

2018/3
Vol. 29

都市と ガバナンス

- 巻頭論文 地方分権のあゆみとこれからの地方自治
同志社大学政策学部教授 真山達志
- シリーズ まちづくりの新展開
—立地適正化計画制度にみる計画のあり方—
- テーマ 働き方改革と都市自治体
- テーマ まちづくりに寄与する
都市シンクタンク

都市とガバナンス 第29号 目次

巻頭論文

- 地方分権のあゆみとこれからの地方自治……………1
同志社大学政策学部教授 真山達志

シリーズ まちづくりの新展開—立地適正化計画制度にみる計画のあり方—

- 機能する立地適正化計画をつくる……………8
首都大学東京大学院都市環境科学研究科教授 饗庭伸
- 都市計画への立地適正化計画の反映……………17
むつ市建設部都市政策課都市計画グループリーダー 黒澤幸太郎
- 立地適正化計画制度の行政法学的検討……………26
関西学院大学法学部教授 野田崇
- 都市計画の見直しと損失補償……………36
横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授 板垣勝彦
- 第2回都市政策フォーラム講演（概要）……………44
- パリ市水道事業の再公営化……………58
地方財政審議会委員 鎌田司

テーマ 働き方改革と都市自治体

- 働き方改革と管理職の役割……………78
中央大学大学院戦略経営研究科教授 佐藤博樹
- 女性のキャリア形成の現状と課題—どのような支援が求められるのか—……………86
法政大学キャリアデザイン学部教授 坂爪洋美
- 北九州市における女性職員の活躍推進の取組みについて……………95
北九州市長 北橋健治
- 職員のワークライフバランスの実現と人事評価制度……………103
学習院大学法学部教授 藤田由紀子

テーマ まちづくりに寄与する都市シンクタンク

- 都市シンクタンクの役割とあり方……………112
上越市創造行政研究所所長（高崎経済大学名誉教授） 戸所隆

○まちづくりの交流拠点としての役割	120
公益財団法人名古屋まちづくり公社 名古屋都市センター	
○都市自治体のまちづくりを支援するドイツ都市研究機構 (Difu)	128
日本都市センター理事・研究室長 石川義憲	

調査研究紹介

○第 24 回都市分権政策センター	144
○都市自治体におけるガバナンスの調査研究 (公民連携)	147
○都市自治体におけるガバナンスの調査研究 (市役所事務機構)	148
○都市自治体におけるモビリティ (まちづくり・地域公共交通・ICT) に関する調査研究	149
○住居の荒廃をめぐる政策法務と地域福祉からの対応策に関する調査研究	150
○住民主体のまちづくりに関する調査研究 (戸田市との共同研究)	151
○ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会 (全国市長会 120 周年記念事業に係る共同研究)	152
○都市の未来を語る市長の会 (2017 年度後期)	153

都市自治体の調査研究活動

○第 8 回都市調査研究グランプリ (CR-1 グランプリ)	156
○第 4 回都市調査研究交流会	162
○都市自治体の調査研究活動の現状と今後の展望 －2016 年度調査結果の比較分析－	163

政策交流イベント

○第 79 回全国都市問題会議	186
○第 17 回市長フォーラム	187
○刊行物のご案内	190
○センター紹介・編集後記	192

地方分権のあゆみと これからの地方自治

同志社大学政策学部教授 真山達志

地方分権一括法の施行に見られるように、1990年代以降、地方分権が推進されてきた。都市自治体にも、地域の実情に合った政策を形成し、実施することがますます期待されている。地方自治法施行から70年という節目に当たり、これまでの地方分権のあゆみとこれからの地方自治について、自治体の政策形成能力という観点から論じる。

はじめに

1990年代半ばから、地方分権の大きなうねりが沸き起こった。1993年に衆参両院で地方分権推進が決議されたことは象徴的な出来事である。それから既に25年近くが経過した。この間、2000年にはいわゆる地方分権一括法が施行され、国と地方の関係が根本的に変わったとも言われたし、我が国の地方自治は新しい時代に入ったかのような空気が流れた。しかし、一方で、制度面では地方分権が進んだものの、自治体の意識や具体的な意思決定などにおいては、旧態依然ではないかという思いも払拭できない。

そこで、この四半世紀におよぶ地方分権の動きと、今後の展望を検討しておく。

1 地方分権の風

戦後の我が国における大きな社会的、政治的課題の1つが地方自治の確立であった。そ

の典型が地方自治法の制定である。同法施行から70年の歳月が流れた。この間、分権を進める動きと集権化に向かう動きが繰り返されてきたが、1990年代半ばからの分権化の流れは、地方自治の歴史で特筆すべき出来事であった。なぜなら、政財界も学界もこぞって地方分権の推進を唱え、日本中に地方分権の風が吹いたからである。

(1) 地方分権が進められた背景

90年代に地方分権が推進された背景として、一般的に通用している見解は、当時の「地方分権推進委員会」が示した次の5点であろう¹。すなわち、①中央集権型行政システムの制度疲労、②変動する国際社会への対応、③東京一極集中の是正、④個性豊かな地域社会の形成、そして⑤高齢社会・少子化社会への対応である。これらの意味については、今さら解説する必要はないだろう。そして、筆者もこ

1 地方分権推進委員会『中間報告—分権型社会の創造—』1996年参照。

これらの背景について基本的に異論はない。ただ、地方分権推進の背景の中で忘れることができない次のような要因がある。

我が国では、1980年代以降、行財政改革が進められてきた。いわゆる「ポスト福祉国家の模索」である。改革の重要な要素の1つが国と地方の関係、役割分担の見直しであった。つまり、国の権限や機能を地方に移し、国の内政における役割を軽減するための地方分権が進められたのである。したがって、地方分権の推進が、国の行財政改革の延長上ないし一環として位置づけられるのである。

また、これらの行財政改革に関連して、欧米、とりわけアングロサクソン系の国々で盛んとなったNPM（新しい公共管理）の考え方がもてはやされたことにも注目しておく必要があるだろう。行政に市場原理や民間の経営手法を積極的に導入しようという考え方は、自治体でもコスト削減、民間委託・民営化、あるいは規制緩和を推し進めることにつながった。

筆者は、これら2つの要因が90年代以降の日本の地方分権推進にある特徴を生み出していると考えている。

(2) 主役とその役割

誰が地方分権を推進するのか、誰が地方分権を担うのかということは、理念的には簡単に答えが出せるが、実態はそう簡単ではない。理念上は、住民自治の観点からすれば地方自

治を担うのは住民であり、自治に関わる公共事務を処理するのは自治体である。したがって、地方分権を推進する主体は住民であり、自治体である。しかし、前述のとおり、90年代の地方分権の動きが国の行財政改革の延長上に位置づけられている側面が大きいため、地方分権推進の主役が国であるように思える。本来の主役が、脇役か傍観者になっているのではないかという危惧を抱かせるのだ。

例えば、2000年に機関委任事務の廃止に伴い導入された法定受託事務は、国の自治体に対する関与の新たな仕組みを制度化したが、従来の機関委任事務の下での関与法制の核心的部分も維持・継承されたという指摘もある²。このような国の自治体への関与の余地に対しては、新たな国の自治体支配の芽を残すことになったとさえ言われる³。

また、法定受託事務に関しても条例制定権限が及ぶようになることにより、自治体の条例制定範囲は大幅に拡大することが期待されるのだが、地方自治法14条1項により法令に違反する条例は認められない。結局のところ、自治立法が拡充するかどうかは、国が自治体の立法機能に対するコントロールをどこまで緩めるかに左右されると言わざるを得ない⁴。

法定受託事務について言えば、機関委任事務制度の下で形成されてきた自治体の国への従属と依存の発想や習慣などを払拭するに至っていないという、実務家の実感に基づく指摘⁵があることが大きな問題と言えよう。

2 金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007年

3 佐藤英善「分権改革の意義と今後の理論的課題」佐藤英善編『新地方自治の思想—分権改革の法としくみ—』敬文堂、2002年

4 宮崎正寿「地方分権改革と条例制定権」地域政策研究第4巻第1号、2001年

5 落合洋人「地方自治体を動かす制度と習慣—機関委任事務制度の廃止を事例にして—」同志社政策科学研究第14巻第1号、2012年。また、各種の調査結果で機関委任事務が廃止されても実態はあまり変わらないという傾向が指摘されている。比較的規模が大きく、権限も多い中核市レベルにおいても、事情は大きく変わらないようである。例えば、横須賀市を調査した北村喜宣編著『ポスト分権改革の条例法務—自治体現場は変わったか—』（ぎょうせい、2003年）や、大津市を調査した堤中富和「自治体職員の方分権意識を問う—大津市職員アンケートから—」（自治体法務NAVI Vol.15、2007年）などを参照。主として意識次元での調査であるので、調査主体や調査対象によって評価に違いが出るが、おしなべて自治体における地方分権の内容や意義についての理解が低いことを示していると言えよう。

ここでは、地方分権推進の象徴とも言える機関委任事務の廃止とそれに伴う法定受託事務の誕生を取り上げたのだが、自治体の主体性と自律性が高まったというより、従来とはあまり変わっていないのではないかというネガティブな見解が少なくない。しかも、上述の条例制定権に関しては、ごく最近にも国の自治体へのコントロールの強い意志を示すような事案が生まれている。

近年の訪日外国人観光客の急増に伴い、各地で「民泊」が話題となっている。観光振興の観点からは、積極的に民泊を促進しようという考えがある一方、地域社会の住環境の維持の観点からは、一定の規制を求める声も多く聞かれる。地域の実情により、どの程度まで民泊を認めるかに認識の違いがある。国は、観光立国をめざす中で積極的に民泊を進めようとする。自治体は、観光振興や地域経済の活性化のために民泊も進めようとする一方で、基礎自治体を中心に住民の意向を反映して規制を強化しようとする地域も現れている。

そのような中、国は「住宅宿泊事業法」（平成29年法律第65号）を定め、民泊を進める法的環境を整えた。同法は2018年6月15日に施行されるが、それに先だって各地の自治体で「通年規制」や「自治体全域規制」を念頭に置いた条例制定の動きが出ている。それらの動きに対して、国は「住宅宿泊事業法施行要領（ガイドライン）」の中で、法律の趣旨に反する条例制定に釘を刺している⁶。この国の動きに呼応して、例えば厳しい規制を求めている長野県軽井沢町や白馬村に対して、長野県が国の指針に基づくと規制は困難であるとの説明をして理解を求めている⁷。

民泊のあり方の是非はともかく、国と地方の関係では、未だに国の見解や方針が優先され、国も自治体の条例制定に対するコントロールを弱めるつもりはあまりないことを表す1つの事例ではある。

（3）規制緩和と民間化

80年代以降のNPMの考え方も地方分権の動きに大きな影響を及ぼしている。行政にも顧客満足、コスト意識、成果主義という発想が生まれたことは、おおむね良い効果につながっているだろう。しかし、規制緩和を進め、民間委託や民営化を積極的に採用する動きは、地方分権という観点からすると功罪相半ばするのではないか。

前述の民泊の事例にも見られるように、規制緩和が優先されるため、自治体が地域の実情に応じた独自規制を導入することが難しくなることがある。規制緩和の方向であれば、様々な特区制度が利用できるし、国の補助金や交付金も得やすい。しかし、自治体が独自の規制をかけようとする、ハードルが高だけでなく、様々な不利益を覚悟する必要がある。

また、行政が行うサービスは質と効率が悪いが、民間が行えばサービスが良くなりコストが削減されるという、ある種の「民間信仰」が生まれている。しかし、民間の力に依存すれば何事もうまく行くという訳でもない。例えば、指定管理者制度も期待されたほどの効果が出ないことが多いだけでなく、指定替えの時期には公募をかけても応募事業者がほとんどないということになって、競争性が機能していないことも少なくない。

6 厚生労働省医薬・生活衛生局、国土交通省土地・建設産業局、国土交通省住宅局、国土交通省観光庁「住宅宿泊事業法施行要領（ガイドライン）」2017年、28-29頁参照。

7 信濃毎日新聞（信毎Web）2017年12月29日付「民泊 通年規制難しく 県条例骨子案」（最終アクセス2018年1月7日）
<http://www.shinmai.co.jp/news/nagano/20171229/KT171228ATI090032000.php>

8 官製ワーキングプア研究会編『なくそう！官製ワーキングプア』日本評論社、2010年参照。

地方レベルで最も深刻な影響は、民間委託によって人件費を下げようという自治体の動きが、いわゆる「官製ワーキングプア」を引き起こしてしまうことである⁹。そして、長期的に見ると、地域の賃金水準を低めに抑えてしまうことにつながりかねない。

地域経済の実情、地域の事業者数、住民が求めるサービスの質と量などを多元的に検討して、適切な公共サービス供給の体制や仕組みを決めていく必要があるが、それができるのは自治体である⁹。しかし、今の自治体は国の意向や社会の風潮を気にするあまり、とりあえず民間化を錦の御旗にしているようである。住民にも民間の方がサービスが良くなる、コストが下がるという思い込みがあるため、行政の直営と民間化のいずれが良いかを冷静かつ合理的に検討することすら十分に行われていないことが多い。

また、「民間信仰」が浸透したためか、民間にもいろいろあることについての検討も不十分である。すなわち、営利企業か非営利組織か、あるいは利益や経済効果が地元経済に還元されるような組織かどうかといったことを慎重に検討し、納得した上で結論を出しているかどうか疑わしい場合も少なくない。

このように、地方分権が進んでいるとはいえ、自治体の政策形成や意思決定には、様々な制約がかかっている。その結果、自治体の中で、自律的に政策形成を行い、地域の実情や住民ニーズを反映した独自の政策を展開しようという意識がなかなか定着しない。そのことが、自治体の政策形成能力を向上させることを阻害している現実が、地方分権を実のあるものにする上できわめて深刻な障害となっているのではないだろうか。

2 自治体に求められるもの

地方分権が本当に進んだかどうかを判断するには、必要条件と十分条件の双方が満たされているか否かを検討する必要がある。ここでいう必要条件とは、機関委任事務を廃止するとか権限や財源を地方へ移譲するというような制度面での地方分権が進むことである。一方、十分条件とは、地方分権的になった制度を活用して、自治体が主体的、自律的に政策を展開することである。行政関係者は必要条件に関心を持つが、住民の視点では十分条件の方がより重要になる。

今後の自治体がどうあるべきか、あるいは何をすべきかを検討する際には、十分条件に着目する必要があるだろう。なぜならば、十分条件が満たされることによって、地域の実情や住民ニーズを反映した政策が展開される条件が整えられることになり、そのことによって住民は地方分権の恩恵を受けることができる可能性が生まれるからである。

前節で見たように、地方分権の大きなうねりの中で、必要条件に関わる部分はある程度まで改革が進んだ。しかし、自治体の意識や行動様式が従来とあまり変わっていなかったり、自治体の政策面での主体性や自律性の発揮を阻害する要因があったりする。そのような状況の下で、自治体に何が求められているかについて検討しておく。

(1) 政策形成能力の向上

地方分権の中で最も重要で注目度の高いものが権限移譲である。権限移譲には少なくとも2つの意義と効果がある。1つは国のスリム化と国への権力の集中を軽減することである。前述のように、今次の地方分権の動きが国の行財政改革に端緒があることを考えると、こ

9 直営か民間委託かなどを検討することについては、拙稿「あるべき政策デリバリー・システムを考える」月刊地方自治職員研修 2017年5月号を参照されたい。

の意義が強く意識されている。もう1つは、自治体が主体的、自律的に政策を形成し実施することができるようにする条件整備である。自治体の立場からすれば、こちらの意義と効果の方が重要である。

政策の形成と実施という2つの側面があるが、実施についてはあまり問題がないように思う。なぜなら、行うべき業務が確定しながら実施（執行）不能になったという事例はほとんど聞いたことがないからである。行政は万能ではないから、過誤や怠慢が皆無とは言えないが、むしろレアケースである。

問題は、形成（作成）の方である。多くの自治体では、自ら必要性を認識し、独自の判断で政策を形成するという経験と実績が乏しい。たしかに、多くの行政計画や条例を策定しているので、形成（作成）能力があり、経験もあるように見えなくもない。しかし、例えば自治体の策定している計画の半数近くに根拠法が存在し、その半数以上は法律によって策定が義務づけられていることを示す資料もある¹⁰。また、定員管理計画のように、法定ではないものの、国の方針に基づいて策定している計画もある。つまり、自治体が必要性を感じて独自に策定したというよりは、法令に基づいて、あるいは国の指示に則って策定したというケースが多いのである。

もちろん、法定計画が一律に無意味だとか、策定すべきではないと言うつもりはない。問題は、これまでの計画策定によって、計画作りのノウハウは身についたかもしれないが、いつ、どのような計画を、なぜ作るのかとい

うことを、主体的に決める力は養われていないということである。地方分権が自治体に求めていることは、地域の実情を踏まえて、必要な計画や条例などをタイムリーに作成する能力ではないだろうか。そして、そのような計画や条例などを生み出すためには、策定過程への住民の関わり方などを含めて、法定計画とは異なる独自の策定手法と過程を開発することも求められている。ビジョン、方針、要綱、規則などを含む広い意味での政策の形成において、自治体が主体性や自律性を持つことが必要であり、そして形のある政策に作り上げていくスキルを身に付けることが求められている。いわゆる政策形成能力が必要となっているのである。

（2）都市自治体の政策形成

規模の大小を問わず、基礎自治体は住民に最も身近な存在である。そして、公共サービス供給の最前線で仕事をしている。したがって、基礎自治体の政策形成において重要なことは、日常業務で職員が接している地域社会や住民生活の実情・実態、住民の声なき声を政策に反映しているかどうかということである。一般に、現場とか第一線と言われている職員は、ともすると決まったことを機械的に執行すればそれで良しと考えられがちである。しかし、地域社会や住民の生の情報を最も得ているのが現場（第一線）であることを考えると、そこで活動する職員の知識や経験を政策情報として活用することが必要である¹¹。

残念ながら、現状では現場からの経験や情

10 前橋市が「県都まえばし創生本部 有識者会議」の第2回会議（2017年2月17日開催）に提出した資料によると、同市の各分野別個別計画の総数は105であるが、その内、根拠法が明確に存在する計画は51、根拠法によって策定が義務づけられている計画は27である。前橋市HP「県都まえばし創生本部 有識者会議」（最終閲覧2018年1月10日）http://www.city.maebashi.gunma.jp/sisei/493/499/p017372_d/fil/2shiryou2-3.pdf 参照。

11 自治体が民営化や民間委託を進める場合、このような現場業務や第一線業務を直営から民間に移行させることが多い。本来に地域や住民に根ざした政策を生み出そうというのであれば、これまでの「現場」という政策情報のチャネルを民間化によって失う可能性がある点にも留意する必要がある。この点については、注9で挙げた拙稿を参照のこと。

報を政策情報として活用する仕組みや手法が確立されていないどころか、活用しようという意識も定着していない。しかし、地方分権の狙いは、国による全国一律の政策では対応できない、地域の実情や住民の意向に沿った政策を生み出すことであるから、この現状を変えることは緊急課題である。

ただ、政策情報を政策に体现するためには、企画立案や調整、さらには法務などのスキルも必要となる。これについては、一朝一夕には高まるものではないが、一定規模以上の都市自治体であれば、従来から企画調整部門を独自に有していたし、総務部門の法規担当者の能力も高い。そして、それらの部署は条例や計画策定において活躍してきた。近年の定員削減によってどこの自治体も手一杯の状態であるが、それでも都市自治体はまだ優位な状況にある。したがって、都市自治体は、地域の問題の発見→課題の抽出→住民の意向や

ニーズの把握→最適な手段・手法の立案と選択という一連の政策形成をいかに展開するかという点で、他の自治体のモデルやお手本になるべきではないだろうか。

おわりに

地方分権が進んだとはいえ、自治体に権限や財源が十分整ったとは言い切れない。さらなる分権が必要であるが、受け皿である自治体に権限を有効に使いこなす意欲と能力がなければ、これ以上の権限移譲はそう簡単には進まないだろう。

住民と地域社会に直結する政策を担っている基礎自治体の政策形成は、とりわけ重要である。中でも行政の組織力の点で優位な条件を持っている都市自治体は、先進的な政策形成の実績を上げて、地方分権のさらなる推進に貢献することが求められているのではないだろうか。

シリーズ

まちづくりの新展開

— 立地適正化計画制度にみる計画のあり方 —

SERIES

我が国の都市空間は、人口の増加、都市の拡大を前提とした計画制度によって形成されており、人口減少局面を迎えた現在、都市の縮退、低密度化に伴う課題への対応が不十分であることが指摘される。また人口の減少だけでなく、高齢化の進行に伴い住民の行動が大きく変容する中で、都市経営を持続可能なものにするためにも、都市計画・まちづくりは単なる利便性・効率性を追求するだけでなく、都市空間に多種多様な魅力を創出することが求められるようになってきている。

また、地方分権が進展する中で、各都市自治体においては、市民参加や市民協働の取り組みも進み、地域の工夫をこらした様々な仕組みづくりがみられるようになってきている。そこで、本誌前号からのシリーズは、“まちづくりの新展開”と題して景観行政と市民参加・協働、まちづくりをめぐる法務の課題、生活圏の拡大する中の住民主体のまちづくりの実現といった課題を取り上げる。

本号では、超高齢・人口減少社会におけるまちづくりの一制度として、全国的に取り組みが広がっている立地適正化計画制度に特に着目する。実際に策定された立地適正化計画を都市計画等に反映する取り組みを紹介するとともに、計画構造や計画作成のあり方についての考察、及び立地適正化計画制度の位置付けと都市計画の見直しに関する法的検討を行うことにより、立地適正化計画制度を含む計画制度の全体像を展望する。

機能する立地適正化計画をつくる

首都大学東京大学院都市環境科学研究科教授 饗庭伸

立地適正化計画は自治体の各種の計画の蓄積を踏まえて策定が取り組まれているが、蓄積に規定され、踏み込んだ計画が作成されていないことが多い。本稿は計画構造として「プロセス型の計画構造」を示し、立地適正化計画のアウトプットとアウトカム、都市計画との関係を解説した上で、あるべき計画作成の手順を示し、その手順にそった計画作成の方法、関連計画の読み取り方を示した。具体的には、「住宅地－拠点－交通網」という作成の手順を示し、住宅地については自治体の住宅政策や空家等対策計画と連携をとること、拠点については中心市街地活性化計画や公共施設等総合管理計画と連携をとること、交通網については公共交通網等形成計画と連携をとることを示し、そこで調べることを決めること、関係をつくる相手を整理した。

1 分権と計画

立地適正化計画がどのように役に立つのだろうか、という問題意識が本稿の背景にあるが、そのことを考えるためには、立地適正化計画の策定主体である基礎自治体が、どのような計画の蓄積を持っているかを理解しておく必要がある。

地方分権の大きな流れは、2001年の地方分権推進一括法の制定に始まるが、都市計画法に限れば、その10年ほど前より地方分権が着々と進められていた。1992年の都市計画法改正の目玉として創設されたものが「都市計画マスタープラン」制度であり、これはきたるべき地方分権時代を見据えて、自治体が独自のマスタープランを作成することを促したものである。その後、都市計画分野の地方分権は着々と行われていき、自治体がマスタープラ

ンに基づいて、都市計画を行う体制がつくられていった。それからすでに四半世紀が経った現在、都市計画の地方分権はどのように実現し、そしてそこに立地適正化計画がどのように受け入れられたのであろうか。

地方分権では様々な権限が地方政府に移譲されていった。しかし、法律を書き換えたところで、すべての自治体がその権限を使いこなしていけるようになるわけではない。もちろん法改正が施行された時から、都市計画の事務は担われることになるが、「事務」という言葉を越えたところに、都市計画を担う意味はある。自治体の職員が自分の都市の状態をよく分析し、多くの市民が考えていることを知り、自分たちの手で将来の計画を立案する。そして自治体で議論や決定を組み上げる仕組みをつくり、決定にしたがって財源を獲得し

て事業を推進したり土地利用規制や誘導を運営する。市民や民間の事業者としっかりとつきあい、協働して必要なものをつくりあげていく。こうしたことは一朝一夕にできることではなく、人材や財源投入の多寡によって法や制度が育ったところと、全く育てていないところの差がついている。育ったところにおいても、都市に関する法や制度は経路依存性が強いので、自治体ごとにガラパゴス化した法や制度が発達していることもある。

2 プロセス型の計画構造

こうした自治体の法や制度に四半世紀でたくさん計画制度が降り注いだ。緑、住宅、中心市街地活性化、景観、歴史的風致など様々な分野別の基本計画やマスタープランが策定され、自治体ごとの複雑な計画のシステムが出来上がっている。筆者も自治体の計画づくりのお手伝いをする時に、こうした計画のジャングルに分け入ることがあるが、そこで多くの自治体が大前提としてめざしている計画構造が、総合計画や基本構想を上位におき、各種の分野別のマスタープランをぶら下げていくという計画構造であり、筆者はそれをツリー型の計画構造と呼んでいる（図1）。計画間の整合性を重視し、がっちりしたツリーを作り上げていくようなイメージだろうか。このことは地方分権がめざしたあるべき地方政府の姿であるように思うが、そこに二つの課題があると考えている。

一つは複雑化した計画体系に自治体の組織も、市民も十分に対応できておらず、戦略的、機動的に施策を展開できていないのではないのかという課題である。地方分権から長い時間を経て市民の組織も老化している。NPO法（1998年）の制定時のブームに乗って設立されたNPOも20年選手である。初期に張り切って作った仕組みが手間暇のかかるもので、少

ない人員では回しきれない、という問題が背後にありそうだ。

もう一つはすでに始まっている人口減少社会において、自治体の職員と市民の担い手と民間の事業者が等しく減少していく中で、すべての自治体でツリー型の計画構造をめざさなくてはいけないのか、という課題である。計画の策定にも、事業の推進にも人的資源が必要である。そこに少し戦略的な絞込みが必要ではないだろうか。都市計画の地方分権が始まってから四半世紀が経った今日に、そのようなことを考えている。

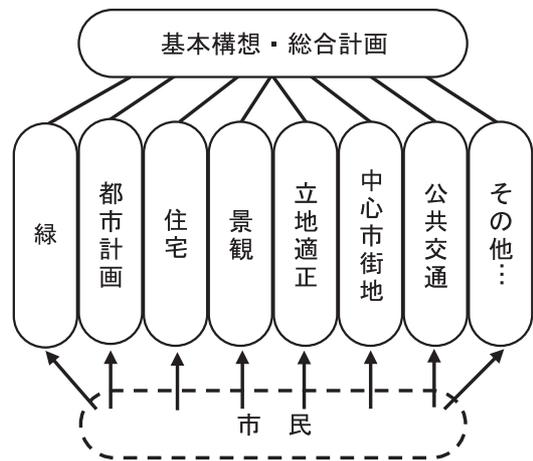


図1 ツリー型の計画構造

出典：筆者作成

そこで少し現実的なモデルを考えてみたい。筆者はそれをプロセス型の計画構造と呼んでいる。それは、ひとつひとつの計画をつくりながら、行政の内部の組織と市民の関係を、つまり計画を動かすコミュニティをつくり、ツリー状の構成ではなく、主体の広がりを作り出すネットワーク状の構成をめざす、というものである（図2）。交通の計画をつくれれば自治体とバス事業者の関係が強化され、住宅の計画をつくれれば自治体と不動産業者との関係が強化される。計画システムの形成とともに、主体のネットワークが形成されていく。

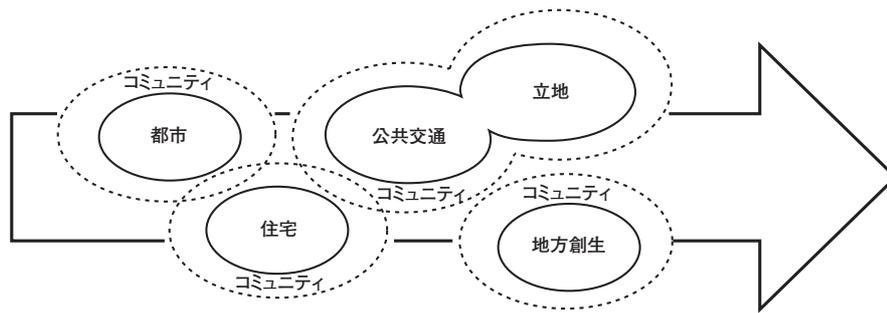


図2 プロセス型の計画構造

出典：筆者作成

ツリー状に統括された組織ではなく、計画づくりの過程で結びついたコミュニティをつくり、それをネットワーク状に増殖させていく、そういったことがプロセス型の計画構造である。そこで尊重されるのは、最新の計画作成作業の中で形成される判断であり、相対的に上位計画や過去の計画は尊重されない。常に現場で起きる問題に組織をアップデートさせながら取り組んでいくという考え方である。こうした考えのもと、立地適正化計画の使い方や動かし方を考えてみたい。

3 立地適正化計画の概要

立地適正化計画は、2014年の都市再生特別措置法の改正によって創設された計画制度である。国土交通省では2000年代から「コンパクトシティ」という都市像を提唱し、2014年にはこの言葉に公共交通網を意味する「ネットワーク」を加えた「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」が「国土のグランドデザイン2050」において基本戦略の一つとして掲げられた。これを実現するための最初の具体的な計画制度が立地適正化計画である。

計画のポイントは、既成市街地に「都市機能誘導区域」と「居住誘導区域」の二つの区域を定めることにある。都市機能誘導区域とは、病院や図書館や福祉施設といった特定の都市機能の立地を将来にわたって誘導してい

くことを定めるエリアである。誘導する都市機能のメニューは自治体によって設定することができ、自治体が経営する施設だけでなく、民間が経営する施設も対象となり、当該の都市機能が誘導区域外に立地しようとしたときに、自治体は事業者に対して勧告することができる。また、都市機能の整備にかかる補助金や政策融資の優遇といったインセンティブも準備されている。しかし、都市機能誘導区域の全域にわたって土地区画整理や市街地再開発を実施するほどの資源投入がなされるわけではなく、土地利用に対する規制力も立地を禁止するほどの強さがあるわけではない。主として民間の建設を誘導しながら都市の特定のエリアに特定の機能を長期間にわたって誘導していく制度であると理解しておくといだろう。

居住誘導区域も同じく強い権限を持たず都市の特定のエリアへの住宅立地を長期間にわたって誘導していく制度である。施設の集積によって都市機能誘導区域が形成されるとその周辺の市街地の利便性は向上する。そこに居住誘導区域を設定し、将来的に人々が移動してくることによってコンパクトな都市空間を実現する、ということが意図である。

4 何のための計画か

立地適正化計画のアウトプット（直接の成

果)とアウトカム(短中期の成果)を整理しておこう(図3)。もっとも短い射程を考えると、都市機能誘導区域において誘導する機能については、公共が整備するものと、それに誘引されて誘導される民間や市民が整備するものがある。この場合、アウトプットは公共施設、アウトカムは民間や市民の施設の整備である(①)。少し長い射程を考えると、都市機能誘導区域が居住を誘導するという論理になっているので、アウトプットは都市機能誘導区域の形成、アウトカムは居住誘導区域の形成である(②)。そして都市計画のそもそもの前提に立ってさらに長い射程を考えると、都市計画はよりよい「暮らし」とよりよい「仕事」のためにあると考えられるので、アウトプットは都市機能誘導区域と居住誘導区域の形成による「コンパクトシティ」の形成であり、アウトカムは人口減少時代におけるその都市なりの暮らしと仕事の確立ということになる(③)。アウトプットとアウトカムについて評価指標を設定し、PDCA等の政策評価のサイクルをまわしていく自治体もあるだろう。市長や都市計画課長の任期に合わせて短期で評価を行うならば①であるが、標準的には②を、より本質的には③を設定できるとよいと筆者は考える。

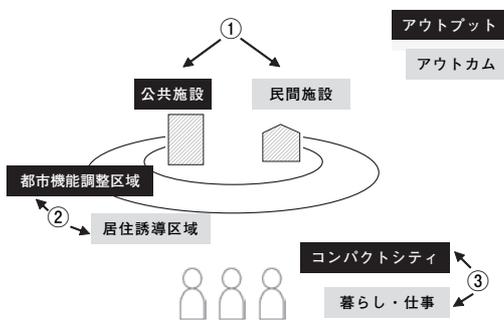


図3 立地適正化計画のアウトプットとアウトカム

出典：筆者作成

なお、「人口減少」というインパクトが強いお題目に対して、「人口を増やす」ことを立地適正化計画のアウトカムにする自治体も少なくない。しかし、日本全体の人口が減る中で、人口の奪い合いに勝利する自治体はごく一握りのはずである。「人口を増やす」ということをアウトカムに設定してしまうと、ほとんどの立地適正化計画には「失敗した」という評価が待っているということになる。人口減少時代におけるその都市なりの暮らしと仕事が確立できれば、家族が安定して子供が増えるかもしれないし、それに惹かれた移住者が増えるかもしれない、結果的に人口は増えるかもしれない、というくらいに構えておくほうがよく、まずは今現在に存在する人口を見ながら計画をつくることが重要である。

5 都市計画との関係

ついで、立地適正化計画とこれまでの都市計画の関係を見ておこう。我が国の最初の都市計画法は1919年に制定され、その約50年後の1968年に現在の都市計画法に改正された。68年法は用途地域に連動させた容積率制の導入と線引き制度の導入によって、都市の縦方向の拡大と、横方向の拡大をコントロールするものであった。当時はちょうど人口が1億人を越えたころであり、現在にいたるまでにさらに増えた3,000万人分の都市を68年法で整えたことになる。

そしてそこから50年経って人口減少時代が始まり、懸念されるのは「拡大」ではなく「縮小」となった。しかし、「拡大」をコントロールした手法の組み立て、すなわち容積率制、線引きといった現行の都市計画法の規制手段を大きく変えることなく、現行の規制手段に重ねがけをするような形で居住誘導区域と都市機能誘導区域を定めるものが立地適正化計画である。

立地適正化計画の根拠法は都市計画法ではなく、都市再生特別措置法である。都市計画法による規制を補完するような形で都市再生特別措置法がかかった、というような理解でよく、立地適正化計画が用途地域の見直しや線引きの見直しといった都市計画法に基づく規制手段の再編成を直接的に促すものではない、ということを理解しておくといいたい。つまり、自治体ごとに私権を強く制限できる都市計画の規制手段を立地適正化計画と結びつけて意識的に再編成しないと、立地適正化計画の実効性が十分に担保されないということである。このことについては、都市計画の決定権限のほとんどは自治体に移譲済みであるので、国や都道府県の指導を待つのではな

く、基礎自治体ごとに意思形成をしていくしかない。

なお、都市計画法の中には、都市計画のビジョンを定める「マスタープラン」と、その実現手段である「土地利用規制」「都市施設」「市街地開発事業」の3つの手段が定められている。立地適正化計画をこの都市計画法の枠組みに当てはめた時にどちらに属するのか見解がわかるところであるが、「都市計画マスタープランの高度化版」、つまりビジョンとして扱われることがある一方、都市機能誘導区域における特定の都市機能の集積をめざして手段的に使われることもある。法の定めがあるというよりは、自治体によってはビジョン的に使えるし、手段的に使うこともできると

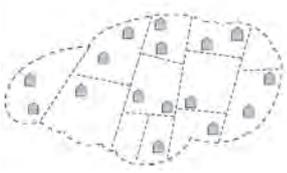
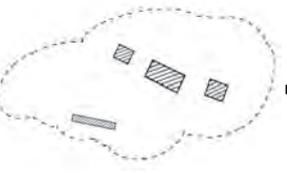
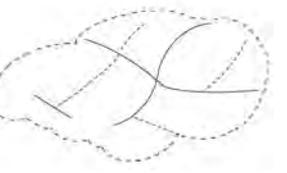
	住宅地	拠点	交通網
			
	暮らしを支える住宅地を形成する	住宅地を支える拠点を形成する	住宅地と拠点を支える交通網を形成する
調べる こと	住環境の質 公共空間・インフラの質 スポンジ化の実態 空き家が発生する仕組み 住宅市場での位置 等	都市機能集積の実態 拠点の空間の質 都市機能の事業者の意向 大規模土地の動向 等	公共交通の路線実態 公共交通の運行実態 等
決める こと	住宅地の将来の姿 必要な都市機能 住宅地の運営の方針 居住誘導の区分け 等	拠点の位置、数 拠点の空間像 拠点のエリアマネジメントの方針 公共施設の再配置 誘導する都市機能 等	公共交通網の路線 公共交通の運行 駅、バス停に付加する機能 等
関係を つくる 相手	地域の自治組織 空き家のオーナー 地域の不動産業者 空き家バンク 等	エリアマネジメントの主体 土地所有者 商業・医療・福祉などの事業者 等	公共交通の事業者 等
関連する 計画	空家等対策計画 住生活基本計画 等	中心市街地活性化計画 公共施設等総合管理計画 等	公共交通網等形成計画 都市計画道路網の整備方針 等

図4 立地適正化計画のつくりかた

出典：筆者作成

理解しておくといいたい。

6 立地適正化計画のつくりかた

それぞれの自治体で立地適正化計画の作成が進められているところであるが、どのような手順で計画作成を進めるべきなのか、それぞれの手順ごとにどういった課題が残されているのかをみていこう（図4）。

(1) 計画の手順

既述のとおり、立地適正化計画は「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」を実現するものであり、そのうちコンパクトシティを構成する都市機能誘導区域＝拠点と居住誘導区域＝住宅地は立地適正化計画が、ネットワーク＝交通網は後述する「公共交通網等形成計画」が分担するというつくりになっている。

まず意識しなくてはならないのが、この「拠点」「住宅地」「交通網」の策定の順番である。同じ都市を扱うわけなので、先行する計画策定作業の結果が後発の計画策定作業を規定するため、慎重に考える必要がある。

「拠点→住宅地→交通網」という順、「交通→拠点→交通網」という順、「拠点→交通網→住宅地」という順・・・と、どういう順番を組み立てるかによって結論は異なってくる。例えばある都市では「交通網→拠点→住宅地」の順で検討が進められており、「住宅地」の段になると、たまたまバス路線が集中するバス停近辺の住宅地が居住誘導区域に設定され、そこでは「バス路線の乗客数を維持するために住宅地の密度を下げない」ということが真剣に検討されたりしている。本来バスは住民の足を支えるためのものであり、住民がバス会社を支えるものではないので、理屈が完全にひっくり返ってしまう、ということになる。

では、どういった手順が望ましいのか。筆

者は「住宅地→拠点→交通網」という順序が最も望ましいのではないかと考えている。図3に示す②のアウトプットとアウトカムの関係で考えると、拠点や交通網を整えることはアウトプットに過ぎず、アウトカムはそれに支えられた良好な住宅地の形成である。まずはアウトカムのあるべき姿を描ききった上で、それを支えるように逆算的に拠点や交通を考えていく、という手順がもっとも手戻りが少ないだろう。

均質に見える郊外住宅地も、人口の状況、建物の状況は様々であり、ニーズも様々である。ある地域の住民はこれから5年間で急激に高齢化をするので、そこに公共交通の支えが必要であるかもしれないし、別の地域では若年ファミリー層が形成されているので、ここでは拠点との距離とは関係なく生活が維持されるだろうし、公共交通の支えも最小限でよいかもしれない。そうした状況を読みきった上で、それぞれの住宅地から出てくるニーズを足し合わせ、それを最も効率よく支えるために拠点や交通を考えるべきである。

また、空間の「変わりにくさ」を考えておきたい。人口減少の問題は現実的には空き家の問題としてあらわれてくるが、それは人のライフサイクルと空間のライフサイクルのズレに起因している問題である。空間は一度作ってしまえば変えにくく、それゆえに長期的な視点に立った計画が必要なのであるが、住宅地、拠点、交通網の3つをみたときに、一番変わりにくいのは住宅地である。日本の住宅は平均的には40年程度の寿命であると言われていたので、一つの住宅が建つと、そこに40年間住宅地が続くと考えた方がよい。一方で「拠点」を構成する施設は、例えば商業施設は建設費を削減するためにプレファブリケーションの部材を用いて簡単に作れ、簡単に撤退できるものが主流になってきている。5年程度で

建設コストが回収できるように事業が組み立てられることが多いので、6年目からは変わりやすくなる。そして最も変わりやすいのは「交通網」である。鉄道は変わらないものの代表格なので除外するとして、バスについてはバス停一つを動かすことは簡単であるし、システムさえ組めれば日替わりで路線を組み替えることもできる。つまり「変わりにくさ」でみたときに、「変わりにくいもの」から順番に計画を固めていき、最後は「変わりやすいもの」を柔軟に組み替えて辻褄をあわせていく、ということが合理的なのであり、そこから「住宅地→拠点→交通網」という順序が合理的であるということが言えるだろう。

(2) 住宅地の検討

まず住宅地の検討の仕方から考えていこう。居住誘導区域は区域のみを指定する制度なので、最も簡単にことを済ませるのであれば、人口が減少しそうなところを見極め、「ここまでは縮小する」という線を1本引けばよい。しかし、線をひいたところでその内側に良好な住宅地が自ずと形成されるわけではない。住宅地は適切な密度と格をたもちながら形成されていくべきであり、居住誘導区域を設定するとき、あるいは居住誘導区域外を設定するとき、そこでは「良い住宅地とは何か」という問いが市民からも議会からも、さらには開発業者からも問われることになる。

ところが、良い住宅地は何か、という議論は自治体の中にはほとんど蓄積されていないことが多い。実際に多くのまちで自治体の職員に「この街で一番大事な住宅地、人口が減少しても維持したい住宅地はどこですか？」と尋ねると、中心市街地や歴史的市街地については真っ先にあがるものの、それ以外の一般的な住宅地について見解が得られることはほとんどない。自治体が作成する住宅関係の

計画は、HOPE住宅（1983年～）、住宅マスタープラン（1990年代～）、住生活基本計画（2005年～市町村の義務付けなし）といったものがあるが、大抵の自治体において住宅の計画とは市営住宅の管理計画程度のものであり、自治体の職員が自分たちのまちの一般的な住宅地のことを知るといった機会は少なく、議論が十分に蓄積されていない。

一つ一つの住宅地の成熟度は異なるため、立地適正化計画の策定作業の中で個々の住宅地の状況やあり方を検討することが望ましいが、その時に同時期に法制化された空家等対策計画との連携を考えるとよいだろう。同計画は空家等対策の推進に関する特別措置法（2015年）によって創設された計画制度である。この法の目玉は、周辺に迷惑をかける空家の特定と、所有者への勧告、その解体の仕組みであるが、あわせて空家等の実態調査と、空家等対策計画が制度化されている。これにより自治体職員が課税台帳のデータも活用して、詳細に空き家の実態をつきとめることができるようになった。

こうした作業を通じて何が明らかになるだろうか。空き家は個々の所有者の固有の状況に規定されて発生するものなので、特定の場所に集中して発生するのではなく、住宅地のあちらこちらに散在的に発生する。空き家の実態調査を通じてこうした「スポンジ化」と呼ばれる状況が明らかになり、さらに個々の空き家の所有者の意向を調査することによって、空き家がどのようなサイクルでどういう理由で発生しているかを掴むことができ、自治体の住宅市場の調子をつかむことにもつながる。そして、こうした作業を地域の人たち、空き家の所有者、地域の不動産業者と関係をつくりながら進め、そこで住宅地がどうあるべきか、住宅地をどう運営していくかという方針を描く。それらを足し合わせることによ

て、居住誘導をはかるところと、はからないところの区域分けが見えてくるはずである。

(3) 拠点の検討

居住誘導をはかる住宅地の暮らしを支えるのが拠点の役割である。集積がないところに拠点を形成することは難しいため、既存の都市機能の立地を分析する作業が進められる。こうした作業は中心市街地活性化基本計画などに蓄積があることも多いが、中心市街地の場合は商業施設が中心になるので、立地適正化計画の策定作業の中で民間の病院や福祉施設等の立地があらためて調査されることが多い。

拠点のあるべき位置や数、空間像についての議論は中心市街地活性化や市町村合併時の検討などにおいて蓄積され、都市計画マスタープランでも明示されていることが多い。一方で、中心市街地活性化で決まっていることによってバイアスがかかることもある。特に都市郊外に立地する大型店の集積は、中心市街地活性化においては規制の対象であったが、市民の暮らしを支えている機能には違いない。立地適正化計画の策定においては、こうした機能の集積、役割について、これまでの拠点と並列に評価していくべきだろう。

都市機能誘導区域では、公的な都市機能を配置して機能集積を先導し、民間が整備する都市機能を誘導することになる。先導する公的施設の決定については、公共施設等総合管理計画の蓄積が役立つだろう。同計画は、2014年4月に総務省より自治体に対して策定要請がされたものであり、2017年の9月末時点で全国の99.4%の自治体で策定済みの計画である。この計画の視点は公共施設管理の無駄をなくすというものであるため、都市のどこにあるべきかという視点からの検討が行われることが少ない。立地適正化計画の視点から立

地のあるべき論を組み立て、すり合わせることによって結果は見えてくるだろう。

また、都市機能誘導施設を整備する民間の施設立地の動きは読みにくい。事業者や事業者の団体（病院であれば医師会など）の意向を調べることが重要である。また、都市機能誘導区域内の大規模土地所有者の意向、開発余地の有無もつかんでおくとよいだろう。民間の施設立地の動きがあったときに、そこに素早く誘導することができるからである。

(4) 交通網の検討

こうして形成されてくる拠点をつなぎ、住宅地での暮らしを支えるのが交通網の役割である。鉄道については、新規にLRTなどが立地できる自治体は限られているため、ほぼ現在のものを前提とすればよいが、実態をつかみ、あるべき姿を検討しないといけないのは、バスを代表とする自動車による公共交通網である。立地適正化計画と同時期に創設された、公共交通網等形成計画（2014年・地域公共交通の活性化及び再生に関する法律）は、こうした部分を担う計画であり、策定の現場でも強く連携しながら作業が進められていることが多い。繰り返しになるが、変えようがない鉄道路線と、変えやすいバス路線を切り離して考え、バス路線は居住を誘導する住宅地や拠点をつなぐような形で柔軟に形成すべきだろう。例えば、高齢化した住宅地では公共交通のニーズが高まり、若い世代が多く住む住宅地ではそうではない。住宅地の人口動向を細かく読み取りながら柔軟に路線を組み替えていくことが求められるだろう。

おわりに

立地適正化計画は2017年7月末の時点で、全国112都市において計画が作成・公表され、245都市において策定作業が進められている。

本稿は「そもそも論」を展開したものである
ので、既に策定に着手してしまった自治体
にとってみれば、対応が難しいこともあるだ
ろう。しかし、法にはおおむね五年ごとに
必要があれば計画を変更する、という規
定がある。2で述べたとおり、変更を効
かせにくいツリー型ではなく、プロセス
型で計画構造をとらえ、関連計画も含
めた作業と、様々な主体との関係形成
を進めながら、徐々にアップデートし
ていくことが望まれる。

重要なことは、意思がはっきりした計
画をつくって公表することである。は
っきりした計画には反発がつきもので
ある。都市計画の地方分権と規制緩和
が行われてから四半世紀がたち、地
域には地方分権の申し子である素晴
らしいコミュニティ組織や、規制緩和
の申し子である素晴らしい開発業者
が育っている可能性がある。こうした
主体が立地適正化計

画に反発し、対抗的に動くことで、
住宅地や拠点にエリアマネジメントの
主体が作られるかもしれない。そう
なった時に、そこに柔軟に居住誘導
区域や都市機能誘導区域を再設定
する、そういった地域社会とのダイ
ナミックな応答関係の中で、立地
適正化計画は見直されていくべき
である。

ここから先の人口減少時代において、
公共投資にまわせる税収もどんど
ん減少していく。かつてのように、
民間の投資と民間の投資がバラ
バラのエリアに向かってしまえば、
共倒れの可能性もある。民間の側
ももちろん立地適正化計画を意
識することが必要であるが、それ
以上に公共の側からは民間の動
きを見極め、それをサポートする
ように都市機能誘導区域や居住
誘導区域を設定し、公共投資や
機能誘導を集中させていくとい
う構えが必要になってくるので
ある。

参考文献

丹上健「立地適正化計画の策定状況と今後への期待」Urban Study Vol.65 (2017年)

野澤千絵、饗庭伸、中西正彦、讃岐亮「立地適正化のプラン・メイキング 各市町村の立地適正化計画はどのように評価すればよいか：立地適正化計画策定後の評価に関するジレンマ」都市計画 327号 (2017年)、78-81頁

都市計画への立地適正化計画の反映

むつ市建設部都市政策課都市計画グループリーダー 黒澤幸太郎

むつ市では、立地適正化計画の策定に伴い、用途地域の変更、居住調整地域の指定など都市計画決定に向けて動き出し、立地適正化計画の実行性を高めようとしている。

また、立地適正化計画を定めたことで、関連するまちづくり計画にも影響を与え、各計画に立地適正化計画が反映され始めている。

はじめに

せっかく、このような場をお借りしたので、我々むつ市のミニ告知をすることとする。

むつ市は東北地方最北端青森県下北半島に所在し、大間町のまぐろ（11～12月）、津軽海峡の大畑のスルメイカの刺身（夏イカ7～9月、冬の戻りイカ11～12月）、佐井村のウニ丼（6～7月）、風間浦村のアンコウ（12～2月）、脇野沢のたらの白子（12～1月）、むつ湾のホタテ（貝柱がうまい5～6月、卵がうまい2月）、川内ワイン、東通村のヒラメ（6月、寒ビラメ11～12月）など、それらの美味しい食材や、放牧されている東通の寒立馬（写真1）などの食、文化、歴史の原点となる下北ジオパークの中にある中心的な市となっている。

また、1902年（明治35年）にむつ市大湊地区で海軍大湊水雷団が開庁されて以降、要港として急速に変遷、発展を遂げ、終戦後も海上自衛隊大湊地方隊が設置され防衛の要となっている。1909年には艦船への給水用に国指定重要文化財「旧大湊水源地水道施設 沈澄池

堰堤」（写真2）などが整備され、周辺の都市公園「水源池公園」と一体となって、市の新たな観光地「北の防人大湊」となっている。

写真1 東通村尻屋崎の寒立馬



出典：筆者撮影

また、それがきっかけとなって海自カレー、大湊海軍カレー、海軍コロッケや、航空自衛隊の唐揚（空上げ）などの地域資源の開発がされ、市民、民間事業者、自衛隊が連携しまちづくりを進めている。さらに、日本三大霊場である恐山（写真3）があり、7月20日か

ら24日までの恐山大祭には、死者の意思を伝達する“口寄せ”としてイタコ（写真4）に人々が行列する。

まさに、恐山は、あの世の居住誘導区域のようでもある。

写真2 旧大湊水源地水道施設「沈澄池堰堤」



出典：むつ市資料

写真3 恐山



出典：筆者撮影

写真4 イタコ



出典：筆者撮影

むつ下北への旅行には、JRであれば、JR下北駅、JR大湊駅下車となる。レンタカーはJR下北駅周辺に3社ほどある。

東北新幹線であれば、八戸駅で乗り換え、大湊駅方面に向かうか、または、七戸十和田駅でレンタカーに乗り換えるのが便利であろう。

2017年11月には下北半島縦貫道とむつ下北への国道279号の接続性が改良され、本州最果てへの到達時間の短縮が進んでいる。（七戸十和田駅からむつ市中心部まで約1時間40分。）

また、北海道方面からは、函館港から大間行きフェリー「大函丸」で1時間30分。大間からむつ市中心部まで1時間となっている。

大湊地区にも数件あるが、夜の中心市街地といえ、もっぱら田名部方面で、居酒屋、カクテルバー、スナック、ラーメン店（深夜まで営業）が豊富である（価格もリーズナブル）。

1 都市の概況

むつ市は、2005年3月、むつ市、大畑町、川内町、脇野沢村が合併し、行政区域面積は、86,416ヘクタールとなり、青森県内では1番の大きさを有し、その内85%が森林地域となっている。

旧むつ市ではむつ都市計画区域、大畑町では大畑都市計画区域が設定され、川内町、脇野沢村は都市計画区域が設定されていなかった。

むつ、大畑都市計画区域は共に非線引き都市計画区域であり、合併後、区域がむつ都市計画区域として統合され、その面積は行政区域に対し18.3%の15,827ヘクタール。用途地域は行政区域に対し1.9%、都市計画区域に対しては10.2%の1,616ヘクタールとなっている。

図1 むつ市 位置図



出典：むつ市

2015年度の国勢調査では、行政区域人口が58,493人、むつ都市計画区域内人口は、52,892人、用途地域内人口は、35,808人と人口の90.4%が都市計画区域内に居住し、更に用途地域内に行政区域人口の約61.2%が集中している状況である。

また、むつ市が所在する下北半島では、周辺町村と合わせ、人口が74,451人となり、むつ市が下北半島の生活利便性、医療、経済などにおいて、定住自立圏の中心市として重要な役割を担っている状況である。

高齢化率は、2010年の25.4%に対し、2040年では42.1%と予測され、更に超高齢社会が進む様子である。また、将来人口も2040年で41,599人と2015年から25年間で28.9%も人口減少が推計されているところである。

また、空き家については、2013年の総務省統計局による住宅・土地統計調査では、全国での空き家率13.5%、青森県で13.8%、むつ市が16.3%と全国平均より高い数値となっている。また、町内会などの協力により空き家として把握されている数は、1,148件であるが、職員数や限られた予算から、その半数以上が現地未調査という状況である。

このような状況に加え、将来の空き家率は、国土技術政策総合研究所「将来人口・世帯予測ツール」(バージョン1.0)を使用すると、むつ市全体で26.0%の空き家率となることが推計されている。

2 コンパクトシティに向けて

2007年度において、当市で初の都市計画法21条の2による都市計画提案制度が行われ、用途地域の変更と地区計画の併用によりスーパーの立地、公園の整備とした立地箇所周辺の生活利便性の向上として、市も提案内容に基づき、都市計画変更の手続きを進めようとした中、コンパクトなまちづくりの在り方について、反対者、賛成者の双方から提議され、市もコンパクトなまちづくりについてその重要性を認識しながらも、コンパクトシティの形成について、明確な方針を示していなかったことなどにより、最終的には、都市計画審議会で否決され、むつ市初の都市計画提案制度を活用した都市計画の変更が実現しなかったところである。

そこで、市では、合併後初の都市計画マスタープランの策定時(2010年)に、これまで示さなかったコンパクトなまちづくりを都市づくりの方向性として位置づけ、都市計画区域外での各市支所、用途地域内について都市の拠点性を持たせたところである。

また、用途地域無指定箇所におけるインフラ整備の発生につながり都市経営コストの増大となる市街地拡大の抑制についても言及し、特定用途制限地域の指定の方向性を示したのである。

このようなことから、人口減少、超高齢社会に対応し、持続可能なまちづくりを進めて行くために、特定用途制限地域指定について検討を始めるなどコンパクトシティに向けて取り組むこととしたのである。

3 立地適正化計画の策定への動き

2014年の立地適正化計画制度の創出前の2013年に地方都市リノベーション事業が創出されていたこともあって、2014年3月ごろの立地適正化計画のアナウンスがされた時は、単に事業実施のためだけの都市再生整備計画のアップデート版と捉えていたところであったが、毎年度、東北地方整備局建政部都市・住宅整備課では、各県に出向き、国土交通省の施策紹介、動向についての説明会を開催しており、2014年5月での説明において、都市計画ツールとして使えるという説明がされたところである。そこでやっと当課も、単なる事業ツールでないということに気づき、コンパクトシティを推進するツールとして、また、都市計画として立地適正化計画を作成する重要性に気づいたところである。

市では、コンパクトなまちづくりの推進を都市計画マスタープランに位置付けつつも、具体的に、どこに集約をすべきかが明記されていないため、それを明確化する必要があった。

さらに、非線引き都市として、用途地域外での無秩序な住宅地開発に対応できる居住調整地域の活用可能性を感じ、立地適正化計画を策定することで、都市計画マスタープランで示しきれなかったコンパクト拠点の明確化、そして市街地拡大の抑制などコンパクトシティの強力な推進を進めることができると考えたのである。

策定することを決めたのが、2014年6月のことであり、9月からは東北地方整備局建政部都市・住宅整備課とヒアリング・打合せを重ね、2015年度から2か年の策定スケジュールを組み、また、同時に都市計画マスタープランについても立地適正化計画と整合させる必要があるため、見直しを進めることとしたのである。

また、策定して行くことについて、2016年10月には都市計画審議会に事前説明を行ったのであった。

4 拠点以外をどうするか

コンパクトシティを進めるにあたって、立地適正化計画で用途地域の中に集約して行く方向性は当たり前として、非線引き都市であるため、用途地域外をどうするかを定めないと、立地適正化計画の効果、実効性が弱まると考えていたところである。そのため、しっかりと用途地域外の都市計画についても定めることとした。

まずは、立地適正化計画の策定を進めつつ、同時に設定可能な都市計画として、従前から検討していた特定用途制限地域の指定を行うこととした。

特定用途制限地域については、住宅地として開発許可がされた箇所や既存宅地については、その住環境の保全や引続き住宅地としての活用を認めつつ、新たな宅地化につながるような小売店舗の立地制限や、自然・住環境の保全のための特定用途の立地制限を行うとした内容で2016年4月に、用途地域無指定箇所の全域に都市計画決定を行った。

こうして、立地適正化計画の実行性を高めるため、外側の都市計画を最初に定めたのであった。ただし、特定用途制限地域は、住宅地の拡大を抑制するような都市計画ではないため、これとはまた別に、立地適正化計画で住宅地開発のあり方を定めることとした。

5 立地適正化計画での住宅地の誘導と抑制

むつ市立地適正化計画での居住誘導区域の設定方針については次のとおりとしている。

1. 用途地域内に設定
2. 人口密度の動向に着目
3. 津波浸水想定区域や土石流警戒区域など

の災害区域には設定しない

4. 地形地物を区域界

以上のような用途地域内への集約と安全安心な住環境の構築の観点で、居住誘導区域を定めた。

そして、住宅地の拡大への対策については、次のとおりとした。

都市再生特別措置法 81 条 2 項 6 号では、住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化を図るために必要な事項をおおむね記載するものとされている。

そこで、適正化を図るための措置の一つとして住宅地拡大の抑制について記載し、人口減少下、空き家の増大に反比例するような外側への住宅地の拡大を抑制していく方針を示したところである。それが、むつ市立地適正化計画での住宅地開発抑制エリアとなる。

住宅地開発抑制エリアでは、むつ市立地適正化計画において「居住調整地域」を指定する方針を記載したところである。

この方針を掲げることで、誘導区域への集約を促すことを狙いとしたところである。

このように、誘導区域と住宅地開発抑制の考え方を定めたむつ市立地適正化計画は、スケジュールを早めに進めながら 2017 年 2 月 20 日に策定公表、都市計画マスタープランは 3 月に変更公表を行ったのである。

また、立地適正化計画については、コンパクトなまちづくりに特化していることから、むつ市都市計画マスタープランの特別版として位置づけ、今後の都市計画の基本的な方針の一つとして活用して行くこととした。

6 居住調整地域とは

むつ市立地適正化計画で、住宅地開発抑制エリアへ指定の方針を定めた居住調整地域は、都市再生特別措置法 89 条のとおり、居住誘導区域外の区域で、住宅地化を抑制すべき区域

について、都市計画に居住調整地域を定めることができるとなっている。また、都市計画法 8 条 1 項 4 の 2 号のとおり、都市計画における地域地区の一つとなっている。

居住調整地域が定められると、図表 2 の特定開発行為、図表 3 の特定建築等行為について、開発・立地制限が課せられることとなる。

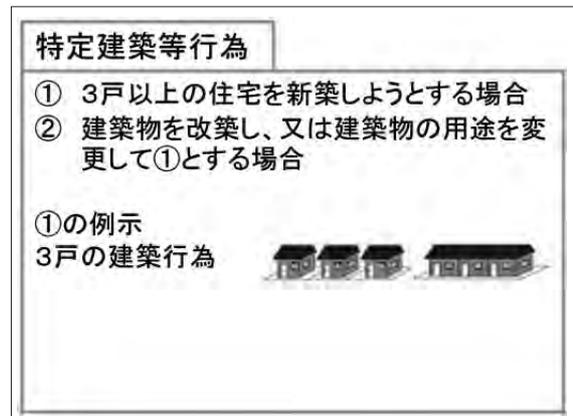
むつ市立地適正化計画による住宅地開発抑制エリアの考え方、非線引き都市ゆへの 3,000 ㎡未満の開発行為による無秩序なスプロール化、用途地域外での現状の宅地化の状況における線引きの導入の難しさなど、これらを踏まえると、居住調整地域は、非線引き都市計画区域にとって、市が主体となって定められ

図 2 特定開発行為



出典：むつ市立地適正化計画

図 3 特定建築等行為



出典：むつ市立地適正化計画

る都市計画であり、立地適正化計画の推進に強力に寄与すると考えられる。

そのため、市では、居住調整地域の都市計画決定に向けた手続きを進めて行くこととしたのである。

7 居住調整地域の区域設定について

むつ市立地適正化計画では、既に居住調整地域を指定する際、用途地域と特定用途制限地域（既存住宅地）の一部のエリアが、夜間ではアゲハ蝶の形となる夜景景観（写真5）を形成していることから、貴重な地域資源として漆黒の箇所を保全し、夜景箇所の輪郭の明確化を行い、また、現況の土地利用や既存道を活用した住宅地利用は許容しつつ、開発圧力がある旧むつ地区の用途地域周辺について指定するとした設定方針を記載している。

写真5 アゲハの夜景



出典：むつ市立地適正化計画

この方針に基づき、居住調整地域の都市計画図案の作成を始めた。

まずは、用途地域周辺の特定用途制限地域のうち、既存宅地として使用されていない箇所について、都市計画基礎調査での土地利用現況図、建物用途別現況図、市税務課作成の最新の航空写真を都市計画GISにレイヤを重ねながら確認し、また、インターネットでのグーグルストリートビューや現地確認などでチェックしながら、区域界を設定・作図し、既存道を活用しての住宅地利用については許容して

いく考え方にに基づき、道路端から30mセットバック（30mの範囲内がおおむね既存宅地となっている）させ、区域界の末端は都市計画区域や山の尾根、自動車専用道路中心線とした。

旧むつ地区の用途地域北側は、山林となっていることから、市街地拡大の抑制とともに尾根で地域界とすることで、下流への土砂・雨水流出の抑制、治山治水となり、下流域での雨水排水施設整備などの都市コストの低減、安全・安心なまちづくりにもつながり、また、二酸化炭素の吸収源としての森林の保全にもなる。

8 用途地域の変更について

立地適正化計画での都市機能誘導区域、居住誘導区域については、誘導施設の立地誘導や、居住の誘導を進めるため、必要に応じて、用途地域等の変更の検討を行うこととした。

都市機能誘導区域では、次の施設を誘導施設として設定した。

1. 床面積 30,000m²以上の病院
2. 床面積 500m²以上の小売店舗
3. 保育所、認定こども園
4. 小学校、中学校
5. 図書館
6. 市庁舎
7. 社会福祉系施設

この中で、用途地域の変更が必要なものは、小売店舗となる。

また、居住誘導区域での今後の空き家の発生を見据え、その用途変更や建替えなど円滑な空き家・空き地の活用の促進させるため、第1種低層住居専用地域を中高層住居専用地域などに制限の緩和の検討を進めた。

9 都市計画の決定・変更の手続きへ

2017年2月のむつ市立地適正化計画の策定

・公表以来、居住調整地域の都市計画決定と用途地域の変更について検討しながら、2017年6月に都市計画検討会として、市民説明会を開催し、2017年度の都市計画の決定・変更の手続きに着手したのであった。

都市計画検討会では、居住調整地域指定のおおむねの区域を公表、及び7か所設定されている各都市機能誘導区域における用途地域の緩和型見直しについて説明を行い、市民意見を待つこととした。

結果として、居住調整地域の指定については、意見が無いため、検討案に沿って進めることとなり、用途地域の変更については、市民要望があった箇所に特化することとし、7か所の都市機能誘導区域の全般に係る大幅な用途地域の変更はしないこととなった。

このような形で用途地域の変更については、小規模な変更に限られてしまったが、コンパクトシティに向けて強力に立地適正化計画の推進をするのであれば、誘導区域への誘導を図るよう大幅に用途地域の変更を進めることが良かったのかもしれないが、住環境の保全などを踏まえれば、そこまで大胆なことができなかったというのが実情である。

今後については、むつ市立地適正化計画は都市計画マスタープランの特別版とした位置づけにしていることから、事業に合わせて必要な時や、定期的な用途地域の見直し、そして都市計画提案制度を活用する際の都市計画の根拠として活用することとした。

こうして、居住調整地域については、区域設定の考え方にに基づき、都市計画決定素案を作成、その後、素案説明会、原案説明会と重ね、2017年12月には、都市計画法17条による案の公告と縦覧、意見書の受け付けを行い、2018年3月に都市計画審議会を開催、2018年4月に都市計画決定を行う予定としている。

また、用途地域については、変更手続きの

途中、意見の提出などにより、スケジュールを変更しながら、同じく3月に都市計画審議会を開催し、4月に都市計画変更する予定としている。

10 都市計画への立地適正化計画の反映

このように立地適正化計画を定めたことで、誘導区域が明確化され、住宅地開発抑制のあり方が示されることで、用途地域等の指定の方針ともなり、また、居住調整地域の指定などのコンパクトなまちづくりの方針となることから、人口減少・超高齢社会における都市計画として活用することができることとなった。

ここで少し視点を変えると、立地適正化計画は、従来の都市計画マスタープランよりも強力な方針ともいえる。それは都市計画マスタープランの内容が、立地適正化計画に左右される状況でもあるので、立地適正化計画自体が、これからの時代の新たな役割をもった都市計画マスタープランとなるのではないだろうか。

そのようなことを踏まえれば、今回は立地適正化計画の策定に合わせて、都市計画マスタープランについて軽微な変更としたところではあるが、次回の立地適正化計画の見直し時は、都市計画マスタープランと合体して検討を進めるのが望ましいと考えているところである。

11 立地適正化計画の他計画への反映

むつ市立地適正化計画では、実現化に向けた取組み方針と内容について次の項目を掲げている。

(1) 空き家・空き地対策

市では、2017年度、空家等対策の推進に関する特別措置法に基づく、空き家等対策計画

を策定することとしている。

同計画の中では、居住誘導区域について、誘導に係る都市政策（特定空き家等の対策、空き家・空き地の活用など）を展開して行かなければならないとした方針を打ち出し、少ない人員、予算の効率的な活用の点で、居住誘導区域内を優先して取り組むこととしている。

これにより、居住誘導区域内の住環境の向上により、居住誘導を図ることを目標としている。

（2）緑の基本計画

都市公園等について、都市機能誘導区域及び隣接する箇所において、公園施設等の機能の維持向上により区域の優位性を高め、区域外については維持管理費の低減に努めるとした取組方針を掲げ、また、それに合わせて、都市公園等の配置、公園施設、役割について定める緑の基本計画を策定することを取組み内容としている。

これを受け、2017年度内で緑の基本計画の策定に着手したところである。

むつ市緑の基本計画の中では、立地適正化計画との整合を踏まえ、公園づくりの課題は、居住誘導区域での公園の機能の向上としているところである。

また、緑の基本計画では都市緑地法4条2項8号に基づく「緑化重点地区」を定めることができる。

緑化重点地区では、都市緑地法60条に基づく「市民緑地制度」が活用できる。この制度では、空き地等の民有地について地域住民の利用に供する“緑地”として、民間主体が5年以上設置、管理、活用できる制度となる。

これを踏まえ、コンパクトシティを進めるため、居住誘導区域内での今後の空き地の活用に、この市民緑地制度が活用できるよう、

居住誘導区域をそのまま緑化重点地区として設定する方向で策定を進めている。

このように、空き家等対策計画や緑の基本計画などについて、立地適正化計画を策定したことで、都市づくりの方向性がより明確化しているところである。

また、立地適正化計画の策定と同時期に、市の最上位計画となる総合計画の見直しがされていた。

従前の総合計画では、コンパクトなまちづくり、コンパクトシティの推進などが位置づけられていなかったことから、当課では、立地適正化計画も踏まえ、総合計画に、安心して住みよいまち・地域の創出にコンパクトシティ構想によるまちづくりをベースに進めるよう投げかけたところ、コンパクト・プラス・ネットワークを基として、暮らしやすいまちの構築、計画的な土地の管理及び利用の促進、道路基盤の整備、公共交通の確保、広域交通ネットワークの形成を施策とし、他の各施策も、コンパクト・プラス・ネットワークと連動していくとした位置づけがされたところであり、立地適正化計画が、市の都市づくりにおける必要な役割を担い、まちの適正な発展をしていくための基礎となって来たともいえる。

おわりに

都市計画マスタープランは、都市の将来像がおおむね20年後とされるなど、急激な人口減少・超高齢社会の進行スピードに追い付いていないように感じる。

そのため、おおむね5年スパンとしている立地適正化計画は、まさに、今の時代の流れに即した、スピード感のある計画ともいえるが、誘導区域への誘導には、実際、時間がかかることとなろう。

そういった点では、立地適正化計画が、そ

もそも都市再生特別措置法に基づく計画であるから、都市再生整備計画などの事業を組合せ、適正に、そしてスピード感を持ったまちづくりを進めて行くことも重要なのであろう。

ただし、コンパクトシティの考え方には、持続可能な都市経営（公共施設の維持管理の

合理化）が目的の一つであるから、事業実施については、公共施設等総合管理計画や、持続性などを考えながら進めて行くことを常に肝に銘じ、住みよいまちになるよう頑張りたい。

立地適正化計画制度の行政法学的検討

関西学院大学法学部教授 野田崇

2014年の都市再生特別措置法改正により、人口減少下の都市拡散を抑制するために立地適正化計画制度が導入された。従来の都市計画と比較した場合の特徴は、第1に、都市地域を従来とは異なる観点から三層に構造化していることである。第2に、立地適正化計画には、従来は都市計画と密接に関連しつつも制度上は結び付けられていなかった交通計画や補助制度が取り込まれることになっており、両者がそこで結び付けられることになる。第3に、従来は都市計画の対象となっていなかった商業施設等を対象とするなど、都市計画を内容面から拡張している。第4に、立地適正化計画は市町村マスタープランの一部とみなされるが、立地適正化計画は誘導措置等による担保手段を備えているので、従来は実現手段を持たなかったマスタープランにある程度の実効性を与えることができる。立地適正化計画は規制と誘導措置により実現をめざすが、規制については従来の考え方の整合性が問われる。誘導については、立地適正化計画に含まれる、めざされるべき都市像の政策目標としての正当性が問題となるだろう。そのため、計画作成過程に民意を十分に反映するような措置を取るなど等が求められる。作成された立地適正化計画等に対する訴訟提起は困難であると思われる。

はじめに

2014年の都市再生特別措置法改正（平成26年法律39号）により、立地適正化計画制度が創設された。この制度は、社会資本整備審議会の都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会に設置された小委員会が2009年に公表した報告書¹を直接的なルーツとしているとされる²。報告書は、今後の都市政策の課題として、人口減少と都市の拡散の同時進行を食い

止めること、都市インフラの維持管理費用の増大を抑え効率化をめざすこと、地球環境問題への対応などを挙げている。とりわけ前二者について「急激な人口減少・高齢化の進展に伴い、無秩序な拡散型都市構造が固定される懸念があり、投資余力の減退とも相まって、都市基盤の整備はおろか維持管理・更新も滞る事態となり、『豊かで活力ある持続可能な都市』の実現は期待できない状況」の存在を指

