

2015/9
Vol. 24

都市と ガバナンス

- 巻頭論文 「平成の合併」後の自治体経営
— 海外における公営企業の
「再公営化」の動きを事例に—
地方財政審議会委員 鎌田 司
- シリーズ 基礎自治体・広域自治体・国のあり方
～「平成の合併」後の自治体経営～
- テーマ ヨーロッパのまちづくり政策

都市とガバナンス 第24号 目次

巻頭論文

- 「平成の合併」後の自治体経営
—海外における公営企業の「再公営化」の動きを事例に— …………… 3
地方財政審議会委員 鎌田 司

シリーズ 基礎自治体・広域自治体・国のあり方～「平成の合併」後の自治体経営～

- 大都市制度改革 —大都市圏地域再編の動向から— …………… 14
同志社大学大学院総合政策科学研究科教授 新川 達郎
- 平成の大合併後の都道府県の役割について…………… 26
東北大学大学院工学研究科准教授 姥浦 道生
- 市町村合併の前後における財政力指数と経常収支比率…………… 35
広島大学地域経済システム研究センター教授 伊藤 敏安
- 機能改革・地域改革と地方自治の推進 —導入問題提起— …………… 43
ポツダム大学社会経済学部員外教授 ヨヘン・フランツケ
イルメリン・キルヒナー (訳)

テーマ ヨーロッパのまちづくり政策

- フランスの公共交通を活かしたまちづくり…………… 58
流通経済大学経済学部准教授 板谷 和也
早稲田大学理工学術院教授 森本 章倫
- ドイツの空き家実態と空き家対策…………… 80
東京都市大学環境学部教授 室田 昌子

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.

調査研究報告

- 第19回国のかたちとコミュニティを考える市長の会…………… 92
- 都市シンクタンクの活動実態について…………… 94

調査研究紹介

- 都市分権政策センター…………… 98
- 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）…………… 100
- 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会
（超高齢・人口減少時代の都市自治体の行財政運営のあり方に関する調査研究） 102
- 都市自治体の子ども政策に関する調査研究…………… 104
- 都市自治体行政の専門性に関する調査研究（産業人材育成と起業支援）…………… 106
- 地域再生・コミュニティに関する調査研究…………… 108
- 人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する調査研究
（全国市長会との共同研究）…………… 110
- 東日本大震災後の都市自治体の復興に関する調査研究…………… 113

政策交流イベント

- 第77回全国都市問題会議（予告）…………… 116
- 第17回都市経営セミナー…………… 117
- 第19回都市政策研究交流会（予告）…………… 118

- 刊行物のご案内…………… 120
- センター紹介・編集後記…………… 122



巻頭論文

「平成の合併」後の自治体経営 — 海外における公営企業の「再公営化」の動きを事例に —

地方財政審議会委員
鎌田 司



自治体の住民生活や地域の活動に不可欠な基盤供給の役割を担ってきた公営企業は、自治体経営の最前線にあるといえる。近年、日本国内の公営企業では、PFIをはじめ、民間への運営委託や委譲など「民営化」が進展している。

本論文では、日本に先駆けて民営化を進めた欧米諸国での「再公営化」の広がり、かつて国内の自治体が行った公営電気事業復元運動を紹介する。そのうえで、公営企業が企業的な経営手法を取り入れつつ、雇用、資金循環など地域に密着した存在となり、再生可能エネルギーの活用による環境保全対策など、住民の現代的で多様な要望を取り入れることによって、自治体に対する信頼感を高めると同時に自治の発展につながる可能性を提示した。

はじめに

「自治体経営」を考えようとするとき、焦点の一つは「民営化」だろう。民間の資金や経営手法を取り入れながら公共サービスを提供する、PFIといった仕組みの導入を国も推奨している。一方で、その自治体経営に最も関連していて、いわば自治体経営の最前線にあるものとして公営企業を位置付けることができる。

公営企業は上下水道はじめバス、電車といった交通、電気、ガスのエネルギー供給など様々な分野で、長年住民の生活や地域の活動に不可欠な基盤供給の役割を担ってきた。ただ自治体経営の最前線でもある公営企業は、交通やエネルギーなどでは民間との競争関係にあるだけに、経営の効率化や無駄の排除が一層強く求められてもいる。そうした圧力の結果でもあるが、運営の民間委託が広がり、事業の民間への譲渡もみられるようになっていく。

ただ同じ「経営」といっても、企業と自治体では目的が異なる。当然機能と役割にも違いがあることをあらためて確認しておく必要があるのではないだろうか。民間経営の目的は利益の最大化にある。これに対して自治体は、公共サービスによる住民の満足と地域活動の円滑な循環を使命とする。

公営企業の中には、赤字経営を抱えて民間企業なら「レッドカード（退場）」を突きつけられてもおかしくないようなケースもあるだろう。しかしたとえ赤字でも存続が不可欠のケースもある。水道が止まったら、日常生活が困難になる。地域唯一の公立病院がなくなったら、住民の生命にもかかわる事態になりかねない。

また民間企業に経営を委託したり売却をしたとしても、住民生活や地域の活動にプラスになるとは限らない。民間企業に運営を委託したことで経営は黒字になったが、使用料は下がるところか逆に値上がりし、サービスが低下したとすれば、何のための「民営化」だったのかということになるだろう。

海外では水道やエネルギー供給などの事業で、いったん民営化した事業の経営に自治体が再び乗り出す「再公営化」の動きが広がっているようだ。民営化した水道使用料が値上がりしたといったマイナス面のほか、地域のエネルギー供給事業を自治体主導にした方が、地球温暖化対策が進めやすくなるといったことも再公営化の理由とされている。

またリーマン・ショックなど国際的な金融システムの混乱を受けて、市場経済に対する失望やその裏返しとしての国家や自治体に対する信頼感の増加も背景にある、という見方もある。ドイツでは電気・ガスといったエネルギー供給事業を、住民投票による賛成多数で再公営化に踏み切った都市もある。再公営化に住民自治が密接に関係していることも明らかになっている。

民営化に突き進む日本とは正反対の再公営化が、なぜ海外では出現しているのか。その背景などを手がかりとしながら、「自治体経営」とは何か。行政によるサービスとは何か。ひいては国や地方の役割とは何か、住民自治とのかかわりといったことについて考えてみたい。

1 再公営化の動向

(1) パリ市一公営水道事業体を設立

まず海外で起きている水道やエネルギー供給事業の再公営化を詳しく述べることにする。次いで、日本で戦前、電力供給事業を担っていた東京などの自治体が、戦後展開した「公営電気事業復元運動」を紹介する。国外、国内の事例から、自治体の今後の在り方を考える手がかりの一端としてみたい。

フランスの首都パリ市は2010年、市内の水道供給を一手に担う同市100%出資の公営水道事業体を設立し、約150年間続いてきた民間企業による供給体制に終止符を打った¹。公営水道事業体による「再公営化」に伴い、3,500万ユーロ（約49億円、1ユーロ＝140円）のコストを削減し、水道料金を8%引き下げることができたという。

¹ パリ市の水道事業の再公営化については、末尾の参考資料を参照。

パリ市の人口は約 225 万人、給水人口は 300 万人を越す。水道事業は長年「水メジャー」といわれる、世界的な水サービス大手企業のヴェオリア、スエズ両社（ともに本社フランス）によって、浄水から供給、料金徴収まで行われてきた。ところが老朽化した施設の更新や、水の消費減少に伴う収入の落ち込みなどを名目に使用料の値上げが相次ぎ、1990 年から 2004 年までの間に使用料が 2 倍になった。社会党のドラノエ市長（当時）は 2008 年に、両社との業務委託契約の更新をしないことを決定した。

再公営化により、これまで水メジャー両社の株主配当や内部留保に回っていた収益を、サービス向上のための再投資に充てることができるという。パリ市の公営水道事業体は、経営の透明性と効率化を重視している。さらに水源周辺の農家と契約して、有機農業や減農薬への転換を支援するなどして、水源の汚染防止対策にも取り組んでいるという。

パリ市と前後して、ナント、レンヌ、ニースといった各都市が、ヴェオリア社などとの委託契約の期間満了を機に、水道事業の再公営化に踏み切っている。

パリ市より一足早く 2003 年、アメリカのジョージア州アトランタ市は、スエズ社の現地子会社と結んでいた 20 年間の水道事業運営契約を破棄し、市直営に戻した²。アトランタ市の給水人口は約 150 万人。民間委託した水道事業ではアメリカ最大規模とされ、市営の時は年間 5000 万ドル（約 63 億円、1 ドル = 125 円）だった経費が半分以下になり、サービス水準も向上するとされ、アメリカでの水道事業の民営化モデルと期待されていたという。

しかし水圧が低下して水が出にくくなったり、配水管内の赤さびの発生、漏水の修繕が遅いといった問題が相次ぎ、運営委託契約どおりのサービスを達成できなかったことが、再公営化の要因という。ただし再公営化後の年間費用は 4000 万ドルと、民間委託時に支払っていた費用の約 2 倍に上っている。市側に施設の老朽化に関する情報開示の不足や、企業側が費用を低く見積もりすぎていたことなどが指摘されている。

(2) ハンブルク市一住民投票で電力事業を買い戻す

ドイツのハンブルク市（州でもある）では 2013 年 9 月、大手エネルギー会社から市内のエネルギー供給網を買い戻すことの是非を問う住民投票が実施され、50.9%の賛成多数で「再市営化」案が成立した³。大手エネルギー会社はスウェーデンに本社があるが、ドイツ国内でも 4 大エネルギー会社の一角を占めるとされる。

この大手エネルギー会社は、ハンブルク市で電気のほかガス、地域暖房といったエネルギー供給網を敷き、市内に供給してきた。住民投票の成立を受けて、ハンブルク市は 2014

² アトランタ市における水道事業の再公営化については、経営工学研究所「米国アトランタ市の水道事業民営化と再公営化」<http://www.njs.co.jp/ri/03topics/topic0810-2.html>（最終閲覧日：2015年8月3日）を参照。

³ ハンブルク市における電力事業については、自治体国際化協会ロンドン事務所「ハンブルク都市州におけるエネルギー供給事業の『再市営化』」<http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2015/02/50492f2cca0396b7b10c7878f7110e5f.pdf>（最終閲覧日：2015年8月3日）を参照。

年に契約期限を迎えた電力供給網を買い戻し、市出資 100%の電力網公社による供給サービスを開始した。さらに今年はガス供給網を、2019 年には地域暖房の供給契約をともに延長せず買い戻し、再市営化することになっている。

ハンブルク市は、エネルギー供給事業の再市営化により、これまで大手エネルギー会社が石炭火力発電所などで作っていた電力を、風力などの再生可能エネルギーで生み出す「エネルギー遷移政策」を推進するとしている。将来的には 2050 年度までに市内の二酸化炭素排出量を 80%削減する、野心的な目標達成につなげるとしている。

ドイツではハンブルク市のように、自治体が民間会社と結んでいたエネルギー供給事業契約の過半数が 2016 年までに期限切れになる見通しで、契約を延長せず再公営化する自治体が相次いでいるという。その理由としては、民間企業が運営している間も、料金を値下げせず値上げするケースが多いことが挙げられている。また民間企業のように利益を最優先しない自治体の運営の方が、再生可能エネルギー政策への転換などと整合性が取りやすく、効率的で安定性があるとみられていることなどが挙げられている。

ドイツの首都ベルリン市でも 2013 年 11 月、エネルギー供給事業の再公営化の是非を問う住民投票が行われたが、賛成が 80%を超したものの規定の有効投票数が足りず、成立しなかった⁴。ただベルリン市は、水道公社の小会社として電力部門を担当する「シュタットベルケ（都市施設局）」と配電網会社を設立し、今年からハンブルク市のエネルギー供給事業を請け負っていたのと同じスウェーデンの会社から、配電網ごとエネルギー供給事業を引き継ぎ再公営化することになった。ベルリン市は 2050 年までに二酸化炭素排出ゼロ（気候中立化）を目指しており、都市施設局は再生可能エネルギーによる電力開発を担うという。

ベルリン市は 1997 年に電気とガス両事業、1999 年に水道事業をそれぞれ民営化していた。水道事業については、2003 年以降水道料金が高騰した理由の説明を求める市民請求・投票運動に発展したことを受け、2012 年と 2013 年にヴェオリア社など民間水道事業者の株式持ち分を買い戻し、一足早く再び市営化したという。

2 公営電気事業復元運動

(1) 戦前—自治体が、一般家庭に供給

公営電気事業復元運動を知っている人は、年々少なくなっているのではないかと思われる⁵。戦前東京はじめ京都、大阪各市など全国の自治体が直接電気供給事業を行っていた。しかし第 2 次大戦遂行のため、自治体と民間電力会社の電気事業はすべて国家管理となり、

⁴ ベルリン市については、名古屋大学環境学研究科の竹内恒夫教授のブログ、名古屋大学環境政策論時評「エネルギー自治革命」(1)・(2) <http://blog.livedoor.jp/miyahigashi75/?p=6> (最終閲覧日：2015年8月3日) を参照。

⁵ この運動については、公営電気復元運動史編集委員会編『公営電気復元運動史』公営電気事業復元県都市協議会、1969年を参照。

一般家庭などへの電気供給は9ブロックの配電会社にとって代わられた。敗戦後、日本の電気事業は地域独占の9電力会社（沖縄の復帰後は10電力会社）体制となり、現在まで続いている。

国家管理されるまで全国の自治体が所有していた水力発電所などの施設や設備などは、9電力の支配下に置かれたままになった。そうした施設などを取り戻し、再び自治体による電気供給事業を行えるようにと展開されたのが、公営電気事業復元運動である。敗戦の翌年始まった運動は、1969年に関係自治体で構成する協議会が解散するまで20年以上にわたって続けられた。

1886年に、日本で初めて民間電気事業者が東京に開業した。翌年には名古屋、神戸、京都、大阪で相次いで民間の電灯会社が設立されている。一方1892年に京都市が、市内の琵琶湖疎水を利用した水力発電所をつくった電気を、一般家庭向けや工業用として供給を始めた。これが自治体初の公営電気事業であり、水力発電による供給も国内初めてのことだった。

京都市を皮切りに当時の東京、大阪両市のほか県営、市町村営、郡営（郡内の市町村が共同設立）の公営電気事業が全国各地に広がった。公営電気事業は民間電灯会社より料金が安いことや、民間電灯会社が進出しなかった、中山間地の町や村が直接電気供給に乗り出したり、地域総合開発や都市計画の一環として行われるなど、地域の様々な状況を背景に増加した。

1935年の統計によると、全国の電気供給事業者数は731で、そのうち自治体による公営事業者数は122（16.7%）に上った。町村営と郡営は計88と、公営事業者数の70%以上を占めた。電気事業による収入は自治体財政を潤した。税収に対する、電気事業収入から一般会計への繰入額の割合は、大阪市14%（1935年、以下同じ）、京都市17%、山口県21%のほか、山形県酒田市は96%を占めた。予算の歳入に占める繰入額の割合は山口県9%、酒田市は21%に上った。

電気事業収入の余剰金を使った投資で、例えば大阪市では国内2番目の地下鉄、御堂筋線の開業のほか、御堂筋を含む都市街路、大阪城公園、港湾などの建設・整備が進んだ。

(2) 地域独占の壁に阻まれる

自治体による公営電気事業復元運動は、1946年2月に東京都議会が、配電事業の公営移管を求める決議をしたことが皮切りとなった。公営電気事業を行っていた東京市は戦時中に東京府とともに廃止され「東京都」となっている。都議会の決議は、配電事業は公共事業の典型的なもので公営が適当とし、都民の生活に密着しているので、都民が直接経営に当たるのも理想的であり、一営利会社の独占に委ねるべきではないとした。都民の声を十分反映させながら都民の事業として経営できる形態、すなわち都営が最も妥当であり、配電事業を速やかに都営とするべきだと訴えた。

その後仙台、京都両市議会が同様の意見書を決議し、全国市長会議も移管を求める決議をした。1949年には関係都府県と都市自治体共同の「配電事業公営期成連合会」が発足した。以後組織の名称を様々に変えながら運動が続くことになる。期成連合会の会長は都議会議長で、期成連合会作成のパンフレットには「利用者は代表者からなる地方議会を通じて、経営の監督や指導ができるばかりではなく、自分の立場をよく反映することができる」と述べている。

公営電気事業復元運動は、東京都議会はじめ関係自治体議会の主導で行われたことに特徴がある。各地方議会の代表者たちが長期間結束して、GHQ（連合国軍総司令部）や国（中央政府）、政党などとの折衝を精力的に続けたことは特筆される。

1951年5月に9電力体制が発足した。その前年には公営電気事業を復元するための法案が閣議決定されたが、GHQの反対で頓挫した。また9電力体制後は自治体の運動に対して、地域独占が崩れることを懸念する電力業界が強行に反対活動を繰り返した。結局1957年5月、当時の与党自民党三役のあっせんにより、法的な措置ではなく自主的に解決することになった。あっせんを受けて、運動に参加していた17都県市がそれぞれ各電力会社と個別交渉を行った。1969年7月に公営電気事業復元県都市協議会関係自治体が解散するまで、個別交渉が10年あまり続くことになる。

結局自治体側が掲げ続けた公営電気事業の復元は、電力業界に阻まれるなどして日の目を見ることはなかった。個別交渉は各自治体が電力会社から協力金を受け入れることなどで決着した。例えば仙台市の場合は、市制施行70周年記念事業の図書館や博物館の建設などに、東北電力が費用の一部負担に協力するとした。酒田市も東北電力から、市民会館と市庁舎建設費の一部負担を得た。高校や橋梁の建設への協力金のほか、資金の貸し付けや地方債の購入といった事例もある。

(3) 小括

パリ市の水道事業を市直営に戻すなど海外の「再公営化」の動きと、戦前興隆した公営電気事業と戦後の公営電気事業復元運動から、どのようなことがくみ取れるだろうか。まず「再公営化」の動きからは、民間委託を含めた「民営化」にも落とし穴があるということが挙げられる。効率経営、無駄の排除を追求する民間企業に任せれば、料金は下がりサービスは向上するという楽観的な見通しが外れた。パリ市の水道事業では、10年あまりの間に料金が2倍に跳ね上がった。アトランタ市の水道事業では、水が出にくくなったり漏水の修繕が遅くなるなど、サービスが低下した。これでは「民営化」の意義を見出し難くなる。

ハンブルク市の電気などエネルギー供給事業の「再公営化」は、石油、石炭などの化石燃料から再生可能エネルギーへの転換を目的とし、自治体の「遷移政策」との整合性を取りやすくすることが挙げられている。日本の公営電気事業復元運動と重ねると、住民生活や

地域の活動に不可欠な電気、ガスといったエネルギー供給事業を、地域独占の民間企業に委ねることの是非が問われていることになるだろう。

これは、水道事業にも当てはまることである。パリ市が再公営化に伴い設立した公営水道事業体は、水源周辺の農家の有機農業や減農薬への転換を支援するなどして、水源の汚染防止対策に取り組んでいる。収益が株主配当や内部留保に優先されがちな民間企業では、できにくいことではないか。

日本では、行政サービスへの民間企業の参入を進める「民営化」が国の政策目標にもなっている。では日本に先駆けて民営化を進めた欧米諸国の自治体で、今なぜ「再公営化」の動きが広がっているのか、あらためて考えてみる必要があるのではないだろうか。

日本の公営電気事業に関して言えば、現在 26 都道府県が水力発電による電気を、電力会社に「卸す」事業は続いている。しかし公営電気事業復元運動が挫折したこともあって、一般家庭などへの電気の「小売り」は認められていない。現行制度では既存の電力会社と、近年の規制緩和で発足した「新電力」のみ小売りが可能である。

ただ現在進められている電力の自由化に伴い、既存の送配電網を使ってだれもが電気を自由に供給できる仕組みができあがると、小売り事業に参入する自治体が出現するかもしれない。これは、公営電気事業復元運動の悲願が実現するということになるだろう。「都民の声を十分反映させながら、都民の事業として経営できる形態」として、「配電事業の都営」化を主張した、1946 年の都議会決議にも沿うものとなる。

太陽光や風力でつくった電気を電力会社に購入を義務付ける、再生可能エネルギー固定価格買取制度を受けて、再生可能エネルギーを活用した発電が各地に広がっている。地球温暖化対策の一環として石油や石炭などの化石燃料への依存を減らし、再生可能エネルギーによる発電を増やそうという動きが一層加速しそうだ。ハンブルク市の「遷移政策」に見られるように、再生可能エネルギーによる電気を供給して、地域全体で化石燃料への依存から転換しようという自治体が見られてもおかしくない。

さらに言えば、再生可能エネルギーによる発電や温熱供給を地域全体に広げて、エネルギーの地産地消による住民生活の充実と地域の活性化につなげようという、意欲と戦略性に富んだ自治体が出てくることも考えられる。住民生活や地域の活動に密着した、基盤的なものである電気や水道などの供給を自治体が主導することは、とりもなおさず住民の監督の下に事業を営営することに外ならない。

まとめ

(1) 自治の発展に向けて

ドイツにみられる公営企業の「再公営化」の背景には、国家の役割に対する国民の期待感の変化があるとも指摘されている⁶。1980年代以降の新自由主義政策が広がった時代には、「スリムな国家」がうたわれた。中央政府や自治体のサービスをできる限り民間に任せるべきだとの考えの下、電力の自由化など規制緩和が相次いだ。公営企業の民営化もこうした流れの中で広がった。また国家と民間部門との協力関係も進んだという。

しかし現在は、『強い国家』へのパラダイム変換、ルネサンス」が起きているという。「自治体もカムバックし、振り子が戻ってきている」とし、公営企業の再公営化はまさしくパラダイム変換の一環とされる。使用料が下がり、サービスは向上するといった民営化への大きな期待が失望に変わったことは既に指摘した。それに加えて、リーマン・ショックで金融機関の統制の欠如が明らかになり、市場経済への国民の信頼が地に落ちたことも背景にあるという。

一方で民間企業の手法などを公共サービスに取り入れる、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の進展に伴い、自治体は組織を現代化し、競争力を身につけ、有能な人材も備わるようになった。また自治体は民間企業との共同作業を通じて、どうすれば運営が最適化できるかといったことも学んだという。元々ドイツ国民には、水道やエネルギーといった生活基盤にかかわる事業は民間ではなく、国家に任せるべきだという考え方があつた。そうした国民の考え方とこれまで述べた様々な要因が重なり、自治体は環境保護はじめ、多くの創造的なことをよりよくやってくれるだろうという期待感がある。自治体がそうした期待に応えることが、住民の満足度の増進につながるようになるという。

ドイツでは、1990年代以降に民間企業の参入契約を結んだ自治体の事業のうち、20年間の契約期間が満了となるのが、電気・ガス分野だけでも約2万件に上るといふ。契約満了の機会到来が、公社の新設に利用されているともいわれる。また施設の買い戻しなど再公営化のための財政需要が発生しているが、現在はかつてないほど低金利で自治体が必要額を調達できる状況も、再公営化に向かわせている要因という。

ただし再公営化は始まったばかりで発展段階にあり、ヨーロッパ全土で一般化しているとは言い切れない。ドイツには、水道や電気・ガスなど生活基盤となる事業は、国家あるいは自治体が責任を持つべきだという伝統があることが、ドイツでいち早く再公営化の動きを示していると指摘されている。

様々な要因を背景に起きている再公営化は必ずしも、以前の公営企業時代への「先祖返

⁶ ドイツの再公営化の背景などについては、ヤン・ツィーコー（人見剛・訳）「再公営化－地方自治体サービスの民営化からの転換？－ドイツにおける議論状況について」立教法務研究7号（2014年）、43-64頁、宇野二郎「地方公営企業の展望－ドイツの経験を手がかりに」公営企業555号（2015年）、4-17頁を参照。

り（揺り戻し）」を意味することにはならないという指摘もある。地域密着型で企業的な経営手法を備えて、地域の雇用や地域内の資金の循環にも貢献する、新たなタイプの公営企業が生まれつつあるということだろうか。

ハンブルク市のエネルギー供給事業は住民投票の結果、再公営化した。住民による選択が自治体を動かした。住民自治が、しっかり機能しているということができる。

(2) 住民の期待に応える自治体に

既に紹介したように、公営企業の再公営化は、現状では発展段階とされる。水道事業の場合、ドイツで再公営化したのはベルリン、シュツットガルトなど9都市だが、フランスは94都市を数える⁷。この中には、各コミューン（市町村）でつくる日本の広域連合のような広域行政組織（共同体）や一部事務組合が、それまでヴェオリア社などの水企業と結んでいた委託契約の期限切れ後に再公営化するケースも含まれる。このため、再公営化にかかわる実際のコミューン数は大幅に増えることになる。またアメリカでも、再公営化に踏み切った都市は58に上るといふ。統計をみる限り、2000年以降、ほぼ右肩上がりに再公営化の都市が増えている。ドイツでは電気・ガス分野だけで、間もなく期間満了となる民間との契約が約2万件あるといふ。再公営化が一層拡大するのだろうか、今後の動向を注意深くみていく必要がある。

繰り返しになるが、現段階では再公営化を過大評価することは避けなければならない。ただ、民営化一辺倒ではない状況が生まれていることは間違いないだろう。

再公営化が以前の経営状態に「先祖返りするわけではない」ことは、今後の動向を見る上でもポイントになるのではないだろうか。ドイツでは、自治体が民間の経営ノウハウを吸収し、組織の立て直しや有能な人材の確保などで、再公営化後の公営企業の経営刷新に努めていることがうかがわれる。水道、エネルギー事業などの生活基盤にかかわる分野や、再生可能エネルギーへのシフトにより、環境保全対策への住民の期待に応えようという、自治体側の証ということもできるだろう。いい意味で自治体が「変わった」と住民が受け止め、自治体に対する信頼感を高めることは、自治の発展にもつながるのではないだろうか。

自治体経営の最前線である公営企業をめぐる、海外で起きていることと、また過去に先人が開拓した公営電気供給事業の経緯からは、参考にできることが少なくないと思われる。住民との対話に応えられる、そして住民自治の発展にも寄与する賢明な自治体経営を期待したい。

⁷ フランスとアメリカの統計については、The Transnational Institute (TNI) 「Remunicipalisation Global Trend 2000-2015」 https://www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-02_global_list.pdf（最終閲覧日：2015年8月5日）を参照。

【参考資料】

- ・ The Asahi Shinbun GLOBE 「『水』が、足りない」
<http://globe.asahi.com/feature/090525/side/05.html>（最終閲覧日：2015年8月3日）
- ・ 水情報センター「再公営化－パリでの成功が世界に広がる」
<http://www.mizujoho.com/front/bin/ptdetail.phtml?Part=sekai20141119&Category=9337>（最終閲覧日：2015年8月3日）
- ・ 自治体国際化協会パリ事務所「パリの水道事業について」
<http://www.clairparis.org/ja/clair-paris-blog-jp/blog-2013-jp/736-eaudeparis-ja-jp-1>（最終閲覧日：2015年8月3日）
- ・ 水政策研究所「フランス・パリ水道再公営化について」
<http://www.water-policy.com/2012/11/blog-post.html>（最終閲覧日：2015年8月3日）

シリーズ

基礎自治体・広域自治体・国のあり方 ～「平成の合併」後の自治体経営～

大規模な市町村合併が実施された、いわゆる「平成の合併」からおよそ10年が経過し、2015年度が合併特例債を活用できる最後の年度になるなど、自治体にとって「合併の時代」はひとつの区切りを迎えようとしている。一方で、大都市制度のあり方や地方制度調査会での議論などを経た地方自治法等の改正など、今後の自治体経営に関する議論は継続的に進められている。

そこで、本稿では、これまでの自治体及び自治のあり方が変化に直面しているなかで、具体的な課題として、大都市制度、都道府県の広域、連絡調整、合併特例債後の自治体財政の3点を挙げ、各課題の経緯、現状、課題などを検証し、今後の自治体経営のあり方を展望する。

なお、ドイツの自治体が行っている機能改革、地域改革について検討した論文の全訳を掲載し、他国の現状や議論を参考としている。

大都市制度改革—大都市圏地域再編の動向から—

同志社大学大学院総合政策科学研究科教授
新川 達郎

少子高齢化・人口減少、東京一極集中等の社会や経済の変化に直面して、大都市制度の運用や改革の論議も従来と趣を異にしてきた。加えて、一連の地方分権改革と市町村合併の進展によって、大都市の実態も大きく変化している。本稿では、指定都市、中核市、特例市というこれまでの大都市制度の適用が、地方分権改革と市町村合併によって大きく変化してきた点、そしてその制度改革にも影響を及ぼしている点を明らかにするとともに、大阪都構想の住民投票に触れつつ都区制度型の大都市制度についても検討を加える。それらの諸改革が持っていた意義と今後の大都市制度改革へのインパクトを検討し、広域連携や広域行政機構などの広域化と都市内分権による地域自治化という二つの方向を踏まえながら、多様で多元的な大都市制度の改革可能性を検討する。これらの抜本的な改正が簡単に進むわけではないが、その一方では、従来の制度からの漸進的な改革を重ねながら、実質的にはこれまでの都道府県と市町村の2層制を組み替えていくような大都市の制度改革が進む可能性を展望してみたい。

1 大都市制度改革の時代へ

大都市制度については、これまでの地方分権改革において、必ずしも正面から取り上げられることはなかったが、その一方で大都市は、地方分権の担い手として、とりわけ市町村重視が鮮明になる中で、多くの期待を負うことになった。もちろん、大都市への地方分権がなかったわけではなく、例えば、1995年に設置された地方分権推進委員会は、指定都市への権限移譲を提案してきた¹、中核市に次ぐ特例市制度を設けて権限移譲を進めることとした²。

ともあれ、この間に進んできた地方分権改革においては、日本の近代的な地方制度発足時からの課題である、大都市に特別な地方自治制度をどのように考えるのかという根本的な課題に応えることはしてこなかった。戦前あるいは戦中においては国策としての大都市の都市計画や東京都の設置などの改革があるが、その例外を除けば従来通り太平洋戦争後も

¹ 地方分権推進委員会第1次勧告、1996年、別紙2の1

² 地方分権推進計画（第1次）、1998年、第六、地方公共団体の行政体制の整備・確立、二、市町村の合併等の推進、(1)市町村の合併の推進、イ、参照。

都道府県と市町村という基本的な2層制の枠内に大都市をとどめることとして、大都市行財政権限への特例を認めるという方法を取り続けてきたのである。もちろん、大都市側等からは、特別市制度導入などの抜本的な改革提案があったが実現せず、これに対して地方分権改革においても、またそれを制度的に整備する地方制度調査会でも、重要な論点という認識はあったと思われるが、1990年代地方分権改革においては本格的な制度改正に向けての検討はしてこなかったのである。

しかしながら、この10年の間、地方分権改革の手詰まり感が広がるなかで、民主党政権期をはさんで、むしろ、従来の都道府県と市町村という枠組みを組み替える改革への提案が実現の可能性を持って語られるようになってきた。自民政権下で進んだ都道府県を超えた広域行政の必要性からの道州制の議論、民主党政権で成立した大都市地域特別区設置法、法案上程直前まで進んだ特定広域連合への国の地方出先機関の事務移管法案³などは、従来の市町村と都道府県の2層制の前提を崩すものであった。

これらの議論の背景には、地方分権改革が進み、それと共に市町村合併が進展したことが大きく影響している。日本社会全体で言えば、都市化と東京一極集中が進むが、その一方では、人口減少と高齢化が進展し、大都市周辺でもその傾向が明らかになってきている。そうした状況において、地方自治制度に関していえば、広域行政や広域的な連携が改めて求められることになるし、都市と周辺市町村の合併が進み都市の役割が変質してきている。また、合併できなかったところでも定住自立圏や中枢都市圏の設定などがそうした文脈で展開されてきているし、3大都市圏内の大都市においても急激な高齢化などによって新たな巨大な行政ニーズに対応せざるを得なくなっている。それらは同時に、合併後の地域協議会や地域自治区あるいは都市内分権を進めさせることとなり、従来の大都市の役割の見直しや、都道府県による広域行政の在り方を再検討させることにつながっているのである。

本稿では、地方分権改革から20年、そしていわゆる「平成の合併」から10年が経過し、地方自治に関する諸改革がひとつの区切りを迎えようとしているその時期にあって、地方分権と地方制度改革の中で、最後まで残された改革課題の一つを取り上げ、検討しようとするものである。それが、大都市制度とその改革である。

地方分権改革を主導した1995年設置の地方分権推進委員会においては、法制定の趣旨からして、地方公共団体の枠組みに関する地方自治制度の抜本改革に焦点を合わせるといふよりは、国、都道府県、市町村間の分権とそれに必要な地方行政体制の議論に集中することになった。そのため、既存の都道府県と市町村の枠組みを前提として、これ自体は維持する方針で改革が進められてきたと考えてよい。しかし実態から言えば、市町村重視の分権を規模能力に応じて進めようとするれば、当然ながら、大都市制度の整備を進めざるを

³ 「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」は、2012年11月に閣議決定された。しかしながら上程されることなく、直後の12月総選挙で政権交代があったこともあり、国会で議論されることはなかった。

得ないし、指定都市制度のような既存の大都市制度との関係を考えざるを得なくなることは言うまでもない。

第2期とされる地方分権改革においては⁴、権限移譲や財政自立の議論もあったが、それ以上に規律密度の問題やその規制緩和の論点が大きくクローズアップされた。地方公共団体の自由度を向上させる、あるいは自治立法権限を強化する方向での改革が進むことになった。その一方では、地方制度調査会での議論を含めて、住民や議会の位置づけを巡って様々な地方自治制度改革の課題が明らかになってきた。それら改革課題は同時に、大都市制度と広域行政の在り方について、多くの対立を内包する争点としてクローズアップさせることになってきた。日本に近代的な地方自治制度が導入される当初から議論がされてきたのが大都市制度であり、広域行政制度であることから、改めて特別市や道州制の議論が、地方制度調査会などを舞台に進むことになったのである⁵。これらの抜本的な改正が簡単に進むわけではないが、その一方では、従来の制度からの漸進的な改革を重ねながら、実質的にはこれまでの都道府県と市町村の2層制を組み替えていくような大都市の改革が進む可能性が展望できる。

以下では、大都市制度を取り巻く環境の変化について、これまでの大都市の実情を、指定都市、中核市、特例市について検討するとともに、その制度改革のこれまでの状況を確認する。加えて、大阪都構想の住民投票に触れつつ、都区制度型の大都市制度についても検討を加える。それらの諸改革が持っていた意義と今後の都市制度へのインパクトを検討し、将来において考えられる大都市制度改革の方向への示唆を得ることにしたい。

2 大都市制度とその運用の変化

日本の地方自治における大都市制度としては、指定都市、中核市、特例市がある。これらは基本的には、都道府県から大幅な権限移譲を行い、その運用に必要な行財政体制を整備することとして、そのための特例を設けている。これに対して、都道府県が大都市機能を担い、市町村を特別区として限定的な基礎自治体機能を持つものとするいわゆる都制度がある。以下、これら大都市の制度のこれまでの運用や改革の実情について概観してみたい。

