

第4回  
関西方面の学識者と実務家との  
研究交流会



《コンパクトシティ・まちづくり》



《生活保護・生活困窮者対策》



**Vol.4**

2013年8月

公益財団法人 日本都市センター

**表紙画 岡野博画伯**

地方自治の大海原にかもめ4羽(学識者、実務家、ご協力いただいている JIAM、日本都市センター) が連れだって飛ぶ姿をイメージしています。

第4回  
関西方面の学識者と実務家との  
研 究 交 流 会

《コンパクトシティ・まちづくり》

《生活保護・生活困窮者対策》

**Vol.4**

2013年8月  
公益財団法人 日本都市センター

発行者：公益財団法人 日本都市センター

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書（稿）が  
出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any  
manner including printed or electronic media, regardless of whether  
for a fee or gratis without the prior written permission of the authors  
and Japan Center for Cities. Any quotation from this book requires  
indication of the source.



## はじめに

公益財団法人日本都市センターでは毎年、全国市町村国際文化研修所（JIAM）の協力のもと、「関西地域の学識者と実務家との研究交流会」を開催し、関西地域に在住する学識者及び実務家が地方自治・都市政策等をめぐる様々なテーマについて自由に議論し、相互の問題意識の深化と情報交換を図っています。第4回となる今回は、①コンパクトシティ・まちづくり、②生活保護・生活困窮者対策をテーマといたしました。「コンパクトシティ・まちづくり」については、学識者として海道清信・名城大学教授、実務家として平口愛一郎・京都市副市長から、「生活保護・生活困窮者対策」については、学識者として岡部卓・首都大学東京教授、実務家として東宣行和歌山市財政局長からご講演をいただき、これを受けて、意見交換を行いました。

本書は、2013年3月24日に行われた、同会議の内容を取りまとめたものです。

2013年8月

公益財団法人日本都市センター 研究室



# 目 次

はじめに

講演①「コンパクトシティの意味と可能性

ー人口減少過程での都市づくりー

海道清信

(名城大学都市情報学部教授) ..... 3

講演②「エコ・コンパクトシティと京都市の都市政策」

平口愛一郎

(京都市副市長) ..... 43

講演③「貧困・低所得者対策の動向」

岡部 卓

(首都大学東京都市教養学部教授) ..... 75

講演④「和歌山市の生活保護・生活困窮者対策」

東 宣行

(和歌山市財政局長)

..... 91





## 講演 ①

「コンパクトシティの意味と可能性

ー人口減少過程での都市づくりー」

海道清信（名城大学都市情報学部）



## 講演①「コンパクトシティの意味と可能性—人口減少過程での都市づくり—」

海道清信（名城大学都市情報学部教授）



### 1 人口の変化

#### (1) 市町村の規模別にみる人口の変化

全国の多くの市町村は既に人口が減少しており、今後、日本全体が人口減少過程に入っていく中で、コンパクトシティがどういう意味や役割を持つのかを中心にお話ししたい。

資料-2は、全国で人口が減少している市町村数の変化を、1960年から2010年までの国勢調査のデータを用いて整理したものである。近年、合併が進展し、長期にわたって市町村の人口の変化を捉えるのは大変困難であるので、去年の国勢調査のデータを、2010年時点での市

町村の範囲として設定し、さかのぼって統合、整理した。人口規模を、50万人以上、30万～50万人、10～30万人、5～10万人、1～5万人、1万人以下と区分し、全国のすべての市町村を合計した。

1960年～65年ごろから既に67%、3分の2の市町村の人口が減少していた。その後、人口は増え、都市化も進み、人口減少市町村割合が最も少なくなったのは70年代後半である。39%の市町村が人口減少となり、人口減少している市町村数は減少した。その後人口減少市町村の割合は増加し、2005年から2010年の国勢調査では、4分の3の市町村が減少になっている。

都市の規模別に見ると少し特徴がある。50万人以上の比較的大規模な自治体では、全体として人口減少している都市は少ないが、それでも2割弱ぐらい存在する。それから、1万人以下の比較的小さな市町村では人口が減少している割合はかつて多かったが、徐々に減少し、近年はまた増える傾向にある。現在、人口1万人以下の比較的小さな町や村の場合では、その90%で人口が減少している。5万～10万人の場合でも人口減少の割合は増え、近年、人口減少している市町村の割合が激増する傾向が見てとれる。

## (2) 人口増加から減少時代へ

現在、NHKの大河ドラマで「八重の桜」が放送されているが、明治時代初期から2010年まで130年間ぐらいの超長期で見たときには、明治時代初期には、3,000万人台半ばぐらいの人口であり、現在は1億2,800万人で人口のピークである。この間に日本全体では非常に急速な人口増加を経験した（資料-3参照）。

資料-3の点線は、今後の5年ごとの人口減少の割合の予測を示している。期間ごとの人口減少率が徐々に高まり、2000年代の半ばぐらいまで、加速度的に人口減少が進む。社会はいろいろな面で常に変化

するのが普通である。その変化の速度がそれほど早くなければ、社会的な対応可能性もより高まる。人口減少が5年間で5%、年間1%というのには少し意味があり、1%を超えると、地域社会に大きな影響を与え、大きな構造変化をもたらすと考えられる。近年の動向では、それは人口減少が世帯数減少に直接つながり、2000年代以降、数十年にわたり、全国的に同様な状況になっていくと考えられる。その間、年齢別に見ても、高齢化社会、65歳以上の人口が割合としては増加するが、高齢者の人数自体はそれほど減らない。そして、子どもたちの数と働く世代が急速に減っていく。そういう中で高齢化が更に進行していくというのが、これからの予測される状況である。

したがって、フランスやスウェーデン、デンマークで成功しているように出生率を上げていくことは我が国でも可能ではあるが、人口減少を急にとめることはなかなか難しい。いずれにしろ、人口減少を前提としたまちづくり、都市づくりを考えていかなければいけない。ある面では、これまでの人口増加が異常であったという理解もできるかもしれない。変化があまりにも急激すぎれば、いろいろな課題が出てくると思う。

人口が減る主な理由は、日本の場合、出生率の減少が大きい。出生率が減少し、人口が減少し、少子高齢化となる理由は、国により異なる。資料-4の折れ線グラフにある、日本の合計特殊出生率の変化をご覧いただきたい。

日本の場合は、戦後、1948～49年が出生率のピークで、ベビーブーマー、いわゆる「団塊の世代」が形成されたが、その期間は非常に短く、その後ピークからの減り方が非常に急速だった。その後出生率は2.0ぐらいに収まっていたが、70年代後半からまた低下をしている。ところが、ドイツやイギリス、フランスは、戦後ベビーブームはある程度あったが、日本と発生の仕方が違い、人口構造的な理由は少し異

なっている。

いずれにしろ現代では地域で見ると、人口が減少する要因はいくつか考えられる。まず、郊外化、いわゆる都市構造の変化と、つぎに経済的な衰退、すなわち産業衰退に関連している。それから、第三に今、東北で起きているような大災害や環境汚染があげられる。最後に政治的社会的混乱であり、東欧などはその極端な例である。ただし、日本の場合には年齢構造の要因が非常に大きく、これに加えて、アメリカほどではないにしろスプロール現象による都市構造変化がある。

## 2 コンパクトシティとは何か

### (1) コンパクトシティの理念

いわゆる自動車社会に日本が入ったのは今から50年前、1960年代からであるが、近代に至るまで、日本の多くの都市はコンパクトであった。資料-6は、金沢市の例である。江戸時代は、もちろん歩いて暮らせるような徒歩圏で町ができていた。戦前から1960年代ぐらいまで、自動車が普及するころ以前は路面電車があって、市街地はそれほど拡大しなかった。かつての武家地に家ができて、人口密度が高まり、60年代以降、徐々に郊外化が進んでいった。ゆえに、コンパクトシティは、未来の目標像となっているが、日本では数十年前にすべてそういう都市だった。それがこの50年間で市街地が拡大し、そうでなくなったのである。それをいかに取り戻すのが今の課題であると思われる。

コンパクトシティとは、基本的には自動車社会の中で、あるいは、都市に人口が徐々に増加する中で、拡散してしまった市街地をコンパクトにしようということである。その意義は、環境、経済、社会、あるいは資源エネルギーにとって非常に効果的な点である。

それはよりコンパクトな都市の空間が、持続可能な社会を支える基

本的な空間形態であるという理解となる。具体的には、土地利用や交通の面でコンパクトになることによって、特に近年注目されているような低炭素社会の実現のために、エネルギーや資源利用面で非常に有効であると考えられている。

このコンパクトシティの理念は、1990年代にEU（ヨーロッパ連合）で都市環境政策として推奨され、それが各国で次第に具体化していった。昨年度、OECD（経済協力開発機構）からコンパクトシティ政策に関するレポートが出され、OECD加盟国二十数カ国の中でコンパクトシティ政策がどう具体化されているかがまとめられている。日本語版もあるので、ご覧いただきたい。コンパクトシティという言葉を使わなくても「市街地が郊外に拡散してしまうことを防ぐ、あるいは、町の中を活気のあるものにする、そして、自動車に依存しないような都市、都市計画を進めていく」ことが、OECD各国の基本的な都市政策の柱であると、この報告書では評価している。

日本において、都市像ではなくて、都市政策として採り入れられたのは10年ちょっと前である。2000年ころにはいろいろな議論があって、直接的には2006年のいわゆる「中心市街地活性化法」で政策として位置づけられた。その後、各自治体で都市計画マスタープランや総合計画に位置づけられた。この5～6年の間に策定された都市計画マスタープランや総合計画において、集約・連携や集約型、コンパクトな町の理念などは、ほとんどの都市が採り入れている。それゆえ、日本の都市政策の中で望ましい都市像、将来都市像として位置づけられたのはこの5～6年である。

その後、地球環境問題、特に低炭素都市、あるいはエコロジーを重視した都市を実現するためにはコンパクトな都市が望ましいということで、より強くバックアップされるようになってきた。その後、東日本大震災の復興まちづくりにおいて、都市開発、都市形成というまち



づくりの分野で、コンパクトなまちをつくることが一つの目標像として採り入れられている。従って、コンパクトシティという考え方、あるいは、集約型の都市構造の意義が、この数年の間で、いろいろな面で重視されるようになってきたということが言える（資料－9参照）。

## (2) コンパクトシティの具体例、手法

資料－10, 11, 12は、いずれも兵庫県内の市の都市計画マスタープランである。

資料－10は、T市の場合である。基本的な都市計画マスタープランでは、拠点と、これを結ぶ交通動線で描かれている場合が多く、T市の場合は集約型都市構造を目指しているが、一種紋切り型のパターンになっている。この丸はどういうものなのか、この大きさはどういう意味があるのか、この線は一体どういうものなのかということは、実はまだ十分に計画がされていない。一応、集約型、連携型ということで、このような絵が描かれている。しかしながら、こうした表現ではあくまでもビジョン、構想であって、計画にはなっていないという状況である。

資料－11のI市の場合には、望ましい都市像という点では私も同じ考えだが、コンパクトシティという言葉が嫌いな人もおり、その言葉は使わずに、「核」、「拠点」、「軸」という形で表現している。

資料－12は、T0市の場合である。将来のトレンドを予測すれば人口は減少するが、人口を拡大したいとしている。夢であればいいが、これに従って都市開発を進め、立地を認めると悪夢になってくるのではないか。私はT0市の具体的な計画や施策を知らないが、このマスタープランを見ると大丈夫かなと思う。都市計画で人口は増やせるのかという議論がある。人口減少している旧東ドイツのある都市の計画担当者に話を聞いたところ、都市計画では人口は増やせない、人口は都市

計画の前提条件として受けざるを得ないという回答だった。日本でも基本的にはそのように考えられる。

では、具体的にどうするのか。以下の説明は、都市計画的な手法であり、それに大幅に偏ったものになるかもしれない。私は、このコンパクトシティという考え方について、十数年来、勉強したり、話をしたり、本を書いたりしているが、10年ほど前は事例のほとんどが海外のもので、昔の講演会のパワーポイントを見ても、恥ずかしながら海外のことしか言っていない。日本での事例はなかったし、私自身も理解が不足していたということもあり、「海外ではこうやっている」と、いろいろと紹介をするにとどまっていた。

近年、各地域で実践的な取組みがなされ、日本でも、コンパクトシティという考え方に基づいて、それを実際に形成していく経験が積み重ねられつつあるというのが今の状況である。いろいろな方法があるが最も重要なのは、いかに市街地を拡散しないようにするかが基本である。市街地の低密で無秩序な拡散の抑制するための都市計画的な手法としては、①市街化区域・市街化調整区域の線引きの見直しと運用、②白地地域の計画規制・誘導、③大規模集客施設の立地規制・誘導、④自然・環境保全的な地区指定、⑤郊外拡散型開発事業抑制、⑥幹線道路沿線開発の規制、⑦逆線引き・生産緑地制度の見直し・拡充が挙げられる。

この計画分野で世界で最も有名な成功例は、イギリスのグリーンベルトである（資料-15参照）。都市の周辺にグリーンベルトをつくり、市街地の連担的な拡散を防止するという点で非常に成功しており、国民の支持も大きい。しかし、一方でグリーンベルトに対する批判もある。連担的な市街地は防止できているが、逆に都市の集中を放置していればグリーンベルトを越えて人々の移動があるので、グリーンベルトは逆に人々の広域移動を進めているという批判である。

具体的に都市が拡大する時期ではオランダのアムステルダム郊外の大規模開発中止が有名である（資料-16）。郊外の大規模ニュータウン開発を中止し、その一方で既成市街地の大規模開発や港湾地区の複合機能、あるいは、市街地中の行政上の跡地を開発して、カーフリー、すなわち、車を使わないような団地の造成を進めた（資料-17参照）。

日本でも近年、いろいろな取組みがされているが、土地利用について、日本は欧米に比べて開発許可制度が非常に緩い。しかも単純な線引き制度、混合用途地域制、および形態規制が容積率・建ぺい率が中心である。つまり土地利用計画で手段が非常に限られている中で、いかに市街地をコンパクトにするのか、あるいは望ましい都市をつくっていくのかについては、現実にはかなり難しいと思われるが、対応の工夫もみられる。

資料-18は、石川県白山市の事例である。都市計画マスタープランの中で、合併都市であるが、比較的小さな地区を対象にし、規制と誘導を軸にしながらかみ細かい取組みをしている例である。

資料-19は、長野県安曇野市の事例である。ここも合併していろいろな問題があった。いわゆる農村的なところで規制・誘導をいかにするかについて、長野県の反対もあり、市の望んだとおりにはいかなかったようであるが、このような土地利用の規制条例が出された。

資料-20は、金沢市の大規模商業施設の規制についての例であるが、比較的きめ細かく立地の規制・誘導をしている。このような都市計画的な手法だけでは難しいと考えられが、うまく活用することによって、いろいろな対応をやっている。それから、ここには載っていないが、札幌市も用途地域あるいは形態規制をうまく使って、コンパクトなまちに誘導している。そのような取組みも幾つかある。

次に、先程のマスタープランで、「丸を書いて拠点です」というイメージにとどまらず、その拠点をどのようにしてつくっていくのかに

については、いろいろな方策がある。拠点の形成の手段としては、①中心市街地活性化施策、再開発・再生事業、②開発権の移転(郊外→拠点)、容積率緩和、③交通結節点、乗り換え機能強化、④まちなか・駅周辺居住促進施策、⑤郊外からのまちなかへの都市施設移転、⑥生活利便施設の拠点集約、⑦レトロフィット(既存施設、空地の活用)がある。

日本で最初のコンパクトシティを目指す都市政策なのは、青森市の例である(資料-22)。三層一極型のコンパクトシティ、あるいは、北方型コンパクトシティと言われていた。同市の場合、マスタープランは改訂せずに、総合計画の改訂で位置づけた。コンパクトシティ政策の推進に熱心だった市長に代わって選挙で選ばれた新しい市長は、選挙時にはコンパクトシティについて、かなり否定的なご意見だったようだが、「人と環境にやさしい」という枕詞をつけて、コンパクトシティの考え方は新総合計画に引き継いでいる。合併したところにも新しい拠点をつくる、それから、ある程度開発を抑制しようとしていた新青森駅周辺も一定の開発を進めようという考え方にに基づき、一極型から多極型になっていった。一極型から多極型とは、青森ぐらいの都市規模であれば、ある面では当然な方法だが、それが果たしてうまくいくのかどうかは、いろいろな懸念もあると思う。一極型でうまくいくのか、多極型がいいのか。一極型より多極型が必ずしもいいとは限らず、地域の構成や積み重ねを見ていかなければ、簡単には言えないと思う。

中心市街地活性化計画では既に認定されている地区が全国で100地区以上になっており、フォローアップで検証報告もたくさんされているが、ほとんど成功していないというのが現状である。その中には様々な課題があるわけだが、全体としては整備的な面での進展は認められるが、商業的な進展はほぼ駄目、目標どおりっていないという

のが、全国的な中心市街地活性化政策に対してのごく大ざっぱな評価であろう。

資料-23の高松市丸亀商店街の場合は、地元の商店街振興組合が都市再開発にまで踏み込んだ多様な取組みを行っている。所有と利用を分離している点やアーバンデザインを利用するなど様々な取組みをされて、全国の中でも数少ない成功例の一つになっていると思う。

直接的に中心市街地に機能を集約するという取組みで有名なのが長岡市である（資料-24参照）。ここも広域合併都市で、山古志村も含め合併し広域化したのが、市の中心部に市役所プラスアルファの機能を集約する取組みがされている。

資料-25は、静岡県藤枝市の事例である。行政が財政的に厳しく公共投資は難しい中、静岡県は藤枝市を除いて人口減少になりつつある。藤枝市の場合には駅周辺の公共用地をうまく民間活用して集約化しようという取組みの一つのモデルであり、具体的には図書館や商業施設を整備している。

### (3) 公共交通と土地の利用

交通と土地利用の結合というのがコンパクトシティの基本的な考え方である。公共交通の機能維持をし、市民の利便性をいかに増すかという取組みである。コンパクトシティ政策で現在、最も有名で成功例と言われているのが富山市である（資料-27参照）。

富山市の場合は、LRT（新型路面電車）を導入して、鉄道、LRTや主要バス路線の駅周辺に機能を集約する。そして、まちの中に人口を増やすために、まちなか居住を進める政策を展開し、着々といろいろな形で政策を進めている。これらについては、中心市街地活性化の面では成功例だが、中心部の既存の商店街については、まだまだ人通りが戻るまでいっていないという状況だと思う。富山市のコンパクトシ

ティ政策の成果としては、①中心部人口の増加、転入人口増加、②マンション建設、都心部再開発活発、民間投資、地価の下げ止まり、③LRT、市内電車乗客数の増加、④歩行者通行量の増大、⑤市民活動、イベント活発化、⑤街のイメージ向上が挙げられる。しかし、商業面ではまだ不十分であり、今後の課題としては、路面電車の南北接続や中心部の図書館本館・ガラス美術館の建設、民間団体支援事業などが予定されている。しかし、都市全体としては、全国的に見ても車保有率が高く拡散した市街地という条件の中で、それを克服しようという積極的な取り組みで、成功していると思われる。

#### (4) 日常生活圏の形成と郊外の再編成

日常生活圏を歩いて暮らせる範囲で形成する試みもある。これも実現がなかなか難しいテーマが、最近の特徴的な例として埼玉県の鶴ヶ島市が「鶴ヶ島プロジェクト」で、既存の公民館、福祉施設を統合するという形で、施設の整備と創造に取り組んでいる（資料-30参照）。それから、郊外の再構成がある。これはもっと難しいわけだが、いろいろな取り組みが必要となる。

以上述べたのは空間的な条件が多いが、実際には空間構造を変えても、人々がそれに従った行動をしてもらい、あるいは、企業がビジネスの面でも変化して、コンパクトなライフスタイルやワークスタイルにならなければ、狙った効果が得られない。それゆえ、空間だけではなく、ソフト面でライフスタイルやコミュニティや生産・事業、あるいは、都市経営の面も併せて取り組んでいかなければ、コンパクトな都市を目指す目的は達成できない。

#### (5) 外国の事例に学ぶコンパクトシティ

資料-34は、都市の人口が急速に減少したアメリカのデトロイト

の非常に有名な事例である。市街地の宅地の4割が空き地になり、市がそれを引き取らざるを得ないということで市有地になった。今までは農地や自然を開発して都市にしてきたが、コミュニティガーデンやアーバンファームということで、市街地が農地になってきた。都市農業運動といわれる動きである（資料-34参照）。

資料-35は、アメリカ北部のヤングスタウンという町である。市民参加で市街地をコンパクトにしていく土地利用計画や企業誘致の取り組みもある。

旧東ドイツも東西統合した後の約20年間で、急速な人口減少が起きた（資料-36参照）。ある地域の例として、黒い色は市街地として、人が住んでいるところだが、人口減少に対応して市街地以外の集落の人口を0にし、市街地に人口を集約するという提案がなされた。ただし、こういう提案をしても「何でおれがまちへ行かなければいけないのか」と、住民からは支持されない。一方で、人口減少過程で、町もあって村もあるところをコンパクトにするときに、こういう絵を一つのモデルとして描くというのはあると思う。これが本当に市民の支持を得られるのかは別問題だが、単純なモデル化をすることでこういう形になってくる。それで本当にいいのか、コンパクトシティとは一体何なのかということも考えなければいけない。

