

# 超高齢・人口減少時代に 立ち向かう

— 新たな公共私連携と  
原動力としての自治体 —

(地域経済財政システム研究会WG報告書)



2017年3月

公益財団法人 日本都市センター

# 超高齢・人口減少時代に 立ち向かう

— 新たな公共私連携と  
原動力としての自治体 —

(地域経済財政システム研究会WG報告書)



2017年3月

公益財団法人 日本都市センター



## はしがき

我が国は今後、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、将来に渡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、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実例を踏まえて理論的な検討を行うこととした。具体的には、平成27（2015）年度から平成28（2016）年度までにかけて、（公財）日本都市センターでは「地域経済財政システム研究会 WG（ワーキンググループ）」（座長 井手英策・慶應義塾大学経済学部教授）を設置し、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の検討を行ってきた。本研究会 WG 委員は、財政学、行政学、地域計画などの各分野において第一線で活躍する若手研究者である。本研究会では、全8回の研究会を開催するとともに、12カ所のヒアリング調査を行い、それらを通じて得られた知見をもとに議論を深めた。本報告書はその研究成果をとりまとめたものである。

その結果、本報告書では、今後の超高齢・人口減少時代の到来とともに、公共私分野を問わず多様な主体による連携が求められてくること、そして、そうした連携を促進する調整役（コーディネー

ター)としての市町村、特に都市の役割や施策のあり方について、各自治体の取組みを通じて論じることになった。

今後の厳しい人口減少社会の到来に対応していくには、各自治体が公共私分野を問わず、多様な地域主体との連携を促進する調整役(コーディネーター)としての役割を担うこと、ときにはそうした連携の原動力となることがカギとなるだろう。本報告書には、既にそうした連携を促進する自治体の取組みが数多く収められている。本報告書が、今後の厳しい時代を乗り切る自治体の行財政運営のあり方を考えていく際に多少なりとも貢献できれば幸いである。

最後に、研究会の意見交換、現地調査、報告書の執筆に当たって、井手座長をはじめ研究会委員の皆様には、多大なるご尽力をいただいた。また、現地ヒアリング調査にご協力いただいた都市自治体や各団体の皆様にも多大なご協力をいただいた。ここに記して厚く御礼を申し上げます。

2017年3月

公益財団法人日本都市センター研究室

# 地域経済財政システム研究会WG (ワーキンググループ) 構成員名簿

(平成29年3月現在)

## 【座 長】

井手 英策 慶應義塾大学経済学部教授

## 【委 員】

佐藤 宏亮 芝浦工業大学工学部准教授

関口 智 立教大学経済学部教授

沼尾 波子 日本大学経済学部教授

松井 望 首都大学東京都市教養学部准教授

宮崎 雅人 埼玉大学大学院人文社会科学研究科准教授

村山 卓 香川大学大学院地域マネジメント研究科教授

## 【事務局】

石川 義憲 日本都市センター理事・研究室長

池田 泰久 日本都市センター研究室副室長

清水 浩和 日本都市センター研究員

篠崎翔太郎 日本都市センター研究員

三好久美子 日本都市センター研究員



# エグゼクティブ・サマリー

## 第1章 「公・共・私のベストミックス」の時代へ

—歴史的アプローチ、そして小田原市・多久市からの示唆

(慶應義塾大学経済学部教授 井手 英策)

いわゆる近代とは、それまで重なり合っていた「生活の場」と「生産の場」が分離していった時代を指している。同時に、弱体化が進んだ双方の相互扶助関係の隙間からこぼれ落ちた人びとの生存・生活を保障する「保障の場」が自律していった時代でもあった。しかしながら、日本の場合、自助努力を前提とした自己責任社会が構築され、「保障の場」が不十分だったことが災いし、経済の低成長化とともに、近年、統治の危機、社会の分断化が加速しつつある。本報告書では、オリンピック後の日本社会を念頭におきつつ、人間の生存と生活ニーズの充足をめぐって、「保障の場=公」「生活の場=共」「生産の場=私」の三つの関係をどう再構築すべきか、また、現実の基礎自治体においていかなる変化の胎動が始まっているのかについて検討していく。

## 第2章 持続可能な地域経済構築と「雇用」確保に向けた

地方自治体の役割

(日本大学経済学部教授 沼尾 波子)

人口減少により「私」活動の弱まりとともに、「共」の機能も弱体化が進む地域が増えているが、こうした地域の経済活性化に向けた公共部門の役割について、鳥根県江津市、岩手県紫波町の事例等を手掛かりに検討した。事例から、行政は単に職業紹介や企業誘致などの雇用機会創出策に留まっていないことが見えてきた。仕事や暮らしが営まれる「場」と、そこでの人々の（経済）活動を支援す

る「関係」づくりをサポートすることで、新たな仕事やビジネスが生まれる環境を構築している。また、地域資源や人との重層的な関係構築を通じて、地域で衣・食・住+職の4つが手に入る環境づくりが進められており、そこに地方自治体としての「公」の役割を見出すことができる。

### 第3章 人口減少社会における地域公共交通のあり方と行政の役割 (香川大学大学院地域マネジメント研究科教授 村山 卓 日本都市センター研究員 清水 浩和)

人口減少社会においては地域公共交通の利用者数が減少すると、次第に利益が減少し、利潤を生まなくなった民間事業者（私）が交通事業から撤退する可能性がある。地域住民の「足」を確保するために交通事業が必要であれば、結局は「公」が引き継ぐしかなく、税金を投入するしかなくなる。高松市は、このような臨界点に達する前に、多核連携型コンパクト・エコシティ構想に基づく施策を推進し、利用者数増加を導き、公共交通サービスの維持に成功している。このような高松市の施策は、まちづくりと交通施策とを連動させた総合的な政策という点で、富山市のコンパクトシティ施策と多くの共通点を見いだすことができる。ただし、我が国の交通事業も戦後、諸外国と同様に自動車の劇的な普及とともに、一部の大都市圏をのぞき、多くの地方においては営利事業としては既に成立しなくなっている点を踏まえる必要がある。よって、今後は我が国でも、こうした欧米諸国で一般的となっている公的補助を前提とした公共交通の運営を検討すべきであろう。加えて、各自治体が魅力あるまちづくり政策との関係において、また地域ごとの住民ニーズとの関係において地域公共交通網を今後構築していくには、それについて話し合うための場づくりこそが関係者間（自治体、事業者、地

域コミュニティ：公共私）の連携には必要であり、基礎自治体の調整役（コーディネーター）としての役割がこれほど問われている政策分野はほかにないと言っていいだろう。

#### 第4章 人口減少社会における文化・スポーツ（広義の文化政策） に対する行政の役割

（香川大学大学院地域マネジメント研究科教授 村山 卓

日本都市センター研究員 清水 浩和）

今後の我が国の超高齢・人口減少社会の激しい進展の中では、国や自治体が税を使って文化政策を行う意義や価値を見いだすづらいことがあるかもしれない。しかし、衣食住のニーズを満たすことに主眼が置かれている従来型のセーフティネットからはこぼれ落ちてしまう人々のニーズを汲み取り、掬い取ることこそ、これからの文化政策が担うべき役割ではないだろうか。そのために、芸術でもスポーツでも、なんらかの文化的な活動や作品に触れてもらうことで、生きる気力を取り戻し、人とつながる機会と場を行政（公）が多層的に用意しておくことの重要性は高まりつつあるように思われる。本章ではまず、瀬戸内国際芸術祭を機にした男木島の再生の取組みを通じ、香川県や県内市町村（公）の投資をきっかけにしつつも、数多くの民間アーティスト（私）の参加をはじめ、福武財団、地元住民など、多様な主体が参加し連携することで、男木島という地域コミュニティ（共）が再生を遂げつつある状況が描かれる。さらに、高松市の芸術士派遣事業の取組みでは、高松市（公）とNPO法人アーキペラゴ（私）の連携による幼保を舞台とした新たな就学前教育の現場が描かれる。最後に、スポーツ文化（総合型地域スポーツクラブ：共）の振興による地域再生を全国でも最も強く推進する自治体（兵庫県、加古川市：公）の取組みを紹介する。

これらは自治体（公）の支援を大きなきっかけとしつつも、人々の生活の質を高めるとともに、まちの魅力を高め、地域コミュニティ（共）の再生を果たしつつあるという意味で、まさに地域の最前線の取組みである。

## 第5章（1節） 公共施設の複合化とその管理

（首都大学東京都市教養学部准教授 松井 望）

本章では、まずは各自治体が公共施設等総合管理計画の策定を進めるなかで、同計画に記載された公共施設の今後のあり方としての公共施設の統合化路線の特徴を明らかにした。次いで、統合化のなかでも一つの施設のなかに複数の機能をもつ複合化が主要な選択肢であることを踏まえ、複合化に伴う「管理の割拠性」の問題を提示している。そして、「管理の割拠性」への対応を考えるうえで、先行して複合化を進めた武蔵野市と京都市の取組みをまとめている。最後に、2つの市の取組みからは、「管理の割拠性」に対しては、機能間でのつなぎ目がない制度・仕組みの整備、庁内連絡体制の整備と体制の実質的運営、現場での判断拡大の必要性を示した。

## 第5章（2節） 公共的な空間利用と地域コミュニティの活性化

（芝浦工業大学工学部准教授 佐藤 宏亮）

公共空間とは本来、多くの人々が相互に関係し、自治を育み、社会参加の機会を提供する場所である。近年では過疎高齢化の進展を背景に、特に地方都市において、基本的な生活サービスの提供が公共空間に求められる重要なニーズとして浮かび上がってきている。しかし、多くの都市で活力が低下する中で、地方自治体が公共空間をこれまで通りの方法で整備し、維持管理していくことが困難になりつつある。本章では廃校を地域の交流センターとして活用しながら

ら様々な生活サービスを提供している雲南市の取組みと、地域的企業が社会参加の機会や場所を提供している大里総合管理株式会社の取組みを紹介しながら、地域において「共」の空間を創造し、マネジメントしていく方法について検討を行う。

## 第6章 都市部における高齢者の生活・居住のための取組み

(埼玉大学大学院人文社会科学研究所准教授 宮崎 雅人)

本章においては、高齢者の生活・居住に対して地方自治体やNPO法人などの主体がどのように関わっているかについて、名古屋市と新宿区における2つの事例を取り上げた。

名古屋市における「ナゴヤ家ホーム」では、孤立死を防止するために高齢者相互とNPO法人による見守りが行われている。こうした取組みを通じて、独居高齢者が孤立した状態では満たすことができない日々の生活の中で生じるニーズに「共」で対応しようとしている。そして、「公」はそのための基盤を提供している。

一方、新宿区における「暮らしの保健室」は相談業務を通じて、病院では満たすことができない医療ニーズに対応している。また、様々な主体が関わることによって地域住民の居場所となっており、医療だけではなく、介護や障害、さらには日々の生活の中で必要となる情報が提供される場となっている。こうした取組みに対して、「公」はソフト面の活動資金の提供という形でその役割を果たしている。

## 第7章 地方税制・財政調整のあり方

(立教大学経済学部教授 関口 智)

近年、公共部門に対するニーズは多様化し、複雑化している。そのような中、公共部門の収入は、租税の徴収段階でその用途を特定

し、住民の痛税感の緩和を試みるような制度設計がみられる一方で（租税の料金化）、ドイツのシュタットベルケのように、一定範囲のニーズの充足を前提に、原則的には料金収入を用いて内部相互補助を行うような制度設計も見られる（料金の租税化）。いわば、「租税の料金化」と「料金の租税化」の間でのゆらぎである。そもそもこのような状況は、歳出面（租税支出含む）の統制に関する住民の不信感から生まれている現象でもある。本章では、強制性と無償性を有する租税の基本的視点から都道府県と市町村の地方税体系と財政調整について考察した。

## 終章 歴史の転換点における地方自治体の財政責任

（慶應義塾大学経済学部教授 井手 英策）

本報告書をつうじて、「公」の機能を「共」や「私」が代替していく可能性が強調されてきた。だが、そのことがもし、「公」の制限なき縮小、あるいは責任放棄を意味しているとするれば、それは社会権の保障を強化してきた人間の歴史への逆行、あえていえば、19世紀への単線的な回帰を意味することとなる。人口規模と経済領域が縮小していく縮減の世紀にあって、いかなる「公」の再編がありうるのか。「共通のニーズを共同で充足する」こと、いわば「財政の原点に帰る」という方向性を振りどころとしながら、今後の地方財政の果たすべき役割、未来への可能性を示す。

# 目 次

はしがき	i
研究会構成員名簿	iii
エグゼクティブ・サマリー	v
<b>第1章 「公・共・私のベストミックス」の時代へ</b> —歴史的アプローチ、そして小田原市・多久市からの示唆— .....	1
慶應義塾大学経済学部教授 井手 英策	
<b>第2章 持続可能な地域経済構築と「雇用」確保に向けた</b> <b>地方自治体の役割</b> .....	27
日本大学経済学部教授 沼尾 波子	
<b>第3章 人口減少社会における地域公共交通のあり方と行政の役割</b> .....	53
香川大学大学院地域マネジメント研究科教授 村山 卓 (公財) 日本都市センター研究員 清水 浩和	
<b>第4章 人口減少社会における文化・スポーツ</b> <b>(広義の文化政策) に対する行政の役割</b> .....	81
香川大学大学院地域マネジメント研究科教授 村山 卓 (公財) 日本都市センター研究員 清水 浩和	

第5章（1節） 公共施設の複合化とその管理 .....	127
首都大学東京都市教養学部准教授 松井 望	
第5章（2節） 公共的な空間利用と地域コミュニティの活性化 .....	155
芝浦工業大学工学部准教授 佐藤 宏亮	
第6章 都市部における高齢者の生活・居住のための取組み －「ナゴヤ家ホーム」と「暮らしの保健室」を事例に－ .....	173
埼玉大学大学院人文社会科学研究所准教授 宮崎 雅人	
第7章 地方税制・財政調整のあり方.....	187
立教大学経済学部教授 関口 智	
終章 歴史の転換点における地方自治体の財政責任.....	213
慶應義塾大学経済学部教授 井手 英策	
参考資料.....	221
執筆者プロフィール.....	224

