

# 自治調査会

vol. 005

発行日：2014年11月15日

11  
2014

市町村職員向け情報提供誌

## ニュース・レター



### 豊かで多様な「地域コミュニティ」の再生をめざして ..... 2

大妻女子大学社会情報学部 教授 炭谷 晃男

### 平成26年度 調査研究の状況報告 ..... 6

1. 市町村の公共施設の運営に関する調査研究
2. 自転車とまちづくりに関する調査研究
3. ご当地キャラクターの活用に関する調査研究
4. 島しょ地域における自治体の定住促進策に関する調査研究
5. 多摩・島しょ地域における火葬場の需給及び運営に関する調査研究

### 調査研究結果発表シンポジウムの実施報告 ..... 11

### 平成25年度 調査研究報告書の解説 ..... 12

自治体の空き家対策に関する調査研究報告書について

上智大学法科大学院長 北村 喜宣

市町村における公文書管理方法に関する調査報告書について

株式会社出版文化社アーカイブ研究所 所長 小谷 允志

### かゆいところに手が届く！ — 多摩・島しょ自治体お役立ち情報 — ..... 20

市町村におけるひきこもり支援について

調査部 研究員 高松 敏朗

いまさら聞けない行政用語 市区町村における「手数料」とは

調査部 研究員 熊部 真

### 調査研究報告書の活用に関するアンケート調査結果報告 ..... 28

# 豊かで多様な「地域コミュニティ」の再生をめざして

大妻女子大学社会情報学部教授 炭谷晃男

## 1. 問題の背景

近年、少子・高齢化、農山漁村地域の過疎化、家族の形態の多様化・個人化が急速に進展している。こうした中、地域の共生力や絆の脆弱化も進行しており、地域コミュニティによるセーフティ・ネットの強化の必要性、地域福祉の基盤としての地域コミュニティの役割が増している。また、家族の多様化・個人化による家庭の育児・教育力の低下に伴い、地域コミュニティによる見守り・子育て支援の必要性が増しており、その機運も高まってきている。

一方、制度面においては市町村合併が進み基礎的自治体の規模が大きくなったが、地方公共団体の存立基盤である従来の共同体意識が拡散し、地域力が希薄になれば、地方公共団体又は地域コミュニティ組織等によって供給される住民サービスの質・水準の低下を招きかねない。地域の共生力と絆の潜在力を引き出し、地域コミュニティにおける互助・共助のプラットフォームを再生することは、現在の日本社会にとって喫緊の課題と考える。

## 2. 限界集落と消滅自治体

### (1) 限界集落

地方においては「過疎」という言葉が用いられてきたが、「限界自治体」「限界集落」という言葉を耳にするようになった。これは社会学者大野晃氏が、高知大学人文学部教授時代の1991年（平成3年）に提唱した概念である。人口減と高齢化により林業が衰退し、さらには集落そのものの消滅が進みつつあった。高知県の集落調査のなかで、その現状を指摘するためには「過疎」という用語では実態を明らかに出来ず、より深刻な実態を説明するため「限界自治体」「限

界集落」という用語を生み出した。人口の50%以上が65歳以上の高齢者になって冠婚葬祭など社会的共同生活の維持が困難になっている集落を指す。

国土交通省の集落状況調査（2006年）によれば、過疎地域を抱える全国775市町村に対して、そこに所属する62,273集落について行った調査の結果は以下のとおりである。

- ①高齢者（65歳以上）が半数以上を占める集落が7,878集落（12.7%）
- ②機能維持が困難となっている集落が2,917集落（4.7%）
- ③10年以内に消滅の可能性のある集落が423集落、「いずれ消滅」する可能性のある集落が2,220集落、合わせて2,643集落

### (2) 消滅自治体

過疎地域において顕在化している地域コミュニティの活力低下の問題は、今後都市部も含め全国的に深刻化することが予想される。そこに警鐘を打ち鳴らしたのが2014年4月に発表した「日本創成会議」の人口減少問題検討分科会（座長・増田寛也元総務相）の推計である。2040年までに自治体の半分が消滅するという「消滅可能性自治体」である。これは地方から大都市圏への人口流入や少子化が止まらなければ、約1,800の市区町村のうち896自治体が将来なくなってしまうというものである。

この推計の特徴は「若年女性層」に注目した点にある。2012年に子どもを産んだ女性の9割以上を占める20～39歳の「若年女性」の人口は、全国の約1,800自治体（福島県のみ県単位、20政令指定都市のうち12市は区単位）のうち、10～40年には896（49.8%）で2010年と比べて50%以上減るとしている。詳しくは増田寛也著

「地方消滅 - 東京一極集中が招く人口急減」(中公新書)をお読みいただきたい。

### 3. 人口減少社会

#### (1) 少子高齢化+人口減少

我が国の少子高齢化は急速に進展しており、それに加えて「人口減少」という課題も加わっている。国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、2010年に1億2,806万人であった日本の総人口は2050年には9,708万人と1億人を割り込むことになる。

市町村レベルでみると、2035年には2005年に比べて9割以上の市区町村で人口が減少し、特に人口が2割以上減少する自治体が全体の6割以上にのぼる見通しである。また、高齢化率40%以上の市区町村は4割以上に達し、自治や冠婚葬祭等の共同体としての機能維持に困難が生じるとされる、いわゆる「限界自治体」の増加が懸念される。

私たちの多くは、減少してゆく子どもたち、それに続く「生産年齢人口」の減少による労働力不足、その反対に高齢化による諸課題に取り組むこととなる。しかし、その先に少子化の波は高齢者にも押し寄せる時代が到来することを念頭に置かねばならない。社会保障・人口問題研究所の推計においても、人口減少のプロセスを3つに分けて説明をしている。

#### (2) 人口減少の3つのプロセス

第1段階は2010年から2040年にかけての時期。この時期は、少子・高齢化の特徴を最も示している時期である。

まず、少子化傾向により、14歳以下の「年少人口」と15歳から64歳の「生産年齢人口」が減少していく。これに対して、高齢化傾向により団塊の世代を代表とするマス層は2040年までは増加していく。

次の第2段階は2040年から2060年の時期である。ここでは、出生率が改善されないとすれば、引き続き「年少人口」と「生産年齢人口」は減少傾向が続く。これに対して、65歳以上の「老

年人口」は維持ないし微減傾向となる。

そして2060年以降の第3段階に至る。この段階では、「年少人口」「生産年齢人口」及び「老年人口」すべての世代人口が減少傾向に向かうことになる。

以上のプロセスは日本全体のマクロ的傾向で、地域別に見ると様相は異なる。東京都区部及び中核市、特例市においては上記の第1段階であるが、人口5万人以下の市区町村は第2段階にあり、過疎の町村は既に第3段階にあるとあってよい。人口減少社会は、数十年後の将来の課題ではなく、既に足元から始まっている「現在の課題」であることがわかる。

### 4. 足下からの地域再生

#### (1) 地域におけるきずな

地域の共生力と絆を深める伝統的な地域コミュニティの担い手は自治会、町内会等をはじめとする地縁団体であった。この地縁団体は我が国に独特の仕組みとして注目されている。近年では、まちづくり、子育て、防犯といった多様な特定目的のためのNPOを始めとする機能団体(アソシエーション)も積極的な活動を行っている。

そして、これらの地域コミュニティの担い手を分類すると以下ようになる。

- ①「エリア型地域活動によるつながり」としての町会・自治会
- ②「テーマ型地域活動によるつながり」としてのNPO
- ③「近隣関係によるつながり」としての向う三軒両隣

3番目の近隣関係については説明が必要かもしれない。例えば阪神淡路大震災の際をはじめとして大きな災害において、救出を手伝ってくれた人は、その多くが「近隣の人」であったことはよく知られている。無論、「近隣関係」は、①「エリア型地域活動」に含まれるものであろうが、近隣は互助の原点でもある。

それゆえ、防災対策としても、自助・共助・

公助の「三助」に、近隣の助けとしての「近助」を加える人もいる。この三者の地域におけるつながりについて、内閣府「国民選好度調査」は次のような興味ある結果を示している。

- ①近隣関係によるつながりは総じて浅い
  - ②結婚している人、子どもがいる人は、近隣関係が深い
  - ③エリア型地域活動とテーマ型地域活動によるつながりを持つ人は少ない
  - ④近隣関係を持つ人と地域活動に参加する人の特性はおおむね一致
  - ⑤地域の「つながり持ち」は全体の16%
  - ⑥「地域から孤立する人」は約2割
  - ⑦「つながり持ち」は高齢者に多く、「地域から孤立する人」は若年者に多い
- (2) エリア型地域活動とテーマ型地域活動の協働（八王子市での試み）

地域の課題について、地域組織としての町会・自治会と、テーマ型組織としてのNPOが、それぞれのメリット面を発揮して、両者連携して地域課題に対処することが必要ではないかと考えている。地域活性化センター主催の「地域再生実践塾」（平成26年度第1回東京都八王子市）は7月3日、4日に「地域コミュニティの再生～八王子市の中心市街地と郊外住宅地からコミュニティ再生術を学ぶ～」というテーマで行われ、筆者が主任講師を務めた。ここでも、八王子市の事例を全国から集まった参加者に披露した。

八王子市は人口56万人の多摩地区の中核都市で21の大学を抱える学園都市として、市民力を活かした市民協働のまちづくりに力をいれ、2015年4月から中核市に移行する。町会は564団体、加入率は61.36%と大変高い数値である。他方、NPO法人の数も274団体と多摩地域では最も多い。これからのコミュニティ再生には2つのベクトルは欠かすことができないと考える。その両者の協働の事例を紹介したい。

八王子市北部郊外に位置する川口町における「唐松町会」と「NPO法人からまつ」の事例に

ついて紹介する。町会長の佐藤英二氏はNPO理事長を兼任している。唐松町会は、50年の歴史をもつ町会（世帯数883）で、しっかりとした町会がありながらNPO活動をはじめた理由は学童保育の問題であった。仕事を持つ親御さんの切実な願いを唐松町会が受け止め、昭和62年、八王子市から補助金を受け、民設民営の自主学童クラブをスタートさせた。「地域の子どもは地域で見守る」。これが町会のモットーになっている。

その後、市は学童保育所の公設化を基本とした指定管理者制度を導入した。自主学童クラブを公設民営の「市立学童保育所」とし、その運営を受託するためには、NPO法人を設立することが必要となった。このため平成18年に「特定非営利活動法人からまつ」を設立し、平成19年に「八王子市立からまつ学童保育所」の指定管理者として受託するに至った。

町会では受託できない事業は「NPO法人」が担い、一方で「NPO法人」は町会組織の協力を得て事業を行う。お互いの組織が支え合い、補完し合う関係になっているという。

現在、NPOは「子育て支援事業」として4つの学童保育所、つどいの広場事業、放課後子ども教室を運営。「思いやり事業部」は高齢者ふれあい事業、「就労継続支援B型きずな工房からまつ」を運営。「施設管理事業部」では斎場清掃、施設・家事支援事業を行っている。幼児から高齢者まで、地域の人は地域でみる精神が貫かれ、町会でできない事業をNPOが担っている。また同じ八王子市のめじろ台でも町会組織とNPO組織との連携が見られる。

## 5. ソーシャル・キャピタル （Social capital、社会関係資本）の醸成

ソーシャル・キャピタル（Social capital、社会関係資本）は、社会学、政治学、経済学などにおいて用いられる概念である。

パットナムの代表的な定義に従えば「ソーシャル・キャピタルとは、人々の協調行動を活

発にすることによって、社会の効率性を高めることのできる、「信頼」「規範」「ネットワーク」といった社会的仕組みの特徴」を有したものである。

ソーシャル・キャピタルを直訳すれば「社会資本」だが、これは電気・水道や道路といった都市基盤のようなハードなインフラストラクチャーを意味する語として日本語で使われており、パットナムやコールマンによる「ソーシャル・キャピタル」の意味と異なる。そのため「社会関係資本」の語が使われることが多い。

パットナムによると、ソーシャル・キャピタルが豊かであることは、「社会全体の人間関係の豊かさ」及び「市民や地域全体のつながりの共生力」を示している。

しかし、この概念は多様な意味合いを含むことからさまざまな論争を引き起こしている。パットナムは社会資本を測る指標として、地域組織や団体での活動の頻度、投票率、ボランティア活動、友人や知人とのつながり、社会への信頼度を挙げている。現在日本でも、概念論争から社会関係資本の実証研究が積み上げられてきて、その成果が著されている。

一例を挙げれば、稲葉陽二等編『ソーシャル・キャピタルのフロンティア』（ミネルバ書房）や辻隆平、佐藤嘉倫編『ソーシャル・キャピタルと格差社会』（東大出版会）などがあり、分野としても、以下の事項について展開されている。

- ①企業を中心とした経済活動
- ②地域社会の安定
- ③国民の福祉・健康
- ④教育
- ⑤政府の効率
- ⑥幸福感

「ソーシャル・キャピタル指数が高い地域は犯罪率が低く、出生率が高い。ソーシャル・キャピタルつまり地域力を高めることは、社会全体の利益にも貢献しうる」等が示されている。

## 6. おわりに

これからの「人口減少社会」の見取り図としては、冒頭で述べた「限界集落」や「消滅する自治体」がある。無策であれば陥る「衰退モデル」である。

しかし、「第二のモデル」として「創発的・サステイナブルモデル」として「コミュニティ再生モデル」を構想している。ソーシャル・キャピタルをエリア型地域活動とテーマ型地域活動の協働により醸成していく道である。