旧東ドイツの場合には、減築とか縮退については実際に行われており、それと住環境を向上させることを結びつけた取り組みがなされている（資料-37）。

## **(6) 人口減少下におけるコンパクトとは**

人口が減少していくと、空間的な面ですぐ生まれるのは空き家である（資料-38）。全国でも空き家が平均で13%ぐらい生じている。空き家を考える際には、いかに空き家を活用するという側面と、それ

から、管理が悪くなった空き家を除却して、その跡地をうまく使うとか、あるいは、犯罪を防ぐという2つの側面、管理の強化と活用と両方必要である。

除却を含めた空き家管理についてはこの1年ぐらい全国で急速に事例が増えている。現在、和歌山県は県レベルでは唯一、条例を有し、他には120ぐらいの市町村が条例を制定している。この半年ぐらいで50ぐらい増えたが、そういう分野での取組みが非常に急速に増えている。ただし、活用については非常に難しい。空き家バンクの取組みも、全国でたくさんあるが、成功例は少ない。

今後、人口減少の中で豊かな都市生活、あるいは、安心・安全を財政的な面で担保する都市をどう維持していくかが大きな課題である。地域は、今まで拡大・成長し、様々な対策、政策、計画・事業をやってきた。それと見合った形で今度は、減少に対する社会の仕組みを、つくらなければならない。そのときに何を目標にしていくか。経済、社会、環境それぞれ目標を立てるが、人々の生活からすると、減少するというのは一方で1人当たりの空間量が増えていくことになる。あるいは、空き地も放っておけば草がぼうぼうになり、危険で不安な地域になるが、うまく使えば資源になる。課題をいかにチャンスに転換するか、それが我々に求められていると思う。

改めて人口減少過程でのコンパクトとは何かを考えると、特に広域合併でできた自治体が、市街地と農山村をどう一体的に計画できるのか。あるいは、全国一律に衰退とか減少が進んでいるわけではなく、成長しているところもあるので、成長地域と衰退地域をどのようにコントロールし、バランスさせるのか。また、なぜ、何のために、どういうふうにまちを整えていくかという哲学も重要である。そして、全体としては、成長期とは異なる考え方が必要となる。ライフスタイル、ワークスタイルを変えていかなければいけない。



今の時点で、コンパクトシティは、全国のマスタープランや総合計画ではほとんど採り入れられていて、それが当然のようになっている。しかし、なぜ我が町、我が地域をコンパクトシティ、コンパクト、あるいは、集約型、集約連携型にしなければならないのかを改めてきちんと考えなければならない。国が言っているからという理由であってはならない。

## おわりに

昨年9月にイギリスに行った。人口が減少する中、コンパクトにすることで、暮らしを豊かにすることを目指さなければ、「縮小する」「移り住んでもらう」ということだけでは、共感は得られないのではないか。ここは小さい町だが、おいしい料理があって、地域的文化活動が盛んで商店街に活気はあるし、一步まちを出ると自然が保全されている。コンパクトな町の良さがよく理解できる。ロンドンから電車で4時間以上かかるが、多くの退職者が移り住みたいと望む、とても人気のある地域で、人口増加もみられる。こういうまちがイギリス的な理想の都市だと思えてくる。

では、日本ではどうか。どういうまちや地域、農山村を目指すのか、そのときに何が必要かということをもまず考えて、コンパクトシティ、あるいは、集約型都市という1つの都市モデルが有効なのかどうかを検討すべきである。にもかかわらず、コンパクトシティあるいは集約型と言ったときに、思考停止に陥ってしまっって深く考えない。丸を描いて、線を描いて、それで将来像だとしてしまう。具体的な施策を見ると本当に豊かで可能性のある自分たちの地域をイメージできているのか。自分たちの地域の課題と具体的な実現方策は何なのか、それをいま、本当に真剣に考えてほしいと、私は考えている。

## <意見交換>

(実務家)

○中心市街地の活性化を進めているが、「人口減少だからではなく、豊かな暮らしのため」と説明している。郊外型はあと10年はいいかもかもしれないが、将来的な持続可能性を踏まえると、中心市街地が重要であると説明している。

○「コンパクトエコシティ」をコンセプトに、JRや私鉄の駅を拠点としたまちづくりを進めている。こうした政策が郊外切り捨てでも強制移住でないということを、納得させるにはどうしたらいいか。

(海道教授)

○日本全体で人口減少するのは人口構造上の問題であり、団地などで急速に高齢化することに対して、どのように対応すればいいかリアルに示さないといけない。

○コンパクトシティだとエコツーリズムも否定しているのではないかという誤解がある。田舎でそれなりの暮らしをしていることを評価していないということではない。高齢化率が高いということは、移動を伴わずに生活できているということであるという一面を見逃してはならない。

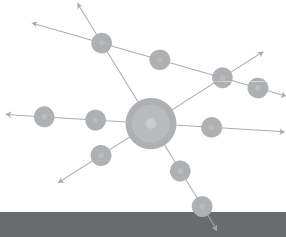
(学識者)

○コンパクトシティを進めると自動車を使っている方と利害が対立するように感じるが、推進は可能なのか？

(海道教授)

○人口減少を踏まえると郊外型を維持することは難しく、コンパクトシティが必然的に目指すべき方向になる。ただし、先進事例とされて

いる富山市でも、いまのところ都市のコンパクト化がまだ劇的に進んでいるわけではなく、意識転換、方向転換しつつあるところである。



# コンパクトシティの意味と可能性

—人口減少過程での都市づくり—

名城大学 都市情報学部  
海道 清信

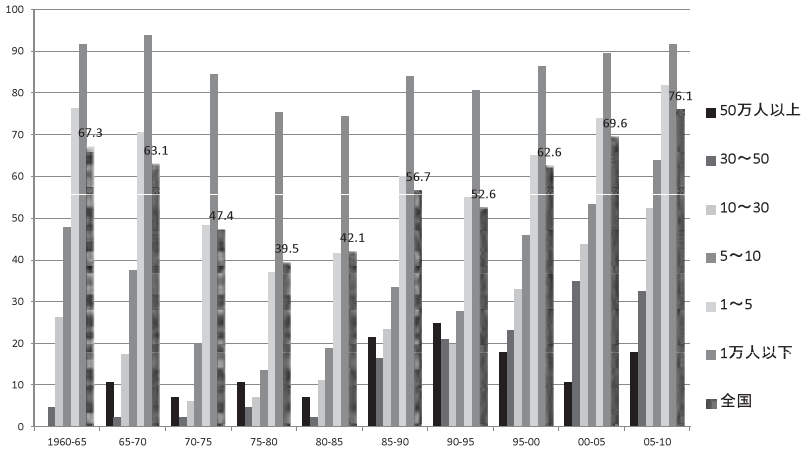
1

資料-1

## 人口減少・高齢社会

2

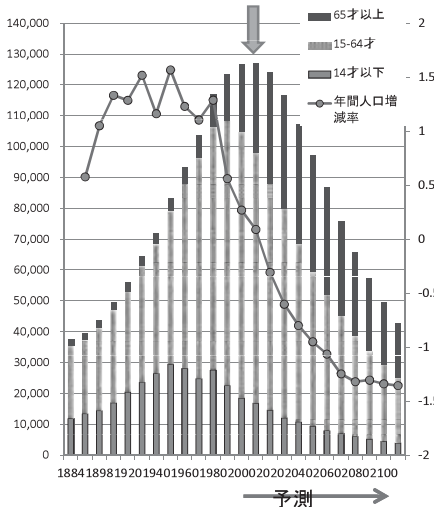
# 人口減少市町村数割合推移 1960～2010年人口規模別



2005年から10年の5年間で人口減少率が5%以上の市町村が41%

資料:各年次国勢調査、市町村の人口規模は2010年国勢調査時点の行政区域に調整

# 人口増加から減少の時代へ 歴史的転換期

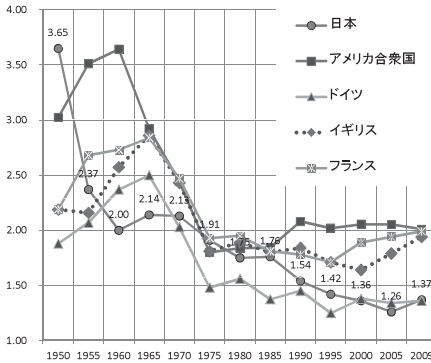


明治時代の初め1884年の3745万人から増加傾向。20世紀末までは年間増加率は概ね1～1.5%で、2010年にはピークを迎え1億2800万人。

今後、2110年には4286万人になると予測されているが、年間人口減少率は次第に大きくなり、2050年代からは年間1%を超過

# 人口減少社会の要因

先進5カ国の合計特殊出生率推移1950-2009年



資料：内閣府「平成23年版子ども・子育て白書」より作図

1. 都市構造変化：郊外への住宅などの低密拡散による中心都市・既成市街地の人口減少。典型はアメリカだが現代都市の共通した特徴。
2. 経済的衰退：資源が枯渇した産炭地などの鉱業都市、産業が衰退した旧工業都市、主産業の農林漁業や地場産業が衰退した中小都市、鉄道・幹線道路などの交通条件の変化など。
3. 環境汚染と大規模災害：大震災の被災地域やハリケーンで被災したニューオーリンズなどが典型。
4. 政治的混乱：戦争や政治的失敗など、旧東ドイツや東欧の旧社会主義国など。

5

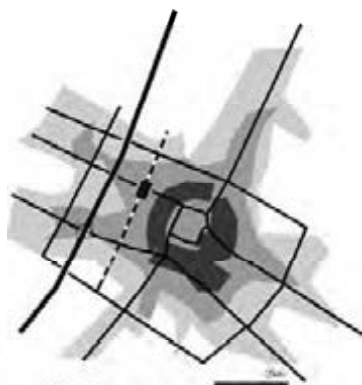
## コンパクトシティ

理念  
特性  
期待効果

6

# すべての都市は コンパクトシティ だった

金沢城下町  
お城を中心にした徒歩圏から  
市街地の拡散拡大へ



## コンパクトシティとは

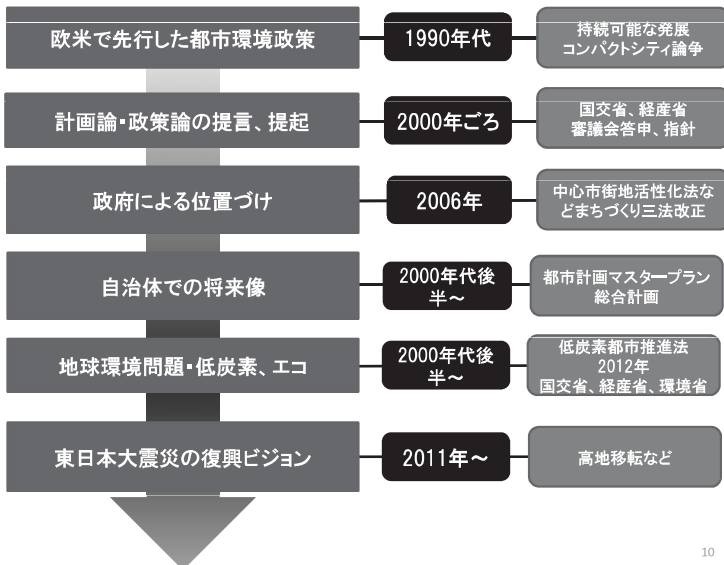
- 郊外スプロールによって造られた拡散的な市街地形成を転換して、これ以上の市街地の低密な拡散を防ぎ、都市がかつて持っていたコンパクトさ、まとまりをとりもどそうというもの
- コンパクトな都市は、環境・資源エネルギー、社会生活、経済(民間、行財政)活動にとって効果があると考えられている。
- 都市をコンパクトにすることは、持続可能な社会を実現するための基盤条件を整えようとする取り組み

## 持続可能な空間形態としてのコンパクトシティ

1. 空間形態・土地利用: 無秩序に低密・拡散してきた都市の発展方向を転換、都市空間の全体構造(土地利用)を、まとまりのある(コンパクトな)形態に変え、活気のある中心市街地を維持・形成
2. 交通: 公共交通と徒歩・自転車利用を中心とした安全、安心、利便な生活圏に再構成
3. エネルギー資源利用: 効率性・環境共生・低炭素・資源循環的な都市空間を形成

9

## コンパクトシティ政策の導入と展開



10



# 「集約型都市構造をめざす」

T市都市計画マスタープラン 2011



- どのような施策、計画、事業で具体化するのか

11

# コンパクトシティとは明記していないが

I市都市計画マスタープラン 2011

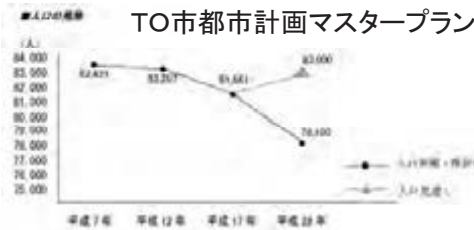
拠点どうしをつなぐ都市の骨格となる「都市軸」の形成が重要となります。また良好な開発を誘導し、まちなかにゆとりや心豊かな生活をおくるための拠点となる「自然アメニティ核」、水とみどりのネットワークする「自然アメニティ軸」を充実し、成熟社会にふさわしい都市構造の確立が求められます。

- 都市核  
交通、商業施設をはじめさまざまな機能が集中的に集積した市全体の都市活動の拠点
- 都市軸  
幹線道路沿いなどに商業、文化的多機能が連続して集積し、人・物の動きやにぎわいのある軸
- 自然アメニティ核  
公園緑地やまとまった生産緑地など、まちなかにゆとりを提供し、自然的な環境を保全・再生する拠点
- 自然アメニティ軸  
水や緑など固有の自然的環境が連続して存在し、都市生活にうるおいややすさを与える軸

・都市づくりの基本理念と「都市構造」の関係・

12

## 都市計画で人口は増加させられるか そのための方策とは



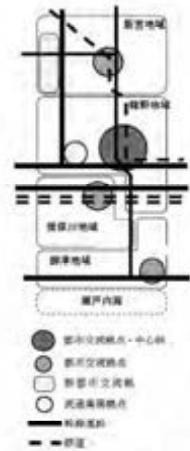
市街化区域については、良好な市街地環境を形成するため、住居系・商業系・工業系の土地利用が適正に配置された機能的かつ活気あるまちづくりの実現を目指し、用途地域や特別用途地域、地区計画等を活用し、建築物の規制・誘導を図ります。

特に大規模集客施設等については、兵庫県広域土地利用プログラムに基づき適正な立地誘導・抑制を行います。

市街化調整区域については、人口減少、少子高齢化などによる集落の活力低下を防ぐため、農林漁業との調和を保ちつつ、地域の実情にあわせて必要な建物が建築できるよう特別指定区域等の開発許可制度を活用し農村集落の活性化を目指します。

●主要な道路の沿道においては、周辺の土地利用との調和を図りながら、商業・業務施設の立地を促進します。

### 集約型多核都市構造



13

## 都市コンパクト化手法

14

## 1. 市街地の低密で無秩序な拡散の抑制

---

- 1) 市街化区域・調整区域の設定見直しと運用
- 2) 白地地域の計画規制・誘導
- 3) 大規模集客施設の立地規制・誘導
- 4) 自然・環境保全的な地区指定
- 5) 郊外拡散型開発事業抑制
- 6) 幹線道路沿線開発の規制
- 7) 逆線引き・生産緑地制度の見直し・拡充

15

## グリーンベルト イギリス



オックスフォード市のグリーンベルト

16

## 郊外大規模開発中止、既成市街地開発優先 オランダ・アムステルダム都市圏

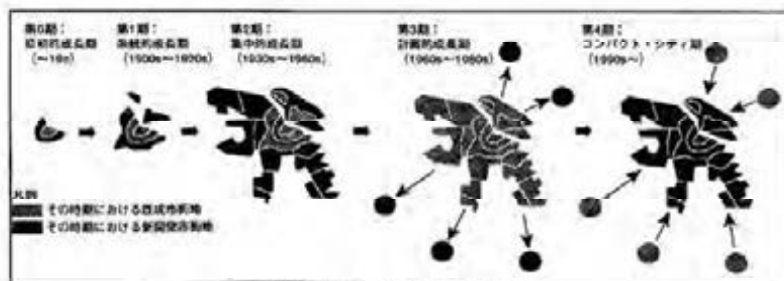


図4-4 アムステルダム市街地の時系列別拡張図

### 事例：オランダ

- ・ オランダ・アムステルダムは1980年代までは都市の拡大を郊外でのニュータウンなどの新規開発で対応していたが、1990年代以降はコンパクトシティへの方向をめざして、既成市街地での高密度開発などを進めている

17

## 複合機能再開発 オランダ・アムステルダム



港湾地区再開発



市内カーフリー団地

18

# 山村から海辺までの合併都市での柔軟なコンパクト化 白山市

●日本の都市計画制度は規制誘導が弱いとされるが、行政主導、市民理解で、合併都市で柔軟なで原則的な都市計画を推進



既成市街地重視の新たな線引きと用途地域

1. 既成市街地を中心に市街化区域に指定。農地と宅地を細かく指定
2. 調整区域の集落周辺は条例により、コミュニティ主導で計画的開発認める
3. 現況用途との整合のため、特別用途地区制度の活用

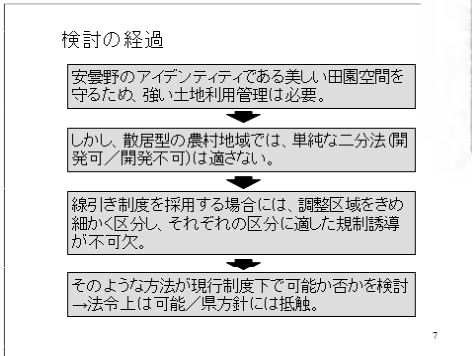


詳細な地域別構想

19

# 「安曇野市の適性な土地利用に関する条例」 平成22年9月

田園地域での土地利用計画に基づいた開発規制。



資料:2010.11.29:C-まち計画室 柳沢厚氏による

## 商業立地の計画に基づく立地規制

(金沢市・商業環境形成まちづくり条例)

表-7 商業環境形成指針のゾーン設定概要

ゾーン名	目安となる店舗面積の上限
中心市街地 活性化ゾーン	上限なし、 又は2万～3000㎡以下
駅西部心軸 業務集積ゾーン	1万㎡以下 (街区一体利用は2万㎡以下)
地域拠点形成ゾーン	幹線沿い：5000㎡、 それ以外：1000㎡
歴史・観光特化ゾーン 近隣商業育成ゾーン 生活環境整備ゾーン 産業集積ゾーン	幹線沿い：3000㎡、 それ以外：1000㎡

郊外型商業施設の立地コントロールは、大店立地法がほとんど有効に機能していないことから、見直しを検討されている。

金沢市は、条例により4つのランクに商業施設立地ゾーンを区分して、コントロールしようとしている。

全国でもいろいろな動きがある。

表-8 調査日の土地利用現況、店舗面積構成別の調査対象市街地における大店立地法適用割合

	上限・別定区域   干渉・指定区域				
	4～5万㎡以下	～6万㎡以下	～1万㎡以下	～2万㎡以下	3万㎡超
金沢市	8	3	0	0	0
松本市	41	13	6	6	4
野々市町	1	0	0	0	0
野々市市	0	0	1	0	2
町	12	0	0	1	0
伊織町	0	0	0	0	1
福島市	0	0	1	1	0
福島市	0	0	0	0	0
福島市	2	1	0	0	0
内藤町	0	0	0	0	0
内藤町	0	0	0	0	0
川辺町	1	0	1	0	1
川辺町	1	0	1	0	1
計	74	19	7	7	3

長野市「長野市商業環境形成指針」2004年11月  
 尼崎市(兵庫県)「商業立地ガイドライン」2004年  
 小田原市(神奈川県)市長「川東南部地域の工業系用途地域へのこれ以上の大規模な商業・集客施設の立地を望まない宣言」2003年11月

★福島県商業立地調整条例2005.10月  
 県による広域調整

21

## 2. 拠点の形成

- 1) 中心市街地活性化施策・再開発・再生事業
- 2) 開発権の移転(郊外→拠点)、容積率緩和
- 3) 交通結節点、乗り換え機能強化
- 4) まちなか・駅周辺居住促進施策
- 5) 郊外からのまちなかへの都市施設移転
- 6) 生活利便施設の拠点集約
- 7) レトロフィット(既存施設、空地の活用)

22

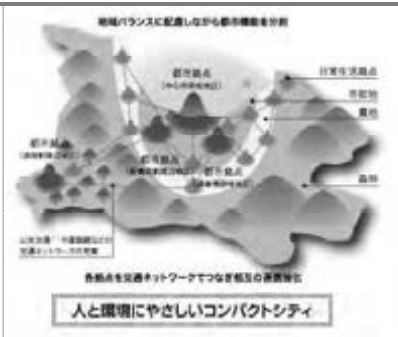
# 一極型コンパクトシティの理念と変化

## 青森市



都市計画マスタープラン1999年

市街地をインナーシティ  
(2000ha)、ミッドシティ  
(3000ha)、アウターシティ(6万  
4000ha)の三層構造としてい  
るとして特徴。



新・総合計画 2011年

都市拠点として、中心市街地に加  
えて合併地域、新青森駅周辺など  
が加えられ、各拠点を交通ネット  
ワークでつなぐ

23

# タウンマネジメントとデザイン

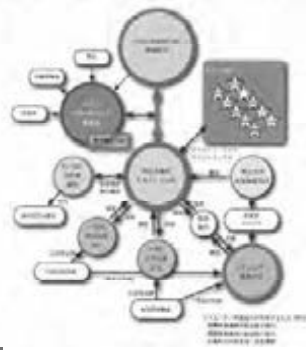
## 高松市丸亀商店街

● 変化への対応力、所有  
権まで踏み込んだマネ  
ジメント、高質デザイン、  
民間主導

- ◆ 敷地単位での個別利用をやめ、もっともふさわしい使い方を決める。「所有と利用の分離」。利益は権利者に分配。
- 権利者がまちづくり会社の株主、まちづくり会社が全保留床取得・権利一括借り上げ。土地に定期借地権を設定。まちづくり会社が一括して管理運営。
- 核となる再開発事業と意見がまとまったところから再開発する個別共同建て替え方式
- 魅力的な公共空間、新しい品揃えとサービス
- 若者が出店できるスペースと機会
- 外の権威と知恵を利用



