

2019/3  
Vol. 31

# 都市と ガバナンス

- 巻頭論文 「シビル・ミニマムの思想」の原初の発想  
とその後の変貌  
東京大学名誉教授 西尾 勝
- 講演録 都市政策をめぐる研究交流の最前線
- シリーズ まちづくりの新展開  
ー公共施設・大型商業施設をめぐる広域調整ー
- テーマ 都市自治体とツーリズム政策

## 都市とガバナンス 第31号 目次

### 巻頭論文

- 「シビル・ミニマムの思想」の原初の発想とその後の変貌……………1  
東京大学名誉教授 西尾 勝

### 講演録 都市政策をめぐる研究交流の最前線

- 第26回都市分権政策センター会議講演「総合的な土地利用について」……………10  
○第3回都市政策フォーラム講演（概要）……………23  
○第21回都市政策研究交流会講演録「住民参加と合意形成を踏まえた道路交通施策の実現」……………60

### シリーズ まちづくりの新展開－公共施設・大型商業施設をめぐる広域調整－

- 公共施設等の再編における広域連携と合意形成のあり方……………86  
下関市立大学経済学部教授 水谷 利亮  
○垂直的連携による公共施設の再編……………96  
秋田市企画財政部企画調整課  
○ドイツにおける大型商業施設の広域調整－BW州における地域計画の転換－……………105  
福島大学名誉教授 阿部 成治  
○大型商業施設の立地をめぐる広域調整……………115  
東北大学大学院工学研究科准教授 姥浦 道生

### テーマ 都市自治体とツーリズム政策

- 観光による地域振興について……………126  
東洋大学国際観光学部教授 古屋 秀樹  
○観光振興財源について……………136  
公益財団法人日本交通公社 観光政策研究部部長 山田 雄一  
○1年を経過した宿泊法と都市自治体の今後の課題……………145  
上智大学法学部教授 北村 喜宣  
○京都市宿泊税について……………157  
京都市行財政局税務部税制課  
○入湯税の超過課税と観光まちづくり……………164  
釧路市 阿寒観光振興課

### 都市自治体の調査研究活動

- 第9回都市調査研究グランプリ（CR-1グランプリ）……………172

## 都市政策法務コーナー

- 砂利採取の適正化に向けた都市自治体による自治的法解釈・自治立法…………… 180  
日本都市センター研究員 釵持 麻衣
- 多頭飼育崩壊への自治体の法的アプローチ…………… 191  
日本都市センター研究員補（上智大学大学院法学研究科博士後期課程） 箕輪 さくら

## 調査研究紹介

- 第 26 回都市分権政策センター…………… 204
- 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）…………… 205
- 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）…………… 206
- 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…………… 207
- 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…………… 208
- 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）…………… 209
- 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 国際比較  
ワーキンググループ…………… 210
- 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…………… 211
- 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）…………… 212
- 都市の未来を語る市長の会…………… 213

## 政策交流イベント

- 第 80 回全国都市問題会議…………… 216
- 全国市長会創立 120 周年記念市長フォーラム（Ⅲ）（第 18 回市長フォーラム）…………… 217
- 第 5 回都市調査研究交流会…………… 220

## 刊行物のご案内

- 刊行物のご案内…………… 222
- センター紹介・編集後記…………… 224

### コラム

- コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～（人間味のある技術者）……………84
- コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～（人間味のあるまちづくりと真実の道）……………124
- コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～（人間味のあるふるさと政策）……………170
- コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～（役人のヒューマニズム）……………202

発行者：公益財団法人 日本都市センター

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

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

# 「シビル・ミニマムの思想」の 原初の発想とその後の変貌

東京大学名誉教授 西尾 勝

かつてあれほど一世を風靡していた「シビル・ミニмум」の概念がいまや全く死語になってしまったかのように、近年はほとんど話題にのぼらないのはどうしてなのかと、素朴な疑念を表明している論考をちらほら目にする。そこで、この種の素朴な疑念をいだいておられる論者の方々に再考を促す素材を提供するために、すでに故人となられた松下圭一先生に代って先生ご自身の思索の経過をできるだけ忠実にたどるかたちで、「シビル・ミニмум」の原初の思想がその後の時代状況の変化に応じて劇的に変貌していった模様を再現してみたい。

## はじめに

松下圭一先生が亡くなられてから、早くも三カ年余がすぎた。その故か否か、最近ちらほら目にする論考がある。かつてあれほど一世を風靡していた「シビル・ミニмум」の概念がいまや全く死語になってしまったかのように、近年はほとんど話題にのぼらないのはどうしてなのかと、素朴な疑念を表明している論考である。

この種の素朴な疑念を表明しておられる論者は、雑誌『展望』1970年5月号に掲載された先生の論考、そして先生が1971年3月に東京大学出版会から公刊した著作集『シビル・ミニмумの思想』に収録した同名の論考「シビル・ミニмумの思想」等々のみを読み、先生ご自身がそれから30数年のちの2003年

に北海道地方自治土曜講座で講演され、同年8月に公人の友社からブックレットとして刊行され、さらに2005年7月に公人の友社から公刊された著作集『自治体再構築』にも収録されている講演録「シビル・ミニмум再考：ベンチマークとマニフェスト」を読み落としおられるのだと思われる。

先生の「シビル・ミニмумの思想」は2000年ころを境にして劇的な変貌を遂げていたのである。そこで、すでに他界された先生に代って、「シビル・ミニмумの思想」にみられる原初の発想と、その後の日本社会の状況の展開に対応した先生の所感をもっとも鮮明に表明されている論考「シビル・ミニмум再考」にみられる論旨とを対比してみたい。



## 1 「シビル・ミニマム」の概念の原初の発想

「シビル・ミニマム」の概念は、まず「自治体における革新政治指導」（飛鳥田一雄編「自治体改革の理論的展望」、日本評論社、1965年）に初めて登場している。

革新政治指導による自治体改革は、A 市民の政治的自発性の喚起、B 市民生活の保障、C 地域開発の実現、D 自治権の拡充、E 自治体機構の民主的能率化といった具体的課題にとりくまなければならないとしたうえで、このうちの「B 市民生活の保障」の項目の説明において、「今日の自治体は、（イ）教育、保健、交通、水道、清掃、住宅などの生活基盤、（ロ）健康保険、老齢年金などの社会保障、（ハ）公害防止を通じて地域レベルにおける国民生活の最低限の保障、を行わなければならない。」と書かれている。しかし、この部分にはまだ「シビル・ミニマム」の概念は登場していない。「シビル・ミニマム」の概念が登場するのは、しかもそれが「ナショナル・ミニマム」の概念と対比されて登場するのはこの論考のもう少し先で、僅かの二カ所においてのみである。それぞれ引用してみよう。

「自治体は国民生活の全域の窓口となっているのである。それゆえ教育、保健、交通、水道、流通、清掃、公害、社会保障、経済開発などのあるべき国民生活基準（ナショナル・ミニマム）は自治体行政によってささえられるべきである。現実においても教育、保健・・・などはそれぞれ国レベルの専門省が担当しているが、しかしその実施過程においては自治体問題に転化することを、見逃してはならない。母親大会で多様な要求スローガンが羅列されるが、その要求の窓口のほとん

どが自治体にあることを忘れていたことも想起したい。逆にいえば自治体の自主的な市民生活基準（シビル・ミニマム）が国民生活の実態を決定すべきなのである。」

もう一カ所は、もう少し先のところで、「自治体政策立案にあたっては、つぎに留意すべき公準をかかげてみよう。」と述べ、自主性、計画性、公平性という三つの公準を列挙しているが、この「自治体政策の自主性」について説明している文章のなかで、次のように書かれている。

「革新政党は国民生活基準（ナショナル・ミニマム）を提示すべきであってその政策的具体化は自治体の自主決定（シビル・ミニマム）によるという観点が必要である。今日の日本では、自治体の行財政権が実質的に縮小されることによって集権的官僚行政におちいっているが、それゆえ自治体の行財政権自体の拡充による自主性の確立が必要である。したがって自治体は法制的基準以上のビジョンゆたかで個性ある自治体政治を行わなければならない。」と。

## 2 「シビル・ミニマム」概念の普及：1968年策定の『東京都中期計画』

松下先生自身がこの「シビル・ミニマム」の概念について初めて詳しく多角的に論じたのは、雑誌『展望』1970年5月号に掲載された論考「シビル・ミニマムの思想」においてであったが、この論考のなかで先生ご自身が言及しておられるように、この概念が急速に普及し定着した大きな契機は、美濃部東京都知事が1968年に、1969年度東京都予算の編成に先立って策定し公表した『東京都中期計

画』において、都政のとりくむべき課題を大分類・中分類・小分類の3段階に分類し、このうちの中分類課題ごとに（実質的には小分類課題ごとに）シビル・ミニマムまたは計画目標を設定していたことにあった。

たとえば、「保育所は12万人分を必要とし、その100%充足がシビル・ミニマムであるけれども、現在の充足率は61.9%、3年後にはそれを83.7%に拡充する。あるいは下水道は100%の普及率をシビル・ミニマムとして必要とするが、現在の面積上の普及率は区部で37%、3年後にはそれを50%に拡充する。」といった具合に策定されていた。

先の1965年の論考におけるこの概念のごく簡略な顔出しを受け、これを1968年策定の『東京都中期計画』のように体系的に活用し、これを数値目標の形式で定めることにしたのは誰であったのか。美濃部都政のブレーン集団であった財団法人都政調査会のスタッフたちによる助言であったのか、それとも都庁職員たち自身による創意工夫であったのか、定かではないが、後日私自身が調べてみたところでは、先生ご自身がこの作業に深く参与しておられたようには思われない。

美濃部都政下の『中期計画』の仕組みとその問題点については、私自身が参加した東京都の「情報管理システムに関する研究会」における研究テーマの一つであった。そしてこの研究テーマについての執筆は私に委ねられたので、この研究会の報告書『東京都における情報管理の現状と課題』（東京都企画調整局調査部、1973年）の「第四章『中期計画と情報管理』」に詳しく書いておいたので参照していただきたいが、たとえば、保育所のシビ

ル・ミニマムに関していえば、23区部のみを計画対象にして多摩地域の市郡部は計画対象外になっていること、23区部の保育所の整備状況の地域間格差情報は全く公開していないこと等々についても指摘しておいたところである。

### 3 「シビル・ミニマムの思想」

『東京都中期計画』の公表より以降の1970年に書かれた論考「シビル・ミニマムの思想」を注意深く読むと、松下先生の「シビル・ミニマムの思想」は『東京都中期計画』における体系的な活用を受けて大きく進化したことがみてとれる。以下のような二、三の文章をみてほしい。

「シビル・ミニマムは、・・・『都市生活基準』の確立を指向している。もちろん今日、法律で規定されている建築基準、公害基準、社会保障基準すらも充分実現していないことは理解されなければならない。それゆえにこそまた『シビル・ミニマムの思想』が『法律基準』を越えて新しく提起されなければならないのである。ナショナル・ミニマムがともすれば低い（現状）、それもバラバラの法律基準にとどまりがちな現状にたいして自治体が、それぞれ自治体の特殊性を反映しながら、独自に都市生活システムの公準としてシビル・ミニマムを設定し、自治体におけるそれぞれ独自のシビル・ミニマムの実現が、自治体相互に波及効果をもたらすとともに、その結果として国民生活システムの公準としてのナショナル・ミニマムを国民自体が自主的に押し上げて行くという政治効果がそこで追求されているのである。」

「シビル・ミニマムはまず、A 社会保障、B 社会資本、C 社会保健についての最低基準を数量的に明確にし、現代生活条件を公共システムとして確保しようとするものであった。しかもこのシビル・ミニマムの確保を自治体の責任として位置づけることは、自治体ついで政府の政策課題を明確に設定するという意味をもっている。すなわち第一にシビル・ミニマムを政策公準とすることによって自治体の義務を決定することになる。ついで第二にシビル・ミニマムを数量的に表現することによって、第三に自治体の行政効率をシビル・ミニマムの公準とその充足度によって測定しうようになる。」

なお、先の「自治体における革新政治指導」の論考では（イ）生活基盤、（ロ）社会保障、（ハ）公害防止と整理されていた三つの政策領域が、この論考「シビル・ミニマムの思想」になると、日本国憲法第 25 条の生活権の規定が、A 社会保障に関わる生存権、B 社会資本に関わる共用権、C 社会保健に関わる環境権という 3 種の政策領域及び権利に区分して整理されるようになる。

「もちろんシビル・ミニマムは文字通り現代生活の制度的な最低条件にすぎない。シビル・ミニマムの保障が自己目的たりえない理由である。しかし手段価値としても政治の課題はこのミニマムの保障になければならない。政治機構としての自治体ないし政府の課題は、このシビル・ミニマムないしは国民的スケールでのナショナル・ミニマムの保障にすぎないことを、国家乃至官僚機構の後見性が承認されうる段階をすでに終わった日本では、今日明確に自覚しなければならないので

ある。いわばシビル・ミニマムの保障はマルクスの用語でいえば『必要の王国』の保障である。したがってシビル・ミニマムをこえる生活欲求さらには生活理想・文化価値についてはルールが確保されるかぎり『自由の王国』にゆだねられるべきであろう。・・・たしかにこのシビル・ミニマムの保障は、自治体レベルにせよ政府レベルにせよ、複雑な行政システムを必要とし、ビッグ・ガバメントを形成する。・・・しかしこのビッグ・ガバメントないし巨大な行政システムはあくまでもシビル・ミニマムないしナショナル・ミニマムという『必要の王国』の管理にとどまるべきである。ことに個人の内面性ないし政治活動は『自由の王国』として解放されていないのである。いわゆる<生きがい>も、その保障は政治責任ではなく、それこそ個人自立の領域でなければならない。この論点が明確に理解されないかぎり、シビル・ミニマムの保障は国家による受益意識の培養、したがって市民的自発性の融解をもたらしていくであろう。」

この『必要の王国』と『自由の王国』という最後の論点は、先生が「シビル・ミニマム」の概念を提起した当初からこれを批判し、これにたいする代案として提起されてきたシビル・オプティマムの考え方、さらにはシビル・マキシマムの考え方に向けた全面的な反論なのである。「シビル・ミニマムの思想」に喚起された世論が予期せぬ方向に暴走しかねない気配を察知した先生は、いち早く予防線を張り始めているのである。これからほぼ 30 年後の 2003 年の論考「シビル・ミニマム再考：ベンチマークとマニフェスト」にあつては、

この最後の論点こそがむしろメイン・ストーリーに転化してくるのである。さらにいえば、この時点ではまだシビル・ミニマムの保障はビッグ・ガバメントを形成につながざるをえないとされているが、2003年の論考「シビル・ミニマム再考」では、少なくとも当面は、「小さな政府」を目指さざるをえないかのような論調に変わっているのである。

以上、比較的初期に書かれた論考「シビル・ミニマムの思想」の核心と思われる箇所を長々と引用してきたが、その一方で先生は次のように読者の注意を喚起しておられたことにも留意していただきたい。すなわち、「シビル・ミニマムの設定は万能薬ではない。」とも語られ、またあるときには「シビル・ミニマムの意味づけあるいは批判は多様であってよいし、また（そうで）なければならない。」とも書いておられる。このこととどのように関係しているのか私にもよくわからないのだが、この論考を執筆された1970年の時点では先生はすでに武蔵野市の新しい『長期計画』の策定委員会に参加しておられたにもかかわらず、この武蔵野市の新しい『長期計画』においてシビル・ミニマムを設定しようとした形跡は皆無なのである。

#### 4 「シビル・ミニマムの思想」の展開

2003年の北海道地方自治講座での講演録「シビル・ミニマム再考：ベンチマークとマニフェスト」では、地方分権改革が2000年に実施に移された今日の段階では、政策指数ないし政策指標の開発と公開こそが時代の要請であるとする総論から語り始め、直近の事例として、東京都が1999年に行った個別政策

にたいする一覧性のある政策指標方式（ベンチマーク方式）の模索と、雑誌『中央公論』の2003年8月号に掲載された『二一世紀臨調緊急提言』にみられる政権公約（マニフェスト）による政治サイクルの再構築の提言とが紹介されている。しかし、前者は今のところ理論ダオレ、後者はコレカラの取り組み如何といったところであるが、この二つの事例は、日本のこれからの政治・行政改革においても政策再編においても指数ないし指標が不可欠になってくることを新しいカタチで示す兆候だととらえられている。

講演はこのような冒頭の導入部に続いて、「自治体における革新政治指導」によるシビル・ミニマム概念の提起に始まるこの概念と思想の歴史の回顧に移り、以下のように語られていく。

「1968年の『東京都中期計画』をあらためてみますと、日本が都市型社会にはいりはじめた1960年代、日本の地域はナイナイづくしで、憲法25条に基づく生活権としてのシビル・ミニマムの公共保障をめざすには、(1) 従来の省庁縦割発想による国法依存を脱却して、自治体独自のシビル・ミニマムとしての政策基準を個別・具体的施策にそれぞれ設定するとともに、(2) これを空間システム化しながら各自治体内部における財源の計画配分が不可欠だったことが、おわかりいただけると思います。しかも、当時の国の法制基準はナショナル・ミニマムの規定とはいえないほど劣悪でしたから、折からの高成長にともなう自治体財源の自然増を背景に、自治体独自基準としてのシビル・ミニマムの設定によって、劣悪な国基準の改革をせまるとともに、



国基準にたいする量レベルでの「上乘せ・横出し」というかたちで、自治体の独自戦略を構築し、国から自立した〈自治体計画〉の策定にむかったのです。」

「このシビル・ミニマムの量充足は経済成長率が高かったため、ほぼ1980年代にはメドがつき、ムダづかいした特定自治体の下水処理をのぞけば、ほぼ終わりはじめました。だが、そのころから、バブルによる財源増もあり、さらに交付税措置で自治省（現総務省）があおる「単独事業」として、自治体は豪華なハコモノづくりなどに走り、2000年前後には、国、自治体ともに借金増をはじめとする財源緊迫となります。私は、すでに、1980年代には、シビル・ミニマムについては量充足がほぼ終わったため、その〈量拡大〉から脱却して、あらたな〈質整備〉にむけての行政体質、職員水準の〈飛躍〉、つまり「行政の文化化」、さらに「自治体文化戦略」の構築を、不可欠として提起していきます。」

「このシビル・ミニマム基準の量充足から質整備への転換をめぐるのは、そこにどうしても、官治・集権から自治・分権へという、日本の政治・行政自体の転換が不可欠でした。行政とは『国法の執行』という官治・集権では、①全国画一、②省庁縦割、③時代錯誤というカタチで、行政の劣化をひきおこします。自治・分権となつてはじめて、各自治体が独自責任をもつ政策・制度開発によって、①地域個性、②地域総合、③地域指向を活かすようになるからです。ここでは、自治体法務・自治体財務の自立、また自治体文化戦略の構築が不可欠となります。この転換への可能性としては、1960年代からの市民活動

の出発が基本にあります。自治体の課題変化と職員の学歴上昇がすすみ、1980年代、…自治体職員の自主研究集団も全国に群生しはじめ、これを背景に自治体職員中心の「自治体学会」が1986年に出発となります。これらが、機関委任事務の廃止という『地方自治法』の大改正にともなう、2000年の分権改革をおしすすめる推力となったといえるでしょう。」

「私は、〈自治体計画〉は日本が独自に開発した自治体政治手法と位置づけています。…かつての東京都のシビル・ミニマム計画を改めて見てください。1970年代前後の素朴なかたちをとった、量充足中心の考え方をみることができます。当時、日本は全体としてはいまだ中進国状況にある農村型社会で、シビル・ミニマムをめぐる、東京都心ですらナイナイづくしでした。このため、市民活動は当然ながらモノトリ型となります。くわえて、国法もまだ農村型社会の官僚統治が原型ですから時代錯誤性がつよく、市民活動はここでもなんでもハンタイ型となったのです。これが市民活動が当時〈市民運動〉として激発する理由でした。」

「2000年前後では、ムダづかいをした自治体をのぞいて、ほぼシビル・ミニマムの量充足が終わっただけでなく、そこでの行政全体の水膨れ体質もあらためて問題となっています。それゆえ、個別施策全般の見直しをめぐる、ビルドむけのプラス指標ではなく、スクラップむけのマイナス指標も不可欠となります。…2000年代では、かつての高度成長期、ついでバブル期に行政がムダをふくめて水膨れしたため、このムダな施策過剰の

削除こそが課題となります。くわえて、自治体、国ともにすでに財政緊迫となっています。とすれば、ミニマム以上の過剰施策のスクラップの提示がまず基本となるべきなのです。

ここからさらに政策・組織・人員の再編が連動します。・・・このため、情報公開はさらに一步すすめて、施策原価、事業採算、さらには連結財務諸表までふくめて、日常として公開されないかぎり、国ないし各自治体のベンチマーク方式、マニフェスト方式いずれも、それだけでは絵空事かさらなる赤字拡大となっていくという論点がでてきます。」

「基本論点は、先進国状況への飛躍に挫折して、いまだ中進国状況にとどまっている日本でも、2000年前後の今日では、シビル・ミニマムの量充足は、農村地区の下水処理の一部、大都市地区での老人施設の一部、さらに都市・農村を問わず危機管理問題をのぞけば、ほぼ終わってきたという認識ないし確認が必要となります。でなければ、政治家による新幹線の永遠の延伸、行政職員による堤防の永遠のカサアゲと同じく、いつまでも「量拡大」の追求になります。それも生命、財産をまもるため、あるいはシビル・ミニマムの名でおこなわれがちです。」

「広域自治体の県は、基礎自治体たる市町村への介入となる基礎・小型政策は止め、市町村を「補完」する大型・専門施策という県個有の課題領域にみずからの課題を特化するとともに、国の課題領域についてはその課題責任を国に問うべきなのです。この各政府レベルでの課題分担の不明確性という問題は、前述した1970年代前後に東京都がつくって

画期となるシビル・ミニマム計画が自然消滅した理由でした。都レベルで指標値をつくっても、とくに23区では現在と異なる「都区制」だったため、当時都は特別区については市の位置にありましたから、23区間それぞれの達成率の格差を公表すると、この達成率格差は都の責任となります。ここから、都区制の根幹をなす「都区財政調整制度」の再編に火がつくため、他方には当時の「三多摩格差」もあって、各区ごとのシビル・ミニマム達成率の作成・公開はウヤムヤになりました。」

「シビル・ミニマムをめぐっては、今日わずかにこの特定の未達成施策については、この未達成率のすくさを明示し、その充足についての必要な期間と財源は『あとわずかだ』と、指標化して目にみえるかたちで公開すべきです。そのとき、市民はせいせいするでしょう。そこではじめて市民のモノトリ要求は終わります。・・・これまで、過剰率・不足率をふくめて、主要施策についてのシビル・ミニマムの量充足の終わりを、自治体は明示しておりません。このため、市民、長・議員、それに職員はいつまでもナイナイづくし時代の飢餓感から解放されず、無限渴望におちいってムシリ・バラマキをつづけ、行政は膨張をつづけてきました。それゆえ、よくいわれる「満足度」ではなく、やはり市民合意によるシビル・ミニマムとしての「必要最低」こそを客観基準として設定し、これをふまえて心理次元での「飢餓度」「飽和度」の意味をきびしく考えていくべきでしょう。」

## むすび

さて、おおむね以上のようなところが、

2003年時点での松下先生の時代認識であり、日本社会の先行きに対する危機感であったと申せましょう。問題は、これをお読みになった皆さんがどこまで時代認識と日本社会の先行きに対する危機感を先生と共有できるか否かです。

私自身の認識について申し上げておけば、生活権の保障に関するナショナル・ミニマム及びシビル・ミニマムは、1970年代から2000年にいたる間に大幅に上昇し改善されてきたことは確かであるが、「シビル・ミニマムの＜量充足＞はほぼ終わった」とまでは言い切れないように思う。また、社会保障（生存権）と社会資本（共用権）の領域についてはともかく、社会保健（環境権）の領域については地球環境問題を初めとして、まだまだ深刻な

課題が幅広くのこっているように感じている。

さらにいえば、ナショナル・ミニマムは行政事務（行政サービス）の最低基準として定められているだけでなく、行政事務の執行方法（行政サービスの提供方法）の細部についてもそれぞれの最低基準が定められていることが多い。この「法令等による義務付け・枠付け」が自治体による行政サービス提供事務の自由度を大きく制約しているとして、その廃止または緩和が第二次地方分権改革以降の大きな改革課題として取り上げられてきているが、このような側面における細々としたナショナル・ミニマムには廃止または引下げを要するものがいまなお少なくないと認識している次第である。



# 講演録 都市政策をめぐる 研究交流の最前線

- .....
- 第 26 回都市分権政策センター会議講演「総合的な土地利用について」
  - 第 3 回都市政策フォーラム講演（概要）
  - 第 21 回都市政策研究会講演録「住民参加と合意形成を踏まえた道路交通施策の実現」

日本都市センターでは、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」の総括会議において、メンバーの市区長及び有識者で、都市分権政策に係る最新の様々なテーマについて、有識者の講演をベースに議論を行っている。また、研修事業として、全国の都市自治体関係者等を対象に「都市政策フォーラム」や「都市政策研究会」を開催し、都市自治体が直面する最新の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している。

以下では、2019 年 1 月 22 日に開催した「第 26 回都市分権政策センター」、2018 年 8 月 7 日に開催した「第 3 回都市政策フォーラム」、同年 10 月 23 日に開催した「第 21 回都市政策研究会」の内容をそれぞれ紹介する。

# 第 26 回都市分権政策センター会議講演 「総合的な土地利用について」

早稲田大学理事・教授 後藤 春彦  
(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。

2019 年 1 月 22 日には、「総合的な土地利用」を議題に第 26 回会議を開催した。会議では、後藤春彦委員（早稲田大学理事・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、講演録としてまとめたものである。

## はじめに

ご紹介いただきました早稲田大学の後藤でございます。本日は、「総合的な土地利用」というタイトルでご報告したいと思います。

まず、はじめに、私が本日のテーマに取り組んだ背景をお話します。私は、2013 年から神野直彦先生が座長を務められている地方分権改革有識者会議（以下、「有識者会議」）のメンバーとして、5 年ほど地方分権（国から地方への権限移譲）に携わってまいりました。その中でも、なかなか進展しない課題として農地に関する分権がありました。

そこで、有識者会議では、土地利用を重要な政策分野の 1 つに位置づけ、「農地・農村部会」を設けました。2015 年 3 月に、今後の土地利用行政のあり方についてこの部会がとりまとめた報告書では、「総合的かつ計画的な土地利用を行うため、都市と農村の土地利用に係る法体系の統合など、国土全体の利用の在り方を議論し、中長期的に土地利用に係る制度全般を見直していくことが望まれる。」

と締めくくっています。まさに都市が拡大から縮減へ転じるこのタイミングをチャンスと捉え、広域圏計画を基礎に都市と農村の一元的な土地利用を目指す計画理論、計画制度、計画技術の確立を進めていくべき状況にあるとの認識が示されています。

## 1 「土地利用」とは何か

### (1) 「土地利用」と都市計画法

まず、「土地利用」とは、都市計画の一丁目 1 番地、まさに根幹であり、土地の利用の仕方に関する計画です。そして、これを実現する手段が土地利用規制です。

土地利用計画に関する法制度のうち、最も上位の計画として土地利用基本計画があり、その計画の下に、5 つの地域区分（都道府県知事は、この 5 つの地域区分の具体的な土地利用と土地利用の調整を定める）があり、この地域区分に従って、土地利用を誘導・規制するための法律が制定されています。

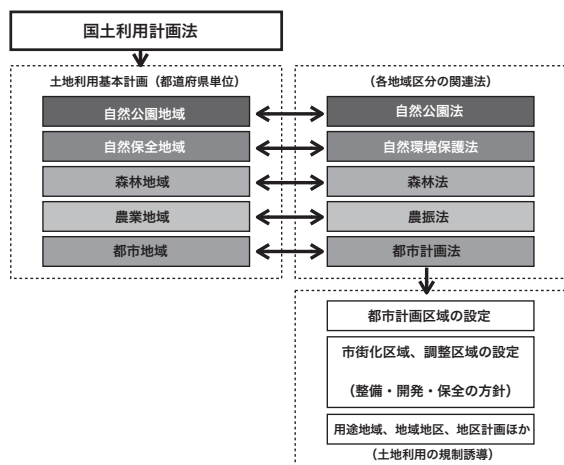


図1 土地利用に関する法制度の概要

そのうちの一つである「都市計画法」では、①区域区分制度、②地域地区制度、③地区計画制度の3つによって土地利用の規制と誘導を行うことになっているのですが、「計画なくして開発なし」の原則の下に詳細かつ厳格な土地利用計画・規制をしている欧米諸国に比べ、我が国の都市計画は、土地利用計画・規制が極めて緩いものになっています。

このため、用途混在や公共施設整備による開発利益の多くが土地の所有者に帰属するなどの問題が生じていて、土地政策の観点から、土地利用計画と税制が連動して望ましい都市の整備を図っていくことが難しくなっています。

本日は、特に、農業地域と都市地域を法律で担保している農業振興地域整備法（以下、「農振法」）、都市計画法の整合性などについてご説明したいと思います。

## (2) 都市計画の体系

都市計画は、複雑なものであるように思われますが、①土地利用に関する計画（土地の使い方を定める計画）、②都市施設に関する計画（まちの骨組み（インフラ）をつくる計画）、そして、③市街地開発事業に関する計画

（新しいまちをつくる）、の3つの計画からなる体系で組み立てられています。また、これらの計画を空間に落とし込んだものが都市マスタープランで、さらにオプションとして、地区計画（ご近所の人達が独自のまちづくりのルールを作成）があります。

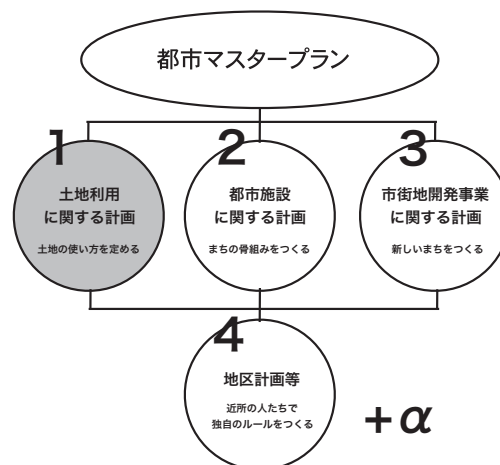


図2 都市計画の体系

## (3) 都市計画を担保する3つの公共性

「都市計画」は私権を制限することが可能なので、そこには公共性が必要です。通常は、行政的な公共性に基づき都市計画を進めていきますが、最近では市場的な公共性、市民的な公共性も都市計画を担保するうえでの必要な公共性であると言われています。

つまり、自治体は合理主義に基づいて平等・公平という観点から計画システムを定め、ルールと手続でこれを進め、行政的公共性を担保する。一方で、市場は市場主義に基づいて、市場調整（規制緩和）によって市場的公共性を担保する。また、市民は、ワークショップなどでの対話を通じて、実用的な判断をもとに公共性を担保する。言い換えれば、都市計画は、規制・誘導による解決、市場調整による解決、対話による解決によって進められているのです。

そして、これらの3つの公共性を踏まえ

て、もう一つの主体である「新しい公共」（行政、市民、市場による多主体の参加・協働・支援）の参画によって都市計画が進められます。

## 2 「土地利用」の歴史

(1) 土地の利用はいかなる要因によって定められてきたか？

次に、土地利用の歴史について、日笠端先生が著された教科書『都市計画』を引用して振り返ってみたいと思います。

先史時代は自然的要因（地形、地盤、土地の量と質、水、緑、景観他）が土地利用を決定しました。農耕や牧畜にとって有利な土地を経験則的に知り、代々、使ってきました。古代中世には権力的要因（王侯、貴族、領主などの支配者）が、そして中世封建では共同体的要因（領主・教会・ギルド（商業資本）の力のバランスのもとでの市民自治権）が、さらに近世に至ると、近代国家の成立とともに権力的要因（専制君主制のもと軍隊と官僚機構）が土地利用を決定していました。

現代は、資本主義による経済的要因（土地の私有権のもと、自由競争による資本力）と社会主義による共同体的要因（土地の所有権は国に帰属、計画経済）により土地利用を決定しています。

特に、我が国の戦後、まさに都市が拡大している時代には、過密、スプロール、乱開発を防ぐために土地利用を決めてきましたが、都市がシュリンク（縮小）し始める、人口が減少し始めている今日、土地利用は誰が、どのような目的で決定していくのかについて、改めて問い直さなければならない局面に差しかかっていると思います。

(2) 産業革命以後の近代都市計画の誕生：

トニー・ガルニエの工業都市

次に、近代都市計画について少し振り返りたいと思います。近代都市計画の概念は産業革命以降に誕生しました。それは産業革命によって第二次産業が発展し、都市が黒い煙で覆われるようになった時代で、そのような社会背景から、都市計画の概念が非常に重要になってきたのです。

例えば、英国グラスゴーのある家では、わずか四畳半程の部屋1室に9人もの家族が暮らしていました。このような高密度で劣悪な暮らしを健康的な状態に切り換えるということが、近代都市計画のスタートラインだったのです。

このような中、トニー・ガルニエ（仏の都市計画家・建築家）は、分けること＝ゾーニングによって都市を計画していこうと提唱しました。彼が提唱した「工業都市」（1904～17年）の考え方は、従来の「理想都市」が軍事上の防衛を主に考えられていたのに対し、新しい産業である工業、特に重工業と都市の共存を重視したものでした。

具体的には、市街地の中心にはシビックセンターがあつて、高台の丘には病院が、さらに山手には水力発電所（エネルギー源）がある。逆に、工業地と市街地の間には鉄道駅や港をつくり、工業地と市街地の機能を明確に区分した。工場が吐き出す黒い煙が都市を覆うような状況を計画的に、乗り越えようとしたのです。

(3) 近代都市計画が目指した3つの態度

産業革命以降、近代都市計画は次のような3つの「態度」を目指してきたと私は理解しています。

1つは、黒い煙に覆われた都市は嫌だ、そ



こから抜け出して空気のおいしい郊外へ行こうという「自然回帰を唱え郊外へ逃避」の態度です。

2つ目は、都市問題から逃げるのではなく徹底的に技術力で問題に対峙するという「技術力を駆使した問題解決」の態度です。

そして、3つ目は、逃げたり闘ったりするのではなく、そもそも問題の枠組みを変えることによって解決ができるとする、「都市を小さな単位へ分節・再編」という態度です。

#### ① 自然回帰を唱え郊外へ逃避

「自然回帰を唱え郊外に逃避」は、「田園都市」という新たな都市形態を提唱したエベネザー・ハワードの考え方です。このハワードの田園都市論を実際の都市空間として翻訳したのは、建築家のレイモンド・アンウィンです。アンウィンは、田園都市を表現するにあたって、農村とまちの両方の良さがある、イギリスの街道沿いのカーギー村をはじめとするマーケットタウン（日本の宿場町に相当）を徹底的に分析しました。彼が、最初に手がけた田園都市レッチワース（イギリス）は、100年以上経つ現在でも非常に美しいまち並み（1棟に4軒程度入居。また、前庭と後庭を有す）を残しています。

ちなみに、田園都市で暮らす場合は土地と建物を完全にかつ永久に所有する権利（フリーホールド）を取得することになります。レッチワースの標準的な住宅のフリーホールド権の取得経費は、現在1億数千万円もかかります。また、仮にフリーホールド権を取得しても自由な改築や増築は許されず、この建物を100年前の姿そのままに使い続けなければなりません。



図3 レッチワースのまちなみ

#### ② 技術力を駆使した問題解決

次に、「技術力を駆使した問題解決」は、ル・コルビュジエが提唱した『輝く都市』（1930年）などに代表される考え方です。ル・コルビュジエの「ヴォアザン計画」（1925年）は、パリ市街を改造して5 km × 6 km 程の範囲に超高層ビルを建て、そこに、当時のパリの人口と同じ300万人規模の都市をつくるという提案です。60階建て高層マンション群からなる立体都市、つまり縦に積み重なって暮らすことで、過密により居住環境が悪化した近代都市の問題を解決しようという提案です。

なお、「ヴォアザン計画」の中でル・コルビュジエは、消失点を60階の屋上の高さに置いた不思議な透視図を描いています。

ル・コルビュジエの都市計画案を実現したともいえる建築作品、マルセイユのユニテ・ダビタシオン（1952年）には、住居のほかに、商店街や屋上庭園、保育園、プールやジョギング用のトラックなども整備されています。



図4 ユニテ・ダビタシオン

### ③ 都市を小さな単位へ分節・再編

枠組みを変える「都市を小さな単位へ分節・再編」の考え方は、近隣住区単位、近隣住区論として登場しました。「近隣住区論」(1924年)は、アメリカ人のクラレンス・ペリーが提唱した考えで、後に、建築家であるクラレンス・スタインとヘンリー・ライトがニュージャージー州のラドバーンに近隣住区モデルを作っています(1928年)。



図5 ラドバーン

このまちでは、住宅がブドウの房のように連なっていて、道路は歩車分離が徹底され、子供たちは緑の道を歩いていけば、車に出会うことなく小学校に行くことができるという、小学校区を単位としたまちづくりが提唱されています。

### (4) ジェイン・ジェイコブズによる近代都市計画理論批判

日本は、この近代都市計画の3つの考え方を、非常に素直に学んでいます。つまり、①「郊外」に②「高層の住宅」を配置したニュータウンを③「小学校区単位」でつくり、まちづくりを行ってきたのです。

しかし、今から約60年前「近代都市計画の考え方はおかしい」と問題提起した女性がありました。都市ジャーナリストのジェイン・ジェイコブズです。彼女は『アメリカ大都市の死と生』(1961年)で、「立派な暮しの価値を推し量るいくつかの試金石—学校、公園、小綺麗な住宅、あるいはそういったもの—が、優れた近隣住区をつくるのだと考えられる風潮がある。もしこれが本当なら、人間の生活なんて何と簡単なものだろう！」と批判しました。

ジェイコブズは、上述の3つの態度について「人間不在」とする観点から指摘し、それまでの都市計画の考え方を一変させてしまいます。彼女は、①田園への逃避は、安易な郊外都市開発に向かう、②技術力に依存することにより、既存の都市空間の潜在的な価値を否定する大がかりな再開発に向かってしまう、③近隣住区論の規格化された住区モデルが場所の記憶を無視して敷衍する、要はコピー・アンド・ペーストで無個性のまちが広がっていってしまうとして、この3つの態度の全てを批判したのです。

また、一方で、良い都市やまちをつくる4つの原則を提唱しました。第一に、先ほどガルニエのゾーニング(分けること)が近代都市計画のスタートと言いましたが、彼女は、住宅地やオフィス街など単一の用途ではなく複数の機能を持つべきだと主張し、ゾーニングに対する批判をしました(用途混在の必要

性)。第二に、街区のサイズは小さいほうが良いと主張しました（小規模ブロックの必要性）。小規模ブロックであれば、いくつものルートが利用でき、その都度新しい発見がある。再開発などでスーパブロック化された大きな道に囲まれたような街区はつまらないということです。第三に、まちには古い建物が必要で、面的な再開発ではなくゆっくりまちを更新させることが大事なのだ（古い建物の必要性）と。そして第四に、高密度でなければいけない（集中の必要性）と主張しました。高い人口密度で子供、高齢者、企業家、学生、芸術家など、様々な人が集まって暮らしているまちが面白いということです。つまり、ゾーニングして分けてしまうのではなく、多様性、“ごちゃまぜ”が大事だということを約60年前に提唱したのです。

実は昨年（2018年）、彼女の映画「ジェイン・ジェイコブズ—ニューヨーク都市計画革命—」が公開されました。この映画では、ロバート・モーゼスという都市計画家とジェイン・ジェイコブズという都市ジャーナリストを対比的に扱っています。モーゼスはまさに都市計画図を描くように俯瞰的に都市を眺めるのに対し、ジェイコブズはいろいろな人々の生活の息遣いがあふれるストリート目線になっています。私は、このどちらか一方の目線が大事なのではなく、両方が大事なのだと思います。

なお、先ほどのコルビュジエの透視図は、これら2つの目線ではなく、もう一つ別の目線（屋上庭園レベル）があるのだと暗示しているように思います。

### 3 我が国の「土地利用」の課題

#### (1) 我が国の「土地利用」の課題

さて、我が国の都市計画は、土地利用計画

制度が不明確で、区域区分制度、地域地区制度、地区計画制度による規制によって実現される間接的な土地利用規制にとどまっています。つまり、「〇〇してはならない」という規制はあっても、「この土地はこのように使いたい」というビジョンの実現への対応がありません。

このことから、私は、法定都市計画に土地利用計画の制度を明確に位置づけ、具体的な地区ごとの環境を実現する手段を強化する必要があるのではないかと、さらに、ジェイコブズが言うように、都市の多元性・多様性に基づいて、それぞれの土地にふさわしい個性を持った自律性のある都市像を描くことが求められるのではないかと考えます。

我が国の土地利用体系を見ると、まず、各分野の計画の実現手段を個別規制法令に依存しているため、各計画の上位計画であるはずの土地利用基本計画はこれらの現状を追認しているに過ぎません。つまり、土地利用基本計画が上位計画として調整機能を果たしておらず、形骸化しているという問題があります。

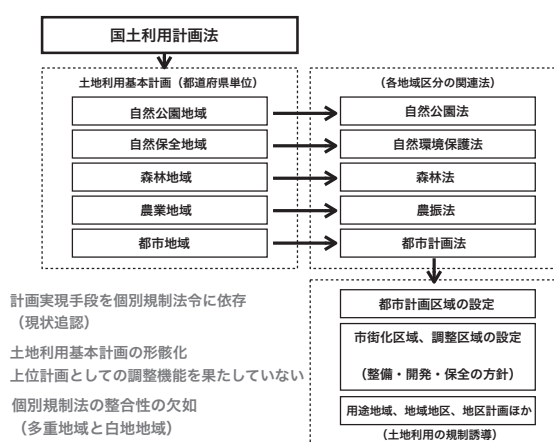


図6 土地利用に関する法制度の課題

また、個別規制法の整合性も欠如しています。特に農振法と都市計画法では整合性が欠



如しているため、多重地域と白地地域、つまりその領域が重なっていたり、逆に全くカバーできていなかったりしています。これらを整備していく必要があると考えています。

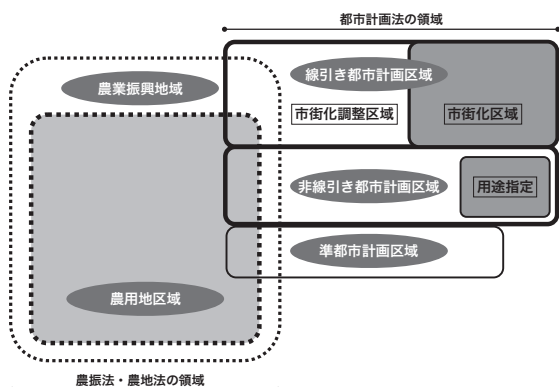


図7 現行の土地利用規制

さらに、国土全体の利用のあり方として、特に、郊外に空き地が増えていくようなシュリンキングが進むこれからの時代には、都市と農村を一体的に考えるべきではないか。一元的・包括的法体系として、「都市農村計画法(仮称)」のようなものが必要になると思います。

#### (2) 一元的な土地利用行政への転換

このような一元的な土地利用行政への転換が必要とされる背景には、生活圏の広域化や行政区域の拡大、超高齢・人口減少社会の到来や少子化があります。

また、これからの安心・安全やQOL(生活の質)の向上ということを土地利用側から考える必要もあると思います。

現在、「コンパクトシティ」に大変注目が集まっていますが、仮に市街地をコンパクトにすることができたとしても、その周辺の土地利用をそのままにしておくことができるかといえば、そうではありません。ですから、社会的空間の質の向上を目指し、空間計画シ

テムそのものについて、抜本的な変更をしていく必要があると考えています。

## 4 欧州の空間計画

### (1) 欧州の空間計画

一方、欧州では都市と農村を一元的に扱い、しかも複数の基礎自治体による広域連携(City Region)制度を計画ツールとして空間計画を推進しています。

近代都市計画において、計画的にコントロールできる制度体系(計画に基づいて規制するという概念)が整ったのは、実は第二次世界大戦後だと言われています。土地利用計画を都市計画の根幹、都市計画の一丁目1番地に据え、総合化・体系化したのです。

しかも、都市計画の決定主体は地方であり、さらにそこに住民参加の手続が組み込まれている点が重要だと思います。

日本の都市計画法では、都市部についてのみ都道府県と市町村によって計画を策定する形になっていますが、英仏独いずれの国においても、都市と農村を一体的な対象として計画をつくっています。

例えば、ロンドンは都市とその周辺の農村が広大なグリーンベルトによって明確に分けられています。法制度上は、都市農村計画法(Town and Country Planning Act)によって都市と農村を一元的に扱う空間計画の枠組みが示されています。

一方、我が国の計画制度においては、都市計画と農村計画、都市的土地利用と非都市的土地利用は明確に区分して扱われています。このことは、都市の拡大する圧力の抑制に一定程度の効果がありました。しかし、人口減少社会において、都市が縮減し周辺部の非都市化が進むことで、都市と農村の間に低未利用地の無秩序な増加を助長する恐れがあるこ

と、また、それに伴って、景観の混乱や生活機能の低下など都市基盤の連鎖崩壊的な弱体化が引き起こされかねない状況にあることが指摘されています。

イギリスの都市計画理論の大家であるパット・ヒーリー（ニューキャッスル大学名誉教授）に、イギリスで都市農村計画法が制定された背景を尋ねました。すると、①日本と同じように鉄道システムが発達してスプロールが急激に進んでいたこと、その一方で、②先ほど紹介した田園都市、「郊外に暮らす」という思想が浸透していたこと—今でもイギリスの多くの都市住民は、いつかは郊外に暮らしたいと思っています—、③帰還兵士のための住宅を大量に供給する必要があったこと、④農業生産を確保して食糧自給を守る必要があったこと、⑤不況により 40 年代初め、土地への投資が一時低下していたこと、⑥ 1945 年の総選挙で労働党が大勝したこと、などが都市と農村を一体的に計画する背景にあったと語っていました。

いずれにしても、これによって「開発とは何か」が問われ、開発には許可が必要であることが定められ、これを踏まえて開発権を国が管理し、開発許可を自治体が行う「計画なくして開発なし」が徹底されたのです。ヒーリーは、それが今日まで維持し続けられたことはポジティブなレガシー（遺産）だと言っていました。

## (2) 英国の開発規制の考え方

さて、イギリスの開発規制の考え方ですが、先述のとおり、都市と農村を一体的な計画の対象としています。開発計画は地域開発計画（Local Plan）と近隣地区開発計画

（Neighbourhood Development Plan）の 2 層の計画になっています。また、農地は 6 段階に格付されています。

グリーンベルトは原則、開発不可、それ以外の大部分の開発は許可申請が必要で、その権限は基本的に地方自治体に与えられています。なお、年に数件から十数件程度、地方自治体の判断に国が介入することもあるようです<sup>1</sup>。

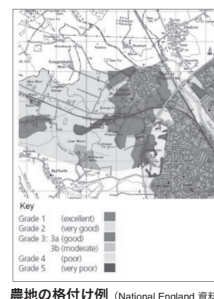
イギリスの農地の格付システムは、グレード 1（優良）から 2（非常に良好）、3 a（良好）、3 b、4、5 までの 6 段階に分かれています。グレード 1、2、3 a までは基本的には開発できない農地ですが、イングランドにおいては、このグレード 1 と 2 の農地をあわせて 21%、グレード 3 a が農地の 21% を占めていますので、農地の 42% が守られているということです。

### 英国の農地の格付けシステム（6段階）

- グレード 1：優良(excellent)
- グレード 2：非常に良好 (very good)
- グレード 3 a：良好 (good)

これらの農地は食糧用途、非食糧用途の作物の生産にあたり、柔軟性、生産性、効率性が高い農地とされ、国家計画政策方針において最良かつ最も多用途な農地と位置づけられ、開発計画の策定にあたり地方自治体は十分配慮すべき、とされている。

イングランドの農地において、  
グレード 1 とグレード 2 の農地が併せて 21%  
グレード 3 a の農地が約 21%



農地の格付け例 (National England 資料)

図 8 英国の農地の格付け例

## 5 わが国の「土地利用」のめざすべき方向

さて、ここから日本の土地利用について考えを整理したいと思います。一元的・包括的な土地利用行政の背景としては、まず、①最も身近な都市自治体が役割と責任を持って土地利用を進めていく必要があること。その中で、都市内分権や住民参加のまちづくりなど

1 Call-in 制度。

もあわせて進めること（分権／補完性原理）、②これまでは人口フレームに沿って土地利用、インフラ整備がなされてきたが、人口減少時代には人口は計画のフレームにならないこと（人口フレーム方式の限界）、③人は流動するという前提で土地利用を考える必要があること、④この土地がどのように使われたがっているのか、土地と対話することも必要だということ（地政学的アプローチ）、⑤土地利用規制の重複する地域と白地地域をどのように整合させていくか、都市計画区域外・非線引き区域の無秩序な開発や農振白地の開発の道連れ（優良農地の隣が開発されてしまったがために優良でなくなり開発にさらされてしまうこと）などに対してどうするかということ（縦割り行政、多重行政）、が挙げられます。

また、制度自体の分権を進めていかなければなりません。法令では必要最小限の事項を規定し、細則の制定は条例などのローカルルールによる自由裁量に委ねることが必要です。

例えば、規律密度がかなり緩和された法律と言われている景観法は「景観」の定義をしておらず、各自治体に任されている。

加えて、ゾーニング権限と許可権限の不一致をどのように訂正させていくか。現状では、用途地域は市町村、建築確認は特定行政庁、線引きは都道府県・指定都市、開発許可権は中核市・施行時特例市という権限の不一致がみられます。

また、都市的規制と非都市的規制における分権の進捗の差異については、自治体が意思決定した計画体系に法的な拘束力を与える「計画なくして開発なし」の仕組みをしっかりと確立する必要があるのではないかと思います。

以上、我が国の土地利用の目指すべき方向をまとめると、第一に、計画概念の見直し、つまり、これまでの「土地利用」(land use)という概念から「土地利用マネジメント」(land use and management)へと変えていく必要があるのではないかと思います。

第二に、計画領域を包括的なものに拡大する、つまり、都市だけではなく、都市と農村を一体的な計画領域とする必要があるのではないかと。従来の「都市計画」(City Planning)を「都市農村計画」(Town and Country Planning)あるいは「空間計画」(Spatial Planning)とすることはできないか。

そして第三に、計画権限を分権し、多主体が参加するという方向に改めていく必要があるのではないかと。

また、広域圏を対象とした調整的な計画、基礎自治体を単位とする計画、そして、それよりも狭域の地区詳細計画、という3層で捉える必要があるのではないかと考えています。

## まとめ

### 一元的・包括的な「土地利用」に向けて

一元的・包括的な土地利用への転換は地方分権の進捗、地方創生の推進、地方自治の強化と連動して進めることが望ましいと私は考えています。

一元的・包括的な土地利用とは、一元的な主体として基礎自治体、あるいは基礎自治体連合が包括的に都市・農村を管理する。そのために、都市・農村の土地利用に係る法体系を統合し、「計画なくして開発なし」の理念のもと、基礎自治体は土地利用に関する計画を策定し、それに基づいて土地の開発行為・建築行為等を規制する権限を一括して担う。

また、土地利用規制のない、いわゆる白地

に対する規制も含めたゾーニング規制のあり方を見直し、土地利用規制のデフォルトを強めること、つまり最初の規制を強めておいて、それを緩和していくようなことがあり得るのではないかと考えています。そのためには都市計画法、建築基準法、景観法、農地法、農振法、森林法などの全面改正と新たな統一的な都市農村計画法（仮称）の制定が必要であると思えます。

都市農村計画法（仮称）は、都市と農村を分けることなく一体の空間として土地利用計画の対象とするもので、コンピューターの「基本ソフト（OS）」のような性格を持つものです。一方、詳細な地区計画や農地の厳格な保全及び転用・開発規制、土地利用調整などは「アプリケーションソフト」の性格を持つものとなります。都市農村計画法（仮称）は、このような考え方で制度設計することが望ましいと考えます。

近年は、連携中枢都市圏に対する期待もあります。中核性を備える圏域の中心都市とその近隣市町村という少し広い範囲で、土地利用の広域調整を行う必要があるのではないかと考えています。

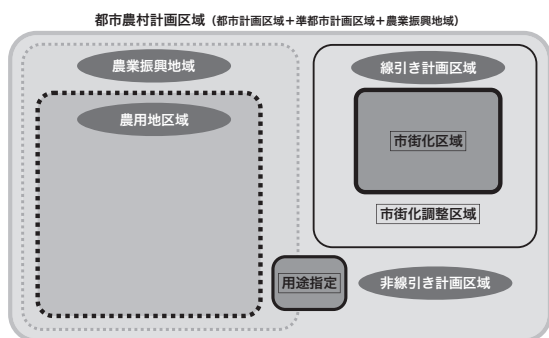


図 9 将来の土地利用規制（案）

そして、市役所の中の縦割り施策の一つとなっている都市計画を、様々な施策を下支えする、あるいは、その基盤となる「空間計画

（スペーシャル・プランニング）」に変えていくことはできないか。さらに、この「空間計画（スペーシャル・プランニング）」を、1つの都市で納めるのではなく、都市圏を超え、その周辺の市町村含めたシティ・リージョン（City Region）の基盤となるような計画にできないかと考えています。

「計画なくして開発なし」に実効性を持たせるため、多くの自治体で策定している総合計画をさらに展開し、総合空間計画にすることはできないか。また、ジェイン・ジェイコブズは混在が重要だと言いましたが、混在の適正化をまだ誰も計画的には検証できていない。いかに適正な混在を計画的に進めるか。これは、一人のプランナーではできない。そこで暮らしている人々たちによるマネジメント（市民自治）によって混在が適正化していくものではないかと思っています。

これまでの土地利用は「分ける（ゾーニング）」という考え方でしたが、今後は、「分かち合う（シェアリング）」土地利用マネジメントに転換していく、そして、「ゾーニングからシェアリングへ」の転換が求められているのではないかと考えています。

以上で、私からの報告を終わります。ありがとうございました。

### 【質疑応答】

○小笠原委員（登別市長） 近隣自治体と交通・観光を含む連携を視野に入れたマスタープランの見直しを検討していますが、近隣自治体との連携調整が難しいです。近隣自治体との連携の進め方についてご教示いただきたい。

◇後藤委員 近隣自治体との連携の進め方については、まずは、連携協約（地方自治法（第252条の2））などを活用し、ネットワークを



構築することが考えられます。その際、交通・医療・観光など合意を得やすい分野で連携を進めれば、最も効果的だと思います。私としては、その連携にぜひ土地利用を加えていただきたいと考えています。

コンパクトシティを積極的に進めていても、近隣自治体に郊外型大規模商業施設が立地してしまえば、中心部の商業にも大きな影響を及ぼしますので、土地の広域調整は大変重要だと思います。基礎自治体単位の土地利用計画を策定する際には、近隣自治体と情報を共有しながら各々の計画の整合性を図ることが大切です。さらに、複数の自治体で空間計画（スペーシャル・プランニング）を共有できれば大変理想的だと思います。

また、広域調整・連携の推進には、中核になる自治体の首長のリーダーシップや首長間のコミュニケーションが非常に重要だと考えます。

○山下委員（深川市長） 都市農村計画法（仮称）の制定については大賛成ですが、地権者数が非常に多い日本において、法制定に向けた取り組みがうまく進めていけるものなのか、相当な抵抗もあるのではないかと危惧しています。

◇後藤委員 都市農村計画法（仮称）の制定にあたっては、農林水産省の抵抗が強いと思います。ただ、このままの状態では立ち行かなくなることは目に見えていますので、遅かれ早かれ、都市農村計画法（仮称）についての議論が起こるものと期待しています。自民党でも、数年前までは頻繁に勉強会を行うなど関心を持たれているテーマでもあるので、逆に今度はぜひ地方から声を上げていただき、市長各位のお力添えをいただきつつロビー活動を進めていけば、よりゴールに近づけるのではないかと思います。

○松本委員（和光市長） 総合振興計画と都市マスタープランの一体化の具体的なイメージが湧きません。良い事例があればご教示いただきたい。

また、更新時期を迎える市内の民間大規模マンション（1,500戸程度）に対して、今後の自治体としての取組み、政策的・計画的な誘導などについて具体的にご教示いただきたい。

○高橋委員（稻城市長） 日本の土地所有権、特に使用収益権は非常に重いものとなっています。そのため、法律の規制は間接的で緩い誘導策にならざるを得ません。マンションやショッピングモール等の建設・誘致の際にも、所有者が使用収益権を強く主張するなど、簡単に規制ができない状況となっています。今後、自治体は、土地の所有権（使用収益権）と土地利用計画とのバランスをどのように取っていけば良いのでしょうか。

◇後藤委員 総合振興計画と都市マスタープランの一体化については、まずは、市の総合計画に記載した政策（例えば福祉など）をできる限り地図に落とししてみる。すると、空間を介した政策の関係性が浮かび上がってくると思いますので、それらをもとに議論すると良いと思います。都市農地などもあわせて空間計画上に落とせれば、日本初の総合振興空間計画になるのではないのでしょうか。

また、大規模団地やマンションへの対応策については、私の研究室での調査結果からも様々な現況は見えてきていますが、現状では、残念ながら土地利用という面からの特効薬はすぐには出てこないと考えます。

○牧野委員（飯田市長） 都市計画を進めるにあたって、首長のリーダーシップとマネジメント力が重要とは認識していますが、最近、特にマネジメント面での難しさを痛感し

ています。本市では、リニア中央新幹線の間駅立地に伴い駅周辺の整備を進めることにしていますが、従来のような地価の上昇を前提とした利害調整が大変難しくなっています。国からの十分な財政的支援も見込めない中でも自治体はその整備を進めていかざるを得ない。このような決断を下さなくてはならない状況です。

○久保田委員（宇部市長）「計画なくして開発なし」という価値観が社会的に定着している欧米諸国と違い、日本では所有権・個人の権利が大変強く、都市計画を進める際の課題となっています。「活用なくして所有なし」という概念のもと、条例レベルで少しでも制限することはできないのでしょうか。

◇後藤委員 土地利用においては「その土地をどう使うか」が重要で、それが「計画なくして開発なし」につながるのだと思います。土地の所有権が強いのはそのとおりだと思いますが、やはり、その中で活用できるものに対してどのような使い方をしていけば良いのか、つまり、日本の土地利用、都市計画法では「建ててはいけない」ものばかり書かれています。まずは、「ここに何を建てたいか」を土地利用計画や総合振興計画に記していく考え方が必要ではないかと思えます。

○内海委員（駒澤大学教授）日本での「計画なくして開発なし」は、その所有権概念に基づく日本固有の「建築の自由」という考え方が背景にあると思うので、土地の所有権を条例で対応（制限）することは、かなり難しいことだと思います。しかしながら、「建築の自由」という考え方の中で計画的なコントロールを行っていくためには、ご講演資料にもしるされているように土地利用のデフォルトを強めることは非常に重要であり、特に、国が強いデフォルトを定めることによって、

自治体の計画がより機能していくのではないかと考えます。

また、「はたして用途混在の適正化は計画化できるのか」の解として「計画を超えてマネジメント力を強化すること」とされていますが、マネジメントの強化は、基礎自治体が力を入れていくべき事項でもあるので、ここで言う「マネジメント」についてももう少し具体的にお教えいただきたい。

○沼尾委員（東洋大学教授）それぞれの地域・自治体が中長期的な視野で都市計画をデザインし、地域のあり方を考えるとき、それぞれの短期的な自己利益ではなく地域にとって望ましい絵を描くことに合意できるかが大変重要なのではないかと考えます。合意形成のプロセスを考える上で、手続的なことで今できることがあればご示唆いただきたい。

○諸富委員（京都大学教授）人口減少時代において、都市と農村を包括的・一元的に扱う広域連携制度、広域な計画制度は必要で、それをいかに動かしていくかが今後の大事なポイントとなること、また、市長の発言のなかで複数指摘があった所有権がネックになって空間の最適な再配置ができないという問題をいかに解決するか、所有権と利用権をどう分離するのか、あるいは所有権と経営権をどのように分離するのが大きな課題なのであると思います。

特に、これまでは地価の上昇を前提にある程度利害調整ができるはずでしたが、地価下落時代において円滑に調整を行うにはどうすれば良いかご教示いただきたい。

◇後藤委員 多くの質問ありがとうございました。ただ、所有権につきましては、今お答えできるような回答は持ち合わせていません。

なお、多くの質問にありました、広域連携

などの取組みについては、ドイツの計画的圏域「シティ・リージョン」が参考になると考えます。なかでも、私が評価している「ライン＝ネッカー・シティ・リージョン」は、3つの州にまたがる290の基礎自治体から構成されたシティ・リージョンです。ここでは、

公民連携による地域開発や新しい地域開発のかたち・あり方などの先駆的な取組みや運用が進められているので、どのようなキャッチアップができるかはわかりませんが、参考になるのではないかと思います。



## 第3回都市政策フォーラム講演（概要）

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

2018年8月7日、「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～」と題して、第3回目のフォーラムを開催した。なお、本稿は講演録（概要）をとりまとめたものである。

### 1 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



#### (1) 「文化行政」と「文化政策」

私は、この中で文化には一番造詣が深い人間でありまして、たまたま行政学の立場から昨年度までの日本都市センターの研究会に参加させていただいた者です。したがって、私の専門である行政学、特に公共経営という立場からアートに関するお話をさせていただければと思います。

今回は最初に悩みましたのが、文化行政と文化政策の違いです。本日のタイトルにつけさせていただいていますが、この研究会の

報告書における担当章である文化政策です。一方、文化行政については、もともとは民間が担っていた創造活動を、特に日本の場合、行政機関が後発で手伝い始めたという経緯があります。

もともと日本では伝統的に、民間が文化活動の中心でした。行政機関は限られた役割しか果たしてこなかったというのが現実かと考えております。いずれの行政機関が文化政策を実施するのか、あるいは文化行政を実施するのか、に関し、日本は諸外国に比べると文化を担う行政機関の設立が比較的遅かったといった事情もあるでしょうし、加えて、歴史的に、あまり行政機関が出しゃばるべきではないという認識もあったと思います。

一方で、今はすこし下火かと思いますが、「行政の文化化」ということがかなり強調された時期があります。それは、文化行政を契機として地方自治体の行政のあり方を再構築し、さらには地方分権を促進しよう、推進しようというものだったと理解しております。

ところで、文化政策は歴史的には、文化行政より後に登場しました。大体1980年代後半から90年代前半に、それまでの文化行政の中心が施設の建設と管理・運営、いわゆる

箱物行政で、その箱物行政が一段落しつつ、同時にいろいろな問題が山積してきたため、脱皮するべく文化政策という言葉が使われるようになってきたようです。一方、文化行政が文化政策と言いかえられただけで、内容は実は何も変わっていないと批判的に捉える向きも結構います。

本来、政策と行政では、政策は戦略性がありビジョンを語るものに対して、行政は運営であり、内容はかなり違うはずですが、残念ながら、文化政策の中心は実は文化行政なのではないか、というのが私が現在認識しているところです。

また、パブリック・アートという概念があります。「行政の文化化」ということが日本で強調されるようになった90年代の初めに盛んに取り上げられた概念です。

パブリック・アートとはもともと、特に欧米で50年代から60年代にかけて、美術館やギャラリー以外の広場や道路、公園などの公共的な空間に設置される芸術作品を指すものであり、公共空間の魅力を高める役割を担うようになります。このため、オブジェや彫刻などが入ってきました。日本にパブリック・アートの概念が入ってきたころ、既に欧米ではいわゆるコンテクスチュアル・アートとかリレーショナル・アート、パティシパトリー・アート、コミュニティ・ベースド・アートなどと言われる、公共空間の環境と市民社会が協働するという新しい概念が登場していました。これらの概念はつまり、例えばそこに彫刻があることが大事なのではなく、市民がその場に出かけていって、その空間を使ったり、楽しんだり、いわば市民も一緒になって空間を創り出すものと理解されています。

このことが非常に面白いのは、ちょうど1990年代には日本の行政にも新しい公共経

営、ニュー・パブリック・マネジメントが導入されるわけですが、そのいろいろな問題点、特に市民があまり参加していないのではないかという批判が2005年頃からはなされるようになりまして、いわゆるポスト・ニュー・パブリック・マネジメント、ポストNPMといわれるものが台頭するのですが、その一つ of the concepts にニュー・パブリック・ガバナンスというものがあります。

これにより行政においても、市民社会と行政のco-production（協働生産）、それからco-design（協働で創り出すこと）ということが非常に強調されるようになってきておりまして、言ってみれば行政機関の行政改革の中でも行われてきたことが、アートの世界でも起こったと考えられます。

欧米では、1990年代に入る少し前から、環境問題への関心などから、市民の意識を喚起し、対話や討論を生むための装置としてのパブリック・アートというものが登場してきます。少し挑発的な、いろいろな仕掛けやものを提示することで、市民が「これ、何だろう」と話し出すなどの効果を期待するもので、そのため、あえて波紋を呼ぶようなテーマを投げかけるのです。これは、芸術の政策的な意義ということとも非常に近く、欧米諸国では、このような考え方がその以前からあったのではないかとされています。

いずれにしても、市民が能動的に参加するアートという意味で、パブリック・アートがアメリカやヨーロッパで盛んになっていくのに対して、日本は少し違った発展を遂げます。これは、日本においては後から発展してきたという事情もあるのですが、当初は空間演出、いかにおしゃれな空間をつくるかとか、そこから発展してまちづくりとの接点ということが非常に強調されたためによるもの

です。

おそらく後で藤野先生のご報告でより専門的なお話があるのかと思いますが、地域振興や地域活性化に資するようなアートの使い方、あるいはまちづくりの一環としてのアートや芸術や文化政策ということになります。一方で、作品の設置によって、その都市の環境や歴史などを可視化したり、公共の福祉の向上やまちづくり、地域コミュニティの活性化に寄与したり、そういう意味でまちづくりといえますか、その地域のアイデンティティをつくり上げていく一つの方策としても考えられているということがあります。このようになってくると実は、日本も欧米にあまり劣らない内容になっているのではないかと考えます。

## (2) 文化政策と地方自治体

もう一つ、都市センターの研究会で私たちが考えてきたことは、自治体にとって文化政策とは何だろうということでした。

そもそも文化政策が変遷しておりまして、さらには文化政策は公共サービスなのかという根本的な問いがおそらくあると思います。私はサービスの一つだと考えるのですが、そうすると、どのようなサービスが、中身といえますかメニューがあるのかということですが、一つは文化の普及啓発ということですが、ただ、これについては、調査していく中で、地方自治体の役割はもう終わったという方と、いや、そうではなくて、まだそのような可能性が十分あるんだとおっしゃる方がおり、意見が分かれるところです。

一方で、市民の認識も非常に変わってきました。もちろん、人々が文化、アートに接する接し方というのも変わってきておりますので、市民の合意がそもそもなかなか得られな

い。私たち一般市民がアートや文化に対する思い方や捉え方は本当に人それぞれ、ばらばらです。ですから、例えば福祉や教育であれば比較的イメージが統一されやすいのに対して、文化というものに対する統一的な見解はなかなか得られないわけです。

そうしますと、実は、そのガバナンスの上では、政策のデザインとサービスの供給のいずれにおいても市民と協働したり協治したりしなければならないのですが、それでは、行政機関としてどのようなサービスをどのように提供したらいいのかということになると、なかなか現実問題になりにくいのです。つまり、理屈では誰もがわかっていることなのかもしれませんが、実際に実施するとなるとコンセンサス・ビルディングが難しい分野です。しかし、逆に、だからこそ、市民社会が共有できる価値を見つけ出していく、一つの過程になるのかもしれないと思います。

ここで、文化政策を担っている担い手としての地方自治体の役割とは何か、を考えますと、普及啓発活動だけではなく、最近では例えば、より積極的な教育やアウトリーチなどがあります。今回の都市センターの研究会で、アンケート調査や視察もさせていただきましたが、ここに力を入れていらっしゃる自治体は非常に多いですし、こうした点に非常に力を入れている自治体ほど、実は文化政策に熱心に取り組んでおり、かつ成功しているのではないかなと思われま

同時に、民間ではなく、国でもない自治体がどのような文化政策を実施していけばいいのか、というのは非常に難しい問題になります。

実は、一自治体として、これはたとえ政令指定都市や中核市といった大きな都市であっても、一自治体としては対応できない問題が文化政策の中には多いわけです。ここにも挙

げましたが、例えば伝統文化の継承、保存や、文化財修復、保全などです。これらは、市町村が担当してはおりますが、そのための人材育成や管理、運営等々というのは一自治体で今後もやっていくことが本当に好ましいのかどうかということは考える段階に来ているのではないかと理解しています。

他方で、やはりこの分野には、国や都道府県とのすみ分け、役割分担をどうするのかという問題もあります。現実的には、その自治体の首長さんのリーダーシップが非常に大きく影響していて、時には趣味に走ることがないわけでもないですが、やはりリーダーシップがないと成功しない分野でもあるかと思えます。

そういう意味でこの分野で一番大事なことは、行政機関的に考えますと、いわゆるマルチ・レベル・ガバナンス、つまり、国の役割があり、その次に何が都道府県の役割で、最終的に地方自治体が何を担当するのか、ということが重層的に理解されなければならないと思っております。そういう意味で、実際に地方自治体が文化政策を担う単位として、あるいは地方自治体は本当に文化政策を実施していく単位として最適なのかというのは、個人的にはなかなか解答がないのですが、これはすこし考える必要があるかと思っております。

一方で、具体的な案件を見ていきますと、それぞれ個別のプロジェクトや施設の支援を積み上げていく、言ってみれば帰納型のアプローチをとっている自治体が成功している事例が多いということが言えるかと思えます。

そうしますと、やはり地方自治体の役割として文化政策の中で求められているものは、その地域内の市民社会や企業の活動と連携しつつ、地域社会の文化的な活動を支援することです。ですから、あくまでも地元にある活

動をどれだけ発見して、それを支えていくかということが重要なのではないかと考えます。それと同時に、文化的な営みに触れられる環境の整備と提供、市民の文化的な生活の支援や経済活動としての文化の育成と支援、あるいは地方自治体の持つ独自文化の保存、継承なども自治体の文化政策の中で求められているものであるといえます。

特に、今回の都市センターの研究会でのいろいろな調査の中で明らかになってきたことは、その地域の特色を生かし、その地域に根ざしたものを、それから歴史、伝統、あるいは、場合によっては企業や教育機関、人材などの地域資源を活用するものであるということです。ですから、他にはない何か、要するにオンリーワンの考え方が重要になるのだと思います。

それから、地域の現存の市民活動に寄り添って、あるいは子どもの可能性に働きかける、それから地域経済に何らかのインパクトを与える。こうしたことを、別に観光などに限らずに実施しているところが比較的活動として盛んであり、かつ成功していると理解しました。

### (3) まちづくりと文化政策の連携

一方で、非常に多くの自治体が1990年代から、特に2000年以降、まちづくりとの連携の中で文化政策を進めてきています。これについて少し概観してみますと、いわゆるアート・イベント、アート・プロジェクトというものがございます。これもおそらく藤野先生のほうから、より専門的なお話があると思いますので、私はごく簡単に、私なりにまとめたいと思いますが、一つは、もともとアート・イベントと言われるものは、諸外国では非常に古いものであるということです。中世、十



五、六世紀には既にいろいろあって、さまざまなお祭り、催事が行われていたりしました。

アート・プロジェクトというのは一方で、21世紀になってから、アートにかかわるイベントや運動等を組織するNPOなどの自主運営組織を中心に、美術館や地方自治体などを含んだローカルな環境下でアート活動を展開していく一連の活動形式と定義されています。ですから、地域の中でいろいろな活動を実施していくものということで、これはどちらかという、アートそのものというよりは、まちづくりの推進ということが重要な目的になっていると考えられます。

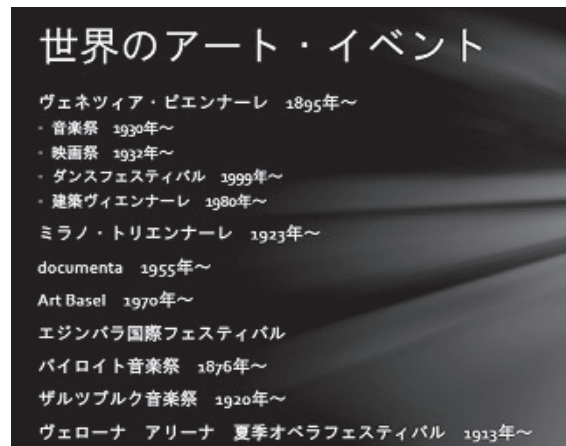
ここで大事なことは交感する機会です。それから、その機会を創っていくということ。それから共働体制。この「共働」の字が異なるのは、こちらの用法がこの世界では使われるので使いましたが。あとは、アートという手法で想像力を鍛えて、さまざまな問題提起をするプロセスを大切にするという目的を持つといわれています。

