予防の基盤整備に向けた取組**

**（１）生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）の配置**　⇒多様な主体による多様な取組のコーディネート機能を担い、一体的な活動を推進。コーディネート機能は、以下のＡ～Ｃの機能があるが、当面ＡとＢの機能を中心に充実。

| （A）資　源　開　発 | （B）ネットワーク構築 | （C）ニーズと取組のマッチング |
|---|---|---|
| ○　地域に不足するサービスの創出<br>○　サービスの担い手の養成<br>○　元気な高齢者などが担い手として活動する場の確保　　など | ○　関係者間の情報共有<br>○　サービス提供主体間の連携の体制づくり<br>など | ○　地域の支援ニーズとサービス提供主体の活動をマッチング<br>など |

エリアとしては、第１層の市町村区域、第２層の日常生活圏域（中学校区域等）があり、平成26年度は第１層、平成29年度までの間に第２層の充実を目指す。

①　第１層　市町村区域で、主に資源開発（不足するサービスや担い手の創出・養成、活動する場の確保）中心
②　第２層　日常生活圏域（中学校区域等）で、第１層の機能の下で具体的な活動を展開
※ コーディネート機能には、第３層として、個々の生活支援・介護予防サービスの事業主体で、利用者と提供者をマッチングする機能があるが、これは本事業の対象外

**（２）協議体の設置**　⇒多様な関係主体間の定期的な情報共有及び連携・協働による取組を推進

**生活支援・介護予防サービスの多様な関係主体の参画例**

NPO　民間企業　協同組合　ボランティア　社会福祉法人　等

※1　これらの取組については、平成26年度予算においても先行的に取り組めるよう5億円を計上。
※2　コーディネーターの職種や配置場所については、一律には限定せず、地域の実情に応じて多様な主体が活用できる仕組みとする予定であるが、市町村や地域包括支援センターと連携しながら活動することが重要

21

# 生活支援・介護予防サービスの分類と活用例

| サービスの分類 | サービス事業 | 一般介護予防 | 任意事業 | 市町村実施 | 民間市場 | 地域の助け合い | 備　考 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ①介護者支援 | | | 総合事業の対象外であり、任意事業、市町村の独自事業での実施を想定。介護者の集い、介護教室等。 | | | | |
| ②家事援助 | 訪問型サービスで実施。NPO・ボランティアを主に活用 | | | 要介護者の生活支援は任意事業で実施可能。一般財源化された軽度生活支援は市町村独自で実施可能。 | | | |
| ③交流サロン | 要支援者を中心に定期的な利用が可能な形態は総合事業の通所型サービス、その他の地域住民の通いの場は一般介護予防事業を主に想定。住民、ボランティア等を中心に実施。 | | | | | | |
| ④外出支援 | 訪問型サービスDで実施。担い手はNPO、ボランティア | | | 左記以外は、市町村・民間事業者が独自に実施 | | | |
| ⑤配食＋見守り | その他の生活支援サービスを活用可。担い手はNPO、民間事業者等 | | 左記以外は、任意事業又は市町村・民間事業者が独自に実施 | | | | サービス事業では、民間市場で提供されないサービスを提供 |
| ⑥見守り・安否確認 | その他の生活支援サービスを活用。担い手は住民、ボランティア等 | | 左記以外は、地域の地縁組織・民間事業者等による緩やかな見守り | | | | |

※　上表中、地縁組織は地区社会福祉協議会、自治会、町内会、地域協議会等を意味する。

22

出所：田中明美氏（生駒市福祉部高齢施策課）作成資料

# 総合事業の早期移行を目指した理由

**（サービス構築の視点）**

・要支援者の多くに**≪社会参加の場≫**を求めてデイサービス利用を希望する人が多い実態があること。
・高齢者のIADLの低下は、加齢のみが原因ではなく、**家族構成や価値観**が大きく影響する実態があること。
・要支援者のヘルパー利用の主な目的は、**家事支援がほとんど**である実態を掴んでいたこと。
・市町村介護予防強化推進事業（国のモデル事業）を通して、生活機能の低下は、**早期介入と効果的なプログラムの提供**により、**改善が図れる**ことを検証できたこと。
・**初期から中等度の認知症の方のケア**については、廃用性の高齢者や元気高齢者と交わることにより、刺激が加わり、**状態の維持・改善につながること**を検証できたこと。