# 第1章

## 「公・共・私のベストミックス」の時代へ —歴史的アプローチ、そして小田原市・多久市からの示唆—

---

慶應義塾大学経済学部教授  
井手 英策

# 1 経済の再定義とニーズ

市場経済の動きやそこでの関係が、人間の生き方、そして社会のさまざまな問題を決定づける、そんな「経済の時代」を私たちは生きています。だが、「経済の時代」は人間の歴史の一局面にすぎないということを見抜いていた優れた経済人類学者がいた。カール・ポランニーである。

ポランニーは、そもそも「経済」は、「経済的性質をもたない諸状況」のなかに埋め込まれていた、という。では、経済とは何か。それは、「人間と自然の関係を基礎としながら、物質的な欲求を満たすために手段を提供すること」である（ポランニー『人間の経済』）。

こうした経済の定義に従えば、ここでいう「物質的な欲求を満たすために手段を提供する」方法は、「交換」だけには限定されない。ポランニーによれば、経済のプロセスは以下の3つの統合のかたちによって支配されるという。

- ①それぞれの集団のパターンにしたがい相互に扶助する「互酬」
- ②集団のなかで貨幣や財を一手に集め、それを法や習慣、中央の決定によって構成員に配分する「再分配」
- ③市場のもとでの、個人間・集団間での財・サービスの移動である「交換」

以上の視点から日本の近世を見てみよう。田植えや稲刈り、屋根の葺き替えはもちろん、財産を守るための消防や自警なども含めて、物質的な欲求は「互酬」によって満たされていたことに気づく。また、「再分配」の一環として、凶作や飢饉のときに窮民を助

けるための備荒貯蓄などが整えられていたことも広く知られている。これらはいずれも「物質的な欲求を満たすための手段」にはほかならない。

「交換」だけではなく、「互酬」や「再分配」といった、いわば支え合い、助け合いもふくめて広い意味で経済なのであり、この経済を土台としながら、人びとはひとつのまとまりをなし、集団、そして社会をつくってきた、これがポランニーの見立てである。

重要なのは、これらの「まとまり」のメカニズムが発生したのは、人間が「生きていく／くらししていく」ための「必要 (needs)」をみたすうえで協業することが不可欠だった点である。実際の歴史を眺めてみても、人間と人間のあいだには共通のニーズがあり、それをみたすためにおたがいが頼り合い、支え合う関係がつくられてきたことを知ることができる。

縄文時代の日本人を見てみよう。網野善彦が『日本社会の歴史』のなかで指摘したように、このころ、高齢者も障害者も平等にあつかわれ、みなが助け合って生きていた。なぜか。それは、きびしい自然に圧倒され、平均年齢が30歳と短かったことから、人びとは、「生きる」という共通のニーズのために助け合わねばならなかったからである。

江戸時代の組合村も同じである。組合村とは村をこえた地域のつながりを指す。生活で必要となる河川や山林などの共同利用、領主から命じられる土木工事、よそ者との間で起きるトラブルへの対応など、さまざまな「くらし」のニーズにこたえるために、組合村がつくられた。いってみれば「村と村の共同行為」である。

いまを生きる私たちにもこのことはあてはまる。NPO やボランティア、町内会や自治会の取組みは、どれをとっても地域や社会全体にある人びとの共通のニーズをみたすために存在している。農村

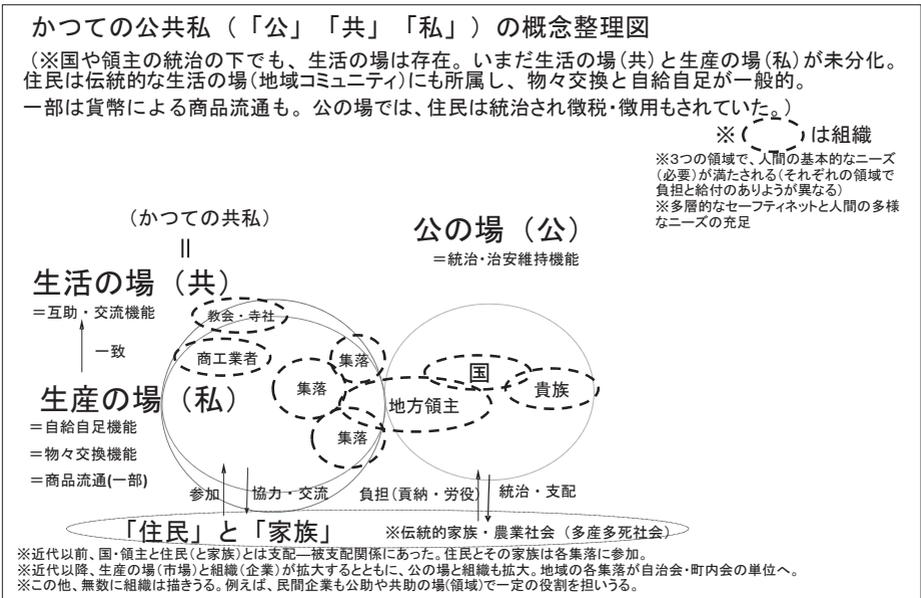
部で見られる消防団や自警団も同様である。私たちは正義のために助けあってきたのではない。「人間と人間の共通のニーズ」をみとすために助け合い、共同で困難に取り組んできたのである。

## 2 ニーズの歴史と経済の時代

このように、人類史をつらぬく「ニーズ充足の歴史」という観点から見てみると、「経済の時代」も、また違って見えてくる。

近代より以前の時代、人間の「生活の場」と「生産の場」とは、重なり合っていた（図表1-1）。人びとはコミュニティのなかに生まれ、育ち、働き、自給自足をおこない、あらたな家族を作り、最後はその生まれた場所で死んでいった。

図1-1 かつての公共私の関係



出典：本研究会の議論を基に、清水研究員作成

だが、市場経済が広がり、交換の道具となった貨幣がくらしのなかに入り込んでくると、状況は一変する。

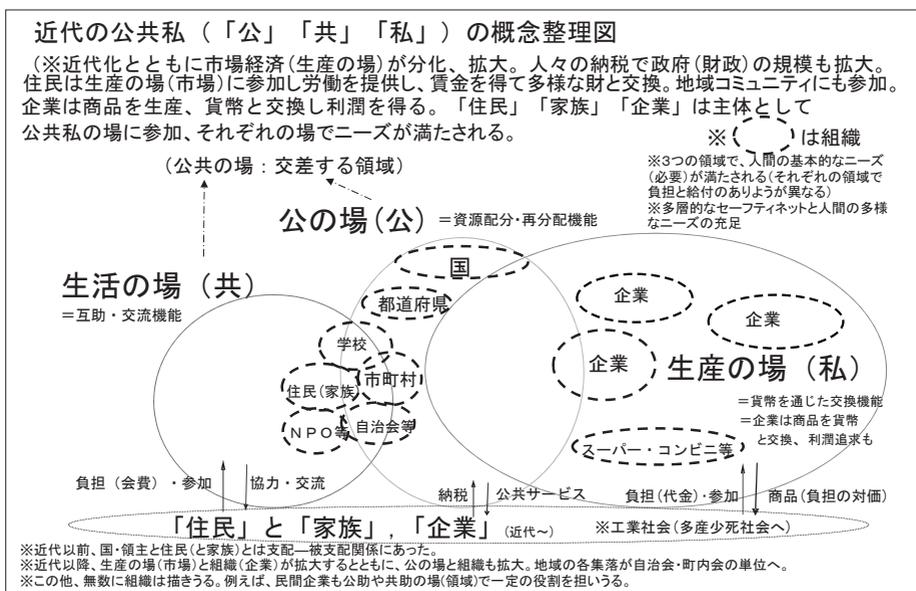
まず、多くの人びとが貨幣を手に入れるために労働者となって、都市へと移動した。そして、賃金をかせぎ、生存・生活のニーズを自分自身の手でみたすようになっていった。「生活の場」と「生産の場」が分離した時代、それが「経済の時代」だったのである。

「生活の場」と「生産の場」の分離。それは「互酬」や「再分配」を原理とする「共」の領域と、「交換」を原理とする「私」の領域が分離した瞬間でもあった。それ以前の時代には、「生活の場」「生産の場」のなかで、人びとは生存・生活のニーズをみたすために支え合って生きていた。事実、子育てや介護、治安、消防、教育、さまざまなサービスを家族やコミュニティのみんなが汗をかき、おたがいに提供しあっていた。

しかし、「経済の時代」になると、「生産の場」＝「私」で手にした賃金が、生きるため、くらすための手段となる。この賃金は、一方では、衣食住の確保という生存のニーズ、子どもの教育や病気、老後へのそなえといった生活ニーズのために使われる。他方で、ソースティン・ヴェブレンのいう「顕示的消費」、つまり見せびらかしのための個人的なニーズ、あえていえば「欲望 (wants)」のためにも賃金は使われる。

「経済の時代」とは、「わたしたちに共通のニーズ」が個人化・市場経済化し、自助努力と自己責任によってそれらをみたすようになった時代だった。別言すれば、「生活の場」＝「共」でみたしあってきたニーズを、「生産の場」＝「私」で手にした賃金によって、自助努力でみたすようになった時代なのである（図表1-2）。

図1-2 近代の公共私の関係



出典：本研究会の議論を基に、清水研究員作成

### 3 市場経済化と共同行為としての財政

ニーズが個人化され、賃金によってみたされる。これを「ニーズの市場経済化」とよんでおけば、この市場経済化は、当然だが、人間が共同に行為する機会を減少させる。なぜなら、コミュニティをつくり、そこで共同に行為するための場所も、必要性も、以前より格段に薄れるからである。

だが共同行為の少ない自己責任の社会、それは、きわめて不安定な社会でもある。なぜなら、自分が病気になったりけがをしたりすれば、生活の危機に直面することとなるからである。だからこそ、人間は、「共」と「私」をこえた新しい場、すなわち「保障の場」でありかつ「支配の場」でもある「公」をつくりだしたのだった。

私たちが問題とする財政は、この歴史的な変化、「保障の場とし

ての公の分離」とともに発生している。その成り立ちを見ておこう。

16世紀の中頃から17世紀にかけてヨーロッパでは宗教戦争がおきた。16世紀には48回、17世紀には235回の大規模な戦争が起きたといわれる。戦争の時代にいのちの危機にさらされた人びとは、お金で雇う傭兵軍から常備軍へと軍隊を切りかえていった。常備軍を抱えこんだことによって、国家の軍事費は急増した。そして、その財源をまかなうための租税負担が急速に高まっていった。

財政の起源、それは、いわば「生存という共通のニーズ」のために、人びとが税という痛みをわかちあったことが出発点だった。財政はそのはじまりからして、共通ニーズをみんなでみたとすという共同行為そのものだったのである。

18世紀にはさらに戦争が頻発するようになった。だがそれにくわえて、18世紀の終わりには産業革命がおき、市場経済での活動や貨幣をつうじた交換が「生活の場」全体を巻きこんでいくようになった。人びとは所得をかせがなければくらしを支えられなくなった。コミュニティの助け合いによって生存や生活を支えあった時代は終わり、仕事を失うことが生存・生活の危機に直接結びつく時代が訪れたのである。

16世紀にはイギリスの救貧法にみられるように、まずしい人が増え、治安が悪化し、社会を安定させるための施策がととのえられていった。紆余曲折はあるものの、長期的にはその範囲がさらに広げられ、政府は、道路や住宅といった生活環境にくわえ、伝染病をおさえるための上下水道、子どもへの義務教育など、生活するうえでの社会に共通のニーズを引き取るようになっていった。

以上のプロセスでは、人びとにとってなにが共通のニーズなのか、それらをどのようにみたとすかを決め、実行する組織がも

とめられるようになる。こうして、財政のあゆみとあわせて、議会や官僚組織がととのえられていった。

このようにニーズの市場経済化が共同行為を弱らせていった一方、私たちは、財政や政府を柱とするあらたな「保障の場」をつくりあげていった。財政は「人間の生存や生活をまもるため」に生まれた「あたらしい共同行為」だった。「だれかの利益」ではなく、「みんなの利益」のためにつくられたもの、それが財政だったのである。

## 4 自己責任と共通のニーズのアンバランス

「経済の時代」とは、「生産の場＝私」の領域で賃金をえて、生きるため、くらすためのニーズを自力でみたしつつ、同時に、みせびらかしの消費を楽しみ、それが社会のなかでの地位を決める時代である。だからこそ、経済成長が不可欠であり、「経済の時代」と本章でも呼んでいるわけだ。

一方、「生活の場＝共」は家族やコミュニティのなかへと押しこめられ、とりわけ家族は「公（おおやけ）」にされない、プライバシーの空間となった。戦後になると女性と男性の分業がすすみ、プライバシーの空間では、女性が育児や保育、養老介護もふくむ家事全般を受けもっていった。

さらには、財政という「保障の場＝公」において、税を払い、共同需要をみたし合うという「あたらしい共同行為」がうみだされ、人びとの生存・生活ニーズをみたすことで、安定した社会がつくりだされていった。

だが問題はこれらのバランス、別の言い方をすれば、日本的な特質である。江戸時代から、日本では「勤労」と「儉約」いう考えか

たが大切にされてきた。そして日本では、この勤労、そして自己責任という理念がいまだに福祉国家の中核に居すわっている。

もちろん、勤労や儉約といった考えかたじたいは、どの国にも存在している。プロテスタントの思想が広がると、「神はみずから助けるものを助ける」という教義が広がり、まずしはむしろ怠けたことの結果だとさえ考えられるようになった。勤労の英単語である“industry”が同時に産業を意味しているのも印象的である。

