

都市政策

季刊 '08. 1

第130号

特集

少子高齢社会における受益と負担の関係

巻頭言

行財政における住民の受益と負担 …………… 新野幸次郎

論文

国と地方における受益と負担 ……………伊多波良雄

人口減少時代の受益と負担 ……………小塩 隆士

新しいコミュニティ政策と福祉社会の展望 ……………藤岡 秀英

神戸市行財政改善懇談会「受益と負担に関する

ワーキンググループ」報告書をめぐって……………加藤 久雄

海外レポート

英国におけるパートナーシップを活用した地域政策 ……………岩尾 幸一

行政資料

神戸市行財政改善懇談会 受益と負担に関するワーキンググループ
報告書(概要)

神戸空港利用者アンケート調査結果

人口減少に打ち勝つ都市戦略(概要)

特集 少子高齢社会における受益と負担の関係

巻頭言

行財政における住民の受益と負担 …………… 新 野 幸次郎

論 文

国と地方における受益と負担……………伊多波良雄 4
人口減少時代の受益と負担……………小塩 隆士 14
新しいコミュニティ政策と福祉社会の展望……………藤岡 秀英 22
神戸市行財政改善懇談会「受益と負担に関するワーキンググループ」
報告書をめぐって……………加藤 久雄 30

特別論文

自治体 PDCA の課題と展望 ……………五十嵐智晴 38
—全国自治体調査の概要を中心に— 出井 信夫

海外レポート

英国におけるパートナーシップを活用した地域政策……………岩尾 幸一 48

歴史コラム

「神戸市史」と新村出博士……………野村 和弘 56

潮 流

地方分権改革推進委員会中間報告 58 / 実質公債費比率(平成18年度決算) 58 / 被災者生活再建支援法改正 59 / サプライムローン 59 / 阪神港誕生(一開港化) 60 / 中央防災会議—中部圏・近畿圏での内陸地震の被害想定公表— 60 / 全国学力・学習状況調査 61 / 地方再生戦略 61 / ヒト人工多能性幹細胞(ヒト iPS 細胞) 62 / 月周回衛星「かくや」 62 / 神戸市特定建築物耐震診断補助事業 63 / 北須磨団地のパートナーシップ協定締結 63

行政資料

神戸市行財政改善懇談会 受益と負担に関するワーキンググループ
報告書(概要)……………神戸市行財政局 64
神戸空港利用者アンケート調査結果……………神戸空港利用推進協議会 68
人口減少に打ち勝つ都市戦略(概要) ……平成18年度神戸市政策研究プロジェクトチーム 79

新刊紹介

都市モデル論序説 100 / 自治体の地域福祉戦略 100 / 防災行政と都市づくり
—事前復興計画論の構想— 100 / ローマに学ぶ防災先進都市の条件 101 / 循環型
社会キーワード事典 101 / 違反建築ゼロ —住まいの安全・神戸の挑戦— 101

巻頭言

行財政における 住民の受益と負担

（財）神戸都市問題研究所理事長 新野 幸次郎



少子高齢化と景気停滞，中央政府と地方自治体での財政赤字の累積，グローバル化の進展に伴う構造改革などが重なって，国をあげての行財政改革が不可避となった。しかし，行財政改革は，従来慣行となっていた住民の受益と負担の変更を齊らさずにはいない。本特集では，神戸市行財政改善懇談会の「受益と負担に関するワーキンググループ」の報告に関連して，この問題に伴ういくつかの論点を解明した。

ところで，神戸市は，考えてみると今から30年近く前に，全国に先駆けてこれについての重要な理念的な問題提起をし，初歩的な実践活動を行ってきた。昭和52年に施行されたいわゆる「市民福祉条例」がそれである。周知のようにわが国では，福祉は行政による「措置」の対象として，国および地方の行政が主体となって行うものと考えられてきた。しかし，神戸市では，早くから生活協同組合コープこうべをはじめ，YMCA や婦人団体などをはじめとするいくつかのグループで福祉関連の自発的な活動が行われていた。それも一つの背景となって，神戸市では，福祉活動は行政だけでなく，市民と企業とが相連携して行うべきではないかと自覚され，「市民福祉」の概念がつくられ，国からの反対を押し切って条例まで施行することになった。条例に基づいて設置された市民福祉調査委員会は，市とは独立して重要な福祉関連問題の実態調査を行い提言をすることができ，これまでに実に沢山の提案を重ねてきた。また市は，福祉基金を設定し，市民からの募金も出来るようにし，それも一つの支えとして，全国どこにもなく，諸外国からも視察にみえるようになった「しあわせの村」を建設し，その運営は「財団法人こうべ市民福祉振興協会」に委ねてきた。

しかし，言うまでもなく，これは，今日主張されている住民の受益と負担に関する全面的見直しにまでは至っていない。ただ，条例をつくるにあたっては，米国流および北欧流における行財政と住民受益・負担の関係だけは，まがりなりにも討議をしたことが想い出される。本特集で分析・解明されている諸問題とも関連するので，まず米国流の補完性原理的な発想について要約してみよう。メー・フラワー号で法律も歴史的遺制もないアメリカ大陸に渡ったイギリス人たちは，船中で「契約」をつくったが，独立した個人の責任で生活設計をすることを約束し，個々人では保障し難い保安をはじめとする行政機構の費用は，みんなで負担

することとした。この精神は、州ができ、連邦政府が成立した時にも変わらず、行財政について、いわゆる補完性原理が確立されることになった。すなわち、まず個人ではできないことを身近な行政（市・町・村）が補完し、より上位の行政（州とか連邦）は夫々のできないことを補完するという体制がそれぞれそれぞれである。この体制下では、たとえば福祉の確保も、基本的には自己責任となり、行政的措置は限定され、その代わりに行財政による受益に対する負担は当然視されることになり、行政は住民の負担したものに対する給付について万全の説明責任をもつことになる。

その点、北欧三国は、米国とは違って政治・社会構造について長い歴史的遺制をもっていたが、1930年代の大恐慌後、夫々社会主義的発想を取り入れ、一定の福祉水準の維持を国民的義務とする体制を創造した。そこでは、米国とは違って、受益領域は拡大するとともにその負担額を増大することを当然視する体制ができあがった。これに比べるとわが国は根本的に異なっている。

わが国は、江戸時代の幕藩体制がユニークで巧妙に運用されたこともあって、明治維新後はそれを背景にした中央集権体制が確立され、国民の生活は国によって支えられるものとの通念が布衍してきた。敗戦と占領下の米国民民主主義の導入で、この認識は根本的変革を要請された。しかし、敗戦後の極度に疲弊した状態からの復興のために、希少資源の集中的かつ効率的利用を図ろうとした政府は、諸外国から社会主義的とまで言われた中央集権的経済政策を採用してきた。それもあって、戦争放棄とともに新憲法のもう一つの核といわれた地方分権もおきざりにされてきた。いつの間にか、米国流の補完性原理的発想と行政への徹底した説明責任の追求もなく、また北欧流の拡大する受益負担認識の確立もないまま推移してきた。それでも人口増と高度成長が持続している間は、諸矛盾は顕在化することはなかった。ところが冒頭でふれた少子高齢化をはじめとする構造変化である。わが国の行政における受益と負担の問題は根本的な変革を迫られてきた。

米国流であれ、北欧流であれ、行財政における住民の受益と負担のあり方は、異論の多い問題である。しかし、わが国はいま、何れの国とも違って、その制度の根本的変革を必要とする段階に追い込まれている。そうだとすると、いまわが国にとって何よりも必要なことは、神戸市の「受益と負担に関するワーキンググループ」の報告でもとりあげられている行財政の全領域、とくに改善を要する諸問題についての情報を判り易く市民に提供するとともに、それに対する行政対応について明確な説明責任を果たすことである。最近よく住民の行政への参画と協調の必要性が説かれる。そのためには討論ではなく、対話が何よりも必要であるともいわれる。私は、これから全国に先駆けて「市民福祉」を呼びかけた神戸市で、行財政の受益と負担に関する市民と行政との対話が進められ、新しいあり方が創造されることを祈りたい。

特集「少子高齢社会における受益と負担の関係」にあたって

国勢調査確定値によると、平成17年10月1日時点の総人口は、1億2,776万7,994人で前年の推計値に比べ約2万人減少した。また、15歳未満の子ども人口が総人口に占める比率は前回国勢調査より0.9ポイント低下して過去最低の13.7%に、65歳以上の高齢者人口が総人口に占める比率は2.8ポイント上昇して過去最高の20.1%になり、わが国が人口減少・少子高齢社会に入ったことが統計上から明らかになった。

人口減少・少子高齢社会では、勤労者の減少による税収の減、高齢者の増加に伴う福祉関連経費の増加などという状況が見込まれるため、現在の行政サービスと、税、社会保険料、サービス利用料などの市民負担との関係、すなわち、「受益と負担」の関係を、将来にわたって維持することが困難になると思われる。行政が、将来にわたって市民の暮らしを守るという責務を果たすためには、この「受益と負担」の関係を早急に検討していかねばならない。また、市民ニーズの多様化は勿論、ソーシャルキャピタルや、地域経営といった新たな視点から公共サービスを再構築していくことも求められている。

今号では、平成19年6月に公表された神戸市の行財政改善懇談会の受益と負担に関するワーキンググループ報告書の作成委員の論文等を掲載し、少子高齢社会にふさわしい行政サービス提供のあり方を広く議論する一助としたい。

まず、「国と地方における受益と負担」では、受益と負担の関係を捉える上で必要な諸概念と、主に地方レベルでのそれぞれの問題点と対策について述べる。次に、「人口減少時代の受益と負担」では、国レベルの観点を交え、社会保障制度が解決すべき課題を念頭に、現行制度の問題点や少子化対策の限界などについて述べる。「新しいコミュニティ政策と福祉社会の展望」では、医療・介護保険の費用膨張を緩和するための方策として「疾病予防」や「介護予防」への取り組みの例を切り口に、実証研究を交えてコミュニティ政策の意義を考察する。最後に、「神戸市行財政改善懇談会『受益と負担に関するワーキンググループ』報告書をめぐって」として、同報告書が神戸市の行財政構造の見直しを考えていくうえで指摘した視点をめぐる議論と神戸市の事務事業の現状との関連等について触れる。また、行政資料として、同報告書の概要を掲載した。

国と地方における受益と負担

同志社大学経済学部教授 伊多波良雄

1. はじめに

国も地方も財政が悪化する中で、受益と負担の関係が注目されるようになってきている。受益と負担の関係を捉えるとき、まず対象となるサービスを特定化する必要がある。サービスとしては年金、医療、教育など国が提供するサービスがある。さらに、これら国が提供するサービスをひとまとめにして、国全体として考えることができ、これをここでは国レベルと言う。また、地方が提供するサービスも対象にできるが、小規模のサービスも多数あるため地方のサービスを一括して考えることにし、地方レベルと呼ぶ。そして、地方と国のサービスを一括して取り扱うこともでき、これは社会全体と呼ぶことにする。

対象が特定化できた後、サービスを受ける主体を特定化する必要がある。たとえば、国

民全体、世代、地方全体、都道府県、市町村および個人などが挙げられる。さらに、受益と負担が平均概念か限界概念かという観点がある。たとえば、年金の受益と負担の関係を世代別に捉えるときは平均概念で捉えている。実は、経済学においては限界概念で受益と負担を捉えることの方が重要である。しかし、最近では財政の維持可能性などの問題を議論する場合のように、平均概念で受益と負担を考えるケースが多くなっている。

表は、対象となるサービスとサービスを受ける主体の観点から受益と負担の関係を示している。表の中の○印は、その2つの観点から受益と負担の関係が捉えることが意味のあることを示している。もちろん○印がない欄にも受益と負担の関係を見いだすことが出来る。たとえば、高齢者向けの後期高齢者医療保険制度は都道府県別に設計されて

表 受益と負担の捉え方

サービスを受ける主体 対象となるサービス	国民全体	世代	地方全体	都道府県	市町村	個人
社会全体	○	○				○
国レベル (年金, 医療, 教育など)	○	○				○
地方レベル			○	○	○	○

いるので、国レベルと都道府県の欄は○印が記入されて良い。さらに、表中では示していないが、これらの受益と負担の関係を平均概念と限界概念で捉えることができる。本稿においては、平均概念と限界概念の区別については地方レベルについて議論する際に言及することにする。

本稿では、国レベルと地方レベルを対象に受益と負担の乖離を示した後、その問題点と対策について論じる。ただ、国レベルでの受益と負担に関する詳しい説明は、本号の小塩論文で詳しく述べられているので、本稿は地方レベルを中心に論じる。構成は次のとおりである。最初に国レベルでの受益と負担の関係と少子化対策に簡単に言及する。その後、地方レベルの受益と負担の現状、限界概念から見た受益と負担、受益と負担の乖離から生じる問題、それを解消するための地方財政改革について論じる。そして、特に少子高齢社会の地方財政に及ぼす影響に関する2つの試みを紹介した後、これらについて簡単に評価し、本稿を閉める¹。

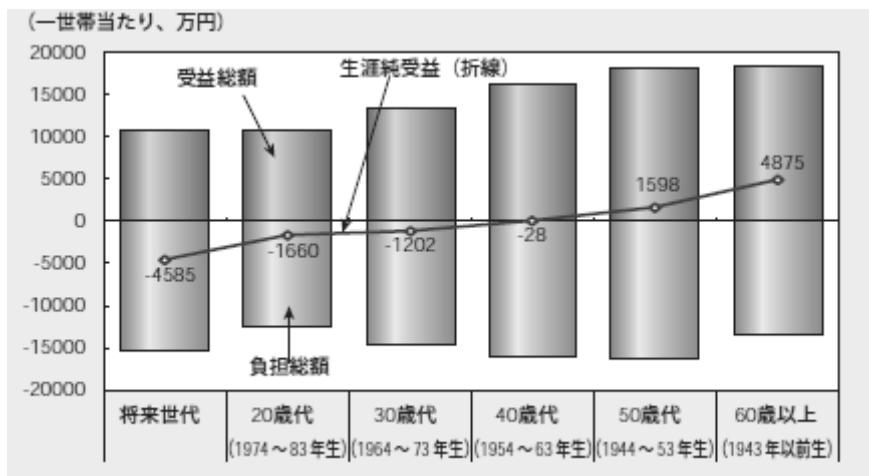
2. 国レベルの受益と負担

ここでは国レベルの受益と負担の関係について、簡単に言及する。国は年金、医療、教育、防衛などさまざまな公共サービスを提供している。受益と負担に関して言えば、よく引き合いに出されるのは世代の観点であろう。図1は、2003年度時点における政府消費・投資と社会保障などの生涯受益と社会保障負担と税などの生涯負担を世代別に対比したものである。50歳と60歳以上の生涯純受益がプラスであるのに対し、年齢が若くなるにつれて生涯純受益が低下している。

こういった受益と負担の乖離について、井堀（2007）第4章は、日本は支出面では大きな政府に、負担面では小さな政府になっており、このことが受益と負担の世代間の乖離をもたらし、世代間の不公平の拡大などさまざまな問題を発生させていること、そして、負担が先送りされる原因として、現在世代はより低い負担を支持すると同時に増税に反対し、受益面での充実に賛成するので、将来世代に不利であっても改革が先送りになる傾向が大きくなるという点を指摘している。

とりわけ、年金制度において若年世代は退

図1 生涯を通じた受益と負担



出所：『年次経済財政報告書』平成17年度

職世代を扶養していく、いわゆる賦課方式の財政方式を採用しているので、若年世代が減少する少子化の世界では、負担を将来世代に先送りしていることになる。

社会保障制度改革について言えば、政府は年金改革、医療制度改革を実施しようとしているが、少子化がさらに進むと受益と負担がますます乖離する可能性が高くなる。この意味で政府の行う少子化対策はきわめて重要になる。そこで、次に簡単に少子化対策について見る。

3. 少子化対策

現行の年金の財政制度は賦課方式を採用している。少子化が進行するとき、世代間の所得移転が不十分であるため、人々は他人が支払う年金保険料を当てにして行動する傾向が強くなり、このことがさらに少子化を助長すると考えられる。

このような状況に対して少子化対策の実施が望まれている。少子化対策としては、保育所などの児童福祉施設サービス、児童手当、児童扶養手当などがある。女性の就業継続と子育ての間にはトレードオフの関係があることは多くの研究によって示されており、保育所などの児童福祉施設サービスの充実が望まれる。保育サービスは措置制度から契約制度に変化したにもかかわらず、民間企業の参入が十分行われていないこともあり、現在でも多くの待機児童が見られる。ただ、実証的には、保育サービスの充実が育児と仕事の両立を可能にしていることを示している研究がある反面、保育サービスの充実が産後を必ずしも促していないという研究もあり、少子化対策として児童福祉施設サービスの充実は施策として十分とは言えない。

国は、少子化の問題を重要視して、次のよ

うな対策を講じてきた。平成11年12月に少子化対策推進関係閣僚会議で少子化対策推進基本方針が決定されている²。ここで基本的な施策として、固定的な性別役割分業や職場優先の企業風土の是正、仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備、安心して子どもを産み、ゆとりをもって健やかに育てるための家庭や地域の環境づくり、利用者の多様な需要に対応した保育サービスの整備、子どもが夢を持ってのびのびと生活できる教育の推進、子育てを支援する住宅の普及など生活環境の整備が挙げられている。

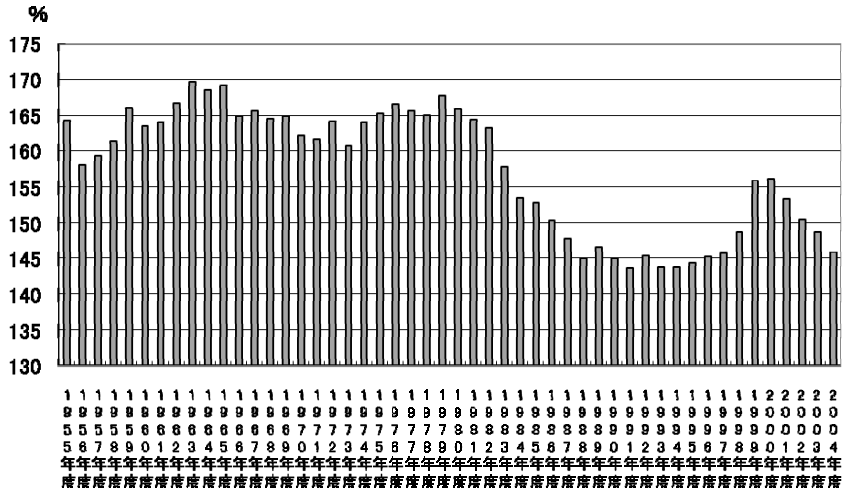
同じ時期に、重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画ということで、新エンゼルプランが策定されている³。平成13年には仕事と子育ての両立支援策の方針が閣議決定され⁴、さらに、平成18年には「新しい少子化対策について」⁵が、平成19年には「子どもと家族を応援する日本」重点戦略の策定方針について⁶が少子化社会対策会議決定でそれぞれ決定されている。

しかし、フランスなどの欧米諸国に比べると、少子化対策は立ち遅れており、今後のさらなる改革が期待される。

4. 地方レベルの受益と負担

地方レベルを対象にすると、都道府県と市町村を全体として捉える観点、つまり地方全体の観点からの受益と負担は次のとおりである。地方全体の歳出合計を受益、歳入から地方交付税と国庫支出金を控除した額を負担とそれぞれ定義した後、受益を負担で割った値を受益負担比率と呼ぶと、これは図2のようになる。受益負担比率は100%を上回り、1980年代前半までは150~160%を推移している。その後、低下傾向を示し、バブル期の1990頃には地方税の増大のため145%までに

図2 受益負担比率（地方純計）



出所：『地方財政要覧』（地方財務協会）

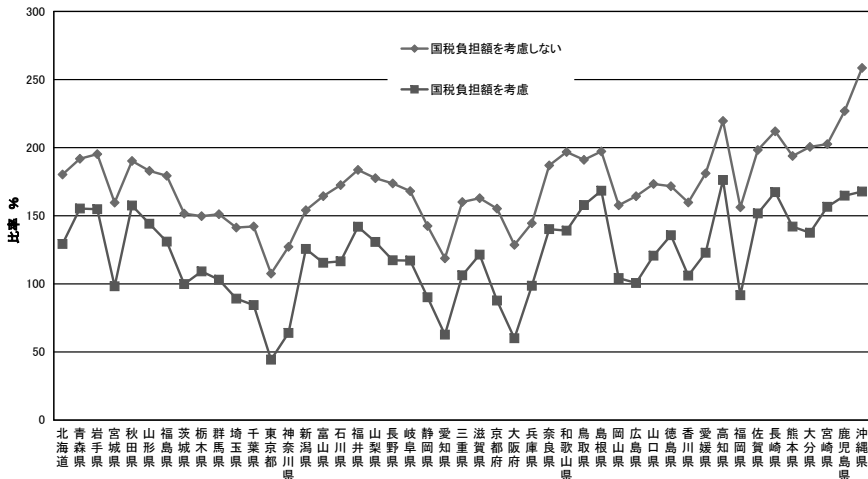
低下している。バブルがはじけてからは上昇し、2000年には155%まで達している。その後は低下している。ここでは、地方債は負担に算入されているが、これを後世代の負担とし、現在世代の負担に含めないと、受益負担比率はさらに高くなる。

図3は都道府県別の2004年度の受益負担比率である。ここで、国税負担額を考慮しないケースとは、負担を歳入から地方交付税と国庫支出金を控除した額と定義する場合である。国税負担額を考慮するケースでは、地方交付税と国庫支出金の原資は都道府県が負担する

国税から調達されているので、都道府県がそれぞれ拠出している国税額を都道府県の負担額に算入している⁷。国税負担額を考慮しないケースでは、地方全体で見ると図3から約150~200%（平均171%）となっているが、都道府県別で見るとばらついているのが分かる。国税負担額を考慮すると散らばり度合いは、国税負担額を考慮しない場合と同じであるが、東京都、愛知県、大阪府など100%を下回る地域が出てくる。

市町村ごとの受益と負担の関係は図4に示されている。地方全体の場合と同じように受

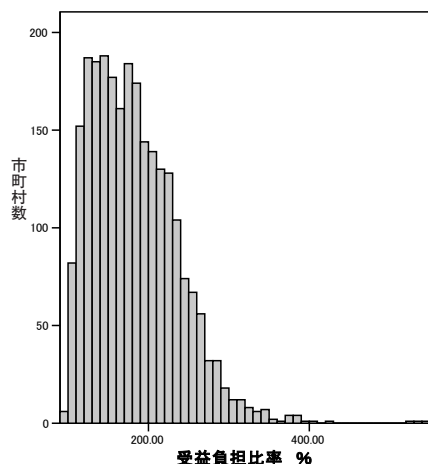
図3 受益負担比率（都道府県，2004年度）



出所：『国税庁統計年報書』（国税庁），『地方財政統計年報書』（総務省）より計算。

益負担比率を定義し2004年度のデータを用いて求めると図4のようになる。平均負担比率は182%である。都道府県の平均は171%なので市町村の平均はこれに比べてやや高い。市町村で100%以下の自治体は飛島村（愛知県）、刈谷市（愛知県）、軽井沢町（長野県）、三好町（愛知県）、湯沢町（新潟県）であり、これらは何らかの事情で経済的に恵まれている自治体である。400%を超えている自治体は十島村（鹿児島県）、三島村（鹿児島県）、美山村（和歌山県、合併により現在日高川町）、伊是名村（沖縄県）、三宅村（東京都）である。市町村の場合散らばり度合いが大きい。

図4 受益負担比率（市町村，2004年度）



出所：『市町村別決算状況調』（総務省）平均182%，サンプル数2482。

このように、地方レベルでの受益と負担の乖離は大きく、国から地方への所得移転がなされていることが分かる。

5. 限界概念から見た受益と負担の重要性

今まで受益と負担の関係について平均概念で述べてきたが、「はじめに」で述べたように、経済学では限界概念で受益と負担を捉えることが多い。実は地方公共財の効率的供給の観点からは限界概念の受益と負担の関係が

大事である。限界概念から見た受益と負担の関係がなぜ重要なかを述べる。

税の持つ望ましい性質は租税原則と言われ、国税の場合、中立、公平、簡素の3つが挙げられる。地方税の場合地方税原則として、応益原則、負担分任の原則、普遍性の原則、安定性および伸張性の原則が挙げられる。ここで応益原則が地方レベルでの受益と負担の一致を要請している。つまり、都道府県や市町村などの提供する公共財の便益に対応する形で地方税の形で負担する必要があることを意味している。実は、限界概念で捉えた応益原則が満たされることによって地方公共財が効率的に供給されることが明らかにされている。以下ではこの点を簡単に説明しよう。

道路や橋などのいわゆる公共財と言われる財の中で、特に便益がある地域に限定される公共財は地方公共財と呼ばれる。地方公共財が効率的に供給される条件はサミュエルソン条件と呼ばれており、次のように表される。

$$\text{地域公共財の限界便益の総和} = \text{地域公共財の限界費用}$$

左辺は地域公共財を追加的に1単位供給するとき、当該地域内で発生する新たな限界便益の合計を意味している。右辺は地域公共財を追加的に1単位供給する際に新たに発生した費用、つまり限界費用を意味している。したがって、上の式は地方公共財が効率的に供給されるためには、両者が一致していなければならないことを示している。

今、ある地方自治体を考え、この地方自治体は都市経済学で想定される開放都市であるとする。開放都市とは、当該地域の効用水準は固定され、人口移動が自由に行われている都市である。たとえば、関西圏にある地方自治体の効用水準は関西圏で達成される効用水

準に固定されると考えられ、ほとんどの地方自治体は開放都市とすることができる。

この状況のもとで、当該自治体が限界的に1単位地方公共財を、たとえば道路を供給するとしよう。道路の追加的供給により渋滞の緩和などのため時間短縮が可能になったとすると、この時間短縮が限界便益になる。この道路を使用する住民は同時に使用することができるので、これらの使用する住民全員の享受する便益が限界便益の総和になる。実はこの限界便益の総和は、当該自治体の地価の上昇を引き起こす。この現象を地方公共財の便益の地価への資本化という。便益の地価への資本化は、開放都市の想定のもとでは、地方公共財の供給によって当該自治体の魅力が増したため、当該自治体に人口が流入することによって発生する。そして、ちょうど地方公共財の便益の総和だけ地価が上昇することになる。

他方、地方公共財を供給するため固定資産税を課税するとしよう。固定資産税の引き上げは当該自治体の魅力を減少させるため、開放都市の想定のもとでは、当該自治体から住民が流出する。住民の流出は地価の下落を招き、この減少は固定資産税の地価への資本化と呼ばれている。そして、この地価の下落は固定資産税の増税分に等しくなることが知られている。

当該自治体が地価を最大にするように地方公共財を供給するものとする、地方公共財を供給するときに生ずる地価の増大と減少が等しくなるところで、地方公共財の供給量が決定される。地方公共財の便益の地価への資本化による地価増加分は地域公共財の限界便益の総和に等しく、地方公共財の固定資産税の地価への資本化による地価減少分は地域公共財の限界費用に等しいので、先のサミュエルソン条件が達成される。ここでは固定資産

税で調達するケースを考えたが、比例税の所得税を想定するときも同様の説明ができる。

このように、限界概念で捉えた受益（限界便益）と負担（限界費用）が等しいとき地方公共財が効率的に供給される。

6. 受益と負担の乖離による問題点： 地方レベル

最近、地方レベルにおいても平均概念で見た受益と負担が注目されている。それは地方レベルにおける受益と負担の乖離はさまざまな問題を引き起こすからである。ここでは2点指摘する。

地方の国への依存の増大

第1に、地方の国への依存体質を増大させる。受益と負担の乖離が必ずしも、地方の国への依存を高めるわけではない。しかし、日本の場合、地方交付税があるため、地方が財政的に厳しくなると国は何らかの形で救済する傾向がある状況、つまりソフトな予算が生じる状況を作っている。とくに、予算策定時における地方財政対策において地方交付税がソフトな予算をもたらしている点は赤井・佐藤・山下（2003）によって指摘されている。さらに、このような地方の国への依存が非効率的な財政運営をもたらしている。地方は効率的な財政運営を果たすために政策評価を導入しているが、評価の予算へのフィードバックのあり方など検討課題が残されている。

国への依存体質は、安易な地方債の発行となって現れる。地方自治体はさまざま施策を行っているが、その費用負担は、将来世代への先送りされる形で調達されている。

地方交付税制度によるモラルハザードの発生

第2に、地方交付税制度の仕組みが地方自

治体にモラルハザードを引き起こしているという問題がある。地方交付金は標準的な財政金額を示す基準財政需要額が、地方税額に基準税率を掛けた基準財政収入額を上回る額である。地域を活性化して税収を上げて税収の基準税率を掛けた額だけ地方交付金が減額されるので、手元に残る比率は留保財源率と言われる（ $1 - \text{基準税率}$ ）であり、1を下回る。したがって、地方交付税の存在のため経済を活性化することを回避するという形でモラルハザードが発生する。このことが非効率的な財政運営をもたらす。

赤井・佐藤・山下（2003）では、フロンティア費用関数を推定することによって、地方交付税制度が地方自治体の費用最小化行動へのインセンティブを阻害していることを明らかにしている。実際には、平均的に経費の6～9%程度、歳出総額の8～27%程度が浪費されていることが示されている。

7. 地方財政改革

国と地方は、このような受益と負担の乖離から生じる問題を解消するためさまざまな試みをしている。その始まりは1995年に施行された地方分権推進法によって始められた一連の地方分権に関する動きである。その具体的な成果は2000年に行われた地方分権一括法案である。その中では、法定外目的税の創設、地方債の協議制など注目すべき点がある。その後、政策評価、市町村合併などが行われている。特に最近では、三位一体改革が特筆すべき試みであろう。

受益と負担を明確にしてより効率的な財政運営を果たすため、そして、厳しい財政状況の下で持続可能な財政運営を果たすため行われたのが三位一体改革である。三位一体改革は2002年6月の閣議で決定され、国庫補助負

担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討しようとするものであり、一応2005年度までに具体的な内容が決定された⁸。

補助金改革では、国として引き続き実施すべき事業は何か、地方が実施すべき事業は何か等の観点から行われ、特に義務教育国庫補助負担金と生活保護に関する国庫負担金で大きな議論があった。義務教育国庫補助負担金の改革では、全国知事会や中央教育審議会で議論を引き起こしたが、最終的には、国庫負担制度を維持することになり、国庫補助負担率を2分の1から3分の1に引き下げることによって政治決着を見た。また、生活保護に関する国庫負担金では、生活保護・児童扶養手当は法定受託事務であるため改革の対象としては適当でないとの地方からの意見があったことなどから、生活保護費国庫負担金の改革は見送ることになったものの、児童保護費等負担金・児童手当国庫負担金などを税源移譲の対象にすることになった。

補助金改革に伴い19年度から約3兆円を国の所得税を地方個人住民税に税源移譲することになった。国税の消費税を地方消費税に税源移譲することも考えられるが、消費税は税率は一定で個々の自治体が課税権を発揮しにくいという点や、賦課徴収が国によって行われているという点から所得税が税源移譲の対象になったものと思われる。税源移譲する際、税率をどのように設定するかについてさまざまな議論が出たが、最終的に税の応益性や偏在の縮小等を考慮して住民税の税率を10%にフラット化することになった。国の所得税を地方個人住民税に税源移譲する場合、都道府県と市町村にどのように配分すればよいのかについても議論された。結局、国庫負担金削減額に対応する形で配分されることで決着を見た。

地方交付税の改革では、多くの自治体が交付団体になっている現状を大胆に是正していく必要があること、そして、このため交付税の財源保障機能全般について見直し、縮小していく方向が「基本方針2002」で確認された。これを受けて総額で約5兆円を減額することとなった。算定方法についても、複雑でわかりにくいということや過度の財源保障が行われモラルハザードをもたらしているのではないかということなどから、段階補正の見直しと算定の簡素化・透明化の試みとして補正係数の単位費用化や経費の種類の特合などを行った。

しかし、以上のような試みにもかかわらず、補助金の改革はほとんどが義務教育費や児童手当などの義務的経費を対象にしていたため、それによって行われた税源移譲は地方の自由な活動を保証するものでなかった。また、国税を地方税に税源移譲しても地方のコスト意識を高めることにはつながらず、税源移譲も効果があったとは言い難い⁹。

8. 少子高齢社会と地方財政

少子高齢社会は地方財政にさまざまな影響を及ぼすことが予想される。とりわけ、グローバル化に伴い国際間の競争のため力を失っていく自治体も多い。三位一体改革のもとで行われた国からの地方への税源移譲は、税源の普遍性という条件は必ずしも満たされないため、財源のさらなる偏在が見られる。少子高齢社会では民生費などの義務的経費が予算の多くを占めるため、財源が少ない地方の裁量的な行動をますます制約する。その結果、その地域は魅力を失い、当該地域から住民が流出する。

少子高齢社会は地方財政にどのような影響を実際に及ぼすのかを予想するのはきわめて

難しい。その中で、徳永・信国・上山(2001)は少子高齢化が名古屋市経済に及ぼすインパクトを都市計量モデルで定量的に分析している。モデルの推定期間は1975年から1997年であり、2010年までを予測の最終年としている。計量モデルは経済モデル、財政サブモデル、人口サブモデルからなっており、特にモデルの特徴は、人口サブモデル内で、コーホート要因法による将来人口データを用いてシミュレーションを行っている点である。分析結果によると、生産可能年齢人口が大幅に減少するので市税はあまり増加せず、市債は高齢者の急増などにより普通建設事業が伸びるので大幅に増加する。歳出面では65歳以上の老年人口の急増により扶助費と普通建設事業費が大幅に伸びると同時に、市債の急増による公債費も拡大している。この結果、歳出歳入ギャップ(=歳出総額-歳入総額-地方債)は高齢化を考慮した場合、かなり拡大することを示している。

財政制度の維持可能性についての行政による試みとしては、神戸市行財政懇談会の受益と負担に関するワーキンググループ(2007)がある。この報告書は、現在の市民サービスを現行の税・利用料・補助金によってまかなうとすれば、受益と負担の観点から現行制度が維持可能かどうかを検証している。人口は、財団法人神戸都市問題研究所・神戸市政策研究プロジェクトチームの試算を用いている。

1人あたり受益額は2006年度当初予算のうち、一般会計、国民健康保険事業費、老人保健医療事業費、介護保険事業費に計上された費用を対象に算出している。一般会計予算による受益額算定にあたっては、受益者が特定できる事業を抽出し、年齢階層別に配分を行うとともに、それ以外の事業は各年齢階層に共通して受益が及ぶものとし、各年齢階層に同額を配分した。受益者が特定できる主な事

業としては、生活保護費、保育所運営費、乳幼児医療費、母子医療費、児童手当費、心身障害者支援等費、心身障害者医療費、心身障害者手当費、老人医療費、敬老・福祉乗車証、幼稚園・小学校・中学校・高等学校等運営費などである。各年齢階層に受益が及ぶ主な事業は議会費、市民費、環境費、土木費、都市計画費、消防費などである¹⁰。

この報告書により、2006年度から2030年度までの受益を超える負担額の累計は約1兆8千億に上ることが明らかにされている。神戸市の平成19年度の予算は約7000億であることを考えると、この金額の持つ意味はかなり大きい。さらには、国の累積債務額は700兆円を超えており、今後国から地方への補助金の増額はほとんど期待できないと思われる。こういったことを考慮すると、少子高齢化のもとで現行制度を維持することは受益と負担の観点からはきわめて難しい。

9. おわりに

戦後形成された制度のもとで今まで受益と負担の乖離が容認されてきたが、少子高齢化とグローバル化の進展のもとで、国と地方は債務残高の増大、非効率的な財政運営など多くの問題に直面している。国も地方も将来世代へ債務を先送りしている状況が続いており、危険な状況が続いている。現在、国も地方も大きな累積債務を負いながら、債券市場が崩れていないことは、日本において税率が低いため将来増税に耐えうることがひとつの保証になっていると思われる。しかし、増税がどの程度可能かは予想が難しく、国に対する信頼が薄らいだ場合、債券市場は危機的な状況になるかもしれない。地方レベルでの受益と負担の乖離およびそれに伴う問題を解消するためには、本論文での展開を踏まえ

ると国から地方への税源移譲と地方交付税の改革が急がれる。

国レベルでの受益と負担の乖離の現状に関しては、多くの研究で示されたり、国会で取り上げられたりなどしている。また、『日経グローバル』（2006. 3. 6）で行政コスト計算書を用いて行政サービスの受益負担比率を示しているなど、地方レベルでもかなり明らかにされている。しかし、地方レベルという場合、都道府県あるいは市町村をひとくくりにして議論されることが多い。各自治体が現行の制度が続いた場合、財政的にどのような状況になるかについてはほとんど明らかにされていないのが実情である。その点、世代別に受益と負担を求め、今後の財政状況を明らかにした神戸市行財政懇談会の受益と負担に関するワーキンググループ（2007）は高く評価することができる。徳永・信国・上山（2001）のようにモデルを用いて将来予測をする必要はもちろんあるが、世代別の受益と負担など細かな予測ができる神戸市のやり方での将来予測も有益である。

国レベルにおいて受益と負担の面から財政運営が厳しいからといって改革がすぐ行われるとは限らないことは、年金制度の改革や医療制度改革を見ても分かる。やはり、地方レベルでも受益と負担の観点から財政運営が厳しくなるからといって、市民は簡単に改革のテーブルに着くとは限らない。そこには激しい抵抗が予想される。改革のためには粘り強い説得と強いリーダーシップが必要とされる。

参考文献

- 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治（2003）『地方交付税の経済学』有斐閣。
- 井堀利宏（2004）「地方分権と財政再建：三位一体改革の評価と展望」『フィナンシャル・レビュー』, May, 121-132ページ。
- 井堀利宏（2007）『「小さな政府」の落とし穴』日本経済新聞社。
- 神戸市行財政改善懇談会 受益と負担に関するワーキン

ググループ（2007）『行財政改善懇談会報告書』。
徳永澄憲・信国眞載・上山仁恵（2001）「少子高齢化の
名古屋市財政へのインパクト」『国際地域経済研究』
第2号，50-77ページ。
神野直彦編著（2006）『三位一体改革と地方税財政』学
陽書房。

- 1 なお，本稿は平成19年度私立大学経常費補助金特別
補助高度化推進特別経費大学院重点特別経費（研究
科分）の助成を受けた。
- 2 http://www1.mhlw.go.jp/topics/syousika/tp0816-2_18.html
- 3 http://www1.mhlw.go.jp/topics/syousika/tp0816-3_18.html
- 4 <http://www.gender.go.jp/danjo-kaigi/kosodate/130706.html>
- 5 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/taisaku.pdf>
- 6 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/kaigi/hosin6.html>
- 7 地方交付税の国税負担率は，交付税率を都道府県で
納税された国税5税に掛けて求めている。国庫支出
金の場合，国税総額に国庫支出金総額の占める比率
を都道府県で納税された国税5税に掛けて求められ
ている。
- 8 三位一体改革の経緯については，神野（2006）を参
照せよ。
- 9 堀（2004）を参照せよ。
- 10 報告書7ページ。

人口減少時代の受益と負担

神戸大学大学院経済学研究科教授 小塩隆士

1. はじめに

日本は、すでに本格的な人口減少時代に入っている。国立社会保障・人口問題研究所が2006年12月に発表した新しい人口推計によると、女性が生涯に産む平均的な子供数である合計特殊出生率は今後徐々に低下し、2055年時点でも2005年の1.26までしか回復しないと見込まれている。合計特殊出生率は2006年に1.32に上昇したが、一時的な要因によるものが大きく、底入れしたとはいえない。このままでは、2055年の総人口は8,993万人となり、現在から3割も減少することになる。

当然ながら、人口減少は各年齢層の人口規模を比例的に縮小させるのではなく、人口構造の高齢化を伴いながら進む。65歳以上人口の比率は2005年の20.2%から2050年には39.6%に高まり、平均年齢も同期間に43.1歳から53.8歳にまで高まる。ここまでの高齢化のペースは、ほかの先進国には見当たらない。

本格的な人口減少、そして急速な高齢化は、社会保障など政府が提供する公的サービスの受益と負担の関係にも大きな影響を及ぼす。人口が順調に拡大していけば、現在世代が賄いきれない負担は将来世代に先送りすること

も容易である。実際、日本の財政や社会保障の仕組みはそれを前提に組み立てられてきた。しかし、その構造がこれからも問題なく持続できるとは考えにくい。

この問題は、地方自治体も同様に直面している。財源の自由度が限定的である一方で対住民サービスの提供に携わる地方自治体にとって、その問題は国レベル以上に差し迫ったものとなっている。実際、神戸市行財政改善懇談会の下に設置された「受益と負担に関するワーキンググループ」（座長＝伊多波良雄・同志社大学経済学部教授）の報告書でも、この問題を詳細に検討している。

この小論では、人口減少時代における受益と負担のあり方について、特に社会保障改革が解決すべき課題を念頭に置きながら幾つかの論点を整理することにしよう。そのために、次の2.では、現行制度の問題点を3つ指摘する。3.では、2.の議論を受けて、人口減少への政策対応のあり方を考え、少子化対策の限界を指摘する。4.では、受益と負担の関係を見直す必要性と改革の方針を議論する。5.では、この問題を具体的に検討している上述の神戸市のワーキンググループ報告書に対して簡単なコメントを行う。最後の6.で

は全体の主要な論点をまとめる。

2. 現行制度の問題点

2.1 受益と負担の不均衡

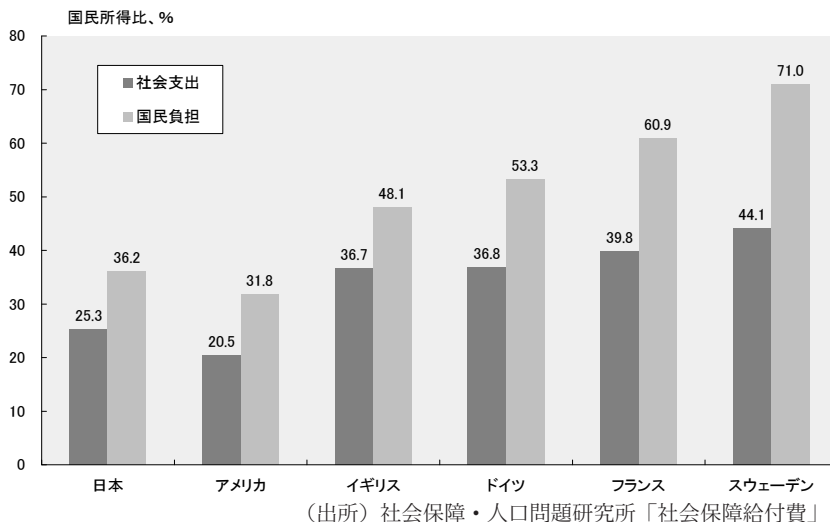
人口減少という観点から考えると、受益と負担の関係をめぐって、現行の行財政システム、とりわけ特に社会保障制度は次のような3つの問題点を抱えている。