**（自立支援へのこだわり）**

・平成18年の新予防給付の導入で「介護予防の仕組み」を変えきれなかった苦い思い出が残っており、今回こそ**「自立支援の仕組み」**を構築しようと、**仲間と一致団結**できたこと。
・成功事例を積み重ねる事業を創ることにより、「自立支援」の考え方を関係者で共有でき、**介護予防ケアマネジメントの質の向上・サービスの質の向上**が図れること。

**（現場からの後押し）**

・モデル事業に参画していた事業所や地域包括支援センターから、導入時期を遅らす理由がわからないと強く後押しされ、制度設計には協力を惜しまないと強く押されたこと。

出所：田中明美氏（生駒市福祉部高齢施策課）作成資料

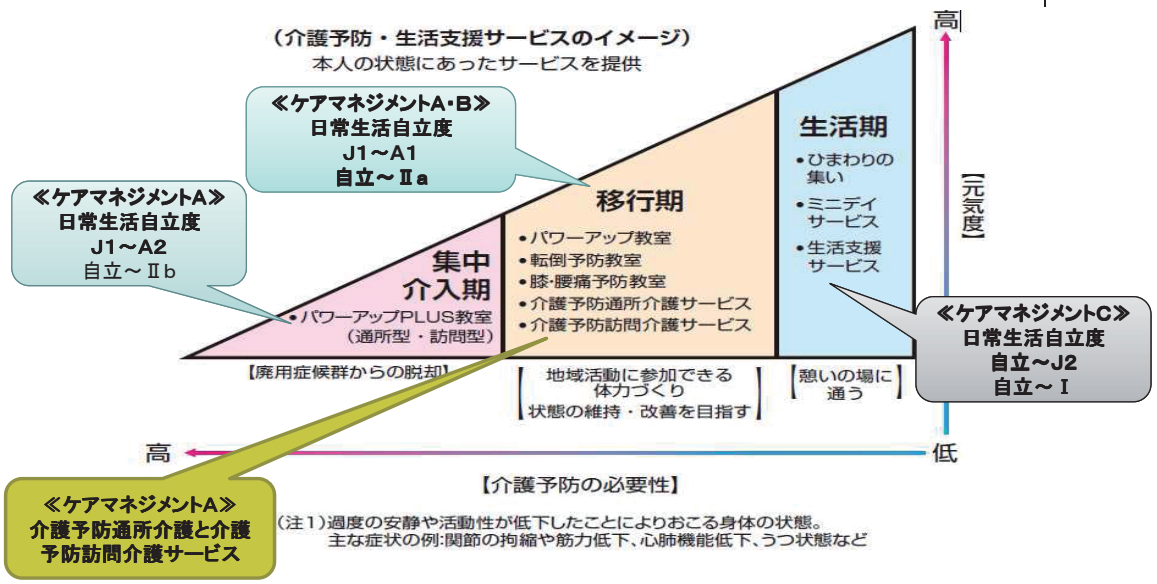
# 総合事業のメリット

○全国一律のルールにとらわれないで、**自分のまちに必要な事業**が創りだせる**自由裁量権**が得られる。
○事業の推進により、**まちづくりが一層発展**することにつながる。
○介護予防ケアマネジメントに関する**質の向上**が期待できる。
○**住民が主役**になる事業が一層創りやすくなる。
○幅広い事業の整備により**高齢者のQOLの向上**が図られ、その結果として
**給付の抑制**につながる期待が持てる。
○事業の創出にあたり、課題の整理や必要な具体策の検討に職員・現場が一丸となって議論できる場が増え、互いに刺激を受け合える。

