

2018/9  
Vol. 30

# 都市と ガバナンス

- 巻頭論文 我が国の自治制度に適合する「協働」のノウハウは？  
明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科 教授 山下 茂
- 講演 「都市自治体の文化芸術と公民連携」  
首都大学東京 法学部 教授（都市分権政策センター委員）大杉 寛
- シリーズ まちづくりの新展開—公共交通政策の連携—
- テーマ 女性が地域に定着して働き続けるための自治体の取組み
- テーマ 働く場の創造～メガトレンドの中での産業支援～

## 都市とガバナンス 第30号 目次

### 巻頭論文

- 我が国の自治制度に適合する「協働」のノウハウは？ …………… 1  
明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科 教授 山下 茂

### 第25回都市分権政策センター会議講演

- 「都市自治体の文化芸術と公民連携」…………… 8  
首都大学東京 法学部 教授（都市分権政策センター委員）大杉 寛

### シリーズ まちづくりの新展開—公共交通政策の連携—

- 交通政策における自治体間の連携のあり方 …………… 20  
日本都市センター研究員 高野 裕作
- 都市内公共交通における関係主体間の連携を実現するドイツの「運輸連合」…………… 30  
一般財団法人交通経済研究所 土方まりこ
- フランスの都市交通政策にみる主体間連携の制度的支援 …………… 39  
流通経済大学経済学部教授 板谷 和也
- 生活圏の広域連携で取り組む南信州の公共交通 …………… 51  
南信州広域連合 一柳 和宏

### テーマ 女性が地域に定着して働き続けるための自治体の取組み

- 女性が地方で働くこととは——地方創生は女性に何を求めたのか …………… 58  
首都大学東京人文科学研究科 教授 山下 祐介
- 大都市近郊における女性就労支援のあり方～埼玉県戸田市の取組みからの示唆～ …… 70  
野村総合研究所 西野 潤 戸田市 経済政策課長 内山 敏哉
- 女性の再就職支援～主婦インターンシップの取組み～ …………… 81  
東海学院大学健康福祉学部 教授 遠藤 雅子
- これからの女性人材の活用 …………… 90  
日本女子大学人間科学部 教授 大沢真知子

### テーマ 働く場の創造～メガトレンドの中での産業支援～

- 地域産業の内発的発展を促進する都市自治体の企業誘致政策 …………… 100  
専修大学 経済学部 教授 河藤 佳彦
- 柔軟な働き方と地域経済のデザイン …………… 109  
大阪市立大学商学部 准教授 松永 桂子
- 地域でのサテライトオフィス誘致 …………… 118  
国際大学グローバル・コミュニケーション・センター准教授 庄司 昌彦

## 都市自治体の調査研究活動

- 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  
第4回都市調査研究交流会 …………… 128
- 都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動  
～「社会福祉・保健医療」、「総合計画」等に重点を置く都市自治体と  
「経済・産業振興」、「地域づくり」に力を入れる都市シンクタンク等～ …… 144

## 都市政策法務コーナー

- 特定空家等に対する行政代執行と費用回収 …………… 164  
日本都市センター研究員 鋸持 麻衣

## 調査研究紹介

- 第25回都市分権政策センター …………… 176
- 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） …………… 177
- 都市自治体におけるガバナンスの調査研究（人材確保と連携） …………… 178
- 地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会 …………… 179
- 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 …………… 180
- 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） …………… 181
- 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 …………… 182  
（全国市長会の120周年記念事業に係る共同研究）
- 都市自治体における人工知能の利活用についての調査研究 …………… 183
- ネクストステージの総合計画に関する調査研究 …………… 184  
（医療・福祉とコミュニティ、拠点形成と土地利用等）
- 都市の未来を語る市長の会 …………… 185

## 政策交流イベント

- 第80回全国都市問題会議 …………… 188
- 第20回都市経営セミナー …………… 189
- 第3回都市政策フォーラム …………… 190
- 第21回都市政策研究交流会 …………… 191
  
- 刊行物のご案内 …………… 193
- センター紹介・編集後記 …………… 196

## コラム

- コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～（ハードな拠点と人的社会資本）… 18
- コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～（先見性）（前編 作家） …… 56
- コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～（先見性）（後編 法定外税） …… 126
- コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～（落語ブームとその真髄） …… 162

# 我が国の自治制度に適合する「協働」のノウハウは？

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科 教授 山下 茂

地域のガバナンスを比較すると、英・仏では地方議員が「協働」の場で活動することが多く、我が国とは状況が異なる。本稿は、外来カタカナ語の問題点を指摘するとともに、英・仏との自治制度の差異を確認し、仏国の事例を参照しつつ、まず我が国の自治制度の改革を提言し、当面、今の制度下で「協働」を進める実務ノウハウの工夫を重視して、筆者の行政経験から「地域社会バランスシート」や「協働マトリックス」など、全部青い「迷案」を披露する。

## 1 地域と「ガバナンス」

昨今では、いろいろな分野で「ガバナンス」がプラスの意義を持つ概念として用いられており、随分広い範囲で通用している。以下では、地方自治や公共政策の分野での議論や実践をより有効にする上で、こうした外国産の概念を我が国の地域づくりの場で参考にする際に留意すべき点について考えていく。

地域づくりの「ガバナンス」を考える場合は、組織管理における法令遵守などではなく、自治体や住民、非営利組織、事業者など関係者による「協働」を支える概念として捉えるのが通例だろう。

## 2 外国情報をどう読み解くか？

「協働」作業に参加するのは、目的、行動原理、保有する資源や情報などが多様な人々や組織であり、その中で自治体が周囲から期待される役割を果たすには、それを可能とする人的・物的な資源、情報、資金などに加え

て、実践的ノウハウが不可欠だ。そのため自治体関係者は調査研究を重ね、国内外の先行事例から有効な情報を得る努力をしている。

そうした調査研究に関して筆者が思案するのは、地域の「ガバナンス」のあり方について我が国で入手しうる情報の多くは、もともとが英国など英語圏での理論や事例らしいことだ。そもそも governance というコトバが英語だから、それが当然とも言えるが、英国（＋英米語圏諸国）での理論や実例を参考にする場合には、抽象的・技術的な議論にはなるが、例えば以下のような留意点があるはずだ。

## 3 外来カタカナ語の問題

我が国で「協働」に関係して用いられる重要な外来概念の幾つかはカタカナ表記で通用している。学問研究者の間で使う場合は別として、地域社会で行政、住民や民間組織の共通語とするには難点を持つコトバがある。

例えば「サード・セクター」は、直訳する

と「第3部門」となるが、輸入概念は非営利組織などを念頭に使われる。我が国では数十年来「第3セクター」というコトバが政府部門と民間部門の双方から出資し合って設立した商事会社といった意味合いで使われている。だから the third sector はカタカナで使っても誤解を招く。我が国では「社会セクター」といった表現に置き直す方がよい。

「ソーシャル・キャピタル」は、昨今の輸入概念では独りでボウリングしたりしないで済むような人々の絆といったものを意味するが、これも「社会資本」と直訳すると、我が国で数十年来使われてきたコトバが意味する道路などハード面の社会インフラと混同する。社会の絆に使うなら、「ソフト社会資産」といった表現が適する。

「プラットフォーム」も頻繁に使われるが、このコトバは世間では老若男女ともに鉄道駅の「ホーム」のことだと理解してきた。お互いに見知らぬ孤独な大衆がバラバラな目的地に向けて雑踏し流動する台状の場で、時には犯罪に利用される。人々が「協働」する場には仏語の「アトリエ」の方が適している。工房や作業場で同じ目標に向け人々が共同作業する。

こうした重要なコトバが参加者に誤解されているのは「協働」は進みにくい。学問的に常用されていても、世間で通用させるに適するかは別の話である。自治体の皆さんは「協働」の現場にいる。住民や関係者の相互理解を深める配慮や工夫を忘れないでほしい<sup>1</sup>。

#### 4 地方自治制度の差異の問題

さらに注意が必要なのが、地方自治制度の

我が国と海外との間での差異である。

##### (1) 英国の地方制度との差異

英国の地方制度には地域ガバナンスに関して例えば次のような留意点がある<sup>2</sup>。

① 英国では、地方自治体は国会が制定する個別法で付与される限定列挙式の権能しか持たないのが基本であり、まちづくりとの関係では、都市計画や開発規制の分野で都市自治体に中心的アクターとしての規制権限が付与されているが、法定されていない事項には自治体が弾力的に関与しえないこと、

② 「地方行政当局」として法人格を付与されているのは「(地名) 議会」(○○ council) = いわば「社団」であり、地域社会全体を法人とする我が国とは概念や法的構成が異なること、

③ 自治体の行政執行機能は、中央での議院内閣制に類似した仕組みにより議会多数派の主要議員たちから構成される執行部 (the Leader [議員間互選] + Cabinet [複数議員]) により集团的に担われることが通例なこと。

地域づくりを関係者と連携協力して進める場合に、① 「協働」の過程で見出され地域社会に有益で公共性ありと認められる事項でも、それが当該自治体に付与されている権限の枠内に入らなければ取り組むことは違法無効となること、② 自治体は地域全体を代表する中心的な存在という性格が弱く、住民組織、非営利組織、事業者などと「対等」な関係にあるとすら言われがちなこと、③ 関係者との「協働」に自治体を代表して加わるのは、執行部メンバーなど議員(主に分野別の責任者)たちが中心で、複数の公選職政治家が多数派

1 カタカナ語を公共の場でどうするかについて、筆者『道州制論議拾遺・既成概念を問い直す』(時事通信社・Jiji Press On Demand Booklet No.77・2017年刊)のうち「我が国社会科学の基礎概念」を参照されたい。

2 英国の地方自治システムの特徴については、筆者『体系比較地方自治』(平成22年・ぎょうせい刊)の第2-2章、7-7章などを参照されたい。

の考えに沿って関係者との連携協力を担うことが、我が国と較べた大きな相違点となる<sup>3</sup>。

## (2) 米国の地方制度との差異

米国の場合、英国と同様の問題に加えて、同じ地域に一般的な自治体だけでなく、学校、地域開発、上下水道、消防など個別の行政分野ごとに特定事務のみを所管する基礎レベル行政主体たる特定目的区 (special districts. 全国で凡そ5万ほど) が設定されている場合が多く、一般自治体の区域と重複したり、ずれていたりする様々な姿形の所管区域を持つ。そうした複数の多様な地方行政主体が錯綜する地域における自治体の立場は、英国におけるよりも一層弱くなる。

## 5 我が国の地方自治制度では

### (1) 我が国での制度的枠組み

一方、我が国では<sup>4</sup>、制度前提が重要な点で英・米とは異なり、

① 地方自治体には一般的権能が付与されており、法令に違反しない限りは、公共一般に有益な事項に自らの判断で取り組むことが法的には可能であること、

② 住民、地理的領域などで構成される地域の総体に公の法人格を認めて「地方公共団体」とし、その機関として議会や首長を設けると観念すること、

③ 執行機関としては直接公選で独任の首長が圧倒的に優位にあり、その下で一般職公務員たちが行政執行の業務に従事すること、などが主な特徴となる。

このうち①と②は欧州大陸の仏・独系の行政法体系に由来し、③は第2次大戦後の

GHQ 占領下で米国の一部にある仕組みが導入されたものである。我が国行政法体系の淵源たるフランスでは、①と②は我が国と同様だが、③の執行部の組み立て方は今日の英国と同様で、むしろ英国が近年になってからフランス式に近づいたという経緯がある。

### (2) 「協働」の担い手は一般職公務員

こうして地域における「協働」を見ると、①や②の特色から自治体に総合的・中心的な幅広い役割が期待される我が国で、「協働」の場で自治体の立場を代表する人物が公選職議員ではなく、独任の首長から委任を受けている（と意味づけられる）一般職公務員であることに気付く。「協働」に公選職が活躍する海外諸国とは異なる様相を呈している。

つまり、我が国の現行地方自治制度下での地域ガバナンスは、英米での理論や事例と制度基盤が重要な点で異なっている。外国での状況に関する言説を読み解く折には、そうした前提の差異を意識しながら、我が国での応用可能性を考察しなければならない。

## 6 フランスでの「協働」のあり方

### (1) フランスの地方自治制度では

筆者の判断では、外国での地域ガバナンスの事例として最も参考になるのは、上記の①から③まで全て異なる英・米ではなく、①と②が我が国と同様で自治体の果たすべき役割が地域社会にとって中心的であるフランスでのあり方だ。ただフランスでも、③は英国と同じく何人かの公選職議員が行政執行の責任を実質的に分担（法的には議員間互選による首長が最高責任者）する<sup>5</sup>。「協働」の場で

3 英国での地域づくりの実例や住民／民間組織と地方自治体との関係については、筆者『地域づくりトラストのすすめ』（良書普及会・平成5年刊）特に第6章を参照。

4 我が国の地方自治システムの特徴については筆者『体系比較地方自治』（前掲）第9-2章を参照されたい。

5 フランスの地方自治システムの特徴については筆者『体系比較地方自治』（前掲）第2-1章、7-7章など参照。

主要議員たちが自治体代表として活動するのだ。

## (2) 「ソーシャル・ガバナンス」

地域社会全体を視野に入れたフランスの都市での「協働」については、神野・澤井編著『ソーシャル・ガバナンス－新しい分権・市民社会の構図－』（2004年・東洋経済新報社刊）所収の「フランスの文化分野におけるアソシアシオン」（大江純子氏<sup>6</sup>が執筆）が参考となる。

同書は、地域の「ガバナンス」を論じるのに「社会的」(social)という形容詞を導入して、「社会に共存するさまざまなアクター（担い手）が、相互の協調と協力によって社会秩序を保ち公益を実現する社会運営の仕組み」という日本国際交流センターによる概念規定<sup>7</sup>をも参考にしているが、そうした捉え方を実地調査するために選択されたのはスウェーデンとフランスであった。フランスでは、従来から市民参加型の行政を強く打ち出しているイッシー・レ・ムリノー（パリに隣接）を取り上げ、その取り組みが解明されている。

## (3) 非営利団体と都市自治体

人口5万4千人ほどの同市では今世紀初頭の時点で市行政が把握しているだけでも400のアソシアシオン（非営利団体）があり、そのうち130は市からの助成を受けている。中でも14団体は「行政と特に密接な関係で公益事業を請け負って」（大江p.96）おり、都市行政と民間非営利組織とが密接不可分な関係を保ちつつ、公共的な領域の「協働」運営を進めている。市行政と関係が深い組織との

間では、毎月、会議が開催され、運営体制や事業内容について常時話し合われているという。

実例としては公共的領域での文化活動の分野から「市民と行政の共同運営型アソシアシオン」（CLAVIMの事例）と「競争入札による委託管理」（LE CUBE）とを取り上げ、対比もしながら叙述がなされている。

前者、市の児童館や公民館を一括管理するCLAVIMは、施設の利用者から使用料でもある会費を徴収する非営利社団で、その運営体制は、市議会の第2順位副首長（議員の中から互選され地域活性化など担当）を会長とするが、利用者市民の代表6名と市議会議員6名とが運営審議会メンバーとなって執行部を監督する。後者、市の文化センターLE CUBEは、その経営を専門的能力のある非営利社団（アート3000）に委託管理<sup>8</sup>している。社団の運営には市関係者は加わらず独立性が高いが、事業の企画内容は市と協議の上で最終的には首長の承認を得るし、利用者から徴収する使用料も議会の承認を受け、「公役務」の一部として教育機関や高齢者に特別な配慮をすることも委託協定の中で義務付けられているなど、議会（+その代表たる首長）による基本的事項の統制・監督と市行政との連携協力が維持される仕組みである。

## 7 多くの議員（公選職）が「協働」に参画する

こうした事例で見るとおり、公選職たる複数の議員たちが「協働」に果たす役割は大きく、英国におけると同様、フランスでも地域ガバナンスを考察する上で注目される。議員

6 大江純子氏は執筆当時「フランス在住アート・プロデューサー」で自ら非営利組織を主宰している専門家。

7 同書p.42に引用された日本国際交流センター『ガバナンスの課題』（1998）での定義。

8 フランスにおけるコンセッションなど地方公役務の供給方式については筆者「フランスにおける地方公役務の民間委託－その制度と実態－」in 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科紀要『ガバナンス研究』No.1（2004）参照。

間互選の首長（仏の maire。英では Leader が実質的首長）と同じ党派に属し同じ政策を選挙民に約束した立場の議員であれば、「協働」の場での意見交換を踏まえた執行方針の形成・変更というプロセスを政治的正統性を持って動かさう。仏・英での事例や理論は、そうした自治制度を思い描きながら読み解くことが必要だ。

フランスでは、基礎レベル自治体の権能は我が国同様の一般的権能だから、法令が想定していない新しい事態への対応も可能であり、民間非営利組織等との関係も弾力的たりうる。「協働」を通じて自地域の特性に応じた独自の政策を形成し実行に移すことも、とくに法令上の制約がない限りは可能である。そうした点は我が国でも同様だが、執行部としての政治判断を独任の首長にしてみらうしかないため、現場での即応性や弾力性に乏しくなりがちなのが我が国の課題だ。

英・米のように限定的権限の下でも、複数の公選職議員たちが市民や民間組織と連携協力し合う場合は、法律上で自治体に認められていることならば、迅速に政策方針も決定・修正できる。自治体が法律上出来ないことであれば、関係者も止むを得ないとして、住民自らその役務を非営利組織などで自主的に担うという代替策も採られやすい<sup>9</sup>。

そうした制度的前提が異なる国々での理論や事例に見るノウハウを、そのまま単純に我が国の地域社会における「協働」のガバナンスの拠り所にする、現場に不適合となる懸念がある。自治体も民間の関係者も留意して、我が国なりの進め方を考えて欲しい。

## 8 議員が執行機能を分担する制度を！

上記③の点を、前世紀末の地方分権改革で機関委任事務による画一的方式ではなく自治体が自らの考えで行政事務の内容を政策的に決める時代になったことや、地方圏での人口や地方職員の減少に向けての昨今の議論とも併せて考えると、我が国でも公選職たる地方議員の役割をもっと高め、地方公共団体の自治機構を「戦後」の被占領期に導入された画一的「2元代表制」から、「戦前」の我が国で海外事情を調査した結果として自主的に採用した時期がある複数の公選職に執行機能を分担管理させる（今の仏・英と同様の）方式へと「復元」することが適切だという判断に至る<sup>10</sup>。

ただ、そうした制度改革は立法府たる国会の役割だ。自治体としては問題提起と改革運動を積み重ねるしかなく、今のところ、現行制度の下で、我が国なりに一般職の公務員中心での進め方をするしかない。それには、どんな工夫が考えられるだろうか？

## 9 我が国での「協働」の問題点

今の我が国で自治体の立場<sup>11</sup>を「協働」の場で代表しうる公選職の代表者は実質的には首長だけである。そのため部課長など一般職の公務員が現場で市行政代表の立場を担うのが当然のような「空気」があろう。少なくとも想定される事態への対処方針について首長から相当に弾力的な委任を受けておかないと、「協働」の場で関係者の理解や信頼を得られるような立ち居振る舞いをするのは難しい。

9 米国での状況について、例えば国際交流基金編『遠近（おちこち）』第4号（2005年4月）pp.46-49所収、今田克司「アメリカではなぜNPO活動が盛んなのか」参照。

10 我が国での自治機構の問題について筆者「海外小規模自治体の自治機構－地方の自治機構を選択制に！－」in（公財）後藤・安田記念東京都市研究所『都市問題』第109巻第1号（2018年1月号）pp.71-80参照。

11 我が国の地方制度での自治体の位置付けについて筆者編著『特別地方公共団体と地方公社・第三セクター・NPO』（平成9年・ぎょうせい刊）pp.8～11、48～62等参照。



一般職員であっては、高位の部課長で首長や議会多数派の公約や財政状況などを熟知していても、自分の所管事項以外については決定出来ない。役所内部での調整なしには「検討します」とすらも発言しにくい。

そういう現行制度の下では、どのようなノウハウが考えられるか？筆者は元来からの研究者ではなく、中央・地方の公務員を30年ほど経験した後、公共政策（専門職）大学院で「実務家教員」として仕事してきたから、思いつくのも実務的な発想からの提案だ。

## 10 「協働」の場で地域の現況総括

### (1) 情報を「協働」して共有する

地域における「協働」には、自治体だけでなく、住民や民間部門を含む地域資源の現況と利用可能性なども総体的に検討しうる情報が必要だ。情報を市役所と「協働」のパートナーたちとで共有できれば、全体的な制約条件を踏まえながらの相互理解の基盤となりうる。

### (2) 古いが、「全部、青い」、思いつき

そこで筆者が思い出すのは、古い話で恐縮だが、昔の職場（昭和50年代の岡山県庁）での議論だ<sup>12</sup>。あの頃でも自治体財政についてバランスシート（以下B/Sと略す）を作成したらどうか？と議論していたが、同時に、そうした今風に言えば「見える化」を地域社会全体の把握にも拡大しようとも議論していた。

### (3) 「地域社会バランスシート」？

地域社会の総合的運営管理（あの当時は「地域経営」と表現）の基盤になる現況情報を、

ハードとソフトの全体に目配りしつつ、それぞれの地域資源・資産が外部依存か地域内部産か、さらに減耗や更新の見込みなどの検討に資するよう、総括的に掌握してB/S風に関係事項を示す一覧式文書（大雑把な表現として「地域社会B/S」）を関係者間の「協働」で議論しながら作成し共有化する。そうした共同作業の事務方に自治体職員がなる。公選職という政治的正統性の裏付け無しでも、事務方作業を引き受けることにより、「協働」の場でまとめ役的な役割をも果たしうる。

### (4) 「現況総括表」と「結果把握書」を

フランスの自治体公会計ではB/Sがcompte de bilan、民間企業のP/Lに相当するものがcompte de résultatsと呼ばれる。前者bilanは例えば災害や事故の全体的状況を取りまとめた「現況総括」といった意味に使われるし、後者は「損益」ではなく「結果計算書」だ。そういう訳語にすれば、財務よりも幅広く現況把握や活動記録のために使用できる。幅広くカバーするため、前者を「現況総括表」、後者を「結果把握書」とでも呼んだらよい。

### (5) 総括把握する項目は？

「協働」のために地域社会の状況を把握、域内の関係者の参考に供するという地域の「管理会計」的見地から取り上げる項目には天然資源、文化的資源、人的資源などとも分類されうる諸々の地域資源<sup>13</sup>があり、金銭評価に適さない定性的なモノやコトも多い。人々の意欲や「地域の誇り」(pride of place<sup>14</sup>)はどうかなど議論し総括表に表示したらよい。

12 ただし以下の叙述は、筆者がおそらく勘違いも含め断片的に思い出すままに記すもので、当時の議論と合致していない部分も多いかもしれない。

地域に有意義なモノやコトは、大黒様の打ち出の小槌で「無」から生み出せるものではない。先祖伝来のふるさとの風土は格別だが、恵比寿様でも技術を尽くして魚を釣る。人々の力を集めることが必要だ（総括表では注いだ技術と力を保有資産たる魚と対照しうる）という人世の現実を関係者間で共通理解する。

設定項目や記入する情報は、関係者間の「協働」で現況把握に注力する中で調査・選別・共有し、それを踏まえた目標設定などに繋げる。記載すべき項目と「対照」関係についても、各地域で関係者間での論議によって決める。

## 11 「協働マトリックス」？

地域の現況について総括的に把握しながら、実行可能な「協働」作業への参加者・組織がどんな活動資源やノウハウを持ち寄り、どう役割分担なり合同作業なりするかを検討・協議する。そのため、人や組織を表頭に、持ち寄る資源を表側に、タテ・ヨコの行列形式の表に「見える化」し総括的に一覧しうる「協働マトリックス」<sup>15</sup>を作成したら如何か？その事務方も一般職の公務員が担いうる。

## 12 我が国なりの工夫を！

地域社会にとって戦略的な重要性のある案

件について「協働」のプロセスを活用して決定していくには、その過程に公選職が政治的正統性を裏打ちとして関わり、その結論について責任を負わねばならない。

地方議員たちによる執行責任の分担管理体制であれば、国政での議院内閣制と同じだから、国民の間には格別の抵抗感はないはずだ。さらにフランスなどで普遍的な公選職の同時複数兼任を認めれば、地方議員がそのままで国会にも多数進出する。彼らが「戦前」の我が国や今の仏・英と同様、地方でも執行機能を分担管理するのは当然だ。そうすれば我が国でも、まちづくりの戦略的・基幹的分野でも「協働」が基本ルールとして確立されていく。

そうした抜本改革に至るまでの間でも、当面、自治体は「協働」への取り組みを進める必要がある。本稿では、古いが全部青い「迷案」の類を示したが、それは現行制度の下で地域の関係者同士での「協働」を支えるためにお互いに知恵を絞ろうという問題提起だ。

ノウハウを諸外国に求めると同時に、我が国なりの工夫を各地域で各様に進め、地方自治の意義を大いに昂揚して、たくさんの地域で「善きガバナンス」を実現して頂くことが人々の幸せに繋がることを祈っている。

13 ここで筆者がイメージしている「地域資源」については例えば目瀬守男編著『地域資源管理学』（明文書房・1990年刊）第1章などを参照。なお目瀬教授（岡山大学）には当時の岡山県の研究会で座長をして頂いた。

14 シビック・トラスト編（井手久登ほか訳）『プライド・オブ・プレイス』（昭和51年・鹿島出版会SD選書）参照。

15 これも同じ頃の岡山県庁で、知事部局や教育委員会など関係組織が連携協力して青少年健全育成対策や交通安全対策を進めるために編成した各々の「マトリックス組織」が有効だった実務経験を思い出したからである。

# 「都市自治体の文化芸術と 公民連携」

首都大学東京 法学部 教授 大杉 覚  
(都市分権政策センター委員)

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、2018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7月10日、「都市自治体の文化芸術と公民連携」を議題に、第25回会議を開催した。会議では、大杉覚委員（首都大学東京法学部教授）による報告の後、各委員との間で活発な意見交換が行われた。なお、本稿は、講演録をまとめたものである。

## はじめに

### 一ガバナンス変革による成果の「見える化」 と（「奇跡」を「現実」にする）公民連携 は可能か？一

本日は「都市自治体の文化芸術と公民連携」について、一昨年から2年間続けた研究会プロジェクトの成果としてとりまとめた報告書『都市自治体の文化芸術ガバナンス』を使いながら、私が考えていることについてお話ししたい。

芸術関係の自治体の取組みとして、今日の会議が始まる前に宇部市長さんから、1950年代から市内に野外彫刻を展示する「UBEビエンナーレ」<sup>1</sup>をご紹介いただいたが、この取組みのように、現在では都市の一つのアイデンティティとなっているような取組みが全国各地にある。その一方で、文化芸術領域

については、市長さんをはじめ職員の方々も非常に重要だと思いつつも、頭を悩ませる問題でもあると思う。

とりわけ、ほかの行政の領域と同様に、まずお金の問題に頭を悩ませている都市自治体は少なくないであろう。また、文化芸術政策をどのように評価するのかということも、特にこの分野は直接的、即効的な効果がわかりにくいだけに、難しい問題である。

日本の都市自治体の話ではないが、はじめに2つの奇跡と1つの論争について触れたい。

「2つの奇跡」の「奇跡」とは、作家の原田マハさんの小説『デトロイト美術館の奇跡』からとったのだが、一つは、アメリカ・デトロイト市の財政難から存続の危機に陥り、収蔵品の売却を迫られた美術館が、「美術館に集められた資産は、デトロイト市民だけのもの

1 旧「現代日本彫刻展」。宇部市で1950年代から2年に1度開催されている。

のではなく国民的な財産でもある」との考えから、むしろこの資産をベースに民間から多額の寄附を集め、存続の危機を乗り越えたという奇跡。

もう一つは、民間のオーケストラである神奈川フィルハーモニー管弦楽団のブルーダル基金。公益法人改革により数億円の債務超過の解消が迫られていた神奈川フィルハーモニー管弦楽団は、民間と県・市の寄附を得て、何とか新公益法人に移行することができたという話である。

ただ、デトロイト美術館については、日本ではなくアメリカの話であり、大きな財団等による巨額の寄附も日本ではあまり考えられない。神奈川フィルの例は、東京以外の地域では企業の本社が少なく民間からの寄附が集めにくい中、神奈川県と横浜市も寄附をして何とか乗り切り、その後オーケストラとしても評価が高まるなどうまくいったわけだが、文化芸術系に関しては、例えば伝統芸能である徳島の阿波踊り等も含め、資金のやりくり非常に苦労している場合が多い。デトロイト美術館や神奈川フィルの例がどこでも同じように当てはまるのかといえ、やはり「奇跡」でしかないのかもしれない。

そうした中、国は未来投資会議構造改革徹底推進会合で「リーディング・ミュージアム」構想を示した<sup>2</sup>。現在、「未来投資戦略2018」の案が出ているが、検討段階の資料には、美術館、博物館等の収蔵品を売却してその資金を得るかのような書きぶりの記述があった。これは、財政が厳しい場合にはのどから手が出るほど強い誘惑に駆られる手法でもあるが、それまでの蓄積を全て崩してしまうことにもなりかねないことでもあり、美術

館・博物館業界側からは強い反発を受けた。今出されている案にはそうした記述はないようだが、こうした状況は、公立の文化芸術だけではなく、もう少し広い意味での文化芸術全体に関連する話だと思う。

適切な公民連携を進めて成果の見える化などを図ることで、「奇跡」を「現実」にすることが可能か、あるいはそこまではいかなくとも、何らかの道筋をつけたり、現実化に近づけたりすることができるだろうか。今回のプロジェクトでは、このことを最終的に考えていかなければならないのではないかと私は受けとめていた。

## 1 なぜ「都市自治体の文化芸術と公民連携」か？

### (1) 研究会の前提（仮説？）

この研究会は、市民福祉の向上にとって文化芸術は不可欠な公共サービスであるということを前提に、そのサービスを提供する上では、都市自治体による持続可能な取組みを確保していく必要があり、その方策（ツール）として、公民連携が有効かつ不可欠であろう、との前提に立っていたと考える。

なお、文化芸術は非常に範囲が広いということもあり、この研究会の特にアンケート調査の対象は施設系、特に博物館、音楽堂、美術館、文学館、またはその複合館に絞った。したがって、例えば国際芸術祭やラ・フォル・ジュルネといった文化芸術イベント等については、考察の対象ではあるが、報告書の直接の言及は少ない。ただ、ここで考察されていることは、これらにも応用可能であると思う。

2 未来投資会議構造改革徹底推進会合「地域経済・インフラ」会合（中小企業・刊行・スポーツ・文化等）（第4回）文化庁提出資料「アート市場の活性化に向けて」

## (2) 「都市自治体の文化芸術」の現状と課題

この研究を通じて、私なりに都市自治体の文化芸術の現状と課題を考えると、まず、プライオリティの低さが指摘できる。建前上は、文化芸術は「大切」で「力を入れている」と言いながらも、本音ではなかなかそうもいかないという現実があるかと思う。つまり、そこに費やす行政リソースが、ヒト・モノ・カネともに非常に制約があり、欠乏状態にあるのが現実だと思う。

また、「赤字体質」であるということも言える。そもそも行政サービスの「赤字」とは何をもって赤字なのかということもあるので、あえて括弧をつけているが、経営体としてみれば施設運営等はいくつかの場合赤字であることが前提になっている。これをどう捉えるかも一つの論点であろう。

そして、「負の遺産」として捉えられてしまっている、あるいは、現にそうなっている施設も多くあり、そうした施設を今後どうするかも非常に大きな課題になっている。

一方で、非常に多様な文化芸術が広く社会に受け入れられており、また、地域づくりと結びついた様々な活動も展開されていることも、現実としてある。特に、国際的にも欧州文化都市やユネスコの創造都市ネットワークなど「創造都市論」を背景とした動きがあるが、日本でもそうした試みが文化庁などを中心に行われているわけである。

また、先述の「未来都市戦略」とも関わりますが、最近では、文化芸術分野への新たな要請と期待として、観光・経済面で文化芸術における連携や交流が強く求められてきている。今回のアンケート調査<sup>3</sup>でも、前述の文化政策のプライオリティについては、「歴史・郷土・民俗」の分野を除き、比較的低いという

結果が出ている（問1）。また、文化政策の課題をどの程度重視しているか（問2）については、「子どもに対する普及啓発」や「文化財、歴史的建造物の保存、継承」には力を入れるが、冒頭に触れたような「都市のアイデンティティの確立」については、他に比べて重視するという回答が少ない。都市の分権を考えていく上で「都市のアイデンティティの確立」は非常に重要だと思う。とりわけ、地方創生が求められる中、地域資源としての文化芸術をもう少し正面から捉えていく余地があるのではないかと、ここからも窺える。

また、文化政策分野における行政のあり方（問3）について、行政がどの程度の役割を担うべきか聞いたところ、「どちらともいえない」という回答が多かった。これをどう解釈するかは難しいが、積極的に行政が担うことの難しさが現実にはあるのだろうと思う。

自治体の文化関係経費の推移を見ると、バブル期直後あたりに、建設関係の経費が大幅に減少している。それ以外の文化事業費や施設管理関係の経費は横ばい状態が続き、近年は、若干増加がみられる。このような限られたリソースの中で、いかにやりくりしていくかは、非常に大きな課題であろうと思う。

## 2 都市自治体における「文化行政」の展開

### (1) 「文化行政」と「行政の文化化」

このような現状のもとで、文化行政は、都市自治体にとって非常に重要な分野の一つではあるのだが、そのことが忘れ去られてきたのではないかと。文化行政をあえて「自治行政の基軸」と呼びたい。例えば「福祉」という言葉が福祉行政分野にとどまらない広い意味合いを持つように、60～80年代には、自治

3 報告書「都市自治体の文化芸術ガバナンスと公民連携」270頁以下に掲載の「アンケート調査結果」参照。

体にとって「文化」という言葉も、単に一つの行政分野を超えた非常に広い意味を持っていた。かつては「文化行政」という言葉自体が、これから文化行政に着手する自治体にとってはきらめくような言葉だった時期があり、同じように「行政の文化化」という言葉も、自治体による「自己革新運動」として使われていた。つまり、80年代までは、「文化」という言葉が、必ずしもいわゆる文化行政の領域だけではなく、様々な行政領域で従来の行政のあり方から自己革新していこうという思いが込められた言葉として使われていたということである。そのような中で、従来のように民間や国だけでなく、自治体も文化芸術の担い手になろうという時代、それが80年代頃だったと言える。「地方の時代」やその後の地方分権改革を自治体側から導いていく上でも、「文化行政」あるいは「文化」が、一つのキーワードであり、主導理念であった時代があったのである。

## (2) ハコモノ行政としての文化行政

その一方で、国の開発計画や国土政策との関係で、「ハコモノ行政」として文化行政が進められたという点も否定できない。もともと十分なハコモノがない状態だったため、ある程度の整備は必要であったが、特にバブル期に乱設されたことにより、これが「負の遺産」化につながった面も他方ではあったと思う。

「文化行政」には、単に一つの行政分野として「他の分野と同様に文化芸術にも新たに取り組む」ということ以上の意味合いが込められていた面と、後に大きな課題となるようなハコモノ行政のうちの一分野となってしまう面と、両義性があったと言える。

## (3) 文化芸術「振興」から「活用」へ

現在、文化芸術の「振興」から「活用」の方向に議論が転換しつつある。野外彫刻やアートフェスティバルなどのいわゆる「パブリック・アート」と言われるような、(もちろんハコモノも含むが)必ずしもハコモノにとられない活動が行われている。国等の施策展開においても、オリ・パラ開催に向けた文化プログラムの発信や、地方創生における文化事業へのサポートのほか、文化経済戦略をベースとした未来都市戦略が官邸と文化庁のもとで進められている。また、文化芸術振興基本法を改正して昨年施行された文化芸術基本法においても、自治体の役割と責務が明確に位置づけられた。その中では、単に文化芸術としてではなく、観光等の様々な分野との連携がかなり強く意識されている。

方向性としては、個人的にはそれ自体は良いことだと思うが、かつてのようにハコモノを乱設することがあってはならないと思う。やはり各自自治体が自主・自律的にどうあるべきかを考えた上で、その地域の力をつけていくような展開、その礎として文化芸術を使いこなすことが、今後ますます問われてくると思う。

## 3 ガバナンス変革のツールとしての公民連携

### (1) 多様な公民連携のあり方

そうした中で、文化芸術においても「公民連携」は、考慮すべき重要なツールになると思う。公民連携というと、これまでは、どちらかという行政と民間の役割分担として考えられてきた。

ここでは、文化芸術について、①文化芸術活動(プロのアーティスト、アマチュアの表現者などによる)や鑑賞、②イベント等などの事業の企画、③施設の管理、④施設の設置、

そして⑤（広い意味での）活動支援の5つに分類した場合、それぞれ何が公の役割で、何が民の役割なのかを、大まかに6通りに分けてみた（図 1-1）。

	役割分担モデル						連携モデル
	I	II	III	IV	V	VI	
活動	公	民	民	民	民	民	多様な民
事業企画	公	公	民	民	民	民	公・多様な民
施設管理	公	公	公	民	民	民	公・多様な民
施設設置	公	公	公	公	民	民	公・多様な民
活動支援	公	公	公	公	公	民	公・多様な民

図 1-1 公民連携によるガバナンスの再構築（行政と民間の役割分担）

	役割分担モデル						連携モデル
	I	II	III	IV	V	VI	
活動	王侯貴族パトローネーシ型	行政直営自主企画型	行政直営貸館型	民	民	民	多様な民
事業企画	王侯貴族パトローネーシ型	行政直営自主企画型	行政直営貸館型	公設民営型	支援・振興型	純粋民間型	公・多様な民
施設管理	王侯貴族パトローネーシ型	行政直営自主企画型	行政直営貸館型	公設民営型	支援・振興型	純粋民間型	公・多様な民
施設設置	王侯貴族パトローネーシ型	行政直営自主企画型	行政直営貸館型	公設民営型	支援・振興型	純粋民間型	公・多様な民
活動支援	王侯貴族パトローネーシ型	行政直営自主企画型	行政直営貸館型	公設民営型	支援・振興型	純粋民間型	公・多様な民

図 1-2 公民連携によるガバナンスの再構築（役割の形態）

図 1-2 の「I」は、現実的ではないかもしれないが、（宮廷画家、宮廷音楽家をすべて召し抱えるように）①～⑥まで全て公が行う「王侯貴族パトローネーシ型」。「II」は、行政が直営し、自主的な企画を中心にやっていく。「III」は、企画部分は委託し、直営・貸館型。「IV」は、企画及び施設管理をすべて民間に委託する。現在多くの自治体では、「II」～「IV」のような形態をとっていると思う。その一方、近代以降の日本では、文化芸術は民間主導で行われてきたと思うが、「V」は、文化芸術振興の補助金や助成金の交付や、法人格の導入を検討するなどの「支援振興型」。「VI」の純粋に民間だけで行うことは、非常に厳しい

と思われるので、この「II」～「V」が選択肢として考えられる。

公民連携においては、確かに活動、事業企画、施設管理、施設設置、活動支援の各段階について役割と責任を担う主体を明確にしなければならない一方で、各段階で公も民もどのような形で連携するのかが問われる。「活動」についてはあえて民しか想定していないが、民にも様々な立場の民がいる。活動を行う表現者にもプロフェッショナルからアマチュアまでおり、ほかの段階でも多様な立場の当事者がいる。そして、そこでの公の関わりも、積極的に関わるのか、あるいはバラバラに活動している民を取りまとめるのか等、様々な形があり得る。つまり、当たり前のことではあるが、ここでの「公民連携」は、単に役割分担だけではなく、各段階での連携を考える必要があるということである。

## (2) アンケート調査結果からみた「都市自治体の文化芸術」の実態

研究会が行ったアンケート調査で、現在実施している事業種別（問 18）をみると、自主企画の自主事業が多く行われていることが分かる。また、貸館事業も分野によっては高い比率で行われている。一方、普及啓発や人材育成を実施しているところは比較的少ない。

また、現在実施している事業の捉え方（問 18-1）として①中心に行っている事業についてみると、自主事業の比率が美術館等でやや高く、貸館事業は劇場や音楽堂で高くなっている。また、②収益性が高い事業は、やはり貸館事業の割合が高く、③住民ニーズの高い事業も、貸館事業の比率が高くなっている。ある意味、当たり前かもしれないが、やはり地域の一般の人たちが使えるようにすることが求められているということが分かる。④地

域貢献度についても、貸館事業が高くなっている。

この結果をみると、自主事業としてプログラムを企画して、例えば有名なアーティストを連れてくることは行われていても、それを地域の人材育成に結びつけるという発想までには、残念ながら十分至っていないことが窺える。人材育成（広い意味での教育）には過少投資が起きがちであるが、教育一般に起きる過少投資の経済理論上の問題が、この文化芸術施策にも当てはまるということである。近年、アーツ・カウンシルなどを設立する動き等もみられるが、こうしたものが求められているのも、逆に言えば、人材育成の現状とも関係していると考えられる。ただし、アーツ・カウンシルなどを設けた積極的な施策展開が可能な都市自治体はどうしても大都市などに限られてしまうので、一般的な都市自治体についてどう考えるべきかは、一つの検討課題だと思われる。

また、施設管理（問 19）について、これは端的に言えば、指定管理者制度の導入の有無だが、美術館などでは直営が非常に高い比率になっているのに対し、劇場や音楽堂などでは指定管理者を導入している施設が非常に多い。文化芸術といっても分野に応じて考えなければならないということであろう。

この調査では、施設等への支援を通じて間接的に文化芸術を支援するという意味で、支援制度の実態についても聞いている。施設などの運営に当たって個人による支援制度を設けているか（問 27）については、「設けていない」ところが圧倒的に多い。支援制度を設けている場合、どのような仕組みを設けているのか（問 27-1）を尋ねると、「友の会・賛助会」や「ボランティア・サポーター」の比率が高く、特に美術館や文学館で高い傾向にあり、これらの仕組みは比較的導入しやすい

仕組みであると考えられる。しかし、様々な事情はあるのだろうが、導入しやすいこれらの仕組みを導入していない自治体が多いという点で、努力する余地がまだまだあると思われる。

また、これらの支援制度の参加者がどのように施設運営に参加しているのか（問 27-1）を尋ねたところ、運用方針の決定や個別事業の企画への参加はほとんどないのが実情で、また、「特になし」が最も多くなっている。せっかく関わりがあるにもかかわらず、主体的に参加できる場がないということは、「友の会」のような支援の仕組みが形骸化してしまっている可能性がある。なかなか人手が割けないという問題もあると思われるが、一つの課題として考えていく必要がある。

同じく、企業・法人による支援（問 30）についてみると、個人以上に法人向けの支援制度がつくられていない。

設けている支援制度の種類と支援制度参加者の施設運営への参加（問 30-1）についても、スポンサーとして収蔵品の選定に関わることがあっても、それ以外の関わり方は限られている。民との連携には様々な切り口があり得るにもかかわらず、チャンスを見過ごしている可能性があるのではないか。もちろん、これはあくまでもアンケート調査の結果なので、個々の施設を見た上で判断すべきことではあるが、このような実態が窺える。

文化芸術分野で他の施設と連携した事業が行われているか（問 32）については、「行っていない」が若干多く、行っている事業（問 32-1）についても、音楽堂で「専属・拠点、業務連携等の契約」、美術館で「作品貸借」など、想像の範囲内の回答であった。まだまだ連携を広げる余地はありそうである。

外部の専門人材や団体との連携（問 33）についても、やはり「行っていない」が約半



分、分野によっては半分強という結果になった。行っている事業の分野（問 33-1）についても、やはり限定的である。他施設、専門人材・団体以外との連携（問 34）についても、「行っていない」が圧倒的に多い。

なお、外部との（公民）連携だけでなく、自治体内部の他の行政分野との連携（問 35）も、あまり行われていない。行っている場合の相手方の行政分野も、教育関係が中心なのだろうと想像される。

このように、公民連携のあり方にはいろいろな切り口があり得るのだが、いち早く進めている自治体とそうでない自治体との差が随分開いてきている。連携を積極的に進めている自治体を参考に、自分たちの自治体でどのような連携ができるかを考えていかなければならないのではないかな。

### (3) 文化芸術ガバナンスとアクター（＝関係人口づくり）

文化芸術関係者・団体等だけではなく、もう少し広くみたい。一般の人が文化芸術にどれほど親しむのか。文化芸術のサービスを提供するという事は、アーティストや関連の業界だけが潤えば良いという話ではなく、最終的には、一般住民が文化芸術を享受するというところにあるかと思う。

図 2 は、文化芸術をめぐるガバナンスについてある都市 X を想定したものである。網かけした半円の部分（C、D、E）は、ある市の文化芸術に直接関わっている人材、A の部分は、美術館にもコンサートにも行かない、文化芸術にほとんど関心のない市民である。B の部分は、文化芸術に関心はあるけれども、それほど積極的に関わっているわけではなく、鑑賞に行ったりする程度の市民である。

C の部分は、X 市民のうち、文化芸術に関

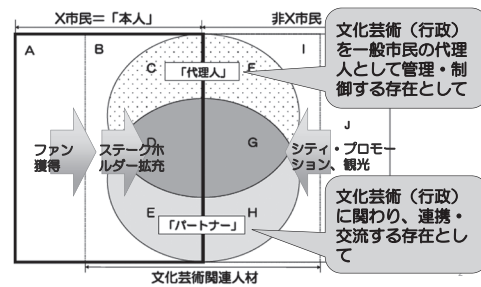


図 2 「文化芸術」と「域外来」関係人口づくり（ステークホルダー形成）

わりを持つ市民であり、X 市の文化芸術はどうあるべきか、非常に興味を持って、管理・制御する人（一般市民の「代理人」）である。これは例えば政治家や行政職員などが該当する。「パートナー」は、実際に文化芸術に関わって連携・交流する、アマチュアも含めたアーティストや活動家といった人たちである。文化芸術人材を豊かにするためには、まずは C、D、E に属する人たちの水準を高め、数を増やしていくこと、それ以上に B の比率を高め、A の比率を少しでも減らしていくということが、重要である。

都市自治体の政策として言えば、まずファン獲得政策が重要である。文化芸術のファンを獲得し裾野を広げるところから、文化芸術に関するステークホルダー、つまり広く趣味で楽しむ人、さらには本業とする人たち等を拡充していく。

さらに、それだけではなく、文化芸術を核として市外からも人を呼び込む（F～I）。まさに、最近言われている「関係人口」づくりである。関係人口をつくるためには、シティープロモーションや観光につなげていくことが重要になる（J を I に変えるなど）。これに関しては、先述したように、様々な自治体で「創造都市」を掲げて、広く文化・経済政策を打ち出している。

#### (4) クリエイティブ・クラス

この「創造都市」論に関して、人的な面に着目した「クリエイティブ・クラス」の議論がある。リチャード・フロリダ（都市社会学者、トロント大学）は、都市のクリエイティビティ・インデックス、つまり創造性の尺度として3つの基準を示している。1つはハイテク指数などの技術。それから才能、これがクリエイティブ・クラスと言われる、一種の職業分類である。最後に、寛容性で、外国人住民割合やゲイ・レズビアン指数、人種統合指数などである。これらの指数が高い都市ほど創造的で、経済的にも発展するという議論である<sup>4</sup>。

これをそのまま日本に当てはめられるのかという問題はあるが、クリエイティブ・クラスについて考えてみたい。フロリダはクリエイティブ・クラスを「スーパー・クリエイティブ・コア」と「クリエイティブ・プロフェSSIONナル」に分けているが、これは国勢調査の職業分類の「専門的・技術的職業従事者」と「管理的職業従事者」にほぼ該当する。これを、試しに、県庁所在都市と指定都市でどのような傾向になるか分析してみた。

図3-1の縦軸は都市別文化芸術家人口を就業者人口で割ったもので、就業者のうち芸術家の人口割合を示す。横軸はクリエイティブ・クラス、先述のとおり管理的職業従事者数と専門的・技術的職業従事者数が全就業者人口に占める割合である。全国の県庁所在地や指定都市での芸術家の割合は0.5%前後でほとんど差がないが、23区だけが飛び抜けている。日本版のクリエイティブ・クラスは、やはり地域によって相当差があるということになる。

さらに、最近の変化率をみるために、直近

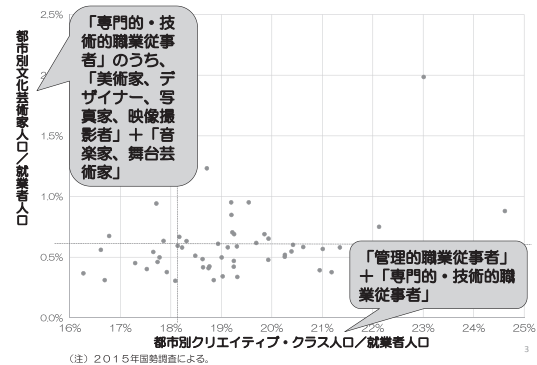


図3-1 文化芸術関係人口づくり

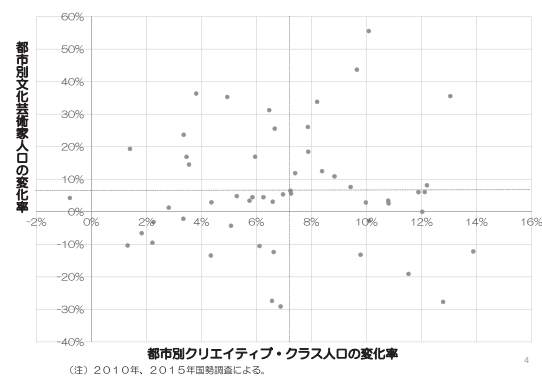


図3-2 文化芸術関係人口づくり (2010年と2015年の比較)

の2010年と2015年で比較した(図3-2)。すると、ほぼ全ての県庁所在都市・指定都市でクリエイティブ・クラスが増えているが、伸び率は大きく異なる。

一方、芸術家については、プラスマイナス両方出ている。芸術家人口は非常に少ないので、国勢調査の信頼度にやや問題はあるが、大きな傾向としては、都市の政策次第では大きく変化し得る可能性があると言える。このクリエイティブ・クラスの総体を変化させるのはなかなか難しいが、文化・芸術家がどのような動向で移動しているか、あるいはその地域に生まれてくるかは、地域のありようともかなりつながってくるのではないかと、少しは言えそうである。なお、これ以前の国勢調査では、個人の音楽教師や舞台

4 リチャード・フロリダ (井口典夫訳)『クリエイティブ資本論』ダイヤモンド社、2014年参照。

教師等の分類もあったのだが、これらをも、やはり都市によって様々な変化が見られる。こうした人口面の変化を意識して考えることも重要だと思う。

#### (5) 事例：可児市文化創造センター (ala) の取り組みからのサジェスション

しかし、芸術家などのクリエイティブ・クラスの人口が増えさえすればよいわけではない。確かにクリエイティブ・クラスの人口が大きく伸びれば、鑑賞者・入館者、さらには寄附する人たちが潜在的に増える可能性はあり、これを戦略的に経済や観光に関連づけることは重要である。他方で、文化芸術によって享受できるものは、それだけではない。そこで、私が今回の調査研究で非常に感銘を受けた事例を次に紹介したい。

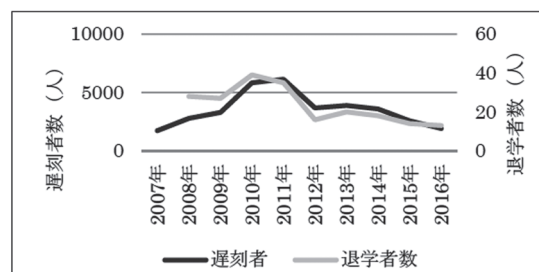
インタビュー調査のため「可児市文化創造センター ala (アアラ)」を訪問した。館長の衛紀生さんはもともと演劇評論家なのだが、あまりにも立派過ぎる施設であるため「ハコモノ」批判もある中、この館長さんは施設をどのように活かしていくのかを非常に工夫されている。具体的には、アウトリーチの導入や、親子で参加できるワークショップ、様々な市民参加の事業、あるいは民間からの寄附金で子供たちや経済的に恵まれない家庭をコンサート等に招待する「あしながおじさんプロジェクト」、新日本フィルや文学座などとの地域拠点契約の締結などである(報告書第4章第1節参照)。

指定管理者としてのミッションを館長に聞いたところ「ミッションという言葉は使わない。事業定義だ」と言われ、「私たちは《経験価値》と、そこから派生するかけがえのない《思い出》と、さらに新しい価値による行

動の《変化》とその《生き方》を提供する」、そして、「私たちは地域社会にコミットして、すべての市民を視野に入れたサービスを提供し続ける《社会機関》である」という事業定義である<sup>5</sup>。これは社会包摂(ソーシャル・インクルージョン)の考え方に基づくものであるが、単に施設の理念を示しているだけではなく、前述の様々な取り組みを通じてこれを実現に移しているのである。私はこのことに最も感銘を受けた。

例えば、報告書第4章第1節で事例として紹介されている県立高校では、遅刻者や退学者が非常に多かったのだが、文学座のワークショップなどを通じて、年間の退学者数が約40人から約10人にまで減少しているのだという。(図4)

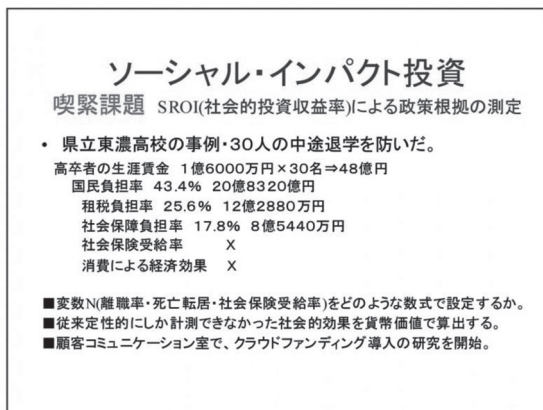
これをソーシャル・インパクト投資の考え方で捉えることを衛館長は提案している。この高校の事例では、約30人の中途退学を防いだ。高卒者の生涯賃金を1億6,000万円、中途退学者を30名とすると、生涯賃金の合計が48億円、国民負担率を43.40%とすると、20億円これをセーブしたことになる(図5)。租税負担率、社会保障負担率などそれぞれについても同じように求めることができる。前述のような取り組みを行うことは、この施設自体の直接の収入にはならないかもしれない



出典：報告書、84頁

図4 東濃高校の遅刻者数と退学者数

<sup>5</sup> alaの事業定義については、<http://www.kpac.or.jp/column/kan09.html> 参照。



出典：可見市文化創造センター HP による。

図5 ソーシャル・インパクト投資

が、このような大きな効果がある。この効果をきちんと社会に訴えかけ人々に納得してもらうために、alaでは、事業を定量化して可視化する取組みも文化庁の補助などを受けながら行っている。

ソーシャル・インパクト・ボンドSIBは、健康分野や教育分野などの分野で活用されつつあるが、施設管理においても十分活用し得る。SIBの考え方を導入する際には、まず、広い意味での事業の捉え方やガバナンスの評価の仕方の発想自体を切り変えていかなければならないと思う。

今回のアンケート調査でも、重点事項の一つとして、施設運営に関する評価(問8)について尋ねているが、当然、何らかの評価をしている場合がほとんどである。そして、そ

の評価に関する問題(問10)について尋ねてみると、「特に問題がない」という回答が4割前後でほかに比べて多い。私としては、むしろ正直に「適切な評価手法がわからない」「適切な評価指標がわからない」「評価結果をフィードバックできてない」といった回答がもっとあってもよいと思ったのだが、逆に問題があっても「特に問題がない」で済まされてしまっているのではないかと案じている。

## おわりに

社会関係資本、人と人とのつなげ方、関係人口づくりなど、文化芸術が果たす役割は大きく、そこで都市自治体が果たし得る役割も非常に大きいと思われる。ただ、そのことがどの程度意識されているか。十分意識されていない都市自治体もあるのではないか。

また、法令によって人や物、活動がバラバラに捉えられてしまいがちだが、公民連携によってこれらを融合していく仕組みづくりが非常に重要である。

そして、文化芸術による社会的インパクトを把握・評価する試みを研究・蓄積させていく必要がある。評価自体が目的化している状況があるのであれば、そこから脱却する必要があるだろう。また、そのことを通じて、お金だけでなく人も呼び込むような仕組みづくりを行政が果たしていかなければならない。

## コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～ (ハードな拠点と人的社会資本)

我が国で文化行政が叫ばれたのは1970年代のことである。その当時、梅棹忠夫氏が、文化政策をめぐる、ハードな拠点整備が必要だと主張している。現在は、どこの都市にも劇場や美術館など文化施設があることは当たり前だが、当時は、各地にはハードな拠点は少なかった。

\*\*\*\*\*

旧東ドイツでは、第二次世界大戦で街が破壊された後、文化施設の復元には至らず、放置されたままだった。ザクセン地方しかりである。唯一、1985年にドレスデンで歌劇場が復元された。その当時、ある日本人経済学者が大学に滞在していた。彼は、入国後1週間でのこの国の経済学には何も学ぶべきものがないことを悟った。そしてアパートから歩いて通える歌劇場があることを発見し、そこに毎週のように通って、驚くほどの低価格でオペラの公演を楽しんだ。

音楽の都といえば、ウィーンやパリを連想するが、ザクセン地方の諸都市も負けていない。商都ライプツィヒには、世界最初の市民階級経営の管弦楽団として知られるゲヴァントハウスがあり、フェリックス・メンデルスゾーン＝バルトロディは、その楽長であった。聖トーマス教会では、ヨハン・セバスチャン・バッハが音楽指導者を努めていた。また、ドレスデンは、ザクセン王国の首都であり、ワーグナーやリヒャルト・シュトラウスが宮廷楽長として活躍した都市であった。

ザクセン地方は、第二次世界大戦で甚大な被害を受けた。エルベの真珠、フィレンツェと呼ばれたドレスデンの市街地も連合軍の空襲で壊滅した。その後の戦後復興は遅々たるもので中心市街地のほとんどは瓦礫の山だった。そうした中であって、ザクセン地方は音楽の人的社会資本(ソーシャルキャピタル)を維持してきた。オーケストラの楽団員数は貧しい時代にあっても人口当たりでは西ドイツの水準に引けを取らなかった。そして音楽を愛好する市民たちがいた。

1989年には、ベルリンの壁が崩れ、その翌年東西ドイツが統一した。そこで、ザクセン地方がまず取り組んだのは中心市街地の復興であった。とりわけ、城や美術館といった地域の誇りとなる施設が復元された。そして歌劇場にも世界各国から客が訪れるようになった。それは、誇りを持ち続けた市民たちの夢の実現であった。ハードな拠点と人的社会資本の二つがあいまってこそ、地域社会は活力を持つ。

(夢を抱き続ける市民)

# まちづくりの新展開

## —公共交通政策の連携—

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。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、本誌前々号からのシリーズでは、“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ている。

本号では公共交通政策における連携のあり方を主要な論点として取り上げる。人口減少・高齢化とモータリゼーションの進展によって公共交通事業の運営環境が厳しくなるなか、自治体は自らの地域の持続可能性を担保するための政策として、より主体的に交通政策に取り組むことが求められている。その一方で、公共交通政策は単独自治体のみでの取組みによって成果が挙げられるものではなく、広域的な連携も求められる。我が国における事例として地域公共交通網形成計画を複数自治体によって策定している地域の取組みを紹介するほか、フランス、ドイツにおける制度・事例を紹介し、さらなる連携の深化にむけた方策を展望する。

# 交通政策における自治体間の連携のあり方

日本都市センター研究員 高野 裕作

本稿では「交通政策における連携」のあり方について、交通政策の主体としての自治体の位置づけを整理するとともに、主に計画策定の観点から自治体間の連携の取組みとして、複数自治体での地域公共交通網形成計画の策定と、「鉄道沿線まちづくり協議会」による広域的な立地適正化の取組みについて、現状を紹介する。また今後の展望として、連携の深化のために必要な要素について欧州の事例を紹介し、本特集のイントロダクションとした。

## 1. 交通政策の主体としての地方自治体

本特集の主題は「交通政策における連携」であるが、そもそも連携は複数の主体の存在を前提とするため、まずは「交通政策における主体」は何であるかを整理し、そのなかでの地方自治体の位置づけについて、これまでの経緯とともに振り返りたい。

公共交通は、単純に個々人の移動の需要を満たすという即地的・即時的なサービスと捉えれば、利用者（個人）と供給者（事業者）の二つの主体間の関係のみによって成立するものである。しかしながら、この関係を市場メカニズムによってありのままに委ねると、過当な競争が生じたり、あるいは逆に寡占状態となったりして、本来必要なサービスが適切な対価で供給されなくなるなど、いわゆる「市場の失敗」が起こりうる。また地域の人口が減少するのに加えてモータリゼーションによって公共交通の需要が小さくなると、市場自体が成立するのが難しくなり、持続可能

性が損なわれる。

そのため政府（中央・地方）という主体による一定の介入、「交通政策」が必要となるが、従来は「市場の失敗」に対応することに政策の主眼が置かれてきたといえる。すなわち、我が国では原則的に公共交通事業は独立採算が成立することを前提として、その安全性・安定性を担保するための事業者に対する監督・規制・需給調整が、主に国（国土交通省・旧運輸省）によって行われてきた。

これが2000年前後の一連の法制度改正（鉄道・バスなど各種交通機関における需給調整の廃止・規制緩和）までの基本的な政策スタンスであり、公共交通サービスの具体的な内容（路線・ダイヤ・運賃など）の計画立案・運用は、専ら事業者<sup>1</sup>によって担われていたため、政府、特に地方自治体の主体的な役割は小さく、交通政策を専門とする組織・人材、財源は乏しいのが現状である。

実態として、規制緩和以前から地方部では

人口が減少し始め、自家用車の分担率も高くなる中で、公共交通事業の採算性は悪化していた。路線バスを例に挙げれば、赤字路線を維持するための欠損額の補填という形の補助が行われていたが、その持続は難しくなってきた。このような状況の中で、交通政策のスタンスは「市場の失敗」への対応だけでなく、自治体が、地域の住民、事業者と連携して、より主体的に自らの地域の持続可能性を担保するための政策として取り組むことが求められるようになった。その代表的な例として、自治体が自ら企画・計画するいわゆるコミュニティバスが、ムーバス（東京都武蔵野市：1995年）を嚆矢として各地で運行されるようになるなど、自治体独自の交通政策は徐々に実績が積み重ねられてきた。その流れの帰結として、2013年の「交通政策基本法」の制定、2014年の「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下、活性化再生法）」の改正によって、法制度上も自治体が交通政策の主体と位置付けられるようになった。

## 2. 交通政策とまちづくりの連携

以上は公共交通機関の維持・運営に焦点を絞って、自治体が交通政策に主体的に取り組むこととなった経緯を概説したが、自治体による交通政策の意義はそれだけにとどまらない。谷口(2018)は、交通政策とまちづくり（都市計画・土地利用政策・拠点整備など）を一体的に捉え、人がどのように動けるようになるかを総合的に考える「モビリティ政策」に取り組むことで期待される多様な波及効果について、以下の8つを挙げている。

表1 モビリティ政策で期待される波及効果

① まちの賑わい、拠点の創出
② 高齢化への対応
③ 環境負荷の削減
④ 公共交通の健全経営
⑤ まちなかにおける既存インフラの有効活用
⑥ 健康まちづくり
⑦ 地域のシンボル性
⑧ 自治体財政の健全化

そもそも人が移動するのは、通勤・通学・通院や業務、余暇など生活に必要な目的を達成するため（派生需要）であり、移動自体が目的なのではない。居住・勤務・就学などそれぞれの場所の機能の分布によっておおよその交通行動の特性は決定されるとともに、都市に備えられている交通機関（道路交通および公共交通）によって都市の形態は決定されるという、相互関係があるため、交通政策とまちづくりを一体的に取り組むことは必然ともいえる。

上に挙げた8つの意義はいずれも、単一の自治体だけで取り組むというよりは、連担する複数の自治体にまたがる生活圈・経済圏で一体的に取り組むことでより大きな効果が期待できる、さらには一体的に取り組まなければ課題を解決することができないものである。その意味でもまちづくりと交通政策の連携、さらには広域的な連携の取組みの重要性は高いと言える。

## 3. 自治体間連携の現状と課題

人の日常的な行動範囲は一つの基礎自治体の範囲に留まるものだけではなく、実際に鉄道・バスを始めとする公共交通機関は複数の自治体に跨って運行されている。純粋に公共

1 事業者には民間だけでなく自治体による公営企業（公営交通事業）もあるが、独立採算による運営を前提としている点では理論的には民間事業者と相異はなく、後述する意味での交通政策の主体としての自治体とは区別して考える。なお、公営交通事業は、明治後期の路面電車を契機としてバス事業、地下鉄事業など、地域公共交通に重要な役割を果たしてきた（木村（2016a））。



交通政策だけを取り出しても、ネットワークの維持・形成のためには複数の自治体で連携して取り組む必要性が高いが、自治体による公共交通政策は狭い意味では上述のコミュニティバスのように住民の足を確保するローカルな施策に重点が置かれがちで、自治体間の連携は十分とは言いがたい。

現状、複数の自治体にまたがって運行される公共交通機関に対する政策は、基本的には都道府県が担っているケースが多い。それに関する課題の一例として、福本ら（2018）は、複数の自治体に跨る「地域間幹線系統」の路線バスに対する補助金の制度について、国と都道府県のみによって補助がなされており、市町村の関与が小さいために利用促進など改善が進まない、外形的な要件のみによって補助対象が決定されるため不効率な補助がなされている、「地域間幹線系統」の補助がなくなるとそれに接続する「地域内フィーダー系統」の補助要件も満たされなくなってしまう、などについて指摘している。

活性化再生法に位置付けられている通り<sup>2</sup>、都道府県の役割は市町村に対する助言と援助、そして「必要があると認められるとき」に主体的な取組みを行うことである。特に小規模な自治体においては交通政策を専門とする人材・組織体制を整えることが難しいことから、将来的にも都道府県も一定の役割を担い続けることになると思われるが、本来的は各市町村が交通政策を立案・実行する能力を向上させることで、複数の自治体にまたがる交通機関についても自治体間の連携・調整によって施策が行われることが望ましい。

次項以降では、自治体間の交通政策の連携の枠組みとして、地域公共交通網形成計画の複数自治体での策定や、鉄道沿線まちづくり協議会など、具体的な取組みについて紹介する。

#### 4. 地域公共交通網形成計画

##### (1) 策定自治体構成の特徴

2018年6月末現在での地域公共交通網形成計画の策定件数は422件である<sup>3</sup>。単独の市町村で策定されている計画が多くを占めているが、県が策定主体となったものが3件（青森県、奈良県、佐賀県）、複数の自治体で一つの計画を策定している地域も42件ある（表2）。これらの計画の策定主体である自治体の構成をみると、概ね現状の交通網（主に鉄道路線）、生活圏といった機能面におけるつながり、行政的な枠組みによるまとまり、地理・地形的なまとまりなどが、構成自治体の組合せを決定する要素であるように思われる。一つの計画の圏域は複数の特徴を持つこともあるので完全に分類することは困難であるが、具体的には以下のような組合せの特徴が見出される。

- ① 特定の鉄道路線沿線の自治体によって策定された計画（「〇〇線沿線地域」と明示されたもののほか、「長井市・南陽市・川西町・白鷹町」（山形鉄道路線）、「恵那市・中津川市」（明知鉄道路線）など）
- ② 特定の政策の実施を見据えて策定された計画（例：宇都宮ライトレール建設を見据えた「宇都宮市・芳賀町」、2020年東

2 活性化再生法第4条2「都道府県は、市町村、公共交通事業者等その他の関係者が行う持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するため、各市町村の区域を超えた広域的な見地から、必要な助言その他の援助を行うとともに、必要があると認めるときは、市町村と密接な連携を図りつつ主体的に持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生に取り組むよう努めなければならない。」

3 国土交通省 HP（[http://www.mlit.go.jp/commo\\_n/001244557.pdf](http://www.mlit.go.jp/commo_n/001244557.pdf)）（最終閲覧2018年7月13日）

表2 複数自治体によって策定された地域公共交通網形成計画の一覧

No.	所在都道府県	策定主体自治体(下線太字は個別の計画も策定している自治体、(実)は再編実施計画採択済)	地理的まとまり※1	定住自立圏※2
1	青森県	むつ市・大間町・東通村・風間浦村・佐井村	下北半島先端部	○
2	秋田県	五城目町・八郎潟町・大潟村	八郎潟周辺地域	
3	山形県	長井市・南陽市・川西町・白鷹町	山形鉄道フラワー長井線沿線	
4	福島県	福島県・田村市・南相馬市・川俣町・広野町・楢葉町・富岡町・川内村・大熊町・双葉町・浪江町・葛尾村・飯館村・福島市・郡山市・いわき市・相馬市	福島第一原発事故被災地域	
5	栃木県	宇都宮市・芳賀町	宇都宮ライトレール整備予定地	
6	栃木県	那須塩原市・大田原市・那須町・那珂川町	那須地域定住自立圏	○
7	東京都	東京都・中央区・港区・江東区	東京湾岸地域	
8	富山県	高岡市・氷見市・砺波市・南砺市	【城端・氷見線沿線地域】	
9	長野県	松本市・山形村	松本都市圏	
10	長野県	飯田市・松川町・高森町・阿南町・阿智村・平谷村・根羽村・下條村・売木村・天龍村・泰阜村・喬木村・豊丘村	南信州広域連合	○
11	福井県	福井市・大野市・勝山市・あわら市・坂井市・永平寺町	【えちぜん鉄道沿線地域】	
12	福井県	福井市・鯖江市(実)・越前市・越前町	【福井鉄道沿線地域】第一期※3	
13	福井県	福井市・鯖江市(実)・越前市・越前町・池田町・南越前町	福井鉄道交通圏 第二期※3	
14	岐阜県	恵那市・中津川市	明知鉄道沿線地域	
15	岐阜県 三重県	大垣市・桑名市・海津市・養老町・神戸町・揖斐川町・池田町	【養老線沿線地域】	
16	静岡県	静岡県・沼津市・熱海市・三島市・伊東市・伊豆の国市・函南町・東伊豆町・河津町	静岡県東・中伊豆地域	
17	静岡県	静岡県・沼津市(戸田地区)・下田市・伊豆市・南伊豆町・松崎町・西伊豆町	静岡県西・南伊豆地域	
18	愛知県	設楽町・東栄町・豊根村	愛知県北設楽郡	
19	滋賀県	彦根市・愛荘町・豊郷町・甲良町・多賀町	滋賀県湖東地域	○
20	京都府	京都府・綾部市・南丹市・京丹波町	【JR山陰本線沿線】	
21	京都府	京都府・笠置町・和束町・南山城村	【JR関西本線沿線】	
22	京都府 兵庫県	京都府・兵庫県・福知山市・舞鶴市・宮津市・京丹後市・伊根町・与謝野町・豊岡市	【北タンゴ鉄道沿線地域】	
23	兵庫県	三木市・小野市・神戸市	神戸電鉄粟生線沿線	
24	兵庫県	洲本市・淡路市・南あわじ市	淡路島	
25	鳥取県	鳥取県・米子市・境港市・日吉津村・大山町・南部町・伯耆町・日南町・日野町・江府町	鳥取県西部	
26	鳥取県	鳥取県・鳥取市・岩美町・若桜町・智頭町・八頭町	鳥取県東部・若桜鉄道沿線	△
27	鳥取県	鳥取県・倉吉市・琴浦町・北栄町・湯梨浜町・三朝町	鳥取県中部	○
28	島根県	島根県・松江市・出雲市	【一畑電車沿線地域】	
29	島根県 広島県	島根県・広島県・江津市・川本町・美郷町・邑町	【三江線沿線地域】	
30	広島県 岡山県	笠岡市・福山市	備後地域	
31	香川県	小豆島町・土庄町	小豆島	
32	佐賀県	佐賀県・唐津市・玄海町	唐津地域	
33	長崎県	長崎県・諫早市・雲仙市・島原市・南島原市	島原半島	
34	熊本県	熊本市・嘉島町	熊本都市圏	
35	熊本県	熊本県・南阿蘇村・高森町	阿蘇山南麓地域	
36	熊本県	人吉市・錦町・多良木町・湯前町・水上村・相良村・五木村・山江村・球磨村・あさぎり町	人吉・球磨地域	○
37	大分県	大分県・中津市・宇佐市・豊後高田市	大分県北部	△
38	大分県	大分県・竹田市・豊後大野市・臼杵市	大分県南西部	
39	大分県	大分県・佐伯市・津久見市	大分県南東部	
40	大分県	大分県・大分市・別府市・由布市	大分県中部	
41	宮崎県	宮崎県・日向市・門川町・美郷町・諸塚村・椎葉村	宮崎県日向・東臼杵地域	○
42	鹿児島県	和泊町・知名町	沖永良部島	