行政担当者も、町会・自治会に対する支援と、NPOに対する支援は別のもので扱われている場合が多いだろう。両者の協働事業を誘導する仕組みがあってもいいだろうと考える。まだまだ次世代のインフラストラクチャーというハードへの投資が必要な面もあるだろう。しかし、地域コミュニティにおいて住民自治とソーシャル・キャピタルを醸成していくことは、私たちの世代の努めでもあるだろう。

総務省が進める「都市型コミュニティのあり方と新たなまちづくり政策研究会」においても、「地域ニーズに基づくコミュニティのまちづくり」、「地域・地区の主体的取り組みに対する実現化支援」などについて検討され、「地域協議会」などが示されている。

「新しい社会構築は、地元のコミュニティから」を合い言葉に、国・都・市町村で連携して取り組むことを期待したい。

# 平成26年度 調査研究の状況報告

本誌3月号（vol.003）で概要を紹介した平成26年度の単年度調査研究5件について、その状況を報告します。

## 1. 市町村の公共施設の運営に関する調査研究

### (1) 背景・目的

高度経済成長期からバブル期にかけて建設された公共施設の多くは、その施設の老朽化や更新が求められており自治体にとって大きな課題となっています。

本調査研究では、自治体の方針に沿った公共施設のあるべき姿を実現するために参考となるような事例の検証や、その手法の検討を行います。そのうえで、適切な公共施設の配置計画やその運営を効率的・効果的に進めるための合意形成手法の検討を行い、将来の市町村の「公共施設マネジメント」のあり方を明確にすることを目的とします。

### (2) 調査研究状況

以下の点について実態把握を行いました。

#### ① 多摩・島しょ自治体アンケート

- 施設マネジメント計画の状況、課題等の実態把握を行いました。

#### ② 施設利用者・住民WEBアンケート

- 多摩地域の自治体の施設利用者と住民にアンケートを行い、その意向を調査し、意見の相違を測りました。

### (3) 調査研究の方向性

#### ① 手法の検証

- 再建築、長寿命化、複合化、民間・他自治体との共有化などで先進的事例のある自治体や民間団体の取り組みを調査します。また、対住民・対自治体内部・対他自治体・対民間企業等との合意形成手法などで、先進的に取り組んでいる自治体の経緯や課題等を調査します。

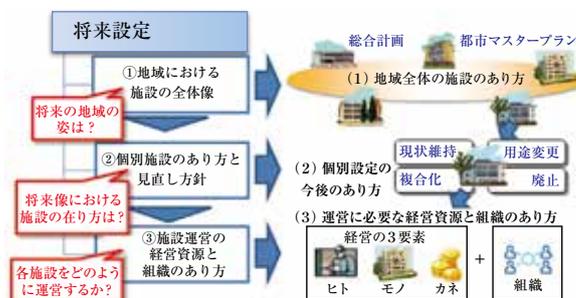
【合意形成手法仮説イメージ】



### ② 公共施設の将来像設定

- 公共施設の見直しと総合計画や都市マスタープラン等の地域の将来像との連携状況について先進事例等を整理し、あるべき関係性等について検討します。
- 個別施設見直しの選択肢とその判断基準について先進事例等を調査・整理し、その考え方等について検討します。
- 個別施設の運営における「ヒト（運営の担い手）のあり方」「モノ（施設の適正保全）のあり方」及び「カネ（運営財源と受益者負担）のあり方」と、庁内組織の連携のあり方について先進事例等を調査し、検討します。

【公共施設の将来像設定仮説イメージ】



## 2. 自転車とまちづくり に関する調査研究

### (1) 背景・目的

自転車は、全国で約7,000万台が保有されており、市民に身近な乗り物として日常生活に定着しているほか、昨今の自転車ブームによってレジャー等での非日常的な利用もその裾野を広げています。

まちづくりの現場においても、環境、観光、健康など様々な分野から自転車活用のニーズが高まる一方、自転車の利用方法や利用環境は、いまだに十分な整備がなされておらず、利用促進と安全利用の両立が課題となっています。

このような中、国においても道路交通法の改正をはじめ、自転車に関する積極的な施策展開がなされてきています。

一方、市町村における自転車施策は、一部の市町村を除いては、まちづくりの重要なテーマとして扱われることは少なく、総合計画や個別計画の一部に触れられている程度であることが一般的です。

そこで本調査では、特に自転車を持つ優れた面に着目し、幅広い観点からまちづくりへの効果的な活用可能性を検討します。そして、多摩・島しょ地域各地の現状や特性を踏まえ、自転車を活かしたまちづくりの在り方を考察します。

### (2) 調査研究状況

#### ① 文献調査

多摩・島しょ地域や先進都市に関する各種統計データの収集、自転車関連法規に関する情報の整理・分析を行いました。

#### ② 自治体アンケート・先進都市ヒアリング

多摩・島しょ地域や先進都市を対象にアンケート調査・ヒアリング調査を実施し、各都市の自転車活用の実態や施策、まちづくりの方向性を把握し、比較可能となるよう指標化しました。

#### ③ 住民アンケート

多摩・島しょ地域の住民を対象にアンケート調査を実施し、自転車利用の実態、特徴、課題認識を明らかにするとともに、自転車利用者・非利用者から自転車施策に対する意向を収集しました。

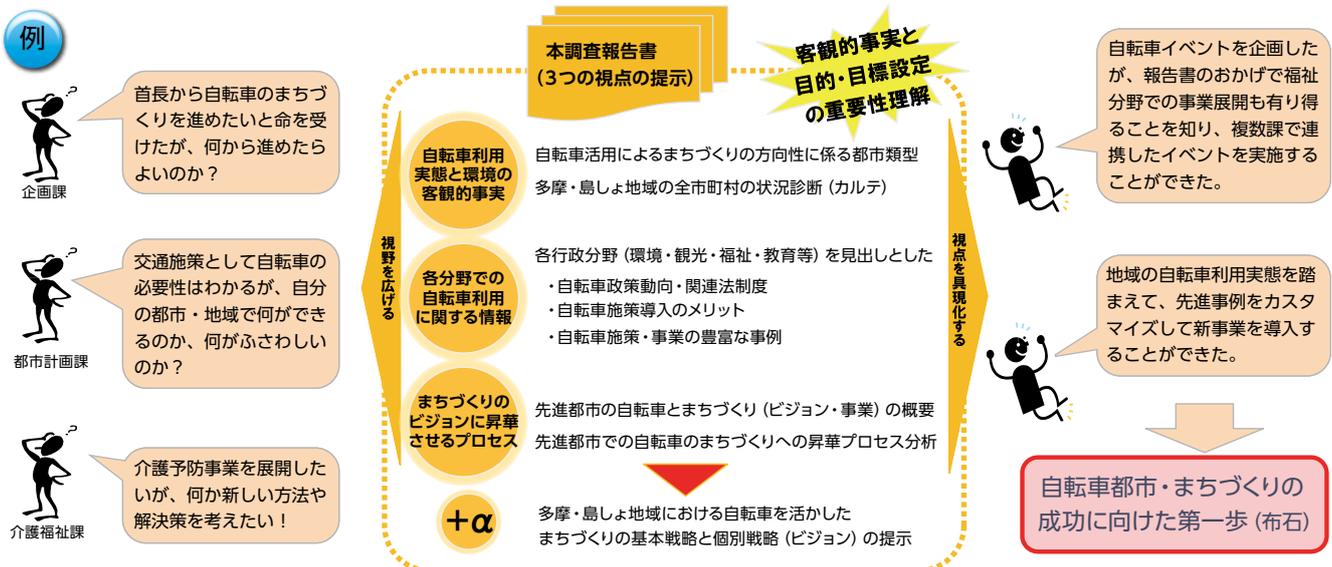
### (3) 調査研究の方向性

本調査は、市町村担当者が、幅広い分野で施策や事業を検討・立案し、また官民連携の場面などでも役立つ実践的なものとなるよう、

- ・市町村の自転車利用の実態〔客観的事実〕
- ・各行政分野での自転車利用施策〔分野別動向〕
- ・自転車利用をまちづくりのビジョンに昇華させるプロセス

という3つの視点を据えて、統計データや豊富な先進事例を交え自転車を活かしたまちづくりの戦略等を明らかにします。

#### 【本調査のコンテンツと活用イメージ】



### 3. ご当地キャラクターの活用に関する調査研究

#### (1) 背景・目的

現在、多くの地域において商業振興や地域活性化を目的に、地方自治体や地元有志、民間企業などが主体となり、ゆるキャラや、ご当地ヒーローなどのご当地キャラクターを生み出し、運営しています。

しかし中には、全国的な知名度アップや地域活性化につながっていないものもあり、本来のポテンシャルを活かし切れていない事例もあります。

さらに、著作権などをめぐり訴訟問題に発展するケースもあり、キャラクターをめぐる権利関係の重要性が認識されています。

このような背景を踏まえ、ご当地キャラクターについて自治体公認・非公認の分類化などを行い、その制作目的、活用状況、課題等を調査し、ご当地キャラクター活用の課題、効果等を整理します。

また、どのようにPRをすることが、地域住民・国民、双方に愛されるキャラクター作りにつながるのかを明らかにし、今後の多摩・島しょ地域におけるご当地キャラクター活用の可能性について示します。

#### (2) 調査研究状況

##### ① アンケート調査

###### ◆ 自治体アンケート

全市区町村・都道府県を対象に、キャラクターの具体的な活用方法やキャラクターの運営体制、著作権等の管理状況、民間のキャラクターとの連携等についてアンケートを実施しました。

※アンケート回収率：市区町村 62.2%、都道府県 70.2%

###### ◆ 住民アンケート

全国の住民を対象に、好きなキャラクター像や行政がご当地キャラクターを活用することに対する所感等について聞きました。

※サンプル数：1,500

##### ② 先進事例に関するインタビュー調査

ご当地キャラクターの活用について先進的な取組を行っている自治体や民間団体に対してインタビューを実施しています。

##### ③ 有識者インタビュー

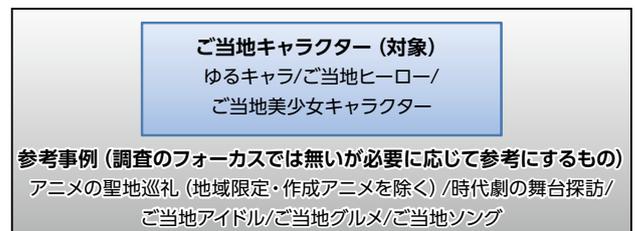
ご当地キャラクターの活用に関する専門的な知見を得るため、有識者に対してインタビューを実施しています。

#### (3) 調査研究の方向性

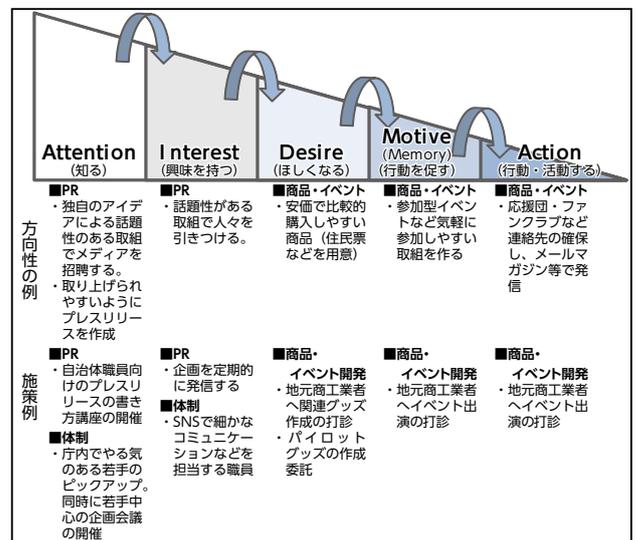
ご当地キャラクターの効果的な活用のあり方について提示するため、マーケティングの視点から、愛されるキャラクター像やキャラクターのファンづくりの方法等について明らかにします。また、マネジメントの視点から、キャラクターの具体的な活用方法や運営体制、権利関係のあり方等について検証を行います。

特に、具体的な活用方法については、地域PRのために地域外に向けて行っている活用と、地域に対して愛着を持ってもらうために地域内に向けて行っている活用の二通りの活用方法について考察します。

#### 〈ご当地キャラクターの定義〉



#### 〈マーケティングの視点から見たファンづくりのプロセスのイメージ〉



## 4. 島しょ地域における自治体の 定住促進策に関する調査研究

### (1) 背景・目的

日本では、高度経済成長期以降、農村や離島地域から都市部へ労働力としての人口移動が起こり、産業基盤が脆弱な地域は労働力の供給基地となり、過疎化が進むようになりました。また、近年では、全国的な人口減少・少子高齢社会を迎え、多くの地域において過疎化が進み、公共交通網の崩壊、商店街の衰退、医療機関の不足、学校の廃校などといった社会資本の喪失や地域の活力の低下が起こっています。

多摩・島しょ地域においても人口は平成27年にピークを迎え減少に転じると予想されており、特に島しょ地域においては、平成17年の28,744人をピークに人口流出が進むことに加え、少子高齢化が全国平均を上回る速度で進展しています。

このような背景を踏まえ、定住促進に関して全国で行われている支援策や課題などについて調査を行い、定住促進の課題、支援策の効果などを整理します。

また、定住化を考えるにあたり、雇用、医療、災害、教育など移住を考える上で不可欠な分野にスポットを当て、今後の島しょ地域における定住促進策についての可能性を検討します。