だが、憲法に勤労が権利であるだけでなく、同時に義務とまで書きこまれている国は欧米諸国には存在しない。そして、勤労と儉約が前提とされてつくりだされた日本の福祉国家では、それらが前提とされ、働く世代にたいしてきわめて貧弱なサービスしか提供していない。

日本は、財政という共同行為の領域がとても小さく、「私」や「共」が社会の中心をしめ、自己責任の領域がとてもおおきい社会だった。もう少し日本の福祉国家を掘りさげて考えてみよう。

高度経済成長期以降、政策の柱にすえられてきたのが、勤労した人に税をかえす勤労所得減税、まずしい人たちに勤労の機会をあたえ、所得を自分でかせぐようにうながす公共事業だった。

1990年代までの戦後日本の財政の歴史を見てみるとよい。まさに所得減税と公共事業で歴史が彩られている。反対に、住宅、教育、医療、老後の生活といった生活のニーズは、お金をかせぎ、儉約して、それをたくわえて自分で何とかしなければならなかった。子どもを塾にいかせる、学校にいかせる、病気になったときや老後のそなえ、家を買う、どれもこれも貯蓄でまかなっているはずだ。

社会保障は、勤労の義務をまっとうした高齢者への「ごほうび」と、まずしい人にたいする「ほどこし」にかぎられた。教育サービスも社会の共同責任ではなく、親の責任だと考えられ、私学や塾の

ように、自分自身で市場からサービスを買いもとめることが当然だと考えられた。

さらに特徴的なのは、家族、とりわけ専業主婦が育児や保育、高齢者の介護を担ってきたこと、また、企業も経営家族主義のもとで、医療や住宅などに関する法定外福利費を負担してきたことである。こうした枠組みのもとでは、男性労働者の所得保障が決定的に重要になる。こうして、「共」の領域が「公」の領域を手厚く補完してきた一方、年金や失業保険など、男性の賃金喪失リスクを中心に社会保険制度が整えられることとなったのである。

経済成長とともに所得がふえていけば、もちろん税収も増大し、財政も大きくなる。だが、日本ではそのゆたかな税収を国民にかえし、貯蓄のたしにしてきた。そして、それを家族や企業がサポートすることで小さな政府が実現されてきた。増えていく所得と貯蓄、これに家族や企業の助け合いとを重ね合わせ、自分たちの生存と生活を維持する自己責任社会。まさに「勤労国家」である。

以上を逆にいえば、私たちは、だれもが必要とする生存・生活のニーズを増税でまかなうという経験をしてこなかったということでもある。「自己責任」と「あたらしい共同行為」は「経済の時代」をささえた車の両輪だが、極端に前者にかたよった社会を私たちはつくってきたのだ。

## 5 自己責任を強いられる人びと

勤労と儉約。これほど日本人が大切にしてきた価値観はめずらしいかもしれない。だが、この発想は、さきのプロテスタンティズムの話と同じく、「経済的に失敗した人」を、そのまま「道徳的に失敗した人」と結びつける考えかたとむすびつく。貧乏なのは自堕落

だからだ、努力がたりないからだ、だからそれは自己責任だ、という具合に。

奇跡的な、おどろくほどの経済成長が達成できた時代は、ほとんど人びとが自分の責任で生活の安定を手にすることができた。しかし、バブルが崩壊し、少子高齢化と人口減少が明確になっていくなか、状況は激変する。

1990年代は、勤労国家が全面的に発動された時代だった。日本財政の歴史に残る、大規模な所得減税と公共事業がおこなわれた。勤労者にたくさんのお金がくばられ、土木事業をつうじてさまざまな勤労のチャンスがあたえられたわけである。

減税と公共事業はいわば経済の気付け薬のようなものだ。だが、日本が直面していたのは、カンフル剤ではとても対応しきれないような、いまだ経験したことのないような経済の大変動だった。

1985年のプラザ合意以降、急激な円高がはじまった。1ドル240円だった為替相場は、数年のうちに120円近くにまで上昇し、1990年代のなかばには100円を割りこむところにまで円高はすすんでいった。10年のあいだに円が3倍近く跳ねあがったわけだ。これは輸出をおこなう際に、賃金と物価が3倍近くあがったことに等しい。日本企業は思い切った賃金の削減をせまられた。日本的経営の柱ともいべき「年功序列賃金」の見なおしをもとめる「新時代の日本的経営」が日本経営者団体連盟によって発表されたのは、1995年のことである。

これに、BIS規制によって、返済の義務のない資金、いわゆる自己資本の強化が銀行にもとめられるという海外からの圧力がかさなった。資産にしめる自己資本の割合を自己資本比率という。この比率を高めるためには分母である資産を減らせばよい。そこで銀行は、資産のなかの企業貸付を減少させた。いわゆる貸し渋り、貸し

はがしである。借り入れがむつかしくなった企業は、1990年代の半ば以降、人件費の削減をすすめ、投資や資産運用のための内部留保を増やす道をえらびはじめた。

そして、アジア通貨危機による輸出の減少と、山一証券や北海道拓殖銀行の倒産にみまわれた1997年、いよいよ企業は経営方針の大転換にのりだしていった。

ちょうどこのころから雇用の非正規化が加速し、賃金の下落、世帯収入の減少が明確になっていく。1996年と2015年をくらべれば、世帯所得は約2割減少した。そして、バブルの崩壊とともに減少をはじめた家計貯蓄もまた、その減少に拍車がかかり、とうとう2013年には家計貯蓄率はマイナスに転じた。高齢化による貯蓄の取り崩しを考えると、明らかに経済は萎縮し、後退した。

勤労国家は破たんした。雇用と貯蓄、このふたつの生活の土台が崩壊したのである。また、一方では、女性の社会進出と晩婚化、そして高齢化が加速し、他方では、企業の経営悪化と法定外福利費の抑制が顕著になるという変化も加わった。「公」をサポートしてきた「共」の領域でも大きな変化が生じたのである。

問題はそれだけではない。減税と公共事業が全面発動されたことによって、かつてないほどの政府債務が生みだされてしまった。勤労国家の前提にあったのは「経済成長→所得の増大→貯蓄の充実→将来への安心」というロジックである。だが、巨額の政府債務をかかえ、身動きの取れなくなった政府は、国民を説得するためにロジックの再構築をせまられた。歳出を減らし、規制を緩和することで政府を小さくすれば、それが経済の成長を生みだすというロジックへの転換である。

参院選惨敗をうけた小渕恵三政権でふたたび財政出動がおこなわれはした。だが、財政危機宣言が出された1995年以降、政府は新自

由主義路線へと大きく舵を切っていった。そして、勤労と儉約によって成り立っていた自己責任社会のなかに、追い打ちをかけるように、市場原理や競争主義、さらなる自助努力、自己責任論が持ち込まれたのである。

## 6 分断社会・日本

財政とは生存と生活の土台をささえるための保障手段である。だが、人口減少がはじまり、コミュニティの支え合いが弱まっていくなかで、財政の削減がもとめられていった。まるで、「自己責任」と「あたらしい共同行為」という車の両輪の片方がいきなり小さくなり、クラッシュしてしまうかのようなのである。

この懸念は現実のものとなりつつある。というのも、現実には勤労国家の逆回転が始まっているからである。

平等主義国家の面影は消えた。ジニ係数は OECD 加盟国のなかで9番目に高く、相対的貧困率は6番目に高い。さらにはひとり親世帯の貧困率は1位という状況である。働いても所得が増えない人びと、貯蓄もままならない人びとにとって、勤労は苦痛の度を強めていくばかりだった。そして、勤労の先にもたらされるのは、不安な未来と貧困のリスクでしかなかった。

多くの日本人は、いまだに「経済的失敗者＝道徳的失敗者」という勤労と儉約の教義から抜けだせていない。そして、さらに問題なことには、強者を引きずり下ろすだけではなく、自分よりも弱いものを非難する「押し下げデモクラシー」が静かに浸透しつつある。

勤労の苦痛に耐え、日々の生活をなんとかやり過ごす人びとは、はたらかずにお金をもらう生活保護者を非難し、貧困を自己責任だと突きはなし、働くように迫る。残業代をもらえず、長時間労働を

余儀なくされる低賃金の正社員たちは、非正規労働者の処遇改善を優遇だ、甘やかしたと非難する。テレビに貧困の苦しさをうったえる女子高生が出演すれば、「自分たちのほうがくらしはきびしい」「貧しいくせにぜいたくな持ち物をもっている」「こんなものは貧困ではない」と苦情が殺到し、ネット上でもバッシングの嵐が巻き起こる。

低所得層への転落の恐怖におびえる中間層は、政府や既成マスメディアへの反発を強め、急速に保守化、排外主義化の動きを強めている。そして、その恐怖を逆手にとるように、転落の恐怖をあおりたてるポピュリズムが日本、そして先進各国で勢いをましている。

この点はいくら強調しすぎても、強調しすぎることはない。そう、社会の分断は、イギリスやアメリカだけの問題ではないのだ。彼の国と同じく、自己責任の領域が大きく、共同行為の領域が小さい日本でも深刻な問題となりつつある。

日本の財政は共同行為という本質からかけはなれている。みんなに共通するニーズをみとることが財政の本質だ。だが、義務教育、外交、安全保障、この3つの領域をのぞけば、すべてが「だれかの利益」で日本の財政はできている。

ヨーロッパを見てみよう。医療がただの国、大学がただの国がある。そこでは医療や大学はみんなの利益になる。育児保育や介護、障害者福祉がただ、あるいはきわめて安い国がある。ここでもこれらのサービスは大勢の人たちの利益になる。

だが日本では、どれもがお年寄りやまずしい人たち、つまり「だれかの利益」になっている。だからこそ、歳出削減がもとめられると、どこから削るかの不毛な争いがはじまる。

行政に携わる人びとにとって、この20年間は不毛な時代だったかもしれない。思い出せばよい。公共事業、特殊法人の浪費、公務員

や政治家の数・給料、生活保護の不正受給、復興予算の流用、薬の値段、次から次へとムダ使いのレッテルがはられ、既得権者を袋だたきにする政治がいかにも繰り返されたことか。

「犯人さがし」と「袋だたき」の政治は、仲間意識や連帯感をうしなわせ、社会を分断し、「統合の危機」をうむ。そのような社会では、他者のために税を払うことは拒絶される。租税抵抗は税収を不足させ、財政を危機的な状況におとし入れ、社会的弱者への給付を不可能にする。分断を象徴するかのように財政が危機になり、格差が広がる。

いま、日本では、経済が、社会が、政治が明らかな行きづまりを見せている。今日よりも素晴らしい明日を人びとは夢み、それを私たちは進歩と呼んできた。だが、私たち日本人の歴史は、この進歩の軌道から大きくはずれ、いまだ経験したことのない、閉塞感におわれた未踏の地へと足を踏み入れようとしている。

私たちはどこに向かって歩を進めればよいのだろうか。この閉塞状況を突破するヒント、それは少子高齢化と人口減少という激動の時代にあって、懸命に格闘する地方自治体の現場にあるというのが本報告書の基本的な視座である。

## 7 「生産の場」「生活の場」そして「保障の場」を作りなおす

未来はいまの延長線上にあり、いまは過去の延長線上にある。そうだとするならば、歴史的につくられてきた「共＝生活の場」と「私＝生産の場」、そして財政が支える「公＝保障の場」をどのように直していくのかが問い返さなければならない。

「経済の時代」が終わりにむかってあゆみをすすめるとき、私た

ちが人間らしく生きていくために優先されていくのは、いったい何だろうか。

それは、見せびらかしの消費、私的ニーズではなく、人間の普遍的ニーズである。経済のめざましい成長が前提にできない時代には生存や生活が問題の中心となり、私たちの私的ニーズや見せびらかしの消費は周辺へと追いやられる。同時に、これらを補うように、シェアリング・エコノミーが広がりを見せることとなる。

たとえば高級なトレーナーが安価なトレーナーに置きかえられたとしよう。それらはGDPの減少をまねくが、私たちの生活の質そのものはほとんど変化しない。

アメリカ発のUBERという配車サービスがある。一般人のドライバーがネットをつうじて顧客を安い値段で送迎する。オランダ発のPeerbyもまたネットを使った日用品の貸し借りサービスである。これらによってタクシー業界や製造業、サービス業は大きな打撃をうけるだろう。だが、私たちのくらしの質はたまたれたままである。

「経済の時代」が大きく揺らぐいま、私たちは私的ニーズやみせびらかしの消費をおさえ、共有型の経済で私的なニーズを補っていかうとしている。このような成長をかならずしも前提としない、あたらしい私的ニーズのみたし方を押し広げていく社会の姿は、どんどん進化し続けていくにちがいない。

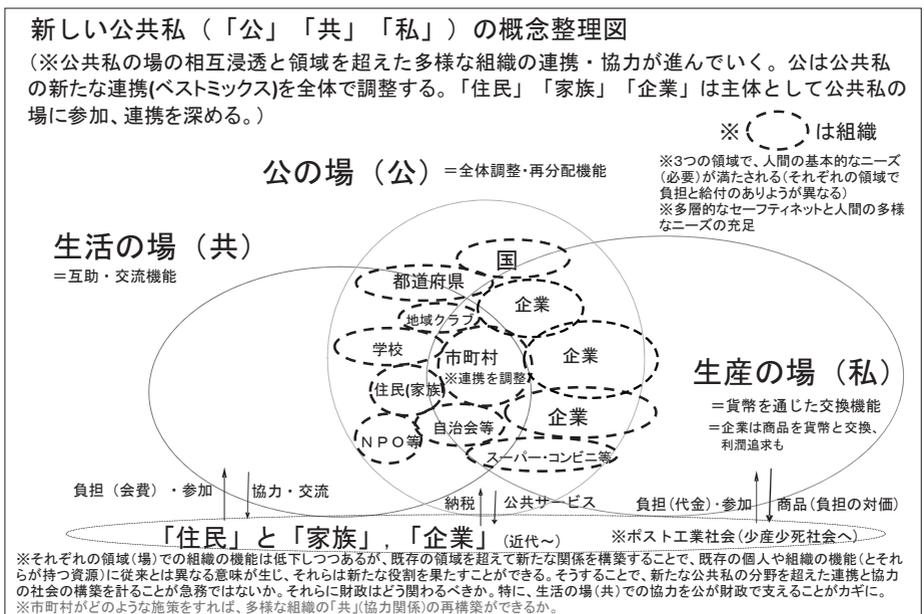
むしろ問題は、人びとの共通するニーズ、普遍的な生存・生活ニーズをどのように、強化・再充足していくかという点にある。この問題意識こそが「公」を起点とした改革をめざす、私たちの出発点である。先進国のなかでも低い租税負担、不十分なサービス給付をどのように拡充していくのか（＝保障機能の強化）、そして、基礎自治体が変革のエンジンとなって、どのように「生産の場＝私」