※1・・・【】括弧で記しているのは計画名に明示されているもの

※2・・・定住自立圏の構成自治体と完全に一致する場合のみ「○」、県境を跨いだ一部の自治体のみが含まれない

※3・・・No.12は2018年3月にNo.13の第二期の計画に継承された

京オリンピック・パラリンピックにおける輸送を見据えた「東京都・中央区・江東区・港区」など)

- ③ 定住自立圏など、自治体間の広域連携の枠組みにおいて策定された計画（「那須地域定住自立圏」、「南信州広域連合」など）、実質的な生活圏に基づいて中核的都市と周辺の小規模自治体によって策定された計画（「松本市・山形村」、「熊本市・嘉島町」など）
- ④ 県も策定主体に加わり、県内の各ブロックを構成する自治体によって策定された計画（鳥取県、大分県の各地域など）
- ⑤ 半島・流域・島など地理・地形的なまとまりで策定された計画（「静岡県中・東伊豆地域」および「西・南伊豆地域」、「和泊町・知名町（沖永良部島）」など）

各計画で定められている計画目標およびそれを達成するための具体的な事業・取組みの内容を概観すると、検討の段階・進捗はまちまちであり、①のように具体的な鉄道路線を対象として、鉄道事業再構築事業によって公有民営型の上下分離方式に経営形態を転換したり、JR 三江線（2018年4月廃線）のように廃線後の代替交通機関をネットワーク再編のなかで検討したり、再編実施計画が採択され具体的な路線・ダイヤ等の見直しに着手している計画（表中の網掛けで示したもの）など、具体的な事業・手法が明確な計画がある一方、具体的な事業はこれから取り組む、検討するという計画もある。

## (2) 広域・狭域それぞれの計画のあり方

また、広域的な課題に対応した公共交通網の計画（主に鉄道や地域間幹線系統の路線バスなど）と、狭域・地区ごとのニーズに対応した公共交通網の計画（コミュニティバスやデマンド交通、タクシー、自家用有償運送な

ど）は、理想的には一体的に検討されることが望ましいが、現実的には広域の方が関与する自治体、事業者など主体も多く、検討・合意形成に係る制約も大きいため、自治体内の狭域の計画検討の進捗と足並みをそろえることは困難であることが考えられる。そのような状況を反映しているためか、広域・複数自治体による計画と並行して、個々の自治体でも網計画を策定しているケースも実態としては相当数存在している（表中の下線太字の自治体）。

例として、福井県鯖江市は福井鉄道沿線・交通圏の計画の構成自治体の一つであるが、鯖江市単体でも網計画を策定し、再編実施計画も採択されている。鯖江市の場合、市内で完結する路線は全てコミュニティバス「つつじバス」で運行されていることから、市内の路線の設定・再編については鯖江市自身で検討が進めやすく、再編実施計画はコミュニティバス路線網の再編に主眼が置かれている。それに対して広域の計画は、福井鉄道福武線の利用促進・活性化・経営支援などに主眼が置かれている。このように、交通網形成・再編の検討の進展度合いに応じて、広域の計画と各自治体個別の計画で整合性を担保しながら役割分担をすることは、広域的な課題と地域の個別の課題にきめ細かく対応するためにも有効であると考えられる。

広域と狭域の交通網を一体的に計画することは、伝統的に生活圏としての一体性が高いことや、広域連携によって様々な行政課題に取り組んできた経緯がある、従前の公共交通網が圏域全体で一つあるいは少数の事業者によって担われており構成自治体・地区ごとの条件に差異が小さい、などの条件が整わなければ、実質的には難しいと思われる。本特集で寄稿されている南信州広域連合のように、定住自立圏や連携中枢都市圏、広域連合と

いった広域連携の枠組み・組織の存在が、一体的な計画策定・交通サービスの提供に一定程度寄与することが期待される<sup>4</sup>。

## 5. 鉄道沿線まちづくり協議会・広域的な立地適正化の方針

現在多くの自治体が都市計画の方針として取り組んでいる、「コンパクトプラスネットワーク」の都市空間像を実現するための政策は、「ネットワーク」の部分については地域公共交通網形成計画、「コンパクト」の部分については立地適正化計画が対応し、二つの計画の両輪で推進することとされている。網計画の策定状況は既述の通りであり、複数の自治体で策定することも法的枠組みとして可能であるが、立地適正化計画は基本的に個別の自治体単位で策定することとされており、またその策定数（161自治体：2018年4月末時点）<sup>5</sup>は網計画と比較すると少なく、両計画ともに策定している自治体はさらに限定される。

立地適正化計画では「居住誘導区域」と「都市機能誘導区域」を定めることができるが、特に都市機能誘導区域に誘導すべき公共施設・集客施設などの「高次都市機能」は、網計画を策定するうえで交通流動分析・需要予測の前提条件であり、本来的には立地適正化計画で定める将来像を見据えて、施設の再編などと合わせて網計画を段階的に見直していくプロセスが求められる。これは単一の自治体内においても通用する原則であるが、網計画と同様に立地適正化の方針についても複数

の自治体で連携して検討する必要がある。

このような課題に対応して、鉄道路線を基幹的な交通機関に位置づけて沿線の自治体と交通事業者が構成員となる協議会を設立してまちづくりの方針を定め、協働して各種施策に取り組むことを推進するため、国土交通省は「鉄道沿線まちづくりガイドライン」<sup>6</sup>を2015年12月に策定・公表している。2015～16年にかけて全国10の地域で勉強会が行われ、その中でも兵庫県中播磨地域（姫路市・たつの市・太子町・福崎町）、大阪府泉北地域（堺市・泉大津市・和泉市・高石市・忠岡町）では、自治体と事業者が参画する協議会を設置して「広域的な立地適正化の方針」を策定し、具体的な取組が行われている。

広域的な立地適正化の方針の考え方として、高次都市機能を備えた拠点を広域的な視点で選択、機能分担し、設定することとなる。中播磨圏域では図1のように姫路市の姫路駅

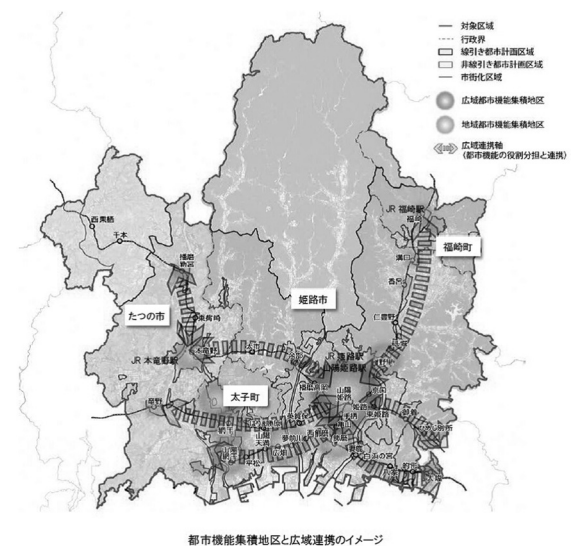


図1 中播磨圏域の広域連携のイメージ<sup>7</sup>

4 2008年に始まった定住自立圏の取組みでは、圏域として取り組む政策分野として、医療に次いで、地域公共交通の分野が多く位置付けられている（木村 2016b）。また圏域ごとの具体的な取組の内容、公共交通に関連した事業に関する費用の分析については寺田（2011）に詳しい。

5 国土交通省 HP（<http://www.mlit.go.jp/common/001238420.pdf>）（最終閲覧 2018年7月13日）

6 国土交通省 HP（<http://www.mlit.go.jp/common/001112598.pdf>）

7 姫路市 HP（<http://www.city.himeji.lg.jp/var/rev0/0125/7472/201852316945.pdf>）

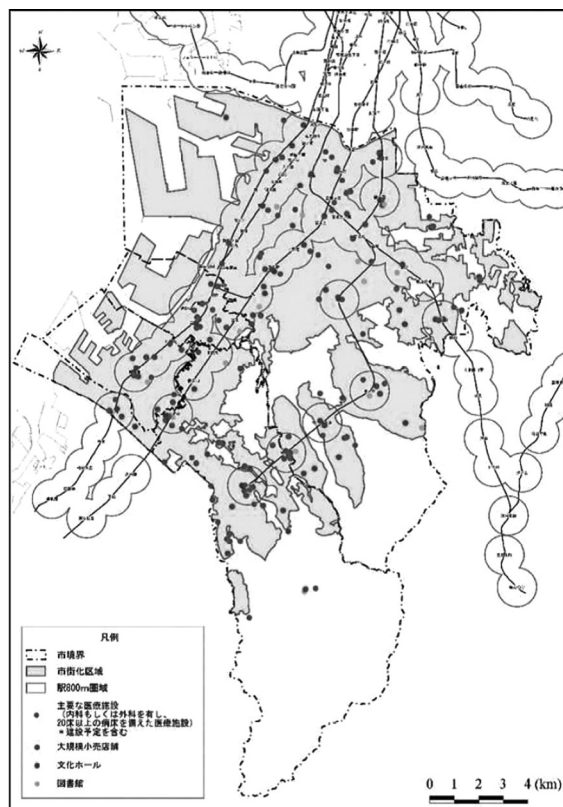


図2 泉北地域の高次都市機構の分布<sup>8</sup>

周辺を広域都市機能集積地区と定め、周辺各自治体の中心部はそれを補完する地域都市機能集積地区としており、各鉄道路線がそれらをつなぐ公共交通軸として位置付けている。

また各自治体に存在する個別の高次都市機能施設（医療施設や文化施設、大規模商業施設など）については、各施設が有している機能、利用状況、さらには公共交通機関アクセスの観点から評価し、相互利用・共同管理・再編（統廃合含む）と段階を追って一体的なマネジメントを行うこととされており、泉北地域では図2のように一枚の図面にこれらの施設をプロットし、検討に活用している。

また、「鉄道沿線まちづくり」の特徴は純粋に立地適正化計画の策定に留まらず、交通事業者と協働して公共交通に関する施策にも取り組むことが位置付けられている点にある

と考えられる。ガイドラインでは、共通バスなどの発行による利便性の向上、各自治体で運行されているコミュニティバス・デマンド交通等の行政界を超えた一体的な運行の検討などが挙げられており、特に医療施設などを相互利用する際のアクセスが向上する事で、立地適正化と公共交通の活性化の相乗効果が表れることが期待される。

## 6. 今後の展望

日本の都市自治体における主体的な公共交通政策、さらには自治体間の連携の取り組みは端緒についたところであり、本稿では主に計画策定の観点から現状の把握を試みた。複数の自治体、事業者など多様な主体が協働して一つの計画・方針を策定することは、関係する主体間の目標・意識を共有する上で重要であることは確かであるが、策定された計画を実効的に推進し、公共交通の再生・コンパクトなまちづくりを実現していくためにはより一層の連携の深化が必要である。

欧州各国（特に本特集で取り上げるフランス・ドイツ）では公共交通政策に関する広域連携が進んでいるが、その要因としては、第一に自治体同士の連携の枠組み・組織がより広範（政策的にも領域的にも）に浸透していること、第二にその組織に安定した財源が確保されることの2点が挙げられる。

### (1) 広域連携組織とまちづくり

日本においては本稿で取り上げたように、公共交通に関する計画・政策を推進するための組織は「会議」「協議会」が一般的であり、南信州広域連合のような常設の組織を設けている例は少ない。

一方、欧州各国においては、地域公共交通

8 高石市 HP (<http://www.city.takaishi.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/kouiki%20housin.pdf>)

に限らず、様々な行政・政策分野にわたって広域連携が進んでいる。特に本特集の寄稿論文で取り上げているフランスとドイツにおいては、大都市圏の中心都市（ドイツにおけるベルリン・ハンブルク・ミュンヘンなど、フランスにおけるパリ・マルセイユ・リヨンなど）は例外的に人口規模が大きいですが、それらを除けば基礎自治体の規模が一般的に小さいため、一つの自治体では十分に行政サービスを提供することができず、広域的な課題に対応することが難しいことから、様々な形態の自治体間連携の枠組みが適用され、その中で地域公共交通も重要な課題に位置付けられている<sup>9</sup>。

欧州において公共交通政策の広域連携が求められた第一の要因は、都市計画・まちづくりとの連携の必要性であり、その意義は本稿2章および5章で取り上げた通り、日本と大きく変わるものではない。欧州の大都市圏では1950～60年代以降、急速なモータリゼーションと都市部における居住域の拡大が起こり、環境意識の高まり、市民活動の隆盛を受けて総合的なまちづくりが進められるようになり、広域的な都市計画の課題に対応するための都市圏連携が進展するとともに、地域公共交通の抜本的見直しが図られた。ドイツでは1965年に最初の運輸連合であるハンブルク運輸連合が結成され、交通事業を都市に一元化し、都市州であるハンブルク市と近隣州

と広域的な連携の体制が構築され、地域公共交通優先の都市政策が推進されてきた。1970年代に運輸連合が結成されたシュツットガルトやハノーファーなどでは、中心となる市だけでなく周辺の郡部（町村）を含めた都市圏連携が推進され、地域公共交通はその広域組織（Region）の重要な任務に位置づけられている。フランスでは、1982年から地方分権に向けた取り組みが始まり、交通基本法で交通権を位置付けるとともに、複数コミューンの広域連合の形成を促進し、交通政策と交通事業をこの広域組織に委ねることとした。

## (2) 公共交通の整備・運営のための財源

欧州各国では地域公共交通が不採算事業であり、運営および整備に対して公的補助金を投入しなければならないという認識が一般的である<sup>10</sup>。その主要な財源は一般財源のほか、ドイツではエネルギー税、フランスでは交通税とそれぞれ独自の財政制度<sup>11</sup>に基づいているが、共通の政策的背景として温室効果ガスの排出削減が国際的に義務付けられていること、それに加えて自動車排出ガスによる大気汚染が都市問題として認識されており、自動車利用を抑制するために公共交通を活性化することが政府の方針として重要な手段に位置づけられることなどが挙げられる。

このような背景の下で公共交通の運営・整備に公的な補助金を支出する以上、その効率

9 ドイツにおける都市圏連携の枠組みの段階の整理及び事例の分析については三浦（2015）、またドイツ、フランスを含めた欧米諸国における大都市制度については、日本都市センター（2013）に詳しい。

10 やや古いデータだが、公益社団法人日本交通政策研究会による調査では、欧州の主要都市で都市内公共交通を黒字（運賃によるコストカバー率が100%超）のケースは2000年時点で存在しない。

11 ドイツにおける公共交通政策に関連した連邦から州への助成制度は地域化法と解消法の二本立てである。前者は連邦鉄道の地域交通部門の州移管に伴う法律であり、インフラ整備・運営のいずれにも支出可能で、その財源はエネルギー税（かつて鉱油税）である。後者は1971年制定された自動車交通の過剰状態を解消するため地域公共交通基盤整備・道路建設促進を目的とした法律が前身で、インフラ整備のみに支出可能であり、その財源は当初は鉱油税であったが、2006年の連邦制度改革を契機に一般財源が充てられることとなった。

フランスでは環境グルネルⅡ法に示された温室効果ガスの削減目標を達成するためのプロジェクトに対して補助金の拠出額が規定され、国の一般会計から支出されるほか、交通税は地方（AOTU）独自の財源であり、事業所ごとの従業員の給与総額に対して課税される。（国土交通政策研究所（2014））

性を高めるとともに、より効果的で質の高いサービスを提供することが必然的に求められ、鉄道・軌道・バスをはじめとした交通機関同士の結節・連携、実質的な生活圏・経済圏における一体的なネットワーク形成が実現されるように、各国、各地域に最適化された運営・経営とそのため組織の枠組みが、試行錯誤の中で構築されてきたと考えられる。表3に示す通り、ドイツ・フランス両国の交通政策の連携の形態は概略だけ比較しても差異が大きく、また両国内の地域間でも多様性がある。

公共交通の広域的な連携は、当初は大都市圏においてその有効性が認められ、ドイツにおいて初期に運輸連合が結成されたのはハンブルクをはじめとした大都市が中心であったが、徐々に人口密度が希薄な地方圏においても連携の重要性・有効性が認められ、運輸連合の結成数が増えているとともに、その組織形態、運営実態は多様化している<sup>12</sup>。フランスにおいても近年は人口規模が20万人程度の都市圏にもトラムが新規に建設され、公共交通の再編とともに都市再生の成果を挙げつつあるが、整備・運営に係る事業者との契約形態などは都市圏によって様々である<sup>13</sup>。

### (3) 日本における適用の可能性

今後、日本においてはより人口減少が進み、公共交通の運営環境が厳しさを増す中で、連携をさらに推進するための組織化は必然的な流れになると思われる。公共交通事業に関連する法制度が日本とフランス・ドイツとで大きく異なることから、これらの国の枠組みをそのまま取り入れることは難しいのは言うまでもないが、各地域の都市構造、公共交通の

運営環境に応じた運営方法、組織の枠組みなどを地域自らが考えることこそが重要であると思われる。本稿と併せ、本特集に寄稿されている各論文をお読みいただくことで、今後の持続可能な交通政策の検討に寄与出来れば幸いである。

### 参考文献

- ・木村俊介「まちづくりと公共交通(上)」『都市とガバナンス 25号』日本都市センター、p.75、2016
- ・谷口守「公共交通が支える都市空間づくりの意義」『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－』、日本都市センター、pp3-9、2018
- ・福本・山崎・加藤・伊藤「中部地方における地域間幹線系統路線バスの類型化」第57回土木計画学研究発表会講演集CD-ROM、2018
- ・木村俊介「まちづくりと公共交通(下)」『都市とガバナンス 26号』日本都市センター、p.109、2016
- ・寺田一薫「国庫補助金の一般補助金化が広域的な地域交通政策に与える影響に関する研究」交通学研究、2010年研究年報、pp75-84、2011
- ・三浦正士「ドイツの都市圏における広域連携の展開－ハノーファー都市圏とフランクフルト都市圏の挑戦－」『ドイツにおける都市経営の実践－市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相－』日本都市センター、pp79-104、2015
- ・日本都市センター『欧米諸国にみる大都市制度』、2013
- ・公益社団法人日本交通政策研究会「世界の

12 土方(2010)および本特集の寄稿論文を参照

13 川勝(2013)

表3 ドイツ・フランスにおける連携の組織形態の差異

	ドイツ	フランス
組織	運輸連合 Verkehrsverbund	都市圏交通局 Autorite Organisattice de Transport Urbain (AOTU)
組織形態	最初の運輸連合（ハンブルク）は、当初は事業者同士による民法上の組合（カルテル）として設立されたが、現在は発注者（行政）を中心とした主体が出資する有限会社が一般的な形態。	複数の自治体（コミューン）による広域連合・一部事務組合的な組織である EPCI（コミューン間協力公施設法人）の一形態。
行政機関との関係	州や自治体は主に出資者として関与する。計画策定などの任務を運輸連合に与えているケースもある。	AOTU 自体が行政機関としての位置づけを持つ。領域内の自治体からの負担金などによって運営される。
主な任務・権限	連邦レベルでの法的な位置づけ・一律的な定義はないが、一般的に共通の運賃・ダイヤ・システムの提供・調整、運賃収入・補助金の分配、(場合によって) 交通サービスの発注などを行う。	交通法典に定められた政策目標の達成するため、施設整備、交通に関する計画 PDU の策定、資金調達など多くの権限が AOTU に与えられている。
車両インフラ	基本的に運輸連合はこれらを保有しない。車両などは事業者が保有（あるいはリースなど）。インフラ（主に鉄道）はインフラ保有会社が保有している。	基本的に AOTU がこれらを保有する。 →コンセッション方式など事業者側の資金によって車両・インフラに投資される場合も。
事業者	サービスごとに公募・入札が行われ、それぞれ異なる事業者が運行しているが、運賃・ダイヤの調整などを運輸連合が行い、統一したサービスが提供されている。	地域ごとに一社独占契約が一般的。 フランス国内あるいは EU で活動している事業者グループが落札することが多い。

主要都市についての交通基本データ」『自動車交通研究 2017』 pp116-117, 2017

- ・国土交通政策研究所「地方都市における地域公共交通の維持・活性化に関する調査研究」国土交通政策研究第 120 号, p16, 2014
- ・土方まりこ「ドイツの地域交通における

運輸連合の展開とその意義」運輸と経済, Vol.70, No.8, pp85-95,2010

- ・川勝健志「フランスの都市交通事業の運営形態と経営実態に関する調査研究 - 鉄軌道事業を中心に -」公営企業, Vol.44, No.11, pp34-62, 2013



# 都市内公共交通における関係主体間の連携を実現するドイツの「運輸連合」

一般財団法人交通経済研究所 土方 まりこ

ドイツの都市内公共交通は、輸送モードや交通事業者の相違を超えた連携に基づく優れた利用者利便性を提供しているが、その達成に向けては、各地で運営されている「運輸連合」という組織が大きな役割を果たしている。本稿では、運輸連合が持つ一般的な意義に並び、運輸連合による関係主体間の連携の実現方についても、具体的な事例をもとに示した。

## はじめに

ドイツは、わが国と同じく世界有数の自動車大国であるが、都市内公共交通が高度に整備された国でもある。首都であるベルリンや国際金融センターとして機能するフランクフルトなどの大都市において都市鉄道、地下鉄、路面電車・LRT、バスなどが高頻度で運行されているほか、その他の都市圏もそれぞれの規模に応じた公共交通体系を構築している。

ところで、ドイツ各地の都市内公共交通は、異なる輸送モードに乗り換えたり、複数の交通事業者をまたがったりする場合においても、1枚の乗車券で利用することがひろく可能となっている。のみならず、ゾーン運賃制度（図1参照）の採用などにより、同一の都市圏内に所在する輸送モードや交通事業者の間で運賃体系そのものが一元化されていることから、一定のエリア内でそれらを乗り継ぐ際には、運賃も加算されない。このいわゆる共通運賃制度がもたらす利便性は、旅行者

としても実感できるものであり、1日乗車券などを購入すれば、運賃支払いに伴う煩わしさを感じずに、かつ安価に複数の公共交通機関を乗り継ぎながら、都市圏内の観光目的地を広範に巡ることが可能である。

また、公共交通機関を乗り継ぐ際に発生する時間的、および物理的な抵抗の排除が強く企図されており、待たずに乗り換えることができるように接続ダイヤが設定されているだ

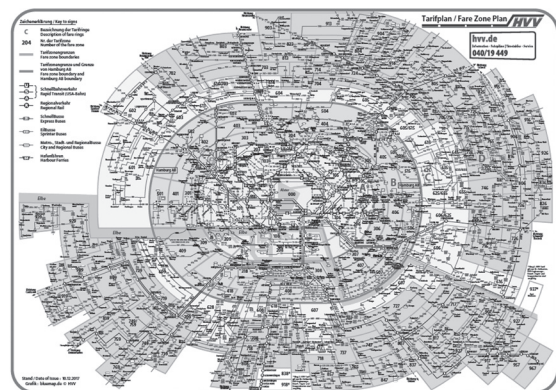


図1 ゾーン運賃制度の例（ハンブルク運輸連合）

出典：ハンブルク運輸連合ウェブサイト

写真 路面電車とバスの同一平面での乗り換えの例  
(カッセル市)



出典：筆者撮影

けではなく、上下左右への移動の必要性を最小化すべく、異なる輸送モード間における同一平面での乗り換えなども数多く実践されている（写真参照）。このような側面からは、公共交通機関を日常的に利用する居住者にとっての利便性向上にも配慮がなされていることがうかがえる。

以上のようなドイツの都市内公共交通の特長は、輸送モードや交通事業者の相違を超越した継続的な連携が達成されていることを大前提とするが、その実現は各地で結成されている「運輸連合（Verkehrsverbund）」と呼ばれる組織に負うところが大きい。

そこで本稿では、今日のドイツにおいて都市内公共交通を支えている枠組みに関して述べた上で、同国を発祥の地とするこの運輸連合という組織が担っている意義を明らかにする。さらには、運輸連合によって実現されている都市内公共交通における行政主体や交通事業者の連携のあり方について、具体的な事例をもとに示すこととする。

## 1 都市内公共交通を支える枠組み

ドイツにおいては、西ドイツ連邦鉄道と東ドイツ国鉄の統合・株式会社化を主眼とする

鉄道改革が1994年に開始されたが、その一環として、地域による都市内公共交通の一体的な運営を実現すべく、従来は連邦によって担われていた近距離鉄道（都市鉄道や地方鉄道）に対する管轄・財政責任が全16州へと移管された。

この「公共近距離旅客輸送の地域化」と呼ばれる措置には、近距離鉄道の運営に要する莫大な財政負担を免れようとした連邦と、連邦からの財政調整を条件として同鉄道に対する責任を受け入れた各州との間における妥協の産物としての側面もある。

しかし、地域化の実施に際して制定された連邦法が、地域公共交通サービスの十分な提供の保障は行政の責務であるとの旨を初めて明記するとともに、都市内公共交通を支える枠組みを各州に共通する制度として構築したことに鑑みれば、地域化がドイツにおける地域公共交通政策の転換の契機となったことは間違いない。なお、本稿においては「都市内」公共交通と記すが、ドイツの地域公共交通行政はいわゆる「都市部」と「地方部」という分類を設けておらず、双方に同じ内容の政策を適用している。

### (1) 連邦への責任の賦課

地域化の実施に向けた議論の過程においては、近距離鉄道に対する管轄・財政責任の移管に伴う連邦から各州への補償の有無を巡り、両者の間に対立が発生したが、激論の末、連邦は1996年より各州へと補償財源を支払うこととなった。以来、連邦による歳出削減の影響を受け、金額が縮小された時期も含まれるが、各州は近距離鉄道の運営における欠損補填を主目的とする資金を継続的に受給してきた（2017年における支給総額は、全16州で80億ユーロあまり）。このほかにも、地域の交通インフラの改善投資を支援するため

の連邦財源が各州に供給されている。

こうした財政面での責任が連邦に賦課されていることにより、ドイツの地域公共交通政策においては、いわば「地方任せ」なあり方が排除されている。かつ、連邦による財政措置には、相当額の資金が充当されているほか、総合交通政策的な発想に基づき、比較的安定性の高い税収（ガソリン等の消費を主要な課税客体とするエネルギー税）が活用できていることに加えて、支給額が事前に連邦法に明記され、各州にとっての予測可能性が実現されているといった特徴を備えていることから、実効性の高さも認められる。

## (2) 各州への権限の付与

地域化の実施に伴い、各州は近距離鉄道を管轄するようになったが、あわせて地域公共交通全般の計画策定、運営ならびに資金調達に関する責任も担うことになった。ただし、この責任の履行に向けた方法を自らで規定することが認められている。連邦法は、各州が行政実務を担当する「任務担当者」を指定すること、および地域公共交通整備の骨子を定める「近距離交通計画」を策定することには言及しているが、そのための具体的な方法については、やはり各州の判断に委ねている。

また、上述の通り、少なからぬ金額の資金が連邦から各州に支給されているが、財政措置の趣旨に反しない限り、各州はこの連邦財源の使途を自らで決定する権限も有している。

以上のように、各州は地域公共交通に対する責任を包括的に担っている一方で、複数の側面において大幅な裁量権を付与されている。これにより、各州が地域公共交通政策に主体的に取り組む上での相応の枠組みが構築されていると評することができる。

## 2 運輸連合が担っている意義

前項で述べたような地域化の実施以降、各州は「公共近距離旅客輸送法」等と呼称される州法を策定し、それぞれの地域公共交通政策の理念やその実践に向けた手続きの大枠を定めている。

### (1) 任務担当者の指定

既述の通り、各州は任務担当者を指定する権限を有している。任務担当者とは、各州において地域公共交通政策の実務全般を執行する行政主体であり、所轄する領域内で運営される公共交通機関のサービスの仕様を決定した上で、交通事業者と契約を締結し、その提供を委託するといった任務を負う。

各州の州法における任務担当者の指定状況について確認すると、まず、おおむね「近距離鉄道」と「道路公共交通（地下鉄、路面電車・LRT、バス）」の別に任務担当者が指定されていることが明らかとなる。うち、近距離鉄道については、州自身が任務担当者となっている州、州内の自治体（郡、郡独立市、市町村）への任務の移管を容認しつつ自らが任務担当者を担っている州、ならびに自治体やその連合体を任務担当者としている州という3種の対応が見られるが、州が直轄するケースが多い。一方、道路公共交通に関しては、いずれの州も自治体である郡、郡独立市、中規模以上の市町村、あるいは自治体の連合体を任務担当者として指定している。

つまり、近距離鉄道と道路公共交通とでは、異なる階層の行政主体が任務担当者として指定されているという実態があるが、これは各輸送モードの運行エリアの広狭（鉄道は複数の自治体に跨って広域で運行されるのに対し、道路公共交通は単体の自治体内で運行が完結することが多い）や交通事業運営に係る経緯（鉄道は連邦鉄道や国鉄によって運営

されてきた一方で、道路公共交通は自治体が運営する公営事業としての歴史が長い)などが考慮されたことによっている。

## (2) 運輸連合とは

ところで、本稿で検討対象としている運輸連合とは、利便性向上を通じた地域公共交通の利用者の増加に向けて、輸送モード間、あるいは交通事業者間における高度な連携の実現に資するための組織として定義できるが、そもそもは1965年にドイツ北部のハンブルク市で構築された協働体制を端緒とする。このハンブルク運輸連合は、自社の輸送人員の減少に危機感を抱いた交通事業者が、市内の他の事業者に運行の一元化と共通運賃制度の導入を提唱したことをきっかけに結成された交通事業者による組合組織であった。

同運輸連合の任務は、①公共交通機関全体の運行計画とダイヤの策定、②事業者間で共通の賃率の設定と運用、③プールした運賃収入の事業者への配分、④広報・宣伝活動の共同展開などであったが、これらにより、利用者にとっては「一元化された運賃体系の下、1枚の乗車券で、互いに有機的に結節された公共交通機関の利用が可能」という状況が具現化される。その有意性が認められ、1970～1980年代の西ドイツでは、各地の交通事業者がハンブルク運輸連合による試みに追随した。なお、上記の①～④は、今日においても運輸連合の一般的な任務となっている。

もっとも、運輸連合の結成の有無をはじめ、その属性や役割等に関しても、連邦法はこれまでに一切規定してきていない。それにも関わらず、地域化の実施以後、大半の州が運輸連合に言及する条項を州法に設けており、その意義について定めている。既述の通り、多くの州において近距離鉄道と道路公共交通と

で相違する行政主体が任務担当者として指定されているが、複数の州が運輸連合をそうした任務担当者間で構築すべき協力関係として位置付けているほか、交通事業者間、もしくは任務担当者と交通事業者の間における連携のあり方としている州もある。さらには、本来的には行政主体である任務担当者が遂行すべき、交通事業者との輸送契約の締結や近距離交通計画の策定等の任務を運輸連合に負わせている州も見られる。

なお、州法では運輸連合に言及していない州を含め、実際には全ての州において運輸連合が結成されている。とりわけ、地域化後のドイツでは、全国的に運輸連合の新設が相次いだことに加え、州や郡・市町村なども運輸連合を設立するようになった。このことは、地域公共交通の一体的な運営を目指す上で、運輸連合が有用であると各地の行政が認識したことの証左と言える。

## 3 運輸連合による連携の実現

運輸連合一般の意義は前項の通りであるが、関係主体間における連携の実現方法を含め、ドイツ全土で60あまりを数える運輸連合のあり方は相互に異なっている。その多様性の一端を示すべく、ここでは2つの運輸連合を事例として概観することとする。

具体的には、40年間の歴史を有するシュトゥットガルト運輸・運賃連合(Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart GbmH: 以下、「VVSJ」と地域化の実施以降に設立されたシュレスヴィヒ=ホルシュタイン近距離運輸連合(Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GbmH: 以下、「NAH.SH」)を取り上げる。

## (1) 組織の諸元

### ア VVS

VVSが所在するシュトゥットガルト市は、南部のバーデン＝ヴュルテンベルク州の州都であり、ダイムラーやボルシェといった世界的な自動車メーカーが本社を置くドイツを代表する工業都市でもある。

VVSはハンブルク、ハノーファー、ミュンヘン、フランクフルトに続く5番目の運輸連合として、1977年に州による主導で設立された。都市鉄道であるSバーンの開業を契機として総合的な地域交通政策を実現するための手段と位置付けられ、当初からエリア内の公共交通機関を網羅する形で運営を開始した。なお、VVSの設立を主導したのは州であるが、その運営にあたったのは交通事業者であった。

今日、VVSが所轄しているエリアはシュトゥットガルト市とその周辺4郡であり、総面積は3,012km<sup>2</sup>、総人口はおよそ250万人である。エリア内のすべての公共交通機関を対象として、ゾーン運賃制度の運用などにあたっている(図2参照)。近年においては、夜間や公共交通空白地帯における輸送需要に対応すべく、既存の定期定路線型の公共交通機関を補完する輸送モードの活用に取り組ん

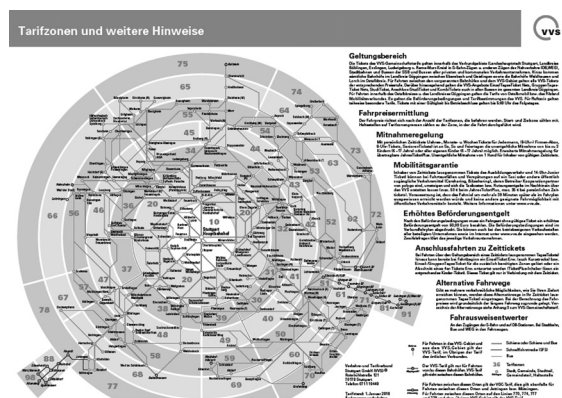


図2 VVSにおけるゾーン運賃図

出所：VVS ウェブサイト

でおり、共通運賃でこれらを利用することも可能としている(以上、表1参照)。将来的には、新たなモビリティサービス(ライドシェアリング、カーシェアリング、バイクシェアリングなど)の提供事業者と協働することも目指している。

### イ NAH.SH

NAH.SHの本拠地は、北部のシュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州の州都であり、軍港などでも著名なキール市にある。

NAH.SHは、2014年に設立された最も新しい運輸連合の一つであり、近距離鉄道の任務担当者であった州営の交通サービス会社(地域化の実施を踏まえて1995年に設立)を改組した組織である。運輸連合への転換により、バスを管轄している郡や郡独立市による関与を促すことを通じて、鉄道とバスの連携の深度化に寄与することが企図された。

NAH.SHはシュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州全域を所轄しており、その総面積は1

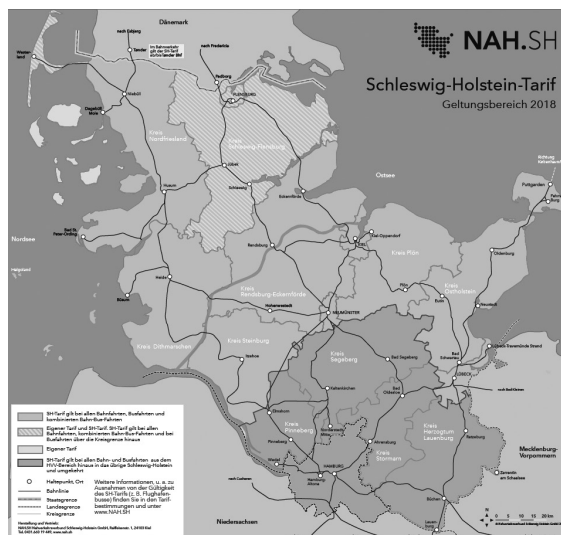


図3 NAH.SHにおける共通運賃の導入エリア

注) 塗り分けされたエリアによって、共通運賃の導入状況には差異がある。また、ゾーン制ではなく、距離比例制の運賃制度が運用されている。

出所：NAH.SH ウェブサイト

表1 VVS と NAH.SH が管轄している輸送モード (2018年7月現在)

	VVS	NAH.SH
定時定路線型の公共交通機関	<p>所轄エリア内のすべての公共交通機関を網羅。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・近距離鉄道                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 都市鉄道 (Sバーン): 7 系統、289km (各系統の距離の合計、以下同じ)</li> <li>- 地方鉄道 (IRE、RE、RB): 15 系統、500km</li> </ul> </li> <li>・LRT・路面電車、アプト式鉄道、ケーブルカー: 19 系統、239km</li> <li>・バス (トロリーバス、高速バスを含む): 427 系統、6,702km</li> </ul>	<p>シュレスヴィヒ=ホルシュタイン州からの委任により、近距離鉄道の任務担当者として、同鉄道を直接的に管轄。バスを始めとする他の輸送モードは、その任務担当者である郡や郡独立市が管轄。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方鉄道 (RE、RB、A): 28 系統、1,179km (線路延長)</li> <li>・快速バス: 1 系統、州の財政負担により運行</li> </ul>
補完的に活用している輸送モード	<p>夜間における輸送需要に対応</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・Sバーン</li> <li>・バス</li> <li>・路線タクシー: 郡や市町村の財政負担により運行</li> </ul> <p>金・土曜 (バスは木～土曜)、および祝日の前日に限り終夜運転を実施。いずれも VVS 運賃で乗車可能。</p> <hr/> <p>公共交通空白地帯における輸送需要に対応</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ボランティアバス</li> <li>・呼び出し乗合バス</li> <li>・地域バス</li> </ul> <p>市町村などの財政負担により運行。一部は VVS 運賃で乗車可能。</p>	<p>公共交通空白地帯における輸送需要に対応</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ボランティアバス</li> </ul> <p>市町村などの財政負担により運行。</p>

出所: 各種資料より作成

万 5,803km<sup>2</sup>、総人口は 286 万人ほどである。前身の交通サービス会社と同様、州からの委任に基づき、任務担当者として近距離鉄道を管轄している。郡や郡独立市が任務担当者となっているバスを始めとする道路公共交通は、NAH.SH による直接的な管轄対象には含まれていないが、鉄道と共通の運賃制度の導入には至っている (図3参照)。NAH.SH は、鉄道輸送を補完するための快速バスを投入したほか (以上、表1参照)、過去に運行を停止した近距離鉄道の再開通などにも取り組んでいる。

## (2) 各主体との関与方

### ア VVS

上述の通り、VVS は交通事業者が運営し

ていたが、地域化の実施に伴い、1996 年には任務担当者と交通事業者が共同で運営する運輸連合へと改組された。今日、VVS は双方が 50% ずつを出資する有限会社となっている。

異なる輸送モードを管轄する複数の階層の行政主体が VVS の運営に参画している点から、任務担当者間の調整において運輸連合が果たしている役割の大きさがうかがわれる。そうした任務担当者のうち、最も持分が大きいシュトゥットガルト地域連合とは、シュトゥットガルト市と周辺 5 郡を所轄し、有権者が直接選出した議員によって構成される議会に加えて、エリア内の市町村から賦課金を徴収する権限なども有する固有の政治・行政主体である。業務領域が限定されていること

もあり、都市内公共交通政策に重点的に取り組んできたという経緯を有するため、VVSもシュトゥットガルト地域連合との協働を重要視している。その他の行政主体との関係においては、シュトゥットガルト市や各郡の委託を受けて、VVSがそれぞれの近距離交通計画の策定にあたっている。

ただし、VVSは任務担当者ではなく、かつ、交通事業者が運営主体に含まれていることから、輸送サービスの提供を委託する交通事業者の選定に向けた入札のプロセスなどに直接的に関わることはない。任務担当者と交通事業者の双方に対して中立的な立ち位置を確保しながら、前述したような運輸連合の一般的な任務に従事している。なお、運営主体に交通事業者が含まれている点は、運賃やマーケティングに関する戦略を策定する上での合意形成に向けた調整プロセスの簡素化に繋がっているという（以上、表2参照）。

## イ NAH.SH

既述の通り、NAH.SHは2014年に設立された新しい運輸連合であり、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州内の任務担当者が出資する有限会社として運営されている。

NAH.SHは、最大の出資者である州による委託に基づき、近距離鉄道の任務担当者として、輸送サービスの調達に向けた入札の実施や契約の締結に従事している。あわせて、州全域を対象とする近距離交通計画の策定も担っている。さらには、連邦や州から支給される地域公共交通の運営や整備のための公的財源の管理にもあたっており、交通事業者や郡・郡独立市などへの財源の配分を行っている。こうした側面に鑑みた場合、NAH.SHは州の行政機関そのものとして機能していると見なすことが可能である。

隣接するハンブルク市との関係において

も、州の意向を代弁することがNAH.SHに要請されている。すなわち、ドイツ全土でも2番目の人口規模を誇るハンブルク市は、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州の通勤・通学圏に相当するため、地域公共交通政策の分野においても密接に連携している。しかし、対照的な都市構造を有する両者は、利害を異にする局面もある。かつ、そうした利害調整を図る上では、最も長い歴史を持つ運輸連合であるハンブルク運輸連合と対等な交渉力を確保することが、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州にとって不可欠であり、この点において貢献を果たすことがNAH.SHに求められている。

NAH.SHは、州内の地域公共交通総体の利便性向上に努めるべき運輸連合として、道路公共交通の任務担当者である郡や郡独立市との協議を通じて、鉄道とバスのダイヤの調整にもあたっている。また、鉄道とバスで運賃が共通化されている点などに関する認知度を高めるべく、広報・宣伝活動の共同展開も行っている。もっとも、州に代わって近距離鉄道を管轄するという位置付けを与えられたことから、当初、郡や郡独立市はNAH.SHとの協働に懐疑的であった。今日では、郡や郡独立市からの委託を受けて、バス輸送の入札や契約に関する業務を遂行するようになっているが、そうした信頼関係を築くまでには相応の時間を要したという。

なお、他の多くの運輸連合は、共通運賃制度の運用とこれによって得た収入の配分を行っているが、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州においては、NAH.SHではなく、交通事業者が運営する別の組織がこの任務を担っている。これは、NAH.SHの設立に先行して、交通事業者が州内で統一された運賃制度を構築していたという経緯による。しかし、運輸連合としての権限拡大につながるた

表2 VVS と NAH.SH の組織形態と担当している任務(2018年7月現在)

	VVS	NAH.SH
組織形態	<p>任務担当者と交通事業者が50%ずつ出資する有限会社。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・任務担当者(7主体):バーデン=ヴュルテンベルク州(7.5%、地方鉄道を管轄)、シュトゥットガルト地域連合(20%、都市鉄道とドイツ鉄道の地方鉄道の一部を管轄)、シュトゥットガルト市(7.5%、LRT・路面電車とバスを管轄)、周辺4郡(15%、LRT・路面電車とバスと私鉄を管轄)</li> <li>・交通事業者(44社):ドイツ鉄道(19%)、シュトゥットガルト路面電車株式会社(26%)、バス会社や私鉄(5%)</li> </ul>	<p>任務担当者が100%出資する有限会社。シュレスヴィヒ=ホルシュタイン州が50%、同州内の11郡と4郡独立市で50%。</p>
担当している任務	<p>運輸連合の一般的な任務</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・公共交通機関全体の運行計画とダイヤの設定</li> <li>・交通事業者間で共通の賃率の設定と運用</li> <li>・ブールした運賃収入の交通事業者への配分</li> <li>・広報・宣伝活動の共同展開</li> </ul>	<p>運輸連合の一般的な任務</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・公共交通機関全体の運行計画とダイヤの設定:バスの任務担当者である郡や郡独立市との協議の下で実施</li> <li>・広報・宣伝活動の共同展開</li> </ul> <p>共通運賃制度の運用と運賃収入の配分は、交通事業者(NAH.SHの設立以前に、シュレスヴィヒ=ホルシュタイン州統一運賃制度を構築)が運営する別組織が実施。</p>
	<p>上記以外の任務</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・近距離交通計画の策定:任務担当者であるシュトゥットガルト市や各郡の委託を受けて遂行</li> </ul>	<p>上記以外の任務</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・近距離鉄道輸送に係る競争入札と契約締結:任務担当者として、近距離鉄道輸送サービスの調達に従事。郡や郡独立市の委託により、バス輸送の入札や契約に関する業務も遂行</li> <li>・近距離交通計画の策定:シュレスヴィヒ=ホルシュタイン州の委託を受けて、州全域を対象とする計画を策定</li> <li>・公的財源の管理:連邦財源(シュレスヴィヒ=ホルシュタイン州に支給)や州財源を交通事業者や郡・郡独立市などに配分</li> </ul>

め、将来的には、運賃に関してもイニシアチブを握ることを目指すという(以上、表2参照)。

### おわりに

地域化の実施以降のドイツにおける地域公共交通政策は、連邦からの手厚い財源の充当や各州への大幅な権限移譲を実現しており、まずは全16州に共通して適用されるこれらの枠組みが、同国の都市内公共交通を支えてきたという側面は確かに認められる。しかし、このような枠組みの活用にとどまらない地域側による自発的な取組が、運輸連合の運営である。

ドイツ各地の運輸連合は、都市内公共交通の利便性向上に不可欠な関係主体間の連携を実現するという目的を共有している。もっと

も、本稿で取り上げた2つの具体例からも明らか通り、それぞれの運輸連合は複数の側面において少なからず相違している。これはひとえに、都市内公共交通に携わる地域の行政主体が、先行する運輸連合に学びつつも、都市の属性に起因する交通需要の特性に加え、所轄するエリアにおける公共交通政策の成熟度や関係主体間のパワーバランスなどにも鑑みながら、あくまでも自らに適合した連携のあり方を模索し続けてきたことによる。そして、それゆえにこそ、運輸連合という独自の組織が50年以上の長きに渡り、かつ、ドイツ全土へと活動領域を拡大させながら今日まで存続してきたと解すべきものと考えられる。

本稿の一部は、公益財団法人日本都市セン



ターの2016～2017年度調査研究「都市自治体のモビリティに関する研究会」において、2018年3月3日から11日にかけて実施した海外事例調査で得た知見に基づいている。同調査においては、筑波大学の谷口守教授と日本都市センターの高野裕作研究員より、多数の貴重な示唆を頂戴した。ここに記して謝意を示したい。

### 参考文献

青木真美「西ドイツの運輸連合(1)～(6)」  
運輸と経済46巻12号(1986年)、57～65頁、  
47巻2号(1987年)、73～84頁、47巻3  
号(1987年)、77～89頁、47巻7号(1987年)、

78～85頁、47巻10号(1987年)、79～  
89頁、47巻12号(1987年)、84～90頁  
小林大祐『ドイツ都市交通行政の構造—運輸  
連合の形成・展開・組織機制』晃洋書房、  
2017年

土方まりこ「ドイツの地域交通における運輸  
連合の展開とその意義」運輸と経済70巻  
8号(2010年)、85～95頁

土方まりこ「公共交通利用者の減少への対抗  
策としての連携：ドイツにおける運輸連  
合の展開」『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—』89～105頁、日本都市センター、  
2018年

# フランスの都市交通政策にみる 主体間連携の制度的支援

流通経済大学経済学部教授 板谷 和也

フランスでは 1980 年代以降の地方分権化に伴い交通政策も地方政府が責任をもつようになってきている。そのための制度として、VT や AOTU、各種の契約形態などが整備されてきており、各地域がそれらを活用して政策を策定・実施するようになってきている。都市交通政策を担う AOTU の独立性は年々高まっており、課税権のある広域連合の形態をとる地域が年々増加している。また AOTU と交通事業者の間の契約では拠出額を一定として事業者に効率化インセンティブが働くようにするタイプの採用数が増加している。こうしたことの結果として、フランスの都市交通のサービス水準は高く投資も積極的になされており、社会政策とみなされるような設定の路線も新規に開業できる状況にある。こうしたフランスの政策と制度的支援の状況からは、わが国も公共交通を営利事業と考える従来の考え方を改める必要があるのではないかと考えられる。

## 1. フランスの交通政策の概要

### 1.1 交通政策に関わる制度と地方分権の経緯

フランスの交通事業は、日本と異なり運賃収入で全ての費用を賄うことはできないという前提で運営されている。いわゆる運賃収支率（費用に対する運賃収入の割合）は、フランスでは 20% から 40% であることが一般的である。これは、公共交通は営利事業ではなく公益に資するものであるという考え方のもと、交通機関の運営にかかる費用については受益者が広く負担するという考え方がコンセンサスを得ているためである。そのため、交通事業について責任を持つ主体は事業者でなく行政側である。フランスでは交通機関は税金を使って維持するものであり、また交通政

策は各交通機関を総合して行われるものである。

1980 年代以降、フランスでは広い政策分野全般において地方分権化が進められてきたが、これは交通も例外ではない。公共交通については地方鉄道は州（Region）、県内バスは県（Departement）、都市内交通はコミューン（Commune：日本の市町村に相当）に権限が順次委譲されてきている。

フランスの地方制度は上記の 3 層構造であり、州、県、コミューンの順に規模が小さくなる。ただし、コミューンは日本と異なり広域合併が進んでおらず、3 万以上が現存し人口も小さいところは 100 人程度である。小規模なコミューンについては自力で全ての事務を担当するのは非効率であると考えられてお

り、政策分野によって広域連合や事務組合を設立しそちらに任せる方法がとられることが多い。広域で複数コミューンが協力するこうした制度はEPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale : コミューン間協力機関) と呼ばれており、連合・組合を設立するかどうかなどのどのような形式とするかは各地域の意思に委ねられている。

フランスの地方都市では、都市内交通政策は単独コミューンではなく広域連合が担当することが一般的であり、実際にほとんどの都市圏で広域連合が交通政策を担っている。州や県と異なり、都市内交通については各都市圏に独自財源があり、交通政策の実現を担保する重要な制度となっている。この制度はVT (Versement Transport) といい、日本では「交通税」あるいは「交通負担金」という名称で紹介されている。このVTは、都市圏内に立地する一定規模以上の企業等の、従業員の給与総額に対して課税するものである。法人税等と異なり赤字の企業や各種法人も負担する外形標準課税の形式をとっており、日本でいえば各従業員が慣例的に受け取っている通勤交通費が行政の収入となっていると考えると理解しやすい。

こうした枠組みは、1982年の政権交代でミッテランが大統領となった際に検討が始められ翌年に制定された国内交通基本法 (Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'Orientation des Transports Intérieurs : LOTI) によって定められているところが多い。このLOTIでは、「交通権」(「移動権」とも) が明文化されており、国民の交通に関わる権利(自由に移動できる権利等)が実現するよう行政側が尽力しなければならないということになっている。その他にも、都市内交通の計画を立てる際には計画目標として自動車交通の削減が入っている必要があること

が明記されている等、国としての交通政策の方針が明記されている。LOTIは現在では、2010年に取りまとめられた交通法典 (Codex des Transports) の一部分となっているが、基本的な方針は現在も変わらない。

## 1.2 フランスの交通政策における軌道系交通の位置づけ

このように、フランスでは交通政策はマルチモーダルで考えられているが、その中で軌道系の交通は環境政策上重要な位置づけとなっている。つまり、2015年制定のパリ協定に則り、温室効果ガスの削減に取り組むにあたって、従来型の自動車交通を削減することが必須事項となっており、そのための方法として電気自動車や自転車による移動の推進とともに鉄道および路面電車といった軌道系の交通機関の利便性を高めることについては国民的なコンセンサスが得られていると考えられる。赤字であっても公共交通のサービスを低下させず、新規の施設整備を継続的に進めている背景には、先に述べた交通権の実現という目的の他に、この環境対応という大きな政策目標がある。

サルコジ大統領時代の環境グルネルでは、こうした環境対応のための政策として、公共交通関係ではカーシェアリングや自転車の利用を促進するだけでなくトラム(新型路面電車)の路線を新規に1500km整備することが謳われ、そのために見込まれる費用180億ユーロのうち、中央政府が40億ユーロを負担することが明記されていた。また長距離交通においては、航空および自動車の代替交通手段として高速鉄道路線を2000km整備することとされ、それに加えて2500kmの路線延長を検討することとなっていた。

なおフランスはよく知られているように原子力発電が普及しており、電気で走る交通機

関については温室効果ガスを増加させることがほとんどない。軌道系交通に限らず電気で動く交通機関の普及を推進するのはこの点に因るところが大きい。

### 1.3 地方政府と事業者の関係

先に述べたように、フランスの交通政策においては全ての交通手段について地方政府が責任を負うこととなっている。地方政府の役割は、EUからの指令およびフランスの国内法に則って交通政策を進めることであり、事業者に委ねるべき部分については適切な事業者に委託することとなる。

フランスの交通政策における地方政府と事業者の関係は他国のそれとやや異なっており、一都市圏に一事業者が対応している。つまり、都市圏内の交通事業は一つの事業者が独占的に行うのが原則である。これは、事業者間の競争はもちろん必要であるが、それは実際のオペレーションの段階ではなく、入札の段階で行われるべきであるという考え方に基づいている。

ただ、これまでは多くの都市圏で慣例的に長期間の契約が結ばれており、車両や施設などの所有・維持管理者も定まっておらず、したがって実際には競争が成立していない状況にあった。現在はこの状況を改善する途上にあり、特に車両については原則として地方政府の側で所有する形式とし、オペレーションを担当する事業者の交代がスムーズに進むようにするための準備が進められている。

### 1.4 事業従事者の確保の現状と課題

フランスの労使関係については、日本と比べると労働側の力が強くストライキが頻繁に起こっていることなどはよく知られている。こうしたことは労働者の権利と一般に認識されており、それを背景に、フランスにおける

労働者の待遇は日本よりもはるかによいと考えられる。

フランスの労働者採用では日本のような新卒一括採用のような慣行がなく、通年で欠員の補充を行うのが一般的である。交通事業でもこれは例外でない。人事情報から、いつ何人くらいの欠員が生じるかは予め判明しているので、その時期に合わせて必要な人員を確保するという方法で採用を行っている。

なお、運転士などの実際にオペレーションに携わる労働者については、事業者が交代したとしても解雇となったり別の都市に異動させられるということではなく、引き続きその都市に留まって運転業務を継続する。これは、オペレーションは練度の高い技術であり、運転士が一斉に交代するということができないためである。したがって、フランスにおける都市交通事業者の交代に際しては、経営陣のみ交代し運転士等の現場の職員は引き続きそれまでと変わらない業務に従事することとなる。

### 1.5 交通に対する国等からの補助・助成について

これまで見てきたようにフランスにおける交通政策は税金を使って維持するものとなっているが、我々が想像する以上に国から地方への直接の補助は行われていない。フランスの地方分権では、欧州で普及している補完性の原則に則り、交通政策でも市町村内で収まる交通は市町村内で、県内で収まる交通は県内で、州内で収まる交通は州内でそれぞれ対応し、国はその範囲を超えた長距離の幹線交通にのみ関わることになっている。そのため、地方政府の交通関連予算における国の補助は数パーセントとごくわずかに留まる。

また地方政府自身の一般会計から交通政策への補助についても、交通政策に関係する財

源全体の20%から30%に留まる。パリの場合は、地方政府による補助の割合は20%程度である。

このように、フランスの交通政策に対する補助・助成の役割は大きくなく、運賃収入および先述のVTによる収入で不足する部分を賄う役割を果たしているに過ぎない。

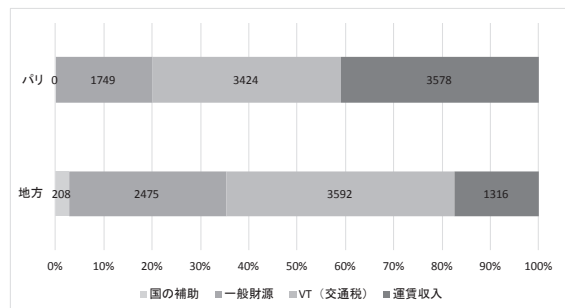


図1 パリおよび各地方自治体における交通政策の財源の割合

注：2013年の数値である。地方自治体についてはパリ圏を除く全ての地方自治体の合計値である。単位は100万ユーロ。

出典：GART (2015)<sup>1)</sup> をもとに筆者作成

## 1.6 本稿の構成

フランスの都市交通政策には以上で述べたような特徴があるが、中でもわが国に紹介すべき点として、制度化された関係主体間の協力が挙げられる。特に都市交通の運営組織およびその事業者との契約形態については、注目すべき点が多い。そこで本稿では、続く2節で主に都市交通政策を担う行政側の担当組織の実態について紹介し、3節では都市交通に関して行政側と交通運行のオペレーションを担う民間企業の間で結ばれる契約について検討することとする。4節ではそれらが実際の都市圏でどのように運用されているかごく簡単に紹介し、5節では本稿のまとめとしてフランスの事例を通じわが国で参考になる論点について考えることとしたい。

## 2. 都市交通を管轄する行政組織 AOTU の

### 制度的根拠

フランスで都市内の交通を管轄する組織は、AOTU (Autorité Organisatrice de Transport Urbain・都市圏交通局。最近では AOM: Autorités Organisatrices de la Mobilité と) と呼ばれる。

### 2.1 AOTU の分類

AOTU はわが国でいうと、区市町村の役所・役場における公共交通の担当部局に相当するが、先述のように AOTU は必ずしも単独のコミューンに置かれるわけではない。フランスには2013年の統計で合計304の AOTU が存在するが、これらを後述する EPCI の7形態および コミューン別に分類したものが図2である。単独 コミューンは全体の19.4%であり、全体と比較すると少数派となっている。

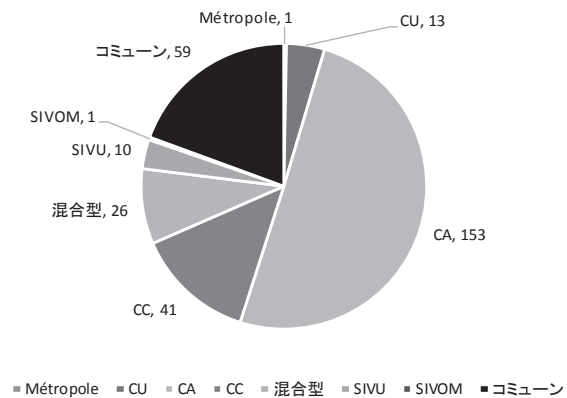


図2 AOTU の分類

出典：GART (2015)<sup>1)</sup> をもとに筆者作成

AOTU が管轄する地域のことを、PTU (Périmètre des Transports Urbains・都市交通区域) という。PTU に指定されるには、当該の EPCI または コミューン議会における承認があればよい。つまり、国が PTU を指定するのではなく、各地方が自主的に PTU を形成するかたちとなっている。

また PTU 全体をカバーする交通計画の作成

が各 AOTU に義務づけられており、この計画を PDU (Plan de Déplacements Urbains・都市圏交通計画) という。PDU はどのような内容のものでもよいようなものではなく、LOTI (交通法典) で自動車交通の削減が最大の目的と明記されている。

## 2.2 AOTU の役割

交通法典に記されている、AOTU の主な役割は以下の通りである。

- ・都市交通に関連した社会資本の整備・運営
- ・交通活動の規制措置とその適用
- ・交通システムに関する情報提供
- ・年度毎の都市交通政策の策定 (公共交通運営企業の選択・契約関係、公共交通各路線の運行間隔、車両の種類、運営技術、国による枠組みと整合的に決定された運賃システム制度等)
- ・PDU の策定
- ・都市交通ネットワークの整備・運営に関する資金調達・投資に関する手続きの決定

つまり公共交通・道路交通を問わず、都市圏内の全ての交通に関する計画・整備・運営・財政等あらゆる面での施策を実施する責任を負っている。行政の一部門であるため、計画の策定や予算の施行に際しては、議会の承認を必要とする。

こうした行政部門が存在することにより、特に公共交通サービスの維持に関する責任は公共側が持つこととなっている。そして、実際の公共交通サービスを担当する事業者とは、官民パートナーシップの考え方にに基づき、契約関係で結ばれている。AOTU が直接に公共交通サービスを提供する場合もあるが、事例は少ない。

## 2.3 コミューンと EPCI

都市交通政策を担う EPCI には、以下で紹

表 1 EPCI の各形態の総数 (2018)

メトロポール (Métropole)	21
大都市共同体 (CU)	11
都市圏共同体 (CA)	222
コミューン共同体 (CC)	1,009
SIVU	6,714
SIVOM	1,010
混合型組合	2,719

出典：DGCL (2018) <sup>2)</sup> を参考に筆者作成

介する 7 つの形態がある。これらの大きな違いは、独自財源があるかどうかであり、ここでは独自財源のあるメトロポール、CU、CA、CC を連合型、独自財源のない SIVU、SIVOM、混合型組合を組合型と呼ぶこととする。組合型の EPCI は、構成コミューンからの分担金などで必要な財源をまかなう。

## 2.4 連合型 EPCI

都市交通を担当する EPCI のうち、連合型には 4 種存在する。

近年のフランス地方自治の文脈でよくみられるメトロポール (Métropole) は、EPCI の中で最も新しく 2010 年に制度創設されたものである。その後、2014 年の制度改訂で「一般法メトロポール」という新たな制度に移行した。人口 65 万人以上の都市圏の中で、州都を含み 40 万人以上の圏域となる場合にメトロポールとなることができることとなっており、2018 年の統計ではフランス全土で 21 件存在している。

メトロポールには 6 分野にわたる幅広い義務的事務・権限があり、その中に交通政策も含まれている。つまり、メトロポールが組織されている地域では交通政策は必ずメトロポールが担当することになる。

大都市共同体 (CU・Communautés Urbains) は、対象地域のコミューン全体の人口が 50 万人以上でかつ地理的に連続して

いる場合に採用することができる形態である。

CUの義務的事業は、都市計画に関するプランニングと管理、ZAC（整備協議地区）の指定、経済発展、都市近代化、学校、消防、中学校・高校、上下水道・ゴミ処理、屠殺場・国立の市場、墓地・死体焼却炉、道路・信号整備、駐車場、都市内旅客交通、社会的住宅政策、都市政策（都市社会開発）、環境保護（廃棄物のリサイクル、大気汚染・騒音公害への対策）であり、多岐にわたるが、逆に、義務的事業以外のことはできない。

CUは大規模な都市圏に対応した制度であり、ストラスブルやボルドーなどの大規模な都市圏において採用されていたが、上記の一般化メトロポール制度の創設以降、メトロポールへと組織形態を変更する都市圏が相次いでいる。

都市圏共同体（CA・Communautés d'Agglomération）は、1999年の法律改正以後、飛び地がなく一つの地域を形成し5万人以上の人口を持ち、中心部に1万5000以上の人口がある都市圏において形成することができるようになった形態である。CAは、都市地域におけるコミューンどうしの協力を強化することを目的として制定された。

都市圏共同体の義務的な責任は、経済発展、都市交通を含む領域整備、住宅政策、都市政策と、「道路・駐車、下水処理、環境保護、文化・スポーツ施設の整備・維持・管理」のうち少なくとも3政策である。

コミューン共同体（CC・Communautés de Communes）は1992年に制度創設された。飛び地がなければ、人口に関する条件なく組織することができる。最低3つの政策を担当する義務があり、そのうち2つは限定されていて、領域整備と経済発展である。CCは都市化していない地域に適しており、そのため

都市交通に関する政策は行っても行わなくてもよい。

コミューン共同体の義務的な責任は、領域整備と共同体全体の経済発展と、「環境保護、住宅政策、道路整備・開発・管理、文化・スポーツ・教育施設の整備・開発・管理」のうちのいずれか1分野である。もちろんこれら以外にも、都市交通のような他の政策を行うことも可能である。

## 2.5 組合型EPCI

組合型のEPCIは、その大半がコミューン組合（SIVU、SIVOM）である。これは連合型よりも歴史の長い形態であり、コミューンに課される制約が最も少ないのが特徴である。大きな特徴としては、連合を組むコミューンどうしが必ずしも隣接している必要がないことが挙げられる。単一の政策のみを担当する場合はSIVU（Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique）、複数の政策を担当する場合はSIVOM（Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple）という。

当初の役割は、水道・電気等の公益事業、生活環境の維持、そしてコミューン単独では整備できないような、公共交通やスポーツ等に関する施設を整備することにあつた。その後、土地使用計画や文化的な活動、環境保護等にその役割が広がっていった。

また組合型には、混合型組合（Syndicats Mixtes）というものがある。レベルの異なる地方政府どうし（州・県間、県・コミューン間）の協力形態である。この混合型組合は、最低5万人の人口を持ち、主に都市部で1万5000人以上の人口を持つ1つ以上の中心部がなければならない。

## 2.6 EPCIの動向

EPCIは、合併が進まず十分な行政能力を

持たないコミューンが多いフランスの現状に対応した制度であり、国は極力すべてのコミューンが何らかのEPCIの対象となるよう指導しているともいう。これまでの経緯としては、徴税権のない組合型から徴税権のある連合型を採用する地域が多く、そのため、SIVUやSIVOMの数が近年減少し続けている一方で連合型の採用件数は増加を続けている。メトロポールについては、EPCIはその議会の議員を構成コミューンの議員から選ぶ制度となっていて住民が直接に議員を選べないという問題を解消するための取り組みが行われているが、こうした動きから、フランスでは地方政府の独立性を高めていく方向にあるということがうかがえる。

この動きは、1節で述べたように都市交通における国からの補助がほとんどないことと矛盾しない。その地域に必要な資金は、その地域の責任で確保すべきという地方分権改革の本質的な原則に則っていると解釈できる。

### 3. フランスの都市交通政策における契約の種類とその特徴

フランスの公共交通は、AOTUとの独占的な契約をもとに民間企業が運行を担当している。フランスの都市交通における企業間競争は、都市圏を担当できるか否かの段階でのものであり、実際の運営で複数の企業どうしが競争することは原則としてない（パリのように例外も存在する）。また各企業は原則として安全・正確な運行が自らの最も重要な役割としているが、路線設定や顧客調査などのコンサルティングを行うところも存在する。

#### 3.1 官民間の関係

AOTUと実際の運行を担当する主体との関係については、まず直営に近いかたちの

か民間に委託するののかという区別が必要である。GART<sup>1)</sup>による調査結果によると、民間委託が全体の87%を占め、うち公役務の委任(DSP: Délégation de service public)と称される契約形態が81%、公共調達(Marché public)が6%である。残る13%はレジ(Régie: 公社あるいは公営)であり、公社方式のRégie directe avec EPIC / SPLが7%、財政的には独立しているものの公的機関の一部であるRégie directe avec autonomie financière(わが国の交通局に近い形式)が6%となっている。

全体の9割近くが民間委託であるため、フランスの公共交通の運営方法としては民間委託が主なものであるといえる。DSPと公共調達の主な違いは資金の支払い方法であり、DSPはAOTUが事業者に補助金を出す方式であるのに対し、公共調達は供給されたサービスに対して直接に支払うかたちとなる。

#### 3.2 フランスの都市交通政策における契約の種類

フランスにおける官民間の契約については、官民のリスク分担の方法に応じて大きく6種類に分けられる。具体的には管理人契約(Gérance)、業務委託(Régie intéressée)、固定料金契約(Gestion à prix forfaitaire)、固定拠出契約(Contribution financière forfaitaire)、経営委託(Affermage)、事業特許(Concession)という名称である。その大まかな内容について交通政策を例に説明したものが表2である。なお、表中の「投資」「運賃収入」「運行費」の欄は、リスク分担者がAOTUか事業者のどちらであることを示している。

#### 3.3 フランスの契約形態の特徴と採用状況 各AOTUによるこれらの契約の採用状



表2 フランスにおける官民間契約の類型

	投資	運賃収入	運行費	概要
管理人契約 (Gérance)	AOTU	AOTU	AOTU	AOTU側が全てのリスクを負い、事業者は契約に従って日常的な運営・管理業務のみを行う。
業務委託 (Régie intéressée)	AOTU	AOTU	AOTU	管理人契約とほぼ同じだが、事業成績に応じてボーナスが得られる仕組みが加わる。
経営委託 (Affermage)	AOTU	事業者	事業者	AOTUは施設の建設を行い、事業者はそれをリースして事業を行う。補助額は契約時に定められた一定額であり、事業状況がよければ利益を出せる。
事業特許 (Concession)	事業者	事業者	事業者	施設の建設、管理、運営等について全ての責任を事業者側が持つ契約方式である。補助額は経営委託の場合と同様、契約時に定められた一定額となる。
固定料金契約 (Gestion à prix forfaitaire)	AOTU	AOTU	事業者	運賃収入はAOTUのものとなり、補助額は契約時に定められた想定総費用額となる。費用削減をすると利益が出るが、運賃収入の増減は事業者の利益と関係がない。
固定拠出契約 (Contribution financière forfaitaire)	AOTU	事業者	事業者	経営委託と同じ枠組みだが、施設整備にかかるリスクは全てAOTUの責任となる

出典：参考文献6)をもとに筆者作成

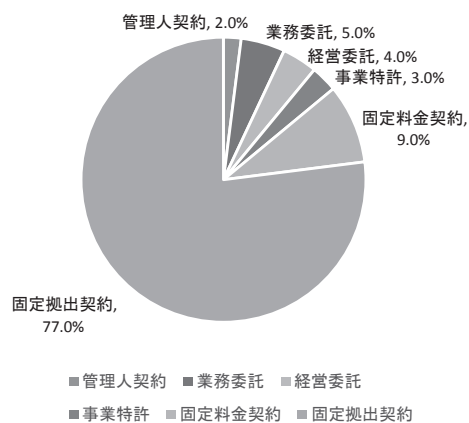


図3 フランスのAOTUによる契約形態

出典：GART (2015)<sup>1)</sup>をもとに筆者作成

況であるが、先のGARTによる調査によると、民間企業と契約している177AOTUのうち固定拠出契約を採用しているのが全体の77%、固定料金契約が9%、業務委託が5%、

管理人契約が2%、そして経営委託が4%、事業特許が3%となっている。

全体の7割以上を占める固定拠出契約は、上下分離を行った上で公共交通サービスの運営を事業者に委託する方法である。補助の金額は予め想定された年間の赤字額相当程度に定めておき、事業状況がどうであっても年間の補助額は変化させない。事業者にとっての収益はLRTやバスの運行による運賃収入と補助金の合計であり、運賃収入が多ければ黒字も増える。つまり、補助金なしでは赤字運営になってしまう地域において、経営が成り立つ程度まで補助をすることで、コスト削減だけでなくサービスの向上も含めた効率的な運営を行うインセンティブを事業者に与える方法であるといえる。

この方式の採用にあたっては、行政側で適切な水準の拠出額を設定する必要がある。そのためには行政側が交通事業者の費用構造やいわゆる相場感を知っておかねばならず、素人だけでこの方式を採用すると失敗しやすい。