いずれにしましても、これが文化政策として行われてきたのかというと、必ずしもそうではない。まちづくりや地域振興、地域活性化という中で、一つの手段として使われてきたものであることが多いようです。

一方で、世界のイベントはどのようなになっているかというのが、このような感じであります（図1）。

皆様もご存じのものが多いと思いますが、1895年から毎年2年に1回行われているのがヴェネツィアのビエンナーレです。関連するイベントの中で実は最も古いのは音楽祭でありまして、その後、映画祭、ダンスフェスティバル、最後に建築展ができました。一番古いのが美術展です。建築展と交互に実施され、今年ちょうど建築の年に当たります。イ

図1 世界のアート・イベント



出典：報告者作成

タリアはアートイベントが結構多く、ミラノのトリエンナーレは1920年代からあります。

ドイツのドクメンタ、またアートバーゼルはスイスです。これらはビジュアルアート系ですが、一方、パフォーミングアートとなると、例えばエジンバラ国際フェスティバルがあります。これは演劇ですが、これも実は箱物の劇場の中で行われるものだけではなく、エジンバラ旧市街の街中で大道芸が行われたりですとか、いろいろなパフォーマンスが行われたりする、そうしたタイプのものです。それから、有名な音楽祭となりますと、例えばパイロイト音楽祭は1800年代から行われていますし、ザルツブルク音楽祭やイタリアのヴェローナ・アリーナのオペラフェスティバルなどもあります。

いずれにしましても、これらの特徴は、街中を巻き込んだタイプのアート・フェスティバルだということです。ヴェネツィア・ビエンナーレも、ヴェネツィア・ビエンナーレの会場というものがあありますが、会場以外の街中でいろいろなイベント、関連イベントが行われて、それこそありとあらゆる公共空間、場合によっては個人のお宅までが会場に変わります。

それから、ミラノ・トリエンナーレも、いわゆる「トリエンナーレの外」といわれる、いろいろなイベントがありまして、例えば建築家が自分のアトリエを公開したりですか、アーティストが自分のアトリエを公開したりします。

いずれにしても、そういう意味では、これらイタリアタイプものは、街中を巻き込んだタイプのアート・イベントになっています。

写真1がヴェネツィアのビエンナーレで、今年は「フリースペース」がテーマなのですが、建築のビエンナーレとなっています。ここは、5月から11月までと会期が非常に長いのが特色です。有名どころでは、写真2がパイロイト音楽祭で、写真3がザルツブルグ音楽祭です。

さて、ここで日本なのですが、先ほども申

し上げましたが、21世紀に入ってから、こうしたイベントが日本でもかなりいろいろところで企画されています。今回は高松市長もおいでになっておられますが、瀬戸内国際芸術祭は2010年からトリエンナーレ形式で3年に1回開かれています。有名なところでは、例えば大地の芸術祭、これもトリエンナーレ形式で行われていますが、あと中之条はビエンナーレです。

いずれにしても、どちらかという大都市というよりは田舎、地域のまちおこし、地域おこしを一つの目的とし、アートという一つの手段を使いながら、アーティストと地元の人との交流、あるいは外部のアーティストが長い期間そこでアーティスト・イン・レジデンスをすることで、場合によっては地域のファンに

写真1 ヴェネツィア・ビエンナーレ



出典：報告者作成

写真2 パイロイト音楽祭



出典：報告者作成

写真3 ザルツブルグ音楽祭



出典：報告者作成

なって定住されたり移住されたりする人もいる、というようなことを目指すものであるようです。

あるいは、その地元の廃校の利用であるとか、地域住民がアート・イベントに参加するというような、先ほどのいわゆるパブリック・アートの考え方ではないですが、市民が、いってみればアートの担い手として地域づくりにも参加するということが一つの特徴になっています。

実はこれはもともと、創造都市というコンセプトに基づいていまして、プロジェクトを通じた交流人口の拡大や地域づくりを図っています。横浜市が始めたヨコハマ・トリアンナーレなどのアート・イベントは非常に有名ですが、これらの21世紀型の、いわゆるアート・イベント、アート・プロジェクトは、どちらかというところまおこし系となっています。

一方で、都市戦略としての文化政策は、日本はそれほど進んでいないというのが現状なのですが、創造都市という考え方が日本においてもかなり取り入れられるようになってはきています。

一つに、まちづくりと連動した文化政策というのは、相当の戦略性がないと、実は成功しないと言われています。海外でも、文化を一つの政策として都市づくり、まちづくり、ないしブランディングに成功している都市はやはりそれほど多くないというのが現状です。やろうとして失敗したところのほうが、実は多いのです。

他方で2000年代前後、日本では、政策としてはいろいろ問題もありましたが、クール・ジャパンが注目されました。これはもともとイギリスや韓国が実施していたクール・ブリタニカや、クール・コリアという政策のまねだったのですが、当時指摘されたのは、文化

というものをクリエイティブ・インダストリーとかナレッジ・インダストリーとして文化を振興していこうということでした。いってみればより知識集約型の産業としての可能性を追求したわけですが、これは創造都市の考え方とも関係していて、韓国などが熱心なのと、考えてみると一緒かと思われれます。

#### (4) 文化政策の *raison d'être* とは

さて最後に、文化政策を改めて少し考えてみようということなのですが、文化政策のそもそもミッションとは何か。

またそれとも関係しますが、文化政策は非常に評価が難しいということで知られています。これはうなずいていらっしゃる方が多いのでみなさまおわかりかと思います。ところで、よく考えてみますと、実は文化政策の評価が難しいのは質的な評価しかできないからだというのがよくいわれることです。つまり、定量的な評価がしにくいので、どうしても定性的になる。あるいは、定量的な評価を無理にしようとする、入場者数ぐらいしか指標がないというのがよくいわれることなのです。

ところが、よく考えてみますと、それ以前に、文化政策のミッション、つまり文化政策の目標とするものは何で、一体何のために、何をどう実行しているのかということが非常に曖昧なところに、実は問題点があります。ですから、最近は文化政策がまちづくり、地域振興、観光などとの関係性で問われるというのは、実はこれらの分野のほうが定量的な数値目標をつくりやすいからなのです。観光客が増えたとか、地域振興で何人定住者が増えたとか、これらは数で見えやすい。なので、無理をして文化政策をこれらに関連付けるということが、実はございます。

文化政策の本質的なミッションは実は、ク



オリティ・オブ・ライフ、生活の質の向上ということなのです。そうしますと、スポーツ政策などとも非常に類似性があります。これは私が研究しているテーマなのですが、スポーツも実は、それをして楽しいということもありますし、運動することによってより健康になるですとか、いろいろと効果はあるのですが、例えば自治体がスポーツ政策を推進したときの最終的な目標は何かというと、なかなかこれもまた定数では示しにくいものなのです。

一方で、文化政策を推進していくときに、非常に大きな問題があります。それは、アートや文化そのものが最近、大きく変貌しているということです。例えば、従来型の分類に当てはまらないアートの領域が増加しています。実は、アート・マネジメントに関しては、先ほどすこし触れましたが、ビジュアルアートかパフォーマンスアートかに分けるのですが、あるいはその両者の性格を具備していることもあります。

例えば、今回の自治体へのアンケートの中でも明らかになったのですが、劇場・音楽堂という従来型の分け方も、既にあまり有効ではなくなっています。劇場であり、かつ音楽堂であるところもありますし、音楽堂であり、かつ劇場であるところもあるからです。

それから実際、パフォーマンスアートといっても、演劇、コンサート、パフォーマンス、ダンス、バレエというのが伝統的な分類なのですが、それ以外や、そのどれにも入らないものも、もちろんたくさんあります。美術館の展示でも、伝統的には絵画、彫刻なのですが、今は写真、ビデオ映像、動画とか、インスタレーション、それから鑑賞者が中に入っていくことで何かが生まれるものですか、その関係性を追求するものが増えてくる

と、もともとのアートというものにはまらないものがたくさん出てきます。そうしますと、実は館の運営とか施設の運営に関しても、従来型の運営方法で本当にいいのかという問題がたくさん出てきているというのが現状です。

そうすると、例えば、施設ごとに政策を実施していくことがいいのか、それともコンテンツとか、パフォーマンスなどのソフトによって分類をしたほうがいいのかなどを、恐らくは本格的に考える時期に来ているというのが現状です。

その中で公的セクター、公的部門が担当する分野といいますとどうなるのでしょうか。恐らく、指定管理者制度などがもっと進みますと、行政機関がみずからこういった施設の運営をするというのは、次第にナンセンスになってきて、そうするとソフト事業が、特に助成金の運営ですとか、何かの支援をするなど、そういったものが恐らく行政の役割としては中心になるのかなと思います。

そうすると、サービスの公民連携というのも、実は文化政策ゆえのことなのではなく、今回は文化行政としてその方法論をいかに洗練させていくかという問題になるのだと考えております。

## (5) 文化政策の課題と解決のヒント

さて最後に、私なりに一応、今回の文化政策の課題と解決のヒントをまとめてみます。

一つは、他の政策領域から学ぶということです。文化政策そのものが政策分野として意外と新しく、あるいは非常に大きく変化している分野ですので、文化政策そのものを煮たり焼いたりしても、あまり何も出てきません。その中で、一つは、別の分野として先ほど申し上げましたが、スポーツ政策などの分

野からも学ぶことができそうだということ、アート・マネジメント、経営的なアート・マネジメントからも学ぶことができるのではないかと考えています。

ちなみに、財政が苦しくなってくると削られるものの第一、第二が、スポーツ政策と文化政策ですので、そういう意味でも両者は一種のお友達関係にあるといえます。

先ほど評価の問題は既に申し上げましたので、この点だけ付け加えて申し上げておきますと、評価の形式化ですとか、評価疲れがあるのでしたら、もう思い切ってやめたほうが良いということです。評価システムの整理や簡潔化をする必要があります。

一方で、施設の評価は多くの自治体が非常に熱心にやられているんですが、その助成や支援制度の成果測定は、意外とちゃんとやっていないところが多いのです。むしろこちらのほうが、今後は重要になるのではないかと考えております。これは昨今、例えばスポーツの世界では、助成金の評価が問題になっていますので、このあたりは大事かと思えます。

また、やはり、アウトカムが出ない、あるいは出にくいのではなくて、政策のミッションが非常に複雑なので目的が明確化されない、したがって数値化が出来ないというように、少し開き直るほうが良いのではないかと考えています。

その中で、地方自治体など行政機関がやっていくべきことは、恐らくその専門性を高めることや人材育成、人材開発なのだろうと考えています。ただしここについては、文化政策には実は非常に高度な人材が必要だと言われていています。一般的に文化政策には、スタッフの高い専門性と、かつ専門家の役割が重要で、そうなりますと、行政機関だけでは補えないところは、積極的に外から人を補っ

ていくということが、場合によっては必要な分野ということが、アート・マネジメントからは言えるかと思えます。

そして、そのアート・マネジメントに具体的に何を学ぶかということなのですが、一つはその人材育成、人材開発です。例えばアートの制作は行政機関が自身でしなくてもいいのですが、流通、つまりアーティストがアートを発表する場を提供するですとか、人々がアートを消費する、つまりは例えばパフォーミングアートを鑑賞する場所を提供したりしていくということが行政には求められています。

また、マネジメントに要請される、いわゆる5機能（計画、組織化、人材の確保、指導、統制）以外には、このようなマネジメントのファシリテートが必要になると通常いわれます。こうしたことは恐らく、実は一般的には人材が不足している分野ですので、それを提供するということが考えられます。

一方で、このアートという世界は今、非常に大きく変わってきています。「アート」とあえて言ったのは、「文化」となると実はもっと複雑ですので、あえて「アート」という言葉にしました。

つまり、一つには、アートとは今までは、人間が創る創造物で、その人の考えや、思想や、思いを形にしたものであるといわれています。これは、例えば知財などの定義もそうになっているわけですが、現実的にはAIが絵を描いたり、作曲をしたり、作詞をしたり、文学賞をとるような文学作品をつくる時代に、もはや私たちは入っています。

そうなる、このような時代の文化政策とは、そもそもどこまで何をするのかということが、非常にわかりにくくなってきています。逆を言えば、このような新しいテクノロジーの分野があるということ、少なくとも

少しは頭の片隅に入れながら扱っていく必要もあると思います。

もう一つは、よくAIが人間の労働を奪うと言われていますが、実はAIが単純労働をしてくれるので、私たち人間には暇がいっぱいできる。そうすると、誰でもがアートの創造者になったり、消費者になることができる時代になるわけです。

そうやってきますとやはり、地元のいろいろな文化活動の支援など、実はその自治体に求められている役割はかなり大きく変わってくるのだらうと思います。つまり、アートや文化の本質がこれだけ大きく変貌していますので、そうすると、当然それを扱う文化政策や文化行政も変わらなければなりません。

そういう意味で、美術館で鑑賞するという世界から、日常的に自分が参加をするようなアートのあり方、つまりアート・イベントやアート・フェスティバルで行われるようなことが、日常的に行われるようになるでしょうし、場合によっては、フランスなどでいわれていた「文化の民主化」という動きが本格化するでしょう。例えば、ユーチューバーには誰でもなれる可能性はあるわけで、それがヒットするかどうかは別として、そういう意味では民主化はかなり進んでいます。

同時に、行政の世界でもいわれてきた市民との協働、ともに考えてともに作り出す、行政と市民が実際のサービスの生産過程と一緒につくっていくということは、恐らくアートの分野でも進みますので、これはもしかすると行政機関が慣れていることなのかもしれません。

それから例えば、エビデンスに基づいた政策形成ということが最近、日本でも非常に流行って、特に用語として流行っていますが、まだ実態としてそれほどでもありません。とす

ると、こういったものも、実はもしかすると文化の中でも求められるのかもしれませんが。

また、文化という分野は、先ほど申し上げたスポーツと同様に大事だということは誰でもがわかっているのですが、市民に文化を強制することはできませんし、何かを命令することもできませんし、あるいは制限することもできません。つまり、行政が今まで得意としてきた、規制をすとか促進をすということが非常にやりにくい分野でもあります。

昨年のノーベル経済学賞で非常に有名になった行動経済学という分野がありますが、実は、それにならった行動行政学というものが最近研究されています。つまり、規制でもなく、促進でもなく、インセンティブでもないような分野で、どのようにして人を動かせるのか。そういうところでは、いわゆるナッジといわれる、人々に特定の方向に向いてもらえるようにするという方法なのですが、もしかすると文化政策もこういうことを勉強しなければならない時期に来ているのかもしれませんが。

## 2 講演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—』

公立大学法人 静岡文化芸術大学文化政策学部教授  
松本 茂章



自分の専門は自治体文化政策、あるいは文化施設の研究です。近年は、文化施設が立地する地域社会がどうあるべきか、文化を活かしたまちづくり、にも関心を持っています。これまでは文化政策分野における、官と民の接点についての研究に励んできました。学会活動としては、日本アートマネジメント学会会長、日本文化政策学会理事を拝命しております。

ジャーナリズムの出身なので、現代日本で、今、どんなことが取り組まれているのか、という視点から、本日は事例紹介をさせていただきます。事例の話に入る前に、文化政策が置かれている今日的な状況をお話ししておきたいと思います。

20世紀後半が公立文化施設を建設する「ハコモノ行政」の時代であったのに対して、21世紀初頭には文化関連の法整備が進んでいるところです。2001年に文化芸術振興法が制定され、2003年の地方自治法改正に伴い、指定管理者制度の導入が決まりました。2012年には劇場法が制定されました。正式に申し上げると、「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律」というもので、初めてホール系の文化施設にも法的根拠が与えられた次第です。そして2017年には、文化芸術振興基本法を改正して文化芸術基本法が制定されました。

文化芸術基本法には、幾つか、特筆すべき点があります。たとえば第二条で文化政策の対象を広げました。これからの文化政策には、観光、まちづくり、国際交流、福祉、教育、産業などの各関連分野における施策との有機的な連携が図られるように配慮されなければならない、ことになりました。

文化芸術振興会議の設置も求められました。文部科学省や文化庁にとどまらず、内閣府、総務省、外務省、厚生労働省、経済産業

省、国土交通省、環境省、農水省などの関係者が参加することになりました。同法では、「食文化」の振興も文化政策の対象に含めています。このため農水省が同会議に参加しています。日本料理がユネスコの世界文化遺産に認定されたという背景もあり、観光や産業の振興を強く意識しているのだろうと思われます。

これからの文化政策は、省庁横断的に取り組むことになりました。まさに文化政策は総合政策なのです。

### (1) 地域ガバナンスという概念

講演の題目は「文化芸術ガバナンス」としました。理由があります。今回、会場で置かせていただいている書籍（日本都市センター編（2018）『都市自治体の文化芸術ガバナンスと公民連携』）の題目に「文化芸術ガバナンス」を掲げたからです。日本都市センターに文化政策の研究会が立ち上がって以降、「ガバナンス」のありようが論議されました。英語の「ガバナンス」とは「統治」「舵取り」という意味ですが、日本語で「ガバナンス」と言う場合は少しニュアンスが異なってきます。

恩師である同志社大学の新川達郎によると、地域ガバナンスとは、住民、NPO、事業者、専門家、自治体職員、地方政治家などがネットワークを形成して、ともに協力して地域を治める新しい秩序のことを意味します。現在、地域では行政主導のガバメントから転じて、地域ガバナンスの展開が試みられています。分かりやすく例えると「幕末」のような時代の変革期に当たります。

日本では公務員が急激に減っています。この問題を語るだけでも1冊の書籍になるかと思いますが、いくつかの背景があります。



たとえば自治体財政事情の厳しさから人員削減が叫ばれていたり、公務員でない民間の方々が公務に関係する業務を担当し始めていたりする。文化政策の分野でも、自治体の公立文化施設に指定管理者制度が導入され、民間企業が管理と運営を引き受けることができるようになりました。

こういう時代のなかで、文化政策はいかなる根拠を持つのか。文化や芸術は心の潤いには欠かせない、生活の質の向上には必要だ、と言っても、財政事情が厳しい自治体からすれば、住民ご自身の負担でどうぞ……という流れになってきます。20世紀的な文化政策の必要性にとどまらず、21世紀に入っても文化政策が欠かせないのだという新たな根拠を求めなくてはなりません。基本的人権としての文化権がその1つに当たるでしょう。あるいは地域の文化政策を通じて地域ガバナンスが実現する、もしくは地域ガバナンスを実現するために文化政策が絶好のトレーニングになる……ということも考えられます。

それでは事例紹介に入りましょう。大阪で開催するフォーラムなので、聴衆のみなさまは西日本の実情にはお詳しいと思われるので、東の事例を主に取り上げて参ります。

## (2) 札幌市の地下歩行空間「チ・カ・ホ」

最初に取り上げるのは北海道札幌市の「札幌駅前地下歩行空間」です。愛称「チ・カ・ホ」は2011年3月11日に完成しました。東日本大震災発生の日でしたので、聞くところによると、テープカットもなかったようですが、実に興味深い空間となっています。(写真4)。

JR札幌駅の地下にある地下鉄南北線さっぽろ駅から1つ南側の大通駅までの南北520メートル、幅は20メートルの大きな地下空

## 写真4 事例①／札幌の地下歩行空間



出典：報告者撮影

間です。

札幌の冬は寒い。多くの方は暖房のきいた地下空間を歩こうとします。僕自身、2016年12月に札幌を訪れた際、猛烈な吹雪を体験しました。本州で履いていた靴では滑ってしまい、歩けない。何回も転倒して、遭難するかもと思ったほどで、地下空間に逃げ込んだ記憶があります。

「チ・カ・ホ」が完成するまではどうなっていたのか？ 有名な雪まつりの会場となる大通駅から1つ南のすすき駅までの間は商業施設が集積したところなので、地下の通路がありました。1972年の札幌冬季オリンピックに合わせて地下通路が建設されたのでした。しかし、大通駅からその1つ北側のさっぽろ駅の間は、官庁街、民間オフィス街です。費用をつぎ込んでつくる機運には至らず、地下通路がなかった。このため、JR札幌駅-すすきの駅の間は、地下通路でつながっていませんでした。

国鉄民営化を経て、JR札幌駅の周辺には高島屋などの商業施設が集積し、にぎわうようになります。一方で、大通、すすきの、までは地下通路がつながっていないので、人々は南に歩いて行かなくなったとのことで、札

幌駅-すすきの、という2大商圈を地下でつなく必要が生じた訳でした。

「チ・カ・ホ」は、札幌市が225億円で建設しました。面白いと感じたのは、「地下通路」ではなく「地下歩行空間」と名付けている点です。先ほど紹介したように、幅は20メートルあります。真ん中の幅12メートル分は「道路」として行政が掘りました。道路の地下の通路でも「道路」なので、道交法が適用され、イベント開催には厳しい制約が課せられます。露店が出たり、音楽のライブをしたりするにも制限が生じます。

一方で、地下歩行者空間の両側の4メートル部分、つまりは4メートルと4メートル、合わせて8メートル部分は「広場」として都市計画の決定をしています。広場部分に指定管理者制度が導入され、広場を活用して多彩な催しができるようになりました。指定管理者には、札幌駅前通まちづくり株式会社が選定されました。

「チ・カ・ホ」は通行量が多い。平日は5万5,000人、休日は4万4,000人の人が通ります。開業時に比べて、平日は2.7倍、休日は2.1倍ほど、人が増えてきました。

指定管理者の札幌駅前通まちづくり株式会社はエリアマネジメント会社です。官民が出資しており、株主は地元の振興会、企業、札幌市、商工会議所などです。市が出資しているのは全体の3%程度。

ところで、文化施設が機能しているかどうかを調べる分析の枠組みについては、自分自身の論として、「人材」「資金」「場の管理」の3点からみていくといいと考えております。「チ・カ・ホ」についても、この3つの視点から分析していきます。

まずは「資金」からみてまいります。2015年度の場合、同社の収入は2億4,000万円ほ

## 写真5 壁面の大型広告



出典：報告者撮影

ど。壁面の広告収入に加えて、広場の使用料収入があります。両方合わせると、収入全体の89.2%に当たります。市からの指定管理者料は多くない。支出をみると、正規職員10人を雇う人件費のほか、まちづくり事業に収入の25%に当たる6,300万円を使っています。株主には配当していないそうです。

写真5が壁面の大広告です。

広告が人気で、予約待ちだとのこと。理由は、幅20メートルなので、反対側を通る人からも広告がよく見えるそうです。道幅がもっと広い道路ならば反対側の通行者からは見えない。ちょうどいい距離なので、両方の壁面が見通せます。広告の中身は、新商品、映画の新作、携帯電話、などです。

次に「人材」について。札幌駅前通まちづくり株式会社の代表取締役社長である白鳥健志さんは、かつて札幌市職員で、市建築部長も務められた方。在職中から小劇場を運営するアートNPOの理事に就任するなど、ユニークな人物です。お話を聞くと、行政がまちを壊してきた反省もあるとおっしゃった言葉が印象的でした。同社の場合、市出資は3%ですから、天下り人事ではありません。白鳥さんの力量や人物が評価され、請われて社

長に就任されました。さらに同社では、現代美術のアーティストを雇用している点が面白い。まちづくり会社が芸術家を雇用している事例はとても珍しいと思われま

す。最後に「場の管理」について。指定管理者である同社は、広場を有料で貸すほか、札幌市からの委託事業として「札幌アートステージ」を行っています（写真6）。毎年11月から12月までの1カ月間、通路両脇のスペースを利用して展開する文化事業で、プロの美術家による現代美術作品の展示、あるいは高校生が制作した絵画の展示などが行われています。2015年度の場合、来場者は82万人と聞きました。先に申し上げたように、多くの通行者が行き交うところなので、多数の方に作品を見てもらうことができます。美術館で展覧会を開くと、限られた層しか来ない傾向があるものの、ふだん、美術館を訪れない方々にも、ここなら現代美術を見てもらえる利点がある。文化政策とまちのにぎわいづくりが交差します。

同社は自主事業も行っており、パブリック・アート展を開催したりもする。貸し会場として使われていないときには、空いた空間を活用して、パフォーマーに無償で貸して、賑わい創出する役割も果たしています。希望するパフォーマーに対して、年2回、オーディションを行うとのことでした。このように展示会などの文化事業を自主事業として取り組むので、専門の人材としてアーティストを雇っている次第です。

写真でご紹介しましょう（写真6）。数万人が行きかう都心の地下歩行空間に、洗濯物を干して展じています（苦笑）。面白いと思いませんか？ 美術とまちづくりを考えるうえで、実に興味深い。

「チ・カ・ホ」には、高校生が勉強したりす

## 写真6 さっぽろアートステージ①



出典：報告者撮影

るようなスペースもあります（写真7）。厳寒期ですと、地上は氷点下10度ですので、みなさん、暖かい地下歩行空間にやって来ます。

「チ・カ・ホ」から浮かび上がったことを整理しましょう。1つには、文化ホールや美術館から都心に飛び出してアート展開をする面白さです。文化芸術が、まちづくりに貢献している様を見ることができました。2つには、広告収入等で稼いで財務的に自立していることです。3つには、文化事業を行うために、文化の専門的人材を正規雇用していることです。

貸し会場としての人気から、貸しスペースに限りがあります。そこで近年は、地上にも活路を求めようになりました。たとえば地上にある北海道庁のそばの北3条広場の指定管理者にも選定され、毎年8月には盆踊り大会を開催しています。2017年の札幌国際芸術祭に会場を提供しました。まちづくり会社の異色の事例を札幌からお伝えしました。

### (3) たちかわ創造舎

事例の2つ目は、2015年9月に開館した東京都立川市の「たちかわ創造舎」です（写真



写真7 くつろぎの場も設けて



出典：報告者撮影

8)。かつての多摩川小学校で、少子化のために閉校されたあと、校舎を活用した事例です。多摩川の河川敷の横に位置しており、団地が校区内にある市立の小学校でした。

運営しているのはNPO法人アートネットワーク・ジャパン(ANJ)です。東京では有名なアートNPOでして、以前は、東京都豊島区にある旧朝日中学校の校舎を借りて、「にしすがも創造舎」という演劇の稽古場を運営していました。建て替え工事のために閉鎖されることになった際、偶然、立川市が旧多摩川小学校の活用団体を公募したので、応募して選定されました。

少子化に伴い閉校された学校校舎を、アート振興に活用した事例は、京都市の都心にある京都芸術センターが最初です。元の明倫小学校を改装して、京都市が2000年に開館しました。同センターの詳しい経緯や運営実態は、拙著『芸術創造拠点と自治体文化政策－京都芸術センターの試み－』（水曜社、2006年）をご覧ください。

「たちかわ創造舎」の狙いは4つあります。1つには演劇の稽古場や劇団のシェアオフィスに用いる。2つにはフィルムコミッション事業に取り組む。何の変哲もない教室です

写真8 事例②／たちかわ創造舎(多摩川小)



出典：報告者撮影

が、教室を映画やテレビドラマの撮影に使われています。3つにはサイクルステーションを開設する。4つには地域の人々の交流の場づくり、です。

先ほど述べた3つの視点から分析していきましょう。

まずは財務に関して。2016年度の撮影収入が3,000万円程度で、収入全体の70%を占めます。大規模な撮影隊が来ると1日30万円ほど落としてくれるそうです。立川市から支援額は年間600万円にとどまります。

撮影に使う際の使用料金は非常に細かく設定されていました。4階の教室は「抜け」がよくて、遠くが見えて、富士山も見えますが、4階の教室は1時間3万円、1日利用なら10万円。体育館は1時間3万円、校庭や屋上は1時間2万円、などと料金設定されています。

場の管理は、同NPO法人に委ねられています。写真9をご覧ください。校庭側から撮影した写真です。

元校舎の改修工事に、市は3億1,180万円を投入しました。とても面白いと感じたのは、開館の相当以前に同NPO法人を選定し、同NPO法人と相談しながら改修工事をして



## 写真9 たちかわ創造舎の校舎と校庭



出典：報告者撮影

いったという経緯がありました。

たとえば学校を舞台にした映画やテレビドラマならば、グラウンドがよく登場します。学校の撮影には欠かせない場面です。この写真を見ると、耐震設計工事のための補強材は写っていません。なぜなら、グラウンドの反対側の壁に取り付けたからです。NPO 法人の職員に聞くと、耐震工事の補強材を用いるようになったのは1995年の阪神淡路大震災、あるいは2011年の東日本大震災以降だそうです。すなわち、それ以前の映画やドラマの撮影に、補強材を取り付けた校舎が写っていれば、時代考証に合わなくなってしまうのです。使う側が要望して行政が工事を行ったことが分かりました。この逸話を聞いて、なるほど、いい話だな、と思いました。そこまで撮影側に気を使っているのですから、撮影現場に重宝されるはずですよ。

「たちかわ創造舎」では、校長室、職員室、音楽室、屋上……などをそのままにしてありました。学校のロケというのは、セットだとうまく表現できないそうです。偽物だと分かってしまう。セットでは古びた学校の空気を再現しにくいのだと聞きました。

撮影の使用料で稼げる理由は、日本の場

合、学校を舞台としたドラマが多いからだそうです。校内でけんかをしたり、屋上から飛びおりするなどの騒ぎがあったり……。実際の学校現場では、協力しにくい面がある。撮影の許可が下りない。ところが「たちかわ創造舎」は撮影で使いやすいように配慮されています。

賑わいづくりにも貢献しています。訪れたとき、自転車愛好家の人たちがたくさん訪れて休憩していました。そばを流れる多摩川の土手などを走っていて、トイレに立ち寄ったり、コーヒーを飲んだりするのです。「たちかわ創造舎」の中には、サイクルショップも営業していて、自転車愛好家が集います。さらに汗を流せるシャワー室も設けられ、1回100円で使えます。シャワー室は当初、設けられていませんでしたが、汗を流したいという要望を受けて、のちに設置されました。

人材面に触れましょう。「たちかわ創造舎」のフィルムコミッション事業のヒントは、以前に活動していた「にしすがも創造舎」(豊島区)にありました。豊島区立の旧中学校校舎を使って演劇の稽古場に利用することが狙いでした。ところが、案外、「撮影に使わせてほしい」という申し込みがたくさんあったそうです。しかし稽古場利用がメインだけに、それほどロケ現場としては貸せなかった。けれども需要があることは分かっていました。そこで、立川市が閉校小学校校舎の活用を公募した際、撮影現場として使える案をまとめて応募したのです。すなわち、「にしすがも創造舎」で経験を積んだ、専門的な人材が常駐しているのです。撮影や演劇に詳しい人材を備えている点を忘れてはなりません。

自分自身は、京都芸術センターの研究から学問の世界に入ったので、同センターのような芸術の孵化器(インキュベーター)にとて

も関心があります。しかし2000年の京都芸術センターの開館から15年を経て、2015年に「にしすがも創造舎」のような新しいタイプの閉校校舎利用事例が誕生して、実に興味深いと感じています。

#### (4) ソシオ成岩スポーツクラブ「NARAWA WING」

最後に「ソシオ成岩スポーツクラブ」の事例をご紹介します。さきほど工藤先生がご指摘になったように、文化政策とスポーツ政策には関連するところがある、と自分自身でも気づいています。2018年の日本文化政策学会年次研究大会で、文化政策とスポーツ政策を対比するラウンドテーブルを企画しました。この際、スポーツ政策の研究者から、総合型地域スポーツクラブを調べてみては、と助言されました。自分で探して訪れたところが、愛知県半田市にある総合型地域スポーツクラブ「ソシオ成岩スポーツクラブ」です。市立中学校の体育館を建て直したところなので、先に紹介した「たちかわ創造舎」とは、学校つながりの事例でもあります。

文部科学省のいう総合型地域スポーツクラブには、3つの多様性があるとのこと。「多種目」「多世代」「多志向」の3つです。「多種目」は分かりますよね。「多世代」は年寄りから子どもまで幅広い層に使われる、ということ。「多志向」とは、健康志向や、あるいは将来プロになりたい、というアスリート志向など、幅広い志向があるということです。

総合型地域スポーツクラブは急増しています。かつては500団体だったところ、4,000近くに達しました。多くの同クラブは、学校の体育館や校庭を利用しているものの、自分たちのクラブハウスを持っているところは少ないそうです。

#### 写真10 事例③／ソシオ成岩スポーツクラブ



出典：報告者撮影

「ソシオ成岩スポーツクラブ」は、自分たちのクラブハウスを有しており、地域の住民たちが自分たちでお金を集めて運営しています。市立中学校の体育館を建て替える際、地元の同クラブと学校と一緒に使えるように、ということで工事が行われ、2003年に実現しました。市の社会体育施設としてつくられました。

「場の管理」を分析しましょう。写真11を見てください。愛称「NARAWA WING」と言います。屋上には人工芝が敷かれたテニスコート等があります。半円形の屋根の形状が羽根のようなので、この愛称がつけられました。写真の手前に中学校の校舎があり、生徒たちは写真の右側にある中学校専用の出入口を利用しています。

写真12は反対側の道路から撮影したものです。クラブの利用者らは、手前にある駐車場に車を止めて、生徒たちとは違う出入口から利用します。学校生徒とクラブ利用者は別々に入出入りするようになっている訳です。

クラブハウスのメインアリーナでは、中学校の体育授業が行われたり、式典に使われたり、さらには朝と放課後の部活に使用されたりします。ほかの時間帯は同スポーツクラブ

写真 11 社会体育施設「NARAWA WING」



出典：報告者撮影

が使っています。土日曜の場合は、学校と同クラブが事前に相談して使い分けます。

サブアリーナは地域住民に開放されています。半円形の屋上アリーナも同様です。メインアリーナは広くて、コートが2面とれます。僕が訪問した際には、網のネットで2つに分けて、同スポーツクラブ用と、学校の部活用と、に分割して使っていました。

興味深かったのは、同クラブハウスがコミュニティ施設でもあること。銭湯のような浴室を備えていました(写真13)。「風呂だけ入りに来る人がいるんじゃないですか」と聞いてみたところ、「風呂だけ利用される方もいます」とのことでした。カフェ、ラウンジ、会員の会議室などもあります。

財務面はどうなっているのでしょうか？2015年度の場合、年間収入はざっと7,000万円。半田市の社会教育施設なので、指定管理者制度が導入されており、NPO法人「ソシオ成岩スポーツクラブ」が指定管理者に選定されています。市からの指定管理料は年間2,000万円。残りの5,000万円はどうしているのか、担当者に聞いたところ、会員の協賛費、自主事業として行う教室の参加費、などを得ているとのことでした。会員らが一定の

写真 12 社会体育施設「NARAWA WING」



出典：報告者作成

受益者負担をしながら、自分たちで運営している点は興味深い。

人材面はどうなっているのでしょうか？NPO法人の理事は、地元のお医者さん、学校の先生などで構成されています。まさに地元の人たちによる運営でした。

かつてトップアスリートだった女性バスケットボール選手がコーチとして雇用され、子どもたちに技術を教えていました。元アスリートのキャリア形成にも貢献できるそうです。

ラウンジで原稿を打っていたところ、健康教室を終えたシニア世代の女性たちが入ってきて、お菓子をくださいました。子どもスクールも運営しており、健康教室のシニア世代が子どもたちに折り紙を指導したりもするとのことでした。このように多世代間の交流が実現しているところにも惹かれました。

閉校になった学校校舎の活用事例では、現役の児童や生徒の姿は見られません。ところが「ソシオ成岩スポーツクラブ」の場合は、現役の学校現場なので、生徒の姿を見かけることができる。熟年世代や壮年世代が出入りして、生徒たちと出会うことができる。日本の公立文化施設の場合、多世代共生の実現は



## 写真13 事例③／ソシオ成岩スポーツクラブ



出典：報告者撮影

難しいので、素敵だな、と思いました。

たまり場機能を有しています。お風呂があると、裸のつきあいができるので、公立文化研究者としては少しうらやましく感じました。

3つの事例をまとめてみましょう。

「人材」について言えば、公共的な課題を解決するために尽力する公共政策人材が世の中に現れてきています。公務員ではないものの、民間の公共政策人材が活躍する姿を見ると、公務員はこれからどうあるべきなのか、と考えるきっかけになりました。

人材の登用には2通りがあると思われました。札幌や半田のような内発的な事例です。地域の内部にいる人材が登用されて活躍する。対して、地域に人材がいなくても、外部から誘致することもできる。立川市はNPO法人アートネットワーク・ジャパン（ANJ）を誘致しました。こういう専門的な人材を育て、活用していくことも、公務員の腕前だと思えます。

「資金」でいえば、多様な資金調達必要性を痛感した次第です。札幌では89%を広告代・使用料で賄っていましたが。立川では全体の70%を撮影収入で賄っていましたが。半田

では70%を会費や教室参加費等で賄っているとのことでした。多様な資金調達に取り組む財務状況が共通しています。

「場の管理」では、集いの場づくりが欠かせないと痛感します。みんなが集ることの場所がいかに大切かは、3つの事例から浮かび上がってきます。この点では、既存の公立文化施設、たとえば文化会館や博物館・美術館の実情はどうなのでしょう。

そして、多世代交流の重要性をかみしめています。定年退職した人が行き場がない、という話に接するとき、文化政策の使命の重さを思うのです。

### (5) 「公共性」とは？

早稲田大学の齋藤純一先生は、公共性とは何か、ということについて次のように言っています。一つは、政府に関係する公的なもの。「OFFICIAL」です。公共事業、公共投資、公共資金、公教育。二つには、特定の誰かにではなく、全ての人に関係するもの。「COMMON」です。公共心とか、公共の秩序とか、公益性とか。三つには、誰にでも開かれている。「OPEN」です。公然とか、公園とか、公開情報……。本日お集まりのみなさまの大半が公務員とするならば、「OFFICIAL」だけが公共ではないことを再確認する必要があります。

民間の立場なのだけれども、新しい公共政策に関係する人たちが現れてきている。こうした文化政策の現場、文化施設の現場を考えることは、地域ガバナンス社会を検討する意味で重要だと考えています。

今回ご紹介した3つの事例にとどまらず、日本の各地では、官民協働で地域をつくっていく、地域ガバナンスの取り組みが展開されています。なかでも文化の現場は、地域ガバ



ナンスのトレーニングの場になっていくのだ、と思うとき、文化政策の大切さをかみしめるばかりです。ご清聴ありがとうございます。

### 3 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



これから映すものは写真だけです。文字情報はございません。つまり、何か想像していただきたい、イメージしていただきたい、あるいは思い出してもらいたいというのが私の狙いです。

#### (1) 根本的な問い

文化・芸術を生かしたまちづくりは何を目指すのでしょうか。私たちのテーマは文化・芸術とまちづくりの関係を目指しており、その関係をめぐるものです。

しかし、文化・芸術をまちづくりに生かすためには、一体どのようにしたらよいのでしょうか。そのとき私たちはどのようなまちの姿を思い浮かべているのでしょうか。また、文化・芸術という言葉で私たちがイメージするものは何でしょう。ビエンナーレやトリエ

ンナーレと呼ばれる現代アートの国際フェスティバルなのでしょうか。それとも、旧来の美術館やコンサートホールのような箱物でしょうか。

また、「文化・芸術」と書いておられますけれども、文化と芸術、さらにアートとは一体どのような違いがあるのでしょうか。

根本的な問いということですが、そもそも文化・芸術と「まち」は、何か切り離された別々のものなのでしょうか。切り離された別々のものを私たちは文化・芸術を生かしたまちづくりという名のもとで政策化し、まちとアートを計画的に結びつけようとしているのでしょうか。その目的は一体何なのでしょうか。

頭の中は問いばかりです。私のこれからのお話も、本当に問いばかりです。

しかし、文化・芸術と縁もゆかりもないまちづくりなどというものが、人類の歴史の中で、一体これまでにあったのでしょうか。この前、私は東京国立博物館の縄文展を見てきて、価値観が180度変わりました。1万年以上前に火炎式土器のような激しい生命の表現があった。そしてそれが暮らし、生活の中の美として輝いていた。これが人類にとっての文化ですよ、あるいは芸術ですよ。

そのように考えると、今改めて文化・芸術を生かしたまちづくりは何を目指すのか。こう私たちが問わなければならないとすれば、日本人は人類の歴史の中でとても不自然な道を歩んできたのではないかと考えざるを得ない。

つまり文化・芸術とは疎遠なまちづくりが、これまで少なくともここ数十年の日本で実際に行われてきたのだという事実や実感を私たちがどこかで持っている、そのためなのではないのでしょうか。そして、それはむしろ

る人類の歴史の中で異常なことだったのではないのか、このことを確認することを私は出発点としたいと思います。

## (2) まちの原風景を想起する

少し恥ずかしいのですけれども、自分の人生を振り返ってすこし語ってみたいと思います。

私は今年、還暦を迎えました。人生60年、60回、一回りして、ちょうど今生まれ変わったばかりで、まだはなたれ小僧にもなっていませんね。神戸に移り住んでちょうど30年になりますけれども、東京の実家には母や妹の家族がまだ暮らしています。年に数回顔を見に東京に帰るわけですが、その機会に、実家の周りがどのように変化してきたのか、なるべく目を配るようにしています。最近では写真もよく撮るようにしています。この町並みや景色はいつまで残るのだろうか。善し悪しは別として、2020年が節目になることは確かだと思います。とっくの昔に、私はもう東京を捨てた人間なのですけれども、そのことがすこし今は気になっています。

東京の実家は下町と山の手の境目にございます。2002年に地下化された東急目黒線というのがありますが、昔は目蒲線と呼ばれていた、その沿線で育ちました。東京の城南地域で、目黒と蒲田をつなぐ「郊外電車」などと小説に出てきます。

1923年ですから大正12年に開通いたしまして、町工場の地域と、市街地と住宅地を結びつけています。実は田園調布もこの沿線にあるのです。蒲田もあれば田園調布もある。私はちょうどその中間ぐらい、西小山という下町(写真14)と洗足という山の手の境目に住んでいました。

小津安二郎の遺作に「秋刀魚の味」という

実に味わい深い映画がございます。ぜひ見ていただきたいんですが、ここには目蒲線や池上線の沿線が舞台として出てきます。今、池上線の石川台という駅が出ています(写真15)。1962年に公開されていますので、ちょうど私が子ども時代に親しんでいた下町と、山の手と町工場の光景が小津独特の美学によって、すばらしく、美しく描かれています。

単なる懐かしさとかノスタルジーを超えた、さまざまな思いがこみ上げてまいります。日本の戦後経済の歩みを振り返るための宝庫のような映像です。高度成長の時代の家族と暮らしがどのように変わりつつあったのかを顧みる縁(よすが)ともなる作品です。家族と暮らしと仕事、それぞれの日常を通して、それらの舞台となる町の姿が浮かび上

写真14 目蒲線地下化後も続く駅前商店街の果物屋さん



出典：報告者作成

がってまいります。

もう少しだけ昔話をお許してください。年をとるごとに、だんだん子どものころの原風景を思い出すことが多くなってまいりました。実家は商売を営んでおりまして、家族はお店の裏に住んでいました。店舗はバス通り沿いの商店街にごぞいました。

私はこの商店街で育ち、育てられました。商店街や町会の旅行には、よくおばあちゃんと一緒に出かけました。今残っている商店街の店舗数は、当時の恐らく10分の1ぐらいに減ってしまっていると思います。まず食品スーパーができて、1975年には徒歩圏にダイエーの大型店ができたんです。ですから、バス通りの商店街は見る見る寂れていきました。

子どものころ、父親は毎晩商店街や町会の会合に出かけておりまして、家に帰ってくると、まず私を呼びつけて長い説教が始まるんです。その日のお店とか町会の出来事の話から政治や経済の話まで、12時を回るまでずっと説教される。この場所で家業を継ぐべき長男なのだから、地域や社会や人間関係について、最先端の情報を叩き込まなければ、という一種の帝王学のつもりだったのでしょう。父の説教は、母親が待ったをかけるまで延々と続きました。

商店街や町会では、年間を通じてさまざまなイベントがありました。中でも9月の八幡神社のお祭りが最大の行事でした。子どもや若い衆から年寄りまで、誰もが町会のはっぴを着てだしを引き、みこしを担ぎました。町会ごとにだしやみこしの力動感があふれて、それを競い合うわけですね。そしてはっぴ姿の生きの良さを、みんなで自慢し合っていました。

たまたま、昨日探していたらこんな写真が

出てきました。これが私の20代のときはっぴ姿です。下は、小さくしか写っていませんが、町会で新調したみこしの写真（写真15）ということになります。

徒歩で10分圏内にこの八幡神社と国宝級のお寺、それにカトリックの結構大きな教会がありました。これらの宗教施設は、また町の広場でもありました。近くにはまだ公民館も、図書館も、児童公園もありませんでしたので、この神社とお寺と教会が日々の遊び場で、もう本当に泥んこになって遊んで、周りの町の人に連れて帰られるということがよくありました。

その意味で、現在の公立文化施設、公共文化施設よりも、もっと子どもや住民に身近な存在が、例えば鎮守の森であったり、神社の境内だった。昭和30年代には東京の真ん中でもこういうことがあったのです。

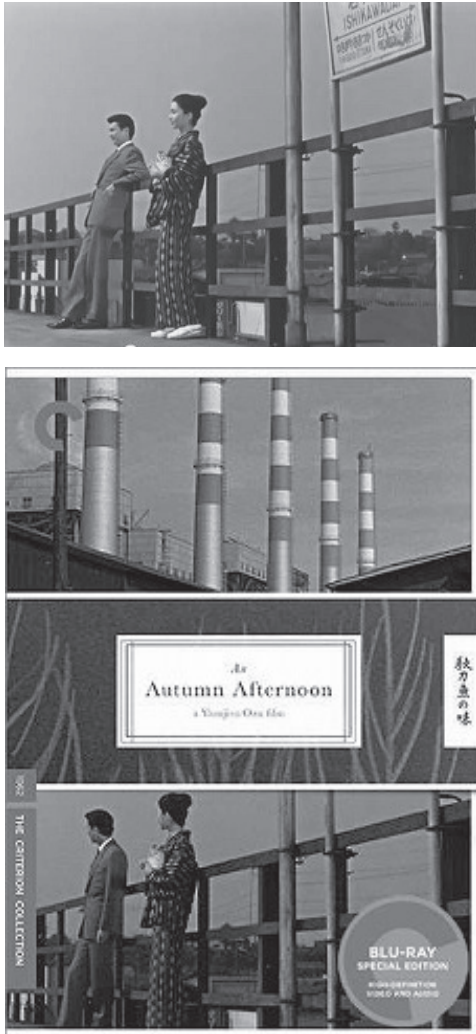
祖母と父は毎日、神社に手を合わせに通っておりました。藤野少年は神父様の暖かなまなざしを浴びて、毎日教会の広場で野球ばかりしていました。まちにとっての公共性とは一体何かということ、父や祖母の背中から学ぶことができました。それは役所の側の公共性とは異なるものだったと思います。

つまり、地域の住民たちがともに暮らし、なりわいを営み、生きる喜びを一緒に味わい尽くすことのできる場所と機会と時間、それらはむしろ行政が介入しない住民の知恵や民間の仕組みの中に、もう既にありました。「地域ガバナンス」という言葉は当時ありませんでしたけれども、まさにガバナンスはもう既にあったわけです。

父親は生前、町会長を引き受けていたのですけれども、20年ほど前に内緒話を打ち明けられました。みこしが古くなったので新調したい。町会で一回り大きなみこしを新調する



写真15 秋刀魚の味 小津安二郎



出典：報告者作成

と、大体中くらいのもので1,500万ぐらいするようで、そのカタログを見せてもらいました。町内を回って寄付を集めるのが父の役目だったんですが、なかなか思うようにお金が集まらない。

そこに突然奇跡が起きました。ある町内の女性が、ほんと一千数百万円寄付してくださったんです。その女性の娘さんは、最近若くして病気で亡くなられたそうです。娘さんは、このみこしを担ぐ機会こそなかったけれども、毎年秋祭りを心待ちにしていました。みこしがその家に近づくのを見て、そしてそのかけ声を聞いて、とてもわくわく興奮して

写真16 八幡神社のお祭り 町会のハッピーと神輿の競い合い



出典：報告者作成

いたという話を聞きました。余命幾ばくもないと知って、もしものときには自分のお金をみこしの新調のために使ってほしいと母親に託したそうです。そして、その後、逝かれたということです。

しかも、ご自分の名前は絶対に伏せてほしいというのが遺言でした。ですから、この寄付者が誰であるかを知っているのは、実は私の父親だけでした。そして、その父親も十数年前にこの世を去りましたので、この秘話の主を知っている人は、この世の中には誰もいません。私がこの話を、この公で話をするのも、きょうが初めてのことです。

祭りというのは神事、そしてコミュニティーのアイデンティティーです。そして生



きる力、社会的包摂の原点。祭りは本当の文化であると思います。

私にとっての「三丁目の夕日」があるように、皆さんにとっての「三丁目の夕日」というのも、それぞれあることだと思います。そのまちは必ずしも私の場合のような商店街だけではありません。郊外の住宅地かもしれないですし、里山の農村や離れ小島の漁村かもしれません。ですから、まちの原風景がそれぞれ違うように、「まちづくり」と言ったときのまちの姿も、まちのつくり方も実に多様で多彩だと思います。

まちづくりには、モデルもマニュアルもないということをごここで言ったら怒られてしまうかもしれませんが、私はそのように思います。人の顔が一人一人違う。一つとして同じ顔がないように、まちは一つとして同じではありません。あるまちは他のまちと異なることによって一つの個性を持ち、際立ちます。そのような唯一無二のまちの個性を刻んできたものが文化、そして芸術ではないでしょうか。

### (3) 国土改造による自然と生の分断

ところが、整形美人のように、高度成長期以降、日本列島はほぼ画一的に改造されてきました。まちの個性を失った画一的な国土開発、再開発事業が全国に広がっていきました。国土をコンクリートで強靱化することが、災害列島の安全・安心神話を再生産し続けてきました。この国の政治家とテクノクラートの「土木頭」と私は言っているんですけれども、この土木頭というのは、もう本当に絶望的なまで変わっていません。

東日本大震災の後、よく私はここを調査に訪れますが、400キロに及ぶ防潮堤が建設されています。しかし、これによって一度遮断

されてしまった自然となりわいと暮らしの生きた関係は、未来永劫にわたって回復されることはないでしょう。もし本気で大震災からのレジリエンス、回復に取り組むのであれば、私たちは海が見えなくなった場所で暮らすことへの違和感や圧迫感や、そして悲しみに対してもっと正直になるべきだと思います。

### (4) 文化的景観とコミュニティとひとづくり

私たちは何百年もの間、それぞれの個性的な文化的景観の中で暮らしてきました。文化的景観は自然となりわいと共同作品です。私たちにとってのまちも、文化的景観を形づくっています。文化的景観はそれぞれのコミュニティによって形づくられてきましたが、他方、文化的景観はコミュニティが存続するための基盤でもあります。

また、私たちの感性、感受性も文化的景観の中ではぐくまれてきました。そのようなコミュニティに根ざした個々の感性が一体となることで、つまり共通感覚によって文化的景観も維持されてきました。例えば、景観条例の策定には、このような感性的な認識や経験が深く関与しているはずで

す。感性が全ての原点です。今行われている再開発や復興事業が、それぞれのまちにとって、地域コミュニティにとって最善の道なのかどうか。それ以外には本当に選択の予備がなかったのかどうか。私たちはまず私たちの感性に、共通感覚に問い合わせることから始めるべきでしょう。図面上の計画が先にあるわけではないのです。

それにしても、文化・芸術を生かしたまちづくりは何を目指すのでしょうか。随分とおこがましい問いのようにも聞こえます。「当事者主権」という言葉がございます。それぞ

れの地域、それぞれのまちの個性を形づくってきたのは、それぞれのコミュニティの住民たちです。家族と暮らしと仕事、それぞれの日常の営みを通して、それぞれの舞台となるまちの姿が形づくられてきました。

家族や親族の外側には、町会や商店会や婦人会や青年団、文化協会などの相互扶助の組織がごぞいます。自分たちの住みかとしてのまちは、このような地縁的な協同体によってつくられ、維持されてきました。コミュニティを形成する組織は、日々の、また緊急時の相互扶助にとって必要不可欠です。

#### (5) まちの知恵と仕組みと祭り

それだけではありません。日常的な相互扶助の活動とともに、有形無形のさまざまな文化資源を生み出してきました。無形文化財の代表は、もちろん先ほど紹介した祭りです。そして祭りの形は、東北に行って目を見張るのですけれども、地域コミュニティごとに驚くほど異なっています。

また祭りの中で、私たちは世俗的なものと神聖なもの、つまり人間の力を超えたものにつながります。単なるお祭り騒ぎの一体感だけではなく、清らかな祈りの中で、人間のおごりが愚かなものに思われてきます。人間は生かされているのだ、生かされている存在なのだ気づく瞬間が祭りの中にはあります。

1年を通じて家族や住民の誕生と婚礼、死と生、病、豊作と災害があります。コミュニティを一つに結びつける祭りは、大きな命のつながりに目を開かせてくれます。祭りは日常的な利害打算を超えて、コミュニティ全体と未来へのまなざしを開きます。

#### (6) 文化的コモンズと公共文化施設

東日本大震災の後、伝統的な祭りが復活し

た地域から、まずは高台移転などの合意がいち早くできたとされていますけれども、この事実からも、まちづくりの中心にあるのは都市計画ではなくて、祭りや芸能といった文化的コモンズであるということがわかります（写真17）。

今、私がよく利用する文化的コモンズの図が出ております（図2）。総務省系の外郭団体の『地域創造』は、皆さんご存じだと思いますけれども、宝くじの収益を原資にして公益性の高い芸術・文化の支援を行っている団体です。

ここは調査研究事業も行っていて、私も参加させていただいていたのですけれども、東日本大震災の調査研究を踏まえて、『地域創造』は文化的コモンズの形成について大変積極的な提言をいたしました。

こういう文章から始まっています。「東日本大震災の後、誰もが文化的な機会を享受し、その経験を他者と共有できる場の重要性を認識したが、それは被災地だけではなかった。そうした場は地域の多様な文化的営みを共有し、分かち合える『文化的コモンズ』の形成によって成立する。」（一財『地域創造』報告書から）。

文化的コモンズは、まちの形成とともに、どの地域にも既にあったものです。文化的コモンズとは、コミュニティが交わり、はぐくまれる場であり、仕掛けです。文化的コモンズは、コミュニティの紐帯です。少なくとも1964年の東京オリンピックまでは、遅くとも1970年の大阪万博までは、確実にこのような文化的なコモンズが各地域に根づいていたと私は思っています。

#### (7) 文化政策の課題と「実存」の問題

さて、この『地域創造』の提言の続きには



ん。いかにしたら文化的コモンズを再形成し、コミュニティーを再生できるかが文化政策の課題です。

ここで私は、地域の記憶と共感の装置という文化的コモンズの枠組みを、個人の実存の問題と深いところで関係づけたいと思います。こういう視点は従来の文化政策にはなかったものです。今日初めてこの問題を提起しようと思いますけれども、先ほどイントロとして、例えば祭りのことを私は述べました。つまりコミュニティーと実存の深いつながり、それは祭りを通して私たちは既に実感しているはずだと思います。

ところが、この祭りや文化的景観のようなコミュニティーのアイデンティティーを支えてくれる場所も時間も、もし崩壊してしまったとしたら、一体私たちはどこへ投げ出されてしまうのでしょうか。不安な夜を照らし出す光を、どのようにして私たちは見いだすことができるのでしょうか。

このような実存の問題が切実に迫ってくるときがあります。阪神大震災を経験いたしました。大震災の被災者、親族の死、いじめや引きこもりなど、さまざまな原因や理由があるでしょう。特定の原因がないとしても、人間はそもそも本質的に不安に浸透された存在です。この存在不安が実存の本質だからです。

#### (8) アートの力と実存とコミュニティー

それにしても、なぜコミュニティーと実存の深いつながりにとってアートの力が不可欠なのでしょう。私はこの問題が解けない限り、文化政策はこの先に進まないと考えてきました。

その中で、私は最近、「語りなおし」という考え方にとっても触発をされています。芸術社

会学を専門にされている中村美亜さんという九州大学の先生が最近唱えられている説なのですが、「語りなおし」というのは、自分自身に関する物語を語り直す作業のことです。

今、私は皆さんの前でかなりプライベートな体験を、恥ずかしながら昔話として語ってきました。自分の原風景とまちのつながりについて語ることで、幼少期から還暦までの自分が一貫した同一の存在であることを確かめ、表明しました。

私は、実はそうしたかった。「語りなおし」をせざるを得なかったのです。私はアートの力を信じて、文化的コモンズの再形成に取り組んでいる一人の人間です。研究者、つまりコミットをしない傍観者という立場よりも、むしろ当事者として現場にかかわってきました。

それぞれのプロジェクトのミッションを掲げ、理論武装してさまざまな交渉を行ってきました。そのうちまくいくことは、十に一つぐらいです。心が折れそうになることがしょっちゅうあります。けれども、奇跡もまた訪れることがあります。私は常に存在不安、アイデンティティクライシスに襲われながら、それでもアートの力を信じてコミュニティー再生を目指しています。

#### (9) 「語りなおし」とアートプロジェクト

自分自身の物語を原風景として紡ぎ出し、そこに新しい経験を重ねることで、自分の物語を更新していく。語られる内容はどんどん新しくなるわけですが、語っている自分自身の存在は同一のままです。これがアイデンティティー、自己同一ということです。

しかし、記憶や経験の中には、もちろん悲しいことやつらいことがたくさんあります。



そうすると、これまで紡いできた自分の物語に新しい経験を積み重ねることができなくなることがある。例えば、大震災に直面した人の喪失感、その記憶を無理に自分の物語に重ねようとする、物語が立ちゆかなくなってしまっ、自己のアイデンティティーの崩壊を招く。場合によっては心身ともに危機的な状況になってしまいます。

このような状況に陥ったときに、私たちはどのように対処すればよいのか。ここで、自分を支えてきた物語を編み直して、新しい語りを紡ぎ出す、それしかないのではないかと思います。

中村（美亜）さんは、次の3つのステップの「語りなおし」について語っています。もうあと時間がありませんので早口になってしましますが、まずは安全・安心な環境に身を置き、過去のつらい記憶にアクセスしながら、それを事実として少しずつ受け入れ、周囲の人や社会とのつながりの中で、その語りをゆっくり編み直すというものです。このステップは、いわゆるケア、セラピーとして言われることなのですけれども、この3つのステップをアート・プロジェクトに置きかえて考えることができるのではないかと思います。

つまり、自由に表現できる安全・安心な環境が担保されている中で、これまでの経験を生かしながら、他者とのかかわりを通して新しい表現を生み出す。このようにアートに置きかえていくことができる。

そうすると、中村（美亜）さんが言われているような、いわゆる中動態の世界ですね。すなわち、受動的なのか、それとも能動的なのかかわからないようなところから新しいものが生み出されてくるし、特殊で独特な世界が開かれてくる。ここにこそ「共創」と呼ばれ

る独特な創造のプロセスがあるのではないかと。そして、この「共創」こそが、まさにコミュニティアートの本質なのではないかと私は考えています。

このように「語りなおし」、新たな物語を編み直すことによって、自己のアイデンティティーの危機を乗り越える技、これがアートとしての一つの意味なのではないかと思ひます。

#### (10) アートプロジェクトにとって大切なこと

最後に、アート・プロジェクトにとって重要なことは何でしょうか。これまでの経験を生かしながら、他者とのかかわりを通して新しい表現を生み出すこと。これがとても重要なことなのですけれども、私は、語り継ぐことが文化であるとするならば、語り直すことはアートである。そして、語り継ぐことには語り直すことも含まれているはずであると考えています。

ですから、文化的コモンズを再形成するためには、伝統を守るだけでなく、同時に新しい表現に対しても開かれている必要があります。アート・プロジェクトにおける「語りなおし」は、実存の問題、すなわち個人のアイデンティティーの確認と更新にかかわるだけではありません。コミュニティが多様な価値観を受け入れ、寛容性をはぐくむための技、アートとなることだと思っています。

つまり、コミュニティが語り直されることによって再生する。文化がアートへと開かれていく。ここに今日的なアート・プロジェクトの非常に重要な意義があるのではないかと考えています。

そのために行政は何をサポートしたらいいのかということ、最初のステップワンです。住民や参加者が自由に表現できる安全・

安心な環境を担保する、その意味での文化権を保障するということが行政にとって一番大切なことだと私は考えております。

#### 4 パネルディスカッション



##### [コーディネーター]

関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授 小西砂千夫

##### [コメンテーター]

(公財) 日本都市センター理事長・高松市長 大西 秀人

##### [パネリスト]

中央大学法学部教授 工藤 裕子  
 神戸大学大学院国際文化学研究科教授 藤野 一夫  
 静岡文化芸術大学文化政策学部教授 松本 茂章



**小西教授** ここからはパネルディスカッションとして、意見交換を行っていきます。まず、大西市長からこれまでの講演についてコメントと質問をいただくことにします。

##### ○高松市の取組（コメント）

**大西市長** 私自身は、高松市長になりましてちょうど今3期目、11年目です。2007年に市長になったわけですが、高松市長の選挙に出ないかという話があったときに、高松市の施策を見たときに、一番何と言いましてもいいなと思いましたが、高松国際ピアノコンクールが2006年に開催されまして、大成功となったことです。高松で国際ピアノコンクールということで、私も大変驚きまして、そういうことができるような都市になったのかという、何か都市ブランド的な意味を非常に感じたのが一つです。

それからもう一つが、平成の大合併により高松市は近隣6町と合併をしたのですが、その中の町の一つに牟礼町というところがあります。その牟礼町にイサム・ノグチの庭園美術館があるのです。イサム・ノグチは、晩年の20年ぐらいを日本では香川県牟礼町のアトリエで過ごされていたわけですが、そのアトリエをできるだけイサム・ノグチの生前のままに残して、美術館としているのが庭園美術館です。イサム・ノグチの庭園美術館があり、また国際ピアノコンクールを成功させたまちということで、まちとして非常に可能性があるのではないか、ブランド力があるのではないかというような思いがあります。

そのように、文化芸術施策がやはり大事だということは、そういう話を受けたときに感じたことでもよくわかるわけですし、それでこれまで市長になってからも、特に文化・芸術施策に力を入れながら今日までやってきた

ところでは。

ただ、後でまた工藤先生にお話をお伺いしますけれども、文化芸術施策は、政策評価が非常に難しいのです。市民の皆様になぜ行政がそこまで税金をつぎ込んで文化芸術施策をやるのかということをお納得してもらおうといたしますか、理解していただくということは非常に難しいということがあろうかと思えます。



それからもう一つ、高松で今一番大きく、イベント的に開催をしているのが瀬戸内国際芸術祭です。この瀬戸内国際芸術祭は2010年に1回目が始まって、トリエンナーレということで2013年と2016年にもやってきて、2019年が4回目ということになります。

もともとは福武財団が展開をしております直島の地中美術館ですとか、家プロジェクトですとか、そういう現代アートで非常に受けたものを瀬戸内海全体に拡大したい。そこに、越後妻有で大地の芸術祭を開催していた北川フラムさんや福武財団の福武総一郎さんとお話をされて、ぜひともそれを直島を中心とした瀬戸内海の島々でやりたいというのが始まりでした。

そういう形で民間と香川県と高松市が中心となって、行政、まさに官民連携、それに福武財団という財団法人が入りますが、そういう形で協力・連携をしながらずっとやってき

てまして、今や世界的に非常に有名な芸術祭に育ってきたというところでは。

やはりこれは直島の存在が非常に大きいということと、こういうアートフェスティバルは何のためにやるかということですが、瀬戸内国際芸術祭は最初から一貫して一番大きなテーマは「海の復権」ということです。

特に、われわれ四国の人間は、昔は連絡船などで海を渡って、非常に海の恩恵みたいなものを感じながら、あるいは海の怖さというものを感じながら生活をしていたのですが、それが瀬戸大橋、それから四国三橋時代になっておりますので、もうだんだん海を忘れてきております。

そして、しかも離島はどんどん人口も減ってきて、高齢化になってきて、このままでは消滅しかねないということで、海の復権とその離島における活性化がテーマなのです。すこしわかりやすく言えば、島のおじいちゃん、おばあちゃんの笑顔が見たい。こうしたことを一貫したテーマとしてやってきています。

これはかなり経済効果をあげてきてまして、前回の2016年の芸術祭では、春、夏、秋の会期を合わせて108日間開催をしたのですが、カウントの仕方にもよりますが、入場者数は前々回並みの104万人ぐらいでした。

#### ○講師への質問

**大西市長** そこで、まず工藤先生に質問があるのですが、先生はイタリアにおられたということで、ヴェネツィア・ビエンナーレが1895年に始まって、100年以上続いていて、しかもそれでヴェネツィアのまちが知られています。

先ほど言いました瀬戸内国際芸術祭も、やはりモデルはヴェネツィア・ビエンナーレということでした。ビエンナーレは100年経っ

でもやっているのだから、瀬戸内国際芸術祭も「市長、100年やりましょう」ということも言われています。それをやることによって、例えばヴェネツィアングラスですとか、そうした産業も一緒に育ってきているということです。イタリアはそれぞれの都市が非常に個性的だと思うのですが、そういう文化事業の展開等に対して、どのようなまちづくりができてきているのか、何か参考になるような事例があれば教えていただければと思います。

それから、松本先生には、高松市でも人口減少が始まっていますが、子どもたちが増えている地域が一方であり、学校を新しく増設しなくてはならないのですが、他方で減っている地域もあって、こちらは学校統合をしなければいけません。全体として公共施設がだんだん老朽化してきていますので、それらを全部また建てかえとなると、非常に具合が悪くてうまくいきません。

そうかといって、その地域の公共施設だけをやめます、ここは残しますと言いますと、なかなか地域間格差が言われて難しいということで、ファシリティマネジメントの観点から公共施設の統廃合を今どういうふうに進めていくかということが非常に大きな問題です。公共施設の有効活用を考えると、これは官民連携ということにもなると思うのですが、官が民間に売却する、あるいは売却できないものは廃止するなど、何かそういうシステムみたいなものをつくってやればよいと思うのですが、こうした点について松本先生にお知恵があれば教えていただきたいと思います。

それから藤野先生には、高松市でも郊外部におきますと、今どんどん高齢化してきておりまして、コミュニティがなかなか維持できないという問題も出てきています。文化芸

術で、例えば何か祭りをやろうと言ってかけ声をかけたところで、人が集まって来ないわけです。文化・芸術が必要だというのは非常によくわかるのですが、それをコミュニティの充実なり、まちづくりや、商店街の復活や再生みたいなものに結びつけていくためには、こういう事例があるので、こういうふうにしてうまくいったということがあれば、教えていただきたいというふうに思っております。

### ○イタリアの文化芸術政策（回答）

**工藤教授** ご質問のイタリアについて簡単に説明をさせていただきたいと思います。

確かにイタリアは非常に都市文化が発達している国ですし、そもそもヨーロッパは大体が都市から出発していますので、国や地方、あるいは二次的な県や州よりも、やはり都市の力が非常に強い。それも中世、場合によってはイタリアなどの場合だと、エトルリア時代などからの長い伝統のあるまちが多いため、当然こうした都市のアイデンティティが、国や地方に増して一番強いアイデンティティになります。

一方で、そうしたアイデンティティがありつつも、今回、我々三人とも触れず、私もあえて意図的に触れなかったキーワードが1つあると思うのですが、それが「ブランド」です。

なぜ文化やアートに自治体が税金を投入してイベントを開催したりするのかといいますと、最終的に観光客が来たり、定住者が増えたり、Uターンしたりする人が出てくるというのが目標なのです。その前段階として、何か大きなイベントを開催することによって、場合によっては世界中の人に名前を知ってもらうという、ブランド効果というものがあります。

ブランド効果自体はなかなかそれだけでは



計れないため、訪れた観光客数などを経済効果として数字に落とし指標とするということになるのだと思うのですが、実はその前段階としてのブランド力というものが非常に重要で、これがどれだけあるかということが、恐らくまちのイメージ、ひいては成功を決める一つの重要なポイントであると思います。

さて、そういう意味では、実はイタリアは、おっしゃっていただいたような大都市はもちろんそうなのですが、そうでない中小都市も、場合によっては日本でいうような限界集落のような小さな自治体でも、それなりにいろいろな歴史的な遺産があったり。イタリアは世界遺産の非常に多い国です。ですので、そういった意味では有形無形の、それからいろいろな記憶遺産などを含めると、やはり地域のブランド力というのは非常に強いのかと思います。

それから、一見我々が知らないような小さなまちであっても、やはりその地域に根ざしている食文化や、その風景など、日本に非常に近いものとしては例えば、農村風景をいかに保存して、それを後世に伝えるかということにも非常に心を砕いています。実はイタリアは景観を憲法できちんと位置づけており、景観とは国かつ国民の財産であるということで非常に重要視していますので、そういう意味では、今後、もしかすると都市の個性ということが、単に文化を超えて、その都市が持っている歴史や景観などもまちづくりの重要な主役になっているということが言えるのではないかと思います。

同時に、そのためには、やはりそれらをきちんと使っていける人材を育てることが重要になってきてまして、これについては、実はイタリアだけに限らず、ヨーロッパの場合、EUのさまざまな構造的基金などを

使って人を育てています。つまり、まちづくりは行政がやるのではなく、地元で、日本で言うところのまちづくり公社のようなものをつくって、そこが受け皿となっていていろいろなプログラムを実施していきますので、そこに非常に大きなお金が動きます。それをやることによって若い人たち、特に地元での人材が育っていく。落下傘ではなくて、あくまでもそこにいる人が育っていくという仕組みをつくっているところが特徴だと思います。

### ○高蔵寺ニュータウンの事例（回答）

**松本教授** 先ほど大西市長から受けた質問は、公立文化施設の統廃合について、でした。たとえば学校に関しては、校区という地域を抜きにして語れないと思います。校区にはそれぞれに歴史があるからです。公務員がコーディネーターとして、それぞれの地域の歴史を踏まえながら、関わっていかなくてはなりません。

先日、愛知県の高蔵寺ニュータウンにまいりました。日本3大ニュータウン（多摩、千里、高蔵寺）の1つ。興味深かったのは、小学校区が統合され、校舎がコミュニティセンターに活用されていたことです。運営するまちづくり会社の専務は市OB職員で、総務部長には銀行の行員が赴任していました。



施設の一角には絵画が並べられていました。「何ですか」と聞いたところ、持ち主が亡くなったあと、同社が整理したときに多数出てきたといいます。高蔵寺は団地だけではなく、一戸建ても多数ありまして。戦後に成功した経済人が住居を構えた。所有者が亡くなって、整理に入ると、多数の美術品が飾られていた。同施設で預かっていたのです。高度成長の遺産といったところでしょうか。

このように校区ごとに歴史があり、実に興味深い。公務員としては自分たちが担当するだけでなく、調整して地元の方にやっていたくように、どうコーディネートしていくのか。自治体職員の腕の見せ所だと思います。

### ○新長田、城崎の事例（回答）

**藤野教授** 高松市長からのご質問ということで、超少子高齢化の中でのコミュニティー再生というのなかなか限界があるのではないかと、何かうまくいっている事例はありませんかというご質問だったと思います。

私がかかわっている基礎自治体の中で2つ、今とても関心を持っているところのご紹介をしたいと思います。

一つは神戸市の中の新長田です。ここはインナータウンですし、震災で大きな被害を受け、再開発事業は失敗したと言われているわけですが、そこで2015年から「下町芸術祭」という本当に規模の小さなマイクロプロジェクトを始めました。

ただ、それは由来があって、地元にもともと面白いおじちゃん、おばちゃんがいるということもあるのですが、2009年に大阪市にあったDANCE BOXというNPO法人が大阪から追われて、新長田を拠点に自分たちの劇場を持って活動を始めました。彼らはコンテンポラリーダンスが中心なのですが、

もっと間口を広げて、地域の人たちとどんどんつながっていく、さきほどの新しいお祭りの拠点になっていったということがすごく重要です。

そこでつながった人材たちが新長田アート commons という実行委員会をつくり、行政ともつながって、いろいろな民間の助成金ももらいながら、1,000万円規模の「下町芸術祭」というものを始めました。去年2回目をやって、また来年もやります。

ここでは私が今代表をさせていただいているのですが、いろいろな出会いがありました。地元の人たちと、それから外から来る、特にコンテンポラリーダンスとか現代アートのアーティストたちとの出会いがあり、移住促進にも実はかなり結びついているのです。新長田は住みやすい、物価も安いというので移住をして、そしてスタジオや劇場でダンスパフォーマンス制作をして、そこから東京や海外に発信するという流れも今生まれつつあります。

