

2015/3
Vol.23

都市と ガバナンス

- 巻頭論文 人口減少社会の自治体間連携
—三大都市圏への展開に向けて—
首都大学東京大学院社会科学部教授 伊藤正次
- シリーズ 基礎自治体・広域自治体・国のあり方
～人口減少時代の自治体経営～
- テーマ 都市自治体の土地に関する
政策・施策

都市とガバナンス 第23号 目次

巻頭論文

- 人口減少社会の自治体間連携
－三大都市圏への展開に向けて－…………… 3
首都大学東京大学院社会科学研究所教授 伊藤 正次

シリーズ 基礎自治体・広域自治体・国のあり方 ～人口減少時代の自治体経営～

- 都市の財政運営の現状と課題…………… 12
立命館大学政策科学部教授 平岡 和久
- 住民と公務員参加による地域福祉社会の可能性…………… 28
下関市立大学経済学部教授 難波 利光
- 人口減少時代の自治体職員像
－政策企業力と「現場実践する自治体職員」「越境する自治体職員」－…………… 37
首都大学東京大学院社会科学研究所教授 大杉 覚

テーマ 都市自治体の土地に関する政策・施策

- 都市縮小時代の土地利用計画と課題…………… 46
豊橋技術科学大学建築・都市システム学系准教授 浅野 純一郎
- 次世代を支える住宅政策を…………… 55
神戸大学大学院人間発達環境学研究科教授 平山 洋介
- 農地の存在意義の再考
－都市農地の再評価とその存続に向けて－…………… 64
東京大学大学院農学生命科学研究科准教授 安藤 光義

調査研究報告

- 都市分権政策センター…………… 76
- 都市自治制度研究会…………… 78

発行者：公益財団法人 日本都市センター

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

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

Any quotation from this article requires indication of the source.

Copyright 2015 The Authors. Copyright 2015 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

○分権型社会を支える地域経済財政システム研究会	80
○都市自治体行政の専門性に関する調査研究	82
○地域再生・コミュニティに関する調査研究	84
○都市自治体における空き家対策に関する調査研究	86
○都市自治体における地域公共交通のあり方に関する調査研究	88
○東日本大震災後の都市自治体の復興に関する調査研究	90
○第6回 関西方面の学識者と実務家との研究交流会	91
○第18回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会	92

都市自治体の調査研究活動

○第5回都市調査研究グランプリ	96
○2013年度都市自治体の調査研究活動について	104
○第1回都市調査研究交流会	108

政策交流イベント

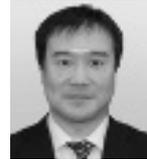
○第76回全国都市問題会議	112
○第18回都市政策研究交流会	114
○第14回市長フォーラム	116
○刊行物のご案内	118
○センター紹介・編集後記	120



巻頭論文

人口減少社会の自治体間連携 —三大都市圏への展開に向けて—

首都大学東京大学院社会科学部教授
伊藤正次



人口減少と超高齢化が進行する地域社会の課題に応えるため、2014（平成26）年の地方自治法改正により連携協約制度と事務の代替執行制度が設けられた。このうち連携協約の制度化は、地方中枢拠点都市圏（連携中枢都市圏）に制度的・財政的な裏づけを与えるものであり、2009（平成21）年度から全国展開されている定住自立圏構想と合わせ、都市機能の「集約とネットワーク化」を通じて市町村主体の柔軟な連携が実現することが期待されている。

しかし、地方圏以外の三大都市圏における自治体間連携の仕組みを制度化することは、今後の課題として残されており、第31次地方制度調査会等での検討が求められている。本稿では、三大都市圏の実態を踏まえて自治体間連携の課題を検討することにより、(1)連携中枢都市圏と同様の制度化、(2)連担する都市間での多核的な連携の制度化、(3)都府県を加えた重層的な連携の制度化、という3つの方向性を提示した。

1 人口減少社会の衝撃と自治体間連携の制度化

2014（平成26）年5月に日本創成会議・人口減少問題検討分科会が公表したレポート、いわゆる「増田レポート」は、自治体関係者に波紋を広げた。増田レポートは、地方圏から三大都市圏（特に東京圏）への人口流出が続いた場合、人口の「再生産力」を示す若年女性（20～39歳）が2040年までに50%以上減少する市町村が896（全体の49.8%）に上ると推計し、これらの市町村が将来的に「消滅」する可能性があるという警鐘を鳴らしたのである。

この増田レポートの反響もあって、安倍晋三首相は「地方創生」を内閣の最重要課題に掲げ、2014年9月に「まち・ひと・しごと創生本部」を設置した。同月の内閣改造では地方創生担当大臣が創設され、石破茂が任命された。そして、11月には「まち・ひと・しごと創生法」が制定され、12月末には「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定された。今後は、自治体も「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を策定し、人口減少社会への対応策を具体化することが求められている。

だが、人口減少社会に自治制度の上でどのように対応するかという問題については、既に第30次地方制度調査会（以下、「第30次地制調」という。）で一定の検討が行われていた。第30次地制調の「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（2013年6月25日）を踏まえて、2014年5月に地方自治法が改正され、「連携協約」制度と「事務の代替執行」制度が創設されたのである。

このうち連携協約制度は、人口減少・超高齢社会に対応し、地方圏から三大都市圏への人口流出に歯止めをかけるための手段として位置づけられている。具体的には、圏域経済の牽引や高度都市機能の集積、生活関連機能サービスの向上を図るため、「地方中枢拠点都市」と近隣市町村が「地方中枢拠点都市圏」を形成するための制度として設計されたものである。2014年8月に総務省が制定した「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」によれば、地方中枢拠点都市とは、原則として三大都市圏以外の地方圏に存する人口20万以上、昼夜間人口比率が概ね1以上である市とされ、61市がその要件を満たしているとされる。相当の規模と中核性を備えた圏域の中心都市が近隣市町村と連携して地方圏からの人口流出を防ぎ、「地方が踏みとどまるための拠点」を形成することが期待されているのである。

他方、事務の代替執行の制度は、条件不利地域等における市町村の行政サービス提供の一部を都道府県が補完することを前提としたものである。この事務の代替執行の制度により、自治体は、その事務の一部を当該自治体の名において他の自治体の長等に管理・執行させることができることとされた。

これら地方自治法に基づく新たな広域連携制度については、2014年度に総務省が「新たな広域連携モデル構築事業」の提案を公募し、11件の委託先がモデル事業を展開している。このうち、宮崎市は、2014年12月1日に「地方中枢拠点都市宣言」を行い、国富町・綾町をはじめとする近隣市町村と連携し、圏域レベルで行政サービスを提供する体制を整備することを明らかにした。その後、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」において、総務省の「地方中枢拠点都市圏」構想は、国土交通省の「高次地方都市連合」構想、経済産業省の「都市雇用圏」構想等と統合され、「連携中枢都市圏」構想に一本化された。

こうした自治体間連携の制度化は、人口減少・超高齢社会への対応に加え、前世紀末以来の市町村合併推進路線からの転換という意味づけも与えられている。1999（平成11）年以来、自治省・総務省は、市町村を「基礎自治体」と位置づけ、分権型社会における「総合行政主体」にふさわしい体制を整備するため、いわゆる「平成の大合併」を強力に推進した。しかし、条件不利地域等でさらなる合併を推進するには限界もあり、第29次地方制度調査会の答申を踏まえ、周知の通り、2010（平成22）年3月末で全国的な合併推進運動は一区切りとされた。その上で、総務省は、「合併から連携へ」と舵を切った。市町村が基礎自治体としての役割を持続可能な形で果たしていけるようにするためには、市町村が単独で「フルセットの行政」を担うことから脱却し、自治体が連携して行政サービスを提供する体制を組むことが望

ましいとされたのである¹。

2 新たな自治体間連携の特徴²

このように中心都市と近隣自治体が連携し、圏域レベルで行政サービスの提供体制を整備するという発想は、2009（平成21）年度から全国展開されている「定住自立圏」構想と同様のものである。すなわち、定住自立圏施策は、圏域の中心となる都市が「中心市宣言」を行い、近隣市町村と定住自立圏形成協定を締結するという枠組みにおいて、地方中枢拠点都市圏（連携中枢都市圏）構想の先駆けと位置づけられる。

ところで、自治体間連携は、これまでも一部事務組合や広域連合、協議会、機関等の共同設置、事務の委託という形式が共同処理の制度として地方自治法に規定されていた。また、1960年代末から、定住自立圏施策が本格実施された2009年3月末まで、広域市町村圏、大都市周辺地域広域行政圏、ふるさと市町村圏等の広域行政圏施策が展開されていた。定住自立圏や地方中枢拠点都市圏（連携中枢都市圏）という新たな施策は、これら従来の取組みと比べ、どのような特徴をもっているのだろうか。

第1に、今回の自治体間連携の構想では、圏域設定によって都市機能の「集約とネットワーク化」を実現することが目指されている。昼夜間人口比率や通勤・通学10%圏等の要件を踏まえて圏域が設定されることになっており、圏域全体として緊密な地域的つながりがあることが前提となっている。逆に言えば、そうした社会経済的実態がない場合には、圏域構成市町村間の信頼に基づく連携を行うことは困難であるといえる。そして、中心都市が自ら「宣言」を行い、近隣市町村と役割分担をしながら応分の負担と責任を担う姿勢を示し、それに対して国が財政措置で応えることで、圏域構成市町村間の信頼を醸成し、圏域の持続可能性を確保することが期待されているといえよう。

第2は、圏域設定における市町村の主体性と柔軟性である。都道府県知事が圏域設定の主体であった広域行政圏とは異なり、定住自立圏・地方中枢拠点都市圏（連携中枢都市圏）に対する都道府県の役割は助言と支援に限定されている。また、都道府県境を跨いだ圏域や複眼型の中心都市をもつ圏域の設定が可能になっており、シティ・リージョンの形成も推奨されている。

第3に、協定や連携協約という柔軟な手法をとることで、いわば「政策ベース」の連携を迅速に行うことをめざしている。これまでの広域連携・共同処理の仕組みは、一部事務組合、広域連合、協議会等の機構をまずは立ち上げるという、いわば「機構ベース」の連携であったといえる。今回制度化された自治体間連携でも、定住自立圏共生ビジョン懇談会や地方中

¹ 総務省『基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会報告書』2014年、3頁。

² 以下、本節は、伊藤正次「自治体間連携の時代？—歴史的文脈を解きほぐす」『都市問題』2015年2月号、の記述と一部重複している。

枢拠点都市圏ビジョン懇談会といった合議体の設置が前提とされているが、これらは、連携する政策にあわせて産学金官民の関係者が柔軟に参加する仕組みを採用している。

3 新たな自治体間連携の課題と第31次地方制度調査会

もちろん、新たな自治体間連携の構想には様々な課題がある。

第1に、新たな自治体間連携の制度を活用して圏域を設定したとしても、それが直ちに人口減少社会の課題を解決するわけではない。人口減少・超高齢化がもたらす地域の課題を解決するためには、地方圏から大都市圏への人口流出を食い止めるための政策パッケージが別途必要となる。新たな自治体間連携は、そうした政策を形成・推進するためのスキームとしての位置づけが与えられているのである。

第2に、既に先行実施されている定住自立圏施策については、その内容や手法の課題が指摘されている。たとえば、総務省『定住自立圏構想の今後のあり方に関する研究会最終報告書』（平成26年3月）によれば、既に定住自立圏を構成している市町村からは、中心市に事務の負担が集中しており、圏域における費用負担のあり方や事業の実施方法等が課題になっていること、新たな事業展開をする上で財政措置が必ずしも十分ではないこと等の意見が寄せられている。取組過程や圏域内でのマネジメントのノウハウに関する情報提供の重要性も指摘されており、新たな自治体間連携の構想を推進していくには、構成市町村間での信頼醸成や、先駆的な事例やベスト・プラクティスに関する情報共有をいかに図っていくかが課題となっているといえよう。

第3に、定住自立圏構想、地方中枢拠点都市圏（連携中枢都市圏）構想とも三大都市圏以外の地方圏を対象とした施策であり、今後、三大都市圏における自治体間連携の仕組みをどのように位置づけ、制度化するのかという課題がある。かつて自治省は、1960年代末から過疎・過密問題の解消を目指して地方圏で広域市町村圏施策を展開した後、1977年から三大都市圏を対象とした大都市周辺地域広域行政圏を設定した。今回も同様の道筋を辿るのだろうか。

こうした諸課題に対処することを視野に入れて、2014年5月に第31次地方制度調査会（以下、「第31次地制調」という。）が発足した。第31次地制調に対しては、安倍首相から、「個性を活かし自立した地域をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等について、調査審議を求める」との諮問がなされた。第31次地制調は、これらの諮問事項、すなわち、①人口減少社会における三大都市圏・地方圏の地方行政体制のあり方、②議会制度・監査制度等の自治体のガバナンスのあり方、という2点について審議を進め、「第31次地方制度調査会の審議項目」をとりまとめた。

このうち、①については、人口減少を食い止めるために必要な施策（食い止め策）と、人

口減少に伴い発生する課題を解決するために必要な施策（課題対応策）との関係や、地方圏における市町村間の広域連携の推進方策、三大都市圏に生じる課題を解決するために必要な施策、三大都市圏から地方圏への人口移動や地方圏での定住促進のために必要な施策、そしてこれらのために必要な地方行政体制の見直しの方向性といった項目が挙げられている。また、②については、自治体のガバナンスにおける議会、監査委員、首長、住民がそれぞれ果たす役割の検討と、その役割を踏まえて自治体のガバナンスが全体として機能を発揮するための仕組みの検討が取り上げられている。

ここでは、新たに制度化された自治体間連携の仕組みと関連する課題として、三大都市圏における自治体間連携の制度設計の方向性について、若干の検討を試みたい。

4 三大都市圏における自治体間連携の方向性

東京圏、名古屋圏、大阪圏という三大都市圏が抱える課題は、それ以外の地方圏とは異なっている。三大都市圏では、今後人口の急速な高齢化により、社会福祉・医療・介護等に対する需要が増大する。そのため、先に示した第31次地制調の「審議項目」や、「地方創生」の動向を考慮に入れるならば、国が三大都市圏から地方圏への人口移動を促進するための政策を展開する中で、人口構成の超高齢化にどのように対処するかという課題を抱えることになる。

他方で、三大都市圏の自治体は、待機児童対策をはじめとする少子化対策に積極的に取り組まなければならない。また、三大都市圏では高度成長期に整備された公共施設等の更新が課題となっており、低頻度大規模災害に対応することも踏まえ、効率性と安全性に配慮しながら、施設の更新や再配置を進める必要に迫られている。

しかし、三大都市圏と一口に言っても、各圏域が置かれている状況はそれぞれ異なる。

第1に、人口動態の推移と将来予測は三大都市圏ごとに異なっている。東京圏はバブル崩壊後も地方圏からの人口流入が続いているが、名古屋圏、大阪圏の人口の出入りはほぼ定常化している。また、2050年にかけての高齢化率の推移を見ると、大阪圏は一貫して全国と同水準の高齢化率で推移し、東京圏は高齢化率が急速に伸びて2050年には全国の水準に接近する。これに対し、名古屋圏では高齢化率の増加が見込まれるものの、全国より低い水準にとどまることが予想されている³。

第2に、大都市圏の構造が異なっている。名古屋圏は名古屋市を中心とする大都市圏域であるのに対し、東京圏は東京23区と川崎市、横浜市が連担しており、さいたま市、千葉市、相模原市といった周辺の指定都市との間に中核市、特例市等を多数抱える巨大都市圏域となっている。大阪圏は、大阪市・堺市、京都市、神戸市という三極と、その間や周辺に位置する

³ 国土交通省『国土のグランドデザイン2050 参考資料』2014年、19頁。

中核市、特例市等で構成される大都市圏域である。

第3に、東京圏の中核に位置する東京都は、都区制度という特殊な自治制度を採用している。東京圏の中心部は23の特別区で構成されており、市町村主体の連携ということになると、特別区間、または個別の特別区と隣接市の間での連携が前提となる。逆に言えば、「東京」を中心とするエリアの政策課題に対応する連携体制を組もうとすれば、広域自治体である東京都をその構成団体に加えざるを得ない。また、2015年5月に予定されている住民投票で「大阪都」構想が過半数の支持を得た場合、大阪市は解体されて5つの特別区に再編されることになる。その場合、やはり大阪圏の中心部とその近隣の連携体制をどのように構築するかという課題がある。

これらを前提に、三大都市圏における自治体間連携の制度設計を行うに際しては、次の3つの方向性が考えられる。

第1に、1つの大都市が経済的な中枢性を備えている圏域の場合、大都市と近隣市町村の連携については、現行の連携協約制度を活用して、地方中枢拠点都市圏（連携中枢都市圏）と同様の連携体制を構築することが考えられる。例えば名古屋圏では、名古屋市が圏域における中枢性をもっており、通勤・通学圏に位置する近隣市町村との間で、少子高齢化対策や公共施設の再配置等に関する連携体制を整備することもできるのではないかと。

第2に、経済的な中枢性が低い近郊都市が連担している場合、中心都市を設定することはできないので、水平的・相互補完的・双務的に行政サービス提供の連携体制を組むことが考えられる。もちろん、「平成の大合併」が相対的に進まなかった三大都市圏において、少子高齢化対策等の観点から合併が行われる可能性もゼロではない。しかし、おそらく当面は各自治体の自主性・自立性を尊重して、都市自治体は相互の連携を模索すると考えられる。その際、例えば市境に位置する公共施設の相互利用を促進するためのスキームを構築することで、圏域全体の行政の効率性を高めるといった方向性が考えられる。

この複眼型（compound）ないし多核型（polycentric）のスキームは、定住自立圏でも実例がある。また、2014（平成26）年度のモデル事業ではシティ・リージョンという形で下関市・北九州市の取組みが進められているが、指定都市等が連担しているケースについても適用できると考えられる。たとえば、2014年10月に川崎市と横浜市が「待機児童対策に関する連携協定」を締結した事例のような相互補完的な政策連携が、連携協約制度の形式に適合的かどうか、アドホックな協定の方が柔軟に対応できるのかを検証した上で、連携協約制度では対応できない場合には、連担する都市が相互補完的に政策ベースで柔軟に連携する仕組みを制度化する余地もあるのではないだろうか。

第3に、都区制度と自治体間連携制度の関係をどのように整理するかという課題がある。東京大都市地域（23区エリア）における急速な高齢化の進展という深刻な課題を前提とすれば、特別区間、あるいは特別区と近隣市の間で政策連携を行う潜在的なニーズはあると考え

られる。しかし、その場合であっても、中心的な役割を果たす自治体を当然に措置できるわけではない。都府県をも加えた形での重層的な連携体制の制度化という方向性が考えられよう。

いずれの方向性にしても、まずは今回制度化された連携協約の「使い勝手」を見極めた上で、三大都市圏での展開可能性を探ることになる。その上で、それぞれの大都市圏における社会経済実態や都市構造、適用されている自治制度の特徴を踏まえ、個別の都市自治体のニーズに即した柔軟な政策連携の制度化が図られるべきではないだろうか。

(注記) 筆者は、これまで内閣府・第30次地方制度調査会委員、総務省・基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会委員、総務省・人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方に関する研究会委員等を務め、2015年2月現在、内閣府・第31次地方制度調査会委員等を務めているが、本稿の内容はあくまで筆者の個人的な見解に基づくものである。

シリーズ

基礎自治体・広域自治体・国のあり方 ～人口減少時代の自治体経営～

我が国では、急速に少子高齢化が進行しており、総務省統計局の人口推計によれば日本の総人口は2010年以降3年連続の減少となり、いよいよ本格的な超高齢・人口減少時代に突入したといっても過言ではない。今後も人口減少の傾向は続き、あわせて東京などの大都市への人口集中も一層進むことが指摘されている。

こうした状況を受け、国では2014年に「まち・ひと・しごと創生本部」の設置、「まち・ひと・しごと創生法」の施行、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定により、それぞれの地域で特性に応じて地域課題を解決することにより活力ある社会の維持をめざし、自治体には「地方版総合戦略」の策定を求めている。

既に多くの自治体では、超高齢・人口減少社会の到来に向けた様々な対策に取り組んでいるところである。今後は、そうした従来の少子高齢化対策と国の求める「総合戦略」とを結びつけつつ、効率的かつ効果的に自治体経営を行っていくことが期待される。

そこで本稿では、自治体経営の基盤となる財政、歳出面で大きなウエイトを占める社会保障、そして今後求められる職員像などについての課題整理を行い、その対応策を示唆することで、人口減少時代の自治体経営のあり方を展望する。

都市の財政運営の現状と課題

立命館大学政策科学部教授
平岡和久

三位一体改革以降の都市財政は、社会保障関係費の自然増や震災復興等の財政需要増大から全体として財政規模を拡大してきたが、財政状況は大都市ほど相対的に逼迫している。都市財政が逼迫した背景として、脆弱な地域経済の状態や国・地方を通じたフローとストックの巨額の赤字構造が、都市税制の拡充や地方交付税拡充により自治体一般財源を保障するといった本筋の改革を妨げる要因となっていることがある。

地方創生は、安倍政権が財政再建と成長戦略の二兎を追うため、「集約化」を中心とした地方構造改革と地域「活性化」を同時に進めることを自治体に促しながら、将来的な経済成長に必要な人口・人材確保策に地方を動員するための戦略である。

なかでも公共施設等の「集約化」は、「平成の合併」を経てエリアの広がった都市自治体にとって極めて重要な課題となっている。「集約化」にしる「活性化」にしる、国・地方を通じた指令塔によるトップダウンと「知恵出し競争」の組織化・誘導といった枠組みでは、真に地域の実情に合った総合的な地域づくりが歪められるおそれがある。

はじめに

本格的な人口減少社会への移行が進むなかで、昨年から「消滅可能性都市」論が注目され、過疎地域のみならず都市自治体においても、少子化問題や人口減少問題に正面から向き合うことが求められる時代を迎えたように見える。

都市自治体を取り巻く環境として考慮すべきこととして、少子化・人口減少問題のみならず、1990年代以降のグローバル化のなかで経済成長の停滞と国・地方を通じた財政赤字問題が深刻化し、それらに対する政策的対応としての新自由主義的構造改革がとられてきたことがある。しかし、新自由主義的改革は、都市自治体が抱える構造的問題を解決するというよりむしろ、貧困と格差問題、子育て・介護問題、都市防災・環境保全の課題、社会資本・公共施設の老朽化・更新問題といった課題をより深刻化させているとの批判も強い。

それに対して、安倍政権の経済政策（アベノミクス）は、東京圏をはじめ大都市圏を中心とした成長戦略に主眼が置かれており、必ずしも都市の諸問題の解決にはつながっていないと言いがたい。また、自治体関係者からは地方経済がアベノミクスから取り残されたという声も聞こえてくる。

安倍政権は「大国化」をめざし、新自由主義的構造改革を進めるだけでなく、成長戦略のためのより積極的な産業支援や人口対策・人材確保策を重視している。地方創生は、アベノミクスから取り残された地方に「光」を当てる施策の打ち出しにとどまらず、「大国化」をめざす安倍政権が財政再建と成長戦略の二兎を追うため、「集約化」を中心とした地方構造改革と地域「活性化」を同時に進めることを自治体に促しながら、将来的な経済成長に必要な人口・人材確保策に地方を動員するための戦略である¹。これらの戦略が都市自治体の財政運営に与える影響は大きいと思われる。

以上の背景認識のもとで、本稿は、地方財政の動向と都市財政の現状を概観するとともに、人口減少社会における都市の課題および都市財政運営の課題を検討する。

1 地方財政の動向と都市財政の現状

(1) 地方財政計画と都市財政全般の動向

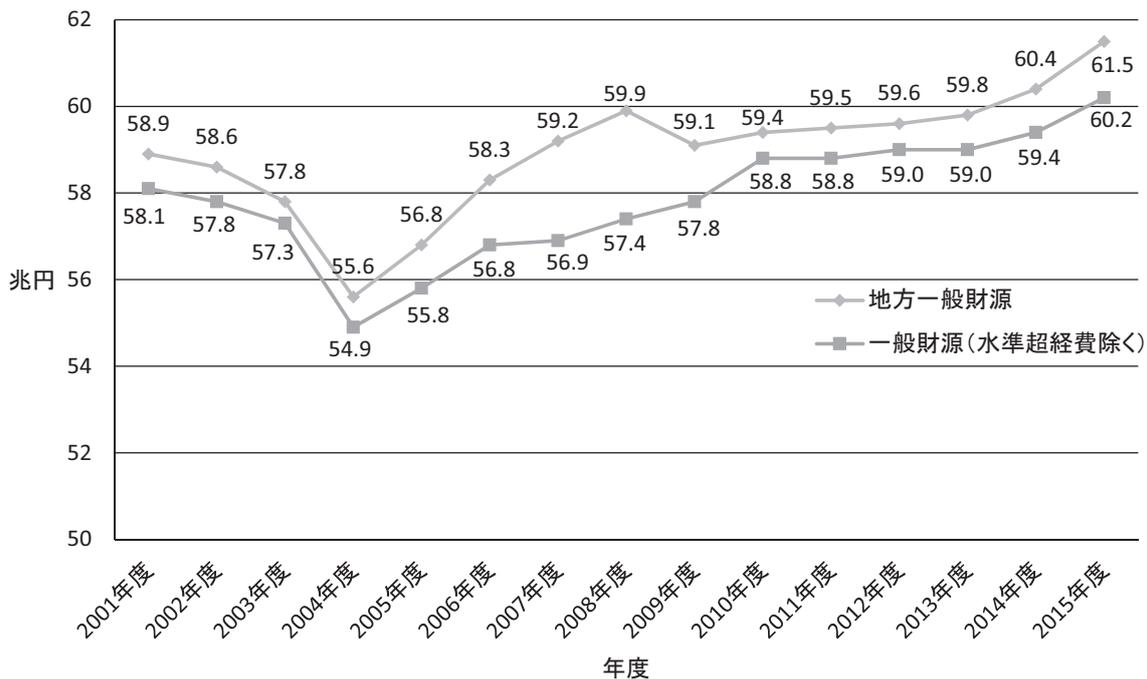
都市の財政運営をみる場合、国の地方財政対策の動向をみておく必要がある。都市自治体といえども、その多くは地方交付税交付団体であるからである。地方団体の立場からは、地方交付税は地方の共有財源であり、間接課徴形態の地方税と位置付けられる。しかし、地方交付税やその総額確保の仕組みである地方財政計画に対して地方団体の決定権はない。その意味では、都市自治体を含む地方財政は中央政府によるマクロの統制を強く受けている。

図1は地方財政計画における一般財源の推移をみたものである。小泉構造改革下の2001年度から2004年度にかけて、一般財源総額は3兆円以上の減少をみせた。2004年度から2006年度にかけての三位一体改革において4兆円を超える国庫補助負担金の廃止・縮減とそのうち3兆円程度が税源移譲と一般財源化の対象になっていることに留意すれば、2004年度から2007年度にかけての一般財源総額の増加は割り引いてみる必要がある。さらに、社会保障関係費の自然増分の地方負担分を考慮すれば、さらに割り引いてみる必要がある。水準超経費を除く一般財源でみれば、2009年度においても2001年度水準よりやや低く、震災復興財源がプラスされた2011年度以降においても、2013年度までは2001年度水準より1兆円ほど高くなる程度にしか回復していない。2014年度、2015年度には社会保障・税一体改革と消費税率引上げを反映して、一定の増額が図られているが、その分、少子化対策等の社会保障拡充の地方負担額増が見合いとなっている。

地方財政計画によってマクロの地方一般財源総額及び交付税総額が決まると、次に交付税算定によってミクロの一般財源保障が決まる。表1は、2002年度、2006年度及び2012年度における市町村の基準財政需要額をみたものである。臨時財政対策債振替前の基準財政需要額をみると、2002年度の水準から2006年度には2兆円近く減少しており、三位一体改革における交

¹ 地方の拠点都市への人口移動が経済成長をもたらすという主張については、伊藤元重（2013）、参照。

図－1 地方財政計画における地方一般財源の推移



(総務省資料より筆者作成)

付税抑制の影響の大きさを示している。2012年度においてもようやく2002年度水準を回復した程度となっており、国庫補助負担金の一般財源化や社会保障関係費の自然増の地方負担分等を考慮すれば、市町村一般財源は十分に保障されているとはいえない。

表1 市町村の基準財政需要額（財源不足団体および財源超過団体）

単位：億円

	基準財政需要額	臨時財政対策債発行可能額	臨財債振替前基準財政需要額
2012年度	229,947	23,398	253,345
2006年度	217,447	14,536	231,983
2002年度	234,315	16,170	250,485

(総務省『地方財政白書』各年版より筆者作成)

地方財政計画と地方交付税の総額は、毎年度の財務省と総務省による調整を経て決定される。財務省は国の財政再建を重視しており、そのために地方財政計画の歳出抑制を通じて地方交付税総額を抑制しようとする。総務省は地方行革と自治体財政の「健全化」を促進しながら、必要な地方一般財源総額の確保を図ろうとする。2015年度予算編成に向けても財務省と総務省の主張はかなりの隔たりがみられた。それは財務省の立場を反映した財政制度等審議会と総務省の立場を反映した地方財政審議会の主張に明確に示された。

財政制度等審議会では地方財政計画の歳出は一般財源ベースで2.2兆円削減可能であるとしたのに対して²、地方財政審議会では地域経済活性化や分権の観点から一般財源総額の充実

と交付税所要額の確保が必要だと主張した³。

2015年度概算要求の基本方針では、地方交付税は「中期財政計画」との整合性に留意しつつ要求するとした。2020年の基礎的財政収支は11兆円の赤字と試算されており、「中期財政計画」との整合性に留意すれば、地方歳出抑制を図らねばならないことになる。ただし、国税・地方税の自然増収が消費税引上げ延期による減収を一定程度カバーしたこともあり、当面の2015年度までに基礎的財政収支赤字の対GDP比半減の中間目標はクリアされる見通しであることや、統一地方選を前に地方創生を推進するための財源確保も重視されるという事情もあった。

実際には、2015年度の地方財政計画の規模は+1.9兆円の85.3兆円、一般財源総額は水準超経費を除き+0.7兆円が確保され、地方団体の要望や総務省の要求が通った形となった。ただし、交付税の法定率の見直しも行われたが、見直しによる交付税原資の増額はわずか900億円程度である。

2015年度地方財政計画において目を引くのは中央政府による政策誘導が強まっている点である。特に、地方交付税における政策誘導が拡大しており、地域の元気創造事業費に加えて人口減少等特別対策事業費が創設され、「取組の必要度」とともに「取組の成果」を反映した算定が行われる。公共施設老朽化対策に関しては、集約化・複合化を促進する交付税措置のある地方債創設により財政誘導が図られる。公立病院改革についても、公立病院の再編・ネットワーク化を促進するため交付税措置が見直される。

こうした交付税を活用した財政誘導は地方分権に逆行するだけでなく、交付税制度の歪みをますます拡大させることになる。また、都市自治体からみると、法人住民税法人税割の国税化=交付税原資化は、分権の流れに逆行しているのではないかという批判が出てこよう。

総じて、脆弱な地域経済の状態や国・地方を通じたフローとストックの巨額の赤字構造が、都市税制の拡充や地方交付税拡充により自治体一般財源を保障するといった本筋の改革を妨げる要因となっていると言ってよい。

以下、主に三位一体改革以降の都市財政の現状について、政令指定都市、中核市、特例市及びそれ以外の都市といった類型ごとに検討する。

(2) 大都市・政令指定都市の財政

日本における大都市制度として政令指定都市制度が存在するが、「平成の合併」を機に20政令市にまで増加しており、多様性を増している。その一方では東京都区制度があり、「東京一極集中」問題も常に指摘されてきた。

これまで大都市財政に関しては、大都市特有の財政需要が問題とされ、大都市圏の財政需

² 「財政健全化に向けた基本的考え方」2014年5月30日

³ 「地域の元気づくりに向けた地方税財政改革についての意見」2014年6月5日

要の拡大に対応できていない都市税制に問題があるという指摘がなされてきた⁴。このことが現在においても当てはまることは、2014年度交付税算定において20指定都市すべてが交付団体であるという事実が示している。都市税制においても、1975年度の事業所税創設以降、抜本的な拡充がなされていない。

そのなかで、三位一体改革は所得税3兆円の税源移譲を実現したが、税率フラット化のなかで大都市の税源は十分に拡充されたとは言いがたい。一方では、大都市自治体は三位一体改革及びそれ以降の地方交付税抑制の影響を強く受けている。表2は「平成の合併」以前から存在する12政令指定都市（以下、「旧政令市」という。）の財政動向をみたものである⁵。

旧政令市の普通会計決算における歳入歳出規模は、三位一体改革以前の2002年度から三位一体改革最終年度である2006年度にかけて6%を超える減少となっており、基準財政需要額も約5%減、基準財政収入額は微増となっている。三位一体改革における国庫補助負担金の一般財源化にもかかわらず基準財政需要額が減少したことは、この間、旧政令市への交付税抑制が大きく影響していることがうかがえる。2006年度から2012年度にかけては、歳入歳出規模は9%ほど増加しているが、基準財政需要額及び基準財政収入額は減少している。三位一体改革以降、市町村全体としてはやや交付税復元がみられたが、旧政令市に対しては交付税抑制が継続していることがうかがえる。

主な財政指標の変化をみると、経常収支比率は2002年度から2012年度にかけて5ポイントほど悪化する一方、財政力指数は上昇している。財政力指数が上がった主な要因は、基準財政需要額の抑制である。経常収支比率のなかでも公債費の比率は2012年度において約24%と高い水準にあり、旧政令市において公債費負担が重いことがうかがえる。

表2 旧政令指定都市における財政指標の変化（2002年度～2012年度）

単位：千円

	歳入総額	歳出総額	基準財政需要額	基準財政収入額	経常収支比率 (%)	左のうち		財政力指数
						人件費 (%)	公債費 (%)	
2012年度	9,952,515,050	9,832,649,640	3,442,479,515	2,967,512,567	96.9	24.8	23.8	0.85
2006年度	9,125,771,519	9,023,111,164	3,643,478,179	3,142,875,690	93.6	26.9	23.1	0.83
2002年度	9,757,090,764	9,655,795,196	3,828,835,099	3,079,390,025	92.0	28.7	23.3	0.79
変化率(02-06)	-6.5%	-6.6%	-4.8%	2.1%				
変化率(06-12)	9.1%	9.0%	-5.5%	-5.6%				

（総務省「市町村決算状況調」各年版より筆者作成）

次に2000年度以降に移行した8政令指定都市（以下、「新政令市」という。）の財政をみると、2006年度から2012年度にかけて歳入歳出規模は約17%増である一方、基準財政需要額は

⁴ 例えば、宮本（1977年）参照。

⁵ 基準財政需要額は臨時財政対策債振替後の額であることから、特に2012年度の基準財政需要額が過小評価となっていることに注意が必要である。以下、表3～7も同様。

微増にとどまっております、また基準財政収入額は約2%減となっている。財政規模が拡大した背景には、合併特例事業等が拡大したことが考えられる。新政令市は、新潟市、さいたま市、静岡市、浜松市など平成の大合併によって人口要件をクリアした都市が多く、新市建設事業が財政規模の拡大をもたらしたと考えられる。また、経常収支比率は上昇しているが、旧政令市平均より低くなっており、合併算定替の特例により経常一般財源が確保されているが、今後は合併算定替終了が経常収支比率上昇要因となることが予想される。なお、新旧政令市とも経常収支比率における人件費の比率を低下させており、この間の行革が反映している。この点は、後にみる中核市、特例市及びその他の都市にも共通した傾向となっている。

