

自治調査会

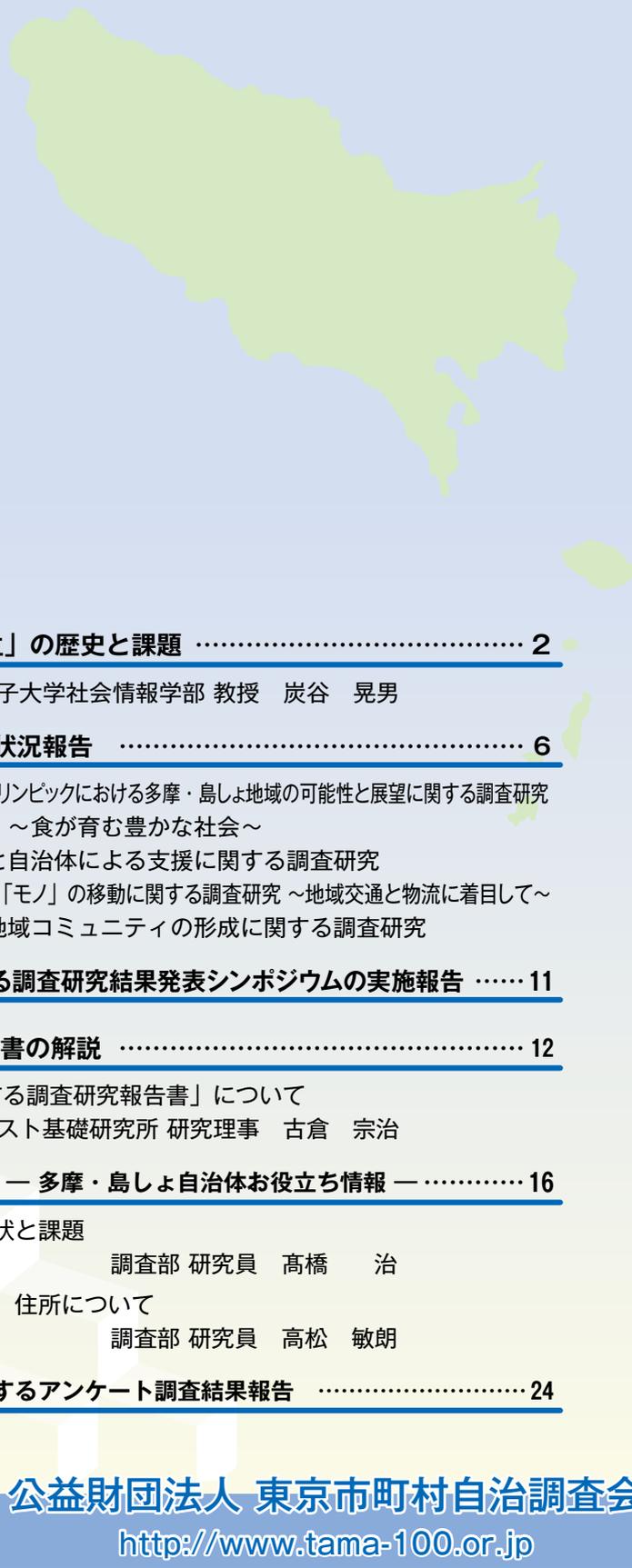
vol. 008

発行日：2015年11月15日

11
2015

市町村職員向け情報提供誌

ニュース・レター



「地域おこし」、「地方創生」の歴史と課題 2

大妻女子大学社会情報学部 教授 炭谷 晃男

平成27年度 調査研究の状況報告 6

1. 2020年 東京オリンピック・パラリンピックにおける多摩・島しょ地域の可能性と展望に関する調査研究
2. 食育に関する調査研究 ～食が育む豊かな社会～
3. 創業による地域活性化と自治体による支援に関する調査研究
4. 高齢社会における「ヒト」と「モノ」の移動に関する調査研究 ～地域交通と物流に着目して～
5. 住民がつくる自立した地域コミュニティの形成に関する調査研究

自転車とまちづくりに関する調査研究結果発表シンポジウムの実施報告 11

平成26年度 調査研究報告書の解説 12

「自転車とまちづくりに関する調査研究報告書」について

株式会社三井住友トラスト基礎研究所 研究理事 古倉 宗治

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 — 16

窓口サービスの委託化の現状と課題

調査部 研究員 高橋 治

いまさら聞けない行政用語 住所について

調査部 研究員 高松 敏朗

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 24

「地域おこし」、「地方創生」の歴史と課題

大妻女子大学社会情報学部教授 炭谷晃男

1. はじめに 水木しげるロード

今年の夏は、松江・出雲地域と広島を訪ねてきた。旅の最初は米子空港そばの境港市を訪れた。境港といえば、水木しげる氏の「ゲゲゲの鬼太郎」が有名だ。2010年のNHK朝の連続テレビ小説「ゲゲゲの女房」の放送でその前後は「ご当地ブーム」でさぞかし賑わったのだろうと想像されるが、それから5年もたってどうだろうと訪ねた。

境港市に入っても道路が混むわけでもなく、カーナビ頼りで「水木しげるロード」にすぐにとどり着いた。商店街に入ると、先の不安は直ぐに吹っ飛ぶ、多くの観光客で溢れていた。確かに、8月の夏休み期間のトップシーズンではあるが、平日にこれだけの人が来ていることに驚いた。

商店街の数店舗だけが観光客向けの鬼太郎グッズを販売しているのではなく、商店街全体がいわば「鬼太郎テーマパーク」となっている印象を受けた。5年前の「ご当地ブーム」の際にできたと思われる新しい店舗ばかりでなく、商店街の老舗の店舗も妖怪グッズをディスプレイして参加していることがとても印象的だった。ここに至るまで、商店街でさまざまな議論もあったことと推測されるが、コンセンサスを取りながら進められている関係者の皆さんに敬意を表したい。

私は、「見せる観光、買わせる（物販）観光」から「体験する観光、演じる観光、五感の観光」への転換を推奨しているが、「水木しげるロード」からその手がかりが得られる。体験する観光とは「妖怪工房」のようなアクセサリやTシャツの手作り体験をするものである。また、演じる観光とは鬼太郎、ねずみ男が商店街を

回っていたが、それだけではなく、仮装、コスプレなど、観光客自身も妖怪に変身して商店街を回遊してもらう仕組みである。その原点は、東京ディズニーランド（TDL）にあるといえるが、残念ながら観光客は2時間程度の滞在で、松江観光に移動しているようだ。TDLはオフィシャルホテルとの組み合わせによる宿泊観光となっているが、境港はオフィシャル妖怪ホテル、妖怪旅館を設定し、新鮮な海産物料理でのおもてなしが不可欠だ。

時代の状況に対応しながら、今後も進化していくだろうこの商店街が楽しみである。



▲水木しげるロード



▲水木しげるロード内の銀行ATM

2. 地域おこしの歴史

さて、安倍首相が「地方創生」を打ち出したが、27年前にも同様の政策があった。それは1988年から1989年にかけて、時の竹下首相が打ち出した「ふるさと創生」事業である。各市区町村に対し地域振興に使える資金1億円を交付した政策である。当時はまさにバブル経済の最盛期、

ふるさと創生事業は、地方が自由に使うことのできる地方交付税。各地域でユニークな事業が実施されたが、宝くじや金塊を買ったという話もあり問題点も多く残した。

そもそも1970年代後半から80年代にかけて「地方の時代」（当時：長洲一二神奈川県知事）や「一村一品運動」（当時：平松守彦大分県知事）が提唱され、さまざまな試みが行われた。その間に、特産品づくりを中心とした「一村一品運動」や「村おこし」は一種のブームとなり、全国の自治体のうち7割が何らかの形で、一村一品の「地域おこし」に取り組んでいた。

それらの事業の中から、北海道池田町の「十勝ワイン」や大分県の麦焼酎のように地域の新たな顔となり、地域経済に貢献する特産品が開発された成功例もある。しかし、成熟度の高い、特徴ある商品は全体から見ると多くはない。逆に、「百村一品」とか、「漬物、みそ、焼酎」といった産品が「地域おこしの御三家」と揶揄されたように、失敗した例も少なくない。当時展開された「一村一品」などの「地域おこし」については、地方大学にいたこともあって東北・北海道や大分の大山町（現在日田市）などを訪ねた。

ブームの様に広がった地域産業おこしは、転換期にさしかかっているといつてよい。見直しの第一に、産地間競争が激化して、商品が思うように売れなくなっていること。第二に、地域での雇用を確保するほどの産業には成長していないこと。第三に、人口流出等地域の過疎化を食い止める手段となっていないことなどが指摘される。

地域産業おこしに対して様々な疑問が投げかけられるなかで、企業誘致による地域振興もなかなか難しい昨今の状況では、地域内の人的、物的及び歴史・文化的資源を掘り起こし、高度に活用してゆく「内発的地域振興」としての地域おこしに対する期待は強まりこそすれ、衰えることはない。当時話題を集めたりゾート開発に代表される、外部資本主導による「外発的地域振興」により成功した例もあるが、進出した

リゾート企業のみが利益を挙げ、村自体は過疎を食い止められずにデメリットばかり被っている例も少なくなかった。

それではこれまでの地域産業おこしはどこに問題があったのだろうか。

ひとことで言うならば「モノを作ることばかりに力を注ぎ、モノを売ることに努力が足りなかった」ということができる。「生産者の視点」でものを考えていて、「消費者の視点」に欠けていた。つまりマーケティングを重視した、流通・販売面の努力が足りなかったといえる。

今日、ブームとしての地域産業おこしは終わり、真に地域の生き残りをかけた、「売れる商品づくり」としての「地域おこし」の時代へ突入している。今後は、新たなステージで「地域おこし」の時代に即応したやり方を模索しなければならない。そのためには、地域おこしに関わる人々は、「マーケティング・マインド」と「生活者の論理」をもたなければならない。もちろん、モノを売るためには、まず良いモノを生産しなければならないことは言うまでもない。それとともに、この厳しい生産競争に生き残ってゆくために、「消費者・生活者は何を欲して、どのような大きさやパッケージで、どのような値段で、どのように届けばよいのか」を発想の出発点に据えることが重要となる。

まず「消費者・生活者ありき」これがマーケティング・マインドの基本となる。それらを踏まえた上で、商品の製造、販売戦略をたてる必要がある。従来の地域産業おこしには、「生産者の論理」から考えられ、生産者側の都合だけが議論され、「消費者・生活者の論理」が欠けてしまっていたように思われる。

3. 近年の地域おこし

21世紀に入って、「地域おこし」や「地域づくり」は大きく変容をしてきた。これまでの地域づくりは、①箱物に代表される施設づくり、②観光イベントづくり、③特産品のものづくりに集中していた。