第1の問題点は、そもそも受益と負担の間に大きな不均衡があることである。しばしば、日本の政府は「小さな政府」を目指すべきだという主張を耳にする。しかし、日本の政府はすでに「小さな政府」であり、むしろ公的サービスを充実すべきだという主張も根強い。実際、国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」を見ると、社会保障よりやや広い概念である「社会支出」の国民所得比は、日本は25.6%となっており、30%後半から40%超となっているヨーロッパ諸国に比べると低めである（2003年）。また、税負担と社会保障負担の合計の国民所得比である国民負担率を見ても、日本の水準は30%台後半であり、50%を超えるヨーロッパ諸国に比べると「小さな政府」となっている（図1参照）。

しかし、それと同時に、日本はGDP比で約90%という極めて大きな政府純債務を抱えていることにも留意すべきである。これは、政府が提供してきたサービスの財源をこれまでの世代が十分に負担せず、将来世代に先送りしていることを意味する。日本の政府は、確かに「小さな政府」だが、給付と負担が均衡しているわけではない。日本としばしば比較されるスウェーデンは「大きな政府」であり、給付も負担も大きい。政府純債務のGDP比は約18%であり、日本に比べて給付と負担の不均衡がかなり限定的である。

また、国民負担率についても、国民負担率が高くても給付が充実していれば構わないという意見がある。しかし、給付と負担がそれぞれの時点で均衡しているのならともかく、負担がかなりの程度先送りされているということであれば、この意見をそのまま是認することはできない。このままのペースで高齢化が進めば、日本が「大きな政府」になっていくことは避けられない。しかし、負担を将来世代に先送りしたままで「大きな政府」に向かうと、制度の持続可能性が疑問視される（井堀（2007）参照）。

図1 社会支出と国民負担率の国際比較（2003年）



2.2 高齢者向けに偏重する給付

第2の問題点は、社会保障給付が高齢層向けに偏重していることである。社会保障給付費のうち高齢層向けの比率は、2005年には70.8%に達している。社会保障の財源を負担するのは現役層が中心だから、高齢層向けの給付の高いウェイトは現役層から高齢層への大幅な所得移転が起こることを意味する。

こうした状況は、2つの意味で問題を引き起こす。まず、前述のように日本はマクロ的に見ると比較的「小さな政府」なのに、ミクロ的に見ると制度運営に無理が生じやすい。この点は、医療保険制度において顕著である。日本の医療給付費のGDP比は諸外国に比べて低い。しかし、市町村国保の財政悪化は極めて深刻であり、組合健保も老人医療向けの拠出金負担で財政状況が悪化している。

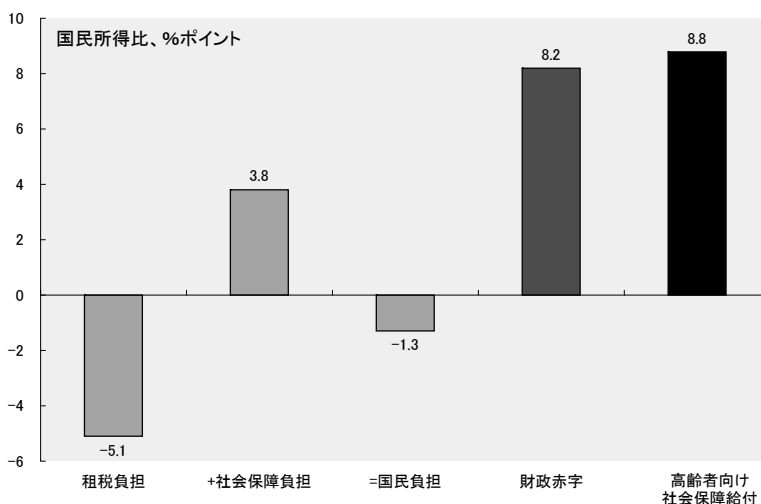
もう一つは、高齢層向けに給付が偏重しているために、「人生前半」の社会保障が手薄になっていることだ。諸外国に比べると、子育て支援など家族政策のための支援が弱いのが日本の特徴である。それが、少子化を進める重要な要因になっているとの見方もある。さらに、ニートなど若年層の就業支援が不十分になっている嫌いもある。

さらに最近では、高齢者向け給付の負担を将来世代に先送りする傾向が極めて明確になっている。バブルが崩壊した1990年から2004年にかけての国民負担（国民所得比）の変化を見ると、国民負担率はむしろ1.3%ポイント低下している。これは、社会保障負担が高まる一方で、減税が実施され、租税負担が減少してきたからである。しかし、その一方で、高齢者向けの社会保障給付は8.8%ポイントも上昇している。その上昇分のかなりの部分（8.2%ポイント）は、国民の税でも社会保険料でもなく、財政赤字、すなわち、将来世代の負担によって処理されていることになる（図2参照）。つまり、日本の社会保障給付は高齢者向けに偏重していると同時に、その負担を将来世代に先送りするという、持続可能性という観点から見てかなり危険な構造になっている。

2.3 高齢層内の大きな格差

第3の問題点は、給付が高齢層向けに偏重しているにもかかわらず、高齢層の所得格差が大きく、貧困問題も無視できない程度になっていることである（小塩・田近・府川編（2006）参照）。日本の最近における所得格差

図2 租税・社会保障・国民負担率の変化：1990～2004年



(出所) 財務省・厚生労働省資料より筆者作成。

の拡大傾向については、そのかなりの部分は高齢化によるものだという説明が有力である。高齢層はもともと現役層より所得格差が大きく、高齢層のウェイトが高まればそれだけで社会全体の所得格差も自然と拡大するというわけだ。この説明はけっして間違っていない。

しかし、ほかの先進国の例を見ると、高齢層のほうが現役層より格差が小さくなっている国のほうが多い。日本以外の先進国でも、高齢化は経済全体の格差拡大要因になっているが、それは、若年層に比べて平均所得の低い高齢層のウェイトが高まるから全体の格差が拡大する、という経路があるからである。若年層に比べて格差が大きい高齢層のウェイトが高まるから全体の格差が拡大する、という経路が働くのは日本特有の現象である。

もちろん、日本の高齢層における大きな所得格差は、高齢層の就業率が高く、雇用所得の格差が所得格差につながっているという面が大きい。しかし、高齢層の相対的貧困率（所得が社会全体の中位値の50%を割り込む世帯の比率）も、日本はOECD諸国の平均を上回っている。日本の低所得高齢者が直面する状況は、ほかの先進国より劣悪である（清家・山田（2004）参照）。

日本の高齢者向けの社会保障給付は、サラリーマンや公務員生活を定年まで続け、年金生活に入るというライフステージを送り、中程度以上の所得を得る人々にとってはかなりよくできた仕組みである。しかし、低所得のために保険料の拠出実績が乏しい者や、夫に先立たれて勤労所得が大きく落ち込んだ高齢の単身女性にとっては、充実した仕組みとは必ずしも言えない面がある。日本の格差拡大は高齢化で説明できる面が大きいといっても、それで格差問題の重要性が軽減されるわけではけっしてない。

さらに、高齢層の大きな格差は、画一化された高齢者像を想定して制度改革を進めることの弊害も大きくする。高齢層の所得は確かに「平均」的には現役層のそれに遜色ない水準に達しているが、その「平均」像に基づいて一律に給付を削減したり、負担を引き上げたりすれば、生活そのものが脅かされる人たちが必ず出てくる。支援する必要のない人を支援し、逆に、支援する必要のある人に支援の手が届きにくい状況は、負担をする現役層にとっても納得がいかない性格のものである。先細る現役世代が拠出する財源は、いままで以上に効果的に活用すべきである。

3. 少子化対策の限界

3.1 3つの政策対応

それでは、人口減少が進む中で、現行制度をどのように改革していくべきだろうか。基本的には、小塩（2005）が整理するように、3つの政策対応があり得る。第1に、現行の社会経済制度の持続可能性を脅かしている最大の要因が人口減少であるとすれば、その要因を取り除く政策を進めればよいという発想が当然あり得る。育児手当の引き上げや出産・育児休暇の拡充、託児施設の充実化など、いわゆる少子化対策といわれるものがそれである。

第2は、人口減少のマイナスの影響をできるだけ軽減することを目指す政策である。女性や高齢者の就業率を高めることによって労働供給の減少分を埋め合わせたり、規制緩和を始めとする構造改革を進めて労働生産性を高めたりする政策がこれに当たる。

第3は、人口減少をとりあえず所与のものとして、人口が減少しても経済社会制度がうまく機能し、人々の経済的便益が損なわれなようにする受益と負担の関係を見直す政策

である。社会保障改革がこのタイプの政策対応の中心となる。

このうち、第2の政策対応は、もちろん妥当なものと考えられるが、政府の長期的な財政・社会保障計画に際してその効果はすでにかなりの程度織り込まれている。女性の就業率の年齢に応じた変化を示すMカーブのフラット化、高齢層の就業率の上昇などがそれである。そうした政策効果を織り込んだとしても、人口減少の圧力を相殺できないから問題なのである。

第3の政策対応は、要するに、若年層あるいは将来世代への依存度を軽減することを目的としている。しかし、それを進めようとすると、高齢層向けの給付を削減しなければならない。逆に、高齢層向けの給付を維持しようとするれば、若年層の負担を引き上げていかなければならない。つまり、このタイプの政策対応は、すべての世代を同時にハッピーにできない「ゼロサム・ゲーム」的な特徴を持ち、政策論が隘路に陥りやすい。

したがって、第1のタイプの政策対応、すなわち、少子化対策への期待が最近急速に高まっている。問題は、この少子化対策の効果にどこまで信頼できるかである。

3.2 少子化対策の限界

少子化対策で出生率がどこまで回復するかは、極めて不透明だというのが筆者の考え方である。日本の少子化は晩婚化・非婚化でかなり説明できるが、通常の子子化対策は、既婚者向けのものが中心になっている。若者にまず結婚してもらわないと話が前に進まないのだが、通常の子子化対策でどこまで若者を結婚に向かわせられるか、はなはだ疑問である。さらに、仮に少子化対策が奏功して出生率が好転しても、社会保障財政に効果を及ぼすのは20~30年先のことになる。

もちろん、だからといって、少子化対策は無駄だということではない。子育て支援は別の意味で重要である。子供は経済成長を促し、社会保障財源を調達するという形で社会に便益を与える。子供が社会全体に及ぼすこうしたプラスの影響は、子供の経済外部効果と呼ばれる。子供は、経済外部効果を及ぼす「社会の宝」なのである。その社会の宝を産み育てている世帯に対して、われわれは経済的に支援すべきである。そのように少子化対策を捉えれば、出生率を回復させなくても少子化対策には立派な意義がある。

しかし、少子化対策で出生率がただちに回復し、現行の社会保障制度の抱える問題がすべて解決できるとはやはり考えにくい。したがって、われわれは社会の構成員の大多数の同意を得つつ、第3の政策対応、すなわち受益と負担の関係を再見直す政策を進めていく必要があるということになる。

4. 受益と負担の関係の再検討

4.1 同一世代内での完結性

受益と負担のあり方を見直す上での第1の方針は、給付と負担をできるだけ同一世代の中で完結させることである。現役層からの所得移転、あるいは将来世代への負担の先送りにますます期待できなくなるからである。将来世代に負担を先送りせず、財政的に見て安定した制度運営ができるのであれば、あえて「小さな政府」を選ぶ必要はない。負担が高まっても、充実した給付が安心して受けられるのであれば、そちらを選びたいという人たちも大勢いるだろう。そこは価値判断の問題である。

しかし、ここでも意見が対立する問題がある。それは、世代間格差をどこまで容認するかという問題である。これは、年金改革論議

で繰り返し顔を出してきた論点である。経済学者がしばしば計算してみせるように、現行の厚生年金は、だいたい40歳代半ばを境にしてそれより高齢の世代は給付のほうが負担より大きく、若い世代は逆に負担が給付を上回る。

このような世代間格差の指摘に対して、社会保障の専門家は厳しく反論してきた。経済学者が計算する負担の中には事業主負担が含まれているが、それは除くべきだという批判に始まって、昔は制度自体が未成熟で保険料を支払おうと思っても支払えなかったという制度の沿革を重視する批判や、社会保障は家族がそれまで担当してきた親の扶養を「社会化」する装置だから、財政面の世代間格差にはやむをえない面があるといった主張もある。

確かに、こうしたタイプの主張にも一理ある。しかし、現行の世代間格差の存在をやむをえないものとしてそのまま受け入れるべきだという主張も行き過ぎだろう。若い世代は、過去の政策決定に参加していないし、参加していれば別の制度を選択していたかもしれない。また、人口高齢化が急速に進み、世代間格差が拡大していくことが目に見えるとき、世代間格差を無視したままで「世代間扶養」への支持は得にくい。

したがって、現実的な解決策としては、すべての世代が何とか納得できるような制度運営を目指すしかない。その点で言うと、公的年金の2004年改正はなかなか現実的な対応を行っている。つまり、保険料率の上限をまず設定した上で、保険料など年金制度に入ってくる財源の範囲内で給付を自動的に調整するというマクロ経済スライド制度を導入している点が注目される。出生率の低下や平均余命の伸長といった人口動態的な要因、低成長など経済的な要因に対して、給付水準が自動的に調整されていくわけである。

2004年改正は、現役層の保険料負担をできるだけ抑制することを目指しているのも、その分、政府がこれまで約束した給付を結果的に削減している。その意味では、政府は若い世代の経済的便益を考慮し、結果的に高齢世代に部分的に犠牲を求めている。筆者は、人口減少下ではこれはやむを得ない選択だったと思う。

もちろん、2004年改正で十分かという問題がある。筆者は、制度の持続可能性をさらに高め、世代間格差ももう少し是正するためには、負担の引き上げを抑制するしかないと考える。もちろん、そのためには年金給付を削減するしかないのも、大きな反発が予想される。しかし、給付が不十分なら、世代間格差に影響しない積立方式を上乗せするかたちで新たに導入すればよい。ここでのポイントは、要するに、将来世代にできるだけ迷惑をかけないようにするということである。同様の点は、現役世代からの所得移転に依存する高齢者医療や介護の改革についてもいえる。

4.2 低所得層支援への重点シフト

第2の方針は、セーフティ・ネットによる救済の重点を低所得層支援にシフトすることである。最近では「再チャレンジ」支援策整備の必要性が唱えられている。しかし、「再チャレンジ」が容易ではなくなった高齢層に対しては、より直接的な形での所得支援があったほうがよい。現役時に保険料の拠出実績が貧弱なために、公的なセーフティ・ネットに守られず、しかも未婚のために扶養してもらえないという、悲惨な貧困高齢層が近い将来、無視できない規模で確実に形成されていく。「貧困の高齢化」は政策的にどうしても回避すべき事態であろう。

ところが、社会保障改革だけでは低所得層支援はうまくいかない。社会保障は本来、加

入者どうして保険料を出し合ってリスクに備えるという、社会保険の仕組みがその中核になっているからである。また、そうした社会保険としての仕組みを尊重するほど、きちんと保険料を拠出できなかつた者を制度内で救済することは難しくなる。

したがって、低所得層支援については社会保障だけでなく、もう一つの再分配政策である税制と共同戦線を張る必要がある。ところが、これまでの税制改革はあまりにも所得控除を広げて課税ベースを縮小し、同時に最高税率を低めてきたために、現行税制は追加的な再分配機能を発揮しにくい構造になっている。例えば、税制を所得控除から税額控除を中心にする仕組みに改め、控除した税額を還付して低所得層をより直接的に支援するような工夫が求められる。さらに、オランダのように、税額控除によって還付された税額分で社会保障負担を相殺するという仕組みも検討に値する。

5. 神戸市ワーキンググループにおける議論

受益と負担をめぐる前節までの議論は、国全体のマクロ的なものであった。しかし、その大半は地方自治体の行財政においても成り立つものである。神戸市行財政改善懇談会の下に設置された「受益と負担に関するワーキンググループ」の報告書は、神戸市における受益の負担のあり方を詳細に検討している。そこで、本稿の最後に、同報告書の内容に対する筆者のコメントを記すことにしよう。

同ワーキンググループの報告書は、国および神戸市における受益と負担の状況を俯瞰するとともに（第Ⅰ章）、人口構成の変化が市財政に及ぼす影響を試算して、現行制度の持続可能性をチェックし（第Ⅱ章）、その上で、

受益と負担を見直す「3つの視点」——すなわち、「所得」、「高齢者」、「これからの市民社会のあり方」——を示している。この3つの視点のうち前者の2つについては、本稿の議論と重なるところがかかなり多い。神戸市においても、本格的な人口減少時代を迎えるに当たって、受益と負担をめぐる現行制度は持続が難しいという危機感が高まっていることが読み取れる。ただし、同報告書には、本稿では十分議論しなかつた重要な視点も指摘されている。

その第1は、受益と負担のあり方を考える上で、年齢ではなく、所得をメルクマールとすべきだという点である。この背後には、高齢者向けに偏重した給付体系では財政への圧迫度がさらに高まるといった差し迫った状況だけでなく、年齢が人々の生活状況を把握する代理変数として十分機能しなくなっているという事実がある。とりわけ高齢層の場合、若年層よりむしろ裕福な所得環境に置かれている者がいる一方で、経済的な支援が必要な者もいる。しかも、こうした高齢層のウェイトが高まり続けるとすれば、年齢だけで受益と負担の仕組みを考えるのは非効率的になる。ただし、制度の注目点を年齢から所得にシフトする場合、所得捕捉の精度を高める必要があることには注意が必要である。

第2は、政策誘導を目的とした施策を再検討する必要性やモラル・ハザードの可能性も考慮に入れられている点である。公的サービスの制度設計に当たっては、人々がそれにどのように反応するかという点が十分考慮されない場合がある。そのため、政策意図に反した効果が発生することもあるが、いったん設定された制度を修正することは容易ではない。しかし、受益と負担の関係を妥当なものとするためには、統計に基づいた客観的な政策評価を行うことがこれまで以上に必要になるだ

ろう。

そして、報告書に盛り込まれた、「これからの市民社会のあり方」というもう一つの視点は、受益と負担の関係を財政の収支尻というレベルを超えて、公的部門のコミットメントのあり方を見直すことの必要性を示唆している。そこでは、地域コミュニティといったインフォーマルな人々の関わり合いが、福祉給付の削減につながるなど、受益と負担の関係に大きな影響を与える可能性も示されている。人口減少時代においては、とりわけ福祉サービスをめぐって公的部門の活動範囲が財政的な制約を受けやすくなる。しかし、行政が地域コミュニティとの密接な関係を保ち、その活動を支援することを通じて、より有効な公的サービスを提供する余地は十分にあるといえよう。

6. おわりに

本稿では、人口減少時代における受益と負担のあり方を、神戸市における検討も紹介しながら考察してきた。主要な論点をまとめると次のようになる。

- (1) 受益と負担の関係をめぐって、現行の行財政システムには、①受益と負担との間に大きな不均衡がある、②給付が高齢層向けに偏重している、③高齢層の所得格差が大きく、貧困問題も無視できない程度になっている、という問題がある。
- (2) 人口減少による圧力に対応するためには、少子化の流れを反転させてその圧力の軽減を図る少子化対策が求められるが、その効果には大きな期待が寄せられず、社会保障改革を中心とする受益と負担の見直しが必要となる。
- (3) 受益と負担の見直しに際しては、できるだけ両者が同一世代内で完結し、将来

世代に無理な負担の先送りをしないことを目指すとともに、低所得層支援に政策の重点をシフトすることが重要である。

受益と負担のあり方を見直すことは、社会保障を始めとする公的サービスや制度の持続可能性を長期的に高める上で不可欠な作業である。しかし、その作業は、少なくとも短期的にはすべての世代の経済的便益を高めるものではなく、高齢層への給付は全体として削減せざるを得ない。そうした高いハードルを越えて改革を進めるためには、徹底した情報の提供と丁寧な説明、そして改革の成果を事後的にチェックする政策評価の仕組みが必要である。これらは、地方自治体が今後の長期行財政戦略を検討する上でも重要なポイントとなる。

参考文献

- 井堀利宏（2007）『「小さな政府」の落とし穴』日本経済新聞社。
小塩隆士（2005）『人口減少時代の社会保障改革』日本経済新聞社。
小塩隆士・田近栄治・府川哲夫編（2006）『日本の所得分配』東京大学出版会。
清家 篤・山田篤裕（2004）『高齢者就業の経済学』日本経済新聞社。

新しいコミュニティ政策と 福祉社会の展望

神戸大学大学院経済学研究科准教授 藤岡秀英

I. 神戸市の社会保障の現状と課題

社会全体の急速な高齢化と人口減少が引き起こす問題、分けても社会保障の持続可能性が焦眉の課題であることは周知の事実である。神戸市の場合も、その人口は2012年に155.2万人でピークを迎え、その後減少に転じて、2030年に143.3万人になると推計されている¹。また、高齢化率は2005年20.1%となり、ほぼ全国の平均水準で進行し、2030年に30.2%を超えると見込まれている。

ただし、兵庫県下の中山間地域に位置する自治体では、すでに高齢化率は25%を超え、少子化傾向とそれ以上に現役世代の人口流出による人口減少が深刻化している。その中ですでに65歳以上人口が過半数を占める「限界集落」が多数発現していることと比較すれば、神戸市では、高齢化の進行も人口減少問題もまだそこまで深刻な事態を迎えているわけではないといえるかもしれない。

しかし、神戸市の場合、高齢化に伴う社会保障関連の経費膨張が、財政全体の硬直化をもたらしているところに大きな問題がある。具体的には、生活保護費、児童福祉費、心身障害者福祉費、老人福祉費など一般会計から

「扶助費」として支出される額が、2005年現在で1,319億円と歳出全体の17.3%を占めている。また、これに介護保険、老人保健制度、国民健康保険での支出を合算すると4,728億円にのぼる。

とくに注目すべき問題として、第1に1995年に385億円であった生活保護費が、10年後の2005年には691億円と約1.8倍に膨れ上がっており、生活保護受給者の約半数を65歳以上の高齢者が占めている²。第2に介護保険料の基準額が月額4,694円と全国平均（4,090円）よりも約15%高く、兵庫県下でも稲美町（5,000円）、尼崎市（4,700円）に続いて3番目に高くなってしまった³。

こうした状況の上に、2008年春から後期高齢者医療制度にもとづいて75歳以上高齢者への医療保険料の徴収が新たに開始される。これによって介護保険料と合わせた高齢世代にとっての社会保険料の負担は著しく増えることになる。仮に厚労省が見積もる全国平均額6,300円を介護保険料に上乗せするとすれば、両者の合計は月額約11,000円、老夫婦世帯で月額22,000円となる。「受益と負担」のバランスという視点からいえば、確かに現役世代の負担増も問題であるが、高齢世代にとって

も介護保険料や医療保険料の負担に耐えられない人をさらに増やすことが懸念される。

第1の問題として指摘した高齢者の生活保護受給者への転落の問題は、神戸市に限らず全国的な問題であり、わが国の場合、老齢年金制度を通じた所得再分配がもはや有効に機能しているとはいえない。逆に、厚生年金制度、厚生年金基金と国民基礎年金との制度上の相違と統御欠陥によって、高齢世代の間で所得格差がむしろ拡大している。このことは財政改善懇談会でも指摘されてきたことであるが、その結果、医療保険、介護保険の保険料さえも支払うことができない高齢者が増えている。こうした年金制度に内在する構造的な問題や、医療・介護の社会保険料の負担割合に関わる「受益と負担」の問題に対して、自治体単独で抜本的な対策を講じることは困難である。しかし、医療保険や介護保険の費用膨張を緩和するための努力として、「疾病予防」や「介護予防」への取り組みには、まだ対策の余地があるのではないだろうか。

第2の介護保険の現状を見ると、神戸市の場合、要介護リスクが高まる後期高齢者の割合は8.7%と比較的にまだ少ないにも関わらず、全体の要介護認定率は2007年現在で18.4%となっており、阪神間では尼崎市の20.3%に次いで高い数値を示している。

では、尼崎市と神戸市という都市部において要介護認定率が高まり、介護保険料が高騰する要因とは何であろうか。直感的には、生活利便性の高い地域では高齢者の1人暮らしが多くなり、要介護リスクが発生しやすくなることが予測できる。加えて、身近に介護保険事業者が多いことから介護保険サービスに

もアクセスしやすい。また、住宅事情、家族の事情から在宅介護が困難なケースが多く、高額な介護費用を必要とする施設介護への需要が増えることなど、様々な要因が考えられる。

しかし、逆に、兵庫県下でも後期高齢者の割合が高いにも関わらず、要介護認定率が低く、介護保険料が安い地域もある。尼崎市や神戸市と対極にある「中山間地域」、分けても新温泉町の場合、後期高齢者が16%を超えているが、介護保険料は2,880円となっている。兵庫県に限らず、豊かな自然と地域社会が息づいているところでは要介護認定率が低くなる傾向が見られるのはなぜだろうか。

中山間地域に指定される多くの地域社会では、田畑や山林を守ろうとする村落共同体が残っているところが多い。そこでは生活のあらゆる場面で地域との絆がもっとも大切な関心事となる。農地、山林の管理から家庭菜園、村落を維持するための様々な奉仕作業を通じて、高齢者は地域のなかで生き生きと活動し、健康寿命を引き伸ばすことができている。つまり、日常の付き合いから地域の奉仕作業に従事することまで、それらすべてが健康づくりにつながり、介護予防の効果を発揮していると考えられる。

そして、この間、厚生労働省も「地域コミュニティ」の新たな創造が、社会保障の持続可能性にとって重要な意味もつことを認識し、全国の自治体に「地域福祉計画」の策定を義務づけてきた。次に、「地域福祉計画」に課せられた目的について、「社会福祉基礎構造改革」の構想から「社会福祉法」の成立にいたる経緯を整理してみたい。

表1 神戸市と周辺自治体の介護保険料

(単位：円／基準額を月額に換算)

	稲美町	尼崎市	神戸市	姫路市	加西市	新温泉町	県平均
平成19年	5,000	4,700	4,694	4,580	4,050	2,880	4,306

Ⅱ. 介護保険制度と「社会福祉基礎構造改革」

平成8年11月（1996年）の第139回臨時国会に「介護保険法案」が提出され、平成9年12月に成立した。介護保険法の成立が見込まれるなか、平成9年11月から「中央社会福祉審議会社会福祉基礎構造改革分科会」において「社会福祉基礎構造改革」に関する審議が開始されている。

「社会福祉基礎構造改革」に課せられた役割は、介護保険制度の設立によって派生的に生み出される課題を体系的に整理することであった。第1に、介護保険制度から外れることになった障害者福祉の改革である。この後、障害者には「支援費支給制度」が導入されることになる。

第2に、介護サービス市場に民間営利事業の参入を促し、「競争的市場」を形成するための枠組みを作る必要があった。そのために社会福祉法人の設立と運営に関する規制緩和など、「社会福祉事業法」の根本的な見直しが進められてきた。

第3に、「措置から利用制度への転換」によって発生する「利用者と事業者との契約」に関わる問題がある。介護保険制度は、個人として加入する社会保険であるため、その給付サービスを利用する上で事業者との間での「個人契約」が前提となる。しかしながら、認知症または知的障害のある高齢者にはその「契約能力」に困難があるため、何らかの支援体制が不可欠となる。

これらの課題にたいして約半年の審議を経て、平成10年6月17日（1998年）、「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」が公表される。

改革構想の具体的内容について簡単に整理しておく、第1に「社会福祉事業の推進」

として、①「権利擁護」のための相談援助事業、障害者への情報伝達を支援するための事業、さらに「成年後見制度」の導入の必要性、②社会福祉法人への規制緩和と公的助成の在り方を見直す方向性。その他、③「措置から利用制度への転換」の意義と施設整備の課題が述べられている。

第2に、「質と効率性の確保」では、福祉サービスの向上のため、専門的技術の開発、サービス内容の評価、事業者間の競争を促す情報公開、人材養成と人材の確保のための実習や研修の充実が課題として掲げられている。

第3に、「地域福祉の確立」の項目の中で、「現在、老人、障害者、児童といった対象者ごとに策定されている計画を統合し、都道府県及び市町村のそれぞれを主体とし、当事者である住民が参加して策定される地域福祉計画を導入する必要がある」と明記されている。ここで示された「地域福祉計画」の策定が、平成12年（2000年）「社会福祉法」のなかですべての自治体に義務付けられることになったのである。

以上のように、「社会福祉基礎構造改革」は「措置から利用制度への転換」をスローガンに、最終的に平成12年（2000年）の「社会福祉法」（旧；社会福祉事業法）と関連諸法の改正によって、その全体像が具体化されるにいたる。

Ⅲ. 「地域福祉計画」の意味

平成12年（2000年）、社会福祉事業法が「社会福祉法」に改められ、「地域福祉計画」の規定が新たに加えられた。「地域福祉計画」に係る第107条及び第108条の規定は、平成15年4月1日から施行されている。なお、これに先立って、厚生労働省の社会保障審議会福祉部会は、平成14年1月28日付けで「市町村

地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」（以下、「策定指針の在り方」とする）を通知している。この「策定指針の在り方」のなかで、厚生労働省は、わが国の地域社会の現状と課題について次のような認識を示している。

まず、家庭や地域社会の相互扶助機能の弱体化、少子高齢社会の到来、経済成長の時代の終焉が地域社会に大きな影響をもたらしている。具体的には、青少年や中年層における生活不安とストレスの増大、自殺やホームレス、家庭内暴力、虐待、ひきこもりなどの社会病理の深刻化が問題視されている。「他方で、近年、市町村の福祉施策が盛んになり、ボランティアやNPO法人なども活発化し、社会福祉を通じて新たなコミュニティ形成を図る動きも顕著となっている。こうした相矛盾する社会状況の中で、市町村を中心とする福祉行政の役割は極めて重要となっており、加えて地域住民の自主的な助け合いなどの意義も益々大きくなっている」⁴。このような経済社会の現状に関する認識に立って、「今こそ、共に生きるまちづくりの精神を発揮し、人々が手を携えて、生活の拠点である地域に根ざして助け合い、生活者としてそれぞれの地域で誰もがその人らしい安心で充実した生活が送れるような地域社会を基盤とした福祉（地域福祉）の推進に努める必要がある」。そのためには「『一緒になって、それを実現することが当然であり、それが地域社会の誰にとっても望ましい社会なのだ』という地域社会の共通の価値観を持たなければ達成できない」と訴えている。

3-1 「地域福祉計画」の基本目標

「基本目標」には、（1）「生活課題の達成への住民等の積極的参加」を掲げ、とくに民

間相互のパートナーシップのみでなく、公私のパートナーシップの重要性が強調されている。この「パートナーシップ型住民参加」を土台に、（2）「利用者主体のサービスの実現」のため、「地域住民が孤立したり、生活課題を抱えたときに、声を上げられる仕組みや発見する仕組みづくり（コミュニティワーク）」の形成が課題とされている。同時に、地域の生活課題には、複数のサービスを組み合わせることで総合化することの必要性から（3）「サービスの総合化の確立」を目指している。さらに「地域福祉計画」は保健・医療・福祉の分野に限定されたものではなく、（4）「生活関連分野との連携」として、教育、就労、住宅、交通、環境、まちづくりなどの生活関連分野との連携が唱えられている。

これらの目標を実現する基盤として、「福祉関連産業、健康関連産業、環境関連産業などの領域で、地域密着型コミュニティビジネスあるいはNPOなどを創出していくこと（社会的起業）」「地域通貨制度」なども視野に入れた計画作りが求められている。

とくに、地域コミュニティの形成に自治体が政策的に取り組む方向性を明らかにしている点からも、「地域福祉計画」の策定は、これまでのわが国の社会福祉施策にはなかった新しい取り組みであると評価される。

3-2 計画に盛り込むべき事項

そして、「市町村地域福祉計画」に盛り込むべき事項として「社会福祉法上、（1）地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項、（2）地域における社会福祉を目的とした事業の健全な発達に関する事項、（3）地域福祉に関する活動への住民の参加に関する事項の3つが掲げられており、それを踏まえなければ、法上の地域福祉計画としては認められないものである」と規定されて

いる。

これら3つの要件の内容として、まず、地域における福祉サービスの適切な利用の促進のためには、①生活課題に関する調査を踏まえた具体的な「数値目標」を設定すること。地域住民に対する②「相談支援体制」から「地域福祉権利擁護事業」を通じたサービスの利用に際する支援システムを整備すること。事業の健全な発達に関しては、③複雑多様化した生活課題を解決するため、社会福祉を目的とする多様なサービスの振興・参入促進を図ることと、④民間事業主と公的サービスとの連携・公私協働の実現を目指している。

これらの課題を遂行するために、地域住民、ボランティア団体、NPO法人等による社会福祉活動への支援も計画対象に含まれている。ただし、地域福祉計画はあくまで行政計画の一環であるとの視点から、「老人保健福祉計画・介護保険事業計画、障害者計画、児童育成計画、その他の関連する計画との整合性を持ち、かつ、福祉・保健・医療及び生活関連分野との連携を確保して策定される」ことが前提とされている。

3-3 「地域福祉計画」への疑問

以上のように、「地域福祉計画」の構想は、住民参加を強調した新しい町づくり・コミュニティづくりにつながる意味で画期的なものである。しかしながら、これら「地域福祉計画」の策定に期待される課題の設定にはいくつかの疑問・問題点が考えられる。ここでは以下3つの視点から問題提起を行っておきたい。

(1) 行政計画としての規格化・マニュアル化

すでに「地域福祉計画」のモデル事業が全国で執り行われ、その成果が、インターネット上で公開されている。地域福祉計画を策定した各自治体では、それぞれの地域特性を踏

まえた上での課題が体系的に整理されているものが多い。しかし、ほとんどの計画の柱は、厚労省のマニュアルどおりに、従来の児童福祉計画、障害者福祉計画、老人保健福祉計画を踏襲するものとなっている。各福祉計画を踏まえることが地域福祉計画の前提とされているので無理のないことではあるが、個別の福祉計画の総花的な解説を超えていると言い難い。それぞれの計画の章立てには工夫も見られるが、全体のストーリーは似たようなものになり、これが全国の自治体で作られても、いずれもが類似した画一的・マニュアル的福祉施策の整理に終始しかねない。

(2) 「地域福祉の担い手」の利害調整

「パートナーシップ型住民参加」については、文字通り地域の「生活課題」のすべてに関連する人が一堂に会して、地域社会全体の在り方を体系的に構築していくという方向性は画期的である。しかし、これらの中には、お互いに「利益相反の関係」にあるものが少なくない。地域福祉計画の策定に際しては、それぞれの団体相互の利害調整をいかに実現していくかが問題となり、“利益団体相互の利害調整の舞台”そのものとなりかねない。その結果、「あれもこれも必要」との合意形成が成されながらも、実効性のない計画で終わってしまう危険性がある。

(3) 地域福祉振興の具体策と予算措置

これに関連して、地域福祉計画の策定には、多様な担い手を育成する目的が設定されている。とくに福祉関連産業、健康関連産業、環境関連産業などの領域で、地域密着型コミュニティビジネスあるいはNPOなどを創出していくこと、NPOやボランティア活動を支援することが計画に盛り込まれることになる。しかしながら、具体的な方法や予算措置についてはほとんど触れられていない。地域コミュニティを形成し、新たな福祉の担い手を育て

ることにはどのような具体策が効果的であり、それにはどれくらいの行政コストが必要となるか、その費用対効果の見通しが明確にならなければ、計画の内容はスローガンだけに終わってしまう。はたして地域福祉計画に独自の事業を新たに組み入れ、そこに思い切った予算配分を行い、コミュニティづくりに力を入れることに踏み切れる市区町村が全国にどれだけあるかは大変疑問である。

IV. 「福祉社会」を志向する「新しいコミュニティ政策」の実践

社会福祉基礎構造改革と介護保険制度の創設を契機に、各自治体の社会福祉協議会は従来のコミュニティワーク、地域福祉のオーガナイザーとしての役割に加えて、介護保険事業者としての機能を担うところが増えてきた。その結果、介護サービスの事業経営に重点をおかざるをえなくなったところが少なくない。これに対して、次に紹介する兵庫県加西市では、社会福祉協議会が小地域福祉活動「あったか友愛システム」の拡充に大変な努力を継続しながら、介護保険事業経営と従来の活動の二束のわらじを見事に履きこなしてきたところに誇るべき実績がある。

4-1 行政組織と社会福祉協議会の連携による「あったか友愛システム」

加西市は地域福祉施策として、昭和63年7月(1988年)から「ねたきりゼロの町づくり」に取り組んできた。しかし、平成4年(1992年)の「高齢者保健福祉計画」の策定に際して介護力調査を実施したところ、同居家族が多い土地柄にもかかわらず、虚弱で昼間独居の高齢者が県平均よりも多いことが判明した。この調査結果を真摯に捉えた加西市は、将来の要介護高齢者の増加を未然に防ぐため、閉

じこもり予防・近隣の見守り等を目的とする「福祉コミュニティ」作りを政策目標に掲げるようになった。具体的には、平成4年から「はつらつ・いきいき委員会」を各町単位で組織する取り組みが開始された。そして、平成6年3月(1994年)には、『あったか加西市いきいきはつらつ21プラン』が策定され、同年6月から「あったか友愛活動」が多加野地区で開始されている。

「あったか友愛システム」は、町内自治会単位で「いきいき委員会」を立ち上げ、隣保のレベルで「あったか班」を組織する。あくまで住民主体の地域活動として、高齢者等の生きがいと社会参加の促進をするとともに、健やかで活力ある地域づくりを目指している。さらに中学校区を基準に「はつらつ委員会」が組織され、地区全体の活動・イベントが実施されてきた。

4-2 「あったか友愛システム」が要介護認定率を引き下げる

加西市全体の高齢化率は約23.1%となり全国平均を2ポイント上回っている。これに対して、要介護認定率は15.9%となっており全国平均(16.4%)よりも0.5ポイント低く、神戸市の18.2%と比較すると2ポイント以上低くなっている。そして、介護保険料も4,050円と全国平均よりも40円安く、神戸市の4,694円と比較するとその差はより顕著であることがわかる。

さらに、「あったか友愛システム」の取り組みを地域ごとに整理しながら、要介護認定率の地域間格差を分析すると、要介護認定者は「あったか友愛活動」が長く継続されている地域ほど少ないことがわかった。加西市内9地区の中で最初に取り組みを始めたのは多加野地区である。ここでは「はつらつ委員会(平成6年)」「いきいき委員会(平成7年)」を

表 2 加西市の各地区別要介護認定率の推移と「いきいき委員会」

	北 条	富 田	賀 茂	下 里	九 会	富 合	多加野	西在田	在 田	合 計
平成13年	9.4%	9.5%	12.0%	10.8%	13.1%	11.9%	12.7%	10.1%	11.7%	11.2%
平成16年	15.0%	13.7%	14.3%	14.3%	13.9%	17.8%	13.2%	12.8%	16.0%	15.1%
平成19年	13.7%	15.0%	17.3%	16.4%	15.7%	15.9%	14.0%	16.2%	16.2%	15.9%
65歳以上人口	2,539	881	1,030	1,295	1,626	1,015	1,320	687	1,124	11,517
高齢化率	18.9%	24.9%	27.2%	23.4%	22.9%	23.6%	26.4%	27.2%	24.1%	23.1%
いきいき委員会 設立年度(※)	H. 9 (11/30)	H. 14 (14/13)	H. 13 (14/15)	H. 11 (19/21)	H. 8 (全町)	H. 10 (全町)	H. 7 (全町)	H. 7 (全町)	H. 10 (全町)	(118/142)

※ 下段()内は、いきいき委員会の設立町数/各地区町数を示す。

立ち上げ、「あったか班」による安否確認、声かけ・見守り、「高齢者あったか推進のつどい」を継続してきた。12年に及ぶ地域コミュニティづくりのひとつの結果として、多加野地区の要介護認定率は14.0%と市内でもっとも低い値となっている。高齢化率26.4%、さらに75歳以上の後期高齢者がその半数に及ぶにもかかわらず、要介護認定を必要とする人は14%に留まっているのである。なお、多加野地区には特別養護老人ホームがあり、施設へのアクセスはどの地域よりも容易であるが、同施設には他地域からの入所者が大半を占めていることも書き添えておきたい。

4-3 「新しいコミュニティ政策」としての特徴

加西市の特徴として第1に自治体による積極的なコミュニティ政策である点が重要である。昭和63年から行政と社会福祉協議会との連携事業として「ねたきゼロの町づくり」に取り組み、「あったか友愛システム」はその文脈の延長線上に展開されてきた政策である。コミュニティ政策の継続性として、他に例を見ない気の長い努力の積み重ねの成果である。

第2に、平成17年度の実績として「いきいき委員会」と「はつらつ委員会」に年間約350万円(内1/3が市の負担)、「いきいきサロン」の実施には1回2,000円の補助金が支給

され、社会福祉協議会と加西市は年間総額にして約450万円の財政支援をおこなった。平成18年度予算ベースではこれらの活動に650万円の予算を組んでいる。また、「高齢者あったか推進のつどい」(敬老会)へは、毎年、加西市から総額1,000万円を超える補助がなされている。このようにコミュニティ政策のために継続的な予算を組み続けてきたことが、介護保険給付費を抑えることにつながっていると解釈しても良いであろう。

第3に、行政職員と社会福祉協議会の職員の専門能力の高さと継続性を指摘しなければならない。もちろん加西市の場合も人事異動があるが、指導的立場の職員は、「あったか友愛システム」に関わった経験者が引き継いできている。社会福祉協議会でも同じスタッフが活動に関与しているため、年々職員と地域住民との関係が深まると同時に広がってきている。

そして、この施策の大きな特徴として、行政や社会福祉協議会には「自由な活動」をあくまで「支援する」姿勢が貫かれている。「あったか友愛システム」の組織化は地域の自由に委ねられ、13年を経た今もまだ全市全町での組織化には至っていない。実に気の長い施策であると同時に、活動内容が「自由」であることも大きな意味を含んでいる。システムの目的は生きがい・健康づくり、介護予防である。が、その具体的な内容はそれぞれ