表3 新政令指定都市における財政指標の変化（2006年度～2012年度）

単位：千円

	歳入総額	歳出総額	基準財政需要額	基準財政収入額	経常収支比率 (%)	左のうち		財政力指数
						人件費 (%)	公債費 (%)	
2012年度	2,513,196,399	2,459,105,487	999,029,998	835,003,804	92.3	24.5	20.6	0.83
2006年度	2,158,082,838	2,102,594,109	992,081,280	852,012,116	88.0	28.3	19.1	0.83
変化率	16.5%	17.0%	0.7%	-2.0%				

*2007年度以降に合併した政令市については、2006年度の歳入歳出額等は旧自治体の合計額。財政指標については平均値であるが、合併自治体については合併前中心都市の数値を利用。
(総務省「市町村決算状況調」各年版より筆者作成)

大都市が抱える課題について、横浜市における認識をみると⁶、そこでは大都市横浜が抱える課題として、①人口減少・高齢社会の到来、②公共公益施設の保全・更新、③都市間競争の激化、の3点をあげている。また、政令指定都市制度の問題点として、「二重行政」問題及び大都市特例事務に関する不十分な税制上の措置の問題を指摘している。

しかし、以上の課題整理では、格差と貧困、子育て・介護、都市防災・環境保全をはじめ様々な都市問題全般が必ずしも取り上げられていない。政令市における財政悪化は、大都市特例事務のみならず、多領域にわたる大都市特有の財政需要の増大に対して都市税制や財政調整制度が十分に機能していないことを示唆している。また、いわゆる「二重行政問題」に対する政令市と道府県との調整が行われている場合でも、実際の財政削減効果は少ない⁷。

(3) 大都市以外の都市財政

次に、政令指定都市に続く人口規模を擁し、分権の受け皿として導入された中核市及び特例市の財政状況をみる。中核市の歳入歳出規模は2006年度から2012年度にかけて約12%増となっているが、基準財政需要額は微増にとどまっている。一方、基準財政収入額は約7%減となっており、都市類型のなかで最も減少率が高くなっている。この点については、工業都

⁶ 「横浜特別自治市大綱」2013年3月。

⁷ 政令指定都市の課題については、西村他（2014）、参照。

市としての性格が強い中核市においてリーマンショックからの回復が十分でない都市が存在することが影響していると考えられる。経常収支比率は2006年度から2012年度にかけてやや上昇しているが、政令市と比べるとやや低い水準を維持している。また、財政力指数は基準財政収入額の減少を反映して低下している。この点は、特例市やその他の都市においても同様である。

表4 中核市における財政指標の変化（2006年度～2012年度）

単位：千円

	歳入総額	歳出総額	基準財政需要額	基準財政収入額	経常収支比率 (%)	左のうち		財政力指数
						人件費 (%)	公債費 (%)	
2012年度	6,283,348,744	6,115,524,731	2,573,780,576	1,942,719,758	90.8	24.5	18.4	0.76
2006年度	5,633,201,516	5,485,170,429	2,551,495,446	2,097,816,988	88.9	27.8	19.0	0.81
変化率	11.5%	11.5%	0.9%	-7.4%				

*2007年度以降に合併した中核市について、2006年度の歳入歳出額等は旧自治体の合計額。財政指標については平均値であるが、合併自治体については合併前中心都市の数値を利用。
(総務省「市町村決算状況調」各年版より筆者作成)

次に特例市をみると、歳入歳出規模は2006年度から2012年度にかけて約10%増となっているが、基準財政需要額は約3%増にとどまっている。一方、基準財政収入額は約6%減となっており、中核市に次いで標準税収の減少率が高い。経常収支比率については、中核市とほぼ同様の傾向をみせている。

表5 特例市における財政指標の変化（2006年度～2012年度）

単位：千円

	歳入総額	歳出総額	基準財政需要額	基準財政収入額	経常収支比率 (%)	左のうち		財政力指数
						人件費 (%)	公債費 (%)	
2012年度	3,684,094,082	3,560,758,420	1,506,767,687	1,213,076,151	90.5	25.7	16.7	0.81
2006年度	3,341,857,657	3,240,031,203	1,466,779,023	1,294,247,311	88.2	29.0	17.6	0.87
変化率	10.2%	9.9%	2.7%	-6.3%				

*2007年度以降に合併した特例市について、2006年度の歳入歳出額等は旧自治体の合計額。財政指標については平均値であるが、合併自治体については合併前中心都市の数値を利用。
(総務省「市町村決算状況調」各年版より筆者作成)

最後に、政令市・中核市・特例市を除く都市全体をみると、歳入歳出規模は2006年度から2012年度にかけて約16～17%増と新政令市と並んで高い伸びを示している。財政規模が増大する要因としては、他の都市類型にも共通する民生費（あるいは扶助費）の増大とともに、被災自治体の震災関連経費増などがある。また、基準財政需要額は3.5%増にとどまっているものの、都市類型のなかでは最も伸びている。一方、基準財政収入額は約6%減と特例市と同様な減少率をみせている。経常収支比率は2012年度にやや低下をみせているが、水準としては特例市と同様である。

表 6 都市（政令市・中核市・特例市を除く）における財政指標の変化（2006年度～2012年度）

単位：千円

	歳入総額	歳出総額	基準財政需要額	基準財政収入額	経常収支比率 (%)	左のうち		財政力指数
						人件費 (%)	公債費 (%)	
2012年度	23,166,682,801	22,209,523,313	9,244,904,550	5,861,153,704	90.0	25.0	17.9	0.60
2006年度	19,737,096,305	19,154,294,062	8,934,406,053	6,263,957,185	91.2	29.1	19.2	0.66
変化率	17.4%	16.0%	3.5%	-6.4%				

*2007年度以降に合併した都市について、2006年度の歳入歳出額等は旧町村分を含む。財政指標については平均値であるが、旧町村分を含んでいない。
（総務省「市町村決算状況調」各年版より筆者作成）

以上から、三位一体改革以降の都市財政は、社会保障関係費の自然増や震災復興等の財政需要増大から全体として財政規模を拡大してきたが、財政状況は大都市ほど相対的に逼迫していることがうかがえる。その要因として、大都市の公債費負担が重いなかで基準財政需要額が抑制されたことがある。一方、中小規模の都市においては全体として経常収支比率の悪化を招いていないが、それは人件費抑制や投資抑制による公債費負担抑制等が図られたことを反映している。

2 市町村合併、東日本大震災と都市財政

(1) 合併自治体の財政

「平成の合併」が一区切りとなるなかで、合併自治体の多くは、合併算定替（2012年度約9,300億円）の100%保障が2014年度または2015年度で期限切れを迎え、厳しい財政見通しに直面している⁸。合併自治体による連絡協議会が合併算定替に替わる支援策を要望したのを受けて、総務省は合併自治体に対する新たな財政措置を導入した。基準財政需要額を2014年度以降5年程度の期間で見直すとしており、具体的には以下の3点の見直しを進めるとしている。①支所に要する経費の算定、②人口密度等による需要の割増し、③標準団体の面積を拡大する方向で見直すとともに、それに伴う標準団体の施設数の見直し、である。そのうち支所に要する経費の算定は、2014年度から3年間かけて先行的に実施される（算定額3400億円程度を3年間かけて3分の1ずつ加算）。②、③については、2015年度以降実施するという。

合併自治体は、合併によって行財政の効率化が行われることを想定されており、合併後10年間の合併算定替100%、その後5年間の段階的縮小を経て、16年目から一本算定に統一される。それまでに職員数の削減を図るなどの行財政改革を進めていかなければ、収支均衡を維持できないことになる。

合併自治体の財政が悪化する要因は複合的であるが、主に以下の要因が挙げられる。第1

⁸ 町村からみた「平成の合併」の問題点については、全国町村会『「平成の合併」をめぐる実態と評価』2008年、参照。

に、合併特例事業に伴う後年度公債費負担の問題である。合併特例債を使った大規模事業を進めた場合、交付税措置率が70%という手厚い財政措置ではあるが、事業規模が大きければ、それだけ後年度の公債費負担が重くなることは必然である。

第2に、新市建設計画において過大な人口目標を設定した上で、行財政計画を立てる場合が多いことである。過大な人口目標は過大な公共施設整備等につながり、維持管理経費を含め、後年度の財政に影響する。

第3に、社会資本整備において、合併前の自治体間の格差を解消すべく地域の実情に合わない計画が進められたことである。特に下水道整備計画を農山村部に対象を拡大した場合、中長期的な財政への影響は大きいものとなる。

第4に、合併特例事業等により財政余裕度が縮小するなかで、三位一体改革による交付税削減が自治体財政に厳しく影響したことである。

交付税削減によって財政危機に陥った合併自治体は、厳しい財政健全化策を余儀なくされた。財政健全化策は、職員削減、支所の職員配置縮小、公の施設の管理運営費削減、小・中学校・保育所等の統廃合、住民サービスの見直し、補助金の見直し、住民負担の引上げなど自治体行財政全般に及んだ。

以上の財政健全化策に加えて、合併自治体は合併算定替終了時を見据えたさらなる行財政効率化を進めていかねばならない課題に直面している。その際、周辺部を中心とした支所や公共施設の統廃合等を進めることになれば、住民の生活条件や地域コミュニティへの影響が懸念される。集落の分散、点在を特徴とした農山村地域において定住政策や少子化対策を進める際に、「集約化」政策との整合性があるかどうか厳しく問われることになる。

(2) 被災自治体の財政

東日本大震災・福島第一原発事故からの復興は正念場が続いているが、制度上・財政上の課題はどうか⁹。応急対応については、災害救助法に一定の柔軟な運用が行われたものの、いまだに生業への支援、現金給付が行われていない。震災廃棄物処理については、市町村のがれき処理費用に対するこれまで平均86.5%であった国庫補助率を平均95%まで引上げ、市町村負担分については起債でまかない、償還費を後年度100%交付税措置するという財政措置の拡充がなされた。災害復旧事業については、対象範囲の拡大、補助率の引上げが行われ、復旧事業において巨額の起債を予定していた部分を特別交付税で手当てすることにより、財政負担が大幅に軽減された。

復興財政は、新たに復興交付金と取崩し型復興基金が創設された。復興交付金は、国交省など5省40事業からなり、高台移転・区画整理などの復興まちづくり、災害公営住宅などの

⁹ 東日本大震災からの復興の現状と課題については、塩崎 (2014)、参照。また、復興財政については、宮入 (2013)、参照。

住宅復興、農林漁業の復興、学校施設整備などを進める。各自治体は、40事業から事業を選択し、それぞれハード整備を行う基幹事業とソフト事業に充てることのできる効果促進事業を組み合わせることが可能である。国庫補助率は概ね75%以上となり、さらに追加的国庫補助があり、事業費のうち地方負担分については特別交付税を充てた。

「自由に使える」というふれこみで導入された復興交付金は、社会資本整備総合交付金の手法が採用されており、実際の用途は5省40事業に限定され、その中身もハードが中心となっている。復興交付金は、特定の復興事業を進めるための財源として期待できるが、執行にあたっては各省の関与が強く残るものとなっている。

取崩し型復興基金は、2011年度2次補正予算による特別交付税増額分や寄付金を原資とした創設された。復興基金は被災自治体の裁量が働くメリットがあるものの、十分な金額とはいえない。

以上のように、復興交付金などの政府の財政措置では、被災者の生活再建や生業の再建が十分に保障されるとは言いがたい。ただし、2012年度補正予算で津波住宅被害再建支援に対する震災復興特別交付税の措置が打ち出され、嵩上げなど住宅再建への支援に活用されることになったのは一歩前進といえよう。

被災自治体においては、国の復興予算を含む国家財政・地方財政運営の先行きへの不安や自治体の地方行革・財政健全化路線の継続を背景として、復興交付金等の国の財源措置が得られる範囲に事業をとどめざるを得ない状況があり、被災者の生活と生業の再建に対する支援を行うに足る財源が極めて不足している。ただし、そのなかでも生活再建への独自支援など工夫している被災自治体の例もみられる。

表7は、東北3県沿岸部被災都市（仙台市を除く）の財政をみたものである。震災を受けて被災都市の歳入規模は約3倍となる一方、基準財政需要額は微減、基準財政収入額は約11%減となっている。このことは、被災自治体への財政措置が普通交付税ではなく主に特別交付税及び復興交付金を含む国庫補助負担金で措置されていることが反映している。経常

表7 東北3県沿岸部被災都市における財政指標の変化（2006年度～2012年度）

単位：千円

	歳入総額	歳出総額	基準財政需要額	基準財政収入額	経常収支比率 (%)	左のうち		財政力指数
						人件費 (%)	公債費 (%)	
2012年度	1,772,286,711	1,621,540,670	210,888,043	108,693,363	94.2	26.2	20.2	0.49
2006年度	434,637,456	425,540,611	213,093,970	122,428,150	91.1	30.0	19.0	0.53
変化率	307.8%	281.1%	-1.0%	-11.2%				

* 仙台市は除いてある。

* 次の自治体を含む。宮古市、大船渡市、久慈市、陸前高田市、釜石市、石巻市、塩竈市。気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、いわき市、相馬市、南相馬市。

* 2006年度の歳入歳出額等は旧町村分（旧本吉町）を含む。財政指標については平均値であるが、旧町村分を含んでいない。

（総務省「市町村決算状況調」各年版より筆者作成）

収支比率は上昇しており、震災関連の財源措置がなくなれば財政状況は厳しいものとなることが示唆される。

3 人口減少社会における都市財政の課題

(1) 「消滅可能性都市」論と地方創生戦略

安倍政権が地方創生を重点課題として打ち出すに至る過程で重要な役割を果たしたのが、2014年5月に発表された日本創成会議「ストップ少子化・地方元気戦略」(以下、「増田レポート」という。)であった¹⁰。増田レポートは、2010年の若年女性人口が2040年に5割以上減少する896自治体を「消滅可能性都市」とした自治体リストを推計値入りで公表した。また、「若者に魅力のある地方拠点都市」を中核とした「新たな集積構造」を構築し、「選択と集中」の考え方のもとで投資と施策を集中することを提言した。増田レポートは経済財政諮問会議や産業競争力会議等でも紹介され、政府の方針の中核に据えられた。「骨太方針2014」では、「人口急減・超高齢化」への流れを変えるための制度・システム改革を打ち出すとともに、50年後に1億人程度の人口を保持する目標を掲げ、司令塔となる本部を設置することが盛り込まれた。地域戦略に関しては、地域における「集約・活性化」を進め、民間資金・ノウハウの大胆な導入、都市機能の集約や地方中枢拠点都市圏等の形成等を進めることが打ち出された。

政府は2014年12月に「地方創生長期ビジョン」及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略(以下、「地方創生総合戦略」という。)」を策定した。そのうち「地方創生長期ビジョン」は、人口問題に対する基本認識として、人口減少は経済社会に大きな重荷になることとともに、地方では地域経済社会の維持が重大な局面を迎えると警告した。また、東京圏への人口の集中が日本全体の人口減少と結びついていると指摘した。その上で、人口減少問題に取り組む意義として、的確な政策を転換すれば未来は開けることと、「待ったなし」の課題であることを強調した。

その上で、めざすべき将来の方向は「活力ある日本社会」を維持することであるとし、人口減少に歯止めがかかると2060年に1億人程度の人口が確保され、人口構造が「若返る時期」を迎えることができるとした。また、「人口の安定化」とともに「生産性の向上」が図られると、2050年代に実質GDP成長率は1.5～2%程度が維持されるとした。

さらに、地方創生がもたらす日本社会の姿として、地域資源を活用した多様な地域社会の形成、外部との積極的なつながりにより、新たな視点からの活性化、地方が先行して若返り、東京圏は世界に拓かれた「国際都市」への発展、地方と東京圏がそれぞれの強みを活かして日本全体を牽引、といった姿を提示した。

地方創生総合戦略は2015年度から2019年度の5か年を期間としたものであり、2015年度中

¹⁰ 増田レポートをもとにした文献として、増田寛也(2014)、参照。また、増田レポートへの批判については、小田切(2014)、山下(2014)、岡田(2014)、参照。

に都道府県、市町村において「地方版総合戦略」の策定を促すものである。なかでも「まちの創生」において、「集約・活性化」、「コンパクト化」と「ネットワーク」を強調し、「連携中枢都市圏」の形成を促進するとしている。総合戦略では次の4つの基本目標を設定している。①地方における安定した雇用の創出、②地方への人の流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する、である。

このうち④では、中山間地域における「小さな拠点」の形成、公立小・中学校の適正規模化、小規模校の活性化、休校した学校の再開支援、地方都市における都市のコンパクト化と周辺等の交通ネットワークの形成、地方都市の拠点となる中心市街地等の活性化を強力に押し進める包括的政策パッケージ等が盛り込まれている。

さらに、「国家戦略特区・社会保障制度・税制・地方財政等」の項目では、地方創生特区の指定、子ども・子育て支援新制度の円滑な施行、地域包括ケアシステムの構築、地方法人課税改革の推進、ふるさと納税の拡充、地方における企業拠点の強化の促進、新型交付金等が盛り込まれた。

地方創生総合戦略は、早くも緊急経済対策と2014年度補正予算案（予算規模3.1兆円）において具体化された。緊急経済対策では、景気の現状についての認識として、経済の好循環が生まれ始めているとしながら、個人消費等の弱さや地方における経済の好循環の実現が十分でないと指摘した。その上で、対策の内容として次の3つの柱を設定した。①地域の実情に配慮しつつ、消費を喚起（自治体による消費喚起／生活支援策に対する交付金。省エネ住宅ポイント制度など）、②地方が直面する構造的課題への取組みを通じた地方活性化（地方創生「総合戦略」の先行的実施への交付金など）、③災害復旧、復興の加速化（原子力災害からの福島復興交付金など）。対策の規模は3.5兆円程度であり、GDP押し上げ効果は概ね0.7%程度を見込んだ。

(2) 「集約化」と「活性化」

地方創生総合戦略は、「しごとの創生」と「ひとの創生」の好循環を生み出す政策パッケージとそれを支える「まちの創生」の推進を掲げている。そのうち「しごとの創生」と「ひとの創生」の施策については、従来の施策の延長線にあるものがほとんどであり、それに加えて、新型交付金や税制措置（地方企業拠点強化税制、ふるさと納税拡充等）、地方創生特区、地方分権改革（農地転用等）等を活用して、自治体の「知恵だし」競争を組織化する枠組みとなっている。

「まちの創生」については、要約すれば「集約化」と「活性化」という2つから構成されると考えられる。まちの「集約化」は、人口減少と財政制約を背景とした地域再編戦略であり、都市の「コンパクト化」と「ネットワーク」をキーワードとして、「連携中枢都市圏」の形成

をめざし、中心都市に施策と投資を集中させるとともに、中山間地域などでは基幹集落を「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）として位置付け、施策と投資を集中させる。「集約化」戦略のポイントとなるのが公共施設の集約化である。ただし、公立小・中学校については、適正規模化（一定の規模確保）が望ましいとしながら、小規模校の存続を選択する場合や休校した学校を再開する場合に対応したきめ細やかな支援を位置付けている。この点では、文科省のめざす「適正規模化」と地域コミュニティの存続が矛盾することが反映している。学校統廃合問題は、地方創生戦略における「集約化」と地域コミュニティの維持・地域再生とが両立しえないケースがあることを示している。

一方、まちの「活性化」については、基本的には、買い物、公共交通、物流、教育、医療、福祉、行政、居住など幅広い生活サービス機能を拠点に整備していくことで図られるという意味では、「集約化」とセットで構想されている。しかし、そのための政策手段としては、公共施設の集約化や交通ネットワークの整備、大都市圏における公的賃貸住宅団地の福祉拠点化等を除けば、主に民間企業・団体等に依存、あるいは期待する内容になっている。それゆえ、「集約化」がそのまま「活性化」につながるかどうかは、当然ながら保障されているわけではない。

(3) 公共施設の老朽化対策、総合管理計画の策定と「集約化」への財政誘導

総務省は、自治体が解体撤去する意向を示している社会資本は約1万2千件、解体撤去費用約4千億円（廃棄物処理施設、教育関係施設、公営住宅等）にのぼることを明らかにした¹¹。

政府は2013年11月に策定した「インフラ長寿命化計画」に基づき、自治体に対して計画策定を期待したが、さらに2014年4月、自治体に公共施設等総合管理計画の策定を要請した（インフラ長寿命化計画はこれに該当するものとする）。公共施設等総合管理計画では、すべての公共施設等を対象に、公共施設等の状況、人口の今後の見通し、公共施設等の維持管理・更新等に関わる中長期的な経費やそれらに充てる財源の見込みなどを把握するとともに、長期的視点に立った老朽化対策と適切な管理・修繕の実施、トータルコストの縮減・平準化を含む総合的計画的管理が求められる。

総務省調査によれば、自治体が予定している公共施設の解体・撤去のうち、費用額が廃棄物処理施設に次いで多いのが教育関係施設である。なかでも小・中学校に対しては文科省が集約化の推進を打ち出している。文科省は小・中学校の規模適正化の新たな基準の設定を検討しており、小学校4km、中学校6kmの基準を変更し、交通機関の利用を前提に1時間の通学時間を可能にする方向だという。また、2015年度政府予算案において、公立小・中学校の教職員定数について、少子化による自然減分を超えて減らす「純減」とする方針を打ち出

¹¹ 「公共施設等の解体撤去事業に関する調査」2013年12月。

しており、義務教育費国庫負担金も減額する。

公共施設等総合管理計画は、地方創生総合戦略のなかで位置付けられることになるため、公共施設の集約化・複合化、あるいは転用等の推進が重視されることになる。実際、2014年度予算から公共施設等の除却に対する地方債の特例措置がとられるとともに、2015年度予算から新たに公共施設の集約化・複合化事業に対する地方債（充当率90%、交付税算入率50%）が創設される。また、公共施設の転用事業に関わる地方債措置（充当率90%、交付税算入率30%）も創設される。

公共施設の集約化・複合化を促進する財政誘導とならんで、公立病院改革についても公立病院の再編・ネットワーク化を促進するため交付税措置が見直される。従来の公立病院の新設・建替等に対する交付税措置は、病院事業債の元利償還金の30%交付税措置であったが、通常の整備の交付税措置率を25%に引き下げるとともに、再編・ネットワーク化に伴う整備に対しては交付税措置率を40%に拡充し、重点化を図る。また、公立病院の新設・建替等に対する都道府県の役割を強化し、都道府県が適当と認めたものに対して交付税措置を行うこととした。さらに公立病院の運営費に関わる交付税算定基礎を見直し、従来の許可病床数から稼働病床数に変更する。

いわゆる箱モノ系施設に対して、上下水道や道路・河川等のインフラ系については、人口減少下にあっても容易に集約化できないと思われる。その一方では、下水道事業会計及び簡易水道事業会計への企業会計適用が推進されており、接続率の低下や人口減のなかで「赤字繰出」の抑制を図る場合、独立採算性強化に基づく料金引上げ圧力が強まることが予想される。そうなれば、条件不利な中山間地域における定住条件が悪化し、地方創生のブレーキになるおそれがある。

以上のように、「増田レポート」のショック効果を背景として、地方創生戦略の「集約・活性化」戦略のもとで、総務省をはじめ各省庁の「集約化」、「コンパクト化」への施策誘導・財政誘導が総合的に展開される枠組みとなっており、都市自治体がこれらにどう対応するのが喫緊の課題となっている。

むすびに代えて—人口減少社会と都市財政のあり方—

「平成の合併」を経てエリアの広がった現在の都市自治体の多くは、自治体内に広く農山漁村地域を含んでいる場合が多くなっている。人口減少社会への流れが当分は止まらないことが明らかであるなかで、現有する公共施設・公共インフラは将来を見通せば都市財政にとって重い財政負担要因となっている。また、経済停滞が長期化するなかで、国・地方を通じたフローとストックの財政赤字が財政制約として意識されている。

こうしたなかで、各自治体は「増田レポート」の説く「守りのコンパクト」を意識せざるをえないことになる。しかし、山下（2014）が主張するように、人口減少と財政制約のもとで

の公共施設のあり方は、必ずしも「集約化」を不可避とするわけではない。学校であれば、各地区の実情に合わせてスケールダウンを図る方法もある。また、「集約化」の対象となる農山漁村地域は、東京都などの大都市部と比べて合計特殊出生率が高いのであり、「集約化」によって「ミニ東京」をつくる政策は方向がずれているのではないかという批判もある。いずれにせよ、公共施設のあり方や「集約化」をめぐることは、住民自治、集落・コミュニティ自治の力が問われることになるだろう。

さらには、公共施設等老朽化・更新問題を検討する際の前提として、人口減少社会のもとでの地方財政全般における自治体財源保障のあり方について、基本的な考え方を明確にする必要があるだろう。農山漁村地域が人を育てる力をもつとともに、地域資源を活用することによって価値を生む出す可能性があるとするれば、農山漁村地域の公共施設等の老朽化・更新に関する財源保障を含め、自治体財源保障のあり方を総合的に検討する必要があるだろう。こうした点を掘り下げることなく、財政再建のための行財政効率化一辺倒の方向性をとるべきではない。

次に、地域の活性化に関しては、必ずしも「増田レポート」の説く「攻めのコンパクト」戦略である必要はない。地域を総合的にどう維持・再生していくかについて、「集約化」戦略に固執せず、地域の実情に即した「まち」と「むら」（集落）のあり方を検討していくことが望ましい。

この点に係る財源保障については、国・地方を通じた指令塔によるトップダウンと「知恵出し競争」の組織化・誘導といった枠組みでは、真に地域の実情に合った総合的な地域づくりが歪められるおそれが高い。地域の現場においては、交付金事業等の期限に追われるなかで、これまでの地域の人材、資源、技術を生かした内発的な取組みの真価が問われることになるだろう。

また、地方創生総合戦略では、「結果」を重視するとしているが、そもそも政府の施策・予算をみても、2060年に1億人程度の人口を確保するために合計特殊出生率を飛躍的に引き上げることが達成できるのかについて、強い疑問を持たざるをえない。若年労働者の非正規化と所得格差の問題などに関する中央政府の抜本的な政策転換なしに、地方に「頑張れ」と言っているように見える。

実際、先に述べたように2015年度予算・地方財政計画において、地方交付税における政策誘導が強まっている。地方創生関連では、地方交付税において地域の元気創造事業費（2014年度創設）に加えて人口減少等特別対策事業費が創設され、「取組の必要度」とともに「取組みの成果」を反映した算定が行われる。「取組の必要度」に関しては、人口増減率、若年者就業率等を指標に用い、現状の指標が悪い団体に割増しするとしている。「取組みの成果」に関しては、人口増減率や若年者就業率等の指標を改善させた団体に割り増す。「取組みの成果」による交付税割増は、交付税のナショナルミニマム（スタンダード）保障としての性格を歪

めるとともに、交付税の客観性や自治体間の公平性をも傷つけるものではないか。

また、補正予算で創設された新交付金「地方創生先行型」においても、「内容の優れた」事業については「上乘せ交付」があるとしているが、誰が何をもって「内容の優れたもの」と評価するのであろうか。

人口減少社会のなかで地域再生が重要課題となる時代において、地域の実情に応じて、住民参加により創意工夫、「知恵出し」が求められるのであれば、従来から都市自治体の課題であった都市税制の拡充及び地方交付税拡充といった本筋の改革を見据え、そのための条件として、租税面での「小さすぎる政府」からの転換を求めていくべきではないか。

参考文献

伊藤元重『日本経済を創造的に破壊せよ！—衰退と再生を分かちこれから10年の経済戦略—』

ダイヤモンド社、2013年

岡田知弘『「自治体消滅」論を超えて』自治体研究社、2014年

小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波書店、2014年

塩崎賢明『復興<災害>—阪神・淡路大震災と東日本大震災—』岩波書店、2014年

西村茂・廣田全男・自治体問題研究所編『大都市における自治の課題と自治体間連携』自治体研究社、2014年

平岡和久・自治体問題研究所編『新しい時代の地方自治像と財政—内発的発展の地方財政論—』自治体研究社、2014年

増田寛也編著『地方消滅—東京—極集中が招く人口急減—』中央公論新社、2014年

宮入興一「災害と地方財政」重森暁・植田和弘編『Basic 地方財政論』有斐閣、2013年

宮本憲一『財政改革—生活権と自治権の財政学—』岩波書店、1977年

山下祐介『地方消滅の罫—「増田レポート」と人口減少社会の正体—』筑摩書房、2014年

住民と公務員参加による地域福祉社会の可能性

下関市立大学経済学部教授
難波利光

「地方創生」や「地域に飛び出す公務員」といった、地方公務員が積極的に地域住民と接し、地域問題を真正面から捉え、地域の独自性のある施策を創り出そうとする動きが活発になっている。また、新しい公共概念や地域福祉における住民協働を形成することで、今日の地方の課題を解決するものである。しかし、地方には人的資源が乏しく、民間、公務員問わず人材確保が課題となっている。また、地方に住む住民の意識も大きく変えていかなければならない。本稿では、福島県飯舘村で取り組まれた「までい」の精神に基づいた取組みについて、地域住民と公務員との協働のあり方を財政面とともに言及する。首長は、地域住民へ住民参加を促すため、ボトムアップで意見交換ができるファシリテーターの役割も担う必要がある。

1 地方創生の必要性と自治体の課題

近年、安倍政権は、地方創生を最重要課題と位置づけ、地方の衰退を防ぐための指針を固めている。戦後これまでも幾度となく地方分権といった言葉で地方を主体とする行政のあり方は模索され続けているが、なかなか成果を上げているとは言いがたい状況にある。これは、中央集権的な地方に対する現状認識に起因するところも多く、地方の現場では、地方の現状が中央政府に理解してもらえていないという声が多く聞かれる。地方の施策の難しさは、それぞれの自治体や地域によって課題が異なることによる。すなわち、地方を活性化させるために、具体的に何をやるのかがはっきりしないことにあるといえる。現在の中央集権的な仕組みを変えて、地方における若者や高齢者など全ての住民が豊かな生活を送ることができる地域づくりに何が必要かを真剣に考えなければならない。

そこで、なぜこの時期に地方を考え直す地方創生が謳われているのか。2014年5月に元総務大臣の増田寛也氏ら有識者のグループが発表した「自治体消滅の危機」が大きなきっかけになっている。増田氏らのこの数字に賛否はあるものの、地方の置かれている実態に警鐘を鳴らした意味では大きな意味があるといえる。

地方に元気を取り戻すために必要なことは、地域のことを住民自らが関心を持つということである。しかし、地方で自治体や地域での活動団体に地域の現状をヒアリングして

も、地方の将来に対する危機感を感じている住民も一部はいるものの、多くの住民は無関心であることが問題であるという意見を多く耳にする。地方で暮らす住民の生活実態は厳しく、自分や家族の生活を考えるのが精一杯で、地域や他人のことまで考える余裕がないというのが地域に無関心である理由のひとつといえる。

そこで、自治体の創意工夫によって自分たちの地域に必要なことに取り組めるようにするために、中央集権的な仕組みを根本的に変えて、地方の自主財源の確保や権限委譲を行うことで地方分権を進めていこうとする動きも年々高まっている。確かに地方分権への推進は地方を活性化させていくためのひとつの手段であるが、自治体が行う創意工夫の他に、住民の意識をいかに公共性について考えることに目を向けさせることができるかという点にもあると思える。

1,700余りの市町村は、地方に合った施策を自主的に考えなければ自治体が消滅してしまうという危機感を持っているが、それを担当する人材が不足しているのが実情である。石破茂地方創生担当大臣は、地方創生コンシェルジュの選任による人的支援を行うとしている。しかし、このような人的資源の供給は自治体にとって補完的なものにしか過ぎず、自治体職員のこれまで地域を見てきた目線が重要になってきている。そもそも自治体は、地域住民とこれまで密着した関係で職務を遂行してきたから、問題点を多くの職員は把握していることと思う。これら職員が、縦割り行政などの行政根幹の問題により、その実力を発揮できていないことが、人材不足という実情に置き換えられているように思われる。

2 住民の地域に対する意識

ここでは、2つの視点から地域に対する住民の意識をみる。ひとつは、行政サービスに対する負担の意識、もうひとつは、「街」に対する公共性の意識である。

(1) 住民の福祉関連費用に対する意識

今日の地域問題として福祉に関するものは多く存在している。地方においても、少子高齢化や人口減少の進む社会を支える構造が大きく変化しているといえる。福祉問題は、一部の人だけでなく、多くの住民に関係するものであり、地方の財源も多く充てられている。しかし、住民は、福祉に関する財政のしくみがどのようになっているのか知らない人が多い。

そこでまずは、福祉に関する制度については、納税者として、サービス受給者として、知ることが重要である。さらに、福祉サービスの受益と負担、福祉サービスの質について知る必要がある。特にサービスの負担は、①税、②社会保険料、③自己負担により行われ、その比率を知らなければならない。最近では、財政難と税収不足から、②社会保険料が高くなり、③自己負担も高くなる傾向にある。住民は、サービス供給に係る費用や負担を理解していない場合が多く、介護保険料の自己負担割合も理解していないことから、自己負担額のみが費

用だと理解していることもあるのではないかとと思われる。

(2) 商店街空き店舗問題に対する公共性の視点

地域の問題のひとつとして、商店街の空き店舗問題がある。商店街は、1990年代以前は、街の中心になっていた。しかし、郊外に住宅が建ち、大型ショッピングモールの出店により、これまで中心となっていた商店街は、商業の中心としての役割を減少させていった。それに伴い、商店街を中心としていた街が、商業を中心にしてきたものからアメニティの観点による街づくりに変化している地域も多くなっている。さらに、商店街は高齢化し、地域福祉の視点から考えなければ、街の機能が持続しない状況にある。このような商店街においては、商店主が公共性の意識を持つことが求められている。

公共性を考える上で、商店街の問題とも関連がある。商店街の状況といえば、「シャッター商店街」と言われるように、店舗自体が開いていない状況を思い浮かべる。しかし、この問題は、経済的な問題というより地域福祉や店主のライフサイクルの問題といえる。商店街の課題は、以下の3つである。1つ目は、後継者がいないためお店が続けられないという継続性の問題である。2つ目は、家主が個店の経営だけを考えるためシャッターが閉まった店が多くなっても商店街全体の雰囲気改善しようとしないうという公共性の問題である。3つ目に、昼間と夜間の営業時間の異なる店同士や各種団体等との連携が不十分であるという地域連携の問題である。これらの問題点を解決するために必要なのは、若い人の活躍やまちづくり関連団体の連携など人づくりと公共性の理解である。

3 地域への住民の関わり方

福祉関連費用や商店街空き店舗問題でみたように、住民の公共に対する意識は弱いと感じられる。これまでは、個人は利益を追求し、公的なサービスは行政にお任せしていれば良いという考えでも、住民の生活に支障をきたすことは少なかった。しかし、特に地方経済の低迷や社会構造の変化により、その状況は安心できるとは思えなくなったことが、地方創生へ力を注ぐ意識を高める方向になった理由ともいえる。

近年、社会経済変化が起これ、自治体の機能に限界が生じているといえる。それは、地方財政が逼迫する中で十分な福祉供給が望めなくなっている現状と、地域ニーズの多様化によるものといえる。その結果、自治体を中心としたガバナンスに限界や制約が生じてしまっている。これまで地方を支えてきた自治体による機能発揮に問題が発生しているとすれば、オルタナティブな自立へ方向性を考える必要性があるといえる。そのための方策として、地方財政歳出の拡大の抑制が必要である。これは、NPM（ニューパブリックマネジメント）の導入を行うことや、政府以外の諸主体と一緒にガバナンスに参加し、多層的多元的に地方の自立を実現していくという新しいガバナンスの構築が必要である。