去年の下町芸術祭を行った時に、これは可能性があるなと思ったのは、瀬戸内経済文化圏サミットというものを開きました。これは瀬戸内をめぐる8県ぐらいのNPOや、一般社団などのデザイン系、アート系、まちづくり系のアクター達が集まって、自分達の経験をシェアして、自分たちの中で足りないものを、相互にどうやって補っていったらいいのかといった経験を共有するネットワークをつくらうという趣旨でした。

大資本と言うとまた語弊がありますが、例えば、デザイン系などですと大手の広告代理店とは違う、もっと地産地消的な形で地域を盛り上げる。つまり、文化と経済とをマイクロサイズでもって、地に足のついた形で根を張っていくような仕組みをつくらうというこ

とを試みています。

本当にそれぞれの地域、それぞれの県には面白い人たちがいるなと思いました。こういう人たちが定期的にこうしたサミットを開いて、経験をシェアし、そしてお互いのノウハウをつないでいったならば、瀬戸内を取り巻く形の経済文化圏というものができるんじゃないかなという大きな可能性を感じました。それが一つです。

それからもう一つ、豊岡なのですけども、豊岡は平田オリザさんが去年爆弾発言をされました。青年団を豊岡に移転しますと。その4年前に、実は豊岡市は城崎にあった県の会議場をアーティスト・イン・レジデンス施設、KIACで通っていますが、「城崎国際アートセンター」に改築いたしました。現在は50カ国ぐらいから100組ぐらいの応募があり、その中から20組ぐらいを選んで、年間を通じて、3カ月まで無料でレジデンス制作をしてもらうという仕組みが定着し、そこから城崎ブランドが起きています。

ヨーロッパでも、レジデンス制作ならば「城崎へ行け」というようなブランド化が起きてきていまして、その流れを受けて「青年団」も豊岡に移転をします。その移転に際しては、地元にあった遊休施設、例えば倉ですとか、古い公会堂ですとか、そういったものをリニューアルするということまで、大きな決断をしていますし、専門職大学まで誘致して、アートと観光を目玉とした人材育成を目指しています。

豊岡市は人口8万人で2050年までに人口が5万人を切ると予測される地域なのですが、本当に文化・芸術でアクセルを踏んで、がんがんいくぞというようなことを始めています。トップダウンなのですが、今一番面白い自治体、地域だなと思っています。

### ○公務員の専門性の確保、ファシリテーターとしての公務員（松本教授からの質問への回答）

**工藤教授** 公務員が政策形成をしてそれを執行するというのが伝統的な行政だとすると、公務員が政策形成をし、民間や公務員がいろいろな形で連携して、場合によっては市民やNPOも含めて執行するということが、今のいわゆるニュー・パブリック・マネジメント以降のあり方と理解をしています。

地方自治法の改正により指定管理者制度が導入され、委託よりも一歩踏み込んだ指定管理者制度ができたことで、マネジメント能力だけではなく、政策提言もできるような民間が育ってきたということはあると思います。しかし、現実問題から言うと、私は小さな政府論者ではないのですが、世の中は残念ながらそういう方向に行っていて、それは財政難だけではなく、やはり人口減少という大きな問題があると思うのです。ですから、公務員は今後も増えない。だとすると、いくら能力がある人がいたとしても、人数が限られれば、1人の人間が政策形成に投入できる時間は当然減少していくため、そのときに民間のアイデアを使うということに問題はないと私は理解しています。

ただし、もう一つ、2005年頃からの傾向としては、政策形成の中で指定管理者が変わる場合があるわけです。そうなってくると、いわゆる専門性や知識など、現場での歴史的な記憶が途切れるという批判がよくあるのですが、実は全然変わらない人たちがいるのです。それは住民で、住民とその施設やサービスの利用者は、そこにずっと来て使っている人たちですから、サービスの提供者が変わろうと、市長が変わろうと、指定管理者が変わろうとそれらを使い続けるわけです。ですか

ら、その人たちの声を聞いて、その意見やアイデアをどんどん取り入れてやっていく。実は、それが「協働」や「協治」というやり方ですので、将来的にはそうした方向に行くのだと思うのです。

市民力の育った、いわゆるソーシャル・キャピタルの強い地域は、いろいろと市民がよい意味で口うるさく参加をしているため、それがもっと育っていけば、政策形成のかなりの部分については、市民から自発的な動きも出てくるでしょう。

ですから、コーディネーターとしての、あるいはファシリテーターとしての公務員がいれば、その人が物凄く芸術・文化政策に長けていなくても、本当は回っていく時代になるのだと理解しています。

#### ○公務員の異動と専門人材（松本教授からの質問への回答・1）

藤野教授 公務員の皆さんも素晴らしい人たちばかりなのですが、やはり異動してしまいます。3年から4年して、お互い意気投合して、アクセルを踏んでいるのに、「いや、異動になりました」と言われて、4月1日から別の人が来るわけです。「また一から始めなくてはいけないんですか」ということが繰り返されたら、もうさすがに教員としても、研究者としても、アート・マネジメントの少し先輩としても疲れてきます。これは日本独自のシステムで、これが変えられない限りは、日本の文化振興はおぼつかないだろうと思います。

人材育成については、私は文化振興財団がもっとパワーアップするのが一番いいと思っています。NPOも厳しいです。ですが、そこが今搾り取られている状況では、やはりスペシャリストというか、プロパーの力

でもって日本の芸術・文化を支えていくというのは、将来は先細りではないかという気がしています。

最後、もう一頑張りはしますが、私はいつもドイツに「文化亡命」をしますと言っています。ドイツに行くと、こういうややこしい説明をしなくても、現代アートはもう当たり前前なのです。クラシック音楽が当たり前前なわけです。そういうところで、何か本当にのびのびと味わい、美や芸術や自然を味わい尽くしているのに、どうして日本はこんなに説明が大変なのだろうと思います。どうして評価というくだらないものが入ってきて、評価疲れをせざるを得ないのだろうかと。その辺が、自分自身のアイデンティティー・クライシスでもあります。

#### ○公務員の異動と専門人材（松本教授からの質問への回答・2）

大西市長 やはり日本の場合は、非常に文化芸術を支える組織が弱いと思います。高松市にしても、やはり4年ベースで大体人事は動かしておりますので、もちろん行って帰ってくるということが割と多いのですが、それでもやはり人が変わってしまっていて、事業を継続することがなかなかできません。

文化振興財団といった中間組織的なものがほしい海外ではしっかりとあるのです。高松市にもあるのですが、基本的にはトップは公務員OBがなっていて、そのほかは嘱託の非正規職員です。それでどうにか組織を回していますが、私から見ても頼りない限りです。

さりとて、プロパーを何人も雇って、これから育てていくというのも大変ですし、中途採用のようなものを考えつつ、どのような形でやっていけばいいのかと考えています。先



ほどの芸術祭を続けていくことをにらみながら、現在行っている文化芸術事業を安定的にするため、あるいは施設などを有効活用していくために、こうした中間組織としての財団法人をいかにうまく充実させていくのかは一番大きな課題だと思っています。この点は海外の事例なども参考にしつつ、しっかりと考えていかなければならないと思っています。

#### ○指定管理者制度と雇用（フロアからの質問への回答）

**小西教授** 指定管理制度のあり方で、専門性の蓄積が妨げられるというご質問がありましたので、松本先生にお願いしたいと思えます。

**松本教授** 指定管理者制度の導入と専門性の兼ね合いについて、自身は指定管理者制度をそれほど否定的に捉えてはいません。利点と弱点と双方があり、功罪相半ばとっております。指定管理者イコール専門性や継続性に欠けるということでもないと思えます。

課題なのは雇用のことです。指定管理者制度の導入後、正職員の採用が控えられ、職員の非正規雇用が増えている点は、声を大にして指摘しておきたいと思えます。指定管理者制度もそうですが、背景の1つにアートプロジェクトの隆盛もあります。地域活性化に貢献するとして、全国各地でアートプロジェクトが盛んに行われているのですが、非正規雇用が増える背景の一つになっているようです。

アートプロジェクトは2～3年に1度、開催されます。公務員の異動とサイクルがある訳です。2～3年に一度の開催ならば、非正規雇用になりがちになる。このように、アートの現場では正規でない雇用が増えていると聞いています。

日本社会は安定した雇用のなかで、落ち着いて仕事をしてきたと振り返っています。人材が文化政策の現場に集まるためにも、こういう日本が持っていた社会の安定性をもう少し見直してもいいのではないかと、思っています。

#### ○文化政策の評価をどうするか（フロアからの質問への回答）

**小西教授** フロアから「文化政策の評価が難しいというのは非常に感じますが」という質問がありましたので、ご回答をいただけますか。

**工藤教授** 行政評価の専門家として一言だけ申し上げますと、もともとの文化政策のミッションの目標設定のときに「人口を増やす」とか「入館者数を増やす」と言わずに、例えばですが、「美術が好きになる子どもを増やす」とか、「美術に触れる機会のあるお年寄りを増やす」とか、「音楽会に行く子どもを増やす」とか、「音楽が好きになる子どもを増やす」とか、そういう定性評価をぜひ入れていただければ、実は自治体の皆さんがいろいろとやられていることの評価になるのではないかと私は思っております。ですので、そういう定性評価を積極的に入れていただければと思います。

**松本教授** 1点だけ申し上げますと、例えば文化施設に喫茶店とかをつくりませんが、あれは目的外使用です。つまり、市民の文化度を上げるという目的の中では、コンサートの前に喉が渇く人が飲み物を飲むことは目的外ということになります。ですが、京都会館改めロームシアター京都は1階にすごくいいレストランをつくっていて、あれは東山のアメニティーと言いますか、夜の10時ぐらいまでレストランをやっていますが、東山の活性化

ということが一番大きなテーマにしたため、目的内施設になっているのです。文化政策の目的、政策目標を掲げる際には、大きなテーマと言いますか、ちょっとそれを広くとっておくということです。

**藤野教授** 評価の問題も、ずっと私も関わっていて疑問がたくさんあるのですが、ドイツやフランスの場合、評価はそれほど問題にはなりません。というのは、公務員にしても、政治家にしても、財界の人も、文化芸術をみんな見に行く、聞きに行くからです。そこでダイレクトに「これはすごい」とか、みんな感動しているということが肌身にしみるから、「これはやらなくてはいけない」、あるいは、「もうこの芸術監督や支配人ではだめだ」ということを即判断できる人たちがたくさんいます。でも、これは鶏と卵の話で、そこまですぐどうやって持っていくかということなのです。

ですから、私は教育者の端くれとして考えていますのは、本当に幼児の頃から、どのように美的なテイストを磨き上げていくのかということです。これは単一の基準ではなく、多様性も受け入れられるようなテイストなのです。そうすると、様々なアートをシャワーのように浴びせるしかありません。それにはコストもかかります。けれども、それをやるしか、先は変えられないのではないかという感じがします。

そしてもう一つ、やはり自分の孫などを見ながらですが、大体1歳とか2歳まではすばらしい感性を子どもは持っているのに、その後、テレビなどを通じて子どもの感性がどん

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
講演 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> 日本都市センター理事長・高松市長 大西 秀人

どん破壊されて画一化されていくのです。例えば、ディズニーのような文化産業の型にはまった規格様式の中で、世界がつくられ、知覚されたりする。この点は根本的な大問題だと思っています。

つまり、教育もそのときにわかりやすいものがいいという話になるわけですが、アートの場合は答えのない問いですから、答えがわからなくてもいい、すぐに出なくてもいいのではないかと。わかりやすいから楽しいのではなく、「わかりにくいから楽しいんだ」というような価値観に子どもたちが変わっていければ、可能性があるのではないかと思います。

でも、全ては感じることから、感性から始まるので、感じることから考え、そして世界の物の見方がこれまでとは違う形になっていくということが大事です。ですから、そこに美が持っている力、計画的思考あるいは論理的な認識とは違う力というものに期待したいなと思っています。

# 第 21 回都市政策研究交流会 講演録

## 「住民参加と合意形成を踏まえた道路交通施策の実現」

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施策について、学識者による報告、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」をテーマに掲げ、2018 年 10 月 23 日に開催した。本稿は、当日の基調講演、事例報告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 基調講演

#### 「地区交通計画における合意形成 —サイレント層と社会実験—

埼玉大学大学院理工学研究科  
准教授 小嶋 文

#### (1) はじめに

交通計画の中でも、住宅地や駅前といったスケールの地区交通計画における合意形成について、サイレント層と社会実験の観点から説明する。

#### (2) 地区交通計画への住民参加に関する背景

各種の社会調査への未回答者の増加が深刻な問題となっている。住民参加が広く謳われる一方で、社会調査の未回答者の存在が様々な場面で合意形成を妨げ、計画膠着の要因となっているのである。

意識調査の未回答者が多ければ、意思決定者が判断を躊躇うことがあるだろう。また、

それまで意見を言わなかった人々が、計画の具体化後に事業が進んだ段階で反対の声を上げれば、予期せぬ対応に迫られ、社会的費用が増大することも懸念される。

こうした問題について、行政がどのような問題に直面しているのか、またどのように考えているか調査するため、以下のとおりアンケートを実施したので、結果を紹介する。

**調査対象：**2005 年から 2011 年の 7 年間に、交通計画に関連した社会実験を実施した国、都道府県、市町村の担当課（318 部署）

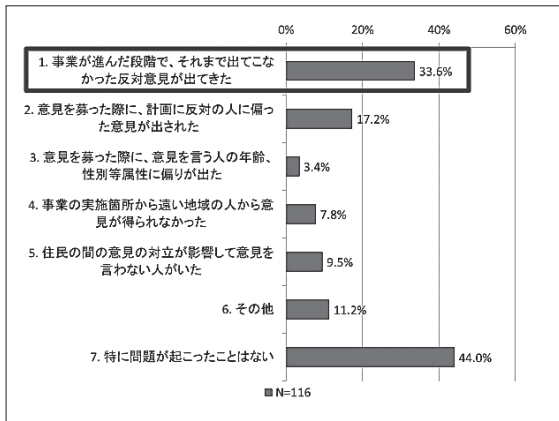
**配付方法：**E メール及び郵送

**返送方法：**E メール、郵送、FAX

**回収票数：**118 件 **回収率：**37.1%

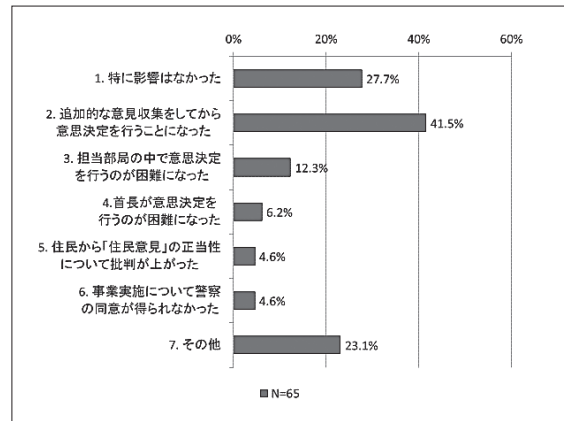
まず、サイレント層に関連する問題の経験の有無は、「特に問題が起こったことはない」（44.0%）が最も多く、次いで「事業が進んだ

図 1 サイレント層に関連する問題の経験



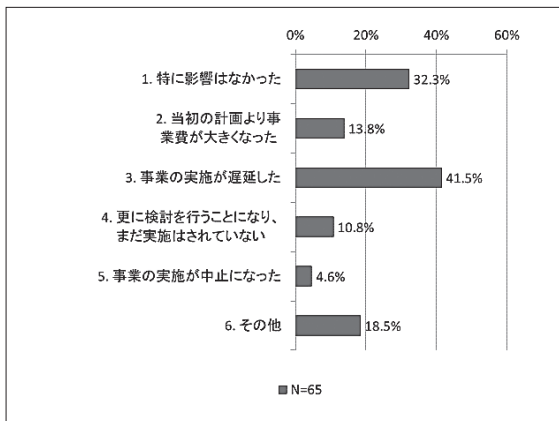
出典：報告者作成

図 2 サイレント層の問題による意思決定への影響



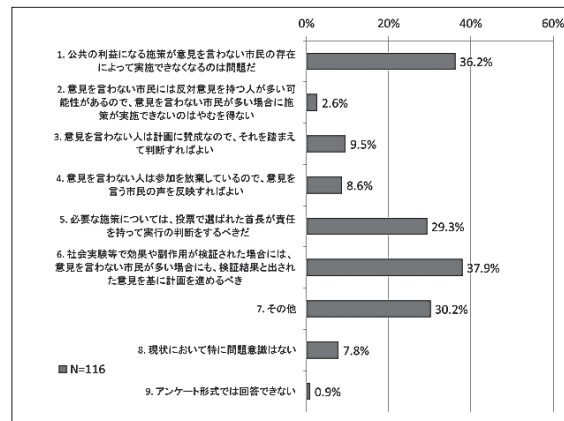
出典：報告者作成

図 3 サイレント層の問題による事業自体への影響



出典：報告者作成

図 4 行政の意思決定に関する意見



出典：報告者作成

段階で、それまで出てこなかった反対意見が出てきた」(33.6%)、「意見を募った際に、計画に反対の人に偏った意見が出された」(17.2%)が続く(図1)。

また、サイレント層の問題が意思決定に及ぼす影響は、回答の多い順に、「追加的な意見収集をしてから意思決定を行うことになった」(41.5%)、「特に影響はなかった」(27.7%)、「担当部局の中で意思決定を行うことが困難になった」(12.3%)、「首長が意思決定を行うことが困難になった」(6.2%)、「住

民から『住民意見』の正当性について批判が上がった」(4.6%)、「事業実施について警察の同意が得られなかった」(4.6%)となった(図2)。

続いて、サイレント層の問題が事業自体へ及ぼす影響は、「特に影響はなかった」(32.3%)が全体の約3割を占めているものの、「事業の実施が遅延した」(41.5%)、「更に検討を行うことになり、まだ実施はされていない」(10.8%)、「事業の実施が中止になった」(4.6%)という回答もあった(図3)。



さらに、本アンケートでは、行政の代表としての立場ではなく、回答者（職員）個人の行政の意思決定に関する意見についても調査した。「社会実験等で効果や副作用が検証された場合には、意見を言わない市民が多い場合にも、検証結果と出された意見を基に計画を進めるべき」(37.9%)、「公共の利益になる施策が意見を言わない市民の存在によって実施できなくなるのは問題だ」(36.2%)が、ともに3割を超えており、「必要な施策については、投票で選ばれた首長が責任を持って実行の判断をするべきだ」(29.3%)も多い(図4)。一方、「現状において問題意識がない」(7.8%)は少数にとどまっている。

サイレント層の問題について、行政が様々な困難を抱えていることが明らかになった。

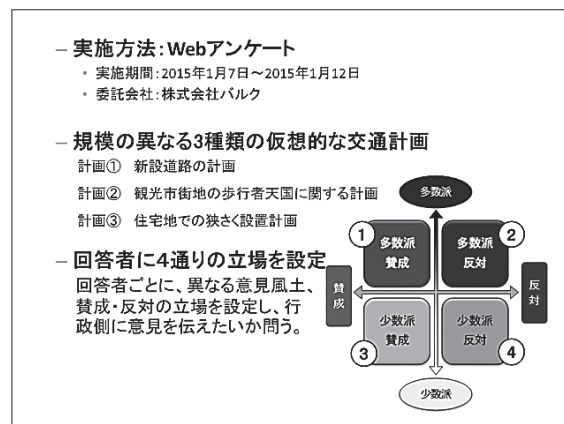
### (3) サイレント層に着目した地区交通計画

資源と時間が限られる中、適切で効率的な地区交通計画を実施するには、サイレント層に着目した計画策定プロセスの構築が急務である。

社会心理学の研究の一つに、ノエル・ノイマンの「沈黙の螺旋理論」がある。ノイマンは、沈黙が生まれる過程において、少数派の意見を持つ人々は孤独を恐れることに着目した。少数派の意見を持つ人々が孤独を恐れて沈黙すると、多数派の意見が強調され、世間一般の意見として世論が形成される。すると、メディアの力が加わり、多数派の意見が人々を支配し、少数派の意見を持つ人々はますます孤独を感じて沈黙していく。

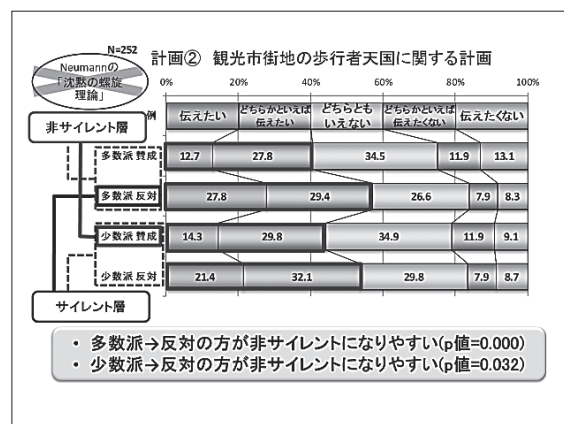
報告者は、沈黙の螺旋理論を念頭に置いて、意見を言わない人々は、「賛成」・「反対」

図5 仮想的な交通計画・賛否の立場・意見風土を設定したSP(Stated Preference)調査の実施



出典: 報告者作成

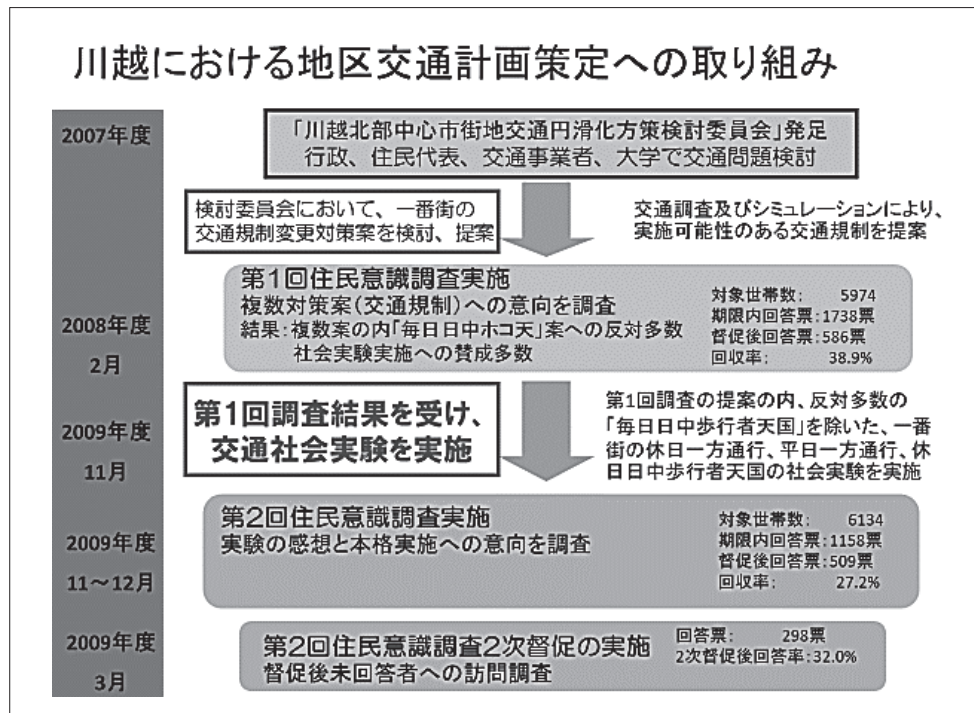
図6 結果の比較



出典: 報告者作成

のどちらの意見を持っていると、よりサイレント層になりやすいのかを調査した(図5)。仮想的な交通計画を用意し、回答者ごとに、計画に対して「多数派かつ賛成」、「多数派かつ反対」、「少数派かつ賛成」、「少数派かつ反対」の4通りの立場を無作為に設定し、行政に意見を伝えたいか尋ねた。すると、沈黙の螺旋理論による予想に反し、回答者の持っている意見が多数派・少数派のいずれであっても、計画に「反対」の立場であるとき、行政へ意見を「伝えたい」、「どちらかといえば伝

図 7 住民意識調査の実施概要



出典：報告者作成

えたい」と思うことがわかった（図6）。

写真1 川越一番街の蔵造りの街並み



出典：報告者撮影

#### (4) 社会実験がサイレント層に及ぼす影響

社会実験とは、施策の本格実施前に、時間や場所を限定し、実際の社会で試行することであり、施策効果の客観的な測定を目的とする。住民に施策を体験してもらい、意見を述べる機会を与えることで、事業の後戻りが困難な段階で反対の声が上がるのを防ぐことができる。国土交通省では、平成11年から社会実験を実施する地域を公募しており、車優先の道路から歩行者や自転車優先の道路への再構築を図る実験や、オープンカフェ等の道路空間の多目的利用を図る実験が行われてきた。

こうした社会実験が意識調査の未回答者に及ぼす影響について、埼玉県川越市の川越一番街における地区交通計画策定の取組みを事

例として説明する。この事例では、川越一番街での社会実験の前後に実施した意識調査の結果を分析し、対象者の回答態度と回答内容から、社会実験がサイレント層に及ぼす影響を評価した。なお、督促調査及び2回の意識調査をパネル調査とすることで、サイレント層の一部の意識を捕捉した。

写真2 川越一番街の現況



出典：報告者撮影

写真3 社会実験中の様子（歩行者天国）



出典：埼玉大学久保田尚教授撮影

図8 住民意識調査の実施概要

- 配布対象：
  - 検討委員会に参加している21自治会の範囲において、原則として全世帯、および一番街周辺の地区の事業所に1部づつ配布
- 配布回収方法：
  - 配布：学生アルバイトによるポスティング
  - 回収：同封した料金受取人払いの封筒により郵送
- 1次督促調査の実施：
  - 回収期限後、未回答の世帯、事業所に初回と同様の方法で再度調査票を配布し、督促調査を実施した
- 2次督促調査の実施（社会実験後調査のみ）
  - 1次督促までに未回答の世帯に対して2次督促を実施
  - 調査法：訪問回収・訪問配布
    - 一番街との地理関係が偏らないよう無作為に地区を選定し、世帯数を勘案した上で、無作為に選択した約300世帯から回答を得ることとした
  - 費用、および時間の制限から、抽出した世帯が留守、回答拒否の場合は回答を承諾してもらえないまで、別の世帯を訪問した
  - 調査員は埼玉大学学生がつとめた

出典：報告者作成

図9 社会実験の概要

実験期間中は、下記の日程で札の辻交差点～仲町交差点の区間（一番街）で一方通行及び車両通行止めの交通規制を実施。

日付	実験内容
11月7日 土	
8日 日	
9日 月	
10日 火	
11日 水	
12日 木	
13日 金	
14日 土	一方通行
15日 日	通行止め
16日 月	通行止め
17日 火	
18日 水	
19日 木	
20日 金	
21日 土	通行止め
22日 日	通行止め
23日 月(祝)	通行止め

※車両通行止めは10時～16時

出典：報告者作成

川越一番街は、川越市の中心市部を通る2車線の県道に位置する。歴史的な社寺や蔵づくりの町並みが残り、観光地として知られる地域である。しかし、交通の要衝であるため通過交通が非常に多く、休日は路側帯からあふれる歩行者と通過交通で危険な状況となっている。都市型観光地として、大きな問題を抱えていた（写真2）。

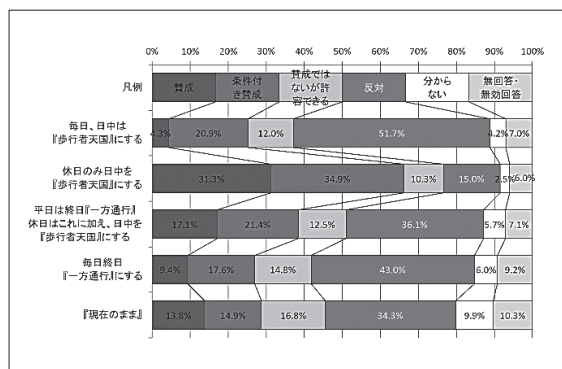
こうした中、2007年度に行政、自治会、交通事業者、大学で構成する北部中心市街地交通円滑化方策検討委員会が発足した。交通調査やシミュレーションにより、実施可能性のある複数の交通規制変更対策案の提案がなさ

れた。

「毎日、日中は『歩行者天国』にする」、「休日のみ日中を『歩行者天国』にする」、「平日は終日『一方通行』。休日はこれに加え、日中を『歩行者天国』にする」、「毎日終日『一方通行』にする」、「現在のまま」の5案に対する住民の意向を調査するため、検討委員会に参画している21自治会の全5,974世帯及び川越一番街周辺の事業所を対象として、1回目の意識調査を実施した。このとき「反対」と回答した人の割合が最も大きかった「毎日『歩行者天国』にする」案を除く3案について、社会実験を行うこととなった（図10）。

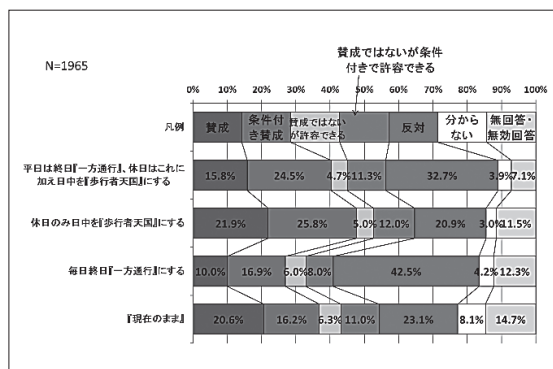


図 10 第 1 回調査 社会実験実施前の対策案実施への意向  
(本調査、督促調査結果の合計)



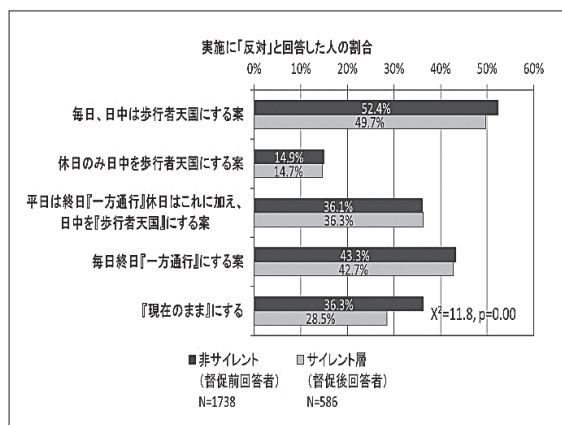
出典：報告者作成

図 11 第 2 回調査結果 社会実験後の対策案実施への意向  
(本調査、1 次督促、2 次督促の合計)



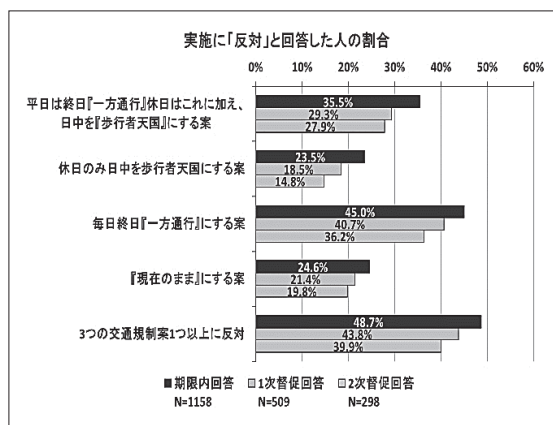
出典：報告者作成

図 12 社会実験前の期限内回答者と督促後回答者の将来の対策案への意向の違い



出典：報告者作成

図 13 社会実験後の将来の対策案への意向の違い



出典：報告者作成

社会実験後に 2 回目の意識調査を実施したところ、社会実験前の意識調査の調査と同様に、それぞれの案について「賛成」・「反対」の意見があった (図 11)。なお、2 回目の意識調査では、1 回目の意識調査よりも約 10% 回答率が低くなった (表 1)。

(5) 期限内回答者と督促後回答者の意識の比較  
ここで、2 回の意識調査における期限内回答者・督促後回答者の、交通規制案から受ける影響、将来の交通規制案の実施への許容度

表 1 住民意識調査の配付回収概要

	配布数	期限内回答数	期限内回答率	1次督促後回答数	1次督促後全回答数	1次督促後回答率	2次督促後回答数	2次督促後全回答数	2次督促後回答率
第1回調査	5974	1738	29.1%	586	2324	38.9%	---	---	---
第2回調査	6134	1157	18.9%	510	1667	27.2%	298	1965	32.0%

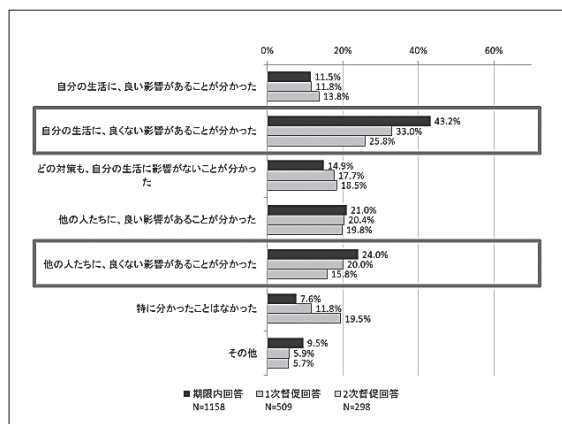
出典：報告者作成

についての意識を比較した結果を紹介したい。

社会実験前の意識調査では、社会実験を実施した交通規制案及び「現在のまま」案について、期限内回答者と督促後回答者の「反対」と回答した人の割合に差は見られなかった



図 14 社会実験で感じた自身への影響、他人への影響



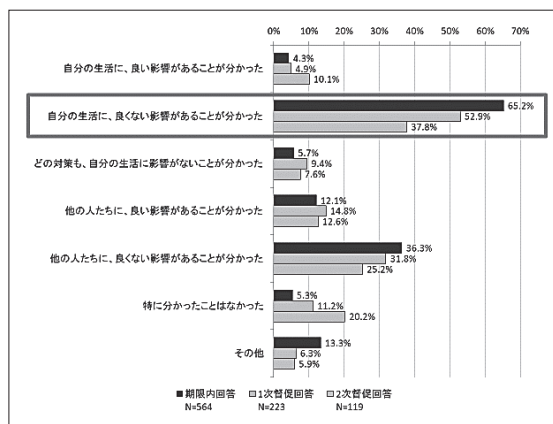
出典：報告者作成

(図 12)。一方、社会実験後の意識調査では、どの交通規制案に対しても、「反対」と回答した人の割合が、期限内回答者よりも 2 次督促後回答者で有意に小さくなった (図 13)。社会実験で感じた自身への影響、他人への影響についても、「自分の生活に、良くない影響があることがわかった」、「他の人たちに、良くない影響があることが分かった」と回答した人の割合は、督促後回答者に少なかった (図 14)。

さらに詳しく検討するため、交通規制案に「反対」と回答した人を分析した。3 つの交通規制案の 1 つ以上に「反対」と回答した人のうち、2 次督促回答者で「自分の生活に良くない影響があることがわかった」と回答した人の割合は 37.8% であり、期限内回答者よりも有意に小さくなった (図 15)。

したがって、交通規制案に「反対」と回答した督促後回答者の一部は、周囲の意見に合わせている、あるいは悪影響があった人を思いやって「反対」と回答した可能性がある。周囲の意見の影響で発言を控える傾向は、対

図 15 意見別に見た、社会実験から分かった影響に関する認識 (3 つの交通規制案の 1 つ以上に反対している人)



出典：報告者作成

象地区の会合の場でも見られた。社会実験後に開催された検討委員会においても、地元からの出席者のうち 3 名の方が、地域内あるいは他地域との意見の相違に言及したうえで「本日意見を述べない」と発言し、周囲との関係の中での沈黙が見られた。

#### (6) 社会実験の情報提供がサイレント層に与える影響

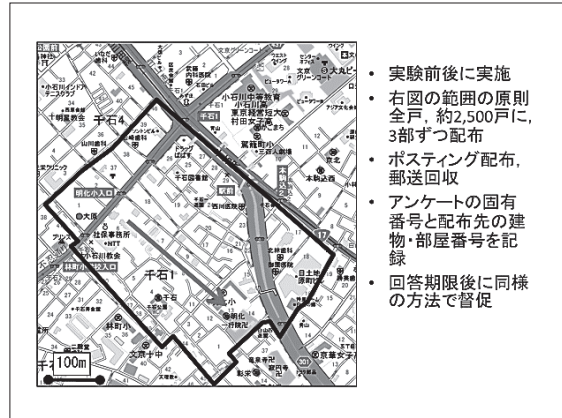
ここからは、社会実験後の情報提供が意識調査のサイレント層に与える影響について、東京都文京区の白山千石地区の区道 839 号で行ったハンプ設置の社会実験を事例として説明する。この事例でも、社会実験の前後の意識調査、各回の督促調査の結果から、サイレント層と非サイレント層の意見を比較した。また、社会実験後の意識調査において、社会実験前調査に未回答であった人を対象として社会実験時に実測した交通環境改善効果、周辺住民の交通への危機感の情報有無を違えたグループを設定し、グループ間の意見を比較した。これらの情報は調査後すべて公開して

写真 4 ハンプ設置実験



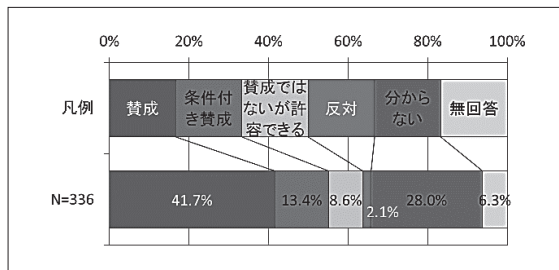
出典：報告者撮影

図 16 住民意識調査の概要



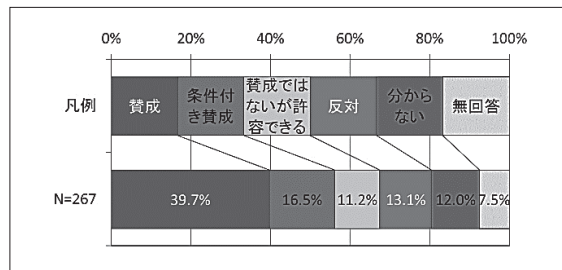
出典：報告者作成

図 17 ハンプ本格設置への意向(社会実験前)



出典：報告者作成

図 18 ハンプ本格設置への意向(社会実験後)



出典：報告者作成

いる。

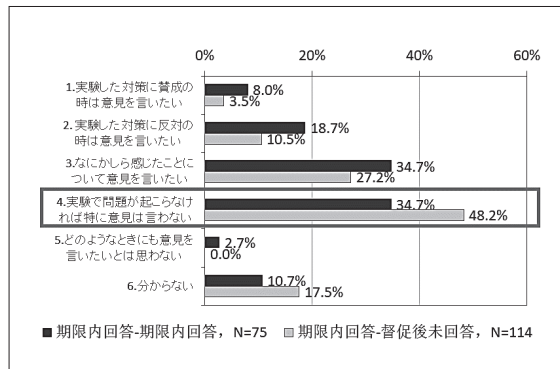
区道 839 号は幅員約 4.5m、全長約 300m の南向き一方通行の生活道路で、小学校の通学路に指定されている。しかし、直線かつ見通しが良い道路であるため、制限速度を超過して通行する車両に、歩行者や自転車が危険にさらされている状況にあった。そこで、通過交通の速度を抑制するため、2009 年 9 月 2 日から 29 日までの期間でハンプ設置の社会実験を行うこととなった。9 月 2 日から 15 日までは、幹線道路からの入口に 1 基のハンプと、路線延長のほぼ中央にボラードによる狭さを設置した。9 月 16 日から 29 日までは、さらに 4 基のハンプを設置した。

社会実験前の意識調査では、ハンプの設置

に半数以上の人々が「賛成」、「条件付き賛成」と回答した（図 17）。社会実験後の意識調査でも、同様に、「賛成」、「条件付き賛成」と回答する人の割合が多かった。しかし、「反対」と回答する人の割合が社会実験前より増加した（図 18）。

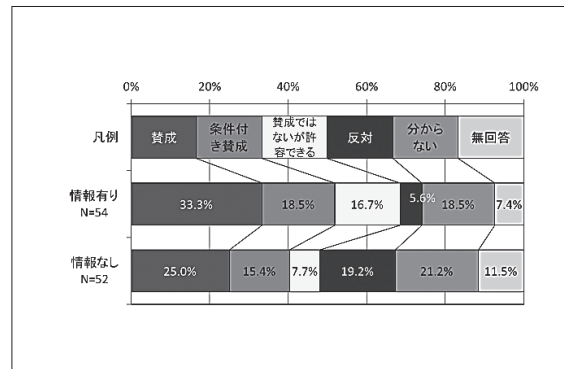
社会実験後のサイレント層の意識について、社会実験前の意識調査への回答から見てみると、社会実験前後の意識調査のいずれも期間内に回答した人より、社会実験前は期限内に回答したものの、社会実験後は督促後も未回答であった人の方が、「実験で問題が起これなければ特に意見は言わない」と回答している割合が多かった（図 19）。社会実験後のサイレント層は、ハンプの本格設置を許容

図 19 社会実験後にサイレント層になった人々の意識



出典：報告者作成

図 20 社会実験の情報提供とサイレント層



出典：報告者作成

しているという仮説を支持する結果となった。

また、社会実験の効果に関する情報を有するグループと有しないグループで回答を比較したところ、ハンブの本格設置に「反対」と回答した人の割合は、情報を有するグループにおいて有意に小さかった（図 20）。このことは、意識調査時に行う情報提供により、住民の交通対策案への許容度が変化する可能性を示唆している。住民に交通対策案への理解を求めるときに情報提供を行う重要性が明らかになった。

## 2 事例報告①

### 「世田谷区二子玉川における地域主体の交通安全活動の取り組みについて」

世田谷区土木部交通安全自転車課  
交通安全担当 係長 福島 恵一

#### (1) 世田谷区の概要

東京都世田谷区は、東京都の西南部に位置し、東西に私鉄各線（京王線、京王井の頭線、小田急線、東急田園都市線、東急大井町線）、南北に東急世田谷線が走っている。西部では、駅間が離れているため、バスや自転車の利用者が多い。また、主要な幹線道路として、南北に環状七号線、環状八号線、甲州街道、玉川通り（国道 246 号）等がある（図 21）。

二子玉川は、元々、多摩川の砂利の採取を行っており、当時から玉川線が通っていた。多摩川園（遊園地）が開園したことで、避暑地として徐々に有名になっていった。1969 年が大きな転換点となる。この年に玉川線が廃止となり、玉川高島屋が開店した。

玉川高島屋は、車で買い物に来てもらう郊外型百貨店として日本で最初と言われており、以後、二子玉川はクルマ社会と共に発展する一方で、慢性的な交通渋滞等、モータリゼーションの弊害に悩まされ、交通安全への意識が高まった。特に二子玉川商店街の道路における車の通り抜け交通が多く、二子玉川小学校の正門前の横断が危険であることから、地域が、国士舘大学理工学部寺内義典教授、日本大学理工学部稲垣具志助教（当時成蹊大学）に相談し、交通流実態調査及びヒヤリハットマップの作成を実施することとなった。

図 21 二子玉川の概要



出典：世田谷区

交通流実態調査の結果、二子玉川商店街の道路を封鎖すると、交通流が周囲の住宅地に流れ込むことがわかった。また、住宅地を通り抜ける車の約 70% が、時速 30km 以上の速度で走行していることがわかった。

地域の声を反映したヒヤリハットマップを作成してみると、生活道路全般において様々なヒヤリハットが存在しており、一道路の対策ではなく、面的な対策が必要であることが明らかになった（図 22）。

#### (2) ゾーン 30 の導入

二子玉川では、2014 年 2 月にゾーン 30 を地域主導により導入した。これを可能にしたのが、地域のプラットフォームとしての二子玉川地区交通環境浄化推進協議会である。二子玉川地区交通環境浄化推進協議会は、区、二子玉川商店街、地域の町会、小学校の PTA、所轄の警察署、地域の事業者である高島屋、東急電鉄等によって構成される組織であり、



図 22 地域参加によるヒヤリハットマップ



出典：ふたこたまご通信

図 23 地域に愛される「ふたこたまご通信」



出典：報告者作成

町会の下部組織として位置づけられている。

協議会では、地域への愛情（まちを良くしたい！）と活動意欲（よりカッコよく！）により、地域への交通安全啓発を活発に行っている。また、協議会が地域の各戸に配付する「ふたこたまご通信」により、活動内容を確実にフィードバックしている（図 23・図 24）。

こうした取り組みを区が支援するメリットは、交通安全に効果的であることに加え、地域の課題解決力が向上し地域主体のまちづくりが実現すること、また、協議会で試行した手法・施策を他の地域にも広げていけることである。

なお、ゾーン 30 では、導入後の普及浸透が重要だが、多くの場合、導入自体がゴールとなってしまっている。二子玉川では、導入後にも、住宅地を通り抜ける車の速度をスピードガンで測定し、施策効果を検証するとともに、地域でアンケートを実施した。アンケートでは、「これからあなたはどのようにいきますか」と尋ね、アンケート自体が交通安全意識啓発のツールとなるよう工夫した。

図 24 ゾーン 30 の導入



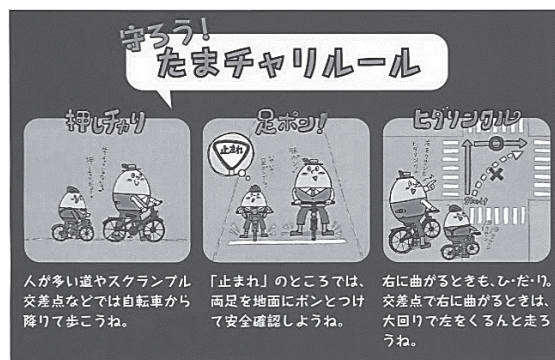
出典：ふたこたまご通信

(3) たまチャリルール

二子玉川では、ゾーン 30 の導入だけでなく、「たまチャリルール」というローカルルールの普及にも力を入れている。

ゾーン 30 の導入に向け、区が地域でワークショップを開催したところ、自動車だけでなく、自転車が危ないとの意見が多く寄せられた。これを踏まえ、ゾーン 30 導入後に改めてワークショップで地域で何ができるか検討した結果、自転車の危険運転をしている人の気持ちに届くメッセージの発信に取り組むこととなった。メンバーが実際にまちに赴き、危険な場所を確認して意見を出し合った。そうして生まれたのが、「押しチャリ」・「足ポン」・「ヒダリンクル」の3つのルールである(図 25)。「自分たちで決めたことだから、自分たちで率先して守り広める」を合言葉に、一人ひとりがルールやマナーを守るの

図 25 たまチャリルール



二子玉川地区交通環境浄化推進協議会 <http://tamagawa30.info/> 図

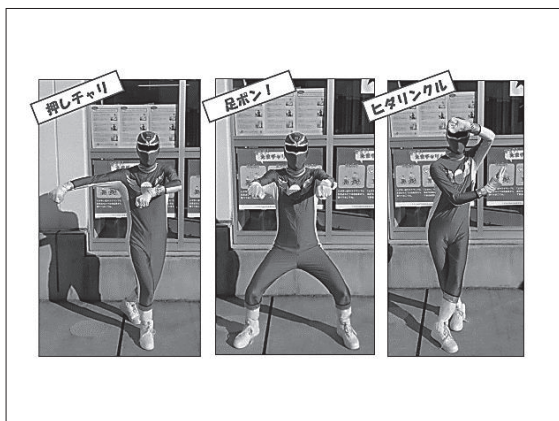
出典：ふたこたまご通信

はもちろん、地域の人が自らデモンストレーションをしたり、PR動画をインターネットで公開するなどしている。また、「たまチャリポーズ」を考案するなど、子どもたちからたまチャリルールを広めていこうとしている(図 26)。

区でも、小学校で保護者向け自転車講習を実施する際にたまチャリルールの周知を図っ

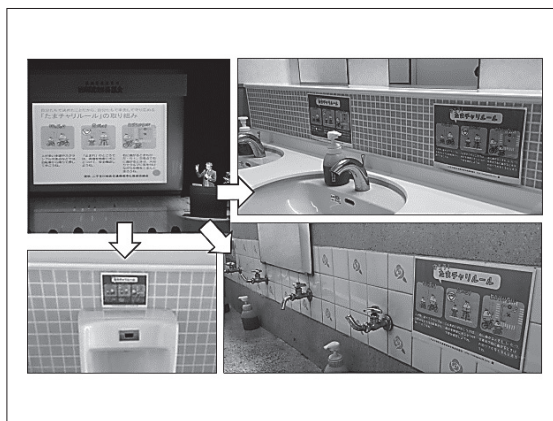


図 26 たまチャリポーズ



出典：ふたこたまご通信

図 27 講習等を通じて他地域の小学校にも拡散



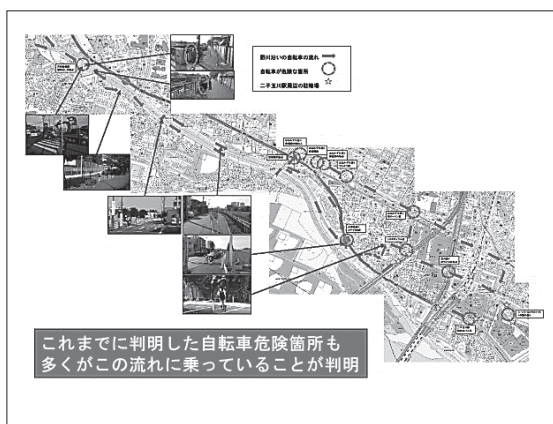
出典：ふたこたまご通信

写真 5 ゾーン 30 ワークショップ



出典：ふたこたまご通信

図 28 自転車の「流れ」と危険箇所



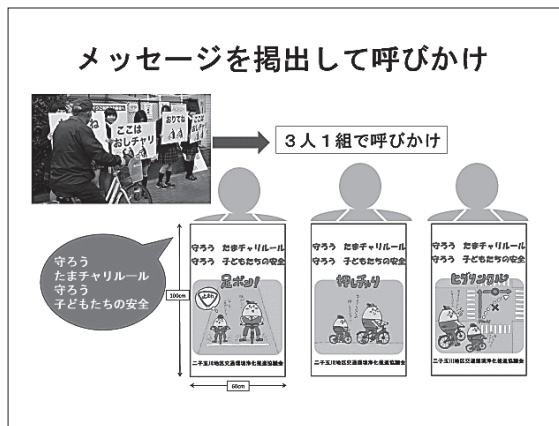
出典：報告者作成

ている。講習をきっかけに、他地域の小学校にも、水飲み場やトイレにちらしを貼ったり、PTA のニューズレターに掲載するなど、活用が進んできている（図 27）。

たまチャリルールの大規模な活用の例として、野川沿いでの自転車マナーアップキャンペーンを紹介したい。小学校の PTA と区で児童登校時の通学路交通安全確認を実施した際に、区の西部から主要駅である二子玉川に向け、ちょうど野川の流れに沿った「通勤・通学自転車の流れ」があり、自転車事故やヒヤリハットの多くが、この流れの上で起きて

いることがわかった（図 28）。全長 4 km に及ぶ「流れ」の途中に 7 箇所のポイントを設置し、PR 幕を着けて呼びかけることを何度も繰り返し、ゴールとなる二子玉川の駐輪場でちらしを配布した（図 29）。このキャンペーンも、「流れ」に沿った 3 つの小学校の PTA が主体となり、地域、国士舘大学、成城警察署、玉川警察署、区の協力を得て実施した。

図 29 自転車マナーアップキャンペーン



出典：報告者作成

図 30 子育て自転車の選び方&乗り方



出典：世田谷区

(4) 地域を超えた協働が可能になった理由

世田谷区は、交通事故発生件数、自転車事故発生件数が、ともに都内ワースト1であり、自転車関与率<sup>1</sup>も全国平均の約2倍である。自転車事故を年齢層別で見ると、20代から40代の子育て世代に多い。

世田谷区では、区内にある4つの警察署の管内ごとに、そこに属する小学校で地域環境連絡協議会を組織し、毎年度、交通安全と生活安全をテーマに検討・活動している。学校数が多く、幹事校が巡ってくるのは十数年に一度のため、どんな活動をすればよいかかわらず、せっかくの問題意識や活動意欲の高さを活かさないでいた。区ではそこに着目し、自転車安全講習、スケアードストレート、登校時通学路確認、学識者による講演など、有用なコンテンツを用意し、地域環境連絡協議会のニーズに応じた働きかけを行い、内容も地域の要望に応じて工夫している。

こうした区の実践に対して、地域環境連絡協議会からも、講習内容をわかりやすくイ

ラスト化し、PTA発行のニュースに掲載し、交通安全の基本である各家庭へと拡散するなど、ありがたいリターンをいただいている。

近年は、小学校だけではなく、保育園・幼稚園での支援にも取り組んでいる。子育て支援NPOから、チャイルドシート付き自転車の安全利用をテーマにイベントへの参加依頼があった際に、チャイルドシートに子どもの体重分約10kgのおもりを乗せて押し歩き等をする体験講習「初めての子育て自転車」をコンテンツとして開発した。それがさらに、保育園・幼稚園に通う子どもの保護者向けリーフレット「『子育て自転車』の選び方&乗り方」の発行に結実した(図30)。子育て自転車の特性を、選び方・乗り方を通じてわかりやすいイラストで説明し、安全利用への関心・意識が読むだけで高まるよう工夫している。

(5) 地域のやる気を後押しし、「横から」の声かけで地域での広がりを

1 自転車事故が交通事故全体に占める割合。



地域には、「何とかしたい」という気持ちがある。区では、これに応じて様々なコンテンツやプログラムを用意し、あるいは地域の気付きや当事者意識を醸成するため、出前型で情報やノウハウを提供する。地域のやる気や活動を支援することで、区による取組みだけでは得られない成果を生み出してきている。

### 3 事例報告②

#### 「新潟市における生活道路の交通安全対策の取組み～学校・地域住民参加による交通安全対策～」

新潟市中央区建設課  
まちづくり係 主査 木原 寿明

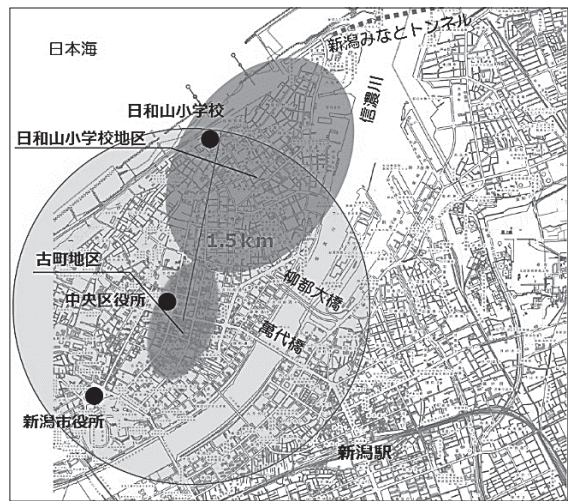
##### (1) 日和山小学校の誕生

新潟市中央区における生活道路の交通安全対策の取組みは、新潟市立日和山小学校の校舎移転に伴う通学路の変更を契機として行った。

新潟駅の西側に中心市街地の古町地区がある。そこから、北に約 1.5km 行ったところに日和山小学校がある（図 31）。学区内には元々 4 つの小学校があったが、少子化の進展により、平成 27 年に 1 校に統合し、日和山小学校が誕生した。周辺の交通状況の整理を行ったところ、信濃川の川底を通る「新潟みなとトンネル」（沈埋トンネル）を利用する通過交通が、住宅地に流れ込んでいることがわかった（図 32）。

日和山小学校の目の前には、幅員約 5 m の狭い一方通行規制の市道（以下、「栄町銀座」という。）がある。交通量調査をしたところ、平日朝の登校時間帯の 1 時間に 100 台以上の通過交通が確認された。交通事故の危険性が高いため、学校や地域から、日和山小学校地区における交通安全対策の要望があった。そこで、新潟市では、平成 28 年 3 月に当該地区を国土交通省の生活道路対策エリアに登録し、国土交通省の技術的支援を受けながら交通安全対策に取り組んだ。

図 31 日和山小学校の概要



出典：報告者作成

図 32 通過交通の流れ



出典：報告者作成

##### (2) 通過交通への懸念から検討開始

できるだけ現状に即した交通安全対策を行うため、ワークショップ方式で検討を進めることにした。このワークショップには、①日和山小学校の教員、PTA、交通安全推進協議会などの学校関係者、②地域の自治会やコミュニティ協議会、③国土交通省・新潟県警察・新潟市などの行政、④（公財）国際交通安全学会の 4 つの主体が参加した。

平成 28 年 7 月に、第 1 回ワークショップを実施した（図 33）。はじめに久保田尚教授（埼玉大学）による生活道路の交通安全対策

図 33 学校・地域住民参加による交通安全対策の検討①

**第2回 日和山小交通安全対策ワークショップ**

■開催日時：平成28年9月5日(月) 18時～20時


■内容：具体的な交通安全対策案について

- 第1回WS振り返り
- 交通調査結果（ナンバープレート、速度調査、ETC2.0）
- 交通安全対策の説明（ゾーン30、通行規制、ライジングボラード、ハンブ等）
- 班ごとの議論（対策案）
- 全体発表

■出席者：約70名

- ・日和山小学校、PTA、交通安全推進協議会
- ・新潟柳部中学校、日和山小セーフティスタッフ
- ・コミュニティ協議会（入舟・栄・湊・豊野地区）、関係自治会
- ・埼玉大学、新潟青陵大学、（公財）国際交通安全学会（※）
- ・国土交通省、新潟中央警察署、新潟市（※）

（※）は事務局



出典：報告者作成

の紹介があった後、参加者が5つのグループに分かれて議論を行った。各グループからは、「栄町銀座での交通安全対策が必要」、「通過交通の状況確認などの現地調査が必要」との意見があった。

これを受けて、新潟市では、ナンバープレート調査や国土交通省提供による ETC2.0 プローブデータ<sup>2</sup>分析などにより実態把握を行った。ナンバープレート調査では、平日の午前7時30分から8時30分までの1時間に栄町銀座を通過した車のナンバーを控えて、新潟みなとトンネル付近の交差点で読み取った番号と照合した。その結果、栄町銀座の入口で捉えた101台の車のうち、67台が観測され、栄町銀座を走行する車の約66%が、新潟みなとトンネルへの通過交通であることがわかった。

平成28年9月には、第2回ワークショップを実施した（図34）。交通実態の調査結果

図 34 学校・地域住民参加による交通安全対策の検討②

**第2回 日和山小交通安全対策ワークショップ**

■開催日時：平成28年9月5日(月) 18時～20時


■内容：具体的な交通安全対策案について

- 第1回WS振り返り
- 交通調査結果（ナンバープレート、速度調査、ETC2.0）
- 交通安全対策の説明（ゾーン30、通行規制、ライジングボラード、ハンブ等）
- 班ごとの議論（対策案）
- 全体発表

■出席者：約70名

- ・日和山小学校、PTA、交通安全推進協議会
- ・新潟柳部中学校、日和山小セーフティスタッフ
- ・コミュニティ協議会（入舟・栄・湊・豊野地区）、関係自治会
- ・埼玉大学、新潟青陵大学、（公財）国際交通安全学会（※）
- ・国土交通省、新潟中央警察署、新潟市（※）

（※）は事務局



出典：報告者作成

図 35 学校・地域住民参加による交通安全対策の検討③

**第3回 日和山小交通安全対策ワークショップ**

■開催日時：平成28年11月10日(木) 18時～20時


■内容：提案された対策案の実施方針について


- 第2回WS振り返り
- 前回の対策案についての行政の検討結果紹介
- 班ごとの議論（対策案の実施内容・実施時期）
- 全体発表

■出席者：約50名

- ・日和山小学校、PTA、交通安全推進協議会
- ・新潟柳部中学校、日和山小セーフティスタッフ
- ・コミュニティ協議会（入舟・栄・湊・豊野地区）、関係自治会
- ・埼玉大学、新潟青陵大学、（公財）国際交通安全学会（※）
- ・国土交通省、新潟中央警察署、新潟市（※）

（※）は事務局





出典：報告者作成

を説明し、どこにどんな対策が必要か議論した。日和山小学校地区でのゾーン30の導入、栄町銀座の入口へのライジングボラードの設置、子ども達の登校時間帯の交通規制の実施などについて意見があった。

これらの意見を踏まえ、行政で交通安全対策の主な実施方針案をつくり、平成28年11月の第3回ワークショップで提案した（図

2 ETC2.0に対応した車載器を搭載した車両に対し、渋滞回避や安全運転支援などの新たなサービスを展開するほか、自動車の位置や速度などを道路管理者が取得することによる交通安全対策や渋滞対策等への活用が期待されている。

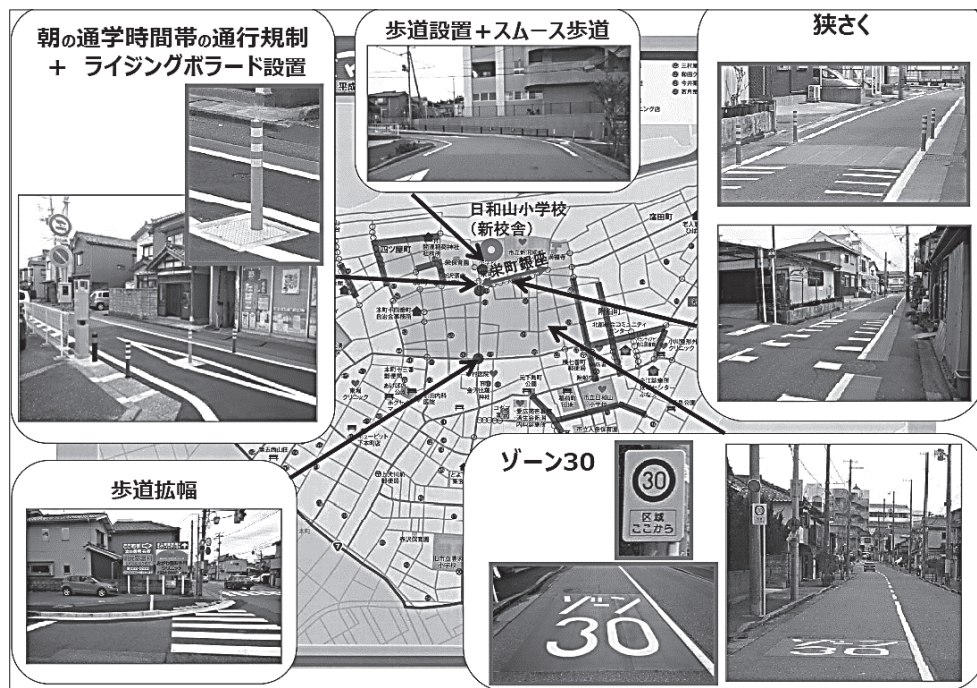


図 36 交通安全対策の主な実施方針案（短・中長期）



出典：報告者作成

図 37 平成 29 年 4 月までに実施した主な施策



出典：報告者作成



35)。これを基に具体的な対策について議論を行い、交通安全対策の実施方針を決定した(図36)。

実施方針に基づき、日和山小学校地区にゾーン30を導入し、栄町銀座には時間通行規制とライジングボラードを1年間の試験運用として設置し、狭さくやグリーンベルトなどを設置した(図37)。

### (3) 通学路でのライジングボラード運用開始

通学路におけるライジングボラードの運用は、新潟市が全国で初めて実施した。ライジングボラードとは、「自動で昇降する車止め」である。普段は道路の下に潜っているが、交通規制の開始時刻になると自動的に上昇して道路を塞ぎ、終了時刻に下降する。人が操作をする必要は無い。ライジングボラードは直径8cm、高さ約70cmの樹脂製である。車道の脇からのすり抜けを防止するために、ライジングボラードの両脇にも固定ボラードを設置した(図38)。

### (4) 検証効果と改善、PDCAによる取組みの継続へ

新潟市では、①ETC2.0プローブデータ(図39)、②地域関係者へのアンケート(図40)、③交通実態調査の3種類のデータを用いて、これまでに実施した交通安全対策の効果の検証に取り組んだ。

交通実態調査の結果、ライジングボラードが上昇する平日朝の登校時間帯で、栄町銀座の通過交通量の減少が確認できた(図41)。

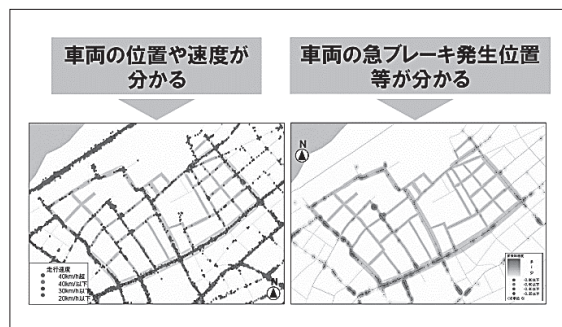
平成29年12月に、第4回ワークショップを実施し、交通安全対策に対する評価を行っ

図38 ライジングボラードの概要



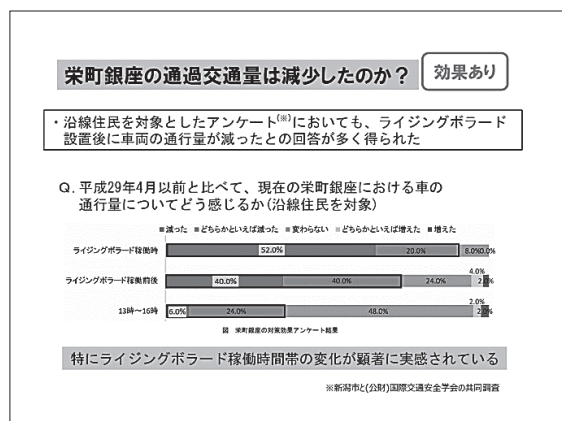
出典：報告者作成

図39 ETC2.0プローブデータを活用した効果検証



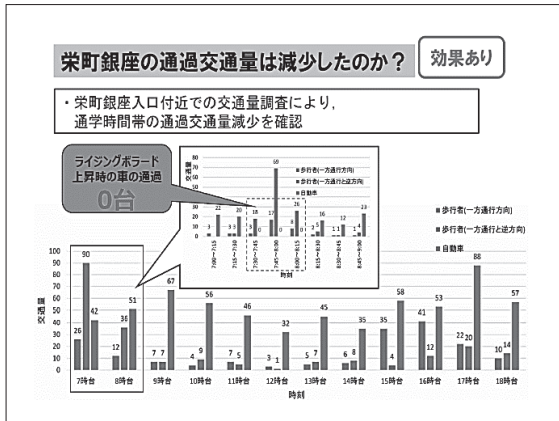
出典：国土交通省新潟国道事務所

図40 効果検証結果



出典：報告者作成

図 41 交通実態調査による栄町銀座入口の通過交通量（平成 29 年 10 月 19 日）



出典：報告者作成

図 42 学校・地域住民参加による交通安全対策の検討④

### 第 4 回 日和山小交通安全対策ワークショップ

■開催日時：平成29年12月11日(月) 18時～20時

■内容：実施した対策の効果検証、新たな課題・対策案など

- 全体発表（これまでの実施対策及びその対策効果）
- 班ごとの議論（対策の評価、新たな課題・対応策など）
- 全体発表

■出席者：約 60 名

- ・日和山小学校、P T A、交通安全推進協議会
- ・新潟柳柳中学校、日和山小セーフティスタッフ
- ・コミュニティ協議会（入舟・栄・湊・豊照地区）、関係自治会
- ・埼玉大学、新潟青陵大学、（公財）国際交通安全学会（※）
- ・国土交通省、新潟中央警察署、新潟市（※）（※）は事務局

出典：報告者作成

た（図 42）。参加者の評価は総じて高く、特に今後の本格運用の是非が課題のライジングボードは、非常に良好であった（図 43、図 44）。その一方で、「栄町銀座以外の別の抜け道ができた」、「規制開始時間間際の駆け込み通過が増えた」、「登校が安全になりすぎて、かえって子どもたちの安全意識が低下した」などの意見もあった。ワークショップで議論された新たな危険箇所やその対策案については、警察及び市などで検討し、必要な対策を実施していく方針とした。

今後の日和山小学校地区における交通安全対策については、「新潟市中央区通学路交通安全プログラム」に基づき、関係機関が連携し、PDCA サイクルにより、継続的に対策の改善・充実を図り、通学路の安全性の向上を図っていくこととなった。

(5) おわりに

最後に、日和山小学校地区で交通安全対策の取組みを進める上で、よかったと感じたことを 2 点お話ししたい。

図 43 ワークショップでの実施済対策の評価方法

第4回 日和山小学校学区に於ける交通安全対策 WSグループワーク(1) 実施済み対策の評価

これまで実施された対策の評価

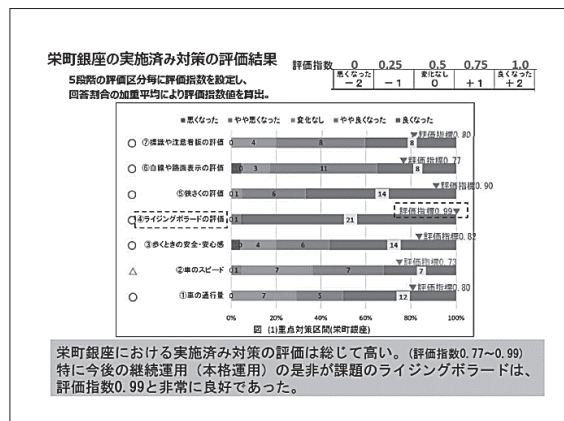
グループ内の意見

評価の方法：参加者がワークシートにポイントシールを貼り付け、実施済み対策を 5 段階で評価

ポイントシールによる実施済み対策の評価結果 (例)

出典：報告者作成

図 44 ワークショップでの実施済対策の評価結果



出典：報告者作成

まず1点目は、ワークショップ形式で議論を重ねていった結果、地域の理解を得られたことである。地域住民の中には、当初、交通規制が自身の生活に不利益を及ぼすのではないかと不安視する方もいた。しかし、ワークショップを通していろいろな視点で議論を重ね、課題やアプローチ方法を共有することができたことで、懸念の声がなくなり、対策の必要性に理解を得ることができた。

2点目は、地元との信頼関係で対策工事を円滑に実施できたことである。ワークショップを通じて地元の方と信頼関係を構築でき、対策の実施に向けた地元説明会などで地元の方に、対策の内容や今後の工事の実施等について、ご理解をいただくことができた。その結果、対策工事を無事に終えることができ、より安全になった通学路で、平成29年4月の公社移転による開校を迎えることができた。

#### 4 パネルディスカッション

[コーディネーター]

埼玉大学大学院理工学研究科

准教授 小嶋 文

[パネリスト]

世田谷区土木部交通安全自転車課

交通安全担当 係長 福島 恵一

新潟市中央区建設課

まちづくり係 主査 木原 寿明

##### ○住民の意識の醸成

**小嶋准教授** 交通安全、防犯等に関して、住民に当事者意識を持ってもらうために工夫していることはあるか。

**福島氏** 交通安全に反対という住民はいない。比較的合意が得やすいテーマである。

その一方で「上から目線のお説教」への反発は強い。このため世田谷区では、交通ルールに関する各種の講習会が開催されているが、区が主体となるのではなく、住民に対して「あなたがぜひ開催してください。職員はいつでもお伺いします。」という立場をとっている。

**小嶋准教授** 世田谷区、新潟市からの事例報告で、「ふたこたまご通信」や「かわら版」の紹介があった。こうしたリーフレットの配付地域を広げることで、住民の当事者意識が醸成されるのではないか。

交通安全対策は、住民間の利害調整が大変ではないか。

**福島氏** 住民同士の利害対立は、ある意味必ず生じる。どちらか一方を悪者にして、もう一方の利益を優先するのではなく、「みんながまちを大事に思っている」という基盤を踏

まえつつ、どのように交通安全対策を進めていけるかが、自治体にとって重要である。

##### ○サイレント層の意識

**小嶋准教授** 社会実験前の意識調査におけるサイレント層の中には、交通対策案への理解が不足しているため意見を言わない可能性も見られている。しかし、社会実験後の意識調査におけるサイレント層は、実際に交通対策案を体験して、それを許容したため意見を言わない傾向がある。社会実験前後で、人々がサイレント層に属する意味が異なることに留意する必要がある。

そして、複数の事例において、社会実験後は意識調査の回収率が低くなり、かつ、交通対策案に反対意見を持つ人ほど回答する傾向がある。そのため、社会実験前後の結果で各意見の割合を比較すると、社会実験後に反対意見の割合が増加したように見える。社会実験後の意識調査におけるサイレント層には、交通対策案を許容している人が多い可能性を踏まえて意識調査の結果を活用してほしい。

##### ○子どもを対象とした交通安全教室

**福島氏** 世田谷区では、小学校の PTA に、低学年を対象とした交通安全教室の実施を依頼している。1年生では歩き方教室を、3年生で自転車教室を行っている。幼稚園については、要望があったところに対し、幼児を惹き付けて説明するスキルのある NPO 法人に区からの委託で講習に行ってもらっている。しかし、保育園では難しいようだ。

スケアードストレートについては、中学校在学中に必ず1回は体験できるよう、区立の



中学校を3つのグループに分けて、1年ずつローテーションしている。一般向けには、イベントのプログラムの1つとして実施したり、PTA主催で小学校の公開授業の後に実施し、保護者にも体験してもらうなど、要望に基づいて実施している。

「子どもの交通安全」は、保護者を通じて学校・家庭を巻き込み、地域が一体となった活動にもつながる重要かつ有効な視点である。

#### ○ライジングボラードの操作

**木原氏** ライジングボラードの設置にあたり、リモコンを10台程度準備した。警察の通行の許可を得た方で、リモコン貸与を申し出た人に対して、リモコンの配付を行う予定だった。しかし、通行規制中の時間帯にどうしても車で通行しなければならない家庭はなかったようで、貸与申請はなかった。

**小嶋准教授** 緊急車両がライジングボラードの操作を行うことは可能か。

**木原氏** ライジングボラードの操作は、リモコンのほか、現地に設置してあるボタンでも可能である。ボタンの操作によって下降したライジングボラードは、一定時間が経過すると自動で上昇する仕組みである。

#### ○ライジングボラード導入のメリット

**木原氏** ライジングボラードのメリットは、通行規制の看板を出したり引っ込めたりする人員を必要としないところである。また、通行規制を行うのが人ではなく機械であるため、無理に通行しようとするドライバーと住民とのトラブルが起らないこともメリットの1つである。

**小嶋准教授** 住民ボランティアとドライバーのトラブルは、他の地域でもよく耳にする。

ライジングボラードが多くの地域に普及すれば、安価での導入が可能になるだろう。

#### ○住民からの要望で実現できなかったこと

**木原氏** 夕方にもライジングボラードによる通行規制をしてほしいという要望があった。子ども達の下校時も安全にしたいという気持ちは理解できるが、下校時間の幅が広く、他の交通への影響も大きいため断念した。その代わりに、狭さくを立てて、下校時も車両の速度を抑制する対策を行った。

#### ○迂回路の検討

**木原氏** そもそも、生活道路に通過交通車両が流れ込んでいるのは、新潟みなとトンネルへ向かう道路の渋滞が大きな要因と考えている。調査の結果、新潟みなとトンネルに向かう海岸沿いの市道を1車線拡幅すると渋滞緩和の効果が高いことがわかった。現在、道路の拡幅について検討を進めている。

#### ○通学路の合同点検

**木原氏** 通学路の合同点検は、通学路安全プログラムに位置づけられている。学校からあがってきた通学路の危険箇所について、所轄の警察署、新潟市中央区建設課、総務課、教育支援センターの体制で、1案件ずつ議論を行っている。必要に応じて、合同点検を実施している。

#### ○ドライバーからの苦情

**福島氏** ゾーン30はスクールゾーンのように

な通行禁止ではなく、あくまで速度規制であり、取り締まりもないため、ドライバーからの苦情はない。二子玉川以外でもゾーン 30 を導入しているが、それらは住民ではなく警察主導のため、地域の住民がゾーン 30 の実施を知らない場合があった。二子玉川のように、住民が望んで導入し、周知にも引き続き取り組むことが重要。最近になって、導入の住民要望がされたり、すでに導入している区域について、小学校の PTA からもっと発信を強化して周知しようという声が上がりはじめた。そうした活動をうまく育てていきたい。

**木原氏** 日和山小学校の交通安全対策においてもドライバーからの苦情はなかった。ライジングボラードを導入する前に、ドライバーに対して周知を行った。具体的には栄町銀座に流れ込む車の走行ルート沿いに予告看板を設置した。また、平成 29 年 4 月のライジングボラードの運用開始日には、マスコミに新聞やテレビニュースなどで取り上げてもらい、多くの方に知っていただくことができた。

#### ○無関心な住民を政策に巻き込む方法

**小嶋准教授** ワークショップや説明会に参加しない住民に対しては、アンケートを実施することで意見を集めることができる。あわせて社会実験も実施すれば、住民を否応なしに交通安全対策に巻き込むことができる。

以前に、抜け道をするドライバーにアンケートを実施したことがある。ドライバーに沿道の住民が困っていることを伝えることで、自分が迷惑運転をしている事実に初めて気づくようだ。交通安全対策だけでなく、住

民との合意形成が困難な場面は多々あるだろう。周囲に迷惑をかける人に対して、地域がどれだけ困っているかの気づきを促すことが必要ではないか。

**福島氏** 交通安全対策は、ある期日までに一定の合意形成に至らなければならないケースがあまりない。つまり、継続的に議論できるし、またその必要がある。現況がどうなっているか、利害対立する主体が互いのどこに迷惑しているのか、理解しあうことが重要で、ワークショップや説明会による日頃からの啓発が欠かせない。自治体ができることには当然限界があるのだから、個別の要望や苦情を全部引き受けてしまうのではなく、地域でできることを何かしたいという人たちが活動するための支援に、もっと注力すべきではないか。例えば、信号設置の可否判断は警察に任せるとして、信号の有無に関わらず、より安全に横断できるようにするために地域が何ができるかを、地域と共に考えるというような。これにより新たな関心呼び起こし、参加を高めることもできる。その意味で、何について合意形成するのかを、もう一度見つめ直すことが必要ではないか。

**木原氏** 日和山小学校での交通安全対策ワークショップの開催案内を、学校の保護者や地元にかわら版などでお知らせしたが、当日ワークショップに参加いただけなかった方でも、小学校や中学校を通じてアンケートを配布すると、回答していただいた保護者の方は多かった。アプローチの仕方を変えることで参加されない方にも参加してもらえるようになった。

○総括

小嶋准教授 世田谷区、新潟市から紹介の  
あった住民活動を支援するための工夫は、他

の地域でも取り入れることが可能だと思う。

本日はありがとうございました。

## Column

### コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～（人間味のある技術者）

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同時代の二人の作家、宮沢賢治とフランツ・カフカ。どちらも本職があり、しかも専門職として仕事に真剣に取り組んでいたことはあまり知られていない。

宮沢賢治は、農芸化学を学んだ農業技術者だった。賢治は、農民の肥料相談に応じ、肥料の設計も行ってた。故郷の土地は酸性度が高く土壌改良が必要、そうした思いだったようだ。彼の童話『グスコブドリの伝記』では、空から肥料を降らせるというシーンがある。“イーハトーブ火山局では、次のようなポスターを村や町へ張りました。・・・「窒素肥料を降させます。ことしの夏、雨といっしょに・・・」”

フランツ・カフカは、ボヘミア王国労働者傷害保険協会プラハ局の職員だった。半官半民の組織だが身分は官吏。カフカは工場現場に出入りし、労働者の食堂にも詳しく。協会の年次報告に彼が書いたのは、製材機械をめぐるものである。指先を失った手の図とともに、新しい機械の欠陥を、構造にわたって詳しく述べているという（池内紀『カフカの生涯』p.150、新書館、2004年）。彼が生前に発表した小説『流刑地にて』では、処刑のための特別な拷問機械が登場する。その仕組みの解説のリアルさ、機械の非人間性は作者の体験に基づくものであった。

時に産業革命で社会が大きく変わりつつあった。激しい競争の中で経営者たちは経済効率性を重視し、そこにいる人間存在は日が当たらないことも多かった。地域社会も農村も産業化の波に呑み込まれていた。そうした中で、宮沢賢治とフランツ・カフカは、地域社会、産業社会を少しでも人間味のあるものにと考えていた。そして、その人間姿勢は、宮沢賢治とフランツ・カフカの作品を魅力あるものとした。

池内紀は、“フランツ・カフカは、数多くの出張を通して近代産業の内幕をよく知っており、その点、20世紀の作家たちのなかで、ただ一人の例外だった”（池内紀、前掲書 p.146）と評している。村上春樹は、小説『海辺のカフカ』の中で“カフカは・・・その複雑な機械のことを純粋に機械的に説明しようとする。・・・そうすることによって彼は、僕らの置かれている状況を誰よりもありありと説明することができる。・・・”（新潮文庫版（上）p.118-119）と主人公に語らせている。

人間疎外をテーマにした安部公房は、一人娘を“ねり”と名付けている。賢治の童話の主人公グスコブドリの妹の名前である。

（文学を愛好する地方の専門技術者）

注）都市とガバナンス第30号56頁本文3行目1986年→1896年の誤りでした。

# まちづくりの新展開 — 公共施設・大型商業施設をめぐる広域調整 —

.....