経営委託や事業特許は、固定拠出契約よりも事業者側のリスクが大きい。事業者がLRTなどに関連する施設を借り受けるのが経営委託、事業特許は施設整備まで全て事業者が引き受けるものである。この両方式が合わせて7%程度に留まっているのは、これらは大きな施設を伴う事業形態の場合に有効な方式であるため、LRTなどの大きな固定施設を持たない都市圏はこうした契約を採用する必要がないためと思われる。

なお全体の1割弱が採用している固定料金契約は、運賃収入がAOTUのものとなるため、事業者側の経営効率化のための手段は費用削減しかない。したがって固定拠出契約や経営委託、事業特許とは大きく考え方が異なり、業務委託や管理人契約に近い。

業務委託および管理人委託は、わが国ではコミュニティバスなどで用いられることの多い委託契約に相当するものである。この方式は、民間事業者が努力して収入を増やすことができないので、民間事業者のノウハウを活用できる部分が著しく制限されてしまう。そのため、これらの方式はフランスではあまり採用されていない。

このように、フランスの都市交通における契約は全体として民間事業者にサービス向上のインセンティブを与えるものが全体の8割以上に上り、旧来型の契約方法を採用する都市圏は少数に留まっている。ちなみに青木・湧口(2008)によれば、1970年代には全て旧来の管理人契約であったとされ、これが80年代に60%、90年代には25%と急激に減

少したという。これは1982年のLOTI(国内交通基本法)制定とその後のPDU(都市圏交通計画)策定の普及、そして1993年のサパン(Sapin)法の制定によって交通政策の進め方が大きく変化したことの証左といえよう。

なお車両の所有者は都市圏によって異なる。車両については都市圏数でいうと62%、車両の台数で見ると78%がAOTU所有となっている。中でも人口規模の大きいAOTUほど車両の保有はAOTU側が行う傾向が高くなっている。これは、AOTU側が車両を保有していないと入札において既存の事業者が有利になってしまうためである。

#### 4. 実例による検討(ストラスブール)

本節ではストラスブールを事例に、都市交通政策について組織と契約の側面を中心に概観したい。なお、ストラスブールにおけるこの30年ほどのトラム(新型路面電車)の整備を伴う交通政策を中心とする都市の変容についてはよく知られているところであるが、本稿では紙幅の関係でその詳細には立ち入らない。本節の内容は主に2015年3月に行ったヒアリング調査の結果に基づいている。ストラスブールの政策全般についてのより詳細な情報は、参考文献9)、10)を参照されたい。

##### 4.1 ストラスブールにおける交通事業者との契約

2018年現在のストラスブールにおける行政組織はメトロポール(Eurométropole de Strasbourg: EMS)だが、その前身のストラスブール大都市共同体(Communauté Urbaine de Strasbourg: CUS)は、ストラスブールで都市交通のオペレーションを担当している第3セクター企業のCTS(Compagnie des Transports Strasbourgeois)

との間で、2020年まで30年間の契約を締結していた。かつてはこうした長期の契約が認められていたのだが、近年は入札における競争性を高める目的もあり長期にわたる契約を新規に結ぶことはできないことになっている。他の都市圏の事例としては、一般的には7～8年程度の契約期間となっている場合が多い。

したがって、今後2020年にEMSが入札を実施する予定である。CTSも応札すると思われるが、他の事業者が落札する可能性もある。ストラスブールの公共交通は長年にわたりCTSが担ってきたため、もし他の事業者に変更となれば生活面にも多少の影響が出るかもしれない。ただ、仮に事業者が交代しても、先述のように運転士等の現業の職員は他に移らず、引き続き従事するのが一般的である。

こうした形態とするのは、CTS単体で黒字運営をすることは不可能だからである。公共交通に関わる各種の投資や運営における赤字分を補填することなどは、オペレーションを担当する事業者ではなく、都市政策の責任を持つ行政側の役割である。

#### 4.2 ストラスブールにおける軌道系路線開発の特徴

ストラスブールでは、ほとんど開発されていなかった地域（エピ島 Île aux Épis）にトラム（D線のドイツ方面への延伸部分）を敷設し、その沿線に住宅を誘致する計画（約40km<sup>2</sup>）があり、実際に2017年に開業している。従来の路線計画は市街地にトラム路線を敷設し利便性の向上と集客を図るものが一般的で、このD線のような計画はストラスブールでも初の試みである。

ストラスブールではこうした公共交通を重視する都市政策に舵を切ってから人口増加が



写真1：2015年工事中  
(2015年当時は、エピ島でトラムの延伸工事の真っ最中であった)



写真2：2017年開業後  
(その後、2017年末の段階では既にトラムが開業しており、橋を渡ってくるトラム車両をドイツ側から撮影することができた)

続いている。近年では都市圏全体として、年間2,500戸（戸建て・集合住宅。棟ではなく戸）増加している。1世帯の平均人口が2.4人であるため、単純計算で1年に5,000人以上新規居住者が増えていることになる。

ストラスブール・ユーロメトロポールのポリシーとして、条例により、土地利用計画で新規建設住宅の25%を低所得者用とすることを定めており、また宅地開発に当たっては、入居時期の分散化による高齢化抑制策等は行われていない。

こうしたことが実現する背景としては、都市計画による宅地化のコントロールがある程

度実効性があることの影響も大きいですが、それよりも、公共交通の整備・運営方針として黒字化ということが念頭になく、税収を活用しながら都市政策の実現に向けて有効な手段として公共交通の魅力を上向きさせているということが重要である。わが国での公共交通に関わる議論では、黒字で運営できるかどうかや税金の無駄遣いかどうか、あるいは国による支援の拡充が不可欠、といったことが論じられることが多いが、フランスにおける事例と対比すると論点がずれている感が否めない。

そして、整備すると決定したら数年のうちには工事を完了させ営業運転に入るスピード感もフランスの政策の大きな特徴であろう。

## 5. フランスの都市交通関係制度からの示唆

以上、フランスの都市交通運営に関わる関係主体が協力する制度の概要を駆け足で概観した。フランスの近年の都市交通政策に関する経緯を見ると、以下のようなことがいえそうである。

- ・複数の基礎自治体が協力することで優れた政策を実現することが可能になる
- ・自治体間の協力の形態は、課税権のない組合型から課税権のある連合型へと移行しつつある
- ・地域の問題は地域自ら解決策を検討し、その実現に必要な費用も地域自ら負担する
- ・政策実施や費用負担に関わる意思決定も、国でなく自治体レベルで行う
- ・都市交通の運営に関しては、自治体自らオペレーションには携わず、その道のプロフェッショナルたる交通事業者に委ねる
- ・自治体と交通事業者の間の契約は、かつては事業者側に効率化インセンティブが働かないタイプのものが多かったが、現在は民間事業者のノウハウを活用できる内容のものが多くなっている

- ・「固定拠出契約」では、拠出額を固定することで自治体側のリスクを抑えつつ、頑張れば利益が出るということで事業者側も努力のしがいがある
- ・民間事業者に永続的な事業運営を認めるのではなく、入札で複数事業者が競争できる環境づくりを進めている
- ・交通関連の施設や車両は行政側が所有することが一般的になりつつある
- ・都市政策の中に交通事業が組み込まれているので、社会政策の色彩を含む路線設定も可能になる

列挙すると、いずれもわが国の実態とは大きく異なるといえる。しかしその根幹にあるのは、公共交通を営利事業と考えるかそうでないかの違いである。わが国もそろそろこの点で大きな転換が迫られているのではないだろうか。民間事業者だけが交通事業の責任を取るとするのは、既にわが国以外では現実味のない考え方となっている。

そうした転換のためには、本質的な地方分権が必要ということも併せていえそうである。各地方固有の問題を、それぞれの責任で解決していくためには、国に頼らず自助努力で政策を実現できるような自治体の強化が不可欠である。

フランスの都市交通における事例は、わが国がこれから進むべき道を指示しているのかもしれない。外国の事例を「日本とは関係ない」などと否定せず、良いところを取り入れるつもりで肯定的に受け止めることも必要ではないかと筆者は考えている。

## 謝辞

本稿4節における事例紹介の内容は、日本都市センターによるフランス諸都市の現地視察（2015年3月）による調査結果に基づく。調査資料の収集および取りまとめに尽力され

た日本都市センター研究員（当時）の石田雄人氏、加藤祐介氏に記して謝意を示します。

## 注

本稿の2節および3節は、筆者がこれまでに公表した成果物（参考文献3）および6）の内容をもとに加筆・修正を施したものである。また、全体を通じ、過去に本誌に公表した論文（参考文献11）と内容がなるべく重複しないよう配慮している。まちづくりを中心としたフランスの交通政策全体についての詳細は、参考文献11）を参照されたい。

## 参考文献

- 1) GART, “L’année 2013 des transports urbains”, GART, 2015
- 2) Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), Les Collectivités Locales en Chiffres 2018, Ministère de l’Intérieur, de la Sécurité Intérieur et des Libertés Locales, 2018
- 3) 板谷和也「フランスの都市交通運営組織の特徴と近年の動向」運輸と経済, 第72巻第11号, 2012, pp82-90
- 4) 中田晋自「フランスの自治体間協力型広域連携組織－その制度的発展と近年の（直接／間接）民主主義」都市計画, 第334号, pp40-43, 2018
- 5) 時澤忠他監修『フランスの地方自治』自治体国際化協会, 2009
- 6) 板谷和也「フランスの都市交通政策における契約に関する論点整理」流通経済大学創立50周年記念論文集, pp307-321, 2016
- 7) 青木亮・湧口清隆「フランスにおける都市内公共交通の運営システムに関する考察」『交通学研究』, 2007年研究年報, pp109-118, 2008
- 8) 森本章倫・板谷和也ほか『人口減少時代における地域公共交通のあり方－都市自治体の未来を見据えて－』, 全272p, 日本都市センター, 2015.3
- 9) ヴァンソン藤井由実『ストラスブールのまちづくり トラムとにぎわいの地方都市』学芸出版社, 2011
- 10) ヴァンソン藤井由美・宇都宮浄人『フランスの地方都市にはなぜシャッター通りがないのか：交通・商業・都市政策を読み解く』, 学芸出版社, 2016
- 11) 板谷和也・森本章倫「フランスの公共交通を活かしたまちづくり」都市とガバナンス, 第24号, 2015, pp58-79

# 生活圏の広域連携で取り組む 南信州の公共交通

南信州広域連合 一柳 和宏

飯田下伊那は、地形的な特徴や社会的な環境などによって、古くから「飯田」を中心とした特色ある生活文化圏が形成され、多様で豊かな暮らしを営んできている。今ではこの地域を“南信州”と称することも多くなっている。また、早くから市町村の枠を越えた広域的な視点に立った地域づくりに取り組んでおり、平成11年度に南信州広域連合を設立し、少子高齢化・人口減少に伴う地域課題の解決や、地域の一体的な発展を目指した活動を行っている。

そんな中、当地域にはリニア中央新幹線、三遠南信自動車道というインパクトあるインフラが整備されることから、将来の地域像を「リニア将来ビジョン」として整理し、それに向かって地域づくりを進めている。

平成20年3月、南信州広域連合では公共交通を一体的に検討できる場として南信州地域交通問題協議会を設立し、リニア時代に備えた公共交通の整備に向けた取り組みを行っている。

## 1. はじめに

南信州地域（以下「当地域」という。）は、人口は約15万8千人（平成30年5月1日現在）の飯田市を中心市とする松川町、高森町、阿南町、阿智村、平谷村、根羽村、下條村、売木村、天龍村、泰阜村、喬木村、豊丘村、大鹿村（以下「14市町村」という。）の1市3町10村で構成され、これら市町村が南信州広域連合（以下「広域連合」という。）を組織し、住民福祉の向上と地域の発展のために様々な課題に対し、一体となって取り組んでいる。総面積は1,929km<sup>2</sup>と大阪府や香川県よりも広く、南アルプスと中央アルプスに囲まれた盆地のほぼ中央を天竜川が流れている。また、面積の約86%を森林が占めてお

り、起伏に富んだ地形の中に集落が散在している。

当地域の住民の移動手段は専ら自家用車であり、その普及に伴って公共交通の弱体化が進んできた。そうした中、平成19年12月には、これまで地域の公共交通を担ってきた民間バス事業者が、路線バス事業からの撤退を表明し、当地域の公共交通はますます危機的な状況となった。しかし、公共交通は、住民の日常生活、社会参加や地域の経済活動を支える必要不可欠な社会基盤であり、自家用車を運転できない高齢者や高校生を中心とする交通不便者や来訪者にとっては、日常の移動を電車やバス等に頼らざるを得ないことから、継続的に公共交通を守り育てていくことは当地

域にとって喫緊の重要課題の一つとなった。

## 2. 協議会の設立と公共交通の地域全体計画の策定について

このような状況を受け、平成20年3月に当地域の公共交通確保のために、広域連合を中心に、道路管理者、公安委員会等の行政機関と公共交通事業者、福祉事業者、環境関連団体、公共交通利用者等が一堂に会し、南信州地域交通問題協議会（以下「南信州協議会」という。）を地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下「活性化再生法」という。）に基づく法定協議会として設立した。

そして、南信州協議会や14市町村及び各市町村地域公共交通会議において議論を重ね、平成21年3月に、当地域における公共交通整備に関する基本的な考え方、公共交通において提供するサービスの満たすべき水準、市町村間における公共交通の連携方針等を包括的に定めた「南信州地域公共交通総合連携計画（以下「南信州連携計画」という。）（平成21年4月から平成26年3月まで）」を活性化再生法に基づく計画として策定し、それに基づいて、幹線部分を見直すことを中心として、新たな公共交通体系を構築した。

その後、南信州連携計画の計画期間の終了に合わせ、後継計画として基本方針を継承した第2次南信州地域公共交通総合連携計画（以下「第2次連携計画」という。）（平成27年4月から平成31年3月）を策定した。

こうした中、平成25年12月4日に交通政策基本法が施行され、さらにその趣旨を踏まえ、平成26年11月20日に活性化再生法が改正された。改正法では、住民や来訪者の移動手段確保はもとより、福祉、教育、観光なども含めたまちづくりと連携して公共交通ネットワーク形成を進めることが重要とされており、地域公共交通総合連携計画に代わる

マスタープランとして「地域公共交通網形成計画」が規定された。

平成26年3月に策定した第2次連携計画は、活性化再生法が定める地域公共交通網形成計画の要件を概ね満たしていることから、前倒して「南信州地域公共交通網形成計画（以下「網形成計画」という。）」へ移行することとした。移行に際し、第2次連携計画の基本方針等は本計画においても継承し、施策実施や諸変化を加味した修正を行い、住民や来訪者の移動手段確保はもとより、福祉、教育、観光なども含めたまちづくりと連携した公共交通ネットワーク形成を進め、地域公共交通の充実を図ることが可能な計画としている。

網形成計画は、当地域全体を対象とした地域づくりのマスタープランである「南信州広域連合基本構想・基本計画（第4次広域計画）」を上位計画として位置づけ、その目的である「定住促進」を実現させるために、まちづくりと調和した公共交通の構築を目指している。

一方、当地域においては、2027年開業を目指すリニア中央新幹線長野県駅（仮称）が設置されることから、その効果をより広域的に行き渡らせるためにも、公共交通の果たす役割を再評価（認識）したうえで、その整備強化を進めている。

これら諸々の状況を踏まえ当地域においてもまちづくりと一体となった公共交通網の構築を進めることを通じて、住民福祉の向上と持続可能な魅力あるまちづくりに取り組んでいくことが必要であるとの認識に至っている。

## 3. 南信州定住自立圏の枠組みと補完関係

平成20年3月から21年3月にかけて南信州連携計画等の検討をしていた時、時を同じくして、国から新たな広域連携の仕組みとし

て定住自立圏構想が示されたが、これについても広域連合で協議した結果、南信州地域としては、広域連携による一体的な地域づくりを補完するものとして定住自立圏構想に積極的に取り組むこととした。その結果、14市町村は、平成21年7月に「南信州定住自立圏形成協定」を結んで南信州定住自立圏が成立し、定住自立圏の将来像や協定に基づき推進する内容が記載された「南信州定住自立圏共生ビジョン（平成26年4月から平成31年3月）」に、「地域公共交通ネットワークの構築」を重要な取り組みとして位置づけ、高齢者や高校生などの交通不便者の移動手段について、利便性が高く効率的なアクセス方法を検討・検証しつつ、当地域内の公共交通ネットワークの構築に取り組むとしている。

これにより、広域連合は、南信州協議会の母体として当地域の全体を包括する本計画の策定支援とその実施に係る連絡調整を行い、全体のマネジメント機能を果たしながら関係市町村と連携し、14市町村間や路線間の調整を担っていく役割を果たすこととした。一方、定住自立圏の中心市である飯田市は、南信州協議会と相互連携し、当地域の公共交通ネットワーク構築の先導的役割を担うとともに、本計画が規定する基幹路線および准基幹路線の整備充実を図り、公共交通の利用促進及び認知度向上事業に取り組んでいくこととし、広域連合と市町村が役割分担しながら相互に補完していくこととした。また、14市町村及び各市町村地域公共交通会議は、南信州協議会と相互連携し、市町村内の公共交通について本計画を踏まえつつ整備を進め、南信州地域全体の公共交通の利用促進及び認知度向上事業に取り組んでいくこととした。

このように当地域の住民福祉の向上と一体的な地域づくりは、広域連合と、定住自立圏協定、更には14市町村が状況に応じて互い

に補完し合いながら推進している。

#### 4. リニア時代に向けた公共交通の目指す姿

策定した網形成計画において、「地域住民のための生活交通」と「来訪者のための二次交通」の当地域の公共交通の目指す姿をイメージしている。

「地域住民のための生活交通」は生まれ育った地域で暮らし続けていくためには、通学や買い物、あるいは人との交流などが日常的に自由にできる交通環境が必要であり、自家用車を移動手段として主体的に利用できない高校生や高齢者などの移動（おでかけ）手段の確保が必要となる。そのためには、生活拠点から中心拠点への移動手段としての公共交通の充実が欠かすことができない。

「来訪者のための二次交通」では、2027年に予定されているリニア中央新幹線開業を見据え、当地域への交流・定住人口の増加を図るため、今後は来訪者が目的地にスムーズに行き着くことができるための、わかりやすく、利便性の高い地域内の移動手段（二次交通）として整備することも重要になってくる。

これらを踏まえ、地域の公共交通が住民にとって日常的に使いやすい移動手段であるとともに、来訪者にとっても安心して使いやすい地域内の移動手段となるよう充実を図り、誰にもやさしくより便利な「南信州公共交通システム」の構築を目指すことを基本方針とした。

その基本方針を達成するため、南信州公共交通システムを実現する目標を3つのテーマに分類し、表に示す。

さらに基本方針を達成するための具体的な定量目標値を定め、当地域全体における実施事業の内容と期間を定めている。

各地域公共交通会議は、当地域全体における実施事業を踏まえつつ、それぞれの事業計画



表1 「南信州交通システム」実現のための目標

テーマ	目 標
もっとやさしく	A 交通不便者や来訪者に対応した公共交通の利便性向上 学生や高齢者はもとより来訪者にもわかりやすい案内を提供し、利用しやすい公共交通として整備する。
	B 利用者層及び利用者数の拡大 公共交通への利用転換、利用促進等の実施や、利用者の生活に合った運行ダイヤを検討し、利用者層及び利用者数の増加を図る。
	C 基幹路線に対する准基幹路線及び支線の連携強化 持続可能な運行形態を検討するとともに、接続路線の乗継を改善し段階的な路線網の整備を図る。
地域のおでかけを支えるしくみ	D 南信州公共交通システムのブランド化 公共交通を維持するため、南信州公共交通システムを広く周知し、公共交通に対する意識の醸成を図る。
	E リニア中央新幹線開業を見据えた新たな公共交通網の基盤づくり リニア中央新幹線開業を見据えた地域内の移動手段の充実を検討する。

を策定（選択）し、同じ目標に向けて取り組むこととしている。

## 5. 課題を踏まえた今後の展開

### (1) 交通弱者（不便者）への対応と来訪者の移動手段としての二次交通

南信州協議会設立時から交通不便者に対して交通手段を提供することは社会的責務であるとして、住民の生活を確保するため圏域が一体となり公共交通事業に取り組んできている。公共交通事業と合わせて高齢者に対して各自治体で福祉サービスを展開している。

来訪者にとっても、圏域内の移動は公共交通に頼らざるを得ないことから、リニア開通を見据えたとき、公共交通の維持確保は重要である。したがって観光交通（二次交通）については生活交通を維持させながら両輪で整備していく必要があると考える。

### (2) 地域内交通事業者の体力

当地域においても運転手（担い手）の高齢化と人手不足は深刻であり、リニア開通前に地域内交通事業者（バス、タクシー）の存在が危ぶまれる。タクシー協会（タクシー事業者）もこれからの公共交通の担い手として、

バス事業者と連携・役割分担をしながら、行政も含めた地域全体の公共交通の維持確保に努めていく必要がある。

### (3) 行政の役割

公共交通に求められる役割として、地域住民の移動手段の確保以外にも外出機会の増加によるまちの賑わいの創出や健康増進といった側面もある。また、当圏域が人口確保に向けて取り組んでいる移住定住施策においても、公共交通の弱体化はU I ターン者にとって移住先の選択肢として不利に働きやすいなど、公共交通の維持は今後の“地域づくり”を左右する重要な課題とも言える。公共交通は交通不便者である一部の人や地域にしか役に立たないといった限定的な事業と捉えず、不採算事業ではあるが、二次交通につながる先行投資として取り組んでいく必要があると考えている。

これら3つの課題を認識し、全体のコーディネート役である南信州協議会が解決していきたいと考える。

## 6. おわりに

冒頭と重なるが、当地域は古くから生活文

化圏が一体となり発展してきた経緯があり、公共交通に限らず様々な課題に対して地域共通の案件として認識し、それを全体で解決していこうとする精神、また毎月一堂に会して協議できる場（連合会議）が、この南信州にはある。

今後も住民の生活を確保するため圏域が一体となり公共交通事業に取り組んでいくとともに、圏域が発展するため住民福祉の向上と持続可能な魅力あるまちづくりに向けて取り組んでいきたい。

## コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～

### (先見性) (前編 作家)

生前は無名で作品はほとんど売れていなかったのに死後に有名になった作家が少なくとも二人いる。

宮沢賢治は、1986年8月に花巻に生まれ、1933年に郷里にて37歳で死去した。フランツ・カフカは、賢治に3年先立つ1883年7月にプラハで生まれ、賢治より9年早く1924年に郷里で40歳の生涯を閉じた。二人とも父は商売を営み家庭は豊か、妹がいて、兄は妹思いだった。同じ時代に地球の反対側で生活し、その生涯のほとんどを地方都市で過ごした。そして独身のまま、病気で比較的短い生涯を終えた。

カフカの小説を世に送り出したのは、友人マックス・ブロートである。カフカは死の床にあって、自分の未発表の小説原稿（『審判』、『城』など）の焼却を彼に託した。彼は、カフカの意に反して、これを公刊し、しかも一部に手を加えた（批判があり、後日、作者のオリジナルに近い版が公刊されている）。その作品は全体主義が忍び寄る世界にセンセーションを巻き起こした。一方、若い頃には売れっ子作家だったブロートは、現在はカフカを世に送り出した作家としてのみ知られるに過ぎない。また、賢治の代表作『銀河鉄道の夜』は草稿として遺されたものに過ぎないし、『雨ニモマケズ』は死後に発見された手帖に記されていたメモであった。

カフカは、父との葛藤を「父への手紙」として書き残している。また、賢治も、宗教観の違いもあり、やはり父とは深刻な対立があったと語られている。もっとも、“現実はそうではない、父と長男の関係はもっと親密なものだった。”とする見解もある。

そして、二人は家族や社会の現実を受け容れない道を選んだ。カフカは、社会を支配する“必然性”といういわば“空気”のようなものの悪夢を描き出し、人間性を求めてそれを破壊しようとする主人公の試みを“ドタバタ喜劇”の形で描いた。賢治は、様々な災害や困難に直面する社会にあって、時代の枠組みを超えた宇宙観を示しながら、自然との共生と自己犠牲でもって立ち向かう姿を“童話”の形式で描いた。二人の作品は技法というより、その内容こそが当時の人たちには理解しがたいものであり、生前はけっして売れっ子になることはなく、ほんの一部で注目する人こそあれ、評価されることはなかった。

今では、それらは、地域社会でコミュニティの様々な課題に直面する人々の心に響くものを持っている。本当のチャレンジは地味なのである。そして、ともかくも、宮沢賢治とフランツ・カフカの人気は衰えることがない。

(実存主義の童話愛好家)

# 女性が地域に定着して働き続けるための自治体の取組み

人口減少社会を迎える今、地域が一定程度の人口を確保していくためには、女性の社会減を食い止める必要があると認識されている。地域で女性が定着して働く場をつくること、地域に女性が残り十分活躍できることが求められている。その場合、地域においては就労を組み合わせて考えることが重要である。

わが国では、女性の就業率と潜在的労働力率の差が大きく、342万人の女性の潜在労働力（就業希望者）の就労により、雇用者報酬総額が7兆円程度（GDPの約1.5%）増加する、と言われている。また、女性の就労は、技術向上にもつながる可能性があることが指摘されている。このようななか、女性ならではの視点やセンスを活かし、新たな価値や需要の創造がおこっている。

当企画では、女性が地域に定着して働き続けるには、どう取り組んでいくべきか。女性が地域で働くことの意味を整理し、また、結婚や出産で離職する女性が多い我が国の現状で、女性が再就職するための効果的な取組み方法や、働き続けるための必要な支援、都市自治体で女性再就職応援の事例を展望する。

# 女性が地方で働くこととは ——地方創生は女性に何を求めたのか

首都大学東京人文科学研究科 教授 山下 祐介

発足から丸4年となる地方創生の目的は本来、人口減少の阻止であった。止まらない人口減少は、現在の日本の過剰な少子化に起因している。この問題を解くには、「産む」ことができる女性の「産む」選択を一つでも多く実現するしかない。地方創生ではさらに、東京一極集中が少子化の最たる原因であるとしてきた。「働く」場として成立し発展してきた都市に若い女性が集中していることが少子化の要因だとすれば、都市の「産む」場への転換が早急に必要となる。ここではそのために、地方自治体を地域のワーク・ライフ・バランスの最前線基地とすることとともに、社会全体の女系化を促すためにも、議会改革を通じた権力の適正な配分に各地が着手する必要性について論じた。

## 1. 地方創生が目指したもの——人口減少と東京一極集中の阻止<sup>1</sup>

平成26(2014)年にはじまった地方創生。その目標は人口減少阻止であり、東京一極集中阻止だった。合計特殊出生率を1.8まで回復し、2040年までに1億人を維持するのだという。

このように出生力の回復を政策の目標にした地方創生は、当然ながら、女性のあり方について大きな問題を投げかけるものだ。地方創生のきっかけとなった日本創成会議によるレポート(『地方消滅』中公新書に収録)を

まとめた元総務大臣の増田寛也氏は、当時はっきりとこう述べていた。「産めるのは女性だけだ。このことを直視せよ」と。

もっとも、こうした「産めよ増やせよ」といわんばかりの主張を、政府がしているわけではない。政府はむしろ人口減少阻止に対して必ずしも積極的ではない。むしろこの問題については、政府寄りの自民党国会議員からは世間の注目を浴びる発言も相次いでおり、まったく関心がないわけでもなさそうだ<sup>2</sup>。とはいえ、人口減少対策をしっかりと打ち出さないうちに発言をすれば、少子化の責任を

1 以下、拙著『「都市の正義」が地方を壊す』(2018、PHP新書)の論理をふまえて展開する。ここでは十分に論じ切れていない点もあるので、本書も参照されたい。

2 平成30年5月の自民党の加藤寛治衆議院議員(「3人以上子供を産み育てていただきたい」)、萩生田光一幹事長代行(「赤ちゃんはママがいいに決まっている」)など。なお、これらの発言とここで述べていることは必ずしも対立するわけではない。さらに平成30年7月には、「LGBTは生産性が無い」という主張(杉田水脈衆議院議員)もあった。

産まない女性に押しつけようとしているのかのように受け取られても仕方がないだろう。

しかし、たしかに出生力の回復はこの国にとってきわめて重大な課題であり、避けては通れないのも事実だ。

私たちはこの問題に対して、一体どのように論理を立てて考えていけばよいのだろうか。

## 2. 打つ手なしの少子化問題——政府が進めるのは地方仕事づくり

まず議論の前提として、子どもが生まれにくいという少子化問題については、少なくとも政策として直接的に打つ手はないものだということを理解しておく必要がある<sup>3</sup>。

とにかく、やればやるほど泥沼にはまるのが少子化対策だ。どういう政策を打ったらうまくいくというのではなく、打てる政策メニューは限られており、かつその効果が確かめられているわけでもない。まして特効薬など存在しないものだ。

先に政府は少子化問題に関心がないと指摘したが、議論を提起した日本創成会議のレポートにさえ、出生力回復の手段がきちんと提示されているわけではない。それどころか、そこでは、女性は「産む」存在である前に、「大切な労働力」とさえ捉えられており、それゆえに少子化対策の柱には保育所の待機児童の解消がおかれていたのである。これがそのまま政府の地方創生にもつながっていくのだが、では保育所の待機児童が少なくなれば出生率が上がるのかといえばそんなことはなく、効果があるとすれば出産した女性の職場復帰の可能性が増えるのにすぎない。それはそれで必要な施策なのだろうが、出生力の回

復を目指した政策は出ていないというに等しい状況なのである<sup>4</sup>。

他方で、日本の出生率（期間合計特殊出生率、以下「出生率」と略す。）そのものはこのところ上昇傾向にあり、平成17年の1.26を底として、その後は年々回復していたのであった。出生力回復の可能性は見えなくてもないのである。ところが、地方創生がはじまった平成28年、29年と再び出生率が下降に転じてしているのであった。

ともあれ、《人口減少＝東京一極集中》阻止を目的とする地方創生で、政府が実際にすすめている政策の柱は、地方のしごとづくりである。

なぜ政府は、仕事づくりが人口減少問題解決の手段になると考えているのだろうか。

先の保育所待機児童解消への偏向も含め、おそらく政府の論理は、「所得があがれば出生力は上がる」というものだと思われる。

だが、所得と出生力との関係はそんなに単純ではない。

まず基本的には、その社会集団の所得はむしろ低い方が出生力は高くなるという傾向がある。世界諸国の統計を見ても、出生率が高いのは後発国である。

これに対し、国内で行われている質問紙調査の結果では、しばしば子どもが持てない理由として「金銭面の不安」がとくに多くあがっている<sup>5</sup>。おそらくこれが政府の政策の根拠の一つとなっているのだろう。

とはいえ金銭面の不安は、所得以上に雇用の不安定さ（とくに非正規雇用者の不安定性があげられる）と結びついている可能性があり、単純に所得の上昇が子育て不安の解消につながるとはいいがたい。また子育てに関わ

3 赤川学『これが答えだ！少子化問題』（2017、ちくま新書）など。

4 さらに論理的には、これらの政策がかえって少子化を促進する可能性がある。前掲の赤川（2017）および山下（2018）参照。

5 内閣府『平成27年版 少子化社会対策白書』など。

る金銭不安の内実も多様と思われ、例えばそもそも出産費用が不安なケースから、受験や進学など子どもへの予想投資額が大きな負担と感じられているケースまでありそうだ。

いずれにせよ、所得の上昇を出生力の上昇に着実に結びつけるには、相当な経済成長が必要となると考えられ、それを人口減少の中で実現するのは非常に難しいと思われる。そして人口減少は必要な人材の枯渇や不足をもたらすが、既に現在、地方もふくめて日本社会は人手不足に陥っている。その不足を補うために、女性にはもっと労働市場に出て欲しいという要請が強まっているのであった。

もっとも、現政権は、「人口減少してもイノベーションで経済成長できる」という政策さえ掲げており（未来投資戦略2018など）、政府の関心は今やはっきりと——地方創生が当初目指した人口減少阻止ではなく——経済成長にあるようだから、こうした出生力低下の原因探しそのものにすでに興味はないのかもしれない。

こうして出生力を回復するといいいながら、そのための手立ては明確に示されず、むしろ女性には（男性にも）今以上に働いて欲しいという要請を国家は行っているわけである。きわめて矛盾した無責任な物言いになっており、そこに不用意に出てきた国会議員の発言だったから、世論の反発もより強まったのだろう。

### 3. 「産める」女性、「産めない」男性

ともかく問題はこの国の出生力である。とまらない少子化という問題が、厳然と私たちの目の前に立ちはだかっている。このことをふまえた上で、女性が働くことについて考え

ていこう。

まず「女性」について考えると、「男性」との差異について考えることである。

そして女性と男性という区別は、文化的に構築された面を除けば、その生物学的な身体構造においては、やはり子どもを産めるのは女性でしかないということにつきよう。少なくとも人口を考える上においてはそこが重要になる。逆に言えば、男性は子どもを産めない。おそらくこの「男性は産めない」ことを強調した方がこの区別ははっきりしよう。女性だから産まねばならないということはもちろんないが、「産む」可能性を持っているのは女性だけである。男性は「産みたい」と思っても、「産む」可能性を持たない。

さて、本来この差異は男性（オス）の欠陥を示しており、女性の優位を示すべき特質である。逆に言えば、「子を産む」ことが優位に働かず、不利になるのはいかなる作用によってかということになる。

人間の男女は、子の出産と養育について男女の協力を前提としている。妊娠してから生まれるまでに長期間かかり、さらに出産後の養育にも時間がかかる。そのため、「産む」個体は他の個体の協力を必要とする。ただしその系統は、パートナーである男性個体およびその家族に向かうか（男系）、あるいは「産む」女性個体の血統に向かうか（女系）の両方があり、日本の古代家族にはその双方があったようだ。現在のような男系の家制度が広く採用されたのは歴史の中でも最近のこと（近世以降ともいう）と考えられている<sup>6</sup>。

ともかくも、余計な価値判断は抜きにして、この男女の差異とその関係から、地域と人の間にさらにどのようなことが生じるかを考え

6 日本の家族の歴史については、『日本家族史論集』（吉川弘文館）ほか、社会学の面からは有賀喜左衛門『日本の家族』（至文堂、1965）等を参照。

てみたい。

ある夫婦を念頭に置いてみる。

夫婦がもし「産む」ことを選択すれば、その女性は、身ごもり、産み、そしてある程度子どもが育つまで（少なくとも授乳期）は、一定の場所（家、村あるいは町）を離れて暮らすことができなくなる。かつては何人も子を産むことが稀ではなかったから、長期にわたって女性は一定の場所に定着してきた。女性が歴史的にも家にとどまり、またとくに村にとどまってきたのは、ひとえに産むためだったといえるかもしれない。

これに対し、産むことのできない男性は、その可能性がないことによって、居住場所を離れて自由に移動することができる。場合によっては長期間、外に稼ぎに出ることさえ可能である。母子をおいて家を出、村を出、外に出て効率よく働き、集めた資源を持ち帰って、母子のため、家のために使うことさえ選択できる。

さて、そうした移動の自由な男性を大量に抱えることで成立する場所がある。それが都市だ。

都市がきわめて男性の多い場所であったことはよく知られている。なかでも江戸は、その7割が男といわれるほどの男性に偏った地域であった。

都市とは、そこに生きる家族が必ずしも産み育てることを前提としていない地域社会である。村の家族の方から見れば、産み育てる場としての村に対して、子の養育に必要な稼ぎを得るための場としての都市ということにもなる。

そして実際に、都市と村落とを比較すれば、現在でも、出生力の低い都市（とくに大都市

や郊外都市）に対し、出生力の高い農山村・島嶼という対比は歴然としている。今も増え続ける首都圏の人口は、すべて自家生産したものではなく、地方が／農山村や島が供給しているものであった。

そしてここでついでにいえば、階層差と出生率の関係については先に触れたが、この階層性もまた都市に固有の現象であった。

#### 4. 「働く」場としての都市

都市の生活様式は、「産まない人間」を前提にできている。「産む」チャンスを行使することのない人を前提にして都市はある。人は都市に「働く」ために集まるのであって「産む」ためにくるのではないからだ。

もっとも都市もまた村と同様に聚落社会<sup>7</sup>であり、そこでも一定の人口再生産は行われてきた。もちろん「働く」だけでは家族はできないので、人は「産む」ための工夫をおこなう。「働く」ために都市に集まった人々が行ってきた「産む」ための工夫として、次の4点を指摘することができる。

①低階層では、都市に擬似的な村を形成した。アメリカの研究では「都市の村人たち」(H.J. ガンズ) などとも表現されている。日本では、同じ村や町から出て来た人々が集まり、あるいはつながりあいながら同郷集団を形成することが多かった。またこうした同郷集団を頼りに都市に出てくることで、人は都市でも元の村人のままでいられた<sup>8</sup>。このパターンは出発元が西南日本の場合に多く、沖縄発のものに顕著だった。

②これに対し、東北日本では、「出稼ぎ」型が見られた。男は都市に仕事で入るが、村には家族をおいてしばしば戻る。「産む」場を

7 鈴木栄太郎『都市社会学原理』有斐閣（1957）による。

8 鯉坂学『都市移住者の社会学的研究』法律文化社（2009）など。



都市には移さなかったのである。そして単身で長期間（通年以上で）都市に入ったとしても、家を継ぐ（男性とくに長男）、あるいは嫁ぐ（おもに女性）ためにやがては村に戻っていった。東北から関東に来た集団就職者たちも、とくに女性については縁談をえればふるさとに帰った。そして男性もまた、長子については仕事や学業を捨てて（終えて）家を継ぐためにふるさとに戻る事が多かった<sup>9</sup>。

③他方、高階層では都市の暮らしの中でも、家族労働力を豊富に得ることができた。かつては都心の大邸宅を活用して多世代複合家族を形成し、また財力によってお手伝いさんなどの家事労働力を得る家族も多かった。このくらい資源を存分に活用することができた場合には多子を出産できる可能性も生じたようである。

④その中で、中階層の取り得た最大の戦略が専業主婦の形成だった。とくに戦後、高度経済成長期においては、男が外で働き、女が家庭で家事育児を切り盛りするという役割分担が広く行われた。そのために必要な給与が雇う者一人あたりに対してしっかりと払われていた（分配されていた）ということにもなる。団塊の世代までは出生率2以上（コーホート合計特殊出生率）を守っているのも、平均的に1人のサラリーマンで妻と子二人、計4人が食べていける計算になっていたのである<sup>10</sup>。

80年代までに国民所得が全体に増大していく中で、④の戦略が日本の家族形成の中心的なものとなった。この間、人口転換が実現し、多産多死から少産少死へと移行する（出

生率の急速な低下）が、人口再生産力は日本全体で期間合計特殊出生率2以上を維持していた。90年代以降の日本社会の変容の問題点は要するに、こうしたサラリーマン&専業主婦という家族戦略が一代限りで切り崩されたことにある。

2000年代までには女性の高学歴化が進み、高校進学はもちろん、大学進学率も短大とあわせれば男性とほぼ同率になっていった。そして大学進学率が上がっていくのと並行して、女性の就業率も上昇していく。

こうしてこれまでは都市においても一定数が「産む」ことを前提にした人生設計をし、一定の出産・子育てを実現してきたのであったが、2000年代までには男女ともにまずは「働く」ことを目指すものになった。しかもこの「働く」ことの優位は都市を越えて、地方に／村にも広がっていく。農村でさえ「働く」ための場となる。全国総都市化ともいべき事態が起きたのである<sup>11</sup>。

## 5. 都市が人口を喰いつくす——出生力回復の道とは

「産む」前提にはない「働く」ための場所に、都市も村もなっている。なかでももっとも「働く」原理でできている巨大都市・首都圏に若い女性が集まっている。これでは、日本の出生力は回復しないはずである。

女性たちが「産む」可能性を行使しにくい状況が生まれている。そしてそれはまた、人口減少と高齢化が進む中、人手不足が顕著になり、優秀な女性の労働力を都市がほしがっているからでもある。

9 山下祐介・作道信介・杉山祐子編『津軽、近代化のダイナミズム』御茶の水書房（2008）。

10 付け加えれば、昭和期の職域社会の特徴にも注意が必要だろう。終身雇用が約束された当時、会社は一つの家族であった。職域社会が結婚・子育てを導く大事な機能を果たしていたのである。後述するように平成期に進んだ改革によって、こうした働く場が、まさに「働く」ためだけの場に改変されたこともまた、出生率低下の原因になっていると思われる。

11 農村の未婚者の多さや、さらには一部に見られる合計特殊出生率の極端な低下（とくに北東北地方）は、この文脈で理解していくことができると考える。

むしろそれでもまだ、女性が男性と同様に「働く」ことにおいて平等性を獲得し、労働市場で生き活きと働いているのならよい。

だがそうやって女性の労働力をあてにしながら、職場環境そのものは男性優位のままにある。そのことによって、別の条件下にあれば「産む」選択をしていたはずの女性さえも「産む」選択をとれずに働き続けている可能性があるわけだ。それが政府のいう希望出生率1.8に対する、実際の出生率1.4との差に現れているもの——少なくともその理由の一つ——と考えることができよう。都市の「働く」原理にとらわれたまま、他の選択をとることが不可能になっていることが、出生力を回復させられない原因である。

これに対し、政府の地方創生が求めたのは、さらに「働け」ということだった。男も女も「働く」ことで、税収が上がり行政の持続可能性は高まるかもしれないが、それではますます都市の「働く」原理の優位が進み、人々が「産む」可能性から遠ざかることになる。

本来、出生力の回復は次の二つの道のどちらか（あるいは両方のミックス）をとるしかないはずだ。

A：都市を、「働く」原理優先の状況から開放すること。

B：都市から、「産む」可能性のある人々を遠ざけること。

まずBからいこう。

Bは、人々の居住の選択を否定するものなので、そのまま議論はできない。しかし、首都圏よりも地方に、あるいは大都市よりも小さな地方都市や農山村に、自治体政策の結果

として若い女性が集まるのなら、Bは正攻法でも達成することができる。地方移住や田園回帰を実現すればよいわけで、ある意味では現行の多くの自治体が推進している地方創生がこれになる。地方移住や田園回帰には、人口対策としての意味はあるわけである<sup>12</sup>。

これに対しAの方が実は、今回の物事の本質であるにもかかわらず、難しい。これはおそらく、都市という場はもともとそういう場なのだということに由来しているであろう。とはいえ、都市の原理のどこにどんな変化を引き起こすことが出生力回復の手がかりになるのかを理論的に考えることは可能であり、そしてその論理に従って具体的に何ができるのかを示すこともできなくはない。そしてそうした都市の原理の克服もまた、地方の小さな自治体でこそまずは可能なのかもしれないのだった。

## 6. 「産む」原理の復権は可能か(1)——「働く」「稼ぐ」「支える」「育てる」「消費する」

日本という国のとまらない少子化の原因は、基本的には都市というものが持つ価値の蔓延にあり、ある種の日本社会総都市化が人口減少の根幹にあると、筆者は分析する。逆に言えば、地方創生——人口減少・東京一極集中の阻止——にむけて必要なこととは、そうした都市の価値からの解放・転換にある。今のままの都市の価値に従う限り、人口減少問題は解決しない。日本の家族・地域はますます解体が進むことになろう。

そこでどんな価値転換が必要なのかという点については、筆者の考えは別<sup>13</sup>に詳しく述べておいた。ここでは次の2つの軸にとくに言及して分析を進めたい。

12 山下祐介『地方消滅の罫 増田レポートと人口減少社会の正体』ちくま新書(2014)の第5章も参照。

13 注1の山下(2018)および山下祐介「人口減少時代における地域再生—都市と農村、中央と地方の健全な関係を再建することから」2015年『RESEARCH BUREAU 論究』第12号、38-48頁、衆議院調査局。

一つは「働く」こと優位の価値観と、「産む」こと優位の価値観との関係という軸である。そしてもう一つは、男性を中心とした社会関係と、女性を中心とした社会関係という軸だ。

むしろ大切なことはバランス（均衡）であり、どちらが重要だということではない。が、現状は一方に大きく偏っており、そのことによってバランスが崩れ、様々な問題が生じている。その顕現が子どもが生まれない社会である。

まずは「働く」という価値からの転換について考えていこう。

ここではさらに、「産む」価値に加えて、「育てる」「支える」「消費する」といったことにまで派生させて論じてみたい。

現在の日本社会はいつの頃からか、「働く」ことがすべての価値の最上位になってしまっている。

もちろん働いて経済を大きくすることは大切だが、そうした経済が続くための条件としても、社会を担う成員が持続的に再生産されていること——「産む」ことと「働く」ことのバランス、すなわち「ワーク・ライフ・バランス」——がしっかりと成立していなければならないのであった。

ところで、この「働く」こと（＝経済・産業）をことさら重視することがもつ問題点はずっと別の形で指摘できる。

先にも述べたように、政府の地方創生は、「働く」以上にさらに「稼ぐ」ことを最重要なものと価値づけしている。

たしかに多くの方がより多く稼げば、人口減少しても税収は安定し、そのことによって私たちは安心をえることができるのかもしれない。

とはいえ人がそうした「稼ぐ」領域で後顧の憂いなく「稼ぐ」ことに専念するためには、「稼ぐ」ことを実現するための様々な条件を

整えることが必要であり、「稼ぐ」人々を「支える」働きもまた不可欠なのであった。

稼いだカネの一部は税として公に入るが、それを活用して（サラリーとして）公務員が雇われ、その働きによって社会の基盤が整えられ「稼ぐ」条件が揃う。「稼ぐ」ことを強調する人は、この「稼ぐ」と「支える」の関係性への配慮にしばしば欠けるようだ。例えば、IT産業が成立するためにもインターネットの整備やそれを運営する法整備がなされていなければならない。そこで生じる様々な事態を予見し、何か不都合が生じれば権力すら発動させて秩序の維持に努めていく。そうした公的働きがあってはじめて、「稼ぐ」経済活動は実現するのである。

かつ「稼ぐ」ためには、新しい産業を実現する直接の条件のみならず、その条件となる人材を「育てる」仕事も不可欠である。新しいアイデアや発想を「生み出す」仕事もまた必要なのであった。そして創発の多くは学校（人づくり）や基礎研究が支えている。すべてが市場原理で実現するものではない。

さらに人間には病気や怪我などもあり、そうした人々を「支える」仕事も必要である。こうした社会保障があってはじめて人はモータリティーに働けるのであった。そしてこうした仕事のうち例えば看護や介護、あるいは保育士などは、おもに女性が担ってきた職場であるが、こうした女性が多い職場ほど地位が低いという法則性があることにも注意しておこう。

加えて忘れてならないことは、「稼ぐ」力が有効に働くためには、「消費する」力もまたバランスよく働かなくてはならないということである。みな働いていては、経済は回らない。一方が働き、他方が消費する。人々の間で住み分けることもあれば、同じ人間でも時間によって立場が変わる。

子どもや後期高齢者は消費者である。主婦も消費者だ。またサラリーマンも休日は消費者であり、平日でも勤務時間内だけが生産者だということになる。

「稼ぐ」働きが、稼ぎになるためには、その働きによる生産を消費してくれる人が不可欠だ。消費者がたくさん消費してくれて、はじめて稼ぎも大きくなる。だが、それだけでは不十分だ。消費が単に「安ければよい」ではなく、よい商品を見きわめ、消費を通じて適切に生産者を評価し、より良い仕事を次うながすものになっていることが大切である。「消費すること」の質によって「稼ぐ」ことの質も変わる。「稼ぐ」を育てるのは消費である。

そしてここで「産む」という原理に立ち戻れば、こうした消費が、次世代形成や育成にむけて効果的に行われたときに、それは単なる消費ではない、「次世代に対する投資」にも転換することになる。消費には次の生産につながる消費があるわけで、それが適切に行われなくては次の生産への循環はおきないわけだ（逆にいえば、次の生産につながらない非生産的な消費もあるということになる）。

そしてこう考えていけば、「消費」に見えるものの中にも次につながる「働き」があるのであり、「働く」ことには「稼ぐ」「支える」だけでなく、「育てる」を含めた実に広範なバリエーションがあるのであった。

家事も育児も「働く」ことであり、じいちゃんばあちゃんが孫の面倒を見るのも、町会の運営や消防団、PTAの役員にでるのも、そして自宅前の清掃でさえ、社会を維持するのに必要な「働き」の一部なのである。そして何より「産む」ことは、人間社会の存続にとってかけがえのない「働き」なのである。逆にいえば、「働く」ことへの価値の偏りとは、「稼ぐ」ことだけが「働く」ことだという発想の

偏りなのであり、今の政府はまさにその誤りに陥っているのである。

こうして、「働く」ことにも多様なかたちがあり、そしてまた消費にも大事な価値があって、すべてが絡まり合って循環し、暮らしも経済も成立している。

そして結婚・出産・育児とはこうした「稼ぐ」以外の働きにつながる行為なのだから、この国が抱えている問題とは、この国に「稼ぐ」ことが足りないのではなく、むしろ逆に「働く」「稼ぐ」と、「産む」「育てる」「支える」「消費する」や「次世代に投資する」ことの間バランスがあまりに「稼ぐ」ことに偏ったために、この国の基礎社会（家族や村・町、職域社会）が壊れ、人口減少が止まらなくなってしまったことにあるといえる。

それゆえ私たちの課題とは、こうしたバランスを、人口減少が進行する中でどう取り戻し、新たな均衡点（少なくとも合計特殊出生率2をめぐす）を実現するのかということになる。では、そのためになにができるだろうか。

## 7. 「産む」原理の復権は可能か (2) —— 職場としての自治体の地域における役割

まずはこうした均衡点の探究は、おそらく国家レベルでは不可能だということを確認しておこう。

家族、地域、自治体、都市圏、企業など多様な主体が多様に関わって暮らしはできている。目指すのは各地域で暮らす人々の具体的なワーク・ライフ・バランスの再実現である。それを国の制度だけで適正に導くことができるとは思えない。むしろ居住地と働く場が一致しない人が多いのが現代日本の現実だから、その現場は単一自治体ではないだろうが、それでも一定の都市圏の中に多くの人の日々の行為はとどまっているはずだから、複

数市町村で協力しながら、都道府県を交えて、各地でどんな仕組みや政策が可能なのかを考え実現していくしかない。

その核になるのが自治体だ。それゆえ、そうした探究型の政策ができる仕組みを各自治体で構想し、実践していくことが、少子化問題解決のための第一歩になる。そこに国の制度の改変や新設をどう関わらせていけばよいかが問われることになろう。場合によっては特区のように例外を認めるような形ででも、出生力の回復に必要な方策を作り上げ、提案し実現していくことが、今の自治体には求められるのである。

さてそう考えていくと、地方自治体でやるべきことは、こうした政策を編み出し実現するのはもちろんのこと、そうした政策を生み出すためにも、自治体の職員たち自身の「働く」ことのあり方について見直し、「産む」選択を実現する場に持っていくことが必要になる。自治体自身がワーク・ライフ・バランスの前線基地にならなくてはいけない。それどころか、「産む」可能性を持つ女性という性の職員の数をできるだけ増やし、地域における「産む」可能性を量的に広げるくらいの考え方さえあってよいのかもしれない。

とくに小さな自治体の場合、働く場としての役場・役所の存在は地域にとって小さくない。そこに一定の数の公務員がいて雇用されていることが、地域のあり方を大きく決定づけている。公務員はある意味ではソフトなインフラである。しかも「働く」人であるだけでなく「消費する」人でもあり、そしてまた「産み」「育てる」人でもある。問題が「産む」選択の幅広い実現であるならば、まずはこの人々（公務員）の「産む」選択を一つでも多く適正に実現することが、少子化対策の第一歩になるはずだ。

その際、地方自治体が「稼ぐ」仕事をする

場ではなく、人々を「支える」仕事をする場であること、このことが重要である。

「稼ぐ」仕事と違って、「支える」仕事は働き方に様々なバリエーションを導入でき、「産む」こととのバランスがとりやすい（むしろ自治体の仕事のすべてがそうではない。例えば消防や警察など）。現実には夫婦共働きで「働く」ことと「産む」ことをバランスよく実現できているのは、行政職員や学校教員などが多いようだ。こうした「産む」ことをよりよく実現できる職場を「産む」可能性のある女性優位の職場とし、そこを地域の「産む」原理優先の拠点としてしっかりと確立していくことが望まれる。

例えば子どもの成長に合わせた変則的勤務の導入などが考えられるが、自治体はまた厚生労働行政や学校・保育所の運営にも関わっているため、職員のバランスよい働き方を追求することを通じて、「働き」「産む」女性（および「育てる」男性）に必要な休暇制度や保育、学校運営、その他の行政サービスのあり方を直接検証することもできる。

「産む」力の回復は今、「稼ぐ」現場である企業ではなかなか到達できなくなっている。これに対し、「支える」現場による「支える」力が、そこで働く人々自身の試行錯誤によって、もっと効率的効果的に発動されていく必要がある。一見、公務員だけを優遇するように見えるかもしれないが、自治体職員のワーク・ライフ・バランスの実現は行政サービス全体の向上につながるものであり（行政職員が苦しんでいる地域が、よい地域であるはずがない）、また職員自身に「産む」選択が増えることは、めぐりめぐって同じ世代全体の子育て力の向上にもつながるはずである<sup>14</sup>。

## 8. 男系社会から女系社会へ(1) ——「女性の男性化」からの解放・転換を実現する

さらにもう一つ、主題としてきた「女性」というものにこだわって論をもう少し展開し、地方都市にできること、やるべきことをいくつか明示してみたい。

日本は男系優位で動いている社会である。ただし先述のようにそれが一般に普遍化するのには江戸時代以降であり、また制度化されたのは明治民法以降であった。男系優位に転換した理由について筆者は、農地開墾に限界がある中で相続をめぐるトラブルを解消する(長子による一括相続)とともに、父系への秩序形成が人口増を抑制する持続可能な人口統制機構として有効だったということではないかと推論する。

これに対し、現在の日本は人口減少に入っている。この状態から脱するには、父系社会を母系社会に今一度、一定程度転換することが必要なのではないか。

ここで指摘してきたことは、ある面から見れば、“女性の男性化”だということができる。「産む」可能性を放棄することで、女性はとりあえず男性と対等になったが、そのことが出生力の低下につながっている。大切なことは、女性が女性のままだに生きられる社会——「働く」か「産む」かの二者択一ではなく、「産む」こと、「育てる」ことがそのまま認められる社会——へと、元通りにきちんと戻っていくことである<sup>14</sup>。

そして現実には、シングルマザーやその子ども、あるいは婚外子が、現行の制度の中では

様々に不利な扱いを受けている。だが、女系家族を前提にすれば、これらはまったくふつうの存在であり、男系家族を家族の正常形と見なしているから、これらが異常型に見えるのであった。

もっとも、こうした様々な家族を認める運動を国全体で進めることには色んな軋轢も生じよう。いきなりの民法改正などではなく、各自治体で多様な家族形態を具体的に取り扱いながら工夫し、事態を改善していくことが大切だ。各自治体がその地域の家族を見守りつつ、皆が暮らしやすく、子育てしやすい環境を整えるべく試行錯誤を繰り返すことが、よりよい制度の創出につながっていくはずだ<sup>15</sup>。

そしてその意味では、近年各自治体が進めたことで標準化されてきた、子どもの医療費無償化などの取り組みはまだまだ入口なのであって、もっと様々なやり方を試して、人々が希望通りに子どもを生み育てることが実現できる道筋を探していくことが必要なのである。

こうして各地域が持つ様々な資源を、各自治体の政策を通じて、適切に「産む」女性にまわし、次世代形成につなげていくことが各地で具体的に試みられなくてはならない。カネ、ヒト、モノが、「産む」女性へとより多くまわっていく、そういう制度や仕組みを模索する必要がある。これに対し、現行の政策はどうも「稼ぐ」人への再分配につながっており、「産む」人への配分どころか、むしろ「稼いだ人」と「稼がなかった人」の格差拡

14 逆にいえば、平成の市町村合併がもたらした負の効果とは、こうした自治体職員のバランスよい地域配置を解体し、都心へとすべてを集めてしまったことにあるともいえる。職員の配置は、適正な人口配置の基礎である。

15 丁寧に表現すれば、以前は女性に「産む」ことを強要した社会だったともいえる。「産む」ことが自由な選択になった時に、子どもの数がどこに行き着くのかは難しい問題である。ここではともかく希望出生率1.8という政府の主張ののっとなって議論を進める。

16 逆にいえば、例えば保育所の待機児童をゼロにすること、それが少子化対策なのだという一方的な決めつけこそが、本来あるべき少子化対策からもっとも遠いところにあるのだということである。

大を肯定するものになっているようだ。そして「産む人」こそまさに「稼がなかった人」（産むことを選択し、稼ぐことを選択しなかった人）なのであり、そこから格差社会と出生力低下が結びついてしまったように見える<sup>17</sup>。

近年では民主党の「子ども手当」がこうした「産む人」への再配分という条件を実現しなかったのだが、政権交代でついでにしまった。他方で、産んだ結果として子どもたちへの投資については、小中学校など義務教育へのさらなる投資や、高校・大学の無償化、あるいは親元から離れて進学する際の支度金の交付や寮の提供など、広く教育や人材投資に関わる分野の拡大が議論されてもいる。これらの制度設計が、適切に「産む」選択を容易にさせるものになるのかどうか問われているといえよう。

## 9. 男系社会から女系社会へ (2) —— 議会改革で権力の適正な配分を

こうした女性を女性のままに認める政策の試行錯誤が各地で実現するために、筆者にはさらにその前提として、どうしても次のことが実現されなくてはならないと思われる。それは、権力の配分である。

日本社会の権力は都市に集中し、都市から各地に配分されてきた。さて、女性の地位が低いのは、女性への権力配分が少ないからである。そして女性への権力配分が少ないので、いつまで経っても男性優位の社会体制は変革せず、そのことが結局はバランスを欠いて、人々が「産む」可能性を十分に行使しない状況を生じてしまった。

この状況を変え、資源の再配分を適正に行

うためには、権力の配分にまで遡って変更を加えていかなければならない。

そして権力は現在、選挙を通じた国民・住民の投票によって、ある特定の人物に付与され行使されるのだから、私たちにできるコントロールとはまずは選挙のあり方を変えることだということになる<sup>18</sup>。では何ができるか。

投票権は男女みなに平等にあるが、結果としての権力は男性に握られている。ならば、選挙で選ばれる権力行使者の割合を、強制的に男女平等に割り振っていくことがその最初の変革の第一歩となるはずである。

その際、選挙に地区割りがあるように、はじめから性別割りを導入して、女性議員何人、男性議員何人と割り振ってしまうのがよいだろう。自治体の首長は一人だからそこに性別枠を設けるのは馴染まないだろうが、自治体議会議員については、議会で決定しさえすれば色々な形が実現可能なはずである。

議会議員のうちに女性枠を決めて、例えば20人の議員のうち、10名は女性とするなどといったやり方で女性への権力付与を制度化すること。そのことによって、男性を中心とした原理で運営されてきた議会に、「産む」「育てる」「支える」「消費する」側からの視点を強制的に導入することが可能となるはずだ。そもそも看護や介護、保育の仕事など、女性の割合の多い職が不当に低い地位に甘んじてきたのは、権力の配分が少なかったからだともいえる。主婦というものについても同様である。権力の配分は地位の上昇をもたらし、発想の転換を促すはずだ。筆者は今、日本はそこまでするくらいの危機に直面していると思っている。

17 それゆえ、先に低所得者層で出生率が高い傾向があることについて指摘したが、このまま日本で格差社会化が進めば、低所得者層でこそ結婚し子育てする可能性がもっとも失われるという事態にまで展開する可能性もある。

18 ここでの議論は、以下の拙稿を展開したものである。山下祐介「一票の格差」の落とし穴～是正は本当に必要ですか?」『現代ビジネス』2016年12月13日 (<http://gendai.ismedia.jp/articles/-/50362>) 参照。

そして現実に小規模自治体の議会改革が必要となってきたおり、総務省では昨年「町村議会のあり方に関する研究会 報告書」（平成30年3月、町村議会のあり方に関する研究会）まで出してそのゆくえを探っている。この報告書には各方面からの反発もあったが、そうした批判も通じて見えてくるのは、町村議会にとどまらず、市議会も県議会も大きな変革期に入っているということだ。

そして国会はあまりに大きすぎ、こうした議論が成立しにくいのに対して、地方議会でも、議会改革や試行錯誤は容易なはずである。小さな町村あるいは都市で、もっとふみこんだ女性優先、「産む」こと優先の政治環境を作ってはどうか。そうした思い切った実験や政策のつみかさねの方が、政府がいう「稼ぐ」競争よりもよほど人口減少を止めることにつながるはずだ。

以上は、女性が地方で、いきいきと「働き」また「産み」育てることを実現するための、ささやかな思考実験である。筆者の専門は社会学だが、ここで試みたように、民俗学や人類学、歴史学等の成果をふまえて、私たちは今ある制度をもっと柔軟に、よりよい発想で修正していけるか入念に検討していく必要がある。そうしたことを各地で話し合い、そのうちに確かな答えを見つけ出し、国民全体でも共有していくこと。そうしたプロセスの実現が求められている。

こんな実験は国にはできない。現場である各市町村での工夫こそが期待される。そうした様々な実験が試されていく風潮が現れることを筆者は望む。地方創生にはもっと自由が必要である。そしてその自由を実現する主体はやはり自治体しかないのである。



# 大都市近郊における女性就労支援のあり方 ～埼玉県戸田市の取組みからの示唆～

野村総合研究所 西野 潤 戸田市 経済政策課長 内山敏哉

近年、我が国でも「同一労働・同一賃金」「ワークライフバランス」「ダイバーシティ」等、様々な「ポリティカル・コレクティブネス」（社会的に公正中立な考え方）が周知され、「子育ては女性だけの仕事ではない」「職場では男女や正規・非正規雇用の垣根なく働き、報酬を得られる環境が整えられるべき」という考え方も「建前」としては受け入れられるようになってきている。一方、就労における賃金格差や待遇格差、家事・子育てにおける性別役割分業等で、女性の立場が「建前」のように改善されているとはいえない状況が続いている。本稿では、2016年6月に実施された、埼玉県戸田市女性再就職応援事業における「女性の育児と就労に関するアンケート」の分析等から、大都市近郊における子育て世帯の女性の考え方や就労実態を読み解き、戸田市の実践的な取組みを紹介しつつ、今後の女性就労支援のあり方について論考する。

## はじめに

我が国は、長期的な出生率低下、欧米の一部の国々が行ってきたような移民政策を採らなかった等の影響によって、2009年以降、いわゆる「人口減少社会」に突入した。一方、首都圏をはじめとする大都市近郊では、地方からの転入によって人口減少が食い止められている。総務省が毎年発表している、住民基本台帳に基づく2018年1月1日時点の人口動態によると、出生率の高い沖縄県及び首都圏4都県（東京都・千葉県・埼玉県・神奈川県）、製造業と商業の集積のバランスが取れている愛知県は人口増加が続いており、福岡県・滋賀県は前年の微減から微増に転じ、大阪府は人口減少が続いているものの、全国平均（対前年増減率▲0.12%）以下に留まっている。

これら大都市近郊に共通する社会的課題として、核家族化と共働き世帯の増加に伴う待機児童問題や女性の就労継続問題等が挙げられる。大都市近郊の自治体としては、様々な地域から転入してくる（ある意味、出入りの激しい流動的な）住民のニーズに、機動的に対応しながら、地域の持続的調和（定住化や年代バランスの維持、雇用創出等）に努めていく必要がある。

埼玉県戸田市が平成28年度に実施した「女性再就職応援事業」では、こうした大都市近郊の子育て世帯における女性の就労ニーズに関して、できうる限り詳細に把握し、施策効果を高める上で、住民向けにアンケートを実施した。

## 1 アンケート実施概要

当該アンケートは「女性の育児と就労に関するアンケート」と題して、平成28年6月に実施した。送付対象は戸田市内に在住の22歳以上49歳以下の女性3000名（戸田市内在住の対象人口の約10%）とし、実施にあたっては、厚生労働省による「母親100万人アンケート（平成26年）」の結果を参考に、年齢区別に子育て中の女性の比率を推定し、戸田市の女性の年齢区別人口に乗じることで、子育て世帯の構成比率を求めた上で、無作為に抽出した年齢区別サンプルを割り付けた。

総設問数は50問を超える、比較的大掛かりなアンケートであったが、有効回答数は1259件（42.0%）に達し、戸田市内在住の女性の方々（特に子育て世帯の方々）の間でも「育児」「就労」に対する社会的課題としての関心の高さを伺わせた。

## 2 アンケートから見える戸田市内住女性の実像

### (1) これまでの働き方

回答者の99%以上が就労経験者であり、アンケート内容が就労に関するものであることが影響している面もあるが、同時に、大都市近郊において、それだけ女性の就労が一般化していることの証左とも考えられる。また、回答者の80%以上が離職・転職等を経験していた。

離職・転職等を経験した女性の約7割が当時の就労形態が正規雇用であったが、そのうち約6割は一般職であった（表1）。独立行政法人労働政策研究・研修機構「データブック国際労働比較2018」における女性の短時間労働者の割合は2005～2016年にかけて31～37%（年々高まっている）であり、概ね同水準であったといえる。

表1 当時の就労形態

	N	%
1. フルタイム（正規雇用）	733	69.9%
2. 定時または時短（正規雇用）	31	3.0%
3. 契約・嘱託・非常勤・派遣等（非正規雇用）	118	11.3%
4. パートタイム・アルバイト（非正規雇用）	148	14.1%
5. 会社役員	3	0.3%
6. 起業家・フリーランス・自営業	11	1.0%
7. その他	2	0.2%
無回答	2	0.2%
計	1,048	100.0%

出典：戸田市「女性の育児と就労に関するアンケート」（平成28年6月）、以下同様

また、当時の個人年収は、単身世帯であれば自活可能な水準である300万円以上が約45%を占める一方、100～300万円も47%となっていた。

アンケートでは当時の居所、残業時間、通勤時間も調査している。当時の居所については戸田市内に在住していた方は3割程度に留まり、多くは他自治体からの流入であった。企業勤めをしていた方の残業時間は6割以上が月20時間以下であり、一般職の比率の高さと合わせて、残業を前提としない就労が主となっていた。また、通勤時間は約3/4が60分以下であり、首都圏の感覚でいえば、職住近接を志向していたといえよう。

当時の職種については、事務系一般職が3割超と最も多く、次いで販売サービス系、専門系（看護師等）が多かった。

勤続年数は5年未満が5割を超え、5年以上10年未満を加えると9割弱となっており、大都市近郊においても、女性の就労継続の難しさを物語っている。なお、厚生労働省「賃金構造基本統計調査」によれば、平成29年における女性の平均勤続年数は一般労働者で9.4年（男性の約7割）、短時間労働者で6.1年（男性より勤続年数は長い）、前述の「デー

「タブック国際労働比較 2018」によると、男性と比べて女性は短時間労働者の割合は3倍以上高く、女性全体の平均勤続年数を引き下げている) となっており、本アンケート調査は、これに近い結果となった。

アンケートでは離職・転職当時の世帯情報や離職原因等についても調査している。当時のパートナーの有無では、約半数がパートナーを有していた。パートナーの就労形態は約9割が正規雇用となっており、前述の「データブック国際労働比較 2018」の結果(男性の短時間労働者の割合は2010年～2016年にかけて10～12%程度)とほぼ同じであった。

パートナーの残業時間は、回答者とは対照的に、約3/4が月20時間以上となっており、長時間労働の目安である月40時間を超える割合も4割弱に達した。総務省「労働力調査」における労働時間週49時間以上(残業時間に換算して概ね月40時間以上)の割合が、2005～2017年にかけて男性3～4割程度、女性1割程度(年々減少傾向にある)であるのと比較し、概ね同水準であった。

離職・転職等の理由については、「結婚」が最も多く、次が僅差で「出産・育児」であった。

また、「出産・育児」を選択した回答者の詳細な理由を伺った設問では、育児に専念し

たいという回答が最も多かったが、それに匹敵して勤務先の労働環境に対する不満が大きいことが明らかとなった。

## (2) 子育ての現状

次に、アンケートでは回答者のご家庭の子育ての現状について、子どもの年齢帯別に調査した。まず、現役子育て世代の意見を調査する上で、中学生以下の子ども的人数について伺った。回答者の8割以上に中学生以下の子どもがおり、そのほとんどは1人ないしは2人であった。また、子どもの年齢は3～5歳(いわゆる未就学時年齢帯)が最も多く、ほぼ正規分布していた。

平日日中の養育について、全ての子どもの年齢帯において、回答者(母親)が圧倒的に担っている(図1)。これは半世紀前のパラダイムである性別役割分業が根強く残っている一方、夫婦の両親による養育支援が希薄化しているという、大都市近郊に共通する、女性の厳しい子育て環境を反映した結果といえる。その他の特徴として、①パートナーの養育参画は子どもの年齢が3歳以上になると希薄化する、②幼稚園の利用率が高い(幼稚園の設置状況は地域性があるため、これは戸田市の特徴といえる)、③小学校低学年から塾や習い事の利用率が高まる、④中学校からは

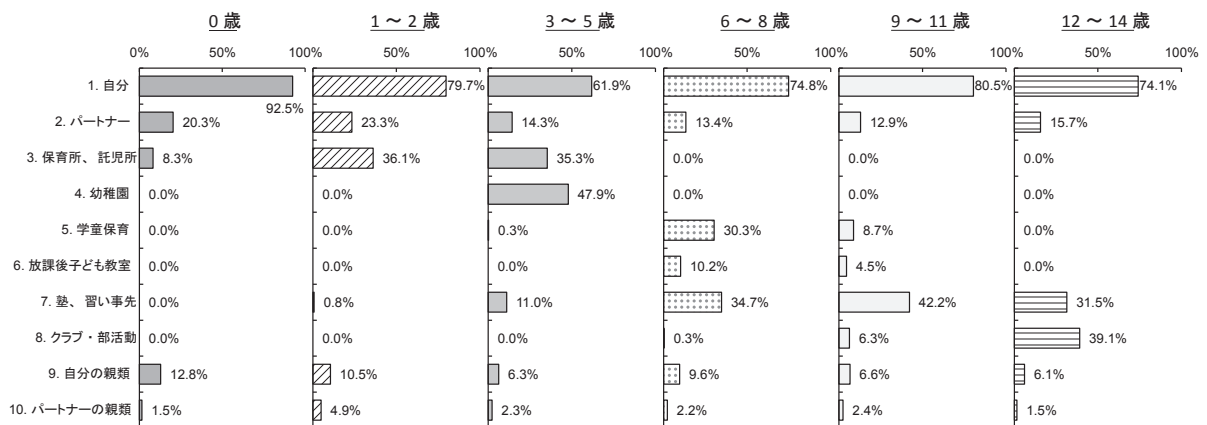


図1 平日日中の養育環境・養育者(複数回答)