のコミュニティの自由な想像力に委ねられている。「自由なコミュニティ」を志向するからこそ、多様な活動が生まれ、長期にわたって継続できるわけである。

「自由なコミュニティの創造」という視点では、この間、小さな集団による自由なサロン活動が展開され、その結果「いきいき委員会」の立ち上げにつながるケースも見られるようになってきた。これもまた興味深い展開である。

V. 福祉国家体制と福祉社会

社会保障システムは、従来、個人の生活形成が「市場の失敗」によってさらされるリスクに対して、社会全体の連帯性にもとづいて対処するために形成されてきた。つまり、福祉国家体制とは、それぞれの個人が、行政システムと直接的に関係づけられるシステムである。このため社会保障システムの機能も、市場システムと同様に「個人主義的自由主義」を前提として成熟してきた。介護保険制度もそのひとつであり、家族という共同体がもはや十分な機能を失ってきたため、人生の最後のリスクである要介護状態になった場合、社会全体として配慮するために介護保険が創設された。

しかし、この介護保険制度にすべての人がぶら下がると、際限のない費用膨張につながり、事実上制度を維持することが不可能となる。さらに、介護保険を活用するためには、本人以外の誰かの支援が必要となることも明らかになってきた。

「介護予防、健康づくり」の取り組みから、要介護リスクが発生したときに適切なサービスを受給することができるためにも「孤立」した生活であってはならない。ここに至って初めて、われわれの生活には信頼できる誰か

との絆が重要であり、また、持続可能な社会保障システムのためにも、家族や地域のコミュニティが前提となっていることが認識されてきたといえるのではないだろうか。

神戸市においても震災以後、ボランティア活動、NPO、地域自治会をはじめとする様々なコミュニティ活動が展開されている。その成果がより大きく実るために、自治体としてのさらなるコミュニティ政策の可能性についての政策研究と実践に期待したい。

- 1 神戸都市問題研究所・神戸市政策研究プロジェクトチームの推計による。
- 2 なお、神戸市では、児童福祉費も10年間で171億円から352億円と2倍以上に増加している。
- 3 兵庫県：「介護予防事業運営指針」，平成19年3月，参照。
- 4 社会保障審議会福祉部会：「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」（平成14年1月28日）より引用。

神戸市行財政改善懇談会「受益と負担に関するワーキンググループ」報告書をめぐって

神戸市行財政局行政部行政経営課長 加藤久雄

1 はじめに

神戸市が、現在、取り組んでいる行財政改革「行政経営方針」は、経済の低成長時代と少子高齢社会の到来という社会構造の変化を踏まえて、それに対応する行財政構造をゼロベースから再構築することを目的に掲げている。そして、次代を担う世代を含めたすべての市民の安全・安心を守ることを市の使命として位置づけたうえで、「受益と負担」を見直していくことを打ち出している。

こうした中、平成17年10月神戸市行財政改善懇談会において、同懇談会「受益と負担に関するワーキンググループ」（以下WGという。）の設置が決定され、平成19年6月WG報告書がまとめられた。

報告書は、大きく2つのパートから構成されている。ひとつは、第1章から第2章にかけて、今後の人口減少・少子高齢化に対する財政インパクトを明らかにしていくことである。神戸市の人口は、2012年に155.2万人とピークを迎え、その後減少して2030年には143.3万人となる。その際、高齢者人口の割合は、現状の20%から30%へと上昇する。また、この推計を基に、このまま現在と同等の

行政サービスを続ける場合の財政へのインパクトを試算すると人口変化の影響だけで、2030年には、単年度で1,042億円、累計では1兆7,994億円もの収支不足が生じるというものである。

そして、もうひとつのパートは、第3章から終章において、こうした社会の構造変化に対応した受益と負担の見直しの視点である。前半での試算を基に、現行制度の持続は不可能であると結論付けたうえで、将来世代の負担が過重とならないよう今から着実に準備し対応するために、見直しの視点として、①所得、②高齢者層、③これからの市民社会のあり方、の3点から、指摘いただいている。

本稿では、このWGの議論に参加させていただいた事務局の一員として、同報告書から、第3章における見直しの視点について、WGにおける議論の紹介も交えながら、本市の事務事業の現状等との関連を整理していこうと思う。なお、内容については私見であることをお許しいただきたい。

2 見直しの視点「所得」

報告書では、見直しの第1の視点として、

「所得」を挙げている。近年、ニートやワーキングプアなど若年層の低所得化や低所得高齢者層の増加などの所得格差が問題となってきた。一方、財政の課題もある中で、基礎的な公共サービスである生活困窮に対する施策を今後どのように守り維持していくのかを整理していこうということである。

まず、所得に考慮して施策を行う場合に、①所得の捕捉における公平性と正確性、②垂直的公平と水平的公平の確保、③生活困窮者に対する扱いは、各施策で考えるのではなくトータルで捉え、他の同等水準の所得レベルのものとの妥当性をみる、の3点をチェックすべきであるとしている。すなわち、公平性を第1に考え、生活困窮度のはかり方としては、所得を基本指標として、その正確な把握と、その基準の下でのトータル運用をしていくことが適切ではないかということである。

市営住宅を例にみると、家賃は、国が定める基準により、世帯単位の所得を基本とした政令月収に応じて8段階に設定されている。この政令月収とは、まず、概ね所得税法に準じた方式で世帯員各自の年間収入から給与・年金など収入の種類に応じた所得控除を行い、その後それらの所得額を合算したうえで、同居者の数や障害者、寡婦などの世帯の状況に応じた控除額を差し引き、12月で割ったものである。この政令月収に応じて家賃を決定するが、神戸市では、最も低い家賃区分である第1階層において、さらに最大70%の減免措置を行っている。

市営住宅施策については、住宅に困窮する低額所得者への住宅供給を政策目的としており、収入の把握についても、単純に世帯収入を横一線に比較するのではなく、世帯人数や年齢、障害の有無など様々な事情を考慮して控除を行っている。ただ、各々の控除には理由があるが、結果的には、政令月収と世帯収

入金額に大きなばらつきが生じるケースが現れる。

平成18年7月4日神戸市すまい審議会第2回市営住宅部会に出された資料によると、政令月収が「0円」となる世帯の世帯収入は、0円から589万円と幅がある。年収が数百万円あっても政令月収で換算すると「0円」となり、家賃減免を申請すれば70%の減免が受けられる。一方で、世帯収入が100万円未満であっても家賃の減免は10%となるケースもあり、年収ベースでは逆転現象が生じている。生活困窮度という点については、政令月収が困窮の実態を必ずしも反映していない可能性がある。

平成19年2月に提出された神戸市すまいの審議会答申において、市営住宅家賃のこうした現状をふまえ、家賃制度の今後のあり方について、「困窮概念の明確化」と「公平性の確保」が重要であり、特に、公平性の確保では、「同程度の困窮度の者が同程度の負担となっているか」という「横の公平性」の観点に加え、家賃負担が個々の困窮度に応じた水準になっているかという「縦の公平性」の観点について検討することが重要」と指摘されている。

次に、生活困窮に対する公共サービスについては、その種のサービスを合算してサービス水準を把握すべきであるという点について、WGの議論では、生活保護受給者に近い所得階層では、収入面においてはもちろん、支出面でも保険料等の負担が重いなど、収支両面から、生活保護受給者との関係で逆転が生じているのではないかという意見があった。

平成17年7月指定都市市長会による「生活保護制度の抜本改革に向けての提案」では、老齢基礎年金の40年加入者が月額約66,000円であるのに対し、生活保護については、1級地-1の場合、生活扶助（食料、衣食、光熱

水費などの暮らしの費用) 79,530円が支給されており、整合性の点から基準を見直すことを要請している。なお、生活扶助以外にも、住宅扶助として家賃などの費用(単身者では最大42,500円)、教育扶助として基準額とともに給食費、教材費など、そして医療扶助として医療の実費分なども支給されている。

また、低所得者に対する施策としては、神戸市に限らず、自治体が独自の上乗せ事業を展開してきたが、扶助の項目として考慮されているものもあり、結果として重複支給になっているものもある。神戸市でも、生活保護に対してこれまで独自施策としてすすめてきた夏期冬期見舞金については平成16年度から、上下水道使用料の基本料金減免については平成18年度から廃止したところである。

所得に着目した施策について、その最適な水準や線引きを事務的に決めていくことはたいへん難しい。しかし、所得階層における生活水準の序列を崩すということになれば、公平性の点もふまえて本当に適切かどうか、十分検討しなければならない。個人個人の受益を名寄せすることはできず、個人単位で比較することは現実的ではないが、施策一つひとつには理由があっても、トータルのバランスには常に注意をはらった制度設計が必要であるといえよう。また、こうした施策の多くは、本来、セーフティネットとして、社会生活において不測の事態に見舞われた場合の緊急避難的な措置である以上、設計を間違うと、むしろ経済的な自立や生活保護からの脱却しようとするインセンティブが働かない危険性がある点には十分留意すべきであろう。

3 所得以外の視点で設定された施策

所得以外の視点で設定された施策について、見直しの視点を列挙している。そして、施策

の対象者が限定されている場合と、限定されていない場合に分けたうえで、対象者が限定されている場合の第1点目として、「対象者の範囲の設定が、施策目的に照らして真に必要な人を、もれなく・だぶりなく・はみだしなく対象としているか」を挙げている。

施策目的に照らして、本来供給されるべき人が制度要件の設定が不適切なため排除されている、いわゆる、もれているケースは行政の公平性から当然是正すべきである。だぶりについては、例えば、同一地域においてコミュニティ施設が、福祉という名目で設置されたり、あるいは開発団地住民の交流促進という名目で建てられたり、異なる名目のもとで複数設置されてしまっているケースなどがみられる。また、はみだしについても、本来、シビルミニマムの観点から、ある行政サービスを安定的に受けられるよう、低所得者層に助成や減免を行っている場合に、その範囲を広げ高所得者に対しても適用していないかといったチェックも重要である。

次に、対象者のなかで利用する人と利用しない人が発生していないかといった論点である。神戸市事務事業外部評価においても複数の施策でこうした指摘がなされている。例えば、はり・きゅう・マッサージ施術料助成は、市民保健の向上と高齢者福祉の増進を目的として、70歳以上の市民に対し、1回につき1,000円の助成を年4回まで行っているものである。平成16年度時点では、70歳以上の市民約21万人に対して施術割引券を発行しているのは3万1千人(15%)であり、さらに実際に利用している人数は1万4千人(7%)にとどまっている。外部評価委員の指摘では、「利用者が限定されており、本来対象者全体に広く利用されるべきである。手法に課題がある」とされている。

また、同じく外部評価では、共同住宅バリ

4 見直しの視点「高齢者層」

アフリー改修補助事業として、エレベーター新設に工事費の一部が補助されていることについて、この指摘に関連した見直しが要請されている。このエレベーター新設補助の対象件数として、バリアフリーでない住宅が12万戸以上あるといわれる一方、補助実績は、平成17年度末までに5件であり、そうした一部に対して一件あたり最大500万円もの補助を行うことが公平性の点から適当であるかということである。

通常、個別選択的な公共サービスでは、広く市民を対象とした事業とはいいながら、利用割合で当然、歩留まりが生じる。利用割合のどこまでが許容範囲であるかは、報告書においても示されていないが、サービスが一部の人の便益にすぎないという公平性の問題と、一部の人にとどまっている行政サービスが他の代替手段と比較してもなお政策目的に対して有効に機能しているのかという効率性の問題から、判断していくことが求められているといえよう。

この項の最後の論点は、選択的で個人に受益が帰属するサービスについては、市場価格から出発して、当該サービスの公共性の度合いから、どの程度の減額なら社会的に受け入れられるかを国・他都市との比較等も参考にしながら考えて、利用料を設定すべきであるというものである。受益と負担を考える際の基本的視点である（なお、この点は、平成16年1月の「公共関与のあり方、受益と負担のあり方、公の施設の管理運営のあり方について」をテーマとする行財政改善懇談会の別WGが、公共関与の必要性和収益性の関係において、公と民の役割及び税負担割合のあり方として示している）。

高齢者がマイノリティではなくマジョリティとなる社会にあっては、高齢者自身が社会を支えていく一員であるという前提での制度設計が不可欠となってくる。報告書では、高齢者層内の所得分布が広範にひろがっている点や、年齢階層間の平均所得においても特に高齢者が低いというわけではない点を指摘している。従来、高齢になるほど所得が減る、生活が苦しくなるとの暗黙の前提で、年齢を所得の代理変数として扱ってきた結果、本来、低所得者施策として実施していけば所期の目的が達成できるものについても、高齢者を一律に対象としてきたケースがあるのではないかと示唆している。例えば、公共施設の利用について、若年層における格差が問題になっている今日、若年層はどんなに困窮していても有料で、高齢者層は困窮度に関わりなく無料でというのは、公平性に反するのではないかという意見がWGの議論でもだされている。政策目的を明確にしたうえで、低所得者に対する配慮を第一とする場合には、所得を基本にしていくべきであるということである。

高齢者の項におけるもう一方の論点は、「現在の負担者（＝勤労者）が、将来に財政上の制約から現在水準の受益を受けられないような見込みのもの、将来に向けて維持することが難しいと思われる行政サービスは着実に見直すこと」という若年層、勤労者層、高齢者層の持続可能性からの公平性の論点と、「将来世代への負担の増加も含めた費用も明らかにして、適切な施策選択が行えるように、市民への説明責任を果たすこと」というものである。

前段に関連するものとして、本市では、敬老優待乗車制度（満70歳以上の高齢者に対し

てバス等の無料パスを配布、一部有償)のあり方が現在検討されている。平成19年10月、敬老優待乗車制度検討懇話会が市長に対して報告書を提出したが、本制度を、「高齢者の方々の社会参加を促進するという観点から大変有意義な制度」であり、「本制度の安定的な維持継続を前提」として、「利用者負担の導入をはかる方向」で検討するよう求めている。問題認識としては、①高齢化の進行による交付枚数の増加、②それに伴う交通事業者の負担増(本来支払われるべき額の3~4割)、③そして利用頻度において見られる大きなばらつき、の3点であるとしている。

敬老優待乗車制度については、昭和48年にスタートしているが、昭和45年当時、神戸市全人口に占める高齢者の割合は6.5%(70歳以上では3.7%)であった。それが現在では20.0%(14.1%)となっている。また、平均寿命(全国)では、当時、男性で69.3歳、女性で74.6歳であったのが、平成17(2005)年現在、男性78.5歳、女性85.5歳と約10歳前後伸びている。

制度の制定当時に比べ、状況は大きく変化している。敬老優待乗車制度に限らず、高度成長、人口増加の下で作られた制度については、その意義を再評価し、少子高齢化、財政を踏まえたうえで、公平性を改めて問い直し、見直しを行っていくということが、今後の流れとして避けて通れないものであるといえよう。

将来の負担も明らかにして説明責任を果たし、市民による適切な施策選択を行ってもらおうという論点については、WGの議論において、アメリカの予算編成原則である pay-as-you-go のように、今後、継続的に経費を支出する場合にはあらかじめその財源を増税あるいは歳出削減によってまかなっていくことをセットで示していくことや、新たに行おう

とする事業もしくは継続している事業については、個人としてお金をどの程度まで支払ってもいいと思うかという willingness-to-pay (支払い意思)を確認しながら実施すべきであるとの意見が示された。

予算編成上、都市基盤整備の公共事業などにおいては事業計画を作成したり、債務負担行為をとったりするなど、議会の関与を通じて、市民に対して将来の負担を説明し理解を得る手法があるが、給付事業や管理コストなどにおいては、将来負担についてのシステムチックなチェック機能がない。一方、こうした給付事業などが財政の硬直化の原因となっている。本市では平成17年度において義務的経費が一般会計予算の55.6%を占め、政令市中で最も悪く(政令市平均48.8%)、経常収支比率も96.6%と政令市15都市中14番という水準(同平均92.2%)にある。今後の少子高齢化の進展により、ますます、こうした視点は必要であると考えられる。

5 「政策誘導」と「モラルハザード」

「所得」と「高齢者層」の両視点に共通するポイントとして、「政策誘導」と「モラルハザード」を挙げている。そして、政策誘導とは、「あるサービスが対象者の受益のみならず、社会全体にとっても望ましい状態を生み出すと考えられることから、当該サービスの実施によって、そのような状態へと誘導する」と定義している。

政策誘導にかかわるサービスは、直接的な受益者と価値を見出す主体(=市民)が必ずしも一致していないため、実務的にはより問題を難しくしている。例えば、あるサービスを社会全体に普及させる目的で、そのサービスを供給できる特定の団体に補助や助成を行っていたが、他の業者の成長や価格の低下によ

り、市場にまかせていても十分に供給ができるようになってきたなど社会的使命が少なくなってきた場合であっても、その補助や助成が当該団体の運営を支えているため、すぐにやめにくいといった場合がある。また、サービスを廃止するにあたって、それらのサービスの提供を現に受けている一部の市民から反対の声が上がることも少なくない。

行政サービスについては、本来の政策目的のほか、さまざまな副次的な目的や効果が付随している場合がある。まず、本来の政策目的を特定し、その時代適合性を判断した後、その目的に対して、当該サービスの有効性・効率性を判断するという整理が必要であろう。そして、副次的な目的や効果に対しては、それらの目的や効果を政策として選択していくのか否かを市民合意で判定したのち、他の代替手段と比較しながら、有効性・効率性を判断していく姿勢が求められる。こうした明確な整理が、この項目における指摘事項であると受け止めるべきであろう。

次に報告書では、モラルハザードの問題を提起し、救急車の例を記述している。神戸市消防局のHPによれば、平成16年度末において救急出動件数は、65,643件、うち約60%が軽症者である。また、救急隊が緊急性なしと判断した「不急」が8,240件あるという。救急車1回あたりの出動費用は約4万3千円(17年度決算より)を要することから、単純計算では、「不急」なものに対して3.5億円以上もの経費が使われている計算になる。

また、もうひとつの例として、ごみの有料化を挙げている。神戸市では、業務用ごみについて、平成19年4月から指定袋制を導入した。今後、家庭系一般廃棄物への指定袋の拡大や粗大ごみでは有料化の検討を進めていくこととしている。有料化を先行した京都市では、平成18年10月の制度導入後、1年間の効

果を家庭用ごみで16.5%削減、缶・ビン・ペットボトルで20.9%削減と公表している。京都市における削減効果は、いわゆるコストを「見える化」することで、市民一人ひとりがごみ問題や環境問題について主体的に捉えて判断していただいているということが現れている例であろう。

なお、コストを「見える化」することによるメリットとしては、行政自身がサービスの真の需要を判断する機会を得ることとなるほか、事業別の損益計算が容易になるという意味で、コスト意識をもった行政運営が期待できる点も重要であると考えられる。

6 見直しの視点「これからの市民社会のあり方を考える」

見直しの視点3は「これからの市民社会のあり方を考える」である。人口減少・少子高齢社会の到来によって環境が大きく変化する状況にあって「市民社会のあるべき姿の考察」を行い、その前提に立って「公共サービス提供のあり方」を考えていこうというアプローチであり、WGでは、今後、「公共の担い手は、行政のみならず、多様な人々や組織によって支えられる」ということが基本的な流れであるとしている。そして、その意義について、①あるサービスを必要とする人にとって最も身近な供給主体こそが、そのニーズに対して、迅速・的確に対応できる、という分権化定理と、②サービスの受益者が、そのサービスを提供する主体となることで、真に必要なサービスをきめ細かく提供できることを指摘している。例えば、近隣公園の清掃について、実際に利用する地域に委ねて主体的にやっていただくほうが、より効果が見込めるという考えである。

また、福祉を守るということについて、福

祉＝給付といった直接的、狭義な捉え方ではなく、生き方や地域コミュニティという大きな視点で捉えていくことが重要であると指摘しており、「地域コミュニティの育成→高齢者の社会参加促進→健康維持→介護費・医療費の増嵩抑制といったシナリオを描くことが重要である」としている。この例は、藤岡WG委員が加西市において調査を行い、こうした傾向があることを認めたものである。同様の事例として総務省統計局の資料においても、長野県の全国一低い老人医療費と高い有業率の相関関係が報告されている。

社会的な問題に対しては、対症療法的に解決を図っていくとしがちであるが、それらは往々にして、いたちごっこの様相を呈することになる。これに対して、対症療法ではなく、因果関係を考え、そのレバレッジポイント（てこ）に働きかけることで効果的に問題解決を図っていくというシステム思考の考え方がある。「割れ窓」理論として、ニューヨーク市において、地下鉄の落書きを徹底的に消すなど、軽犯罪防止や秩序維持を通じて大きな犯罪ができない雰囲気をつくり、安全なまちづくりを行った例が有名であり、これからの行政の公共サービスの考え方として重要ではないかと思われる。

このような着眼点から、地域活動を推進していくことには大いに期待したい。子どもの登下校の安全安心を守る取り組みとして、地域団体による「子ども見守り隊」というものが編成されている。また、神戸市では、児童館の運営や地域福祉センターの運営を、できるだけ地域の主体的な運営にゆだねていくとしている。安全のために警備員を雇うという発想では経費が高くつくばかりでなく、そのポイントの安全しか守れない。また、行政が業務として行う福祉は施設の中の閉鎖的な空間に限定される。一方、こうした取り組み

は面的な広がりを見せていく。さらに、取り組みを通じて、地域では、顔見知りが増え、挨拶が交わされる。挨拶が交わされるまちは安心が生まれるといわれる。信頼関係が、様々な社会的コストを低減させることにも繋がっていくというソーシャルキャピタルの発想が今日、重要視されてきており、本項目の主要なポイントとなっている。

7 まとめ

本報告書の主眼は、現状の受益と負担を区分しながら税負担と受益者負担の割合を整理していくことではなく、将来社会を見据えて、受益と負担という切り口を通じて、これからの行財政構造の見直しを考えていくことにあたる。そして、その見直しの視点として、従来の効率性と最適資源配分という考え方に加えて、持続可能性を踏まえた公平性に焦点を当てていることと、これからの市民社会と行政の関係（＝協働）から言及していることに特色がある。

ただ、市民社会と行政の関係に関する議論は、行政の責任放棄や地域への押し付け論として受け取られる危険がある。この点については、WGの議論を聞く中で、地域社会に対して行政がどう関わっていくのかというコミュニティ論ではなく、むしろ、市民が主体として、行政にどのような仕事をさせていくのか、何を自分たちで行い何を行政に委託するのかを選択するという本来の住民自治に立ち返って、今一度考えるべき時期にきているのではないかという思いを強く持った。

そして、報告書の終章においては、市民への情報提供と説明責任が述べられている。市民は行政に対する情報を多く持っていない。わかりやすい資料で、わかりやすい説明を行うことによって、市民が理解できてはじめて

「説明責任を果たす」ことになると言及している。

行政の責務として、市民が適切な選択をしていただけるように必要な情報提供を行っていくことを、肝に銘じたいと思う。

最後に、本報告書をまとめるにあたって、同志社大学経済学部伊多波良雄教授、神戸大学大学院経済学研究科小塩隆士教授、神戸大学大学院経済学研究科藤岡秀英准教授には、正規の WG 開催日はもちろん、それ以外にも、数多くの時間を割いていただいた。心から感謝し敬意を表したいと思います。

(参考文献・資料)

- 神戸市行財政改善懇談会「受益と負担に関する WG」報告書, 2007. 6
- 同懇談会「公共関与のあり方, 受益と負担のあり方, 公の施設の管理運営のあり方について」WG 報告, 2004. 1
- 神戸市すまい審議会答申「今後の市営住宅の役割に対応した管理のあり方について」, 2007. 2 及び平成18年度第 2 回市営住宅部会資料, 2006. 7
- 指定都市市長会「生活保護制度の抜本改革に向けての提案」, 2005. 7
- 神戸市事務事業外部評価委員会報告及び評価シート, 2004~2006
- 総務省統計局統計トピックスNo.5, 2003. 9
- 神戸市敬老優待乗車制度検討懇話会報告書, 2007. 10
- 伊多波良雄編著「これからの政策評価システム—評価手法の理論と実際—」(中央経済社), 1999. 12
- 小塩隆士「人口減少時代の社会保障改革」(日本経済新聞社), 2005. 9
- 藤岡秀英「地域福祉計画と新しいコミュニティづくり」(国民経済雑誌(神戸大)194巻), 2006. 12

自治体 PDCA の課題と展望

— 全国自治体調査の概要を中心に —

東北公益文科大学大学院

五十嵐 智春

東北公益文科大学大学院教授

出井 信夫

はじめに

各自治体においては、現在、「行革大綱」「集中改革プラン」など地方行革に取り組む中で、「NPM」(New Public Management)自治体経営の観点から、「計画」(Plan)⇒「実施」(Do)⇒「検証」(Check)⇒「見直し」(Action)を図るという「PDCA サイクル」の定着が喫緊の課題として認識されている。

しかしながら、筆者らは、自治体の実情をつぶさにみると、自治体の行財政改革において「PDCA サイクル」は有効に機能していないのではないかと疑念を抱いている。

このような観点より、筆者らは、「計画行政の展開と PDCA サイクルの展開」について、全国自治体の実態を正確に把握する必要性があると認識すると同時に、平成19年6月に国会で成立した「自治体財政健全化法」による影響などを考察する必要があると痛感している。

本稿では、筆者らが実施した全国実態調査の概要を紹介し、問題点、課題を検討すると同時に、自治体財政健全化法との関連性などについて併せて考察する。

1 実態調査の概要

(1) 実態調査の調査内容と調査対象、回収状況

筆者らは、まず各自治体の「行財政運営の実態」を把握するため、次のような多岐にわたる内容について、アンケート調査票を郵送し、調査票を回収するアンケート調査方式による実態調査を実施した。

(1) 総合計画の策定に関する調査、(2) 予算編成の取組みに関する調査、(3) 行政評価の取組みに関する調査、(4) バランスシート等の作成に関する調査、(5) 行政改革の取組みに関する調査で、5つの調査については、それぞれ行財政計画の策定と計画行政の推進・展開について、情報公開や住民参加に関する視点から実態を把握する調査である。これらの調査の設問項目数は、それぞれ(1) 22項目、(2) 16項目、(3) 16項目、(4) 12項目、(5) 25項目で、設問事項は全部で91項目に達する多様な観点からの実態調査である。

調査対象団体は、(1) 47都道府県、(2) 17政令指定都市、(3) 政令指定都市以外の県庁所在都市34市、(4) 独創的な施策を展

開している自治体4市（上越市，志木市，市川市，我孫子市），（5）本学の所在する山形県内34市町村（山形市は県庁所在都市に含める）の136団体を対象に調査回答を依頼した。一部の団体からはメールによる回答を得た。

前記の団体区分別の回収状況は，（1）都道府県59.5%（28/47），（2）政令市58.8%（10/17），（3）県庁所在都市70.5%（24/34），（4）独創的な施策を展開している自治体100%（4/4），（5）山形県内79.4%（27/34），合計68.3%（93団体/136団体）である。

（2）高い回収率と調査に対する協力の理由

一地方大学大学院の一研究室が実施した実態調査としては，一般的に実施されているこの種の実態調査と比較して信じ難い程の高い回収率，回答率が得られたことは異例であり，特筆できる。各団体から多くの回答を得られた理由については次の諸点があげられよう。

（1）調査内容の一部については，これまでも総務省が全国自治体の実態調査を実施している。また三菱総合研究所等の民間シンクタンク等においても一部実施されてきたが，本調査のように，体系的かつ総合的な観点から自治体の行財政運営の実態調査が実施された例はこれまでないことに加えて，調査内容が高い水準の実態調査であったことから各団体が強く関心を示したこと，（2）PDCA サイクルを踏まえた取組みが愁眉の課題であると認識されていた自治体において，自治体内部部局間の情報収集・情報交換等も必ずしも機動的に対応されてない面が少なからずあることから，本調査のように適切でかつ時宜を得た内容は担当部局間の情報交換等相互疎通を図る最適な機会であると認識されたこと，（3）調査に協力された団体には集計結果など，調査結果の概要等を提供・報告すること

を明記して調査協力を依頼したことにより，調査結果に関心を持つ多くの団体の協力を得られたこと，（4）筆者らはこれまで各種の実態調査および現地調査等を経験してきたが，他団体の行財政運営の動向を把握したいと考えている団体が多数あるということを自治体担当者からよく聴聞していたが，まさに推察どおり，筆者らの調査に協力することにより，他団体の動向を把握できると各団体が判断されたこと，加えて，（5）各自治体において，独自でこのような水準の高い内容の緻密な実態調査を実施するには，筆者らと同様に，多大な時間，労力，経費等が掛かることが当然のことながら想定されるが，諸般の事情等により本調査のような体系的かつ総合的な調査を実施するにいたっていないこと，さらに，（6）本調査に協力することによりそれらの情報が入手できるならば，極めて廉価でコストパフォーマンスが高い協力であると各自治体が判断されたことにより，各団体において，本調査のように複数の部門にわたる担当部局の協力を取り付けることができたなどの理由が相俟って，本調査に協力していただいた団体がこのように多数にのぼったのではないかと筆者らは推察している。

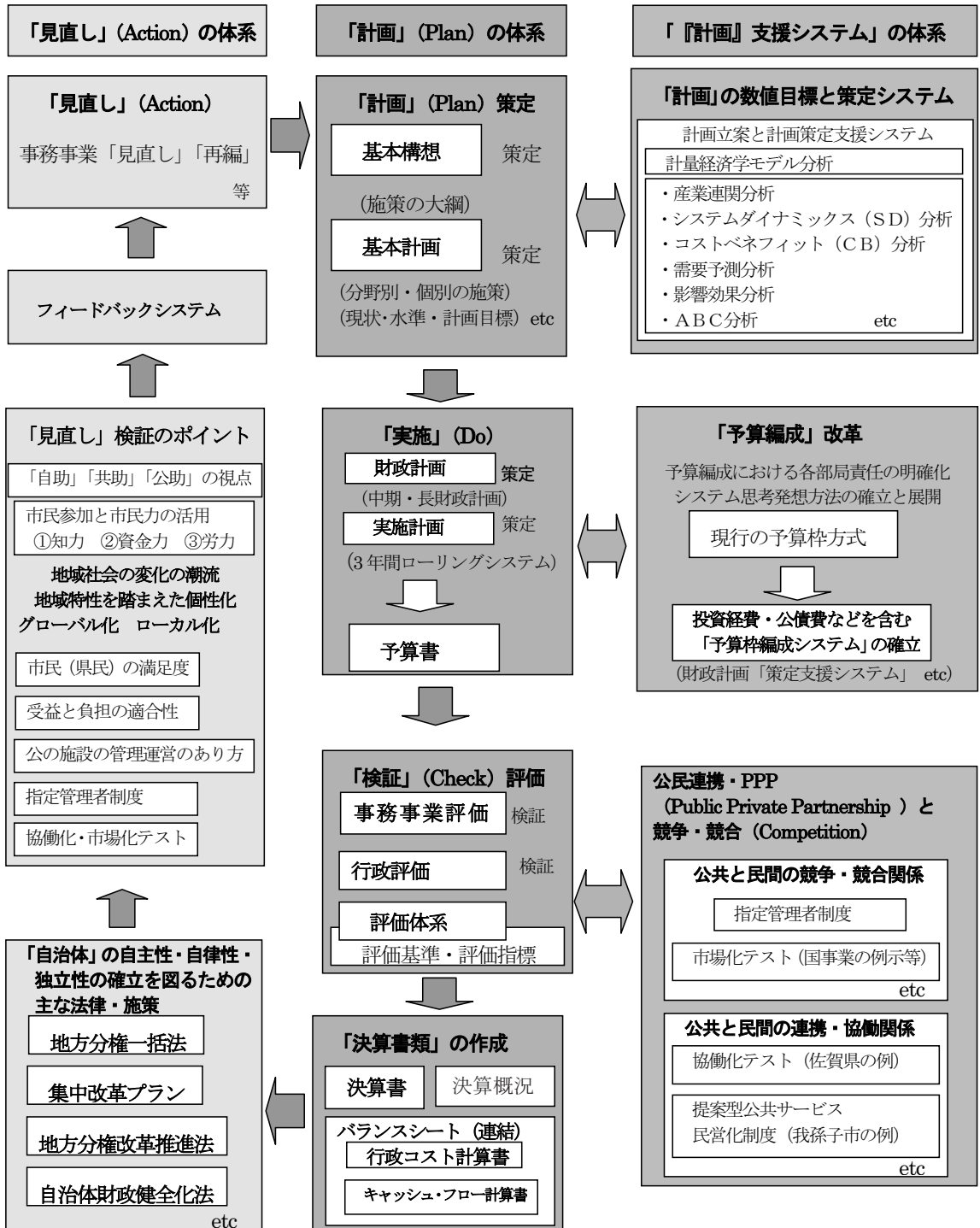
本調査に協力いただいた各団体のご担当者には改めて衷心より感謝する次第である。

調査報告書の内容は，表1に示すとおりで140頁の大部である。調査の詳細は紙幅の関係で省略するが，調査結果からみた問題点，課題，今後の方向について，次に概説する。

2 自治体の行財政運営とPDCA サイクル展開の問題，課題

自治体の行財政運営において「PDCA サイクル」は，図1に示すように，基本的に，「計画」(Plan) ⇒ 「実施」(Do) ⇒ 「検証」

図1 自治体の計画行政の展開と行財政改革の視点
 「NPM」(New Public Management)と「PDCAサイクル」の定着
 「計画」(Plan)⇒「実施」(Do)⇒「検証」(Check)⇒「見直し」(Action)



(Check) ⇒ 「見直し」(Action) の体系が概念化されるが、この「PDCA サイクル」が

有効に機能していないと筆者らが考えている要因については、次の諸点があげられる。

表1 自治体の行財政改革とPDCAサイクルの推進に関する実態調査報告書《目次》

はじめに	(7) 総合計画との関連性
	(8) 予算編成への反映とその課題
	(9) 行政評価を通しての成果
I 調査概要	4 バランスシート等の作成に関する調査結果の概要
1 調査目的	(1) バランスシートの作成状況
2 調査項目	(2) 総務省方式における肯定と否定
3 調査対象及び回収率	(3) バランスシート作成における住民参加
4 調査方法・期間	(4) バランスシートの公表状況
	(5) バランスシートの活用状況
	(6) 決算の公表の特色
II 調査結果の概要	5 行政改革の取組みに関する調査
1 総合計画の策定に関する調査結果の概要	(1) 行政改革推進体制の状況
(1) 総合計画の策定状況と体系	(2) 住民参加条例策定状況
(2) 財政計画の作成状況	(3) 地方公営企業の取組み状況
(3) 実施計画の作成状況	①住民参加の状況 ②公表状況
(4) 総合計画の原案作成と審議	(4) 地方独立行政法人の取組み状況
(5) 総合計画策定における住民参加	①設立状況 ②住民参加の状況 ③公表状況
(6) 予算編成、組織・人事制度、政策方針との関連性	(5) 第3セクター等出資法人の取組み状況
(7) マニフェストとの整合性	①設立状況 ②住民参加の状況 ③公表状況
2 予算編成の取組みに関する調査結果の概要	(6) 指定管理者制度の取組み状況
(1) 財政健全化計画の作成状況	①導入状況 ②選定方法 ③見直し方法 ④公表状況
(2) 事項別・事業別予算の作成状況	(7) PFI事業の取組み状況
(3) 枠配分予算方式の導入状況	①導入状況 ②住民参加の状況 ③公表状況
(4) 複数年度予算の導入状況	(8) 市場化テストの取組み状況
(5) 予算編成方針の特色	①導入状況 ②形態 ③住民参加の状況 ④公表状況
(6) 予算編成過程における住民参加（成果と問題点）	(9) 公共施設の料金設定への検討状況
(7) 予算編成過程の公表状況	(10) PDCAサイクルの体系化
3 行政評価の取組みに関する調査結果の概要	III 調査結果を踏まえた改革提言
(1) 行政評価の導入状況	1 自治体の政策体系に関する視点
(2) 事務事業評価の対象	2 自治体の住民参加と情報公開に関する視点
(3) 政策・施策評価の体系	3 自治体の財政運営に関する視点
(4) 行政評価指標の特色	
(5) 行政評価における住民参加	
(6) 行政評価の公表状況	

(1) PDCAサイクルの体系化に関する問題、課題

第一に、PDCAサイクルの体系化に関する問題、課題である。自治体の計画策定および日常業務遂行において、図1に示すPDCAサイクルの体系については、一般的に人口に膾炙されている。また、各団体の「集中改革プラン」などにおいてもPDCAサイクルの必要性、また推進体制などが明記されている。

しかしながら各自治体においては、行財政運営においてPDCAサイクルを単に観念的

に捉えられているだけで、具体的にどのような手順で実施するのか、具体的な改革のプロセス、ポイントなどについて、体系的にかつ明確に捉えられて実現へ向けて詳解された例はほとんどない。また、PDCAサイクルについて、個別事例を紹介した文献は散見するものの体系的に、具体的にそのプロセスやポイントを紹介している文献もほとんどない。

このように、PDCAサイクルの体系について、具体的に体系化されていないことが最大の問題、課題である。

そのため、本調査では、図1のPDCAサイクルの具体的な体系を提示して、具体的な実施プロセスとして、「イメージ化」「概念化」を図ることにより、実際の実務に役立てられるようにその展開方向について、明確化して、実態調査の協力依頼をしたことが最大のポイントである。もとより、この図は筆者らが行政運営を全体システムとして捉えて「試案」として提示したものである。サブシステムとしての個別事務におけるPDCAサイクルなどについては省略している。全体システムの捉え方として利活用してもらえれば有益である。

(2) 「計画」(Plan) 段階における問題、課題

第二に、「計画」(Plan)に関する問題、課題である。「計画」(Plan)に関しては、地方自治法第2条第4項に、「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない」と明記されているように、「基本構想は議会の議決を経て策定される」ことになっている。

現在、この「基本構想」を策定していない市町村、都道府県自治体はない。市町村、都道府県では、「第○次 総合計画(基本構想・基本計画)」の計画が改定され、また改定作業中の自治体が多いことは、この調査でも確認された。

「総合計画(基本構想)」の策定において、原案づくりは「策定委員会等の策定部会を新たに設置し、行政内部組織のみで原案を作成した」団体が多いが、その審議過程では、「学識経験者に公募住民を加えた審議会など」が設置され審議されていることも確認された。

一方、住民参加については、「住民説明会やワークショップの開催及び住民意向調査の

実施」をして計画づくりを行っている団体が多く、作成された「原案」に対しては、パブリックコメント等を行うなど、積極的に住民参加を図る団体が多いことが確認された。計画づくりにおける住民参加やそのプロセスについては評価できる。

しかしながら、総合計画策定をする際には、定性的な把握や影響などの目標値や方向性などについては明記されているが、図示した「計量経済学モデル」「システムダイナミクス(SD)分析」「産業連関分析」など、定量的な分析手法や技法を用いて将来の目標数値や影響度合いなどを科学的、数量的に検討するなど、「数量分析」をしている自治体は調査全団体の8.6%にすぎず、一部の都道府県を除いてはほとんどないのが現状である。

これは筆者らが二十数年前にすでに指摘してきたことではある¹⁾が、今日に至るまでこれらの検討がほとんどなされていないことが改めて確認された。

近年作成された各自治体の「総合計画(基本構想)」は、将来の数値目標等が明確にされていない例も多々見られることから、巷間、「総合計画は『夢物語』『絵に画いた餅』」などと揶揄され、計画の実現性の危うさを批判される所以でもある。

その意味では、近年話題の「マニフェスト」なども、このような科学的な手法や技法を踏まえて数値目標等を議論また検討している例は少ないといえよう。

(3) 「実施」(Do) 段階における問題、課題

第三に、「実施」(Do) 段階において重要となる「財政計画」や「実施計画」などに関する問題、課題である。

「財政計画」を策定している団体、策定中の団体は調査全団体の71.0%に、「実施計画」を策定している団体、策定中の団体は調査全

団体の68.8%に達する。

これまで多くの自治体では、「財政計画」「実施計画」が適切に作成されていない例が多いと、これまで出井信夫『基礎からわかる自治体財政分析』等²⁾において繰返し指摘してきた。この調査結果をみると、各自治体では近年の財政状況が逼迫する中で「財政計画」「実施計画」を策定している傾向にあるといえようが、「財政計画」「実施計画」を作成している自治体では、図示した「財政計画策定支援システム」などコンピュータを用いたシステム化、コンピュータ・シミュレーション・モデルの構築をしたシステム体系を用いて計画作成されている例は稀であることなどを考え併せると、これでは「財政計画」「実施計画」が「画餅」となると危惧するのは筆者らだけであるのか、行財政運営の現状が懸念される。

大学院講義において、自治体から研修派遣されている院生から、図中の「財政計画」「実施計画」は、「計画」(Plan)に含めるべきではないかと質問、意見が出された。同様に、某自治体情報誌出版社の編集長から、そもそも「財政計画策定支援システム」なるものが存在するのか、諸外国等においてもそのような事例があるのかと疑念が提起された。

筆者は前著等を引用して、計画づくりの体系について改めて講義したが、自治体情報誌編集長も知らないほど、筆者らの提案が「化石状態」で死語となっていると改めて時の流れを痛感した次第である。自治体財政の悪化が懸念され、自治体財政健全化法が制定される所以である。

ちなみに、これらのシステムを用いて分析した例は前掲書に詳解しているように、埼玉県栗橋町、北海道北見市など、財政健全化計画の策定などに適用したのみならず、ダム開発、下水道、環境整備事業等の実施に伴う財

政分析や影響評価等に適用した事例がある³⁾。参照されたい。

一方、「財政計画の公表範囲」については、「財政部門・企画部門・首長・事業部門・議会部門・住民」まで情報公開している団体は69.7%、「財政部門・企画部門・首長・事業部門・議会部門」団体は12.1%、両者を合計すると81.8%と、「実施計画の公表範囲」については、「財政部門・企画部門・首長・事業部門・議会部門・住民」まで情報公開している団体は76.6%、「財政部門・企画部門・首長・事業部門・議会部門」団体は9.4%、両者を合計すると86.0%と極めて高い公表状況にある。

この回答結果によれば、情報公開が積極的に進められていると評価すべきであろうが、現状の各団体のホームページや広報誌紙等を見る限りでは、「財政計画」「実施計画」が公表される例は極めて稀であるといえよう。どのような情報公開の方法を採っているのか、疑問が残る結果である。