それが、次の年表にみられるように、ハードからソフトへの大きな転換があった。ひこにゃん、くまモンに代表される「ゆるキャラ」、ご当地アイドル、ご当地ヒーロー、街コン。かつての地方特産品とは異なるB級グルメ等が大流行の状況だ。

近年話題の地域づくり年表

2000年	「大阪ロケーション・サービス協議会」 (フィルムコミッション第1号) COMO実験開始(地域通貨ひろまる)
2003年	「博多っ子検定」(ご当地検定第1号)
2004年	宇都宮市「宮コン」(街コン第1号)
2005年	AKB48活動開始(ご当地アイドルへ展開)
2006年	「第1回B1グランプリ」
2007年	「らき☆すた」放送(聖地巡礼)
2008年	「ゆるキャラ®まつりin彦根 ～キグるミさみっと～(第1回)」
2009年	「地域おこし協力隊」
2010年	「第1回ゆるキャラグランプリ」 八王子検定開始

地域経済ラボラトリーの地域おこし年表を参考に作成

このような「地域づくり」に対して眉をひそめる人もいるだろう。もっと真面目に取り組めという人もあるかもしれない。しかし、くまモンの経済効果は8億円、くまモングッズの売上高が293億円に上るといふ数字をみると見過ごすことはできない。(注1)

私個人としても、私の地元の多摩ニュータウンで地域づくりの仕組みづくりに関わりを持ってきた。一つ目は「地域通貨」であり、二つ目は「ご当地検定」である。

地域通貨は、ご当地学会のはしりでもある多摩ニュータウン学会のコミュニティ部会の活動として始められ、2000年6月11日から実証実験を開始した。通貨単位はCOMOとし、由来は、community, commonにちなみ決定をした。

COMOの目的は、多摩ニュータウン地域の人と人とのコミュニケーションを深め、生き活きたコミュニティを市民自らの手で育てゆくための一つの手段として考え出されたものだ。COMOの精神は自助と互助にある。すな

わち、多摩ニュータウン地域で暮らす私達が、「お互い様の助け合い」という精神のもとに、COMOを媒体として出会い、知恵や労力を交換しながら共に助け合い、元気なコミュニティを築いていくことを目的としたものだ。



▲地域通貨「COMO」

通貨は大福帳(売上帳)機能を備えた札にし、単位は100como、500como、1000comoの三種類に、大きさは名刺サイズにした。

波及効果としては次のようなことに広がればと期待をして開始した。

①コミュニティ活動の活性化

まずはコミュニティ内のコミュニケーション、人的交流循環を促進することにより、地域の人的資源や社会的資源を発掘し、それらをネットワーキングすることによりコミュニティの活動を促進する。

②シャドーワーク、非市場経済資源の発掘

これまで市場経済になじまなかったさまざまな労働・サービスや手作り品をエコマネーを通じて流通・交換することが可能。

③地域商店街の活性化

地域商店街が利用することにより、地域商店街の来街者の増加と、店主と消費者との顔の見える関係を回復することが可能。

④コミュニティビジネスの胚胎可能性

潜在化していたサービスが顕在化する事により、事業化した方がよいと思われるコミュニティビジネスのシーズの出現の可能性。

⑤コミュニティの活性化

以上の効果により、地域の問題はできるだけ地域の人がお互い様の精神で助け合ってゆこうという自律的コミュニティを形成することが可能。

そのようにはじめた地域通貨のCOMOだったが、当時はSNSというサービスもなかったことから、この様な手段を通じて、今までは知らなかったもの同士がサービスのやりとりを通じて、知り合いになるユニークな活動だった。コミュニティには、「ひとに何かしてほしい」という需要をもった人が潜在的に多数存在する。

その一方で、「ひとに何かしてあげたい」「することが出来る」ひとという供給可能な人も多数存在している。昔だったら、自然に世話好きな人が、世話の仲介をしていたことだと思われるが、現代社会ではなかなか両者のマッチングがうまく行くものではない。そこで、人と人が出会うきっかけとして「地域通貨」を設定した。ただ、利用者がなかなか拡大しなかったことから、限られたメンバー同士のサービスに留まり一般の中に浸透しなかったのは残念だった。

二つ目は、「ご当地検定」である。これは八王子学研究会の活動として開始した。(公社)学術・文化・産業ネットワーク多摩による「多摩・武蔵野検定」というものがあるが、この範囲がとて広く、自分の市のことには関心があるが、隣やその隣のことになるとなかなか関心を持っていないことから八王子限定のご当地検定とした。

しかし、始めてみると、八王子市だけでも市域は広く、高尾山からニュータウンまで、さまざまな地域特性があることに気づかされた。この活動も、成人の方の受験者を集めることに苦労したことから、対象者を中学生に絞り数年継続した。対象を中学生に絞ったのは理由があり、若い人にこそ八王子の多様性と魅力を知ってほしいと考えたからだ。八王子市教育委員会の協力を得て、中学校の地域学習の副読本の編集に携わる先生の中学校をご紹介していただき実施してきた。学力の違いのある学校にお願いしてきたが、ご当地検定の結果には有意な差は認められなかった。その意味では、自分の育った地域の歴史、自然、産業などにもっと関心をもってもらいたいものだ。市役所の職員研修でも取

り上げていただいたが、コミュニティスクール(地域運営学校)にはご当地検定必修もお願いしたいところだ。

4. 地方創生

内閣府の「地域の経済2014」によれば、地方の人口動向と活性化に向けた取組として我が国の人口は2008年をピークに減少が始まっており、地方においては大都市圏に先行して人口減少が進んでいることが指摘されている。

こうした中、地方の人口減少に歯止めをかけることは極めて重要な課題となっている。地方における足元の人口動向と地方の活性化に向けた取組を概観し、地方の人口減少に歯止めをかけるための方策の検討の必要性が述べられている。地方において人口が増加した市町村としては、農業や観光業も含む産業の拠点等が所在する市町村や、産業の拠点等が所在する人口規模10万人超の都市の近隣の市町村が多くなっている。

「地方創生」は、かつてのような「ふるさと創生」とは異なるものであることはいうまでもない。少子高齢化、人口減少という大きな社会問題に立ち向かい、社会システムの新たな構築を目指す活動である。まず「定住人口」を大切にしなければならないのはいうまでもないが、「交流人口」をも射程に入れた施策も必要である。学園都市ならば大学生、観光都市ならば観光客、それらを巻き込んだ、それらの人とつながった事業が求められている。今注目されている島根県隠岐郡海士町のIターン事業も交流人口とのシナジー(相乗)効果を狙ったものである。

試練を受けているのは地方だけではなく、日本全体であるという意識を担っていただきたい。

(注1) 一読を勧める。「ご当地キャラクターの活用に関する調査研究報告書」平成27年3月(公財)東京市町村自治調査会

平成27年度 調査研究の状況報告

本誌2月号（vol.006）で概要を紹介した平成27年度の単年度調査研究5件の状況を報告します。

1. 2020年 東京オリンピック・パラリンピックにおける多摩・島しょ地域の可能性と展望に関する調査研究

(1) 背景・目的

世界最大級のスポーツの祭典であるオリンピック・パラリンピックは、開催地に幅広く好影響をもたらすことが期待されています。

世界的な都市となって迎える2度目の今大会では、その成功は言うまでもなく、これを契機に様々な社会課題の解決を加速化し、成熟社会・国際化社会にふさわしい、大会後に残るレガシー（遺産）の創出が求められています。

本調査研究では、多摩・島しょ地域において取組を企画実施する際に役立つ、大会関連情報、地域特性データ、経済効果など各種影響、参画可能性、取組ビジョン（レガシー）・具体策などを示す、実践書の取りまとめを目指します。

(2) 調査研究状況

①文献調査

多摩・島しょ地域や、先進自治体等に関する各種統計データや事例の収集・分析、最新の大会関連情報の収集・整理等を行っています。

②自治体アンケート・ヒアリング

多摩・島しょ地域及び首都圏（1都7県）の市区町村を対象としたアンケート調査と、抽出した市町村へのヒアリング調査を実施し、その現状や今後の意向等を把握・分析しています。

③住民アンケート

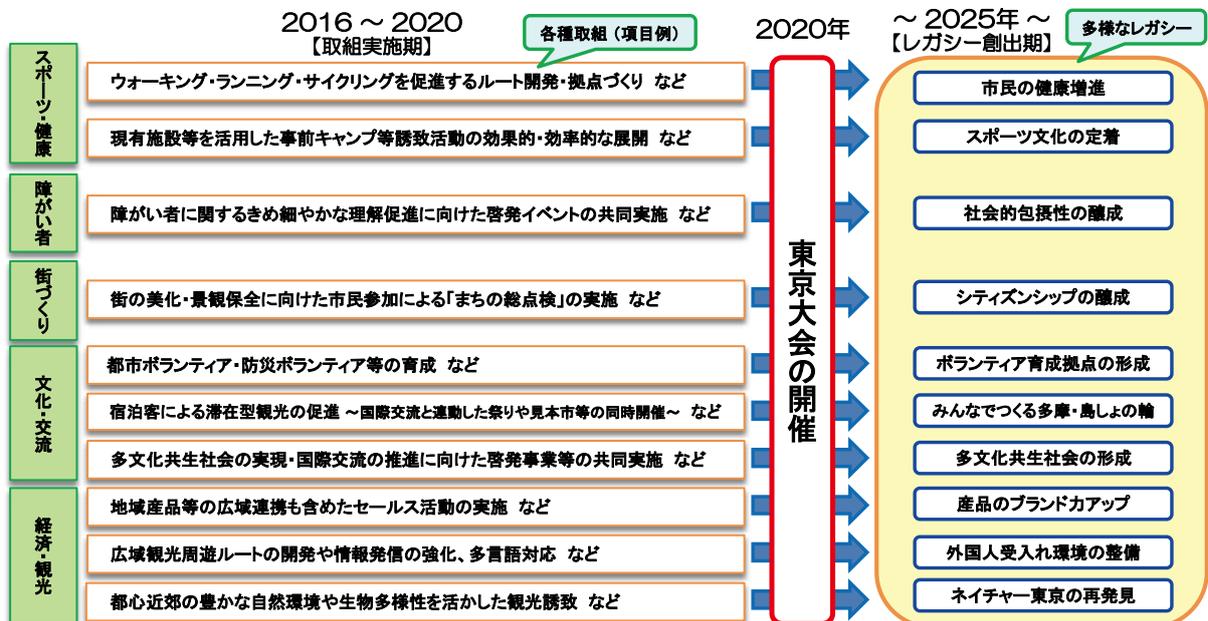
多摩・島しょ地域の住民を対象にアンケート調査を実施し、関心や意向等を把握・分析しています。