1 社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告（2009年6月26日）

2 亘理格「立地適正化計画の仕組みと特徴」吉田克己・角松生史（編）『都市空間のガバナンスと法』信山社、2016年、105-106頁

摘している。それら課題に取り組むための都市政策の方向として、「エコ・コンパクトシティ」の実現が挙げられている。そこで言われている「エコ・コンパクトシティ」とは、「一定程度集まって住み、そこに必要な都市機能と公共サービスを集中させ、良好な住環境や交流空間を効率的に実現する『集約型都市構造』」を持つ都市である。また、集約型都市構造を実現するために、「拠点市街地の再構成とともに、それを支える都市基盤の整備や連携させる都市交通システムの構築に優先的に取り組む」という意味での「選択と集中」が必要となることが指摘されている。立地適正化計画制度は、都市の拡散を防ぎ、それによって生活に必要な都市機能と公共サービスの持続可能性を確保することを目的として、「選択と集中」を通じて、「集約型都市構造」の実現をめざすものであると言える。本稿は、立地適正化計画制度が以上の目的を追求するために用意している諸手段を行政法学の視点から検討することを目的とし、あわせて、作成された立地適正化計画に対する訴訟提起の可能性を検討する。

1 制度の概要

立地適正化計画は、市町村が都市計画区域について作成するものである（都市再生特別措置法（以下都再法という。）81条1項）。立地適正化計画は、都市全体を見渡すために都市計画区域の全域について作成することが望まれ、また市町村内に複数の都市計画区域がある場合には、すべての都市計画区域を対象にすることが原則であるとされる（都市計画

運用指針第8版IV-1-3 3(1))。立地適正化計画は、「医療・福祉施設、商業施設や住居等が徒歩等で動ける範囲にまとまって立地する生活拠点が市町村等の単位に複数存在し、各地とこれらの拠点が公共交通のネットワークで結ばれ、高齢者をはじめとする住民がこれらの施設等に容易にアクセスできる」ような居住環境を保障する「多極ネットワーク型コンパクトシティ」の形成を目的とする制度である³。そのため立地適正化計画においては、住宅及び医療施設・福祉施設・商業施設等を都市計画区域内の一定の地域に集中させ、併せて交通アクセスを確保することがめざされる。

立地適正化計画は、都市計画区域を三層に構造化する。まず、「都市の居住者の居住を誘導すべき区域」（都再法81条2項2号）として「居住誘導区域」を設定し⁴、さらにその区域の内部に⁵医療施設、福祉施設、商業施設などの「都市機能増進施設の立地を誘導すべき区域」を「都市機能誘導区域」として設定する（都再法81条2項3号）。したがって、立地適正化計画の区域は、都市機能誘導区域、居住誘導区域、居住誘導区域外の三層から構成されることになる。つまり立地適正化計画は、市街化区域内にさらに居住や都市機能を誘導すべき区域を設定し、または、非線引き都市計画区域の区域内に中心となるべき場所を設定することで区域を構造化するものである。後述するように、誘導区域内への住宅や誘導施設（それぞれの都市機能誘導区域に立地するよう定められた都市機能増進施設）の立地を進めるために財政上、金融上、税制上の支援措置が取られ、また規制緩和が行われ

3 都市計画法制研究会（編）『コンパクトシティ実現のための都市計画制度—平成26年改正都市再生法・都市計画法の解説』ぎょうせい、2014年、11頁以下

4 居住誘導区域は、市街化調整区域には設定されない（都再法81条11項）。

5 法律上は、居住誘導区域と都市機能誘導区域の関係は明示されていないが、都市計画運用指針は、都市機能誘導区域は「原則として」居住誘導区域内に設定することとしている。

ることもある⁶。

他方で、望ましくない場所への立地を抑制するための仕組みも用意されている。まず、居住誘導区域外での一定規模以上の住宅開発⁷や都市機能誘導区域外での誘導施設の建設については、あらかじめ、市町村長に届け出なければならず（都再法 88 条 1 項、同法 108 条 1 項）、市町村長が「立地の誘導を図るうえで支障がある」と認める場合には勧告をすることができる（都再法 88 条 3 項、同法 108 条 3 項）。更に強力な措置として、立地適正化計画の区域内のうち市街化調整区域ではない区域について、住宅地化を抑制すべき区域として居住調整地域（都再法 89 条）を都市計画に定めることができる（都市計画法 8 条 1 項 4 号の 2）。居住調整地域内で行われる開発行為のうち一定規模以上の住宅開発⁸は、それが都市計画上は市街化区域で行われるものであっても、市街化調整区域における開発行為とみなされ、開発許可に関する技術基準（都計法 33 条）と並んで立地基準（都計法 34 条）も適用される。

2 都市計画との関係

立地適正化計画は都市計画区域内について作成されるものであるため、都市計画との関係を検討しておく。

(1) 新たな概念の導入

ア 都市機能増進施設（都再法 81 条 1 項）

立地適正化計画は、都市生活に必要な不可欠なインフラとサービスを市街地中心部に集中させることで、集住を促進しようとする制度である。そのために導入されたのが「医療施

設、福祉施設、商業施設その他の都市の居住者の共同の福祉又は利便のために必要な施設であって、都市機能の増進に著しく寄与する」都市機能増進施設⁹の概念である。都市施設（都計法 11 条）も都市生活に不可欠な施設を定めるものであり、医療施設や福祉施設まで含む概念であるが、都市施設概念は建築制限（都計法 53 条）を通じて用地を確保する機能を有するものであり、必ずしも立地誘導を目的として設定されるものではなかった。また、民間の商業施設等は含まれない。それに対して都市機能増進施設は居住者の共同の福祉や利便の向上を図る観点から定められるものであり、民間の生活サービス施設が念頭に置かれている（運用指針 IV-1-3 3 (4)）。このように、民間事業者の活動まで含めて都市での生活条件の維持を考える⁹点が、従来の都市計画と異なる点である。

イ 誘導区域

立地適正化計画には、住宅の立地を誘導すべき居住誘導区域（都再法 81 条 2 項 2 号）、および都市機能を誘導すべき都市機能誘導区域（都再法 81 条 2 項 3 号）とが記載される。誘導区域内では助成措置や規制緩和で住宅開発、都市機能増進施設の設置に積極的インセンティブが与えられる一方で、居住誘導区域外での住宅開発や、誘導地区内に誘導すべきこととされている都市機能増進施設の誘導区域外での設置に対しては、届出勧告制により緩やかな消極的インセンティブが与えられている。都市計画法上の地域地区は法的拘束力を持つ規制を定めるものであり、また一部の住居系用途地域を除けば消極的に、地域内で

6 都市計画法制研究会・前掲書 36 頁

7 3 戸以上または 0.1ha 以上の住宅開発（都市再生特別措置法施行令（以下施行令という。）26 条）。

8 3 戸以上または 0.1ha 以上の住宅開発（施行令 29 条）。

9 都市計画法制研究会・前掲書 16 頁

禁止される用途を定めるものであったが、誘導区域は積極的に一定の用途の立地をめざすものであり、またそのために規制ではなく誘導¹⁰を行う点で、従来の都市計画とは異なる。

(2) 「広義の都市計画」

立地適正化計画は、交通手段については「公共交通の確保」に関する事項を記載事項とし（都再法 81 条 2 項 2 号）、また病院や商業施設を含む都市生活に必要な施設を都市機能増進施設として記載事項としている。既に述べたように、従来から、交通手段としては道路や都市高速鉄道、また病院や社会福祉施設を都市施設として都市計画に定めることができたが、それらが実際に都市計画に定めることはほぼなかったと言われている¹¹。さらに日常生活に必要不可欠である商業施設は都市施設とはされていない。この点からみると、立地適正化計画は、都市計画の上には都市機能のレイヤーを重ねるものである。特に交通の確保に関しては、交通計画側でも立地適正化計画との連携に配慮するよう求められている（地域公共交通の活性化及び再生に関する法律 5 条 3 項）。このように、都市計画の対象とはなっていない要素を都市計画に重ね合わせている点をとらえて、運用指針は立地適正化計画を「広義の都市計画」（IV-1-3 1）といている。

もっとも、都市計画本体が担う機能はそのままにして、交通・日用品の購入・医療・福祉のような生活必需サービスへのアクセス確保といった、都市計画がカバーしていない部

分を別制度とする制度設計は、都市に関わる計画制度の全体を更に複雑化するものではないか、とも思われる。

(3) 市町村マスタープランの補完

立地適正化計画は市町村マスタープラン（都計法 18 条の 2 第 1 項）の一部とみなされる（都再法 82 条）。したがって都市計画区域については、マスタープランとして、整開保方針（都計法 6 条の 2 第 1 項）、市町村マスタープラン、立地適正化計画が重層的に存在することになる。立地適正化計画は市町村の基本構想及び整開保方針に「即する」とともに、市町村マスタープランとの「調和が保たれたもの」でなければならない（都再法 81 条 9 項）。市町村マスタープランは都市計画法に基づく計画であるが、都市計画として定められるものではない。そのため、それ自体には実現手段が備わっていない。それに対して立地適正化計画は、財政、金融及び税制上の誘導施策を定めることでそれ自身の実現をめざす計画である。この意味で、立地適正化計画は市町村マスタープランの高度化版であると言える¹²。

(4) 都市計画区域との関係

市町村マスタープランが市町村全域を対象としているのに対して、立地適正化計画は都市計画区域に限定されている（都再法 81 条 1 項「都市計画区域内の区域について」）。そのため、都市計画区域外ではあるが地域の中心的機能を担っている地区¹³が存在しているよう

10 行政活動は、それが私人に対してもたす作用の観点から、規制、給付及び誘導に分類される（小早川光郎『行政法上』弘文堂、1999 年、188 頁以下。宇賀克也『行政法概説 I 行政法総論〔第 5 版〕』有斐閣、2013 年、79 頁以下）。ここでいう規制とは、営業許可制度のように、私人の当該行為から発生する社会的危険を防除するために行われる、私人の権利利益への干渉である。それに対して、直接には一定の給付ないし規制が行われるが、それ自体が目的ではなく、それを通じて私人の行動を望ましい方向へと誘導することを目的とする場合がある。それがここでいう誘導である。

11 亘理・前掲論文 122 頁以下

12 都市計画法制研究会・前掲書 15 頁、亘理・前掲論文 119 頁

13 合併により消滅した旧町村役場所在地などが考えられる。

な自治体では、立地適正化計画のうち誘導方針（「基本的な方針」（都再法81条2項1号））は市町村全域を対象としたうえで、都市計画区域内の区域について誘導区域等を設定する、という例がみられる¹⁴。しかし、大規模住宅団地のみならず小規模な住宅開発（3戸以上）をも届出勧告制の下に置くことで新規の住宅開発を極力居住誘導区域内へ誘導し、それによってインフラ整備のコストを低減させてゆこうとしている制度趣旨からすると、立地適正化計画制度は市町村全域を対象とすべきではなかったかと思われる¹⁵。

3 規制と誘導

立地適正化計画制度は、その誘導目標を実現するために、規制とともに、誘導という、都市計画法には定められていなかった行政作用を予定している。誘導はさらに、立地適正化計画の目標に沿わない行為を抑制する方向のものと、その目標達成に資する行為を促すものとに分けられる。

(1) 規制

居住調整区域の区域内では、一定規模以上の住宅開発は市街化調整区域内での開発行為とみなされ、立地基準（都計法34条）が適用される。居住調整地域は立地適正化計画の区域内のうち市街化区域及び非線引き都市計画

区域の区域内について定められる（都再法89条）ので、住宅開発に限ってではあるが、逆線引き（市街化区域の場合）ないし線引き（非線引き都市計画区域の場合）が行われるのと同程度の効果を持つことになる。居住調整区域制度は、過大に設定された市街化区域や、工業系用途地域からの工場撤退、線引き都計区域から非線引き都計区域への宅地開発の滲み出しを念頭に置いたものである¹⁶。ここで区域区分の歴史を振り返ると、都市計画法は高度成長期に生じた都市部への急激な人口集中と、その人口を収容するために特に大都市辺縁部で進行したスプロールの開発を抑制し、都市基盤整備と歩調を合わせて開発を進めることを目的とした法律であり、その主要な手段が区域区分と開発許可制度であった。そのため、市街化調整区域といえども必ずしも市街化を永久に禁止すべき区域ではなく¹⁷、また開発圧力が強くないためにスプロールの開発が行われる懸念の少ない都市については強い私権制限を伴う区域区分は当面行わないこととされたのであった¹⁸。このような区域区分の根拠論¹⁹を前提とすると、開発可能性が低い場所を市街化調整区域化する居住調整地域制度は、従来とは異なる考え方に立脚するものである。

また、居住調整区域は立地適正化計画の区域内、すなわち都市計画区域内でのみ設定可能である。しかし、立地適正化計画制度創設

14 広島県府中市は府中市都市計画区域と上下都市計画区域とを含んでいるが、市域のおよそ3分の2以上は都市計画区域外である。そのため、市域全体を立地適正化計画区域として市域全体の誘導方針を定めつつ、誘導区域は都市計画区域の区域内のみに設定している。また1市3町が合併して生まれた兵庫県朝来市では、旧3町の区域が都市計画区域外であるが、誘導方針にはそれら旧3町の中心部にも生活利便施設の誘導を促進する旨の記載がある。しかし、少なくとも立地適正化計画上の担保手段はないと言わざるを得ない。

15 都再法は「都市」を対象とする法律であるから、「都市の健全な発展と秩序ある整備」（都計法1条）を図ることを目的とする都市計画法の適用範囲をカバーすれば足りるともいえるが、準都市計画区域（都計法5条の2）の創設にみられるように、都市的土地利用の計画的秩序の必要性が都市計画区域に限られるわけではないだろう。参照、安本典夫『『都市再生』法制における行政手法の展開』大阪学院大学法学研究42巻1号（2015年）1、19頁以下。

16 都市計画法制研究会・前掲書49頁

17 大塩洋一郎「都市建設法改正の背景と改正案の骨子」自治研究43巻9号（1967年）55、68頁

18 都市計画法附則3項。建設省都市局都市計画課（編）『都市計画法解説』（1970年）381頁

19 参照、野田崇「人口減少時代の都市計画」自治研究94巻1号（2018年）3、9頁以下。

の主要な動機がこれ以上の郊外化を食い止めることでインフラを含めた既存市街地での居住条件の持続可能性を維持することにあるとすると、都市計画区域外で水田が一枚潰され4, 5軒の小規模住宅が立つような事態も阻止されるべきであるように思われる。

(2) 消極的誘導

立地適正化計画制度においては、居住誘導区域外での住宅開発についての届出勧告制（都再法 88 条）、及び誘導施設を都市機能誘導区域外に新築等する場合の届出勧告制（都再法 108 条）が定められている。これらは、誘導区域外での開発について一定の手続的負担を課し、さらに市町村長による意見表明（勧告）を行うことにより、好ましくない行動の防止をめざすものであり、消極的誘導といえることができる。また、市町村が立地適正化計画を作成する際には、おおむね 20 年後の都市の姿を展望しつつ、将来の人口見通しとそれを踏まえた財政の見通しを立てて都市構造を構想することとされている²⁰が、誘導区域外での届出勧告制は、届出に係る地区については将来的な発展が見込まれないとの当該市町村の判断と意向を知らせるという意味で、情報提供の意味合いも持っている。

誘導区域外での開発や建築に対する勧告は、法律に基づく行政指導である。勧告の要件は、住宅等又は誘導施設の「立地の誘導を図る上で支障があると認めるとき」（都再法 88 条 3 項、同法 108 条 3 項）とされている。立地適正化計画は市町村のまちづくりに関する総合的な構想を示すものであるから、その実現に対する「支障」の有無の判断については市町村長に裁量があると解される。したがって、

誘導区域外での該当行為であっても、個々の場合について「支障」の有無が判断されることになるし、また個別的判断を行わなければならない。

相手方が勧告に従わなかった場合のサービス提供拒否（例、生活保護法 62 条 1 項、3 項）や、不服従の事実の公表（例、容器包装リサイクル法 20 条 1 項、2 項）といった実効性確保手段は法定されていない。したがって、行政手続法 32 条 2 項が全面的に適用され、勧告に従わない者に対する不利益取扱いが禁止されることになる。このこととの関係で、勧告に従わずに誘導区域外で宅地開発やマンション建設等が行われた場合に、例えば勧告に従っていないという事実が水道法 15 条 1 項にいう「正当な理由」に当たるとして給水契約の締結を拒否し得るか、という問いを立てることができよう。

(3) 積極的誘導

立地適正化計画制度の特徴の一つは、その内容を実現するために誘導のための多様な仕組みを備えていることである。

第 1 に、金融・財政・税制等の経済的誘導措置がある。市町村は居住誘導区域内に都市の居住者の居住を誘導するために、立地適正化計画中に「講ずべき施策」を記載することができる（都再法 81 条 2 項 2 号）が、都市計画運用指針は財政上、金融上、税制上の支援施策等を挙げている（IV-1-3 1）。市町村がそれら支援措置を記載した場合、助成的誘導が行われていることになる。さらに、市町村又は特定非営利活動法人等²¹が、国土交通大臣に提出された立地適正化計画に記載された誘導施設を整備し、またはそれに関連して必

20 都市計画運用指針 IV-1-3 3

21 まちづくりの推進を図る活動を行うことを目的とする NPO 法人等（都再法 46 条 3 項）。

要となる事業を行う場合、国から交付金が交付される（都再法 83 条、同法 47 条）。また、民間事業者が都市機能誘導区域内で行う一定規模以上の都市開発事業のうち、当該都市機能誘導区域内に誘導すべきこととされている誘導施設の整備に関連するものに対しては、国土交通大臣の認定（都再法 95 条 1 項）を経て、民間都市機構（都再法 23 条、民間都市開発の推進に関する特別措置法 3 条 1 項）から経済的支援や助言等を受けることができる（都再法 103 条）。

第 2 に、開発事業を可能にするための規制緩和措置がある。居住誘導区域内で 20 戸以上（施行令 25 条）の住宅開発を行おうとする者は、都市計画決定権者に対して、素案を添えて、当該住宅開発を行うために必要な都市計画決定を提案することができる（都再法 86 条）。都市計画決定提案制度は、都市計画法中に一般的制度として既に存在している（都計法 21 条の 2 以下）が、都計法においては提案があった際には都市計画決定権者は「遅滞なく」、提案を踏まえた都市計画決定を行う必要の可否を判断することが求められている（都計法 21 条の 3）ところ、本提案制度にあっては「速やか」な判断が求められている（都再法 86 条 2 項、同法 38 条）。また、都市機能誘導区域においては、市町村が誘導したい用途に限って、都市計画法上の地域地区の一つとして特定用途誘導地区（都再法 109 条 1 項、建基法 60 条の 3）を定め、誘導すべき用途、誘導施設である建築物の容積率の最高限度（都再法 109 条 2 項一号）、容積率の最低限度・建築面積の最低限度（同項二号）、建築物の高さの最高限度（同項三号）を定めることができる。以上の二つの措置は、それ自体は土地利用規制であるが、もともとの都市計画では法

的に行えなかったであろうような開発を可能にするために設定されるという意味で、規制緩和であると言い得る。

第 3 に、誘導施設への法的便宜がある。都市再生推進法人（都再法 118 条 1 項）が誘導施設整備のために市街地再開発事業を行う場合、当該施設の整備に必要な限りで、施行者は保留床処分に関する公募原則（都市再開発法 108 条 1 項）に拘束されない（都再法 104 条の 2）。また同様の目的で土地区画整理事業が行われる場合、施行者は、地権者の全員同意を得て、換地照応の原則（土地区画整理法 89 条）によらずに、換地計画において換地を定めることができる（都再法 105 条）。いずれも、円滑な誘導施設整備を図るための便宜の提供である。

以上の消極的及び積極的誘導措置はいずれも、立地適正化計画の記載内容を実現するために法律が創設し、または予定した誘導措置であるから、既存制度の目的外利用（調達制度を用いた制度外目的の追求など）に関する法的問題は生じない²²。もっとも、立地適正化計画は法律に基づく計画であるとはいえ、その内容は策定権者の判断に委ねられているので、計画において示される市街地像は、規制や誘導措置を通じてその実現をめざすに値するほどの正当性を備えている必要がある。

4 計画内容の正当性

そのような正当性のあり方は、決定主体の正当性と、決定過程の正当性の両面から検討することができる。立地適正化計画の決定主体は市町村である。市町村は憲法上（憲法 92 条）その存在が予定された地方自治の主体であり、基礎的自治体として住民と直接に接する位置にあり、またその長は住民による選挙

22 参照、中原茂樹「誘導手法と行政法体系」小早川光郎・宇賀克也（編）『行政法の発展と変革上巻』有斐閣、2001 年、553、568 頁以下。

で選出される。したがって、地域の将来像を描く資格を有していると言える。ただし、代表民主政において、有権者の意思は選挙を通じて代表機関において表現されるのであり、地方自治の二元代表制においてはその意思は長とともに議会によっても表現される。だからこそ、条例や予算をはじめ自治体の重要事項は議会の議決を経ることとされている（地方自治法 96 条）ことに鑑みると、立地適正化計画の作成にあたっては議会を関与させるべきではないかと思われる。

作成手続については、都市再生特別措置法は、「公聴会の開催その他の住民の意見を反映させるために必要な措置」を講ずるとともに、市町村（都道府県）都市計画審議会の意見を聴くことを求めている（都再法 81 条 14 項）。また、計画作成後に、遅滞なくそれを公表するとともに、都道府県知事に移しを送付すべきことを定めている（同条 15 項）。住民の意見を反映させる措置の具体的内容は各市町村に委ねられているが、アンケートの実施やワークショップの開催などが挙げられている²³。立地適正化計画は、基本的に規制による義務付けではなく非権力的な誘導によって目標を達成しようとするものであるから、一般的な規制的措施以上に、計画内容の説得力や住民への浸透、住民による支持がその実効性を左右することになるだろう。

5 権利救済

(1) 抗告訴訟

最高裁昭和 57 年 4 月 22 日判決²⁴は用途地域の抗告訴訟対象性（処分性）を否定しており、判例上は確定していると言われている²⁵。また、最高裁平成 20 年 9 月 10 日判決²⁶は土地区画整理事業計画決定の処分性を肯定したが、その射程は完結型計画²⁷には及ばないと一般に解されている²⁸。学説上は用途地域や区域区分についても処分性を認めるべきとする見解があるものの、少なくとも近い将来には困難と思われる²⁹が、一応の検討を加えておく。立地適正化計画制度における権利制限的な仕組みとしては、居住調整地域と特定用途誘導地区とがあるので、それぞれ検討する。

まず、居住調整地域については、地権者による規制抵抗型訴訟が想定される。しかし、居住調整地域の指定に反対する開発希望者は、開発許可申請拒否の段階で出訴できる。区域区分に対して出訴できないこと³⁰を前提とすると、居住調整地域の指定に対する出訴も困難であろう。

次に、特定用途誘導地区の指定に処分性を認め得るだろうか。地区計画の処分性を否定した最高裁平成 6 年 4 月 22 日判決³¹は「地区計画の決定、告示は、区域内の個人の権利義務に対して具体的な変動を与えるという法律上の効果を伴うものではないので処分性は

23 都市計画法制研究会・前掲書 21 頁

24 民集 36 卷 4 号 705 頁

25 安本典夫『都市法概説 [第 3 版]』法律文化社、2017 年、356 頁

26 民集 62 卷 8 号 2029 頁

27 区域区分や用途地域のように、当該行為に続く具体的な処分が想定されず、当該行為に違反する行為に対する監督処分等のみが規定されているような計画。それに対して、土地区画事業計画のように、換地処分のような、計画を実現するための処分が予定されている計画は非完結型計画と呼ばれている。南博方/高橋滋/市村陽典/山本隆司（編）『条解行政事件訴訟法 [第 4 版]』弘文堂、2014 年、60 頁 [高橋滋]

28 増田稔「行政計画と行政処分性」村田斉志/藤山雅行（編）『新・裁判実務大系 25 行政訴訟 [改訂版]』青林書院、2012 年、146、156 頁

29 南他編・前掲書 64 頁

30 処分性否定例として、広島地裁平成 2 年 2 月 15 日判決判例地方自治 76 号 54 頁。

31 判時 1499 号 63 頁

ないとしている。またその控訴審である大阪高裁平成4年11月18日判決³²は、地区計画条例が制定され地区整備計画の記載に法的拘束力を生じた場合について「右条例が定められた場合であっても、その制約は当該地区内の不特定多数の者に対する一般的抽象的な制約にとどまるものであるから、地区計画が右区域内の個人に対する具体的権利侵害を伴う行政処分であるということはできない」としている。そうすると、用途、容積率、高さについて法的拘束力を有する（建基法60条の3）特例を定めることのできる特定用途誘導地区についても、処分性を認めるのは困難ということになる。また、特定用途誘導地区は規制緩和であるから住民による環境保全型訴訟が想定される。この場合、第三者として緩和された基準に基づく建築確認取訴を提起し、その中で特定用途誘導地区の違法性を主張することが考えられる。しかし、単なる生活環境への被害では原告適格は認められないのが判例である³³。

以上によれば、居住調整地域、特定用途誘導地区の指定を取消訴訟で争うことは困難と思われる。また、誘導地区への指定は、地区内での一定の開発事業が助成措置の対象となり、地区外での開発事業が届出勧告制の対象となるにとどまるので、処分性を認めることは困難であろう。

（2）公法上の当事者訴訟

では、公法上の当事者訴訟、とりわけ確認訴訟を用いることができるだろうか。第1に、

確認対象が問題となる。行為自体（計画など）が確認対象となるか、それとも現在の法律関係に引き直す必要があるかという問題である。学説上³⁴は計画違法確認訴訟も許容されるとする見解があるが、実務的見解³⁵は行為の確認請求を不適法と解している。

第2に、即時確定の利益の存否が問題となる。判例上³⁶は、「原告の有する権利または法的地位に危険または不安が存在」していることが求められる。中川丈久の整理³⁷によれば、この要件は、①行政機関が原告の法的地位を否定する見解を最終的なものとして示したために原告の法的地位に不安が生じている、②争点が明確、③今裁判審理をするよりも行政過程を進ませることでむしろ紛争解決の可能性が残されているという事情がない、④このタイミングでないと原告が実効的な権利救済を受けられなくなること、と分節される。区域区分や地域地区、地区計画といったいわゆる完結型計画にこれらを当てはめてみると、②は場合によるだろうが満たされ得る。③は、少なくとも第三者については満たされるだろう。④も、完結型計画である以上第三者に対しては何らのアクションもされないで満たされる。それに対して①の要件の充足を言うのは容易ではない。判例・裁判例を前提にすると、区域区分（平成2年広島地裁判決）、用途地域（昭和57年最高裁判決）、地区計画（平成6年最高裁判決）ですら処分性が否定されている。用途地域についても区域区分についても、「あたかも新たに右のような制約を課する法令が制定された場合におけると同様」の

32 行裁例集43巻11=12号1399頁

33 最高裁平成21年10月15日判決民集63巻8号1711頁

34 南他編・前掲書72頁、中川丈久「行政訴訟としての『確認訴訟』の可能性」民商法雑誌130巻6号（2004年）1、33頁以下、高木光「行政訴訟制度改革の意義と評価」法律のひろば57巻10号16、18頁

35 行政事件訴訟実務研究会（編）『行政訴訟の実務』ぎょうせい、2007年、114頁

36 最高裁昭和30年12月26日判決民集9巻14号2082頁

37 中川・前掲論文14頁以下

「不特定多数の者に対する一般的抽象的なそれ」にすぎないので「個人に対する具体的な権利侵害」があったとはいえないとして処分性が否定されている。そして、従来の処分性否定判例・裁判例をみると、いずれも紛争の成熟性を否定してきたものと考えられる。そうだとすると、確認訴訟に関する訴えの利益も認められ難い、ということになる。居住調整地域は、規制対象を一定規模以上の住宅開発に限定した市街化調整区域ということができ、区域区分に処分性が否定された論理からみて、即時確定の利益を認めることも困難であろう。特定用途誘導地区についても、地区計画との類似性からいって、やはり即時確定の利益を認めるのは困難であろう。また立地適正化計画については、誘導施設の立地による生活環境への影響（第三者）や、届出勧告制の規制的效果（名宛人）が、即時確定の利益を根拠付けるだけの「危険または不安」を生じさせるとは、直ちには言えないのではないと思われる。

（３）制度論の必要性

以上によれば、計画取消訴訟については、判例上は処分性が認められていないという現

状があり、さらに環境保全型訴訟については原告適格も認められ難いものと思われる。また公法上の当事者訴訟としての確認訴訟についても、確認の利益を根拠づけることは、現在の判例からは困難であると思われる。これらの点に関しては学説上批判³⁸があり、取消訴訟や確認訴訟による権利救済の途を求める理論的努力をなすべきであるとも言える。

しかし仮に確認の利益が認められ得る場合があるとしても、個別事例ごとの判断となるので原告の地位は不安定なものとならざるを得ない³⁹。土地利用計画が一定範囲の土地所有者の権利義務を一体的に確定していることを踏まえると、訴訟提起の可能性が個々の原告の利益状況に依存するような仕組みが救済制度のあり方として好ましいか否かには検討の余地がある。さらに、計画をいつまでも争い続けることとすると法的安定性に欠けること、広範な利益を考慮して定められるべき計画が、当事者間の訴訟で争われることの適切性、とりわけ計画に賛成している住民の利益がどのように代表され得るかの問題がある。したがって、本来は、計画を争うための争訟制度を特別に創設すべきであろう⁴⁰。

38 完結型計画にも処分性を認めようとするものとして、南編・前掲書 64 頁、阿部泰隆『行政法解釈学Ⅱ』有斐閣、2009 年、103 頁以下。

39 それに対して、行政機関のある行為について処分性が認められれば、その行為はいかなる場合にも抗告訴訟の対象として認められることになる。

40 既に制度提案がある。財団法人都市計画協会都市計画争訟研究会「都市計画争訟研究報告書」（2006 年 8 月）、国土交通省都市・地域整備局都市計画課「人口減少社会に対応した都市計画争訟のあり方に関する調査業務報告書」（2009 年 3 月）。

都市計画の見直しと損失補償

横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授 板垣勝彦

縮小社会に直面する我が国では、これまで長期にわたり塩漬けにされてきた都市計画についても、見直しが求められている。ところが、都市計画制限によって自由な開発行為を制限されてきた地権者からは、公共の利益のために「特別な犠牲」を払ってきたとして、損失補償（憲法 29 条 3 項）の請求がなされることになる。最判平成 17 年 11 月 1 日判時 1928 号 25 頁は損失補償の支払いを不要としているが、一旦定めた都市計画が合理的な理由なく長期にわたり停滞するときは、無補償のまま都市計画制限を受忍させ続けることは認められないと考えられる。都市計画の見直しに着手する際には、新たに策定される都市計画が再び長期にわたり放置されることがないように、責任をもって現実的かつ身の丈に合った計画を立案し、実現に向けて取り組まなければならない。

1 問題意識

人口減少や都市の縮退・低密度化が進む中で、人口増加・経済成長の時代に決定された都市計画は、見直しの時期にさしかかっている。ところが、我が国の都市計画では、一度計画が立てられてはみたものの、何十年間も具体的な進行がみられず、いわば塩漬けの状態ですべての計画が放置されることが常態化している。

とはいえ、都市計画の区域に入っている以上、地権者が勝手に開発をすることは許されない。つまり、地権者は、都市計画決定によって、自己の所有地であっても自由に開発を行うことができないという意味で、権利を強く制限されてきたのである。

都市計画の見直しを図る際には、いわば「寝る子を起こす」ような格好で、こうした長期

にわたる都市計画制限によって地権者が受忍してきた損失を補償すべきなのかという問題があらためてクローズ・アップされる。本稿では、最判平成 17 年 11 月 1 日判時 1928 号 25 頁が損失補償について否定的な態度を示したことを手がかりに、都市計画の見直しに係る損失補償のあり方について、幅広い視点から検討してみたい。

2 損失補償について

最初に、損失補償制度について説明しておこう。憲法 29 条 1 項は、個人の不可侵の権利として財産権を保障している。しかし、文字通り財産権が「不可侵」のもものとされると、道路や鉄道など、たとえ公共目的のために強い必要が認められる場合であっても、何の開

発もできないことになる。

そこで、公共の利益が認められるときには、個人の財産権を収用することを許す代わりに、その対価を金銭で補償することとされた。それが、「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用いることができる」と定める憲法 29 条 3 項（損失補償条項）である。つまり、適法な公権力の行使により、財産権が侵害されて「特別の犠牲」が生じた者に対しては、公平の見地から全体の負担において（収用された財産権を活用することで便益を享受する国民一般から集めた税金を原資として）、金銭による損失補償というかたちで、「特別の犠牲」が填補されることになる¹。

しかし、実際には、何をもってこの「特別の犠牲」が認められるのかについて、争いになることが少なくない。「特別の犠牲」は、一般論としては、規制が特定個人・集団を対象とするものであるかどうか（形式的要件）と規制が財産権の本質を侵害するほど強度なものといえるかどうか（実質的要件）から判断される。考慮要素として挙げられるのは、財産権制限の程度、規制を受ける側における原因の有無、財産価値の存否、財産自体の危険性の有無、規制の目的、財産権の本来の効用などである²。

都市計画制限がなされた場合、実際に収用がされる段階では、被収用地が当該土地利用規制を受けていなければ有するであろうと認められる価格で補償が支払われることとされており、その限りでは、地価の下落分が考慮される（最判昭和 48 年 10 月 18 日民集 27 卷

9 号 1210 頁）。しかし、土地利用規制が課されてから、収用が行われるまでの間に、当該土地の利用が制限されてきたことについては、損失補償の対象とならない³。だが、短期間の制限ならば受忍できても、あまりに長期間にわたり、土地利用に制限が課されている（課されていた）ケースでは、地権者の堪忍袋の緒が切れることになろう。最判平成 17 年 11 月 1 日（以下、「本判決」とする。）は、まさにそのような事案であった⁴。

3 最判平成 17 年 11 月 1 日

(1) 事案の概要

舞台は、岩手県盛岡市である。Xらが所有する土地は、昭和 13（1938）年 3 月 5 日に内務大臣が行った旧都市計画法（大正 8 年法律第 36 号）3 条に基づく都市計画決定によって盛岡広域都市計画道路（幅員 16m、延長約 1520m）の路線区域内とされ、以後、市街地建築物法 26 条、建築基準法（昭和 43 年法律第 101 号による改正前のもの）旧 44 条 2 項、都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）53 条によって、都道府県知事の許可を受けなければ建築をすることはできないという制限が課されてきた（ただし、法 54 条により、階数が 2 以下で、主要構造部が木造、鉄骨造、コンクリートブロックないしそれに類する構造であり、容易に移転又は除却できる等の要件を満たした建築物については、許可をすることが義務付けられている）。昭和 45 年から 55 年にかけて本件路線の一部（約 580m）が整備されたものの、Xらの土地が所在する区間についての具体的な整備

1 宇賀克也『行政法概説Ⅱ [第 5 版]』有斐閣、2015 年、499 頁

2 塩野宏『行政法Ⅱ [第 5 版補訂版]』有斐閣、2013 年、361 頁以下

3 宇賀・前掲書、515 頁

4 本判決の評釈として、①戸部真澄「判例解説」平成 17 年度重要判例解説（2006 年）、56 頁、②松本哲治「判例解説」判例セレクト 2006（2007 年）、13 頁、③佐久間健吉「判例解説」判タ 1245 号（2007 年）、272 頁、④岡田正則「判例解説」行政判例百選Ⅱ [第 6 版]（2012 年）、534 頁がある。

計画は、現在に至るまで立てられていない。

(2) 当事者の主張

Xらは、この間、マンションや病院の建設を計画したが、いずれも上記建築制限のために断念した。そこで、Xらは、主位的に本件区間の事業を60年以上にわたって放置してきたことは違法であるとして、①上記都市計画決定の取消しと②国家賠償法1条に基づく慰謝料の支払い、予備的に③憲法29条3項に基づく損失補償の支払いを求めて、現在の計画決定主体者である盛岡市(Y)を相手に訴訟を提起した(なお、①②の請求は事業を放置していることが違法であるという前提に立ち、③は適法であるという前提に立つ点で異なるが、②③は金銭の支払いを求めている点で、機能的には同じである)。

これに対して、Yは、都市計画事業はその性質上、長期間を要するものであって、本件計画の必要性和合理性は失われていないから本件計画決定は適法であり、また、これに伴う建築制限は財産権の内在的制約であるから補償を要しないと反論した。Yの反論は、実務及び従来の下級審裁判例のほとんどが採る見解に立脚している。

(3) 憲法29条3項直接適用説の補足

ここで、Xらの請求③について、補足しておく。つまり、損失補償が直接、憲法29条3項に基づき請求されている点である。法律に基づいて財産権を収用するにあたり、国会がそれに対応する補償が必要だと考える場合、収用の根拠となる法律の中に損失補償請求の根拠となる条項を入れておくのが通常である(土地収用法68条など)。しかし、都市計画法53条に基づく建築制限については、制限の程度が比較的緩やかであるためか、法律に損失補償請求の根拠条項は置かれていない。これは

国会が法律の制定時に損失補償を不要と考えたためであるが、最高裁が(国会とは異なり)損失補償が必要であると考えた場合には、直接、憲法29条3項を根拠に損失補償を請求することが認められている(名取川砂利採取判決・最大判昭和43年11月27日刑集22巻12号1402頁)。つまり、Xは、損失補償請求の根拠条項を置いていない点において都市計画法に不備があることも、暗黙裡に主張しているのである。そして、Yの主張は、都市計画法が補償条項をもたないことに不備はないという含意をもつ。

(4) 下級審判決

第1審(盛岡地判平成13年9月28日)は、①計画決定の取消請求を却下し、②事業の放置は裁量の範囲内であって職務上の義務違反に該当しないとして、慰謝料請求を棄却するとともに、③本件建築制限は財産権の内在的制約の範疇に属するものとして、補償請求を棄却した。第2審(仙台高判平成14年5月30日)も第1審の判断を是認したため、Xらから上告がなされた。最高裁では、③の論点についてのみ、審理・判断がなされている。

(5) 最高裁判決

最高裁の法廷意見は、簡潔に次のように述べて、Xらの上告を棄却した。

「原審の適法に確定した事実関係の下においては、Xらが受けた上記〔建築制限〕の損失は、一般的に当然に受忍すべきものとされる制限の範囲を超えて特別の犠牲を課せられたものということがいまだ困難であるから、Xらは、直接憲法29条3項を根拠として上記の損失につき補償請求をすることはできないものというべきである。」

(6) 藤田補足意見

なお、最高裁判決には、藤田宙靖裁判官の補足意見が付されている⁵。

「公共の利益を理由としてそのような制限が損失補償を伴うことなく認められるのは、あくまでも、その制限が都市計画の実現を担保するために必要不可欠であり、かつ、権利者に無補償での制限を受忍させることに合理的な理由があることを前提とした上でのことというべきであるから、そのような前提を欠く事態となった場合には、都市計画制限であることを理由に補償を拒むことは許されないものというべきである。そして、当該制限に対するこの意味での受忍限度を考えるに当たっては、制限の内容と同時に、制限の及ぶ期間が問題とされなければならないと考えられるのであって、……これが60年をも超える長きにわたって課せられている場合に、この期間をおよそ考慮することなく、単に建築制限の程度が上記のようなものであるということから損失補償の必要がないとする考え方には、大いに疑問がある」。しかし、本件土地が所在する地域は第一種住居地域であり、今後とも高度な土地利用が行われる地域ではなく、また、従前と同程度の規模と構造の建築物を再度建築することについては知事の許可を容易に得ることができるという具体的事情に照らせば、「本件土地に課せられた上記の建築制限が長期間にわたっていることを考慮に入れても、いまだ、Xらが制限を超える建築をして本件土地を使用することができなかつたことによって受けた損失をもって特別の犠牲とまでいうことはできず、憲法29条3項を根拠とする補償を必要とするとはいえない。」

4 最高裁判決の分析

(1) 事例判断としての本判決

本判決により、最高裁は、長期にわたる都市計画制限が損失補償の対象とはならないことを明言した。しかし、理由付けはほとんど示されていないため、その意図を読み取る必要がある。注目すべきは、「原審の適法に確定した事実関係の下においては」と留保を付けている点である。このような留保が付いている場合、当該事例のみに適用される判断であるとして（事例判断）、その射程は限定的に捉えるのが通例である⁶。

(2) 補償不要説の採用

行政実務は、都市計画制限について補償は不要であるとの説を採っており⁷、最高裁はこの行政実務の立場を採用したとみることができる。補償不要説は、①従前からの住宅地としての利用が制限されるわけではなく、制限の内容・程度が比較的軽微であることと、②地価の低落分は最終的に土地を収用する際に回収されることによって正当化される。

①について、本件における都市計画道路の区域内で建築物の建築をしようとする場合には、知事等の許可を受けなければならないが（都市計画法53条）、当該建築物が2以下の階数で地階を有さず、主要構造部分が木造・鉄骨造に類する構造であって、容易に移転又は除去が可能なものである場合には、許可をしなければならない。これまでXらが居住していたのと同じような住宅を建てる場合には、許可が得られることになる。つまり本件の制限は軽微であり、(a) 建築不許可の場合の買取請求の規定を備えている都市計画法55条、56

5 藤田宙靖（1940～）は、行政法学者出身の最高裁判事。『西ドイツの土地法と日本の土地法』創文社、1988年など、土地法の研究で知られる。補足意見とは、法廷意見に結論的には賛成するけれども、裁判官が個人的な意見を述べておきたい場合に付される意見のこと。

6 野呂充「判例解説」民商法雑誌134巻4＝5号（2006年）、701頁

7 三橋壮吉『都市計画法〔改訂版〕』第一法規、1979年、272頁以下

条、65条、68条の制限や、(b) 補償請求の規定を備えている古都保存法9条や自然公園法64条の制限と同格には論じられない、というのである（だからこそ、立法者は都市計画法53条には補償規定も買取規定も置かなかつたのだと説明される）。

②について、最判昭和48年10月18日民集27巻9号1210頁は、土地収用法における補償額は収用時の近傍類地の売買価格とすべきであると明言している。つまり、それまで課された制限については、収用時にまとめて損失補償がなされるから、それまでの制限について別途補償することは不要なのだ、というのである。

さらに、①に関連して、本件の事案では、もともと住宅地であった土地利用について、それ以上の高度利用を制限しているだけであり、Xらの土地利用に新たな制約を加えたわけではない。Xらに対して求めているのは、現状維持にすぎないのである。建築基準法42条2項に基づく道路の指定（2項道路）について損失補償がなされないこととの均衡も考慮されよう⁸。こうした事情は、ほとんどの都市計画制限に当てはまることであるが、判決の補強材料となる。

（3）藤田補足意見

藤田補足意見は、損失補償を伴うことなく都市計画制限が認められるのは、あくまでも、①その制限が都市計画の実現を担保するために必要不可欠であり、②権利者に無補償での制限を受忍させることに合理的な理由があることが前提であるとする。

そうだとすると、(a) 制限の内容と同時に (b) 制限の及ぶ期間が問題とされなければならないが、制限の程度が軽微であっても、これが60年を超える長きにわたって課せられている場合に、この期間をおよそ考慮することなく、損失補償は不要と片付ける考え方には疑問を向ける。しかし、本件土地の所在する地域は、従来高度な土地利用が行われてきた地域ではないなど、本件土地に関する具体的事情に照らせば、制限が長期間にわたっていることを考慮に入れても、Xらが特別の犠牲を受けているということとはできないとして、結論的には多数意見を支持している。

藤田補足意見の挙げる①②の基準からは、都市計画制限が必要不可欠とはいえ、違法である場合にも、補償が支払われるべきことになる。具体的には、都市計画決定が事実上廃止されているとか、その都市計画事業の実施が事実上不可能になっている場合⁹や、都市計画事業の必要性が消滅している場合¹⁰などが想定される。

5 様々な見解

（1）補償必要説の提唱

学説では、少なくとも不相当に長期にわたる計画制限については補償を要するという見解が有力である¹¹。直ちに事業が着手されて土地の買取・収用がなされた場合と何十年も塩漬けにされた後に土地の買取・収用がなされた場合とで生じる不均衡について無視することはできないから、筆者も、理論的には補償必要説が妥当であると考え、土地利用の制限は、部分収用に等しいのである。

8 内山忠明「建築基準法42条2項の規定による道路」法務研究3号（2007年）、57頁

9 東京地判平成5年2月17日行集44巻1=2号17頁が用いた表現である。同判決の評釈として、斎藤誠「判例解説」自治研究71巻8号（1995年）、125頁がある。

10 岡山地判平成14年2月19日判例地方自治230号90頁が用いた表現である。

11 遠藤博也『計画行政法』学陽書房、1976年、227頁以下

しかし、補償必要説に立つと、今度は、制限がどの程度の長期にわたった場合に補償が必要になるかという新たな問題が生じる¹²。例えば30年で線引きをした場合、29年間待たされて事業が着手された場合には補償が支払われるのに対して、あと1年多く待たされた場合には補償が支払われることになり、やはり均衡を欠く。また、一定期間までは補償なしでも適法な制約なのに、なぜ一定期間の経過によってそれが違法なものに転化するのかという説明も十分ではない。

山崎福寿によれば、都市計画制限をかける際には、即時の補償が支払われなければならない¹³。経済学的にみれば、財産権を制限するにはあまねく補償が必要なのであり、それを「受忍すべき短期」と「受忍限度を超える長期」に区分けする発想自体がナンセンスなのである。

だが、経済学の理論が説くような、都市計画制限に伴う即時・全額の補償支払いという明快な解決法が現実には不可能であることも、また認めざるを得ない。理論と現実の折り合いをつけるためにはどのようにすれば良いか、手がかりを求めて、諸外国の法制を参照してみよう。

(2) ドイツ——一定要件下での買取請求

ドイツの判例は、道路などの公共施設予定地に建築制限をかける場合には、制限の発効によって直ちに憲法上の損失補償請求権が生じると解しており（部分収用の法理）、この判例を前提にして制定された建設法典

(BauGB) 40条は、期間の経過にかかわらず、土地の従来の方法での利用がもはや所有者に期待され得ない場合といった要件を満たしたときには、制限が発効した場合に買取請求権を行使することを認めている。ただし、買取請求が認められる局面では金銭補償はなされない。いわば、起業者に前倒しして土地所有権を取得させる解決法である¹⁴。

(3) アメリカ——開発権の移転

即時・全額の補償支払いが現実的でないのは、行政に巨額の出費を強いることになるためである。この点、アメリカには開発権の移転(Transferable Development Rights, TDR)という制度があり、制限された容積率を第三者に売却することを認めている。この方法ならば、制限がかかると同時に補償(と同様の効果)をもたらすことができ、また行政に出費を強いることがなく、補償費用が全くかからない。開発権の移転は確かに魅力的な制度であるが、日本では一般に容積率が余っており(東京でも40%程度しか利用されていないとされる)、その積極的な取引はあまり望めないのが弱点である¹⁵。

6 展望

本稿のテーマは、都市計画を見直す際に、それまで土地利用に制限をかけられてきた地権者に対して損失補償を支払う必要はないのかという問題であった。縷々検討してきた最判平成17年11月1日は、長期にわたる都市計画制限を課せられてきた地権者に対して、

12 渡井理佳子「判例研究」法学研究81巻12号(2008年)、627頁は、事実状態を権利関係として認める点を手がかりに、取得時効(民法162条1項)の20年が1つの基準となり得るとする。

13 板垣勝彦・瀬田史彦・福井秀夫・山崎福寿「座談会 まちづくり紛争の現在」都市住宅学91号(2015年)、11頁(山崎福寿発言)

14 野呂充「都市計画制限と損失補償」広島法学20巻2号(1996年)269頁以下 Batts/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Aufl., § 40.

15 阿部泰隆『政策法務からの提言——やわらか頭の法戦略』日本評論社、1993年、176頁以下

損失補償を支払う必要はないとした判例である。この判例の検討を通じて、本稿では、一定程度は補償を支払う理論構成について紹介してきた。

一応の結論として、都市計画の策定時と策定後に分けて、次のような法的コントロールを行うことを提案したい。まず、①都市計画決定（見直しも含めて）を行う際には、客観的・実証的な基礎調査に基づいて、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、都市計画施設を適切な規模で必要な位置に配置するように留意しなければならない（伊東市都市計画道路建築不許可訴訟・東京高判平成17年10月20日判時1914号43頁）。そして、②一旦定めた都市計画が合理的な理由なく長期にわたり停滞するときは、無補償のまま都市計画制限を受忍させることが許されないことも起こり得る。①②の法解釈を通じて、塩漬けになるような都市計画をそもそも立てさせず、既に策定されたものについては、少しでも進捗させていく誘因とすべきであろう¹⁶。

都市計画の見直しを契機として、従来の都市計画が何十年も放置されてきたことに合理的な理由があったかについて必ず検証し、合理的な理由がなかったとされれば、この機会に一度地権者に損失補償を支払うことが求められる。社会経済の変動や人口減少社会への転換が「合理的な理由」となりうるかは一概には言えないが、何十年も見直しもせずそのままにされてきたことに「合理的な理由」を見出すことは、通常は困難であろう。

しかし、行政実務の感覚でみると、損失補償の問題を提起されるのをおそれて、都市計画の見直しを躊躇することになるかもしれない。見直しを契機に、それまで都市計画制限

を受忍してきた「寝る子（しかも、何十年も寝てきた子！）を起こす」ような危険なことをわざわざ冒すだけのメリットは存在するの

か。
しかも、この不安に追い打ちをかけるのが、福井秀夫の以下の主張である。①「塩漬け」の根源には、国にせよ都市自治体にせよ、ある時点で担当の行政職員が図面を引いたら、後任は何十年も放ったらかしにして結局誰も責任を取らないという「無責任の構図」が存在する。②だからこそ、計画策定と同時に補償を支払わせることで、誰が意思決定を行ったのかという、行政における責任の所在を明確にしなければならない。③そのようにすれば、損失補償の支払いが国民（住民）の関心事となり、計画を策定した担当者自身の責任問題となるから、迂闊に都市計画決定を行うことは差し控えられ、利害関係人の意見を十分にくみ取った慎重な計画策定が行われる、というのである¹⁷。

これでは、行政職員は怖くて誰も都市計画を策定しなくなる——本稿のテーマに引き付けられれば、都市計画の見直しに着手しなくなる——かもしれない。しかし、本判決が提起した、60年以上にわたる都市計画制限の放置という問題に向き合ったとき、「無責任の構図」を正すためには、福井説を極論として一概に片づけられない面がある。都市計画の見直しを図る上では、多くの利害関係者にあらためて我慢を強いることになるのであるから、担当者に相応の覚悟が求められるのは当然である。

確かに、わざわざ都市計画の見直しに着手して、それまで都市計画制限を受け入れてきた地権者に対し、この機会に補償を得ようと

16 阿部・前掲書、174頁。その他、渡井・前掲、628頁は、行政立法についてその制定後にも内容の検討・見直しの努力義務が課せられていること（行政手続法38条2項）を手がかりに、行政計画にも不断の見直しが求められるとする。

17 板垣ほか・前掲、11頁（福井秀夫発言）

いう契機を与えることのジレンマは否定できない。しかし、都市計画を見直すことで制限を緩めるとか、高度利用を認めるとなれば、それまでの強度な制限は一体何のために受忍してきたのかと強い反発は避けられないが、この縮小社会における都市計画の見直しとは、おおむね現状維持か、あるいは、さらなる制限の強化となるのが通例であろう。何十年も都市計画を進捗させぬまま放置してきたことは、それまでの為政者・担当者の責任であるが、そのような放置が多く地の権者に対して犠牲を強いてきたことを謙虚に受け止め、思い付きで都市計画を行ってはならない。

調和のとれたまちづくりの陰には、地権者の我慢がある¹⁸。まちづくりや環境の視点からは、過剰に保護されているとして邪魔者扱いされがちな財産権であるが、財産権の保障を抜きにして経済社会は成り立たない。まちづくりのプランナーには、この当たり前の事実を謙虚に直視することが求められている。

縮小社会において都市計画の見直しに着手する際には、新たに策定される都市計画が再び長期にわたり放置されないことがないように、現実的かつ身の丈に合った計画を立案し、実現に向けて粛々と取り組んでいかなければならないのである。

18 ただし、通常、道路のそばの土地を所有している者は道路制限にかからない部分も有しており、この部分の地価は高騰している。こうした開発利益は地権者に帰属するので、制限部分について補償しなくとも、実態としてみると、必ずしも不合理とはいえない。阿部・前掲書、173頁。

第2回都市政策フォーラム講演（概要）

当センターでは、都市自治体が直面している課題や今後対応すべき都市政策のテーマについて自由に議論し、課題解決に向けた情報共有・意見交換を図るため、都市自治体関係者を対象としたフォーラムを開催している。

2017年8月21日、「地域公共交通とまちづくり～新たな地域創造とライフスタイルの提唱～」と題して、第2回目のセミナーを開催した。なお、本稿は講演録をとりまとめたものである。

1 講演概要

「地域公共交通とまちづくり」

筑波大学大学院システム情報系社会工学域教授
谷口守

(1) 日本人の交通行動の変容

地域における公共交通の問題について、公共交通とまちづくりをリンクさせて、いくつかの事例紹介を交えながら説明する。

まず、全国の交通の動向を2015年度に実施されたパーソントリップ調査の結果から見てみたい。日本全体で見たとき、一人当たりの外出する割合や移動の回数は減少傾向にある。このような状況下における今後の公共交通のあり方を考えていかなければならない。

全体的に減少傾向があるなか、特に減少しているのは「業務」に関するもので、すなわち都市における業務に従事する人の割合が減っていることを表している。

また、特にショッキングなのは、若い人の自動車での移動が減っている一方、高齢者の

自動車での移動は増えていることである。現状では、自動車は高齢者の移動手段となっているが、高齢者の場合、いつまでも自動車を運転できるわけではないため、今後も進行すると思われる高齢化や人口減少を考えると、新たな対策が必要であるように思われる。

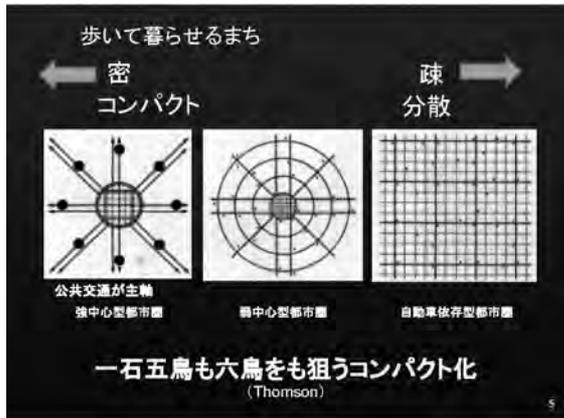
(2) まちのかたちと交通行動

公共交通という性質上、人々をバラバラに移動させるのではなく、一定の人数をまとめて移動させることになる。公共交通を効率性の視点で考えれば、人々が集住しているの方が望ましいが、既にある地域に居住している人々を移住させることは容易ではない。このように考えると、地域における公共交通の問題は、まちが極端に広がりすぎないように支えていく側面もある。すなわち、まちづくりと公共交通をセットにして考えていく必要がある。この点を十分に理解しておかなければ、まちづくりも公共交通も立ち行かなく

なってしまうかねない。

トムソンは、まちの形と公共交通の関係を図1のように整理している。

図1 まちの形と公共交通



出典：Thomson（1977）をもとに報告者作成

図1の左側のまちの形と右側のまちの形を比較すると、一般的にこの左側のほうが公共交通がしっかり主軸となり、その周りに人が住んでいるため、概念上コンパクトなまちであるといえる。一方、右側のまちは、自動車依存型であるといえる。こちらの場合、自動車ですべての移動ができるため、ターミナルに人が集まるということは考えにくい。

極端な例を挙げてみると、世界で最も人口

写真1 香港の集合住宅



出典：報告者提供

密度が高いといわれる香港では、基本的に自動車で移動する人は少ない。人口密集地の住宅には、台所などは付いておらず、住人は集合住宅一階の惣菜店で好きなものを買って食べる。つまり、家に住んでいるというよりも、まちに住んでいるような暮らし方である。

逆に人口密度の低い暮らし方も見ておきたい。写真2は、アメリカのデンバー郊外の航空写真である。ここには、もともと大きな四角形の土地があるが、これは「トラクト」という範囲で、農地の一つの大きな分譲の単位である。このトラクト単位で一戸建て住宅、建売住宅の建設が行われている。

この図を見ればわかるように、このようなまちでは徒歩だけで移動することは困難である。また、公共交通も成立しないとなると、移動の手段は事実上自動車に限られることになる。

写真2 デンバー郊外の様子

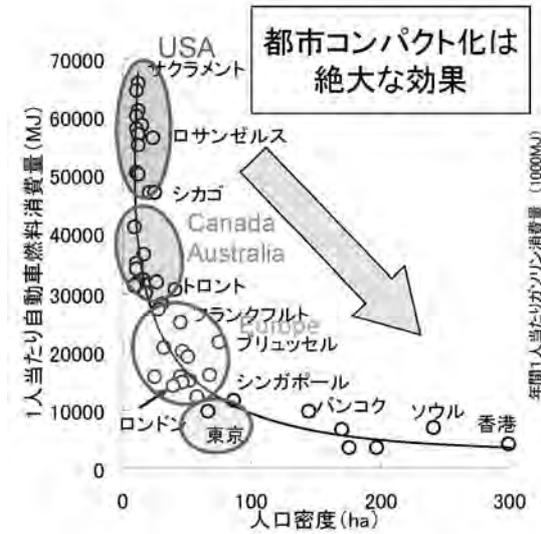


出典：報告者提供

(3) コンパクトシティと環境負荷

まちの形を考えるうえで、環境への負荷はどのように考えるべきであろうか。人口密度の高さ（横軸）と一人当たりの自動車燃料消費量（縦軸）という指標で考えてみたい。

図2 各都市の環境負荷（世界）

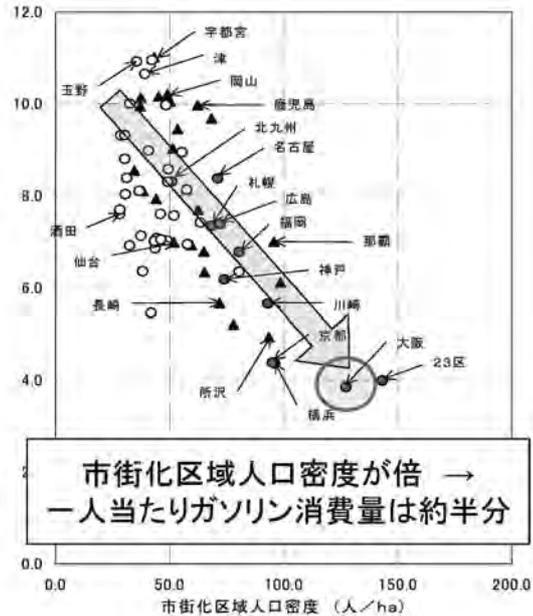


出典：Newman & Kenworthy (1999)

このグラフを見ると、人口密度が低い都市では、一人当たりの自動車燃料消費量が多い。そして上位はいずれもアメリカ合衆国の都市である。次いでバンクーバーやシドニーといったカナダとオーストラリアの都市が位置する。新大陸の国では、広い土地をヨーロッパ人が確保してまちをつくっていった時期に自動車が普及し始めた。そこで、自動車前提でまちを形成していったのである。ヨーロッパの都市の場合は、もともと城壁があり、その中にまちがあった経緯から、新大陸の都市よりはコンパクトな形状になった。

以上のようにして、この図を作成したニューマンとケンウォーシーというオーストラリアの研究者は、人口密度が高いコンパクトなまちに住む方が環境負荷は低くなることを示したのであった。それでは、日本の都市はどうだろうか。私の研究室でデータを取り、前述のニューマンとケンウォーシーと同様の手法で日本版のグラフを作成した（図3）。

図3 各都市の環境負荷（日本）



出典：谷口守・村川威臣・森田哲夫「個人行動データを用いた都市特性と自動車利用量の関連分析」都市計画論文集No.34 (1999年)

その結果、日本の都市でも同様の結果が出ている。大都市である東京区部や横浜、大阪などは左下に、それ以外の地方都市は右上に位置している。これは、公共交通が充実している都市ほど、一人当たりのガソリン消費量が少なく、環境負荷が小さいことを示している。

(4) コンパクトシティ政策が導入されるまでの経緯・現在の制度について

上記の研究結果から、人口密度の高いコンパクトなまちの方が環境負荷が小さいことは分かったが、日本ではコンパクト化政策はなかなか導入されなかった。これを象徴するエピソードとして、2000年頃に国交省の職員の方に向けてコンパクトシティに関して講演をした際、「コンパクトシティの重要性はよくわかりましたが、コンパクトシティが良いとは法律には書いてありません。」と言われたことがある。このように法律が先でまちづくりが後という意識をどうすれば変えられるだろうかと考えるようになった。一方、ヨーロッパ

諸国では、1987年以降導入が進んでおり、環境先進国とされるドイツやオランダは、戦略的にまちをコンパクト化していった。

ヨーロッパ諸国に比べると、日本のコンパクトシティのスタートは遅かったものの、その後の制度は急速に構築されていった。2007年に社会資本整備審議会の第二次答申が出され、2012年には低炭素まちづくり法（エコまち法）が制定された。そして2013年に交通政策基本法が制定され、2014年に都市再生特別措置法が改正されることで、法律上に立地適正化計画が規定されるに至る。

（5）コンパクトシティと公共交通の連携の実例：ドイツ・カールスルーエ

コンパクトシティを目指すうえで、都市計画と公共交通の連携は重要であるが、その実例としてドイツのカールスルーエを紹介したい。カールスルーエは人口約30万人の都市だが、航空写真を見ると中心部に広大な緑地があり、高層ビルは全くない。まちの中心の広場は平日でも多くの人が歩き、賑わっている。中心部の道路の断面は、歩行者と公共交通だけに取られており、自動車は入ってこない。

写真3 カールスルーエの中心部（俯瞰）



出典：Sandbilller and Frust (2006)

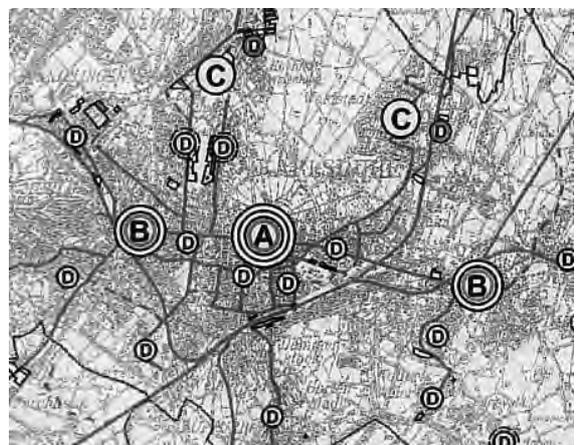
写真4 カールスルーエの中心部



出典：谷口・松中・酒井・鈴木「LRTとリンクした土地利用密度コントロールの実例」都市計画論文集 No.42-3 (2007)

カールスルーエに代表されるようにドイツの都市はFプランという日本の都市計画マスタープランに相当する計画を持っている。カールスルーエのFプランでは都市の拠点の位置づけをABCDの4段階にランク付けして、中心部をAランクに位置づけ都市の機能や施設を集中させ、以下B、C、Dと徐々に機能や人口密度を下げていくような計画をしている。またこれらの拠点をLRTのネットワークで結び、住民は横方向に移動しながらまちを使う感覚で生活することができる。

図4 カールスルーエの拠点計画（Fプラン）



出典：カールスルーエ市資料

(6) 利用しやすい公共交通機関

まちづくりを公共交通の視点から見るうえでは、いかに利用しやすい公共交通機関を整備するかがポイントとなる。そこには3つの条件があると考えている。第1の条件は、公共交通機関の運行密度である。利用者が利用しやすい運行本数が確保されていなければならない。第2の条件は、公共交通のネットワークが構築されていることである。利用者の住居や目的地の近くに駅や停留所がなくてはならない。利益にならないからと言ってネットワークを縮小していくと、利用者の減少につながる。第3の条件は、利用料金の安さである。多様な割引制度がある場合には、利用者の利便性は高まっていく。

このように説明すると、利用者の利便性のみを追求すると公共交通機関の赤字につながるのではないかと気にされる方もいるだろう。しかしながら、交通機関はまちなかに人を運ぶための道具であって、ここが赤字であるか黒字であるかというのは、まちづくりを考えたうえでの本質的な問題ではない。

仮に交通機関が赤字であっても、その交通機関があるおかげでまちに人が集まり、まち全体が黒字になっていれば、交通機関自体の赤字に一喜一憂する必要はないのである。

(7) 「格の高い都市」の交通とは

公共交通の赤字に拘泥する今の日本で起っていることは、ホテルで考えるとわかりやすい。私は格の高いホテルというのは、値段などではなく、エレベータの数で決まると思っている。ホテル経営において、エレベータを動かすのに当然電気代や設備代もかかっているが、「エレベータは単独で見ると赤字なので廃止する、あるいは減らします」と考えるだろうか。複数のエレベータがあり、待たずに希望の階へ移動できるホテルは格が高いと言

えるのではないだろうか。

エレベータは縦方向の移動のための道具だが、交通機関は公共スペースにおける横方向の移動である。移動の方向が縦方向であるか横方向であるかは重要な問題ではなく、誰もが移動しやすい公共スペースを作っていくことが「格の高い都市」づくりなのではないか。当然、それをすべての自治体でこのような都市を目指す必要はない。政令指定都市であるとか、国際的なコンベンションを開催するような世界的な都市を目指したりするのであれば、横の移動の負担をなくすような「格」が備わっているということが大前提であろう。

(8) まちを黒字にするための公共交通政策に対する支出の考え方

このように格の高い都市を目指すためには、公共交通政策にそれなりのお金を投下していかなければならない。一つの例として、エストニアの首都のタリンという都市では、市の一般会計の10%を公共交通に使い、更に道路整備には別に10%を使っている。それに対して日本では、1%も使っている都市もなく、最大で0.8%である。

繰り返しになるが、重要なことは公共交通の赤字・黒字ではなく、「まち」が黒字になるということである。まちの黒字化のために必要なのであれば、公共交通に公的な資金を投じることを否定するべきではない。しかしながら、日本では、「公共交通に公金を使わない」という考え方がみられるが、このような考え方こそが、日本の公共交通の衰退に拍車をかけていると思わざるを得ない。

今後も人口減少が進むとなると、自治体は限られた資源の中でサービスを提供していかなければならない。こうなると、これまで提供していたすべてのサービスを提供することは困難になるかもしれない。こうなったとき

に、どのようにマネジメントしていくべきなのであろうか。公金をつぎ込んでサービスを維持し続けるだけが選択肢ではない。事業をセットにして考え、トータルとして成果が出るようにマネジメントの枠組みを考えていくことも求められているのではないだろうか。

2 事例報告概要①

「四日市市における地域公共交通施策 ～あすなろう鉄道を中心に～」

四日市市都市計画課公共交通推進室室長
大原喜美

（1）四日市市の公共交通とあすなろう鉄道

四日市内には、7つの鉄道路線と35の鉄道駅がある。あすなろう鉄道は、四日市市の中心部分から南部に向かって延びる路線を運行している（図5）。

図5 四日市市の鉄道路線網図



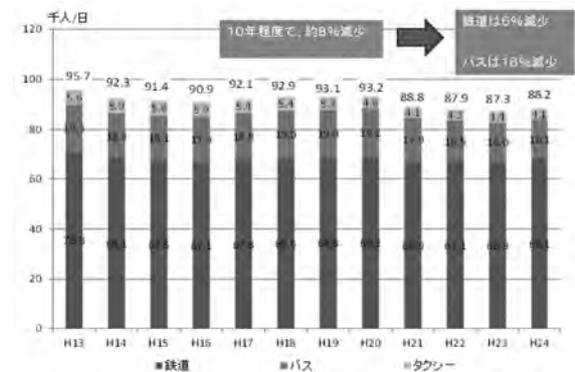
出典：報告者作成

これらを含めた四日市市の2001年から2012年までの公共交通利用者の推移を見てみると、10年間で約8%減少している。年間の利用者数は、公共交通全体で3,500万人ほどであったのが、この10年間で約1割弱減で3,200万人程度になった。その中でも、バス利用者の減少幅は大きい。

今回紹介する四日市あすなろう鉄道は、年間で当時360万人の利用があったので、全庁

7kmほどの路線にもかかわらず、四日市市の年間バスの利用者の半分以上に匹敵する幹線交通のひとつと位置付けられるものである。あすなろう鉄道は、内部線と八王子線に分かれているが、その特徴は762mmの線路の幅である。新幹線の半分程度しかないという非常に珍しい線路の幅は、全国でも3路線程度しかないため、鉄道マニアにも知られている路線である。

図6 四日市市の公共交通利用者の推移



出典：報告者作成

このように市の内外にいて親しまれていた路線であるが、年に360万人、1日1万人の乗降客がいても、年間3億円ほどの赤字が出ているという。赤字縮小のための努力をしても、車両が老朽化した場合に前述の線路幅の関係でほかの路線で運行されていた車両を持っていくことができない。新車両をつくるにしても特注となるため価格が高い。ただでさえ赤字の路線に高額な新車両を導入することは難しいというのが近鉄側の認識であった。

（2）四日市あすなろう鉄道への転換に至る経緯

線路幅の関係で車両の更新が難しいとお話ししたが、四日市あすなろう鉄道が保有する14両のうち、6両は昭和20年代（1945～1954年）製造のものである。これらは製造後60年

を経過しており、更新の時期を迎えている。しかしその更新経費がない、ということでこの路線の存廃議論が起こった。

2007年、内部線と八王子線の利用促進や支援策を協議したいという提案が近鉄側からあった。当時の四日市市は、大手私鉄に対する個別の単独補助は難しいを回答していたが、市の幹線交通と位置付けられるような鉄道路線については一定の支援が必要であるという認識に至った。2011年には、四日市市の総合計画に公共交通に関する内容を盛り込み、車両の更新に対する補助と、終点駅（西日野駅、内部駅）の駅前広場の整備を進めることとした。

しかしながら、近鉄側からはそれでも経営状況がよくないので、運営費の補助がなければ、2013年を目途に廃線としたいという話が出てきた。四日市市としては、総合計画の基本目標の5つのうちの3つ目に「誰もが自由に移動しやすい安全に暮らせるまち」を掲げ、基本的な政策の一つとして、経営内容が悪化している鉄道支線について、事業者による運営手法の見直しを促すとともに、事業継続に向けて支援を行うこととした。近鉄に対しても、その鉄道支線の支援をすることにした。

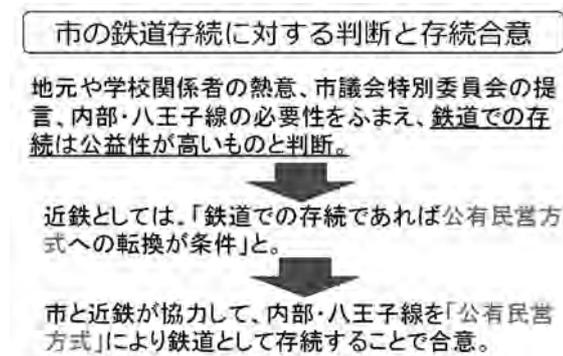
四日市市と近鉄等事業者との協議だけではなかなか進まないということもあり、市議会に総合交通政策の調査特別委員会が2012年に設置をされ、計25回開催された。そのうちの19回は、現在のあすなろう鉄道について議論が行われている。その議論の結果、公有民営方式を基本軸とした上で、市の負担をできる限り最小化するように、近鉄と協議交渉を進めることを要望するという結論に至った。そのほか、沿線の自治会や学校関係者の署名運動もあり、この運動では約17万人の署名が集まった。

少子高齢化が進む中において、あらためて

地域の公共交通が交通弱者にとっては日常生活に欠かせない移動手段であるということを確認したところである。鉄道は一度線路を剥がすと、なかなかもとに戻せない。このようなことから四日市市の方針としては、鉄道を残すことを決めた。