★何よりも元気を取り戻した高齢者が活き活きと暮らし続けている姿に**「元気」・「勇気」・「やる気」**をいただいている。

出所：田中明美氏（生駒市福祉部高齢施策課）作成資料

## 生駒市の事業体系図＆対象者のイメージ図（要支援相当者・事業対象者）




## 新しい総合事業の実施予定

| 実施予定時期 | 保険者数（全国1,579） |
|---|---|
| 平成27年度中 | 114 |
| 平成28年度中 | 277 |
| 平成29年度4月 | 1，069 |

H27.1.26時点（厚労省調査）

※　平成27年度中実施予定のうち平成27年4月から実施予定の保険者は78
※　実施時期未定・検討中の保険者は119

26

出所：岩名礼介氏（三菱UFJリサーチ&コンサルティング）作成資料

## 自治体職員はなぜ、総合事業が憂鬱か？

◆日本の自治体職員は**優秀**。でも、以下のことが分かっていないから、前に進めない。
◆地域の自立的な協議に基づき推進する事業であるが、そうした多様な主体との話し合いで仕組みをつくる習慣がない。会議は落としどころがある会議に慣れすぎている。「あて職」による会議は多いが、「この人」というメンバーで会議を行なうことに慣れていない。
◆事業の実施要綱にしたがって事業を推進する能力に優れた（というか慣れている）日本の自治体職員は、「**目的に従って手段を検討し選択する**」「またその検討を住民や団体と**協働で行なう**という」ということに慣れていない。
◆**先進事例をコピー**する習慣が定着しているが、総合事業ではこのやり方はうまくいかない。
◆**事業を実施**することは慣れているが、**仕掛けを作る**ことには慣れていない。**押す**ことは知っているが、「**引きながら作る**」ことに慣れていない。
◆**地域とつながっている職員**がいるかどうかがカギ。引きこもった職員ではできない。保健師は昔のように地域へ！
◆介護保険的業務と地域福祉業務が合体した制度。内容的には「地域づくり」だから福祉系の仕事、包括支援センターの仕事に見えるが、実際は、事業費の管理や指定・委託の問題などもあり、介護保険業務にも近い。そこで混乱していないか？介護保険課、地域包括支援センター、高齢者支援課間での押し付け合いを直ちにやめるべき。

27

（参考）

## 支援活動状況とそこから見えてきた現状・課題

出所：川越雅弘氏（国立社会保障・人口問題研究所）作成資料

### 市町村支援活動状況

**（基本方針）**市町村職員の実務への、継続的かつ側面的支援を通じて、①必要な支援の内容、②支援方法を確認し、最終的な研修カリキュラム作成につなげていく
**（内容）**①データ分析支援、②地域ケア会議の運営支援、③第6期計画策定支援、④事業の進め方に関する指導・助言（総合事業、医療・介護連携事業など）
**（主な支援対象地区：各市町を月１回ペースで）**
①大分県2市（県と協働）、②大阪府1市、③福井県1市1町　ほか

### 見えてきた課題

○保有する様々なデータの使い方（計画への反映方法）がイメージできていない。
○計画策定の手順が十分には理解できていない（計画のワークシートを埋めている感じ）
○会議の運営がシナリオ展開方式（参加者の意見をまとめていく方法に慣れていない）
○行政職と専門職間、部署間に「壁」がある（協働の形で動いていない。自分の守備範囲を限定。）
○複数ある事業を網羅的に対応しようとする（例：在宅医療・介護連携の8事業）
○事業を縦割りでとらえているため、各事業間の関連性がみえていない（メリットが理解できていない）（例：地域ケア個別会議と認知症支援策）。
○事業というくくりで考え、それにユーザーを当てはめようとする（事業の継続に無理が生じる）。

### 支援のポイント

○「したいこと」、「困っていること」をインテークした上で、課題解決策を側面支援する。
○ツールを与えるだけでは駄目。したいことを踏まえた、ツールの使い方に関する支援が必要。
○会議運営を「真似る」ための仕掛けが必要（例：ファシリテーターの活用）
○職種、部署、職場を超えた、「皆で課題を考える会議」の場の設定と会議運営に関する継続支援が必要→協働することの楽しさを体感させること（成功体験）が必要。