(3) 調査研究の方向性

多摩・島しょ地域の優位性・潜在力・将来展望を踏まえ、次の3つを基本に、当地域らしいレガシー創出に向けた実践的な取組方策等を提言します。

- ①今大会を、中長期的かつグローバルな視点で地域を見直し、気づきを得る好機とする。
- ②レガシー創出に向け、新規のみならず、既存事業のレベルアップ等による、実施しやすく持続可能な取組を推進する。
- ③各市町村が個別に取り組むだけでなく、地域資源等の共有や相互補完の観点から、近隣市町村等との広域連携を推進する。

【多摩・島しょ地域における取組実施からレガシー創出までの流れ（仮説）】



2. 食育に関する調査研究

～食が育む豊かな社会～

(1) 背景・目的

食は人が生きていく上での土台になるものです。食育基本法の制定から10年がたち、家庭や地域、行政、企業等で、様々な食育に関する取組が行われてきました。文部科学省の取組である「スーパー食育スクール」事業では、食育の教育効果の科学的検証が行われたり、ユネスコの無形文化遺産に和食が登録される等、改めて食育や食に対して注目が集まっています。

① ライフステージに応じた食育

食育基本法において、食育は知育・徳育・体育の基礎となるべきものと位置付けられています。食に関する適切な知識や習慣を身に付け心身を健やかにし、食にまつわる様々な体験を得て豊かな人間性を育てていくことは、子ども達だけでなく、すべての世代に必要なことです。

本調査研究では、食育に関するライフステージごとの課題やニーズ、生活者の意識や生活実態、食をめぐる様々な社会の動き等を踏まえた上で、食育の効果や有意義な食育事業のあり方を提示します。

② 持続可能な社会・地域づくりに向けた食育

また、食育は、地産地消の促進やエネルギー問題、食文化の継承、コミュニティづくり等、持続可能な社会・地域づくりに係るテーマや課題とも深い関連性があります。毎日の暮らしに身近な食を切り口とすることで、これらに分かり易く、具体的にアプローチすることができ、個人や社会全体の取組を促すことができると考えられます。

本調査研究では、食育が健康の分野にとどまらず、様々な分野で効果が期待でき、持続可能な社会・地域づくりにも資するものであることを提示します。

(2) 調査研究状況

① アンケート調査

◆ 自治体アンケート

多摩・島しょ地域の39市町村を対象に食育

事業の現状や課題、今後の方向性に関するアンケート調査を実施し分析しています。

◆ 住民アンケート

多摩・島しょ地域在住者1,500名を対象に、食育への関心や取組状況、朝食や野菜の摂取といった食生活の現状等に関するアンケート調査を実施し分析しています。

〈住民アンケート結果より～食育への関心と取組状況～〉

- 食育に関心があり、実際に取り組んでいる
- 食育に関心があるが、実際には取り組んでいない
- 食育に関心がない
- わからない

	n=	n=				(%)
全 体	1504	14.9	52.3	21.5	11.3	
男性10-20代	165	9.7	52.7	25.5	12.1	
男性30-40代	339	11.5	50.4	23.6	14.5	
男性50-60代	262	12.6	45.8	28.6	13.0	
女性10-20代	161	15.5	49.7	23.6	11.2	
女性30-40代	308	16.6	61.7	14.3	7.5	
女性50-60代	269	22.3	51.7	16.4	9.7	

多摩・島しょ地域に在住している30・40代女性のうち、61.7%の人が「食育に関心があるが、実際には取り組んでいない」と回答しています(上図)。その理由として、41.6%の人が「具体的に何を行えばよいか分からない」と回答しています。

② 先進事例ヒアリング

先進的な食育事業を実施している自治体や企業、民間団体に対してヒアリングを実施しています。

③ 有識者ヒアリング

効果的な食育のあり方や食育事業の手法に関する専門的な知見を得るため、学識経験者等に対してヒアリングを実施しています。

(3) 調査研究の方向性

「ライフステージに応じた食育」と「持続可能な社会・地域づくりに向けた食育」の2つの観点から、効果的な食育や食育事業の方向性について提示します。提示にあたっては、前述のアンケート調査やヒアリング調査の結果を踏まえた上で、住民参加型のワークショップを実施し、事業効果の検証を行います。

3. 創業による地域活性化と 自治体による支援に関する調査研究

(1) 背景・目的

我が国の開業率は欧米の半分程度に留まり、民間活力の強化のため、地域での開業率を引き上げ、雇用を生み出し、産業の新陳代謝を進めていくことが重要とされています。

また、創業（希望）者の課題は、各種手続、資金調達、経営ノウハウなど多岐にわたり、自治体等の支援がそのニーズに十分に対応できているとはいえない状況にあります。

こうした中、産業競争力強化法に基づき、市町村による「創業支援事業計画」を国が認定する制度が開始され、多摩・島しょ地域22市が認定を受ける（平成27年10月現在）など、創業支援に関する市町村の窓口が整備されつつあります。そして、市町村が商工会議所・商工会や金融機関等と連携し、創業（希望）者に対するワンストップによる支援の動きも広がりつつあります。

本調査研究では、この創業支援に関わる現状を踏まえ、先進事例を交えつつ、多摩・島しょ地域に適した支援体制、支援対象、連携機関との役割分担の在り方等について明らかにします。あわせて、公益性や地域活性化の観点から、市町村にとって取組意義がある支援の在り方についても示していきます。

【本調査研究の主な論点】

1. 支援の目的と成果検証

市町村における創業支援の目的を整理するとともに、課題と考えられる、成果の検証方法についても検討する。

2. 支援の対象業種と対象者

業種や対象者の属性ごとの創業実態を明らかにするとともに、多摩・島しょ地域の特性に合った支援対象を検討する。また、ソーシャル・ビジネスや女性、シニア等への支援の在り方についても検討する。

3. 支援メニュー（支援ニーズ）

創業（希望）者ニーズを把握したうえで効果的な支援策を検討する。また、多摩・島しょ地域市町村の取組の現状等から、行政側の意向を踏まえた支援の在り方についても検討する。

4. 関係機関との連携体制や役割分担

市町村と連携して創業支援を行う機関との連携内容・意向等を整理し、具体的な役割分担を考察することにより、効果的・効率的な創業支援体制について検討する。

(2) 調査研究状況

①文献調査

国や関係機関が実施した先行調査結果をもとに、多摩・島しょ地域や先進自治体に関する各種統計データの収集・整理・分析を行っています。

②自治体アンケート・先進事例ヒアリング

多摩・島しょ地域を対象にアンケート調査を実施し分析するとともに、先進事例に関するヒアリング調査を実施しています。

③創業希望者アンケート

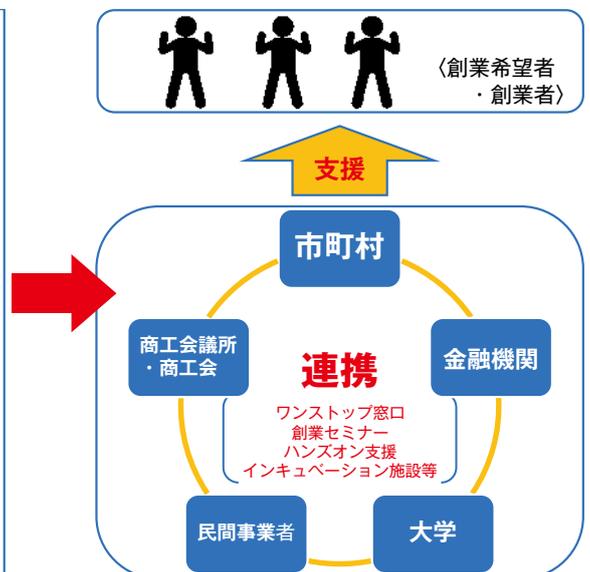
多摩・島しょ地域市町村における創業支援を活用している創業希望者（創業支援セミナー等の参加者）に対し、アンケート調査を実施しています。

(3) 調査研究の方向性

近年の創業の動向や多摩・島しょ地域の特徴を踏まえ、当該地域の創業実態を明らかにするとともに、次の4つの論点により、市町村が創業支援策を検討する際に役立つ実践書を取りまとめます。

- ・支援の目的と成果検証
- ・支援の対象業種と対象者
- ・支援メニュー（支援ニーズ）
- ・関係機関との連携体制や役割分担

【市町村における創業支援（各主体の連携）イメージ】



4. 高齢社会における「ヒト」と「モノ」の移動に関する調査研究 ～地域交通と物流に着目して～

(1) 背景・目的

現在、公共交通機関の減少、商業施設などの撤退によって日常生活に支障をきたしている高齢者や障害者などの「交通弱者」が、高齢化の進行とともに増えています。都内でも商店の撤退や、運転免許証の自主返納の増加により、交通弱者が増えています。

交通弱者自身が外出しづらくなると、①消費が減り、ひいては経済的損失にもつながる、②引きこもることにより自らの健康にも影響が出る、③地域住民との交流の機会が減り地域コミュニティが衰退する、といったことが懸念されます。

このような交通弱者への支援策は、総じて採算性が低く、民間事業者に依存することが適さない場合があります。また、地域ごとに特性を生かしながら支援していくためにも、住民サービスとして基底的自治体に期待される役割が大きくなっています。

本調査研究では、多様な対応を迫られる個々の自治体が、その地域特性等に相応しい移動手段を選択できる方策を示します。

(2) 調査研究状況

①自治体アンケート

東京の多摩・島しょ地域における「ヒトやモノの移動問題」の現状を把握するため、多摩・島しょ39市町村へアンケート調査を実施し分析しています。

②先進事例ヒアリング

「ヒトやモノの移動問題」に先進的に取り組んでいる自治体や民間事業者に対し、ヒアリング調査を実施しています。

③有識者ヒアリング

多摩地域および全国的な「ヒトやモノの移動問題」の動向に精通する有識者を選定し、将来の移動問題の解消方法などについてヒアリングを実施しています。

④実地体験調査

実際に使用されている交通手段等に乗車することにより、地域特性や運行状況を確認する



「実地体験調査」も実施しています。

(3) 調査研究の方向性

「ヒトの移動」「モノの移動」「ヒトとモノの移動」「その他」に分け、多摩・島しょ地域の課題に対応できる施策や、規制緩和等によって新たに実施できるようになった取組について、整理します。

また、整理した内容をもとに、将来に実現可能と思われる移動手段についても提案をしていきます。

【ヒトやモノの移動問題における対策の考え方】



5. 住民がつくる自立した 地域コミュニティの形成に関する 調査研究

(1) 背景・目的

地域社会における「コミュニティ」は、防災や高齢者の見守り等様々な場面で、その役割の重要性が認識されています。しかし地域の自治会・町内会等既存の地縁組織の多くは、加入者・活動参加者の減少等の課題を抱えています。