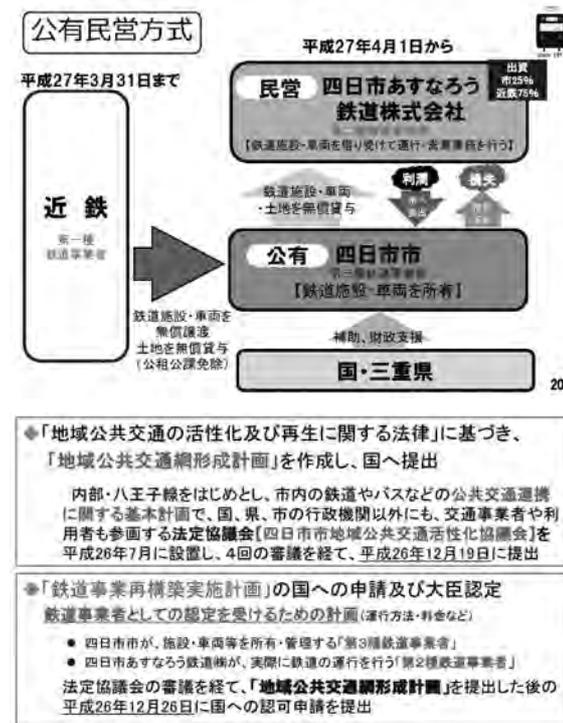
その間、近鉄側から「BRTにしてはどうか」

図7 鉄道存続に対する判断と存続合意



出典：報告者作成

図8 公有民営方式への転換



出典：報告者作成

という提案が出てきた。BRT 自体は複数の自治体で実際に取り組みられているものであるが、四日市市の場合には、BRT 化に伴う工事が道路の混雑具合と輸送量に与える影響などを考えると、この選択肢を選ぶことはできなかった。このような経緯から、公有民営方式としてあすなろう鉄道を存続させることで近鉄と合意を得た。

（3）現在の取組みと利用状況

2015 年には、四日市あすなろう鉄道が発足した。出資比率は近鉄が 75%、市が 25% であり、第二種鉄道事業者という形で新会社が立ち上がった。土地は近鉄から無償で借り、施設の整備・更新は四日市が行っている。

市は、2014 年に改正された地域公共交通活性化再生法に基づき、国に公共交通網の形成計画を提出した。その後、鉄道事業の再構築の実施計画も提出している。

2014 年が近鉄最後の年、2015 年があすなろう鉄道初年度の年となるが、あすなろう鉄道の利用状況 40 万人程度減り、全体で 10% 近く減っている。特に通学定期の利用者が大きく減少しており、その下げ幅は 2 割以上である。一方で定期外の移動が増えている。これは利用促進策の結果だけではなく、定期券を買っていない学生が、雨天時に切符を買って鉄道を利用していることが要因であるようである。

図 9 利用者の実績

	定期外	通勤定期	通学定期	合計
平成26年度	814,000	1,039,000	1,615,000	3,468,000
平成27年度	914,000	930,000	1,238,000	3,082,000

- 定期外利用者は増加↑
平成26年度：814,000人 平成27年度：914,000人 2.3%増加↑
- 通学定期の利用者の減少が大きい
平成26年度：1,615,000人 平成27年度：1,238,000人
23.3% 大幅な減少↓

出典：報告者作成

初年度（2015 年度）の収支について、第二種鉄道事業者としての四日市あすなろう鉄道は 5,200 万円の黒字となった。ここで出た黒字は、四日市市に寄付されるスキームとなっている。

また、第三種鉄道事業者としての四日市市は、5 億 6,800 万円の事業費（施設・車両の更新経費）がかかり、市の一般財源から 1 億 5,700 万円を支出している。

図 10 2015（平成 27）年度の収支

● 第二種鉄道事業者 四日市あすなろう鉄道は 52 百万円の黒字を計上した。
● 第三種鉄道事業者 四日市市が負担する施設・車両の更新費用等は、568 百万円で、国・県の補助金や近鉄拠出金を併せても、157 百万円の負担を行っている。

第二種鉄道事業者 四日市あすなろう鉄道		第三種鉄道事業者 四日市市	
収入	446,000	国庫補助金	227,000
支出	394,000	市負担額	184,000
収支	52,000	一般財源	157,000
市への寄付	△54,000	計	341,000
純損失	△2,000	計	568,000
		支出	968,000
		収支	90

出典：報告者作成

将来の利用客確保のために市が利用促進として取り組んでいるイベントがあるが、こちらは赤字である。しかしながら、お金の面ではないが、地域のボランティア活動が増えており、年間 80 回ほどの活動がみられる。四日市あすなろう鉄道とは、安全運行上に関する話をしながら、利用促進や地域の思いをマッチングを図り、できるだけ市のアイデアが足りないときは、地域の方のアイデアでつないでいきたいと考えている。地域の思いを酌みながら、利用促進が進むような手立てを三位一体となって考えているところである。

3 事例報告概要②

「戦略的な地域公共交通の再編

『コンパクト・プラス・ネットワーク』のまちづくり」

高松市市民政策局交通政策課課長
板東和彦

(1) 高松市の概況とまちづくりの考え方

高松市の人口は約42万人であり、現時点では減少傾向にはない。しかしながら将来的には減少局面になると思われるため、このことを見据えたまちづくりをめざしている。

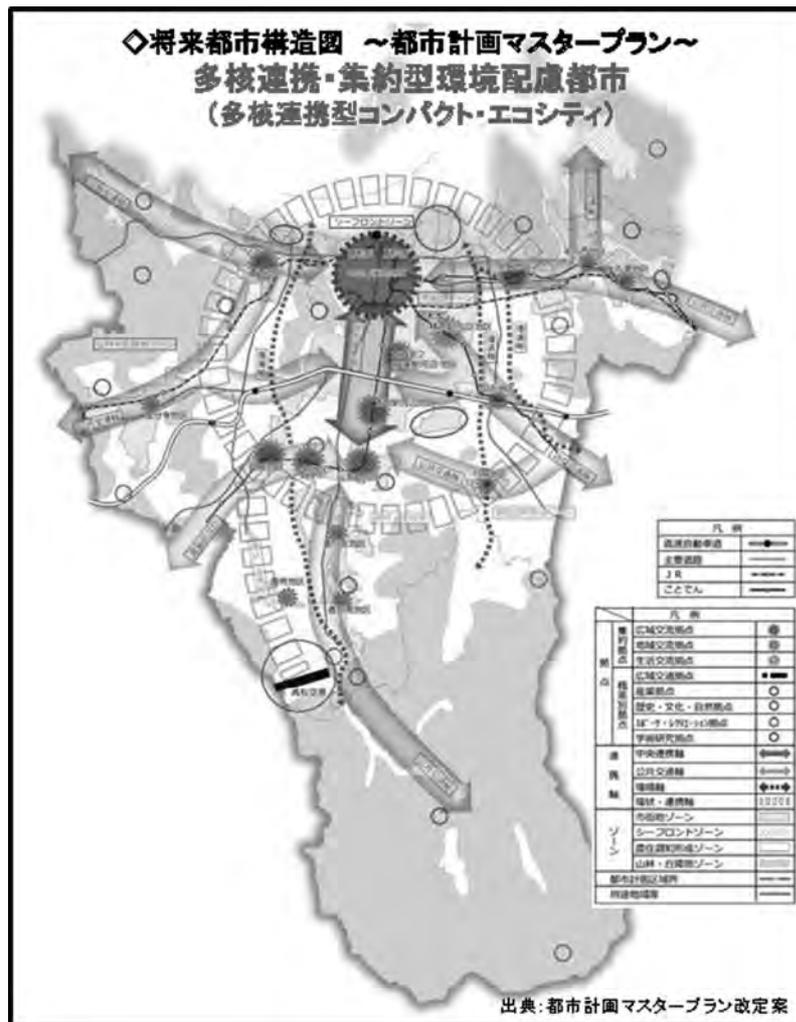
このような環境下において、高松市では、「多核連携型コンパクト・エコシティ」を掲

げ、土地利用と公共交通を一体的に考えて施策を進めている（図11）。今後のまちづくりの方向性を検討するにあたっては、現在の状況をしっかりと把握しておくことが重要である。高松市でも立地適正化計画を策定するにあたって、これまでの土地利用や人口分布といった基本的な情報を整理・検討した。その結果、ここ20～30年間で拡散型の都市構造へと変化していることが分かった。

(2) 高松市における公共交通施策の概要

交通政策基本法が制定されて以降、高松市では同法の趣旨を踏まえて、2008年に総合都

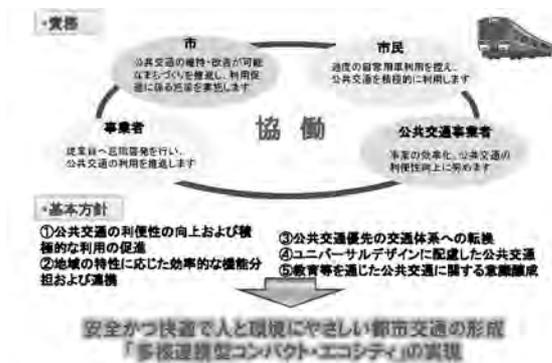
図11 多核連携型コンパクト・エコシティ



出典：報告者作成

市交通計画推進協議会を発足させた。公共交通に関する協議の場ができたことの意義は大きい。さらに2013年9月には、高松市公共交通利用促進条例を制定し、市、市民、事業者、交通事業者が協働して公共交通の利用促進に努めることを規定した。これにより、市は多様な公共交通の施策の後押しができたり、市民や交通事業者の協力、公共交通の利用促進の枠組みができた（図12）。

図12 高松市公共交通利用促進条例の概要



出典：報告者作成

(3) 高松市地域公共交通網形成計画の策定

高松市では、2017年に高松市地域公共交通網形成計画を策定した。これは、全国で1番目か2番目の早い時期に策定したものであった。

特に重点的な取組みは公共交通軸の強化・形成であり、高松市内に3つの鉄道路線を持つ高松琴平電気鉄道（ことでん）の中心部から南へ走る琴平線に新駅を設置し、また、設置による運行時間増加の影響緩和を図るため、複線化を進めている。ここを拠点に一般の路線バスやコミュニティバスを接続する。新駅は、道路の整備効果を十分に生かすために、三条～太田駅間は、6車線の幹線道路と軌道が電車と交わるところ、太田～仙生山駅間は人口が増えている市の南東部であり、4車線の幹線道路が整備されるところに設置する。なお、これら一連の取組みは、国土交通省や総務省

からの支援を受けながら実施している。

図13 公共交通ネットワークのイメージ



出典：報告者作成

図14 ことでん新駅全体構想



出典：報告者作成

(4) ソフト面での取組み

ことでんが発行する交通系ICカード「IruCa」は、鉄道だけではなく、バスや船舶、デパートでの買い物などに利用できるものである。このカードの利用者には、電車とバスを乗り継いだ場合に運賃の割引特典があるなど、公共交通利用促進のために活用されている。

高齢者向けにゴールド IruCa も発行しており、このカードを持つ70歳以上の高松市民は、公共交通機関を半額運賃で利用することができ、公共交通の利用促進と、高齢者の外出機会の創出という目的がある。また、65歳以上の高齢者が運転免許証を返納した場合には、

10,000円分のインセンティブを付与したICカードを発行している。

図15 IruCaを活用した利用促進施策



出典：報告者作成

(5) 公共交通関連予算の考え方

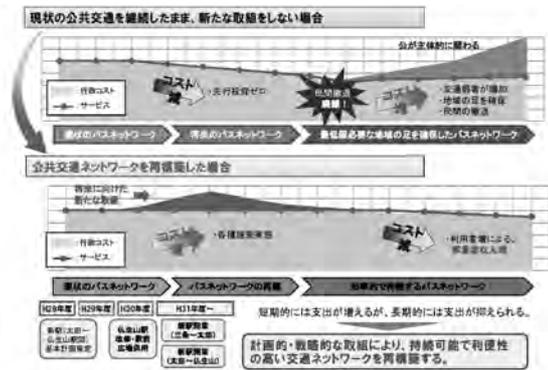
高松市の一般会計予算は、約1,800億円である。2017年度の実績では、公共交通関連の予算は約2億円で、全体の0.1%ほどを占めている。私の感覚としては、1%ほどあればよいと考えているが、それでも現状からすると10倍であるので、容易に確保できるものではない。

ともすれば自治体の公共交通関連の予算は、投資的経費は認めてもらえずに、赤字補填に留まってしまう場合がある。高松市の場合、民間の公共交通事業者がしっかりしているので、42万人の都市でありながら、バスの赤字補填は7,000万円ほどですんでいる。

公共交通の問題は、政治的な問題となることもある。「公共交通機関の廃止」を掲げて選挙で選ばれる首長は多くないだろう。しかし、人口減少の中で既存の公共交通を維持するには、多額の公金が費やされてしまうことになる。

そのようなことにならないよう、高松市では、将来的にお金のかからない公共交通の仕組みを再構築すべく、駅の整備やネットワークの再編に取り組んでいる。

図16 交通施策に係る取組の考え方



出典：報告者作成

(6) 地域公共交通の再編に向けて

一口に「公共交通」といっても、市役所の中だけを見ても、多くの部局が関わっている。予算を必要とするため、財政部門との調整はもちろんのこと、地域における総合的な公共交通施策を展開するためには、企画・政策部門、道路部門などの連携は不可欠である。

俯瞰的に地域の公共交通を見なければならぬ。まち全体の収支を鑑みる上で、全市的な都市経営の視点は欠かせないのである。

4 パネルディスカッション



【コーディネーター】

関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授
小西砂千夫

【コメンテーター】

(公財)日本都市センター理事長・高松市長
大西秀人

【パネリスト】

筑波大学大学院システム情報系社会工学域教授
谷口守
四日市市都市計画課公共交通推進室室長
大原喜美
高松市市民政策局交通政策課課長
板東和彦

小西教授 ここからはパネルディスカッションとして、意見交換を行っていきたい。まずは、大西市長から、高松市の公共交通とまちづくりに関する取組みについてお話しいただくことにする。

○高松市の公共交通と都市計画

大西市長 私は、高松市長3期目であるが、2007年5月から市長を努めている。最初の市長選挙のマニフェストの一丁目一番地に掲げたのが、「中心市街地の活性化」であった。少子・超高齢社会が深刻化し、まちのスプロール化が進んでしまうと、全市民が不幸になってしまうという危機感があった。これを是正

するためには、これまで進めてきた拡散型のまちづくりから、集約型のまちづくりへと移行しなければならないと考えていた。

高松市には地方都市の商店街再生のモデルとして取り上げられている丸亀町商店街があり、私の市長就任は、この商店街の最初の一番街が完成するタイミングであった。

市長就任1年目の2008年は、高松市の都市計画マスタープランの改定の都市であった。しかも第五次総合計画も改定のタイミングであり、就任後すぐに両方の改定に携わることができ、集約型のまちづくりの方向性を明らかにした。

高松市が進めているまちづくりは、「多核連携型コンパクト・エコシティ」である。

ここでいう多核連携型とは、衰退しつつあった丸亀町商店街周辺を再活性化して大きな核とし、市内にある17の拠点小さな核として、多核的な公共交通ネットワークを形成するというものである。

このように、高松市のまちづくりは、公共交通と切っても切れない関係にある。2013年には公共交通利用促進条例を制定し、市・市民・事業者・交通事業者それぞれの主体の役割分担のもと、公共交通の利用促進を図る仕組みをつくった。日本では、「公共交通」とは言いながらも、公共という視点が十分ではないように思う。公共交通関連の施策を、福祉施策と捉えれば、交通弱者に必要な交通サービスを提供することに違和感はない。

自治体として、ヨーロッパの公共交通税制度に学びながら、公共交通施策の財源を企業の負担金などといったかたちで確保していく必要があるように思っている。

谷口教授 公共交通は、やはり都市計画とセットで考えていく必要がある。日本では、それぞれの土地所有権が強く保障されていること

もあり、都市全体のかたちを描きづらく、集約型のまちづくりを進めにくい。このような環境の中で、公共交通の施策を進めるためには、都市計画とリンクさせながら考えていく必要があるだろう。

財源の面にも課題はある。私としては、公共交通は低炭素化に貢献するため、炭素税が導入された際には、これも公共交通の財源にできないかという対応策も考えている。

○公共交通への住民の理解と主体性

大原室長 公共交通の政策を進めるためには、市民の理解を得ながら進めていくことが不可欠である。利用者が少ないバス路線であっても、その維持に公費から補助を行うことの公益性については、丁寧に説明しながら、何とかご理解をいただいているというのが現状である。

板東課長 公共交通では、住民と行政の関係性が問われる局面もある。行政が全面的に取り組んでしまうと、住民は公共交通を利用しなくても行政に任せていけばよい、という発想になりかねない。これでは公共交通は発展せず、赤字の垂れ流しにつながりかねない。住民と行政の「タイアップ」が必要であると考えている。

○市役所内部での協議・調整

谷口教授 公共交通の取組みを進める上では、市役所内部での調整も容易ではない。特に財政部門がどのように動くかが、大きなポイントである。事業部門と財政部門の間でどのような協議と調整を行うのかが問われる。

大原室長 私は都市計画課に配属される前に、財務部門に8年間ほどいた経験がある。財務部門が簡単に予算をつけてくれないだろうと

いうことは予想できた。しかし、四日市の公共交通環境の現状と課題を説明し、四日市が衰退しないための施策に取り組むことができた。現場で起きていることをわからないことをきちんと説明することに尽きるのではないか。

○自転車と公共交通

谷口教授 見落とされがちであるが、自転車利用者の動きも考えなければならない。新駅を作る場合には、駐輪場を整備するなどの対策が必要となる。この点をどのようにコントロールしているのだろうか。

板東課長 高松市は、全国でも自転車利用者が多い地域である。これは気候や地形に理由があると思われる。市内ではレンタサイクル施設があるなど、自転車施策も併せて進めているところである。

○国との関係性

板東課長 国で交通政策を所管する国土交通省の内部でも都市局、道路局、鉄道局、自動車局などに分かれている。このタテワリに風穴を開け、一体的なまちづくりを進めるためにどのようなことができるだろうか。

谷口教授 国にも自治体にも多かれ少なかれタテワリはあると思われるが、自治体の場合、首長のリーダーシップが発揮されれば総合的なまちづくりの可能性はある。現在、公共交通に熱心な自治体を見ても、熱心な首長が旗振り役となっていることが多いように思う。

一方で、国の場合、このようなリーダーシップをとれる人物がいない。そうすると、国の仕組みを使いながらも、自治体側で総合性を確保するしかないように思われる。

○財源の確保

小西教授 谷口教授から人口減少社会、低炭素社会、地域福祉政策という3つのキーワードが出され、これらを結びつけるものとして、都市計画とセットにした公共交通のストラテジーを構築することの重要性が示された。四日市市も高松市も、このストーリーに乗って財源を確保したり住民の理解を得ることに奮闘していることは確かだが、まだ全体をパッケージした政策と財源のスキームが無い。財源スキームが無い中で取り組んでいる両市が素晴らしいという反面、まだまだ力が弱いというのが現状ではないか。

谷口教授から欧州の都市では公共交通に市の予算の約10%を使っているところもあると紹介があった。一方、日本では高松市のように公共交通に熱心に取り組んでいる自治体でも0.1%程度に過ぎない。財政の観点からすれば、これはスケールの差というより、制度・財源がそもそも無いということだろう。

財源確保するためには、政策の組み立て、制度のパッケージが必要である。あらためて、国への働きかけを含めてその必要性を認識した。

大西市長 公共交通は人口減少の影響を受けやすく、また環境問題ともリンクする。道路特定財源の一部を公共交通にも使えるようにするという議論があった。前述のとおり、公共交通には、医療費の抑制や健康増進といった福祉的な効果もある。このように考えると、横割で議論をして、政策として打ち立てて、公共交通の特定財源的なものにつなげていきたい。

プログラム

基調講演	
「地域公共交通とまちづくり」 筑波大学大学院システム情報系社会工学域教授	谷口守
事例報告①	
「四日市市における地域公共交通施策 ～あすなろう鉄道を中心に～」 四日市市都市計画課公共交通推進室室長	大原喜美
事例報告②	
「戦略的な地域公共交通の再編 『コンパクト・プラス・ネットワーク』のまちづくり」 高松市市民政策局交通政策課課長	板東和彦
パネルディスカッション	
<コーディネーター> 関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授	小西砂千夫
<パネリスト> 筑波大学大学院システム情報系社会工学域教授 四日市市都市計画課公共交通推進室室長 高松市市民政策局交通政策課課長	谷口守 大原喜美 板東和彦
<コメンテーター> 日本都市センター理事長・高松市長	大西秀人

パリ市水道事業の再公営化

地方財政審議会委員 鎌田司

フランスの首都パリ市は2010年、それまで世界的な水管理会社（水メジャー）のヴェオリア、スエズ両社に委託していた水道事業の再公営化に踏み切った。実働部門の「パリの水公社」を、市民の独自組織がチェックするユニークなガバナンスを含めて、市民本位の運営に徹した体制を構築したことは、「水の民主主義」あるいは地域民主主義の実践として高く評価される。水消費量が減少する一方で、産業遺産でもある施設の維持管理費の増加という課題を抱えるものの、パリ市の水道事業の再公営化が、民間委託の発祥国としての「伝統的なフランスモデル」を、「新たなフランスモデル」につくり替えることになるのか注目される。

はじめに

よく知られているように、フランスの首都パリの都市景観はナポレオン3世時代の19世紀半ばに、セーヌ県知事のオスマンが主導した大規模な都市改造によるものとされている。直線的な大通りが東西南北に整備され、屋根の高さや形がそろい、装飾を施した鉄製の手すり特徴的なベランダ付きのアパルトマンなどがある中層の建物が、沿道に整然と立ち並ぶ街並みが整備されていった。また市域が大幅に拡張され、行政区が現在の20区に再編された。

目で眺められる統一感のある景観だけではない。上下水道が整備されたのもこの時期である。地下には「回廊」とも称される、人間が立って歩けるほどの巨大な下水道網が張り巡らされている。しかも上水道管は、下水道の上部や側面に設置にされているので効率的

である。特徴的なのは上水道管が2本あることだ。一本は飲料用、もう一本は道路の清掃や公園の散水などに使われる非飲料用のものだ。

こうしてパリは、イギリスのロンドンと肩を並べられるような、首都にふさわしい近代的な都市のインフラを整備した。

水は人間の生活にも、そして産業や都市機能の維持にも不可欠なものである。フランスの水道事業は伝統的に「民営」で行われてきた。貴族などが王から「特許」を得て水道供給にかかわったのが始まりとされる。近代化と産業化の進展に伴い、金融資本などが出資する民間企業が運営するようになった。

フランスには「水メジャー」と呼ばれる、世界的な水道事業の民間企業が存在する。「ヴェオリア」と「スエズ」がそれで、イギリスの「テムズウォーター」と並んで三大水メ

ジャーを構成している。そのヴェオリアとスエズの両社は長年、パリの水道事業を分担してきた。取水から配水、そして家庭やビルへの供給と料金徴収までを、子会社も使いながら運営にあたってきた。「コンセッション」などと呼ばれるこうした民間運営の手法は、フランスでは広く導入されている。

水道事業はじめエネルギー供給や交通など、社会基盤となる様々な事業の運営を地方自治体などの公的機関から民間企業に委ねる民営化は、グローバル化の進展と同時に世界的に進行、拡大して来た経緯がある。パリなどを嚆矢（こうし）として、民間企業に運営を任せるフランスの水道事業は、いわばグローバル化の先取りとも言える仕組みだった。

ところが、そうした歴史を持つパリの水道事業の運営主体が2010年に、「再公営化」されて大きな話題を集めた。

なぜ再公営化されたのか。再公営化後の運営体制はどのようになっているのか。運営は順調なのだろうか。

2016年10月、フランスの地方制度改革と地方税財政改革に関する調査をすることができた。その際パリ市を訪れて水道事業の再公営化のその後についても、担当局長から詳細な説明をしていただいた。それから既にだいぶ時間がたってしまったが、ここに機会をいただき、パリの水道事業の再公営化の現状を報告することとしたい¹。

1 官民共同の歴史

(1) 首都に「市長不在」も

首都パリの人口は約225万人。面積は約105

平方キロ。フランスの地方制度は基礎地方自治体の「コミューン（市町村）」と、広域地方自治体の「県」、それより広域の「州」による3層制を取っているが、パリはコミューンであり県でもあるという特別な位置づけとなっている²。

フランスの地方自治体はコミューン、県、州ともに住民から選挙された議会の議員から互選された議長が、執行機関（日本風に言えば「市町村長」や「県知事」、「州知事」）となる仕組みとなっている。パリでは現在、社会党のアンヌ・イダルゴ市長が在任している。

パリは古代ローマ時代から栄えてきたとされる。中心部を東西に流れるセヌ川の中州のシテ島が発祥の地とされ、盆地状に広がる平野部にマルヌ川やヨンヌ川、オワーズ川などいくつもの川が合流する地形だったことから、食糧を含む物資運搬の荷揚げや中継地となった。

フランス王政後は首都として政治の中心となっただけでなく、「聖ドニ」を守護聖人として宗教的な権威も加わった。以来パリは、広大な平野の中の「フランスのへそ、心臓部」とうたわれるなど、文化面でも国の中心を占めるようになった³。

1789年の大革命（フランス革命）はパリから始まった。1848年の二月革命でもパリが市民蜂起の地となり、パリ市役所は臨時政府の拠点となった。1871年3月の手工業者らが加わった「パリ・コミューン」の政権が2か月で崩壊した際は、パリ市役所が市街戦のあおりで焼き打ちされた。

このような歴史を背景にパリに対する警戒

1 フランスでは2007年就任のサルコジ、2012年就任のオランド両大統領の政権下で大規模な地方制度改革と地方税財政改革が行われた。その詳細については以下に報告しているので参照いただきたい。鎌田司「フランスの地方制度改革と地方税財政改革（上）」地方財政2017年5月号、「同（中）」7月号、8月号及び10月号、「同（下）」12月号

2 パリの近年の動向については同上の「フランスの地方制度改革と地方税財政改革（下）」で報告している。

3 グザヴィエ・ド・プラノール（手塚章、三木一彦訳）「フランス文化の歴史地理学」二宮書店、2005年、310-321頁

感から国（国家）は、パリ市長を置かずに行政を国の役人である県知事に直接執行させる措置を取ったりした時期もある。とりわけ「パリ・コミューン」後は、1世紀もの間「市長不在」の時期が続いた。

ようやく1975年の法律により「市長を選挙で選ぶ」、つまり一般コミューン並みに議長がメール（市長）となる仕組みが実現した。法律に基づいて実施された最初の議会選挙で1977年、保守（右派）のジャック・シラク氏が市長に就任した。シラク氏は後に大統領となっている。

ナポレオン3世の時代も、「市長不在」だった。現行の県制度は、大革命後に国（国家）の政策や事業を津々浦々に徹底する目的で導入され、県庁所在地から馬車で1日で到達できる範囲になるよう区画が設定された。パリは「パリ県」とされたが、間を置かずに「セーヌ県」と改称された。

第二帝政と称されるナポレオン3世の時代にパリ改造を主導したオスマンは、セーヌ県知事を1853年から17年間務めた。本稿にかわりがある上下水道事業でも、パリ改造の柱と位置付けて指導力を発揮した。その結果、19世紀前半までは「悪臭に満ちた不衛生な都市」だったパリを、「世界で最も清潔で健康的で美しい首都」に変貌させたとされる⁴。

▽道路と上下水道を一体整備

遠隔の水源地から、長大な導管を敷設してパリへ送水した。また、し尿や家庭ゴミを含めた廃棄物を道路脇の下水で排出する方法から、暗渠式の下水道網に流す仕組みに変えた。

公的機関や施設のほか道路脇や庭園、公園に彫刻を施した噴水や泉水を設置して、景観確保や環境維持にもつなげていった。道路脇や公園などの噴水や泉水は、住宅への水道供給が普及していなかった時代に、一般市民にとって当時は一般的だった「水売り」から高価に買わなくても、「もらい水」として無料で生活水を得ることができた、という役割も果たした。

「回廊」と呼ばれる巨大な下水道網の建設と、その上部や側面に2本の水道管が設置されたのもオスマンの功績とされている。ただ正確に言えば、下水道の上部などに水道管を設置する仕組みは、オスマンより前の知事時代から行われたとされる⁵。

その手法は、当時の行政機構を大きく二つに統合し、水道担当部局と下水・道路などの担当部局を設置したことから始まった。そして土木担当の技術者を総動員し、道路と下水、上水の一体工事を進めた。これによって、下水道管や上水管を埋設するために道路を掘り起こす必要はない。費用も少なくすることができる。このようにして都市計画道路と下水道、それに上水道が効率的に整備されていった。

オスマンはそうした手法を継続し徹底した。さらにパリ全体で地上部の都市計画と併せて、大規模な上下水道網を整備していったということになる。

オスマンの手による水道事業では、デュイス水源とヴァンヌ水源からのそれぞれ導水が特筆されている⁶。デュイス水源はパリの東部、セーヌ川右岸の支流マルヌ川の上流域に

4 大森弘喜「19世紀パリの水まわり事情と衛生」成城・経済研究第196号、3頁
<http://www.seijo.ac.jp/pdf/faeco/kenkyu/196/196-oomori.pdf> (2018年1月20日、以下同じ)

5 同上 17頁

6 同上 35-43頁

あり、導水路の長さは約 130 キロに上る。ここを地下や水道橋、さらに石づくりの水路で水が運ばれてきた。

この結果、今まで水圧の関係で配水が困難だったモンマルトルやベルヴィルといった、市内の高台にも給水が可能になった。その水は冷たく清らかで美味で「パリジャンの心をつかんだ」だけでなく、1867 年パリ万博の際に巨大な貯水場や貯水槽を見学した各国の王侯貴族らも、そのおいしさに感嘆したという。

ヴァンヌ水源はパリ南東部となるセーヌ川左岸の支流、ヨンヌ川のそのまた支流域にあり、総延長は 170 キロを越す。ほかの川の渓谷や谷を越えるために水道橋がいくつも造られ、その総延長は 30 キロを超した。そのうちパリ郊外のフォンテーヌブローの近くにある水道橋は、石づくりの端正な形で周囲の緩やかな丘陵風景にもよく溶け込んでいることが、2016 年の調査の際にパリ側からいただいた資料の写真で見て取れる。

ちなみに下水道管の内部に水道管を 2 本設置しているのは、パリの水事情を語る際の特徴とされる。これは人口増加や都市域の拡大で急増する水需要に、なんとか対応しようという苦肉の策から生まれたものだという。

もともとは道路や公園の散水などに使用する「公共的用水」と一般家庭向けの「私的用水」の 2 系統の区分だった。それがデュイス水源やヴァンヌ水源からの導水が始まると、おいしい水を基本的に「飲用水」とし、もう一つの水道管には水質があまり良くないセーヌ川など近隣から取水したものを送水するようになった。この結果セーヌ川などから取水したものは、「公共的用水」として道路清掃な

どに使用されるようになったという⁷。

いずれにしても、オスマンに代表される先人による大規模事業によって、産業革命や鉄道網の整備などに伴う人口増加と、都市域の拡大による水需要の急増に対応できる態勢が整備された。この結果、パリの水事情は大きく変わったとされる。

(2) 総合水道会社が誕生

こうして整備され確保された水を住民にどのように供給するか。

中世以来のパリ市民は、井戸のほかに街の広場や辻に設置された噴水や泉水から生活用水を得ていたという⁸。これらの泉は「王の泉」と呼ばれた。それは国王が利水権を持つことから来ており、国王はそれを廷臣や貴族、大商人に無償で付与したという。

その後 1778 年に、国王の許可を得て実業家兄弟が「パリ水道会社」を設立した。ナポレオン 3 世時代に入ると、当時あった三つの水道会社が吸収・合併したりした後の 1857 年、銀行家のロートシルトラ有力者が設立した「総合水道会社（ジェネラル・デゾー）」に統合された。1853 年設立のこの総合水道会社は、リヨン市の水道事業を請け負った。民間企業による水道事業の請負は、これが世界で初めてのことだったとされる⁹。

この会社が現在の水メジャーの一つ、「ヴェオリア」である。ちなみにもう一つの水メジャー、「スエズ」は 1858 年に設立されている。総合水道会社はリヨン、ナント両市で 99 年間の水の営業権を獲得した。そして 1860 年にパリ市との水道事業での協力が正式決定された。

7 同上 45-46 頁

8 同上 5-8 頁

9 ヴェオリア・ジャパン Web

<https://www.veolia.jp/ja/about-us/group-overview/history>

その合意内容は、パリ市が総合水道会社の水利施設を譲り受けて、水の管理権を掌握する。総合水道会社は個人契約者への枝管の敷設と供給、料金の徴収などを行う。契約期間は50年間で、会社側は年賦金と管理費を受け取るほか、一定規模を越す収入があった場合はその4分の1を受け取るというものだった¹⁰。

分かりやすく言えば、パリ市が導水など水の確保と幹管の敷設を担い、総合水道会社が給水事業に専念するというものだった。以後パリの水道事業は、パリ市と民間企業との共同体制が続くことになる。

この契約は全体として会社側に有利な内容だったことから、10年足らずのうちに2回契約の見直しが行われた。パリ市が譲渡を受けた貯水槽や水道配管設備の一部を、会社側が買い戻したほか、50年間の契約条項が廃止された。一方で会社は、パリ近郊の130を越すコミューンに給水事業ができることになった。こうした見直しを受ける一方で、会社はパリ以外のコミューンなどでの水道事業を拡大しながら、水メジャーへの足掛かりを築いていくことになる。

ナポレオン3世時代からパリ・コミューンを経て、1875年の憲法に基づく第3共和政となる。水道管の敷設が進み1876年に総延長が約1,400キロだったのが、1885年には2,000キロ近くに延びた¹¹。1874年に1日当たり約25万立方メートルだった水の消費量も1885年には40万立方メートルを越した。

▽近隣州でも水源地確保

デュイス水源などから取水した清澄なおい

しい水が飲用に供給されて、水の利用契約も1860年の1万4,000件あまりから1875年は約4万600件、1885年には6万件を越すまでに増加した。1885年8月の一日の平均消費量は約40万立方メートルで、このうちデュイス水源などからの水源水が約11万立方メートルと30%弱、残りはセーヌ川などの河川や運河からの取水だった。水源水の80%以上は総合水道会社の個人契約者向けとなり、残りは公的機関や給水泉用と消火栓に使われた。

河川と運河からの取水分のうちの60%以上が、道路清掃用や公園などの散水、記念建造物などにある給水泉、さらにブローニュの森とヴァンセンヌの森の散水などに使用された。

こうして水の供給が飛躍的に増加し、利用契約者も増加したが、地域的には偏りがあったとされる。富裕層が多い7区や8区、10区、11区では区内の建物の利用契約割合が71%~86%に達したものの、労働者階級が多いパリの東部や南部の13区や14区、18区~20区では32%~50%にとどまったという。

その上通常は契約した建物に水道蛇口は1階に1カ所のみで、アパートマンの居住者全員が利用するということが一般的だったとされる。

第3共和政に入り、産業革命などによる人口増加と工業用水の需要拡大に対応するため、さらなる水源水を確保する取り組みが続けられた。1889年、大革命から100年の節目を記念し開催されたパリ万博を契機として、フランス西部ノルマンディー地方のヴィーニュ溪谷などからの導水事業が行われた¹²。1893年に102キロの導水路が完成している。その後もパ

10 大森弘喜「19世紀パリの水まわり事情と衛生」成城・経済研究第196号、50-56頁

<http://www.seijo.ac.jp/pdf/faeco/kenkyu/196/196-oomori.pdf>

11 同上 46-50頁

12 大森弘喜「19世紀パリの水まわり事情と衛生（続・完）」成城・経済研究第197号、56頁

<http://www.seijo.ac.jp/pdf/faeco/kenkyu/197/197-oomori.pdf>

り東部ロワン川からの導水などを含めて、パリの水源地は、東は現在のブルゴーニュ・フランシュ・コンテ州から、西は現在のノルマンディー州にまで拡張して今日に至っている。

2 「パリの水公社」が運営

(1) 公約どおり契約更新せず

これまでパリの水道事業の歴史を概観してきたが、ここからは時代を飛んで現在の状況を取り上げていくことにしたい。

既に述べたように2010年1月に水道事業は再公営化された。まずその「前夜」までの状況と再公営化に至る経緯を述べることにする。

再公営化前のパリの水道事業は大きく二つの運営体制に分かれていた。一つは取水から導水、浄水までをパリ市とヴェオリア、スエズの3者が出資する混合経済会社（日本の第三セクターに相当）の「パリの水管理会社（SAGEP）が担当した¹³。そして給水サービスについては、セヌ川の右岸はヴェオリアの子会社が、同左岸はスエズの子会社がそれぞれあたる仕組みだった。こういう体制は1980年代にシラク市長が導入したものだだった。

フランスには上下水道、電力、ガスの供給や鉄道、空港などの施設の建設や運営を民間委託をする際の手法としていくつかの方式がある。その一つは「コンセッション」と呼ばれるもので、民間が必要な施設の建設からサービスまでをトータルに担当し、使用者からの料金収入で運営を賄う方式がある¹⁴。二つ目は「アフェルマージュ」と呼ばれ、必要な施設の建設は地方自治体など委託する側が行い、受託した民間側は施設の運営・管理とサービスを行い、料金収入で運営を賄う。

このほか受託した民間側が施設の管理・運営にあたり、地方自治体など委託側がサービスを提供する「レジー・アンテレッセ」と「ジェランス」という方式もある。両方式とも受託した民間側に、地方自治体など委託側から事業報酬が支払われるが、レジー・アンテレッセ方式では受託側が施設の管理・運営にあたって小規模な修復工事の裁量が認められている。これに対して、ジェランスにはそうした役割がないところに違いがある。

フランスの水道事業は、主にコンセッション方式で行われてきた歴史がある。ただ1990年代に制定された法律で、契約期間を20年に限定することが規定されるなど、契約期間の長期化を避ける動きが高まった事情を受けて、近年はアフェルマージュ方式の採用が主流になっているようだ。

パリの水道事業に戻ると、シラク市長が導入したのは取水から浄水までは、パリの水管理会社が担うコンセッション方式で、給水サービスのところはヴェオリア、スエズ両社のそれぞれの子会社があたるアフェルマージュ方式だった。こうした仕組みは、現実には組織体制がかなり複雑となり、パリ市の監督が行き届きにくかったり、責任体制があいまいになるといった問題が生じることになった。

▽独立採算が基本の直営方式

そのうえ使用料金の値上げが度重なった。1990年代以降料金が2倍以上になったため、市民からの不満も高まっていった¹⁵。市民の不満を背景に2008年、水道事業の再公営化を公約の一つに掲げた社会党のドラノエ市長が再選された。ドラノエ市長はシラク市長時代に

13 自治体国際化協会『パリの水道事業について』2013年

14 自治体国際化協会『自治体業務のアウトソーシング』2005年、35-38頁
<http://www.clair.or.jp/j/forum/compare/pdf/0505-3.pdf>

15 自治体国際化協会『地方自治体と国際水ビジネス』2012年、6-7頁

ヴェオリア、スエズ両社と交わした25年間の長期契約が2009年に期限切れになるのを機会に、コンセッション契約の打ち切りを決断した。

こうしてまずヴェオリア、スエズ両社が保有していたパリの水管理会社の株式を買い取り2009年5月に、パリ市出資100%の「パリの水公社」を設立した。そしてパリの水公社が2010年1月から、給水サービスも併せて行うことを決定し再公営化が実現した。

パリの水公社はパリ市とは別組織となっているが、「独立採算」を基本に管理する直営方式の一つで、日本の公営企業に近いとされる¹⁶。

これまで見てきたように、パリの水道事業の歴史は民間との共同事業の歴史と言ってよく、とりわけ水メジャーのヴェオリア、スエズ両社抜きには考えられないような歩みを重ねてきた。それだけにパリの水公社の設立は、水メジャーへの決別が鮮明となり、フランス国内のみならず、水道事業に携わる海外の多くの地方自治体関係者にも衝撃を与えることとなった。

(2) 3500万ユーロを節約、再投資に

再公営化の利点については、当時の水道事業担当の副市長が「収益を集約し、サービス向上のための再投資に回すことができる」とし、また民間委託では収益のチェックをすることが困難なことを挙げている¹⁷。再公営化なら契約を主導することが可能であり、その際競争を入れることも可能になるが、民間委託

の場合は受託企業の子会社が工事を行うことが多く、つまり競争が働かないことを指摘している。

財務面の透明性の欠如は、大きな問題として指摘された。パリの水管理会社には、パリ市のほかヴェオリアとスエズ両社も出資していた。さらに両社の子会社が給水サービスを行い、料金を徴収していた。親会社と子会社の契約が複雑に絡み合い、パリ市の財務チェックはほとんど機能しない状況となっていたとされる。

こうしたことから州会計検査院から、パリ市側から一般水準より多いリース料がヴェオリアなどへ支払われているという指摘や、会社側が維持管理のための積み立てが十分ではないという指摘がされたりした。

当時の水道事業担当の副市長が回想した報告によると、シラク市長時代の民営化以来、水道料金は2.6倍になったという¹⁸。再公営化により、パリの水管理会社やヴェオリア、スエズ両社の子会社が留保していた利益や株主への配当金のほか、各種納税の必要がなくなったため3500万ユーロが節約でき、それを再投資に充てることができた。またドラノエ市長は任期中の2014年までの間、水道料金を値上げしなかった。

ただ料金が大幅に上がったことをめぐっては、1980年代にインフレ対策として公共料金が抑制されたため、老朽化した設備の更新が先送りされたツケが回ったという水道専門家の指摘もある¹⁹。汚染防止を求めるEU（欧州連合）の指令により、その対応が必要になっ

16 山下茂「フランスにおける地方公役務の民間委託」明治大学ガバナンス研究 No.1 (2004年)、86-88頁

https://m-repo.lib.meiji.ac.jp/dspace/bitstream/10291/11724/1/gabanansu_1_83.pdf

17 自治体国際化協会「フランスの水道管理の動向」公営企業2010年8月号、72-73頁

18 Anne Le Strat「Paris: local authorities regain control of water management」tni Web
<https://www.tni.org/en/article/paris-local-authorities-regain-control-of-water-management>

19 The Asahi Shinbun GLOBE Web「『水』が、足りない」
http://globe.asahi.com/feature/090525/04_1.html

たほか、水の消費量が減り始めて、料金収入が予想を下回ったことも影響したという。

パリの水道事業の再公営化は、水道事業を世界規模で展開しているヴェオリアとスエズの両水メジャーには大きな打撃となったとされる。両社にとって、本社を置いているパリでの事業は「ショーケース」的な存在でもあった²⁰。当初両社は再公営化は単なる選挙のスローガンの一つとして、実行されることはないだろうとみていたとされる。

しかしドラノエ市長の政治決断に直面して、初めてその影響の大きさを実感するようになる。経営的にみると、パリの事業を失う財務的な影響もさることながら、足元で再公営化という事態を招いたことによる信用の失墜といったことが、とりわけ世界市場での展開に支障を来すのを恐れて、契約の維持をパリ議会などに訴えたという。

再公営化が実際に開始された2010年1月まで、1年半と移行期間が短かったため、市役所内の作業は困難を極めた。この間水メジャー側は、淡々と事務的な引き継ぎには応じてあからさまな妨害行為はなかったものの、情報提供に積極的ではなかったとされる。

(3) 「目標契約」を交わす

パリ市の水道事業を統括するパトリック・ジェフレー衛生・水道局長に2016年10月、お会いした際も6年前の再公営化の時のことが話題になった。フランスの労働法典には継続契約の規定がある。ある仕事をしてきた組織が、仕事の内容が同じで別組織に変わる場合、従業員に雇用の継続を提案しなければならないとなっている。

この規定に基づいて、ヴェオリア、スエズ両社の従業員の多くは、パリの水公社の職員に身分移管した。結果的に、現場のノウハウの継続という面では良かったという²¹。現在のパリの水公社の職員数は約900人となっている。

ちなみにジェフレー局長がトップを務める衛生・水道局は、下水道部門と家庭ゴミを含めた廃棄物処理部門、それに道路などの清掃部門も担当しており、職員は約7,600人。本人は国立行政学院(ENA)からパリ市役所に入った、「エリート」の一人だ。

再公営化の結果、パリ市の役割は大きな目標、つまり性能目標を立てる。同時に、水道事業の実施機関であるパリの水公社の業務を監査するのが、大きな役割とすることを鮮明にした。このための一環として、「パリの水公社と『目標契約』を交わした(ジェフレー局長)」。

パリ市とパリの水公社との目標契約は、2012年～2014年を期間として第1期の契約が行われた。そして2015年～2020年を期間とした第2期の契約が交わされた。その内容は「水と下水処理のことが細かく複雑だが、網羅的に書かれている」とジョフレー総局長が述べたように、詳細にまとめられている。

パリの水公社が約束した目標は、技術的、経済的、社会的そして環境的な側面から10項目が掲げられている²²。それは「全ての状況下で、質の高い給水を保証」、「ユーザーを水道の中心に置く」、「厳格でバランスの取れた管理を確実に実行」、「水へのアクセスを保証」、「ネットワークと設備の性能を確保」、「施設遺産の持続可能性のある最適な保守水準を確

20 「Paris: local authorities regain control of water management」

21 2016年10月8日パリ市役所、パトリック・ジェフレー衛生水道局長への調査(以下同局長発言の引用も同じ)

22 eau de Paris Web「Contrat d'objectifs du service public de l'eau de Paris」13-18頁
http://eaudeparis.fr/uploads/tx_edpevents/Contrat_d-objectifs_EdP-VdP_18_01_2016.pdf

保]、「給水システムの将来ビジョンを策定」、「社会の進展に沿ったサービスを提供」、「持続可能な開発政策の一部であること」そして「非飲料水サービスの管理・開発」としている。

それぞれの項目の目標を、具体的な数字で示すなどして分かりやすくしている。「質の高い給水の保証」では、現在はセヌ川、マルヌ川などの河川水と地下水とを半分ずつ取水しているが、この割合を維持しながら各種水質基準のサンプル合格率を99.5%以上とするとしている。

「ユーザーを水道の中心に置く」という目標では、苦情や問い合わせに対しては、最大3営業日以内に回答するというものもある。また次世代型リモート計量計を、目標契約期間中に設計、導入することも挙げている。

「厳格でバランスの取れた管理」の目標では、一般的な費用の増加を目標期間中の年平均で1%を超えないとした。パリの水公社全体の総営業費の相当な割合を占める人件費の増加は、期間中の年平均で2%を超えてはならないとしている。

一方で、目標契約にはパリ市の役割についても規定している²³。パリ市は管理者としての自主性と責任の観点から、「国の関係当局や他の地方自治体への水サービスに関する説明」、「ユーザーや契約者へのコミュニケーション戦略」、「危機的状況の際の管理」、「上下水道に関する国際交流と連帯」の四つの分野で役割を果たすとしている。

またパリ市は、必要に応じてパリの水公社の運営に関するノウハウも取得したいとしている。パリ市とパリの水公社は「内部」の関係にあるとして、技術的にまた経済的に正当

化されるときは共同化する可能性についても検討しておくとしている。

パリ市民向けという足元をはじめとして、国や他の地方自治体、それに国際機関といった対外関係はパリ市が役割を担うことを鮮明にしている。また危機的状況の際の対応に関しては、水供給に直接関係しないが水道を含めたパリ市のサービスに関わる危機の場合や、水資源や水道に直接影響するような危機の場合などへの対応を、それぞれ区分けして規定している。

危機管理や必要な場合の運営の共同化も含めて、パリ市がしっかり目配りをし管理責任を果たすという意思を表している。

▽「パリジャンのドリンク」と宣伝

ジェフレー局長は「パリの水公社の財政状況は健全」と述べた。2015年の実績をみると、営業収入は3億5,560万ユーロで、営業支出は3億1,950万ユーロと3,610万ユーロの黒字だった²⁴。収入のうち最多は契約者からの料金収入で、1億6,880万ユーロと47.5%を占めた。契約者向け料金収入以外の水販売収入が2,010万ユーロあり、料金収入と合わせると営業収入に占める割合は53.1%に上る。

営業支出では人件費が7,570万ユーロ、一般経費6,720万ユーロのほか、減価償却費2,060万ユーロ、引当金1,340万ユーロだった。営業収入にはセヌ川流域や水路関連の使用料収入など1億3,710万ユーロが含まれるが、ほぼ同額がセヌ川流域組合などへの支出として営業支出に計上されているので、公社財政への直接の影響は薄い。

23 同上18-21頁

24 eau de Paris Web「rapport annuel 2015」72頁

http://eaudeparis.fr/uploads/tx_edpevents/EDP_RA2015_PlancheWeb.pdf

投資部門をみると、支出総額は8,970万ユーロで、このうち施設更新などの純粋な投資向けが7,030万ユーロと80%近くを占めた。残りは消耗支出1,180万ユーロなどだった。これに対し投資部門収入は、2014年からの充当分3,610万ユーロのほか、同年投資部門清算金1,980万ユーロ、減価償却費2,060万ユーロ、水管理庁などの交付金1,010万ユーロだった。

2016年の実績では、営業収入が3億4,920万ユーロと前年に比べ640万ユーロ減ったものの、営業支出も3億500万ユーロと1,450万ユーロ減ったため、4,420万ユーロの黒字だった²⁵。営業収入が減少したのは、セヌ川流域や水路関連の使用料収入が約300万ユーロ減ったほか、契約者からの料金収入が190万ユーロ減少したことなどによる。

一方、投資部門は総支出9,000万ユーロのうち、純粋投資支出は7,160万ユーロだった。総収入は2014年からの充当分や減価償却費、水管理庁などの交付金を合わせて計7,560万ユーロで、差し引き1,430万ユーロの不足だった。

これらの結果を見ると、ジェフレー局長が言われたように、財政状況はおおむね良いと言えそうである。

ただ水道の料金収入が増えることは財政状況にはプラスだが、一方でパリ市は市民たちにも、節水や効率的な使用を呼び掛ける立場にもある。契約者からの料金収入は、ここ数年わずかず減少してきている。これを節水効果とみるなら、今後も料金収入の伸びは期待しにくくなることも予想される。

こうした状況への対応策の一環として、パ

リ市やパリの水公社は、市内に本拠を置くプロサッカーチームと連携し、「パリジャンのドリンク、『パリの水』を飲もう」というキャンペーンを開始した²⁶。『パリの水』は甘くて親しみやすい」とし、「自然な飲み物」として売り込むという積極的な宣伝活動を展開した。キャンペーンにはパリ市民が当たり前のように消費している、ペットボトル入り飲料水への依存を減らしてもらおうという意図がある。

ジェフレー局長は「パリの水公社は水の卸売業者なので、ほかへの販売先を見つける。広域で考えていかなければならない」と、パリ市内を越えた地域での販売促進にも取り組む考えを示した。

▽水のコストは上昇傾向に

2016年の水生産の総コストは、1立方メートルあたり3.34ユーロだった²⁷。ジェフレー局長は「イル・ド・フランス州地域では結構安い方だと思う」と説明した。内訳はいわゆる水の生産コストが1.08ユーロ(32.34%)、付加価値税(TVA)はじめ公的負担分0.83ユーロ(24.85%)、これに下水処理費分が1.43ユーロ(42.81%)含まれている。

ただ近年総コストは上昇傾向にある。水道事業が再公営化された2010年の総コストは1立方メートルあたり2.94ユーロだった。翌年の2011年に3.02ユーロとなり、その後も毎年わずかながら上昇している。コスト上昇の要因は、下水処理費分の増加によるところが大きい。下水処理費分は2010年の1.03ユーロから2016年の1.43ユーロまで、毎年確実に増加している。これに対して、水の生産コストは2010年の1.12ユーロからわずかに下

25 eau de Paris Web 「rapport annuel 2016」52頁

http://eaudeparis.fr/uploads/tx_edpevents/EDP_ra2016_V6-web-4.pdf

26 同上 17頁

27 同上 13頁

がった後、ほぼ横ばいで推移している。

既にみてきたように、ナポレオン3世時代以後、巨大な下水道施設と一体で上水道が整備され、衛生面が飛躍的に改善されて、市民の健康的な生活維持に大きな役割を果たしてきた。上水道はノルマンディー州やブルゴニュ・フランシュ・コンテ州にも水源地を確保するなど、遠距離からの導水も行われてきた。

ナポレオン3世時代以後の施設の多くは、今や産業遺産としての価値が評価されるようになってきている。それは施設の老朽化も意味しており、維持管理の費用がかさむことは避けられない。

性能目標契約に掲げている、「施設遺産の持続可能性のある最適な保守水準を確保」し、「ネットワークと設備の性能を確保」をしながら、「社会の進展に沿った」質の高い給水を保証するという、困難な目標をどう両立させられるか。再公営化の評価にも影響することになりそうである。

3 市民本位とガバナンス強化

(1) 理事会は政治主導も

既に水道事業の再公営化の経緯の中で述べたように、ヴェオリア、スエズ両社が関わっていたパリの水管理会社時代は、運営体制や財務内容などに対するパリ市の監視がほとんど機能していない状況だった。こうしたことへの反省から再公営化にあたっては、パリの水公社の運営へのチェック体制をどのように確立するかが課題となったことがうかがわれる。

パリ市とパリの水公社との間で交わした「目標契約」は、「ガバナンス強化」のベースとなるものと言うことができる。ここからは、ガ

バナンス強化のためにどのようなことが行われているかについてみていくことにする。

組織的なチェック体制としては、二つの組織を挙げることができる。一つはパリの水公社に設置されている理事会である。もう一つは市民によるユニークな独立組織、「パリの水監察」の設置について取り上げる²⁸。

理事会は、パリの水公社の実働組織とは別に設けられている。メンバーは総勢20人。内訳はパリ市側から副市長3人とパリ議会議員10人の計13人が関わっている。これに加えて、公社の職員代表2人や自然環境保護団体代表、水分野の専門家さらにパリの水監察の代表を含め計7人が参加している。

3人の副市長のうち、水や環境、気候・エネルギー計画担当の副市長が公社全体のトップとして理事長であり、理事会の議長も務める。これに一人は自然や生物多様性などを、もう一人は国際関係などをそれぞれ担当している副市長が理事となっている。

3人の副市長はいずれもパリ議会の議員である。冒頭の地方制度の概要で紹介したように、フランスの地方自治体は議会の議長が執行機関として行政の執行責任者となる。そして複数の副議長が総務や福祉、教育、環境、財政といった各執行部門の長となって、各組織の担当職員を指揮、監督する仕組みとなっている。日本の民間企業の本部長制をイメージすると分かりやすい。

パリ議会議長でもあるイダルゴ市長の下には、パリの水公社に関わっている3人を含めて計27人の副市長がいる。イダルゴ市長は社会党だが、社会党を中心に環境や急進左派系などの党派が執行部に参加している。ちなみにパリ議会の議員は163人を数える。

28 eau de Paris Web
<http://www.eaudeparis.fr/lentreprise-publique/gouvernance/>

議員でもある副市長3人に、パリ議会の各党派代表が理事として加わる仕組みは、パリの水公社の運営に「政治」が強く関わっていることを示している。これに各分野の利害関係者が加わり、公共の水道事業に関する多様な議論を重ねながら、パリの水公社の運営の方向性を定めていこうという意図がうかがえる。

▽市民でつくる水の監察組織

市民による独立組織のパリの水監察は、パリ市が設立した参加型民主主義の実例の一つでもある。パリの水公社の理事会以上に、再公営化に伴うガバナンス強化の象徴的存在とすることもできる。むしろ近年は以下に述べるように、「権限」も大きなものになっている。

パリの水監察自体は2006年、イダルゴ市長の前任のドラノエ市長時代に設置された²⁹。その後役割が変更されるなどして、現在に至っている。大きな役割は例えば、パリ市とパリの水公社が交わした目標契約に関して、パリ市側からの諮問を受けて、その方向性や内容について意見を述べるという「諮問機関」的な存在となっている。

つまりパリ市やパリの水公社が目標契約はもとより、予算に関連する水の供給計画や投資計画といった重要事項に関しても、「お墨付き」を与える役割を果たしているということになる。ジェフレー局長は「大きな問題は全てそこを通すようにしている」と語り、パリの水監察の存在の大きさを指摘した。

パリ市やパリの水公社が、飲料水と下水管理のサービス状況をまとめた年次報告書などを含めて、議案や報告としてパリ議会に提出

する前に、まずパリの水観察に内容を提示し意見を聞くという慣行ができあがっているということになる。

パリの水監察は、上下水道やそれに関連した自然や環境などに関心を持つ市民、団体を含めて、誰でも参加が可能となっている³⁰。参加しているのは大きく四つの分野の個人、団体に分けることができる。一つはパリ議会議員と区議会議員で、それぞれ個人の資格での参加となる。とりわけ、市民と接触する機会が多い区議会議員が目立つという。

それから二つ目は水の使用者の代表関連で、消費者団体や環境保護団体、共同住宅や社会住宅の管理団体、ビルの所有者や企業など。三つ目は、環境・エネルギー管理庁といった国関連やセヌ・ノルマンディー水道局などの地方自治体関連の、上下水道や健康、都市計画などを担当する各公的機関の代表が参加していること。これにパリ警察も加わっている。

四つ目は大学や研究機関などで、国立科学研究センターや国立農業研究所、水関連の学会の代表のほか単独で参加する研究者もいる。独立したオフィスに数人のスタッフがおり、費用はパリ市から支出されている。2013年に規約が改正されるまでは、水道・衛生担当の副市長が代表を務めていたが、現在は水や環境、公共政策の分野で国際的にも著名な研究者が代表を務めている。

パリの水監察の活動は、年4回の総会が中心だが、このほかに水に関する紛争や年次報告書関連のほか、水価格の設定の在り方、非飲料水ネットワークの将来について、といった課題ごとに作業グループを設置して議論を深めたりしている。また一般市民も参加する

29 Observatoire parisien de l'eau Web

http://www.observatoireparisiendeleau.fr/articles/8/show_public

30 同上

ワークショップやイベントの開催、提案募集もある。それらを含めてインターネットで情報を公開するなど、市民を巻き込んで幅広く活動を展開している。

パリの水監察には意思決定の権限は与えられていない。それでも市民を交えた水道事業と、それに関連した環境などの幅広い分野からの意見が届けられ、パリ市やパリの水公社の活動に生かされる。その結果が情報公開され市民に返されるという、「キャッチボール」が行われている。こうしたことは「水の民主主義」³¹、あるいは地域民主主義の実践そのものとして大きな意義を感じさせる。

(2) 環境などで独自政策

再公営化後の水道事業では、市民本位の運営が行われてきていることをガバナンスの面から取り上げたが、このほかにも市民向けを意識したサービズが行われている。ここでは特徴的な環境対策と併せて紹介することにする。

ナポレオン3世時代の上下水道整備で、道路脇や庭園、公園に彫刻を施した噴水や泉水が設置され、それが一般市民に無料で生活水を提供する役割も果たしたことを取り上げた。そうした噴水や泉水は現在でも、パリ市民の生活に密接に関わり、また特徴的な都市景観の形成にも大きな役割を果たしている。

現在パリには1,200の噴水や泉水があるとされる³²。有名なのは1870年代にイギリスの貴族が寄贈した「ウォレスの噴水」で、貴族の名にちなんでそう呼ばれている。鋳鉄製のどっしりした大人の背丈を越す噴水が100以上ある。老朽化し腐食が目立つものは解体補

修するなどして元に戻され、現在も飲用の水を流し続けている。

近年は現代アートのデザインだったり、ステンレス製で子どもや障害者も利用しやすくなったものもある。中には天然の炭酸ガス入りの水が流れていて関心を集めるなど、多彩で多様な噴水が設置されている。通常多くは、冬の氷点下の気候時に凍結を防止するため事前に停水されるが、ホームレスなどが困らないよう凍結防止装置を施して、年中水が流れるようにしたものも設置されてきている。

そうした中、新たな試みとしてパリ市の市民参加型予算を活用した噴水も40カ所設置された³³。市民参加型予算は、パリ市の投資歳出のうちの一定割合(1億ユーロ相当)を、市民から提案のあった事業や施設整備に充てる仕組み。このうち、多くの市民が集まる公共の場所に噴水を設置してほしいという提案が、パリ市によって採用された。それを受けて、パリの水公社と提携して噴水の設置が進められた。噴水の設置場所は各区2カ所とされ、各区議会が選定した。移民やホームレスも年中利用できるように、凍結しないよう工夫しているという。

再公営化後の市民向けの独自政策では、家計が苦しく水道料金の支払いがままならない世帯への支援もある。具体的には、パリの水公社が家計連帯基金に50万ユーロを寄付、この基金から料金支払いが滞ったりしている世帯に、水道料金の3分の1を補助する仕組みになっている。

家計連帯基金は、国の資金を中心に地方自治体などの資金でつくった住宅関連の支援制度。資金は各県(県を兼ねるパリを含む)が

31 「Paris: local authorities regain control of water management」

32 eau de Paris Web

33 「rapport annuel 2016」18-19頁。パリ市の市民参加型予算の詳細については以下を参照。鎌田司「フランスの地方制度改革と地方税財政改革(下)」地方財政2017年12月号、98-99頁

管理し、ケースワーカーによる判断で家賃のほか電気、ガス、水道などの料金の支払に対して支援する。

▽水質維持へ有機農業を支援

環境への対応は、品質のいい「甘い水」の確保のためにも不可欠となっている。同時に温暖化対策にも力を入れているのが特徴と言える。

水質維持のための対策としては、水源地とその周辺域の農家に対する有機農業への働き掛けと資金面の支援が挙げられる。目標契約には三つの目標が掲げられている³⁴。一つは、2020年までに有機農業への転換面積を現状より67%増加の3,500ヘクターとするとしている。

二つ目は有機農業を選択しない農家への対応として、水質悪化の主要因である硝酸塩系の農薬を使用しないよう働き掛けるとし、その面積を60%増加の1万500ヘクターとするとしている。三つ目はパリの水公社が水源地周辺の土地を直接買い上げて草地などで保全するもので、その面積を50%増の200ヘクターとするとしている。

2016年は必要な費用として計940万ユーロを支出し、200戸以上の農家と有機農業の普及に向けた定期交流を実施した。特に地域の中核となる13の農家とのパートナーシップに調印した。既に有機農業を実施している100あまりの農家から提案を受けたり、こうした農家向けに求められる支援策や、国が実施している交付金を調査した。そして、有機農業を維持する上で必要な課題の改善を、国の農業担当部局に提案したりした。この結果2016年は、硝酸塩系の農薬を使用しない作物の栽培面積が6%、有機農業への転換面積が28%増

加した。

パリの水公社が買い上げた水源地周辺の土地は植林したり雑草地として維持されている。その雑草を干し草にしたものや植林した木々から得た枝葉を、パリ市内の動物園に飼料として提供する活動も行われている。農薬が一切使用されていないこともあって、動物たちの格好の餌になっているという。

パリが、京都議定書に代わる気候変動枠組み条約の締約国会議（COP21）の舞台になったことなどもあって、パリ市は温暖化対策に積極的だ。パリの水公社もまた温暖化対策に力を入れている。

目標契約では、2020年までに温室効果ガスの排出量を15%削減するほか、電力などのエネルギー消費量の95%を再生可能エネルギーで賄うとした³⁵。またエネルギー消費量自体を12%削減し、二酸化炭素（CO₂）の排出量を4,500トン削減するとしている。

このために貯水池に太陽光パネルを設置して再生可能エネルギーをつくったり、節電の工夫や電気自動車の導入といった取り組みを継続している。その結果2016年は、温室効果ガスの排出量を2004年比で11%削減したほか、原産地保証の100%グリーン電力の購入を含めてエネルギー消費量の95%を、再生可能エネルギーで賄うことができたとしている。エネルギー消費量は9.2%削減し、二酸化炭素（CO₂）の排出量は537トン削減できたとしている。

こうした取り組みの中でも注目されるのが、地熱発電所の試運転を開始したことだ。場所はパリ北西の17区で、操車場などの鉄道跡地を対象とした大規模再開発がパリ市などによって進められている。ここの一角でパリの水公

34 「rapport annuel 2016」30-33頁

35 同上29-30頁

社は、地下深くからくみ上げた26~28度の温水(?)を活用した地熱発電に取り組んでいる。パリ盆地の中でもノルマンディー地方に近いこの一帯の地下深くには、広大な温水帯域があることが知られている。

パリの水公社はこの温水を、湯水など緊急時の飲料水として利用するほか、公共の場所の噴水にも活用することになっているが、最大の狙いは熱エネルギーの生産にある。熱供給会社などと提携してつくった熱エネルギーを、再開発区域全域の7,500人の住民向けに、暖房や家庭用温水として供給する計画になっている。この大規模再開発地区は2020年の完成を予定している。再生可能エネルギーなどを最大限活用した「エコ地区」を売り物にしていて、完成後は大きな話題を集めることになりそうだ。

おわりに

ジェフレー局長は水道事業の再公営化が、「完全な政治決定だった」と語った。既に取り上げたように、水メジャーのヴェオリアとスエズ両社にとっては、パリの水道事業の経営は、世界に向けた「ショーケース」(元パリ市水道事業担当副市長)として重要だった。「彼ら(両社の幹部)に会うことがあるが、はっきり言って彼らは満足していない」(ジェフレー局長)という。両社にとっては痛恨の極みだったということだろうか。

一方パリ市にとっても、長年運営が他人任せただけに、再公営化には相当な困難が伴ったことは、ジェフレー局長の説明からもうかがえた。それから6年ほど(ジェフレー局長への調査時)の期間で、「州会計検査院も、このオペレーション(再公営化)は成功だったと明言している」(ジェフレー局長)というまでにこぎ着けた。首都のお膝元で後戻りは許されず、行政組織を挙げての対応だっ

たということになるのだろう。

再公営化が成果があったとみられるのは、再公営化直後に料金を引き下げた後は、現在まで変わらずに推移していて、経営状況が比較的良好なことに端的に表れていると断言していいだろう。さらに言えば、パリの水監察といった新たなガバナンスの構築や、市民参加型予算を活用した噴水の設置にみられるように、市民本位の運営に徹して、再公営化を地域民主主義の実践にもつなげるという、これまでにはみられなかった展開が行われていることが大きな特徴でもある。

環境保全や温暖化対策にも、新しい視点と工夫が取り入れられていることも評価される。詳しく紹介することができなかったが、パリの水公社は海外の主に途上国や都市の水道事業の技術協力などにも積極的に取り組んでいる。

こうしたパリ市の対応の背景には「水は公共戦略の核になっている」(ジェフレー局長)という認識があるようだ。「(公共戦略の)核に戻った」(同)とも言われた。「水は無限ではない。むしろ貴重なもの、希少になっている。だから保護しなければいけない。だから我々が介入する余地を持つ、コントロールの仕組みを持つことが大事なのだ」と強調した。

ジェフレー局長によると、アメリカのアリゾナ、メキシコ両州を含めた世界の水道局の幹部と話し合う機会があるが、「根本的なところで世界でこういう動き」がある、つまり公営化(を維持する)もしくは再公営化の動きになっているという。ただ、公(国や地方自治体)がコントロールできることが必須とした上で、「事業自体は民間に委託するか、公営とするかはそれは選択肢の問題」とも指摘した。

要は、ガバナンスをどのように確保するか。その上で住民や利用者への説明責任を果たすことができるかが問われるということなのだ

ろう。

▽都市連携で情報やノウハウ交換

フランスでは、パリ市のように水道事業を再公営化した地方自治体は「10都市」(ジェフレー局長)という。南部のオクシタニー州の州都モンペリエを中心に、周辺のコミュンが参加する広域行政組織(日本の広域連合に似た組織)の「モンペリエ・メトロポール」は、やはり水道事業を再公営化した。その際パリ市やパリの水公社の助言などを受けたとされる。モンペリエ・メトロポールにはモンペリエ大都市圏内のコムンが参加している。水道事業を広域行政組織で運営している例はほかにもあるので、再公営化に加わったコムンの実数では、10都市よりもかなり多くなる。

パリ市やモンペリエ・メトロポールといった水道事業を再公営化したコムン・広域行政組織は、同じように再公営化したほかのヨーロッパの各国の都市などと、ネットワークをつくったりしている³⁶。そこで各都市の実践例やノウハウを交換したり、場合によっては必要な政策の立案を欧州連合(EU)に働き掛けるといった活動をしているという。

パリ市とパリの水公社に話を戻すと、確かに経営状況は比較的良好だが、先行きはどうか。紹介したように、水の消費量は減少し、生産コストは上昇し続けている。生産コストの上昇は下水処理のコスト上昇によるものだが、産業遺産とも言える巨大な下水道網の維持管理には相当な費用がかかることがうかがわれる。

長距離を導水している水道施設も、歴史的

な価値がある水道橋などを含めて、やはり施設維持の費用がかさむことは避けられない。さらに、EUの指令などによる厳しい水質基準をクリアするための費用の増加は、今後も続くことになると思われる。

水の消費に関しては、市民に節水を求める一方で、ペットボトル入り飲用水から水道水への転換キャンペーンの行方が注目される。費用面からいけば水道水ははるかに低価格であることは間違いない。水道水の生産コストは1立方メートルあたり3.33ユーロ。2リットル入りのペットボトル2本分にもならない。パリの水公社もおしゃれなデザインのガラス製ボトル入りを販売したりしている。水道水への信頼を広げる工夫がもっと求められているとも言えるだろう。

こうしたことに関連してジェフレー局長は「パリの水公社が、水のまとめ販売を公募している」ことを指摘した。特に、二重の水道網の非飲料用の水のまとめ売りに力を入れてきている。大規模再開発地区での地熱発電だけでなく、ほかの地区やビルでも太陽光発電などを組み合わせた熱エネルギーの元として、非飲料用水を活用するケースが増加していくことが予想されている。

さらにパリ市域を越えた地域への水の供給も、今後の検討課題となるとみられている。パリ首都圏では2016年1月から、「グラン・パリ・メトロポール」が発足した³⁷。グラン・パリ・メトロポールは、パリ市をはじめ131(人口計720万人)のコムンが参加する広域行政組織で、文字どおり首都圏の交通や住宅などの整備を一体で進めていくことなどを目的としている。

36 aqua publica europea Web

<https://www.aquapublica.eu/about>

37 グラン・パリ・メトロポールの詳細については以下を参照。鎌田司「フランスの地方制度改革と地方税財政改革(中)」地方財政2017年8月号、97-102頁

既にパリ市に隣接した一部のコミューンからの要請で、パリの水公社が水道の供給を開始したケースがある。ただイル・ド・フランス州内の水道事業は、イル・ド・フランス水道組合が業務を行っている³⁸。実際の運営はヴェオリアに委託している。

パリ市が再公営化を決定した際に、イル・ド・フランス水道組合も再公営化の是非を検討した。しかし取水の85%が地表水からで、水道管がすべて埋設されていて土地の高低差が大きいなど、パリ市と状況が異なることを理由に委託の継続を決めた。そして、2011年から12年間の包括管理受託契約を締結した。パリ市と状況が異なるほかに、再公営化するには、技術職員やノウハウの確保などに膨大な費用と時間がかかるなど、体制整備が容易ではないとされたことも、契約継続の背景とされている。

▽「新たなフランスモデル」となるか

ただこうした経緯は、グラン・パリ・メトロポールを設置する以前のことだった。首都圏のインフラを一体で整備することを大きな役割としているグラン・パリ・メトロポールが発足した現在では、水道事業の連携も今後のテーマとなる可能性がある。とりわけイル・ド・フランス水道組合とヴェオリアとの契約期間が終了する2024年以後はどうするのか。

まだ先になるが、この時の議論が注目される。

水道事業の再公営化は、水メジャーのヴェオリアやスエズにとっては経営への影響が懸念される事態であることは間違いない。こうした状況を反映して、地方自治体や広域行政組織などとの委託契約の延長の際には、水道料金や委託料を引き下げるケースが増えているとされる。イル・ド・フランス水道事務組合の契約継続の際も、料金の値下げが条件の一つだった。

ヴェオリアやスエズにとっては、再公営化よりも民営化の方がメリットがあることを地方自治体や住民などに提示していかなければならなくなったとも言える。再公営化をめぐる議論をきっかけに、水メジャーの経営姿勢にも変化が現れつつあるということになり、これは「フランスの水管理の歴史にとって、大きな成果」という指摘もある³⁹。