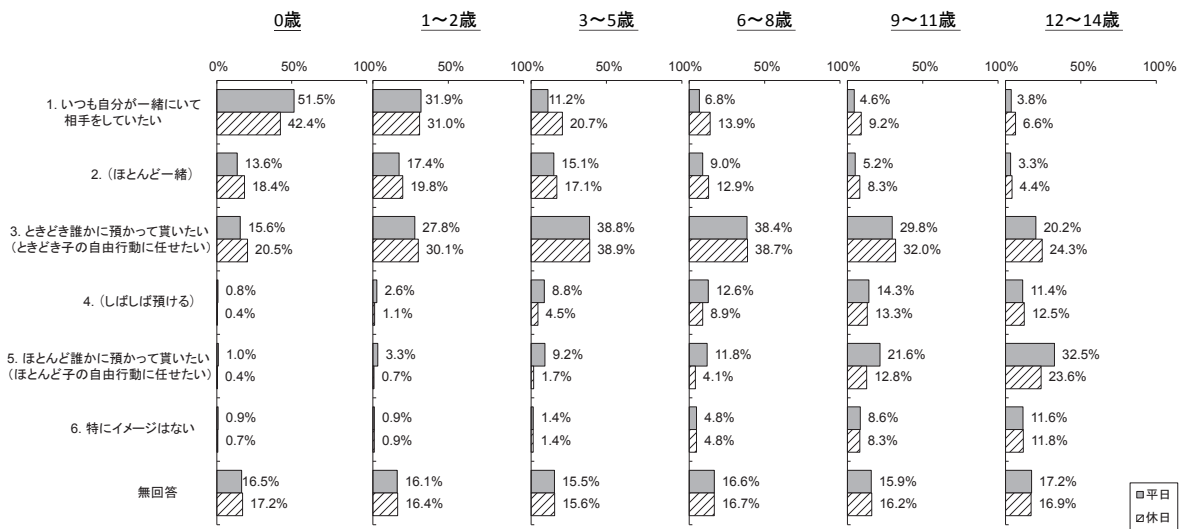


図2 就学時間以外の子どもの理想的な関わり方

部活動が母親に次ぐ養育環境になる等が挙げられる。

また、保育所利用率の高い3～5歳で育児・教育学習費の負担額が大きく、保育所が、母親たちにとって育児・家事という性別役割分業による負担に対する(両親の支援に代わる)安全弁になっているのと同時に、家計に対する経済的ストレスにもなっているという、矛盾した側面があることを示している。

子どもとの理想的な関わり方についても調査している。子どもが0歳であっても、「いつも一緒にいたい」という回答は半数程度に過ぎず、1～2歳の段階で既に「いつも一緒」と「ときどき誰かに預かって貰いたい」が拮抗していることがわかった(図2)。すなわち、母親側の立場になって考えれば、子どもが生まれた段階から母親に育児の負担を集中させ過ぎないことが必要であるといえよう。

### (3) 今後の就労意向

続いて、アンケートでは今後(1～2年後を想定)の就労意向について調査した。まず、現時点の就労状況・就労意向については、半数弱が現在就労しており、現在の仕事を続けたいとしている一方、ほぼ同数が今後就労し

たいとしていた。

就労を希望する職種は、就労経験の割合の多い職種に集中する傾向があった。また、就労形態は約45%が非正規雇用を希望しており、正規雇用を大幅に上回った。これは、現実問題として母親たちが子育てと就労の両立を強いられていることや、我が国において男性でさえ難しい、キャリア中断後、かつ、30代半ば以降の再就労の難しさを受け止めた上での回答であると考えられる。

就労条件についても細かく調査したが、希望する所定労働時間は6時間未満が半数近くを占め、希望する出勤日数は週3～4日が半数以上を占め、6割以上が残業なしを求めた。希望する職種(事務系一般職、販売サービス系等)と合わせて考えると、多くの回答者は、そもそも、正規雇用の需要がない就労形態を希望しているといえよう。

また、通勤手段についても調査したが、「自転車」「徒歩」「公共交通機関(30分未満)」の希望が多く、以前の就労時以上に職住近接を志向していることが分かった。

次に、仕事と育児等との両立を考える際に、不安や不満に感じていることについても調査した。「育児等と仕事を両立しながら安定し

「雇用・収入を得る／維持するのが難しい」「子育てや教育にお金がかかりすぎる」「家賃や住宅ローンなど、都市部（首都圏）における生活費がかかりすぎる」など収入面や育児コスト等の経済的理由、「長時間残業を前提とした就労は、体力的・精神的に無理がある」「現在のパートナーの就労環境では、パートナーが育児等を十分に分担するのが難しい」など（パートナーの就労環境を含めた）長時間労働に対する不満・不安が大きく、加えて、「保育所など子どもの預け先が十分でない」「実家が遠い・疎遠・高齢等の理由で頼れない」など保育所不足や実家からのサポート不足に回答が集まった。総じて、回答者（戸田市在住の主に母親たち）の多くが求めているのは、柔軟な就労環境と育児分担であるといえよう。

#### (4) 就労支援・育児支援への期待

最後に、就労支援・育児支援に関する意向について調査した。まず、利用経験のある就労支援制度としては、いわゆる「フレックスタイム制度」（勤務時間・勤務日数などを柔軟に選択できる）の利用割合が比較的高かったが、それでも2割に留まった。少なくとも2016年当時では、こうした制度は十分浸透していない状況であったといえよう。また、利用経験のある育児支援サービスの中では「一時保育」の利用割合が比較的高かったが、多くの回答者はこれらの（実在する）サービスを経験したことがなかった。

次に、利用意向を調査したが、就労支援制度の中では、「フレックスタイム制度」の利用意向が6割以上と圧倒的に高く、次いで「在宅勤務」「復職制度」「企業内保育所」となった。育児支援サービスでは「必ず入園できる認可保育所」が3割強と最も利用意向が高く、次いで「学習機能重視型保育」「送迎付き延

長保育」となった。総じて、これまでの回答内容を反映した結果をとったが、「安心して育児を分担してくれる仕組みがリーズナブルに提供されれば、もっと働きたい」という回答者の声が聞こえてくる結果といえよう。

### 3 末子年齢帯別の分析

#### (1) 分析手法

今回のアンケート結果について、子育てのステージ別に母親たちの考え方やニーズに違いがあるのではないかという仮説に基づき、子どもがいる、もしくは妊娠中の回答者について、（妊娠中を含む）末子年齢帯別にアンケート結果のクロス集計を試みた。紙面の関係上、一部について紹介する。

#### (2) これまでの働き方

まず、離職・転職等の経験について、正規雇用だった方の職制をみると、妊娠中の方の総合職の割合が3割以上と突出して高く、末子年齢が0～5歳の回答者で総合職の割合が全体平均（18.5%）を超えた。これは近年、女性の就労環境が、従来「正規雇用・一般職」中心であったのが、「正規雇用・総合職」から「非正規雇用」まで分散してきている傾向を反映したものと考えられる。

離職・転職等の理由では、現在妊娠中の回答者を除くと、末子の年齢が低いほど（≒女性の年齢が低いほど）、結婚理由の離職の比率が低くなる傾向にあった。これは女性の中で「結婚したら退職」という価値観が近年薄れつつあることや、価値観そのものの多様化（＝離職理由も多様化）を反映したものと考えられる。また、末子年齢が低いほど「仕事の辛さ」を理由に挙げる割合が高く、女性の社会的役割が高まる中で、仕事のプレッシャーも高まっていることがうかがわれる。その裏返しとして、末子年齢が高い層では「他

にやりたいことがあった」という離職理由が極端に少なく、母親たちの中で価値観の世代間格差が広がっていることも示唆している。

そのことは、出産・育児理由を選択した方の離職等の詳細理由をみるとより明白である。妊娠中を除くと、末子の年齢が低い層ほど「育児に専念したい」という回答の割合が低く、また妊娠中を含めてパートナーの協力も得られやすい（パートナーが非協力的とする回答の割合が低い）傾向がみられた。これは「性別役割分業」という価値観が（若い夫婦の間で）近年薄れつつあることを示唆している。一方、勤務先から（暗に）退職勧奨を受けたとする回答は末子の年齢が低い層でも高く、「性別役割分業」に固執する就労先（の経営層）の価値観が変わっていないこと（＝世代間における価値観の対立）が懸念される。

### (3) 今後の就労意向

末子年齢帯別の就労状況では、妊娠中及び末子年齢が9歳以上の層で「今の仕事を続けたい」とする回答の割合が半数（≒全体平均）を上回っており、逆にいうと、末子年齢が0～8歳の層では「復職したいが、育児等の理

由で仕事ができない」というのが戸田市在住の母親たちの現状であるといえる。

## 4 補助事業の実施

### (1) 補助事業に向けた考え方

戸田市では、こうした戸田市在住の女性に対するアンケート結果や戸田市内企業へのヒアリング結果から、就労を希望する母親たちと企業側の間で、大きなミスマッチがあることを把握した（図3）。現在の、いわゆる「プレママ世代」は正規雇用志向が強く、出産しても男性と同じような働き方を望む人が増えていると考えられるが、多くの「現役ママ世代」は、一般職としての就労経験が中心かつ育児によるキャリアブランクもあり、育児と両立可能な柔軟な働き方を伴う非正規雇用を望んでいる。一方で、企業側が望んでいるのは、男性と同じように働く正規雇用の女性か、非正規雇用でも現場（物流センターや工場等）で長時間肉体労働してくれる女性であった。

戸田市が平成29年度に実施した補助事業では、こうした「ママと企業のニーズのミスマッチ」を穴埋めする事業者を戸田市内に誘致し、戸田市内の女性に雇用の場を提供する

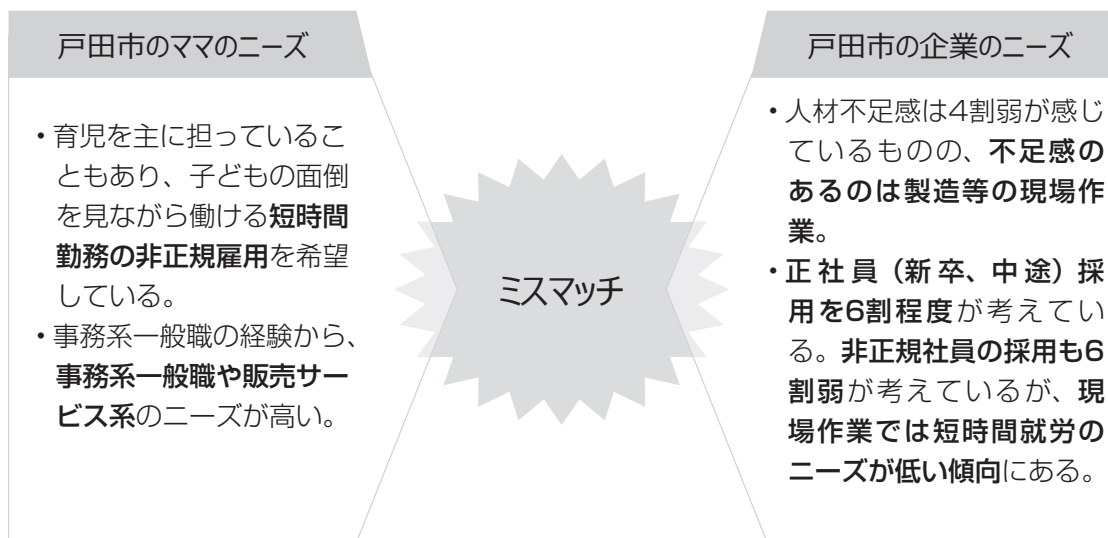


図3 戸田市のママと企業のニーズのミスマッチ

ことを目的とした。

## (2) 支援対象となる女性のイメージ

戸田市在住の女性に対するアンケート結果を用いて、約1万4千人いると考えられる、戸田市在住の「現役ママ」(49歳以下の子どものいる女性)のうち、正規雇用の職を得ている方を除いて就労意向があると考えられる割合(37.1%)から、約5200人を支援対象となる女性の母数と定義した。

次に、1～2年以内に正規雇用、もしくは非正規雇用で就労を希望している割合から支援対象を絞り込むと、正規雇用等を希望する方が約1450人、非正規雇用を希望する方が約2320人、合計3770人と推計された。また、非正規雇用を希望される方と、正規雇用を希望される方の保育ニーズを比較すると、前者が「一時保育志向」(回答率34.4%)、後者が「認可保育所志向」(回答率50.5%)であった。

これらの分析結果から、「正規雇用を希望するママ」は認可保育所の設置を中心とした既存の支援の範疇と考え、補助事業の支援対象となる女性を「非正規雇用での就労を希望

するママ」と定義した(図4)。

## (3) 補助事業の対象事業者

こうした検討を踏まえ、戸田市では平成29年度の補助事業の対象事業者として、「株式会社ママスクエア」を選定した。同社は「ママたちが、子どものそばで働ける世の中を当たり前にする」とをキーコンセプトとし、コールセンターや一般事務等、キャリアブランクのあるママでも復職しやすい業務のアウトプレースサービスを行う「ワーキングスペース」に、元保育士を中心としたスタッフが子どもの見守りを行う「キッズスペース」をガラス越しに併設し、擬似的に「子連れOKな職場」を実現するという事業モデルを推進する、同様の事業を行う事業者の中ではパイオニア的な存在である。同社に登録したママは、週3～4日、4～6時間程度、子連れでも子連れでなくても、自宅から概ね30分以内で通勤できるオフィスで仕事を行うことができる。まさしく、戸田市のような首都圏に在住するママの大多数のニーズに的確に応えた事業を展開しているといえよう。同社

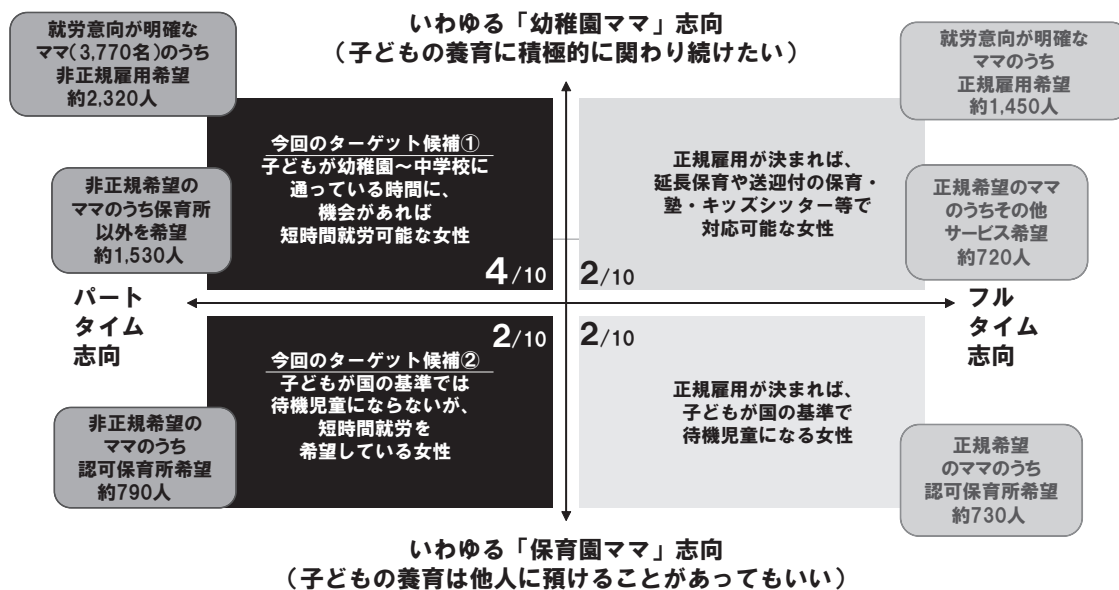


図4 補助事業の支援対象となる女性のイメージ

は本補助事業に基づき、平成29年10月5日、戸田市内に事業所を開設した（図5）。



図5 ママスクエア北戸田店の様子

出典：株式会社ママスクエア ホームページ

戸田市では、ママたちの切実なニーズに対して、こうした実践的な補助事業を展開していくことで、女性の就労支援を今後も強化していく方針である。

## 5 今後の女性就労支援のあり方

本稿を締めくくるにあたり、今後の女性就労支援における課題や取り組むべき方向性について触れたい。

### (1) 就労環境や価値観の変化

今回のアンケート調査で明らかになった、ママの就労環境や価値観の「世代間格差」は、様々な示唆に富んでいる。すなわち、現在子どもが生まれたばかりの世代（2016年時点で妊娠中～末子年齢が2歳程度）は、正規雇用の志向が高まり、性別役割分業のパラダイムに未だ苦しみながらも、パートナーの理解、就労継続のための各種制度の支援等を得つつ徐々にではあるが、ワークライフバランスを実現できる環境が整いつつある。

一方、数年前に子どもが生まれた世代（2016年時点で末子が3歳以上）では、正社員でも一般職の経験が多く、就労環境も柔軟性に乏

しかったことから、多くは離職によるキャリアブランクを抱えている。彼女らの世代は、性別役割分業のパラダイムに疑問を持ちながらも、現実問題として父母による養育支援の希薄化や就労環境の変化（一般事務職の需要減等）から、再就労の機会を得難くなっている。

メディアによって差はあるが、2015～2017年は「働き方改革元年」といわれており、ちょうどそのタイミングで行われた今回のアンケートは、働くママたちの価値観が大きく変わる「潮目」を明らかにしたといえよう。そして、戸田市が行った平成29年度の補助事業は、「正規雇用・総合職」の女性に向けた新しい就労支援の枠組みから取り残された、主に後者のママたちを支援するためのものであった。今後は「同一労働・同一賃金」「ワークライフバランス」「ダイバーシティ」等の新しい価値観が浸透し、「建前」が「現実」に変わっていく中で、取り組むべき支援の内容を改めて検討していく必要があるだろう。例えば、新しく開かれた価値観の浸透を阻害する古いパラダイムを持つ世代の啓蒙や、ママたちのパートナーであるパパたちの働き方改革など、取り組むべき課題は多い。

### (2) 社会的ニーズの変化

少々、議論の視点を広げるが、近年、女性を中心に担っていた一般事務職の需要が減り、非正規雇用化が進んでいる背景にあるのは、長期化するデフレ経済を背景とした、経営合理化の流れである。昨今、メガバンク等で数万人規模の「事務職削減」を打ち出したように、今後は書類の電子化等を通じたいわゆるRPA（Robotic Process Automation；AI等を用いた業務の自動化）により、これまで一般事務職が行ってきた定型的事務作業を人間が行う機会は大幅に減っ



ていくといわれている。また、EC (Electronic Commerce；電子商取引) 化や店舗の無人化が進むことで、販売サービスの雇用も減っていくと考えられている。

これらの業務は、日本において、これまで正規雇用・一般職または非正規雇用の女性たちが主に担ってきたものであり、今回のアンケートに回答した、戸田市在住のママたちの大多数のキャリアを占めるものである。既に一般事務や販売サービスのキャリアを積み、キャリアブランクを抱えた多くのママたちにとって、自らのキャリアを直接活かす再就労の機会は急速に失われようとしているのである。こうした現実を踏まえ、行政としても、支援のあり方を今後変化させていく必要があるといえよう。

### (3) 「働く」という概念の変化

最後に、「働く」という概念の変化について触れたい。近年、IoT (Internet of Things；モノのインターネット) 化や、プラットフォーム (個人間取引を電子的に仲介する企業) によるシェアリングエコノミーの発展等を通じて、個人の経済活動の自由度は急速に高まった。

こうした個人間取引について具体的な例を挙げると、日本では花見や大きなお祭りの時期に、家の軒先を駐車場として貸し出すということが細々と行われてきた。今では、「民泊」の代名詞である Airbnb 等のプラットフォームが同様のビジネスを仲介し、広がりを見せている。

元々、こうしたビジネスの担い手は、普段自宅にいる高齢者や主婦であった。つまり、今の時代、個人間取引のプラットフォームを活用すれば、キャリアブランクのあるママたちでも、自宅に居ながら一定の生活費を稼ぐことは (コツさえつかめば) 容易になりつつある。いわゆる「プチ起業」である。

実際に、自治体でも「プチ起業」を支援する動きがある。東京都西東京市では、「ハンサムママ」と銘打って、就労意欲のあるママたちに、プチ起業のための情報や交流の場を提供している。

戸田市でも、戸田市起業支援センターで起業支援アドバイザーを務めている中小企業診断士の女性がファシリテーターを務める「女性チャレンジショップ」を開催し、趣味や特技などで起業したい女性たちのために、手作りした品々を販売する場を年4回程度提供している (図6)。同じ出店者は10回まで出店可能であり、回数を重ねる毎に、出店者同士の交流も広がり、お互いに情報交換し、助け合いながら、起業に向けて取り組んでいけるようになってきている。

図6 女性チャレンジショップのチラシ

出典：戸田市ホームページ

私たちは、これまで「経済的弱者」といわれてきた、キャリアブランクを抱えるママたちが、「働く」という概念を変えるような「プチ起業」にチャレンジし、自活していくことが、（企業の就労することに代わる）一つの新しい道になることを期待したい。基礎自治体においても、こうしたプチ起業を促す「自助・共助」の場を提供しつつ、より良い支援が行えるよう、地域内の様々なリソース（都道府県や国の出先機関、地域金融機関や地元の弁護士、公認会計士、税理士等の専門家、NPO など）と連携しながら、試行錯誤していくことが求められる。

### 最後に

我が国における価値観や就労環境の変化に関して、最後に世界経済フォーラムが毎年発表している「ジェンダーギャップ指数」につ

いて触れておきたい。「ジェンダーギャップ指数」とは、経済、教育、政治、保健の4つの分野について、男性に対する女性の社会参画の割合を指数化したものであり、この割合が低いほど、ギャップが大きい（女性の社会参画が遅れている）ことを示している。

最新版である2017年11月発表の「The Global Gender Gap Report 2017」において、日本は調査対象である144か国中114位（前年は111位）であり、女性の社会参画が進んできたとはいえ、国際的にみれば、その歩みは遅れているといわざるを得ない（図7）。

「ジェンダーギャップ指数」が毎年、マスコミに取り上げられる度に、日本の女性の社会参画割合の低さ、特に政治参加率の低さに注目が集まる。率先垂範の観点でいえば、女性議員（あるいは男性議員）が産休・育休をとると「税金泥棒」など時代錯誤な批判が罷

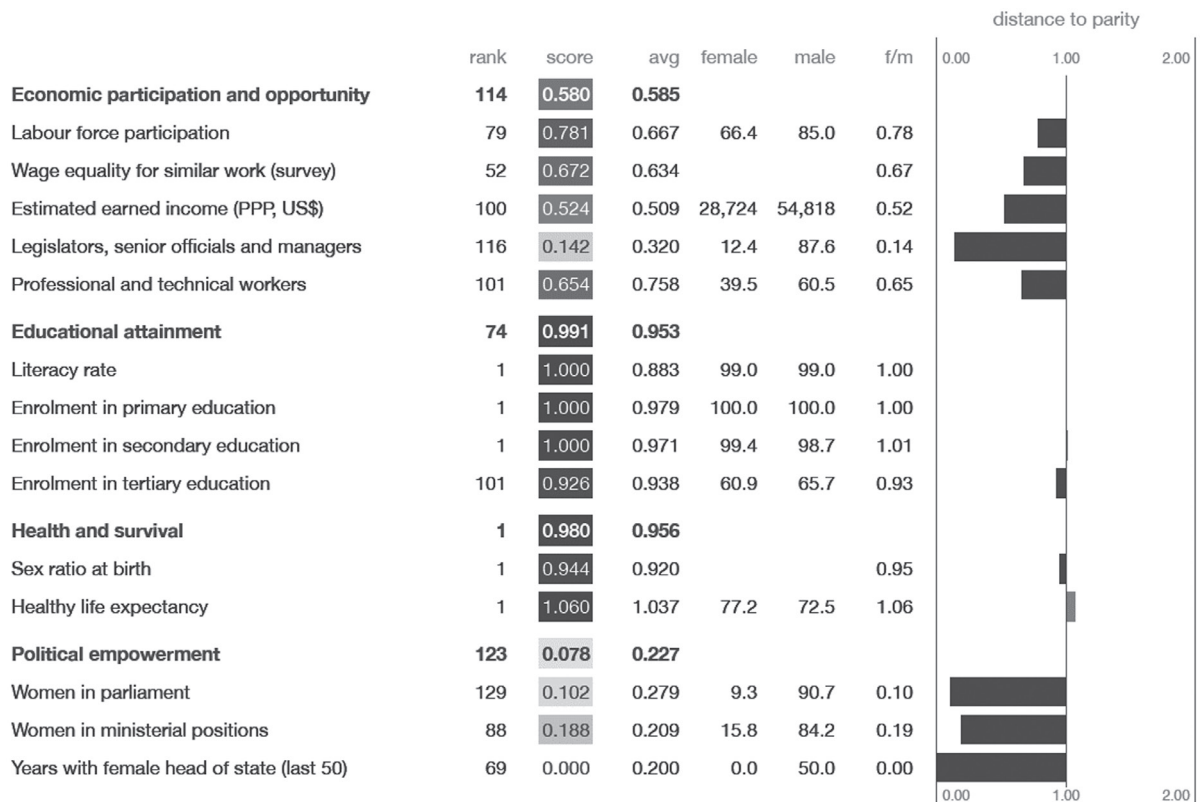


図7 日本のジェンダーギャップ指数

出典：世界経済フォーラム「The Global Gender Gap Report 2017」

り通る日本の現状を変え、ニュージーランド（ジェンダーギャップ指数9位）で女性の首相が産休をとり、議場で授乳可能であるという事例が示すような政治における意識改革を行うことの大切さは、多くの指摘を受けるところである。一方、最近、注目を集めているのは「小さいけれど大きなギャップ」といわれる「tertiary education（高等教育、いわゆる4年制大学）」の進学率である。日本における大学進学率の男女差は諸外国と同様に一見目立たないが、国際順位は101位であり、女性の社会進出の遅れを如実に示している。

初等教育を担う基礎自治体においても、男女平等教育を一層推し進め、幼少の頃から進学・就労や家事・育児などにおいて男女が等しく分かち合い支え合うという、（性別役割分業に代わる）健全な価値観が醸成されるように、地道な啓蒙を続けていくことが求められる。そうした努力の結果として、日本国憲法第13条に規定される「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」（いわゆる幸福追求権）が全うされ、日本の男女に等しく明るい未来が築かれていくことを願いたい。

テーマ 女性が地域に定着して働き続けるための自治体の取組み

# 女性の再就職支援 ～主婦インターンシップの取組み～

東海学院大学健康福祉学部 教授 遠藤 雅子

我が国の女性のライフコースは、結婚や出産を機に離職し、子育てと両立しながら再就職を希望するケースがいまだに多い。人口減少時代において、女性が地域で活躍できる場をつくりだすことで地域が活性化していく可能性は、かねてより指摘されている。労働力不足を踏まえ、就業中断した子育て期の女性たちをいかに地域で雇用するか。そこで、主婦の再就職の現状をみてみると、相変わらずジェンダー格差は解消されていない。男女ともに就労者数は増えたものの、正規雇用の約7割を男性が占め、非正規雇用の約7割を女性が占めている。子育て中の女性は職住近接を好むため、規模の小さな事業所で働くケースが多くなる。学卒後の就職先とのギャップを埋めるためには、再就職を希望する主婦たちに、地域にどのような事業所があり、仕事があるかを知ってもらう場を提供することが重要である。そして、再就職に踏み出すために、主婦たちが抱えるさまざまな不安を取り除く必要がある。今回は、主婦のインターンシップの事例を通して、女性の再就職を促進するための方策を検討したい。

## はじめに

我が国は2002年1月から景気回復過程に入り、有効求人倍率が増えるなか、求人数は増えるものの雇用者数は増加しておらず、人材確保の観点から、とりわけ女性に対する期待が高まってきた。女性の就業率は、男女雇用機会均等法が施行された1986年は53.1%であったが、2016年は66.0%と、30年の間に約13%も上昇した。内閣府『平成29年版男女共同参画白書』によると、第1子出産前後の女性の継続就業率は、1985年～2009年までは4割前後で推移していたが、2010年～2014年では、53.1%と大きく上昇した。超高齢社会の到来、女性自身の長寿化、子育

てと仕事の両立が当たり前となる時代を迎えた今、女性のライフコースは多様化しており、15～64歳の「生産年齢人口の減少」対策は喫緊の課題となっている。

本稿では、労働力不足の解消および地域活性化のために、これまであまり注視されてこなかった主婦のインターンシップ事例に着目し、女性の再就職を促進するための方策を検討したい。

## 1. 我が国の女性のライフコース

我が国の女性のライフコースは、結婚や出産などのライフイベントを経て一旦退職し、労働市場に再参入する「中断再就職型」が主

流を占めてきた。前述の白書によると、生産年齢人口は減少しているものの、就業者数は2012年～2016年の4年間で170万人増加している。内訳は、女性が147万人、男性が23万人増加で、生産年齢人口の就業率は、特に女性の上昇が著しい。子育て期の25～44歳の女性の就業率は、1986年は57.1%、2016年は72.7%と、この30年間で大幅に上昇した。

なお、正規／非正規割合は、2002年当時は、50.7%／49.3%であったが、年々非正規の数が増加し、2013年以降は表1のとおりとなっている。年齢別にみると、現在55歳以上の層が増加しており、男女雇用機会均等法(1986年4月施行)世代か、それ以前に社会で働き始めた世代かで、二分されているといえるだろう。均等法がひとつの区切りになっていることは、明らかだ。(図1)

表1 女性の雇用形態別雇用者数の割合

	正規	非正規
2013年度	44.20%	55.80%
2014年度	43.30%	56.70%
2015年度	43.70%	56.30%
2016年度	44.10%	55.90%
2017年度	44.50%	55.50%

出典：総務省統計局平成29年労働力調査年報より筆者作成

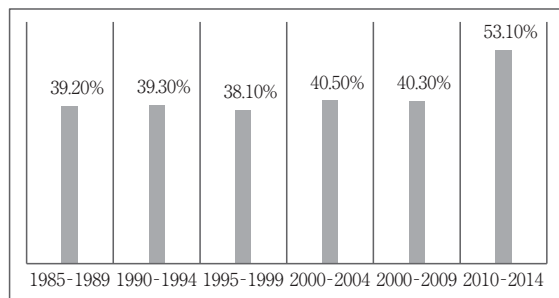


図1 第1子出産前後の女性の継続就業率

出典：内閣府「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)レポート2017」P5より筆者作成

## 2. 主婦の再就職の現状

厚生労働省『平成28年版働く女性の実情』

によると、女性の育児休業取得率は81.5%と、育児休業制度の着実な定着が図られつつある。第1子出産後の女性の継続就業割合をみると、1985年以来4割弱で推移してきたが、子どもの出生年が[2010-2014]年である女性の継続就業率は、53.1%にまで上昇している。しかしながら、未だに半数近くの女性が出産を機に離職しているということでもある。また、小学校入学直後は下校の時刻が早いこともあり、30代後半から40代の主婦にとって長時間の拘束は家庭と仕事との両立が難しい。

そこで、2016年には、離職した女性が職業教育を受けることで企業が正社員として採用し易くする効果を狙う方針が打ち出された。『女性活躍加速のための重点方針2016』では、仕事を辞めてブランクある女性たちが、英語やITなど仕事に必要な技能の実習や職業体験などができる課程があり、雇用保険を財源とする「教育訓練給付金」の対象になっている講座もある。

子育て中の女性は職住近接を好むため、規模の小さな事業所で働くケースが多くなる。一般に高学歴の女性ほど再就職は難しいといわれるのは、初職が大企業勤務であった場合、女性自身が初職での待遇にこだわって規模の小さな企業に対して積極的になれないということもある。子育て中の女性の採用実績の少ない企業においては、時間制約のある主婦を敬遠することもある。2015年度の総務省「労働力調査」によると、正規雇用者の約7割を男性が占め、非正規雇用者の約7割を女性が占めている。2017年度の同調査では、非正規雇用者のうち男性は647万人と4万人の減少、女性は1389万人と16万人増加した。女性が非正規の職に就いた理由をみると、約8割が、時間の都合のつけやすさや家計の補助を得ること等を理由として非正規雇用を

選択している。非労働力人口（育児中のため、働きたいが、求職活動はしていない者など）の就業希望者の約8割が有配偶の女性である。女性が非正規雇用を望むというのは短時間勤務を希望しているだけのことであり、経済的な安定性を求める求職者の雇用促進には、短時間正社員制度の導入が急がれる。

### 3. 主婦インターンシップの試行

経済産業省・中小企業庁・全国中小企業団体中央会が実施した「中小企業新戦力発掘プロジェクト」は、結婚や出産で離職した主婦を「新戦力」と位置づけ、人材不足に悩む中小企業と結びつけようという試みで、2012年の年度補正予算を財源とした。全国を10の地域ブロックに分け、それぞれ事業実施が可能な事業者を採択して実施することとし、全国中小企業団体中央会が公募を実施した。2013年の第1期インターンシップでは、2週間～3ヶ月の現場実習期間中、実習生には助成金（日額5～7千円）が支給された。ブランクの長さや子育てとの両立に不安を抱える女性たちは、職場体験を通じて徐々に自信を取り戻し、再就職への意欲も高められた。雇用が前提ではないが、2013年、2014年の2年間で述べ約8,500名が実習に参加し、参加者のうち約半数が採用に至った。参加条件は、「結婚、出産などで退職した人」且つ「同一企業で1年以上働いた経験がある人」である。このプロジェクトでは、①初めての仕事に挑戦する、②過去の職業キャリアを生かす、③5時間以内の勤務、④フルタイム勤務、⑤ブランク10年以上、の5カテゴリーに分かれる。

カテゴリー①は、経理等の資格や語学力、PC操作の経験を生かした事例から、趣味で

取り組んできたことを仕事に発展させたもの、まったく初めての取組みと、その内容は多様であった。②は、ブランク10年でも過去の職務経験の中で培った多様なスキルを生かした事例や、休職中の学習成果を復職につなげた事例もあった。いずれにせよ、ある程度のPCスキルは求められる。③は通勤時間が片道30分以内、④でも1時間以内の希望者が多かった。⑤においては就業中断期間が20年という場合、子育ての延長上の仕事を想定しがちだが、初職で10年という勤務実績が、錆びない社会人基礎力を培っていたと思われる事例もあった。採用に至った背景には、企業側の“主婦ならでは”に対する好意的な解釈がうかがえる。育児経験で培われたマネジメント能力を評価する声もあった<sup>1</sup>。

本事業は2014年も実施され、一定の成果をあげることができた。女性側も企業側も「採用直結ではない」からこそ気楽に参加することができ、双方に発見があった。採用活動の導入段階もしくは、内々定の最終段階に、短期もしくは短時間の就業体験を位置づけることで、入社後のミスマッチを防げる可能性が高いことが示唆されている。しかしながら、インターンシップ経験者の半数しか継続雇用に至らなかったということは、企業と主婦双方の意識醸成・環境整備に、まだ時間を要するのかもしれない。残り半数が次のステップに進むための方策として何ができるだろうか。

### 4. 岐阜県の事例

#### 4-1 岐阜県女性の活躍支援センターの取組み

岐阜県の男女共同参画を推進する総合拠点

1 拙稿「女性の再就職支援に関する一考察-主婦インターンシップから見てきたこと-」東海学院大学研究年報第2巻、2017

では、ライフイベントと向き合い、自らが描いたキャリアビジョンを実現するために、キャリアカウンセラーがマンツーマンで「伴走型サポート」を行っている。性別役割意識は社会的に作られたものであることを踏まえ、個々人に丁寧に対応することで、参加者は長期ブランクがあったとしても希望を明確にし、適職領域が広いと気づくことにより、視野を広げることができる。求人情報の収集を開始し、就職決定に向けて歩みを進められる。

具体的には、再就職支援事業として、①マインドアップ講座、②再就職に向けた実践講座（応募書類・面接対策等）、③職場見学会の実施、④託児付きの合同企業説明会を開催してきた。託児付きの合同企業説明会は、職住近接を望む女性たちに地元の情報が得られるチャンスでもある。

職場見学会の目的は、結婚・出産・育児・介護などで職場から離れていた女性に、様々な職場の雰囲気や環境を知ってもらうためのもので、2017年度は、就業体験を伴うインターンシップを希望する女性はいなかった。具体的には、「医療・福祉」「製造業（車体）」「建設業」の計3社をマイクロバスで回った。いずれも県が認定するワーク・ライフ・バランス推進企業で、女性社員と直接交流する時間を設け、両立のコツを学ぶなど、再就職への意識を高める工夫がなされていた。

#### 4-2 岐阜県山県市の取組み

岐阜県の女性の労働力率を全国平均と比較してみると、M字の山は全国平均より高く、谷は全国平均より低い。岐阜県「清流の国ぎふ女性の活躍促進計画」（平成29年3月）によると、女性の有業率が全国6位と高位にあ

るにもかかわらず、深いM字カーブを描いている。育児・介護を理由に働いていない女性が10万人いると推定された。しかしながら、県央の山県市においては少々事情が異なる。

岐阜市の北部に隣接する山県市は、1,000m級の山地と200m級の連峰に囲まれ、盆地状態の平坦地が濃尾平野へと続き、水資源に恵まれている。水稻・露地野菜・林業・養蚕などの伝統産業で発展してきたが、現在では繊維加工産業、水栓バルブ製造、樹脂加工製造、機械器具製造及び木製品加工製造などが盛んに行われている。水栓バルブ発祥の地でもあり、その製造品出荷額は全国の約4割を占め、国内トップシェアを誇る。今や水栓バルブ製造が、地域経済を牽引する主要産業として、地域雇用の受け皿となっている。従来、製品の販売先は大手住宅機器メーカーへの卸売りのみだったが、近年は、節水効果を高めた製品が開発され、一般消費者への直接販売を開始したことにより、新たな需要を喚起する動きが生じた。電気自動車等の普及に伴い、充電用電源設備と水栓バルブを融合させた製品など、他業種連携、新領域への事業参入が目覚ましい<sup>2</sup>。

山県市では2000年以降、人口減少・核家族化が進行し、2015年の国勢調査による総人口は27,114人となった。合計特殊出生率は、県内で最低の1.28人、高齢化率は全国平均を上回る31.5%である。それでも、同年「国調就業等基本調査」によると、[30-34歳]の労働力率が77.4%（全国平均73.5%）、[35-39歳]が80.9%（全国平均72.7%）と谷が浅く、M字カーブは台形に近い。

2010年に実施した「山県市男女共同参画に関する市民意識調査」結果から、再就職の

2 山県市基本計画参照（<https://www.pref.gifu.lg.jp/sangyo/shokogyo/kigyoyuchi/>）

際に女性が正社員で働けない理由を、①子供の長期休暇時に働きにくい、②子供の病気や怪我で勤務が不規則になる、③短時間勤務の求人が少ない、④扶養内で働きたい、⑤ブランクがあり正社員への挑戦は不安がある、と分析した。そこで、山県市の主要産業である製造業の、慢性的な労働力不足に主婦の力を活用できないかと考えた。機械化している職場では、検品などの作業に従事する女性社員が多いことがあまり知られていない。前述の施策を踏まえ、労使双方の不安を払拭するために、「お試し期間」としての体験事業を2015、2016年に実施した。(図2)なお、既に「中小企業新戦力発掘プロジェクト」事業は終了しているため、他の交付金や助成金を主な財源とした。

企画提案型プロポーザルにより、市内で子育て中の女性による請負業を行っている企業に業務委託した。インターンシップ期間は1～3ヶ月、週3～5日、一日4～8時間とし、フレキシブルに対応した。そろそろ子ど

もを預けて働きたいと考える主婦のために、今回は保育所や市の子育て支援施設で託児を行い、長期インターンシップが可能となった。補助金を活用することで、有償インターンシップは時給千円を確保できたが、当時の最低賃金は800円未満であった。インターンシップ後に就職すると給与が下がる印象を持ちかねない。そこで、女性には時給500円を、企業にも奨励金として500円を支給することで、win-winの関係を築くことができた。

実施に際しては、円滑なマッチングに備え、女性にも企業へも事前説明会を開催し、専門家によるカウンセリングを実施した。「そろそろ働き始めたい」と思う主婦にとって、母子分離に慣れ、育児との両立イメージを持てるだけでなく、実際に業務を1～3ヶ月体験できたことは有意義であった。それでも、1ヶ月は長いという声はあり、説明会には参加したが家族の反対で体験には至らなかった事例も複数あった。

委託業者からは、「製造業を希望する女性が少ないため、『トライアル』の機会として短期インターンシップがあるとよい。」「山間地域に企業があることを知らない子育て世代のために『企業見学会』が出来るとよい。」「体験対象を、市近郊に在住の子育て期女性まで広げてはどうか。」といった提言がなされた。そこで次年度は、地方創生先行型交付金を活用し、短期型インターンシップを実施した。さらに、家庭に対する「性別役割分業意識解消」の啓発資料として、また、企業に対する女性活躍先進事例を紹介するために、ロールモデル紹介冊子を作成・配布した。

体験期間を1～4週間としたことにより、2週間ずつ2か所の事業所を体験し、比較検討することができた。中には、2ヶ月で3社体験することによって、自分の意思で選択した企業に入社した事例もある。ロールモデル

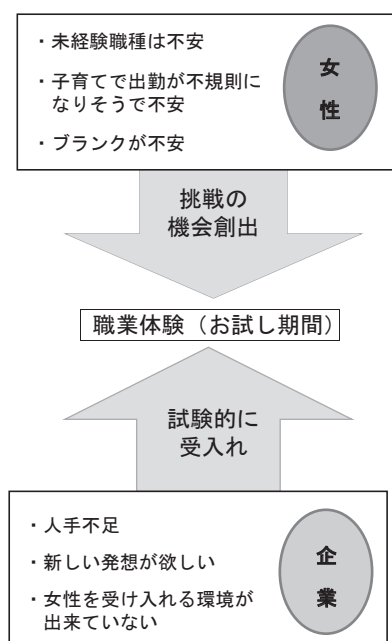


図2 取組のイメージ図

筆者作成



冊子には、介護施設に再就職した女性、製造系企業で商品開発に携わる女性の他、農業と地域起こしを結びつけた男性や、70歳過ぎても農家レストランで働く、生涯現役型の女性も紹介されている。

#### 4-3 受け入れ企業・体験者の感想

山県市の事例では、事業所の業種は、製造業のほか、介護施設や保育施設などである。初年度に事業終了後に実施した企業アンケート結果によると、「1ヶ月あったので仕事に向かう姿勢等も確認できて有意義だった。」「複数人の目で働きぶりを確認できた。」「どの作業が適しているかを確認できた。」等のほか、社員の意識向上という波及効果もたらされた。一方で「直接雇用を前提としたものにしてほしい。」「期間が短い。」等の指摘もあった。

2年目の感想では、「経験者にどの程度のスキルがあるか確認できた。」「社員にとっても良い刺激となった。」「教える作業を通じて、不明確な点を再確認する契機になった。」等の好意的な反応と、「直接雇用を前提としたものにしてほしい。」「雇用開始まで期間が空くので、作業内容を忘れないでほしい。」「システムの習得は時間がかかるので、期間が短すぎる。」といった指摘もあった。

また、参加者から初年度は、「未経験の業種だったので、各部署の人たちが相談し考えながら、自分の役割をこなしていることを学べた。」「現場で一緒に働く人たちの、子育てに対する理解を知るうえで貴重な期間だった。」「自分のスキル不足がわかった。」「未経験の職種で新鮮だった。」「家族の協力が必要だと分かった。」などの他、企業側が求める目標の理解と差異に関する指摘や、「週3日勤務だったので、深いところまでよくわからなかった。」等の意見もあった。不安点とし

ては、転勤の有無や研修制度、雇用条件、未経験業務への不安に加え、子どもの急病等で休みをとらなければならなくなったときの対応や社員の反応等に対するものもあった。

2年目の感想では、未経験業種の現場に対する理解、職場の雰囲気や環境を知ることができた点や、子育てしながら働くリズムがつかめたという声の他、「実際に働いてみて、就きたい職業の方向性が見えてきた。」「生活の時間配分などシミュレーションができた。」「子どもを連れての出勤時間や要領がわかった。」という声があった。社会人のマナーやコミュニケーションに関する戸惑いや、仕事するペース（思っていたよりゆったりしていた）など、受け入れ先と自分との距離感のようなものの他、降雪時期の通勤や駐車場に関する不安や、勤務時間、家事との両立、子どもの病気など不意の呼び出し等の対応、職場への気兼ねなどの指摘もあった。さらに、事後のカウンセリングを希望する声や、期間に関する要望は多様であった。

このように、中断再就職型の女性は多様である。総じて、企業を知る、現場の仕事を知ることが主婦にとって有益だったという回答が得られた。山県市では2年間の取組結果を踏まえて、女性が働きたいと思える会社づくりに注力し、ワーク・ライフ・バランス推進企業を市独自に認定していく予定である。規模の小さい事業所は、トップダウンになりがちではあるが、中山間地の女性をいかに活躍させるかを考えたときに、女性自身が参画できる環境整備と女性自身の意識醸成が必要となってくるだろう。参加者のほとんどが「よい経験だった」と認めている主婦インターシップを、今後は各企業が独自に行うだけでなく、地域として、「見学⇒体験⇒採用」という仕組みを構築していくことが、キャリアロスに対する不安を払しょくし、女性の能

力を地域の実情にあった形で活用していくことにつながるのではなかろうか。インターンシップ参加者に対する事前事後のカウンセリングも含めて、きめ細やかな対応が求人・求職両サイドを繋ぐ者には求められる。多くの社会的資源から、そのようなシナプスの役割を担える個人或いは団体・事業所を発掘し、人材の地産地消を推進していくことが、山縣市では成功したとあってよいだろう。

## 5. 主婦インターンシップから子連れ出勤へ

ワーク・ライフ・バランス推進により、各地で優良企業が次々と認定・表彰されている。岐阜県の「エクセレント企業」のなかには、事業所内保育所や、子連れ出勤できる環境を整備している企業が散見される。男性中心の建設業でも社内に専用キッズスペースを整備したところ、社員が自主的にチャイルドマイナーの資格を取得して、同僚の育児を手伝う社員が現れた企業もある。イベント時に顧客向けに用意したキッズスペースを、育休中の社員交流の場に転用した企業もある。復帰に不安を掲げる育休中の社員に対して、社内情報や育児の悩みを共有する場を設ける企業も増えてきた。高齢者介護施設では、県内4事業所の中間地点に病児の受入れ可能な託児所を完備したり、夕方からの会議には子連れ参加を認めたりした事例もある。託児所があるならと求職者が増加し、同時に育児を理由とした退職者が半減した介護施設もある。ここでは、小学生の学童保育も実施し、地域に開放している。夏休みなどの長期休暇には子連れ出勤を認め、施設内に宿舎を完備した事業所もある。制度と風土の両輪が、働く意欲を支え、家庭支援につながるとあってよいだろう<sup>3</sup>。

岐阜県以外の各地でも、必要な制度を社員自ら考案し、働き方の見直しを実践している企業は多い。最後に、当事者意識がユニバーサルデザインの開発につながり、授乳期の女性が社会に一步踏み出す大きなきっかけとなった、他県の事例を紹介したい。

1997年、茨城県内に本社を構えるA社の創業者M氏は、自宅から都内へ移動する電車のなかで、次女が泣き出し、車中で授乳するに至った。多くの視線に対して思ったことは「恥ずかしいというよりも、これでは産後の母親たちは外出がままならない。」という思いだった。それが授乳服の開発・販売へとつながった。授乳中は家庭で育児に専念するものだという考え方に対して毅然としない人たちが少しずつ現れ、授乳服が浸透してゆき、都内にも店舗を構えるようになった。そして、本社・各店舗内で子連れ出勤が始まった。

授乳服を使用した社員は、スタッフであり、同時に顧客でもある。生活様式の変化について2009年に社内アンケートを実施したところ、物理的・精神的に自由になったという声、子どもがいても働ける会社だから志望したという声に加え、子どもがいても責任ある業務を任せられ、やり甲斐につながっている声もあったという。授乳服は出産により就業中断した女性たちの早期社会復帰を促進し得る。また、授乳服は、女性の身体の開放により新しいワークスタイルを社会に提案するに至ったといえよう。A社では2016年に「短時間正社員制度」を開始したところ6名がこの制度を利用した。担当業務は「営業・販売・販売管理」が2名、「総務・人事・経理」、「製造・生産管理」「WEB作成・クリエイティブ系」「その他」が各1名であった<sup>4</sup>。

その後も積極的に女性が働きやすい環境整

3 『岐阜県ワーク・ライフ・バランス推進エクセレント企業取組事例集』岐阜県, 2018

備に取組んでいる。同社では、前述の「中小企業新戦力発掘プロジェクト」の一環で、主婦インターンシップを受け入れた実績もある。当時は10名ほど子連れ出勤という形で受け入れた。パート職を希望する女性は現在も多い。そこで、主婦インターンシップ試行経験を発展させ、子連れ出勤希望者には、「お試し勤務」と称して、希望する職種で1日2～3時間程度、時間帯を変えて2日ほど業務を体験してもらっている。希望者には日数を増やす対応もしている。内勤の事務作業からショップでの販売職まで希望は多様であり、子連れ出勤は想像以上に大変だということで、再就職を断念する女性もいる。しかしながら、A社では既に100名以上のパート社員が誕生した。

### おわりに

筆者は女性の再就職支援の活動と研究に携わるなかで、キャリアロスと役割葛藤に注目し、壮年期の女性の就労支援の課題は、高度の技術や知識を備えた女性たちが、単なる労働力の切り売りではない働き方を選択でき、且つ、経済的に自立できる働き方を選択することではないかと指摘した<sup>5</sup>。今回の、山県市の事後アンケートからはよい手ごたえが感じられた。キャリアロスで不安になっている主婦にとって、インターンシップのメリットは、①仕事の勘が取り戻せる、②わずかであれ労働の対価として収入が得られ、仕事で役立てた喜びは自信につながる、③職場の雰囲気を知ることでマッチング意欲が高まる等が考えられる。インターンで働いているということを実証できれば、保育所に申請しやすくなる可能性も出てくるだろう。規模の小さな事業所が主婦インターンシップの仕組み

を制度化していくためには、A社の事例が参考になるのではなかろうか。子どもの成長や家族のケアにあわせて緩やかに労働時間を増減できるような職場であれば、何度も転職する必要がないため、主婦は安心して働くことができる。(図3)採用プロセスのなかにインターンシップを導入することで、既存社員への波及効果も期待できる。企業は自社ホームページ等で発信するだけでなく、働きたい女性をコーディネートする組織・機関が地域にあれば、そこに情報提供することで、仕事を探している個人からアクセスされる可能性も出てくるだろう。

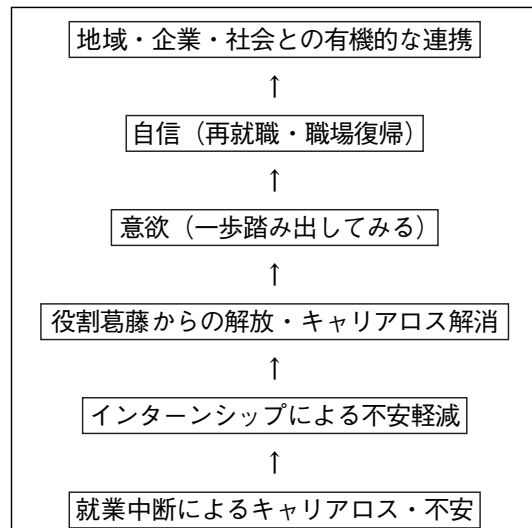


図3 インターンシップによる行動変容過程

筆者作成

いずれ就職したいと考えている女性の“いずれ”には、個人差が多く、働ける条件が揃うまでは、なかなかハローワークに足を運ぶことがない。逆に、キャリアロスに対する不安や焦燥を傾聴してもらう場では、求人情報は得られにくい。十分に話を聴き、助言しつつ背中を押すような働きかけをし、求人探し方や応募書類の書き方・面接指導を行い、子育て中の女性たちが求人検索できる場

4 拙稿「コミュニティに根差した社会的企業の可能性-授乳服開発の事例から-」東海学院大学紀要第10号、2016

5 拙稿「40代からの女性の新しい働き方に関する一考察」『社会論集第14号』関東学院大学、2008

を提供できる施設は限られている。主婦の多様なニーズにきめ細やかに対応した就労支援は、豊かな社会づくりの一環でもある。老いも若きも、生計を維持し働きがいを感じられる仕事と、安全で健康的に働ける職場に出会えることを望んでいる。これまでの社会制度・慣行を振り返り、個人の尊厳を保ち、生産性も向上するような環境の整備、職場の諸問題の平和的解決、社会保障の充実が、豊かな社会つまり男女共同参画社会の実現には必要である。主婦は中断期間が長くても、希望を明確にすることで、自分の適職領域は広いと気付くことが出来る。視野が広がれば選択肢は増える。職住近接を希望する女性がこれまで見落としていた地元の企業に興味をもち、人材不足で悩む事業所のために仕事を通じて貢献できれば、地域の発展にも寄与することができる。女性の意識を高め、自信を持てるように励ますためには、岐阜県のようなワンストップサービスがモデルとなるのではなかろうか。地域の企業情報、求人情報を集約し、教育機関や諸団体、法律や制度など地域の社会資源を把握し、必要な人に必要な場を紹介し、機会を提供する場があれば、子育てと並行した職業キャリアの形成に、共働き世代も主体的に取り組むことが容易になるだろ

う。そのためには、人と人を繋ぐ役割、人と仕事を繋ぐ役割を、地域の女性支援センターに期待したい。そのような組織・機関がない地域では、それぞれの分野の橋渡しをするようなキーパーソンと自治体が協働することにより、潜在的な能力の掘り起こし、女性の活用につながるのではなかろうか。主婦にとって通いやすい範囲内に再就職支援の拠点を置き、地域の企業にインターンシップや子連れ出勤などを奨励しながら、長寿化した女性が長く働ける職場環境を整備していくことが重要である。

### 参考文献

- 内閣府 仕事と生活の調和推進室「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）レポート2017」
- 内閣府『平成29年版男女共同参画白書』
- 厚生労働省『平成28年版働く女性の実情』
- 総務省統計局『平成29年労働力調査年報』
- 大沢真知子・鈴木陽子『妻が再就職するとき セカンド・チャンス社会へ』NTT出版,2012
- マーク・L・サビカス(乙須敏紀訳)『キャリア・カウンセリング理論<自己構成>によるライフデザインアプローチ』福村出版,2015

# これからの女性人材の活用

日本女子大学人間科学部 教授 大沢 真知子

21世紀には多様な人材を活用して経営を行うダイバーシティ経営が主流になる。日本は90年代に入ってから、育児休業制度の導入、21世紀になってからは、正社員の短時間勤務制度の導入など、女性が仕事と家庭を両立させるための環境整備に取り組んできた。その結果、働く女性の数は増えたものの、活躍する女性はそれほど増えなかった。その理由は、日本の職場で、初期のキャリア形成の段階で差別的な慣行が維持されていたために、女性人材の育成が十分に行われてこなかったことがある。

今後女性の活用を進めるためには、人材育成における男女平等を進めるとともに、社会人のための学び直し教育プログラムを充実させること、また、男性を含めた働き方の見直し、残業を減らすことや、働く場所や時間の選択肢を増やすことで、働く意欲があるにもかかわらず、働いていない女性の就業を進めることなどの施策が必要になっている。

また、都市部においては政府による保育環境の整備と待機児童の解消のための保育所を増やすことが引き続き必要になっている。

## はじめに

日本の人口は1920年の5596万人から2004年には1億22779万人と約2倍になっている。しかし、2004年をピークに日本の人口は減少に転じている。65歳以上の人口が総人口に占める割合は2007年で21.5%であったが、2055年には40.5%に上昇すると推定されており、人口の4割が65歳以上の高齢者という超高齢社会が訪れることになる。

他方、その高齢者を支える15～64歳人口は1995年にピークを迎え、その後減少に転じている。単純に考えても、労働力が不足し、

将来には女性労働者だけでなく、移民労働者の比率が増加することが予想される。

このように21世紀は女性の力や外国人の力を生かす、ダイバーシティ経営の時代がきているにもかかわらず、今のところ日本社会は女性活用に成功していない。世界経済フォーラム（ダボス会議）が発表した（女性の活躍度を示す）ジェンダー・ギャップ指数は、144カ国中114位と低い。ちなみにジェンダー・ギャップ指数とは経済（労働力率・管理職比率など）教育（在学率など）健康（新生児の男女比率など）政治（国会議員比率など）の各分野における各国の男女格差を数値

化・ランキング化したものである。特に、この4分野の中の政治や経済の分野での女性の参画が少ないことがジェンダー・ギャップ指数のランキングが低い理由となっている。

本稿では、日本社会においてなぜ女性が活躍できないのか。また、女性が活躍する社会を実現させるためには何が必要なのかについて考えてみたい。

## 1. 女性労働力率の推移

ジェンダーギャップ指数が低いことから女性の労働力率も低いと思われがちだが、日本の女性労働力率は欧州の平均よりもやや高い。例えば2016年のEU（欧州連合）加盟国の女性の就業率は65.3%であるが、同じ年の日本の数字は、66%であるので、EU諸国の平均と並んでいる。

しかし、女性の能力が活用されていない。管理職に占める女性の比率は低く、男女間の賃金格差も大きい。特に、高学歴の男女間で男女差が大きいのである。このことは、日本は、女性人材の育成の仕組みに問題があることを示している。

また、その原因を女性の意識の低さや仕事へのコミットメントの低さに求める傾向が強かったが、最近の研究では、そもそもそういう前提で女性に機会が与えられないことが女性の離職を促しているという新たな研究成果が出されている（山口、2017）。

日本の女性の年齢別就業率は結婚や出産の時期を迎える30代で低くなる。また、出産後6割の女性は就業をやめるという統計もあり、女性人材に投資をしても元が取れないといった声も多かった。

## 2. 高学歴女性が仕事をやめる理由

アメリカのシンクタンク Center for Work-

Life Policy が2011年6月にまとめた『Off-Ramps and On-Ramps Japan（日本における女性の休職・離職と職場復帰－女性が仕事を継続していける社会へ－）』と題する報告書によると、日本の高学歴女性の74%が自発的に会社を退職している<sup>1</sup>。同じ数字はアメリカで31%と日本の2分の1にすぎない。

興味深いのは、退職理由である。（図1）は、大卒女性の退職理由を、家庭責任のための退職（プル要因）と、仕事関連による退職理由（プッシュ要因）に分けて、日米で比較したものである。

これをみると、予想に反して日本の高学歴女性労働者の多くは仕事への不満や行き詰まり感といった仕事上の理由（プッシュ要因）によって会社を退職している。他方、アメリカの女性の退職理由は育児や介護が多い。74%のアメリカの女性は育児を理由に退職している。これはアメリカでは国による両立支援策が不十分であることによる。

他方、日本女性の場合は、63%は仕事への不満、また、49%はキャリアの発展が見通せないことによる仕事への行き詰まりが原因で退職している。ちなみに、育児を理由に退職した女性は32%とその割合が低い。

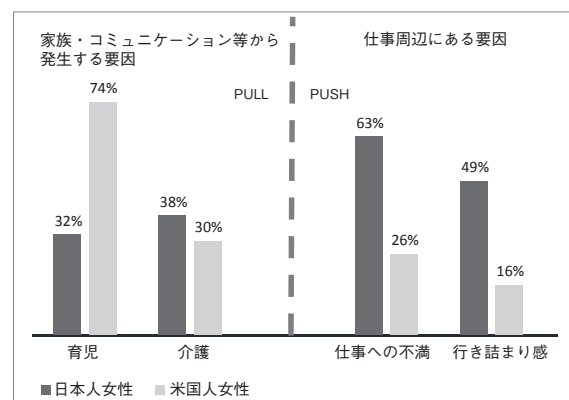


図1 高学歴女性の離職理由の日米比較

出所：Center for Work-Life Policy (2011)

つまり、日本の高学歴女性は結婚や出産以

前に、キャリアの展望が見通せず退職している。もし高学歴の女性たちが、仕事に行き詰まり感をもち、このままこの会社においても自分はキャリアを形成することができないと感じ転職しているとしたら、日本の企業は女性人材を浪費していることになる。

しかし、利潤を最大化することを目的とする日本の企業が、有能な女性人材の採用に力を入れているにもかかわらず、いまみたとようにその人材をみすみす浪費していることに対しては無頓着なのはなぜだろうか。

#### (1) 日本的雇用慣行と統計的差別仮説

日本の労働市場の特徴は、企業内訓練の重要性や組織内において配置転換、あるいは昇進・昇格にしながらスキルを形成するところにある。

この場合、企業が労働者のスキル形成における費用の多くを負担するので、定着率が高いほど、投資効果も上昇する。離職率が高いグループの労働者への投資は抑制される傾向がある。経済学ではこれを統計的差別という。

簡単にいえば、ひとりひとりの離職確率を正確に知ることはむずかしいので、グループの平均値を当てはめて個人を判断するということであり、これは合理的な決定であるというのである。平均でみて女性の離職率は男性を上回る。女性に投資をしても、短期間の勤続年数では、そのコストが回収できない。定着率に差がある限り、女性が男性と同じような教育訓練の機会が与えられないのは仕方がない。とりもなおさず合理的な選択なのだから、ということである。

ところが、(図1)が示すのは、おもな離職理由が結婚や出産に関連するものではなく、仕事に関するものであるということである。

ということは、離職するという前提で女性

労働者を差別することが離職をもたらしているということである。

もし女性労働者の離職の多くが仕事上の理由によって生じているならば、企業は有能な人材を採用しているにもかかわらず、その人材を自ら手放してしまっていることになる。以下では、統計的差別がもたらす「逆選択(アドバース・セレクション)」と「予言の自己成就」という理論仮説について紹介しよう。

#### (ア) 逆選択

企業が統計的差別をすると、**逆選択**(アドバース・セレクション)という問題が生じる。逆選択とは、「情報の非対称性」のもとで、質の違うものを同一に扱うと、良いものが去り、悪いものが残るということである。

これを女性差別に当てはめるとつぎのようになれる。「情報の非対称性」とは、企業は女性ひとりひとりについて正確な情報をもっていないが、女性自身は自分のことを知っているという状況をいう。この場合、企業は個々の女性の生産性についての正確な情報がないという理由で、「すべての女性の離職率が高いとみて平均離職コストを加味して賃金を一律に低くすると、自分は正当な賃金なら辞めるつもりもないし、より高い賃金がふさわしいと知っている比較的生産性の高い女性ほど先に辞めてしまい、残るのは低い賃金でも文句を言えないと知っている比較的生産性の低い女性となってしまう」(山口、前掲書、pp.175～176)。

冒頭で紹介した調査結果は、まさにこの理論が予測していることが日本企業に起きていることを示唆している。

#### (イ) 予言の自己成就

予言の自己成就とは、離職を予測して予防策をたてることで逆に離職を合理的な選択と

して、離職率を上げてしまうという理論である。これは（企業が）コストを下げることを優先して考え、有能な人材を失うというリスクを考えていないことからおきる過ちである。

上記の理論にしたがえば、女性に対する統計的差別は、経済合理性がなく、むしろ人材の浪費につながっていることになる。この点について以下でもう少し詳しくみてみよう。

## (2) 高学歴女性の離職理由の変化

日本女子大学現代女性キャリア研究所(RIWAC)が2011年におこなった「女性とキャリアに関する調査結果」から、高学歴女性の離職理由の変化を見たのが(図2)である<sup>ii</sup>。

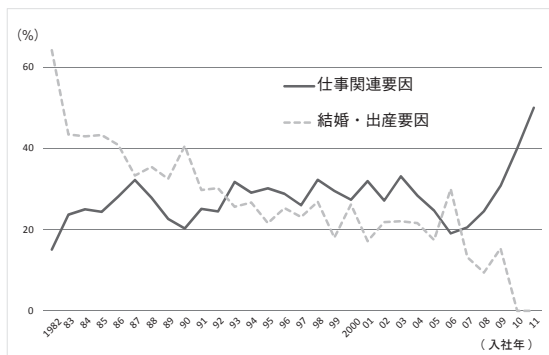


図2 首都圏在住の高学歴の女性の離職理由の変化

出所：日本女子大学現代女性キャリア研究所が2011年に実施した調査(RIWAC)の個票データに基づき作成。

(図2)は、高学歴女性が初職を辞めた理由を、プッシュ要因(仕事関連の理由)とプル要因(家族・社会・コミュニティに関連した理由)とに分けて、入社年別にその割合の変化をみたものである。プッシュ要因は、初職を辞めた理由に「他にやりたい仕事があった」あるいは「仕事に希望がもてなかった」と回答したひとの割合を、また、プル要因には「結婚・出産を理由に辞めた」と回答したひとの割合をとっている。

これをみると、1993年入社した(調査時点で44歳以上)の女性では、仕事要因と家庭(結婚)要因の割合が逆転していることがわかる。いま44歳以上の女性を均等法世代、また、29歳から41歳までの女性たちを就職氷河期世代と名付けると、このふたつの世代で、初職を辞めた理由に大きな変化がみられることがわかる。

就職氷河期世代では、仕事に関連した理由で離職する女性が結婚などの理由で離職した女性を上回るようになるのである。これは、すでに紹介したCWLPの調査結果と同じである。

企業は、女性は結婚や出産で離職するとして、予防策を講じて、男性と同じキャリア形成の機会を提供してこなかった。それが逆に高学歴女性の離・転職を合理的な選択として、離職を促してしまっているのである。つまり、企業がコストの削減を優先した結果、有能な人材を失うというリスクを高めるという誤りを犯していることになる。

## (3) キャリアタイプ別に見た離職理由

今、高学歴女性のキャリアパターンを以下の4つに分けて転職理由を見てみよう。

①初職を現在も継続している初職継続型、②現在仕事についているが、これまでに1年未満の離職期間があった転職型、③今までに1年以上の離職期間があるが、現在働いている再就職型、④過去に仕事をしていなかったが現在は働いていない離職型、の4パターンである。全体のサンプルを見ると、初職継続型は14.8%、転職型が29.6%、再就職型が23.4%、離職型が31.1%となっている。その他、学校を卒業してから一度も働いたことがない女性は1.2%と少ない。

以上の4パターンのうち、初職継続型を除いた3パターンについて、それぞれの離職の



おもな理由を見たのが（図3）である。

離職理由はキャリアパターン別に異なり、転職型では、「他にやりたい仕事があったから」や「仕事に希望がもてなかったから」がおもな理由になっている。他方、再就職型・離職型では、結婚のためが多くなっている（図3）。

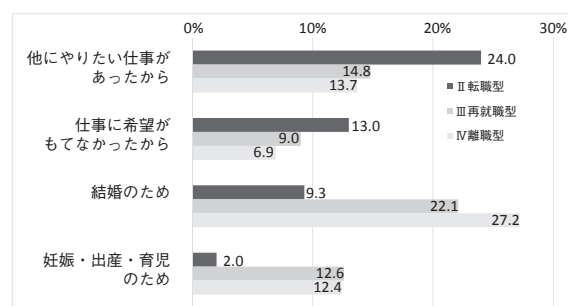


図3 キャリアパターン別にみた高学歴女性の初職の離職理由

出所：日本女子大学現代女性キャリア研究所が2011年に実施した調査（RIWAC）の個票データに基づき作成。

従来の研究では、女性は継続就業するか結婚・出産による離職かの2つのパターンが想定されていたが、それに加えて、転職をしながらキャリアを形成する第3のパターンが存在することがわかる。

サンプルを35～39歳という結婚や出産で就業を中断しやすい年齢層に限ってみると、継続就職をしている女性は全体の10.2%に対して転職をしながらも仕事の経験を積み上げている女性は31.7%となっている。

男性と比べて女性はキャリアの断絶しながら続く傾向があると言える。

#### (4) 学卒時のキャリア意識とその後のキャリア

興味深いのは、この第3のパターン（転職をしながらキャリアを形成している女性）のなかに、キャリア意識の高い女性が多くいることである。

卒業時に好きな仕事についてその仕事を一生続けたいと回答している女性は、初職継続型よりも転職型の女性の方がより多い。

均等法の施行とともに、日本の大手企業においては、コース別人事管理制度を導入している。キャリアを追求したい女性は総合職を選択し、補助的な仕事を望む女性は一般職を選択した。しかし、総合職の女性よりも一般職の女性の方が定着している。企業のヒアリングでは、総合職の女性の育成には成功しなかったが、一般職の女性は定着してきているといった話がよく聞かれる。

これをうえでのべた理論に当てはめると、統計的差別によって、男性と同じ機会が女性に与えられないことによって、有能な女性ほど転職していることになる。逆選択がおきているのである。

さらに、再就職型の女性の離職理由が、出産や育児よりも結婚を理由にしたものが多いことである。つまり、M字を形成しているのは、両立環境が整っていないことだけが理由ではないということである。仕事にやりがいを感じられなければ、結婚をひとつの区切りとして、離職することもある。結婚を機に離職した女性にその理由を聞いたところ、（自分のやっている仕事は）結婚後も続けるだけの付加価値を生み出す仕事ではなかったからという回答が返ってきた。

これを経済学の理論に当てはめれば、結婚で辞めるだろうという前提で男性とは異なる仕事を与えた結果、予言通り女性は結婚を機に辞めているといえる。

#### (5) 転職の条件

さらに、転職グループの女性たちが転職に際して重視した条件の第1位は「やりがいなど仕事の内容」（42.5%）、つぎが「給与など職場の待遇」（29.3%）となっており、やりが

いのある仕事が与えられなかったために転職している女性が多くふくまれていることがわかる (RIWAC 調査、2011)。

初職の満足度をみると、転職型の女性は継続型の女性や、再就職型の女性に比べて「配置・昇進・処遇」の項目において、満足度が低くなっている。継続型では 32.3%、再就職型では 36.2%が満足あるいはやや満足と回答しているのに対して、転職型では、その割合は 21.9%にすぎない。ここから、タイプ II の転職型の女性たちは、仕事（キャリアの展望（発展））に何らかの不満を抱えて、転職していることがわかる。

#### (6) 転職後の仕事の満足度

(図 4) は、転職後の仕事の満足度を転職型と再就職型についてみたものである。

転職した女性の多くは、「仕事のやりがい」などの仕事の内容には満足しているものの、「給与などの職場の待遇」における満足度は低く、不満を抱えている人が多い。

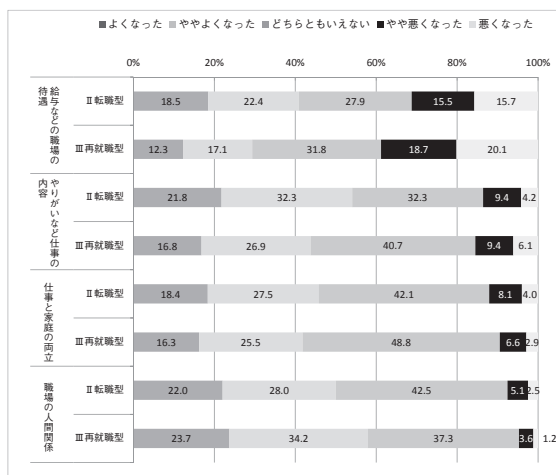


図 4 キャリアタイプ別再就職後の処遇

出所：日本女子大学現代女性キャリア研究所が 2011 年に実施した調査 (RIWAC) の個票データに基づき作成。

#### 4. 未発達な転職市場

今みてきたように、実際に再就職した女性の処遇を見ても、転職前に比べて悪くなっ

たケースが多い。転職前は 77.7%が正社員であったのに対して転職後は 46.3%に減少しており、女性の過半数が非正規労働者だ。また、従業員数が 1001 人以上の大手企業に勤務している割合は 32.1%から 21.8%に減少している。さらに転職や再就職をした高学歴女性の 71.4%は、職種が変わっており、転職がキャリア形成につながっていない。

ここから、日本の再就職（転職）市場が整備されていないことが、女性の再就職をむずかしくしていることがわかる。

例えばアメリカでは、若い時にキャリアアップを目指して転職する人が多い。同じような職種でより条件が良い職場に移動しながらみずからの稼ぐ力を高めていくのである。また、良い条件が提示されたときに、それを現在の自分の職場に持って帰って、同じような条件にあげてもらえるか交渉する。他の会社からの引き合いがあるほど、労働条件もよくなっていく。この場合の労働条件には、賃金だけではなく、働きやすさも重要な要因になる。