一方地域内には、エリアでなく「テーマ」を共有して集まった人々の活動も存在します。子育てや高齢者の暮らしの助け合いを目的とする住民の自主活動などが一例です。

これらの活動は課題解決を目的としており、「地域コミュニティ」を必ずしも意識していません。しかし、地縁組織のものとは別であるにせよ、住民による地域内での活動であり、一定の人間関係が築かれています。

本調査研究では、この「課題解決のためのテーマ型コミュニティ」に着目しています。これらの活動が活発に行われていく中で、地域コミュニティが活性化していく可能性を探ります。また、自治体と自治体職員は、住民活動や地域コミュニティの活性化にどのように関わっていくことができるのかを考察します。

この調査研究では、「地域コミュニティの活性化」を、「地域の中で人の交流がなされ、助け合いができる関係があるなどの共同体が形成・再生・活発化されること」と考えました。

(2) 調査研究状況

①自治体アンケート

多摩・島しょ地域の39市町村を対象に、地域コミュニティの状況、住民活動への支援や施策についてアンケートを実施し分析しています。

②住民アンケート

多摩・島しょ地域の住民1,500人を対象に、地域コミュニティや地域における住民活動への考え方、自治体に期待することなどを調査し分析しています。

③住民の自主活動へのヒアリング

活動のきっかけや方法、主体などは様々であっても住民の自主的な活動であるという事例について、活動当事者である住民の方へヒアリング調査を実施しています。同時に、その活動への行政の関わり方について、市区町村等にもヒアリングを実施しています。

④有識者ヒアリング

地域コミュニティや住民活動に関する専門的な知見を得るため、有識者へのヒアリングを実施しています。

(3) 調査研究の方向性

住民活動の各事例から活発な活動を実現している秘訣を探り、他の住民活動にも活かせる「ヒント」となるよう整理し一般化を図ります。さらに、住民活動への行政の関わり方についても「ヒント」を読み取り、アンケートの結果を踏まえ、提示していきます。

下記の表には、その例を示しています。

【様々な住民活動の事例から得られる、活動の活発化・行政の関わり方へのヒント（例）】

住民活動を活発にする秘訣	住民活動への行政の関わり方
地域住民が日常的に集える「居場所」作りやその運営	場所の提供・設置支援、参加者を拡げる工夫
多様な住民を巻き込む「道具」や「仕掛け」の活用	住民の様々な「道具」利用への柔軟な支援
各活動に適した組織形態の選択 (NPO法人化から緩やかな集まりまで)	組織づくりへの支援、様々な主体を支援できる仕組み
若年代、現役世代が地域に関わるための働きかけ	中学・高校生の参加を得る学校との協力体制
住民の「自分たちのまちは自分たちでつくる」という自立意識	自発性・自主性の尊重、協働の姿勢
住民それぞれの得意分野を生かした役割分担	行政(職員)の業務分野や得意分野を活かした役割への参加
様々な住民組織の連携や役割分担	広い視野での情報収集・提供、きっかけや場の創出、行政内部の連携

自転車とまちづくりに関する調査研究 結果発表シンポジウムの実施報告

【平成27年7月22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。このシンポジウムでは、昨年度の「自転車とまちづくりに関する調査研究」の成果を踏まえて、自転車の利用促進と適正利用を両立させ、自転車が有する様々なメリットを活かしたまちづくりを推進するための方策等について考えることを目的としました。約150名の住民の皆様や自治体職員にご参加いただき開催したシンポジウムの模様を報告します。(次頁に調査研究報告書の解説を掲載)



▲シンポジウム会場の様子

1. 基調講演

はじめに「自転車をまちづくりに活かす～その基本と実践」と題して基調講演が行われました。ここでは、(株)三井住友トラスト基礎研究所研究理事の古倉宗治氏に「自転車とまちづくり」の全体像をお話しいただきました。そのなかで、観光振興などの自転車活用のメリットや、高齢者に適した安全対策の考え方などとともに、市民目線での自転車施策の必要性などについてお話しいただきました。

2. 調査研究結果発表

続いて、平成26年度に当調査会が行った「自転車とまちづくりに関する調査研究報告書」をもとに発表を行いました。そのなかで、多摩・島しょ地域住民の自転車利用状況や、今後の見通しなどを説明しました。そして、自転車を活かしたまちづくりの将来像の描き方のポイントを説明しました。

3. 自転車ライフの紹介&実演

続いて、サイクルライフナビゲーターの絹代氏から、「カラダとココロに効く自転車のとっ

ておきの魅力」と題して、自転車ライフの紹介と実演を行っていただきました。そのなかで、自転車が運動に適したものである理由や、運動の達成感がメンタルヘルスにもたらす効果について、本物の自転車を使用してお話しいただきました。



▲自転車ライフの紹介&実演の様子

4. パネルディスカッション

これまでの講演や報告内容を踏まえ、「多摩・島しょ地域における自転車とまちづくりの豊かな未来像を語り合う」と題してパネルディスカッションが行われました。ここでは、外国人向けサイクリングツアー事業を手掛ける肥塚由紀子氏と、自転車先進都市である金沢市で自転車政策に携わる前野真和氏の取組内容をご紹介いただき、前記の古倉氏・絹代氏とともに活発な意見交換が行われました。

そして、来場者に対して「自転車を楽しむ」「自転車の視点でまちづくりを考える」といった実践の第一歩を踏み出すことを提案し、シンポジウムを結びました。



▲パネルディスカッションの様子

5. シンポジウムを終えて

今後、高齢者から子どもまで、安全・快適・便利に自転車が活躍するまちづくりへの取組が進んでいくと思います。

「自転車とまちづくりに関する調査研究報告書」について

株式会社三井住友トラスト基礎研究所 研究理事 古倉 宗治

1. 調査研究報告書の意義

～地域特性に合わせた自転車利用の促進策の提案

(1) はじめに ～自転車利用促進のために

自転車は、健康によく、環境にやさしい乗り物として、最近特に注目を集めている。世界の先進国でも同様にこれを取り上げており、一定の条件の下で、自動車から自転車への転換を目指して、施策が展開されてきている。しかし、一方では、クルマ社会を前提としたまちづくりや生活様式が形成されていて、自転車の効用はわかっている、実際にこれを交通手段として、その持つ能力に応じ、または、その能力を十分に引き出して、利活用することは、世界の自転車先進都市でもなかなか苦労している。しかも、わが国では、世界の自転車先進都市にはないマイナス点がいくつかある。

第一に、自転車の利用に関する走行や駐輪などのルールマナーがあまりにも悪いことである。

第二に、自転車が安全・快適・迅速に走行できる空間があまりにも脆弱であることである。すでに、世界の自転車先進都市では、走行空間ネットワークの量は、延長が優に数百キロを超えて整備され、走行空間の質の時代に入っている。自転車レーンの連続性や幅員、安全対策などきめ細かく確保されて、極めて高い水準を目指している状態にある。

第三に、世界の自転車先進都市における、これらを支える自転車や走行空間の基本的な位置づけや考え方に、わが国と大きな差異があることである。例えば、自転車を「都市の交通手段」としてクルマとの優劣を明確にする点や、「歩行者にしわ寄せをしない」ため、車道における走行空間の整備が当然であるとの基本理念が設定されていることなどである。

このようなわが国の都市特有のいわば「悪条件」の中で、どのようにすれば、自転車を活か

したまちづくりが可能かについて、「促進論」と「抑制論」の両方を考察して、いかに後者の課題を乗り越え、前者を進めていくかを提示する点が、この報告書の大きな意義であると理解する。

さらに、自転車まちづくりは、わが国でも、すでに様々なところで試みられている。しかし、一つの都市のみに当てはまる利用促進の方法や計画であったり、または、多数若しくは全国的な都市の取組であっても、走行空間整備など特定の各論の内容のみに関する施策の推進方策であったりしている。この点、本件調査研究は、東京都の全市町村という、地域特性や環境の異なる多数の都市について、かつ、総合的な自転車施策の内容から、その都市の特性に応じた自転車施策の在り方を考えるための方策を提案しており、他に例が少ないユニークな取り組みである。この観点からも、重要な意義があるといえる。

この報告書の成果を十分に活かして、各市町村がその置かれた地域の特性に応じた自転車のまちづくりを、すでに実施している場合は、これをより高度化し、未着手の場合は、これを始めるようにすれば、これから東京都の区部を中心に進められている2020年のオリンピックに向けての自転車環境の整備と相まって、東京都全体の自転車利用環境の形成が推進されるものである。

(2) 調査研究の手法

～自治体と住民への

アンケートからのアプローチ

この調査研究の特徴的な点は、第一に、自転車利用環境の統計データを比較分析して、その特徴を把握しようとしていること、これにより、各都市はその都市特性の客観的な分類や把握を行い、データに基づき可能な方策を検討することができる。

第二に、先進自治体及び地域内の自治体に対するアンケート調査並びに住民に対するアンケート調査をセットで実施して、自転車施策の在り方を行政と住民の双方から検討する材料としていることである。このような広範囲の自治体の意向と広域的な住民の利用実態や意向を対比することは他にあまり行われていない。

第三に、統計データによる客観的な都市特性の把握と自治体・住民の意向とのマッチングによる施策の検討により、実効性のある内容が期待されることである。

2. 自転車とまちづくりの現状について

(1) 自転車走行空間に課題

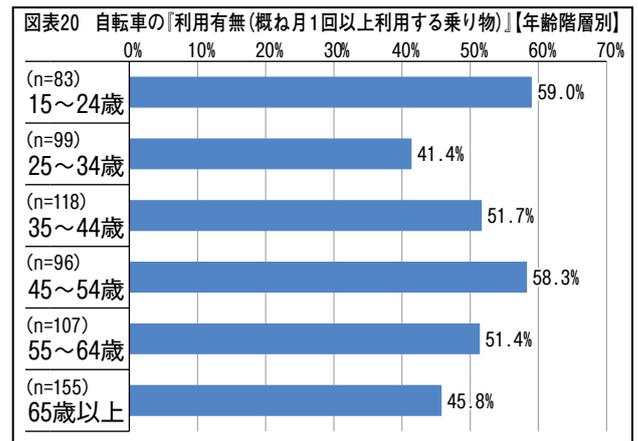
自転車利用の環境については、多摩地域が、わが国の自転車先進都市に比較して、「平坦の土地で走行しやすい」ことや「市域をまたぐ移動が活発」であることなどデータの的には、自転車利用のポテンシャルは高いと考えられる。しかし、住民アンケートによると、「駐輪環境」、「歩道」や「信号のある交差点」の走行のしやすさの評価が高いが、「車道」や「信号のない交差点」の評価が低く、国交省等の進めている原則車道を中心としたネットワーク形成に課題がある。また、走行の安全性について、買い物利用者の評価が低く、高齢化社会を迎えて、高齢者の買い物の自転車利用を考える際に、課題があると考えられる（報告書P10）。