いずれにしても、「財政計画」「実施計画」がこの程度の位置づけで、あまり活用されていないことから、これまでは、「基本構想・基本計画」の策定から、一気呵成に、「予算編成」が行われてきたのではないかと筆者らは推察している。

このような経緯で行財政運営が進められてきたが、近年、各自治体では予算編成の制度的な改革が迫られていたこと、財政状況が緊迫していることなどを踏まえて「枠配分予算システム」と呼ばれる「予算編成における各部局責任の明確化とシステム思考発想方法」が採用され、「予算編成」改革が重視、強調されているのではないかと筆者らは推測している。

本調査でも「枠配分予算システム」は全団体の65.3%で導入され、中でも政令指定都市

では80.0%の高い割合で導入されていることは特筆できる。各自治体では、予算編成の方針や特徴、また具体的な部局単位や「枠配分」の内容などは当然異なろうが、「枠配分予算システム」は、基本的には、「単年度」予算編成の対応方法にとどまっており、「財政計画」「実施計画」などのように、「数年単位の財政の均衡状態や財源等の過不足状態」などに関する考察や検討についてはほとんど考慮されていないことなどを考えると、「画竜点睛を欠く」大きな問題として指摘できる。

(4) 「検証」(Check) 段階における問題、課題

第四に、自治体経営において、顧客である市民や企業等に対する財やサービスなどの提供について、「検証」(Check)する観点から重要となる「行政評価」「事務事業評価」「(総務省方式等による) バランスシート」などに関する問題、課題である。

行政評価をすでに導入している割合は、調査全団体の78.3%に達する。「導入を検討している」団体19.6%を含めると、実に97.9%である。とりわけ、政令指定都市では100%導入されていることは特筆すべきである。また、事務事業評価を実施している団体のうち、「一般会計、特別会計の全事業」を対象としている団体は35.8%、「評価対象外を除く、すべての事務事業」17.9%であり、両者を合計すると53.7%にのぼる。

これら「政策」「施策」を評価している団体に対し、評価対象施策との関連性について質問したところ、「総合計画の施策体系」に基づき行政評価を実施している団体は65.0%に達していることについては一定の評価ができるが、「評価体系の施策」は、「予算書の『款』『項』『目』と一致している」団体は少なく、「一致していない」団体は75.0%にのぼる。また事業別・事項別予算を導入してい

る団体のうち、「評価体系と一致している」団体の割合は31.9%にとどまるなど、必ずしも行政評価や事務事業評価の結果などが、予算に反映されていないという実態が図らずも浮かび上がったといえる。

一方、「バランスシートの作成」については、「総務省の基準に沿った方式で作成している」団体は調査全団体の91.3%に達する。「独自の方式で作成している」団体2.2%、「総務省、独自の両方式で作成している」団体1.1%を併せると、「バランスシート」を作成している団体は調査全団体の94.6%と高い割合であることは評価される。

しかしながら、本調査でも、バランスシートが財政運営において「有効に活用されている」団体はわずか2.3%、「ある程度活用されている」団体は46.0%である。「活用されていない」と回答した団体は調査全団体の51.7%に達する。

また、総務省方式によるバランスシートの作成方法では、「資産の部」に総務費、民生費等の費用項目が仕分け計上されることになっている点など、本来のバランスシートの概念からみると違和感があるとしばしば指摘されている。この経緯を踏まえて、「違和感」があると認識している筆者らはこの点について質問をした。調査結果は、「特段違和感を持たない」と回答した団体は調査全団体の75.3%に達する。

筆者らは、この回答結果には大きな疑念を抱いている。理由の一つは、これまでいくつかの調査対象団体に現地調査で伺った際に、「バランスシートは作成したが、これをどのように活用したらよいか」と、多数の団体の財政担当者から異口同音に質問されたからにはほかならない。また、作成しても実際に活用されていないと回答した団体の割合が多いことなどを考慮すれば、バランスシート作成手

順の簡便さから単に作成しただけではないかと推察している。本来の企業会計の観点に立脚してバランスシートを作成したならば、「有効に活用されている」団体は相当数の割合になるはずであろうが、調査結果は矛盾した回答結果であると指摘できよう。

ちなみに平成19年10月に発表された『新地方公会計制度実務研究会報告書』によれば、「総務省方式改訂モデル」として、「資産」の有効活用等の目的達成のため、「公共資産」を「事業用資産」「インフラ資産」「売却可能資産」に区分している。

このように、「行政評価」「事務事業評価」「バランスシート」等の作成については、人口規模が一定以上の自治体においては、近年、比較的順調に進められてきたことについては評価できるが、「行政評価」「事務事業評価」「バランスシート」などを作成した後に、これらの評価や決算結果などを踏まえて、どのように財やサービスの提供を改善したか、また行政組織や機構をどのように改革したか、あるいは次年度の財やサービスの提供において事業予算をどのように増減させたのか、さらにその事業予算の財源についてどのように対応するのかなど、検証を踏まえた対応方法や、対処の方向、すなわち、「見直し」(Action)の方向や視点などが、必ずしも明確になされてはいる点がない大きな問題であるといえる。

(5) 「見直し」(Action) 段階における問題、課題

第五に、「見直し」(Action)の方向や視点などに関する問題、課題である。

各自治体では、「行政改革推進組織を設置」(92.4%)して行革に取り組んでいることについては評価できるものの、「住民等で構成する『行政改革市民会議(委員会)』等を設置

し、進捗状況のチェックと提言を行っている」団体は34.9%とあまり多くはないのが実態である。庁内組織だけによる行政改革では限界があり、情報公開の拡充と同時に、住民等の参加が必要であると筆者らは考えている。

また、「指定管理者制度」「協働化・市場化テスト」の導入など、地域社会の変化の潮流、地域特性を踏まえた個性化、またグローバル化、ローカル化などを踏まえた自治体の行財政運営において、ユニークかつ先進的な個別の施策や政策が、全体的な行財政運営において有機的に連携、統合化されていないことから、十分にこれらの改革の方向や役割が発揮されていないのではないかと筆者らは危惧している。

加えて、「自治体」の自主性・自律性・独立性の確立を図るため制定された主な法律・施策などについても、その趣旨が十分生かされた行財政運営がなされているとはいえない面が多々見受けられる。

このように、各自治体において、「NPM」や「PDCA サイクル」の取組み、また「事務事業評価」「行政評価」や「バランスシート」の作成などに積極的に対応していることについては一定の評価ができるが、これらの対応方向については、まさに、システム的に、「PDCA サイクルの体系化を図る」ことが急務の課題であることを再認識すべきである。

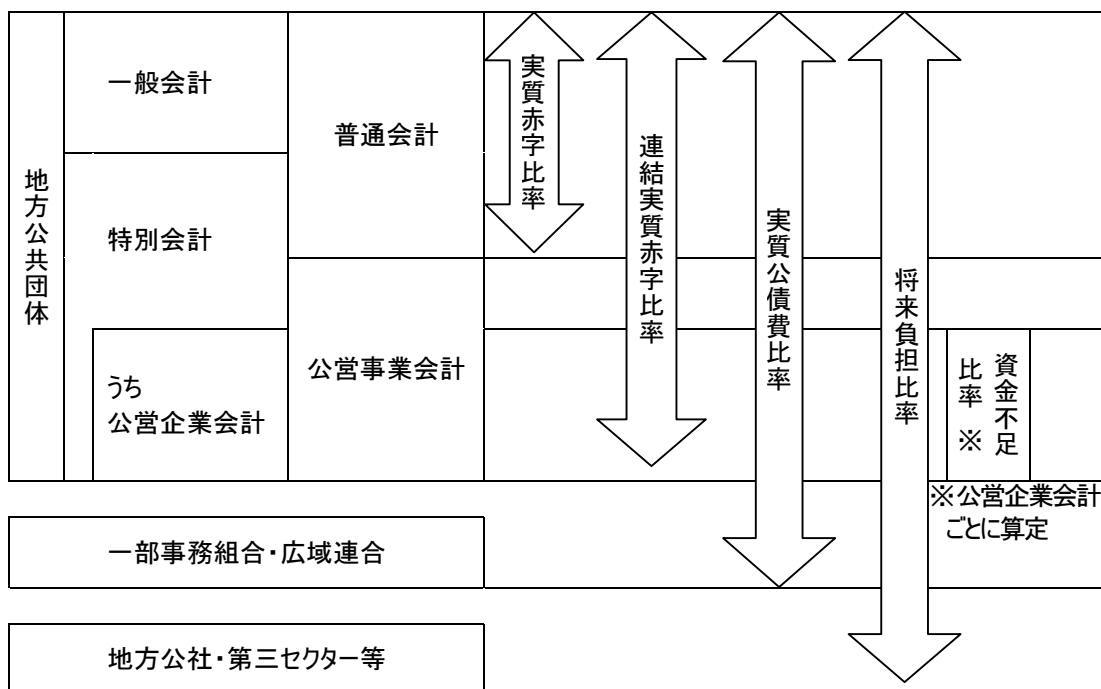
近年、自治体の行政改革における住民参加等については、各地で新たな試みがなされている。これらの取組みについては出井信夫『新しい公共経営の実践』を参照されたい⁴⁾。

3 自治体財政健全化法の制定と今後の自治体の行財政運営の課題

周知のように、「自治体財政健全化法」と呼ばれる「地方公共団体の財政の健全化に関

図2 自治体財政健全化法の健全化判断指標

健全化判断比率等の対象について



(出所) 総務省資料

する法律」が、第166国会（常会）の2007年6月15日に成立した。この自治体財政健全化法では、財政の主要指標の公表に係る規定の施行が公布後1年以内に、また計画策定義務等に係る規定が2009年度から施行されることとなっている。

同法は、①普通会計だけを対象としているのではなく、地方公営企業、さらに地方公社や第3セクターなどの自治体出資法人まで監視対象を拡大していること、②単年度フローだけでなく、ストック面にも配慮した財政状況の判断指標を導入していること、③財政悪化状況を可能な限り早い段階で把握した上で、早期に財政の改善着手を促進させることなどの諸点に大きな特徴がある（図2参照）。

公表される財政健全性の指標については、自治体財政全体に関わる指標は四つ、公営企業に関する指標が一つである。具体的に公表

しなければならない指標は、図表2に示す①実質赤字比率、②連結実質赤字比率、③実質公債費比率、④将来負担比率、⑤資金不足比率という財政赤字状況の把握と同時に、将来の負担状況や資金不足状況を表す指標である。

この新しい自治体財政の判断指標によって、①公営事業に対して必要な繰出を行わずに普通会計を黒字に見せ掛けるような会計操作、②公営企業や一部事務組合等における事業債残高などの債務が普通会計に及ぼす負担の発生影響、③地方公社、第3セクターなどにおける自治体の後年度の債務負担などの状況が把握でき、自治体の実質的な財政赤字の状況について監視をすることが可能であると期待されている。

新法の成立を受けた自治体の行財政運営の今後の課題については、①財政指標の公表の仕組みを活かして、一層の住民の自治体財政

への関心を高めると同時に議会の監視機能の充実化を図ること，②自治体財政の状況について一層の情報開示を図ること，③補完的な指標の導入を検討すると同時に指標算出にあたっては不明瞭な指標操作などの余地がないように算定数値の根拠を明確にすること，④現実に経営が厳しい地方公営企業や地方公社，第3セクター等に対する対応策などについて，債務処理や自治体の支援のあり方や責任の取り方について検討する必要があることなどの諸点があげられる。

いずれにしても，自治体の行財政改革は待たなしである。財政の縮減化や職員の減員などによる単なるつじつま合わせの改革ではなく，市民に対する行政サービスの質を保持する一方で，市民や利用者の応分の負担を求める公平性，公正性の観点より受益と負担の適合化を図るなど，行財政改革の本質的な内容が問われていることを再認識することが重要であることは論をまたない。

- 1) 金田昌司・出井信夫他編著『地方自治体の経営計画―市町村基本構想と新しいまちづくり―』（昭和58年6月，中央経済社）125―155頁。198―209頁。
- 2) 前掲書『地方自治体の経営計画』24―50頁。
出井信夫『基礎からわかる 自治体財政分析』（平成16年5月，学陽書房）103―108頁。
出井信夫『基礎からわかる 自治体財政再建』（平成19年6月，学陽書房）30―34頁。
- 3) 前掲書『基礎からわかる 自治体財政分析』169―182頁。
- 4) 出井信夫編著『新しい公共経営の実践』（『地方自治職員研修』臨時増刊号83号，公職研）193―246頁。

英国におけるパートナーシップを 活用した地域政策

(財)神戸港埠頭公社 経営管理部経営振興課副調査役 岩尾 幸一
(前(財)自治体国際化協会ロンドン事務所所長補佐)

1. はじめに

1997年の総選挙で保守党を破り、18年ぶりに政権を奪った労働党は、若き党首トニー・ブレアのリーダーシップの下、労働党の既成イメージにとらわれない様々な改革を実行してきた。中でも「地方分権」はブレア政権における主要政策の一つに位置づけられ、ロンドン全域を管轄するグレーター・ロンドン・オーソリティ（GLA）の設立やイングランドの各地域における地域開発公社、地域審議会（Local Development Corporations）の設立、そしてスコットランド、ウェールズ、北アイルランドにおける地域議会の設立など、中央集権化を進めてきた保守党政権とは大きく異なる地方分権政策を進めてきた。

英国における進取の気性と柔軟な政策運営は、PFIなど民間セクターのノウハウや資本、そしてパートナーシップを活用した様々な政策を生み出し、わが国の地方行政にも大きな

影響を与えてきた。英国では新たな政策の導入に際して「パイロット自治体」を選定し、文字通り「試行的」に走り出すケースが多い。真の地方分権を実現するためには、地方自治体が地域のコミュニティや関係機関と緊密に連携を図り、多くの利害関係者が政策形成の過程に参画することが望ましいが、英国ではすべて枠組みを整えてから制度が動き出すのではなく、まさに「走りながら考える」という政策運営の手法によって、地域の実情に即した、柔軟性を持った行政運営が可能となっている。

本稿は筆者が財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所在籍中に執筆した「パートナーシップを活用した地方自治体と政府の新たな関係」（財団法人自治体国際化協会発行『CLAIR REPORT』第308号）を基に、パートナーシップの手法を活用した英国の地域政策について紹介している。具体的なケーススタディなど各制度の詳細については、同書を参照いただきたい。

なお、英国はイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの4つの地域から構成される連合王国であり、相互において一部異なる政治制度が採用されているが、本稿では特に断りの無い限り、イングランドにおける制度を前提としていることに留意されたい。



テムズ川を望むロンドン・アイとビッグ・ベン(国会議事堂)

2. パートナーシップを活用した諸政策

(1) 歴史的経緯

英国における「パートナーシップ」を活用した政策の歴史は古い。産業の衰退によって深刻化した都市問題の解決を図るため1970年代に導入された「アーバン・プログラム」においては、補助金の交付対象を選定するにあたって、地方自治体や警察、保健機関、ボランティア団体等で構成される「パートナーシップ」に対して高い優先順位が与えられた。しかしながら、当時のパートナーシップの概念は中央政府と地方自治体など公共セクター間での協働という点に力点が置かれ、民間部門の参画が期待されたものではなかった。

1979年に政権を握った保守党のサッチャー政権下では、地方自治体の歳出抑制が大きな課題となっていたことから、国有企業の民営化や強制競争入札など「小さな政府」を目指した様々な取り組みが行なわれ、行政サービスの提供における民間活力の導入が積極的に推進された。

このように公的サービスの提供において民間セクターの専門的知識や資本を活用し、効率的で質の高い行政サービスを実現する手法はPPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ）と呼ばれ、その形態としては公共部門と民間部門との緩やかなパートナーシップや公共サービスの外部委託など幅広い概念が含まれる。サッチャー政権において導入されたPFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）もPPPの一形態とされるが、PPPは保守党から政権を奪った労働党のブレア政権下において、パートナーシップにより重点を置いた政策として、強く推し進められることとなった。

しかしながら、パートナーシップを活用した地域再生を目指す取り組みも、当初は行政

主導型で地域のニーズを的確に反映したものではなく、ハード偏重で持続した取り組みが行われないなどの批判も強かった。そのため1990年代に入ると地域のコミュニティやボランティア団体が積極的に行政運営に参画する手法が模索されるようになり、1991年には各地域で構築されるパートナーシップに対して財政的支援を行い、地域再生を実現する「シティ・チャレンジ（City Challenge）」が導入された。シティ・チャレンジの特筆すべき点は、補助金の交付にあたってパートナーシップの設置が義務付けられたことで、このようにパートナーシップを構築することによって民間企業やコミュニティ、ボランティア団体が地域における政策運営に参画する仕組みは、その後の「単一振興予算」や「チャレンジファンド」、さらには後述する「コミュニティ・ニューディール」、「近隣地域再生資金」といった労働党政権による地域政策にも引き継がれている。

(2) 労働党政権下における地域再生政策

1997年に政権を握った労働党のブレア政権下では、地域再生の取り組みにおいてパートナーシップを重視する姿勢が明確に示された。

まず、英国各地で荒廃が進む地域の課題に取り組むため導入された「コミュニティ・ニューディール（New Deal for Communities）」では、地域の持続的な発展のためには住民やコミュニティの参画が不可欠であるという視点に立ち、補助金の交付対象を地域で構築されるパートナーシップに限定することによって、地域におけるパートナーシップの構築を促進した。

コミュニティ・ニューディールにより交付される補助金は、地域における雇用、犯罪、教育、健康、住環境の5つの課題について改善を図ることを目的としており、1998年には

17のパートナーシップが、翌年には22のパートナーシップが補助金の交付対象として認定され、それぞれ10年間で3,500万～6,000万ポンド、総額で約20億ポンド（約4,700億円ⁱ）の補助金が交付されることとなったⁱⁱ。

さらに、拡大する地域間の格差を是正するためには、荒廃した地域の課題を重点的に改善することが不可欠であるとされ、2001年に「近隣地域再生資金（Neighbourhood Renewal Fund）」が導入された。近隣地域再生資金は、荒廃地域の改善を目的として使用される限り用途が定められない補助金として交付され、地方自治体が提供する公共サービスのみならず、保健医療サービスを提供するNHS（国民健康保健サービス）やコミュニティ団体などが実施する事業に対しても使用できることとされた。

また、補助金の交付にあたっては、後述の「地域戦略パートナーシップ」の構築が必須条件とされ、地方自治体がリーダーシップを発揮し、各地域で構築されるパートナーシップを積極的に活用することが求められた。

近隣地域再生資金は経済的・社会的に最も荒廃状況が著しいとされた88の自治体が交付対象とされた。当初は初年度の2001年度に1億ポンド、2002年度に3億ポンド、2003年度に4億ポンドの総額8億ポンドの近隣地域再生資金が交付されることが予定されていたが、荒廃状況の改善が喫緊の課題となっていたことから、初年度の交付額は1億ポンド増額され、3年間で9億ポンド（約2,115億円）が交付されることとなった。

さらに2004年度、2005年度の2ヵ年で総額9億7,500万ポンド、2006年度、2007年度には各5億2,500万ポンドが交付されることとなり、総額で29億2,500万円（約6,874億円）もの補助金が交付されることとなったⁱⁱⁱ。

地域別では産業の衰退が著しい北部イングラ

ンドの交付額が全体の4割を占め、英国の「南北格差」が反映されたものとなっている。また、ロンドン域内の地域に対する交付額も全体の2割以上を占めており、中でもハックニーやニューハム、タワー・ハムレットなど、荒廃が進む東部地域の交付額が多くなっている。

(3) 地域戦略パートナーシップ

地域戦略パートナーシップ（Local Strategic Partnership）は、地方自治体や警察、消防、病院などの公的機関、そして地域のコミュニティや民間企業、ボランティア団体によって構築されるもので、構成団体が緊密な連携・協力を図ることで、それぞれの政策目標を達成するとともに、地域における様々な課題を効果的に解決することが期待されている。近隣地域再生資金の交付を受けている地域では地域戦略パートナーシップの設置が義務付けられているほか、その他の地域においても積極的に活用されている。

地域戦略パートナーシップの構成は地域によって異なるものの、地方自治体やNHS（国民健康保険サービス）、警察などの公的団体をはじめ、商工団体やボランティア団体など地域における様々な団体が参加している。

近隣地域再生資金の交付を受けている地域においては、補助金の交付を受けるための「近隣地域再生戦略」の策定が地域戦略パートナーシップの重要な役割となっている。また、全ての地方自治体は地域の将来像を描くマスタープランとして「地域戦略（Community Strategy）」の策定が義務付けられているが、策定にあたっては関係する全ての公的機関や地域住民、コミュニティが参加することを求めており、地域戦略パートナーシップが重要な役割を果たすことが期待されている。

さらに、後述の地方公共サービス協定や地域協定（Local Area Agreement）の実施に

においても地域戦略パートナーシップの活用が不可欠なものとなっており、その重要性はますます高まっている。

(4) 地方公共サービス協定

「地方公共サービス協定 (Local Public Service Agreement)」は、地域における公共サービスの改善について地方自治体と政府が協定を締結し、自治体が政策目標を達成することができるよう政府による財政措置や規制緩和が行なわれるもので、2000年度に20の地方自治体によって試行 (パイロット) 事業としてスタートし、翌年度から本格的に実施されている。

協定は①本文、②政策目標、③規制緩和策、④政府による財政支援策の4項目から構成されている。政策目標は概ね12項目とされ、目標の決定にあたっては各地域が抱える優先課題が反映される一方で、目標の半数以上は国が定めた「全国目標」を含めることとされた。なお、2004年に始まった第2次地方公共サービス協定では全国目標に関する制限がなくなり、地域における課題をより反映させることができるようになっている。

また、政策目標はその達成度によって交付される補助金額が決まることから、数値による測定が可能であるものとされた。

一例として、グリニッジ・ロンドン区における協定では、独自の政策目標として、①公的保護を受けている児童の学力向上、②「環境犯罪」への取り組みの強化、③家庭におけるエネルギー効率の向上、④若年層のスポーツ参加、の4項目が盛り込まれ、その中で「環境犯罪」への取り組みについては、(a)不法投棄の報告数、(b)公共施設における落書きが消去されるまでの期間、(c)迷惑駐車車の報告数など、具体的な数値が目標値として掲げられている^{iv}。

政府からの財政的支援としては、協定を締結した自治体に対して「誘導補助金 (Pump Priming Grant; PPG)」、「業績報奨補助金 (Performance Reward Grant; PRG)」の2つの補助金が交付される。

誘導補助金は、政策目標を達成するための財政措置として交付されるもので、補助金額は人口規模に応じて決定され、協定締結の翌年度に交付される。

業績報奨補助金は、協定に盛り込まれた政策目標が達成された場合に交付されるもので、当該自治体の予算額の2.5%を限度に各政策目標に対して均等に交付される。目標を完全に達成した場合には満額が交付されるが、一部を達成した場合には達成した割合に応じて減額され、達成率が60%に満たない場合は一切交付されない。実例として、2005年4月までに業績報奨補助金が確定した60の自治体が受け取った補助金額は、完全に目標を達成した場合の補助金額と比較して平均で約57%となっているが、その受給率は自治体によって17%から92%と大きな開きがあった^v。

また、政府による財政的支援に加えて、様々な法的規制や補助金の交付要件等が政策目標の達成の妨げとなっていると認められる場合には、地域を限定した一定の規制緩和が認められる。

前述のグリニッジ・ロンドン区における「環境犯罪」への取り組みでは、車両の登録番号を管理している英国運輸局のコンピューターへのアクセスを許可することによって、迷惑駐車車両の所有者の特定を可能としたほか、罰金による収入を区の財源として受け取る (通常は警察の収入となる) ことなどが盛り込まれた。

(5) 地域協定

政府は2004年7月、地方自治体と中央政府

が地域における政策目標を達成するために締結する「地域協定（Local Area Agreement; LAA）」の導入を発表した。地域協定は中央政府と地方自治体とが緊密な連携を図り、各地域で構成されるパートナーシップを活用することによって地域の実情に即した柔軟な行政運営を実現するとともに、効率的で質の高い行政サービスの提供を可能にすることを目的としている。

2005年3月から「パイロット自治体」として選定された20の地域で始まり、2006年3月には第2次地域協定として新たに66の地域で協定が締結された。そして2007年に第3次地域協定がスタートしたことによって、イングランドの全地域において地域協定が導入されることとなった。

協定の期間は地方公共サービス協定と同様に3年間となっている。各自治体は地域戦略パートナーシップなどを活用することによって地域における優先課題について検討を行い、協定の内容について各地域の政府事務所（Government Office）^{vi}を窓口として交渉を行うこととされた。

協定には①成果（outcome）、②指標（in-

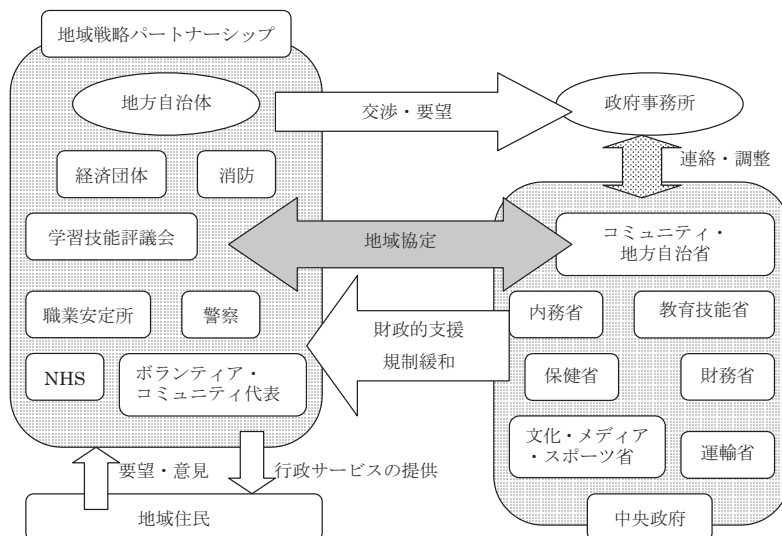
dicators）、③政策目標が盛り込まれ、地域協定により取り組む課題は「児童・青少年」、「安全で強固なコミュニティ」、「健康な社会と高齢者」、「経済開発」の4つの分野（ブロック）に分類される。

また、地域における優先課題に取り組むとされていることから、その内容は地域戦略や近隣地域再生戦略など既存の政策を反映したものでなければならないとされている。

協定に盛り込むことのできる成果や指標の事例は、前述の各4つの分野ごとに「成果フレームワーク（Outcomes Framework）」として公表されている。例えば「児童・青少年」のブロックでは、「18才未満の妊娠比率」「11才未満の児童における肥満発生率」「16才未満、および16～19才の性病感染発現率」「違法薬物が原因となった犯罪・迷惑行為の件数」などが具体的な指標例として挙げられている^{vii}。協定では成果フレームワークで例示された成果や指標に加えて、地域における優先課題を踏まえた、独自の項目を盛り込むこととされている。

地方公共サービス協定では財政的なインセンティブに主眼が置かれていたが、地域協定

【図表 地域協定の概念図】



ではパートナーシップが主体となって幅広い課題に対応できるよう、行政運営の自由度を高めるとともに、資金の流れを簡素化することによって、財政面における柔軟性を確保することが重視されている。

英国の地方財政は、「3割自治」と称される日本と比較してもさらに自主財源率が低く、加えて政府から交付される補助金の多くが用途を定められた「特定補助金」となっていたことから、財政面における自律性の確保が課題とされていた。そのため地域協定では、地域の実情に応じた柔軟な行政運営を図るため、政府から交付される補助金については可能な限り4つの分野ごとに一元化（プール）した上で、地方自治体に対して一括で交付されることとされた。このように交付された補助金については、地域協定により定められた政策目標のために使用される限りは用途が限定されず、柔軟な財政運営が可能となっている。

なお、政府は2005年6月、地方公共サービス協定を地域協定に統合することを発表した。すでに交渉を始めていた自治体については、引き続き「第2次地方公共サービス協定（LPSA2）」として単独で交渉することとされたが、それ以降に政府事務所との交渉をはじめた地域については、地方公共サービス協定は地域協定における「報奨要素（reward element）」として交渉が行われることとなった。報奨要素については地方公共サービス協定と同様に12項目程度の政策目標を設定し、その目標を達成するための誘導補助金や業績報奨補助金が交付されることとされた。

また、地域協定では、政策目標を達成するために障害となっている法的規制等について、様々な規制緩和（Freedoms and Flexibilities）が行われている。規制緩和は地域協定に参加する全ての地域に適用されるもののほか、政府事務所との交渉によって地域を限定して行

われるものもある。なお、規制緩和は2007年4月から開始された第3次地域協定では「権能付与措置（enabling measures）」と名称が変更されている。

3. 新たな展開

(1) 地方自治白書と新たな「地方自治法」

ブレア政権下で進められた地方分権の取り組みをさらに強化するため、2006年5月に行われた内閣改造によって、新たに地方自治を所管する「コミュニティ・地方自治省」が設置された。同年10月には地方分権をより一層促進するための具体的な政策が盛り込まれた地方自治白書^{viii}「コミュニティの強化と繁栄のために（Strong and Prosperous communities）」が発表され、2007年10月には白書で提示された政策の具体化を図る「地方自治・保健サービスへの住民関与法（Local Government and Public Involvement in Health Act）」が制定された。新法では地域協定に法的枠組みを与えると同時に、地方自治体に対してパートナーの業務を検査（scrutinize）する権限を拡大するなど、地域協定の実行性を担保するための様々な施策が盛り込まれている。



地方自治白書「コミュニティの強化と繁栄のために」

(2) 地域協定の新たな方向性

2007年2月、地域協定の新たな方向性について示したガイダンスとして、「地域協定の将来に向けて (Developing the future arrangements for Local Area Agreements)」が発表された。2008年以降にスタートする新たな地域協定は、「地方自治・保健サービスへの住民関与法」によって法的な枠組みが与えられるほか、政策評価をより簡素化するため、現在は1200を超える様々な業績指標を再構築し、新たに200の全国統一指標と35の政策目標を策定することとされた。

また、補助金の交付にあたって、地域の实情に応じた政策運営を実現するため、可能な限り用途を定めない「地域協定補助金 (LAA Grant)」として交付されることとなった。

新たな枠組によって、業績測定や中央政府に対する報告など地方自治体の負担が大幅に軽減され、行政運営の柔軟性が高まることで、地域の課題に対するきめ細かい対応が可能となることが期待されている。

(3) 最後に

2007年6月にブレア政権を引き継いだブラウン首相は、住宅や教育、NHS（国民健康保険サービス）といった諸問題に積極的に取り組む姿勢を見せているものの、ブレア政権で様々な改革が行われた地方自治の分野では大きな軌道修正は行われず、概ね現状維持の姿勢を示している。

英国の地方自治制度は日本と成り立ちや文化背景も異なり、特に議員内閣制を採用する英国の地方行政は国政に負けるとも劣らない「政党政治」の舞台となっている。一方で、行政運営における自主財源や柔軟性の確保、地方選挙における投票率の低迷や参政意識の向上など、両国に共通する課題も多い。本稿で紹介したパートナーシップを活用した様々

な取り組みは、地域住民の参政機会を増やし、より地域の実情に即した行政運営を図ろうとするもので、この点においては日本における地域政策の立案に際しても、示唆するところも多いと思われる。

- i 1ポンド=235円で計算した。
- ii ODPM, “Fact sheet 9, New Deal for Communities”
- iii <http://www.neighbourhood.gov.uk/page.asp?id=614>
- iv グリニッジ・ロンドン区の地方公共サービス協定を参照した。
- v ODPM, “National Evaluation of Local Public Service Agreements Second Interim Report” p.15
- vi イングランドの8つの地域及びロンドンに設置された中央政府の地方事務所
- vii ODPM, “Local Area Agreements Guidance”
- viii 英国の「白書」は政府による「政策提案書」としての意味合いが強く、政府が検討している様々な政策についての具体的な提案が盛り込まれている。

参考文献

- 竹下謙、横田光雄、稲沢克祐、松井真理子 『イギリスの政治行政システム』 ぎょうせい 2002年
- ㈫自治体国際化協会 『CLAIR REPORT 第253号 「英国の地域再生政策」』 2004年
- ㈫自治体国際化協会 『CLAIR REPORT 第308号 「パートナーシップを活用した地方自治体と政府の新たな関係」』 2007年
- 中島恵理 『英国の持続可能な地域づくり』 学芸出版社 2005年
- DETR, “Local Strategic Partnership, Government Guidance”, 2001
- DTLR, “Local Public Service Agreements - New Challenges”, 2001
- Social Exclusion Unit, “A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategic Action Plan”, 2001
- ODPM/Department for Transport, “National Evaluation of Local Strategic Partnerships; Report on the 2004 Survey of all English LSPs”, 2005
- ODPM, “Local Area Agreements Guidance”, 2005
- ODPM, “Local Area Agreement Guidance for Round 3 and Refresh of Rounds 1 and 2”, 2006
- ODPM, “National Evaluation of Local Public Service Agreements Second Interim Report”, 2006
- DCLG, “Developing the future arrangements for Local Area Agreements”, 2007

【ホームページ】

- コミュニティ・地方自治省
<http://www.communities.gov.uk/>
- 地方自治体改善開発機構
<http://www.idea-knowledge.gov.uk/>
- 財団法人自治体国際化協会
<http://www.clair.or.jp/>

神戸市の最新のプロジェクトや施策を網羅

主要プロジェクト

こうべ

～豊かさ創造都市の実現に向けて～

定 価 1,000円 (税込)
全ページカラー印刷 A 5 版 250ページ

主要プロジェクト

こうべ

～豊かさ創造都市の実現に向けて～



神戸市
2007年11月

神戸市の最新の施策・プロジェクトが1冊に網羅され、市政の新事業・方向を知ることが出来る冊子「こうべ主要プロジェクト」を最新情報に改訂し、好評発売中。

今回は、各事業プロジェクトの紹介に加え、神戸を取り巻く社会経済情勢の分析や行財政の指針と、2010年を目標にした神戸の将来像「神戸2010ビジョン」の紹介、更に神戸づくりの基本姿勢である協働と参画による市民主体のまちづくりの具体的取組みについて1章を設け、増補・刷新しました。

神戸市を知る上でのコンパクトな便覧として、ご活用いただけます。

内 容

- 第1章 グラフで語る神戸の動き ～人口・経済・財政～
 - 第2章 これからの神戸づくり ～総合基本計画と新たなビジョン(中期計画)・行政経営方針・「デザイン都市・神戸」の推進～
 - 第3章 主要プロジェクトの動向 ～新規事業・主要施策～
 - 第4章 市民が主役のまちづくり ～協働と参画の事例紹介～
- 資料編 事業・統計のデータ集

内容お問合せは—

神戸市文書館

☎651-0056 神戸市中央区熊内町1-8-21 ☎078(232)3437 Fax078(232)3840

購入お申込みは—

田中印刷出版(株)内 みるめ書房

☎657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4 ☎078(871)0551 Fax078(871)0554

神戸市内主要書店にても発売中

『神戸市史』と新村出博士

元 新修神戸市史編集室 野村和弘

『神戸市史』の概略

『神戸市史』（第一輯）の編纂は、開港50年記念事業として第4代鹿島房次郎市長時の大正7（1918）年6月に開始された。編纂関係者は、顧問 新村出文学博士、監修 内田銀蔵文学博士、編纂員 古田良一・岡久毅三郎両文学士ほかである。監修は、大正8年7月内田博士死去により翌月から原勝郎文学博士が後任となった。

内容は、古代から大正7年までの神戸を対象とし、本編総説、本編各説、別録（1, 2）、資料（1, 2, 3）、附図、年表・書目・索引・編纂顛末の全9巻で構成された。

事業は、大正12年9月には全9巻の草稿全部をほぼ決定、大正14年6月に印刷終了した。

また、続編である『神戸市史第二輯』全3巻も昭和戦前期に刊行されている。

編纂顧問・監修

編纂関係者のうち、監修を務めた内田銀蔵・原勝郎の両博士は、東京帝国大学文科大学（のちの東大文学部）の明治29（1896）年の卒業であった。この年は同学部ヴィンテージの年として日本の大学史上有名である。史学関係では、2人のほかに黒板勝美、幸田成友（『大阪市史』の編纂者、幸田露伴の次弟）、喜田貞吉（『神戸市史』別録1にも、「古代の兵庫及び附近の沿革」を執筆）、桑原隲蔵（東洋史）、哲学科からは、桑木巖翼、姉崎嘲風、高山樗牛、国文科からは大町桂月等の偉材を出している。両博士の『神戸市史』への意欲的な取組みも、級友幸田成友の『大阪市

史』での成果に刺激を受けた面も大きいことは充分考えられることである。内田博士は、日本経済史の体系的講座を担当した最初の学者とされ、『日本近世史』の著書がある。原博士は本来、西洋史専攻であるが、日本史の分野に「中世」の時期区分を初めて提唱し、『東山時代に於ける一縉紳の生活』、『日本中世史』の名著を残している。2人はお互いを認め合う親友でもあった。このように2人とも優れた歴史学者であったが、『神戸市史』の編纂途中に、欧米視察等の海外出張があり、そのうえ思いがけない早世（内田47歳、原52歳）となって持てる力を一貫して市史編纂のうえに発揮することが出来なかった。この事態をカバーしたのが、新村顧問である。

新村顧問は、大正7年事業の準備段階から神戸市からの相談に与り、両監修海外出張を補完し、原監修死去後についても、「然れども新村顧問代りて残務の処理に任じれば、事業は幸いにして大なる支障を蒙ることなく、予定の五ヶ年を超ゆること多からずして完成することを得たり」と「編纂顛末」は記している。

新村博士は、昭和8（1933）年勝田銀次郎第8代市長のもとで計画された『神戸市史第二輯』でも編纂顧問を務めた。『神戸市史第二輯』は、大正8年以降昭和8年に至る15年間の神戸市の事歴を内容とするもので、編纂方針は『神戸市史』に従い、本編（総説、各説上・下）、別録（1・2）、附図・資料・年表・索引・編纂顛末の3巻建てであった。監修は置かず、岡久編纂主任を中心に、新村編纂顧問の指示を仰ぐという形の陣容で、事業は昭和9年4月から開始され12年6月完了し

た。

このように、『神戸市史』、『神戸市史第二輯』と2回にわたり実質を伴う顧問の重要な役割を果たした新村出博士は、神戸市戦前の修史事業の大恩人と言わねばならない。

■ 重山・新村出博士

新村博士は、『広辞苑』の編者として広く知られている言語学者・国語学者である。東大入学時は西洋史志望で、言語学者である前提として歴史にも通暁し高い見識を持っていたのは言うまでもない。

博士は、山口県令（県知事）関口隆吉の次男として明治9年10月4日 山口県山口町に生まれた。県令としての前任地の山形から転任して間もなく生まれたことにより、山・山を重ねて、出という名をつけられた。博士の雅号である重山もこれに因むものでありチョウザンと読む。

関口家は代々今川家に仕え、父隆吉は江戸生まれで徳川家の旗本・幕臣であった。水戸学の影響をうけて尊王攘夷の思想の持主となり、開国派の勝海舟に江戸城登城中に切りつけたが、刀の刃先が乗馬の鎧（あぶみ）にあたり、勝は危うく難をのがれた。あとで山岡鉄舟に諭され、勝の許を訪れて3人は盟友となった。坂本龍馬が勝を暗殺するため、その家に乗り込み、説得されて勝の崇拜者になったのとよく似た話である。関口は、尊王の念が厚い一方、江戸幕府最後の将軍徳川慶喜をよく補佐した。江戸城明渡しの場にも立ち会い、慶喜公を水戸から駿府（静岡）へ移すために奔走した。

明治政府は、有能な人物として、関口を中央に呼び寄せ、やがて山形県令、山口県令、静岡県令を歴任することになる。

関口の山口県令在任中に前原一誠による萩の乱が起こった。前原一誠が反乱の首謀者として捕らえられ、斬首されることになった前夜、その獄舎を鎮圧側の関口県令が酒を持っ

て訪れ、一夜語り明かしたという。関口は、その後静岡県知事在任中の明治22年公務で名古屋へ向かう途中、乗っていた汽車が対向列車と正面衝突し殉職した。

その年の12月博士は新村猛雄の養子となった。養父は、将軍慶喜公の御小姓頭取から家扶になった人で、静岡中学校在校中の博士は、静岡隠棲中の慶喜公に親しく接してもらい、公が撮影する写真の被写体にもなったようである。

明治42年5月京都帝大教授に就任した博士は、大正9年3月鴨川西畔・上京区土手町の木戸孝允旧邸（木戸孝允終焉の邸、もとは近衛家下屋敷）に移住した。その後、大正12年12月同邸の一部を木戸家から譲りうけて北区小山中溝町に移築して定住することになった。これらは、『神戸市史』の編纂事業（大正7年6月～14年6月）と重なる時期である。

博士は、幕末・維新的話題に事欠かない人ということになる。

昭和11年10月博士は、京都帝大を60歳で停年退官し、名誉教授となった。『神戸市史第二輯』編纂（昭和9年4月～12年6月）の頃である。

昭和30年5月『広辞苑』を刊行し、31年11月文化勲章を受章、京都市名誉市民となった。昭和42年8月17日に90歳で永眠、本能寺に葬られた。

新村博士の旧居は、新村出記念財団により、「重山文庫」として管理・運営されており、博士の書斎、手稿・収集図書等を見学・閲覧することができる（月・金曜日、地下鉄烏丸線鞍馬口駅下車西入ル）。

〈資料〉

「神戸市史編纂顛末」（1925年）

「神戸市史第二輯編纂顛末」（1937年）

『泰山木 財団法人新村出記念財団設立二十五周年記念文集』（2006年）

■ 地方分権改革推進委員会中間報告

政府の地方分権改革推進委員会（委員長・丹羽宇一郎伊藤忠商事会長）は、平成19年11月16日に、第二期分権改革の方向性を示す中間報告を正式決定した。

小泉政権下での三位一体改革を引き継いで、平成18年の新たな地方分権改革推進法に基づき「地方分権改革推進委員会」が設けられて、平成19年5月30日に、今後の改革の議論を方向づける「基本的な考え方」が発表された。「基本的な考え方」では、「地方政府の確立」と「条例制定権の拡大」を柱としている。「地方政府」という文言は政府の公式文書で、初めて盛り込まれた。また、地方自治体が条例で国の法令内容を修正できる「上書き権」を明記している。国が様々な仕事を自治体に義務づけているうえに、法律や政省令で基準などを事細かく定めている。これを是正する方法として、条例による「上書き権」を盛り込み、行財政面だけでなく、立法面でも分権を目指している。