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はなく、都市空間に多種多様な魅力を創出することが求められるようになってきている。また、地方分権が進展する中で、各都市自治体においては、市民参加や市民協働の取組みも進み、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 28 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。

第 4 回目となる本号は、公共施設の再編及び商業施設の立地調整をめぐる広域連携に焦点を当てる。高度経済成長期に大量に整備された公共施設の老朽化が進む現在、超高齢・人口減少に直面する都市自治体にとっては、市町村合併に伴う施設の重複や厳しい財政状況などを踏まえた公共施設の見直しが急務となっている。そうした中、市町村間又は市町村・都道府県間で新たな広域連携を推進することで、市町村が単独で公共施設等を揃えるという「フルセットの行政」からの脱却を目指す動きがある。また、都市計画法をはじめとする土地利用規制分野における都市自治体への分権が進んだ一方、地域住民が利用する商業施設は行政区域を越えた利用が行われるため、その立地につき広域的な調整が求められる場合もある。国内外の先進的な取組みを紹介し、公共施設の再編及び商業施設の立地調整に係る広域的なガバナンスのあり方を展望する。



# 公共施設等の再編における 広域連携と合意形成のあり方

下関市立大学経済学部教授 水谷 利亮

本稿では、人口減少社会・「縮減社会」で広域連携による公共施設等の再編における合意形成やガバナンスのあり方に関して、先行研究における関連する論点・知見を整理した後に、一部事務組合など現行の広域連携制度を活用して公立病院再編に取り組んだ奈良県と圏域の12市町村による南和広域医療組合の取り組み事例を整理・分析した。

公共施設等の再編においては、圏域で機構ベースの一部事務組合や広域連合などの自治体間連携を基盤に広域連携を工夫する「多元・協働型自治」のあり方を模索することが、構成自治体の自治を尊重しながらも、公正で丁寧な合意形成と民主的なガバナンスにつながっていくことを示唆した。

## はじめに

公共施設等は、住民生活や企業活動に不可欠な社会資本で、「住民の暮らしを支える共同生活条件」として多くは「コミュニティの中に不可分に溶け込んだ社会的装置」でもある<sup>1</sup>。その再編が、現代日本の地方自治の最重要な課題の1つとなっており、広域連携により取り組むケースも増えつつある。総務省が「地方創生」の一環として「公共施設等総合管理計画」の策定を自治体に推奨し、ほとんどの自治体が策定して実施の段階に移行しているが、自治体が行政として「上」からの立場で一方向的に再編・統廃合を進める傾向も

みられ、地域・住民と対立・摩擦を生み出すケースが増えている。そのようなマイナスの影響を減らすには、地域・住民が納得するプロセスを踏んで丁寧な合意形成がなされることが求められている。さらに、広域連携による場合は、構成自治体間での公正な合意形成も必要になる。

本稿では、人口減少社会・「縮減社会」で広域連携による公共施設等の再編における合意形成やガバナンスのあり方に関して、いくつかの先行研究を整理し、一部事務組合など現行の広域連携制度を活用して公立病院再編に取り組んだ事例の検討を行いながら、若干の

1 森裕之「公共施設の再編と住民参加」立命館大学政策科学会『政策科学』25巻1号、2017年、23頁。

考察を加えることにする。

なお、自治体や国が整備する社会資本の公共建造物には、道路、橋梁、港湾、上下水道などの公共土木施設（インフラ）と、庁舎、学校・社会教育・文化施設、図書館、福祉・医療施設、体育・スポーツ施設、公営住宅などの公共施設（ハコモノ）がある<sup>2</sup>。「公共施設等総合管理計画」では、公共土木施設を含んで「公共施設等」としており<sup>3</sup>、本稿では、公共施設（ハコモノ）である公立病院の再編などを扱うが、その場合も「公共施設等」ということにする。

## 1 公共施設等・「空間制御」の合意形成と広域連携

金井利之らは、戦後日本の「人口増加・経済拡大社会」と対比して人口と経済の両面での減少・縮小を包括して「縮減社会」といい、「空間利活用の有無を包括した形で、空間のあり方を左右する政策」として「空間制御」に焦点をあて、合意形成と自治の問題を研究している<sup>4</sup>。まず、ここでは、主としてこの研究によりながら関連するいくつかの論点・知見をピックアップして整理したい。

### (1) 「縮減社会」の「空間制御」と合意形成

縮減社会では、空間利活用も「減少・縮小する、あるいは、するべき」で、「多くの空間

を利活用するという選択は非現実的であって、利活用する空間と利活用しない空間との振り分けを行うこと」も空間制御をめぐる課題で、そこでの合意形成が重要だという<sup>5</sup>。そして、「空間のあり方によって最も影響を受けるのは、その空間に現実に関わる人々であり、地権者や住民など地域社会の人々である」から、権力的に空間制御の政策決定を行う主体は「住民に最も近い自治体」であり、「合意形成の前面に登場するのは、自治体」であるとする。それは基礎的自治体である市町村であり、続いて都道府県であるが、市町村を支援・補完する広域的自治体である都道府県による二層制のもとでの機能・役割も視野に入ってくる。

二元代表制では、自治体の政策決定は、基本的には首長と議会が担い、一方または両方の同意があれば政策は決定される。代表機関またはその構成員の同意を得るために行われる対応を「代表レベルの合意形成」という<sup>6</sup>。代表民主制のもとで代表機関の意思が住民の意思とみなす「擬制」が働くため、政策決定に住民や関係者の同意は必ずしも必要ないが、自治体などが重要な政策を決定する場合に住民・関係者との合意形成が図られることが多く、この対応を「住民レベルの合意形成」と呼んでいる。その必要性の根拠は、①「代表機関と住民の自同性の確保（民主主義的意

2 森裕之『公共施設の再編を問う－「地方創生」下の統廃合・再配置－』自治体研究社、2016年、5頁。

3 総務省自治財政局財務調査課長「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針の改訂について」（総財務第28号、平成30年2月27日）。

4 金井利之編著『縮減社会の合意形成－人口減少時代の空間制御と自治－』第一法規、2019年、11－12頁。この章の内容は、この所収論文のうち、金井利之「合意形成という問題」、齋藤純一「合意形成における理由の検討」、嶋田暁文「人口減少・経済縮小時代の合意形成－差異への着目」、磯崎初仁「都道府県の政策決定と合意形成－政策事例に基づく実証分析の試み」、金井利之「空間制御の合意形成理論序説」、に主として依っている。

5 金井、11－12頁。

6 磯崎、176－177頁。

義)」、②「政治的少数者の権利・利益の確保(自由主義的意義)」、③「円滑な政策執行の確保(実践的意義)」、などで、実際の合意の成立以上に「『合意形成』の努力」が重要だと考えられている。

今後の自治体の合意形成のあり方では、①「合意形成の努力は必要だが、合意の成立まで求めることはできないし、妥当でもない」こと、②「議会における『熟議』を一層重視する必要があること、③「政策類型の違いを踏まえて合意形成の方針を考える必要がある」、「費用負担を求められる住民や事業者に対してより丁寧な合意形成の努力」が必要なこと、④合意形成の手法は、「説明・論証」を基本に、場合によって「権威の利用」、「譲歩」、「圧力・威嚇」も活用すべきだと指摘されている<sup>7</sup>。

なお、すべての政策決定において「個々人の基本的な権利あるいは権利と衝突しうる」ので、その回避に個々の権利者との合意形成が求められるが、公共施設等の再編など空間制御の政策決定では、「空間として、周辺の非所有者・所有者に大きな影響」を強く持つ「外部性」があり、合意形成の必要性は通常の方策一般以上に高くなるという<sup>8</sup>。

縮減社会では、人口密度の低下で各種施設のコスト対効果が低下し、税収減で政府財政の希少性が高まることから、自治体を取りうる空間制御の方法・戦略として6つ指摘されている<sup>9</sup>。①老朽施設の修繕放棄や小・中・高

等学校の廃校化などの「政策的撤退」、コンパクトシティ化などの「縮退」、②「共通資源の共同利用」などの「自治体間連携」、③「統治効率の向上化」を徹底した「自治体再編」・市町村合併、さらに住民への負担転嫁として自治体から住民に対し、④行政だけでは問題解決できないとして「協働」を求めること、⑤行政の地域対応に限界があるとして地域運営組織の設立・運営による地域課題の自主的解決など「住民の自立化」を求めること、⑥住民自らが、祭りの存続や耕作放棄地をどうするかなど「地域のあり方の再定義」をめぐる話し合いを行うこと、などである。

空間制御の関係当事者は「合意形成主体」であり、「現状変更を求める主張」を実現するうえで「合意」が必要と見なされる主体である<sup>10</sup>。合意形成主体ではないが、「そのプロセスに影響を与えたり、介入したりする主体」を「影響主体」といい、自治体やマスコミ、研究者・専門家集団などの場合がある。後の病院再編事例では、奈良県立医科大学と附属病院が影響主体と考えられる。「現状変更を求める主張」が表明され、合意形成主体によって考慮や対応の必要があると見なされた時に合意形成主体と影響主体とが織りなす「合意形成プロセス」が始まる。

ただ、住民でも自治体でも具体的にどの範囲までが合意形成主体となるかは、個別の事例によって異なり、「現状変更を求める主張」がなされる際の「フレーミング」の仕方で左

7 磯崎、194頁。

8 金井、214 - 215頁。

9 嶋田、45 - 46頁。

10 嶋田、47 - 48頁。

右される。フレーミングとは、「提案（＝現状変更を求める主張）が“どのような問題を前提としており、それが実行されることにどのような意味があるのか”という点をめぐる『認識枠組みの設定』を行うこと」である<sup>11</sup>。例えば、後の病院再編事例では、フレーミングを、当初に単に3つの公立病院の再編と捉えていたら、合意形成主体は既存病院を設置していた市町村・住民と奈良県が主となるが、実際には南和地域の医療再生という地域課題として捉えたので、へき地診療所をもつ村を含む南和地域1市3町8村と圏域住民、及び奈良県などとなった。

縮減社会では、利用できる資源減少でこれまで享受してきた利益の喪失・減少を被る人々が多くなり、最低限の行政サービスの維持でも新たな負担が求められる事態が予想され、なぜ利益の後退や負担増が避けられないかを示す「理由の提示」が必須となる<sup>12</sup>。ここでは、「貨幣（とりわけ金銭的補償）を調整の媒体とするような合意形成が効力を持つ範囲は限られ」、「理由の交換・検討を調整の媒体」として重視する合意形成が多くなる。自治体が、「必要な情報を開示し、住民との対話を積み重ね、彼らの意見を精査・集約し、それらを公共施設再編の中へ誠実に取り込んで」いくためにも、今まで以上に「理由の提示」とアカウンタビリティ・説明責任を果たすことが求められる<sup>13</sup>。

現実の合意形成場面では、合意形成主体間は必ずしも対等な関係ではなく、交渉力は「（ときとして圧倒的に）非対称的」であり<sup>14</sup>、「パワーの不均衡」<sup>15</sup>があるので、不利な立場にある主体は合意形成の帰結が意に沿わない場合でも何らかの補償の提示や条件の譲歩があれば、合意を受容する傾向がある。非対称性の条件のもとで、合意形成が「不公正（unfair）」と判断される基準が3つ指摘されている<sup>16</sup>。①合意内容の帰結に甚大な影響を被りうると見られる「特定の人々が恣意的に排除される場合」、②理由を交換して説得のコミュニケーションを含む交渉の過程で合意形成主体の1つが一方的なコントロールのもとに置かれる「相互性の毀損」がある場合、③合意形成過程で異論に対する理由の応答が実質的なものでなくアカウンタビリティが形骸化・欠如する場合に、合意形成は不公正と判断される。

## （2）公共施設等・「空間制御」と広域連携

縮減社会では、人口・成員の減少と財政難が相俟って既存の公共施設等のユニットをそのまま維持することが困難になる地域が増え、「既存の境界を越えて共同で設置する施設や共同で提供するサービス等に向けた再編」の必要性が増し<sup>17</sup>、市町村レベルでは広域連携・自治体間連携が拡大する。そのメリット・成果としては、施設総量の抑制、財

11 嶋田、48頁。

12 齋藤、42 - 43頁。

13 森、2017年、23頁。

14 齋藤、38 - 39頁。

15 嶋田、52頁。

16 齋藤、39 - 40頁。

17 齋藤、42 - 43頁。



政負担の軽減、人員の効率化、サービスの質の向上、単独で取り組むことが困難な新サービスの提供、利便性の向上、などが指摘されている<sup>18</sup>。

自治体間連携による対応では、市町村間の水平連携、1市町村と都道府県による垂直連携、後の事例でもみる市町村間水平連携と都道府県による垂直連携など、多様な自治体間連携の方法がとられる。広域連携には、連携協約を締結して定住自立圏形成などによる政策ベースのものと、広域連合や一部事務組合など別法人設立をともなう機構ベースがあり、後者の場合そこからの離脱が難しく、取り組む時のハードルが高くなる。

自治体間連携の構成自治体にとっては、当該政策に関して単独で意思決定ができず、迅速・状況適応的な対応が難しくなり、住民による民主的統制が及びにくく、住民の意思も反映されにくくなり、責任の所在が不明確になるなど、デメリット・「民主主義の赤字」問題が指摘される<sup>19</sup>。住民は自身が属する自治体に対してのみ参政権をもち、広域連携のパートナーである他の自治体や広域連合などに対してはもたない。広域連合などでは独自の議会が設置され、広域連合などに対し住民は自ら属する自治体の首長や議会議員を通して間接的に民主的統制を行使することになる。運用の実態をみると、一部事務組合や広域連合では、議会の審議が形骸化し、住民に

よる実質的統制が及びにくく、構成団体の意見調整に手間がかかり、協議を調えることが難しい<sup>20</sup>。連携協約による定住自立圏形成などでは、個別自治体レベルにおけるアカウントビリティを十分に確保しにくいことがある。

「民主主義の赤字」については、構成団体の立場から「民主主義の黒字」もあるとの見方がある<sup>21</sup>。広域連合などでは、構成団体が拒否権をもつため合意形成が困難といわれるが、逆にいえば構成団体からの統制が効いており、自治体の首長や議会の広域連合に対するガバナンスは一定程度機能しているとも考えられる。

いずれにせよ、住民が自ら属する自治体を通じて広域連合などを規律付け、構成自治体に対するアカウントビリティ・説明責任を十分に確保するガバナンスの仕組みを工夫する必要がある。例えば<sup>22</sup>、広域連携の構成自治体の各議会に広域連合など圏域での取り組みに関する委員会を設置してチェックすることや、中心市などと近隣市町村との「丁寧な調整」や首長同士の定期的協議を中心市宣言や連携協約などに書き込むことも考えられる。構成自治体の議会だけでなく、首長・執行機関も連携する事務のあり方や運用状況を監視することで、広域連合などに対するガバナンスを確保することが重要となる。

18 山田真有「公共施設の広域連携に関する研究(第2回)公共施設マネジメントにおける相互利用の効果と課題(前篇)」『日経研月報』483号、2018年9月、4頁。

19 嶋田、58 - 59頁。

20 鈴木潔「広域連携におけるガバナンスのあり方—連携中枢都市圏を中心に—」公益財団法人日本都市センター編集『広域連携の未来を探る—連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏—』公益財団法人日本都市センター、2016年、44 - 46頁。

21 鈴木、43 - 44頁。

22 鈴木、46 - 48頁。

## 2 奈良県南和地域における公立病院の再編と広域連携

これまでみてきた公共施設等の再編と合意形成に関する論点・知見をふまえながら、次にここでは、公共施設等の具体的な再編事例として、奈良県にある一部事務組合の南和広域医療組合（2016年4月から南和広域医療企業団）の取り組みにおける合意形成やガバナンスのあり方を簡単に整理・分析したい<sup>23</sup>。

### (1) 取り組みの概要と背景、経緯

奈良県での県と市町村による自治体間連携の取り組みを総称して「奈良モデル」といい、「奈良県と県内市町村、市町村同士が連携・協働して行政の効率化や地域の活力の維持・向上を図っていく、奈良県という地域にとって最適な地方行政の仕組みを目指す取り組み」のことである<sup>24</sup>。その一環で、南和保健医療圏の県立病院を含む公立3病院を1救急病院（急性期）と2地域医療センター（回復期・慢性期）に再編して地域医療に貢献するため、県と圏域の全市町村（1市3町8村）が構成団体となる一部事務組合を設立して効率的な経営体制を構築し、看護専門学校も設置した<sup>25</sup>。「南和の医療は南和で守る」が基本理念である。

再編前に公立3病院は急性期病院として運営していたが、新医師臨床研修制度導入以降、医師が著しく減少して診療科の縮小・閉

鎖による急性期と救急医療の機能が急速に低下し、保健医療圏の入院患者の圏内受療率が4割と著しく低下した。圏内人口の減少で入院患者・外来患者が減少傾向にある中で、住民の高齢化に対応する急性期から回復期・慢性期まで切れ目ない医療提供体制の構築と広範囲に及ぶ山間部の医療需要に対応し、公立へき地診療所への安定した医師・看護師の配置と指導機能を確保し、ドクターヘリを導入する必要があった。

取り組みの経緯は、まず、2009年から、奈良県と五條市・吉野町・大淀町・下市町により南和公立病院等のあり方について検討会を7回開催し、その後、2010年に、奈良県と南和保健医療圏内1市3町8村が参加する「奈良県・市町村長サミット」で南和の医療の状況と協議会設置について協議を経て、知事が会長で、圏域の12市町村長を構成員とする「南和の医療等に関する協議会」を設置した。南和公立3病院長と地区医師会・歯科医師会・薬剤師会各代表者、県立医科大学教授、管轄保健所長、行政職員（県・市町村）を委員とする専門部会などで、新病院体制の構築に向けて議論・検討を重ねた。また、県担当課長と構成市町村副首長を構成員とした事務の協議会を議論と提案の場とし、多いときには毎週会議を開催し、取りまとめた内容を「南和の医療等に関する協議会」で意思決定し、適時に「奈良県・市町村長サミット」に

23 本章の内容は、主に、総務省公表の「地方公営企業の抜本的な改革等に係る先進・優良事例集」の更新に伴って2018年2月に奈良県が総務省に提出した行政資料「病院（再編・ネットワーク化）」による。

24 奈良県地域振興部「奈良県と市町村の自治体連携・協働地域の活力の維持・向上を目指す『奈良モデル』」『地方行政』2015年11月30日号、8-12頁。

25 「奈良モデル」のあり方検討委員会『奈良モデルのあり方検討委員会報告書 奈良モデル～人口減少・少子高齢社会に立ち向かう県と市町村の総力戦～』（2017年3月）、19-21頁。

進捗報告を行った。並行して構成団体の議会にも報告・説明を各首長が行い、要請に応じて協議会事務局職員が各議会や市民集会で説明を行った。

2012年に一部事務組合（南和広域医療組合）が設立され、2016年に地方公営企業法の全部適用にともなって南和広域医療企業団に移行した。

## (2) 南和広域医療組合における県と市町村との合意形成

南和広域医療組合は、保健医療圏の1市3町8村と県で構成されるが、再編前は、病院設置団体は県と吉野町・大淀町の2町で、その他の市町村は病院運営を行っていなかったため病院再編事業に参画することには消極的であった。特に財政的に余裕のない自治体にとっては追加の財政負担が最大の懸念事項であった。この合意形成を成立に導く役割を果たしたのは、共通課題の解決に向けて県と市町村が知恵を出し合って協議する場である「奈良県・市町村長サミット」の存在であり、県立病院が再編に含まれていたことから奈良県の積極的なイニシアティブの発揮があった。一部事務組合設立まで相当な困難があったが、「南和の医療は南和で守る」との基本的理念に賛同を得た。

一部事務組合設立後（企業団適用前）は、執行部として、管理者には知事が選任され、副管理者に12市町村長と経営管理担当者と

医療担当者の14名が就任し、15名による運営会議が政治・行政の実質的な決定機関であった。運営会議は、多数決を否定しない方針であったが、既出の議題はすべて合意形成がなされていたとのことである<sup>26</sup>。そこでの決定事項が一部事務組合議会に送付され、審議・議決がなされ、公式の決定となった。

一部事務組合議会（現企業団議会）には13名の議員がおり、県議会と市町村議会から各1名が選出され、県と市町村は「水平的な関係」という方針が貫かれている<sup>27</sup>。

①新病院建設地の合意形成：病院再編にもなって大淀町立大淀病院が廃止され、最終的には大淀町に南奈良総合医療センターが新設されたが、その建設地をめぐる調整・合意形成は困難を極めた<sup>28</sup>。重要視されたのは、3次医療を提供し、医師を主として派遣する奈良県立医科大学・附属病院との連携とその交通の便であった。奈良県立医科大学が影響主体となったといえる。

②各自治体の負担金の合意形成：各自治体による一部事務組合への負担金のあり方は、各構成自治体議会で厳しい議論が行われた<sup>29</sup>。病院の建設費などのイニシャルコストは約196億円で、そのうち国庫支出金（地域医療臨時特例交付金等）が約64億円、病院事業債が70億円、市町村負担金が62億円で、過疎地域に指定されている市町村は過疎債を利用した。市町村負担金の各市町村による負担割合は、応益負担の視点から「人口割」と

26 祐野恵「広域連携政策の事例分析—南和広域医療組合の考察—」『社会システム研究』第20号、2017年、132頁。

27 祐野、132頁。

28 祐野、133頁。

29 祐野、133頁、及び南和広域医療企業団財務課に対する電話でのヒアリング（2019年1月10日）の内容による。

「距離割」（各病院から役場までの距離をもとに）、応能負担の視点から「財政力割」（過去5年間の基準財政需要額の平均）、そして「均等割」といった4指標が用いられ、人口割と距離割と財政力割は全体の約3割ずつ、均等割が全体の約1割を占めるといふ。具体的な負担割合は、最も少ない市町村で数%から、多いところは約30%であるといふ。県は、市町村の起債償還額の国交付金などを差し引いた60.9%を負担することで市町村負担を軽減し、一般財源ベースで市町村全体と県の負担割合が約50%ずつになるといふ。さらに、病院設置の吉野町と大淀町は、8村の過疎債発行分の交付税措置分と県負担分を除いた自己負担分の2分の1を負担することが合意されている。

ランニングコストも、先の4つの指標にほぼ従って市町村の負担割合と負担金が合意され、将来負担の平準化を行うため負担割合に基づき毎年度合計1億円を負担する<sup>30</sup>。年度で赤字が出た場合は2分の1を県が負担する取り決めもあるが、まだその実施の必要はみられない。様々な角度や視点から市町村ごとの負担の公平が図られるよう工夫して丁寧な合意形成がなされ、納得が得られたといえる。

③奈良県の関与・役割：県立五條病院を含めた再編計画であったため、県は当初から病院体制の構築に向けて関与し、一部事務組合でも市町村とともに構成団体となり、協議会事務局に県職員を派遣して以降、南和広域医

療組合、南和広域医療企業団と継続して県職員を派遣することで市町村支援・補完を行い、構成自治体間の合意形成においてイニシアティブを発揮している。

### (3) 地域住民・新病院周辺住民との合意形成

一部事務組合設立準備組織の段階から、圏域住民に対して独自にフォーラムの開催、ホームページの立ち上げ、パンフレットの作成、それを市町村発行の広報紙に折り込み全戸配布、広報紙への関連記事掲載、市町村主催の集会や自治会長が集う会議への出席など、病院機能再編に関して住民への周知に粘り強く取り組んだ。奈良テレビ放送局での特集番組作成・放映も行われた。

新病院周辺住民には説明会を開催し、救急車やドクターヘリの騒音や交通量が増加することなどを直接対話で包み隠さず説明し、関係自治会長には構成団体首長による運営会議終了後速やかにその情報を伝達するなどして信頼関係を築いてきた。ドクターヘリ運航前の騒音調査時に地域住民向け見学会を開催し、抽選で試乗するなどの取り組みも行った。

### (4) 病院スタッフである再編前病院職員への対応と合意形成

広域連携による新体制の病院で専門職として働くスタッフは、第一線公務員・「ストリート・レベル官僚」として現場でサービスの質を左右するので<sup>31</sup>、その納得や合意を得るこ

30 南和広域医療企業団「南和広域医療企業団中期計画 [平成29～32年度]」（2017年2月）、26頁。

31 M. リプスキー（田尾雅夫・北大路信郷訳）『行政サービスのディレンマーストリート・レベルの官僚制』木鐸社、1986年、及び、真淵勝『行政学』有斐閣、2009年、参照。



とも重要である。

基本的には、新体制の給与体系は県立病院を基準として統一することとしたが、町立2病院との共通事項と個別事情とを整理し、病院ごとに説明会を開催し、質問や意見を各病院事務局で取りまとめて文書回答するなどの対応を行った。

薬剤師や看護師、技師などの身分移管については、県立病院と2町立病院で、再雇用することによる給料表などの調整や退職手当の取り扱いなどに関する不満への対応にも苦慮しつつ、納得を得ることに努力した。

### 3 公共施設等の再編と合意形成

南和地域での病院再編に関する合意形成は、先にみた合意形成の「不公正」基準に照らしてみると、基本的には県と市町村が「水平的」な関係のもと、奈良県による合意形成に向けた積極的な調整のイニシアティブと人的・財政的な市町村支援・補完、及び構成市町村の納得・合意に基づく協働などから、「公正」な合意形成が行われたと判断される。特に、病院の設置自治体ではない周辺の町村にとっては、費用負担をともなう一部事務組合に入ることには、納得・合意できる相当の理由が必要であったが、「南和の医療は南和で守る」との基本理念を共有した。構成自治体の財政負担でも、応能負担と応益負担の視点などを含む4指標を工夫して負担割合を算出し、圏域の周辺で病院から遠い自治体に対してはさらなる負担の軽減に努めるなど、合意形成に向けた相当な議論と努力が図られた。そして、地域住民の合意形成に加えて、病院スタッフの納得や合意形成も丁寧に図られ

た。

公共施設等の再編事例として病院再編のあり方を具体的にみてきたが、一部事務組合という機構ベースの手法がとられたことが、公正な合意形成に導いた要因の1つであると思われる。南和広域医療組合の首長からなる運営会議も一部事務組合議会もともに、構成自治体からそれぞれ1名ずつの首長と、各自治体議会から間接選挙で選ばれた1名ずつの自治体議員がメンバーとなり、議決にあたっては基本的に多数決を背景として意思決定をしていたので、県を含めて自治体の大小にかかわらず構成自治体間の関係は公平・水平的な関係であった。そういったこともあり、一部事務組合の運営会議と議会での合意形成と意思決定では、「理由の交換・検討を調整の媒体」として重視する合意形成プロセスで合意形成主体の納得を得ながら公正に行われたと考えられる。今後も、一部事務組合には構成自治体・住民に対して、引き続き「理由の提示」とアカウンタビリティ・説明責任を果たすことが求められる。

南和地域の公共施設等の再編においては、一部事務組合の事務局の役割・機能も大きく、積極的に必要な情報を地域に開示し、住民との対話を粘り強く積み重ね、それらの意見を精査・集約し、それらを公共施設再編の中に誠実に取り込んでいく事務作業をこなしていた。県職員も派遣されている一部事務組合事務局のあり方が、公共施設等の再編の合意形成プロセスで公正さを担保する条件の1つになっていたことも看過できない。

## おわりに

2018年7月にでた総務省の「自治体戦略2040構想研究会」報告書では、「2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機」に対応するためには、「圏域単位での行政をスタンダード」にして「圏域マネジメント」を行う法律を上からかぶせていき、現在の地方自治制度の「二層制の柔軟化」を行うことが方策の1つだといっている<sup>32</sup>。これは、「選択と集中」や「集約とネットワーク化」により中核都市などに権限や財源を集約し、周辺自治体の弱体化をもたらすような「地方創生」にみられる「集権・競争型自治」モデルをさらに推し進める考えである。

それとは異なって、筆者は、以前に、複数の市町村からなる圏域において機構ベースの一部事務組合や広域連合を基盤に、政策ベ-

スの定住自立圏などの自治体間連携を重層的に組み合わせて、住民参加や権力に対する民主的コントロールを機能させる地方自治の「枠組み」・「空間」を「圏域自治」として提示したことがある<sup>33</sup>。現行の二層制と各市町村の自律・自治を基盤にした「分散・共生型」・「多元・協働型自治」モデルといえ、それは事例分析した「奈良モデル」の取り組みとも重なる面がある。住民生活や企業活動に不可欠な社会資本である公共施設等の再編など空間制御においては、少なくとも機構ベースの自治体間連携を基盤にした「多元・協働型自治」のもとで、公正かつ丁寧な合意形成が求められる。その場合、現行制度で連合長や連合議会議員を直接に選挙できる広域連合制度を活用することが、今後はもっと注目されるようになってくるのではなかろうか。

32 自治体戦略2040構想研究会『自治体戦略2040構想研究会第二次報告』（2018年7月）。

33 水谷利亮・平岡和久『都道府県出先機関の実証研究－自治体間連携と都道府県機能の分析』法律文化社、2018年、23－24頁、及び、水谷「小規模自治体の行方－『多元・協働型自治』モデルを求めて－」『住民と自治』2019年3月号、43頁。

# 垂直的連携による公共施設の再編

秋田市企画財政部企画調整課

本市では、秋田県と連携し、それぞれが保有する既存文化施設を一体的に継承する新たな文化施設（県・市連携文化施設）の共同整備を進めている。

県と市の垂直的連携による公共施設の再編は、公共施設の全体最適化や財政負担の軽減を図ることができ、行財政改革の観点から有用であるが、政策評価の観点から、連携により生ずる効果にも着目していくことが関係者の理解を促すことになる。

垂直的連携の課題として、検討段階から事業化段階、さらには開館後の運営管理まで、緊密な連携が必要不可欠であることから、対等の立場で円滑に連携できる関係づくりがもっとも重要である。

本事例は、本市と秋田県との間での課題共有はもちろんのこと、垂直的連携への共通理解と協働の実績があったことが実現を後押しした。将来にわたり行政サービスを維持し、地域活性化を図るためには、県と市の垂直的連携が今後ますます必要になるものと認識している。

## 1 整備施設の概要

秋田市は秋田県の県都である。その中心市街地は、出羽国秋田二十万石を治めた佐竹氏の居城、久保田城の城下を原型とする。

秋田駅西口を出るとまもなく、久保田城跡である千秋公園のお堀が見える。訪れた人に秋田市を印象づける風景である。

そのお堀に面する、かつての三ノ丸の一角で、本市と秋田県が連携し、新たな文化施設（以下、「県・市連携文化施設」という。）を共同整備するプロジェクトを進めている。

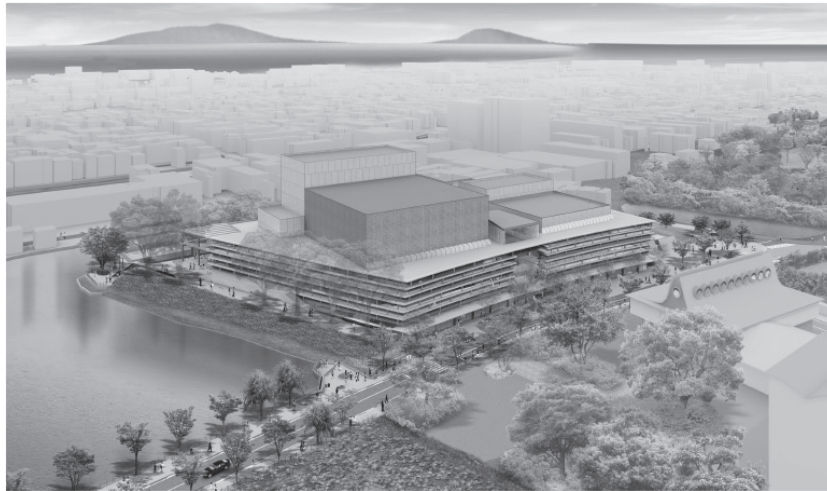
県・市連携文化施設は、老朽化した秋田県

民会館と大規模改修が必要な秋田市文化会館の二つの施設を継承する施設である。

秋田県民会館（延べ床面積 9,304㎡）は、県内最大の文化ホール（1,839 席）として幅広く利用されてきた。一方、秋田市文化会館（延べ床面積 14,284㎡）は、大ホール（1,188 席）の催事だけでなく、市民の日常的な文化活動の拠点となっている。いずれも本市の都市機能として欠かすことができない施設であり、他に代替できる施設はない。

この二つの施設を継承する県・市連携文化施設は、「秋田の文化力を高め、文化の力で地

図1 県・市連携文化施設（仮称）の完成イメージ



出典：基本設計

域を元気にしていく」ことを基本目標に、本市及び秋田県全体の文化振興と文化創造の中核施設となるものである。

その機能は、高機能型ホール（2,015席）と舞台芸術型ホール（806席）の二つのホールを核に、練習室などの文化創造部門や情報発信・にぎわい創出部門などの諸機能を加えて構成し、その規模は、延べ床面積が22,653㎡である。

新たな施設は、既に解体が進んでいる秋田県民会館の敷地と、それに隣接する移転予定の高等学校の敷地とを合わせた整備地（17,401㎡）に建設する。建設工事は2019年度に着工予定であり、2021年度中の開館をめざしている。

## 2 整備計画の策定（過去の経緯）

### (1) プロジェクトの背景

本市と秋田県の垂直的連携による公共施設の再編プロジェクトが具体化に向けて動き出すまでの経緯を振り返る。

本市では、地方自治体を取り巻く社会経済

情勢の中長期的な傾向を踏まえ、経営資源の最適配分を図る行政改革の視点から、公共施設のあり方の見直しや全体最適化に取り組んできた。1980年に建設した秋田市文化会館については、現行基準に適合した耐震化や老朽化した設備の更新などの大規模改修が迫る中で、近年整備した他の公共施設との役割分担を考慮しながら、将来のあり方をどう捉え直すかが課題となっていた。

また、本市では、持続可能な都市の実現に向け、投資効率が高く、コンパクトで成熟した市街地形成を図ることを基本としてまちづくりに取り組んできた。2008年に策定した秋田市中心市街地活性化基本計画では、「中心市街地外の文化施設等は、建て替え時に中心市街地内への整備を優先して検討する」としていた。

こうした行政改革やまちづくりの視点から、秋田市文化会館については、中心市街地への移転も視野に将来のあり方を検討していたところであった。

一方、秋田県においても、本市と共通する



行政改革やまちづくりの視点を含め、老朽化が著しい秋田県民会館の将来のあり方を検討していたところであった。

結果的に、同じ課題を抱え、同じ方向性で将来のあり方が検討されていた二つの施設が結びつき、本市と秋田県の垂直的連携による共同整備をめざすこととなったのであるが、このマッチングは、本市と秋田県が連携し、協働する土壌が既にあったことが背景としてあり、唐突なことではない。

秋田県は人口減少と高齢化がともに全国の最先端であり、全国に先駆けてこの急激な社会変化に適応していく必要がある。こうした危機感の下、2009年度以降、秋田県と県内市町村は、基礎的事務を共同化する機能合体や機能の相互補完などの先駆的な取組みを全县一体となって進めている。県と市町村が垂直的な連携や協働に積極的に取り組む姿勢が共有されていたのである。

また、県庁所在地である本市の場合、文化施設や体育施設など、機能が類似する県と市の施設の組合せはいくつかあるが、長年にわたりそれぞれの施設間ですみ分けと連携が図られてきた。さらには、県都の顔となる本市中心市街地の活性化について、本市と秋田県は課題を共有し、市街地再開発事業等で連携の実績を積み重ねてきた。

このような背景があったからこそ、本市と秋田県が互いの文化施設の状況と課題を共有したとき、二つの施設を継承する一つの施設を共同整備するという選択肢が成り立ったのである。

## (2) プロジェクトの検討経過

将来を見据えた効率的な施設整備と運営管理は、自治体共通の課題である。

各施設の活用状況や求められる機能の変化等の実情に即して、これまでの常識に囚われることなく、新たな視点で施設のあり方を検討する必要がある。

本市と秋田県がこのような共通認識を深めていく中で、文化施設をはじめとする県と市の類似施設については、今後、連携による整備を検討していく方針を市長と知事が揃って公約に掲げることとなった。政治的リーダーシップの下、県・市連携文化施設の整備が実現に向けて動き出したのである。

まずは、2013年度に有識者による文化施設整備構想検討委員会を県と市が共同設置し、「新たな文化施設に関する整備構想」を策定して秋田県民会館及び秋田市文化会館の課題、県と市の共同整備による新たな施設の必要性や施設の役割等を明らかにした。

2014年度には「新たな文化施設に関する基本計画」、2015年度には「県民会館・市文化会館の建替による県・市連携文化施設整備方針」を策定し、新たな施設の機能や整備手法、建設地、施設規模、概算事業費などの論点を段階的に整理してきた。

この間、市議会及び県議会では、共同整備の意義、整備地の選定、施設規模と内容、事業費と県・市の負担割合、まちづくりとの関係など、多岐にわたり議論が深められている。

また、パブリックコメントに加え、秋田市内はもとより県内各市町村で住民や文化団体との意見交換会を開催している。

これらを通じ、県と市による共同整備については、総合的に勘案すれば大方の県民・市民の理解を得ることができたと捉えている。一方で、事業の大型化などから整備そのものに否定的な意見、駐車場の充実のため郊外への整備を求める意見、共用スペースが減少することへの懸念や現状のルールが変わることへの不安に根ざした反対意見もあった。

こうした意見に対し、様々な角度から検討を加えた結果、県と市が一体的に文化施設を整備し、運営管理に当たることは、それぞれが別々に行う場合と比べ、総合的にメリットが大きいと整理した。具体的には、整備費や運営管理費の大幅な縮減が図られるだけでなく、施設の柔軟かつ広範な利用が可能となるほか、コンパクトな市街地形成やまちづくりへのインパクト等、多くの効果を期待できることなどである。

これらの内容を踏まえ、2017年1月には、具体的な施設機能や施設配置案、整備スケジュールなどで構成する「県・市連携文化施設に関する整備計画（以下、「整備計画」という。）」を策定するとともに設計者選定委員会を設置し、その後、公募型プロポーザルにより公開プレゼンテーションを経て設計業者を選定した。

今年度中に実施設計を完了し、2019年度の着工をめざしているところである。

### 3 整備事業の推進（現在の状況）

#### (1) 事業のスキーム

次に、整備事業の推進に当たっての本市と秋田県の連携体制について整理する。

整備計画策定までの検討段階では、毎年、

県と市の間で協定を締結し、それぞれが経費の2分の1ずつを負担してすべて共同で進めてきた。委託業務は県と市と受託者との三者契約である。

整備計画策定後の事業化段階からは、整備計画に基づいて業務をスムーズに行うため、業務ごとに県と市のうち一方を実施主体とし、他方が負担金を支払うかたちとした。

そこで、それぞれの業務分担や費用負担割合などの基本的な事項を定めるため、2017年1月に「県・市連携文化施設の整備に関する基本協定（以下、「基本協定」という。）」を締結している。

基本協定に定めた業務分担は、施設整備に係る設計、工事及びこれらに付随する各種調査業務等の実施主体が秋田県、整備地に組み入れる高等学校の移転補償及び土地取得の実施主体が本市となっている。

業務量を比べると、秋田県が実施主体となる業務が多くなるが、一連の業務を効率的に進めるため、パッケージとして捉えたものである。

基本協定では、「業務の執行に当たり、必要がある場合は、相互に職員を派遣することができる」としている。分担する業務量の偏りを調整するとともに、相互の連携を緊密にして事業を円滑に遂行するため、別途職員派遣に関する協定を締結して本市職員を秋田県に派遣することとした。2017年度は、主事及び技師各1名（いずれも課長補佐級）を派遣し、2018年度に技師1名（主査級）を加え、現在3名を派遣している。

基本協定に定めた費用負担割合は、機能を移転する両施設の現況や整備後の運営管理の

考え方などの要因が絡み合い、決定までもっとも調整を要したポイントである。

協議の結果、便宜上、新たな施設では高機能型ホールが秋田県民会館大ホールの機能を、舞台芸術型ホールが秋田市文化会館大ホールの機能をそれぞれ代替するものとみなし、他の機能は折半とし、整備計画における想定床面積の割合から、県が57.5%、市が42.5%の費用負担割合とした。これは、開館後の運営管理費にも適用するものとなる。

基本協定に定めた業務分担や費用負担割合などの基本事項に基づき、具体的な業務内容や費用負担額などについては、予算ごとに別途業務協定を締結して整備事業を進めることとしている。

## (2) 連携にあたっての課題

整備事業を進める上で、施設のあり方の検討と行政的な手続きの二つの面において、県と市の緊密な連携が必要不可欠である。

一つ目の施設のあり方の検討は、秋田市文化会館と秋田県民会館の機能を確実に継承させるための課題である。

両施設は、ともに大規模なホールを備えていることから、両にらみの利用申請も多い。それでも、両施設の規模や設備の違い、立地や歴史から、施設の性格や利用形態には相違点もあり、これまでは利用者のすみ分けや使い分けもみられる。

秋田市文化会館は、秋田県民会館と比べ、小ホールやリハーサル室等大ホール以外の諸機能が充実していることから、市民の日常的な利用の比率が高く、本市の文化団体の活動拠点として大きな役割を果たしている。

一方、秋田県民会館は、県内最大の収容人数の大ホールを有し、秋田駅からも近く、付近には商業施設や宿泊施設が多数あることから、大規模な催事が中心であった。また、全県規模の音楽関係コンクールや定期演奏会、文化団体の発表の場として、長年多くの県民に親しまれてきた。

このような違いから、県・市連携文化施設に求める機能と運営管理については、本市と秋田県の立場でもっとも重視する点や説明を求められる点が異なる。

例えば、市議会等では、従前の利用が可能な施設構成であるか、市民の日常的な利用に支障が生じないか、不必要に華美にならないかといった意見が根強い。本市としては、秋田市文化会館の機能を確実に移転するため、現在の利用者にとっての継続性という点に重きを置いて市民に説明しなければならない。

秋田県においては、秋田市民を中心に利用される施設運営になることを危惧する他市町村の住民の理解を得ながら、秋田県を代表する文化施設として秋田らしさを取り入れるとともに、ハレの場にふさわしい施設という県民の期待に応えなければならない。

県・市連携文化施設は、類似した施設とはいえ、それぞれ歴史を積み重ねてきた別々の施設を合わせて継承することとなる。県と市が互いの状況を共有し、すり合わせして違いを克服しつつ、新たなメリットを示していくことが重要となる。

そのため、施設の設計では、両施設でこれまでに行われていた行事等に対応できることを前提に、文化施設としての機能の充実や使いやすさだけでなく、多様な利用ができるよ

う工夫に努めてきた。現在策定中の運営管理計画でも、これまでの施設の問題点や新たなニーズに対応した柔軟な利用規則や料金体系の設定等について検討している。

このように、機能や運営管理などの施設のあり方検討の面で、県と市の連携の度合いがきわめて重要である。

また、連携の重要性は、二つ目の行政的な手続きの面でも同様である。

とりわけ、双方の議会への対応は緊密な連携が欠かせない。基本的に同時並行で対応していくこととなるので、県と市の立場の違いを越えて合意形成を図るための説明内容のすり合わせに加え、情報提供の量や時間に差が生じないように細心の注意が必要である。

また、工事が県の主体業務となることで、県が一本化して行う入札は WTO 政府調達案件となるため、事業者選定に当たり、本市の意思をどのように反映していくのかなど、前例のない状況に対応していく必要がある。このほか、負担金の予算措置や特定財源の確保、同一の考え方による条例設定など、あらゆる面で足並みを揃え、時機を逸することなく取り組まなければならない。

こうした調整は、単独整備の場合と比べて手間がかかり、共同整備のデメリットといえないこともないが、メリットの大きさからすれば問題ではないと考えている。整備計画にしたがって整備事業を確実に推進していくためにきわめて重要な作業である。

繰り返しとなるが、施設のあり方の検討の面では二つの施設の違いを踏まえた機能継承のため、行政的な手続きの面では内容と時機のすり合わせのため、ともに県と市の連携の

度合いが重要となる。そして、連携を円滑に進める上で、秋田県に派遣している本市職員の役割は非常に大きなものとなっている。

#### 4 運営管理の方向（未来の課題）

##### (1) 運営管理の課題

次に、開館後の運営管理に向けた検討の方向について整理する。

開館後のスムーズな施設管理と設置目的を実現するための運営のあり方の指針となる運営管理計画は、今年度中に策定することとしている。

県・市連携文化施設は、二つの施設の機能を継承するものあくまで一つの施設であることから、運営管理は指定管理者の下で一体的に行われることが望ましい。しかし、本市と秋田県という二つの設置者に対して一つの指定管理者となることから、指定管理業務のコントロールや評価、運営の引継ぎなどで、共同設置者間や指定管理者との間の調整に関する問題が生じることが想定される。

市議会等では、責任の所在が不明になり使いづらくなるのではないかという不安、県の考え方に強く影響されるのではないかという懸念、逆に、市がイニシアティブをとるべきといった意見など、市の関与のあり方が問われている。

県・市連携文化施設は、費用負担割合に応じた持ち分で県と市が共有する財産となるが、所有権の持ち分がそのまま議決権の割合となるのではなく、開館後の運営管理についても、これまでどおり対等の関係を維持していく必要がある。

そのため、運営管理計画の策定は県の主体



業務だが、本市の意向を運営管理に反映できる仕組み、さらには、連携による効果を発揮するための協力体制などを確実に担保しておくことが重要になってくる。運営管理計画の検討においては、本市と秋田県と指定管理者とで緊密に連携するための連絡会議等の仕組みづくりなどを検討しているところである。

また、本市としては、現在の秋田市文化会館利用者に対する説明責任を果たすため、施設機能の面に加えて運営管理の面でも秋田市文化会館の機能を確実に移転させることを明確にしておくことが重要である。

施設機能の面については先に述べたとおりだが、運営管理の面では、本市の意向を反映させる仕組みの中で本市の文化振興という側面からのアプローチも必要となる。秋田市文化会館は、本市の文化振興施策の拠点であり、県・市連携文化施設はその役割を引き継ぐものである。

本市では、2017年3月に策定した「秋田市文化振興ビジョン」において、県・市連携文化施設の整備をにらみ、芸術・文化によるまちづくりを推進して文化による都市の魅力向上を図ることを重点施策に位置づけ、様々な取組みを進めることとしている。

なお、秋田県においても、今年度策定する「第2期あきた文化振興ビジョン」において、県・市連携文化施設を基盤に、文化振興の取組みと施設の運営や事業との循環を図っていくこととしている。

運営管理への本市文化振興施策の反映は、本市の関与のあり方とともに、開館後も継続していく課題であるが、本市と秋田県が引き続き対等な立場で関わっていく上で、双方の

ビジョンを共有し、相互理解に基づく運営管理をめざす必要がある。

## (2) まちづくりとの連携

運営管理に当たっては、まちづくりとの連携も視野に入れる必要がある。

県・市連携文化施設は、本市のまちづくりにも貢献する施設とするため、中心市街地内の秋田県民会館の敷地に整備することとした。

したがって、施設単独の運営管理を考えるだけでなく、周辺を一つのエリアとして捉え、他の文化施設等との関係性も合わせて運営管理を考える必要がある。

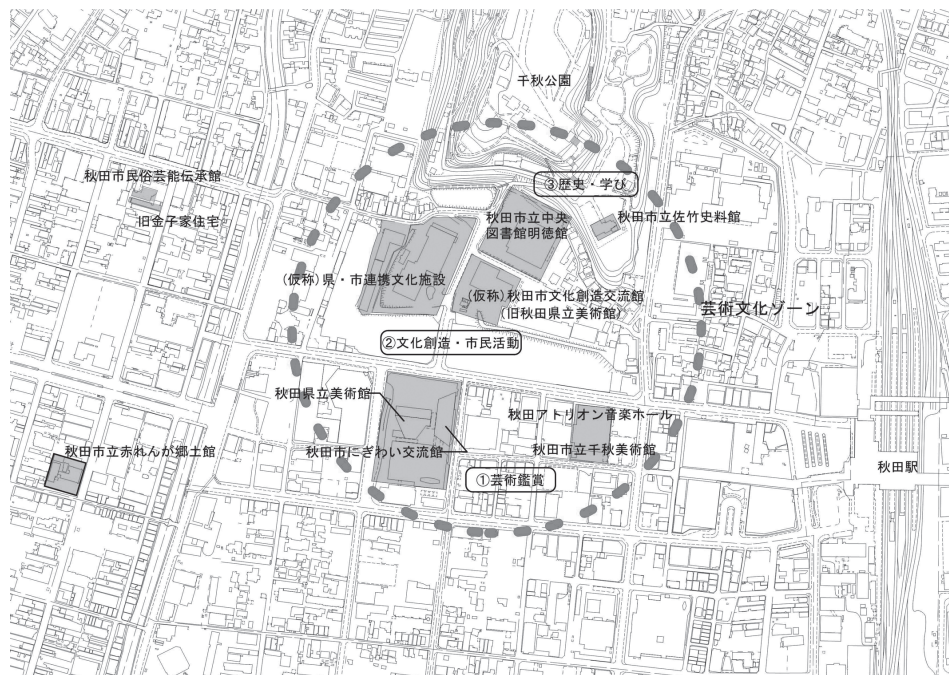
整備計画の検討当時、本市が策定中であった第2期秋田市中心市街地活性化基本計画には、県・市連携文化施設の整備を明記するとともに、新たな施設とその周辺の美術館、図書館などが集積した一帯を「芸術文化ゾーン」として位置づけた。

芸術文化ゾーンは、文化施設等がそれぞれの特徴を生かしながら役割分担し、連携を図ることにより、点を線につなぎ、線を面に広げ、まちの魅力向上とにぎわい創出を図って中心市街地の活性化につなげようとするものである。

県・市連携文化施設は、二つのホールだけでなく、文化創造部門や情報発信・にぎわい創出部門もあり、一定の集客が見込めることから、芸術文化ゾーンの中で他の文化施設等と幅広く連携することで相乗効果が発揮できるものと考えている。

県・市連携文化施設の正面には、特徴的な外観の旧秋田県立美術館がある。藤田嗣治の

図2 秋田市中心市街地の芸術文化ゾーン



出典：秋田市作成

大壁画で知られていたが、2012年にお堀をはさんだ再開発地区に移転し、現在は使用されていない。この建物を、県・市連携文化施設の整備を前提に本市が秋田県から譲り受け、「秋田市文化創造交流館（仮称）」として整備し、芸術文化ゾーンにおけるネットワークの核としていくプランも進んでいる。

また、中心市街地の民間事業者等と芸術文化ゾーンの考え方を共有して協働できれば、中心市街地に新たな付加価値が生まれ、地域のポテンシャルを向上させる効果もある。既に新たな動きも始まっている。

施設単独の取組みだけでなく、まちの中で生かし、生かされることを念頭に、他の施設と連携した事業展開や民間を含めたネットワークづくりを運営管理に取り入れていくことが重要である。

このようなまちづくりからの視点を本市の

意向として運営管理に反映させるだけでなく、共同設置者である秋田県とも連携し、本市が県・市連携文化施設に期待するまちづくりへのインパクトという効果を最大化していきたい。

## 5 垂直的連携の意義（まとめ）

本事例は、今後の我が国における「垂直的連携による公共施設の再編」のモデルとなり得る取組みであると考えている。

全国的に公共施設の運営管理費が増大し、大きな行政課題となっている中で、県と市の垂直的連携による公共施設の共同整備と運営管理は、公共施設の全体最適化や財政負担の軽減を図ることができ、行財政改革の観点から有用である。

加えて、それぞれの負担を縮小するという行財政改革の観点だけでなく、それぞれの効

果を拡大しつつ新たな効果を生み出すという政策評価の観点にも着目していくことが、関係者の理解を促すことになる。

本事例においては、県と市が連携して新たな文化施設を共同整備することで、それぞれ単独で整備するホールよりも質の高い二つのホールを整備できるほか、施設の一体利用などで活用の可能性が膨らみ、住民サービスの向上につながることを期待されている。

さらに、県都の顔となる本市中心市街地のまちづくりに貢献するという目的を県と市が共有することで、単なる施設整備にとどまらず、未利用となっていた旧秋田県立美術館の活用をはじめ、芸術文化ゾーンの面的な充実についてともに考え、まちづくり全体を通して一層の連携と協働を図ることにもつながっている。

垂直的連携の課題として、施設のあり方の

検討段階から事業化の段階、さらには開館後の運営管理まで、両者の緊密な連携が必要不可欠であることから、両者が対等の立場で円滑に連携できる関係づくりがもっとも重要である。

特に、開館後の運営管理は、将来、共同設置者間の考え方にずれが生じた場合のリスクを最小化するため、調整メカニズムをあらかじめ仕込んでおく必要がある。

最後に、厳しい財政状況や人口減少、少子高齢化などの社会情勢の中で、将来にわたり市民サービスを維持し、地域活性化を図るためには、県と市の連携が今後ますます必要になるものと認識している。本市では、本事例の経験を踏まえて、他の施設においても垂直的連携の実現可能性を探りたいと考えている。

# ドイツにおける大型商業施設の広域調整 －BW州における地域計画の転換－

福島大学名誉教授 阿部 成治

広大な商圈を有する大型商業施設は都市や地域のまちづくりに影響し、不適切な立地は広く悪影響を及ぼす。こうしてドイツでは、まず1970～80年代に、市町村レベルの都市計画的対応が整備された。地域計画レベルでも次第に対応が進んでいたが、ドイツ南西部のバーデン・ヴュルテンベルク州（以下「BW州」と略す）は、今世紀に入り、大型商業施設に関して新たな地域計画目標を導入した。そこで、新目標を説明し、州西部のカールスルーエを中心とするライン上流中部地域（以下「MOレギオン」と略す）における運用実態を通じて効果を考えたい。

## 1 市町村レベルの都市計画対策

都市計画の重要な手法であるゾーン毎に建築物の用途や形態を規制する用途地域制は、19世紀末のドイツに始まる<sup>1</sup>。第二次世界大戦後、そのドイツで、ゾーニングに代わり、市町村全域を対象に土地利用を計画するFプラン（土地利用計画）と、地区毎に規制を指定するBプラン（地区計画）という二段階の都市計画制度が成立した。拘束力を有すBプランの用途と形態の規制は、用途地域から発展した用途地区を基礎に行われる。

用途地区には住居系、混合系、産業系の地区に加え、特別地区がある。ドイツで大型商業施設進出が問題になったのは、全ての営業

施設が原則的に許容される産業系の地区である。特に、工場誘致のためアウトバーンのインター近くに整備された工業団地は、広い用地を求める大型商業施設にとって格好な進出場所となり、広域から顧客を吸引した。

これに対処するため、1977年に用途地区が改正され、延べ面積1,500㎡以上の大型商業施設（売場面積1,000㎡に相当）の進出は、混合系の用途地区である「中心地区」と、「大型商業施設のための特別地区」に限定された。さらに1986年には、延べ面積が1,200㎡（800㎡に相当）に縮小されている。この規制の合憲性が裁判で争われ、都市の秩序ある発展と公共の利益に対応した用途規制だとして

1 ジョン・デラフォン他『アメリカの土地利用規制』日本都市センター、1967年、45頁。



是認された。なお、裁判所は延べ面積より売場面積を重視する。それに応じ、計画の現場では「売場面積 800㎡までは規制できない<sup>2</sup>」ことが共通理解になっている。

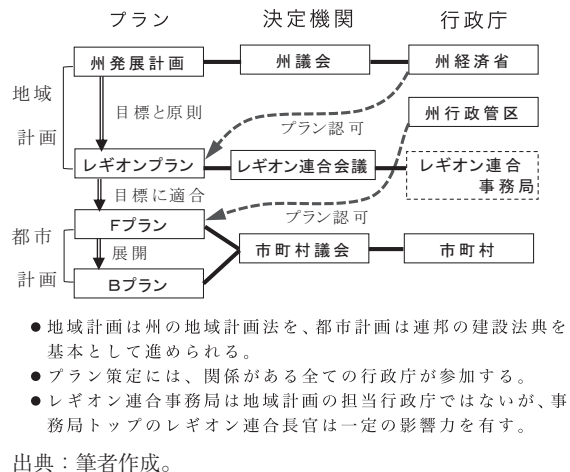
同時に、販売商品によって周辺の店舗に与える影響が異なることが理解され、商品を「都心性商品」「近隣性商品」、そして「その他」に分けて扱うようになった。特に、商品が大きく購入頻度が低い家具や建材はまちづくりへの影響が少ないため、都心性や近隣性商品と異なる扱いが行われている。

## 2 地域計画のプランと組織

大型商業施設の商圈は広く、複数市町村に及ぶのが通例である。ドイツでも、大型商業施設を誘致して周辺市町村から顧客を集め、町の振興を図ろうとする例があるので、秩序あるまちづくりには広域調整が不可欠である。都市計画による大型商業施設の立地を広域的に調整し、誘導していく鍵が、市町村が策定する F プランと B プランは「地域計画の目標に適合される」と定める建設法典 1 条 4 項である。なお、F プランは州行政管区による認可を要すが、認可を拒否できるのは適法に策定されていないか建設法典や関連法令に反する場合に限られる（同 6 条 2 項）。このため、認可は広域調整の手法にならない。

地域計画制度は、州によって特色がある。図 1 に、BW 州における地域計画と都市計画のプランと関連組織を示した。地域計画は、州全体を対象とする州発展計画と、レギオン

図 1 BW 州の地域計画と都市計画



（英語のリージョンに相当）毎に定められるレギオンプランの二段階である。地域計画の行政組織も、州と州管区政府の二段階になる。BW 州は 4 つの行政管区に分かれ、レギオンは 12 あるので、各行政管区の下に 3 つのレギオン連合がある。ここで扱う MO レギオンは、面積 2,137km<sup>2</sup>（ほぼ東京都と同じ）、人口 97 万人（2000 年）である。面積は BW 州レギオン平均の 7 割、人口は 1.1 倍と、都市的なレギオンである。

地域計画は、目標と原則を定める。目標は拘束力を有し、都市計画レベルの裁量で内容を変更することは許されない。一方、原則は一般的な内容で、状況に応じて判断される。実際には、目標に応じられない都市計画的な事情もあるため、目標の拘束から離れる「目標離反手続」が置かれている。

大規模な大型商業施設では、地域計画の目標や原則との関連が重要になる。1992 年に BW 州では、売場面積 5,000㎡以上の大型店

2 連邦行政裁判所は、合憲と認めた 1987 年に、大規模性の境界は売場面積 700㎡以下ではないと示した。その後の店舗の大型化を受け、2005 年に、今後は 800㎡と見るべきだと示している。

は、早い段階で大規模なプロジェクトを検討して議論する「地域的調整手続」の対象とされた。手続きは州行政管区が主導し、レギオンや市町村などの関係者が同じテーブルで議論することに加え、資料が公表され、誰でも意見を表明できる。行政管区が示す判断には拘束力がなく、手続きは通常ルールで扱われるが、手続きの判断が尊重され、異なる結果となる可能性は低い。早い段階で信頼できる結果が判明する点で、進出側にとってもプラスのある制度である。

### 3 新たな地域計画目標の登場

地域計画の手法で、大型商業施設の調整で基本となるのが「中心地構成」で、1930年代にドイツの地理学者クリスタラーが発表した「中心地理論」を基礎としている。中心地とは、各種の施設が集積している場所である。連邦と州の地域計画担当大臣で構成される委員会 MKRO は、1968年に、中心地は原則として「上位中心、中位中心、下位中心、小中心」の4段階で構成されると確認している。上位中心は人口50万人、中位中心は4万人以上の圏域が原則で、多彩な買物の機会が提供されるのは中位中心以上になる。

しかし、中心地構成による大型商業施設の調整と誘導には、限界がある。同じ中位中心でも規模が多彩なため、中心地構成を売場面積に直結はできない。また、中心地は市町村単位だが、都市計画的に重要なのは市のどこに進出するかである。このため、施設が集積している「市街地核」をFプランに表示し、核周囲への立地（統合型立地）を求める州も出てきた。ただ、核は範囲でないため、進出

表1 大型商業施設立地の目標

集中令	中心地構成に適合し、原則的に上位、中位、そして下位中心に限って建設される。
統合令	都市計画的に統合された場所に立地される。但し、都心性でない商品を扱う場合は周辺地区も許容される。
一致令	商圈が、中心地構成での関連区域を本質的に越えない。指針は、売上の30%以上を区域外からめざす場合を、原則として本質的な超過としている。
侵害禁止令	中心地の機能を書してはならない。指針は、都心性と近隣供給商品で10%、その他では20%の購買力流出を、原則として本質的な侵害としている。

・新規に追加された3目標を、ゴチックで示した。  
出典：州発展計画と小売り指針により、筆者作成

可能用地を限定しにくい難点がある。

このような状況で、BW州は「レギオンレベルの強化」を基本とする新たな対策に乗り出した。大型商業施設に関して地域計画に3つの目標を加え、表1の4点とする。「集中令」は、以前からある中心地構成である。残る3点が、2001年の地域計画法改正と小売指針、そして2002年の州発展計画で登場した。「統合令」は、広域に影響する商業施設をレギオンプランで統合立地場所とされる範囲に限定するもので、地域計画法改正で登場した。対象は原則として売場面積5,000㎡以上の店舗だが、ケースによっては異なる扱いもあり得る。「一致令」と「侵害禁止令」は、小売指針と州発展計画で導入された調整手法である。4点とも、新しい州発展計画で、地域計画の目標として明示された。

州発展計画は、2000年7月に改定案が公表され、自治体を始めとする関係機関からの意見を受けて修正を検討する段階に入った。この状況で、新しい州発展計画を視野に、州が2001年2月に「大規模小売店指針」を示した。翌2002年7月に州議会で州発展計画が議決され、9月に公表されており、指針は2002年

州発展計画と一体である。

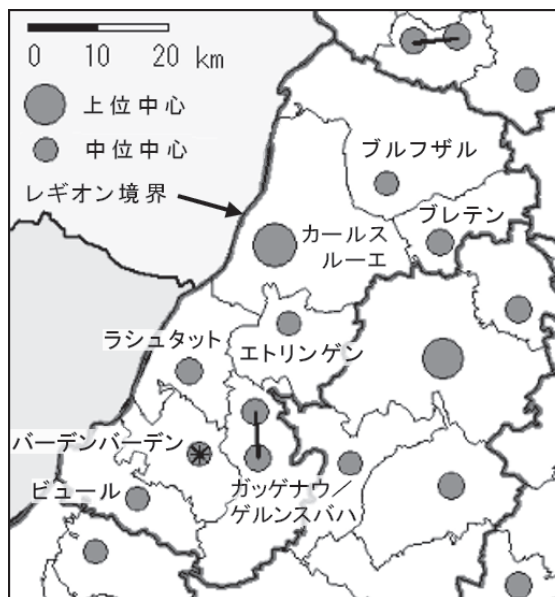
図2が州発展計画に定められたレギオンの中心地構成である。上位中心はカールスルーエ（約31万人）で、カールスルーエを含めて8つの中位区域に分かれる。南東端の中位区域には、ガッゲナウとゲルンスバハの2つの中位中心が定められている。バーデンバーデンの中心マークにある\*は、「上位中心の機能の一部を分担する」ことを示す。この中心地構成は、州発展計画が定める「拘束力のある目標」である。

並行して、MOレギオンもレギオンプラン改定を進めた。2002年3月にレギオン連合会議で認められ、2003年2月に州の認可を受け、公表された。新しい州発展計画に先だっで決定されているが、内容は新計画を先取りしたものになっている。以下、MOレギオンにおける具体的な進出案に関し、これらの目標がどう運用されたかを検討する。

#### 4 シテ専門店センターの進出

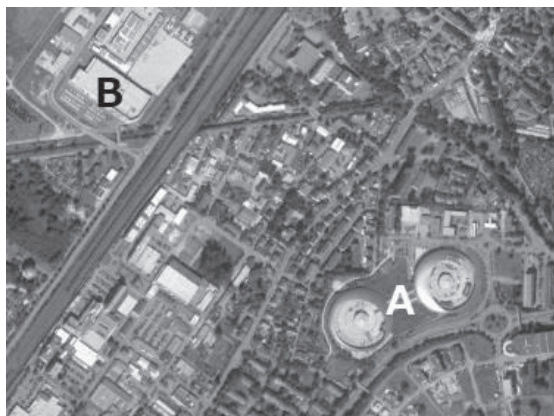
バーデンバーデン市と2つの町で構成されるバーデンバーデン中位区域は、人口約7万人である。古くから有名な温泉都市のバーデンバーデンには、カールスルーエと並ぶ特急停車駅がある。しかし、浴場がある市中心部は鉄道から5km近く離れ、駅周辺は鄙びている。商業面では、中心部に高級品を販売する店舗が充実しているものの、周囲を山に取り囲まれているためショッピングセンター等に適した土地がない。このため、市民の日常的な購買力は、隣接町の工業団地にある大型店をはじめとして、市外へかなり流出していた。