(1) 指定都市制度の制定と運用

1956年に指定都市制度が設置された際には、良く知られているように、1947年の地方自治法制定以来の特別市制の施行を巡る5大都市と5大都市所在府県との厳しい政治的対

⁴ ここでは、2007年に地方分権改革推進法に基づき発足した地方分権推進委員会の活動を念頭に置いている。2010年までに4次の勧告を行っている。

⁵ 道州制については、2006年に第28次地方制度調査会の答申、また2008年には道州制ビジョン懇談会の中間報告がある。

立があった。その結果、妥協の産物として大都市特例が設けられ政令による指定が行われることになった⁶。最初に横浜、名古屋、京都、大阪、神戸が指定され、権限移譲の特例、財政上の特例、行政監督の特例、行政区の設置が実施され、都道府県並みの権能を持つが、なお都道府県の区域内に所在する都市と位置づけられた。指定にあたっての法律上の人口基準は50万人以上であるが、大正時代以来の特別市制運動を展開してきた都市が主であり、実質的には人口100万人以上の抜きでた大都市が、主に指定の対象となった。

その後の大都市特例の指定は、したがって、1960年代まで抑制的に行われており、概ね旧5大市と同程度の大都市で人口100万人という要件を基本としながら、その一方では時代の環境変化や要請に応える形で、指定が行われてきた。例えば、1963年の北九州市の誕生は、産業都市の変化に応えるべく都市合併を推進するために、指定都市制度の施行が目標とされた結果であった。

その後の都市への人口集中と地方ブロック圏の中核都市の発展を見据えて、1972年には、札幌市、福岡市の指定が行われるとともに、従来の基準による川崎市の指定が実現した。福岡市の指定に際しては人口が86万人余りであったことから、80万人以上が基準とされるようになったといわれている。その結果、1980年以降は、広島市（1980年）、仙台市（1989年）、千葉市（1992年）と、人口規模80万人台での指定都市移行が行われている。

1995年からのいわゆる第1期地方分権改革とともに進んだ地方行政体制の強化策として、市町村合併が強力に推進されることになった。そして指定都市の指定もまた、合併促進策の一つとされたのである。国の市町村合併支援プラン（2001年）、新合併支援プラン（2005年）によれば、これまで以上の地方行財政上の支援策及びその拡充策が打ち出されている⁷。そこでは「政令指定都市の指定の弾力化」を掲げ、「大規模な市町村合併が行われ、かつ、合併関係市町村及び関係都道府県の要望がある場合には、政令指定都市の弾力的な指定を検討する」としている。これによって、2000年代には、合併による政令指定都市移行が大きく進むことになった。

2003年には、さいたま市が大型合併によって指定都市に移行したが、この場合には人口は100万人を超えていたため、従来の基準での移行ということができない。2005年には静岡市、2006年には堺市、2007年には新潟市、2009年には岡山市、2010年には相模原市、2012年には熊本市が移行した。特に、静岡市の合併による指定都市移行は、人口70万人以上でも実現した点で注目されることになった。さらに2009年の岡山市は70万人をわずかに下回る人口でも移行できたことから、70万人前後という基準があると考えられることになった。

合併促進のための指定都市制度の適用は、2010年までに合併を行った市町村に適用され

⁶ 指定都市の指定条件等については各市の資料による。（<http://www.siteitosi.jp/>、2015年7月31日閲覧）

⁷ 首相官邸『市町村合併支援プラン』2001年、2005年

る期間限定の措置であるが、実際には、従来の大都市とは異なったタイプの多くの都市を指定都市とすることになった。広大な面積を持ち、都市的な集積はあるにしても、過疎地域や中山間地域、あるいは農村地域を多く抱える指定都市が誕生することになった。人口減少高齢化と一極集中が進む日本の縮図といわれるような指定都市が誕生することにもなった。

(2) 中核市制度の制定と運用

1995年に発足した中核市制度は、1996年から指定が始まり、2015年4月迄には45市が指定を受けている⁸。1980年代末の地方分権改革への議論が始まった時期に、臨時行政改革推進審議会での議論や全国市長会などから第2政令指定都市の提案があるなど、従来の指定都市に準じた大都市制度を設けて、地方分権を積極的に進めようという提案が行われた。これを受けて1993年には第23次地方制度調査会答申に基づいて、翌年には地方自治法改正があり、中核市制度と広域連合制度が創設された。

中核市に関する大都市特例は、事務の特例が中心であり、福祉事務、保健衛生事務、公害規制事務、都市計画事務、地方教育行政事務など、指定都市に準じた事務配分が行われている。そのなかで児童相談所の設置、国道等の管理、県費負担教職員人事権など一部の事務は移譲されていないが、都道府県によっては事務移譲を条例によって行っている場合もある。なお、行政監督上の特例はほとんどなく、行政区の設置もない。

中核市制度は、当初人口30万人以上で、一定の条件を満たした都市に適用される制度とされたが、その後、順次、規制が緩和された。当初、保健所設置指定都市の人口や指定都市の面積とのバランス、圏域における中心性などの観点から、人口30万人以上、面積100km²以上、人口50万人未満の場合には夜間人口よりも昼間人口が多いことが基準であった。2000年には地方分権の観点から、また人口・面積で規模能力等は確認できることから昼夜間人口基準を廃止し、さらに2002年には、地方分権推進と都道府県行政サービスの効率性の確保の均衡をとるため、人口50万人以上の場合には面積要件を廃止、そして2006年には、合併等で規模能力の拡大があり先行例でも問題がないことから、面積要件が一切なくなった。

中核市に準じた制度として、2000年に施行された人口20万人以上の都市に適用される特例市制度があったが、2014年度地方自治法改正によって中核市に一本化された。中核市もさらに規制緩和され、新たな中核市制度となった。旧特例市からの移行の特例を除けば、人口基準（20万人）だけが法定されることになった⁹。

⁸ 中核市の指定と現状については、以下の中核市市長会のデータによる。(http://www.chuukakushi.gr.jp/、2015年7月31日閲覧)

⁹ 総務省『中核市制度について』(http://www.soumu.go.jp/、2015年8月17日閲覧)

前述のように中核市は、市町村合併により、あるいは特例市からの移行などを含めて、2015年4月には45市となった。中核市の多くは、県庁所在都市であり、また、大都市圏内の住宅都市も見られるようになっている。なお、中核市の中には主に市町村合併が促進されることによって指定都市に移行したところもある。静岡市、堺市、新潟市、浜松市、岡山市、相模原市、熊本市がそれにあたる。

(3) 特例市制度の制定と運用

特例市制度は、地方分権推進委員会の第4次勧告（1997年）において、市町村の規模能力に応じて一括して権限移譲を進める必要があることから制定されることとなり、地方分権一括法（1999年）の一部として地方自治法改正における大都市特例として定められた。特例市は、中核市が処理する事務について、その一部を除き移譲を受ける。除外されるのは、都道府県による一体的な行政サービスのほうが効率的な事務とされている。指定基準は、制度設置時から人口要件のみであり、20万人以上となっている。処理する事務は、公害規制に関する事務、都市計画に関する事務などが中心となっている。

2014年地方自治法改正により、2015年4月には特例市制度は廃止された。中核市市長会及び特例市市長会から区分を廃止するよう提案があり、第30次地方制度調査会の勧告に基づき法改正されることになった。移行期の特例として従来の特例市については施行時特例市としてその権限移譲は維持されるとともに、2020年までの間は、人口20万人以下になっていても中核市に移行できることとしている¹⁰。

特例市に指定された団体では、既に清水市が合併により静岡市として政令指定都市になっているほか、11市が中核市に移行している。2015年4月段階では39市が施行時特例市となっているが、今後は2020年にかけて中核市に移行するところもあるかもしれない。その一方では、中核市制度への一本化において事務負担が重いことから保健所設置を選択制にという主張もあったことからすれば、施行時特例市の多くは慎重に検討を重ねるものとも考えることもできる。

(4) 特別区制度の改正と大阪都構想

都区制度は、1943年の都制以来の伝統を持つが、戦後改革においても、東京都の中に特別地方公共団体としての特別区を設置することで、旧来の制度を踏襲してきた。もちろんその後、特別区の区長公選の実現や、特別区の権限強化などが進められている。都区制度の改正については、基本的な枠組みは旧来によることを前提に、実体的には都と区間の協議による調整に委ねられるという形式でこれまで進んできた。法改正としては、特別区

¹⁰ 総務省『特例市制度について』（<http://www.soumu.go.jp/>、2015年8月17日閲覧）

¹¹ 大杉覚『日本の大都市制度』自治体国際化協会・政策研究大学院大学、2011年、6-17頁

の地位を限りなく普通地方公共団体に近づけ権限移譲を進めることとしてきた。特に地方分権改革が進んできた経緯の中では、特別区も基礎的な地方公共団体とされ、市に準じた扱いがされる団体となった¹¹。しかしながら特別地方公共団体であることに変わりはなく、都の内部団体の性格に抜本的な改革は加えられることなくこれまで経過してきた。

このように東京都と特別区の間では漸増主義的な改革の積み重ねが進んでいるもののその歩みが遅々としている間に、大阪府と大阪市を巡る議論において、都区制度が大きく注目されることになった。従来の都区制度には移行手続の定めはなく、地方自治法は都に区を置くこととしているだけであるため、東京都と東京23特別区に限定された制度という理解がされていた。しかし、2011年に就任した橋下徹大阪市長（前知事）は、都制によって大阪府と大阪市の2重行政をなくし、大都市機能の一元化によって成長エンジンの機能を発揮させ、身近な基礎自治体としては特別区の設置による住民福祉の充実を目指す改革を志向した。橋下市長は、その構想実現のための政治勢力を作り上げ、地域政党としては大阪維新の会の代表に、国政では維新の党の主要メンバーとなって、国政にも勢力の基盤を築いた¹²。

その働きかけもあって大都市地域特別区設置法が2012年に成立し、法律上は都の区だけではなく、各道府県でも特別区制度を導入する具体的な手続が定められた¹³。これによって、人口200万人以上の指定都市または隣接市町村人口合計が200万人以上の地域では、関係団体の協議による特別区設置協定を策定し、住民投票の賛成多数を得て指定都市等を廃止しその区域に特別区を設置することができる。単独の都市でこの規定の対象となる指定都市は、横浜市、名古屋市、大阪市の3市であり、隣接市町村と一体となって特別区を設置できる指定都市は、札幌市、さいたま市、千葉市、川崎市、京都市、堺市、神戸市などとなっている。

この法改正を受けて、橋下市長は、2013年に大阪府・大阪市特別区設置協議会を設置し、2015年3月両議会の議決を受けて、5月に住民投票を実施することにした。橋下市長らは、大阪の司令塔を一元化しインフラ整備などを通じて経済成長を目指そうとするとともに、2重行政を解消して効率的な行政を実現し、特別区を置いて住民サービスの充実を図ると主張していた。反対派は、道府県の名称はそのままであり、大阪都構想が実現しても大阪都の名称が名乗れるわけではないし、インフラ整備や経済開発は府と市が協調すればよいのであり、特別区に分割することによる財政不安やサービス低下があって、2重行政の解消も額面通りには受け取れないなどと反論していた。普通地方公共団体である大阪市を特

¹² 大阪維新の会『大阪維新～チーム橋下の戦略と作戦～』PHP研究所、2012年、参照。

¹³ 大都市地域における特別区の設置に関する法律は、2012年に法律第80号として制定され、翌2013年に全面施行された。

¹⁴ 澤井勝・村上弘・大阪市政調査会編著『大阪都構想 Q&Aと資料—大阪・堺が無力な「分断都市」になる—』公人社、2011年、参照。

¹⁵ 2015年5月17日の投票結果は、210.5万有権者のうち66.83%という高い投票率のもと、賛成694,844票（49.62%）、反対705,585票（50.38%）となり、1万741票差で反対が多数を占め大阪都構想は否決された。

別地方公共団体にすることによる自治の破壊だとする論調も見られた¹⁴。市民の関心も高く投票率も上がったが、投票の結果は、僅差ではあったが反対が多数を占めて、大阪都構想は実現しなかった¹⁵。

(5) ポスト「大阪都」の構想と大都市制度改革

大阪都構想への反対が多数を占めたことで、橋下大阪市長は特別区ではなく、反対派が主張していた総合区制度導入及び府県と指定都市の調整会議の設置に言及することになった。これらの制度は、2014年地方自治法改正によって、大都市制度改革の柱として導入されたものである。大阪では構想に反対した議会勢力が主張してきたところもあるし、都構想反対が多数を占める中で大阪都構想を推進した大阪維新の会の考え方にもなっていた¹⁶。

総合区制度については、特別職としての区長制度を置くこと、そして予算要求や事務権限の特例などが法定されおり、条例によって区の独自性を高めることができるようになっている。従来から行政区改革に取り組んできた指定都市側からすれば、そうした改革はすでに実質的に制度以上に進められており、都市内分権という観点からしても、積極的に採用する価値が感じられていないように見える。行政区改革に熱心でなかった指定都市においてのみ意義があるかもしれない。

そうした状況を踏まえて、その後、橋下市長は、特別区制度反対派の提案を待つ姿勢に転じ、反対派だった自民党などでも早急に結論を出す可能性は低くなっている。現時点では、2015年秋には各政党会派の総合区提案が出そろうのではないかとされている¹⁷。総合区が導入されるのかどうか、また、どのような内容になるのかは本稿執筆時点では定かではない。

既に大きく進んでいるのが、大阪戦略調整会議の設置である。これは、2014年地方自治法改正において、総合区制度と共に導入された指定都市都道府県調整会議制度の設置を意味しており、大都市制度に関するもう一つの柱たる自治法改正である¹⁸。府県と政令市の長により構成されるが、議会も参加が可能であり、大都市と府県間の課題について協議を行うとともに、必要な場合には総務大臣の勧告を求めることができる。大阪府と大阪市、そして堺市が参加するこの会議は、各団体において本年6月には相次いで関連条例が可決され設置されることになった¹⁹。

¹⁶ 産経新聞・2015年7月15日

¹⁷ 時事通信社『官庁速報』2015年8月4日

¹⁸ 総務省自治行政局『地方自治法の一部を改正する法律関係資料』2014年

¹⁹ 大阪戦略調整会議は、2015年7月24日に第1回会議が開かれたが、実質的な審議には至っていないと評される。(http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/page/0000318377.html 2015年7月31日閲覧)

3 大都市制度の変質と改革の動向

(1) 大都市制度の普遍化と成熟化

この四半世紀の間に進んだ地方分権改革は、市町村重視の権限移譲と同時に市町村合併を進めさせることになった。国からの権限移譲が進まないなかで、都道府県から市町村への移譲が進むと同時に、地方分権と合わせた合併促進策としての大都市特例の適用が進むことにもなった。また大都市制度の適用範囲を拡大するべく中核市制度や特例市制度が創設されることになった。実際、前述のように、都市自治の仕組みとしての大都市制度である指定都市、中核市、特例市についてその制度設計と運用実態をみてきたが、大都市それぞれが地方分権改革と「平成の合併」によって、その枠組みを大きく組み替えられてきたこと、大都市制度の適用が分権と合併を促進させる重要な手段とされたことは明らかである。これらは結果的には、大都市制度の一般化、普遍化を推し進めることになると同時に、各都市の規模能力を向上させ大都市経営への習熟を促すことになった。

大都市制度の一般化、普遍化は、中核市や特例市制度の制定を含めて、大都市制度の適用団体の増大を招いた。指定都市の住民が総人口の2割以上に達し、また国民の半数近くがいずれかの大都市制度の住民となっている。今や、指定都市制度は、特殊な地域のための制度ではなく一般的な制度であって、旧来の5大都市を念頭に置いた限定的なものではなく、中核市やさらには特例市まですそ野を広げた階層的で順次的なものとして位置づけられるようになった。頂点に指定都市が置かれることは変わらないが、指定都市も数が増えて多様化し、境界領域では中核市と変わらないとすら考えられるところもある。さらには中核市と特例市の境目も区別の必要性はないと認識されるようになり、こちらは制度上、中核市に一本化されることになった。

大都市制度の適用の拡大は、多くの都市に大都市制度への習熟の機会を付与し、市町村合併と合わせてその規模と能力の成長を促し、大都市自治の成熟化を遂げさせることになった。権限移譲の進展や自己決定自己責任領域の拡大、そして合併による行財政規模や能力の向上は、大都市への権限移譲と合わせて、都市自治の可能性を大きく拡充し、地域の発展や住民福祉に貢献する可能性を広げた。またそうした可能性があるという認識を多くの市町村にも波及させることになった。端的な言い方をすれば、大都市特例とされている事務については人口10万程度の都市であれば十分効果的効率的に処理できるしそれが都市の理想像だといった考え方も登場するようになってきたのである²⁰。それは同時に、都道府県が持っている権限を担うことができる規模や能力を都市が一般に獲得し始めていること、そうした認識が広がりつつあることを意味している。

²⁰ 全国市長会政策推進委員会『地方自治の将来像についての提言』2003年4月、4頁。

(2) 大都市制度の矛盾

合併によって拡大したうえに、大都市制度の普遍的適用とそれによる行財政能力の向上、そして都道府県からの権限移譲のさらなる進展があったことは、都市の側にも府県の側にも、多くの矛盾を感じさせることになる。別の言い方をすれば、大都市は権限面でも広域化という点でも限りなく府県に近づき、一方では府県は存立基盤が損なわれ、それ自身の存在意義をどのように発揮するかを考えざるを得なくなってきた。現状の2層制の枠組みに留まることに無理が生じ始めたということもできる。

地方制度の現状は、大都市の不満と都道府県の不満を招くことになっているが、それが端的に制度改革要望となって表れたのが、指定都市による「特別自治市」の提案であり、府県側による「都構想」の提案である。特別自治市は、従来の都道府県の枠組みから大都市を切り離し、大都市区域において府県と都市を一体化させる提案であり、かつての特別市の系譜に属するものといえる²¹。一方の都構想は、いうまでもなく東京都制に端を発し、大阪都構想で全国的にも話題になった提案であり、それを積極的に検討しようという動きもある²²。

こうした動きに対して、国の地方制度改革に向けての動きは、現時点では既存の制度の手直しにとどまっている。指定都市制度については、前述した2014年地方自治法改正による特別職区長を置く総合区制度の制定、そして指定都市都道府県調整会議の設置がある。これらは、指定都市制度の一般化普遍化都市内分校への対応という側面と、都道府県と大都市との間の問題解決を目指す側面とがあるが、市町村と都道府県の枠組みを維持する前提である以上は、都市と府県との自治の権限にかかわる根本問題を解決することにはなっていない。というのも、都市内分権を徹底すれば既存の大都市の解体的再編は必須であるし、府県との調整問題を根本的に解決するとすれば大都市側からは府県の解体という主張に至ることも自明だからである。

道州制や国の出先機関の事務移譲など国からの分権の議論が進まない状況のなかで、また、全国画一的な地方自治制度という前提が維持される状況のなかで、今後の大都市制度について、権限の拡大、区域の再編、国や都道府県との関係等について、大都市と府県の双方が満足できるような合理的な解決策が提案できる可能性は少ない。解き難い問題ということもできるし、解体的再編が求められる論点ということもできる。むしろ解決の道筋は、大阪都構想住民投票のような住民による選択と、大阪ではできなかったそれぞれの地域特性に合わせた自由な制度選択肢の設定にあるように思われる。

²¹ 2010年に指定都市市長会議は、特別自治市構想に基づき、税制や警察制度について大都市に特別な制度の創設を求めた。また横浜市は特別自治市をより具体的に提案している。横浜市『横浜特別自治市大綱』2013年3月

²² 新潟県と新潟市、静岡県と静岡市などで話題となってきたが、法改正による人口基準緩和が前提となる。静岡県の事例では、現行の大都市地域特別区設置法を改正し、人口規模の小さな地域にも適用しようという県側の提案に対して市側の拒否感が強いと報じられている。産経新聞・2015年7月24日

(3) 大都市制度改革の方向と論点

大都市地域の活力を維持することは、今や日本社会の持続可能性と深く関連する問題となっている。少子高齢社会、人口減少社会の趨勢の中で、経済活力を維持し、持続可能な経済、社会、環境そしてそのための政治行政体制を構築していくには、大都市とその圏域、及び非都市圏の持続可能性に着目する必要がある。いうまでもなく、今や人口の多くが大都市圏に居住することからすればその持続可能性を考えることは喫緊の課題であるし、非都市圏はすでにその持続可能性問題を突き付けられてきているからである。そして資源制約下にある日本の政治行政体制の課題からすれば、前者については大都市自治制度を通じて、後者については広域連携を通じて問題解決をすることが当面の課題といえよう。

大都市にかかわる問題の解決には、集積のメリットを生かし、デメリットを最小化する都市自治の在り方を追求することが基本となる。その基本原則は、権限の分権と集権、事業実施の分散と集中の最適配分を考えることである。併せて考えなければならないのは、分権・分散を考えるにしても、その区域や単位を柔軟に考えること、最適解はネットワークや連携にあるかもしれないことを、考慮に入れることである。

こうした観点からは、特別市制型の集権集中、特別区型の集権分散、広域連合型の分権集中、都市内分権型の分権分散の4つのパターンが考えられるが、注意しなければならないのは、4つの類型が既存の地方制度の枠組みに直結するものではないという点である。別の言い方をすれば、行政サービスの種類と性質によって、それを担う単位や区域の大きさが異なるはずであるし、その自治のガバナンスも異なってくるはずであることから、それらの条件に見合った様々な大都市自治の区域や単位を重層的に重ね、またネットワークさせていくことが求められているのである。

いわば大都市圏域の課題に応えるために一つの地域の中に多数のアドホックな機関が多様にかつ多元的に機能しつつ、それらがネットワーク化されて自立的に相互調整関係にあるというイメージである。これらがもちろん広域連携や地域連携と密接に関連していることは言うまでもない。そこでは、都市内分権を担う地域自治やまちづくり組織から、行政区、大都市、隣接市町村広域連合、府県を超える広域行政まで多様で多元的かつ重層的に存立する自治団体が協働し、さらには国とも連携しながら、大都市問題に対応していく姿が描かれる²³。

地方分権と大都市制度改革の次の展望は、もちろん権限移譲や地方自治の確立などの基本原則においては変わらないにしても、おそらく地方公共団体の形式としての広域連合、指定都市や中核市、あるいは市町村合併などが前提となるという議論ではないし、また定住自立圏や連携中枢都市圏といった単純な広域連携の議論ではないであろう。現時点では、

²³ こうした観点からの新たな自治システムに関しては、関西広域連合による道州制や広域行政に関する検討が参考になる。関西広域連合道州制のあり方研究会『最終報告』2014年、参照。

その姿を明確に定義することは難しいが、身近な自治への分権の徹底と効率的な広域的補充による自治のガバナンスという理想はあって、そこに向かうべき道筋は明らかであり、基本的には地域の実情に沿って自治的に制度設計し選択した大都市圏域での都市制度の再編を可能とする「プロセス」を求めることになるはずである。別の言い方をすれば、未来における理想の大都市制度改革を実現するために、現在の時点で移行期における最適の制度選択をしていくという意味での移行管理をしていくことであり、そのための漸進的であっても地域社会の特性に対応した制度設計と制度選択を自治的に組み立てていくことが重要となる。

平成の大合併後の都道府県の役割について

東北大学大学院工学研究科准教授
姥浦道生

地方分権・地方内分権の流れの中で、都道府県の位置づけは相対的に低下してきている。しかしそのような中でも、実態的都市圏の拡大に伴う自治体間の広域調整機能や、合併をしない小規模自治体の残存に伴う自治体支援機能——通常の法定都市計画に関する技術的支援のみならず地区レベルの総合的空間調整支援も含めて——など、都道府県が有すべき重要な機能として残されているものもある。今後の都道府県の都市計画行政に求められているのは、法律で決められた枠組みの中での最低限の仕事をこなすという消極的姿勢ではなく、理想的な県土空間を作るために与えられた権限をカスタマイズしつつ行使していく、またはそのための制度枠組みを自ら作るという積極的、創造的姿勢であり、さらにはそのために自治体と協働又は役割分担をしていく組織体制をデザインする能力である。

はじめに

ある自治体職員研修の場で都市計画の話をしたときのことである。主催者からは、事前に参加者から質問を受け付けるので、それに対する答えも含めて話をするように言われた。いくつか出されてきた質問の中で、ある県職員の方から次のような質問が出されたことが非常に強く印象に残っている。「これからの県はどのような役割を担ったらいいのでしょうか」。

我が国の三層構造の統治機構の中で、都道府県は中間に位置づけられる。しかし、この都道府県の役割が地方分権・地方内分権の流れの中で縮小・不安定化してきている。先の質問もそのような事情を反映しているのだろう。

一般論として、第二次地方分権改革の地方分権改革推進委員会の第一次勧告では、「住民の意向の的確な反映、住民の利便性の向上、地域の活性化等の観点から、住民に身近な行政は、できる限り、より住民に身近な地方自治体たる市町村が担うことが望ましい。『補完性・近接性』の原理にしたがい、地域における事務は基本的に基礎自治体である市町村が処理し、都道府県は、市町村を包括する広域自治体として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、その規模又は能力において市町村が処理することが適当でないものを処理することとする」と述べられている。さらには、県から市町村への条例を通じた権限委譲を、特に「まちづくり・土地利用規制等の地域の空間管理に関する事務」

等について進めることで、「基礎自治体が地域における総合行政を担うことができるよう」にすべきであるとされている。

このような市町村を中心とした地方自治体制の構築という流れの中で、都道府県は今後どのような役割を果たしていくべきなのだろうか。本稿に課せられた役割は、この点を明らかにすることである。そのためには、本来は都道府県の機能全般について論じることが必要である。というのは、分野によって役割分担のあるべき姿も、また課題も異なっていることが想定され、その全体像を明らかにすることによって初めて一般的な議論が可能になるからである。が、残念ながら筆者にはその能力がない。そこで以下では、筆者が専門とする都市計画分野に限定して、広域市町村合併後の都道府県の役割と課題について見ていくこととする。

1 都市計画分野における地方分権の影響

表1は新都市計画法制定時(1968年)、第一次地方分権改革前(2000年)と現在(2015年)の都道府県・市町村の都市計画に関する機能分担をまとめたものである。従前からある程度市町村への分権が進んでいた中で、近年の分権改革によってさらに権限が都道府県から市町村に移譲されたことが分かる。都市計画分野は「地方分権の優等生」と言われることがあるくらい分権が進んでいる分野であるとされる。現在、県に残されている直接的な権限は、都市計画区域の設定及び区域区分に関わる事務にほぼ限定されている。市町村の都市計画決定に際して必要とされていた県との協議・同意に関しても、2011年からは市に関しては協議のみで足りることとなり、同意までは不要となった。

表1 都市計画への各主体の関与形態の変遷

	新都市計画法 (1968年)	第一次分権改革 (2000年)以前	現在(2015年)
都市計画区域指定	都道府県	都道府県	都道府県
都市計画区域マスタープラン (整備開発保全の方針)	都道府県	都道府県	都道府県(指定都市)
市街化区域と市街化調整区域の区分(区域区分)	都道府県	都道府県	都道府県(指定都市)
市町村都市マスタープラン		市町村	市町村
用途地域指定	市町村、ただし三大都市圏、25万人以上の市等については都道府県	市町村、ただし三大都市圏、25万人以上の市等については都道府県	市町村
地区計画		市町村	市町村
市町村都市計画決定に対する都道府県の関与	都道府県知事の承認	都道府県知事の認可	市は都道府県知事の協議、町村は都道府県知事の協議・同意
都道府県都市計画決定に対する国の関与	大都市及びその周辺都市に係る都市計画区域等に関しては大臣の認可	大都市及びその周辺都市に係る都市計画区域等に関しては大臣の協議・同意	大都市及びその周辺都市に係る都市計画区域等に関しては大臣の協議・同意
特別用途地区	市町村、ただし定型	市町村、ただし定型	市町村、ただし任意
特定用途制限地域			市町村

(出典：筆者作成)

都市計画は、住民の生活環境と密接な関係性を有する都市の物的環境を規定するものである、ということを見ると、補完性・近接性の原理を適用し、原則として住民に一番近い市町村が決定するというには合理性がある。

しかし、それだけでは解くことのできない課題が都道府県の機能として残される。前掲の勧告でも述べられているが、地方自治法2条5項においては、都道府県の処理すべき事務として、広域にわたるもの（広域事務）、市町村に関する連絡調整に関するもの（連絡調整事務）、その規模又は能力において市町村が処理することが適当でないもの（補完事務）の3点が挙げられている。以下では、このうち特に「広域事務」を中心としつつ、法律には必ずしも明示的には規定されていない「支援事務」を加えて述べていく¹ことで、都市計画分野における都道府県のあるべき役割について考えていく。

2 「広域事務」としての都道府県都市計画事務

(1) 計画単位としての広域性の確保

今回、広域市町村合併が進められたとはいうものの、実際に一つの独立した都市圏が一つの市町村で構成されているという事例は少数である。むしろ、一つの都市圏内に複数の市町村が存在する場合は圧倒的に多数である。これは、モータリゼーションや広域道路整備の進展、各種施設の大型化と対象圏域の広域化等、実態的都市圏自体が拡大していることも一因である。そのため、市町村の空間的範囲は拡大したものの、その間の空間調整問題は完全に内部化されたわけではなく、未だに残されている。

その場合、空間計画、例えば土地利用や施設整備に関する計画を策定する際には、広域調整を都道府県が行う必要がある。というのは、各市町村が策定する計画は、特に実態的に同一の都市圏を構成する隣接・近接する市町村の都市構造に影響を与える可能性がある。その場合、各市町村がそれぞれの考えに基づいて自らの計画を実施すると、形成される空間が必ずしも全体として望ましい、適切な地域空間とはならないからである。

もちろん、市町村間の水平的調整によってこの問題を解決するということも考えられる。しかし同等の立場の市町村が、権限もなく調整を行うというのは、実態的には困難である。とすると、その都市圏全体を所掌する県の出番となる。

この点、都市計画においては、そのような実態的都市圏と市町村域との不整合という事態は、実はあらかじめ想定されている。都市計画を行う対象域である「都市計画区域」は、自治体域とは別概念の、「一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域」(都市計画法5条1項)として定義されている。また設定権者も都道府県となっ

¹ 愛知県分権時代における県の在り方検討委員会『最終報告書』2004年、23頁によると、愛知県においては、広域事務が約78%を占めており、補完事務及び市町村支援事務が約20%、連絡調整事務が約2%とのことである。そもそも筆者は行政組織の内部事情に疎いことに加え、その事務量自体が非常にわずかであるため、連絡調整事務については特段述べない。

ており、広域的な観点からの設定が可能になっている。そのため、特に当初は市町村域をまたいだ都市計画区域、いわゆる広域都市計画区域が設定されている場合も少なくなかった。

しかし、近年は都市計画に関する権限が市町村に移譲されたことに伴い、都市計画の広域的効力より市町村域内効力の方が強まってきた。そのため、都市計画区域も自治体域と整合するように再編されてきた。自治体域の中に都市計画区域が含まれるようになった、ということである。それどころか、合併によって一つの自治体内に複数の都市計画区域が存在するということが珍しくなくなった²。広域的主体による一体的都市の計画ツールとしての側面より、市町村による自治体域内の空間管理・経営ツールという側面が強化されてきたということである³。

そのため、都市計画区域が必ずしも空間的広域性を有しているわけではない。と同時に、この都市計画区域を対象として策定される整備、開発、保全の方針を示したいわゆる都市計画区域マスタープランについても、——その策定主体が県であるため広域的観点は含まれているものの——その空間的対象が広域になっているわけではない。

このような問題を解決するため、半数以上の都道府県では都市計画区域マスタープランの策定時に非法定の県都市計画区域マスタープランを策定している⁴。

例えば青森県においては、県全体は都市圏として6圏域に分けられるものの、都市計画区域は24もある。そのため県は、最上位に県全体の都市計画に関する基本的な考え方を示す「青森県都市計画基本方針」を、中間に圏域別のマネジメントの考え方、広域的な視点での土地利用、都市施設、自然環境に関する方針を示した「圏域別計画」（図1）という2つの任意の計画を策定したうえで、それらの下に法定の都市計画区域マスタープランを策定するという、3層構造の計画体系を取っている。

その意味において、少なからぬ県が法律の枠組みを越えて、広域計画主体としての役割を積極的に果たそうとしていることが分かる。

² この点については、基本的には「市町村が合併した場合の都市計画区域の指定は、当該合併後の市町村が同一の都市圏を形成している場合には、合併後の市町村区域が、同一の都市計画区域に含まれるよう指定を行い、一体の都市として総合的に整備、開発及び保全を行うことが望ましい」（都市計画運用指針IV-1-1）とされている。

³ 例えば愛媛県が典型的である。ただし一方で、大阪府や愛知県のように、都市計画区域が都市圏と整合するように広域的なものに再編された事例もある。

⁴ 瀬田史彦「都道府県による任意の広域マスタープラン策定の試みにみる日本の広域計画の課題」日本都市計画学会論文集41巻3号（2006）、791-796頁によると、30都道府県がそのような広域マスタープランを策定しているとのことである。

図1 「三八圏域」都市づくりの方針



(出典：『青森県都市計画基本方針及び基本計画』)

(2) 調整対象としての大型商業施設問題

さて、このように策定された計画は、実際の空間形成にどのような場面で役立つのだろうか。以下では、広域的土地利用の調整の実態について、既往の研究⁵から引用しつつ、見ていくこととする。

まず、広域調整の対象としては、回答が得られた43道府県すべてが「大規模集客施設の立地に係る都市計画」を挙げている。これは、その他の都市計画、例えば「用途地域の決定・変更」(7県)、「都市施設の決定」(7県)等と比較して、圧倒的に多いことが分かる。また、2007年から2010年までに広域調整事例のある道府県は、回答43道府県中23道府県であり、合計の調整件数は68件であった。このうち「大規模集客施設の立地を可能とするための都市計画」が55件と、全体の約8割を占めている。

このように、実態的に広域的土地利用の調整対象となっているのは、大規模集客施設、簡単に言うと大型商業施設の立地である。

近年の大型商業施設は売場面積が数万㎡にも及び、それは人口20-30万人クラスの都市

⁵ 田川浩司、姥浦道生「都道府県が行う広域調整の運用実態に関する研究」日本都市計画学会論文集46巻3号(2011)595-600頁

の中心市街地の商業施設の売場面積と同程度である。つまり、中都市の中心市街地がもう一つ新しくできる、というイメージである。通常、この規模の超大型店が立地すると、単に立地自治体内の都市構造だけではなく、隣接・近接する自治体の中心市街地等に立地する商業施設に対する影響、すなわちその商業施設の立地構造に対する影響が生じることになる。言い換えると、広域的な、地域空間構造に影響が生じる、ということである。