その第1歩として、中間報告では、個別の権限移譲について、自治体を縛る「規制」の大幅削減の方針を示した。「国民の生命、身体等への重大かつ明白な危険に

対して国民を保護するための事務で、全国的に統一して定めることが必要とされる場合」など7項目の基準を設け、それに該当しない場合には、当該省庁に理由の回答を求め、「回答のなかったときは、必要がないものという前提で作業を進める」と明記した。

税財源の見直しについては、国と地方で「6対4」になっている税源配分を「5対5」にすることを「現実的な選択肢」と位置づけた。ただし、地方交付税の制度改革を含め具体的な施策には踏み込まず、今後の議論に委ねた。

分権改革推進委員会の中間報告が実現すれば、地域の事情に合わせた行政サービスが可能になる。しかし、個別の事業見直しは、各省の抵抗で絵に描いた餅で終わる可能性が残る。また、地方自治体側も、地域間格差の拡大による足並みの乱れが見られる。

今後、地方分権改革推進委員会は、これに基づき、平成22年春までの新たな分権一括法の制定に向けて勧告を重ねていく予定である。

■ 実質公債費比率（平成18年度決算）

地方分権推進の一環として、地方公共団体の自主性・自立性を尊重するとともに、地方債の円滑な発行の確保、地方財源の保障、地方財政の健全性の確保等を図る観点から、平成18年度より地方債協議制度が実施され、地方債の発行が従来の許可制から協議制に移行した。この協議性への移行に伴い、起債制限比率に代わる新たな指標として、実質公債費比率が導入された。

実質公債費比率は、標準財政規模（標準税率により算出された地方税に普通交付税等を加えた一般財源の規模）に占める地方債の元利償還金の割合を示すもので、これまで起債制限比率の算定基礎であった普通会計の公債費に加えて、公営企業の公債費に対する一般会計からの繰出金や、減債基金（公債基金）の積立状況等を加味して算定されるもので、より地方公共団体の財政状況を反映させたものである。

地方債協議制度の下では、実質公債費比率が18%未満の場合は総務大臣に協議することにより原則として自由に起債することができるが、18%以上の場合は地方債の発行に際し許可が必要となる。また25%以上では一般単

独事業債等、一部の起債が制限され、35%以上では災害関連事業を除くほとんどの起債が制限されることとなる。

神戸市においては、平成17年度決算（15～17年の3ヵ年平均）では24.0%と引き続き起債許可団体となり、政令市の中では最も高い水準となった。しかし、平成15年12月に発表した行政経営方針に基づき、市債残高の削減に取り組んできた結果、実質公債費比率は改善傾向にあり、平成18年度決算（16～18年の3ヵ年平均）では22.3%と、1.7%の改善を達成した。この結果、政令市ワーストを脱却し、下位から4番目へと改善している。

また、行政経営方針に掲げる一般会計の実質市債残高5,000億円削減の目標は、目標年次の平成22年度より2ヶ年前倒しした平成20年度には達成が確実となったことから、このたび11月に矢田市長は、更に1,000億円削減幅を上積みし、累計で6,000億円の削減を目指すことを表明した。今後ともプライマリーバランスの黒字を維持した財政運営を継続することにより早期の起債協議団体への移行を目指す方針である。

■被災者生活再建支援法改正

被災した住宅本体の再建支援を認めるための被災者生活再建支援法の改正案が成立した。同法は、阪神・淡路大震災をきっかけに地震や台風など自然災害の被災者に現金支給するため平成10年に議員立法で制定された。当初は年齢や年収などの要件を満たした全壊世帯に対する生活必需品の購入として上限100万円を支給する内容だったが、平成16年に大規模な半壊世帯にも対象を拡大し、がれきの撤去費などを含め、支給限度額も300万円に引き上げられた。

今回の改正案では、支給限度額は現行通り300万円だが、用途に制限を設けず、これまで対象外であった住宅本体も対象となったのが、大きな改正点である。また、「中間所得層が救済されない」と、被災者の不満が強かった年齢・年収要件も完全に撤廃されるとともに、受給手続きが大幅に簡素化された。さらに、今年1月以降に起きた災害にさかのぼる遡及適用を能登半島地震、新潟県中越沖地震、台風11、12号の4災害に限って実質的に認

めている。

「住」が安定しなければ生活の安定はないから、被災者の住宅再建への支援は、生活再建の中でもとりわけ重要であるといえる。しかし、阪神・淡路大震災以降、財務省は「住宅本体への適用は、税金で財産を形成することに繋がるため公費はだせない」として否定的だった。被災者から「現状では使い勝手が悪い」として、適用を求める声が上がってきたが、このたび、300万円の性格を「見舞金」と位置づけることで、国の壁を突き崩した。内閣府で施行令の改正などを進め、12月14日から改正法が施行された。

長年の懸案であった住宅本体への支援等は実現したが、被災者支援を巡る課題はなお残っている。支援限度額の引き上げや住宅被害が半壊以下の世帯への支援金支給は実現しなかった。支援法改正後の再見直しについては、「施行後4年をめどに総合的に検討」との付帯決議があり、支援限度額の引き上げなども検討課題に含まれた。

■サブプライムローン

信用力の低い個人向け住宅融資。通常融資より審査基準が甘く、最初の2年程度は低金利で固定しているが、以降に大幅に金利が上がる仕組みになっている商品が多い。最近では米住宅価格の上昇が止まり、借り換えに失敗して返済に行き詰まる事例が増加。金融機関がサブプライムローンを買って証券化し、金融商品として機関投資家などに転売してきた。しかし、借り手が金利負担などに耐えられず、デフォルト（債務不履行）が起きるケースが近年増加しており、証券化商品の価格が急落した。金融機関などは評価損や売却損の計上を余儀なくされ、2007年6月には米ヘッジファンドが経営難に陥り、9月には英国の中堅銀行での取り付け騒ぎが発生した。その結果、世界の金融市場で信用不安が拡大し、米欧の金融市場では資金調達に困難な「信用収縮」の状態が続いている。米国のサブプライムローン問題に端を発したドル安と株価の下落の連鎖は、世界に拡大し、景気後退懸念を高める一方で原油や商品価格の高騰を招きインフレ懸念も強めている。

米連邦住宅公社監督局（OFHEO）が発表する米住宅価格の推移を示す住宅価格指数によれば、2007年7-9月期は前年同期比1.8%上昇にとどまり、12年半ぶりの低い伸びとなった。住宅価格がサブプライムローン問題で下がり続けられれば、個人消費や企業の景況感を冷やし、米国内総生産（GDP）を最大年1%程度押し下げるとの観測もある。

サブプライムローンに絡む金融機関の損失は、米欧主要20社で約700億ドル（7兆7,000億円）に達し、最大は米シティグループの174億ドル（約2兆円規模）。シティはアブダビ投資庁から75億ドルの出資を受け入れること

になった。また、経済協力開発機構（OECD）によれば、サブプライムローン危機による損失総額が、今後の世界経済の減速や住宅価格下落を見込んだ場合、最大3,000億ドル（約33兆円）に達するとしている。一方、日本の預金取扱金融機関のサブプライムローン関連商品の保有残高（2007年9月末）は金融庁によれば、1.4兆円程度、同月末の損失は2760億円である。米欧に比べれば小さいものの、今後拡大する可能性はある。

難問が同時に、輻輳し多発するなか、「景気とインフレの両にらみ」を基本とした対策だけでなく、金融不安→信用収縮の拡大→住宅市場の不振→経済全般の景気不振へ→一段の金融不安といった負の連鎖の警戒にも力点を置く包括的・総合的な対策が必要である。

サブプライムローン危機克服への対策として、米国が政策金利であるフェデラルファンド（FF）金利の連続引き下げに加え、住宅ローン金利の一部を5年間凍結するなど、サブプライムローンの返済に苦しむ住宅保有者への支援策を発表（2007年12月6日）したほか、英国やカナダでも政策金利を引き下げ、流動性を供給し何とか事態の悪化を食い止めようとしている。また米シティグループなど大手3行が対策基金を設置する。回復には時間の経過による治癒を待たなければならないが、住宅ローン金利の据え置きは、問題を先送りする面もあり抜本的な解決にならないとの見方やモラルハザードを懸念する声もある。さらに年末から来年にかけて高金利の返済が始まるなど、デフォルトの状況がさらに広がり、金融市場の実態がさらに逼迫するとの予測もあり、引き続き事態を注意深く見守る必要がある。

■ 阪神港誕生（一開港化）

船舶交通上の港湾海域を定め、陸上の道路交通法にあたる港則法の施行令が改正され、平成19年12月1日の施行により神戸港、尼崎西宮芦屋港、大阪港の3港が「阪神港」として統合された。同法上、神戸港の区域は阪神港の神戸区、海図上は阪神港神戸と表記されることとなった。ただし、港湾法施行令は改正されていないため、港湾の整備・管理などに関する分野では、神戸港など3港の名称は引き続き用いられ、例えば、神戸港の港湾管理者は引き続き神戸市である。

今回、港則法施行令の改正にあわせて関税法施行令上の3港も統合され、外国船が入港時に各港に支払っていた税が一元化する「一開港化」が実現した。関東では、戦前から東京港、川崎港、横浜港は京浜港として統合されていたが、大阪湾諸港の一開港化については、平成17年に関西の産学官関係者により「国際物流戦略チーム」が結成され、平成18年4月に提出された「広域連携を通じた国際競争力強化に向けた提言」を受けて、関係省庁で具体的な連携施策の取り組みが進められてきたものである。

一開港化により、平成19年4月から実施されている入港料の5%低減策と合わせて、船舶関係総料金の約15%低減効果や、とん税、特別とん税（地方譲与税）の納付

手続きが1回に簡素化されるなど、外国貿易船の4割、コンテナ船に限れば6割がこれら3港のうち2港以上に寄港している状況を踏まえた大阪湾諸港の国際競争力の強化が期待されている。しかしながら、港湾物流コスト低減のためには、これら船舶関係料金の他にも民間が提供するサービスを含めた多様な業務が介在しており、今回の措置は、比較的小さな船舶による中国航路の寄港にはメリットがあるが、北米・欧州との大型船による基幹航路への効果は限定的であるとの見方も強い。

物流機能を集中的に向上させる国のスーパー中枢港湾プロジェクトにおいても、阪神港（神戸港、大阪港）は、京浜港（東京港、横浜港）、伊勢湾港（名古屋港、四日市港）とともに指定を受け、大深度・大規模な次世代高規格コンテナターミナルの整備やIT技術を活用した手続きの省力化・システム化などの取り組みがすすめられているが、民間部門を含めた全体のコスト低減策が進まなければ、関西地区の港湾物流の活性化が関東・中部地区に引けをとることなく、国内・国際競争中での地位の向上に結びつくことは難しいとの指摘があり、国の施策とともに、港湾管理者の連携や指導力に期待されるところも大きいと考えられる。

■ 中央防災会議 ー中部圏・近畿圏での内陸地震の被害想定公表ー

政府の中央防災会議は、平成19年11月1日、「東南海、南海地震等に関する専門調査会」を開催し、中部圏と近畿圏において想定される13の内陸直下型地震の被害想定結果を公表した。

中央防災会議は、内閣の重要政策に関する会議の一つとして、内閣総理大臣をはじめとする全閣僚、指定公共機関及び学識経験者により構成され、防災基本計画の作成・修正など防災に関する重要事項の審議等を行っている。また、専門的事項を調査するため、現在まで14の専門調査会を設置している。平成16年11月に「東南海、南海地震等に関する専門調査会」を設置し、①東南海・南海地震の防災対策、②中部圏・近畿圏における大都市で発生する直下型地震への防災対策について検討を進めてきた。

同専門調査会は、中部圏・近畿圏への影響が懸念される39の活断層帯、及び名古屋、阪神地域の直下型地震を想定し、震度分布、被害想定、防災対策等について検討していくこととしている。今回公表したのは、このうち名古屋、京都、大阪、神戸など大都市地域に存在する11の活断層と、発見されていない名古屋、阪神地域の直下の活断層について、阪神・淡路大震災など過去の地震被害の実態を踏まえた被害の想定結果。

これによると、大阪府中心部にある上町断層帯の地震

(M7.6)では、最大で死者が約42,000人、建物被害（全壊棟数・焼失棟数）の合計が約97万棟となる大きな被害を受ける。また、名古屋市を含む愛知県西部にある猿投一高浜断層帯の地震（M7.6）では、同じく死者が約11,000人、建物被害の合計が約30万棟となる。

中央防災会議がこれまで公表した地震の被害想定としては、東南海・南海地震（M8.6）の死者約18,000人、建物被害約36万棟、首都直下の東京湾北部地震（M7.3）の死者約11,000人、建物被害約85万棟などがあるが、これと比較しても上町断層帯の地震は最大となるなど大きな被害となる。これは大阪や名古屋の都心部で、沖積層が広く分布し地震の揺れが増幅しやすいこと、さらに都心部の周辺で老朽木造密集市街地が分布しているため多くの建物全壊の被害が想定されることによる。

この結果は、国として老朽木造住宅の危険性を認識するとともに、国民に対して警鐘を発する重要な意味合いを持っている。住宅の耐震化は、どこで地震がおこるのか分からない日本で、人の命を守る不可欠の取組みといえる。既存住宅の耐震化が進まないのは、技術的な問題もあるが、国や自治体など行政と国民の意識が欠けていることも指摘されている。この結果を受け、具体策な対策をどのように進めるのが急務となる。

■ 全国学力・学習状況調査

文部科学省は、平成19年4月24日、全国のすべての小学6年生・中学3年生を対象に「全国学力・学習状況調査」を実施した。教育及び教育施策の成果と課題を検証し、その改善を図ることを目的とする本調査には、公立・国立・私立あわせて約3万2千校の小・中学校、220万人を超える児童生徒が参加した。国による、特定学年全員を対象とした調査は中学校では43年ぶり、小学校では初めてとなる。内容としては、国語及び算数・数学の「教科に関する調査」と生活習慣や学習習慣に関する「質問紙調査」が含まれる。さらに、教科に関する調査には、身に付けておくべき「知識」を問うA問題と、知識・技能等を実生活で「活用」する力を問うB問題が含まれ、また、質問紙調査には、学習意欲、学習環境等についてたずねる「児童生徒に対する調査」と、指導方法に関する取組や人的・物的な教育条件の整備の状況等についてたずねる「学校に対する調査」が含まれる。

10月24日には文部科学省から結果が公表された。全国的に見て、教科の平均正答率は、A問題で70～80%台だったのに対し、B問題では60～70%と低く、児童生徒の活用力に課題を残す結果となった。また、教科に関する調査と質問紙調査との関連では、「家で学校の宿題をする」、「朝食を毎日食べる」、「人の気持ちが分かる人間になり

たいと思う」、「学校のきまり・規則を守っている」等と回答した児童生徒の方が正答率が高くなる傾向があった。さらに、文部科学省は、都道府県毎の状況も公表したが、平均正答率を見ると、ほとんどの都道府県が平均正答率の±5%の範囲内にあり、全体としてばらつきは小さいものの、一部には開きもみられた。なお、高校1年生を対象として昨年度実施され、12月4日に結果が公表されたOECDの「生徒の学習到達度調査」(PISA)においても、「科学的活用力」「数学的活用力」「読解力」の全分野で日本の順位が後退し、活用力に関する課題が改めて浮き彫りになった。

今回の調査結果を受けて、すべての都道府県・指定都市において、文部科学省からの委託により検証改善委員会を設置し、域内の教育施策等の成果や課題を把握・検証するとともに、「学校改善支援プラン」の作成を行うこととなっている。また、文部科学省は、中央教育審議会に調査結果を報告し、今後、PISA調査の結果もあわせ、国語力の育成、理数教育の充実等の視点を学習指導要領の改訂に反映させていく予定である。

なお、文部科学省では、今後も毎年、同調査を継続実施していきたいとしている。

■ 地方再生戦略

政府の地域活性化統合本部(本部長 福田総理大臣)は平成19年11月30日、増田総務大臣が中心になって取りまとめた、都市と地方の格差是正のために省庁が連携して取り組む「地方再生戦略」を決定した。

同戦略は、地方再生を国の最重要課題と位置付け、その基本理念の中で、地方と都市がともに支え合う「共生」の考え方を国民全体が共有することが重要であり、地方の衰退を食い止めるための道筋を明確に定め、取り組みを長期にわたって継続することで福田内閣の目指す「希望と安心の国づくり」を実現するとし、(1)補完性、(2)自立、(3)共生、(4)総合性、(5)透明性の地方再生5原則により施策を推進するものとしている。

具体策としてはまず、政府の一体的支援として、民間からの提案にも柔軟に対応するため、あらかじめメニューを定めず、地域の自由な取り組みをそのまま受け止め、国が直接支援する「地方の元気再生事業」を創設した。これは、3年間の予定でプロジェクトを公募し、毎年度数千万円ずつ事業費を交付し、専門家を派遣するなどソフト分野を中心に立ち上がり段階を支援するというものである。また、全国8ブロック別に参事官を置き、企画

から実施までの間、助言や各省庁との調整を行い、自治体や民間団体に直接出向いて相談に応じるとしており、各省庁にまたがることが多い地方政策の円滑な進展が期待される。

一方、政府の一体的な施策として、対象地域を「地方都市」「農山漁村」「基礎的条件的に厳しい集落」の三つに分類し、都市から地方への移住・交流促進、農業と商工業の連携強化などの施策を列挙している。ただし、これについては、内容の大半は各省庁が来年度予算の概算要求に盛り込んだ地域活性化関連施策にすぎず、新鮮味に欠けるとの批判がある。

当戦略については、自ら元気を取り戻そうとする地方に国の支援が得られることで事業の実施が期待される一方、時限的でもあることから、地方はこれをあくまでも側面からの支援ととらえ、地域の活性化には主体的に取り組む必要があるとの指摘がある。また、事業を興すだけでは活性化策として不十分であり、安定した財源の確保が必要であるが、現在政府内でも地方消費税の拡充と法人2税の見直しについて議論が分かれているなど、この面での方向性の確立が待たれている。

■ ヒト人工多能性幹細胞（ヒト iPS 細胞）

2007年11月、京都大学山中伸弥教授のグループが、成人の皮膚細胞から別の臓器・組織の細胞に変化する能力を持つ「ヒト人工多能性幹細胞（ヒト iPS 細胞：induced pluripotent stem cell）」の作製に世界で初めて成功した。iPS 細胞は、受精卵を使用する胚性幹細胞（ES 細胞：embryonic stem cell）や、日本では禁止されている卵子を使用するクローン ES 細胞といった多能性幹細胞と異なり倫理的批判が少なく、また、他人の細胞である ES 細胞から分化した細胞を患者に移植した際に起こる拒絶反応も、患者本人の細胞から作った iPS 細胞であれば発生しないという画期的な特徴を持つ。今後、病気や事故で損なわれた臓器や組織を作って補う再生医療の研究は、iPS 細胞を中心に展開していくとの見方が強まっている。

iPS 細胞は、皮膚細胞に 4 種類の遺伝子を導入し約 1 か月培養して作製された。導入した遺伝子が皮膚細胞の性質を初期化し、様々な組織へと変化する能力を取り戻させる働きをしているとみられ、神経や筋肉、肝臓など約十種類の細胞に成長することも確認されている。京大グループが2006年8月に世界初のマウス iPS 細胞の作製を発表して以来、世界の研究者がヒトの細胞での成功を目指してしのぎを削っていた。競争相手の米ウィスコ

ンシン大も京大とほぼ同時に、うち 2 つが京大とは異なる 4 種類の遺伝子を使用し、胎児及び新生児の皮膚細胞からヒト iPS 細胞の作製に成功している。

iPS 細胞は、再生医療のほかにも、患者の細胞から作製された疾患部位の細胞を使った、発がん等病気のメカニズム解明や薬剤の効果判定等創薬への活用も期待される。ただ、今後の臨床応用等に向け、現時点では遺伝子の導入に発がんとの関連が指摘されるウイルスを使っていることなど、安全性が保証されておらず、こうした課題を克服する必要がある。

今後、研究用 iPS 細胞バンクの整備や大量培養の方法の開発が重要となるほか、iPS 細胞からは理論上精子や卵子も作ることが可能であるため、無精子症など生殖補助医療への可能性が広がる反面、男性細胞由来の卵子や、女性細胞由来の精子など、新たな倫理問題となる可能性もあり、すでに法規制の枠組みが定められている生殖細胞の遺伝子組み替えやクローン人間づくりと同様、iPS 細胞を用いた研究を進めるためのルールづくりが必要となる。また、iPS 細胞の研究で日本を追随する米国では国を挙げての研究支援が動き出しており、日本が主導権を握れるよう早急な環境づくりが求められている。

■ 月周回衛星「かぐや」

2007年9月14日に、独立行政法人宇宙航空研究開発機構が主導して開発した H2A ロケット 13 号機が鹿児島県の種子島宇宙センターから打ち上げられた。月周回衛星「かぐや」は、同ロケットに搭載された日本で 2 番目の月探査機で、箱型の親機（主衛星）と八角柱形の二つの子機（子衛星）で構成されている。地球を大きく 2 周半した後に、10月上旬ごろに月周回軌道に達し、月を周回しながら月誕生などの解明につながる内部の構造を調査する。1960年から1970年代の米のアポロ計画以来、約40年ぶりの本格的な月の探査といわれている。

親機は月の両極を通る高度約100キロメートルの円軌道を回り、レーダーやカメラなど14種類の観測機器で地形や元素、鉱物、磁場などの分布を高い精度で調べ、楕円軌道を回る子機と連携しながら、重力の分布なども解明する。月の磁場などを観測する装置・機器の機能や状態などを点検しながら、約1年をかけて観測を実施する。親機は縦横2.1メートル、高さ4.8メートル、重量約3トン。子機は縦横1メートル、高さ65センチ、重量約50キロ。総事業費は、開発費、地上設備を含め約550億円。公募で約41万人分の名前とメッセージが機体に搭載されている。

同機構は11月28日、月周回衛星「かぐや」が撮影した月のカメラ画像や観測データなどをもとに、月面の立体画像を作り公開した。地球から見えない月の裏側の北極付近を二台のカメラで別の角度から撮影し、三次元処理を施すとともに、地形等を多面的かつきめ細かく分析を行った。それによれば、撮影された月面の凹凸を個々に分析することによって、それぞれの地形が新しいのか、古いのかを見極めることができた。この結果は将来、月面に基地を建設する場合を想定し、その建設候補地を選定するときの裏づけデータにも活用できる。また、画像からは、月面の様子が約十メートル四方の精緻さで把握できる。これまでの月の探査で発見できなかった小型のクレーターが多数存在していることが分かり、同機構は「クレーターに、まず名前をつける必要がある」と話している。併せて同機構は、月の南極付近の立体画像も公開した。

月の起源は地球と同じ約45億年前と判明しているが、その形成過程は地球からの一部分離や天体衝突など諸説がある。月周回衛星「かぐや」の探索によって、その解明や新たな発見が期待されている。

■ 神戸市特定建築物耐震診断補助事業

神戸市は、平成19年11月より、市内の民間建築物のうち、学校・病院・福祉施設、及び地震発生時に通行を確保すべき道路沿道の建築物の耐震診断費用の一部を補助する事業を始めた。

阪神・淡路大震災で直接的に亡くなられた方のうち、住宅・建築物の倒壊等によって亡くなられた方が約9割を占めることが明らかになっており、神戸市はこれまでも被災都市として、住宅・建築物の耐震化が重要と考え、耐震化促進に関する施策を進めてきたが、平成18年1月に「建築物の耐震改修の促進に関する法律（耐震改修促進法）」が改正施行され、平成27年までに建築物の耐震化率を少なくとも9割にすることを目標とする国の基本方針が示された。

そこで神戸市では、市立学校をはじめとした公共建築物の耐震化を進めるとともに、生活の基本となる「すまい」に関する、無料耐震診断、耐震改修補助、家具固定費補助などの事業に加えて、住宅以外の建築物に対する

支援制度を創設するものである。

当制度では、民間建築物のうち、地震時に避難所などの重要な施設となる学校、病院、福祉施設（面積・階数の要件あり）について、また、神戸市地域防災計画に定める緊急輸送道路全線を「地震発生時に通行を確保すべき道路」と指定し、その沿道の建築物（高さが概ね道路幅員の2分の1以上。住宅は除く）について、耐震診断費用の一部を補助することとした。（費用の3分の2以内、かつ100万円以内）

耐震改修促進法では、耐震化の取り組みを計画的に進めるため、耐震化の数値目標や具体的な施策を盛り込んだ、地方自治体の「耐震改修促進計画」の策定をうたっているが、神戸市でも、市内の建築物耐震化率の現状と目標、及び実現のための方策等を示した「神戸市耐震改修促進計画」を策定し、支援施策のPRを積極的に行うとともに、地域団体や関係団体と連携し、市内建築物の耐震化を総合的に促進することとしている。

■ 北須磨団地のパートナーシップ協定締結

平成19年10月23日、北須磨団地自治会と神戸市の間で「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」に基づく「北須磨団地地区『友愛のまち』パートナーシップ協定」が締結された。条例に基づくパートナーシップ協定としては市内2例目となり、この協定により地域力のさらなるパワーアップを目指すことになる。

北須磨団地は、昭和42年のまち開きから40年を迎え、これまで自治会が中心となって、「面識社会」づくりを積極的に進めてきた。また、地域住民のニーズを的確に捉え、将来を見据えた先進的なまちづくりと地域活動により、住民同士の絆はとても深いものとなっている。このことは、平成18年度に神戸都市問題研究所が主宰した「ソーシャルキャピタル協働政策研究会」の中でも明らかとなっており、地域が持つ力を最大限発揮してきたと言える。

しかし、40周年記念の一環として、これまでのまちづくりを振り返った「40年の40人のワークショップ」では、自分たちのまちの誇れる所が再確認される一方、今後のまちの将来像を描くなかでは、特に高齢者、交流・共生、子育てなどをキーワードにして、これまでの地域づくりを「持続」させていくことが大きな課題であることも浮かびあがった。

これらの課題について、地域と神戸市が一体となって

解決する関係（パートナーシップ関係）を築くため、平成19年7月には、地域住民と行政職員が同じテーブルについて「これからの北須磨団地を考えるワークショップ」を行い、「安全・安心」「健康・福祉」「子ども・子育て」「環境・マナー」という包括的な分野において、協定のベースとなる「地域・行政・協働」それぞれの役割を一緒に考えていった。

その後、地域と行政の話し合いによって、協定案や地域パブリックコメント（お知らせと意見募集）の検討を積み重ね、全戸を対象とした意見募集では、より良いまちの将来のための期待、提案など、132件ものさまざまな意見が出され、全ての意見と考え方を地域内の広報紙である「自治会ニュース」によって全戸へのお知らせを行った。

このように協働でつくりあげていった協定であるが、今後は、協定に基づく仕組みである「パートナーシップ会議」（地域と行政が互いの計画の情報提供や意見交換を行うことで行政の縦割りを横につなぐ場）をどのように運営していくかが大きな鍵となる。この新たな取り組みにより、約3年という協定期間中にどれだけのが実践できるか、そして、北須磨団地の住民にとってどのような効果（≒意識の変化）があるかを検証していく必要がある。

神戸市行財政改善懇談会 受益と負担に関するワーキンググループ報告書（概要）

平成19年6月
神戸市行財政局

[問い合わせ先：行政経営課 TEL 078-322-6222]

1. 趣旨

人口減少・少子高齢化が神戸市財政に与える影響を推計し、現行の行政サービスと税・利用料などの市民負担との関係、すなわち「受益と負担」の関係をどのような視点で見直していくべきかを検討するため、「神戸市行財政改善懇談会・受益と負担に関するワーキンググループ」が平成18年8月に設置された。その後議論を重ね報告書がまとまり、平成19年6月20日に提出されたので、その概要を紹介する。

〔受益と負担に関するワーキンググループ委員〕

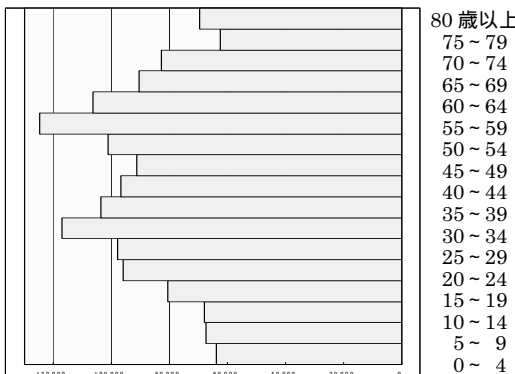
伊多波良雄（同志社大学経済学部教授）
小塩隆士（神戸大学大学院経済学研究科教授）
藤岡秀英（神戸大学大学院経済学研究科准教授）

2. 報告書（概要）

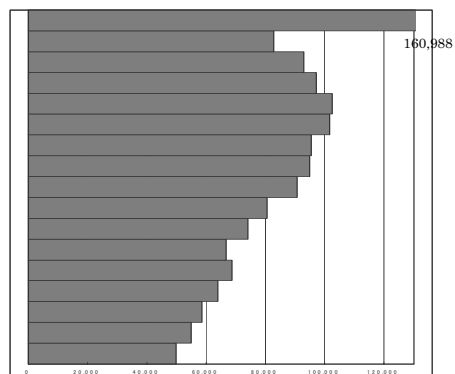
【神戸市を取り巻く環境は、今後、次のように変化すると予測される】

- 人口が減少し、高齢者層がマイノリティからマジョリティに
- 税収の伸び悩みと福祉関連経費の増加
- 人口構成の変化だけで、2030年度には、単年度▲1,042億円・累計▲1兆7,994億円のインパクト

〔高齢化率の増加〕2005年：20.1%

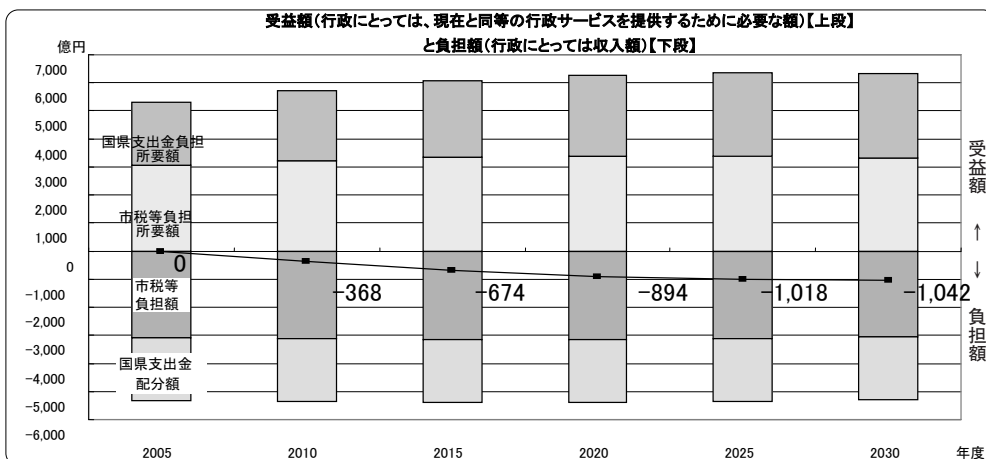


2030年：30.2%



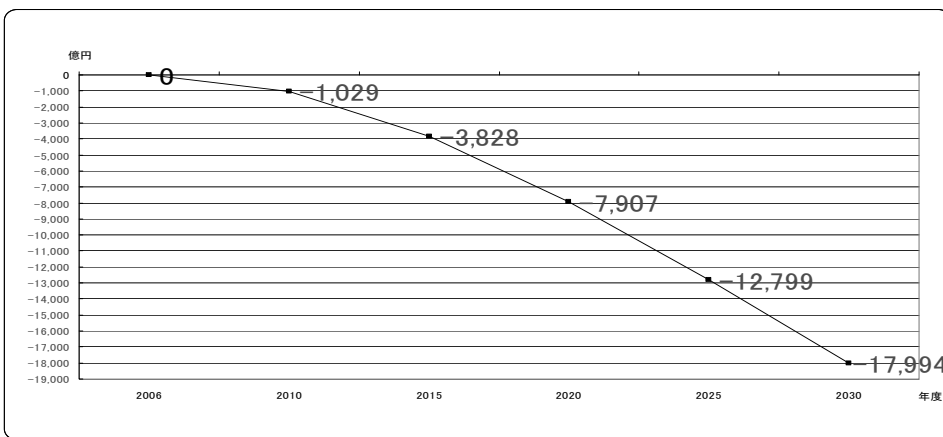
※高齢化率:総人口に占める65歳以上人口の割合

[受益超過額（負担の不足額）の将来推計（単年度ベース）]



[2006年度における負担の不足額が0になっているが、予算では55億円の財源対策を講じており、実質的には赤字となっている。なお、2007年度予算では実質的な赤字が130億円に拡大している。]

[受益超過額（負担の不足額）の将来推計（累積ベース）]



【この予測から分かることは】

- 現行制度の持続は不可能。もはや、我々は負担を先送りすることはできない
 - ・ 将来世代の負担が過重とならないよう、受益と負担を均衡する方向で解決する必要がある
 - ・ 問題が顕在化してから突然負担が増加するのでは耐えられない。今から着実に準備し対応すること

【受益と負担を見直す視点を考えてみると】

- 視点 1：負担を論じる際に常に考慮すべき要素として→「所得」
- 視点 2：これから人口構成において多数を占め、大きな影響を及ぼす要素として→「高齢者層」
- 視点 3：市民ニーズ多様化で行政主導に限界。社会そのものを考える→「これからの市民社会のあり方」



【3つの見直しの視点に沿って、論点を整理してみる】

見直しの視点 1 「所得」

——さまざまな施策は、「所得に着目した施策」と「年齢など所得以外の視点で設定された施策」に分

類される。

【1】所得に着目して設定された施策

- ①そもそも**所得の捕捉は公平・正確**になされているか。また、所得捕捉の単位は、施策趣旨に照らして、個人単位と世帯単位で行う両者のケースがあるが、世帯単位で捕捉することが適切な場合には、複数の対象者の合算となるため、より公平・正確な所得捕捉がなされているか
- ②施策対象者の負担能力が異なれば、負担額も応分の異なった設定になっているか（**垂直的公平**）。また、負担能力が同等であれば、同等の負担額ないしは受益額になっているか（**水平的公平**）
- ③ある施策対象者が、他の施策からもサービスを受けている場合、**それらを合算して受ける行政サービスの水準**は、他の同等の所得レベル（負担能力）の者と比べて妥当か
※所得以外の観点で設定された施策についても、たとえば「とくに低所得の場合に別途の扱いをする」旨の規定があれば、その部分については、上記チェックを行うこととなる。

【2】所得以外の視点で設定された施策

(1)「特定年齢層」「居住者」などの属性に基づいて対象者が限定されている場合

- ①そもそも対象者の範囲の設定が、**施策目的に照らして真に必要な人を、もれなく・だぶりなく・はみだしなく対象**としているか
- ②対象者のなかで、**実際に利用する人と利用しない人が発生していないか**
- ③選択的で個人に受益が帰属するサービスについては、**市場提供価格から出発**して、当該サービスの公共性の度合いから、どの程度の減額なら社会的に受け入れられるかを国・他都市との比較等も参考にしながら考えて、利用料を設定しているか（減額幅＝税負担）

(2) 対象者が限定されていない場合

すべての市民に同程度の受益があることから例外的に全額を税でまかなう場合に、その要件は下記のように限定的に定められているか

- ①サービスが**公共財**としての性格（非排除性[特定の人を選ばず、サービスがすべての人に及んでしまう性質]と非競合性[誰かが利用していても他の人の利用を妨げられない性質]）を持っているとき
- ②個別に利用料を徴収すると**徴収費用がかかりすぎる**ため、利用料として支払うより、市民全体が税の形で支払う（当該サービスを税でまかなうことと同じ意味）ほうが適切なとき
- ③**明確な政策誘導目的**や**社会的価値**を有するとき

見直しの視点2 「高齢者層」

——今後、時の経過とともに高齢者層が増加してくることから、ここでは時間軸をもとに整理を試みる。

【1】「時間軸＝現在」での論点

■同一のサービスについて、年齢階層ごとに負担額に差を設けることは妥当か

※従来、「高齢になれば所得が減る」との前提で、年齢を所得の代理変数として扱ってきたが、現在では、高齢者層のなかでも所得が広汎に分布し、年齢別所得は必ずしも高齢者層が低いわけではない。年齢よりも所得に着目して考えることが重要。

【2】「時間軸＝現在～将来」での論点

■現在の負担者（＝勤労者）が、将来に財政上の制約から、現在水準の受益を受けられない見込みのもの、将来に向けて維持することが難しいと思われる行政サービスは着実に見直すこと

■個別サービスに要する現在の費用のみならず、将来世代への負担の増加も含めた費用も明らかにして、適切な施策選択が行えるように、市民への説明責任を果たすこと

【3】上記の各論点から受益と負担を見直す際の留意点

- 見直し内容は、「高齢者層と勤労者層」「高齢者層と若年者層」など、世代間の公平に資するか

見直しの視点1と視点2の双方に関することとして・・・「政策誘導」と「モラルハザード」

【1】政策誘導を目的とした施策

「社会参加促進・健康増進」「教育を促す」など、政策誘導目的のために、公共施設で高齢者・大人・小人についてなど異なる料金設定を行っている場合があるが、次の各項目を検証する必要がある。

- ①差をつける水準は妥当か
- ②設定した「差」は、将来にわたって維持できるのか。「維持すべき公共性」はあるのか
- ③政策目的に対して、そのサービスの利用料に差を求める方法がもっとも有効か

【2】モラルハザード

無償化や著しい低料金設定の弊害として、「サービスの利用量等を適正にしよう」という動機付けがなされず、最適な資源配分を損なう可能性がある。適正な利用者負担を求めることで、真の行政需要を見極めることが重要である。

見直しの視点3 「これからの市民社会のあり方を考える」

——本格的な人口減少・少子高齢社会では、制度論のみならず、「市民社会のあるべき姿の考察を通じて、公共サービス提供のあり方をとらえていく」という視点を忘れてはならない。

- 今後の公共の担い手は、行政のみならず、多様な人々や組織によって支えられるという方向に向かっており、そうしたネットワークの中で、それぞれが適切な役割を果たしていくことが求められている。
- 地域を中心としたネットワーク全体でサービスを提供することの意味は、次の2点。
 - ①あるサービスを必要とする人にとって最も身近な供給主体こそが、迅速・的確に対応できる
 - ②サービスの受益者（潜在的な受益者を含む）が、そのサービスを提供する主体となることで、真に必要なサービスをきめ細かく提供することができる
- 「地域コミュニティの育成→高齢者の社会参加促進→健康維持→介護費・医療費の増嵩抑制」といったシナリオを描くことが重要。
- 多様な担い手で福祉を支えるという観点から、従来の給付事業等やその手法も見直しが必要。

終章 実施に向けて

これまでに示した見直しの3つの視点を踏まえて、これから実際に見直しを行っていく際には将来予測に関する情報も含め、市民に対して十分な説明責任を果たすことが重要である。また、「サービスと税・利用料負担」の関係について、一層わかりやすい解説が必要である。

神戸空港利用者アンケート調査結果

平成19年10月
神戸空港利用推進協議会

[問い合わせ先：神戸市みなと総局空港事業室推進課 TEL 078-322-5038]

1 概要

(1) 調査目的

神戸空港出発便の利用者（搭乗者）を対象に、神戸空港の利用実態や利用者ニーズを把握することによって、より利便性のある空港運営に取り組むための基礎資料とする。

(2) 調査項目

利用航空会社、目的空港、性別、年代、利用目的、往路・復路、出発地・目的地、アクセス交通機関、神戸空港開港以前の利用交通機関、神戸空港利用回数、就航希望路線、その他

(3) 実施日

平成19年7月8日(日)

平成19年7月11日(水)

(4) 実施方法

神戸空港搭乗待合室においてアンケート用紙を配布し、乗客自身に記入いただき、搭乗前に回収する。

(5) 有効回答数（人） 総数 2,755（男性 1,710、女性 1,045）

平成19年7月8日(日)

	男性	女性	総数
アウトバウンド旅客	429	373	802
インバウンド旅客	405	241	646
全体	834	614	1,448

平成19年7月11日(水)

	男性	女性	総数
アウトバウンド旅客	609	344	953
インバウンド旅客	267	87	354
全体	876	431	1,307

※アウトバウンド旅客：神戸市及び近隣地区の居住者等

※インバウンド旅客：就航先の居住者等

(参考) 前回調査の概要

- 実施日 神戸空港発 平成18年 6月2日(金)・6月3日(土)
 相手空港発 新千歳・仙台・新潟：平成18年 6月2日(金)・6月3日(土)
 熊本・鹿児島・那覇：平成18年 6月9日(金)・6月10日(土)
 羽田： 平成18年 6月16日(金)・6月17日(土)
- 調査方法
 調査員が各空港搭乗待合室において、乗客に対しヒアリング形式で聞き取りを行い、調査員が調査票に記入する。
- 有効回答数(人) 総数 1,888 (男性 1,116, 女性 772)