地域福祉サービスを地方で生活する住民に提供するためには、市場からの資本投入が少ないこともあり、公共財の役割が大きくなっている。地方分権を進め、地域を活性化させ、地方が自立できる環境を整備していくためのキーワードが公共財である。地方においては、その効果が地域に限定されている財やサービスを地方公共財とよび、費用対効果を考えながら、住民が租税負担を行っていくと考えられる。地方の資源（ヒト、モノ、カネ、情報）は限られたものであり、それらを最大活用して、自立の道を考えていく必要がある。そこで、税負担をなるべく軽くし、地域に福祉サービスを提供していくためには、公共財の生産供給を確保する仕組みをどのように構築するのかという問題に取り組まなくてはならない。

特に、財政難である自治体は、地域福祉を十分に充実させることが難しくなっていていき、住民や企業が自治体に公共財の生産供給を依存できなくなっている。住民は、地域の自立を考える上で、地方財政問題に関心を持ちながら、自らが地域で何ができるのかについて考えなければならない時代に入っていると見える。住民は、納税者としての主体的意識を持ちつつ、地域の一員として協働・共生により住民参加していくことが求められている。

4 住民と行政が一体で取り組むまちづくり—福島県飯舘村の事例

(1) 過疎地域自立活性化に取り組む自治体

飯舘村は、平成の大合併の流れの中であって、進むべき方向性である合併の是非を住民に問い、スローライフを掲げ、「までいライフ」とった独自の政策を打ち立て、自立の道を宣言した。

飯舘村は、2005（平成17）年度の過疎地域自立活性化優良事例表彰で、総務大臣賞を受賞した。この表彰は、全国の過疎地域において創意工夫により活性化が図られている自治体に送られるものである。飯舘村は、第4次総合振興計画での地区別計画で、地域における新農村楽園事業を進めており、ふるさと創生資金と地方交付税で算定されている地域づくり費用分をすべて基金として積み立てた「農村楽園基金」を財源としている。これらの事業推進のため、行政と行政区のパイプ役として役場職員のコミュニティ担当者制度を設けている。第5次総合振興計画では「までいライフ」を基本理念にし、地域の自主自立を進めるべく、生活の視点からの村づくりに取り組んでいる。受賞理由は、行政区という地域コミュニティを基本とした独自の地域づくりスタイルが、各地域の活力を喚起している取組みとして高く評価できることにある。

これからの新しいまちづくりでは、今まで以上に官民が知恵を出し合い、協力し合い、自立性の高い自治体を作らなければならない。

(2) 住民参加の工夫（第3次総合計画）

1984（昭和59）年制定の第3次総合計画策定において、策定段階から若手の住民を参画さ

せる住民参加の手法を取り入れている。この住民参加の計画により、ミートバンク事業（会員制牛肉配達事業）などの地域おこし運動の機運が盛り上がった。この第3次総合計画の取組みに用いた資金が、1988（昭和63）年に国から交付された「ふるさと創生1億円」である。当時、各市町村が様々な考えを打ち出し話題となったが、飯舘村では使い方を行政で一方的に決めず、一般住民により構成されている村民企画会議に諮問し、若手の住民により討議を行った。ここで出された答申により、「人づくり」「地域づくり」「環境づくり」の3つの柱をもとにした「農村楽園基金」を創設した。

3つの柱の中の1つである「地域づくり」から生まれたのが、行政区に一律100万円を交付する「やまびこ運動」である。やまびこ運動は、それまで地域づくりを住民自身が考えるという経験がなかったため、アイデア競争の意識もあり、地区による協議が進められた。その後、村内全行政区において事業が行われ、地域を見直すきっかけとなり、自主自立の気運が起こり、地域を支える人づくりが進んできた。

(3) 質の高い暮らし（第4次総合計画）

第4次総合計画では、地区別計画を地域における新農村楽園事業（地域づくり事業）として具体的に進めてきた。同事業は、総合計画に記載した行政区の基本計画を具体的に実施していくために、10年間で1行政区あたり1千万円を限度として補助するものである。これらの地域づくり運動を、「コミュニティ担当者制度」により行政側からも支えるとともに、事業に取り組む姿勢の中で地域の自治意識の高まりを継続させ、地域づくりの住民参加から村づくりへの参画へと繋げるため、総合計画の中における行政区単位での計画へと発展させた。コミュニティ担当者の業務は、①地区別計画取りまとめの補佐、②地域づくり事業の交付申請事務手続き、③総会資料・地区会合の資料作成等であり、地区別計画の推進を行うものであった。

地区別計画の意義は、「クオリティー・ライフいいたて」を地域から考えていくとともに、地域づくりを住民自らが進める実践の場を設けるということである。地区計画協議が方向性をリードし、行政区が地域づくりに取り組み、行政が側面から支援することにより、地域コミュニティ活動が活発になり、自主自立の気運が高まっていった。第5次総合計画検討に当たり、地区別計画の評価検証に住民の3割が計画策定に関わったことをはじめ、7割が何らかの形で事業に参加した。

(4) やる気に繋がる（第5次総合計画）

第5次総合計画では、従来の地区別計画に代わり、やる気つながりプランとして、地域における「までいな暮らし」¹の取組みを進めるものである。行政区が「までいな地域づくり」に取り組むことで、村全体のまでいライフを進めている。この計画は、地域社会の基礎単位

である行政区において、従来の行政区ごとの取組みを継続する一方で、行政区を越え、相互に関心のあるテーマで繋がることによって、新しい地域づくりの担い手の育成や、時代の流れを捉えた個性的で持続力のある地域づくりをめざすものである。

やる気つながりプランは、各行政区のもつ特徴や資源の相互連携により、行政区を越えた新しい視点での暮らしの基礎づくりを目指す「つながりプラン」²と身近な行政区から暮らしやすい地域づくりを目指す「ちいきくらしあっぷプラン」³から形成されている。

「つながりプラン」は、連携軸が小学校単位、河川地域、取組みテーマ別等により、多様な展開を行っている。「ちいきくらしあっぷプラン」は、20行政区ごとに暮らし向上のために行うものである。

「やるきつながりプラン」は、さらに細かく2つの異なったプランにより、異なった規模の地域をつくり、「までいライフ」を踏まえながら地域住民にあったプランを形成できる点で、持続可能な自治体づくりの観点からも有益な施策であると考えられる。

(5) 農村楽園基金のしくみ

はじめに、飯館村が過疎地域自立活性化へ取り組んでいた時期の財政状況についてみると、2004（平成16）年度の一般会計は、歳入46億1,572万円、歳出44億1,499万円で2億73万円の黒字決算になっている。歳入については、村税や相双地域広域観光拠点整備事業による県支出金等が増加した反面、飯樋小学校建設工事等による国庫支出金、さらに財政調整基金繰入金、地方交付税等が減少したことによる。税収は4億8,475万円であり前年度と比べて3.2%増収になっている。地方交付税は、2000（平成12）年度に歳入の54.2%を占めていたものが、2004年度には42.2%まで下がっているものの、地方交付税への依存体質は変わりがないといえる。地方財政改革の下では、今後財政的に厳しくなってくる可能性を秘めていると考えられる。

さらに、財政指標により財政の健全性をみる。2004年度の財政力指数は0.21であった。人口の減少や全国平均を上回る高齢化率に加え、農業が基幹産業であり、工業の立地も進まない状況にあり、財政基盤が弱く、類似団体を下回っている。経常収支比率は85.4%である。これは、職員数の抑制や優良債（過疎債、辺地債）の活用にあつていたからであり、類似団体平均を3.9ポイント下回っている。起債制限比率は7.8%であり、類似団体より1.5ポイン

¹ 「までいな暮らし」は、「までいライフ (MADAY LIFE)」宣言により実施されている。この宣言は、①人間と地域のつながりを「までい」に、②からだと大地を「までい」に、③家族の絆を「までい」に、④食と農を「までい」に、⑤人づくりを「までい」にの5つを精神に行動していくものである。

² 「つながりプラン」のアイデアの一例としては、町並みづくり・健康・交流・連携の推進、健康づくりのための散歩道づくり、川のきれいな地域づくり、塩の道のイベント等がある。「つながり支援事業」は、複数行区（2行政区以上）の連携を図るソフト事業に対して助成を行う。補助率は90%（10%受益者負担）、推進期間は10年間、行政区あたり基準補助金額200万円。

³ 「ちいきくらしあっぷプラン」のアイデアの一例として、生活環境の整備、交流の場づくり、若者定住対策、健康づくり推進、地域コミュニティの充実、文化・歴史・伝統の継承、福祉サービスの向上等がある。行政区が自立のために行うソフト事業に対して助成を行う。補助率は89%（20%受益者負担）、推進期間は10年間、行政区あたり300万円を上限。

ト下回っている。飯舘村は、財政的には比較的健全な状態にあるといえるが、必ずしも安定した財源を持っておらず、新型交付税の導入が行われれば、楽観視できない状態であるといえる。

農村楽園基金の事業経費の流れについてみる。この事業は、1行政区当たりの助成額を10年間に一律1,000万円で行っており、総計20行政区で2億円である。この財源は、ふるさと創生交付金とその後の地方交付税に算定されている地域づくり費用部分をすべて基金として積み立てたものである。こうして蓄えられた農村楽園基金の元金は一般会計の繰入金に、農村楽園基金の金利は一般会計の財産収入に、それぞれ入れられる。

そして、2004年度の農村楽園基金は、26の事業に対して充当されている。クオリティライフ推進事業費としては、クオリティライフ顕彰（48万8千円）、交流推進事業（55万1千円）、村づくり推進協議会（300万円）、地域づくり（地区別計画）（2,886万円）、ベンチャー企業創出支援事業（350万円）などであり、農村楽園基金により幅広い事業を展開していることがわかる。なかでもクオリティライフ推進事業は、村の理念を推し進めるために設けられ、クオリティライフ顕彰により飯舘村におけるクオリティライフとは何かをわかりやすく村民に伝えることを目的としていた。これらの事業は、歳出項目の物件費、補助費、普通建設事業費に割り振られ、さらに農村楽園基金に積み立てられている。

2004年度末の新農村推進事業の実績は、事業費ベースで2億1,800万円、補助金ベースで1億9,600万円である。事業内容をあげると、行政区草野においては、事業費1,137万1千円、助成費1,000万円であり、その内容は、伝統芸能三匹獅子伝承、各種団体交流、各集会所整備、環境美化アジサイ植栽であった。他に、行政区小宮においては、事業費1,125万4千円、助成費997万3千円であり、その内容は、各種団体交流、ミニデイ用備品整備、野手上山登山公整備、交流用放送機器整備であった。「農村楽園基金」は、地域に合った事業を地域住民でつくり出すといった点において、地域コミュニティ形成に大きな成果をあげていると考えられている。

5 地域福祉を実現するための組織

以上みてきたように、日本でこれから行われる地方創生への取組みは、まずは、住民や公務員の地域への意識を、いかに高めるかにポイントがあると考えられる。地域への参加は、住民だけではなく、公務員にも求められている。特に、地方公務員は、飯舘村における「コミュニティ担当者制度」でみられるように、地域に入り込み、地域のニーズを直接理解し、公の視点からのアドバイスも十分に可能である。また、今日では、「地域に飛び出す公務員を応援する首長連合」⁴もでき、より一層、公務員の地域における存在が住民に近くなる必要を自治体を感じているように思われる。

公と民が一体となって形成していくまちづくりは、地域福祉を経済の視点からみると地域

社会における経済活動を中心にした福祉環境整備として理解することができる。地域福祉は、地域住民に対して福祉供給をいかに行うかを考えるものだが、供給主体が今日においては特に課題とされている。地方における地域のコミュニティは、住民生活を協働で行うために、古くからの人間関係から形成されていたといえる。

地域福祉とは、地域において安心して暮らせるよう、地域住民や地域団体がお互いに協力して地域社会の福祉問題の解決に取り組むことであることから、地域を考える上で、個人の利益だけではなく、地域の利益や自治体の税収までも気にして生活することが求められ始めているのかもしれない。もはや住民は、超少子高齢社会への対応を自らが考えていかなければ、持続可能性のある社会を維持することが困難になっているといえる。

各地域の地域福祉をつくるためには、その地域でのリーダーを育てなければならない。アングロサクソンのリーダーの役割は、指導力が変革力といった管理型のリーダーシップのことを指すことが多いが、地域支援を行うために必要な人材は、アングロサクソンのリーダーではなく、マネージャ的な資質を持つリーダーである。地域住民とリーダーは、支持的関係を保つように自分の価値や重要性を自覚させながら活動できるようにさせ、協力的態度や信頼感に基づいて活動できるようにまとめる必要がある。

リーダーは、組織的には決定権を有すが、地域住民を活動しやすいようにファシリテートし、調整する役割が必要である。いわゆるファシリテーターがリーダーに最適であると考えられる。多くの地域の意見を聞き、どこかの自治体や地域で行われているのを模倣するのではなく、地域の事情に合った施策を導き出す力を必要としている。

地方創生を機に地域での人材育成が必要と言われ始めているが、10年前に飯館村での調査で感じたことは、地域住民の地域に対する意識改革や地域での人材育成には、30年もの年月がかかるということである。飯館村においては、1988（昭和63）年の「ふるさと創生1億円」から25年近くが経過している。飯館村を「までい」の精神で活力のある村にしていくことは、村長を始め、住民の意見を聞くといった姿勢にいち早く取り組みファシリテーターとも言うべき役割を兼ね備えた方々の存在があるが故に、持続的に可能であると考えられる。

参考文献

右田紀久恵『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房、2005年

世古一穂編著『協働コーディネーター—参加協働型社会を拓く新しい職能—』ぎょうせい
2007年

千葉悦子・松野光伸『飯館村は負けない—土と人の未来のために—』岩波書店、2012年

⁴ 設立趣旨として、公務員が自分の時間を活用して、一国民、一地域住民として、職場や家庭における役割に加え、プラスワンとして、社会貢献活動等、地域づくり活動、自治会、PTA、消防団、NPO法人などの活動に参画することは、国民・地域住民と思いを共有し、ひいては現場の国民目線、住民目線で情勢を推進することにつながるとしている。

牧里毎治・野口定久編著『協働と参加の地域福祉計画―福祉コミュニティの形成に向けて―』

ミネルヴァ書房、2007年

増田寛也編著『地方消滅―東京一極集中が招く人口急減―』中央公論新社 2014年

山下祐介『地方消滅の罨―「増田レポート」と人口減少社会の正体―』筑摩書房、2014年

山田晴義・新川達郎編著『コミュニティ再生と地方自治体再編』ぎょうせい、2005年

山本隆・難波利光・森裕亮編著『ローカルガバナンスと現代行財政』ミネルヴァ書房、2008年

参考資料

飯舘村『飯舘村第4次総合振興計画』1994年

飯舘村『いいたてむらの今年の予算』2001年

飯舘村『いいたてむらの今年の予算』2002年

飯舘村『いいたてむらの今年の予算』2003年

飯舘村『いいたてむらの今年の予算』2004年

飯舘村『飯舘村第5次総合振興計画』2004年

飯舘村『飯舘村歳出歳入決算書』2004年

飯舘村『平成16年度決算説明資料』2005年

人口減少時代の自治体職員像

—政策企業力と「現場実践する自治体職員」「越境する自治体職員」—

首都大学東京大学院社会科学部教授

大杉 覚

人口減少時代の自治体職員像を新たに模索するとき、様々な観点から考えることができるが、本稿ではまず現在自治体が直面する地方創生への本格的な取組みとの関係で捉えることから出発する。人口動態の把握、市民参加・協働の取組みの程度などで必ずしも自治体が同じスタート・ラインにしているわけではないという現状認識から、改めて政策企業力が鍵を握ることを指摘し、政策企業力を有する自治体職員を、「現場実践する自治体職員」と「越境する自治体職員」という役割期待像から検討する。提案募集方式、手挙げ方式など全国一律ではない地方分権改革手法が模索されるなかで、現場実践に根ざした自治体経営が重要な意義を有すること、また、新たな広域連携の取組みに見られるような自治体職員を取り巻く各種の境界線を越えた視点からの政策企業力に結びつける能力・行動力が必須であることを指摘し、人口減少時代の自治体職員像を提示する。

1 地方創生と新たな自治体職員像

人口減少時代という観点から新たな自治体職員像の模索を求めるとするならば、人口減少によって、自治体職員が自治体で果たすべき役割や位置づけになんらかの変更がある、あるいは職務環境に変化がもたらされることが前提となる。その意味でいえば、いよいよ地方創生に本格的に取り組むこと自体が、少なくとも自治体職員像を新たに考えるひとつのきっかけとってよいのかもしれない。

日本社会が全体として人口減少局面に入るとともに、そのことを問題として国民全体が広く認識を共有するようになったという意味で、本格的な人口減少時代が到来したと考えてよい。やがて日本社会が人口減少となるであろうことは、かなり以前から予測されていたことであつたし、また、実際にそうなる前から既に数年が経過している。しかしながら、「我がこと」として国民・住民が受け止めるようになったのはやはり、ここ1年あまりの間に矢継ぎ早に発表された増田寛也元総務相らを中心とした日本創成会議によるレポートの数々を契機としたことに異論はないであろう。増田らによる問題提起は、「壊死する地方都市」「消滅可能性都市」「地方消滅」など極めて刺激的なキー・ワードとともに論争を巻き起こす一方で、

安倍政権の政策課題として地方創生をトップ・プライオリティに押し上げた。

安倍政権は、まち・ひと・しごと創生本部を立ち上げ、まち・ひと・しごと創生法を成立させるとともに、2060年までの国の長期ビジョンと2019年度までの国の総合戦略を既に打ち出している。まち・ひと・しごとの好循環を生み出すために若年層を意識した政策目標として、①若年雇用の創出などによる「地方における安定的な雇用を創出する」、②地方移住や企業の地方立地の促進による「地方への新しいひとの流れをつくる」、③「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」、そして、好循環を支える「まち」の活性化として、④地域特性に応じた地域づくりなどによる「時代にあった地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する」を打ち出し、これに対応した施策展開を見据えている。また、本稿執筆時点では、2015（平成27）年度予算案、2014（平成26）年度補正予算案でのまち・ひと・しごと創生関連事業の概略も示されているところである。

自治体にとっては目の前の課題である、国の地方創生の取組みを受けた展開が必須となる。国の長期ビジョン、総合戦略を勘案して地方人口ビジョン、地方版総合戦略の策定に都道府県、市町村それぞれが取り組むことが求められている。後者では、都道府県、市町村それぞれの区域内での、①目標、②講ずべき施策に関する基本的方向、③講ずべき施策を総合的かつ計画的に実施するために必要な事項について定めることとされている。

2015（平成27）年度からは地方版総合戦略に基づく具体的な施策展開へと進むことになるが、それに先立ち、先行して上述の2014（平成26）年度補正予算による事業取組みもある。まずは最低限これらに対処する必要がある、「人口減少時代の自治体職員像」ということでいえば、これら一連の業務に向き合い、対処する姿勢・能力を持つ職員、ということになるだろう。

しかし、ただ単に「こなす」だけで済むわけではないことはいうまでもない。

そもそも安倍政権での地方創生の取組みの特徴は、地方創生を力強く後押しすることを意図したスキームの提示にある。コンテンツの提示は地方発の創意に委ねられていることと表裏の関係にある。これまでのように国からの全国一律な、しかも府省ごとに分立したバラバラの取組みをばらまきそのまま享受するということはあってはならず、総合的で一貫した戦略のもとでそれぞれの地域で実効性を確保できる具体的な施策として結実することが求められる。

論理的な順序としていえば、地域発というボトム・アップの企画構想が先行していなければならないだろう。総合戦略については年々見直しが重ねられていくことになろうが、当初の意図と異なり、仮に中央府省の動向が従来のスタイルに回帰するようなことがあったとしても、国からの圧倒的なばらまきの圧力や誘惑に太刀打ちできるだけのブレない姿勢が求められる。国での「異次元の対応」（安倍首相）を上回る気概を自治体が示すことができるかが問われているのである。そして、国の総合戦略を「勘案して」地方版総合戦略が策定される

こととされている真意は、この点にあると考えるべきだろう。

先行して、といっても、2014（平成26）年度補正予算での本格的な対応は無理ではないかという声が上がっているのは確かである。確かに、地方版総合戦略に基づいた対応は2015（平成27）年度からとされている。そして、推測するに、多くの自治体では、予算編成をはじめ通常業務で手一杯のところを、2015年度中の地方版総合戦略策定にむけて庁内体制をどう整え、どのような決定プロセスをとるべきなのか、また、既に策定している、あるいは、策定中であつたり、まさに策定に着手しようとしていたりする総合計画との整合性をどうすべきのかなどで頭を悩ませていることであろう。そのようななかで2014年度補正予算については、さしあたり次年度予算の繰り上げで対応せざるを得ないという自治体も少なくないだろう。

地域間競争をあおるような発言が閣僚等有力政治家から聞こえてきており、それに対して地方創生の主旨からすればいかがとの反発の声がないわけではないが、現実には、すべての自治体が同じスタート・ラインに立ち、同時に出発するわけではないことも、残念ながら確かなのである。冒頭に述べたように、日本社会が人口減少となるであろうことはかなり以前から予測されており、実際にそうなってからも既に数年が経過している。個別の自治体ごとでみれば、人口動態という基礎的なレベルの変動はより身近に受け止めていたはずである。それに対して都度対応してきたかどうか。自治体ごとに大きな差異が認められる。

また、人口動態云々に関わらず、市民参加・協働の実践を着実に積み重ね、戦略的な自治体経営に専心してきていれば、地方創生の主旨そのものは、ことさらながらのカレント・トピックでは決してないはずである。地域発の創意に基づく政策提案は、地方創生の旗が掲げられた時点から、ゼロ・ベースでひねり出すものではなく、これまで着実に取り組んできてきた政策体系に既に埋め込まれているはずのものなのである。したがって、まち・ひと・しごと創生法に基づく地方版総合戦略の策定自体はこれからではあっても、先行して上記の意味合いで取り組んできた自治体にすれば、総合的で一貫した方針のもとに事業提案を即座に繰り出してみせることは決して難しくはない。むしろ、温めてきたアイデアが陽の目をみる好機と受け止めている自治体も少なくないのである。

もっとも、いずれの自治体でもこうした「事前準備」が十分に整っているわけではないのが実情である。ここで求められている能力・姿勢は、「人口減少時代の」という冠がつく前に多用されていた「地方分権時代の」という段階でしっかりと身につけ、クリアしておくべき要素であったのではないか。

この要素を、ここでは政策企業力と呼びたい。

自治体が政策企業力を身につけ、定着させ、向上させているかという点でいえば、いまだ「未完の分権改革」といわざるを得ないだろう。しかし、これからの真価を問われる局面にある。仕切り直しを図り、真摯に考えるべきだろう。自治体の政策企業力を自治体職員像に結びつけて考える上で、これまでも筆者が繰り返し指摘してきた「現場実践する自治体職員」

と「越境する自治体職員」について、改めて振り返ってみたい。

2 「現場実践する自治体職員」

(1) 現場実践への着目

まず、「現場実践する自治体職員」とは、地域の実情を踏まえ、地域の発意をきめ細やかにすくいあげつつ、地域のなかで具体的な課題の解決に資することのできる職員と言い換えられよう。

「現場実践する自治体職員」像を検討する上で、先行する取組みを紹介しておきたい。地方分権改革の成果が第1次分権と画期される前夜の時期にあり、かつ、その後の地方公務員制度改革の視点に直接連なる起点ともいべき取組みである、地方公務員制度調査研究会による報告書『地方自治・新時代の地方公務員制度』（1999（平成11）年）である。

そこには、「分権型社会における地方公務員のあり方にふさわしい」自治体職員が求められるとして、期待される能力も一層多様化し、「行政サービスの高度化に伴う専門的能力、新たな課題に積極的に取り組む進取の気性と創造力、状況に適切に対応できる柔軟性」が掲げられている。それとともに、「加えて、地方公務員も地域で生きる一員として、住民とともに地域の問題を語り合い、考え、解決に努力する人間であることが望まれている。言い換えれば、専門性、創造性と並んで、あるいはそれ以上に、協働性ひいては、豊かな人間性やコミュニケーション能力が要求される」としている点は重要である。従来から論じられてきたプロフェッションとしての自治体職員に求められる「専門性」「創造性」「柔軟性」といった点のみならず、現場実践的な視点から自治体職員像を再構成しようという意図が強く打ち出されているからである。

なかでも「豊かな人間性」が掲げられているのは特徴的である。自治体職員にとっての「豊かな人間性」とは何かは、容易に結論の得られる問いではないだろうし、それをどう具体的に示すかも様々に考えられよう。例えば、「豊かな人間性」の涵養を目的とした研修プログラムを自治体研修担当などが設けるなどが考えられるが、プログラム化された研修だけで事足りるものではなく、その意味で本質的な課題ともいえよう。

ともあれ、こうした現場実践的な自治体職員像は、引き続き中核に据えられるべき重要な視点である。

(2) 現場実践力と政策企業力

「現場実践する自治体職員」のベースとなる発想として、現場主義を挙げたい。本稿で述べる現場主義とは、「現場で様々な事態に直面し、悩むなかから考え抜き、そこから得た知恵や理屈や経験を自治体経営の方法論へと昇華させつつ、試行錯誤を経ながらより洗練された実践につなげる行動様式」¹と捉えられるものである。要するに、ここでは通念的な現場第一あ

るいは現場重視としていわれる、現場での実践段階（フロント）のみに着目するのではなく、現場での個人的体験から得られた成果を職場で共有すること（ミドル）、さらには全庁的な自治体経営の視点と突き合わせそこに反映させるまで（バック）の一連の流れをすべて含めて指すものである²。この一連の流れのなかに現場実践を位置づけて考えるべきだということでもある。

この現場主義の流れからは、自治体職員に求められる役割・能力の要素として、①現場実践力（フロント）、②職場コミュニケーション力（ミドル）、③政策企業力（バック）が抽出されることになる。

なかでも政策企業力について補足しておきたい。このことばは政策企業家policy entrepreneurをヒントとしたものである。ここで政策企業力とは、政策企画力はもちろんのこと、企画して練り上げた案を実践へと具体化するためにあらゆる努力を傾注しようという意思の強さを込めたことばである。例えば、キングドン（J. Kingdon）は政策企業家の資質として、有力なポジションにあって重要な機会に関わったり、また、そうするだけのコネクションや交渉技術などのリソースをあわせ持ったりしていること、そして、もっとも重視されるものとして、たゆまぬ持続力があること、を挙げている³。かつて「カリスマ職員」、「スーパー公務員」として全国的に固有名詞で語られた自治体職員などは、政策企業力に秀でた人々といっただろう。

「全国一律、の地方分権改革が一段落つき、提案募集方式や手挙げ方式が新たに導入されたなかで、現場実践に根ざし、自治体経営の枠を超えた政策企業力の発揮がますます重視されることになろう。

(3) 人事評価制度と現場実践力の向上

さて、自治体経営は、この現場主義の流れとともに、それと対をなすリーダーシップの流れと結びついたかたちで、そのイメージが完結すると考えることができる。

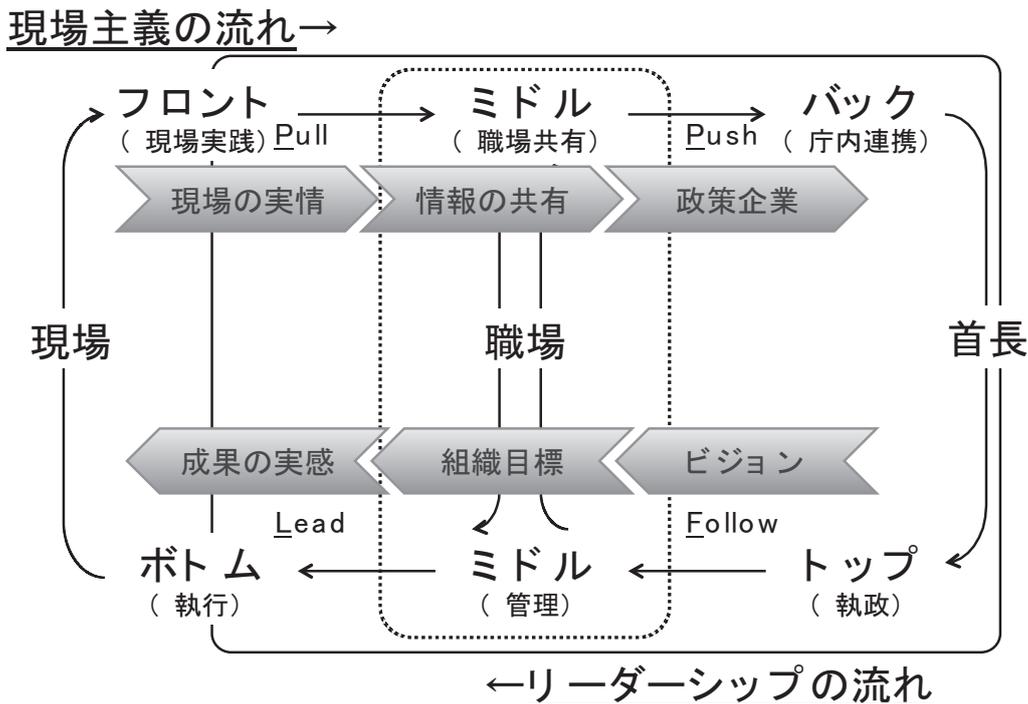
よきリーダーシップは、優れたリーダーの存在とともに、それにもましてよきフォロワーの存在が不可欠である。図1中では例示的に「ビジョン」と表示してあるが、これは首長が発する選挙公約や議会での所信表明、庁議での発意、部下への職務命令などのかたちをとることもあれば、住民参加などを交えて庁内でまとめあげた総合計画をはじめとした各種計画などの形式をとることもあるだろう。ミドル・マネジメントのよきフォロワーシップとは、首長をはじめとするトップ・マネジメントが発するこれらメッセージを、組織構成員である職員が適切に受け止められるように、それぞれの持ち場に応じたかたちで伝達していくこと

¹ 大杉覚「総合計画に基づく政策マネジメントの射程（2）」『月刊自治フォーラム』2010年8月号、56頁。

² この点については、大杉覚「経営改革における管理職のリーダーシップ」『月刊ガバナンス』2012年5月号（133号）、28～30頁参照。

³ 大杉覚「利益、公共精神とシステム改革」『季刊行政管理研究』No.99、2002年、7頁。

図1 自治体経営における現場主義とリーダーシップの流れ



(出典：筆者作成)

である。これは職場の長である管理職の重要な役割である。

例えば、図1中に示したように組織目標として見える化を図ることが挙げられる。その際には、トップの意向のフォローはもちろんのこと、そのみならず、職場でのこれまでの業務遂行のあり方との接合、既存の業務のあり方の見直し、職場を構成する職員からの発意と了解といった様々な要素を取り込み、実質的な意味で職場のなかで共有されるものとして練り上げられなければならない。

加えて、職場の長である管理職は、組織目標を踏まえて職員個々の個人目標を適切に設定し、個人目標に基づく職務遂行のマネジメントを図る必要がある（目標管理）。

目標管理手法をとる上で、現在は好機といえる。地方公務員法が改正され、いよいよ地方公務員についても人事評価制度が導入されることとなり、これにより発揮した能力及び挙げた業績に基づく人事管理が本格化される。とりわけ業績評価については目標管理手法を採用する傾向が見られ、組織目標・個人目標の設定とその運用を図るチャンス到来といえそうである。

目標管理手法は、任用・給与・人材育成等に資するための人事マネジメントのツールであるが、それと同時に組織運営のツールとして、上司・部下間のみならず職員間のコミュニケーションの基盤をなすことを意識した活用が求められるのである。

例えば、人事評価の面談等を公式的に位置づけることを通じて、職場内のコミュニケー

ションの機会を確保したり、組織目標・個人目標の設定とそれに基づく評価を行うことで、職員が自らの仕事の振り返りの機会としたりすることを自覚的に取り組むことが求められる。目標管理によって「業務の成果や完成度が目に見える」ようになることで「やりがい」を感じるきっかけとするなど、職員の業務従事に対するモチベーションの源泉として捉える視点を、評価者である管理職はもちろん、評価される側の一般職員も意識することが重要であろう⁴。

加えて、現場実践のなかで組織目標・個人目標の有効性を検証することが重要である。自治体は総合計画の策定など体系だった政策形成を試みようとし、それに対応する事務事業や施策のレベルでの検証の仕組みとして既に各種行政評価を行っているだろう。しかし、それらは、仮に外部評価の仕組みをそのプロセスに組み込んだとしても、あくまでも行政内部での到達度の測定にすぎないのが通例である。自治体活動に関する有効性の真の検証は、「現場で様々な事態に直面し、悩むなかから考え抜くこと＝「成果の実感」を通じてでなければ、なし得ないということである。刹那的・個人的な感情に流されずに、されども「豊かな人間性」をもって現場の実情に寄り添いつつ、組織の一員として、現場の実態に照らして冷徹に組織目標や個人目標を見つめ直すだけの力量が問われる局面といえるだろう。

3 「越境する自治体職員」

自治体職員とは、その周囲に様々な境界線が引かれ、あたかも壁を張りめぐらされたなかに置かれた存在かのようにみなされることがある。あるいは、そのように自治体職員自身が自己規定しているのではないかと思われることもしばしばである。確かに、庁内の組織の縦割りにはじまり、近隣自治体間での行政界もあれば、国・地方という役割分担もある。また、行政と民間との間では、公務員という身分的相違を含めた明確な境界線が際立っているとみえる。

他方で、こうした境界をしなやかに乗り越え、自治体職員間はもちろん地域に関わる人々で形成される全国規模から局地規模までに至る様々なネットワークをフル活用できるタイプの自治体職員が、実態として既に一部では顕著に活躍している。人口減少時代にあっては、こうした「越境する自治体職員」が求められるのではないかと筆者は考える。

境界線が引かれているからといって、そこに乗り越え難い壁があるとは限らない。堅固な壁があっても、どこかに向こう側に通じる扉があるかもしれない。あれば根気よくノックし続ければいいし、なければ扉をつくってしまえばよい。「越境する自治体職員」とは、そのように発想できる職員のあり方を喩えたものである。

一例として、新たな広域連携の取組みとの関係で考えてみたい⁵。

⁴ 大杉覚「人口減少時代の自治体職員に求められる姿勢・能力と人事管理のあり方」『地方公務員月報』2014年12月号参照。

⁵ 新たな広域連携については、大杉覚「新たな広域連携への取組」『地方議会人』2014年8月号、同「人口減少社会における行政サービスと自治体経営」『公営企業』2014年12月号参照。

地方自治法改正により、①自治体が連携して事務を処理するにあたって、別法人・組織の設置を要することなく、その基本的な方針及び役割分担を定める「連携協約」を締結できるようになり、また、②自治体はその事務の一部を、当該自治体の名において、他の自治体の長等に管理・執行させる「事務の代替執行」が可能となるなどの法的整備がなされるとともに、これまでの定住自立圏構想のほかに、新たな広域連携として、地方中枢拠点都市圏（その後、連携中枢都市圏と変更）、条件不利地域、三大都市圏といった3つの地域区分が示された。まち・ひと・しごと創生本部の基本方針にも、こうした新たな広域連携の取組みを推進する考えが示されている。特に定住自立圏、連携中枢都市圏、そして三大都市圏では、都市自治体に求められる役割は極めて大きい。