ところが日本では、転職市場がアメリカほど発展していない。日本では入社後に会社の研修を通じて仕事を遂行するために必要なスキルを獲得する。ここで獲得するスキルは、その会社で通用するが、転職すると使えなくなるものが多い。

しかし、転職市場が整備されると、その企業でのみ通用するスキル(企業特殊のスキル)に加えて、企業を移動しても通用するスキルによって、企業間の移動がスムーズになるようになる。

そのスキルを得る場所となっているのが、高等教育機関における社会人教育プログラムである。そこで新しいスキルを身につけて再就職をする。ところが日本では今述べたように転職市場が発達しておらず、転職をしなが

らキャリア形成をするような環境が整っていないので、社会人入学者の割合も諸外国に比べて低い。

(1) 高まる「学びなおし」教育の必要性

(図5)は、大学の学士課程に占める25歳以上の入学者の割合を国際比較したものである。OECD諸国の平均値は20%であるのに対して日本では1.9%と極端に低い割合になっている。

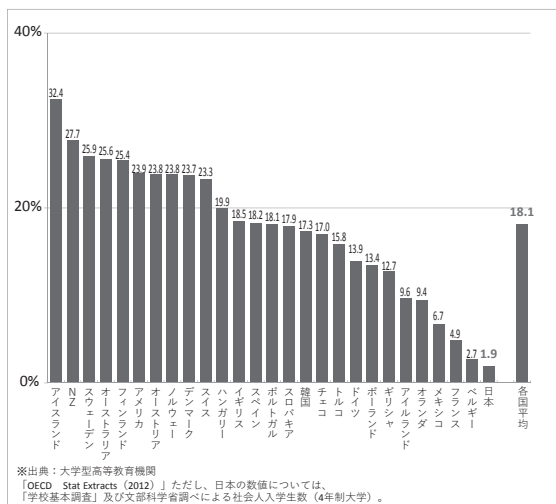


図5 社会人教育の入学率の国際比較

出所：OECD教育データベース、2012年

日本では、結婚後に高学歴の女性が再就職をしようとしても、過去の仕事の経験が生かせる仕事につきにくい構造ができてしまっているということだ。そして、今のべた日本の労働市場の問題によって、女性の再就職が難しくなっているのである。

今見てきたように、確かに転職で条件が下がる女性が多い。しかし、転職型の女性のうちの40.9%、また、再就職型でも29.4%の女性は給与などの職場の待遇が改善されたと回答している。

すでに述べたように、日本においても転職する人が増えるにしたがって、資格の重要性も高まっている。司法書士、行政書士、社会

保険労務士の資格を持つ人の3人に1人が資格を活かしており、裁判官・検事・弁護士・税理士・公認会計士の資格を持つ7割がその資格を活かして就職している(斎藤、2015)。

確かに、スキル形成には日米間で違いがある。しかし、アメリカでも、ダブルインカムが必要な社会になってから、資格の重要性が急速に増している。日本でも、若い人の中で労働力の移動が頻繁になってきており、生涯働き、キャリアを形成したいと考えている女性にとっては、資格取得などによって、転職をしても価値を失わないスキルを持つことが重要になっている。

同様に、「学びなおし」教育プログラムを提供する教育機関も増えている。筆者が所属する日本女子大学でも2007年から文部科学省の委託を受けて「リカレント教育・再就職システム」がスタートしている。また、入学者のバックグラウンドも多様になっており、再就職を目指す既婚女性のみでなく、独身の女性や、非正規労働者も増えている。

人口構造が変化する中で、大学も産業界とのコラボレーションによって、ライフステージ別に、新たなスキルを獲得するための多様なプログラムを提供することが求められている。

(2) 働き方の見直し

働く意欲があるにもかかわらず仕事をしていない人は635万人いると言われている(2016年版労働経済白書)。

その理由の一つが、潜在就業者が希望する働き方がないことがあげられる。

内閣府男女共同参画局が2007年に実施した「女性のライフプランニング支援に関する調査」をみると、子供が3歳未満では働きたくないという女性は57.6%(74.9%)であるが、子供が4歳から小学校入学までになると

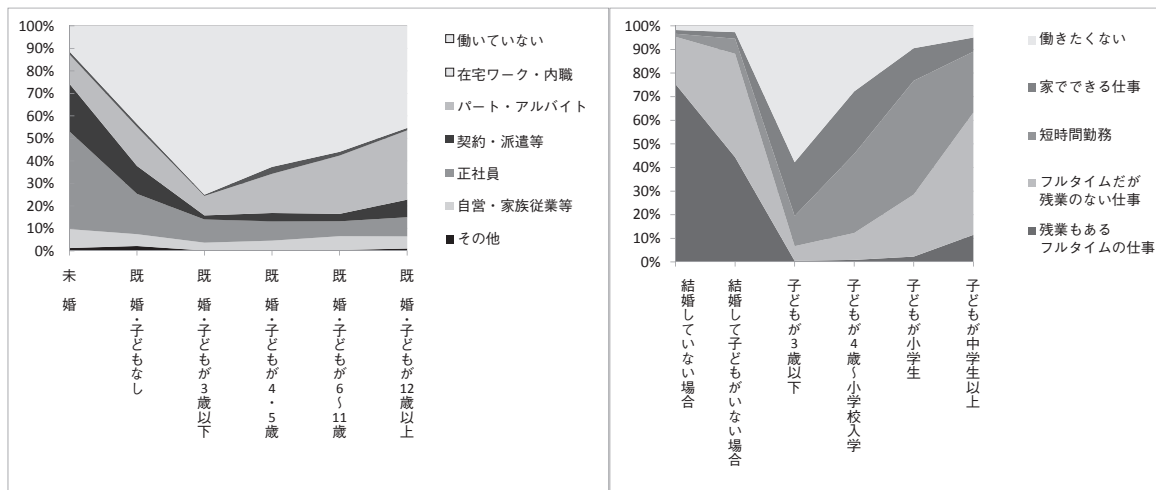


図6 女性のライフサイクルに応じた働き方の理想と現実

出所：内閣府「女性のライフプランニング支援に関する調査」2007年。

27.7% (62.6%)、子供が小学生になると 9.4% (55.9%)、子供が中学生以上では 4.9% (45.3%) と激減する。また、( ) 内の数字は働いていない女性の割合である。このふたつの数字を比較すると大きなギャップがあり、働きたいのに働いていない女性が多いことがわかる(図6)。

このギャップを生み出している理由のひとつが働き方である。多くのお母さんが、子供が小さいうちは、短時間の仕事や在宅でできる仕事を、また、子供が中学生以上になると、フルタイムの仕事であるが、残業がない仕事を望んでいる。ところが実際に働いている女性をみると非正規のパート・アルバイトなどに就いている女性が多い。ここから、働き方の希望と現実のギャップが就業を希望しながら実際には就労していない女性をふやしていることが推察できる。

つまり、キャリアの発展性のないパート・アルバイト職ではなく、キャリアにつながる仕事でかつ働き方に選択肢のある仕事を求めている女性が働いていないのである。

第1節で引用したCWLP調査によると、日本では、結婚や出産で一時仕事を辞めた大卒女性の多くが、職場復帰を求めているのに

対して、実際に仕事についているのは 43% とその割合が低いのにに対してアメリカでは就業を希望している女性の 73%、ドイツでは 68% が実際に再就職している(センター・フォー・ワークライフポリシー、2011)。

ここから、日本の再就職市場が整備されていないことに加えて、雇用の安定したキャリアの発展のある仕事のなかに、多様な働き方が生み出されていないことが、女性の再就職をむずかしくしていることがわかる。

大嶋によると、日本では「働く希望があるにもかかわらず、現在働いていない」女性は 15～64歳の女性の 15%の 607万人にのぼるという。就業希望があるが無業である女性の 44% (268万人) は 45歳未満で、子育て期にある(大嶋、2011、p.78)。また、内閣府の男女共同参画白書によると、子育て期の女性で働く希望があるにもかかわらず働いていない女性は 342万人おり、彼女たちが就労すると、GDPが 1.5%上昇し、雇用者報酬総額が 7兆円増えることが推計されている。

就業しない理由は、働き方の希望と現実のギャップが大きいことに加えて、大嶋(2011)は、大都市圏では、保育・学童保育などの公的な子育て支援が受けにくく、かつ親からの

援助が受けにくいこと、また、従来女性の就業率が高い地方では、求人へのアクセスの機会が少ないことが、就業のネックになっているとのべている。つまり、現状を改善できる方法はまだいろいろとあるのである。

### まとめにかえて

21世紀には多様な人材を活用して経営を行うダイバーシティ経営が主流になる。日本は90年代に入ってから、育児休業制度の導入、21世紀になってからは、正社員の短時間勤務制度の導入など、女性が仕事と家庭を両立させるための環境整備に取り組んできた。その結果、働く女性の数は増えたものの、活躍する女性はそれほど増えなかった。その理由は、日本の職場で、初期のキャリア形成の段階で差別的な慣行が維持されていたために、女性人材の育成が十分に行われてことがある。

今後女性の活用を進めるためには、まず、今述べた差別的な慣行を改めることに加えて、学びなおしのための教育プログラムを充実させること、また、男性を含めた働き方の見直し、残業をなくすことや、働く場所や時間を柔軟にすることで、働く意欲があるにもかかわらず、働いていない女性の就業を進めることなどの施策が必要になっている。

また、都市部においては政府による保育環境の整備と待機児童の解消のための保育所を増やすことが引き続き必要になっている。

### 参考文献

大沢真知子 (2012) 『妻が再就職する時』 NTT 出版。

\_\_\_\_\_ (2015) 『女性はなぜ活躍できないのか』 東洋経済新報社。

\_\_\_\_\_・盧回男 (2015) 「M字就労はなぜ形成されるのか」岩田正美ほか(2015)『なぜ女性は仕事を辞めるのか』 青弓社。

\_\_\_\_\_ (2018) 『21世紀の女性と仕事』 左右社。

大嶋寧子 (2011) 『不安家族—働けない転落社会を克服せよ』 日本経済新聞社。

斎藤真由子 (2015) 「資格は本当に役立つのか」岩田正美・大沢真知子 / 日本女子大学現代女性キャリア研究所編著 『なぜ女性は仕事を辞めるのか』 青弓社

山口一男 (2009) 『ワークライフバランス—実証と政策提言』 日本経済新聞社。

\_\_\_\_\_ (2017) 『働き方の男女不平等—理論と実証分析』 日本経済新聞社。

Center for Work-Life Policy (2011) 「Off-Ramps and On-Ramps」 報告書

i サンプルは、21～62歳の大卒の男女1582名(438名の女性と1144名の男性)である。以下の調査結果は、そのうちの28歳から35歳を抽出したものである。

ii この調査は25～49歳の東京・神奈川・埼玉・千葉に住む短大・高専以上の女性を対象としており、5155人から回答をえている比較的大きな規模の調査である。なお、この調査では調査対象者の就業形態の偏りを避けるために、年齢を3つに分け、それぞれの年代に対して「労働力調査」に基づいた就業形態の割り付けをおこなっている。

テーマ

# 働く場の創造

～メガトレンドの中での産業支援～

THEME

地域経済の実態や特徴を明らかにし、それを生かしながらの都市自治体の産業政策が、今、効果をあげはじめている。特に、地域の特性を生かした働く場の創造や、地域産業の内発的発展を促進する産業支援が、産業振興に取り組む都市自治体にとって課題となっている。

当企画では、地域産業の内発的発展を促進するための企業誘致政策について、また、人口減少や経済が成熟するにつれての労働や働き方の変化、都会から地方へ仕事を呼び込むサテライトオフィスの実例、といったメガトレンドの中での産業支援について展望する。

# 地域産業の内発的発展を促進する 都市自治体の企業誘致政策

専修大学 経済学部 教授 河藤 佳彦

本稿は、企業誘致を地域経済の持続的な内発的発展に結びつけることが重要であるという視点に立ち、その実現のための方策について考察することを目的とする。そのために、地域産業の内発的発展を促進する企業誘致の要件と方策について検討した。企業誘致においては、地域社会との共通価値の共有、既存の地域産業と一体となった発展の実現が期待できる企業を、地域の個性や優位性を有効活用して誘致することが重要となる。また、誘致企業の地域への定着性を高めるためには、誘致企業の相互連携や地域の社会経済との連携を総合的に発展させる政策の実施が必要となる。

このことを確認する実践事例として、大阪市域を中核とした大都市圏の都市自治体である大阪府和泉市の市域における産業団地「テクノステージ和泉」を採り上げた。テクノステージ和泉は、自治体が主体となり諸主体が協働して、厳しい経済情勢の中で企業誘致に成功すると共に、発展促進策が継続的に進められている注目すべき事業である。その取組みは、企業誘致を地域経済の振興に繋げるための総合的な戦略として高く評価される。

## はじめに

自治体においては近年、内発的発展を基本理念とした地域産業政策が重視されるようになってきたが、同時に地域内の産業集積を維持・拡大するため企業誘致も積極的に進められている。しかし、誘致企業（工場、事業所、研究所など、本社以外の機能を持つ施設を含む。以下同じ。）の立地が内発的発展には必ずしも結びつかない、または誘致のために多額の優遇措置を適用したにも拘わらず、誘致企業が短期間のうちに撤退してしまうというケースも少なからず見られる。企業誘致という政策手段は、成功すれば地域経済の振興に大きな効果が発揮されるが、失敗すれば誘致

策としての産業基盤の整備や優遇措置への財政投資が地域の損失として残される。

企業誘致に失敗しないための重要な要件は、誘致主体である自治体が「企業誘致を地域経済の持続的な内発的発展に結びつける」という方針を堅持し、成功に導くために取り組むことである。具体的には、①地域への定着と地域産業の内発的発展の促進が期待される誘致企業の見極め、②誘致活動の効果的な実施、③誘致後の定着強化策の実施が挙げられる。本稿ではまず、これらの方策について理論的に整理する<sup>1</sup>。その上で、実践事例により理論の裏づけを試みたい。

実践事例としては、大阪市域を中核とする

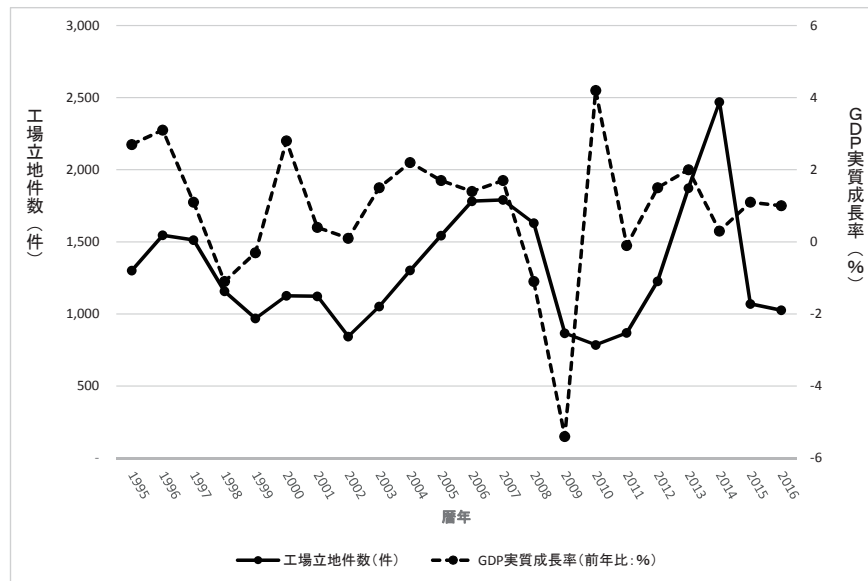


図1 工場立地件数とGDP実質成長率の推移

出典：工場立地総数 経済産業省『平成28年 工場立地動向調査』（2017年）、GDP実質成長率 内閣府『平成29年度 年次経済財政報告』（2017年）より筆者作成。

大都市圏に位置する都市自治体としての大阪府和泉市の市域において、大阪府と和泉市が主体となり、金融や建設などの分野の企業、地元の土地所有者などが協働して整備した産業団地「テクノステージ和泉」を採り上げる。

テクノステージ和泉は1998年から分譲が開始され、2006年3月末までには全画地での立地（分譲及び借地）が達成された。経済情勢や工場立地について見ると、2002年頃以降は回復に向かったとは言え、全体として厳しい状況にあったこの時期に（図1）、自治体を主体とする企業誘致が成功したことは注目される。

また、企業誘致と共に、産業団地内の企業同士の協働体制の構築に向けた取組みが進められていることも注目される。すなわち分譲期間中の2001年12月には、立地企業が和泉

市などの支援のもとで連携し、良好な環境を擁する産業団地の街づくりを視野に入れ、「テクノステージ和泉まちづくり協議会」を結成した。

一方1996年に、公設機関として大阪府立産業技術総合研究所（現在の大阪産業技術研究所）が隣接地域に立地したことも、企業誘致の有力な魅力づけとなった（写真2）。また2006年4月には、通信・環境・整備分野の技術者を養成する職業訓練を実施する、大阪南部地域における中核的施設としての「大阪府立南大阪高等職業技術専門学校」が開設された。さらに2013年3月には、和泉市産業振興プラザと和泉商工会議所が産業団地内に開設された<sup>2</sup>。このように、厳しい経済情勢下における企業誘致の着実な推進、立地企業の定着と産業団地としての発展の促進、地域

1 理論については主に、河藤佳彦「地域産業の内発的発展を促進する企業誘致政策に関する考察」『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）第19巻第4号、2017年3月、89-109頁に基づいて整理再編し記述した。

2 地方独立行政法人 大阪産業技術研究所（<https://orist.jp>、2018年5月19日取得）、テクノステージ和泉まちづくり協議会（<http://www.techno-matidukuri.org>、2018年5月19日取得）、大阪府立南大阪高等職業技術専門学校（<http://www.pref.osaka.lg.jp>、2018年5月19日取得）。



経済への波及効果の拡大までを視野に入れた総合的な自治体政策が継続的に実施されていることが窺えるテクノステージ和泉は、本稿の目的に適った先進事例と言える。

## 1 企業誘致に求められる基本的な視点

誘致企業が地域経済の発展に貢献するための基本的な要件は、地域に定着することである。その実現のためには、誘致主体となる自治体が「地域の論理」と「企業の論理」は異なることを十分に認識した上で、企業誘致に取り組むことが必要となる。「地域の論理」とは、企業誘致における自治体の目標が、地域経済の活性化による住民生活の向上など公共福祉への貢献にあること、また「企業の論理」とは、企業の目標が、売上や利潤の増加など個別利益の獲得にあることである。両者の目標は相反するものと捉えることもできる。自治体には、この両者の目標が共に達成できるビジョンを描くという難しい対応が求められる。それができなければ、たとえ企業誘致に成功しても短期間で誘致企業が撤退する事態を招きかねない。

こうした事態を回避するためには、自治体が誘致企業に対して、自らの地域が「経営戦略上の重要な立地要件」となる個性や優位性を備えていることを的確に提示する必要がある。それは、交通基盤や優れた人材、取引企業群の存在など、地域に特有の地域資源である。誘致企業がその重要性を認識し自社のニーズと合致すれば、その企業は自らの強い意志により、本社をはじめ主要な生産拠点、流通拠点、営業拠点、研究開発拠点などを誘

致地域に立地させ、そこに定着するものと考えられる。これにより自治体も、多様な地域資源の有効活用を促進することができる。

併せて、企業誘致により地域経済の拡大を図ることも重要であることから、誘致企業には、地域外からの所得誘導効果の高いこと、すなわち、製品やサービスを地域外に広く販売して利益を上げ、その成果を地域内に還元できる企業であることが求められる。

企業誘致においてこれらの要件を実現するために重要となる理論や具体的な方策について、以下、第2章と第3章で掘り下げて考察していく。

## 2 「地域の論理」と「企業の論理」の両立と統合のための理論的根拠

「地域の論理」と「企業の論理」の両立と統合が実現できる企業誘致の可能性に理論的な根拠を提供してくれるのが、マイケル・E・ポーター（Michal E.Porter）（以下、「ポーター」とする。）ら（2011）<sup>3</sup>の「共通価値の戦略（CSV：Creating Shared Value）」（本稿ではCSVを「共通価値創造」と表現する。）とポーター（1999）<sup>4</sup>の「クラスター理論」である。以下、「地域の論理」と「企業の論理」の両立と統合の理論的根拠としての観点から両理論を概観する。

### （1）共通価値創造〔CSV（Creating Shared Value）〕の理論の適用

ポーターら（2011）<sup>5</sup>の主張する共通価値創造とは、企業は単に利潤の追求だけに終始しては成長に限界が生じるという認識のも

3 マイケル・E・ポーター、マーク・R・クラマー（Michael E. Porter and Mark R. Kramer）「経済的価値と社会的価値を同時実現する共通価値の戦略」『DIAMOND ハーバード・ビジネス・レビュー』第36巻第6号、ダイヤモンド社、2011年6月、8-31頁。

4 マイケル・E・ポーター（Michael E. Porter）（竹内弘高訳）『競争戦略論Ⅱ』ダイヤモンド社、1999年。

5 前掲3。

とに、企業活動の中核的な目的である利潤追求が社会的利益の実現に合致することが、企業の新たな成長・発展に結びつくとする理論である。

共通価値創造を実現するための方策として、ポーターら（2011）<sup>6</sup>は次のような3つのアプローチを提示している。①製品と市場を見直す、②バリューチェーンの生産性を再定義する、③企業が拠点を置く地域を支援する産業クラスターをつくる。

①～③のアプローチを、地域経済の活性化に適用する視点から、次のように捉えたい。①は、地域資源や地域市場を活用して新たな商品やサービスを生み出す可能性を示している。②は、誘致企業が地域の企業との取引関係や立地上の優位性などを有効活用することにより、自社の生産性の向上が図れる可能性を示している。③は、誘致企業を核とする産業クラスターが形成できれば、地域の産業集積は全体として生産性が高まり発展に繋がることを示している。誘致企業は必ずしもクラスターの中核でなくてよいだろう。クラスターの重要な構成員となることができれば、地域経済の発展に十分な役割が担える。

以上3つのアプローチのうち取り分け③は、地域経済の内発的発展を促進する総合的な効果が期待できる方策として特筆される。そこで次節では、クラスター理論の適用可能性について検討する。

## （2）クラスター理論の適用

ポーター（1999）<sup>7</sup>はクラスターを、「特定分野における関連企業、専門性の高い供給業者、サービス提供者、関連業界に属する企業、

関連機関（大学、規格団体、業界団体など）が地理的に集中し、競争しつつ同時に協力している状態」（p.67）と定義している。そして、「その全体としての価値が各部分の総和よりも大きくなるようなもの」（p.86）としている。すなわち前節でも確認したように、誘致企業がその立地した地域でクラスターの形成に貢献できれば、誘致企業は産業集積全体の発展に貢献し、自らもその恩恵を享受できる。

ポーターのこのモデルは、地域資源の視点からも捉えることができる（河藤、2010）<sup>8</sup>。すなわち、企業戦略および競争環境、要素（投入資源）条件、需要条件、関連産業・支援産業は、クラスターにおいて企業が競争優位性を獲得する源泉としての地域資源と見ることができる。これを誘致企業の観点から捉えようと、経営戦略を立てる際に活用すべき地域資源を提示してくれるものであり、地域経済と密接な連携関係を形成する上で大変有益な素材となる。このため、地域ごとに異なる地域資源や個性、優位性を、クラスター理論を適用して抽出することは、企業において最適な経営戦略を立てる上での有効な手段となる。

## 3 内発的発展を促進する誘致企業の要件

第2章で示した理論に適い、地域の内発的発展を促進するため誘致企業に求められる要件について、以下、補足も加え改めて整理する。①地域の地域資源や個性、優位性を活かせる企業であること。地域資源とは、企業の事業活動に欠かせない原材料や製品、資金、優れた労働力などである。また、地域の個性や優位性は、産業地域や産業集積の類型、数量的な指標、歴史的視点の適用などにより把

6 前掲3。

7 前掲4。

8 河藤佳彦「中小製造業における地域資源の意義と有効活用方策」『JOYO ARC』（財団法人 常陽地域研究センター）第486号、2010年、6-13頁

握できる。②地域外からの所得誘導効果の高い企業であること。すなわち、前記①の要件に加え、産業活動の成果としての製品やサービスを地域外の幅広い市場に販売して利益を上げ、それを地域内に誘導できる企業であること。

また、企業誘致による内発的発展を持続させることも重要である。この点について、例えば高野（2015）<sup>9</sup>の考察からは二つの論点が汲み取れる。一つは産業分野を横断する企業の誘致・連携・融合による一体的な産業集積の形成の必要性であり、もう一つは、その実現のために企業誘致と既存の地域企業の振興政策を総合的に実施することの必要性である。総合的な産業政策により、誘致企業と地域企業など諸主体との間で密接な取引関係や連携が構築され、誘致企業の地域への定着性も高まる。それは、地域経済の持続的な発展のための重要な要件と言える。

#### 4 実践事例による考察：テクノステージ和泉（大阪府和泉市）

テクノステージ和泉は、大阪府和泉市の域内において開発され企業誘致によって形成された産業団地である（図2、写真1）。和泉市環境産業部商工労働室及び和泉商工会議所（和泉市産業振興プラザの運営主体）へのヒアリング調査（2018年6月1日実施）の結果及び諸資料に基づき、大都市圏の都市自治体による企業誘致戦略のあり方と地域における産業団地の役割について考察する。

#### （1）テクノステージ和泉の概要

##### 1）和泉市の概要

和泉市は、人口185,980人、面積84.98km<sup>2</sup>（2018年5月末現在）<sup>10</sup>、大阪市の中心部から概ね30km～40km圏に位置する（図2）。JR阪和線や泉北高速鉄道、阪和自動車道を利用して京阪神各地と結ばれるロケーションに恵まれる一方、南部地域には豊かな自然がある。また、弥生時代からの繁栄の象徴である池上曾根遺跡のほか、和泉国の国府であったことから数々の史跡を有する。近年では、「トリヴェール和泉」を中心とした宅地開発に伴い着実に人口が増加しており、特に子育て世代の流入が顕著であったことから人口構成のバランスが良いまちである<sup>11</sup>。

また、次のような地場産業が地域の魅力を高めている。いずみ硝子：明治時代より軟質ガラスを用いたガラス工芸が発達しており、部屋のアクセサリや趣味の生活用品として重用されている。いずみパール：大正時代より発達し、ガラス玉、プラスチック、貝殻を原玉として製作されている。経済性にも富み、ファッションアクセサリを中心に多用されている。綿・合繊製品：和泉市が含まれる泉州地方は、綿スフ織物産地である。和泉市の綿製品も江戸時代より「和泉木綿」の名をもって知られ、日本の中心的な綿業地帯を形成した。現在も綿や合成繊維により、衣料用、寝装用、産業資材用、衛生材料用のほか、小巾の白木綿など多岐多様な品種が製織され、国内外への素材供給基地となっている<sup>12</sup>。

9 高野泰匡「企業立地動向と変わりつつある企業誘致：企業誘致をどのように考えていくか」『産業立地』第54巻第2号、一般財団法人日本立地センター、2015年3月、9-17頁。

10 和泉市（<http://www.city.osaka-izumi.lg.jp>、2018年6月10日取得）。

11 大阪府和泉市『第五次和泉市総合計画』2016年9月。

12 SATOMACHI IZUMI 大阪・和泉市観光ナビ（<https://satomachi-izumi.com/hitoshina>、2018年6月10日取得）、和泉市『広報いずみ』No.655、2013年7月。

## 2) 開発事業の概要<sup>13</sup>

テクノステージ和泉の開発事業の概要は、次のとおりである。

所在地：大阪府和泉市テクノステージ一丁目～三丁目／開発地域：総面積 103.4ha（産業用地：約 60.2ha、公共用地：約 41.4ha、供給施設用地：約 1.8ha）／地域指定：都市計画法に基づく工業専用地域、建ぺい率 60%、容積率 200%／事業主体：和泉市和泉コスモポリス土地区画整理組合〔(株) いずみコスモポリス、(財) 大阪府産業基盤整備協会、地元地権者 43 名〕／総区画数：129 区画／



図2 和泉市・テクノステージ和泉の所在地

出典：和泉市環境産業部商工労働室及び和泉商工会議所へのヒアリング調査（2018年6月1日実施）に基づき筆者作成。

事業経過：（表1）を参照。

## 3) 立地企業の特徴

### (a) 業種構成<sup>14</sup>

2018年6月5日時点で確認される立地企業（団体を含む）の数は111社（重複を除く）である。そのうち和泉市産業振興プラザの入居企業11社（重複を除く）及び地方公務2団体を除く、98社の業種別の内訳は次のとおりであり、多様な業種構成となっていることが分かる。

〔製造業〕食品製造業9、繊維工業4、木材・

表1 テクノステージ和泉の事業経過

1980年5月	大阪産業ビジョン80で、関西国際空港周辺地域における新たな産業基盤を提言（大阪府商工業振興審議会）。
1982年8月	大阪府総合計画において、泉州地域を産業文化ゾーンの拠点として位置づけ。
1984年10月	和泉市新総合計画において、当該地域を産業文化エリアとして位置づけ。
1987年12月	大阪府、和泉市、公益事業者及び民間企業による「(株)いずみコスモポリス」を設立。
1994年12月	和泉市和泉コスモポリス土地区画整理組合設立認可。
1995年12月	造成工事着手。
1997年6月	公募による愛称「テクノステージ和泉」に決定。
1998年7月	分譲開始。
2001年4月	事業用定期借地方式導入。
2001年12月	和泉市和泉コスモポリス土地区画整理組合解散認可。
2002年4月	まち開き。
2005年9月	(株)いずみコスモポリス 解散。
2006年3月	企業立地完了。
2013年3月	和泉市産業振興プラザ開所・和泉商工会議所開所（移転）。

出典：パンフレット：和泉市環境産業部商工労働室発行・テクノステージ和泉まちづくり協議会監修『テクノステージ和泉』（2018年6月1日取得）に基づき筆者作成。

13 和泉市環境産業部商工労働室及び和泉商工会議所へのヒアリング調査（2018年6月1日実施）を基に、筆者が整理した。

14 テクノステージ和泉まちづくり協議会（<http://www.techno-matidukuri.org>、2018年6月5日取得）の資料を基に、筆者が分析を加えて作成した。

木製品製造業 3、家具・装備品製造業 1、パルプ・紙・加工紙製造業 2、出版・印刷関連産業 1、化学工業 3、石油製品製造業 3、プラスチック製品製造業 5、ゴム製品製造業 4、鉄鋼業 4、金属製品製造業 21、はん用機械器具製造業 1、生産用機械器具製造業 7、電気機械器具製造業 1、情報通信機械器具製造業 1、輸送用機械器具製造業 2、その他製造業 4 / [運輸業・郵便業] 道路貨物運送業 7 / [卸売業] 金属材料等卸売業 1、機械器具卸売業 1 / [金融・保険業] 保険業 1 / [不動産業・物品賃貸業] 物品賃貸業 2 / [サービス業] 9 / [その他] 1。

(b) 本社・支社割合、企業規模<sup>15</sup>

上記 (a) で業種構成を示した 98 社から経済団体 (サービス業) 1 団体を除く 97 社について、本社と支社 (本社以外の機能) の各々が占める割合を見ると、本社は 64 社 (66.0%)、支社は 33 社 (34.0%) である。産業団地内に本社を持つ企業が比較的多いと言える。

また資本金の分布を見ると、上記 97 社のうち情報の得られる法人企業 85 社について、資本金が 5,000 万円以下の企業は 54 社 (63.5%) であり、小規模な企業が比較的多いと言える。

#### 4) まちづくりガイドライン

テクノステージ和泉が、緑豊かで快適な環境を備えた産業団地となるための基本的な内容については、用途地域 (工業専用地域)、特別用途地区 (研究開発地区)、地区計画、緑地協定などの法制度に基づき遵守すべき事項として取り決められているが、よりきめ細かなまちづくりによって、付加価値の高い産業団地環境を実現するため、テクノステージ

和泉まちづくり協議会と和泉市が連携し、「まちづくりガイドライン」(設計の手引き)を設けている<sup>16</sup>。

これにより、敷地利用に関する事項 (法面保全による開放的沿道空間形成、緑化による修景、未利用敷地の修景、雨水の循環・樹木の育成に配慮した路面整備など)、建築物等に関する修景 (建築物の形態・意匠、附属設備の修景) などが規定されている。

#### (2) 企業立地完了後の事業展開

企業誘致が進行するなか、2001 年 12 月という早い時点で、大阪府や和泉市などの協力のもと立地企業を中心に、「テクノステージ和泉まちづくり協議会」が設立された (設立時の会員数は 37 企業)。その規約は構成員について、「テクノステージ和泉に進出するすべての企業等で構成する」としている。また、目的を次のように定めている。「テクノステージ和泉まちづくりガイドラインの内容を掌握し、テクノステージ和泉緑地協定の適正な運用等、良好な産業団地としての街づくりを図り、維持管理及び運営に関する事項の処理を円滑に推進するとともに、会員相互の交流・親睦を図ることにより共通の利益増進に努め、もって地域社会の発展に寄与すること」。そして、その目的の達成のため、次の事業を行うこととしている。1) 良好な街づくりの推進及び緑地協定の適正な運営に関すること。2) 勉強会、研修会等の開催により進出企業間の交流並びに知識・技術等の向上を図ること。3) 団地の維持管理、運営及び利便性の向上に関すること。4) 地元町会等との交流、協議、連絡調整に関すること、5) その他、まちづくり協議会の目的達成に関する

15 前掲 14 の資料に、立地企業のホームページ、いずみナビ (和泉商工会議所) (<http://izuminavi.jp>、2018 年 6 月 5 日取得) からの取得情報を併せ、筆者が分析を加えて作成した。

16 テクノステージ和泉まちづくり協議会・和泉市『テクノステージ和泉 まちづくりガイドライン』、2012 年 3 月。

ること<sup>17</sup>。

この協議会が、テクノステージ和泉の継続的な発展を促進する役割は大きい。具体的には、次のような事業を実施している<sup>18</sup>。

(a) 総会の開催：会員の協力により、なお一層、良好で健全な産業団地としてのまちづくりの推進及び会員相互の交流・親睦を図るための事業計画を採択している。

(b) ビジネス連携サロン：産官学の連携をより密にし、情報の交流を図っている。講師を招いて「経営・ものづくりに関する種々の情報、国・府・市の中小企業施策、情報技術の導入に関すること、経済情勢、海外情報、技術情報」などの課題に関する話を聞くとともに、会員の自社紹介などを行っている(2013年度から市内企業にも公開)。

(c) 美化・清掃活動：クリーンデー（道路・公園・周辺緑地の清掃活動）を毎年3回実施している。また、コスモ中央公園の清掃（全会員・事務局員による）なども実施している。

(d) 和泉少年サッカー「テクノステージ和泉杯」の開催：少年サッカーを通じて青少年の健全育成、地域コミュニティの発展及びサッカーの技術向上と普及を図るため、和泉市サッカー連盟、アイン食品(株)サッカー部の協力も得て、特別会員の桃山学院大学のグラウンドを借りて開催している。

(e) その他の活動：自主防災連絡会の開催（防災訓練、救命講習会）、交通環境整備事業、人材育成事業（オーダーメイド講座）、研修会（見学会）、和泉弥生ロマン・ツーデーウォーク、和泉市商工まつりへの参加、防犯灯（道路照明灯）の維持管理、案内誘導標識の維持管理、防犯カメラの設置及び維持管理、就職情報フェア（和泉市主催）への協力、産業人

材育成連携会議（事務局：大阪府立南大阪高等職業技術専門校）主催事業への協力、職場体験学習の受け入れなど。



写真1 テクノステージ和泉

出典：筆者撮影（2018年6月1日）



写真2 大阪産業技術研究所

出典：筆者撮影（2018年6月1日）

### (3) 考察

テクノステージ和泉は、大阪市域を中核とする大都市圏に位置する、生産環境や防災性に優れた内陸型の産業団地であり、関西国際空港や高速道路のインターチェンジからのアクセスなど交通の利便性も高い。また、大阪産業技術研究所など充実した産業支援機関が近接地に立地していることも魅力となっている。さらに誘致企業の業種について、大都市圏に位置していることを十分に活かしてい

17 テクノステージ和泉まちづくり協議会『10年のあゆみ』、2011年12月。

18 テクノステージ和泉まちづくり協議会（<http://www.techno-matidukuri.org>、2018年6月6日取得）。

る。すなわち、近隣地域には多様な産業分野の企業が立地している。それらの企業による、事業条件の向上を目指した本社移転や事業拡大の受け皿としての役割を認識し、多様な業種に門戸を開放した。さらに、分譲単価の見直しや借地方式の導入、大阪府や和泉市による補助・奨励制度の実施、事業関係者の緊密な連携による着実な企業誘致活動が行われた結果、産業団地の区画への100%の企業立地が達成された。こうした戦略は、産業団地の立地特性を活かした企業誘致として成功を収めたものと言える。

また、テクノステージ和泉には企業の本社が多く立地している。企業誘致は結果として、多くの企業本社が擁する取引ネットワークの中核機能を、産業団地に集約する効果を創出したのであり、和泉市周辺地域への大きな経済波及効果が期待される。その効果は、立地企業が成長することにより更に拡大し、地域の雇用も増大させる。

一方で立地企業の事業を個別にみると、高付加価値で先進的な事業を営む企業もある。例えば、テクノステージ和泉に本社を置く電子応用装置製造業のD社(資本金3,800万円)は、回路設計、基板設計、プリント基板設計、デジタル・アナログ回路、ソフトウェア、パターン設計、筐体、構造設計と全ての分野での開発・設計を行うと共に、そのノウハウを製造部門に引き継ぎ、高度な技術で信頼性のある製品を提供している<sup>19</sup>。

さらにテクノステージ和泉は、企業立地完了後も、地域における持続的で発展的な役割を、テクノステージ和泉まちづくり協議会の活動を通して実践してきた。この協議会の活動の意義は、今日においても高く評価される。すなわち、ビジネス連携サロンや人材育成事

業(オーダーメイド講座)など、産業団地としての本来の目的に即した連携事業を実施すると共に、美化・清掃活動や和泉少年サッカー「テクノステージ和泉杯」の開催、和泉市商工まつりへの参加など、産業活動を越えた、産業団地内や地域コミュニティとの連携も展開している。これによりテクノステージ和泉は、地域の社会経済に深く根ざした存在となっており、その役割は更に発展していくものと考えられる。

### おわりに

本稿では、企業誘致を地域経済の持続的な内発的発展に結びつけることが重要であるという視点に立ち、その実現のための方策について考察してきた。企業誘致においては、地域社会との共通価値の共有、地域産業と一体となった発展の実現が期待できる企業を誘致することが重要となる。そのため誘致主体である自治体は、自らの地域の個性や優位性を有効活用する必要がある。また誘致企業の地域への定着性を高めるために、誘致企業の相互連携や地域の社会経済との連携を総合的に発展させる政策の実施が必要となる。

このことを実践事例に基づいて確認するため、テクノステージ和泉の事業を採り上げた。テクノステージ和泉は、自治体が主体となり諸主体が協働して、厳しい経済情勢の中で企業誘致に成功すると共に、発展促進策が継続的に進められている注目すべき事業である。誘致企業と既存の地域企業との取引や連携の拡大の必要性など課題は残されているが、その取組みは、企業誘致を地域経済の振興に繋げるための総合的な戦略の先行事例として高く評価される。

19 D社ホームページ(2018年6月18日取得)を基に記述した。

テーマ 働く場の創造～メガトレンドの中での産業支援～

# 柔軟な働き方と地域経済のデザイン

大阪市立大学商学部 准教授 松永 桂子

ここ最近、時間や場所に捉われない柔軟な働き方が浸透しはじめている。企業や組織に雇われる雇用だけでなく、自営業やフリーランス、ボランティア、副業なども含めて、働くということそのものを根本から捉えなおす機運が高まっている。人口減少時代、経済が成熟していくにしたがい、労働、働き方はどうなっていくのか。イギリスのケインズ研究者の言説を紹介し、日本の状況と合わせながら考えたい。自治体が産業支援をデザインしていく際、生産性に捉われすぎないように、柔軟な働き方の後押し、「空き」の活用、「継ぐ」支援の必要性についてまとめた。

## はじめに

人口減少、労働力不足、超高齢化、AIやIoT、シェア経済の進展など、わたしたちの雇用を取り巻く環境は大きく変わりつつある。テレワークや副業など、新しい柔軟な働き方が少しずつ浸透しつつあるが、今後、どのような方向に向かうのだろうか。

今般の通常国会で大きな焦点となった働き方改革は、「一億総活躍」の動きの中で進められてきた。背景には、日本の雇用システムを根本的に変えなければならないという危機意識があった。

その一つが、長時間労働であり、過労死や長時間残業につながるような労働が問題化し、規制が必要となってきたことがあげられる。日本的雇用システムである終身雇用と関連し、正社員の長時間労働が常態化し、景気が悪くなると残業を減らし調整するというこ

とが慣行となってきた。

もう一つは、正規・非正規雇用の格差の問題である。景気の調整策として非正規雇用が進んだが、景気が良くなっても賃金が上がらない構造は、個人にとっても経済にとっても悪循環をもたらしている。正規と非正規の格差を是正し、働く実態に合った処遇制度が必要とされる。とくに、就職氷河期世代の非正規雇用は他の世代に比べて多く、未婚率や子どもがいない世帯の比率が高いことなども社会問題化してきた。

そもそも、これまでの雇用システムは労働時間管理が必要な製造業において形成され、機能していたが、サービス産業化やIT化が進んだ社会にはそぐわない面も大きい。実際、テレワークを推進し、地方にサテライトオフィスを設置しているベンチャー企業などでは、リモートワークや自己裁量による労働時間管理を導入しているところも増えている。



ここ最近では、時間や場所に捉われない柔軟な働き方がトレンドのひとつになりつつある。

そう考えると、企業や組織に雇われる雇用だけでなく、自営業やフリーランス、ボランティア、副業なども含めて、働くということそのものを根本から捉えなおす必要があるのではないか。

この先、経済が成熟していくにしたいが、労働、働き方はどうなっていくのか。こうした問題は日本に限った話でなく、資本主義社会が直面している問題でもある。とくに欧州や米国では、経済発展と労働、個人の仕事やライフデザインのあり方について、日本の参考になる刺激的な本がいくつも出版されているが、経済学を学んだ立場からすると、ロバート・スキデルスキー&エドワード・スキデルスキー著『じゅうぶん豊かで、貧しい社会』に今後のヒントが隠されているように思う。そこでまず、この本のエッセンスを紹介し、日本の状況とクロスさせながら考えてみたい。

## 1 「じゅうぶん豊かで、貧しい社会」

『じゅうぶん豊かで、貧しい社会』（原著名“*How much is enough?*”）は2012年にイギリスで出版され、その後15カ国語に翻訳、日本語訳は2014年に刊行された<sup>1</sup>。著者のロバート・スキデルスキーはケインズ研究の権威であり、息子のエドワードはドイツ哲学者である。経済学者と哲学者の親子が、人間の飽くなき欲望に警鐘を鳴らし、個人も社会も「もう十分」と言えない状況に置かれてい

ることに強い懸念を表している。この本の中核となるのが、ロバート・スキデルスキー（以下、スキデルスキー）によるケインズの予言とその誤算に注目した章である。

1928年、ケインズはケンブリッジ大学で「孫の世代の経済的可能性」というテーマで講演をおこない、その後小論を発表した。経済成長と労働時間に関する予測である。ケインズは、およそ100年後の2030年頃には、先進国の人びとは1日3時間以上働かなくても、すべてのニーズを十分に満たせるようになるかと予測した。2030年頃に「至福状態」に達し、所得の伸びが止まり、同時に労働時間は週15時間程度となり、ゼロに向かって減少しはじめると説いたのだ。人びとが欲するものはほぼ全て機械で生産されると考えたからである。

スキデルスキーが本で示した図を見てみると、ケインズが予測した一人当たりGDPの予測は実際値に近いものとなっている<sup>2</sup>。

しかし、労働時間の予測はどうか。2030年頃に週15時間、2010年頃にはすでに週20時間程度の労働時間になっているとケインズは予測していた。生産性の伸びに伴い、労働時間は減少すると考えていたからである。所得は限界効用逓減の法則が働く、つまり追加的な所得がもたらす満足度は次第に減少していく。その結果、社会が発展するにつれて、人びとはより多くの所得よりも、より多くの余暇を求めるようになって考えたのだ。

しかし、労働時間はほとんど減少しなかった。1930年、先進国の平均労働時間は週50

1 ロバート・スキデルスキー&エドワード・スキデルスキー（村上章子訳）『じゅうぶん豊かで、貧しい社会—理念なき資本主義の末路—』筑摩書房、2014年。

2 スキデルスキーはこれを「まぐれ当たり」と評している。ケインズの予想では第一次世界大戦以降は大規模の戦争や人口の急増はないという前提だったが、実際には第二次大戦は起こり、人口は2.5倍に増えた。さらに生産性の伸びを低く見積もっていたが、これらの誤りが打ち消し合い、一人当たり所得は1930年から70年間で4倍に増え、ケインズの予想の下限値とほぼ同じとなった（同上書、34頁）。

時間であった。現在は40時間である。日本の法定労働時間もそうである。思ったほど減らず、長時間労働は現代もなお続いている。なぜか。

スキデルスキーは、そもそも、ケインズはなぜ所得が増えるにつれて人びとは働きたくなくなると考えたのかと問う。その答えは明快だ。それは「欲望」と「必要」を区別していなかったからだと説く。欲望には際限がない。経済成長が止まるというのは、人びとは必要以上に欲しがらないことを選ぶことである。つまり、労働時間が減らないのは、人びとの欲望には際限がないこと、それを満たすための労働が次から次へと生まれていることを表している。スキデルスキーはこう述べている。

「ケインズの誤りは、資本主義の下で自由に行われるようになった利益追求はゆたかになれば自ずと終息し、人々は文明的な生活の実りを享受するようになる、と考えたことにある。そう考えたのは、自然な欲望には決まった量があるとみていたためだ。ケインズは、資本主義が欲望創出の新たな原動力となり、習慣や良識による伝統的な抑制が働かなることを予測できなかった。となれば、私たちはケインズが生きた伝統的な社会よりはるかに裕福になったにもかかわらず、よい暮らしの実現にとっては、ずっと不利なスタートラインに着くことになる。資本主義は富の創出に関しては途方もない成果を収めたが、その富の賢い活用という点では、私たちは無能なままだ。」<sup>3</sup>

この指摘は先進資本主義国に向けられているが、短期間で経済成長を遂げ、人口減少社会に転じた日本において、とくに切実な問題にみえる。富の創出だけでなく、むしろよい

暮らしの実現に向けて、今後の労働や働き方を考える必要がある。

## 2 人間的な付加価値を求められる業種が増えていく

### (1) モノからヒトへ

これまでの日本の経済モデルは製造業を主体としたものであった。製造業は輸出産業として発展を遂げ、サプライチェーンマネジメントにより規模の経済性を発揮していた。外部経済効果が大きく、地域内で所得と雇用を生み、地域経済を下支えしていた。収穫一定あるいは収穫逓増の法則が働く製造業は、材料、労働力、設備を投入すると、一定以上の産出物が生まれる。新しい機械を導入すれば、さらに生産性も上がることになる。つまり、イノベーションが達成されやすい分野、生産性を向上させやすい分野といえる。なお、生産性は、時間当たり、1人当たりの生産量であり、生産性を経年的に測定したり、他国・他地域と比較したりできる。投入と産出という二つの時間差の量によって成立している数値であり、賃金にも直結する数字である。

ここで、地域経済に目を転じると、平成の30年間で、地域の産業構造は激変期を迎えていた。市町村ごとの従業者数をみると、1980年代半ばには大半の自治体で、従業者数1位の産業は製造業であった。モノづくり大国であった日本は、都市と地方双方の地域の雇用を支えていたが、この間、工場の中国・アジアシフトなど海外の現地生産が拡大するとともに、製造業が空洞化していき、地域雇用も失われていく。一見、産業構造が高度化し、サービス産業化が進んだと考えられがちだが、その多くは非正規雇用に置き換わっていったのであった。

3 同上書、64頁。

2010年代半ばの市町村ごとの従業者数をみると、医療・福祉が最多の自治体が急増した。製造業から、医療・福祉をはじめ、サービス業、小売業などに従業者一位産業が置き換わった<sup>4</sup>。平成の30年間で、地域経済は大きな胎動変化を迎えていたのだ。とくに地方圏でその動きが目立つ。

実際、医療・福祉産業の労働者数をみると、2002年には474万人であったのが、2016年には811万人と倍増近い伸びとなった。なかでも、介護職員数は、介護保険制度が創設された2003年以降、2016年までの間に約3倍の116万人が増加した<sup>5</sup>。

問題なのは、介護人材の非正規比率が4割と他産業に比べて高く、離職率も高いことから、人材不足が深刻化し、スパイラル的状况に陥っていることである。製造業からシフトした業種はいずれも非正規雇用比率が高い。他の増加業種、宿泊、飲食サービス業でも約7割、小売業も6割がパート・アルバイトを中心とした非正規雇用である。消費者のわたしたちの実感としても合点がいく比率であろう。

これらは、対人サービス業であり、言い換えると「人間的な付加価値を求められる職種」である。総務省の調べによると、2015年から2030年までの間にこうした「人間的な付加価値を求められる職種」はさらに190万人増加すると見込まれている。インバウンド観光が盛んとなり、観光業を主要産業と位置付ける自治体が急増しており、宿泊・飲食を中心に予測以上の伸びを示す可能性もある。対して、製造業などの「定型的業務が中心の職

種」はこの倍の386万人減少すると推計されている<sup>6</sup>。

だが、「人間的な付加価値を求められる職種」において、労働需給ギャップが大きいことだけが問題ではない。これらの職種で非正規雇用がメインということは、生産性が低い、つまり賃金が低い業種が増えていくことである。

都市圏と地方圏で比較してみよう。人口30万人以上の都市圏では、製造業とサービス業の生産性の差はほぼない。両者とも、一人当たり年間約900万円の生産性である。対して、地方圏では、製造業の生産性は800万円台だが、サービス業は500万円台である<sup>7</sup>。30万人以上の都市圏では製造業からサービス業にシフトしても生産性がさほど変化なかったが、地方圏ではこの30年間で製造業が縮小し、サービス産業化が進み、生産性を減少させながらのシフトであったといえる。生産性は労働生産性と同義で賃金と比例することから、地域間の生産性の差は労働移動を引き起こす。地方圏からの人口流出、東京一極集中の背景ともなっている。

とくに現在、有効求人倍率が高くなっている分野、介護、看護、保育、建設、運輸等では、ほとんどの地域で労働力需給ギャップがみられるが、相対的に賃金の高い東京圏や大都市圏で就職の機会を求める人が多く、地方圏でこれら業種の人材不足感が今後とも拡大していく可能性が高い<sup>8</sup>。

## (2) 生産性呪縛からの解放と地域経済

しかし、立ち止って考えると、介護、看護、

4 中小企業庁『2017年版中小企業白書』のコラム図1-3-1①では、市町村単位の産業構造の変化を日本地図におとしている。30年間の地域産業の変化を視覚化した分かりやすい地図となっている。

5 総務省「労働力調査」による。

6 総務省「自治体戦略2040構想研究会」第6回事務局提出資料より。元資料は厚生労働省『平成29年版労働経済白書』。

7 経済産業省『通商白書2017』より。

保育、飲食、観光、小売業等の対人サービス業は、製造業から考え出された生産性という概念にそもそも馴染まない。さらには「地域の経済力」を生産性をもって主要な指標として測ることに限界があるのではないか。

都市圏と地方圏のサービス業を比較して地方圏の方が低いのは、サービス業は生産と消費の同時性があり、製造業と比べて「密度の経済性」が働いたためである。統計をみても、DID人口密度とサービス業の労働生産性は正の相関関係にある。

また、対人サービス業は、丁寧に仕事をすればするほど、生産性は下がるというジレンマを抱えている。ひとりひとりの人間と向き合う接客業や福祉の分野では、そもそも時間当たりに何人にサービスを提供したかを競うものではない。

海外のサービス業に比べ日本の生産性が低いということがよく指摘されるが、日本のおもてなし精神の裏返しともいえる。海外で買い物をすれば、店員のそっけない対応で、逆に日本の接客サービスの質の高さに気づかされることも少なくない。行き過ぎたサービスは改められるべきだが、丁寧に仕事をした証しとして生産性が低いとすれば、生産性を上げるためには仕事から丁寧さを削ぐという発想を招きかねず、本末転倒であろう。むしろ、対人サービス業では労働時間だけでなく、ストレス管理なども合わせて考慮しなければならない。

働き方改革の法制度設計も重要であるが、根本的には、社会の便利さ、効率性をどこまで追求するかに関わる問題である。たとえば、24時間営業のコンビニエンスストアや

チェーン飲食店の営業時間を規制すれば、売上高、出荷量は減るが、総労働時間は短縮される。仮に減らした深夜時間の需要分と昼間の営業時間内の需要分を比べ、昼間の需要分が深夜営業時間の減少幅以上に伸びていれば、結果的に生産性を上げることにつながる。生産性に捉われすぎるから、労働時間をめいっぱい延長した24時間社会が構築されたのであって、その前提自体を問い直す必要がある。

24時間社会は大都市を中心に裾野の広い労働市場を形成している。コンビニのサプライチェーンは深夜労働により支えられており、弁当やパンなどの食材を作る工場労働も24時間体制が強いられることになる。大都市の地下街やビルの清掃、クリーニング工場も夜通しの仕事である。働きすぎの環境を企業が作っているばかりか、スキデルスキーが指摘するように、際限のない欲望がそうさせている。「必要」と「欲望」をはき違えていることに、わたしたちは自覚せねばならない。便利、効率性を追求する限りない欲望は、働けば働くほど貧しくなる社会を作り出していることを。

また、人間的な付加価値が求められる人手不足業種は、需要が拡大するとともにさらなる人手不足をもたらす。それが、社会格差や二極化を引き起こす遠因になっている。

では、どのような対策が必要になるか。国や企業に任せるのではなく、自治体や地域が考えて実行できる策はないか。

この先、東京圏や製造業が集積する一部の地方圏を除き、地域経済、地域の生産性は縮小していく。したがって、大量生産モデルに

8 総務省「自治体戦略2040構想研究会」第6回事務局提出資料では、厚生労働省のデータに基づき、分野別の将来の労働力需給見通しがあげられた。2020年代初頭には介護25万人不足、2025年には看護3～13万人不足、2017年保育9万人不足、2025年建設77～99万人不足、2030年運輸約9万人不足、また2025年には農業では60代以下が必要数の90万人を下回ると予測されている。

基づく生産性の呪縛から脱却し、多くの地域ではこれまでとは違う発想で産業振興や働きやすい社会づくりを進めていくことが求められよう。

つまり、地域の経済指標に縛られすぎない、真に働きやすい地域とはどういう地域か、それぞれに追求していくよりほかない。介護、高齢者、子育て、保育など、少子高齢化や女性の社会進出が進むほど大半の時間を地域で過ごす人が増えていく。人間的な付加価値を求められる業種のニーズは高まり、それを正當に評価していく必要がある。そして、便利さや効率性に捉われすぎない価値観を醸成させ、統計からはみえない新しい芽や息吹を見極めていくことが求められるのではないか。

### 3 人口減少社会への転換期

日本の産業、地域、雇用・働き方の変化を表したものを図示した。高度成長期から昭和の終わり、平成時代までの60年間ほどで日本の経済は成長と停滞、成熟化へと大きなフェイズを経験してきた。さらにこの先、高齢化が最も進行、深刻化する2040年あたり

までを視野に入れると、概ね4ステージの経済段階に分けることができる。それぞれの産業の特性、地域の構造や働き方を振り返り、人口減少時代の転換期のありようを考えてみたい。

高度成長期は製造業の時代で、フルセット型の産業構造を形成していた。規模の経済が働き、大企業と中小企業、小規模企業がピラミッド型の産業構造を形成し、外部経済効果が地域経済にとって優位に作用していた。一方で、増える労働需要を背景に農村や地方から都市へ人口が大きく移動し、過疎化につながる要因となった。雇用はサラリーマン雇用が増え、自営業とあわせて失業がない全部雇用社会を形成した。

1980年代の安定成長期も製造業が日本経済をけん引していたが、地域産業政策では頭脳・研究開発の機能を備えることが重視された時代であった。大都市では人口が急増し、ニュータウン開発が盛んになり、郊外都市化が進んでいく。雇用スタイルも終身雇用で、世帯主モデルの家族形態が定着していった。

しかし、バブル経済の崩壊以降、1990年代から2000年代は失われた20年と呼ばれる

	高度成長期	安定成長期	失われた20年	人口減少社会への転換期 現在～2040年頃
産業	フルセット型 規模の経済	頭脳・研究開発 範囲の経済	IT社会 グローバル経済	限界費用ゼロ 価値の経済
地域	農村から都市へ	都市化の進展	ポスト都市化	東京一極集中 田園回帰
雇用・働き方	全部雇用 サラリーマン +自営業	終身雇用	非正規化	ワーク・ライフ ・バランス 新たな自営的就労

図 産業、地域、雇用・働き方の変化

出典：筆者作成

時代に入っていく。IT 社会、グローバル経済が進み、世界経済の中での日本経済の地位は後退していった。21 世紀は都市の時代という認識のもと、ポスト都市化の様相が濃くなり、大都市での立地規制が緩和されるなど、都市の経済を活性化させる産業政策が目立った。この頃、先述した非正規雇用の枠組みができ、この時期に卒業した就職氷河期世代が正規の就職からあふれ、非正規雇用比率を高めていくことになる。

では今後、どのような時代へと変化を遂げていくのであろうか。現在は人口減少時代への転換期といえる。2040 年には、現在より 1000 万人以上人口が減少し、高齢者人口がピークを迎える。団塊ジュニア世代から現在 40 才前後の就職氷河期世代が 2040 年にはちょうど高齢者世代に差しかかるからだ。徐々に、かつての標準的な人生設計は喪失していくことになろう。世帯主雇用モデルから、男女ともにライフステージに応じて、無理なく活躍できる雇用モデルへの転換をうながしていくことが求められる<sup>9</sup>。また、生産年齢人口の定義を超えて意欲ある高齢者も働き続けられる生涯現役社会が現実のものとなっていくだろう。

ジェレミー・リフキンがいう「限界費用ゼロ社会」がそうした柔軟な働き方、雇用のあり方を示唆している<sup>10</sup>。これまで日本が謳歌してきた規模の経済モデルとは異なり、追加コストをかけずに、ひとりひとりが生産活動に参画することができるというものだ。IoT など、モノのインターネット化が前提とされ、シェアリングエコノミーの可能性について

ち早く言及している。リフキンの議論は文明論として捉えられているが、地域経済、地域経営にとっても、重要な指針を提供してくれる。

シェアリングエコノミーは、コラボレーティブ・コモンズや分散型社会と関係が深い。これまでの大都市に集積していた企業活動が分散していく可能性を秘めている。実際、サテライトオフィスを誘致して、創造的な地域づくりを進める徳島県神山町や和歌山県白浜町のような地域も現れている。東京一極集中とは逆に田園回帰の動きを下支えしている面も小さくない。

今後、場所や時間、組織に縛られない柔軟な働き方をする人びとは増えるだろうし、それを可能とする業種も数を増していく。地方自治体の産業振興は、こうした業種に注目して、支援や誘致をしていくことが中心的な仕事になっていくのではないかな。

#### 4 多様な働き方とチャレンジを促す

人口減少時代の地域産業政策は、多様な働き方、チャレンジを促しつつ、豊かな生活・文化を支える産業を創出していく社会に転換していくことが求められる。それを踏まえ、次の2点を産業支援の新しい芽として記しておきたい。

(1) 時間・場所にとらわれない働き方を後押し

ひとつは、時間や場所、組織にとらわれない働き方の支援である。あわせて、新しいタイプの自営的就労やフリーランス、副業や兼

9 「自治体戦略 2040 構想研究会」(総務省)に委員のひとりとして参加させていただいたが、最も印象に残ったのが、標準的な人生設計は消滅していくという議論であった。中間報告では提言として3つの柱がまとめられたが、地域の構造的な問題だけでなく、個人の人生設計、ライフステージにまで言及しているのが特徴である。さらに世代間格差を意識し、不安定な雇用環境にある就職氷河期世代、現在 40 歳代を中心とした世代の負担を社会全体で受け止める必要性にも触れている。詳細は「特集 自治体戦略 2040 構想」『自治実務セミナー』(第一法規)2018 年 7 月号を参照されたい。

10 ジェレミー・リフキン(柴田裕之訳)『限界費用ゼロ社会』NHK出版、2015 年。

業を後押ししていくことも求められよう。ソフト・アプリ開発、デザイン、映像編集などで広がりを見せているが、最近ではITベンダーの地方への立地もみられるようになってきた。サテライトオフィスは、環境、インフラ面だけでなく、人材が集まるところに引き寄せられる傾向を持つ。サテライトオフィスに続き、本社を東京から地方に移す企業も出始めている。

時間、場所にとらわれない働き方は、IT分野以外にも、地域づくり、ソーシャルビジネスに関わる仕事などでも広がりを見せている。必ずしも統計には表れにくい分野であるが、地域経済だけでなく、地域社会の維持にとっても大きなインパクトを持っている。

しかし、組織に属していない自営的就労者は将来に対するリスクが大きいため、経済的自立に向けた政策が必要となる。労働法が専門の大内伸哉氏は、真正な自営的就労者、フリーランスは自助を適度にサポートしながら、連帯による共助を育成する支援が必要と述べている<sup>11</sup>。具体的には、セーフティネットを見直し、雇用形態に関わらない社会保障制度の一元化、人材育成、市場環境の整備などがあげられる。

シェアリングエコノミーの拡大は、民泊を副業で営む人のように、自営業あるいは経営者でもあり、雇用者でもあるという二刀流の新しい就業スタイルが定着する可能性を秘めている。また、定年した世代の再雇用や起業、現役世代のボランティアや共助へのコミットメントなど、就業形態が多様化し、新しい働き方やライフスタイルを先導していくことになる。

## (2) 「空き」活用と「継ぐ」支援

二つ目は、「空き」活用と「継ぐ」支援である。「空き」に関しては、古民家や商店、廃校のリノベーションは盛んで、地域産業振興でも移住や起業と組み合わせて再活用を図る自治体もみられる。和歌山県白浜町では、かつて企業の保養所だったところを町が買い上げサテライトオフィスに転換し、IT企業を誘致して移住者を増やしている。このように商店や古民家、廃校に関わらず、保養所や工場、旧農協や役場の施設を再活用して、異業種を掛け合わせて地域をデザインする時代になりつつある。

今後は、製造業の縮小を背景に町工場の活用が増えると思われる。大阪では町工場の転用も少しみられるが、まだ数は限られている。たとえば、イタリアの産業都市トリノでは工場リノベーションが盛んであり、ギャラリーやSOHOスペースなどに転用し、小資本で起業しやすい環境を整えている<sup>12</sup>。世界的には、こうした動きはものづくりが盛んであった大都市産業集積地で盛んにみられ、イタリアのほか、台湾などでも観光資源となっている。

そして、民泊をどう支援していくか、とくに都市自治体ではシェアリングエコノミーに対する規範が問われている。今年6月に施行された民泊新法では、対象の自治体ごとに条例やガイドラインが定められたが、新規参入をどう支援、あるいは規制するのか、自治体ごとに差はみられ、揺れ動いている。空きスペース、遊休資源を有効活用しながら、新しい芽を育ててほしい。

これまでスモールビジネス支援は起業、創業支援が中心とされてきたが、今後は「継ぐ」

11 大内伸哉「フリーランス活躍に向けた法整備は時代の要請」『Wedge』vol.29, No.10, 2017年10月号、58-60頁。

12 脱工業化都市トリノ研究会編『トリノの奇跡—「縮小都市」の産業構造転換と再生—』藤原書店、2017年。

政策も重要となってくるだろう。第3者への事業継承や、経営資源を受け継ぎつつも新業態に転換する「ベンチャー型事業承継」があげられる。また、田園回帰が盛んにみられる昨今、農林漁業や工芸分野などでは「継業」という概念も生まれてきている<sup>13</sup>。

### おわりに

働き方をめぐる議論は、これからの社会像を模索していくことにもつながる。冒頭で触れたように、ケインズは経済成長の果てには、人びとの労働時間は1日3時間程度にまで減少すると予測していたが、そうはならなかった。働くということが多義的になっている反面、効率性重視の経済がさらなる欲望を喚起し、労働時間が減ることはない社会を作り出

した。しかし、欧米でも議論が盛んなように、こうした価値観自体を問い直す動きが出てきている。人手不足分野が慢性的になってきていることとも関係する。

今後は、会社や組織での雇用形態だけでなく、ボランティアや地域活動のコミットメント、さらには兼業・副業なども含めて、多様な働き方を許容し、議論していく必要がある。シェアリング・エコノミーが広がりを見せる中で、この先、労働概念自体を見直す必要も生じてくるだろう。

自治体の産業支援においても、経済的指標の価値観だけでなく、世界的なトレンドを掴んで、統計には表れにくい小さな芽を育み、働きやすい地域をデザインしていただきたい。

---

13 小田切徳美・筒井一伸『田園回帰の過去・現在・未来』農文協、2016年。



# 地域でのサテライトオフィス誘致

国際大学グローバル・コミュニケーション・センター准教授 庄司 昌彦

人口減少のインパクトを軽減し地域社会を持続させていくためのカギは「複属化」である。第二・第三の所属は個人が生きていく上でバックアップとなり、また地方自治体が関係人口を増やす可能性を持つ。新潟県南魚沼市のサテライトオフィス事業は、地元の国際大学が持つ知的資源や国際的なネットワークを入居企業と組み合わせていく取り組みである。1年間の実施を通じて、テレワークに関する入居企業間の協力やオフィス空間のあり方、地元社会との関わり方などについての知見が得られた。また、先進事例として知られている和歌山県白浜町、福島県会津若松市、徳島県神山町などからも見えてくるのは、先進的な地方のサテライトオフィスは「仕事」と「生活」の両方の質を高められる環境を磨いているということだ。技術やビジネスのトレンド、および生活の質＝ウェルビーイングの多様性に目を向けることで、多様なサテライトオフィスをデザインしていくことができるだろう。

## 人口減少と「複属化」

人口問題は、地域社会の将来を決める大きな要素である。地方都市においては、都市への人口移動による過疎化は以前から大きな課題であったが、日本全体の人口が減少局面に入り加速していく本格的な「人口減少社会」に入り、問題の重要性はさらに重たいものとなっている。

人口減少のインパクトを軽減し地域社会を持続させていくためのカギは何か。ここではその一つとして「複属化」を挙げたい。

社会人類学者の中根千枝は1967年の著書『タテ社会の人間関係』で、日本人の社会集団は「個人に全面的参加を要求」し、個人が2つ以上の社会集団に所属していても「必

ずそのいずれか1つ優先的に所属しているものが明確にあり、あとは第二義的な所属」であること、「第一所属がダメになった場合は、個人にとって致命的であり、その場合、第二所属をもっていてもほとんど大した役に立ちえないのが普通」であると指摘した。つまり「構造的には集団所属はただ一つ」であるのが日本社会の特徴であるとし、これを「単一社会」と呼んだ。サラリーマンがプライベートな時間も同僚と付き合い、社宅に住み、家族ぐるみの関係を築くようなあり方はその典型といえるだろう。

しかし、小渕内閣時代の1999年に堺屋太一経済企画庁長官の下でとりまとめられた経済審議会報告書『経済社会のあるべき姿と経

『済新生の政策方針』では、単一社会とは異なるあり方を読み取ることができる。今後の社会では「単属者」であり続ける者もいるが、多くは、これらに加えて好みの縁で繋がった集団にも帰属意識を持つ「複属者」となる」という。好みの縁以外にも、退職後の高齢者や学校生活になじめない若者と地域社会の関わりについて、第一所属以外の「居場所と役割」を作る重要性が論じられるなど、「複属」の認識は広がっているといえる。1つの企業に所属しないフリーランスの働き方や、企業に所属しつつNPO等で社会的な活動にも積極的に打ち込む生き方をする人も増えている。同窓会のつながりや、多様な趣味のつながりの仲間と日常的にコミュニケーションをとるようになってきている。つまり第二所属、第三所属が、個人として生きていくうえでバックアップとして役に立つようになるなど、確実に複属化は進んでいる。

複属化を助長しているのが、ソーシャルメディアだ。個人を単位とし、人と人のつながりをベースに情報の共有・拡散が行われるソーシャルメディアは、個人間の多様なつながりを作り交流を促すことが存在意義である。そのため、さまざまな目的や関心事などに応じて誰でも自由に、簡単に仲間を募れる機能を提供している。そこから数多くのグループや組織が次々と生まれ、その多様性が私たちの複属化を後押ししている。

地域社会との関連では、ふるさと納税制度も「複属社会」的な制度として捉えられる。この制度では、自分が住んでいる場所ではない地方自治体への寄付をすると税額控除が受けられることができ、実質的には県民・市民税の一部移転が行われている。この制度を、「居住地と寄付先の2カ所の住民となって納税している」と捉えれば、複属意識の具体化であるともいえよう。ほかにも、「ふるさと住民票」

を発行する自治体も登場している。こうして地方自治体が、正規の住民ではない「1/2住民」や「1/3住民」のような存在を認め、納税者や関係者（関係人口）を増やしていくなれば、それは人口減少対策となり、地域社会の生き残りにもつながっていくだろう。

また、個人の立場から考えても、多様な働き方や生活様式をしやすくなり、複数の地域や企業・組織に所属することが社会制度として定着していく複属社会化は、リスク分散やセーフティネットというメリットがある。

## 南魚沼市の取り組み

### おためしサテライトオフィス事業の概要

近年、都市部の企業などが情報通信技術を活用し地方都市や地方の観光地などにサテライトオフィスを設け、より豊かな仕事環境・住環境の実現や、通勤負荷の削減、オフィスコストの削減等を目指す動きが広がっている。こうしたサテライトオフィスへの企業誘致は、これまで住民ではなかった人と地方都市の新たななかかわりを作る動きとして、地方自治体からも期待されている。

以下では、サテライトオフィスの実例として新潟県南魚沼市の取り組みを紹介する。南魚沼市はコシヒカリの産地として知られた米どころであり、豊富な水を生かした酒どころとしても知られているが、40カ国以上の国々から外国人学生が集まる大学院大学の国際大学が立地しており、知的資源や国際的なネットワークを活かしたビジネス拠点となる可能性を持った場所でもある。また、国際大学付属のグローバル・コミュニケーション・センター（以下GLOCOM、東京都港区）には、情報社会研究の最先端の研究者が集まっている。

2017年4月、南魚沼市は総務省の「おためしサテライトオフィス」事業の採択を受け

て、この国際大学のキャンパス内にサテライトオフィス「ビジネス・サテライト・アカデミーIUJ」を開設した。このオフィスに入居する企業のメリットとしては、海外展開を見据えて国際大学の学生・卒業生と交流できることや、GLOCOMとの共同研究会に参画できることなどが謳われた。そして東京に主な拠点のある(株)エム・ビー・エー、ヌームジャパン(株)、(株)プライムスタイル、(株)ICO Japanの4社が入居した。