2 調査結果

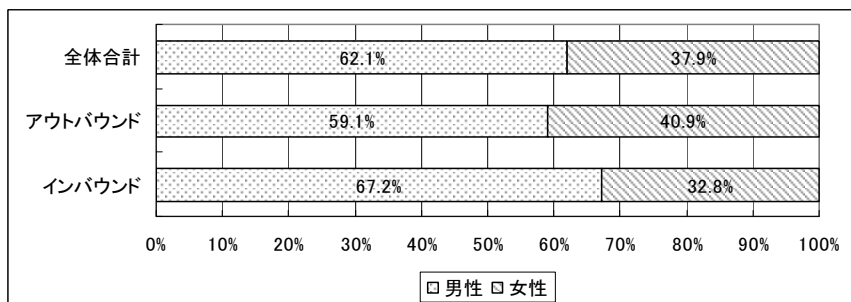
(1) 男女別

全体として「男性」(62.1%)の割合が「女性」(37.9%)より高く、特に「インバウンド」(67.2%)において「男性」の割合が高い。

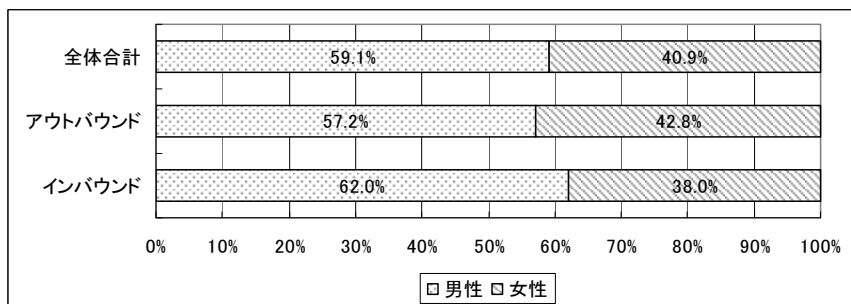
この傾向は前回調査(平成18年6月、以下同じ)とほぼ同じであった。

	今回調査	前回調査
「男性」	62.1%	59.1%
「女性」	37.9%	40.9%

今回調査(平成19年7月)の結果



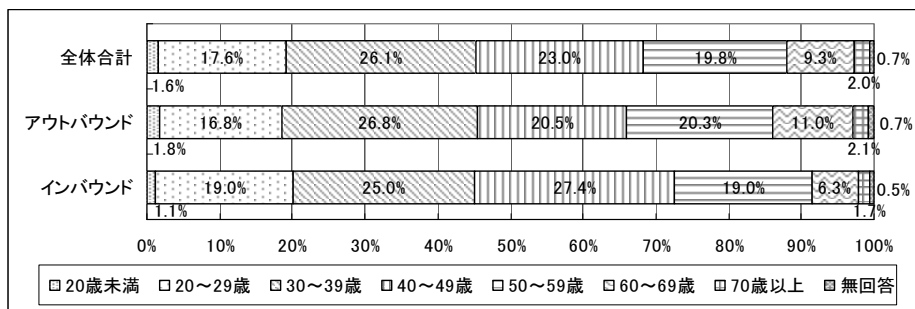
前回調査(平成18年6月)の結果



(2) 年代別

全体として「30歳代」(26.1%)が最も多く、以下、「40歳代」(23.0%)、「50歳代」(19.8%)と続いている。

年代に関する質問は、今回調査で追加した項目である。



(3) アウトバウンド・インバウンド別

全体として「アウトバウンド」の割合が高く、63.7%を占めている。

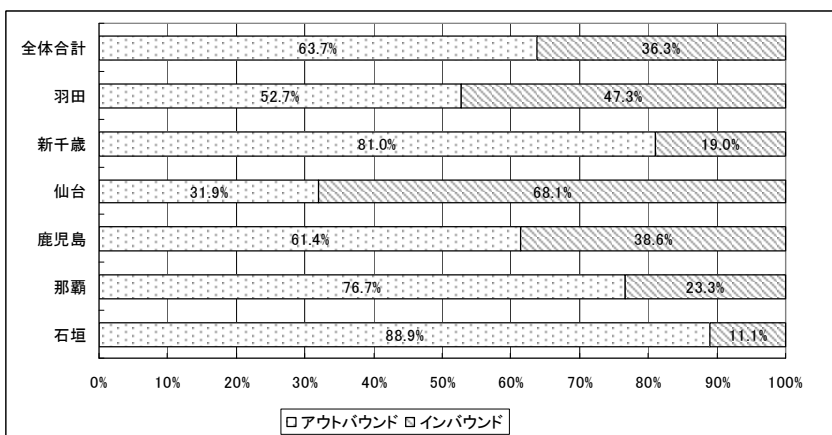
この傾向は前回調査とほぼ同じであった。

	今回調査	前回調査
「アウトバウンド」	63.7%	60.8%
「インバウンド」	36.3%	39.2%

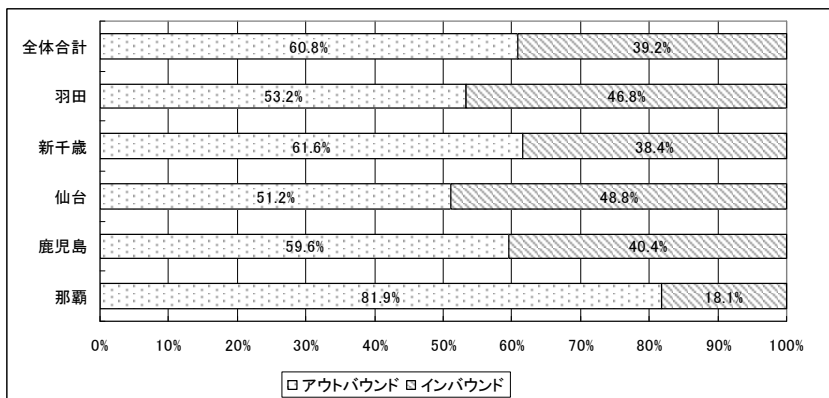
路線別では、「新千歳」が81.0%、「那覇」が76.7%、「石垣」が88.9%と、「アウトバウンド」の割合が高くなっている。

「羽田」では「アウトバウンド」が52.7%、「インバウンド」が47.3%で、「アウトバウンド」と「インバウンド」の差が少なかった。

今回調査（平成19年7月）の結果



前回調査（平成18年6月）の結果（新潟、熊本は省略，以下同じ）



(4) 利用目的別

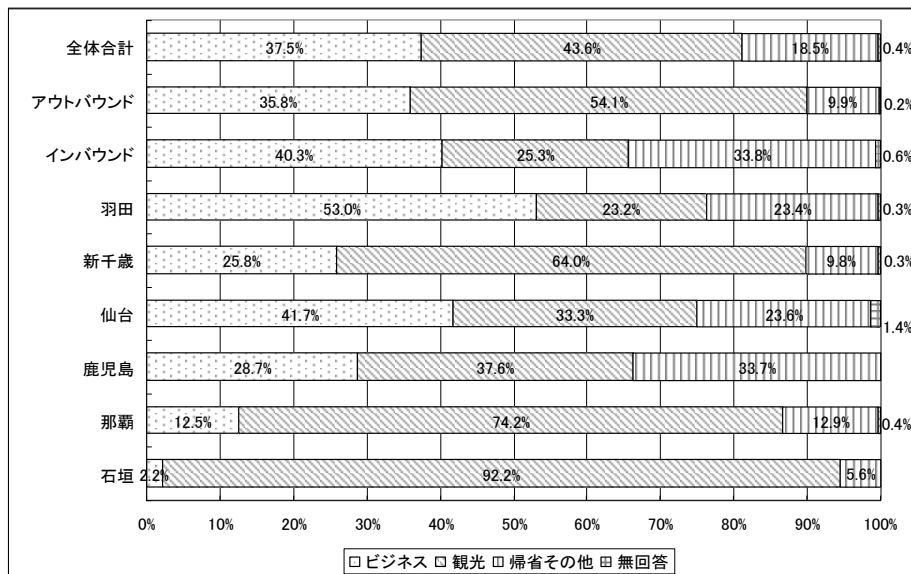
全体として、「観光」(43.6%)の割合が高く，以下「ビジネス」(37.5%)，「帰省その他」(18.5%)と続いている。この傾向は前回調査とほぼ同じであった。

	今回調査	前回調査
「観光」	43.6%	41.4%
「ビジネス」	37.5%	35.6%
「帰省その他」	18.5%	22.2%

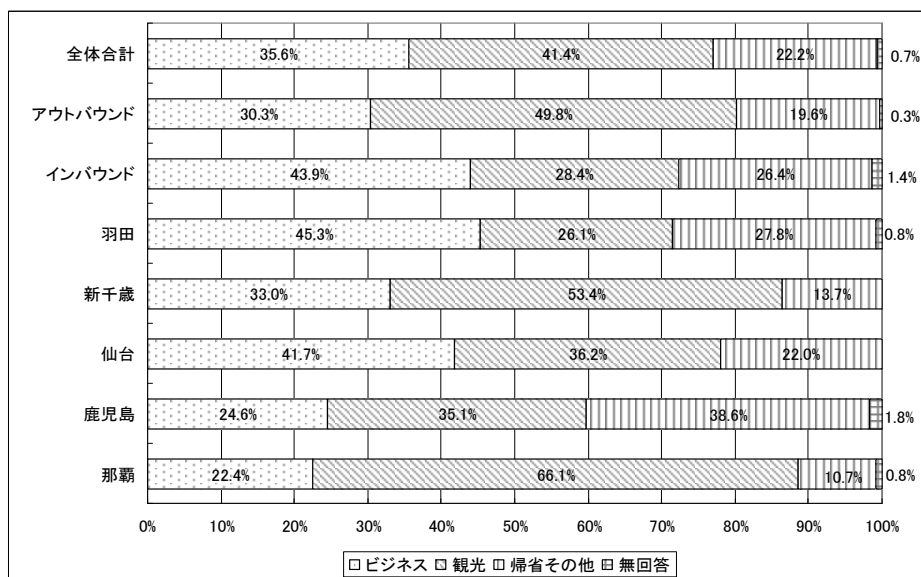
「アウトバウンド」では「観光」(54.1%)の割合が高く，「インバウンド」で「ビジネス」(40.3%)の割合が高かった。

路線別では，「新千歳」が64.0%，「那覇」が74.2%，「石垣」が92.2%と，「観光」の割合が高かった。

今回調査（平成19年7月）の結果



前回調査（平成18年6月）の結果



(5) 出発地・目的地別

全体として、「神戸市」(43.5%)を出発地・目的地とする割合が高く、以下、「神戸市を除く兵庫県」(32.8%),「大阪府北部」(7.4%)と続いている。

傾向としては前回調査と同じであるが、「神戸市」、「大阪府北部」の割合は若干減少し、「神戸市を除く兵庫県」の割合が増加している。

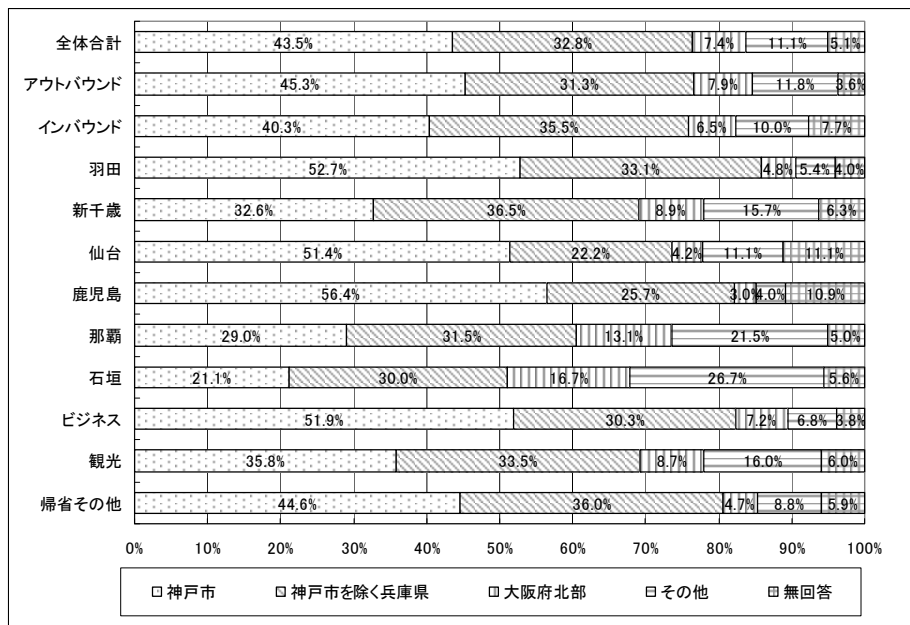
	今回調査	前回調査
「神戸市」	43.5%	49.9%
「神戸市を除く兵庫県」	32.8%	23.6%
「大阪府北部」	7.4%	11.7%

アウトバウンド・インバウンド別では顕著な差は見られなかった。

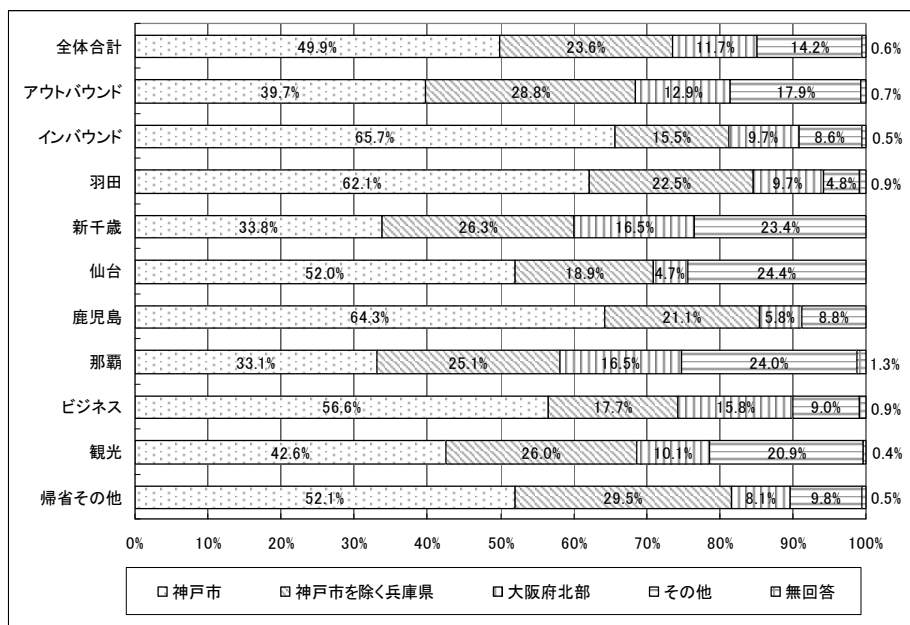
路線別では、「羽田」(52.7%),「仙台」(51.4%),「鹿児島」(56.4%)の路線で、「神戸市」の割合が半数を超えているのに対し、「新千歳」(32.6%),「那覇」(29.0%),「石垣」(21.1%)の各路線では低く、「神戸市」以外の割合が高くなっており、これらの路線が広域的に利用されていることが考えられる。

利用目的別では、「ビジネス」において「神戸市」の割合が51.9%と高いのに対し、「観光」では「神戸市」以外のエリアの割合が高くなっている。

今回調査（平成19年7月）の結果



前回調査（平成18年6月）の結果



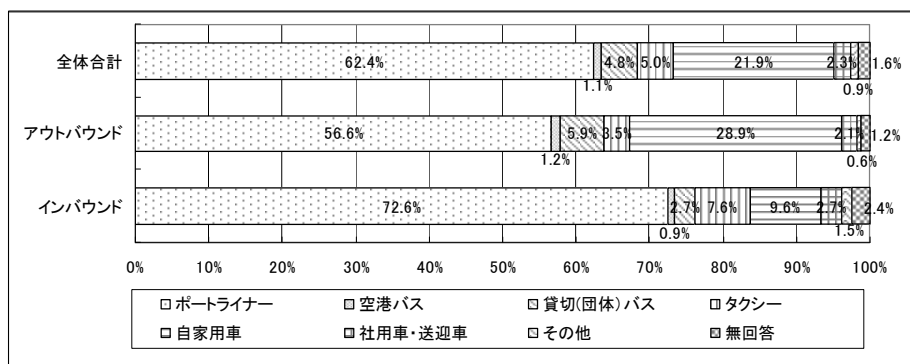
(6) アクセス交通機関別

全体として「ポートライナー」(62.4%)の利用比率が最も高く、次いで「自家用車」(21.9%)の利用比率が高かった。

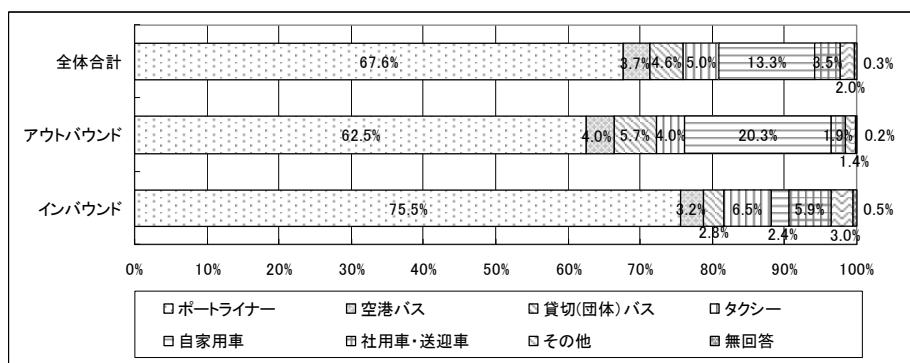
傾向としては前回調査と同じであるが、「ポートライナー」の利用比率は若干減少し、「自家用車」の利用比率が増加している。

	今回調査	前回調査
「ポートライナー」	62.4%	67.6%
「自家用車」	21.9%	13.3%

今回調査（平成19年7月）の結果



前回調査（平成18年6月）の結果



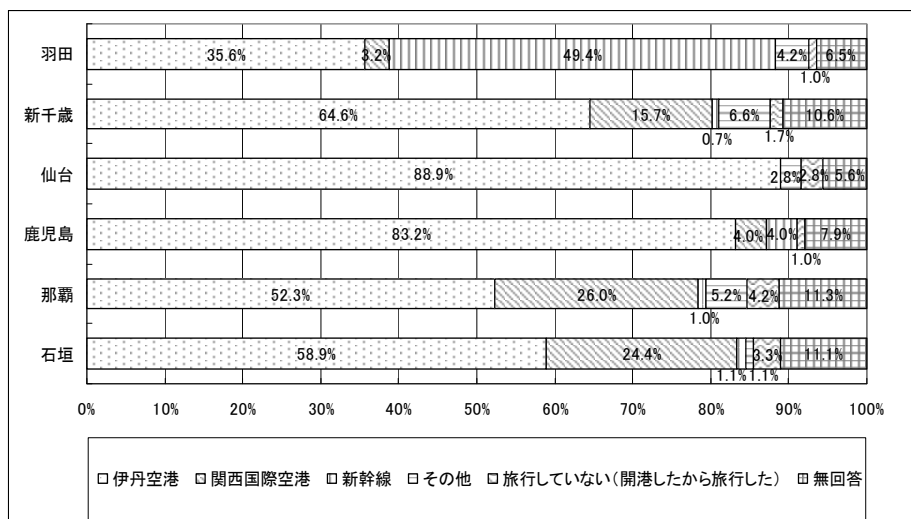
(7) 開港以前の利用交通機関別

「羽田」では、49.4%が「新幹線」を利用したと回答しており、次いで「伊丹空港」(35.6%)となっている。

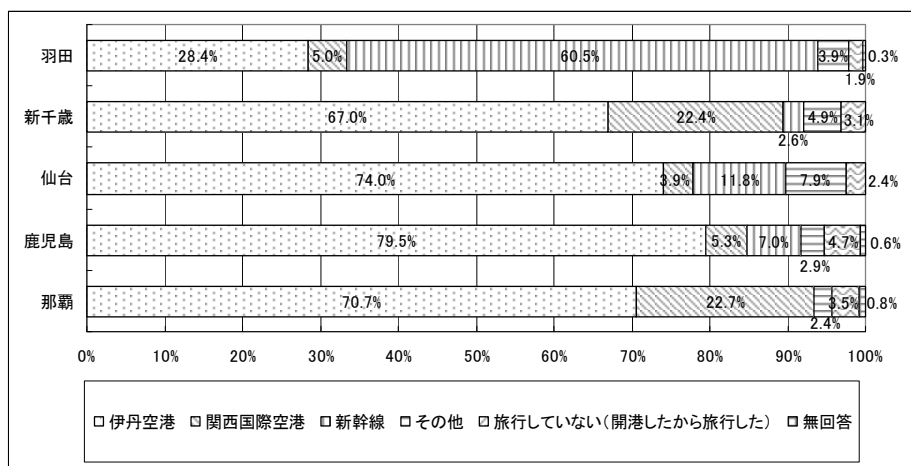
「新千歳」,「那覇」,「石垣」では、伊丹空港(「新千歳」(64.6%),「那覇」(52.3%),「石垣」(58.9%))を利用したとする割合が最も高く、「関西国際空港」(「新千歳」(15.7%),「那覇」(26.0%),「石垣」(24.4%))を利用したとする人も一定割合あった。

「仙台」(88.9%),「鹿児島」(83.2%)ではほとんどが「伊丹空港」を利用したとしている。これらの傾向は、前回調査とほぼ同じであった。

今回調査（平成19年7月）の結果



前回調査（平成18年6月）の結果



(8) 利用回数別

全体として「今回が初めて」(39.2%)の割合が最も高く、次いで「7回目以上」(25.6%)、「2～3回目」(20.7%)と続いている。

前回調査と比較すると、「今回が初めて」の割合は大きく減少しており、「4～6回目」が約2倍に、「7回目以上」が約5倍となっている。「2～3回目」は同程度であった。

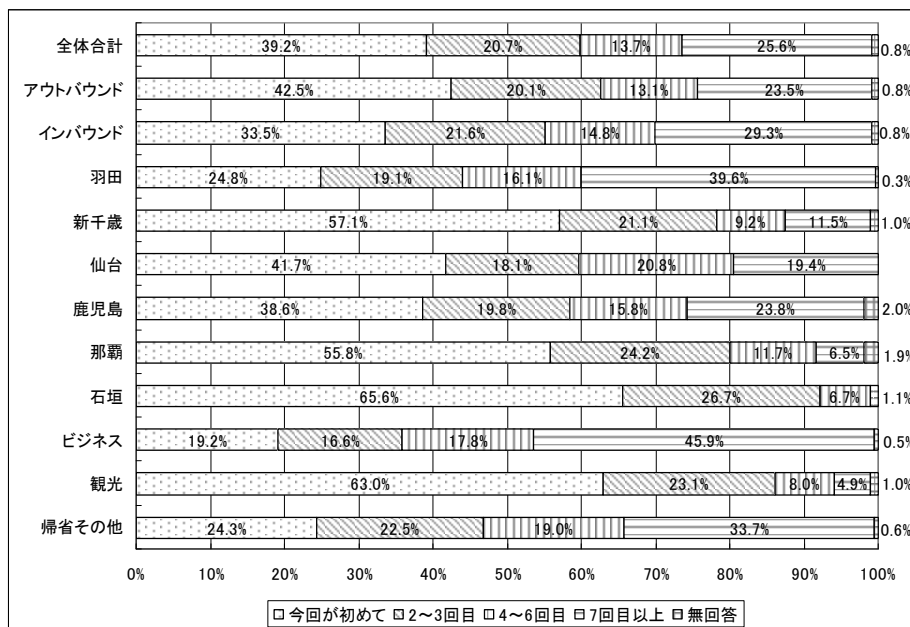
	今回調査	前回調査
「今回が初めて」	39.2%	68.6%
「2～3回目」	20.7%	19.2%
「4～6回目」	13.7%	6.5%
「7回目以上」	25.6%	5.2%

路線別では「羽田」で「7回目以上」の割合が39.6%と最も高くなっている。一方、「新千歳」(57.1%)、「那覇」(55.8%)では「今回が初めて」の割合が高かった。

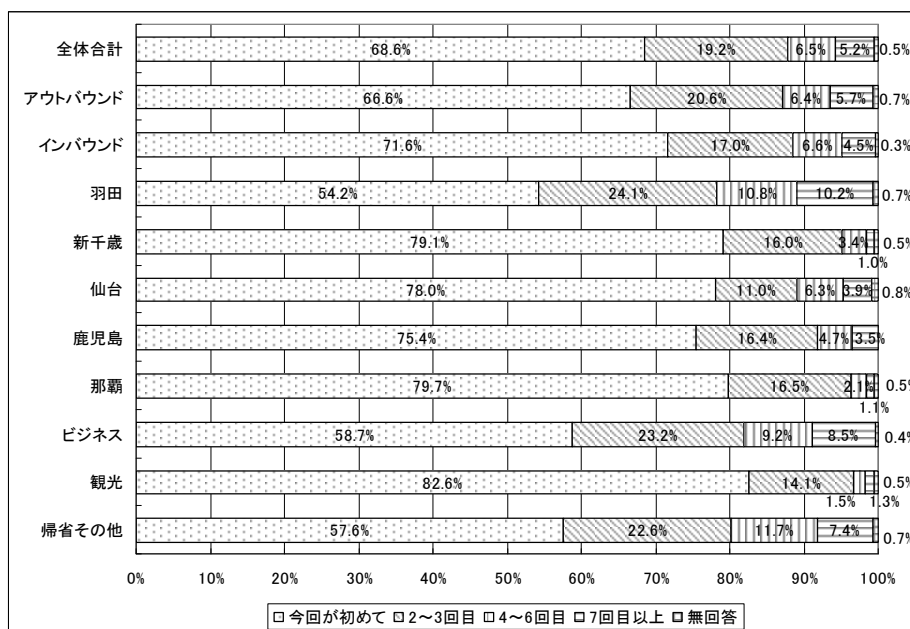
「石垣」は路線が開設されて間もないことから65.6%が「今回が初めて」と回答している。

利用目的別では、「ビジネス」、「帰省その他」で「7回目以上」の割合が高く、「観光」では63%が「今回が初めて」と回答している。

今回調査（平成19年7月）の結果



前回調査（平成18年6月）の結果



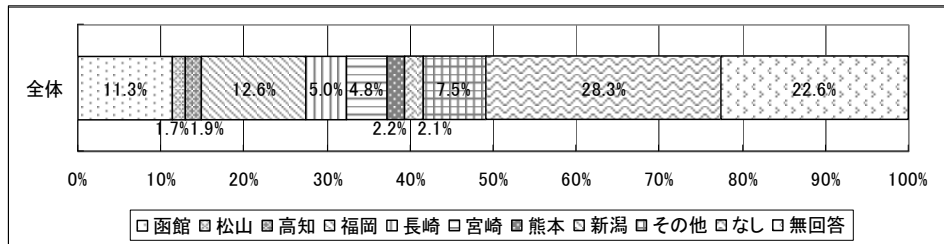
(9) 就航希望路線別

全体で約5割が「希望あり」としており、「福岡」（12.6%）、「函館」（11.3%）、「長崎」（5.0%）、「宮崎」（4.8%）の希望が高かった。

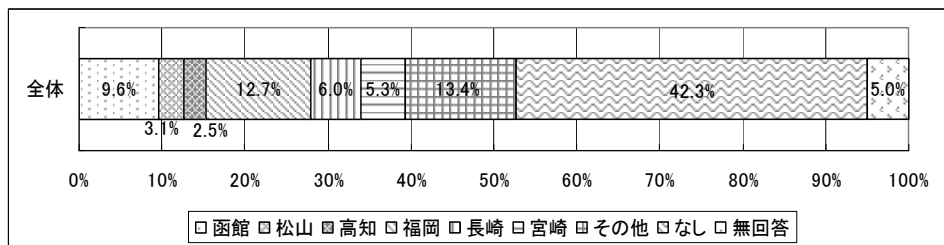
就航希望路線の順位は前回調査と同じであった。

	今回調査	前回調査
「福岡」	12.6%	12.7%
「函館」	11.3%	9.6%
「長崎」	5.0%	6.0%
「宮崎」	4.8%	5.3%

今回調査（平成19年7月）の結果



前回調査（平成18年6月）の結果



(10) 自由意見

① 羽田便について

羽田便に関しては、増便を求める意見が多かった。（早朝・深夜の増便を含む。）その他に便がない時間帯があるため、これを改善するよう求める意見も多かった。

② その他

その他の意見では、「路線に関するもの」、「ポートライナーに関するもの」、「ターミナルビルに関するもの」が多かった。

(ア) 路線に関するもの

路線に関するものでは、仙台・鹿児島便の利便性を高めること（増便）を求める意見、便配置のアンバランスを改善することを求める意見が多かった。

その他、国際線を希望する意見もみられた。

(イ) ポートライナーに関するもの

ポートライナーに関するものでは、空港までの所要時間短縮を求める意見が多かった。その他に、動線の改善を求める意見がみられた。

(ウ) ターミナルビルに関するもの

ターミナルビルに関するものでは、ラウンジがないことを指摘する意見が多かった。

その他に、売店などの充実を含め、待ち時間を有効に過ごせる施設の充実を求める意見もあった。

(エ) その他

その他に駐車場の割引制度の継続を求める意見が多かった。

(付録)

神戸空港 ご利用者アンケート 調査票

◆中学生以上の方を対象としています。

◆出発日時は搭乗券に記載された日時を記入し、その他は該当する番号に○をつけてください。

出発日時	航空会社	目的空港(行先)	性別	年代
日	1. JAL(日本航空)	1. 東京(羽田) 5. 沖縄(那覇)	1. 男	1. 20歳未満 5. 50～59歳
	2. ANA(全日空)	2. 札幌(新千歳) 6. 石垣	2. 女	2. 20～29歳 6. 60～69歳
時 分	3. SKY(スカイマーク)	3. 仙台		3. 30～39歳 7. 70歳以上
		4. 鹿児島	4. 40～49歳	

第1問

今回の主な利用目的は何ですか？

1. ビジネス(出張)	3. 観光(個人旅行)
2. 観光(団体旅行)	4. 帰省その他

第2問

今回のご搭乗は？

1. 往路(行き)	→第3問は質問①にお答えください
2. 復路(帰り)	→第3問は質問②にお答えください

第3問

①本日の出発地はどこですか？(往路(行き)の場合)

1. 神戸市内	3. 大阪府北部(大阪市以北)
2. (神戸市を除く兵庫県内)	4. 大阪府南部(堺市以南)

②今回の主な用務先・観光地等はどこでしたか？(復路(帰り)の場合)

2-1. 神戸市より東側	5. 京都府	
2-2. 神戸市より西側	6. 徳島県	7. その他

第4問

今回、神戸空港までの交通機関として何を利用されましたか？(複数の方は最後に利用された交通機関)

1. ポートライナー	5. 自家用車
2. 空港バス	6. 社用車・送迎車
3. 貸切(団体)バス	7. その他()
4. タクシー	

第5問

今回の行き先について、神戸空港開港前であれば、どのような交通機関・ルートを利用されましたか？

1. 伊丹空港	4. その他()
2. 関西国際空港	5. 旅行していない(ご旅行の方)
3. 新幹線	(開港したから旅行した)

第6問

今回の神戸空港のご利用は何回目ですか？

1. 今回が初めて	3. 4～6回目
2. 2～3回目	4. 7回目以上

第7問(第2問で「1. 往路」とお答えの方)

今後、神戸空港で就航を希望される路線はどこですか？(特に希望される1路線を挙げてください。)

1. 函館	5. 長崎	9. その他()
2. 松山	6. 宮崎	10. なし
3. 高知	7. 熊本	
4. 福岡	8. 新潟	

自由意見欄

(1)羽田便について

(2)その他

◆ご協力ありがとうございました。

人口減少に打ち勝つ都市戦略（概要）

平成18年度神戸市政策研究プロジェクトチーム

[問い合わせ先：働神戸都市問題研究所 TEL 078-252-0984]

神戸市では、市職員の政策立案能力向上のため、中堅管理職員でプロジェクトチームを組織して調査研究を行う「政策研究プロジェクトチーム」制度を平成5年に創設した。（阪神・淡路大震災での中断の後、平成12年度から再開。）本稿は、平成18年度チームの調査研究成果をとりまとめたものの概要である。

はじめに

平成17年度神戸市政策研究プロジェクトチームは、2030年ごろの神戸の姿を想定して、人口減少社会の到来に伴い重点的に検討すべき課題を抽出した。

まず空間面では「人口分布のモザイク化」、「計画団地における建替えの到来」、「地域の豊かな個性の喪失」を、社会面では「身近な地域における安全・安心の確保」、「健康で自立的なライフスタイル」、「地域社会での国際化への対応」、「加速する少子社会」を、経済・財政面では「地域経済の衰退」、「労働力人口の減少」、「行政需要の増大と収入の減少」を、課題として指摘し、その課題解決に向けた政策テーマを示している。

これを受けて、平成18年度政策研究プロジェクトチームでは、人口減少に打ち勝ち持続性・安定性の高い都市運営を推進するという視点から、各政策テーマのいくつかを再編しながら、空間、社会、経済の側面ごとの政策について研究を行い、神戸市への提言としてとりまとめた。

第1章 本研究の課題と本研究テーマの設定

1 17年度の調査結果から導かれた課題

平成17年度調査では、まず、空間面において、①人口分布のモザイク化、②計画団地における建替えの到来、③地域の豊かな個性の喪失を検討課題として掲げている。

- ①「人口分布のモザイク化」については、人口の流動化が進み人口が減少するエリアと増加するエリアに分かれることを示している。そして人口減少エリアでは、i 一部の地域で空き家が大量に発生し、コミュニティの崩壊がはじまる、ii 低密度な市街地が広がり間延びした状態では、都市インフラの維持が困難になる、iii 見守り・生活支援等の必要な高齢者が急増する一方、地域内で支える側の若年層が減少する、などの課題が生ずるとしている。また人口増加エリアでは、保育所や小学校の過密が懸念されるとしている。
- ②「計画団地における建替えの到来」については、多くの計画団地が一斉に建替期を迎えること、入居者の高齢化に伴うオールドタウン化問題が顕在化すること等を指摘している。
- ③「地域の豊かな個性の喪失」については、地域間の人口の流動化や高層マンションの林立により、地域の豊かな個性が喪失するおそれがあるとしている。

次に、社会面では、①身近な地域における安全・安心の確保、②健康で自立的なライフスタイル、③地域社会での国際化への対応、④加速する少子社会を課題として掲げている。

- ①「身近な地域における安全・安心の確保」については、家族の縮小化に伴って、近隣や地域社会との関係性の希薄化をもたらし、共助の機能も低下させることが予想されるとともに、年金問題など世代間の資源配分の不公平性は広がり、今後ますます世代間の対立は顕著になっていくものと考えられるとしている。
- ②「健康で自立的なライフスタイル」については、健康保険や介護保険などの社会保障費はますます増大していき、「健康である」ことが、多くの人のライフスタイルにおいて、今以上に重大な関心事となるとともに、社会にとっても重要な意義を有することになるとしている。
- ③「地域社会での国際化への対応」については、今後、地域で孤立していく外国人居住者がますます増えていくと考えられ、生活習慣の違いからトラブルなどが生じるとしている。
- ④「加速する少子社会」については、少子化をそのまま放置すれば、個人の健康を守り安全で快適でもある社会システムは破壊される恐れさえあると指摘している。

最後に、経済・財政面では、①地域経済の衰退、②労働力人口の減少、③行政需要の増大と収入の減少を課題として掲げている。

- ①「地域経済の衰退」については、就業者人口減少の影響は非常に大きいため、市内総生産が減少することを指摘している。このため、労働生産性の向上、第三次産業の成長、第二次産業衰退の歯止めが重要であるとしている。
- ②「労働力人口の減少」については、労働力を可能な限り確保することが課題であるとしている。
- ③「行政需要の増大と収入の減少」については、国の三位一体改革や地方行政改革によって、多くの事務権限が国から移譲される一方、財政状況は今より厳しくなると指摘している。

2 本研究テーマの設定

空間面では、「まちのコンパクト化―質の高いまちへの凝縮化」を具体化する観点から「長期的な視点に立った市街地の凝縮化の取り組み」を研究テーマとして設定し、まず凝縮化の取り組みがなぜ必要であるか考察を行い、次に神戸市においてめざすべき都市構造を描き、さらにこれを実現するための取り組みについて論じたい。(→ 第2章)

社会面では、「真に地域を支援する仕組みづくり」を取り上げ、人口減少社会に対応できる持続可能な住民自治を構築できるかどうか検討していきたい。また、このように地域住民すべてが自主的に地域課題に取り組むことができるようにするために、従来のガバメント(統治)からガバナンス(協治又は共治)への移行を前提として、地域住民による自治をさらに推進していく必要があると考えている。研究テーマは「持続可能な地域ガバナンスの構築に向けて」とし、地域社会のあるべき姿を考察しながら、自律的で、持続可能な地域運営(地域ガバナンス)ができるしくみについて論じていきたい。(→ 第3章)

経済面では、優れた働き手の確保・育成、地元中小企業の成長・定着・集積、さらに、新たな価値を創出・発信できるまちづくり、海外も含めた新たな広域連携を念頭に置き、神戸市の現状における強みと弱みを十分に分析した上で、持続可能な神戸経済の実現をめざして、既存施策にとられない思い切った施策を提言していきたい。(→ 第4章)

3 人口の推計(参考)

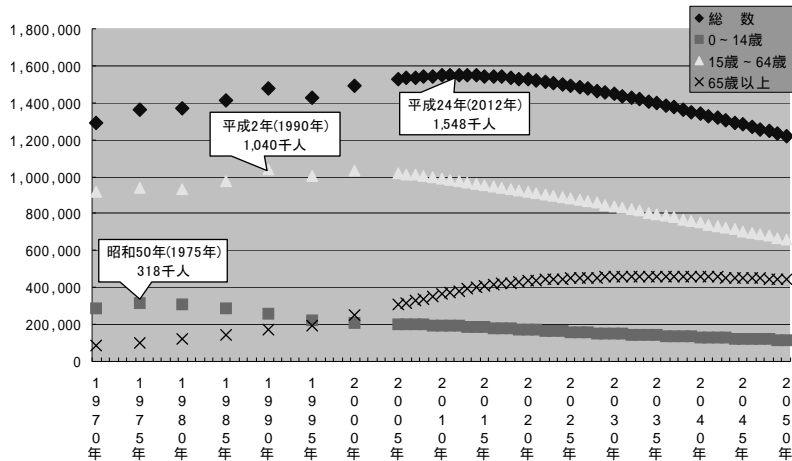
平成17年度の調査では、人口の将来推計にあたり、基準人口や出生率について平成17年9月末現在の住民基本台帳・外国人登録からのデータを使用しているが、その後平成17年国勢調査の結果が公表されたため、今回これを活用して2050年までの将来推計を行った。なお、今回の将来推計でも平成17年度の将来推計と概ね同じ傾向を示している。

表 全市人口推計結果表

(単位：千人)

		総数	0～14歳	15歳～64歳 (生産年齢人口)	65歳以上	高齢化率 (%)
平成17年(実績)	2005年	1,525	200	1,016	305	20.0
平成22年	2010年	1,546	194	989	363	23.4
平成24年	2012年	1,548	190	975	382	24.7
平成27年	2015年	1,545	184	954	407	26.3
平成32年	2020年	1,525	172	918	435	28.5
平成37年	2025年	1,492	161	881	450	30.1
平成42年	2030年	1,447	150	840	457	31.6
平成47年	2035年	1,396	140	797	459	32.9
平成52年	2040年	1,340	131	751	458	34.2
平成57年	2045年	1,281	123	705	453	35.3
平成62年	2050年	1,220	116	661	443	36.3

図 全市人口推計結果



第2章 長期的な視点に立った市街地の凝縮化の取り組み

1 課題と研究テーマについて

神戸市を含め都市においては、これまで自動車の普及率の上昇、道路網の整備、郊外における住宅地の開発や商業施設の立地などが進むなど、都市構造が郊外に拡散する傾向にある。

このような都市構造の拡散は、公共交通の衰退、地球環境や生活環境への負荷、中心市街地の衰退、都市財政への圧迫など、都市の持続性に悪影響に及ぼしているといわれている。

また、今後長期的に、人口減少・少子高齢化の拡大とこれを反映した財政状況の悪化、地球規模の気候変動など、社会・経済の根幹に影響する変化が進展していくことが予測されている。

これらの変化は、都市構造の拡散による悪影響をさらに深刻なものとするのが予測される。その中で都市の持続性を維持するためには、これまで拡散傾向にある都市構造を、逆に凝縮化する方向で意図的に再編することが必要であると考えられる。そこで、都市の持続性を回復させる都市構造のあり方について研究するとともに、その都市構造を実現するための取り組みについて、他都市の事例も参考にしながら考察したい。

2 調査結果

(1) 神戸市の都市構造の現状と将来予測

神戸市の都市構造は、他都市との比較では、公共交通を軸としたコンパクトな形を維持できているが、過去と比較すると、神戸市においても都市構造は拡散化の傾向にあるといえる。

まず、DID（人口集中地区）において面積の増加が人口の伸びを上回っているため、DIDの人口密度も減少し、1980年の約113人/haから、2005年には95人/ha（△15.9%）となっている。今後、2030年まで現在のDID面積の拡大の傾向が継続する一方、DID人口が全市傾向と同じ比率で減少すると仮定した場合、人口密度は81人/ha（2005年の△14.7%）まで低下することになる。

さらに長期的に人口減少傾向が継続するため、DID面積が変わらなければ、人口密度の低落も止まらず、都市構造の空疎化に伴う問題が次第に大きくなっていくものと考えられる。

(2) 都市構造の空疎化を放置した場合の問題点

① 高齢者等の移動の困難性の増大

住居から移動できない高齢者等が増加し、その生活の質が低下するほか、高齢者等による無理な運転による事故が増加する。

② 公共交通の維持が困難

人口と都市機能の分散と自動車利用の進展という悪循環が止まらず、公共交通の需要が減少しその維持が困難となる。

③ 災害への対応が困難

地球温暖化が進み、想定外の降雨などが降る可能性が高くなっていくが、こうした中で、都市構造の空疎化を放置した場合、少子高齢等による地域の防災力の低下や都市財政への圧迫等により、これらの災害への対応が困難となることが想定される。

④ 地域商業の衰退

一定商圈における顧客数の減少により、顧客の高齢化による購買量の減少とあいまって、地域商業が衰退していき、市民生活の質を支える身近な買物場所と地域の核が喪失されることにつながっていく。

⑤ 都市財政の圧迫

都市施設の維持管理、福祉施策等の行政コストが増大する。

⑥ 環境への悪影響

自動車依存率の増加を食い止めることができず、地球環境と生活環境に対する悪影響を放置することになる。

(3) 公共交通を軸とした凝縮型都市構造への転換

都市構造の空疎化に伴う諸問題を回避し持続可能な都市を実現するためには、歩いて暮らせる環境の創出と利用のしやすい公共交通網の維持を重視し、公共交通を軸に都市機能を凝縮することが必要である。また、この凝縮の過程において、今後の異常気象の多発化を見据え、地形的に災害に脆弱な地域から都市機能を計画的に撤退させていくことが必要である。

このことで、市民生活の質の向上と安全・安心の確保を図るとともに、神戸市全体の持続的な発展を確保していく。

① 公共交通を軸として諸機能が凝縮して歩いて暮らせる環境の創出

a 富山市の取組

富山市では、富山市総合計画（平成19年3月策定）において「コンパクトなまちづくり」を掲げ、その下で、都市マスタープラン（平成19年度策定予定）で「公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくり」の実現を目指すとしている。

富山型コンパクトなまちづくりの特徴は、鉄軌道やバスなどの公共交通の活性化を図るとともに、徒歩圏（お団子）を公共交通（串）でつなぐことにより、自動車を自由に使えない市民も日常生活に必要な機能を楽しむ生活環境の形成をめざすというものである。