### タウンマネジメント体制のイメージ



資料：丸亀商店街振興組合・丸亀町まちづくり会社

24

# 中心市街地への機能集約 長岡市



2010年

●市役所機能の中心  
部集約、交流機能併設

25

# 民間との協調による駅周辺活性化 静岡県藤枝市駅周辺再開発

●市有地売却先をコンペで民間事業者選定。定期借地借家で図書館整備

「オーレ藤枝」

民間へ敷地売却、駐車場、商業施設、フィットネスクラブなど



BiVi藤枝:右図

<商業棟>

鉄骨造地上5階建て、延べ床面積約19000㎡  
1. 2階商業店舗、3階市立図書館(長期リース)、4階シネマコンプレックス、商業施設

<駐車場棟>

民間による開発、長期リース





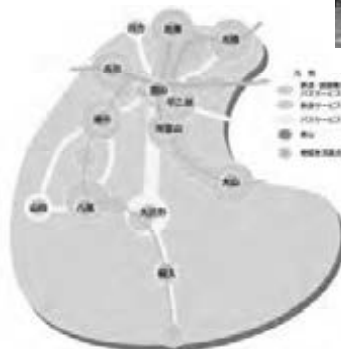
### 3. 公共交通機能維持、利便性増大

- 1) LRT整備
- 2) BRT整備(バス専用レーン)
- 3) 基幹バス・フィーダーバス・オムニバス
- 4) 公共交通の運賃政策、公共助成
- 5) コミュニティバスなど身近な公共・共助の足

27

### LRT等公共交通活用のコンパクトなまちづくり 富山市

- ・公共交通の利便性向上／LRTなど
- ・賑わい拠点の創出／都心再開発
- ★まちなか居住推進事業／平成16年～。  
住宅取得支援・293件実績、転入賃貸家賃助成・170件実績、共同住宅建設費補助・3件実績
- ★公共交通沿線居住推進事業／平成19年～。  
住宅取得支援・225件実績、共同住宅建設費補助・36件実績。実績はH23年12月時点



「串と団子型」(公共交通の周辺に拠点を形成)

28

## 富山市のコンパクトシティ政策の成果

(富山市資料から)

---

- 中心部人口の増加、転入人口増加
- マンション建設、都心部再開発活発、民間投資、地価の下げ止まり
- LRT、市内電車乗客数の増加
- 歩行者通行量の増大
- 市民活動、イベント活発化、
- 街のイメージ向上

しかし、商業面ではまだ不十分

● 今後：路面電車の南北接続、中心部に図書館本館・ガラス美術館、民間団体支援事業など

29

## 4. 日常生活圏の形成・定住促進

---

- 1) 現状把握、コミュニティ白書
- 2) まちづくり協議会など住民活動支援
- 3) 地区計画などミクロの都市計画の拡充
- 4) まちなか居住の促進、空き家・空き地活用・利用促進
- 5) 徒歩、自転車利用促進
- 6) 買い物難民対策、コミュニティ移動支援

30



## 鶴ヶ島市の日常公益施設の統廃合

東洋大学建築学科藤村講師と共同  
「鶴ヶ島プロジェクト」  
徒歩圏で公民館、福祉施設、保育所  
などを小学校に統合するアイデア



[http://twitter.com/ryuji\\_fujimura/status/275519102372679681/photo/1](http://twitter.com/ryuji_fujimura/status/275519102372679681/photo/1)  
2013.1.30

「日経アーキテクチャ」  
2013-1-25

31

## 5. 郊外の再構成

### 1) 郊外住宅地の再構成

空き家への新規入居促進

縮造(除却、階数減)

価値向上、緑地・空き地の活用

地域コミュニティ活動支援、住民交流促進

複合機能導入、土地利用転換

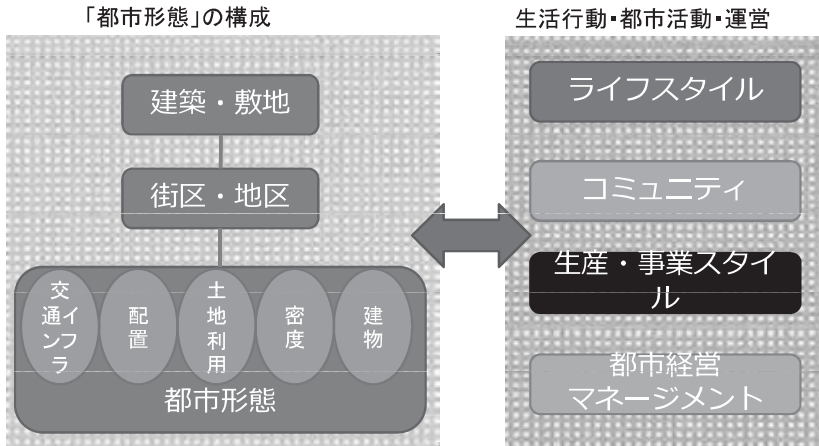
### 2) 分散的非住宅地、施設の整理

### 3) 都市農地・自然地の計画的保全配置

### 4) 農山村の住宅利活用

32

## 低炭素で資源循環型都市の実現は、空間だけではなく、行動スタイルも重要



ハード(空間)条件とライフスタイルなどソフト条件が相互に関係し合って、望ましい社会の実現がより可能となる

33

## 人口減少過程での 都市コンパクト化計画論と課題

34

## 都市農業運動 アメリカ・デトロイト



デトロイト市・NPOアースワークスによる荒れた近隣地区での都市農業運動 2010年11月撮影



「デトロイトの宅地の40%が空き地で、ポテンシャルあるが使われていない。いまは、都市農業に使われている土地もあるが多くは放棄されたままだ。」URBAN VILLAGES IN DETROIT, URBAN PLANNING MASTER'S PROGRAM WAYNE STATE UNIVERSITY, UP 5110, FALL 2009



## コミュニティを基礎とした縮小都市への計画と行動 アメリカ・ヤングスタウン市



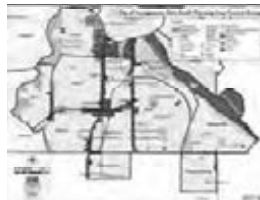
市民1400人が参加した計画策定集会

1960年16.6万人、  
20-25万人が目標。  
現在人口8万人、  
2030年予測5.4万人

- 近隣地区単位で市民参加で計画策定
- 地区単位の詳細計画



南地区の現況空き地



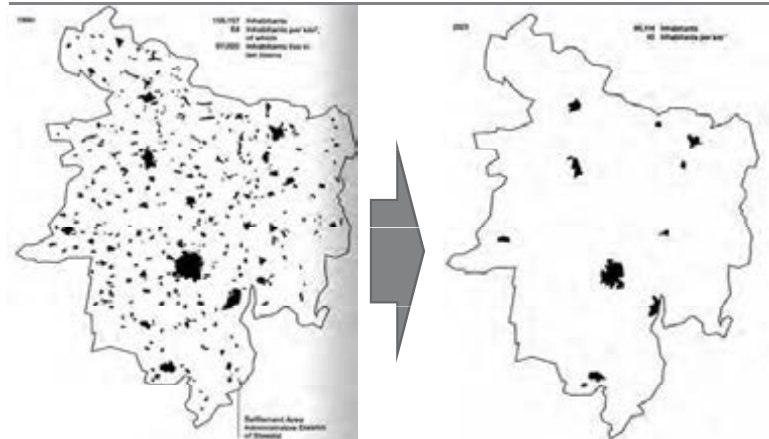
南地区の現在用途地域



南地区の将来用途地域<sup>6)</sup>

## 人口減少過程での都市集約の提案例

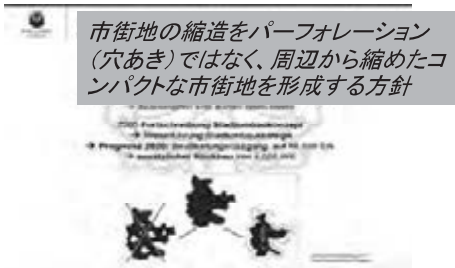
旧東ドイツ・シュテンダル郡



1990年人口15.6万人(中心市:5.7万) → 2008年に12.5万人(同:4.1万)に減少、  
 2025年には9.6万人(同:3.3万)の予測  
 10カ所の市街地人口計9.7万人を維持するため、市街地を再開発して人口増加と  
 サービス施設を立地させ、農村部を撤退させるドラスチックなコンパクト化 <sup>37</sup>

## 縮造+中心市街地強化

旧東ドイツコトブス市 人口12.8万(1990年)→10万(2010)→9万(2020)

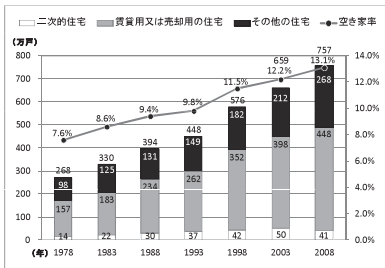


2002年:都市改造コンセプト:都心部の価値向上+9000戸の住宅取り壊しによる外部から内部への縮小

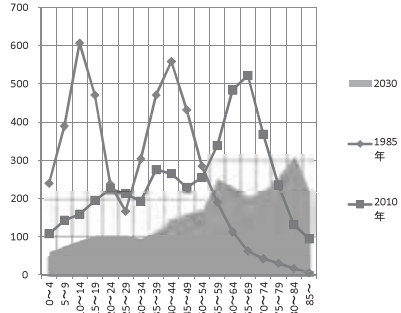
2005年:政策の修正・継続  
 2020年:人口減少予測に基づき、さらに4000戸の住宅の取り壊し

●連邦政府、州政府支援、行政主導による縮小都市計画実施

## 増大する空き家の管理と活用



全国の空き家の増大



岐阜県可児市のN団地の居住者年齢構成の推移と予測

- 空き家管理に関わる条例を策定している和歌山県と約120市町村(2013年1月現在)
- 東京都足立区では空き家に限らず、老朽家屋の管理に関する条例を制定
- 条例の制定や所有者への指導などを通じて、空き家所有者の意識が高まり自主的な取り壊しなどが進むといった効果

39

## 全体空間量から一人あたり空間の質の豊かさへ

- 人口が減少することは一人あたりの空間にゆとりが生まれることである。
- 人口減少と都市的な利用が後退することによって、ゆとり空間、余剰空間が生まれる。空き地、空き家も使えば資源であり、生活環境となる。
- 人口が減少することによる地域の課題をいかにして機会、チャンスとできるかが、今我々に課されている探求すべき、実現すべき目標である。

40

## 人口減少過程での都市のコンパクト化とはなにか

---

- 市街地と農村、山村を一体的に計画し対応する必要がある。
- 市街地の中では成長・開発しているところと、衰退しているところが共存している状況を理解
- 空間的な縮小を段階的に進める必要があるが、どこを残すか、強化するかという哲学が必要。
- 成長期とは異なる計画論、考え方が必要。
- 効率主義ではなく、地域の歴史文化を計画に反映させる。
- 空間の使い方、ライフワークスタイルを変えていく。

41

## あらためて、なぜ、なんのためのコンパクトシティ？

---



大学定年後、オックスフォード市からコーンウォール地方のファルマス市に移住したMジェンクス教授を訪ねた。

42





## 講演 ②

# 「エコ・コンパクトシティと京都市の都市政策」

平口愛一郎（京都市副市長）



## 講演②「エコ・コンパクトシティと京都市の都市政策」

平口愛一郎（京都市副市長）



### 1. 京都市の現状

具体的にコンパクトシティに向けて何を行っていくのかを中心に話したい。都市計画上でどんな政策を実施しているかが1つ、それから「公共交通優先 歩くまち・京都の推進」である。駅を中心にしたバリアフリー化を進め、空き家対策を行い、当面道路をつくらないで橋梁に重点的に投資し、財源を振り分けている。現在、道路と公園と都市再開発の見直しを行っている。実施していないところは都市計画の廃止をするが、その点を説明したい。

「エコ・コンパクトシティ」を掲げているが、我が国が直面している課題、人口減少・高齢化の進展、それから、都市経営コスト、財政的にも非常に厳しいという問題がある（資料-1参照）。また、地球環

境問題への対応も重要で、これからは人口減少と縮小傾向の時代を明確に意識した上で、将来世代に負担をかけずに、拡散型の都市構造ではなく、コンパクトシティをつくる必要がある（資料-2参照）。環境面では、低炭素型のエコロジカルな都市への転換を目指す。

昔は中心部に基幹的な市街地があったが、モータライゼーションの進行、車が発展したことによって、周辺部にも市街化が進行していった。それをそのまま、人口減少社会でも市街地が全般的に希薄化した都市にするのか、あるいは、できるだけ人口減少、高齢化の中でも公共交通を拠点として住みやすいまちをつくるのか、後者を目指すことがエコ・コンパクトシティだと京都市の方向検討小委員会では報告している。また、同報告では、「拠点」とは、高度な都市機能を分担するところと、日常生活を支えるところの2つの拠点があると述べられている。

環境問題との関係では、人口密度が多い都市ほど、当然にCO<sub>2</sub>の排出量が低いというデータがある（資料-3参照）。それゆえ、人口密度が高い都市構造へ移行すれば、環境にもやさしい都市になるというデータがある。

京都市は、三方を山に囲まれている地理的条件、それから、個性的な地域が連担し、ネットワークするという、まとまりのある市街地がある。都心部では小さな地域が連なった生活圏、あるいは、西陣地域、西陣織などがあるところでは伝統的な工業と住居地域が混在しているような生活圏、それから、西部の方や、京都駅の南側の洛南新都には、工業地帯があり、特色のある生活圏となっている。それから、自然と共存した生活圏もある。各地域がそれぞれの特徴を生かして生活圏を形成する。それが相互にネットワークすることを目指している（資料-4参照）。

京都市の現状は、人口集中地区（DID）の人口密度が高く、駅から

半径500m圏内に京都市の全人口の約半数が居住しているという特徴がある（資料－5参照）。人口減少・高齢化については、平成22年の国勢調査人口は147万4,000人であり、急激な減少はしていない。コーホート分析で推測したところ、現在は人口減少していないが、将来的には人口減が見込まれる（資料－6参照）。

また、財政的な話に移ると、1962～71年に建てられた橋梁が多いことから、あと10年たつと橋梁全体の約半数が50年を経過することになる。橋梁の耐用年数は大体50年と言われているので、非常に大変なことになる。1本架け直すとして、1橋新規に架橋すると21億円ぐらい、耐震補強をすとしても、1橋5億円ぐらいかかる状況である。

次に環境問題である。京都市議定書に基づいて、環境に非常に重点を置いた政策を行っているが、京都の年平均気温も徐々に上昇している（資料－7参照）。

京都市は鉄道網が非常に発達しており、阪急や京阪があり、ここに地下鉄の東西線が走っており、南北線は竹田まで通っていて、竹田から、近鉄奈良まで行くことができる。鉄道の駅を中心にして、公共のバス網も発展しているので、それらの拠点を中心に公共交通で結んだまちづくりを推進している（資料－8参照）。

ここは上京区、中京区、下京区という都心部だが、都心部の商業販売額は徐々に低下してきている。他都市と比べて工業は、伝統産業から先端技術産業まであり、工業出荷額もなかなか多いまちである。それから、年間約5,000万人の観光客が集まる観光都市でもある（資料－9参照）。

## 2. コンパクトシティ

### (1) 京都市が目指す「コンパクトシティ」とは

次に、基本計画で、コンパクトシティがどう位置づけられているの

かである。人口減少、少子高齢化、低炭素社会実現への対応などのために、エコ・コンパクトな都市をつくるということが述べられている。基本計画の実施計画では既存の公共交通を生かすコンパクトで活力ある都市づくり、公共交通拠点周辺の都市機能の集積に向けた土地利用の誘導も述べられている。

都市計画のマスタープランも同様に、交通拠点の周辺に都市機能を集積させるとともに、コンパクトな都市機能をつくろうということが述べられている。

京都市におけるエコ・コンパクトシティというのは、地球環境への負荷が小さい、まとまりのある土地利用を図ることにより実現される、にぎわいのある、暮らしやすい都市である。クルマを重視したまちと暮らしを、「歩く」ことを中心としたまちと暮らしに、力強く転換する。それから、市街地の基盤を拡大しないことを基本にし、狭めていくわけではないが、これ以上拡大しないことで、無駄な公共投資等をなくそうとしている。交通拠点を中心とした、地域の商業機能の強化を図る。公共交通利用率の向上や新規の都市基盤への過度な投資を抑制することが、地球温暖化対策にも資するのである（資料-10、11、12参照）。

具体的には、まず公共交通優先の「歩くまち・京都」の実現である（資料-13参照）。例えば駐車場施策で、ある一定の建物をつくると附置義務の駐車場があるが、京都市の場合は車をあまり利用しないしてほしいということを目指している。そこで来店される方への運賃補助やクーポンを渡す等を実施してくれれば、附置義務の駐車場の台数を下げたり、駐車場を減らしている。

それから、戦略的な都市機能の配置・誘導を目指した土地利用の見直しを行い、便利で暮らしやすく、地球環境への負荷が少ないエコ・コンパクトな都市構造を目指している。効果が見込まれる公共交通の

拠点周辺における用途地域等の見直しを行って、都市機能の集積や充実に努めようとしている。これは平成25年度から具体的に実施する予定である。

例えば、西の方の観光地周辺の駅は、この辺一帯が第一種低層住居専用地域に指定されており住宅しか建てられないが、観光地なので、近隣商業地域や第二種低層住居専用地域に変えて、ホテルが建てられるようにしようと考えている。あるいは、工業地帯で土地利用を決めていたのを、近隣商業地域に変えて、移転に前向きな大学を誘致することも考えられる。このように、拠点ごとでその地域の観光を中心にまちづくりを行うには、それに合う土地利用計画にしようと考えている。また、転出を希望する工場があるので、工業系地域において容積率を200から300に上げるかわりに、マンション建設はできないという規制をかける。そのような都市計画上の土地利用でコンパクトシティを目指す拠点を創出する。

## (2) 歩くまち・京都

「歩くまち・京都」という、クルマ依存型の都市から人と公共交通優先の都市づくりを大きく掲げて、憲章などを制定した（資料-14参照）。

平成12年のパーソントリップ調査で車の分担率を28.3%から、20%に下げることが目標にしている（資料-15参照）。一定程度のマイカーは仕方がないが、平成22年には24.3%まで下がった。

歩くことが楽しいまちにするため、今度、京都駅の南口の整備を行う。それから、東大路は清水寺や八坂神社があるが、車線を減らして歩道を拡幅する。公共交通が使えるよう、4社のバスが走る洛西地域に、共通のバス停を設置し、共通の時刻表もつくって、10分間隔でバスが走るよう取り組んでいる。パーク・アンド・ライドの駐車場を各地域



に整備する、あるいは、交通不便地域でコミュニティバスを出している。

四条通りは1番の目抜き通りだが、歩道の拡幅と公共交通優先のため、今の4車線を2車線化する。これは都市計画が決定しているので、平成25年度から工事に入り、2か年ぐらいで2車線化する。クルマ優先から歩くまちを中心にしていく（資料-16参照）。

それから、その周辺地域において、歴史的都心地区という中心街で道路を、実験を通じ、歩道を見やすくし、しっかりと分けをする。実際に自動車の走行速度も1割ぐらい減っている。小学生が交通事故に遭った事件があり、その対策で小学校の200m地域もみな同様に実施している。歴史的都心地区でも、この整備を進め、歩くことが楽しいまちにしようと取り組んでいる。これが公共交通優先の取組みである（資料-17参照）。

もう一つ、駅を中心に拠点化を実施するので、駅周辺のバリアフリー化を推進している（資料-18参照）。平成14年度に策定し、22年度までで1日平均利用者数5,000人以上の25駅はすべてバリアフリー化が完了した。そして、23年度に次の計画をつくり、32年度までに10地域、1日平均利用者3,000人以上の駅とその周辺はすべてバリアフリー化する。資料-19、20は、1期目（平成14年度～）、2期目（平成24年度～）のバリアフリー化した（予定も含む）駅である。駅だけではなく、駅周辺や、各公共施設間を結ぶところもバリアフリー化を進めている。また、拠点のバリアフリー化も推進している（資料-21参照）。

### (3) 空き家対策

空き家の対策も実施している。新しいマンション開発をせず、空き家を活用し住んでもらう政策である。京都市の空き家率は約14%であり、全国平均をわずかに上回っている。他都市では、賃貸目的や売却

の住宅で空き家になるのが多いが、京都市では利用目的がない空き家、相続で放置されている空き家が多い（資料－22参照）。

また、戸建て住宅が占める割合が全国で最も多く、京町家のうち約5,000軒が空き家である。京都市の特徴で、細街路、非常に路地が多く、建築基準法上再建築ができないという理由からの空き家も多い。空き家の理由は、改修費がかかるから貸すのが不安であったり、何か変な目的に使うのではないか、あるいは、詐欺に遭うのではと、心配されているお年寄りがいたり、解体費がかかるからである（資料－23参照）。来年度から地方団体と国で8割補助が入る制度を導入するようである。