水道事業の民間委託はフランスで始まった。その「伝統的なフランスモデル」はフランスから、世界各国に広がっていった。しかし今、大きな変わり目にあるようだ。「伝統的なフランスモデル」の先べんをつけたパリ市が、水道事業の再公営化に踏み切り、パリの水公社を舞台に「水の民主主義」や地域民主主義の実践にもつながるような、新たな展開をみせている。これが「新しいフランスモデル」となっていくのだろうか。

38 自治体国際化協会パリ事務所「パリ市およびイル・ド・フランス州の水道事業の概要について」公営企業2013年8月号、85頁

39 「Paris: local authorities regain control of water management」

コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～ (未来のまちづくり)

日本には都市計画は存在しないのか！？無秩序なまちづくりを目のあたりにして、ヨーロッパからの来訪者からは、よくそんな批判を受ける。かくして、日本でもようやく超高齢・人口減少時代で生活拠点を集約化し地域公共交通とリンクさせる形のまちづくりが動き始めた。景観保全への取組みも盛んになり、訪日客の魅力づくりも意識され始めている。

現状を見ると、都市開発は依然として盛んで、郊外へのスプロールは未だ続いている。しかし、これまでなら後追いで基盤整備を行うこともできた都市の財政が厳しくなり、各都市もそれだけの体力はない。そこで、必要になるのが、「計画なければ開発なし」の原則の確立である。

英米ではそもそも自由な所有権の概念はなかったらしい。大陸法の国ではローマ法の影響で所有権の絶対性がうたわれていたが、産業革命を経て急激な都市化が進み、秩序ある都市整備が求められるようになり、所有権は公共の福祉に服するようになった。フランスやドイツでは、その際に巧みな仕組みを打ち立てた。土地利用計画と実際の私権の制限効果を持つ詳細な都市計画の二重構造である。そして、二つの計画はともに自治体の議会で議決することにより、まちづくりに関する地域のコンセンサスを確保した。地権者も議会の議決に服し、個別の同意は不要である。実際の私権の制限効果を持つのは条例で定める詳細な都市計画である。詳細な都市計画が策定されない領域では土地利用計画で覆われ、市街地としての開発は厳しく抑制される。ここでは補償は問題にならない。

なお、詳細な都市計画が策定されるようになったのはフランスやドイツでも古いことではない。既成の市街地は、明確な計画がないままにできあがっているか、もしくは法的に見ると不十分な計画のもとでできあがっていた。そこで、法制度としては既成市街地との環境にマッチする場合のみ開発や建築を認めることとした。戸建て住宅が軒を並べる地域に、いきなり環境にそぐわない高層住宅が出現することはない。幾多の裁判が起こされたが、まちの環境と暮らしを守る方に軍配が上がった。そして伝統的な愛される街が期間の制約なしで息づいている。

そういった国の人たちは、国立市のマンション訴訟といった事件は、首をかしげるようだ。国立市では地区計画は後追いとなり建築制限という目的を果たすことができなかった。一方、既成市街地との環境にマッチする場合のみ建築を認める国では、地区計画は必ずしも必要ではない。建築行政と都市計画行政もリンクしている。

フランスやドイツでは、詳細な地区計画は、今でも、既成市街地の全体をカバーするには至っていない。とはいえ、詳細な地区計画がない既成市街地では抜け道があるため、その穴をふせぐ法改正の努力が行われている。都市計画法が十分な機能を果たしていない我が国では、地方自治体が中高層建築物紛争予防調整条例など条例で工夫して対処せざるを得ない。

欧州連合では、持続可能なまちづくりがテーゼとなっており、スプロール化は引き続き厳しく抑制する方針である。近年、ひどいスプロール化に悩まされたのは、旧東ドイツである。ドイツ統一に際して、それ以前に東ドイツから脱出した人が所有していた不動産の所有権の存在を認めたのである。当時の政権には FDP が加わっていた。この政党の支持者が弁護士たちで、不動産問題解決という特需の恩恵を受けることになった。かくして補償問題が発生する恐れから既成市街地の開発が著しく困難になったため、地区詳細計画を簡便な形でつくれるようにして、郊外の開発を急速に進めることになった。反動で既成市街地の住宅は空き家だらけとなった。大規模小売店舗も郊外にこぞって進出し、中心商店街は悲惨な状況になった。人々も旧西ドイツに流出した。2000年代に入り、ようやく大規模住宅団地の取り壊しが始まった。中心市街地の活性化の取組みも行われているが、痛い代償を払った格好であることは否めない。

そうした事情とは異なる我が国において、「計画なければ開発なし」の原則を打ち立てることについては、補償問題を危惧する声もないわけではない。土地利用規制については、用途地域については、一般的に土地所有者は規制による不利益と同時に利益を受けることになるので補償は要しないと解釈されている。一方、線引き制度については、市街化調整区域になっても当面、市街化を抑制するものであって、農地や林地としての利用は可能であるとして補償は問題外と解釈されてきた。しかし、立地適正化計画はむしろ市街化地域を市街化調整区域に編入することを見据えた制度だ。

もっとも市街化調整区域は国土面積の1割程度、地方都市では、未線引きの都市計画区域や計画白地地域が問題となっている。とすれば、「計画なければ開発なし」の原則を打ち立てることではどうなるか。欧州の例を見れば、その公益優先の方向性は明確だ。地球環境保全のためにも都市をコンパクトにして緑を増やそうとしている。

米国のある州では、人口の急増に伴うスプロール化を回避するため、ある時期から厳しい土地利用規制を行ってきたが、近年の財産権保護の高まりの機運で補償請求を認める権利を付与したのだという。するとたちまち大量の補償請求に見舞われることとなり、財源が用意できない州は開発を認め、乱開発が進んだ。我が国でも補償の問題は気がかりであった。だからこそ、私権の制限に踏み切ることができず、防災上危険な地域にまで開発が及んでいた場合があったかもしれない。また、ある自治体では、全県で都市計画の線引きを廃止した。そして、途端に、スプロール化が一層進んでしまった。

今後は、それぞれの人々が自由気ままに開発を行うようなまちづくりは持続可能性がない。一方で、地方自治体に財政的な余裕はない。重要なポイントは、市民参加のもとでの利益衡量を図った計画である。分権がばらばらなまちづくりを促進しているという批判があるが、およそ的外れだろう。縮小社会では都市計画は痛み分けであるが、先進国では当たり前の法制度が日本にはない。今後のまちづくりはかなり長期的なものとなる可能性があり、魅力あるまちでこそ超高齢・人口減少時代を生き抜くことができる。経済効率しか念頭にない高層住宅だけが乱立するようなまちに魅力はあるだろうか？そこで必要になるのは未来を正しく見据えたコミュニティとしての都市のコンセンサスである。

(コンパクトシティ推進派)

働き方改革と都市自治体

近年、ワークライフバランスの重要性についての認識が高まっている。労働者の価値観やライフスタイルの変化に伴い、働き方に対するニーズが多様化していることから、個々の生活環境、人生の段階に応じた仕事と生活の調和が提唱されている。国全体で、長時間労働の抑制、年次有給休暇の取得促進等による働き方改革が進んでいる。

こうした動きは、女性活躍推進法の施行、第4次男女共同参画基本計画の閣議決定を契機とする女性活躍推進の動きと相まって加速している。家庭における伝統的役割意識から育児や介護等が大きな負荷となり、キャリア形成の機会を確保できない女性は少なくないが、豊かで活力ある地域社会の実現には、高い能力と意欲のある女性の活躍が欠かすことはできない。

また、都市自治体においても、改正地方公務員法により、能力・業績に基づく人事管理の徹底を図る人事評価制度が義務付けられることとなった。フレックスタイム制やテレワークといった、勤務の時間や場所にとらわれない柔軟な働き方もみられるようになり、公務能率の向上と人材の確保が図られようとしている。

本号では、働き方改革と都市自治体、とりわけ女性が能力を十分に発揮し活躍するための働き方改革を展望する。

働き方改革と管理職の役割

中央大学大学院戦略経営研究科教授 佐藤博樹

働き方改革への社会的な関心が高まり、企業による働き方改革の取組みも進展しつつある。企業における働き方改革の現状をみると、残業など長時間労働の解消の取組みが多い。働き方改革には、長時間労働の解消も含まれるが、長時間労働の解消のみがその目的ではない。働き方改革において大事な取組みは、社員1人1人が高い時間意識を持った働き方へ転換することにある。この点では、残業のない職場でも働き方改革が必要になる。本稿では、働き方改革の現状を踏まえて、広義の働き方改革として、①職場風土の改革と②時間意識の高い働き方への転換の重要性を指摘した上で、働き方改革における職場の管理職の役割を取り上げる。働き方改革の議論では、長時間労働の解消のために残業時間の上限規制に加えて、勤務間インターバルの導入が議論されている。そこで、勤務間インターバルが、社員のワーク・ライフ・バランス(以下、WLB) に貢献するのかをデータに基づいて分析する。

1 はじめに：2つの働き方改革

働き方改革への社会的な関心が高まり、企業による働き方改革の取組みも進展しつつある。ただし、企業における働き方改革の現状を分析すると、残業など長時間労働の解消の取組みが多い(以下では「狭義の働き方改革」と呼ぶ)。働き方改革には、長時間労働の解消も含まれるが、長時間労働の解消のみがその目的ではない。働き方改革において大事な取組みは、社員1人1人が高い時間意識を持った働き方へ転換することにある。この点では、残業のない職場でも働き方改革が必要になる。残業がない職場と時間意識の高い働き方が行われている職場は異なる。

また、働き方改革では、①解消すべき残業と②必要な残業を分けることも大事になる。解消すべき課題は、仕事が終わらなければ残業すれば良いと考える「安易な残業依存体質」である。安易な残業依存体質が根強い結果、時間を大事に活用する意識が弱く、労働生産性が低くなるという経営課題が存在する。いい仕事をしていてもその仕事に投入する時間に無駄があったり、過剰品質が生じたりすることになるのである。

安易な残業依存体質が根強い背景には、必要な時にはいつでも残業ができる社員、つまり仕事中心のワーク・ワーク社員¹が基幹的な人材層を構成していた時代にできあがった働

1 典型的には、男性は仕事・女性は家事育児をそれぞれ担うという男女役割分業を前提として、男性の働き方を意味する。

き方が、根強く存続していることがある。現状の働き方を前提とすると、ワーク・ワーク社員以外の人材活用が阻害され、そうした人材が意欲的に仕事に取り組めないという人材活用上の課題が生じている。企業が、ワーク・ワーク社員以外のワーク・ライフ社員²も受け入れ、そうした人材が保有する能力を活用するためには、従来の働き方の改革が求められている。言い換えれば、働き方改革は、企業の人材活用におけるWLB支援やダイバーシティ経営を実現するための土台整備ともいえる。

以上によると、働き方改革の目的は、①社員1人1人が時間意識の高い働き方に転換すること、②多様な人材を受け入れることができそれぞれの人材が活躍できるようにするダイバーシティ経営の土台作りの2つにある（この2つを広義の働き方改革と呼ぶ）。安易な残業依存体質の解消を通じて、不要な残業などが削減され、その結果、長時間労働の解消にも繋がることになる。もちろん、長時間労働の解消には、時間をかけた働き方に依存するビジネスモデルや取引先との関係、さらには要員量・配置など企業としての経営戦略や人事戦略の見直しも必要となる。

必要な残業と解消すべき残業を区別する必要があると述べたが、当然、健康を害するような過度な長時間労働や法違反は、即座に解消すべきものである。しかし、長時間労働の解消のみが優先され、働き方改革を欠いた単なる残業禁止などは、不払い残業を増やすだけに終わる可能性が高いことに留意が必要である。

2 働き方改革の現状：狭義の働き方改革が主

企業における働き方改革の現状では、狭義の働き方改革が優先されていることを指摘した。厚生労働省の委託事業として運営されている「働き方・休み方改善ポータルサイト」から得られたデータを紹介しよう³。このサイトには、企業が自社の働き方改革の取組みを入力することで、自社の取組みを診断し、そのことによって自社の課題を知ることができる機能がある。さらに、診断だけでなく、企業が実施している働き方改革に関する多様な事例（働き方改革取組事例）を検索できる。このサイトを利用する企業は、上記の趣旨から判断して働き方改革に関心の高い企業と考えられる。

2016年11月までに診断サイトを利用した企業の働き方改革の取組みの現状を分析した結果⁴を紹介すると、長時間労働の解消と法令遵守の取組みが主で、時間生産性の向上や柔軟な働き方の整備などダイバーシティ経営の土台作りに繋がるものは少ない。働き方改革の具体的な取組みとして多くあげられているのは、①労働時間削減や有休取得促進に関するトップのメッセージの発信、②長時間労働の制限（残業規制・禁止、労働時間短縮目標設定等）、③労働時間の適正管理（タイムカード等による時間把握、残業手続の厳格化、裁量労働制適用者や管理職の実働労働時間の把握等）、④労働時間に関する社員への情報提供（残業時間、有給休暇残等）などで、長時間労働の解消と法令遵守の取組みが主となる。他方で、①働き方改革推進の社内体制の整備、②取引先との関係や業務計画などを含めた仕事管理の見直し、③働き方改革への取組みを管理職や社員の人事考課の項目に組み込み、

2 仕事以外にやりたいことあるいは担うべきことがある人材を意味する。

3 <http://work-holiday.mhlw.go.jp/>

4 この分析は、このサイトの運営に関する研究会で提供されたものである。筆者は、委員として参加している。

④在宅勤務など柔軟な働き方の整備などであり、時間意識の向上や仕事管理の改革、さらに柔軟化働き方の導入の取組みは少ないことが確認できた。

また、厚生労働省「労働経済動向調査」(2017年11月調査)は、「働き方改革」の取組みについて調査している。その結果によると、最も割合が高かった取組みは、「長時間労働削減のための労働時間管理の強化」(60%)で、次いで「休暇取得の促進」(54%)が主となり、上記の分析結果と対応する。

3 広義の働き方改革の進め方①：職場風土改革

安易な残業依存体質を解消するためには、時間をかけた働き方をプラスに評価する職場風土の改革が求められる。こうした職場風土を変えていくためには、人事考課を含めて、時間をかけた働き方を評価する仕組みを解消し、時間当たりの成果・貢献などを評価する方向への改革が求められる。そうした取組みに繋がる事例をいくつか紹介しよう。

例1：営業社員に関して月間売上げ表彰を実施していた派遣会社は、表彰基準として従来の売上高を廃止し、実労働時間当たりの売上高に変更した。評価基準を変更した結果、時間をかけずに売上げに結びつく営業活動をしている社員が評価されるようになることで、時間をかけるのではなく、時間当たりの売上げを考えた営業活動に社員が注力するようになった。具体的に言えば、派遣料金の安い業務でなく、高い派遣業務の派遣先の開拓に注力するようになった。同じ営業時間の中でより売上げに結びつく派遣先の開拓を考えるようになったわけである。それだけでなく、こうした結果、短時間勤務の社員と残業可能な社員が同じ評価基準で評価されることで、競争機

会が公正になった。後者の点で、多様な人材の活用に貢献できる働き方改革に繋がるものである。

例2：マンション開発などを行う大企業では、営業所など事業所の賞与配分基準で、「社員一人当たり利益」を削減し、「社員一人時間当たり利益」の比重を増やし、さらに「業務平準化」や「有給取得率」を組み入れた。業務平準化などによる労働時間削減や有休取得増などの取組みを事業所の賞与配分基準で評価することを通じて、時間かけた働き方の改革を進めている。

例3：大手のソフト開発企業は、「より効率的に働き、有給休暇の年20日取得・月の残業20時間未満の目標を実現する」ため、働き方改革による残業代の削減分を、目標達成時のインセンティブとして社員にすべて還元した。社員が残業手当の減少を意識することなく、効率的な働き方の実現に社員が取り組めるようにした。残業削減の取組みは、「会社は残業代が減りプラスになるが、社員は収入が減るだけで何の利益にならない」と社員は受け止めがちであるが、そうした意識を払拭するための取組みと言える。また、有休取得や残業削減のため、営業部門の社員は、売上げで拡大でなく、より利益の高い仕事の開拓に注力するようになった。

例4：建設業の足場をリースする中規模企業では、社員にとって魅力的な働き方を提供できるように、残業ゼロ・有休100%取得をめざして、働き方改革を進め、ほぼそれを実現している。そのために、ビジネスモデルの改革として、日曜など休日に足場の搬入を求め企業とは取引を取りやめるなど、自社の働き方改革を受け入れる取引先のみ限定して

きている。その結果、経営が特定の取引先に依存しないように、多数の取引先を開拓することにも繋がっている。また、有休100%取得のために、働き方でも多能工化が事務部門も含めて定着している。

以上のように働き方改革のためには、時間をかけた働き方を評価するのではなく、時間当たりの仕事の成果・貢献などを評価することに繋がる取組みを必要となる。さらには、ビジネスモデルの変革や多能工化など仕事の仕方の見直しも必要となる。

4 広義の働き方改革の進め方②：時間意識の高い働き方の実現

広義の働き方改革を進めるためには、社員一人一人が、時間意識の高い働き方に転換することや、管理職の職場マネジメントの改革が不可欠である。社員一人一人が時間意識の高い働き方に転換することと管理職の職場マネジメントの改革は、相互に関係する。時間意識の高い働き方とは、管理職だけでなく職場成員の一人一人が、「時間」を有限な経営資源と捉えて仕事に取り組むこと、つまり高い「時間意識」を持って仕事を行うことである。こうした高い時間意識を持つことが、従来の働き方の変革に繋がることになる。「時間制約」のないワーク・ワーク社員が多い時代の仕事管理・時間管理は、安易なものとなりがちであった。このことが、仕事が終わらないときは残業で対処すれば良いとする安易な残業依存体質をもたらしたのである。その結果、無駄な業務の削減、仕事の優先付け、過剰品質の解消などを考慮せずに、仕事総量を所与としてすべての業務が完了するまで労働サービスを投入し続けるような働き方が行われてきた。時間を「有限」な経営資源と考える意識を欠いたことで、時間を効率的に活用する

考えが弱かった。質の高い仕事が生み出されていても、無駄な仕事や過剰品質も多く、全体としての時間あたり生産性は低くなる事態が生じたのである。

「時間制約」のあるワーク・ライフ社員を前提とした時間管理・業務管理とするためには、時間総量を所与として、その時間で最大の付加価値を生み出すことが大事になる。言い換えれば、時間を「有限」な経営資源と捉えて、その時間を効率的に利用する高い時間意識を職場成員の間に定着させるのである。具体的には、仕事管理・時間管理として、無駄な業務の削減、優先順位付けをした上での業務遂行、過剰品質の解消、情報共有や仕事の「見える化」などの取組みが不可欠となる。こうした働き方が、時間意識の高い働き方となる。働き方改革で、情報共有と仕事の「見える化」が必要となるのは、時間制約のない社員が多数を占める時代と異なり、時間制約のある社員が主となると、職場成員の全員が同じ仕事時間を共有できないことによる。短時間勤務の社員、残業免除の社員、残業免除ではないが週に数回は定時退社を希望する社員など様々な職場成員が混在している職場が一般化することによる。この結果、職場での情報共有や仕事の「見える化」が不可欠となる。こうした働き方改革を担うのは、職場の管理職である。このため、働き方改革では、職場管理職の役割が重要となる。

5 管理職の職場マネジメントの改革が鍵

働き方改革は、職場の管理職のマネジメントに依存する部分が大いことを指摘した。管理職が時間制約を前提とした仕事管理を行うためには、管理職自身が時間制約を自覚することが必要となる。しかし管理職には、これまで時間制約を意識せずに仕事をしてきた者が多い。「仕事中心の価値観」が強いだけで

なく、そうした価値観を望ましいと考えている管理職が少なくない。こうした仕事中心の価値観を変え、管理職自身が自分のワーク・ライフ・バランスを大事にすることが鍵となる。管理職自身が、WLBを実現できる職場作りを自分の課題として理解してもらう一つの方法として、仕事と介護の両立を取り上げることが有効となる。これまで時間制約を感じずに仕事中心の生活をしてきた管理職も、今後は、仕事と親の介護の両立の課題に直面することで、自分にも時間制約が生じることになることを説明し、働き方改革は、管理職自身のWLB実現にとっても不可欠なことであることを理解してもらうのである。

さらに、管理職が働き方改革を担えるように企業として支援することも重要である。管理職が、働き方改革の担い手としての役割を担えるように支援するのである。しかし、管理職の現状の働き方をみると、長時間労働などで働き方改革に時間を割けない状況にあることがわかる。この点を管理職に関する調査でみてみよう。

企業活力研究所人材研究会⁵による大卒以上の営業職（販売職を除く）の管理職（400人）に対する調査によると以下の点が明らかにされている。管理職は、コンプライアンス対応や付加価値の高い仕事が求められるなど、担うべき業務が増加し労働時間が長くなっている。週の実労働時間は、49時以下が39.7%で、50時間台が36.6%、60時間以上が23.7%にもなる。こうした長時間労働の背景には、管理職が担うべき業務の増加だけでなく、部下が担当すると同じ仕事、いわゆるプレイング業務の増加がある。管理職が、仕事時間全体の中でプレイング業務に割いている時間の

割合をみると、20%以下は33.3%に過ぎず、50%以上が25.5%、21%から50%が41.3%にもなる。プレイング業務が多くなる理由では、業務量が多いこととメンバーの力量不足が2大理由となる。メンバーの力量不足が上位に指摘されているのは、管理職が、部下育成に時間を割けないことが背景にあるとも言える。

調査では、管理職として担うべき業務を12項目（例えば「部下の将来のキャリアを見据えて指導・育成する」等）をあげ、それぞれの取り組み状況を4段階で尋ねている。その4段階の回答に関して「取り組んでいる」（2点）、「まあ取り組んでいる」（1点）、「あまり取り組んでいない」（-1点）、「取り組んでいない」（-2点）とし、12の選択肢の合計得点（+24点から-24点）を算出し、合計得点の分布を踏まえて、17点以上を「管理職の役割が担えている者」とした。その結果によると、「管理職の役割を担えている者」は全体の32.0%でしかない。

管理職の役割を担えている者と管理職の役割を担えていない者を比較すると、以下の点が明らかになった。第1に、週の実労働時間が長くなるとプレイング業務が増えることになり、プレイング業務が増えると管理職としての役割を果たしている者が減少し、他方で果たせていない者が増加する。第2に、プレイング業務の割合が多い管理職では、管理職として担うべき役割ができていない状況が確認できる。つまり、管理職が働き方改革を担うためには、管理職の働き方を見直し、管理職としての役割が担えるようにする必要があることがわかる。そのためには企業の支援が必要となるが、その支援が十分でない。管理

5 企業活力研究所・人材研究会『働き方改革に向けたミドルマネージャーの役割と将来像に関する調査研究報告書』2017年。筆者は研究会に委員長として参加した。

職自身が、管理職としての役割を遂行するために会社に求めていることのなかで、企業が実際に行っている支援はきわめて少ない現実がある。例えば、「不要な管理業務の見直し」、「無駄な会議・打合せの廃止等による業務の見直し」、「経営トップ主導による全社的な組織・業務の見直し」、「管理職に対し、仕事上の判断に対する権限を十分に付与する」、「管理職の部下育成を適切に評価」するなど、管理職が求めている支援に比較して、企業による支援の実施率が低い。このほか、「シニア層の活用等、管理職の管理業務を支援する仕組みを整備する」、「管理職登用前にマネジメント経験を積む機会を設ける」、「在宅勤務などITを活用した業務効率化を推進する」などの支援も、管理職の支援の要望と企業による現状の実施率の差が大きい。

企業としては、管理職に働き方改革の役割を担うことを求めるのであれば、その役割を担えるように支援することが緊急の課題となる。現状は、企業による働き方改革の取組みが、管理職の多忙化をもたらし、働き方改革を阻害している状況がある。この点の改革がまず求められる。

6 勤務間インターバルはワーク・ライフ・バランスに貢献するか？⁶

最後に、勤務間インターバルを取り上げよう。働き方改革の議論では、長時間労働の解消のために残業時間の上限規制に加えて、勤務間インターバルの導入が議論されてきた。そこで、勤務間インターバルが、社員のWLBに貢献するのかを検討したい。ただし、社員のWLBと働き方の関係に関する先行研究を見ると、労働時間の長さを含めて、様々な要因

が指摘されている。そのため、勤務間インターバルに加えて、WLBに影響する労働時間の多様な側面を考慮に入れて、WLBと労働時間の関係の分析を行う。労働時間の多様な側面として、①労働時間の長さ、②労働時間配分の裁量度、③就業時間帯、④労働時間と労働時間の間の休憩時間の4つを取り上げる。

労働時間の長さは、WLBとの関係で最も重視されてきた。生活時間は、生活必要時間（睡眠、食事など）、拘束時間（仕事、学業、家事、通勤・通学など）、自由時間に分けられ、労働時間は仕事時間として拘束時間の一部とされる。例えば、フルタイム勤務で働く労働者の労働時間は、通常、拘束時間に占める割合が大きいため、労働時間の長さが自由時間や生活必要時間に割ける時間を規定することになる。他方で、労働者の生活必要時間や仕事を除く拘束時間が、労働時間に割ける時間を決めることになる。いずれの場合にも労働時間が長くなると、自由時間や生活必要時間が少なくなり、拘束時間である家事時間なども削減され、WLBの実現が難しくなりやすい。

労働時間配分の裁量は、労働時間の長さと同様にWLBを規定する要因として重要である。労働時間配分の裁量は、労働者が自分で始業・終業時刻を決定できたり、休憩時間を設定できたりするものである。前者の例としてフレックスタイム制度があり、仕事の進捗や生活に合わせて労働者に始業・終業時刻の選択可能性を与えるもので、後者の例として、個人的な事情から勤務時間中に仕事を離れられるといった「勤務中断」の自由度がある。

労働時間の側面として就業時間帯がある。週当たりで見れば同じ労働時間数であっても、

6 鳥貫智行・佐藤博樹「勤務間インターバルが労働者のワーク・ライフ・バランスに与える効果」『季刊労働法』（2017年秋号）の分析では週の実労働時間が45時間以上に限定していたが、本稿は40時間以上に拡張して行った。分析の方法が同論文と同じである。

就業する時間帯によって労働者のWLBの実現には差が生じる。多くの労働者にとって平日昼間の勤務を前提にした生活時間が一般的であることから、夜間や深夜の労働の頻度が高かったり、土曜や日曜の労働の頻度が高くなったりすることは、家族と過ごす時間を制限する可能性が高く、WLBの実現を難しくすることが考えられる。

労働時間と労働時間との間の休憩時間があり、これもWLBを左右する。労働基準法において、労働時間が6時間を超え8時間以内の場合は少なくとも45分、8時間を超える場合は少なくとも1時間の休憩時間を労働時間の途中に与えることが使用者に義務付けられている。勤務間インターバルは、労働時間と労働時間との間の休憩時間の設定に該当する。勤務間インターバル制度の意義は、睡眠時間など生活必要時間の確保を通じて健康を維持したり、仕事と仕事以外の時間を区別したりすることで、WLBの改善に貢献することにある。

以下では、勤務間インターバルの分析として、制度ではなく、実態としての11時間のインターバルを取り上げ、実労働時間の長さや労働時間配分の裁量、就業時間帯といった他の要因を統制しても、労働者のWLBの実現に貢献するのか、個人調査のデータを用いて検討する。分析対象者は、週5日勤務かつ週の実労働時間が40時間以上の正社員1,204名である⁷。

表1に説明した変数を用いて順序プロビット分析を行った結果が表2である。これを見ると、労働時間に関する変数や個人属性・企

表1 分析に投入した変数

<p>①従属変数 WLBに関する変数：「今の勤務先でのあなたの残業を含めた労働時間は、家族と過ごす時間や仕事以外に必要な様々な活動をする時間を確保できるものになっていますか」に関する回答で、「全く確保できていない」=1から「十分に確保できている」=4の4点尺度。</p> <p>②独立変数 勤務間インターバルに関する変数（インターバルは11時間で調査）：「勤務間インターバルが確保されていない頻度」で、今の勤務先の仕事で、前日の勤務終了時から翌日の始業時まで間の仕事をしていない時間が11時間よりも短くなる回数に関する設問に対する回答で、「全くない」を基準とした「月1~2回」「月3~4回」「月5~9回」「月10~14回」「月15~19回」「月20回以上」のダミー変数。</p> <p>③統制変数=WLBに影響を与えることが想定される労働時間に関する変数 *週の実労働時間：「40~45時間未満」を基準とした「45~50時間未満」「50~55時間未満」「55~60時間未満」「60時間以上」のダミー変数。 *1日10時間以上労働の頻度：「全くない」を基準とした「月1~2回」「月3~4回」「月5~9回」「月10~14回」「月15~19回」「月20回以上」のダミー変数。 *勤務時間の選択可能性：「勤務先の会社が一つの勤務時間を設定している」を基準とした「勤務先の会社が幾つかの勤務時間帯を設定しているが（シフト勤務や時差出勤を含む）、自分の勤務時間帯を選ぶことができない」「勤務先の会社が幾つかの勤務時間帯を設定し（シフト勤務や時差出勤を含む）、自分の勤務時間帯を選ぶことができる」「一定の範囲内で自分の裁量で勤務時間を設定することができる（例：フレックスタイム制度）」「自分自身が勤務時間を自由に設定できる」のダミー変数。 *勤務中断の自由度：個人あるいは家族の事情で勤務時間中に1~2時間仕事を離れることが「全くできない」=1から「いつでもできる」=5の5点尺度。 *夜間労働・深夜労働の頻度：いずれも「全くない」を基準とした「月1~2回」「月3~4回」「月5~9回」「月10~14回」「月15~19回」「月20回以上」のダミー変数。 *土曜労働・日曜労働の頻度：いずれも「全くない」を基準とした「月1回」「月2回」「月3回以上」「毎週」のダミー変数。 *自宅から勤務先までの片道の通勤時間：「30分未満」を基準とした「30~60分未満」「60~90分未満」「90分以上」のダミー変数。</p> <p>④回答者の勤務先の属性 *産業：製造業=1、非製造業=0のダミー変数。 *企業規模：従業員1,000人以上=1、1,000人未満=0のダミー変数。</p> <p>⑤個人属性 *性別：男性=1、女性=0のダミー変数。 *年齢 *最終学歴ダミー：「中学・高校卒」を基準とした「専門学校・短大・高専卒」「大学・大学院卒」のダミー変数。 *有配偶者・有子・同居親の各ダミー *年収：「500万円未満」を基準とした「500~1,000万円未満」「1,000万円以上」のダミー変数。 *職種：「事務職」を基準とした「専門職」「販売職」「管理職」「他職種」のダミー変数。 *役職：「役職なし」を基準とした「係長・主任」「課長」「部長以上」のダミー変数。</p>

出典：筆者作成

業属性を統制したうえでも、勤務間インターバルが確保されていない頻度が月1回以上では、「全くない」に比べてWLBに有意な負の影響を示した（月20回以上では有意でないがマイナス）。就業実態として11時間の勤務間インターバルが確保されていないと月1回でもWLBが低下することを示している。月20回以上では有意でないが、勤務間インターバルを確保することが労働者のWLBの実現に貢献することがわかる。

つぎに、労働時間に関する変数の影響を見

7 分析に利用する調査は、東京大学社会科学研究所人材フォーラム（代表：佐藤博樹）の調査プロジェクトとして2014年9月に、モニター調査会社に登録している正社員を対象として実施したものである。「平成24年就業構造基本調査」の首都圏及び関西圏のそれぞれにおける20歳から59歳までの正社員の性別・年齢階層の分布割合を反映してサンプル割付基準とし、企業規模は正社員と非正社員をあわせた従業員数300人以上とした。調査会社に登録している首都圏及び関西圏に居住する民間企業の労働者の中から、各層ごとに割付基準以上の回答が得られるようランダムに抽出し、調査への回答を依頼した。回答が得られた中から、各層ごとのサンプルサイズが割付基準と等しくなるように乱数によって標本を決定した。本稿では、そのうち週の実労働時間が40時間以上の1204名を分析対象としている。

よう。労働時間の長さについては、45時間未満の場合と比較し、45時間以上ではWLBが低下する（「50～55時間未満」は有意でないがマイナス）。1日10時間以上労働の頻度では、「全くない」に比べて、月3回以上ではWLBに負の影響を示す（「月3～4回」では10%有意であるが）。1日10時間の長時間労働では、月5回以上でWLBが低下することが有意となる。労働時間配分の裁量については、勤務中断の自由度に関しては、勤務中に1～2時間仕事を離れられる自由度が高いほど、労働者のWLBが向上する。就業時間帯については、夜間労働（午後6時から10時まで）が「全くない」に比べて頻度が月5回以上の場合にWLBが低下する。深夜労働（午後10時から翌朝5時まで）や土曜労働さらに日曜労働では、一貫した傾向は見られない。

以上によると、労働時間の多側面の分析結果からは、実労働時間を一定範囲にとどめることや長時間労働が常態化しないようにすること、勤務時間中に個人的事情により短時間でも仕事を離れられる自由度を与えること、夜間労働の頻度を低下させることが、労働者のWLBの改善に寄与することがわかる。

労働時間ではないが、通勤時間を取り上げると、自宅から勤務先までの片道30分未満の場合と比較して、片道60分以上の場合にWLBが低下することが分かる（60分～90分未満は10%有意）。通勤時間は労働時間ではないが、労働者にとっては拘束時間となることから、通勤時間が長くなるとWLBを低下させる可能性が高い。

表2 勤務間インターバルとワーク・ライフ・バランス

被説明変数：ワーク・ライフ・バランス		
分析対象：正社員と週5日勤務と週あたりの実労働時間40時間以上		
説明変数	回帰係数	標準誤差
産業（製造業=1、非製造業=0）	-0.146 †	0.079
企業規模（従業員1000人以上=1、1000人未満=0）	0.094	0.071
性別（男性=1、女性=0）	0.203 *	0.088
年齢	-0.007	0.005
最終学歴（基準：中学・高校卒）		
専門学校・短大・高専卒	0.103	0.129
大学・大学院卒	0.239 *	0.104
有配偶者	0.036	0.094
有子	-0.195 *	0.090
同居親	0.078	0.093
年収（基準：500万円未満）		
500万円以上1000万円未満	0.193 *	0.088
1000万円以上	0.293 †	0.162
職種（基準：事務職）		
専門職	-0.087	0.096
販売職	0.069	0.122
管理職	0.219	0.164
他職種	-0.045	0.115
役職（基準：なし）		
係長・主任	-0.161 †	0.083
課長	-0.178	0.155
部長以上	-0.095	0.224
通勤時間（基準：30分未満）		
30分以上60分未満	-0.075	0.089
60分以上90分未満	-0.181 †	0.100
90分以上	-0.638 ***	0.135
週の実労働時間（基準：40～45時間未満）		
45～50時間未満	-0.307 ***	0.087
50～55時間未満	-0.060	0.110
55～60時間未満	-0.554 ***	0.155
60時間以上	-0.659 ***	0.160
1日10時間以上労働の頻度（基準：全くない）		
月1～2回	0.194	0.125
月3～4回	-0.218 †	0.132
月5～9回	-0.411 **	0.132
月10～14回	-0.490 ***	0.149
月15～19回	-0.467 **	0.155
月20回以上	-0.815 ***	0.170
勤務時間の選択可能性（基準：勤務先が一つの勤務時間を設定）		
勤務先が幾つかの勤務時間帯を設定しているが、選択できない	0.178 †	0.093
勤務先が幾つかの勤務時間帯を設定し、選択できる	-0.079	0.157
自分の裁量で勤務時間を設定できる（例：フレックスタイム制度）	-0.031	0.094
自分で勤務時間を自由に設定できる	-0.165	0.190
勤務中断の自由度（全くできない=1～いつでもできる=5）	0.230 ***	0.030
夜間労働の頻度（基準：全くない）		
月1～2回	-0.193	0.139
月3～4回	-0.106	0.143
月5～9回	-0.328 *	0.146
月10～14回	-0.392 **	0.153
月15～19回	-0.754 ***	0.164
月20回以上	-0.885 ***	0.173
深夜労働の頻度（基準：全くない）		
月1～2回	-0.102	0.101
月3～4回	-0.397 **	0.154
月5～9回	-0.196	0.153
月10～14回	0.046	0.222
月15～19回	0.137	0.319
月20回以上	0.521 †	0.296
土曜労働の頻度（基準：全くない）		
月1回	-0.149	0.098
月2回	-0.148	0.138
月3回以上	-0.441 *	0.191
毎週	-0.109	0.214
日曜労働の頻度（基準：全くない）		
月1回	0.250 *	0.108
月2回	0.171	0.175
月3回以上	0.263	0.214
毎週	-0.060	0.236
11時間の勤務間インターバルが確保されていない頻度（基準：全くない）		
月1～2回	-0.257 *	0.101
月3～4回	-0.376 **	0.121
月5～9回	-0.371 **	0.127
月10～14回	-0.527 ***	0.163
月15～19回	-0.505 **	0.191
月20回以上	-0.183	0.181
-2 対数尤度	2333.613	
カイ2乗	552.391 ***	
疑似R2乗 (Cox & Snell)	0.368	

出典：筆者作成

女性のキャリア形成の現状と課題

—どのような支援が求められるのか—

法政大学キャリアデザイン学部教授 坂爪洋美

女性のキャリア形成に関する議論が活性化し、その重要性は広く浸透しつつあるものの、女性活躍はなかなか進まないのが現状である。本稿では、女性のキャリア形成の課題として、初期キャリアの段階から生じる部下の性別による上司マネジメントの違い、女性の就業継続の困難さを高める労働時間の長さ、両立支援策利用時のキャリア形成の困難さを指摘した。その上で、女性のキャリア形成上必要とされる支援として、部下の性別による上司マネジメントの差異の解消、長時間労働の削減、多様な働き方における能力向上のあり方のデザイン、女性のキャリア自律に向けた支援、新たな管理職の育成、という5点を指摘した。

1 はじめに

2016年4月に「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律」（以下、「女性活躍推進法」）が施行されたこともあり、女性のキャリア形成のあり方に関する議論がこれまで以上に活性化している。予想される労働力不足や、海外と比較した際に浮き彫りになる男女間の就業状況の差異を背景に、「女性のキャリア形成」が重要なテーマであることへの理解は進んでいるものの、思うように進まないというのが現状である。

女性のキャリア形成は、法律や企業の人材マネジメントなど多くの要因が関与するが、本稿ではその中から、キャリア形成により直接的に関わる職場に焦点を当てた上で、女性のキャリア形成の現状と課題を整理し、その支援のあり方について検討する。

1 女性の就業の現状と課題

最初に女性のキャリア形成の現状を整理しよう。女性活躍推進法が制定された背景には、就業状況並びにキャリア形成における男女差の存在がある。例えば、女性の就業率は男性と比較して低い。確かに、日本の女性の就業率（15～64歳）は、1986年～2016年の約30年間で53.1%から66.0%と12.9%ポイント上昇し、特に最近4年間で、5.3%ポイントと大きく上昇している。同様に25～44歳の女性の就業率も72.7%へと上昇している（内閣府、2017）。しかしながら、平成28年の男性の就業率（15～64歳）は82.5%であり、男女の差は縮小傾向にあるものの、依然として大きい（内閣府、2017）。特に男女差をもたらしているのがM字型カーブに代表される、育児期にある女性の就業率の低さである。実際、M字カーブの底に該当する35～39歳の女性の

就業率は69.8%と低い（内閣府、2017）。

また、管理的職業従事者（就業者のうち、会社役員、企業の課長相当職以上、管理的公務員等）における女性の割合は2016年で13.0%にとどまり（総務省、2017）、欧米並びにアジア諸国と比べても低い水準にとどまる。

以上の議論から、日本における女性のキャリア形成の課題は、大きく分けて①育児期における就業継続の困難の解消、②キャリア形成における男女差の解消、という2点に集約することができる。就業継続が困難であることは、キャリア形成における男女差をもたらす一因となっていることから、①は②を達成する上での必要不可欠な要因である。

そこで次項では、就業継続並びにキャリア形成という2点について、現状と課題について精査する。

2 女性の就業継続の現状と課題

(1) 就業継続率の上昇と充実する両立支援策

図1から2010年から2014年に第一子を出産した女性のうち、出産前に就業していた女性の46.9%が出産退職をしており、約半数の女性が出産を契機に退職を選択していること

がわかる（国立社会保障・人口問題研究所、2016）。

このように依然として出産退職する女性の割合は高い水準にあるものの、出産を契機に退職する女性の割合は低下する傾向にある。産前に就業していた女性を対象に、子どもの出生年別にみた出産前後の就業変化をみていくと、2005年から2009年に第一子を出産した女性の就業継続率40.8%だが、2010年から2014年に第一子を出産した女性では、53.1%と大幅に上昇している。

就業継続をする女性の割合が高まっている背景には、「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」（以下、「育児・介護休業法」）に後押しされる形で、充実する企業等の両立支援策の存在がある。育児休業の利用可能期間は次第に伸びる傾向にあり、現行では、保育園などに入れない場合には最大2歳まで育児休業が取得可能である。また、女性の育児休業取得率は2007年以降、80%台という高い水準で推移しており、育児休業取得が広く浸透してきていると言える。同様に、短時間勤務制度の利用可能な上限年齢は、育児・介護休業法では3歳に

図1 子どもの出生年別にみた、出産前後の妻の就業変化（第1子）

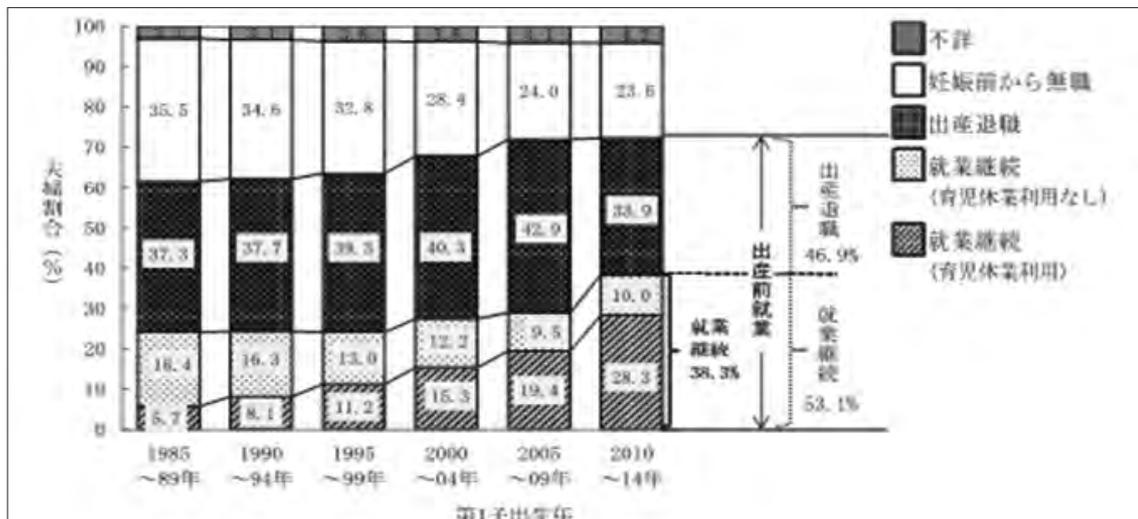
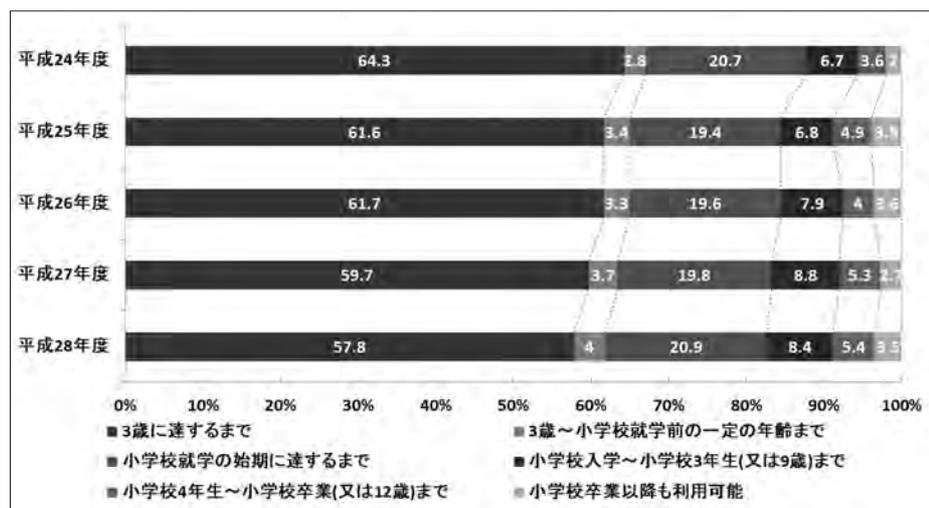


図2 短時間勤務制度利用可能な子供の年齢の上限



出典：雇用機会均等調査をもとに筆者作成。対象は「短時間勤務制度あり」と回答した事業所

達するまでとしているものの、企業が導入する短時間勤務制度が利用可能な年齢の上限は、次第に高まる傾向にある（図2）。これらのことから、出産を契機に退職する女性の割合は未だ高い水準にあるものの、両立支援策の充実と利用の浸透を通じて、女性の就業継続率は高まる傾向にあると言える。

（2）就業継続を困難にする労働時間の長さ

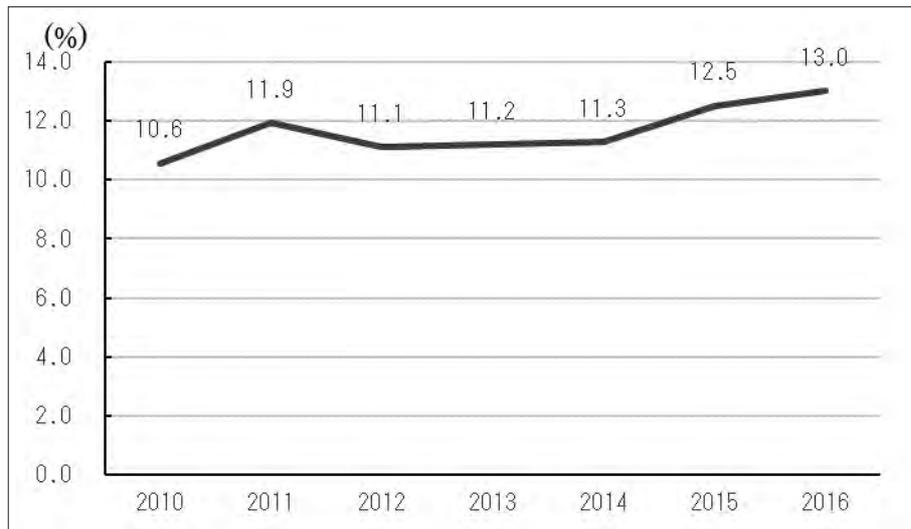
両立支援策は拡充し、その利用率も高い水準で推移しているにもかかわらず、何故、多くの女性が退職を選択するのだろうか。女性正社員を対象とした調査では、妊娠・出産前後で退職する理由として最も多いのは「家事・育児に専念するため自発的にやめた」（29.0%）であるが、次に「仕事を続けたかったが、仕事と育児の両立の難しさでやめた」（25.2%）が続く（三菱UFJリサーチ&コンサルティング、2016）。「仕事を続けたかったが、仕事と育児の両立の難しさでやめた」と回答した人に対して、その理由を聞いたところ「勤務時間がいそいそもなかった（あわなかった）」を挙げた割合が56.6%と最も高く、そ

の割合は「職場に両立を支援する雰囲気がなかった」（34.0%）、「育児休業を取れそうもなかった（取れなかった）」（17.0%）を上回る。

これらの結果から、家事・育児に専念したいと考える女性とほぼ同水準で、主として労働時間に対する困難さを理由として就業継続を断念する女性が存在しており、女性の就業継続における大きな課題は、育児休業や短時間勤務といった両立支援策の充実や、両立を支援する職場風土の醸成だけではなく、「育児との両立が困難」と認識する労働時間にあると言える。

すなわち、女性の就業継続意向に対しては、仕事と育児との両立を可能にすべく、育児に関わる時間を確保する両立支援策を充実することが重要であるものの、それだけでは不十分であり、職場での働き方、特に労働時間のあり方を検討し変えていくことが重要である。

図3 管理的職業従事者に占める女性割合



出典：総務省「労働力調査（基本調査）」をもとに筆者作成

3 女性のキャリア形成における課題

次に女性のキャリア形成における現状と課題について整理しよう。本稿では女性のキャリア形成の課題として、女性管理職数の少なさ、並びに今日的な課題として両立支援策利用者のキャリア形成という2点を取り上げる。

(1) 低水準にとどまる女性管理職比率

女性の活躍を示す指標として最も頻繁に用いられるのが、女性管理職数並びに女性管理職比率（管理職に占める女性労働者の割合）である。管理職になるためには、一定期間の就業継続と職務遂行に必要な能力の獲得、並びに一定水準以上の評価がなされることが必要となる。したがって、女性管理職数や女性管理職比率といった指標は、「定着」だけでなく「育成・登用」をも含んだ女性活躍推進の成果を示す指標として適切だと言える。

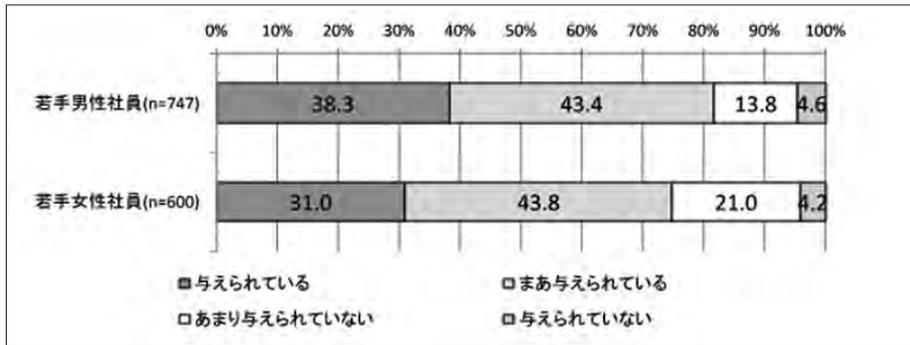
前述したように、管理的職業従事者（就業者のうち、会社役員、企業の課長相当職以上、管理的公務員等）における女性割合は依然として低い水準にあるものの、2010年には10.6%から2016年は13.0%と緩やかな上昇傾向にある（図3）。

男性と比較した女性管理職の少なさをもたらす要因に関しては、これまでも多くの研究が指摘している。例えば、前述した出産・育児といったライフイベントも就業継続を困難なものとし、結果として女性管理職の出現を妨げるが、ここでは、就業者のキャリアに大きく影響を与える職場に焦点をしぼり、①上司のマネジメント、②女性自身の意欲、について言及する。

ア 上司のマネジメント

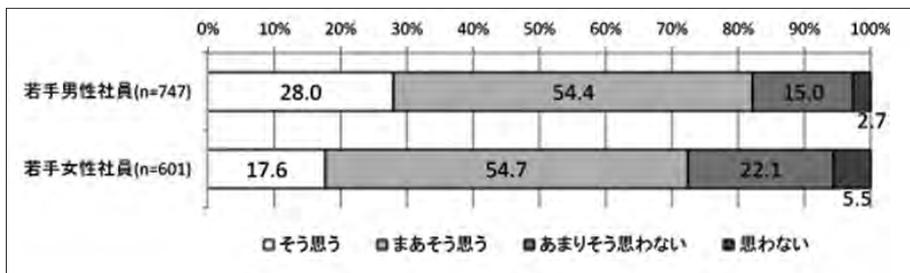
日本労働政策研究・研修機構（2014）は女性の昇進意欲や仕事のやりがいを高める上で、企業の施策導入の効果以上に、職場における取組み、とりわけ上司のマネジメントが重要だと指摘する。仕事に必要な能力は仕事経験を通じて獲得されることを鑑みれば、上司が部下である女性にどのような仕事を経験させるかがとても重要になる。21世紀職業財団（2015）が、入社10年目までの若手社員を対象として実施した調査では、「仕事の幅を広げるような仕事を与えられていますか」という問いに対して、「与えられている」「まあ与えられている」と回答した女性の割合が74.8%

図4 男女別 管理職から仕事の幅を広げるような仕事を与えられている割合



出典：公益法人 21 世紀職業財団（2015）「若手女性社員の育成とマネジメントに関する調査研究」

図5 男女別 管理職から期待されている割合



出典：公益法人 21 世紀職業財団（2015）「若手女性社員の育成とマネジメントに関する調査研究」

と、男性の 81.7% よりも低かった。

同様に「管理職から期待されていると思いますか」という問いに対し「そう思う」「まあそう思う」と回答した女性の割合は 72.3% と、男性の 82.4% よりも低かった。

これらの結果は、管理職から与えられる仕事の質や管理職からの期待に男女差があることを示す。本来、与えられる仕事の質や期待に個人差はあるものの男女差は存在しなければならぬ必然性はなく、かつこれらの差異が長期的には管理職における男女比率の違いにつながると考えられることから、管理職に部下に対する対応の男女差を可能な限り最小化することが、女性管理職比率向上に向けた課題となる。

イ 女性の意識

女性管理職が増えない大きな個人要因として常に指摘されるのが、「管理職を志向しな

い」という女性の意識である。坂爪（2017）は、都内の私立大学の大学 2 年生を対象として 2004 年から継続的に実施している調査を通じて、一貫して女子学生の方が男子学生よりも管理職を志向する程度が低いことを明らかにした。入社以前の段階で管理職を志向する程度には男女差が存在するのである。同様に、入社 10 年目までを対象とした社員を対象とし、入社時点での管理職志向を懐古的に聞いた調査でも、管理職になりたいと考えていた女性は 30.4% と男性の 65.2% を大きく下回った（21 世紀職業財団、2015）。

入社時点で管理職を志向する程度に男女差があることを前提として、女性管理職比率を高めようとするならば、女性のみを対象とした上で、管理職を志向する程度を高めるような固有のアプローチが必要となるだろう。すなわち、前述したような部下の性別による管理職の対応の違いを解消するという課題だけ

ではなく、入社時点で既に存在する男女間での志向性の違いを踏まえ、女性に特化した固有のアプローチが必要となる。

(2) 両立支援策の利用がもたらす新たな課題

育児休業や短時間勤務制度といった両立支援策は、出産・育児による離職を低減することに効果があるが、利用者の増大と利用可能期間の長期化が進む中で、施策利用者のキャリア形成はどうあるべきかという新たな課題を生み出している。

例えば、育児休業の取得によるキャリアのブランクへの対処や、担当できる仕事内容や仕事量が制限されがちな短時間勤務制度を長期間利用することによるキャリアへの影響に対してどう対処するかという課題である。短時間勤務者の仕事内容についてのヒアリング調査は、短時間勤務者の仕事内容には、①自分一人で事前にスケジュール管理が可能な仕事、②短納期でない仕事、③社内その他職場や社外との調整が必要でない仕事、④他に主担当者がある仕事のサブ的な役割、といった特徴があることを明らかにしている（武石、2013）。同様に、短時間勤務者の異動も限定的なものとなる（武石、2013）。

このように、短時間勤務者はその就労時間の短さ故に仕事内容や異動が制限されることを通じて、キャリア・プラトーが発生するリスクが高まると考えられる。キャリア・プラトーとはキャリアの高原状態を指し、一般に「現在の職位以上の昇進の可能性が非常に低いこと」という垂直軸での停滞を指すことが多いが、「成長や能力開発の可能性が非常に低いこと」という水平軸での停滞を指すこともある。短時間勤務の利用は垂直軸・水平軸双方での停滞のリスクを内包する。

さらにフレキシビリティ・ステイグマを経験するリスクもある。フレキシビリティ・ス

ティグマとは、労働時間の短さではなく、「短時間勤務などの両立支援策を利用する」という行為そのものによって、仕事に没頭していないとみなされ、キャリアアップにつながらない仕事内容が与えられたり、キャリア形成において自らを引き上げてくれるメンターやスポンサーを見つけることが難しくなるといった不利益を被ったりすることである。

両立支援策の利用者が増える中、施策の利用によって生じうるキャリアの停滞や不利益といった課題を回避することが重要な課題となってきた。

4 女性のキャリア形成に向けて求められる支援

前項までの課題を踏まえた場合、女性のキャリア形成に求められる支援はどのようなものであろうか。本稿では以下5点を挙げる。(1)はキャリア形成上の基礎となる部分での支援、(2)～(4)は特に育児期におけるキャリア形成支援、(5)は(1)～(4)を実現する上での土台という位置づけである。

(1) 初期キャリア段階での仕事や期待の男女差を解消する

キャリア形成の中核をなすのは仕事経験である。管理職の多くは、部下の性別によって与える仕事の量や質、並びに期待を変えているとは認識せず、もし違いがあるとするならば、性別ではなく個人の能力や意欲に基づく個人差だと認識しているのではないだろうか。しかしながら、前述した部下である若手社員の調査は、男女間に仕事の質や期待に違いがあることを示しており、部下から見た場合に、管理職が認識する以上に部下の性別間で管理職のマネジメントの違いがあると考えられることから、男女差の解消を精査することが課題となる。

海外の先行研究からは、本人にとってチャレンジングな仕事の提供、仕事に対するネガティブ・フィードバックの提示、仕事に必要なネットワークの提供、といった点で特に男女差が生じやすいことが明らかになっている。したがって、まずはこれらの点を中心に管理職のマネジメントを精査することができるだろう。

特に初期キャリアは、そこでの仕事経験がその後のキャリア形成に対して影響を与えること、出産・育児といったライフイベントまでまだ時間的猶予があり、仕事にけることができる時間等でも男女差が生じにくく、かつまだ能力における個人差も小さい時点であることを鑑みれば、特に初期キャリアにおける上司のマネジメントを精査することが望まれる。

(2) 長時間労働を削減する

残業の多さといった長時間労働が、女性の就業継続をより困難とすることから、職場に恒常的な長時間労働が蔓延している場合にはこれを削減し、可能な限り残業が少ない働き方を実現することがキャリア形成支援につながる。働き方改革でも指摘される長時間労働の削減は、女性のキャリア形成支援の土台となるのである。

具体的には3つの効果が期待できる。まず、既に指摘したように、労働時間が就業継続意向に影響を与えることから、労働時間の短さは、女性の就業継続意欲を高めることを通じて就業継続者を増やすことにつながる。

また、長時間労働が蔓延している職場では、「残業できない人＝仕事ができない人」とみなされがちである。「仕事ができない」とみなされることは、能力を高める仕事に任されずに能力が停滞する、周囲から期待されないことを通じて本人の仕事へのモチベーションが低

下する、とったりリスクを高める。一方、長時間労働がない職場では、「残業しない人」が人材として特殊な存在とならないことにより、特別扱いされなかったり、「仕事ができない人」とみなされにくくなることを通じて、上記のリスクを低減することができる。

さらに、長時間労働がない職場では、短時間勤務など両立支援策の利用から通常の働き方への復帰を容易にする。現状では短時間勤務者に任される仕事に限定的であり、両立支援策の利用がキャリア・プラトーをもたらすリスクがある。両立支援策をいつまで利用するかはあくまで個人の選択であるが、早めの復帰を可能にする職場環境を整備することを通じて、限定的な仕事しかできない期間を短縮することが両立支援策利用者のキャリア形成支援につながる。

(3) 多様な働き方と能力向上をセットで考える

(2)で指摘した事項に対して「育児休業や短時間勤務制度の利用はキャリア形成にとってマイナスなのか」という疑問を持つ方もいるだろう。育児経験が職務遂行能力を高めることもあるだろうが、キャリアは主として仕事経験を通じて形成されることに違いはない。両立支援策は、働く時間の選択肢を増やすことを通じて、女性の就業継続並びに働き方の多様化を実現した。今求められているのは、それぞれの働き方の中での能力向上のあり方をデザインすることを通じて、両立支援策利用中の能力向上を可視化することである。

両立支援策が企業等に浸透する過程で、最初に重視されたのは、利用したい人が利用できるという「施策の利用しやすさ」を高めることであった。この段階では「子育てをしながら働ける」ことが目標となり、施策利用者に任される仕事は「子育てに支障がない仕事」が中心となった。「子育てをしながら働く」こ

とが広く職場に浸透した次の段階では、「子育て中でも仕事で成果をあげ、能力向上を図り、キャリア形成する」ことが目標となる。

「働き方が制限されることで、業務遂行上何が制限されるのか」「制約条件の中で、できることは何か」「制約条件をカバーできるものは何か」といった点を精査し、可能な能力向上のあり方をデザインすることが求められる。現状にはまだまだ工夫や検討の余地が残っている。その際、職場に長時間労働が根づいていることが多様な働き方の特殊性や限定をより際立たせることから、職場全体の労働時間を短縮することが、多様な働き方における能力向上の推進しやすさも高める。

(4) 女性のキャリア自律を支援する

両立支援策が実現した多様な働き方が可能な職場で形成されるキャリアのイメージは、キャリア自律と適合的である。花田（2006）は、「キャリア自律」を「従来組織の視点で提供されていた、人事の仕組み、教育の仕組みを、個人の視点から見たキャリアデザイン・キャリア構築の仕組みに転換するもの」と定義した。これを個人の視点から捉えると、「めまぐるしく変化する環境のなかで、自らのキャリア構築と継続的学習に取り組む、（個人の）生涯に渡るコミットメント」（花田・宮地・大木、2003）となる。

すなわち、多様な働き方が可能な職場で働く女性は、自らのキャリア形成を雇用側に任せきるのではなく、育児等による働く上での制約条件を鑑みて働き方を選択しつつ、その中で自らのキャリア構築と継続的な学習に取り組むという主体性が求められ、雇用側には、女性のキャリア自律をサポートすることが求められる。

女性のキャリア自律をサポートする方法として、例えば、キャリアや仕事について振り

返る機会の提供がある。その際女性には、出産や育児といったライフイベントがあることで将来のキャリア展望を描きづらく、これが原因でキャリア形成に対して消極的になりがちであることをふまえ、キャリア形成に前向きになるようサポートすることが望まれる。

また、振り返りの機会として研修などの集団的なアプローチだけでなく、評価のフィードバック面談や上司とのやり取りといった個別的なアプローチも含めることが望ましい。育児等により女性が置かれた状況を個々人で異なる。個別の状況を理解した上で働きかけるには個別的なアプローチが有効である。

さらに、キャリア自律には、仕事をする上での能力やスキルを継続的に向上させることが不可欠であることから、継続的な学習を後押しすべく働きかけることも有効である。制限のある働き方の中で、能力向上を図るには雇用側だけでなく女性側の意欲も不可欠である。

(5) 管理職の行動を変える

上記の女性のキャリア形成支援を主として推進するのは管理職となることから、これらに取組む管理職の育成が求められる。

従来からの管理職の選抜並びに育成方法で、前述した支援を実践する管理職を確保することができる場合もあるだろう。しかしながら、従来からの選抜・育成方法ではうまくいかない可能性は低くない。何故ならば、現在管理職を担う人には、自らが部下として経験してきた上司のマネジメント行動とは異なる行動が求められているからである。

女性に代表されるダイバーシティが高まった職場での管理職は、自らとは異なるタイプの部下を含む多様な部下を育成しつつ、成果を上げることが求められるようになってきたことをまず理解することが必要だ。その上で、

女性部下に対して、前述したような支援を提供することが求められる。今の雇用側の状況は、女性のキャリア形成に向けて管理職が取るべき行動はある程度明確になっているものの、管理職からどうやってそれらの行動を引き出すかという点が明確になっていないと言える。

トップからの繰り返しのメッセージの発信といった積極的な関与、研修の実施、管理職

の評価軸として、女性などダイバーシティの観点を組み込むこと、管理職登用基準の見直しなどが可能であろう。女性のキャリア形成支援というと、ともすれば女性に対するアプローチの検討のみに焦点が集まりがちだが、女性のキャリア形成に大きな影響を与える管理職への支援を含めたアプローチが非常に重要となる。

参考文献

- 国立社会保障・人口問題研究所『現代日本の結婚と出産—第15回出生動向基本調査（独身者調査ならびに夫婦調査）報告書—』2017年
- 坂爪洋美「大学生のキャリア・オリエンテーションの継時的変化—2004年から2016年までを対象に—」慶應経営論集 34（1）（2017年）、11—38頁
- 総務省『労働力調査（基本集計）』2016年
- 総務省『労働力調査（基本集計）』2013年
- 武石恵美子「短時間勤務制度の現状と課題」法政大学キャリアデザイン学会紀要第10号（2013年）、67—84頁
- 内閣府『男女共同参画白書（概要版）平成29年版』2017年
- 花田光世「個の自律と人材開発戦略の変化—ESとEAPを統合する支援・啓発パラダイム」日本労働研究雑誌 557号（2006年）、53—65頁
- 花田光世・宮地夕紀子・大木紀子「キャリア自律の新展開」一橋ビジネスレビュー 51（1）（2003年）、6—23頁
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング『平成27年度仕事と家庭の両立支援に関する実態把握のための調査研究事業報告書』2016年
- 労働政策研究・研修機構『男女正社員のキャリアと両立支援に関する調査結果（2）—分析編—調査シリーズ No.119』2014年
- 公益法人21世紀職業財団『若手女性社員の育成とマネジメントに関する調査研究』2015年

北九州市における女性職員の活躍推進の取組みについて

北九州市長 北橋健治

女性職員の活躍の是非は、その組織が培ってきた組織風土に大きく関わってくる。旧来の働き方を改め、誰もが活躍できる組織を実現するためには、トップが一貫したビジョンを示し行動することを通して、意識改革や組織風土改革を実行する必要がある。

北九州市が全国に先駆けて女性職員の活躍推進に取組み始めて10年を迎えようとしている。女性管理職比率の向上等、目に見える形での成果が表れており、これまでの取組みを振り返るとともに、現在の政策についても述べていきたい。

1 女性職員活躍推進の背景

私が市長に就任した平成19年当時、組織で女性がいきいきと活躍することが経営に与える影響については、まだ国の議論においても緒に就いたころであった。しかし、市民ニーズは複雑化・多様化しており、これらの行政課題を的確に解決していくには、多様な人材によりスピード感をもって新たな政策を立案し実行することが求められるとの思いから、女性職員の活躍推進を念頭に、選挙公約へ本市初の女性副市長の選出を掲げた。

実際に市長に就任してみると、北九州市は全職員の3割が女性であるにもかかわらず、女性役職者比率（係長職以上の比率）が11.5%、女性管理職比率（課長職以上の比率）が5.3%と政策決定ボードに参画する女性職員の割合が著しく低く、他の指定都市と比べても最低レベルという状況であった。組織風土にもそれが表れており、例えば、政策的に

重要な事業は男性が中心といった男女の役割分担意識があり、女性職員は仕事で活躍しにくい環境にあると感じた。

より良い市政を作っていくためには、性別にかかわらず職員の能力を引き出すことが重要であるとの信念から、男性中心の組織から誰もが活躍できる組織へと舵を切るため、取組みをスタートさせた。

2 アクションプラン第1期

女性副市長の任命に続き、平成20年2月に市長を本部長とする「女性活躍推進！本部」を立ち上げるとともに、同年4月に女性活躍を専任的に担当する「人材育成・女性活躍推進課」を人事部内に設置するなど、矢継ぎ早に取組んだ。同課を中心に、女性職員の活躍推進の基本計画となる「女性活躍推進アクションプラン（以下、「アクションプラン」という。）」を策定したのである。

アクションプラン策定にあたっては、女性職員へのヒアリングや職員アンケートの実施など、職員の声を丁寧に聞き取ることにした。ヒアリングを通じて、例えば「男女の育成や仕事の経験により管理職登用の格差が生じている」「部下の指導・育成は上司の仕事であり、男女分け隔てなく育成すべき」「配偶者の協力が得られれば家事・育児の負担は半減する。男性職員のワーク・ライフ・バランスを図ることも重要」など、アクションプラン策定に関わる非常に有用な意見も得られた。

女性職員が政策決定ポートに参画する割合が低いことの背景に、仕事の経験や育成における男女差や固定的な役割分担意識など、女性職員がその能力を十分に発揮しにくい環境があったため、アクションプラン第1期（平成20年度から平成25年度まで）では、「計画的・意識的な人材育成と登用」「女性のチャレンジを応援する組織風土への改革」「ワーク・ライフ・バランスの推進」「女性活躍の推進体制の確立」を柱に、29のアクションに取り組むこととし、その成果を測るための11の指標も盛り込むこととした。

ここでのポイントのひとつは、女性職員の活躍推進を図る取組みとワーク・ライフ・バランスの実現の取組みの双方向からのアプローチであると考えている。女性職員の多くは、従来の男性社会での働き方のような長時間労働には否定的であり、また、結婚している場合は配偶者の家事・育児への参画なしには女性職員の活躍はあり得ないからである。

一方、アクションプラン策定当初は、好意的な意見ばかりではなかった。平成20年当時、女性職員の活躍が市のためにも組織のためにも必要であると十分理解している職員は少数であり、男女問わず否定的な受け止め方をしている様々な声が私の耳にも届いた。しかし、女性職員の活躍が絶対に必要であるとの確信

のもと、強い信念をもってやり続けた。現在、本市は自治体の女性活躍の分野でフロントランナーであると自負しているが、これもトップとしてブレずにコミットしてきたからだと考えている。

3 アクションプラン第1期の成果と課題

アクションプランの達成度を測る11の成果指標のうち、「女性役職者比率」「昇任へのチャレンジを上司に応援されていると感じる女性の比率」「ワーク・ライフ・バランスがとれていると感じる職員の比率」等、10の成果指標で数値を上昇させることができた。

しかし、女性の係長試験受験率については、アクションプラン策定時（平成19年度実績）が33.1%であったのに対し、平成24年度実績が31.3%と下降し、目標の55%には及ばなかった。なお、男性職員の係長試験受験率にも同じ傾向が見られ、63.5%から57.1%に下降した。

平成25年2月に、取組みの成果と課題を把握するため、職員アンケートを実施したが、これによると、女性職員が係長試験を受験していない理由として、係長としての資質や能力に自信がない（53.3%）、昇任したら仕事と家庭の両立ができるか不安（27.6%）、という理由が上位となっていた。また、仕事と家庭の両立に不安を感じている割合は、男性は7.3%であるのに対し、女性が27.6%、育児や家事の負担が大きいと感じているため受験しないと答えた割合は、男性は1.6%に対し、女性が12.9%と男女間の感じ方に大きな開きが見られた。

こうしたことから、アクションプラン第2期において取り組むべき課題を「係長としての資質・能力に対する不安の解消」「業務経験や指導・育成における格差の是正」「仕事と家庭の両立に対する不安の解消」とした。

4 アクションプラン第2期における取組み

アクションプラン第2期のスタートとなる平成26年度は、本市の新規採用職員の男女比率が初めて逆転し、女性職員の方が多くなった。それ以降もこの傾向が続いているということから見ても、女性職員の活躍の必要性はより一層高まっていると言える。

アクションプラン第2期においては、前述の課題を踏まえ「職員の能力開発・キャリア形成支援」「性別にかかわらず職員の成長を支援する組織風土の実現」「ワーク・ライフ・バランスの推進」を3本柱に29のアクションを実施することにした。ここでは、代表的なアクションについて掘り下げて解説したい。

(1) イクボス実践の取組み

本市では、平成26年12月に私が「隗より始めよ」の思いでイクボス宣言をすることを決めたことに呼応して幹部職員全員もイクボス宣言し、翌年4月には、自治体で初めて管理職全員がイクボス宣言をするにいたった。イクボスとは、職場でともに働く部下やスタッフのワーク・ライフ・バランスを考え、その人のキャリアと人生を応援しながら、組織の業績や結果も出しつつ、自らも仕事と私生活を楽しむことのできる上司を指す。上司のマネジメントが部下のワーク・ライフ・バランスに及ぼす影響は大きく、私がイクボス宣言をしたことに続いて、自発的に管理職全員がイクボス宣言をしてくれたことは非常に喜ばしいと感じている。