28

（参考）

# 今後の支援策について（私見）

出所：川越雅弘氏（国立社会保障・人口問題研究所）作成資料

## 最終的に目指すもの

○市町村職員の地域マネジメント力の強化と、その継続性が担保できる仕組みを構築すること。
（人事異動で人が変わったとしても、地域マネジメント力が継続できる姿を目指す）

## 強化のポイント

**（思考力（課題認識力、解決策を検討する力）の強化）**
○データ分析に対する支援体制の確保及びツール開発
（※社人研では、小地域の将来人口推計＆地図表示ツールを開発中）
○市町村職員が「したいこと」「困っていること」を聞いた上で、その解決策を助言、提案するような支援方法と継続的支援体制の確保
**（多職種・多主体会議のハンドリング能力の強化）**
○会議のファシリテーション能力の強化

## 具体策案

○**民間のファシリテーターの活用**（会議ハンドリング、解決策提案の両方が可能）
・職員自身のファシリテーション能力を高める方法としては、
①職員対象の力量を高めるための研修を行う（中央、都道府県、市町村単位）
②民間のファシリテーターを活用し、その方法論を、会議や研修会に一緒に参加しながら学んでいく
が考えられるが、②の方が、職員の精神的負担は少ないし、仕事の進め方のモデルにもなる。
○**都道府県の役割の明確化**
・各市町村の取り組み状況を可視化するとともに、県内他地域の取り組みを、各市町村の困りごとに応じて紹介する。
・市町村との定期的な会議の開催（県が来れば、市町村の課長が参加、結果、部下も参加）
・データ分析に関しては都道府県自身が行うことのハードルがある。都道府県立大学などを巻き込み都道府県、大学研究者でデータ分析を支援する方法が考えられる。