### (2) 調査研究状況

#### ①現状把握

全国や東京の島しょ地域における定住促進策の現状把握として、以下のアンケート調査を実施しました。

アンケート対象	回収数
島しょ地域等自治体 <sup>i</sup>	75
イベント（島じまん）来場者	240
東京島しょ来島者	201
東京島しょ地域出身者	87
東京島しょ地域移住者	15
全国意識調査 <sup>ii</sup>	770

#### ②先進事例調査

定住促進に先進的に取り組んでいる自治体や民間団体に対しヒアリング調査を実施しています。また併せて、実際に移住された方に対し移住前後のギャップや実体験などについてヒアリングを実施しています。

#### ③有識者ヒアリング

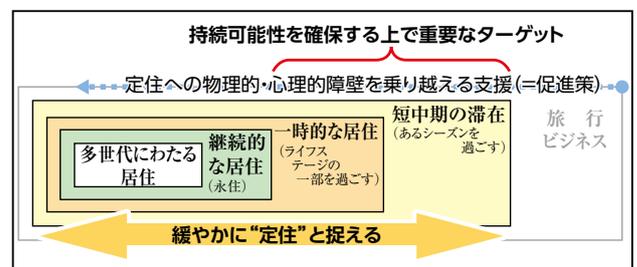
定住促進に関する有識者に対して近年の離島事情、効果的な施策を行う自治体、定住促進策などについてヒアリングを実施しています。

#### (3) 調査研究の方向性

移住にあたってのハードルに対応する施策を、居住の継続性（継続的居住・一時的移住・短中期的滞在）及び対象の年代ごとに分類し、島しょ地域の自治体が来てほしいと思う人の「ターゲット」ごとに、戦略的な定住促進策を選択できるよう整理します。

また、上記の施策整理をもとに、東京の島しょ地域自治体の実情に合わせた施策モデルを検討します。

【本調査における“定住”の範囲とターゲット】



【本調査における定住促進策の整理イメージ】

ハードル	居住継続性			年代		
	継続的な居住支援策	一時的な移住支援策	短中期的滞在に関する支援策	単身若者	ファミリー層	リタイア世代
居住環境が整っていない	●●●●●	●●●●●	●●●●●	●●●●●	●●●●●	●●●●●
雇用環境が整っていない	●●●●●	●●●●●		●●●●●	●●●●●	
医療体制が整っていない	●●●●●				●●●●●	●●●●●
教育体制が整っていない	●●●●●				●●●●●	
事故や災害時の救急体制が不安	●●●●●	●●●●●	●●●●●	●●●●●	●●●●●	●●●●●
...	●●●●●	●●●●●	●●●●●			

<sup>i</sup> 全国の島しょ部自治体と人口規模により抽出した類似自治体、合計145団体に対しアンケート調査票を送付

<sup>ii</sup> インターネットを活用し、全国に住む18歳から70代の方に対しweb調査を実施

## 5. 多摩・島しょ地域における火葬場の 需給及び運営に関する調査研究

### (1) 背景・目的

日本における葬儀全体に占める火葬の割合は現在、99.9%であり、これは世界でトップの火葬率となっています。

現在、多摩・島しょ地域には17の火葬場がありますが、一部の火葬場では、時期により死後から火葬に至るまでに1週間以上待機せざるを得ない利用状況が生じています。今後、団塊の世代の方々が平均寿命に達するころには、火葬までの待機日数がさらに長くなることが想定され、火葬場の不足が現実味を帯びてくると考えられます。

そこで本調査研究では、現在多摩・島しょ地域に設置されている火葬場の現況及び需給状況を把握するとともに、他県等隣接地域の火葬場の現況や都内葬祭業者及び葬祭業の有識者などに対して、アンケートや訪問ヒアリングによる調査などを行いました。その結果を基に、人口推計(※)に基づく将来の需給予測や、新規設置・他県等隣接地域火葬場との連携などの課題を検証したうえで、火葬場の効果的な運営について検討します。

### (2) 調査研究状況

#### ① 現状把握

- 以下の火葬場について訪問ヒアリングを実施しました。
  - 多摩・島しょ地域にある全17施設(小笠原村にある2施設は書面によるヒアリングのみ)【現在の運営状況、火葬実績、施設等の把握】
  - 相模原市斎場、都営瑞江葬儀所、落合斎場など【多摩地域に隣接している他県等火葬場の運営状況等】
  - 八王子葬祭業協同組合、東礼自動車(株)など【民間業者から見た火葬場】
  - 広島県三次市斎場、神奈川県厚木市斎場など【近年、新規に設置した火葬場の候補地選定から設置までの過程などの確認】

(参考：多摩・島しょ地域火葬場配置一覧)

	火葬場(斎場)名	所在市町村名
1	八王子市斎場	八王子市
2	立川聖苑	立川市
3	青梅市火葬場	青梅市
4	府中の森市民聖苑	府中市
5	日野市営火葬場	日野市
6	南多摩斎場	町田市
7	瑞穂斎場	瑞穂町
8	ひので斎場	日の出町
9	(株)日華多磨葬祭場	府中市
10	大島町火葬場	大島町
11	新島村火葬場	新島村
12	式根島火葬場	新島村
13	神津島村火葬場	神津島村
14	三宅村火葬場	三宅村
15	八丈町火葬場	八丈町
16	小笠原村父島火葬場	小笠原村
17	小笠原村母島火葬場	小笠原村

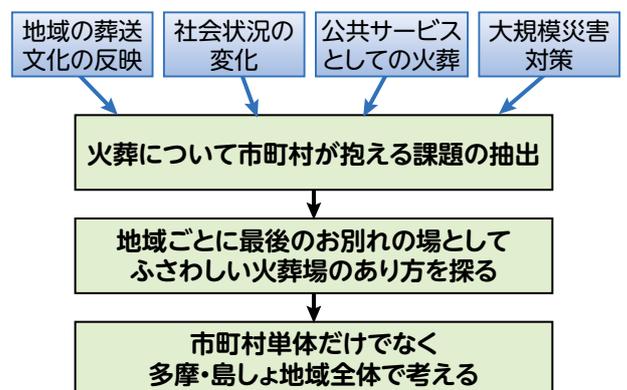
#### ② 火葬需要の予測

- 運営状況、火葬実績を把握して将来の人口推計に当てはめ、必要火葬炉数を算定し、火葬需要の予測を行っています。

#### ③ 災害時の広域連携

- 災害時の対策として、各火葬場や東京都などとの連携体制の現状を把握し、緊急時に実行可能な方法を検討しています。

#### (3) 調査研究の方向性(イメージ)



(※) 国勢調査による人口を基に、その後の人口増減を住民基本台帳から得て、毎月1日現在の人口として算出したもの。

# 調査研究結果発表シンポジウムの実施報告

～多摩地域の空き家を考える～

【平成26年7月24日 府中グリーンプラザ】

当調査会では毎年度、市町村の自治に関する調査研究を行っています。昨年度行った「自治体の空き家対策に関する調査研究」の内容をより多くの方に知っていただくために、多摩地域の「空き家問題」に対する行政、住民及び民間団体の関わりについて考えるシンポジウムを開催しました。300名を超える住民の皆様や自治体職員の方々にご参加いただき開催したシンポジウムの報告をいたします。

## 1. はじめに

### 「外部不経済を生む空き家」と「空き家発生のメカニズム」

そもそも空き家の何が問題なのか？ということをご参加の皆様にご理解いただくため、空き家は所有者だけの問題にとどまらず、防犯や衛生上の問題、火災の発生の誘発など地域における問題にもなり得るといった報告が行われました。

また、多摩地域における空き家の数を含めた現状を解説するとともに、空き家化の原因が、主に住宅の需給バランスの不均衡や相続に伴うものであることが説明されました。

## 2. 基調講演

### 行政による空き家対策の最前線

上智大学法科大学院長の北村喜宣先生をお迎えして、行政の視点による空き家対策の手法をご講演いただきました。そのなかでも、いわゆる“空き家条例”や、その他法制度の活用と問題点の解説に加えて、今後、法制化が予測されている“空き家対策特措法”についてもお話しいただきました。

## 3. 調査研究結果発表

### 多摩地域における総合的な空き家対策

#### ～予防・応急・活用の視点から～

昨年度に当調査会が発行した「自治体の空き家対策に関する調査研究報告書」をもとに報告が行われました。報告書では、およそ10年後においては多摩地域の空き家数が約61万戸（率は25.3%と現在の約2.5倍）に達すると予測し、そのための対策として空き家化の防止や不適正管理を防止する“予防”の視点が今後の多摩地域では重要な対策であるとしています。そのうえで、行政内部はもとより、地域の自治会や、法人など様々な主体が連携して総合的に対策を行う必要性があることを報告しました。



調査研究結果発表の様子

## 4. パネルディスカッション

### みんなで取り組む「地域の空き家」

前記の講演や報告内容を踏まえ、行政やNPO、民間法人で実際に空き家に携わる方々を中心に、「公」と「民」の役割や多摩地域における「担い手」の可能性を議論いただくとともに、「公助」「共助」「自助」の視点を持って空き家に関わることの重要性が提言されました。



パネルディスカッションの様子

## シンポジウムを終えて

全国と比べて、多摩地域の“空き家問題”は、本格的な社会問題となっていませんが、今後の人口減少に伴って空き家の増加が大きな問題になることが予測されます。しかしながら、この状況を負の側面から見るのではなく、まちづくりのチャンスと捉え、地域を含めた取り組みをしていただきたいと思います。

## 「自治体の空き家対策に関する調査研究報告書」について

上智大学法科大学院長 北村喜宣

### 1. 『報告書』への道程

#### (1) 時宜に適った出版

この数年の市町村政策法務の成果は、いわゆる空き家対策条例の制定であろう。平成26年夏現在、おそらくは370ほどの条例があると推測される。平成22年7月制定の「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」に端を発する「空き家条例ブーム」は、前代未聞の条例ラッシュを引き起こしている。

条例が制定されたからといって、老朽空き家に起因する問題点が解消されるわけではない。条例の制定は、所有者・占有者との、辛抱強いコミュニケーションと毅然とした対応を市町村行政が行うことの決意表明ともいえるのである。

およそ条例は、それぞれの地域の特性に応じた内容を持ち、それぞれの地域の事情を踏まえて実施される。この点で、日本全体的ではなく、特定地域における対応を調査・研究することの意味は大きい。東京市町村自治調査会が調査研究を実施し、平成26年3月に『自治体の空き家対策に関する調査研究報告書：空き家を地域で活かしていくために』（以下、『報告書』）を出版したのは、誠に時宜に適った成果である。

私の最近の研究テーマのひとつとして、「老朽空き家対策をめぐる法律と条例の関係」がある。このため、『報告書』の作成過程において、研究員の方々と議論をする機会があった。以下では、読者の皆様に『報告書』の内容をナビゲートする役割を果たしたい。本文中のページ数は、『報告書』のそれである。

#### (2) 調査方法

本調査研究は、①文献調査、②実態調査、③アンケート調査、④事例調査から構成された。アンケート調査では、多摩・島しょ地域39市町

村のすべてから回答が得られ、また、訪問による実態調査や電話ヒアリングによる事例調査を通じては、「自治体職員同士」ということで、研究者による調査では引き出せない知見が得られている。

#### (3) 調査対象の空き家

調査にあたっては、対象の明確化が不可欠である。本調査研究に関していえば、「空き家とは何か」である。この点、本調査研究では、総務省の住宅・土地統計調査の用語法を踏襲している。すなわち、「居住世帯がない建物で、一時滞在者（普段から居住していない者）のみの住宅、建築中の住宅を除いたもの」である。「住宅」となっている点に留意していただきたい。

ほとんどの空き家対策条例は、住宅以外も対象としている。条例においては、「空き家等」という定義が一般であり、そこには、たとえば倉庫のように、居住がない建築物も含まれている。市町村が問題視しているのは、倒壊などの外部性をもたらす建築物であり、住宅に限定していないのである。

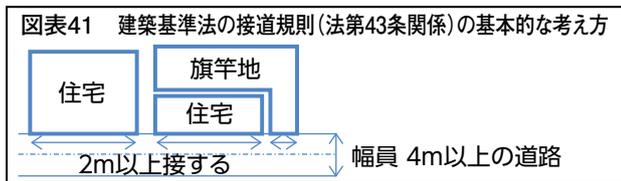
調査対象である「空き家である住宅」であるが、それには、①二次的住宅（別荘など）、②賃貸用の住宅、③売却用の住宅、④その他の住宅がある。①に関しては、別荘利用がされなくなれば④になる。②と③は、いわばスタンバイ状態にある住宅であり、それゆえ所有者・管理者には適正管理のやる気が十分にある。問題は、④である。

### 2. 多摩・島しょ地域における空き家の現状

#### (1) 発生原因（法制的原因）

建築基準法43条によれば、住宅は幅員4m以上の道路に2m以上接していなければ建てられ

ない（図表41）。同法施行以前に建築され現在では既存不適格となっている住宅を解体・新築しようとしても、前記条件が充足できないために建築確認がおりない。このため、放置するしかないことが、発生要因のひとつとされている（P16、P34）。特定行政庁を持たない市町村では、いかんともしがたい問題である。



空き家に関しては、管理の程度にかかわらず住宅用地特例が適用され、固定資産税が軽減されている状態にあることも、解体につながらない理由として指摘されている（P33）。自治省税務局固定資産税課長平成9年通知が引用されているが、制度趣旨に鑑みれば、構造上居住にたえない住居に税制優遇措置を継続する合理性はない。住民訴訟が提起されればどうなるだろうか。ただ、徴収主体である市町村に、建物の構造の専門的技術者が必ずしもいない点が実施上の問題となる。都道府県のサポートが不可欠であろう。地方自治法上の代替執行制度を活用してよい場面である。