(2) 自転車利用状況は高い

多摩地域は、自転車分担率が2割程度であり、東京都市圏や全国と比較すると高い傾向にあり、自転車利用は活発である。また、住民の自転車の利用頻度も、多摩・島しょ地域全体で「約半数が月1回以上」利用している。また、「約4.5割が毎週定期的に」利用をしている点でも自転車が生活に定着している（P19）。特に、自転車利用者（月一回以上）の住民全体に占める割合は、年齢層別にみると、若者層（15～24歳）が約6割と高い（図表20）。

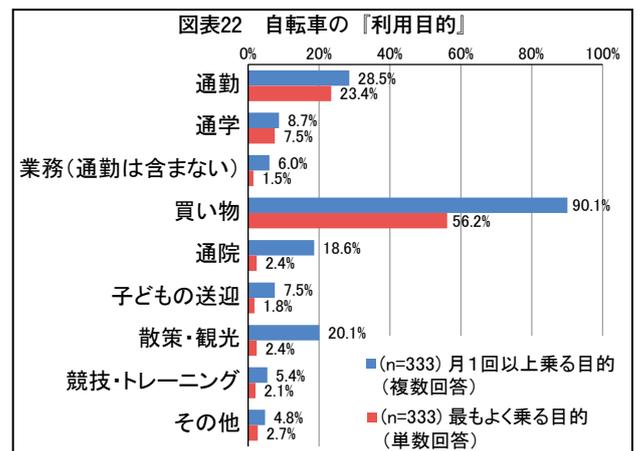
これとともに、高齢層（65歳以上。以下「高齢層」という）でも約46%と極めて高く、かつ、自転車利用者の利用頻度が、週4～5日以上利

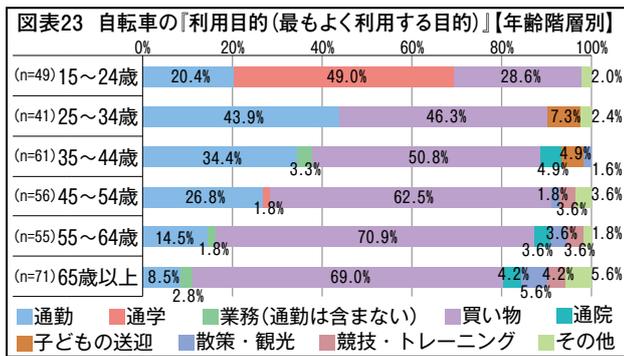
用する割合が、高齢層を除き各年齢層とも5割を超えており、高齢層でも約45%となっている（P23）。高齢層と高齢層以外の両方について、極めて高い自転車利用が行われていることがわかり、他の地域でも同じ様な傾向がみられる都市（豊橋市など）が多い。高齢層の健康・医療・福祉のまちづくりにおける移動手段について、都市部でも今後深刻になる買い物難民・医療難民・ひきこもり等の対策として、高齢層の自転車利用は、重要な観点を提供する。



(3) 利用目的は買い物が多い

自転車の利用目的（最もよく利用する目的）では、買い物が最も高い割合であり、通勤・通学の2倍以上の割合である（図表22）。特に高齢層では、約7割と非常に高い割合であり、高齢者の生活を支えている（次頁の図表23）。このように目的別にみた場合に、一般的な自転車利用の促進ではなく、買い物目的の自転車利用、特に高齢者の買い物利用を重点にして、これに必要なルートを整備や駐輪空間の確保、利用の促進、ルールの啓発、安全確保などを図ることも今後の課題である。





(4) 市町村では人員・予算・情報が不足

このように、自転車利用のポテンシャルが高く、利用実態も買い物を中心に、高齢者を含めて高い割合であり、自転車利用促進の条件は整っていると考える。これに対して、多摩地域の自治体では、教育・子育て、環境、都市づくり・交通等の分野で、島しょ地域では、観光等の分野で、それぞれ自転車に関連する取り組みが行われている。しかしその多くは、自転車対策のための人員、予算の不足や、庁内での連携・認識・情報の共有の不十分さが指摘されている(P35)。

これらは、自転車利用の具体の有効性やメリットについての認識が抽象的であることや、これに基づく、自転車の位置づけ(特にクルマとの優劣の関係)などの自転車施策の基本的な枠組みの重点的な設定が自治体全体として不足していることに起因すると考えられる。

その状況に対応するためには、先進都市の事例を参考にして、総合的な自転車計画を策定し、その中で報告書の第3章の1(P40)にあるような具体の自転車利用のメリットを明示し、これに基づく自転車の交通手段としての位置づけと優劣の関係を明示することが必要である。これは、島しょ地域においても同様で、観光や健康の切り口から、自転車をどのようにに活用するか自転車の施策的な位置づけを明確にして、活用可能性や有効性を基にした利用促進策を検討することが必要である。

3. 自転車とまちづくりの方向性について

(1) 自転車まちづくりの政策

自転車利用の推進に当たっては、その効用と課題等の「促進論」と「抑制論」を丁寧に検討

して、説得力のある自転車政策を進めていくことが必要である。自転車の効用と課題等については、報告書の第3章で具体的に述べられ、また、第4章では具体の先進事例も示されている。これらの報告書の内容を活かすに当たっては、次の点が重要である。

第一に、自転車の交通手段としての施策を推進するという位置づけを自治体として総論で明確に出すことである。これがないと、各論の施策で、必ずつまづくことになる。

第二に、自転車をどのような目的に利用するのか、または、どのような政策の手段として活用するのかを明確にすることが必要である。報告書にあるような教育・子育て、医療・介護・福祉等の分野での活用などで、ハード・ソフト面の自転車施策の選択肢も大きく異なる。一般論として自転車利用を盛んにするというあいまいな目的では、自転車利用促進策は拡散し、効果の薄いものになる。しまなみ海道沿線地域では、観光に焦点を当てて様々な具体策を実施して大きな効果を上げている(P84~90)。このような重点的な活用方策は参考になると考える。

第三に、抑制論として唱えられる課題の解決を待っては、自転車利用は促進できない。せっかく自転車利用のポテンシャルがあり、観光や地域活性化に寄与できるのに、安全やルール違反などの課題に振り回され、積極的な施策展開がないケースも多い。安全やルール違反は自転車利用を抑制することによっては、解決できない。これらを前向きに実践することで、課題や問題点をつぶさに考察し、対策を真剣に考えることで、安全やルールの徹底が可能となる。金沢市の先進事例(P65~72)では、市民団体主導のもと、警察や他の道路管理者等の関係機関や部署一体で検討を進めた。極めて狭い道路空間ではあるが、ここに自転車走行指導帯を設けることなどにより、自転車事故率は20%から14%に大きく下がり、飛躍的に安全が向上している。

(2) 自転車まちづくりの方法

自転車まちづくりでは、明確なコンセプトやストーリーが要求される。そのためには、策定のプロセスが重要である。報告書の第4章では、

策定プロセスの在り方が段階を踏んで詳細に述べられており、他に例を見ないものである（特にP60～63）。これに当たって留意すべきは、次の点である。

第一に、その地域の自転車利用のポテンシャルを分析して、伸ばすべき内容や課題となる事項を具体的に検討し、そこでの自転車が何に活用できるかを明らかにしたうえで、自転車の位置づけや目標を設定し、自転車利活用のストーリーを検討する。

第二に、その位置づけや目標のために必要なネットワークや駐輪空間などのハードの施策並びに利用促進のための奨励策、広報啓発策、安全性の向上を図る安全対策等のソフトの施策の両方を体系化した施策の採用や、可能であれば、このための自転車総合計画を策定する。

第三に、これを具体的に推進するための責任と権限のある組織並びに住民団体などを立ち上げ、これと関係者による推進のための調整組織を設けて推進する。

第四に、これらを通じて、徹底的な住民と市内の融合を図り、警察・他の道路管理者等の関係機関・利害関係者、住民等の参加を得て、自転車の有効性や課題解決の道筋等の広報啓発等を行う。なお、本来は、このような過程での専門家の参画が必要である。

4. 調査報告書の活用方法

このようなことを実践するには、この報告書を上手に活用することが必要である。この報告書には、実際の自治体と住民の実態や意向など豊富なデータと先進事例など、有効な情報が満載されている。

(1) 自転車利活用の可能性を見極める

クルマに依存してきたわが国の地域社会では、クルマなしでは生活できないというまちや地域の意識が出来上がっている。しかし、クルマの移動の半分は5km以下であり、距離的に自転車で十分に代替でき、また、この距離以下では時間的に早く着ける移動が多い点を重視すべきである。さらに、茅ヶ崎市の住民アンケート調査では、高齢者も含めて平均で約5.2kmも

自転車で行ける。自転車を健康環境の切り札として使い分けることが必要である。この報告書での推計等（P92～96）をも活用して、この場合の可能性や課題を認識すべきである。

(2) 自転車まちづくりのコンセプト設定

報告書では、第6章に展開方法が提示されている。この中では、「にぎわい」と買い物利用、地域コミュニティの醸成と子供・高齢者の事故削減、インバウンド観光と広域での走行空間が提示されている（P100～110）。このように自転車を活用するコンセプトを明確にする方策を各自治体の地域環境にあった内容として樹立することが必要である。

(3) 高齢化社会での自転車活用

これらに当たっては、高齢化社会での自転車活用を考えることがこれからの自転車政策では重要である。日常的な買い物や通院等の移動手段としてのみならず、健康や生活習慣病、介護、ひきこもり等の予防に効果があり、高齢者の自転車事故率は、他の年代と変わらないので、ヘルメットや倒れにくい三輪自転車など高齢者向けの安全対策さえ十分に実施すれば、元気な高齢者は安全に利用可能であることは、上尾市等の実験でも明らかにされている（P42）。自転車は、健康・医療・福祉のまちづくりにおいて、徒歩でカバーできない高齢者の移動を十分にカバーできる。また、観光や地域活性化の手段としても、十分に活用できる。

5. おわりに

本報告書は、140ページにも及ぶ力作である。この大部の内容の中で、各自治体に必要な部分や読み方がある。各自治体は、自転車をいかに活用できるかを、その地域環境をしっかりと理解分析して、必要な個所を咀嚼し、参考にして、クルマ依存から脱却した健康で環境にやさしいまちづくり方策を検討することが期待される。