具体的に実施している空き家対策としては、1つ目が地域連携型空き家流通促進事業である（資料－24参照）。現在6地区6学区で、地域の自治体と不動産事業者等の専門家が一体となって空き家の掘り起こし、まず空き家のマップをつくる。どんなところに空き家があるのかということを知って、その上で地域ニーズを踏まえた活用方法の提案を行い、所有者と入居希望者のマッチングを図っている。不動産業者と行政と地域が一体となった、新たな取組みであり、その中でセミナーを実施したり、ニュースを発行したりしている。まだ少ないが、14軒が空き家の流通に乗ったという実績がある。

次に危険建築物対策であるが、除却命令などを行い、平成20年から24年で420件の通報があり、除却命令を出した（資料－24参照）。

密集市街地・細街路対策では、建築基準法では建替えができない危険な家屋等たくさんあるが、そこについて一定の耐震補強をすれば建て替えも可能となる特例をつくりながら整備を進めようとしている（資料－24参照）。また、緊急避難路として、袋路の先を通るドアをつくることに対する助成が、平成24年度に2件実現している。

現在、このような3本対策を実施してきたが、来年度、空き家条例を制定しようとしている（資料－25参照）。その中で、危険家屋対策だ

けではなく、地域を活性化するという観点から空き家対策をやりたいと考えている。空き家の予防・抑制のために、周知やセミナーなどをやりながら、生前相続を支援したいと考えている。相続後だと相続人がたくさんいて対策が不十分となる場合があるので、生きている間に自分の住む家の生前相続をしっかりとやっていただきたいと思っている。先ほど言ったように、空き家の活用・流通促進施策、地域と不動産業者等が一体となった取組みも行っていきたい。

それから、管理不全になってしまったときの命令は出すが、その前に、未然防止ということで勧告や公表制度がつかれないかと検討している。最後は助成制度を設け、跡地の有効利用を推進しようと考えている。先ほど言ったが、空き家の所有者、地域・不動産事業者、行政が連携しながら空き家対策をとる、そのような条例をつくらうと考えている。地域との連携、安心・安全の確保（管理不全対策）等を実施し。それを踏まえて、総合的な空き家条例の制定を検討している（資料-26参照）。

#### **(4) いのちを守る 橋りょう健全化プログラム**

財源面では、「いのちを守る 橋りょう健全化プログラム」を策定し、道路事業を減らし、橋梁に重点配分する。阪神・淡路大震災をきっかけに対策を打ち出した（資料-27参照）。東日本大震災の被災状況を目の当たりにし、災害時の避難ルートや緊急車両等の通行を確保するため、52橋の耐震補強をスピードアップし、5年間で全部やり切ると考えている。

耐震補強と老朽化修繕については、5年間で合わせて51橋の耐震補強を完了予定である（資料-28参照）。150億円の費用が必要となり、財源確保のために、道路事業の見直しを行い、重点的に事業を推進する路線は着実に実行する。事業進捗を可能な限り平準化するというのは、

あまりお金を投入しない、あるいは、4年間は見送る路線をつくり、150億円の財源を捻出するということである（資料－29参照）。それにより、5年後に橋を確実に通すことによって、緊急避難路を確保する（資料－30参照）。

#### (5) 都市計画施設、事業等の見直し

都市計画施設等の見直しを行い、あまり郊外が開発されないようにする。京都市では、都市計画に定められているにもかかわらず、長年にわたって事業に着手していない道路や公園・緑地、土地区画整理事業については、廃止を考えている（資料－31参照）。道路については、平成14年と23年に都市計画道路網の見直しを行った。14年の見直しで10路線、23年の見直しでは43路線・56kmの都市計画道路を廃止した（資料－32参照）。都市計画施設、都市計画公園・緑地、土地区画整理事業の見直しが実施済みである。これは現在、策定の最中だが、見直しの方針をつくり、どの公園を廃止するか案のパブリックコメントが終わったところで、来年度から都市計画の手続を行う。都市公園では、開園しているのが271ha、未着手の区域は203haあったが、それについても見直しを行い、廃園するかどうか、土地区画整理事業についても同様のことを行っている（資料－33参照）。具体的には、都市公園・緑地では、赤や緑のところは一部廃止、あるいは全面廃止の予定である。考え方としては、10年以上経過して事業に着手していない区域で、必要性（現状に適合しているか）、代替性（他のところに緑があったらここは要らないのではないか）、実現性（計画実現が困難となるような課題があるのではないか）それから、全体で評価をして、計画を廃止すべきか存続すべきかを検討し、こういう案でパブリックコメントをかけた（資料－34参照）。

同様に土地区画整理事業の見直しも行い、廃止を決めたところがあ

る（資料-35）。財源的な確保もできる上、郊外の開発はもうやめて、エコ・コンパクトなシティを目指している。

## <意見交換>

(学識者)

○自転車については、環境面でのメリットはあるが交通事故の危険もある。どのように位置づけているか。

○京都は交通会社こそ多いが、乗り換えの不便さや料金がデメリットになっている。そのような中、モーダルシフトに向けてどのような工夫をしているか。

(平口副市長)

○自転車優先と公共交通優先と2つの考え方を持って取り組んでいる。

○自転車は車道を走るのが原則だが、自転車道を整備するようにしている。また、民間駐輪場への補助も含めた駐輪場の整備をしている。

○公共交通では、バスについては充実しているが、鉄道については、難しいと感じている部分もある。

(学識者)

○中心部への居住について、どのように考えているか？

(平口副市長)

○都心部のマンションはすぐ完売するが、マンションばかりではにぎわいがなくなってしまうので、できれば商業施設にも入ってもらいたいと考えている。そこで、地区計画で1階はにぎわい施設といったような協定等を結ぶようにしている。

(学識者)

○大阪を基準にすると、京都市内の電車は空いていると感じる。料金的なインセンティブを持たせれば、人が流れるのではないか。

(平口副市長)

○市営地下鉄は東西線が大きな赤字になっており、値上げをしないだけでも精一杯というのが現状である。

# エコ・コンパクトシティと京都市の都市政策



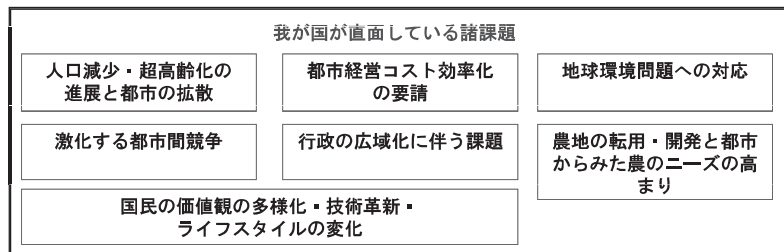
2013/3/23

京都市副市長 平口愛一郎

1

資料-1

## エコ・コンパクトシティとは？(都市政策の基本的課題と方向検討小委員会報告)



■ 将来世代に引き継ぐ、豊かで活力ある持続可能な都市の実現を目指す  
かつては、拡大成長を前提に、新しい施設を効率的に整備すること等を中心とする価値観で将来の都市像を描いてきた。これからは、人口減少等の「縮小」傾向の時代を明確に意識した上で、将来世代に負担を強いることなく、よりよいものを引き継ぐことを優先するという価値観に転換していく必要がある。

■ 多くの都市が目指すべき基本的方向は「エコ・コンパクトシティ」  
拡散型の都市構造ではなく、コンパクトで効率的な集約型都市構造を持つ都市（低炭素型のエコロジカルな都市）への転換

2

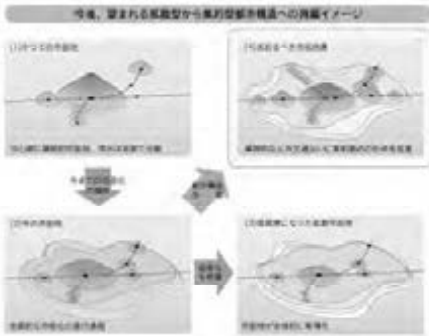


エコ・コンパクトシティとは？(都市政策の基本的課題と方向検討小委員会報告)

■ エコ・コンパクトシティの都市構造のイメージ

典型的なエコ・コンパクトシティの構造としては、都市内の中心市街地、主要な交通結節点周辺等から、都市機能の集積を促進する拠点(集約拠点)を地域特性を踏まえて選択して位置付け、複数の集約拠点と都市内のその他の地域とを公共交通を基本に有機的に連携させる拠点ネットワーク型の「集約型都市構造」を想定している。

各拠点は、都市全体として必要な日常生活を支える都市機能(行政、教育、医療福祉、商業等)や高度な都市機能(高度な教育・医療福祉・業務・産業、非日常的な文化・芸術・商業等)を分担して提供していくことになる。



- 高度な都市機能を分担するなど、交流の核となる拠点的市街地(集約拠点)においては、公共交通でのアクセシビリティを確保する。
- 日常生活を支える拠点的市街地(集約拠点)においては、日常生活に必要な諸機能をほどよくまとめる方向で土地利用の誘導を図るとともに、「歩いて暮らせるまちづくり」を基本とする。

【3つのポイント】  
公共交通

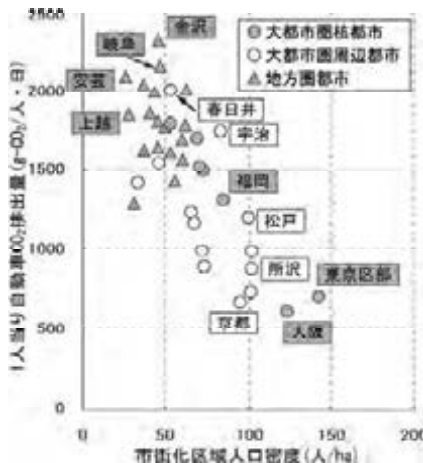
都市施設(基盤)      土地利用

3

エコ・コンパクトシティとは？(都市政策の基本的課題と方向検討小委員会報告)

■ 都市構造とCO2排出量の関係 ～都市の集約性との関係～

人口密度が高くなると交通部門のCO2排出量が小さくなる傾向にある。



4

京都市の現状 (1)

■ 京都市の市街地特性

- 三方を山々に囲まれるという地理的条件
- 個性豊かな地域が連担し、ネットワークするまとまりのある市街地
- 整備が進みつつある都市基盤

■ 京都市北部を望む



■ 生活圏のイメージ別

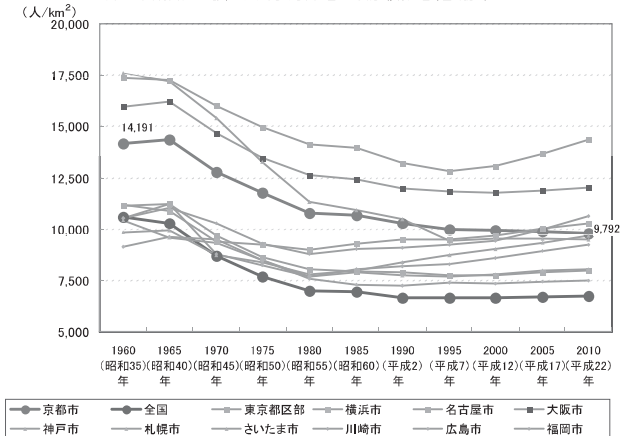


京都市の現状 (2)

■ 京都市の現状

○DIDDの人口密度が高く、駅から半径500m圏内に、全人口の約半数が居住している

■ 人口100万人以上の都市におけるDIDD人口密度の変化 (資料: 各年国勢調査)

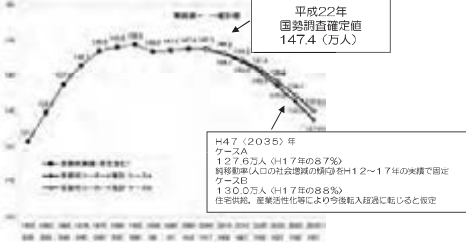


京都市の現状 (3)

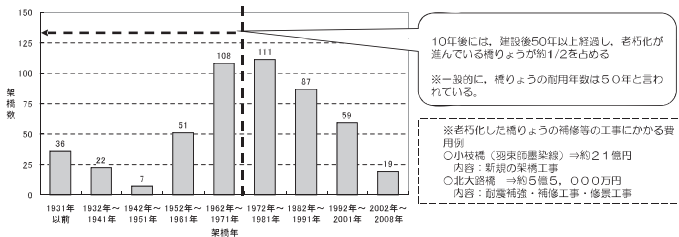
■ 京都市の現状

- 人口が減少し高齢化が進展
- 財政的制約からの新規投資の抑制

■ 京都市の人口の推移 (実数及び推計)  
(資料: 京都市(平成23年3月)コーホート推計による京都市独自推計)



■ 建設年次別橋りょう(橋長15m以上の車道橋及び人歩橋)の状況 (資料: 京都市)

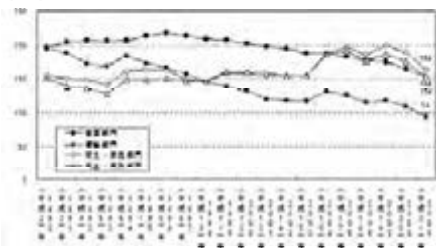


京都市の現状 (4)

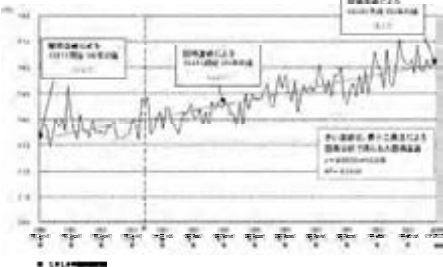
■ 京都市の現状

- 低炭素型の都市の形成が急務
- 地球温暖化やヒートアイランド現象の影響が見られる

(万トン) ■ 京都市における二酸化炭素の部門別排出量 (資料: 京都市)



■ 京都の年平均気温の推移 (資料: 京都地方気象台)



■ 堀川通りの紅葉



京都市の現状 (5)

■ 京都市の現状

○鉄道網などの公共交通が充実している。



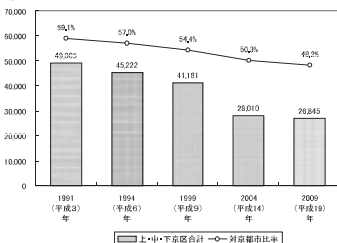
9

京都市の現状 (6)

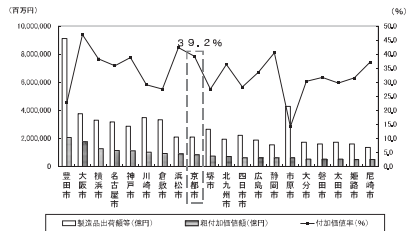
■ 京都市の現状

- 都心部のにぎわいの低下が懸念
- 伝統産業から先端技術産業、  
中小企業から世界的な大企業が  
集積している
- 年間約5,000万人が訪れる「観光  
都市」である

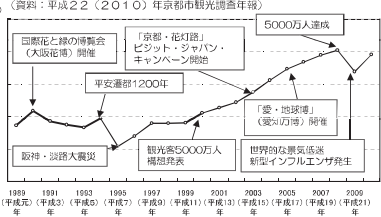
■ 上・中・下京区の年階高業販売額と対京都市比率の推移 (資料：各年冠業販売統計)



■ 付加価値額上位20市の付加価値額 (額付加価値額)・出荷額・付加価値率 (平成21 (2009)年) (資料：平成21年工業統計表より作成)



■ 入浴観光客数の推移 (資料：平成22 (2010)年京都市観光調査年報)



10

## 京都市におけるエコ・コンパクトシティの位置付け（1）

## ■ はばだけ未来へ！京プラン（京都市基本計画）（平成23年2月策定）

● 地域ごとに魅力があり、持続的な都市活動を支えるエコ・コンパクトな都市※をつくる  
人口減少や少子高齢化、低炭素社会実現への対応などの社会動向を見通し、都市を効率的に経営する視点をもちながら、「保全・再生・創造」の都市づくりを基調として、地域ごとの特性を生かすための多彩で個性的、かつ秩序ある土地利用の展開や、地球環境への負荷の少ない集約的な都市機能の配置を図ることにより、さまざまな都市活動を持続的に展開することのできる都市を実現する。

## ■ 京プラン実施計画（京都市基本計画）（平成24年3月策定）

● 既存の公共交通を生かすコンパクトで活力あふれる都市づくり  
公共交通拠点周辺への都市機能の集積に向けた土地利用の誘導

## ■ 京都市地球温暖化対策計画（平成23年3月策定）

● 地球環境への負荷の小さい集約的な都市構造の構築

本市における様々な施策を活用し、低炭素の観点を、今後の本市の都市計画の方針となる次期都市計画マスタープランにも位置付け、交通拠点の周辺に、集客施設を集約させるとともに、それぞれの地域が公共交通等によりネットワークされた便利で暮らしやすい生活圏づくりを図ります。

※エコ・コンパクトな都市：地球環境への負荷が小さい、まとまりのある土地利用を図ることにより実現される、にぎわいのある、暮らしやすい都市のこと。

11

## 京都市におけるエコ・コンパクトシティの位置付け（2）

## ■ 京都市都市計画マスタープラン（平成24年2月策定）

● 京都市における将来の都市構造 ～エコ・コンパクトな都市構造～

これまでの保全・再生・創造の土地利用を基本としながら、交通拠点の周辺に都市機能を集積させるとともに、地域コミュニティを基本とした生活圏の維持・構築を図ることで、それぞれの地域が公共交通等によりネットワークされた、暮らしやすく、地球環境への負荷が少ないエコ・コンパクトな都市構造を目指す。

相互につながる個性的な地域の形成

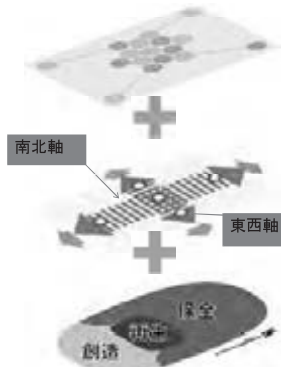
- 個性的な地域の形成
- 地域をつなぐネットワークの強化

都市活力の向上と低炭素社会を実現する都市構造の形成

- 交通拠点を中心とした都市拠点の強化
- 地下鉄をはじめとする鉄道やバスなどの公共交通をはじめとした都市軸の活用

京都市の特性を踏まえた土地利用の展開

- 保全・再生・創造の土地利用
- 山間部から市街地内部にかけての段階的な空間形成



12

## 京都市におけるエコ・コンパクトシティ

■ 京都市におけるエコ・コンパクトシティ（エコ・コンパクトな都市）とは地球環境への負荷が小さい、まとまりのある土地利用を図ることにより実現される、にぎわいのある、暮らしやすい都市のこと。

- 「地球環境への負荷が小さい、まとまりのある土地利用」とは
- クルマを重視したまちと暮らしを、「歩く」ことを中心としたまちと暮らしに力強く転換
  - 市街地の規模は拡大しないことを基本
  - 交通拠点（鉄道駅）を中心とした地域の商業機能をはじめとする都市拠点での都市機能の強化を図るとともに、日常生活を支える生活圏の維持・構築を図る

にぎわいのある、暮らしやすい都市を目指すために、多様な主体で共汗し、京都市の特性を徹底的に活用するとともに、柔軟な対応による都市計画の見直しと活用を行っていく。

（エコ・コンパクトな都市構造とすることによる効果のイメージ）

公共交通利用率の向上

地球温暖化対策

新規の都市基盤への過度な投資の抑制

暮らしやすい生活圏の形成

13

## エコ・コンパクトな都市構造の実現に向けて

### ■ 「歩くまち・京都」総合交通戦略

「既存公共交通」の取組、「まちづくり」の取組、「ライフスタイル」の取組を3つの柱として、クルマを重視したまちと暮らしから「歩く」ことを中心としたまちと暮らしに転換し、人と公共交通優先の「歩くまち・京都」を実現します。

### ■ 駐車場施策

自動車利用の抑制を図るとともに、公共交通の拠点周辺において駐車場からの土地利用転換により都市機能の集積を図るため、来店される方への運賃補助など、公共交通利用促進策を実施する鉄道駅周辺の特定用途※の建物に対して「付置義務駐車台数の引き下げ」を実施しています。

※特定用途：自動車の駐車需要を生じる程度の大ざい用途で、駐車場法施行令に定められたもの

### ■ 戦略的な都市機能の配置・誘導を目指した土地利用の見直し

便利で暮らしやすく、地球環境への負荷が少ないエコ・コンパクトな都市構造を目指すため、効果が見込まれる公共交通の拠点周辺における用途地域等の見直し※を行い、都市機能の集積や充実を図ります。

※公共交通の拠点周辺における用途地域等の見直し：公共交通の拠点の特性に合わせた商業・業務機能や観光・賑わい機能等の都市機能の強化

14

## 「歩くまち・京都」の推進(1)

- 都心部では交通渋滞が慢性化
- 観光シーズンを中心に、嵐山地区や東山地区では激しい交通渋滞が発生

- **クルマ依存型**  
(かつてのアメリカ型)
  - 自動車の利用を前提とした都市形成
  - マイカーが生活の必需品



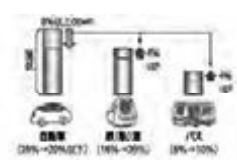
- 京都** 人と公共交通優先型  
(ヨーロッパ型まちづくり)
- マイカー抑制と公共交通優先により、多くの人々がまちに集まり、賑わいを生み出す持続可能な都市として発展