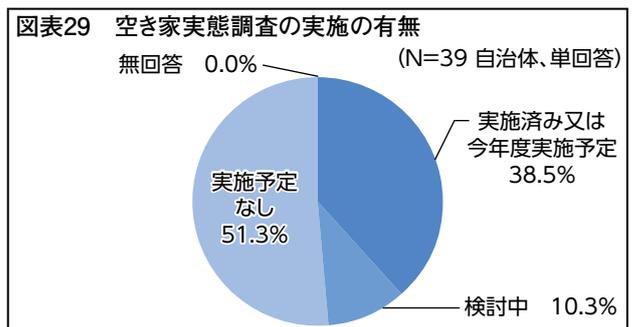
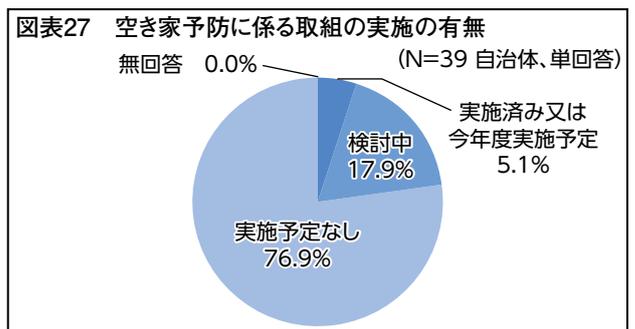
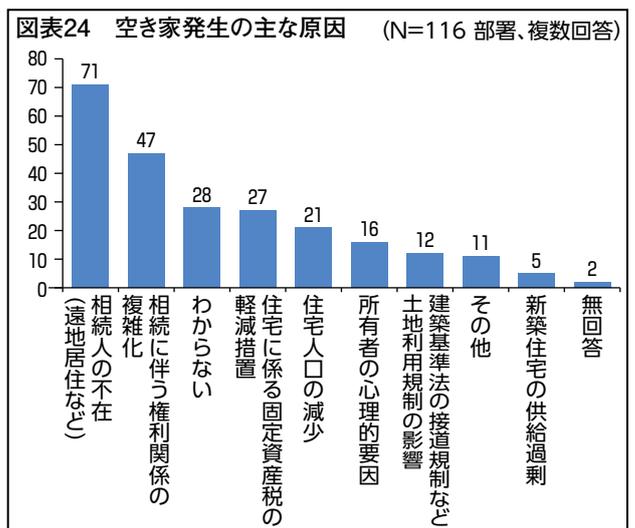
## (2) 発生原因（社会的要因）

「定住人口の減少」という発生原因の順位がそれほど高くないのも、多摩・島しょ地域の特徴である（図表24）。人口減少が顕在化していないからであろうが、仮にそうなれば、人口が多い地域であるがゆえに空き家となる住宅は潜在的にはかなり多いはずである。

市町村は、滝壺へとつながる川の流れにのっているのであって、とても安心できる状況にはない。

この点で、空き家予防に係る取組みに関して「実施予定なし」とする市町村が76.9%もあることが気にかかる（図表27）。

実態把握すらする予定がない市町村も51.3%と多い（図表29）。「問題先送り」となっている点に気づくべきであろう。



## (3) 条例制定をしている2市

調査時点(平成26年2月現在)で、多摩・島しょ地域においては八王子市と小平市のみが条例を制定している。八王子市担当者も参加した座談会が、コラムとして収録されている（P25）。

両市の条例を比較して興味深いのは、いずれもが空き家の適正管理を所有者・管理者に義務づけながらも、八王子市条例がその違反に対して勧告に加えて命令までできるとしているのに対し、小平市条例は勧告にとどめている点である。小平市条例には、財産権への配慮から行政指導以上のことはしないという明確な立法者意思が表れている。一方、命令を規定する八王子市条例であるが、担当者は、行政代執行をすべきではないと明言している。たしかに、同市条

例に行政代執行規定はないが、行政代執行法を利用できるのは実務上通説となっている。法律上与えられた権限をあえて行使しないという趣旨だろう。また、過料規定を設けない点に関して、同市担当者は、過料は払ってしまえば終わりになってしまうと述べ、実効性に疑問があるとしている。ところが、「八王子市路上喫煙の防止に関する条例」には、過料規定がある。路上喫煙とは何か事情が異なるのだろうか。

### 3. 市町村の空き家対策の方向性

#### (1) 条例による対応

老朽危険空き家に対して何らかの働きかけをする場合、その根拠を条例に置く運用は、すっかり定着した。空き家対策要綱は、ほとんどみられない。小平市のように、「勧告どまり」であっても、条例にしている。

後述のように、議員立法として「空家等対策の推進に関する特別措置法案」（空家特措法案）がとりまとめられている状況にあることから、条例化について、模様眺めをしている市町村は少なくない。多摩・島しょ地域においてもそうであろう。もっとも、法案が成立しても、条例の必要性はなくなると考えられる。法律と並行して、あるいは、法律を実施するための条例の制定は、今後も継続するだろう。

『報告書』は、現行条例を、「ソフト型」と「ハード型」に分類する。解体という頂上に到達するためのルートは複数あってよいから、いずれが優れているということとはできない。「交渉による行政」に絶対の自信があるならば、たとえば足立区条例のような「ソフト型」にする合理性は十分にある。それを裏打ちする財政支援も重要である。

#### (2) 対応の必要性判断を支持する専門性の確保

不適正管理に起因する危険度の判断には、専門技術性が不可欠である。勧告という行政指導にとどめるのであれば別であるが、命令および行政代執行につながるとなると、命令要件を的確に認定する能力のある専門家が必要になる。

特定行政庁である市であれば、建築の専門能力があるから、比較的容易であるかも知れない（P83、P95）。ところが、そうでない一般市および町村の場合、条例を制定しても実際に命令ができない事態になりかねない。多摩地域においては、9市が特定行政庁となっており、近隣の非特定行政庁市町村に対して、委託を受けての専門的判断をする方法が考えられる。本来は、建築基準法10条3項にもとづく権限行使を東京都がすればよいのであるが、現実には行われなから、実際には、市町村間の水平調整にならざるをえない。

#### (3) 「質の充足」への転換

『報告書』は、住宅政策に関して、「量の充足」から、古くても良い住宅をより長く使っていく「質の充足」へと方向転換する必要性を指摘している（P30）。これは国の住宅政策に関わる問題であるが、市町村には何が可能だろうか。

ひとつは、確実に不良住宅になるような新築住宅を認めないようにすることである。比較的広い敷地を分筆して建てられる建て売り住宅が典型的な「候補者」である。都市計画法33条4項を活用して、最低敷地面積を決める方法がある。人口増という目先の利益をほしがるあまりに不良ストックを増やすのでは、将来世代に対して申し開きができない。

### 4. 『報告書』の活用方法

「空き家問題」をめぐるのは、各方面から多くの議論がされるようになった。雑誌論文も多いし、単行本の出版も目立つ。そうしたなかで発行されたこの『報告書』は、コントロールが効いた調査を踏まえており、バランスがよく情報量も多い内容になっている。広く読まれるよう期待したい。

ただ、注意が必要なのは、『報告書』があまりに整然と整理しているために、「あれもこれも」と条例のなかに取り入れるようであってはならないことである。規定したとしても、市町村の行財政能力を踏まえれば本当に実施できる

のかどうかを、しっかりと見極めなければならぬ。そうでないと、住民の期待に対する背信である。『報告書』で紹介されている例に無批判に飛びつくのではなく、各市町村の実情を踏まえ、改めてヒアリング調査をすることが重要である。

## 5. 議論されている法案への対応

『報告書』は、空家特措法案の概要を紹介する(P107)。法案の成立に賛成のようであるが、私は、市町村の義務的事務化には反対である。分権時代の法律のあり方としては、メニューのみを示し、対応の必要があると市町村が判断すれば、その部分を条例の制定によって取り込むようにすべきなのである。

もっとも、そのような方向に修正される可能性はないから、すべての市町村に事務が義務づけられる前提で考えてみよう。現状を前提にすれば、市町村においては、3つの対応パターンがある。

第1は、八王子市のように、命令までを規定する条例を制定している自治体の場合である。八王子市条例は、相当程度、法案と重複する。その限度で、現行制度を存続させる意味はない。しかし、法案にない防犯が目的とされていることから、それを存続させるのであれば、横出しの措置を講ずる必要がある。

第2は、小平市のように、対応を勧告にとどめる条例を制定している自治体の場合である。法案の成立によって、命令権限を与えられることになる。防犯を目的に含む点で八王子市条例と同じであるが、それについては、勧告どまりの対応を存続させるのは可能である。

第3は、条例を制定していない残りの市町村である。空き家に関する問題は認識しているとしても(P9)、法的対応の必要を感じなかったがゆえに特段の措置を講じていないとすれば、法案の成立は、大きなお世話である。しかし、拒否する自由はない。

法案には、空き家対策を総合的かつ計画的に

実施するために空家等対策計画を策定できるとする規定がある。そこでは、対症療法的措置にとどまらない施策が考えられる。この点は、対応の視野を広げる意味で効果があるだろう。また、「実施予定なし」という姿勢の市町村が多い実態に鑑みれば、強制的に考えさせるという意味で、勧告や命令などの対応措置の義務的事務化は、あるいは合理的なのかもしれない。

## 6. 「余裕をもった対応」へ

370にもなる市町村空き家条例の基本的スタンスは、限界状況にある老朽家屋をいかに解体するかである。助成制度も、解体を念頭に置いたものである。ギリギリのタイミングでの対症療法といってよい。「民・民の問題」として行政施策の枠外に追いやるのではなく、「行政の課題」として、そして「全庁的課題」として正面から取り組むようになったことは(P135)、地域環境管理者としての市町村の責任に鑑みれば、正当なものと評価できる。

そうしたスタンスでの対応の必要性はなくなりますが、今後は、不適正管理老朽危険空き家予備軍への対応をいかにするかに知恵をしばらなければならない(P131)。『報告書』は、いくつかの方向性を示している(P41)。「ひとつの課の問題」ととどまらないことは自明である。総合的政策主体である市町村の能力が問われる。

とくに重要なのは、予防策である(P45)。法案成立後には確実に求められる実態調査であるから、早期に実施する方がよい。計画策定期間が短縮できる。

この『報告書』を手にして考えてもらいたいのは、長であり議員である。市町村の近未来を冷徹に見つめ、今何をすべきなのかを住民とともに議論すべきである。そのために必要な独自調査は、早急に始めるべきだろう。多摩・島しょ地域は、まだのんびりした状態にある。

## 「市町村における公文書管理方法に関する調査報告書」について

株式会社出版文化社 アーカイブ研究所 所長 小谷 允志

### 1. はじめに：本調査報告書の意義

本年3月、東京市町村自治調査会における平成25年度調査研究テーマの一つとして「市町村における公文書管理方法に関する調査報告書」が発行された。全体で280ページに及ぶ本格的な調査報告書である。これまでも自治体の公文書管理に関する調査は多くはないが、これほど多面的、かつ詳細な調査は今までなかったのではないかと。本報告書は、多摩・島しょ地域39市町村に対する公文書管理の実態についてのアンケート調査を中心に、いくつかの自治体におけるヒアリング調査、住民の意識調査に加え、全国レベルでのこの分野における先行事例の調査、さらには公文書管理に造詣が深い3名の有識者の先生方に対するインタビューから構成されている。本報告書では、これらの調査に基づき、当該地域における公文書管理の課題（第4章）と改善の方向（第7章）を取りまとめている。

平成23年施行の国の公文書管理法は、自治体に対し国と同様の公文書管理についての施策を講ずるよう求めている。しかしながら、それだけではなく、複雑化、多様化する行政事務自体の基本的なインフラとして、公文書管理の重要性がますます高まっているのである。なぜならば、オープン・ガバメントの推進、個人情報保護、災害など様々なリスクへの対応、住民サービスの向上など数多くの課題に直面しながら、一方ではより効率的な行政運営が求められる現在、適正な公文書管理の支えなしに、これらを実現することはできないからである。本報告書は、これから公文書管理改善に取り組もうとする自治体にとって、新しい公文書管理のあり方を示し、改善のヒントを提供する指針として大きな役割を果たすものといえるだろう。

### 2. 公文書管理の現状について

#### (1) 公文書管理法の特徴

前述のように国は新しく公文書管理法を施行し、遅れていた従来の公文書管理を大きく改善した。公文書管理法は、まず公文書を健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源と位置付け、主権者である国民が主体的に利用し得るものとした。さらに公文書管理の目的を効率的な行政運営と現在及び将来の国民に対する説明責任を果たすこととしている。

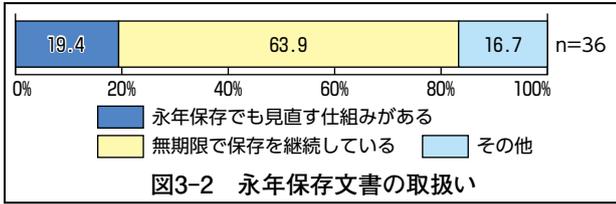
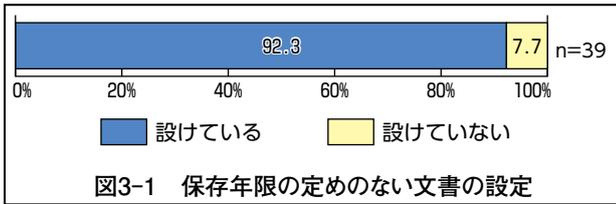
また文書の作成をはじめ、整理、保存、移管、廃棄等の文書のライフサイクル管理を初めて法律レベルで義務付け、特に廃棄は内閣総理大臣の同意が必要とした。国立公文書館へ移管された特定歴史公文書は永久保存が義務付けられ、これらに対する利用請求権を保障している。