企業の入居が落ち着いた2017年6月から9月には、サテライトオフィス入居企業と南魚沼市、地元関係者(医療機関、コンサルタント、起業家など)と国際大学GLOCOMの合同研究会である「サテライトオフィス誘致戦略研究会」を実施した。この研究会では国際大学の学生(ブラジル、南アフリカ、カメルーン、ミャンマー、キルギスタン、パキスタン出身)や教員とともに入居企業のビジネスの国際展開の可能性を検討するワークショップを開催したり、国内先進地域のサテライトオフィスの取組を調査したり、南魚沼における今後のオフィスのあり方などを議

論したりした。筆者はこの研究会の主査兼事務局を務めた。

## 2017年度の到達点

ここまで述べてきたように、2017年度は4社が国際大学の「ビジネス・サテライト・アカデミーIUJ」に入居した。また研究会では、これまで関わることのなかった異分野の企業の人々や市役所担当者、多国籍の学生や研究者とじっくり意見交換できたことで、さまざまなアイデアが生まれたり、刺激となったという意見が各企業から聞かれた。また参加した地元関係者も、サテライトオフィスを契機として地元の産業の将来を考える機会にできたと語っていた。

研究会から生まれた具体的な成果のひとつは、「ジョセササイズ(除雪とエクササイズの融合)」を通じた取組みである。このアイデアは、研究会の最終回で、それまでの議論を踏まえて2020年までに南魚沼で「IT知識産業集積を形成すること」「ウェルビーイングを高めること」「様々なチャレンジを生み出す環境づくり」を達成するために必要な



南魚沼サテライトオフィス誘致戦略研究会の様子①



南魚沼サテライトオフィス誘致戦略研究会の様子②

取り組みを検討した中から出てきた。研究会を機に交流が始まった福島県会津地域のジョセササイズを取り入れ、他地域から若者を招聘しお米や民泊など南魚沼市内の地域資源をアピールしたり、入居企業とともに体力づくりプログラムを提供したり、国際大学の学生を巻き込んだ国際大会に発展させたりするというものだ。南魚沼の特長である豪雪や観光資源と、入居企業の持つデータ活用技術、国際大学のもつ多国籍性を踏まえたアイデアであり、地域の企業を巻き込んでさらなるビジネス創出や企業コミュニティの発展も期待される内容であるといえよう。実際に、冬季には南魚沼市が開催した若者向けの動画作成イベントの一環として会津からの参加者も迎えて「ジョセササイズ」を楽しむ企画を実施しており、今後の発展が期待される。

各企業のビジネスの関連では、海外の大学を出て地元で働くことを希望していた社員を1名新規雇用した会社がある。社員旅行で東京や海外で働いている社員が南魚沼に滞在し、深い雪の中でさまざまな体験をともにす

ることで深い交流をした。また、地元自治体や専門学校と連携したビジネスも生まれている。よい成果ばかりではなく、企業によってはまだ、ビジネスのメリットは見いだせていないという声もある。

国際大学とのかかわりの中で、インフォーマルな成果もいくつかあった。食堂や喫煙所などの施設を共有していることで、さまざまな背景をもつ外国人学生が入居者に気軽に話しかけ、コミュニケーションの機会が生まれた。学生と休日に遊びに行ったり一緒にスポーツを楽しんだこともあったという。また、国際大学は大半が外国人であり公用語が英語であるため、このオフィスにいることが入居者には英語を学ぶ動機づけとなり、地元の人も交えた英会話教室の実施につながったこともあった。このように地元の人も巻き込みながら自発的にさまざまな活動やグループが生まれたことは、小さな地域コミュニティにとっては大いに意義のあることだといえよう。

## 見えてきた課題

魚沼市のおためしサテライトオフィス事業は他の先進事例と比べると、まだ初期段階にある。そのため、研究会を通じて入居企業のニーズや、オフィス環境整備の課題、支援側の課題などが見えてきた。発展途上の地域の知見としていくつか示してみたい。

すぐに対応できそうな課題は、「テレワークに関する協力」であった。入居企業のビジネスはそれぞれ異なるが、情報通信機器やサービスを駆使して他地域とテレワークを行っているという点は共通している。そこで、Web会議や書類の共有、コミュニケーションなどをどのようにしているか等のノウハウやツールをシェアしたり、共同開発したりすることができるのではないかという可能性が示された。

オフィス環境の課題は、音が漏れないスペースの扱いである。国際大学に設けられたサテライトオフィスは、各企業のスペースが完全には密閉されてはおらず、互いの存在を感じられるようになっていた。これは互いの存在を感じコミュニケーションを誘発する効果が期待されるものの、場合によっては話し声が迷惑になっていないか、情報が漏洩しないか、といった懸念につながった。打合せや電話に使える「音が漏れないスペース」と、対話や交流もできるスペースを用意し、仕事の内容や各自の状況に合わせてメリハリを付けて最適な場所を伝えることが求められる。

運営面の課題は、地元でのネットワーキングである。地方のサテライトオフィスに入居する企業は、地元での協業や顧客獲得の可能性を探ることへの期待を持っている。南魚沼では研究会の活動やインフォーマルな交流があったが、地元の企業や大学、医療機関、経済団体、住民などとのネットワーキングの機会を増やしたいというニーズが強かった。

地方ならではの課題は、人材採用である。入居企業は南魚沼での人材採用や、国際大学の学生の採用に前向きな姿勢を示していたが、求めている人材とスキルが合わなかったり、東京でも働きたいという意向が応募者にあたりたりするなど、ミスマッチングが起きた。実際にサテライトオフィスに入居した企業は経営者が南魚沼の出身であったり、入居企業が地元出身の若者を採用したことを踏まえると、地縁を生かした地元出身者のIターンや関係人口化は一つのヒントとなる。また人材の採用ができた場合には、サテライトオフィス勤務者の能力開発につながる研修を入居企業が共同で開発していくことも可能であろう。

「おためしサテライトオフィス」期間は2017年度で終了し、2018年度からサテライトオフィス入居企業は南魚沼市が上越新幹線の浦佐駅にも近い旧大和町庁舎で展開している産業拠点「グローバルITパーク」に場所を移した。新しいオフィスは共用設備が増え広くなり、音がもれない部屋があるなど施設面の課題は改善した。また大学からは離れたがこの場所にはインド系のIT企業が集積しており、国際大学との関係もある。さらなる展開が期待される。

## 他の地域の事例

### 和歌山県白浜町

IT関連産業の集積を促す和歌山県の「IHS（イノベーション・ホット・スプリングス）構想」の拠点地域であり、自然環境や交通アクセスに恵まれた白浜町は、サテライトオフィス誘致の成功例として注目されている。白浜町のサテライトオフィス「ITビジネスオフィス」は2004年に設立され、当初は入居企業が増えず苦戦をしていたが、2014年に2社の誘致に成功した。そこから(株)セー

ルスフォース・ドットコム誘致など好循環が始まった。白浜町 IT ビジネスオフィスは各企業の個室スペースが大きく、開放的な造りで「海が見えるオフィス」としてメディアでも数多く取り上げられた。2017年時点でオフィスは満室であり、人の入れ替わりはあるが約30名が在籍し、約10名が常勤している。中には東京から移住した人もいる。

企業の入居が順調ではなく撤退もあった時期は、入居後のサポート体制が弱かったという。その経験を踏まえ、現在では、入居者が白浜の魅力を気にいり東京に帰りたくないと思うような地道で細やかなサポートを心がけているようだ。たとえば、入居者同士の交流は濃密である。都市部からサテライトオフィスへ来た人とのつながりを強めるためにバーベキューなどの交流イベントがあり、またビジネス面でもセールス手法を隣の企業から学ぶといった連携が生まれている。仕事も遊びも混じった、全面的な付き合いが生まれているといえよう。

入居企業は、白浜町で生産性が上がったと評価している。たとえば東京では、満員電車での通勤に時間も体力も消費されるが、白浜では車で20～30分となり、余った時間を自己投資や地域活動貢献に回すことができる。

課題は地元での雇用創出を目指しても、都市部から来た企業が求めるようなIT人材の確保が困難という点だ。そのため、入居企業とともにIT人材育成やプログラミング教室を実施している。

### 福島県会津若松市

福島県会津若松市は地方における小さなITクラスターとしての先進地域である。市の人口は約12万人で若者の流出や、古民家や空き家が多いことが課題となってきた。そこで、産業振興を含めた「地域活力の向上」

を図りICTを活用して生活を便利にするための《スマートシティ会津若松構想》を進めている。市役所では職員のIT資格取得奨励や、効率的に各種証明書の発行案内ができるタブレットの導入、スマホで母子手帳が見られるサービスの導入、バス路線の最適化などさまざまなITプロジェクトに取り組んでいる。

また、地元の会津大学は起業家精神を教育理念を特長としており、会津大学をハブとする学生発のベンチャー企業の集積ができてきている。東京の大学ではなくあえて会津大学大学院に進学する人や、都内の企業への就職を辞めて地元で起業する人も出てきているようだ。

会津若松の特長は、対話とネットワーク、そして様々なプロジェクトによって「アウトプット」を生み出しているところだ。頻繁に開催されている「オープンカフェ」では、多種多様な人々が集まり、様々なテーマで熱心に議論を重ねている。イベントには市役所の人々が「官」の鎧を脱ぎ一市民として参加しており、協力関係も良好である。主催者はイベント参加者が地元の人だけにならないよう、首都圏を含む他地域からも人が集まるようにしている。地元で頑張っている人に話してもらったり、「農業」「医療」などイベントごとにテーマを変えることが多様な参加者を集めるカギのようである。

日産電気自動車と会津大学の合同事業では、電気自動車の電源を活用したビアガーデンの企画が地元の方々に受け、お年寄りまで集まり大盛況となった。また高齢者向けに始めた電気自動車での冷凍食品の移動販売では、スーパーが遠くて普段は買えなかったアイスクリームが飛ぶように売れたという。こうして技術者が地域のフィールドに出て、顧客と（ときには酒を酌み交わして）対話し技

術が役立つ場面を体感した。

会津大学などが取り組んでいるブロックチェーン技術はカンボジア中央銀行に採用された。カンボジアからは5名の技術者等が会津若松を訪問し、技術開発だけでなく一緒に磐梯山に登るなど交流を深めた。地方のイノベーションが国内で普及するよりも前にいきなり海外に出ていくというのはユニークである。

このようなエコシステムの中にサテライトオフィスやコワーキングスペースが位置づけられている。会津大の学生たちが資金を出し合って作ったオフィスは、毎週のようにイベントが開催され、活気付いている。市が病院を改装したサテライトオフィスもあり企業の試行の場として活用されている。

#### 徳島県神山町

徳島県神山町は、急速な人口の縮小に直面してきた山奥の地域である。徳島市から車で40分かかるといふ交通の不便さと地元の雇用不足により、若者は故郷に帰れず、地域を担う後継者の移住も呼び込めない状況であった。そこで神山町は「神山プロジェクト」を立ち上げ、クリエイティブ人材の誘致やICTインフラ等を活用し多様な働き方を実現するビジネスの場としての価値を高める「創造的過疎」を打ち出した。その結果、芸術を始めとする成功実績が蓄積され、その魅力によって若者が集まる場所に転換した。移住にも注力した結果2011年度には転入者が転出者を上回るなど、人口減少にブレーキをかけつつある。

プロジェクトの契機ともなった「ワークインレジデンス」では、靴屋やベーカリーなど、どのような人に町に来てもらいたいかを考え、町側から働き手を「逆指名」することで町をデザインしてきた。神山町での働き方

にも特徴がある。ある南仏料理レストランは、週休3日にしてその内1日は勉強日と定めたり、1ヶ月間オーナーが海外へ「修行」の旅に出たりと、自分好みのワークライフスタイルの追求を実現している。

サテライトオフィスでは16社を誘致し、30名を新規雇用する実績を上げている。縫製工場をリノベーションし、クリエイターが「お試し滞在」できるコワーキングスペースも完備している。もともと徳島県は「全県CATV網構想」により県をあげて高速ブロードバンドを整備してきたため、ITやデザインなどの業種は誘致しやすい環境にある。

さらに、芸術家を誘致し、神山町で作品を製作してもらう「アートインレジデンス」にも取り組んだ。滞在する芸術家の満足度を上げるよう取り組みつつ、アートの見学に訪れる観光客を増やすことで地域の魅力を磨いてきた。

中心的に活動してきたNPO法人グリーンバレー理事長の大南信也氏は、建設会社の社長として自分の街を活性化させないと自分の商売が成り立たないという危機感からまちづくりの取り組みを始めたという。地域経済や雇用への強い問題意識をもった「NPO法人」が主体となってユニークな取り組みを進めている点がポイントで、行政が多面的にきめ細かくサポートしている白浜町とはやや対照的であるといえよう。

#### 多種多様な地方サテライトオフィスへ

南魚沼の事例といくつかの地域の事例から見えてくるのは、先進的な地方のサテライトオフィスは「仕事」と「生活」の両方の質を高められる環境を磨いているということだ。ある場所で仕事をするということが、ビジネスの成功だけではなく、働く人のウェルビーイング（＝健康状態、社会的繋がりなど生活

の質を高めると個人が感じるもの)にもつながっている。仕事の成功を評価する指標は売上などいくつかに限られるが、生活の質=ウェルビーイングとして人が求めるものは多様である。自然環境、気候、生活リズム、子供や家族との関係、社会的な人とのつながりなど、ウェルビーイングの多様性に目を向けることで、多様なサテライトオフィスをデザインしていくことができるだろう。

また、ビジネスを考えるうえでも、地方のサテライトオフィスの意義が見えてきた。一般に知識労働者は都市に集まることが知られているが、神山町のように情報通信技術の環境は地方都市でも充実してきている。そして、さまざまなデータ活用サービスやIoT (Internet of Things:モノのインターネット)

は、今や社会の隅々にまで浸透しつつある。健康関連のサービスや農林水産業、観光業に関するサービスであれば、大都市よりもむしろ地方の現場にちかいところで開発に取り組んだ方が良いということもあるだろう。そして会津若松市の事例が示すように、地方都市には、小規模だからこそ官民が連携しやすく、低コストで意思決定が早くできるというメリットがある。

「複属」化などの社会トレンドや人々がサテライトオフィスに求めるものを踏まえ、また技術やビジネスのトレンドを踏まえながら、多種多様でイノベティブなサテライトオフィスが各地で進化していくことを期待したい。



## コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～ (先見性) (後編 法定外税)

シャープ勧告以来の地方税制の念願の課題は事業税の外形標準課税の導入だった。それは後に実現するが、それに先立ち、1990年代に法定外税が、地方分権改革の一環でそれまでの許可制が協議を要する同意制度に改められた。そうした中で神奈川県は2001年に臨時特例企業税をスタートさせた。東京都のいわゆる銀行税導入(2000年)と並んで、事業税の外形標準課税の導入にチャレンジする仕組みとして注目された。その後、外形標準課税は2004年以降に実現。一方、県は臨時特例企業税の課税を続けたが、企業が訴訟を提起、最終的には最高裁判所で違憲無効となった。

同じ頃、やはり地球の反対側でも、法定外税に相当する仕組みが弾力化された。中部ドイツのカッセル市(人口約20万人)はグリム兄弟ゆかりの地として有名。グリム童話にフランスの影響があることで知られるように、このあたりは宗教改革時代に亡命してきたユグノー教徒を受け容れた地域でもある。環境意識が強く、緑の党が州政権の連立与党として参画することとなった。かくしてこの州では法定外税に相当する仕組みが許可制から届出制に改められ、州当局の反対に遭うこともなく、1992年から都市は包装税を課税できることとなった。包装税とは、緑の党の主張に沿ってファーストフード店で使用されるような使い捨て包装材料に重い税金を課すものである。いわば、使い捨てプラスチック製品の使用をやめさせようというもの。税収難と廃棄物抑制で悩む他の諸都市でも課税を試みるところが出てきた。一方、折しも、全国レベルでは徹底したリサイクル制度が動き出しており、この課税はその政策に真っ向から刃向かうものであった。そこで、国際的なファーストフード企業が包装税の廃止を求めて訴えた。そして紆余曲折を経て、連邦憲法裁判所は、1998年、包装税はリサイクルを推進する国の法制度に反し違憲無効との判決を下した。

その判決から20年を経て、今、欧州では使い捨てプラスチック製品の禁止に動こうとしている。使い捨てプラスチック製品がリサイクルはおろか海洋に投棄され、深刻な環境被害を引き起こしているからである。包装税の目論見がようやく息を吹き返した。また、法定外税やKurtax(入湯税に相当する目的税類似の課徴金)の見直しといった形で、ヨーロッパの各都市で宿泊税の導入を含めた観光財源確保の動きが広がっている。

一方、我が国の法定外税はというと、インバウンドの好調もあって、東京都が課税を始めて以降、追従がなかった宿泊税が再び注目されるようになった。大阪府、京都市に続いて金沢市が課税に踏み切った。そのほか、法定外税は、税とは税収を得ることが主目的ではなくともよい考え方をもたらした。我が国でも狭小住戸集合住宅税(いわゆるワンルームマンション税)が実施されているし、レジ袋税も施行されず廃止とはなったものの制度としてはいったん成立し、こうした規制目的の税という考え方が広く受け容れられるようになった。ここにも先見性を持つ人々がいた。

(実存主義の童話愛好家)

# 都市自治体の調査研究活動

- 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  
～第4回都市調査研究交流会より～
- 都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動  
～「社会福祉・保健医療」、「総合計画」等に重点を置く都市自治体と  
「経済・産業振興」、「地域づくり」に力を入れる都市シンクタンク等～

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共に、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、都市自治体では、企画部門や職員個人が独自に調査研究活動に取り組んでいる。さらに、都市シンクタンクを設置し、調査研究活動を行っている自治体もある。こうした中、都市自治体や都市シンクタンクでは、効率的かつ効果的な調査研究や調査研究技法の蓄積が課題となっているとの声も聞こえる。

そこで、日本都市センターでは、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、毎年、都市調査研究交流会を実施している。今年2月の第4回都市調査研究交流会では、「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」をテーマとして開催した。

また、当センターでは、都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動として、毎年アンケート調査等を実施している。この調査により、都市自治体・都市シンクタンク等での取り組みが一覧できる。

---

# 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

## 第4回都市調査研究交流会

---

複雑かつ多様化する行政課題を解決するため、都市自治体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。そこで当センターでは、調査研究技法に関する意見交換等の場として、都市自治体における調査研究に関わる職員を対象にした、都市調査研究交流会を開催している。

第4回目となる2017年度は、「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」をテーマに掲げ、2018年2月9日に開催した。本稿は、当日の基調講演及びパネルディスカッションの概要を取りまとめたものである。

---

### 1 講演概要

#### 「自治体職員が調査研究に携わる

きっかけづくりと支援」

関東学院大学副学長／法学部教授

出石 稔

報告者は、22年間、神奈川県横須賀市役所に勤めており、自治体職員の一人であった。その後、大学では、政策法務を研究テーマとしている。政策法務は、簡単に言うと、自治体の課題解決のための、条例制定や法執行の工夫について考えるものである。本日は、自治体職員としての経験や、政策法務の研究を通して私が考える、自治体職員による調査研究の意義や課題についてお話しする。

#### (1) 自治体の役割

調査研究との関係で、まず整理したいのは、自治体の役割とは何か、である。

憲法92条では、「地方自治の本旨」という言葉が出てくる。地方自治の本旨は、「団体自治」と「住民自治」の二大原則から成り立つと言われる。団体自治というのは、市という基礎自治体の立場からいうならば、広域自治体である都道府県や、あるいは国から、あしろうしろと命令されない、「自立」しているという意味である。一方、住民自治は、地域のことは住民で決めましょう、ということである。これは、同じ「ジリツ」でも「自律」と書くものである。

この二大原則で自治が担われるというのが、憲法で保障されている。これを受け、憲法94条では、「行政を執行する権能」と「条例を制定する権能」、すなわち行政権と立法権があるとされている。

この行政を執行する権能、行政権はよく勘違いされている。国から与えられた法律を執行すると思われる場合が多いが、そうで

はない。法律の有無にかかわらず、団体自治、住民自治の観点から、自治体が独立して、住民代表である市長の下で決める。そして、その政策を実行していくという意味である。

条例を制定する権能というのは、まさに、団体自治、住民自治の発露である。自ら独立した自治体として、多くは住民の代表である市長が提案し、それを住民代表機関である議会が議決してつくる立法である。さらに地方自治法1条の2で、自治体は「住民の福祉の増進を図ること」を基本にしており、地域における行政を「自主的かつ総合的に実施する」と規定されている。これも、地方自治の本旨を意味している。「自主的」というのは、まさに団体自治を指しており、国や都道府県の下ではない、という意味である。一方、「総合的に」というのは、住民自治を意味する。市長が代表者として様々なセクションを束ね、そこで総合的に、縦割りではない仕事をするという意味である。おそらくこの部分と研究は、大きな関わりがあるだろう。以上のような自治体の位置づけがある。

蛇足だが、地方自治法2条の11～14項についても触れたい。11～13項というのは、2000年の地方分権改革の際に追加された。法律は国が定めるが、その法律の解釈運用は自治体に任されており、それに基づいて仕事をする。そして、14項に規定する費用対効果、すなわち最小の経費で最大の効果を上げるのが、自治体の役割・使命である。したがって、2000年以降、自治体は、独立して地域の独自性を生かした政策をつくることのできるようになったということである。このことを確認しておきたい。

## (2) 自治体職員の使命

一方、自治体職員はどうであろうか。職員の使命、役割となると、地方公務員法30条

には、職務の根本基準が定められ、ここでは「公共の利益のために勤務する」となっている。先ほど、自治体の使命として、「独自」という話をした。一方で、実務を司る職員は、公共の利益のために働く。それを担保するために、職員はサービスの宣誓をしているはずである。

少し調べてみると、ほとんどの自治体の条例に基づく宣誓書の文は同じである。その中で、横浜市は特徴的な書き方をしている。「私は、地方自治の本旨を横浜市において実現していくためには、公務を民主的且つ能率的に運営しなければならないという責務を深く自覚するとともに、国民全体の奉仕者であると同時に、とりわけ、横浜市民の奉仕者であることを認識し、法令、条例、規則及び規程を遵守し、誠実且つ公正に、良心に従って職務を執行することを固く誓います。」(下線は編集)とある。全体の奉仕者の意味は、特に自治体として、という意味であろう。それから、「法令」だけではなくて「条例、規則及び規程を遵守し、」となっている。ここまで書いているのは珍しい。

なぜ横浜市の例を挙げたかという、二面性があることを示すためである。公共のために、全体の奉仕者としての仕事をしつつ、かつ、横浜市という地域のために、地域独自に、という、両側面を自治体職員は担わなければ

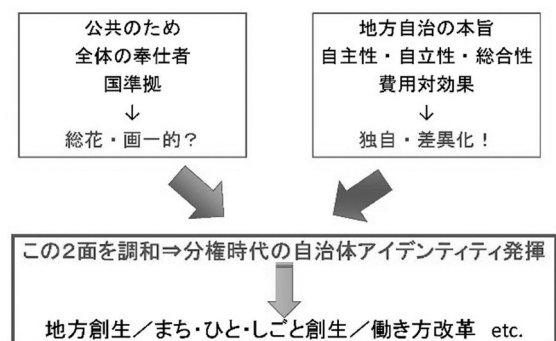


図1 自治体職員の使命の二面性

出典：報告者作成

いけない、と表されているように思える。このことを図式化したものが、図1である。

ひとつは、地方公務員法の「公共のため」「全体の奉仕者」となると、どこの自治体でも同じサービスを均一的に、画一的に、という国準拠、すなわち昔でいう通達、現在の通知や技術的助言などに従っていくとなる。すると、どうしても広く国民全体が対象となるので、総花的に、あるいは画一的になってしまう。これは、よくよく考えれば、分権以前の自治体の位置づけであるように思う。

一方、憲法及び地方自治法は、1947年5月3日施行から70年以上経過している。通底する地方自治の本旨とは、自主性・自立性・総合性、そして、少ない経費でいかにこれを満たそうかという費用対効果は、どちらも職員のある方につながる。つまり、独自性や差異化、差別化が出てくる。

### (3) 自治体職員が調査研究することの意義

この二面性を調和し、分権時代の自治体のアイデンティティを發揮していくために、地方分権と言われて久しい。現在使われる言葉は「地方創生」「まち・ひと・しごと創生」「女性の活躍」「働き方改革」と様々だが、これらは全部国が言っていることである。

少し話がそれるかもしれないが、こういったことがあるので、まち・ひと・しごと創生総合戦略や人口ビジョンなどを、私はやはり否定的に見ざるを得ないのである。2011年に、地方自治法が改正され、市町村の基本構想策定義務が廃止された。つくるもつくりな自由、つくったって、議決しなくたっていいのである。神奈川県内の例で挙げるならば、藤沢市は総合計画策定をやめている。小田原市は策定しているが、基本構想自体を議会の議決から外している。そのような取組みが進んでいった。その取組み方への評価につ

いては置いておくとして、一方の、まち・ひと・しごと創生や人口ビジョンというのは、国からの強制である。もっとも、国は強制ではないと言うだろうが、やらなければ交付金をくれないのだから、事実上の強制であろう。

言いたいのは、結局、独自・差異化が大切だということである。これをやらなければ、日本は潰れてしまう。896の自治体が消滅するという話もあれば、人口が40年後には8,000万人を切り、100年後には4,000万人になるという話もある。だから、国の取組みは、是としていいと思う。しかし、これに自治体が実際に取り組むのは、国に言われているからだけではないはずであろう。自治体が、前述した、独自・差異化の部分として取り組んでいくことである。それがもともと憲法で認められていたのである。どのように自治体のアイデンティティを發揮していくかと考えるとき、従来でいう政策の検討や実践という以前に、研究というレベルが出てきてもいいのではないだろうか。

### (4) 自治体職員の研究志向を摘む元凶

自治体シンクタンクの話をしきらせてもらう。研究所、自治体シンクタンクは、1990年代ぐらいからつくられ始める。社会に閉塞感が漂い始め、自治体も何とかしなければいけないという動きである。それから、おそらく、地方の時代などと言われたころから、福祉自治体と言われたり、高度経済成長期、1990年代を迎えるに当たって、自治体職員の自主研究という取組みがどんどん進んでいった。

私が気になっているのは、その自治体の自主研究が、徐々に衰退、頭打ちになってきている点である。研究所も自治体シンクタンクも、廃止されたり、活動をやめたりしているところが少なくない。なぜなのだろうか。私

が感覚的に感じた理由を挙げてみよう。感覚的だから批判的な意見があっても構わない。

自治体職員の研究志向を摘む元凶の一つは、研究する職員に対する周りのイメージである。「仕事をしないで研究ばかりしている。研究をやっていて、仕事をやっていないではないか。研究と実務は違う。」といった考え方である。また、分権前かもしれないが、「前例やマニュアルに沿って仕事をしていて何が悪いのだ。研究というあら探しをされて迷惑だ。さらには、単に研究している人のことが疎ましい、面倒くさいな。」という感覚があるのではないだろうか。

あるいは、組織・人事上の扱いである。出る杭は打たれるという悪いイメージで人事当局に目をつけられ、出世ができない。結果的にそうなるので、研究は実践につながらない。研究のための研究に、職員自身がなっていく。このような感じがある。

私が横須賀市にいたとき、研究でたまたま大学の先生などお付き合いすることが出てきたら、このようなレッテルを貼られないように気を付けた。自分が出したテーマは、必ず上司に報告し、組織として上げていく、ということを中心にしていた。いかに職員が研究していることを成果につなげて、それが本人のプラスになるか、ということだと思う。

職員にも課題があるのだが、まずこうした風土をなくさない限り、研究する職員は育たないし、研究所や自治体シンクタンクが潰れていったりするのではないのだろうか、と思わざるを得ないところがある。

これを、ただ否定的に捉えるのではなくて、何とかしていかなければいけない。その一つはやはり、自治体シンクタンクや研究所だと思う。私が職員だった当時、例えば自主研究を推奨するのは人事課、あるいは当時の職員厚生課だった。かたや違う風土がある。それ

はなぜなのだろうかというところが問題なのかなという気がしている。

#### (5) きっかけづくりと支援

では、どうしたら職員が研究するきっかけができるか。そして、そのきっかけができたとして、それに対してどのように支援できるのか、考えてみたい。

以下では、いくつか例を挙げよう。当たり前のことかもしれないが、なかなか現実できていない部分があると思う。

まず、自主研究グループの活性化である。いろいろな自治体で自主研究グループが形成されている。オフィシャルに認知されるような場合もあれば、全くそうではないものもあるが、これが正しく認知され、役所において自主研究をする人に対するイメージが変わる、あるいは、そういう人たちがグループ化して、一緒になって研究をしていけるように位置づけられないだろうか。個々に研究をしている、一人だけで頑張るのではなくて、同士を集めて進めていけば、組織の風土を更に変えられるかもしれない。まず活性化していくことである。

それが一歩進むと、他流試合になる。例を挙げると、私自身は現職のときから、かながわ政策法務研究会という研究会に入っている。これは、神奈川県内のいくつかの個々の自治体の自主研究グループが合流して一緒に研究するものである。こういうものがどんどん紹介されていけば、自主研究がまた成果を出せたり、いろいろな人から刺激をもらえたりするのではないか。

ちなみに、かながわ政策法務研究会は、さらに年1回、全国単位で開かれる自治体法務合同研究会に参加している。そこで全国から集った人たちと交流して発表し、また意識が高まっていくのだと思う。この研究会に行く

と、私のように自治体職員から大学に移った人もいれば、議員になった人、部長や局長になっている人もいます。しっかりと出世街道を歩んでいる人もいます。そういう人たちや、自治体の長も一緒に交流することによって、意識も前向きに変わっていくのではないかと。

そして、他流試合の更に外延部分、すなわち職員以外の大学・研究者、あるいは異業種で活躍する人たちなどとの触れ合いを広げていく。そうすると、また違う視野に立つので、視点が変わる。ここまできると、いかに役所がバランスをとるかが問題になる。私が所属する関東学院大学で取り組まれているように、大学が設置する研究所に、自治体職員と一緒にいて、研究するという方法もある。また、地元の商工会議所などでよくある異業種サミットみたいなものに参加していく方法もあるだろう。

それから、条例をつくらなければならないが、地方公務員法の修学部分休業あるいは自己啓発等休業といった制度を使ったり、地元で大学院などがあれば、夜間でも行けるところもあるので、更に学びを深めていく。学んで研究していくというのは、確かに研究であるが、生涯学習、働き方改革、あるいは学び直しとつながり、新しい生活のスタイルにもなっていく。これからどんどん広がっていく分野だと、私は思っている。

市役所の派遣制度を使っても使わなくても、大学院に行くと、役所をやめて、研究者になるという人も少なからずいる。役所にとっては、例えば公費で大学院派遣というのがあるが、それで役所をやめてしまったら、元も子もない。だから、このような制度をやめようという、本末転倒の流れもある。

いずれにしても、こうしたきっかけの支援策が、やはり必要なのである。一番昔から使われているのは、そういった自主研究に対す

るお金による支援、あるいは職務専念義務の免除などによる時間的な支援である。そして、研究をして、成果を上げていった職員を評価するという処遇的な支援。それから、人的交流機会を増やすという点が挙げられる。自治体がシンクタンクをつくっているところは、シンクタンク同士の連携もあるだろう。様々なかたちの支援があると思う。日本都市センターが主催している CR-1 グランプリも、支援の一環であろう。

もう一つ、とても大切なのは、研究、自主研究などで出てきた成果は、研究で終わってはいけないという議論である。それが成果として結びつくための一つの方法は、自治体によっては政策提案制度や自主研究成果の表彰みたいなものがあるが、そこで認められた政策提案、政策研究について実践する、実現を担保するという支援である。それが、現実に行けるとすれば、組織、風土を変えていくことになるだろう。

ただ、これはこれで裏腹のところがある。提案や提言が、上司に潰される。一方で、上司を飛び越して、政策提案を市長から認められ、採用されるケースが実際にある。これをどう考えるか。組織のヒエラルキーを崩してしまうのではないかと議論もあろう。

しかし、そういった仕組みを構築し、政策研究が認められる組織になれば、自治体職員の皆さんは頑張るだろう。両面があり、ここでは結論が出せない問題である。

総務部局的に言うと、それはできないよ、という考え方になるのかもしれない。私も、昔は行政管理課という総務部局のセクションにいたので、そちらの考えもわかる。いずれにしても、先ほど言った成果が認められる、実践されるというような支援をすることである。提案したことが実現する。実現できる政策があれば提案した側に対しては、それが顕

在化する、認知されるという、名誉という大変だが、やりがいになるのではないかと。

#### (6) 自治体シンクタンクのススメ

時間的に踏み込んでお話をできないところがあるが、私が申し上げているのは、杞憂なのかもしれない。しかし、分権時代、あるいは地方創生時代、人口減少時代に、自治体発で、様々なアイデンティティを生かした政策づくりが進められていくためには、職員のそういう研究の土壌をしっかりと確保していくとともに、その前提となるのが、自治体シンクタンクのススメということで、最後の話に移りたい。

自治体シンクタンクとは、「一つの自治体と密接に関係を持つ政策研究機関（シンクタンク）」である。牧瀬稔先生は、『政策形成の戦略と展開』において、「地方自治体の政策創出において徹底的な調査・研究を行い、当該問題を解決するために組織された機関（団体）」と定義する。この牧瀬先生は、もともと横須賀市の都市政策研究所でシティプロモーションの研究者となり、その後いろいろな研究所を経た上で、去年の4月から私どもの関東学院大学の教員になった方である。こういう成長もあるのだと思うが、何にしても、この方は今、全国各地の自治体シンクタンクを支援している。

自治体シンクタンクというのは、いろいろな形態がある。「自治体の政策創出において徹底的な調査・研究を行い、当該問題を解決するために組織された機関」が、目的どおりの確に機能すれば、この効果は間違いなく高い。しかし、冒頭の「自治体職員の研究の研究志向を摘む元凶」として指摘したマイナスイメージと同様のイメージが、なきにしもあらずなのかな、というところがある。

自治体シンクタンクがつくられた経緯の多

くは、企画調整部門、企画部門である。鎌倉市のように課として置かれるケースもある。機関でなくて、事実上は課や組織である。そこに、「研究所」という名前を付けたり、課長が「所長」であったり、形は研究所に見えるのだけれども、実際には企画部門の組織であるという認識である。この認識は仕方がないが、これが植えつけられると、原課との対立になる。

総合計画の策定などを、もしこのシンクタンクでやるとすれば、それは結局、企画調整部門だろう。それが、名前だけ格好いいところが担っていて、原課との関係が対立構造になる。そういうところもなきにしもあらずで、活動が休止されてしまったり、元のセクションに戻ってみたいとか、企画調整課になってみたいというところがある気がする。

ある首長が、「手段を選ばず、政策実現を目指す」と言っている。こういう時代、とにかく手段を選ばず、政策実現を目指す。これは、為政者としてすばらしい言葉だと思う。でも、手段を選ばないでやっていいのだろうか。

とにかく言いたいのは、政策を実現することだろう。そのためには、どんな方法を使ってもやるのだという強い意志である。政治家はそれでいい。でも自治体シンクタンクは、政策を実現させるためだけにあるのではなく、手段を選ぶ、あるいは手段を「創る」のではないかと。そして、これで政策実現を進めるための原動力となるのが、自治体シンクタンクの位置づけだと、私は思っている。自治体シンクタンクは、これまでいろいろな形で作られてきた。しかし、ここに立ち返らないと、普通のセクションの一つにしか届かなくなってしまう。だからこそ、この点をすごく重要視する。これは最後に申し上げておきたい。

かなり乱暴な言い方もいくつかあったの



で、ちょっとどうかな、と思う方もいらっしゃるかもしれないが、自治体シンクタンクがうまく成長、推進しているところと、逆のところ、2つに分かれているような気がする。本日の会場にいらっしゃるみなさんは成功事例であり、成功をどんどん、自治体の中で進めてもらう。それを更に伝播してもらい、これが憲法や地方自治法にも保障されている地方自治の本旨、地方自治を進めていくための中心となってもらいたい、このように思うところである。

## (7) 質疑応答

**質問者** 研究志向を掴む元凶ということで、いろいろなイメージを挙げていただいたが、逆に、研究に対して前向きな風土づくりというのは、職員からの発信によって変えられるところが大きいのか。それとも、例えば市長の理解というものが大きかったりするのか。あるいは、このような研修の場で、他の自治体から与えられる影響が大きいのか。

**出石教授** 大変難しい質問で、それぞれの環境による。ただ、市長の方針はすごく大きいと思う。市長の理解があれば、研究する職員は安心して取り組める。総務部局や部長は、市長がそういう考え方なのだから、という立場に立つので、首長やナンバー2も大事なのだと思う。牧瀬先生がどこかで書いていたが、地方自治法が過去に改正されて、副知事、副市町村長の役割に、企画及び政策をつかさどるという言葉が入った。まさにここであり、副市長がそういう意識を持っているのが重要なのである。

流山市は、市長が代わっているのだが、副市長が2代の市長の下に仕えている。非常にすばらしい方で、この人の発意によって、いろいろな研究も含めて進んでいる。首長、あるいは副市長や部長たちが力強く発信をすれ

ば、状況は変わっていくのではないかと思う。ただ、それだけではないとも思っている。

## 2 パネルディスカッション

### [コーディネーター]

関東学院大学副学長／法学部教授  
出石 稔

### [パネリスト]

盛岡市まちづくり研究所所長  
岩手県立大学総合政策学部教授

倉原 宗孝

鎌倉市経営企画部政策創造課

中山 秀樹

熊本市都市政策研究所副所長

植木 英貴

**出石教授** ここからのパネルディスカッションでは、自治体シンクタンクでの取組み、その中でも職員の成長、スキルアップということに着目したい。一方で、研究所に携わられている方はご承知と思うが、自治体シンクタンクには、市民が入っているケースもある。あるいは、盛岡市まちづくり研究所のような、大学附置の研究所に、自治体職員が入っているというケースもある。そこで、職員あるいは市民の視点も含めながら、自治体シンクタンクで政策を進めていくに当たって、研究員の成長に着目して議論をしてみたい。

### ○各コメントーターの研究所について

**倉原教授** 出石先生の講演を聞いて、自分自身も、あるいは皆さんも感じているのではないかと思うが、風土そのものを変えないと、その自治体だけではなくて日本全体がまずいというのは事実だと思う。トップや職員があと1年我慢すれば代わるので、そうすると雰囲気も変わるだろうからと、ある程度時間を待っていいような時代なのか。それとも、いずれ変わるからと待っているようではだめだ

という自覚を持つべきか。いろいろな若い人たちが成長してきている中で、どうだろうとも思った。

私自身が思うのは、行政も、ある意味で失敗が許されるような、そういう関係構築が大事ではないか。このご時世、絶対失敗しない安全なことだけをやっている、限界がある。もちろん、政策、施策で失敗は許されない。しかし、絶対失敗しないことばかりやっても、前には進めない。時には失敗するかもしれないけれども、そのときに、ごめんなさいという関係が、大事ではないか。

私は、組織はカルマをつくる部分があると考えている。どうしても組織の中に入ると、その組織の中に馴染まざるを得ないような、ある意味でカルマ的な部分があると思う。そうしたところから一歩離れ、何らかの刺激を受けたり、自分の冒険ができるような場としての研究もあるのではないだろうか。

私がいる岩手県立大学で、学内に盛岡市まちづくり研究所がある。設置されてから10年ほどになる。設立は、市長の公約によるものであった。当初から研究員が2人いて、1人の研究員が2年間かけて研究している。研究のテーマは、市からいくつか候補が出され、それを所長である私も一緒に検討し、決めている。

岩手県立大学というのは、どちらかというと郊外にあり、少し不便な立地であるが、非常に優秀な方に来ていただいている。自分自身も刺激になっている。

**出石教授** この研究所の研究員を務める大学の教員は何人ぐらいいるのか。

**倉原教授** 今のところ、私1人である。

**出石教授** 例えば市から派遣された職員が、テーマを持って取り組んでいるときに、関係があれば、他の教員が関わる場合があるのか。

**倉原教授** 大学内の人材やテーマをうまく

コーディネートするのが所長ではないかと思う。私は、建築都市計画分野の出身で、広くまちづくりについて、実践と研究と同じようなスタンスでやっている。求められるテーマと近い部分があるので、アドバイスできるところは、アドバイスしている。一方で、全くこれはわからない、というような場合は、学内のいろいろな人たちを結び合わせている。

**出石教授** 関東学院大学も似たような制度がある。近年、大学内の研究所は増えてきており、その最先端を行かれたのが、盛岡市のまちづくり研究所ということであろう。

**中山氏** 私は今の政策創造課に配属されて、2年目であり、その前は子ども関係の部署にいた。人事異動で政策創造課への配属を知った時には、生まれて初めてひざから崩れ落ちるくらい驚いた。政策創造課が、庁内でなにをやっているのかがわからない課のナンバー1だったからである。イメージとしては、すごく難しいことをやっている課で、行ったら一番しんどいと思っていた。

この政策創造課は、市長が公約に掲げて、2011年にできた庁内のシンクタンクである。もともと庁内には研究機関のようなものはなく、企画系のセクションが行っている場合が多かった。しかし、企画系のセクションは、総合計画の作成や、様々な新しい業務に忙殺され、落ち着いて研究できないという課題があった。このような状況の自治体は多いのではないかと思う。そこで、企画系セクションから研究を切り出して特化するための特命担当ということで、市長の肝いりでできたのであった。

仕事の内容は、多種多様である。こんな新しいスキームはどうかと提案があったものについて、事例を調べたり、どのように実現するか考えたりしている。庁内での認知度も上がってきており、相談を受けることが多い。

最近は、研究機関というよりは、何でも屋かつ庁内コンサルをやるようなイメージである。

課内はフリーアドレスで、自由に座れるようになっていて、いろいろな課の人がふらっと来て座って、会話していったりする。副市長もよく訪ねてこられるが、そのときに言われるのが、「おまえらは、自由に遊べ」である。市役所の中で、唯一チャレンジできる場所だから、それで何か少しでも還元してくれればよい、という形では言われているので、トップ2人のバックアップは得られている。この点、少しやりやすいように感じている。

**出石教授** 政策創造課は、大学や市民等との外部的な関係はないのか。

**中山氏** 鎌倉市内には大きな総合大学がないので、大学との関係をどうつくっていいかという問題はあった。外部の有識者の先生を委員として招き、その方が所属している大学を通じて、ネットワークをつくり、共同研究のようなことをやっている。大学との関係は密である。

**出石教授** 私も委員を務めている。関東学院大学に設立する地域創生実践研究所に職員を派遣してもらえよう、鎌倉市に声もかけている。ところが、大学に派遣するとなると優秀な人材になってしまうため、職場にとっても重要であり、なかなか出してもらえないようである。

**中山氏** 今年9月に、関東学院大学と包括連携協定を締結し、お互いに人材交流をやっていこうという話があるが、具体的に動いていくのはこれからだろう。

**植木氏** まず熊本市の都市政策研究所の概要について、お話する。熊本市は局制を使っているが、我々の研究所は、どこの局にも属さない。市長直属で、所長と我々がいる組織

である。このような研究所にしたのは、全庁横断的に多様な議論ができるようにするためであり、設置当初からの位置付けであった。

研究所の設置のきっかけとなったのは、2012年4月の政令指定都市への移行である。政令市になったからには、これまで以上に、自らの責任の中で行政サービスを行うため、中長期的なまちづくりに資する研究を行うとともに、職員の政策立案能力を高めるという目的で設立に至った。

東京農業大学名誉教授 蓑茂壽太郎先生を所長に招き、所長以下8名の職員という体制である。職員は、私のほかに3名の研究員と、博士号を持っている全国公募の任期付き研究員が3名いる。2012年10月に研究所を設立したので、設立からちょうど5年が過ぎたところである。

研究の取組みとしては、まず、スタート研究という位置づけを行った。本研究所のスタート研究は、熊本の将来を考えるため、まずは、熊本がどのような特色のある都市だったのか、どのような歴史を持っているのかという地域認識、歴史認識をはっきり捉えておこうということからはじめた。

熊本市は1889年に市制施行された。人口4万人の都市から始まり、当時軍都として発展し、同時に商業も発展していった歴史をたどりながら、熊本市という地域がどのように拡大していったかを調査した。

熊本地震については、実際に地震がくるまで、熊本にはもう地震はこないだろうという甘い認識があった。しかし、歴史を紐解くと、1889年の熊本市の市制が始まったときに、大地震があったことがわかった。新聞社の創始者、水島貫之が当時の記録『熊本明治震災日記』を残している。しかし、漢文調で、句読点もなく、現代人には読みにくいので、市民から忘れ去られていた記録だった。こう

いったものを掘り出し、現代語訳を行い、現代によみがえらせ、未来につなごうという研究もやっている。

研究分野としては、博士号をもつ研究員の専門性を生かし、当初から都市の本質、産業、生活という研究フレームをつくった。例えば、人口の問題やコミュニティの問題、交通の問題、都市経済、環境、文化行政などについて、個人研究という位置づけでやっている。そういった研究成果は現在論文として30本近くあるが、すべて『熊本都市政策』という冊子に収録しており、4号まで発行している。

人材育成という観点からは、様々な著名な方の講演会を、今までに21回開催しているが、職員のほか、市民の方、企業の方にも参加いただけるようにしている。特徴的な取り組みとして、この講演会をとにかく学び尽くすということを目的にして、講演会を軸に職員対象の事前研修会、事後研修会を行い、理解を深めるようにしている。

こうした活動の中で、先ほどの『熊本都市政策』や『IPRK』というニューズレターなど、様々な形で情報発信をしている。

**出石教授** 設立から5年で、講演会21回、年報とニューズレターというのは、大変なのではないか。実感としてすごく忙しいのでは。

**植木氏** 例えば先ほど紹介した『熊本明治震災日記』は、2016年4月に地震が起き、6月から取りかかって、その年の12月に完成させた。研究員総力を挙げて取り組んだものである。

講演については、講演録をすべて自前でテープ起こしし、『熊本都市政策』に掲載している。確かに作業は大変ではあるが、その大変さを乗り越えるところが、人材育成にもつながるのではないかと考えている。

**出石教授** 外部からの研究員は、任期が決まっているのか。

**植木氏** 制度上は熊本市の非常勤職員の制度と同じである。現在は4年間で、更新も可能である。

### ○研究員の採用について

**出石教授** 研究員の採用、あるいは研究所、課への職員の異動について伺いたい。

**中山氏** 本当に単純な人事異動で動くので、自分でもなぜ配属になったのかがわからない。過去7年間で、人の入れ替わりは激しいが、何か脈絡があって来ているような感じはない。ただ、出ていく段階では、研究した内容を動かしている課に異動する、要は実際に実装していきやすいような形の人の動きは、少し見られるようになっている。

自分が異動してきて感じたのは、私はプロパーの職員で現場を良く知っているので、庁内横断的な調整がしやすい点である。また、ここで学んだスキルを、原課で生かしやすい、組織に還元しやすいと思う。一方、統計や報告書執筆の訓練を全く受けていないので、研究員の質をどう担保するかは、難しいと感じる。

**出石教授** 今の話は、先ほどの“庁内コンサル”という言葉とぴったり合っていると感じた。頻繁に異動があると、腰を落ちつけて調査研究ができないのではないかという疑問があるが、その点はどうか。

**中山氏** それはまさに課題である。2年ぐらいで異動してしまうので、長期的な研究は、難しい。どこかで引き継ぎはしていくが、研究のスタート時点から参加していないと、空気感やそのときの苦労という体験がない。地域に入っていくときも、信頼関係をつくることから始めなければならない。成果を出す上での障壁となる。

**植木氏** 研究員となる職員が、研究に関心やモチベーションを持っていないと難しい。そ

ここで、職員研究員は、通常の人事異動ではなく、庁内公募という形をとっている。職員の中から希望者を募って、動機や研究したい内容を書いてもらい、所長と私と人事課長が面接をする。そして配属職員を決めていくというスタイルをとっている。

通常の人事異動だと、研究に触れた経験のない職員が配属される可能性がある。能力はあっても論文を見たことがない、読んだこともないとか、なにをリサーチして、どうまとめていくかわからないといった場合がある。配属される職員には、そういったものがある程度最初からあって、なにを研究したいか定まっていないと進まない。あくまでも人事異動になるので、5年も10年もいることができるわけではなく、研究のために時間を有効に使うためにも、モチベーションを持った職員であることが必要と考えている。

**出石教授** 応募者は何人くらいいるのか。

**植木氏** 2013年4月1日から専任職員をおいたが、このときは2名を庁内公募で募集し、5名前後の応募があった。その後も、1～2名の枠に、4名前後の応募があるという状況である。

**出石教授** 講演の中でも言及したが、研究する職員が否定的にとられるケースもある。このような形で公募して、優秀な方をとるというのは、モチベーションになるし、いいステップアップだと思うが、一方で異動したいがため、今の部署にいたくないがために、これに手を上げるという可能性はないだろうか。

**植木氏** そういう応募者もいるかもしれない。しかし、どのような研究をしたいのか、どの程度研究に関心を持っているのか、面接を行い、突き詰めていく。実際に面接に来る職員は、強く研究したいと考えているものが多い。

また、3人の職員研究員のほか、職員併任

研究員制度も設けている。これも応募制だが、専任ではなく、自分の職務に所属しながら、所属に関係する分野の課題を併任で研究するという制度を並行して行っている。併任研究員については、地震の復興事務の関係で、今年と去年は採用できなかったが、こういった制度を取り入れながら、職員の研究の芽を伸ばしているという状況である。

**倉原教授** 盛岡市からの職員の派遣は、主任から課長補佐級まで、30歳前後以上を対象とした公募制になっている。選定は、庁内で面接が行われる。ただ応募人数や面接の基準は、あやふやなところがあるようだ。実感としては、岩手県庁は、優秀な人は外に出せないというところがあるのかもしれない。一方、盛岡市の場合は逆に、優秀な人が選考されているように思う。要は、市としてより具体的なテーマに絞られて、それを実現するためにということで、研究所員が選ばれているのではないだろうか。

私はモチベーションのある方にはどの部署からも応募してほしい。しかし、おそらく行政は、具体的なテーマで、より優秀な人を出したいと考えている。すると、公募という枠組みの中ではどうしても分野上、外れてしまうところがあるのではないかと懸念している。

**出石教授** 手が挙がっても、その職場で離したくないと、「おまえ手を挙げるなよ」というケースがありそうだが、人気があるのか。

**倉原教授** 内部事情はわからないが、こんな難しいテーマで応募してくれる人が、一人でもいるのかな、と思うときもある。

## ○研究員の育成について

**出石教授** それでは、単なる職員ではなくて、研究員として育成するにあたり、どのような取り組みをしているか、あるいは育成の課題な

どがあれば伺いたい。

**倉原教授** 私自身の経験では、職員の皆さんは優秀だと思う。とりわけ、情報収集能力、行動力、分析力が優れている。それゆえ、自分の分野ではありがたがられるが、それ以上に、他の分野との調整が必要だと感じる。研究所員が自由に振る舞えるような環境、状況をつくるのが大事ではないだろうか。

さらに言えば、研究というのは、2年間では無理である。本当の研究というのは、それを具現化するところが大事ではないかと思う。研究期間としては2年だけれども、研究のフィールドあるいは具現化の場として実務の場がうまく結びつくような、そんな形を仕組むべきではないか。

**出石教授** 研究活動に触発され、2年の派遣後に役所をやめて研究者になった職員や、役所に戻った後の成果が見えた事例などはあるか。

**倉原教授** 様々な方がいるようである。「いやあ、俺、こんなことをやっているとは飛ばされちゃうよな」と言う人や、本当はこの道で行きたいのだということを知りたりもするが、資料を見る限りでは、割とすんなりおさまっている、ちゃんと人事されていると改めて感じた。

**出石教授** これは先生には聞きにくいですが、逆に、そういう自治体職員が研究員として来て、一緒に研究する中で触発されたとか、勉強させられた、といったところはあるか。

**倉原教授** たくさんある。知識や技術の点で、「ためになるな」というのがある。例えばフィールドとしても、市内のことはいろいろご存じだし、行政内部で、部署間の調整もできる。研究対象あるいは研究分野として、照会などもスムーズにでき、個人としては非常にありがたい。

**中山氏** まず、取組みとして実際やっている

のは、研修やセミナーなど、ひたすら外部に出て、とにかく学んでくる、ということである。担当課にいと、業務に忙殺されていて時間が取れないが、シンクタンクではその時間を確保できる。

2点目は、課単位の組織としてどのように育成していくかという話である。私たちは、とにかく課内のメンバーでひたすらディスカッションする時間が多い。何か課題があるたびにみんなで話すと、どんどんアイデアが高まり、結果として個人もスキルアップしていく。研究の質も上がる。

3点目は、先ほど庁内コンサルの話をしたが、私たちにも庁内の業務は把握できていない。その中で、相談が来てしまう。いろいろな課と一緒に仕事をする中で、総合力が何となく上がっていき、質が担保されているとか、育成されていると感じている。

**出石教授** 総合力がアップしていくということで、人事異動で原課に戻ってからは力が発揮できるのか。

**中山氏** 現実には、現場に戻ってがしがし進めようとしている職員がいるが、原課はケースとか知識量に大きな差があるので、スピード感が異なる。ただ、この点については、10年ぐらいのスパンで見て、そういう人間を将来増やしていくしかないのではないかと話している。

**出石教授** それが市長の狙いなのかもしれない。短期間で職員を動かすことで、どんどんそういうスキルが少しずつ上がった人が増えていく。

**植木氏** 当初から、職員研究員が3名、任期付きの博士号を持った研究員が3名という形でやっていた。私たち行政職員は、経験豊富で、どこに課題があるか見つけ出す能力は非常に高い。しかし、どこが問題点でそれを掘り下げて、解決策をどう見つけるかとなると、

やはり体系的、学術的に勉強してきた博士研究員のほうが得意としている。別の強みを持つ職員、任期付きの博士研究員のいわゆるコラボを目指して、そういう配置を試みている。

こうした前提の中で、研究方法などについては、かなり博士研究員のお世話になっている。逆に、博士研究員も行政現場のことはわからなくて、現場の実情を知るなど、いろいろなことができる。

研究所では皆で相当議論しながら、それぞれの違う観点から意見を出し合い、業務をやっている。そうすることで、お互いに知らなかったことを、お互いの気づきの中で深めていけるのではないかと私は見ている。例えば研究の技術的なことは、博士研究員が詳しい。様々な分析方法も知っているし、アンケートの取り方、まとめ方、統計学的な処理の仕方に非常に詳しい。そういった部分を職員は学ばせてもらっている。逆に職員が詳しい部分もある。そういう中で研究の質をレベルアップさせていけるのではないかと思う。

### ○研究所と市民の関わりについて

**出石教授** 自治体シンクタンクには、市民研究員が入っていたり、市民とのコラボするようなどころもあると聞いている。みなさんの研究所、課における市民との関わりや、市民との接触について伺いたい。

**倉原教授** 市大学との共同研究として、演習や実習を職員や研究員の方に自分の研究としてやっていただくと、非常に助かる部分がある。しかも、いい実習、授業になる。学生にとっても、見慣れた教員ばかりではなく、外部の方と接するのは、刺激になると感じている。研究員にとっても、若い人の声を聞きたいという場合、学生との接点が多々ある。また、一緒にフィールドに出て研究するので、物理的に市民との接点ができる。

さらに言えば、そうした研究機関や研究を通じて、市民との関係を形成していく、市民との関係を育てるきっかけに、有効ではないかと思う。研究という具体のテーマはもちろんだが、機関や研究を通じて、多様な人たちと関わってきた。とりわけ市民との関わりというのは、研究を具体化する上で非常に有効なはずであり、そういう関係づくりの機関とすべきだなと思っている。

加えて、そういう関係が庁舎内部でうまくできればと思う。市民との関係よりも庁舎内部での縦割りの関係に、どうしても壁があるように思う。

**出石教授** 大学生がいるというのは大学のメリットなので、研究、研究所についても学生が関わるというのはすごく良いと思う。

**中山氏** 市民研究員制度という話があったが、当初は採用していた。3人委嘱したが、1年でやめてしまった。市民の方たちも、自分でやりたいテーマがあって研究するが、その結果をどう活かしていくかというのが難しい。

市民との関わりで言えば、鎌倉市は、行政職員だけではなく、市民が主体的になって自分たちのまちづくりをしていく、オープンガバナンスの考え方で、まちをつくっていかなければいけないと考えている。そんな中で市民の方々には、想いがあってもノウハウがない。地域で一緒に研究していく中で、こんな課題があるのだけれども、どうしたらいいかなという相談を受けたときに、こんな補助金があるよとか、こういう形でやればNPOをつくれるよ、と後方支援をするような関わり方で研究している。

**植木氏** 一つは、先ほど紹介した『熊本明治震災日記』である。これは研究所で総力を挙げて取り組んだが、熊本市民の方からも、古文や漢文の解釈についてアドバイスを受け

た。協力者として記載しているが、市民協働のような形をとったものである。

当研究所には、市民研究員のような制度はない。先ほど21回の講演会を開催したと話したが、これは職員だけではなく、事業所の方、市民の方等々にも、お声がけをしている。そこで、何十人という方々に来ていただいている。昨日も講演があったのだが、市の職員100人のほかに、市民や企業の方々100人が参加されていた。

また、講演会の最後の部分に15分間だけ時間をいただいて、研究員の研究の中間報告もしている。さらに、講演会の後には必ず講演者を囲んだ意見交換会を行っている。この意見交換会の場で、今日の講演はこうだったとか、研究員による研究の中間報告はよかったとか、ここが物足りなかったとか、そういった意見をお聞きしている。また、この場を利用して様々なネットワークを築くこともできるため、研究所としては、ここが一番市民の方々との関わりが大きいと思う。

### ○意見交換

**質問者** 私の研究所では、人数がかなり少なく、研究員で実際に研究を行っているのは一人である。実際には、ほかの業務があり、研究をする時間がなかなか取れないというジレンマがある。

皆様の研究所でも、当然研究以外の業務があると思うが、どのように研究の時間をとっているのか教えていただきたい。

**植木氏** 職員は、庶務的な業務もやらざるを得ず、やはり大変である。研究所は残業がないと思われがちだが、残業しながら、少しでも時間をせり出して、庶務的な業務もし、研究の時間も生み出しているのが現状である。特に現在は、熊本市は震災復興に重点的に職員を充てているので、非常に厳しい状況であ

る。

**中山氏** 私どもも同じ状況で、課内でどうしようかと話している。2つ考えていて、1つが、出社すると、どうしてもいろいろな仕事が増えてしまうので、交代制で、家で仕事ができないか、つまりテレワークを導入するという案である。

2つ目が現実的だと思うのだが、新しい仕事が入ってきたときに、上司に状況を説明し、既存の仕事か新しい仕事か、マンパワー的にどちらか一方しかできないのであれば、どちらかを選択していくしかない。

**出石教授** 2つ目の案は、一つ間違うと、研究所が潰れる可能性もあるから難しいところである。

**植木氏** 私たちのところでは、博士研究員もいるので、事務は職員が担当している。勤務時間も職員が長いので、お互い補いながら、個人研究もやれているという状況である。

**倉原教授** どちらかという、庁舎から離れて自由にやっているような気がする。ただ、実際はいろいろあるのだろうと思う。本来の庁舎の仕事を研究の中に、具体的に埋め込むように、という圧力とは言わないが、そのような葛藤が。真面目に受けとめる方は、研究そのものが仕事のまとめになって苦しんでいるかもしれない。

**出石教授** 大学も実は、事務はある。しかし、研究しかできない先生、学内の仕事をやらせたら、穴をあけるばかりでやらせられない先生もたくさんいる。両立できる先生が、やはりしっかりとした先生なのである。

自治体のシンクタンクで職員がその研究をする以上、研究だけに没頭するというのは許されないと私は思う。仮に大学に派遣されていたとしても、そこを両立できる人が、初めて研究をやっていると言えるのではないだろうか。



## ○まとめ

**植木氏** 人材育成という観点がテーマだったと思う。熊本市は職員公募で行うが、職員は3.4年ぐらいは研究所にいるという気持ちでやらないと研究成果も上がってこないと思う。

ただ、せっかくここでキャリアを積んでも、その後に異動した先が研究テーマと関係ない部署に行く場合がある。そこの仕組みづくりをきちんとなしないと、職員のモチベーションも上がらないのではないだろうか。

特に事務系職員の場合は、自分の関心のあつたテーマで一生涯懸命研究したとしても、全然それと関連しない部署に異動したりするので、身に着けた知識等が全く使えなくなる。その点、技術系職員は、異動先も大体その専門に限定される。そのようなことを思うと、研究員の異動は、技術系職員のほうがいい場合もある。

やはり、人事異動に関する部分は、考えていく必要があると思っている。

**中山氏** 自治体シンクタンクの職員の専門性の話があつた。私たちの課は事務分掌上、自分たちだけではなくて、全庁的な職員の政策形成能力を底上げしていく役割も求められている。結局、数名の職員のスキルが上がっていても、なかなか難しいところもあり、どのように取り組んでいくか試行錯誤している状況である。

ただ、自分たちが得たものをどのように組織に還元して、組織の中で蓄えていくかという視点は、引き続き考えていかなければいけないと思う。このようにシンクタンクの皆さんが一堂に会する機会は限られているので、今後も情報交換や、事例の共有ができたらいいな、と個人的に感じている。

**倉原教授** 職員の方が、現場に戻りたがるという話があつた。僕自身感じるのが、職員の

皆さんは最後に優秀な研究報告を作成する。これはもったいないと内部で話しており、例えば学位授与とか、職員のメリットもないとよくないと思う。ただ、私が接している人は、学位よりも、むしろ自分は職務を全うしたいのだという情熱が高い、志が高いなと感じる。逆に、情熱の高さを刺激されながらも、あまり無理がないように、あるいは時々遊んだほうがいいのではないかとも思うところである。

先ほど熊本市の成果物を見せていただいたが、私たちも研究成果として報告書を出している。しかし、おそらく市民の方々はあまり見ないような研究成果になっていると感じた。熊本市にご提示いただいた研究成果は、市民に本当にわかりやすい、開かれたものだった。研究成果は市民に開かれるべきだし、これが市民との関係づくりを育ててくれるのかなとも思った。

いろいろな分野、いろいろな地域で縁をつないでいくということは、知識も、自分の研究ややる気も触発してくれると思う。こういう場もそういう縁を育む仕組みの一つであろう。研究、あるいは研究所というところも、研究だけでなく、様々な縁を育むような場になることが大事なのかもしれない。

**出石教授** 最後に私からも申し上げたい。自治体シンクタンクの位置づけ、意義をぜひ皆さんに発揮していただきたい。一つは、単なる企画調整部局ではなく、大学で行う研究ともまた違うということである。実践につながる研究を、行政の中から少しだけ独立した立場で取り組んでいく。それで成果を上げるといのが、自治体シンクタンクの使命ではないかと思う。その中ですばらしい成果をどんどんと各自治体シンクタンクが上げていくことで、更に認知されていくのではないだろうか。

それから、岩手県立大学の盛岡市まちづくり研究所や関東学院大学の地域創生実践研究所のようなところと連携するのもいいのではないだろうか。大学の知見を使うというのは、単に大学の研究所に派遣する、あるいは研究者が自治体シンクタンクに入るだけでなく、

コラボしていくということがあってもいいのだと思う。それによってお互い切磋琢磨していくということがまたできるので、そんなことを考えてみてもいいのではないかな。

---

# 都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動

## ～「社会福祉・保健医療」、「総合計画」等に重点を置く都市自治体と 「経済・産業振興」、「地域づくり」に力を入れる都市シンクタンク等～

---

当センターでは、全国の都市自治体及び都市自治体が設置する都市政策研究等を行う組織（市立大学を含む。以下、「都市シンクタンク等」という。）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いる。本稿では、2018年度の調査結果を報告する。なお、前年度までは、都市シンクタンク等に係るもののみを掲載していたが、今年度から、都市シンクタンク等と都市自治体全般に係る調査を同時に行ったため、両者を合わせて紹介する。

### はじめに

当センターでは、都市自治体及び都市シンクタンク等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いる。

2018年度は、「平成29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」及び「シンクタンクカルテ」を実施した。これらの調査の概要は、以下のとおりである。

#### ◆調査対象

全国 814 市区の全部門  
都市シンクタンク等 48 団体

#### ◆調査内容

2017 年度に実施した調査研究活動状況

#### ◆調査方法

メールによるアンケート

#### ◆回答状況

387 市区（回収率 約 47.5%）  
48 団体（回収率 100%）

#### ◆調査研究活動件数

959 本

### 1 調査研究活動の状況

#### (1) 調査研究活動の分野

回答のあった 387 市区及び 48 団体のうち、「調査研究活動を行った」のは 257 市区（66.4%）・40 団体（83.3%）である。

調査研究活動の分野は、「社会福祉・保健医療関係」が 177 本であり、最も多い（18.5%）。次いで「総合計画関係」が 159 本（16.6%）、「経済・産業振興関係」が 131 本（13.7%）、「生活基盤整備関係」が 104 本（10.8%）、「その他特定課題<sup>1</sup>」が 77 本（8.0%）と続き、上位 5 分野に属する調査研究が 648 本で全体の約

---

1 「その他特定課題関係」の具体的な内容は、空き家対策や人口減少対策が多い。

7割を占めている（図1）。回答市区数等が異なるため、2017年度の調査結果<sup>2</sup>と正確に比較することはできないが、都市自治体の調査研究活動では、分野別の割合に大きな変化は見られない。一方、都市シンクタンク等の調査研究活動では、「地域づくり関係」及び「その他自治体運営関係」が微増し、「教育・文化・スポーツ振興関係」及び「その他特定課題関係」が微減している（図2）。

表3は、調査研究活動の名称を一覧表にまとめたものである。調査研究本数の上位3分野について紹介する。

### ア 社会福祉・保健医療関係

「社会福祉・保健医療関係」では、社会福祉事業の利用者に対する利用実態や事業への評価を調査するものが散見され、量から質への転換が強く意識されていることがわかる。

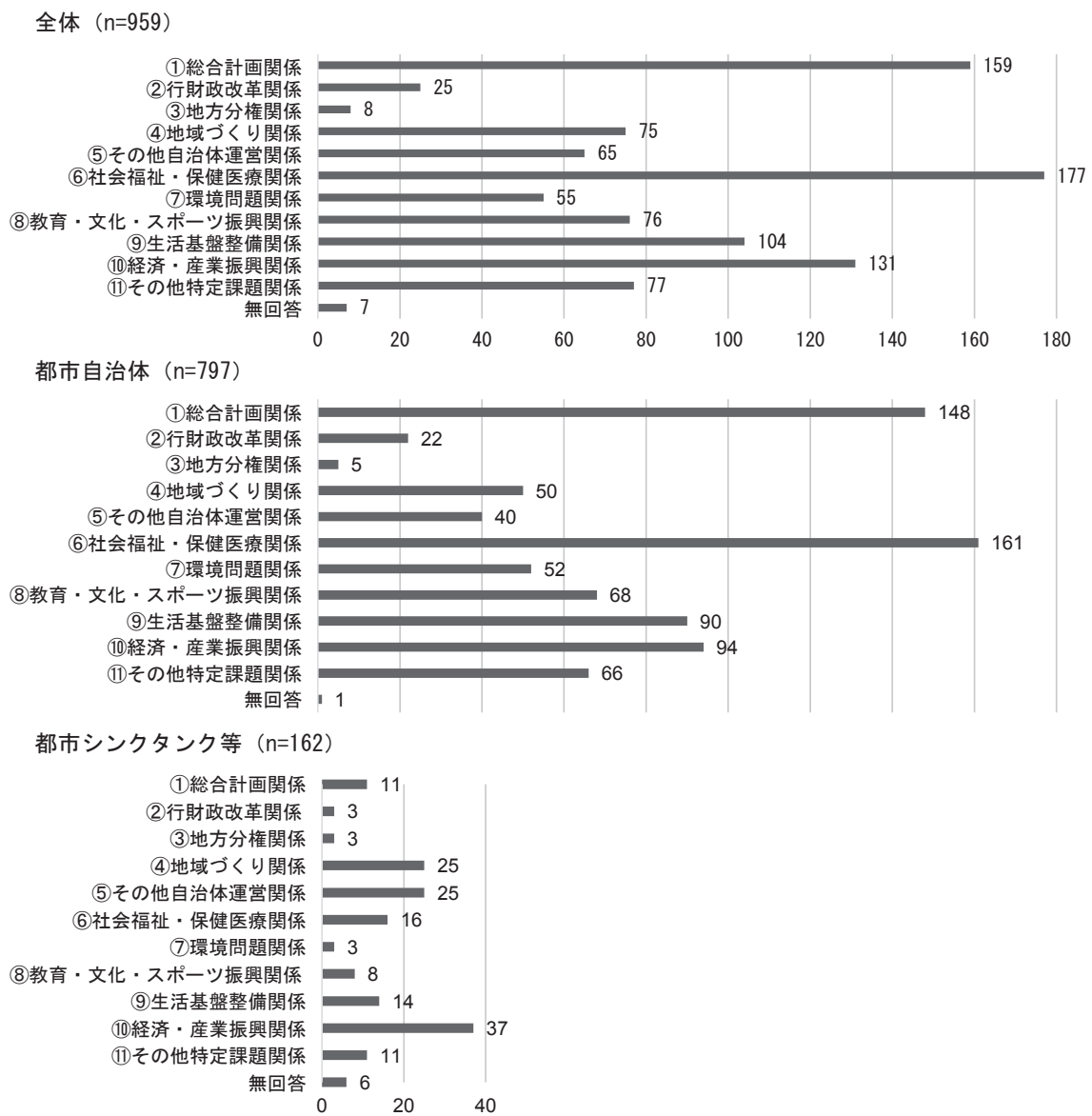
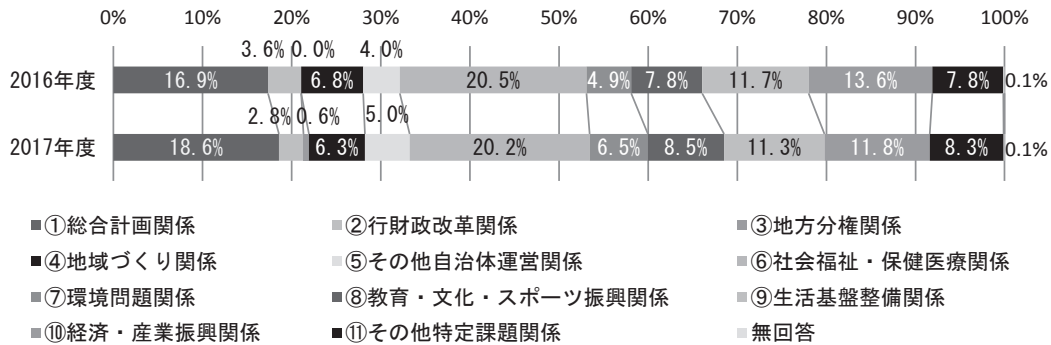


図1 調査研究活動分野

2 2017年度にも同様の調査を実施している。結果については、「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—」（都市とガバナンス第29号，2018年）を参照されたい。