や「生活の場=共」との関係を作り結び、普遍的ニーズを充足していくのかが問われる時代だということだ。いわば「公・共・私のベストミックス」が問われる時代が訪れるということである（図1-3）。

もちろん、基礎自治体だけでは十分に対応できない問題もある。

「生産の場=私」では、サービス産業化やIT化がすすみ、所得格差、労働生産性と非熟練労働の賃金の低下が問題となっている。また、少子化が労働力不足をもたらす一方、AI化やロボット化が雇用の機会を減らすという指摘もある。さらに、正規と非正規間、性別間の利害関係も多様化している。これらをどう再編し、働く人たち／働きたい人たちのニーズをみたしていくべきかという問いは、異なる層の政府も含めて検討すべき課題だろう。

図1-3 新しい公共私（「公」「共」「私」）の関係



出典：本研究会の議論を基に、清水研究員作成

「生活の場＝共」でも、家族やコミュニティがその姿を変えつつある。未婚率が上昇し、シングルマザーの数が増大していくなか、少子化がものすごい速度で進行している。自治体の消滅がうたわれ、過疎地域の高齢化がすすむなか、生活の場での生存・生活保障は深刻な問題となりつつある。都市部は都市部で、老々介護や独居老人、待機児童などのあらたな問題が起こりつつある。生活の場で発生するニーズをみたく仕組みの再建も不可欠だが、これらをすべて地方の税財源、基礎自治体の力に頼りきれぬかは難しいところである。

このように状況は楽観を許すものではない。だが、それでもなお私たちは、「経済の時代」が終わりをむかえる少子高齢化社会、人口減少社会を前提に、「公・共・私のベストミックス」を模索するためのあゆみを進めねばならない。

## 8 現実に刻み込まれた変化の胎動（1） 小田原市の場合

ここまで今後の日本社会の見通しにかんして、理論的、歴史的な観点からその方向性を示してきた。だがこれは決して机上の空論ではない。本報告書では、こうした変化の胎動を示すさまざまな事例が、さまざまな専門領域から、しかも「公」の果たすべき役割に焦点をあわせながら検討されていく。

本章の残りでは、その先鞭をつける意味で、私が調査に訪れた二つの自治体－神奈川県小田原市及び佐賀県多久市－の変化について簡単に触れておきたい。

神奈川県小田原市は人口約20万人の施行時特例市である。人口が約20万人と述べたが、国勢調査によれば2000年がピークであり、

2015年には19万4,000人にまで減少している。同年の高齢化率も27.5%と全国平均を上回っており、2025年には3割を超えることが予想されている。

このような中長期的な社会停滞が予想される状況のもと、2010年より開始されたのがケアタウン構想推進事業である。本事業は、端的に言えば、国の地域包括ケアに先行するかたちで提起され、かつ、本来のあるべき地域包括ケアの理念に即した取組みという事ができる。

地域包括ケアの基礎理論を提供した猪飼周平によれば、「包括ケアシステムにおいて、地域社会は、病気や障害を予防するための運動主体として、また、介護など生活を支援するための社会的資源の供給主体として、重視される」(猪飼『病院の世紀の理論』pp.221-222) ことになる。また、猪飼は、「医学的な意味における治癒」から「QOL (Quality of Life : 筆者注) を目標とする生活モデル」への「社会的価値観の歴史的転換」(猪飼「地域包括ケアシステムの展望へ」高橋・武藤編『地域連携論』p.213) が起きているとも指摘する。

以上の指摘を慎重に読めばわかるように、包括ケアの主目的はけっして高齢者ケアだけではない。病気や障害を予防するという観点からは、本来、子どもや高齢者へのケアも含めて、地域包括ケアは位置づけられなければならない。また、それはたんに治療や介護サービスの提供をめざすだけでなく、地域で生き、死んでいく人間の生活のゆたかさを保障するものでなければならない。

このような視点に立った場合、「いのちを大切に作るケアタウンおだわら」を基本理念に、対象を高齢者に限定せず、「高齢者、障がい者、子育て家庭など支援を必要としている方々を、制度的な枠組みを越えて、市民、事業者、行政等が一体となって支える仕組

みづくり」を標榜する小田原市のケアタウン構想は、地域包括ケアの理論的志向性に忠実な制度設計となっていることがわかる。

ケアタウンの実施単位は連合自治会である。小田原市には自治会総連合のもと26地区の連合自治会が存在しており、このうち24の自治会連合において、ケアタウン構想推進事業が実施されている。その内容は、ゴミ出し、家具の異動、草むしりなどを行う生活応援隊活動、かかりつけ医の促進を目的とした地域医療機関に関するパンフレットの作成、手作り弁当の高齢者への配達、囲碁や将棋、歌、体操のためのサークルづくりなど多岐にわたっている。

行政は、各地区にたいして、10万円の補助をつけている。また、推進事業と並行して、ケアタウン事業の受け皿となっている地区社協の人材不足、組織の不十分さを補完するための補助（担い手育成事業）、介護保険制度に該当しないような日常生活の困難をサポートする有償ボランティアのための補助（生活応援隊事業）などでケアタウン事業をサポートしている。

むろん、これらの取組みにはいくつかの課題が散見される。たとえば、本事業への参画時期が地区ごとにばらつきがあることからわかるように、取組みの進行状況や深さに一定の温度差が生じている。また、基本的には人頼りの取組みとならざるをえないため、恒常的に担い手が必要であり、後継者の問題が常に存在している。だが、小田原市では、こうした自治会を起点とする取組みを、ケアだけでなく、「スクールコミュニティ」という子どもの居場所づくり、あるいは可燃ごみを削減するための「生（いき）ごみ小田原プロジェクト」など広範に活用しつつある。

制度的な土台となっているのは、行政と26あるすべての連合自治会とで結ばれた協定である。そして、連合自治会だけでなく、地区社会福祉協議会、民生委員児童委員協議会などから構成される「地

域コミュニティ組織」が存在する。これらが地区ごとの問題点を発掘し、それへの対策を検討したうえで、それらが市の総合計画と対をなす「地域別計画」のなかに盛り込まれるなど、制度面でも個別の活動がサポートされている。

このように小田原市行政の新たな取組みの基礎には連合自治会が存在し、自治体はむしろ「共」の領域のプラットフォームづくりへと少しずつ政策のウェイトを移しつつあることがわかる。

重要な点は、こうした協議型住民自治組織を設置する動きが、2000年代の半ば以降、同市の動きと並行して、神奈川県全域へと広がりを見せつつあった事実である（公益財団法人かながわ国際交流財団「自治体における協議会型住民自治組織の現状」）。とりわけ、人口減の懸念される地域だけではなく、横浜市や川崎市のような大都市でも同様の傾向が観察されることは、強調されて良い。さらに、4章（村山・清水論文）や5章（2節）（佐藤論文）、6章（宮崎論文）で明らかにされるように、「公」の果たすべき機能を「共」が代替する動きは全国でも広がりつつある。

## 9 現実に刻み込まれた変化の胎動（2） 多久市の場合

次に、佐賀県多久市の取組みを紹介しておこう。多久市は人口約2万人の小規模な自治体である。市の総合計画の基本目標の最初にも掲げられているように、同市の重点施策のひとつの柱が教育（「文教のまち」）である。多久市では、人口減少による小学校の統廃合が求められる厳しい環境のなか、旧3小学校と旧1中学校を統合するかたちで、小中一貫教育を柱とする新しい教育システムを構築しつつある。

2013年4月に設置された「多久市立中央小学校・中央中学校」では、全9年の義務教育課程が連続的に運用されている。これらを前期（1～4年生）、中期（5～7年生）、後期（8～9年生）の3期間に区分し、それぞれを「基礎期」「充実期」「発展期」として位置づけながらあらたな教育プログラムが模索されつつある。

それぞれの期間・学年では、地域の素材や人材を活用した「多久学」、キャリア教育の一環としての「職場体験」、学年ごとの組み合わせによる「交流活動」、さらには幼稚園、保育園、高校との「合同活動」など豊富な教育プログラムが準備されている。

とりわけ興味深いのは、「心の教育」の一環として取り組まれている「命の教育」である。思いやりや感謝の心の育成をめざし、年5回のボランティア活動、目的を自ら発見して行う「自問清掃」等、多様な「心の教育」の取組みが実践されているが、このなかに2013年度から拡充版の「命の教育」が盛り込まれた。

多久市の東部中学校（上述の旧中学校）では10年以上前から「生と死を考える授業」が行われてきた。これが、中央中学校でも継続され、年間12時間の授業時間を確保しつつ、5月に14歳の若さで亡くなった猿渡瞳さんの生涯についての議論（7年生）、6人のなかから4人乗り救命ボートに誰を乗せるかを議論し合う「ライフボート」（8年生）、自分の人生に起きたこと、起きうることを念頭に感情曲線を描く「ライフライン」（9年生）といった取組みからなる「ふれあい道徳」が行われ、さらに、講演会や特別支援学校とのグループワークなどが開催されている。

注目すべきは、こうした取組みが小中一貫教育化をきっかけとして、1～6年生にたいしても拡充されたことである。1・2年生向けに「命の授業」が設けられたほか、前期の3・4年生、中期の5・6年生にたいして、9年生が「命の授業」を行ったり、5・6

年生が講演会に参加したり、8年生のケア病棟訪問報告会に5・6年生が参加したりといった具合である。

もっとも、まだ一貫教育化が開始されて、4年しか経過していない。以上の取組みが観察可能な、どのような変化をもたらしたかを評価することは難しい。また、中学校の教員と小学校の教員がどのように連携を図り、相互に乗り入れていくのか、あるいは、教育の一貫性、連続性を確保するために、私立中学校への進学をどのように抑えていけるのかといった課題もある。

しかし、ここで重要なことは、過疎化や人口減少、少子高齢化による激震が教育機関という「公」のあり方、教育制度の根本を変化させ、さらには、小学校6年、中学校3年という期間区分だけではなく、教育プログラムの中身じたいをも大きく変えているという事実である。こうした「公」が変化することのもつ具体的な効果、意味については、2章（沼尾論文）、3章（村山・清水論文）、5章（1節）（松井論文）においてより詳しく検討される。

以上の「公」の内部での変化にくわえて、「公」と「私」の関係変化にかんしても、多久市では興味ぶかい事例を見出すことができる。高齢者の見守り活動をめぐる多久市と企業の協定締結である。多久市では、2015年7月に日本郵便との協定を結んだことを皮切りに、ヤマト運輸、セブンイレブン、第一生命、九州電力、生活協同組合と協定を結び、企業や組織による福祉へのサポートを積極的に活用している。

基本的には、宅配や配達、訪問時に高齢者に異変があるかどうかを確認し、異変があった場合に市に情報提供を行うことが主たる目的である。だが、緊急性や重要性がある場合は、必要な措置を行うことも可能であることが協定のなかには記されている。さらには、活動への協力にあたって知り得た情報に関する守秘義務も課されて

いる。要するに、高齢者が住み慣れた土地で安心して暮らし続けるためのサポートを「公」と「私」が連携しながら実施するための枠組みづくりが進められているわけである。

一般に、社会的企業といった場合、社会問題の解決を目的としてつ収益事業を行うような企業をさす。だがそれとは若干異なり、収益活動を当然おもな目的としながらも、その業務のなかに、社会問題の改善が織り込まれるという構図である。こうした「公」と「私」のあらたな関係構築、「公」的任務にたいする、あるいは人口減にとまなう「共」の弱体化にたいする、「私」による補完・代替という動きについては、本報告書の4章（村山・清水論文）、5章（2節）（佐藤論文）、6章（宮崎論文）においても考察される。

このように、本報告書では、少子高齢化と人口減少がもたらす時代の転換点にあって、「公」の領域がいかなる役割をはたすべきか、どのように「公」「共」「私」の関係が変貌を遂げるのかという大きな問いをさだめている。そのうえで、自治体の現場で現実になされつつある取組みに光を当てながら、その変化をつぶさに観察していく。本報告書の執筆者は、地域の現場で起きつつあるさまざまな変化、いわば首長や自治体職員、地方議員の日常のなかで起きつつある身近な変化のなかに、大きな社会変動の「胎動」を感じている。読者にとっての日常が時代の変化の最先端だという認識を共有し、そこでの努力の積みかさねの先にこそ日本社会の未来があるという実感を分かち合う—この報告書がその跳躍板となることを心から願っている。