その後、この法律に基づき、公文書管理の条例化を行う自治体が徐々に増えつつあるのが現状である（同法の概要は第2章に掲載）。

#### (2) 多摩・島しょ地域の公文書管理の実態

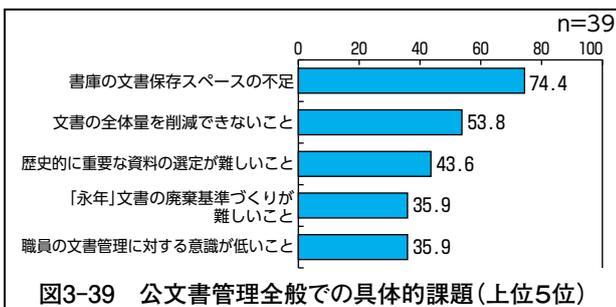
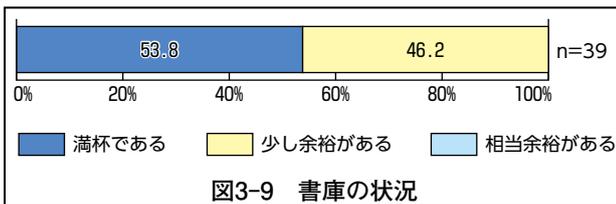
報告書では第3章に当該地域市町村の公文書管理の現状調査及びその分析の結果を掲載している。その中心となるのが39市町村に対するアンケート調査（回収率100%）である。その中から特に注目すべき項目をあげてみよう。

その一つは、文書管理の保存期間に「永年」保存を設けている自治体が多い点である。アンケートによれば、全体の92.3%が「永年」を設けている（図3-1）。しかも、それら自治体の大部分が「永年」を見直す仕組みを持たず、単純に保存を継続している。「永年」文書を見直す仕組みを有している自治体は2割にも満たないのである（図3-2）。



いうまでもなく文書管理の運用上、その中核となるのが文書のライフサイクル管理である。文書の作成から整理、保存を経て移管又は廃棄に至る、そのライフサイクル管理の要となるのが保存期間に他ならない。「永年」保存を設け、一定期間経過後に見直しがなされなければ、いつまでも文書が公文書館等に移管されず、廃棄もされない。そのため書庫に溜まる一方となり、書庫満杯の大きな要因となっているのである。

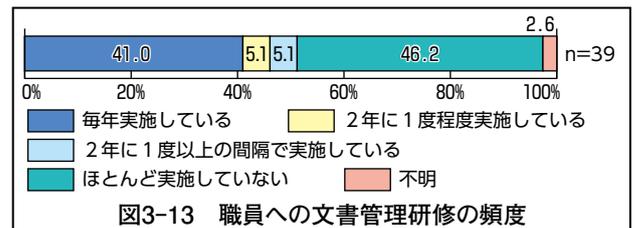
事実、半数以上、53.8%の自治体は書庫が満杯状態であり、少し余裕があるのは46.2%、相当余裕があるところは皆無である（図3-9）。またアンケート調査の中で「公文書管理全般での具体的課題」のトップにあげられていたのが「書庫の保存スペース不足」であり、その次が「文書量を削減できない」であったこともこれと関連していると思われる（図3-39）。



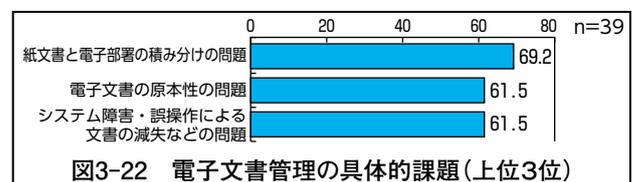
さらに「永年」文書として書庫に保存される文書は、「現用文書」のままなので、いつまでも一定の手続きが必要な情報公開請求の対象と

なるという問題がある。歴史公文書がその中にあったとしても特別な保存措置も講じられず、住民の利用に供されることもないのである。

次に注目されるのは「自治体が運用上の課題」と考える項目の最上位に「文書管理の教育・訓練」があげられていた点である（p.24）。公文書管理法においても文書管理教育は重視されているが、アンケート調査によると「ほとんど実施していない」が46.2%と最も多く、「毎年実施している」の41%を上回っていた（図3-13）。前述の「公文書管理全般での具体的な課題」において5番目に挙げられていた「職員の文書管理に対する意識が低い」と関連する問題であろう（図3-39）。ヒアリング調査では、研修内容が文書の引き継ぎやファイル設定など手続き的なものに偏っていることが分ったが、文書管理の重要性の認識を高めるには、むしろ文書管理の理念や目的についての教育が必要だろう。

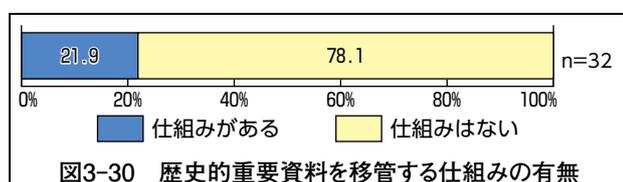
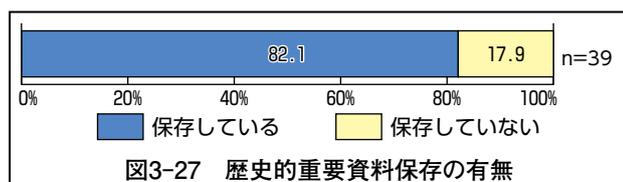


次に注目すべき点は電子文書管理に関連したテーマである。現在、ほとんどの文書は電子的に作成されているが紙に打ち出して活用、保存するケースが多い。しかしながら、今後は、紙を使わず、電子のまま活用・保存する方向へ向かうため、そのための方針・ルール作りが不可欠となる。その際に重要なのが、「電子文書管理の具体的課題」のトップ3にあげられていた「紙文書と電子文書の棲み分け」「電子文書の原本性」「システム障害・誤操作による文書の滅失」の課題である。これらの課題の解決なしに電子文書化の方針・ルール作成は不可能だからである。（図3-22）



これらトップ3の次にあげられていた項目が「サーバーの容量不足」「電子メールの管理」「電子文書の長期保存」であるが、これらもトップ3に比べ決して重要度は低くない。今後の電子文書の増加に伴って、大きな課題となるのが「サーバーの容量不足」である。「電子メールの管理」も現状、紙に打ち出して管理する例が多いが、これも今後は、電子のまま保存管理するルールが必要となろう。また歴史公文書保存に対する認識が高まるにつれ重要度が高まるのが「電子文書の長期保存」の問題である。これらの課題は、いずれもIT技術との関連が深く、文書管理担当者だけでは解決できないテーマであるだけにIT担当者との連携が欠かせない。まずその点の認識が必要だろう。

もう一つの重要なテーマは、いかにして地域の歴史資料を残すか、というアーカイブズの問題である。市町村レベルで公文書館があるのは全国でも30カ所程度と限られているが今後、歴史公文書の保存・公開の役割を果たす公文書館をどのようにして増やすかが重要な課題となる。やはり国の公文書管理法においても、公文書館制度の拡充が大きな柱の一つとなっているのである。当該地域において正式な公文書館を有するのは府中市のみであり、公文書館機能を有する所を含めても4カ所に留まっている。それにもかかわらず、この問題で興味深いのは、当地域の8割以上の自治体が「歴史的に重要な資料を保存している」と答えている点である（図3-27）。しかも「歴史資料を移管する仕組みがある」とする自治体は約2割しかないのである（図3-30）。



公文書館もなく、移管する仕組みもないのに、どこに、どのようにして歴史資料を保存しているのだろうか。その疑問を解く鍵が、実は先の「永年」保存に隠されているのである。というのも通常、「永年」保存文書の設定基準の一つとして、「市の沿革及び市史資料として重要なもの」という類型が設けられているからである。しかしながら先にも述べたように、「永年」文書中に歴史資料があったとしても、それはあくまで現用文書としての保存であり、歴史公文書として特別な管理がされているわけでもなく、住民の利用に供されることもない。つまり本当の意味で歴史公文書を保存管理していることにはならないのである。従ってまずは保存期間の有期限化（最長30年）を図り、保存期間が満了した歴史公文書を確実に公文書館（公文書館機能含む）へ移管するプロセスを設定することが課題となろう。それに伴い課題となるのが「歴史公文書の評価選別基準」である。現に前述「公文書管理全般での具体的課題」の3番目に挙げられていたのが「歴史的に重要な資料の選定が難しい」という点であった（図3-39）。分かり易い基準作りと教育が必要となろう。

### 3. 市町村の公文書管理の課題

2の(2)で見たようなアンケート調査やヒアリング調査の結果から見えてきた課題を第4章にまとめている。その中から特に重要度の高いものの7つをあげてみた。

#### ①公文書の位置付け等の明確化

公文書の位置付け、定義、公文書管理の目的を明確にする。これらを明確にしないと、真の公文書管理の重要性が分らない。特に目的に「現在及び将来の住民のための説明責任」を明記する。

#### ②「永年保存」の廃止

「永年」保存を廃し、保存期間の最長を30年とする（延長可）。「移管」「廃棄」のプロセスを確実に行うことで、歴史公文書を確実に移管し、書庫文書量の削減を図る。

### ③公文書管理教育の充実

手続き的・作業的な面のみならず、公文書管理の理念・目的を含め、定期的を実施する。

### ④公文書管理に係る報告及び監査の仕組み作り

毎年、公文書管理実施状況を監査し、公文書管理のPDCAを回すことで改善を促進する。

### ⑤電子文書管理に関する方針とルール作り

「紙と電子の棲み分け」「電子文書の原本性」「電子文書の長期保存」「電子メール管理規則」を含む電子文書管理の基本方針、ルール作りを行う。

### ⑥公文書館又は該当機能の設定

できるだけ正式な公文書館を作る。少なくとも公文書館機能を明確に設定する。

地域資料を含め歴史公文書を確実に保存し、住民の利用に供する施設（又は部署）を設置することで将来の住民への説明責任を果たす。

歴史公文書につき現用から非現用（公文書館等）への移管の仕組みを確立する。

### ⑦公文書管理規則の条例化

公文書管理規則を条例化することで、はじめて公文書管理の重要性を内外へ知らしめることができる。また情報公開条例、個人情報保護条例とも整合性が取れる。

## 4. 先行事例の研究について

全国レベルでモデルとなる先行事例の調査として16カ所（コラム含む）の組織を訪問し、ヒアリングを行っている。

全国で初めて公文書管理条例を制定した熊本県宇土市は現用文書管理の分野、特に文書管理教育と実施状況の点検・監査制度で優れた取り組みを行っている。

公文書館の事例では、神奈川県立公文書館が、中間書庫制度を基に歴史公文書の評価選別権を全面的に公文書館が行使するという独自の方式を確立している。また小規模ながら同様の仕組みで地域密着型のユニークな公文書館を構築した天草アーカイブズの事例も参考になる。

公文書管理法に基づいた新しい条例化の例と

しては鳥取県を取り上げている。鳥取県の公文書管理には、電子決裁システムと文書管理システムを効果的に運用している他、文書管理研修の徹底、公文書の廃棄及び歴史公文書の移管に関する充実したチェックの仕組みなど、様々な先進的な取り組みが見られる。

## 5. おわりに：報告書の活用方法

以上で本報告書の特色、ポイントをご理解頂けたと思うが、何分にも大部な報告書である。そこでお忙しい職員の方々のために、効率よく報告書の全体像を理解する読み方をお教えしよう。まず第4章「市町村の公文書管理の課題」と第7章「市町村の公文書管理・公文書館制度改善のために」を読めば、いわば本報告書の結論的な部分を理解できる。第4章の理解を深めるためには、その基礎データとなった第3章「多摩・島しょ地域市町村の公文書管理の現状」（特に1-2「市町村アンケート調査」、2-2「市町村ヒアリング調査」）を読めばよい。また第7章の理解を助け、補強するものとして、第5章「先行事例」及び第6章「有識者インタビュー」が参考になろう。有識者インタビューには、前国立公文書館館長の高山正也氏、弁護士の三宅弘氏、元神奈川県立公文書館館長の後藤仁氏にご登場頂き、示唆に富んだお話を伺うことができた。

報告書ではあまり詳しく触れなかったが、これから公文書管理を進化させるためには、どうしてもレコードマネジャー・アーキビストといった文書管理の専門人材についての問題を取り上げる必要がある。現状では、ローテーション人事が基本の人事制度などいくつかの壁は存在するが、今後、長期保存を含む電子文書管理の問題、公文書館制度の充実など難しい課題を考えると高度な専門知識とリーダーシップ能力を持った専門人材の育成が欠かせない。このことを最後に指摘しておきたいと思う。

# かゆいところに手が届く！ — 多摩・島しょ自治体お役立ち情報 —

「かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報」は、市町村の職員が日頃の業務で感じている疑問や他の自治体、民間企業などの動向、今さら聞けない行政用語など、知りたいと考えている事項について自治調査会が調査し、問題点や課題などを明らかにすることを目的に実施しています。