「人が主役の魅力あるまちづくり」を強力に推進するため、「歩くまち・京都」総合交通戦略、「歩くまち・京都」憲章を制定



## 「歩くまち・京都」の推進(2)

### ＜主な実施プロジェクト＞



○自動車の分担率を現状の28.3%から20%以下にまで下げ、脱「クルマ中心」社会を目指す。  
 ○平成24年12月 平成22年のパーソントリップ調査の結果発表  
 平成12年 28.3% → 平成22年 24.3%

## 四条通の歩道拡幅と公共交通優先化

### 四条通の特徴



公共交通が集中(3路線の鉄道と38系統のバスが運行)



10の商店街振興組合等が立地する市内最大の商業、業務地

「道路」は、クルマだけのものではなく、人と公共交通のためという視点に立ち、市内最大の繁華街である四条通で公共交通優先化と歩行空間の創出を図る。

4車線の四条通(烏丸通～川端通間)を2車線化し歩道を拡幅

平成24年1月20日 都市計画決定

17

## 「歩いて楽しいまちなかゾーン」の整備

歴史的都心地区(四条通, 河原町通, 御池通, 烏丸通に囲まれた1.1kmのエリア)の細街路は、商業地域・小学校・住宅等が立地し、職住が共存する空間であり、地域外から多くの来訪者が訪れる地域でもある。

道路が狭く歩道整備が困難なこの地域を「歩いて楽しいまちなかゾーン」として位置づけ、区画線の引き直しやカラー区画線による車線幅員の狭小化や自転車通行箇所の明示等を行うことにより、歩いて楽しい歩行空間を創出

平成24年3月に行った実験の様子(六角通烏丸東入ル)



### 【実験結果】

- ・自動車走行速度が1割程度低下
- ・自動車、自転車、歩行者の通行位置の改善

18



## 京都市における駅等のバリアフリー化について

京都市では、平成14年度に「京都市交通バリアフリー全体構想」を策定。平成22年度までに、14の重点整備地区内にある1日平均利用者数5千人以上の25駅のバリアフリー化が完了。

平成23年度に「「歩くまち・京都」交通バリアフリー全体構想」を策定。平成32年度までに10の重点整備地区内にある11駅の整備を完了予定。

これにより1日平均利用者数3千人以上の86駅すべてのバリアフリー化が完了する。



近鉄向島駅 エレベーターの設置



19

## 京都市における駅等のバリアフリー化について

### バリアフリー化完了済の駅

#### ■ 「京都市交通バリアフリー全体構想」で選定した「重点整備地区」内のバリアフリー化完了済の駅

JR西日本	京阪	阪急	京福	近鉄	地下鉄	その他	「基本構想」策定時期
山科駅 京都駅 稲荷駅 嵯峨嵐山駅 東福寺駅 新幹線京都駅(JR東海)	山科駅 伏見稲荷駅 五条駅 藤森駅 七条駅 東福寺駅 伏見桃山駅	桂駅 烏丸駅 河原町駅	嵯峨駅前駅	京都駅 向島駅 伏見駅 桃山御陵前駅	山科駅 四条駅 京都駅	嵯峨野観光鉄道トロッコ嵯峨駅	平成14年度～平成20年度

20

## 京都市における駅等のバリアフリー化について

### 「重点整備地区」の選定

#### ■ 「「歩くまち・京都」交通バリアフリー全体構想」で選定した「重点整備地区」内の駅

	JR西日本	京阪	阪急	京福	「基本構想」策定時期
グループA	太秦駅 JR藤森駅 桃山駅	深草駅	大宮駅 上桂駅 嵐山駅 松尾駅		平成24年度 ～ 平成30年度
グループB	西大路駅		西院駅	西院駅	

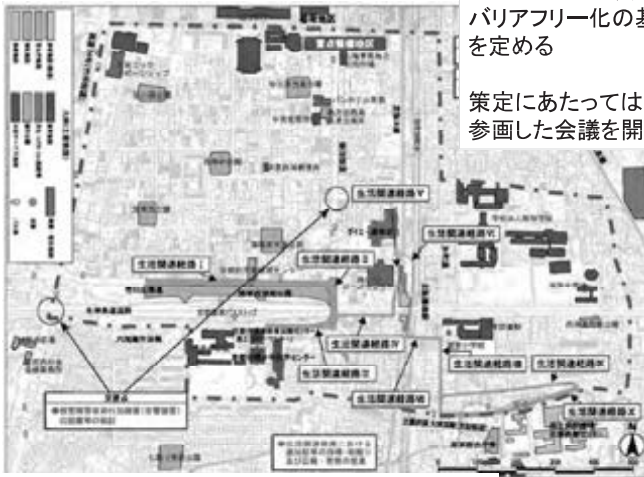
グループA 公共交通事業者から事業化の意向が示され、バリアフリー化整備を図るための条件等が整っている地区

グループB 公共交通事業者から事業化に向けての意向が得られているものの、バリアフリー化整備に向けて、調査や関係機関との調整等に多くの時間を要する地区

21

## 京都市における駅等のバリアフリー化について

### 「移動等円滑化基本構想」の策定



駅を中心として、周辺道路等のバリアフリー化の基本的な構想を定める

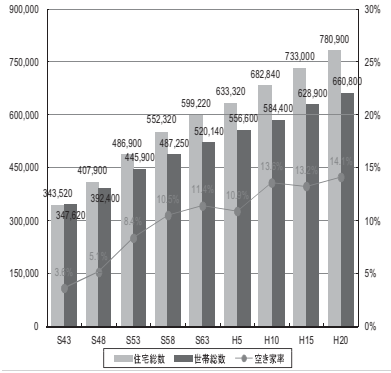
策定にあたっては、地域住民も参加した会議を開催

(参考)京阪藤森地区バリアフリー移動等円滑化基本構想

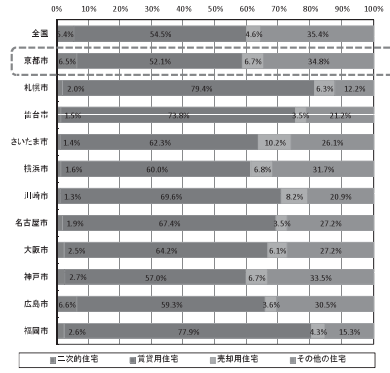
22

### 空き家対策の推進① 京都市の空き家の状況1

- 京都市の空き家率は14.1%。全国平均13.1%を上回る。
- 京都市の特徴として、他都市に比べ、賃貸や売却の予定がなく活用意向のない「その他」の空き家の割合が多い。



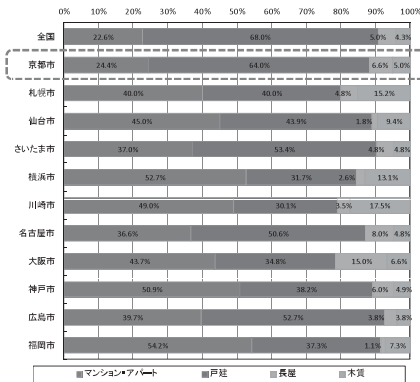
【京都市の住宅総数・世帯総数・空き家率の推移】  
(資料：各年住宅・土地統計調査)



【主な政令指定都市と比較した空き家の分類】  
(資料：平成20年度住宅・土地統計調査)

### 空き家対策の推進② 京都市の空き家の状況2

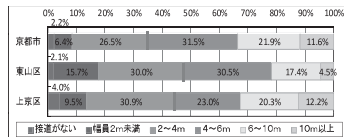
- 「その他」の空き家のうち、戸建住宅が占める割合が全国で最も多い。
- 市内に約48,000軒ある京町家のうち、約5,000軒が空き家である。
- 細街路(路地)が多いところでは、再建築が困難等の理由から、空き家も多い。



【京都市の「その他」の空き家の建て方別】  
(資料：平成20年度住宅・土地統計調査)



【京町家を空き家にする理由(アンケート結果)】  
(資料：H20・21年度京町家まちづくり調査)



【京都市における再建状況別みた空き家の割合】  
(資料：平成20年度住宅・土地統計調査)

### 空き家対策の推進③ 現在の取組

#### 地域連携型空き家流通促進事業

地域の自治組織等が、空き家の活用・流通促進のため、不動産事業者等の専門家と連携し、地域のまちづくり活動として行う取組を京都市が支援。現在、6地区で実施中。

##### 【取組内容】

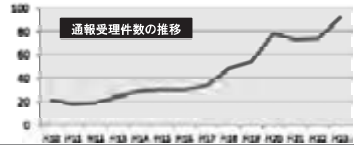
- ・空き家の掘り起こし
- ・地域ニーズを踏まえた活用方法の提案
- ・所有者と入居希望者のマッチング 等



事業を活用して空き家に入居した学生。地域住民との交流も積極的に行っている。

#### 危険建築物対策

放置され危険な状態となった空き家が近年、増加。これらについては、危険建築物として、建築基準法に基づく除却命令を行うなど、厳格に対応



#### 密集市街地・細街路対策

再建築等が困難である密集市街地や細街路において、防災性を高めながら住宅更新等を誘導する施策を盛り込んだ「歴史都市京都の密集市街地対策等の取組方針」及び「京都市細街路対策指針」を平成24年7月に策定。現在、これら■方針等に基づき、施策を展開中



現行制度下では、再建築不可の細街路

### 空き家対策の推進④ 今後の取組～京都にふさわしい総合的な空き家対策に向けて

#### 京都市空き家対策検討委員会

- ・「京都にふさわしい総合的な空き家対策のあり方」を検討するため、平成24年度に設置
- ・学識経験者、不動産事業者、地域代表、市民公募委員等により構成

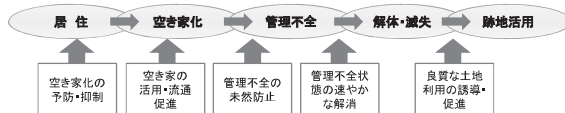
#### 検討の方向性

##### 京都の活力の維持・向上

人口減少が進行し、空き家が今後も増加すると想定されるなか、放置され管理不全となった空き家対策だけでなく、空き家の発生を抑制する、地域資源として空き家を活用するなど、**都市や地域の活力の維持・向上**を目指して、総合的な対策を検討

##### 段階に応じた対策

空き家を巡る要因・課題は、管理不全の段階だけでなく、居住中の段階から除却後の跡地活用の段階にまでわたる。このため、**全体をひとつの流れと捉え、それぞれの段階に応じて効果的な対策を検討**

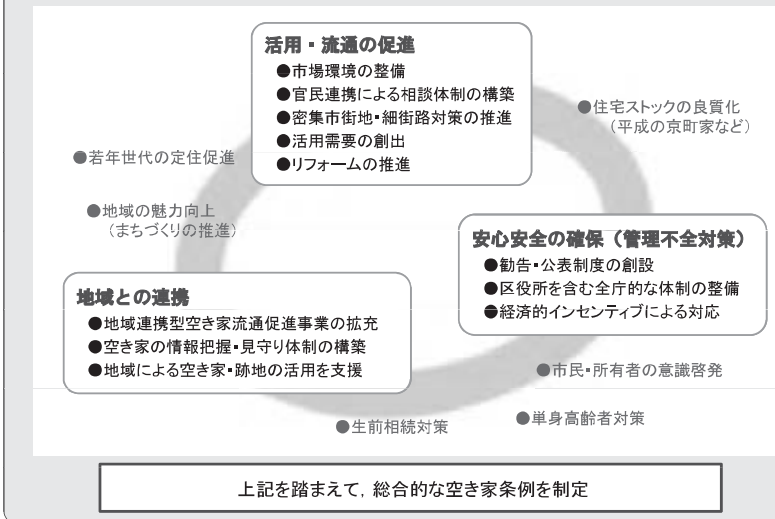


##### 地域・事業者・行政の連携

空き家所有者だけでなく、**地域・事業者・行政の連携のもと、対策を推進**

空き家対策の推進⑤ 今後の取組～京都にふさわしい総合的な空き家対策に向けて

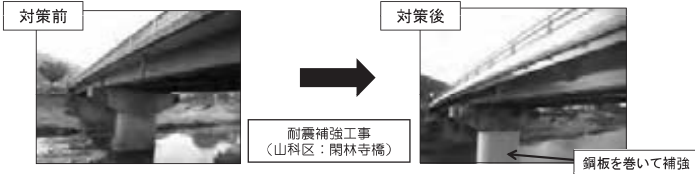
対策の全体像



いのちを守る 橋りょう健全化プログラム

現状と課題(耐震化)

●阪神・淡路大震災を契機に、平成7年度から、緊急輸送道路上の15m以上の橋りょう及び跨線・跨道橋を「都市防災上重要な橋りょう」と位置づけ、耐震補強を推進



●「都市防災上重要な橋りょう」92橋のうち、40橋の耐震補強が完了  
(平成23年度末時点)

●東日本大震災(平成23年3月)の被災状況を目の当たりにして、災害時の避難ルートや緊急車両等の通行確保に向け、残る52橋の耐震補強をスピードアップすることが喫緊の課題

## 「いのちを守る 橋りょう健全化プログラム」の概要

**耐震補強**  
(近年発生した大きな地震に耐え得る強度に高める)

**老朽化修繕**  
(古くなった橋りょうを修繕)

- ・耐震補強と老朽化修繕を個々に進めるのではなく、
- ・限られた時間内に最大限の財源を確保し、
- ・両者を並行して効率的、効果的に推進

平成23年12月

「いのちを守る 橋りょう健全化プログラム」を策定  
(平成24年度から平成28年度までの第1期プログラム)

(特徴)

### ①「重要路線」の設定による優先順位の明確化

- 緊急輸送道路の中でも、特に重要であると判断する路線を「重要路線」と位置づけ
- 重要路線上の橋りょうの対策工事を最優先で進め、災害時における救助、支援活動のための骨格となる道路ネットワークの確保を早期に実現する。

### ②最優先に取り組むべき橋りょうについて5年以内に対策を完了

【耐震補強】

- 「重要路線」上の橋りょう(15m以上)15橋のうち14橋の耐震補強を完了させる。
- 新幹線または緊急輸送道路をまたぐ橋りょう3橋の耐震補強を完了させる。

【老朽化修繕】

- 特に老朽化修繕を急ぐ必要がある橋りょう37橋のうち、34橋について老朽化修繕を完了させる。  
**5年以内に合計51橋の対策完了**

29

## 橋りょう対策をはじめとする防災・減災対策の財源確保

- 橋りょうの耐震補強、老朽化修繕のスピードアップが課題
- 「いのちを守る 橋りょう健全化プログラム」を策定
- プログラムの着実な実施には、最初の5年間で約150億円の費用が必要
- また、道路の落石、斜面崩壊等を未然に防ぐ災害防除対策など、防災・減災対策の重点化にも多額の事業費が必要

### (財源確保)

- ・ 現下の厳しい財政状況の中、
- 国に対し財源の確保を強く求める
- 新規及び事業中の道路整備事業について、**事業進捗の見送り、平準化**などの**事業スケジュールの抜本的見直し**

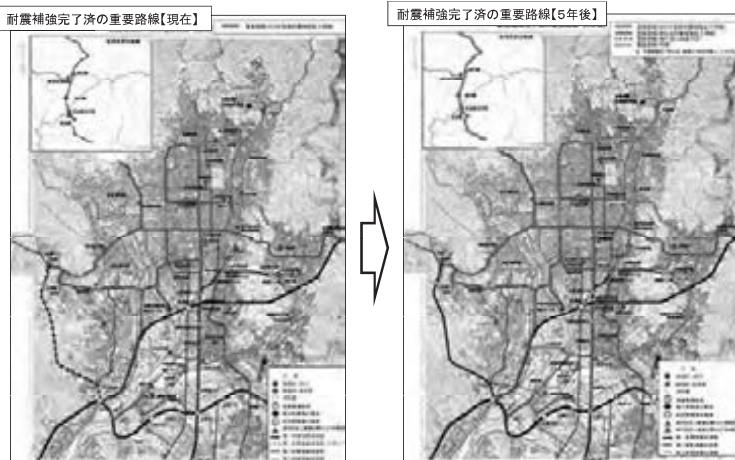
【道路整備事業の見直しの基本的な考え方】

- ①**重点的に事業進捗を推進する路線・工区**
  - ・ 完成が間近で事業効果の早期発現が可能な路線・工区
  - ・ 他の大規模事業又は主要プロジェクトに密接に関連する路線・工区
  - ・ 大規模構造物工事を実施中の路線・工区
- ②**事業進捗を可能な限り平準化する路線・工区**
  - ・ 用地買収、工事等の事業を可能な限り平準化(後年度に先送り)
- ③**事業進捗を原則、今後4年間見送る路線・工区**

- 橋りょう対策をはじめとする**防災・減災対策を重点的かつスピード感を持って実施**

30

## 「いのちを守る 橋りょう健全化プログラム」の概要



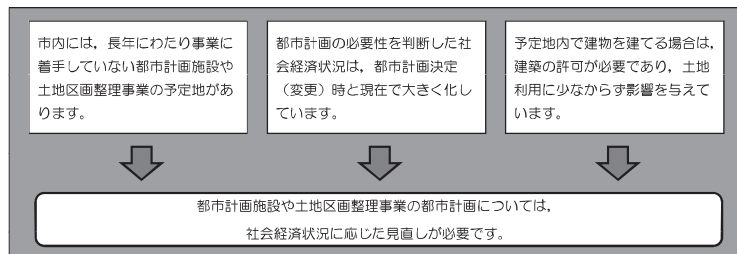
- 「重要路線」上の橋りょう（15m以上）14橋の対策を完了
- 災害時の骨格となる道路ネットワークを確保

31

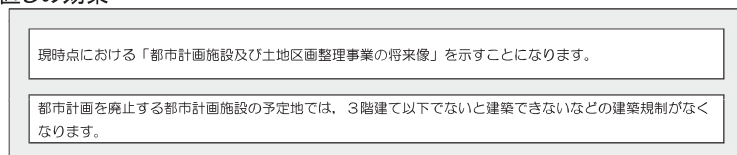
## 都市計画施設等の見直し

### 見直しの背景と必要性

京都市では、都市計画に定めているにもかかわらず、長年にわたり事業に着手していないものが多い道路及び公園・緑地、土地区画整理事業について、柔軟な対応による見直しを進めることとしており、平成24年2月に改訂した「京都市都市計画マスタープラン」にもこれらの見直しを位置付けています。



### 見直しの効果



32

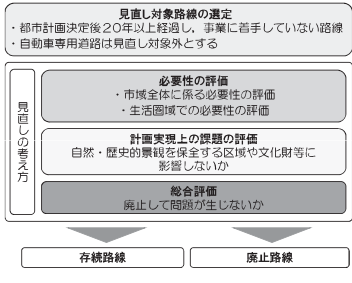
# 都市計画施設等の見直し

## 都市計画道路網の見直し

京都市では、平成14年及び平成23年に都市計画道路網の見直しを行っており、平成14年の見直しでは10路線、約6km、平成23年の見直しでは43路線、約55km（未着手延長の3分の1）を廃止しました。

見直しの概要（平成23年）

見直し対象路線：90路線、約126km  
 廃止路線：43路線、約55km



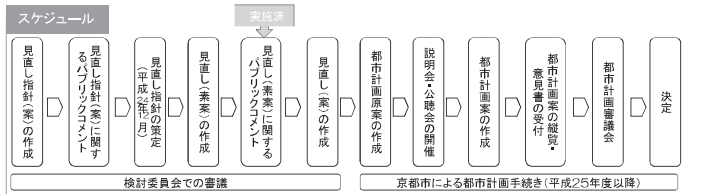
都市計画道路網の見直し結果（平成23年）



# 都市計画施設等の見直し

## 都市計画公園・緑地及び土地区画整理事業の見直し

平成24年5月に「京都市都市計画施設等見直し検討委員会」（以下「検討委員会」という。）を設置し、長年にわたり事業に着手していない都市計画公園・緑地及び土地区画整理事業の見直しを進めています。平成24年12月に見直しの考え方や手順等である「見直し指針」を策定し、この見直し指針に基づき作成した存続又は廃止の案案について、平成25年2月からパブリックコメントを実施しました。平成25年度から、京都市において都市計画手続きを進める予定です。



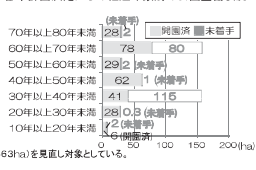
### 都市計画公園の整備状況

都市計画公園の整備状況



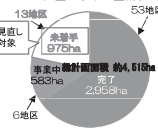
※別途、未着手の都市計画緑地(A=463ha)を見直し対象としている。  
 ※都市計画決定を行ったものに限る。

都市計画決定からの経過年数別の公園整備状況



### 土地区画整理事業の整備状況

土地区画整理事業の整備状況



※地区数には、それぞれ一部完了、一部事業中、一部未着手のものを含む。  
 ※都市計画決定を行ったものに限る。

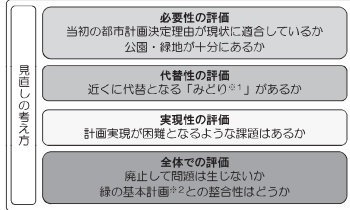


# 都市計画施設等の見直し

## 都市計画公園・緑地の見直し

都市計画公園・緑地の見直し指針(抜粋、平成24年12月策定)