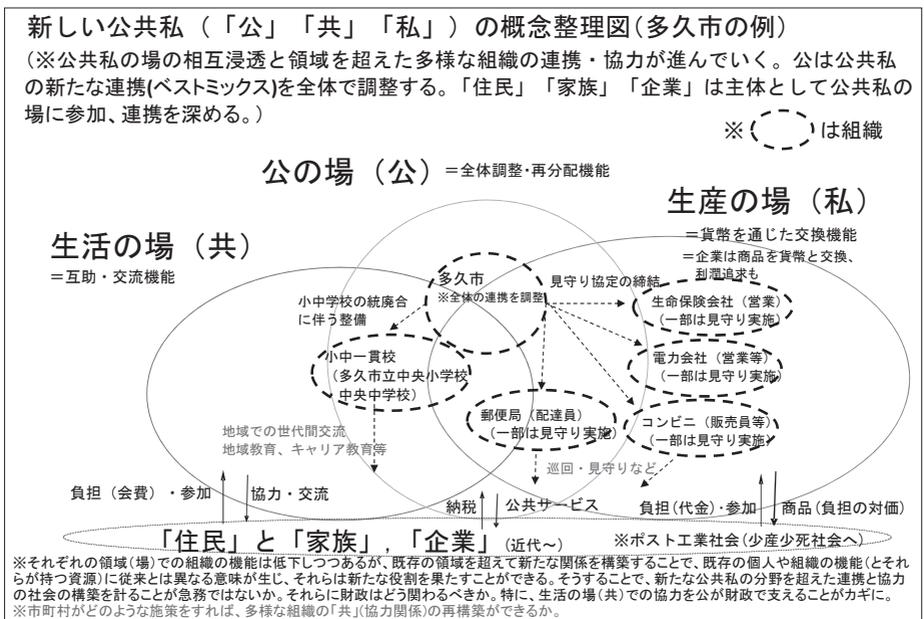
注. 報告書では、生活の場を共、生産の場を私と整理しているが、例えば勤労組合のように生産の場にも共の原理は存在しているし、生活の場でも物々交換は行われている。あくまでもそれぞれに場を

支配する基本原理に注目して、以上の整理は行われている点に注意されたい。

謝辞：

本章をまとめるにあたり、小田原市のご担当者の皆様、多久市のご担当者の皆様にヒアリング調査（2017年2月15日、2016年3月8日）を実施し、ご協力をいただいた。ここに記して感謝を申し上げます。本章での事例の記述はご提供を受けた資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、各自治体の公式見解を示すものではない。本章で残りうる誤りのすべての責任は筆者に帰するものである。

### 参考 新しい公共私（「公」「共」「私」）の概念整理図（多久市の例）



出典：本研究会の議論を基に、清水研究員作成



# 第2章

## 持続可能な地域経済構築と 「雇用」確保に向けた地方自治体の役割

---

日本大学経済学部教授  
沼尾 波子

## はじめに

人口減少、少子高齢化の進展に伴い、地方圏を中心に、地域のなかで暮らしの安心・安全を確保することが難しくなっている。例えば、学校の統廃合、医療・介護の不在、買い物の場の喪失、除雪や水路の維持管理が困難になるなど、暮らしの場の維持に関わる諸機能が弱体化している。また、地域で生活を維持するために必要な稼得機会の確保も課題である。人々が日常の経済活動を営むことと併せて、暮らしを維持するために必要なサービスや諸機能を確保できなくなればなるほど、人口減少が進むことになるだろう。この状況を、本研究会における「公」「共」「私」概念の整理を踏まえて考えるとすれば、人口減少により「私」活動が弱まり、それとともに担い手の減少から「共」の機能も弱体化し、さらに、それを補うはずの「公」機能を担うべく市町村も、合併や職員減などを理由に、その機能を担うことが難しくなっているということができよう。

本稿では、こうした問題意識に立って、地域の社会経済活動の「場」と、そこに関わる担い手の「関係」を再構築することにより、地域における「共」「私」のつながりを豊かにすることを「地域の再生」と捉え、そのために自治体などの担い手が果たすべき「公」の役割を検討する。多様な担い手が、地域の社会経済活動のネットワークを縦横無尽なものに再構築することを通じて、持続可能な地域経済循環が構築され、人々の関係が結びなおされるプロセスとともに、その取組みに向けた公共部門の役割について検討することとしたい。

# 1 経済停滞と雇用環境の変化

改めて、地域における「関係」の希薄化について、経済と社会の両面から整理しておくこととする。

日本経済は低迷が続いており、1990年代前半より、GDP（国内総生産）は500兆円程度の水準で推移している。1990年代には巨額の公共事業を通じた景気回復策が推進されたが、生産拡大には至らなかった。2000年以降、厳しい財政運営の下で、公共投資の抑制が図られるようになり、その後、金融緩和による需要拡大がめざされるが、成果には結びついていない。さらに総務省「全国消費実態調査」をみると、1994年と2009年では、二人以上の世帯（世帯主の年齢が30歳未満）の年間収入階級別分布におけるボリュームゾーンが400万円台から300万円台へと低下しており、また平均純資産額も低下している。

一方、この四半世紀の間に、所得格差は拡大をみせた。日本の相対的貧困率は16%に達し、OECD加盟国34カ国中でワースト6位（2014年）という水準にある。特に子どものいる一人親世帯や、高齢単身世帯の貧困率が高い。安定した職と所得を得ることが難しい状況に置かれた人々の暮らしが脅かされている。ところが現在の社会保障制度のもとでは、きめ細かな支援が行きわたっていない。

また、雇用環境も変化している。派遣法改正等により、雇用者に占める非正規雇用の割合は現在4割を超えている。男性の非正規雇用の増大により、給与所得者のうち年間200万円未満の所得しか得ることのできない人々の割合は約24%に達している。近い将来、人工知能の発達により、社会経済のソフト化、自動化が一層進行することが指摘されている。グーグル創業者のラリー・ページ氏は、「人工知能の急激な発達によって現在日常で行われている仕事がロ

ポットに代行されることになり、近い将来には10人中9人は今とは違う仕事をしているだろう」と述べる。このように、仕事や働き方に変化が起こりつつある状況のもとでは、高度な知識・技能・資格を持ち、高額所得を得ている一部の人々を除くと、定式化された仕事をこなしながら限られた所得しか得ることのできない人々が、安定した所得を稼ぐだけの雇用環境を、将来にわたって確保し続けられるかどうかは定かではない。

医療、介護、保育、教育など、暮らしの安心・安全にかかわるサービスについて、保険料や利用料負担が発生する日本では、いざというときの安心・安全を確保しようとすれば、一定程度の収入の確保が必要とされる。所得の低迷に加えて、所得格差の拡大と貧困層の増大が生じている状況は、暮らしに必要な収入を獲得するための社会的な関係を取り結べない人々が増えていることを意味する。そのためには、稼得機会の確保（＝「私」経済の再編）、ケアや衣食住のニーズの地域での支え合い（＝「共」の再編）、公共部門による再分配政策の見直し（＝「公」（政府）による制度の再編）が考えられよう。

無論、政府による社会保障制度の見直しを通じた国レベルでの対応を図ることも重要であるが、本稿では、地方自治体等の取組みを通じた「私」経済や、地縁型・機能型の「共」同コミュニティ構築による社会経済の結び直しについて取り上げることとする。

## 2 人口減少と地域における社会経済の衰退

日本社会のもう一つの大きな変化は、本格的な人口減少と高齢化時代の到来を迎えたことである。国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、日本の人口は2010年の1億2,806万人から、2030年

には1億1,662万人、2060年には8,674万人へと減少することが見込まれている。また、65歳以上人口は2,948万人（2010年）から3,464万人（2060年）へと516万人も増加し、高齢化率は23.0%から39.9%へと上昇するとされる。今後、労働力の確保はもちろんのこと、人口減少による国内市場の規模縮小で、消費の伸びを期待することは難しいとされる。他方で、高齢化が進み、年金・医療・介護等の社会保障負担は大きな課題である。

人口減少が進む地方圏をはじめ、その暮らしを維持できるかどうかが問われ始めている。2014年5月の日本創成会議による「消滅可能性都市」論をきっかけに、出生率の低い東京圏への人口一極集中と、人口減少・少子高齢化が進む地方圏の課題に注目が集まり、政府は「地方創生」を掲げ、人口ビジョンと総合戦略を打ち出した。また、自治体に対しても地方版総合戦略の策定を努力義務として掲げている。国が策定した総合戦略では、4つの政策分野が示された。「地方における安定した雇用を創出する」、「地方への新しい人の流れをつくる」、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」、「時代に合った地域をつくり、安全な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する」の4つである。これらの政策を通じて、出生率の向上と、人口の東京一極集中の緩和を果たすことがめざされている。

政府は、大都市圏への人口集中抑制に向けて、消費者庁などの国機関の地方移転や、大都市圏の私立大学における定員超過入学者の抑制を図ること、さらに地方拠点強化税制の創設などを推進してきた。しかし、こうした政策が効果を発揮しておらず、東京一極集中の是正には結びついていない。自治体においても、従来型の企業誘致に加えて、人口減少抑制に向けた移住者獲得をめざして、移住者への現金給付、住宅や職業紹介などが推進されている。だが、人口

増加を目標とした対策は、結果的に、自治体間で企業や人を奪い合うようなことにもなりかねない。

これらの取組みは、「公」としての国や自治体が「企業誘致」「空き家バンク」「職業紹介」「子育て支援」などの施策を通じて、特定の政策課題に対する対処療法的な働きかけを行うものである。だが実際に、持続可能な地域の暮らしとそれを支える社会経済システムの構築を考えるには、総合的な対応が必要となる。広井（2011）では、2010年に全国自治体への調査で「現在直面している課題で特に優先度が高いと考えられるもの」に対する回答結果より、大都市では「コミュニティの希薄化や孤独」、中規模都市では「中心市街地の衰退」、小規模市町村では「人口減少や若者の流出」を挙げていることを指摘し、地域によって課題が多様であることを踏まえつつ、対応を図ることの必要性を指摘している。ここから見えてくるのは、それぞれに形は異なれども、地域のなかで社会や経済を取り結ぶ「場」とそこでの人々の「関係」が希薄化しているという点である。したがって、それぞれの地域の状況や特性を踏まえた「場」と「関係」の取り結び直しが必要となっており、経済活動や地域コミュニティの活動が希薄化する状況に対して働きかけることが求められている。

### 3 地方への移住志向の高まりと自治体の産業政策・雇用対策

その際に特筆すべきは、若い世代が必ずしも三大都市圏での仕事と暮らしを求めているわけではなく、ふるさと回帰の動きが芽生えていることである。毎日新聞・NHK・明治大学の調査によれば、2014年度に地方自治体の移住支援策を利用するなどして地方に移住

した数は1万人を超え、2009年度からの5年の間で4倍以上に増えたとされる（毎日新聞2015年12月20日【朝刊】）。また、NPO法人ふるさと回帰支援センターへの移住に関する問い合わせ件数は2008年には2,475件だったが、2015年には21,000件を超えている。内閣府が2014年に実施した「東京在住者の今後の移住に関する意向調査」結果を見ると、今後移住を予定又は移住を検討したいと回答した人は全体の40.7%であり、なかでも10代・20代では46.7%と比較的高い値をとっている。また同じく2014年に実施した「農山漁村に関する世論調査」結果によれば、2005年の調査結果と比較して、農山漁村への定住願望があると答えた人の割合は、20代の場合30.3%から38.7%、30代では17.0%から32.7%へと大きく上昇している。低成長時代に生まれ育った若者世代のなかでは、安定した仕事と安心な暮らしが確保できるのであれば、地方に暮らしてみたいという考えを持つ人の割合が増えている。また、東日本大震災以降、仕事に対して、生きがいや社会貢献を求める人々も増えている。若い世代の意識や思考が変化し、地方圏での暮らしを希望があるが、それぞれの地域における「私」経済の可能性や、地域コミュニティにおける「共」のあり方、そしてそれを支える「公」としての自治体の政策次第で、彼らに提示できる仕事と暮らしの形は変わってくる。自治体の産業政策、雇用対策が、これからの地域の人口動態や、暮らしのあり方に大きな影響を与えるものと考えられる。

製造業においては、1980年代後半以降、地代や人件費などが安い海外へと生産拠点を移す動きが加速した結果、地方の生産拠点から多くの企業が撤退し、産業の空洞化と呼ばれる現象が生じた。製品の企画や開発、管理などを行う本社中枢部門は拠点となる東京圏に立地しても、製造拠点は低コストの海外へと移転する。その結果、人・モノ・カネの東京一極集中と呼ばれる現象が起こった。さら

に、韓国や中国、東南アジアなどにおける製造技術の高まりと手ごろな価格による生産体制が構築されるに伴い、グローバル市場のなかでシェアを失っていった。日本企業はその後、他にはない高付加価値型の製品開発を行うが、日本国内では需要が飽和状態である上に、諸外国、とりわけ需要が増大する途上国では、超高性能の製品よりも、廉価で基本的な性能を持つ製品への需要が高い。その結果、韓国や中国の企業との競争に敗れ、次第に市場での競争力を失いつつあることが指摘される。

政府は、医療技術、ICT、環境性能の高い自動車、アニメ文化など、他にはないオンリーワンの技術やサービスを生む環境を整備することで、高付加価値の生産を行う戦略を掲げる。無論、こうした知識や技術を携えた人々は、それを武器に働くことが可能であろう。だが、機械が人間に代わって仕事をする時代の到来を前に、ひとりひとりが暮らしと仕事をどのように構築するかを考えることが求められるようになっていく。大都市での暮らしは機能的であり、所得や資産があれば、必要な財・サービスが手に入るという点で、快適である。しかしながら、不安定で限定的な収入しか得られない人々にとっては、助け合いの関係が希薄化している状況にあって、暮らしは厳しいものとなる。

こうしたなかで、地方移住を通じて、新たな仕事と暮らしのスタイルを模索する動きが生じている。地域に在る自然資源を活かした、人間にしかできない手仕事の技や、人と人との関係を構築しながら新たなものを協働で創り上げる事業が展開されるようになっていく。無論、ITを駆使し、クリエイターとして事業を担ううえで、大都市での居住を選択する人もいる。だが他方で、こうした人間にしかできない創造力を発揮したオンリーワンのモノづくりや、サービス提供を考えると、田舎にこそクリエイティブの種があること

に気づいた若い世代が、地方の農山漁村への移住や二地域居住を選択するようになってきている。

こうした状況変化に対応しながら、希薄化する社会経済のネットワークを強固なものにする取組みをどのような戦略で推進するかが、これからの地域の再生には求められるといえるだろう。