そこで、本来的には県がそのような広域的な影響に関する調整を行うことになる。

ところが、ここに大きな壁が立ちだかっている。2000年に廃止された大規模小売店舗法の枠組みで行われていた「商業調整」については行わないという大原則があるからである。そして、多くの県が都市・地域構造に与える影響についてもこの「商業調整」に該当するとして、抑制的な姿勢を取っている。したがって、先ほど挙げた55件のうち自治体から意見が出されて調整が行われた事例は非常に少ない。また調整内容も渋滞や周辺環境への影響などにとどまっており、都市・地域構造に関する調整まで行われている事例はほとんどない。

これは、県が県土全体の地域構造に関してマスタープランを描いたとしても、それが目下最大の課題である大規模商業施設の立地コントロールには用いられていない、単なる絵に描いた餅になっている、ということの意味する。

そのような中で、この問題に最も熱心に取り組んでいるといえるのが福島県である。福島県は「商業まちづくり推進条例」を制定し、中心市街地の衰退や都市機能の拡散等が進行している中で、大規模商業施設の立地が複数の市町村の街づくりに様々な影響を及ぼすことから、広域的な見地から立地調整を行い、以て商業施設の適切な配置を行うことを意図している。

具体的には、まず「商業まちづくり」として「持続可能な歩いて暮らせるまちづくりの推進と調和した小売商業施設の立地」等と定義している（条例2条）。

その上で、店舗面積が6,000㎡以上の小売商業施設（「特定小売商業施設」）を新設する際には、その設置者は県に届出をしなければならない（同9条）。その際に関係市町村は、「商業まちづくりの推進の見地から」「新設が隣接・周辺市町村の基本構想や土地利用関係計画の実現に与える著しい影響の有無とその内容」について述べることになっている（同13条）。ここで特徴的なのは、通常の都道府県は都市計画法に基づく協議時に周辺市町村から聴取する意見を、概ね大規模小売店舗立地法の枠組みの内容にとどめているのに対して、当該条例では土地利用関係計画、すなわち「小売商業機能をはじめとしたまちの各種機能を適正に配置する」（逐条解説）という観点からも意見を出すことが認められている点である。

このように、法律に対する上乗せ的な広域的観点からの調整の必要性を認識して、自主条例を制定し、積極的に広域調整を進めている県もある。

3 「小規模市町村支援／戦略的市町村支援・協働」としての都道府県都市計画事務

一般的に、広域合併しなかった小規模市町村については、そもそも根本的に県の支援が必要となるかもしれない。

というのは、そのような小規模市町村は建築・土木系の技術者を多数抱えるほどの余裕はない。確かに、都市計画は文理いずれの職種でも対応できる、やや珍しい領域である。とはいうものの、都市計画に精通した職員を一定数確保することではじめて、その都市にあった高い質の都市計画の策定が可能になるという点は、他の分野と同じである。さらに、その仕事の内容が地方分権によって高度化しているという状況を鑑みると、職員の質・量に不足がある場合には県からの支援が必要になっているといえるだろう。さらに極端な場合には、市町村が県に事務の「上請け」を依頼し、または権限の一部“返上”ということも考えられる。

その場合、都市計画的な課題で、その影響範囲は必ずしも広域に及ぶものではなく、またその解決のための権限も市町村に属する場合であっても、県が当該課題に対する問題意識を市町村より有している場合には、パターンリスティックな観点から県が市町村に対して課題とその解決策の提示、またはその探索のための支援・協働を、場合によっては自らの所管事項と絡ませつつ行うことになる。

そのような事例として例えば、自治体域の土地利用コントロールの制度設計が考えられる。

前述の青森県都市計画区域マスタープランの策定プロセスにおいては、ある町の規制の緩い都市計画区域外における土地利用コントロールが課題として浮かび上がってきた。開発が農地内において散発的に行われ（いわゆるスプロール開発）、公共施設整備の効率性、景観、営農環境等に悪影響を及ぼしている、という問題である。ただし、この問題自体は自治体レベルの課題であるといえる。

一方、その町内には、合併によって土地利用の規制の厳しい市街化調整区域と、そのようなほとんど規制のかからない都市計画区域外の区域が併存することとなり、町としてもその整理、すなわち規制内容の平準化の必要性を認識していた。

そこで、まず2010年度に県が町の土地利用規制方策勉強会を開催し、その必要性について検討を行ったうえで、2012年度に今度は町が調査勉強会を主催し、そのあるべき姿についてのより詳細な検討を行った。前者についても後者についても、県と町が別個独自に行ったのではなく、両者が連携しながら組織運営及び報告書の作成を行った。

また、緊急時の計画策定支援ということも考えられる。

例えば、東日本大震災の後の復興においては、宮城県は各市町村が避難所の設置・運営や仮設住宅建設に奔走する中で、すなわち、まったく復興計画の策定に取り組む余裕がなかった中で、いち早く被災自治体の計画策定にコンサルタントと取り組み、その土地利用

計画の素案を各市町に提案した。この計画は、多くの自治体でその後の国交省が行ったいわゆるパターン調査に引き継がれていき、実際の復興土地利用計画につながっていったということを考えると、——時間的制約もあり計画内容的にもまた策定プロセス的にも熟度は必ずしも高くなかったが、それでもなお——一定の役割を果たしたといえる。

さらには、このような自治体全域の課題だけではなく、自治体のさらに狭域、地区レベルの総合的空間調整支援ということも考えられる。

都市・農漁村空間には、家屋、工場、道路、公共施設、農地等、様々な物的構成要素が存在している。そして、それぞれの要素がバランスを取りながら一体的総合的に、人々の生活や生業などとのバランスを取りながら成立している。ハード間のバランス、ハードとソフトのバランスと言ってもいいかもしれない。

しかし一方で、それぞれの要素に影響を及ぼす主体は縦割りのである。家屋であれば個人であり、道路であれば道路部局であり、農地であれば農業部局である。ここで、それぞれがそれぞれの論理のみに基づいてその改変を行うと、このバランスが崩れることになりかねない。道路部局が広域的効率性の論理だけで道路整備事業を行い、地区の真ん中に広幅員道路が整備されると、地区コミュニティが分断されてしまうことになる。海岸部局が安全性の論理だけで堤防整備を行うと、景観や生業環境に影響が生じかねない。これらの影響は、最悪の場合、その地区の存続可能性にさえつながるものである。さらに話をややこしくしているのは、この「部局」には、市町村レベルだけではなく、県レベルも含まれている点である。

このような地域の生活・生業等に対する影響を最小化しつつそれぞれの事業を行っていくためには、すなわち単純な縦割り事業に基づく空間形成ではなく地区の論理と調和したバランスある空間形成のためには、さらに言い換えると単に効率性を追求する成長期の都市計画ではなく、歴史や文化、生活などを重視する成熟時代の都市計画においては、地区レベルの総合的空間調整機能が重要になる。しかし、自治体にはそのような能力を有する行政職員は、小規模自治体はいうまでもなく、合併自治体であったとしても多いわけではない。東日本大震災からの復興プロセスにおいてもこのような機能が様々な場面で必要とされたが、残念ながら市町村にその十分な能力と時間があつたわけではなかった。そこで、県にはそのような自治体の地区レベルの総合的空間調整に対する支援も求められることになる。

このように県が、場合によっては自ら有する権限を絡ませつつ、市町村・地区レベルの課題を解くために戦略的に市町村に対する支援を行い、市町村と連携してその解決を図るという機能を担うことも重要である。

ただし、ここで一点気を付けなければならないのは、これが逆に市町村が課題を解くために行おうとしている実態に即した柔軟な都市計画の妨げになってはならないという点で

ある。しばしば耳にするのは、県が画一的硬直的基準に基づくご指導をなさっているため、市町村が柔軟に動くことができない、ということである。それがたとえ同意を必要としない協議事項であったとしても、市は「江戸の敵を長崎で」という状況を恐れて、実態的にはそれを無視するのは困難である。

「戦略的支援」か、それとも「画一的硬直のご指導」か、その線引きは難しいが、まさにそれを見極める能力が、都道府県には求められているといえよう。

4 今後の都道府県の役割について：メリハリある“攻め”の行政

ここまで見てきたように、地方分権・地方内分権の流れの中で、都道府県の役割は、特に市町村との関係で相対的に低下していることは否めない。

しかし、広域的観点からの土地利用調整をはじめ、様々な広域調整の必要性は残されている。いや、むしろ実態的都市圏の拡大に伴い、その重要性は増しているといえる。また、市町村への支援という観点も、特にその事務管轄が拡大した一方で合併せずに組織が小規模なままの自治体を中心に、その重要性を増している。

そのような中で、今後の都道府県の都市計画行政に求められているのは、消極的に、法律で決められた枠組みの中での最低限の仕事をこなすという姿勢ではなく、また画一的硬直的基準に基づき市町村の足を引っ張ることでもなく、理想的な県土空間を作るため——絵に描いた餅に終わらせることなく実現させるために——に与えられた権限をカスタマイズしつつ行使していく、またはそのための制度枠組みを自ら作るという、積極的、創造的姿勢である。さらには、そのために市町村と協働又は役割分担をしていくという、組織体制のデザインをすることである。市町村中心の都市計画の中で、引っ込むところが引っ込むが、出るところは出る、メリハリの効いた攻めの仕事スタイルが求められているといえよう。

市町村合併の前後における財政力指数と経常収支比率

広島大学地域経済システム研究センター教授
伊藤 敏 安

2002年度から2009年度にかけて、市町村合併と「三位一体の改革」が重なり、自治体の財政力指数（単年度）は改善された。改善した自治体の比率は、非合併団体では70.7%であったが、合併団体では91.7%であった。それでもなお合併団体の財政力指数は、非合併団体のそれを下回っている。経常収支比率（減収・減税補填債と臨時財政対策債を含まない）は全体として上昇し、硬直性が増大した。これは分母となる経常一般財源等が微減した半面、分子となる経常経費充当一般財源等が相対的に高止まりしたからである。改善した自治体の比率は、非合併団体では31.5%であったが、合併団体では19.7%にとどまった。合併団体においては、たとえ緩やかでも「一本算定」が進められていけば、分母は縮小する。その一方、合併特例債をはじめ地方債への依存が比較的高いため、後年度の公債費負担は上昇する見込みである。このようにして分子が増大すれば、硬直性はさらに強まることが懸念される。合併団体においては合併10年を機会に、より計画的・効率的な行財政運営に努めていく必要がある。

1 趣旨

いわゆる「平成の大合併」のピークから10年が経過した。合併を経験した自治体においては特例期間が終了し、いわば通常モードに移行するはずであったが、東日本大震災の発生を機会に合併特例債の発行期限が延長され、普通交付税の「一本算定」は当初の予定より緩和されつつある。このうち合併特例債は事業費の95%に充当され、元利償還金の70%が後年度の基準財政需要額に算入されるという好条件が誘因となり、2011年度末の現在高は総額4兆円に達している。しかし、特例債といえども自治体の借金である。総事業費の33.5%は自己負担であり、地方税収入などがよほど増えない限り後年度の公債費を必ず押し上げる。公債費が高位水準のまま、普通交付税の「一本算定」がたとえ緩やかにでも推し進められていけば、財政の硬直性は確実に高まることが予想される。

合併を経験した自治体は、どのような財政問題に直面しているのだろうか。本稿では財政力指数と経常収支比率を取り上げ、非合併団体と対照させながら、市町村合併の前後における両指標の変化を概観する。これにより合併団体の課題を点検する。

2 分析対象と留意事項

本稿の対象年次は、「平成の大合併」が本格化する前の2002年度と一段落した2009年度である。2003～2009年度に合併を経験した団体について、2002年度時点の旧自治体の数値を組み替えて2009年度時点の新自治体の数値と比較する。2009年度というのは、市町村の合併の特例等に関する法律（新法）が失効した年次であり、一つの区切りといえる。2009年度であれば、東日本大震災の影響を考慮しなくてよい。分析対象は合計で1,718市町村、その内訳は2003～2009年度に合併経験あり580団体、合併経験なし1,138団体である¹。

使用データは、総務省「市町村決算状況調」と「市町村決算カード」である。長野県旧山口村は岐阜県中津川市に組み替えた。山梨県旧上九一色村は分割されて甲府市と富士河口湖町に編入されたため、旧村の地方税などの数値は人口に基づいて按分した。以下では個別の自治体の数値を類似団体別に集計している。類似団体の区分は人口基準のみによるものであり、産業構造を考慮していない。

以下でいう財政力指数は3か年平均ではなく、2002年度と2009年度のそれぞれについて基準財政需要額に対する基準財政収入額の割合をみたものである。経常収支比率は、経常一般財源等に対する経常経費充当一般財源等の比率をみたものであり、分母に減収・減税補填債と臨時財政対策債を含まない。

3 改善した財政力指数

市町村合併に平行して2004～2006年度に「三位一体の改革」が行われた。その影響により2002～2009年度における地方税収入は、対象自治体全体で4.0%増加した半面、普通交付税は12.0%減少した。地方税については合併団体で3.9%増、非合併団体で4.1%増であり、増加率に大きな差はない。ところが、普通交付税については合併団体では5.8%減にとどまったのに対し、非合併団体では20.7%の大幅減となった。

地方税収入の増加に伴って、2002～2009年度における基準財政収入額は、合併団体で2.6%増、非合併団体で1.9%増であった（表1）。一方で基準財政需要額は、合併団体で7.7%減、非合併団体で5.7%減であった。このように分子が増加し、分母が減少した結果、財政力指数（単年度、算術平均）は合併団体では0.46から0.51へ、非合併団体では0.51から0.55へそれぞれ改善された。財政力指数に関する変動係数（標準偏差÷平均）は0.62

¹ 分析対象から除外したのは、①東京23区、②1999～2001年度に合併を経験した大船渡市、潮来市、西東京市、篠山市、③2002年度に合併を経験したつくば市、山梨県南部町、さぬき市、沖縄県久米島町、そして④福島県矢祭町である。2003～2009年度に単独で市制に移行したみよし市と岩出市は、非合併団体に分類した。1999～2001年度に合併したさいたま市と新潟市は、その後も周辺市町村を編入しているので分析対象とした。私は、「平成の大合併」に関する一連の検証を実施しているが、その一環として職員定員、職員給、議員定数、議員報酬などに関する研究を行っている。福島県矢祭町は2009年度から日当制を導入しているため、議員報酬に関する分析対象から除外した。本稿でも比較の対象を統一するため、同町を含めていない。

から0.60に低下し、自治体間のバラツキは縮小した。ただし、合併団体はもともと厳しい条件から出発していることもあって²、財政力指数は改善されたとはいっても非合併団体との間にはまだ格差がある。

合併・非合併団体を通じて全般的にみれば、中小規模の町村では基準財政収入額は減少したが、それ以上に基準財政需要額が減少したため、財政力指数はいわば消極的に改善された。これに対し、都市では基準財政収入額が増加する一方で、基準財政需要額が減少したため、財政力指数はいわば積極的に上昇したといえる。

2002年度から2009年度にかけて財政力指数が上昇した自治体は、非合併団体では70.7%であるが、合併団体では91.7%を占めている。これは市町村合併による効果の一つといってもよからう。財政力指数が改善された結果、普通交付税の不交付団体は、2002年度の83から2009年度には124に増加した。ただし、いずれも非合併団体である。

表1 財政力指数（単年度）の変化

単位：百万円、%

	基準財政収入額			基準財政需要額			財政力指数			
	2002年度	2009年度	変化率	2002年度	2009年度	変化率	2002年度	2009年度	増 減	
合併	政令市	125,404	132,836	5.9	164,816	160,478	-2.6	0.78	0.83	0.06
	中核市	51,240	52,260	2.0	69,155	65,866	-4.8	0.75	0.80	0.05
	特例市	29,868	30,787	3.1	41,616	38,525	-7.4	0.73	0.81	0.08
	都市Ⅳ	20,847	21,507	3.2	33,169	30,565	-7.9	0.64	0.72	0.08
	都市Ⅲ	13,490	13,785	2.2	22,791	20,885	-8.4	0.62	0.68	0.07
	都市Ⅱ	7,389	7,513	1.7	14,834	13,437	-9.4	0.52	0.58	0.06
	都市Ⅰ	3,794	3,838	1.2	9,961	8,981	-9.8	0.40	0.45	0.05
	町村Ⅴ	2,126	2,197	3.3	7,006	6,050	-13.7	0.31	0.37	0.06
	町村Ⅳ	1,604	1,590	-0.9	5,591	4,908	-12.2	0.30	0.34	0.04
	町村Ⅲ	1,176	1,126	-4.3	4,868	4,239	-12.9	0.25	0.28	0.03
	町村Ⅱ	919	836	-9.0	3,960	3,422	-13.6	0.24	0.25	0.02
町村Ⅰ	277	249	-10.3	1,456	1,330	-8.7	0.20	0.20	0.00	
小計	10,518	10,794	2.6	18,155	16,762	-7.7	0.46	0.51	0.05	
非合併	政令市	271,369	272,739	0.5	330,722	300,513	-9.1	0.81	0.90	0.08
	中核市	51,099	51,437	0.7	63,908	61,856	-3.2	0.80	0.84	0.03
	特例市	34,546	35,153	1.8	38,438	36,519	-5.0	0.91	0.97	0.06
	都市Ⅳ	28,361	29,648	4.5	29,948	29,006	-3.1	0.95	1.03	0.08
	都市Ⅲ	14,778	15,270	3.3	17,470	16,636	-4.8	0.86	0.94	0.08
	都市Ⅱ	8,096	8,383	3.5	10,743	10,285	-4.3	0.76	0.82	0.06
	都市Ⅰ	3,274	3,242	-1.0	6,979	6,668	-4.5	0.47	0.48	0.01
	町村Ⅴ	3,294	3,508	6.5	5,038	4,779	-5.1	0.66	0.74	0.08
	町村Ⅳ	1,846	1,884	2.1	3,734	3,540	-5.2	0.52	0.56	0.04
	町村Ⅲ	1,430	1,386	-3.1	3,133	2,993	-4.4	0.49	0.50	0.00
	町村Ⅱ	841	829	-1.4	2,570	2,450	-4.7	0.36	0.37	0.01
町村Ⅰ	345	331	-4.0	1,677	1,593	-5.0	0.21	0.22	0.00	
小計	7,293	7,433	1.9	9,948	9,377	-5.7	0.51	0.55	0.03	
全体	8,381	8,568	2.2	12,719	11,870	-6.7	0.50	0.54	0.04	

*1. 総務省「市町村決算状況調査」2002年度、2009年度から作成。

*2. 基準財政収入額と基準財政需要額は、各類型に属する1団体当たりの額である。

*3. 財政力指数は単年度。各類型に属する団体の算術平均である。

² 2000年と2010年の「国勢調査」をもとに、この間に合併を経験した団体について、中心地（2000年時点で人口最多旧自治体）と周辺部（その他の旧自治体）における人口変化をみると、中心地・周辺部ともに増加しているのは424都市のうち38団体、163町村のうち1団体にすぎない。277都市、161町村では中心地・周辺部ともに減少している。

4 悪化した経常収支比率

一般的には、財政力指数が高いと経常収支比率は低いと考えられる。実際、両者の相関係数は2002年度には合併団体で-0.462、非合併団体で-0.278であり、有意な負の相関がみられた。ところが2009年度には合併団体で-0.019、非合併団体で0.109となり、有意な相関がみられなくなった（全体では2002年度-0.312、2009年度0.082）。これは、財政力指数が比較的高い自治体で経常収支比率が全般に高くなったからである。そのため、財政力指数は全般に上昇したにもかかわらず、経常収支比率は全体として悪化した。

2002年度から2009年度にかけて、地方税や地方交付税から構成される経常一般財源等は、合併団体で0.9%減、非合併団体で3.3%減であった。これは地方交付税の削減が影響している。その一方、義務的経費などに充当される経常経費充当一般財源等は、逆に合併団体で5.5%増、非合併団体で2.1%増であった。その結果、減収・減税補填債と臨時財政対策債を含まない経常収支比率（算術平均）は、合併団体では91.4%から95.8%へ、非合併団体では91.1%から94.4%へ上昇し、それぞれ硬直性が増大した（表2）。

表2 経常収支比率の変化

単位：百万円、%

	経常一般財源等			経常経費充当一般財源等			経常収支比率			
	2002年度	2009年度	変化率	2002年度	2009年度	変化率	2002年度	2009年度	増減	
合併	政令市	201,771	200,643	-0.6	190,336	199,755	4.9	92.8	98.6	5.9
	中核市	85,950	83,932	-2.3	75,476	81,067	7.4	88.3	96.7	8.4
	特例市	50,589	50,091	-1.0	44,888	47,333	5.4	88.7	94.8	6.1
	都市Ⅳ	39,191	38,816	-1.0	35,427	37,940	7.1	90.5	97.9	7.4
	都市Ⅲ	26,772	26,589	-0.7	24,097	25,713	6.7	90.0	96.8	6.8
	都市Ⅱ	17,045	16,992	-0.3	15,462	16,338	5.7	90.7	96.5	5.8
	都市Ⅰ	11,041	11,145	0.9	10,164	10,685	5.1	92.0	95.9	3.9
	町村Ⅴ	7,615	7,427	-2.5	7,051	7,066	0.2	92.3	95.1	2.8
	町村Ⅳ	6,030	5,886	-2.4	5,572	5,578	0.1	92.1	95.0	2.8
	町村Ⅲ	5,221	5,099	-2.3	4,862	4,809	-1.1	93.3	94.5	1.3
	町村Ⅱ	4,323	4,132	-4.4	3,992	3,803	-4.7	93.4	92.0	-1.4
町村Ⅰ	1,565	1,544	-1.3	1,599	1,460	-8.7	101.9	94.8	-7.1	
小計	21,338	21,144	-0.9	19,348	20,420	5.5	91.4	95.8	4.5	
非合併	政令市	416,291	394,387	-5.3	411,170	415,353	1.0	97.3	105.3	8.0
	中核市	79,249	77,312	-2.4	74,308	77,530	4.3	93.1	99.9	6.9
	特例市	49,596	48,461	-2.3	46,506	48,314	3.9	93.5	99.5	6.1
	都市Ⅳ	40,218	40,446	0.6	37,013	38,565	4.2	92.3	96.4	4.1
	都市Ⅲ	22,624	22,279	-1.5	21,112	22,006	4.2	93.4	99.5	6.2
	都市Ⅱ	13,364	13,008	-2.7	12,513	12,923	3.3	93.7	99.5	5.8
	都市Ⅰ	7,961	7,618	-4.3	7,564	7,467	-1.3	95.6	98.1	2.5
	町村Ⅴ	6,048	5,897	-2.5	5,258	5,575	6.0	87.2	94.9	7.7
	町村Ⅳ	4,307	4,133	-4.0	3,860	3,874	0.4	90.1	94.7	4.6
	町村Ⅲ	3,681	3,514	-4.6	3,207	3,234	0.8	88.0	92.6	4.6
	町村Ⅱ	2,849	2,720	-4.5	2,559	2,491	-2.7	90.4	92.3	1.9
町村Ⅰ	1,803	1,715	-4.9	1,625	1,513	-6.9	91.7	89.2	-2.5	
小計	12,321	11,915	-3.3	11,591	11,835	2.1	91.1	94.4	3.3	
全体	15,365	15,031	-2.2	14,210	14,733	3.7	91.2	94.9	3.7	

*1. 総務省「市町村決算カード」2002年度、2009年度から作成。
 *2. 経常一般財源等と経常経費充当一般財源等は、各類型に属する1団体当たりの額である。
 *3. 経常収支比率は各類型に属する団体の算術平均である。

合併団体で経常一般財源等の減少率が比較的軽微であるのは、普通交付税の「合併算定替」が関係しているとみられる³。都市では、ごく一部の例外を除いて経常経費充当一般財源等が増加しており、全般に非合併団体より合併団体において増加率が高い。分母が減少し、分子が増加すれば当然、経常収支比率は上昇する。もともと経常収支比率が高かった非合併の都市ではほぼ100%に近づいており、なかでも政令指定都市では100%を超えている。逆に中小規模の町村では、合併・非合併団体のいずれも経常一般財源等は減少したが、経常経費充当一般財源等も減少した。後者、つまり分子の減少率が上回った結果、経常収支比率は改善されている。この間、経常収支比率に関する変動係数は0.09から0.08に低下し、自治体間の格差はわずかながら縮小した。

2002～2009年度における経常収支比率の改善状況を見ると、合併・非合併団体ともに02年度の経常収支比率が100%以上の団体において改善された団体の比率が最も高い（合併団体では34団体のうち27団体、非合併団体では151団体のうち104団体）。これは市町村合併によるもう一つの効果といえよう。ただし、改善団体の比率は非合併団体全体では31.5%であるのに対し、合併団体全体では19.7%にとどまる。しかも非合併団体では経常収支比率が90%未満の団体でも改善された事例が498団体のうち95団体、ほぼ2割を占めているが、合併団体では217団体のうち4団体にすぎない。

5 経常収支比率の悪化要因

経常収支比率は合併・非合併団体ともに全体として悪化した。その理由を探るため、経常一般財源等を①地方税、②地方交付税、③同超過額、④その他に分解するとともに、経常経費充当一般財源等を①公債費、②人件費、③その他に分解して確かめてみよう⁴。地方交付税超過額というのは、普通交付税から基準財政収入額と基準財政需要額の差を引いたものである。普通交付税が通常に交付されていれば超過額は発生しないはずだが、特例等により超過することもある。

表3は、2002年度の経常一般財源等（経常収支比率の分母）の合計を100%として、経常一般財源等と経常経費充当一般財源等の構成要素の寄与度（2002年度の構成比×変化率）をみたものである。例えば合併団体全体では、表2に示されるとおり、2002年度の経常収支比率は193億円÷213億円=90.6%であるが、分母は211億円÷213億円=99.1%(b)

³ 前項でみたように、合併・非合併団体ともに普通交付税は総額として減少している。しかし、人口1人当たりになると、非合併団体では5.0万円から3.9万円へ減少したのに対し、合併団体では8.3万円から8.0万円への減少にとどまっており、非合併団体との差は拡大した。

⁴ 経常一般財源等と経常経費充当一般財源等は、総務省「市町村決算カード」による。地方税、普通交付税、公債費、人件費は、総務省「市町村決算状況調」による。後者は決算額であり、経常一般財源を構成する地方税、普通交付税、経常経費充当一般財源に充当される公債費、人件費と同じではない。2009年度の場合、市区町村全体について経常収支比率に用いられる額に対する決算額の倍率をみると、地方税1.12倍、地方交付税（特別交付税を含む）1.32倍、公債費1.16倍である（総務省「地方財政白書」に基づいて計算）。表2の地方税、普通交付税、公債費、人件費は経常収支比率の計算に使用される数値より10%以上大きく、その分だけ「その他」の数値が小さくなっている。

に微減した。その一方、分子は204億円÷213億円＝95.7%（a）に相対的に高止まりしたため、09年度の経常収支比率は95.7%（a）÷99.1%（b）＝96.6%に上昇した⁵。

表3 経常収支比率の構成要素別の寄与度（2002～2009年度）

単位：%

	経常一般財源等					経常経費充当一般財源等				
	合計	地方税	普通交付税	超過額	その他	合計	公債費	人件費	その他	
合併	政令市	99.4	79.2	14.3	0.6	5.3	99.0	23.2	33.4	42.3
	中核市	97.7	73.2	19.7	3.8	1.0	94.3	21.6	31.7	41.1
	特例市	99.0	73.1	20.3	5.0	0.5	93.6	21.2	31.8	40.6
	都市Ⅳ	99.0	65.0	28.4	5.3	0.3	96.8	23.0	32.6	41.2
	都市Ⅲ	99.3	59.3	33.4	6.9	-0.3	96.0	23.0	32.2	40.9
	都市Ⅱ	99.7	49.3	43.5	8.8	-1.9	95.8	23.0	30.9	41.9
	都市Ⅰ	100.9	37.5	56.7	10.1	-3.3	96.8	26.1	30.8	39.9
	町村Ⅴ	97.5	30.4	60.6	10.0	-3.4	92.8	26.8	28.9	37.0
	町村Ⅳ	97.6	27.1	64.2	9.2	-2.9	92.5	25.9	28.2	38.3
	町村Ⅲ	97.7	21.9	70.0	10.4	-4.7	92.1	29.3	27.1	35.7
町村Ⅱ	95.6	19.9	70.8	11.0	-6.1	88.0	29.5	25.6	32.8	
町村Ⅰ	98.7	17.4	76.9	7.8	-3.4	93.3	29.7	35.1	28.5	
小計	99.1	58.8	34.2	6.2	-0.2	95.7	23.3	31.5	40.8	
非合併	政令市	94.7	82.6	8.1	0.0	4.1	99.8	28.1	30.0	41.7
	中核市	97.6	81.0	13.6	0.0	3.0	97.8	20.8	33.3	43.7
	特例市	97.7	88.5	6.1	0.0	3.2	97.4	17.3	35.2	44.9
	都市Ⅳ	100.6	91.8	4.8	0.0	4.0	95.9	16.0	35.2	44.8
	都市Ⅲ	98.5	83.0	11.5	0.0	4.0	97.3	16.4	33.9	46.9
	都市Ⅱ	97.3	75.6	16.4	0.1	5.3	96.7	19.0	33.4	44.3
	都市Ⅰ	95.7	46.2	43.2	0.0	6.3	93.8	22.9	31.5	39.3
	町村Ⅴ	97.5	66.4	23.1	0.0	8.0	92.2	17.2	30.0	44.9
	町村Ⅳ	96.0	47.8	40.2	-0.1	8.0	89.9	18.5	29.2	42.2
	町村Ⅲ	95.4	41.7	45.6	-0.1	8.3	87.8	19.4	28.4	40.0
町村Ⅱ	95.5	30.7	57.7	-0.1	7.2	87.4	22.7	28.5	36.3	
町村Ⅰ	95.1	18.7	70.9	-0.1	5.6	83.9	25.9	26.7	31.3	
小計	96.7	73.7	18.1	0.0	4.9	96.1	21.7	31.7	42.7	
全体	97.8	66.7	25.7	2.9	2.5	95.9	22.5	31.6	41.8	

- *1. 総務省「市町村決算状況調査」、同「市町村決算カード」、2009年度から作成。
- *2. 各類型について、2002年度の経常一般財源等の合計を100%とし、2002～2009年度における経常一般財源等と経常経費充当一般財源等の構成要素の寄与度を計算した。
- *3. 地方税、普通交付税、公債費、人件費は決算額であり、経常収支比率の計算に使用される額と異なる。

合併・非合併団体全体について経常一般財源等の構成要素の寄与度をみると、地方税については58.8%対73.7%、普通交付税については34.2%対18.1%、普通交付税超過額については6.2%対0.0%であり、合併団体では普通交付税と同超過額への依存が顕著である。特に町村では普通交付税の寄与度が60～70%台と大きく、同超過額の寄与度も全般に10%前後になっている。

一方、経常経費充当一般財源等の構成要素の寄与度をみると、人件費については31.5%対31.7%であり、ほとんど差はない。その他については40.8%対42.7%であり、非合併団体の寄与度が大きい。これに対し、公債費については23.3%対21.7%であり、合併団体の

⁵ ここでの経常収支比率は、表2の経常一般財源等と経常経費充当一般財源等の額から計算したものである。表2の経常収支比率（類型ごとの算術平均）とは必ずしも一致しない。

寄与度が上回っている。合併団体の場合、公債費の寄与度は都市・町村を通じて20%を超えており、特に小規模な町村ではほぼ30%に達している。

2002年度から2009年度にかけて地方債の総額は、合併団体では2.6兆円から2.3兆円へ9.5%減、非合併団体では2.8兆円から2.2兆円へ21.4%減であった。その一方、公債費の総額は、非合併団体では3.2兆円から3.0兆円へ6.1%減であったのに対し、合併団体では2.8兆円から2.9兆円へ3.1%増となった。これを自治体数で見ると、2002～2009年度に地方債が増加した自治体の比率は、非合併団体では26.4%であったが、合併団体では3分の1強の33.6%に上っている。また、公債費が増加した自治体の比率は、非合併団体では36.2%であったが、合併団体では過半数の57.8%に達している。さらに公債費が増加した自治体の比率を合併年次別にみると、2003年度66.7%、2004年度64.9%、2005年度53.2%、2006～2009年度45.2%である。つまり、合併後の年数の経過とともに公債費負担の圧力が強まっていることがみてとれる⁶。

6 合併団体への示唆

以上のことから、合併団体においては、特に次の点に留意する必要がある。

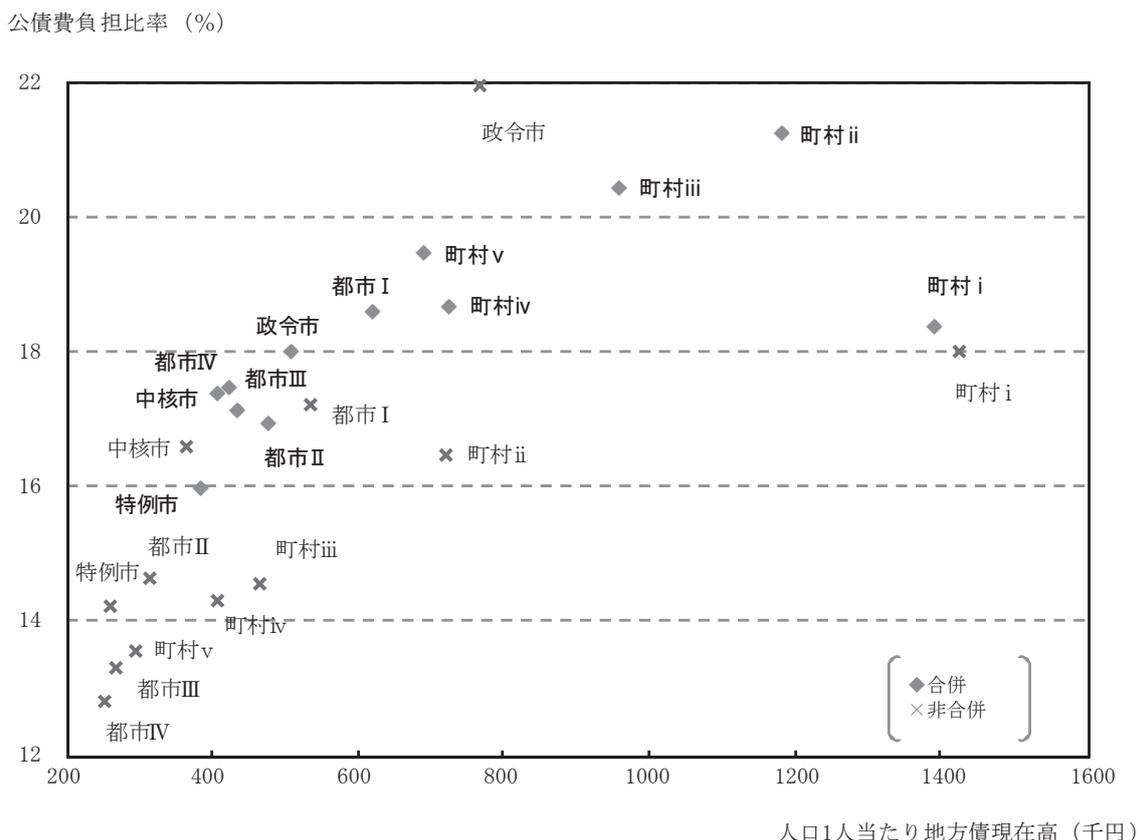
第1に、普通交付税から基準財政収入額と基準財政需要額の差を引いた地方交付税超過額は、非合併団体全体ではほぼゼロである（厳密には総額18億円、1団体当たり156万円のマイナス）。ところが、合併団体全体では超過額が総額7,700億円強、1団体当たり13億円に達している。いいかえれば、非合併団体に比較してそれだけ普通交付税の規模が肥大化しているということである。「一本算定」の条件がたとえ緩和されるにしても、超過額の部分はしだいに削減されていく可能性がある。現在の普通交付税の水準が続くことを期待すべきではない。