これにより、高齢化社会や地方創造の大きな対応策としての自転車の利活用も見えてくると思われる。

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。

窓口サービスの委託化の現状と課題

調査部研究員 高橋 治

1. はじめに

行政サービスの委託化については、民間等で同種の事業が実施されている業務を中心に取組が進められ、現在は自治体独自の業務である窓口サービスの委託化が行われるようになってきています。しかし窓口サービスの委託化については、偽装請負⁽¹⁾との指摘や職員のスキルが低下するなどの懸念により、広がっていないのが現状です。

一方、平成27年6月30日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2015（以下「骨太方針2015」という。）」では、「窓口業務の委託の拡大」が盛り込まれ、取組の推進が求められています。

少子高齢化による財政的制約が見込まれる中で、高まる行政需要に対応するためには、より一層の効率化は不可欠です。特に窓口サービスは市民に身近な業務として取扱い量も多く、サービスの効率化や向上に大きく寄与する可能性があります。

そこで本稿では、窓口サービスの委託化推進に向けた方向性や考え方について、多摩・島しょ地域アンケートや先進事例の調査等を通じて検討します。

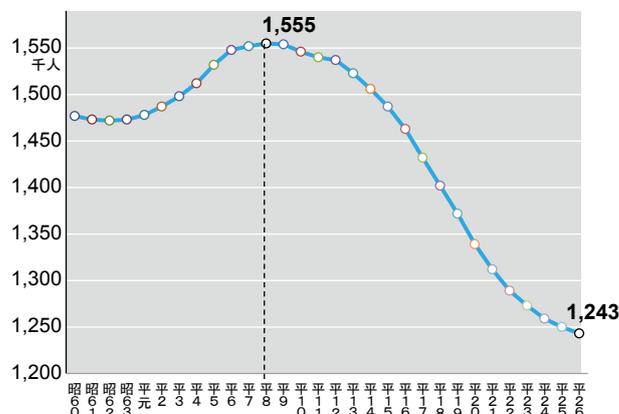
2. これまでの経過

(1) 行財政改革の観点からの取り組み

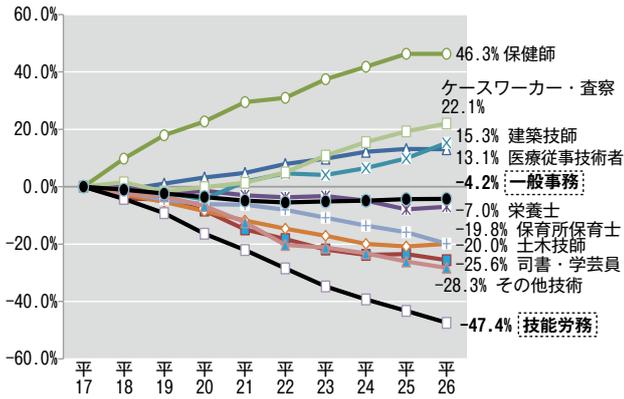
行政サービスの委託化は、国・地方が一体となった行財政改革の一環として行われ、主に自治省（現総務省）から出される助言・指導（事務次官通知）に伴い推進されてきました。

特に平成9年の自治省事務次官通知では、職員の定数削減・民間委託の推進が強く求められ、技能労務職（自動車運転・電話交換・学校給食等）を中心に委託化が推進されました。全国市区町村の職員数を表したグラフをみても、平成8年をピークに急激に職員の削減が行われたのがわかります。

図表1 市区町村職員数の推移



図表2 多摩・島しょ地域職種別増減率



地方公共団体定員管理関係市町村データ(総務省)より作成

多摩・島しょ地域のデータは、平成17年からとなりますが、平成17年を起点とした職種別増減率をみると、技能労務職が大きく削減されたことがわかります。これは技能労務職が担っていた業務のほとんどが、すでに民間で行われ、受け皿があるとともに、官民でのコスト格差が問題視されていたことが大きいという背景があります。

しかし技能労務職を中心とした行政サービスの委託化は、行政の効率化で成果が上がる一方で、対象が限られているため、先進的に取組を進める自治体を中心に委託化の限界も見え始めました。

そこで更なる行財政改革の推進に向け、施設の指定管理者制度や公共サービス改革法などの法整備、公権力の行使の範囲が明確化されるなど、民間委託に向けた整備が行われました。それにより、これまで委託ができないとされていた窓口サービスも、一定の条件のもと委託が可能となり、先進的に取組を進めていた自治体を中心に窓口サービスの委託化が始められることとなりました。

しかしその後、一部の自治体において、偽装請負との指摘を受ける事案が発生するなど、実施上の課題が生じたことから、窓口サービスの委託化については、慎重にならざるを得ない状況となっています。

(2) 骨太の方針2015

こうした中、平成27年6月に閣議決定された骨太の方針2015では、歳出改革等の考え方とし

て多様な行政事務の外部委託化、包括的民間委託等の推進が掲げられました。その上で「これまで取組が進んでいない、窓口業務などの専門性は高いが定型的な業務について、官民が協力して、大胆に適正な外部委託を拡大する。」と述べ、窓口サービスの委託化推進を明確化しています。

この方針については、「窓口業務のアウトソーシングなど汎用性のある先進的な改革に取り組む市町村数を2020年度(平成32年度)までに倍増させる。」との数値目標も示され、今後地方創生とともに、さらなる取組の推進が求められています。

3. 多摩・島しょ地域の現状

多摩・島しょ地域自治体アンケート

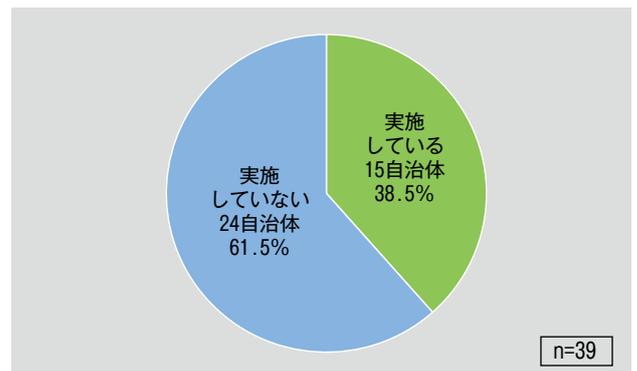
それでは、多摩・島しょ地域の各自治体は、窓口サービスの委託化について、どのように考えているのでしょうか。取組状況と今後の方向性を把握するため、多摩・島しょ地域全39市町村に対してアンケート調査を実施しました。

- ◆対象 多摩・島しょ地域全39市町村の企画担当部署
- ◆調査方法 電子メールによる依頼、回答
- ◆調査期間 平成27年8月11日から9月4日まで
- ◆回答率 100%

① 委託を実施している自治体は3分の1

「窓口サービスの委託化(全部又は一部委託)を実施しているか」を聞いたところ、「実施している」と答えた自治体が15自治体(38.5%)、「実施していない」と答えた自治体が24自治体(61.5%)となりました。

図表3 窓口サービス委託実施状況(単数回答) n=39



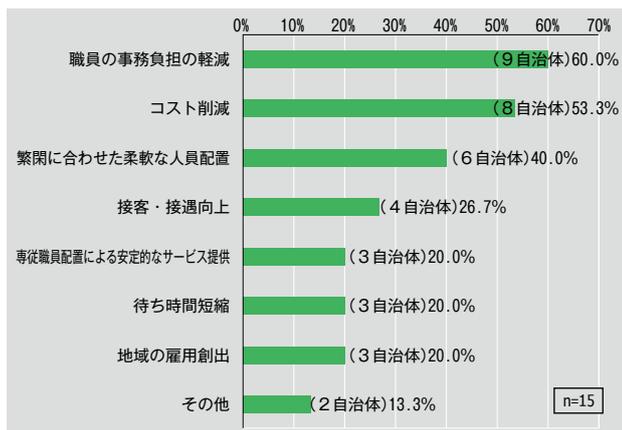
委託を実施している自治体は、3分の1にとどまるものの、全国市区町村の窓口業務民間委託実施割合の11.9%*(2)を大きく上回っています。全国的にみれば、多摩・島しょ地域は、窓口業務の委託化が進んでいる地域と言えます。

② 委託の効果は、職員の事務負担の軽減

委託を実施している15自治体に「委託の効果」を聞いたところ、「職員の事務負担の軽減」が9自治体(60.0%)と最も多く、次いで「コスト削減」が8自治体(53.3%)、「繁忙に合わせた柔軟な人員配置」が6自治体(40.0%)となりました。

委託を実施している自治体は、人的・財政的資源の有効活用やサービス向上に一定の効果を感じていることがわかりました。

図表4 委託の効果(3つまで回答可) n=15



③ 委託化は定型的業務が中心

委託を実施している15自治体に「委託実施業務」を聞いたところ、「住民異動・住民票等交付」が8自治体(53.3%)と最も多く、次いで「戸籍届出・戸籍等交付」が7自治体(46.7%)、「自動車臨時運行許可」が5自治体(33.3%)となりました。

委託化は、証明書の交付など、例外的な処理が少なく、ある程度定型的な処理が見込める業務(委託仕様書が比較的表記しやすい業務)を中心に行われていることがわかりました。

* (2) 「地方公共団体における窓口業務の民間委託等に関する調査」(平成26年10月1日現在) 出典：経済・財政一体改革委員会 制度・地方行財政WG(第2回)御説明資料(平成27年9月17日総務省)

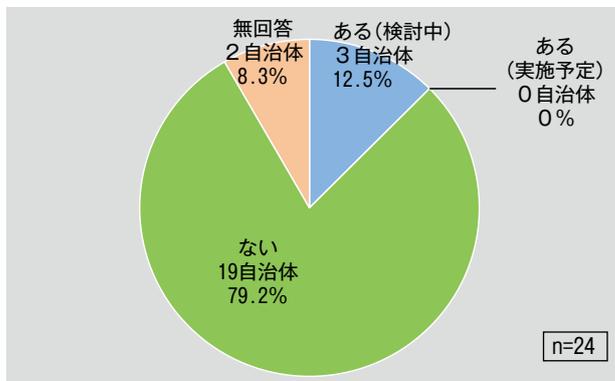
図表5 委託実施業務(実施をすべて回答) n=15

選 択 肢	自治体数	割合
住民異動・住民票等交付	8	53.3%
戸籍届出・戸籍等交付	7	46.7%
自動車臨時運行許可	5	33.3%
納税証明交付	4	26.7%
妊娠届受付・母子手帳交付	4	26.7%
飼い犬登録・注射済票交付	3	20.0%
国民健康保険届出受付・保険証交付	2	13.3%
介護保険届出受付・保険証交付	2	13.3%
児童手当等請求受付	2	13.3%
埋火葬許可	1	6.7%
国民年金資格取得喪失・変更	1	6.7%
その他	7	46.7%