29

# 都道府県における市町村支援：大分県の例（地域ケア会議と自立支援型ケアマネジメントの推進）

出所：田井祐二氏（大分県福祉保健部高齢者福祉課地域包括ケア推進班）作成資料

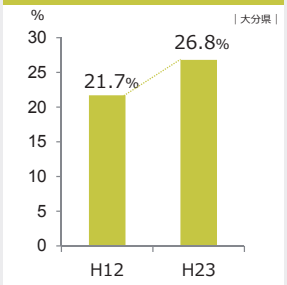
30

# 地域ケア会議から地域包括ケアシステム構築へ

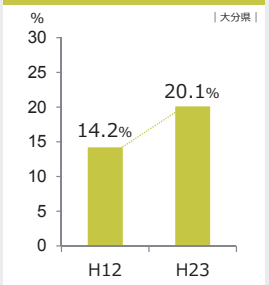
# 地域ケア会議導入の背景

## ➢ 地域包括ケアシステムの構築と介護保険制度の持続可能性の確保

### 1．高齢化率

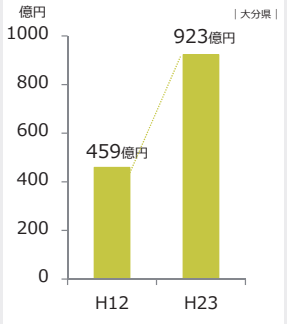



### 2．要介護認定率

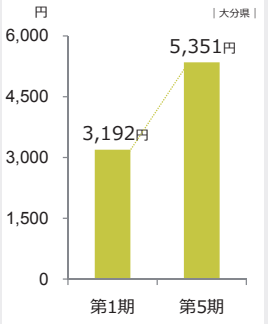



※第２号被保険者含む

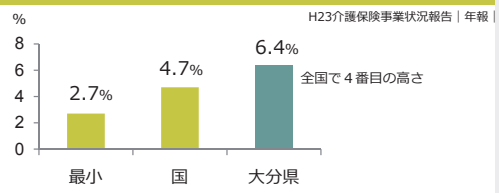
### 3．介護給付費



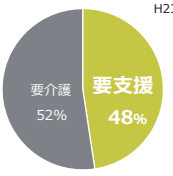

### 4．介護保険料



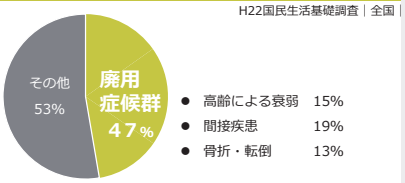

### ▶ 要支援者の認定割合が高い




### ▶ 新規認定者の約５０%が要支援者




### ▶ 要支援者の約５０%は廃用症候群




### ▶ 要支援者の改善率が低い　｜　６．５%

｜H23｜※自立は25%

H23年度介護予防ケアマネジメント実施状況調査｜大分県｜

32

# 地域ケア会議の目的と内容

➢ **要支援・要介護者を元気に！**

医療・リハ・栄養・口腔・
薬剤等に関する専門職種

例

**要支援**

**地域ケア会議**

市町村
（保険者）　地域包括支援センター

ケアプラン作成者　サービス事業所 等

**介護保険の基本理念＝自立支援**

◆ 第二条第二項 ｜介護保険｜

前項の保険給付は、要介護状態又は要支援状態の軽減又は悪化の防止に資するように行われるとともに、医療との連携に充分配慮して行われなければならない。

◆ 第四条 ｜国民の努力及び義務｜

国民は、自ら要介護状態となることを予防するため、加齢に伴って生ずる心身の変化を自覚して常に健康の保持増進に努めるとともに、要介護状態となった場合においても、進んでリハビリテーションその他の適切な保健医療サービス及び福祉サービスを利用することにより、その有する能力の維持向上に努めるものとする。

◆多職種協働による協議　◆自立を阻害する要因の追求　◆医療との連携
◆インフォーマルサービスの活用　◆地域課題発見・解決策の検討　◆参加者のOJT

▼

**ケアプランの実行・評価・見直し**

▼

**高齢者のQOLの向上**

33

# 平成２４年度の取組

H24地域包括支援センター機能強化事業 当初予算額 4,132千円｜新規｜

## ◆モデル３市｜豊後高田市｜杵築市｜ 豊後大野市｜における地域ケア会議の立ち上げ・定着支援

- **先進地講師の派遣　▷　計９回派遣　研修参加延べ８００名**
  内容｜講演及び地域ケア会議の助言・指導
- **リハ職等の派遣　▷　延べ２９５名**
  ｜派遣内訳｜ ※派遣に際して関係協会に協力を依頼
  理学療法士｜６１名｜作業療法士｜５２名｜管理栄養士｜６６名｜歯科衛生士｜１１６名｜
- **モデル事業連絡会議の開催　▷　計４回開催**
  内容｜各モデル市の地域ケア会議等の実施状況、意見交換、課題共有

**モデル３市開催実績｜ H24年度｜**
◆ 開催回数　１１２回
◆ 検討件数　４６７件

モデル市での研修会の様子｜地域ケア会議｜
@豊後高田市

## ◆全県下への普及促進

- **市町村ヒアリング　▷　モデル３市以外の市町村**
  内容｜地域ケア会議の実施予定、介護予防事業の実施状況等
- **市町村長訪問　▷　モデル３市以外の市町村**
  内容｜地域ケア会議の趣旨、内容、必要性等について説明
- **地域ケア会議等に関する研修会の開催　▷　計７回　参加延べ９２０名**
  対象｜全市町村及び地域包括支援センター
- **先進地視察　▷　希望市町村及び地域包括支援センター等　計15名｜６市及び県**
  ※視察後、視察を行った市町村を中心に「地域包括ケア市町村連絡会議」の立ち上げ｜市町村独自の連絡会議｜
- **事業所トップセミナーの開催　▷　参加者計４５０名**
  対象｜県内の介護保険事業所開設者・管理者
- **地域包括ケア広報キャラバン｜県民向けセミナー｜の実施　▷　計２回｜参加計　２５０名**
  内容｜県、市町村、地域リハ広域支援センターの取組説明と介護予防体操実演　※圏域毎に開催