都市自治体



都市シンクタンク等

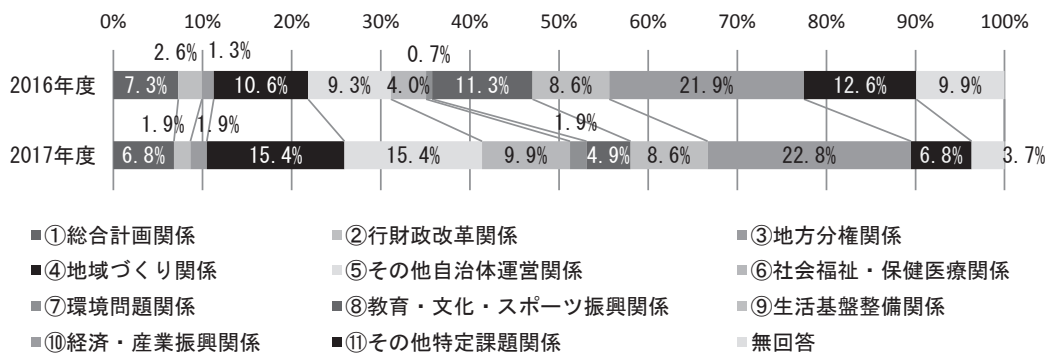


図2 調査研究活動分野の変化

イ 総合計画関係

「総合計画関係」では、2017年度調査同様、各種の市民意識調査が実施されており、超高齢社会・人口減少社会の中で複雑多様化する住民ニーズに対応した政策形成が進められている。

ウ 経済・産業振興関係

「経済・産業振興関係」では、観光や地場産業の活性化に関する調査研究が多い。また、数は少ないものの、地場産業へのAI・IoTの導入に向けた調査研究も見られる。地域の人材不足の解消や新規ビジネスの創出に向けたICT技術への都市自治体の期待の高さがうかがえる。

(2) 実施形態と成果

調査研究活動の実施・参画主体は、「都市自治体（都市自治体が設置するシンクタンク又は企画部門を除く）職員」であるものが448本（46.7%）であり、最も多い。次いで「都市自治体の企画部門（都市自治体が設置するシンクタンクを除く）の職員が132本（13.8%）」、「シンクタンク（都市自治体が設置するものを除く）、コンサルティング会社の職員」が109本（11.4%）である（表1）。

推進体制は、数が多い順に、「組織間グループ研究」が344本、「その他<sup>3)</sup>」が330本（34.4%）、「外部有識者参加研究会」が152本（15.8%）となっている（図3）。依然として、事業の所管部署の職員が調査研究の中心的役割を担

3 「その他」の具体的な内容は、外部のシンクタンク等への業務委託が多い。

うことが多く、外部のシンクタンク等や有識者の専門知識やノウハウを活用しながら取り組んでいる（表2）。

こうした調査研究の成果は、報告書、白書等としてとりまとめられているほか、政策提言や施策・事業等に反映されている。

表1 調査研究活動の実施・参画主体（中心的役割に近い順に各1つ）

	1位	2位	3位
1. 都市自治体が設置するシンクタンクの職員	108	8	10
2. 都市自治体の企画部門の職員（1を除く）	132	67	22
3. 都市自治体の職員（1、2を除く）	448	157	73
4. 他自治体の職員	8	33	16
5. シンクタンク、コンサルティング会社の職員（1を除く）	109	193	48
6. 大学の研究者	73	51	28
7. 大学院生・大学生	4	24	12
8. 公益法人、NPO 法人の職員（1、5を除く）	13	18	13
9. 市民（5、6、7を除く）	21	39	97
10. その他	33	77	57
無回答	10	292	583

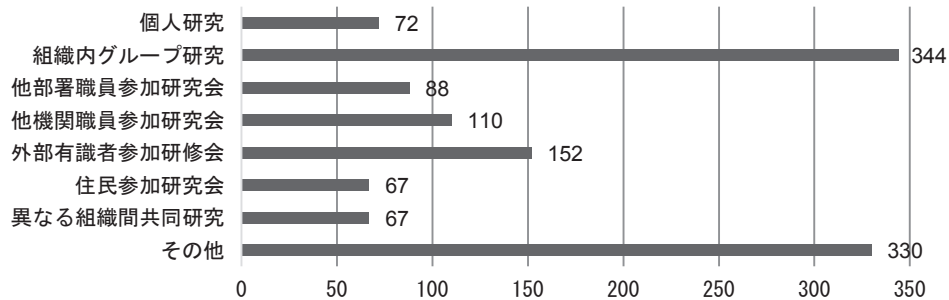


図3 調査研究の実施形態（複数選択可）

表2 調査研究活動の実施・参画主体の変化

実施・参画主体	調査対象年度	2016年度			2017年度		
		1位	2位	3位	1位	2位	3位
1. 都市自治体が設置するシンクタンクの職員		11.4%	1.3%	0.3%	11.3%	0.8%	1.0%
2. 都市自治体の企画部門の職員（1を除く）		15.9%	6.2%	2.5%	13.8%	7.0%	2.3%
3. 都市自治体の職員（1、2を除く）		46.1%	18.5%	7.4%	46.7%	16.4%	7.6%
4. 他自治体の職員		0.8%	1.8%	1.9%	0.8%	3.4%	1.7%
5. シンクタンク、コンサルティング会社の職員（1を除く）		12.5%	28.4%	5.2%	11.4%	20.1%	5.0%
6. 大学の研究者		4.4%	5.2%	3.8%	7.6%	5.3%	2.9%
7. 大学院生・大学生		0.7%	1.4%	1.3%	0.4%	2.5%	1.3%
8. 公益法人、NPO 法人の職員（1、5を除く）		2.7%	1.5%	1.4%	1.4%	1.9%	1.4%
9. 市民（5、6、7を除く）		4.0%	3.7%	8.4%	2.2%	4.1%	10.1%
10. その他		0.9%	5.8%	6.2%	3.4%	8.0%	5.9%

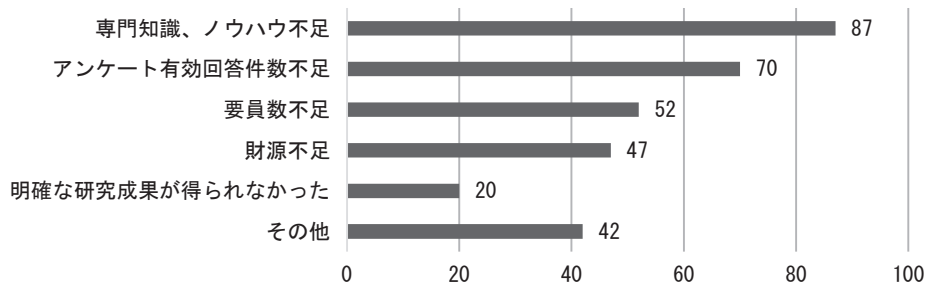


図4 調査研究活動を行った際に生じた課題・問題点（複数選択可）

(3) 調査研究活動の課題・問題点

調査研究活動を行った際の課題や問題点は、数が多い順に、「専門知識、ノウハウ不足」が87市区、「アンケート有効回答件数不足」が70市区、「要員数不足」が52市区となっている（図4）。

「広域連合」、「NPO 法人」、「一般財団法人」である。

(2) 調査研究事業費

調査研究事業費予算額の1団体あたりの平均は1,224万円であり、2017年度調査の1,082万円から増加した（図6）。

2 都市シンクタンク等の活動の状況

(1) 設置数及び設置形態

次に、都市シンクタンク等の組織動向、活動実績等について紹介する。

2018年4月1日現在の都市シンクタンク等の設置数は48団体であり、2017年度の45団体から増加している。

設置形態の内訳は、「自治体の内部組織」として機能している都市シンクタンク等が27団体（56.3%）であり、これまでと同様に最も多い。次いで、「公益財団法人」が9団体（18.8%）、「大学の付置機関」が4団体（8.3%）と続いている（図5）。なお、「その他」の内容は、「常設の任意団体」、「常設の提言機構」、

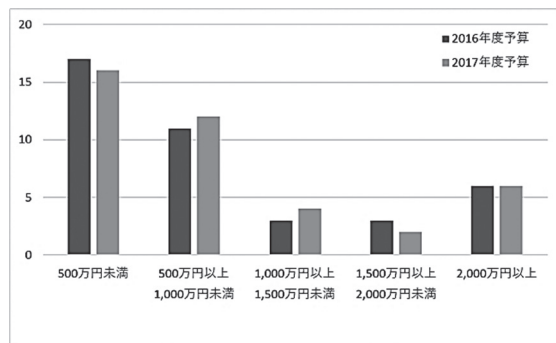


図6 調査研究事業費予算額

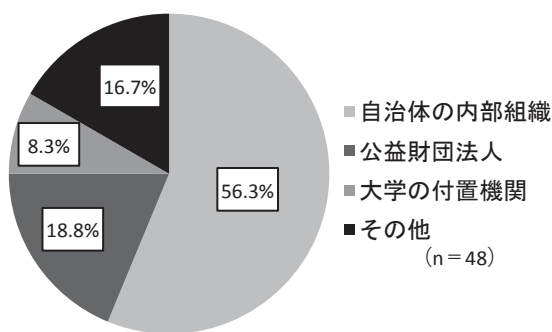


図5 都市シンクタンク等の設置形態

(3) 研究員数

研究員数の1団体あたりの平均は、常勤4.2人、非常勤は1.9人である（図7、図8）。

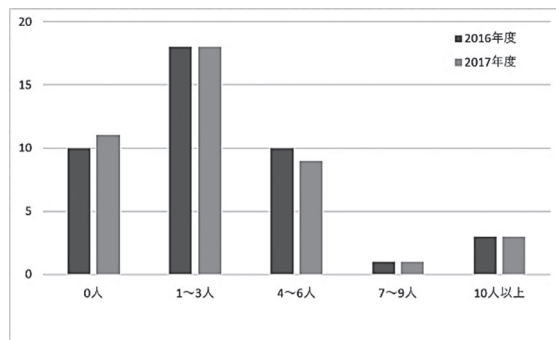


図7 常勤研究員数

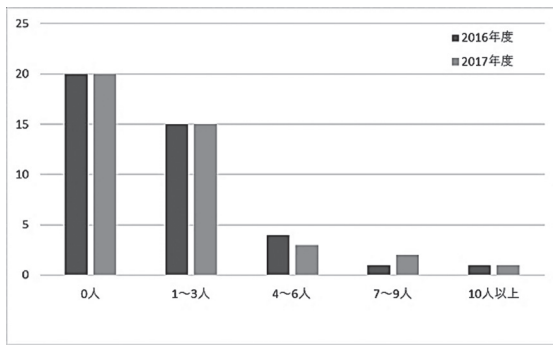


図8 非常勤研究員数

おわりに

当センターでは、調査研究活動の情報提供及び都市調査研究交流会（2019年2月開催予定）を通して、今後も都市自治体等の調査研究活動の現状を把握し、情報提供を行っていききたい。

（研究員 瀧澤里佳子）

表3 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	○札幌市における硬式野球場の配置検討に関わる調査・分析○札幌市市内における地理空間情報の効率的な運用管理についての調査業務○札幌市における墓地等のあり方の検討に向けた基礎調査研究事業○市街地再開発事業の事後評価分析○ポータルランド市を参考とした施策に関する調査研究○ソーシャル・インパクト・ボンドに係る調査研究○先端技術による新ビジネス創出と円山動物園の機能強化に向けた技術確立のための調査研究業務○市内中小製造業へのIoT活用可能性調査○降雪期の屋外におけるIoTセンサー等を活用した人流計測調査業務
	函館市	○函館市労務状況調査○函館市の景観行政検証報告書○町会アンケート○コンブ養殖技術改良研究事業○磯焼け漁場機能診断・藻場造成技術開発研究事業○ホッケ資源量変動機構解明研究事業○介護人材の確保・定着に関する実態調査
	小樽市	○小樽市における人口減少の要因分析及び有効な施策に関する小樽市と国立大学法人小樽商科大学との共同研究○調査研究活動事業
	室蘭市	○室蘭市標準学力調査○障害児通所支援を利用している子どもの保護者への調査○室蘭市都市計画マスタープランの見直し及び室蘭市立地適正化計画の策定に向けた市民アンケート○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査○在宅介護実態調査○介護保険事業所調査
	帯広市	○総合計画策定に向けたアンケート調査○平成29年度男女共同参画に関する事業所意識調査○第五期帯広市障害福祉計画及び第一期帯広市障害児福祉計画の策定に向けたアンケート調査○とちか帯広空港利用者アンケート
	稚内市	○まちづくりに関するアンケート調査○食育に関するアンケート調査○第2次稚内市環境基本計画策定に係る市民・事業者アンケート○稚内市市民社会教育意識調査○生涯学習メニュー研究・開発事業○稚内市民スポーツ意識調査
	士別市	○次期総合計画市民アンケート○男女共同参画行動計画市民アンケート
	三笠市	○石炭地下ガス化事業
	深川市	○深川市まちづくりアンケート調査
	登別市	○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査○第2期登別市障がい者支援計画・第1期登別市障がい児福祉計画策定に係るアンケート調査○労働基本調査
恵庭市	○恵庭地方創成政策形成ゼミナール	
青森県	青森公立大学地域連携センター	○地域における事業創出とその後の持続的展開に関する調査研究プロジェクト○人口減少時代の外国籍住民～青森県の産業人口を補完する人々～○日常文化の中の青森ねぶた祭り～青森ねぶた祭り「離子方」の現在～○地域プロモーション・ビデオの評価分析○地方都市における集会施設の位置づけと将来展望○八甲田・モヤヒルズブランド化と地域イノベーション～青森市におけるMICEの実践的プロジェクト～○諸外国との地域経営・自治体経営における産学官金連携の戦略的プロジェクト○佐々木多門が英紙ザ・タイムに寄稿した記事の特定を試みる研究Ⅱ～歴史的資料の調査・分析から～○青森の魅力を世界に発信～青森県中学生の英語リーディング能力と情報発信力の向上を図る青森を題材にした英語リーディング教材の開発に関する研究Ⅱ～
	ひろさき未来戦略研究センター	○未来戦略研究
	八戸市	○沼館小田線整備事業に伴う交通規制実証実験
	五所川原市	○平成29年度五所川原市市民意識調査○産地直売施設に関するアンケート○在宅介護実態調査○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査○五所川原圏域定住自立圏協定市町公民館教室（講座）及び講師調査
	むつ市	○むつ市における企業誘致に関する調査検討業務委託○病気や障がいのある方への支援暮らしやすいまちづくりのためのアンケート調査
	つがる市	○進学路における危険箇所について



都道府県名	市区名	調査研究名
岩手県	盛岡市	○公共施設アセットマネジメントの推進に向けた各種コンテンツによる市民訴求の手法研究 ○盛岡市における産学官連携による持続的な産業振興に関する実践的研究○ジビエ（野生鳥獣肉）の利活用に伴う地域振興の可能性について○史跡・名勝等のメディアシステムによる記録保存活用○史跡や文化財の国際化対応○盛岡市における若者の転出超過の要因分析と地元定着策に関する研究
	盛岡市まちづくり研究所	○リノベーションによる盛岡市のまちづくりについて○人口減少が及ぼす地域への影響と若者の地元定着に向けた施策の方向性について
	花巻市	○花巻市まちづくり市民アンケート○生ごみ減量（生ごみダイエット）モニター調査○市民アンケート
	北上市	○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○即時執行における原因者負担制度について○市街地における新たな“価値創造”を目指して～「リノベーション」先進地の視察を通して～○子どもの生活実態調査○外国人女性の出産と子どもの受診に関する医療機関整備へ向けた取り組みに関する研究○下柳千葉家文書の調査および仮目録の作成○国民健康保険特定健康診査受診率向上に係る意識調査○申告会場変更についてのアンケート
	久慈市	○市民満足度アンケート
	陸前高田市	○次期総合計画の策定に係る市民意識調査
	奥州市	○市民家計調査
宮城県	仙台市	○施策目標に関する市民意識調査○人口推計○仙台港エリアシャトルバス利用に関する調査○定禅寺通活性化推進事業に係る調査検討○自転車安全利用に関するアンケート○仙台市地域経済動向調査○外国人が暮らしやすいまちづくりの推進のための基礎調査○東北太平洋沿岸等における受入整備事業「基礎調査」○平成29年度仙台市外国人観光客動向調査○仙台市音楽ホール整備検討調査○公共空間におけるエリアマネジメント可能性検討調査業務○第5回仙台市民投票意識調査○マンション居住者のコミュニティに関する意識調査○朴沢学園裁縫教育資料史料調査○地下鉄東西線卸町駅外2駅における利用動向調査
	塩竈市	○第3期塩竈市障がい者プラン（第3期塩竈市障がい福祉計画、第5期障がい福祉計画及び第1期障がい児福祉計画）策定のための実態調査○第7期塩竈市介護保険事業計画及び高齢者福祉計画策定のための実態調査○塩竈市観光振興ビジョン策定
	名取市	○名取市都市計画マスタープラン策定にかかる地区別ワークショップ
	多賀城市	○多賀城市まちづくりアンケート○多賀城市障害者福祉計画策定に係る基礎調査○健康習慣アンケート
秋田県	秋田市	○自殺対策調査研究○入浴事故調査研究○転倒事故に関する調査○第5期秋田市障がい福祉計画および第1期秋田市障がい児福祉計画策定のための障害福祉サービス等に関するアンケート○秋田市地域福祉市民意識調査○秋田市子ども・子育て支援に関する市民意識調査○秋田市働き方改革実態調査
	能代市	○市民健康意識調査○後期高齢者健康診査に関するアンケート
	大館市	○あなたが採点する行政の通信簿○大館市都市再興基本計画（都市計画マスタープラン・立地適正化計画・地域公共交通網形成計画）策定のためのアンケート調査○健康づくりに関する調査
	鹿角市政策研究所	○まちなか住み替え調査報告書
	潟上市	○潟上市生涯学習・スポーツに関する市民意識調査
	北秋田市	○平成29年度北秋田市民意識調査
山形県	最上地域政策研究所	○人口減少・少子高齢化のもとでの地域交通対策○地域産業を支える人材の育成・確保（雇用対策）○情報発信力強化による交流人口の拡大
	米沢市	○市民の健康に関する意識・生活アンケート調査
	酒田市	○大学まちづくり地域形成事業に係る調査研究
	天童市	○行政課題調査研究
	南陽市	○平成28・29年度山形県指定天然記念物白竜湖泥炭形成植物群落調査○市民アンケート調査
福島県	白河市	○市民満足度調査○図柄入りご当地ナンバー導入に関するアンケート調査○新成人アンケート○合葬墓（永代供養墓）に関するアンケート調査○子どもと保護者の「インターネット利用理解度」確認のための調査
	須賀川市	○クラウドファンディング等新手法の調査研究
	喜多方市	○喜多方市の行政サービスに対する満足度・重要度アンケート調査等業務委託
茨城県	日立市	○市街地再開発等導入検討調査○山側住宅団地再生プロジェクト検討調査○ひたちBRT沿線土地活用調査○日立市の学校教育に関するアンケート調査○ひたち健康づくりプラン21（第2次）中間評価○第2次商工振興計画策定にかかる製造業実態調査○中小企業技術者向け「リカレント教育（再教育）制度」の活用に関するアンケート調査
	石岡市	○市民満足度調査○転入・転出アンケート○スポーツに関する市民アンケート○いしおか健康応援プラン策定のための健康に関するアンケート調査○第3期石岡市障がい者基本計画・第5期石岡市障がい福祉計画・第1期石岡市障がい児福祉計画
	常総市	○まちづくりに対する市民意向調査
	常陸太田市	○「常陸太田市地域公共交通再編実施計画」策定後の効果検証○常陸太田市医療費等分析

都道府県名	市区名	調査研究名
茨城県	取手市	○市民意識調査
	牛久市	○牛久市の行政サービスに対する市民満足度調査○転入・転出に関するアンケート調査
	常陸大宮市	○常陸大宮市地域公共交通網形成計画策定調査
	坂東市	○東京直結鉄道整備実現に向けた研究※正式な調査研究名はない。
栃木県	宇都宮市	○JR 宇都宮駅東側バス路線再編計画調査業務○JR 宇都宮駅西側 LRT 導入課題検討調査業務○北西部地域への体育施設整備に係る基礎調査等支援業務○第 6 次宇都宮市総合計画策定支援業務○LRT 沿線の低炭素化促進事業実現可能性調査業務委託○第 3 次宇都宮市都市計画マスタープラン策定支援業務委託○第 4 次宇都宮地域情報化計画策定支援業務○「第 8 次宇都宮市高齢者保健福祉計画・第 7 期宇都宮市介護保険事業計画（地域包括ケア計画）」策定支援業務○産業・経済動向及び産業用地の需要等に係る調査○「(仮称) 第 2 次宇都宮市観光振興プラン」策定調査業務
	うつのみや市政研究センター	○宇都宮市における将来人口推計とネットワーク型コンパクトシティ形成に向けた地域の課題に関する調査研究○人口減少時代における地域コミュニティへの市外からの転入者誘導に関する調査研究○近隣環境の評価と健康指標の活用に関する調査研究○スマートウェルネスシティの視点からー○宇都宮市における閉じこもり高齢者を対象とした見守り体制の展開可能性○宇都宮市における食農体験による観光の展開可能性○宇都宮市における外国人住民の活用促進に向けた調査研究（研究ノート）○若者の社会活動が地域にもたらす効果に関する調査研究（研究ノート）
	栃木市	○総合計画策定のための人口推計○Tochigi City Promotion アンケート業務○栃木市人権問題に関する市民意識調査○栃木市障がい福祉プラン策定○栃木市医療的ケア児者実態調査○自治会と連携した空き家実態調査○「先生の働き方改革」学校現場における意識・実態調査○子どもの読書活動に関するアンケート○栃木市図書館利用者アンケート
	佐野市	○市政に関するアンケート○地域福祉に関するアンケート○空き家に関するアンケート
	那須塩原市	○那須塩原市の広報に関するアンケート調査
	那須烏山市	○烏山城跡確認調査○①男女共同参画に関する市民意識調査②男女の役割分担意識に関するアンケート○那須烏山市障がい者福祉計画策定に係る調査○那須烏山市サタデースクール事業アンケート調査
	群馬県	前橋市
高崎経済大学地域科学研究所		○戦後の群馬県の蚕糸業の動向分析および絹遺産の地域振興への活用策に関する研究○空家特別措置法施行後の空き家対策に関する総合的研究○長野堰の成立と歴史的役割に関する研究
桐生市		○桐生市職員自主研究活動「黒保根地域のブランド化について」
伊勢崎市		○平成 29 年度市民意識調査
渋川市		○第 2 次渋川市環境基本計画策定にかかる市民意識調査○市民意識調査○市民ワークショップ○高校生ワークショップ
安中市		○安中市における公共交通の現況調査と利用促進に向けた提言業務
埼玉県	彩の国さいたま人づくり広域連合	○持続可能な郊外住環境実現プロジェクト～空き家、高齢者、働き方から考える～○公共空間の利活用による地域活性化プロジェクト～公民連携で多様な「場」をつくるには～
	埼玉県東南部都市連絡調整会議	○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
	熊谷市	○埼玉県熊谷市内における熱中症救急搬送の実態把握及び気象要素との関連○市民生活の現状および満足度」についてのアンケート○公共施設アセットマネジメント市民アンケート○熊谷市男女共同参画アンケート調査○熊谷市高齢社会対策基本計画アンケート調査○第 2 次環境基本計画策定のための市民・事業者意識調査
	行田市	○行田市民と来訪者のまちづくり意識調査研究
	所沢市	○平成 29 年度所沢市市民意識調査○EV モニター調査○滝の城跡整備事業発掘調査○所沢市スポーツ推進計画策定調査○所沢市みどりの基本計画策定業務基礎調査
	飯能市	○飯能市公共交通に関するアンケート調査
	加須市	○加須市障がい者福祉に関するアンケート調査
	かすかべ未来研究所	○「日本一幸せに子育てできるまち」に向けて必要とされる子育て環境に関する調査研究～春日部の特性を生かした子育て環境づくりの提案～○春日部市の活性化のための地域資源の活用と産業創生に関する研究～地域資源となる（ヒト、モノ、カネ）から新たな産業創生に繋げる～
	草加市	○施策評価市民アンケート○草加市子どもの実態把握調査
	越谷市	○新能の実態調査○市政世論調査
戸田市政策研究所	○地域コミュニティの世代間断絶をつなぐ、女性の地域開業の可能性○戸田市におけるスポーツ・レクリエーションを軸とした〈交流型まちづくり〉に関する基礎研究○住民主体のまちづくりに関する調査研究	
埼玉県	朝霞市	○市制施行 50 周年を契機としたシティ・プロモーション○公契約庁内検討委員会○朝霞市産業実態等アンケート○朝霞市障害者プラン及び朝霞市障害者福祉計画策定アンケート・ヒアリング調査
	志木市	○小・中学生遊びとくらしのアンケート

都道府県名	市区名	調査研究名	
埼玉県	八潮市	○行政評価（施策評価、事務事業評価、外部評価）○市街化調整区域のまちづくりに関するアンケート	
	富士見市	○富士見市民防災アンケート	
	吉川市	○高齢者人材登録制度事業～生涯現役宣言～	
千葉県	千葉市	○政策立案のための基礎調査○都市アイデンティティによるまちのデザイン○男性のライフスタイルに関する意識調査○平成29年度第10回WEBアンケート「LGBT（性的少数者）」○平成29年度第11回WEBアンケート「男女共同参画」○高齢者の健康関連要素の地域別分析手法に関する調査研究○ギャブル等依存症に対する基礎調査○千葉市空家等実態調査業務委託	
	船橋市	○船橋市障害福祉施策に関する意識調査○電子図書館の研究	
	館山市	○健康づくりに関する市民アンケート調査	
	松戸市	○松戸市総合計画後期基本計画進行管理のための市民意識調査○松戸市イメージ調査○歯と口腔の健康づくりに資する調査研究○「健康づくり」に関する市民アンケート調査○地域福祉サロン～困ったときはお互いさま～○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）○松戸市緑推進委員会○松戸市子育て世帯生活実態調査	
	松戸市政策推進課 市政総合研究室	○松戸市および周辺自治体に居住する市民の意識調査○北千葉道路の全面開通を見据えた東松戸をはじめとする市内の北千葉道路開通予定地域のまちづくりに関する研究○転居に関する意向についてのアンケート調査	
	野田市	○学校現場における業務改善加速事業○障がい者基本計画等の作成に係る当事者アンケート○第7期野田市老人福祉計画及び介護保険事業計画策定各種調査業務の一部に関する共同研究	
	茂原市	○小学校6年間フッ化物洗口を実施した生徒のむし歯予防効果について	
	佐倉市	○第5次総合計画策定支援業務委託○地球温暖化対策実行計画（事務事業編）策定等支援業務○児童通所施設利用者向けアンケート○第5期障害福祉計画に関する調査○市民健康意識調査○歯科口腔意識調査	
	東金市	○健康増進計画（とうがね健康プラン21）中間報告○東金市民アンケート	
	旭市	○行政評価	
	習志野市	○学力向上推進委員会	
	柏市	○柏市空家等実態調査	
	流山市	○次期総合計画における将来人口推計調査報告書	
	鎌ヶ谷市	○鎌ヶ谷市空き店舗調査○第5期鎌ヶ谷市障がい福祉計画○コミュニティバス利用者アンケート調査○空家等実態調査○耐震診断及び耐震改修等に関するアンケート調査	
	君津市	○体験型観光に係る君津市観光統計・マーケティング調査	
	浦安市	○浦安市子ども・子育て支援総合計画見直しに伴う基礎調査○浦安市一般廃棄物処理基本計画策定に係る各種調査○まちづくりアンケート○地域猫活動に関するアンケート○協働事業提案制度に関するアンケート調査○全国大都市圏ベンチマーク調査○浦安介護予防アカデミア会員アンケート○文化芸術活動に関するアンケート調査○指定管理者制度の検証業務○都市計画基礎調査の解析及び検証○コミュニティバスフォローアップ調査○第1期埋立護岸のあり方に関する調査検討業務○サイン計画調査検討業務○防災まちづくりに関するアンケート調査○こどもプロジェクト事業効果測定研究調査○浦安市人口推計業務○市政に関する市民意識調査○PFI事業の展望と課題に関する調査・検討支援業務	
	東京都	公益財団法人 東京市町村自治調査会	○スポーツを活用した地域活性化に関する調査研究（ケーススタディ：立川市・国分寺市）○多文化共生に向けた地域における国際交流に関する調査研究○多摩地域における都市農業の保全と振興に関する調査研究○多摩・島しょ地域における新地方公会計の利活用に関する調査研究○多様化する働き方を踏まえた職場づくりに関する調査研究○かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報○その他調査（毎年度調査）
		千代田区	○敬老事業に関するアンケート調査○認知症支援サービス推進に関する調査○地方との連携に関する基本方針の策定にあたっての調査・分析業務○民泊サービスのあり方検討会
		港区政策創造研究所	○港区における新規開業実態調査報告書○港区人口推計（平成30年3月）の作成
		新宿区	○新宿区区民意識調査○新宿区区政モニターアンケート
新宿自治創造研究所		○2015年国勢調査に基づく新宿区将来人口推計○2015年国勢調査データからみる新宿区の特徴○新宿区のまちの魅力の研究	
江東区		○第23回江東区政世論調査（平成29年度）○江東区緑被率等調査○平成29年度江東区民健康意識調査○平成28年度土地利用現況調査報告	
目黒区		○第45回目目黒区世論調査○産業振興に関する意識調査○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○目黒区人口・世帯数の予測	
せたがや自治政策研究所		○経済的困難に直面する若年女性たち○生きづらさを抱える子どもたちの支援の研究○東京都区部における都心回帰と社会・空間構造の変容○世田谷の地域特性の析出○100万人都市世田谷の自治体経営を考える○地方自治、参加、都市内分権について	
中野区		○2017中野区区民意識・実態調査○平成29年度（2017年度）高齢者調査○平成29年度（2017年度）介護サービス利用調査○平成29年度（2017年度）ケアマネジャー調査○平成29年度（2017年度）障害者調査○平成29年度（2017年度）施設入所者調査○平成29年度（2017年度）発達支援等調査○平成29年度（2017年度）健康福祉に関する意識調査○中野区ごみ組成分析調査	

都道府県名	市区名	調査研究名
東京都	杉並区	○第49回杉並区区民意向調査○杉並区健康長寿モニター事業○障害者の住まいに関する調査研究○杉並区「特定の課題に対する調査、意識・実態調査」○杉並区産業実態調査○杉並区中小企業景況調査○街の「にぎわい」に関する実態調査
	豊島区	○(仮称)マンガの聖地としまミュージアム開設に伴う観光振興基礎調査○豊島区環境施策検討のための事業者意識調査○豊島区の環境に関するアンケート調査及びワークショップ開催○住まいに関する区民意識調査
	北区	○北区人口推計調査○北区転出入者アンケート調査○政策課題研究会(平成29年度)○北区公営住宅長寿命化計画改定に伴う基礎調査
	公益財団法人 荒川区自治総合 研究所	○荒川区民総幸福度(グロス・アラカワ・ハピネス:GAH)する研究○自然体験を通じた子どもの健全育成研究プロジェクト○自治体マネジメントに関する書籍の出版
	板橋区	○地域デザインフォーラム「多文化共生について」
	足立区	○区内中小企業の景況調査分析○区民消費・産業実態に係るアンケート調査報告書○足立区の交通に関する意識調査(平成30年2月1日~2月28日実施)○足立区子ども・子育て支援に関するニーズ調査
	葛飾区	○葛飾区保健医療実態調査○政策方針決定過程への女性の参画状況調査○政策・施策マーケティング調査○葛飾区観光経済実態調査○葛飾区ごみ性状調査○学校教育アンケート○葛飾区子ども・若者に関する調査
	八王子市	○八王子市高齢者計画・第7期介護保険事業計画策定に係るアンケート調査○男女共同参画に関する市民意識・実態調査○子どもの生活実態調査○市政モニター○市政世論調査○平成27年国勢調査第1次~第3次集計結果及び昼間人口の概要
	武蔵野市	○運動習慣定着化促進事業のための基礎調査○武蔵野市産業振興計画事前調査事業○平成29年度武蔵野市の将来人口推計○武蔵野市生涯学習施策に関するアンケート調査
	三鷹市	○庁舎等建替えに向けた基本的な枠組みに関する研究会
	三鷹ネットワー ク大学推進機構	○庁舎等建替えに向けた基本的な枠組みに関する研究会○次世代まちづくり人材養成塾○超高齢社会への対応に向けた地域社会研究
	府中市	○府中市の生涯学習に関する市民アンケート調査○府中市の文化・芸術に関する市民アンケート調査○市政世論調査○市民意識調査
	昭島市	○市民意識調査
	町田市	○町田市市民意識調査○町田市学校教育に関するアンケート調査○町田市の将来の都市構造とそれを踏まえた土地利用の方向検討調査○町田シバヒロ運営手法検討事前調査○「(仮称)町田市産業振興計画19-28」策定に係るアンケート調査(企業向け調査)・消費行動実態調査(消費者向け調査)○2017年度町田駅ペDESTリアンデッキ上通行量調査○行政窓口・地域センターの業務と配置の再構築に関する調査研究○町田市スポーツに関する市民意識調査アンケート○町田市の食育推進に関する市民アンケート調査○町田市こころの健康に関する市民意識調査○自治体間比較業務量調査○町田市子どもの発達支援に関する市民意識調査
	町田市未来づく り研究所	○主催講演会(転換期の公共サービス 新たなかたちとは)○主催講演会(まちが変わるしくみをプロデュース! 地域の人と魅力を活かす事業編集力とフレームづくり)○講義・ワークショップ(まちづくりから町田の未来を語る まちだニューパラダイム)
	小平市	○より良い小平市ホームページ作成のための、利用者アンケート
	東村山市	○東村山市市民意識調査○総合計画・都市計画マスタープランを含む複数計画等の策定支援業務委託に係るサウンディング型市場調査○東村山市シティプロモーションアンケート調査○東村山市の待機児童に係る調査・分析○東村山市スポーツに関する市民意識調査
	福生市	○福生市総合計画策定に係る市民意識調査
	狛江市	○平成29年度狛江市後期基本計画の指標等に係るアンケート調査○狛江市ひとり親家庭等アンケート調査○路上喫煙等に関する調査業務委託○空家等所有者アンケート
	清瀬市	○公共施設等再編計画
神奈川県	川崎市	○都市政策研究事業○政策課題研究事業○川崎市の財政に関する研究○川崎市スポーツ推進計画改定に伴う調査○平成29年度農業実態調査○木材利用促進方策検討調査○都市計画道路路網のあり方検討調査○公共施設跡地等有効活用調査
	さがみはら都市 みらい研究所	○2015年国勢調査に基づく相模原市の将来人口推計
	横須賀市政策推 進部 都市政策 研究所	○横須賀市のエビデンスに基づいた政策形成に寄与する経済波及効果分析ツール○都市近郊型農泊の継続性確保—横須賀西海岸モデルの可能性—○アンケート調査支援○自治基本条例の検討
	平塚市	○商業アンケート調査(小売業・買物調査)
	鎌倉市	○鎌倉市民意識調査○一人暮らし高齢者戸別収集にかかるアンケート○障害者の福祉について 障害福祉サービス提供実態調査
	藤沢市	○内部統制制度の再構築に関する調査研究
	茅ヶ崎市	○市民満足度調査○事務事業評価○茅ヶ崎市の教育課題に関する調査研究○子どもの成長発達についての基礎研究○質の高い授業づくりの支援
	みうら政策研究 所	○空き店舗を活用した若者向け新たな創業支援メニューの提案○災害時の妊婦支援体制の構築○市ホームページの改善について

都道府県名	市区名	調査研究名
神奈川県	大和市	○次期大和市総合計画策定に係る基礎調査○地域福祉に関するアンケート調査○大和市長齢者保健福祉計画・介護保険事業計画（第7期）策定のための実態調査○平成29年度政治と選挙の意識調査○大和市男女共同参画に関する市民意識調査○平成29年度体力・スポーツに関する調査
新潟県	新潟市	○子ども施設の質の向上○施設における利用者起点の政策改革○新型ICTを活用した政策改革
	長岡市	○長岡市景況調査
	三条市	○八十里越調査研究事業○燕三条×ライフスタイルマーケティング
	柏崎市	○新潟産業大学公立法人化可能性調査
	小千谷市	○旧小千谷総合病院跡地整備事業基本計画及び民間活力導入可能性調査
	十日町市	○健康とくらしの調査○十日町いきいき健康調査
	上越市	○市民の声アンケート○上越市男女共同参画に関する市民意識調査及び事業所アンケート等○上越市中心市街地交通量調査○北陸新幹線利用動向調査○公共交通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
	上越市創造行政研究所	○政策形成に資するデータベースの構築○地域資源を活かしたシビックプライドの醸成に関する調査研究
富山県	南魚沼市	○公共施設個別調査
	富山市	○平成29年度多様な働き方推進事業○地域資金活用による循環型コンパクトシティ整備事業可能性調査○富山市横歩道橋通行実態等調査○高齢社会における交通と健康モニタリング事業○八尾地域統合中学校整備事業に係るPFI導入可能性調査○収支シミュレーション
	高岡市	○北陸新幹線新高岡駅利用実態調査○公共施設マネジメントにおける実施基準等の設定に関する研究○平成29年度博労地区まちづくり実施計画等作成業務委託
	魚津市	○市民アンケート
石川県	射水市	○射水市高齢者保健福祉計画・第7期介護保険事業計画策定にかかる調査○「射水市子育て家庭アンケート」調査○射水市都市計画マスタープラン改定（事前調査）支援業務委託
	能美市	○市民満足度調査
福井県	野々市市	○統計データ活用のための研究○調査研究機能強化のための研究
	福井市	○市民意識調査○市立図書館リニューアル事業基本構想のための市民アンケート調査結果○おもてなしアンケート
山梨県	鯖江市	○鯖江市政に関する市民アンケート調査
	都留市	○第6次都留市長期総合計画中期基本計画策定のための「市民意識調査」○子育てニーズ調査
	山梨市	○住民意向調査
	甲斐市政策研究所	○「AI（人工知能）の自治体での活用法」の調査研究○「高齢者向け就労支援」の調査研究○高齢交通弱者のための移動手段創出の研究○空き家の活用に関する施策と支援の研究○企業誘致に関する研究～新しい雇用創出をもとめて～○「オープンデータ利活用」の調査研究○自治体における「地域猫活動」に対する支援の調査研究○学生のU・Iターン促進を図るための調査研究○中央自動車道双葉スマートインターチェンジ等を利用した市のPRについての調査研究○市魅力発信冊子「ブランドブック」の制作
長野県	長野市	○平成29年度長野市耕作放棄地等のソルガム活用調査研究事業○飯綱高原実験林の自然林復元調査○大谷地湿原ヨシ管理実験○中央通り歩行者優先道路化検討業務委託○戸隠伝統的建造物群保存地区防災計画策定調査
	上田市	○東信州次世代イノベーションプラン策定支援業務
	駒ヶ根市政策研究所	○シティープロモーション戦略○健康長寿日本一のまちづくり○駒ヶ根高原「子育ての森」活用整備○中央アルプス山麓開発整備
	中野市政策研究所	○中野市の効果的なシティプロモーションに関する調査研究○安心して子育てしやすい環境の確立に向けた調査研究○「働きやすいまち」を実現するための働き方改革に関する調査研究
	大町市	○北アルプス国際芸術祭経済効果分析調査○大町市街地における空き不動産活用モデル調査研究○鹿島槍ヶ岳カクネ里雪渓（水河）学術調査団
	塩尻市	○民間活力導入事業「地方創生協働リーダーシッププログラム（MICHIKARA）」
	安曇野市	○安曇野市「協働のまちづくり」に関する市民アンケート調査○外国籍住民に対するアンケート○子育て応援手当受給に関するアンケート調査○安曇野市国保特定健康診査に関するアンケート○安曇野市営住宅整備計画策定のためのアンケート調査
岐阜県	岐阜市	○市民意識調査○学校等給食施設におけるアレルギー混入防止対策について
	一般財団法人飛騨高山大学連携センター	○下町のまちのデザインに関する調査研究○久々野地域の魅力発見・創出とグローバルビジネスの検討に関する調査研究○高山中心市街地のバリアに関する調査研究○高山市におけるホテル・旅館業の人材確保にかかる調査研究○高根地域及び同地域の宿泊施設の活性化に関する調査研究○景観まちづくり刷新事業に関する調査研究
	恵那市	○市民意識調査
	美濃加茂市	○平成29年度市民満足度調査
	土岐市	○市民意識調査○土岐市子ども調査
	可児市	○平成29年度可児市市民アンケート調査

都道府県名	市区名	調査研究名
岐阜県	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○障がい福祉に関するアンケート○高齢者の生活に関するアンケート○下呂市食育推進計画（第3次）策定に係るアンケート調査○景況調査○下呂市地域公共交通網形成計画策定に伴うアンケート調査○第2次下呂市環境基本計画○地球温暖化実行計画（事務事業編・施策区域編）○第2次下呂市一般廃棄物処理基本計画策定（H31年度完成予定）市民アンケート
静岡県	沼津市	○生涯学習に関するアンケート調査○市民意識調査
	三島市	○第7期介護保険事業計画策定に係る事業所調査○三島市自然環境基礎調査○三島市食育基本計画の策定○三島市市民意識調査○三島市立図書館利用者アンケート調査○ごみ減量及び分別等に関する市民意識調査
	島田市	○島田市総合計画市民意識調査○デジタル校務利用者調査○子どもの貧困対策推進計画
	伊豆の国市	○伊豆の国市政世論意識調査業務
愛知県	名古屋市	○名古屋市総合計画 2018 成果指標に関するアンケート調査○名古屋市民 2 万人アンケート調査○通勤・通学者アンケート調査○政令指定都市等居住者アンケート調査○マイナンバー制度（社会保障・税番号制度）に関する市民アンケート○大都市制度・広域連携に関する調査研究報告書○市民税 5%減税検証○名古屋市税制研究会○労働施策に関する効果検証調査○航空宇宙産業市内企業調査業務○名古屋市航空宇宙関連企業実態調査○ロボット等の導入専門人材の育成にかかる基礎調査○AI・IoT 等市場動向調査○ICT 企業等誘致のためのデータ調査○客引き行為等に係る実態把握調査及びアンケート調査○飲食店営業における客引き行為等状況調査○千種区役所改築検討基礎調査○中村区役所等改築基本計画策定業務委託○国際会議場の整備に関する調査業務委託○名古屋市の戦略的 MICE 推進に関する有識者ヒアリング調査○有松地区における伝統的建造物の保存活用検討調査○四間道地区における歴史まちづくりの推進検討調査○名古屋市国際展示場コンベンション施設整備に関する調査業務委託○平成 30 年度環境対策に関する市民アンケート調査業務委託○環境配慮の「見える化」に関する事例調査○ため池の水質浄化方策の検討に関する研究○市内希少種の保全とこれに関わる外来種の影響についての研究○PM2.5 の環境基準超過をもたらす汚染機構の解明○PM2.5 中の炭素成分に関わる高精度分析法の検討○道路交通騒音対策の効果把握に関する研究○都市計画に伴う市内河川の水質変化に関する研究○有害化学物質のノンターゲットモニタリング手法の開発○浄化微生物による VOC 汚染除去に関する研究○生物応答を用いた排水試験法（WET）による名古屋市内事業所排水の評価に関する研究○電子顕微鏡を用いた緊急時における原因追究に関する研究○市内河川からの悪臭物質の包括的分析法に関する調査研究○都市型 PM2.5 の高濃度化現象の原因解明と常時監視データ補正法○多種・新規化学物質の網羅的モニタリングと地域ネットワークを活用した統合的評価・管理手法の開発○地下水汚染と自然由来土壌汚染との関連解明に関する調査研究○自殺対策および自死遺族支援に関する研究○自殺対策に関するアンケート調査の実施○自殺対策に関する調査研究事業○母子保健システムを使用した妊娠期から乳幼児期に至る諸課題の分析○平成 29 年度都市計画マスタープラン検討調査業務委託○名古屋市公共交通のあり方詳細分析業務委託○都市景観形成地区指定に向けた現況調査等業務委託（四間道地区）○特定通路調査業務委託○久屋大通（南エリア）基盤整備計画検討業務委託○名古屋の山車行事総合調査○「生涯学習に関する市民意識調査」- 市民の学習状況と学習志向に関する調査 -
	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	○名古屋市における高齢化による世帯の消滅と市街地への影響について○人口減少時代におけるグリーンインフラの活用方策について○中川運河から創造する産業活性化に向けた新たな仕組みについて○集約連携型まちづくりを視点とした土地区画整理事業地の比較に関する研究○名古屋市における広域的なまちづくりの仕組みに関する考察～名古屋大都市圏減災まちづくりビジョンからの視点～○緑のまちづくり推進に係る将来目標について○公共空間を活かしたまちの魅力向上について～通りの特徴をふまえて～○名古屋市におけるコンクリート舗装の考察
	豊橋市	○AI 導入可能性調査○女性が輝くまちづくりプロジェクト○外国人市民意識調査○障害のある方を対象とした実態把握のためのアンケート調査○豊橋市の景観に関する市民アンケート調査○患者満足度調査
	半田市	○半田市まち・ひと・しごと創生総合戦略の進捗状況を把握するためのアンケート調査
	春日井市	○第3次春日井市産業振興アクションプラン策定にかかるアンケート調査○「第3次春日井市産業振興アクションプラン」策定に係る実態調査（商店街）○かすがい健康計画 2023 の中間改定○市内公共交通に関するアンケート調査○ICT の利活用に関する職員アンケート○ICT の利活用に関する市民アンケート
	豊川市	○政策実現調査研修
	豊田市	○超高齢社会への適応に関する検討
	江南市	○第2次健康日本 21 こうなん計画実態調査○江南市戦略計画における目標達成状況把握のための市民調査○「江南市都市計画マスタープラン」、「江南市緑の基本計画」、「江南市立地適正化計画」の策定に向けた市民意向調査○市民満足度調査○江南市障害に関する意向調査
	稲沢市	○稲沢市の観光に関する市民意識調査、稲沢市の観光に関するインターネット調査、稲沢市観光基本計画策定にあたってのヒアリング調査○国府宮駅周辺交通状況実態調査○稲沢市都市と緑のマスタープラン市民アンケート及び事業所アンケート調査
	新城市	○市民満足度調査○廃棄物搬入調査
知立市	○重層的住宅セーフティネット構築支援事業【公的住宅に係る PPP/PFI 導入推進事業】	

都道府県名	市区名	調査研究名
愛知県	尾張旭市	○平成 29 年度尾張旭市まちづくりアンケート○子どもの体力向上に係る調査研究○ソーシャル・キャピタルの介護予防効果に関する調査研究
	アシタのたかはま研究所	○行政サービスにおける ICT の活用について
	岩倉市	○工業用地開発予備調査業務○障害サービス提供事業者アンケート及びヒアリング調査○保育園・認定こども園の利用実態等に関するアンケート
	日進市	○市民アンケート調査○第 3 次日進市障害者基本計画策定○福祉に関するアンケート調査 ○暫定用途地域調査検討業務○日進市都市計画マスタープラン現況分析業務○日進市食育推進計画アンケート調査
	田原市	○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○渥美半島の道路交通に関する検討調査 ○光崎交差点の交通量等解析調査○たはら農業プラン策定にかかるアンケート調査○田原市サーフタウン構想に関連する空き家活用調査○田原市サーフタウン構想に関連するスローライフ住宅整備関連調査業務○田原市市街地拡大事業化検討調査業務 ○田原市立地適正化計画基礎調査業務○空き家実態調査
三重県	伊勢市	○平成 29 年度伊勢市市民アンケート
	桑名市	○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査○スポーツ推進に関わる市民アンケート調査
	鈴鹿市政策経営部 総合政策課 政策創造グループ	○鈴鹿市の未来を考える基礎データ集
	名張市	○異常時の備えや災害時の消費者の行動に関する意識調査○市民意識調査
	亀山市	○リニア中央新幹線中間駅設置・開業による影響把握調査
	伊賀市	○まちづくりアンケート
	彦根市	○総合窓口の導入とアウトソーシングの一体的促進
滋賀県	長浜市	○市民満足度調査
	近江八幡市	○近江八幡市民の健康と食育に関するアンケート調査○水道事業に係る利用者意識調査○近江八幡市のまちづくりのための「市民アンケート調査」
	草津市	○平成 29 年度草津市のまちづくりについての市民意識調査○ワーク・ライフ・バランスおよび女性の活躍推進等に関する事業所調査○中心市街地活性化に向けた市民アンケート調査
	草津未来研究所	○草津市における雇用の概観に関する調査研究－基幹統計調査に基づく課題抽出－○市民調査に基づく「住みやすさ」に関する調査研究
	栗東市	○第六次栗東市総合計画策定基本調査委託業務
	野洲市	○コミュニティバス路線再編に関する平成 29 年自治会アンケート○平成 29 年コミュニティバス利用実態調査○持続可能なまちづくりに向けた市民意向調査
	高島市	○まちづくり施策に関する市民意識調査
	米原市	○米原市民意識調査
京都府	舞鶴市	○地域運営組織の形成に向けた住民自治と団体自治の関係性及び地域へのアプローチ方策の検証
	八幡市	○八幡市市街地整備計画策定業務委託
大阪府	おおさか市町村職員研修研究センター（マッセ OSAKA）	○文化・芸術を活かしたまちづくり研究会○クラウドファンディングによる地域活性化研究会○自治体職員の働き方改革研究会
	堺市	○堺市健康づくりに関するアンケート調査○健康寿命の延伸に関する施策の効果検証研究業務○平成 29 年度堺市外国人市民意識調査○近畿圏都市交通体系調査○社会教育調査研究活動○中央図書館基本構想基礎調査○授業改善につながる組織的・継続的な校内外研修の実現をめざして
	公益財団法人堺都市政策研究所	○「歴史街道を基軸とした都市魅力の向上と発信に関する調査研究」○地域経済分析システム（RESAS）を活用した泉州地域の産業活性化方策に関する調査研究○広域連携による地域の活性化に関する調査研究○市民研究員による調査研究○堺市民経済計算（平成 27 年度）○泉州地域市町民経済計算（平成 27 年度）○「百舌鳥・古市古墳群」の世界文化遺産登録による経済波及効果○「中心市街地活性化関連事業」による経済波及効果○泉ヶ丘駅前地域における教育・医療関連施設の立地を契機とした経済波及効果○「全国救急隊員シンポジウム」を堺市で開催した場合の経済波及効果○合計特殊出生率の上昇に伴う税収効果○平成 23 年堺市産業連関表
	岸和田市	○福祉に関するアンケート調査○地域自治の促進に向けた参加のあり方
	岸和田市企画調整部企画課 政策担当	○岸和田市における地域内分権のあり方 - 公民関係の再構築 - ○市民意識調査○「行政ツールとしての AR 導入の可能性」に関する調査研究
	とよなか都市創造研究所	○豊中市民の生活の質に関する調査研究○南部地域の活性化に向けた調査研究 II

都道府県名	市区名	調査研究名
大阪府	吹田市	○第3次すいた男女共同参画プラン平成28年度(2016年度)指標別施策実施状況-年次報告-○吹田市立男女共同参画センター調査研究「若年層を取り巻く性暴力の現状とは～被害予防のために必要なこと～」○吹田市子どもの生活に関する実態調査○第5期障がい福祉計画の策定に向けたアンケート○吹田市千里山地区等における公共交通の導入検討に関するアンケート調査○吹田市の公園とみどりに関するアンケート調査○生産緑地に関するアンケート○吹田市水道事業に関する市民アンケート調査
	高槻市	○高槻市と関西大学による市民意識調査○大規模地震時の水道管路被害予測に関する研究
	守口市	○第5期守口市障がい福祉計画及び第1期守口市障がい児福祉計画策定のための事業所意向調査
	八尾市	○八尾市の障がい福祉に関する調査○障がい福祉サービス等の事業所アンケート調査○地域生活支援拠点等の整備に関する事業所実態調査○景気動向調査○ごみ組成分析調査○平成29・30年度認定こども園に向けての教育・保育の研究○空家等実態調査○平成29年度八尾市民意識調査○広域情報化研究会
	富田林市	○人権に関する市民意識調査
	寝屋川市	○寝屋川市議会専門の事項に係る調査会議○中核市移行に係る行政視察
	箕面市	○第7期高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画の策定に伴うアンケート調査○箕面市地域公共交通網形成計画策定に伴う再編方針等検討業務 箕面市地域公共交通網形成計画作成業務
	門真市	○平成29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29年度調査○門真市市民幸福実感に関する意識調査平成29年度調査○地域で活躍する職員を創る○門真市学習到達度調査
	藤井寺市	○公共施設マネジメント調査研究
	大阪狭山市	○第3次大阪狭山市障がい者計画・第5期大阪狭山市障がい福祉計画・第1期大阪狭山市障がい児福祉計画策定に向けたアンケート調査○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査○在宅介護実態調査○大阪狭山市まちづくり円卓会議条例市民アンケート調査○史跡狭山池保存活用計画策定に伴う研究調査○人権に関する市民意識調査○大阪狭山市みどりの基本計画改定に向けた調査○大阪狭山市建築物耐震改修促進計画改定に向けたアンケート調査
阪南市	○人権問題に関する市民意識調査	
兵庫県	姫路市	○分流式下水道汚水管への浸入水に対する効果的な調査・対策手法に関する共同研究○土砂災害警戒区域世帯数等調査○姫路市防災行政無線調査○姫路市人口動態調査○中央卸売市場移転予定地周辺における将来交通量推計業務委託○自転車交通をとりまく現状に関する調査、分析○地下通路等活用促進検討業務委託のうち、「1 地下通路のブランディングに向けたコンセプト等の策定」に係る調査
	尼崎市	○バス路線調査研究事業○事業所景況調査○大阪湾ベイエリア製造事業所の技術に関する実態調査○尼崎市の農地保全・農業振興のためのアンケート○「教育環境が学力に与える影響および出生体重等が健康に与える影響」○「尼っこ健診・生活習慣病予防コホート研究」○「非認知的能力の育ちを捉え育む乳幼児教育・接続期教育の開発」○「学習や学校生活における困難を改善する指導に関する実践研究」○「就学前教育の質が就学後の学力や健康に与える影響」○尼崎市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画改定に係る各種調査○尼崎市障害者計画・障害福祉計画改定に係る各種調査○第3次地域いきいき健康プランあまがさき
	公益財団法人 尼崎地域産業活性化機構	○事業所景況調査○労働環境実態調査○大阪湾ベイエリア製造事業所の技術に関する実態調査○京浜地域製造事業所の技術に関する実態調査○尼崎市の長寿企業に関する実態調査○尼崎市の製造業小規模企業者に関する実態調査○尼崎市南部商業地域における空き店の活用に関する実態調査○タカタ株式会社倒産による市内事業所への影響調査
	西宮市	○第5次西宮市総合計画策定に関するアンケート調査
	芦屋市	○平成29年度芦屋市総合計画市民意識調査○芦屋市市民マナー条例推進に関するアンケート調査○芦屋市民スポーツ意識調査○芦屋市の健康づくりと食育に関するアンケート調査
	加古川市	○平成29年度市民意識調査
	赤穂市	○空家等対策計画検討委員会
	宝塚市	○第7期介護保険事業計画策定に係る調査○宝塚市子どもの生活についてのアンケート調査○路上喫煙実態調査○平成29年度二酸化炭素排出抑制対策事業(地方公共団体カーボン・マネジメント強化事業)○チームたからづか
	三田市	○三田市市民意識調査
	加西市	○加西市総合スポーツ施設等整備事業可能性調査業務○第2次加西市観光推進基本計画
	たつの市	○リーディングプロジェクト推進研修○たつの次世代創生塾
	奈良市	○リニア新駅誘致及び観光客誘致に関する奈良県内における世論調査○奈良市子育てに関するアンケート調査○地域コミュニティと空き家の関連性
	大和高田市	○社会関係資本の特性からみた市民協働の現状と推進課題
香芝市	○第5期香芝市障害福祉計画・第1期香芝市障害児福祉計画○在宅介護実態調査	
和歌山県	和歌山市	○和歌山市を中心とする連携中枢都市圏検討に関する調査研究○アルテリヴェオ和歌山Jプロジェクトチーム○景況動向調査○和歌山市観光客実態調査○和歌山市子供読書活動の現状調査
	橋本市	○橋本市まちづくりのためのアンケート調査



都道府県名	市区名	調査研究名
和歌山県	御坊市	○第3次御坊市母子家庭等自立促進計画策定事業
	田辺市	○田辺市第3期障害者計画及び第5期障害福祉計画、第1期障害児福祉計画○田辺市健康づくり計画「元気たなべ」市民アンケート
	紀の川市	○市民意識調査（長期総合計画策定）、男女共同参画に関する市民意識調査（男女共同参画推進計画）
鳥取県	米子市	○米子市人権問題市民意識調査○中海における水質状況等の調査及び解析○ヌカカの発生状況等に係る調査、医療機関受診者数調査、健康被害を与えるヌカカ種の特定、発生源の把握とその対策の検討○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査
鳥根県	松江市	○平成29年度松江市健康調査○松江市市民活動センター利用者アンケート○人権に関する市民意識調査○総合戦略・総合計画検証のための市民・学生アンケート○子どもの主体的学びを支援する親子コミュニケーションの形成を図る社会教育活動の方法論の研究○堀尾吉晴（及び堀尾一族）に関する資料の所在調査
	出雲市	○空家実態アンケート調査
岡山県	津山市	○津山鏡野間バス連携事業調査○津山市公立大学設置可能性調査
	瀬戸内市	○瀬戸内市営バスに関するアンケート調査
	赤磐市	○子育て家庭の支援に関する整備計画策定に関する調査○赤磐市地域公共交通網形成計画調査業務
広島県	三次市	○第2次三次市総合計画に係る基礎調査（市民意識調査）○三次市観光実態調査○一般廃棄物処理基本計画の見直し（平成30年～39年度）調査○バス利用による通学に関するアンケート
	大竹市	○大竹市民の幸せ感に関するアンケート○困りごとアンケート
	江田島市	○江田島市6次産業化・地産地消推進戦略に係る「6次産業化・地産地消」の取り組みに関するアンケート調査
山口県	下関市	○下関市子どもの生活実態調査○第3次下関市地球温暖化対策実行計画（事務事業編）策定に係る調査○ビックデータ等を活用した訪日外国人観光客の動向等の調査・分析業務○下関市民のスポーツに関する意識調査
	宇部市	○「宇部産タケノコ」のブランド化に向けた特徴把握と品質の安定化○食品リサイクルループ実証事業○宇部市観光資源調査
	山口市	○山口市まちづくりアンケート
	萩市	○地域住民が健康寿命の延伸のために生活改善を起こすきっかけ
	防府市	○周防国府に関する包括的研究○防府地域の伝統工芸者調査と共創の可能性を探る実践的研究
	下松市	○下松市男女共同参画に関する意識調査○下松市緑の基本計画策定業務
	光市	○平成29年度光市まちづくり市民アンケート○「第2次光市環境基本計画」中間見直しのための市民アンケート調査○光市観光アクションプラン策定に係るアンケート調査○光市の今後の都市づくりに向けた市民アンケート調査○光駅周辺地区拠点整備基本構想の策定に向けた市民アンケート調査○光駅周辺地区拠点整備基本構想の策定に向けた光駅利用者アンケート調査について○新しくなった室積コミュニティセンター等に関するアンケート調査○地産地消に関するアンケート調査○光農業振興地域整備計画の全体見直しに係るアンケート調査○第3次光市障害者福祉基本計画及び第5期障害福祉計画策定のためのアンケート調査
	柳井市	○柳井市障害者福祉計画策定に係るアンケート調査
	美祢市	○美東地域にぎわい創出事業○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
阿南市	○阿南市障害児福祉計画策定業務にかかるアンケート調査○健康に関する市民意識調査	
美馬市	○子育てに関するアンケート	
三好市	○市民意識調査アンケート	
香川県	高松市	○自治会活動に関するアンケート調査○平成29年度「中小企業者・小規模事業者の人材確保と育成に関するアンケート」○高松市屋島地区における官民連携手法を用いた事業の実現可能性調査
愛媛県	四国中央市	○四国中央市業務継続計画（BCP）○四国中央市住宅マスタープラン○四国中央市ボランティア市民活動アンケート調査○第7期介護保険事業計画策定のための施設整備必要量分析調査
福岡県	北九州市立大学地域戦略研究所	○2017シーズン・Jリーグスタジアム調査業務○「子育て中の女性が働きやすい製造現場とは」調査研究委託業務○プノンペン都の産業人材育成体制の構築（パートナー型）○「北九州ポップカルチャーフェスティバル2017」における経済波及効果分析○連携中枢都市圏ビジョンの改訂に係る資料作成業務○学生就職意向調査に関する調査業務○女子大生の就業及び生活意識に関する基礎的調査－地元定着に向けて－○学生の地域定着を促進する方策～学生・企業の意識から～○厚生保護施設の現状と課題－女性専用施設を中心に○九州地方における立地適正化計画の策定に関する研究○地方都市における大規模未利用地を活用した都市再生事業のプロセスとその効果に関する研究○北九州における集客イベントの効果と展望（4）～ミクニワールドスタジアム北九州オープン1年目の現況調査～
	福岡市	○平成29年度福岡都市圏における留学生実態調査○市政に関する意識調査○人権問題に関する市民意識調査

都道府県名	市区名	調査研究名
福岡県	公益財団法人福岡アジア都市研究所	○福岡市における生産年齢人口の減少を見据えた施策展開に関する研究～「生活の質の向上」と「都市の成長」を持続させるために～○福岡市における国際人材教育都市機能の拡充・支援に関する研究○福岡における多文化共創社会の構築に関する調査研究-外国人留学生の就職環境を中心に
	久留米市	○久留米市新総合計画次期基本計画基礎調査業務
	八女市	○八女市の行政サービスに対する市民アンケート
	太宰府市	○太宰府市観光客入込客数等調査業務委託○立地適正化計画、及び地域公共交通網形成計画の策定に係る市民アンケート○太宰府まちづくり市民意識調査
佐賀県	糸島市	○地域在住高齢者における身体的フレイルと介護認定率との関連性に関する身体活動疫学研究○糸島ファーム to テーブル～全国のレストランに糸島の食材を～○我が事・丸ごとの地域づくり事業（地域力強化推進事業）
	多久市	○地域福祉計画・地域福祉活動計画に関するアンケート○行旅死亡人の身元が判明している者の費用負担について○男女共同参画市民意識調査
長崎県	武雄市	○武雄市短期経済観測調査
	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○次世代創業者育成プログラム共同研究○佐世保工業会との連携による人材育成事業の構築に係る共同研究○歯周疾患検診の実施及び評価と佐世保市の歯・口腔の健康づくりに関する研究○「佐世保市歯・口腔の健康づくり推進計画」の中間評価
	佐世保市政策推進センター	○人口減少下の都市経営○公民連携による地域づくり○公民連携（PPP/PFI）の推進
	高原市	○地域福祉計画策定に伴う市民アンケート
	大村市	○保育・教育施設、医療機関における子どもの事故に関するデータの集積・分析○大村市財政運営基本方針 2017 ○大村市移住施策向上を目指したアンケート調査○大村市子どもの生活実態調査○平成 29 年度大村市のまちづくりに関する市民満足度調査
熊本県	平戸市	○平戸市の地域福祉に関する調査○平戸市障害者意向調査○第 7 期平戸市高齢者福祉計画、介護保険事業計画
	熊本市都市政策研究所	○「平成 28 年熊本地震 熊本市震災記録誌」編纂○震災記録誌の作成を終えて○平成 28 年熊本地震における民生委員・児童委員の要配慮者支援～熊本市東区での災害支援の実態～○自然災害義援金の基金総額に係る影響要因○全国の自治体シンクタンクによる政策研究の動向○熊本城下における歴史的建造物の賦存状況と外観特性○熊本市域の里山の特性と課題
大分県	荒尾市	○総合計画成果検証のためのアンケート調査○次期行政改革大綱の策定に向けたインタビュー調査○荒尾市地域福祉に関するアンケート調査○荒尾市障がい福祉に関するアンケート調査○平成 30 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○市内買取電力量調査○企業動向調査○市内従業員数調査○平成 29 年熊本県観光統計調査○炭鉱資料調査○荒尾市公共施設等のあり方及び再配置に関する市民アンケート調査○荒尾市男女共同参画に関する企業アンケート
	豊後高田市	○石造文化を活用した誘客促進事業検討
宮崎県	宮崎市	○市民意識調査
	延岡市	○延岡城跡石垣調査○延岡市工業団地適地選定調査○延岡市自然環境モニタリング調査
	日向市	○日向市スポーツ施設整備基本構想
鹿児島県	枕崎市	○地域産業競争力強化に向けた枕崎漁港活性化事業
	西之表市	○市民アンケート
	霧島市	○第二次霧島市総合計画策定支援業務
	奄美市	○奄美市幸福度調査アンケート
沖縄県	始良市	○平成 29 年度始良市市民満足度調査
	石垣市	○一般廃棄物処理基本計画見直し業務委託

(太字は、都市シンクタンク等 (表 4) である。)

表4 都市シンクタンク等一覧

都市シンクタンク等名	設置形態	設置団体名
青森公立大学地域連携センター	大学の付置機関	青森公立大学
ひろさき未来戦略研究センター	自治体の内部組織	弘前市
盛岡市まちづくり研究所	大学の付置機関	盛岡市・岩手県立大学
鹿角市政策研究所	自治体の内部組織	鹿角市
最上地域政策研究所	常設の任意団体	新庄市・金山町・最上町・舟形町・真室川町・大蔵村・鮭川村・戸沢村・最上広域市町村圏事務組合・山形県
うつのみや市政研究センター	自治体の内部組織	宇都宮市
矢板市政策研究会議	自治体の内部組織	矢板市
高崎経済大学地域科学研究所	大学の付置機関	高崎市
戸田市政策研究所	自治体の内部組織	戸田市
かすかべ未来研究所	自治体の内部組織	春日部市
彩の国さいたま人づくり広域連合	広域連合	埼玉県及び埼玉県の全市町村（63市町村）
埼玉県東南部都市連絡調整会議	常設の任意団体	草加市・越谷市・八潮市・三郷市・吉川市・松伏町
松戸市政策推進課 市政総合研究室	自治体の内部組織	松戸市
港区政策創造研究所	自治体の内部組織	港区
新宿自治創造研究所	自治体の内部組織	新宿区
せたがや自治政策研究所	自治体の内部組織	世田谷区
(公財) 荒川区自治総合研究所	公益財団法人	荒川区
三鷹ネットワーク大学推進機構	NPO 法人	三鷹市
町田市未来づくり研究所	自治体の内部組織	町田市
日野市地域戦略室	自治体の内部組織	日野市
(公財) 東京市町村自治調査会	公益財団法人	東京都の多摩・島しょ地域 26市5町8村
さがみはら都市みらい研究所	自治体の内部組織	相模原市
横須賀市政策推進部 都市政策研究所	自治体の内部組織	横須賀市
鎌倉市政策創造課	自治体の内部組織	鎌倉市
みうら政策研究所	市内部の常設型の提言機構	三浦市
伊勢原市政策研究所	自治体の内部組織	伊勢原市
上越市創造行政研究所	自治体の内部組織	上越市
甲斐市政策研究所	自治体の内部組織	甲斐市
駒ヶ根市政策研究所	常設の任意団体	駒ヶ根市
中野市政策研究所	自治体の内部組織	中野市
(一財) 飛騨高山大学連携センター	一般財団法人	高山市
(公財) 名古屋まちづくり公社 名古屋都市センター	公益財団法人	名古屋市
アシタのたかはま研究所	自治体の内部組織	高浜市
鈴鹿市政策経営部総合政策課 政策創造グループ	自治体の内部組織	鈴鹿市

都市シンクタンク等名	設置形態	設置団体名
草津未来研究所	自治体の内部組織	草津市
(公財)京都市景観・まちづくりセンター	公益財団法人	京都市
(公財)大学コンソーシアム京都	公益財団法人	京都市
(公財)堺都市政策研究所	公益財団法人	堺市
岸和田市企画調整部企画課 政策担当	自治体の内部組織	岸和田市
とよなか都市創造研究所	自治体の内部組織	豊中市
おおさか市町村職員研修研究センター (マッセ OSAKA)	公益財団法人	(公財)大阪府市町村振興協会 (大阪府内の政令指定都市を除く 31 市 9 町 1 村)
(公財)尼崎地域産業活性化機構	公益財団法人	尼崎市
(一財)下関 21 世紀協会	一般財団法人	下関市
西条市自治政策研究所	自治体の内部組織	西条市
北九州市立大学地域戦略研究所	大学の付置機関	北九州市立大学
(公財)福岡アジア都市研究所	公益財団法人	福岡市
佐世保市政策推進センター	自治体の内部組織	佐世保市
熊本市都市政策研究所	自治体の内部組織	熊本市

## コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～ (落語ブームとその真髄)

近年、落語が人気だ。その落語の本拠地といえば、寄席。明治・大正期には全国の都市にたくさんさんの寄席があったという。その後、ラジオ、テレビの普及もあり、その数は大きく減少したが、その落語を再び庶民に身近なものとしたのはテレビ番組である。その人気番組で司会を長らく務めていた三遊亭円楽（先代）師匠が亡くなったのは9年前であるが、その後、司会を務めた桂歌丸師匠も先日、亡くなった。

寄席で先代円楽師匠が得意としたのは、『浜野矩随』、『芝浜』といった人情噺。歌丸師匠が得意としたのは、意外なことに怪談噺であった。『怪談牡丹灯笼』、『真景累ヶ淵』、『江島屋怪談』、『乳房榎』など、これらの怪談は、明治時代の名人“三遊亭圓朝”の創作である。（『芝浜』も圓朝作）

落語といえば、「オチ」がある笑い話とされているが、これらの話（『芝浜』を除く）には、「オチ」がない。また、これといった「笑い」もない。そんなことから、テレビ番組の『大喜利』（司会者からお題をもらって芸などを披露するもの）のイメージを抱きながら寄席に行くと、ギャップに驚く人も正直言って少なくない。ましてや、「語り」が中心の長講となれば、講談のイメージに近い。

寄席では、落語家は舞台の高いところに陣取る。それが故に舞台を「高座」と呼ぶ。けっして偉ぶっているわけではない。聴衆とコミュニケーションを結ぼうとしているのである。寄席では、落語家は、あらかじめ話を決めていくわけではない。本来の話に入る前に、いわゆる「よもやま話」をする。これを「マクラをふる」という。昆虫が触角を出して外界の様子を探るように、落語家は、聴衆の雰囲気を探る。その感覚を元に、なんの演目を演じるかを決める。

滅多にないことであるが、前座（楽屋で下働きをし開口一番を演じる落語家）が脇から出てきて高座で演じている落語家に言い寄ることがある。「この話、本日、〇〇さんが既に演じています。」寄席では、一日に同じ話を演じるのは御法度である。

その昔、新進気鋭の若手落語家に意地悪をしたベテラン落語家がいた。若手落語家がトリ（その日の興行の最後に登場、本格的な演目をかける）を務めるとき、ベテランは弟子たちに命じてこの若手落語家の持ちネタを先に演じさせた。そこで、その若手落語家は、仕方がなく自分で話を創作し、それを高座で演じた。その若手落語家こそ、三遊亭圓朝であり、圓朝がたくさんの作品を残したのは、この仕組みのいわば怪我の功名であった。

さて、名人芸の落語家の話を聞いていると楽しいのは、聴衆とのコミュニケーションだ。事前に周到な準備こそしているのだろうが、高座と聴衆との一体感を生み出し、魅力ある舞台となる。円楽師匠や歌丸師匠は、テレビ番組でも活躍したが、高座でも、稀代の人気者であった。それは、一つには、師匠が鍛えたコミュニケーションの力でもあった。そして、圓朝作品をはじめとする古典を発掘し、自らの言葉で“語り直し”て、それに取り組む執念であった。名人たちを慕うように、落語家は、増え続けている。近所の銭湯に落語家を呼んで親睦を図る自治会・町内会も珍しくない。もともと庶民の楽しみなのである。

(静かな落語愛好家)

# 都市政策法務コーナー

日本都市センターでは、都市自治体が直面している様々な政策課題について、複数の学識経験者及び都市自治体職員から構成される研究会を設置し、学際的かつ理論と実務を融合させる総合的な調査研究を進めてきた。一方、地域課題の解決や政策の推進を図るために、法令を地域適合的に解釈運用する、又は地域特性に応じた独自の条例を創るという意味で、「政策法務」はあらゆる分野の調査研究に共通して存在する視点である。

そこで、「都市政策法務コーナー」では、当センターが現在実施している調査研究事業に関連した政策法務の取組みを取り上げ、都市自治体の首長及び職員への情報提供を図っていく。

4回目となる本号では、今年3月に刊行した報告書『ドイツの空き家問題と都市・住宅政策』に関連し、我が国における「空家等対策の推進に関する特別措置法」に基づく特定空家等への行政代執行及び略式代執行につき、その費用回収の現状と課題を検討する。

---

# 特定空家等に対する 行政代執行と費用回収

日本都市センター研究員 劔持 麻衣

---

.....