④ 未実施団体の大部分が今後も予定なし

委託を実施していない24自治体に「今後、委託化の予定があるか」を聞いたところ、「予定がある(検討中)」と回答した自治体は、3自治体(12.5%)となり、未実施の大部分の自治体が、今後も実施をする予定がないことがわかりました。

図表6 委託の実施予定(単数回答) n=24

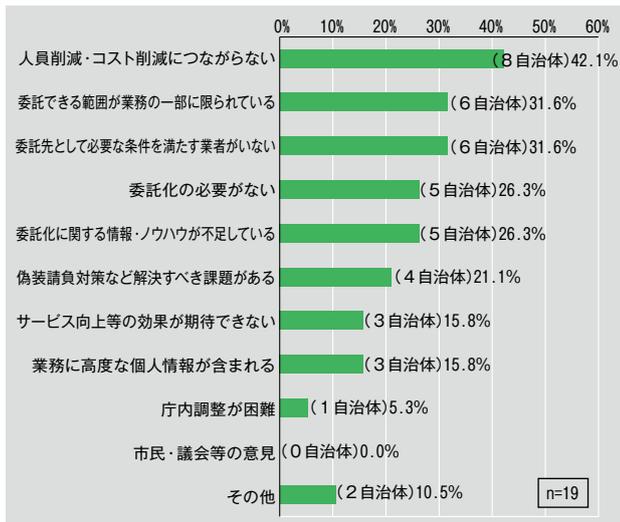


⑤ 未実施自治体は、委託の効果を疑問視

「委託化を行う予定がない」と回答した19自治体に、その理由を聞いたところ、「人員削減・コスト削減につながらない」が8自治体(42.1%)と最も多く、次いで「委託できる範囲が業務の一部に限られている」、「委託先として必要な条件を満たす業者がない」が6自治体(31.6%)となりました。

委託を実施していない自治体は、実施している自治体とは対照的に、委託に対する効果を疑問視する評価となりました。

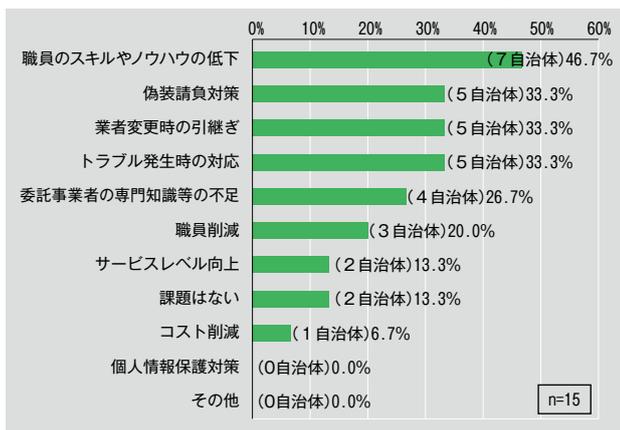
図表7 委託をしない理由（3つまで回答可） n=19



⑥ 実施上の課題は、スキル・ノウハウの低下

ここで再び委託を実施している15自治体の回答をみてみます。「委託している現状において課題となっていること」については、「職員のスキル・ノウハウの低下」が7自治体(46.7%)と最も多く、次に「偽装請負対策」、「業者変更時の引継ぎ」、「トラブル発生時の対応」が5自治体(33.3%)となりました。実務上の課題に加え、緊急対応についても大きな課題となっていることがわかりました。

図表8 委託実施上の課題（3つまで回答可） n=15



アンケート結果からは、委託化の予定がない自治体は、人員削減やコスト削減といった委託の効果そのものに、疑問を持っている場合が多いことがわかりました。また委託を実施している自治体にも、委託の効果は感じているものの、「職員のスキル・ノウハウの低下」、「偽装請負対策」、「業者変更時の引継ぎ」といった課題が

あることがわかりました。

そこでこれらの課題を解決するため、(1)適切な委託方法の設定、(2)新たな委託方法の開発、(3)委託を監督していくための自治体側の体制整備、以上3つの観点から今後の方向性と考え方を検討します。

4. 委託化に向けた方向性と考え方

(1) 適切な委託方法の設定

① 効果を発揮する業務対象の選択

誰でもできる単純作業ほど委託に向いていると考える人が多いと思います。しかし、それは大きな誤解です。委託を行う業務は、専門知識と習熟度が必要な業務であればあるほど、その効果は高くなります。なぜなら専門知識を習得するまでに多くの時間とコストがかかるからです。

また、自治体の行政分野は多岐にわたるため、職員は、異動に伴い当該部署に応じた新たなスキルを習得する必要があります。そのため専門知識が必要な部署ほどスキルの継続が難しく、一時的なサービス低下を招くおそれもあります。

そこで、専門知識やスキルをもった事業者に委託をすることができれば、養成にかかる時間やコストを省くことができ、はるかに効率的で効果的です。

また、継続的に専門知識を持った事業者が従事することで、スキルの喪失を防ぐとともに、安定的なサービスの提供につながります。

窓口業務はまさに専門的な知識と習熟度が必要な業務です。養成の労力、時間のロスを省く、あるいは安定的なサービスを提供するという意味で、委託の効果は高くなります。また、骨太の方針2015で指摘されているとおり、一部の特殊なものを除けば、窓口サービスは極めて定型的な業務で、委託に適した業務と言えます。

② コスト削減につながる業務単位の設定

受託事業者が業務を実施するためには、作業従事者に加え、管理者の設置や実施に伴う様々な経費が必要です。委託料はそれらを含めて積算されます。そのため、委託する各業務が、それぞれある程度の規模でなければ、コスト削減

につなげることは難しくなります。

技能労務職の委託化が大きな効果を生んでいたのは、包括的な委託ができたことに加え、事業者スキル・ノウハウがあり、ある程度のコスト削減が可能であったという背景があります。すでに窓口業務では、嘱託職員や臨時職員の活用が進み、人件費は抑えられています。また現状では、事業者側のスキル・ノウハウも、業務の種類によっては十分ではなく、コスト削減も期待できない場合があります。

そのため、コスト削減につなげられるかどうかは、どれだけ効果的な方法で委託化できるかによります。例えば、包括的な業務委託ができるように工夫したり、入力・郵送交付といった切り分け可能な業務を集約したり、委託化に合わせ、サービス向上を付け加えることで、コストに見合う価値を生み出すことも考えられます。

コラム 三鷹市の取り組み

三鷹市では、本庁の総合窓口は委託せず、ある程度業務スペースを分けることができ、レイアウト等環境の整えやすい「市政窓口」（市内に4箇所設置）という単位で窓口業務の委託を行うとともに、夜間土日開庁（三鷹駅前のみ）を実施するといったサービス向上を付加しています。

また市政窓口の緊急時には、本庁職員が対応できる体制を整えています。

③ 偽装請負対策

偽装請負との指摘を受けないためには、請負（委託）と派遣の違い^{*（3）}を十分理解するとともに、委託側のスキルアップ、マネジメントを含めた体制整備が不可欠です。

窓口サービスの委託化は、業務の一部が委託されるという性質上、同一フロアで作業を行うことが多く、そのため指揮命令が可能な労働者派遣や嘱託・臨時職員と混同しがちです。

しかし、委託契約では、受託者は、委託され

*（3）「地方公共団体の適正な請負（委託）事業推進のための手引き」（平成24年1月 平成26年3月一部改訂 内閣府公共サービス改革推進室）「労働者派遣・請負を適正に行うためのガイド」（平成26年1月 厚生労働省）に詳しい説明があります。

た業務を独立して行う必要があります。そのため、作業内容や作業工程等を明確化した上で、作業スペースを独立させるなどのレイアウト変更や、業務に合わせた契約書、仕様書の検討など入念な準備が必要です。

また、委託後は、事業者の管理・監督、自治体側のスキルの維持といったマネジメントが重要な業務の一つとなります。そのため管理・監督ができるような体制整備も不可欠となります。

しかし、このマネジメントスキルについては、容易に身に付けられるものではありません。そこで管理職経験者を、そうした役割を担うポストに、再任用として登用する方法があります。委託された業務の管理・監督といったマネジメントは、管理職の経験を活かせる絶好のポジションと言えます。

④ 業者の引継ぎ・トラブル対応

「業者変更時の引継ぎ」、「緊急時のトラブル対応」は委託実施後に生じる課題ですが、偽装請負対策と同様、事前に検討し、明確しておく必要があります。引継ぎに関しては、十分な引継ぎ期間の設定、研修等を含めた引継ぎ方法の義務付け、トラブル対応については、緊急時の体制整備（コラム【三鷹市の取り組み】参照）が考えられます。

（2）新たな委託方法の開発

次に、民間事業者との連携を積極的に進めることで、前述のような偽装請負対策に加え、地域の持続的な雇用創出につなげようとする事例を紹介します。

事例① 日本公共サービス研究会（幹事 足立区）

窓口サービス等の業務を「専門・定型業務」と位置づけ、委託化のターゲットとしています。そして積極的に自治体側のスキル・ノウハウを移転することで、各業務を主体的に実施できる担い手の育成をめざしています。

さらに将来的には、その業務に従事する人の「教育・資格制度」も創出し、若年層を中心とした安定的雇用の創出に結びつけようとしています。

事例② 高浜市総合サービス株式会社（高浜市）

愛知県高浜市では、市が100%出資する高浜市総合サービス株式会社を設置し、窓口業務や公共施設管理、給食などの業務を委託しています。委託にあたっては、一定期間派遣職員として受け入れ、スキル・ノウハウの移転・育成を行うとともに、従業員のほとんどを市内から雇用することで、地域の女性や高齢者を中心に継続的な雇用を生み出しています。

これらの事例をそのまま取り入れることは困難ですが、行政が主導した受け皿づくりは、スキル・ノウハウを持つ事業者が、まだ存在していない業務についても、委託の対象としていくことができる可能性があります。また委託を地域雇用の創出につなげていくことは、委託の効果を高め、付加価値を高める取組として参考となるものです。

（3）自治体側の体制整備

① スキル・ノウハウの維持

業務のスキル・ノウハウは、その業務を経験することがなくなれば当然低下していきます。スキル・ノウハウを維持していくためには、定期的な研修や受託事業者との情報交換など、実務上の知識とノウハウを補うための仕組みが必要です。

また、これまでの総合職（ゼネラリスト）に加え、専門的な知識と経験を活用した長期的専任職（エキスパート）の配置を導入する自治体も出てきています。こうした制度の活用や経験者を優先的に配置するなど、人事も含め、組織全体でスキル・ノウハウの低下を防ぐ方法も考えられます。

② 人員削減と適正配置

現行の委託可能範囲は窓口業務の一部に限られています。そのため委託化によって窓口業務に従事するすべての人員を減らすことは困難です。しかしながら一部の人員であったとしても削減できた場合のメリットは大きいと言えます。