## 4 持続可能な地域づくりに向けた自治体の取組み

では、若年世代や子育て世代を地域に呼びこみ、人口の定常化と社会経済の安定化に向けた社会経済の仕組みを構築するには、どのような対応が必要なのだろうか。2つの事例から検討する。

### (1) 島根県江津市（地域資源の発掘と活用によるクリエイティブ産業創出とローカル・ネットワーク構築）

島根県江津市では、「ごうつ塾」を開催し、2年間にわたって、地元で起業を行うための地域資源の発掘やビジネスプラン策定を考える学びと交流の場を構築している。またビジネスプラン・コンテストを実施し、地域の資源や人財を活かした起業を後押ししており、こうした人々が駅前を中心市街地や郊外の空き家などを活用したソーシャルビジネスを相次いで立ち上げ、地域に賑わいをもたらす原動力のひとつとなっている。

江津市は、2004年に旧江津市と桜江町が合併してできた自治体であり、人口約2万4,500人、面積268平方キロである。急激な人口減少が進んでおり、1995年から2015年の減少率は20.5%に達する。また高齢化率は県内8市で最も高い36.6%（2015年）である。市の面積のうち2割が市街地であり、ここに商工業が集積する。主要産業は、地場産業である石州瓦などの窯業・土石製品製造業のほか、日

本製紙(株)ケミカル事業本部江津工場など、企業誘致による工場がある。町の中心部に構えた日本製紙の工場によって、かつて江津駅前を中心とした市街地は大きく栄えていたが、その縮小や撤退に加えて、石州瓦は大手業者の倒産などが重なり、生産量はピーク時の5分の1にまで縮小した。事業所数が減少し、雇用機会は大きく縮小しており、市では市内にある県営工業団地に木質バイオマス発電を行う企業を誘致するなど、企業誘致を行ってきた。

一方、江津市の面積の8割は農山漁村である。市では2006年ごろより、空き家を活用した定住促進に力を入れてきた。市内にあるNPO法人がふるさと島根定住財団(県)の制度を用いて「田舎暮らし体験ツアー」を開催したところ、参加者から移住して田舎暮らしをしたいという人が増えてきたという。そこで、総務省や農林水産省の補助も活用して、空き家活用事業を展開したが、移住者をやみくもに入れると地域でトラブルが起こることが分かり、マッチングによる丁寧な対応を図ることとした。そのなかで、ある移住者が桑の葉からお茶を創る技術を開発し、50名ほどの雇用を創出した事例から、目的を持った人材を受け入れることが大切であることに気付いたという。

この時期に、江津市では、移住者受入に際して重要とされる住居と仕事について、空き家活用事業と無料職業紹介所を立ち上げるが、リーマンショック以降、求人は激減してしまう。若い世代を受け入れるための雇用がないとすれば、自ら働く場を作るような人材を受け入れてはどうかと考えた市では、ビジネスプラン・コンテストを実施し、江津で起業する支援を行うことを考えていく。当時、パナソニック江津工場が撤退し、建設業も倒れ、市役所も行財政改革のなかでスリム化を求められていた。そこで、地域の課題を解決するようなソーシャルビジネスやコミュニティビジネスを募集する

とともに、公共サービスをアウトソーシングすることも含め、地域づくりを一緒に行う担い手を求めたという。

その後、外部専門家を招いて、ビジネスプラン・コンテストの仕組みを構築し、2010年より、取組みがスタートした。初年度は市の主催だが、2年目以降は青年会議所が加わり、さらに商工会議所に加えて、様々な地域づくり人材が集まって立ち上げた「NPO 法人てごねっと石見」がその運営を担うようになった。その後、日本海信用金庫も加わるなど、いわば、コンテストの仕掛けが、地域における起業と起業家支援のコンソーシアムとして機能していくこととなった。

NPO 法人の立ち上げは、先々のことを見越してのことである。起業のコンテストを行うだけでは、事業は続かない。資金面でのマネジメントのみならず、事業に対する動機づけやモチベーションの持続も大切であり、それを下支えする仕組みが必要であるとの判断から、それらを担う中間支援組織として「NPO 法人てごねっと石見」を立ち上げている。

こうして、それまで各機関がバラバラに行っていた創業支援を、市内関係機関が緩やかにタッグを組んで行うようになったことで、緩やかでニーズに即した支援が行えるようになった。例えば、農林水産業で起業を考える場合には、その関係者がチームをつくって支援を行うと行った対応も行っている。

2012年以降、コンテストでは収支計算書の提出を求めるようになったことから応募が減るが、実現性の高いプランが出るようになってきている。受賞には、賞金のみならず、プラン実現に向けた支援を行う体制が構築されている。具体的には受賞者に対する無利子融資制度や、空き家活用による場所の紹介なども行われている。

既に、応募者により様々な事業が展開されており、雇用の場の創

出、空き家活用とリノベーション、地域資源の発掘と活用により、市内に新しく、多様で魅力的なビジネスが生まれている。デザイナー、地ビール製造販売、フード・トラックによる出店など、これまでにない動きが起こっており、さらにこうした若い起業家のネットワークが縦横無尽に形成され、そこに魅力を感じた人々が新たに江津市を訪れる。これらのビジネスは、地域資源を活かし、地域の人々と繋がり、新たな経済循環を生み出している。古材を活用し、空き店舗や古民家をリノベーションすることで、通りや町の景観が目に見える形で変わり始め、その魅力に惹かれた人々が、新たにカフェや商店を出店する動きが生まれていく。さらに、新たな事業の増大により、これまで需要が見られなかったような税理士や広告作成・印刷などの仕事が発生し、新たな担い手を呼んでいる。また、古材の活用や、地元農産物を活用した麦酒の開発などにより、古くから地元で暮らす人々との繋がりも生まれている。そして、こうした活動をサポートする中間支援組織として「NPO 法人てごねっと石見」の存在があり、人財の受入れや情報提供などのプラットフォームとしての役割を担っている。

市では、こうした取組みを通じて、単に人口を減らさないというだけではなく、「江津に帰りたい」「江津は面白そう」と選ばれるまちになることが大切と考えている。挑戦できるまちであり、クリエイティブ・クラスのある、創造力のあるまちとして、市のブランディングを考えている。

## (2) 岩手県紫波町

### (地域づくりへの主体的な参加を通じた経済循環と雇用創出)

岩手県紫波町では、紫波中央駅前の公有地の利活用に際し、「公民連携」による参加と協働の仕組みを作り上げ、駅前広場「オガー

ル広場」を創出した。オガールへの来訪者は2015年には94万人に達し、この場を活かし、暮らしの存続と経済循環の再構築がめざされている。

紫波町は、岩手県盛岡市と花巻市の間に位置し、人口約3万4,000人、面積239平方キロである。町の人口は、1955年から1970年まで減少傾向にあったが、その後増加に転じ、1995年には1955年の水準にまで回復する。これは、盛岡市、北上市、花巻市等のベッドタウンとして、人が流入してきたことによるもので、昼夜間人口比率は、83.4である。町の中心を南北に東北本線、東北自動車道が通るなど、交通利便性が高く、都市部へのアクセスが良いため、町の中心部にサラリーマン世帯が好んで住む傾向がある。しかしながら、町では将来の人口減少は避けられないと予測しており、「人口ビジョン」では、2060年に27,000人程度の人口を維持することが目標とされている。町のなかで、宅地は4%程度であり、山林が約35%、田が20%である。就業構造をみると、第一次産業就業者比率は36%（1985年）から15.5%（2010年）へと減少している。また就業者数全体でも、2000年をピークに減少傾向にある。

紫波町は、JR紫波中央駅西側一帯の町有地10.7haを中心とした都市整備を図るため、町民や民間企業の意見を反映させて、2009年3月に「紫波町公民連携基本計画」を策定した。この計画に基づき2009年度から始まった紫波中央駅前都市整備事業が「オガールプロジェクト」である。ここに、官民複合施設のほか、役場庁舎、グラウンド、岩手県フットボールセンター、戸建宅地開発などを行い、新たな駅前の賑わいのある空間構築を行っている。公民連携基本計画では、このプロジェクトの目標について、「民間のアイデアを用いて紫波中央駅前町有地を開発することによって、町の中心部にぎわう仕組み、そしてそこから町全体に経済活動が波及する仕組

みをつくり、持続的に発展する町を目指します」と説明している。

駅前開発が行われたのは以下のような経緯がある。紫波町には、JR東北本線の古館駅と日詰駅があったが、当時、町の中心地区であった日詰商店街は、いずれの駅からも遠い距離にあった。これに対し、日詰商店街から近いところへの新駅設置の要望が出され、町民の署名活動が行われた。その後、駅の設置にかかる費用2億7千万円は寄付によって集められ、これをもとに紫波中央駅が整備されたのである。しかしながら、1998年当時、JR東日本は、2つの駅の利用者が3か所に分散するだけでは新駅整備のメリットがないとして、駅舎整備費用の地元負担に加えて、新たな利用者を獲得するための宅地分譲・駅前開発を行うことを新駅整備の条件とした。これを受けて、町では駅前の土地10.7ヘクタールを28億5千万円で購入し、駅前開発を行うこととしたのである。ところがその後、国の財政難と行政改革の影響をうけ、地方の公共事業は縮減の方向へと舵が切られ、紫波町では、開発のための予算を組むことができず、2007年度までの間、駅前の土地は塩漬け状態となったのである。

当時、駅前開発について、老朽化した役場庁舎の駅前への建替移転や、新たな図書館建設など、様々な要望があったという。町では6階建て庁舎建設や図書館整備など、事業総額143億円規模での駅前開発計画が描かれていたが、実現には至らなかった。紫波町では、土地購入代金28.5億円の償還に加えて、下水道整備事業による借入もあり、2007年度における実質公債費比率は23.3%に達していたためである。

この時に「公民連携」の手法で開発を行う提案が、地元のキーマン岡崎正信氏から藤原孝町長（当時）に出されたことから、オガールプロジェクトの検討が始まった。その経緯や詳細は猪谷（2016）

に詳しいのでここでは詳しく取り上げないが、本稿ではこの開発について「公」「共」「私」の視点から整理する。

## ア 合意形成プロセスにおける参加の「場」をつくる

一般に「公民連携」(= PPP: Public Private Partnership) というと、行政と民間企業が連携して、それぞれの強みを活かした事業を行うこととされる。だが、紫波町が「公民連携」と称するものは、単なる行政と民間企業との連携ではないことに着目しておく必要がある。いわば、行政が黒子として、民間企業や地域住民、地域で活動する団体などの意見を聞き、それぞれの強みを活かしながら、駅前に地域の公共空間を構築し、それを効率的・効果的に運営する「場」と「関係」を構築するものである。町の企画課は、これを「協働のまちづくりの延長線上にある」と説明する。言い換えれば、住民、地域団体、民間企業など、地域の多様な担い手がそれぞれの強みを発揮し、弱みを補完しながら、社会経済循環を活発にして、持続可能なまちづくりを行うことと言い換えることができる。そもそも、紫波町では、1990年代から、この「協働のまちづくり」を推進しており、住民の参加と協働により、町の将来を考え、様々な事業を行ってきた経緯がある。紫波町企画課では、まちづくりに関する専門家を呼んだワークショップを定期的で開催してきており、住民の参画により地域づくりについて考える「場」と「関係」を時間をかけて構築してきた。

駅前開発については、いわゆる「公民連携」の手法によって、民間出資を行うことで、民間企業主導の駅前開発が行われることに対する不安や疑問の声が出されたこともあり、町では「紫波町型公民連携における町民・民間のニーズ把握と合意形成プログラム」を構築して、町内各地区および関係分野の団体を対象とした住民意向調

査、アンケートおよび企業訪問による民間企業意向調査、基礎資料収集のための市場調査を実施した。

これらの調査結果や住民との対話を踏まえて、「紫波町公民連携基本計画（案）を公表し、これを基に、地元のまちづくり会社は、空間をどのように整備し、利活用するかについての市場調査のため紫波町 PPP プロジェクト企業立地研究会を立ち上げ、実現可能な構想案が練られたのである。さらに、この計画案をたたき台として100回を超える住民説明会を各地で行うとともに、企画課が住民の近くに机を構えるべく引越しを行い、常時住民と対話できる環境を整えた。このように、駅前空間整備とその活用に関する企業側とのやり取りに加えて、それを利用する住民や地域団体等への徹底的な調査と対話を経て、2009年2月に公民連携基本計画が策定されている。ここでは、駅前空間が持つべき機能とともに、どのような空間を構築したいのかという意見が丁寧に積み上げられている。

さらに注目すべきは、住民や民間事業者などの意見を踏まえて、理念とビジョンを構築した後、その具体的な空間デザインを行う段階では、専門家によるデザイン会議を創設し、その具体化とともに、洗練された公共空間の構築を行っていることである。公共空間の構築には、その空間を利用する個人や企業、団体などの「私」「共」の活動がベースにある。だが、それを具体的に、居心地の良い空間として作り上げるには、理念を理解し、それを具体化できる経験と技能を備えた専門家集団が欠かせない。町では、そうした専門家を招致し、具体化に向けた調整を行う「場」を構築し、公共空間の理念とビジョンをリアルな空間として構築するシステムを整えたのである。

## イ 「私」の資金を呼びこむ公共空間の構築

一般に「公民連携に期待されるのは、民間資金の活用を通じたコスト削減や、民間のノウハウを活用した効果である。先述の通り、紫波町では、当初の143億円の事業を実施するための財源はなく、開発のための財源確保ができないまま、10年近く土地を塩漬けにした経緯があった。通常、補助金による地域開発では、財源調達の目途がたてば事業が推進されるが、その後、施設の利用状況が芳しくないまま、維持管理費が嵩むことがしばしば問題視されている。これに対し、紫波町のオガールプロジェクトでは、役場庁舎や図書館以外の施設は民間資金を活用した開発をめざすこととされ、採算性を確保するために、テナントに対するニーズ調査が行われた点に特徴がある。当初は3階建ての施設が計画されていたが、テナントをすべて埋めることは難しいという市場調査結果を踏まえて、2階建てに変更を行っている。また入居希望者との間で10年間のテナント利用の契約を結び、家賃の前払いを求めることで、確実なテナント確保と資金循環のスキームを構築し、金融機関からの融資を引き出している。このように、駅前空間の構築を通じた「場」の構築と社会や経済「関係」の結び直しが行われているのである。