また、宣言することによる意識改革にとどまらず、実践に移すことを担保する制度として、管理職の「目標管理制度」の項目のひとつに、「イクボスの実践」を必須として設定し、他の項目と併せて上司が実践度合いを評価したうえで勤勉手当に反映させることや、部下が上司を評価する「多面評価制度」でも

実践度を測定している。

その他、部下からイクボスと思う管理職を推薦してもらう「市職員イクボス表彰」も実施しており、平成27年度は34名の推薦から10名を、平成28年度は30名の推薦から13名を、平成29年度は47名の推薦から12名を表彰した。なお、平成29年度から学校長等も含めて実施したところである。

イクボス表彰を受けた管理職のマネジメントの一例として、仕事のマネジメント面では「積極的に仕事をシェアして係を超えて業務量を平準化しており、課全体での分担・協力体制を構築している」、部下との関わり方では「部下の特徴や家庭状況を把握して、学校行事などライフに関する細やかな気配りをしている」等がある。総じて見ると、前例にとられない業務改善や風通しのよい職場の実現、部下の私生活に寄り添った行動や発言等が受賞者の共通したマネジメントとなっている。このような好事例を全管理職に紹介し、各々が実践することで、優れたイクボスが市役所内に広まることを期待している。

なお、このような取組みにより、NPO法人ファザーリング・ジャパンが行った「第1回イクボス充実度アンケート調査」において、本市が市区町村ランキング1位の評価を得たことは身の引き締まる思いであり、イクボス実践をとおした職員のワーク・ライフ・バランスの実現に努めてまいりたい。

(2) 男性職員の育児参加の促進

男女による役割分担意識がまだ残っている現状においては、男性職員が積極的に家事や育児に参加することが、女性が仕事と子育てを両立させながらいきいきと働くことを後押しすることにつながり、男性自身も質の高い仕事につながるマネジメント力、広い視野を得られるなど、「ダイバーシティ経営」や「働

き方改革」を推進する上で重要な意義を有している。特に本市では、結婚している女性職員のおよそ半数が市職員と結婚しており、男性職員の家事・育児への参画による家庭内のジェンダー平等の実現は、女性活躍に直結するものである。

男性職員が育児休業を取得しない理由を調査してみると、「必要性を感じない」「職場に迷惑をかける」「給与への影響」等が主な理由であることが判明した。そこで、男性職員の育児休業取得が十分に進んでいない状況を改善するため、それまでの育児休業等の取得を促す啓発的な取組みを、より実践的なアプローチによる手法に改めた。

(ア) 男性職員との育児対談の実施

私と育児休業を取得した男性職員及びその上司とが育児休業による体験や心境の変化について語る「パパ職員と市長の育児対談」を実施した。

対談では、職員から「育児休業を取得したことで、仕事以外で自分の軸を得た」「何時に帰ろうと決めて業務をするため、メリハリが生まれ、これまで以上に生産性が向上した」との意見のほか、「当初は育児休業を取得するという選択肢が全くなかったが、上司の強い勧めで取得にいたった。いまは育児休業を取得してほんとうによかったと思っている」との意見があった。また、上司からは「庶務担当係長というポジションでも育児休業を取得していいというメッセージを発信できたことや、他の職員のいい経験になったことが収穫」といった意見があった。

私がこのような対談を実施したのは、組織のトップが「男性も家事や育児に大いに参画し、ワーク・ライフ・バランスを実現しよう」とのメッセージを発信することで、男性が育児休業を取得する意義等について理解を深め

てもらおうと同時に、組織風土を大きく転換させたいとの思いがあったからである。

この取組み後、本市の男性職員の意識が大きく変わっていくこととなる。

写真1 パパ職員と市長の育児対談後の一コマ



出典：筆者提供

(イ) 「パパ職員・イクボス面談」の実施

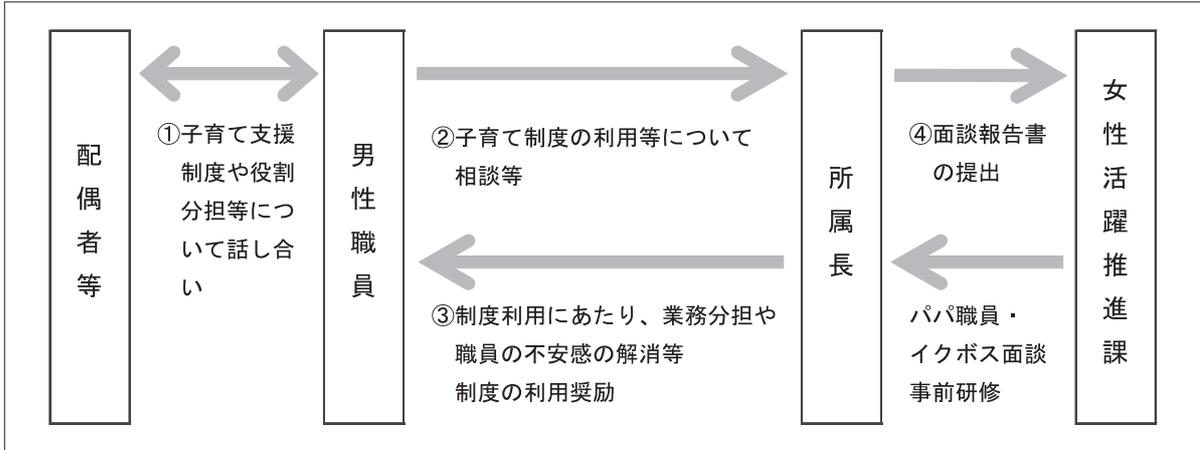
男性職員が育児休業の意義を再認識する機会等として、子どもが生まれる予定の男性職員を対象に、育児参加について本人と上司が話し合う「パパ職員・イクボス面談」を実施（年2回）することとした。

男性職員の中には、前述のように、子育ては配偶者が行うため必要性を感じないという考え方や、仕事を休んでまで育休等を取得することに対する職場への気兼ね等の理由から、育児休業を取得しない者がいる一方、対象者の3割は「育児休業を取得したいと思った」と考えていることがアンケート調査で判明している。

そのため、育児休業の意義や父親としての役割を考えると同時に、子育て支援制度の利用について、上司とのコミュニケーションの機会を設けることにした。

なお、当該上司に対しては、パパ職員・イクボス面談の前に女性活躍推進課による研修を実施し、育児休業取得の意義等について理

図1 パパ職員・イクボス面談 フロー図



出典：筆者作成

解を深めてもらうことや、男性職員が気兼ねなく育児休業を取得するには上司の積極的な声かけやマネジメントが必要なことを学ぶ場を設定している。

これらの取組みにより、平成28年度の男性職員の育児休業取得率は5.7%から12.6%と飛躍的に向上した。

(3) 働き方見直し実践研修による業務改善の実施

職場の業務改善や効率化などについて、直接コンサルタントによる指導やアドバイスを受けながら見直しを行うことで、専門家の客観的な見地から働き方の見直しを推進するものである。

研修を希望する部署を募集し、コンサルタントと合同で職場の課題の整理を行い、改善の方向性や解決イメージを導き出した後、5ヶ月間にわたり月に1度のペースでコンサルタントがフォローアップを実施。改善の実施効果を最大にできるようブラッシュアップしていく。

当該研修での成果の一例として、係長以下14人の職場で、時間外勤務が前年度比▲2,500時間を達成したことに加え、生産性の向上や

コミュニケーションの活性化等の効果が出た部署もあり、大きな成果を得ている。

(4) 短期間ジョブローテーションの実施

女性職員は職員としての能力を育成する時期と、出産・子育ての時期が重なる傾向にあることから、育成期間（採用後10年間）である時期に様々な業務経験を積み、知識を習得する必要がある。そのため、本人の業務習得状況等に配慮しながら、通常3年から4年サイクルで行っている人事異動を2年間でローテーションさせるのと同時に、企画立案等の部署へ早い時期に配置している。平成29年度は、育成期の女性職員で在課が2年の一般事務職員のうち22%の女性職員が短期間ジョブローテーションで異動している。

(5) 女性職員ワーク&ライフデザイン研修の実施

女性職員ワーク&ライフデザイン研修は、キャリア形成の意義やキャリアを発展させるための考え方等について学ぶとともに、将来の方向性を考える機会を持ち、意欲の向上を目的として実施している。研修では、女性係長との意見交換会（ロールモデルの見える化）

を実施し、仕事や両立での悩みを直接聞ける場を設けている。参加者からは「女性係長に憧れを持って、昇任試験のモチベーションになった」「仕事と家庭を両立している姿が頼もしかった」との声を聞くことができた。女性職員は、ロールモデルとなる女性役職者がまだ少ないことから、このような交流の場の創出によりキャリア形成を支援していくことが必要である。

5 その他の取組み

(1) 北九州イクボス同盟の設立

人口減少や高齢化により働き手が減少し、介護等で働き方に制約のある社員も増加しており、また、若者は就職先である企業に働きやすさを求めている。そのような中で、企業が優秀な人材を確保し、社員がいきいきと働き続けるためには経営者や上司がイクボスである必要がある。

そのため、商工会議所と連携し、市内企業のトップが女性活躍や働き方の見直しに関する行動宣言を行い、同盟を組むことで、相互に連携しながら生産性の向上や多様な働き方を推進するため「北九州イクボス同盟」を設立した（平成30年1月現在、77社が加盟）。

本市には、経済産業省の「ダイバーシティ経営企業100選」や厚生労働省の「イクボスアワード」を受賞した、社員の働きやすさに関しての先行企業・団体等がある。このような企業等とも協力しながら、同盟企業のネットワークづくりやセミナーの開催など、同盟企業のニーズに合わせて支援を行っていくこととしている。

この取組みを市全体に拡げ、働く人の幸せ、生産性・業績の向上、人材確保へと繋げ、その先にある「働きやすいまち北九州市」をめざしている。

写真2 北九州イクボス同盟設立記念式典での一コマ



出典：筆者提供

(2) 付属機関等の女性割合の向上

地方自治体における付属機関等は、まちづくりの方向付けを行ったり、行政に市民の意見を反映させたりという意義を有しているため、その方針決定の場に男女が対等に参画し、男女の意見が共に反映されることが重要である。

しかし、本市の付属機関等の女性委員比率は、私が市長に就任した平成19年当時は32%程度と非常に低く、女性委員比率を向上させることが喫緊の課題であった。

付属機関等の委員の多くは、関係団体等から委員候補者の推薦を受けて就任いただいている。女性の登用が難しい分野の関係団体においても、一步一步対話を重ね理解を得た結果、積極的に女性の推薦をいただけるようになってきた。

その結果、平成29年度に指定都市で初めて50%を超え、53.2%とすることができた。このような取組みをとおして、組織の重要なポストは男性であるべきという社会的価値観の変化を促すことも公務員としての大きな役割であり、引き続き付属機関等における方針決定の場に男女が対等に参画することを促進していきたい。

6 終わりに

女性の活躍推進は、現在、自治体のみならず日本の多くの企業が抱える課題である。本市は女性活躍推進法に先駆けて時代の変化にいち早く対応し、グランドデザインとなる「女性活躍アクションプラン」を策定・実行してきた。この10年を振り返ると、一定の成果を上げてきたと自負している。

しかし、女性職員の活躍がゴールではない。性別に関わらず誰もがいきいきと活躍できることにより、職員のモチベーションを向上させ、その先にある質の高い行政サービスに繋げることが必要である。「北九州市役所は親切だね、とてもいいね」と市民の皆様から信頼を得ることは、本市の魅力向上にも資するものである。

そのため、現状に満足することなく取組みを進め、平成31年度からのアクションプラン第3期に向け、現在、課題を整理しているところである。

また、本市は近隣5市11町とともに連携中枢都市圏「北九州都市圏域」を形成しており、地方創生の観点からも、この北九州都市圏域へも取組みを広めるとともに、市内企業へも取組みを進めてまいりたい。

最後に結びに変えて、現在、製造業の誘致に携わっている女性管理職の声を伝えたい。これまでの本市の取組みについて、女性職員はどのように感じてきたのかお分かりいただけると思う。

産業経済局企業立地支援課 ものづくり産業担当課長 小石 富美恵

「女性活躍の取組みをPRしたい」

つい先日、ある大手製造業の企業に伺った際、社長から声をかけられた。よりよい人材を確保する上で大きなインセンティブとなるということがその理由だった。

男性が大多数を占める製造現場で、女性の視点で様々な改善提案を一つひとつ実現していくことで、性別にかかわらず働きやすい職場に変わっていった。そして性別にかかわらずメンバーの声を聴き、チャンスを与え評価する職場風土は、皆が活躍したいと感じる組織へと成長した。

そして、このような多様性を活かせる企業が、働きやすかつ競争力もあると評価される時代となっている。掛け声だけではない「女性活躍推進」の効果を実感しているからこそこの言葉に、どこの組織でも共通するものなのだと感じ入った。

本市においても女性活躍推進アクションプランを策定し、制度と意識改革の両輪で様々な取組みを実施してきたことで、この10年で大きく変容してきたが、私がとりわけ感じている2つの変化について述べさせていただく。

まず1点目は、女性の管理職が格段に増え、女性職員にとって「昇任」が自分のキャリア形成の線上にあることを身近に感じられるようになったことだ。

以前は課長以上の管理職の女性は一握りであり、女性が管理職をめざすという意識そのものが、女性職員自身にも組織にも希薄であったように感じる。実際、やる気・能力がある女性職員に、昇任試験への受験を薦めても「自分には無理である」としり込みされることが多々あった。今でもたまに経験するが、これは男性職員にはまず見られない反応である。

上司・組織の側も固定的な性別による役割分担意識からか、女性職員に補助的な業務を担当させることが多かったように感じる。

私自身も30代中頃、係長昇任試験を受験しようとする「(昇任すると)大変だから、無理をしなくてもいいよ」と直接の上司に言われたことがある。上司は悪気があるわけではなく「むしろかばっている」感覚だと感じた記

憶がある。組織の雰囲気自体、女性が昇任していくことを特別なものとして捉えていたのだろう。

しかし、アクションプランにより性別に関わらない配置、育成、評価、処遇を積み重ねてきたことで、女性の役職者が徐々に増え、特別なものではなくなってきた。

そして、若い職員は、様々なタイプの役職者を目にすることで、自分なりの強味を肯定的に受け止めることができ、経験を積みスキルを磨けば、自分の力を更に発揮できると、自然体で考えられるようになっていく。

男性管理職も、以前は女性職員にどう声かけしていいものか不安がっていたが、個別事情への配慮はするが、過度な遠慮はせず昇任への声かけをするようになった。

私は、この「特別なものでなくなる」ということがポイントだと考えている。誰もがチャレンジしやすい組織風土ができるということは、男女を問わず若い職員の芽を育て、さらに将来の組織活力につながる基盤となるものであり、10年継続してきたという成果が実を結び始めていると感じている。

2点目は、ワーク・ライフ・バランスが組織に浸透してきている点である。

以前は長時間労働に対し、「よく頑張っている」とむしろ評価される風潮があったように感じる。

また、家事や子育ての主要な担い手は女性という意識が根強かった。とりわけ長時間労働が困難な育児期の女性は、「仕事でのやりが

いや成果」より「家事・育児と仕事をなんとか両立する」ことで精一杯で、孤軍奮闘が数年続けば、子育てが終わっても、もう仕事でチャレンジをしようとは思わないという声をよく聞いた。

反対に男性職員が育児休暇を数日取っただけで、評価が下がるような発言をしていた上司もいたほどだ。

長時間労働の削減や仕事以外の人生も大切にする様々な取組みがなされたことにより、仕事人間を自他ともに認める男性役職者からも「親の介護で時間給を取るよ」「子供の部活の手伝いがあり、就業後すぐに帰るからね」等の声が聞かれはじめ、組織風土が徐々に変わってきたことを実感している。

また、若いうちから育成することで、長いスパンでキャリア形成を考えることができるようになり、女性職員が出産・子育てを終えた後からでも仕事でのチャレンジがスムーズにできるようになりつつある。

元来、北九州市役所の組織としての良さは風通しが良く、チャレンジする姿勢が評価される組織風土であることと感じてきたが、女性活躍推進のきめ細やかな取組により、まだまだ足りてない部分に気づかされ、皆で取り組んできた10年だったと思う。

一人ひとりが大切にされ、力が発揮できる組織へと成長を続けるためには、不断の取組が必要である。この成果を確かなものとするよう、また、一人ひとりが実感できるよう今後も皆で力を合わせたい。

テーマ 働き方改革と都市自治体

職員のワークライフバランスの実現と 人事評価制度

学習院大学法学部教授 藤田由紀子

平成28年4月に施行された改正地方公務員法は都市自治体に人事評価制度の導入を義務づけた。能力・業績に基づく人事管理の徹底は、職員の能力を向上させ、業務運営の効率や住民サービスの質の向上に寄与するだけでなく、効率の悪い長時間労働やそれを評価する組織的風土を否定し、職員のワークライフバランスの実現にも寄与し得ると考えられる。本稿では、都市自治体に導入された人事評価制度の概要を説明した上で、人事評価制度が職員の働き方改革やワークライフバランスの実現にどのように寄与し得るのかについて、先進的な事例の紹介をしながら検討する。

はじめに

今日の都市自治体をめぐる環境は大変厳しいものであると言えよう。都市自治体の役割は、地方分権の進展や地方創生の必要等により、以前よりはるかに増大しており、加えて住民ニーズの高度化・多様化により、職員が難しい課題に直面する機会も増加している。その一方で、厳しい財政状況や業務運営の効率化を図るために職員数は減少しているため、職員一人一人にかかる負荷は大きくなっており、各職員が課題解決能力や業務処理能力を高めていかなければいけない状況にある。

こうした環境変化に伴う課題の複雑化と職員数の減少による個々の職員の能力向上への期待は、全国平均で約3割を占めるようになった女性職員に対しても、当然ながら等しくかかるものである。新規採用職員の女性割合はさらに増加している現状をふまえると、豊かで活力ある地域社会の実現には、高い能力と

意欲のある女性職員の活躍は不可欠であり、また、自治体の運営を担う幹部・管理職を安定的に確保していくためにも、長期的・計画的な女性職員の育成が必要である（藤田2017）。したがって、それらが可能になるような職場環境や社会的制度を整えることが喫緊の課題である。

山口一男は、ワークライフバランスは個人が一人で達成できるものではなく、家庭や職場などの他の人々の理解や応援があって初めて達成可能となるものであることを前提に、その実現の鍵として、「多様性」、「柔軟性」、「時間の質」の3つを挙げている。第1の多様性とは、人々の多様なライフスタイル選好や選択が尊重されることである。第2の柔軟性とは、働き方における時間の使い方について、より大きな選択の自由を与えられることである。そして、第3の時間の質とは、健康に心豊かに暮らせる自分や家族の時間を持つと

もに、日常生活の中であって他の人々の気持ちを理解でき、多様性を認める心の豊かさや広さを培っていける時間を持つことを意味するという（山口 2009：13-17）。

こうしたワークライフバランスは、女性職員のみならず男性職員を含めたすべての職員にとって有益であり、その実現のためには、様々な側面からアプローチをしていく必要がある。その1つとして、本稿では、平成28年4月に施行された「地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法律」（平成26年法律第34号。以下「改正地方公務員法」という）によって導入された人事評価制度の活用に着目する。改正地方公務員法により、都市自治体は能力・業績に基づく人事管理を徹底させるため、人事評価制度を導入することが義務づけられた。これにより、都市自治体の職員の能力が向上し、業務運営の効率や住民サービスの質の向上につながることを期待されている。また、能力・業績に基づく人事管理の徹底は、効率の悪い長時間労働や、それを評価する組織的風土を否定するものであるため、働き方改革とも密接に関連し、職員のワークライフバランスの実現に寄与する可能性を有すると考えられる。

そこで、本稿では、都市自治体に義務づけられた人事評価制度の概要を説明した上で、人事評価制度が職員の働き方改革やワークライフバランスの実現にどのように寄与する可能性があるのかについて、先進的な事例の紹介を通して検討していきたい¹。

1 人事評価制度の概要

改正地方公務員法で定める「人事評価」とは「職員がその職務を遂行するに当たり発揮した能力及び挙げた業績を把握した上で行われる勤務成績の評価」であり、「任用、給与、分限その他の人事管理の基礎として活用」されるものである²。

新しい人事評価制度は、これまでの勤務評定と同様に職員の執務の状況を把握、記録するものであるが、勤務評定については、評価項目が不明瞭である、評価結果が本人に開示されない、人事管理に十分活用されていないなどの問題点があったため、人事評価ではこれらを改善するために、定義や位置づけを明確にし、客観性や透明性を高めることを目指した。

人事評価は能力評価と業績評価という二つの側面より行われる。能力評価とは、職員の職務上の行動等を通じて顕在化した能力を把握するもの、業績評価とは、職員が果たすべき職務をどの程度達成したかを把握するものであり、各々の評価項目や評価の基準、実施方法等は明示される。期首において設定される業務目標は、評価者と被評価者との面談を通じて共有される。評価期間終了後は、被評価者も自ら業務遂行状況をふり返る自己申告を行い、評価者による評価結果は期末面談で被評価者に開示され、評価者から今後の業務遂行への指導や助言をうけるなど、勤務評定時代よりも上司と部下のコミュニケーションが充実し、職員は目標に向かってより主体的に業務や能力開発に取り組むことが期待され

1 筆者は総務省自治行政局公務員部に設置された平成28年度「地方公共団体における多様な人材の活躍と働き方改革に関する研究会」（座長：辻琢也一橋大学副学長・大学院法学研究科教授）および29年度「人事評価の人材育成への活用に関する研究会」（同前）に委員として参加しており、本稿の一部は両研究会での議論や報告書の内容をふまえたものである。また、本稿で紹介する事例に関しては、同研究会事務局、鳥取県及び寝屋川市の関係の方々にご協力いただいた。ここに謝意を表したい。なお、本稿の内容や見解に関しては、すべて筆者の責に帰するものである。

2 改正地方公務員法に基づく人事評価制度については、地方公務員人事評価制度研究会編（2015）、稲継（2013）などが参考になる。

る。この他、人事評価のバラツキ・片寄りをなくし制度への信頼を高めるための評価者研修の実施や、評価に関する苦情に対応する仕組みも整備される。

このような人事評価制度は、任用、給与、分限などの人事管理の基礎となるものであり、さらに、人材育成へも活用でき、組織力の向上に寄与しうるものであると考えられる。自治体ごとに策定される人材育成基本方針において示された求める人材像や必要な能力等と人事評価の評価項目とを関連付け、組織目標とリンクさせた個人目標を設定し、その達成の度合いを測る評価基準を明らかにすることにより、人事評価制度を人材育成に効果的に活用することが期待される。

2 職員のワークライフバランス実現へ向けた人事評価制度の活用事例

さらに、人事評価制度により、効率的な業務運営を実現させた職員を適切に評価することも可能になる。したがって、人事評価制度が職員のワークライフバランスの実現に資する可能性も非常に高いと考えられる。本節では、2つの事例を紹介しながら、職員のワークライフバランスの実現に人事評価制度をどのように活用していくことができるのかを検討していきたい。

(1) 鳥取県の活用事例

はじめに鳥取県の事例を紹介する。鳥取県では、人事評価項目の中に「イクボス度」と

いう項目が置かれている³。

「イクボス」とは、職場で共に働く部下やスタッフのワークライフバランスを考え、その人のキャリアと人生を応援しながら、組織の業績も結果を出しつつ、自らも仕事と私生活を楽しむことができる上司（経営者・管理職）のことをいう⁴。

鳥取県では、平成27年6月に平井伸治知事が県内の賛同者とともに「イクボスとっとり共同宣言」を行い、県が率先して庁内の職場環境を変えていくため、管理職による「イクボス宣言」を順次実施した。さらに、より実効性の高い取組を進めていくための一施策として、同年9月に人事評価実施要領の改正を通知し、同年度の人事評価より、管理職の評価項目として「イクボス度」が新たに追加されることになった。これにより「イクボス」の取組が人事評価につながり、給与等へも反映されるようになった。

同県の人事評価表における評価項目は、行動評価、マネジメント評価、実績評価の3つに大きく分けられる。このうちマネジメント評価は管理職が対象となる評価項目であり、その下位項目として「目標設定 業務マネジメント（業務の管理）」、「人材育成 人材マネジメント（人材の活用）」と並んで「イクボス度」が置かれている（図1：平成29年度鳥取県人事評価表（抜粋）参照）。

「イクボス度」を測る指標として、部下職員のワークライフバランスの視点から、管理職が次のような行動をとった場合、プラス評価

3 以下の経緯や制度、施策の詳細については、同県総務部行財政改革局人事企画課担当者から提供いただいたメールでの文書回答および資料による。

4 NPO法人ファザリング・ジャパンウェブサイト（<http://fathering.jp/ikuboss/about/>）参照（最終閲覧日平成30年2月8日、以下同様）。なお、「イクボス」という言葉は平成25年3月に群馬県庁で行われた「イクボス養成塾」が発祥とされるが、その後、NPO法人ファザリング・ジャパンが翌26年2月に「イクボスプロジェクト」を発足させ、同年6月にNHKクローズアップ現代にて「イクボス特集」が放送されてから全国的な認知を得るようになったという。BizHint HRウェブサイト（<https://bizhint.jp/keyword/63379>）参照。イクボスプロジェクトでは、理解、ダイバーシティ、知識、組織浸透、配慮、業務、時間捻出、提言、有言実行、隗より始めよ、をイクボス10カ条としている。

図1 平成29年度鳥取県人事評価表（抜粋）

評価項目	キーワード	自己評価		評価者による評価						
		評価 上期 下期	評価根拠	評価者1		評価者2		総括評価者		
				評価 上期 下期	評価根拠	評価 上期 下期	評価根拠	評価 上期 下期	評価根拠	
行動評価		(省略)								
人事評価	目標設定 業務マネジメント (業務の管理)	○目標設定 ○計画的な業務遂行 ○業務の進行管理 ○PDCAサイクルの実践 ○コスト意識・業務の効率化・時間外縮減		<上期評価> <下期評価> <年間総括評価>		<上期評価> <下期評価> <年間総括評価>		<上期評価> <下期評価> <年間総括評価>		<上期評価> <下期評価> <年間総括評価>
	人材育成 人材マネジメント (人材の活用)	○部下の能力・適性の把握 ○適正な人事評価 ○部下への指導・助言・動機づけ ○組織力の発揮 ○適切な業務配分 ○職場環境の改善 ○安全衛生への配慮								
	イクボス度	○部下の家庭生活、地域活動等への配慮 ○育児休業制度等の利用の助言・推奨 ○コミュニケーションの活性化等の職場づくりの実践 ○自らのワークライフバランスの実践								
	マネジメント評価の全体評価（イ）		年間		年間		年間		年間	
実績評価		(省略)								
総合評価		上期	下期	年間	上期	下期	年間	上期	下期	年間
		<small><総合評価>集計点1.0以上1.5未満…[S]、集計点2.5以上3.5未満…[A]、集計点2.5以上3.5未満…[B]、集計点3.5以上4.5未満…[C]、集計点4.5以上5.0以下…[D]</small>								

出典：鳥取県資料

がなされる⁵⁾。

- ・ マネジメントの徹底などにより、部下の家庭生活や地域活動、リフレッシュの時間の確保に配慮
- ・ 時差出勤、短時間勤務、育児休業制度等の趣旨を踏まえ、適切な利用を部下に助言・推奨
- ・ 職場内のコミュニケーションの活性化、相談しやすい雰囲気づくりに努めるとともに、部下の個人的な事情を理解し、部下の相談

に親身に対応

- ・ 職場全員が互いに支え合う意識を持った職場づくりを推進
- ・ ワークライフバランスを自らが率先して実践

なお、同県ではワークライフバランスの実現のために、時間外勤務の縮減のための諸施策⁶⁾をはじめ、テレワークの推進⁷⁾、フレックスタイムの導入⁸⁾、イクボス研修の開催、子育て応援メッセージの発行（毎月）など、様々な

5 鳥取県総務部長通知「平成27年度人材の育成及び人事評価等に関する実施要領の一部改正について」(平成27年9月11日)。

6 平成18年度より電子勤務簿（ICカードによる出退勤時刻記録）で勤務時間の実態を正確に把握して要因分析を行うほか、時間外勤務の実績を庁内で公開、目標を大幅に超過した所属や時間数の多い所属へのヒアリングを実施し、幹部会議において実態・課題を共有するなどの対策を講じてきた。また、平成22-23年度には「スマート県庁5（GO）・5（GO）プロジェクト」として、全職員の業務効率を2年間で5%向上させることにより23年度に21年度比で時間外勤務を50%削減することを目標に掲げた。具体的には、仕事の進め方を見直す「しごとダイエット2011」運動、定時に退行できる環境を整備する「早期退行 de グッドジョブ」運動、時間外勤務の状況を的確に把握して相互の応援体制を構築・運用し、必要に応じて組織的な手当て、人事上の措置を大胆・柔軟に実施するなどの取組を実施した。その結果、21-23年度の2年間で時間外勤務の総時間数は44%縮減され、月60時間以上の時間外勤務の職員数（のべ人数）は6割以上減少、年360時間（月平均30時間）以上時間外勤務の職員数は約6割減少したという（鳥取県資料による）。

7 平成27年度より、本庁と中・西部事務所にサテライト・オフィスとして、PCやプリンターを利用できるスペースを設置し、子育てや介護を行う長距離通勤者が自宅の最寄り事務所で利用したり、出張者が空き時間に利用したりできるようにした。また、同年度より子育てや介護を行う職員や自宅勤務を命じられた職員を対象に在宅勤務も試行している（鳥取県資料による）。

施策を講じている。これらの施策を活用するなどして部下職員または自らのワークライフバランスを向上させた管理職員は、人事評価のイクボス度評価において、上位評価を得ることになる。イクボスとしての取組が優れているとされた成績優秀者（課長級以上）には、ボーナスの上乗せ支給も行われており、平成29年12月期実績では12名の職員がこれに該当した⁹。

こうしたワークライフバランスの実現のための一連の取組みを背景に、鳥取県の男性職員の育児休業の取得割合は、平成26年度の5.7%から28年度の13.4%へと大きく向上している。しかしながら、年間360時間以上の時間外勤務を行う職員の割合については、26年度の12.4%に対し28年度は14.1%となっており、様々な取組みにもかかわらず増加の傾向を示している¹⁰。このことは、ワークライフバランスの実現は短期で達成できるものではなく、長期的・継続的な取組みが必要であることを示唆しているといえよう。同県では、29年度からは「県庁働き方改革プロジェクトチーム」を立ち上げ、庁内における働き方改革をさらに推進している。

(2) 寝屋川市の活用事例

次に大阪府寝屋川市の活用事例を紹介した

い。同市では、長時間労働（月80時間以上の時間外勤務）を行った職員数や精神的要因による休職者数が年々増加傾向にあったことから、事務執行の効率化を目指しながら、長時間労働を是正し、ワークライフバランスの実現を図るための施策を講じてきた¹¹。平成29年度の施策としては、所属長による時間外勤務命令に関する事前承認の徹底、執務室の一斉消灯¹²、ワнтаイム・ルール¹³の徹底、管理職員へのヒアリングの実施¹⁴、長時間労働抑制システム¹⁵の試行などが挙げられる。これらの施策に加えて、人事評価においても、29年度より、長時間労働の是正に大きく寄与する取組みを行った場合、課長代理以上の職員に対しては「特別加点」、係長以下の職員に対しては「部局別目標への貢献度加点」が行われるようになった。

課長代理以上の人事評価における「特別加点」とは、「課題への果敢な挑戦や、コスト意識を持った職務遂行により、部局別目標達成への貢献度が顕著に高かった場合や、長時間労働の是正の取組への貢献度が顕著に高かった場合」に加算される¹⁶。

また、係長以下の人事評価は、「実績評価」、「能力評価」、「スキルアップ加点」、「部局別目標への貢献度加点」より構成されるが、前三者が上司による評価であるのに対し、後者の

8 平成28年度より、全職員（交代制職場等を除く）を対象に、申請に基づき1週間当たり38時間45分となるよう勤務時間を割り振るフレックスタイム制を導入した。全員が勤務しなければならないコアタイム（10:00～12:00、13:00～15:00）及び標準勤務時間（7:00～20:00）を設定するが、育児・介護職員はより弾力的に運用されている（鳥取県資料による）。

9 「県職員の期末・勤勉手当支給（平成29年12月分）」鳥取県ウェブサイト（<http://db.pref.tottori.jp/pressrelease.nsf/5725f7416e09e6da492573cb001f7512/8906762C8E25D5F2492581EF00004A2F?OpenDocument>）参照。

10 「鳥取県特定事業主行動計画輝く女性活躍推進プログラム数値目標達成に向けた進捗状況（H29）」鳥取県ウェブサイト（<http://www.pref.tottori.lg.jp/secure/1019713/H28jissekikai.pdf>）参照。

11 以下の施策や人事評価制度の詳細については、同市総務部人事室担当者より提供いただいたメールでの文書回答および資料による。

12 毎週水曜日及び金曜日は午後6時30分までに職員全員を退庁させ、執務室の電気をすべて消している。

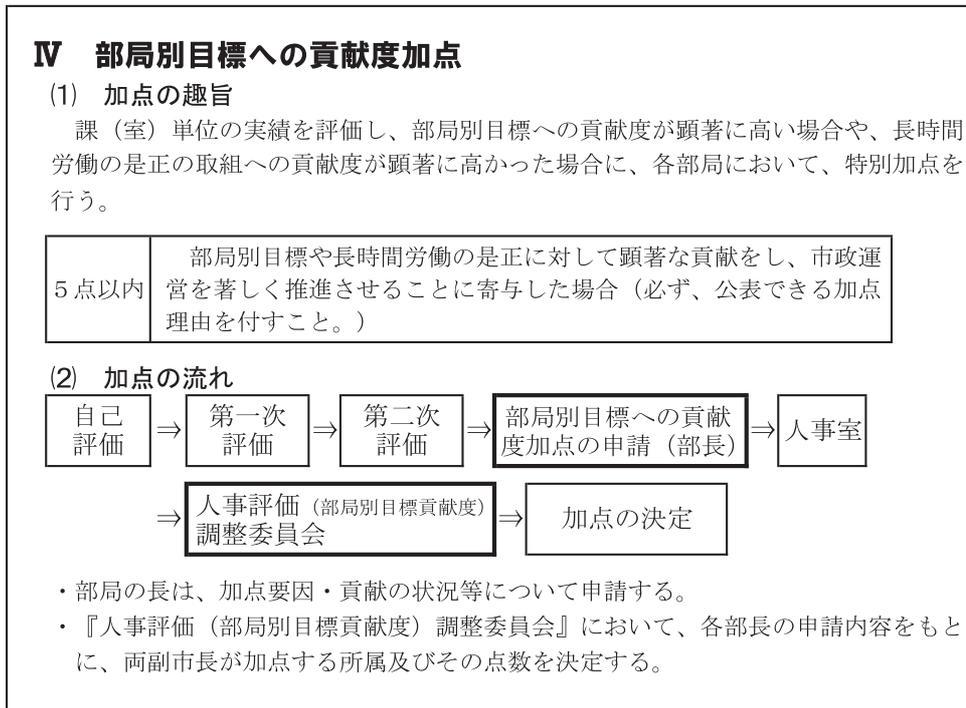
13 会議は1時間以内に終了すること、終業1時間前以降の庁内他課への問合せはしないこと、庁内への照会は1週間以上の回答期限を設定することを内容とする。

14 長時間労働を行っている職員がいる所属の管理職員に対して、ヒアリングを行う。

15 あらかじめ所属長等への時間外勤務承認申請を行わない場合、18時にパソコンを強制シャットダウンする。

16 寝屋川市「平成29年度人事評価制度に関する実施要領（理事～課長代理）」7頁。

図2 平成29年度寝屋川市「部局別目標への貢献度加点」(抜粋)



出典：寝屋川市「平成29年度人事評価制度に関する実施要領(係長～一般職員)」8頁。

「部局別目標への貢献度加点」は部局の長が課(室)単位の実績を評価するものである。手続としては、まず、部局の長が加点要因・貢献の状況等を付して人事室に加点の申請を行う。次に、「人事評価(部局別目標貢献度)調整委員会」において、各部長の申請内容をもとに両副市長が加点する所属及びその点数を決定する。

長時間労働の是正に関する加算の視点としては次のような点が示されている¹⁷。

- ・職場の適切なマネジメントがなされ、長時間労働の是正のための、具体的な取組を行い、成果をあげているのかどうか。
- ・長時間労働が一部の職員に偏っている職場、長時間労働が恒常化している職場について、見直しがされているのかどうか。

- ・年次休暇の取得促進の取組があわせてされているかどうか。

以上のように、寝屋川市では平成29年度より人事評価項目に長時間労働是正の視点が盛り込まれた。ただし、その効果を検証するにはある程度の期間の運用実績が必要であり、今後を待たなければならない。担当者によれば、単に業務量の少ない職員や業務状況に関係なく休暇を取得する職員が評価されることになるのではないかと危惧する職員もいるとのことであり、人事評価制度に対する職員の正しい理解の促進など、更なる検討の必要性を認識しているという。同市の人事評価制度は30年度以降も改正を予定しているとのことであり、より活用しやすい制度へと更新されていくことを期待したい。

17 寝屋川市「平成29年度人事評価制度に関する実施要領(係長～一般職員)」8-9頁。

おわりに

改正地方公務員法による人事評価制度は、評価結果を職員の能力開発や人材育成に活用し、組織力を向上させ、最終的には住民サービスを向上させることを目的としている。一方で、評価結果は、任用、給与、分限その他の人事管理の基礎として活用されることにより、職員の間には緊張感をもたらす、インセンティブを与えることができる（稲継 2013：173）。このインセンティブの付与という機能をうまく活用することができれば、ワークライフバランスの実現にも大いに寄与することができると考えられる。本稿では、既に人事評価項目の中にワークライフバランスの視点を取り入れて活用している事例として、鳥取県と寝屋川市の人事評価制度を紹介した。

鳥取県と寝屋川市に共通しているのは、ワークライフバランスを実現させるために様々な施策を講じており、人事評価制度の活用はその一環に位置付けられるに過ぎないというこ

とである。とはいえ、人事評価を効果的に活用することができれば、働き方改革の推進、ワークライフバランスの実現のための頼もしいツールとなるはずである。

ただし、2つの事例からは、取り組みの効果が現れてくるまでにはまだ多くの時間を要するであろうことも予想される。当然ながら、ワークライフバランスは、1つの自治体の中だけで実現できるものではなく、日本社会全体の意識改革や労働環境の変化が必要である。

ワークライフバランスの実現とは、「一方に自由に伴う競争や一時的な勝ち負けのある社会であっても、他方で人々が認め合い支え合っていける社会となること」を意味するという（山口 2009：17）。そうした社会とは、男女の区別に関係なく、誰にとっても働きやすく、生活しやすい社会となるはずである。新しく導入された人事評価制度をワークライフバランスの実現のためにも活用することについて、より多くの都市自治体で検討されたい。

参考文献

- 稲継裕昭『評価者のための自治体人事評価Q & A』ぎょうせい、2013年。
 地方公務員人事評価制度研究会編『地方公務員 人事評価制度の手引』ぎょうせい、2015年。
 藤田由紀子「長期的・計画的な女性職員の人材育成を」『試験と研修』第36号、2017年。
 山口一男『ワークライフバランス—実証と政策提言』日本経済新聞出版社、2009年。
 総務省自治行政局『人事評価の人材育成への活用に関する研究会平成29年度報告書』2018年。
 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000541625.pdf)
 総務省自治行政局『地方公共団体における多様な人材の活躍と働き方改革に関する研究会報告書』2017年。
 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000467440.pdf)

コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～ (伝統の市民社会と都市の立法がまちを動かす)

都市自治体が学生の就職先として人気だという。志望倍率が都道府県のそれを上回っているところも少なくないらしい。転職がないというのがメリットらしいが、都市自治体の仕事が注目され始めていることもあるだろう。

「都市の空気は自由にする。」というのは中世ヨーロッパの格言だ。封建領主に身分を縛られた農奴や手工業者が都市に逃れて一定期間過ぐすと、封建領主から身分を解放されたという。グリム童話の“ブレーメンの音楽隊”は、そういった逸話だ。人が集まるからこそ、封建領主には属しない帝国直轄市のハンザ都市は繁栄を謳歌した。

そのような都市だからこそ、思い切ったことができる。それから数百年を経て、ヨーロッパの都市は、1960年代から70年代にかけて秩序無き都市開発に悩んでいた。「都市は死んだ。」というのが当時の認識であった。特に悩んだのが自動車交通の隆盛と公共交通の衰退である。オリンピックを契機にミュンヘンでは地下鉄が整備され、連邦政府はここに資金を重点投入した。次は、ハンブルクやルール工業地帯の番だった。しかし、当時の枠組みでは上手くいかなかった。

そこで、ハンブルクが取り組んだのは、公共交通を都市の手に一元化することだった。それはハンザ都市の伝統を持ち国の権限も有する都市州だったから出来ることだったのかもしれない。そしてルール工業地帯の諸都市は、高価な地下鉄ではなく路面電車の整備を進めることとした。整備財源は連邦の石油税である。連邦から州への移転財源の使い途は州に任された。人口が集積している工業地帯を抱える州では全面的に地域公共交通の整備に充てた。農村地域を多く抱える州では全面的に道路整備に充てた。州から財源移転を受けた都市ではハンブルクにならって、公共交通の一元化を図り、地域公共交通の整備を進めた。ドイツの市長会はこれを後押しした。

ある集まりで、フランス・ストラスブールの路面電車を活かしたまちづくりが話題となった。なぜ、日本ではあのようなまちづくりができないのか？講師曰く、「何人かの市長を案内したが、その市長さんも途中で退任されてしまったので、日本では限られた都市でしか取組みがないのは残念だ。」

想像力を働かせるとすれば、そういったまちづくりを行うためには一つには都市の伝統の力が必要だ。それは市民の力ということでもある。もう一つは立法権を持つ都市の存在である。大都市制度の議論がなされて久しいが、行政権限や財源の議論はあっても立法権の議論はとぼしく空しい。立法、日本では条例ということになるが、市民生活を踏まえた条例、政策をつくることで初めてヨーロッパの都市に並ぶことができる。そこで、真の都市分権政策が生きてくる。市民社会と都市の立法があって、ようやく都市の自治は動き始める。

(ブレーメンの音楽隊の犬愛好家)

テーマ

まちづくりに寄与する 都市シンクタンク

THEME

地方分権の進展に伴い、都市自治体における政策形成能力の一層の向上が求められている。都市シンクタンクは、2000年以降に相次いで誕生し、その調査研究の成果が都市自治体の政策形成に寄与してきた。今日の超高齢・人口減少社会では、市民協働を図りながら地域のニーズを踏まえるとともに未来を見据えた持続可能なまちづくりへの機運が高まっている。こうした中、都市シンクタンクの担う役割は大きくなっていると言える。

本号では、都市自治体のまちづくりに寄与する都市シンクタンクについて、海外（ドイツ）の事例も含めて取り上げ、これからの都市シンクタンクについて展望する。

都市シンクタンクの役割とあり方

上越市創造行政研究所所長（高崎経済大学名誉教授） 戸所隆

自治体の設置する都市シンクタンクは、分権化に対応した政策力向上をめざした組織である。その業務は中長期や総合的・広域的な視点から地域のガバナンス転換に役立つ研究・情報発信と地域の問題発見・問題解決能力をもつ人材養成である。また、都市シンクタンクの設置は首長の意向によることが多く、首長ブレーンとしての役割が大きい。さらに、自治体の戦略的思考・政策形成力を高め、自治体の地域政策を中央集権型から地方分権型に転換し、新しい国のかたちづくりに貢献する組織といえる。

全国に現在少なくとも50ほどの都市シンクタンクがあり、多くの成果を出している。また、都市シンクタンクの交流を図る「自治体シンクタンク研究交流会議」が2013年に組織化され、全国会議も毎年開催される。しかし、成果を出しつつも都市シンクタンクの設置期間は必ずしも長くない。この都市シンクタンクの課題は大きく3つある。第1は職員（研究員）のモチベーションの維持である。第2は都市シンクタンクに対する職員意識変革の必要性である。第3は都市シンクタンクの存在価値を見える化することである。

はじめに

今日見る地方分権化の動きは、工業化社会から知識情報化社会の転換期である1990年前後から始まった。そして2000年には明治以来築いてきた中央集権型地方統治システムを地方分権型に転換する地方分権一括法が施行されている。この法律は、外交・防衛・金融・社会保障など国のかたちづくりに不可欠な事項を除いた内政事務を、地方の権限と責任で行うことを基本原則とする。そのためこの法律の実質化には自治体の政策形成能力向上と財源確保を図り、地方政府化することが必要となる。

こうした自治体を取り巻く環境変化を背景に、自治体内部にシンクタンクが2000年以降に相次いで誕生してきた。その後の多様化・複雑化する自治体行政課題解決に寄与した都市シンクタンクの政策形成支援には大きなものがある。その先駆的存在といえる上越市創造行政研究所は、合併前上越市の組織内シンクタンクとして2000年に設置された。この研究所の調査研究成果『市町村合併に関する研究報告書—上越地域の現状と合併後の姿の推計—』（2001年）や『コミュニティ行政に関する調査研究報告書』（2004年）などは、2005年の14市町村合併を理論面から支えている。

例えば、高田や直江津などの中心市街地を持つ合併前上越市と周辺13町村との合併後の関係は、報告書提案の都市内分権システムが採用された。

筆者は2004年から上越市創造行政研究所の研究アドバイザー・研究顧問を経て、現在まで12年間所長を務めた。また、2010年には滋賀県草津市の草津未来研究所の設立に関わり、それ以来顧問・相談役を務めている。さらに、各都市シンクタンク関係者が日々の業務を通じて得られた知見を共有し、課題克服力を向上させるために、「自治体シンクタンク研究交流会議」を2013年に上越市で開催した。この会議はその後草津市、戸田市、佐世保市、春日部市と各都市シンクタンク持ち回りで年1回開催しており、2018年の第6回はうつのみや市政研究センターで開催予定である。筆者はこの交流会議を運営するアドバイザーボードの代表も務める。本稿はこうした経験を踏まえ、まちづくりの視点から、都市シンクタンクの担う役割や今後の課題について述べてみたい。

なお、この種のシンクタンクは「自治体シンクタンク」「組織内シンクタンク」と呼ばれることも多いが、本稿では都市自治体での設置を念頭に「都市シンクタンク」を使う。

1 分権社会に必要な人間力・政策形成力

(1) 進まない分権型地域づくり

第二次世界大戦後の日本は焦土と化した貧しさから脱却し、新しい理念で日本を、地域社会を再構築しようと強い意志をもつ地方行政パワーが全国各地に存在していたように思う。当時の日本社会・地域には物資不足を代替品の創造で切り抜ける人間力・地域力・革新力・発展力・創造力が溢れていた。自治体職員に大学卒業者など高学歴者は少なかったが、地域教育力を高め、新しい職場を創り、

治安を安定させ、相互扶助・自助努力で地域問題の解決を図る姿があった。後に日本は画一的な中央集権型地域政策で高度経済成長によって豊かな社会を構築できたが、地方の現場力・地域力なくしては不可能であった。

現在は工業化社会から知識情報化社会に移行し、高度経済成長期とは異なる安定成長・低経済成長に対応した行財政運営・政策形成への転換が必要である。また、中央政府の地方牽引力は低下し、それぞれの地域の力で個性豊かな分権型地域づくりが求められている。これを支える自治体職員も高学歴化し、中央政府に劣らない人的構成になった。しかし、現実の自治体現場では、目先の行政需要対応に終始し、能力を十分に発揮していない職員が多い。また、分権化社会といわれながら、例えば中央政府の地方創生政策やその補助金に依存するなど中央政府依存型自治体運営が続いている。その結果、将来を見据えた骨太の地域独自政策に基づく地域づくりを実現する自治体は少なく、中央依存体質を強め、真の分権型地域づくりは思うように進んでいない。

(2) 必要な戦略的思考による政策形成力

第二次大戦後しばらくの間は、交通・建物・ライフライン等の社会基盤が全国どの地域においても圧倒的に不備な時代であり、ハード中心・技術中心の都市開発・地域づくりが要請された。こうした時代では将来を見据えた専門的知識と巨額の財源を必要とする社会基盤整備には、各自治体がバラバラに実施するより国による画一的整備が効率的であった。しかし、基盤整備が整い豊かさを増すにつれ、中央集権型地域政策ではそれぞれの地域に適した市民満足度の高い整備ができなくなり、無駄な開発を防ぐ上からも地域の論理・弱者の論理に基づく地方分権型地域政策が不可欠

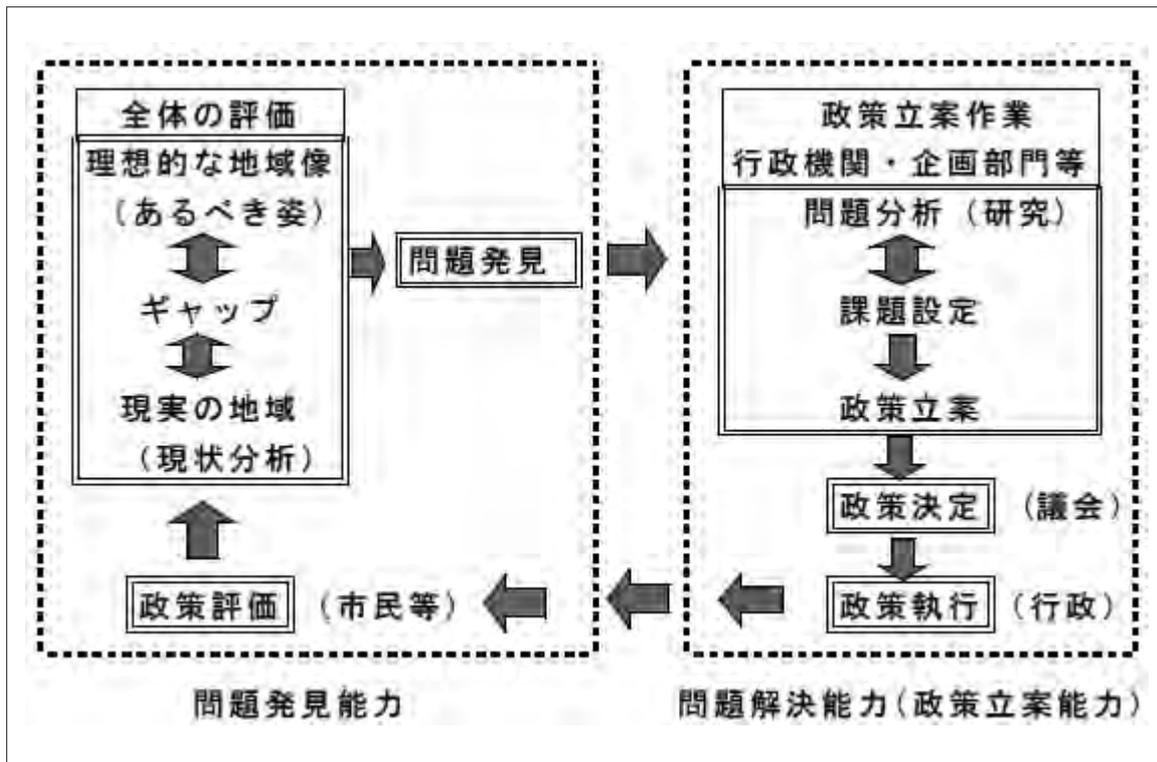


図1 地域政策策定の基本的なパターン

出典：筆者作成

になっている。他方で、社会経済における国際化・ボーダレス化の中で自国第一主義強化の進む国際政治環境では、国は国際競争を生き抜くために資本の論理・強者の論理で政策遂行をせざるを得なく、国と地方の役割分担が重要になってきた。こうした政治経済行政環境、モデルのない先行き不透明な社会・時代を切り開くためには戦術的思考から戦略的思考に転換した政策形成が必要となる。

高度経済成長期には社会全体のめざす方向が一致していたため、諸問題に対して従前の成功事例に基づく対策で成果が得られた。しかし、先行き不透明な今日の多様化した地域づくりにあっては、他地域における成功体験の応用など戦術論的地域政策では役に立たない。この場合、地域独自の将来像・あるべき

姿を仮説として明示し、将来像実現の阻害要因を見出し、それを解決しつつ将来像実現を図る必要がある。このように変革期には戦略的シナリオに基づく分権型地域政策形成が重要となる¹。

2 都市シンクタンクに求められる役割

(1) 不可欠な問題発見能力・問題解決能力

従来 of 戦術的政策形成手法が通用しない変革期の分権型地域政策形成には、現実の地域を十分に調査・分析・認知して理想的な地域像を描き、地域の将来像・あるべき姿を仮説として提示し、それを実現する政策を戦略的に見出す必要がある。そのためには先ず、現実と理想とのギャップから地域の抱える問題点を発見・摘出しなければならない。その上

1 戸所隆『地域政策学入門』古今書院、2000年

で、理想的な将来像実現の阻害要因となる多くの問題を調査分析し、問題解決に波及効果の大きな阻害要因を除去する政策立案が求められる。こうして立案された政策の可否は議会などの意思決定機関で審議され、可決され予算が付けば執行となる。政策執行された結果や効果は新たな現実となり、市民をはじめ多くの人々に評価され、新たな地域問題発見へと繋がる。

以上のように地域政策の立案過程は、問題発見－問題分析－課題設定－政策立案－政策決定－政策執行－政策評価－問題発見という循環システムにある（図1）²。また政策立案を的確に行うには、地域の歴史を熟知し、様々な調査研究により現状把握を行い、そうした基礎調査を基盤に楽しみながら将来のあるべき姿を構想する人間力・革新力・発展力・創造力が必要となる。こうした人材養成は通常の市民対応定型自治体業務では難しいが、都市シンクタンク業務の定石を踏まえた遂行で得られる。

（2）中長期・広域問題を中心に調査研究

地方自治体はこれまで多面的な業務に取り組んできたが、その多くは自市域における近未来の日常生活に関するものである。他方で中長期や広域的施策の多くは、中央政府立案政策の実行部隊的存在になっていた。そのため自治体職員の多くは、窓口業務や目先の問題解決に追われ、戦略的思考による政策形成に不得手である。また、近未来の問題解決や狭い地域における目先の対策的業務には慣れていても、中長期や総合的・広域的問題解決や将来都市像の創造やそれに基づく独自政策策定業務の経験が足りない。地方分権の実現には自治体職員のこうした状況を打破し、問

題発見・問題解決能力を身につけ、地方分権型地域政策に基づく都市経営を実現しなければならない。その第一歩として都市シンクタンクが設置されたといえよう。

上越市では前述のように2000年に都市シンクタンクを創設した。その主要業務は総合的（分野横断的）・中長期的・広域的な視点からの調査研究である。調査研究テーマは市政における重要課題の解決や将来像・理想像の構築、政策形成能力向上につながるものを選定してきた。また、調査研究成果を活用し、庁内各課との連携を通じて実効性の高い政策提案や実施事業への支援をしている。さらに、市職員、市民、研究機関、有識者との共同研究や意見交換を通じて多様な研究ネットワーク構築を図る研究交流と調査研究報告書やニュースレター、ホームページ、セミナーなどによる情報発信が業務となる。

上越市のみならず、草津市その他多くの都市シンクタンクも都市問題を総合的・中長期的・広域的視点で政策形成を図る調査研究機能（シンクタンク機能）を中心に、関係課等への事業支援機能（コンサルタント機能）、研究交流機能、情報発信機能（データバンク機能）を設置目的とする。このように都市シンクタンクは地方分権型地域政策を行うためのパイロット的存在になっているといえよう。

3 都市シンクタンクの特異性・存在価値

（1）業務の中心は非定型型

都市シンクタンクには独立法人と官庁組織の設置形態があり、官庁組織でも首長直轄、部・課相当などその位置づけは自治体によって様々である。しかし、いずれにせよ都市シンクタンク職員（研究員）の業務は、5～10年先を見通した中長期で行政域にとらわれない

2 戸所隆『地域主権への市町村合併』古今書院、2004年、90～93頁

広域の研究である。また、地方行政の職務の多くが明確な定型業務であるのに対して、都市シンクタンク職員の業務は非定型業務となる。また首長などの理事者を理論面・政策面から支える業務内容が多く、国でいえば内閣官房的位置づけになろう。

非定型業務は必ずしも明確な形で仕事内容が示されない。市の発展や市民福祉に資するといった基本的な達成目標はあるが、具体的な研究テーマや研究方法などは示されず、自ら考えて行動しなければならないことが多い。研究テーマを設定するにしても少人数の都市シンクタンクでいくつものテーマを研究できない。一人あたり1~2テーマ担当となる。そのため、テーマ設定には概ね2つの傾向がある。一つは当該都市における重要課題であるが、中長期の広域的・総合的視点から幅広く研究する必要があるため、既存の部課が敬遠するテーマである。他の一つは、当該都市の過去・現在・未来を俯瞰し、現状とあるべき姿を対比させつつ組織横断的な視点から当面はどこも関心を示さないが、将来的に問題となる課題を先取りしたテーマとなる。

以上の視点でテーマを選定し、広汎な研究をすることで、結果として首長など理事者の意思決定に役立つ研究ができる。また、何らかの形で、関係部課への知的貢献が可能となる³。

(2) 重要な総合計画策定支援業務

都市自治体にとって総合計画の策定は、以上の2つのテーマ設定を満たす重要なテーマである。それだけに、都市シンクタンクにとって、総合計画策定は避けて通れない業務となる。しかし、多くの都市での総合計画策定は企画調整課など企画部門を主担当に、総力

を挙げて集中的に2~3年で作る。都市シンクタンクの総合計画への関わり方は企画部門への支援業務となる。

総合計画は形式的には当該都市が審議会を設置して策定することになっている。しかし、多くは大都市にある民間シンクタンクの支援を受けて短時間で策定し、策定後は次期策定時まで策定業務は停止することになる。そのため、金太郎飴的综合計画の策定や、時代の変化に対応できない状況が見られた。

しかし、都市シンクタンクでは中長期・総合的・広域的な幅広い視点からの長い検討時間を必要とする都市像や理想像に関する議論を日常研究で行っており、必要に応じてその結果をまとめて総合計画審議会へ資料提供できる。また、都市シンクタンクの様々な研究成果を次期総合計画の重要政策課題と連動させることもできる。そのため、都市シンクタンクと総合計画担当課が連携すれば、地域に生活する政策担当者が日常的に将来像や課題検討を幅広く行い、その蓄積してきた成果を総合計画に活用可能となる。また、現行総合計画を随時検証しつつ次期総合計画への橋渡しの課題を常に検討しつつ、時間を掛けてより良い総合計画を策定することもできる。

こうした流れを作るには、都市シンクタンクだけの努力では無理であり、首長のリーダーシップと首長と都市シンクタンクとの日常的な意見交換が必要と考える。

(3) 水平ネットワーク型議論・交流

都市シンクタンク職員（研究員）には中長期・総合的・広域的視点からの幅広い政策立案のアイデアや基礎資料の提供が求められる。これに応えるには日常的に幅広い読書や資料収集、学会活動や地域や施設・組織の視

3 戸所隆「自治体シンクタンクと『まちづくり人財』の養成」ガバナンス 195号（2015年）27-29頁

察や調査も必要となる。また、多様な人々との交流で知的好奇心高揚を図る必要がある。

研究や政策立案など非定型型業務の遂行では、職位や立場の異なる人々との交流や議論において自由・平等の原理で意見交換し、是々非々で結論を得ることが重要である。例えば、研究の場合、組織運営と異なり、上位役職者の研究力や政策立案力が上位とは限らない。研究においては水平ネットワーク型交流・議論が不可欠である。上下関係なく自由に議論ができ、楽しく仲の良い職場づくりが研究成果にも現れる。

(4) 政策官庁転換に必要な都市シンクタンク

都市シンクタンクの特異性・存在価値は、中央集権型地域政策から脱却して地方分権一括法を具現化する先導的組織の性格といえる。国の中央官庁（霞ヶ関）は巨大なシンクタンクといわれるが、地方自治体も役所全体が国を頼らずに独自政策を策定・執行する政策官庁化すれば、都市シンクタンクは不要となる。したがって、既に分権化・政策官庁化を達成した自治体では都市シンクタンクは不要である。

ところで、税務・戸籍などの内務や教育など時代を問わず必要不可欠な部門と異なり、都市シンクタンクの法的設置義務はなく、首長の政策判断による。それだけに首長への対応不足や首長の意向に沿わない研究結果の増加、財政事情悪化などで、都市シンクタンクは行政改革対象になりやすい。

設置基準上は不安定な都市シンクタンクであるが、その存在意義や波及効果には大きなものがある。それだけに市民・理事者・職員に支持される成果を出し続け、地方自治体の政策官庁への転換に寄与できるか否かが問われている。

4 都市シンクタンク職員に求められる資質

(1) 必要な基本的な知識と技法

都市シンクタンク職員に求められる基本的な知識は、①地域の概念と場所、空間、環境、景観等に関する原理、②地域の自然的特性・人文的特性に関する一般的知識、③日本をはじめ世界各地の地域特性に関する知識である。

また、必要な研究技法として、①フィールドワーク手法、②地域統計分析・統計処理に関する手法、③地図学や測量学、地理情報システム（GIS）等から得られる地図に関する手法の修得が求められる。

これらの知識と技法は政策官庁化する自治体職員全体に求められるものであるが、特に都市シンクタンク職員には必要である。人事考課の際、職員の学問的バックグラウンドや経歴、関係資格取得状況を参考にする必要性がこれまで以上に高くなっている。なお、公益社団法人日本地理学会の地域調査士認定など一定の要件の下で誰もが取得可能性のある資格制度が、学会・各種団体に整備されており、それらの活用は一つの方法であろう。

(2) 必要な意識・経験とその活用・工夫

都市シンクタンク職員には第1に、多様な庁内業務全般の経験と地方自治の展望について考える意識と力量が求められる。行政経験のない新人職員では研究力があっても現場行政が理解できず、十分に能力を発揮できない。行政経験があれば、当該都市の将来像・自治のあり方を経験に基づく考察で問題発見でき、戦略的に問題解決に取り組める。

第2に、好奇心・研究心旺盛で現場主義で地域社会を俯瞰的に眺め、実態から物事の本質を見いだす力量が必要となる。シンクタンクの研究遂行には地域社会を俯瞰的に眺め、そこからテーマを見だし、そのテーマを解決するための仮説を設定し、それに適した調

査研究手法を考え、現地調査・アンケート等の独自研究を実施、その結果をまとめ、結果を分析して結論を導き出す能力が必要となる。この能力は大学研究者には不可欠であるが、政策行政職員にも求められ、少なくともその努力ができる人でなければならない。

第3に、地方行政課題は地域問題であり、地域研究への取組みとそれへの関心の高まりが求められる。地域には自然現象と人文現象があり、それらが複雑に絡み合っ様々な地域現象・地域問題を惹起している。例えば自然災害は断層なり軟弱地盤なり何らかの問題のある自然環境のところで人間活動を展開することで発生する。その現れ方は他の様々自然・人文的要素が絡み合うため地域によって異なる。それを理解するには、地域特性を把握する能力と地形・気象・地質などの自然科学や歴史・社会・法律・人文地理などの人文科学を活用して、系統的に把握する能力が必要となる。2面性を持つ地域研究を2つの能力で理解・解明する資質が必要で、少なくともそれへの関心と努力が求められる。

第4に、新たな考えや政策を生み出すために必要な資質として、水平思考と無から有を生み出す不断の努力が求められる。研究は上司が優れ、部下が劣るということはない。だから上司や部下とも自由に、平等の立場で意見交換・議論することで新しい考えを生み出すことが重要となる。また、正式会議のみならず、雑談の中に研究のヒントや真理はある。さらに、都市シンクタンク業務は研究によって内実化したものも「かたち」にしない限り自己満足に終わり、評価されない。議論の積み重ねを報告書にまとめ、研究会・シンポジウムの開催など政策立案過程を第三者に見える形にする必要がある。都市シンクタンク職員の働き方には裁量労働的側面がどうしても出るため、自律的行動に慣れ、研究その

ものを楽しめる人々が適しているといえよう。

5 都市シンクタンク発展への課題

私の経験からもたらされる都市シンクタンクの課題は、大きく3つになる。第1は職員(研究員)のモチベーションである。第2は都市シンクタンクに対する職員意識の変革の必要である。第3は都市シンクタンクの存在意義・効果をどう発揮するかである。

第1の職員(研究員)のモチベーションに関して、都市シンクタンク職員は誰でも良いとはならない。上意下達に慣れ、能動的行動のできない人は適さない。頭脳明晰・弁舌爽やかな職員でも、能動的に問題発見・問題解決にいそしみ、考察結果を文章化できない職員には都市シンクタンクへの異動は地獄と化す。現に多くの都市シンクタンクで心理面での職員問題が起こっている。他方で、「都市シンクタンク職員に求められる資質」を有し、自力更生型生き方を好む職員は、大きく成長できる職場となる。そうした視点で都市シンクタンク職員人事は行って欲しい。

分権型政策立案を行うには求められる資質で述べたように、地域のあるべき姿を創造する力と問題発見能力・政策立案能力などと共に、研究結果を文章化して第三者に伝えることが必須となる。起承転結からなる長文の調査・研究報告書の作成は、一定の訓練と経験が必要である。大学卒業者であっても長文の卒業論文作成経験を持たない職員にとって、現地調査結果を多数の図表や長文の報告書にまとめ、大勢の前で報告することはかなり困難のようである。しかし、こうした地道な調査研究から地域の核心的問題を見出し、その解決策を政策として文章化できる人材が少ないため、地方分権化が進まないといえる。中央官庁の官僚組織は巨大なシンクタンクであり、その政策立案能力と財政力によって中央

集権体制を構築している。この視点で見た時、都市シンクタンクを人材養成の場として拡充することが課題となる。

第2の都市シンクタンクに対する職員意識の変革に関して次のことがある。都市シンクタンクの研究内容は大学や国の研究機関などで行う基礎研究とは異なり、応用研究・開発研究、とりわけ開発研究が中心となる。すなわち、研究の主体は、大学の研究に見られるいわゆる重箱の隅をつつく研究ではない。基礎研究や応用研究で得られた結果を地域に適用する研究が中心であり、それを踏まえた関係機関との連携が課題となる。

また、中長期で行政域にとらわれない広域の研究・業務の遂行にしても、常に関係部局の現場行政との整合性が求められる。その際、自治体組織の一部である都市シンクタンクの研究成果は当該都市の公式見解と認識され、どこからも批判の出ない研究内容が多くの職員から求められる。都市シンクタンクの研究成果は自治体の公式見解でなく、政策立案するための基礎資料であると職員・市民に浸透させない限り成果の公表が難しい。

さらに、都市シンクタンクは役所内の利便性の高い「よろず相談所」と認識されやすい。都市シンクタンクの性格からも人数的にも各部局のコンサルタントにはなれない。

第3の都市シンクタンクの存在効果の発揮方向であるが、行政組織における都市シンクタンクの位置づけが課題と考える。現状では都市シンクタンクの多くは、企画部門に所属する課的存在にある。私は個人的には市長直轄の独立組織で広い視野から市長の政策ブレーンとしての役割を強化する必要があると考える。それにより研究の途中であっても成果は

市長を通じて市政に活かせる。ただしこの場合、市長と是々非々での水平ネットワーク型議論を可能とすることが前提となる。

また、都市シンクタンクの長は、常勤・非常勤を問わず、副市長格にすべきと考える。大学は基本的に水平ネットワークの横型社会であるため、たとえ学生の発案であっても良き考えは受け入れる素地がある。しかし、縦型社会の行政機関は上位組織からの情報発信には耳を傾けやすく、都市シンクタンクの存在効果を発揮しやすく、研究成果を浸透できると考える。

おわりに

現在、自治体に誕生しつつある都市シンクタンクは長い歴史を持つ大都市の旧来型シンクタンクとは異質な地方分権を推進する組織といえる。自都市の文化と価値を熟知し、他地域のそれを理解・比較し、異質性を尊重しつつ共生可能な環境構築に努めている。またそれを支える職員の資質を高め、人材養成面の効果をもたらしてきた。

各都市は新しい国のかたちを創るために、地域特性を活かし、自立経済圏の構築と観光まちづくり・多面的地域間交流を活性化させ、分権型国土構造創出の一翼を担う必要がある。都市シンクタンクはそのためのガバナンス転換に役立つ組織である。

年1回開催されている「自治体シンクタンク研究交流会議」は都市シンクタンク相互の連携を深め、時代の変化に対応した都市シンクタンクのあるべき姿を模索している。こうした交流がますます活性化し、都市シンクタンクが市民自治に優れた新しい日本のかたちづくりに貢献できることを期待している。

まちづくりの交流拠点としての役割

公益財団法人名古屋まちづくり公社 名古屋都市センター

名古屋都市センターは戦後の復興土地区画整理事業の収束を記念し、その成果を後世に継承するとともに、21世紀の新しい名古屋のまちづくりに寄与する拠点として名古屋市が1991年7月に財団法人として設立した。名古屋都市センターでは「まちづくりの交流拠点」として、市民、学識者、まちづくり関係者などを繋ぎ、名古屋のまちづくりを考え、名古屋のまちづくりの方向性を示すため、「先見性のある総合的な調査・研究」、「まちづくりに有益な情報の収集・提供」、「まちづくりを担う人材の育成・交流」の3つの事業を行っている。近年の取組みの中から、事業ごとに名古屋都市センターがどのようにまちづくりに寄与しているのかについて、述べていきたい。

1 名古屋都市センターの概要

名古屋都市センターは戦後の復興土地区画整理事業の収束を記念し、その成果を後世に継承するとともに、21世紀の新しい名古屋のまちづくりに寄与する拠点として名古屋市が1991年7月に財団法人として設立した。2010年4月の財団法人名古屋都市整備公社との合併を経て、2012年4月に「公益財団法人名古屋まちづくり公社 名古屋都市センター」へ名称を変更した。

名古屋都市センターは金山総合駅南口に隣接する金山南ビル（地上31階、地下4階）の11階から14階に位置し、金山南ビルにはホテルグランコート名古屋、ボストン美術館及び金山駅南駐車場が併設しており、金山地区のランドマークとなっている。

名古屋都市センターのフロア構成は11階が

展示施設、ホール及び喫茶コーナーのある「まちづくり広場」、12階がまちづくりに関する専門図書館である「まちづくりライブラリー」、13階が調査研究等を行う事務所、14階が貸会議室としてそれぞれ利用されている。

写真1 まちづくり広場



出典：名古屋都市センター撮影

写真2 まちづくりライブラリー



出典：名古屋都市センター撮影

名古屋都市センターでは「まちづくりの交流拠点」として、市民、学識者、まちづくり関係者などを繋ぎ、名古屋のまちづくりを考え、名古屋のまちづくりの方向性を示すため、「先見性のある総合的な調査・研究」、「まちづくりに有益な情報の収集・提供」、「まちづくりを担う人材の育成・交流」の3つの事業を行っている。その3つの事業における具体的なまちづくりへの取組み事例については、以下のとおりである。

2 「調査・研究」

3つの柱のひとつである調査研究は、名古屋のまちづくりや都市計画行政の課題を先取りし、基礎データの収集、課題の分析・方向性や施策の提言などを主軸におこなっている。調査・研究のテーマによっては、学識者、市民、自治体などを含めた研究会を設置し、様々な立場の方々の知識を取り入れながら調査研究を進めている。

調査研究内容は多岐にわたっている。この成果が、名古屋市の策定した「名古屋市都市計画マスタープラン」の集約連携型都市構造という考え方を生み出したり、中川運河の再生に向けた活動につながるなど、様々な場面で活かされてきた。今回は調査研究の一部を

紹介する。

(1) 「リニア時代の名古屋の都市戦略」

(スーパー・メガリージョン研究会)