今後も多様化する市民ニーズや多くの政策課題を抱える一方で、行政の効率化が求められます。コスト削減のためにも、委託と定員管理のリンクが不可欠です。組織の根幹業務（企画立

案等）に人員を注力する。それは今後の組織のあり方を考える上で、重要なテーマとなります。

今後の方向性と考え方について、適切な委託方法の設定、新たな委託方法の開発、自治体側の体制整備、3つの観点から検討してみました。

すべてに共通するのは、窓口業務のみで考えるのではなく、組織全体で考える視点の必要性です。単なる業務の委託化だけを目的とするのではなく、「何のために委託を行うのか。」「どこをどのように委託化するのか。」という目的と方法を明確にし、全庁的な視点から検討する必要があります。そして「人員の効率的な配置や付加価値によるサービス向上をめざす。」ことにより委託化はより効果的な取組とすることができます。

5. まとめ

さらなる行政サービスの見直しが求められる中で、今後は効率化やサービス向上にとどまらず、民間事業者の参入拡大や雇用促進による地域の活性化が、強く求められています。

事業の委託にあたっては、より効果的な方法を検討するとともに、委託する自治体側のスキルアップ、体制整備が不可欠となります。また単なる窓口業務だけで考えるのではなく、庁内や地域も含めた広い視野に立ち、行政サービス改革+αのメリットを生み出す取り組みとして推進する必要があります。進んでいない窓口サービスの委託化の推進が、その大きな原動力となります。

参考文献

- ・ 経済財政運営と改革の基本方針2015について（平成27年6月30日閣議決定）
- ・ 地方行政サービス改革の推進に関する留意事項について（平成27年8月28日総務省）
- ・ 日本公共サービス研究会中間報告書（平成25年6月足立区）
- ・ 月刊地方自治職員研修（2015年10月号公職研）
- ・ 新しい地域活動拠点の形成を目指して ― 基本方針 ―（平成26年1月高浜市）
- ・ 官民連携の現場から（東京財団週末学校2011レポート）
- ・ 行政視察報告書（平成24年8月31日横手市議会総務文教常任委員会）

いまさら聞けない行政用語

住所について

調査部研究員 高松敏朗

1. はじめに

皆さんは業務の中で様々な通知を発送し、「住所」という用語に接する機会も多いと思います。

例えば、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用に関する法律」（以下「番号法」という）の施行に伴い、平成27年10月5日時点での住民票上の住所を宛先として、マイナンバーの通知カードが発送されました。住所は、行政から発信される情報の宛先として利用され、行政と個人を結んでいます。

しかし、それだけ重要でよく見かける用語でありながら、その法的根拠や、実務上の取扱いについて、考える機会は意外と少ないのではないのでしょうか。そこで本稿では、「住所」という用語の根拠を紹介し、実務上の用語の使われ方や意義に関する知識を深めていきます。

2. 「住所」の法律上の根拠と届出の義務

まず、住所に関して記述されている法律の条文を見てみましょう。

図1に示す地方自治法（以下「自治法」という）によれば、市町村の区域内に住所を有する住民は、市町村の行政サービスをひとしく受ける権利を有し、税などの負担を分任する義務を負います。そのため、市町村は法律に定められた行政サービスを住民に提供する必要があることがわかります。

図1 住所についての条文（自治法）

地方自治法	「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。」（第10条第1項）
	「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。」（第10条第2項）

また、図2に示す住民基本台帳法（以下「住基法」という）によれば、自治法第10条第1項に規定する住民の住所を、住民票の記載事項の

一つとしています。また、住基法では、住所の転入・転居・転出時の届出（第22～第24条）は住民の義務とされています。届出をしない場合、過料の規定（第53条）もあります。

図2 住所についての条文（住基法）

住民基本台帳法	「住民の住所に関する法令の規定は、地方自治法第10条第1項に規定する住民の住所と異なる意義の住所を定めるものと解釈してはならない。」（第4条）
	「住民票には、次に掲げる事項について記載をする。」（第7条） （中略）
	「住所及び一の市町村の区域内において新たに住所を変更した者については、その住所を定めた年月日」（第7条第1項第7号）

住民は住所の届出によって当該市町村の住所を有し、法律に定められた市町村による行政サービスの提供を受けることができます。そのためには「住民票上の住所」と実際に生活している場所が一致していることが原則です。

しかし、例外として住民票上の住所と実際に生活している場所が異なる例があることは皆さんもご存じでしょう。このような場合の住所の法的根拠や行政サービスを提供するうえでの取扱いはどのようになるのでしょうか。以下ではこの点について詳しく述べていきます。

3. 「居所」について

図3に示す民法には「居所」という用語が規定されています。「居所」は、一時帰国者・自宅へ戻れない長期出張者や避難者などが、継続して居住しているものの「生活の本拠」というほど結び付きが強い滞在地のことです。

図3 住所についての条文（民法）

民法	「各人の生活の本拠をその者の住所とする。」（第22条）
	「住所が知れない場合には、居所を住所とみなす。」（第23条）

民法が「居所」を住所とみなす場合について規定していることもあり、一般的に「住所」と言った場合に「居所」を含むと考える人もいる

でしょう。しかし、行政サービスの対象となる「住所」の規定は前述の住基法第4条から導き出されるように、原則として住民票上の住所が基準となっています。そのため、前述のマイナンバーの通知に関して、総務省は、住民が実際に生活している場所が居所にある場合には、住民票の異動による住所変更の届出を呼びかけています。

しかし、住民のなかには、やむを得ない事情により転居等を行い、住所変更の届出ができない人がいます。例えば、①東日本大震災で被災した避難者、②虐待やストーカー等の被害からの避難者、③長期間医療機関・施設等への入院・入所者、などです。これらの住民に対し、住民票上の住所を宛先としてマイナンバーの通知カードが発送されれば不都合が生じます。

自治法第10条第2項の「法律の定めるところに」の規定に従い、個別の法律によって「住所」が行政サービスの基準となることがあります。

番号法では、マイナンバーの通知カードの本人への送付（第7条第1項）及び円滑な手続きのための措置（第7条第3項）を市町村の義務としています。総務省はこの法律に基づき通知カードの送付に係る事務処理要領を定めました。その中で、前述①～③及びやむを得ない理由がある人が、事前に市町村への居所情報登録をすることにより、「住民票上の住所」ではなく、「居所」で通知カードが受け取れるように配慮しました。

このように特別な措置が講じられるような取扱いの難しい案件に対しても、法令の構造や趣旨目的を十分に理解することで、的確な行政サービスを提供することができるようになります。

4. 「住所不定」と「居所不明」について

前述の「住民票上の住所」と「実際に生活をしている場所」が異なる状態において、「住所不定」と「居所不明」という用語を耳にします。そこで、ここではこれらの用語について事例をとりあげ、確認してみます。

「住所不定」については法律上の根拠条文がありませんが、実務的にはよく使う用語です。転居等の際に、住所変更の届出がなされず、市

町村による実態調査等を経て「生活の本拠」ではないことが明らかになった場合、各市町村の要領等に定める手続きによって住民票が消除されます。この状態が、「住所不定」と呼ばれています。路上生活者のように、居宅が無くなり、長期間にわたり住民票の届出ができない状態に陥る間に消除される場合もあります。

一方、「居所不明」については、住民の「実際に生活をしている場所」が把握できない状態のことです。「居所不明」であると判断する主な事例には図4のようなものがあります。

図4 居所不明であると判断する主な事例

〈国民健康保険における事務処理〉

(各市町村で定められる要領等を参考に作成)

- ①国民健康保険被保険者証の未更新者
- ②国民健康保険税納税通知書、督促状等の返送者
- ③訪問時の常時不在者

に該当した場合、住所や保険料の納付状況等の実態調査等を経て「居所不明者」を認定する。

〈学校教育における対応〉

(学校教育法施行令第20条および各市町村で定められた要領等を参考に作成)

- ①児童生徒が引き続き7日間出席せず、
- ②その他その出席状況が良好でない場合で、
- ③保護者が正当な事由なく児童生徒を出席させないときに該当した場合、学校長から市町村の教育委員会へ通知される。市町村では児童福祉部署や警察署等へ、把握した「居所不明児童生徒」の情報の共有や照会を行い、状況確認を実施する。

この他、乳幼児健診や、高齢者実態調査等の際に実際に生活をしている場所を把握できず、実態調査を実施しても世帯員の所在が確認できなければ「居所不明」となります。

簡単に言えば、「住所不定」は「住民票上の住所の有無」に、「居所不明」は「住民の所在の有無」に着目しているという違いがあります。しかし、それぞれの状況に応じて、法令・規則・要領等、行政が対応すべき手順が存在します。

5. まとめ

「住所」は見慣れた用語ではありますが、その使われ方などを理解することで、住民の生活状況などに応じた適切な行政サービスの提供を行うことができます。これは行政に対する信頼感を維持するための基本となることです。住所に関する用語について、その根拠や意義を踏まえて、今後の業務に取り組むことが必要です。

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見ると、「毎年度、事業実施の参考にしている」、「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している」を合わせ、計37団体 (94.9%) 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

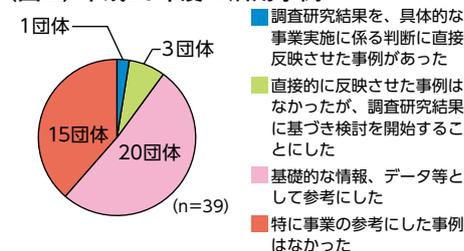
平成26年度1年間の活用事例を見ると、「基礎的な情報、データ等として参考にした」という回答が、20団体 (51.3%) を占めています (図2 参照)。

多く活用された報告書の一例としては、「自治体の空き家対策に関する調査研究報告書 (25年度発行)」が、特別措置法の全面施行 (平成27年5月) を見据えた課題整理などに役立てられています。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。

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記事 (7月号P12~15、今号P12~15) 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。

(図2) 平成26年度の活用事例



編集後記

ラグビーワールドカップ2015イングランド大会は、日本代表が南アフリカに勝つという、日本スポーツ界史上に残る快挙を成し遂げ、幕を閉じました。誰もが想像しなかった結果に、日本中が沸き、どよめきました。2016リオデジャネイロオリンピックでは、7人制ラグビーが正式種目になります。次はどんなドラマが見られるのでしょうか。

今号では、今年度の調査研究の状況報告を掲載しました。なかでも「東京オリンピック・パラリンピックにおける多摩・島しょ地域の可能性と展望に関する調査研究」については、スポーツ・健康・街づくり・観光など幅広い分野でのレガシー創出に向けた取組方策を提言する予定です。2020東京まであと5年、各市町村の刺激となるような報告ができるよう努めてまいります。

(F・E)

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 岸上 隆