私人に課した義務を行政が代わりに履行する行政代執行は、行政目的を早期に実現するための強力なツールである一方、様々な要因から機能不全状態にあり、「さびついた伝家の宝刀」と称されてきた。しかしながら、空家法の下では、それらの要因のいくつかが消滅され、その施行から約3年間で、およそ100件の行政代執行及び略式代執行が実施されている。ただし、費用回収の難しさは、依然として自治体に行政代執行を躊躇させる要因となっている。

本稿では、代執行費用がどのように回収されているかをいくつかの事例でみていくとともに、費用回収をめぐる課題として、請求しうる費用の範囲、財産管理人制度の活用、及び土地所有者による負担を検討する。

.....

## 1 空き家問題で活用される代執行等

### (1) 代執行＝「さびついた伝家の宝刀」

自治体は、様々な政策目的を実現するため、条例を通じて広く住民一般に、あるいは命令を通じて個別住民に対し、行政上の義務を課している。もし、義務者が課された義務を履行せず、さらに一定の条件が満たされる場合、行政庁は、自ら義務者のなすべき行為をなし、又は第三者をしてこれをなさしめることができる(行政代執行法2条)。このように、私人間における自力救済禁止原則の例外として、行政庁が司法手続を経ることなく、自ら行政上の義務の履行を強制しうる仕組みが設

けられた背景のひとつには、行政目的の早期実現がある<sup>1</sup>。

しかしながら、行政代執行(以下、「代執行」という)という強力なツールは、「さびついた伝家の宝刀」と称されてきた<sup>2</sup>。すなわち、実際の行政現場では、代執行が使いつらいものと考えられ、実施件数が極めて少ないとの指摘がしばしばなされる<sup>3</sup>。代執行制度が機能不全状態に陥っている要因としては、行政代執行法2条又は個別実定法が定める実体的要件の解釈及び個別事例への当てはめについて行政庁が確信を持ってないこと、代執行に伴う動産の管理に関する明文規定がないこと、

---

1 宇賀克也『行政法概説I〔第6版〕』(有斐閣、2017年)221頁。

2 北村喜宣「学界の常識は現場の非常識? - 空家法のもとで活用される代執行」『自治力の挑戦』(公職研、2018年)52頁以下・52頁。

3 例えば、津田和之「行政代執行手続をめぐる法律問題(一)」自治研究87巻9号(2011年)85頁以下・85頁。

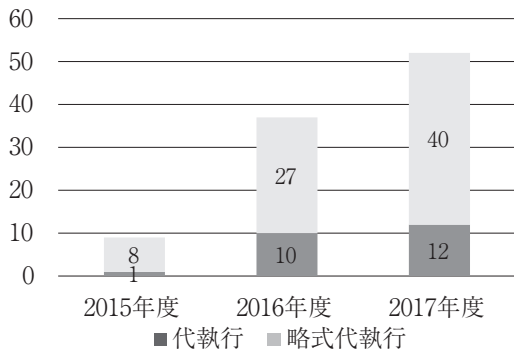


図1 代執行等の実施状況

出典：国土交通省・総務省「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について（平成30年3月31日時点）」を基に筆者作成。

義務者からの費用回収が困難なこと、代執行を行うためのノウハウが不足していること、強権発動のイメージを持つ代執行を行うことで、マスコミや住民などから批判を受けることが挙げられる<sup>4</sup>。

## (2) 空家法の下での約100件の代執行等

そうしたなか、2015年5月に全面施行された「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、「空家法」という）の下では、2017年度末までに、21自治体で23件の代執行が行われている。さらに、行政上の義務を課すべき相手方を市町村長が過失なく確知することができない場合の代執行、いわゆる略式代執行は、57自治体で75件もの実績がある<sup>5</sup>。

法施行から約3年間で、代執行と略式代執行（以下、総称して「代執行等」という）の実施件数は、100件近くにはのぼり、今後も増加していくことが予想される。

「さびついた伝家の宝刀」といわれる代執行制度が、空き家問題で積極的に活用されているのはなぜだろうか。先に述べた機能不全の要因に照らしてみると、空家法が規定する実体的要件の解釈及び個別事例への当てはめという点では、「特定空家等」の判断基準や特定空家等に対する措置の手段などについて、国が示したガイドライン<sup>6</sup>が、自治体の判断の後ろ盾になっているようである<sup>7</sup>。また、空家法が制定される以前にも、大仙市や大田区、大阪市などで空き家条例あるいは建築基準法に基づく代執行が行われた実績<sup>8</sup>があったほか、空家法施行後、地方整備局や県が自治体間の情報共有の場を設けることで、ノウハウの蓄積が進んでいる。さらに、「平成25年住宅・土地統計調査」の結果が大きく取り上げられ、空き家問題が社会問題化したことで、代執行等がマスコミや住民などに必ずしも批判的には受け止められず、逆に好意的にも捉えられており、市町村長の理解が得られていることが、積極的な取組みを後押ししている<sup>9</sup>。

4 津田・前掲註(3)論文、宇賀・前掲註(1)書237頁、黒川哲志「行政強制・実力行使」磯部力・小早川充郎・芝池義一編『行政法の新構想Ⅱ』（有斐閣、2008年）113頁以下・114-115、119頁。

5 国土交通省・総務省「空家等対策の推進に関する特別措置法の施行状況等について（平成30年3月31日時点）」。

6 『「特定空家等に対する措置」に関する適切な実施を図るために必要な指針（ガイドライン）」（以下、「ガイドライン」と引用）（平成27年5月26日、国土交通省・総務省）。

7 以下、北村・前掲註(2)論文。代執行等を行った自治体へのヒアリング調査でも、「特定空家等」への該当性判断や代執行等の実施に際して、国及び県が示したガイドラインを積極的に活用したり、それらを参照しつつ独自の基準等を策定したりする動きが見受けられた。

8 「老朽危険家屋の行政代執行の実務」北村喜宣編『行政代執行の手法と政策法務』（地域科学研究会、2015年）47頁以下、小畑和也「都市自治体の空き家対策事例」日本都市センター『都市自治体と空き家－課題・対策・展望－』（日本都市センター、2015年）171頁以下を参照。

なお、代執行の実施根拠につき、既存の建築基準法ではなく、空き家条例や空家法が選択されることが多い背景には、不行使の前例がなく、自治体としてその実施に踏み切りやすい点も指摘される（北村・前掲註(2)論文54頁）。

9 ヒアリング調査を行った自治体では、長が代執行等の実施を決断したことで、財政所管部署をはじめとする庁内関係部署の協力をより得やすくなったとの意見が聞かれた。



### (3) 依然として残る費用回収の壁

以上のように、空き家問題については、代執行制度が機能不全になる要因のいくつかが解消されていることから、活用が進んでいると考えられる<sup>10</sup>。しかしながら、代執行等の実施後、どのようにその費用を回収するかという課題は、依然として残されたままである<sup>11</sup>。日本弁護士連合会が全国自治体に対して実施したアンケート調査によれば、回答自治体の約8割（574自治体）が、費用回収の見込みが低いことを代執行の実施を躊躇させる要因として挙げている<sup>12</sup>。費用回収が進まなければ、私人の財産管理に公金を支出することの是非が問われるほか、「所有者が空き家の管理を適切に行わなくても、最終的には自治体が対応してくれる」というモラルハザードを引き起こすおそれがある<sup>13</sup>。そこで本稿では、特定空家等に対して実施された代執行等の費用がどのように回収され、また、行政現場ではいかなる課題があるかをみていく<sup>14</sup>。

措置を履行しないとき、履行しても十分でないとき又は履行しても同項の期限までに完了する見込みがないとき、「行政代執行法…の定めるところに従い、」代執行することができる。すなわち、代執行の実体的要件は空家法が定めているが、戒告等の手続及び費用の徴収は、行政代執行法3～6条に基づいて行われる。このうち、費用の徴収に関する規定は次のとおりである。

第5条 代執行に要した費用の徴収については、実際に要した費用の額及びその納期日を定め、義務者に対し、文書をもってその納付を命じなければならない。

第6条 代執行に要した費用は、国税滞納処分の例により、これを徴収することができる。

2 代執行に要した費用については、行政庁は、国税及び地方税に次ぐ順位の先取特権を有する。

3 (略)

## 2 代執行に係る費用回収

### (1) 空家法・行政代執行法の規定

空家法14条9項に基づいて、市町村長は、同条3項の命令を受けた者が当該命令に係る

5条に基づく納付命令によって、義務者が納付すべき金額及び納付期限が法的に確定する<sup>15</sup>。行政実務上は、納付命令と併せて、歳入調定し、義務者に対して納入通知書を送付

10 日本と同様に、超高齢・人口減少問題に直面し、空き家対策が急務となっているドイツでは、不良又は欠陥状態の建物に対する取壊し命令（連邦建設法典179条）につき、取壊し費用が行政負担とされていたこと、及び適用しうる地理的範囲が限定されていたことが、同命令の活用を阻害していたが、2012年及び2013年に法改正がなされている（石川義憲「空き家対策関係法令とその経緯」日本都市センター『ドイツの空き家問題と都市・住宅政策』（日本都市センター、2018年）31頁以下・34頁）。

11 代執行に伴う不動産の管理という問題も残されているが、本稿では費用回収との関係で論ずるにとどめる。宇那木正寛「行政代執行法における課題－執行対象外不動産の管理を中心に」行政法研究11号（2015年）71頁以下、津田和之「行政代執行手続をめぐる法律問題（二・完）」自治研究87巻10号（2011年）61頁以下・65-68頁を参照。

12 「『空家法』施行1年後の全国実態調査 集計結果」日本弁護士連合会法律サービス展開本部自治体等連携センター・日本弁護士連合会 公害対策・環境保全委員会編『深刻化する「空き家」問題－全国実態調査からみた現状と対策－』（明石書店、2018年）155頁以下・190頁。また、半数以上の回答自治体（373自治体、53.1%）が、代執行費用が高額となることも躊躇する要因として挙げている。

13 岩崎忠「自治体の空き家対策の検証と今後の課題～政策執行過程における「点」と「面」からの対策～」自治総研459号（2017年）59頁以下・61頁、鈴木賢一「空き家対策の現状と課題－空家法施行後の状況－」調査と情報997号（2018年）8頁。

14 危険な空き家に対する強制的な是正措置としては、多くの空き家条例に規定されている、「緊急安全措置」や「応急措置」などもあるが、その分析及び費用回収と課題については、稿を改めて論じることとする。

することとなる（地方自治法 231 条）。納付期限までに納付がなされないとき、市町村長は、義務者への督促を経て（231 条の 3 第 1 項）、国税徴収法に基づき、義務者の財産に対する差押え等の滞納処分を行うことができる。

## (2) 現状

国土交通省資料や新聞報道によると、代執行に要した費用は、約 50 万円（菰野町）が最低額、約 2,000 万円（板橋区）が最高額となっている。

2016 年 3 月に全国で初めて空家法に基づく代執行を行った葛飾区では、木造 2 階建ての建物の除却等に 185 万円を要した<sup>16</sup>。当該建物を所有していた義務者は、当初、代執行措置自体に納得していないことを理由に、費用の支払いを拒否していたが、その後、家族で現在居住している住宅が差し押さえられる可能性が出てきたことから、翌年 2 月に 185 万円全額を支払っている。

義務者が納付命令に従わず、代執行費用を納付しなかったとしても、前述のとおり、市町村長は、国税滞納処分の例により、強制徴収することができる。その場合、市町村長は代執行費用につき、租税に次ぐ順位の先取特権を有するが、直接の滞納処分費や納付期限日以前に設定された担保権により担保される私法上の債権などには劣後する<sup>17</sup>。そのため、義務者が十分な財産を有していなければ、代執行費用の回収は極めて困難となる。例えば、

2017 年 4 月に代執行を行った柏市は、国税徴収法に基づく差押え・公売を行ったものの、約 1,040 万円の代執行費用のうち、回収できたのは一部のみであった<sup>18</sup>。

空家法に基づいて行われた 23 件の代執行について、費用回収状況は公表されていない。ただ、前述の日本弁護士連合会が実施したアンケート調査結果に鑑みても、葛飾区のように代執行費用の全額を回収できたケースは、決して多くないと考えられる。立地条件等が良い土地であれば、特定空家等として代執行が講じられる以前に、所有者自身による活用が図られたり、民間事業者が賃貸又は売却を打診したりするだろう。また、不動産に抵当権等が設定されていることで、滞納処分を行っても、満足に代執行費用の回収ができない場合もあると思われる。

## 3 略式代執行に係る費用回収

### (1) 空家法の規定

空家法 14 条 9 項に基づく代執行は、義務者に対して命令が行われていることを前提とする。しかし、命令の相手方となるべき所有者等が不明な場合や所有者等が存在しない場合には、そもそも命令自体をすることができないため、代執行できない。空家法はこうしたケースに対応するため、略式代執行の規定を設けている（14 条 10 項）。この規定は、行政代執行法 1 条にいう「別に法律で定めるもの」に当たり、行政代執行法の特別法的措置である<sup>19</sup>。

15 以下、北村喜宣・須藤陽子・中原茂樹・宇那木正寛『行政代執行の理論と実践』（ぎょうせい、2015 年）260 頁以下〔宇那木執筆部分〕。

16 下村聖二・海老原佐江子「葛飾区の空き家対策－行政代執行事例を中心に」自治実務セミナー 660 号（2017 年）20 頁以下を参照。

17 北村ほか・前掲註（15）書 303 頁。

18 国土交通省「地方公共団体の空き家対策の取組事例 2（平成 30 年 3 月末時点）」。当該建物が立地していた土地は、約 350 万円で落札されたが（千葉県 HP「合同不動産公売の結果概要について」（<https://www.pref.chiba.lg.jp/zeimu/koubai/goudoukoubai-kekka.html>）（2018 年 7 月 30 日最終アクセス））、抵当権等も設定されていたようである。

第 14 条

10 第 3 項の規定により必要な措置を命じようとする場合において、過失がなくてその措置を命ぜられるべき者を確知することができないとき（過失がなくて第 1 項の助言若しくは指導又は第 2 項の勧告が行われるべき者を確知することができないため第 3 項に定める手続により命令を行うことができないときを含む。）は、市町村長は、その者の負担において、その措置を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者に行わせることができる。…

代執行に関する空家法 14 条 9 項が、「行政代執行法…の定めるところに従い」と規定するのに対し、略式代執行に関する同条 10 項には同旨の文言が含まれておらず、手続及び費用徴収に関する行政代執行法の規定が準用されていない。他方で、「その者の負担において」と規定していることから、略式代執行後に命令の相手方となるべき所有者等が判明した場合には、当該所有者等にその費用を負担させることが立法者意思である<sup>20</sup>。

略式代執行を行った自治体は、どのような手続によって、その費用を所有者等から徴収するべきだろうか。ガイドラインでは、地方自治法施行令 171 条の 2 第 3 号に従い、「義務者が後で判明したときは、その時点で、そ

の者から代執行に要した費用を徴収することができるが、義務者が任意に費用支払をしない場合、市町村は民事訴訟を提起し、裁判所による給付判決を債務名義として民事執行法に基づく強制執行に訴えることとなる」との見解が示されている（第 3 章 7. (4)）。空家法及びガイドラインには、債権額を確定するための手続に関する規定が欠けているが、立法者意思及び制度趣旨に鑑みれば、行政代執行法 5 条を類推適用することが望ましいと考えられる<sup>21</sup>。

命令の相手方となるべき所有者等が存在しない場合にも、市町村長は略式代執行を行うことができるが、その費用をどのように回収しうかが問題になる。義務者が存在しないケースとしては、死亡した所有者等に相続人がいない、すべての相続人が相続放棄をしている、所有していた法人が既に解散等で存在していないといったことが挙げられる。こうした場合、例えば、相続財産管理人制度（民法 952 条）を活用することが考えられる<sup>22</sup>。また、所有者等の有無が不明、あるいは所有者等はいるが、その所在が不明な場合には、不在者財産管理人制度（25 条）を活用することができる。

(2) 現状

国土交通省資料や新聞報道によると、略式代執行に要した費用は、約 18 万円（東近江市）が最低額、約 3,960 万円（妙高市）<sup>23</sup> が最高

19 北村喜宣『空き家問題解決のための政策法務－法施行後の現状と対策－』（第一法規、2018 年）196 頁。行政代執行法 1 条の「法律」に条例が含まれないと解される以上、略式代執行制度が規定されたことは、空家法の意義のひとつといえる。  
 20 自由民主党空き家対策推進議員連盟編著『空家等対策特別措置法の解説』（以下、「議連解説」と引用）（大成出版社、2015 年）162 頁。  
 21 北村喜宣「略式代執行の費用徴収－空家法を素材にして」鈴木庸夫先生古稀記念『自治体政策法務の理論と課題別実践』（第一法規、2017 年）293 頁以下・305 頁。納付命令によって確定した債権は公債権であり、その給付を求める訴えは、「公法上の法律関係に関する訴訟」（行政事件訴訟法 4 条）に当たる（同 306 頁）。  
 22 柳井幸「空家対策と相続財産管理人選任申立て」判例自治 412 号（2016 年）10 頁を参照。  
 23 なお、湯沢市が 2018 年度に実施を予定している、廃業ホテルに対する略式代執行では、代執行に要する費用として、約 1 億 5,600 万円が見込まれている。

額となっている。

空家法の下では、命令の相手方となるべき所有者等の有無、又はその所在が不明な場合において、略式代執行後に所有者等が判明したときは、その者から費用を徴収することとなる。しかし、市町村長は略式代執行を行うにあたり、その職務行為において通常要求される注意義務をもって、命令の相手方の確知に努めている<sup>24</sup>。そのため、略式代執行後に調査を継続したとしても、費用を負担させるべき者が判明することは少ないと考えられ、筆者が仄聞する限りでも、そのようなケースは見当たらない<sup>25</sup>。

自治体としては、費用回収の可能性をより高めるために、命令の相手方を継続的に調査するのみならず、不在者財産管理人制度を活用することも検討の余地があるだろう<sup>26</sup>。実際に香取市では、附属屋及び屋上塔屋部の撤去などに要した約120万円の略式代執行費用について、同制度の活用が検討された<sup>27</sup>。

所有者等が存在しない場合、自治体としては、略式代執行の要件充足性が明らかであり、その実施に踏み切りやすい反面、費用を負担させるべき者がいないという事態に陥る。2017年度末までに実施された略式代執行75件のうち、自治体又は国土交通省の資料や新聞報道等から、措置に至る経緯を筆者

が知り得たものは32件ある。その内訳をみると、所有者等の相続人による相続放棄又は相続人死亡が17件、所有者等の相続人不存在が7件、所有していた法人の解散が8件であった。略式代執行費用が約3,960万円にのぼった妙高市のケースでも、当該建物を所有していた法人は既に破産し、法人格が消滅していた。このケースでは、空き家対策総合支援事業補助金<sup>28</sup>が活用され、費用を国と市が負担した<sup>29</sup>。

相続放棄あるいは相続人不存在の場合、自治体が、略式代執行費用に係る債権を理由に、利害関係人として相続財産管理人の選任を家庭裁判所に申し立てることができる。例えば、空家法施行前の2014年12月に、危険な空き家に対して、建築基準法9条11項に基づく略式代執行を実施した神戸市は、当該建物の所有者に相続人がおらず、また、被相続人に一定額の預貯金があったことから、固定資産税に係る債権と併せて、相続財産管理人の選任を申し立てた。その後、選任された相続財産管理人が財産整理を進め、最終的に略式代執行費用約260万円と固定資産税約16万円の全額が市に支払われている<sup>30</sup>。

ただし、不在者財産管理人あるいは相続財産管理人の選任を申し立てた利害関係者が、優先的に債務の履行を受けられるわけではな

24 具体的には、周辺住民への聞き込みや空家法9条に基づく立入調査が考えられるほか、住民票情報、戸籍情報、登記情報、固定資産税情報等の情報の活用などが少なくとも求められる（ガイドライン第3章7(1)、*議連解説*160頁）。

25 空家法以外の国土交通省所管法律についても、略式代執行後に義務者が事後的に判明し、費用を請求した事例はないという（北村・前掲註(21)書302頁）。

26 北村喜宣「空家法制定後の市町村空き家行政」『分権政策法務の実践』（有斐閣、2018年）296頁以下・304頁。

27 国土交通省・前掲註(18)資料。

28 このほか、自治体による空き家の除却や活用への財政的支援制度としては、空き家再生等推進事業や県による補助事業が用意されている。しかし、ヒアリング調査のなかでは、実際に補助が決まるまで時間を要することや、事後的に費用を負担すべき者が判明したときに補助金を返還する必要があることなどが、自治体に支援制度の利用を躊躇させる要因になっているとの意見があった。

29 当該建物の敷地が国有地であり、略式代執行によって、地価が上昇しても利益を得る私人がいないこと、さらに、当該建物の存在によって観光業への悪影響が懸念されていたことから、市が費用の一部を負担するとしても、略式代執行を実施すべきとの判断がなされたという。

30 国土交通省・前掲註(18)資料。

く、また、略式代執行費用には、代執行費用のように先取特権は付与されていない。不在者財産管理人は、家庭裁判所の許可を得る必要がない「保存行為」(民法 28 条、103 条 1 号)として、弁済期限の到来した債務を弁済することができる<sup>31</sup>。相続財産管理人は、当該財産に設定された担保権により担保される債権を有する者などに対し、優先的に弁済をした上で、他の債権者には、それぞれの債権額の割合に応じて弁済することとなっている(957 条 2 項、929 条)。

#### 4 費用回収をめぐるいくつかの課題

##### (1) 請求しうる費用の範囲

行政代執行法 5 条は、「実際に要した費用の額」を「代執行に要した費用」として、義務者から徴収すると規定している。「代執行に要した費用」は、「作業員の賃金、請負人に対する報酬、資材費、第三者に支払うべき補償料等」を指す<sup>32</sup>。代執行等は、義務者がなすべき行為を行政庁が義務者に代わって行うものであるから、義務者自らが措置を講じた場合でも、行政が負担する費用は含まれず、義務違反の確認のために要した調査費用や代執行等の手続に従事した行政職員の人件費などがこれに当たる<sup>33</sup>。特定空家等に対する代執行等については、家屋調査などの調査及び動産の管理に要した費用が、主に問題となる<sup>34</sup>。

##### ①家屋調査などの調査費用

調査費用をめぐるのは、名古屋地岡崎支判平成 20 年 1 月 17 日判時 1996 号 60 頁及びその控訴審判決である名古屋高判平成 20 年 6 月 4 日判時 2011 号 120 頁がある。この事件では、産廃業者が不法投棄した廃棄物の撤去等を代執行するにあたり、市が廃棄物実態調査及び周辺環境調査等(以下、「廃棄物実態調査等」と総称する)を実施し、その費用を支出したとして、当該産廃業者に対し、事務管理に基づく費用償還(民法 702 条)を求めることができるかが争われた<sup>35</sup>。第一審は、「生活環境保全上の支障の除却等を行うためには、本件過剰保管廃棄物による影響を調査し、その結果を踏まえて実際の方策について検討することが不可欠である」と述べた上で、廃棄物実態調査等は、本来、義務者たる産廃業者が行うべきものであると判示し、控訴審もこれを維持する。命令内容をどのように履行するかを具体的に判断するために行われる調査の費用は、義務者が負担すべきと考えられる以上、代執行費用として、行政代執行法 5 条に基づく納付命令を行い、強制徴収することも可能であったとも考えられる<sup>36</sup>。

特定空家等に対する代執行等では、近隣家屋調査やアスベスト使用調査が行われるケースが、複数見受けられる。これらの調査は、建物の解体工事を行う際に行われるものであり、空家法に基づく命令違反の確認のために

31 我妻榮・有泉亨・清水誠・田山輝明『我妻・有泉コンメンタール民法－総則・物権・債権－』(日本評論社、2018 年) 104 頁。

32 ガイドライン第 3 章 6. (6)。

33 阿部泰隆『行政法解釈学 I』(有斐閣、2008 年) 573 頁。

34 義務者に請求する「代執行に要した費用」の範囲の精査は、実務上、徴収に関しての重要なファクターとなっている(岡崎泰治郎・大山亘「事例②行政代執行－岡山市の実例」自治体法務研究 7 号(2006 年) 59 頁以下・64 頁)。

35 市は、廃棄物実態調査等に要した費用が、「代執行に要した費用」に当たらないと狭義的に解したため、強制徴収することができず、民事訴訟を提起したものと考えられる(平田健治「判批」私法判例リマックス 39 号(2009 年) 34 頁以下・35 頁)。

36 津田・前掲註(11) 論文 69 頁、北村ほか・前掲註(15) 書 127 頁[宇那木執筆部分]。ただし、廃棄物実態調査等に係る費用を「代執行に要した費用」として、義務者に請求した場合には、行政上の強制徴収が認められている金銭債権につき、民事訴訟・民事執行の選択を否定する、最大判昭和 41 年 2 月 23 日民集 20 卷 2 号 320 頁と整合しないおそれがある(宇賀・前掲註(1) 書 231-232 頁)。

行われた調査ではないため、代執行費用に含まれると解すべきだろう。宗像市が2017年2月に略式代執行を行ったケースでは、近隣家屋調査に係る費用を含む略式代執行費用約184万円を債権として、市が相続財産管理人の選任を申し立て、現在手続が進められている<sup>37</sup>。

## ②動産の管理費用

もうひとつの問題は、代執行等の対象となる特定空家等の中に存置されている動産の搬出・保管や処分に係る費用を代執行費用に含めうるかという点である<sup>38</sup>。代執行等の実施に伴って、動産を処分又は搬出・保管することは、義務者自らが措置を講じたときにも義務履行の一環で行うと考えられることから、代執行費用として請求することができる<sup>39</sup>。行政庁が動産を保管する場合、それらの保管義務を行政が負うのはどの時点までだろうか。伝統的学説によれば、代執行の終了をもって、行政の保管義務は終了するとされてきたが<sup>40</sup>、通説・実務上は、代執行等の実施期間中、終了後を問わず、所有者への引渡し時、又は通知した引渡し期限までと解されている<sup>41</sup>。ただし、後者の見解に立つとしても、代執行

費用として強制徴収しうる保管費用の範囲につき、代執行終了宣言までのものに限定する論者<sup>42</sup>と、行政の保管義務が消滅するまでのものが含まれるとする論者<sup>43</sup>がいる。

ガイドラインは、パブリックコメント時に動産の管理に関する意見が寄せられたことを受け、「代執行の対象となる特定空家等の中の動産の取扱い」の項目を追加している<sup>44</sup>。具体的には、「特定空家等の中に相当の価値のある動産が存する場合、まず、所有者に運び出すよう連絡し、応じない場合は保管し、所有者に期間を定めて引き取りに来るよう連絡することが考えられる。」と規定する（第3章6.(5)、7.(3)）。行政が動産の保管義務を負うべき期間、及びその費用が代執行費用に含まれるかといった点に関する明確な言及はなされていないものの、所有者への連絡又は公示を経ても、所有者が引き取らない場合は、敷地内に戻してシートで包むといった措置を講じることで足りるだろう<sup>45</sup>。そして、代執行費用としては、代執行終了宣言後の保管、敷地への搬入及びシートの購入に要した費用も、義務者に請求できると思われる<sup>46</sup>。

37 都市計画法違反の建物を除却した岡山市の代執行のケースでも、近隣家屋調査に係る費用約440万円が代執行費用として請求されている（岡山市行政代執行研究会編著『行政代執行の実務』（ぎょうせい、2002年）131頁）。

38 空家法14条1項に基づく助言又は指導の段階から、特定空家等に係る措置と併せて、動産の搬出と適正処理をその内容とすれば、当然に動産の管理費用も代執行費用として請求することができ、この点は問題とならない。北村喜宣「とんだオジャマ虫!? - 空家法代執行と残置動産への対応」自治実務セミナー675号（2018年）21頁を参照。

39 北村喜宣・米山秀隆・岡田博史編『空き家対策の実務』（有斐閣、2016年）134-135頁〔文山達昭執筆部分〕。

40 広岡隆『行政代執行法〔新版〕』（有斐閣、1981年）〔復刻2000年〕184頁。前述の岡山市の代執行事例において、市は伝統的学説に立ち、動産の搬出費用と代執行終了宣言までの保管・処分費用を代執行費用、その翌日以降の保管・処分費用を事務管理費用として、義務者に請求した（岡山市行政代執行研究会・前掲註（37）書126-128頁）。

41 宇那木・前掲註（11）論文87-88頁、津田・前掲註（11）論文67頁、北村ほか・前掲註（15）書223頁〔宇那木執筆部分〕、北村・米山・岡田・前掲註（39）書134頁。

42 津田・前掲註（11）論文68頁、福井県空き家対策協議会『福井県空き家対策マニュアル〔第2版 修正版〕』（平成27年8月）Ⅲ-13頁。

43 宇那木・前掲註（11）論文99-100頁、北村ほか・前掲註（15）書253頁〔宇那木執筆部分〕。

44 「『特定空家等に対する措置』に関する適切な実施を図るために必要な指針（ガイドライン）（案）」に関するパブリックコメントに寄せられたご意見と国土交通省及び総務省の考え方」（平成27年5月26日、国土交通省・総務省）（以下、「パブコメ回答」と引用）27頁。

45 北村・前掲註（19）書251頁。ただし、現金や美術・骨董品等の換価価値が見込まれる動産は、代執行等を実施する前の存置状況や保管費用を総合的に考慮して、引き続き行政が倉庫などで保管する方が適切な場合もあろう。

(2) 財産管理人制度の活用

略式代執行のケースでは、不在者財産管理人制度又は相続財産管理人制度（以下、総称して「財産管理人制度」という）を活用し、その費用を回収しようとする取組みが見受けられる<sup>47</sup>。2018年3月31日時点で、空き家等に係る財産管理人制度の活用実績は、111件にのぼる<sup>48</sup>。現在政府では、空き家問題や所有者不明土地問題の深刻化を受けて、これまで任意とされてきた相続登記の義務化が検討されており<sup>49</sup>、これが実現すれば、不在者財産管理人制度を活用すべきケースは、減少していくものと考えられる。他方で、相続放棄の件数は近年増加傾向にある<sup>50</sup>とともに、高齢化や未婚率上昇によって相続人不存在となるケースは、さらに増えることが予想されるため、相続財産管理人制度を活用する場面が今後多くなるだろう<sup>51</sup>。

自治体は、代執行費用や租税などの債権以外にも、空家法を根拠として、財産管理人の選任を申し立てることができる<sup>52</sup>。例えば、川口市や松戸市、大田区、世田谷区で申立てが行われ、財産管理人が選任されている（表

表1 空家法を根拠とした財産管理人の選任の申立て事例

自治体名	制度	申立理由
川口市	相続財産管理人	空家法14条に基づく法的措置の名宛人が必要
松戸市		空家法に基づく措置が進められない
大田区	不在者財産管理人	公益の保護を目的とした公法上の権利義務がある
世田谷区		空家法4条の市町村の責務があり、略式代執行に係る公告を実施

出典：川口市・前掲(47)資料124-128頁、国土交通省・前掲註(18)資料を基に筆者作成。

1を参照)<sup>53</sup>。いずれも、当該財産は空家法上の「特定空家等」に相当する案件であった。

略式代執行前に、自治体が財産管理人の選任を申し立てるメリットとしては、除却などの是正措置が、財産管理人又は買取者によって講じられることで、略式代執行の実施及びその費用の支出の回避が挙げられる<sup>54</sup>。もし、財産管理人又は買取者が是正措置を講じず、結果的にそれらの者を義務者とした代執行が行われた場合でも、略式代執行では認められていない、代執行費用の強制徴収を行いうる

46 代執行等の終了時期につき、代執行終了宣言ではなく、動産の所有者への引渡し又は敷地への搬入までと捉えるべきとも考えられる（北村喜宣「代執行はいつ終わる？－動産保管費用の扱い」前掲註(2)書61頁以下・63頁）。

47 空き家対策における財産管理人制度の活用については、川口市「所有者所在不明・相続人不存在の空家対応マニュアル～財産管理人制度の利用の手引き～」(平成29年3月)、帖佐直美「空き家対策～相続人全員が相続放棄をした場合の対応～」自治実務セミナー669号(2018年)40頁以下、柳井・前掲註(22)論文、北村・米山・岡田・前掲註(39)書155頁以下〔河田真一執筆部分〕を参照。

48 国土交通省・総務省・前掲註(5)資料。

49 日本経済新聞2018年6月1日夕刊。

50 荒井俊行「リサーチ・メモ 最高裁判所『司法統計年報』等のデータから推測される所有者不明土地等の動向」(2016年9月21日)([http://www.lij.jp/news/research\\_memo/20161003\\_6.pdf](http://www.lij.jp/news/research_memo/20161003_6.pdf)) (2018年7月30日最終アクセス)を参照。ヒアリング調査では、自治体が所有者等の相続人を探し出したものの、空家法に基づく助言・指導等の手続を経る過程で、すべての相続人が相続放棄をし、略式代執行に依らざるをえなくなるケースが散見された。

51 日本経済新聞2017年4月16日朝刊によれば、国庫に帰属した相続財産額は、2015年度に420億円まで達し、10年間で2.5倍に拡大した。

52 なお、2018年6月13日に成立した「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」は、「所有者不明土地」(相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなおその所有者の全部又は一部を確知することができない土地、2条1項)について、「その適切な管理のため特に必要があると認めるとき」、国の行政機関の長又は地方公共団体の長が、相続財産管理人の選任を申し立てることができるとした(38条)。

53 川口市・前掲註(47)資料93-94頁、国土交通省・前掲註(18)資料。

54 実際に、不在者財産管理人が選任された大田区及び世田谷区では、管理人によって特定空家等の除却が行われた。

という違いが生じる。

ただし、財産管理人の選任申立てから財産管理人による管理が行われるまで、2か月～3か月ほどかかり、また、財産管理人が除却や売却を行うためには、家庭裁判所の許可が必要であることから（民法28条、953条）、迅速な解決が図られるとは限らない。そのため、特定空家等の状態によっては、財産管理人の選任申立てよりも略式代執行の方が望ましい場合もあるだろう<sup>55</sup>。さらに、選任申立てに際して、財産管理人の報酬及び管理費用に充てるため、裁判所から予納金の納付を求められることが多い。ヒアリング調査では、予納金の予算化が難しく、かつ還付の可能性が低いことが、自治体による申立てを躊躇させる要因として挙げられた。略式代執行後に財産管理人の選任申立てを行ったある自治体は、略式代執行費用や予納金の回収が見込めないとしても、特定空家等を除却した後の土地管理者を明確にすることを目的として、財産管理人の選任を申し立てていた。

ガイドラインに関するパブリックコメントでは、自治体による積極的な財産管理人制度の活用に関する意見が出されたが、国土交通省及び総務省は、財産管理人の選任を申し立てるべきかは、「個別の事案に即して各市町村長において御判断いただく必要があると考えます。」と回答しており、同制度の活用が必ずしも最善であるとは限らないと考えているようである<sup>56</sup>。確かに、略式代執行と財産管理人の選任申立ての先後関係、及び財産管理人の選任申立ての必要性は、特定空家等の状態や立地条件、租税の滞納状況、抵当権の

有無などによって異なる以上、一義的に定めることは難しく、個別事案に即した判断が求められる。

しかしながら、自治体が財産管理人の選任申立てを躊躇する要因となっている予納金については、国や都道府県による財政的支援を望む声が、ヒアリング調査のなかでは聞かれた<sup>57</sup>。また、建物と土地の所有者が同一である場合の略式代執行につき、当該土地の管理者を定める規定、あるいは財産管理人制度よりも簡易迅速な手続について、自治体のニーズも高く、この点に関する法整備が期待される。略式代執行後の跡地については、財産管理人の選任手続を経ずに、国又は略式代執行を行った自治体に帰属させることを可能とする規定を空家法に追加することが、2016年の地方分権に関する提案募集で兵庫県などから提案されていた。しかし、個人の財産権の侵害などを理由に、法改正は実現していない。

### (3) 土地所有者による代執行費用の負担

建物と土地の所有者が異なるケースで、建物の除却等が代執行等でなされたとき、その費用を土地所有者に負担させようだろうか。建物の管理不全状態を原因として、「特定空家等」と判定されたのであれば、土地所有者は是正措置を講じる権原を有しないため、空家法14条3項に基づく命令の名宛人にはならない<sup>58</sup>。この意味において、土地所有者は行政代執行法5条にいう「義務者」に当たらず、代執行費用を負担すべき者と解することはできない。

特定空家等と判定されるほど危険な空き家

55 帖佐・前掲註(47)論文44-45頁。

56 パブコメ回答7,23頁。

57 予納金の支出を回避するという点では、検察官申立ての積極的な活用も考えられる（柳井・前掲註(22)論文、帖佐・前掲註(47)論文43-44頁）。

58 北村・米山・岡田・前掲註(39)書128頁。



が除却されたことで、その土地の価値が上がると捉えれば、土地所有者に受益者負担を求めるといことも考えられよう<sup>59</sup>。自治体は、「数人又は普通地方公共団体の一部に対し利益のある事件に関し、その必要な費用に充てるため、当該事件により特に利益を受ける者から、その受益の限度において、分担金を徴収することができる」（地方自治法 224 条）。特定空家等の代執行等が、「数人又は普通地方公共団体の一部」を利するといえるかが問題になる<sup>60</sup>。特定空家等の除却によって、土地所有者、あるいは近隣住民を含む特定の人々を利すると捉えれば、分担金を徴収できる。しかし、実際には隣接する道路の通行人などの不特定多数への危険も考慮して、代執行等が行われている以上、分担金と整理することは、困難であるように思われる<sup>61</sup>。もし、代執行等について、土地所有者に分担金を課すことができるとしても、その金額の上限は、代執行等による地価の上昇分が代執行費用のいずれか低い額とするべきである。

行政代執行法上の「代執行に要した費用」又は地方自治法上の「分担金」として、土地所有者に納付命令をすることができない以上、自治体は任意で土地所有者に費用負担等を求めていくこととなる。例えば、2016 年 3 月に略式代執行を行った明石市では、土地所

有者が当該土地を売却し、その売却益の一部が市に寄附された<sup>62</sup>。また、同年 10 月に略式代執行を行った上市町は、土地所有者から土地の寄附を受け、除雪機械等置き場として活用している<sup>63</sup>。

## 5 空家法等の改正に向けて

本稿では、空家法に基づく特定空家等への代執行等につき、費用回収の現状を概観するとともに、代執行費用の範囲、財産管理人制度、及び土地所有者による費用負担を検討してきた。従来から指摘されてきたような、代執行費用の回収の困難さに加えて、動産の取扱いや代執行後の土地の管理といった、空き家問題に顕著な課題が残されている。空家法附則 2 条によれば、施行から 5 年後となる 2020 年には見直しが行われることとなっている。その際には、略式代執行に要した費用の徴収手続に係る規定の追加をはじめとした法改正が望まれるところである<sup>64</sup>。併せて、行政代執行法や民法などの関係法令の改正も検討すべきだろう<sup>65</sup>。

〔謝辞〕代執行等の実施自治体へのヒアリング調査に当たっては、高崎経済大学地域科学研究所研究プロジェクト「空家特別措置法施行後の空家対策に関する総合的研究」の助成を受けた。

59 『空家対策の法的対応の検討（市町村条例のバージョンアップ等） 研究成果報告書』（2018 年）53 頁〔北村喜宣発言部分〕。

60 松本英昭『新版 逐条地方自治法〔第 9 次改訂版〕』（学陽書房、2017 年）823 頁を参照。

61 前掲註（59）書は、即時執行に要した費用を分担金で徴収しうる理由として、周辺住民が受ける利益は、危険性を除去するという意味で「プラス」のものではない一方、空き家の所有者等が受ける利益は、自らの負担で行うべき措置を行政が実施するという点で「プラス」のものと整理する（9 頁）。この理解に立った場合でも、土地所有者が、建物所有者と同様に、「プラス」の利益を受けていると解することは難しいと思われる。

62 西尾浩「〔兵庫・明石市〕空家特措法に基づく行政代執行（略式代執行）による空き家の除却」北村喜宣編『空家法施行と自治体空き家対策～空家法実施上の論点・条例対応と実践実務～』（地域科学研究会、2017 年）155 頁以下・169 頁。

63 国土交通省・前掲註（18）資料。

64 北村・前掲註（19）書 306 頁を参照。

65 例えば、代執行費用に係る財産保全処分制度や事前徴収制度の創設、動産の除却・保管・換価・廃棄に関する規定の設置が考えられる。総務省『地方分権の進展に対応した行政の実効性確保のあり方に関する研検討会報告書』（平成 25 年 3 月）32-33 頁、日本都市センター『行政上の義務履行確保等に関する調査研究報告書』（日本都市センター、2006 年）18 頁を参照。

# 調査研究紹介

- 第25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（市役所事務機構）
- 都市時自体におけるガバナンスの調査研究（人材確保と連携）
- 地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会
- 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  
（全国市長会の120周年記念事業に係る共同研究）
- 都市自治体における人工知能の利活用についての調査研究
- ネクストステージの総合計画（医療・福祉とコミュニティ、拠点形成と土地利用等）
- 都市の未来を語る市長の会

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、これらの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 25 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、2018 年度から第 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 7 月 10 日には、「都市自治体の文化芸術と公民連携」と題して、第 25 回会議を開催した。会議では、大杉 覚委員（首都大学東京法学部教授）による報告があり、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、基礎自治体を重視した真の地方分権改革の実現と、分権型社会における都市自治体経営の確立及び都市自治体の政策開発・立案機能の一層の充実に資することを目的として、市長及び学識者で構成する「都市分権政策センター」を共同設置している。2007 年 1 月の設置以来、5 期にわたり活動を継続してきたところであるが、2018 年度からは、第 6 期の都市分権政策センターとして、引き続き調査研究・情報提供等を実施している。

## 2 第 6 期都市分権政策センター

2018 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「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会」を設置し、市区長と有識者の参画のもと調査研究を行う。

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。

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。

さらに、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、地域公共交通施策などについて、国内外との比較調査研究を行う。

## 3 第 25 回都市分権政策センター会議

2018 年 7 月 10 日の第 25 回都市分権政策センター会議では、「都市自治体の文化芸術と公民連携」と題して、大杉 覚委員（首都大学東京法学部教授）による講演の後、委員間での活発な意見交換が行われた。

なお、同会議には 16 名の委員（市長 10 名並びに学識者 6 名）が出席した。

（大杉 覚教授の講演概要は、8 頁に掲載）

（日本都市センター研究室 臼田 公子）

# 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 黒石 啓太

当センターでは、1964年以來、概ね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いる。今回の第6次調査では、超高齢・人口減少時代における都市自治体の市役所事務機構の変化を分析するとともに、今後の組織改革の方向性を展望することを目的としている。3か年で実施する調査研究の2年目にあたる今年度は、全国の都市自治体に対してアンケート調査を行い、その結果から市役所事務機構の現状と課題を把握するための分析を行っている。

## 1 調査研究の趣旨

第6次市役所事務機構研究会では、都市のガバナンスの基本的なあり方を念頭に置きつつ、より一層求められる行政経営の効率化をいかにして進めていくかを検討している。

都市自治体における合意形成過程のあり方の変化や超高齢・人口減少社会の到来に伴う分野横断的な施策の展開、ICTの急速な発達といった、社会経済上の変化に対応する市役所事務機構の姿を展望することが、この調査研究の目的である。

## 2 調査研究の現況

「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理事・副学長）は2017年度に設置され、3か年で調査研究を行っている。第4回研究会（2018年4月23日開催）では、アンケートの調査項目と設問を確認し、2018年6月に全国814都市自治体に調査票を送付した。

今回のアンケート調査は、前回同様、首長に対して市政の現状と行政経営の基本的な方針を尋ねる「首長アンケート」と、市役所の

組織、職員、公共サービス提供のあり方等を尋ねる「一般アンケート」からなっている。

現在は、これらのアンケートの集計結果から、それぞれの都市自治体の事務機構の現状と課題、及びこれらの全国的な傾向についての分析を行っているところである。

## 3 今後の活動予定

アンケートの調査結果を集計・分析し、研究会としての中間報告書を2019年3月に刊行する予定である。また、調査研究の最終年度である2019年度には、アンケートの結果を踏まえた現地調査を行ったうえで、研究会委員による論考をくわえた最終報告書を取りまとめる予定である。

## 謝辞

「市役所事務機構に関するアンケート調査」にご協力いただきました都市自治体の皆様にご礼申し上げますとともに、本調査研究への引き続きのご協力をお願い申し上げます。

---

# 都市自治体におけるガバナンスの調査研究 （人材確保と連携）

日本都市センター主任研究員 峰岸 貴子

---

.....

全国の都市自治体では、それぞれガバナンスにおいて課題を抱えながら行政運営に取り組んでいる。超高齢、人口減少社会を迎えるにあたり、専門人材の不足が問題視されていることから、まちづくりやファシリティマネジメント（公共施設の維持管理を含む）、情報通信分野に焦点を当て、これからの行政の仕事の展望を描き、業務遂行のための人材の確保、育成、定着について調査研究を行う。

.....

## 1 調査研究の趣旨

都市自治体のガバナンスにおいて、重要な課題の一つが専門人材の確保であるが、行政のスリム化が進むなかで、困難になってきている。

2009年から2015年の間、行政の専門性について調査をするとともに、2017・2018年において、公民連携について文化芸術をフィールドに調査を行ってきた。特に、公民連携の貯砂においては、文化芸術分野において、公民連携の必要性と相まって、都市自治体職員の果たすべき役割が大きいことが明らかになった。

こうした成果を生かしつつ、今回は、これから都市自治体の役割が増大すると思われるまちづくり分野や、工夫が求められるファシリティマネジメント（公共施設維持管理を含む）の分野、情報通信分野について、まず、自治体業務の将来像を展望する。そして、業務を担う「あるべき都市自治体職員の役割」の観点から、都市自治体における人材の確保

（リクルート）、育成（リカレント）、定着（リテンション）について検討を行う。さらには、公民連携や広域採用、広域研修、流動化、共同活用、都道府県との役割分担・連携の可能性について調査研究を行う。

## 2 調査研究の現況

7名の学識者等からなる「都市自治体におけるガバナンスに関する研究会（人材確保と連携）」（座長：工藤裕子 中央大学法学部教授）を設置し、①都市自治体における現状、②これから行政で担うべき仕事の見通し、③人材の確保、④育成、⑤定着、⑥連携について議論を行う。

## 3 今後の活動予定

本研究は2018年から2019年までの2か年を調査期間としている。第1回目の会議を9月末に開催し、意見交換を行い、全国814市区を対象としたアンケート調査や、先進地へのヒアリング調査を行う予定である。

# 地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会

日本都市センター研究員 原 宏樹

我が国の人口は減少局面に入り、都市自治体においても超高齢・人口減少社会への対応が重要課題として認識されるようになった。こうした状況を踏まえ、全国市長会は日本都市センターの参画のもとで、市区長及び学識者からなる研究会を設置し、調査研究を行ってきたところである。これらの研究成果を実践に結びつけていくとともに、都市分権政策をさらに実効あるものとするため、全国市長会と日本都市センターが共同で運営する都市分権政策センターは、2018-19年度の2年間“地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会”を設置し、市区長と有識者の参画のもとで、調査研究を行うこととする。

## 1 調査研究会の趣旨

超高齢・人口減少社会を迎える中で、人々の生活や交流のあり方が急激に変わりつつあり、地域の福祉や安心安全のために、地域社会において地域コミュニティが果たす役割は大きくなっている。一方で地域コミュニティはその機能低下も指摘されており、地域で見守り支え合う仕組みづくりや社会的ネットワークの再構築が緊急な課題となっている。

このような状況に鑑み、地域包括ケア（医療・福祉など）や地域の見守り（高齢者や子ども）、生活基盤サービス（物資の供給や交通弱者対策）の提供などのための地域コミュニティにおける専門的人材等の確保と人づくりのあり方について、外部人材の活用や地域コミュニティのための財源確保策も念頭に置いて調査研究を行い、都市分権政策センターの報告としてとりまとめる。

## 2 研究会の概要及び検討状況

2018年度から2か年に渡り、市区長24名、有識者4名からなる「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会」（座長：倉田薫 池田市長、座長代理：小林眞 八戸市長、名和田是彦 法政大学法学部教授）を設置し、調査研究を行う。

2018年度には、2回の研究会を開催し、論点に関する議論を中心に検討し、2019年度には、アンケート調査、現地調査について行う予定である。

## 3 成果の公表

2020年3月末には、本研究会の調査研究の成果を報告書に取りまとめて刊行し、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する予定である。

# 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。2018年度前期は、2回の研究会を開催し、学識者委員から報告いただいたほか、3か所の現地調査を実施した。

## 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課題、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

初年度である2017年度は、研究会を4回

開催し、委員市区の取組みに関する情報提供や6か所で行った現地調査の報告に加えて、本調査研究に関する論点の整理、意見交換などを行ってきた。また、2018年1月には、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市区を対象とするアンケート調査を実施した。

2018年度前期は、2回の研究会（第5回：5月29日開催、第6回：6月18日開催）を開催するとともに、法テラス東京法律事務所、練馬区石神井保健相談所及び神戸市で現地調査を行った。研究会では、学識者委員より本調査研究に関する知見について報告いただいたほか、アンケート調査の最終集計結果を踏まえた議論を行った。

## 3 今後の活動予定

2018年度後期は、2回の研究会開催を予定している。2019年3月には、本調査研究の成果を取りまとめた報告書の刊行を予定していることから、各論点に関する議論を深め、報告書の内容についての検討を重ねていく。

# 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 瀧澤 里佳子

当センターでは、郊外都市である埼玉県戸田市をフィールドとして、住民が中心となってまちの魅力向上・創出するための調査研究を戸田市と共同で行い、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。

2018年前期は、2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った。

## 1 調査研究の趣旨

埼玉県戸田市は、今後もしばらく人口増加が続くことが予想されている。しかし、人口流動の激しさから、町会・自治会の加入率が低下し、地域コミュニティも希薄化の傾向にある。

こうした中、市民企画型のお祭りの開催や、空き倉庫を活用した起業など、新たなスタイルのまちづくりが市内で発芽・胎動しつつある。

そこで、当センターでは、戸田市をフィールドとして、まちの魅力向上・創出するための調査研究を戸田市と共同で行い、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。

2018年度前期は、2回の研究会を開催するとともに、実証実験を行った。研究会では、まず、地域でのクリエイティブな取組み、「おしゃれなまち」の見える化、まちのブランド化、クリエイター・フレンドリーなまちといった点について、また、おしゃれなまちづくりを進めるための中間支援組織のあり方といった点について、委員及び有識者から問題提起をいただき、本調査研究に関する論点を整理した。さらに、おしゃれなまちづくりにおいて重要なキーポイントとなる水辺空間について、住民と民間事業者、ボート関係者、そして行政が関わる形でのアプローチとして、戸田市を代表する水辺空間である「戸田公園」におけるボートレースの機会を活用して住民主体のイベントを開催し、来場者等を対象として実証実験（ヒアリング等）を行った。

## 3 今後の活動予定

2018年度後期は、2回の研究会の開催を予定している。2019年3月の報告書刊行に向けて、各論点について議論を深めていく。



# 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 (全国市長会の120周年記念事業に係る共同研究)

日本都市センター主任研究員 清水 浩和

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日本都市センターは共同して調査研究を行い、提言と報告書を取りまとめた。

## 1 設置経緯及び趣旨・目的

超高齢・人口減少社会を迎え、人々の暮らしのあり方は急激に変わりつつある。都市自治体がこのような未経験の社会的局面（ネクストステージ）に向き合うためには、それに対応した都市税財政のあり方等について調査研究を行う必要がある。そこで、昨年8月24日に全国市長会の政策推進委員会のもとに、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）を設置し、調査研究を進め、本年5月18日に提言と報告書（『ネクストステージに向けた都市自治体の税財政に関する研究会報告書』。以下、「都市税財政報告書」と略称。）を取りまとめた。

## 2 提言と報告書の公表

都市税財政報告書では、国・地方を通じた基幹税の充実強化、財政調整制度の充実強化とともに、観光や公共施設・インフラの維持管理、地域公共交通といった分野で、質・量

ともに財政需要の拡大が今後見込まれることから、これらの各政策分野の都市税財源の充実確保について提言を行っている。

さらに、こうした今後増大が見込まれる経費にかかる財源確保のため、今回の提言では消費税・地方消費税の10%への引上げを確実に行うことを求めている。加えて、地方消費税を市町村の自主財源とし、基幹税であることを明確化するため「市町村消費税」（仮称）とすることも提言している。さらに、「協働地域社会税（仮称）」の創設も提言している。

なお、今年度はさらに、学識経験者からなる「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 国際比較ワーキンググループ」（座長：星野泉 明治大学政治経済学部教授）を設置し、都市税財政の今後のあり方を国際比較の観点から調査研究を進めることとしている。その成果については、都市税財政報告書と合わせて、平成31年3月に日本都市センターの報告書として刊行する予定である。

# 都市自治体における人工知能の利活用についての調査研究

日本都市センター研究員 早坂 健一

現在の都市自治体における先進的な人工知能の利活用についての事例を調査し、人工知能はどの程度行政の事務を担えるかを明らかにするとともに、人工知能技術を導入するにあたっての課題について検討を行い、総合的な人工知能活用のあり方を模索することを目的とする。2018年度前期は2回の研究会を開催し、都市自治体委員から各市の取組み状況等に関する報告をいただいたほか、論点の整理及び調査手法・調査項目などについて意見交換を行った。

## 1 調査研究の趣旨

近年、都市自治体は厳しい財政状況に直面している。しかしながら、福祉、教育、環境問題への対応など、行政へのニーズは増加・多様化しているのが現状である。こうした状況に対応するため、「効率的な行政運営」を目指して行政改革に取り組み、「行政サービスの向上」に努めることが必要である。これらを実現するためのツールとして、ICT技術への期待が年々大きくなっている。とりわけ人工知能については、目下第三次AIブームが進行しておりその能力は飛躍的に向上していることから、大きな期待が寄せられている。そこで、都市自治体における人工知能利用の可能性やその課題について、国内外の先進的な取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ことを目的として調査研究を実施することとした。

## 2 調査研究の現況

6名の学識者及び都市自治体職員からなる「都市自治体における人工知能の利活用につ

いての研究会」(座長：大杉覚 首都大学東京法学部教授)を設置した。研究会では①都市自治体における人工知能導入の目的②人工知能を活用したい行政分野、③都市自治体における人工知能導入における法的課題、④人工知能の導入と行政組織の変革⑤都市自治体におけるRPAの利活用について調査を行う。

第1回研究会(2018年6月26日開催)では、都市自治体委員(宇城市・姫路市)から各市の取組み状況などについて報告をいただいた上で、論点や現地調査、アンケート調査に関する検討を行った。第2回研究会(2018年7月31日開催)では2名のゲストスピーカーから報告をいただいた上で、論点や現地調査に関する検討を行った。

## 3 今後の活動予定

2018年度はあと4回の研究会開催を予定している。また、都市自治体における現状や先進的な取組みを把握するため、全国814市区を対象としたアンケート調査及び8か所程度の現地調査を行う予定である。

# ネクストステージの総合計画に関する調査研究 （医療・福祉とコミュニティ、拠点整備と土地利用等）

日本都市センター研究員 高野 裕作

超高齢、人口減少社会を迎えるなか、各自治体では計画的な行政運営が求められる。「総合計画」は中長期の自治体の政策方針を定めるものであるが、現状の総合計画のままでは今後の課題に対応することは難しいと考えられる。本調査研究では今後の総合計画に求められる要素として「一元的・包括的な土地利用計画」「福祉政策との連携」の2点を重点的な論点に挙げ、検討を進めることとした。本稿はその背景と概要を紹介するものである。

## 1. 背景と研究概要

超高齢・人口減少社会を迎え、自治体の行政運営に係る制約条件がより厳しくなるなかで、自治体・地域が今後も持続していくためには、より「計画的」に将来の地域の姿を見据え、ハード・ソフトの各種施策を効果的かつ効率的に実施していくことが求められる。自治体の中・長期の政策方針を定めるものとして「総合計画」があり、2011年の地方自治法の改正により策定の義務付けはなくなったものの、現在も多くの自治体でそれに基づいた行政運営がなされている。一方で、現状の総合計画（特に基本構想・基本計画）が定める内容は抽象的・総花的であり、形骸化しているという指摘もあり、従来の総合計画の延長線上では今後の課題に対処するのは難しいと考えられる。本調査研究では今後の「総合計画」に求められる要素として、以下の論点に着目し、調査研究を進めることとしている。

### ①一元的・包括的な土地利用計画

土地利用に関する計画、法制度は都市、農地など分野別の法律によって規定されており、自治体区域内を包括する計画体系は確立

されていない。この問題意識のもと、2016年度には日本都市センターと全国市長会が共同で研究会を設置し、「一元的・包括的な土地利用業行政」のあり方について提言を行った。本調査研究では上記の研究会の成果・提言を踏まえつつ、自治体の総合的な計画行政の仕組みの中での土地利用計画のあり方について検討する。

### ②福祉政策との連携

総合計画に求められる要素として、土地利用のようなハードの計画と、各種政策との整合、連携を図ることが挙げられるが、本調査研究では特に高齢者から子ども・子育て、障害者など広範な福祉・医療政策との連携に着目し、分野ごとの政策の検討プロセス、自治体全体の土地利用計画への反映のあり方などについて重点的に検討する。

## 2. 今後の予定

今年度秋をめどに、学識者と自治体職員による研究会を設置し、現地調査、アンケート調査および研究会での議論を通じて、2019年度までの2カ年にわたって調査研究を実施する。

# 都市の未来を語る市長の会（2018年度前期）

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。2018年度前期は、「人工知能を活用した窓口業務の効率化」を議題として、学識者による基調講演、市長による問題提起及び参加市長間の意見交換を行った。

## はじめに

通算25回目となる「都市の未来を語る市長の会（2018年度前期）」は、2018年6月25日（月）に開催し、市区長17名の参加を得た。日沖 靖 いなべ市長の進行のもと、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	坂出市長	綾 宏
進行役	いなべ市長	日沖 靖
基調講演	近畿大学経営学部経営学科教授	津田 博
問題提起	三島市長	豊岡 武士
問題提起	一宮市長	中野 正康

## 1 趣旨説明

今回の議題である「人工知能を活用した窓口業務の効率化」について、綾 宏 坂出市長による趣旨説明が行われた。

綾市長からは、都市自治体の政策課題、住民ニーズの複雑多様化により業務の効率化が急務となっていることを受け、人工知能の活用の可能性について議論を深めていきたいとの発言があった。

## 2 基調講演

「人工知能を活用した窓口業務の効率化」

と題して、津田 博 近畿大学経営学部経営学科教授による基調講演が行われた。

津田教授からは、問題解決のため、人工知能の適用領域と事例から、窓口業務の効率化の可能性についての講演が行われた。人工知能を活用するためにはデータ量が重要であり、自治体間の協働も必要になってくるだろうという意見をいただいた。

## 3 問題提起・意見交換

三島・一宮市長による問題提起が行われ、三島市長からは、AIによる総合案内サービスの実証実験の報告がなされ、一宮市長からは、今後AIを活用していくためのワークショップ活動や大学との連携等の事例紹介が行われた。それぞれの現状や取り組み紹介の後、各市長間での自由で活発な意見交換が交わされ、自治体同士の連携した取組が今後は必要であろうとの意見が多かった。

## おわりに

本会の詳細については、2018年10月にブックレットとして刊行する予定である。

（日本都市センター研究員 原 宏樹）



# 政策交流イベント

- 第80回全国都市問題会議
- 第20回都市経営セミナー
- 第3回都市政策フォーラム
- 都市政策研究交流会

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）、「都市経営セミナー」、「都市政策フォーラム」、「都市政策研究交流会」を開催している。

以下では、8月7日に開催した「第3回都市政策フォーラム」、8月20日に開催した「第20回都市経営セミナー」、10月11日、12日に開催予定の「第80回全国都市問題会議」、10月23日に開催予定の「都市政策研究交流会」の概要をそれぞれ報告する。

# 第80回全国都市問題会議（予告）

2018年10月11日（木）、12日（金）の両日、第80回全国都市問題会議を、長岡市において開催する。今回は「市民協働による公共の拠点づくり」をテーマに、全国の都市における多様な取り組みを交えて議論を深める予定である。

## 1 第80回会議の趣旨

全国都市問題会議は、全国の都市関係者が一堂に会し、当面する課題やその対応策について討議するとともに、情報交換を図ることを目的として、1927年から開催している会議である。第80回会議は、当センター、全国市長会、後藤・安田記念東京都市研究所と開催市である長岡市の共催により、10月11日（木）、12日（金）の2日間にわたって開催する。

今回の会場となるアオーレ長岡は、広場やアリーナ、市役所が一体となった複合施設であり、「市民協働・交流の拠点」として、市民の自由な発想で多彩な活用がなされている。人口減少への対応や市民協働が重要さを増す中、公共施設などの公共的な“拠点”をつくる際には、従来のハコモノイメージや固定観念にとらわれない新たな価値を、市民とともに創造していくことが求められよう。

そこで、今回は、「市民協働による公共の拠点づくり」をテーマに、市民の創意工夫によって育まれる地域社会の活動の場としての「公共の拠点」について、全国の都市における多様な取り組みを交えつつ、議論を深める予定である。

## 2 会議プログラム

今回の会議のプログラム及び講演者等は下表のとおりである。

第1日：10月11日（木）	
基調講演	
東京大学史料編纂所教授	本郷 和人 氏
主報告	
新潟県長岡市長	磯田 達伸 氏
一般報告	
三重県津市長	前葉 泰幸 氏
一般報告	
建築家・東京大学教授	隈 研吾 氏
筑波大学客員教授	森 民夫 氏
アートディレクター	森本 千絵 氏
第2日：10月12日（金）	
パネルディスカッション	
<コーディネーター>	
明治大学政治経済学部教授	牛山久仁彦 氏
<パネリスト>	
東京理科大学工学部教授	伊藤 香織 氏
NPO 法人子育てひろば 全国連絡協議会理事長	奥山千鶴子 氏
長岡市国際交流センター 「地球広場」センター長	羽賀 友信 氏
埼玉県和光市長	松本 武洋 氏
高知県須崎市長	楠瀬 耕作 氏

（日本都市センター主任研究員 加藤 祐介）

# 第20回 都市経営セミナー

当センターでは、広く自治体関係者を対象に、都市が直面する課題等について、その参考となる報告や討議を行い、今後の対応の一助としていただく事を目的に都市経営セミナーを開催している。今年度は「モビリティ政策による持続可能なまちづくり」と題し、第20回目のセミナーを開催し約150名の参加を得た。

## 1 趣旨

超高齢化・人口減少が進展し、公共交通機関の経営環境が難しくなる中、単に公共交通の維持を図るだけでなく、人の移動を総合的に捉えてモビリティ政策として取り組むことは、コンパクトシティへの転換のための土地利用の誘導をはじめ、環境、経済、財政など様々な政策分野に波及して、持続可能なまちづくりに寄与すると考えられる。

日本都市センターではこれまで2014年度と2016～17年度に、この課題に対する調査研究を実施し、学識者、都市自治体職員による議論によって報告書を取りまとめた。

本セミナーでは、これらの研究成果を踏まえ、総合的なモビリティ政策に取り組んでいる事例を取り上げ、成果や課題などについて討議し、今後の持続可能なまちづくりのあり方について議論を深めることとした。

## 2 セミナーの概要

昨年度のモビリティ研究会の座長を務めていただいた谷口守 筑波大学教授より、「モビリティ政策による持続可能なまちづくり」と題して基調講演をいただいた。

事例報告として吉田信博 宇都宮市副市長より「LRT整備を軸とした公共交通の再編と持続可能なまちづくりについて」、酒井俊雄 福井市都市戦略部次長より「-事故、経営危機を契機とした鉄道事業再構築- えちぜん鉄道、福井鉄道に対する福井市の取組み」、と題してそれぞれの自治体におけるモビリティ政策の取組みを報告いただいた。

また、土方まりこ 交通経済研究所主任研究員より「地域公共交通の持続可能な運営に向けた連携の実現—ドイツを事例として—」と題して問題提起の発表をいただき、提示された論点に沿って、パネルディスカッションが行われた。

なお、本セミナーの概要を当センターホームページに掲載するとともに、講演・議論の詳細をまとめ、2019年3月にブックレットとして刊行する予定である。ブックレットの内容も当センターホームページに掲載するので、是非ご覧いただきたい。

(日本都市センター研究員 高野 裕作)



# 第3回都市政策フォーラム

日本都市センターでは、今年度、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た。今年度は「都市ガバナンスの公民連携～まちづくりに生きる文化芸術～」と題し、第3回目のセミナーを開催し、45名の参加を得た。

## 1 趣旨

都市自治体が持続的な公共サービスを提供していくために、公民連携がますます重要となっている。文化芸術振興分野においても、多様な公民連携が広がりを見せており、こうした動きは、公共サービスの提供において行政が担う役割は何かを改めて問いかけるものでもある。

そこで、本フォーラムでは、文化芸術を通じた公民連携のあり方について議論することとした。

## 2 フォーラムの概要

フォーラム前半の講演では、工藤教授、松本教授、藤野教授から右のプログラムに記載のテーマについて、それぞれご講演を頂いた。後半のパネルディスカッションでは、講師の間でこれらのテーマについて討論が行われ、またフロア参加者からも質問を募り、それをもとに活発な討論が行われた。そこでは、瀬戸内国際芸術祭の成功要因、文化芸術政策を支える専門的な人材や組織の必要性、文化芸術政策を評価する新しい指標の導入の有効性、文化行政に携わる職員の心構えなどの論点が議論された。その内容については次号で詳細に報告する予定である。

### プログラム

講演 1	
「文化政策の今後と公民連携」 中央大学法学部教授 工藤 裕子	
報告 2	
「都市自治体の文化芸術ガバナンス－文化政策分野の拡大と官民連携を考える－」 静岡文化芸術大学・大学院文化政策研究科 教授 松本 茂章	
講演 3	
「「文化・芸術を活かしたまちづくり」は何をめざすのか？」 神戸大学大学院国際文化学研究科教授 藤野 一夫	
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＞ 中央大学法学部教授 工藤 裕子 静岡文化芸術大学・大学院文化政策研究科 教授 松本 茂章 神戸大学大学院国際文化学研究科教授 藤野 一夫	
＜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	

(日本都市センター主任研究員 清水 浩和)

# 第21回都市政策研究交流会（予告）

当センターでは、都市自治体の企画課及び各分野の担当課職員等を対象に、都市自治体が直面する課題や注目されている政策について、学識者や実務者による報告、情報共有及び意見交換を行い、課題解決の諸方策を議論する「都市政策研究交流会」を2004年から開催している。

第21回都市政策研究交流会は、「住民参加と合意形成を踏まえた道路交通施策の実現」をテーマとして、2018年10月23日（火）に開催予定である。

## 1 開催の趣旨

超高齢化・人口減少社会において、都市自治体では、生活道路での高齢者や子どもの歩行、自転車の安全な通行を確保するため、区域を定めて速度規制を行う「ゾーン30」等コミュニティゾーンの設置に関する条例やガイドラインを制定する動きが広がっている。

しかし、地域住民の生活と密接な関係がある道路整備や交通ルールづくりは、関係者が多岐にわたり、住民間の利害対立が生じるなど複雑な調整が求められることが少なくない。住民と行政との間で、さらには住民相互間で地域の現状や課題を共有し、合意形成を積み重ねていくことが必要である。

そこで、第21回都市政策研究交流会では、2015年度から2か年にわたって設置された「都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会」の研究成果に基づき、道路交通分野における市民参加と合意形成の取組みに焦点を当て、学識者による講演及び実務者による事例報告を行うとともに、参加者との質疑応答、意見交換をおし、考える機会を提供する。

## 2 参加申込について

本交流会の参加申込は、全国の都市自治体企画担当課等へ参加申込書を送付するほか、当センターホームページでも公開している。

### プログラム

<b>日 時</b>	2018年10月23日（火）13:30～16:30
<b>会 場</b>	日本都市センター会館6階606会議室 （東京都千代田区平河町2-4-1）
<b>テ ー マ</b>	住民参加と合意形成を踏まえた道路交通施策の実現
<b>基調講演</b>	埼玉大学大学院理工学研究科准教授 小嶋 文氏
<b>事例報告</b>	世田谷区土木部交通安全自転車課 福島 恵一氏 新潟市中央区役所建設課 木原 寿明氏
<b>質疑応答・意見交換</b>	

（日本都市センター研究員 瀧澤 里佳子）



# 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29号	2018年3月
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 ー地域公共交通・まちづくり・ICTー	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 ー道路交通・まちづくり・コミュニティーー	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 ー新たな広域連携の可能性ー	2017年	A5	1,000円
超高齢・人口減少社会に立ち向かう ー新たな公共私連携と原動力としての自治体ー	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 ー全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察ー	2016年	A5	1,000円
広域連携の未来を探る ー連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏ー	2016年	A5	1,000円
これからの自治体産業政策ー都市が育む人材と仕事ー	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 －市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相－	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（2018 年度） 〈人工知能を活用した窓口業務の効率化〉	2018 年 10 月
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－健康・社会参加・交通をキーワードに－〉 〈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－国際スポーツイベント開催を見据えて－〉	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 －第 19 回都市経営セミナー－	2018 年 3 月
No.38 都市の産業振興と人材育成 －第 18 回都市経営セミナー－	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 －第 17 回都市経営セミナー－	2016 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 白田 公子

#### ■研究員

清水 浩和 加藤 祐介 高野 裕作  
原 宏樹 釵持 麻衣 黒石 啓太  
早坂 健一 瀧澤里佳子 峰岸 貴子

① 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第30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 シリーズ「まちづくりの新展開」では、公共交通政策について本号は焦点を当てました。また、テーマでは、「女性が地域に定着して働き続けるための自治体の取組み」、「働く場の創造～メガトレンドの中での産業支援～」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。

(主任研究員 峰岸貴子)

〔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30号(年2回発行)

発行日 2018年9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](mailto:labo@toshi.or.jp)  
URL <http://www.toshi.or.jp>  
印刷 株式会社報光社



9784909807007



1923031010000

ISBN978-4-909807-00-7  
C3031 ¥1000E

定価(本体価格1,000円+税)