公共交通の魅力度アップ（高頻度化や低廉なサービスの提供など）で、駅等からの徒歩圏の魅力を高める。また、逆に駅等からの徒歩圏の居住を増やすことによって、公共交通の存続と活性化を図っていくと

している。

b 名古屋市の取組

「駅を中心にしたまちづくりの促進」として、徒歩での移動や公共交通の利用がしやすい、人と環境にやさしいまちづくりに向け、鉄道駅周辺に多様な都市機能を適度な密度で機能的に配置し、駅周辺における人口を現状の130万人から1万人以上の増をめざすとしている。まず、駅を中心に駅隣接街区とこれを囲む駅勢圏を設定し、駅隣街区では生活利便施設等の集積を図るとともに面的バリアフリーと違法駐車抑制を進める一方、駅勢圏では中高層集合住宅による居住機能の強化を図るとしている。

c 神戸市での適用

神戸市においても、駅周辺中心の都市構造を維持・強化することができれば、高齢者をはじめとする市民が自動車に頼ることなく、徒歩、自転車で安全・快適に生活できる環境を確保することが可能となる。また、駅周辺中心の都市構造を維持・強化することによって、人口減少下においても鉄道の乗車人員数の維持・増加を図り、運行便数の多い鉄道網の維持につなげることができる。さらに、駅周辺においては、都市基盤施設の整備が進んでいることから、これらの施設の効率的かつ有効な活用に資する。

これらのことから、駅周辺中心の都市構造の維持・強化に向けて、駅周辺における居住を促進していくべきであると考えられる。

なお駅周辺中心の都市構造の実現に向けては、駅周辺の居住人口について数値目標を設定することが、市民とイメージを共有する上でも施策を検討する上でも有効である。

仮に、2030年における駅周辺（本調査研究では駅から1km以内の町丁と設定）の居住人口を現状と同じ1,103千人を維持することを目標に掲げる場合、世帯規模の縮小を考慮すると、現在の484千世帯に加え、35千世帯増加の519千世帯とする必要がある。また、2030年における駅周辺の居住人口を現状から10%増加の1,213千人（全市シェア84%）まで引き上げることを目標に掲げる場合、世帯規模の縮小を考慮すると、87千世帯増加の571千世帯とする必要がある。

なお、駅周辺中心の都市構造の実現には課題もある。第一に、駅周辺以外の地域、特に生活利便性に劣る地域の人口は、より早いペースで減少することになり、まちの空疎化が急激に進むところも出現することが予測される。このため、まちの空疎化に伴う諸問題の適切な管理に努め、生活環境の著しい悪化を防止する必要がある。第二に、従来バスを利用していた利用者をバス利用の不必要な駅周辺に集めることにより、バス利用者の減少傾向を加速させることが予測される。このため、バスを利用する必要のある人の移動性の確保を別途検討する必要がある。

② 災害危険地及び空疎化が進んだ地域からの計画的撤退

地球温暖化による集中豪雨による災害発生確率は増加すると考えられるが、これらの災害に対応するためさらに投資すれば、市民1人当たりの負担はさらに大きくなることになる。

人口減少化で、活力ある都市を維持し、災害に強く安全を確保するためには、災害ポテンシャルの高い地区から計画的に移転を促進することが必要と考える。計画的な都市再集積を図ることができれば、全地域の災害ポテンシャルを低下させ、社会資本の維持管理費を抑制（低減）し、災害から市民を守ることが可能となる。

また、交通不便地や急傾斜地など一部の地域では、長期的に空疎化が進んでいくことが予測される。地域によっては、生活環境の極端な悪化を防止するために、居住促進区域への移転等により計画的な縮退を進め、自然環境の回復を図りながら公共サービス提供に要する費用を削減していく。その視点としては下記が挙げられる。

- 1) 過疎化（限界地区）したところを切り捨てるのではなく、まず災害危険地区の住民の安全安心のため、より確実な安全安心を提供できる地域への移転を促す施策を検討する。
- 2) 郊外にあるオールドニュータウンなどで空疎化が著しく進む地域は、現状や将来予測を十分検討し存続か撤退かを見極め、撤退が必要と判断された場合でも、強制で移転させるのではなく、自然に移転していくような施策を検討する。
- 3) 住居が撤退した地域は、緑など自然に戻すことや農業に活用するなど有効な土地利用を検討する。また、例えば既存の社会資本の維持改築の自己負担や災害時の自己防衛を条件に商業地や工

業地に転換するなど柔軟に検討する。

4) 住民合意を前提に、段階的な長期の取り組み（誘導）により、2030年頃には効果が出るような施策を検討する。

(4) 公共交通を軸とした凝縮型都市構造への転換に向けた施策

① 居住推進地域の指定と居住推進施策の実施

a 富山市の取組

富山市まちなか居住推進計画に基づく支援制度を運営している。計画の骨子は、i) 都心の対象地区内で ii) まちなか住宅・居住環境指針（敷地面積や敷地内緑化等）に適合する住宅について、iii) 共同住宅や優良賃貸住宅を建設する事業者に補助する、及び、iv) 住宅を取得する又は地区外から賃貸住宅に転居する市民に補助するというものである。

また、富山市公共交通沿線居住推進計画に基づく支援制度を運営している。計画の骨子は、i) 駅等からの徒歩圏を公共交通沿線居住推進地区に指定、ii) 公共交通沿線住宅・居住環境指針（敷地面積や敷地内緑化等）に適合する住宅について、iii) 共同住宅や優良賃貸住宅を建設する事業者に補助する、及び、iv) 住宅を取得する市民に補助するというものである。

b 名古屋市の取組（都心居住の取組）

都心居住の促進に向けて、都市計画法に基づく特別用途地区である「中高層階住居専用地区」などの活用をはじめ都心域において常住人口を確保する土地利用誘導策を検討するとしている。また、都心域において良質な中高層共同住宅を建設する事業者を対象に、事業の実施に関する計画を認定し、建設費の一部を助成している。

c 神戸市での適用

神戸市においても、今後世帯規模の縮小により、世帯数の増加（空家が出ない）と人口密度の低下が同時進行することを考慮に入れると、駅周辺中心の都市構造の実現に向けて、積極的な居住施策の実施が必要であり、これを効果的に推進するためには、居住推進地域の指定とそこでの居住推進施策の実施が不可欠である。

今後増加する小世帯向けを中心とした共同住宅の供給を居住推進地域において促進するとともに、土地利用計画の見直しも検討すべきである。さらに、駅周辺以外の郊外部において開発を抑制するための土地利用規制を行う必要がある。駅周辺への居住推進に際しては、市民に対し、駅周辺での生活のイメージ、特に高齢期における生活のイメージを提示しながら、駅周辺での居住を推奨していくことが重要である。

② 災害危険地域からの移転促進

都市を縮小することを考えると、まず第1に公共投資率の高い（非効率な）災害危険地区からの移転（撤退）が考えられる。災害危険地からの住居移転は、人命だけでなく資産の被害も防ぐ抜本的な手段であり、いわば恒久的な避難である。

a 災害危険地域の総合的対策の検討、計画の立案（存続か撤退か、撤退地区の指定）

災害危険地域（土砂災害による危険地域、河川氾濫による危険地域、海岸付近の低地盤浸水による危険地域）全てが撤退となる訳ではなく、災害危険地区においては、以下のような視点と長期的な視点に立ち、対策の検討を総合的に行わなければならない。

- 1) 今後も市民の理解を得、高負担の投資を続けて守らなければならない地域か
- 2) 基準を超える災害時、被害が大きくなるか
- 3) 将来、人口減少により空疎化（過疎化）する可能性がないか
- 4) 地域の防災力や防災計画、対策上の問題がないか

いずれにしても、行政は、i) 社会資本を形成する構造物の改築更新費・修繕維持管理費 ii) 被害時の損害額、iii) 移転する場合の総費用などを算出し、B/C値等を公開する責任はある（説明責任）。しかし、仮に撤退の方が有利と決まっても、今すぐ撤退とはならず、長期的な対策で、市民や対象住民の負担が少ないようにしなければならない。また、住民の合意は大前提となる。

b 移転誘導と移転支援制度

災害危険地域からの対策は長期的に考え、インセンティブを与え移転を促進させるなど、段階的な対応

(施策)が必要になると考える。

1) 当初→誘導 (移転助成など)

災害危険地を指定し、住民の合意を得た上で撤退地域を指定する。撤退地域から安全な場所への移転については助成金を出す。

2) 将来→強い誘導 (新たな公共投資の停止、移転助成制度など)

当初の誘導策により、人口が減ってきた災害危険地域には、新たな公共投資をやめ、さらなる移転助成制度などで移転を進める。また市街化区域の線引きを変更するなど新たな住居を認めないことや、さらなる課税を行うなどの手法の併用も考えられる。

3) 最終的→強制? (移転補償)

最終的には、移転補償により強制的に移転を完了させることも検討する。

c 撤退後の跡地

撤退が完了した場合、跡地は、1) 植林するなど、自然に返す、2) 農用地などに転用し、有効利用を図る、3) 住居は認めないが、既存の社会資本の維持改築の自己負担や災害時の自己防衛を条件に商業地や工業地に転換するなどが考えられる。

③ 郊外市街地等における密度低下への対応

駅周辺に人口が集中すると、郊外市街地においても、空疎化する地域が出現する可能性がある。災害危険地と比べると必要性や優先順位は低いと考えるが、この場合においても撤退が必要となる地区が出てきても不思議ではない。将来の社会資本維持の負担が重荷になるようなら、撤退も一つの対策となる。撤退する場合においては、災害危険地域の手法と同様であると考えられる。

④ 凝縮都市へ (都市の規模を試算)

具体的にどの程度都市は凝縮しなければならないか、現在の1人当りの市街地維持費用を現状程度とし試算する。

- 全市の総人口1人当りの負担を変えないで試算した場合

(現在) 市街化区域面積20,044ha ÷ 総人口153万人 = (2030年) x1 ÷ 143万人

∴ (2030年) x1 = 18,734ha → 1,310ha も減らさなければならない。

- 市街地維持費を生産人口で負担していると考え、全市の生産年齢人口1人当りの負担を変えないで試算した場合

(現在) 市街化区域面積20,044ha ÷ 生産年齢人口102万人 = (2030年) y1 ÷ 84万人

∴ (2030年) y1 = 16,507ha → 3,537ha も減らさなければならない。

3 神戸市への提言

提言① 鉄道駅周辺を中心とした都市構造の維持・強化を図る

持続可能な都市を実現するためには、神戸市においてもコンパクトな都市構造の維持・強化を積極的に図るべきであり、歩いて暮らせる環境の創出と利用のしやすい鉄道網の維持を重視し、鉄道駅を中心とした都市構造の維持・強化を図ることが必要である。

その実現に向けて、鉄道駅周辺に居住推進地域を設定し、共同住宅を中心に住宅の供給を促進するとともに、高齢者をはじめとする市民にそこでの居住を推奨する。また、鉄道を中心とする公共交通の充実を図る。

市民が駅周辺に寄り集まって住めば、市民が徒歩と自転車だけで日常生活を送ることができ、また、地域力の低下、地域商業の衰退、都市財政の悪化等を回避することができる。

その実現に向けて、駅周辺に居住推進地域を設定し、まちづくり、住宅、交通、福祉、教育など多分野にわたる施策を相互に連携させながら展開し、その目標を達成していくべきである。

まず、居住推進地域での住宅の供給を促進する観点から、居住推進地域での住宅建設に対して補助を行うことが考えられる。そして、この住宅への入居を促進するため、住宅の購入又は賃借に対する補助も併せて行う必要がある。さらに、居住推進地域への移転を希望する世帯が所有している持家について、子育て世帯等への売却や賃貸を支援することも、転入促進に有効である。また、居住推進地域における賃貸住宅について、高齢者が円滑に入居できるような仕組みも整える必要がある。なお、このような駅周辺での

共同住宅の供給を誘導するため、土地利用計画の見直しも検討すべきである。さらに、駅周辺以外の郊外部において開発を抑制するための土地利用規制を行う必要がある。

提言② 市街地維持費用削減のため、社会資本維持高負担地区からの縮退を図る

神戸市は比較的コンパクトな市街地を維持している。しかし、人口減少社会を前提にすると、現在の市街地を人口が減少した住民で負担しなければならず、市民1人当りの社会資本維持費用は当然今より増加することになる。今後社会保障費負担等が避けられないなかで、行政や住民がこの負担に耐えることはできない。

今後は、公共投資率が高い災害危険地区を中心に計画的な都市の撤退（縮小）を進め、災害危険地に住む住民を、安全な既成市街地（鉄道駅中心とした市街地）へ誘導・移転させることで、市街地維持費用を効率よく削減し、健全な都市財政を維持し寄与することを目指す。

災害危険地は、基準通り整備または既存施設の改築更新をしても、基準（想定）を超える事態が起きると被害が出る訳であり、莫大な投資が必要となる割に多方面に影響が大きくリスクが高い。安全度を上げるために基準を上げれば、当然もっと投資が必要となる。

このため、今後は公共投資率の高い（非効率な）災害危険地区の指定を行い、総合的対策の検討、計画の立案を進め、生活する都市域として存続か撤退かを決めていくことが必要であると考えられる。

存続か撤退かを定めるに当たっては、①災害危険地であることを証明する、②地域の現状を明確にする（高齢化や空疎化などの実態把握）、③社会資本の修繕維持費・改築更新費と被害額や市民負担額などの説明責任（B/C値の公開）を行う、④誘導・移転策等を明らかにし、長期的な支援制度を設立する、⑤跡地利用について明確にする、⑥住民合意を得る、などが前提となる。

これにより、①市街地の維持費用が削減でき、都市財政に寄与する、②社会資本の改築更新費用を削減でき、都市財政に寄与する、③災害に強い街を実現し、市民の安全安心度は高くなる、④跡地は、緑地などの自然に戻すなど、環境に優しいまちの実現に資することができる、⑤駅周辺などに、バリアフリーなどの対策を重点的に行うことができ、利便性や快適性が向上したやさしいまちづくりが可能となる、などの効果が期待できる。

第3章 持続可能な地域ガバナンスの構築に向けて

1 地域社会をめぐる政策課題と研究テーマの設定

神戸市の各地域では、今日、自治会・町内会などの地縁型コミュニティ組織やふれあいのまちづくり協議会などテーマ型コミュニティ組織が混在し、さらにその各々の組織が、役員の高齢化、後継者の不足など課題を抱えていることから、今後、地域活動の低下が懸念されている。一方で、NPO・ボランティアがその活動をさらに活発化させていくことに対する期待感もあるが、資金力やマネジメント能力など組織基盤が脆弱であり、やはり様々な課題を抱えている。

人口減少・少子高齢化の進行に伴い、市民ニーズは質的に複雑・多様化し、かつ、量的にも拡大していくと予想されるが、反面、行政サービスは縮小を余儀なくされ、行政として市民ニーズや地域課題にきめ細かく対応することは今以上に困難となる。このような課題への対応として、地域社会の態勢を再構築し、地域社会を地域住民自らが支えていくよう、住民自治の強化・充実に取り組んでいく必要がある。また、新しい公共を担うプロジェクト・パートナーを支援・育成しつつ、行政も含めた様々なセクター間のネットワークを醸成しパートナーシップを促進する仕組みづくりにも取り組んでいく必要がある。こうした方向性を総合した上で、研究テーマとして「持続可能な地域ガバナンスの構築」を掲げた。

次節において、まず、神戸の地域コミュニティ組織の現状分析を行い、「目指すべき住民自治組織のあり方」を考察する。次に、「新たな担い手としての社会的企業（ソーシャル・エンタープライズ）のあり方」について、先進事例のヒアリング調査結果などとそこから導かれる知見を報告する。最後に、「ガバナンスによる地域自治システムの仕組み」についての検討を行い、神戸市への提言としてまとめる。

2 調査結果

(1) 目指すべき住民自治組織のあり方

① 近隣政府 4 要件

財日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府―多様で主体的なコミュニティの形成をめざして―』（平成16年3月）では、住民による近隣自治の仕組みとしての「近隣政府」を、「近隣性及び包括性を備え、法律又は条例に基づき、住民代表性を付与された組織又は機関」と定義し、近隣政府の要件を次の4要件に整理している。

近隣政府の4要件要件

要件	説明
A 近隣性	一定の地域を基盤として活動を行うこと
B 包括性	当該地域におけるあらゆる課題に対応することを目的とすること
C 住民代表性	当該機関での意思決定が、当該住民の総意か、総意とまではいかなくとも住民の大多数の意思を反映したものであること
D 法的根拠	法律か、長の定める規則・要綱ではなく議会の議決を経て制定される条例を根拠に設立されていること

例えば、平成19年10月23日、本市との間で「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」に基づくパートナーシップ協定が締結した「北須磨団地自治会」は、法的根拠を有さないことを除き、本市にあって近隣政府のイメージに最も近い住民自治組織であると言える。

② 神戸市の代表的な地域コミュニティ組織の特性分析

ここで、神戸市の代表的な地域コミュニティ組織として、「自治会・町内会」「ふれあいのまちづくり協議会」「まちづくり協議会」を取り上げ、近隣政府の4条件に即して分析を試みる。ただし、これらの組織は地域により極めて多様であり、また、分析の尺度も曖昧なため、あくまで概括的・便宜的なものにとどまる。

a 自治会・町内会（連合会含む）

一定の地域を基盤として活動を行っているが法的根拠はなく、加入率の大小によりその住民代表性はかなりばらつく。活動の包括性も地域によりさまざまである。

b ふれあいのまちづくり協議会

ふれあいのまちづくり条例第3条第1項を設置根拠とし、地域福祉活動の推進を目的とした、地域の福祉関係団体及び公共的団体の代表者により構成された協働型・活動型の協議会であり、シビアナ合意形成・意思決定を行う場としては見なしがたい。形式上、住民代表性は認められず、近隣性もあいまいである。

c まちづくり協議会

地区計画及びまちづくり協定等に関する条例（まちづくり条例）第4条を設置根拠とし、地区のまちづくり構想の策定、まちづくり協定の締結など、シビアナ合意形成・意思決定を担った組織であるが、いわゆるハード面でのまちづくりの推進を目的とした組織であり、多くの場合活動内容は限定的である。

③ 他都市における包括的な住民自治組織の事例調査

a 伊賀市～住民自治協議会

伊賀市では、「伊賀市自治基本条例」に基づき、小学校区単位を基本に36地区で住民自治協議会を設置している（平成18年11月1日現在。未設置は1地区）。この住民自治協議会は、「共同体意識の形成が可能な一定の地域において、そこに住むあらゆる人が自由に参加でき、地縁団体や目的別団体などとともに、身近に地域の課題を話し合い、解決できるよう、地域住民により自発的に設置された組織（同条例第24条）」であり、地域まちづくり計画を策定し自ら各種事業を実施する。

b 大和市～市民自治区構想（平成19年4月の市長交替により制度構築中止）

大和市において、市長交替まで準備が進められていた「市民自治区」は、（仮称）市民自治区条例を設置根拠として、地域の意思と責任に基づき設置される、自治が可能な一定規模の広がりともまとまりを持つ組織であり、地域サービスの提供、地域計画の策定及び進行管理など、地域自治の推進に関する事業全般を行うことが予定されていた。

④ 目指すべき住民自治組織

概括的にみれば、本市の代表的な地域コミュニティ組織はいずれも、近隣政府4要件を満足するものはなかった。一方、伊賀市の住民自治協議会や大和市の市民自治区構想は、近隣政府4要件のすべてをおおむね満足するものとして制度設計がなされていた。人口減少・少子高齢社会の到来に備え、本市においても、ガバナンスの一員にふさわしい「新たな住民自治組織」を制度化し、住民自治の強化・充実を図る必要がある。

	自治会	ふれまち 協	まち協	目指すべき 住民自治組織
近隣性				
包括性	~ x	~ x	x	
住民代表性	~ x	x	~ x	
法的根拠	x			

目指すべき住民自治組織の方向性

(2) 新たな担い手としての社会的企業（ソーシャル・エンタープライズ）のあり方

① NPO の現状

神戸市では、阪神・淡路大震災をきっかけとして、多くのボランティアやNPOが地域再生のための取り組みを始めており、狭義でとらえるNPOだけでも約460団体に及ぶ。“市民の組織”が専門性を持ち、継続的に社会的目的に基づいたサービスを市民に提供し、会費、寄付金、補助金や事業収益で活動しているが、日本におけるNPOの歴史は浅く、多くは資金力やマネジメント能力など組織基盤が脆弱であり、理想と現実のギャップから運営に行き詰る団体、地域との連携で問題を抱える団体など、様々な課題があると見られる。そこで、国内で地道な活動を行っているNPO等の取り組みや海外の事例等を調査し、新たな担い手としての可能性を探った。

② 他都市における事業系NPO等の取り組み

介護・子育て事業を中心とした福祉系NPO「しみんふくしの家八日市」は、認知症グループホームと保育ルームを同じ場所で運営するなど、「地域にとって必要なことを地域の事業として育てる」という「基本であり一番大切なこと」を実践しており、中間支援組織「おうみNPO政策ネットワーク」は、自律的な地域社会をつくる仕組みづくりを目指し、様々な団体のコンサルティングを行っている。女性・市民信用組合設立準備会の市民金融は、相互扶助のひとつのモデルで、全国にその仕組みが広がりつつある。これらの活動が活発で運営が順調な事業系NPO等は、人材・資金確保が徹底しており、ミッションが明確であった。今後の課題として、人材の育成や情報交換などがあげられるが、地域住民、企業、行政が、これまでの価値観や枠組みを乗り越え、事業系NPO等が活躍することのできる環境を創出することが求められている。

NPOと行政の協働は、これからの新しい公共の創生には不可欠な手法のひとつという認識のもと、滋賀県では、団体への場所貸しや団体間のコーディネーター役として役割を果たしている。一方、愛知県では、両者が対等な関係で議論しながら、常に見直しを行う、まさにPDCAが実践されており、神戸市にとっても参考とすべき事例といえる。また、NPOへの委託事業の対価が十分に確保されず、活動の継続に困難が生じているというNPO側からの声が多く聞こえるが、今後ますます拡大が予想される委託事業の適正な対価が保証されなければ、安定的な活動ができず、質の高いサービスを継続的に行うことは困難であり、神戸市においても、愛知県のような先進事例を踏まえ議論と研究が必要である。

③ 英国の事例

かつて「高福祉国家」だった英国は、1980年代に、既存システムだけでは解決できない社会的問題が発生し、政府は地域社会の抱える問題解決策、社会的排除への対応として、社会性と事業性を兼ね備えた新たな事業体である「ソーシャル・エンタープライズ」を支援することになる。英国の中間支援組織ディレクター、アラン・ケイ氏によれば、「英国の『ソーシャル・エンタープライズ』は、様々な課題はあるが、福祉国家にかわる社会サービスの新しい担い手に成長しつつある。神戸市でも事業系NPO等の成長が期待されるが、これからの社会で何が大切かを考え選択するのは神戸市民であり、行政はその活動実績を把握し、様々なサポートを行うことが求められる。」というコメントをいただいた。

④ 新たな担い手としての社会的企業（ソーシャル・エンタープライズ）への期待

先進事例のヒアリング調査結果などを通じて、社会性と事業性を有して現在活動している事業系NPO

や社会志向型企業は、行政に代わり地域を支える新たな担い手「社会的企業（ソーシャル・エンタープライズ）」へと発展する可能性を秘めており、地域雇用の受け皿としての役割も期待できる存在であることが明らかになった。持続可能な地域ガバナンスの構築に向け、行政は、社会的企業が活躍することのできる環境を創出しつつ、社会的企業と積極的にパートナーシップを組み、これまでの価値観や枠組みを乗り越え行動することが求められる。また、社会的企業を支える中間支援組織の育成が極めて重要となろう。

(3) ガバナンスによる地域自治システムの仕組み

① 地域自治区制度の意義

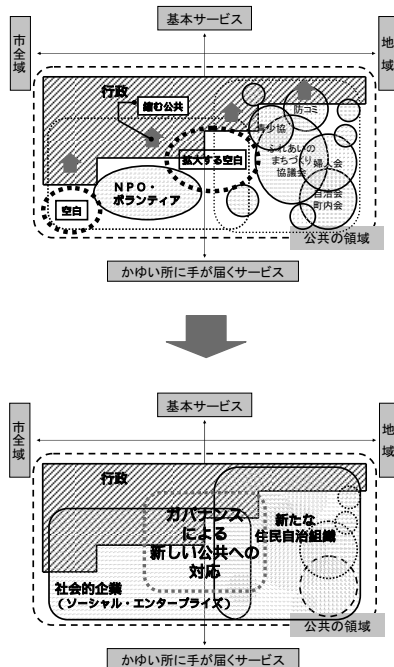
平成16年の地方自治法改正により制度化された地域自治区制度では、市町村長の附属機関である地域協議会に対し、地域の意見を取りまとめる役割と併せて、「協働活動の要」としての役割を担わせることを予定している。本市にとってはやや使いづらい制度であるが、公共サービスはもはや行政だけで担うものではなく、行政と地域コミュニティ組織やNPOその他の民間セクターが協働し、相互に連携して担っていくものであるということを中心に、都市内分権の仕組みが制度化されたこと自体は大きなメルクマールであり、本市においても都市内分権の仕組みを検討する必要がある。

② 六甲アイランドの取り組み

六甲アイランドまちかど会議は、地域コミュニティ組織、NPO、企業、学校関係者、行政などで構成されており、総会（年1回）や定例会（2～3ヶ月に1回）の開催により、情報交換・意見交換の場となっている。また、まちかど会議で「論点形成」が行われ、新たに取り組むべき課題が見つければ、その都度「部会」を設け、必要に応じて、複数の主体によりプロジェクト・パートナーシップを形成して事業を実施するというスタイルが確立されつつある。こうした階層的なパートナーシップを創出し得る仕組みの母体として、すなわち「協働活動の要」として、まちかど会議という場が存在することは、都市機能が高度に複合し、様々な民間セクターが活動する同地区において、今後ますます重要性を増していくと思われる。

③ ガバナンスによる地域自治システム

六甲アイランドの仕組みは、市内の他地域にも導入可能な、一般性のあるものとする。人口減少・少子高齢化の進行により拡大する公共サービスの空白ゾーン、別の言い方をすれば、拡大する「新しい公共」へ対応するためには、前述の「新たな住民自治組織」や「社会的企業」だけでは限界があり、行政も含め地域に関連する様々なセクターが協働する、ガバナンスによる地域自治システムの構築が必要である。



ガバナンスによる「新しい公共」への対応
＜大和市提供資料をアレンジ＞

3 神戸市への提言

提言③ 新たな住民自治組織「近隣自治協議会」を設置する

近隣生活圏単位で、新たな住民自治組織「近隣自治協議会」を設置する。協議会に法的根拠を与える条例を制定するとともに、協議会の設置・運営を円滑にするための環境整備を行う。

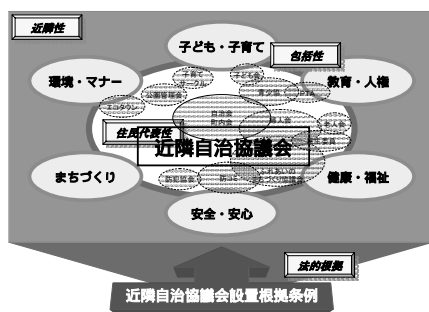
近隣自治協議会は、明確に定められた一定の区域を基盤として包括的な活動を行う組織である。その区域は、小学校区単位を基本とするが、地域の実情に応じて、柔軟に対応するものとする。

協議会の設置にあたっては、ふれあいのまちづくり協議会を母体に既存の地域コミュニティ組織を包含して組織することを原則とするが、既存の自治会・町内会やその連合体を中心に機能強化して組織してもよい。協議会委員の選出については、それが一定の民主性を確保できていれば、公募公選によらず地域のローカル・ルールによる選出を許容する。

協議会は、上から市内で一律・一斉に設置するのではなく、地域住民により自主的に設置され、一定の条

件の整ったものから、順次市長が条例に基づいて認定する仕組みとする。

協議会は、地域住民の参画により地域計画を策定する。協議会は、この計画に基づき、自主財源や統合補助金あるいは地域交付金を財源にしなが、主体的に、あるいは必要に応じて行政や社会的企業などと協働することにより、身近な地域課題に包括的に対応する。市長はこの地域計画を尊重・配慮し施策を実施する。なお、近隣自治協議会はまさしく住民自治の強化・充実に向けての必要条件として設置されるものであり、その設置根拠となる条例は、いわゆる「自治基本条例」とする。

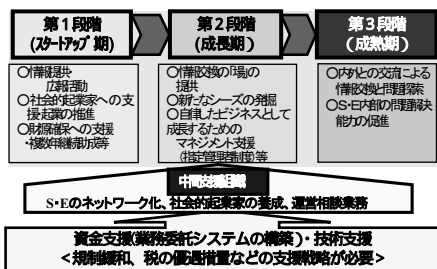


近隣自治協議会の組織イメージ

提言④ 地域課題解決の担い手「社会的企業（ソーシャル・エンタープライズ）」への支援を行う

高齢者介護や子育て支援等、様々な地域の社会的ニーズを地域で解決するために必要な活動の新たな担い手・パートナーとして、社会的企業を育成・支援するとともに、行政職員の意識改革を進め良好な関係を構築する。社会的企業に対する具体的支援は、中間支援組織に委ね、行政はその中間支援組織が行う各種事業に対し業務委託等を行い、その活動を支援する。

社会的企業が継続的に事業を行い、地域の中で成熟していくために、成長に応じた様々な支援を行うことが必要である。スタートアップ期には、情報提供や広報活動に努め、社会的起業家の育成を行い、複数年継続の助成制度創設等の財政確保支援を行う。成長期には、情報交換の場をつくり、新たなシーズの発掘に努め、マネジメント支援を行い、成熟期にはネットワーク化を進め、内部の問題解決能力の促進を図る。しかし、行政が直接社会的企業を支援するには、ノウハウに乏しく、柔軟性・機動性の点でも限界がある。一方では、地域と団体、互いの理解不足などにより、双方にニーズが把握できずトラブルが起きているのも現実である。そこで、行政と地域と社会的企業の間立ち、社会的企業に対する様々なコンサルティングを行うとともに、双方に十分な情報を提供し、団体の資質を適正にチェックし評価するシステムを構築するなど、民間で中立的存在となる機関、中間支援組織の存在が地域社会の中で重要となる。すでに活動している中間支援組織もあり様々な取組みは行われているが、人材、活動資金の面からも非常に厳しい状況にあるといえることから、中間支援組織が担う業務に対し、適正な対価での業務委託を行うための新たなシステムを構築することや地域事情にあった支援を行うことが急務となる。また、政府が、税・規制に関する優遇措置による自由裁量の拡大などの支援を行うことが望まれる。



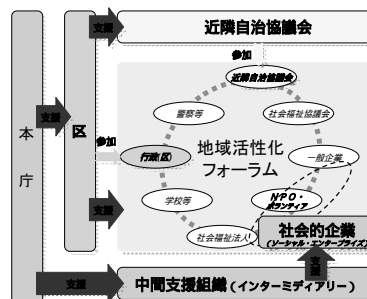
社会的企業・中間支援組織 支援のイメージ

提言⑤ 協働活動の要として「地域活性化フォーラム」を設置する

拡大する新しい公共に対応するため、都市内分権を進めつつ、近隣自治協議会や社会的企業を含めた様々な主体による協働活動の要として「地域活性化フォーラム」を設置する。

地域活性化フォーラムは、近隣自治協議会をはじめとする地域コミュニティ組織、当該地域に関係のあるNPO・ボランティア、一般企業、社会福祉法人、学校その他の公的機関、警察その他の行政機関、社会福祉協議会、さらには市民などが参加する、一義的には地域全般の「論点整理の場」であるが、様々な主体によるパートナーシップ形成を促進することが設置の狙いである。その活動範囲は柔軟に設定すればよいこととするが、原則として、行政区の区域内で、2以上の近隣自治協議会を含む程度の広がりとする。

フォーラムでの論点形成を受け、具体的な事業につながる政策・



ガバナンスによる地域自治システムのイメージ

施策レベルの決定を行う場合は、ステークホルダーで新たに「部会」を設置し、さらに、複数の主体で協働して事業の実施を行う場合は、責任主体として新たに「実行委員会」を設置するなど、階層的なパートナーシップを創出し得る仕組みを確立する。ここで例えば、近隣自治協議会と社会的企業とのマッチ・メイキングがなされ、それぞれ強みを活かし補完し合うパートナーシップにより事業が実施されることが期待される。なお、フォーラムの運営には区の役割が極めて重要であり、区に対する行政組織内分権を進める。

第4章「持続可能な神戸経済の実現について」

この章では神戸経済の活性化のために今後一層重要な要素となるであろう「人財」の育成と確保、「企業」の成長・集積、また、新たな経済成長を創出する「都市間連携」、さらに、今後の注目すべき産業として「農業」を研究テーマに掲げ、人口減少時代の打開策の検討を行った。

1 神戸経済を担う人財の確保と育成

今後予想される人口減少による経済規模の縮小を食い止めるためには、潜在的労働力の顕在化（就業率の向上）と、労働者の質を高めていくこと（人財育成）が重要である。

平成17年国勢調査において神戸市は、大都市（政令指定都市および東京特別区）平均と比較して男性高齢者と女性の30代以降の就業率が低く、また、若年者の就業率も全国と同様に低く、これらの人財の就業率の向上を図っていかねばならない。

特に、定年を迎え意欲のある人々については、彼らの持つ高い技術や豊かな経験を十分に活かせるしくみを構築し、震災や不況後の整理を経て基盤技術喪失の危機にある企業への支援や若年労働者の育成のための活力としていくことが考えられる。

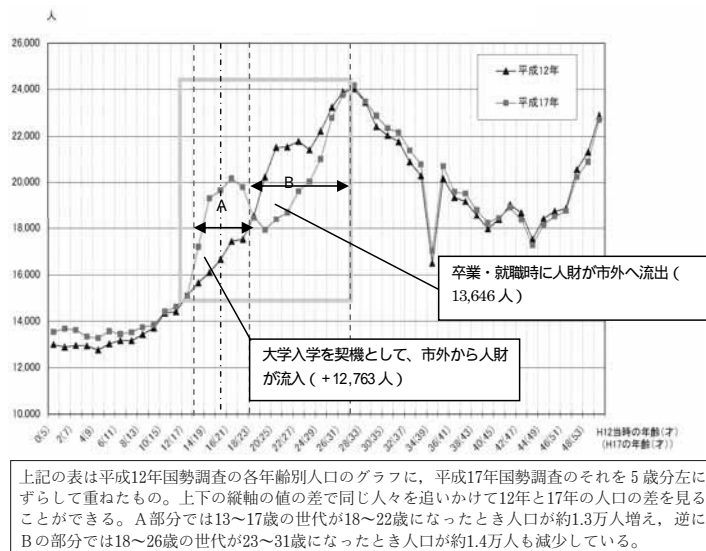
人財育成については、国際規模での競争の激化により、高度な知識と技能を持ち即戦力となる人財が求められるようになり、一方で若年労働者の高い離職率などに現れる学校と社会生活との接続の課題が生じており、就学段階での人財育成の強化が求められている。

そのためには、大学、企業、行政など産官学の連携と、育成した人財が将来神戸経済の発展に寄与するようなしくみづくりが不可欠である。

また、これまで企業を中心として行われてきた社会人の人財育成が、終身雇用制の崩壊や非正規雇用の増大とともに縮小し、働き手も会社と距離をおいて自己の能力向上を求めるようになってきている。こうした中で、企業による人財育成を代替するものとして、行政が個人の能力開発に積極的に関与・支援する

平成12年人口と5年後の人口の変動について

（出所：平成12年国勢調査及び平成17年国勢調査）



しくみが必要となる。

神戸は右の表に見られるように、大学入学を契機として市外から人財を集め、大学卒業・就業時にこれらを市外へ流出させていると考えられる。こうした人々を市内に留めて、神戸経済の活力としていくためには、魅力的な就業先の確保のほかに、働き手が求める専門性や技術力の向上といった人財育成もその大きな鍵になると考えられる。

提言⑥ 就学期の人財育成を強化し、人財育成の公的支援プログラムを創設する

世界規模の競争に打ち勝ちこれからの神戸の産業を支えていく人財を育成するため、就学期における人財育成の強化と、神戸の「まち」への愛着を育む取り組みを行う。

また、社会人の人財育成については、縮小が見込まれる企業による人財育成を代替するものとして、個人の能力開発やキャリア形成に市が積極的に関与・支援していくしくみを創設する。

就学期における人財育成の強化については、企業による学校での技術指導や、学生の企業実習等の受け入れによる就学時における高度な実践的教育・訓練の実施し、学生の即戦力を育成するほか企業と学生とのマッチング、学校と社会との接続の円滑を図るとともに、市内の大学等を活用した小中高等学校などの早期から専門教育の導入していく。

加えて、育成した人財が将来神戸経済の力となるよう、就学段階から地域の課題を解決する学習などを行い、神戸という「まち」に愛着をもつ人財を育成する。

また、人財育成の公的支援では、就業者の行う能力開発やキャリア形成、またはこれを支援する企業への助成、大学院の入学資格の緩和等幅広い人財が高度な教育を受けられるよう機会の拡大、就職前や失業期間中の人財のキャリアアップのための講座の提供や助成、就業や能力開発のための情報提供やコンサルティング、さらにこれからの神戸経済を支える人財育成のための経営塾の開催など、個人の能力開発を積極的に市が支援するしくみを構築する。

提言⑦ 定年を迎えた働く意欲と能力をもった人々“アクティブシニア”のための事業創出プラットフォームを構築する

就業率の向上について、特に高齢者、それも定年を迎えた働く意欲と能力を持った人々“アクティブシニア”の持つ高い技術や経験を最大限に生かすため、主体的に事業展開ができる個人事業主化をはかり、これを支援するための事業プラットフォームを構築する。また、これを基盤技術の喪失などの問題を抱える企業や若年労働者の支援に向けていく。

このプラットフォームでは、それぞれが個人事業主である構成員が情報・意見交換を行ったり、プロジェクトチームを結成し、完全な報酬制の下で事業を展開していく。

具体的には、企業に対しては専門的技術を有する人財の派遣や、技術相談会、コンサルタント等を、技術の習得等に悩む若年技術者等に対しては、技術指導講座などの事業を行う。

行政からは、例えば、市の産業振興事業（企業を対象としたセミナーや技術指導等）に活用したり、活動拠点や情報の提供、個人事業主としての知識や技能習得にむけた支援等を行い、最終的には直接企業等から仕事をとれる事業の安定化をはかっていく。

人財に関する提言は以上であるが、市としての人財誘致機能の強化もまた必要であり、例えば市内に「人財誘致課」を設置し、人財の誘致やその他の人財の確保策に取り組みせてみてはどうだろうか。

2 「価値創り」ができる企業の育成、新たな地域ブランドの創造

神戸経済が持続・成長していくためには、個々の企業の成長、元気な企業の集積が鍵となる。

そこで、神戸で操業する全ての企業、特に中小企業が、独自の強みによって自立化し、「オンリーワン企業」や「ニッチトップ企業」に向けて着実に成長できる仕組みづくりが重要である。そして、神戸地域において、そうした土壌を確立できれば、市内企業の企業活動がより一層活性化するだけでなく、そのような魅力的な環境が、企業を神戸に引きつけ、ビジネスチャンスも広がり、企業が神戸市に集積することにつながっていき、神戸経済の継続的な発展にも大きく寄与する。

また、神戸は、ハイセンスな街、そしてそこから生み出される市民生活、ファッション、プロダクツは神戸ブランドと呼ばれるまでに成長を果たした。しかし、今後の人口減少社会では、激化する都市間競争

に打ち勝っていくために、新たな地域ブランドを創造し発信していかななくてはならないであろう。

最近の、神戸のブランド力を活かした新たな事業展開の好例として、“mochi CREAM”を紹介したい。大福という伝統的和菓子に神戸ブランドという魔法をかけて付加価値を高めた秀作で、神戸ブランドという宣伝をしないまま、神戸のブランド力が浸透し、関東で人気を呼び現在では全国に70店舗が展開されている。

提言⑧ オンリーワン・ニッチトップ企業の集積し、神戸の新ブランドを創造・発信する

神戸経済が持続的に発展していくためには、その主役である個々の企業が、新たな価値を創出するオンリーワン・ニッチトップ企業として成長・集積し、世界的に魅力的な産業集積を実現することが重要である。また、地元企業が持つ技術やビジネスプランなどの強みやその集積、さらにその他の地域資源も総動員し、世界に通用する一大「神戸ブランド」を創出・発信していく。

(1) 「オンリーワン・ニッチトップ企業」への成長・集積のステップ

①「普通の中小企業」から「オンリーワン・ニッチトップ企業」へ

自立した企業を目指すためには、市場に求められる製品づくりができる能力を強化することが重要であり、今後のものづくりにおいては、作ったものに、顧客が求める新たな価値を宿すことが一層大事になる。そのために、教育機関や研究機関等との共同開発、他企業との共同受注や異業種交流のマッチングなど、地域の経営資源とうまく組み合わせるしくみづくりを整備する。

②「オンリーワン・ニッチトップ企業」としての基盤強化

製品や製法等にかかる特許、消費者等のニーズを的確に把握するノウハウ等の知的資産の活用を経営者に浸透させ、市内中小企業における価値づくりの土壌を醸成する。さらに、製品や経営戦略等のブラッシュアップ、情報発信や販路開拓等の側面支援や自社ブランドの国内外へのアピール支援を行う。

③「オンリーワン・ニッチトップ企業のまち 神戸」の確立・発信

オンリーワン・ニッチトップ企業として高い評価を得た企業を「神戸ブランド企業」として認定し、市内企業の目標を明確にするとともに、その成功事例やノウハウ等を伝授し、他の企業の成長を促す土壌を創出する。そして、対外施策として、数多くの優れたオンリーワン・ニッチトップ企業が生まれ、集積する地域として、国内外に強力にアピールするとともに、「神戸に行けば、企業活動の幅が広がる」という知財ブランドを確立する。