2027年開業予定のリニア中央新幹線によって形成される「スーパー・メガリージョン（以下、「SMR」という）」は、世界を先導する経済・文化・交流の一大拠点圏域へと変貌する可能性を秘めている。国土形成計画（広域地方計画）では、中部圏は「SMRのセンター、我が国の成長を牽引」する圏域として、確固たる位置づけがなされている中で、この世界最大となるメガリージョンの形成が、我が国の国土構造や各圏域に、どのような変革をもたらし、どのような意義を持つのか、様々な視点から議論がされ、その効果や価値を共有する必要がある。

SMRの効果を最大限に発揮するために、2027年にはリニア圏域の西の玄関口となる名古屋圏から、その意義や共有すべきビジョン、果たすべき役割、その実現のためのハード・ソフトにわたる都市戦略を、今こそ発信していくべき時であり、中部圏（名古屋圏）が魅力的な国土形成に大きく寄与していくため、2014年11月より15回にわたってSMR研究会（座長：奥野信宏氏（名古屋都市センター長））を開催し、議論を重ね、その成果を「リニア時代の名古屋の都市戦略」としてとりまとめている。

(ア) SMRの意義

SMRとは三大都市圏等が一体化し6,000万人交流圏を形成していく概念である。その人口と経済規模で見れば、世界最大の広域経済圏の誕生となる。そして、規模だけではなくSMR誕生の意義は多様であり、三大都市圏がその機能を相互補完すれば日本の成長エンジンとしてのパワーが強まり、東京にすべてを

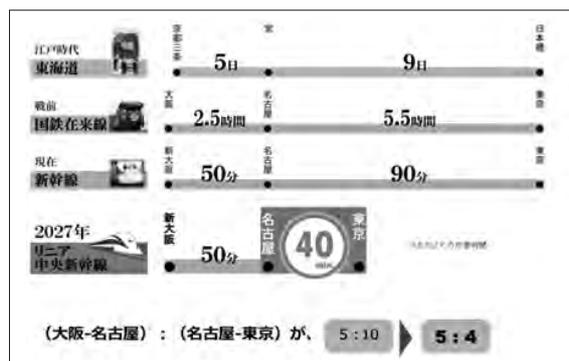
依存する一極集中を是正すべく「人口増の極」が生まれることなどが期待される。

SMRの実現により、6,000万人の世界最大の広域経済圏となり、①交流の濃密化、②東京一極集中の是正、③日本の成長エンジンの形成、④レジリエンスの確保が図られることになる。

SMRを象徴するキーワードとして、**S** シームレス、**M** マルチ・ダイバーシティ、**R** レジリエンスがあげられ、それぞれ、三大都市圏間だけでなく、各圏域の移動をストレスフリーにし、各都市圏が有する特質を生かし多様性を顕著に発揮し、多重構造の一翼を担うことでしなやかな国土に貢献することで、SMRの役割を最大限に発揮することが可能となる。

また、大阪―名古屋と名古屋―東京の所要時間は概ね1:2だが、2027年のリニア開業時には、50分:40分となり、日本の有史以来、初めて逆転することとなるため、名古屋にとって大きな契機となることが期待される。

図1 大阪―名古屋、名古屋―東京間の所要時間



出典：SMR研究会作成

名古屋駅から2時間以内で移動できる圏域の人口は5,949万人となり、品川駅起点の5,217万人を上回り、名古屋が最大の交流拠点となる。

(イ) 名古屋圏を取り巻く状況

名古屋圏の現在の状況を分析してみると、モノづくり産業や暮らしやすさなどの強みがある一方、発信力や国際交流などには、課題もあり、今後、豊富なポテンシャルやチャンスを活かしていくことが重要となる。

(ウ) SMR時代の名古屋圏が果たすべき役割

名古屋圏は今後、SMRの要の地域として、次の3つの役割が期待される。

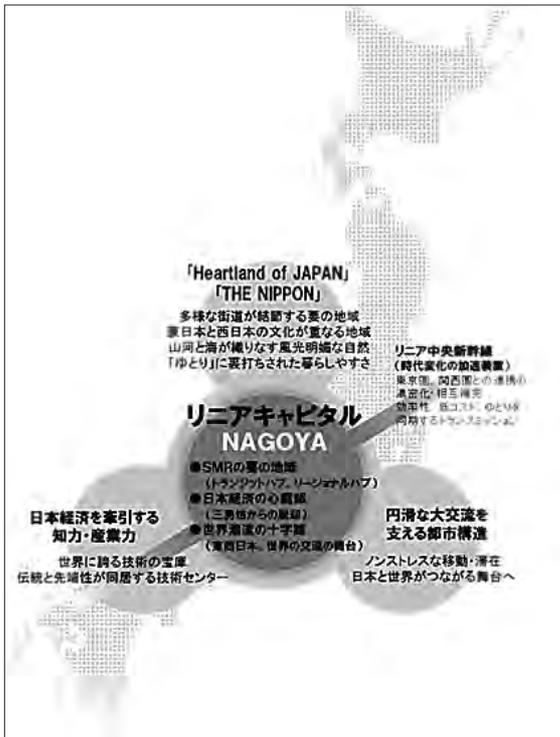
- ①「Heartland of JAPAN」として、地勢的な中心であり、東西日本の原風景や文化が濃縮された地域
- ②「知力・産業力の牽引役」であり、日本の技術センター
- ③「トランジットハブ&リージョナルハブ」として、交通中心（トランジットハブ）に加え、産業だけではなく多様な機能としての質を高める地域経済拠点（リージョナルハブ）

(エ) リニアキャピタル NAGOYAの実現

名古屋圏は、日本経済を牽引する知力・産業力とともに、東西日本文化の潮目の地域としての中心性とゆとりも有しており、ここに「リニア」という時代変化の加速装置が加わることで、三大都市圏間の連携が濃密化し世界とのつながりも加速することとなる。このリニア時代の到来とともに、名古屋は日本の心臓部となり、世界潮流の十字路として大交流の主要舞台となっていくと思われる。

「リニアキャピタル NAGOYA」とは、SMRの要の地域にふさわしいハブ構造を形成するとともに、日本の心臓部として国内及び世界との交流の舞台となり、その結果、世界の潮流がぶつかりあう十字路として発展していくことを意味しており、この新しい名古屋圏の姿を実現していくことが必要である。

図2 リニアキャピタル NAGOYA



出典：SMR 研究会作成

リニアキャピタル NAGOYA の実現のためには、次の4つの方向性が重要となる。

- ① 「“交流創大” シームレス」 交流を滞らせない基盤、交通システムと地域構造
- ② 「“文化創発” ブランディング」 交流の熱源を培う地域魅力
- ③ 「“価値創造” イノベーション」 日本経済の競争力を高める知力・技術・人材の育みと情報発信力の強化
- ④ 「“都市創生” リノベーション」 名古屋の豊かな都市基盤を活かしながら、人を呼び込み、人に選ばれる都市の創生

また、リニアキャピタル構想を推進していくために、次の3つのエンジンを提案している。

- ①世界的イベントの開催「都市交通博覧会」
- ②広域連携の推進「リニア（沿線都市）サミット」
- ③知的交流拠点の形成「名古屋モノづくりキャ

ピタル」

なお本研究は、奥野信宏・黒田昌義・名古屋都市センター編著『リニア新世紀名古屋の挑戦』として2017年に出版されている。

(2) 中川運河再生に向けた取組み

中川運河は、名古屋港と都心を結ぶ水運による物流の軸として、昭和の初めから名古屋の経済・産業の発展を支えてきた。しかし、1960年代以降になると物流が船からトラックへと変わり、運河を運航する船舶が減少してきた。

そこで、中川運河の役割として、物流運河ではなく、新たにどのような活用をするべきかという調査研究を進めてきた。

2012年には、中川運河の歴史を尊重しつつ、中川運河の新たな価値や果たすべき役割を見出した「中川運河再生計画」(名古屋市・名古屋港管理組合)が策定された。この計画の中で、市民・企業などによる中川運河再生に向けた活動を定着させるため、運河の再生に関わる市民・企業・学校・行政などが情報を共有し、意見交換する場として「中川運河再生プラットフォーム」を設置し、事務局を名古屋都市センターが担っている。もともと、調査研究を進める中でNPO法人の活動を支援するために、名古屋都市センターが中川運河プラットフォームを立ち上げ再生に向けた活動していたこともあり、事務局という役割を担うことになったと考えている。

調査・研究では中川運河の活用として新たなにぎわいの場の創出を提言してきた。そのような中で、中川運河を舞台とする市民交流や創造活動が継続的に行われるよう支援するため、名古屋駅に近い中川運河の魅力向上につながるアートへの助成として、「中川運河再生文化芸術活動助成事業 (ARToC10)」を行っている。この助成事業は、「中川運河再生計

画」の趣旨に賛同されたリンナイ株式会社から名古屋都市センターへ寄付をいただき、2013年から10年間の事業として実施しているが、まさに中川運河の発信につながり、更に魅力が高まってきていると感じられる。

3 「情報の収集・提供」

まちづくりライブラリーは全国的にも希少な、まちづくりに関する専門図書館で、名古屋都市センターの「情報の収集・提供事業」の一翼を担っている。2017年12月現在で、約75,000点の蔵書数があり、座席数は36席、年間利用者数は約3万人である。

ライブラリーの利用者の多くは専門家、学識者、行政関係者、学生、まちづくりに関心を持つ一般の方々であり、ライブラリーの特徴的なコレクションとしては名古屋をはじめ全国の戦災復興に関する資料、土地区画整理に関する資料、都市計画関連の雑誌、石川栄耀氏の著作集といったものがある。

この豊富な資料を活用して1999年には、「名古屋都市計画史」を発行し、貴重な資料となっている。また、2018年には続編となる「名古屋都市計画史Ⅱ」を発行している。

また、図書ほかに、HPにおいて「まちづくり資料総合案内 (MDC)」(URL <http://nui-mdc.jp/>) を公開している。これは、“まちづくり資料”を収集・整理し、地域の多様なまちづくり活動に役立てていただくために作成したポータルサイトである。

“まちづくり資料”は、①都市計画や減災関連の地図情報(まちづくり情報システム)、②昔の名古屋のまちの様子分かる絵葉書や写真などのデジタルアーカイブ情報(構築中)、③まちづくりライブラリーの所蔵資料情報、④名古屋都市センターの出版物情報の4つに分類して掲載している。

「まちづくり情報システム」について説明す

ると、地理情報システムを活用して様々な種類の地図情報を一つに集約したシステムである。特に、本センターでは、2011年3月に発生した東日本大震災後は防災・減災に関する図書の収集にも積極的に取り組んでおり、このシステムは、減災まちづくりについて産官学民で議論する「減災まちづくり研究会」(2011年度～2015年度開催)において、災害時における自助・共助などの地域防災力の向上に活用できるツールの必要性が求められたことから、名古屋大学減災連携研究センターと名古屋都市センターの連携事業として、減災まちづくり情報システム(Information System for Disaster Mitigation、以下「ISDM」という)として開発されたものであり、2013年度よりライブラリー内の情報コーナーにパソコンを設置して閲覧を開始した。また、タブレットで確認しながらワークショップや地域まちづくり等の実践の場で活用し課題などを抽出しながらニーズを把握し、データの充実などを図ってきたところである。

その後、防災・減災に限らず地域の多様なまちづくり検討に活用できる重要なソフトインフラとして機能するよう、減災に焦点をあてたISDMからまちづくり全般を考える「まちづくり情報システム(Information System for Machizukuri、以下「ISM」という)」へと発展させ、2017年4月より、ライブラリーなどでの閲覧に加え、インターネット公開を始めている。

ISMの画面は、集約した地図情報を2画面で対比させたり(図3)、1画面に重ね合わせて閲覧することができ、視覚的に分かりやすいインターフェイスになっている。地図情報以外にも「伊勢湾台風」の被害写真、ある地点の現在(平成)と過去(昭和初期)を対比できる「今昔写真」や、江戸末期の名古屋のまちの様子を描いた「尾張名所図会」も閲覧

できる。なお、ライブラリー内のISMでは、インターネットで公開している情報以上のデータが閲覧できる。

図3 ISMの画面(2画面表示)



出典：名古屋都市センター作成

このような機能をより有効に活かすため、今後も、具体的な活用事例・方法の蓄積と情報発信や、更なる地図情報やまちづくりの成果の蓄積などが重要である。更に多くの方々にご活用いただき、まちづくりの推進を一層図れるよう開発をすすめたい。

4 人材の育成・交流

前述のとおり、名古屋都市センターという独立した団体として、戦災復興の記念で設立された。

そのころ、市民の間でまちづくりに対する関心は年々高まっており、多くの市民団体が様々なまちづくり活動を行うようになってきた。名古屋都市センターとしては、「21世紀の新しい名古屋のまちづくりに寄与する拠点」という設立趣旨からも、市民が主体となるまちづくり活動を支援するために「まちづくり基金」を創設した。この基金の運用益を活用して、まちづくり団体への助成をおこなってきたが、まちづくり活動を行う団体への支援のみではなく、まちづくりを担う人材を発掘するという視点から、人材育成にも力を入れてきた。このあたりを説明していきたい。

(1) 団体への支援～まちづくり活動助成～

この「まちづくり基金」は、市民や企業などからの寄付を募ったもので、市民が行う創意と工夫にあふれるまちづくり活動を行う団体に対して助成をし、創設の1999年から2017年現在で、175団体への助成をおこなってきた。助成としては、変遷はあるが、地域のまちづくりの方向性を変えることや地域一体となった活動につなげるための一歩を踏み出すことを促す「はじめの一歩」部門と、今までの継続的な活動を踏まえて、より地域が一体となったまちづくり活動につなげる「地域“魅力”アップ」部門の2部門で構成していた。まちづくり基金は寄附をいただいていることから、広く公募により、審査をおこなって助成する団体を決定してきた。

助成団体に対しては、様々な相談にのり、活動の視察を行いながら、活動内容を広く広報することもおこなっている。また、助成が終了した後も活動が継続するように、団体同士の交流や相談窓口としての支援を行っている。助成した団体が、地域で根付き、地域の活性化につながることを想定しているが、すべてがそのような活動が継続されたわけではない。しかし、継続的に地域に根差した活動を推進している団体も見受けられ、現在ではあたりまえのように行われているまちづくり活動が名古屋市に根付いてきた一翼を担っていると自負している。

写真3 まちづくり活動の様子



出典：名古屋都市センター撮影

(2) 「まちづくりびと」の育成

まちづくり活動をする団体が、まちづくりに関わるには、ちょっとしたコツとちょっとしたノウハウが必要であり、まちづくりを担う人材を育成することが必要であると考えた中で、2005年からは、まちづくり活動を行う人を「まちづくりびと」として育てるために、「まちづくりびと養成講座」を行ってきた。その総数は今では200人を超え、地域でのまちづくり活動を支える人材も育ってきた。まちづくりびととなった人には経験を積んでもらうために、区役所が市民に向けて行うまちづくりに関連した会議やワークショップ等へのファシリテーターとしての派遣など、機会をとらえて活動の場を提供しているが、「まちづくりびと」としては、もっと活動の場やまちづくりに携われる場が欲しいという意見が多くみられるのが現状である。

まちづくりは、住んでいる地域の課題を解決したい、地域のリーダーとして活躍したいという目的を持った人や、地域のイベントへの参加、何かまちづくりに関わりたいという思いなど、様々な立場での関わり方がある。まちづくりに関わると一言と言っても、立場も経験も様々である。このひとりひとりの思いがあって、いろんな考えや立場で参画するのがまちづくりである。

そこで、様々な立場や関わり方で自分の地域の魅力を高めるために活動する人材を育成していくことが重要であると考えている。地域で活躍する「まちづくりびと」がひとりでもたくさん育って、地域の魅力を高めてくれることを期待している。

(3) 今後の人材育成について

さて、名古屋市の外郭団体である名古屋都市センターでは、このような人材育成や団体への支援を行っているが、昨今では地域のまちづくり活動に対して、自治体も力を入れてきている。名古屋都市センターが助成をはじめたころは、自治体がこのような地域のまちづくり活動団体への支援をするとしても、自治体として特に重点的に手掛ける地域だけだと想定していた。しかし、時代は移り変わり、自治体も様々なやる気のある地域まちづくり活動への支援を行うようになってきた。2017年度には、名古屋市はまちづくり団体への段階に応じた様々な支援を行う「地域まちづくり活動推進制度」を制定したが、自治体が頑張る地域にじっくりと腰を据えて、手を差し伸べる仕組みとなっている。その制度における団体支援の内容の中には、今まで名古屋都市センターにおいて支援していた助成も含まれており、名古屋市をサポートする立場としても、名古屋都市センターのまちづくり支援の役割について再度検討を進めてきたところである。

もともと、まちづくり活動団体への支援は、まちづくり基金からはじまったことであるが、これは、基金の趣旨に賛同していただいた市民や企業の寄付で行うことである中で、名古屋都市センターとしては、「ひと」に焦点をあててまちづくりに関わる人材を発掘し、育成していくことだと考えている。まちづくりはひとりではできない。たくさんのいろんな人

たちで構成された仲間が必要である。

リーダーで活躍する人や裏方で支える人など、立場も職業も、まちづくりの経験も様々である。集まった仲間が、得意な分野で知恵を出せるような人材育成に焦点を当て、まちづくりをより魅力的なものとして考えられるようにしていきたい。

写真4 まちづくりワークショップの様子



出典：名古屋都市センター撮影

5 今後の展望

名古屋都市センターの強みとしては、自治体や大学などとのネットワークを生かした調査・研究、常設展示、企画展示、ホール、ライブラリーなど恵まれたハードを利用した情報収集・提供事業、基金を活用したまちづくりへの助成制度など、名古屋都市センターの特徴をいかした様々な事業を25年以上継続して行っていることである。

一方で、時代の変化への対応や各事業がどのような成果を出せているのかについて、常に検証が求められるなど、事業の進め方については難しいかじ取りが必要である。見直しが必要な事業は、大胆に見直しながら、市民にとって有益なサービスの提供に努めていきたい。

名古屋は基盤整備のほとんどを土地区画整理事業によって行っており、市民と共に名古屋のまちの基盤整備（ハード整備）をおこなってきたという歴史がある。その市民と協力してまちづくりを行ってきた名古屋の伝統をいかして、市民が主体的に行う新たな名古屋のまちづくりを引き続き支援していくことが、名古屋都市センターの重要な役割である。

都市自治体のまちづくりを支援する ドイツ都市研究機構（Difu）

日本都市センター理事・研究室長 石川義憲

ドイツでは、全国規模の都市シンクタンクが都市経営や政策立案のアドバイザーとして、大きな役割を果たしている。第27号でKGSt（自治体行政経営センター）を紹介したが、今回は、ドイツ都市研究機構（Deutsches Institut für Urbanistik（Difu））とその取組みを紹介する。

ドイツ都市研究機構は、40年を超える歴史を持ち、まちづくりを重点に置きつつ、地方自治体の全事務分野を対象として、学術と実務を融合させた調査研究事業、研修事業、情報提供・発信事業を行っている。そして、ドイツ都市会議（我が国の全国市長会に相当）とも連携し、都市の未来を見据えて重要な提言を行うほか、都市の情報連携センターとしての機能も果たしている。

その活動は、分権型社会において都市が住民の生活視点を踏まえた取組みを行っていくためには、都市自身の課題分析と調査研究、情報交換、協力といった都市相互の連携が不可欠であることを示唆している。また、我が国より一足先に超高齢・人口減少社会に突入したドイツにおける研究プログラムは、今後の我が国において必要になるであろう取組みとして参考になるものと思われる。

1 ドイツ都市研究機構の概要

ドイツ都市研究機構（Deutsches Institut für Urbanistik（Difu））は、ドイツ語圏¹における地方自治体のシンクタンクであり、40年を超える歴史がある。地方自治体の全事務分野を対象として、学術と実務を融合させた調査研究事業、研修事業、情報提供・発信事業を行っている。以下の記述のうち、ドイツ都市研究機構に関するものは、そのホームページ²に基づくものである。

研究領域は、都市計画、広域圏計画、地域

経済活動、都市整備、社会福祉、環境、交通、法務、行政管理、自治体財政などである。1973年に独立研究機関として設立され、所在地はベルリン市で、ケルン市に支部（環境分野）がある。

研究機構の任務は、都市、町村、市町村連合、公営企業、並びに市民のために公益目的の研究機関として地方自治体の分野横断的な調査研究を行うことである。基盤研究（Grundlagenforschung）、実践研究（Handlungsforschung）、応用研究（Anwendungsforschung）

1 オーストリア都市連盟（Österreichischer Städtebund）もドイツ都市研究機構の会員である。

2 ドイツ都市研究機構（Difu）ホームページ <https://difu.de/institut>

schung)のほか、都市整備の長期プランや行動計画についても研究対象としている。

研究機構は、公益有限会社 (gemeinnützige GmbH)³であり、地方自治学協会 (登録社団)⁴ (der Verein für Kommunalwissenschaften e. V.) が公益有限会社の唯一の出資者 (社員) である。会員 (機構に毎年、負担金を支出) は市町村、市町村連合、自治体計画連合などであり、100 団体を超えている。

2 ドイツ都市研究機構の沿革

ドイツ都市研究機構は、1973年にそれまでの地方自治研究センター (Kommunalwissenschaftliche Forschungszentrum) を母体に発足した。名称の変更は、当時の研究対象の変化を反映している。

(1) 第二次世界大戦前に大学に設置された研究所

ドイツにおいて地方自治に関するテーマを学問的に研究する試みは、まずは1918-27年の地方自治体学ハンドブックの刊行であった。1928年秋には、ベルリン大学にプロイセン文部大臣令に基づき地方自治研究所 (kommunalwissenschaftliches Institut) が設置された。小さな組織であったが、その後、ナチス支配下で、ドイツ市町村会議 (Deutscher Gemeindetag)⁵ の研究機関となり、市町村の連合組織と関わり合いを持つようになる。

(2) 戦後の地方自治研究の動き

第二次世界大戦後は、ドイツ都市会議⁶が復活し、ドイツ都市会議とベルリン市の連携の下で地方自治学育成協会 (Verein zur Pflege kommunalwissenschaftlicher Aufgaben e.V.) が発足した (ベルリン市は建物提供)。最初の業務執行理事は元ケーニヒスベルク⁷ 上級市長のハンス・ローマイヤー博士 (Dr. Hans Lohmeyer) である。1963年には、オットー・ツィービル (Otto Ziebill) (1948-1951 ニュルンベルク上級市長、1951-1964年までドイツ都市会議事務総長) が業務執行理事に就任した。協会の名称も地方自治学協会 (Verein für Kommunalwissenschaften) に改められ、今や分野横断的な地方自治研究機関が形を見せることとなる。

そして、歴史学者のハンス・ヘルツフェルト (Hans Herzfeld) とオットー・ツィービルが1962年に行った地方自治の研究機関設立の提言は、ベルリン市建設局に都市研究機関の検討の機運を引き起こした。ベルリン市文部長官もまた、ベルリン市議会で、教育・学術・文化の場としてのベルリンの発展のために、都市整備・交通・保健分野で都市学の上位概念のもとで、相応の研究機関が支えるべきとの発言を行った。

1964年には、協会に6つの研究部門が誕生し、最終的には8つ (歴史、都市研究・歴史、法務・憲法、政治、財政、社会学、経済、都

3 公益有限会社 (Gemeinnützige GmbH) とは、ドイツの税法上、収入を公益目的に充てる有限会社のことである。社員が無責任を負う人的会社 (Personengesellschaft) ではなく、資本金会社 (Kapitalgesellschaft) の1つであるが、法人税及び営業税が免除されるほか、寄附についての税制上の優遇措置などを受けることができる。

4 登録社団 (eingetragener Verein = e.V.) とは、租税法に基づき裁判所に登録して税制上の優遇措置を受ける社団 (Verein) のことである。登録には公益、慈善、教会支援などの非営利目的があり、所要の定款作成等が必要である。社団統計 (Vereinsstatistik) によれば、ドイツには50万以上の登録社団が存在する。

5 ドイツ市町村会議 (Deutscher Gemeindetag) は、ナチス政権下における唯一の地方自治体連合組織で、それまでのドイツ都市会議など複数の地方自治体連合組織が統合されたものであった。

6 ドイツ都市会議は、ドイツにおける全国的な地方自治体連合組織の一つで、我が国の全国市長会に相当する。200の都市 (107の郡独立市 (3つの都市州 (ベルリン市、ハンブルク市、ブレーメン市) を含む) と93の郡独立市) と16の各州都市会議 (うち5州は都市・市町村連盟) が直接加盟し、その他の都市は各州都市会議を通じて間接加盟している。

7 ケーニヒスベルク市は、1945年まで東プロイセンの中心都市であったが、現在は、ロシアのカリーニングラード市となっている。なお、哲学者イマヌエル・カントが生涯過ごしていた都市でもある。

市・広域計画)となった。その財源はベルリン市によって賄われ、活動は、市参事会⁸が保障した。

(3) 地方自治研究センターの設立

1966年には、当時のベルリン市長ヴィリー・ブランド (Willy Brandt)⁹のもとで、地方自治研究センターが協会の研究部門を統合する形で設立された。センターの設立者は地方自治学協会であり、その理事会にはドイツ都市会議の5人の代表とベルリン市参事会の2名が加わった。その研究活動は、新たに設置された研究部門会議で決定された。これにより、学識者と実務家のバランスのとれた関係が実現し、地方自治研究センターは、学識者と実務家の学際的な交流センターとして機能した。地方自治体の連合組織との密接な関係は、研究活動と研究テーマの選択を確かなものとした。センターは大学に任せきりであった地方自治研究を幅広く公に行うものであった。大学からの助手や研究部門長としての大学教官が学術的な活動を提供した。そして、ドイツ都市会議との話し合いの過程で、研究センターの実践指向はさらに高まった。研究所は、自治体政治家の期待に応える新たな形を模索した。1967年には、研究セミナーが開始され、最初は、地方自治体の首長が、次に助役、部課長が参加し、センターの重要な仕事となった。重要な分野横断的かつ実践に即するという方向でセンターは1969年以降、より多くのプロジェクトを手掛けるようになった¹⁰。

(4) 都市研究機構設立の機運の高まり

センターへの期待が高まり、地方自治体の実践に向けた努力は多くの人々の参加をもたらし、都市の対応能力に如何に影響を及ぼすかという将来プロセスに向けての真剣な議論を呼び起こした。当時、都市開発と都市計画とのかい離への批判が強まっていた。都市開発は、自治体のコントロールが効かないという危機を招いていたのである。

この状況は、1971年5月にミュンヘンで開催されたドイツ都市会議総会における“今こそ、我らの都市を救おう！(Rettet unsere Städte jetzt!)”というミュンヘン宣言のスローガンで表現されている。ハンス＝ヨヘン・フォーゲル博士 (Dr. Hans-Jochen Vogel) ミュンヘン市上級市長 (ドイツ都市会議会長代理) は、都市が置かれた状況を分析し、都市の状況を改善する具体的な提案をとりまとめた。それは、徹底した都市研究であり、都市整備のための優れたコンセプトの発掘、都市の新たな計画手法、効果的な管理・制御手法、広域連携であった。ドイツ都市会議総会で5つのプログラムが提案され、その一つが都市整備に関する大規模な研究プログラムであり、もう一つが、ドイツ都市研究機構を連邦・州・市町村との共同で設立することであった。新たな研究機関を設立するという要請が公となったが、これはもちろん都市会議内部の議論から出てきたものであり、都市整備において抱える問題解決を目指して新たな研究機関が都市自治体に対して支援を行うというものであった。当時の自治体政治家にとっては、既存の地方自治研究センターの機能では十分な支援を行うことができないと思われた

8 参事会 (Senat) とは、ベルリン市における合議制の執行機関で、いわば内閣である。参事会は11名 (2018年3月1日現在) の参事会員で構成され、参事会の長は市長 (Regierender Bürgermeister)、その他の参事会員は各部長官 (うち2名は副市長) である。

9 ヴィリー・ブランド (SPD) は、後の第4代連邦首相 (1969-74年) である。

10 重要なものとして都市整備に関する総合研究があり、これは連邦都市住宅省 (当時) の助成を受けて行われた。

のである。

地方自治学と都市学の関係は次のように整理される。都市学 (Urbanistik) は、都市そのものを研究対象としているが、地方自治の研究は地方自治の一部として都市を研究するものである。双方の研究分野は、都市化とそれに関連した国家機能と社会機能の地方自治体次元の成長を反映している。19世紀から20世紀にかけて生じた社会構造の変化とこれにより生じた都市に関する研究は、本質的に人口統計学、社会学、都市工学といった新たな研究分野が担っている。一方、地方自治研究は、国家構築の段階で取り組んでこなかった行政学の分野を固有の学問体系で置き換えようとするものであった。2つの研究分野は、いずれも新たな学術分野であり、様々な研究対象をも含む社会的な分野である。学際分野のこのような結びつきはほかでもなく1966年の地方自治研究センターの設立でもってもたらされたものであり、多くのものをもたせざるほど、都市研究機構に行き着いたのである。

ドイツ都市会議の決定は、初めは具体的な取組みに至らなかったが、2回目は、実現に向けてひたむきな努力が図られた。1971年9月には、フォーゲル・ミュンヘン上級市長の下に設置された都市整備ワーキングチームが2つの要請（都市整備に関する大規模な研究プログラムとドイツ都市研究機構を連邦・州・市町村との共同で設立すること）を日程に載せた。フーベルト・アプレス博士 (Dr. Hubert Abreß) の下でミュンヘン市都市計画課が作成した文書が提言の基礎となった。ドイツ都市会議が要請した大規模研究プログラムは新たな研究機関の業務とはならなかったが、現在の大規模研究組織の経験に鑑みると、市長たちは、どっちみち、そういった組織形態には反対だった。重要なのは、この研究所が純粋な地方自治体の機関であるかどうかであった。

連邦と諸州とは、利害対立をうまく克服できないからである。このことは、基本的には、都市が財源を賄うことを意味して、ドイツ都市会議の加盟都市に分担金が提案された。しかしながら、連邦と州の助成も望まれた。

純然たる地方自治体の研究所であることは、地方自治研究センターが既にそのような形であったのであり、フォーゲル・ミュンヘン市長のワーキングチームの見方では、地方自治研究センターの改編で新たに研究機関を設置しようという立場からは悲しむべきことであったが、都市研究の分野の取組みと経験のほか、地方自治研究センターの取組みは、ドイツ都市会議に近く、当面の課題の解決にふさわしかった。地方自治研究センターは、ベルリンにドイツ都市研究機構を実現することに力を貸した。一方、本部をケルンに置くドイツ都市会議はケルンに都市研究機構を誘致するという望みを抱いていた。ドイツ都市会議は、その活動において直接の大ユーザーであることが予想されたからである。結局は、ケルンに恒常的な支所を設置するということとなり、地方自治研究センターをドイツ都市研究機構に改組するという事になった。その後、ドイツ都市会議の都市整備ワーキングチームは、地方自治研究センターの事務総長であるヴォルフガング・ハウス (Wolfgang Haus) が担当することとなり、ドイツ都市会議の総務委員会は、これまでの地方自治研究センターがドイツ都市研究機構の新たなあるいは拡張業務を担うことを提案した。また、地方自治研究センターの職員を補充し、研究機構の作業グループに加えることも提案した。

(5) 都市研究機構設立案から今日まで

ミュンヘン宣言の1年後には、ワーキングチームはドイツ都市会議の幹部会にドイツ都市研究機構の設立案を提出していた。研究所

の任務は、次のようなものである。

- ・ 地方自治体の分野横断的な基本的試みを調査研究し、さらなる研究に向けた課題を明らかにすること
- ・ 地方自治体の発展に向けた基本手法を探るとともに、それを確かなものとする
- ・ 固有のかつ新たな研究の知見を調整し、応用可能性を探るとともに、実践に生かすこと

このコンセプトには、それまでの地方自治研究センターに加え、毎年、追加の負担金が必要となることを意味した。ドイツ都市会議理事会は、加盟市に配慮し、間接加盟市と州連合にも負担についての同意を求めた。都市の反応はかなり様々だったが、人口割の導入や、都市州であるハンブルク市、ブレーメン市、ベルリン市、とりわけ研究機構所在地となるベルリン市に特別負担を求めることで、財源問題は決着した。

業務内容についても、批判の声が上がった。それは、事業内容を実践的なものとするのであった。ドイツ都市会議のワーキングチームは、地方自治研究センターから提案のあった新たな研究機関の業務を点検し、次のとおりとすることを提案した。

- ・ 基盤研究
- ・ 都市への業務支援とアドバイス
- ・ 都市整備研究の企画、選別、調整
- ・ 情報整備と情報発信
- ・ 研修

1973年2月15日、ドイツ都市会議は、ドイツ都市研究機構（Deutsches Institut für Urbanistik）の設立を決定した。1973年10月1日、地方自治研究センターは、ドイツ都市研究機構に改組され、ドイツの諸都市のために、実践的な研究に歩み出すこととなった。

3 ドイツ都市研究機構の組織・財政

(1) 社員 (Gesellschafter)

1973年に設立された研究機構の社員は、1951年にドイツ都市会議及びベルリン都市州によって設立された地方自治学協会（Verein für Kommunalwissenschaften (VfK)）（ドイツ都市会議及び研究機構所在地のベルリン都市州で構成される登録団体）である。ドイツ都市研究機構は、2008年1月1日に公益有限会社（gemeinnützige GmbH）となっている。

(2) 社員総会 (Gesellschafterversammlung)

社員総会（Gesellschafterversammlung）は毎年1回を招集され、公益有限会社の基本方針を決定するとともに重要な事項を決定している。社員総会は、また、顧問会議の同意を得て、新たな業務の追加、業務範囲・組織の重要な変更を決定する。加えて、顧問会議の構成員としての事務局の提案に基づいて、研究員及び有識者を選任する。

(3) 顧問会議 (Wissenschaftlicher Beirat)

顧問会議は、毎年1回、理事長が招集する。顧問会議は、研究機構の機関ではないが、専門的・学術的な見地から事務局及び社員総会に対してアドバイスを行う。

顧問会議は20名で構成される。うち6名の実務家が事務局の同意を得て社員総会で選ばれる。また、6名の学識者が事務局の提案に基づき、社員総会で選ばれる。さらに3名がドイツ都市研究機構の研究員の中から選ばれる。連邦政府機関は3名の代表をそれぞれ別の機関から送ることができる。ベルリン市は2名の代表を送ることができる。

会長は、ウルリヒ・バティス博士・名誉博士（Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis）（ベルリン・フ

ンボルト大学法学部定年退職)・弁護士である。

実務家としては、ゲッチンゲンの都市計画整備部長、ドイツ都市会議の厚生労働部長、エッセン市上級市長、ドイツ都市会議の審議役兼都市整備・建築・住宅・交通部長、ハノーバー市上級市長、マンハイム市第1副市長が構成員である。

学識者としては、ウルリヒ・バティス博士のほか、ザビーネ・クールマン (Sabine Kuhlmann) 教授 (ポツダム大学 政治行政学講座)、エルケ・パール=ヴェーバー (Elke Pahl-Weber) 教授 (ベルリン工科大学 都市・広域計画研究所)、カーレン・シェーンヴェルダー (Karen Schönwälder) 教授・博士 (マックスプランク多宗教文化社会研究所 ゲッチンゲン大学)、ギド・スパース (Guido Spars) 教授・博士 (ヴッパータール大学 計画・建築デザイン) が構成員である。なお、1名 (アーヘン大学教授・交通工学) は死去のため空席。

なお、客員顧問として、ドイツ都市会議の事務総長ほかに参加している。(2017年8月現在)

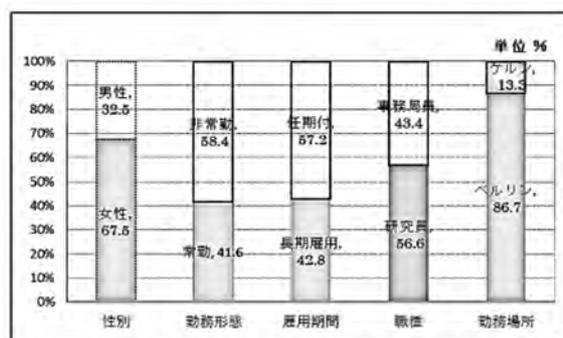
(4) 事務局及び研究部門

ドイツ都市研究機構では、2015年末現在、166名の職員が勤務している。研究統括・事務局長 (Wissenschaftlicher Direktor und Geschäftsführer) は、マルティン・ツァ・ネッデン教授 (工学)¹¹ (Prof. Dipl.-Ing. Martin zur Nedden) である。また、財務担当事務局長 (Kfm. Geschäftsführer) は、ブッソ・グラボウ博士¹² (Dr. Busso Grabow) である。

職員 166名の構成は、次のとおりである。

- ・女性 112名、男性 54名
- ・常勤 69名、非常勤 97名
- ・長期雇用 71名、任期付 95名
- ・研究員 94名、事務局員 72名
- ・ベルリン勤務 144名、ケルン勤務 22名

図表1 ドイツ都市研究機構の職員構成



出典：ドイツ都市研究機構年次報告2015 (Jahresbericht 2015) をもとに筆者作成

事務局及び研究部門の組織図は、図表2のとおりである。

11 ネッデン氏は、2006～2013年の間、ライプツィヒ市で副市長・都市整備建築局長を務めたほか、ポツダム市など、多くの都市で都市計画・建築の業務を経験している。また、ライプツィヒ技術経済文化大学 (Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig) 名誉教授 (学術称号) (Honorarprofessor) である。

12 グラボウ氏は、産業経済関係、公民連携、情報通信、財政分野を中心としたプロジェクトを担当している。

図表2 ドイツ都市研究機構 (Difu) の組織 (2015 年末現在)

研究所経営統括 (6)						
研究・課題分野、プロジェクト		企画室	総務	研修・情報発信		
都市・連携都市圏の未来構築	子ども子育て 専門会議チーム (6)	経済・イノベーション (8)	広報広聴 (2)	財政・監査 (5)	研修 (6)	情報管理 (14)
全国的な都市整備政策	子ども子育て分野における公民連携	地方自治体の経済戦略			外部資金管理 (4)	セミナー・ワークショップ
超高齢・人口減少時代の自治体事務		持続可能な経済	編集出版 (4)	人事 (8)	仲介者育成	データバンク
地域・広域のガバナンス	子ども子育て人材の研修事業	イノベーションと技術			会議	情報発信
地方自治体の連携、国際協力		都市の安全			庶務 (4)	情報技術
					展示会	図書館

研究部門			
都市整備・法務・社会福祉 (14)	インフラ・財政 (8)	モビリティ (20)	環境 (34) ※
都市建設、都市再開発、伝統建築物保全、美しいまちづくり 都市計画その他計画法 地区整備 住宅 社会格差問題 人口構造変化 子ども子育て家庭 学校教育、職業訓練 移民・社会統合 健康福祉 社会参加	インフラ整備 自治体経済、生活基盤確保 投資・財政 事務組織、組織制御 広域経済圏の効果 スマートシティ	統合型都市整備・交通計画 未来のモビリティ 地域公共交通 自転車交通、交通安全、歩行者交通 交通に関する法的問題 都市の経済交通	地球環境保全、エネルギー管理 気候変動対応戦略 原材料管理、廃棄物コントロール 大気保全、騒音防止 水質保全、水資源管理 環境法

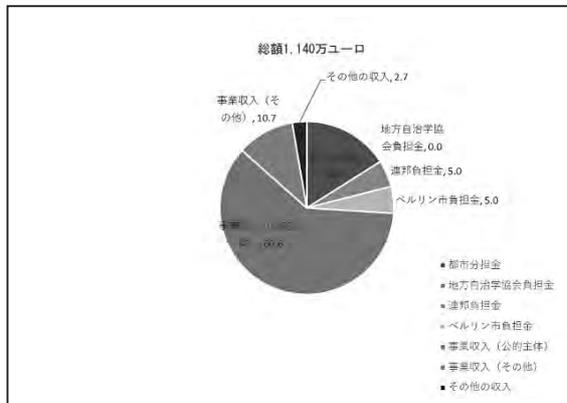
() の数値は、所属する職員数 (2015 年末現在)。このほか、実習生1名、学生アルバイト33名、学術助手3名、研修生22名が勤務している。
 ※環境部の34名のうち19名はケルン支部に勤務。そのほかの職員も含め22名がケルン支部に勤務。

出典：ドイツ都市研究機構 (Difu) 2015 年次報告をもとに筆者が翻訳・作成

(5) 財政

ドイツ都市研究機構の財政は、会員負担、連邦・ベルリン都市州負担のほか、公的主体からの研究委託による事業収入などで賄われている。2015 年の収入は、図表 3 のとおりである。

図表 3 ドイツ都市研究機構の収入 (2015 年度)



出典：ドイツ都市研究機構年次報告 2015 (Jahresbericht 2015) をもとに筆者作成

4 研究分野

ドイツ都市研究機構の研究業務は、ドイツ都市研究機構年次報告 2015 (Jahresbericht 2015) を踏まえると、次のようなものである。

(1) 都市整備

都市整備と美しいまちづくりを進めるに当たっての議論を踏まえつつ、統合型都市整備の観点から、地区コミュニティ (Quartier) が研究の中心テーマとなっている。地区コミュニティは基本的な社会単位であり、地区単位の都市整備 (Quartiersentwicklung) を進めるに当たっては、社会統合のほか、持続可能性、環境、保健福祉が重要な観点である。

また、ドイツ都市研究機構は、1973 年の設立以降、毎年、都市再生と社会福祉計画に関する自治体情報交換会 (Interkommunalen Erfahrungsaustausch zur Stadterneuerung und Sozialplanung) を開催している。

なお、ドイツ都市研究機構は、連邦美しいまちづくり¹³財団 (Bundesstiftung Baukultur) からの委託を受けて、毎年、美しいまちづくり報告 (Baukulturbericht) を作成している。2016/17年度の報告書では、市町村の活性化、インフラと地域景観、景観計画と策定過程を重点に市町村にアンケートを行っている。

(2) 住宅

ドイツにおける住宅を取り巻く状況は地域で大きな違いを見せている。大都市圏域では、需給がひっ迫し、不動産価格・賃貸価格は値上がりを続け、一方で、その他の地域では、市場停滞、人口減少、超高齢化といった問題を抱えている。当面の課題としては、空き家問題や難民宿泊施設の確保があり、長期的には、既成市街地整備と調和を図っていかねばならない。さらにエネルギー効率や多世代共生の観点からの住宅・住宅街の改造が新たな課題となっている。貧困者のための住宅確保や大規模住宅団地の将来も研究課題である。

(3) 住民・福祉

格差の拡大傾向、移民流入・超高齢・人口減少といった人口構造の変化も都市の社会福祉が抱える課題である。ドイツ都市研究機構は、「中小都市における中心地の多様性～社会統合、都市のアイデンティティ確保、社会参加」という研究プロジェクトを連邦・ヘッセン州・ドイツ市町村連盟 (Deutscher Städte

und Gemeindebund)¹⁴の助成を受けて行っている。

また、連邦から助成を受けて、総合的な健康増進戦略研究プロジェクトを展開し、いくつかの都市でケーススタディを行っている。このほか、都市の安全、人づくり、子どもの保護などが研究テーマである。

(4) 政治行政・法務

自治体の組織構造、法的枠組みは、自治体を取り巻く環境が変化する中で、大きな問題を抱えている。キーワードは、財政問題、人口構造の変化、技術革新、持続可能な都市整備の要請である。重要な研究プロジェクトとして、ドイツ都市研究機構は、参加決定プロセスの調査研究を実施している。研究のポイントは、持続可能な自治体経営、法適用の具体的ケース、連邦建設法典¹⁵など持続可能な都市整備に関連する法令の改正である。

(5) 産業振興・イノベーション

経済のグローバル化と地域経済への影響、デジタル化、インダストリー 4.0¹⁶への取組みが進む中で、自治体産業政策は、ドイツの市町村にとって重要な課題となっている。ドイツ都市研究機構は、産業のクラスター化や工業用地政策、情報処理基盤の改善といったテーマの調査研究を行っている。

(6) 財政・投資

自治体の政策の自由度は、市町村の財政力

13 Baukultur は直訳すれば建築文化であるが、報告書を読むと我が国の“美しいまちづくり”と共通する内容であることを踏まえて訳している。

14 ドイツ市町村連盟 (本部ベルリン市、支部ボン市所在) は、主に人口2万5千人未満の市町村が加盟しており、17の各州市町村連盟等 (13広域州のうち4州は州市町村連盟と州都市会議が重複加盟) が直接加盟し、各州市町村連盟を通じて約1万1,000の市町村が間接加盟している。我が国の全国町村会に相当する。なお、組織名称は、直訳すれば都市・市町村連盟である。

15 ドイツの連邦建設法典は、我が国の都市計画法及び都市再開発法に相当する。

16 インダストリー 4.0については、縣公一郎 2016「ドイツにおける ICT による行政改革 — Industrie 4.0 の発想と行政—」『都市とガバナンス第25号』日本都市センターを参照されたい。

の違いによって大きな差異が生じている。ドイツ都市研究機構は、自治体の投資需要を押し量り、戦略的な投資・起債・財政経営を行うための調査研究を行っている。重要な調査がドイツ復興金融公庫¹⁷の委託を受けて行っている自治体投資アンケート（KfW-Kommunalpanel）である。

（7）インフラ・生活基盤

エネルギー・資源効率が良く、レジリエンスが高いインフラ整備と財源確保がテーマである。ドイツ都市研究機構は、都市計画関係者、公営企業、市民社会、政治家といった自治体関係者を巻き込み、インフラのシステム転換とその障害を取り除く調査研究を行っている。

（8）モビリティ

都市交通は、大きな変化に直面している。既存市街地の再生は、自動車交通指向の都市との訣別と交通政策優先を意味している。地域公共交通と自転車交通は、ますます重要となり、技術の進歩と社会的イノベーションは、新たな可能性の途を拓いている。電気自動車、カーシェアリング、パーキングチケット発給機による駐車スペース管理は「スマートシティ」の鍵となるものである。ドイツ都市研究機構は、自動車交通の幅広い代替手段と環境にやさしいモビリティへの転換に向けて調査研究を行っている。さらに、地域公共交通の財政問題は重要な研究テーマである。

（9）自治体の気候変動対応、環境

気候変動問題とその対応は、自治体にとっても重要なテーマとなっており、特に環境に

適合した土地利用管理が重要である。ドイツ都市研究機構は、自治体の気候変動対応のサービスセンターとして、多くの取組みを行っている。そのほか、大気汚染防止、騒音問題、廃棄物処理問題を取り扱っている。

5 2020+ドイツ都市研究機構分野別重点戦略

ドイツ都市研究機構は、2013年5月28日に「2020+ドイツ都市研究機構分野別重点戦略（Difu-Insitutstrategie 2020+ —thematische Schwerpunkte）」という長期戦略を策定している。

（1）今後の都市を取り巻く大きな潮流

戦略では、まず今後の都市を取り巻く大きな潮流について述べている。この潮流は多くの人々にとって認識されているものであり、都市の今後の展開における所与の条件であり、未来に向けて強まっていき、違いをもたらすものであり、また、これまで明かではなかった展開の方向を示すものであるということである。

そして、大きな潮流は、次のキャッチフレーズで示すことができることとしている。

- ・人口変動（量的・構造的）
- ・生活様式・態様、消費の変化（家族から個人へ）
- ・より一層困難さを増す社会の分断
- ・気候変動とその対応
- ・エネルギーの効率使用、再生可能エネルギー・省エネルギー
- ・原料・資源の欠乏と効率化戦略の必要性
- ・技術革新、特に情報通信、移動、エネルギー、上下水道・廃棄物処理の分野
- ・参画・責任・社会統合の局面において政

¹⁷ ドイツ復興金融公庫（KfW）は、国営金融機関グループであり、そのうち、KfW 地方自治体銀行（KfW Kommunalbank）が地方自治体向け融資などを行っている。

治・行政・経済界・市民団体の役割が大きく変化

そして、広域的な取組みの必要性を論じている。

「市町村が直面している大きな潮流は、地域限定的というよりは広域的な特徴を帯びている。このことは、人口変動、産業経済構造の変化のみならず、地理的・水利的な立地条件、気候変動への対応や資源利用可能性の機会条件においても同様である。

さらには、生活圏・経済圏・交流圏も広域化しており、その基盤（交通/モビリティ、上下水道、廃棄物処理、エネルギー・地域暖房供給）も同様である。

ネットワーク、組織・情報形式・基盤の構造転換は、広域的な取組みが必要である。その場合、住宅、仕事、教育、商業、供給、余暇、文化、生産（一部）といった個別分野で都市再生や都市化が継続的に進んできている。一方では、これまでの傾向が続くが、他方では構造の破壊が予想されるため、これを克服していかなければならない。」

とし、取組みの方向性として、次の事項を掲げている。

- ・分権的かつ情報で制御される業務システムと業務推進の強化
- ・公共社会における分権的な協議決定過程の増大
- ・統合的な取組みの強化と多分野の連携
- ・適合戦略、転換プロセスの推進

さらに「こういった傾向は、都市の今後の展開、とりわけ都市改造、現状組織形態、変革への要求をもたらし、インフラシステムの経営形態の変革をもたらす。」と指摘している。

(2) 重点テーマ

以上で述べた大きな潮流により、都市が直面し取り組まなければならない本質的な問題

や未来の課題が明確になったとし、戦略は取り組むべき研究分野を掲げた。その重点テーマは、都市住民の身体的精神的な感覚を考慮した上での社会・経済・環境・文化の持続可能性についての基本ルールであるとする。また、掲載順は優先順位を示したものではないと注記する。

ア 生活の場としての都市～社会的機能を強化

人々の経済環境の変化、生活環境の不安定化、生活史の差別化が高齢化と移民の増加とともに生じて、社会階層の分断、地域の分断形成が生じている。社会福祉、経済、都市基盤、環境面で特別な問題を抱えている都市・地区においては、特に注意を要する。社会福祉分野の地区における取り組み（der sozialräumliche Ansatz）は、ドイツ都市研究機構の研究活動の優先事項である。今後の取組みは、次の重要分野である。

- ・地区コミュニティにおける協働の人づくり（学校教育と職業教育）
- ・社会統合・包摂（外国人、多世代）
- ・健康増進・維持確保
- ・社会基盤の維持・増進とその財源確保
- ・住宅政策、居住空間の確保、新たな確保方策
- ・安心・安全
- ・美しいまちづくり
- ・交通手段の確保

イ 未来を担うガバナンスの中核としての都市

近年、よく見られるのは、都市の目標設定や都市の整備戦略、行動計画の策定、さらには事業の実施をめぐる組織的な議論と紛争がたびたび発生することであり、これは、政治と行政の正統性とその活動が危機に瀕していることの表れであると考えられる。これは、一部には欧州連合や連邦、州に責任があるが、

地方自治体の地域次元の活動にもその原因がある。長らく都市は“民主主義の学校”であるとされてきた。今日では、政治、行政、経済界、市民社会、そしてマスコミとの協働が重要となっており、責任分担の“新しい定義”が特別の意義を持っているのである。

この分野では、次の分野が将来、重点となる。

- ・政治・行政と市民組織の役割・責任配分・協働形態の見直し
- ・情報・参画過程の設計オプション
- ・統合的な協働・経営・決定構造

ウ “持続可能な都市財政” —憲法の財政規定の要請、戦略的財政計画及び行政サービスの提供確保

市町村の財政制度の枠組み条件（憲法の財政規定、連邦制度改革）、財政的な自由度（起債制限、財政再建団体）、市町村の行政サービスへの要請を踏まえることが、ますます重要となってきている。新たな戦略的な取組みの調査結果と概念についての検討を踏まえ、利用者負担をより一層考慮に入れて徹底して分析し明らかにすることが中心的課題となっている。このことは、総合経営都市（Konzern Stadt）¹⁸、すなわち、行政予算と外郭団体予算の総合的把握においても重要となっている。この意味では、次の課題が挙げられる。

- ・戦略的な自治体財政計画

- ・戦略的なインフラ整備・維持管理計画
- ・財源調達の新手法（公民連携（PPP）など）
- ・インフラの財政重要の充足
- ・受益者負担戦略
- ・広域の見地からの地方自治体の観点と責任の所在を憲法の財政規定¹⁹に適合させること
- ・都市・周辺市町村の広域連携及びその改革

エ “気候変動に立ち向かい資源効率化の推進役となる都市” —気候変動対応を徹底推進、資源・原材料の効率化

（詳細は省略）

オ “生活基盤供給確保とインフラ整備” —インフラシステムの転換

都市のインフラシステムは、人口・経済・エネルギー・気候といった多くの課題を考慮に入れなければならない、抜本的な更新、改造の過程にある。技術的なインフラのみならず社会的インフラも同様の課題に直面している。

伝統的なサービス指向の供給の考え方は、より大きな成果を求める需要指向の考え方に置き換えられつつある。空間的な見方からは、地区単位のサービス供給の必要性が増しており、ただし、その組織は都市全体の立場から最適化しなければならない。公的な主体による運営と民営化という対極にある組織の方向

18 これまでの地方自治体は自分たちの行うサービスを自分たちで行ってきたが、このあり方が問題となり、KGSが問題を提起して生まれた地方自治体経営のコンセプトがKonzern都市である。行政サービスを第三セクターなど出資団体や特定目的組合にアウトソーシングし、あるいは地方自治体間協力を行い、従来からの行政組織と出資団体等を含む都市全体を持株会社といった都市経営組織のコントロールの下で民間企業のKonzernのように運営するものである。

Konzern都市のコンセプトの下でアウトソーシングされる分野は、上下水道、交通、電気、廃棄物処理、社会福祉・保健といった市民生活分野のほか、情報処理、施設管理、計画・開発といった内部業務分野に拡大されている。

なお、Konzern都市は、全くの民間企業にアウトソーシングする場合とは異なり、地方自治体の出資等を通じて都市がアウトソーシング先に対するコントロールを行うものであることから、純粋民営化に対するアンチテーゼの意味を持っている。（石川義憲「KGSのNSMからKonzern都市、市民自治体まで」『平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書 第1編5 ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』自治体国際化協会、2007年、139頁）

19 ドイツでは行政権限を有するものが費用分担の責任を負う（連邦基本法104a条）こととされており、例外については明文規定を必要とするという事情がある。

性に対して、新たなモデルとして、再自治体公営化のモデル、公共組合モデル、なかんずく市民団体が参加するという形が出現してきている。同様に、供給企業のビジネスモデルも変化しつつある。

サービスのあり方については、最新の情報通信技術の活用と多様な供給分野の一元化のもとで、すべての選択肢の中から解決策を見出している。考慮しなければならないのは専門職員の確保が難しいことである。こういった背景の下で、市町村は技術的なインフラの維持管理を行い、社会サービスの担い手という機能を強化しなければならない。研究分野は、次のようなものである。

- ・ 地方自治体のインフラシステムの物的側面・組織的側面・人的関与の側面における変化
- ・ 統合型都市整備の過程及びインフラ整備計画
- ・ 広域・市域・地区単位の生活基盤供給の基本計画
- ・ 分権的（都市専門的）なシステムの統合あるいは施設の複合化
- ・ インフラの担い手及びサービスの民営化あるいは再自治体化若しくは市民組織管理
- ・ 欧州競争市場の下での経済原則に則ったサービス

カ “移動交流（モビリティ）” の場としての都市

人口構造の変化により、需要のモデルと利用者のニーズがもたらす結果として、地方自治体の公共交通、道路空間設計、自動車以外の交通、交通組織は新たな課題に直面している。モビリティは、人口変動の中にあっても、社会生活の重要な一部であり経済活動に欠かせない基本条件である。地方自治体の任務は、交通がもたらす負担の解消であり、健康面で

の配慮（事故回避、騒音減少、大気汚染解消、移動の困難性解消）、エネルギーの転換、気候変動への配慮・適合、高齢者に配慮した交通基盤・サービスの推進、例えば、高齢社会に適合した速度規制や高齢者に快適なサービスである。

さらに、複数の交通機関の連携、交通機関内部の連携が重要となってきている。個々人の自家用車の役割の重要度が低くなる一方で、平日でも休日でも、個人でも業務でも、自動車交通と自動車以外の交通を利用しなければならない。様々な交通機関を最も適切に結びつけることは、交通機関選択を効果的に行うために最も重要な前提である。地方自治体の交通計画においては、鉄道・長距離バス・広域交通・都市内交通の結節点としての鉄道駅の設計と組織化が課題である。また、現在の交通インフラを抜本的に更新する必要があり、一般会計予算を投入するか、利用者負担を求めるか、公民連携で負担を回すかの検討が迫られている。その場合、特に利用者、事業所、土地所有者を組み入れなければならない。課題分野は、次のとおりである。

- ・ 高齢化社会、エネルギー事情、気候変動といった面からの地方自治体の交通システム設計の変化
- ・ 公共交通の将来の姿と財源としての税・利用料金のあり方
- ・ 新たな交通サービス、新たな交通手段・技術（電気自動車を含む）の可能性とその実現、交通機関連携の促進に向けての転換
- ・ 徒歩交通・自転車交通を都市の道路・広場に組み入れ、気候変動・環境適合的に形成し管理すること
- ・ 交通の事業経営と財源確保
- ・ 物流を都市適合的にデザインすること

6 統合型都市整備

ドイツ都市研究機構は、都市計画、まちづくり分野で大きな役割を果たしているが、近年の取組みで重要なものの1つが統合型都市整備のコンセプトの検討である。

(1) 都市開発計画の登場

ドイツで都市自治体が総合計画を策定するようになったのは1970年前後のことである。既に土地利用計画と地区詳細計画の法的枠組みが確立していたが、この仕組みは現実には追いつき受け皿を用意するにすぎないという批判があり、無秩序な開発が続いていた。この状況打開のために、土地利用は公共に服すべきであるとして、英国のデベロップメントプランをモデルとした都市開発計画 (Stadtentwicklungsplanung)²⁰ が策定されるようになったのである。土地利用計画が持つ空間的要素に、いわば時間と財政の要素を結合したものである。

(2) 計画よりプロジェクト

この都市開発計画は、当初は、複雑な行政の計画策定過程を透明化し、計画管理を容易にするものとして評価された。しかしながら、多くのプランを総合化しようという試みは表面的で、実行に重きを置くものではなかった。さらに、行政の縦割りが総合化の努力を阻み、財政や政治の自由度が低いことが制約となり、計画策定の多くの調査結果を計画に結びつけることができず、当面の問題解決を難しくした。高い目標設定の一方で実行の難しさが総合的な都市開発の停滞を招いた。計画決定やプロジェクトに反対する市民活動やデモ活動は市民たちの計画行政に対する不満を表現す

るものであった。1970年代の半ばには、成長の限界、環境問題が認識されるようになり、総合的な計画を求める声は小さくなり、多くの都市では、地区単位の都市再開発を進めるようになった。ここでは、新たに多様な市民参加の方式が試みられることとなった。

1980年代末以降は、『計画よりプロジェクト』という理念のもとで、ドイツの市町村の都市整備は、プロジェクト・市場経済主義の色彩を強めた。かくして、分野別や地区別の計画を総合化しようという都市はどこにも見出すことができなくなってしまった。すなわち、理念に乏しく、一方で実行にこだわったため、手間がかかり、現実味に欠けるという都市開発計画は次第に注目されなくなってしまったのである。

(3) 統合型計画の再評価

しかしながら、1990年代以降、都市は新たな潮流に見舞われる。経済のグローバル化、ドイツ統一に伴う旧東ドイツの諸州が加わったこと、社会格差の増大、人口構造の大きな変化、セグリゲーションの発生、環境問題、財政危機の到来である。

こうした状況のもとで、持続可能なまちづくりを進めるため、各都市では、統合型の各種計画を策定するようになり、ドイツ都市会議は、統合型都市総合計画 (Integrierte Stadtentwicklungsplanung) の策定について議論するようになった。そこでは、約30都市の都市整備部局責任者が集まり、都市総合計画専門委員会で統合型都市総合計画について議論を進めてきた。(ドイツ都市会議 (2003), 「統合型都市総合計画と協同計画管理による未来の保障 (Zukunftssicherung durch integrierte

²⁰ 都市開発計画 (Stadtentwicklungsplanung) は、法定計画ではないが中長期的なまちづくりの方向を示すものである。なお、Wicklungという言葉は開発、整備、展開など様々な側面を持っているため、1970年代の計画は、開発計画、その後の計画は総合計画、整備計画など、随時訳し分けている。

Stadtentwicklungsplanung und kooperatives Stadtentwicklungsmanagement)』)

連邦政府も同様の問題意識を持ち、この検討を支援するようになった。折しもスタートした社会都市プログラム、都市改造東部プログラム、都市改造西部プログラムを実施する中では、統合型の都市整備指針 (Stadtentwicklungskonzept)²¹ が策定されるようになった。

ここで取り組みが行われている統合型都市総合計画は、1970年代の都市開発計画の焼き直しではない。統合 (integriert) が意味するのは、政治家と行政実務家の計画ではなく、様々な形で都市整備に関わる主体が参画しトップダウンとボトムアップを積み重ね、相互に議論を進め合意を図っていった成果としての計画である。まずは、具体的な地域、地区、街区、その強みと弱みをきちんと把握し、都市のガバナンスのコンセプトのもとで、地区の未来会議や近隣住民フォーラム、円卓会議、テーマ別作業グループといった市民参加の斬新な手法を活用して策定していくものである。

(4) 統合型計画の本格検討

2007年には欧州建設大臣会合で、今後の都市整備政策の原則を示したライプツィヒ憲章が公にされた²²。

そこで、ドイツ都市研究機構がBBSR²³の委

託を受けて行ったのが『都市圏域における統合型都市整備 (Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen)』の調査研究²⁴である。

この中で、ドイツ都市研究機構は、2007年12月から2008年2月にかけて人口2万人超の708市町村と人口5千~2万人の市町村で、都市改造プログラム (東部・西部)²⁵または社会都市プログラム²⁶が実施されている323市町村、合わせて1,031市町村にアンケート調査を行った。その結果、317市町村から回答 (回収率30.7%)があった。同時に、3つの都市圏域で詳細な調査が行われた。ドレスデン圏域 (旧東ドイツ)、ハンブルク圏域 (都市州)、ザールブリュッケン圏域 (旧西ドイツ)である。さらに専門家へのインタビュー調査も行われた。

アンケートでは、「統合 (integriert)」の要素が実践でどのように理解されているという調査も行われた。多様な部署を参画させ幅広い行政分野に取り組むこと (企画、建設、経済産業、社会福祉、青少年など)、議会・行政以外の市民・企業・住宅企業・非営利団体など担い手の参画、地区 (都市区、街区、住宅区域など)の課題に即することなどである。

図表4は、統合型都市整備で対応すべきとされる自治体の行動分野である。

21 なお、これらの計画は、土地利用計画、地区詳細計画作成の際には、都市総合整備指針 (städtebauliches Entwicklungskonzept) その他市町村が土地利用・都市計画に関して決定した事項として衡量に取り入れられる (連邦建設法典1条9項11号)。

22 この憲章を踏まえ、連邦・州所管省、全国自治体連合組織などが参画して全国都市整備政策 (Nationale Stadtentwicklungspolitik) が展開されている。

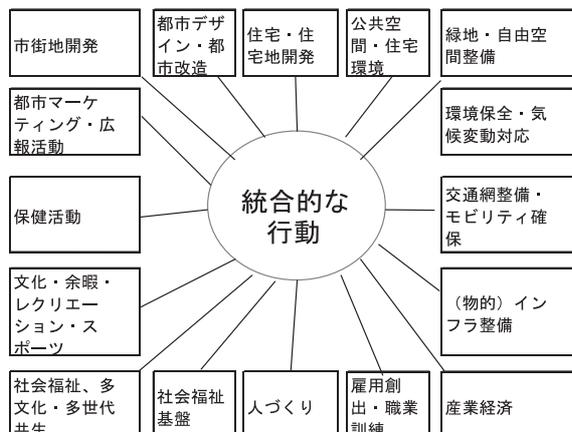
23 BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (連邦建設都市国土研究所) は、連邦で建設・都市計画を所管する省庁に属する研究機関である。

24 BBSR, Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen Projektabschlussbericht, BBSR-Online-Publikation, Nr. 37/2009

25 都市改造 (東部) プログラムは、ドイツ統一を契機とした旧東ドイツ地域の急速な人口減少に伴う住宅供給過剰の課題に対応するため、住宅 (主に大規模団地の集合住宅) の撤去や19世紀末から20世紀初頭といった古い時代 (グリェンダーツァイト) の住宅建築の改修、都市基盤の整備などを行うものである。都市改造 (西部) プログラムは、旧西ドイツ地域においても産業の衰退や軍事基地の撤退などから人口減少に直面している地域等があることに鑑み、旧東ドイツのような深刻な状態に陥る前に予防的な措置を講じ、持続可能な都市整備を行おうというものである。

26 社会都市プログラムは、問題を抱えている都市・地区についてハード面での都市再開発を行うとともにソフト面から地域コミュニティの活性化を図る事業である。

図表 4 統合型都市整備で対応すべき行動分野



出典：BBSR, Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen Projektabschlussbericht, p.50, BBSR-Online-Publikation, Nr. 37/2009（オリジナルはドイツ都市研究機構作成）の図を筆者翻訳作成

また、社会都市プログラムにおける統合型都市整備指針やその他の統合型都市整備指針の策定には、市民、市民団体、社会福祉サービス実施団体、住宅企業、一般企業、商工会議所などが参画していることがアンケート調査から明らかになっている。

(5) ドイツ都市会議の提言

ドイツ都市会議は、こうした動きを踏まえ、2011年には2003年の提言の改訂版を提案した。それは、都市の立地条件を自ら認識し参加を基盤に自己決定する統合型の都市整備の計画策定である。それは、近年における地方自治体への権限移譲と業務移管²⁷、地方自治体の役割の強化、投資の減少と活動における自由度の縮小といった傾向に相応するものであった。また、改訂版は、公民の生活領域にお

るデジタル革命の進行に伴う諸課題に対応するものである。スマートシティや未来都市、レジリエンス都市といったキーワードも盛り込まれている。こうした急速な発展に対応していくためには、都市は、都市空間、社会福祉、文化、経済機会や諸リスクを早期に把握しておく必要があるというわけである。

さらに、ドイツ都市会議の都市総合計画専門委員会の下に設置された作業グループは、2013年4月、「統合型都市総合計画と計画管理～持続可能な都市整備の戦略と手法 (Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement -Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung)」²⁸をとりまとめ、ドイツ都市会議で報告した。さらに、ドイツ都市会議は、この提言をもとに議論を重ね、2015年11月26日ハンブルクで開催された政策推進委員会 (Hauptausschuss) で「統合型都市総合計画と計画管理 (Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement)」²⁹を決議している。

7 出版・研修

ドイツ都市研究機構は、毎年、多くの調査報告を公刊しており、2015年には52本の報告を取りまとめている。そのいくつかは全文あるいは概要版をホームページで公開している。

また、ドイツ都市研究機構は、自治体の実践研究機関として、毎年、多くの研修事業を実施している。

27 ドイツでは、1990年代以降、行政改革が推進される中で、多くの州において、州から地方自治体への権限移譲、業務移管が行われている。こうした動きについては、宇野二郎 2012「ドイツ州政府における行政構造改革—バーデン・ヴュルテンベルク州とニーダーザクセン州の改革を事例として—」平成23年度比較地方自治研究会調査研究報告書、自治体国際化協会において紹介されている。(http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/h23_hikaku_houkokusyo05.pdf)

28 ドイツ都市会議ホームページ http://www.staedtetag.de/publikationen/materialien/065238/index.html (2018年2月12日筆者閲覧)

29 ドイツ都市会議ホームページ http://www.staedtetag.de/fachinformationen/stadtentwicklung/076321/index.html (2018年2月12日筆者閲覧)

調査研究紹介

- 第24回都市分権政策センター
- 都市自治体におけるガバナンスの調査研究（公民連携）
- 都市自治体におけるガバナンスの調査研究（市役所事務機構）
- 都市自治体のモビリティ（まちづくり・地域公共交通・ICT）に関する調査研究
- 住居の荒廃をめぐる政策法務と地域福祉からの対応策に関する調査研究
- 住民主体のまちづくりに関する調査研究（戸田市との共同研究）
- ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する調査研究会（全国市長会120周年記念事業に係る共同研究）
- 都市の未来を語る市長の会（2017年度後期）

日本都市センターでは、過去に「調査研究報告」において紹介した調査研究のほか、全国市長会と共同で設置している「都市分権政策センター」をはじめとして、都市自治体が直面する政策課題についてそれぞれ研究会を設置し、調査研究を進めている。

以下では、これら各調査研究の趣旨や研究方法、研究会における議論の概要等を紹介する。

なお、当センターのホームページ（<http://www.toshi.or.jp/>）では、各研究会の議事概要及び資料を公開しており、メールマガジンでも当該情報を配信している。

第24回都市分権政策センター

日本都市センターと全国市長会が共同設置する「都市分権政策センター」では、2017年度からは第6期として、これまでの分権改革を踏まえ、実際の都市政策、都市経営により重点をおいた調査研究等を実施することとしている。

2018年1月には、第24回会議を開催し、当センター委員の北村喜宣氏（上智大学大学院法学研究科教授）による報告のあと、市長及び学識者の間で活発な議論を展開した。

1 都市分権政策センターについて

日本都市センター及び全国市長会は、市長及び学識者で構成する「都市分権政策センター」を共同設置しており、2007年1月の設置以来、5期にわたり活動を継続している。

2018年度からは、第6期の都市分権政策センターを設置することとしているが、これまでの地方分権については地方自治・住民生活の観点からの取組みの弱さが指摘されていることから、こうした観点も踏まえつつ、調査研究を行うこととしている。

2 2018年度事業

2017年度以降は、「人口減少社会における多世代共生・交流のまちづくり」をはじめとした全国市長会120周年記念事業成果を実践に結びつけるとともに、都市分権政策をさらに実効あるものとしていくため、新たに特定のテーマを設定し、市長と有識者の参画のもとで、調査研究を行うこととしている。また、新たな都市自治体におけるガバナンスに関す

る調査研究として、連携と人材の確保について調査研究を行うこととしている。そのほか、引き続き市役所事務機構について調査研究を実施するほか、「都市の未来を語る市長の会」も年2回開催する。

また、今後の国と地方との関係や、地方自治制度と今後の改革の方向性、都市経営のあり方など、各分野の施策等を考える際の一つの参考として、我が国を含めた各国を対象に調査研究を実施し、その成果を国内外に向けて情報発信することとし、2018年度は、特に、都市税財政、地域公共交通施策、法律と条例について、国内外との比較調査研究を行うこととしている。

3 第24回都市分権政策センター会議

2018年1月23日の第24回都市分権政策センター会議では、「住宅宿泊事業法への自治体対応」と題して、北村喜宣（上智大学大学院法学研究科教授）による講演の後、各委員間で活発な意見交換が行われた。

北村委員の講演概要は、次のとおりである。

住宅宿泊事業法（以下「民泊新法」という。）は、昨年10月に成立し、本年6月から施行となっているが、本年3月15日から事前申し込みができることとなっていて、都道府県、保健所設置市、特別区（以下「権限団体」という。）の中には、条例を制定する必要性を感じているところもある。

業として宿泊を扱う法律としては、従来から旅館業法があり、そこではホテル営業、旅館営業、下宿営業、簡易宿泊所営業の4つが許可制となっている。最近では、第5のカテゴリーとして民泊が普及してきているが、おそらく半分ぐらいが無許可の可能性がある。世界では、民泊は一般化しているが日本では、法の対応が遅れているため、グレーな存在として問題になっている。全国でいくつかの自治体が特区民泊として始めているが、今回の民泊新法は特区の延長線上に制定されたものといえる。

民泊新法は、審議の記録を見る限りどれほど詰めた議論がなされたか不明である。例えば、宿泊を180日以下としている根拠が、政府説明からではよく理解できない。

また、法の性格として、旅館業法の特別法なのか旅館業法の適用除外なのか、判然としない。特別法であれば思想は旅館業法が適用されるが、適用除外となると新たな思想の法になってしまう。無届で民泊をすれば旅館業法違反になる。