図2 MOレギオンの中心地構成



出典：州発展計画（2002年）

写真1 バーデンバーデンへの進出



Aがシテ専門店センター、Bがメマックス家具店。写真の少し上にバーデンバーデン駅がある。

出典：Google Earth

ところが、ドイツ統合による占領軍の撤退で、駅周辺に候補地が出現した。一つは駅裏のバーデン・オース空港旅客ターミナルの移転跡で、もう一つは駅表側のフランス軍駐屯地跡である。まず計画されたのが空港施設へのアウトレットセンターで、市議会議決も行われた。しかし、検討から、周囲の中位中心都市における販売額の減少が一部で20%

を超えることが明らかとなり、2000年に断念に追い込まれた<sup>3</sup>。

次に候補となったのが、1999年に撤退したフランス軍駐屯地跡である。軍の建物に隣接して軍人と家族が居住する住宅地があり、全体で40ha以上ある。そこで、市はここに住宅と産業の町を計画し、連邦道路に面した位置にショッピングセンターを予定した（写真1）。市はデベロッパーを選定し、売場面積約22,000㎡の案をまとめて、州行政区に地域的調整手続を求めた。

市の計画がレギオンプランに反映され、予定地が統合立地場所とされていたので、新目標の統合令は満たしている。一致令は、州発展計画でバーデンバーデンに割り当てられた中位区域内への販売が売上げの70%以上あることを求めているが、都心性の商品では比率がこの半分に満たなかった。最後の侵害

禁止令では、家庭用電気機器の流出が10%を超える中位中心都市があった。こうして都心性商品への一致令と、家庭用電気機器への侵害禁止令に関する目標離反が申請され、地域的調整手続と同時に扱われた。

地域的調整手続では、関係者が参加して議論し、案を公表して意見を求める参加も行われる。行政区は2003年の1回目の参加後に約2割縮小して17,900㎡にする案を示し、翌年の2回目の参加を経て、17,900㎡の判断を確定した。なお、MOレギオン連合は、1・2回目とも売場面積を15,000㎡前後に削減する意見を提出している。

表2の「当初Bプラン」欄の商品分野別売場面積が、地域的調整手続の結果である。指針の一致令で原則的に70%が必要なバーデンバーデン中位区域への売上比率は、近隣供給性の食料品はほぼ満たしているが、都心性

商品は30%前後と、離反が認められている。この目標離反が認められた背景には、3つの事情がある。一つは、州発展計画でバーデンバーデンが上位中心機能の一部を分担するとされている点である（図2）。次は、MOレギオン

表2 Bプラン「シテ専門店センター」の売場面積（㎡）

商品の種類		当初Bプラン	2015年	Bプラン第1回変更	
				早期参加時	決定
近隣供給性	食料品、嗜好品	3,000 (68%)	3,000	3,800 (80%)	3,800
	薬、健康商品	600 -	600	1,100 -	1,200
	その他	1,400	1,400	2,000	2,000
都心性	衣料品、シーツ	4,000 (30%)	4,000	6,000 (40%)	5,500
	靴、皮革用品	800 (38%)	600	1,500 (44%)	1,300
	スポーツ用品	400 (26%)	0	900 (47%)	900
	ベビー用品	1,000 (30%)	700	1,800 (52%)	1,800
	家庭用電気機器	2,900 (30%)	3,000	3,200 (89%)	2,900
その他	家具什器、照明	3,800	1,600	2,500	2,500
総面積		17,900 (39%)	14,900	19,700 (56%)	18,800

カッコ内のパーセントは、売上げのうちバーデンバーデン中位区域への比率。

出典：Bプラン変更に関する資料により、筆者作成

3 既に当時から、周辺を中心地での販売減少が問題だとされていた。新しい州発展計画の目標は、これらの経験を基礎につくられている。なお、2002年の州発展計画は、アウトレットセンターを上位中心に限定した。



南部は中位区域が細かく設定されていることである。一致令を厳守すると店舗が小規模となり、域外への流出が継続する。最後に、先に述べたようにバーデンバーデンの購買力がかなり流出し、中位中心としての機能を満たせない状況にあった点である。

侵害禁止令の家庭用電気機器で目標離反が認められたのは、流出していたバーデンバーデンの購買力を回復する分を除くと10%以内になると判断されたことと、統合立地でない場所に競合する電機店が進出しており、競争には一定規模が必要だと考えられたことによる。なお、売場縮小の意見を提出したMOレギオンも、この事情を理解し、家庭用電気機器の面積は認めた。

地域計画的な判断を受け、バーデンバーデンは2004年にシテ専門店センターのBプランを決定した。隣接する中位区域のラシュタット市は、このBプランが地域計画の目標に反し、ラシュタットの中位中心としての地位を侵害しているとして、Bプランに対して審査訴訟（規範統制訴訟）を提起した。州高等行政裁判所は2005年末の判決でラシュタットの主張を否定し、シテは2006年末にオープンを迎えている。

表2の中央部に、オープン9年後である2015年の売場面積を示した。商品毎の上限が厳しく、結果的に獲得した面積を計3,000㎡も下回っている。そこでバーデンバーデンは、センターの売場を柔軟化し、同時に若干の拡張をめざし、Bプラン第1回変更に取り組んだ。なお、地域的調整手続に準じ、行政管区やMOレギオン、商業団体が参加したワーキングで事前に調整が行われてい

る。

表2の早期参加時の域内比率によると、売場を若干拡張しても、当初Bプラン策定時に予測した比率を上回っている。これは、周囲の都市で店舗進出が進んだ結果である。特に侵害禁止令が問題になった家庭用電気機器の域内比率が89%と最も高い点は、目標離反を認めた当初Bプラン策定時の判断が不適切ではなかったことを示している。

域内比率が当初進出時の予測より高くなっているため、MOレギオンも、以前認められた目標離反手続の範囲内として変更を是認した。中位中心で最も影響を受けるビュールは、「予測では流出が7～8%に抑えられているが、予測には不明確な部分があり、侵害禁止令に反している」と意見を提出した。早期参加後に面積が若干削減されているのは、この影響と思われる。最終的に決定された商品別面積の合計は総面積を3,100㎡上回っており、シテは売場の柔軟性を入手した。

## 5 イケア進出を巡る調整と司法判断

新しい州発展計画とレギオンプランの下で最も注目されるのが、イケアの進出である。イケアはユニークな家具店で、家具とその関連商品を同時に扱うため、都心性商品売場が広がる。しかも2000年前後は、電機や衣料、靴などの専門店を引きつれ、「イケアセンター」として進出する例が主流であった。

ドイツ各地に進出していたイケアだが、MOレギオンには店舗がなく、カールスルーエからイケアに行くには、北か西に50キロ以上走る必要がある。そこでイケアは1990年頃からMOレギオンへの進出を考え、2001

年には10ha前後ある用地の物色を始めた。上位中心で人口が多いカールスルーエ市が提案した用地は規模が不十分で、イケアが満足する候補地も1か所出てきたが、これには市議会第一党が反対した。中位中心のバーデンバーデンやエトリンゲンもイケアに候補地を示したが、2005年10月に、イケアは中位中心ラシュタットの産業地区に隣接する農地と林11.7haへの進出を発表した。

イケア進出には、地域的調整手続が必要になる。2006年10月に州行政管区とイケア、ラシュタット市で、準備的な打ち合わせが行われた。行政管区は、それまでの情報を元に、計画は州発展計画に反していると、都心性商品の制限等に触れた。イケアは法的解決より合意形成をめざす意向を示し、ラシュタットはイケアへの全面的な支援を表明した。州やMOレギオン関係者と会う機会を利用してイケア進出への協力を要請したラシュタット市長は、「このままではBW州はヨーロッパ唯一のイケアがない地域」になると訴え、「官僚的な障害を取り除けばすぐ軌道に乗せられる」と見通しを語った。イケア進出を求める市民の署名も、レギオンに手渡された。

翌年の2007年5月末に、必要資料を添えて地域的調整手続と目標離反手続を申請したイケアは、「検討で、法的な条件に適合していると証明されている」と自信を見せた。しかし、本格的に検討を開始した州行政管区は、3週間後に、計画は3つの厳しい地域計画的な条件に反しているとして、手続き打ち切りを宣言した。イケアは、イケア店に加え、園芸、建材と台所用品の3つの専門店で計

表3 イケアのラシュタット進出への判決

行政裁判所 2008.6.26	一致令は拘束力ある地域計画の目標。計画の骨格に抵触するため、離反も認められない。
高等行政裁判所 2009.12.17	進出案は地域計画の目標に適合しない。目標からの離反を許容する義務はない。
連邦行政裁判所 2010.12.16	拘束力のある目標の一致令に反するが、目標離反手続の検討が不十分な点は差し戻す。
高等行政裁判所 2012.07.04	進出案は州発展計画の中心的な目標に反し、離反を根拠づける特別な事情もない。
連邦行政裁判所 2013.05.02	高等行政裁判所の目標離反に関する検討は適切である。

出典：筆者作成

40,000㎡の売場面積を予定していた。このうち、都心性商品を扱う売場が少なくとも5,450㎡、厳しく見ると8,450㎡ある。進出予定地は統合立地場所でないため、都市計画で規制できない上限の800㎡を超えることは許されない。一致令でも、ラシュタット中位区域への売上比率は、イケア10%、専門店43%、全体で18%と、70%に遠く及ばない。最後の侵害禁止令も、申請資料から許容値を超えている分野があることがわかった。

ラシュタット市長は、失望を示しつつも、これでイケアが希望していた裁判への道が開かれたと強気で、市議会も提訴を決定した。2007年に始まった法廷での戦いは、表3の経過を辿り、6年後にイケアのラシュタット進出が消えた。こうして、2002年にBW州発展計画が設定した大型店進出への目標が、司法の場でも認められることとなった。

進出断念を受け、MOレギオン連合長官ハーガは、「連邦行政裁判所の決定はレギオンの商業誘導に関する最終的な勝利であり、都心を強化するための長年の作業を認めた」とコメントした。同時に今後に関し、「この

## 写真2 カールスルーエのイケア予定地



出典：Google Earth

地域へのイケア進出ゲームは再開される。他の専門店がないイケア単独立地構想は、話し合う価値がある。上位中心であるカールスルーエへの純粋なイケアなら、「喜んで歓迎するだろう」と述べた<sup>4</sup>。

1年後の2014年5月に、イケアのカールスルーエ進出が発表された。売場面積約25,000㎡のイケア単独立地で、都心近くのスポーツ店と自動車販売店がある2.9haが予定地である(写真2)。南側に、都心と副都心を結び、中央を頻繁に電車が走る幹線道路がある。東には道路を隔てて家具店が隣接し、西の都心側はオフィス街である。2005年に市がイケアに提案した際は「狭すぎる」と断られた用地で、広さが標準的なイケア店の半分以下なので、駐車場は店舗上に3層で設置される。

カールスルーエは上位中心なので、MOレギオン全体への販売が70%あれば一致令に適合し、侵害禁止令も問題ない。しかし、予定地はレギオンプランで都心を補完する場所

に過ぎず、統合立地場所でないため、イケアが予定する多彩な都心性商品売場の建設にはプラン変更が不可欠である。翌6月のレギオンの会議でイケア誘致に反対する声はなく、直ちにプランの第9回変更手続きが開始された。イケア予定地と隣接する家具店用地を、小売大規模プロジェクトのための優先地域(統合立地場所)に変更し、インテリアや家具を中心とした店舗の建設を認める。1年後の2015年7月にレギオンでプラン変更が決定され、11月には州が変更を認可し、イケア進出への地域計画的な前提が完成した。

これを受け、都市計画レベルでも2015年10月にFプランが変更され、2016年12月にBプランが決定された。Bプランに対して提出された意見や理由書を見ると、商業面よりも交通の処理が問題とされ、周辺交差点への対策に力が注がれている。もちろん、Bプランには建築物の用途規定として売場が商品別に示され、3,450㎡ある都心性周辺商品では、内訳が「住宅・家庭用織物、テーブルクロス：620㎡、カーテンと付属品：350㎡」など、詳しく定められている。

2017年に入り、既に空き家とされていた店舗の取り壊しが開始された。その後、周辺道路の整備が始まり、2018年に基礎工事に着手された。現在は、2020年夏の開店をめざして建築工事が進んでいる。

## 6 契約とラシュタットへの家具店進出

イケアを中心とする大規模な郊外型小売店センターの誘致に失敗したラシュタット市

4 MOレギオン記者発表、2013.6.4



は、2018年12月末に、イケアが進出を予定した場所の近くで、大型家具店エールマンのオープンを祝うことができた。売場面積は18,000㎡とイケアの7割で、周辺緑地を含めた面積は3.7haもある。もちろん、進出には目標離反手続が必要で、認められた背景には、バーデンバーデンに家具店が進出した際の事情があった。

バーデンバーデン駅裏の、かつてアウトレットセンターが計画された用地は、産業地区として整備され、各種企業が進出した。低価格家具を扱うメマックス家具が、ここに売場8,400㎡の家具店を計画し（写真1）、進出を歓迎する市は、地域的調整手続を求めた。都心性商品の売場は800㎡なので統合令を満たし、侵害禁止令も問題ない。しかし、バーデンバーデン中位区域への売り上げは30%以下なので、一致令が焦点となる。バーデンバーデンが上位中心機能の一部を分担すること等を根拠に、シテの際と同じく目標離反が認められる可能性はあった。しかし、MOレギオン連合は別の道を模索した。

レギオン南部の中位区域は狭く、一致令を守ると大規模な家具店は南部に進出できない。大型家具店をめざす市民は遠方へ出かけることになり、顧客の近くに店舗を招いて無駄な交通を避けることをめざすという地域計画の原則に反する結果になる。そこで、レギオン南部4中位区域の中位中心5市とレギオン連合の間で、メマックス家具店進出で4つの中位区域を共同の計画空間とみなす契約が2011年に結ばれ、これを根拠に一致令からの

目標離反が認められた。レギオン連合長官ハーガは、自治体を越えた協力は目標離反手続の王道であり、合意が決定的だとコメントしている<sup>5</sup>。

エールマン進出でも、ラシュタット中位区域の売り上げは32%だが、4中位区域全体では70%を越える。そこで再び契約が結ばれ、合意を根拠に一致令からの目標離反が認められた。注目すべきは、同時にラシュタットに義務が課せられた点である。

先に述べたように、1977年に、大型商業施設を「中心地区」と「大型商業施設のための特別地区」に限定する都市計画制度が確立した。日本であれば、この新制度が全国一律に適用されるが、ドイツでは新規定を基礎に策定されたBプランがある地区にしか適用されない。このため、1977年以前のBプラン地区や、Bプランのない地区には、今後も大型商業施設が進出できる余地がある。ラシュタットで大型家具店エールマンが開店し、イケアを誘致しようとしたインターそばの産業地区にも、そのような用地が広がっていた。このままでは、工場の撤退後などに大型店が進出する余地がある。そこで、契約にこの産業地区をBプランで州発展計画に適合させることが盛り込まれた。

2015年3月にラシュタット市役所に中位中心都市の市長やレギオン連合ハーガ長官が集まり、契約に署名した。長官は、都心性商品の売場面積が800㎡以下である点がイケアと違う点と、産業地区の古いBプランの変更と新たなBプラン策定が中心市街地の発展

5 MOレギオン記者発表、2011.2.10



に役立つ点を強調した。同時に、将来的に家具店プロジェクトが動き出す場合は、バランスある供給構造のため、残る中位中心都市であるガッゲナウ、ゲルンスバハ、あるいはビュールで行われるべきだと述べている<sup>6</sup>。

## おわりに

BW州に新たに登場した統合令、一致令と侵害禁止令は地域計画における転換であり、大型商業施設の調整に大きな効果を発揮している。転換がなければ、イケアは一定の売場面積削減でラシュタット進出を認められたと思われる。なかでも効果的なのが、一致令である。規模が多彩な中位中心に対応できるだけでなく、区域外で商業開発が進めば購買力の流入が減少して域内比率が高まり、自動的に拡張する余地ができる点も優れている。

新しく3つの目標を追加した州発展計画はもちろん重要だが、2001年の地域計画法改正の意義も見落としてはならない。統合立地場所の範囲をレギオンプランに明示するよう義務づけただけでなく、プラン変更が増加することを見越して変更手続きの負担を軽減し、プラン実現のために契約を行えることも盛り込んだ。州経済省にあった目標離反手続の権限を行政管区に移し、地域的調整手続と同時に目標離反を扱えるようにしたことも重要である。このような2001年改正の背景には、1994年からBW州が州都を含むシュツット

ガルトレギオンに特別法を制定して進めてきたレギオン強化の試みがある<sup>7</sup>。特別法のうち、大型商業施設の調整に関係する部分を州全体に広げたのが2001年の改正であり、期待した効果を発揮している。

BW州における大型商業施設の広域調整は、地域計画の目標を尊重しつつも、状況に応じて柔軟に判断し、合意によってプランを変更している。また、レギオンがプラン実現に積極的に動き、話し合いによる契約を促していることも見落とせない。統合令が範囲を、一致令と侵害禁止令が数値を示すことで裁量の余地が縮小し、地域的調整手続の結果を予測しやすくなったことが、協力を加速している面も見える。広い商圈を有す大型商業施設に関し、規模的に商圈に適したレギオンを強化したことは、我が国にも参考になる。

ドイツの地域計画制度は、州によって異なる点がある。既に一致令や侵害禁止令を導入した州もあり、BW州は大型商業施設の広域調整に大きく貢献したと言えよう。

## 参考文献

阿部成治『大型店とドイツのまちづくり—中心市街地活性化と広域調整』学芸出版社、2001年。ここに述べた転換前のBW州の状況や、市街地核についても述べている。  
阿部成治「ドイツまちづくり情報」<http://abej.sakura.ne.jp/deut/d-index.htm>

6 MOレギオン情報、2015.3.12

7 BW州議会資料12/5877、2000.12.27

# 大型商業施設の立地をめぐる広域調整

東北大学大学院工学研究科准教授 姥浦 道生

大型商業施設を代表とする大規模集客施設は、自治体域を越えた広域的な空間的影響を有し、地域拠点構造を決定する重要な要素である。したがって、広域的な空間構造を望ましいものにするためには、その広域的立地をコントロールすることが重要になる。本稿ではまず、法律による立地コントロールの制度について紹介した上で、その先進的運用事例として福岡県の取り組みを概観した。また、そのような法律の枠組みを越えた自主条例に基づく取り組みとして、福島県と兵庫県の制度と運用実態を概観した。その上で、今後の広域調整制度のあるべき姿について、「調整の対象」の観点からは対象拡大に必要性を、「調整の基準」の観点からは都市圏計画の必要性を、「調整の手続」の観点からは県の主導的役割の必要性を指摘した。

## 1 大型商業施設立地の広域調整

都市計画的な意味における「広域調整」とは、自治体間、特に中心都市と周辺自治体との間の、成長による利益の配分を調整することを意味する。

歴史的には、急激な都市化に伴う都市の単純な意味での拡大・郊外化プロセス——過密による問題を抱えた中心都市から周辺部に適切な密度で市街地が拡大していくプロセス——から、その成長が安定化してくるに伴って、またモータリゼーションが進展するに伴って、成長の相対的中心、すなわち各種都市機能の立地の重心が周辺自治体へと移り、中心都市の衰退が引き起こされるという状況

が生じるようになってきた。具体的な都市機能としては、居住機能、工業・産業機能、商業機能が挙げられるが、この中でも都市構造に対するインパクトが大きいのが、都市の中心部の主要な構成要素である商業施設である。

大型商業施設も、百貨店を中心として、従来は都市の中心部に立地していた。しかし近年は、モータリゼーションの影響やショッピングセンターなどの業態の変化により、郊外に分散的に立地するようになってきている。そして、それ自体がセンターとしての機能を有し、広域的な都市構造自体を改変させる影響力を持っている。

ドイツの都市計画家、ハンス・アドリアンは、このようなセンター機能を中心とした広域的な都市構造のあり方として、以下の4つを示している（参考文献（1））。

- ①保全都市（ヨーロッパ旧市街型）：中心市街地を保全し、郊外型のセンターの建設に伴う分散的都市成長を阻止するモデルである。ただし、現代民主主義社会においては、実現不可能なモデルである。
- ②調整された複数センターを有する都市（旧西独型）：中心市街地を最も重要な商業地域として維持した上で、広域的に分散する居住地に物やサービスを供給するための補完的なショッピングセンター（SC）が立地するモデルである。ただし、歴史的な中心地の文化的特質は失われていく。
- ③衰弱都市（旧東独型）：郊外型の超大型SCが都市や地域へのモノやサービスの供給を担う。中心市街地は伝統的建造物が保全され、観光機能を有することになるが、基本的には衰弱化し、特別な住宅地へと転換していく。
- ④人工的世界の都市（アメリカ・中欧型）：専門化・機能最適化・システム化されたセンター群が広域圏内の物やサービスを供給し、旧中心市街地もその中の一つとして機能する。面的な交通ネットワークによってアクセス性は維持される。

そして彼は、「中心地理論」や「分散的集中」といった従来型のいわば理想論的広域計画理論からの脱却を訴え、以下の4点が重要であると示した。

- ・開発を再びコントロール可能にするための

広域行政の改革

- ・大都市の要素として郊外居住を認めること
- ・重要な田園空間を、大規模かつ持続的に保全または活用すること
- ・核都市が単に規制的手段に頼らず積極的に競争の中に身を置くこと

我が国の地方都市の多くが類型③と④の間に位置付けられることについては、異論はないだろう。しかし一方で、多くの計画を見る限り、各県・自治体が類型②を目指しているように思われる。しかし、このようなバランスの取れた都市圏構造は、自治体間の自由競争を通じては実現することができない。個別自治体による利益の追求が、地域全体で希求する空間構造を形成することに、必ずしも結びつくわけではないのである。そのため、これらのギャップを埋めるための——アドリアンが述べるように、単純に規制的手段のみによることは逆に地域全体の活力を失わせることにつながるが、一定の開発コントロール手法を用いつつ——調整が必要になるのである。

では、我が国においては、このような広域調整——特にその中でも都市構造に大きな影響を有する商業施設の立地に関する広域調整——はどのように行われているのだろうか。

## 2 広域調整に関する制度とその運用実態

### (1) 大店立地法に基づく広域調整

昭和40年代頃からの「流通革命」によるスーパーマーケットの進出に伴い、周辺中小小売業の事業活動機会の確保のための調整制度を定めた大規模小売店舗法が制定された。これは、その後のモータリゼーションによる

郊外型大型商業施設についても適用されていた。しかし、規制緩和の流れの中、2000年のまちづくり三法改正に伴い同法は廃止され、大規模小売店舗立地法が新たに制定された。

この大店立地法は、大店法と異なり、地域の生活環境保全を目的としている。そのため、審査内容も周辺の交通渋滞や騒音等に関するものであり、都市圏の空間構造に関しては、その対象にはなっていない。

## (2) 都市計画法に基づく広域調整

### ア 広域調整制度

前述のまちづくり三法の改正により、都市計画法上、床面積1万㎡以上の大規模集客施設の立地が可能なのは、都市計画で商業地域、近隣商業地域、準工業地域の指定がされている区域内においてのみである。

したがってまず、市街化区域と市街化調整区域の区分がされている地域のうち、市街化調整区域においてそのような開発を行う場合には、市街化区域への編入が必要となる。いわゆる線引きの変更である。この線引きの変更権限は県にある。県は、将来予測に基づき商業系市街地の必要と見込まれる面積、いわゆる「商業フレーム」を算出・設定し、それを自治体間に割り与えることによって、新たに市街化区域に編入する商業系用途地域面積の調整を行う。

次に、市街化区域内で商業地域等以外の用途地域が指定されている場所や、いわゆる線引きのされていない都市計画区域内の商業地

域等以外の場所において大規模集客施設の建設を行うためには、その場所の指定用途を商業地域等に変更しなければならない<sup>1</sup>。この変更権限を有するのは市町村であるが、変更の際には、市の場合には県と協議を行わなければならない。また町村の場合には県と協議した上で、同意を得なければならない。

県は、「市町村との当該協議に当たっては、一の市町村を超える広域の見地からの調整を図る観点又は都道府県が定め、若しくは定めようとする都市計画との適合を図る観点から行うものとされて」(参考文献(2))いる。また、「都道府県知事は、当該協議に当たり、必要があると認めるときは、関係市町村に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができることとされている。これは、都道府県が当該市町村以外の市町村の状況を円滑に把握できるよう設けられたものであり、都道府県知事は、市町村が定めようとする都市計画による影響が広域に及ぶと目される場合には、広域の観点からの判断を適正に行うため、必要に応じて、関係市町村に意見の開陳等を求めることが望ましい」(同)ともされている。

このような県の協議プロセスにおいては、明確な都市圏構造に関する基準が定められているわけではない。都市計画区域マスタープランは、その際の基準となりうるが、しかし、都市計画区域が広域で、都市圏全体をカバーして設定されている事例はほとんどないため、これが必ずしも都市圏域のマスタープラ

1 工業地域や非線引き白地地域等においては、地区計画(開発整備促進区)の策定によって用途規制の緩和を行い、大規模集客施設の立地を認めることもできるが、基本的にこの地区計画は、「特定大規模建築物の立地により広域的に都市構造に大きな影響を及ぼさないと認められる区域において」指定されるべきものとされている(『第10版都市計画運用指針』)。



ンとして、調整基準として機能するわけではない。そこで、県によっては大規模集客施設の開発調整のための計画・基準を独自に定めている。以下では、福岡県の事例を見ていく。

### イ 福岡県：福岡県都市計画基本方針／都市計画の運用方針

福岡県においては、2003年に都市型社会に対応した都市づくりを効率よく戦略的に推進していくための方針として「福岡県都市計画基本方針」を定め、それを広域的な都市計画行政の基本的な方向性を示す論拠として活用してきた。さらに2007年に、大規模集客施設の立地基準として「大規模集客施設の立地ビジョン」を策定し、2008年にその内容を法定都市計画区域マスタープランに取り込むことで、法定計画としての位置づけを与えている。その後、「大規模集客施設の立地ビジョン」は、2016年12月に一部改定されて、他の

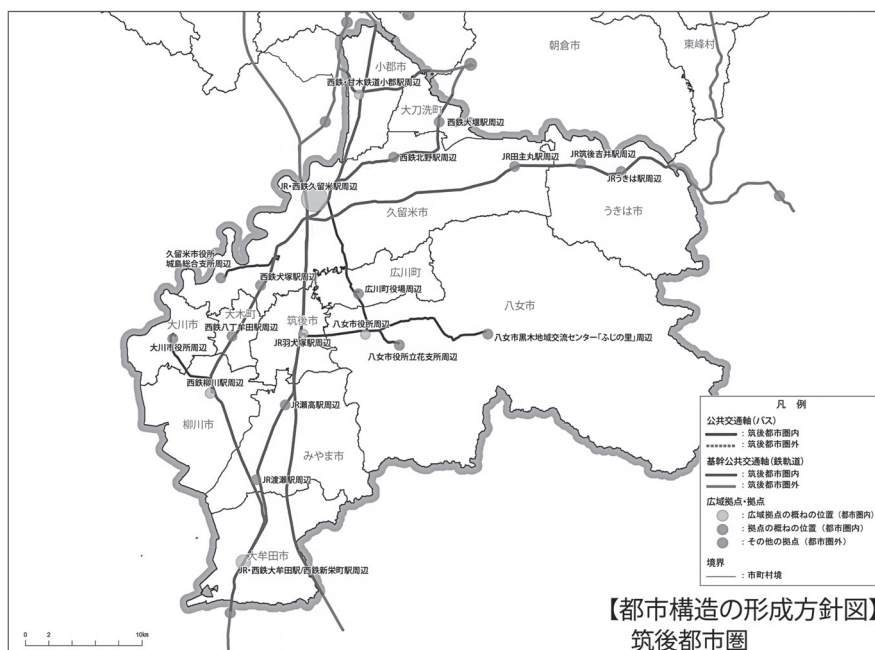
ガイドライン・方針と共に「福岡県都市計画の運用方針」として位置づけられている。

都市計画区域マスタープランでは、広域的で多様な都市機能の集積を図る区域である「広域拠点」38ヶ所と、身近な地域において都市機能の集積を図る区域である「拠点」73ヶ所(図1)が、「都市構造の形成方針図」に位置づけられている。また、広域拠点や拠点の都市機能を補完する目的で、公共交通軸の沿線の駅やバス停付近が「公共交通軸の沿線」として位置づけられている。床面積1万㎡以上の大規模集客施設を認めるような用途規制の緩和については、このうち広域拠点と基幹公共交通軸沿線において認める、とされている。

「広域拠点」は、都市計画区域マスタープランにおいて即地的に定められている。

これらの拠点内においては、それに適合する規模の大規模集客施設等の立地が認められるが、その区域外においても、ガイドライン

図1 筑後都市圏都市計画区域マスタープランにおける「広域拠点」「拠点」分布図



に基づき評価を行い、適切と認められれば変更が認められることになる。この際の評価は、都市計画変更により拠点としての機能を追加することが都市構造上妥当であるかどうかという「都市構造の観点からの評価」と、立地によって土地利用の外部不経済を発生させないかどうかという「土地利用の外部性からの評価」の2つの観点である。このうち後者は交通や騒音等による周辺への影響に関する事項であり、本稿と関係が深いのは前者である。

この「都市構造の観点からの評価」にも、「公共交通等でのアクセシビリティ」や「環境に対する負荷」など、いくつかの評価項目があるが、その中でも本稿と関連が深いのは「多様な都市機能の集積」である。これに関しては、ハフモデルを用いて当該集客施設の利用者数である「集中人口」を算出した上で、①立地後の評価対象地区の集中量が広域拠点の集中量より小さく広域拠点の都市機能集積に影響がない場合、に加えて、②立地後の評価対象地区の集中量が広域拠点の集中量と同程度以上であり、かつ評価対象地区において、広域拠点と同程度の商業、業務、文化等の多様な都市機能が集積するなど都市構造の観点から広域拠点としての役割を果たすことが見込まれる場合にも用途地域変更を認めるとしている。このように、新たな広域拠点を形成することも認めている点が興味深い。

ただし、このような評価プロセスを経るのは、あくまで法定の用途地域変更が必要となる場合である。都市計画法上、立地可能な用途地域であり、その変更が不要な場合には、この手続きを経ることなく、大店立地法の手

続きに進むことになる。

### (3) 自主条例に基づく広域調整

ここまで述べてきた法定のプロセスでは、拠点として位置づけられていない近隣商業地域や準工業地域などにおいても大規模集客施設の立地が認められるなど、コントロールが十分に効かない場合がある。特に、用途地域指定は市町村事務であるため、広域的な空間構造に影響がある場合であったとしても、市は県との「協議」の上、最終的には変更するということもありうる。

このような問題に対応するためには、自主条例を制定する必要がある。以下では、このような対応を行っている事例として、福島県と兵庫県についてみていくこととする。

#### ア 福島県：福島県商業まちづくり推進条例

福島県においては、「福島県商業まちづくり推進条例」が制定されている。この条例は、「将来に向かって、環境への負荷の少ない持続可能なまちづくりや歩いて暮らせるコンパクトなまちづくりの考え方にに基づき、県にあっては特に規模の大きな小売商業施設について広域の見地から適正な配置を推進し、地域住民及び小売事業者等にあっては魅力あるまちづくりに向けて相互に協力し地域に貢献することが必要である」(同条例前文)との問題意識に基づき制定された。内容的には、「①商業まちづくりの推進に関するビジョンの策定」「②特定小売商業施設(店舗面積6千㎡以上)の立地に関する広域の見地からの調整」「③特定小売商業施設の地域貢献活動の促進」の3本の柱から構成されている。本稿と関係

するのは、このうち特に①と②である。

まず、商業まちづくりの推進に関するビジョンとして、『福島県商業まちづくり基本方針』を策定し、各生活圏の都市機能等が集積されている地域に特定小売商業施設を集積させることや、郊外部への特定小売商業施設の立地を抑制させることなどを基本的な方向として示した。その上で、「生活圏ごとに人口や都市機能が集積されており、商業の集積を図る必要がある市町村への立地を促進」することを目的として、特定小売商業施設を誘導する市町村に関する条件設定を行っている。具体的には、県の都市計画区域マスタープランにおいて商業を集積させる方針を明記していること、公共交通機関の結節点があり周辺市町村からのアクセスが良好であること等、6要件である。これらの条件すべてを満たすのが、福島市、二本松市、郡山市、須賀川市、白河市、会津若松市、喜多方市、南会津町、南相馬市、いわき市平地区・小名浜地区・勿来地区の合計9市町（3地区）である（参考文献（4））。さらに、この市町村の中で誘導する地域として、認定中心市街地内の商業地域等を示し、優先順位を設定している。

一方、「誘導する地域」以外、特に市街化調整区域や農振農用地区域等においては、立地を抑制する方針が示されている。

特定小売商業施設を新設しようとする場合は、設置者は商業まちづくり推進条例に基づく県への届出が必要になる。そして県は、関係市町村や住民等の意見、県商業まちづくり基本方針、県商業まちづくり審議会の意見等を踏まえて、広域的な見地から立地の適否に関する意見を設置者に通知する、という流れ

になる。

これまで条例に基づき届出が出されたのは、小名浜イオンモール（店舗面積 32,933㎡）1件のみであり、これに対して関係市町村、県等からの意見は特段出されていない。

#### イ 兵庫県：兵庫県大規模集客施設条例

兵庫県においては、立地計画の早期の段階で事業者と知事が協議を行い、知事が関係行政機関の意見を総合的に調整した上で、事業者に対し必要な対策について意見を通知する手続を定め、もって地域社会の健全な発展に寄与することを目的として（参考文献（5））、2005年に大規模集客施設条例を制定した。

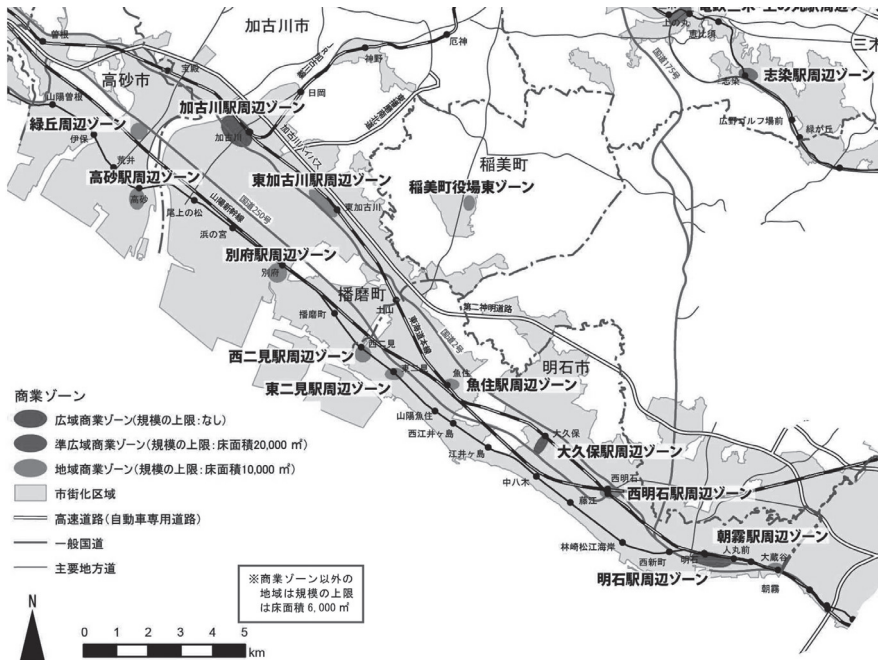
事業者は、大規模集客施設の新築等を行うときは、周辺道路の交通量の変化その他の大規模集客施設が周辺地域の都市機能に及ぼす影響に関する調査を行い、その結果を踏まえて基本計画書を作成し、建築確認申請や大店立地法に基づく届出の前に、知事に提出しなければならない（条例第3条）。知事は、周辺市町村等の関係行政機関及び関係公共施設の管理者の意見を聴き、事業者が講ずべき対策について、大規模小売店舗等立地審議会の意見を聴取した上で、知事意見書を作成し、事業者に通知する（同第4条）。

その際の基準として、広域的な土地利用の適正化の観点から、都市構造に対して広域的に影響を与える大規模な集客施設の立地に対する誘導・抑制の指針として「広域土地利用プログラム」を定めている。

このプログラムにおいては、「商業機能を中心としたまちづくりの方針が定まっていること」「多数の来訪者に対応可能な交通基盤



図2 兵庫県「商業ゾーン」の指定状況（一部）



が整っていること」「一定の商業集積があること」という条件すべてを満たす地区について、その位置づけや規模等に応じて「広域商業ゾーン（立地規模の上限なし）」「準広域商業ゾーン（同床面積2万㎡）」「地域商業ゾーン（同1万㎡）」に指定している（図2）。このゾーン以外の地域においては、床面積6千㎡までしか商業施設の立地は認められない。なお、本プログラムは2016年に改正され、「特に地域創生に資する取り組みを行う場合の特例」として、通常の準広域商業ゾーンや地域商業ゾーンにおいて認められる上限床面積それぞれ2万㎡、1万㎡が1.5倍になる緩和特例が新たに設けられた。

平野他（2016）によると、各ゾーンにおいてプログラムの上限床面積を越えて立地した店舗は、条例施行前の約4年半（2001年4月1日～2005年9月30日）で18件だったが、最近約7年間（2008年7月1日～2015年3月31日）では3件となっており、そのいず

れもがプログラムの緩和規定が適用された事例である。このようにゾーニング対象地域においては条例改正後に開発件数が激減していることから、条例による立地規制の効果が見られる、とされている（参考文献（6））。

### 3 広域調整の将来像

終わりに、ここまで見てきた実態と課題をもとに、商業施設の立地をめぐる広域調整のあるべき姿について、調整の対象、調整の基準、調整の手続の3点から描いてみよう。

#### (1) 調整の対象：対象立地場所の拡大必要性

調整の対象に関して、面積要件としては延べ床面積1万㎡が一つの基準として想定されている。それを越えると、広域的な都市構造への影響がある可能性が出てくる、ということである。

広域的都市構造への影響の有無は、単に面積のみならず、立地場所や取扱品目などさま



ざまな要素によって決定されるものではある。しかし、それを一つ一つ検討しなければならないとなると、行政コストや出店者の経済的コストがかかることになる。その意味では、自主条例を参考にしても、延べ床面積1万㎡というのには一定の合理性を有しているといえるだろう。

一方で、立地要件に関して、商業地域のみならず近隣商業地域や準工業地域においてもこれが基本的には認められるというのは、課題であろう。近隣商業地域は、あくまで「近隣の住宅地の住民に対する日用品の供給を行うことを主たる内容とする商業」（都市計画法第9条第9号）が立地する地域であり、また準工業地域は「環境の悪化をもたらす恐れのない工業」（同第11号）が立地する地域である。いずれも広域的影響のある商業施設の立地を無条件に認めているとは、到底読み取することはできないからである。

したがって、商業地域指定区域以外における立地については、用途地域変更のための広域調整手続きを経なければならない、とすべきであろう。

## (2) 調整の基準：都市圏計画の必要性

調整に際しては、その判断の基準となる都市圏の計画が必要となる。本来的にはこの都市圏計画は、単に大型商業施設の立地コントロールのためだけにあるのではなく、各種都市機能の立地誘導、さらには土地利用や公共交通網などの指針となる、都市圏空間の総合的なマスタープランとなるべきものであろう。

この計画の内容については、即地的に示す

方法から文言で示す方法まで、多様な方法が考えられる。即地的に示す場合も、敷地レベルまで正確に示す場合から、概ねの位置を示すにとどめる場合まで、いろいろある。または、文言規定と即地的指定を組み合わせる方法も考えられる。明らかに認められる区域については事前確定的に即地的に指定した上で、それ以外の区域においても、一定の基準を満たし、手続きを経れば立地が認められる、というやり方である。

広域的観点から商業施設の立地が認められる区域を即地的に示すことによって事前明示性は高まる。しかし一方で、その範囲を明確かつ限定的にしすぎると、状況に応じたフレキシブルな対応が困難になるという運用上の問題が生じることになる。逆に文言規定のみとすると、空間イメージの共有が困難になることにより規制の実効性が失われる可能性が生じるという問題が出てくる。

各県は、このような事前明示性の確保、フレキシビリティの確保、規制の実効性の確保等の観点をバランスさせるために、さまざまな計画手法をとっているといえる。

## (3) 調整の手続：県の主導的役割の必要性

調整手続に関しては、実態として特に地方分権後に相当程度の権限が市町村に移譲されたこと、また実態として市町村間に「お互い様文化」がみられることを勘案すると、市町村間での水平的調整のみに委ねることは難しい。また、現状での広域調整も、県が一定の役割を果たして行われている。

したがって、県が主導的役割を果たしつつ、調整を行っていく必要がある。その際に

は、——前項とも関連するが——県には単に足して二で割る消極的仲裁主体としての役割だけではなく、積極的に地域像を示し実現する主体としての役割も期待される。この調整結果の実現性担保のためには、市による都市計画決定に対する県の「同意」条件が必要である。もちろん、この同意を拒否することができるのは、広域的観点からの理由に限定されることは言うまでもない。

### 参考文献

- (1) トマス・ジーバーツ著，蓑原敬監訳『「間にある都市」の思想』水曜社，2017
- (2) 国土交通省（2018）『第10版都市計画運用指針』
- (3) 中村匠平，姥浦道生「都道府県における即地的誘導区域の設定を通じた大規模集客施設の立地コントロールに関する研究」都市計画論文集 51（2），167-173，2016
- (4) 山川充生「まちづくり三法が大型店の立地行動と地方都市の土地利用に与える影響」平成19年度～21年度科学研究費補助金研究成果報告書，2010
- (5) 兵庫県ウェブサイト [https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks21/wd24\\_000000012.html](https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks21/wd24_000000012.html)（最終閲覧：2019年1月22日）
- (6) 平野頌之，岡井有佳「兵庫県の条例による大規模小売店舗の立地適正化の効果と課題に関する研究」都市計画論文集 51（3），769-776，2016

### コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～（人間味のあるまちづくりと真実の道）

19世紀から20世紀前半には、産業革命で農村から都市に人々が急速に流入した。西欧諸国では、その後、様々な取組が行われ、二度の世界大戦を経て、基本的なまちづくりの仕組みが出来上がった。その担い手は都市自治体である。その仕組みの中核は、市町村全域対象の法的拘束力のある土地利用・都市計画でリアルなものである。

大陸法系の国では、地方自治体には固有の領域があるとしてそれを法的に保障している。“法的な意味での地方自治”だ。では、その固有の領域とは何か、地方自治の核心部分とは何かと問えば、まずは「まちづくり」だと答えるだろう。早くから成熟社会に到達していた諸国ではそこに気がついていて。一方、“政治的な意味での地方自治”という概念があり、これは市民たちの自治であり、素人の名誉職市民が行政に参画するというものであった。今日では、市民たちが公の活動に参画してふるさとの社会を生き活きとしたものとするといった意味でも理解されている。

かくして、フランスやドイツでは、都市像をはっきりと思い描き、市民たちが公開の場に参加し専門家を交えてよく検討した上で、議会で土地利用・都市計画を決定する。その法的拘束力は建築許可を通じて確保される。おおやけの場における人間味のある活動、ギリシャのポリスをイメージする“政治的な意味での地方自治”は“法的な意味での地方自治”があつてこそ実現できる。

広域調整を考えれば、その重要性がわかる。もし、隣の都市の都市計画が当市のまちづくりに甚大な影響を及ぼすことが予想される場合には、その隣の都市の都市計画は当市の計画権限を侵害していると考えられる。そこで、法的手続である事前の公開参加で意見を表明することができ、調整が図られる。まずは話し合いで解決だが、場合によっては州が入り、さらには訴訟になることもあり、解決を目指して努力が続けられる。なお、大規模商業施設といった場合には権利調整は難しく、立法的解決も図られてきた。

広域調整には、こういったエピソードもある。第一次世界大戦後、ドイツ・ルール地方はフランスの占領下にあった。フランスは、緑地を潰して、炭鉱を基礎として重工業を発展させようとしていた。しかし、これでは人々の憩いの場がなくなる。そこで、当地の市町村は自ら広域連合を結成して、市町村や郡の計画を調査し、それをもとに全域を見通した計画を作成し、望ましくない計画の出現を予防した。地方自治体の計画権限への国の直接介入を阻止し、自ら調整を行った。そして、今も緑豊かな地域が残る。

超高齢・人口減少時代においては、ともかくも地方自治体の心の通った連帯とそれを支える法的な仕組みを構築していかなければ、ゼロサムゲームは成り立たない。しかしその道はよく見えず、日本ではイメージを思い浮かべる人は少ない。

カフカは語る「真実の道は一本の綱の上を歩いていく。その綱は空中ではなく、地面すれすれに張られており、通らすよりも、むしろつまずかせるためにあるらしい」（フランツ・カフカ、池内紀訳『ノート2 掟の問題』p.24、2006年、白水社）（隠れた歴史愛好家）

## 都市自治体とツーリズム政策

近年の我が国の観光市場は、国内宿泊旅行の拡大や訪日外客数の増加が顕著であり、都市自治体も、旅行を「観光」にとどまらない「ツーリズム」という広範な視点で捉え、主要施策の一つとして取り組むべき時代を迎えている。一方で、いわゆる“観光公害”やシェアリングエコノミーへの対応など、新たな課題も生じている。そこで、都市自治体の視点から、ツーリズム推進体制の整備や財源の確保方策をはじめ、ツーリズムの諸課題について考察する。



# 観光による地域振興について

東洋大学国際観光学部教授 古屋 秀樹

本論では、観光振興とその効果発現に向けた試案を、需要側と供給側からの視点整理、事例紹介とともに示す。まず、需要側では、旅行者の移動・意向分析から、データに基づいたニーズ把握、マーケティング活動の重要性を指摘した。観光地サイドの視点に加えて、意思決定主体の思考に寄り添いながら取り組むことが重要といえる。

また、供給側では、効果的な推進体制づくり、基盤整備とプロモーションの実施、観光地の利用強度のマネジメント、事業評価を取り上げた。プロモーションや観光地マネジメントは、とかく経験と勘に頼りがちになるが、適切な事業評価によってチェックを行い、関係主体の互酬性を担保しながら、継続的に観光振興に取り組むことが重要と考えられる。

## はじめに

超少子高齢社会の中で、観光は地域発展のエンジンとして期待されている。その中でも、特にインバウンド観光は訪日外客数の増加が堅調のため有望な市場と言われることが多い。そして、本年1月7日に国際観光旅客税の徴収がはじまった。300億円超の財源を活用して、高次元な観光施策の展開を目指すものであり、その用途の基本方針として、①ストレスフリーな旅行環境の整備、②我が国の多様な魅力に関する情報の入手の容易化、③資源整備等による地域での体験滞在の満足度向上、が設定されている。いずれも地域での観光振興と密接に関わるため、それを活用

した施策実施とその効果が期待される。

観光振興がもたらす効果は、とかく経済面が着目されるが、表1に示すように物理的、社会的、心理的、文化的な効果も期待される。観光欲求が満たされる来訪者や消費行動による商業への恩恵、地域への経済効果だけではなく、地域住民のシビックプライドや地域への愛着（アタッチメント）の醸成は、巡り巡って地域の観光魅力となる。

このような多様なメリットが想定できる観光振興であるが、十分な誘客が実現せず、期待された効果が発現しない地域も散見される。インバウンド観光では、大都市からの周遊促進が指摘されているが、時間や費用制約

表1 観光振興による効果<sup>1</sup>

分野	プラス効果	マイナス効果
経済効果	・観光収入の増加 ・雇用の創出	・特別イベント開催時の物価上昇 ・不動産市場の投機
物理的效果	・新規施設の建設 ・地域インフラの改善	・環境面でのダメージ ・混雑
社会的効果	・ボランティアを通じたコミュニティの強化	・Greed Factor (貪欲さ)の浸透・過度な都市化等、望ましくないトレンドの加速
心理的效果	・地域のプライドとコミュニティ・スピリットの醸成 ・地域外の感じ方に対する意識の強化	・ホスト地域に関する守りの姿勢・相互理解不足にもとづく訪問客への敵対心
文化的効果	・他の文化と生活様式に触れることを通じた新しいアイデアの創出 ・地域の伝統と価値観の強化	・個々の活動の商業化
政治的效果	・地域とその価値観の国際的な認知度向上 ・地域政府や住民が持つ政治的価値観の伝達	・地域住民の経済的搾取・政治的価値を反映させるためのイベントの本当の意味の歪曲

の中で、周辺地域への誘いは容易なものではない。本論ではその効果の発現に向けて、

- I. 旅行者ニーズの的確な把握（需要側）、
- II. 地域の体制整備・取り組みの方向性（供給側）、

以上の観点から考察を行うものとする。

## 1 旅行者ニーズの的確な把握

### (1) 観光需要の現状、今後の動向について

世界における今後の旅行流動についてみると、国連世界観光機関（UNWTO）では、旅行需要が2010年から2030年にかけて倍増するとの推定のもとで、2018年の国外旅行者総数（到着ベース）を14億人（対前年比6%増）

表2 訪日外客数ならびに消費額

年次	訪日外客数	訪日外客総消費額 <sup>4</sup>	訪日外客1人あたり消費額 <sup>5</sup>
2017	2869万人 (対前年比19.3%増) <sup>6</sup>	4.4兆円 (17.8%増)	15.4万円/人 (1.3%減)
2018	3119万人 (8.7%増) <sup>7</sup>	4.5兆円 (2.0%増)	15.3万円/人 (0.7%減)
2019	3550万人 <sup>8</sup> (13.8%増)	-	-

と報告している<sup>2</sup>。一方、短期動向の中で旅行者態度指数（Traveler Sentiment Index）<sup>3</sup>をみると、リーマンショック（2008年）、ギリシャの財政問題（2009年）に端を発する債務危機、そして東日本大震災が発生した2011年ごろを底にしなから、2017年末まで指数は20四半期連続の拡大期となり、ヨーロッパ中央銀行による量的緩和策の実施、中国・人民元の切り下げが追い風になっていたといえる。しかしながら、2018年は減速に転じたとされ、2019年では米国・中国の景気後退、米中貿易摩擦、英国のEU離脱、難民問題、ナショナリズムやポピュリズム（大衆迎合主義）思想の広がり国際交流に影を落としかねない。一方で、新興国の経済発展・所得増加、世界的な若年層人口の増加などの追い風もあり、今後、注視する必要がある。

さて、日本に目を向けると、表2に示すように訪日外国人旅行者数は2018年に3119万人（対前年比8.7%増、日本政府観光局発表）となった。また、総消費額も4.5兆円（対前年比2.0%増）となり、その規模は日本人国内旅行関連消費額（4.9兆円、2016年）とほぼ同程度である。このように拡大する訪日マーケットであるが、訪日外国人旅行者1名あたり消費額では15.3万円（対前年比0.7%減）となっている。減少の理由として、調査

対象に短期滞在者であるクルーズ船利用の訪日客が含まれたこと、リピータ客増加が考えられる。主要マーケットのリピータ比率は、香港 87.4%、台湾 82.7%、韓国 76.4%など東アジアで高く、全国籍・地域でも 61.9%となっており（観光庁調査<sup>4</sup>）、今後も増加が予想される。これより、訪日インバウンドが他国との競合の中で優位性を維持し、旅行者に選好されるためには、新たな体験メニューやストーリー設定など多面的な魅力創出を欠かすことができない。

(2) 旅行者ニーズ・行動の把握

「観光行動」は、口コミ、ネット情報などを頼りに、「自分も同じ体験をしたい、同じ空間に身をおいてみたい」との思いを実行動を通じて達成する「確認行動」と言われる。したがって、旅行者誘客のためには、当該地での「確認行動」を生起させる動機付けが不可欠であり、交通等に費やす時間と費用を凌駕するメリットをどう提供するか、その検討のために旅行者ニーズを的確に汲み取ることが重要となる。

(ア) 全国レベルの流動実態の把握<sup>9</sup>

ここでは訪日外国人旅行者の実行動データを用いた旅行者意向の分析事例を紹介したい。分析では、訪日外国人消費動向調査データ（観光庁、2015・16年、N=79,739人）を用いながら、旅行者の訪問地の組み合わせから、その類似度にもとづいて訪問パターンの類型化を行い、それによる旅行ニーズの把握と個人属性との関係性把握を行っている。

分析の結果、表3に示すように訪日外国人

表3 訪日外国人訪問パターンの類型化

パターン	名称	比率	主要サブパターン	選択率上位の国籍等
1	北海道	9%	①道南1, ②道南2, ③道央, ④道東	台湾 香港
2	東京周辺	9%	⑤秋葉原, ⑥鎌倉, ⑦赤坂	米国 英国
3	関東	9%	⑧東京+軽井沢・長野, ⑨東京+河口湖・日光	タイ 英国
4	GR1	10%	⑩東京⇄京阪（東京訪問率：高）	中国 インドネシア
5	GR2	13%	⑪東京⇄京阪（京阪訪問率：高）, ⑫昇龍道等の広域	インドネシア 英国
6	広島	11%	⑬GRに広島が付加	英国 米国
7	近畿	13%	⑭京阪, ⑮京阪神, ⑯京阪奈神	韓国 香港
8	九州	11%	⑰福岡, ⑱福岡+大分, ⑲福岡+長崎	韓国 香港
9	沖縄	7%	⑳那覇・本部	香港 台湾

の訪問地を9個のパターン、35個のサブパターンに類型化できた。例えばパターン1（北海道）は、訪日外国人の9%を占め、それを構成するサブパターンは道南1（札幌、小樽、函館を訪問）、道南2（道南1に登別、洞爺湖も追加）、道央（富良野・旭川）、道東（層雲峡、阿寒、池田町）から構成される。また、国籍・地域別パターン選択率が高いものを最右欄に示すが、北海道、九州、沖縄などの自然が卓越した地域では台湾、香港からの旅行者が選好する傾向を示す。さらに、近接性などから韓国人は近畿、九州を、米国人、英国人は東京周辺に加え、広島を含むゴールデンルート（以下、GR）でも高い傾向を示す。GR1、GR2は主要な広域ルートであるが、その選択率が高いのは中国人、インドネシア人となっている。

これより、例えば東京周辺（パターン2）では、他の地域を周遊することなく、東京で

周遊が完結され、訪問地の組み合わせから、秋葉原を核としたアニメ指向（中国人、タイ人）、日本文化を体験する鎌倉、川崎との周遊や赤坂・六本木を核とするナイトツーリズム（欧米）などの旅行者ニーズで構成されることがわかる。特定の地域を深く訪問する形態は、中国語で「深度遊」と呼ばれ、増加傾向を示す。これに対して、関東（パターン3）では、東京都を共通の訪問先としながらも、長野や栃木まで訪問しており、都市観光と自然・スポーツや歴史資源とをあわせた旅行ニーズが表出したものといえ、タイ人や英国人に訴求力を持つといえる。

一方、比較的広域に移動するものは、第4～第6パターンが該当し、訪日マーケット全体の34%を占め、定番となるゴールデンルートに加えて、昇龍道などが含まれている。

さて、訪日回数の増加にともない訪問パターンの選択はどう変わるのだろうか。東京周辺（パターン2）の比率をもとに考えると、代表例は下記の通りである。

- ・台湾：東京周辺・減少⇒北海道、九州・増加
- ・中国、米国：GR・減少⇒東京周辺・増加（東京都への訪問率：相殺されて変化少）
- ・韓国：変化なし（近畿・減少⇒北海道・増加）

以上から、来訪者の特性把握に加えて、他地域との立ち寄りを俯瞰することにより、旅行のテーマ・ストーリーを類推できる。そのため、旅行者の行動やニーズ把握、さらにはデータに基づいたマーケティング活動は欠かせないといえる。

（イ）SNS・旅行記データを用いた意向把握  
次に、旅行者の意向、評価を直接的にくみ取することを想定して、中国における最大級の旅行ポータルサイト「馬蜂窝（Mafengwo・マァファンウォ）」上の旅行記による訪日中国人旅行者の意向分析事例<sup>10</sup>を紹介する。旅行記はSNSのため利用者の偏りが考えられるものの、より広範な意見を収集できるメリットがある。2017年4月上旬～11月上旬にかけて収集した16,734編の旅行記等を用いながら、記述内容の類似度に基づいて旅行記を類型化する手法により分析した。

まず、訪問地の組み合わせパターンでは、ゴールデンルート13%、関東6%、北海道および中部各4%、近畿および九州各3%となったが、それを上回ったのが特定地域を深く訪問する「深度遊」形態の訪問（63%）であった。さらに、旅行における活動・コンテンツについても歴史・文化体験、自然・景勝地観光、テーマパーク、繁華街の街歩き、ショッピングが上位になったが、親子旅行、旅館に宿泊、美術館等のニッチ体験が各5%以下であったが指摘されている。

表4は同一都道府県内における深い活動とみなせた深度遊形態の旅行立ち寄り地とその体験を示したものである。桜観賞や花火大会参加（東京都）、紅葉観賞（京都府）、紫陽花観賞（神奈川県）、スキー、道央花巡り（北海道）など季節性の高い形態が詳しく記述されており、その他でアニメや大学文化体験などニッチな活動形態がみとめられる。

また、図1は主要旅行パターンと個人属性との関連性を示したものである。構成割合が高いものを示しているが、それぞれのパター



表4 深度游地域での旅行形態

地域	地域旅行形態（主要立寄り地点）
東京都	①定番巡り(新宿高島屋、東京タワー、浅草)、②お台場巡り、③桜観賞(新宿御苑、上野)、④テーマパーク(ディズニーランド)、⑤アニメ(東京タワー、三鷹)、⑥花火大会参加(隅田川、江戸川)、⑦大学文化体験(早稲田大学、東京大学)
京都府	①古都巡り(清水寺、二条城など)、②紅葉鑑賞(南禅寺など)、③抹茶体験(宇治市)
大阪府	①定番巡り(梅田、新世界など)、②グルメ体験(新世界など)、③テーマパーク(USJ など)
神奈川県	①箱根巡り、②紫陽花観賞(北鎌倉)、③アニメ(横浜・アンパンマン、湘南・スラムダンク)、
北海道	①定番巡り(札幌、旭川、函館など)、②スキー(ニセコ)、③道央花巡り(富良野)

表5 欧米における観光振興組織の特徴<sup>1)</sup>

地域	米国	欧州
考え方	旅行・誘客を重視した受益⇄負担関係	地域社会との関連を考慮した効果を想定
歴史的経緯	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政からの補助金削減</li> <li>GPR制度(行政) - 効率的経営</li> <li>BID制度の導入(自助努力)</li> <li>→ 自律的・効率的な観光振興</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政主導の観光振興事例(バカンス等)</li> <li>行政の社会への関わり(文化・交通への補助金、クアオルトへの補助)</li> <li>Place Making, Place Identityへの指向</li> </ul>
特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>財源：事業者の負担金が主</li> <li>積極的なマーケティングと事業評価</li> <li>国・州・地域の3層</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財源：負担金の他、行政からの補助金：多</li> <li>地域振興計画内で観光を位置づけ(英国)</li> </ul>

図1 東京都・主要旅行パターンと個人属性

項目	お台場 総合遊覧	伝統的な旅行	桜観賞	テーマパーク
性別	男性	女性	男性	男性
居住地	北京	西部	東北	沿岸・華北
季節	冬	春	春	夏
同行者	1人、親子	親子、友人等	家族	1人
滞在日数	4~6日間 21日以上	4~13日間	4~6日間 14~20日間	1~3日間
コスト (1人当たり)	11万円~ 25万円	11万円~ 25万円	11万円~ 15万円	16万円~ 20万円

を指向する個人属性が異なり、旅行テーマと旅行者ペルソナとの対応が明らかになれば、プロモーションへの活用が期待できる。

## 2 地域の体制整備・取り組みの方向性

旅行者ニーズの的確な把握を受けて行われる観光振興のための取り組み視点について、4つの観点から考えてみたい。

### (1) 効果的な推進体制づくり

地域の「稼ぐ力」を引き出しながら「観光地経営」の視点に立った観光地域づくりの舵取り役として日本版DMO(Destination

Management Organization)が数多く設立されている。高次元の観光振興・施策が期待されるDMOであるが、それを効果的、効率的に運用するためには、人材育成までを含んだ関係者のマネジメント、財源確保、地域振興の方向性の共有、以上の相互に関連する3点が重要と考えられる。

さて、欧米では、すでに数多くのDMOやTID(Tourism Improvement District)が設置されているが、表5はその経緯や特徴、観光振興に対する考え方を示したものである。これらに着眼して、組織や財源と地域振興との方向性との関連について考えてみたい。

まず米国では、もともと当該地区の不動産保有者・商業者の負担金をもとに、業務地区の環境改善を試みていたBID(Business Improvement District)制度が導入されており、それを観光系の地区に適用した歴史がある(最初のTIDは西ハリウッドのホテル事業者(カリフォルニア州)が形成、1992年)。さらに、行政からの補助金削減や行政行為の

アウトカム（成果）評価のための GPRA 法施行（Government Performance and Results Act、1994 年）による効率的経営の重視も背景としてあげられる。例えば、サンフランシスコ・トラベル・アソシエーション（非営利公益法人）は、コンベンション誘致を主要ミッションとしており、その実施事業が宿泊業を中心とする観光業に恩恵を与えるとの考えに基づき、その収益の 71% は宿泊業からの負担金が占める一方、公的補助金は 9% にすぎない。この負担金は、宿泊料金に対する一定料率に基づいて市が徴収し、議会の議決を介さずに同法人に収める仕組みである。そして、歳出では人件費に 49%、観光プロモーションに 39% を充てている。以上から、旅行・観光業という枠の中で収益と事業との関係が明瞭であり、民間的経営に近い形態で観光振興が取り組まれているといえる。

一方、欧州では、民間的経営視点よりも観光による効果をより広範に捉え、住民・従業者にとって住みやすく、愛着あるまちづくりが結果として魅力的な観光地域づくりにつながるとの考えが根底にあると考えられる。そのため Place Branding や Place Attachment に着眼されている事例も多い。この場合、事業者からの負担金のほか、行政からの補助金が財源の多くを占め、DMO と地方政府が一体となって観光計画や予算を策定する体制も見られる。これらの背景として、フランスのバカンス制度、山岳・海浜地域でのリゾート地開発など、行政による積極的な観光振興への取り組みの歴史があげられる。さらには、公的機関による文化活動への補助（仏）、公共交通維持への補助（仏、独ほ

か）でも行政から比較的多くの補助金が投入されており、社会をどう維持していくのか、日本とは異なるフレームを有している。

また、英国に目を向けると LEP（Local Enterprise Partnership、任意組合）があげられる。これは、中央集権システムから脱却すると同時に、都市間の水平的連携の促進による経済開発のための政策的組織といえ、地方自治体区分とは異なるゾーニングのもとで 38 団体が設立されている（2019 年 1 月現在）。理事会の半数は民間出身者で構成され、活動資金は、政府や EU（欧州連合）からの競争資金獲得によって賄われる。LEP はインフラ整備を担わず、製造業、生命科学といった優先課題についての事業を進めるが、その一つに観光が位置づけられている事例もある。さらに近年では、域内投資、雇用の促進を事業目的としたプレイス・メイキングを担う組織が観光振興に取り組む事例もみられる。これらの地域では観光振興による影響を多様な主体に直接的に帰着するものとしており、住民への還元を旅行産業の発展にともなう波及として捉える米国とは異なるといえる。

さて、日本版 DMO の経営に立ち戻ると、大都市では訪問者数も多く、高い収益も見込めることから、自立型である米国型経営が、訪問者数が少ない地域では経営環境が厳しいことから自治体と協調して事業を進める欧州型組織経営が参考になると考えられる。

## (2) 基盤整備とプロモーションの実施

(ア) 観光資源、交通サービス等の環境整備  
観光資源や交通環境の整備は、最低限行わなければならない必須事項であるが、近年、

期間限定の芸術祭であるトリエンナーレの実施など、創意工夫による資源創出と地域振興をセットにした取り組みもみられる。また、過疎地域では自家用車のシェアリング事例もみられ、より柔軟な交通サービスの提供も試みられている。さらに、クラウドファンディングによる資金確保、小規模であるものの社会の課題を解決しながら観光事業を生業とするソーシャルビジネスの事例<sup>12</sup>もある。柔軟な体制による観光振興の取り組みは、観光振興に向けた新たなアプローチの1つといえる。

#### (イ) VR や AI を駆使したプロモーション

低頻度、非日常活動のため観光目的地の情報を旅行者は十分持ち得ない。そのため、効果的なプロモーションは必須といえる。消費者は、ある一定量以上の刺激を受けないと旅行や購買といった行動・反応を生じないと言われているため、総花的プロモーションよりも、特定のターゲットに対する重点的な仕掛けの方が効果的といえる。

このような中で、昨今、AI（人工知能）やVR（バーチャルリアリティ）の活用例<sup>13</sup>が散見される。米国では、スマートスピーカーは7600万世帯（2020年）に普及されると見込まれ、それを見越してKLM（航空会社）では旅行のプランニングから予約までを音声でできるスマートアシスタンス「BB」を導入している。そして、これらの進展にともないインフルエンサーの活用などを含むソーシャルメディアでのクチコミ効果は衰えていくとも推察されている。また、低価格のヘッドセット（VR）は仮想体験を促進し、強固な訪問動機

の形成に寄与する。すでに、バストウエスタンホテルズやベルリン観光局、アラスカ航空での導入事例もあり、今後ますます導入事例が増加するといえる。

#### (ウ) ストーリー設定とタビナカの重視

訪問地、宿泊場所は旅前に決定されるのに対して、旅行中の食事場所や体験・イベントへの参加は旅中に逐次決定され、同じ旅行でも意思決定の場面は異なる。その中で、まず旅マエにおける旅行動機の形成と関連したストーリー設定を取り上げたい。小規模の観光地域では、プロモーション規模にも制約があるため地域単独で旅行者に認知してもらうことが困難である。また、旅行者にとって数多くの情報処理は困難で、人間自身の認知の限界もある。そのため、供給側と需要側双方にとって、「ストーリーの設定」やそのための地域連携の重要性を指摘できる。「日本遺産」<sup>14</sup>の認定でも、「地域の歴史的魅力や特色を通じて我が国の文化・伝統を語るストーリー」を評価しており、文化財群を総合的に活用する取組みといえる。

観光における事例では、ゴールデンルート（東京、箱根、富士山、京阪）は身近な事例であり、その他に国内では昇龍道（中部・北陸地方）、杉原千畝ルート（八百津町、敦賀市、金沢市、白川村など）が、国外ではロマンチック街道（ドイツ）、メープル街道（カナダ、旧ヘリテージハイウェイ）、オルレ（韓国）、European Route of Industrial Heritage（欧州・産業遺産）などの事例が見られる。解釈が必要な観光資源にあらかじめ切り口を与えることができ、認知の促進、ブランディング

のための有効手段といえる。

また、ニュージーランドの事例であるが、旅行のテーマ（1 歴史、2 温泉、3 太平洋、4 庭園、5 鯨、6 翡翠、7 ペンギン、8 アルプス）と市場目標セグメント（①中高年、②ハネムーン、③教育旅行、④家族旅行）との対応を考慮したストーリー作りをしているとの事例<sup>15</sup>もあり、旅行者視線から伝わるストーリー設定が重要と考えられる。

さらに、来訪時には、旅ナカ（訪日旅行中）でのイベントやアクティビティに参加する「体験行動」が着目されている。旅行者にとって、その体験を SNS により発信することは自己実現、社会的欲求の充足につながる。そのため、多種多様な企業が旅ナカ場面に参入しており、そのビジネスモデルの構築も注目する必要がある。

### (3) 観光地の利用強度のマネジメント

昨今、過度の旅行者来訪により混雑、自然環境の悪化などの弊害が生じるオーバーツーリズムが指摘される。

昨年夏に訪問したアムステルダム（オランダ）では、昼間はそれほど多くなかったが、夕刻以降に旅行者が街にあふれ、夜遅くまで喧噪が続くのを目にした。それによって生活環境が悪化し、住民の郊外移住により都心が空洞化、都市として歪な構造になるのが問題点との声を聞いた。長い時間続く高い利用強度と住民生活の質の低下がオーバーツーリズム問題の本質のように感じた。現在、市当局は新規ホテル建設の中止や中心部にあるクルーズ船ターミナルの郊外への移転、旧市街と商業地区の一部で観光客のみを対象とした

店の営業禁止や民泊施設の営業日数制限（年間 60 日）を検討している<sup>16</sup>。さらに、定額制の観光税徴収は、特に格安な宿泊施設利用者に割高感を生じさせるため、ハイエンド層の旅行者増加が期待されている。同様に都市部でオーバーツーリズムが指摘されるバルセロナ（スペイン）では、通常の都市計画に加えて、観光用宿泊施設特別都市計画(PEUAT)を制定、4つのゾーンそれぞれで宿泊施設の立地規制を実施している<sup>17</sup>。

一方、島嶼部、海浜部ではもともと社会インフラ等の余裕が小さいことから、来訪者の増加が水・ゴミ問題、混雑の発生や観光資源の破壊に直結しやすいといえる。ボラカイ島（フィリピン）やベネチア（イタリア）では、対象地域への流入規制を導入している<sup>18</sup>。

日本では、事前予約制（白川郷）や他地域への誘導（京都）などの取り組みが行われている。持続可能な観光を実現する上でも、利用強度を適切にコントロールした観光地マネジメントが求められる。

### (4) 事業評価

様々な取り組みを効果的かつ継続的に実施するためには、関係主体がその取り組みの方向性を合意し、事業の効果をチェックすることが必須といえる。そのために、事業評価は欠かせないタスクの1つである。

例えば、プロモーションは無形のため効果が見えづらいが、諸外国の DMO ではその評価を行い、次期の事業決定に反映させている<sup>19</sup>。その効果計測方法として、ROI（投資利益率）や ROAS（広告費用対効果）があり、全米レベルの DMO 組織（Brand USA）や、



州レベル（カリフォルニア州、ハワイ州）でも、独自の工夫をしながら評価を行っている。これらの組織は、さらに北米、アジア、欧州などマーケットごとの評価値を算出し、重点市場の設定、プロモーション戦略の策定に活用しており、外部への説明責任と合意形成、両面に活用している。

## まとめ

本論では、観光振興とその効果発現に向けた考え方を、需要側と供給側からの視点整理、事例紹介とともに示した。需要側では、旅行者の移動・意向分析から、データに基づいたニーズ把握、マーケティング活動の重要性を指摘した。観光地サイドからのみの視点ではなく、意思決定主体の思考に寄り添いながら取り組むことが重要といえる。

また、供給側では、効果的な推進体制づくり、基盤整備とプロモーションの実施、観光地の利用強度のマネジメント、事業評価を取り上げた。プロモーションや観光地マネジメントは、とかく経験と勘に頼りがちになるが、事業評価によってチェックを行い、関係主体の互酬性を担保しながら、継続的に観光振興に取り組むことが重要といえる。

観光誘客のための本質といえる観光魅力を設定することは、どのような地域を目指すのか、という方向性の明確化に他ならない。その方向性によって財源、事業が規定されることもあり、まず関係主体でそれについて合意することが重要といえよう。

## 参考文献

1. Queen's University Belfast: Destination of

- key indicators for the Analysis of the Impact of Culture Tourism Strategies on Urban Quality of Life, The PICTURE project (Financed by the European Commission, Sixth Framework Program of Research), 2005
2. UNWTO, International Tourism Results 2018 and Outlook 2019, [http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/unwto\\_barometer\\_jan19\\_presentation\\_en.pdf](http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/unwto_barometer_jan19_presentation_en.pdf) (2019.1.24 閲覧)
3. Northstar Travel Media LLC., A review of 2018, a preview for what's next: Travel marketing, <https://www.phocuswire.com/2018-review-2019-preview-marketing> (2019.1.24 閲覧)
4. 日本政府観光局, 月別・年別統計データ (訪日外国人・出国日本人), [https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/visitor\\_trends/](https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/visitor_trends/) (2019.1.19 閲覧)
5. 観光庁, 訪日外国人消費動向調査, <http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/syouthyouusa.html> (2019.1.19 閲覧)
6. 観光庁, 訪日外国人消費動向調査 2018 年 年間値 (速報) 及び 10-12 月期 (1 次速報) について, [http://www.mlit.go.jp/kankocho/news02\\_000374.html](http://www.mlit.go.jp/kankocho/news02_000374.html) (2019.1.20 閲覧)
7. JTB, 2019 年の旅行動向見通し, [https://www.jtbcorp.jp/jp/press\\_release/](https://www.jtbcorp.jp/jp/press_release/) (2019.1.24 閲覧)
8. 観光庁, 訪日外国人の消費動向 (2018 年 7-9 月期 (速報) 報告書), <http://www.mlit.go.jp/common/001268670.pdf> (2019.1.24 閲覧)
9. 古屋秀樹, 類似性を考慮した訪日外国人旅行者の訪問パターン抽出に関する基礎的研究, 第 58 回土木計画学研究発表会・講演集, 2018 年 11 月
10. 宋紫龍・古屋秀樹, トピックモデルを用いた訪日中国人旅行者による旅行記の基礎的分析, 第 57 回土木計画学研究発表会・講演集, 57, 2018 年 06 月