オガールプロジェクトでは、駅前空間を消費空間とするのではなく、賑わいのある生活空間と位置づけ、人が集まれば自ずと飲食などの経済活動も活発になるという発想で空間を整備している。こうしたことから、人々が集うための仕掛けとして、岩手県フットボールセンターの誘致（サッカーグラウンド整備）、屋内バレーボールコートの整備、宿泊施設（オガールイン）などを整備し、さらに図書館や音楽スタジオなどが入る情報交流館や、役場庁舎、そして誰もが自由に利用の仕方をデザインできる広々とした芝生やベンチなどを整備することで、賑わいのある空間を創り出している。サッ

カー場では、ドイツ・ブンデスリーグのバイエルンの競技場と同じ芝が使われており、バレーボールコートは、日本代表の合宿施設と同等の環境を整備している。バレーボールというニッチな競技種目の練習場をナショナルチームの環境という品質水準で整備することで、他との差別化を図っていることも注目すべき点である。

このように、人々が来たくなる空間の構築を通じて、経済活動を強固なものとし、その計画を明確なビジョンと理念のもとで示しながら、テナントの誘致と金融機関からの資金調達を図った点に、オガールプロジェクトの大きな特徴がある。いわば地域住民の声を形にすることで「共」のための場を構築し、「私」の経済活動が参加しやすい環境を創出し、こうしたアイデアを構築するための「場」と「関係」を役場がサポートするという「公」「共」「私」のコラボレーションによって生み出された空間といえるだろう。

## ウ 地域の社会経済循環構築と行政の役割

では、オガールプロジェクトの構築にあたり、「公」を支える役場企画課・公民連携室はどのような役割を果たしたのかを見ていくこととする。

第1に、企画課・公民連携室は、機能別に分けられた行政機構のなかで、横串を指す役割を担っている。駅前公共空間を整備するという場合、都市計画のほか、農林業や商工業、さらに保育所や図書館などが関われば、福祉や教育部門との間でも調整が必要となる。各部署との間でそれぞれに調整を行うとすれば、膨大な調整コストが生じる可能性がある。これに対し、紫波町では、公民連携室において、開発計画のそれぞれの段階で、都市計画や教育委員会などの部署からエキスパートの職員が公民連携室に異動することで、庁内部課間の意見調整や情報共有を図っている。行政の縦割りを前提と

した施設整備を行った場合、一つの施設が一つの機能を担うこととなり、特定目的のための施設が整備されてしまうことも多い。しかしながら、オガールでは、公民連携室があらゆる部署との調整を図りながら施設整備を行ったことで、多様なニーズに対応した柔軟な利用が可能な空間が整備されている。また、計画を検討する際にも、農業団体、商工業者、住民、学校、福祉施設等、あらゆる分野の関係者のところを回ることで、特定の業界の意向や利益に左右されない仕組みが構築されている。

第2に、紫波町役場は、いわば縦割と横串という細かい網の目が張り巡らされた行政体制になっているということである。例えば、農協、農業団体などが、既存の補助金や事業の実施を検討する際には、専門的な知識や技能を持った農林課が対応を図っている。これに対し、特定の団体に関わらず、例えばオガールでの産直マルシェの設置・運営については、公民連携室が農林課と連携し、出資や参加しようとする農業者を募っている。（さらに、農業者以外の事業者募集と出資依頼については、オガール紫波株式会社が実施する形を取っている。）その結果、多様な担い手が参加する産直（紫波マルシェ）が運営されている。

第3に、柔軟な公共空間の構築と維持・管理に際し、公民連携室がある種のリスクを引き受けていることである。例えば、オガールには、空間の中心部に芝生の広場があるが、その広場のすぐわきに、町道が走っている。しかしながら、この広場と町道の間にフェンスは設置されていない。芝生で親子連れが遊ぶことを考えれば、そこにフェンスを設置することで、行政は万一の事故に対するリスクを回避することを考えがちである。しかしながら、空間の機能やデザインを考え、人々の利用を考えると、オガールでは、空間を分断してしまうような整備を行っていない。このように、公共空間

の整備における、「私」「共」「公」の機能を考えると、一般には、租税負担により整備された施設については、あらゆる責任を行政が負うことが求められ、行政はリスクを最小限にするような空間整備が行いがちである。だが、紫波町では、空間を利用する人々の主体的な関わり方を考えながら、公共的な空間管理を地域ぐるみで考えるスタンスが採られている。これもまた、「公」「共」「私」の関係を問い直すものとなっている。

## 5 自治体の「雇用」創出策と「公」「共」「私」

江津市と紫波町の事例から分かるのは、人々が地域で安心・安全に暮らしを営むための「場」と「関係」の構築には、総合的な対応が求められることである。「私」として、自己実現に向けた経済活動への参加を行うことはもちろんだが、その活動を通じて、地域や職域での様々な関係が築かれ、そこに、ある種の共同性が生じる。江津市の事例でも、紫波町の事例でも、行政は単に雇用機会を創出するだけでなく、仕事や暮らしが営まれる「場」とそこでの人々の自己実現に向けた活動を支援する「関係」づくりをサポートすることで、新たな仕事やビジネスが生まれる環境を用意している。

さらに、どちらの地域においても、地元産の資材を活かした施設整備のほか、農産物や森林資源などを活用した食とエネルギーの地産地消、地域住民の参加と協働によるモノづくりなど、地域の資源と人財を活かした社会経済活動の構築を進めている。地域資源や人との関係に裏付けられて、地域において衣・食・住+職の4つが、手に入る環境が整えられており、そこに地方自治体としての「公」の役割を見出すことができる。

## 6 地域経済循環構築と雇用創出に向けた政策対応

かつて、全国各地の自治体では、雇用創出策として、企業誘致という手法が採られてきた。しかしながら、経済のグローバル化を背景に、企業誘致で安定した雇用を創出できる地域は限られている。人口減少と高齢化、経済停滞のなかで、地域の暮らしを維持するために必要な財・サービスを確保するためのローカルな経済循環の構築により、雇用を創出する動きが起こっている。いわば、「私」「共」のつながりを密にするための「場」と「関係」を創出し、地域の再生を図る取組みである。ここでは、「公」としての地方自治体の役割について整理する。

### (1) 地域の社会・経済の状況を把握し、地域課題を確認する

第1に、自治体内各地区における産業と生活の状況を知り、経済循環と雇用創出の両面から、必要な対応を検討することである。江津市では、従来型の企業誘致による雇用創出も行うが、誘致企業として、地元の森林を活かし、エネルギー自給につながる木質バイオマス発電事業所などを受け入れている。また、地域資源を活かして新たな事業を考える「ごうつ塾」において、地域資源や地元のニーズを調べながら、ソーシャルビジネス、コミュニティビジネスを構築する動きを創り出している。紫波町では、駅前再開発に際し、岩手県の中での地域特性を調査したうえで、ベッドタウンとして人々が暮らしやすい街を構築するうえで必要な空間構築について、統計データとともに、徹底した住民への調査や対話を通じて検討を行なっている。さらに、第5章2節で取り上げる大網白里市の大里総合管理の例を先取りすれば、住民の困りごとを聞き、それをサービスとして提供することや、住民の得意技(=資源)を知り、それを

社会で活かす「仕事」を創出する場を積み上げ、そこに仕事を創り出している。

これらの地域では、地域経済循環を構築し、関係の取り結び直しを図るために、地元のことを学びあうための場も設けている。まず地元を知り、どのような地域づくりができるかについてアイデアを出し合い行動する。こうした Check と Action があって初めて Plan が立てられる。「PDCA サイクルを回す」には、その前段でプランを策定するためのチェックとアクション（すなわち CA-PD-CA）が必要である。いわば、「共」「私」の今を知り、その情報や課題について共有する場をつくり上げ、そこから「公」の計画を策定するのである。

## **（２）主体的な参加の場、実現を担保する専門家サポート、議会のチェック**

地域課題の把握や、新たなビジネス創出を検討する際には、特定の業界や団体の人々だけで議論を行うのではなく、多様な人々が集い、話し合える「場」を創り、誰もが参加できる環境を整え、そこで生まれた新たなアイデアや計画を形にできる環境を整えている。また、検討の場には誰もが参加できるが、アイデアを形にする際には、主体的な参加が求められている。「行政や団体に言えばやってもらえる」という陳情・要望を行う場ではなく、考えを具体化し、形にするための主体的な参加を求めるとともに、そのための「場」が用意されている。紫波町のオガールプロジェクトでは、駅前空間の形成に対するアイデアを提起するだけでなく、出資による参加のスキームも用意されている。

さらに、参加者の発言を通じて出てきたアイデアを形にする上では、専門的な知見やノウハウが必要となることも多く、外部の専

門家集団が、アイデアの具体化に向けた検討と対応を行う制度を用意していることも、大きな特徴である。そして、デザイン会議の提言を踏まえた具体的な事業計画については、最終的に町議会がチェックを行っている点も留意しておく必要がある。

このように、行政が地域づくりに関する「場」と「関係」の構築に、直接的にも間接的にも携わるようになってきているのである。

### (3) 費用負担を通じた参加とリスク・テイク

産業と雇用創出を図るには、資金と人材が必要である。これまで、行政は様々な産業振興策や雇用創出策を行い、各種の補助金を支出してきた。しかしながら、本稿で紹介した支援策は、かつての振興策とは大きく異なっている。江津市では、創業にあたり、移住者の住まいを確保するための空き家活用のシステム構築や、「ごうつ塾」、ビジネスプラン・コンテストの運営に関して負担を行っているが、いずれも、地域づくりに関わる人々の主体的な参加と事業創出の場づくりに関わる支援が中心である。紫波町でも「公民連携」の名のもとに、オガールプロジェクトでは民間資金を活用し、行政主導で施設整備を行うのではなく、地域で暮らし、経済活動を行う人々による負担を求める仕組みが構築されている。さらに、第5章2節の大網白里市の大里総合管理の事例では、コミュニティビジネス創出に関する取組みについて、行政から一切補助金を受けていない。補助金を受けると、事業内容や方法に制約がかかり、柔軟な対応が図れなくなることが理由である。

財政支出は、ともすれば決定と責任を行政に丸投げしてしまいかねない。「私」の領域で一定の費用負担やリスク・テイクを行うことで、主体的な「参加」が行われ、これによって、地域づくりに主体的に関わる仕組みが構築されている。このように、今回の事例に

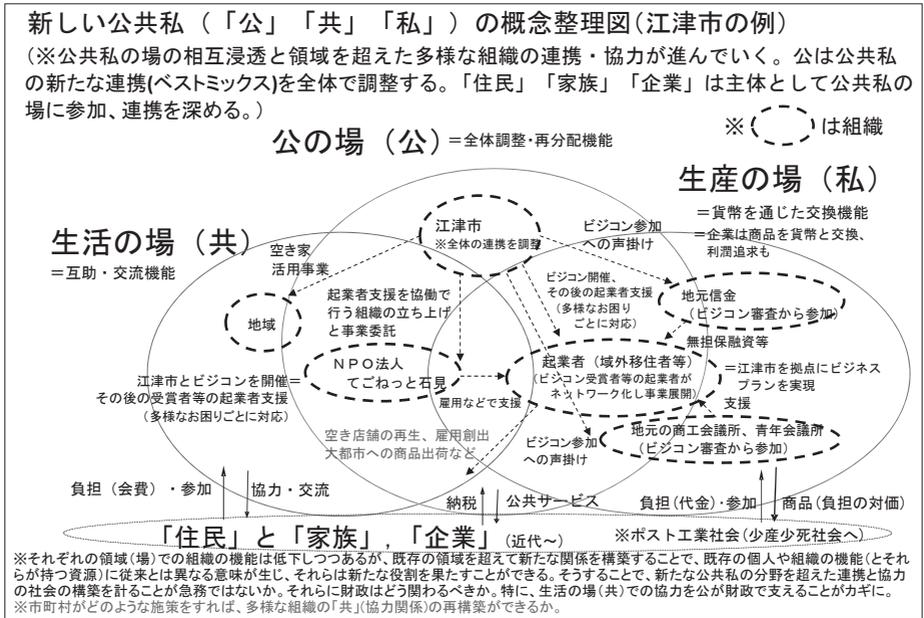
見る財政支出のあり方は、直接的な施設整備や、団体への事業補助ではなく、アイデアと意思を持った人々が集い、地域課題について考え、ビジネスを構築するための場と関係を創り出すところへの支援に向かっている。役場庁舎や図書館などの公共施設についても、住民にとって利用しやすい公共空間となるよう、参加と協働を通じた整備が行われ、そこに財政支出が投じられている。

食料やエネルギー自給を含めた骨太な地域経済循環の構築は、安心・安全な生活環境構築を考える上で重要である。自治体が地域づくりの戦略を立てて、地域特性を踏まえた人々の暮らしと経済循環を構築するうえで、求められる政策対応のあり方は変わりつつある。行政の役割は、単独で事業を執行するばかりではなく、地域住民の主体的な参加と費用負担により、地域の現状と将来を見据えた関係構築を行うプラットフォームづくりへと展開をみせているのである。

謝辞：

本章をまとめるにあたり、紫波町の企画課・公民連携室をはじめとすること担当者の皆様、江津市の地域振興室をはじめとすること担当の皆様にはヒアリング調査（2016年6月23日、同7月28日）を実施し、ご協力をいただいた。ここに記して感謝を申し上げたい。本章での事例の記述はご提供を受けた資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、各自治体の公式見解を示すものではない。本章で残りうる誤りのすべての責任は筆者に帰するものである。