**見直し対象区域の選定**  
都市計画決定後10年以上経過し、事業に着手していない区域  
(京都市が事業を行う区域)



- ※1 「みどり」：今回の見直しでは、公園・緑地をはじめとして、社寺、河川、地域制緑地、学校等、緑被地と一体となったものとして取り扱います。
- ※2 緑の基本計画：市町村が、緑地の保全や緑化の推進に関して、その将来像、目標、施策などを定める基本計画。京都市では現行の「京都市緑の基本計画」を平成22年2月に策定しています。その中で、平成37年までの公園整備の目標値として、市民一人当たりの公園面積10㎡を掲げています（平成22年度末時点において京都市では4.7㎡）。

都市計画公園・緑地の見直し素案(平成25年2月)

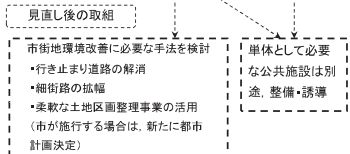
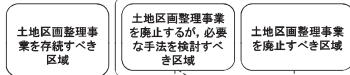
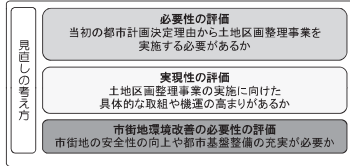


# 都市計画施設等の見直し

## 土地区画整理事業の見直し

土地区画整理事業の見直し指針(抜粋、平成24年12月策定)

**見直し対象区域の選定**  
都市計画決定後10年以上経過し、事業に着手していない区域



土地区画整理事業の見直し素案(平成25年2月)





## 講演 ③

### 「貧困・低所得者対策の動向」

岡部 卓（首都大学東京都市教養学部教授）



### 講演③「貧困・低所得者対策の動向」

岡部 卓（首都大学東京都市教養学部教授）



#### 1. 現代の貧困をどうみるのか

今日は、大きくは3点をお話したい。1つは、貧困はなぜ社会問題化されたのかである。この点に関して、貧困が問題化された時期は、終戦直後の日本が占領期に置かれていた時期から高度経済成長前までである。それ以降これだけ取り上げられてきたのは90年代から今日に至ってである。生活保護の保護率というのは千分比であらわすことが多いが、戦後最低と言われたのが1995年である。1995年は、阪神淡路大震災とサリン事件が起きたときで、生活保護の保護率が戦後最低を記録した年で、全国平均7%であった。これはバブルが崩壊して5年近くたったのことである。それ以降は保護率がずっと上昇している。そ

ういう時代状況にある。

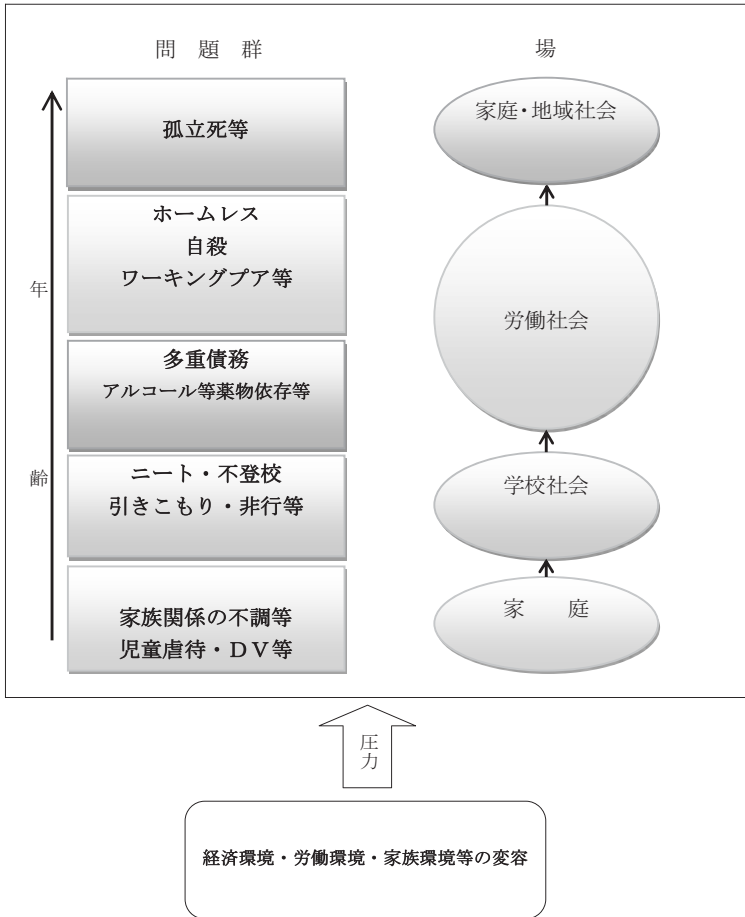
なぜ上がり続けているのかについては、これまで家族や企業を前提に社会保障が組み立てられてきたが、それが明白に機能しなくなったのが1995年以降とも解釈できる。これはある意味では、今日言われている家族・親族や地域での支え合い、あるいは国家の中でカバーすることが、現在の制度体系の中でどこまで対応可能かという問題につながってくる。

このことについて一つ思い出すのは、1995年以降、都市問題としてとらえられ非常に注目されたホームレス問題である。超党派の人たちが議員立法でホームレスの自立支援法が制定された。2000年代には、労働市場の規制緩和が進み、非正規雇用者の雇用と生活に関わる問題が世上をにぎわすことになる。それが最も極端に表れたのが、リーマンショック以降である。

それから、2つ目の現代の貧困をどうとらえるかである。一般に貧困の概念は、個人あるいは家族が社会生活を維持するために必要な生活資源が不足した状態を指す。その貧困のとらえ方も随分変わってきている。貧困が可視化されてくるというのは、生存レベルでとらえる絶対的な貧困と言われているものから社会的標準的生活レベルでとらえる相対的貧困まで幅広く相対的貧困が量的に拡大したことを意味する。

社会的排除は、関係性の軸で見えていくものであり、貧困とは親和性が高い。また、社会的排除と同様に、財だけでは解決できない問題がある。財と機能を組み合わせでケイパビリティ（潜在能力）獲得の失敗としてアマルティア・センの主張するように広く貧困をとらえる考え方も登場してきている。

図表3-1 貧困・低所得問題と社会的排除の態様



(岡部卓作成)

それから先程保護率の話をしたが、保護率は生活保護受給者数を表している。われわれは、貧困問題をとらえるときは、制度対象としての受給者数だけではなく、統計的なデータを使いながら、もう少し幅

広く貧困問題を把握するようになってきている。これが貧困問題がより社会問題として認識される一つの背景になっている。それゆえ、われわれは、今後貧困問題をどう考えるかについては、貧困はなぜこれまで社会問題化されてこなかったのか、もう一つはなぜ今日貧困の問題がこれだけ取り上げられるようになってきたのかを、貧困概念や、統計データのとり方等から考えていく必要がある。

## 2. 貧困・低所得者対策の現在

### (1) 生活保護増加の背景

2点目の話は、社会保障が機能しているかという問題である。この点、私は、防貧と救貧のパラドックスという言い方をしている。本来、社会保障は、貧困を予防するための制度として、社会保険制度あるいは一般対策（福祉、公衆衛生、医療等）が用意され、それが十分機能していれば生活保護をはじめとする貧困者が減少する仕組みになっている。しかし、生活保護の受給者が増加し、あるいは、生活保護に至らないまでも、貧困層が顕在化してくるとするのは、社会保障が十分機能していないことでもある。

日本の社会保障制度の沿革を概観すれば、一般対策としての社会保険・一般対策として整備してきた歴史があり、もう一方で、終戦直後から生活保護制度は整備してきた歴史がある。では、その中間にあたる低所得者対策は整備されてきたのかどうか。これを少し時代をさかのぼり、社会保障制度の仕組みを考えれば、1950年に社会保障制度審議会勧告（50年勧告）で、日本の社会保障制度の理念・考え方と体系を提言している。1962年（62年勧告）では、国民皆年金・皆保険制度確立後、これからの社会保障制度の体系はどうすべきかを提言し、今後整備するのは低所得対策であると指摘している。しかしながら、1962年に提言した低所得対策の拡充・充実化は、1960年以降、高度経済成



長が進行している時期でもあり、低所得者対策に手をつけられてこなかった。

1995年の社会保障制度審議会勧告（95年勧告）では、措置から契約への方向で、サービスの量的拡大を図ることを提言している。低所得者対策あるいは貧困対策はほぼ解消している、これから高齢化対策に向かうべきとの論調で記述が行なわれている。

先ほど保護率最低を記録した、1995年に勧告が出されたと述べた。しかし、日本経済の停滞や雇用環境が変容し、労働者の雇用や生活が非常に不安定化している時代に突入しているにもかかわらず、高齢者対策を優先した結果、低所得者対策は十分整備されないままに、2000年代に突入してリーマンショック以降それが更に顕在化していったといえる。一般対策と貧困対策は整備されているが、中間にあたる低所得者対策と呼べるものがなかったのである。

現在、保護率が非常に高くなり、全体的に上昇しているが、これは、失業と貧困対策にすき間があることから、生活保護受給に至っているのである。その中で生活保護が問題となるのは2つである。1点目は、稼働年齢層。これは、労働市場の中にどれだけ稼働年齢層を吸収するような方策を行えるかにかかっている。これは経済あるいは雇用の回復が図れば、ある程度、解消される。

2点目は、生活保護の受給者は今後も増え続けると考える。現行制度の仕組みだと、300万人台、400万人台に生活保護者が増加してもおかしくない。なぜならば、生活保護受給者で最も多いのは生活困窮高齢者層だからである。生活困窮高齢者とは、無年金者と低年金者の人たちであり、この人たちがこれから増加する。

老齢基礎年金を受けている人は、給付水準が生活保護基準よりも下回っている。それゆえ、ストックがない限りは生活保護受給に至る。フルで40年間保険料を払っても（受給資格を得られるのは25年間）で

受けたとしても生活保護基準以下である。生活保護対策のもう一つは年金や高齢者の所得保障をどう考えるか、あるいは、高齢者雇用をどう考えるかという問題につながる。

それから、生活保護の中で最も看護できない事項としては、医療費問題である。生活保護の半分は医療扶助である。このことは、国民・住民一般の医療保険、高齢者医療等の問題をどうするかにつながる問題でもある。

## (2) 「生活支援戦略」(新たな支援体系)をどう読み解くか

では、今日の貧困対策の動向はどうなっているのか。民主党政権のときに策定された「生活支援戦略」は、その後自民党の政権で、「生活困窮者の生活支援」に名称が変更され提出されている。それは1月に報告書が出されており、今後は基本的にこれが基軸となり、貧困・低所得者対策が展開されることになる。

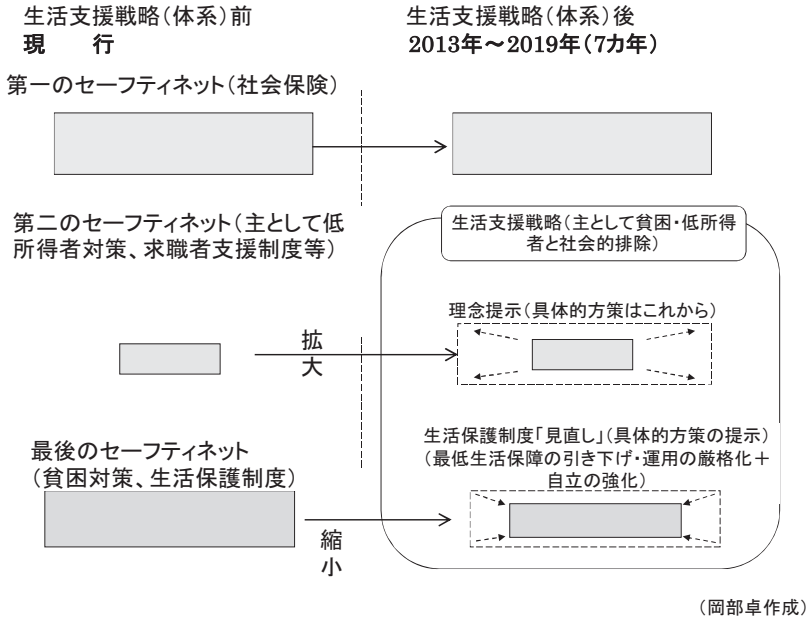
「社会保障・税一体改革大綱」の中で、「生活支援戦略」の策定が規定され、2つのことを実施することが明記されている。それは、第1に、生活困窮者対策の充実強化である。ここで言う「生活困窮者」とは、規定していないが、基本的には低所得者を指し、その低所得者の対策を充実強化を図る。第2には、生活保護制度の見直しである。

前者の低所得者対策は第二のセーフティネットという言い方をしているが、このセーフティネットを拡充するとしている。生活保護に入らないための予防的な措置である。

図3-2をご覧ください。生活支援戦略(体系)施行による変化を表している。支援戦略前と後とあるが、第一のセーフティネットは基本的に変わらない。一方、第二のセーフティネットの枠を広げ、最後のセーフティネットの貧困対策である生活保護を縮減しようということを表している。生活保護については、図表3-3をご覧ください

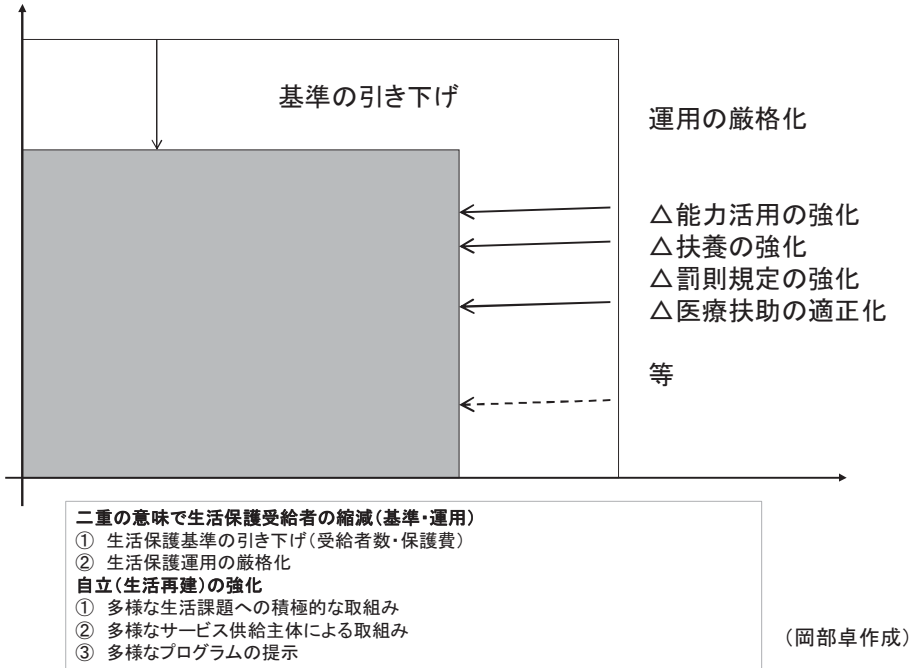
い。

図表 3-2 生活支援戦略（体系）施行による変化



※民主党政権下の「生活支援戦略」を便宜的に使用。自民政権下では、「生活困窮者の生活支援」である。

図表3-3 生活保護制度の見直し



自民党政権は生活保護の1割カットを提言している。これは生活保護基準の引下げと運用の厳格化という両面から生活保護の圧縮を意図している。そのためにはその前の生活困窮者対策の充実を図るのが政策の方向性であり、生活保護制度の前の低所得者対策のように充実強化を図るのが今後の課題である。生活困窮者支援対策は、理念・方策の提示であり、具体的方策は今後整備し拡充するということで、現時点では、あまり制度設計の輪郭・内容が描かれていない。

「生活困窮者の生活支援」について具体的にどのような制度的内容(目的・対象・資格要件・制度の仕組み)・方法で実施するのか。ど

こが（組織体制）、誰が（人的体制）、どのような業務内容（業務体制）を、どのような権限（法的根拠）で、どのような財源（財政体制）で、どのようなモノ・サービス（資源）を提供するのか、既存の相談機関、サービス供給組織等とどのように整合性を持たせるか、具体的方策と体制の推移を見ていかねばならない。

もう一つは、「生活保護制度の見直し」ということで、二重の意味で抑制を意図している。それは、基準の引下げ（「生活困窮者の生活支援」では言及していない）と、制度の運用の厳格化である。医療扶助の抑制（主にジェネリック等の推進や、セカンドオピニオン、また医療機関のチェック等）、不正受給と罰則規定の強化、就労・自立支援の強化、扶養の強化、生活・健康の管理強化など、少し政治的な話をする、参議院選挙後にもっと具体的な案が出てくるのではないかと考える。

### (3) 今後の制度のあり方と課題

今後、貧困・低所得者対策をどのように考えたらよいのか。1点目は、基本的には社会保障制度改革の中に生活保護改革が組み込まれているため、どのような改革を行うかである。我が国における社会保障のモデルは、50年勧告、62年勧告、95年勧告である程度は示している。しかし、これだけ経済や社会、人口構造等が変容する中で、もう少し今後の社会保障制度の在り方についての提示が必要である。

2つ目はナショナルミニマムの検討である。これは賃金水準と社会保障の給付水準と生活保護の基準をどう考えるか、もう少し詰めた議論が必要がある。

3点目は、自立支援の検討である。これは、福祉と労働をどう考えるのかに関わってくる。福祉と労働とを連結して考えるワークフェアの中には、ワークファースト的なものと、アクティベーションとがある。

このことと関連して、福祉と労働を分離する、ベーシックインカム  
の考え方がある。

4点目は、自立の問い直しである、公私の援助を受けずに生活することを目指す自立と自己選択と自己決定を目指す自律があり、自立だけでなく自律という観点から人々の暮らしを中心にとらえなおす必要があるだろう。なお、直接的には関連しないが、一般対策と貧困対策の結節点として、ずっと積み残してきた低所得者対策を具体的にどうするのかである。長年にわたり、応急的・臨時的な対策しか実施されなかった。第二のセーフティネットとは、リーマンショック以降の、麻生政権のときに検討され、民主党政権のときに提案されたもので、あまり仕組みは変わっていない。低所得者対策は、恒久的な対策として、もう少しきちっと制度の中にビルトインする必要がある。

5点目は、広い意味で行政がどのような体制をつくるのかの検討である。一時期は「新しい公共」ということで、NPOやソーシャルビジネスの話が出たが、このような政策とそれを支える体制の問題をどう考えるかである。私は、生活保護や貧困、低所得者対策について、全く自分が読んでいない日経新聞にまで、最近、コメントをすることが多くなってきた。また、ここまで貧困対策の問題が広がってきていると感じる。生活保護の問題について、生活支援戦略が出る前に、厚労省の勉強会に招かれた時は、「生活保護の問題はあなたたちが悩む問題ではない」という話をさせて頂いた。こう言うと怒られるかもしれないが、これは、他の政策の「つけ」が全部、生活保護に表れている。そのため、外在的な側面（他の政策の「つけ」）は何も悩む必要はない。しかし、内在的なところで、生活保護制度の中に存在する問題を検討する必要はある。なぜ、稼働年齢層が増加したのかといえば、これは雇用対策、経済対策の問題である。それを受け入れないということが、制度的に何ができるのか。貧困・低所得者の人たちに、どのような就

労支援策を講じるのか。たとえば、一般労働市場の中で稼働層の椅子がないところで、どのような就労形態が考えられるのか。中間的就労（別名「社会的就労」「福祉的就労」といわれている）や、社会参加としての活動も考えられる。

生活保護の問題を、私は「大阪問題」という言い方をしたことがある。関西は非常に保護率が高い。昔、京都府が高かった時代があるが、その前は福岡県だった。このことは地域経済等の問題とリンクしている。

ただ、生活保護の保護率の割合は、先進国のレベルからすると、日本はまだ非常に低いレベルであり、社会保障費の中で生活保護費の占める割合も低い。ゆえに、国内的に考えると非常に高いと考えるかもしれないが、先進国と比較すれば、日本はまだよい状態にあるともいえる。しかし、そのよい状態というのは、本来は生活困窮者が多数いるが、それに「ふた」をしているという「声」もある。その点をどう考えるのかも大きな問題の1つである。

## おわりに

福祉や社会保障は、価値的な側面もあり、どういう社会保障のモデルを提示するかには、その背後にある考え方や価値とも密接につながっている。私個人からすると命の危険にさらされている人や生活再建が立ち行かない人たちが目の前にいたときに、何ができるかを考えることは福祉や社会保障の原点であるので、最後を支えている生活保護制度であり、ある程度手厚くすべきではないかと考える。この制度の存在が、社会保障の最後の根幹となっているので、それが十分でないとする、それに代わる制度を何か用意しなければならないのではないのか。今後、それがなくて貧困・低所得者対策の青写真である「生活困窮者の生活支援」が行なわれると貧困・低所得者が社会の中

で増加することになる。それは政治的・社会的に不安定化を招き、国家（国・自治体）のガバナンスは弱まる。そういう観点からも非常に問題であり、貧困・低所得者対策の充実化を図っていく必要があると考える。



## <意見交換>

(学識者)

○生活保護における国と地方の役割分担をどう考えるか。

(岡部教授)

○所得保障と対人サービスを分離するなら、後者は地方になろうが、日本はセットになっている面があるので、一概にはいえない。

(実務家)

○過剰な医療が行われるのをどう抑制するか。

(岡部教授)