11. 古屋秀樹, 海外の DMO の動向について, 日本観光振興協会第 3 回観光経営研究会発表資料, <https://www.nihon-kankou.or.jp/home/activity/kenkyukai3rd/> (2019.1.24 閲覧)
12. 木楽舎, ソトコト, 特集地域を育てるソーシャルビジネス, 2017.10 月号
13. 前掲 3
14. 日本遺産ポータルサイト, 日本遺産とは, <https://japan-heritage.bunka.go.jp/ja/about/index.html> (2019.1.24 閲覧)
15. 小林天心, 海外旅行自由化 50 年の個人史, ホスピタリティ・マネジメント, 6 (1), pp.1-51, 2015
16. トラベルボイス, オーバーツーリズムとは? 観光客の増え過ぎ問題、アムステルダムは規制強化へ, <https://www.travelvoice.jp/20180112-102383> (2019.1.24 閲覧)
17. 国土交通省, 持続可能な観光政策のあり方に関する調査研究, [www.mlit.go.jp/pri/kouenkai/syousai/pdf/research\\_p180530/10.pdf](http://www.mlit.go.jp/pri/kouenkai/syousai/pdf/research_p180530/10.pdf) (2019.1.24 閲覧)
18. 前掲 16
19. 古屋秀樹, 野瀬元子, 崔瑛, 観光プロモーションの効果推定に関する一考察, 日本観光研究学会第 32 回全国大会研究発表論文集, 2017 年 12 月

# 観光振興財源について

公益財団法人日本交通公社 観光政策研究部部長 **山田 雄一**

我が国では、人口縮小とサービス経済化という2つの大きな社会環境の変化が生じている。この環境変化において交流人口、すなわち観光客の獲得が重要となっているが、観光振興の司令塔として期待されるDMOを機能させるにも持続的な活動原資が必要となる。しかしながら、自治体の財政規模は定住人口の規模によって規定されており、観光客の呼び込みや受け入れに係る費用を調達することは難しいのが実状である。そこで、近年、課税自主権を利用して目的税や法定外税などを活用した持続的な独自財源の獲得に乗り出す地方自治体が増えてきている。これらの制度の活用は始まったばかりであるが、交流人口に連動した持続的な財源の確保と、その活用はこれからの時代に戦略的に対応していくには重要な意味を持つことになるだろう。

## はじめに

3割自治、4割自治と言われて久しい。これは自治体にとって必要な財政需要に対し、地方税でまかなえているのが3割、4割に止まっていることを指す言葉である。

2000年代、国税である所得税と地方税である住民税の比率を変えることで、国から地方へ3兆円規模の税源移譲がされたものの、自主財源比率は大きく変わることはなく、国からの地方交付税に大部分を頼る構造は変化していない。

地方交付税は、その自治体運営にどれくらい費用が必要なのかということ算出した「基準財政需要額」と、その自治体の地方税

収見込みである「基準財政収入額」より算出されることになる。そのため、それぞれの自治体は地方税収に関わりなく、基準財政需要額の規模に沿って、地域の運営に取り組める仕組みとなっている。

基準財政需要額は、多様な項目から算出されるが、その基本は人口と面積である。つまり、人口が多い／面積が広いと産出額は高まるようになっている。これは、合理的な仕組みであったが、実態に合わない部分が出てきている。それは、基準財政需要額の対象は定住人口であり、交流人口は含まれないということである。

## 1 地方自治体を取り巻く環境変化

我が国が人口縮小社会へ突入していることについて、異論は無いだろう。かつて、地域振興は定住人口を増やすことが目標として設定されることが自然であった。人口が増えることは、基準財政需要額が増えることを意味しており、行政の財政規模も拡大していくため、合理的な選択であった。しかしながら、日本の人口そのものが減少する社会においては、定住人口を増やしていくことは難しい。どこかの自治体が増やせば、どこかの自治体は確実に定住人口を減らすというマイナスサムの関係にあるからだ。このことは、交流人口への注目を高めることになる。

更に、地域と定住人口との関係においては21世紀に入り、もう一つ、大きな変化が生じている。それは、本格的なサービス経済社会への変化である。2000年代には既に、サービス業は就業者数シェアも、生産額シェアも過半を占めていたが、その動きは更に加速化し、基幹産業と呼ばれる製造業の対GDPシェアは、既に2割を大きく割り込むようになってきている。これが、なぜ、地域と定住人口の関係に影響するのかといえば、農林水産業や製造業は、生産と消費の場が離れているのに対し、サービス業はそれが一体であるという産業特性の違いがあるからだ。例えば、家電メーカーなどは、自身の工場の立地場所や生産規模を検討する際、必ずしも、地域の定住人口規模は問題としない。もちろん、必要な従業員数を確保できることは必要となるが、まとまった敷地が確保できるかとか、原材料の搬入や完成品の搬出に対応できる物流

を確保できるかといった要件の方が大きい。これは地域の立場から見れば、定住人口が少なくても、一発逆転的な大規模な工場を誘致し得る可能性があるということになる。これに対し、サービス業は生産と消費が一体である。生産規模が地域の雇用数を規定するが、その生産規模は消費規模が規定するため、定住人口が少なれば生産規模を増やすことはできない。生産規模が増えなければ、雇用数も増えないから定住人口も増えないということになる。更に、サービス業は「集積の経済」が成立するため、多様なサービス業が集積している都市部の方が事業者にとって有利となる。そのため、仮に地域が定住人口を維持しても、サービス事業者はより人口規模が大きいところで事業を行った方が「儲かる」ため、そちらへの流出が進んでしまう。

すなわち、サービス経済社会では、産業を誘致することで雇用を確保し、地域振興を図っていくという手法は使えない。サービス経済社会における地域振興には、地域での消費を増やすことで対応する生産を増やし、経済効果を高めていくという取組みが必要となるのである。その結果、産業政策面においても、交流人口への注目が高まることになる。

## 2 交流人口獲得に求められる財源確保

このように、人口縮小社会への対応、及び、サービス経済社会への対応、双方で交流人口への注目は必然的な動きとなっているが、前述したように自治体の財政規模は定住人口によって規定されている。様々な社会問題（高齢化、インフラの老朽化、低い生産性…）への対応が求められる中、基準財政需要額に



よって規定される財政規模は余裕のあるものではない。こうした状況のなかで、交流人口を呼び込むことは、いくつかの問題を生じさせることになる。

まず、交流人口、より端的に言えば観光客を呼び込むには、一定の費用が必要だということである。国際的に観光市場は増大傾向にあるが、国内市場に限って言えば市場は横這い傾向にある。対して、国内のみならず世界中の都市や地域が観光振興に取り組んでいるのが実情であり、世界的に観光客を取り合う競争環境にある。この競争に勝ち抜くにはマーケティングやブランディングといった取り組みが必要であり、それには多くの費用が必要となる。

こうした取り組みを担う組織として、国はDMO (Destination Marketing/Management Organization) を地域に創設する政策を進めているが、DMOを持続的に運用していくためには、恒常的に手当てできる財源が必要となる。具体的には、DMOをリードする人材はデスティネーション・マネージャーと呼ばれるが、実績と知見を有した人材は貴重である。そうした人材を確保していくには、相応の報酬が必要であるし、多くの観光客に支持されるためには、相応のマーケティング費用が必要となる。海外のDMOでは、都市レベルでも数億円の事業資金となっていることを考えれば、「競争」に勝っていくためには国内においても同様の水準が求められる。

第2に、観光客が来訪すれば、それに伴って財政支出が増えるということである。交通網への負荷は高まるし、道路や公園といった

公共空間の整備や保全（例えば、ポイ捨てされるゴミへの対応）に係る負担も増える。救急車の出動回数も増えるし、防犯対策も必要となるだろう。これらの課題には、行政が対応せざるを得ないが、行政の財政規模は定住人口によって規定されるため、本来、定住者への行政サービスの原資となる財源を観光客に付け替えることが必要となる。例えば、一般住宅を宿泊施設として利用する民泊は、2018年6月の民泊新法（住宅宿泊事業法）によって法制化されたが、依然として違法状態で事業を行なっている施設も少なくない。しかしながら、これらを管理し摘発するには、行政側に担当の職員や部署を設置する必要があり、それには数百から数千万円単位のコストが必要となる。

第3に、観光客数が増大したとしても、必ずしも、税収は伸長しないということである。観光客のすべてが、地域で消費活動をするわけではないという事に加え、観光客の消費対象となる宿泊業や飲食業は労働生産性が低いという問題が大きい。地方税は、住民税と固定資産税が2大柱であるが、従業員の給与は低い（＝労働生産性が低い）ため住民税はそう大きく伸びず、建物や設備への投資余裕も低く固定資産税の増大も見込みにくいからだ。実際、京都市は最も観光振興に成功している自治体の一つであるが、地方税はほとんど増えていない。

もともと、必要な財政需要に対して地方税が占める比率は4割程度であることを考えれば、観光振興によって自治体の財政規模を増大させることは困難であると指摘できる。

### 3 経済的に自立的な DMO という幻想

ところで、地方創生の取組みの中で、DMO という組織形態が注目された際、「稼ぐ」というキーワードの元、DMO は自身の事業を通じて活動資金を調達していくということが志向された。着地型旅行商品の造成販売、特産品の販売、道の駅などの指定管理などが収益事業として例示されたものの、これには2つの問題がある。1つは、そもそも当該事業だけでなく DMO 活動をもカバーするような収益性の高い事業が、地域に存在することは、非常に希であるということである。第2に、仮に収益性の高い事業があった場合、それを民間事業者ではなく、公的な要素を持つ DMO が独占することが許されるのかということである。例えば、DMO が、何らかの理由で収益性の非常に高い現地ツアーの造成販売に成功したとしよう。それは DMO の成果ではあるが、地域振興という目的からいえば、そうした「美味しい」事業は DMO が独占すべきものではなく、民間の観光事業者に解放し、民間サイドでさらに競争力を高めていくことが求められるだろう。

そもそも、DMO が、その活動資金の調達が難しいのは、DMO は「地域」の魅力、競争力を高めるために取組みを行うのに対し、その成果となる収益は多様な事業者に薄く広がってしまい、一般の地方税という形でも回収できないということにある。マスツーリズムが主体であった時代であれば、大型の旅館やバス会社などを会員とすることで会費という形で回収することも可能であったが、現在のように観光対象が多種多様に広がってしまうと、DMO 活動に恩恵を受けながらその負

担は行わない、いわゆるフリーライダーが出てくることになる。例えば、地元客を主体とした個人経営の飲食店にも、観光客が訪れることは少なくないが、飲食店経営者は自身を観光事業者とは思っていないだろう。また、ネットを活用し、自立的・主体的に集客に取り組んでいる事業者は、自身を観光事業者と認めていても DMO には頼っていないと考えているかもしれない。いずれの場合も、DMO の会費負担は積極的には行わないだろう。

観光振興を行うために DMO を設置するのであれば、DMO に事業を押し付けるのではなく、地域として、その活動資金をファイナンスすることが必要である。

### 4 法定外税及び目的税への注目

このように、地域振興において交流人口への注目は必然的な状況であるにもかかわらず、地域が観光振興に取り組み、その成果が出てくれば出てくるほど、自治体は貧乏になっていくという構造にある。

こうした構造への対応策として近年、注目されているのが法定外税や目的税の活用である。前述したように地方交付税は基準財政需要額と基準財政収入額から算出される。一般的な地方税である住民税や固定資産税の税収見込みは基準財政収入額に反映されるため、地方税が若干増えたとしても、基準財政需要額が変わらなければ、その増分に対応する形で地方交付税が減額されるため、全体の財政規模は増えない。これに対し、法定外税や目的税による税収は、この基準財政収入額の算出に反映されず、そのまま当該自治体の財政規模を増やす事につながるのである。

## 5 入湯税の嵩上げ

交流人口、観光客に対応する法定外税／目的税の中で、最も一般的なものは「入湯税」である。有料で温泉入浴サービスを提供した場合、必ず発生する目的税であるため、原則として温泉施設のあるすべての市町村において導入されているからだ。現在、日本には1,700余りの市町村が存在するが、その2/3近い975の市町村（2016年度）が入湯税を持っている。ただ、この入湯税は1957年に目的税として規定された「古い」税制であり、現在では観光振興にも使えるものの、もともとは環境衛生施設、鉱泉源の保護管理施設及び消防施設等の整備を目的としていたものであるため、実質的には普通税のように使われていることが多い。つまり、21世紀に入った環境変化に対応する原資として入湯税を利用することは難しい。

そこで出てきたのが、入湯税に超過課税を設定することで、その超過分を交流人口対策の原資としていこうという取組みである。この先例となったのは釧路市の阿寒湖温泉である。

阿寒湖温泉は、1990年代の後半から地域単位での活性化に取り組んでいたが、補助金を主体とした取組みは持続性に乏しく、独自財源の確保が注目される事となる。そこで注目したのが、2000年の地方分権一括法による地方自治体の課税自主権である。これを活用し、「湖畔再生税」と称した法定外目的税の導入に挑戦しようということとなった。しかしながら、この取組みは、観光振興を目的として使える入湯税があるのに、さらに観光振興に使う目的税・湖畔再生税を導入するという

ことは二重課税になるとの指導を総務省から受けることとなり、断念する。そこで、制度として確立されている入湯税を嵩上げ（＝超過課税の導入）を志向するが、特別徴収義務者となる一部の旅館経営者から反対意見が出され、足並みを揃えることができず、旧阿寒町議会での条例改定は頓挫することとなった。それから10年以上が経過した2013年、温泉街の中心部に位置し広大な空き地となっていた大型ホテルの跡地の有効活用が大きな課題となってきた。もともと、国内の団体旅行に対応した整備となっていた阿寒湖温泉は、増大傾向にある個人客への対応が課題となっており、この中心部の「空き地」は、その課題に対応し得るタネ地として注目されたのである。具体的には、その土地を、阿寒湖温泉の玄関口として自家用車で来訪する個人客に対応するため「森の駅=阿寒フォレスト・ガーデン（仮）」として整備しようという構想がまとまった。しかしながら、この土地は、借地での利用しかできないために、行政の補助金を利用することが難しかった。そこで、改めて地域で独自に利用できる財源を確保することが求められるようになり、入湯税の嵩上げに向けた取組みが再起動することとなった。前述のように阿寒湖温泉では入湯税の嵩上げは一度、断念されていたが、その後の10年超となる観光地域づくりの取組みを通じて、関係者間のビジョン共有も進んできており、今度は民間サイドの合意形成を実現することができた。その合意を元に民間サイドより行政（釧路市）に対して「超過課税の提言」を行った。その後、官民での協議を重ね2015年、標準税額150円の250円への嵩上げを実

現した（ただし、対象は国際観光旅館登録された施設のみ）。

この嵩上げによって釧路市の入湯税収は約5,000万円増大する事になったが、この増収分は、基本的に全額が阿寒湖温泉の観光振興に活用されることとなっている。具体的には、「森の駅=阿寒フォレスト・ガーデン」の整備事業と、地域通貨（まりも家族コイン）や温泉街をめぐるバス（まりも家族バス）といった阿寒湖温泉への来訪者へのおもてなし事業の2つが柱となっている。これら入湯税嵩上げ分を充当する事業は、場当たりに選定されているわけではなく『阿寒湖温泉・創生計画（ビジョン）2020〈後期計画〉』に規定されている事業に限定されている。持続性の高い財源を得たことは、阿寒湖畔での観光推進体制も強化することとなった。NPO法人阿寒観光協会まちづくり推進機構は、これまでも阿寒湖畔の観光振興に取り組んできたが、入湯税の超過分から核となる事業の財源を確保することで、その組織体制の安定と強化を可能となった。その活動実績より観光庁からは「日本版DMO」の登録を受けており、阿寒で進められている国立公園満喫プロジェクトの中核ともなるなど、地域の観光振興を大きくリードする存在となっている。

この入湯税の嵩上げ、超過課税方式は、その後、全く同じ方式が北海道上川町（層雲峡温泉）でも実施（2018年4月）され、大分県別府市では対象をすべ全ての施設として2019年4月より実施予定である。

## 6 宿泊税の導入

入湯税の超過課税は、すでに存在している

入湯税を利用するため、その導入は比較的容易である。しかしながら、税収という点で見ると、一定程度の温泉旅館が集積していないと十分な財源の確保は難しいという難点も持っている。また、近年、増加傾向にある民泊施設のように温泉を持たない施設は対象外となる。

こうした入湯税の課題に対応し、どの地域でも汎用的に活用できる税制として注目されるようになってきているのが宿泊税である。

宿泊税は、諸外国（都市）で多く導入されている一般的な税制であるが、我が国では、2002年に東京都が宿泊税を導入した後、後継が無い状態が続いていた。しかしながら、15年経った2017年に大阪府が宿泊税を導入、2018年10月には市町村レベルでは初となる宿泊税を京都市が開始し、2019年4月には金沢市での導入が決まっている。また、北海道倶知安町では2018年12月の議会において宿泊税条例を可決しており、今後、総務大臣同意が得られれば2019年11月より、町レベルで初めて宿泊税が導入されることとなる。

この他にも、現在、宿泊税の導入を検討している市町村や県は複数あり、今後、多くの地域で宿泊税が導入されていく可能性は高い。

宿泊税は、我が国においては法定外税に区分される税制である。すなわち、自治体が、自身が持つ課税自主権に基づき設定する独自の税制である。独自の税制であるため、税額（税率）や課税免除の設定内容などは一定ではない。例えば、国内初の宿泊税である東京都では、納税者は旅館業法上の宿泊施設の利用者、宿泊料が1万円未満は課税免除となっ



ており、税額は1万円から1.5万円は100円、1.5万円以上は200円という設定となっているが、京都市では民泊も含めた宿泊客が納税者であり、金額による課税免除はなく、税額も2万円までは200円、2万円から5万円は500円、5万以上は1,000円以上と東京都のそれとは大きく異なる。また、総務大臣同意はこれからであるが、北海道倶知安町では2%という定率方式を国内で初めて採用予定となっている。

このように、採用する自治体によって制度設計することができるのが法定外税である「宿泊税」の特徴であるが、納税者となる宿泊客から見ると宿泊先によって税制が大きく異なるという問題を生じさせる事にもなっている。また、特別徴収義務者となる宿泊施設にとっても地域にとっても新しい税制であるため、その徴収方法や用途については、まだまだノウハウが足りていないというのが実状である。今後、宿泊税が各地で広まっていく中で、施設も地域も、その活用ノウハウを深めていくことが必要だろう。

## 7 分担金（負担金）制度

入湯税や宿泊税といった税方式ではなく、分担金（負担金）を利用した制度についても検討が進んでいる。米国には BID (Business Improvement District) という事業制度がある。これは、特定の街区を指定して、その街区にある不動産所有者から固定資産税の高上げという形で分担金を徴収し、それを BID 組織の活動資金とするというものである。米国には、この BID の制度を観光地（デステーション）に展開し、DMO の活動資金に

しようとした TID (Tourism Improvement District) も存在している。TID では、宿泊税のように宿泊料に一定の料率を分担金として上乘せし、それを DMO の活動資金としている。これらの方式は、我が国では法的根拠に乏しく、実現が困難とされていたが、2018年6月に地域再生法の改正によって「地域再生エリアマネジメント負担金制度」が創設され、我が国においても実施可能となった。この制度は、特定の地区において3分の2以上の事業者の同意を要件として、エリアマネジメント団体が実施する地域再生に資する事業に要する費用を、その受益の限度において活動区域内の受益者(事業者)から市町村が徴収し、これをエリアマネジメント団体に交付する制度となっている。

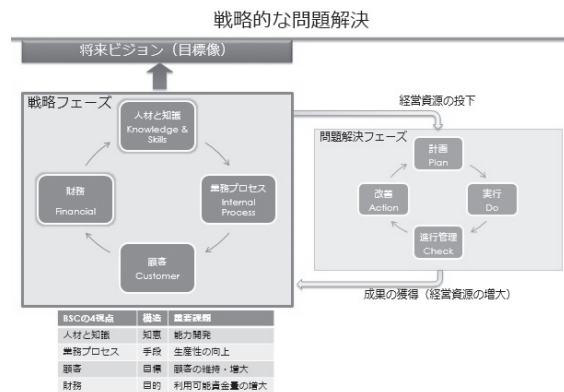
この制度は、入湯税や宿泊税のように観光客数(宿泊客数)に比例するものではないが、サービス業を主体とした地域振興を実現していくための取組み原資を持続的に確保するという部分では共通項も多い。税方式ではなく、負担金方式の場合、その用途について議会を通す必要がなくマネジメント組織において主体的に決定できるという特徴がある。これは民間の発想を直接的にいかせるというメリットがあるが、他方、事前に事業を定めておくことが必要となるという難点もある。これは、負担金という制度が受益と負担の関係を明確にすることを求められるためである。しかしながら、近年は、環境変化が激しく、3年後、5年後の事態を事前に予測しておくことは困難であることを考えれば、事業の自由度を高めていくことも必要となっていくだろう。

また、税方式の場合、行政単位で導入することが基本となるのに対し、この負担金制度では、特定の地域（地区）のみを対象とすることができるという特徴も持つ。平成の大合併によって市町村面積は増大している。単純に面積が増大しただけでなく、旧市町村がそれぞれ特徴を持っている場合も多く、一律に対応することは難しい場合も少なくない。例えば、兵庫県の豊岡市は、城崎温泉を市内に持つが、それは旧城崎町であり、この他にもビジネスホテルが集積する旧豊岡市や、山岳リゾートをもつ旧日高町などが存在している。こうした地域の場合、入湯税だけでは対応が難しいが、他方、宿泊税を導入すると城崎温泉において入湯税との重複感が高くなる。入湯税の嵩上げを行なった釧路市においても、釧路市街での観光振興財源については対応できていない。こうしたモザイク状の市町村において、特定の地域（地区）だけで自立かつ持続的な振興財源を得る有効な手法となろう。他方、地域単位で事業者の2/3の同意を得るということは、そう簡単ではない。入湯税の阿寒湖での事例のように、地域づくりについて関係者で合意形成を行なっていくのは10年程度の時間を必要とすることは少なくない。そのため、本制度の初めての事例は、これまでにエリアマネジメントに取り組んできた地域から出てくることになるだろう。

### 最後に

以上、都市が交流人口の増大、観光振興に向けて導入可能な財源について整理を行ってきた。いずれの制度も、まだ、事例は限られており、導入は手探りな部分も多いが、人

図1 戦略的な問題解決手法



引用： <http://www.s-naga.jp/k-page/14bsc.html> を参考に筆者作成

口縮小社会とサービス経済社会化の流れに、地域が自立的に対応していく財政面での仕組みが揃ってきているということは指摘できる。2019年以降、自主的な財源確保に取り組む地域は増えていくことになるだろう。

一方で、これらの財源確保は観光振興の必要条件であっても、けっして、十分条件ではない。例えば、地方創生戦略などで設定されている指標にKPIがあるが、これは、バランス・スコア・カード(BSC)という戦略フレームがベースにある。BSCは、経営を支える要素を財務、人材と知識、業務プロセス、顧客の4つに設定した上で、財務の強化が、人的資源(知財)の改善につながり、それが業務プロセスの改善を実現し、顧客獲得へと繋げ、それがさらなる財務改善につながるという戦略フレームである。この戦略フレームに従うのであれば、獲得された財源が人的資源、知財の強化につながっていく戦略フェーズを回し、好循環を呼び込むことが重要となる。

2019年を財源獲得元年に止めるのではなく、持続的な観光振興元年としていくには、

財源確保にとどまらず、戦略フレームを回しめられる。  
ていくような取組みを展開していくことが求

# 1年を経過した住泊法と都市自治体の今後の課題

上智大学法学部教授 北村 喜宣

住泊法が2018年5月に全面施行されてから、7カ月が経過した。同法は「届出制」を採用しているが、届出に先立ち、追加書類の添付や住民説明等の手続を行政指導で求めている自治体があり、観光庁は、その行き過ぎに警告を発している。真に必要なであれば、条例で義務づけるべきである。住泊法の届出は、それさえすればすぐに営業が可能になるものではない。欠格要件非該当性のチェックが必要であり、それをクリアしてはじめて届出番号が通知され営業が可能になる。同法の届出は、行政法学でいう「確認」と解される。届出制と理解されている仕組みは、行政手続法のもとでは「申請に対する処分」と整理できる。

マンション管理規約においては、「専ら住宅」としての利用が規定されているが、住泊法のもとでの住宅宿泊事業は住宅を利用するものであるため、営業が可能のようにもみえる。しかし、規約で想定されているのは、「通常の住宅利用」であり、業として利用する場合は含まれないという裁判例が出ていることが注目される。

## 1 1年経過した住泊法

住宅宿泊事業法（以下「住泊法」という。）は、2017年6月9日に可決成立し、6月16日に公布された。同法の施行日は2018年5月15日であったが、それに先立つ3月15日から、準備行為として、住宅宿泊事業の届出は可能になっていた（附則2条）。

本稿では、準備行為の施行日から約1年を

経過した現在において、住泊法実施に対する中央政府のコメントおよび民泊をめぐる争訟を紹介し、若干の検討をする<sup>1</sup>。住泊法の規制の側面に関しての筆者なりの定点観測である<sup>2</sup>。

## 2 住泊法の制定と施行

### (1) 住宅を利用した宿泊営業

1 いわゆる民泊をめぐる訴訟については、篠原みち子「民泊関連の判例に思う」マンション学62号（2019年）53頁以下も参照。



住泊法のもとで、保健所設置市および特別区（以下「市区」という。）は、知事との協議を経て、その事務を担当できる（68条）。旅館業法は、これら自治体のすべてに事務を義務づけるが、住泊法は、市区に関して、いわゆる「手挙げ方式」を採用している。

業として人を宿泊させる行為は、旅館業法のもとで、ホテル・旅館営業、簡易宿所営業などの許可を要するところ、住泊法のもとでの「住宅宿泊事業」となれば、届出のみで営業が可能になる（3条）。また、住宅宿泊事業は、そもそも「住宅」を用いるために、旅館業法のもとでの営業が基本的に禁止される住居系用途（第1種低層住居専用地域、第2種低層住居専用地域、第1種中高層住居専用地域、第2種中高層住居専用地域）においても営業が可能となる点に大きな特徴がある。もっとも、基本的には人が居住する住宅を利用する以上、通年営業というわけにはいかないとされ、年間180日（180泊）までという上限が設けられた（2条3項）<sup>3</sup>。

## (2) 不安を抱えた船出

住泊法が目指したひとつの方向は、旅館業法の簡易宿所営業許可なしに客を泊める「違法民泊」を「日の当たる場所」に出して、営業の健全化を図ることである。住泊法のもと

では、多様な宿泊客との交流を楽しむホームステイ型（家主同居型）の民泊のみを可能にし、それ以外は簡易宿所の許可を取得させるという方向性もありえた。その方向での検討もされたようであるが、ディベロッパー等の政治的影響力行使で、賃貸用物件や投資用物件における営業も可能となった。

法案審議で政府が強調したのは、監督処分などを通じた営業の健全化である<sup>4</sup>。実際、違法民泊を利用するマナーの悪い宿泊客が引き起こす騒音などを事業者が防止できずに地域コミュニティが悩まされるという問題は、少なからず発生していた<sup>5</sup>。マンションでの違法民泊をめぐる事件に関するある判決は、裁判所は、「…部屋を間違えてインターホンを鳴らす、共用部分で大きな声で話す、本件建物の使用者が夜中まで騒ぐといったことが生じている…。…大型スーツケースを引いた大勢の旅行者が、本件マンション内の共用部分を通るため、共用部分の床が早く汚れるようになり清掃及びワックスがけの回数が増えた…。…ごみを指定場所に出さずに放置して帰り、後始末を本件マンション管理の担当者が行わざるを得ず、管理業務に支障が生じている。また、ゴミの放置により害虫も発生している。」という認定をしている（大阪地判平成29年1月13日LEX/DB25545700）<sup>6</sup>。

2 住泊法の規制側面に関する筆者の分析としては、北村喜宣「新時代型宿泊サービスと住宅宿泊事業法の成立：国土交通委員会会議録を読む」自治研究94巻8号（2018年）3頁以下（以下「北村①論文」として引用。）、同「住宅宿泊事業法に関する条例の制定動向」自治総研478号（2018年）1頁以下（以下「北村②論文」として引用。）、同「民泊新法の施行と自治体の対応」自治実務セミナー2018年6月号2頁以下（以下「北村③論文」として引用。）参照。

3 住泊法に関する中央政府職員の解説として、村井香菜＋鈴木晟吾「住宅宿泊事業法」法令解説資料総覧436号（2018年）4頁以下、同「民泊新法の制定：ルールを定め、健全な民泊の普及を図る」時の法令2046号（2018年）4頁以下、村井香菜「住宅宿泊事業法の解説」自治体法務研究52号（2018年）14頁以下、同「住宅宿泊事業法制定の経緯と概要」自治実務セミナー2018年6月号11頁以下参照。

4 北村・前註（2）①論文17～18頁参照。

5 千代田区における状況として、山下淳一「千代田区民泊条例とマンション」マンション学62号（2019年）20頁以下・21頁参照。

所定事項の届出により営業可能という仕組みを単純に適用すると、悪質な事業者が低いハードルを超えて大挙して正規に市場に参入してしまうのではないかと。業務改善命令（15条）や業務停止命令（16条）という事後的措置はあるけれども、とりわけ住居系用途における住環境悪化が回避できないのではないかと。転居を考えざるをえなくなるのではないかと。このような住民の不安に反応して、住泊法の施行を控えた自治体のなかには、同法にもとづく、あるいは、独自の措置を講ずるところが少なからずあった。

### 3 施行後半年を経た状況

#### (1) 法18条条例およびそれ以外の条例

全国一律の規制内容を規定するなかで、住泊法は、住宅宿泊事業が実施できる区域および期間について、それが無い場合には「全域・180日まで可能」であるところ、これをさらに制限する決定を条例でできるという規定を設けた（法律規定条例）（18条）。また、住泊法の事務は都道府県および（権限移譲を受けた）市区の事務であるから、憲法94条にもとづく条例の制定も可能である（法律非規定条例）。いずれも、住泊法にリンクして作用する。それ以外にも、同法とはリンクしない独立条例も可能である<sup>7</sup>。

制定されている条例の内容は多様である。

都市自治体における制定状況は、本稿の最後に掲げた〔表〕の通りである。全特別区は、事務の担当はしているが、4区（墨田区、北区、葛飾区、江戸川区）は、条例を制定せず、全国一律の規制内容を適用している。保健所設置市については、たとえば、千葉市・船橋市・柏市のように、そもそも事務を担当していないところがある（その結果千葉県が県内全域を担当する）。一方で、兵庫県のように、県内すべての保健所設置市が権限移譲を受け、たうで条例対応をしているところもある。

条例の制定に際しては、案をパブリックコメントにかける制度や方針を持つ自治体が多い。3月15日から準備行為が可能になることから、条例を制定した自治体は、これに間に合わせるべく、時間的に相当制約されたスケジュールのもとでの作業を強いられた。こうした立法事実は、条例内容の合理性にも影響を与える。国会や中央政府に地方自治への配慮がいくらかでもできたなら、準備行為開始の日程を、少なくとも半年遅らせるべきであった。手挙げ方式や条例規定というような分権配慮をするようにみえて、きわめて不誠実な立法姿勢である<sup>8</sup>。内閣提出法案として成立したにもかかわらず、同法の運用にあたっての解釈を示す「住宅宿泊事業法施行要領（ガイドライン）」が公表されたのは、2017年12月26日であった。

6 本件については、篠原・前註（1）論文55～56頁参照。

7 住泊法に関する条例論については、北村・前註（2）③論文参照。いくつかの自治体の対応として、山下・前註（5）論文、宗田好史「『民泊条例』をめぐる自治体の動きと民泊活用策」自治体法務研究52号（2018年）19頁以下、吉川紀代司「大田区住宅宿泊事業法施行条例」自治体法務研究52号（2018年）39頁以下、木村純一「新宿区住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例」自治体法務研究52号（2018年）46頁以下、安彦史朗「北海道における住宅宿泊事業法への対応」自治実務セミナー2018年6月号16頁以下、京都市行財政局総務部法制課+保健福祉局医療衛生推進室「京都市における民泊への取組み」自治実務セミナー2018年6月号20頁以下、細田大造「金沢市における民泊への取組み」自治実務セミナー2018年6月号26頁以下参照。

8 北村・前註（2）②論文31頁参照。

## (2) 実施状況

住泊法の全面施行から9カ月を経過した時点での「届出件数」および営業を可能にするための届出番号交付がされた「受理済件数」は、[表]の通りである。どのような事情によるのかは知りえていないが、件数の絶対数や処理率に関して、自治体により相当の差異が確認できる。住泊法に対する長のスタンスの違いを反映しているようである。

## 4 2018年11月22日通知

### (1) 実施状況の評価

市区を含む全国状況をみると、2018年12月14日時点での届出件数は、届出提出件数が12,858件で受理済件数が11,612件(90.3%)であった。なお、事業廃止済件数が287件あるが、消防法令不適合が事後的に判明したため営業継続が困難となった事案があるようである。最大でも180日という営業規制のゆえに制約のない旅館業法の簡易宿所許可を主としてそちらでの営業に移行したということも考えられないではないが、最初からわかっていたことであり、数としては多くないのではないかと。

ところで、この状況はどのように評価されるだろうか。中央政府は、「多い」とも「少ない」ともいっていないが、おそらくは「もっと多くてよい」という基本的認識のもとに、その支障となっている自治体の行政運用に対して、通知を発している。厚生労働省大臣官房生活衛生・食品安全審議官+国土交通省住

宅局長+国土交通省観光庁次長「住宅宿泊事業の届出に係る手続の適正な運用について」(生食発1122第1号、国住指第2802号、観産第561号、平成30年11月22日)がそれである(以下「次長等通知」という)。その要点は、「一部の自治体において、行政手続法…や住宅宿泊事業法の趣旨に照らして不適切である運用等が行われていることが確認された」ため、「住宅宿泊事業の届出に係る手続が適正に運用されるよう、早急に必要な見直しを求める点にある。

### (2) 行政手続法との関係

#### ア 適式な届出

次長等通知において抵触が問題視された規範は、行政手続法37条である。同条は、「届出が届出書の記載事項に不備がないこと、届出書に必要な書類が添付されていることその他の法令に定められた届出の形式上の要件に適合している場合は、当該届出が法令により当該届出の提出先とされている機関の事務所に到達したときに、当該届出をすべき手続上の義務が履行されたものとする。」と規定する。「届出」とは、同法2条7号によれば、「行政庁に対し一定の事項の通知をする行為(申請に該当するものを除く。)であって、法令により直接に当該通知が義務付けられているもの(自己の期待する一定の法律上の効果を生じさせるためには当該通知をすべきこととされているものを含む。)…」である<sup>9</sup>。

住泊法3条は、「…住宅宿泊営業の届出を

9 行政手続法の関係条文の解説については、高木光+常岡孝好+須田守『条解行政手続法〔第2版〕』(弘文堂、2017年)参照。

した者は、旅館業法第3条第1項の規定にかかわらず、住宅宿泊事業を営むことができる。」と規定する。次長等通知は、この「届出」を行政手続法にいう届出と同視しているようである。後述する京都市長に対する審査請求の申立人も、こうした整理を踏まえている<sup>10</sup>。

たしかに、届出をすれば住宅宿泊事業を営めるとある。しかし、必要図書が添付された適式な届出でなければならないのは当然である。それがされていないかぎりにおいて、行政手続法37条にいう手続的義務の履行がされたとはいえない。そこで、必要図書の内容が問題になる。

#### イ 「届出」は「申請」か

3条届出には、4条欠格要件非該当誓約書の添付が求められる。その確認には、それなりの時間を要する。たとえば、欠格要件のなかには、いわゆる暴力団条項があるが(5号、8号)、都道府県警察への照会・回答は、即時にできるものではない。警察からの回答を待ち、関係する要件のすべてについて「シロ」となるとはじめて届出番号が通知され、それを記入した標識を表示してはじめて適法に営業ができる。とにかく届出を出したらすぐに届出番号が通知され、欠格要件該当性が事後的に判明すればそのときに業務停止命令(15条)を出せばよいというわけではない。かりにそのようにすれば、判明するまでの期間(早くても1週間)、暴力団関係者が適法に営

業できることになってしまう。そこまでしての供給拡大を住泊法の立法者が想定していると考えるのは不合理である。「都道府県知事は、…届出があったときは、届出者に、届出番号を通知しなければならない。」(住泊法施行規則4条7項)という規定の運用は、このようにすべきではないだろうか。

住泊法3条届出を受けた行政庁には、内容に問題がなければ届出番号を通知する義務がある。したがって、3条の届出は、行政手続法2条7号の「届出」ではなく、同条3号の「申請」という解釈も成り立つ。同号は、「法令に基づき、行政庁の許可、認可、免許その他の自己に対し何らかの利益を付与する処分…を求める行為であって、当該行為に対して行政庁が諾否の応答をすべきこととされているもの」と規定する。

条文上、「届出」という文言が用いられていても、法律の仕組みを踏まえた場合にそれが「申請」と解される実定法は存在する(例:「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律」21条)<sup>11</sup>。住泊法13条および同法施行規則11条によれば、届出番号を記入しない標識を掲げての営業は違法であり、同法15条の業務停止命令の対象となる。命令違反に対しては、同法76条4号にもとづき30万円以下の罰金が科されうる。この仕組みを踏まえると、届出番号通知は、届出という「申請」に対する「処分」となる。処分の根拠が施行規則になるという点が問題には

10 こうした理解をする行政法学説として、南川和宣「民泊新法と自治体：法律と条例」法学教室458号(2018年)51頁以下・55～56頁参照。

11 北村喜宣「見た目で判断するなかれ：届出制のいろいろ」同『環境法政策の発想：自社の環境対応に効く100の分析視角』(レクスネクシス・ジャパン、2015年)34頁以下参照。



なりそうであるが、宿泊法 70 条に、一応の授權根拠がある。仕組み全体を考えれば、このような整理が可能ではないだろうか<sup>12</sup>。そう考えれば、次長等通知が行政手続法 37 条を引用するのは、前提を欠くといえる。宿泊法 3 条の届出は、行政法学の分類論でいう「確認」と解され<sup>13</sup>、この仕組みは確認制と整理するのが適切である<sup>14</sup>。

### (3) 求められる法的根拠

#### ア 非法律規定条例の適法性

次長等通知がまず指摘したのは、添付書類であった。「住宅宿泊事業の届出の際に必要な添付書類については、住宅宿泊事業法及び関連省令で定めているところであり、条例又はそれに準ずる規定の根拠もなく追加で添付書類を求めることは不適切である。」という。これは、適切な認識である。

自治体が追加で添付書類を求めることそれ自体を否定しているわけではない。「条例又はそれに準ずる規定の根拠もなく」、要するに、行政指導で求めておきながらあたかも法的に添付が義務づけられるかのような運用をすることに警告を発したのである。行政指導であれば、それに従わなかった届出が不利益に扱われるはずはない。求めるのであれば条例を制定せよというのである。

宿泊法 18 条には、そうした内容は規定されていない。また、同法には、「…申請書に

は、国土交通省令で定める図書及び市町村の条例で定める図書を添付しなければならない。」(津波防災地域づくりに関する法律 83 条 4 項) というような法律規定条例としての明文規定もない。それにもかかわらず上記コメントがされたのは、非法律規定条例としてのリンク条例の適法性を前提にしているからであろう。中央政府による重要な認識として、確認しておきたい。宿泊法の実施に大きな影響力を有している規制改革推進会議は、2018 年 7 月 24 日に、「民泊サービスに関する意見」を公表し、そのなかで、「添付書類についても、省令で規定されているものに加え、条例で追加している地方自治体があり、結果として多くの書類が必要となっている。」と指摘していた。これは、省令で求めるもの以外の書類を求めることはできないという解釈なのか、それは可能であるが必要最小限とするべきという解釈なのか、判然としなかった。今回の次長等通知は、後者の立場になっている。とりわけ観光庁にとって、規制改革推進会議は、おそらく「絶対」の存在であるが、さりとて自治体の不満に耳をふさぐこともできない。観光庁は、板挟みの状態であるように感じる。

比例原則を踏まえた必要最小限のものでなければならぬが、自治体としては、自区域において宿泊法を実施するにあたって必要な図書の添付を届出に際して義務づける条例を

12 北村喜宣「事前チェックの実現方法：届出番号交付の法的性質」自治実務セミナー 2018 年 7 月号 39 頁参照。

13 小早川光郎『行政法上』(弘文堂、1999 年) 198~199 頁は、「許可制と届出制の中間に、“確認”“登録”等々の仕組みが位置づけられる場合がある。すなわち、私人の一定の行動につき、行政機関がその法定要件適合性を確認し、あるいはそれを公簿に登録する等々の手続を要求するという仕組み」と説明し、「そこに設けられている法的仕組みは、基本的は許可制とそれほど異なるものではない。」と評価している。

14 北村喜宣「届出制、確認制、許可制：宿泊法 3 条届出の法的性質」自治実務セミナー (近刊) 参照。

制定すべきである<sup>15</sup>。法的義務は「あるかないか」であり、行政指導による曖昧な運用をするのは、法治主義に反する。

#### イ 事前手続の適法性

次長等通知は、届出前の手続についても触れている。不適切とされたのは、「条例等の規定の根拠もなく」「周辺住民等への事前説明について、届出前に長期にわたる周知期間を設けることや、広範な地域の住民の同意を義務付けるなど事実上届出を断念せざるを得ないような過剰な手続を求めること」である。

ここにおいても、事前手続を求めるならば条例に根拠を置くべきとされ、事前手続がそもそも違法という認識ではない点を確認したい。前述の通り、比例原則を踏まえれば、条例に根拠を置くとしても、不必要に長期の周知期間を設けるのは違法である。なお、住民同意については、認識が適切ではない。およそ住民同意の義務づけは比例原則に照らして違法であり、「広範な地域」かどうかは関係ない<sup>16</sup>。この通知をもって、「隣接地の住民ならばその同意を求めるのは適法」と考えてはならない。

次長等通知は、「届出の際に、条例等の根拠もなく事前相談や立入検査を求めている自治体があるが、これらの手続を経ないことを理由に届出を受理しない行為は、行政手続法第37条に違反するおそれがある」という。また、「届出の提出前にかかる期間を含めて

届出の受理までに要する期間が、数ヶ月を要するような過剰な手続を設けること」も不適切とされている。ここで問題されるのは、比例原則との関係であり、事前手続それ自体の是非ではない点に注意しておきたい。合理的な範囲の義務づけは条例の根拠があれば適法になしうるという認識が前提にある。一方、条例で規定すれば事前手続終了関係図書の添付なき届出を不適式と評価できるかについてどのように認識しているのかは、定かではない。

住泊法は、届出者と行政との2極関係を基調としたうえで、関係事務を自治体の事務とした。立法者は、地域コミュニティとの関係の手続の整備を自治体に委ねたとみるのが適切である。比例原則に反しないかぎり、宿泊者に地域におけるいい思い出をつくってもらえるような宿泊施設の実現をいかにするかが、工夫のしどころである。

なお、通知が行政手続法37条に触れるのは、前述の通り住泊法3条届出が行政手続法2条7号にいう届出と解するからであるが、そうであるとしても、整理が不適切でないだろうか。37条は、届出が到達すれば手続的義務の履行がされたとみなすと規定するだけであり、行政庁に関して「違法」かどうかの問題になるわけではない。受理しないことが違法というのは、前述のように、住泊法3条届出と届出番号通知を、行政手続法にいう「申請に対する処分」とみていて、不受理は行政手続法7条が行政庁に求める審査開始義務に

15 北村・前註(2)②論文29~30頁、同「政策法務最先端! : 中野区民泊条例」自治実務セミナー2018年8月号21頁参照。

16 北村喜宣「同意制条例」同『行政法の実効性確保』(有斐閣、2008年)35頁以下参照。

違反するという趣旨ととらえていると考えれば理解できる。しかし、そうではないという立場なのである。

#### (4) 条例整備の必要性

[表]にあるように、多くの市区は、宿泊法に関する条例を制定している。条例に対する中央政府の立場が以上のように整理できるとすれば、今後、市区は、必要と認める内容について、現行条例を改正し、あるいは、新規に条例を制定し、必要と考えられる手続を明確に義務づけるべきである。非法律規定条例であっても、筆者のいうリンク型条例は、適法に制定できる。

一方、宿泊法とはリンクしない独立条例の場合には、そこで規定する義務の不履行を同法の運用に反映させることはできない。この点は、明確に整理されるべきである。自治体の行政実務には、義務かどうかを曖昧のままにしておいてとにかく履行を求めるという傾向があるが、不誠実といわざるをえない。

## 5 民泊をめぐる争訟

### (1) 審査請求

行政不服審査法にもとづく審査請求については、京都市の事案が数件ある。そのひとつを紹介する。申立人は、宿泊法3条の届出に対して届出番号を交付する行為を行政不服審査法1条2項にいう「処分」と解したうえで、届出番号交付をしない不作為の違法宣言と番号交付を求める裁決を求めた。申立人の主張

は、2018年6月14日にした届出に対して、届出番号の交付は同年6月15日にされるべきであるから、これを「直ちになすべき」というものである。申立日は、6月16日であった。

本件においては、[表]にもある京都市条例の運用も問題とされている。申立人は、同条例は独立条例であり宿泊法にはリンクできないと主張した。そこで、宿泊法との関係の法解釈について、処分庁としての京都市の判断が注目された。京都市は、宿泊法の届出は受理されておらず「預かり」の段階であるからそもそも審査請求の前提を欠くという形式的理由で却下したようである。京都市は、届出前段階でのチェックをする方針を持っている。

### (2) 行政訴訟

宿泊法施行後の行政訴訟の判決はまだないようである<sup>17</sup>。一方、同法施行以前に、旅館業法との関係で提起された訴訟がある。民泊営業を企図する原告が、旅館業法3条1項の営業許可をとるよう指導されたため、江東区を被告として、同許可を受ける義務を負わないことの確認を求めた公法上の当事者訴訟（確認訴訟）である。原告が計画する民泊営業行為の内容は、旅館業法の対象外にあるという主張である。旅館業法のもとの旅館とは、かつては客室数5以上のものとされていたところ、宿泊者数4名以下なら業として行っても旅館営業ではないから許可を要しな

17 宿泊法3条の届出の運用をめぐり、中央区を被告とする国家賠償請求訴訟が、東京地裁に係争中である（平成30年（ワ）第33135号）。

い、多数人で宿泊場所を利用させるのではないから簡易宿所営業でもないという整理にもとづいている。

裁判所は、確認の利益のうち方法選択の適切性および対象選択の適切性を審査し、いずれも欠けていると判示した（東京地判平成29年6月1日LEX/DB25449010）。判決時には、旅館業法のもとでの無許可営業に対する不利益処分等は規定されていなかったために、江東区長との間に具体的な法律関係が生じていないという理由である。控訴は棄却され（東京高判平成29年11月7日D1-Law28254569）、上告も不受理（平成30年7月10日）となっている<sup>18</sup>。なお、現在では、旅館業法2017年改正により、無許可営業に対して中止命令権限等が創設されたため（7条の2第3項、11条3号）、状況は異なっている<sup>19</sup>。

### (3) 民事訴訟

民事訴訟は、2件確認できた。第1は、住宅あるいは事務所としての使用しか認めていない管理規約が作成されている分譲マンションの1室において宿泊営業をしていた元区分所有者を被告に、管理組合の理事長が原告となって弁護士費用等を請求した事案である。裁判所は、管理組合の警告を無視して営業を継続したことを違法と評価した（大阪地判平

成29年1月13日LEX/DB25545700<sup>20</sup>）。

本件は、住泊法施行以前の事案であるが、注目すべきは、専有部分を用いた宿泊営業は、管理規約が規定する「専ら住宅」としての利用ではないという判断である。住泊法は、2条1号で「住宅」を定義し、制約された条件のもとでそれを利用した宿泊営業を合法化する。これだけを見れば、住泊法にもとづく民泊営業は「専ら住宅としての利用」ではないかとも解される。しかし、判決は、そうは整理しなかった。「住宅」を、たんに「物理的意味での住宅」と理解するのではなく、権利者相互の私法関係においては、それがどのように利用されるのかを含めた「社会的意味での住宅」と理解すべきというのであろう。専有部分を不特定多数の宿泊利用に供するというのは、「専ら住宅」としての利用ではないと解している<sup>21</sup>。

準備行為の開始日前に管理規約を改正して、旅館業法にせよ住泊法にせよ、民泊利用を禁止する措置を講じた管理組合は多い<sup>22</sup>。この場合には、明確な境界線が引かれるが、そうでないとしても、上述のように住泊法2条1項・3項にいう「住宅」はマンション管理規約にいう「専ら住宅」とはいえない。公法的用語法と私法的用語法は、その意味内容を異にする。

第2は、民泊施設として利用すべく建物を

18 本件については、篠原・前註（1）論文54～55頁も参照。

19 旅館業法2017年改正については、上杉泰樹「旅館業法の一部を改正する法律」法令解説資料総覧436号（2018年）28頁以下参照。

20 本件については、篠原・前註（1）論文55～56頁参照。

21 北村喜宣＋篠原みち子＋山下淳一＋齊藤広子「〔座談会〕マンションと民泊」マンション学62号（2019年）4頁以下・8～9頁〔北村発言、篠原発言〕参照。

22 その状況については、平田陽子「民泊に対するマンション管理組合の意識と対応実態」マンション学62号（2019年）37頁以下参照。



購入した原告が、検査済証がないことを伝えなかったのは重要事項説明義務に反する債務不履行があったとして、被告である宅地建物取引業者との間に締結した媒介契約を解除した事案である。本件では、原告が被告に支払った報酬につき、契約解除により報酬請求権が消滅したとして、支払い済みの一部報酬額の返還が求められた。

裁判所は、請求を棄却するとともに、被告の反訴を認容して、報酬額残部の支払いを原告に命じた（東京地判平成 29 年 11 月 8 日 LEX/DB25550649）。判決においては、「民泊」に関して、興味深い整理がされている。すなわち、「民泊」とは、通常は、宿泊施設としての許可を受けていない一般の居宅の空き部屋等を利用して、観光客等が一時的に宿泊する場所を提供することをいうことは公知の事実であって、これを旅館業法上の宿泊施設として利用することを意味するものと解するのは困難」とした。判決によると、旅館業法のもとでの簡易宿所は、民泊ではないことになる。それでは、判決時には成立していた住泊法のもとでの住宅宿泊事業かということになるが、判決は、この点には触れていない。

## 6 自治体政策のもとにある住泊法

自区域内において宿泊を伴う旅行者をどのようにもてなすかは、自治体の観光政策の基本思想にかかわる。旅館業法のもとでの旅館業とは異質な形態の宿泊サービスである住泊法民泊の登場によって、都市自治体には、この点を自覚的に検討する機会が与えられた。とりあえず住泊法 18 条条例および非法律規定条例の制定を済ませた自治体は、一段落した現在、旅館業法のもとでの旅館・ホテル営業および簡易宿所営業、そして、住泊法民泊を含めた宿泊サービスのあり方についての検討を進める必要がある<sup>23</sup>。

旅館業法および住泊法を自治体の観光政策のもとに位置づけ、いかにして地域特性を反映させる法解釈なり条例制定をするか。旅館業法の実施責任はあるが住泊法にもとづく権限移譲を受けていない保健所設置市は、地域コミュニティにそれなりの影響を与えるとされる住泊法のもとでの民泊規制を都道府県任せにしたままでよいのか。自治体現場における実施のリアリティを十分に考えて制度設計されたとは思えない住泊法をいかに適切に実施するか。都市自治体にとって、課題は少なくない。

23 その際の条例枠組みを試論的に示したものとして、北村喜宣「A 市らしいおもてなしによる宿泊に関する条例：総合的宿泊条例の構想」自治実務セミナー 2018 年 6 月号 38 頁参照。良質な民泊の推進という観点から条例の活用を論じるものとして、板垣勝彦「民泊推進条例の提案（一）（二・完）：イベント民泊や農家民泊といった「お試し民泊」から始めよう」自治研究 95 巻 1 号 80 頁以下、同 2 号 92 頁以下（2019 年）参照。

表 都市自治体における住泊法条例制定状況および実施状況（2018年12月14日現在）

都市名	条例名（タイプ）*	公布日	届出件数	うち受理済件数 （処理率）	うち事業廃 止済件数
札幌市	札幌市住宅宿泊事業の実施の制限に関する条例（A）	2018年3月6日	1,487	1,387(93.3%)	75
仙台市	仙台市住宅宿泊事業法の施行に関する条例（A）	2018年3月14日	28	23(82.1%)	0
川口市	川口市住宅宿泊事業を制限する区域及び期間を定める条例（A）	2018年6月1日	7	7(100.0%)	0
千代田区	千代田区住宅宿泊事業の実施に関する条例（A）	2018年3月13日	20	17(85.0%)	1
中央区	中央区住宅宿泊事業の適正な運営に関する条例（A）	2018年3月15日	26	15(57.7%)	1
港区	港区住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例（A）	2018年3月14日	259	212(81.9%)	12
新宿区	新宿区住宅宿泊事業の適正な運営に関する条例（A）	2017年12月11日	884	791(89.5%)	23
文京区	文京区住宅宿泊事業の運営に関する条例（A）	2018年3月15日	72	69(95.8%)	0
台東区	台東区住宅宿泊事業の運営に関する条例（A）	2018年2月17日	424	394(92.9%)	15
墨田区	（現時点では、条例制定をしない）		368	337(91.6%)	9
江東区	江東区住宅宿泊事業の適正な運営に関する条例（A）	2018年3月14日	30	30(100.0)	2
品川区	品川区住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例（A）	2018年3月9日	106	79(74.5%)	3
目黒区	目黒区住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例（A）	2018年3月9日	23	23(100.0%)	1
大田区	大田区住宅宿泊事業法施行条例（A）	2017年12月15日	52	52(100.0%)	2
世田谷区	世田谷区住宅宿泊事業の適正な運営に関する条例（A）	2018年3月6日	175	161(92.0%)	1
渋谷区	渋谷区住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例（A）	2018年3月9日	549	532(96.9%)	5
中野区	中野区住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例（A）	2018年2月28日	150	139(92.7%)	23
杉並区	杉並区住宅宿泊事業の実施の制限に関する条例（A）	2018年3月2日	158	150(94.9%)	4
豊島区	豊島区住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例（B）	2018年3月26日	540	517(95.7%)	14
北区	（現時点では、条例制定をしない）		95	87(91.6%)	0
荒川区	荒川区住宅宿泊事業の運営に関する条例（A）	2018年5月1日	50	42(84.0%)	2
板橋区	板橋区住宅宿泊事業を実施する区域及び期間の制限を定める条例（A）	2018年3月15日	119	113(95.0%)	2
練馬区	練馬区住宅宿泊事業の適正な運営に関する条例（A）	2018年3月12日	30	26(86.7%)	1
足立区	足立区における住宅宿泊事業の実施に関する条例（A）	2018年2月28日	51	49(96.1%)	1
葛飾区	（現時点では、条例制定をしない）		88	75(85.2%)	3
江戸川区	（現時点では、条例制定をしない）		98	91(92.9%)	0
八王子市	八王子市住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例（B）	2018年3月27日	17	17(100.0%)	0
町田市	（現時点では、条例制定をしない）		14	13(92.9%)	0
横浜市	横浜市住宅宿泊事業の実施に関する条例（A）	2018年3月5日	100	93(93.0%)	0
川崎市	（現時点では、条例制定をしない）		39	39(100.0%)	0
相模原市	（現時点では、条例制定をしない）		6	6(100.0%)	0
横須賀市	（現時点では、条例制定をしない）		29	29(100.0%)	0
茅ヶ崎市	（現時点では、条例制定をしない）		8	8(100.0%)	0
藤沢市	（現時点では、条例制定をしない）		23	20(87.0%)	0
新潟市	（現時点では、条例制定をしない）		7	7(100.0%)	0
金沢市	金沢市住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例（A）	2018年3月26日	14	14(100.0%)	0
名古屋	名古屋市住宅宿泊事業の実施の制限に関する条例（A）	2018年3月13日	231	215(93.1%)	3

京都市	京都市住宅宿泊事業の適正な運営を確保する措置に関する条例 (A)	2018年3月6日	386	324(83.9%)	1
奈良市	奈良市住宅宿泊事業の実施の制限等に関する条例 (A)	2018年3月30日	27	25(92.6%)	0
大阪市	大阪市住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例 (A)	2018年3月28日	1,623	1,432(88.2%)	31
堺市	堺市住宅宿泊事業に関する条例 (A)	2018年3月28日	16	16(100.0%)	0
枚方市	(現時点では、条例制定をしない)		11	11(100.0%)	1
八尾市	(現時点では、条例制定をしない)		1	1(100.0%)	0
神戸市	神戸市住宅宿泊事業の実施の制限等に関する条例 (A)	2018年3月2日	41	37(90.2%)	0
西宮市	西宮市住宅宿泊事業法施行条例 (A)	2018年3月28日	0	0(--)	0
尼崎市	尼崎市住宅宿泊事業に関する条例 (A)	2018年3月18日	4	4(100.0%)	0
姫路市	姫路市住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例 (A)	2018年3月28日	1	0(0.0%)	0
明石市	明石市住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例 (A)	2018年3月26日	0	0(--)	0
岡山市	(現時点では、条例制定をしない)		10	10(100.0%)	0
倉敷市	倉敷市住宅宿泊事業法施行条例	2018年3月23日	7	6(85.7%)	0
広島市	(現時点では、条例制定をしない)		105	97(92.4%)	1
鳥取市	(現時点では、条例制定をしない)		5	4(80.0%)	0
那覇市	那覇市住宅宿泊事業の実施の制限に関する条例 (A)	2018年5月15日	132	72(54.5%)	1

[註] タイプ A は区域制限・期間制限を含む条例、タイプ B はそれを含まず行為規制のみを含む条例を指す。

[出典] 観光庁ウェブサイトの情報を踏まえて筆者作成 (最終閲覧 2019 年 1 月 3 日)。

# 京都市宿泊税について

京都市行財政局税務部税制課

京都市では、平成 30 年 10 月から宿泊税を導入している。

本市における宿泊税は、国際文化観光都市としての魅力を高め、持続可能で市民にも入洛客にも満足度の高い観光の振興を図る施策に要する費用に充てるため、原則として、京都市内に宿泊される全ての方を対象に課税するものである。

本稿では、本条例の制定に至った背景と経緯、本条例の概要、宿泊税の具体的な用途について説明する。

## 1 条例制定に至った背景と経緯

### (1) 新たな財源の必要性

京都市では、平成 15 年度から「国家戦略としての京都創生」を掲げ、文化、観光、景観に特に力を入れて取組を進めてきた。具体的には、全国に類を見ない新景観政策や、魅力に満ちた文化芸術都市の創生、誰もがあこがれる観光都市を目指した観光振興、人と公共交通優先の「歩くまち・京都」の推進などの取組により着実な成果を挙げている。最近では、文化庁の全面的な移転が決定したほか、観光の面でも、海外の有力旅行雑誌「Wanderlust (ワンダーラスト)」の読者投票のベストシティ部門で 2 年連続第 1 位を獲得し、「Travel + Leisure (トラベル・アンド・レジャー)」の読者投票ランキングでも 7 年

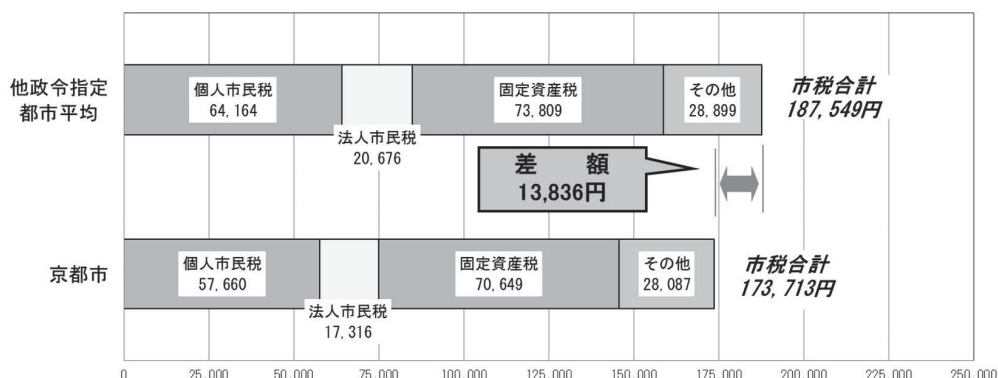
連続ベスト 10 にランクインする(京都とフィレンツェのみ)など、京都の世界的な評価が高まっている。

その一方で、入洛客の増加に伴い、道路の渋滞や公共交通機関の混雑、受入環境の整備のための多言語対応、観光の担い手の不足、宿泊施設の不足、違法民泊の適正化など様々な課題が生じている。この中には、市民生活に影響を及ぼし、市民が負担と感じているものもあることから、京都市がこれまでから行ってきた様々な施策に加え、これらの課題に対応する行政サービスの一層の充実を図り、課題を解決することで、入洛客及び市民双方の満足度を高めていく必要がある。

そうした中で、京都市の税収に目を向けてみると、風情豊かな町並みや知の集積である



図1 平成29年度における市民1人あたり市税収入



大学、悠久の歴史を積み重ねる寺院・神社など、京都のまちの魅力が税収面では弱みとなっており、市民1人当たりの市税収入が他の政令指定都市平均に比べて極めて少なくなっている(図1)。また、観光消費額の増加などにより、京都経済は着実に活性化しているが、例えば、宿泊施設等の法人がその所得をもとに納める税の多くは国等に納められ、市町村に納められる割合は1割にも満たないなど、京都市の観光振興が税収増になかなか結びついていない現状がある。徹底した行財政改革を行っているが、以上の理由などから、厳しい財政状況が続いている。

このような状況を踏まえ、京都市では、住む人にも訪れる人にも満足度の高いまちづくりをより一層進めていくための行政サービスの拡充を行うため、新たな財源の確保について検討していくこととした。

## (2) 新たな財源についての具体的な検討

京都市では、新たな財源を確保するため、平成28年3月に策定した「はばたけ未来へ! 京プラン」実施計画第2ステージにおいて、「入洛客への新たな負担のあり方や超過課税等の課税自主権の活用」について検討してい

くこととした。これを受けて、平成28年8月に有識者や市民公募委員からなる「京都市住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源の在り方に関する検討委員会」(以下、「検討委員会」という。)を設置し、誰もが「京都に住んでいてよかった、住みたい、働きたい、訪れたい」と心から感じていただけるまちづくりを一層進めていくため、新たな財源のあり方について、新税だけでなく、より幅広く、前提条件を付すことなく、あらゆる角度から御議論いただいた。(図2)

その中で、行政サービスの受益に応じた負担をすべきであるという「受益と負担の観点」から、行政需要に要する費用について、入洛客にも一定の負担を求めることには合理性があるとされ、そのうえで、負担を求める目的や趣旨に一定の合理性が見出せるか、負担を求める者に税の負担能力があるか、などといった観点から負担を求める手法について検討が行われた。その結果、「駐車場への駐車」、「宿泊」及び「別荘の所有」という3つの行為を中心に、実現の可能性や具体的な制度について検討が深められることとなり、関係者ヒアリングやパブリックコメントでの御意見も踏まえ、平成29年8月、宿泊税の創設を

図2 検討委員会での検討経過等の概要

年月	内容
28年8月～29年5月	第1回～第6回検討委員会の開催
29年5月～29年6月	答申案に対するパブリックコメントの実施 意見総数 337件（応募者数 125名）
29年7月	第7回検討委員会の開催
29年8月	答申の提出

提案するとの答申が京都市に提出された。この答申を踏まえ、京都市において具体的な制度設計を行い、同年9月に市議会に本条例を提案し、同年11月に可決いただいた。その後、平成30年2月に総務大臣から同意を得て、同年3月に本条例の公布を行ったものである。

## 2 条例の概要

本条例の概要は次のとおりである。

### (1) 目的（第1条）

国際文化観光都市としての魅力を高め、及び観光の振興を図る施策に要する費用に充てるために宿泊税を課す。

### (2) 納税義務者（第3条）

宿泊税は、旅館業法に規定する旅館業に係る施設（ホテル・旅館、簡易宿所）又は住宅宿泊事業法に規定する住宅宿泊事業に係る住宅（以下、「宿泊施設」という。）への宿泊に対し、その宿泊者に課税するものであり、旅館業法の許可又は住宅宿泊事業法の届出の有無にかかわらず、全ての宿泊施設を課税対象とした。

京都市では、近年、旅館業法の許可を得ずに旅館業を行う、いわゆる違法民泊の増加が課題となっており、その適正化を強力的に推進

している。こうした中、宿泊税を課税するに当たり、同じ宿泊行為について、課税対象となる施設とならない施設が生じるのは公平性に欠けるとの理由から、違法民泊についても課税の対象に含めた。

### (3) 課税免除（第4条）

修学旅行は、京都の歴史や文化について、日本全国の学生に学びの場を提供する教育活動の一環であるという公益性から、修学旅行生等については課税免除とした。

また、先行して宿泊税を導入している東京都や大阪府では、宿泊料金が1人1泊1万円未満の宿泊に対しては宿泊税が課されないが、京都市においては、一般的に宿泊者は滞在時間が長く、低額な宿泊料金の宿泊者についても一定の行政サービスを享受していると考えられることなどから、宿泊料金による課税免除は行わないこととした。

なお、宿泊関係団体から修学旅行生を課税免除とすることや、宿泊料金にかかわらず課税すべきであることについて要望があり、こうした要望も踏まえ、本条例における課税免除の検討を進めた。

### (4) 税率（第5条）

宿泊税の税率は、宿泊者1人1泊につき、次のとおり。

宿泊料金	税率
20,000 円未満	200 円
20,000 円以上 50,000 円未満	500 円
50,000 円以上	1,000 円

宿泊税は宿泊行為に課税する「消費課税」であり、その性格から「広く薄く」負担を求めるべきである一方で、負担能力の大きい人には、より大きい負担をしてもらうべきという垂直的公平の観点からすれば、高額な宿泊料金の宿泊者には、その負担能力に見合った負担を求める必要がある。さらに、税収の確保や宿泊料金区分をシンプルなものとする事で、宿泊事業者の負担を軽減するといった観点からも検討を行い、上記のような税率とした。

(5) 徴収の方法等 (第7条～第8条)

宿泊税は、徴収の便宜を有する者に税金を徴収し、納入していただく「特別徴収」の方法により徴収する。特別徴収義務者は旅館業又は住宅宿泊事業を営む者とした。

なお、これらの者は、旅館業又は住宅宿泊事業を営んでいれば、京都市からの個別の指定行為がなくとも、特別徴収義務者となる。

(6) 特別徴収義務者の申告 (第9条)

特別徴収義務者となる者の宿泊施設の状況を把握するため、旅館業又は住宅宿泊事業を営もうとする者に対し、これらの事業を開始する日の前日までに、「経営申告書」の提出を義務付けている。同様に、申告した内容に異動があった場合も、直ちにその旨を申告していただくこととした。

(7) 帳簿の記載義務 (第11条)

地方税法上の質問検査権を行使する際の実効性を確保するため、特別徴収義務者に対し、自らが納入しなければならない宿泊税に係る帳簿の記載及び保存義務を課す。帳簿の保存期間については、不正行為に基づく更正、決定期間に鑑み、7年間とした。

(8) 申告納入 (第12条)

原則として、特別徴収義務者は、毎月末日までに、前月に徴収すべき宿泊税について必要な事項を記載した納入申告書を提出するとともに、その申告した納入金を納入書により納入しなければならないこととした。ただし、小規模事業者の事務負担を軽減するため、特別徴収義務者が納入すべき宿泊税額が一定の金額以下であるなどの要件に該当する者として、市長の承認を受けた場合においては、申告納入期限の特例の適用を認め、3箇月分をまとめて申告納入することができる。

本条例が可決された際、以下の趣旨の付帯決議が付された。

- 違法に営業している宿泊施設の確実な捕捉と徴収
- 民泊仲介事業者による代行徴収の活用
- 宿泊税の効果を実感いただけるよう、住んでよし、訪れてよしのまちづくりに資する事業への活用
- 決算及び使途の明確化による透明性の確保と議会及び市民への情報公開
- 中小、零細事業者をはじめ、宿泊事業者の納税事務の簡素化と支援
- 宿泊税の主旨等の世界に向けた広報による宿泊事業者への負担軽減

○ 条例施行の1年6箇月後における見直し検討と、必要がある場合の見直し

### 3 平成30年度における宿泊税に係る取組

#### (1) 宿泊事業者や納税者への周知、広報

宿泊事業者には特別徴収義務者として、宿泊税の徴収事務を行っていただくこととなるため、制度の趣旨や実際の事務手続について、丁寧に説明していく必要がある。そのため、宿泊税の導入に当たり、徴収事務に関する宿泊事業者向けの説明会を開催した。

このほか、宿泊税を支払っていただく宿泊者への周知、広報として、宿泊施設での周知用広報物の配布をはじめ、主要鉄道駅でのポスターの掲示、東京駅等でのデジタルサイネージによる広報、京都市の観光関連施設でのチラシの配布、旅行業関係者への周知依頼などを行った。

#### (2) 課税捕捉に向けた取組の推進

旅館業法の許可施設及び住宅宿泊事業法の届出施設については、本市が保有する情報に基づき把握を行っている。

また、宿泊施設の経営状態（定員、部屋数、宿泊料金区分など）を把握するため、条例で提出を義務付けている経営申告書について、許可又は届出施設に対して、提出を依頼している。

経営申告書未提出の施設に対して、順次、電話により督促を行っており、電話督促によっても連絡がつかない施設に対しては、実地調査を実施している。

また、違法民泊については、庁内関係部局が有する情報を的確に共有することで、その

根絶・適正化の取組を更に強化すると同時に、税部局における質問検査権の行使や、税務署、警察などの関係行政機関との連携により、その捕捉を進めている。

#### (3) 民泊仲介業者の活用

課税捕捉にも関わることであるが、宿泊業者に代わって宿泊料を受け取る民泊仲介業者に、併せて宿泊税を徴収していただく「代行徴収」により、宿泊者の納税及び宿泊事業者の徴収事務の省力化を図ることができる。さらに、京都市にとっても、よりの確な課税捕捉や徴収事務の軽減につながり、三者にとって有益であることから、現在複数の民泊仲介業者と協議を進めているところである。

平成30年8月27日には、「楽天LIFULL STAY株式会社」と、宿泊税の代行徴収に関する協定書の締結に至った。

#### (4) 申告納入の徹底に向けた取組

本稿執筆現在、10月及び11月分の納入期限を迎えており、未申告者に対しては、申告指導文を送付するほか、併せて、電話による指導を順次行っている。

上記取組においても申告がない場合、訪問指導や、税務調査を行い徴収すべき税額を決定するほか、それでも申告納入がない場合は、強制徴収の手続きに入るとともに、悪質なケースについては、刑事告発も行う。