都市自治体を含め基礎的自治体は、一自治体による自己完結・フルセット型の単体経営の限界を直視し、自治体間での連携交流・相互補完型の連携経営を見据える必要があるということである。そして、こうした連携経営の視点の前提として、`強み、をコアとした地域目標の達成に向けて、行政内部では縦割り分野に捉われず総括的に総力を結集させる意味での「総合」でなくてはならないこと、また、連携が行われる圏域単位でいえば、自治体行政のみならず圏域住民、企業、NPOなど多様な主体を巻き込み、その力を適切に引き出し結びつけることが不可欠である。ときに媒介役として、ときにファシリテータ役として連携経営を実効的なものたらしめる役割が「越境する自治体職員」に期待されるだろう。

実際、公務、プライベートを問わず、文字通り全国を飛び回る行動力に加え、ITを巧みに使いこなした「越境する自治体職員」の行動力は目覚ましい。他方でまだまだ現場からも距離を置き、職場の一角の殻に閉じこもった`引きこもり型自治体職員、も少なくない。「越境する自治体職員」像を明確かつ強力に打ち出して行くことが強く望まれよう。

4 おわりに

日本社会全体でいえば、人口減少は超長期にわたることが予想されている。先述した国の長期ビジョンも2060年を目標年次としているが、その期限をもって人口減少問題が終息するわけではない。地域によってこれからの人口動態のありようは様々であろうが、いずれにしても息の長い取組みが不可欠である。一世代の自治体職員だけで済む話ではないということである。自治体職員個々に政策企業力を磨き上げることはもちろんであるが、それとともに次の世代にバトン・タッチしながら課題に取り組み続ける組織的な持続力こそが、現在の世代の自治体職員及び自治体にもっとも要請されている役割期待といえるかもしれない。

「現場実践する自治体職員」であり、かつ、「越境する自治体職員」である自治体職員像を、それぞれの自治体で、そして、それぞれの職場のなかで、たゆまなく考え、描き、そして実践の積み重ねのなかで検証して行く体系だった取組みが望まれる。

テーマ

都市自治体の土地に関する政策・施策

我が国では、人口減少に伴う市街地の縮小が各地で始まっている。また、「平成の大合併」により、広い面積を有し、市街地と郊外とを併せ持つ自治体が急増している。こうした状況をに対応するために、自治体には、土地の利用管理のあり方や包括的な土地利用計画の可能性について検討することが問われる時代となってきている。

また、バブル経済崩壊後に顕著になった労働市場の流動化により、生活の拠点となる住宅が不安定な状態に置かれる人たちが、若年層を中心に急増している。すべての人が安定した住宅環境で暮らせるようになるために、従来の「持ち家」優先の住宅政策からの転換を求める声が高まってきている。

さらに、これまで都市における様々な需要を充たすために減少を続けている農地については、経済的な実需に裏打ちされた農地転用は減少の一途をたどる一方、環境面や防災面においてはその存在が再評価され始めている。しかし、農地所有者を取り巻く経済上の理由等から実需なき転用がなされてしまう場合も多く、今後農地をいかに確保していくかということは重要な課題となりつつある。

そこで以下では、都市自治体の土地利用計画、住宅政策、農地政策について論じ、今後の都市自治体における土地に関する政策・施策のあり方を展望する。

都市縮小時代の土地利用計画と課題

豊橋技術科学大学建築・都市システム学系准教授
浅野 純一郎

都市縮小時代の土地利用計画の課題は、①人口減少やそれに伴う都市縮小による現行土地利用計画制度に関わる課題、②集約型都市構造の実現に向けた課題、③平成の大合併による行政区域の拡大に関わる課題に分けることができる。①には、空き家対策や未利用地活用、線引き制度と開発許可制度運用、人口フレーム運用が具体的課題として見られる。②には、立地適正化計画制度が創設されたものの、多様な「多極ネットワーク型コンパクトシティ」のあり方を容認することや、基幹集落レベルの拠点形成支援策が地方都市には必要であることが課題と考えられる。③には、都市計画区域の再編、都市計画区域外を含めた包括的な土地利用計画の必要、土地の「利用管理」を担う地域自治組織の育成、適切な公益施設統廃合のあり方が具体的課題として見られる。

はじめに

人口減少・高齢化の進展、経済のグローバル化や環境問題への関心の高まり等、社会経済情勢が大きく変化する中で、都市自治体における土地利用施策の必要性や課題について論じるのが本稿の目的であるが、以下では筆者が関わることの多い地方都市の実状を念頭に、主に土地利用計画の観点から課題や展望をまとめることとする。近年、都市計画において喫緊の課題とされるのは、都市縮小時代に即応した都市計画の確立であるが、特に2014（平成26）年は、5月の安倍首相による「50年後に1億人程度の人口維持」という目標の提示、日本創成会議・人口減少問題検討分科会（増田寛也座長）による消滅可能性896自治体の開示、8月の立地適正化計画制度（改正都市再生特別措置法）の施行、9月の地方創生担当大臣の設置と、矢継ぎ早に続き、いよいよ人口減少問題が国の中心課題になってきたとの印象を強くする。そこで、本稿は、まず都市縮小の実態や現行土地利用計画の課題を論じた上で（1章）、対応策として示されている集約型都市構造の樹立に向けた課題を考察する（2章）。さらに3章では、平成の大合併によって行政区域が広域化する中で、土地利用課題も複雑化している現状を俯瞰し、最後に全体を総括する。

1 都市縮小の実態と土地利用問題

実質的な市街地範囲の縮小実態を全国的にほぼ同一条件で把握できるという理由から、DID（人口集中地区）に着目し、直近2回の国勢調査間でのDID減少都市を見ると（表1）、全国でDID人口が減少した都市は413都市（49.9%）、DID面積が減少した都市は183都市（22.1%）である。その傾向は地方都市ほど、さらには小都市がより多く含まれる非線引き都市で一層強いことがわかる。典型的なDID縮小区域を持つ酒田市を例にとると（図1）、DID縮小区域は当初からDIDであった旧市街地の一部であり¹、新規に市街地拡大が進んだ方向（定期線引き見直し毎の市街化区域編入箇所）からは外れて位置している。また、市内各区域の人口動向では、中心市街地ほど人口減少や世帯数減少の傾向は強く（表2）、こうした傾向は、DID縮小区域をもつ都市において一般的な認識である（表3）。

このように地方都市を中心に全国的に都市縮小が進

表1 DID減少都市数一覧（2005-2010年間）

		DID人口減少都市		DID面積減少都市		DID人口・面積双方減少都市		総計	
		都市数	(%)	都市数	(%)	都市数	(%)	都市数	(%)
大都市圏	線引き都市※	58	21.7	11	4.1	23	8.6	267	100
	小計	58	21.7	11	4.1	23	8.6	267	100
地方都市	線引き都市	72	26.4	6	2.2	34	12.5	273	100
	非線引き都市	120	41.5	3	1.0	106	36.7	289	100
	小計	192	34.2	9	1.6	140	24.9	562	100
総計		250	30.2	20	2.4	163	19.7	829	100

※ 大都市圏には非線引き都市が皆無。

（筆者作成）

図1 酒田市のDID縮小区域と線引き運用経過



（筆者作成）

¹ 浅野純一郎・原なつみ「地方都市におけるDID縮小区域の発生状況とその特性に関する研究」都市計画論文集49-3号（2014年）、651～656頁。

行する中で、直接的な課題とされるのが、空き家や未利用地問題である。特に空き家は、空き家適正管理条例や空き家バンク制度によって、危険家屋の状況把握や撤去指導²、中古住宅

としての市場開拓等に先行的に取り組む自治体がある反面、依然として対応がなされていない都市も多い。また先行的に取り組む事例においても、市外土地所有者の場合の持ち主把握の困難さや建物除去への助成財源の不十分さ等の問題があり、対策は十分ではない。国においても空き家への固定資産税優遇措置の廃止が検討される等、施策が準備されているところではあるが、除去後の跡地利用等、その後の市街地のあり方の議論は途に就いたばかりで多くの課題が残る。これら空き家や未利用地の活用方法としては、都市縮小後の「生活の質」を高める方向で考えられる必要がある。

人口減少による経済低成長期への移行は、線引き都市の非線引き化の議論に繋がりがちである。2000（平成12）年の都市計画法改正により線引き制度の選択制が導入されて以降、線引き都市計画区域の非線引き化の事例が相次ぎ、現在も続いている³。と同時に、開発許可制度の緩和的運用（開発許可条例締結）事例も多数生まれ、一部はこれが原因となりスプロールを引き起こす事例も散見される。非線引き化や開発許可条例を望む理由として、衰退集落等の活性化があるが、一様に開発規制を緩めた結果生じるのは、結局一部の好条件地への開発集中であり、望む衰退集落に開発が来るわけではない⁴。また、人々の趣向の多様化と並行して進む人口減少下では、数は少なくとも開発の場所や種類は多様化しており、そのため、より柔軟かつ細かな対応ができる開発管理（開発規制）が準備される必要がある。そして、次章で述べる集約型都市構造を実現する上でも、線引き制度や開発許可制度の適切な運用が

表2 都市計画関連区域区分毎にみた酒田市の人口・世帯数変化（2005-2010年間）

	中心市街地内	DID内(中心市街地外)	市街化区域内(DID外)	市街化調整区域	都市計画区域外
人口(人)	-740	-2,708	-105	-828	-2,045
人口増加率(%)	-9.3	-5.0	-0.8	-6.6	-6.8
世帯数	-165	-371	-31	-5	-29
世帯数増加率(%)	-5.2	-1.8	-0.7	-0.2	-0.4

国勢調査の町丁目数値を用い独自集計。（筆者作成）

表3 都市縮小に対して問題意識のある場所（複数回答可）

	件	(%)
DID減少区域	6	18.2
中心市街地	21	63.6
中心市街地縁辺部	9	27.3
郊外住宅地	4	12.1
郊外工業地	0	0.0
郊外ロードサイド(幹線道路沿道の商業地)	0	0.0
平場の農村集落	2	6.1
山間の農村集落	10	30.3
漁村	2	6.1
その他	5	15.2
回答者総数	33	

2005-2010年間にDIDが5ha以上減少した都市へのアンケート調査より（筆者調べ）。

² 三信篤志・篠部裕「空き家の解体除去整備に関する研究—呉市危険建物除去促進事業を事例として—」都市計画論文集49-3号（2014年）、357～362頁。

³ 筆者は最近、滋賀県東北部圏域における、線引き廃止を一部に含む都市計画区域再編のあり方を検討する議論に関わった。

⁴ 浅野純一郎・熊野稔「市街化調整区域における土地利用マネジメント手法に関する研究—都市計画法34条11号条例及び同12号条例の運用成果の検証から—」住宅総合研究財団研究論文集第37号（2011年）、64～72頁。

維持される必要がある。同様に、非線引き白地地域や都市計画区域外における開発管理のあり方が重要である。

一方で、線引き制度を維持する上では、人口フレーム方式の見直しが課題であると考えられる。人口減少下において、人口増加を前提とする同方式は限界があり、既に一部自治体ではフレームがない状況にある。しかし現実には、世帯規模を縮小しながらも、依然世帯数増加を示す都市が多いこと、仮に世帯数減少に及んでも新規の宅地開発需要はなくなるということから、自治体は一定の開発地を用意する必要に迫られている。そのため、定期線引き見直しにおけるフレーム計算は曲芸的な事例も見られ、同方式の適用が現実的ではなくなっている⁵。フレームを人口ではなく世帯数によって換算したり、増加する空き家や未利用地の管理と一体化させた開発可能地データベースを構築する等、より精緻な手法の開発が必要であると考えられる。

2 集約型都市構造の実現に向けた課題

2014（平成26）年8月に改正都市再生特別措置法が施行され、立地適正化計画制度の運用が始まった。同制度での集約型都市構造は「多極ネットワーク型コンパクトシティ」とされ、計画策定は任意であるものの、都市機能誘導区域には誘導施設に対して補助事業が手厚く、加えて、同計画は都市（市町村）マスタープランの一部として見なされる等、都市縮小に向けた都市計画法制度の中心となるものと解される。本章では、集約型都市構造の多様性を愛知県の田原市を例として考えてみたい⁶。

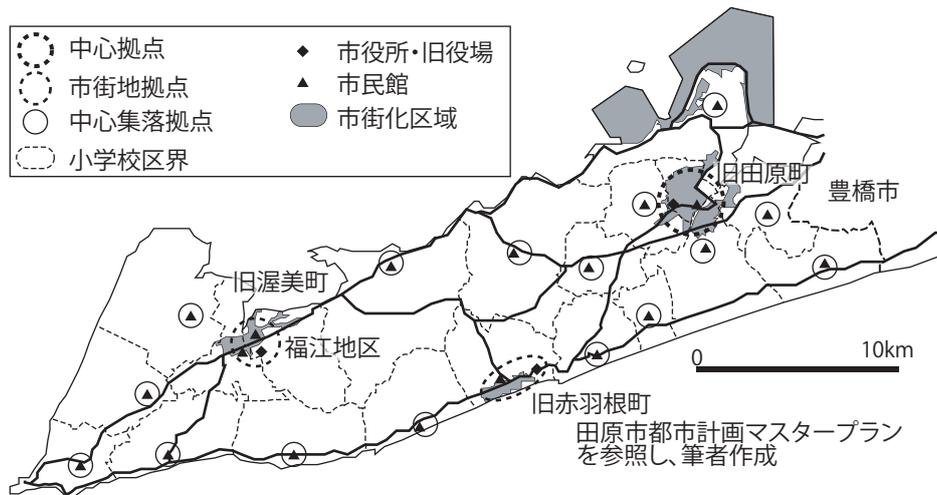
田原市は、渥美半島に位置する人口約65,900人の線引き都市であるが、市街化区域人口は全人口の38.2%にすぎず、市域の90.9%が市街化調整区域という農村居住に特徴のある地方都市である（図2）。また、市町村合併を反映し、市街化区域は旧田原町、旧渥美町（福江地区）、旧赤羽根町の各中心部3か所に分散している⁷。しかし、福江地区には医療施設が、旧赤羽根町地区には医療施設に加え日用品小売り施設が乏しく、両地区は市街地拠点としての独立性は弱い。現行マスタープランでは、3つの市街化区域を根拠に前述3地区が中心拠点（旧田原町）や市街地拠点（他2地区）に指定されているが（図2）、これら拠点設定のあり方がマスタープラン改定の論点のひとつになっている。つまり、東西に長い半島部の地理的特性から都市内に1中心拠点では不都合であり、少なくとも半島の先端に近い福江地区には市街地拠点を存続させるのが適切という考え方が主張されている。立地適正化計画では、こ

⁵ 西山達也・松川寿也・中出文平・樋口秀「区域区分制度における開発未着手地区に関する研究」都市計画論文集45-3号（2010年）、265～270頁。

⁶ 同市では2015年度の都市マスタープランの改定に向けて、2014年度から専門家による意見交換会（「田原市の都市計画の基本方針等検討委員会」）が始まっているが、筆者はこの議論に参加した。田原市は線引き都市であるものの、居住構成が非線引き都市に近く、多数の農村集落を抱える点で、市町村合併で広域化した昨今の地方中小都市の典型であると考えられる。

⁷ 田原港沿岸部にも市街化区域が広がるが、これは大規模工業地（工専地域）であり、ここでは除いて考える。

図2 田原市の拠点配置



こうした拠点部への集約化を進めるため、「誘導施設」の都市機能誘導区域集約を支援しており、同一都市への複数の都市機能誘導区域指定も認めてはいるものの、福江地区や旧赤羽根町地区では旧役場や文化センター等の「誘導施設」候補が既に一式まとめて市街化調整区域に移転立地していることから⁸、立地適正化計画の指定条件に沿った住民合意は難しいと想定される。

また、田原市では市街化調整区域人口が6割超を占め、市街化区域への人口集約（居住誘導区域の指定）はそもそも効果的ではなく、むしろ議論の中心は市街化調整区域内の各集落の位置づけやその生活圏の計画的担保である。現行マスタープランでは、市内全20校区（小学校区）のうち、市街化調整区域に位置する16校区に中心集落拠点（各市民館が拠点とされている）が設定されているが（図2）、人口減少下におけるこうした拠点機能の明確化が問われているのである。加えて、各拠点間のネットワークは、大半が自家用車利用によっており、市街地拠点間の公共交通はバスに、集落拠点との接続はコミュニティバスに頼らざるを得ないのも、多くの地方都市に共通する交通環境だと考えられる。このように、極の種類・大きさやネットワークの実質の多様さを鑑みると、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」モデルの多様性を容認することや、立地適正化計画では想定されていない、基幹集落レベルの拠点形成支援策が必要だと考えられる。

3 市町村合併による行政区域の拡大と土地利用計画

平成の大合併によって、自治体数は1995（平成7）年4月の3,234から2014（平成26）年4

⁸ 例えば、福江地区に都市機能誘導区域を指定する場合、同区域は市街化区域内に指定されなければならないため、市街化調整区域の誘導施設候補を再度移転する必要がある。しかし、各施設の立地に必要な面積を現在の市街化区域内に確保するのは現実的に難しい。また、立地適正化計画に定める誘導施設群が、既に一式まとめて市街化調整区域に移転され、そこで飛び地的な行政拠点を形成している立地構造を持つ事例は小都市では例外ではないと考えられる。

月には1,718へと大幅に減少した⁹。一般に、土地利用管理は、①民有地の開発・建築規制を主とする開発管理と、②地目に相応しい利用状況に維持管理する利用管理に分けられるとされるが¹⁰、合併によって各自治体の行政区域が拡大・広域化した結果、都市計画区域外を含めた広域の開発管理のあり方を、土地の利用管理を含めて考える必要が生じることとなった。

まず開発管理範囲の広域化に関わる課題には、複数の都市計画区域や種類の異なる都市計画区域（線引きと非線引き都市計画区域や広域都市計画区域と単独都市計画区域）を同時に併合する自治体が増えたことがある。この場合、新しい行政区域を前提としたまちづくりに向けて都市計画区域の再編が必要であるが、線引きと非線引きの場合には、統合に向けた住民合意が難しく、現状としては「当面の間、それぞれの都市計画区域をそのまま存続させること」が認められている¹¹。しかし、一方で都市計画法5条では、都市計画区域を「一体の都市として」総合的に整備、開発、保全する区域としており、都市計画運用指針で「当面の間」とはされるものの、一種の矛盾下に置かれている。一部では、これを基に混乱する事態も起きている¹²。また、線引き都市計画区域と非線引き都市計画区域が併存する場合には、両都市計画区域の開発規制差（市街化調整区域と非線引き白地区域の開発許可の規制格差）を緩和する施策が必須である。

次に、合併の結果、都市計画区域外地域を市域に含むことで、都市計画法以外の土地利用計画も含めて包括的に管理体制を再構築する必要に迫られた事例も生まれている。例えば、長野県飯田市の場合（図3）、2005（平成17）年に旧上村、旧南信濃村を合併し、行政区域は658.73km²となったが、都市計画区域は8,100haで市域の12.3%を占めるにすぎない。そこで、飯田市では、土地利用基本条例と土地利用調整条例を制定し、国土利用5法による5地域区分をベースにしながら市域全域を独自に開発管理する体制を整えている¹³。人口減少下においては、非都市地域における開発がなくなるわけではなく、建築行為を伴わない土地利用状態の変更や非管理による荒廃が広がる恐れがある。地域の実状に応じた対応が必要であると考えられる。しかし、飯田市のような独自対応が全ての自治体で可能というわけではなく、都道府県との連携も含めた対応が模索される必要がある。他方で、次段で述べる利用管理策を含め、都市マスタープランには都市計画区域内外にわたって施策の記述が可能であり、当該都市のまちづくりの方針を包括的に示すことができる。しかし、現状では、都市計画区域外を含めて記載される事例は少なく、今後の活用に課題がある（表4）¹⁴。

⁹ 総務省ホームページより。http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html、2014年12月。

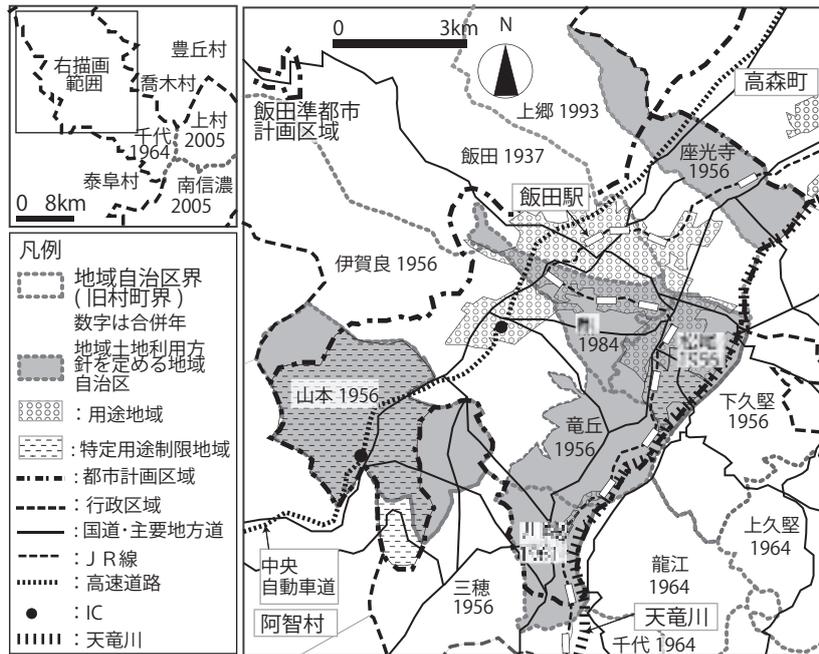
¹⁰ 川上光彦・浦山益郎・飯田直彦＋土地利用研究会編著『人口減少時代における土地利用計画』学芸出版社、2010年、53～58頁。

¹¹ 国土交通省『都市計画運用指針 第7版』、2014年、14頁。

¹² 滋賀県東北部圏域における都市計画区域再編の議論は、線引きと非線引きの両都市計画区域が共に存続しながら、都市計画区域界を変更する事例であり、市街化調整区域が非線引き白地区域となる規制緩和のあり方に加え、「一体の都市」の都市計画区域定義と同一自治体に複数の都市計画区域がある意味が議論の焦点となった（本誌48頁、脚注3参照）。

¹³ 浅野純一郎「地方都市における地域自治区レベルの土地利用管理とその課題に関する研究—飯田市を対象として—」日本建築学会計画系論文第79巻第704号（2014年）、2219～2229頁。

図3 飯田市都市計画区域と地域自治会区界



(筆者作成)

土地の利用管理を、過疎化に伴う規制手段では対応が難しい課題対応一般へと置き換えれば、過疎化や不耕作地の進展が予想される今後の地方都市の郊外や田園地域には(一部には中山間地域を含めて)、開発管理に加えて利用

管理が必要だと考えられる。自治体財政の縮小化が避けられない中で、住民自治組織の育成強化によって利用管理を支える取り組み事例が生まれている。前述の飯田市では2006(平成8)年の自治基本条例の制定により、合併前の旧町村毎に全15の地域自治組織が組織された(図4)。各自治組織は地域自治区(市の組織)とまちづくり委員会(住民組織)に分けられた上で、まちづくり委員会では、農業再生、子供教育・福祉、地域振興、施設管理、エネルギー開発等、様々な地域活動が展開されている¹⁵。これらは、市からの一括助成金であるパワーアップ地域交付金や自治振興センターの常駐職員(自治体職員)の密接なサポートによって

表4 市町村マスタープランの対象範囲

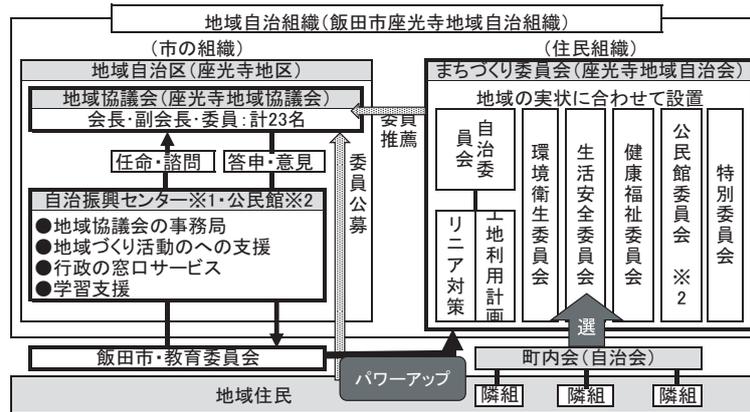
	件	(%)
都市計画区域を対象(行政区域=都市計画区域)	4	7.5
都市計画区域を対象(行政区域の一部が都市計画区域)	18	34.0
行政区域を対象(行政区域の一部が都市計画区域)	30	56.6
その他	1	1.9
計	53	100

非可住地面積200km²かつ市域の50%以上が非可住地の都市205へのアンケート調査より(筆者調べ)。

¹⁴ 浅野純一郎・大貝彰「中山間地域における居住の凝集化に向けた土地利用計画のあり方に関する研究」日本建築学会2012年度大会(東海)学術講演梗概集F-1(2012年)、101~104頁。なお、表4では、都市計画区域外を広く含むと考えられる、非可住地面積200km²かつ市域の50%以上が非可住地の都市を対象とした調査結果であるが、これ以外の都市を含めると、都市計画区域外を含めて記載する事例はむしろ少数である。また、都市計画区域外を含めている場合でも、都市マスタープランの記載が充実する事例は非常に少ない。

¹⁵ 本誌51頁脚注13参照。

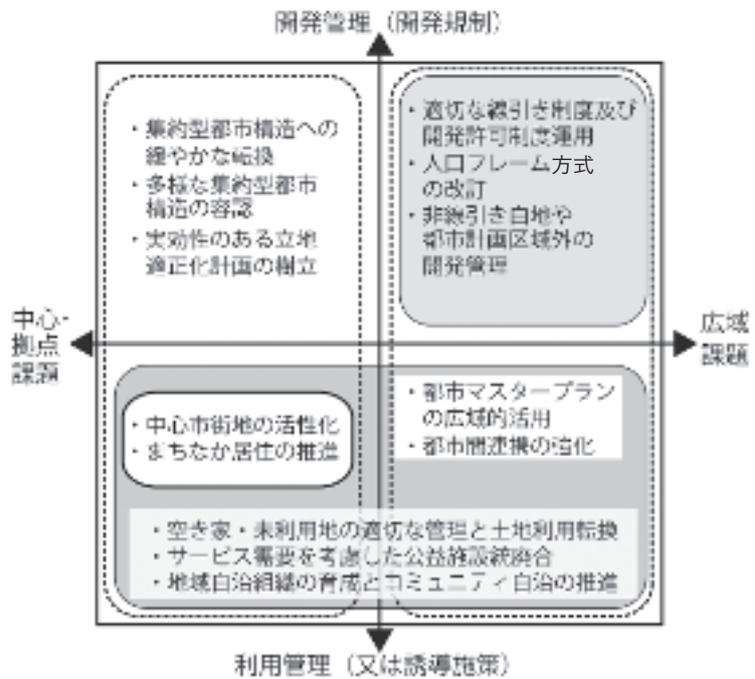
図4 飯田市の地域自治組織概要図（座光寺地区を例にして）



き家や公益施設統廃合、地域自治組織の育成等は同じベクトルとして考えることができる。つまり、土地利用に関わる問題は「開発管理 \leftrightarrow 利用管理」「中心・拠点課題 \leftrightarrow 広域課題」の2軸で理解が可能である。また、本論では触れなかったが、中心市街地活性化は最も強力な中心拠点強化策であり、広域化をさらに広くみれば、一都市内の拠点とネットワーク構造は、都市間連携のネットワーク構造へと置き換えられる。これらは本稿で十分言及できなかった事柄である。

都市縮小時代のまちづくりを考える上では、生活弱者の視点でセーフティネット的な都市計画を維持する観点に加え、「生活の質」の向上をも同時に進める観点が重要ではなからうか。少なくとも、居住場所の狭さや自然環境の不足、移動や施設利用の混雑に根ざした「生活の質」は、都市縮小化において改善される好機だと考えられる。

図5 都市縮小時代の土地利用関連問題



(筆者作成)

次世代を支える住宅政策を

神戸大学大学院人間発達環境学研究所教授

平山 洋介

脱成長の段階に入った都市において、若者のライフコースは分岐・拡散した。増えたのは、親元にとどまる未婚の世帯内単身者である。雇用と所得の不安定化によって、離家をためらう若者がさらに増加した。親の家を出て独立したグループでは、単身者の割合が上昇した。彼らの大半は賃貸住宅に住み、その家賃負担は重い。若い世代の不安定さに対する社会関心は、前世紀の末から高まった。しかし、注目を集めたのは、家族形成と就労の状況ばかりである。若者のライフコースを支えようとするのであれば、“住宅からのアプローチ”の重要さがより強調される必要がある。本稿では、若い世代の住宅事情をみるところから、住宅政策の新しい課題を検討した。

1 若者の住宅問題

成長の段階を終えた都市では、若い世代の住まいの安定を支えることが、住宅政策の新たな課題になる。戦後日本の都市は、拡大し続けた——人口が増え、経済が伸び、開発が続き、建物が増大した。この枠組みのなかで、多くの若者は、親の家を出て、住む場所を確保し、仕事に就き、家族をもち……という標準パターンのライフコースを歩んだ。

しかし、前世紀の末には、脱成長の時代が始まった。人口は2000年代半ばに減少に転じ、少子・高齢化がさらに進展した。バブルが1990年代初頭に破綻して以来、経済はより不安定になった。労働市場は流動化し、低賃金の非正規雇用が増大した。未婚率が上昇し、結婚の遅い人びと、あるいは結婚しない人たちが増加した。都市の拡大はほとんど停止し、その縮小が始まった。

若い世代では、標準型のライフコースをたどる人たちが減少し、人生の軌道は分岐・拡散した¹。増えたのは、親元にとどまる未婚の世帯内単身者である。離家の遅れは、若い世代の目立った特徴となった。雇用と所得の不安定化によって、離家をためらう若者がさらに増加した。親の家を出て独立したグループでは、単身者の割合が上昇した。彼らの大半は賃貸住宅に住み、その家賃負担は重い。

¹ 平山、2011年。

本稿では、若年層の住宅問題を検討する。若い世代にとって、社会の“メインストリーム”に入るための通路は、より狭くなった。住まいの状態は、ライフコースの特定時点だけではなく、全体に影響する。若年期に住宅安定を確保できるかどうかは、人生の「かたち」を描くうえで、重要な意味をもつ。しかし、若い世代では、安定した住まいを得られず、成人としての人生をスタートさせるための「足がかり」さえつかめない人たちが増大した。若年期に「足がかり」をもたなかった人びとにとって、人生の将来の「かたち」を構想することは、容易ではない。

2 社会持続のサイクル

若者の住宅問題という主題が重要であるのは、それが彼ら自身に影響するだけでなく、社会維持のサイクルを弱らせ、壊すからである²。社会の再生産を支えるのは、若い世代が年長世代に続いて人生の軌道を整える、というパターンの継起である。人びとが住む場所を安定させ、それを拠点として、就労し、家族をつくり、あるいは単身のままですごし、暮らしの経験を重ね……というサイクルがあつてはじめて社会が持続する。住宅安定の確保が困難になれば、社会維持のサイクルは停滞せざるをえない。

若いコーホートの不安定さに対する社会関心は、前世紀の末から高まった³。しかし、注目を集めたのは、家族形成と就労の状況ばかりである。住まいの状況が若年層に及ぼす影響の深さは、ほとんど見過ごされてきた。若い世代の人生の軌道を支えようとするのであれば、“住宅からのアプローチ”の重要性がより強調される必要がある。

社会の再生産を脅かす因子のなかで、人口の少子化は特に強いインパクトをもつ。良質・低家賃の住宅の不足は、少子化を促進する一因となった。若者が親の家を離れ、独立するには、低家賃住宅が必要になる。結婚もまた、ローコストの住宅を必要とする。出生と育児は、良質の住宅があつてはじめて可能になる。少子化の原因について、幅広い検討と議論が重ねられた。しかし、適切な住まいの不足が若者の離家・結婚・出生を抑制している点についての認識は、十分ではない。結婚するかどうか、子どもをもつかどうかは、個人の選択の問題である。社会と国家の保全のために家族をつくる必要はない。しかし、結婚と出生を願い、それが困難な人たちが増えているとすれば、その希望の実現を支えることは、社会的な課題になる。

経済の衰退は、若いグループに特に強く影響し、そのライフコースをぐらつかせた。しかし、若年層の住宅事情の変化を理解しようとするとき、大切なのは、経済情勢だけではなく、住宅政策の組み立て方に注目する視点である。戦後日本の住宅施策は、「中間層」の「家族」による「持ち家」取得の促進に力点を置いた。住宅金融公庫は、住宅購入支援のために大量

² 平山、2011年。

³ 玄田、2001年。小杉、2010年。宮本、2004年。白波瀬、2005年。山田、2004年。

の融資を供給した。同公庫が2007(平成19)年に廃止されてからは、主に税制上の技法を使った持ち家支援が続いた。これに比べ、「低所得」「単身」「借家」世帯のための住宅施策は、小規模であった。公営住宅の建設は少なく、その供給の大半は若い単身者の入居を拒んだ。民間借家建設に対する援助はほとんど存在せず、公的家賃補助の供給は皆無に近い。低所得者向け住宅施策は、周縁的な位置づけしか与えられなかった。

経済が順調に成長していた時代では、若い人たちは、自力で親の家を出て、賃貸住宅を確保し、そして、「中間層」の「家族」を支援する住宅政策のもとで、結婚し、所得を安定させ、「持ち家」取得をめざした。しかし、脱成長の時代を迎え、「低所得」「単身」の人たちの住宅確保を助けず、「借家」の居住条件を改善しない住宅政策は、若い人たちに人生の「足がかり」さえ提供できないでいる。この文脈において、若年層の住宅問題は、経済次元だけではなく、政策次元の現象として把握される必要がある。

3 若年・未婚・低所得者の実態

NPO法人ビッグイシュー基金が設置した住宅政策提案・検討委員会は、首都圏と関西圏に住む、年収200万円未満、20～39歳、未婚の1,767人を対象とし(学生を除く)、「若年・未婚・低所得者」の住宅事情に関するインターネット・アンケートを実施した⁴。筆者は、委員長として調査実施と結果分析を担当した。若年層の住宅問題をみるうえで、この調査の対象は、鍵となるグループのひとつである。既存統計から首都・関西圏に住む20～39歳の未婚者の実態をみると、14.3%が無職⁵、有職者の30.0%が年収200万円未満であった⁶。これらの数値は、低所得の若年未婚者が特殊な小集団ではなく、明確に認識可能な規模の集団であることを含意する。

回答者のなかで、主流を占めたのは、親元に住み、安定した仕事をもたず、無収入または低収入で、自身の結婚の可能性は低いとみている人たちであった(表1)。親同居の成人未婚者である世帯内単身者は、77.4%に達した。経済力が低いために、親元に住むことで生活を維持しようとする人が多い。就労実態をみると、無職が39.1%と多く、その内訳では、求職中(16.9%)より非求職(22.2%)の比率が高い。就労していても、その大半は不安定で、パート・アルバイト・臨時・日雇いが38.0%、契約・嘱託・派遣社員が9.1%を占め、正規社員は7.8%にすぎない。年収は「ゼロ」が26.8%、「100万円未満」が42.1%におよび、「極貧」の人たちが多く。親同居と親別居の若者を比べると、同居のグループにおいて無職・無収入の割合がより高かった。