○それは医療制度の問題であり、生活保護が行う仕事ではないと考えている。



講演 ④

「和歌山市の生活保護・生活困窮者対策」

東 宣行（和歌山市財政局長）



#### 講演④「和歌山市の生活保護・生活困窮者対策」

東 宣行（和歌山市財政局長）



#### はじめに

財政局長として初めて予算編成をやらせていただいたが、生活保護制度に非常に興味を持っているという生やさしいものではなく、和歌山市は、平成25年度予算の40億円弱の基金の取崩しをしている。一般会計で1,300～1,400億円ぐらいの規模だが、その中で170～180億円ぐらいを占めている生活保護の予算については、大きな課題の一つとなっている。和歌山市は中核市であり、人口が37万人弱である。大橋建一市長が中核市市長会の会長であり、生活支援戦略や今後の生活保護制度がどうなるかを中核市として注視している。個人的な話で恐縮だが、去年の7月まで2年間、中国に留学した。中国では、事実上の生活

保護制度はあるが、最低限度の生活水準を満たすような給付額ではなく、社会の不安定化・分裂の原因の1つとなっているのを目の当たりにした。それゆえ、生活保護制度がしっかり運用されることは、極めて大事なことだと思っている。和歌山市もいろいろな課題を抱えているが、それにどう取り組んでいるのかお話をしたい。

## 1. 和歌山市における生活保護の状況

まず1点目は、和歌山市における生活保護の概況である。大きく分けて財政面、社会面、及び、中核市の中での位置づけからお話する。生活保護受給者が非常に多く、先ほどの社会保障審議会生活保護部会の報告書で「生活困窮者」と書かれている人（「生活保護予備軍」）も現状として非常に多くなっている。

財政面では、一般会計歳出額に占める割合は毎年伸びており（資料-1参照）、社会面では、受給者が非常に伸びている（資料-2参照）。

中核市の中での位置づけでは、関西が伝統的に高いという話があるが、和歌山市も例外ではなく、22.5%で高い位置づけとなっている。

さらに、生活保護予備軍と表現したが、年収200万円以下の世帯が非常に増えている（資料-3参照）。年収200万円未満の人が半分を超えているという状況である。現在、市民税の非課税要件は、単身の場合、均等割は年収31万5,000円がラインになっており、200万円未満の世帯が非常に多いので、こういったところの生活困窮者対策も非常に大事である。

## 2. 課題と分析

### (1) 若年層と高齢者の高失業率

次に、和歌山市の問題と課題について、分析をする。大きく分けて3点である。1点目は、若年層と高齢者の失業率が、少し高いという特

徴があり、大きな課題である。2つ目の課題は、高齢者の単身世帯が非常に多いということ。3つ目が通院や往診など、入院外にかかる費用が非常に大きくなっている。

まず1点目、若年層と高齢者の失業率が非常に高い点であるが、完全失業率と生活保護率の相関関係は非常に強い。これはどこの中核市でも同様の傾向があり、和歌山市は全国平均よりも少し高いぐらいである。

和歌山市は、若年層と高齢者で失業率が非常に高くなっているという特徴がある（資料－4参照）。特に高齢者は仕事を探すのが容易ではなく、収入がなくなるとすぐに生活扶助を受けざるを得ない。老齢基礎年金が生活保護基準以下であることから、蓄えがなければすぐに生活扶助を受けざるを得ないという問題がある。

高齢者世帯に占める被保護高齢者世帯の割合が、和歌山市は全国中核市平均よりも非常に高くなっている。生活保護に落ちる高齢者が多くなると、仕事がないことが直接の原因となって、生活扶助費が膨らみ、1人当たり生活保護費が高くなってしまう。

先ほど高齢者は生活保護受給者になったら、すぐに生活扶助費を払わないといけなくなるというお話をしたが、和歌山市の生活扶助費は5位となっており、非常に高い。

次に、高齢者や若年層に失業者が多いという問題である。資料－5は、その方々が、どれだけ就労意欲があるのかを推定できる資料と考えている。和歌山市は現在、まちづくり局産業企画課で労働相談を実施している。この労働相談に来ている人たちの年代を見ると、40代の方が非常に多い。それから各年齢層の失業者の割合は、20代が22%、30代が21%と高いものの、失業者が多い割には労働相談にはあまり来られていない。40代の方は失業者の割合が17.6%なのに相談に来られている。就労に対する問題を抱えている、あるいは、意欲が強いのは

この40代あたりだと考えられる。特に若年層に関しては就労に対する意欲に一定の低下が見られるという推定もできると考えている。

## (2) 高齢者単身世帯の多さ

2つ目の特徴は、高齢者の単身世帯が非常に多い点である。高齢者単身世帯が多いところは保護率が上がるという、強い正の相関がある。老齢基礎年金は、1か月当たり6万5,542円しかない。生活保護費ならば、高齢者世帯、夫70歳・妻70歳という世帯を想定すれば、14万7,600円が支給される。老齢基礎年金だけでは生活保護基準を上回れないという状況も、高齢者が生活保護を受給する要因と考えられる。

この影響としては、高齢者単身世帯が多くなると単身ごとに住宅扶助費を払う必要が想定される。2人でお住まいであれば、1世帯に対して住宅扶助を払えばいいわけだが、単身だと単身ごとに住宅扶助を払わないといけない。その点で住宅扶助費が高くなる。和歌山市は中核市の中で12位であり、これも非常に高い数値となっている。中核市の中でも和歌山市は高齢者単身世帯が多い。

## (3) 入院外費用の高さ

3点目に、和歌山市は入院外の医療費が非常に高いという特徴がある。1人当たりの医療扶助費が、被保護の高齢者世帯が増えれば増えるほど、増加することは容易に想像がつくと思う。高齢者の方は医療を必要とされる方が非常に多いので、被保護高齢者世帯が多い和歌山市のようなところでは、医療扶助費も高くなるのは避けられないと考えている。

さらに、相関関係が若干弱いですが、病院数が多ければ医療扶助費が増える傾向にある。和歌山市は真ん中より少し上である。病院数がやや多いところに入り、医療扶助費も大きくなっている。



それでは、どの世代の入院外医療費がかかっているかということ、やはり高齢者である。資料-6をご覧ください。70歳以上で半分を占める。和歌山市は高齢者の入院外の医療費がかかり、その支出が大きいということが明らかである。同様の傾向が、入院でも観察できる(資料-7参照)。

医療扶助1件当たり、レセプト1つ、すなわち、1つの病気と考えられるが、医療扶助1件当たり何日ぐらい病院に行っているかでは、和歌山市の場合、2.93日で、中核市中で1位である。必要か不要かということとは別にしても、いろいろな医療機関を受診している、あるいは、頻回受診が起きていることを推定できる。

以上、申し上げた3点、若年層と高齢者の失業率の高さ、高齢者の単身世帯の多さ、入院外医療費の非常に高さが、和歌山市の大きな特徴でもあり、対処すべき課題と認識し、予算編成に取り組んできた。

#### (4) 対策の方向性

国でも、いろいろな制度改正を実施しようという動きがある。和歌山市においては、対象者を3つないし4つぐらいに分けて考えると頭の整理ができるのではないかと考えている。

まず、就労していない市民のうち若年層を含む一般就労可能な方、これが1つ目の大きな塊である。ここを就労意欲のある方と就労意欲の乏しい方に2つに分けられる。

高齢者でもない、母子世帯でもない、障害者世帯でもない、傷病世帯でもない、いわゆるニートと呼ばれるような方々の伸び率が、和歌山市は非常に高くなっている。

就労意欲のある人と就労意欲の乏しい人は分けて考えていくべきであろう。就労意欲のある方には引き続き、ハローワークなどと連携しながら支援を行っていく。就労意欲の乏しい方には意欲の喚起・増進

を図っていくことが大事である。それが、大きな方向の1つになると考えている。

2つ目の大きな塊としては、就労していない方のうち、高齢者を中心に、一般就労が困難な方はどうしてもいる。高齢者には労働市場もなく、働きにくいところもあるので、高齢者を含む一般就労困難な方々に対し、どう対策をとるのが2つ目である。一般就労が困難である以上、生活保護からの脱却は、非常に難しい対象になると思うので、扶助の適正化や不正受給の防止を図っていくことが重要となる。要介護状態に陥るとますます扶助費がかかるので、受給者の健康維持・増進も、大きな方針になっていくと考えている。

3つ目の大きな塊としては、生活保護予備軍、低所得者世帯ながら生活保護を受給していない方である。この塊は、年収200万円未満の方を中心にいろいろな課題を抱えており、それぞれの課題を早期発見していくことが大事である。例えば、うつ病の傾向があれば、市役所は国保や年金など、いろいろな窓口があるので、問題がどこにあるのかを早期発見をしていくことが重要である。それから、就労を継続してもらうことが最も大事である。就労を継続するためには、健康が第1なので、健康づくり、健康増進の対策が大切である。さらには、現在、国では第2のセーフティネットと一塊で議論されているが、公営住宅制度や失業保険制度、就学援助制度、労働相談、あるいは、自治会といった社会的公設機能を持ったセーフティネットを適切に運用していくことも大事である。

特に、和歌山市ではがんと生活習慣病が非常に大きな課題になっている（資料―8参照）。医療費の高いところを抽出すると、40歳～64歳、65歳～74歳、75歳以上の下線を引いてあるところが生活習慣病である。これらの方々の医療費の点数が非常に高くなっている特徴が、はっきりと出ているので、生活習慣病対策を着実に実施しなければなら

らない。さらに、入院の点数割合の第2位が、新生物（がん）であり、がん対策にも力を入れていかなければいけない。生活保護予備軍の方々に対しては、対象者を窓口で早期発見していく。さらに、様々なセーフティネットの構築が重要である（資料－9参照）。

一般就労可能な若者で、かつ、就労意欲のある方に対しては、就労への効果的なつながりが、大事であると考えている。一般就労が可能だが就労意欲が乏しい方という方も現実におり、働けるのに働かないという方もしょっちゅう窓口に来ている。そういうの方々に対しては、就労意欲の喚起を行っていく。そして、悪質者に対しては保護停止・廃止を検討していかなければいけないと考えている。

さらに、一般就労が困難な方や高齢者を中心とした就労困難な方に対しては、生活保護支給の適正化を着実に行う。それに対応する形で、右半分に「国の制度改正の方向」を記載した（資料－9参照）。国の社会福祉制度の充実に関連して、「社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書」が、この1月に出ており、その中から対応する事項を引用した。

### 3 和歌山市の取組み

#### (1) 生活保護予備軍

資料－10は、和歌山市の現在の取組みである。「生活保護予備軍」と呼んでいるが、生活困窮者の対策として6点ほど挙げている。一番下の2行は、報告書の中でも、生活支援体系として、この7つの分野が大事であるとされ、ある程度、対応するような形で今回まとめた。

まず1つ目は健康づくり支援、これは報告書では「健康支援」に対応し、具体的に盛り込まれている内容である。和歌山市では、生活習慣病対策として、特定健診、特定保健指導、いわゆるメタボ検診の受診率を上げていきたいと考えている。さらにがん検診の受診率が低いの

で、しっかり啓発を行い、少しでも健康を維持してもらい、就労を継続してもらえよう取組みをしていきたいと考えている。

さらに、母子家庭の医療費助成制度自己負担分を市が負担する制度も実施しており、健康づくり支援のみでなく、家計支援も行っている。

2番目に、居住確保支援について。公営住宅制度もあり、平成21年度以降、国で開始された住宅手当緊急特別措置事業も実施している。

3番目に、自治会について。和歌山市は自治会の加入率が非常に高く、中核市41市中10位である。ふだんの接点が多ければ多いほど、健康も維持でき、問題を抱えている方々を発見することもできる。それゆえ、こういった自治会活動にも力を入れていきたいと考えている。

4番目に就労支援について。これは県で実施している事業が多い。和歌山市の就労支援では、産業部局での労働相談ぐらいしかない。大学を出たて、高校出たての新採の方々の事業は、企業マッチングや企業見学ツアーなど、いろいろ行ってはいるが、40代の方を中心にした就労支援と労働相談ぐらいしかないのが現実である。

5番目に家計支援について。社会福祉協議会が、生活福祉基金貸付事業を行っている。これは実績もあり、収入の少ない方に関して、介護保険料の軽減や国民健康保険料の軽減措置も実施している。

6番目に、就学支援について。就学援助制度があり、中核市の中でも和歌山市は、支給額が若干低くなっているが、実施はしている。また、母子家庭を中心に、母子家庭の方々が就労できるよう「母子家庭高等技能訓練促進費等給付金」を支給している。これは、看護師を目指す人に対して、授業料を払っていくという制度である。これは、ここに掲げたほとんどの中核市を含めた自治体が発行しているものである。

## (2) 就労していない者のうち、就労可能な者に対して

2番目として、就労していない方のうち、若年層を含む就労可能な

者に対し、大きな流れとしては、着実に就労につなげること、しっかりマッチングをしていくことが大事である。豊中市は非常に進んでいるが、和歌山市も幾つか実施している（資料－11参照）。

「福祉から就労」事業とは、ハローワークとの連携事業である。また、就労支援員による就労支援事業というのも、ケースワーカーが、特に単身世帯の方を中心にリストアップし、就労に向けたニーズ把握、求人進歩とのマッチング、あるいは、履歴書の書き方の指導を行っている。

新規保護申請者として来られた方には、就労意欲が落ちないうちに、伴走型でできるだけやっていこうということで、そうした事業も実施している。ただ、先ほどから指摘しているように、一般就労可能な方で就労意欲の乏しい方もおり、そういった方々に対して、どう取り組んでいくのかは、どの自治体も抱えている非常に大きな課題である。資料－11の（4）は、平成24年度にそういう方々に対して行った事業であり、（5）は平成25年度に実施予定の事業である。

平成24年度は、働く意欲の喚起や、働ける自信の回復ということで、セミナーやカウンセリング、グループワークなどを民間の人材派遣会社に委託して行ったものの、なかなか最後の就労までつながらなかったという課題があった。平成25年度は、訓練をして、その後就職のマッチングまでをやっていくという一連の作業の過程で、就労意欲の喚起を人材派遣会社に委託し、実施する。さらには、一般就労可能なのに、体が悪く仕事ができないと言い立ててくる方が一部いる。就職面接をわざとキャンセルするなどの悪質な方に対しては、今後、保護の変更・停止・廃止を検討せざるを得ない。

それから、就労していない方のうち、高齢者を含む一般就労困難な方が、最後の大きな塊である。健康づくりを着実に進めていくのは当然だが、この大きな柱は、医療機関に対してものはっきりと言っ

ていくことである。指定医療機関に対して、ものが言えるよう、予算措置をしている。

まずはレセプトを分析する。単なる点検ではなく、複数の医療機関を重複して受診されている方がおり、毎回初診料や検査料がかかるので、本当にそれが必要かどうかをしっかりと分析していく。頻回受診者がいるかや、薬も処方量が過剰になっていないか、特に向精神薬、睡眠薬などを生活保護受給者が市中にさばいているということも、ちらほら聞こえてくるので、問題があるところをまずはチェックする。

さらに、問題があったら、そこに対してしっかり物を言っていくのが資料-12の(2)である。和歌山市では、医療相談員を3人(看護師、栄養士、精神保健福祉)配置している。3名がチームとなり、ケースワーカーと連携し、それぞれの保護受給者に対する健康管理の指導を行っていく。財政的な面からも、非常に効果がある。1つ目の40歳の男性の例では、病状調査を確実に言い、これまでの往診を通院に変更し、73万9,200円分の医療費削減効果があった。あるいは、インターフェロンを長期にわたり投与していた患者に対して、看護師が病状調査をした結果、必要ないとして中止し、270万円の医療費の削減効果があった。さらに、向精神薬の処方者に対しても、過剰処方の見直しや病状の調査を行うことで、医療費の削減につながった。

これは生活保護受給者に限らないが、後発医薬品、いわゆるジェネリックに切り替えた場合に、どれだけ差額が出るかを国保の被保険者にはがきでお送りするという事業も実施している。こういった形でジェネリック薬品の使用の促進をお願いしている。

さらに、資料-12の(3)不正受給対策では、例えば単身・単身で生活保護を受給しているが、事実上は夫婦であるという方がいる。あるいは、昼に訪ねても部屋におらず、もろもろの状況から働いていると思われるがその収入の申告がないという方もいる。そういったところ

を着実にチェックする課題がある。

平成25年度には、ケースワーカーの支援員を4人増員し、受給状況に問題があると思われるところに、「張り込み」といった活動も行う予定である。従来は、税務署が持っている課税状況データと突合するぐらいだったが、25年度からは、このような取組みも実施したいと考えている。

最後に今後の検討課題・論点についてである。国の制度改革が今議論されており、この夏までにまとめられる。現場の問題を着実に解決できるものになってほしいし、中核市市長会の会長市としても必要に応じて声を上げていかなければならないと考えている。おおむね国の制度改革の方向性は、現在のところ評価している。非常に網羅的になっており、不正受給対策についても、かなり踏み込んだ表現がされている。個人的には非常に良いと思っているが、まだまだ中身が具体的になっていない面もある。

例えば、今回の報告書では、医療機関の更新制度を検討すべきであるとしている。生活保護を受けている方が行く医療機関は指定されているが、たとえ悪質であったとしても、指定の取消しが制度として確立していないため、制度の在り方として問題ではないか、更新制を導入していくべきではないかと書かれてはいる。が、どこから先は更新していいと認めるのか、あるいは、ここから先は駄目な医療機関であるかなどの、具体的な判断基準は書かれていない。そういう具体的な基準がどうなるのか。

あるいは、「就労支援準備事業」という形で今回報告書では、いわゆる就労意欲の乏しいニートの方々に対する事業を実施すると書いているが、従来の求職者支援制度とどうすみ分けをするのかについて、具体的には見えてこない。さらに、財政局長の立場からすると、国・地方の財政負担の在り方の問題も気になるところだが、その点につい

ても、あまり書かれていない。今後しっかり注視していきたい。

## おわりに

簡単に3点ほど、今後見ておくべき点についてふれる。生活保護にならずに、ぎりぎりのところで何とかとどまっている方々、いわゆる生活保護予備軍と呼ばれる方々は、窓口で医療費の3割負担をしている。後期高齢者だと1割負担している。これが生活保護になった瞬間に負担が一切なくなっている。ここの制度間のバランスという意味では、自己負担の議論が出てきてしかるべきだと私は考えており、現場としてもそういう声があるのは事実である。医療制度全体あるいは年金制度全体の中で、その点についての議論はあってしかるべきだと考えている。

さらに、2番目の若年層を含む一般就労可能な方についても、自治体としては全額国庫負担してほしい。これは制度としてそうあるべきだろうと考えている。さらにプラスアルファ、都市部に対してある程度手厚くしてほしい。

人口が多くなると離婚率や完全失業率が高くなる傾向がある。離婚率が増えると母子家庭が増えるので、生活保護受給世帯が増加する。そして、完全失業率がふえれば当然、生活保護受給者が増えるので、正の関係がある。現在の生活保護制度は級地制度であり、和歌山市は和歌山県の他の市町村と比べると、若干生活保護の額は高く設定されている。今後、就労支援準備事業や第二のセーフティネットと呼ばれる事業を国で制度設計する際には、対象者が都市部には非常に多くなっていることを踏まえた制度設計や財源負担制度を考えていただきたいのが2点目である。

最後、3点目だが、就労していない方で、一般就労は困難だと思われる方々についてである。これも生活保護制度としては全額国庫負担に



してほしいが、国ではなかなかとらえきれないような、各自治体独自のいろいろな課題があると思う。各自治体が独自に行う不正受給対策への財政支援もぜひ考えてほしい。

さらに、最後、これはつけ足したが、介護サービス付き高齢者向け住宅が国交省と厚生労働省の共管制度として、鳴り物入りで始まっている。こういったところに生活保護受給者を住ませようというのが現場の実態としてある。このような生活保護の周りの制度についても、しっかり目配りをしていただきたいというのが現場で出ている声である。

(本講演における意見にわたる部分は個人の意見であり、和歌山市を代表する見解ではない)

## <意見交換>

(実務家)

○生活保護世帯に育った子供が成人して生活保護受給者になっているかどうかの分析はしているか。

(東局長)

○予算編成時の資料に、母子の支援の拡充をしてほしいという文脈の中としてそのような分析資料があったのを記憶している。

(学識者)

○かつては健康福祉局という一体の組織であったが、最近は分かれてきている。しかし、健康寿命という観点からは、一緒のほうがいいのではないか。

(東局長)