事業所トップセミナーの様子①
｜公開模擬地域ケア会議｜

事業所トップセミナーの様子②
｜会場｜

地域包括ケア広報キャラバンの様子

# 平成２５年度の取組

H25地域包括支援センター機能強化事業 当初予算額 27,578千円

## ◆全市町村における地域ケア会議の立ち上げ・定着支援

● **先進地講師の派遣　▷　計８回派遣｜研修参加延べ １，４４１名**

内容｜講演及び地域ケア会議の助言・指導

専門職派遣システムの構築

● **リハ職等の派遣と育成　▷　派遣延べ ８９４名｜１４市町**　※県リハビリテーション支援センターに事業委託

◇派遣内訳｜理学療法士 １６４名｜作業療法士 １５４名｜ 管理栄養士 ２９５名｜歯科衛生士 ２８１名

※円滑な派遣調整を行うため「派遣調整会議」を開催｜参加者：県リハセンター、関係協会長、市町村、県

◇研修内容｜地域ケア会議に関する講義及び地域ケア会議の実演｜計５回開催　参加延べ５４１名

● **広域支援員の派遣　▷　計２６回・延べ５１名派遣｜研修参加延べ　２，１０３名**

広域支援員の職種｜モデル市 ５名｜理学療法士 ４名｜作業療法士 ６名｜管理栄養士 ３名｜歯科衛生士 ４名｜

● **地域ケア会議及び自立支援型ケアマネジメントに関する研修会の開催**

◇全市町村及び地域包括支援センター対象分｜計５回　参加延べ５１７名　※別途保健所圏域毎に開催

◇介護サービス事業所対象分｜計１５回　参加延べ６９９名　※大分県社会福祉介護研修センターに事業委託

● **市町村・地域包括支援センター連絡会議の開催　▷　計２回開催｜参加延べ２８９名**

内容｜各市町村における地域ケア会議等の実施状況、意見交換、課題共有

● **先進地視察　▷希望市町村・地域包括支援センター・リハ職等　計２６名｜４市・４協会及び県**

派遣調整会議の様子

専門職種向け研修の様子

広域支援員派遣の様子

## ◆関係機関の連携促進と県民への普及啓発の推進

● **地域包括ケア推進大会の開催　▷　参加２００名**

対象｜各市町村長、行政、医療、介護、福祉関係団体及び一般県民

内容｜特別講演｜厚労省老健局長 原 勝則氏
｜県内の取組報告｜杵築市 江藤 修氏、デイサービスセンター楽 佐藤 孝臣氏
｜老健局長と市町村長の意見交換

**知事視察**｜杵築市、デイサービスセンター楽｜

老健局長と市町村長の意見交換の様子

● **地域包括ケア広報キャラバン｜県民向けセミナー｜の実施　▷　計７回｜参加延べ１，１９０名**

内容｜県、市町村、地域リハ広域支援センターの取組説明　**※Ｈ２４～２５年度　合計９回開催｜参加者延べ１，４４０名**



# 平成２６年度の取組

H26地域包括ケアシステム構築推進事業 当初予算額 39,147千円｜新規｜

## ◆地域ケア会議の充実・強化

● **コーディネーター・アドバイザースキルアップ研修の実施**

対象｜ 市町村・地域包括支援センター
理学療法士、作業療法士、管理栄養士、歯科衛生士、言語聴覚士等の専門職
回数｜６回
参加｜延べ１，０３２名

**協会独自の研修会の実施状況** ※人数は延べ数、Ｈ２６は計画時の人数

｜H24～H25｜PT▷６回 ３８３名｜OT▷８回 ４４４名｜栄養▷６回 ７９４名｜歯科▷１３回２０５名｜ST▷２１回 ２６５名｜
｜H26　　｜PT▷４回 ２４３名｜OT▷４回 ３２２名｜栄養▷３回 ３３１名｜歯科▷　７回２７０名｜ST▷１８回 ４３２名｜