## 市町村におけるひきこもり支援について

調査部研究員 高松 敏朗

### 1.はじめに

昨今、若者の自立支援に関する報道が増え、国としても自立支援施策を推進しています。その中でも特に「ひきこもり」は本人の人生に影響を与えるだけでなく、社会的な労働力の損失と地域の活力低下にもつながることから、深刻な問題であるといえます。

そこで、本稿では、現在の多摩・島しょ地域市町村におけるひきこもり支援の体制についての実態を把握し、市町村内外の支援機関と連携した体制づくりについて考えてみたいと思います。

### 2. 「ひきこもり」の定義と原因

「ひきこもり」について、内閣府では以下のように定義しています。

#### 《ひきこもりの定義》

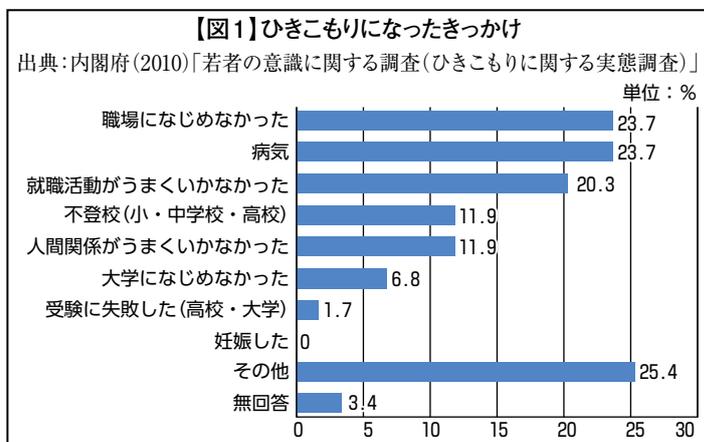
病気や、妊娠、出産、育児、家事をしている者や、自宅で仕事をしている者を除き、

- 趣味の用事のときだけ外出する
- 近所のコンビニなどには出かける
- 自室から出るが、家からは出ない
- 自室からほとんど出ない

いずれかの状態が6か月以上継続したものとして  
います。

出典『若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）』

そこで、ひきこもり状態に陥った原因を、内閣府『若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）』により、まとめました。



ひきこもりになったきっかけについては【図1】のとおり、「職場になじめなかった」、「病気」、「就職活動がうまくいかなかった」といったものが多く挙げられています。また、不登校などにより学校に適應できなかったり、人間関係がうまくいかなかったりといったことでひきこもり状態に陥る事例もあります。

また、東京都が平成19年度に行った『若年者自立支援調査研究』によると、現時点ではひきこもらずに生活している状態ではあるが、閉じこもりたいという傾向がある「ひきこもり親和群」と呼ばれる人が、15歳から34歳の世代には20人に1人程度存在すると推計されています。

### 3. 「ひきこもり」に対する支援の必要性

「ひきこもり」となった人が生活を行うには、衣食住が足りる程度に他者からの支援を受けざるを得ません。その場合、家族が関わりを中心的な役割を果たしていると思われませんが、家族だけで永続的に支え続けることは困難です。

収入が無く、理解者・支援者がいない状態では、生活維持が不可能となり、いずれ社会的孤立を引き起こすこととなります。将来起こり得る社会的孤立を未然に防ぐためには、早い段階で、ひきこもり状態を改善するために支援を実施し、自立した生活をするための能力向上や生活基盤の整備が重要です。

また、「ひきこもり」となった人は、心の問題を抱えていることも多く、医療機関に受診歴が無い場合、統合失調症等の精神疾患が含まれている可能性があることに留意しなければなりません。実際に支援する前に、精神障害等の疾患の有無について判断が必要です。そのため自立に際し、長期的な関与による情報の蓄積や、家族以外の第三者を介する形での多大な支援が必要となります。

#### 4. 国や都の状況

厚生労働省は平成21年から実施している「ひきこもり対策推進事業」において、自治体に以下の4点を求めています。

- ① ひきこもりに特化した相談窓口の明確化
- ② ひきこもり支援コーディネーターの訪問による、早期に適切な機関へ繋げる自立支援
- ③ 関係機関の連携による包括的な支援体制の確保
- ④ ひきこもり支援に対する普及・啓発など情報発信の機能を伴う「ひきこもり地域支援センター」の設置

一方、東京都青少年・治安対策本部では、平成16年度から「東京都ひきこもりサポートネット」(以下、「サポートネット」)を設置し、その取組の中で、「ひきこもり」の若者や家族からの電話やメールによる相談を実施してきました。

さらに東京都では、厚生労働省の「ひきこもり対策推進事業」に基づき「ひきこもり地域支援センター」に求められる機能を拡充し、平成26年6月から、「ひきこもり」となった人やその家族の生活状況を把握し、必要に応じた支援機関等を紹介する訪問相談の取組を開始しました。

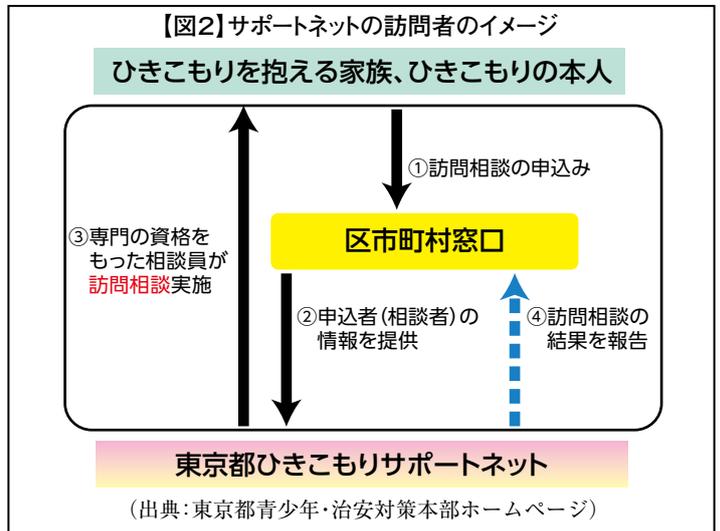
東京都のサポートネットの訪問相談窓口は、

- ① 義務教育終了後の15歳から概ね34歳まで
- ② 都内在住
- ③ 6か月以上、「ひきこもり」の状態が続いているといった状況の若者を対象者としています。また、窓口は相談者になると想定される家族の利便性を考慮

し、東京都内の各区市町村に設けられました。

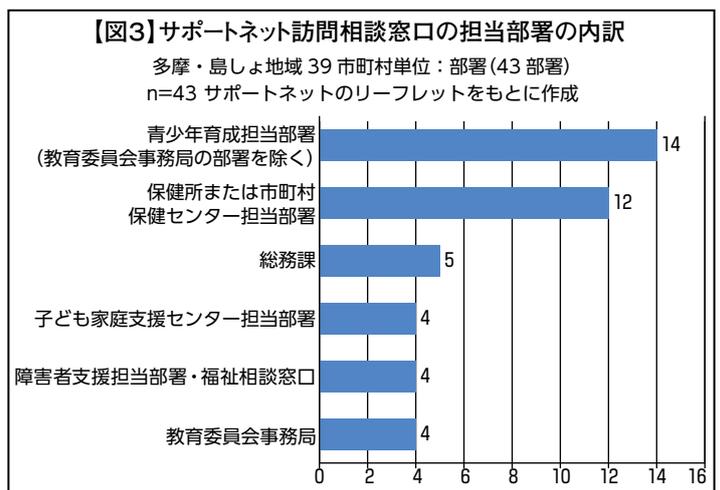
#### 5. 市町村の状況

多摩・島しょ地域市町村では、サポートネットの訪問相談窓口を設定して、訪問支援を利用するための受付を開始しました。



多摩・島しょ地域市町村における「訪問相談窓口」は、新規に専門部署を設置せず、全て既存の部署に、新たな機能を持たせる形で対応を開始しています。

その内訳を詳しく知るため、「訪問相談窓口」について、サポートネットのリーフレットに「訪問相談受付窓口」として掲載されている部署の内訳をまとめました。



所管部署については、【図3】のとおり、市町村によって異なっていることがわかります。青少年関係担当部署が選定されていたのは14団体ありました。これは15歳から概ね34歳という青少年を対象とすることから選定されていると考えられます。保健所または市町村保健センター担当部署が選定されていたのは12団体ありました。医療機関への受診に関する助言等に関与する

からだと考えられます。また、子ども家庭支援センター担当部署が選定されていたのは4団体でした。18歳未満の訪問支援や、不登校などの情報の活用ができるからだと考えられます。このほか、複数の部署が「訪問相談窓口」として選定されているケースもありました。

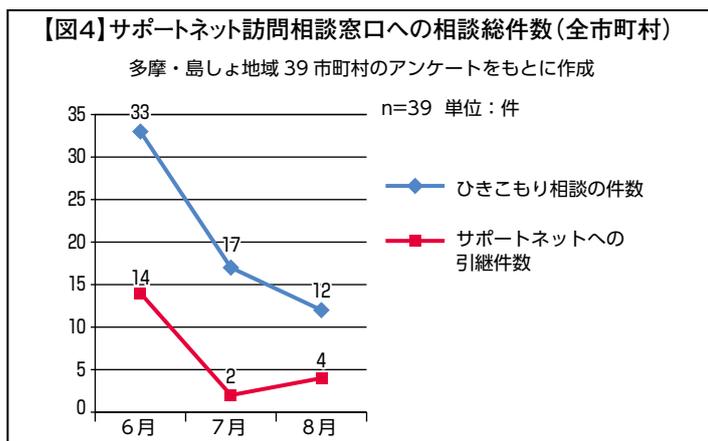
「訪問相談窓口」では、対象者の家族から受けた相談をもとに、対象者に関する情報を確認し、その時点で、保健所などの他の支援機関による支援を受けていない状況であれば、サポートネットに引継ぎを行っています。サポートネットでは、対象者の同意のもと、月に1回程度、概ね5回の訪問を実施後、対象者やその家族に、市町村の関係部署や支援団体などの外部機関を紹介し、各機関へ引き継ぐことになります。

サポートネットからの引継ぎがあった場合、市町村は、対象者やその家族への支援を開始することになります。

## 6. サポートネットの訪問相談窓口の設置状況と、連携体制に関するアンケートの分析

サポートネットの訪問相談窓口となった市町村の各部署の具体的な取組状況を知るため、市町村に、(平成26年6月以降の)相談件数や窓口設置状況、庁内の情報共有体制や連携した支援体制に必要なことについてアンケート調査を実施し、分析しました。

まず、サポートネットの訪問相談を取り次ぐ39団体の窓口への実際の相談件数とサポートネットへの引継件数をまとめました。

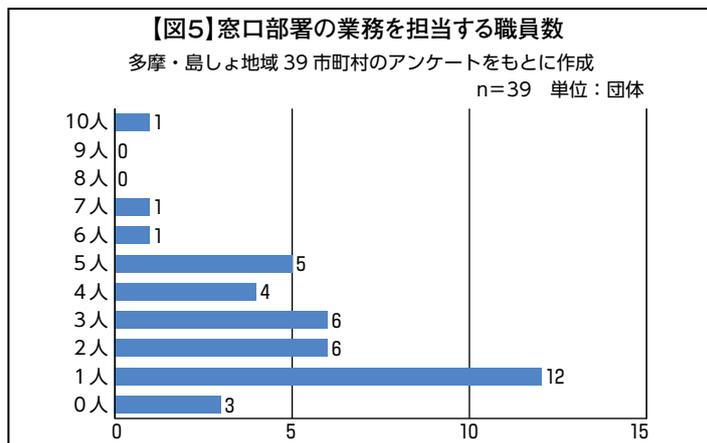


【図4】のとおり、1団体の月あたりの相談件数は平均すると1件にも満たないことがわかります。なお、団体によっては、ひきこもりに限らず生活面全般について相談を受けているため、ひきこもり相談のみの件数が算出できない事例や、サポートネットを経由せずに支援体制をコーディネートしている事例もありまし

た。

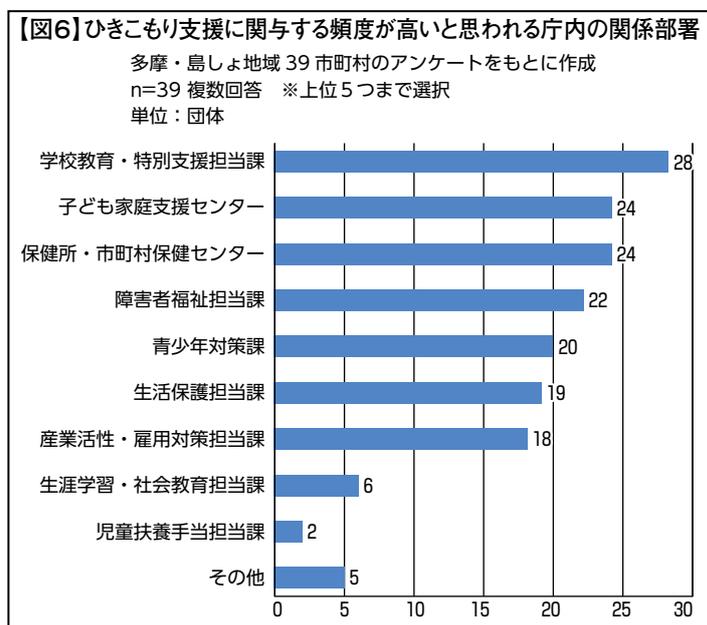
直近で把握できる実績として、平成24年度のサポートネットのメール・電話での総相談件数は5,853件もあり、新規相談も1,296件に及びます。このことから実際は、市町村での相談に至っていない事例が数多くあるということが推測されます。