○和歌山市も去年から健康局と福祉局に分かれたが、糖尿病患者が様々な病気に派生してしまうように、一体的な部分も大切と認識している。

# 和歌山市の生活保護・生活困窮者対策

2013年3月23日

和歌山市財政局長 東 宣行

資料—1

## 1 和歌山市における生活保護の概況

### (1) 財政面

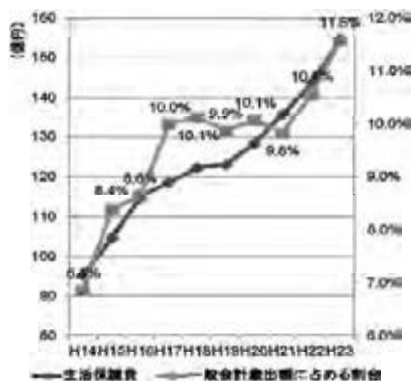


Table1-1：生活保護費と一般会計歳出額に占める割合の推移

2

# 1 和歌山市における生活保護の概況

## (2) 社会面

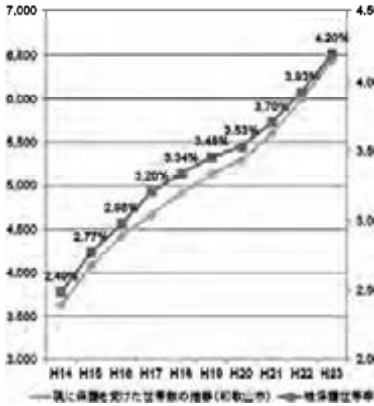


Table1-2：現に保護を受けた世帯数と全世帯数に占める割合の推移（和歌山市）

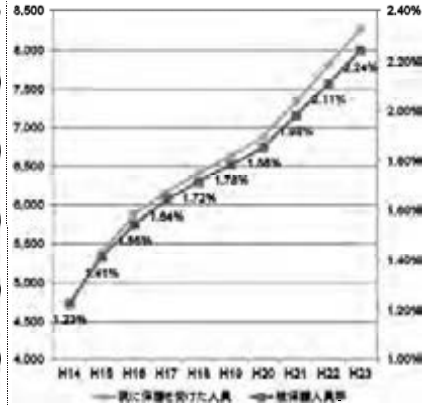


Table1-3：現に保護を受けた人数と全人口に占める割合の推移（和歌山市）

# 1 和歌山市における生活保護の概況

## (4) 生活保護“予備軍”



Table1-4：和歌山市の世帯所得の状況

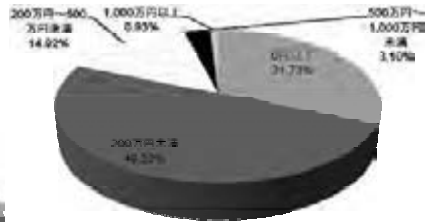


Table1-5：所得階層別国保加入世帯の状況

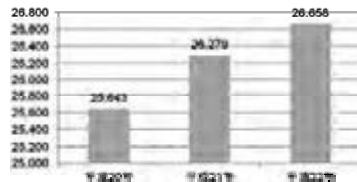


Table1-6：国保加入世帯のうち年間所得200万円以下の世帯数の推移

## 2 分析と課題

### (1) 若年層・高齢者の高い失業率

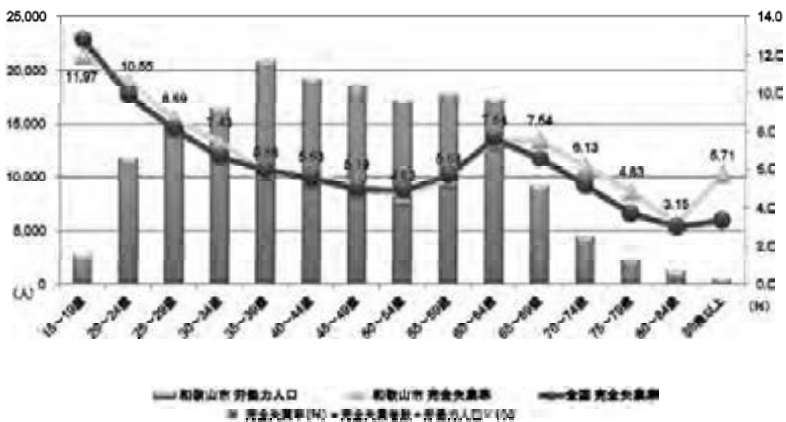


Table2-1：年齢階層別完全失業率（和歌山市）と全国平均との比較（平成22年度）

5

## 2 分析と課題

### (1) 若年層・高齢者の高い失業率

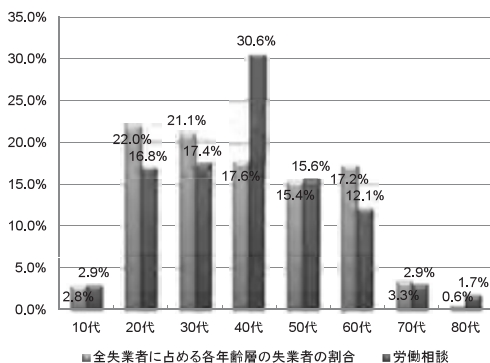


Table2-2：労働相談者の年齢階層別割合と失業者の割合の比較（和歌山市・平成23年度）

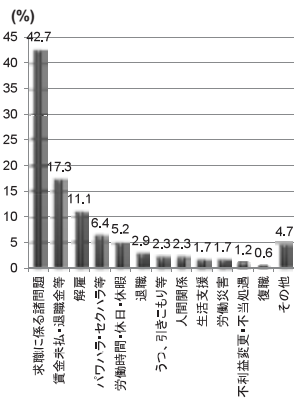


Table2-3：和歌山市における労働相談の内容（平成23年度）

※和歌山市では現在、産業企画課で労働相談員による労働相談（就職活動や就業生活を送る上での悩み等に関する相談）を実施。<sup>6</sup>

## 2 分析と課題

### (3) かさむ入院外医療費

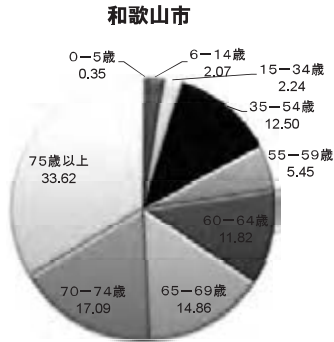


Table2-4：医療費決定点数における年齢別割合（入院外）

65歳以上の割合が、中核市平均では約半分、本市では約2/3を占める。  
65歳以上の1件当たりの決定点数では、中核市平均が1,553点、本市が2,311点と、本市が中核市平均の約1.57倍となっている。

## 2 分析と課題

### (3) かさむ入院外医療費

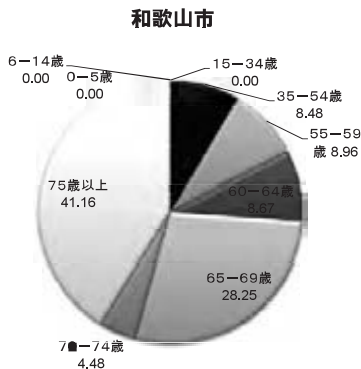


Table2-5：医療費決定点数における年齢別割合（入院）

65歳以上の割合が、中核市平均では約半分、本市では約3/4を占めている。  
65歳以上の1件当たりの決定点数は、中核市平均は38,084点、本市は37,340点となっている。

8

### 3 対策の方向性

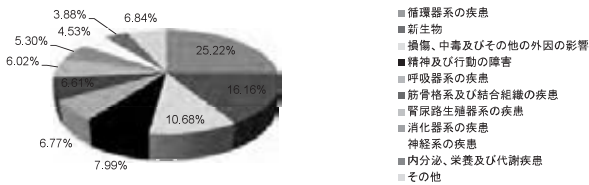
#### 3 生活保護予備軍（低所得者世帯ながら生活保護を受給していない者）

- ・まず生活保護予備軍となっている人の早期発見が重要。
- ・安定的収入が確保されるよう、就労を継続することが重要であり、そのための健康の維持が重要。特に1人あたり医療費が全国より高い生活習慣病関連疾患への対策や（和歌山市では受診率と1日当たり診療費が全国より高くなっている）、入院の点数割合の高いがん（新生物）対策が重要。
- ・公営住宅制度、失業保険制度、就学援助制度、労働相談、自治会等のセーフティネットの適切な運用も不可欠。

Table3-1：1人あたり医療費が全国より非常に高い疾患の抽出  
（国民健康保険中央会の疾病分類に基づき平成23年5月分データから抽出、下線が生活習慣病関連疾病）

	0歳～19歳	20歳～39歳	40歳～64歳	65歳～74歳	75歳以上
入院外	う蝕	歯肉炎及び歯周疾患	高血圧性疾患 腎不全	糖尿病 高血圧性疾患 胃炎及び十二指腸炎 腎不全	高血圧性疾患 胃炎及び十二指腸炎
入院	特になし	脳性麻痺及びその他の 麻痺性症候群	腎不全	虚血性心疾患 腎不全	その他の心疾患 腎不全

Table3-2：和歌山市の入院の点数割合（平成23年5月分）



9

### 3 対策の方向性

生活保護予備軍  
(低所得者世帯ながら生活保護を受給していない者)

- 対象者の窓口での早期発見  
さまざまなセーフティネット**
- ・特定健診・保健指導・がん検診等による健康づくり支援
  - ・高齢基礎年金、生活福祉資金による家計支援
  - ・公営住宅制度による住宅支援
  - ・就学援助制度による教育支援
  - ・労働相談による相談支援
  - ・自治会活動支援による社会的包摂

一般就労可能かつ就労意欲がある者

- 就労への効果的なつなぎ**
- ・ハローワークとの連携支援（阻害要因無い者を対象に職業相談、紹介、求職者支援制度等の職業訓練、トライアル雇用実施）
  - ・就労支援員による支援、新規保護申請者に対する支援（就労に向けたニーズ把握と求人情報とのマッチング、ハローワークへの同行、履歴書の書き方や面接の練習）

一般就労可能だが就労意欲乏しい者

- 就労意欲の喚起**
- ・就労意欲喚起のための事業
  - ・悪質者に対する保護停止・廃止の検討

一般就労困難な者

- 生活保護費の適正化**
- ・医療相談員による健康管理とレシピ分析により、高額医療費者・複数医療機関重複受診者・頻回受診者・過剰又は重複処方者（特に向精神薬）/過剰検査者等への指導

和歌山市の施策

国の制度改正の方向性

- 「谷間のない相談支援体制の構築」**
- ・分野ではなくチーム制による相談支援
  - ・関係機関ネットワークによる要支援者早期発見

- 「家計再建に向けた支援の強化」**
- ・市民税課税者に対する公的貸付の検討

- 「居住の確保支援の強化」**
- ・居住の確保を支援する給付金の制度化

- 「ハローワークと一体の就労支援」**
- ・ハローワークの求人情報の地方自治体へのオンライン提供の検討
  - ・ハローワークによる就職後フォローアップ実施

- 「就労支援準備事業の実施」**
- ・稼働年齢世代で、既存の職業紹介や求職者支援制度等の対象となりにくい者を主たる対象
  - ・生活習慣の形成回復、就労に要する社会的能力の習得、就活に向けた技法知識習得の訓練

- 「中間的就労の設置」**
- ・一般就労に向けた支援付き訓練の場合
  - ・一定程度の生活習慣が確立していることを前提に輕易な作業等の機会を提供

- 「生活保護制度の見直し」**
- ・生活保護脱却インセンティブ（就労積入立制度等）
  - ・不正・不適正需給対策の強化（調査・指導権限の強化（扶養義務者への調査、就労の状況や保護費の支出状況への調査、回答義務の創設、制裁措置の強化）
  - ・医療扶助の適正化（指定医療機関への指導権限の強化、指定制度の見直し）

## 4 和歌山市の現在の取組み

### 1 生活保護予備軍（低所得者世帯ながら生活保護を受給していない者）

#### （1）健康づくり支援

- ・特定健康診査・特定保健指導（生活習慣病対策）  
平成23年度 特定健診受診率：33.4%（中核市41市中15位） 特定保健指導実施率：23.5%（中核市41市中8位）
- ・がん検診：胃がん検診、大腸がん検診、肺がん検診、子宮頸がん検診、乳がん検診  
平成23年度：受診率：胃：3.9%、大腸13.8%、肺9.9%、子宮29.9%、乳19.1%
- ・母子家庭等医療費助成制度（自己負担額の助成等、所得制限あり） 平成23年度：11,624人、443,962千円

#### （2）居住確保支援

- ・公営住宅 平成23年度入居戸数41件
- ・住宅手当緊急特別措置事業 平成23年度：28件、4,649,700円

#### （3）自治会による社会的包摂機能の維持

- ・自治会加入世帯率 85.2%（中核市41市中10位、平成23年4月1日時点）

#### （4）就労支援

- ・産業部局での労働相談を実施（県でも労働相談・ジョブカフェ・職業訓練事業（産業技術専門学院設置）等実施）  
平成23年度：315件

#### （5）家計支援

- ・生活福祉資金貸付事業 平成23年度（生活支援費）：16件、3,026千円
- ・介護保険料の軽減、国民健康保険料の軽減

#### （6）就学支援

- ・就学援助（準要保護）制度 平成23年度：4,813人、111,152千円
- ・母子家庭自立支援教育訓練給付金 平成23年度：1人、16,073円
- ・母子家庭高等技能訓練促進費等給付金 平成23年度：41人、56,682千円

（参考）生活支援体系のつの分野（「社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書」（以下「報告書」））

- ①相談支援 ②就労支援 ③多様な就労機会の提供 ④居住確保支援 ⑤家計相談支援 ⑥健康支援 ⑦子ども若者の支援

11

## 4 和歌山市の現在の取組み

### 2 就労していない者のうち、若年層を含む一般就労可能な者

#### （1）「福祉から就労」事業

- ・ハローワークとの連携事業。対象者は稼働能力・就労意欲を有し、就労阻害要因がなく、早期に適切な就労支援を行うことで、自立の可能性が見込める者。単身世帯等、就労開始が即自立につながる世帯を特に優先。
- ・ハローワークの就労支援ナビゲーターが中心となり、①職業相談、紹介、②求職者支援制度等の職業訓練、③トライアル雇用、④関係機関との連絡調整等を実施。
- ・平成24年度実績：対象者43人中23人が就労開始（就労率53%）。

#### （2）就労支援員による就労支援事業

- ・対象者はCWがリストアップ、単身世帯など就労開始が即自立につながる世帯を特に優先。
- ・就労に向けたニーズ把握と求人情報とのマッチング、ハローワークへの同行、履歴書の書き方や面接練習等。
- ・平成23年度実績：対象者120人中29人が就労（就労率24%）。

#### （3）新規保護申請者に対する就労支援事業

- ・対象者は50歳以下で就労における阻害要因のない者で面接相談員が選定。支援期間の目安は60日。
- ・面接相談員から引継を受けた就労支援員が、求人情報の提供等自立に向けた支援を実施。
- ・平成23年度実績：対象者52人中18人が就労（就労率35%、職員3人による対応）。

#### （4）就労支援促進プログラム（平成24年度のみ実施）

- ・就労意欲促進セミナー・就労意欲促進カウンセリング・グループワーク等を実施（民間委託・全額国庫補助）。
- ・働く意欲の喚起や働けるという自信の回復に一定の効果あるも、就労へつながらなかったという課題あり。

#### （5）就労意欲喚起事業（平成25年度のみ実施）

- ・（4）の反省を踏まえて実施予定、キャリアカウンセラーによるカウンセリング・職業訓練・求人開拓員による就職あっせんやマッチングまでを行い、具体的な就労までつなげようとする事業（民間委託・全額国庫補助）。

#### （6）その他

- ・一般就労可能なのに身体状況や就労阻害要因を言い立てる者、就職面接をわざとキャンセルする者等、悪質12なケースには保護の変更・停止・廃止を行うことを検討。



## 4 和歌山市の現在の取組み

### 3 就労していない者のうち、高齢者を含む一般就労困難な者

#### (1) レセプト分析

縦覧点検	同一医療機関・同一患者の当月請求分と過去複数月の入院と外来のレセプトを組み合わせて、過剰な診療行為等が無い点検。	重複受診者リスト作成	同月に2か所以上の医療機関に受診しているレセプトを抽出、重複している診療内容を確認。
突合点検	処方箋を発行している医療機関と調剤薬局のレセプトを突合し、投薬の適切さを点検。	頻回受診者リスト作成	1か月の実日数が15日以上レセプトを抽出し、重複している診療内容を確認、リスト作成。

・高額医療費者・複数医療機関重複受診者(複数回の初診料や検査料が必要)・頻回受診者・過剰又は重複処方者(特に向精神薬)・過剰検査者(血液・CT・超音波検査等)等を抽出し、医療相談員が個別に指導。

#### (2) 医療相談員・CWの連携による健康管理支援事業(個別指導)

・医療相談員(看護師・栄養士・精神保健福祉士)がCWと連携して個別指導  
 看護師:医療全般的な相談や指導、病状調査の同行 栄養士:食生活を主とした生活改善への支援・指導  
 精神保健福祉士:精神的な面での相談援助、病状調査の同行  
 ・対象者例:生活習慣病(主に糖尿病)で管理不十分な者、向精神薬を複数の医療機関から処方を受けている者、頻回受診者、高額医療者、高齢者(要介護状態にならないよう指導)、ひきこもり  
 ・平成23年度実績:対象者181人(家庭訪問98回、面接227回、病状調査19回、電話等96回)  
 ・不要な投薬や加療の防止による主な改善例  
 身体障害者手帳1級(40歳男性):看護師が家庭訪問や病院への病状調査を行い、往診から通院に変更。61,600円×12か月=739,200円の医療費削減効果。  
 ○型肝炎患者(70歳男性):インターフェロンの長期投与を着看護師の病状調査により中止。45,000円×5回(月平均)×12か月=2,700,000円の医療費削減効果。  
 向精神薬処方者(43歳女性):CWと精神保健福祉士による家庭訪問により、向精神薬30錠⇒10錠、受診病院も1か所に定着  
 ※その他、後発医薬品に切り替えた場合の差額通知(月額500円以上)に係る事業も実施。

#### (3) 不正受給対策

・課税調査(生活保護受給者のデータと課税状況データを照合し、不正受給がないか調査) 13  
 ・ケースワーカー支援員4人増員し、受給状況に問題があると思われる世帯へ訪問・調査(張り込み)。

## 5 今後の検討課題・論点

### 1 生活保護予備軍への対策について

・低所得者ながら生活保護を受給せずになんとか頑張っている人たちが受給者とならないインセンティブを与えるような制度設計についても真剣に検討すべきではないか。たとえば、保護受給者にも介護や医療に自己負担を求めてもいいのではないか。  
 ・重要なのは対象者と対象者が抱える課題の早期発見であり、「報告書」にある分野横断的なチームによる相談支援の構築は重要な視点ではないか。

### 2 就労していない者のうち、若年層を含む一般就労可能者への対策について

・就労支援準備事業についても全額国庫負担とすべきではないか。  
 ・全額国庫負担とできない場合であっても、都市自治体には級地制度と同様の財政的配慮をすべきではないか(離婚率や完全失業率は都市部が高い)。  
 ・就労阻害要因が無いにもかかわらず就労意欲の乏しい者への強い指導を可能にする法改正をすべきではないか。

### 3 就労していない者のうち、高齢者を含む一般就労困難な者

・全額国庫負担とすべきではないか。  
 ・不正受給を抑制できるよう法改正を行うとともに、各自自治体が独自に行う不正受給対策への財政支援も検討すべきではないか(引越しを繰り返すよう受給者に迫る家主・医者への存在(住宅扶助では毎回礼金が支払われる))。  
 ・介護サービス付き高齢者向け住宅に生活保護受給者を積極的に住ませ、生活保護額のほとんどを費用として徴収するビジネスでは、自立可能な高齢者も生活保護から抜け出せなくなるため問題ではないか。

## (参考) 生活保護法

(保護の停止及び廃止)

第二十六条 保護の実施機関は、被保護者が保護を必要としなくなつたときは、すみやかに、保護の停止又は廃止を決定し、書面をもつて、これを被保護者に通知しなければならない。第二十八条第四項又は第六十二条第三項の規定により保護の停止又は廃止をするときも、同様とする。

(指導及び指示)

第二十七条 保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる。

(調査及び検診)

第二十八条 保護の実施機関は、保護の決定又は実施のため必要があるときは、要保護者の資産状況、健康状態その他の事項を調査するために、要保護者について、当該職員に、その居住の場所に立ち入り、これらの事項を調査させ、又は当該要保護者に対して、保護の実施機関の指定する医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨を命ずることができる。

4 保護の実施機関は、要保護者が第一項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は医師若しくは歯科医師の検診を受けるべき旨の命令に従わないときは、保護の開始若しくは変更の申請を却下し、又は保護の変更、停止若しくは廃止をすることができる。

(生活上の義務)

第六十条 被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努めなければならない。

(指示等に従う義務)

第六十二条 被保護者は、保護の実施機関が、第三十条第一項ただし書の規定により、被保護者を救護施設、更生施設若しくはその他の適当な施設に入所させ、若しくはこれらの施設に入所を委託し、若しくは私人の家庭に養護を委託して保護を行うことを決定したとき、又は第二十七条の規定により、被保護者に対し、必要な指導又は指示をしたときは、これに従わなければならない。

本講演における意見にわたる部分は個人の意見であり、和歌山市を代表する見解ではありません。

15

## 出典

Table1-1, 和歌山市歳入歳出決算書より作成

Table1-2, 1-3 厚生労働省福祉行政報告例より作成

Table1-4 和歌山市財政局税務部市民税課データより作成

Table1-5 和歌山市健康局保険医療部国保年金課データより作成

Table2-1 平成22年国勢調査より作成

Table2-2, 2-3 和歌山市まちづくり局産業企画課集計データより作成

Table2-4, 2-5 厚生労働省平成21年度医療扶助実態調査より作成

Table3-1, 3-2 和歌山市健康局保険医療部国保年金課データより作成

第4回 関西方面の実務家と学識者との研究交流会  
《コンパクトシティ・まちづくり》《生活保護・生活困窮者対策》

---

平成25年8月 発行

企画・編集

公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

TEL 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

URL <http://www.toshi.or.jp>

印 刷

大東印刷工業株式会社

〒131-0033 東京都墨田区向島3-35-9

TEL 03 (3625) 7481

ISBN978-4-904619-44-5 C3031

---





9784904619445



1923031005006

ISBN978-4-904619-44-5

C3031 ¥500E

定価 525円 (本体価格 500円)