旅館業法との違いをいくつか見ると、民泊の設置は事前規制の許可制度ではなく届出制度となり、事後規制となる。設置場所も旅館業法では都市計画法の住居専用の4地域には設置できないが、民泊は住居専用地区を含めすべての地域で設置できることとなる。

権限団体は、住宅宿泊事業者と同管理者に

対して命令権限を持っている。

また、民泊新法18条に基づく住宅宿泊事業の実施の制限を行うために、区域と期間の制限について条例を制定できる。すなわち、騒音の発生とその他の事象による生活環境の悪化を防止するための措置となる。現在、いくつかの権限団体では、条例策定のためのパブリックコメントを実施している。また、一般の市町村については、自治体ごとの意見を県知事に要望して、条例に反映してもらうこととなる。もっとも、事務処理特例で県から市町村に移譲してもらえば、市町村で判断ができることとなる。

現在実施されているパブリックコメントの意見を見ると、区域としては、住居専用区域とそれ以外の区域での対応、学校などの施設への対応が多い。期間としては、週末のみとするものや学校授業期間を除く日とするなどがある。

仮に条例制定がないと、法律に基づき全国一律の扱いとなってしまふ。しかし、これまでの経緯を見ると、権限自治体が条例を制定する時間が非常に短い。昨年6月の法律制定、9月のガイドラインの提示、今年3月15日の準備行為開始のスケジュールから、条例制定を目指そうとすると3月議会の早い時期に可決しなければ間に合わない。非常に特異な立法過程であるといえる。

権限団体のうち、特に都道府県の場合、民泊を行う個人事業者に目が行き届くかということに危惧している。

個人的な視点からいくつかの論点を挙げてみたい。一つは、届出制のために営業開始にあたっての事前チェックができないことで、担当者には大きな不安が出てくる。その対応の一つとしては、届出が出た後、可及的速やかに立ち入り検査をして遵守事項をチェックし、業務改善命令を出すことで、対応する。

その場合、速攻的な対応が都道府県で可能かとの心配がある。ならば、市町村に立ち入り検査を事務委託する方法もあるのではないか。

二つ目は、民泊を一切認めないとする場合、区域の禁止と期間の禁止が考えられる。全域を設置禁止にすることについては、住民が嫌だというのだけでは理由にならない。行政法である以上比例原則に従わなければならない。全域禁止を支える立法事実と理由をどう考えるか、理屈づくりが難しい。現行の状況にかんがみて、例えば第一種住居専用地域ならゼロ期日規制も可能かもしれないがすべての地域を全日禁止となると無理ではないか。

三つ目は、業務改善命令を規定している15条命令だが、これは地域特性によるところがある。この法律自体、実験的要素が強いものだと思っている。そこで、行政指導や勧告などを条例化して事後的処理でしっかりと規制することが大事になる。その場合、細かな規制は、都道府県では無理だとおもうので、や

はり市町村の役割が大きい。また、法定の遵守事項以外の独自の事項を条例で規定して、それを業務改善命令の理由とすることは可能だと思う。

行政としては、住環境を守らなくてはならない。騒音などは条例を制定して、行政がきちんと騒音に関する施設基準を設けることはできる。私道の奥にある民泊施設の場合、私道の所有者と民泊事業者との民間関係となるが、行政がどこまでそこに関与するのかなど難しい問題もある。

最後に、都道府県が条例を作る際には、区域指定や期間指定に関して市町村の現場の実情を伝えることが大事になる。また、事務処理特例を利用した権限移譲や、公害防止条例の騒音規定の充実、知事の法定権限行使の要請などを通して、適切な民泊を誘導していくことが必要だと考えている。

(文責 日本都市センター)

都市自治体におけるガバナンスの調査研究 （公民連携）

日本都市センター研究員 三好久美子

人口減少時代において、高度化する住民のニーズへ対応するため、都市自治体においても多様な公民連携手法が用いられる一方で、公民連携を推進する中で、公平性・透明性の確保や制御の困難性、市民感情からの乖離等の問題が顕在化している。そこで、当センターでは、専門人材、民間、住民との連携が必須である文化・芸術振興を題材の中心とし、2016年度から「都市自治体の公民連携（文化・芸術振興）に関する研究会」を設置し、調査研究を進めてきた。2018年3月には、その成果を報告書に取りまとめた。

1 研究会の趣旨

人口減少社会において、複雑化・高度化する住民のニーズへの対応が求められる中、多様な形の公民連携手法が用いられる一方で、公民連携の推進に当たっては、公平性・透明性の確保や制御の困難性、市民感情からの乖離といった問題が顕在化していることも事実である。

そこで、当センターでは、都市ガバナンス調査研究の一環として、専門人材、民間、住民との連携が必須である文化・芸術振興を題材の中心に据え、公民連携の課題について検討を重ねてきた。

2 研究会の概要及び検討状況

2016年度から、学識者及び自治体職員からなる「都市自治体の公民連携（文化・芸術振興）に関する研究会（座長：大杉覚 首都大学東京大学院社会科学部研究科教授）を設置し、調査研究を進めた。

2016年度には、3回の研究会を開催し、論点に関する議論を中心に、アンケート調査、

現地調査について検討を行った。

2017年度には、4回の研究会を開催した。第5回研究会（2017年10月12日開催）では、専門家（長嶋由紀子 東京大学大学院人文社会科学系研究科研究員）による海外事例報告を、第6回研究会（2017年12月14日開催）では、現地調査報告、アンケート調査報告、報告書に関する議論を、第7回研究会（2018年1月30日開催）では、報告書執筆内容の最終調整を行った。

なお、現地調査の実施状況は次のとおりである。

日程 2017年	自治体	主な調査項目 (いずれも文化施設)
10月26日	いわき市	市直営とPFIの組合せ
11月2日	西尾市	民間形成の文化財（市直営）
11月16日	長久手市	住民との協働（市直営）
12月27日	久留米市	民間運営から市指定管理へ移行

3 成果の公表

2018年3月には、本研究会の調査研究の成果を報告書に取りまとめで刊行した。研究会の概要とともに、当センターのホームページにおいても公表している。

都市自治体におけるガバナンスの調査研究 (市役所事務機構)

日本都市センター研究員 三浦正士

当センターでは、1964年以來、約10年おきに市役所事務機構に関する大規模な調査を実施してきたが、前回調査から10年が経過したことを受けて、この間の市役所事務機構の変化を分析するとともに、今後の行政改革の方向性を展望することを目的として、本研究を行っている。2017年度後期は、3回の研究会を開催し、市役所事務機構をめぐる課題について検討するとともに、アンケート調査の項目について議論を深めた。

1 調査研究の趣旨

近年、市役所事務機構のあり方をめぐって、重要な論点が生じている。地方分権改革が進展し、地域の自己決定が重要となるなかで、自治体における政策形成と合意形成のあり方が課題となっている。また、人口減少・超高齢社会の到来に伴い、分野横断的な政策の展開がますます重要となっている。さらには、職員数削減が進められるなかで、行政サービスの質の維持・向上のための体制整備や人事管理のあり方を検討する必要がある。

そこで、本研究では、市役所事務機構に関する総合的な調査を行い、過去10年間の変化を分析するとともに、今後の行政改革の方向性を展望することをめざしている。

2 調査研究の現況

9名の学識者及び都市自治体職員からなる「第6次市役所事務機構研究会」（座長 横道清孝 政策研究大学院大学副学長・教授）を設置し、①自治体の政策形成過程の変化、②総合的・計画的な行政の実現、③自治体行政

組織・職員のあり方、④公共サービス提供主体の多様化、⑤技術革新への対応、といった論点について調査研究を行っている。

2017年度は、3回の研究会を開催した。第1回研究会（2017年10月11日開催）では、横浜市の市役所事務機構の現況について報告いただくとともに、過去の市役所事務機構調査の内容を踏まえて論点の整理を行った。第2回研究会（2017年12月26日開催）では、姫路市の市役所事務機構の現況について報告いただくとともに、アンケート調査項目の検討を行った。第3回研究会（2018年1月22日開催）では、アンケート設問案の検討を行った。

3 今後の活動予定

2018年度は、全市区に対してアンケート調査を実施し、その成果を中間報告書にまとめる予定である。2019年度は、アンケート調査結果のうち、市役所事務機構のあり方を展望するうえで特に重要な点についてさらに議論を深め、最終報告書をまとめるとともに、調査研究成果を広く発信する予定である。

都市自治体におけるモビリティ （まちづくり・地域公共交通・ICT） に関する調査研究

日本都市センター研究員 高野裕作

当センターでは都市自治体の総合的なモビリティ政策の立案に資する知見を得ることをめざして「都市自治体のモビリティ（まちづくり・地域公共交通・ICT）に関する調査研究」を2016年度から2か年にわたって実施し、2018年3月に報告書を取りまとめた。本稿では2017年度に実施した調査研究の概要と報告書の構成について紹介する。

1 調査研究の趣旨・研究会の構成

超高齢・人口減少社会を迎え、それぞれの都市自治体では持続可能な都市経営を目指して、公共交通軸を中心とした集約型都市構造への転換に向けて取り組んでいる。また、ICTが政策検討のツールや利用者への有用な情報提供手段として活用されている。公共交通機関の現況、市街地の形態など、モビリティを取り巻く環境は自治体ごとに多様であり、これまでの取組から明らかになった課題を分析し、今後の持続可能な施策の推進に資する知見が求められる。

当センターでは学識経験者、都市自治体職員6名で構成される「都市自治体のモビリティに関する研究会」（座長：谷口守 筑波大学社会工学専攻教授）を設置し、2016年度から2か年にわたって調査研究を実施してきた。

2 調査研究の経過

2017年度は、全都市自治体にアンケート調査を実施し、その調査結果を分析したほか、現地ヒアリング調査を実施した。岩手県盛岡

市においては「オムニバスタウン事業」によって整備されたゾーンバスシステムと現在の公共交通政策について、福井県鯖江市ではコミュニティバスを中心とした交通網の再編とICTを活用した案内システムなどについて、それぞれ調査した。

3 成果の公表

2018年3月には、本研究会の成果として報告書『都市自治体による持続可能なモビリティ政策～まちづくり・公共交通・ICT～』を刊行した。報告書は以下の表に示す6部構成で論説、事例、アンケートの分析を取りまとめている。研究会の概要とともに、当センターのホームページにおいても公表している。

表 報告書の構成

第Ⅰ部	都市自治体のモビリティ政策の現状と課題
第Ⅱ部	公共交通機関存続の危機への対応
第Ⅲ部	総合的なビジョン・戦略に基づく都市計画—交通政策の連携
第Ⅳ部	モビリティ政策を検討するための新たな計画技術とその実践
第Ⅴ部	都市自治体によるモビリティ政策の持続可能性
第Ⅵ部	総括

住居の荒廃をめぐる政策法務と地域福祉からの 対応策に関する調査研究

日本都市センター研究員 鈕持麻衣

いわゆる「ごみ屋敷」や樹木の繁茂といった住居の荒廃及びその住人をめぐる現状と課題を明らかにするとともに、政策法務及び地域福祉等の面からの対処策やその課題について検討を行い、総合的な対応策及び予防策のあり方を模索することを目的とする。2017年度後期は2回の研究会を開催したほか、6か所の現地調査及び全国814市区を対象としたアンケート調査を実施した。

1 調査研究の趣旨

都市自治体における、いわゆる「ごみ屋敷」や樹木の繁茂といった「住居荒廃」問題及びその住人をめぐる現状と課題を明らかにする。そして、政策法務及び地域福祉等の面からの対処策やその課題について、国内外の先進的な法制度や創意工夫の取り組みなどを踏まえつつ検討を行い、総合的な対応策及び予防策のあり方を模索する。

7名の学識者及び都市自治体職員からなる「住居の荒廃をめぐる法務と福祉からの対応策に関する研究会」（座長：北村喜宣 上智大学法学部教授）を設置した。研究会では主に、①荒廃住居とその住人をめぐる現状と問題、②荒廃住居への対処策と課題、③セルフ・ネグレクトや事理弁識能力を欠く住人への対処策と課題、④荒廃住居とその住人への総合的な対応策（政策法務・地域福祉）の可能性について調査及び検討を進めている。

2 調査研究の現況

2017年度前期は研究会を2回開催し、本調

査研究に関する論点を整理したほか、委員市区の取り組みについて情報提供いただいた。

後期は、「住居荒廃」問題に積極的に取り組んでいる、世田谷区、横浜市、豊田市、大阪市、豊中市社会福祉協議会、及び野洲市の6か所で現地調査を行った。また、都市自治体における「住居荒廃」問題の現状や対応状況を把握するため、全国814市区を対象としたアンケート調査を実施している。

第3回研究会（2017年12月7日開催）では、現地調査結果の報告のほか、アンケート調査項目に関する検討を行った。第4回研究会（2018年2月14日開催）では、アンケート調査の中間結果報告を行った上で、論点や現地調査先などに関する検討を進めた。

3 今後の活動予定

2018年度も4回の研究会開催を予定しているほか、2か所程度の現地調査を行う。さらに、2019年3月の報告書の発行に向けて、アンケート調査結果の分析及び各論点について議論を深めていく。

住民主体のまちづくりに関する調査研究 （戸田市との共同研究）

日本都市センター研究員 千葉尚樹

全国の都市自治体では、それぞれ地域課題を抱え、その対応の模索が続いている。郊外都市である埼玉県戸田市をフィールドとし、住民の定住促進や市民参加、おしゃれなまちづくり等様々な観点から、都市自治体のまちづくりの課題解決に向けた知見を得るために戸田市と共同で調査研究を行っている。2017年度後期は、5回の研究会を開催し、戸田市の将来を見据えたまちづくりについて議論を行うとともに、現地調査を実施した。

1 調査研究の趣旨

埼玉県戸田市は、今後もしばらく人口の増加が予想されている。しかし、人口流動の激しさから町会・自治会の加入率の低下や地域コミュニティが希薄化の傾向にある。

そのような中、市民企画型の新たなお祭りの開催や、空き倉庫を活用した新たな企業など、新たなスタイルのおしゃれなまちづくりが市内で発芽・胎動しつつある。

本研究では、戸田市をフィールドとして、まちの魅力を向上・創出するための研究を戸田市と共同で行い、この研究を通して全国の都市自治体のまちづくりの課題解決に向けた手がかりを提供することとする。

2 調査研究の現況

7名の学識者等からなる「住民がつくるおしゃれなまち研究会」（座長：卯月盛夫 早稲田大学社会科学総合学術院教授）を設置し、①魅力ある都市空間の創出、②シビックプライドの醸成、③まちづくりにおける住民参加、④住民主体のまちづくりにおける行政の役割

などについて議論を行っている。

2017年度は、5回の研究会を開催した。第1回研究会（2017年10月2日開催）では、戸田市の現状について論点を整理した。第2回研究会（2017年12月22日開催）では、伊藤香織 東京理科大学教授からシビックプライドについて報告いただくとともに、先駆けて実施した戸田市内の視察を踏まえて議論を行った。第3回研究会（2018年1月22日開催）及び第4回研究会（2018年2月28日開催）では、戸田市民のライフスタイルに沿ったまちづくりや拠点の形成について議論した。第5回研究会（2018年3月20日開催）では、市民向けアンケートの結果を基に論点を整理した。

3 今後の活動予定

今後は、市民向けアンケート調査結果を踏まえ、戸田市のまちづくりのあり方を議論していく。また、先進的な取組みを行っている都市自治体などを対象に、現地ヒアリング調査も引き続き実施し、年度末にかけて報告書をまとめていく予定である。

ネクストステージに向けた都市自治体の 税財政のあり方に関する研究会 (全国市長会 120 周年記念事業に係る共同研究)

人口減少・少子高齢化社会を迎え、都市自治体が様々な課題に対応しながら、地域の実情に沿った行政サービスを持続的に提供していくためには、現在の都市自治体が抱える税財政上の課題を検証しつつ、それぞれが自立し、自由度の高い行財政運営が可能となる都市税財政のあり方を明らかにすることが重要である。そこで、こうした点を検討すべく全国市長会と共同して調査研究を行っている。

1 設置経緯及び趣旨・目的

超高齢・人口減少社会に突入した我が国において、都市自治体に課せられた役割を確実に果たしていくためには、都市税財政のあり方を次のステージに移していかなければならない。現在の我が国財政は国・地方ともに厳しい財政運営を強いられているが、このような状況から脱却するためにも、国・地方を通じて、新たな財源確保策について真剣な検討を始めなければならない。

そこで、2017年8月24日に全国市長会の政策推進委員会のもとに設置された、市区長及び学識者により構成される「ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会」(座長：牧野光朗 飯田市長)において、提言と報告書をまとめるべく調査研究を進めている。

2 第1回研究会における検討状況

第1回研究会(2017年8月24日開催)では、
神野直彦 日本社会事業大学学長からの報告

を受けた上で、都市税財政の現状と課題について意見交換するとともに、都市税財政に関するアンケート調査等について、検討を行った。

第2回研究会(2017年10月4日開催)ではこれからの都市行財政の姿(福祉と教育)について、第3回研究会(2017年11月14日開催)ではこれからの税財政の仕組みなどについて、それぞれ学識委員による講演(報告)をいただいた。また、この間に全国の都市自治体を対象に税財政に関するアンケート調査を実施し、その結果報告も行った。これらを元に意見交換を行い、都市自治体の新たな財源確保策等に関する議論を更に深めた。また、第4回研究会(2018年1月24日開催)においては、本調査研究の成果物として刊行する報告書(素案)を提示し、その内容について検討をしていただいた。なお、第5回研究会(最終回)を2018年4月11日に開催する予定であり、当報告書については、2018年5月下旬を目途に刊行する予定である。

(研究員 清水浩和)

都市の未来を語る市長の会（2017年度後期）

都市自治体が直面する政策課題について、市区長間で自由な議論、問題意識の共有及び情報交流を図ることを目的に、市区長有志から構成される呼びかけ人により「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」を開催してきた。2017年度後期は、「所有者不明の土地・空き家への対応策」を議題として、学識者による基調講演と参加市長間の意見交換を行った。

はじめに

通算 24 回目となる「都市の未来を語る市長の会（2017年度後期）」は、2017年11月29日に開催し、市区長12名の参加を得た。横尾俊彦 多久市長の進行のもと、各市区長間で活発な意見交換が行われた。

プログラム

趣旨説明	一宮市長	中野 正康
進行役	多久市長	横尾 俊彦
基調講演	早稲田大学法学学術院教授	山野目章夫

1 趣旨説明

今回の議題である「所有者不明の土地・空き家への対応策」について、中野正康 一宮市長による趣旨説明が行われた。

一宮市長からは、我が国で社会問題となっている所有者の所在が把握できない土地や空き家の現状と課題について議論を深め、地域のために頑張りたいとの発言があった。

2 基調講演

「所有者所在不明土地問題を考える」と題して、山野目章夫 早稲田大学法学学術院教授による基調講演が行われた。

山野目教授からは、問題解決のため、しか

るべき登記をしない人への罰則、登録免許税や固定資産税の減免の措置、最高裁の判例の見直し等を検討し、相続登記の促進へ多角的にアプローチしていく必要があるとの指摘があった。

3 意見交換

各市区長による意見交換では、登記、戸籍、個人番号の情報を ICT とつなぐこと、また、これらの情報のアーカイブスを整えることが重要であるとの議論が行われた。

おわりに

本会の詳細については、前期（2017年7月開催）の詳細とともに、2018年3月にブックレットとして刊行する予定である。

2018年度前期の「都市の未来を語る市長の会」は、6月頃に開催する予定である。会への参加は呼びかけ人以外の市区長も可能であるので、ぜひご参加いただきたい。また、呼びかけ人の加入は当センターで随時受け付けており、都市の未来を語る市長の会の趣旨にご賛同いただける市区長の参加をお待ちしているところである。

（研究員 瀧澤里佳子）

都市自治体の調査研究活動

- 第8回都市調査研究グランプリ（CR-1グランプリ）
- 第4回都市調査研究交流会
- 都市自治体の調査研究活動の現状と今後の展望－2016年度調査結果の比較分析－

人口減少・少子高齢化の進展により、都市自治体を取りまく社会情勢は未だ厳しく、行政課題の複雑化とともに、住民の公共サービスに対するニーズもますます多様化している。

こうしたことから、都市自治体においては、地域特性や住民ニーズを十分に踏まえた政策立案がこれまで以上に求められており、複雑化する行政課題を解決するため、都市自治体の企画部門や職員個人が独自に調査研究活動に取り組むほか、都市シンクタンクを設置する場合もある。これらの都市自治体からは、効率的かつ効果的に調査研究を進めることや職員の調査研究の技法の蓄積が課題となっているとの声も聞かれる。

そこで以下では、優れた調査研究事例の共有を図り、全国の都市自治体やその職員の調査研究能力の向上に寄与するため、全国の都市自治体で行った調査研究や都市自治体職員が自主的に行った調査研究事例を募集・表彰した「第8回都市調査研究グランプリ（CR-1グランプリ）」、都市自治体職員の調査研究能力向上及び調査研究技法の蓄積に資することを目的として開催した「第4回都市調査研究交流会」、全国の都市自治体及び都市シンクタンクを対象にアンケート調査、比較分析を実施した「都市自治体の調査研究活動の現状と今後の展望－2016年度調査結果の比較分析－」について報告する。

第8回都市調査研究グランプリ (CR-1 グランプリ)

当センターでは、互いに競い合うことによるモチベーションの向上や優秀な調査研究情報を共有することを通じて、各種課題の解決に向けた都市自治体や都市自治体職員の調査研究能力の向上、地方自治の進展に寄与することを目的として、2010年度から都市調査研究グランプリ（以下、「CR-1 グランプリ」という。）を実施しており、今年度で8回目を迎えた。

1 応募状況

第8回 CR-1 グランプリにおいては、「自治体実施調査研究部門」と「職員自主調査研究部門」の2部門で募集し、自治体実施調査研究部門15件、職員自主調査研究部門9件の計24件の応募があった。

2 審査・選考

第8回 CR-1 グランプリの審査・選考については、当センター研究室による第一次審査、学識者3名で構成される「第8回 CR-1 グランプリ審査委員会」（以下、「審査委員会」という。）による第二次審査及び最終審査を行った。審査・選考に当たっては、現状分析・課題把握の手法や精度、結論として提言される施策の内容や具体性等を中心に、独創性の有無や地域特性・住民ニーズの反映、実践性等も考慮し、対象調査研究の評価も行っている。以上の審査の結果、最優秀賞、「職員自主調査研究部門」優秀賞、「自治体実施調査研究部門」奨励賞の計4調査研究を表彰することとなった。全体講評及び受賞者とその調査研究内容を次頁以降に記載している。

3 表彰式

2018年2月9日に開催された「第4回都市調査研究交流会」において表彰式を執り行い、受賞団体に賞状が授与された。

4 おわりに

第8回 CR-1 グランプリでは、研究テーマや研究手法等について様々な工夫を凝らした意欲的な調査研究が応募され、他の都市自治体にとっても示唆に富むものが多く見られた。今後も地域の課題を発掘し正面から取り組んで解決の方策を見出していく真摯な調査研究の増加を期待したい。当センターでは、今後も CR-1 グランプリを継続して実施することにより、都市自治体及びその職員の調査研究能力の向上、ひいては地方自治の進展に寄与していきたいと考えている。

審査委員会 委員名簿 (2018年3月1日現在)

座長	明治大学公共政策大学院 ガバナンス研究科教授	山下 茂
委員	日本大学法学部 公共政策学科准教授	岩井 義和
委員	埼玉大学大学院 理工学研究科准教授	小嶋 文

(研究員 千葉尚樹)

全体講評

今年度の応募件数は、昨年度に比べ増加しており、特に職員の自主調査研究としての応募が増えている。自治体からの応募においては、一般的な行政組織やシンクタンクからだけでなく、職員研修機関からの応募もあった。自治体が実施した調査研究は、周辺自治体の事例や先行研究を調べたうえで、施策の継続性や持続性を分析し、自らの地域の実情に即した政策として提言している。その中で職員研修機関の調査研究は、人材開発の側面を持ちつつ、自治体の政策立案や事業改善に活用できるように考慮されていた。一方で、職員の自主調査研究については、職員個人で地域の課題の分析に取り組んだものや、グループで自治体が抱える課題を議論し現場での調査を試みたものなど様々であった。こうした中、今年度は、職員の自主調査研究で意欲的なものが多かった。

研究内容をみると、人口減少社会への対応策、シティプロモーション、地域包括ケアの取組み、空き家問題への対処などが引き続きテーマとして取り上げられている。今年度は、それに加えて、多様な世代の働き方や若年層の社会活動といったテーマに取り組んでいるものが多くあった。さらに、まちづくり、都市整備の分野における実践的な研究、事務事業の見直し、計画のコンセプトといったテーマもあった。調査手法は、アンケート調査、統計分析、ヒアリング調査など、さまざまなアプローチ方法で実施されており、いずれも調査研究への熱意が感じられるものとなっている。さらには、体系的な継続調査や、大学や民間研究機関、他の自治体との連携など、調査研究の実施に当たって、様々な工夫が見られた。

このように他の都市自治体にとっても示唆に富む調査研究が多く応募されている。今後も地域の課題を発掘し真っ正面から取り組んで解決の方策を見出していく真摯な調査研究の増加を期待したい。

最優秀賞

**「住民の自力更新が困難な無接道宅地の解消に向けた調査研究
～豊島区不燃化特区を事例として～」**

豊島区

講評

今後発生が予想される首都直下地震に備え、不燃化特区における無接道宅地の解消に向けた具体的な提案を行った調査研究であるが、地道な研究努力が求められる課題に丹念に取り組んでいることが高く評価できる。先行事例についても丁寧に調べたうえで、それぞれの地域に応じた施策の立案に結びつけている。さらに、区域内における無接道宅地を地道な調査によって詳細に洗い出し、実情把握を行うことで政策形成の基礎になる視座を提供している。GISを用いた無接道宅地の調査は画期的であるほか、先進自治体の調査、現地調査、アンケート調査等、手広く現状を認識するための調査を行っている点や、現実の課題と関連付けて分析しようとしている点も、政策としての実現可能性があり優れている。提案している政策の計画性の高さが具体的なスケジュールとして示されており、今後の展開が非常に楽しみな調査研究といえる。

研究期間	平成 26 年 10 月～平成 28 年 3 月
研究の概要	課題・目的
	結論・提言
	手法
	特徴

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成。

職員自主調査研究部門 優秀賞

「地域で主体となって取り組む介護予防の自主グループ活動に関する
効果的な支援について」
宇都宮市 初貝 未来

講 評

宇都宮市が独自に行っている介護予防の自主グループ活動について、その継続に係る要因や支援のあり方について検証を行っており、地域特性を踏まえた実践的な調査研究となっている点が優れている。また、現場の視点が生かされており、実務者や自主グループにヒアリング調査を行い、交流会の開催や冊子の配布で活動支援につなげるなど、工夫や苦心が見られ、取組みの主体性や独自性という点からも高く評価できる。調査研究に協力した関係者の広がりも大きく、調査結果を基礎とする施策を展開していく上で、十分な効果が期待しうる。

研究期間	平成 27 年 6 月～平成 28 年 3 月
研究の概要	<p>課題・目的</p> <p>わが国では、世界に例のないスピードで高齢化が進む一方で、高齢者を支える生産年齢人口は継続的に減少し続けることが予想されている。宇都宮市においても、平成 28 年 3 月末現在、高齢者 1 人に対し、2.7 人で支える状況となっており、今後見込まれる支えられる側と支える側のバランスが不均衡な社会においても、高齢者が地域の支え手として活躍できる社会を目指すことが求められる。</p> <p>宇都宮市では、1 年間の介護予防教室において、参加者が教室終了後も継続的に介護予防に取り組めるよう、自主グループの立ち上げの意識付けにも力を入れてきた結果、平成 27 年度末の自主グループ数は、148 グループあり、その数は年々増加している。</p> <p>本研究では、こうした自主グループが継続して活動できるよう、高齢者が主体的に介護予防活動を身近な地域で継続していく為の「効果的な支援方法」を明らかにした。</p>
	<p>結論・提言</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自主グループ参加者は、参加者の減少を不安点として挙げ、参加者を減少させない工夫や新規参加者の募集を意識して活動している。今後は、活動を継続していくためのより効果的な新規参加者の勧奨の必要性が示唆された。 ・リーダーが不在のグループは、解散するリスクが高まり、参加者自体もリーダーへの負担増を困難・不安点として挙げていた。一方、継続して活発に活動が行えているグループの特徴は、リーダー以外の役割分担が徹底していることが共通してあげられた。このことから、リーダーの責任が分散されるような関わり方などについて見直す必要があることがわかった。
	<p>手法</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域包括支援センターの看護職 25 名に、記述式アンケート調査の実施 ・地域包括支援センターが作成する「地域介護予防活動支援事業評価シート」の分析 ・4 年間活動を継続している 11 の自主グループ代表者（11 名）に対する、聞き取り調査の実施
	<p>特徴</p> <ul style="list-style-type: none"> ・介護予防活動に参加する高齢者とその高齢者を支援する地域包括支援センターの職員の間による調査から検討することができた点。 ・アンケート調査のみならず、実際に活動する参加者の声をインタビュー形式で調査を行った点。 ・研究で得られた結果をもとに、自主グループ活動の普及啓発、活性化、継続性の確保等を目的とした、市全域を対象とした自主グループ交流会の開催及び「自主グループ活動紹介冊子」の作成・配布などにより、介護予防活動グループへの支援の充実を図ることができた。

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成。

職員自主調査研究部門 優秀賞

「三世同居・近居の効果と共助（アンケート調査から考察する効果と共助関係の成立）」
松戸市 小林 清

講 評

多くの自治体では、少子高齢化に伴う人口減少施策に取り組んでおり、その一環として補助制度を導入しているケースがある。本研究はそうした補助金の効果の実証を試みた意欲的な調査研究である。調査方法も、補助金の交付申請者に対し、窓口と後日郵送で2度アンケート調査を行っており、具体的かつ客観的な評価を行うことが意識されている。特に、近居、同居の補助金に関する事後調査の分析は、今後の施策の検討にあたって貴重な知見を提供している。こうした政策の効果を捉えようとする調査研究は、他の都市でも参考となりうるものである。

研究期間	平成 28 年 5 月～平成 29 年 8 月
研究の概要	<p>課題・目的</p> <p>現在、地方自治体では、少子高齢化に伴う人口減に対する施策について多くの取組みが行われている。松戸市では、高齢者の見守りなど多面的な効果を持ち、メインターゲットとなる若年就労世帯に短期間で直接的かつ効果的に働きかける施策として、「松戸市子育て世帯親元近居・同居住宅取得補助金」を平成 28 年度から実施することとなった。</p> <p>しかし、当該施策に対するインセンティブの効果や共助関係の成立要因など効果的な制度設計の検討が必要である。そのため、松戸市において、より効果的な施策の制度設計に向けた調査とその方向性を検証することが本研究の目的である。</p>
	<p>結論・提言</p> <p>当該施策に対するインセンティブについては、市外転入者が市内移動者に比べて 2.8 倍の効果があるとの結果が得られた、また、近居と同居の割合は、近居が 9 割近くあり、やはり同居に対する抵抗感があることが分かった。次に、共助関係の成立については、ほぼ毎日または、週に数回程度の頻度で会っている世帯の時間距離は 5 分以内が多く、同居と近居の比較では、満足度に対する明確な違いは無く、働き方についても大きな差異は無かった。以上のことから、市外転入者・近居・中古住宅の取得へ向けた誘導への検討が必要である。</p>
	<p>手法</p> <p>親世帯と子育て世帯における共助関係の成立要因と施策のインセンティブについて、住宅取得前からその後の状況までを対象とした、長期間にわたる調査を行い、分析する。</p> <p>まず、住宅取得前のアンケート調査を行い、属性別の所得や取得住宅の種別といった、詳細な効果測定により比較する。</p> <p>次に、住宅取得後における共助関係の成立要因を事後アンケートから分析し、子育て世帯に対する共助関係の成立要因、その属性による関係性を明らかにする。</p>
	<p>特徴</p> <p>補助申請時における調査としては、施策に対するインセンティブと効果比較を、対象者となる市外転入者と市内移動者で所得及び取得家屋から推計した。</p> <p>また、居住後の状況についてもアンケート調査を行い、共助関係の成立要因を補助要件から分析した。</p> <p>本研究の特徴は、三世同居の近居における共助の条件や動機付けを、実際に住宅を取得前から取得後による同居・近居を実施した世帯への長期間にわたるアンケートから分析したものである。</p>

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成。

自治体実施調査研究部門 奨励賞

「郡山市 STANDARD」で全庁共通業務を効果的に削減
郡山市

講評

本研究は、行政のスリム化等によって職員への負担が増加しているといわれるなかで、効果的・効率的な業務を目指し事務の見直しを実施することで、今後の行政運営に関する重要な検討を行っている。日々の業務に対して課題の洗い出しとその対応策を提示しており、職員に対する具体的な提言の提示が行われている。業務時間を課・業務ごとに分類しさらに金銭換算したことにより、見える化し、削減効果があるとわかりやすく例示している点は優れている。実践性の面で他の都市自治体にとっても大いに参考となる調査研究である。

研究期間	平成28年2月～平成29年3月
研究の概要	<p>課題・目的</p> <p>職員数が限られている中、特に東日本大震災以降は、業務量が増加傾向にあり、BPR（業務プロセス再構築）による業務の簡素化や平準化が必要であった。しかしながら、業務ごとの業務量の可視化がなされておらず、効果的・効率的なBPRを実施するために必要な情報が不足していたため、業務量を可視化するため、平成28年2月～3月にかけて「業務カイゼンのための現況把握調査」を行った。調査結果を見ると①所属マネジメントが5%（2項目）、②全庁共通業務が14%（22項目）、③各課固有業務が81%（各課の事務事業数）であった。当該調査結果を基にして、施策の効率的推進（各課固有業務割合の増加）と職員のワークライフバランス推進（業務量全体を縮小する）を目的に、全庁共通業務のうち、業務量が多かった3つの業務を対象に業務量の削減手法をまとめた「郡山市 STANDARD～ワークライフバランスのためにみんなの声をカタチにしました～」を策定した。</p>
	<p>結論・提言</p> <p>【業務量カイゼンのための現況把握調査】 職員等全体の1年間の業務時間数5,972,841時間のうち、853,333時間を「全庁共通業務」に費やしており、これは、全庁共通業務の業務量が全体の14.29%を占め、453人が専任で従事していることを意味する。全庁共通業務のBPRの実施により全庁共通業務の業務量を削減し、補完関係にある各課固有業務の業務量拡大による公共サービスの実施が必要であるという結論に至った。 【郡山市 STANDARD】 対象となる3つの業務について、目指すべき姿と目指すべき姿になるための約束（手法）、削減される業務量と人件費（見込）を示した。文書関係業務（7つの約束）、セミナー等関係業務（2つの約束）、庁内会議関係業務（4つの約束）により、業務量は、理論上、5万156時間、人件費は、2億2,424万円の削減が見込まれる。</p>
	<p>手法</p> <p>【業務量カイゼンのための現況把握調査】 委託によらず、職員自ら実施。全職員（正職員、再任用職員、嘱託職員、臨時職員）の業務量を3つの区分【①所属マネジメント（2項目）②全庁共通業務（22項目）③各課固有業務（各課の事務事業数）】に分け、百分率により、それぞれの職員が入力した結果を行政マネジメント課で集計・分析を行った。（比較按分方式により傾向を把握した） 【郡山市 STANDARD】 対象となる3つの業務について、「どんな目的の会議に何分生じた」等の詳細な調査による分析を行ったほか、各課の庶務担当者からヒアリングを行い、非効率な手法の情報収集をしたとともに、今まで職員が心の中で思っていたが声に出せなかったことを反映した。</p>
	<p>特徴</p> <p>委託によらず、職員自ら実施したため、委託費等は発生せず、物件費ゼロ円である。全職員の業務量を把握した上で、部局ごとに集計し、非効率な個人が明らかにならないように配慮した。また、エクセルのマクロ機能を有効活用し、各職員の手間をできる限り簡素化した。当該調査結果により、事務事業毎に業務量を把握できるため、事務事業毎の人員費の換算も容易にできるようになった。結果を「郡山市 STANDARD」に生かすことで、「調査・分析・課題解決手法」まで連動し、取り組んでいる。※業務カイゼンのための現況調査については、平成27年度以降毎年度実施している。</p>

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成。

第4回都市調査研究交流会

「都市調査研究交流会」は、都市自治体シンクタンクや都市自治体企画部門における、調査研究に関わる職員を対象として、調査研究技法や課題に関する情報交換、交流の場として2014年度より開催している。

2018年2月9日に開催した第4回では、第8回CR-1グランプリ表彰式のほか、調査研究を担う人材育成・専門性の確保について基調講演及びパネルディスカッションを行い、情報・意見交換を図った。

1 開催概要・趣旨

近年、多くの都市自治体が複雑かつ多様化する行政課題の解決のために独自の調査研究を行っており、職員の調査研究能力の向上や調査研究技法の蓄積が急務となっている。当センターでは、都市自治体における調査研究に関わる職員の意見交換等の場として、本交流会を2014年度より開催している。

第4回を迎える今年度は、第8回都市調査研究グランプリ（以下「CR-1グランプリ」という。）表彰式を行うとともに、「都市自治体における調査研究を担う人材育成・専門性の確保」をテーマに基調講演及びパネルディスカッションを実施した。

2 交流会の概要

第1部では、昨年度のCR-1グランプリで最優秀賞を受賞した鎌倉市経営企画部政策創造課の中山氏より「ひきこもりに関する実態調査－鎌倉市におけるひきこもりの実態と支援策について－」についてご報告いただいた。また、第8回CR-1グランプリの表彰式も行われた（受賞調査研究などの詳細については、

「第8回都市調査研究グランプリ」のページを参照）。

第2部では「都市自治体における調査研究を担う人材育成・専門性の確保」をテーマとした基調講演及びパネルディスカッションが行われた。まず、出石稔氏（関東学院大学副学長・法学部教授）より「自治体職員が調査研究に携わるきっかけづくりと支援」と題して基調講演をいただき、都市自治体職員が調査研究に携わる意義とそのきっかけづくりや支援策などをご紹介いただいた。続くパネルディスカッションでは、出石氏がコーディネーターを務め、パネリストとして、盛岡市まちづくり研究所所長の倉原宗孝氏（岩手県立大学総合政策学部教授）、鎌倉市経営企画部政策創造課の中山氏、及び熊本市都市政策研究所副所長の植木氏に登壇いただいた。パネリストから各シンクタンクにおける研究員の採用方法や育成方法などについて、実情や課題等も含めてご紹介いただき、活発な意見交換が行われた。

（研究員 釵持麻衣）

都市自治体の調査研究活動の現状と今後の展望

—2016 年度調査結果の比較分析—

日本都市センター研究員 三好久美子

日本都市センター研究員 三浦正士

当センターでは、関係者間での情報共有を図ることを通じて都市自治体の政策形成能力向上に資することを目的として、都市自治体が行っている調査研究活動に関するアンケート調査を定期的実施している。本稿では、2016 年度の調査結果を報告するとともに、2010 年度、2013 年度の調査結果との比較検討を行うことで、全国の都市自治体における調査研究活動の現状を把握することとした。

はじめに

近年、高齢化・人口減少がますます進行するとともに、住民ニーズが高度化・複雑化しており、基礎自治体においては、限られたリソースを活用して、それぞれの地域特性や住民ニーズに応じた独自の政策を立案していくことが、より一層求められている。

こうした状況を受けて、当センターでは、全国の都市自治体の調査研究活動について情報共有を図ることで、都市自治体の政策形成能力の向上に資することを目的として、定期的に調査を実施してきたところである。2017 年度には、「平成 28 年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」¹を実施し、多くの都市自治体の協力を得て、貴重なデータを収集することができた。

本稿は、本アンケート調査の結果について、調査研究活動分野、実施・参画主体及び推進体制を中心に整理するとともに、過去の調査結果と比較することで、近年の都市自治体の調査研究活動をめぐる状況の変化を把握することを目的としている。なお、本アンケート調査の概要は、下記のとおりである。

◆調査対象

全国 814 都市自治体（市・区）の全部門

◆調査内容

2016 年度に実施した調査研究活動状況

◆調査方法

- ・ 郵送にて協力を依頼
- ・ 当センターのホームページから自記式質問紙をダウンロード
- ・ 電子メールにて回答を提出

1 都市シンクタンクに対しては、2016 年度調査「シンクタンクカルテ」（『都市とガバナンス 28 号』参照）実施の際に、本アンケート調査と同内容の質問を加えており、本稿ではその回答内容も集計に含めている。

◆調査時期

2017年7月14日～8月18日

◆回答状況

回答数：307市区

回収率：約37.8% (307/814)

◆調査研究活動件数

929本（都市シンクタンク実施の調査研究活動を含む）

の他特定課題関係²」が81本（全体の約8.7%）で続いており、これら上位5分野に属する調査研究が643本と全体の約7割を占めている。

(2) 推進体制と成果

次に、調査研究に係る実施・参画主体、推進体制及び成果について、(1)で調査研究本数が上位であった3分野の状況を紹介する。

1 2016年度の調査研究活動の状況

(1) 調査研究活動の分野

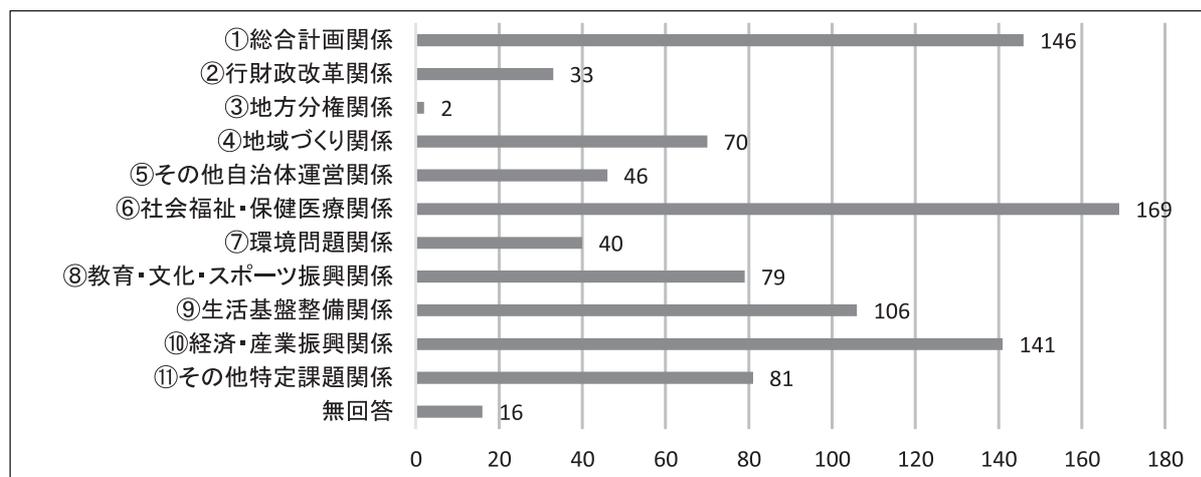
まず、分野別の調査研究活動の件数をまとめたものが、図1である。この図を見ると、少子高齢化対策や障がい者福祉施策等の「⑥社会福祉・保健医療関係」が169本で全体の約18.2%と最も多い。次いで、総合計画等のための市民意識調査、人口推計等の基礎調査「①総合計画関係」が146本（全体の約15.7%）、地場産業振興、観光振興等の「⑩経済・産業振興関係」が141本（全体の約15.2%）、公共交通政策やICTの高度化等の「⑨生活基盤整備関係」が106本（全体の約11.4%）、「⑪そ

ア 総合計画関係

「①総合計画関係」の分野に属する146調査研究の実施・参画主体については、最も中心的であるとしているのが、数が多い順に、「自治体の企画部門（自治体設置シンクタンクを除く）の職員」が73本（全体の50%）、「自治体（自治体設置シンクタンク又は企画部門を除く）の職員」が39本（全体の約26.7%）、「シンクタンク（自治体設置を除く）、コンサルティング会社の職員」が11本（全体の約7.5%）となっている。

推進体制については、数が多い順に、「組織内グループ研究」が57本（調査研究本数の約

図1 調査研究活動分野 (n=929)



2 「その他特定課題関係」の具体的内容については、子どもの貧困対策や空き家対策が多いほか、地域特有の課題や分野横断的な課題も多く見られた。

図2 総合計画関係 (n=146)

実施・参画主体 (中心的役割に近い順に各1つ)

実施・参画主体	1位	2位	3位
1.自治体が設置しているシンクタンクの職員	6	2	—
2.自治体の企画部門の職員 (1を除く)	73	14	5
3.自治体の職員 (1、2を除く)	39	24	13
4.他自治体の職員	—	—	2
5.シンクタンク、コンサルティング会社の職員(1を除く)	11	51	11
6.大学の研究者	5	3	1
7.大学院生・大学生	—	—	—
8.公益法人、NPO法人の職員 (1、5を除く)	1	—	1
9.市民 (5、6、7を除く)	8	6	20
10.その他	2	11	8
無回答	1	35	85

推進体制 (複数選択可)

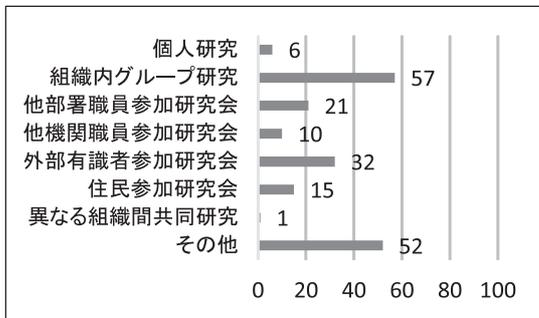
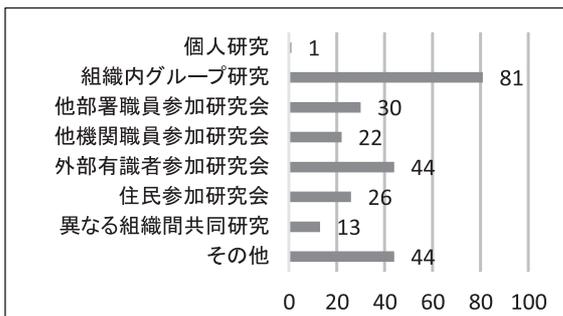


図3 社会福祉・保健医療関係 (n=169)

実施・参画主体 (中心的役割に近い順に各1つ)

実施・参画主体	1位	2位	3位
1.自治体が設置しているシンクタンクの職員	5	—	—
2.自治体の企画部門の職員 (1を除く)	9	5	5
3.自治体の職員 (1、2を除く)	121	23	8
4.他自治体の職員	3	3	1
5.シンクタンク、コンサルティング会社の職員(1を除く)	15	75	9
6.大学の研究者	6	10	8
7.大学院生・大学生	—	1	1
8.公益法人、NPO法人の職員 (1、5を除く)	—	7	2
9.市民 (5、6、7を除く)	4	6	10
10.その他	6	8	15
無回答	—	31	110

推進体制 (複数選択可)



39.0%)、「その他」が52本(調査研究本数の約35.6%)、「外部有識者参加研究会」が32本(調査研究本数の約21.9%)となっている(図2)。

イ 社会福祉・保健医療関係

「⑥社会福祉・保健医療関係」の分野に属する169調査研究の実施・参画主体については、最も中心的であるとしているのが、数が多い順に、「自治体(自治体設置シンクタンク又は企画部門を除く)の職員」が121本(全体の約71.6%)、「シンクタンク(自治体設置を除く)、コンサルティング会社の職員」が15本(全体の約8.9%)、「自治体の企画部門(自治体設置シンクタンクを除く)の職員」が9本(全体の5.3%)となっている。

推進体制については、数が多い順に、「組織内グループ研究」が81本(調査研究本数の約47.9%)、「外部有識者参加研究会」及び「その他」がそれぞれ44本(調査研究本数の約26.0%)となっている(図3)。

ウ 経済・産業振興関係

「⑩経済・産業振興関係」の分野に属する141調査研究の実施・参画主体については、最も中心的であるとしているのが、数が多い順に、「自治体(自治体設置シンクタンク又は企画部門を除く)の職員」が51本(全体の約36.2%)、「シンクタンク(自治体設置を除く)、コンサルティング会社の職員」が32本(全体の約22.7%)、「自治体の企画部門(自治体設置シンクタンクを除く)の職員」が25本(全体の約17.7%)となっている。

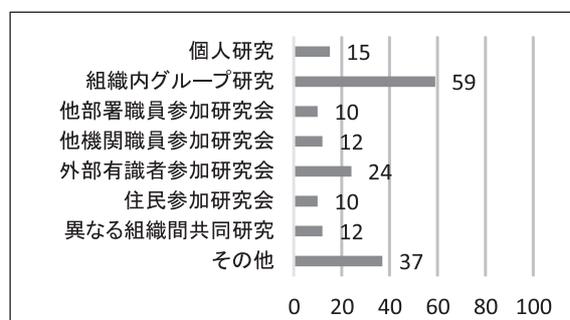
推進体制は、「組織内グループ研究」が59本(調査研究本数の約41.8%)、「その他」が37本(調査研究本数の約26.2%)、「外部有識者参加研究会」が24本(全体の約17.0%)となっている(図4)。

図4 経済・産業振興関係 (n=141)

実施・参画主体 (中心的役割に近い順に各1つ)

実施・参画主体	1位	2位	3位
1.自治体が設置しているシンクタンクの職員	25	2	—
2.自治体の企画部門の職員 (1を除く)	9	8	1
3.自治体の職員 (1、2を除く)	51	32	16
4.他自治体の職員	1	2	3
5.シンクタンク、コンサルティング会社の職員(1を除く)	32	30	5
6.大学の研究者	5	6	6
7.大学院生・大学生	2	1	1
8.公益法人、NPO法人の職員 (1、5を除く)	1	2	2
9.市民 (5、6、7を除く)	6	3	8
10.その他	9	15	5
無回答	—	40	94

推進体制 (複数選択可)



なお、その他については、「①総合計画関係」では、担当課、職員等が最も多く、次に、外部(民間)委託が多かった。他の2分野では、外部(民間)委託が最も多かった。

(3) 調査研究活動における問題認識

都市自治体が調査研究を行う際の課題や問題点について、多くの都市自治体から寄せられた意見、回答は、以下の通りである。

◆調査研究の推進体制

- ・ 予算・人材の不足 (通常業務との調整)
- ・ 調査研究の専門性、ノウハウの確保
- ・ 関係部署との調整
- ・ 外部委託先や共同研究の相手方との調整

◆調査研究の手法

- ・ アンケート調査における回収率、回答率の向上 (設問内容、設問数の工夫)
- ・ 適切な調査研究対象の設定
- ・ 調査研究に必要な資料、データ、先行研究に関する情報の不足
- ◆調査研究成果の活用・周知
 - ・ 政策、施策、事業等への成果の反映
 - ・ 調査研究成果の住民・職員への周知

2 2016年度の調査研究活動の比較検討

(1) 調査研究活動件数と分野の変化

これまで、アンケート調査結果をもとに、2016年度における都市自治体の調査研究活動の状況を概観してきた。それでは、2016年度の数値は、過去の数値と較べてどのような特徴を有しているのだろうか。以下では、近年における都市自治体の調査研究活動の変化を確認するために、2010年度及び2013年度調査³との比較を行うこととした。

まず、各年度における調査研究活動件数を確認すると、2010年度調査では、回答のあった474市区(回収率58.6%)のうち、「調査研究活動を行った」のは346市区(73.0%)であり、1市区あたりの平均調査研究数は4.1件であった。一方、2013年度調査では、391市区(回収率48.1%)のうち「調査研究活動を行った」のが265市区(67.8%)、平均調査研究数3.2件であり、直近の2016年度調査では、307市区(回収率37.7%)のうち「調査研究活動を行った」のは201市区(65.5%)、平均調査研究数は5.2件となっている。

回答市区数等に違いがあるため、各年度の数値を単純に比較することはできないが、大まかな傾向として、調査研究活動を行う市区数が微減傾向にある。一方で、1市区あたりの

3 2010年度調査の概要については、「2010年度都市自治体の調査研究活動について」『都市とガバナンス17号』2012年、119～122頁、2013年度調査の概要については、「2013年度都市自治体の調査研究活動について」『都市とガバナンス23号』2015年、104～107頁を参照されたい。

図5 調査研究分野の変化

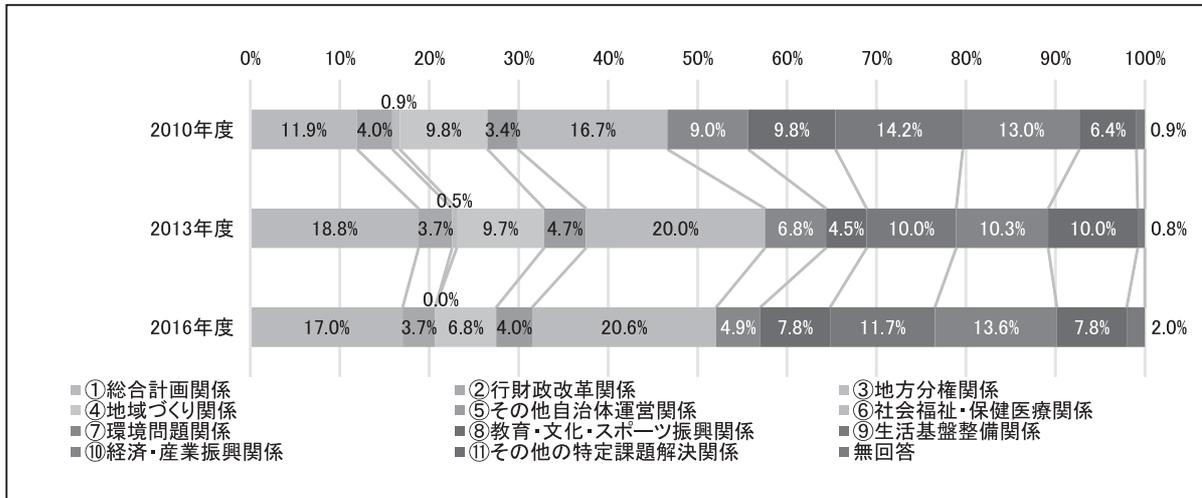
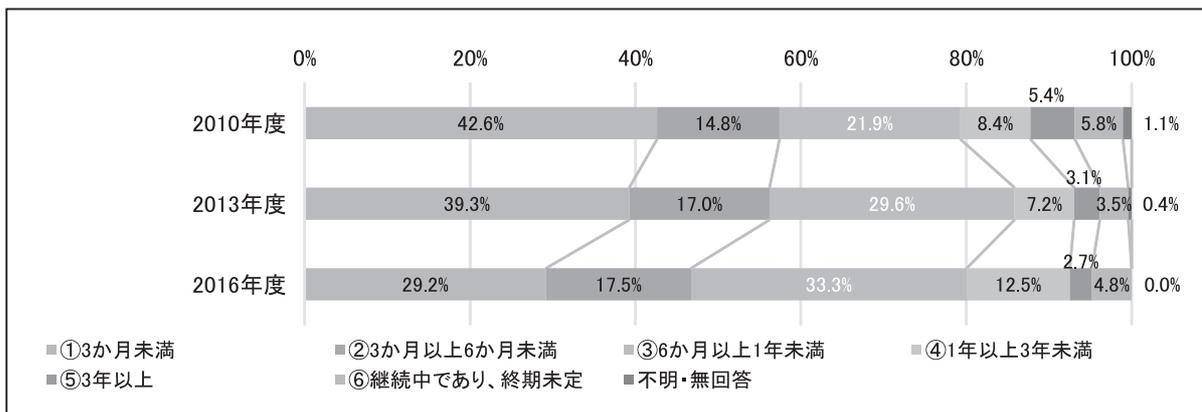


図6 調査研究の期間



平均調査研究数は、2016年度が最も多くなっており、都市自治体が計画策定や政策立案等を進めていくうえで、独自の調査研究活動を行うことの重要性は依然として大きいといえよう。

それでは、どのような分野において、調査研究活動が増加ないし減少を見せているのであろうか。各年度の調査研究活動分野をまとめたものが、図5である。分野別の割合に大きな変化は見られないが、いずれの年度においても、「①総合計画関係」「⑥社会福祉・保健医療関係」「⑩経済・産業振興関係」の割合が大きくなっており、かつ「⑥社会福祉・保

健医療関係」が増加傾向にあることがわかる。一方で、「③地方分権関係」や「⑦環境問題関係」は各年度を通じて微減傾向にある。

このように、分野に着目すると、各年度における都市自治体の調査研究に大きな変化は見られない。そこで、都市自治体の調査研究の内容をより詳細に把握するために、各年度における調査研究の名称を確認したい。末尾に掲載している表2は、2010、2013、2016年度の調査のすべてに回答をいただいた市区において、「総合計画関係」「社会福祉・保健医療関係」「経済・産業振興関係」の各分野でどのような名称の調査研究が行われたのかを、一

覧表にまとめたものである。

この表を見ると、まず「総合計画関係」では、各年度ともに、各種の市民意識調査が実施されており、総合計画を策定・改定するうえで、住民の意識やニーズの把握が強く意識されていることがわかる。

一方で、「社会福祉・保健医療関係」では、年度ごとに調査研究の内容に特徴が見られる。例えば、2010年度では、高齢者福祉に関する調査が多くなっているのに対して、2013年度や2016年度では、子育て支援に関する調査が多くなっている。これは、近年においていわゆる地方創生が重要な政策課題となっていることに対応したものであると推察できる。また、計画策定や政策立案に向けた実態調査だけでなく、数は少ないものの、施策・事業の効果の測定し、その改善を図ろうとする特徴的な調査研究が見られる。

こうした傾向は、「経済・産業振興関係」においても同様である。2013年度や2016年度では、地方創生のなかで、交流・定住人口の増加に向けた政策を立案するために、観光やU・I・Jターンに関する調査研究が増加傾向にある。また、農業や中小企業振興、地域ブランドづくりなど、各都市自治体の地域特性を踏まえた特徴的な調査研究がなされている。

(2) 調査研究の期間の変化

次に、図6から、各年度において、都市自治体が調査研究活動をどの程度の期間をかけて行っているかを確認したい。この図を見ると、2010年度以降、3か月未満の短期的な調査研究が減少傾向にある一方で、6か月以上1年未満や1年以上3年未満といった比較的中長期的な調査研究が増加傾向にあることがわかる。ここからも、単に意識調査や実態調査を行うだけでなく、それらの調査結果を分析したうえで、具体的な政策の提案や改善に結

び付けようとする意欲的な調査研究が増加傾向にあることがうかがえる。

(3) 調査研究活動の実施主体の変化

最後に、「総合計画関係」「社会福祉・保健医療関係」「経済・産業振興関係」の各分野において、どのような主体が中心となって調査研究を行っているのかを、表1をもとに確認したい。この表からまずわかることは、いずれの分野においても、「シンクタンク、コンサルティング会社の職員」が実施主体に加わる割合が増加していることである。近年、各都市自治体が人手不足に悩むなかで、外部のシンクタンク等の活用が進められていることが見て取れる。このように、外部のシンクタンク等を活用することで、調査研究に係る知識やノウハウを得ることが期待される反面、その実態が調査研究の「丸投げ」となってしまう、当該調査研究の意義や効果が減ってしまう恐れもある。外部シンクタンク等の活用が今後も増加していくのか、所管課と外部シンクタンク等がどのような調整や役割分担のもとで調査研究を行っているのか、今後の動向を注視していく必要がある。

また、調査研究における企画部門と事業部門の関係性にも変化が見られる。従来、「総合計画関係」については企画部門の職員が、「社会福祉・保健医療関係」や「経済・産業振興関係」においては事業部門の職員が、調査研究において中心的な役割を担うことが多かった。しかしながら、年を経るごとに、「総合計画関係」では事業部門の職員が、「社会福祉・保健医療関係」や「経済・産業振興関係」では企画部門の職員が主体に加わる割合が大きくなっている。「総合計画関係」において企画部門の職員が実施主体となる割合が減少している点について精査が必要ではあるが、企画部門と各事業部門が連携して調査研究を行う

表1 各年度における調査研究活動の実施主体

①総合計画関係

実施主体	調査対象年度				2010年度				2013年度				2016年度			
	1位	2位	3位	合計	1位	2位	3位	合計	1位	2位	3位	合計				
1.自治体が設置しているシンクタンクの職員	0.6%	0.0%	1.2%	1.8%	2.1%	0.7%	0.7%	3.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%				
2.自治体の企画部門の職員(1を除く)	56.5%	17.9%	0.6%	75.0%	63.1%	18.4%	1.4%	83.0%	53.3%	10.4%	2.2%	65.9%				
3.自治体の職員(1、2を除く)	19.6%	7.1%	4.2%	31.0%	13.5%	12.8%	13.5%	39.7%	27.4%	17.8%	9.6%	54.8%				
4.他自治体の職員	0.6%	0.6%	0.0%	1.2%	1.4%	0.0%	0.0%	1.4%	0.0%	0.0%	1.5%	1.5%				
5.シンクタンク、コンサルティング会社の職員(1を除く)	13.1%	20.2%	5.4%	38.7%	11.3%	27.0%	5.0%	43.3%	8.1%	37.8%	7.4%	53.3%				
6.大学の研究者	0.0%	2.4%	1.8%	4.2%	0.0%	0.0%	1.4%	1.4%	2.2%	0.7%	0.7%	3.7%				
7.大学院生・大学生	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%				
8.公益法人、NPO法人の職員(1、5を除く)	0.6%	0.0%	0.6%	1.2%	0.0%	0.0%	0.7%	0.7%	0.7%	0.0%	0.7%	1.5%				
9.市民(5、6、7を除く)	7.7%	4.8%	2.4%	14.9%	7.8%	5.7%	6.4%	19.9%	5.9%	4.4%	14.8%	25.2%				
10.その他	1.2%	3.6%	1.8%	6.5%	0.7%	0.0%	0.7%	1.4%	1.5%	8.1%	5.9%	15.6%				

⑥社会福祉・保健医療関係

実施主体	調査対象年度				2010年度				2013年度				2016年度			
	1位	2位	3位	合計	1位	2位	3位	合計	1位	2位	3位	合計				
1.自治体が設置しているシンクタンクの職員	0.4%	0.0%	0.0%	0.4%	0.7%	2.0%	0.7%	3.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%				
2.自治体の企画部門の職員(1を除く)	3.8%	2.1%	0.0%	5.9%	0.7%	0.0%	0.7%	1.3%	5.5%	2.5%	3.1%	11.0%				
3.自治体の職員(1、2を除く)	70.8%	14.4%	4.7%	89.8%	74.7%	14.7%	6.7%	96.0%	74.2%	13.5%	4.9%	92.6%				
4.他自治体の職員	0.8%	2.1%	0.0%	3.0%	0.7%	3.3%	0.7%	4.7%	1.8%	1.8%	0.6%	4.3%				
5.シンクタンク、コンサルティング会社の職員(1を除く)	9.7%	23.3%	3.4%	36.4%	9.3%	33.3%	9.3%	52.0%	9.2%	46.0%	4.9%	60.1%				
6.大学の研究者	4.7%	4.7%	3.8%	13.1%	7.3%	6.0%	1.3%	14.7%	3.7%	6.1%	4.9%	14.7%				
7.大学院生・大学生	0.4%	0.0%	0.0%	0.4%	0.0%	0.0%	0.7%	0.7%	0.0%	0.6%	0.6%	1.2%				
8.公益法人、NPO法人の職員(1、5を除く)	1.7%	3.4%	1.3%	6.4%	0.0%	0.7%	2.0%	2.7%	0.0%	4.3%	1.2%	5.5%				
9.市民(5、6、7を除く)	2.5%	3.8%	5.9%	12.3%	2.7%	6.7%	8.0%	17.3%	1.8%	3.7%	6.1%	11.7%				
10.その他	4.2%	4.7%	2.1%	11.0%	4.0%	8.7%	6.0%	18.7%	3.7%	4.9%	9.2%	17.8%				

⑩経済・産業振興関係

実施主体	調査対象年度				2010年度				2013年度				2016年度			
	1位	2位	3位	合計	1位	2位	3位	合計	1位	2位	3位	合計				
1.自治体が設置しているシンクタンクの職員	0.5%	0.0%	1.1%	1.6%	1.3%	2.6%	0.0%	3.9%	0.0%	0.7%	0.0%	0.7%				
2.自治体の企画部門の職員(1を除く)	3.3%	2.7%	0.5%	6.5%	2.6%	3.9%	0.0%	6.5%	5.2%	5.2%	0.7%	11.1%				
3.自治体の職員(1、2を除く)	52.7%	19.6%	4.3%	76.6%	49.4%	29.9%	9.1%	88.3%	37.8%	20.0%	11.9%	69.6%				
4.他自治体の職員	0.0%	1.1%	0.5%	1.6%	2.6%	3.9%	0.0%	6.5%	0.7%	0.0%	2.2%	3.0%				
5.シンクタンク、コンサルティング会社の職員(1を除く)	22.3%	14.7%	3.3%	40.2%	24.7%	14.3%	2.6%	41.6%	23.0%	21.5%	3.0%	47.4%				
6.大学の研究者	6.5%	3.3%	0.0%	9.8%	14.3%	2.6%	6.5%	23.4%	3.7%	2.2%	3.7%	9.6%				
7.大学院生・大学生	1.1%	1.6%	0.5%	3.3%	0.0%	2.6%	0.0%	2.6%	1.5%	0.7%	0.7%	3.0%				
8.公益法人、NPO法人の職員(1、5を除く)	3.8%	0.5%	0.0%	4.3%	1.3%	2.6%	3.9%	7.8%	0.7%	1.5%	1.5%	3.7%				
9.市民(5、6、7を除く)	1.6%	3.3%	3.8%	8.7%	0.0%	2.6%	7.8%	10.4%	0.7%	2.2%	5.9%	8.9%				
10.その他	8.2%	7.6%	7.1%	22.8%	7.8%	9.1%	3.9%	20.8%	6.7%	9.6%	3.0%	19.3%				

事例が増加していることは、都市自治体の直面する政策課題が一層の複雑化を見せ、分野横断型の政策展開が必要となっていることを踏まえれば、その意義は大きい。

そのほか、「総合計画関係」において、市民が主体に加わる割合が増加傾向にある点も注目される。この表から、市民がいかなる形で

調査研究に関わっているのかを読み解くことはできないが、調査研究という政策形成の初期段階から市民が主体的に関わることは、住民参加の実効性を高めるという観点から望ましいものである。他の分野の調査研究においても、市民の参加が増加していくのか、今後の動向が注目される。

おわりに

本稿では、2016年度調査の結果を整理するとともに、2010年度及び2013年度の調査結果と比較検討を行った。現在も取組みが進められている地方分権改革は、「まさに自治体自ら政策を考案することを促すもの」⁴であり、自治体の政策立案能力を改めて問うものである。さらには、本格的な超高齢・人口減少社会が到来するなかで、地域特性や課題を把握し、政策立案へとつなげていくうえで、都市自治体による調査研究活動の意義が各段に上昇している。

こうした状況のもと、全国の都市自治体においては、限られた予算や人員のなかで、外部の人材やノウハウを活用しながら調査研究が行われており、自治体の特徴的な政策の立案に結びついている。一方で、先述のとおり、各年度の数値を単純に比較することはできないが、調査研究を実施した自治体数が微減傾向にある反面、調査研究件数が増加傾向にあることを踏まえれば、調査研究活動を積極的

に推進する自治体と、十分に調査研究活動を実施することのできない自治体への二極化が進んでいる可能性がある。

本アンケート調査に示されているように、全国の都市自治体において、調査研究を進めていくうえで、専門性やノウハウの確保、必要となる資料や情報の不足といった課題を抱えている。これらの課題に対応するための数多くのヒントは、各都市自治体の創意工夫のなかに隠されている⁵。また、各都市自治体の調査研究成果のなかには、他の自治体にとっても大いに参考になる質の高いものが多くみられる。以上の認識のもと、当センターでは、都市自治体の調査研究活動に注目して、調査を継続するとともに、その成果を今後も広く発信していきたいと考えている。最後に、本調査に協力いただいた都市自治体の方々に深く感謝申し上げるとともに、今後の調査に対する引き続きの協力をお願いし、本稿を終えたい。

4 日本都市センター『都市自治体の政策研究』2005年、27頁。

5 例えば、広域連携の枠組みを用いた調査研究も考えられる。2016年度の調査研究のなかには、複数の市町が任意団体を設立して調査研究にあたる事例が見られた。

表2 各年度における調査研究活動の名称

①総合計画関係

市区名	2010年度	2013年度	2016年度
富良野市		○平成25年度市民意識調査	○人口減少対策に係る市民アンケート調査
青森市	○平成22年度青森市民意識調査	○青森市民意識調査	
郡山市	○市民満足度調査	○市民意識調査	○市民意識調査○男女共同参画に関する市民意識調査
土浦市	○市民満足度調査	○平成25年度土浦市民満足度調査	
取手市	○取手市民アンケート調査	○市民アンケート	○市民意識調査
新宿区	○新宿区長選挙に関する意識調査	○新宿区区民意識調査○新宿区区政モニターアンケート	○新宿区総合計画の策定に向けたインターネット・アンケート調査○新たな総合計画の策定に向けての町会・自治会、地区協議会のご意見○新宿区区政モニターアンケート○新宿区区民意識調査
豊島区	○協働のまちづくりに関する区民意識調査	○協働のまちづくりに関する区民意識調査	
八王子市	○「新基本構想・基本計画」策定に向けたアンケート調査		
武蔵野市	○武蔵野市健康福祉総合計画策定のための地域福祉に関するアンケート調査	○「武蔵野市第四次総合情報化基本計画」策定にあたっての市民アンケート	○武蔵野市市民の健康づくりに関するアンケート調査○「武蔵野市第五次総合情報化基本計画」策定にあたっての市民アンケート○武蔵野市第3期健康福祉総合計画・地域福祉計画策定のための武蔵野市地域福祉に関するアンケート調査○平成28年度市政アンケート調査
府中市	○総合計画に関する市民意識調査	○総合計画に関する市民意識調査 ○市民意識調査	
町田市	○町田市市民意識調査○町田市基本計画検討市民モニター○町田市民の保健医療意識調査	○町田市市民意識調査○2013年度町田市都市ランドデザイン基礎調査 ○町田市データブック2013年度の作成	○町田市市民意識調査○町田市民の保健医療意識調査
鎌倉市	○平成22年度第3次鎌倉市総合計画第2期基本計画に関する市民意識調査○平成22年度鎌倉市民意識調査【事業仕分け結果に対するアンケート】	○平成25年度第3次鎌倉市総合計画第2期基本計画に関する市民意識調査	○鎌倉市民意識調査
上越市	○市民の声アンケート○政策形成に資するデータベースの構築	○政策形成に資するデータベースの構築○市民の声アンケート	
岐阜市		○平成25年度市民意識調査	○岐阜市民の「生涯学習」を進めるためのアンケート調査○市民意識調査
静岡市	○市民意識調査○市政アンケートモニター		○生涯学習施設利用に関する市民意識調査
三島市	○三島市市民意識調査	○三島市市民意識調査	
豊橋市	○市民意識調査○まちづくりに関するアンケート調査結果報告書○政策に関する市民意識調査		○市民意識調査（第47回・平成28年度）
犬山市	○第5次犬山市総合計画策定に係る調査		○『第5次犬山市総合計画』に関する市民意識調査
東海市			○第6次東海市総合計画に関するアンケート調査○環境基本計画現状値調査
豊明市	○市民意識調査	○第5次豊明市総合計画策定に向けたアンケート調査	○総合計画まちづくり指標の現状値調査
日進市			○平成28年度日進市市民意識調査
八幡市			○八幡市のまちづくりのための「市民アンケート調査」
堺市	○堺市民のスポーツと健康に関する市民意識調査	○平成25年度市民意識調査	○堺市男女間における暴力に関する市民意識・実態調査