第2に、経常収支比率の分母を構成する普通交付税とその超過額の縮小が見込まれる一方で、分子は逆に増大することが予想される。定員管理などにより人件費は抑制できたとしても、扶助費はまだ増大する見込みである。これに加えて、公債費が必ず重荷となってくる。人口1人当たり地方債現在高と公債費負担比率の関係をみると（図1）、両者には正の相関関係がある。つまり、同規模の非合併団体に比較すると合併団体では人口1人当た

⁶ 地方債現在高の積み増しと後年度の公債費負担の増大に関連して、特に次の4点に留意する必要がある。第1は、合併特例債の発行である。合併特例債の発行額は2004年度に1,555億円、2005年度に4,550億円であったが、2006年度以降は6,000億円台が続いている。これは新法が終了した2010～2012年度も同様である。第2は、減収・減税補填債と臨時財政対策債を除く地方債の発行額である。2002年度から2009年度にかけて地方債全体の発行額は減少した半面、そのうち臨時財債への依存が強まっており、合併・非合併団体ともに22.3%増加した。この間、減収・減税補填債と臨時財債を除くその他の地方債は、非合併団体では35.5%減少し、地方債全体に占める構成比は71.0%から58.3%に低下した。ところが合併団体では18.8%減、構成比は71.5%から64.2%へ相対的に軽微な減少にとどまっている。これは、合併特例債の発行が支えになっているとみられる。第3は、公債費のうち元利償還金の額より地方債の額が上回る自治体が少なくないことである。2009年度の場合、後者が前者を上回る自治体は、非合併団体では15.3%であったが、合併団体では19.3%に上る。第4は、積立金現在高の減少である。2002～2009年度に非合併団体では8.1%減であったが、合併団体ではこれをやや上回る8.6%減であった。

り地方債現在高が多く、公債費負担比率も高いことが分かる（政令指定都市と町村類型 i は例外）。にもかかわらず、一部の合併団体においては地方債現在高の積み増しが続いていることに注意すべきである。

図 1 人口 1 人当たり地方債現在高と公債費負担比率の関係（2009 年度）



*1. 総務省「市町村決算状況調」2009年度から作成。
*2. 各類型に属する団体の算術平均である。

第 3 に、基準財政需要額の押し上げの相当部分は「合併算定替」と合併特例債の発行に負っているとみられる。そのため、2002～2009 年度に財政力指数が改善されたといっても単純に喜ぶことはできない。いずれは財政力指数の低下と経常収支比率の上昇となって跳ね返ってくる可能性があることに注意すべきである。前述のとおり、財政力指数と経常収支比率の間の負の相関は既に薄れていることにも留意する必要がある。

合併自治体は、合併後おおむね 10 年を迎えている。覚悟していた「一本算定」の条件が緩和され、地方創生事業によって交付金がかさ上げされるといった目先の動きに一喜一憂することなく、合併 10 年を機会に改めて財政規律の引き締めを図るとともに、より計画的・効率的な行財政運営に努めていくことが求められる。

機能改革・地域改革と地方自治の推進－導入問題提起－

ポツダム大学社会経済学部員外教授
ヨヘン・フランツケ Jochen Franzke 著
イルメリン・キルヒナー Irmelind Kirchner 訳¹

1 古くて新しい問題提起－現実の改革の波

機能改革と地域改革、すなわち地方自治体への権限移譲と地方自治体の合併が地方自治体の業務処理能力にいかなる成果をもたらすかという調査研究は、行政学における古くて新しい問題提起といえよう。行政改革は、複雑で、時間がかかり、抵抗も多いものであるが、いわば、政治、経済、社会福祉、技術、そのほか社会の様々な仕組みの変化に対応するための適応過程であると考えることができる。

行政改革という政治（Verwaltungsreformpolitik）課題は、継続的かつ分野横断的なものであり、いわば「行政組織、法律、人事そして財政の仕組みを計画的に変えていこう」というものなのである¹。ここで行政改革の対象となるのは、19世紀に導入され、20世紀に発展を遂げてきた領域団体（Gebietskörperschaft）²の構造、特に、基礎自治体及び広域自治体の行政組織の構造である。21世紀の課題に十分に答えるためには、もはや、様々な点において不十分なものとなっているのである。

機能改革（Funktionalreform）とは、州の上級官庁又は特別官庁から州の中級官庁³あるいは郡レベルの地方自治体への事務移譲、あるいは郡から郡所属市町村への事務移譲を言う²。機能改革は、郡及び市町村が新たな事務を引き受けることができるように、ほとんどの場合、領域改革、すなわち郡合併や市町村合併と同時に進められている³。

行政改革は常に困難を伴う。なぜなら、できるだけ多くの行政事務について、“できる限り市民に近く、法的に安定性を保ち、実質的に最適な目標に到達し、かつ経済性がある”所与の最適行政モデル（optimales Verwaltungsmodell）といったものは存在しないから

¹ Bogumil/Jann『ドイツの行政と行政学：行政学入門』2005年、192頁

² Franzke「行政改革」『空間計画辞典』空間計画・州計画学会出版ハノーバー、2005年、1253-1261頁；Bull「地方自治体の地域・機能改革 現実の展開と基本的意義」dms（現代国家）第2号（2008年）285-302頁；Bogumil/Kuhlmann編『変貌しつつある地方自治体の事務』2010年を参照のこと。

³ Bogumil/Kuhlmann編「変貌しつつある地方自治体の事務」『国の事務の地方自治体への移譲：法的観点からの可能性、限界及びその課題』2010年、23-46頁。この論文では特にBurgiの議論を取り上げている。

である⁴。こうした諸目標は周知のものであり、機能改革に関する法律にはたびたび盛り込まれているものであるが、お互い矛盾した内容となっており、これらの目標は“同程度に最善”を追求することではなく、“相互に利益考量”しながら追求するしかないといったものである⁵。こうした目標設定という課題のほかにも、州における政治的な目標設定や行政改革がもたらす権力配分の変動といったことから目をそらすことはできない。

地方自治体に強烈な影響を与えた1960～1970年代における旧西ドイツ諸州の機能改革・地域改革は、現在でも論議を呼んでいるものの、その内実はというと、数十年にわたる安定した行政体制を創り上げている。行政改革というこの力わざを終えた後は、各州政府は、長い間、機能改革・地域改革という手法をあらためて活用しようとはしなかった。その上で、それぞれの州政府は、少しずつ段階的に適合させていくという戦略を採り続けたのである。

1990年代以降の旧東ドイツ諸州における“キャッチアップをめざす”行政改革は、残念ながら州及び地方自治体の業務処理能力を短期的にしか安定させることができず⁶、結果として持続的な効果をほとんどもたらさなかった。それは、多くの地方自治体が引き続き厳しい財政状況にあることに加え、多くの地域で極端な人口流出が続いているためでもあった。このような状況下では、旧東ドイツ諸州においては、新たに機能改革・地域改革を実施すべしという政治圧力は、旧西ドイツ諸州より明らかに高い。

このような中でドイツの各州においては、数年前から機能改革・地域改革をめぐる議論が再び盛んになっている。相次いで新しい改革案が作成され、議論され、決定され、そして実行に移されている。本稿では、2012年現在におけるこういった動きについて概観することとする。中でも、市町村における動向に注目し、各州の機能改革・地域改革の傾向を明らかにしたい。さらには、改革のコンセプトの設定や改革の実施についての共通点と相違点を明確にしていくこととしたい。

2 機能改革・地域改革の前提条件の変化

以上、これまで概括的に述べてきた動きの背景には、各州の業務処理能力は従来の行政構造では限界がある一方で、すべてのレベルの行政組織に対して業務処理能力の向上を求める要求が高まっているということで、矛盾がますます強くなっていることがある。これは、以下のような、いくつかの相反する動きが要因となっている。

- ・問題の核心には、州と地方自治体の財政危機があり、それは密接に絡み合っている。

⁴ Bogumil/Ebinger「ブランデンブルク州事務の地方自治体移管についての意見書」（ブランデンブルク州議会特別委員会「ブランデンブルク州2020年における州及び地方自治体行政～市民に近く、効果的、かつ未来志向」の諮問に対する答申）2012年、4頁

⁵ 同上、5頁

⁶ Wollmann「旧東ドイツ諸州における地方自治体の地域改革」地方自治研究（Local Government Studies）第36巻第2号（2010年）249-268頁を参照のこと。

低コストの行政構造を構築すべしという財政的な行動圧力は、何十年にわたって深刻となっている地方自治体の財政危機がゆえにますます高まっているとともに、州財政を圧迫する様々な要素がそれに輪を掛けている（連邦政府及び州政府の債務ブレーキ制度^{iv}（Schuldenbremse）による財政上の制限、旧東ドイツ諸州のための連帯協定^{v2}（Solidarpakt II）が2019年に終了すること等である）。こうした状況の下では、財政力の高い地方自治体と財政力の低い地方自治体の間の格差はさらに拡大する。したがって、地方自治体間の財政調整を新設、または拡大する要求も高まってきている。機能改革・地域改革への期待は、そういった状況が生じている州の財政的負担軽減に実質的な貢献をするというものである。

- ・ **地方自治体の事務範囲の変遷**も地方自治体の業務処理・制御能力に影響を与えているとともに、前述の問題と関連している。近年、連邦及び州政府は、地方自治体に支出負担を伴う新たな事務を移譲^{vi}している（高齢時及び稼得減退の際の基礎保障（Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung）、ハルツIV（Hartz IV）（いわゆる求職者保障・基礎生活保障）、終日保育拡充法（Tagesbetreuungsausbaugesetz）、施設入所者のクリスマス特別金（Weihnachtsbeihilfe für Heimbewohner）、3歳未満の児童の保育に対する法的請求権（Rechtsanspruch auf Nutzung von Kinderbetreuungseinrichtungen für unter dreijährige Kinder）等である）。それらの新たな事務を移譲する際に合わせて行うべき財源の補填が不十分であったため、さらなる財政悪化の原因となっているのである。それに加え、民営化の推進により、重要な政策分野（住宅建設、上下水道、エネルギー供給等）への地方自治体の影響力が弱まってきている。
- ・ **人口減少社会**の到来で、伝統的な農村部以外にも、人口動態の変化に大きく影響を受けるようになる地域が出てきている。そこでは、現在、既に人口減少、就労年齢の人口の流出、高齢化、インフラの縮小という諸問題が起きているが、将来にはより深刻となる見込みである。1990年代当初では、ほとんどの市町村は人口増加傾向にあったが、現在、人口が増加しているのは5%の市町村だけであり、なんと20%以上の市町村が人口減少状態にある。農村部の市町村の人口が減少しているだけでなく、大都市圏に属さない中小規模の都市の人口も縮小傾向にあるのである。人口減少は、公共インフラを遊休化させ、地域の住宅市場の動向、そして専門的人材確保にも影響を及ぼしている⁷。
- ・ そのほか、**様々な要因**が各州の機能改革・地域改革の潮流に影響を与えている。なかんずく、欧州化（EUの諸規制がドイツ国内の行政事務に与える影響が次第に強くなり、欧州域内の大都市間競争に巻き込まれていくこと）並びに最新の情報通信技術（電子

⁷ Bednarz『人口減少社会と地方自治』2010年を参照のこと。

政府 E-Government 等)⁸ は大きな要因である。規制緩和で各州が競い合っていることもそうである。

こうした動きは、ドイツ国内の市町村間の地域格差、経済格差をさらに拡大する。そして、各州の今後の機能改革・地域改革のための立法に様々な影響を与えてきている。州全体にまたがる諸規定は同時に地域固有の政策を考慮する必要があり、成長地域と衰退地域の双方に配慮ができるようにしなければならない。すなわち、単に改革で効率を追求するのではなく、トータルとして政府及び行政構造の質を向上させることが重要なのである。

3 ドイツにおける行政構造の二つの安定しているモデル

州の行政構造の基本モデルは、前述のような様々な社会変化にもかかわらず、比較的に安定しているように見受けられる。ドイツの13州の広域州のうち、8州は3層制の行政構造を採用しており、様々な形態の中級官庁を設けている。広域州の合わせて人口の80%を占めるこれらの州は、バイエルン州、ヘッセン州、ノルトライン・ヴェストファーレン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、ザクセン州、ザクセン・アンハルト州、チューリンゲン州及びラインラント・プファルツ州である。一方、残りの人口の20%を占める人口密度が低い5州、すなわち、シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州、ブランデンブルク州、ザールラント州、メクレンブルク・フォアポンメルン州及びニーダーザクセン州は、2層制の行政構造を採用し、総合出先機関としての中級官庁を設けていない。州が行政構造を変更することは稀なことであり、2005年にニーダーザクセン州が3層制の州行政構造を2層制に変更したことは例外的なものである⁹。

ドイツでは機能改革・地域改革はますます多様なものとなっている（表1参照）。近年では、垂直的な集中又は水平的な集中が進んでいることが分かる。そして、機能改革と地域改革は相互に関連が深いものとなっている。州における改革が徹底されればされるほど、改革は多様なものとなっており、状況が「徐々に分かりにくくなっている」のである¹⁰。

⁸ Schuppan「シュタイン・ハーデンベルク改革2.0か？政府行革、地域・行政学的転換研究」dms「現代国家」第2号（2010年）353-356頁を参照のこと。

⁹ Bogumil/Ebinger「州の行政構造改革」Blanke/Nullmeier/Reichard/Wewer編『行政改革ハンドブック第4版（増補）』2011年、45-52頁を参照のこと。

¹⁰ Bogumil「自治体への権限移譲としての機能改革？州と地方自治体の間の（新たな）事務配分の可能性」シュパイヤー行政大学院における地方自治・行政改革フォーラム「機能改革：州と地方自治体における新たな事務配分」における講義、2012年2月16-17日

表1 三層制又は二層制の州行政機構における行政改革事例¹¹

	州総合出先機関（中級行政官庁）がない場合	州総合出先機関（中級行政官庁）がある場合
機能改革 (権限移譲)	事務を郡又は市町村に移譲 (委任事務又は指示義務事務の形式による)	下級行政官庁又は上級特別行政官庁の事務を自治事務として移譲 (例 バーデン・ヴュルテンベルク州)
州総合出先機関の改革		広域単位別総合出先機関（中級行政官庁）の強化 (例 バイエレン州、ヘッセン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、ザクセン州、ノルトライン・ヴェストファーレン州)
		機能別出先機関（中級行政官庁）への転換 (例 ラインラント・プファルツ州)
		特別出先機関の統合又は複数の総合出先機関を単一の州行政機関へ転換 (例 2004年ザクセン・アンハルト州)
		総合出先機関（中級行政官庁）の廃止 (例 2005年ニーダーザクセン州)
州行政機関の改革	統合による特別出先機関の数の縮小又は独立行政法人の設置	
	上級行政官庁への吸収による州行政機関の数の縮小	
地域改革 (郡・市町村合併)	郡合併 (例 2011年メクレンブルク・フォアポンメルン州、2007年ザクセン・アンハルト州)	市町村合併 (例 2010年ラインラント・プファルツ州)
	市町村合併 (例 2003年ブランデンブルク州、2010年ザクセン・アンハルト州)	

すべての州にまたがる行政改革のマスタープランといったものは見当たらない。それぞれの州固有の状況が重要な要素であることは明らかで、特に州内の政党の力関係とこれまでの行政改革の伝統が決定的である。この状況の中では、中級行政官庁、そして特定分野の行政組織（福祉、教育、公的扶助、環境、警察等）は、ますます多様化していく。地方自治体の事務処理能力あるいは地方自治体の地域的分断といった問題に対応して、更なる地域改革の推進若しくは現状維持、地方自治体間協力の促進、電子自治体の促進など、様々な解決策が見受けられる。それと同時に、州・地方自治体間、地方自治体間の様々な財政調整モデルの改革に向けた議論が活発化しているのである¹²。

¹¹ Bogumil同上（2012年）、Bogumil/Ebinger前掲（2011）、Hesse「ドイツの領域団体の構造に関する報告：体系的予備調査」（ニーダーザクセン州内務・スポーツ・統合省からの受託研究）2008年を基に著作作成

¹² Bogumil前掲（2012年）

4 機能改革・地域改革

1. 機能改革

地方自治体の能力向上をめざす機能改革・地域改革の一般的な目標は以下のようにまとめることができる¹³。

- ・公共財政の負担軽減のための州・地方自治体行政のスリム化
- ・州・地方自治体レベルでの行政事務執行の法的適合性の確保、統一性の確保、迅速性の確保、効率性の確保の推進
- ・地方自治体におけるガバナンス力・問題解決力の民主的正統性の向上
- ・地方自治体の専門的かつ技術的行政能力の向上、または公共施設の管理運営能力 (institutionelle Trägerschaft) の改善

機能改革は、行政事務に着目した改革であり、理想を言えば**事務事業の徹底見直し (Aufgabenkritik)** が前提となる。このような事務事業の徹底見直しは、最終的に事務の移譲のほか、地方自治体の事務を上級行政庁に移譲したり、あるいは民営化してしまうという結果を生み出す可能性もある。そして、その事務を担当している職員をどのように扱うか、又は移譲された事務の将来の財源措置をどうするかという複雑な問題を解決する必要が出てくる¹⁴。実際には、ほとんどの場合、事後の、**あまり徹底していない事務事業見直し**が行われていると言えよう。すなわち、「すべての重要事項はまず政治が決定」¹⁵した後で事務事業の見直しが行われるのである。財政削減の目標額や地方自治体への事務移譲や民営化などの行政改革の基本的枠組みは、州の官僚が改革のプロセスに加わる前の時点で既に決まっている¹⁶。

事務事業の再公営化、すなわち、過去に民営化に伴い州・地方自治体から外部化された事務を公の組織に取り戻すことは、広い意味の機能改革の一環として捉えることができる。このような取組みによって、州・地方自治体は、特に生存配慮行政 (Daseinsvorsorge) に対して失われていた制御能力を取り戻そうとしている。

問題となっているのは、扶助行政のケースであり、具体的には、2005年にバーデン・ヴェルテンベルク州における重度障害者認定手続の郡への移譲である。調査結果によれば、地方自治体では節約努力に基づく効率性の向上とは裏腹に事務処理に当たったのが悪化したということが明らかになっている¹⁷。また、州内の事務の統一性を保とうとしても、法

¹³ Seitz「郡の規模、市民参加と民主主義」ifoドレスデンからの報告第5号(2007年)26-37頁、Mecking/Oebecke編「効率性と法適合性のはざままで、ドイツ連邦共和国における地方自治体の地域改革・機能改革の歴史的・現代的観点からの考察、地域史研究第62巻(2009年)を参照のこと。

¹⁴ Büchner/Franzke/Tessmann「地域改革・機能改革における職員の取扱をめぐる人事管理～メクレンブルク・フォアポンメルン州を例に」ポツダム大学地方自治体研究所論考第3号(2008年)を参照のこと。

¹⁵ Ebinger/Bogumil「補完性の原理の限界。州における行政改革」Heinelt/Vetter編『地方政治研究』(2008年)165-195頁(引用は8頁)

¹⁶ 同上

¹⁷ Richter/Kuhlmann「少ない資源で良い業績?バーデン・ヴェルテンベルク州の扶助行政の事例における地方分権の影響」dms(現代国家)第2号(2010年)393-412頁を参照のこと。

適用の一体性の確保が失われたり、専門的知識が分散化したり、事務の受け渡しで問題が生じたりといった問題が発生するということがありうる¹⁸。

大きな問題なのは、機能改革における事務移譲では、地方自治体の行政が州行政に組み込まれ、いわば「州の下請け化 (Verstaatlichung)」¹⁹ が起こり得ることである。特に事務の移譲が**機関委任事務 (機関借用) (Organleihe)**²⁰ という形で行われている場合にそれが当てはまり、責任を負う地方自治体 (例えば、郡の行政機関としての郡執行部) が州の下請機関となる危険性があるのである。この場合、機関委任事務 (機関借用) という事務移譲形態以外でも、委任事務 (Auftragsangelegenheiten) や指示事務 (Weisungsaufgaben) の場合にも、本当の意味での地方分権とは言えず、あるいは行政の単なる地方分散に過ぎないものになってしまうのである²¹。この傾向は、地方自治の将来を危険にさらす可能性がある。ウォルマン (Wollmann) は、地方自治体の行政が州のものになってしまう傾向への対策として、すべての市町村の従来の事務に加えて、移譲される事務を市町村の自治事務 (kommunale Selbstverwaltungsangelegenheiten) として定義するか、または事務の移譲を「**指示なしの自治事務 (Selbstverwaltungsangelegenheiten ohne Weisung)**」として規定するべきだと提案している^{22vii}。

5 地域改革

地域改革においては、住民自治と団体自治という**地方自治の二重的性格**が浮き彫りとなる。地方自治体は、公共サービスの最も重要な提供者であるが、同時に地域の民主主義や市民の政治参加といった面でも中心的な役割を果たしている。地方自治体の領域が変更されるとなると、行政効率 (つまり地方行政の能力) の向上という目標と、選挙や市民参加を通じて地方の営みの正統性を確保するという目標の間に摩擦が生じることになる。

一般的かつ「簡便な」解決策としてより大きい領域単位を良しとする傾向があるのは、**規模の利益 (economy of scale)** の論理にかなったことである。すなわち、より大きい領域単位は、主要な社会福祉サービスを効率良く提供できる、という考え方である。また、大規模自治体の場合は、財政規模もより大きいため、公共施設の運営もしやすくなり、一方、小さい地方自治体にとっては、公共施設の基本コストを負担するだけで精一杯である。し

¹⁸ 例えばEbinger『州事務の自治体事務化：正統性・成果・失敗?』Bogumil/Kuhlmann編『変貌しつつある地方自治体の事務』2010年、47-66頁

¹⁹ Katz「バーデン・ヴュルテンベルク州市町村法施行50年、南西ドイツの地方自治制度は将来モデルあるいは過去モデル?」市町村第129号 (2006年) 841-916頁 (引用は885頁)

²⁰ Burgi前掲 (2010年) を参照のこと。

²¹ Wollmann「真の地方分権と議会の強化、地方自治体の政治・行政における改革の停滞」Heinelt編『地方政治の刷新』1997年、235頁以降を参照のこと。

²² Wollmann「真の地方分権と州の下請け化のはざまにあるドイツの地方自治体」Mieg/Heyl編『都市：総合ハンドブック』2013年。上記で述べられているケースの一つの例が既にある。ノルトライン・ヴェストファーレン州における最新の機能改革では、連邦廃棄物法の執行を含む環境行政の事務が郡及び郡独立市に州の法適合性監督のみを受ける「指示なしの自治事務」として移譲された (これについては、Burgi前掲 (2010年) 39頁も参照のこと)。

かしながら、都市部においては、込み入った多くの社会的経済的問題、例えば、環境汚染、交通渋滞、郊外スプロール化、不十分な上水供給、そして都市内部のスラム化などを抱えることとなるが、これは行政が細分化されていることも一因であり、問題の効率的な解決を妨げている。

前述のとおり**市町村の規模拡大に利点**があることには、原則として疑いはない。しかし、その利点の算出方法は様々であって、一定の規模の場合にしか当てはまらないとも言える²³。この考え方は、公共財の提供の効率に注目している。それとは対照的に、公共選択論の考え方に従い、公共財の分配の効率を中心に考えれば、より小さい市町村が有利となる。より大きい市町村を設定する際に起こりがちな官僚主義化も軽く見てはいけない。

市町村の地域改革は、**住民の地域の行政への参画**、政党の構成やインフラ整備、住民の交流や地域のアイデンティティに強い影響を与える。このような不安定な要因の測定は難しく、地域改革に当たっては、多くの場合、優先順位は低い。このことは、合併の可能性を制限し、小さな行政単位を維持しようという傾向を強めるものである。例えばローズ (Rose)、ラドナー (Ladner) とラーセン (Larsen) は、欧州のいくつかの国では、国によって市民参加の形式は大きく異なるにもかかわらず、デンマークを除き、市町村の規模と市民参加の多様な形式の間には負の相関関係があると論じている²⁴。

このようなことを考えると、市町村の領域の範囲は、目的に応じて異なったものとするのが求められることになる。実際にはそんなことは不可能であるため、市町村の領域の範囲は、効率性と市民近接性のバランスが取れるように決定すべしということになる。かくして、ラハマン (Lachmann) はバランスの取れた行政構造を通じて「財政的効率と市民参加の充分性」の間の均衡を図る必要性を説いているのである²⁵。

ドイツにおいては、**市町村数を削減していこうという歴史的な傾向**が現在でも続いている。市町村の数は、100年以上前から減少している。(現在の領土を基本において) 1900年には、4万5,475市町村であったが、東西の両ドイツ国家が1949年に成立するまでには3万9,417市町村までに減少した。1990年の東西ドイツ統一の時点では、1万6,193市町村が存在していた。さらに5,000市町村が減少し、2012年9月30日には1万1,250市町村となっている。この数字は近いうちに1万を切るという予告は間違いない。

市町村の地域改革により、**一市町村当たりの人口数は増加し、一市町村当たりの面積が**

²³ Seitz「シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の行政改革における財政及び経済的観」シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州政府編『シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の行政構造機能改革への意見書』を参照のこと。なおこの文書は、国家及び行政の刷新論文集第2巻(2008年)585-764頁(この部分は692頁以降)に収録されている。Hesse前掲(2008年)も参照のこと。

²⁴ Rose「市町村の規模と選挙以外の市民参加：デンマーク、オランダとノルウェーの事情」環境と計画C：政府と政策第20巻第6号(2002年)829-851頁；Ladner「市町村規模と地方の直接民主主義：スイスの場合」環境と計画C：政府と政策第20巻第6号(2002年)813-828頁；Larsen「市町村の規模と民主主義：デンマークの事例における近隣優先という主張の批判的分析」スカンジナビア政治研究第25巻第4号(2002年)317-332頁を参照のこと。

²⁵ Lachmann「暗中模索」Demo第6巻(2005年)、15頁

大きくなっている。現在の市町村の平均人口は7,266人、平均面積は31平方キロメートルである。しかし、連邦建設都市国土研究所（Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung BBSR）は、市町村の規模が大きくなったとはいえ市町村の“均一性が増したとは必ずしも言えない”と判断している²⁶。面積・距離と人口数の標準偏差が大きく拡大したということなのである。

また市町村の合併により、大概の場合、平均的な人口密度も上昇した。この点に関して、連邦建設国土研究所によれば、「人口密度の低い市町村と人口密度の高い市町村の間の変動はほとんどなかったか、あるいは少し上昇した」に過ぎない²⁷。

ドイツの13の広域州では、現在までのところ、三つの異なる市町村構造モデルが存在する。これらのモデルには、はっきりとは表に現れがたいが、業務処理能力や自律運営能力において違いがある（表2を参照）。

1. ノルトライン・ヴェストファーレン州、ザールラント州及びヘッセン州には**完結型市町村（Einheitsgemeinde）**のみがある。これらの州は人口密集地域であり、その市町村は、十分に面積が広く、理論的にも業務処理能力を持ち得るものである。しかしながら、全ドイツ市町村の約8%のみがこのモデルに属するに過ぎない。
2. **都市部には完結型市町村、農村部には行政事務共同体（Verwaltungsgemeinschaft）**^{28viii}という**混合市町村制度（Ein gemischtes Gemeindesystem von Einheitsgemeinden in urbanen Räumen und Verwaltungsgemeinschaften in ländlichen Gebieten）**はバイエルン州、ザクセン州及びザクセン・アンハルト州に存在する。旧東ドイツと旧西ドイツの州のいずれにも見られるこのタイプは、都市部と農村部の間に大きな差があるということで共通している。ドイツの市町村の約24%がこのモデルに数えられる。
3. 行政事務共同体が多く、完結型市町村が少数あるという市町村制度（**von Verwaltungsgemeinschaften geprägte Gemeindesysteme**）がブランデンブルク州、チューリンゲン州、ニーダーザクセン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、メクレンブルク・フォアポンメルン州及びラインラント・プファルツ州にある。バーデン・ヴュルテンベルク州以外には、すべての当該州は、問題の範囲に違いがあっても、発生時期が異なっているにしても、市町村の事務処理能力の問題を控えている。ドイツの市町村の約68%がこのモデルに数えられる。

²⁶ 連邦建設国土省建設都市国土研究所「地域改革：政治決定と統計に現れたもの」2010年（この部分は8頁以降）。アクセス：http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2010/DL_6_2010.pdf?__blob=publicationFile&v=2

²⁷ 同上、9頁

²⁸ ここでは、行政事務共同体（Verwaltungsgemeinschaft）という表現を、共同で行政を行うすべての市町村小連合の形態（行政共同体 Amt、行政事務共同体 Verwaltungsgemeinschaft等）の同意語として利用する。

表2 各州の市町村構造の状況（2012年1月1日現在）²⁹

州	市町村の数	郡独立市の数	市町村小連合に所属しない市町村の数 ¹	郡・市町村小連合に所属しない市町村の割合	市町村小連合所属市町村の数	市町村小連合内の平均市町村数	市町村の平均人口（人）	市町村の平均面積（km ² ）
モデル1								
NW	396	23	373	100%	-	-	45,133	86
SL	52	-	52	100%	-	-	19,569	49
HE	426	5	421	100%	-	-	14,242	49
モデル2								
SN	456 ¹	3	239	53%	189（82行政事務共同体 Verwaltungsgemeinschaft）	2（VG） 4（VV） ¹	9,060	40
BY	2,056	25	1,039	52%	992（314行政事務共同体 Verwaltungsgemeinschaft）	3	6,099	32
ST	219 ¹	3	101	47%	115（18連合市町村 Verbandsgemeinde）	6	10,614	93
モデル3								
BB	419	4	144	35%	271（53行政共同体 Amt） 722（132統合市町村 Samtgemeinde）	5	5,974	70
TH	907 ¹	6	250 ¹	28%	651（79行政事務共同体 Verwaltungsgemeinschaft）	9	2,464	18
NI	1,008 ¹	10	276	28%	722（132統合市町村 Samtgemeinde）	5	7,855	46
BW	1,101	9	181	17%	440（114市町村行政事務組合 Gemeindeverwaltungsverband） 471（156協約行政事務共同体 Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft）	4（GVV） 3（VVG）	9,767	32
MV	783 ¹	2	88	11%	693（78行政共同体 Amt）	9	2,089	30
SH	1,116 ¹	4	76	7%	1,036（85行政共同体 Amt）	12	2,540	14
RP	2,306	12	36	2%	2,258（162連合市町村 Verbandsgemeinde）	14	1,736	9

【凡例】

○州の略称

NW：ノルトライン・ヴェストファーレン州 SL：ザールラント州 HE：ヘッセン州
 SN：ザクセン州 BY：バイエルン州 ST：ザクセン・アンハルト州
 BB：ブランデンブルク TH：チューリンゲン州 NI：ニーダーザクセン州
 BW：バーデン・ヴュルテンベルク州 MV：メクレンブルク・フォアポンメルン州 SH：シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州
 RP：ラインラント・プファルツ州

○「市町村小連合内の平均市町村数」中の略称

VG：行政事務共同体 VV：行政事務組合 GVV：市町村行政事務組合
 VVG：協約行政事務共同体

²⁹ 著者作成。各州内務省のデータに基づく。データは2012年1月1日、ザクセン州は2012年10月1日、バイエルン州は2009年7月1日、ザクセン・アンハルト州は2012年7月1日、ブランデンブルク州は2011年1月1日。

最適の市町村規模と判断するに至る確かな判定基準はいまだに存在しない³⁰。立法機関が業務処理能力のある市町村の目標として設定している規模は、州によって著しい差がある。例えば、ラインラント・プファルツ州の法律では、最低人口1万人の完結型市町村（市町村小連合に属していない市町村）、そして最低人口1万2,000人の市町村小連合には、将来にも自治事務、そして州からの委任事務を専門的かつ効率的に執行できるための十分な業務処理能力、競争力及び職員を持ち合わせていることを前提にしている。そして、それに加えて、効率の改善や費用削減が目標通りに達成できるのか、若しくは持続可能なものであるかどうかということは明らかにされていないのである。つまり、改革の成果を確認することは困難なのである。

地域改革を評価するに当たっては、**地域改革のそれぞれの成果は異なる時期**に出現することを考慮する必要がある。よくあることだが、欠点が早く明らかになるのだ。まずは、市民近接性（Bürgernähe）や市民活動（bürgerschaftliches Engagement）が失われていく可能性がある。地域改革は、多くの場合、「地方自治体の統合能力と住民のアイデンティティの喪失」を伴うのである³¹。州や地方自治体の職場も少なくなる。そして、多くの場合、周辺地域の公共施設が整理統合されていくことも見受けられる。そして、これもよくあることだが、地域改革で生じる利点は、ある程度の期間が過ぎてから明らかになるのである。

地方自治体の**地域改革における市民参加のあり方**も議論の対象となっている。これまで、地域改革に関する決定に際しては、法律で最低限求められている市民参加が形式的に行われているに過ぎず、ほとんどのことは政治エリートが決定するところとなっている。しかしながら、地域改革を行う上で自主的な検討の段階が設けられている場合には、その期間を利用し、将来の活動可能範囲を明確にする目的の市民対話（aktivierende Befragungen）、市民会議・区民会議（Bürgerkonferenzen）、市民討議会としての計画細胞（Planungszellen）、未来工房（Zukunftswerkstätten）等の最新の市民参画手法を駆使する多様な可能性がある。決定前段階では、次の課題を市民と議論することが可能であろう。新しい連合市町村（Verbandsgemeinde）の名称及び庁舎の位置、公共施設（例えば学校など）の配置、並びに今後の市民サービス組織のあり方などである³²。ラインラント・プファルツ州では、現在、市町村の地域改革の自主的な検討の段階にあり、市民参加を改