次に、サポートネットに係る業務を担当する職員の人数についてまとめました。



【図5】のとおり、半数以上の団体が、2人以下の体制で窓口を担当していることがわかります。これは、窓口となっている部署内で、サポートネットの取次ぎ役となる特定の担当者が選ばれているからであると考えられます。また、3人以上職員を配置している団体もありますが、これは部署全体として業務に取り組むと位置づけているからであると考えられます。

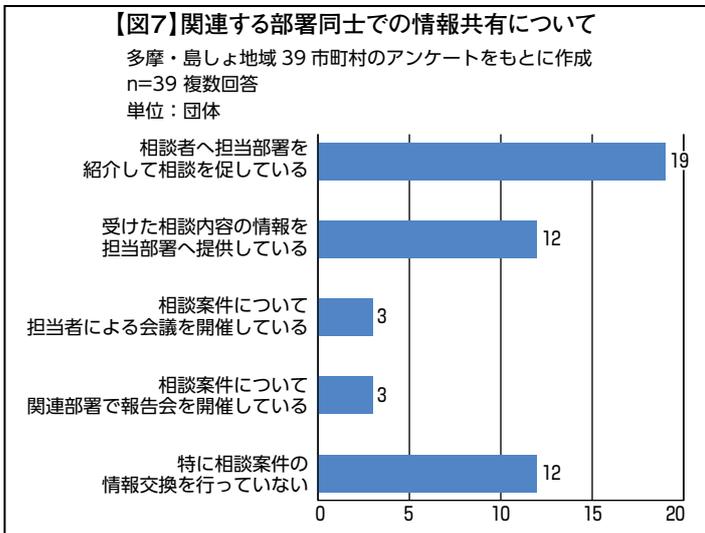
ここからは、サポートネットに限らず、ひきこもり支援全般について述べていきます。まず、ひきこもり支援に関与する頻度が高いと思われる庁内の関係部署についてまとめました。



【図6】のとおり、学校教育・特別支援担当課が最も多く28団体、次いで子ども家庭支援センター、保健所・市町村保健センターが24団体で続いています。これは、学齢期の不登校歴や生活状況、または健康状態など、成育歴の情報を持つ部署の関与が大きく期待されていることが考えられます。

また、「生活保護担当課」や、「産業活性・雇用対策担当課」なども大きな割合を占めています。これは、対象者やその家族が困窮状態であった際に自立支援のコーディネートを行うことや、就業支援等についても重要視されていることが考えられます。

次に、庁内部署においてひきこもりに関する具体的な相談案件の情報共有についてまとめました。

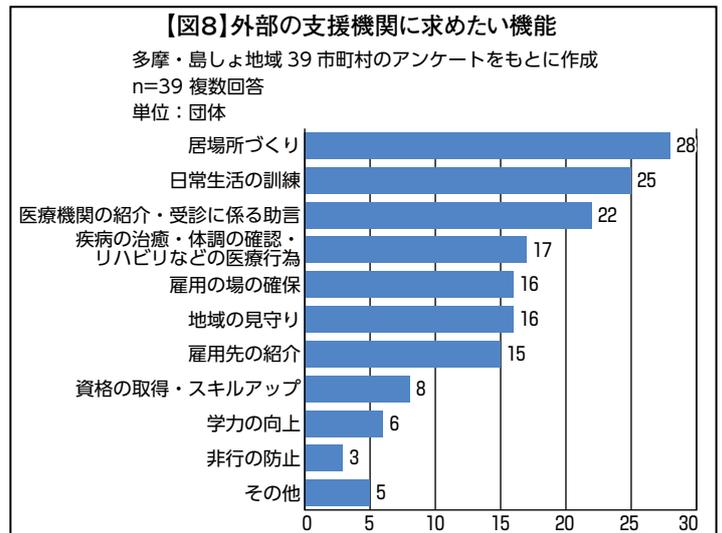


【図7】のとおり、39団体のうち12団体は特に情報交換を行っていませんが、それ以外の27団体は関連部署に対し何らかの形で情報交換を行っていました。

また、「相談案件について、担当者による会議を開催している」「相談案件について、関連部署で報告会を開催している」のいずれかの方法で情報交換をしている団体が6団体あり、すでに庁内での引継ぎを想定した対応を行っている団体があることがわかります。

このことから、ひきこもり支援に取り組むに当たり、窓口となる部署だけでなく、成育歴や健康状態を把握する機能を有する部署や、自立に際し支援を行う機能を有する部署など、複数の部署が関与する必要性が高いことが考えられます。

一方、庁内で支援を完結することは難しく、対象者についての情報提供や支援を実施するといった機能について、より専門性を有する外部の支援機関へ求めるほうが望ましい場合があります。そこで、支援機関と連携する際に求めたい機能についてまとめました。

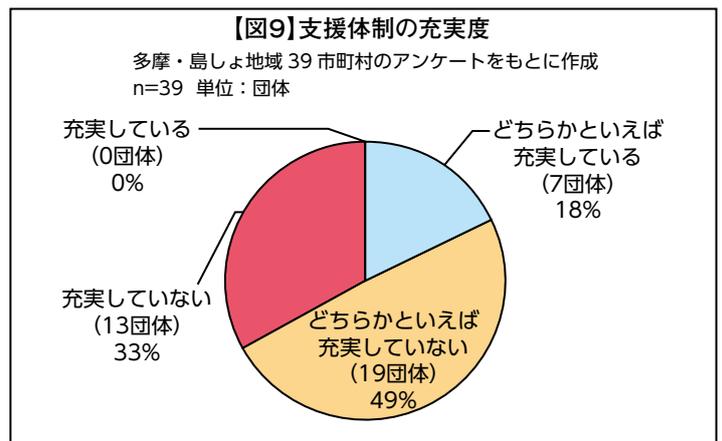


【図8】のとおり、外部の支援機関に求めたい機能として「居場所づくり」が最も多く挙げられています。これは、“Ⅰ ひきこもりから一歩踏み出す”ために必要なものとして重要視されているからだと考えられます。

また、「日常生活の訓練」や「スキルアップ」等の“Ⅱ ひきこもりから社会に踏み出す”ための段階における支援や、「雇用先の紹介」といった“Ⅲ 就職する”段階まで、各段階に応じた支援が求められていることがわかります。

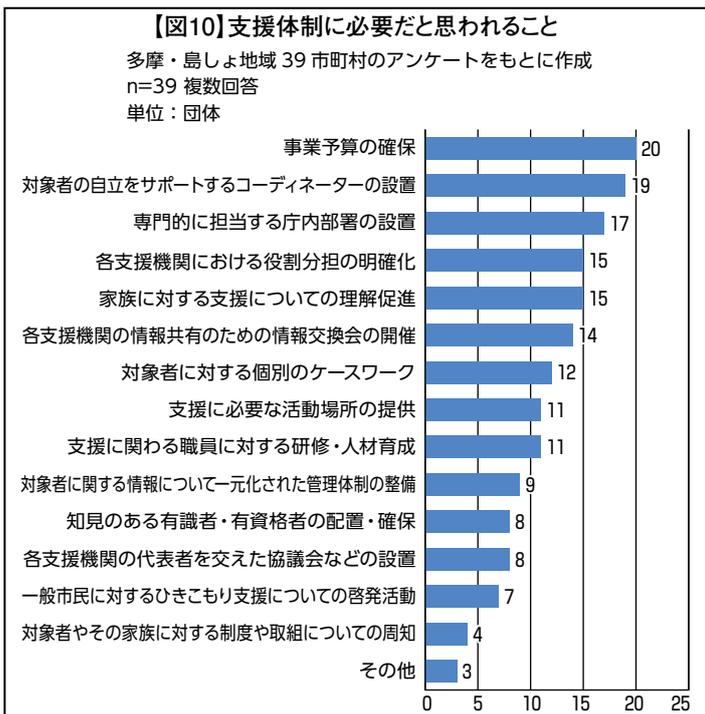
さらに、こころの問題を解決するための「医療機関への受診に係る助言」や「医療行為」などが当然のことながら重要とされています。

これらの状況を踏まえ、支援体制の総合的な充実度についての各市町村の認識・評価についてまとめました。



【図9】のとおり、各市町村では、総合的な支援体制については、サポートネットを含め、制度が発足してからまだ間もないことから、「充実していない」「どちらかといえば充実していない」としたところが約8割あり、多くの市町村が充実していないと感じているということがわかりました。

次に、支援体制に必要だと思われることをまとめました。



【図10】のとおり、ひきこもり支援をより充実させるためには、事業予算や専門的部署といった、体制の枠組みの整備を求める意見が多くありました。一方、事業構築に関する事項としては、「対象者の自立をサポートするコーディネーターの設置」「各支援機関における役割分担の明確化」「各支援機関の情報共有のための情報交換会の開催」といった、事業のコーディネートに関する事項が重点的に挙げられていました。

これらのアンケート結果を踏まえ、実際に支援するにあたり、段階に応じたプログラムを組み、そのために必要なコーディネートを実施している文京区の事例を紹介します。

## 事例紹介 ～文京区のひきこもり支援の取組～

### ○「STEP～ひきこもり等自立支援事業～」の取組の概要

文京区では平成26年4月1日から、「STEP～ひきこもり等自立支援事業～」を実施しています。この事業は、区内に約1,300人（15～39歳）存在すると推計される「ひきこもり」の状態にある方や、その家族を対象とした様々なプログラムで構成されています。

### ○段階に応じたプログラムの整理

区ではこれまで専門的なひきこもり支援の必要性を感じていましたが、事業開始以前は、庁内部署の担当者が、それぞれの案件に応じた支援をしていました。

そこで、専門的な支援の実績があった「茗荷谷クラブ」の活動に注目し、「フリースペースの確保」等のプログラムを整備するため協力を依頼しました。

そして、区が独自に実施している「社会人基礎力養成講座」や「若者向け就職面接会」などの事業や東京しごとセンターが実施する「職業体験・グループワーク」を含め、段階に応じたプログラムを配置しました。

プログラムは以下の4段階に整備され、就業が定着するまでの間、支援を実施しています。

- ① 「本人・家族が相談をする」
- ② 「本人が（ひきこもりから）一歩踏み出す」
- ③ 「本人が（ひきこもりから）社会に踏み出す」
- ④ 「就職する」

### ○コーディネートの実施と民生委員・児童委員の協力

事業を開始するにあたり、児童青少年課が関係機関連絡会の事務局となり、庁内外各部署の実務担当者等を集めた会議を開催し、事業の計画や実績報告、情報交換の機会の確保、実務担当者に対する研修を実施しています。

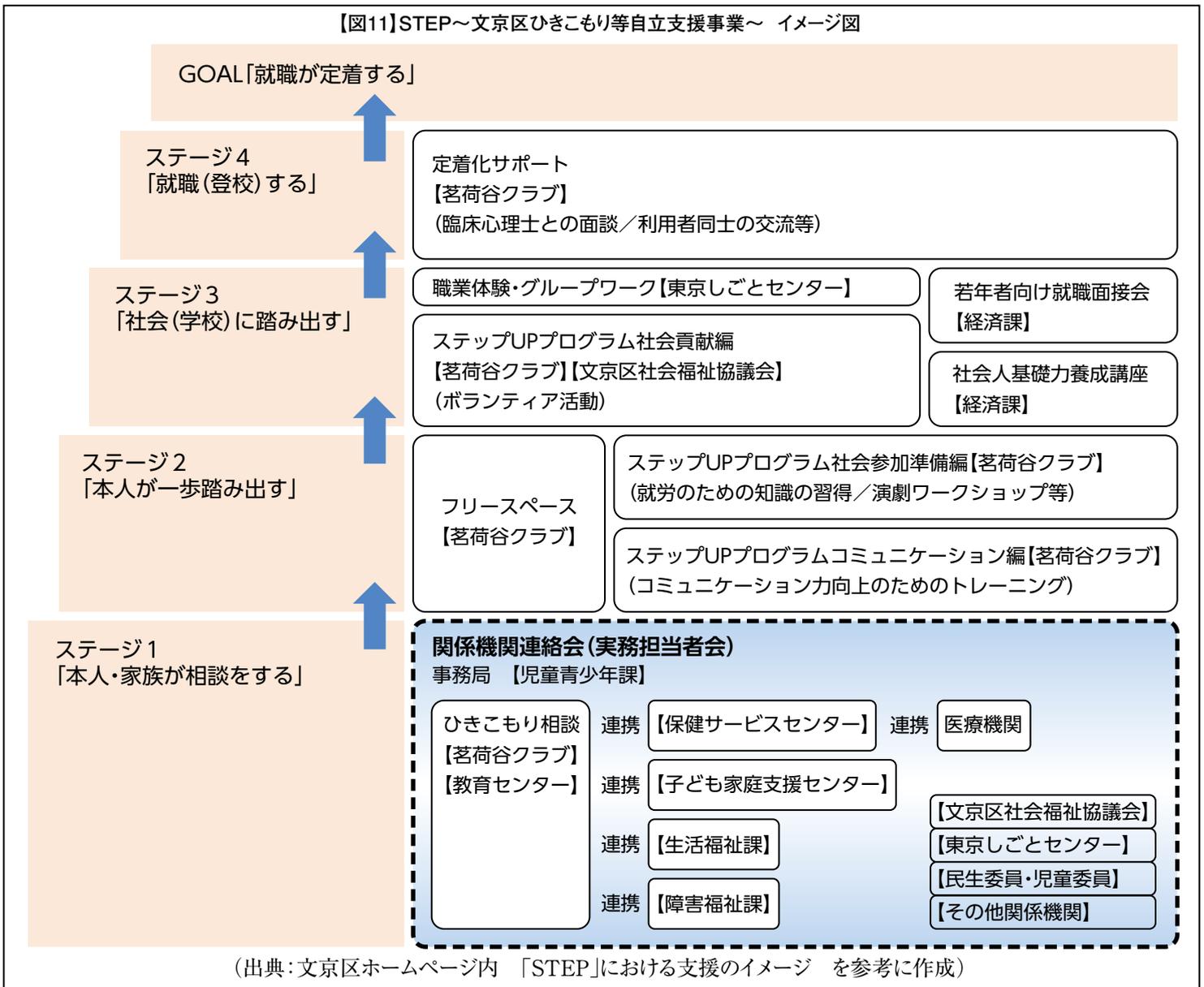
実務担当者のうち、「民生委員・児童委員」は、支援事業の周知のための活動や地域内のひきこもりの状況の把握などの役割で協力しており、特に重要かつ特徴的な存在です。