結婚予定・意向をたずねたところ、「結婚したいと思わない」が34.1%で最も多く、次いで

⁴ 住宅政策提案・検討委員会、2014年。

⁵ 2010年国勢調査。

⁶ 2012年就業構造実態調査。

「結婚できるかわからない」(20.3%)、「結婚できないと思う」(18.8%)が多かった(表1)。これらを合わせると、73.2%になる。これに比べ、「結婚の予定がある」(2.5%)と「結婚できると思う」(6.6%)は少なく、合わせて9.1%にとどまった。親同居のグループでは、親別居の場合に比べ、結婚の可能性を低いと考えている若者がより多い。経済力が低く、結婚指向が弱いために、親元に住み続け、親同居の継続が結婚指向をさらに弱める、というサイクルが生まれている可能性がある。

表1 親との同別居別 就労状況、年収、結婚の意向

	親同居 %	親別居 %	計 %
<就労状況>			
有職	57.2	73.2	60.8
無職(求職中)	18.4	11.8	16.9
無職(求職活動せず)	24.3	15.0	22.2
<年収>			
なし	28.9	19.5	26.8
50万円未満	23.9	19.0	22.8
50万～100万円	18.9	20.6	19.3
100万～150万円	17.0	21.8	18.1
150万～200万円	11.3	19.0	13.0
<結婚の意向>			
結婚の予定がある	1.5	6.0	2.5
結婚できると思う	5.5	10.3	6.6
結婚できるかわからない	21.5	16.3	20.3
結婚できないと思う	20.0	14.5	18.8
結婚したいと思わない	35.2	30.3	34.1
わからない	16.4	22.6	17.8
(回答者数)	(1,368)	(399)	(1,767)

(筆者作成)

4 増大する「移動しない人生」

次に、回答者の出身地(小学校卒業までの最長居住地)をみると、現住都府県が出身地であるケースが83.3%と大半を占め、これに現住都市圏の出身者(5.5%)を合わせると、88.8%におよぶ。現住都市圏以外の遠隔地を出身地とする若者は、11.2%と少ない。親との同別居の状況は、出身地と明確に相関する。遠隔地が出身地である人たちは、親同居のグループでは3.7%と皆無に近く、親別居のグループでは37.1%を占める。

前世紀後半の大都市は、成長し、拡大し続けた。この変化に沿って、多数の若者が地方から都市地域に移動し、自身の住まいを確保した。地方の若者にとって、大都市は「出ていく先」の場所であった。彼らは、都市部に向かって「移動する人生」を経験した。これに対し、21世紀の大都市は、脱成長の段階に既に入っている。都市地域に住む若者の多くは、その場所を出身地とし、親元により長く住む。彼らは、「移動しない人生」を形成し、「出ていく先」を求めるとは限らない。

一方、現代の大都市では、その都市の出身者が主流を占めるとはいえ、地方出身者は存在する。若年層の住宅事情を理解しようとするとき、都市出身者と地方出身者の条件がまったく異なる点を見る必要がある。大都市で育ち、そこに住み続ける若者の多くは、親との同居という選択肢をもつ。地方から大都市に移った人たちは、自身の住まいを探さざるをえない。

5 親同居の「安定」は続くのか？

回答者の中心を占める世帯内単身者について、住宅所有形態をみると、親が所有・賃借する住宅に住む人たちが88.9%におよぶ（表2）。「親持ち家」が顕著に多く、73.5%に達し、「親借家」は15.4%であった。親の家に住む理由を質問したところ（複数選択）、「住居費を自分で負担できない」が53.7%と多く、これに加え、「住居費を自分で負担できるが、親の家に住むと負担を軽減できる」が9.3%を示した。さらに、「家事負担が軽い」の回答率が53.9%と高い。世帯内単身者の多くは、住居費と家事に関し、親に依存することによって、生活を維持する状況にある。

「親持ち家」と「親借家」を比べると、世帯年収に差がみられ、「親持ち家」世帯は相対的に高収入、「親借家」世帯は低収入であった。借家での親子同居は、親子ともに低所得で、両世代の協力によって生活を維持するケースが多いとみられる。

世帯内単身の人たちは、親元に住み続けているというイメージがある。調査結果によると、「親の家にずっと住んでいる」が82.0%と大半を占める。しかし、他方では、「自分の住宅から親の家に戻った」が18.0%になる。親の家を離れ、単身世帯として独立し、しかし、経済力の弱さなどから、独立世帯を維持できず、親の家に戻る、といった経路をたどる人たちが存在する。この点は、世帯内単身者の年齢と相関し、「自分の住宅から親の家に戻った」は、20～24歳では9.5%と少ないのに対し、35～39歳では24.2%とより多い。

調査の結果は、親の家が低所得の成人未婚子を保護する役割を果たしていることを示している。親の家の多くは「親持ち家」である。戦後日本の住宅政策は、持ち家取得を促進し、親世代の多数の世帯を住宅購入に導いた。持ち家ストックの蓄積は、世帯内単身者を増大させる条件となった。上述のように、若い世代では、地方から大都市に向かう人口移動が減少し、大都市では、そこで生まれ育った人たちが増加した。この点もまた、親同居の若者が増える条件となった。

世帯内単身者の増大の含意として、重要なのは、労働市場の規制緩和が親の家の存在を前提として可能になった点である⁷。政府は、1990年代から就労形態の規制を緩め、非正規雇用を増大させた。それは、若い世代に特に強く影響した。そして、親世代の持ち家は、不安定就労の若者の受け皿

表2 親との同別居別 住宅の所有形態

	親同居 %	親別居 %	計 %
親持ち家	73.5	17.5	60.9
親借家	15.4	5.8	13.2
自己持ち家	4.0	6.0	4.5
自己借家	5.8	66.4	19.5
その他	1.2	4.3	1.9
(回答者数)	(1,368)	(399)	(1,767)

注) その他は、間借り・下宿、シェアハウス、定まった住居がないケース。
(筆者作成)

⁷ 平山、2011年。

となった。雇用の流動化は、低賃金の若者を増やし、社会不安をもたらす。その“バッファ”となったのが、「親持ち家」であった。

親同居の「安定」が続くかどうかは別問題である。第1に、経済条件の変化がある。世帯内単身者が依存する親の収入は、定年退職によって急減する。親が高齢期に入れば、年金が世帯の主な収入源になる。親が死去すれば、年金収入は失われる。第2に、住居費の条件が変化する。「親持ち家」の多くは、住宅ローン返済が終わっていることから、住居費が軽い。しかし、経年に伴い、住宅は物的に劣化し、その修繕費が必要になる。第3に、同居する親子の関係は、年が経つにつれて変容する。世帯内単身者の若い時期では、彼らが親に依存する場合が多い。しかし、親子の加齢にしたがい、親が子どもに頼るケースが増える。世帯内単身者は家事労働の引き継ぎを求められ、さらに老親の介助・介護が必要になる。

6 異様に重い住居費負担

親別居の若者の多くは、自身で住まいを確保し、66.4%は「自己借家」に住んでいる。その一方、親が所有・賃借する住宅に親から離れて居住しているケースがみられ、親と別居している人たちの住宅の17.5%は「親持ち家」、5.8%は「親借家」であった。これは、親別居の場合でも、住宅確保に関し、親の支援を得ている若者が存在することを意味する。

「自己借家」の人たちは、重い家賃負担に苦しんできた。親の家の内／外における住居費負担の著しい差は、若者の独立を阻み、世帯内単身者を増やす要因となった。定住・転居意向をたずねたところ、「親持ち家」に住む若者の70.4%が「住み続けたい」と答えた。親の家は、若者一般にとって、多くの場合、“出ていくべき場所”であった。しかし、親の家の内側は「安定」し、外側には「不安定」な世界しか待っていない。低収入の若者にとって、親の家は、“出ていくべき場所”であるどころか、“とどまるべき場所”となった。

「自己借家」の若者を中心とする、住居費を支出している回答者に関し、その負担の状況を見る（表3）。ここで着目するのは、アフター・ハウジング・インカム（AHI）という指標である。手取り収入は、収入総額から支払い義務のある税金・社会保障費を差し引いたものである。AHIは、この手取り収入からさらに住居費を差し引いて算出される。住居費の特徴は、下方硬直性が強い点である。収入が減ったからといって、食費・衣料費などと異なり、住居費は簡単には下げられない。この意味で、住居費は、税金・社会保障費などに類似する。住居費の硬直性を考慮に入れ、それを支払った後の「より実質的な手取り収入」を表す指標がAHIである⁸。

手取り月収から1か月あたり住居費を引いた値としてAHIを算出すると、「マイナス」が27.8%と高い比率を示した（表3）。これに該当する人たちは、就労収入が少なく、住居費を

⁸ 平山、2013年。

支出すると、AHIがマイナスとなり、仕送り、預貯金の取り崩し、失業給付など、就労以外の手段による収入調達が必要になる。AHIがプラスのグループでも、「0～5万円未満」が17.0%、「5万～10万円未満」が32.9%と低水準の人たちが多く、「15万円以上」は4.5%にすぎない。低所得の若者は、住居費支出によって、より厳しい“極貧”状態に陥っている。

続いて、住居費の対手取り月収比を計算すると、3割以上という重い負担の人たちが57.4%におよび、5割以上という異様に苛酷なケースが30.1%を示した(表3)。住居費支払いのために働いているとあって過言ではないような若者が多い。

調査では、住宅安定を脅かす「問題」(入居拒否、家賃滞納、退居要求等)を列挙し、それらに関する経験の有無をたずねたところ、「問題」の経験者は13.1%と少なかった。これは、回答者の多くが親元に住んでいるためである。「問題」経験の割合は、親別居の若者では28.6%、民間アパートの入居者では28.9%、社宅・寮・住み込み等の住人では29.8%を示した。また、定まった住居をもたないホームレス状態の経験について質問したところ、その経験者は6.6%であった。この比率は、親別居(13.5%)と民間アパート(11.2%)では10人に1人以上、社宅・寮・住み込み等(23.4%)では5人に1人以上におよんだ。

7 住宅政策の転換に向けて

以上の調査結果は、住宅問題が新しい局面を迎えていることを示唆する。前世紀後半の大都市における若年層の住宅問題は、“動的”なイメージをもっていた。地方から大都市に流れ込んだ若者は、木造のアパートに入居し、狭さ、日照・通風の乏しさ、重い家賃負担に苦しめられた。しかし、経済拡大のなかで、多くの人たちは、仕事を心得、家族をもち、収入を増やし、より良質の住宅に移ろうとした。これに対し、脱成長の段階を迎えた大都市では、

表3 住居費負担者の月収と住居費負担

<手取り月収(A)>	
なし	18.5%
5万円未満	8.4%
5万～10万円未満	15.2%
10万～15万円未満	33.4%
15万～20万円未満	18.4%
20万円以上	6.1%
小計	100.0%
<負担している1カ月当たり住居費(B)>	
2万円未満	11.9%
2万～4万円未満	23.3%
4万～6万円未満	33.9%
6万～8万円未満	15.2%
8万円以上	15.7%
小計	100.0%
<アフター・ハウジング・インカム(A-B)>	
マイナス	27.8%
0～5万円未満	17.0%
5万～10万円未満	32.9%
10万～15万円未満	17.8%
15万円以上	4.5%
小計	100.0%
<住居費負担率(B/A×100)>	
手取り月収なし	18.5%
20%未満	10.1%
20～30%未満	14.0%
30～40%未満	16.6%
40～50%未満	10.7%
50～60%未満	9.1%
60%以上	21.0%
小計	100.0%

注) 1)住居費負担のある回答者について集計。
2)手取り月収は、過去3か月の月収の平均。
(筆者作成)

若い世代の住宅問題は、“停滞”のイメージをもつ。未婚率が上昇し、雇用の安定は失われ、所得は下がった。不安定就労または無職の多数の若者が「親持ち家」に住み続け、その「安定」のもとで、かろうじて生活を維持する状態にある。「自己借家」の若者の多くは、その「不安定」から抜けだす展望をもっていない。

必要なのは、特定パターンのライフコースを社会標準とみなし、そこに支援を集中するのではなく、より多様な選択肢を用意する住宅政策の立案・実施である。戦後の住宅施策は、「中間層」「家族」「持ち家」に対する援助を重視した。しかし、脱成長の時代に入った都市では、賃貸住宅の居住条件を改善し、「低所得」「単身」の人たちの「借家」確保を支えることが、より重要になる。「自己借家」の若者は、過度に重い住居費負担に苦しめられている。この状況の克服は、必須の課題である。「親持ち家」に住む若者は、親との同居を積極的に選んでいるとは限らない。ローコストかつ良質の住む場所が豊富に存在すれば、独立を選ぶ人たちが増える可能性がある。親との同居を続けるのか、独立するののかに関し、若者が選択できる条件を整える方向性が求められる。

さらに、「親持ち家」の保全に対する支援が新たな課題になる可能性がある。親の家の「安定」は必ずしも持続しない。経年に伴い、住宅の物的劣化が進むにも関わらず、高齢化する親と低収入の子は、修繕のための資力をもっていない。私有財産である持ち家に対する公的支援の根拠は、容易には成立しない。しかし、“私的”な「親持ち家」は、低収入の若者に住む場所を供給する点において、“社会的”な役割を果たしている。親の家が劣化し、そこでの不安定就労者の保護が困難になれば、政府は低所得者向け住宅供給を拡大する必要に迫られる。

若い人たちを“停滞”させる住宅問題は、社会維持のサイクルを衰退させてきた。住まいの選択肢の乏しさのもとで、多くの若者が人生の“次の段階”に踏みだせない状態にある。住宅政策に期待されるのは、住宅を供給するだけではなく、それを通じて、若者に人生の「足がかり」を提供し、社会の“動的”な持続を支える方向性である。新たな世代にとって、ライフコースの軌道は単数ではありえない。良質・低家賃の住宅ストックを豊富に用意し、住居に関する選択の幅を広げる必要がある。人生の「かたち」をより自由に描く若者が増えれば、その多様な軌跡の集積から社会持続の新たな「かたち」が現れるのではないか。そうした将来を想像し、そして実現するために、新たな住宅政策の構築が求められている。

参考文献

- 玄田有史『仕事のなかの曖昧な不安—揺れる若年の現在—』中央公論新社、2001年
小杉礼子『若者と初期キャリア—「非典型」からの出発のために—』勁草書房、2010年
白波瀬佐和子『少子高齢社会のみえない格差—ジェンダー・世代・階層のゆくえ—』東京大学出版会、2005年

ビッグイシュー基金編『若者の住宅問題―若年・未婚・低所得者層の居住実態調査 住宅政策
提案書「調査編」―』ビッグイシュー基金、2014年

平山洋介『都市の条件―住まい、人生、社会持続―』NTT出版、2011年

平山洋介「マイホームがリスクになるとき―ポストバブルの住宅政策―」『世界』846号、2013
年

宮本みち子『ポスト青年期と親子戦略―大人になる意味と形の変容―』勁草書房、2004年

山田昌弘『パラサイト社会のゆくえ―データで読み解く日本の家族―』筑摩書房、2004年

農地の存在意義の再考

—都市農地の再評価とその存続に向けて—

東京大学大学院農学生命科学研究科准教授
安藤 光 義

本稿では、最初に農地転用の性格の変化とこれまでの計画的な農地転用への取組みの限界を指摘し、農地転用のあり方をめぐる問題提起を行う。人口減少社会において農地転用は本来的にあり得ないし、土地管理の方法として農地はもっと評価されてしかるべきである。むしろ、農地は増やすべきものなのである。

都市農地・都市農業に対する評価は大きく変化し、残地としての都市農地という考え方を見直す必要が出てきている。都市農地が存続してきたのは私的経済主体としての都市農家の行動原理に基づくものであり、その存在は安定したものではない。公有地化も難しい。現在の矛盾の根本的な解決は困難であることを前提に、市民のニーズに応えられる実現可能な制度改正を行いつつ、農的な土地利用を拡大して都市の修復を行いながら、最終的にそれをゾーニングに反映させていく息の長い取組みが必要だと考える。

はじめに—農地転用の減少と転用の性格の変化—

高度経済成長の終焉によって農地転用面積は減少を続けている。現在の趨勢から判断して農地転用が増加することは考えられない。人口減少社会はそれを決定づけることになるのではないだろうか。

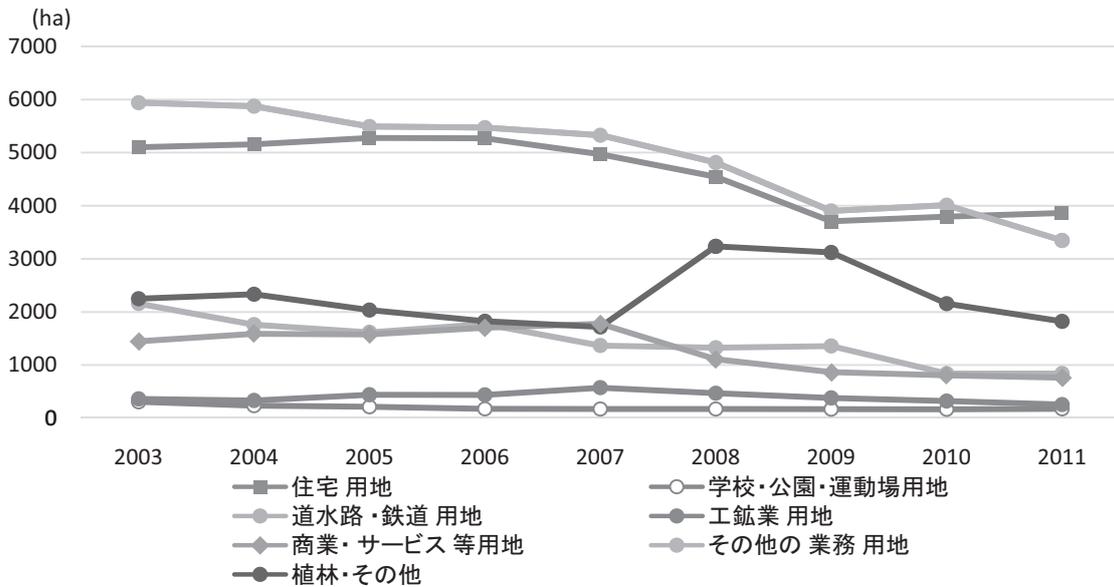
また、農地転用はその面積の減少もさることながら、農地転用の性格の変化も注目される。転用用途別の推移からそのことを確認したい。

「工鉱業用地」は既に1960年代半ばには転用の主役を降りている。1980年代後半から1990年代初めのバブル経済の時に一時的に増加したが、円高に伴う製造業の海外移転によって減少している。アベノミクスによって今後円安が進んだとしても、かつてのような十分な量の過剰人口は農村地域に存在していないため工場進出は進まないし、それが回復する可能性はないと考える。

「植林・その他」は減反に伴う植林転用で1970年代前半に増加し、その後は低い水準で推移していたが、近年は耕作放棄による農地の原野化の進行によって図1にみるように大きく面積を伸ばしている。農地の耕作放棄は鳥獣害の増加をもたらし、生態系などの環境の保全、さらには国土保全という点で大きな問題を投げかけている。

「道水路・鉄道用地」は1970年代後半～1980年代半ばにかけて全国的な公共事業の展開とともに農地転用を支えてきたが、2000年以降は公共事業の縮小による減少が続いている。こうした公共事業関連への農地転用は、今後回復する見込みは全くないといってよい。これは「学校・公園・運動場用地」についても同様である。

図1 用途別農地転用面積の推移



資料：農林水産省『農地の移動と転用』各年より、筆者作成

農地転用の主力は「住宅用地」であり、常に用途別転用面積の首位の位置にあったが、図1に示すように最近では「その他の業務用地」にその座を明け渡している。まさに人口減少社会の象徴といえる事態であろう。「商業・サービス等用地」も同様で、大規模小売店舗立地法（新大店法）施行以降、幹線道路沿いのロードサイド店展開がこれを押し上げていたが、最近では息切れ状態にある。両者とも今後回復する可能性は極めて低い。

住宅や商工業など何らかの実質的な経済活動を背景に持つ実需に裏打ちされた転用は軒並み減少する一方で、その比重を相対的に高めているのが「その他の業務用地」である。その詳細は不明だが、「駐車場・資材置場」や「土石等採取用地」などが主役であり、そのうちの一定割合は産業廃棄物置場になっている可能性も否定できない。「植林・その他」の耕作放棄と同様の迷惑転用、周囲の環境悪化をもたらすような転用が増加しているのである。

以上、農地転用の性格の変化をみてきたが、農地所有の空洞化ともいべき状況を迎えているということなのである。基本的な問題は農業収益の低下にあり、それが「後は野となれ山となれ」的な状況をもたらしている。ここに規制の網をかぶせて対応したとしても実効性を持ちえないというのが実情である。結果として、農地として土地を維持できない→実需なき農地転用の呼び込み→地域環境の悪化→地域の価値の下落という事態が進行している。こ

れに対処するのは、農地として土地を保全するのが最もコストが低く効果的である。ただし、公有地として管理すると莫大なコストがかかってしまうという問題がある。こうした問題の枠組みは人口減少が著しく、空き家・空き地が拡大している都市においても適用することができる。

1 計画的農地転用の理念と実際

農地の計画的な転用が進められれば良好なまちづくりが実現するはずだったが、実際は必ずしもそうはならなかった。概ね10年以内に市街化を図るとされた市街化区域の開発はコストがかかるため忌避され、市街化調整区域に開発が向かってしまったからである。2000（平成12）年の都市計画法改正により廃止された既存宅地確認制度や、同法34条14号に基づく開発審査会提案基準による開発によってビジョンなき市街化調整区域の農地転用が進んだのである。前者は毎年1,000ha規模の農地転用をもたらしていた。これが市街化区域内に農地が残っていくひとつの要因として作用していたと考えてよい。

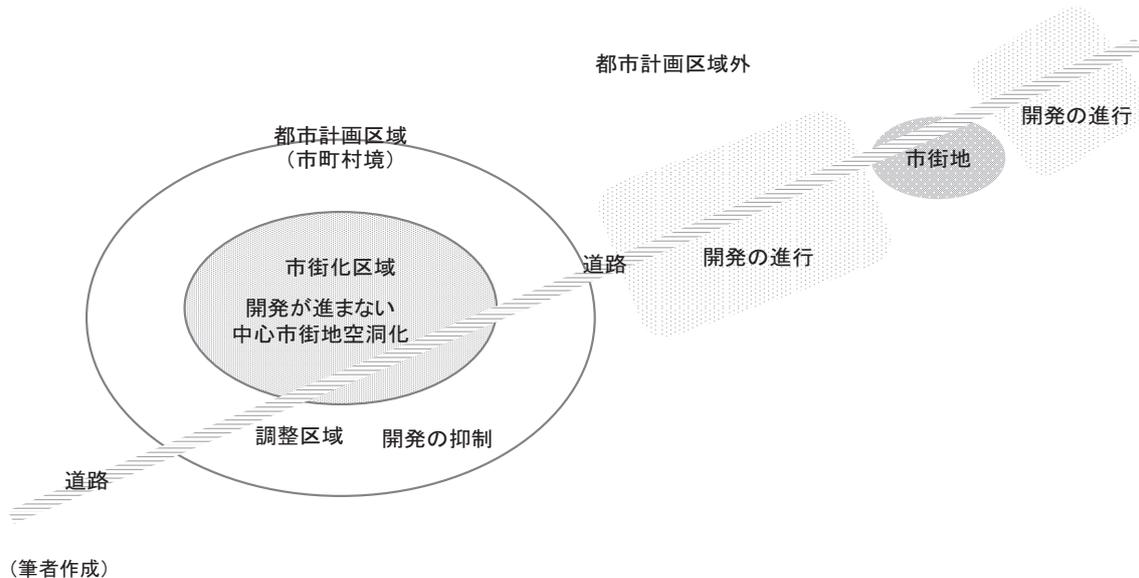
こうした過去の実績があるだけに、都市計画の自治事務への移行は期待と不安が入り混じったものとなっている。地域の実情に応じた水準の採用が可能になったことで、最低敷地規模の導入、開発区域に占める公園・緑地面積割合の引き上げが行われる裁量性が生じたのは期待できる点である。この後者について、都市に残存している農地をどのように位置づけ、活かすことができるかが問われている。これに対して同法34条11号に基づく都道府県等の制定する集落地区条例によって、開発可能エリアの面的な設定が可能となった。市街化調整区域の無秩序な開発に歯止めをかけ、そうした開発に計画の枠組みをかぶせようとするものだと考えられるが、市街化調整区域内への「第2市街化区域」¹設定による転用拡大という批判もある。人口減少社会を前提とすれば、未来に負担だけを残す結果となりはしないか。これが不安の意味するところである。

現行の都市計画法や農業振興地域の整備に関する法律（以下、「農振法」という。）には限界があり、規制から「脱粒」してしまう部分がある。例えば、農振法については農振白地の規制が緩く、農村景観にマイナスとなる建物施設の立地を抑えることが難しい。この農振白地の開発が進んでいくと、農地転用許可基準による農地区分は周辺状況の変化によって変わるため、隣接する農振農用地が優良農地でなくなり農用地から除外されてしまうからである。また、都市計画区域外の土地利用規制の緩さも問題である。規制の厳しい区域から規制の緩い区域へ開発が浸み出していってしまう。図2に示したように、線引き都市計画区域の市街化調整区域での開発のハードルが高いため、隣接する非線引き都市計画区域の用途地域外・都市計画区域外の開発が進んでしまうということである。

¹ 柳沢厚「問題提起」日本都市計画家協会編『都市・農村の新しい土地利用戦略』学芸出版社、2003年、17頁。

これは、車社会を前提とした場合に市町村単位での取組みには限界があることを意味している。規制の厳しい市町村から規制の緩い市町村へ経済活動が流出してしまうという、いわば「正直者が馬鹿を見る構造」の是正が求められている。懸念されるのは、市町村の裁量性の増大→農地転用競争→結果として見るも無残な農村景観の登場という「底辺への競争」である。その結果、この開発が進まない市街化区域に農地が取り残されているのである。

図2 市町村単位での都市計画の限界



2 農地転用のあり方を巡る問題提起

農地転用は、特に実需に基づく転用は減少傾向にあり、農地として維持することが難しくなっているところに資材置場などが入り込み、土地利用の無秩序な転換が進んでいるというのが最近の傾向である。営農条件の劣る地域では、農地の耕作放棄による耕境の後退が進んでいる。空気の抜けたエアマットのように、至るところが醜く落ち込み始めているような状態に国土は置かれているということである。

人口減少社会を前提とすれば、農地転用を推進する必要は見当たらない。農地転用の権限の地方への移譲が進められようとしている動き自体を否定するものではないが、国と自治体は補完関係にあるべきではないだろうか。国vs都道府県、都道府県vs市町村という二者択一的な対抗関係、絶対的な権限の移譲をめぐる争いとしてこの問題を捉えるべきではない。また、自治体同士は補完関係を形成しなければならない。具体的には、確保すべき農地面積の配分と位置の確定を決めるための市町村間協議が必要であり、自らの自由を規制する自らのルールづくりが求められているのであり、そうした枠組みの場を都道府県と国が設定する必要があるということである。もちろん、国が示す農地確保面積の妥当性という問題は残され

ているが、やはり人口減少社会を前提とすれば農地転用は本来あり得ないのではないかというのが筆者の基本的な認識である。さらに誤解を恐れずに言うならば、配分されるべきは確保すべき農地面積ではなく、人口動態予測を前提とした開発面積でなければならないのではないか。

また、農地として土地を管理するのが、最も安上がりな空間管理ではないだろうか。都市の縮退²が進んで縁辺部から市街地の空洞化が生じ、農村地域でもロードサイド店の閉鎖・移転によって無残な利用状況の土地面積が今後増加することが予想される。そうした使い道のない、地域の環境や景観に悪影響を与える土地を農地に戻していくことが考えられてもよいように思う。現在の都市計画法や農振法では、農地は一方的に宅地に転用されるものとして捉えられているが、農地転用を不可逆的なものとはしない柔軟さが必要ではないか。コンパクトシティをめざすとすれば、余った宅地は農地に転換していかざるを得ないはずである。一方、農業サイドも農地に対する考え方を変える必要がある。基盤整備を行って農業生産をきっちり行う農地から、粗放的な環境管理を行うための農地という考え方であってもよい。農業生産のために耕作する農地とは異なる概念であり、農振法の「優良農地」の保全とは別範疇の考え方を打ち出していないと、農地を守っていくことはできないのではないだろうか。そして、こうした新しい農地の概念は、市街化区域外内の農地の保全にとっても有効にはたらくはずである。

3 都市農地の位置づけをめぐる問題

人口減少社会における都市計画のあり方は、開発ではなく修復による良好なまちづくりに移行せざるを得ない。そのことは、都市における農地の位置づけの基本的な変更を迫ることになる。その前に、これまで都市農地・都市農業が置かれていた状況を簡単に説明しよう。

周知のように、高度経済成長期における市街化区域は、速やかに開発が進められるべき地域であり、市街化区域内の農地は将来的に転用されるべき存在として政策的に位置づけられてきた。1968（昭和43）年の新都市計画法を受けた1970（昭和45）年の農地法改正によって、市街化区域内の農地は農業委員会への届出だけで転用が認められたが、これは市街化区域からの農業政策の撤退を意味するものであった。都市農地は都市に残された「残地」として、都市農業は「残地農業」として、制度的には把握されてきたのである。

しかし、実際の都市農地・都市農業は、長期営農継続農地制度（現在は廃止されている）や生産緑地制度などで固定資産税の減免措置や相続税納税猶予制度などの支援を受けながら、しぶとく生き残ってきた。その結果、現在となっては、都市住民に新鮮な農産物を供給

² 都市の縮退については、横張真「縮退する都市と『農』」「農村と都市をむすぶ」2012年10月号を参照。

し、都市に貴重な緑地空間を提供する存在として認知度を高めてきた。さらに人口減少社会のもとで市街化区域の拡大は見込めず、都市の縮退が進行するなかで、都市農地・都市農業に対する評価は大きく変わり、それが果たす公益的機能に注目が集まりつつある。だが、そうした追い風を受けて都市の中に農地を制度的に位置づけ、安定的な存在として確保できるかどうかとなると難しい。都市農地は農家の家産であるがゆえに残されてきた面が強く、そのままでは都市農地の存続は保証されないからである。最終的には公有地化するしか手はないが、そのための財政負担は莫大となるため現実的ではなく、都市農家の私的な行動を頼りに保全を図っていくしかない。ここに都市農地・都市農業をめぐる問題の難しさがある。

だが、近年、都市農地・都市農業に対する評価は高まっている。本来、都市農地は転用されて市街地になるのを待つだけの「残地」にすぎないが、それに対する都市住民の見方が変化してきているのである。それには3つの動きがある。

1つは、都市住民の価値観の変化であり、農とのふれあいを求める市民—「耕す市民」—の増加である。これは、市民農園、体験農園に対する需要の増加となって具体的にあらわれている。場所にもよるが、特に三大都市圏の中には、利用者が順番待ちで並んでいる市民農園も出てきているほどである。また、神奈川県秦野市のように「耕す市民」を育てるためのプログラムを用意する自治体も生まれている。農作物の栽培技術を学んで本格的に市民農園を行う人を増やすことで、農業者の高齢化や担い手不足によって発生している遊休農地の解消も図っていこうという取組みである。定年退職者がターゲットとなるような場合、これは農業政策であると同時に社会福祉政策としての性格も有しており、そうした公共的な政策を実施する場として都市農地は機能しているのである。

もう1つは、都市における農地の必要性が強く認識されるようになったことである。阪神淡路大震災や東日本大震災などの大災害は、避難空間としての農地の存在意義を再確認させる結果となり、防災協力農地の指定に取り組んでいる市区数は2005（平成17）年の26から2010（平成22）年には49と倍近くに増えている³。また、都市農地は、仮設住宅を建てるための予備地という性格も有している。加えて、農家が保有している井戸を緊急時の貴重な水源として自治体が把握するようなケースも生まれており、都市農家の存在自体が評価の対象となってきている。

最後は、「耕す市民」と同じ系列に属する動きだが、市民の環境への関心の高まりであり、それが農地や平地林を守るための市民活動となり、多数の市民団体やNPO法人の設立がみられるようになったことである。直接、市街化区域内の農地を対象とするものではないが、里山保全をめざす活動もこの流れに属する。イギリスではナショナルトラストが有名だが、日本でもトトロの森ふるさと基金が設立され、狭山丘陵の保全のため土地買収が進められてい

³ 農林水産省都市農村交流課による。

るし、埼玉県の見沼田んぼについては20近くの市民団体が活動を展開している。こうした人々の意識の変化は、確実に都市農地・都市農業に対する追い風となっている。

4 都市農業の実情と都市農家の行動原理

都市農家のほとんどはアパート、マンション、貸店舗、駐車場などの不動産賃貸業を営んでおり、収入の大半はそちらに依存しているというのが実情である。だが、農業に熱心な農家も少なくなく、世帯としては不動産賃貸業からの収入が農業収入を上回っていたとしても、日常的な働き方は農業地帯の専業農家と変わらない農家も多い。都市農家が保有する農地の資産価値自体は莫大であるため、同居「あとつぎ」が確保されている割合は高く、今後も都市農家が存続していく可能性は高い。だが、資産価値が大きいということは高額な相続税が課せられることを意味しており、相続の度に納税のため農地が売却、転用され、都市農地は次第に減っていくことが都市農家には運命づけられている。加えて、相続で農地が分割され、「あとつぎ」世帯の外に流出するようになると、そうした農地のほとんどは売却、転用されてしまい、都市農地の減少速度は一層大きなものとなってしまふ。しぶとく生き延びてきた都市農地・都市農業ではあるが、将来的な先細りは避けられないだろう。

これまでの都市農業政策の枠組みは、都市農家の保護＝都市農業の維持・振興＝都市農地の確保・保全、という3者の間がイコールで結ばれることを前提に組み立てられてきたが、それは矛盾をはらむものであった。例えば、優遇税制による都市農家の保護を通じた農業振興と都市農地の確保というロジックは、不動産貸付業を営む自営兼業農家が大半を占める都市農家をどこまで保護する必要があるのかという疑問に十分な反論を行うことは難しい。一方、都市に残された小面積の農地で生計を支えるためには農業経営の施設化を進める必要があるが、そうするとオープンスペースとしての農地は縮小してしまう。農業振興は、必ずしも農地保全にはつながらないのである。都市サイドが求めているのが、オープンスペースとしての農地の保全であり、「耕す市民」の要求に応えるための農地の提供だとすれば⁴、最終的には自治体が農地を買い上げるしか方法はない。生産緑地制度、相続税納税猶予制度はあっても、一度相続が発生すれば、都市農家は相続税支払いのために農地を売却せざるを得ず、農地の転用が進んでしまうからである。だが、財政的な余裕のない自治体による農地の買い上げは、実際には難しい。事実、買い取り申し出のあった生産緑地のうち、買い取られたのは僅か1.67%にすぎず、買い取った生産緑地もオープンスペースとして存続しているのは28.4haのうち8.8haと3割にすぎない⁵。自治体は、切り売りされた農地が転用されていくのを黙って眺めるしかなく、仮に農地を買い取った場合もオープンスペースとして残し切れ