コーディネーター養成研修
@杵築市

第１回アドバイザースキルアップ研修
参加２５１名

● **広域支援員派遣事業の強化 ▷延べ２６名派遣｜研修参加延べ １，１０６名**

◇コーディネーター等に対して助言・指導を行う**リーディングコーディネーター**の創設

◇アドバイザー等に対して助言・指導を行う**リーディングアドバイザー**の創設

職種｜行政 １名｜地域包括 １名｜理学療法士 ６名｜作業療法士 ８名｜管理栄養士 ３名｜歯科衛生士 ７名｜

● **自立支援型ケアマネジメントの一層の推進**

◇市町村・地域包括支援センター、ケアマネジャー、介護サービス事業所を対象にした研修の充実

介護サービス事業所向け研修
参加延べ１，０６７名

介護事業所独自の報告会の様子
参加６００名

## ◆地域課題の解決支援と関係機関のさらなる連携強化

● **地域課題の解決に向けた市町村支援　▷　地域包括ケアシステム構築支援事業費補助｜３０，０００千円**

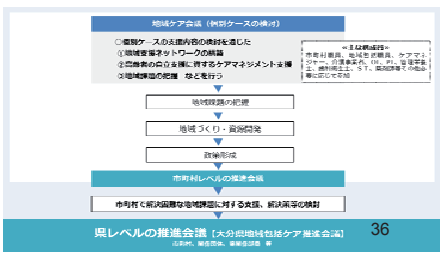
対象｜地域ケア会議を積極的に取り組む市町村
補助内容｜地域包括ケアに資する新たな生活支援サービスの立ち上げや拠点の整備

● **大分県地域包括ケア推進会議｜県レベルの推進会議｜の立ち上げ**

内容｜各市町村の地域課題の把握と市町村単独では対応できない地域課題の解決支援　等
構成員｜県、市町村、関係団体

● **第２回地域包括ケア推進大会の開催**

対象｜首長、行政、医療、介護、福祉関係団体及び一般県民
参加｜４６０名
内容｜特別講演｜慶應義塾大学名誉教授 田中 滋 氏
県内取組報告｜臼杵市医師会立地域包括支援センターコスモス 管理者 石井 義恭 氏
｜臼杵市医師会立コスモス病院　リハビリテーション部 室長　竹村 仁 氏






大分県地域包括ケア推進会議イメージ図

# これまでの取組の成果

- **H27年４月の法定化を前に地域ケア会議が全市町村において設置・運営**
  ⇒H26.5～実施率100%
- **地域ケア会議により地域課題が明確になり、新総合事業の早期移行につながった。**
  ⇒H27年度に移行する市町村数＝11／18市町村（移行率61.1%）
- **地域ケア会議の開催を通じて多職種連携が推進された。**
  ⇒地域ケア会議への**リハ職等派遣実績全国１位**（H24・25年度）延べ1,189人）
- **要支援者の改善率向上や要介護認定率・給付費・保険料の上昇抑制につながった。**
- **第５期から第６期の保険料の上昇額・伸び率は全国で最も抑えることができた。**

| | 国 | 県 |
|---|---|---|
| ◆ 改善率（H23→H26） | － | 6.5%⇒9.3%【**+2.8**%】 |
| ◆ 認定率（H24.3→H27.3） | 17.8%⇒**18.3**%【**+0.5**%】 | 20.1%⇒**19.3**%【**▲0.8**%】 |
| ◆ 給付費の伸び率（H23→H25） | **11.4**% | **8.1**% |
| ◆ 保険料（5期→6期） | 4,972円→**5,514**円【**+542**円、**+10.9**%】 | 5,351円→**5,599**円【**+248**円、**+4.6**%】 |

**⇒地域包括ケアシステムの構築と介護保険制度の持続可能性の確保につながった。**[37]