### ○支援におけるメリット

区で独自に支援プログラムを実施することにより支援者同士の交流なども生まれ、支援者との地域に根差した連携ができるようになりました。

また、段階的なプログラムを整理したことにより“切れ目のない支援”を実施することができるようになりました。

【図11】STEP～文京区ひきこもり等自立支援事業～ イメージ図



## 7. おわりに

前述の事例のように、「ひきこもり」となった人を支援するにあたっては、居場所づくりや、社会参加の訓練など、社会に出るための段階に応じたプログラムの整理が必要です。ひきこもり支援といえば、居場所づくりのイメージが強いかもしれませんが、調査を通して、自立を果たすまでの間に「日常生活の訓練」や「スキルアップ」等様々なプログラムがあり、いずれも重要な支援であることが分かりました。

これらの支援は庁内外の様々な主体が協力して取り組まなければならない問題です。また、支援を実施するには、段階に応じたプログラムに基づく必要があるため、前述の関係機関連絡会事務局のような主体によるコーディネートが行われ、庁内外各部署や支援機関の活動が連携していくことが重要になってきます。

「ひきこもり」となった若者には、社会へ出るために段階を踏んでステップアップを図り、最終的に自立を果たすことで、様々な人との出会いが始まり、関わった人との出会いを喜びと感じる瞬間が来るのではないのでしょうか。

また、将来的な人口減少が予測される中で、社会に多様な人々が参画することで、地域の活力の向上へとつながっていくと考えられます。

ひきこもり支援については、各市町村が必ずしも十分な体制と認識していないことから分かるように、取組としては緒に就いたところではありますが、これからの充実が期待される分野です。

本調査が、各市町村において様々な主体が連携したひきこもり支援の輪が広がっていくための一助となれば幸いです。

## いまさら聞けない行政用語

### 市区町村における「手数料」とは

調査部研究員 熊 部 真

#### 1 はじめに

自治体は、住民等に行政サービス（住民票の交付や粗大ごみの回収、施設の貸出等）を提供する際、その対価として料金を徴収<sup>1</sup>しています。

これらの料金を一まとめにして、手数料だと思っている方はいませんか。また自治体職員の皆様は、住民の方から「税金は払っているのに、住民票を取るのになぜ別に料金を支払う必要があるのか。」と聞かれた事があるかもしれません。実はこの料金には、手数料や使用料といった区分や、区分毎の法律上の根拠等があるのです。

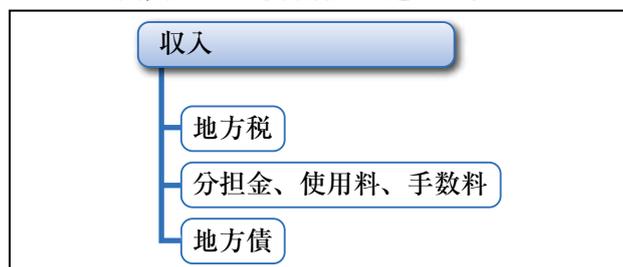
今回は自治体における「手数料」について、法令上の根拠や料金額の定め方等を説明します。

#### 2 「手数料」と「使用料」

「手数料」と似た概念として「使用料」があります。これらは図表1のように歳入<sup>ii</sup>（収入）の一種であり、行政サービス提供への対価として地方自治法（以下、「自治法」と言う。）第228条に基づき、条例で定めた上で徴収される点は共通しています。

ただし、「手数料」が図表2のように自治法第227条を根拠に、特定の者のためにする事務への対価として徴収されるのに対して、「使用料」は、自治法第225条を根拠に行政財産の使用又は公の施設の使用への対価として徴収される点で、性質が異なります。

図表1 地方自治法が定める収入



#### 3 根拠と位置付け

自治体が提供する行政サービスの対価として「手数料」を徴収できる根拠は、自治法第227条「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務で特定の者のためにするものにつき、手数料を徴収することができる」との規定にあります。自治法第228条において「…手数料に関する事項については、条例でこれを定めなければならない」ともされています。

また、本稿では詳しく触れませんが「手数料」は、調定<sup>iii</sup>という手続きを経て徴収される歳入（収入）の一種であり、図表1のような位置付けになっています。

なお、総務省の平成26年版地方財政白書（平成24年度決算）によれば、「手数料」及び「使用料」は、自治体の歳入総額の約2.0%を占めます。

このように「手数料」は、法律の根拠に基づいて徴収されており、その金額等は議会の議決を経て条例で定めなければいけません。また、「手数料」は歳入（収入）の一種であることから自治体存続の根幹であり、非常に重要な存在だと言えるでしょう。

ここから、自治法第227条等で定められた「手数料」について、市区町村に馴染み深い住民票や戸籍抄本に係る部分を中心に述べていきます。

図表2 「手数料」「使用料」徴収の根拠法令等

区分	主な根拠法令	行政サービス例
手数料	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治法第227条、228条</li> <li>地方公共団体の手数料の標準に関する政令</li> <li>各市区町村の条例</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民票や戸籍抄本の写し等、各種証明書の取得</li> <li>粗大ごみの回収</li> </ul>
使用料	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治法第225条、226条、228条</li> <li>各市区町村の条例</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>体育館や駐輪場等、公共施設の利用</li> <li>下水道の使用</li> </ul>

## 4 受益者負担の考え方

多くの市区町村では「手数料」を条例で定めるにあたり、予め基本方針を策定してから条例案を議会に提出する等の手順を踏んでいます。

そこで重要なのが、サービス利用者に応分の負担を求める、受益者負担の概念です。

この概念は、利用者が受けたサービスについて、その費用を税金ではなく、受益者（利益を受ける者）側で負担すべきとの考え方です。

市区町村が行政サービスを提供するには、費用が掛かります。その費用は大部分が税金で負担（公費負担）されていますが、サービスを利用しない人の税金も含まれているため、不公平が発生しないように配慮する必要があります。

市区町村は、この受益者負担と公費負担を適切に組み合わせた上で「手数料」の金額を設定し、受益と負担の公平性を保った上で行政サービスを提供できるように努力しています。

### コラム

#### 【金額が一律な戸籍抄本と、バラバラな住民票】

「手数料」について戸籍抄本の場合、すべての市区町村では450円です。それに対して住民票では、A市で300円、B市で350円と言った具合に金額がバラバラです。

戸籍抄本の場合、自治法第228条第1項の規定から、「地方公共団体の手数料の標準に関する政令」に定められた標準事務として、全国的に統一の金額が政令の基準で定められています。

それに対して住民票は、この標準事務に含まれないため、各市区町村が受益者負担と公費負担のバランスを考えながら原価を計算し、それぞれ金額を設定しています。

3章で述べたとおり戸籍抄本・住民票は市区町村が条例で定める「手数料」であるのにも係らず、金額が一律・バラバラな違いがあるのは、このように両者で法律上の扱いが異なるためなのです。

## 5 料金額の定め方

「手数料」の金額は、市区町村によって詳細な計算方法は異なるものの、受益者負担を原則に、定期的な見直しや他市との均衡も考慮しながら、原価を基に算定されています。

算定式の例は図表3のとおりですが、市区町

村は基本方針の中で、原価算定の基本ルールを明確化し、統一的な方法で料金額算定を行えるように工夫を重ねています。

図表3 「手数料」算定式の例

手数料 = ((1分当たりの人件費A × 処理時間(分)) + 物件費B) ÷ 年間処理件数 A：職員給料、職員手当等 B：消耗品費や印刷製本費等、事務執行に必要な費用
--

## 6 消費税の課税・非課税

市区町村の行政サービスの料金は、消費税が非課税扱いになる印象があるかもしれませんが。しかし、消費税は国内の事業で対価を得て行われる取引に原則課税されるため、一部の「手数料」の原価には消費税が含まれています。

例えば診断書の交付や粗大ごみの回収・処理等に係る「手数料」は課税扱いです。そのため、消費税率の引き上げ（5%から8%）を受け、平成26年4月1日から、「手数料」の金額を改定した市区町村があります。一方、戸籍抄本に係る「手数料」は消費税法第6条の別表1における「国等が行う一定の事務に係る役務の提供」に該当して非課税のため、消費税率の改定の影響を受けず、金額は変わりませんでした。

更なる消費税率の引き上げ（8%から10%）が論議される中、「手数料」金額の原価の考え方として重要なポイントと言えるでしょう。

## 7 終わりに

各市区町村は「使用料・手数料の基本方針」や「受益者負担の基本方針」といった形で「手数料」の根拠を住民に示し、自治体としての姿勢を周知した上で「手数料」を納めてもらえる様に努めています。皆様が仕事で「手数料」を徴収する機会もあるかと思しますので、根拠を知っておくためにも、改めて各市区町村の基本方針等を確認してみたいはいかがでしょうか。

i 行政機関が法や規約などに従って租税・手数料などを国民からとりたてること

ii 国・地方公共団体の一会計年度における一切の収入

iii 地方公共団体の歳入を徴収しようとする場合において、地方公共団体の長がその歳入の内容を調査して収入金額を決定する行為

## 調査研究報告書の活用に関するアンケート調査結果報告

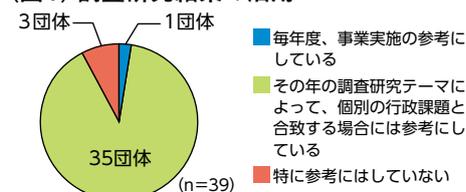
当調査会は、毎年度、各種の調査研究報告書を作成し、多摩・島しょ地域市町村等に配布するとともに、ホームページ上 (<http://www.tama-100.or.jp/>) でも広く公開しています。

この報告書が自治体の現場でどのように活用されているのかについて把握し、今後の調査研究に役立てるため、7月に多摩・島しょ地域の39市町村を対象としたアンケート調査を実施しました。

### ○ 9割以上の市町村で事業に役立てられています

調査研究結果の活用状況をみると、「毎年度、事業実施の参考になっている」、「その年の調査研究テーマによって、個別の行政課題と合致する場合には参考になっている」を合わせ、計36団体（92.3%）が調査研究結果を事業に活用していると回答しています（図1参照）。

(図1) 調査研究結果の活用

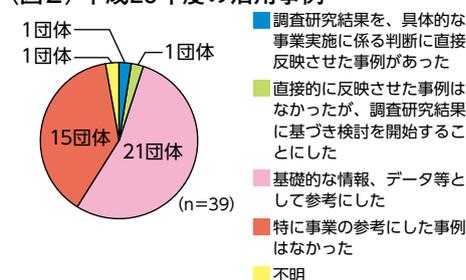


### ○ 検討の初期段階から報告書が活用されています

平成25年度1年間の活用事例をみると、「基礎的な情報、データ等として参考にした」という回答が、21団体（53.8%）を占めています（図2参照）。

多く活用された報告書を見ると、「市町村の総合計画のマネジメントに関する調査研究報告書」が基本計画の策定準備等に、「指定管理者制度の運用に関する実態調査報告書」が指定管理者の公募や運用見直しに役立てられています（いずれも平成24年度発行）。当調査会は近い未来に大きな課題となるようなテーマを選定し調査研究を行っていますが、全体的に近年発行の報告書が検討の初期段階で利用されていることが回答から伺えます。

(図2) 平成25年度の活用事例



なお、本ニュース・レターでは、検討初期でも報告書の内容を把握できるよう、報告書概要（7月号P7～11）や有識者による解説（7月号P12～15、今号P12～19）の記事をコンパクトに掲載しています。

当調査会では、今回の調査結果を踏まえつつ、引き続き市町村行政に資する調査研究に取り組み、その成果の還元を図っていきます。

## 編集後記

早いもので、本号vol.005の発行により「ニュース・レター」発行1周年を迎えることができました。改めて「ニュース・レター」発行の目的について当時の記録を読み返してみました。当調査会が、公益法人に移行し事業実施の対象者が広く不特定多数の住民となったとはいえ、市町村職員に対し行政課題に関する情報提供が必要であると考え本誌を発行するとしてあります。近年の基礎自治体の置かれた状況は、人口減少期を迎えた環境へいかに対応するかが喫緊の課題となっており、市町村職員が果たすべき役割は益々重要なものとなっていくでしょう。このような中で、今後も皆様の業務上の一助としていただくための様々な情報を発信していきますので、これからも本誌をご愛読いただくようお願いいたします。

(Y・K)

発行 公益財団法人 東京市町村自治調査会  
〒183-0052 東京都府中市新町2-77-1 東京自治会館 4階  
TEL：042-382-0068  
URL：<http://www.tama-100.or.jp/>  
責任者 石井 恒利