⁴ 都市農業政策の転換については、發地喜久治『生産緑地制度と地域グリーンシステム（日本の農業195）』農政調査委員会、1995年、を参照。

⁵ 資産評価システム研究センター『地方税における資産課税のあり方に関する調査研究』、2010年、9頁。

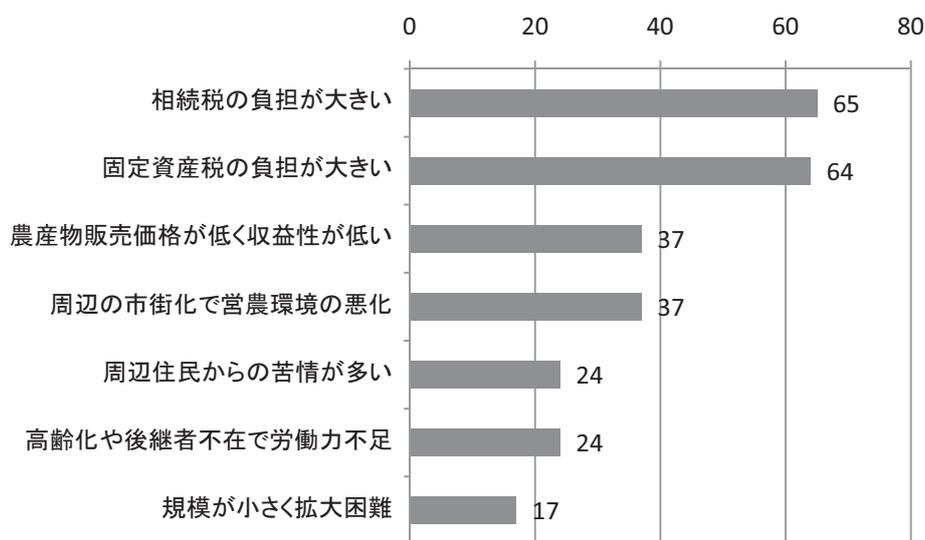
てはしないのである。

都市農家の行動原理は、次のように説明することができるだろう。

生産緑地の固定資産税・都市計画税は軽いが、不動産賃貸業を営んでいない農家であっても、家屋敷地が広いため固定資産税・都市計画税はかなりの金額となり、農業所得だけで生計を立てることは事実上不可能である。例えば、10aの家屋敷地があると固定資産税と都市計画税は、住宅用地の軽減措置があったとしても総額で100万円はかかると考えられ、400～500万円程度の農業所得⁶で生活を成り立たせるのは難しい。農業を続けていく上で、相続税とともに固定資産税の負担が問題とされているのはそのためである（図3）。

すなわち、都市農家は専業農家としてやっていくことはそもそも困難であり、その存続には不動産賃貸業の兼営が不可欠だということである。そのためアパート、マンションなどの不動産賃貸業を営むが、それは宅地面積を増やし、固定資産税・都市計画税はより大きな金額となる。これが農地転用を促進し、それがさらなる税負担の増加をもたらすという悪循環に陥ってしまった都市農家も少なくない。人口減少社会、都心回帰などによる最近の不動産賃貸市場の低迷は、入居率を引き下げ、借入金の返済計画に狂いを生じさせ、都市農家の存続を不安定なものとしている。また、改正生産緑地法で宅地化農地を選択したが、当初意図したとおりの開発はできずに、税負担が高いまま収益を生まない未利用地・低利用地を抱え込んでいる農家もいる。生産緑地の追加申請がみられるのは、こうした事情による。いずれにせよ都市農家は、農業所得だけでは生計を立てることはできず、不動産賃貸業を営まざる

図3 農業を続ける上での支障（農家数割合、複数回答）



資料：農林水産省「都市農業実態調査」より、筆者作成

注：上位7事項

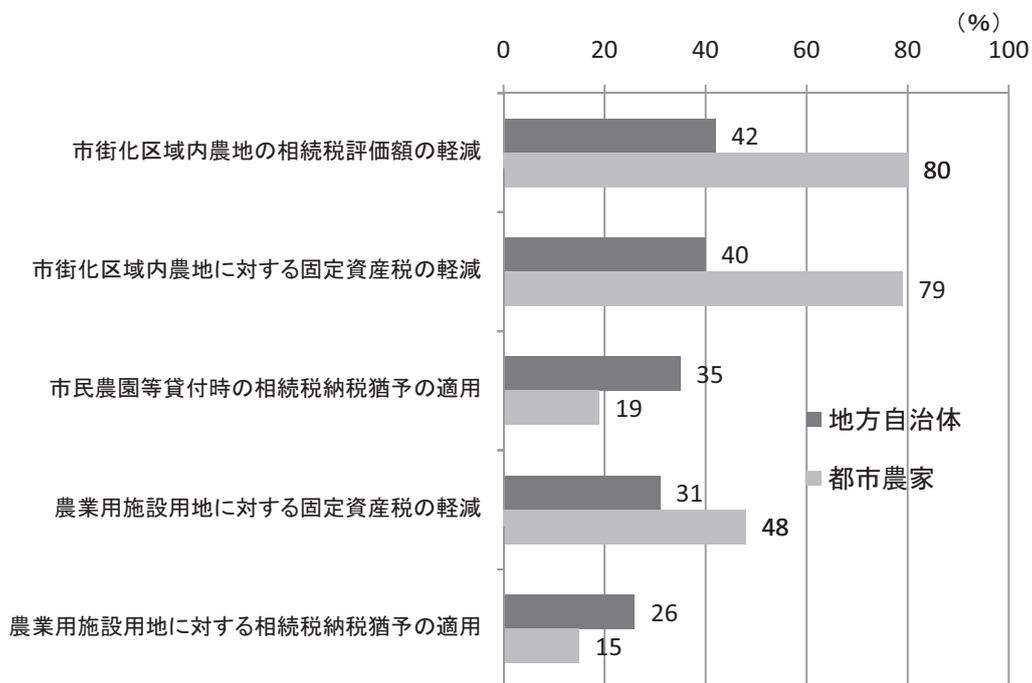
⁶ 2011年度の営農類型別経営統計（個別経営）野菜作経営では、野菜作付延べ面積規模で1～2haの農業所得は388万円、2～3haは554万円である。

を得ない状況に置かれているのである。

しかし、不動産賃貸用の宅地が増えてしまうと、相続発生時に多額の相続税が課せられ、納税のため農地を処分しなければならなくなる。生産緑地については、相続税納税猶予制度を受けることができ、10a 当たり100万円程度の農業投資価格での評価が可能となるが、家屋敷地、ハウス・温室などの農業用施設用地、市民農園に貸し出している農地、不動産賃貸業に供せられている土地などは相続税納税猶予制度の適用がないため、評価額は莫大なものになってしまうからである。そのため、たとえすべての農地について相続税納税猶予制度を受けたとしても、納税のため農地の売却は不可避なのである。そうした状況は、農家の税制改正要望にも反映されている（図4）。

相続に際しての都市農家の行動原理は、まず、先祖代々の家屋敷地を死守し、次に、自宅の固定資産税・都市計画税を支払い、生活を支えるための不動産賃貸業用地を確保し（アパート、マンションを売却・換金するのは難しい）、農地をどれだけ残し、どれだけを処分するかは相続税との関係で最後に決めるといものである。都市農家にとって、農地は相続税支払いのための売却・換金用の更地であり、いざという時のために建物を建てずに保有している土地なのである。このことが、市街化区域内の農地が転用し尽くされることなく、都市に農地という名のオープンスペースを存続させてきたのである⁷。

図4 税制改正要望（自治体数割合・農家数割合、複数回答）



資料：農林水産省「都市農業実態調査」より、筆者作成

注：地方自治体要望の上位5事項

⁷ この内容は、安藤光義「都市農業の実態と都市農家の行動原理」『構造政策の理念と現実』農林統計協会、2003年、に基づく。

改正生産緑地法による相続税納税猶予制度適用のハードルの引き上げによって農地の転用が進まなかったのは、都市農家の行動原理がこうしたものだったことによるが、今となっては都市にとって貴重な緑地空間を維持してくれる最後の拠りどころとなっている。三大都市圏の都市においては、生産緑地と相続税納税猶予制度の厳しい条件を都市農家が甘受してくれることで、公の負担ではなく私の負担で農地が維持されているのである。

おわりに—都市農地の保全に向けての提言—

都市農家という矛盾した存在によって都市に農地が残されてきたが、結局のところ、都市に農地がどうしても必要だというのであれば、最終的には公有地として確保せざるを得ない。だが、自治体の財政にはそれだけの余裕はない。そこで、次のようなことは考えられないだろうか。

1つは、農地を市民農園等に貸し付けたとしても、相続税納税猶予制度の適用が継続できるようにすることである。相続税納税猶予を受けた農地は自作義務があるため、相続発生直前に市民農園は引き上げられてしまう。そこで自作であるか貸借であるかを問わず、農地が農地として維持されていることが相続税納税猶予適用の条件となれば、都市農地は今以上に安定的に確保され、市民の利用に供されるようになるはずである。

もう1つは、物納要件を緩和して農地の物納による相続税の納付を促進し、この物納された農地を売却・換金せず、国が自治体に農業投資価格で提供して農地として利用してもらってはどうか。もちろん、当該農地が転用された場合は、物納時の評価額と自治体が国から譲り受けた時の価格の差額とそれに対する利子税を自治体が納付することが条件となる。国と自治体との間で、相続税納税猶予制度と似た仕組みを物納農地について考えられないかという提案である。物納された農地や青空駐車場などの低未利用地の開発権（容積率等）を土地から切り離し、その開発権を他に売却して税収の減少を抑えることも考えられる。

また、平地林、斜面林などについては、地域住民に対する一定のアクセス権を認めるなどの条件と引き替えに、相続税納税猶予制度と類似の制度を設けてはどうか。相続が発生した場合、農家は山林から処分していく傾向にあるが、それは貴重な緑空間の消滅をもたらしている。これは都市近郊の問題かもしれないが、是非とも検討をお願いしたい。

最後は、空き家や空き地を農的な土地利用に転換していくことである。税収に関わることなので総務省との関係は残るが、固定資産税・都市計画税の減免は自治体の裁量なはずである。問題が生じる可能性のある土地を緑空間として管理し、まちの修復を図ってはどうか。ただし、地主の協力を得るために、当該の土地に関して強力な権利関係の設定を回避する工夫が求められる。そのため強制力は持ち得ないが、こうした取組みを積み重ねていくしか手はない。これまでの開発圧力の存在を前提としたゾーニングと税制による制御・誘導という手法には限界があり、都市計画が直接的に関与できる仕組みが求められているのである。

調査研究報告

- 都市分権政策センター
- 都市自治制度研究会（都市内分権と広域連携に関する調査研究）
- 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会（地方税改革が都市財政に与える影響に関する調査研究）
- 都市自治体行政の専門性に関する調査研究（医療制度改革と都市自治体の保健事業における役割）
- 地域再生・コミュニティに関する調査研究
- 都市自治体における空き家対策に関する調査研究
- 都市自治体における地域公共交通のあり方に関する調査研究
- 東日本大震災後の都市自治体の復興に関する調査研究

- 第6回 関西方面の学識者と実務家との研究交流会
- 第18回国のかたちとコミュニティを考える市長の会

日本都市センターでは、①地方分権改革の推進、②都市自治体行政の専門性の向上、③住民と行政の協働、を中期的なテーマに掲げ、実務と理論を融合させた総合的な調査研究を行っている。

以下では、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」として実施した調査研究や、都市自治体が直面する個別の政策課題について独自に実施した調査研究について、それぞれの調査研究の趣旨や検討経過、成果等を報告する。あわせて、2014年度に開催した「第6回関西方面の学識者と実務家との研究交流会」及び「第18回国のかたちとコミュニティを考える市長の会」の概要を紹介する。

なお、各研究会の議事概要及び資料等については、当センターのホームページ（<http://www.toshi.or.jp/>）において公開している。

都市分権政策センター

日本都市センターと全国市長会が共同設置する「都市分権政策センター」では、2015年1月下旬に第18回会議を開催した。「空家等対策の推進に関する特別措置法」を議題とした今回の会議では、北村喜宣・上智大学法科大学院長による報告のあと、市長及び学識者の間で活発な議論を展開した。

また、同分権センターでは、諸外国の政府階層や基礎自治体の制度等についての国際比較を随時実施し、資料等を公開している。

1 都市分権政策センターについて

日本都市センター及び全国市長会は、基礎自治体を重視した真の地方分権改革の実現と、分権型社会における都市自治体経営の確立及び都市自治体の政策開発・立案機能の一層の充実に資することを目的として、市長及び学識者で構成する「都市分権政策センター」を共同設置しており、2014年度からの第4期においても、引き続き調査研究・情報提供等を実施している。

2 地方分権に関する最近の主な動向

(1) 地方分権改革有識者会議関係

地方分権に関する「提案募集方式」について、2015年1月30日、「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」が閣議決定された。なお、地方六団体が「地方分権改革の最重要課題」¹として位置付ける農地転用許可権限については、4ha超での大臣協議が残ったものの、すべての権限を都道府県及び指定市町村に移譲することが同方針に示された。

(2) 国と地方の協議の場

2014年10月21日、2015年1月9日に開催され、全国市長会からは両日程とも森全国市長会会長（長岡市長）が出席した。10月の会合においては、「地方創生の推進」、「平成27年度概算要求等」、「地方分権改革の推進（権限移譲等の主要課題、提案募集方式等）」について協議が行われ、1月の会合においても、「地方創生、地方分権改革の推進」等について協議が行われている。

¹ 地方六団体「『平成26年の地方からの提案等に関する対応方針』の閣議決定を受けて」2015年1月30日声明。

(3) 「地方創生」関係

2014年9月3日、人口急減・超高齢化に政府一体となって取り組み、各地域がそれぞれの特徴を活かした自立的で持続的な社会を創生することを目的とした「まち・ひと・しごと創生本部」が閣議決定により設置された。また、11月21日には「まち・ひと・しごと創生法案」「地域再生法の一部を改正する法律案」（地方創生関連2法案）が可決成立した。このまち・ひと・しごと創生法の施行に伴い、12月2日には、まち・ひと・しごと創生本部が法定化された。なお、この間、地方六団体と地方創生担当大臣との意見交換会が2回開催されている。

3 都市分権政策センターにおける最近の調査研究等

(1) 第18回都市分権政策センター会議²

2015年1月27日、「空家等対策の推進に関する特別措置法」（平成26年法律第127号）をテーマに、第18回都市分権政策センター会議を開催した。会議では、北村喜宣委員（上智大学法科大学院長）による「老朽空き家への対応と法規制—空家対策特措法成立を受けたこれからの自治体施策—」と題した報告の後、各委員との間で活発な意見交換が行われた。

北村委員からは、同法の詳細な解説があったほか、これまで多くの自治体で制定されてきた条例の内容を同法は必要かつ十分には吸収しておらず、「条例制定の必要性はなくならない」とし、法律の内容を条例に盛り込んで「国の法政策+市町村の法政策」として住民に提示するなど、今後の市町村条例の方向性が示された。

意見交換においては、市長委員から、空き家の相続人が多数に及ぶ場合や地域住民が応急的に雑草等を除去する場合等における課題が示されたほか、代執行費用が回収できない場合の不公平感等について問題提起があった。また、北村委員からは「法律の附則に5年後の見直し規定があるので、これを見据えて自治体から知見を集めて情報集約してはどうか」との助言があったほか、他の学識者委員からも、空家バンクや「ゴミ屋敷」対策の成功事例も含めた情報の蓄積・提供や、取組みにおける部局間連携の重要性等についての意見があった。

(2) 基礎自治体の総合的国際比較等

当分権センターでは、「基礎自治体の総合的国際比較」事業として、我が国にとって地方制度面で参考となる諸外国における政府階層のあり方及び基礎自治体の制度・実情について体系的に把握・比較を行っている。これまでの調査研究を通じて作成した国際比較に関する横断的比較表等の資料については、適宜更新を行い、日本都市センターのホームページにおいて公表している。

(研究員 加藤 祐介)

² 会議の概要及び配付資料（抜粋）については、当センターホームページを参照。

都市自治制度研究会 (都市内分権と広域連携に関する調査研究)

超高齢・人口減少社会が到来し、住民の暮らしを支える公共サービスが今後ますます重要になるなかで、都市自治体においては、広域連携や都市内分権の手法を活用しつつ、持続可能な公共サービス提供体制を構築していくことが喫緊の課題となっている。

そこで、都市自治制度研究会では、2か年に渡って両制度に関する調査研究を行い、両制度におけるガバナンスのあり方や今後の活用の方向性について検討を進める。

1 調査研究の趣旨

我が国においては、今後も少子高齢化が急速に進み、本格的な超高齢・人口減少社会に入ることが予測されている。少子高齢化の進行に伴い、住民の暮らしを支える公共サービスがますます重要となる一方で、超高齢・人口減少社会の到来による社会経済や地域社会の変容は、地域における公共サービスの水準の維持を困難にしつつある。

こうした背景を踏まえ、第30次地方制度調査会は、地方中枢拠点都市を核として近隣の市町村が相互に役割分担を行い、連携することで圏域全体の活性化を図る新たな広域連携の必要性を指摘している。2014年5月には、新たに「連携協約」が創設されたところであり、都市自治体においては、多様な広域連携制度を活用しながら、効率的で効果的な行政体制を整備していくことが求められている。

また、公共サービスの提供という観点からは、従来、支所・出張所や地域自治区の事務所等（以下、「地域機関」という。）が、コミュニティの維持や住民に身近なサービス提供に一定の役割を果たしてきた一方、近年では財政状況の悪化を背景に支所等を廃止・縮減する動きも散見される。「平成の合併」から相当程度の期間が経過するなかで、地域機関が果たしてきた役割と課題を総括したうえで、都市内分権のあり方を展望する必要がある。

そこで、本調査研究では、都市内分権と広域連携の双方に着目し、その現状や合併後の変化、民主的統制とガバナンスのあり方等を検証することで、自治体が持続可能な公共サービス提供体制を構築するうえでの改革課題と今後の方向性を展望することを目的とする。

2 調査研究の概要

当センターでは、地方分権改革について各種の制度改革を検討するため、2010年4月から「都市自治制度研究会」（座長 横道清孝 政策研究大学院大学副学長・教授。以下、「研究会」という。）を都市分権政策センター（全国市長会との共同設置）内に設置している。研究会で

は、2014年度から2か年に渡って、以下の検討事項について調査を進める予定である。

<主な検討事項>

①都市内分権の現状と「平成の合併」後の変化

②広域連携制度の現状と多様な連携方策の広がり

③両制度における民主的統制とガバナンスのあり方

④両制度の今後の課題とその解決策の検討

委員名簿（2015年3月1日現在）

座長	政策研究大学院大学副学長・教授	横道 清孝
座長代理	首都大学東京都市教養学部教授	大杉 覚
委員	東北大学大学院法学研究科教授	飯島 淳子
〃	東京大学大学院法学政治学研究科教授	金井 利之
〃	東京大学大学院法学政治学研究科教授	斎藤 誠
〃	上越市創造行政研究所主任研究員	内海 巖
〃	上田市政策企画局長	金子 義幸
専門委員	名古屋商科大学経済学部教授	大谷 基道
〃	聖学院大学政治経済学部准教授	鈴木 潔

3 研究会における検討状況

第1回研究会¹（11月27日開催）では、今後の調査研究に関する論点の整理を中心に議論を行い、行政権限の「分散」と住民組織への「分権」があり得るなかでどこまでを「都市内分権」と捉えるべきか、旧町村地域における行政機能の維持や住民自治の強化を念頭に置く必要がある、広域連携の検討にあたっては民主的統制のあり方と民間を巻き込む方策の2点について具体的な考察が必要である、といった点が重要な論点として挙げられた。

第2回研究会（12月17日開催）では、引き続き調査研究に関する論点の整理を行い、地域機関の縮小・廃止の状況と、住民自治拡充に関する取組みや住民の負担感との関係性を考察する必要がある、遠隔型の連携が今後の重要なテーマとなる、といった意見が挙げられた。また、アンケートに調査項目や現地ヒアリング調査先の選定についても検討を進めた。

4 今後の研究予定

今後は、「都市内分権」について、地域機関の設置状況とその権限、「平成の合併」後の拡大・縮小の状況、地域における住民の意思反映の取組み等を把握するために、全国の都市自治体を対象としたアンケート調査を実施する予定である。また、「広域連携」については、先進事例の現状と課題の把握を目的として、現地ヒアリング調査を実施する予定である。これらの調査結果をもとに、上記の検討事項についての論点整理をさらに進めることで、両制度の活用による持続可能な公共サービス提供体制構築のあり方を検討する。

なお、本調査研究の成果については、2016年3月を目途に報告書に取りまとめて刊行し、全国の自治体（市区・都道府県）、地方自治関連団体等に配布するとともに、当センターホームページにおいても公表する予定である。（研究員 三浦 正士）

¹ 当センターホームページにおいて、各研究会における議事の概要や使用資料を公表しているのので、併せて参照されたい（<http://www.toshi.or.jp/?cat=119>）。

分権型社会を支える地域経済財政システム研究会 (地方税改革が都市財政に与える影響に関する調査研究)

近年、我が国における税制改革の大きな焦点は地方税改革となっており、その意味においてわが国の地方税制は歴史的な岐路を迎えつつあるものと考えられる。

そこで、当センターでは、「地方法人課税および地方消費課税に係る税制改革が都市財政へ与える影響」をテーマとし、我が国における税制改革の先例等を取り上げ、こうした改革が都市自治体に与える影響について知見を得ることを目的として調査研究を行い、その成果を報告書に取りまとめた。

1 趣旨

近年、地方税の減税や廃止の要求が相次いでなされ、(自動車取得税の廃止等に見られるように) その一部は既に実施に移されるようになってきている。さらに、国においてはいわゆる「成長戦略」の推進とともに、日本経済の国際競争力を向上させるため、(地方税分を含む) 法人実効税率をさらに引き下げる方針が決定されている。他方、消費税率の段階的な引き上げによって自治体全体では税収増が見込まれるものの、このことがかえって従来からある様々な地方税の引き下げや廃止を求める一つの論拠ともなっている。

このように我が国における最近の税制改革の大きな焦点は今や地方税改革となっており、その意味においてわが国の地方税制は歴史的な岐路を迎えつつあるものと考えられる。すなわち、今後の税制改革の動向によっては、自治体の自主財源の減少のみならず、個別の自治体財政の運営にもより一層の支障が出てくる可能性が懸念される。

そこで、本研究会では、2014年度は「地方法人課税および地方消費課税に係る税制改革が都市財政へ与える影響」をテーマとし、我が国における税制改革の先例等を取り上げ、こうした改革が都市自治体に与える影響について調査研究を行うこととした。とりわけ、こうした過去の改革が個別の都市自治体(人口規模別・都市制度区分別に抽出)に税収面でいかなる影響を及ぼしてきたのかという点を重視し、今後の我が国の税制改革のあり方や都市自治体の行財政運営に資する知見を得ることを目的として、調査研究を行ってきた。

2 検討状況

本調査研究では、計4回開催した研究会の場において、実際に地方税改革に携わる第一線の講師から、これまで地方財政審議会や政府税制調査会等でなされてきた議論などを紹介して頂きながら意見交換を交わした。また、国の税制改革の影響等を基礎自治体のレベルにお

いても把握するため、大阪府池田市への現地調査を実施し、その実際の財政運営のあり方について詳細な分析をとり行い、今回の調査研究の材料とした。

(研究会)

第1回研究会 2014年9月24日(水)	「地方税改革(とりわけ法人税改革)が都市財政に与えてきた影響」 東京大学名誉教授 神野直彦 「地方法人所得課税改革の現状と課題」 立教大学経済学部教授 関口智
第2回研究会 2014年10月23日(木)	「宇都宮市におけるこれまでの財政運営と地方税改革の影響について」 宇都宮市行政経営部財政課長 篠崎雄司
第3回研究会 2014年11月27日(木)	「法人課税のあり方と地方法人課税改革」 京都大学大学院経済学研究科・経済学部教授 諸富徹 「池田市における行財政運営と税制改革等の影響について -過去20年間の財政状況を中心に-」 新潟大学経済学部教授 小池信之、日本都市センター(現地調査報告)
第4回研究会 2014年12月11日(木)	「法人税論議の前提を再検討する」 慶應義塾大学経済学部教授 井手英策

第1回研究会においては、国が今後実施を予定している法人税率の引き下げが法人住民税の税収減を直ちにもたらし得ること、第2回研究会においては、そうした法人住民税を基幹税とする宇都宮市の財政運営の歴史について説明がなされた。第3回研究会においては、宇都宮市と同様に法人住民税を基幹税とする池田市の財政運営の歴史について説明がなされ、また、2014(平成26)年度から新設された「地方法人税」の理論的な根拠等が示された。第4回研究会では、法人税減税が経済成長に結びつくかは甚だ疑問であることや、法人住民税の課税の正当性が十分にあること等について説明がなされた。

なお、2015年3月9日には第5回研究会を開催し、総務省関係者から、2015(平成27)年度地方財政計画及び地方税制改正について報告を受けた。

3 成果の公表

上記のような本調査研究の研究成果をとりまとめ、2015年3月に報告書『地方法人課税と都市財政—法人課税改革最前線の有識者に聞く—』を発行した。本報告書は、全国813都市自治体(企画担当部局及び税務担当部局)等に配布することとしている。また、当センターのホームページにおいて、本研究書の内容を公開しているほか、一般販売も行っている。

なお、当センターのホームページにおいては、本調査研究の概要や研究会の開催状況等もあわせて情報発信しているところである。最後に、本調査研究の研究成果が、広く税制や税務に関心を持つ方々に少しでも参考となれば幸いである。

(研究員 清水浩和)

都市自治体行政の専門性に関する調査研究 (医療制度改革と都市自治体の保健事業における役割)

地域包括ケアシステムの構築が全国的に急がれつつあることに加えて、地域住民の間では健康に対する関心が年々高まってきている。

当センターでは、地域包括ケアシステム構築や住民の健康づくり等に関する現状や課題を明らかにするとともに、多様な主体が支え合う地域包括ケアシステムのあるべき姿や今後の都市自治体に求められる役割・専門性などについて知見を得ることを目的として、研究会を設置し調査研究を行い、その成果を報告書に取りまとめた。

1 趣旨

現在、医療・介護両部門の機能分化・連携を柱とする、地域包括ケアシステムの構築が全国で進められようとしている。また、地域住民の間では健康に対する関心が年々高まってきており、行政に対しても住民の健康づくりへの支援がこれまで以上に求められるようになってきている。

こうした状況を受けて、個々の地域特性に応じて、様々な関係機関等が連携した在宅医療の推進や地域ぐるみで住民の健康づくりに取り組む自治体も増加してきている。とはいえ、専門的人材や地域資源の不足等から、十分な対応ができずに苦慮しているところが数多く見受けられるのも事実である。

他方、当センターでは、住民ニーズの複雑・高度化や地方分権の進展等により都市自治体行政に専門性が強く求められるようになってきたことを踏まえ、2010年度から具体的な行政分野における専門性についての調査研究を進めており、これまでに、児童相談、徴税、広報、生活保護・生活困窮者対策をテーマとして取り上げてきたところである。

そこで、2014年度は、地域包括ケアシステム構築や住民の健康づくり等に関する都市自治体を取り巻く現状・課題分析を中心とした調査研究を行い、多様な主体が支え合う地域包括ケアシステムのあるべき姿や、今後の都市自治体に求められる役割・専門性などについての知見を得るべく、学識者、都市自治体職員からなる「都市自治体行政の専門性（医療・介護・保健）に関する研究会」（座長 川渕孝一 東京医科歯科大学大学院医療経済学分野教授。以下、「研究会」という。）を設置し、本調査研究を行うこととした¹。

¹ 本調査研究の概要及び目的の詳細については、本誌22号、122-123頁。

2 検討状況

本調査研究では、計5回開催した研究会の場において、各委員がこれまでの研究や実践で得てきた認識や見解等を出し合いながら議論を交わすとともに、計5か所への現地ヒアリング調査を実施し、実際に地域で取り組まれている事例を学び、調査研究の材料とした。

(研究会)

第1回研究会	2014年7月9日
第2回研究会	2014年8月8日
第3回研究会	2014年10月22日
第4回研究会	2014年12月19日
第5回研究会	2015年2月6日

(現地調査)

山形県鶴岡市	2014年9月24日
千葉県柏市	2014年10月3日
埼玉県和光市	2014年10月31日
福岡県大牟田市	2014年11月20日
広島県尾道市 公立みつぎ総合病院	2014年12月10日

第1回及び第2回研究会においては、各委員から研究成果や取組内容等の報告を行うとともに、地域包括ケアシステムの構築に関して、「高齢者だけではなく、広く社会的に弱い立場にある人々を包摂すべき」、「システム構築のエンドポイントが設定できていないのではないか」といった問題提起がなされた。あわせて、先進的な取組みが進められている地域の事例からヒントを得るために現地調査を行うこととし、調査先選定や調査項目に関する検討も行った。

第3回から第5回研究会にかけて、事務局からの現地調査結果報告も踏まえ、「住民個々のヘルスリテラシーを向上させる取組みが必要」、「従来からの住民組織の活動区域を考慮して日常生活圏域を設定するべきではないか」等の意見を交わしながら議論を重ね、「行政には関係機関等が連携するための橋渡しやコーディネーターとしての役割が求められている」ことや「様々な地域地域特性に見合ったかたちの地域包括ケアシステムを構築すべき」という方向性を見出した。なお、第3回研究会では、大木哲 大和市長を招き「ひと・まち・社会の健康『健康都市やまと』」と題して、トップマネジメントの視点から地域包括ケアシステム構築について報告をいただいた。

3 成果の公表

上記のような本調査研究の研究成果をとりまとめ、2015年3月に報告書『地域包括ケアシステムの成功の鍵—医療・介護・保健分野が連携した「見える化」・ヘルスリテラシーの向上—』を発行した。

本報告書は、全国813都市自治体（企画担当部局及び介護保険担当部局）等に配布することとしている。また、当センターのホームページにおいて、本研究書の内容を公開しているほか、一般販売も行っている。なお、当センターのホームページにおいては、本調査研究の概要や研究会の開催状況等もあわせて情報発信している。

最後になるが、本調査研究における検討内容や研究成果が、地域包括ケアシステムの構築をはじめとする地域福祉の推進に関わる方々に多少なりとも貢献できれば幸いである。

(主任研究員 新田 耕司)

地域再生・コミュニティに関する 調査研究

近年、公的な枠組みの外側で地域で活動していた、町会・自治会をはじめとした地域の諸団体、個人等を組織化し、公的な制度の枠内に位置づけ、住民自治を推進する取り組みが増えている。

当センターでは、自治体、住民の双方にとっての住民自治の現状や課題を把握し、これからの自治体と住民等の望ましい協働のあり方について知見を得るため、調査研究を行い、その成果を報告書に取りまとめた。

1 趣旨¹

近年、超高齢・人口減少社会の到来、地域のつながりの希薄化などにより、全国の多くの都市自治体において、地域コミュニティの維持が課題となっている。さらに、市町村合併に伴う自治体面積の拡大、厳しい財政状況などにより、地域に対するきめ細かな公共サービスの維持が困難な状況も見られるようになってきた。

このような状況を受け、全国の都市自治体では、地域で活動する諸団体、個人等を組織化し、制度の枠内に位置づけ、行政との協働による地域運営を試みる事例が増えている。

当センターでは、こういった取り組みの現状や課題を把握するべく、2013年度に「地域コミュニティの活性化に関する研究会」（座長 名和田是彦 法政大学法学部教授。以下「2013年度研究会」という。）を設置し、調査研究を実施した。2013年度研究会では、地域の諸団体等を組織化したものを「協議会型住民自治組織」と定義し、全国の都市自治体を対象としたアンケート調査を実施した²。

2013年度報告書では、都市自治体のおよそ半数に協議会型住民自治組織が存在する一方、担い手や活動財源の確保など、その運営には多くの課題があることも明らかとなった。

そこで、当センターでは、前年度研究会で得た知見をさらに深めることを目的として、「都市自治体とコミュニティの協働による地域運営に関する研究会」（座長 名和田是彦 法政大学法学部教授。以下「研究会」という。）を設置し、調査研究を進めてきた。

¹ 本調査研究の概要、目的及び研究会の詳細については、本誌22号、124-125頁。

² アンケート調査の詳細は、日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり－全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から－』、2014年を参照されたい。

2 検討状況

本調査研究では、計5回の研究会を開催し、各委員がこれまでの研究や実践を通じて得た知見・経験を基に意見を交わし、議論を深めてきた。さらに、5つの都市自治体を訪問して現地ヒアリング調査を実施し、現場の取組み事例を学び、調査研究の材料とした。

第1回研究会では、調査研究に関する論点を整理、共有するため議論を行った。議論の中で、都市自治体がコミュニティとの協働により何をめざすのか、コミュニティを制度の枠内に位置づけ行政との協働を進めるためには、どのようなビジョンが必要かといった論点が挙げられた。また、調査研究手法として現場の実態を把握するため、現地ヒアリング調査を行うこととした。

第2回研究会では、鶴ヶ島市、茅ヶ崎市、宮崎市の事例報告を受け、それぞれの取組みの経緯や手法を学び、現状の課題を認識した。さらに、これらの報告を基に、現地ヒアリング調査における調査項目について議論するとともに、現地ヒアリング調査先を選定した。

第3回から第5回研究会にかけて、現地ヒアリング調査結果を事例研究として取り上げ、それぞれの都市の特徴、取組みの概要、成果と課題についての情報と認識を共有し、各委員の知見に基づき、考察を加えた。研究会では、地域の諸団体等が手を結び、協働を進めるために都市自治体が認識すべき課題、自治体規模などによるコミュニティ施策へのアプローチの違いなどが指摘された。

(研究会)

第1回研究会	2014年7月11日
第2回研究会	2014年8月6日
第3回研究会	2014年10月17日
第4回研究会	2014年12月19日
第5回研究会	2015年2月12日

(現地ヒアリング調査)

鳥根県雲南市	2014年10月2・3日
長野県長野市	2014年11月14日
三重県名張市	2014年11月21日
新潟県燕市	2014年11月25日
大阪府大阪市	2014年12月5日

3 成果の公表

本調査研究の研究成果をとりまとめ、2015年3月に報告書『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして—協議会型住民自治組織による地域づくり—』を発行した。本報告書は、委員の研究分野に沿って、コミュニティ活動の維持のための取組み、コミュニティを制度の枠内に位置付けることの意義、近年増加しているコミュニティの法人格取得に関する法的論考、地域の人材育成のあり方といった論点について論じている。

本報告書は、全国813都市自治体（企画担当部局及びコミュニティ政策担当部局）等に配布することとしている。また、当センターのホームページにおいて、本研究書の内容を公開しているほか、一般販売も行っている。なお、本調査研究の概要や研究会の開催状況等もあわせて情報発信している。

最後になるが、本調査研究における検討内容や研究成果が、都市自治体の地域コミュニティ施策に関わる方々に多少なりとも貢献できれば幸いである。

(研究員 柳沢 盛仁)

都市自治体における空き家対策に関する調査研究

全国的な空き家の増加の影響は大きく、空き家対策は都市自治体にとって重要かつ緊急性のある政策課題になったと言える。そこで、都市自治体における空き家発生の現状を明らかにするとともに、対策の取組み及びその課題について検討を行い、今後の空き家対策において実践的な知見を得るため、調査研究を行い、その成果を報告書に取りまとめた。

1 調査研究の趣旨

近年、全国的に空き家の増加が顕著であり、総務省の「平成25年住宅・土地統計調査」では、全国の総住宅数に占める割合が13.5%となった。空き家の増加の影響とその対策は、安全・安心、居住人口の確保、産業振興、土地利用をはじめとしたまちづくりなど様々な分野に渡り、都市自治体にとって空き家対策は重要かつ緊急性のある政策課題となりつつある。