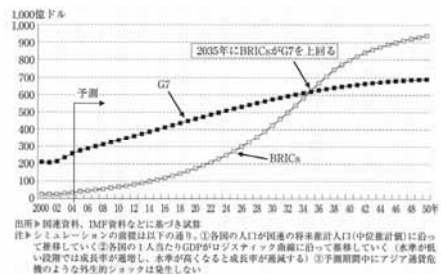
(2) 神戸の新たなブランドの創造・発信

神戸が待つ独自の強みや地域資源を相互に組み合わせたりしながら、新しい「神戸ブランド」として継続的にプロデュースし、世界に向けた発信を続ける。具体的な事例としては、神戸の強みである最先端の再生医療技術やスーパーコンピュータ等とケミカルシューズや清酒・洋菓子等の地場産業、鉄鋼・造船業等の重厚長大産業などのノウハウを積極的に組み合わせ、神戸ならではの新しい価値を創造し、神戸の新しいブランドとして発信していく。

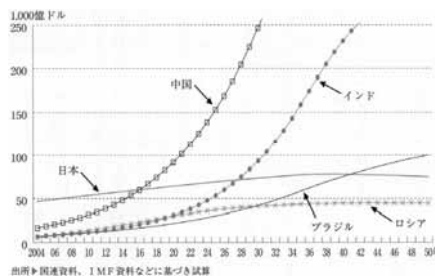
3 様々な交流・連携の推進

今後、世界規模で「大交流時代」が到来すると予想されており、平成17年4月に経済財政諮問会議専門調査会がとりまとめた「日本21世紀ビジョン」では、現在は1,000万人に満たない訪日ビジター客が2030年には4,000万人まで増えると予測されている。その内訳は明らかでないが、当然ながら国内でその奪い合いが起こり、安倍前首相が打ち上げた「アジア・ゲートウェイ構想」では、航空自由化（アジア・オープンスカイ）」に向けた航空政策の転換が唱えられているように、受け入れの基盤となる空港の役割がますます重要となるものと思われる。

近年のベトナム、タイ、シンガポールをはじめとするASEAN諸国の経済発展に加え、中長期的にはBRICsの存在も無視できない。「図説 BRICs 経済」（門倉貴史著）は、BRICsの経済規模は2004年ではG7の13.4%にすぎないが、



今後は成長率が加速度的に高まり、2035年にはG7を上回るようになる。国別では、2035年には2位に中国、3位にインドが急浮上し、日本は4位となり、BRICs各国のGDPは、中国は2017年に、インドも2028年には、そして、ブラジルも2041年に、それぞれ日本に追いつくとしている。



国内の都市間の交流・連携は、その形態が経済提携、教育・文化交流、広域イベント共催、広域・周遊観光ルートの設定、スポーツ交流、教育・文化交流、人事交流共同研修、サミット開催協議会等の設置、情報の共同発信、公共施設の共同設置・利用、遠隔地との防災協定などに分類されるが、今後は、お互いの資源を高めあい・補完するなど、経済的にメリットのある交流・連携がさらに重視されると思われる。

平成14年11月国土審議会基本政策部会報告により、全国の地域ブロック間の旅客・貨物の流動を見てみると、近畿と北海道、東北との流動量は、九州の約1/5程度、四国の約1/3の程度となっており、距離的なハンデがあるものの、その流動量は、北海道・東北の圏域の広さ・ポテンシャルからすると、格段に小さいものと言える。北海道・東北地方に対しては、神戸の人・モノを送り込み、また、向こうからは神戸に呼び込める余地がまだまだあると思われる。

提言⑨ 戦略的に都市間連携を推進する

人口減少社会では、都市間競争は間違いなく激しさを増し、各都市が生き残りをかける時代となる。都市間連携は、これまで近隣の圏域・都市との連携が主だったものが、今後はICTや航空ネットワークの発達等などにより、離れた圏域・都市との連携が可能になり、戦略的にパートナーシップの相手先を選択する必要があると考える。

戦略的に都市間連携を推進するためには、まず、情報収集力の強化が必要であり、神戸市事務所の拡充を提言する。開設地は、調査結果から国内では北海道・東北、海外ではインドとし、戦略的なパートナーシップの相手先としたい。

インドは英語を話せる人が多く抱え、優秀なIT技術者を輩出しており、神戸の情報産業に対し、インド人技術者を活用できる。このほか、インドは年間映画制作本数も映画館観客総数も世界一多い映画大国であり、映像産業のマーケットとしても魅力的である。2030年のインドの人口は中国を抜いて、世界1位になると予測されている。戦前、磯上地区にインド商人が多く住み、「ボンベイタウン」と呼ばれたように、インド人をターゲットとする街区の形成や、インドを対象とした特区の創設などにより、今後世界最大のマーケットとなるインドに、神戸として官民挙げて他に先駆けて売り込みを図るのもよいのではないか。神戸空港についてもその利便性・ポテンシャルの高さから、2030年頃には何らかの形で世界に開かれた空港になっていることを期待したい。

4 農業の新たな展開

平成16年8月1日現在の、神戸市の農家世帯数は6,230戸で全市の約0.9%、農家人口は26,318人で全市の約1.7%で、世帯数、人口ともに減少傾向にあるが、近年においては、その減少幅が小さくなってきている。農家数・耕地面積の大都市（政令市+東京23区=15都市）比較では、総農家数3位（農業経営体数では2位）、耕地面積も2位であり、大都市の中では、神戸の農業そのものの存在は大きいものと言える。

今後の農業の展開として、国策としては、先述の日本21世紀ビジョンは「関税などの国境措置から意欲と能力ある担い手を対象とする直接支払に移行する。多様な担い手による産業としての農業の効率化、競争力の強化を目指す。製品の高級化や特化により、高品質の農産物・食品を世界に輸出する。」としており、「21世紀新農政2007」（平成18年4月4日食料・農業・農村政策推進本部決定）は、近年の開発途上国の経済発展やバイオ燃料生産の拡大等を背景とした国際的な食料事情の変化への対応、温暖化防止など地球規模での環境問題への対応等の課題に対し、食料・農業・農村は、その有する諸機能を十分に発揮することにより、農業や農村が持つ潜在能力を最大限発揮させていくことが、我が国の農業を真に21世紀にふさわしい戦略産業としていく道としている。

今後の農業のあり方として、「プロ農家に農地を集約し大規模化を図るには限度がある。それよりも、

兼業農家・団塊就農などセミプロ農家が有機的に結びつき、新たな価値創造戦略に打って出ることこそが農業再生の引き金（トリガー）となる。」ことを唱えた著書がある一方で、都心のオフィス街の地下に広がる未来農場（東京大手町の「PASONA O2（パソナオーツー）」）の開設やカゴメ(株)とオリックス(株)の出資により設立された大規模ハイテク菜園（和歌山市の加太菜園）など、企業の農業参入も相次いでいる。

この他、岩手県花巻市では、ITと農業の融合をテーマに活動する女性起業家がいったり、本市北区の「大沢農業塾」や、フリーター・ニート支援策として「チャレンジ！ファームスクール」が実施されるなど、他分野との融合や地域活性化策や若者の就労促進としても農業が注目されている。

提言⑩ 農業を、空間・社会の課題解決と連携させながら活用する

農業を取り巻く環境は今後も厳しいことには変わりないが、今後さらに日本の食料自給率の低下や世界的な食糧危機が懸念されるとともに、近年、食の安全・安心や食育、地域経済の自立的な循環という観点からの地産地消・スローフード、さらには、団塊の世代がリタイアしていくなかで生きがいやスローライフ等が注目されている中で、これらを束ねるキーワードはやはり「農業」であると考えます。

今後の農業の方向性として考えられる、「大量生産・低廉化か少量生産・高付加価値化か」「企業生産か個人生産か」のどこをねらうかを結論づけることは難しいが、ここでは第2章での市街地の凝縮化をすすめるうえで、生み出される土地に経済的価値を付加することが必要であるという課題への対処の一つとして、例えば災害危険地域であっても比較的平坦であるような土地を、農地に活用することを提案する。

ちなみに、神戸市の現在の米の作付面積は2,200ha程度で、市民の充足率は11.9%である。一方、市街地の凝縮化によって生み出される土地は約1,300haであり、単純にこれを水田に転換するとすれば、約11万人分の米を生産することができることになる（それでも完全自給にはほど遠いが）。また、ニート・フリーター等の就業促進の場や地域活性化策の一つとして、或いは、企業による大規模な農業経営の場としても活用できると思われる。

おわりに

本調査研究にあたっては、現在の我が国が抱える人口減少社会の課題に対し、その地域において最も有効で、先進的な取組みを展開する多くの方々よりご意見をいただいた。取組みの実現にあたっては、現行法や制度の枠組みに捉われず、また必要であれば法制度の変更を働きかけるなど、その取組みの達成に向けた並々ならぬ熱意と、絶対にやり通すという強い姿勢に対し、強く感銘を受け、また大きなエネルギーをいただいた。その背景において全ての方に共通することは、「地域のために何かできないか」という強い思いその一点に尽きると言え、これらはひとえに「人間（人財）力」とでも言えるのではないかと。

神戸は1868年の開港以来、欧米文化との交流により、生活に必要なもの、便利なものを日常生活に取り入れ、それを日本人に合ったものに変化・適応・改良することによって、全く違った新しい文化とすることで、神戸を国際都市として発展させる礎としてきたと言える。この文化の交流・融合は、神戸を異国情緒漂う国際都市、また、ファッション性豊かなおしゃれなまち神戸という「神戸ブランド」を築き上げ、このブランド力は神戸市の原点であった。この原点も、日本人の思想に深く根付く「横並び」からすれば、当時は「異端児」であったのかも知れないが、この異端児ぶりを貫く、先人の努力によって、日本の最先端を走る、他の自治体の憧れ「先駆者こうべ」の地位を確立したのではないだろうか。

平成18年度の調査研究は、平成17年度の研究結果を踏まえた、具体的な課題解決方策の提案であり、提案には現実的なものや将来構想的なものまで多種多様なものを含めているが、人口減少社会という、未知の時代に対応していくためには、異端児を貫く「先駆者こうべ」が求められているのであり、この要素が人口減少社会に打ち勝つ上で、重要である。

神戸市の施策展開において、過去から変わらず最も重要なことは、神戸の地理的優位性を最大限に活用しながら、時代のトレンドを先読みし、それを市のビジョンとして市民との共有を図りながら、他都市に先んじて市政に反映し実現させる能力や、将来起り得る課題を想定し、その課題に真っ向から楽しみながら取り組む姿勢である。それらは、これまで神戸市の職員が他都市の職員に比べて最も得意な分野であったと言っても過言ではなく、これからの時代に対応していくためには、その「人間（人財）力」がこれま

で以上に最も求められると同時に、必要不可欠な要素である。

神戸市においては、現在の成熟社会を、今後いかにさらなる高次元へと導くのが求められており、直面する人口減少社会を乗り越え、市民一人一人と行政との協働と参画、関係者など等との十分な対話を踏まえながら、今後の神戸の都市像についての新たな展開を進めていく必要があると考える。

本調査研究が、人口減少社会における「希望のともしび」として活用されることを期待する。

○〔研究会名簿〕（平成18年4月1日時点）

織田 敦史	都市計画総局計画部計画課主査
金子 信一	企画調整局企画調整部総合計画課計画調整係長
金本 忠義	市民参画推進局参画推進部地域力強化推進課主査
河原 康生	行財政局職員部厚生課福利係長
河本 和之	保健福祉局高齢福祉部介護保険課主査
西岡 亜抄子	教育委員会事務局総務部調査課主査
樋野 創	須磨区まちづくり推進部まちづくり推進課主査
平野 敦司	産業振興局工業課新産業創造係長
吉田 信子	中央区まちづくり推進部まちづくり推進課事業推進係長
若松 謙一	みなと総局振興部企業誘致課主査

（指導）

新野 幸次郎 神戸大学名誉教授

○〔参考文献〕

（主に空間面）

- ・海道清信 「コンパクトシティ」学芸出版社 2001.8
- ・加知範康, 林良嗣他 「余命指標を用いた生活環境質（QOL）評価と市街地拡大抑制策検討への適用」（論文）2005.11
- ・丹保憲仁 「人口減少下の社会資本整備～拡大から縮小への処方箋～」土木学会 2002.11
- ・林春男 須磨区防災講演会資料「東南海、南海地震に備えて～津波の驚異～」 2006.9.2
- ・林良嗣 「経済教室：『都市の未来③ 郊外撤退と市街地再生』日本経済新聞掲載 2007.7.23
- ・林良嗣 第1回大都市圏制度専門調査委員会資料「新しい大都市圏計画制度改定の基本的考え方（たたき台）」2006.3.30
- ・林良嗣 社団法人中部開発センター講演会資料「人口減少と経済成熟の時代のための広域地方計画」 2007.3
- ・大阪市立大都市研究プラザ 「経済教室：ゼミナール『都市 再生と創造性』日本経済新聞掲載 2007.7.23～8.31
- ・内閣府 「平成17年度高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査」 2006.4
- ・国土交通省 「国土交通白書2006」 2006.4
- ・国土交通省 「都市計画運用指針」 2006.11
- ・国土交通省 社会資本整備審議会 都市計画・歴史風土的風土分科会 都市計画部会都市交通・市街地整備小委員会報告書 2007.6
- ・環境省 「平成18年版環境白書」 2006.5
- ・環境省 「地球温暖化対策とまちづくりに関する検討会報告書」 2007.2
- ・気象庁 「異常気象レポート2005」概要版 2005.10
- ・豪雨災害対策総合政策委員会社会資本整備審議会河川分科会 「総合的な豪雨災害対策の推進について」（提言）2005.4
- ・京阪神都市圏交通計画協議会 「第4回京阪神都市圏パーソントリップ調査報告書」 2003.3
- ・岩手県 「がけ崩れ危険住宅移転支援制度」 2006.4
- ・名古屋市 「名古屋市新世紀計画2010第3次実施計画」 2007.6
- ・名古屋市 「なごや交通戦略」 2004.6
- ・名古屋市 「名古屋市都市計画マスタープラン」 2005.4
- ・北九州市 「北九州市都市計画マスタープラン」 2003.11
- ・青森市 「青森市中心市街地活性化基本計画」 2007.2

- ・富山市 「富山市都市マスタープラン」 2007.3
- ・富山市 「富山市まちなか居住推進計画」 2005.3
- ・富山市 「富山市公共交通沿線居住推進計画」 2007.3
- ・富山市 「富山市公共交通活性化計画」 2007.3
- ・富山市 「富山市公営住宅等整備計画」 2007.3
- ・神戸市 「神戸市自動車環境計画」 2003.2
- ・神戸市行財政改善懇談会 「受益と負担に関するワーキンググループ報告書」 2007.6
- ・神戸市復興・活性化推進懇話会 「コンパクトシティ」構想（調査報告書） 1999.3
（主に地域福祉面）
- ・大内田鶴子 「コミュニティ・ガバナンス」ぎょうせい 2006.7
- ・大島博文 「多様なセクターが参画・連携する新たな事業体による地域運営を展望して」『都市政策』第119号 神戸都市問題研究所 2005.4
- ・岡田浩一・藤江昌嗣・塚本一郎編 「地域再生と戦略的協働」ぎょうせい 2006.11
- ・岡田知弘・石崎誠也編 「地域と自治体第31集『地域自治組織と住民自治』」自治体研究社 2006.9
- ・神座保彦 「概論 ソーシャル・ベンチャー」(株)ファーストプレス 2006.12
- ・小林重敬他 「エリアマネジメント」学芸出版社 2005.4
- ・小峰隆夫他 「人口減・少子化社会の未来」明石書店 2007.5
- ・佐藤滋・早田宰編 「地域協働の科学」成文社 2005.11
- ・立岡浩編 「公民パートナーシップの政策とマネジメント」ひつじ書房 2006.11
- ・谷本寛治 「ソーシャルエンタープライズ 社会的企業の台頭」中央経済社 2006.2
- ・千葉光行著 「1%の向こうに見えるまちづくり」ぎょうせい 2005.10
- ・辻山幸宣編 「新しい自治がつくる地域社会第1巻『新しい自治のしくみづくり』」ぎょうせい 2006.7
- ・細内信孝 「コミュニティ・ビジネス」中央大学出版部 1999.10
- ・細内信孝 「地域を元気にするコミュニティビジネス」ぎょうせい 2001.3
- ・本荘雄一 「英国スコットランドにおけるソーシャル・エンタープライズとコミュニティ・プランニング」『都市政策』第127号 神戸都市問題研究所 2007.4
- ・中川幾郎 『『住民自治協議会』づくりへの入り口』『まちむら』95号 2006.10
- ・中川雄一郎 「社会的企業とコミュニティの再生～イギリスでの試みに学ぶ」大月書店 2005.04
- ・中島恵理 「英国の持続可能な地域づくり」学芸出版社 2006.7
- ・中田実 「地域分権時代の町内会・自治会」自治体研究社 2007.5
- ・西尾隆編 「自治体改革9『住民・コミュニティとの協働』」ぎょうせい 2004.6
- ・松谷明彦 「2020年の日本人」日本経済新聞出版社 2007.6
- ・水野優子 「六甲アイランドのまちづくり」『都市政策』第127号 神戸都市問題研究所 2007.4
- ・森田朗他 「分権と自治のデザイン」有斐閣 2005.8
- ・山本耕平 『『新しい公共』について』『計画行政』第28巻 日本計画行政学会 2005
- ・財団法人日本都市センター 「近隣自治の仕組みと近隣政府－多様で主体的なコミュニティの形成をめざして－」 2004.3
- ・NPO 推進北海道会議 「協働がわかる50の質問」2003
- ・天竜川・浜名湖地域合併協議会 「都市内分権と地域自治区」合併協定書添付資料
- ・経済産業省大臣官房企画室 「ソーシャル・マーケットの将来性に関する調査研究～共助・互助が支える生活の安心～」 2005.3
- ・第27次地方制度調査会 「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」 2003.11
- ・愛知県 「あいち協働ルールブック2004」 2004
- ・愛知県 「行政からNPOへの委託事業の積算に関する提言」 2006
- ・滋賀県 「しが協働ガイドブック」 2005.3
- ・滋賀県 「NPOへの委託マニュアル」 2002
- ・しが協働モデル研究会（滋賀県） 「しが協働モデル研究会報」 2005.3
- ・大阪府商工労働部 「コミュニティ・ハンドビジネスブック」 2005.3
- ・神戸市企画調整局 「地域機能研究に関する報告書」 1992.3
- ・神戸市企画調整局 「新しい市民参加手法に関する調査報告書」 1994.3
- ・神戸市復興推進懇話会 市民事業研究会「市民活動支援について－市民事業研究会における検討結果報告－」『都市政策』第92号 神戸都市問題研究所 1998.7

(主に経済面)

- ・青山浩子 『『農』が変える食ビジネス』日本経済新聞社 2004.12
- ・梅田雅信, 山澤成康, 上村千明 「日本経済 変わったこと, 変わらないこと」中央経済社 2005.3
- ・大澤信一 「セミプロ農業が日本を救う」東洋経済新聞社 2007.4
- ・門倉貴史 「図説BRICs経済」日本経済新聞社 2005.7
- ・門倉貴史 「手にとるようにわかるインド」かんき出版 2005.12
- ・門倉貴史 「インドが中国に勝つ」洋泉社 2006.4
- ・門倉貴史 「大図解 インド経済の実力」日本経済新聞社 2006.5
- ・金子勝 「2050年のわたしからー本当にリアルな日本の未来ー」講談社 2005.6
- ・木村元紀著 みずほ総合研究所編 「世界を制するオンリーワン中小企業ー手作りですが精度はミクロン単位です」洋泉社 2007.2
- ・小峰隆夫・総合研究開発機構編 「人口減少社会の人づくりー「人の総合力」向上を目指して」日本経済評論社 2007.3
- ・坂本光司, 南保勝「地域産業発達史ー歴史に学ぶ新産業起こし」同友館 2005.8
- ・島田晴雄 「成功する! 『地方発ビジネス』の進め方」 2006.11
- ・杉山経昌 「農で起業する!」築地書館 2005.2
- ・関満博 「変革期の地域産業 モノづくり・まちおこしの「現場」から時代を読む」有斐閣 2006.9
- ・関満博 「地域産業振興の人材育成塾」新評論 2007.2
- ・関満博 「地域産業の未来」有斐閣選書 2001.5
- ・関満博・及川孝信 「地域ブランドと産業振興」新評論 2006.10
- ・坪井明彦 「地域ブランドの構築の課題と動向」 2006.2
- ・平岡豊 「魅力農業アイデア作戦」東洋経済新聞社 1999.6
- ・横山禎徳 「アメリカと比べない日本 世界初の『先進課題』を自力解決する」ファーストプレス 2006.9
- ・独立行政法人労働政策研究・研修機構 「就業・社会参加に関する調査」 2007.3
- ・総合研究開発機構「地域におけるインバウンド観光マーケティング戦略」 2007.7
- ・三菱総合研究所 「全予測 2030年のニッポン」日本経済新聞出版社 2007.2
- ・PHP 総合研究所 「元気なまちのスゴイしかけ」PHP 研究所 2006.11
- ・日経リサーチ 「地域ブランド戦略サーベイ」 2006.5
- ・ブランド総合研究所 「地域ブランド調査2007」 2007.7
- ・中小企業総合機構 「中小製造業の地域ブランドに関する調査研究」 2005.7
- ・経済産業省 「平成18年度版ものづくり白書」 2007.5
- ・経済産業省 「新産業創造戦略2005」 2005.6
- ・経済産業省 「人間生活技術戦略一五感で納得できる暮らしを目指してー」 2006.4
- ・経済産業省 「人口減少下での『新しい成長』を目指すー『新経済成長戦略』を語るー」新経済産業選書 2006.8
- ・経済産業省 「平成18年版中小企業白書」 2006.4
- ・経済産業省 「平成19年版通商白書」 2007.7
- ・経済産業省 「ものづくり国家戦略ビジョン」 2005.11
- ・文部科学省 「平成19年版科学技術白書」 2007.6
- ・近畿経済産業局 「近畿・地域ブランド育成レポート」 2006.6
- ・岐阜県産業経済振興センター 「地域ブランド化に関する調査研究」 2007.3
- ・神戸市産業振興局 「神戸市中小企業活性化プログラム」 2007.12
- ・神戸市 「神戸健康科学振興ビジョン」 2007.3

新修 神戸市史

最新刊 第9巻

「行政編Ⅲ 都市の整備」好評発売中

A 5判 全800ページ 上製本箱入り 定価6,000円（税込み・送料別）

- 構成**
- 第1章 都市計画法以前の都市基盤整備
 - 第2章 近代都市の基盤整備の展開
 - 第3章 戦災復興
 - 第4章 都市計画と開発の展開
 - 第5章 海面埋立と六甲山のトンネル
 - 第6章 ポートアイランドと六甲アイランド
 - 第7章 西神・北神地域開発
 - 第8章 都市の再開発
 - 第9章 橋と空港
 - 第10章 イベントと都市の整備

内 容

明治期から平成初めまでの神戸の「都市の整備」。そこには、大水害・戦災など過去幾多の大災害に見舞われながら、そのたびに不死鳥のように立ち上がってきた姿がある。

幕末の開港以降、外国人居留地などの先進的な都市整備、港湾整備などの大事業を経て、日本一の大港湾都市に発展した神戸。しかし戦災で市街地の大半を焼かれた中から立ち上がり、戦災復興土地地区画整理、西北神を含む全市的な都市整備、「山、海へ行く」といわれた公共開発など、災害を乗り越え、六甲山の迫った地形を活かした都市整備への数々の挑戦。

先人のたゆまぬ努力を通して神戸の「都市の整備」の歴史のあらましを知る。これからのまちづくりを考えるための必読の一書。

既 刊 好評発売中（定価は税込み）

「歴史編Ⅰ 自然・考古」, 「産業経済編Ⅰ 第1次産業」, 「歴史編Ⅲ 近世」, 「歴史編Ⅳ 近代・現代」(以上定価各5,000円), 「産業経済編Ⅱ 第2次産業」, 「行政編Ⅰ 市政のしくみ」, 「行政編Ⅱ 暮らしと行政」, 「産業経済編Ⅱ 第2次産業」, 「行政編Ⅲ 都市の整備」(最新刊)(以上定価各6,000円)

◎市史の詳細・目次は 神戸市文書館ホームページをご参照ください

<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/06/014/Kankoubutuhtml/kankoubutu.html>

発 行 神戸市 新修神戸市史編集室（神戸市文書館）

☎651-0056 神戸市中央区熊内町1-8-21 ☎078(232)3437 Fax078(232)3840

お申込先 田中印刷出版(株)内 みるめ書房

☎657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4 ☎078(871)0551 Fax078(871)0554

主要書店にても好評発売中



都市モデル論序説

竹内光博 著



日本経済評論社
本体4,200円＋税

本書は、わが国における現代都市計画のあり方を展望する都市モデル論を展開するものである。本書のもとになるのは研究論文で、その研究の狙いとしては、「方法としての都市モデル」という概念（方法論）を構築し提起すること、「方法としての都市モデル」を基礎としてハウードの「田園都市」論に関する新しい理解の地平を導くことの2つが挙げられている。ハウードの「田園都市」論に関する新規なひとつの解釈を可能とすることの検証を通じて、拡張的に論じ都市モデルの概念をより鮮明に描くことを目指している。

本書は、大きく3部により構成されている。第1部では、そもそも都市モデルとは何かを問い、構築すべき都市モデル概念の輪郭とその概念拡張について論究している。第2部では、第1部における議論の成果を基礎として、都市モデルとしての「田園都市」について論究している。また、都市の環境形成にかかわる「主体」の問題に言及し、共同的な価値選択のプロセスについて考察を加え、「方法としての都市モデル」の概念構築をさらに検討している。第3部では、第1部・第2部の議論を振り返り、また「方法としての都市モデル」という観点から本研究の成果を改めて包括的に整理し、新たな都市モデル概念を提起する中でその有用性を主張している。

これまで「都市モデル」の概念そのものを体系的に論じた先行研究が希少な中で、本書は貴重な1冊と言えよう。



自治体の地域福祉戦略

牧里毎治・野口定久・武川正吾・和気康太 編著



学陽書房
本体2,900円＋税

「社会福祉法」（2000年）によって全国の市町村は、地域福祉の方向性を示す地域福祉計画を策定するよう求められた。同時に「平成の大合併」と呼ばれる市町村合併により地域の環境は大きく変化し、地域福祉計画自体が思い描いた姿とは必ずしも一致していないという指摘もある。本書はそういった状況のもと戦略的に地域福祉計画を推進していくべき、地域に密着した実践的な提言を示している。

第1部では、「ガバナンス」「地域福祉計画」「住民参加・協働」「地域再生」「自治体財政」という5つの論文をテーマに、地域福祉を戦略的に推進していくために必要不可欠な政策課題を提起し、論述している。特に「自治体財政」では財政の考慮なくして計画はあり得ず、寄付金・コミュニティファンドといった新しい財源について言及されている。第2部では、「政令指定都市」「大都市部」「地方中核都市」「地方小都市」「中山間地」という5つのタイプの市町における地域福祉計画を、地域特性や福祉特性に応じた特色ある実践として取り上げている。5つの事例ともボトムアップ方式、地域住民の参画、公民協働、関連領域の取り込み・総合化、専門職員の配置をうたっているのが特徴である。ユニークなのは第3部で、市町村が地域福祉計画を策定・実施していく上で留意すべきポイントについて、Q&A形式で解説している。

本書は、市町村で実際に地域福祉計画を担当している職員や社会福祉協議会の職員を読者対象としているが、福祉を学ぶ学生、地域で活動を行っているNPOならびに興味のある市民にとっても必読書といえる。



防災行政と都市づくり —事前復興計画論の構想—

三井康壽 著



信山社
本体4,800円＋税

著者は、阪神・淡路大震災の発生後1年半にわたって、阪神・淡路大震災復興本部長として、復旧・復興に携わってきた。本書は、その経験を基にして、地震に対しては「備える」こと、さらには事前の復興計画こそが最も大切であることを、阪神・淡路大震災をはじめ幾多の例から提言するものである。

著者は、救急・復旧・復興対策を行っている防災対策と都市計画（都市づくり）がきわめて密接に関係して、災害に強いまちづくりが災害の予防となり、建物の倒壊や火災から人命と財産を守ることができ、また被災時の復興計画は災害に強い都市づくりであることを痛感したと述べる。阪神・淡路大震災は、単に施設や建築物を安全にすることにとどまらず、消火活動、救助活動といった緊急防災活動との関係で都市計画はどうあるべきか、また復旧時点でおこなう避難所、仮設住宅、がれきの処理処分に対しても都市計画としてどう係わるべきか、街区単位の面的広がりをもって、被災抵抗力のない地域をいかに解消して安全な都市づくりをしていくかの方策についての課題を鋭く突いた結果を招来したと指摘している。

そのような視点から、阪神・淡路大震災において明らかになった緊急防災活動、復旧および復興の防災行政作用の 카테고리毎に、制度とその運用の問題点とその改善された点について分析、検証を行い、そこから得られた反省と教訓を明らかにしようとしている。

本書は、都市づくりから考える新しい防災対策であり、自治体の防災、危機管理、都市計画の関係者にとって必読の書であろう。



ローマに学ぶ防災先進都市の条件

金芳外城雄 著



晃洋書房
本体2,000円＋税

本書は、行政・民間企業・市民の公益活動という3つのセクターがともに協働して大災害に立ち向かうことが重要であるという阪神・淡路大震災の教訓をもとに、防災行政学を多様な観点から考察する。具体的には大震災で見られた若者を主体とするボランティアや企業の地域社会への貢献などの活動を公益分野と位置づける三元論が大きな流れとなっているなか、これらの三分野の機能や行動原理の仕組みを対象に研究し、多面的に考察を加えている。

防災行政学といっても、未だ手をつけられていない領域であるが、本書を通じて少しでも多くの方々に防災から減災への取り組みの考え方や、それが日常の生き方にも関連することを認識してほしいとの筆者の熱意が感じ取れる一冊である。

表題の「ローマに学ぶ」は、ローマから阪神・淡路大震災までは、巨大災害の対応において、軍隊、国・自治体、防災関係者、技術者主導で救急、救命、復旧・復興にあたってきたのが、阪神・淡路大震災以降は防災の主役は市民であり、企業にとっても事業継続計画の策定や、地域に尽くす社会貢献活動が大きなウェイトを占めることになったことを表現したものである。ローマから面々と続いてきた防災体制は、阪神・淡路大震災で大きく転換を迫られ、この変化に柔軟に備えることが防災先進都市としての条件になり、併せて経済・文化発展の礎にもなると示唆している。

本書は、阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、かつ、教訓に学びながら、地域コミュニティや人と人との絆の大切さ、防災や社会貢献のノウハウをもった人材の育成の重要性を訴えかけている。安全・安心な社会づくりに貢献したいとの志を抱く方に一読を是非お薦めしたい。



循環型社会キーワード事典

廃棄物・3R研究会 編，山本耕平 編集代表



中央法規
本体1,800円＋税

容器包装リサイクル法（1995年）、循環型社会形成推進基本法（2000年）が制定され、2000年と2004年と比較すると、家庭ごみの排出量は6.5%、事業ごみの排出量は8.1%、産業廃棄物の最終処分量は43%も減少したが、包装容器の生産量や消費量は減少していないという。基本法第2条にいう「天然資源の消費を抑制し、環境への負荷ができる限り低減される社会」が形成されるためには、編者は(1)制度や仕組み、経済の動きなど私たちを取り巻く社会全体の枠組み（政策）と、(2)モノの生産からリサイクル、廃棄物としての適正処理までの過程で活用される技術という二つの側面から考えていくことが必要であると指摘し、これまで政策も技術も、生産から消費／循環利用／廃棄という流れの中で分断されていたものを統合し、モノの流れを全体的に俯瞰して政策を講じていくことが必要であるとしている。（本書まえがき より）

本書は、そのような視点から社会全体を俯瞰するキーワードを100項目とりあげ、それぞれ見開き2ページに写真や図表を用いて簡潔にまとめたものである。100のキーワードは、ごみ問題の背景／ごみ処理の仕組みと技術／有害廃棄物の処理と環境保全／循環型社会をめざす法律／ごみ問題と地方自治体／品目別3Rの現状／産業廃棄物の現状／循環型社会への潮流／国際資源循環の潮流／海外の制度 の10章に括られ、江戸のごみ問題と資源回収業から、昨今話題の廃PET輸出や欧米・中韓の実情の紹介と幅広い領域に及んでいる。

表題のとおり、手元で参照する事典としても、また、3R（reduce, reuse, recycle）の視点から、制度・技術・事象・製品・人々の活動について考察するうえで、新聞の連載記事の如く読み進めることもできる入門書としても有用であり、広くお勧めしたい。



違反建築ゼロ —住まいの安全・神戸の挑戦—

増淵昌利 編著



学芸出版社
本体2,000円＋税

建築をめぐる多くの課題が突きつけられた阪神・淡路大震災から13年が経つ。その後耐震改修促進法の成立や建築物安全安心実施計画の推進が始動するなど、震災の教訓に基づいた新たな建築行政施策が歩み始めた。一方、民間確認検査機関による建築確認を可能とする制度改正がなされ、その結果、行政による建築確認は激減し、官から民へシフトするシナリオが急進展するかとも思われた。その矢先、ある意味で震災以上の衝撃を与えた姉齒事件が起こった。この結果、急いで建築基準法などが改正され、昨年6月一部が施行された。しかし、性悪説に立って部分的にねじを逆回転するような内容に、建築界は戸惑いを隠せない。こうした状況の只中で出版された本書は、官と民の責任分担のあり方などをめぐって、いまだ揺れ動く建築の安全安心をめぐるシステム作りを考える上で格好の著書といえる。

本書は、建築行政の経験が全くなかった編著者が、違反対策室長に着任し、その後違反建築をなくすためあらゆる努力を積み重ねていく「奮闘記」で、たゆまざる熱意が伝わってくる。完了検査率を100%にするためにやれることはすべて試みる、ケースに応じ厳しくかつ丁寧に行う違反の是正、そして話題は行政代執行、老朽危険家屋、雑居ビル問題へと続く。さらに、同僚である3人の執筆者によって、震災直後の対応、耐震改修、地域特性を踏まえた運用などについての経験が書き加えられている。そして、本書は神戸市の実務経験を述べるのに留まらず、他都市の先進事例、あるいは、弁護士、研究者などの活動や主張を随所に交えることによって、より説得性を持った内容となっている。

編 集 後 記

◎本号において指摘されているように、人口減少、少子高齢社会を迎え、行政サービスの受益と負担の関係は、従来のしくみとは異なった新しいかたちを構築していくことが求められることが明らかになってきました。

◎地方レベルでは、全国レベルに先がけて人口減少・少子高齢化問題に直面しており、様々な取り組みが行われています。これらの取り組みの中には、応用できる知恵が蓄積されているものもあり、学んでいく必要があると思います。

◎次号は、「景観行政の変遷と意義」を特集します。ご期待ください。

【問い合わせ先】

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1-14 神戸商工貿易センタービル18F FAX 078-252-0877
神戸都市問題研究所内 季刊「都市政策」編集部宛

次号131号予告（2008年4月1日発行予定）

— 特集 景観行政の変遷と意義 —

（敬称略）

わが国における景観行政の系譜と課題	安田 丑作
地方分権時代の景観法制	山下 淳
市街地環境と都市の景観・文化	小浦 久子
神戸の景観形成における市民活動の意義	山本 俊貞
京都市の新景観政策	京都市都市計画局
神戸市における景観行政の取り組み	神戸市都市計画総局

<執筆者、タイトルについては変更になる場合があります>

季 刊 都 市 政 策

第130号

印刷 平成19年12月20日 発行 平成20年1月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 新野 幸次郎

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)

電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒112-0005 東京都文京区水道2の1の1

振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印刷 田中印刷出版株式会社

地方自治を語るみんなの広場

【月刊】自治フォーラム

2008.1 VOL.580

定価600円（本体571円）

特集 地域コミュニティの新たな発展に向けて

視 点	なぜいま地域コミュニティの発展・再生なのか	名和田是彦
解 説	「コミュニティ研究会中間とりまとめ」について	徳岡 喜一
	これからの地域コミュニティ	大内田鶴子
	一町内会とNPOの連携	
	団塊世代のコミュニティ参画支援施策の可能性	廣瀬 隆人
	地域を元気にするコミュニティ・ビジネス	細内 信孝
	一コミュニティ・ビジネスおさらいノート	
事 例	住民主導による新しいコミュニティの構築	郡 上 市
	市民協働のまちづくり	大 分 市
	一日本一きれいなまちづくりを契機とした地域コミュニティの再生	
	住民・行政が一体となったコミュニティ施策の展開	愛媛県内子町
	一内子町における自治会と行政が協働するまちづくりについて	
エッセイ	自治大OBが語る地方自治	伊庭嘉兵衛

(タイトルについては、変更になることがあります。)

編 集 自治研修研究会

発行所 第一法規株式会社

(〒107-8560) 東京都港区南青山2-11-17 電話 03(3404)2251 振替口座：東京3-133197

政策研究情報誌

地域政策

2008・新年号 No.26 2008年1月上旬発行 定価650円（本体619円）

特集 第三セクター

関東学院大学経済学部教授 望月 正光／

東京商工リサーチ情報出版本部統括部長 友田 信男

インタビュー 全国市長会会長・秋田市長 佐竹 敬久

文化企画 「文化カシンポジウム」基調講演：政治評論家 森田 実 他

ニュース／ルポ がんばる自治体 常陸太田市（茨城県）／坂井市（福井県）／雲仙市（長崎県）

三重発、 NPO／自治体職員 他

企画・編集：三重県職員研修センター

「地域政策－三重から」

(〒514-0004) 三重県津市栄町1-891

電話 059-224-2767

発行所：（株）公人の友社

(〒112-0002) 東京都文京区小石川5-26-8

電話 03-3811-5701



おかげさまで40周年!

月刊「地方自治職員研修」

毎月15日発行、B5判130頁、定価800円（最寄りの書店より取り寄せてできます）
直接送付・年間定期購読：8,880円（税送料込み、前払い）

臨時増刊号：A5判256頁、定価1,680円、年3回発行

最新号「財政健全化法と自治体」 絶賛発売中！

“第2の夕張” とならないために

- 2008年 1月号 〈特集〉住宅都市の都市戦略〈インタビュー〉大森 彌(東京大学名誉教授)
2007年 12月号 〈特集〉自治の転換点～総括'07年〈インタビュー〉中川幾郎(帝塚山大学教授)
11月号 〈特集〉情報共有大作戦！〈インタビュー〉金井利之(東京大学教授)



公 職 研 〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-20

<http://www.koshokuken.co.jp>

tel.03-3230-3701 / fax.03-3230-1170 / e-mail:hello@koshokuken.co.jp

新修 神戸市史

第8巻

「産業経済編Ⅲ 第三次産業」

A5版 全898ページ 定価6,000円(税込)

- 構 成 第1章 開港から第一次世界大戦まで
第2章 第一次世界大戦から第二次世界大戦まで
第3章 戦後復興から高度成長期まで
第4章 高度成長期以後

内 容 幕末の開港以来、貿易と共に急速に発展し、第二次世界大戦と高度経済成長期を経た神戸の「第三次産業」盛衰の歴史を、年代ごとに、貿易業、交通業、港湾運送・倉庫業、金融業、流通業といった業種別に横断的に解説。

既 刊 (定価は税込み)

「歴史編Ⅰ自然・考古」, 「産業経済編Ⅰ第一次産業」, 「歴史編Ⅲ近世」, 「歴史編Ⅳ近代・現代」(以上、定価各5,000円), 「産業経済編Ⅱ第二次産業」, 「行政編Ⅰ市政のしくみ」, 「行政編Ⅱくらしと行政」, 「行政編Ⅲ都市の整備」(以上、定価各6,000円)

◎市史の詳細・目次は神戸市文書館ホームページをご参照ください

<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/06/014/kankoubutu/kankoubutu.html>

発 行 神 戸 市 新修神戸市史編集室(神戸市文書館内)

☎651-0056 神戸市中央区熊内町1-8-21 ☎078(232)3437 FAX078(232)3840

申込先 田中印刷出版(株)内 みるめ書房(主要書店にても発売中)

☎657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4 ☎078(871)0551 FAX078(871)0554

都市政策バックナンバー

- 第103号 特集 IT革命と地方自治体 2001年4月1日発行
- 第104号 特集 阪神・淡路大震災と司法の課題 2001年7月1日発行
- 第105号 特集 災害における住宅等の被害認定基準 2001年10月1日発行
- 第106号 特集 少子・高齢化への対応 2002年1月1日発行
- 第107号 特集 新産業の創出に向けて 2002年4月1日発行
- 第108号 特集 コミュニティ・ビジネスの振興と課題 2002年7月1日発行
- 第109号 特集 公営住宅のあり方と今後の課題・方向性 2002年10月1日発行
- 第110号 特集 大都市制度のこれから 2003年1月1日発行
- 第111号 特集 都市の活性化と地域連携 2003年4月1日発行
- 第112号 特集 行政コスト分析の課題 2003年7月1日発行
- 第113号 特集 第三セクターの課題と展望 2003年10月1日発行
- 第114号 特集 福祉と民間活力 2004年1月1日発行
- 第115号 特集 震災復興の都市政策的検証Ⅰ 2004年4月1日発行
- 第116号 特集 震災復興の都市政策的検証Ⅱ 2004年7月1日発行
- 第117号 特集 ユニバーサルデザイン 2004年10月1日発行
- 第118号 特集 阪神・淡路大震災10年 2005年1月1日発行
- 第119号 特集 地域におけるセクター間の連携 2005年4月1日発行
- 第120号 特集 地方自治体の人事・給与 2005年7月1日発行
- 第121号 特集 集客観光都市の創造 2005年10月1日発行
- 第122号 特集 空港が開く都市の未来 2006年1月1日発行
- 第123号 特集 パブリックガバナンス—外部監査と外部評価— 2006年4月1日発行
- 第124号 特集 地域の力を活かした防災・防犯力の強化 2006年7月1日発行
- 第125号 特集 大学と地域・産業との連携によるまちづくり 2006年10月1日発行
- 第126号 特集 デザインを生かしたまちづくり 2007年1月1日発行
- 第127号 特集 ソーシャルキャピタルと地域づくり 2007年4月1日発行
- 第128号 特集 神戸医療産業都市構想 2007年7月1日発行
- 第129号 特集 神戸開港140年 2007年10月1日発行

ISBN978-4-326-96154-2
C3331 ¥619E



9784326961542

定価650円(本体619円)



1923331006192



発売元

勁草書房

東京都文京区水道2の1の1
振替口座00150-2-175253

☎03-3814-6861



R100

古紙リサイクル配合率100%再生紙を使用(本文)