#### (5) その他

このほか、インターネットを活用した申告を導入したほか、宿泊事業者への事務補助金の交付についても検討を行っている。



## 4 税収の使途

予算額は30年度で約19億円、31年度案で約42億円としている。この新たな財源は、

ア 住む人にも訪れる人にも京都の品格や魅力を実感できる取組の推進

イ 入洛客の増加など、観光を取り巻く情勢の変化に対する受入環境の整備

ウ 京都の魅力の国内外への情報発信の強化

に充てていく。

具体的な充当事業については、毎年度の予算編成において検討を行うこととしている。

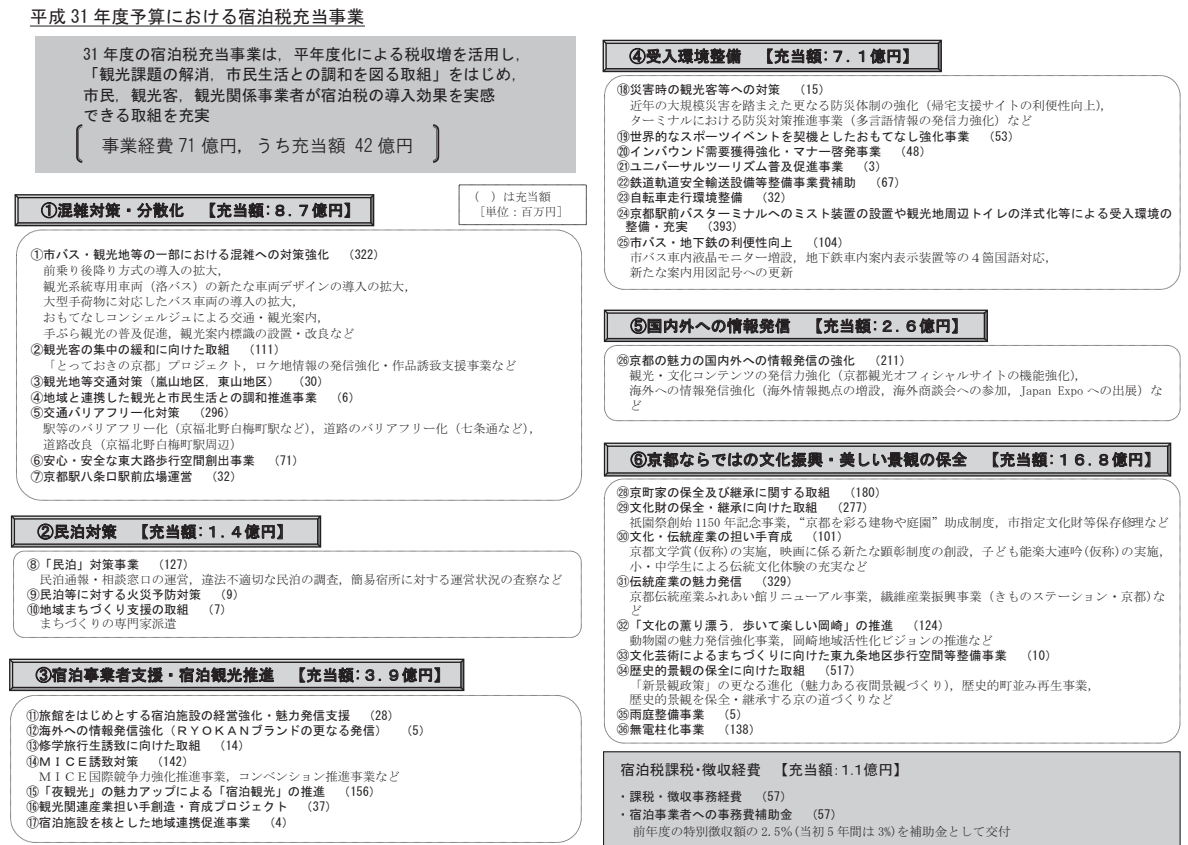
平成30年度は、①混雑対策、②民泊対策、③宿泊事業者支援、④受入環境整備、⑤京都ならではの文化振興・美しい景観の保全など、宿泊税の導入効果を実感できる取組、と

りわけ現下の観光課題を早急に解消し、市民生活との調和を図る取組に優先して宿泊税を充当することとした。

平成31年度は、①混雑対策・分散化、②民泊対策、③宿泊事業者支援・宿泊観光推進、④受入環境整備、⑤国内外への情報発信、⑥京都ならではの文化振興・美しい景観の保全の6分野に充当予定であり、観光課題の解消、市民生活との調和を図る取組をはじめ、市民、観光客、観光関係事業者が宿泊税の導入効果を実感できる取組を加速させていく。(図3)

これからも、宿泊税という貴重な財源を活用し、「住んでよし訪れてよし」のまちづくりを推進していく。

図3 平成31年度 宿泊税を財源として拡充・強化する取組



## 5 導入以降の状況

平成30年10月の導入以降、納税義務者である宿泊者、特別徴収義務者である宿泊事業者の皆様からのご理解のもと、大きな混乱もなく課税・徴収の取組を進めている。

以下のとおり、関係者の皆様からのご意見・ご要望を頂いているが、今後も、こうした声をお聴きしながら、必要に応じて、条例施行の1年6箇月後における見直しの検討をする際の参考にさせていただくなど、宿泊税をよりよい制度にしていきたいと考えている。

### (1) 宿泊者からの声

・宿泊税の予算・決算を公開し、私たちが納税した税金がどのように使われているのかの見える化をしてほしい。

### (2) 宿泊事業者からの声

・違法民泊への対策やその結果を具体的に示すとともに、確実に宿泊税を徴収し、不公平

なことがないようにしてほしい。

・宿泊税導入に伴い、システム改修をしなければならぬなど、金銭的なコストがかかるため、京都市から補助金をだしてほしい。

・事務手続きが煩雑なので、民泊仲介業者の「代行徴収」が利用できるようにしてほしい。

## 6 おわりに

京都市の宿泊税は、ホテルや旅館のみでなく、簡易宿所を含む全ての宿泊施設を課税対象としていることや、宿泊料金による課税免除を設けていないといった点において、東京都や大阪府とは異なるところがあり、また市町村としては全国初の取組である。そのため、本条例の施行に当たっては、宿泊事業者や納税者に理解を得ていくことはもちろん、課税の公平性の観点から、市内の全ての宿泊施設を確実に捕捉していくことが重要であり、宿泊税の適正かつ確実な徴収に向けた取組を引き続き進めていく。

# 入湯税の超過課税と観光まちづくり

釧路市 阿寒観光振興課

入湯税の用途に「観光の振興」が付け加えられた1991年以降、観光業界で入湯税の在り方を研究する機運が高まり、行政も巻き込んだ検討が行われるようになった。実際に税率を引き上げ、用途をより観光振興志向に明確化する自治体が全国で誕生している。

釧路市では、将来ビジョンに基づいた財源を模索し、入湯税の引き上げで環境整備とおもてなし事業を実施している。本稿では、釧路市の新たな財源確保までの経過と観光まちづくりへの活用方法を考察する。

## はじめに

釧路市は、北海道の東部、太平洋岸に位置し、「阿寒摩周」「釧路湿原」の2つの国立公園をはじめとする雄大な自然に恵まれた「ひがし北海道の拠点都市」である。北海道を代表する温泉地である阿寒湖温泉と都市観光の拠点となる釧路のまちが隣接し、観光の魅力要素の質の高さと多様性の面において恵まれた立地環境にある。国の観光施策にも積極的に取り組み、2015年には「水のカムイ観光圏整備実施計画」、「広域観光周遊ルート形成計画」が認定され、2016年には、全国で金沢市・長崎市とともに「観光立国ショーケース」、さらに「国立公園満喫プロジェクト」の対象地域として8つの国立公園の一つにも選ばれている。

そんな釧路市において、入湯税超過課税の

図1 北海道を代表する温泉地阿寒湖温泉



検討が始まったのは2002年、合併前の旧阿寒町時代であった。阿寒湖温泉の将来ビジョンである「阿寒湖温泉再生プラン2010」が策定され、新しい地方税を検討する研究会が立ち上がったが、宿泊客が減少している状況の中で地元全体の合意が得られず、実現までには至らなかった。

その後、議論が再燃したのは、新釧路市が

誕生（2005年に釧路市、阿寒町、音別町で市町村合併）した後の2013年。インバウンドの隆盛と来訪客の個人旅行化へのシフトなど、観光を取り巻く状況が大きく変化し、温泉街全体の将来を検討していく中で、再度、入湯税の嵩上げ論が浮上してきた。「独自財源研究会」を立ち上げ、入湯税超過課税の議論を官民で展開。2015年から導入することに成功した。

結果、超過課税分だけで税収が年間約5,000万円増え、「日本版DMO」の登録を受けたNPO法人阿寒観光協会まちづくり機構がそれを独自財源として阿寒湖温泉の観光振興事業に活用している。

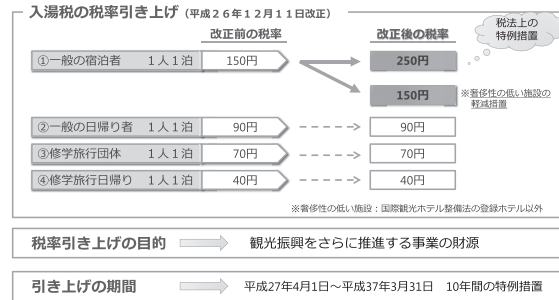
## 1 制度の概要

釧路市が実施している入湯税の超過課税の内容は、一人一泊150円としていた入湯税の標準税率を250円とし、国際観光ホテル整備法に基づく登録ホテル・旅館以外は奢侈（しゃし）性が低いとして税率を150円に据え置く軽減措置を講じるというもの。2015年4月から10年間の特例として制度を創設している。

入湯税は、地方税法に定められている法定目的税で、税額や免税措置などは各自自治体が決めることができる市町村税である。釧路市では、もともとの入湯税150円分には手をつけず、超過課税100円分だけを観光振興に使うこととし、10年間限定の「釧路市観光振興臨時基金」を創設することとなった。結果として国際観光ホテル整備法に基づく登録ホテル・旅館は阿寒湖温泉にしかなく、超過課税分は阿寒湖温泉の観光振興にのみ活用することとしている。

基金を活用できる事業については、地元関

図2 入湯税超過課税の概要



係団体と釧路市による「阿寒湖温泉地区観光振興検討会」で毎年協議して次年度の用途を決定。市からの補助金として阿寒湖温泉での観光振興事業を支援する仕組みである。

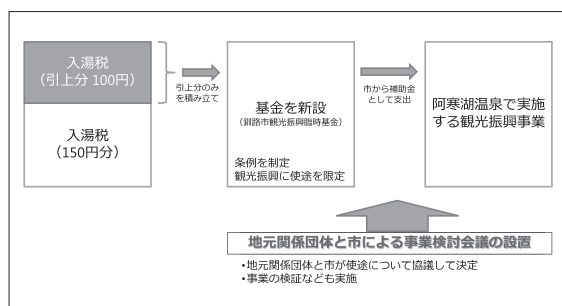
## 2 検討から導入までの経過

入湯税検討のスタートは2002年、合併前の旧阿寒町時代。きっかけは住民参加型で2年を掛けて作成した将来ビジョン「阿寒湖再生プラン2010」だった。1970年代以降の北海道観光ブームが過ぎ去り、客足に陰りが出てきた1990年代後半、阿寒湖には1泊しかないお客さんが大半で、いわゆる広域周遊観光の宿泊拠点という位置づけの観光地であった。商店街には木彫りの熊がずらっと店先に並ぶ旧態依然としたお土産屋さんが並び、団体客から個人客への急激な変化に対応できない温泉地の典型といった状況であった。この状況に危機感を抱き、地域の総意で作上げられた「阿寒湖再生プラン2010」は、さらに住民意識、商売に対する意識を抜本的に改革しようとする計画「意識改革プラン」へと発展。この小冊子は温泉街に全戸配布され、大きな反響を呼んだ。

しかし、ビジョンを作成しても財源がなければ実現できないため、2000年の地方分権一括



図3 入湯税引上げ分を基金に積立て



法による地方自治体の課税自主権を活用し、法定外目的税の導入に挑戦しようということとなった。旧阿寒町の若手職員10名が、当時、釧路公立大学地域経済研究センター長の小磯修二教授を座長とした「新しい地方税のあり方に関する調査研究会」を発足。入湯税率の嵩上げ（湖畔再生税）について、町へ提言した。

しかし、当時の総務省の壁は高かった。観光振興を目的とした入湯税があるのに、さらに観光振興に使う目的税・湖畔再生税を導入することは二重課税になるとの指摘を受け、それではと入湯税の嵩上げに方向転換したが、結局、地域全体の合意が得られずに旧阿寒町議会で条例改正の直前で頓挫してしまった。

2005年には釧路市、阿寒町、音別町が合併して新しい釧路市が誕生。入湯税引き上げの話が復活したのはそれから8年、前回の検討から10年以上経過した2013年のことだった。きっかけとなったのは、インバウンドの隆盛と来訪客の個人旅行化へのシフトという観光を取り巻く状況の変化。温泉街の中心部に位置し広大な空き地となっていた大型ホテルの跡地について、温泉街全体の将来を見据えた有効な土地利用を検討していく中で、この土地を阿寒湖温泉の玄関口として整備する「阿寒湖フォレスト・ガーデン」構想をNPO

法人阿寒観光協会まちづくり推進機構がとりまとめた。しかしながら、行政の補助金で整備できないプロジェクトで、どうしても独自財源が必要だということになり、再度、入湯税の嵩上げ論が浮上してきた。

そして、2013年1月、民間側から行政に対して超過課税をお願いする形で、NPO法人阿寒観光協会まちづくり推進機構が市に要望を行った。同年6月には、同機構が公益財団法人日本交通公社との共同研究として「独自財源研究会」を立ち上げ、行政もオブザーバー参加。この研究会では、法定外目的税を導入した市町村へのヒアリング、入湯税の超過課税を実施していた温泉地へのヒアリングに加え、来訪者がどの程度の超過課税を認めてくれるかについても調査を行い、これらの調査結果も含めて市に要望書を提出した。

これによって、正式に釧路市として条例改正に向けて動き出すこととなり、観光担当課だけでなく税務担当課も独自財源研究会にオブザーバー参加し、庁内では企画部門、財政部門、観光部門によるプロジェクト会議を設置して検討を進めることとなった。

制度化に際し、釧路市としては様々な検討を行った。入湯税を一律250円にすると宿泊客への負担が大きすぎるので、高級な旅館だけに適用することを決定し、高級とそれ以外の線引きについては、国際観光ホテル整備法に基づく登録ホテル・旅館以外の宿泊施設は奢侈性が低いと判断し、150円に据え置くという方式を採用した。また、地方税法上、不均一課税が認められるのは「公益による場合」と「受益による場合」のみであり、釧路市のケースが該当する後者の場合はこれまで

に事例がないという課題があったが、総務省との協議で、軽減措置とすることにより不均一課税とはならないと整理された。

使途についても、当初使いたい事業がたくさんあったが、観光振興とは異なる目的の事業、例えば「マリモ再生事業」は環境系事業であり、昔から阿寒湖周辺に生息していた「エゾムラサキツツジの復元事業」についても観光振興とは違う事業であるとして除外した。

前述の入湯税をどれくらい嵩上げしてもよいかというアンケート調査は、阿寒湖温泉来訪者に対して実施し、400名程の回答を得た。こういう目的に使います、こういう目的に使いたいなど使途を明確にして協力を仰ぐことによって消費者は理解を示し、協力したいと

いう回答が7割に上った。また、入湯税の認知度は意外にも低く、お客さんは何か税金をとられていることは知っているが、どこに使われているかはあまり知られていないということも同時に明らかとなった。追加額は、151～200円嵩上げしてもよいという回答が30.1%で一番多く、101～150円が21.6%あり、嵩上げによって宿泊客が減少するのではないかという懸念に対して極めて説得力のあるものとなった。

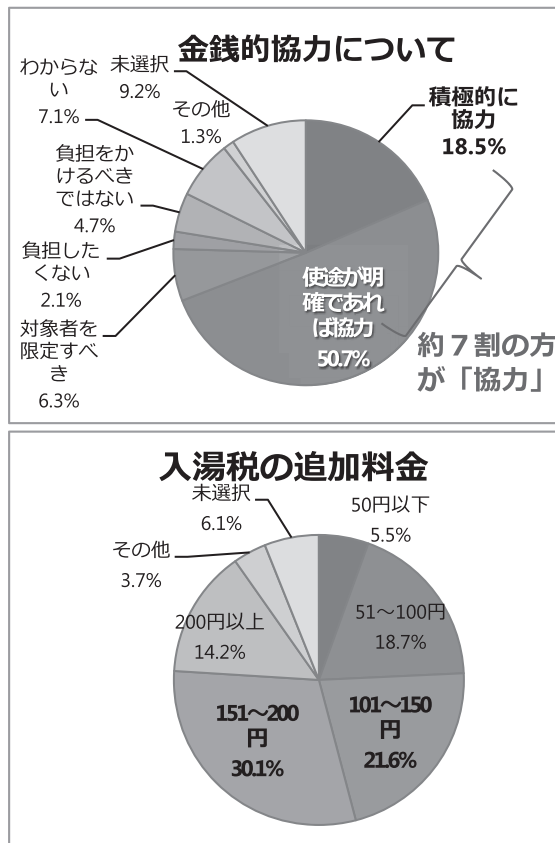
こうして、2014年12月議会への提案・承認を経て、2015年度から制度が導入された。

### 3 使途と運用方法

入湯税を100円嵩上げすることによって、およそ年間5千万円が独自財源となった。これは、増加するインバウンドに対応できるよう阿寒湖温泉の観光地としての質を高める「国際観光地環境整備事業」と、温泉街全体としての「おもてなし事業」の大きく2つの分野で使われることとなっている。

最もメインに位置づけられている事業は、前述の「阿寒湖フォレスト・ガーデン整備事業」。これは、かつて大型ホテルがあった温泉街中心の更地を活用、有料駐車場や緑地等を中心とした施設を整備して、阿寒湖温泉や周囲の自然探索への玄関口とするものである。駐車場から温泉街へ歩く動線も充実させ、この施設を中心に温泉街全体が活性化することも狙っており、まず2018年8月に120台分の駐車場をオープンさせた。今後、整備事業をどう進めていくかについては、「阿寒湖フォレストガーデン整備推進協議会」という別組織が設置されている。

図4 阿寒湖温泉地区の宿泊者へのアンケート結果



「おもてなし事業」の一つ「まりも家族コイン」は、宿泊客にもっと商店街で買い物や飲食をしてもらい、街全体を活性化させようという施策。宿泊施設で渡されるコインを一定金額以上の買い物をした商店街の協賛店で提示すると、それぞれオリジナルの特典を受けられることができるというもの。

その他、看板や Wi-Fi 整備なども行われているが、いずれも以前から計画されてきたものであり、場当たりの事業には活用できないよう歯止めがかけられている。また、「まりも家族コイン」などの利用実績も記録されていて、いつでも事業の振り返りや説明ができるようになってきている。

図5 入湯税引き上げ分の具体的な使途

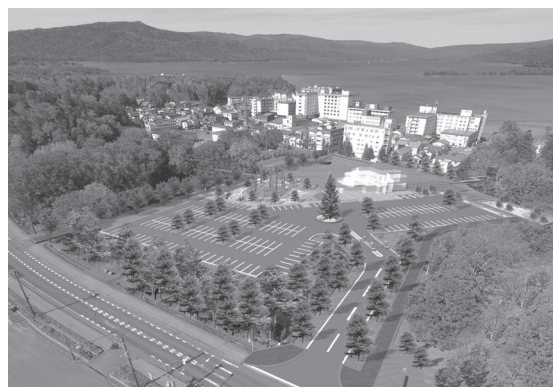
引上げ分の税額の見込み	
税率引き上げ分の収見込みは、48,000千円/年額。	
具体的な使途	
1	国際観光地環境整備事業 (1) フォレストガーデン整備事業 阿寒湖温泉の玄関口として、駐車場、園地、観光情報発信施設などを整備 (2) まちなか活性化事業 ① 外客対応「案内板」整備事業：観光案内板の統一化 ② 外客対応「道徳環境」整備：温泉街に無料WiFiを整備 ③ 外客対応「散策路」整備事業：遊歩道、登山道の整備、案内標識の整備 ④ まちなかアート導入事業：「アイヌアート」によるまちなかの活性化 ⑤ 観光改善支援事業：観光ルールに基づいた空き店舗等のチェレンジショップへの支援 ⑥ 花いっぱい運動推進事業：まちなかに花を導入 ⑦ 温泉街らしみの演出事業：コミュニティビジネスの支援
2	おもてなし事業 (1) 「まりも家族手形」復活・推進事業（まりも家族コイン）



### おわりに

阿寒湖温泉地区では、入湯税以外の財源を活用した観光振興策の展開も行われ、「観光振興に特化した財源の確保」「財源の確保による観光整備の円滑化」という当初からの入湯税引き上げ効果は、十分に発揮されている。今後は、阿寒湖フォレストガーデンの計画的な整備とともに、市がめざす世界レベルの観光地に相応しい質の高いおもてなし事業

図6 阿寒湖フォレストガーデン全体イメージパース（当初計画時）



の展開等が求められていくものである。

入湯税超過課税の実現に当たり、中心的な役割を果たした NPO 法人阿寒観光協会 まちづくり推進機構 大西雅之理事長は、実現に導いた要因として3つの要素があったと述べている。<sup>1</sup>

一つ目は「地域みんなが平等に苦しかった」こと。団体客主体の温泉地だった阿寒湖温泉は個人旅行化の波に乗り遅れ、2000年代に入ると年間宿泊客数が100万人から60万人に激減した。地域で好調な宿泊施設が一つもないという状況だったが、だからこそ危機感を共有し、皆が同じ立場で話し合いができた。もし、地域内で潤っているところがあれば、合意は難しかったかもしれない。

二つ目は「顧客の声を聞く」こと。地域の合意は得られたものの、「入湯税の嵩上げで阿寒湖温泉を訪れるお客さんがさらに減るのではないか」という懸念は、宿泊業者だけでなく地元議会などにも根強かった。ここで大きな役割を果たしたのがアンケート調査であった。阿寒湖温泉の宿泊客に、入湯税の嵩

1 公益財団法人日本交通公社機関誌「観光文化」2018.7月 第238号 巻頭言

上げについてどう思うか、いくらまでなら許容できるかというアンケートを行ったのである。不安の中で行ったアンケートだったが、賛成が7割、反対はわずか1割という結果が得られ、大きな推進力となった。

三つ目は「未来の話をする」こと。顧客の声という心強い支援を得たものの、地域の中では依然懸念の声や反対意見もあった。そんな中、地域のみんなで未来の話をするこゝによって、再び前を向くことができた。今後の観光は競争が激しくなり、国内のみならず海

外の観光地との競合も避けられない。多少のリスクを負ってでも阿寒湖温泉を魅力ある場所にしなければ、次の世代が苦しくなる。ならば何をすべきかという議論には一番時間をかけた。そして、今、「未来の話」が「現実の話」となっている。

今みんなが苦しい地域は、観光振興の新たな財源確保について議論し、合意を得られる絶好のチャンスとも考えられる。釧路市の事例が、入湯税の嵩上げについて検討している自治体にとって一つの励みになればと思う。



### コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～（人間味のあるふるさと政策）

歴史的建築物や自然景勝地の保全を図るナショナルトラスト運動が英国で起ち上がったのは19世紀末のことで、フランツ・カフカや宮沢賢治が生きていた時代。産業革命で農村から都市に人々が急速に流入したことへの反動だった。

いつの時代でも都市と農村はテーマである。ドイツでは、第二次世界大戦後、地域政策の指針として中心地理論を採用してきた。地域格差の発生はやむを得ないとしても、どこに住んでも地域の中心地に30分で到達できるよう交通基盤や生活基盤を整備し、“同等の生活条件”を確保しようというものである。そして、第二次世界大戦前には最も貧しかった農業国バイエルンが、ベルリンからの企業移転もあり、今や経済的には最も豊かなハイテク地域となった。

その後、1990年のドイツ統一は東西の地域間格差という現実をもたらした。そこで、国を挙げて西側地域から東側地域への支援に取り組むようになり、“同等の生活条件”のコンセプトは連邦憲法にも盛り込まれ、法規範となった。

今日は超高齢・人口減少時代で、これまでとは違った次元の問題が発生している。豊かなはずのバイエルンですら、都市と農村の格差が意識されるようになり、州憲法を改正し“同等の生活条件”の確保を盛り込み、“ふるさと政策”を推進するようになった。一方、最も多くの人口を擁するノルトライン・ヴェストファーレンでは、衰退する石炭・鉄鋼産業を抱える地域と大都市圏の自治体間格差が大きくなった。かくして、この州でも“ふるさと政策”を推進している。

2018年3月に第4次メルケル内閣が発足したが、内務大臣にはバイエルン州の前首相が就任し、連邦政府はその“ふるさと政策”を取り込んだ。そして、連邦政府は、2018年9月に「同等生活条件確保委員会」を設置し、諸課題の検討を進めている。委員会には連邦の関係閣僚や、各州の首相、自治体連合組織のトップが参加している。

“ふるさと政策”の柱は、人口減少でやや危うくなっているものの中心地理論に基づく地域政策の推進である。そのほか、インフラ整備、労働環境の整備、移民の社会包摂をはじめ、様々な諸施策が検討されている。バイエルンでは、市町村こそが地域住民活動支援や文化・観光・スポーツ・産業振興、地域再生、地域公共交通・モビリティ確保などふるさとづくりで重要な役割を担っていることで意見が一致した。そこで市町村の財政基盤を強化した。

いつでも未来を見据えて考えていくことが人間味のある仕組みづくりのポイントである。宮沢賢治は、若者たちにこんなメッセージを寄せている「諸君はこの颯爽たる諸君の未来圏から吹いて来る 透明な清潔な風を感じないのか」（宮沢賢治『生徒諸君に寄せる』断章7 より）  
（ふるさとづくりを願う一市民）

# 都市自治体の調査研究活動

.....

## ○第9回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）

人口減少・少子高齢化の進展により、都市自治体を取りまく社会情勢は未だ厳しく、行政課題の複雑化とともに、住民の公共サービスに対するニーズもますます多様化している。こうしたことから、都市自治体においては、地域特性や住民ニーズを十分に踏まえた政策立案がこれまで以上に求められている。

そこで、優れた調査研究事例の共有を図り調査研究能力の向上に寄与するため、日本都市センターでは、毎年、全国の都市自治体で行った調査研究や都市自治体職員が自主的に行った調査研究事例を募集・表彰している。今回は、2018年度に実施された「第9回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）」について報告する。

# 第9回都市調査研究グランプリ (CR-1 グランプリ)

当センターでは、第9回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）を実施した。本稿では、最優秀賞、優秀賞、奨励賞を受賞した調査研究の概要と講評を中心に紹介する。

## 1 趣旨

当センターでは、互いに競い合うことによるモチベーションの向上や優秀な調査研究情報を共有することを通じて、各種課題の解決に向けた都市自治体や都市自治体職員の調査研究能力の向上、地方自治の進展に寄与することを目的として、2010年度から都市調査研究グランプリ（以下、「CR-1 グランプリ」という。）を実施している。

## 2 応募状況

第9回 CR-1 グランプリには、25件の応募があった。その内訳は、政策基礎部門11件、政策応用部門9件、実務部門5件である。

## 3 審査・選考

入賞作品は、当センターによる第1次審査、学識者3名で構成される「第9回 CR-1 グランプリ審査委員会」による第2次審査、最終審査を経て決定した。

## 4 表彰式

2019年2月7日に開催した「第5回都市調

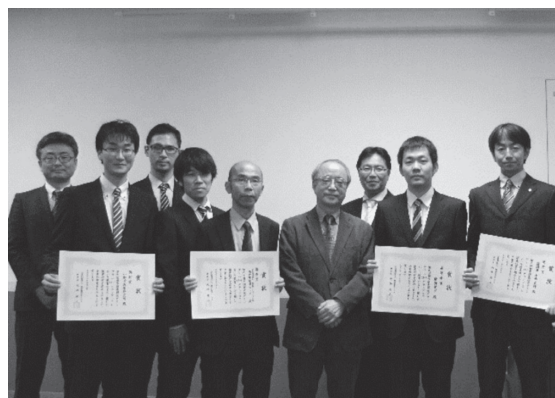
査研究交流会」において表彰式を執り行い、入賞団体に賞状を授与した。

## おわりに

当センターでは、今後とも CR-1 グランプリを継続して実施する。熱意・意欲のある調査研究の応募をお待ちしている。

## 審査委員会 委員名簿（2019年3月現在）

座長	明治大学公共政策大学院 ガバナンス研究科教授	山下 茂
委員	日本大学法学部 公共政策学科准教授	岩井義和
委員	埼玉大学大学院 理工学研究科准教授	小嶋 文



## 全 体 講 評

都市自治体による調査研究活動は、全国各地で活発に行われており、職員個人の調査研究においても優れた成果があらわれている。今年度から応募区分（団体・職員）を廃止するとともに、応募部門を政策基礎部門、政策応用部門、実務部門とし、学術的研究も審査の対象としたところ、25件の応募があった。応募件数は年々増加しており、意欲・熱意のある作品が数多く寄せられている。

調査研究の手法には、これまでと同様にアンケートやヒアリング、統計分析のほか、職員が簡便に政策効果を把握できるツールの構築といった新たなものが入り入れられている。様々なアプローチによって、都市自治体が地域課題に真摯に取り組む姿勢がみられた。

研究内容には、人口減少社会における対応策、空き家問題への対処、働き方、高齢者福祉が昨年度から継続して取り上げられている。また、今回は、子ども・子育て、観光、自然資源を活用したまちづくりについても取り上げられており、その分野は多岐にわたる。

このように、都市自治体では、諸課題の解決に向け、政策立案に大いに寄与する調査研究が実践されている。今後も、他の模範となる優れた調査研究を期待したい。



**最 優 秀 賞**

**横須賀市のエビデンスに基づいた政策形成に寄与する調査研究  
～経済波及効果分析ツールの独自開発と庁内活用の積極的推進～  
横須賀市**

**講 評**

これまで、施策の経済波及効果や雇用創出効果を把握するにあたっては、直接的な効果の測定に留まり、経済全体に対する効果の測定は困難であった。本調査研究は、数値を入力するだけで施策の経済波及効果や雇用創出効果等を分析できるツールを開発するという、画期的な取組みである。施策の効果を合理的な範囲で「見える化」しており、同時に、平易に業務の効率化を図る実務的な方法の提案となっている点が高く評価できる。また、実際の事例分析等を掲載したマニュアルが整備されているため、本調査研究の成果を多くの自治体が活用することも期待できる。

なお、ツールを用いた分析が、庁内の意思決定プロセスにおいてどのように扱われているかという事例があれば、より説得力が高まると思われる。さらに、経済波及効果と政策のアウトカム成果の関係性についても、調査研究を深めていただきたい。

応募部門	政策応用部門
研究期間	平成 29 年 6 月～平成 30 年 3 月
研究の概要	<p><b>課題・目標</b></p> <p>これまで、横須賀市の取組みがもたらす政策効果の把握方法としては、例えばイベントでの観光消費額や、企業誘致に伴う固定資産税・新規従業者の増加等、直接的な効果の測定に留まり、市内経済全体や市内の各産業に対する経済波及効果／雇用創出効果の分析は困難であった。そのため、市内に本来生じた政策効果の一部しか捕捉できず、エビデンスに基づいた政策形成（適確な課題把握・目標設定、政策効果の予測・測定等）は、必ずしも十分に行われてこなかった。</p> <p>横須賀市では、少子高齢化と人口減少が他都市よりも急激に進展しており、社会保障費の増加や個人市民税・地方交付税の減少によって、今後も厳しい財政状況に置かれることが予測される。したがって、今後の政策形成に当たっては、政策の実施による経済波及効果／雇用創出効果を科学的かつ定量的に分析し、エビデンスに基づいた政策立案や効果検証を行って、限られた財源をより効果的に活用していくことが求められる。</p> <p>そこで、本調査研究では、職員がエビデンスに基づいた政策形成に自発的に取り組むことができるよう、①経済波及効果分析ツールの独自開発、②分析ツールの活用マニュアルの作成、③庁内活用の積極的推進を目的とする。</p>
	<p><b>結論・提言</b></p> <p>都道府県および市町村を対象とした WEB 調査やヒアリング調査等の結果から、上記①から③に対応する以下の結果を得た。</p> <p>①経済波及効果分析ツールの独自開発</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・イベント開催をはじめとして、公共事業や企業・工場の設備投資等、あらゆる政策効果の分析に対応した 7 種類の経済波及効果分析ツールの開発・公表</li> <li>・分析ツールに必要数値（観光客数・観光消費単価、建設投資額、設備投資額等）を入力するだけの簡易性と、分析結果の自動的なグラフ生成やフローチャート作成、108 産業分類別の表示といった多彩な機能性の実現</li> </ul> <p>②分析ツールの活用マニュアルの作成</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・各分析ツールで想定される分析事例と所管部局、分析ツールの操作方法、実際の事例分析等を掲載した活用マニュアルの作成・公表</li> </ul> <p>③庁内活用の積極的推進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・職員を対象とした分析ツールの活用研修会の開催（3 回、計 50 名参加）</li> <li>・庁内各部局からの問い合わせに随時対応して、必要な支援等を行う体制の整備以上を踏まえ、分析ツールの更なる活用の推進に向けて、次の提言を行った。</li> </ul> <p>分析ツールは、単なる経済波及効果／雇用創出効果の分析だけではなく、政策の戦略</p>

	<p>的立案と持続的な改善に活用していくことが求められる。例えば、観光・イベントツールⅡでは、観光客数と費目別の観光消費単価（交通費、飲食費、土産・買物代等）の予測値と実績値を入力するだけで、宿泊客と日帰り客のどちらが経済波及効果／雇用創出効果の増加に貢献していないのか、また、どの費目の観光消費単価が両効果の増加に貢献していないのかについて、自動的に評価する機能を搭載している。この機能をもとに横須賀市の観光・イベントの弱点を特定して、政策の戦略的立案→実行→効果検証→戦略的立案のサイクルを確立することにより、持続的な改善を図ることが可能となる。</p>
手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都道府県および市町村における経済波及効果分析ツールの開発状況や、活用マニュアルの作成状況、庁内活用の推進方法等についての WEB 調査、ヒアリング調査、文献調査（学術論文を含む）</li> <li>・分析ツールに搭載すべき機能等についての庁内各部局に対するヒアリング調査</li> <li>・各分野における経済波及効果／雇用創出効果の分析手法の妥当性について、横須賀市専門委員 2 名（慶應義塾大学総合政策学部教授・玉村雅敏、関東学院大学経済学部専任講師・豊田奈穂）からの定期的な指導・助言と分析ツールの改善</li> <li>・分析ツールの独自開発について、「公共選択学会 2017 年度（第 21 回）全国大会」での報告による経済学者からのフィードバックと分析ツールの改善</li> </ul>
特徴	<p>本調査研究の最大の特徴は、分析ツールの開発や活用マニュアルの作成、庁内活用の推進等を外部委託せずに、全てを職員だけで実現させたことにある。こうした調査研究は、自治体では類を見ない先進的なものであり、自治体においても係る実践が可能であることを対外的に立証した事例である。</p> <p>また、今回開発した 7 種類の経済波及効果分析ツールは、独自の産業連関表を作成して分析ツール内の係数を入れ替えることにより、他の自治体においても活用することが可能となる。したがって、本調査研究の成果は、横須賀市に限定されるものではなく、自治体にも波及しうる高い普遍性を有している。</p>

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

**優 秀 賞**

地方自治体の公共施設マネジメント

— 公共建築物に関する個別施設計画の策定方法に関する研究 —

上森 貞行（盛岡市）

**講 評**

多くの自治体で公共施設等総合管理計画が策定されているが、個別施設計画の策定はそれほど進んでいない。本調査研究は、自治体の人口規模、財政力、面積等の状況に応じて公共施設のマネジメント手法が異なることを明らかにし、縮小する都市における個別施設計画のあり方について、今後の方向性を示している点が高く評価できる。学術的研究であるが、実務に役立つ先行事例の整理も詳細になされている。

なお、各先行事例の制度とは異なる特徴などを調査し比較すると、より良い調査研究になると思われる。また、多くの自治体の参考になり得る調査研究であるため、概略版を作成するなど実用性を高めたい。成果を広く発信されたい。

<b>応募部門</b>	政策基礎部門	
<b>研究期間</b>	平成 27 年 4 月～平成 30 年 3 月	
<b>研究の概要</b>	<b>課題・目標</b>	<p>平成 26 年の総務省の公共施設等総合管理計画策定要請に伴い、ほとんどの自治体が公共施設マネジメントに取り組んでいるが、自治体の特徴に応じてマネジメント手法が異なるため、各自治体の担当者はどのように取り組むべきかを思案している。</p> <p>そこで、本研究では、総務省の策定要請から約 1 年を経過する時点で総合管理計画を策定済とした先進自治体を対象に、総合管理計画の内容、数値目標の設定方法、施設評価方法、市民参加方法並びに個別施設計画の内容などの具体的取組みを体系的に調査し可視化するとともに、自治体の特徴に応じた公共施設マネジメントの方法を考察し、実効性のある公共施設マネジメントの普及に寄与する。</p>
	<b>結論・提言</b>	<p>①個別施設計画の策定にあたっての取組みとして、以下の内容を明らかにした。</p> <p>【数値目標】延床面積縮減目標を定める市区町村は 718 自治体（42.0%）に上る。</p> <p>【施設評価】評価方法（評価指標、指標の集計の仕方、類型化方法、評価結果等）</p> <p>【市民参加】先進自治体の合意形成手法及び住民同士による議論の現状と課題</p> <p>②個別施設計画の再編、長寿命化、財源確保では以下の方法が用いられている。</p> <p>【再編】「建替時に複合化検討」、「廃止施設を当初設定」、「用途別にあり方検討」</p> <p>【長寿命化】「大規模改修等の時期設定」、「中長期保全計画を策定」、「劣化に応じて適宜計画策定」</p> <p>【財源確保】「施設使用料の見直し」、「資産の有効活用」、「維持管理業務の見直し」、「PPP/PFI の推進」、「基金の活用」</p> <p>③公共施設マネジメントの方法は、自治体の特徴に応じて異なっている。</p> <p>【大都市又はその近郊】資産価値が高く、民間資金を活用した施設の再整備が行いやすい。財政力が比較的高く、建替を前提とした集約・複合化による再整備を展開。</p> <p>【地方中都市】資産価値が高い地域は限定的であり、再編及び長寿命化の双方を展開。施設評価により存続を検討したうえで、継続する施設に大規模改修等を実施。</p> <p>【地方小都市】延床面積縮減目標を大きく設定し、再編に重きを置いた取組みを展開。地元譲渡の施設を数多く定め、機能をできる限り継続させながら再編を実施。</p>
	<b>手法</b>	<p>総務省要請の 1 年後に総合管理計画を策定済の 75 自治体を対象に、2 度のアンケート調査を行い、数値目標、施設評価、市民参加当の取組み状況を把握するとともに、公表された個別施設計画をもとにヒアリング等を行い、再編、長寿命化、財源確保の取組み方法を調査し、各取組みをレーダーチャート分析し、自治体の特徴に応じた公共施設マネジメントの方法を考察した。</p>
	<b>特徴</b>	<p>自治体担当者が実務で悩む点に着目し、「数値目標はどう設定すべきか」、「施設評価は行うべきか、どのように行うものか」、「市民参加はどう行うものか」、「マネジメントは何かから着手し、どこに向かうべきか」等、先進自治体の具体的取組みを体系的に分析し、今後個別施設計画を策定する自治体に対し、有益な情報を提供している。</p>

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

## 優 秀 賞

## 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

(公財) 名古屋まちづくり公社 名古屋都市センター

## 講 評

少子高齢化により人口減少が進行する中、世帯の消滅といった視点については、これまで大都市ではあまり注目されてこなかった。本調査研究では、名古屋市の高齢世帯の現状を整理し、中古住宅の市場動向などを踏まえて、世帯の消滅が与える市街地への影響をシミュレーションすることで、具体的な数値でこれから生じうる課題を指摘している。消滅世帯数を丁寧かつ詳細に分析しており、市政に活かしていこうとする意欲が感じられる。また、論文全体のストーリー也非常にわかりやすい。

今後は、名古屋市という大都市における課題の特異性を、他の政令市や他県の状況との比較によって明らかにし、調査研究の精度をさらに深めるとともに、成果を他地域とともに活用していただくことを期待したい。

応募部門	政策基礎部門	
研究期間	平成 29 年 7 月～平成 30 年 3 月	
研究の概要	課題・目標	<p>既に、地方圏だけでなく大都市圏の縁辺部でも人口減少局面に入り、空き家、放棄地などの問題がマスコミでも大きく取り上げられ、「都市のスポンジ化」という言葉も定着しつつある。</p> <p>増加を続ける名古屋市の人口もいずれは減少局面に入ると想定され、特に平成 37 (2025) 年には団塊の世代が全員後期高齢者になり、その後亡くなるという大きな波を迎えることになる。</p> <p>そこで、名古屋市における高齢者の死亡による人口・世帯の減少が市街地へ与える影響について、団塊の世代の動向に注目しながら各種統計データを使って検討した。</p>
	結論・提言	<p>高齢の夫婦のみまたは高齢者が単独で住んでいる世帯は、今後、世帯員が亡くなると消滅し、空き家の発生要因となる。こうした世帯は名古屋市でも 22% 存在し、全国平均と大きな差がない。特に高齢単独世帯の割合は全国平均よりも高く、人口が増えている名古屋市においても将来の空き家の大量発生が懸念される。</p> <p>名古屋市の高齢の夫婦のみまたは単独世帯は持ち家率が 60% を超え、そのうち戸建が 74% を占めている。一方、子世代の持ち家率、中古住宅市場の状況などから、子世帯が実家を相続して移り住んだり、売却してそのまま住まわれる可能性は限定的と想定され、近い将来、戸建の空き家の激増が想定される。</p> <p>また、高齢者の死亡による世帯の消滅は、団塊の世代が亡くなる頃に急増するのではなく、団塊の世代の死亡時期に向かって一本調子で増加していくことがわかった。このことは、消滅世帯の累計は加速度的に増えることを意味し、問題が顕在化してから対策を講じていたのでは手遅れになる可能性が高い。</p> <p>さらに、住宅はストックが膨大でかつ寿命が長いので、フローに対する施策を見直してもストックに効果が現れるまでには相当の時間を要する。したがって、これまで行ってきた住宅供給促進策は早期に見直すべきである。</p>
	手法	<p>研究にあたっては、空き家発生要因となる世帯の消滅という視点から「高齢の夫婦のみまたは単独世帯」に着目して分析をおこなった。また消滅世帯の推計にはコーホート変化率法を用いた。</p>
	特徴	<p>国勢調査をはじめとする国の各種調査、名古屋市のアンケート調査などを駆使して、できるだけ客観的、定量的な分析となるよう努めた。特に消滅世帯の推計は類例が少ないと考えている。</p> <p>なお、用いたデータのうち中心となるのは国勢調査であり、消滅世帯の推計は簡便な方法で行っているため、他の都市での展開も容易である。</p>

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。



**奨 励 賞**

「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  
～中野市の特性を生かしたワークスタイルの提案～  
中野市政策研究所

**講 評**

中野市政策研究所は平成 29 年に設置された都市シンクタンクであり、若手職員が意欲的に活動を行っている。本調査研究では、関係者に丁寧なヒアリングを実施し、「農ある暮らし」をロールモデルと位置付けたうえで、中野市の産業構造や副業・複業・福業に関する考察を踏まえた働き方の構築を提言しており、地域特性に秀でている。また、キャッチーなキーワードを用いて説明がなされており、研究成果を広く普及させたいという意欲も感じられる。

しかし、本調査研究が提起する「信州中野モデル」の構築による働き方改革は、中野市役所の地域事情が強く反映されており、住民・地域企業からの視点が不足していると思われる。地域が一体となった働き方改革が進められることを期待したい。

<b>応募部門</b>	政策応用部門	
<b>研究期間</b>	平成 29 年 9 月～平成 30 年 3 月	
<b>研究の概要</b>	<b>課題・目標</b>	住みよさで選ばれるためには、暮らしと密接に関係する「働きやすさ」が重要になると考え、中野市における「働きやすさ」とは何かを研究し、働く一人一人ひとりの働き方改革に資するだけでなく、「働くやすいまち」を実現するための地域の特性を生かした、中野市だからこそこできるワークスタイルを提案し、「信州中野モデル」の働き方を創出したい。
	<b>結論・提言</b>	あらゆる人があらゆるライフステージにおいて農業に関わるワークスタイルを「信州中野モデル」として提案したい。中野市は「農ある暮らし」を実現するだけの自然、歴史、文化的なポテンシャルが高く、「農ある暮らし」に魅力を感じる若い世代も増えてきている。私たちが住む中野市が、これからの時代を自然も人も豊かで、健康で、交流を生む地域になることをこの「信州中野モデル」により実現することを切に願う。
	<b>手法</b>	①異業種交流ワークショップ ②キーパーソンインタビュー ③職員アンケート調査 などを通じた現状把握に基づく地域特性を生かしたワークスタイル「信州中野モデル」を提案した。
	<b>特徴</b>	職員が「農ある暮らし」や地域活動、ボランティア活動に積極的に参加することにより、市民ニーズに応え、成果を上げる職員の成長へとつながるのではないかと。今後、超長寿社会を迎えマルチステージな生き方が必要になり、「農ある暮らし」を実践する職員が、地域づくりに貢献し、地域への愛着を持ちながら、地域の新しい働き方を進める「人財」となることを人生 100 年時代の職員像として思い描いている。

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

# 都市政策法務コーナー

.....

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、都市自治体の首長及び職員への情報提供として、都市自治体における政策法務の取組みを取り上げる。

5回目となる本号では、それぞれ砂利採取と多頭飼育に関する論考の2本を掲載する。前者は、砂利採取法上の計画認可を素材として、分権改革で拡大した自治的法解釈権・自治立法権が、都市自治体においてどのように活用されているかを紹介し、法的論点を検討する。後者は、ペットに関するトラブルの一つとして、近年問題になっている「多頭飼育崩壊」に焦点を当て、条例による対応を分析するとともに、法的対応の可能性を検討する。

# 砂利採取の適正化に向けた都市自治体 による自治的法解釈・自治立法

日本都市センター研究員 釘持 麻衣

分権改革によって、都市自治体が、法令を地域適合的に解釈、あるいは条例制定を通じて新たな法規範を創造する余地は拡大した。本稿では、砂利採取法に基づく採取計画の認可事務を素材に、各都市自治体における自治的法解釈権・自治立法権の活用例を紹介する。さらに、自治的法解釈・自治立法をめぐる法的論点として、具体化された添付書類の不備、条例等による認可基準の具体化・追加、条例上の許可制度等とのリンク、条例に基づく手続の不履行について検討する。

## 1 分権改革による自治的法解釈権・自治立法権の拡大

### (1) 自治体の事務への移行

国と地方の関係を「対等・協力」の関係へと大きく変えた第1次分権改革から、約20年の月日が経った。第1次分権改革の集大成として1999年に制定された、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（いわゆる「地方分権一括法」）は、機関委任事務制度を廃止し、それまでの機関委任事務の多くを、法定受託事務および自治事務へと再編成した。

機関委任事務制度のもとでは、自治体が「国の機関」として、国の権限に属する事務を行うものとされ、個別法に明文規定がない限りは、当該事務について自治体が独自に条例を制定することは許容されなかった。しかし、法定受託事務および自治事務は、いずれ

も自治体の事務であるため、当該事務を担う自治体が、地域特性を踏まえて、いわば自治的に法解釈あるいは条例を制定する余地が広がった。

### (2) 基礎自治体への権限移譲

さらに、2006年の地方分権改革推進法の制定から現在まで続く第2次分権改革では、第1次分権改革の「残された課題」であった、法令による義務付け・枠付けの緩和や事務権限の移譲などが主に進められている。とりわけ、事務権限の移譲については、住民に最も身近な行政主体である基礎自治体が、地域における行政を自主的かつ総合的に実施できるよう、国のみでなく、都道府県の権限に属する事務も、その対象となっている。2011年8月成立の第2次一括法から2018年6月成立の第8次一括法<sup>1</sup>まで延べ87法律で、都道府

県から基礎自治体への権限移譲が実現するなど、基礎自治体が担う事務の範囲は拡大しつつある。

### (3) 砂利採取法上の計画認可制度を例に

これら一連の分権改革によって、都市自治体は、法律上の事務を実施するにあたり、法令を地域適合的に解釈、あるいは条例制定を通じて新たな法規範を創造することが、理論上可能になった。各都市自治体は、拡大した自治的法解釈権および自治立法権をどのように活用しているだろうか。本稿では、都道府県から指定都市に一律的に権限移譲がなされた、砂利採取法に基づく採取計画の認可事務を素材として、各都市自治体における自治的法解釈権および自治立法権の活用例を紹介するとともに、いくつかの法的論点を検討する。

## 2 災害防止のための計画認可制度

### (1) 砂利採取に伴う災害の危険性

私たちの日常生活に欠かせない、建物の建設および道路や橋などの社会インフラの整備には、大量のコンクリートが使用されている。コンクリートに含まれる砂利は、土木・建築資材として重要な資源の一つであり、全国各地の河川や沖積平野、段丘・丘陵地、海底などから採取されてきた。

しかし、砂利の採取は、さまざまな災害や自然環境等への悪影響を引き起こす。具体的には、砂利の洗浄汚濁水の排出による河川の汚濁、土地の崩落、道路・堤防等公共施設への被害、漁業・養殖業等における被害、地下水位の低下などが挙げられる<sup>2</sup>。山・陸砂利の採取では、砂利採取跡地に幼児が転落するといった事故も生じていた。

こうした砂利採取に伴う災害を防止するため、1968年に制定された砂利採取法は、その事業を行う者の登録および採取計画の認可といった仕組みを設けている。このうち計画認可制度については、2014年5月に成立した第4次一括法によって、都道府県から指定都市に一律的に権限が移譲された<sup>3</sup>。また、地方自治法252条の17の2に基づく事務処理特例制度を活用して、北海道およびいくつかの県では、指定都市以外の基礎自治体にも個別に権限移譲がなされている。

### (2) 採取計画の認可制度

砂利採取業者は、砂利採取を行おうとするとき、都道府県知事または指定都市の長（以下、「都道府県知事等」と総称する。）から<sup>4</sup>、砂利採取場ごとに定めた採取計画について、認可を得なければならない（法16条1号）<sup>5</sup>。

認可の申請にあたっては、採取期間や災害防止のための方法・施設に関する事項などを

1 いずれも法律の正式名称は、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」である。

2 以下、水野哲「新しい砂利採取法による汚濁水災害の防止について」用水と排水11巻2号（1969年）1頁以下・2～3頁。

3 地方分権改革推進委員会が2008年5月に出した第1次勧告では、採取計画の認可事務は、まちづくり・土地利用規制と関連し、その目的・効果が当該団体の区域を越えない事務に当たるとして、市までの権限移譲が適当とされていた。

4 ただし、砂利採取場の区域の全部または一部が河川区域等に含まれる場合には、当該河川区域等に係る河川管理者が認可権者となる（16条2号）。本稿では、砂利採取場の区域に河川区域等を含まない場合を念頭に論ずる。

5 このほか、砂利採取場の位置する場所によっては、農地法や森林法、地すべり等防止法などに基づく規制が及ぶ。



定めた採取計画を記載した申請書とともに、「砂利採取場及びその周辺の状況を示す図面その他の経済産業省令、国土交通省令で定める書類」を提出する必要がある（17～18条）。申請時に添付すべき書類として、「砂利の採取計画等に関する規則」（以下、「省令」という。）は、砂利採取業者としての登録を示す書面や埋め戻しのための土砂等が確保されていることを示す書面などを列挙している（3条2項）。

都道府県知事等は、「当該申請に係る採取計画に基づいて行なう砂利の採取が他人に危害を及ぼし、公共の用に供する施設を損傷し、又は他の産業の利益を損じ、公共の福祉に反すると認めるときは、…認可をしてはならない。」とされる（法19条）。すなわち、①他人への危害、②公共用物の損傷、③他産業の利益の侵害、のいずれかに該当し、かつ、それが公共の福祉に反する場合には、当該採取計画は不認可となる<sup>6</sup>。

採取計画の認可制度は、講学上の「許可」に当たる。砂利採取に伴う災害の発生を防止するための仕組みであることから、消極目的・警察的規制といえる。したがって、申請に係る採取計画が、法19条が挙げる不認可事由に該当しない場合、都道府県知事等は原則として、認可しなければならない<sup>7</sup>。すなわち、実務上、認可権者として都道府県知事が有する裁量権は、極めて狭いものと解され

ている（羈束裁量）<sup>8</sup>。

### 3 都市自治体による自治的法解釈・自治立法

以上のように、都道府県知事等は砂利採取に対する認可権限を有するが、その裁量の幅は限定的である。しかしながら、いくつかの都市自治体では、条例あるいは要綱などを定め、地域の実情に応じた法解釈を行ったり、独自の規制や手続を設けたりしている。

#### (1) 認可申請に関するもの

##### ① 独自の申請書様式の採用

認可申請にあたって都道府県知事等に提出すべき申請書の様式は、省令3条1項によって定められている。しかし、都道府県および指定都市（以下、総称して「都道府県等」という。）は、「条例、規則その他の定め」により、独自の申請書様式を定めることができる（省令37条）<sup>9</sup>。

例えば、米原市は、独自の申請書様式を要綱で定めている（米原市砂利採取計画認可事務取扱要綱2条）。米原市の独自様式は、省令で定められた様式に比べ、採取計画に定めるべき事項について、より詳細な記述を申請者に求めるものとなっている。

##### ② 添付書類の具体化

札幌市は、認可申請にあたって、省令3条2項各号に掲げる書類のほか、砂利採取跡地整備計画書や、砂利採取に伴う跡地整

6 通商産業省窯業室・建設省水政課監修『逐条解説砂利採取法』（以下、「逐条解説」と引用。）（ぎょうせい、2000年）99頁。公共の福祉に反することそのものは、独立の不認可事由ではない。砂利採取法と同様の認可制度および不認可事由を定める採石法について述べたものとして、公調委裁定平成19年5月8日判時1967号65頁。

7 逐条解説・前掲註（6）書100頁。

8 逐条解説・前掲註（6）書100頁。

9 このほか、採取計画の変更認可申請書、氏名等変更届書、廃止届出書、および身分証明書の各様式、ならびに申請書等の提出部数について、条例等で別途定められる（省令37条）。

備の履行に係る保証書などの添付を求めている（札幌市砂利採取計画認可要綱（以下、「札幌市要綱」という。）5条2項）。

このように要綱等で別に定められた添付書類は、省令3条2項11号にいう「その他参考となる事項を記載した図面又は書面」（以下、「11号書類」という。）を具体化したものと捉えられる。北海道砂利採取条例事件裁定（公調委裁定平成25年3月11日判時2182号34頁）でも、埋め戻しに係る保証書等が、11号書類に当たるとされている<sup>10</sup>。

## (2) 認可の判断に関するもの

### ① 認可基準の具体化

法19条が定める認可基準は、抽象的な表現にとどまる。これは、砂利採取場の位置、付近の環境、自然の状況等を踏まえた、弾力的な判断を可能とするためである<sup>11</sup>。ただし、行政手続法5条に照らせば、都道府県知事等は、より具体的な審査基準を定め、公にしておくことが義務づけられる<sup>12</sup>。

都市自治体の要綱や審査基準において具体化されている認可基準の項目としては、採取の期間（例／鹿角市砂利採取計画認可事務取扱要綱）、隣接物件・隣接地からの保安距離、作業時間（例／千葉市砂利採取計画の認可に係る審査基準）、採取面積、掘削深（例／栃木市砂利採取計画認可事務取扱要綱）な

どがある。

また、札幌市要綱は、認可に係る審査基準として、法19条の規定、砂利採取計画認可準則<sup>13</sup>等のほか、「(1) 砂利採取場の区域が、採取をする砂利の数量並びに採取の方法及び期間を考慮した適切なものであること。」「(2) 採取をする砂利の数量が、砂利の賦存量、砂利採取のための設備の能力、自然条件及び採取の方法を考慮して、過大なものでないこと。」と定める（6条）。これらは、あくまでも法19条が挙げる不認可事由への非該当性を判断するための考慮要素であり、新たに不認可事由を追加するものではないと解される<sup>14</sup>。

### ② 認可の対象者の限定

横手市は、認可を受けられる者を、「砂利の採取に関する自主保全の確立を目的として、中小企業団体の組織に関する法律…に基づき設立された…組合…及びその組合員」であり、「砂利の採取業務を開始するにあたり、災害等の防止策が完全であり、かつ、埋め戻し整理等の保証能力を有すると認められる者」に限定している（横手市砂利採取計画認可事務取扱要綱3条）。

砂利採取法は、計画認可が受けられる対象者につき、同法3条に基づく都道府県知事の登録を受けた者であることを除いて、特段の制限を設けていない。そのため、こ

10 なお、同裁定は、埋め戻しに係る保証措置の義務づけを、法の「横出し」規制と整理している。他方、法19条を具体化したものと捉える見解もある（北村喜宣『自治体環境行政法〔第8版〕』（第一法規、2018年）39頁、三好規正「判批」自治研究91巻9号（2015年）139頁以下・146～147頁）。

11 逐条解説・前掲註（6）書97～98頁。

12 逐条解説・前掲註（6）書101頁。条例および規則でも、認可基準を定めうる。

13 建設省河川局長・通産省化学工業局長通達「砂利採取計画認可準則について」（1968年10月2日）。

14 同様に、鳥取県砂利採取条例5条2項が定める認可基準は、法19条の具体化と解されている（北村喜宣「鳥取県砂利採取条例——見横出し、実は具体化——」同『自治力の爽風』（慈学社、2012年）120頁以下・122頁）。

うした認可の対象者に関する独自の規定は、法19条が定める認可基準の「横出し」と捉えられる。ただし、砂利採取に伴う災害の発生を防止する観点から設けられた制限であり、新たな不認可事由の追加には当たらないといえる。あるいは、他人に危害を及ぼさず、砂利採取を遂行する能力を有するとみなしうる者を定めているとして、法19条の認可基準の具体化とも整理できるだろう。

### (3) 手続の追加

札幌市は、砂利採取業者に対し、認可申請に先立って、市との事前協議および住民等への事前説明を行うことを求めている（札幌市要綱3～4条）。後者については、その報告書が、認可申請時に添付すべき書類の一つとなっている（5条2項4号）。

### (4) 関連条例

以上の計画認可に関する法令等に加えて、都道府県等が定める条例により、別途、砂利採取に関する規制や手続が設けられている場合がある<sup>15</sup>。

#### ① 水源保護条例

南アルプス市水道水源保護条例（以下、「南アルプス市水源保護条例」という。）は、水源の水質を保全するために指定された地域（「水源保護地域」）において、砂利採取場を設置しようとする者に対し、市長との事前協議、および関係地域の住民を対象とした

説明会の開催等を義務づけている（8条1～2項）。協議の申出を受けた市長は、当該事業場が水道に係る水質を汚濁し、または汚濁するおそれがある事業場（「規制対象事業場」）に該当するかを判定する（同条4項）。規制対象事業場と認定された場合には、水源保護地域内における当該事業場の設置が禁じられる（10条）。

また、規制対象事業場に該当しない旨の通知があるまで、事業者はその建設工事への着手が制限されている（9条1項）。したがって、事業者は、認可申請と並行して、南アルプス市水源保護条例に基づく手続を進めなければならない。

#### ② 土地利用調整条例

仙台市の「杜の都の風土を守る土地利用調整条例」（以下、「仙台市土地利用調整条例」という。）は、「開発事業」を実施しようとする者に対して、市長への「開発事業構想検討書」および「開発事業計画書」の提出や説明会の開催などの土地利用調整手続の実施を義務づけている（10～19条）。ここでいう「開発事業」には、土地の区画形質の変更が含まれ（2条3項）、砂利採取もこれに当たる。事業者は、認可申請の前に、あらかじめ同条例に基づく土地利用調整手続を行う必要がある（20条1項）。

市長は、認可を行うにあたり、「適正かつ合理的な土地利用を図る見地から」、一連の手続により作成された関係書類の内容に「配慮するものとする。」とされている（25

15 本稿で紹介するもののほか、景観法16条1項4号の届出を要する行為として、砂利採取を定めている景観条例もある（例／岡山市景観条例11条1号）。

条1項)。

### ③ 環境影響評価条例

砂利採取は、環境影響評価法に基づく環境アセスメント手続の対象事業ではない。しかし、都市自治体が制定している環境影響評価条例のいくつかは、その対象事業の一つとして、砂利採取を挙げる。環境アセスメント手続の実施と採取計画の認可申請の前後関係について、例えば、相模原市環境影響評価条例は、認可申請前までに、環境影響評価方法書を市長に提出しなければならないとする(15条2項、同条例施行規則14条)。

環境影響評価法33条は、環境アセスメントの結果を対象事業の許認可等に反映させる、いわゆる「横断条項」を置く。多くの環境影響評価条例でも、類似の規定が置かれているが、その規定内容は多様である。「配慮するものとする。」(新潟市環境影響評価条例31条2項)や、「免許等に係る法律…に違反しない限りにおいて…考慮することができる。」(京都市環境影響評価条例39条2項)などがある。

### (5) 認可権限を有しない都市自治体による独自規制・手続

ここまで見てきた条例や要綱等は、いずれも認可権限を有する都市自治体が定めたものであった。一方で、認可権限を有しない都市自治体が、条例または要綱で、独自に規制あるいは手続を設けている場合もある。

「城陽市砂利採取及び土砂等の採取又は土地の埋立て等に関する条例」(以下、「城陽市条例」という。)は、砂利採取について、独自の手続および規制を設ける。事業者は、認可申請の前に、砂利採取に伴う掘削計画を市長に提出し、事前協議を行わなければならない(6~7条)。市長は、事前協議において、採取方法や交通対策、道路汚損防止策、操業日・時間などの協議事項の内容が、事前協議基準に照らして、不適切と認めるときは、その変更その他必要な改善を指導する(8条)。また、良好な自然環境および生活環境の保全等を図るために市長が指定した保全区域では、砂利採取が禁止されている(5条)。事前協議が整ったときは、直ちに事業者と市長が協定を締結するものとされ、事業者は協定締結後まで、当該砂利採取に係る認可申請をできない(9条)。

さらに、「豊明市土砂等の採取及び埋立て等に関する条例」(以下、「豊明市条例」という。)は、砂利採取についての許可制度を盛り込むとともに、隣接地権者等および周辺住民に対する説明会の開催を義務づける(7条、11条)。

要綱で砂利採取事業の禁止区域を定める本巢市<sup>16</sup>は、当該区域内で事業者が砂利採取事業を行おうとした場合、市長は「認可権者に対し、当該計画は法に規定される「認可をしてはならない要件に該当する砂利採取計画」である旨の意見を進達し、不認可となるべき措置を講ずる」ものとされる(本巢市砂利採取事業等に関する指導要綱(以下、「本巢市要綱」と

16 なお、本巢市は、普通河川地域内で行われる砂利採取については、事務処理特例制度により、認可権限を岐阜県から権限移譲されている。



いう。) 9条1号)。

このほか、認可権限を有しない都市自治体が、水源保護条例、土地利用調整条例、あるいは環境影響評価条例において、砂利採取に関する規制や手続を定めている例もある。

#### 4 自治的法解釈・自治立法をめぐる法的論点

認可権限を有するか否かにかかわらず、さまざまな都市自治体が条例や要綱等において、法令を地域適的に解釈したり、新たな法規範を創造したりしている。こうした対応は、砂利採取法との関係でどのように位置づけられ、また、計画認可制度の運用に影響を及ぼすだろうか。以下では、裁判例や学説などを踏まえながら、砂利採取に関する自治的法解釈および自治立法をめぐる法的論点を検討する。

##### (1) 具体化された添付書類の不備

条例等によって、独自の申請書様式が定められている場合において、当該様式とは異なる申請書を用いて認可申請がなされたときは、都道府県知事等は、速やかに、申請者に補正を求め、それでも対応がされなかった場合には、申請を却下するものとされる(行政手続法7条)。同様に、条例等に規定された添付書類が、認可申請時に添付されていないときも、都道府県知事等は、当該申請の補正を求めるか、申請を却下することができるだろうか。

都道府県等が条例を通じて、あるいは都道府県知事等が要綱を通じて、11号書類を具体化していると捉えれば、申請の却下等は可能と考えられる<sup>17</sup>。ただし、11号書類として添付を求められるものは、認可基準の充足性を判断する際に参考となりうる書類に限定されるだろう。砂利採取に伴う災害の防止とは異なる目的の実現を図るために添付を求める書類については、11号書類の具体化とみなすのが難しい。例えば、砂利の運搬に伴う交通危険を防止するための方法を記した書類の添付を求めるのは、運搬災害を扱わないとする<sup>18</sup>砂利採取法の範疇を超えているといわざるを得ない。もし、そうした書類を添付書類として条例等で定めていた場合でも、その他の添付すべき書類が揃っていれば、適法に申請がなされたとして、都道府県知事等は、遅滞なく審査を開始する義務が生じると解すべきである(行政手続法7条)。

##### (2) 条例等による認可基準の具体化・追加

###### ① 設定しうる認可基準の限界

都道府県知事等が認可の判断を弾力的に行えるよう、法19条は抽象的な文言をもって、不認可事由を定める。そして、砂利採取法および省令は、「砂利採取計画の不認可事由について、全国的に一律の同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて別段の規制を施すことを容認」し

17 北海道砂利採取条例事件裁定においても、「砂利採取の規模や態様、想定される災害とその防止策には地域差があると考えられるから、…申請書の添付書類等の形式的要件を全国的に一律に定めることは、必ずしも合理的とはいえない。」と述べられている。

18 逐条解説・前掲註(6)書101頁。

ていると解される<sup>19</sup>。いかなる要素を考慮して、不認可事由への該当性を判断するかという要件裁量は広いといえよう。

一方、都道府県知事等は、法19条の不認可事由以外の事由によって、不認可処分をすることはできない。この点は、分権改革により、認可事務が自治事務になってからも変わらない<sup>20</sup>。したがって、都道府県知事等が設定しうる認可基準は、抽象的な不認可事由の具体化にとどまる。新たな不認可事由の創造までは許容されていないと考えられる。例えば、砂利の需給調整の観点を確認基準として盛り込むのは、新たな不認可事由の創造に当たるといえる<sup>21</sup>。

## ② 条例に基づく土地利用調整・環境アセスメント結果の反映

仙台市土地利用調整条例、および多くの環境影響評価条例は、市長が認可の可否を判断する際に、条例に基づいてなされた土地利用調整や環境アセスメントの結果を考慮することを義務づける。砂利採取に伴う災害の防止を目的とした砂利採取法には、適正な土地利用や環境保全といった観点は入っていない<sup>22</sup>。そのため、条例に配慮条項がある場合でも、砂利採取法との関係では、これらの考慮が他事考慮に当たるおそれがある。しかしながら、条理上、あらゆる行政決定において、適正な土地利用や環境保全への配慮が求められると考えれば、

その条理を具体化したとも捉えうる<sup>23</sup>。

- ③ 認可権限を有しない都市自治体による設定  
城陽市条例や本巢市要綱のように、認可権限を有しない都市自治体が、砂利採取を禁止する区域などの基準を定めている場合、直ちに、その基準を満たさないことを理由に不認可処分がなされるとは限らない。認可権限を有する都道府県知事が定める審査基準に、当該都市自治体が定めた基準の充足性が挙げられている必要があるだろう。認可権限を有しない都市自治体が定めた基準を採用するか否かは、都道府県の判断に委ねられる。

なお、砂利採取法は、「市町村長は、砂利の採取に伴う災害が発生するおそれがあると認めるときは、都道府県知事、指定都市の長…に対し、必要な措置を講ずべきことを要請することができる。」と定めている(37条1項)。要請を受けた都道府県知事等は、「必要な調査を行い、その結果必要があると認めるときは、…必要な措置を講じなければならない。」とされる(同条2項)。ここでいう「必要な措置」には、採取計画の不認可も含まれる<sup>24</sup>。したがって、認可権限を有しない都市自治体も、この規定を活用して、自らが定めた基準の充足性を認可の判断に反映させるよう、都道府県知事に働きかけうる。本巢市要綱は、市長にこうした働きかけの実施を義務づけていると

19 公調委裁定平成25年3月11日。

20 公調委裁定平成19年5月8日を参照。

21 逐条解説・前掲註(6)書10頁。

22 この点を指摘するものとして、畠山武道『自然保護法講義』(北海道大学図書刊行会、2001年)157頁、桑原勇進「判批」自治研究84巻11号(2008年)126頁以下・134~139頁を参照。

23 北村・前掲註(10)書173頁。

24 逐条解説・前掲註(6)書154頁。

いえる。

### (3) 条例上の許可制度等とのリンク

認可申請時の添付書類の一つに、「砂利の採取に係る行為に関し、他の行政庁の許可、認可その他の処分を受けることを必要とするときは、その処分を受けていることを示す書面又は受ける見込みに関する書面」（省令3条2項8号）（以下、「8号書類」という。）がある。これは、砂利採取の権原を有する、または有する見込みのない者を可能な限り排除して、都道府県知事等が無用な計画認可を行うのを防ぐためである<sup>25</sup>。

条例が独自に、砂利採取に関する許可制度などを設けている場合には、この規定によって、条例上の許可等の仕組みと砂利採取法の計画認可制度がリンクする<sup>26</sup>。すなわち、条例上の許可等を得ていること、または得る見込みがあることを示さない限り、当該認可申請は不適式なものとして扱われる。例えば、南アルプス市水源保護条例における規制対象事業場への非該当通知<sup>27</sup>、または当該通知を受ける見込みを示す書面が、8号書類として、申請時に添付すべき書類となる。

条例が砂利採取法上の認可事務を行うために制定されたものでなくても、結果的に認可の可否に影響を及ぼすというのは興味深い現

象である。さらに、条例を制定した都市自治体が、認可権限を有しているか否かは問題にならない。豊明市内で砂利採取を行おうとする事業者は、愛知県知事に認可を申請する際、豊明市条例に基づく許可を得ていること、または得る見込みがあることを示す書面も添付しなければならない。

ただし、「見込みに関する書面」は、処分を受けるための申請がなされたことを示す書面、あるいは拒否処分に対する取消訴訟の係属証明書で足りるとされる<sup>28</sup>。適法に認可申請がなされた後、実体的な審査段階で、他の行政庁の処分が受けられなかった、または受けられる見込みがないという事情を考慮しうるかについては、判断が分かれるところである<sup>29</sup>。

### (4) 条例等に基づく手続の不履行

都市自治体が条例等で、市長との協議や住民説明といった、独自の手続を設けている場合において、事業者がその手続を履行しなかったことを理由に、都道府県知事等は採取計画の認可を拒否しうるだろうか。

#### ① 要綱に基づく手続の不履行

手続が要綱で規定されている場合は、その内容はあくまでも法的拘束力を有しない行政指導である。したがって、要綱に基づ

25 公調委裁定平成23年6月30日総務省HP。

26 ほかに関係法令の許可等を受けていることを示す書面を申請時の添付書類とするものとしては、採石法に基づく採取計画の認可（採石法施行規則8条の15第2項8号）と河川法に基づく流水の占有許可等（河川法施行規則11条2項5号）が見受けられる程度である。

27 規制対象事業場への非該当通知は、着手制限を解除するという法的効果を有するため、「処分」に当たると考えられる。

28 公調委裁定平成28年8月30日総務省HP、公調委裁定平成30年10月23日総務省HPを参照。

29 考慮しうるかと解するものとして、神戸地裁平成3年11月25日判タ795号117頁、公調委裁定平成23年6月30日。他事考慮に当たると解するものとして、公調委裁定平成19年2月2日判時1970号39頁、公調委裁定平成28年8月30日。前者の見解によれば、他の行政庁の処分を受けられないこと、または受けられる見込みがないことは、法19条に規定されていない、「隠れた不認可事由」といえる。

く手続の履行を事業者に義務づけ、さらに、その不履行を理由に認可を拒否するのは、法治主義に反し、許容されない。

## ② 前置すべき手続の不履行

仙台市土地利用調整条例のように、認可申請の前に、あらかじめ条例に基づく手続の実施を義務づけるものがある。規定されている手続には、許可等の処分を得るものと、事前協議や住民説明といった処分性を有しない手続を実施するものがある。

前者については、すでにみたように、8号書類を添付しない限り、適法に認可申請がなされたとはみなせない。したがって、都道府県知事等は、申請者に対して補正を求めるか、不認可処分をすることができる。認可権限を有しない都市自治体が、条例で許可制度等を設けている場合も、同様である。

後者については、計画認可に係る審査基準として、条例に基づく手続の履行が挙げられていれば、認可の審査において、その履行の有無を考慮できると考えられうる。ただし、事前協議や住民説明を行わなかったことが、法19条に規定された不認可事由のいずれを具体化したものといえるかは、やや疑問が残る<sup>30</sup>。あるいは、手続の完了時に交付される終了通知書を11号書類として定めることにより、手続の履行を担保するという手法もある<sup>31</sup>。

## ③ 並行手続の不履行

南アルプス市水源保護条例のように、認可申請と並行して条例上の手続を行う場合にも、許可等の処分を受ける必要があれば、8号書類としての添付が求められ、その履行はある程度担保できる。また、処分性の有無にかかわらず、条例上の手続の完了を認可の条件（法31条1項）とすることも考えられるだろう。付す条件は、「認可に係る事項の確実な実施を図るため必要な最小限度のもの」であって、「認可を受ける者に不当な義務を課することとなるもの」にならないよう注意しなければならない（同条2項）。

## 5 自治的法解釈・自治立法の可能性

本稿でみてきた条例や要綱を砂利採取法との関係で整理したものが、表である。

②法律実施条例・要綱は、文字どおり、計画認可制度を運用するためのものであり、認可の可否の判断に影響を与える。法律から明文的に条例等に委ねられている部分(①)は、砂利採取法の計画認可制度では、やや限定的である。しかし、明文的な委任はないものの、法19条の抽象的な認可基準や11号書類につき、条例等で読込みまたは追加する余地(②)は大きい。