これまで、多くの自治体が空き家に関する条例を制定して対策を進めてきたが、2014年11月には「空家等対策の推進に関する特別措置法」が成立し、国においてもこれまで以上の対策が進められている。

今後の都市自治体の空き家対策については、空き家の発生要因や空き家の増加に伴う問題の諸相を明らかにするとともに、対策の取組み及びその課題について具体的な検討を行うことが必要である。

そこで、学識経験者及び都市自治体職員からなる「都市自治体における空き家対策に関する研究会」（座長 北村喜宣 上智大学法科大学院教授。以下「研究会」という。）を設置し、調査研究を進めてきた。

2 検討状況

本調査研究では、全5回の研究会を開催し、議論を深めてきた。

第1回研究会（2014年7月14日開催）では、今後の調査研究に関する論点の整理を中心に議論を行った。重要な論点として、空き家の発生要因、都市自治体の空き家対策の現状と課題の把握、条例を含めた法令との関連などが挙げられた。また、先進的・特徴的な空き家対策に取り組む自治体等の現地調査を実施することとした。

第2回研究会（同年8月8日開催）では、都市自治体委員（豊島区・京都市）の取組み事例の紹介を受け、論点を整理し、都市構造や立地など各都市自治体の特性との関連に注目し

て調査研究を進めることとした。

都市自治体等の現地調査は、埼玉県所沢市、東京都大田区、大阪府大阪市、大阪府河内長野市、広島県尾道市、福岡県宗像市について第3回研究会までの間に実施した。

第3回研究会（同年11月27日開催）では、東京都大田区、福岡県宗像市、広島県尾道市への現地調査報告を行った後に、論点の整理を中心とした議論を行い、研究会での調査研究対象を戸建て住宅の空き家対策を中心とすることとした。また、同日公布された「空家等対策の推進に関する特別措置法」について座長の解説を受けた後、法施行後の自治体政策法務について議論を行った。

第4回（同年12月24日開催）では、大阪府大阪市、大阪府河内長野市、埼玉県所沢市への現地調査報告を行った後に、研究成果として取りまとめる報告書について、対策が必要とされる空き家問題の全体像を示した上で、現地調査を行った都市をはじめとする各都市

（現地調査日程）

東京都大田区	2014年9月4日
福岡県宗像市	2014年10月9日
広島県尾道市	2014年10月10日
大阪府大阪市	2014年10月21日
大阪府河内長野市	2014年10月21日
埼玉県所沢市	2014年10月23日

の事例を通じた空き家対策の検証を行う内容とするものとした。第5回研究会（2015年2月10日開催）では、報告書の構成や内容などを調整するとともに、これまでの調査研究の総括を行った。

3 成果の公表

本調査研究の研究成果を取りまとめ、2015年3月に報告書『都市自治体と空き家—課題・対策・展望—』を発行した。本報告書は3部構成となっており、第I部では、空き家の増加が都市自治体の政策課題となる背景を概観し、空き家対策の現状と課題を検証している。その上で、都市自治体の取り得る空き家対策の基本的な考え方について、政策法務を中心に論じている。第II部では、大都市、大都市周辺または郊外、地方都市といった都市の類型ごとに、空き家の増加と社会問題化、対策と課題について、現地調査を行った都市の事例を踏まえて論じている。第III部では、上記6都市への現地調査結果を報告している。

本報告書は、全国813都市自治体の企画担当部局及び空き家対策担当部局等に配布することとしている。なお、当センターのホームページで本研究書の内容を公開しているほか、一般販売も行っている。また、本調査研究の概要や研究会の開催状況等についても、当センターのホームページであわせて情報発信している。

本調査研究における検討内容や研究成果が、都市自治体の空き家対策担当者はもちろん、都市において空き家対策に関わる方々の一助となれば幸いである。

（研究員 小畑 和也）

都市自治体における地域公共交通のあり方に関する調査研究

近年、地域公共交通において自治体の担うべき役割が増大している。そこで、取り組みやその課題について整理し、今後の自治体の役割、交通政策、持続可能な交通ネットワークのあり方等について知見を得るため、調査研究を行い、その成果を報告書に取りまとめた。

1 趣旨¹

近年、公共交通の利用者数の減少や交通事業者の経営悪化に伴い、地域公共交通ネットワークは縮小している。そのため、自治体では、コミュニティバスやデマンド型交通等の導入や交通事業者への財政支援を行うことで、「交通弱者」の支援や公共交通の活性化・再生に取り組んできた。さらに、LRT・BRT等の導入や交通ネットワークの再編に向けた取り組みも増加している。しかし、今後の超高齢・人口減少社会を見据えて、従来の交通政策に加え、まちづくりと一体となった交通政策が必要とされている。

国においては、2013年12年施行の交通政策基本法、2014年11月施行の改正地域公共交通活性化再生法等に見られるように、まちづくりと交通政策の連携を進めている。

都市自治体においても、今後の地域公共交通のあり方として、自治体の役割、まちづくりと交通政策の関係性、交通事業者・住民との関係性などについて具体的に検討する必要がある。

そこで、学識者及び都市自治体職員等により構成される「都市自治体における地域公共交通のあり方に関する研究会」（座長 森本章倫 早稲田大学理工学術院社会環境工学科教授。以下、「研究会」という。）を設置し、調査研究を進めてきた。

2 検討状況

本調査研究では、全5回の研究会を開催し、これまでの研究や施策等を通じて得た知見や経験を基に意見を交わし、議論を深めてきた。また、委員として参加した2つの自治体と、現地ヒアリング調査を実施した6つの自治体とを併せた、8自治体の交通政策を研究材料として整理・考察し、成果を得ている。

第1回研究会では、事例研究として宇都宮市と富士宮市の交通政策を取り上げ、取り組みの

¹ 本調査研究の概要、目的及び研究会の詳細については、本誌22号、128-129頁。

経緯や効果的な手法を学ぶとともに、現状の課題について認識した。両市とも新たな公共交通の導入により公共交通空白地域の解消をめざす一方で、市域・圏域を考えた適切な交通ネットワークや今後自治体の果たすべき役割を模索していることが確認された。また、複数の自治体についても同様に事例研究を行うため、現地ヒアリング調査が提案された。

第2回研究会では、具体的な調査先と調査項目を検討した。交通政策と都市計画の関係、公共交通に関する条例の意義と役割、受益者負担との関係など観点で調査を行う必要があるとし、加えて、都市規模や地域特性を考慮して、調査先の選定を行った。

調査先には、青森県青森市、長野県上田市、富山県富山市、富山県魚津市、石川県金沢市、熊本県熊本市を選定し、第2回と第4回研究会の間に現地ヒアリング調査を実施した。

第3回から第5回研究会にかけて、調査結果を事例研究として取り上げ、それぞれの都市の特徴、取組みの概要、成果と課題について共有し、各委員の研究分野からの知見に基づき考察を加えた。これにより、交通政策と都市計画とを関連づけることの重要性が指摘された。さらに、理念や責務等の明確化、施策の正当性の確保などに公共交通に関する条例の意義を見出した。また、多様な事業主体、多様な財源構成、多様な交通モードなどから、自治体や地域ごとに必要な要素を組み合わせることが重要であるとの見解を示した。

(研究会)

第1回研究会	2014年7月1日
第2回研究会	2014年7月30日
第3回研究会	2014年10月7日
第4回研究会	2014年11月26日
第5回研究会	2015年1月28日

(現地ヒアリング調査)

青森県青森市	2014年11月7日
長野県上田市	2014年8月20日
富山県富山市	2014年10月21日
富山県魚津市	2014年10月22日
石川県金沢市	2014年9月24日
熊本県熊本市	2014年11月17日

3 成果の公表

本調査研究の研究成果をとりまとめ、2015年3月に報告書『人口減少時代の地域公共交通のあり方－都市自治体の未来を見据えて－』を発行した。本報告書は、委員の研究分野に沿って、人口減少社会と都市、公共交通と社会環境の変化、交通に関わる組織や人材のあり方、今後の自治体の交通政策の方向性・課題、地域公共交通における条例の意義と課題、地域公共交通に関する計画体系の一貫性と都市計画との連携、集約型都市と地域公共交通等について論じている。

本報告書は、全国813都市自治体（企画担当部局及び交通政策担当部局）等に配布することとしている。また、当センターのホームページにおいて、本研究書の内容を公開しているほか、一般販売も行っている。なお、本調査研究の概要や研究会の開催状況等もあわせて情報発信している。

最後になるが、本調査研究における検討内容や研究成果が、都市自治体の交通政策に関わる方々に多少なりとも貢献できれば幸いである。

(研究員 石田 雄人)

第6回 関西方面の学識者と 実務家との研究交流会

「関西方面の学識者と実務家との研究交流会」は、関西方面の学識者と実務家が様々なテーマについて議論し、情報交流を図ることを目的として開催している。2014年8月に開催した第6回会議では、地方分権の推進に関する決議から20余年を経た地方分権改革を振り返るとともに、広域連携に関する新たな動きについて、議論を行った。

1 研究交流会について

本研究交流会は、全国市町村国際文化研修所（JIAM）のご協力のもと、関西地域及びその周辺に在住又は勤務する学識者及び自治体の実務家が、地方自治・都市政策等をめぐる様々なテーマについて自由に議論し、相互の問題意識の深化と情報交流を図ることを目的として開催しているものである。第6回研究交流会は、「新たな広域連携」と「地方分権改革」をテーマとして、2014年8月30日にJIAMにおいて開催された。

2 第6回研究交流会の概要

会議前半の「新たな広域連携」をテーマとした講演では、新川達郎 同志社大学教授から「縮小社会に対応する府県域を超えた広域連携の可能性」と題して、関西広域連合を中心とした広域連携・道州制等の議論の動向等についてご講演いただき、これを受けて参加者との意見交換を行った。新川教授からは、従来型のフルセットの国・広域自治体・基礎自治体の考え方から脱し、多方向・多元的な広域連携を考える必要性等について指摘があった。

会議後半の「地方分権改革」をテーマとした講演では、西村清司（公財）後藤・安田記念東京都市研究所常務理事からは「分権改革を振り返って」と題して、小西砂千夫 関西学院大学教授からは「地方分権改革の文脈」と題して、それぞれ「地方分権の推進に関する決議」から20余年を経、新たな段階を迎えた地方分権改革を振り返りつつ、今後の地方分権のあり方等についてご講演いただき、これを受けて参加者との意見交換を行った。西村常務理事は、実務家として地方分権改革に関わってきた経験を振り返るとともに、今後の分権改革の進め方について、地方自治のあり方全体としての議論を展開する重要性を指摘した。小西教授からは、地方分権改革、ひいてはシャープ勧告をいかに位置づけるかによって、その評価も分かれるのではないかとといった問題提起があった。

なお、会議の概要等については、当センターのホームページに掲載している。

（研究員 加藤 祐介）

第18回 国のかたちとコミュニティを 考える市長の会

「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」は、都市を取り巻く諸環境が大きく変容するなかで、都市自治体の直面する政策課題について自由闊達に議論し、相互の問題意識の深化と情報交流を図ることを目的として、呼びかけ人市区長の発案により、年2回開催されている。第18回会議では、「自治体広報」をテーマとして、学識者による基調講演、3名の市長による問題提起を受けて、これからの時代に求められる自治体広報のあり方について、参加市長による意見交換を行った。

はじめに

第18回「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」は、2014年11月11日、市区長14名の参加を得て開催された。

会議では、「自治体広報」をテーマとして、吉田友好 大阪狭山市長の進行のもと、活発な意見交換が行われた。

プログラム		
趣旨説明	豊島区長	高野 之夫
進行役	大阪狭山市長	吉田 友好
基調講演	北海道大学大学院 国際広報メディア・観光学院 客員教授	北村 倫夫
問題提起	和光市長	松本 武洋
問題提起	流山市長	井崎 義治
問題提起	坂出市長	綾 宏

1 開催趣旨

まず、今回のテーマ設定の趣旨について、高野之夫 豊島区長から、消滅可能性都市等への対策を検討する中で、政策や自治体の魅力を発信することの重要性を強く感じ、これからの広報には戦略的な視点が必要であるとの発言があった。

2 基調講演「自治体の戦略的広報コミュニケーションに向けたマネジメント革新」

会議前半では、北村倫夫 北海道大学大学院国際広報メディア・観光学院客員教授による基調講演が行われた。

まず、自治体間競争や都市間競争が高まりつつある状況を背景に、自治体には「外」を意識した経営変革が不可欠であり、そのために「戦略的広報」が重要であることを提言した。そして、いくつかの自治体の広報戦略の成功事例を紹介した後、戦略的広報に必要な条件として、「体系的かつ組織的に行われること、持続的に行われること、訴求ターゲット・テーマが明確であること、有効なプレースメントがなされていること、“世界目線”に立っていること、大胆で意表を突く（目立つ）こと、広報の“顔”が見えること」を示した。

戦略的な広報を展開するために、ミッションマネジメント、システムマネジメント、メディアマネジメント、プロセスマネジメントを効果的に行う必要があるとし、それぞれについて課題等を挙げた。

まず、北米等で導入されているコミュニケーションプランとマーケティングプランを紹介し、最近の自治体広報広聴戦略プランの課題として、自治体組織全体の広報戦略の視点の不足等を指摘した。さらに、広報担当部署の戦略的位置づけ統括組織の拡充・新設、広報情報担当官の配置を提案した。また、メディアの選択とソーシャルメディアの運用ポリシーの策定の重要性を示し、最後に、PDCAサイクルの確立が重要であることを説明した。

最後に、自治体にとって重要となる「政策広報」について説明した。政策が「正しく伝わる」ためには、訴求対象の違いをしっかりと認識すること、訴求対象者の目線に立った政策広報を行うこと、訴求対象者に積極的にアピールする政策のブランディングを行うことが望ましいと進言した。

3 問題提起

会議後半では、3名の市長より問題提起が行われた。

松本武洋 和光市長より、ツイッターを活用した災害情報発信と、その活用事例について、井崎義治 流山市長より、都市のイメージの設定と、それを活用したシティセールスについて、報告を受けた。また、綾宏 坂出市長からは、若年者層への情報伝達の不足と、情報が成果に繋がらない点について問題提起があった。

4 意見交換

基調講演や問題提起を踏まえて、参加した市区長により活発な意見交換が行われた。意見交換では、広報メディア（媒体）として従来型の広報紙とホームページやツイッターなどのSNSの取り扱いをどうすべきか、行政だけでなく住民や民間企業・団体と協働して取り組む必要性、広報の費用対効果の考え方などについて、多様な視点から議論が行われ、問題意識の深化と共有が図られた。

おわりに

詳細については、2015年3月にブックレット『第18回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会《自治体広報》』として取りまとめた。本ブックレットは、当センターホームページにおいて閲覧可能であるので、ぜひご覧いただきたい。

第19回会議は、「社会保障費の受益者負担のあり方」をテーマとして、2015年6月頃に開催する予定である。

(研究員 石田 雄人)

都市自治体の調査研究活動

- 第5回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）
- 2013年度都市自治体の調査研究活動について
- 第1回都市調査研究交流会

高度経済成長を経て成熟社会となった日本においては、各種の行政課題が複雑化するともに市民・住民のニーズが多様化しており、都市自治体に対しては、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。このような中で、当センター調べによると、約7割の都市自治体が調査研究活動に取り組んでいるところではあるが、効率的・効果的な調査研究の進め方や、約40の自治体に設置されている都市シンクタンクの運営のあり方等で悩みを抱えている担当者も多いように見受けられる。

こうした状況を踏まえ、当センターでは、都市自治体やその職員の政策立案能力の向上を目的として、優れた調査研究活動に関する情報提供や、創意工夫のある調査手法や都市シンクタンクの運営等に関する情報共有に取り組んでいる。

以下では、全国の都市自治体及び都市自治体職員が自主的に行った調査研究事例を募集・表彰した「第5回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）」、全国の都市自治体及び都市シンクタンクを対象に実施した「平成25年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」、都市自治体における調査研究活動の意義」をテーマに開催した「第1回都市調査研究交流会」について報告する。

第5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、2014年度に第5回都市調査研究グランプリ（CR-1グランプリ）を実施した。ここでは、グランプリ及び優秀賞を受賞した調査研究事例についての概要と講評を中心に紹介する。

1 都市調査研究グランプリとは

我が国の社会経済情勢の変化に伴い国民の生活をとりまく環境が多様化・複雑化し、住民に最も身近な行政主体である自治体が様々な課題に直面する現在、都市自治体に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。こうした状況を受け、当センターでは、互いに競い合うことによるモチベーションの向上や優秀な調査研究情報を共有することを通じて、各種課題の解決に向けた都市自治体や都市自治体職員の調査研究能力の向上、地方自治の進展に寄与することを目的として、2010年度から都市調査研究グランプリ（以下、「CR-1グランプリ」という。）を実施しており、今年度で5回目を迎えた¹。

第5回CR-1グランプリでは、「自治体実施研究部門」と「職員自主研究部門」の2部門で募集し、審査・選考の結果、全体を通じて最も優秀と認められる調査研究にグランプリを、全体を通じて優秀と認められる調査研究に優秀賞を授与している。

2 応募状況

2014年8月12日から10月3日までの募集期間に、10件の応募があった。応募の内訳としては、自治体実施研究部門は7件、職員自主研究部門は3件であった。

3 審査・選考

第5回CR-1グランプリの審査・選考については、当センター研究室による第一次審査、学識者3名で構成される「第5回CR-1グランプリ審査委員会」（以下、「審査委員会」という。）による第二次審査及び最終審査を経て、当センターが決定した。第一次審査の結果、応募のあった10調査研究のうち5調査研究を第二次審査の対象とし、審査委員会による第二次審査及び最終審査を行った結果をもとに、グランプリ、優秀賞（2件）、の計3調査研究を表

¹ 募集内容については、本号102-103頁に掲載している募集要項及び応募用紙を参照。

彰することとなった。

審査委員会 委員名簿 (2015年3月1日現在)

なお、審査・選考に当たっては、地方自治体の役割として地方自治法1条の2第1項規定されている「住民の福祉の増進」に貢献するため、都市自治

座長	早稲田大学政治経済学術院 政治学研究科教授	片木 淳
委員	関東学院大学法学部法学科教授	出石 稔
委員	東洋大学理工学部建築学科准教授	野澤 千絵

体又は都市自治体職員が主体的に行った調査研究であることを前提とした。その上で、現状分析・課題把握の手法や精度、結論として提言される施策の内容や具体性等を中心に、独創性の有無や地域特性・住民ニーズの反映等も考慮し、対象調査研究の評価も行った。

4 選考結果²

調査研究の名称	受賞団体
【グランプリ】	
スマートフォン等を活用した新たな市民参加に向けての研究	戸田市
【優秀賞】	
行政情報のオープンデータ化に関する研究 -川崎市における取組のあり方を考える-	川崎市
【優秀賞】	
観光客と市民との共生を目指して（観光客がもたらす経済効果調査）	鎌倉市

5 表彰式

2015年2月23日に開催された「第1回都市調査研究交流会」において表彰式を執り行い、受賞団体に賞状が授与された。

おわりに

CR-1グランプリも今回で第5回となり、一定レベル以上の調査研究の応募が中心となってきた一方、応募件数は減少の傾向にある。反面、今回の応募調査研究の中でも、職員グループや大学院での研修・研究を通じた成果をまとめたものが多かったことから、回数を重ねるごとに認知度が上がっていると思われる。

当センターでは、今後もCR-1グランプリを継続して実施することにより、都市自治体及び職員の調査研究能力の向上、ひいては地方自治の進展に寄与していきたいと考えている。

(研究員 小畑 和也)

² 各調査研究の概要と講評については、本号99-101頁に掲載。

(参考) 過去の CR-1 グランプリ結果 (最近 3 年間)

○第 2 回都市調査研究グランプリ (2011 (平成 23) 年度実施、応募総数 26 件)

受賞部門	受賞団体 (者)	調査研究テーマ
グランプリ	大野城市	大野城市官学連携共同研究プロジェクト研究報告書 —ふるさと大野城に新たなくにぎわい>とくまちの宝>を生み出そう—
自治体実施 調査研究部門 優秀賞	世田谷区	世田谷区民の「住民力」に関する調査研究
	八王子市	八王子市中高年代アンケート調査からみた「より豊かな高齢社会」 —生きがい・幸せ・地域とのつながりを中心に—
職員自主 調査研究部門 優秀賞	鈴木 健司 (ほか7名) (川口市自主研究グループ)	かわぐち自転車活用プラン —便利・快適・エコ・健康 —石四鳥のまちづくり—
	「健やか高松21」ヘルシー 讃岐うどん隊2010 (8名) (高松市自主研究グループ)	「健やか高松21」ヘルシー讃岐UD©N計画 2ndステージ —野菜をふんだんに取り入れたうどんメニューの提案—

○第 3 回都市調査研究グランプリ (2012 (平成 24) 年度実施、応募総数 26 件)

受賞部門	受賞団体 (者)	調査研究テーマ
グランプリ	青山 航 (福岡市所属)	臨境都市・福岡の国際交通の拡充に関する研究 Research on Enhancing International Passenger Transport of Fukuoka, The Border City of Japan
自治体実施 調査研究部門 優秀賞	盛岡市	アセットマネジメントによる公有資産保有の在り方について
	春日部市	定住人口の増加策について
職員自主 調査研究部門 優秀賞	坂居 雅史 (草津市所属)	女性差別撤廃をめぐるグローバルスタンダードと国内政策の乖離 —自治体は当事者ニーズにどう応えるのか—
	新藤 良則 (所沢市所属)	再任用職員の高い就業意欲とその有効な活用 —組織コミットメントの多角的把握による就業意欲要因の分析—

○第 4 回都市調査研究グランプリ (2013 (平成 25) 年度実施、応募総数 25 件)

受賞部門	受賞団体 (者)	調査研究テーマ
グランプリ	常総市	常総市予約型乗合交通の最適化に関する研究
自治体実施 調査研究部門 優秀賞	川崎市	防災の視点を取り入れたまちづくりに関する研究 —震災に対する避難施設の確保と防災訓練の手法について—
職員自主 調査研究部門	高松 寛之 (帯広市所属)	帯広市における買い物弱者の将来推計
奨励賞	町田市	町田市ひきこもり者支援体制推進事業 —市内のひきこもり等の現状把握に関する調査研究— 「①市民意識調査、②民生委員・児童委員意識調査、 ③社会資源調査 (精神保健・医療分野)」

グランプリ

「スマートフォン等を活用した新たな市民参加に向けての研究」
戸田市

講評

都市自治体が直面する政策課題は複雑さと同時に緊急性を増しており、自治体からの情報を早期、確実に住民へ伝えるのと同時に、住民の意思やニーズを政策に反映することの重要性が高まっている。

この調査研究では、近年普及が進むスマートフォンに注目し、戸田市の広報・広聴活動の検証などから住民と自治体との関わりをまとめ、近隣自治体へのアンケート調査を行った上で、住民と自治体の新たなコミュニケーションの場として、スマートフォンの特長を活用したアプリケーションの開発・導入を提言している。

2014（平成26）年を「協働のまちづくり元年」とした戸田市の方針を政策として具体化することを目的とした調査研究として、問題設定と結論も明確であり、実際に2014（平成26）年12月からアプリケーションの運用を開始していることから、政策立案から実践に至る先進事例となる点も含めて、独自性と同時に汎用性を備えた調査研究として、高く評価できる。

研究期間	2013（平成25）年6月～2014（平成26）年3月	
研究の概要	課題・目的	多様化・高度化する市民ニーズに対応するためには、限られた財源を効率的に運用するだけでは足りず、市民との協働による取組が必要不可欠であり、市民からの声を迅速かつ的確に吸い上げる仕組みが必要である。現在、市民からの声を反映させる仕組みはいくつかあるが、施策の実行までに時間がかかるといった欠点がある。 本研究では、市民一人ひとりの力を集結し、地域の力で身近な課題を解決するためにも広聴機能を充実させることは重要であると考え、現在普及が進んでいるスマートフォンに着目し、スマートフォンのアプリケーションを活用した具体的な施策について明らかにすることを目的とする。
	結論・提言	スマートフォンの特長である、①携帯性に優れ外出先でも利用しやすい点、②インターネット接続によりリアルタイムで情報発信できる点、③GPSや写真データ、地図情報等を利用したサービスが提供できる点を考えると、既存の行政情報ツールでは対応できないものであり、アプリケーションの活用は市民と行政の双方にとってメリットがあるとの結論に至った。 今後、戸田市がよりよいまちへと発展していくためにも、市民が我がまちに関心を持ち、積極的にまちづくりに参加していくことが肝要であり、今回研究したスマートフォンアプリケーションがコミュニケーションの場となり、市民同士でも活用されることで、地域の身近な情報が集まり、地域の力を結集することができると提言した。
	手法	まず、戸田市のまちづくりの手法や広報・広聴活動を中心に研究を進め、市民と行政との関わりをまとめた。 次に、埼玉県62市町村、東京都23区、神奈川県・千葉県各市に対してアンケート調査を実施し、行政によるスマートフォンアプリケーション活用の現状を把握するとともに、先進自治体の事例調査を行うことで、アプリケーションの効果を検証した。 最後に、研究結果を踏まえ、戸田市での導入に効果があるアプリケーション（案）を考えるとともに、アプリケーション開発仕様書を作成した。
	特徴	戸田市では、戸田市のまちづくりのルールである戸田市自治基本条例を6月に制定するなど、2014（平成26）年を「協働のまちづくり元年」と位置づけている。 スマートフォンアプリケーションについては、戸田市スマートフォン用アプリケーション検討市民会議を設立し、今年中のアプリケーション導入に向けて開発段階から市民と行政職員が議論しており、アプリケーションの開発に着手している。アプリケーションの開発当初から市民が参画し、市民と行政との協働によるアプリケーションの開発は全国的にも稀有な取組であり、協働のまちづくりの一端を担うことを目指している。

※研究の概要は、応募用紙の記載内容を基に、当センターが作成。

※上記研究成果を閲覧できる機関等

戸田市ホームページ (<http://www.city.toda.saitama.jp/467/466933.html>)

自治体実施調査研究部門 優秀賞

「行政情報のオープンデータ化に関する研究
 ー川崎市における取組のあり方を考えるー」
 川崎市

講評

オープンデータの取組みは各分野で現在進行中の課題であり、自治体は幅広く既存の知見や事例を検証し、同時に将来を見据えた視野を持って、具体的な政策を整理していく必要性が増加しつつある。

この調査研究では、海外事例を含めた幅広い視点から調査を行う一方、組織として川崎市が取組みを進めていくために目標を三段階に分けたロードマップを作成し、具体的な方策の検討も行っている。

幅広い視点からの調査を地域特性を踏まえた上で具体化していく点については、さらなる検証を期待するが、時宜を得たテーマ選定であると同時に前例のない課題について系統的に検証しており、川崎市の実情に即した検討を進めていること点について高く評価できる。

研究期間	2013（平成25）年6月～2014（平成26）年3月		
研究の概要	課題・目的	近年、先進国を中心に、行政機関や企業が内部で保有・蓄積する情報を外部に二次利用可能な形式で公開し、新たな事業創造や社会問題の解決に役立てる「オープンデータ」の取組みが加速している。日本でも2012年7月に政府のIT戦略本部で「電子行政課オープンデータ戦略」が策定され関心が高まっている。総務省では活用実験を実施し、経済産業省はテストサイトを開設している。自治体では、福井県鯖江市などが、情報を二次利用しやすい形で公開しそれを活用したアプリも誕生している。 本研究では、川崎市が保有する様々なデータをより効果的かつオープンに市民・事業者を活用してもらうための検討を行った。	
	結論・提言	オープンデータに向けた取組みについて、短期目標・中期目標・長期目標に整理し、オープンデータ推進のためのロードマップを提案した。具体的には、データの二次利用を可能とするオープンライセンスとして、国際非営利組織クリエイティブ・コモンズが提供するクリエイティブ・コモンズ・ライセンスの付与や、二次利用可能化に法的な制約がないかどうかを確認するためのチェックリストの作成を短期目標とした。 また、他自治体等との表記方法の統一を視野に入れるとともに、より機械判読しやすい形式での公開やメタデータの付与を中長期目標とした。さらに、長期目標として、多機能なオープンデータ専用ポータルサイトの構築を提案した。	
	手法	行政情報のオープンデータ化は、情報を作成・保有・公開している部署に幅広く関わる取組みであるため、庁内横断的な推進体制を確立する。推進体制を確立した後、データの機械判読可能性向上のため、データの表記方法について、「数値（表）」、「文章」、「地理空間情報」に項目を分けた全庁的なガイドラインを作成する。 そのガイドラインに基づき、オープンデータ化を進めるとともに、公開したデータを幅広く活用してもらうための普及啓発や、市民や企業、大学等と勉強会などを実施し、どのようなデータの公開が望まれているのかというニーズ把握に向けた取組を継続的に行う。	
	特徴	①オープンデータ化を推進するために、即座に施策に反映できるものを短期目標、今後も検討と調整が必要なものを中期目標、達成に時間を要するものを長期目標と整理し、ロードマップとして示したこと。 ②川崎市が今後、オープンデータ化の取組みを推進していくに当たり、どの程度オープンデータ化が進んだか、目標をどれだけ達成したかの評価の視点を提案したこと。	

※研究の概要は、応募用紙の記載内容を基に、当センターが作成。

※上記研究成果を閲覧できる機関等

川崎市ホームページ (<http://www.city.kawasaki.jp/200/page/0000057330.html>)

自治体実施調査研究部門 優秀賞

「観光客と市民との共生を目指して
—観光客がもたらす経済効果調査—
鎌倉市

講評

観光は多くの自治体で重要な産業に位置づけられる一方、観光政策には明確な指標がなく、数値による検証が困難な面が指摘されており、効果的な政策の立案や成果の測定が課題となる。

この調査研究では、多角的な分析手法を利用し、現在の鎌倉市における観光客の実態を住民生活への影響にまで視野を広げた上であきらかにしている。

多様・多角的な分析手法を採用したため、手法自体についての検証や、鎌倉市の事例に特化した反面、他の自治体が参考にできる点についての検証は今後整理していくことが期待されるが、市の特性を踏まえた課題設定や、指標化を行うことで地域の活性化につなげるという目的が明確な点が高く評価できる。

研究期間	2013（平成25）年6月～2014（平成26）年3月	
研究の概要	課題・目的	<p>鎌倉市を訪れる観光客数は、統計、調査ごとにかかなりの差がある。</p> <p>観光客の増加に伴う観光消費額の増加は、市内事業者に利益をもたらすし、地域経済の活性化につながるものであるが、一方で、観光客の振る舞いに平穏な日常生活が阻害されるのではないかとの危機感を持つ市民も少なくない。</p> <p>この様な背景を踏まえ、以下の3点をこの研究の目的とした。</p> <p>①鎌倉市を訪れる観光客の実数を推計するとともに、属性、動向、消費行動を明らかにすること。</p> <p>②観光客の消費が本市の観光関連事業者にもたらす経済効果を明らかにすること。</p> <p>③観光客の増加によるメリット・デメリットについて、市民・事業者・観光客の主体ごとに考察すること。</p>
	結論・提言	<p>・本研究における観光客実数の推計方法によると、観光客の消費額は、8割を占める日帰り観光客、宿泊観光客（宿泊費を除く）とも、これまでの調査等より低額となっていることが明らかになった。</p> <p>・経済波及効果については、観光消費額が557億2600万円、農林漁業や製造業への一次波及効果額は728億6000万円、一次波及効果により売上げが上昇したことによる二次波及効果額は、168億6700万円と推計した。</p> <p>・観光客の増加によるメリット・デメリットについては、交通渋滞やごみ処理費用の増加等のデメリットはあるものの、経済効果は全ての主体において何らかのプラスの影響を受け、メリットが大きいことが分かった。</p> <p>・観光客が本市にもたらす一定の効果を踏まえた上で、観光によるメリット効果が市民に還元される流れを明らかにするなど「住みたいまち」「訪れたいまち」のバランスを取りつつ、市民と観光客の双方が高い満足度が得られるよう施策につなげていくことが必要である。</p>
	手法	<p>・観光客実数については、観光客へのアンケート調査をもとに「帰る際の交通手段ごとに利用者数を積み上げる」という新しい方法で推計した。</p> <p>・経済波及効果については、観光消費額はアンケート調査に基づき推計し、一次及び二次波及効果については、神奈川県産業連関表を準用し、簡易的な産業連関分析により、推計した。</p> <p>・観光客の増加によるメリット・デメリットについては、便益帰着構成表を用いて、市民、事業者等の主体ごとにメリット・デメリットの考察を行った。</p>
	特徴	<p>・観光客数については、これまで、観光施設等の来訪者の延べ数を立ち寄り地点数で除す方法で行うのが、一般的であったが、今回は、より実数に近づけるため主要駅の利用者数の実数をベースにアンケート調査による来訪手段の結果を踏まえ観光客の実数を推計した。この推計方法は、今後他都市でも参考にできる。</p> <p>・観光客の増加によるメリット・デメリットについては、便益帰着構成表という概念を用いた。これは、土木工学の分野で登場した概念であり、観光の側面で利用された例はあまりなく、新しい試みといえる。</p>

※研究の概要は、応募用紙の記載内容を基に、当センターが作成。

平成 26 年 8 月 12 日

第 5 回 都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）募集要項

公益財団法人日本都市センター 研究室

概要

当センターでは、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を募集し、特に優秀な事例を表彰する「都市調査研究グランプリ（CR - 1 グランプリ）」を、平成22年度から実施しています。

表彰された事例は、当センターHP及び機関誌『都市とガバナンス』で紹介し、広く調査研究事例を共有し、全国の都市自治体やその職員の調査研究能力の向上に寄与することとしています。

応募対象

- ①自治体実施調査研究部門（都市自治体が行った調査研究）
 - ②職員自主調査研究部門（都市自治体職員が自主的に行った研究）
- の2部門。

※①について

- ・応募は原則 1 自治体 1 事例とします
- ・他団体との共同研究、他団体への一部委託も可（ただし、実質的に主要な部分の研究が都市自治体の外部で実施されていると考えられるものは除く）

※②について

- ・自主研究制度の利用等の有無は問いません
- ・調査研究の分野は問いません
- ・内容については、発表、未発表を問いません
- ・研究の成果物の完成時期が平成24年4月以降のもの（ただし、過去のCR-1グランプリに応募のあった研究は対象外）

選考

応募のあった研究について、当センター研究室が学識経験者と共に選考を行います。

※公正な選考を行うため、選考者は非公開とさせていただきます。

応募期限

平成 26 年 10 月 3 日まで

応募方法

別紙「第 5 回 CR-1 グランプリ応募方法及び記入にあたっての注意事項等」¹のとおり。

¹ 当センターホームページで公開

第5回 都市調査研究グランプリ(CR-1グランプリ) 応募用紙

表題 (副題)	
連絡先	(ふりがな) 氏名
	所属先:
	TEL: _____ FAX: _____ E-mail: _____
	()
研究の分類	①自治体実施調査研究部門 ②職員自主調査研究部門 ※上記①、②から選択して()に番号を記入してください。
研究期間	
研究の概要	課題・目的
	結論・提言
	手法
	特徴