³⁰ Lachmann前掲を参照のこと。

³¹ Bull前掲（2008年）285頁

³² ラインラント・プファルツ州内務省編「ラインラント・プファルツ州の地方自治体・行政改革における市民参加 任意期間での市民参加についての意見書」『地方自治体の地域改革の手引き』2010年（著者：Saranel/König、アクセス：http://isim.rlp.de/fileadmin/ism/downloads/service/publikationen/LeitfadenUniKoLaB_C3_BCrgerbeteiligung.pdf（最終閲覧日：2013年4月6日）

善するための実験的な取組みが行われている。

郡の地域改革の詳細については、本稿では立ち入ることはできないが、州政府が郡の大規模化を図るのは、州の事務を移譲できる能力ある行政単位を創り出そうというものである。というのも、行政機関が小規模な単位に分割されている場合には、事務配分で摩擦が起こり、それにより公共の福祉を損ねるからである。このような損失は郡の合併により改善されることがあろう³³。しかしながら、メクレンブルク・フォアポンメルン州の州憲法裁判所の2008年夏の判決以降、広域郡（Regionalkreis）を形成するための条件は、非常に厳しくなっている^{34ix}。

6 まとめと今後の見通し

地方自治体の**機能改革・地域改革**は、経済及び財政危機の時代には、再び州政府の視野に入ってくる。人口減少社会の到来やグローバル化の影響としての競争圧力により、多くの州においては、地方自治体や広域行政の単位を少なくし、経済（財政）効率性の観点から、その規模をできるだけ大きく設定しようとしている。この改革こそが行政の簡素化と効率化を通じて、財政負担の軽減を実現できるものなのである。

こうした**改革が成功する条件**として、今後の事務量及び事務執行のための財源確保についての政治レベルの決定（事務の徹底見直し Aufgabenkritik）が不可欠である。この徹底した事務見直しが行われた場合にのみ、補完性の原理（Subsidiaritätsprinzip）に配慮しながら最新のテクノロジーや地方自治体間の協力を活用して、業務処理能力に応じた事務の再配分を決定する意義が出てくるのである。その上で必要ならば、地方自治体の領域を変更することに意義があるということになる。なお、それに先だって、可能な代替案はすべて検討しておくべきだろう。

機能改革・地域改革は、今後も**州の政治課題**であり続ける。ラインラント・プファルツ州においては、2010年に開始した、地方自治体改革・行政改革（法律による市町村領域の変更を含む）の第1段階が2014年の地方統一選挙までに完了する予定である。その後は、現在では郡の再編を必要とする、市町村連合に所属しない市町村（verbandsfreie Gemeinde）や連合市町村（Verbandsgemeinde）の領域変更を、郡の再編と絡めて実施することが見込まれている。それと比肩しうる改革が、ブランデンブルク州において、2014年の州議会選挙後に俎上にのぼるだろう。ノルトライン・ヴェストファーレン州及びシュ

³³ Seitz「の規模、市民参加と民主主義」ifoドレスデン報告第5巻（2007年）26-37頁；Tarkan「ラインラント・プファルツ州における郡の地域改革、経済・財政効果の財政学的分析」カイザー・スラウテルン工科大学提出の博士論文（2009年）を参照のこと。

³⁴ Büchner/Franzke/Nierhaus『郡地域改革に対する憲法上の要請、メクレンブルク・フォアポンメルン州の州憲法裁判所の判決について』2008年を参照のこと。

レスヴィッヒ・ホルシュタイン州では、州議会選挙戦の時にこのような課題がますます浮き彫りになった。

このような政治過程について集中的な研究を行い、政治に刺激を与えるということで、行政学に対する期待は大きい。今までの改革についての評価、例えば、経済性に対する調査や民主主義や市民参加に及ぼしている影響に関する調査等によって行われた評価は、行政の最適化のための政治レベルの決定を確かなものとする手助けとなるだろう。

- i 本稿は、ポツダム大学地方自治研究所 論考集第7巻 有能な州と力強い地方自治体～機能改革・地域改革論 (KWI Schriften 7 - Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen) (2013年)、11-26頁に掲載された論文 Funktional- bzw. Gebietsreformen und kommunale Leistungsfähigkeit - Einführende Problemskizze の全訳である。監訳は、石川義憲 (日本都市センター理事・研究室長) が行った。
- ii 監訳注 領域団体 (Gebietskörperschaft) とは、国家領域の一定部分をその行政区域とする公法人のことで、市町村、郡、州が含まれる。
- iii 監訳注 州の行政機関は、州最高官庁、州上級官庁、州中級官庁、州下級官庁と州特別官庁から構成される。政策立案を担当するのが州最高官庁 (州内務省、州財務省など)、州全域にわたる行政を担当するのが州上級官庁 (州情報統計庁、州刑事警察庁など)、州を領域で分割しそこで総合的な事務を担当するのが州中級官庁 (州行政管区、地方財務局など) である。末端の行政機関が州下級官庁で、郡 (市町村監督、消防監督などの機能) や税務署などである。
- iv 監訳注 「債務ブレーキ制度」とは、国家に財政均衡を義務付ける制度のことで、ドイツでは、2009年の基本法改正で導入され、さらに2011年の欧州理事会決定に基づき欧州連合加盟各国で導入されている。
- v 監訳注 ドイツ統一後、旧東ドイツの州の財政を再建するため、連邦、旧西ドイツの諸州、旧東ドイツの諸州の間で連帯協定 (1995年～2004年まで連帯協定Ⅰ、2005年から2019年まで連帯協定Ⅱ) が締結され、連邦・旧西ドイツ諸州から旧東ドイツ諸州への財政支援が行われている。
1990年の統一後、旧東ドイツの州の財政を再建するため、連邦及び旧西ドイツ諸州から旧東ドイツ諸州に莫大な財政移転が行われ、その後、旧東ドイツ諸州は1994年までに一般財政制度に統合されることとなっていた。しかし、これは現実的ではないことが、すぐに明らかとなり、結果として、1993年に連帯協定が議論され、1995年に実行に移された (連帯協定Ⅰ)。
連帯協定Ⅰは、2005年に終了し、旧東ドイツの諸州は、適切な財政能力を持つはずであったが、実際にはそうはならず、また1999年11月に決定した、財政調整手続きに関する改正を求める旧西ドイツのいくつかの富裕州の連邦憲法裁判所への異議に対応して、連邦政府と州との間で議論が行われた。かくして、連帯協定は、2005年から2019年まで延長されることになった (連帯協定Ⅱ)。現在、2019年以降の財政制度をめぐって議論が始まっている。
- vi 監訳注 ドイツの経費負担の原則は、「連邦及び州は、この基本法に別段の定めがない限り、その任務の遂行から生ずる支出を各別に負担する」ということである (連邦基本法第104条a第1項)。しかしながら、地方自治体の業務の75～85%は、連邦と州の法律によって規制されていると言われている。都市会議をはじめとするドイツの市町村連合組織は、収入の減少と地方の事務に見合った財源が配分されていないこと、連邦と州の規制が増加し、地方自治体の裁量領域が減っていることに不満を表明してきた。
そこで登場したのが牽連性原則 (新たな義務付けや事務委任、または法改正に伴って追加的費用が発生する場合には、連邦や州といった立法者がその責任を負うというもの) の導入であり、バイエルン州をはじめとする各広域州憲法に盛り込まれているほか、連邦基本法にも2006年の改正で「連邦法律によって市町村及び市町村に任務を委譲することはできない」 (連邦基本法第85条第1項第2文) という規定が追加されている。
この牽連性原則の導入は、ハルツⅣ (Hartz Ⅳ) (いわゆる求職者保障・基礎生活保障) の関連における事務配分の改革にも影響を与えている。詳細は、日本都市センター「国と地方の協議の場 (協議機関) の国際動向」2008年、18-22頁で解説している。

vii 監訳注 ドイツの市町村の事務区分についての考え方は次のとおりである。

ドイツの地方行政における伝統的な事務区分は、自治事務と委任事務の区分である。自治事務の場合、州は法律で義務付けることができる（義務事務）が、州の監督官庁は、合法性の監督のみを行うことができる。一方、委任事務の場合は、州の監督官庁は合目的性の監督（機能監督）も併せて行うことができる。

しかしながら、第二次世界大戦後の1948年に都市会議が中心となってヴァインハイムで開催された地方自治専門家会議は、“市町村は、地域のすべての事項について自治権を持つべきとして、市町村の事務を原則全て自治事務として、委任事務の考え方を廃すべし”との勧告を行った。この場合、義務事務の中に「指示による義務事務」というカテゴリーが設けられることとなり、シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州、ノルトライン・ヴェストファーレン州、ヘッセン州及びバーデン・ヴュルテンベルク州がこれに従った。さらに、統一後は、ブランデンブルク州、ザクセン州もこの仕組みを採用している。これらの州では、市町村の事務については、原則すべて自治事務として一元的に組み立てている。なお、「指示による義務事務」の場合、個別の法律で指示の実施の有無、指示の範囲を示さねばならないとしている。

一方、市町村の事務は、自治事務と委任事務の2種類として二元的に組み立てる伝統的な考え方を採用している州（バイエルン州、メクレンブルク・フォアポンメルン州、ニーダーザクセン州、ラインラント・プファルツ州、ザールラント州、ザクセン・アンハルト州及びチューリンゲン州）も存在する。

また、郡の事務については、機関委任事務（機関借用）（Organleihe）が用いられるケースが少なくない。これは、郡は、市町村連合（Gemeindeverband）として地方自治体の性格を有するが、同時に州の下級行政官庁としても位置付けられていることが背景にある。

viii 監訳注 共同で行政を行う全ての市町村小連合の形態には、

①首長及び代表機関を住民が直接選出する形態で、郡と同様に市町村連合（Gemeindeverband）として連邦基本法第28条第2項の適用を受け、領域団体としてより単一市町村に近い形の

●連合市町村（Verbandsgemeinde）（ラインラントプファルツ州及びザクセンアンハルト州が採用）

●統合市町村（Samtgemeinde）（ニーダーザクセン州及びブランデンブルク州（一部）が採用。構成市町村の合意による統合市町村の基本条例（Hauptsatzung）の制定が必要）

②首長及び代表機関は構成団体から選出（住民からは間接的に選出される形）される事務組合（Verband）ないし類似の形をとるものとして、

●行政共同体（Amt）（ブランデンブルク州（一部）、メクレンブルクフォアポンメルン州、シュレスヴィッヒホルシュタイン州が採用）代表機関は委員会（Ausschuss）で構成市町村の首長（各1名）と人口に応じた追加の委員で構成

●市町村行政事務組合（Gemeindeverwaltungsverband）（バーデン・ヴュルテンベルク州（一部）、ザクセン州（一部）が採用）代表機関は総会（Versammlung）で構成市町村の首長（各1名）と人口に応じた追加の議員で構成

●行政事務共同体（Verwaltungsgemeinschaft）（バイエルン州、ザクセン州及びチューリンゲン州が採用）代表機関は総会（Versammlung）で構成市町村の首長（各1名）と人口に応じた議員で構成

●協約行政事務共同体（Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft）（バーデン・ヴュルテンベルク州（一部）が採用）代表機関は委員会（Ausschuss）で構成市町村（各1名）で構成

の2類型6種類の形態がある。

（参考 Kay Waechter 著「地方自治法（Kommunalrecht）第2版」46-47頁、1995、Carl Heymanns Verlag）

ix 監訳注 メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所の郡合併違憲判決（2007年7月26日）によれば、“憲法上地方自治を保障された「市町村組合」に該当する郡は、郡議会およびその委員会における名誉職議員の活動が持続的にかつ意欲を持って遂行できるような広さを越えてはならない”（片木淳『日独比較研究 市町村合併』早稲田大学出版部、2012年160-161頁）とされている。

テーマ

～ ヨーロッパのまちづくり政策 ～

日本都市センターでは、2014年度の調査研究事業として、「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」、「都市自治体における空き家対策に関する調査研究」を実施した。各調査研究では、研究会を設置して国内事例を中心に議論を行い、その成果として同年度末に「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—」、「都市自治体と空き家—課題・対策・展望—」の各報告書を作成・公表した。また、今後の都市自治体行政への参考となり得る新たな知見を得るため、ヨーロッパ各国のまちづくり政策について調査を行った。

そこで、本稿では、「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」が行ったフランスでの調査、「都市自治体における空き家対策に関する調査研究」が行ったドイツでの調査においてそれぞれ得られた知見を参考に、各国のまちづくり政策について検証する。

フランスの公共交通を活かしたまちづくり

流通経済大学経済学部准教授 板谷和也
早稲田大学理工学術院教授 森本章倫

フランスでは公共交通や歩行者・自転車を中心にした交通政策で中心市街地の活性化に成功している。本稿はこうした政策が実現している背景にある法、組織、財源、計画及び合意形成などの制度について概説し、その実際の運用状況について紹介した。全体を通しての結論としては、公共交通を中心としたまちづくりでは明快な政策方針と制度的なフォロー、国でなく地方がイニシアチブをとることが必要だといえる。また具体的な施策としては、道路空間の有効活用や駐車政策などの複数の施策を積極的かつスピーディに行うことが効果的とみられる。そして何よりも、公共交通だけが単体で魅力ある交通手段となるだけではなく、中心部における商業施設の活性化などを通じて公共交通の目的地となる中心部の魅力を高めることが最も重要である。

はじめに

フランスではパリやリヨンのような大都市だけでなく、地方都市でも中心市街地に活気がある。その活気を生み出しているのは、公共交通や歩行者・自転車を中心にした交通政策と、シャッター商店街を作らないまちづくりであろう。

この20年ほど、フランスでは多くの地方都市で新しくトラム¹（路面電車）の路線が開業している。SNCF（フランス国鉄）のTGVに乗ってパリから地方都市に移動すると、駅前からすぐにトラムに乗ることができる都市が多い。フランスの都市圏の規模は日本のそれと比べて決して大きくなく、人口規模でいえば100万人に満たないところがほとんどだが、こうした都市圏の多くが新しく軌道系交通を整備しており、これは日本の現状とは大きく異なる。中には都市圏人口が10万人程度にもかかわらずトラムを新規に整備したところさえ存在する。

こうした政策の背景には、公共交通の整備・運営について採算性以外の面も重視する考え方がある。都市圏人口の少ないフランスでは公共交通の利用者は決して多くなく、また運賃もあまり高くないこともあり、日本と違ってほとんどの鉄道やバスが赤字運営である。

¹ 日本では次世代型の路面電車のことをLRTと呼ぶことが多いが、フランスではこうした路面電車も、旧来からの名称であるトラム（Tram）と呼ぶことが多いため、本稿では以降も路面電車のことをトラムと呼ぶ。

しかし、フランスで新しく整備されたトラムはどれも美しく、街のシンボルになるようなものばかりである。

魅力的な大量交通機関を整備するのは、街の中心部に人を集めるためである。古くからの市街地には歴史があり、文化があり、人が集まるポテンシャルがある。フランスでも、かつては行き過ぎたモータリゼーション²のため、地方都市の中心部がシャッター商店街と化し駐車場ばかりが目立っていた時期もあった。それは現在の日本よりもひどい状況だったという。

そうした中心部を豊かな空間に変えたのは、交通政策とまちづくりの方針転換だった。各地でトラムが次々に整備される背景には、それを可能にした制度の変革があった。具体的には政策方針を定める基本法を制定したうえで、組織、財源、計画、そして意思決定に関わる制度が整備されている。これらの制度的変化がフランスの都市のあり方を変貌させたといって過言ではない。

これらはフランスの地方分権政策の一環として実現してきている。ミッテラン政権となった1982年以降、交通分野における地方分権は時間をかけて進展してきた。現在では中央政府が政策の方針と枠組みを定め、地方政府はそのルールのもとで各々の環境に即した将来像を定め、直面する課題の解決に向けて努力するというかたちができあがりつつある。

こうした制度的背景を持つフランスの都市圏中心部のまちづくりは、短期間のうちに大きく街の姿を一変させて中心部に賑わいを取り戻す実効性の高さが特徴であり、日本でも参考になる部分が多いと考える。そこで本稿では、コンパクトな市街地作りに不可欠な公共交通を中心としたまちづくりを行うフランスの交通政策について、その制度枠組みと具体的な事例を紹介することとしたい³。

1. フランスにおける交通政策の背景

フランスの都市交通を取り巻く状況は、日本と大きく異なる。最も大きな差異は、フランスでは公共交通は単独では採算が取れない事業だということである⁴。そのため、フランスの公共交通は公的な補助金の存在を前提として維持運営を行う枠組みとなっている。

フランス地方都市の中心部で特に目を引くのは、魅力的なトラムや都市型レンタサイクル⁵であるが、こうしたものが実現する背景では行政が積極的に交通政策を展開している。

² 2014年9月時点でトラムを運行しているフランスの都市圏は29に上るが、1980年代前半にはトラムは3都市圏（リール、マルセイユ、サンテティエンヌ）に残るのみとなっていた。近代的なトラムを新規に整備した最初の事例は、1985年のナント都市圏である。

³ 本稿の対象は、フランス地方行政のうちコミューン（Commune・基礎自治体）及びEPCI（Etablissement Public de Coopération Intercommunale・コミューン間協力機関）が担当する部分とする。州（Région）、県（Département）の担当部分についてはここでは触れない。

⁴ フランスに限らず、欧米諸国では一般的に公共交通は不採算である。

⁵ パリでは「Vélib'（ヴェリブ）」、リオンでは「Velo'v（ヴェロブ）」といった愛称がつけられている。

本節ではこうした政策の裏づけとなる制度について述べる。

(1) 国内交通基本法 LOTI

ア 交通権

フランスにおける種々の制度的変革は、1982年に制定されたLOTI⁶が基点となっている。LOTIはフランス国内の交通に関する原則とその将来にわたる方向性を示したものであり、制定以降も幾度となく修正が加えられている。

この中で、世界で初めて「交通権」が明文化された。交通権は、フランスのすべての国民の移動する権利である。

それまではフランスでも、長らく移動手段の中心に自動車を位置づけた政策を展開してきた。その結果として自動車の走行に適した道路が多数整備され、自動車の運転が自由にできる人にとっての移動は便利になった。しかし一方で、何らかの事情で自動車を運転できない人には移動しにくくなってしまっただけでなく、駐車需要への対応に追われた都市中心部がその魅力を失いつつあった。そのため、自動車以外の交通手段で移動できるようになることが、国策として求められたのである。

交通権の保障された社会は、簡単に実現できるものではない。そのため基本法でも、交通権は全国民に保障されるとはせず、その実現に向けて努力しなければならない、と表現されている。この法律のもとで、交通権の実現に向けた各種の交通政策が積極的に行われてきたといえよう。

イ LOTIにおける方針

LOTIが成立したのは、政権交代が実現したことの影響が大きい。当時の社会党は交通に関わる多くの公約を掲げて選挙に勝利した。ミッテラン政権で設備大臣に就任したフィテルマンは、1970年代を通じてTGVやVALといった新しい交通システムが実用化されたことを評価しつつ、自動車交通への過度の依存とそれによる公共交通の陳腐化を問題視し、さらに交通関連の効率化が進まないことを経済停滞の一因として指摘した。このような交通問題の解決と、問題の背景にある時代に合わず互いに矛盾している交通関係法律を整理しようとする意図のもとで、LOTIが策定された。

そのためLOTIが示す交通政策の方向性は、全交通手段を考慮した交通システムの運営を行政が行うことを原則とする総合政策の実現をめざすというものになっている。LOTIの中では、公共交通システムの整備・維持における国や地方自治体の果たすべき役割と責任を明らかにし、その実施に関して地方分権を推進することになっている。つまり、利用

⁶ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'Orientation des Transports Intérieurs (国内交通基本法)。現在は交通法典 (Code des Transports) の一部となっている。本稿では以下、交通法典の当該部分を指す言葉として「LOTI」を用いる。

者の交通権の実現が国と地方自治体にとっての政策目標となり、そのための施策を実施するために財政的な支出を行うことが必要となったのである。具体的には、都市交通に関する計画策定や公共交通の運行等については一部財源的支援も含めて地方政府の責任で行い、国は主に国際交通と国内都市間幹線交通を担当し、都市交通については間接的に携わることになった。

こうした枠組みを作るために、LOTIはそれまでのモード別の法律群を一つにまとめ、整合的な法体系となるよう構築されている。加えて、計画で示される施策の評価に際しては、採算性ではなく社会的経済性による効率性を重視しなければならないことも明記された。

つまりLOTIは、地方交通を採算事業でなく公益事業と捉え、その運営は地方政府が責任をもって行うことを求めているのである。

(2) 都市交通に関わる組織

ア AOTUの役割

フランスの都市交通は、LOTIの枠組みのもと地方自治体が大きな役割と責任を担っている。フランスは日本と違い現在でもコミューン⁷が多数存在しているが、特に都市化が進んだ地域ではコミューン内で住民の交通行動が完結することはほとんどなく、複数のコミューンが一つの都市圏を形成していることが多い。そのため交通に限らず多くの政策分野で、EPCI⁸制度を用いて複数コミューンの業務の一部を広域連合・広域組合に移し、一体的な政策を行うのが一般的である。

LOTIでは都市交通のあり方と方向性について詳細に定められているが、この「都市交通」の対象となる地域のことを都市交通区域⁹と呼ぶ。都市交通区域は各都市圏の実情に合わせて指定する¹⁰ことになっているが、多くの場合は広域連合の範囲全体を指定している。この都市交通区域に指定されると、そうでない場合と比べて行政側の権限が大きくなる。

都市交通区域におけるすべての交通政策の責任を負う機関をAOTU¹¹と呼ぶ。AOTUは広域連合の一部門であり、日本でいえば市役所の交通政策課等に相当する。AOTUには交通計画の策定や財源の確保など、交通に関わる権限の多くが集中している。LOTIではAOTUの役割として、交通に関わる施設整備・運営、規制、情報提供、交通政策（事業者の選択・契約、サービスレベルの設定など）・交通計画の策定、資金調達・投資など

⁷ Commune（基礎自治体）。日本の市町村に相当する。

⁸ Établissement public de coopération intercommunale（コミューン間協力機関）。日本の広域連合、一部事務組合に相当する。

⁹ PTU（Périmètre des Transports Urbains）。

¹⁰ 都市交通区域は地方自治体の側が自主的に形成するものであり、中央政府が強制的に指定するような性格のものではない。

¹¹ Autorité Organisatrice de Transport Urbain。都市圏交通局等と訳される。

が明記されている。つまり AOTU は、公共交通・道路交通を問わず、都市圏内のすべての交通に関して、計画・整備・運営・財政等あらゆる面での施策を実施し、またそれに関する責任を負うということである。

フランスの広域連合には独立した議会が設置されている。AOTU はすべての交通政策の責任を負うが、その予算や計画等の施行に際しては、議会の承認が必要であることは言うまでもない。

イ 事業者の役割

さて、地方自治体の交通政策課である AOTU は交通政策に関する大きな役割を担ってはいるものの、実際の公共交通機関の運行は AOTU が自ら行うところは少なく、委受託の関係で交通事業者が行う。フランスで公共交通を運営する事業者には、大きく半官半民の企業（混合経済会社・SEM）と完全私企業とがある。

日本の多くの事例と異なるのは、車両や施設などの資産は必ずしも事業者が所有しているわけではなく、AOTU が所有してその使用权を事業者が得るようなかたちになっていることが少なくないということである。特にトラムの場合は AOTU が施設を整備・保有するのが一般的である。

事業者の多くは、フランスだけでなく世界各国で公共交通事業を展開する、公共交通グループ¹²に所属している。各事業者は契約を通じて都市圏での運営権を委ねられ、各公共交通グループはスタッフ派遣、ツール提供等を通じて各事業者の運営を助けている。なお都市圏が小規模な場合など、日本の公営企業と同様の形態で地方自治体が直接に運行業務を担当することもある。

フランスでは原則として、各都市交通区域で一社が独占的に契約を結ぶかたちをとっている。企業間競争は、入札の段階すなわち都市圏を担当できるか否かを決める時点で行われるのみであり、実際の運営にあたって複数の企業どうしが競争することはない。これは、サービス水準は基本的に AOTU が決定するため、事業者が単独で行える施策が限られていることによる影響が大きい。もともとフランスの公共交通は赤字経営で企業論理による経営が成り立たずに行政の介入が強まった経緯があるが、現在の公共交通運営事業者は行政による経営条件の改善を受けて、それを前提にして実際の交通サービス運営を担当しているということである。

(3) 都市交通の財源制度

ア AOTU の財源

¹² KEOLISやTRANSDEVが著名。交通に限らず、地方自治体を取引相手とした「低リスク・低収益」の事業を各国で展開している。

フランスでは基本法のもと、交通政策に関する地方自治体の責任と権限を強化しているが、これだけでは施策をスピーディに進めることはできない。フランスにおいて交通政策の実効性が高く、計画が数年で実現する背景には、AOTUが自らコントロールできる財源制度が存在する。

都市交通に関する毎年の財源調達とその支出についての計画は、AOTUが策定する。AOTUの収入源は一般財源、地方債、中央政府からの補助金、VT¹³が存在する。このうち前2者は交通だけでなく、例えば上下水道や廃棄物処理など、広域連合の業務全体に対して支出されるものであるが、後2者は交通政策に限定して使用される、目的税的な性質を持った収入である。なお地方債の起債理由は投資的経費に限定されており、交通に関しては大規模な施設整備に限られる。

AOTUはこれらの収入を、施設整備や交通運営（事実上、交通事業者に対する補助）等に対して支出する。

イ 交通負担金（VT）

フランスの都市交通政策において非常に大きな役割を果たしているのは、上述のVTである。1970年代に創設され、幾度かの制度変更を経て現在に至っているが、AOTUにとって最も重要な財源である。というのは、他の財源と違ってVTは目的税的な性格を持ち、しかもAOTUが独自に税率等を設定できる財源だからである。

VTは、都市交通区域内に立地する従業員10人以上の法人を対象に、その給与総額に対して課税するものである。なおフランスの地方税制度では、このような外形標準に対して課税するのは一般的で特に珍しいものではない。徴収主体はURSSAF¹⁴であり、収入は手数料等を差し引いた上でAOTUに支払われる。

VTの税率は上限が定められており、各都市圏が独自に設定するためそれぞれ異なる。ただTCSP¹⁵といわれる専用軌道を持った公共交通を整備する場合には、制限税率が大きく上がるようになっている。こうした制度設計となっているのは、国が地方に対してTCSP導入を促すツールとしてVTを活用する意図があるのではないかと考えられる。フランスでトラム等の新設が相次いでいる要因の一つがこの制度である。

ウ 運賃収入の扱い

これらと別に、交通事業者も日本の鉄道・バスと同様に乗客から運賃を徴収している。

¹³ Versement Transportのこと。交通負担金、交通税等と訳される。

¹⁴ les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales（社会保障費徴収機関）。日本のかつての社会保険庁に相当。

¹⁵ Transports Collectifs en Site Propreのこと。直訳すると「公共交通の専用空間」となる。専用軌道を走るトラムあるいは専用レーンを走るバスなど、道路交通に影響されずに走行することのできる公共交通機関がこれに該当する。

この運賃収入も AOTU の収入の一部と考えてよい。AOTU はその都市圏の公共交通のサービスレベルを決定して予算措置を行っているのだが、これはつまり交通事業者の支出額と、そこから予測運賃収入額を差し引いた補助額を決定しているということである。事業者側は運賃水準等を自らの判断で変更することはできない。前述の運賃収入以外の AOTU の収入は交通施設の整備など様々に用いることができるが、運賃収入は公共交通の運営のみに使われる。

事業者にとっては、補助金があることで採算性が確保でき、運営努力の結果として収入が増加すれば利益の増加につながるという仕組みになっている。このような枠組みの存在が、公共交通を運営する企業グループが形成される要因の一つになっていると考えられる。

(4) 都市交通の計画制度

前項までで、フランスでは地方自治体が独自財源をもとに交通政策を一括して進めているということについて記した。

民間事業者が営利事業として公共交通事業を営む場合と異なり、地方自治体は公金を使って広範な影響のある施策を進めることになるため、あらかじめ民主的な方法で策定した計画をもとに施策を進めるのが望ましい。

LOTI ではこのような、都市交通政策に不可欠なツールである計画制度についても明文化しており、PDU¹⁶ という名称の計画を AOTU が策定することを定めている。

PDU は都市圏内のすべての交通に関する計画である。都市圏内の交通に関する整備・運営計画と予算案は毎年策定されるが、PDU は毎年の交通整備・運営に関する指針として利用されるものであり、その都市圏の将来像とその実現のためのプロジェクト案・交通政策の原則が中心的に記述されたものである。

PDU の内容は都市圏ごとに異なるが、計画の目的は LOTI の中で以下のように示されている。

- 自動車交通の削減
- 経済性・環境保全に効果的な公共交通・自転車交通・歩行者交通の整備・支援・強化
- 国道・県道を含めた、都市圏内の全道路ネットワークの効率的な整備・運営
- 駐車政策の体系化・課金システムの適用
- 旅客交通・物流の合理化
- 公共交通・自家用車の相乗りによる通勤の促進と、そのための地方自治体・民間企業による通勤交通計画策定支援
- 公共交通利用促進のため、駐車料金などその他の交通手段も考慮した運賃・料金体系

¹⁶ Plan de Déplacements Urbains。都市交通計画。

の適用

冒頭に「自動車交通の削減」と掲げられているように、都市圏内の住民が公共交通や自転車などを快適に利用できるようにすることは、どの都市圏のPDUにも共通の目標となっている。

LOTIの制定当初におけるPDUの規定はきわめて概念的なもので、細部は後に政令で規定することになっていた。1983年以降、いくつかの都市圏で実験的にPDU策定作業が行われ、グルノーブルのようにトラムの新規整備が実現するなどの成果が上がった。しかし全国的にPDUを活かした交通政策が普及するのは、1996年のLAURE¹⁷法制定に際してのLOTI改定に伴って、人口10万人以上の都市圏においてPDUの策定が義務づけられたことによるものである。上述のPDUの目的も、この改定でLOTIの法文に加わったものである。

PDUの内容は都市圏の現状分析等に留まらず、実施されることを前提とした将来計画を含んだものである。したがって、計画実施の際の財源調達計画や、実施された計画・政策の評価手法といったことも計画に示されることが少なくない。

PDUの策定は各々の都市圏行政の責任のもとで進められる。1996年の改定の際、PDU策定義務のある都市圏の策定期限が1999年度中と設定されたが、リヨン都市圏以外はこの期限に間に合わず、最終的な期限は2004年7月となった。それまでに策定に関わるすべての手続きを終えられたのは、策定が義務化されていた72都市圏のうち50都市圏であった。また策定後も5年後の見直しと、将来計画の目標年次となる10年後の改訂が義務づけられている。

PDUの内容を実際に見てみると、調査に基づく数値的な分析は、日本ほど詳細に行われない場合も少なくない。しかし、若干アバウトではあってもPDUを見ればその都市圏の交通をAOTUが将来どのようにしたいと考えているかは明快に把握できる。需要の予測や費用・便益の分析を詳細に行うことも重要だが、それよりも将来の方針を住民に分かりやすく示すことを優先しているとも考えられる。

(5) 合意形成に資する制度

日本で交通関係のプロジェクトが進まない理由の一つとして、住民の理解がなかなか進まないことがあるのではないかと筆者は考える。これに対しフランスでは、古くから大規模な開発に際して計画案を広く一般に公開し意見を収集する試みが行われてきている。

一般にフランスでは専門家に対する信頼が厚く、計画案そのものの策定に関してはほとんど専門家に委ねられてきたが、一方で地域固有の問題や計画の細かい瑕疵の指摘といっ

¹⁷ Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l' Air et l' Utilisation Rationnelle de l' Energie. 大気とエネルギーの効率的利用に関する法律。大気法とも呼ばれる。この法律の制定に伴ってLOTIも改定された。

た点で一般住民の意見も重視されており、議会で計画案の承認を受ける前に住民意見を取り入れることがごく一般的に行われ、1930年頃という極めて早い段階から徐々に法制化されてきている。

ただし、この法制化は主として土地収用について行われてきたものであり、土地収用の有無を問わず環境に影響を与えうる事業一般に対して住民意見を取り入れる手法が法制化されたのは1983年以降のことである。したがって交通関連での住民参加の歴史は、法的にはそれほど古いわけではない。

ア 合意形成に関わる手法

現在は、計画の構想段階で行われる公開協議（Débat Public）、計画策定の全段階で行われる事前協議（Concertation Préarable）、計画段階の最後、議会承認の直前に行われる公開事前調査（Enquête Publique）の3種が、合意形成を目的とした住民参加のプロセスとして位置づけられている。またこれら以外に住民投票（Référendum Local）が政策の是非を問う目的で制度化されている。これらのうち住民投票以外は、ある条件を満たす計画に関してはすべて、法的に実施が義務づけられている。計画策定・実施過程の中で行わなければならないことが明示されていることで、どのような施策でも最低限の合意形成がなされているといえる。

これらのうち、都市交通政策で重要なのは事前協議と公開事前調査である。

事前協議は、一定以上の規模のプロジェクトの計画段階から完成に至るまで、継続して行わねばならないプロセスである。具体的には、逐次事業の計画等の情報を住民に開示すると同時に、住民の意見を聴取するものである。都市計画法典で規定された手続きだが、方法は明記されておらずそれぞれの裁量に委ねられている。説明会や展示会、広報誌といった手段を用いて計画について広く周知し、意見を手紙・E-Mail、電話等で把握するというかたちが多い。

一方の公開事前調査は、プロジェクト計画の議会での議決に先立って、その妥当性を検討するプロセスである。フランスでは、議決された計画の内容を変更することはほぼ不可能であるため、その前の段階で計画の是非を検討するこのプロセスは極めて重要である。

具体的には、プロジェクトと直接利害関係のない調査委員会が、公共の場でプロジェクトの説明を住民に対して行った上で意見聴取を行い、専門家の意見も取り入れて報告書を作成するものである。住民は自由に意見表明ができ、その意見は専門家の意見とともにそのまま報告書に記載される。1ヶ月程度の期間で行われ、その間は住民に対する説明が継続され、広報誌の配布や調査員による聞き取り調査なども行われる。そして、報告書は議会に提出され、議決の際の判断基準として利用される。

こうした合意形成に関する制度が法制化され、実際に住民の理解を深めるような工夫が

なされたうえで実際に行われているということが、フランスにおいて住民の反対があってもプロジェクトがスムーズに進捗することの多い背景にあると考えられる。

(6) 各制度の連携

以上でフランスの交通政策に関わる主な制度を概観した。フランスの交通政策は、それぞれが単独で行われるのではなくすべてが連携している。例えばトラムの整備を行う場合でいえば、単にトラムを走らせるだけでなく、同時にバス路線の再編や運賃制度の見直しなどを行い、公共交通ネットワークを再整備する。トラム路線の計画では、トラムによって結ばれる郊外と中心部のそれぞれにおける都市計画面に配慮し、ニュータウン地区や郊外で主要な施設の集まるところと中心部を結ぶように路線が配置される。