市区名	2010 年度	2013 年度	2016 年度
岸和田市		○基礎研究：市民意識調査○市民意識調査○コーホート推計人口調査	
加東市			○第2次加東市総合計画策定に係るまちづくり市民ワークショップ
高松市	○市民満足度調査	○次期高松市総合計画基礎調査	
丸亀市	○丸亀市総合計画に関する市民アンケート		○総合計画策定のための基礎調査(市民アンケート)
福岡市	○市政に関する意識調査○水道水に関する意識調査	○平成25年度第9次福岡市基本計画の成果指標に関する意識調査○平成25年度市民満足度調査	○市政に関する意識調査
霧島市		○霧島市総合計画進行管理に係る市民意識調査	○第二次霧島市総合計画策定支援業務○霧島市男女共同参画に関する市民意識調査

②社会福祉・保健医療関係

市区名	2010 年度	2013 年度	2016 年度
富良野市			
青森市		○青森市日常生活圏域ニーズ調査 ○地域コンテンツ配信端末の実相に関する調査、研究Ⅰ	
郡山市	○高齢者基礎調査	○高齢者一般調査○一般高齢者実態調査	
土浦市	○第5次土浦市老人保健福祉計画及び介護保険事業計画策定に係る実態調査○日常生活圏域ニーズ調査 ○「のりあいタクシー土浦」に関するアンケート	○子ども子育てに関するニーズ調査 ○土浦市健康づくりアンケート調査	○「土浦市地域福祉計画」の第3次計画策定に係る市民アンケート
取手市			
新宿区	○ホームレスに対する保健所 DOTS のエンパワメント効果○新宿区における結核分子疫学調査事業○神経難病事業に関するアンケート調査	○新宿区高齢者の保健と福祉に関する調査	○新宿区障害者生活実態調査○新宿区高齢者の保健と福祉に関する調査 ○新宿区健康づくりに関する調査 ○新宿区における結核分子疫学調査 ○ハイリスク者の結核対策○新宿区で実施した日本語学校○健診の受診者を対象とした分析梅毒感染拡大の現状と対策の検討～新宿区における発生届と医療機関への質問紙調査から～
豊島区	○豊島区地域保健福祉計画改定のための区民意識・意向調査○一人暮らし高齢者等実態調査○障害者自立支援協議会○発達障害者支援検討会 ○障害者・障害福祉計画推進会議	○豊島区地域保健福祉計画改定のための区民意識・意向調査	○豊島区健康に関する意識調査○豊島区地域保健福祉計画改定のための区民意識・意向調査○豊島区介護保険アンケート調査
八王子市	○八王子市における中高年世代の生活実態と生活意識に関する調査○平成22年度市政モニター(高齢化社会における市民と市の役割分担)○市民満足度調査(学童保育所)○仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)に関するアンケート調査 ○社会参加のしくみづくり事業アンケート調査○八王子市高齢者計画・第5期介護保険事業計画策定に向けたアンケート調査	○高齢者の生活実態調査○子ども・子育て支援事業計画策定のためのアンケート調査	○第3期八王子市保健医療計画及び第2期八王子市がん予防推進計画策定に係る市民意識調査○特定健康診査及び特定保健指導に関する分析・評価○子ども家庭福祉のあり方に関する調査
武蔵野市	○武蔵野市健康福祉総合計画策定のための市民の健康づくりに関する実態調査報告書		○武蔵野市障害者福祉についての実態調査○武蔵野市介護職員・看護職員等実態調査
府中市		○子ども子育て支援計画策定のためのニーズ調査○府中市日常生活圏域ニーズ調査(介護保険事業計画) ○地域での生活を支える医療のまちづくり事業アンケート調査	

市区名	2010 年度	2013 年度	2016 年度
町田市	○国民健康保険特定健康診査未受診者対策に係る調査	○第 6 期町田市介護保険事業計画 市民ニーズ調査	○第 7 期町田市介護保険事業計画の 策定に係る各種調査○市民向け郵送 調査（介護予防・日常生活圏域ニ ーズ調査【国指定】/市独自市民ニ ーズ調査）○市民向け聞き取り調査（在 宅介護実態調査【国指定】）○事業所 向け郵送調査
鎌倉市			○鎌倉市障害者福祉計画策定に係る アンケート調査
上越市	○事業所健康づくり啓発（健診等 に関するアンケート）	○日常生活圏域ニーズ調査○子ども の権利に関するアンケート調査	○障害福祉ニーズアンケート調査
岐阜市			○岐阜市障害者計画・岐阜市障害福 祉計画策定に係る実態調査
静岡市	○中小規模事業場におけるメンタル ヘルス対策の支援の試み（第二報） ○うつ病集団認知療法の中断ケース について—対象者選定やプログラム 内容の検討—○うつ病専用電話相談 の利用状況とその考察○「うつ病に 関する電話相談が市民に提供する支 援についての検討」○こころの健康 問題を抱える学生に対する支援の現 状と課題について～専門学校の教職 員調査から見えたもの～○静岡市介 護保険事業計画見直し策定のための 実態調査○平成 22 年度 高齢者保健 福祉計画・介護保険事業計画見直し 策定のための実態調査	○静岡市の 1 歳 6 か月児の問診項 目と 3 歳児脳症の有無との関連につ いて	○平成 28 年度高齢者保健福祉計画・ 介護保険事業計画見直し策定のため の実態調査（介護予防・日常生活圏 域ニーズ調査/在宅介護実態調査） ○健康に関する意識・生活アンケ ート調査○食育に関する意識アンケ ート調査
三島市	○障がい者福祉のための市民意識調 査	○三島市子ども・子育てに関するア ンケート調査○三島市高齢者実態調 査	○三島市健康づくり計画（後期計 画）及び第 2 次三島市歯科口腔保健 計画策定に係る各種調査○子ども・ 子育てに関するアンケート調査○三 島市障害者計画及び障害福祉計画実 態調査
豊橋市	○多文化共生推進計画目標指標の進 捗状況調査○豊橋市民病院患者満足 度調査		○豊橋市子ども調査
犬山市		○犬山市高齢者福祉計画及び犬山市 介護保険事業計画実態調査○犬山市 子ども・子育てに関するアンケート の調査	
東海市	○東海市食育推進計画「食べて育つ 元気っこプランとうかい」目標値の 評価にかかるアンケート	○子育て支援に関するアンケート調 査	○子ども実態調査
豊明市			○高齢者福祉計画・介護保険事業計 画見直しのためのアンケート
日進市	○にっしん高齢者ゆめプラン アン ケート調査	○日常生活圏域ニーズ調査○平成 25 年度日進市移動支援に関する調査研 究等	○第 7 期にっしん高齢者ゆめプラン （日進市高齢者福祉計画・介護保険事 業計画）策定
八幡市	○介護サービス等の利用に関するア ンケート調査	○八幡市子育て支援に関するア ンケート○八幡市介護保険事業計画等 策定に係るアンケート	
堺市	○堺市高齢者等実態調査○障害者等 実態調査	○堺市キャリア・ナビ（高等学校等 定着支援）事業における事業評価研 究○超高齢社会対応調査研究業務○ 堺市高齢者等実態調査	○堺市障害者等実態調査○堺市生活 保護世帯の大学生等に対する生活実 態調査○堺市高齢者等実態調査○子 育てと高齢者介護に関する調査○堺 市在宅医療・介護連携に関する調査
岸和田市	○高齢者が安心して生活できるまち づくり		○介護予防・日常生活圏域ニーズ調 査○在宅介護実態アンケート
加東市	○障害者基本計画・障害福祉計画 （第 3 期）策定に係るアンケート調査 （身体障害者手帳等取得者対象）	○加東市高齢者保健福祉計画・介護 保険事業計画見直しのためのアン ケート調査	○障害者基本計画策定に係るアン ケート調査

市区名	2010 年度	2013 年度	2016 年度
高松市	○日常生活圏域ニーズ調査○高松市高齢者保健福祉計画策定基礎調査 ○幼児食生活調査○「こんにちは赤ちゃん事業（新生児訪問事業）」アンケート調査○「子宮がん検診」アンケート調査		○高齢者の暮らしと介護に関するアンケート○在宅介護実態調査
丸亀市		○子育て支援に関するアンケート調査	
福岡市	○市政に関する意識調査○水道水に関する意識調査	○平成 25 年度第 9 次福岡市基本計画の成果指標に関する意識調査○平成 25 年度市民満足度調査	○市政に関する意識調査
霧島市		○霧島市総合計画進行管理に係る市民意識調査	○第二次霧島市総合計画策定支援業務○霧島市男女共同参画に関する市民意識調査

③経済・産業振興関係

市区名	2010 年度	2013 年度	2016 年度
富良野市	○富良野市農村資源及び人材活用に係る調査		
青森市			○外国人観光客の受入環境の整備に関する調査研究
郡山市	○郡山市雇用実態特別調査○郡山市求職者実態調査		
土浦市			
取手市			
新宿区			○平成 28 年度新宿区産業と企業等の事業活動に関する調査
豊島区			
八王子市	○中心市街地歩行量調査○八王子市観光客数等実態調査		○八王子市内の工業地における企業立地および操業環境調査
武蔵野市			
府中市			○府中市事業所実態調査
町田市	○2010 年度町田市観光客数等実態調査		
鎌倉市		○観光客がもたらす経済効果調査 ○クリエイティブ産業支援策と経済効果調査	
上越市	○上越市第四次観光振興計画 5 か年計画の策定にかかる調査研究○直江津港をいかしたまちづくりに関する調査研究	○地域経済構造分析	○平成 28 年度上越市への U・I・J ターンと就労に関する調査○上越産米粉用米マーケティング調査
岐阜市	○平成 22 年度歩行者通行量調査○岐阜アパレル・縫製産業景気動向調査 ○JR 岐阜駅前問屋街空き店舗調査 ○中心市街地空き店舗・空き地調査 ○岐阜市労働実態調査○岐阜市中小企業景況調査		
静岡市	○アクションプログラム事業調査研究業務○静岡市シティプロモーションに関する調査研究○静岡市観光交流客数調査○静岡市街地巡回バス利用状況調査○静岡市企業立地産業動向調査○労働実態調査○静岡市商業都市しずおか戦略プロジェクト検討基礎調査業務	○静岡市景況調査○静岡市農業振興計画基本構想	○静岡市農産物に関するアンケート調査○静岡市景況調査
三島市	○企業立地等に関するアンケート調査	○農地の有効活用に関するアンケート	
豊橋市	○豊橋市産業戦略プラン策定調査業務○商店街・発展会の活動などに関するアンケート調査	○新産業創出に向けた戦略の立案○起業を促進する方策に関する研究	○女性の働き方改革推進プロジェクト○地域農業を支える次世代人材の育成調査○ミニトマト周年出荷人材確保策調査

市区名	2010 年度	2013 年度	2016 年度
犬山市			
東海市			○留学生地域資源等基礎調査
豊明市			○豊明市の商工業の振興に関する事業所への調査○土地利用に関するアンケート
日進市			○にしん版 DMO 構想（日進市観光等実態調査分析）
八幡市			
堺市	○堺市ビジター実態調査○文化観光拠点事業化推進支援業務○企業立地波及効果調査検討業務○平成 17 年堺市産業連関表の作成	○堺市ビジター実態調査○泉州地域の地域プロモーションに関する調査研究～食の地域ブランド化による観光振興・地域活性化～○河内長野産業振興ビジョン策定に係る事前調査○平成 17 年河内長野市産業連関表の作成○「岸和田だんじり祭 2013」の経済波及効果○産学連携インパクト指標基礎資料作成業務○「(仮称)キッズサポートセンターさかい」の経済波及効果	○堺の観光資源について
岸和田市			
加東市			○新たな工業団地用地の選定
高松市			○平成 28 年中小企業者・小規模事業者の現状及び経営課題等に関するアンケート○サンポート高松エリアの観光客目線での案内表示整備調査事業
丸亀市		○企業アンケート調査	
福岡市	○アジアにおける福岡ビジネス圏の形成に向けて	○「スタートアップ都市」形成に向けた政策課題に関する研究○グローバル人材活躍型都市形成に向けた外国人留学生の就職支援に関する調査研究○海外市場開拓調査	
霧島市	○平成 22 年度霧島市シカ適正管理調査業務委託		○霧島市産学官金連携による産業振興方策検討業務

表 3 2016 年度における都市自治体の調査研究活動一覧

都道府県名	市区名	調査研究名
北海道	札幌市	○札幌都心における ICT 活用手法検討業務○救急医療の適正利用に向けた調査研究○札幌市の出生率に係る意識調査・分析業務○医療関連産業の振興に向けた施策構築に係る調査業務○札幌市における草本類ベレットの製造及び公共施設等での利用の実現可能性調査業務○先端技術産業による IT 産業振興に向けた札幌テクノパークの新機能に関する調査業務
	函館市	○函館市労務状況調査○函館市の景観と暮らしに関するアンケート調査
	室蘭市	○室蘭市標準学力調査
	帯広市	○平成 28 年度市民まちづくりアンケート
	稚内市	○稚内市緑の基本計画見直し策定に係る市民アンケート○中心市街地に関する市民意識調査○次期稚内市環境基本計画策定の為のアンケート調査○①稚内市教育連携会議、②稚内市子どもの貧困対策プロジェクト会議
	名寄市	○名寄市男女共同参画アンケート（市民向け・企業向け）
	滝川市	○滝川市女性活躍推進センター（仮称）実現可能性調査○滝川版 CCRC 基本計画策定調査
	富良野市	○人口減少対策に係る市民アンケート調査
	登別市	○まちづくり意識調査

都道府県名	市区名	調査研究名
北海道	恵庭市	○健康づくり・食育に関するアンケート調査○恵庭市中小企業経営改善調査○企業の立地意向に関する確認調査○恵庭市内工業団地企業の立地環境に関するアンケート調査○平成28年度市内高校の新規卒業者への就職状況アンケート○市営駐車場・駐輪場アンケート調査○えにわコミュニティバスOD調査○恵庭市住生活基本計画策定市民アンケート
青森県	青森市	○外国人観光客の受入環境の整備に関する調査研究
	十和田市	○平成28年度十和田市高齢者一般調査（「健康とくらしの調査」）○立地適正化計画策定に係るまちづくりに関するアンケート
岩手県	大船渡市	○総合計画のための基礎調査（市民意識調査）○総合戦略のための若者意識調査○行政改革の取組状況調査○行政評価（事務事業）
	花巻市	○花巻市まちづくり総合計画第2期中期プラン策定に係る政策・施策検討調査○まちづくり市民アンケート○消防団に関するアンケート
	北上市	○これから北上市が取り組むべき産業施策に関する調査研究○まち育ての担い手を育てる地域課題解決型キャリア教育の研究
	滝沢市	○第2滝沢市地域保健計画「たきざわ健康プラン21」中間評価及び後期計画策定に伴うアンケート調査○第1次滝沢市母子保健計画「すこやか親子たきざわ」策定にかかるアンケート調査○障がい者福祉に関するアンケート調査○滝沢市地域公共交通網形成計画策定に係る各種調査
宮城県	仙台市	○施策目標に関する市民意識調査○仙台港エリアシャトルバス利用に関する調査○仙台市高齢者保健福祉計画策定のための実態調査○仙台市介護保険事業計画策定のための実態調査○仙台市民の健康意識等に関する調査○仙台市子どもの生活に関する実態調査○仙台市地域経済動向調査○事業承継に関する市内中小企業アンケート調査○平成28年度仙台市外国人観光客動態調査○ビッグデータ活用型市場分析及びインバウンド戦略調査○音楽ホール整備検討調査○平成28年度仙台市分譲マンション管理実態調査○子どもの事故予防に関する実態○仙台市消防階子乗り民俗文化財調査
	白石市	○白石市地域公共交通網形成計画策定調査業務○白石市公共施設等総合管理計画○空家等一次、二次調査及び空家等対策計画策定支援
	名取市	○名取市自転車利用環境整備計画策定
秋田県	秋田市	○秋田市北部地域のため池等秋の植物の自然環境補完調査○入浴事故調査研究○市民健康意識調査○男女共生に関する市民生活調査○秋田市立地適正化計画策定調査業務○子どものいる世帯の生活状況に関する実態調査○秋田市働き方改革実態調査○自殺対策調査研究○転倒事故に関する調査
	能代市	○総合計画市民アンケート○市民意識調査○地域資源活用可能性調査
	大館市	○観光客満足度調査
	男鹿市	○生涯活躍のまち構想に関する各種調査○公共施設等総合管理計画に関する各種調査○子どもの貧困に関する支援計画に関する各種調査
	湯沢市	○湯沢市公共施設等総合管理計画策定に係る市民アンケート調査
	鹿角市	○スポーツツーリズムによる地域活性化のためのアプローチ○住民の暮らしの拠点づくりに関する調査○鹿角版 CCRC の可能性について
山形県	天童市	○まちづくり市民アンケート
福島県	郡山市	○市民意識調査○男女共同参画に関する市民意識調査
	白河市	○白河市のスポーツに関するアンケート調査
	田村市	○官民連携手法の導入可能性調査
茨城県	水戸市	○平成28年度水戸市高齢者日常生活圏域ニーズ調査○水戸市の公共施設等に関する市民アンケート調査○都市計画関連情報の利活用及び調査のあり方検討会○水戸市緑の基本計画策定に係る各種調査
	日立市	○環境に関するアンケート調査○シティプロモーション戦略策定に係る調査○日立市都市計画マスタープラン改定準備調査○山側住宅団地住み替えシステム検討調査
	土浦市	○「土浦市地域福祉計画」の第3次計画策定に係る市民アンケート
	石岡市	○石岡市 市民満足度調査○転入・転出者アンケート
	下妻市	○総合計画策定のための市民意識調査
	常陸太田市	○常陸太田市公共施設等総合管理計画策定
	取手市	○市民意識調査
	つくば市	○「つくば市公共施設等総合管理計画～公共施設等資産マネジメントの方針～」策定に係る調査（公共施設に関する市民アンケート）○第7期つくば市高齢者福祉計画策定のためのアンケート調査○つくば市男女共同参画に関する市民意識調査○つくば市観光に関する意識調査
	神栖市	○市民アンケート調査○神栖市地域福祉計画策定のためのアンケート調査○男女共同参画に関する市民意識調査○まちづくり地域サロン

都道府県名	市区名	調査研究名	
栃木県	宇都宮市	○第6次宇都宮市総合計画策定に係る基礎調査業務委託○立地適正化計画策定支援○「第3次宇都宮市食育推進計画」策定に係る食育に関する意識調査○「(仮称)宇都宮市歴史文化基本構想」策定支援業務○中心市街地の土地の有効活用に向けた基礎調査○市街化調整区域における土地利用方針検討業務○東京圏における本市への移住・定住、企業誘致等の促進に係る業務委託○JR宇都宮駅東側におけるバス路線再編計画調査○JR宇都宮駅西側 LRT 整備に係る基礎調査○バスと地域内交通の連携策検討調査	
	鹿沼市	○第7次総合計画意見交換会	
	大田原市	○大田原市総合計画策定に係る調査研究(平成27年度に実施した市民意識調査を基に平成28年度に計画策定)○地域公共交通網形成計画の策定に係る調査研究	
	那須塩原市	○結婚に関する市民意識調査○那須塩原市広域公共交通実態調査○那須塩原市スポーツ推進基本計画	
群馬県	桐生市	○桐生市歯科口腔保健推進計画(歯と口に関するアンケート)	
	渋川市	○第2次渋川市総合計画策定に係る市民意識調査○渋川市障害者計画及び渋川市障害福祉計画策定に係るアンケート調査○渋川市健康増進計画等策定に係る住民アンケート調査	
	安中市	○第2次安中市総合計画策定のための市民アンケート調査	
埼玉県	川越市	○川越市空き家等実態調査	
	所沢市	○平成28年度所沢市民意識調査○総合計画策定のための基礎データ○委員会による市政に対する審査、政策提言等○学校施設の老朽化に伴う今後の対策について○市内農業経営体に対するアンケート調査○所沢市地域産業実態調査○土地利用・建築状況調査	
	飯能市	○男女共同参画に関する市民意識調査○観光地域づくり調査研究業務○天覧山周辺賑わい創出業務○飯能市高齢者等実態調査○飯能市空き家実態調査○飯能市空き家所有者等調査	
	鴻巣市	○鴻巣市公共施設等総合管理計画策定にあたっての策定支援業務○シティプロモーション活動に関する調査研究○元荒川 川の国埼玉はつらつプロジェクト	
	草加市	○第7次草加市高齢者プラン策定のための実態調査○在宅医療・介護連携に係るアンケート調査○家族の介護負担に関する調査○子ども教育の連携に関する児童生徒アンケート調査○草加市みどりの基本計画改定に係る各種調査○草加市障がい福祉に関するアンケート調査○自然資源を活用した元気な地域づくりに関する調査研究○広域における観光施策の検討○平成28年度草加市民アンケート	
	越谷市	○自然資源を活用した元気な地域づくりに関する調査研究○広域における観光施策の検討○市政世論調査	
	朝霞市	○市税等収納方法の多様化の検討○第2次朝霞市子ども読書活動推進計画策定のためのアンケート調査	
	富士見市	○富士見市子どものいる世帯の状況調査	
	三郷市	○第7期高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画の策定に係る各種調査○第2期三郷市健康増進・食育推進計画「すこやかみさと」の策定に係る健康づくりに関するアンケート調査○公園施設長寿命化計画策定○広域における観光施策の検討○自然資源を活用した元気な地域づくりに関する調査研究	
	蓮田市	○蓮田市シティセールス	
	ふじみ野市	○公共施設等総合管理計画の策定に伴う調査	
	千葉県	銚子市	○市民意識調査○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査
		松戸市	○男女共同参画社会に関する市民意識調査及び児童・生徒アンケート調査○松戸市農業振興に関するアンケート調査○平成28年度「食育」に関する市民および大学生アンケート調査○松戸市健康増進計画に伴う食習慣調査○「松戸市高齢者保健福祉計画及び松戸市介護保険事業計画」策定のための市民アンケート調査○「松戸市高齢者保健福祉計画及び松戸市介護保険事業計画」策定のための一般高齢者アンケート調査○平成28年度特定健康診査に関するアンケート調査○ひとり親家庭へのアンケート○都市計画基礎調査○誰もが創造的に働くためのフューチャーセンター事業における「若い世代の働き方～若者が暮らし、働きたいまち」に係る調査○新松戸地域の街づくり調査業務委託
野田市		○コミュニティバス運行計画の作成に係るコミュニティバスや市内公共交通機関の現状調査	
茂原市		○公共交通に関する市民アンケート調査○転出入者アンケート	
旭市		○公共施設等総合管理計画のための基礎調査○行政評価○旭市環境基本計画策定	
習志野市		○習志野市高齢者等実態調査○障がい者基本計画等実態調査○環境白書刊行に係る調査○「子ども110番の家」アンケート	
柏市		○柏市商業実態調査○柏市産業構造分析調査○柏市小中学校空調設備導入調査○柏市まちづくり推進のための調査	
我孫子市		○地方公営企業法適用に係る基本計画策定○我孫子市空家等実態調査○我孫子市公共施設等総合管理計画の策定○手賀沼センサス○我孫子市消費動向、商業実態に関する調査業務委託に関する報告書	
鴨川市		○鴨川版 CCRC 構想等の策定に係る各種調査	

都道府県名	市区名	調査研究名
千葉県	浦安市	○浦安市次期総合計画策定にかかる基礎調査○浦安市人口推計業務○浦安市健幸ポイントプロジェクト事業に関する意識調査○健幸ポイント事業化検討調査○平成 28 年度 男女共同参画社会づくりに関する事業所調査○平成 28 年度 事務事業の棚卸調査○浦安市住生活基本計画策定基礎調査○浦安市新産業振興ビジョン策定調査○浦安市障がい福祉に関するアンケート調査○浦安市高齢者等実態調査、介護保険事業計画策定に伴う基礎調査及び日常生活圏域ニーズ調査○がん検診受診意向調査○健幸クラウドを活用した分析○「こどもプロジェクト事業」効果測定に関する調査研究○生涯学習に関する市民意識調査
	香取市	○交通インフラ整備調査○地域医療の在り方に係る調査○公共交通拠点再構築に係る各種調査○高齢者実態調査○空き店舗調査
	大網白里市	○大網駅周辺区域における中心拠点形成検討○大網駅前広場再整備計画策定
東京都	新宿区	○区有施設のあり方に関するアンケート○新宿区総合計画の策定に向けたインターネット・アンケート調査○新たな総合計画の策定に向けての町会・自治会、地区協議会のご意見○新宿区区政モニターアンケート○新宿区区民意識調査○新宿文化センターのあり方の基礎となる周辺文化芸術ホールの調査○平成 28 年度新宿区産業と企業等の事業活動に関する調査○新宿区障害者生活実態調査○新宿区高齢者の保健と福祉に関する調査○新宿区男女共同参画に関する区民および企業の意識・実態調査○新宿区健康づくりに関する調査○新宿区における結核分子疫学調査○ハイリスク者の結核対策○新宿区で実施した日本語学校健診の受診者を対象とした分析○梅毒感染拡大の現状と対策の検討～新宿区における発生届と医療機関への質問紙調査から～○新宿区自転車等に関する総合計画の策定のための調査○資源・ごみ排出実態調査○新宿区マンション実態調査
	江東区	○東京 8 号線（豊洲～住吉間）整備計画策定調査
	目黒区	○区政に対する意識調査○男女平等・共同参画に関する区民意識調査○区民による身近な生物調査
	中野区	○中野区緑の実態調査○中野区ごみ組成分析調査○高度な環境・情報都市整備に関する共同研究○健康福祉に関する意識調査○2016 中野区区民意識・実態調査
	豊島区	○『秩父市・豊島区 生涯活躍のまちづくり』について。（住民参加型ワークショップの開催）○豊島区健康に関する意識調査○（仮称）マンガの聖地としまミュージアム整備基本計画○豊島区地域保健福祉計画改定のための区民意識・意向調査○豊島区介護保険アンケート調査
	北区	○北区区民意識・意向調査（平成 28 年 8 月）○政策課題研究会（平成 28 年度）○北区事務事業評価○北区高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画のためのアンケート調査○東京都北区公金管理委員会○北区子どもの未来応援プラン（東京都北区子どもの貧困対策に関する計画）策定のための実態調査
	荒川区	○自然体験を通じた子どもの健全育成研究○荒川区民総幸福度（グロス・アラカワ・ハッピーネス：GAH）に関する研究○地域力に関する研究
	板橋区	○地域デザインフォーラム「人口減少社会における地域政策の課題と展望 ～少子高齢化への対応とシティプロモーション～」※地域デザインフォーラム：大東文化大学と板橋区が連携して立ち上げた政策研究組織
	足立区	○公益活動実態調査（区民参画推進課で実施）○足立区男女共同参画に関する区民及び区内大学生意識調査（区民参画推進課で実施）○西新井駅東西自由通路整備基本計画策定業務委託（西新井整備担当課で実施）
	葛飾区	○政策・施策マーケティング調査○政策方針決定過程への女性の参画状況調査○葛飾区スポーツに関する意識調査○学校教育アンケート
	八王子市	○市政世論調査○市政モニター○八王子市公共施設に関するアンケート調査○八王子市外国人市民アンケート調査○第 3 期八王子市保健医療計画及び第 2 期八王子市がん予防推進計画策定に係る市民意識調査○特定健康診査及び特定保健指導に関する分析・評価○子ども家庭福祉のあり方に関する調査○八王子市内の工業地における企業立地および操業環境調査○都市構造調査○多摩ニュータウンの再生検討のための基礎調査
	武蔵野市	○小中学校将来児童生徒数推計○武蔵野市市民の健康づくりに関するアンケート調査○武蔵野市障害者福祉についての実態調査○「武蔵野市第五次総合情報化基本計画」策定にあたっての市民アンケート○武蔵野市介護職員・看護職員等実態調査○武蔵野市第 3 期健康福祉総合計画・地域福祉計画策定のための武蔵野市地域福祉に関するアンケート調査○武蔵野市自然環境等実態調査○平成 28 年度市政アンケート調査○文化に関する市民アンケート調査○国際交流（在住外国人支援）の広域連携に関する調査・検討
	三鷹市	○三鷹まちづくり総合研究所「庁舎等建替えに向けた基本的な枠組みに関する研究会」
	町田市	○第 7 期町田市介護保険事業計画の策定に係る各種調査▶市民向け郵送調査（介護予防・日常生活圏域ニーズ調査【国指定】/市独自市民ニーズ調査）▶市民向け聞き取り調査（在宅介護実態調査【国指定】）▶事業所向け郵送調査○町田市市民意識調査○町田市職員意識調査○町田市民の保健医療意識調査○都市計画マスタープラン（実施方針編）中間見直し調査
	小平市	○窓口サービスアンケート○第 19 回小平市政に関する世論調査○小平市産業振興基本計画及び小平市農業振興計画の策定に向けた基礎調査○第二次小平市のスポーツ振興の基本方針○子ども・若者の意識・実態調査○小平市地域保健福祉計画・福祉のまちづくり推進計画策定のための基礎調査○小平市地域包括ケア推進計画策定のためのアンケート調査○第五期小平市障害福祉計画策定のための意識調査○小平市の教育に関するアンケート調査

都道府県名	市区名	調査研究名
東京都	東村山市	○東村山第2次多文化共生推進プラン策定に係る市民意識調査○東村山市ワーク・ライフ・バランスに関する市内事業所及び従業員の意識・実態調査○企業立地促進及び起業・創業支援事業に関する調査業務○市民意識調査
	あきる野市	○市民アンケート○障害者福祉計画策定に係る実態調査○めぐせ健康あきる野 21 第二次計画策定に伴うベースラインアンケート
神奈川県	横浜市	○平成 28 年度横浜市民意識調査○横浜を取り巻く環境変化に関する基礎調査○職員満足度調査○横浜市に関する意識・生活行動実態調査○横浜市観光動態・消費動向調査○景況・経営動向調査○こころの健康に関する市民意識調査（自殺対策）○平成 27 年警察自殺統計データの集計・解析○横浜市高齢者実態調査○平成 28 年度健康に関する市民意識調査○横浜市における依存症対策の現状調査○精神障害者の住まいに関する調査○看護職員確保に関するアンケート調査○高齢者の救急医療に関するアンケート調査○横浜市民の医療に関する意識調査○横浜みどりアップ計画や横浜みどり税の広報に関する調査○環境に関する市民意識調査○ヨコハマ 3R 夢プランについての市民・事業所アンケート調査○市街地開発事業に関する市民アンケート調査○横浜市立小中学校児童生徒体力・運動能力調査○平成 28 年度青葉区市民意識調査
	平塚市	○平塚市ビジネスケースプロジェクト：大東化学から学ぶ持続可能な企業のあり方に関する考察○大手企業から中小企業への事業承継と技術移転の実現過程—平塚市の特装車車両メーカー株式会社トノックスの事例—○将来構想「平塚市民病院 Future Vision 2017-2025」策定に係る各種調査○平塚市高齢者福祉計画（介護保険事業計画 [第 7 期]）策定のための調査
	鎌倉市	○鎌倉市版観光DMO設立に向けた方向性の検討に関する調査○鎌倉市のシニア世代の就労についてのアンケート調査○サウンディング（対話型市場調査）ガイドライン○業務量等調査○鎌倉市障害者福祉計画策定に係るアンケート調査○鎌倉市民意識調査
	逗子市	○逗子海岸来場者動向調査○逗子市高齢者保健福祉計画（平成 30 年度～平成 32 年度）策定に向けたアンケート調査○逗子市日常生活圏域ニーズ調査
	大和市	○第 8 次大和市総合計画後期基本計画に関する市民意識調査○平成 28 年度大和市工業実態調査○大和市墓地等に関する市民意識調査○大和市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画策定のための実態調査○二次予防事業対象者および介護予防・日常生活支援総合事業における対象者等の把握調査分析○平成 28 年度政治と選挙の意識調査
新潟県	新潟市	○超高齢化時代に向けた医療・介護連携と市役所の役割○人口減少・少子化時代における子育て支援のあり方
	柏崎市	○（仮称）地域エネルギービジョン策定基礎調査○スポーツに関する各種補助金・負担金交付事業の実施状況調査○柏崎市内の中学校運動部活動外部指導者の現状調査
	糸魚川市	○高齢者福祉計画及び介護保険事業計画策定に係る調査○公共交通に関する市民意見調査
	上越市	○平成 28 年度上越市への U・I・J ターンと就労に関する調査○北陸新幹線利用動向調査○上越産米粉用米マーケティング調査○障害福祉ニーズアンケート調査
	阿賀野市	○まちづくりアンケート調査
富山県	富山市	○多様な働き方推進事業○医薬品製造業における人材確保・育成に関する検討調査○富山市統合校跡地等活用事業○富山市レジリエンス戦略策定○富山市高齢者保健福祉実態調査○富山市農業・農村振興計画策定に係る各種調査○高齢社会における交通と健康モニタリング調査○富山市所有者意向調査（空き家）○レセプト分析○八尾地域統合中学校整備事業に係る PFI 導入可能性調査
	高岡市	○高岡市住宅マスタープラン策定業務に係る各種調査○公共施設白書の作成○高岡市第 7 期介護保険事業計画策定に伴う基礎調査
	氷見市	○第 8 次氷見市総合計画（後期基本計画）策定に係る市民意識調査○商店街空き店舗調査○魚食文化リーディングプロジェクト事業・水産関係者へのアンケート・ヒアリング調査○市内在住者の結婚意識に関するアンケート調査○氷見市まち・ひと・しごと創生総合戦略における市民主観 KPI のアンケート調査
	黒部市	○第 2 次総合振興計画策定にかかる市民アンケート
	小矢部市	○小矢部市メルヘンおやべプラッシュアップ調査業務○小矢部型稼げる農業創造事業支援業務○稲葉山中長期ビジョン策定支援業務
	射水市	○土地利用方針に関する調査研究○射水市企業状況調査○平成 28 年度射水市空き家実態調査
福井県	福井市	○市民意識調査○福井市住宅基本計画の改定
	勝山市	○第 5 次勝山市総合計画の改定にかかる市民意識調査と人口推計の実施
山梨県	都留市	○つる城下町テイスト再生プロジェクト
	山梨市	○第 2 次山梨市まちづくり総合計画策定に係るアンケート調査
	笛吹市	○八代御所保育所満足度調査 今後の保育所運営や保育サービス改善の基礎資料とするため、保護者（65 世帯）に対してアンケート調査を実施した。○笛吹市第 3 次障害者基本計画策定に係る実態調査○笛吹市第 3 次地域福祉計画策定に関する市民アンケート調査○公共施設等総合管理計画策定に係る各種調査
	甲州市	○第二次甲州市総合計画策定のための住民アンケート調査○商工業振興計画策定のためのアンケート調査

都道府県名	市区名	調査研究名
長野県	長野市	○大谷地湿原ヨシ管理実験○飯綱高原実験林の自然林復元調査○温暖化防止企画・調査事業(平成28年度長野市耕作放棄地等のソルガム活用調査研究事業) ○剪定枝葉のバイオエタノール化可能性に関する調査研究○松代城跡の保存活用に関する調査
	松本市	○議場内におけるモニター設置状況について○本会議の会議録のデータ化について○市議会の各種会議におけるスマートフォン等電子機器の使用について○マイナンバー制度開始に伴う各種証明書交付サービスについて○副市長の定数及び現員数について○決算議案に対する総括質疑について○公立小・中学校の教育用パソコンについて○CAPプログラムについて○松本市ひとり親世帯実態調査○市立保育園・幼稚園における在園児実態調査○松本市の教育に関するアンケート調査○第7期介護保険事業計画作成に係る「高齢者実態調査」○日本老年学的評価研究プロジェクト「健康とくらしの調査」○男女共同参画・人権に関する意識調査○松本市市民満足度調査
	上田市	○上田市民間資金等活用事業手法 (PPP/PFI 手法) の適用調査○上田市商工業振興プラン策定支援業務○H28 都市計画基礎調査
	岡谷市	○市議会に関する市民アンケート○都市計画に関する基礎調査事業○立地適正化計画策定事業○岡谷駅前地区基本計画調査検討事業
	伊那市	○少子化人口減少社会に対応した活力ある学校教育推進事業○日常生活アンケート
岐阜県	岐阜市	○市民意識調査○岐阜市高齢者等実態調査○岐阜市障害者計画・岐阜市障害福祉計画策定に係る実態調査○岐阜市民の「生涯学習」を進めるためのアンケート調査○岐阜市「男女共同参画に関する市民意識調査」○岐阜市文化芸術振興指針策定事前調査
	瑞浪市	○瑞浪市市民生活の現状についてのアンケート調査
	恵那市	○市民意識調査
	各務原市	○各務原市の文化振興に関するアンケート○各務原市総合計画市民満足度調査○「各務原市第3次 ICT 基本計画」策定
	可児市	○平成28年度可児市市民アンケート調査
	本巣市	○男女共同参画市民意識調査
	下呂市	○下呂市「森と人の物語」推進プロジェクト○市内事業所における多様な働き方に関するアンケート調査○下呂市の森に関するアンケート調査○景況調査○市の債権管理に関する調査研究○木造住宅耐震診断・耐震補強工事に関するアンケート調査○金山地域将来プランの策定○介護保険事業計画
静岡県	静岡市	○立地適正化計画(案)(都市機能誘導区域)作成業務○学(地)区内自治会連合会、連合自治会に対するアンケート調査○生涯学習施設利用に関する市民意識調査○平成28年度高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画見直し策定のための実態調査(介護予防・日常生活圏域ニーズ調査/在宅介護実態調査)○南アルプス環境調査○静岡市農産物に関するアンケート調査○静岡市景況調査○健康に関する意識・生活アンケート調査○食育に関する意識アンケート調査
	三島市	○市道交通量調査○三島市健康づくり計画(後期計画)及び第2次三島市歯科口腔保健計画策定に係る各種調査○子ども・子育てに関するアンケート調査○三島市障害者計画及び障害福祉計画実態調査
	島田市	○平成28年度島田市総合計画市民意識調査○平成28年度島田市総合計画の策定に向けた市民意識調査(住民アンケート、高校生アンケート、中学生アンケート)○島田市自治基本条例素案に対する市民の意識調査○島田市次世代女性参画化計画に係る調査研究○障害者計画策定に係るアンケート調査○デジタル校務利用者調査
	焼津市	○第5次焼津市総合計画(基本計画)に関する市民意識調査
	伊豆の国市	○平成28年度伊豆の国 DMO 形成事業 観光地域づくり支援業務
	牧之原市	○市民意識調査○環境基本計画策定アンケート調査
愛知県	豊橋市	○女性の働き方改革推進プロジェクト○まちなかの空家を活用した 大学生シェアハウスの検討○市民意識調査(第47回・平成28年度)○豊橋市斎場再整備 PFI 導入可能性調査○豊橋市子ども調査○地域農業を支える次世代人材の育成調査○ミニトマト周年出荷人材確保策調査○豊橋市立地適正化計画作成業務○南栄駅周辺まちづくり検討調査
	半田市	○第6次半田市総合計画の進捗状況を把握するためのアンケート調査
	豊川市	○統一的な基準による地方公会計の整備に係る調査○公共施設の再編及び計画的施設保全の整備に向けた調査○eLTAX 電子納税への対応等についての調査○在宅医療・介護の連携推進に関する評価指標調査○高齢者福祉に関するアンケート調査○ひとり暮らし高齢者のすまいと生活支援ニーズ調査○豊川市電子市政モニター制度を活用し、6つの施策について、市民満足度の調査を実施。(広報とよかわ、議会だより、とよかわボランティア・市民活動センターだより、コンビニ交付事業、文化ホール公演事業のPR方法、豊川市観光計画に関するアンケート)○豊川子ども調査○豊川市立地適正化計画策定のための調査研究○市民協働に関する市民意識調査
	犬山市	○『第5次犬山市総合計画』に関する市民意識調査
	江南市	○江南市地域公共交通基礎調査○江南市介護保険及び高齢者福祉実態調査○江南市空家等実態調査○第6次江南市総合計画に関するアンケート調査
	稲沢市	○国府宮駅周辺再整備検討業務○6次産業化等事業化方策検討調査
	東海市	○子ども実態調査○男女共同参画基本計画現状値調査○留学生地域資源等基礎調査○第6次東海市総合計画に関するアンケート調査○東海市空家等対策計画に伴うアンケート調査○環境基本計画現状値調査○知多地域消防広域研究会○小中学生読書状況アンケート○図書館利用者アンケート

都道府県名	市区名	調査研究名
愛知県	知多市	○朝倉駅周辺整備基本構想調査委託
	尾張旭市	○地域の介護予防に係る調査研究○子どもの体力向上に係る調査研究○地域周遊型イベント検討支援委託業務○子育て支援施策カバレッジ状況調査業務委託○障がい者福祉に関する市民意識調査○高齢者保健福祉及び介護保険に関するアンケート調査
	岩倉市	○地域福祉計画推進事業○第5期障害者計画・第5期障害福祉計画・第1期障害児福祉計画策定事業○公共施設等総合管理計画策定事業
	豊明市	○おもてなしアンケート調査○総合計画まちづくり指標の現状値調査○公共施設に関する市民意識調査（対象：施設利用者及び無作為抽出の市民）○勅使台区地域の困りごとに関するアンケート○豊明市公共交通に関する市民アンケート○豊明市立双峰小学校及び唐竹小学校の仮に統合した場合の小学校イメージに関するアンケート○高齢者福祉計画・介護保険事業計画見直しのためのアンケート○豊明市の商工業の振興に関する事業所への調査○第3次豊明市都市計画マスタープラン○土地利用に関するアンケート○スポーツに関する市民意識調査
	日進市	○平成28年度日進市市民意識調査○くるりんばすの利用実態と利用者意識に関する調査○日進市一般廃棄物処理基本計画の中間見直し○第7期にしん高齢者ゆめプラン（日進市高齢者福祉計画・介護保険事業計画）策定○にしん版DMO構想（日進市観光等実態調査分析）○生涯学習計画策定に係る調査
	田原市	○田原市市民意識調査○ごみ処理基本計画策定に関する調査▶ごみ処理に関する市民アンケート調査▶データ整理（類似都市評価、将来ごみ量の推計、ごみ減量目標に基づく将来ごみ量の設定）○（新斎場建設に伴う）民間活力導入可能性調査○食育に関するアンケート調査○田原市住生活基本計画策定業務に係るアンケート調査○田原市男女共同参画推進に関する市民アンケート調査○幹線道路交差点の信号制御方式見直しによる移動時間短縮の可能性調査○田原市道路整備計画策定に係る各種調査
	清須市	○市民満足度調査
	みよし市	○総合計画策定のための市民意識調査・若年層意識調査（中学生アンケート）・職員ニーズ調査○（市民に対するアンケート調査）
三重県	伊勢市	○平成28年度伊勢市市民アンケート
	鈴鹿市	○雇用と移住のトータル支援による官民連携人材獲得事業推進に係る基礎調査○鈴鹿市学校規模適正化基礎調査
	名張市	○食の安心・安全に関する意識調査○地域総合力向上事業（地域課題の解決に向けた取組）○市民意識調査
滋賀県	近江八幡市	○地域活動に関する調査
京都府	八幡市	○八幡市のまちづくりのための「市民アンケート調査」○「やわたスマートウェルネスシティ計画」策定に関する住民調査分析○八幡市市街地整備計画策定業務委託○公共交通調査研究
	京田辺市	○まちづくり調査研究—京田辺市消防団の今後の活動と将来像を考える
大阪府	堺市	○事業系一般廃棄物排出実態調査○「（仮称）堺市地球温暖化対策実行計画（区域施策編）」策定支援業務○堺の観光資源について○堺市障害者等実態調査○堺市生活保護世帯の大学生等に対する生活実態調査○堺市高齢者等実態調査○子育てと高齢者介護に関する調査○堺市在宅医療・介護連携に関する調査○近畿圏都市交通体系調査○堺市男女間における暴力に関する市民意識・実態調査○生涯学習に関する市民意識調査○子どもが考えて書く力の育成～生活科・総合的な学習の時間と国語科を連動させた授業の展開～○「みんいく」の組織化に関する実践的研究○教職員の知識・技能・情熱がつながる循環型研修について～研修アンケートによる研修効果の検証から～○タブレット「子どもの記録」機能を活用した小学校における授業改善について○小学校全校実施「理科授業研修」とその検証○適応指導教室の効果的な運営についての考察～「心の居場所」支援と「学校復帰」支援の視点から～○教員の人権意識の変容をもたらす指導主事のコンサルテーション～人権意識測定尺度を活用して～○社会教育調査研究活動
	岸和田市	○岸和田市スポーツ振興計画策定のための市民意識調査○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査○在宅介護実態アンケート○岸和田市空家等実態調査○仕事と家庭生活を考える調査○岸和田市「緑の基本計画」策定に関する市民アンケート調査
	豊中市	○子どもの生活に関する実態調査○若い世代の生活に関する調査○生活に関する調査○豊中市公共施設等総合管理計画策定にかかる市民アンケート○経営戦略策定のための調査○水道・下水道に関するアンケート調査○情報化アンケート調査○住工混在問題防止に関するアンケート
	吹田市	○吹田市市政モニタリング調査○多文化共生に関する市民意識調査業務○医療に関する市民アンケート調査○吹田市北大阪健康医療都市（健都）における健康・医療のまちづくり加速化プラン（健都版生涯活躍のまち基本計画）策定支援業務○立地適正化計画策定に係る基礎調査
	高槻市	○高槻市市民意識調査○高槻市と関西大学による市民意識調査
	枚方市	○枚方市駅周辺再整備ビジョン市街地再開発等検討業務委託○人材マネジメント部会派遣研修○枚方市障害者計画（第3次）改訂版策定に係る「福祉に関するアンケート調査」○枚方市の交通に関する調査○里山保全に関するアンケート○児童の放課後の過ごし方に関する調査○子どもの生活に関する実態調査○在宅介護実態調査○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査
	八尾市	○八尾市子どもの生活に関する実態調査○景気動向調査○平成28年度女性の就労実態把握のための八尾市内労働事情調査○ごみ組成分析調査○史跡高安千塚古墳群保存活用計画の策定

都道府県名	市区名	調査研究名
大阪府	富田林市	○富田林市総合ビジョンおよび総合基本計画の策定に向けた基礎調査○若者の就職等に関するニーズ調査
	河内長野市	○第43回河内長野市民意識調査<公共交通>と<公共施設>について
	大東市	○大東市・まち・ひと・しごと創生総合戦略評価検証に向けた子育て世代転入者等アンケート
	門真市	○平成28年度「市民ご意見番」アンケート調査○門真市市民意識調査平成28年度調査○門真市市民幸福実感に関する意識調査平成28年度調査○公的不動産活用の先進事例研究○門真市学習到達度調査○門真市子どもの生活に関する実態調査
	大阪狭山市	○農地利用に関するアンケート調査○史跡狭山池保存活用計画策定に伴う調査研究
兵庫県	芦屋市	○男女共同参画に関する市民・職員意識調査○芦屋市障がい福祉に関するアンケート調査○第8次芦屋すこやか長寿プラン21策定に向けたアンケート調査○芦屋すまいのアンケート調査○水道利用者意識調査○芦屋市立図書館利用実態調査
	三田市	○三田市市民意識調査
	加西市	○第2次加西市環境基本計画に係る各種調査○加西市産業振興計画に係る各種調査○加西市シティープロモーションビジョンに係る各種調査
	丹波市	○丹波市市民意識アンケート○丹波市生涯学習活動に関するアンケート調査○丹波市男女共同参画市民意識調査○鉄道利用に関するアンケート調査○丹波市「農の学校」調査研究○森林活用計画調査（森林ゾーニング調査）
	加東市	○第2次加東市総合計画策定に係るまちづくり市民ワークショップ○地域公共交通網形成計画策定に係る高速バス利用者ヒアリング調査○空き家等活用実態調査○新たな工業団地用地の選定○障害者基本計画策定に係るアンケート調査
奈良県	奈良市	○市民意識調査○「奈良市の有配偶女性の就業継続と再就職」に関するアンケート調査○奈良市空き家バンク・奈良町町家バンクに関する研究—バンク登録者を対象としたアンケート調査ならびにヒアリング調査—○奈良市観光総合調査（「奈良市観光振興計画」策定のために必要なデータ収集調査）
	大和高田市	○男女共同参画社会についての市民意識調査
	香芝市	○香芝市男女共同参画社会づくりに向けての調査○香芝市男女共同参画社会づくりに向けての事業所実態調査○香芝市都市計画マスタープラン市民意向調査
和歌山県	有田市	○公共施設等総合管理計画策定に係る基礎調査
	田辺市	○第2次田辺市総合計画策定に関するアンケート
	岩出市	○第7期岩出市高齢者福祉計画 岩出市介護保険事業計画に係る各種調査○障害者計画（当事者）アンケート調査○（第4次岩出市男女共同参画プラン基礎資料とするための男女共同参画社会についての意識変化調査）
島根県	松江市	○松江市地域公共交通網形成計画策定に係る市民アンケート
	浜田市	○浜田市事業承継に関するアンケート調査○瀬戸ケ島埋立地における水産事業実行可能性調査
	益田市	○公共施設総合管理計画○行財政改革実施計画○人権・同和問題に関する市民意識調査
岡山県	津山市	○子どもの貧困対策に関するアンケート調査▶子育て世帯の生活状況等に関するアンケート▶子どもの貧困対策に関する支援者アンケート○「第2次健康つやま21」健康基礎調査アンケート調査○津山市史編さん事業
	新見市	○新見市空き家等実態調査業務
	備前市	○備前市の地域活性化に関する調査研究
広島県	竹原市	○竹原市住みよさ満足度アンケート調査○高校生の定住志向に関するアンケート調査
	府中市	○府中市事業所実態調査
山口県	下関市	○下関市人材ニーズ具体化・現状分析調査業務○住民自治によるまちづくり—人材育成—に関する調査研究○下関市ひとり親家庭等自立促進計画策定にかかる各種調査○下関市環境基本計画改定業務○下関市一般廃棄物処理基本計画策定に係る各種調査○下関市オフィスビル環境及び事業採算制調査○下関市農業振興地域整備計画基礎調査○下関市立地適正化計画策定に係る各種調査○平成28年度屋外広告物簡易除却及び調査委託業務○下関市観光動態調査○中心市街地歩行者通行量調査業務○中心市街地活性化基本計画策定検討委託業務○関門連携ものづくり推進事業 両市共同調査○下関港における外国クルーズ客船寄港時の経済効果調査業務
	宇部市	○宇部市の文化芸術に関する市民アンケート調査○宇部市バイオマス産業都市構想策定に係る各種調査
	防府市	○防府市墓地等に関する市民アンケート調査○防府市都市計画マスタープラン更新業務○公共施設マネジメント○情報モラル教育に関するアンケート○有形文化財悉皆調査○周防国跡第187次発掘○周防国府に関する包括的研究○防府市男女共同参画に関する市民意識調査○働きたい女性の就職支援に関する実態調査○働き方・人材確保に関する市内事業所への実態調査○『ホッとするひとときを分かち合うサロン（「ことばの介入方法」を用いた子育てサロン）』の設置とその妥当性の検討○ワークライフバランス維持のために女性が選択する職場の特徴と希望する勤労形態
	下松市	○下松市地域公共交通網形成計画に係る各種調査○下松市の観光に関する市民意識調査○下松市健康増進計画策定に係る健康づくりに関する市民アンケート調査

都道府県名	市区名	調査研究名
山口県	柳井市	○柳井市環境基本計画の見直しに向けた市民意識調査○柳井市高齢者福祉計画及び介護保険事業計画策定に係る「介護予防・日常生活圏ニーズ調査」○柳井市高齢者福祉計画及び介護保険事業計画策定に係る「在宅介護実態調査」○健康づくりのためのアンケート調査○男女共同参画に関する意識調査
	美祢市	○長登銅山跡発掘調査○美祢市麦川地区坑内水臭気対策に関する研究
徳島県	徳島市	○徳島市まちづくり総合ビジョン策定市民会議○徳島市インターネットアンケート
	阿波市	○阿波ブランド販路拡大戦略策定に伴う基礎調査業務
香川県	高松市	○高齢者の暮らしと介護に関するアンケート○在宅介護実態調査○平成28年中小企業者・小規模事業者の現状及び経営課題等に関するアンケート○サンポート高松エリアの観光客目線での案内表示整備調査事業○高松市生涯学習市民意識アンケート調査○高松市地球温暖化対策実行計画策定に係る調査
	丸亀市	○総合計画策定のための基礎調査（市民アンケート）
愛媛県	宇和島市	○第二次宇和島市総合計画策定のための住民アンケート調査
	西条市	○政策研究事業（事務事業評価導入研究事業）
	四国中央市	○第2次四国中央市食育推進計画に係る3歳児健診アンケート調査○第2次四国中央市地域福祉計画に係る各種調査○障害児等福祉に関するアンケート調査○四国中央市空家等対策計画○第2次四国中央市環境基本計画策定に係るアンケート調査○男女共同参画に関する職員アンケート
高知県	南国市	○南国市の地域福祉に関するアンケート調査
福岡県	福岡市	○断水体験における成果について○福岡市の河川状況を踏まえた浄水処理方式の検討○多々良浄水場における並列運転の検討○神戸市における宅内漏水の修繕（修理）体制について○市政に関する意識調査○平成28年度福岡市ひとり親家庭実態調査○福岡市子どもの生活状況等に関する調査○都市型バイオマス資源活用事業可能性調査○2016年度健康とくらしの調査○福岡市障がい児・者等実態調査○高齢者実態調査○平成28年度「福岡市特別養護老人ホーム利用申込者実態調査」○スマート市役所構築推進検討調査
	直方市	○GIS活用推進（委員会）○旧筑豊石炭鉱業組合直方会議所及び救護練習模擬坑道保存対策調査○まちなか文庫基本構想に係る建物基礎調査
	小郡市	○小郡市農産物直売所多面的機能実態調査
	太宰府市	○太宰府市観光客入込客数等調査業務委託○太宰府まちづくり市民意識調査○中学校給食に関する市民意識調査○太宰府市観光客入込客数等調査業務委託○障がいのある人の生活や施策に関するアンケート○太宰府市の地域福祉に関する市民アンケート
	糸島市	○糸島市前原北部地域まちづくり事業化基礎調査○前原北部の大学地域連携型居住環境形成手法に関する研究○糸島市地域公共交通網形成計画策定調査業務○観光入込客動向調査
長崎県	長崎市	○平成28年度市民意識調査○長崎市公共施設マネジメント地区別計画の策定にかかる調査研究（共同研究）○人権に関する市民意識調査集計・分析○長崎原爆遺跡調査・研究○第四次長崎市経済成長戦略策定に係る基礎調査○外国人観光客に係る交通サービス調査事業○長崎市立地適正化計画策定に係る各種調査（平成28年度：素案作成）
	佐世保市	○子育てしやすい街づくりのためのアンケート調査
	大村市	○平成28年度大村市のまちづくりに関する市民満足度調査○大村市男女共同参画に関する市民意識調査
熊本県	荒尾市	○総合計画に係るまちづくりアンケート調査○平成29年3月卒業者の就職状況およびインターンシップ実施状況調査○市内従業員数調査○市内買取電力量調査○企業動向調査○熊本県観光統計調査○荒尾市教育振興基本計画策定に係るアンケート調査○荒尾市スポーツ推進計画策定に係るアンケート調査
大分県	中津市	○中津市政に関するアンケート
宮崎県	宮崎市	○宮崎市のまちづくりに関する市民意識調査○宮崎市ブランド調査○子ども・子育て支援プランの見直しにかかる市民意識調査
鹿児島県	枕崎市	○枕崎市空き家調査
	垂水市	○「第5次垂水市総合計画」策定に係る調査分析業務
	日置市	○日置市地域公共交通網形成計画策定調査業務
	霧島市	○第二次霧島市総合計画策定支援業務○霧島市産学官金連携による産業振興方策検討業務○霧島市男女共同参画に関する市民意識調査
沖縄県	糸満市	○糸満市文化・平和・観光振興センター市民意向調査業務○糸満市男女共同参画計画に関する市民意識調査

注) 本表は、都市シンクタンクが単独で実施した調査研究を含んでいない。都市シンクタンクが単独で実施した調査研究については、「都市シンクタンク等の活動実態について」『都市とガバナンス第28号』2017年、108～112頁を参照されたい。

コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～ (コミュニティの舞台裏編)

友人が町内会の役員をやっているという。そう言えば、父が町内会の役員をやっていたのを思い出した。町内会と言えば、回覧板である。当時、父は鉄筆を持ってガリ版で原稿を書き、それを謄写版で印刷していた。それは職場で取得した事務の技術であった。今も、運営を支えるのに職場で取得した技術は必要であろう。そして心配なのは運営資金である。

ある田舎町のオルゴール博物館を家族で訪れたことがある。そこには世界各地から老若男女の観光客が来ていて、若い女性ガイドの説明の後で、オルゴールというよりは年代物の自動演奏楽器を実際に鳴らしてみせる。客たちは肩を組んで踊り出す。とても楽しいひとときだった。

その後、地域づくりに生かそうと団体を引き連れて調査で博物館を訪れた。今度は、大柄な館長が対応してくれる。一通りの演奏と説明の後で、施設の運営についてたずねた。すると、館長いわく、この博物館は春～秋にかけての観光シーズン、特に夏を中心に開館しており、若い外国人ボランティアをガイドに雇って、海外の観光客を惹きつけるのだという。そして、驚いたのは、この博物館は、実は高齢者の授産施設であったことである。それにより安定的な財源を確保しているのだという。博物館の裏部屋で作業に精を出す高齢者たちの姿に、思わず目を見張った。

なぜか、このオルゴール博物館と『つるの恩返し』あるいは『夕鶴』（木下順二）の話が結びついた。農民の与ひょうは、ある時、畏にかかって苦しんでいた一羽の鶴を助けた。後日、一人の女性つうが女房にしてくれと訪ねてくる。そして、つうは、「織っている間は部屋をのぞかないで」と頼んで、素敵な織物を作るのである。最後に与ひょうがのぞき込んで、実は鶴が織物を作っていたのだったというのは、多くの人がご存じのとおりである。

つうの部屋は、いわば舞台のバックステージだ。そこには表にはできない微細な技術が詰まっており、正直言って、見てくれはあまり良くないものである。幸運にもある劇場でバックステージツアーに参加する機会があった。舞台監督は資金が足りない中でなんとかやりくりする工夫を語ってくれた。つうの機織り姿をのぞき込んではいけないのだと思うが、演劇を愛好する人にとってはつつい知りたくなる。そして、演劇に取り組むといったいくつかの人間は、それを知らなければいけないことがある。舞台裏がしっかりしていないと興行は持続できない。コミュニティについても同様で、運営する人の宿命なのかもしれない。

(町内会役員の友人)

政策交流イベント

- 第 79 回全国都市問題会議
- 第 17 回市長フォーラム

日本都市センターでは、都市自治体が直面する政策課題に対する問題意識を共有するとともに、解決のための諸方策を議論するため、全国の市区長、職員等の都市自治体関係者を対象として、「全国都市問題会議」（全国市長会、（公財）後藤・安田記念東京都市研究所、開催都市との共催）、「市長フォーラム」（全国市長会との共催）を開催している。

以下では、11月9日、10日に開催した「第79回全国都市問題議会」、11月15日に開催した「第17回市長フォーラム」の概要を報告する。

第 79 回全国都市問題会議

2017年11月9日、10日の2日間、那覇市の沖縄県立武道館において第79回全国都市問題会議を開催し、2,200名を超える参加者を得た。会議では、「ひとつがつなぐ都市の魅力と地域の創生戦略—新しい風をつかむまちづくり—」をテーマに、多角的な観点から議論を深めた。

1 第79回会議の趣旨

全国都市問題会議は、市区長や市区議会議員等、全国の都市関係者が一堂に会し、直面する課題とその対応策について討議・情報交換することを目的として、1927年から開催されている会議である。第79回会議は、当センター、全国市長会、(公財)後藤・安田記念東京都市研究所と那覇市の共催により、2017年11月9日(木)、10日(金)に開催し、2,200名を超える参加者を得た。

当日は、「ひとつがつなぐ都市の魅力と地域の創生戦略—新しい風をつかむまちづくり—」をテーマに、都市の魅力とは何か、ひとつがつなぐこと(地域コミュニティ、協働、次世代への継承等)の意義、都市の魅力を地域の創生につなげていくための政策展開のあり方について、議論を深めた。



第79回全国都市問題会議開会式の様子

2 会議プログラム

下表のとおり、初日に基調講演・主報告・一般報告が、2日目にパネルディスカッションが行われた¹⁾。

プログラム

第1日：11月9日(木)	
基調講演	多様性のある江戸時代の都市 東京大学史料編纂所教授 山本 博文
主報告	ひとつがつなぐ まち—新しい風をつかむまちづくり— 那覇市長 城間 幹子
一般報告	人口減少社会の実像と都市自治体の役割 —人口とインフラの適正な持続的配置はいかに可能か?— 首都大学東京大学院人文科学研究科准教授 山下 祐介 自然と都市が融合し共生が地域の価値を高めるまちづくり 釧路市長 蝦名 大也 新たなステージに入った沖縄観光 —複合的な魅力を有するハイブリットリゾートへ— 琉球大学環境産業科学部長・教授 下地 芳郎
第2日：11月10日(金)	
パネルディスカッション	<コーディネーター> 早稲田大学理工学術院教授 後藤 春彦 <パネリスト> 産業観光による地方創生 株式会社能作取締役産業観光部長 能作 千春 人と人がつながり、共感で響き合う —まちの魅力と新たな地域価値創造— まちとひと 感動のデザイン研究所代表 藤田 とし子 —感性・文化産業と沖縄感動産業戦略構築への道— 「感動立県おきなわ!を目指して」 沖縄文化芸術振興アドバイザー 平田 大一 ふるさとルネッサンス—16年の軌跡— 勝山市長 山岸 正裕 人を育て・人が育つまちづくり—協働・連携の中で— 島田市長 染谷 絹代

(研究員 三浦正士)

1) 「市政」2018年2月号、pp.6-13に会議の内容が収録されているので、合わせて参照されたい。

第17回市長フォーラム

「市長フォーラム」は、全国の市区長などを対象に、都市自治体が直面する課題に関する問題意識を共有し、その深化を図ることを目的に毎年開催している。2017年11月に開催した第17回市長フォーラムでは、田中優子 法政大学総長、廣瀬克哉 法政大学常務理事・副学長による「日本の都市社会－過去・現在・未来－」と題する講演と参加者との意見交換が行われた。

はじめに

本フォーラムは、都市自治体が直面する課題に関する問題意識を共有し、その深化を図るため、全国市長会と共同して、全国の市区長などを対象に開催している。

2017年11月15日に「日本の都市社会－過去・現在・未来－」をテーマに、第17回市長フォーラムを全国都市会館2階大ホールにて開催したところ、市区長約200名のほか多数の都市関係者にご参加をいただいた。この概要について次のとおり紹介する。

プログラム

1	開会挨拶 全国市長会会長 松浦正人
2	特別講演 「日本の都市社会－過去・現在・未来－」 法政大学総長 田中優子 法政大学常務理事・副学長 廣瀬克哉
3	意見交換

1 開催趣旨

我が国の都市は急激な人口減少、少子高齢化に直面している。そのようななかで、各都市は地域の経営主体として将来に向けた地域社会のあり方を地域の様々な資源を活用する

など、模索をしている。

そこで、今回の市長フォーラムでは、これまでの我が国の都市の歩んできた道のりを振り返りつつ、今後の都市社会のあり方について、「日本の都市社会－過去・現在・未来－」と題して、法政大学総長の田中優子氏、同大学常務理事・副学長の廣瀬克哉氏から、ご講演を通して、そのあり方などを展望していくこととした。

2 講演概要¹

(1) 田中優子氏講演

江戸の町には、広大な敷地面積を持つ藩屋敷が多く存在し、その50%は庭園であり、江戸の中心は緑に恵まれていた。また、西欧の都市と違い、江戸のまちには城壁がなく、庭園をはじめ水路、田園などの自然要素が取り込まれていた。城壁がないため、江戸の町は外側に向けて拡大し、江戸時代中期になると人口100万人を超え、世界有数の大都市となった。他の城下町も江戸と同様な構造にあった。

江戸のガバナンスは、無給の町民たちの手による住民自治が展開されていた。奈良屋、

1 市政2018年2月号、32-37頁にも講演概要が収録されているので、合わせて参照されたい。

樽屋、喜多村の3家からなる町年寄をトップにその下に町名主、家主、店子という無休の町民たちによる仕組みが整えられ、この仕組みの中でトラブルの解決や情報伝達等がおこなわれていた。

村も呼び方は変わるが、名主、組頭、百姓代の村形三役が代官からの触れの伝達、村人の意見の集約、代官への伝達を担っていた。また、村の意思決定も全世帯参加による話し合いで決定していた。

江戸時代には、都市部と農村部の間に交流があった。農村部で生産された消費財が都市部で消費されたが、都市部内だけでなく都市部と農村部との間で資源の循環が行われ、資源を無駄にしない社会が構築されていた。そのなかで、様々な技術が培われていった。

今の社会は、都市と地方だけでなく外国と日本との循環関係が壊れている。生産力、技術開発は、生産財の加工や工夫、それに携わる職人の育成を通して発達する。食料の輸入などをはじめ、日本の海外依存が増すと国内の生産力が低下するなどのリスクが現代社会には潜んでいる。

(2) 廣瀬克哉氏講演

明治維新以降日本の人口は急激に増加し、現在はピークアウトを迎え、人口減少をいかに緩やかにするか、定常化するかが大きな課題となっている。

人口増加を背景に、新しい学校教育への対応のために明治・昭和に市町村の大合併が行われた。また、児童生徒の増大に合わせて規

格化された経済性、効率性を重視した校舎が多く設置された。これまで、政策はまず量を充足すること、特定の機能を満たすことが重視されてきた。例えば、住宅政策などでは、一斉に住宅を大量供給したことで同一世代が住むまちができ、時間の経過により一斉に老いるまちができてしまった。

最近では、質の面にも目が向けられ、政策水準が向上してきている。あるデベロッパーは、数十年をかけて計画的に住宅を供給することで、まちの中に、世代間の循環をつくっている。

都市自治体は、持続可能なまちの形成に向けて、当事者能力が問われる時代になっている。大量設置した学校施設を含め公共施設の老朽化、大規模改修、維持は、厳しい財政状況の中で、どのようにマネジメントするかが都市自治体にとって大きな課題となっている。

これまでの都市自治体は質の高い公共サービスを提供してきたが、今後もそれを維持できるのだろうか。住民の中には安価にサービスを提供してもらいたいとの消費者意識の強い人も少なくないが、都市自治体のサービス提供にも限界があり、存続できなくなる。

消費者意識の強い住民に、どう問いかけ、まちのオーナーであるとの自覚を持ってもらうかが大事である。まちの価値をまもるために、いかに住民との協力関係を築くことができるかが、今、都市自治体に突き付けられている問題の一つである。

(副室長 池田泰久)

刊行物のご案内

日本都市センターでは、研究成果やセミナー・シンポジウムの記録を出版しており、ホームページから直接ご購入いただけます。

また、2011年度以降の刊行物につきましては、ホームページからPDFで全文ダウンロードが可能ですので、ご利用ください。

URL <http://www.toshi.or.jp/?kwsearch=on>

■機関誌「都市とガバナンス」(A4版 本体価格1,000円+税)

図 書 名	発行
都市とガバナンス 第28号	2017年9月
都市とガバナンス 第27号	2017年3月

■報告書

図 書 名	発行	サイズ	価格(税別)
都市自治体の文化芸術ガバナンスと公民連携	2018年	A5	1,000円
ドイツの空き家問題と都市・住宅政策	2018年	A5	1,000円
都市自治体による持続可能なモビリティ政策 ～まちづくり・公共交通・ICT～	2018年	A5	1,000円
超高齢・人口減少時代の地域を担う自治体の土地利用行政のあり方	2017年	A4	1,500円
都市自治体における市民参加と合意形成 —道路交通・まちづくり・コミュニティー—	2017年	A5	1,000円
都市自治体の子ども・子育て政策	2017年	A5	1,000円
自治体の遠隔型連携の課題と展望 —新たな広域連携の可能性—	2017年	A5	1,000円
超高齢・人口減少時代に立ち向かう —新たな公共私連携と原動力としての自治体—	2017年	A5	1,000円
人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくり	2016年	A4	1,000円
都市内分権の未来を創る —全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察—	2016年	A5	1,000円
広域連携の未来を探る —連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏—	2016年	A5	1,000円
これからの自治体産業政策—都市が育む人材と仕事—	2016年	A5	1,000円

■比較地方自治ブックレット（A5版 本体価格500円＋税）

図書名	発行
ドイツにおける都市経営の実践 ー市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相ー	2015年3月
欧米諸国にみる大都市制度	2013年3月

■都市の未来を語る市長の会（A5版 本体価格500円＋税）

図書名	発行
都市の未来を語る市長の会（2017年度） 《超高齢社会のまちづくりー健康・社会参加・交通をキーワードにー》 《所有者不明の土地・空き家への対応策》	2018年3月
都市の未来を語る市長の会（2016年度後期） 《観光立国ー国際スポーツイベント開催を見据えてー》	2017年3月
都市の未来を語る市長の会（2016年度前期） 《地域包括ケアシステム》	2016年9月

■日本都市センターブックレット（A5版 本体価格500円＋税）

図書名	発行
No.39 都市自治体の子ども・子育て政策 ー第19回都市経営セミナーー	2018年3月
No.38 都市の産業振興と人材育成 ー第18回都市経営セミナーー	2017年3月
No.37 人口減少時代のまちづくりと地域公共交通の再構築 ー第17回都市経営セミナーー	2016年3月
No.36 人口減少時代のまちづくりとファシリティマネジメントの展望 ー第16回都市経営セミナーー	2015年3月
No.35 生活困窮者支援とそのあり方 ー第15回都市政策研究交流会ー	2014年3月
No.34 次世代へつなぐ農林水産業ー復興と競争力強化に向けてー ー第15回都市経営セミナーー	2014年3月
No.33 シティプロモーションによる地域づくり ー「共感」を都市の力にー ー第14回都市政策研究交流会ー	2014年3月

編集後記

(公財)日本都市センターは、2012年4月より、都市政策、行政経営及び地方自治制度等の都市に関する調査研究活動を行うとともに、情報の提供及び研修事業等を行うことに特化した公益財団法人へ移行いたしました。

今後も都市自治体をはじめ研究者の方々に様々なメディアを通じ適切かつ迅速な情報提供に努め、都市の発展に貢献してまいります。

詳しくは、当センターホームページ
(<http://www.toshi.or.jp>)をご覧ください。

研究室スタッフ紹介

■理事・研究室長

石川 義憲

■副室長

池田 泰久

■研究員

清水 浩和

加藤 祐介

三浦 正士

高野 裕作

釵持 麻衣

三好久美子

千葉 尚樹

早坂 健一

瀧澤里佳子

① 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第29号をお届けします。

本誌は、地方自治をめぐる諸状況や全国の都市自治体のニーズを踏まえ、地方自治制度、都市政策、行政経営等都市の政策に役立つ情報を提供するため、(公財)日本都市センターが年2回発刊している機関誌です。

① 前号から始まったシリーズ「まちづくりの新展開」では、立地適正化計画制度にみる計画のあり方に本号は焦点を当てました。また、テーマでは、「働き方改革」、「都市シンクタンク」の2本を特集しました。これらの論文が、皆様の一助となれば幸いです。

① ご多忙にもかかわらず、ご寄稿いただいた執筆者の皆様には改めて感謝申し上げます。

(研究員 瀧澤里佳子)

〔お断り〕本誌の論文等のうち、意見にわたる部分は筆者の個人的見解です。

都市とガバナンス 第29号 (年2回発行)

発行日 2018年3月15日

定価 本体価格1,000円+税

編集・発行 (公財)日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

日本都市センター会館8階

TEL 03-5216-8771

FAX 03-3263-4059

E-mail labo@toshi.or.jp

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

印刷 株式会社報光社



9784904619797



1923031010000

ISBN978-4-904619-79-7
C3031 ¥1000E

定価(本体価格1,000円+税)