※ 記入の際、別紙「第5回CR-1グランプリ応募方法及び記入にあたっての注意事項等」をお読みください。

上記研究成果を閲覧できる機関(国会図書館等)やURLがある場合には、こちらにご記入ください。

--

2013年度都市自治体の調査研究活動について

当センターでは、関係者間での情報共有を図ることを通じて都市自治体の政策能力向上に資することを目的として、都市自治体が行っている調査研究活動に関するアンケート調査を実施している。ここでは、アンケート結果からうかがえる全国都市自治体における調査研究活動の傾向等について報告する。

はじめに

2000年4月に地方分権一括法が施行されて以降、国から自治体への権限移譲をはじめとする地方分権改革が進められており、その担い手となる基礎自治体に対しては、それぞれの地域特性や住民ニーズに応じた独自の政策立案が、これまで以上に強く求められている。こうした状況を受けて当センターでは、都市自治体関係者間での情報共有を図ることにより全国の都市自治体における政策形成能力の向上に資することを目的として、2014年度に「平成25年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」を実施した。

ここでは、本アンケート調査の集計結果から、調査研究活動分野及び研究成果の政策への反映状況を中心に報告することとしたい。

1 アンケート調査の概要

- ◆調査対象 全国813都市自治体（市・区）の全部門
- ◆調査内容 2013年度に実施した調査研究活動の状況
- ◆調査方法
 - ・ 郵送又は電子メールにて協力を依頼
 - ・ 当センターのホームページから自記式質問紙をダウンロード
 - ・ 電子メールにて回答を提出
- ◆調査時期 2014年11月13日～11月28日
- ◆回答状況 回答数：386市区 回収率：約47.5%
- ◆調査研究活動件数 841本（都市シンクタンク実施の調査研究活動を含む）

2 都市自治体の調査研究活動の状況

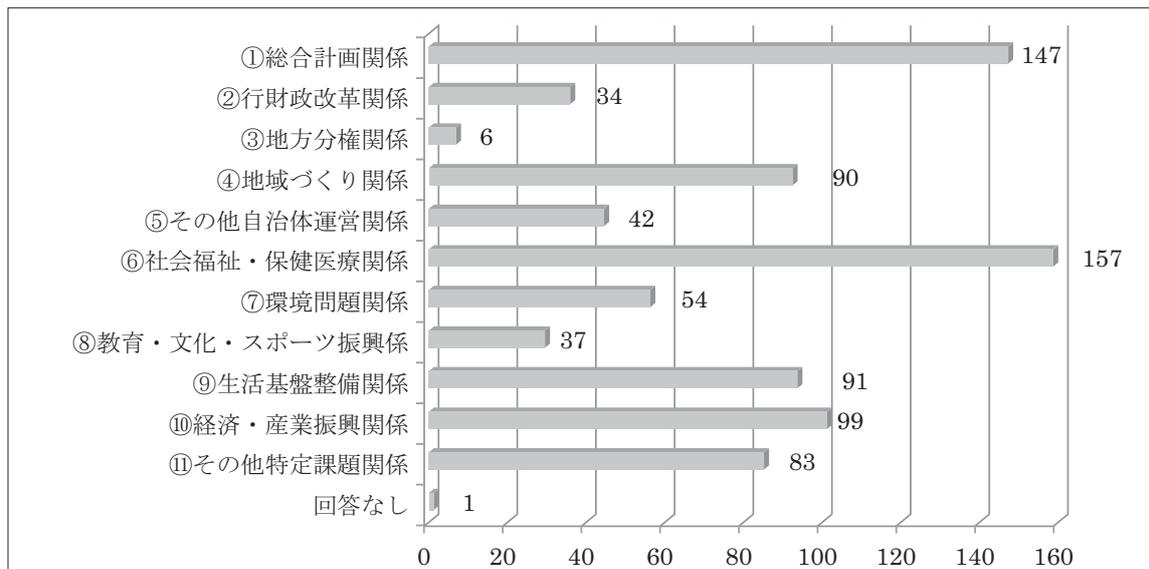
(1) 調査研究活動分野

調査研究活動分野については、少子高齢化対策や障害者福祉施策といった「⑥社会福祉・保健医療対策関係」の分野が157本（全体の約18.7%）と最も多くなり、総合計画や市民意識

調査といった「①総合計画関係」の分野の147本（全体の約17.5%）を上回った。

次いで、地場産業振興や観光振興といった「⑩経済・産業振興関係」が99本（全体の約11.8%）、公共交通政策やICTの高度化といった「⑨生活基盤整備関係」が91本（全体の約10.8%）、男女共同参画や地域力強化のための地域コミュニティのあり方といった「④地域づくり」が90本（全体の約10.7%）で続いており、これら上位5分野に属する調査研究が584本と全体の約3分の2を占めている（図1）。

図1 調査研究活動分野（n=841）



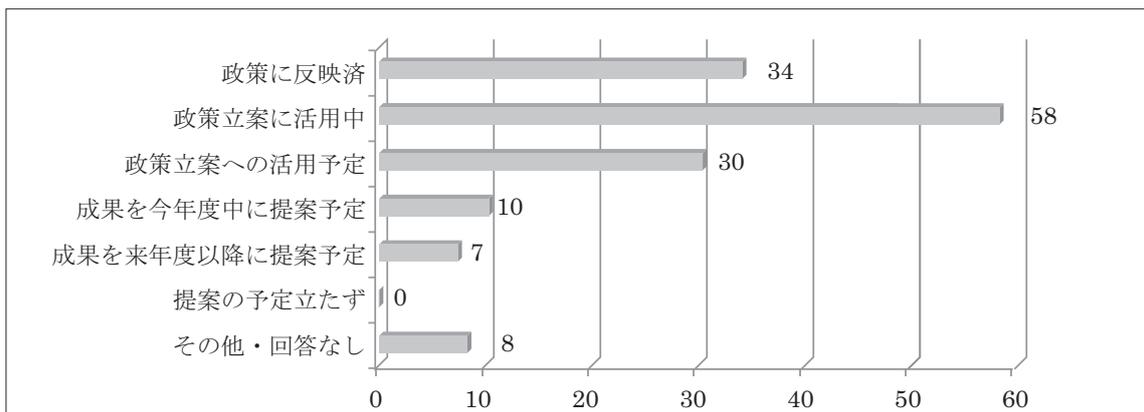
(2) 研究成果の政策への反映状況

次に、研究成果の政策への反映状況について、(1)で調査研究本数が上位であった3分野の状況を紹介する。

ア ①総合計画関係

「①総合計画関係」の分野に属する147調査研究については、「政策に反映済」が34本（全体の約23.1%）「政策立案に活用中」のものが58本（全体の約39.5%）、「政策立案への活用予定」が30本（全体の約20.4%）と、すでに政策に反映されているか政策立案に活用（または活用予定）されている調査研究が8割を超えている（図2）。

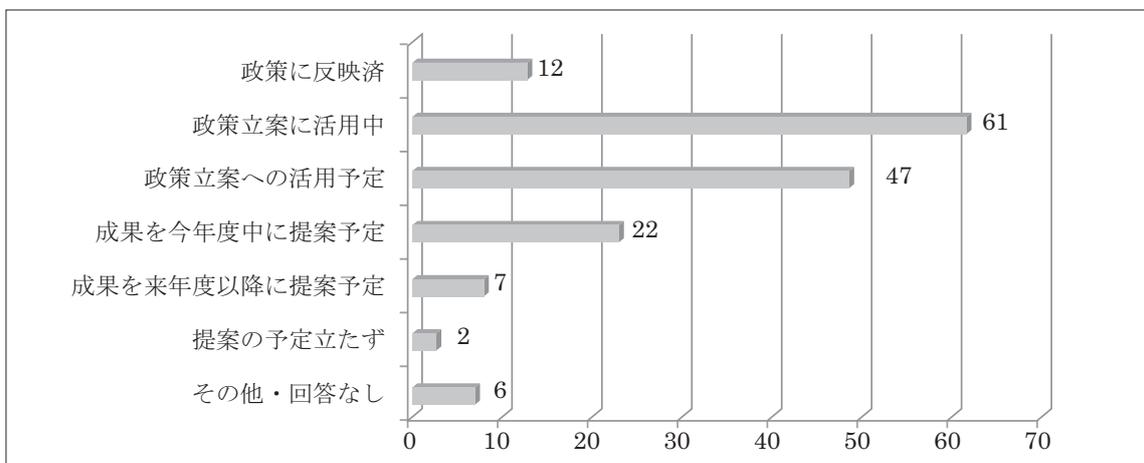
図2 研究成果の政策への反映状況（①総合計画関係）（n=147）



イ ⑥社会福祉・保健医療対策関係

「⑥社会福祉・保健医療対策関係」の分野に属する157調査研究については、「政策に反映済」が12本（全体の約7.6%）、「政策立案に活用中」のものが61本（全体の約38.9%）、「政策立案への活用予定」が47本（全体の約29.9%）と、すでに政策に反映されているか政策立案に活用（または活用予定）されている調査研究が7割を超えている（図3）。

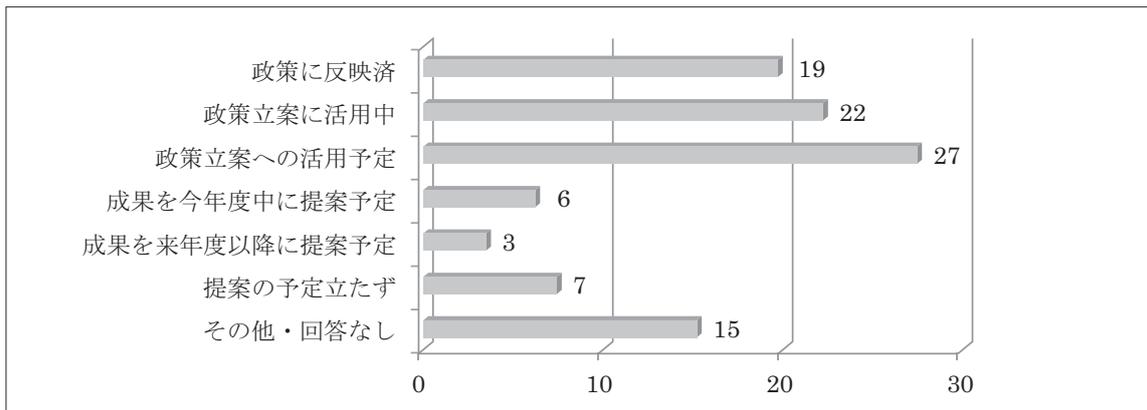
図3 研究成果の政策への反映状況（⑥社会福祉・保健医療対策関係）（n=157）



ウ ⑩経済・産業振興関係

「⑩経済・産業振興関係」の分野に属する99調査研究については、「政策に反映済」が19本（全体の約19.2%）、「政策に反映済」が12本（全体の約7.6%）、「政策立案に活用中」のものが22本（全体の約22.2%）、「政策立案への活用予定」が27本（全体の約27.3%）と、すでに政策に反映されているか政策立案に活用（または活用予定）されている調査研究が6割を超えている（図4）。

図4 研究成果の政策への反映状況（⑩経済・産業振興関係）（n=99）



3 調査研究活動における課題・問題点

今回調査では、職員の自主研修グループによる調査研究も挙げられており、活動に必要となった経費を助成する都市自治体もあるなど、調査研究の担い手が増えていることがうかがえる。

一方で、調査研究活動における課題や問題点として多く寄せられたのが、自治体の事業として単年度となりがちな調査研究に対する、時間の不足や継続性の懸念である。中長期の政策課題を取り上げる必要性も指摘されており、今後検討が必要になる点と思われる。

おわりに

都市自治体が行っている調査研究分野について、今回の調査では社会福祉・保健医療対策に関係する分野が総合計画関係の分野を上回り、それ以外の具体的な政策に関する分野も割合が高くなっており、都市自治体が早急な対応を迫られている分野が調査研究テーマに設定される傾向がうかがえる。そのためか、これらの分野の調査研究成果は、比較的順調に具体的な政策へと反映されているようでもある。

職員の自主研修グループによる調査研究など、活動の担い手が増えることで、都市自治体においては政策に結びつく調査研究の取組みが進んでいくと思われる。一方で、中長期的な課題についての調査研究の必要性などについても再度検討する段階になる可能性もある。

当センターとしては、優れた調査研究活動成果が実際の政策に反映されている事例や、都市自治体と都市シンクタンク等との連携の状況等についての調査を継続し、今後も情報発信を行っていききたい。

(研究員 小畑 和也)

第1回 都市調査研究交流会

「都市調査研究交流会」は、都市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年度より開催することとなった。

はじめに

2015年2月23日（月）に、都市自治体の調査研究技法や課題に関する情報交換、交流の場を提供する目的で、第1回都市調査研究交流会を開催したところ、33名の方にご参加いただいた。この概要について、次のとおり紹介したい。

1 開催の趣旨

近年、我が国の都市自治体では、地方分権の進展に伴い、自ら政策を企画立案し、実行する能力が求められている。さらに複雑かつ多様化する行政課題に対応するため、都市自治体職員の調査研究能力の向上等が急務となっている。

そこで、本会では、都市シンクタンクの現場で調査研究に携わっている研究員等から基調講演及び調査研究技法や課題についてのご報告をいただくとともに、第4回都市調査研究グランプリ（以下「CR-1グランプリ」という。）優秀賞受賞者からの研究報告、意見交換を通じて、都市自治体の調査研究のあり方について考えることとした。

2 基調講演の概要（仮）

佐世保市政策推進センター長 檜楨貢 氏から、「調査研究の外部化から内部化、そして市民化～都市自治体における政策研究のゆくえ～」と題して基調講演をいただいた。講演では、自治体が調査研究を実施することの主な目的として、①政策提案力の強化、②政策決定への寄与についてご指摘いただいた。さらに、自治体の調査研究機能の内部化の経緯から今後の展望として、市民化による地域資源等を活用した調査研究についてご説明いただいた。

プログラム

1 基調講演	「調査研究の外部化から内部化、そして市民化～都市自治体における政策研究のゆくえ～」 佐世保市政策推進センター長 檜楨貢
2 事例報告	「調査研究の推進に向けた諸課題」 横須賀市都市政策研究所主任研究員 宮川栄一 (公財)荒川区自治総合研究所副所長 長田七美
3 研究報告	「常総市予約型乗合交通の最適化に関する研究」 (第4回都市調査研究グランプリ最優秀賞) 常総市企画部企画課 金子浩也 筑波大学システム情報系社会工学域教授 鈴木勉
4 第5回都市調査研究グランプリ表彰式	
5 意見交換会	

3 事例報告（横須賀市都市政策研究所）の概要（仮）

横須賀市都市政策研究所主任研究員 宮川栄一 氏から、研究所設立の経緯、研究体制の変遷、これまでに取り組んできた調査研究テーマとその成果の政策への活用などについてご報告いただいた。

4 事例報告（公財）荒川区自治総合研究所）の概要

（公財）荒川区自治総合研究所副所長 長田七美 氏から、研究所の概要、行政組織外部にシンクタンクを設置したことの意義、調査研究テーマの選定に対する考え方研究所の課題などについてご報告いただいた。

先の横須賀市都市政策研究所の事例と合わせて、各自治体における調査研究に関する課題、実際に調査研究成果を政策につなげる方法など、重要な論点を参加者間で共有することができた。

5 研究報告（「常総市予約型乗合交通の最適化に関する研究」）の概要

常総市企画部企画課 金子浩也 氏及び共同研究者の筑波大学システム情報系社会工学域教授 鈴木勉 氏から、第4回CR-1グランプリを受賞した研究についてご報告いただいた。

常総市の交通課題について、詳細な分析に基づく調査研究を行ったが、研究成果を政策に反映する際には、数値的な分析をそのまま反映させるのではなく、実態を考慮しなければならないという指摘は、研究成果の政策への活用という面で示唆に富むものであった。

6 第5回CR-1グランプリ表彰式

第5回CR-1グランプリ最優秀賞受賞者の戸田市、優秀賞受賞者の川崎市、鎌倉市を表彰するとともに、各受賞者からコメントをいただいた¹。

7 意見交換会

本会参加者を4つのグループに分け、調査研究に関する手法、課題等について意見交換を実施した。主に、研究成果の活用方法、調査研究手法に関する課題などが挙げられた。

おわりに

本会の議事概要や講演資料については、当センターホームページに掲載している。また、2015年度には、第2回都市調査研究交流会を開催予定であるので、ぜひご参加いただきたい。

（研究員 柳沢 盛仁）

¹ 第5回CR-1グランプリの詳細については、本誌100-107頁参照。

政策交流イベント

- 第76回全国都市問題会議
- 第18回都市政策研究交流会
- 第14回市長フォーラム

日本都市センターでは、都市自治体が直面する政策課題に対する問題意識を共有するとともに、解決のための諸方策を議論するため、全国の市区長、職員等の都市自治体関係者を対象として、「全国都市問題会議」（全国市長会、(公財)後藤・安田記念東京都市研究所、開催都市との共催)、「市長フォーラム」（全国市長会との共催)、「都市経営セミナー」、「都市政策研究交流会」を開催している。

以下では、10月9日、10日に開催した「第76回全国都市問題会議」、10月29日に開催した「第18回都市政策研究交流会（関西地域第2回）」(公財)大阪府市町村振興協会おおさか市町村職員研修研究センター（マッセOSAKA）の後援)、11月12日に開催した「第14回市長フォーラム」の概要を報告する。

第76回全国都市問題会議

「全国都市問題会議」は、市区長や市区議会議員等、全国の都市関係者が一堂に会し、当面する課題やその対応策について討議・情報交換することを目的としている。2014年10月に高知県高知市において開催した第76回会議では、「都市と新たなコミュニティ－地域・住民の多様性を活かしたまちづくり－」を議題とし、地域コミュニティの今後のあり方や地域・住民の力を活かしたまちづくり等について、意見を交わした。

はじめに

全国都市問題会議は、市区長や市区議会議員、都市自治体職員等、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、情報交換を図る場として、1927年から開催されている会議である。

「都市と新たなコミュニティ－地域・住民の多様性を活かしたまちづくり－」をテーマに、2014年10月9日（木）・10日（金）の2日間にわたり、当センター及び全国市長会、（公財）後藤・安田記念東京都市研究所、高知市の共催により、「第76回全国都市問題会議」を高知市の「高知県立県民文化ホール」で開催したところ、市区長をはじめ都市関係者等約1,900名の参加を得た。

この概要について、次のとおり紹介する。

1 開催趣旨

現在、自治体は人口減少や少子高齢化等に直面し、これらに伴う新たな課題への対応や、従来の公共サービスのあり方についての見直しは、自治体にとって重要な課題となっている。こうした中、東日本大震災を一つの契機として地域コミュニティの重要性が再認識され、行政と地域コミュニティとの協働・パートナーシップによるまちづくりが盛んに行われている。その一方で、住民のニーズや解決すべき地域の課題は多様化しており、地域の担い手不足、世代間の連携・交流の問題など、地域コミュニティは様々な課題も抱えているところである。

そこで、今回の会議では、都市と地域コミュニティの今後のあり方や多様な地域・住民の力を活かしたまちづくりなどについて、市長並びに学識経験者等の経験や取組み事例、研究に基づく講演と報告、パネルディスカッションを通して多角的に考察することとした。

2 会議の概要

会議第1日目には、高知市出身の山本一力氏による基調講演「生き方雑記帖2014」のあと、岡崎誠也・高知市長による主報告、学識経験者・市長による一般報告が行われた。主報告において岡崎市長は、同市での取組みを紹介するとともに、子供から高齢者までの様々な活動を支援し、それを横につなげていくことの重要性を指摘した。

第2日目のパネルディスカッションでは、地域コミュニティのあり方等について、市長、学識経験者等から、それぞれの経験や取組み、研究成果に基づき、様々な角度から議論が行われた。

各パネリストの報告とディスカッションを受け、コーディネーターの山崎亮氏からは、自治会などの地縁型コミュニティとテーマ型コミュニティを結びつける必要性、そうした多様な主体を調整する役割を担う地域リーダー、コーディネーター、プロデューサーの重要性等について指摘があった。

おわりに

本会議の概要は、全国市長会「市政」2014年12月号に掲載されている。なお、2015年度の第77回全国都市問題会議は、2015年10月8日・9日に長野市のホクト文化ホール（長野県県民文化会館）において、「都市の魅力づくりと交流・定住－人口減少社会に立ち向かう 連携の地域活性化戦略－」をテーマに開催を予定しているので、都市関係者各位には、こちらにもぜひご参加いただきたい。

(研究員 加藤 祐介)

プログラム

第1日:10月9日(木)	
基調講演	
「生き方雑記帖2014」	作家 山本 一力
主報告	
「新たなコミュニティの構築をめざして」	高知県高知市長 岡崎 誠也
一般報告	
「コミュニティ政策と都市内分権」	法政大学法学部教授 名和田 是彦
「市民の力を活かしたまちづくり」	青森県八戸市長 小林 眞
「コミュニティ再生をめざす市民による拠点整備」	早稲田大学社会科学総合学院教授・建築家・都市デザイナー 卯月 盛夫
第2日:10月10日(金)	
パネルディスカッション	
<コーディネーター>	
「都市と新たなコミュニティ－市民協働を推進するコミュニティデザイナー」	
studio-L代表・東北芸術工科大学教授・京都造形芸術大学教授 山崎 亮	
<パネリスト>	
「高齢社会の自立と共生の参加型コミュニティの試み」	
一般財団法人コミュニティネットワーク協会理事長 近山 恵子	
「地域防災・防災教育でコミュニティの再生を」	
群馬大学大学院教授・群馬大学広域首都圏防災研究センター長 片田 敏孝	
「市民と行政のパートナーシップによるまちづくり」	
高知市まちづくり未来塾代表 岡田 法生	
「三鷹市が「民学産公の協働」で進める「コミュニティ創生」	
東京都三鷹市長 清原 慶子	
「元氣な市民と、元氣なまちづくり－自分たちの手によるまちづくりを目指して－」	
福岡県宗像市長 谷井 博美	

第18回都市政策研究交流会（関西開催）

「都市政策研究交流会」は、都市自治体職員や都市シンクタンク職員等、都市行政に関わる方々に広くご参加いただき、都市が直面する課題等の情報交換と解決策の議論、相互理解及び交流を図ることを目的としている。第18回交流会では、近年、公共施設・インフラの配置や総量の適正化、適切な維持管理が喫緊の課題となっていることから、「ファシリティマネジメントを支える自治体行政組織と職員」をテーマに、学識者による基調講演と実務者による事例報告、講演者と参加者による意見交換会を行った。

はじめに

2014年10月29日（木）に、公益財団法人大阪府市町村振興協会おおさか市町村職員研修研究センター（愛称：マッセOSAKA）の後援を受け、「ファシリティマネジメントを支える自治体行政組織と職員」と題して、第18回都市政策研究交流会を開催したところ、82名の方にご参加いただいた。この概要について、次のとおり紹介したい。

プログラム

1 基調講演	「今後の公共施設等をファシリティマネジメントで支える」 首都大学東京都市環境学部客員教授 山本康友
2 事例報告①	「盛岡市における公共施設マネジメント」 岩手県盛岡市財政部資産管理活用事務局 上森貞行
3 事例紹介②	「大津市の公共施設マネジメントについて」 滋賀県大津市総務部行政改革推進課 公共施設マネジメント推進室 足立寿通
4 意見交換会	

1 開催の趣旨

我が国では、高度経済成長期に数多くの公共施設やインフラが整備されたが、今後その多くが老朽化し耐用年数を迎えることが予測されている。また、平成の大合併を経験した自治体では、機能的に重複した施設等の維持管理に要する財政負担が政策課題となっている。

こうした中で、自治体が独自に保全計画の策定や施設の再編等を行う、いわゆるファシリティマネジメント（以下、「FM」という。）を導入する動きが見られるようになった。そこで、本会では、戦略的な計画の策定、FMを統括する組織体制や情報共有のあり方といった課題について、学識者による基調講演と実務家による事例報告を行うとともに、参加者との質疑・意見交換を通じて考えることとした。

2 基調講演の概要

首都大学東京都市環境学部客員教授 山本康友 氏から、「今後の公共施設等をファシリティマネジメントで支える」と題して基調講演をいただいた。講演では、①総人口の減少と人口構成の変化、②安全神話の崩壊と一斉老朽化、③国と地方の厳しい財政状況、④地球環境へ

の配慮とエネルギー効率化の4つの課題が公共施設等に迫っていることをご説明いただいた。また、FMのポイントとして、①文書規程の明確化、②所有不動産等の把握、③最適保有量の算出、④町会・自治会等との地域連携、⑤施設再編、広域化、長寿命化、財源捻出、民間委託、民間移譲、受益者負担等の総合的な活用、⑥将来負担予測に基づくスケジュール管理、⑦仕組みをすぐ直せるシステムにすることの7点をご提示いただくとともに、FMを推進することで、将来を考え、住民を考え、まちを考える行政が実現できるとのご指摘をいただいた。

3 事例報告（岩手県盛岡市）の概要

盛岡市財政部資産管理活用事務局 上森貞行 氏から、「盛岡市における公共施設マネジメント」と題して、まちづくり研究所による提言や「施設カルテ」による情報の集約・一元化、基本方針の策定、無作為抽出による市民討議会の開催、長期計画の検討といった取組み内容についてご紹介いただいた。また、行政が急にかじを切るとは難しいが、長期的な施設の見直しの方向性を全庁的に議論し、方針や計画を策定していくなかで、庁内の意識が変わりつつあることをご報告いただいた。

4 事例報告（滋賀県大津市）の概要

大津市総務部行政改革推進課公共施設マネジメント推進室 足立寿通 氏から、「大津市の公共施設マネジメントについて」と題して、公共施設白書による施設の現状の「可視化」、外部委員会と専門部署の設置、基本方針の策定といった取組み内容についてご紹介いただいた。また、自治体によってめざすべき方向性や解決に向けた糸口が異なるため、「正しいFM」や「決まり切ったステップ」は存在しないことをご指摘いただくとともに、FMに取り組むためには、担当者が自分の力を信じて、常にどこに向かっているのかを意識しながら、民間の考えや工夫を積極的に取り入れていくことが必要であることをご意見をいただいた。

5 意見交換会の概要

FMの手法とFMの推進体制の2点を中心に、講演者・報告者と参加者との間で意見交換を行った。FMの手法に関しては、長寿命化によるコスト削減効果、公共施設白書の必要性、仮設建築物の取り扱い等について、FMの推進体制に関しては、「見える化」の効果、庁内の意識共有や計画の策定を推進する組織体制のあり方等について参加者から質問が寄せられ、活発な意見交換が行われた。

おわりに

本交流会の議事概要や講演資料については、当センターホームページに掲載している。また、来年度に第19回都市政策研究交流会を開催予定であるので、ぜひご参加いただきたい。

（研究員 三浦 正士）

第14回市長フォーラム

「市長フォーラム」は、全国の市区長などを対象に、都市自治体が直面する課題に関する問題意識を共有しその深化を図ることを目的に毎年開催している。2014年11月に開催した第14回市長フォーラムでは、増田寛也・東京大学公共政策大学院客員教授による「人口減少時代の処方箋」と題する講演と参加者との意見交換が行われた。増田教授からは、自らが座長を務める日本創成会議・人口減少問題分科会による提言等をもとに、人口減少の要因についての分析やその対応策等についての説明があった。

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。

2014年11月12日（水）に「少子化・人口減少社会における都市自治体のあり方」をテーマに、第14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いただいた。この概要について、次のとおり紹介する。

プログラム

1 開会挨拶	
全国市長会会長	森民夫
2 特別講演	
「人口減少問題の処方箋」	
東京大学公共政策大学院客員教授、野村総合研究所顧問 増田寛也	
3 意見交換	

1 開催趣旨

我が国では、今後急激な人口減少に見舞われることが様々な推計によって示されている。特に、日本創成会議・人口減少問題検討分科会の提言を契機として、人口減少や少子化は、最も大きな課題の一つとして改めて認識されるようになった。都市自治体にとって、超高齢・人口減少社会においても住民が安心して快適な暮らしを営めるようにすることは重要であり、この課題に取り組むためには、あらゆる施策を総合的・統一的に実施する必要がある。

そこで、本フォーラムでは、「少子化・人口減少社会における都市自治体のあり方」について、増田寛也・東京大学公共政策大学院客員教授による「人口減少時代の処方箋」と題する講演及び参加市区長との意見交換を通して考えることとした。

2 講演の概要

(1) 人口減少問題を議論する前提

増田教授からは、人口減少問題については、具体的な試算を基に市町村ごとに議論することが

必要であり、自らが座長を務める日本創成会議・人口減少問題検討分科会による提言等¹の本意も、試算を基に人口実態を明らかにすることで議論の材料提供をすることにあるとの説明があった。

(2) 人口減少の要因

人口減少の要因として、増田教授は、①人口の「再生産力」の中心となる若年女性人口の減少と②人口の社会移動（特に地方から大都市圏への若年層の流出）の2つを挙げ、少子化対策と東京一極集中対策を同時に行う必要性を指摘した。また、しばらくの間は人口減少が不可避であり、人口減少の結果生じる①年齢構成と②国土利用の2つのアンバランスを食い止めるため、長期間にわたる総合的な対策が必要であることなどを、人口推移・推計を基に説明した。

出生率・出生数については、近年、出生率は回復してきているものの、出生数は減少し続けている点を指摘し、出生数低下の要因である晩婚・晩産化傾向を断ち切ることの重要性等について、国際比較を交えつつ説明した。また、人口移動については、東京への一極集中傾向が、成熟国家では特異な現象であることや、出生率の面からも問題であること等を指摘した。

(3) 人口減少への対応等

今後の対応策等について、増田教授は、大都市圏においても将来的には高齢化が深刻化するため、医療・介護サービスに余裕が生じる地方圏への人口の対流現象を起こすことが重要であると述べた。また、「骨太の方針」で初めて人口の目標値を設定したこと²や、「まち・ひと・しごと創生本部」の設置等、国による人口減少への対応等に言及しつつ、社会の様々な分野で改革を行い、結婚・出産・子育ての阻害要因を丁寧に取り除けば、「希望出生率³」=1.8を達成することは可能であるとした。また、人口減少対策は早い着手が効果的だが、拙速に政策を立てず、各自治体が1年程度かけて地域の総合戦略の策定に取り組むことが有意義だと説いた。

東京一極集中対策については、特に第3次産業を中心とした雇用の場の開拓がカギであるとし、そのために、若者に魅力ある地域拠点都市に投資と施策を集中することが不可欠であると考えているが、拠点都市への集中か分散か等も含め、行政はもとより各セクターとともに議論を重ね、人口減少に対応した地域づくりを進めてほしいと述べた。

おわりに

本フォーラムのより詳しい内容は、「市政」⁴に掲載している。 （研究員 加藤 祐介）

¹ 日本創成会議・人口減少問題検討分科会「人口再生産力に着目した市区町村別将来推計人口について」2014年、「ストップ少子化・地方元気戦略」2014年。

² 「経済財政運営と改革の基本方針2014」（平成26年6月24日閣議決定）では、「望ましい未来像」に至るまでの「道筋」として、「50年後に1億人程度の安定した人口構造を保持することを目指す」こととしている。

³ なお、増田教授は、この数値を押し付けることがあってはならないが、政策の妥当性を判断する評価指標としては有意義であろうと述べている。

⁴ 「人口減少時代の処方箋」市政750号30～34頁（<http://www.toshikaikan.or.jp/shisei/2015/201501.html>）を参照。また、当日の配付資料については、当センターホームページ<http://www.toshi.or.jp/?cat=106>を参照。

刊行物のご案内

当センターでは、研究成果やセミナー・シンポジウムの記録を出版しています。

当センターの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。どうぞご利用ください。

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

■機関誌「都市とガバナンス」(A4版 本体価格1,000円+税)

図 書 名	発行
都市とガバナンス 第22号	2014年9月
都市とガバナンス 第21号	2014年3月

■報告書

図 書 名	発行	サイズ	価格(税別)
地方法人課税と都市財政—法人課税改革最前線の有識者に聞く—	2015年	A4	1,000円
地域包括ケアシステムの成功の鍵—医療・介護・保健分野が連携した「見える化」・ヘルスリテラシーの向上—	2015年	A5	1,000円
都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして—協議会型住民自治組織による地域づくり—	2015年	A5	1,000円
都市自治体と空き家—課題・対策・展望—	2015年	A5	1,000円
人口減少時代の地域公共交通のあり方—都市自治体の未来を見据えて—	2015年	A5	1,000円
東日本大震災からの経済復興と都市自治体財政の課題	2014年	A4	1,000円
生活困窮者自立支援・生活保護に関する都市自治体の役割と地域社会との連携	2014年	A5	1,000円
地域コミュニティと行政の新しい関係づくり—全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から—	2014年	A5	1,000円
被災自治体における住民の意思反映—東日本大震災の現地調査・多角的考察を通じて—	2014年	A5	500円
自治体の風評被害対応—東日本大震災の事例—	2014年	A5	500円
都市自治体におけるファシリティマネジメントの展望	2014年	A5	1,000円

■比較地方自治ブックレット（A5版 本体価格500円＋税）

図 書 名	発行
ドイツにおける都市経営の実践—市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相—	2015年3月
欧米諸国にみる大都市制度	2013年3月

■国のかたちとコミュニティを考える市長の会（A5版 本体価格500円＋税）

図 書 名	発行
第18回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 《自治体広報》	2015年3月
第17回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 《社会保障・税番号制度（マイナンバー）》	2014年9月

■日本都市センターブックレット（A5版 本体価格500円＋税）

図 書 名	発行
No.36 人口減少時代のまちづくりとファシリティマネジメントの展望—第16回都市経営セミナー—	2015年3月
No.35 生活困窮者支援とそのあり方—第15回都市政策研究交流会—	2014年3月
No.34 次世代へつなぐ農林水産業—復興と競争力強化に向けて—第15回都市経営セミナー	2014年3月
No.33 シティプロモーションによる地域づくり—「共感」を都市の力に—第14回都市政策研究交流会—	2014年3月

■関西方面の学識者と実務家との研究交流会（A5版 本体価格500円＋税）

図 書 名	発行
第4回 関西方面の実務家と学識者との研究交流会 《コンパクトシティ・まちづくり》《生活保護・生活困窮者対策》	2013年8月
第3回 関西方面の実務家と学識者との研究交流会 《社会リスクと自治体》《地方行政を巡る諸課題》	2013年3月

公益財団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。

スタッフ紹介

■理事・研究室長

石川 義憲

■副室長

木村 成仁

■室長補佐

鈴木 達也

■主任研究員

新田 耕司

■研究員

清水 浩和 加藤 祐介 三浦 正士

石田 雄人 柳沢 盛仁 小畑 和也

☛ 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第23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政策ニーズを踏まえ、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、公益財団法人日本都市センターが年2回発刊している機関誌です。

☛ 本号では、地方分権改革の進展や、人口減少時代の本格到来により都市自治体の役割の重要性が高まることを受け、「人口減少時代の自治体経営」と題し、財政・社会保障・職員像について特集を行いました。

いずれの論文も皆様の一助となれば幸いです。

☛ ご多忙にもかかわらず、ご寄稿いただいた執筆者の皆様には改めて感謝申し上げます。

(主任研究員 新田 耕司)

〔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23号(年2回発行)

発行日 2015年3月15日
定価 本体価格1,000円+税
編集・発行 公益財団法人 日本都市センター
〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1
日本都市センター会館8階
TEL 03-5216-8771
FAX 03-3263-4059
E-mail labo@toshi.or.jp
URL <http://www.toshi.or.jp>
印刷 株式会社 丸井工文社



9784904619735



1923031010000

ISBN978-4-904619-73-5
C3031 ¥1000E

定価(本体価格1,000円+税)