こうした計画や政策は、地元自治体の AOTU が VT や PDU といったツールを活用して進めていく。特に VT があることの利点は非常に大きい。何しろ、VT は赤字企業や営利目的でない組織も支払わなければならない。日本の状況でたとえるなら、通勤手当がそれぞれの職員に支給されず、代わりにその分が自治体の税収となるようなイメージである。

各都市でトラムのような比較的投資額の大きい整備が可能になったのは VT に拠るところが大きい。地元自治体が自ら財源を確保できるので、国に頼らず自力で魅力ある交通手段を整備できるのである。

LOTI によって定められた方針のもと、AOTU が VT や PDU などの制度を活用して交通政策を立案・実施するという枠組みが確立しているので、フランスの交通政策は特定の都市だけで大きな成果が出るのではなく、多くの主要都市で同様の施策が推進されてきているのである。プロジェクトの進捗スピードは日本と比べるとはるかに速く、例えばトラム新規路線の整備では、通例計画から開業まで 2 年か 3 年ほどしかかからない。

フランスの各都市で、トラムの整備やパリのヴェリブに代表される貸自転車のような交通政策が促進されているのは、交通権を保障し環境に配慮した交通システムを実現させる目的で交通政策の枠組みが確立しているためなのである。

2. フランスにおける交通政策の具体的事例

本節では、前節で紹介した制度によってどのようなまちが現出しているか、具体的な事例によって紹介したい。

(1) トラムの有無でまちはどう変わるか

フランスでは、トラムが走り出すと都市中心部の姿が大きく変貌し、多くの人が歩き活気溢れる街が実現する。

トラムは、郊外では専用軌道上を高速で走り、中心部に入ると道路上を低速で走行する。つまり、郊外と中心部とをダイレクトかつ短時間で移動できる手段なのである。

郊外では一般の鉄道と同様に走行する。そして中心部では、トラムの走る道路には公共交通と歩行者・自転車以外は入ることができないようにするのが一般的である。こうすることで自動車交通による渋滞に巻き込まれずに走ることができるようになる。したがってフランスのトラムに乗って、信号待ちでいらいることは基本的にない。

このような道路は、日本ではトランジットモールと呼ばれているが、安全確保上の問題で警察が難色を示すことが多く、効果的な導入事例はほとんどない。そのため、このシステムの魅力を感じるには欧米諸国に行って体験するしかない状況である。

フランス中部のオルレアンを中心部では、トラム第1路線の開業に伴って駅前商店街がトランジットモールになった。トラムが走らないときには多くの歩行者がいて活況を呈している。そして多くの乗客を乗せたトラムが走るときだけ、道路の真ん中が鉄道路線に変わるのである。

写真1 オルレアン駅前のトランジットモール(トラム車両なし)



写真2 オルレアン駅前のトランジットモール(トラム車両到着)



こうした空間は街に賑わいをもたらす。一方、同じオルレアンの大聖堂前の道路は、駅

前と同様に重要な道路であるにもかかわらずトラム第1路線が走らなかったためにしばらくの間自動車可以自由に走行できる状態のままになっていた。しかし、トラム第2路線がこの道路を通ることになり、ここでは交通処理の関係で車道は残したものの、道路の様子は大きく様変わりした。これこそがトラム導入の最大の成果といえないだろうか。

写真3 オルレアン大聖堂前（2003年）



写真4 オルレアン大聖堂前（2015年）



（2） トラムをどう活用するか

多くのフランスの都市では中心部への自動車の進入を制限し、駐車場の台数や価格を自治体側でコントロールしている。トラム沿線以外から中心部に移動するには、トラムの駅に併設されたパーク&ライド用の駐車場まで自動車移動し、そこからトラムに乗ればよい。トラム利用とセットの駐車料金は、非常に安く設定されている。

もちろんバスとトラムの連携も良好で、プラットホーム上でトラムとバスが乗り換えられる施設もフランス中で目にする。トラムは郊外では専用軌道を走っているものの、原則

として地上に路線が敷かれているため、このようにホーム脇に車道を配置して利便性を高めることは比較的容易にできる。

ストラスブールでは中心部に地下駐車場を多数配置しているが、その地下駐車場への入口より中心に行く道路には自動車で進入することはできない。また、地下駐車場の料金水準は郊外のパーク&ライド用の駐車場より高く設定されている。パーク&ライド駐車場を併設したトラム停留所は、待ち合い施設が充実しバスとの乗り換えもスムーズである。

写真5 ストラスブール中心部の地下駐車場 その奥は自動車進入禁止



写真6 ストラスブール ロトンド駅隣接のパーク&ライド駐車場



こうしたハード面の工夫だけでなく、ソフト面での配慮も目につく。運賃は廉価で一日乗車券も充実しており、マップや時刻表も十分すぎるくらいである。他方で、改札がないことの代わりとして車内検札の際の罰則は厳しく、きっぷを持っていないとその場で高額の罰金を支払わねばならない。こうした信用乗車制度は、日本でも導入をめざした自治体があるが公共交通に対する考え方が大きく異なるため、なかなか実現しない。

以上のような施策を複合的に組み合わせて、初めてフランスのトラムはデザイン以外の面でも魅力的な交通手段となったのである。こうした工夫がなければ、トラムは自動車と対抗できる交通手段にはなり得なかった。モータリゼーションが進んだフランスにおいて、自動車利用者の目を公共交通に向けるためにはこうした施策が必要だったのであろう。

さて、こうした努力でトラムの魅力を高めても、目的地となる中心部の魅力が伴わなければトラム整備は無意味な投資となってしまふ。そのため中心部において再開発を行い、重要な都市施設を集積させる努力が各都市で重ねられている。つまり、中心部活性化において最も重要なのは街の商店街を魅力的にできるかどうかである。

フランスでも日本と同様に大規模商業施設の存在感は大きい。しかし、一方で零細な小売店舗の売り上げも落ちていない。これには、中心部における商業施設を政策的に保護していることによる影響がある。大規模店舗の立地は現在では厳しく制限されているが、それは住民の生活上不可欠な中小の商業者への配慮によるものである。

特に旧来の商店街はそれぞれの街の中心部にあることが多い。環境負荷や財政支出の少ない街をつくるためには、中心部の居住者を積極的に増やしていくことが求められる。こうしたコンパクトシティ政策を展開する際に、中心部にもかかわらず徒歩圏内で買い物ができないようでは居住者の増加は期待できない。

こういった政策運営によって、住民は中心部の商店街と大規模な郊外商業施設のどちらで買い物をするか選択できる状態となっている。ニーズによってどちらに行くのが望ましいかは異なるため、こうした状況は住民にとってプラスに働くだろう。またこの状況下では、郊外と中心部の商業者間で競争が起きる。結果として、中心部の努力の足りない商業施設は淘汰されることになる。このことが中心部の商店一店一店の魅力を高め、全体として魅力ある中心部を作る一因になっているともいえる。

ストラスブールの中心部にはシャッターの降りた商店はほとんど見当たらず、道路は多くの老若男女で溢れている。日本ではこうした光景はショッピングセンターで主に見られるが、地方都市の中心市街地ではほとんど見ることはできない。持続可能性の面でどちらが望ましいか、再考してもよいのではないだろうか。

写真7 ストラスブール中心部は多くの人で賑わう



(3) タブーなき合意形成の取り組み

合意形成についても考えてみたい。日本でもフランスと同様に計画制度は存在しそれを広く情報提供することも定められているが、自治体の方針はなかなか住民に浸透しない。それは、形式に囚われているところがあるということと、本当に必要な情報を効果的に伝える方策について十分に検討していないことによるのではないか。

例えば公開事前調査は、地方議会の議員が万能でないことを前提に、プロジェクトの概要を専門家が住民意見も含めて分かりやすく取りまとめた文書を作成することを目的とした制度である。日本の地方議員も、全員がすべての政策に精通しているわけではないということは言うまでもないが、それをフォローするような政策的仕組みは存在するだろうか。議員は万能であるという前提のもとで諸制度が組み立てられていないだろうか。

タブーなく、目的を遂行するための手段を検討することが何よりも重要である。フランスの事前協議では、もちろんスライドを使って責任者がプレゼンを行い、その内容について議論するようなことも行うが、住民の理解を深めるためであれば多様な手段を駆使している点が特徴的である。

フランス西部のアンジェでは2011年にトラムが開業した。この導入にかかる議論において、アンジェでは1分の1の模型（モックアップ）を中心部の案内施設に持ち込み、多くの住民にトラムがどのようなものか知ってもらうために活用した。

情報提供や意見収集のためには手間と投資を惜しまないフランス地方自治体の姿勢は、日本の民間企業のそれにつながるものがあるようにも思える。

写真8 アンジェのトラム



写真9 アンジェで合意形成に用いられた室内展示のトラム模型



3. 土地利用政策と交通政策の連携：ナントの交通まちづくりから

フランスのまちづくりの特徴の一つは、土地利用政策と交通政策が上手に連携されている点にある。本来、土地利用と交通は相互関係にあるため、交通のみを計画したとしても、土地利用計画と整合性がとれていなければ、その効果を十分に発揮することはできない。例えば最新の公共交通システムを入れても都心部に魅力がなければ誰も利用しないし、道路整備によってクルマ利用環境を向上させれば、相対的に広大な土地を有する郊外部が発達する。つまり都市と交通は同時にデザインすることが肝要である。本節では、フランスで人口規模第6位のナントを事例に、交通まちづくりについて紹介する。

(1) ナント・メトロポール (Nantes Métropole) の概要

人口約59万人(2010年)のナント・メトロポールは、24のコミューンにより構成され、各コミューンがナント・メトロポールに、都市内交通、公共空間の整備、道路空間の整備、都市整備に関する権限を移譲することで一体的な交通計画の立案を可能としている。また近年の人口変動を見ると、ナント・メトロポールの外縁部で人口が増加(スプロール化)している¹⁸一方で、通勤等の移動はメトロポールへ集中している。そのため、メトロポールの域外からの通勤者も念頭に置いた都市交通を考えることは極めて重要であり¹⁹、交通計画の立案には人口88万5,000人のナント都市圏(Aire urbaine / AU)を対象としている。図にナント・メトロポールとナント都市圏の位置関係を示す。

¹⁸ 1996～2006年の人口増加数は、ナント・メトロポールで24,530人、メトロポール圏外のAUで27,345人である。

¹⁹ 居住する市町村域内へ通勤する住民の割合は、1982年では57%だったが、2006年には37%に減少している。なお、メトロポールにおける1日当たりの(通勤も含めた)移動数は200万、所要時間は1移動当たり18分、1日当たり65分、移動距離は8.1km、トリップ回数は約3.5回である。

図1 ナント都市圏の位置



ナント・メトロポールが管轄する交通手段は、現時点でトラムが3路線・45km、BRT (Busway) が1路線・7km、一般の路線バスが55路線、クロノバス (Chronobus)²⁰ が7路線、鉄道 (TER) が5路線²¹ である。なお、障害者用のデマンドバス (ProxiTan) や水上バスも運行している。加えて、自転車政策もナント・メトロポールの誇る政策であり、自転車専用道路が470km、駐輪アーチが6,500本、屋根付き駐輪場が2,000台分、ワンウェイ式の乗り捨て自転車 (Bicloo) が880台・103拠点設置されている。

(2) ナントがめざす都市構造

ナントが目指している都市の姿は、人口減少社会への対応として我が国で着目されている「コンパクトシティ」である。ナントでは2つのコンパクトシティのタイプが提示されている。その一つが、バス路線などの枢軸となる都市交通を設け、その路線を中心に住居を誘導する「コリドー型」であり、もう一つが既存の中心地や鉄道駅を極として極同士を連結する「ポーラリゼーション型」(多極型) である。コリドー型を採用する地域とポーラリゼーション型を採用する地域との違いは、駅間距離である。鉄道やトラムのように駅間距離が離れている場合はポーラリゼーション型になり、バスのように駅間距離が非常に近い場合はコリドー型になる。なお現状では、95%の住民が都市交通拠点の500m以内に居住しているので、多くの地域がコリドー型に近いといえる。

都市計画として着目すべきは、土地利用全体を俯瞰して、将来、どの拠点を中心に都市を発展させるかを常に考えている点にある。一般的に都市交通は需要がある地域に通すことを前提とするが、ナントでは既に需要がある地域に都市交通を通すのではなく、計画的に住居を誘導するために都市交通を整備するという選択をしている。つまり、都市交通の

²⁰ 定時性・速達性等、路線バスのサービス内容を向上させた高速運行バス。

²¹ TERについては州政府との共同運営で、メトロポール域内はメトロポール、域外は州政府が運営している。

整備が土地利用を誘発させることを想定しており、目標の都市像へ近づけるために交通計画を立案していると捉えることもできる。

例えば、トラムとBRTのどちらを採用するかについてもまちづくりの視点が加わっていることは興味深い。ナントの交通戦略・研究局ディレクターのDamien Duhamel氏によると、両者の比較から、①運行実態からみてトラムの方が優れた運行実績を出しており、②BRTよりもトラムのほうが都市の再構築に対する貢献度（輸送力ではない付加価値）が高いことからトラムを採用したとしている。また、トラムの方が、不動産価格の上昇にも効果があったとし、現在のBRTの利用者数は3万5,000にのぼり、1日のトリップ数の予測値（2万～2万5,000）を上回っており、既に飽和状態であると指摘している。

写真 10 ナントのトラムと結節点



写真 11 ナントのBRTと自転車シェアシステム (Bicloo)



(3) ナントのPDU

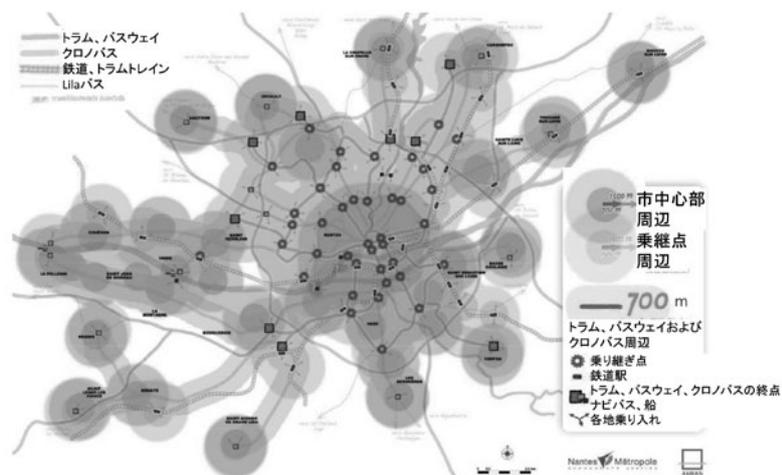
ナントの2010～2015年のPDUは2030年を目標年次として、サンナゼールからナントまでを対象地域とする広域統合スキームSCOT（2007年3月26日）や、大気保護計画（環境法典第R222-13条）などに基づいて策定されている。つまりPDUは、単なる交通政策にとどまらず、環境や都市計画等、様々な目的のもとに定める基準を満たすものとなっている。このPDUにおける理念（課題と目標）は、①環境保全に役立つこと、②都市計画と移動との連携（都心再整備に役立つこと）、③誰でも利用しやすいモビリティの保障、④魅力ある大都市圏の形成、⑤市民の行動様式を考慮に入れること、⑥これらを少ない予算で実現することにより、「移動の利便性と持続可能性を併せ持つ都市の実現」を追求すること、である。

このPDUのもと、2030年に自動車以外の交通方法の占める割合を67%とすることを目標としている。現在は、自動車移動が42.5%であり、この数値は減少傾向にある。徒歩は26.8%で高い水準にあるが、公共交通は15.8%で伸びとどまっている。なお、自転車利用の促進は特に力を入れているが、現時点では4.5%にすぎない。

今後、ナント・メトロポールの人口は、2015年から2030年までの間に約10万人の増加が見込まれており、増加する住民に対してガイドマップ等を作成して住居の誘導に努めている。現在、ナント・メトロポールにおいては、人口60万人のうち約95%の住民がバスかトラムの駅から半径500m以内の地域に居住している。一方、ナント・メトロポール域外においては、人口の50%しか都市交通の駅から半径500mの地域に居住しておらず、自動車に頼る生活行動となっているため、メトロポール域外に居住する人々の都市交通拠点から500m以内への集約が課題となっている。

パーソントリップ調査によると、都市空間整備に力を入れた地域に居住する住民の平均移動距離は約5kmであり、徒歩での移動の割合が大きい。一方、都市空間整備が不十分な地域（スプロール化した地域）に居住する住民の場合は約9kmであり、徒歩の割合は少ない。居住地の集約を図るためには、より良いトラムやバスを交通手段として提供するだけでなく、歩きやすく自転車が利用しやすい都市空間を再整備することが重要であるといえる。

図2 PDU（2010-2015）における交通と土地利用の連携



(4) 整備・開発手法等について

ナント・メトロポールの諸計画では、都市空間内での移動速度を低減することを原則とし、歩行者専用空間や自転車専用道路の充実に努めている。その手法は、まず道路の優先順位をつけることである（道路の段階化・階層化）。すなわち道路を幹線系道路と支線系道路に分け、歩行者専用空間、自転車の優先空間を設定し、特定の道路は速度を制限するという手法を用いる。計画に関する予算については当然メトロポール議会の承認が必要であるが、これらのアイデアや哲学が計画に適合していないと（単に道路を整備し建物をつくるだけの計画では）審議対象とならない。

具体的な都市交通政策としては、まず駐車場の抑制政策が挙げられる。例えば、コミューンから都市交通網の整備を求められた場合、マンション開発の際に駐車台数の割当を少なくして地域の自動車保有台数を減らす「エコカルチエ」の設定等を、交通網整備の条件として契約を結ぶことがある。また、道路の混雑緩和に速度規制が有効であるとの認識が行政にあることも特徴的である。実際に道路の制限速度を時速30kmとする地域（ゾーン30）を増やした結果、渋滞が減少したとの報告もある²²。交通の流動性を高めるために、社会実験の結果を踏まえ、今後環状道路の制限速度を時速90kmから70kmに制限する予定である。ただし、都心部のゾーン30化はさほど難しくはないが、都心以外の地域については自動車中心の交通行動がとられているため難しく、今後の課題とされている。

(5) 住民・企業への説明、広報活動

交通計画を実施するうえで当局と住民や企業等とで考え方を共有する必要があるが、そのために広報活動は極めて重要である。住民に対しては、学校教育の一環として広報要員を学校に派遣したり、様々なイベントの際にモビリティマネジメント（MM）の説明をしたりしている。また、コミューンの首長（maire）に対しても十分な説明を行っている。例えば、交通空白区域で開発を行おうとする首長に対しては、「開発は可能だが都市交通を開通させる予定はないので、当該区域では都市交通以外の交通（自動車交通など）になる」と説明している。加えて、区域内の企業等でのMMの実施や、駐輪所設置等の交渉の可能性を指摘している。

また、企業に対するMMとして、企業に出向いて公共交通利用促進に関する啓発活動等を実施している。対象事業所は370か所、対象従業員数は10万5,000人に上る。企業向けの説明・広報活動について、メトロポール内の3分の1の企業とメトロポールの交通局との間でMM契約を締結し、各企業の労使委員会に出張して説明活動を行い、カープーリング、カーシェアリング等を促進している。また、雇用者による定期代の負担制度等、

²² ロワール川の橋を渡る自動車のトリップ数が15%減少していることから、都心への流入交通量が減少したと考えられる。なお、自動車以外も含めた総トリップ数は（人口が増加しているため）増加している。

法制度に関する説明も行っている。

(6) 道路・駐車政策

PDUの基本となっているのが過度の自動車依存からの脱却である。そのため駐車政策は、自動車交通の抑制や公共交通の利用促進に大きな役割を果たす。都心での駐車政策の哲学・目標として、①都心居住者の駐車スペースの確保、②都心非居住者の自動車でのアクセス・駐車制限、③経済活動の促進のため業務用車輛の進入を考慮、の3つが挙げられる。都心に進入可能な車輛は、バス、緊急車輛、許可を得ている公共用自動車、タクシー、荷捌き等のための業務用車輛、都心居住者の車輛に限定され、これら以外の自動車については、環状道路を「バリケード」の役割として設定して迂回させ、郊外から都心部への通過交通を抑制している。自動車の都心への進入抑制は、自動車で占拠されていた都心の大通りが歩行者を中心とした市民への開放につながるが、こうした各移動手段が占める空間の見直し・再整備により、新しい都市空間、生活空間の市民への供給を進めている²³。また、都心における道路空間再整備の目標は、道路の幅員を問わずすべて最高2車線までとすることである。現状では、都心で1本のみ4車線道路が残存しているが、それ以外の自動車道路はすべて1車線ないし2車線化が実現している。

一方で郊外における交通施策の目標は、自動車から公共交通への乗り継ぎの促進である。上述の環状道路とトラム駅の結節点等に、パーク&ライド駐車場を8,000台分設置している。このような、乗り継ぎシステムの整備により、従来は自動車のみで移動していた場合も、複数の異なる移動手段を組み合わせる交通行動をとるようになってきている²⁴。

おわりに

以上、フランスの交通政策の制度的背景と具体的事例について、都市政策や若干の商業政策との関わりも含めて概観した。フランスの政策展開を見てくると、以下のようなことが言えそうである。

公共交通を中心としたまちづくりを行うためには、その政策方針を明快にし、制度的なフォローを行った上で地元自治体が施策を推進していくことが有効である。またその施策は、特に道路空間を有効に活用することと中心部における駐車政策を積極的に行うこと、さらに必要な施設整備はスピーディに実施することで、いくつかの施策を複合的に行うことが効果的とみられる。そして何より、公共交通だけが単体で魅力ある交通手段となるだけではほとんど意味がない。中心部における商業施設の活性化などを通じて、公共交通の

²³ 例えば、Cours des 50-Otages (50人の捕虜通り)は、5車線だった1970年には、1日当たりの通過自動車台数が約5万台だったが、2012年には約5,000台にまで減少している。なお、この通りでは、トラム、バス、自転車それぞれの専用道路が整備されている。

²⁴ 特に外環道路内側より長距離の移動の場合。

目的地となる中心部の魅力を高めることが最も重要である。

こうした考え方をもとに日本の現状について考察すると、ほぼすべての面で大きな障壁があることに気づかされる。交通政策の側では、地方自治体が新しい施策を実施するための独自財源がない。また、合意形成手法が十分でないこともありトラムやトランジットモールの導入に向けた議論がなかなか成熟しない。加えて、自治体側では駐車に関わるコントロールが難しい。

そのためますます自動車の利便性が際立ち、地方都市ではほとんどの買い物を郊外商業施設で行うようになりつつある。フランスの政策だけが正しいわけではないが、日本の現状が相当にいびつであることは間違いない。今後の日本の政策推進に際しては、交通政策をまちづくりの中で位置づけ、フランスなどの事例を参考にしながら日本の実情に合ったやり方を模索していく必要があるそうである。

本稿の一部は、公益財団法人日本都市センターの2014年度調査研究「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」において、2015年3月7日から14日にかけて実施した海外事例調査で得た知見に基づいています。調査資料の収集及び取りまとめに尽力された日本都市センターの石田雄人元研究員、加藤祐介研究員に記して謝意を示します。

参考文献・URL

1. 望月真一『路面電車が街をつくる 21世紀フランスの都市づくり』鹿島出版会、2001年
2. ヴァンソン藤井由実『ストラスブールのまちづくり トラムとにぎわいの地方都市』学芸出版社、2011年
3. 氏岡庸士「フランスの都市交通と費用負担－事業所税の実態と役割」運輸と経済第57巻第6号、1997年、66-78頁
4. 柴山多佳児・家田仁「ローカル公共交通サービスのグローバル・オペレータ」運輸と経済第66巻第10号、58-66頁
5. 板谷和也・原田昇「フランスの都市圏交通に関する計画コントロールシステム 交通基本法としてのLOTIの役割」都市計画論文集第39巻第3号、2004年、517-522頁
6. 日本都市センター『人口減少時代における地域公共交通のあり方－都市自治体の未来を見据えて－』日本都市センター、2015年

ドイツの空き家実態と空き家対策

東京都市大学環境学部教授
室田 昌子

人口減少の続くドイツでは、空き家問題の対策として個別建物の管理の問題に対応した近代化命令・修繕命令や取り壊し命令、先買権等を建設法典で用意し、併せて空き家の多く集まる地域に対しては都市改造などによる対策を用意している。しかし、州法による規程の違いと市町村の判断の違いにより市町村での進め方は異なっている。本論では、個別建物に対して所有者との交渉により対応するヴッパータール市の取り組みと、地域的取り組みと個別建物の対応を組み合わせる行政代執行や先買権を活用するブレーマーハーフェンの取り組みを紹介し、日本における積極的空き家対策の運用課題について論じた。

1. ドイツにおける空き家の状況

ドイツでは、1990年代後半から人口が頭打ちになり、総人口は2003年をピークに減少傾向が見られ少子高齢化も進展している。2013年では60歳以上の人口比率は27.1%と高く、20才未満人口は18.1%、合計特殊出生率は2012年で1.38と同年度の日本よりも低い。

一方で、住宅の建設は、1995年の55万3千棟と比較すると、2008年14万8千棟は3割に満たず、2013年約23万7千棟も4割強であり激減している。日本の新設住宅戸数は、1987年が173万戸、1995年が148万戸、最も減少した2009年が78万戸、2013年で99万戸と推移しており、日本と比較するとドイツは住宅新設の減少が著しいと言えよう。

表1 ドイツにおける空き家実態

	分類	居住用住宅 (千件)	空き家 (千件)	割合 (%)
建築年	-1919	5,245	397	7.6
	1919-1948	4,199	242	5.8
	1949-1978	16,757	715	4.3
	1979-1986	3,723	153	4.1
	1987-1990	1,383	50	3.6
	1991-1995	2,469	58	2.3
	1996-2000	2,604	50	1.9
	2001-2004	1,145	14	1.2
	2005-2008	877	11	1.3
	2009-	365	13	3.6
床面積	~ 40㎡未満	1,888	154	8.2
	40 ~ 60㎡	6,951	446	6.4
	60 ~ 80	9,281	512	5.5
	80 ~ 100	6,691	282	4.2
	100 ~ 120	4,732	137	2.9
	120 ~ 140	4,091	81	2.0
	140㎡以上	5,136	91	1.8
州名	Baden-Württemberg	4,780	193	4.0
	Bayern	5,762	213	3.7
	Berlin	1,821	64	3.5
	Brandenburg	1,237	69	5.6
	Bremen	334	12	3.6
	Hamburg	876	13	1.5
	Hessen	2,776	103	3.7
	Mecklenburg-Vorpommern	848	52	6.1
	Niedersachsen	3,649	129	3.5
	Nordrhein-Westfalen	8,344	299	3.6
	Rheinland-Pfalz	1,899	81	4.3
	Saarland	483	27	5.6
	Sachsen	2,236	220	9.8
	Sachsen-Anhalt	1,247	117	9.4
	Schleswig-Holstein	1,362	36	2.6
	Thüringen	1,114	75	6.7
		ドイツ全体	38,768	1,702

出典：センサス 2011 をもとに筆者作成

ドイツの空き家は、2011年センサスによれば、全国レベルの空き家率は4.4%、空き家住宅総数で約170万戸となっている。ドイツの住宅用途は、①所有者居住、②賃貸者居住、③休日レジャー用住宅、④空き家に区分され、特定時（2011年センサスでは2011年5月9日）の利用状態としており、住宅改修などでの一時的な不在は空き家を含めないとする。従って、日本の住宅土地統計調査の空き家の定義とは異なっており、そのまま比較はできない。日本の2013年度の空き家数は約820万戸で13.5%であるが、空き家数から2次の住宅や賃貸用・売却用の空き家等を除いた「その他」に分類される空き家件数は318万戸であり、住宅総数に占める割合は5.3%である。この数値とドイツを仮に比較すると、ドイツの方が空き家率が0.9%少ないということになる。

ドイツの2011年センサスの空き家実態を見ると、築年別では古い住宅ほど空き家率が高く、1919年以前は7.6%、1919年～1948年は5.8%と高いが、2000年代以降に建築された住宅は1.6%と低い。床面積では、小さい住宅ほど空き家率が高く、40㎡未満は8.2%であるが140㎡以上は1.8%と低い。ドイツでは、古い住宅は比較的小規模な住宅が多く設備が古く、現在の居住環境のレベルと比較して低レベルであることが人気のない要因として指摘できる。

2. 州別の空き家実態

各州別の空き家実態を見ると、空き家率が高いのは、ザクセン州とザクセン・アンハルト州で9%を越えている。また、テューリンゲン州、メクレンブルク・フォアポンメルン州は6%を越えており、これらの4州はいずれも旧東ドイツにあたる。

これら4州は、1990年から2010年で人口が15%前後減少しており、今後の人口予測（中間モデル）でも2010年～2040年で20%程度かそれ以上に減少が予測されている。ドイツでも最も人口減少が著しい地域と言える。

併せて、1949年以前の古い居住用建物が多く、居住用建物に占める割合はザクセン州47%、ザクセン・アンハルト州45%、テューリンゲン州42%、メクレンブルク・フォアポンメルン州29%となっており、ドイツ全体の25%と比較するといずれも高い。また80㎡以下の規模の小さい建物の割合が高く、ドイツの平均住宅面積は90.9㎡であるが、ザクセン州は74.4㎡、ザクセン・アンハルト州は79.1㎡、テューリンゲン州81.1㎡、メクレンブルク・フォアポンメルン州78.9㎡などとなっている。すなわち、これらの空き家の多い州は、いずれも人口減少、古い住宅と小規模住宅が多いという特徴を有している。

一方、旧西ドイツの空き家率は各州ともに3～5%程度であり、旧東ドイツ地域ほどの空き家率を示していない。ドイツ全体の各州の空き家率と人口予測増減率、及び各州の空き家率と1949年以前の住宅の割合は、いずれも相関係数があり、0.7以上の高い相関関係が見られた。ドイツの州別空き家率をみると、古い住宅の多い州ほど空き家率が高く、人口

減少率が高い州ほど空き家率が高い。住宅の古さと人口減少の高さが空き家率に関係している傾向については、州別で見ても確認できる。

3. 連邦政府の空き家対策

(1) 連邦政府の空き家対策について

空き家問題については、①各個別建物の問題として、a. 利用状態の問題（利用の有無）、b. 管理状態の問題（建物の状態による外部不経済の発生）に分けることができ、さらに②地域的集中による地域衰退の問題に区分することができる。

ドイツ連邦政府は、空き家関連対策として、管理状態の問題と地域的問題についての対策を用意している。前者は、個別建物の改善や除去に関する制度（建設法典 177 条）と、取り壊しに関する制度（同 179 条）であり、後者については、都市改造と実行に必要な関連措置（同 171a 条）、都市計画的都市再開発事業と関連措置（同 136 条）などを定めている。

空き家については、センサスやマイクロ・センサスで連邦全体として利用していない住宅の件数を把握しているものの、単に利用がされていない状態に対しては、連邦建設都市国土研究所（BBSR）の Evi Goderbauer 氏によれば特に問題としていない。建設法典では空き地については、一般先買権や特別先買権（24 条、25 条）、建築命令（176 条）や収用（85 条）という手段があり、地区詳細計画策定地域や連担建築地域などの特定地域において土地の有効利用を促す仕組みがあるが、利用されていない建物についての対策はない。

表2 連邦政府の空き家対策

問題区分		対策	制度
個別建物の問題	利用の問題	センサスなどでの実態把握	センサス法2011、 マイクロ・センサス法など
	管理の問題	先買権の排除と回避	建設法典26条、27条
		近代化命令・修繕命令	建設法典177条
		取り壊し命令	建設法典179条
	都市計画助成制度	建設法典164a条	
地域の問題	地域衰退	都市計画的都市再開発事業	建設法典136条
		都市改造	建設法典171a条

(2) 連邦政府の個別建物の対策

個別建物の管理については、建物の状態に応じて2段階に区分して対策を講じている。近代化や修繕で建物の不良や欠陥の状態が排除できる場合は近代化・修繕命令を行うことができ、できない場合は取り壊し命令を行うことができる。

ア. 近代化命令・修繕命令について

建設法典 177 条では、近代化命令と修繕命令について、「建物が不良または欠陥状態にある場合、近代化命令や修繕命令でこれらの除去や排除が可能な場合は、市町村は近代化

命令による不良状態の除去や修繕命令による欠陥状態の排除を命令できる。建物の所有者は不良状態の除去や欠陥状態の排除が義務づけられる」とする。ただし、同 175 条で都市計画上の必要がある場合のみとしており、手続きとしては、利害関係者に対しての事前の協議と当該措置の実施方法や資金についてのアドバイスが必要である。措置については、技術的、建築法規的、経済的な妥当性のある内容でなくてはならない。

なお、不良の定義は、「建物が健全な居住状態や労働状態に適合していないこと」であり、欠陥の定義は、「消耗や老朽化、天候や第三者の影響によって、①規程に沿った利用ができないこと、②街路景観や地域景観を著しく阻害していること、③歴史的・芸術的意義から保存が必要な建物が更新を必要としていること」である。

この費用については、所有者は「自己資金か外部資金で負担し、建設費用と経営管理費用について建築物の収益から調達できる場合は負担しなればいけない。所有者の負担額は、近代化措置や修繕措置の実施後に、建物に対して通常の経営管理が行われた場合に継続的に得ることができる収益を考慮して算定する」とする。なお、都市計画助成制度は、近代化や修繕の費用補助として利用できる。

またドイツの市町村は、土地の売買に際して先買権を有しているケースがある。先買権が排除される場合として「地区詳細計画の指定や都市計画上の事業の目的に従って建築の利用がされていて、かつ建物に不良や欠陥がない場合（建設法典 26 条）」であり、先買権が回避される場合として「不良または欠陥がある建物を適切な期間内で除去することができ、先買権行使の期間の経過前に除去する義務を負える場合（建設法典 27 条）」である。すなわち、建物に不良や欠陥がある場合、所有者がこれらの排除や回避ができないケースでは、市町村の先買権が成立することになる。先買権とは、所有者が第三者と売買契約をした場合、所有者は先買権者（市町村）に通知しなければならず、先買権者が先買権の行使を表明すると、先買権者との間に売買契約が成立するというものである。

以上のように、不良や欠陥状態のある建物は、市町村が改善を命令することができ、所有者はその命令に従うことが義務である。それができない場合はケースによって先買権が成立し、市町村がその行使によって購入が可能となる仕組みがある。改善のための費用は所有者が収益のある範囲で負担するとしている。

イ. 取り壊し命令について

建設法典 179 条では、市町村は、不良又は欠陥状態にある建物について、近代化や修繕によって排除できない場合は、建物の全部または一部を取り壊すことを受忍することを義務づけられるとしている。