さらに、①独立条例・要綱についても、特に許可制度等が盛り込まれていれば、8号書類によって、砂利採取法とのリンクが生

30 産業廃棄物処理施設の設置許可について、鳥取県は、条例上の手続を履行せずになされた許可申請を、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」8条の2第1項2号の「…周辺の生活環境の保全…について適正な配慮がなされたものであること」という許可基準に適合しないものとみなしている（北村・前掲註（10）書295～296頁）。

31 北村・前掲註（10）書187～188頁を参照。



表 砂利採取法との関係でみる条例・要綱の諸類型

①独立条例・要綱	①法律と規制対象を同じくする条例・要綱（並行条例・要綱）	③法律前置条例・要綱	・独自の措置・手続（仙台市土地利用調整条例、相模原市環境影響評価条例、城陽市条例）
		④法律並行条例・要綱	・独自の措置・手続（南アルプス市水源保護条例、豊明市条例、本巣市要綱）
	②法律と規制対象を異にする条例・要綱		
	③法律の未規制領域を規制する条例・要綱		
②法律実施条例・要綱（法律と規制対象は同じ）	①法律規定条例・要綱（分任条例・要綱）		・独自の申請書様式等の採用（米原市砂利採取計画認可事務取扱要綱） ・申請書等の提出部数の指定
	②法律非規定条例・要綱	③措置・手続読み込み（具体化・詳細化）条例・要綱	・添付書類の読み込み（札幌市要綱） ・認可基準の読み込み（鹿角市砂利採取計画認可事務取扱要綱など） ・認可基準の読み込みとしての認可対象者の限定（横手市砂利採取計画認可事務取扱要綱）
		④措置・手続追加（横出し）条例・要綱	・認可基準の追加 ・認可基準の追加としての認可対象者の限定（横手市砂利採取計画認可事務取扱要綱） ・手続の追加（札幌市要綱）
		⑤措置・手続加重（上乘せ）条例・要綱	
		⑥措置・手続修正（上書き）条例・要綱	

出典：北村・前掲註（10）書34頁を基に筆者作成。

ずる。また、独立条例等に定めた基準を審査基準として盛り込んだり、追加で添付を求める書類を11号書類として定めたりする形で、砂利採取法とリンクづけすることも可能である。通常、独立条例は法律の運用と連動せず、自己完結型の制度設計を必要とする。しかしながら、砂利採取法との関連では、独立条例・要綱も認可の可否に影響を与えうる。

このように、認可権限を有する都市自治体は、自治的法解釈権および自治立法権を最大限に活用し、砂利採取法の計画認可制度を地域適恰的に運用していくことが可能である。認可権限を有しない都市自治体も、従来は自己完結型であった独立条例等が、さまざまな形で認可の判断に影響を及ぼしうる以上、必要に応じた自治立法権の行使が期待される。

# 多頭飼育崩壊への自治体の法的アプローチ

日本都市センター研究員補（上智大学大学院法学研究科博士後期課程） 箕輪さくら

いわゆる犬屋敷や猫屋敷のように、「多数の動物を飼育し、適切な飼育管理ができなくなった結果、汚物の堆積等の極めて不衛生な生活環境の悪化を引き起こしている状態」を、「多頭飼育崩壊」という。ひとたび発生すると、多頭飼育崩壊は、自治体の大きな負担となる問題である。

本稿では、多頭飼育崩壊によって引き起こされる生活環境への影響に対して、自治体がとりうる法的アプローチの可能性を示す。

## 1 多頭飼育崩壊という問題

### (1) 多頭飼育崩壊とはなにか

「空前のペットブーム」と言われてから久しい。現在、人と暮らしを共にする犬、および猫は全国に約1,844万6,000頭いると推定されている<sup>1</sup>。ペットとの暮らしは、ひとつの生活形態として確立している。「ペットブーム」という一過性の現象としてとらえるのは、もはや不適切であろう。

ペットの存在は、人々に癒しや他者とのつながりをもたらす。しかしその反面、ペットとの関わり方次第では、トラブルの引金にもなる。実際、ペットに起因するトラブルは増加・多様化しており、法的対応を考えなければ

ならない段階にきている。

本稿では、そうした法的対応が必要と考えられるペット起因のトラブルの中でも、「多頭飼育崩壊」をとりあげる。「多頭飼育崩壊」という言葉には、確立した定義はない。ここではさしあたり、「多数の動物を飼育し、適切な飼育管理ができなくなった結果、汚物の堆積等の極めて不衛生な生活環境の悪化を引き起こしている状態」と定義しておきたい。具体的には、次のような事例がある。

### 事例1 市営住宅における多頭飼育崩壊<sup>2</sup>

本件は、神戸市東灘区内の市営住宅（3DK、約60㎡）の一室で発生した。当該居室

1 一般社団法人ペットフード協会『平成29年（2017年）全国犬猫飼育実態調査』（<http://www.petfood.or.jp/topics/img/171225.pdf>）。内訳は、犬892万頭、猫952万6,000頭である。2013年から2017年の4年間を見ると、犬は1,026万頭から年々減少傾向にあるが、猫は930～950万頭を維持している。

2 朝日新聞2017年10月30日夕刊、毎日新聞2017年10月30日夕刊。筆者の調べたところによると、本件の費用請求は現在も継続中である。

には、40代女性が2人の子どもと入居していた。市営住宅ではペットの飼育が禁止されているが、女性は賃貸契約に違反して猫を飼い、2015年頃から悪臭等の苦情が出るようになった。市は繰り返し改善指導を行ったが、女性が従わなかったため、2016年10月に部屋の明け渡しを求めて神戸地裁に提訴した。2017年1月に訴えを認容する判決が確定し、同年4月、強制執行により女性は退去させられた。

室内には猫が53頭いた他、複数の死骸があり、糞尿が堆積し、死骸から虫がわくなど非常に不衛生な状況だった。周辺にも、悪臭、大量のハエの発生、糞尿の漏れ（階下住民）などの被害がでた。修繕や消臭・消毒などにかかった費用は約1,000万円にのぼり、市は女性に対して費用を請求中である。なお、猫はボランティアによって保護された。

## 事例2 元ブリーダーによる多頭飼育崩壊<sup>3</sup>

本件は、大阪府和泉市の木造2階建ての戸建て住宅で発生した。居住していた女性は、2007年ころから犬を自宅で繁殖させ、インターネットで販売していた。周辺住民からの悪臭等の苦情を受け、府は「動物の愛護及び管理に関する法律」（以下、「動物愛護管理法」という。）にもとづく動物取扱業者に対する立入検査を繰り返したが改善がなかった。2012年、大阪府警は女性を動物愛護管理法及び狂犬病予防法違反の疑いで逮捕した（逮捕時はすでに動物取扱業を廃業しており、業規制の対象

ではなかった）。自宅にいた161頭の小型犬は、証拠品として押収され、府の施設等で保管された。その後、女性が犬の所有権を放棄したため、犬は新たな飼い主に譲渡された。

## (2) 多頭飼育崩壊問題の特徴

まずは、自治体へのヒアリングや新聞報道をふまえ、多頭飼育崩壊問題の特徴を確認する。多頭飼育崩壊のほとんどは、悪臭や害虫の発生、鳴き声などの周辺生活環境の悪化に伴う苦情や、動物虐待を疑う通報など、第三者からの指摘によって発覚する。対応に当たるのは、環境担当部局や動物愛護担当部局が多いようである<sup>4</sup>。

原因動物は、犬、猫がほとんどである。まれに鳥類（鶏・インコなど）や小動物（うさぎ・はりねずみなど）も確認されている。本稿では、基本的に犬・猫に関する多頭飼育崩壊を前提として議論を進める。

多頭飼育崩壊の原因者は、①動物を営利目的で飼養している者、②非営利目的で飼養している者に大別できる。動物を営利目的で飼養している者とは、例えば、繁殖業者や小売業者、動物を扱ったイベント業者である。こうした業者は、第一種動物取扱業者として動物愛護管理法の規制の下におかれているため、本稿では検討の対象から外す。

動物を非営利目的で飼養している者とは、動物愛護団体や、個人ボランティア、一般の飼い主である。行政による殺処分を避けたい

3 朝日新聞 2012年12月6日朝刊。

4 事案に応じて問題の端緒となる部署、対応に当たる部署は変わってくる。例えば前述の神戸市東灘区的事案は市営住宅で発生したため、市営住宅の管理を行う部署が対応した。その他、ケアワーカーや保健師などが異変を察知することもある。

がために管理能力を超えた動物を引き取った結果、多頭飼育崩壊に至る場合や、繁殖制限を行わずに動物を複数飼育し、意図しない繁殖により飼育頭数が増える場合がある<sup>5</sup>。

多頭飼育崩壊により発生する影響は、悪臭や害虫の発生などの周辺生活環境への支障、原因物でもある動物の愛護レベルの低下、そして原因者自身の福祉レベルの悪化と多様である。本稿では、周辺生活環境への影響に絞って検討する。

多頭飼育崩壊による生活環境への支障は、ごみ屋敷に関する問題と極めて類似した特徴をもつ。しかし、決定的な相違点は、ためこむ物品が「静物」ではなく「動物」という点である。動物からは、排せつ物や死骸が発生するため、より不衛生な状態になり、周囲への影響も大きい<sup>6</sup>。また、繁殖制限措置を適切に行っていなければ、繁殖により自発的に数が増加する。個々の個体が、毎日排せつ物

等を生じさせるため、生活環境が加速度的に悪化する。問題が長期化した場合の影響が、ごみ屋敷と比べても一段と深刻で、早期解決の必要性が極めて高い。一方で動物は、動物愛護管理法において「命あるもの」とされており、法的保護の対象となっている。そのため、取扱いには、一定の配慮が必要となる。

## 2 現行法による対応

多頭飼育については、「化製場等に関する法律」（以下、「化製場法」という。）において、指定地域における許可制がとられている。また、多頭飼育崩壊発生後の措置として、動物愛護管理法に改善勧告・命令に関する規定がおかれている<sup>7</sup>。

### (1) 指定地域における多頭飼育の許可制（化製場法）

化製場法は、規制権限を都道府県知事又は

5 問題が深刻化する背景には、原因者の飼育管理に関する知識の欠如だけでなく、原因者が抱える精神疾患や社会的孤立等の問題が関係している疑いが強い。根本的な解決には「動物」「生活環境」の問題であると同時に、人の「福祉」の問題であると捉える視点が重要である。

なお、多頭飼育崩壊やごみ屋敷のように、動物を含めた物品を過剰にためこむ者については、「ためこみ症（障害）（Hoarding Disorder）」という疾患（障害）が疑われるという指摘がある。しかしながら、医学的には、ためこみ症以外にも、自閉症スペクトラムや認知症等ためこみ（hoarding）が行われる可能性は存在している。American Psychiatric Association 編（高橋三郎・大野裕監訳）『DSM-5 精神疾患の診断・統計マニュアル』（医学書院、2014年）245-249頁参照。診断基準についての詳細は、American Psychiatric Association 編（高橋三郎監訳）『DSM-5 ガイドブッカー—診断基準を使いこなすための指針』（医学書院、2016年）137-139頁参照。

動物を対象とするためこみは、研究が十分でなく、原因や治療法も明らかとなっていない点が多い。ためこみ症への認知行動療法的アプローチの解説書では、研究の不十分さを理由に動物のためこみへは非対応であると明記されている。ゲイル・ステイクティー＝ランディ・O・フロスト（五十嵐透子訳）『ホーディングへの適切な理解と対応 認知行動療法的アプローチ セラピストガイド』（金子書房、2013年）4頁参照。

多頭飼育崩壊問題の文脈では、原因者を、「アニマルホーダー」（動物をため込む者）と呼びすべての者が1つの疾患（障害）であるかのようにパッケージ化する傾向が見受けられる。そうした原因者を「アニマルホーダー」という言葉に閉じ込める考えは、原因者の多様性を覆い隠し、問題を悪化させる危険性をはらんでいる。

6 向井馨一郎＝松永寿人「ためこみ症（特集 DSM-5 の新機軸と課題（1）新たに登場した病名）」臨床精神医学 45 巻 2 号（2016年）187頁以下・190頁参照。

7 その他、多頭飼育崩壊への対応の中で、狂犬病予防法が適用される場合がある。狂犬病予防法は、犬の所有者に対して、市町村への登録と年1回の狂犬病予防注射の接種義務を課している（4条1項、5条）。これに反した場合、未登録犬及び予防接種未接種犬は、都道府県知事によって任命された狂犬病予防員により抑留される（6条）。予防員は、一定の状況下で当該犬を処分できる。狂犬病予防法は、あくまでも狂犬病の発生予防を目的とした法律であり、生活環境全般を保護しているわけではない点に注意が必要である。また、抑留された犬の所有権に関する規定はおかれていない。抑留した犬を譲渡処分とする場合、犬の所有権を移転させるには、所有者が所有権放棄の意思を表示する必要がある。



保健所設置市の長に与えている。指定された種類の動物を、指定地域内で多頭飼育・収容するためには、都道府県知事又は保健所設置市の長の許可を要する（9条）。多頭飼育に対する事前規制であり、多頭飼育崩壊による公衆衛生への被害を防止する未然防止アプローチである。

対象地域の指定、許可基準である飼養施設の構造に関する公衆衛生上の基準、許可を要する飼育頭数は、都道府県が条例により定める。許可を要する動物の種類は、施行令で列挙されている。そこには、犬が含まれているが、猫は含まれていない<sup>8</sup>（化製場法施行令1条）。ただし、公衆衛生上の配慮が必要と考えられる動物であれば、都道府県条例によって追加が可能と明示されており（同1条9号）、猫についても適用の余地はある。

違反者には、1年以下の懲役又は3万円以下の罰金が科せられる（10条3号）。犬の多頭飼育に関する検挙事案は存在するが、その数は極めて少ない。

## (2) 多頭飼育を起因とした生活環境被害に対する改善勧告・命令（動物愛護管理法）

動物愛護管理法25条は、多頭飼育に起因する問題への対応を定めている。1、2項は生活環境への被害について、3項は動物虐待が疑われる事態について規定している。以下、1項、2項について詳しくみていく。

1項は、多頭飼育に起因して周辺生活環境

を損なう事態が生じている場合、都道府県知事及び指定都市の長は、当該事態の除去のために必要な措置をとるよう勧告できるとしている。勧告に従わない場合は、25条2項にもとづく改善命令を発することができる。これらは、多頭飼育崩壊による生活環境への被害発生後の対応を規定した、事後対応アプローチと位置付けられる。

25条1項の「周辺の生活環境が損なわれている事態」とは、鳴き声などの騒音、悪臭、毛の飛散、はえ等の衛生動物の発生により周辺地域の住民の日常生活に著しい支障を及ぼし、その支障が複数の周辺住民による苦情などから周辺住民の間で共通認識となっていると認められる事態、と定められている（施行規則12条）。25条1項にもとづく改善勧告の発動要件を整理すると、①多数の動物の飼養、②多数の動物の飼養に起因する生活環境被害の発生、③周辺住民の日常生活への著しい支障、④複数の周辺住民間における生活支障への共通認識の存在、となる。25条2項命令の発動要件は、25条1項勧告への不服従である。この命令に違反すると、50万円以下の罰金が科せられる（46条の2）。2008年～2016年までの運用実績は、25条1項にもとづく勧告9件、25条2項にもとづく命令2件であった<sup>9</sup>。

改善命令の内容が財産（物）に対する代替的作為義務である場合、命令内容が不履行かつ他の手段による履行確保が困難で、その不

8 現在対象となっている動物は、犬の他、牛、馬、豚、めん羊、やぎ、30日未満のひなを除く鶏、あひるである。ペット用のポニー、ミニブタなども対象となる。

9 環境省「動物愛護管理をめぐる主な課題への対応について」（第48回中央環境審議会動物愛護部会2018年7月4日配布資料2）41頁参照。

履行を放置することが著しく公益に反すると認められるときは、行政代執行が考えられる（行政代執行法2条）<sup>10</sup>。例えば、糞尿、死骸等の除去や繁殖制限措置（不妊去勢手術）の実施については、命令不履行の場合に、代執行が許容されるであろう。一方、動物への接し方など飼育方法の改善を具体的に命令している場合は、命令内容が代替的作為義務とは言えず、代執行はできないと考えられる。

### (3) 一般市区町村による法制度の利用

化製場法に基づく指定地域における多頭飼育の許可制は、対象地域の指定、許可基準や対象動物の種類・数の設定など、法律実施内容の多くを条例に任せている。この条例は都道府県及び保健所設置市が制定する必要があり、許可権限も都道府県及び保健所設置市に限定されている。動物愛護法上の措置も、25条に係る権限を持つのは都道府県及び指定都市である。

住民との近接性から、一般市区町村には、多頭飼育崩壊の情報が入りやすいと思われる。一般市区町村がこれらの法制度を活用するためには、対応を都道府県に要請するか、事務処理特例制度による権限の移譲を受ける必要がある。筆者の調べによると、化製場法9条関連では15県、動物愛護管理法25条1、2項関連では23県が事務処理特例制度を利用している。

例えば、化製場法9条1項について、岩手県では、許可権限のみを市町村に移譲している。これに対して、山形県では、許可権限の

みならず、地域指定権限も市町村に移している。動物愛護管理法25条との関連では、滋賀県が、特徴的な対応をしている。滋賀県は、25条1、2項で規定する権限を市町に、3項で規定する権限を大津市に移譲している。これにより、滋賀県では、多頭飼育崩壊による生活環境被害については、全市町が勧告・命令権限を有する。

同じ条項に規定された権限でも、必要に応じて権限の一部を市区町村に移すことは可能である。自治体の能力や規模に応じた権限の移譲によって、法的対応の可能性は拡がると考えられる。

### (4) 現行法による対応の限界

ここまで化製場法と動物愛護管理法にもとづく措置をみてきたが、それぞれの法制度には問題もある。化製場法にもとづく多頭飼育規制では、9条2項において、当該施設の構造設備が条例で設定された公衆衛生上必要な基準に適合している場合は、許可を与えなければならないとしている。

そもそも化製場法は、化製場又は死亡獣畜取扱場を規制する法律である。9条許可は、例外的に規制対象を広く設定しているが、ここでの飼育はペットのように同一個体を終生飼養することを念頭に置いているのではないと考えられる。

法の趣旨を踏まえると、自治体が法律実施条例を制定するにあたって、施設管理者の適性や経済状況に関する基準のような、施設運用の継続性を確保するための基準を設定する

10 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）13-14、18-19頁参照。

ことは認められないであろう。

他方、動物愛護法 25 条 1 項、2 項に関しては、立入り等の行政調査やその実施を確保する規定がない。この点、25 条 1 項、2 項が外観調査によって当該事態が生じていると判断できる場合にのみ発動を認めているとも考えられる。しかしその場合でも、生じている事態が「多数の動物の飼養又は保管」に起因しているかどうかという、発動要件を確認する必要性が依然として存在している。制度設計に際して、運用への現実性が欠如していると言えよう。また、仮に 25 条 2 項にもとづく改善命令を出しても、命令違反に対しては罰金を科す規定しかない。必ずしも状況の改善につながるわけではなく、行政にとって、労多く実りは少ない制度となっている。

### 3 条例による対応

#### (1) 多頭飼育の届出制

条例に目を向けると、一部自治体では、多頭飼育の届出制が設置されている。多頭飼育の届出制は、2003 年の「山梨県動物の愛護及び管理に関する条例」で初めて導入された。山梨県では、1992 年ころから 2005 年にかけて大規模な犬の多頭飼育崩壊事件<sup>11</sup>が発生し、解決までに長期間多大な労力を払う結果となった。その反省から、多頭飼育の現場を把握し、早期に対応を図るための情報収集手段として、届出制を規定した。

その後、動物愛護管理法 2012 年改正に伴い、同法 9 条が「地方公共団体は、動物の健康及び安全を保持するとともに、動物が人に迷惑を及ぼすことのないようにするため、条例で定めるところにより、動物の飼養及び保管について…多数の動物の飼養及び保管に係る届出をさせることその他の必要な措置を講ずることができる。」（下線筆者）と改められた。これにより、一般市区町村を含む地方公共団体は、多頭飼育への規制を含め、動物の適正飼養を確保するための措置を条例で置くことが可能であると確認的に示された。

9 条はあくまでも任意規定であり、届出制を導入するか否かは各自治体に委ねられている。2019 年 1 月現在では、12 自治体の条例で届出制が採用されている（表 1 参照）。動物愛護管理法 2012 年改正以降に導入されたのは、7 条例においてである。

多頭飼育の届出制は、動物愛護管理条例に規定されている<sup>12</sup>。制定されている動物愛護管理条例の目的は、基本的には、動物愛護管理法の目的を意識し、動物の健康及び安全を保持し、動物による人の生命・身体・財産に対する侵害並びに生活環境の保全上の支障を防止することで人と動物との調和のとれた共生社会の実現する、といったものである<sup>13</sup>。例外的なのは、「京都市動物との共生に向けたマナー等に関する条例」である。この条例は、犬のふん放置や所有者不明猫への不適切

11 山梨県都留市内の数か所で、男性が犬を多数飼育し、糞尿による悪臭、鳴き声による騒音、放し飼いや多くの苦情が行政によせられた。市は、動物愛護管理法 15 条（現 25 条）にもとづく改善勧告、改善命令を行ったが状況は改善されなかった。犬は最大で 400 頭を超え、当初は男性が所有権放棄を拒んでいたために保護も難航した。解決に向けて、県、市、地元住民警察、NPO 団体などで構成する対策会議を開催し、10 年を超える取組みがなされた。毎日新聞 2002 年 3 月 2 日朝刊、朝日新聞 2002 年 4 月 23 日朝刊、朝日新聞 2005 年 5 月 20 日 31 頁朝刊。

12 動物愛護管理条例の中には、特定動物に関する動物愛護管理法の規定を実施するための条項（法律実施条例）も含まれており、条例全体が独立条例というわけではない。



表1 多頭飼育の届出制制定状況

届出制の施行年	自治体名	条例名
2003年	山梨県	山梨県動物の愛護及び管理に関する条例
2006年	茨城県	茨城県動物の愛護及び管理に関する条例
2008年	佐賀県	佐賀県動物の愛護及び管理に関する条例
2009年	滋賀県	滋賀県動物の保護及び管理に関する条例
2009年	長野県	長野県動物の愛護及び管理に関する条例
動物愛護管理法改正（2012年9月5日）		
2013年	新潟市	新潟市動物の愛護及び管理に関する条例
2014年	大阪府	大阪府動物の愛護及び管理に関する条例
2014年	さいたま市	さいたま市動物の愛護及び管理に関する条例
2014年	埼玉県	埼玉県動物の愛護及び管理に関する条例
2015年	千葉県	千葉県動物の愛護及び管理に関する条例
2015年	京都市	京都市動物との共生に向けたマナー等に関する条例
2016年	札幌市	札幌市動物の愛護及び管理に関する条例

出典) 筆者作成。

な餌やり等、動物に関連するトラブルへの対策をまとめた独立条例として制定されている。不適正な動物の取扱いに起因した人への迷惑防止によって、生活環境を保全し、人と動物の共生する社会の実現に資することを目的としており、動物愛護管理法の「管理」に焦点をあてた条例といえる。

各自治体の届出制の仕組みは、共通している。飼養施設ごとに対象動物が一定の頭数を超えた時点で、自治体への届出を義務づけて

いる。多頭飼育を行う前に届出を求める仕組みではなく、多頭飼育状態になった後に情報提供を求めるものであり、多頭飼育の事後的な規制といえる。第一種動物取扱業者、第二種動物取扱業者や化製場法9条1項の許可を受けた者、動物実験施設等は、適用除外とされている。

対象動物は犬、および猫であるが、埼玉県、札幌市、さいたま市条例は、規則によって対象動物種を追加できると規定する。届出が必要となる頭数は、概ね犬猫合算10頭以上であるが、京都市は犬のみ5頭以上又は犬猫合算10頭以上としている。佐賀県は、唯一、犬猫合算6頭以上の場合に届出が必要としている。これは、条例制定時の苦情統計調査結果から、一般家庭において適正飼養が可能なのは犬猫合わせて5頭までとの認識によるものである。

届出事項は、自治体によってばらつきがある。届出事項が最も少ないのは京都市で、所有者の住所・氏名、飼養場所の所在地、飼養頭数しか求めない。京都市の届出制は、最低限どこに動物を多頭飼育している者がいるのかさえわかればよい、という目的に基づいた設計である。他の自治体では、飼養施設の構造や設備、飼養動物の性別などの記載を求める場合がある。2012年の動物愛護管理法改正以降にできた条例では、改正以前から届出制がおかれていた自治体と比較して、繁殖制限措置に関する記載を求めるものが増えている。

13 動物愛護管理法が1条で「…動物の健康及び安全の保持等の動物の愛護に関する事項を定めて国民の間に動物を愛護する気風を招来し…」と定め、目的を動物それ自身ではなく国民の動物を愛護する気風であるとしているのに対し、動物愛護管理条例の目的規定の中には「…県民の動物の愛護の意識の高揚並びに動物の健康及び安全を保持…」(山梨県)、というように動物自身の健康・安全が保護法益であるともとれる規定がみられた(表1内の山梨県、佐賀県、滋賀県、長野県、新潟市、札幌市の条例)。加えて、札幌市の動物愛護管理条例の目的規定には、「動物の福祉の向上を推進」という文言が含まれており、「動物の福祉」、すなわち、動物自身のQOLを保護法益としていると読める。こうした法律との目的の違いがどのような影響を与えているのか、動物愛護管理条例についてはさらなる分析が必要であり、今後の研究課題としたい。



無届け飼養、虚偽の届出に対しては、1～5万円以下の過料が規定されている。実効性担保のために置かれているものの、過料徴収自体は目的ではないため、基本的には過料は科さずにあくまでも届出を行うよう指導するという運用がなされている。

届出事項の変更については、飼養数の減少や飼養数の30%未満の増加など、軽微な変更については届出を求めない自治体が多い。廃止届については、多頭飼育状態が解消される場合は問題が起きないので把握する必要はないとの考えから、定めを設けていない自治体もある。

山梨県条例を除く各条例では、施行に必要な限度において報告徴収や立入検査等の行政調査を認める規定が置かれている。各条例において、調査を拒否等した場合には罰金や過料を科すとされている<sup>14</sup>。

なお、茨城県、新潟市条例には、「人の住居を除く」というカッコ書きがある。このため、「人の住居」が示す範囲が、解釈上問題となる。この点、新潟市では、一般飼育者の自宅における飼育状況を知るために立ち入ることは許されないと解している。一方、環境省の第18回動物愛護管理のあり方検討小委員会（2011年8月30日）において、長野県は、届出されている飼育場所ならば、人の住居内であってもその場所に限定して立ち入ることが可能であるとの理解を示している<sup>15</sup>。調査の目的、必要性を考えれば、飼育場所として

届け出られた場所に限定した人の住居内への立入りは認められるであろう。

## (2) その他の自治体における取組み

その他、条例で定められている取組みをみていく。

東京都御蔵島村では、「御蔵島村動物の愛護及び管理に関する条例」を制定し、家庭動物を飼養した際の登録を義務付けている（7条）。一般家庭における動物の飼育状況を把握できる点で、有効な制度である。なお、違反に対しては、過料などの、実効性担保措置は規定されていない。

北海道遠軽町の、「遠軽町犬又はねこの愛護及び管理に関する条例」8条は、不適正飼養により犬等の健康又は安全が損なわれている場合や、周辺的生活環境が損なわれている場合には改善勧告・命令を行うことができると規定する。動物愛護管理法25条の「多数の動物の飼養又は保管」という要件を外した規定となっている。立入調査に係る規定（9条）があるほか、命令違反者に対しては2,000円以下の過料が定められている（13条1号）。

北海道八雲町の「八雲町動物の飼養及び管理に関する条例」では、飼い主が動物を飼養する際に遵守すべき事項を規定している（5条5項）。飼い主がこの規定に違反している場合、町長は改善命令を発することができる（5条6項）、命令に従わなかった場合には5万円以下の罰金又は科料が科さ

14 ここで規定されている立入調査は、調査拒否に対して罰金や過料を設け、間接的にその実効性を確保する間接強制調査に分類されるものである。当然ながら、抵抗を排除するという意味での実力行使は認められず、相手の意に反して立入調査をすることはできない。宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論 [第5版]』（有斐閣、2013年）149頁参照。

15 環境省動物愛護管理のあり方検討小委員会「第18回動物愛護管理のあり方検討小委員会議事録」〔斉藤富士雄委員発言（2011年8月30日）（<http://www.env.go.jp/council/14animal/y143-18a.html>、2019年1月15日最終閲覧）〕。

れる（17条2項1号）。動物愛護管理法にも一般飼い主の責務や飼育基準は置かれているものの、努力規定にとどまっている。

大阪府泉佐野市の「泉佐野市動物適正飼養条例」も、飼養者に対して基準遵守義務を課している（3条）。違反者には改善勧告を行うことができる（4条）。特徴的なのは、実効性確保手段である。勧告に従わなかった場合、市長が定めるところにより、その旨を公表できると定められている（5条1項）。公表は、市役所前掲示板への掲示により行われる。公表に際しては、あらかじめ理由を通知し、意見を述べる機会を与えなければならないとしている（5条2項）。

これらの取組みは、適正飼養確保の観点に基づいている。人口密度の高い地域では、飼育頭数に関係なく、不適切飼養によって生活環境への支障が起ころう。多頭飼育のみならず、動物の適正飼養確保を目的とした法政策は、住民との近接性から、一般市区町村にふさわしい法政策分野である。

### (3) 条例による対応の限界と可能性

#### (ア) 多頭飼育の禁止

鳥取県では、かつて指定地域における多頭飼育の禁止を定める条例が置かれていた。2002年に鳥取県で議員提案により制定された「鳥取県民に迷惑をかける犬又は猫の飼育の規制に関する条例」（2010年3月失効。以下、「鳥取県条例」という。）は、知事が指定し

た規制地域内での、多頭飼育犬猫合算10頭以上の多頭飼育を禁止した。違反者に対しては、6月以下の懲役又は30万円以下の罰金が予定された。県民の健康で文化的な生活の確保を目的とした、先駆的な条例である。

当時鳥取県では、県内で鳴き声や悪臭の発生等により周辺住民と問題となっていた動物繁殖業者が、県内の他町へ移転を予定していると判明した。この問題への対応策として、鳥取県条例が議長を除く全議員によって提案され、全会一致で可決された<sup>16</sup>。その効力が期待される一方で、制定直後から事業者の狙い撃ちであるという指摘があった<sup>17</sup>。

また、規制地域の指定に関しては、「知事は、住民の生活環境を保全するため多頭飼育を禁止する必要があると認める住居が集合している地域その他の地域を、規制地域として指定することができる。」（3条1項）と書かれているのみで、判断基準が条文になかった。職業選択の自由や居住権に抵触するおそれから、最終的に県は1カ所も地域指定ができなかった<sup>18</sup>。

鳥取県条例では、職業選択の自由や居住権への抵触が認識されていた。しかし、仮に適当な判断基準が条文に書かれていたとしても、動物の所有に対する制限は財産権の制限に当たるため、財産権を保障する憲法29条との関係が問題となる。この点については、全面禁止をとらずとも許可制などのより緩やかな手法で目的が達成できる点から、憲法29

16 朝日新聞2002年12月13日朝刊、朝日新聞2002年12月17日朝刊。

17 「犬・猫の多頭飼育規制条例が成立鳥取県提出から2日間で施行、違反者には懲役も一特定業者への「ピンポイント条例」との声も」地方行政2003年1月6日10-11頁参照。

18 山陰中央新報2003年6月11日朝刊。

条に抵触する可能性が指摘されている<sup>19</sup>。

#### (イ) 多頭飼育の許可制

では、条例により多頭飼育の許可制を置くことは認められるのであろうか。前述の通り、動物愛護管理法9条において、条例による多頭飼育の規制は可能であると示されている。ただ、9条で「多数の動物の飼養及び保管に係る届出をさせることその他の必要な措置」として条文内で多頭飼育の届出制を挙げており、これを越えた規制が認められうるのは検討の必要がある。この点、9条はあくまでも例示として届出制を挙げただけであり、それを越えた措置を認めない趣旨ではないようにも読める。

しかしながら、動物愛護管理法では、営利目的で動物の取扱業を行う者（第一種動物取扱業者）に対して許可制<sup>20</sup>を置いている。一方、動物愛護団体等、非営利目的で動物の飼養施設を設置して業を行う者（第二種動物取扱業者）に対しては、許可制ではなく届出制とするにとどまる。第二種動物取扱業者に対する規制が、動物の飼養施設に限定している背景には、一般家庭へ規制範囲が及ぶことを防ぐ狙いがある<sup>21</sup>。これを踏まえると、多頭飼育を許可制とするのは法律の趣旨に反する可能性があり、届出制による対応が適切であ

るといえる。

#### (ウ) 多頭飼育の事前届出制

現在、自治体で導入されている届出制が、多頭飼育状態になった後に情報提供を求める、多頭飼育への事後的規制となっているのは前述したとおりである。こうした現行の制度に対しては、自治体担当者への聞き取り調査の中で、情報収集を可能とするのみで、多頭飼育崩壊それ自体への対策としては効果的でないと意見があった。

そこで、考えられるのが、多頭飼育の事前届出制である。多頭飼育崩壊を未然に防ぐ効果を高めるために、届出を求める時点を、規定頭数を超える前にずらし、施設整備や繁殖制限措置等に行政が関与する機会を確保するのである。

こうした制度は、景観法や水質汚濁防止法の中で見られる。例えば景観法では、届出が必要となる行為の着手30日前までに届出を行うよう求めている。自治体は届出を受けた後、行為に未着手の段階で、助言や変更命令を行うことができる。

多頭飼育が発生する契機としては、現在飼育している動物の出産や、新たな動物の購入・譲受け・保護等の理由が考えられる。いずれの場合も、事前に把握が可能である。緊

19 宇那木正寛「犬の多頭飼育による生活環境悪化（悪臭、騒音等）を防止するため、個人による犬の多頭飼育を条例で禁止しようとした場合、憲法上問題ないか。（政策法務入門講座24）」地方自治職員研修45巻1号（2012年）42頁以下・42-43頁参照。

20 条文上では「登録」という文言が用いられているが、拒否事由に該当する場合には登録を拒否しなければならないとされており（12条）、登録の取消し（19条）も規定されている。この制度は、無登録での営業を禁止し、一定の要件を満たした場合に限り営業の自由を回復させるものであり、講学上の許可にあたるといえる。原田尚彦『行政法要論 [全訂七版補訂二版]』（学陽書房、2012年）170-172頁。同様の理解が、中央環境審議会動物愛護部会動物愛護管理のあり方検討小委員会でも示されている。中央環境審議会動物愛護部会動物愛護管理のあり方検討小委員会「動物愛護管理のあり方検討報告書」（平成23年12月）7頁参照。

21 動物愛護管理法研究会編『改訂版 動物愛護管理業務必携』（大成出版社、2016年）31-32頁参照。

急の保護を行う場合などに備えた例外措置は必要となるが、届出を求める時点をより早い段階にずらしたところで、業規制との対比した際にも問題はないだろう。

#### 4 多頭飼育崩壊問題への法的対応の可能性

多頭飼育崩壊問題への法的対応は、これまで多頭飼育への規制や多頭飼育崩壊後の対応を含め、規制的手法を中心に制度設計がなされてきた。ただ、規制的手法では個人への権利利益の侵害との関係から、問題解決に向けて不十分な制度とせざるを得なかった。

加えて問題となるのが、原因者が十分な事理弁識能力を有していない場合の対応であろう。これまで行政法は、事理弁識能力を有する相手方を前提として制度設計を構築してきた。事理弁識能力を有していない相手方に対して、これまで同様の手続により不利益処分を行うことについては妥当性が疑われる<sup>22</sup>。相手方となる原因者の状況を配慮した制度の構築が求められる。

多頭飼育崩壊への規制的手法にもとづく法的対応は、原因者の状況や権利利益への侵害との関係から限界がある。そこで注目されるのが、いわゆる「ごみ屋敷条例」による対応であろう。ごみ屋敷対策条例については、条例により対象とする家屋の定義や発生原因は異

なるが、多数の動物の飼育を原因とする家屋の不良状態を対象としている条例がある<sup>23</sup>。

例えば、「京都市不良な生活環境を解消するための支援及び措置に関する条例」では、規制的手法だけではなく、原因者の福祉も考慮した制度を置いている。同条例では、原因者を「要支援者」ととらえ、市に対して要支援者の意思に従いつつ、問題解消のための支援を行う義務を課している（8条、9条）。これを実現するため、京都市では健康福祉局を中心に関係部局が連携しながら対応していく体制を構築しており、部局を越えた連携が図られている<sup>24</sup>。

動物愛護管理法は、自治体が地域の実情に合わせて運用していく法律と認識されている<sup>25</sup>。特に地域や住民との距離が近い一般市区町村では、きめ細やかな制度設計が可能となるであろう。地域を構成する住民や住民と動物の関わり方の特徴、変化をくみ取り、法制度の地域適合的発展に向けた多様な条例の制定が期待される。

[追記] 本稿の執筆にあたり、多頭飼育の届出制を制定している12自治体をはじめとする多くの自治体に、予備調査の段階からご協力いただきました。この場を借りて厚くお礼を申し上げます。

22 北村喜宣『空き家問題解決のための政策法務』（第一法規、2018年）195頁、243-244頁参照、釧持麻衣「いわゆる「ごみ屋敷」への法的対応の可能性—現行法に基づく対処と拡がる独自条例の制定—」都市とガバナンス27巻（2017年）146頁以下・158頁参照。

23 ごみ屋敷条例の対象に多頭飼育を含んでいるのは、八潮市、中野区、荒川区、豊田市、京都市である（2019年1月現在）。ごみ屋敷対策については、『自治体による「ごみ屋敷」対策—福祉と法務からのアプローチ—』（日本都市センター、2019年）参照。

24 京都市保健福祉局「京都市における不良な生活環境を解消するための支援及び措置について」[http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2017/08/houmu02\\_3.pdf](http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2017/08/houmu02_3.pdf)（2016年8月）。なお、環境省でも「社会福祉施策と連携した多頭飼育対策に関わる検討会」が設置された（2019年2月26日報道発表）。

25 2018年10月26日 環境省へのインタビュー。



### コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～（役人のヒューマニズム）

仕方がないと運命に従おうとするのではなく、人間性を求めて悩み抜いて真実に近づこうとする、それがフランツ・カフカと宮沢賢治といった文学者のスタイルだった。そして、二人は、実社会で役人とすくなからぬ関わりがあった。

フランツ・カフカはオーストリア・ハンガリー帝国領のプラハで生まれたユダヤ人である。プラハ大学の法学部を卒業し国家試験に合格したものの司法官や行政官僚の道に進むことはできなかった。しかし、努力の甲斐あって半官半民組織である労働者傷害保険協会の職員（官吏）の地位を得た。

そこでは職員が個室で勤務していた。ドアをノックしてきたお客に対して職員たちが“入れ”と声を出したのに対して、カフカだけが“どうぞ”と声を掛けたという。支配層のドイツ系住民、中間層に位置する少数民族のドイツ系ユダヤ人、被支配層であるチェコ人といった構造を持つ国のエピソードでもある。そういった社会では、官僚機構には“正義”を期待できない。小説の中で、主人公は告訴され裁判に呼び出されたものの場所が分からずに集会室に入り込んでしまう。なんとそこが最初の審理の場所だった。主人公は叫ぶ、“君たちは実は役人なんだな、君たちはまったく、私が攻撃した徒党なんだ。聴衆と探偵となってここにつめかけ、見せかけだけのグループに分かれて、私をためすために一方が喝采したのだ。”（フランツ・カフカ、原田義人・訳『審判』第2章 より）

一方、宮沢賢治は、近代国家になってそれほど時を経ていない日本の地方都市にあって、官庁に距離感を感じながらも、その中に溶け込む意識があったようだ。“子ども達が茸採りや栗拾いでいつものように野原に出掛けるとそこには立札が立っていて立入禁止となっていました。役所の長官が通るとのこと、子ども達は隠れてその一行を見ようとしましたが、いっこうに誰もこない。子ども達は一行のことも忘れて茸採りに夢中になっていると二人の役人が来て、子ども達を見つけてしまったのです。怒られるかとびくびくしていた子ども達に役人が掛けた言葉は、「長官は大勢の家族を連れてくるので採った茸を渡して欲しい」というものであり、子ども達は役人から見返りの品を受け取りました。その後、聞いたところでは、長官は家族と一緒に面白く遊んで帰ったとのこと。しばらくたって、子ども達は、町の中学校に入り、二人の役人にも時々会いました。子ども達はしっかりと覚えていましたが、二人はいつも思い出せないといった顔をするのでした。”（宮沢賢治『二人の役人』より）

小説の中のイーハトーヴでは、70 幾つの火山が毎日煙をあげ、溶岩を流している。グスコブドリはイーハトーヴ火山局に技師として就職した。農民から激励を受けたが、誤解もまた受けた。そして、自己犠牲により大規模な火山噴火を起こすことで冷害回避を実現した。この小説の中には潮汐発電も登場し、火山局はそれを海岸に沿って 200 も配置している。なお、潮汐発電は日本ではいまだに商用化されていない技術である。

（文学を愛好する行政研究者）

# 調査研究紹介

- 第 26 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）
- 都市自治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に関する調査研究 国際比較ワーキンググループ
- 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）
- 都市の未来を語る市長の会

日本都市センターでは、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、調査研究を行っている。

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 26 回都市分権政策センター

副室長 白田 公子

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。

2019 年 1 月には、第 26 回会議を開催し、当センター委員の後藤春彦氏（早稲田大学理事・教授）による報告のあと、市長及び学識者の間で活発な議論を展開した。

## 1 都市分権政策センターについて

日本都市センター及び全国市長会は、市長及び学識者で構成する「都市分権政策センター」を共同設置しており、2007 年 1 月の設置以来、5 期にわたり調査研究・情報提供等を実施している。2018 年度から第 6 期の「都市分権政策センター」を設置し、これまでの地方分権については住民自治・住民生活の観点からの取組みの弱さが指摘されていることから、こうした観点も踏まえつつ、調査研究を行うこととしている。

## 2 2019 年度事業について

2019 年度は、市区長と有識者の参画のもとで、特定ないし任意テーマに関する調査研究を行う。特定テーマの「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」を引き続き行い、2019 年度末に報告書を取りまとめる。また、市区長有志が任意のテーマを設定し、有識者の参画のもとで意見交換を行う「都市の未来を語る市長の会」は、引き続き、年 2 回、開催する。「都市自治体におけるガバナンスに関する調査研究」については、「市役所事務機構」及び「人材確保と連携」についての調査研究を引き続き行い、それぞれ

2019 年度末に報告書を取りまとめる。また、新たに「分権社会の都市自治体条例に関する調査研究」を行うこととし、一連の分権改革によって拡大した権限及び裁量を地域の特性やニーズを踏まえながら、各都市自治体がどのように活用してきたかを検証し、その現状と課題を明らかにするとともに、具体的な政策課題を取り上げつつ、今後の分権改革の方向性及び都市自治体条例の可能性を考察する。そのほか、当該政策課題について先進諸国の法体系を必要に応じて比較参照する。最後に、「各国の地方自治制度、都市税財政、各種都市施策についての調査研究」では、これまでの研究成果を踏まえつつ、2019 年度は特に地域公共交通施策について、内外との比較調査研究を行う。

## 3 第 26 回都市分権政策センター会議

2019 年 1 月 22 日の第 26 回都市分権政策センター会議では、「総合的な土地利用」と題して、後藤春彦氏（早稲田大学理事・教授）による講演の後、各委員間で活発な意見交換が行われた。なお、同会議には 18 名の委員（市長 11 名並びに学識者 7 名）が出席した。（後藤春彦氏の講演概要は、10 頁に掲載）

# 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次調査は、超高齢・人口減少社会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。

2018年度後期には、3回の研究会を開催し、アンケート調査結果を参照しながら、今日の市役所事務機構が直面する課題と現状、今後の展望等について議論を行った。

## 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への対応、ICTの急速な発達への対応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5回研究会（8月29日開催）及び第6回研究会（12月13日開催）では、6月に実施したアンケート調査の集計結果に基づき、市役所事務機構が直面している

課題と現状、今後の展望等について議論を行った。

また、第7回研究会（2月19日開催）では、超高齢・人口減少時代における市役所事務機構の持続可能性に注目し、都市自治体の組織や職員制度の多様化と、AIやIoTといった技術革新への対応等について議論した。

## 3 今後の活動予定

2019年3月には、前述のアンケート調査の集計結果を取りまとめた中間報告書を刊行した。

また、本調査研究のとりまとめを行う2019年度においては、①アンケート調査結果の詳細な分析による全国的及び区分別傾向の把握、②現地調査による先進事例の調査、③①・②を踏まえた委員間での検討をとおして、超高齢・人口減少時代における市役所事務機構の持続可能性と展望に関する最終報告書を刊行する予定である。



# 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、行政の仕事を担当する専門人材の不足が問題視されつつある。土木・建築の技術系専門職が担当する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）に焦点を当て、人材の確保、育成、定着、連携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。

この研究会では、土木・建築の技術系専門職が担当する公共施設の維持管理やまちづくり分野に焦点を当て、人材の確保（リクルート）、育成（リカレント）、及び人材の定着（リテンション）、業務の担い方としての連携について調査研究を行う。また、分野横断的に見た場合、情報分野の人材育成の方法も土木・建築の技術系専門職に応用できる可能性もあり、時代とともに変化する都市自治体のガバナンスを展望する。

## 2 調査研究の現況

7名の学識者等からなる「人材確保と連携研究会」（座長：工藤裕子 中央大学法学部教授）を設置し、土木・建築の技術系専門職について①都市自治体における人材の現状、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人材育成、⑤定着、⑥連携について議論を行っている。

2018年9月21日に第1回目研究会を開催し、都市自治体の土木・建築の技術系専門職の現状把握に関する意見交換を行った。第2回目研究会（2018年10月24日開催）と第3回目研究会（2019年1月10日開催）では、都市自治体の土木・建築の技術系専門職の現状報告、人材の確保、育成、定着、連携の将来像を描くためのアンケート調査に関する検討を行った。なお、アンケート調査は、全国の都市自治体の人事部局及び技術担当部局あてに2019年3月に実施した。

## 3 今後の活動予定

2019年3月28日に第4回目研究会を開催し、土木・建築の技術系専門職を送り出す立場の大学側からみた人材の確保、育成、定着や、土木・建築分野とは異なるが、情報分野の人材育成の知見の応用について検討する。

2019年度は実施したアンケートの分析、先行事例の現地調査を行うとともに、分野横断的な視点も加えて調査研究を行う。

# 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

超高齢・人口減少社会を迎える中で、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。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、2018年度は2回の研究会を開催し、意見交換を行った。

## 1 調査研究の趣旨

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 調査研究の現況

2018年度から2か年に渡り、市区長22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、調査研究を行っている。

2018年度には、2回の研究会を開催し、名和田教授、牛山教授、室田教授より地域コミュニティと人材育成の取組みについて、また、八戸市長より地域コミュニティ振興に向けた取組みについて講演をいただき、各委員との意見交換を行った。

また、10月には委員市を対象にアンケート調査を行い、それをもとに3月、全国815市区を対象にアンケート調査を行った。

## 3 今後の活動予定

2019年度には、3回の研究会を予定している。また、アンケート調査をとりまとめるとともに、現地調査についても行う予定である。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 鈞持 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して、2か年にわたり、調査研究を進めてきた。2018年度後期は、2回の研究会を開催し、2019年3月に報告書を取りまとめた。

## 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問題、②荒廃住居への対処策と課題、③セルフ・ネグレクトや事理弁識能力を欠く住人への対処策と課題、④荒廃住居とその住人への総合的な対応策（政策法務・地域福祉）の可能性について調査及び検討を進めてきた。

## 2 調査研究の現況

2017年7月から約2年間にわたって、8回

の研究会を開催するとともに、全国814市区を対象とするアンケート調査、及び9か所での現地調査を実施した。

2018年度後期は、2回の研究会（第7回：11月19日開催、第8回：12月17日開催）を開催し、7月から8月にかけて実施した3か所の現地調査結果を報告したほか、報告書の内容及び全体構成などについて議論を重ねてきた。

## 3 成果の公表

2019年3月には、本調査研究の成果として報告書『自治体による「ごみ屋敷」対策－福祉と法務からのアプローチ－』を刊行した。報告書には、学識者委員の論考や自治体委員による足立区及び京都市の取組みの紹介に加えて、アンケート調査・現地調査の結果、関係法令や「住居荒廃」問題に関する条例等の参考資料などが盛り込まれている。なお、報告書の本文は、研究会の概要とともに、当センターのホームページにおいても公表している。

# 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、近郊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  
を向上・創出するための調査研究を戸田市と共同で行い、全国の都市自治体へまちづくりの課題解決に  
向けた手がかりを提供する。

2018年後期は、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

近郊都市では、これまで住宅などハードを中心としたまちづくりが行われてきた結果、  
景観・空間が画一的で、没個性化したまちが生まれた例も少なくない。しかし、このよう  
なまちにも、歴史文化や自然環境などの魅力的な地域資源が多く潜在している。また、近  
年各地では、住民主導のイベント、若い経営者による空き店舗を活用した起業など、住民  
のまちづくりへの自発的な参加が胎動・発芽しつつある。ハードとソフトの両面で豊かな  
ライフスタイルを享受できることが、住民の当事者意識や生活向上につながり、ひいては  
住民のまちへの愛着や誇りの醸成、定住・交流人口の確保へ結実することが考えられる。

そこで、当センターでは、住民主体のまちづくりについての調査研究を戸田市と共同で  
行い、全国の都市自治体へまちづくりの課題解決に向けた手がかりを提供する。

## 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大学院教授）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た。

2018年度後期は、2回の研究会を開催した。

第8回研究会（10月24日開催）では、各委員が作成した報告書の骨子を基に、内容の確  
認及び章立てについて議論を行った。また、これまでの研究会での議論を踏まえ、戸田市  
での具体的な選択と可能性について検討した。

第9回研究会（1月18日開催）では、報告書の執筆内容の最終確認を行った。

## 3 研究成果

2019年3月に、本研究会の成果として報告書『住民がつくる「おしゃれなまち」－近郊  
都市におけるシビックプライドの醸成－』を刊行する。報告書の本文は、当センターの  
ホームページでも公表している。

また、3月26日には、研究成果をもとに、学識者等による講演、事例紹介、参加者との  
質疑応答、意見交換を行う研究交流会を開催する。



# 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調査研究 国際比較ワーキンググループ

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、自由度の高い行財政運営が可能となる都市税財政のあり方を明らかにすることが重要である。これまでの調査研究の成果を踏まえ、日本都市センターは国際比較の観点から都市税財政に関する調査研究を行い、報告書を公表する。

## 1 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、2017年8月に全国市長会の政策推進委員会の下に、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」を設置し、調査研究を進め、2018年5月に提言と報告書（『ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会報告書』）をとりまとめた。

しかしながら、ネクストステージの都市税財政のあり方については、具体的には以下の3つの重要な論点について時間的な制約から十分な検討を行うことができなかった。1つには、超高齢・人口減少社会の現実を踏まえた都市財政（市町村財政）の現状と課題、とりわけ歳出面の課題（＝福祉、教育、地域公

共交通など）である。2つには、地方税、財政調整制度の最新の国際動向（＝フランスやドイツ、スウェーデンなど）を踏まえた、わが国の都市（市町村）税財政の課題の抽出である。3つには、将来の財政需要の増大に対応するための新しい地方税財源の可能性の検討である。

以上の3つの論点について、都市税財政研究会で残された課題を検討することで、報告書の内容を補完することが本調査研究の目的である。

## 2 WGの設置と報告書の公表

そこで、2018年9月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てきた。その成果は、都市税財政報告書と合わせ、2019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

現在の都市自治体の先進的な人工知能の利活用に事例を調査し、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し、1年にわたり調査研究を進めてきた。2018年度後期は4回の研究会を開催し、2019年3月に報告書を取りまとめた。

## 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、「行政サービスの向上」に努めることが必要であり、これらを実現するためのツールとして、ICT技術、とりわけAIへの期待が年々大きくなっている。

そこで、都市自治体におけるAIの可能性やその課題について、先進的な取組みなどを踏まえつつ検討を行い、総合的な対応のあり方を模索することを目的として調査研究を進めてきた。

## 2 調査研究の現況

2018年6月より1年にわたって、6回の研究会を開催するとともに、アンケート調査、及び6ヶ所での現地調査を実施した。

2018年度後期は、4回の研究会（第3回：9月27日開催、第4回：11月13日開催、第5回：12月19日開催、第6回：2月19日開

催）を開催し、8月から10月にかけて実施した現地調査結果及び研究会で実施したアンケートの報告、委員及びゲストスピーカーにより話題提供等を行うとともに、報告書の内容及び全体構成などについて議論を重ねてきた。

## 3 成果の公表

2019年3月には、本調査研究の成果として報告書『AIが変える都市自治体の未来—AI-Readyな都市の実現に向けて—』を刊行した。報告書には、最新の都市自治体におけるAI及びRPAの活用事例のほか、都市自治体がAIを利活用するにあたっての法的論点、業務の標準化の必要性、業務プロセス分析を通じたAI導入による業務削減効果の算出、EBPMの理念、ユースケースの検証を通じた「現在のAIに出来る業務・出来ない業務」等が盛り込まれている。なお、報告書の本文は、研究会の概要とともに、当センターのホームページにおいても公表している。

# 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、各自治体ではハード・ソフト各種分野の政策を統合し、計画的に施策を実行していく総合的な計画行政が求められる。本調査研究では「一元的・包括的な土地利用計画・マネジメント」と「健康・医療・福祉政策とまちづくりの連携」の2点に焦点を当てて検討を進めている。本稿では概要と実施状況について概説する。

## 1 背景と研究概要

超高齢・人口減少社会を迎えるなかで、持続可能な地域社会・空間を形成し、健全な自治体経営を実現するためには、ハード・ソフト各種分野の政策を統合し、計画的に施策を実行していく総合的な計画行政が求められる。しかしながら、都市自治体は個別の様々な計画策定に追われる一方で、従来型の総合計画では、総合的な機能を果たせなくなっている。

ハード面では、都市計画区域に留まらず、農地や山林など自治体区域全体を一元的・包括的に計画し、自治体が主体的にマネジメントする仕組みが求められる。ソフト面では、住民の健康の増進を促す施策が注目されている。これらの政策は連携して取り組むことが重要であり、そのために「総合計画」あるいは「総合戦略」といった自治体の計画に位置づけ、関係部署が一体的に推進することが求められる。「ネクストステージの総合計画」は従来のスタイルの総合計画を踏襲するものではなく、総合的な土地利用を念頭に置いた政策コンセプトに基づいた「総合的な計画行政のあり方」として位置づけるものである。

## 2 研究の実施状況・今後の予定

2018年10月に「ネクストステージの総合計画に関する研究会（座長：金井利之 東京大学大学院法学政治学研究科教授）」を設置した。

第1回研究会（2018年10月26日）では、調査研究の企画、「ネクストステージの総合計画」の論点について討議した。第2回研究会（2018年12月27日）では、まちづくりと福祉・健康政策との連携の事例として、伴内委員より見附市の「スマートウェルネスシティ」の取組み、山村委員より「医学を基礎としたまちづくり」の実践と研究について、話題提供をいただき、討議を行った。第3回研究会（2019年2月14日）では豊田委員より公共施設の再編・適正化に関する研究、松川委員より土地利用計画・行政に関する研究について、話題提供をいただき、討議を行った。

今後も研究会での議論を重ねるとともに、現地ヒアリング調査および都市自治体に対するアンケート調査を実施し、2019年度末に報告書を取りまとめる予定である。

# 都市の未来を語る市長の会 (2018年度後期)

日本都市センター主任研究員 峰岸 貴子

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る「都市の未来を語る市長の会」を開催している。2018年度後期は、「憲法改正論議と都市自治体」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 26 回目となる「都市の未来を語る市長の会（2018年度後期）」は、2018年11月5日（月）に開催し、市区長4名の参加を得た。倉田薫池田市長の進行のもと、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	池田市長	倉田 薫
基調講演	明治大学法学部教授	大津 浩
問題提起	和光市長	松本 武洋

### 1 趣旨説明

今回の議題である「憲法改正論議と都市自治体」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、憲法改正について様々な論議があり、都市自治体に直接関連するものとして憲法第8章の規定がある。大津先生の話聞きながら議論を深めていきたいとの発言があった。

### 2 基調講演

「憲法改正論議と都市自治体 ～立法権分

有型地方自治の視点から～」と題して、大津浩明治大学法学部教授による基調講演が行われた。

大津教授からは、日本国憲法をめぐって、改正すべき、すべきではないなど様々な意見があるが、地方自治については、憲法改正をしなくても、立法権分有の観点から必要に応じて条例などの形で国に挑戦し、豊かに発展できるとの意見をいただいた。

### 3 問題提起・意見交換

和光市長から、現在、憲法の改正論議があるが、国民全体が憲法に無関心なまま議論が進んでいる。住民が地方自治に関心を持つとともに、都市自治体も提起されている憲法改正に関して立場の明確化などの議論があってしかるべきだとの問題提起があった。参加した市長より、自由で活発な意見交換が交わされた。

## おわりに

本会の詳細については、2019年3月にブックレットとして刊行する予定である。





# 政策交流イベント

- .....
- 第 80 回全国都市問題会議
  - 全国市長会創立 120 周年記念市長フォーラム（Ⅲ）（第 18 回市長フォーラム）
  - 第 5 回都市調査研究交流会

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）、「市長フォーラム」、「都市調査研究交流会」を開催している。

以下では、2018 年 10 月 11 日、12 日に開催した「第 80 回全国都市問題会議」、同年 11 月 14 日に開催した「第 18 回市長フォーラム」、2019 年 2 月 7 日に開催した「第 5 回都市調査研究交流会」の概要をそれぞれ報告する。

# 第 80 回全国都市問題会議

日本都市センター主任研究員 加藤 祐介

2018年10月11日、12日の2日間、長岡市のシティホールプラザアオーレ長岡において、第80回全国都市問題会議を開催した。会議では、「市民協働による公共の拠点づくり」をテーマに、様々な取組み等の紹介を交えながら、地域社会の活動の場としての「公共の拠点づくり」の多様なあり方が示された。

## 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回目となる今回は、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、「市民協働による公共の拠点づくり」をテーマに、2018年10月11日、12日に開催し、約2,200名の都市自治体関係者の参加を得た。

今回の会場となったシティホールプラザアオーレ長岡は、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により多様な活用がなされていることで知られている。



(写真：全国市長会提供)

会議では、全国の都市での様々な取組み等の紹介を交えながら、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「公共の拠点づくり」の多様なあり方が示された<sup>1</sup>。

## 2 会議プログラム

当日は、下表のとおり講演等が行われた。

### プログラム

第1日：10月11日（木）	
基調講演	
地方分権へのまなざし	東京大学史料編纂所教授 本郷 和人
主報告	
長岡市の市民協働	長岡市長 磯田 達伸
一般報告	
市民との対話と連携で進める 津市の公共施設マネジメント	津市長 前葉 泰幸
場所の時代	建築家・東京大学教授 隈 研吾 筑波大学客員教授 森本 民夫 アートディレクター 森本 千絵
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地域行政学科長・教授 牛山久仁彦
<パネリスト>	
シビックプライド醸成の コミュニケーションポイントから考える「拠点」	東京理科大学理工学部建築学科教授 伊藤 香織
子育て支援から見た公共の拠点づくり	NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会理事長 奥山千鶴子
長岡の市民主体のまちづくり	長岡市国際交流センター「地球広場」センター長 羽賀 友信
地域包括ケアを支える新たな拠点づくり—NPOとの連携—	和光市長 松本 武洋
人・モノ・金の好循環を目指して	須崎市長 楠瀬 耕作

1 「市政」2018年12月号、pp. 6-13に会議の内容が収録されているので、あわせて参照されたい。

# 全国市長会創立 120 周年記念市長フォーラム（Ⅲ） （第 18 回市長フォーラム）

日本都市センター主任研究員 清水 浩和

「市長フォーラム」は、全国の市区長などを対象に、都市自治体が直面する課題に関する問題意識を共有し、その深化を図ることを目的に毎年開催している。2018 年 11 月に開催した第 18 回市長フォーラムでは、神野直彦 日本社会事業大学学長による基調講演、市長と学識者によるパネルディスカッション、および参加者との意見交換が行われた。

## はじめに

本フォーラムは、都市自治体が直面する課題に関する問題意識を共有し、その深化を図るため、全国市長会と共同して、全国の市区長などを対象に開催している。

本年は、2018 年 11 月 14 日（水）に第 18 回市長フォーラムを全国都市会館 2 階大ホールにて開催したところ、市区長約 200 名のほか多数の都市関係者にご参加をいただいた。以下、この概要について次のとおり紹介する。

## プログラム

1	開会挨拶 全国市長会会長	立谷秀清
2	基調講演 日本社会事業大学学長 ・東京大学名誉教授	神野直彦
3	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：日本社会事業大学学長 ・東京大学名誉教授 東北大学大学院教育学研究科 ・教育学部准教授 飯田市長 島田市長 堺市長	神野直彦 青木栄一 牧野光朗 染谷絹代 竹山修身
4	意見交換	

## 1 開催趣旨

超高齢・人口減少社会に突入した我が国においては、都市自治体に課せられた多様な役割を確実に果たしていくためには、国・地方を通じて、新たな財源を確保していく必要がある。このため、全国市長会では「ネクストステージに向けた都市税財政のあり方に関する研究会」を設置し、2018 年 5 月には政策提言と報告書を取りまとめた。

そこで、本フォーラムでは、今後の都市税財政のあり方について学識者から基調講演をいただくとともに、パネルディスカッションにより議論をさらに深めることで、超高齢・人口減少社会を生き抜く都市税財政のあり方を展望することとした。

今回の市長フォーラムは「ネクストステージの都市税財政へ～超高齢・人口減少社会に立ち向かう～」をテーマとし、まず日本社会事業大学学長の神野直彦氏より基調講演をいただいた。つづくパネルディスカッションでは、関西学院大学教授の小西砂千夫氏にコーディネーターをお務めいただくとともに、神野氏、東北大学准教授の青木栄一氏、飯田市長の牧野光朗氏、島田市長の染谷絹代氏、堺



市長の竹山修身氏にパネリストとして参加をいただき、ネクストステージである超高齢・人口減少社会に向けた都市税財政のあり方を展望していただいた。

## 2 講演の概要<sup>1</sup>

### (1) 神野直彦氏講演（概要）

超高齢・人口減少がさらに進むネクストステージは、どのような時代ととらえられるか。「絶望の時代」と考える人が多いであろうが、このような歴史の転換期は、希望と楽観主義を携えて進んでいかなければいけないと私は考えている。人口が減少するからといって、ネクストステージを絶望の時代ととらえる必要はない。

私はネクストステージの目指すべき、ポスト工業社会にふさわしい都市像として、「丘の上の光輝く都市」をイメージしている。私たちが目指す「丘の上の光輝く都市」とは、子どもを育てたい、子どもが育ちたいと感じる都市である。このような都市にこそポスト工業社会を担う人材は育ち、集まってくるとともに、新たな産業も生まれてくる。

フランスのアルザス・ロレーヌの中心都市・ストラスブールは、ヨーロッパの目指すサステイナブル・シティの優等生といわれる。

そうしたサステイナブル・シティを築いていくために都市税財源はどうあるべきか。フランスの地方税を例に考えると、フランスでは1980年代初めに、地方自治体は地方税の主要4税（当時）に関し、税率の操作権を獲得した。これにより上限はあるものの、税率を自由に決定することができるようになった。

また、フランスでは地方自治体が法定外税を新設することはできないものの、地方税の税目は、任意税も含めて一般法典に規定されている。地方自治体はここにリスト化された税目を選んで、税金を課することが可能である。ちなみに、ストラスブールでは、企業の支払賃金に税金を掛ける「交通機関税」を設けており、これがサステイナブル・シティを形成する前提条件となっている。

このフランスの例からも分かるように、今後は都市の税財源を強化し、自己決定権限を拡大していくことが欠かせない。端的にいえば、用途が特定されない「一般財源」を増やしていくということである。なぜ一般財源を増やす必要があるのかといえば、ネクストステージに向けて、地方財政の使命は急速に拡大していくためである。

地方自治体は本来、所得再分配機能、経済安定化機能を持っていなかったが、教育や医療、福祉などの「準私的財」の供給により、事実上の所得再分配の分担責任を担うようになってきている。実際、EUの設立により、国境管理ができなくなったヨーロッパでは、国民の生活を守る政策を地方自治体に移譲する動きが顕著に見られる。

基礎自治体は、その役割が大きくなるにつれて、拡大する行政任務に対応するように、課税権（立法権、収入権、徴税権）も配分されるようになる。そうすると自治体間で財政力格差が生じるため、財政調整が必要になる。

それと同時に、国と地方の税源配分の在り方も問題になってくる。この税源配分には二つの基準がある。一つは「税源移動性基準」であり、移動性の高い「物」への課税は国税

1 全国市長会『市政』2019年2月号、6-13頁にも講演概要が収録されているため、あわせて参照されたい。

に、移動性の低い「人」への課税は地方税にという基準である。移動性の高い「物」は、国境を管理しない地方自治体の税金（地方税）にはなじまないという考えがその背景にある。

もう一つの基準は「政府機能基準」で、国税は経済能力などに応じて課税する「応能原則」に、そして地方税は公共サービスの受益に応じて負担する「応益原則」に基づくべきとの考えに準じた基準である。

いずれの基準をとるかは、その国によって変わってくるが、基幹税である「所得税」と「消費税」の配分を中心に見ると、例えば政府機能基準を採用するアメリカは所得税を国税に、消費税を地方税に配分しており、税源移動性基準を採用するスウェーデンは所得税を地方税に配分しているが、ドイツは所得税と消費税を中央と地方でほぼ半分ずつに配分している。

それでは、日本ではどのような配分が適切なものか。私は地方自治体が提供する公共サービスの受益と負担との関係、さらには昼夜間人口の移動が激しいという特徴を考慮すると、所得税と消費税を国と地方で半分ずつに分けていく方式がふさわしいと考えている。

また、今後の地方税を考える際には、目的税も無視できない。目的税には「作用目的税」と「使途目的税」の 2 種類があり、環境保全を目的に課される「環境税」のように「作用」を目的にした税が「作用目的税」であるが、特定の「使途」に充てる目的で掛けられ

る税を「使途目的税」という。

今後、生活環境の向上を目的とした「生活環境税制」や、実際の消費行為が行われている現場で徴収する「消費行為税」などを中心に、地方税における目的税をさらに具体的に検討することが重要である。その際には、ストラスブールの「交通機関税」、EU で採用されている、使い捨てのプラスチック包装のリサイクルを促す「使い捨て税」など、海外における目的税も参考にすべきであろう。

それぞれの都市が、独自のアイデアの下で、人間が生活する場としての都市の再生を目指し、新たな船出を切っていただきたいと思う。

## (2) パネルディスカッション（概要）

基調講演を踏まえて、学識者と市長のパネリストからは多様な意見が出され、活発な討論がなされた。例えば、ストラスブールの LRT もハード整備を伴う大規模事業であることから市町村の共同事業として広域連携で進める可能性があること、教育分野では一部の単独事業（ALT、特別支援教育支援員等）が全国的にも普及している実状等が指摘された。

最後に、ネクストステージに向けては、地域コミュニティや社会的なネットワークの再構築、住民同士の結びつきが重要になるという認識が全てのパネリストに共通して示されていた。

# 第5回都市調査研究交流会

日本都市センター研究員 早坂 健一

「都市調査研究交流会」は、都市自治体シンクタンクや都市自治体企画部門における、調査研究に関わる職員を対象として、調査研究技法や課題に関する情報交換、交流の場として2014年度より開催している。

2019年2月7日に開催した第5回では、「オープンデータで創る地方の未来」をテーマに基調講演及びワークショップを実施した。

## 1 開催概要・趣旨

近年、多くの都市自治体が複雑かつ多様化する行政課題の解決のために独自の調査研究を行っており、職員の調査研究能力の向上や調査研究技法の蓄積が急務となっている。当センターでは、都市自治体における調査研究に関わる職員の意見交換等の場として、本交流会を2014年度より開催している。

第5回を迎える今年度は、都市自治体が活用すべき重要な社会資源であるオープンデータの取組が全国的に普及しているとは言い難いことに鑑み「オープンデータで創る地方の未来」をテーマに基調講演及びワークショップを実施した。

## 2 交流会の概要

先だって、第1部として第9回都市調査研究グランプリ表彰式を行った。(詳細については、「第9回都市調査研究グランプリ」のページを参照)。

引き続き、昨年度に最優秀賞を受賞した豊島区都市整備部建築課の山崎氏より「住民の

自力更新が困難な無接道宅地の解消のに向けた調査研究～豊島区不燃化特区を事例として～」について、今年度最優秀賞を受賞した横須賀市の政策推進部政策研究所の鈴木氏より「横須賀市のエビデンスに基づいた政策形成に寄与する調査研究～経済波及効果分析ツールと独自開発と庁内活用の推進～」についてそれぞれご報告いただいた。

第2部では株式会社jig.jp会長である福野泰介氏より「オープンデータで創る地方の未来」をテーマとした基調講演及が行われ、オープンデータの歴史、推進すべき理由、都市自治体における活用事例に紹介いただいたほか、実際にIoT機器の操作方法についてご説明頂き、参加者で操作を体験した。

後半の部ではオープンデータを用いたアプリ作成を行った。アプリ作成には世界標準APIであるSPARQLを使い、ハンズオン形式で参加者自身がパソコンを操作しながら地図アプリの読み込み、アイコンの設置・追加、アプリへのアクセス、検索等を順次体験した。

# 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」(A 4版 本体価格 1,000 円+税)

図 書 名	発行
都市とガバナンス 第 30 号	2018 年 9 月
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

■報告書

図 書 名	発行	サイズ	価格 (税別)
ネクストステージの都市税財政に向けて －超高齢・人口減少時代の地域社会を担う都市自治体の提言と国際的視点－	2019 年	A 4	1,500 円
自治体による「ごみ屋敷」対策 －福祉と法務からのアプローチ－	2019 年	A 5	1,000 円
住民がつくる「おしゃれなまち」 －近郊都市におけるシビックプライドの醸成－	2019 年	A 5	1,000 円
AI が変える都市自治体の未来 － AI-Ready な都市の実現に向けて－	2019 年	A 5	1,000 円
都市自治体の文化芸術ガバナンスと公民連携	2018 年	A 5	1,000 円
ドイツの空き家問題と都市・住宅政策	2018 年	A 5	1,000 円
都市自治体による持続可能なモビリティ政策 －地域公共交通・まちづくり・ICT－	2018 年	A 5	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	A 4	1,500 円
都市自治体における市民参加と合意形成 －道路交通・まちづくり・コミュニティー－	2017 年	A 5	1,000 円
都市自治体の子ども・子育て政策	2017 年	A 5	1,000 円
自治体の遠隔型連携の課題と展望 －新たな広域連携の可能性－	2017 年	A 5	1,000 円
超高齢・人口減少社会に立ち向かう －新たな公共私連携と原動力としての自治体－	2017 年	A 5	1,000 円

■比較地方自治ブックレット（A 5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（A 5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 年度後期） 〈憲法改正論議と都市自治体〉	2019 年 3 月
都市の未来を語る市長の会（2018 年度前期） 〈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

■日本都市センターブックレット（A 5版 本体価格 500 円＋税）

図 書 名	発行
No.40 モビリティ政策による持続可能なまちづくり －第 20 回都市経営セミナー－	2019 年 3 月
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

(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 峰岸 貴子  
高野 裕作 釵持 麻衣 黒石 啓太  
早坂 健一 瀧澤里佳子 原 宏樹

① 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第31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、公共施設の再編及び商業施設の立地調整をめぐる広域連携について本号は焦点を当てました。また、テーマでは、「都市自治体とツーリズム政策」を特集しました。これらの論文が、皆様の一助となれば幸いです。

① ご多忙にもかかわらず、ご寄稿いただいた執筆者の皆様には改めて感謝申し上げます。

(研究員 原 宏樹)

〔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31号(年2回発行)

発行日 2019年3月15日  
定価 本体価格1,000円+税  
編集・発行 (公財)日本都市センター  
〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1  
日本都市センター会館8階  
TEL 03-5216-8771  
FAX 03-3263-4059  
E-mail [labo@toshi.or.jp](mailto:labo@toshi.or.jp)  
URL <http://www.toshi.or.jp>  
印刷 株式会社 丸井工文社



9784909807083



1923031010000

ISBN978-4-909807-08-3  
C3031 ¥1000E

定価(本体価格1,000円+税)