ただし、除去の時点で、住居空間では居住者が適切な代替住居空間を適切な条件で利用できる場合のみ、業務空間では別の適切な空間を適切な条件で利用できる場合のみ実施が

可能とする。手続きとしては、近代化命令・修繕命令と同様であり、利害関係者に対しての事前の協議と当該措置の実施方法や資金についてのアドバイスが必要である。

また取り壊し費用については、取り壊しによって発生が期待される利益までを所有者は負担しなければならない。ただし、除去によって不利益が発生した場合は、市町村は適切な補償を行うことが必要であり、所有者が取り壊し命令によって土地を維持することが経済的に期待できない場合は、市町村に土地の買い取りを請求できる。

179条は2012、及び13年に変更されており、まず、変更前は地区詳細計画策定区域のみ取り壊しが可能であったが、対象範囲の限定がなくなった。次に、取り壊し費用は所有者が負担することになっていなかったために市町村が負担する必要があったが、費用負担が所有者に移行した。

変更の理由として、ドイツ全体で取り壊しの必要な建物が増加しており、それらの建物は地区詳細計画区域に限らず、都市縁辺部などの都市構造の弱い地域に発生しやすいことから地域を拡大する必要があったためであり、また、取り壊しによって地価が上昇することによって所有者が負担することが可能と認識されたためである。連邦政府では、取り壊しの必要な建物をスクラップ不動産（Schrottimmobilien）として対応の必要性を指摘しており、そのために取り壊しを可能にするなどの法改正を進めている。

ただし、代替空間の確保や不利益の補償など、取り壊し命令を行う市町村側にも義務があり、所有者が市町村に買い取り請求を行う可能性もあり、その判断は市町村に任されている。市町村は、各州法をベースにその対応を進めていく必要があるため、市町村によって取り組みは大きく異なることになると思う。

4. ヴッパータール市の空き家対策—個別建物対策を中心とした事例

(1) 地域の特徴

ヴッパータール市はノルトライン・ヴェストファーレン州に属し、ルール地域にある都市で、デュッセルドルフとドルトムントの2つの大都市に挟まれた中規模都市である。人口減少が著しく、1963年の42万3千人の人口から2013年には34万3千人へと減少し、また人口予測では2040年には29万3千人と更なる減少が予測されている。同時に、65歳以上の高齢化率が21%で高齢化が進展しており、失業率が約12%と高い。さらに、市の財政状況が悪化し、州の特別援助プログラムを受けつつ、2012～2021年の10カ年計画に基づいて財政復興を進めている。

(2) ヴッパータール市の空き家実態

ヴッパータール市では、2011年センサスで居住空間のある建物の住戸総数は19万4千戸であり、そのうち空き家数1万1千戸で、空き家率は5.7%である。

市では独自に問題のある不動産を把握しており、その把握方法は、3年以上空き家状態にある場合、現地確認を行い、周辺環境にマイナスの影響を与えているかを把握する。問題のある建物について、「スクラップ不動産」と「問題不動産」(Problemimmobilien)に区分している。市の定義する「スクラップ不動産」

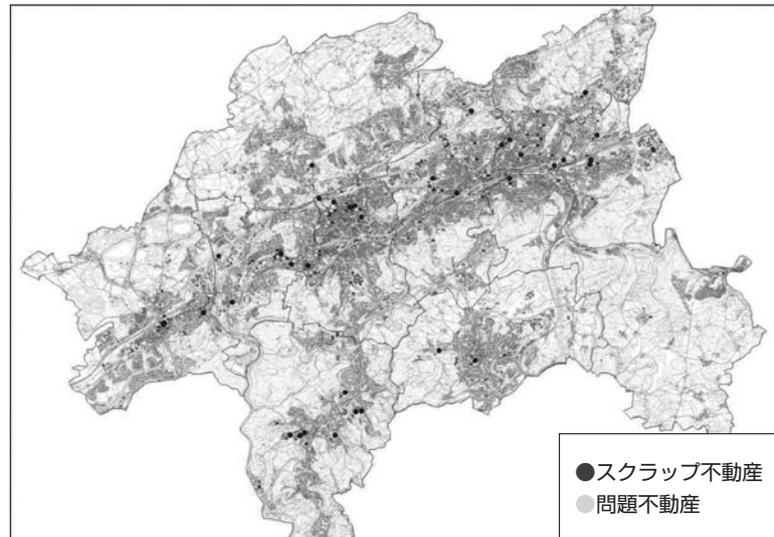
とは①老朽化した放棄不動産であること、②長期間の空き家であること、③根本的な改修か除却が必要、④周辺環境へのマイナス効果があることであり、誰の目でも明らかにわかる状態である。一方、「問題不動産」は、①構造的な欠陥があること、②部分的か全体的に空いていることであり専門家が判断する。2014年現在で、市内にスクラップ不動産は48件、問題不動産は61件である。

(3) 空き家対策について

ヴッパータール市では、スクラップ不動産に対しての対策、特に最も問題のあるスクラップ不動産を10件選定して集中的に問題解決にあたっている。選定条件は、立地上目立つ場所にあることと、景観上の重大な問題があることであり、周辺地域の広範囲に与えるマイナスイメージを重視している。ノルトライン・ヴェストファーレン州では、建設法典179条の改正により取り壊し命令が可能になったものの、私的所有権の保護を重視しており、市民に危険が及ぶ場合のみに限定していること、まず市町村が費用負担をする必要があること、多くの手続きが必要であることなどから、スクラップ不動産を取り壊して所有者に費用負担を課すのは容易ではない。そのため、対象を10件に絞って長い時間をかけ、所有者と話し合いを進めて問題の解決にあたっている。進め方は、市に都市開発担当、建築法規担当、建設業務担当などの市職員と外部不動産専門家などで構成されるスクラップ不動産対策ワーキンググループを設置し、個別不動産の対策をそれぞれ話し合い、情報交換をしている。その議論をもとに、所有者との話し合いを行い、所有者の問題認識や問題解決のための支援等を行いつつ進めている。

市ではスクラップ不動産を4タイプに区分しており、タイプ1：所有者が問題を認識し

図1 問題不動産とスクラップ不動産の分布図



(出典：ヴッパータール市都市開発局作成資料 2014年)

解決のための財政力があるケース、タイプ2：所有者が行動を起こさない非協力的なケース、タイプ3：所有者が年齢や経済的な理由で行動を起こせないケース、タイプ4：所有者が不明、または所有者自身が所有を認識していないケースとする。

タイプ1は、市職員と話し合いをすることにより解決が見込まれ、情報交換をしつつ解決を目指している。タイプ2は、解決が困難で時間も費用もかかる。安全対策として市が取り壊しを行った例があり、税金を払っていないと強制売買可能になるので強制売買をしたケースもあるが、新たな所有者が取り壊しをしないと問題解決に結びつかない。タイプ3は市が様々な支援を行う必要があり、財政的なアドバイス、銀行等の紹介、その他のきめ細やかな支援を行いつつ、安全対策の実施を強く要請する。タイプ4は、まずは所有者を特定し、その後、タイプ1、2、3のタイプに分かれることになる。

都市計画助成金を受けることも可能であるが、営利目的ではない利用を行うという条件があり、市は営利目的による活用で民間企業の投資をめざしているため、条件が合致することが難しいという問題がある。

5. ブレーマーハーフェン市の空き家対策—地域的対策を中心とした事例

(1) 地域の特徴

ブレーマーハーフェン市はブレーメン州に属するドイツ北部の港湾都市であり、造船業と海運業、漁業で栄えた都市である。人口は2014年現在で11.6万人、1968年次が最大で14.9万人であり減少が続いていたが、2011年11.3万人から減少が止まっている。2011年センサスで65歳以上の高齢者率は22.4%、失業率は2015年2月で14.8%と高い。

1960年代から産業構造の転換が始まり、その中で研究機関や教育・文化事業、風力発電などの再生エネルギー事業、食品業やグリーン産業開発、観光開発などに力を入れ、また2000年代に港湾地区の大規模な再開発を行った。ただし、人口減少が近年とまったのは、産業開発による新たな雇用創出に成功したことに加えて、労働の自由化によるEU諸国からの流入も要因として指摘されている。

ブレーマーハーフェン市の居住空間のある建物の住戸数は、2011年センサスで約6.3万戸であり、そのうち空き家は4100戸で空き家率は6.5%である。これは、州都のブレーメン市3.7%の約1.8倍であるが、ドイツ北西部の空き家率は一般的に低く、ハンブルク市1.5%、シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州2.7%、ニーダーザクセン州3.6%などのなかでは最も高い都市である。当市では、このような高い空き家率に対して、地域を指定して集中的に解決する方法をとっている。

(2) ブレーマーハーフェン市の郊外団地の空き家対策

ブレーマーハーフェン市では、1980年代、1990年代には空き家の問題が顕在化してい

だが、対策が取られたのは2003年の都市改造戦略である。ここで郊外にある2000戸のアパートを解体することを決定し、「西の都市改造」、「社会都市」、EUの「アーバンII」などの各事業を活用して、主として空き家の集中する大型住宅団地の解体を行うこととした。ブルスドルフ（Wulsdorf）地区、グリュンハーフェ（Grünhöfe）地区、レーアーハイデ西（Leherheide-West）地区、ゲーシュテミュンデ（Geestemünde）地区の4地区で解体が計画され、解体と改築や建替え、環境整備が進められた。

ブルスドルフ地区では、8階建てを5階建てに減築し改造した。高齢者のデイケア施設や認知症患者用施設、多様な社会サービス、太陽光エネルギーの利用、緑地や遊び場を設置して環境改善を行った結果、空き家率は現在ほぼゼロに近づいた。

グリュンハーフェ地区は2500戸の大規模団地で、そのうち2000戸がGEWOBA（ブレーメン州に本社を置く住宅建設公社）の所有する団地であり、2003年当時空き家率が15%に達していた。この地域は、西の都市改造事業を活用して、全体で約900戸の建物を解体した。空き家が多く劣化している建物を解体し、その跡地に、子供の遊び場やレジヤースペースなどを設け、地域センターなどを整備した。また、155戸11棟の住宅を解体して戸建てと2戸建ての住宅に変更することを計画している。現在は人気のある団地になり、公社の所有する団地の空き家率が2%に低下した

レーアーハイデ西地区は、GEWOBAの所有する賃貸住宅約600戸を除去し建物の近代化を行い、併せて1戸建てや2戸建て住宅の整備を計画している。地域のバリアフリー化、地区共同センターの整備、オープンスペースの緑化とプライベートガーデンの設置を行い、高齢者向けの生活支援サービスを行っている。

このように、ブレーマーハーフェン市は郊外団地の空き家対策として2000年以降に大規模な解体と建て替えを行い、空き家の除去と環境改善を進めており、わずか10年程度で郊外団地の空き家の大幅な削減に成功したと言える。

（3） ブレーマーハーフェン市中心部の空き家対策

中心部については、現在、危険な建物が多く存在するレヘ地区で取り組みが行われている。この地域は、外国人による不動産投資が行われ、地域不在の所有者の建物が問題化し、市は地域的対策と個別建物対策を組み合わせた対応方法をとっている。建設法典177条の不良欠陥の定義に基づき取り壊しの必要な建物について、①対策の必要性が高い建物、②対策の必要性が中程度の建物、③必要性の低い建物に3分類している。その上で、必要性の高い建物については特に程度を区分して図2のように建物を明示している。解体対象の建物を明示して写真とともに情報を公開し、その解決方法や過程も公開している。

さらにブレーマーハーフェン市先買地条例（Vorkaufsortsgesetz、2009年）のなかで、対策の必要性の高い特定の建物と土地を指定しており、レヘ地区で15箇所、ゲーシュテミュ

ンデ地区で1箇所を指定している。

先買地条例とは、建設法典 25 条の特別先買権を、条例によって特定の土地を指定して行使するものである。取り壊しの必要な建物が売買されるときに、市が先買権を行使して購入し、建物を取り壊した後に市が新築するという方法である。2015 年 3 月現在 4 件の実績があり、結果、土地の価値が向上するという結果になった。

このように、行政が危険な空き家を購入して取り壊して売却するという方法は、中心部などで利便性が良く高く売れるケースと、公共施設として活用するケースがある。

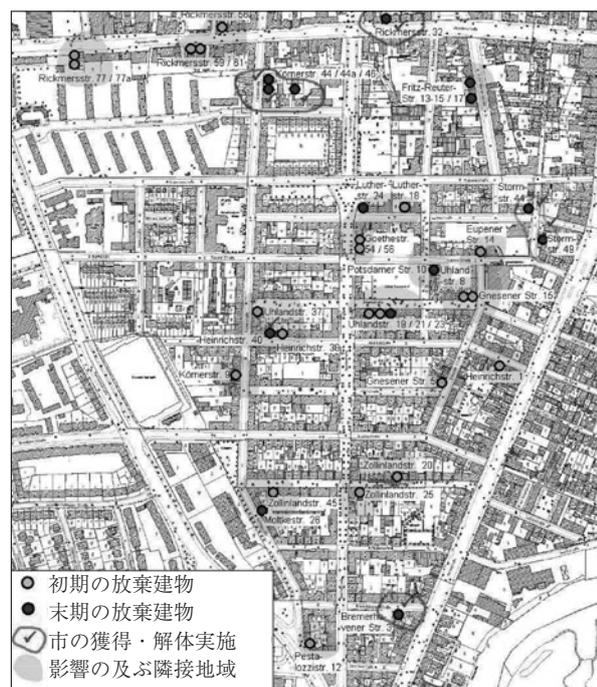
それ以外の方法として、ブレーメン州建築基準法 79 条 2 項では、崩壊している不動産に対して解体除去命令をすることができ、所有者が対応をしない場合は、行政が代執行をしてその費用を請求する方法がある。費用負担をしない場合は警察による拘束も可能である。

また、不動産の税金が支払われていない場合は、強制売買手続きをとることができ、市が入札できれば、市が取り壊しを行う。第三者の場合はその購入者が除却することになるが、実施しない場合もあるので、先買権を行使できれば市が購入できる。

ブレーマーハーフェン市では、市が先買権を行使して購入し解体除去を行い新築して売却する方法、解体除却命令を行い対応されない場合は代執行で費用を請求する方法、強制売買手続きによる入札を実施し購入者が改善する方法がある。ヴッパータール市と比較すると解体除却を強力に進める方法を複数持っている。

ブレーマーハーフェン市の空き家対策実施体制として、建築規制局、財政局、法務局、仲介者、外部機関として不動産専門家、銀行等が入ったワーキンググループ組織がある。メンバーは兼任であるが、建築や都市計画に加えて、資金、法制度、所有関係、不動産など関係する市の担当と外部専門家で構成されており 6 週間に 1 回定例会を開催している。この場で全ての側面からの検討ができるようになっている。

図 2 レヘ地区における放棄された建物と対策の実施状況



(出典：ブレーマーハーフェン市作成資料 2015 年)

6. まとめと日本の課題

ドイツ連邦政府は、空き家の近代化命令や修繕命令に加えて、取り壊し命令が可能な法制度を用意し、一定の条件下で空き家所有者に費用負担を義務づけるようにした。しかし、州法の違いと市町村の判断により対応が異なり、ヴッパータール市とブレーマーハーフェン市では、対応が大きく異なっていた。

ヴッパータール市では、最も外部への悪影響が大きいと考えられる不動産を絞り込み、所有者との話し合いを重点的に行うことにより問題解決を目指しており、所有者負担による代執行などは行っていない。従って、成果は簡単には上がらないので、時間をかけて地道に所有者との交渉を継続している。

一方のブレーマーハーフェン市は、地域的解決を目指しており、郊外団地を短期間に取り壊し、建て替えや改築などを行って空き家率の低減に成功している。また、中心部は市独自の先買条例を制定して、個別建物対策を組み込みながら先買権を行使して行政が購入して取り壊しと建て替えを行い、売却したり公共公益施設として活用するなどして問題解決を目指している。また、行政代執行によって所有者の費用負担による取り壊しも行っている。このような強力な手法を使うことによって、空き家の解体や建て直しと地域の環境向上に成果を上げている。

なお両市には共通点もあり、①対策の必要な対象建物を明確化し、その情報を公開していること、②所有者との交渉を重視していること、③対策のための横断的な組織を設置し、行政内外の専門家が参画し協議しつつ進めていることなどがあげられる。

日本では空き家対策特別措置法が2015年5月26日に完全施行され、市町村は空家等の調査を行い情報収集を行うこと、空家等の対策計画を策定すること、及び特定空家等について立ち入り調査や代執行が可能となるなど、積極的な対応が求められるようになった。

このような対策を取る場合には、第一に、対象建物を客観的に評価し明確化すること、それにより不適切な建物の代執行や対策の必要な建物に対する対策もれを防ぐことが重要である。第二に、対象建物に関して適切な情報公開を行い、常に対象建物の適切性やその方法の妥当性を市民が判断できるようにすることが必要である。第三に、兼任スタッフを含む横断的なワーキンググループ組織での推進は重要と思われる。多様な専門家の協力によって円滑に解決策が導かれるという効果もあるが、多くの外部の専門家を含むことによって立場の異なる多彩な議論が可能となり、強力な手段をコントロールしながら公正に活用することにつながるのではないだろうか。

以上のように、今後、行政代執行などの強力な手法を導入するうえで、対象建物を客観的に評価し、適切な情報公開をしつつ、多様な観点と立場から公正に実行する組織を設置することが必要と考える。

本論文は、公益財団法人日本都市センターの2014年度調査研究「都市自治体における空き家対策に関する調査研究」において、2015年3月7日から15日にかけて実施した海外事例調査で得た知見を参考にしている。

参考にしたインタビュー者：

ノルトライン・ヴェストファーレン州政府建設住宅都市開発交通省 Sabine Nakelski 氏

連邦建設都市国土研究所（BBSR）の Evi Goderbauer 氏

ヴッパータール市建設住宅局 Rüdiger Bleck 氏, Rainer Knecht 氏

ブレーマーハーフェン市参事会員・都市計画担当局長 Jeanne-Marie Ehbauer 博士, 都市計画課 Norbert Friedrich 氏
らインタビューに応じていただいた方々、調査に関する調整を進めてくださり、同行していただいた太田尚孝福山市立大学都市経営学部准教授、公益財団法人日本都市センター研究室小畑和也研究員に、この場をお借りして御礼を申し上げます。

参考文献・URL

1. 日本都市センター『都市自治体と空き家—課題・対策・展望』2015年
2. Statistisches Bundesamt 2013, Zensus2011 Gebäude und Wohnungen Bundesrepublik Deutschland 2011
3. Statistisches Bundesamt 2012, Bauen und Wohnen Mikrozensus Zusatzerhebung 2010 Bestand und Struktur der Wohneinheiten Wohnsituation der Haushalte
4. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014, Gebäude- und Wohnungsbestand in Deutschland -Erste Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung 2011
5. Statistisches Bundesamt, Zensus 2011- Bevölkerung und Haushalte
6. Stadt Wuppertal Stadtentwicklung und Stadtebau, 2010, Handlungsprogramm Demografischer Wandel -Strategien zum Umgang mit den demografischen Herausforderungen
7. Projektwerkstatt Bremerhaven, 2007, Stadtumbau Bremerhaven - eine Einführung
8. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2014, Verwaarloste Immobilien Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwaorlosten Immobilien -Schrottimmobilen-
9. https://www.zensus2011.de/DE/Home/home_node.html
10. <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/>
11. http://www.stadtumbauwest.de/exwost/konzept/PW_Bhv_Friedrich_Heckemeier.pdf
12. http://www.ifr-ev.de/fileadmin/pdf/DIALOGforum/DIALOGforum_2013/dfl-13_Norbert-Friedrich_Bremerhavent.pdf
13. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/Bauen/Bautaetigkeit/Bautaetigkeit.html>

調査研究報告

- 第 19 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会
- 都市シンクタンクの活動実態について

日本都市センターでは、①地方分権改革の推進、②人口減少社会への対応、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、上半期における調査研究報告として、6月1日に開催した「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」の概要を紹介するとともに、毎年度当センターが実施している都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査の結果を基にした「都市シンクタンクの活動実態について」を報告する。

第19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19回会議では、「社会保障と受益者負担」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、現状の社会保障制度の問題や今後の社会保障費を賄う負担のあり方等について、参加市長による意見交換を行った。

はじめに

第19回「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」は、2015年6月1日、市長10名の参加を得て開催された。

会議では、「社会保障と受益者負担」をテーマとして、本郷谷健次 松戸市長の進行のもと、活発な意見交換が行われた。

プログラム

趣旨説明	和光市長	松本 武洋
進行役	松戸市長	本郷谷健次
基調講演	慶應義塾大学 経済学部教授	駒村 康平
問題提起	流山市長	井崎 義治
問題提起	伊豆市長	菊地 豊
問題提起	浦安市長	松崎 秀樹

1 趣旨説明

まず、今回のテーマ設定の趣旨について、松本武洋 和光市長から、「社会保障に関する国や地方自治体の歳出は毎年増加の一途をたどっており、現在、国においては社会保障と税の一体改革が進められているが、社会保障における都市自治体の役割は極めて大きく、社会保障制度改革については国と地方が一体となり、地域の実情に即し、持続可能かつ安定的な社会保障制度を確立することが重要である。」との発言があった。

2 基調講演

会議前半では、駒村康平 慶應義塾大学経済学部教授による基調講演が行われた。まず、一定のインフレの状況下で発動されるマクロ経済スライドの基礎年金部分への適用による年金給付水準の引き下げは、高齢者の購買力の低下や社会保障負担の余力が落ちることを意味するとともに、低賃金労働者ほど年金給付全体に占める基礎年金部分の割合が大きいため、所得代替率（給付水準）の引き下げ率も大きくなるとの説明があった。加えて、現

在の日本は、所得格差の広がりとともに、急速な高齢化が進んでおり、団塊の世代が一斉に75歳以上の後期高齢者となる2025年度の社会保障費は約150兆円にのぼるとの試算結果が示されているほか、2055年には20歳から64歳までの現役世代1.2人で65歳以上の高齢者1人を支えることになるなど、今後の社会保障負担をどう賄うのかが極めて重要な政策課題であるとの説明があった。

その上で、今後の社会保障制度を維持するためには、応能負担を強化する観点から、高齢者の資産の活用の検討や、雇用政策と年金政策をセットで考え、年金の支給開始年齢の引き上げについても議論すべきであるとの説明があったほか、相続による金融資産の地方から都市部への地域間移転を防ぐため、親と同居して在宅介護を支えていた家族に対しては、それを寄与分として高く評価する一方、法定相続人として最低限保障される遺留分については縮減するなど、相続制度の見直しについても検討を要するとの見解が示された。

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。

井崎義治 流山市長より、市民に対する保険料負担と医療費の現状についての周知・啓発の必要性及び介護保険の更新制度等の見直しに伴う費用削減効果について、菊地豊 伊豆市長より、自身の体験から考える社会保障の問題と伊豆市における介護・医療サービスの現状等について、それぞれ言及があった。また、松崎秀樹 浦安市長からは、北欧とアメリカの海外視察から考える今後の日本の社会保障制度のあり方について問題提起がなされた。

4 意見交換

基調講演や問題提起を踏まえて、参加した市長により活発な意見交換が行われた。意見交換では、持続可能な社会保障制度とするための制度設計や受益者負担のあり方、将来の明確な社会保障ビジョンの提示による国民との信頼関係構築の重要性、国及び自治体等の説明責任と情報発信のあり方などについて議論が行われ、問題意識の深化と共有が図られた。

おわりに

本会の詳細については、2015年9月にブックレット『第19回国のかたちとコミュニティを考える市長の会《社会保障と受益者負担》』として取りまとめた。本ブックレットは、当センターのホームページで閲覧可能となっている。

第20回会議は、「広域連携」をテーマとして、2015年11月に開催する予定である。



(研究員 畑 宏)

都市シンクタンクの活動実態について

日本都市センターでは、都市シンクタンクの活動に関する調査を継続して行っている。活動実態の主要な項目について、2014年度と2015年度のデータ比較を行った結果、設置団体が3団体増加したほか、人員規模にはほとんど変化がみられないものの、調査研究事業費に係る予算が若干増額し、研究本数が増加していることがわかった。

はじめに

日本都市センターでは、都市自治体が設置した都市政策研究等を行う組織（市立大学を含む。以下、「都市シンクタンク」という。）について、継続して調査を行っている。ここでは、活動実態の主要な項目ごとに2014年度調査¹と2015年度調査²との比較³を行い、その動向を追うこととする。

《調査項目》

2015年6月、都市シンクタンク44団体に対して下表の各調査項目の2014年度実績についてメールにて調査を行い、37団体（84.1%）から回答を得た。

表1 調査項目

組織概要	所在地、連絡先、設立年月日、設置都市、代表者
組織動向	<ul style="list-style-type: none"> ・沿革（設置経緯、見直しの動向、役割） ・組織体制（設置形態、常勤職員数、常勤研究員数、非常勤研究員数、専門性確保に関する特徴、市民研究員制度、庶務体制） ・会計（2014年度予算、2013・2012年度決算、事業活動収入の主な内訳）
活動動向	<ul style="list-style-type: none"> ・活動実績 ・これまでの重点的、特徴的な調査研究プロジェクト ・活動のマネジメント状況
特記事項	<ul style="list-style-type: none"> ・研究員の業務分担 ・研究員の専門性育成の手立て ・研究員のキャリアパス等

1 設置数及び設置形態

都市シンクタンクの設置数は44団体であり、2014年度の41団体から3団体増加している。増加した都市シンクタンクは、いずれも自治体で設置したものである。

¹ 2014年6月に行った調査を参考とした。各団体の調査結果は当センターのホームページで公開している。

² 各団体の調査結果については当センターのホームページで公開している。

³ 特記が無いものについては2014・2015両年度のデータがある31団体で比較を行っている。

都道府県別でみた都市シンクタンクの所在地は、東京都が9団体で最も多く、以下、神奈川県が5団体、大阪府の4団体と続いている。また、設立年については、2000年代に入ってから設立が約8割を占めている。設置形態は、自治体が約6割を占めており、これまで同様自治体の内部組織として機能している団体が多いことがわかる（表2）。

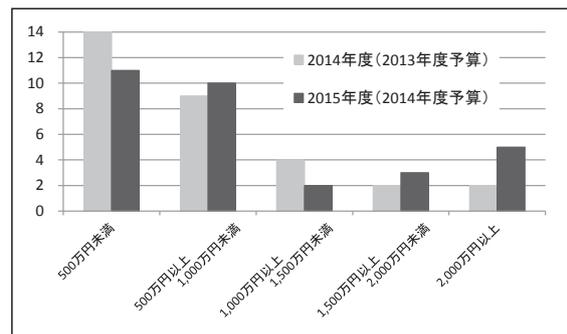
表2 都市シンクタンクの設置形態

	2015年度	2014年度	増減
自治体の内部組織	27	24	3
公益財団法人	10	10	0
大学の附属機関	5	5	0
NPO法人	1	1	0
一般財団法人	1	1	0
計	44	41	3

2 調査研究事業費

調査研究事業費⁴について2013年度予算と2014年度予算との比較を行ったところ、500万円未満の団体が減少した一方、1,500万円以上2,000万円未満及び2,000万円以上の都市シンクタンクが増加した（図1）。なお、回答のあった37団体の平均は1,288万円である。

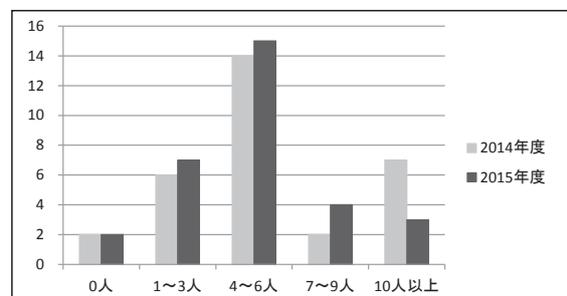
図1 調査研究費



3 研究員数

研究員（常勤と非常勤の合計）について、2014年度と2015年度との比較では、「1～3人」、「4～6人」及び「7～9人」が増加しているものの、「10人以上」が減少している（図2）。1団体当たりの平均研究員数は9.6人で、昨年度より若干増加している。

常勤研究員、非常勤研究員の内訳につ

図2 都市シンクタンクの研究員数（総数）
（2014年度と2015年度の比較）

⁴ 調査研究事業費には、人件費、間接費を含んでいない。

いては、それぞれ昨年度と同様の傾向を示している（図3・図4）。1団体当たりの平均研究員数は、常勤約5人、非常勤約2人と、これも昨年からほぼ横ばいの傾向である。

4 研究数及び研究テーマ

研究数について2014年度と2015年度との比較では、2本以下の団体が減少し、9本以上の都市シンクタンクが増加している（図5）。

研究テーマについては、人口減少社会への対応、少子高齢化対策に関するものが比較的多く見受けられ、この傾向は2014年度調査からも変わっていない。その他、地域交通、商店街の活性化に関する問題を研究テーマとしている都市シンクタンクが若干多くみられるほか、それぞれの地域の抱える問題に即したテーマを設定している。

5 おわりに

2014年度と2015年度との比較からは、研究員数の動向に大きな変化がみられないが、設置団体数が増加したほか、予算の増額及び研究数の増加が特徴的である。

当センターでは、調査研究活動の情報提供及び都市調査研究交流会（2016年2月予定）を通して、今後も都市シンクタンクの活動実態や調査研究の現状を把握し、情報提供を行っていく予定である。

（研究員 杉山 浩一）

図3 都市シンクタンクの研究員数（常勤）

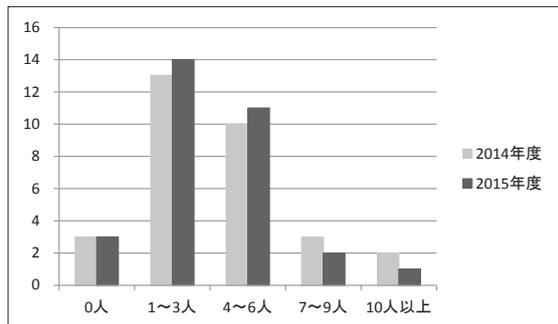


図4 都市シンクタンクの研究員数（非常勤）

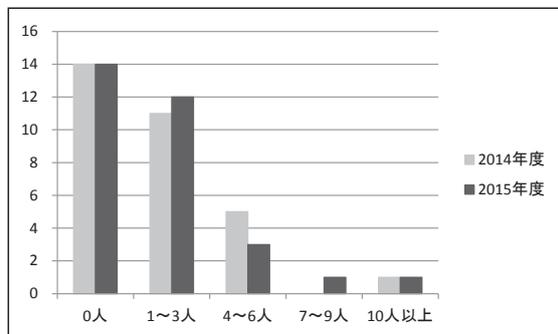
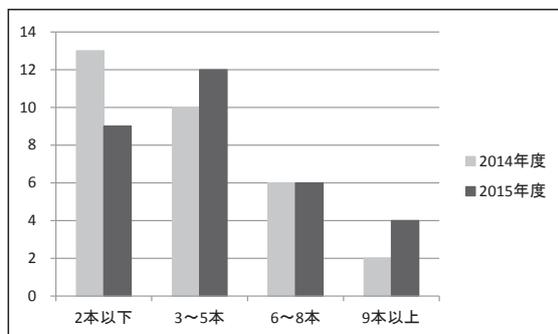


図5 都市シンクタンクの研究数



調査研究紹介

- 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
(超高齢・人口減少時代の都市自治体の行財政運営のあり方に関する調査研究)
- 都市自治体の子ども政策に関する調査研究
- 都市自治体行政の専門性に関する調査研究
(産業人材育成と起業支援)
- 地域再生・コミュニティに関する調査研究
- 人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに
関する調査研究 (全国市長会との共同研究)
- 東日本大震災後の都市自治体の復興に関する調査研究

日本都市センターでは、2015年度、「調査研究報告」において紹介した調査研究のほか、全国市長会と共同で設置している「都市分権政策センター」をはじめとして、都市自治体が直面する政策課題についてそれぞれ研究会を設置し、調査研究を進めている。

以下では、これら各調査研究の趣旨や研究方法、研究会における議論の概要等を紹介する。

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

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7月中旬に第19回会議を開催した。「地域包括ケアシステムの構築に向けて」を議題とした今回の会議では、川渕孝一・東京医科歯科大学大学院教授による報告のあと、市長及び学識者の間で活発な議論を展開した。また、同分権センターでは、各国の地方自治制度等についての調査研究を随時実施し、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」を共同で設置しており、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) 第5次地方分権一括法

2015年6月19日、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(第5次地方分権一括法)が成立した。同法は、「提案募集方式」における自治体等からの提案等を受けて閣議決定された「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」(同年1月30日閣議決定)に基づき、国から地方自治体又は都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等について関係法律の整備を行うものである。その中には、都市自治体をはじめ地方が強く求めてきた、農地転用許可に係る権限移譲等が盛り込まれた。

(2) 地方分権改革有識者会議関係

2015年6月30日、第21回地方分権改革有識者会議が開催され、2015年度の「提案募集方式」における自治体等からの提案事項の審議が開始された。今回の提案募集には、87団体から334件の提案があり、うち52件の重点項目について、同会議の提案募集検討専門部会で調査・審議を行い、年末には対応方針を決定することとなっている。

(3) 国と地方の協議の場関係

2015年6月17日、国と地方の協議の場が開催され、「『骨太の方針』の策定等」「地方創生、地方分権改革の推進」について協議が行われた。全国市長会からは内野・副会長（海老名市長）が出席した。内野副会長からは、①全国市長会「少子化対策・子育て支援に関する特別提言」を踏まえ、子育てに係る医療費についてはナショナルミニマムとして全国一律で国が負担すること、②歳出の見直しに当たっては地方に義務付けられた制度等の見直しを経た上で地方歳出や地方交付税の議論を行うこと等を求める発言があった。

3 都市分権政策センターにおける調査研究等

(1) 第19回都市分権政策センター会議

2015年7月14日、「地域包括ケアシステムの構築に向けて」を議題に、第19回都市分権政策センター会議を開催した。会議では、川渕孝一・東京医科歯科大学大学院医歯学総合研究科教授による「現場から見た地域包括ケアシステム成功の鍵」と題した報告の後、各委員及び同分権センターで実施している「国のかたちとコミュニティを考える市長の会¹⁾」呼びかけ人市長との間で活発な意見交換が行われた。

川渕教授からは、自身の経験や評価手法のあり方、当センターが昨年度実施した調査研究の結果²⁾を交えつつ、国に先んじて行動しようとするリーダーシップや、顔の見える連携、データを介した見える化、ヘルスリテラシーの向上が、地域包括ケアシステムの構築において重要であるとの見解が示された。

意見交換においては、出席市長から、各市の取組み状況や医師会との連携、住民との認識の共有等について意見が示されたほか、先進的取組みが全国的に展開できない理由について質問があった。これに対して川渕教授は、突出した先行事例は汎用性が低いことを指摘し、自市の特徴を踏まえながら汎用性の高いモデルを参考にしてはどうかとの見解が示された。また、学識者委員からは、地域包括ケアシステムの持続可能性やワークライフバランスとの関係、国保運営の都道府県への移管との関係等についての指摘があった。

(2) 各国の地方自治制度等についての調査研究等

都市自治体の行政施策の参考とすべく、各国の地方自治制度や個別の行政施策における取組み状況と課題等について調査研究を実施し、研究結果を報告論文等に取りまとめる。また、諸外国の政府階層や基礎自治体の制度・実情について国際比較を行い、取りまとめた資料等を適宜更新する予定である。これらの論文・資料等は、本誌や当センターホームページで公表する。

(研究員 加藤 祐介)

¹⁾ 本誌92頁参照。

²⁾ 詳細については、本誌23号82～83頁、及び日本都市センター『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—』日本都市センター、2015年参照。

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か年にわたって調査研究を行い、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ている。

1 調査研究の趣旨と研究体制

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、持続可能な公共サービス提供体制をいかに構築していくのかが喫緊の課題となっている。

公共サービスの提供という観点からは、住民に身近なサービスを、住民により近い組織において、住民の参加と協働のもとで展開する「都市内分権」が重要となる。近年、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ており、「平成の合併」から相当程度の期間が経過するなかで、支所等の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。また、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「広域連携」もまた重要となる。2014年5月には新たに「連携協約」が創設され、自治体に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することが求められている。

このような状況を踏まえ、本調査研究では、「都市内分権」と「広域連携」の両制度に着目し、地域において自治体が持続可能な公共サービス提供体制を構築していくうえでの改革課題について検討を進めている。

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都市自治体の観点から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2015年度の2か年にわたって、以下の検討事項について、検討を進めている。

<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活用のあり方
- ③両制度における民主的統制とガバナンスのあり方 等

3 研究会における検討状況

2014年度は、調査研究に関する論点整理を中心に議論を行い、「都市内分権」については、旧町村地域における行政機能の維持や住民自治の強化が必要であること、地域機関の縮小・廃止と地域コミュニティの活性化の関係性や住民の負担感を考察する必要があることが指摘された。また、「広域連携」については、連携協約や代替執行等の新たな制度の意義と課題について意見交換を行ったほか、広域連携における民主的統制の確保、自治体間の合意形成の仕組みづくりなど、ガバナンスのあり方が重要な論点であることが確認された。さらに、第3回研究会では、上越市における地域自治区の取組みについて事例報告が行われ、地域協議会の「公募公選制」の現状、「地域活動支援事業」による住民の自発的・主体的な地域活動推進の方策等について議論を行った。

2015年度は、アンケート調査やヒアリング調査の内容を中心に議論を行い、8月には、813市区を対象としてアンケートを実施し、①地域機関の設置状況や「平成の合併」後の地域機関の設置数・職員数等の変化、②住民自治組織の設置状況や地域住民の参加・協働に向けた取組み内容の2点について調査している。また、第4回研究会では、上田市における広域連携の取組みについて事例報告が行われ、広域連合と定住自立圏のそれぞれの強みや役割分担、広域連携における住民や民間事業者等の関わり等について議論を行った。

<研究会の開催状況等>

第1回研究会	2014年11月27日	・調査研究に関する論点の整理
第2回研究会	2014年12月17日	・調査研究に関する論点の整理 ・今後の研究の進め方に関する議論
第3回研究会	2015年2月20日	・自治体事例報告（上越市の取組み） ・アンケート調査項目に関する議論
第4回研究会	2015年5月7日	・自治体事例報告（上田市の取組み） ・アンケート調査票に関する議論
第5回研究会	2015年7月16日	・アンケート調査票に関する議論 ・現地ヒアリング調査に関する議論
アンケート調査	2015年8月3日～8月31日	・「地域機関」に関するアンケート調査 ・「住民自治組織」に関するアンケート調査

4 今後の研究予定

今後は、先進事例の現状と課題の把握を目的として、ヒアリング調査を実施する予定である。なお、本調査研究の成果については、2016年3月まで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）、地方自治関係団体等に配布するとともに、当センターのホームページでも公表する予定である。（研究員 三浦 正士）

分権型社会を支える地域経済財政システム研究会 (超高齢・人口減少時代の都市自治体の行財政運営のあり方に関する調査研究)

「分権型社会を支える地域経済財政システム研究会」は、地方分権が進展するなかで、地域経済に対する都市自治体の関心の高まりを受け、全国市長会の支援の下で設置された。今年度は「超高齢・人口減少時代の都市自治体の行財政運営のあり方に関する調査研究」をテーマとし、これからの急激な人口減少時代に対応するための都市自治体の行財政のあり方について調査研究を行う。なお、今年度はこれまでの研究会とともにワーキンググループを設置し、その検討を行うこととした。

1 設置経緯

日本都市センターでは、地方税財政に関する研究会を設け、調査研究を進めてきた。その後、2007年から日本都市センターと全国市長会は「都市分権政策センター」を設置し、地方分権に資する政策提言を行うとともに、分権型社会における都市自治体経営の課題に関する事項などの研究、取組事例の紹介及び情報提供を行ってきた。2012年度には、地方分権が進展するなかで地域経済に対する都市自治体の関心の高まりを受け、全国市長会の支援の下、地域経済に対する調査研究にも重点を置く「分権型社会を支える地域経済財政システム研究会」を設置した。

2 研究の趣旨及び目的

今後、国内では急速な少子高齢化の進展とともに超高齢・人口減少社会を迎える。これにより、高齢者や共働き世帯が必要とする各種福祉サービスへの財政需要が一層の高まりをみせている。一方で、地域医療の充実、地域公共交通網の再編・整備、防災基盤の整備、公共施設の維持管理・更新投資への対応も今後より一層必要となることが見込まれている。他方、こうした取組みとともに、魅力ある都市づくりをめざし、農村地域とも連携しつつ文化・スポーツの振興など、将来にわたって住民や企業にとって価値ある生活と生産の空間を創出していくことも、引き続き都市自治体の使命である。

そこで、2015年度は、魅力的な都市空間を創出するとともに新たな時代の財政需要に応えるための都市自治体の財政運営とこれを支える地方税制のあり方などについて、国内外の先進的な取組みや事例を踏まえて理論的な検討を行う。なお、今年度はこれまでの研究会とともに、ワーキンググループ（WG）を設置してその検討を行うこととした。

3 研究会概要

本調査研究を進める上では理論的な把握と具体的な事例に則した把握の双方が必要なことから、研究者による報告とともに、実務家からの報告をもとに議論する。研究会委員については、若手研究者を中心に選考する。なお、委員構成及び研究会の開催回数は次のとおり予定している。

委員等：学識者（委員）20名程度、実務家（専門委員）5名程度、総務省関係者

開催頻度：年1～2回程度

4 「地域経済財政に関する研究交流会」概要

当センターがこれまで開催してきた「関西地域の学識者と実務家との研究交流会」で培った知見等を活用し、今年度は、本研究会の枠内で「人口減少時代の地域公共インフラを巡る財政運営～広域化・垂直補完・コミュニティ化～」をテーマに、関西地域に在住する学識者と実務家の相互の問題意識の深化と情報交換を目的に実施する予定である。

5 研究会WG概要

今年度はこれまでの研究会とともに、WGを設置してその検討を行うこととした。研究会WGの委員は、財政学、行政学、地域計画など、各分野で活躍する若手研究者を中心に就任している。なお、委員構成及び研究会WGの開催回数は次のとおり予定している。

委員等：学識者7名：井手英策・慶應義塾大学教授、佐藤宏亮・芝浦工業大学准教授、
関口智・立教大学教授、沼尾波子・日本大学教授、松井望・首都大学東京准教授、
宮崎雅人・埼玉大学准教授、村山卓・香川大学教授

開催頻度：年4～5回程度

6 今後の研究予定

本調査研究は当センターのホームページ、メールマガジン等でその経過等を公開する予定である。また成果物として、2017年3月までに報告書を取りまとめる予定である。この報告書については、全国の都市自治体、地方自治関連団体等に配付するとともに、当センターのホームページで情報提供でも公表する予定である。

(研究員 清水 浩和)

都市自治体の子ども政策に関する調査研究

超高齢社会の中で急激に進行している少子化により、社会経済に様々な課題が指摘されている。国及び自治体は従来から子ども・子育てに関する施策に取り組んできたが、大都市圏・地方圏などでそれぞれ異なる課題が表出している。

そこで、自治体間での合計特殊出生率の差の要因等について分析を行うとともに、保育環境・地域コミュニティ・ワークライフバランス等様々な観点から、都市自治体における子ども政策のあり方について知見を得るため、調査研究を行う。

1 調査研究の趣旨

日本では急速な少子化が進んでおり、2011年の合計特殊出生率は1.39になった。超高齢社会の中における少子化の進行は、社会経済に様々なマイナスの課題を突きつけている。また、現代社会では子どもの養育に係る費用が多額に上ることから、子育てに関する経済的支援とともに、仕事と子育ての両立についても検討すべき点が多い。

都市自治体は、従来から子ども・子育てに関する施策に取り組んできた。2012年には、「子ども・子育て関連3法」が成立し、地方自治体が主体となり子育てに関する支援をする枠組みができた。

こうした中、大都市圏では、今なお保育所の待機児童が増大するという課題が生じている。また、延長保育や病（後）児保育など、ニーズに合致しない潜在的待機児童も問題視されている。一方、地方圏ではそもそも子どもを産む親世代の人数が減少し、子育て支援のみならず子育て世代の定住促進も含めた課題となっている。

2015年5月26日に全国市長会政策推進委員会が発表した少子化対策・子育て支援に関する研究会報告書「人口減少に立ち向かう都市自治体と国の支援のあり方」では、自治体によって合計特殊出生率に大きな差があることが明らかにされ、合計特殊出生率上位30市について、その要因が検証されている。また、自治体の子ども・子育て支援事業について、アンケート調査を実施し分析を行っている。

そこで本研究では、子育て政策に関する現状と課題を把握し、自治体連携や地域コミュニティの充実、ワークライフバランスや子ども政策における国と都市自治体の役割など、様々な見地から分析を進め、今後の政策立案・行政運営での位置づけ、実践に向けた知見を得ることを目的とする。

2 調査研究の概要

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子ども政策に関する研究会」（座長 高田寛文 政策研究大学院大学教授。以下「研究会」という。）を設置し、調査研究を進めることとした。研究会では、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（予定）＞

- ①少子化問題と子ども政策
- ②都市自治体における現状と課題
- ③都市自治体の取り組み
- ④今後の子ども政策の在り方

委員名簿（2015年9月15日現在）

座長	政策研究大学院大学教授	高田 寛文
委員	玉川大学教育学部教授	大豆生田 啓友
委員	NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会理事長	奥山 千鶴子
委員	大阪教育大学教育学部准教授	小崎 恭弘
委員	中京大学現代社会学部教授	松田 茂樹
委員	福岡市こども未来局こども部総務企画課係長	林 紀子
委員	伊那市保健福祉部子育て支援課企画調整幹	小名木 伸枝

3 研究会における検討状況

第1回の研究会を2015年9月15日に開催し、論点、研究内容、調査項目等を検討し、現地調査・アンケート調査等の具体的な手法を議論していく予定である。

4 今後の研究予定

研究会では、子ども政策の現状や課題、都市自治体としての役割や国との関係性などを大都市圏と地方圏の違いを踏まえつつ幅広く議論していく。その上で自治体の行う先進事例を取り上げ、現地調査を実施する。また全国的にアンケート調査を実施し、合計特殊出生率の格差要因等様々な分析を行っていく予定である。

研究会・各調査で得た内容を意見集約し、それを2017年3月までに報告書として取りまとめ刊行するとともに、当センターのホームページでも公表する予定である。

（研究員 篠崎 翔太郎）

都市自治体行政の専門性に関する調査研究 (産業人材育成と起業支援)

全国的な製造業者の減少、雇用形態の変化に伴う技能・知識の習得の困難化などにより、付加価値の高い商品を生み出す企業や人材が必要とされている。施設や人材が集積する都市の自治体には、各地域における既存の資源を活用し、産業人材の育成や起業支援に取り組む必要性が生じる。そこで、いわゆる「ものづくり」産業を中心に、対策の取組み及びその課題について検討を行い、今後の都市自治体における産業人材育成と起業支援において実践的な知見を得ることを目的として調査研究を行う。

1 調査研究の趣旨

日本国内の産業で、特に製造業について「空洞化」が指摘されて久しい。規模の大小を問わず経営の見直しを進めている企業も多く、全国で工場の閉鎖も相次いでいる。就業者についても、全就業者に占める製造業の割合の低下は他産業と比べても大きい。さらに、産業全般において正規雇用以外の雇用形態での就業者の増加が続いていることによって、日本型雇用の特長とされてきた終身雇用に裏付けられた OJT による技能・知識の習得が困難になっているとされる。

こうした状況を受け、日本の産業には国内・国外の市場で競争力を持つ、付加価値の高い商品（製品、アイデアなど）が求められている。そのためには、製造業はもとより、様々な産業において、IT や芸術などを活用した創造的な産業の育成や、様々な技能・知識の習得をつうじた人材の育成、個人や小規模な単位での起業をつうじた革新的な分野に対する積極的な参入など、より多様なアプローチの必要性が生じる。

これまで、産業を担う人材の育成や起業支援の政策については、国や都道府県が中心となってきた。一方、今後多様なアプローチを行うためには、自治体のなかでも、産業に必要となる用地、就業者が生活する住宅、それらに関連する様々な施設が集積するとされる都市の自治体が主体となって取り組んでいく必要性が生じる。さらに、財源等が限られる条件下では、これまで継承されてきた技能・知識、産業構造に即した都市計画や基盤整備の成果の蓄積、教育機関との協力など、既存の資源を活用する視点が欠かせない。

そこで、本調査研究では、いわゆる「ものづくり」産業を中心として、全国の都市自治体における産業人材育成と起業支援の現状と課題を把握し、今後の政策立案・行政運営での位置づけ、実践に向けた知見を得ることを目的とする。

2 調査研究の概要

学識経験者、専門家及び都市自治体職員からなる「都市自治体行政の専門性（産業人材育成・起業支援）に関する研究会」（座長 梅村仁 文教大学経営学部教授。以下「研究会」という。）を設置し、調査研究を進めることとした。研究会では、以下の検討事項について、調査を行うこととしている。

委員名簿（2015年9月3日現在）

<主な検討事項（予定）>

- ①都市自治体に取り組む産業人材育成と起業支援政策
- ②既存資源との関連、外部との関連
- ③都市自治体の産業人材育成と起業支援の現状把握
- ④今後の課題と都市自治体の役割

座長	文教大学経営学部教授	梅村 仁
委員	奈良県立大学地域創造学部准教授	大和 里美
〃	福山市立大学都市経営学部准教授	太田 尚孝
〃	高知大学地域協働学部講師	須藤 順
〃	タイムカプセル(株) 代表取締役	相澤 謙一郎
〃	墨田区産業観光部産業経済課長	郡司 剛英
〃	飯塚市経済部産学振興課産学連携室長	阿部 荘児郎

3 研究会における検討状況

第1回研究会（7月23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。専門家委員、都市自治体委員から事例紹介を受けた上で、都市自治体の規模、政策の経過や蓄積の状況に着目し、これまでの都市自治体の産業人材育成・起業支援政策を踏まえた調査研究を進めていくことが確認された。あわせて、先進的・特徴的な施策に取り組む自治体の現地調査を実施することも決定した。

第2回研究会（9月3日開催）では、論点の整理及び現地調査について議論を行った。都市自治体委員から事例紹介を受けた上で論点を整理し、現地調査について候補先及び調査項目について検討を行った。

4 今後の研究予定

先進的・特徴的な産業人材育成、起業支援策に取り組む自治体の現地調査を実施し、第3回以降の研究会では上記の検討事項について更に議論を進める予定である。その上で、都市自治体の取組みの実態と課題を整理し、今後の課題と都市自治体の役割について検討していく。

なお、本調査研究の成果については、2016年3月までに取りまとめて報告書として刊行し、全国の自治体（市区・都道府県）、地方自治行政関連団体等に配付するとともに、当センターのホームページでも公表する予定である。（研究員 小畑 和也）

地域再生・コミュニティに関する調査研究

日本都市センターでは、2013～2014年度とコミュニティに関する調査研究を行い、協働による地域運営の課題と、成功につなげる手法の把握に努めた。

2015年度は、当センターで実施した過去の調査研究の成果を踏まえつつ、まちづくりや交通計画等に関わる地域コミュニティの意思決定過程について調査を行い、超高齢・人口減少社会にあって、公共施設再編整備、地域公共交通の再編等、都市自治体が取り組みを求められる課題においても重要な役割を持つことが期待される協議会型住民組織の運営に資する知見を得る。

1 調査研究の趣旨

近年、多くの都市自治体では、超高齢・人口減少社会の到来、地域住民のつながりの希薄化により、地域コミュニティの衰退が指摘され、その維持が課題となっている。同時に、都市自治体においては、合併、財政危機などを原因として地域へのきめ細かな公共サービスの維持が困難となってきている。こうしたなかで、行政と市民との参加、協働が重要視されるようになり、地域で活動する諸団体、個人などを制度の枠内に位置付け、住民が政策の形成過程に参加する場面が増えてきている。

こうしたなかで、都市計画に関しては、2000年には地区計画の申出制度が、2002年には都市計画提案制度がそれぞれ創設された。また、交通行政の分野では、2013年に公布、施行された交通政策基本法で、交通に関する施策の推進について住民の連携、協働が規定された。さらに、各自治体でコミュニティゾーンの設置及び老朽歩道橋の撤去などに関する条例やガイドライン等を制定する動きが広がっている。それらの条例等では、住民からの発案を受けたり、住民が意思決定に関与することができる規定が盛り込まれるようになっている。このように、地域のまちづくり、地域の交通などの分野において、住民が自ら政策形成に参画し、地域において役割を担うことが求められるようになってきている。

こうしたまちづくり、交通等に関連した取り組みは、今後は超高齢・人口減少社会にあって、公共施設の再編整備、地域公共交通の再編などとの関連において、地域コミュニティの再生を念頭に置きながら多くの都市自治体に取り組むことを求められると考えられる。

こうしたなかで、特にまちづくりや地域交通のルールづくりの場面においては、関係者の増加、多様化に伴い、住民間の利害の対立が生じる等、調整が複雑になることが考えられる。そのため、調整を図るためにプロジェクトに応じて随時、臨時に構築されたものではなく、ある程度の位置付けを受けた住民組織がより多くの住民の意思を反映させて調整

を図ることが重要となってくると考えられる。また、こうした調整過程、組織内の意思決定過程を「見える化」することによって、様々な経験を共有することが重要であると考えられる。

以上を踏まえて、協議会型住民自治組織を念頭におきながら、住民組織におけるまちづくり、地域交通計画などにおける意思決定過程の「見える化」及び一般化を図り、住民や関係団体からより信頼される住民組織づくりに資する知見を得ることを目的とする。

2 調査研究の概要

学識経験者、都市自治体職員からなる「都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会」（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、調査研究を進めることとした。研究会では、次の検討事項について議論するとともに、現地ヒアリング調査を実施する予定である。

- ・協議会型住民自治組織における意思決定過程の一般化の検討
- ・まちづくり（地区計画等）、地域の道路交通に関する計画の策定における住民組織の参加事例
- ・ドイツをはじめ諸外国における住民組織の意思決定過程の分析

なお、研究会の設置は2015年9月から2017年3月までの1年7か月間とし、2015年9月下旬～10月中旬の間に第1回研究会を開催する予定である。

また、本研究会の成果については、2017年3月までに報告書に取りまとめ刊行するとともに、当センターのホームページでも公開する予定である。

委員名簿（2015年9月7日現在）

座長	法政大学法学部教授	名和田 是彦
委員	東京経済大学現代法学部教授	羽貝 正美
〃	駒澤大学法学部教授	内海 麻利
〃	埼玉大学大学院理工学研究科助教	小嶋 文
〃	文京区土木部道路課長	佐久間 康一
〃	長野市市民生活部地域活動支援課長	藤橋 範之

（研究員 杉山 浩一）

人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する調査研究（全国市長会との共同研究）

人口減少・超高齢社会の到来は、福祉・医療コストの増加のみならず、地域間、都市内における人口構成の歪みと様々な偏在性をもたらしている。また、地域社会（コミュニティ）の内部において、子育て世代、若者、高齢者などが様々な不安や悩みを抱えている現状にある。このような中であって、従前より、高齢者福祉、児童福祉、青少年行政など様々な世代向けの施策を行っている都市自治体においては、地域レベルで、こうした取組みを融合し、それぞれの持つノウハウやマンパワーを相互に活用することが求められている。

今後、地域における様々な主体が連携・協働して支え合える地域づくりをより一層進めるため、地域に対する誇りを持って多世代が交流し、あるいは共に活動する事業及びその環境整備等について調査研究を行う。

1 調査研究の趣旨

2014年度に全国市長会の政策推進委員会のもとに設置された「少子化対策・子育て支援に関する研究会」（座長 田中俊行・四日市市長）が取りまとめた特別提言において、都市自治体が取り組むべきこととして、地縁型・ネット型地域社会の醸成促進、人口減少社会に合わせた都市環境整備、支援サービスの実施における地域のマンパワーの活用等が挙げられている。また、「内閣総理大臣と市町村長との懇談会」において、安心して子供を産み育てることができる環境整備や元気な高齢者が活躍できる施策の推進は、若い世代の負担軽減や女性の社会進出にもつながるとの意見も出されている。

そこで、2015年度は、地域社会において不安や悩みを抱えている、子育て世代、若者、高齢者などが、それぞれの持つノウハウやマンパワーを相互に活用することにより課題解決を図り、持続可能で活力ある地域づくりに資することができないかとの認識のもと、多世代が交流し、あるいは共に活動する事業及びその環境整備等に係る現状と今後のあり方について調査研究を行うものである。

2 研究会の設置及び調査研究の概要

2015年7月15日に、市長及び学識者により構成される「人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会」（座長 太田稔彦・豊田市長。以下、「研究会」という。）が全国市長会の政策推進委員会のもとに設置された。日本都市センターでは、この研究会に参画し、以下の検討事項を中心に調査研究を進めている。

<主な検討事項（予定）>

- ①多世代交流・共生のまちづくりに向けた地域社会（コミュニティ）の現状分析
- ②多世代交流事業と地域社会（コミュニティ）が担うべき機能
- ③多世代交流・共生のための諸施策の融合による環境づくり

委員名簿（2015年9月1日現在）

座長	豊田市長	太田 稔彦
座長代理	宇部市長	久保田 后子
座長代理	早稲田大学創造理工学部教授	後藤 春彦
委員	名寄市長	加藤 剛士
委員	新庄市長	山尾 順紀
委員	気仙沼市長	菅原 茂
委員	魚沼市長	大平 悦子
委員	飯田市長	牧野 光朗
委員	立川市長	清水 庄平
委員	三鷹市長	清原 慶子
委員	港区長	武井 雅昭
委員	水戸市長	高橋 靖
委員	安中市長	茂木 英子
委員	一宮市長	中野 正康
委員	安城市長	神谷 学
委員	木津川市長	河井 規子
委員	河内長野市長	芝田 啓治
委員	大和郡山市長	上田 清
委員	小野市長	蓬萊 務
委員	加西市長	西村 和平
委員	笠岡市長	三島 紀元
委員	真庭市長	太田 昇
委員	高松市長	大西 秀人
委員	杵築市長	永松 悟
委員	宇佐市長	是永 修治
委員	愛知大学地域政策学部教授	鈴木 誠
委員	ルーテル学院大学学事顧問・教授	市川 一宏
委員	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授	相馬 直子
委員	横浜市立大学国際総合科学群教授	齊藤 広子

設置期間：2015年7月15日から2016年6月7日まで

開催回数：2015年度3回（9月、11月、1月）、2016年度1回（4月）

3 研究会における検討状況

第1回研究会（9月1日開催）では、後藤春彦・座長代理からの基調講演（報告）を受けた上で、人口減少社会を切り口として、多世代交流・共生のまちづくりの実現に向けた課題や検討事項について意見が交わされ、今後の調査研究に関する論点の整理についても議論を行った。

4 今後の研究予定

第2回及び第3回研究会では、第1回研究会と同様に、学識者委員による基調講演（報告）の後、意見交換を行い、主な検討事項に関する議論を更に深めていく予定である。また、第4回研究会については、本調査研究の成果物として刊行する報告書の原案を提示し、その内容について検討する予定である。なお当該報告書については、2016年上半期に刊行する予定である。

（研究員 畑 宏和）

東日本大震災後の都市自治体の復興に関する調査研究

困難な状況の中で政策決定や事業実施を行っている被災自治体の復興過程に注目しながら、自治体のあり方、首長や職員等を中心とした自治体内部のガバナンスのあり方が復興の状況に与えた影響とその課題、及び将来の復興応援のあり方について考察すべく、調査研究を行う。

1 調査研究の趣旨

復旧・復興においては、難しい政策決定や事業の実施等が求められる。他方で、被災や退職等による職員の不足、膨大な業務量等の困難が東日本大震災の被災自治体には生じており、このような困難な状況下でも適切なマネジメントが行えるようなガバナンスの構築は重要な課題であろう。この課題への対応策の一つとして、復興事業に必要な専門的知識・ノウハウを確保するために、自治体や国等からの職員派遣が行われている。派遣された応援職員は、復興の有力な担い手として業務に当たってきたが、その役割と課題について、将来発生が予想されている大規模災害をも念頭に置いた検証が必要であろう。

そこで、本調査研究においては、被災自治体の復興過程に注目しながら、自治体のあり方、首長や職員等を中心とした自治体内部のガバナンスが復興の状況に与えた影響とその課題、そして復興応援のあり方について考察する。

2 調査研究の概要

本調査研究においては、2016年度までの期間に、学識者等により構成される研究会を設置し、以下の検討事項を中心に、調査研究を進めるとともに、東日本大震災における被災自治体等での現地ヒアリング調査も実施する予定である。

<主な検討事項（予定）>

- ①被災自治体のガバナンス
- ②地元職員と応援派遣職員等との関係
- ③復興状況の相違 等

3 今後の予定

本調査研究の成果については、2016年度末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）、地方自治行政関連団体等に配付するとともに、当センターのホームページでも公表する予定である。（研究員 加藤 祐介）

政策交流イベント

- 第 77 回全国都市問題会議（予告）
- 第 17 回都市経営セミナー
- 第 19 回都市政策研究交流会（予告）

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。また、2014 年度から都市自治体・都市シンクタンクでの調査研究活動や調査技法に関する意見交換及び交流を行う場として「都市調査研究交流会」を開催している。

以下では、これらのうち、10 月 8 日、9 日の両日に開催予定である「第 77 回全国都市問題会議」と 11 月 25 日に開催予定の「第 19 回都市政策研究交流会」（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（マッセ OSAKA）の後援）を紹介するとともに、8 月 6 日に開催した「第 17 回都市経営セミナー」の概要を報告する。

第 77 回全国都市問題会議（予告）

第 77 回全国都市問題会議が、2015 年 10 月 8 日（木）、9 日（金）の両日、長野市において開催される。今回は「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、様々な連携を軸とした、交流・定住につながる魅力ある都市づくり等について考察する。

1 第 77 回会議の趣旨

全国都市問題会議は、全国の都市関係者が一堂に会し、当面する課題やその対応策について討議するとともに、情報交換を図ることを目的として、1927 年から開催されている会議である。第 77 回会議は、当センター、全国市長会、(公財)後藤・安田記念東京都市研究所と開催市である長野市の共催により、10 月 8 日（木）、9 日（金）に開催する。

人口減少が不可避であることが共通認識となった現在、観光客や他地域居住者などの交流人口の拡大による地域活性化や、U・I・J ターン等の移住促進などへの期待が全国各地で高まっている。

そこで、本会議では、「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、様々な主体の連携を用いた交流・定住のあり方や地域活性化等について考察することとしている。

2 会議プログラム

今回の会議では、初日に基調講演・主報告・一般報告が、2 日目にはパネルディスカッションが行われる。講演者等は右表のとおりである。

（研究員 加藤 祐介）

第 1 日：10 月 8 日（木）	
基調講演	
田部井淳子 氏	登山家
主報告	
加藤 久雄 氏	長野県長野市長
一般報告	
清水 慎一 氏	立教大学観光学部兼任講師、 観光地域づくりプラットフォーム 推進機構会長
太田 稔彦 氏	愛知県豊田市長
セーラ・マリ ・カミングス 氏	(株)文化事業部代表取締役
第 2 日：10 月 9 日（金）	
パネルディスカッション	
<コーディネーター>	
辻 琢也 氏	一橋大学副学長、 同大学院法学研究科教授
<パネリスト>	
小嶋 光信 氏	両備ホールディングス(株) 代表取締役会長兼 CEO
久繁 哲之介 氏	地域再生プランナー
橋本 純一 氏	信州大学全学教育機構 基幹教育センター教授
太田 昇 氏	岡山県真庭市長
菅 良二 氏	愛媛県今治市長

第17回 都市経営セミナー

日本都市センターでは、広く自治体関係者を対象に、都市が直面する課題等について、その参考となる報告や討議を行い、今後の対応の一助としていただくことを目的に都市経営セミナーを開催している。今年度は、「人口減少時代のまちづくりと地域公共交通の再構築」と題し、第17回目のセミナーを開催し、約200名の参加を得た。

1 趣旨

今後、国内では急速に人口減少が進むことが予測されており、経済成長期の人口増加・人口移動によって拡大した社会環境を、持続可能なものへと再構築していくことが不可欠となっている。そこで、本セミナーでは、「人口減少時代のまちづくりと地域公共交通の再構築」と題して、戦略的な地域公共交通政策のあり方を考察することとした。

2 セミナーの概要

基調講演では、森本教授から、人口減少社会に対応した地域公共交通ネットワークのあり方についてご講演をいただいた。また、事例報告では、森雅志 富山市長から、LRT ネットワーク形成を中心とした戦略的な公共交通政策によるコンパクトなまちづくりの展開について、芦澤英治 富士宮市副市長から、地域住民・交通事業者・行政がアイデアと力を合わせた取組みである「宮バス・宮タク」の成果と今後の課題について、それぞれご報告をいただいた。

パネルディスカッションでは、板谷准教授から、自治体・事業者・住民といった関係主体の役割について、木村教授から、公営バス事業の動向や広域連携の重要性についてパネル報告をいただくとともに、まちづくりと地域公共交通政策の一体性の確保や、国・自治体・事業者・地域住民の連携と協働のあり方といった課題について議論を行った。

なお、本セミナーの概要を当センターホームページに掲載するとともに、2016年3月にブックレットを刊行する予定である。

(研究員 三浦 正士)

プログラム

1 基調講演	
「人口減少時代のまちづくりと地域公共交通」 早稲田大学創造理工学部社会環境工学科教授 森本 章倫	
2 事例報告	
「コンパクトシティ戦略による富山型都市経営の構築」 富山県富山市長 森 雅志	
「富士宮市の市営公共交通」 静岡県富士宮市副市長 芦澤 英治	
3 パネルディスカッション	
<コーディネーター> 早稲田大学創造理工学部社会環境工学科教授 森本 章倫	
<パネリスト> 富山県富山市長 森 雅志 静岡県富士宮市副市長 芦澤 英治 流通経済大学経済学部准教授 板谷 和也 一橋大学大学院法学研究科教授 木村 俊介	

第 19 回都市政策研究交流会（予告）

日本都市センターでは、都市自治体の企画課及び各分野の担当課職員等を対象に、都市が直面する課題や注目されている都市政策について、学識者や担当課職員等の報告により、情報共有、意見交換を行い、その課題解決の諸方策を議論する「都市政策研究交流会」を2004年から開催している。第19回都市政策研究交流会は、「法令・条例・政策を活用した空き家対策」をテーマに、2015年11月に大阪での開催を予定している。

1 開催の趣旨

近年、全国で空き家の増加が顕著である。総務省の「平成25年住宅・土地統計調査」によれば、全国に空き家は820万戸あり、総住宅数に占める割合も過去最高の13.5%となり増加傾向が止まらない。空き家の増加に伴い、安全上の問題が生じる一方、空き家の利活用の可能性も模索される。

国においては2014年11月に「空家等対策の推進に関する特別措置法」が成立し、2015年5月に施行された。一方で、多くの自治体では、法律の成立前から、空き家に関する条例を制定して各種の対策を講じている。

日本都市センターでは、2014年度に「都市自治体における空き家対策に関する研究会」(以下、「研究会」という。)を設置し、都市自治体の行政運営における空き家対策の位置づけ、都市自治体の具体的な空き家対策とその効果、今後の空き家対策と都市自治体の役割などについて検討を行い、2015年3月に報告書として刊行した。

第19回都市政策研究交流会では、研究会にて座長を務めた北村喜宣氏（上智大学法科大学院長）による講演及び自治体の実務担当者（登壇者未定）による事例報告を行う。併せて、参加者との質疑応答、意見交換をとおして、都市自治体の空き家対策のあり方について展望する。

第 19 回都市政策研究交流会について

テ ー マ	「法令・条例・政策を活用した空き家対策」（仮称）
日 時	2015年11月25日（水）13：30～16：30
会 場	マッセ OSAKA 大ホール（大阪市中央区大手前3丁目1-43）
後 援	公益財団法人大阪府市町村振興協会

2 参加申込について

本交流会の参加申込については、全国の都市自治体企画担当課へ参加申込書を送付する他、当センターホームページにて参加申込書を公開する予定である。

（研究員 杉山 浩一）

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ので、ご利用ください。

URL <http://www.toshi.or.jp/?kwsearch=on>

■機関誌「都市とガバナンス」(A4版 本体価格 1,000円 + 税)

図 書 名	発行
都市とガバナンス 第23号	2015年3月
都市とガバナンス 第22号	2014年9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 19 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 〈社会保障と受益者負担〉	2015 年 9 月
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

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

■研究員

清水 浩和 加藤 祐介 三浦 正士

小畑 和也 畑 宏和 杉山 浩一

篠崎 翔太郎

① 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第24号をお届けします。

本誌は、地方自治をめぐる諸状況や全国の都市自治体のニーズを踏まえ、地方自治制度、都市政策、行政経営等都市の政策に役立つ情報を提供するため、公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。

① 本号では、『平成の合併』後の自治体経営』と題し、全国的な市町村合併からおおよそ10年が経過した現在において、大都市制度、都道府県の役割、合併特例債後の財政について論じられており、他国の現状を検証した論文の全訳も掲載しています。

また、昨年度の調査研究事業における事例調査で得た知見を参考に、ヨーロッパのまちづくり政策についても論じられています。

各論文が、皆様の一助となれば幸いです。

① ご多忙にもかかわらず、ご寄稿いただいた執筆者の皆様には改めて感謝申し上げます。

(研究員 小畑 和也)

〔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24号 (年2回発行)

発行日 2015年9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 日本印刷株式会社



9784904619742



1923031010000

ISBN978-4-904619-74-2
C3031 ¥1000E

定価(本体価格 1,000円+税)