## 参考 新しい公共私（「公」「共」「私」）の概念整理図（江津市の例）



出典：本研究会の議論を基に、清水研究員作成

## 【参考文献】

- ・猪谷千香（2016）『町の未来をこの手でつくる』幻冬舎
- ・日本政策金融公庫総合研究所編（2016）『地域経済の振興と中小企業』同友館
- ・広井良典（2011）『創造型福祉社会—「成長」後の社会構想と人間・地域・価値』ちくま新書



# 第3章

## 人口減少社会における地域公共交通のあり方と 行政の役割

---

香川大学大学院地域マネジメント研究科教授

村山 卓

(公財) 日本都市センター研究員

清水 浩和

## 1 地域公共交通の課題

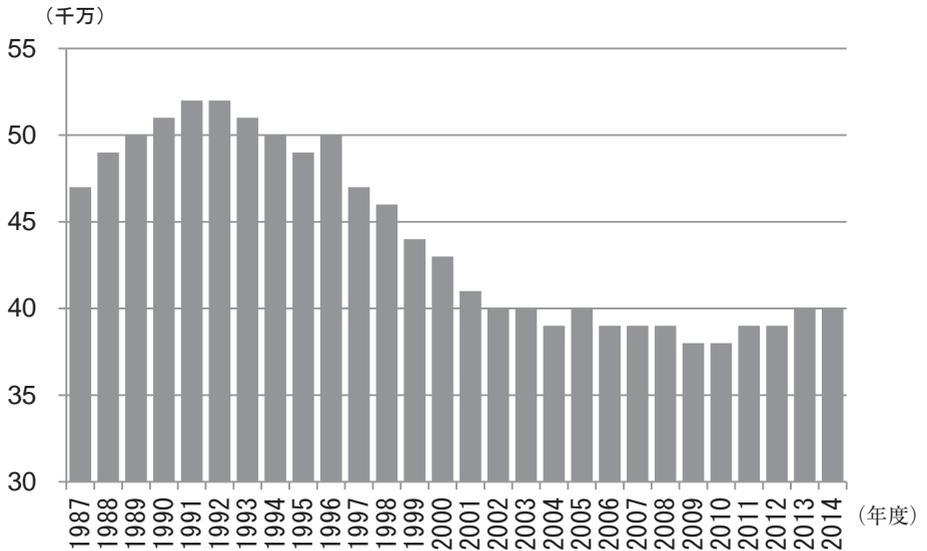
地域公共交通の担い手は、各地域の実情に応じて様々である。「公」である自治体が、地方公営企業として運営している鉄軌道は、全事業の年間輸送人員数の13.6%、自動車運送については20.7%のみであり<sup>1</sup>、鉄道、バス事業とも、その多くは民間事業者（私）が担っていることがわかる。さらに、この公営企業として経営されている交通事業（バス、都市交通、路面電車、モノレール、船舶）については、2011年度には98の事業数があったものが2016年度の事業数は87と減少傾向になっている。

その利用者数については、地域鉄道を例にとると、人口増加の中では利用者数も右肩上がりとなっており、経営も比較的安定していたものと思われるが、1990年頃を境にしてモータリゼーションの進展により利用者数が減少してきている（図3-1）。近年では、高齢者の鉄道利用が増加傾向にあるため、利用者数の減少は下げ止まりからやや持ち直しているように見えるが、人口減少が深刻化していけば一般的に乗車人員も減少することが予測される。さらに人口問題・社会保障研究所の推計では2040年以降は高齢者人口も減少に転じることとなるため、事業者は、その経営のあり方を見直さなければならぬことになるであろう。その場合、経営を安定化させるためには、運賃を引き上げるか運行本数を削減するか、という選択を迫られることになるが、これらはいずれも利用者にとっての利用条件が悪化することになる。利用しづらくなったために利用しなくなると、乗車人員がさらに減少する、その減収を補うためにさらに対策を講じる、という負のスパイラルに陥る可能性もある。

---

1 総務省自治財政局編『地方公営企業年鑑』第62集（2016年3月）

図3-1 地域鉄道の輸送人員の推移



出典：平成28（2016）年版 交通政策白書より

前述のとおり、地域公共交通の多くの部分を民間事業者（私）が担っているため、乗車人員の減少によりこうした負のスパイラルに陥ってしまうと、倒産・廃業につながるおそれもある。実際に、2000年以降、2012年までに法的整理や事業再生等に直面した乗合バス事業者は27社あり、この中には地域の中心的事業者も存在する<sup>2</sup>。一般的な民間企業の廃業が地域に与える影響とは異なり、地域公共交通は公的なインフラであるため、こうした企業の廃業は「市民の足」がなくなることと等しい。今後の人口減少局面では、民間交通事業者の倒産・廃業のおそれはさらに深刻化するものと思われるが、地方都市においては、地域内で交通インフラを担っているのが単独の民間企業である例が多く、地域公共交通を維持・確保するた

2 『地域再生の戦略 - 「交通まちづくり」というアプローチ』（宇都宮淨人著、筑摩書房、2015年）

めに行政（公）が経営補助等を行うと、すなわち特定企業に対する支援と受け止められてしまうため、こうした支援を行うことを避ける傾向の自治体も多い。

しかし、本当に市民にとって必要とされる交通インフラであるならば、民間事業者が運営できなくなった場合、自治体（公）が地方公営企業としてその運営を引き継がざるを得なくなるが、この場合、新規事業に向けて自治体が担わなければならないコストは計り知れず、あまり現実的な解決策とは思えない。こうしたことを考えると、やはり今後の急激な人口減少の局面においては、地域公共交通を維持し、また再構築するための行政の役割について再定義をしていく必要があるだろう。

2013（平成25）年に成立・施行された交通政策基本法では、交通は国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図るために欠くことのできないものであるとし（第2条）、近年の急速な少子高齢化の進展その他の社会経済情勢の変化に対応しつつ、豊かな国民生活の実現、国際競争力の強化、地域の活力の向上、大規模災害への対応の4つの目標を達成すべきこととしている（第3条）。

特に、豊かな市民生活の実現という中では、高齢運転者に原因がある交通事故が増加する中、自動車運転免許証の自主返納が急速に進んでいるが、そのような中で地域交通が廃止されると移動手段が完全に奪われてしまうことになる。人口減少社会においては、こうしたことも見据えながら、自治体ごとに地域の実情に即した対応が求められることになる。以下では、高松市のまちづくりと連動させた総合的な交通施策への取組みを紹介しながら、今後の急速な人口減少期においていかに交通手段を確保し、住民ニーズに対応していくべきかという問題について考えてみたい。

## 2 高松市における複合的交通施策

### (1) 高松市における地域公共交通の現状

高松市は面積375.44km<sup>2</sup>、人口約42万人の中核都市である。広い讃岐平野に位置し、可住地面積も234.32km<sup>2</sup>と非常に広い中で、2003年度に市街化区域と市街化調整区域の区分（いわゆる線引き）を廃止した後は、旧市街化区域への居住・商業施設等の立地が進展するとともに郊外部の田園地帯も宅地化が進んだ。これにより、低密度の市街地が広がることにより、車への依存による環境負荷の増加や中心市街地の空洞化が進み、地域全体への魅力や活力が低下することが懸念されたことから、2008年12月に策定した「都市計画マスタープラン」において、市役所・支所や鉄道駅周辺などの集約拠点への都市機能の集積と市街地の拡大抑制によるコンパクトな都市構造である「多核連携型コンパクト・エコシティ」の推進を掲げ、各種施策に取り組んでいる。

図3-2 ことでんと高松城（玉藻公園）



出典：香川県観光協会 HP「うどん県旅ネット」

高松市における鉄道ネットワークは、JR 四国と高松琴平電気鉄道（以下「ことでん」）がJR 高松駅やことでん瓦町駅を中心として放射状に広がるように配置されている。また、路線バスネットワークも両駅を中心として放射線状に広がっており、これらすべての路線バスは民間事業者が運行している。このほか、コミュニティバス（乗合タクシーを含む）は、5路線が公的補助を受けて運行されている<sup>3</sup>。これら公共交通機関については、利用者数が減少の一途にあったが2004年以降は下げ止まりとなっている<sup>4</sup>。

一方で、四国運輸局は、四国全域における約10年後の公共交通輸送人員を予測した（図3-3）。この中では、2014年度の公共交通利用人員1億2,600万人に対し、2025年度は1億1,300万人と1割強の減少を見込んだ。詳細は、JR等の幹線鉄道が約11%減、ことでんなどの都市鉄軌道が約7%減、一般乗合バスが約21%減となっている。こうした利用者減を食い止めるためには、地域住民の利用促進とともに、交流人口を増大による需要喚起が必要であると、人口減少下における地域公共交通の確保・維持に向けた対策の必要性を指摘している。

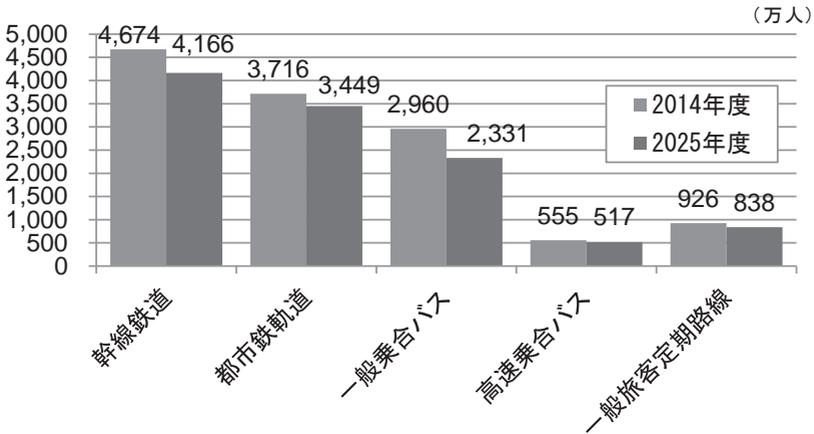
高松市では、2010年11月に高松市総合都市交通計画を策定し、その中で公共交通が抱える問題として、①中心市街地の人口減少と低密度化、②高齢化の進行と移動困難な交通弱者の増加、③自動車交通への過度な依存、④自動車利用に比べて利便性が劣る公共交通サービス、⑤中心市街地に不足する回遊性、⑥公共交通不便地域の存在、⑦未熟な自転車利用環境、⑧二酸化炭素排出量の増加、⑨都

---

3 その他、高松空港や大型ショッピングモール等を目的地とするバス9路線が運行されている。

4 その他の公共交通として、高松港から離島を結ぶ船舶については、瀬戸内国際芸術祭への観光客の利用による乗船者数の増加により、経営の安定化が図られている。

図3-3 公共交通輸送人員の将来需要



出典：平成27年度四国における交通施策のあり方検討会資料（H28.3.30）より筆者作成

市間交通の衰退を挙げた。このまま対策を打たなければ、過度な自動車交通依存により、公共交通利用者が減少し、サービスの維持や新たな投資が困難になることにより公共交通サービスのレベルが相対的に低下してしまうため、さらに自動車交通に頼らざるを得なくなるという負のスパイラルに陥る。これに対し、公共交通サービスのレベルを相対的に向上させ、公共交通の利用者が増加し増収へとつながり、サービスの維持のみならず新たな投資が可能になれば、自動車交通利用依存からの脱却も可能だとし、好循環のサイクルを生み出そうとしている。

具体的には、バスを中心に公共交通サービスが都心地域に一極集中している現状から、主要ターミナルを設け、各拠点に公共交通サービスを集約・強化すること、自動車から鉄道、バスへの乗り継ぎに係る、いわゆる交通結節機能が不足することについては、パーク&ライド、サイクル&ライドに向けた駐車場・駐輪場を整備し機能強化を行うこと、都市地域ではバス路線の再編・集約や新交通

システムも視野に入れながら利用転換を促して回遊性の高い交通体系へ再構築すること、都心地域へ向かう自動車利用から公共交通、自転車利用への転換を促すために交通体系を再構築することなどを進めることとなる。

次に、高松市総合都市交通計画に基づいた具体的施策とその影響について、触れていきたい。

## (2) 高松丸亀町商店街の賑わいとその他の高松中央商店街の状況

以下では、総合都市交通計画でめざしている多核連携型コンパクト・エコシティの実現に向けて、その中核となる中心市街地の状況について紹介する。

高松中央商店街は、高松市の中心部に位置し、高松丸亀町商店街など8つの商店街からなる商店街の総称である。高松中央商店街の北端には高松三越が位置し、ここを起点として西側のJR高松駅方面に兵庫町商店街、南側に高松丸亀町商店街、東側のことでん片原町駅方面に片原町（東部・西部）商店街が伸び、高松丸亀町商店街の南側には南新町商店街、その南端から東側、ことでん瓦町駅に向かって常磐町商店街、さらに南に田町商店街が伸びており、これら8つの商店街を覆うアーケードの総延長が2.7kmで、全国一の長さを誇っている。ことでんのターミナル駅である瓦町駅には、1997年4月に地上11階・地下3階立てのコトデン瓦町ビルが建設され、同年からコトデンそごうがオープンしたが2001年4月に閉店、その後を同年9月から高松天満屋が引き継いだ。高松中央商店街は、商店街の成功要因として挙げられる「2核1モール」の理想型が築かれていたが、郊外型大規模店舗の建設、コンビニエンスストアの増加、通信販売やインターネットショッピングなどの販売機会の多様化などにより、中心市街地における商品販売額、通行量とも減少傾向が

続いている。

図3-4 高松丸亀町商店街

高松丸亀町商店街は、高松中央商店街の北端に位置する高松三越から南に全長470mの商店街であり、ここより西にはビジネス街、東には繁華街・歓楽街が広がっている。高松丸亀町商店街は、従来から時代の流れに的確に対応した取組みを行っている。1972年には、モータリゼーションの時代を見据え、商店街が経営する駐車場の建設のための用地取得にあたり、丸亀町不動産株式会社を設立した。



出典：香川県観光協会 HP「うどん県旅ネット」

その後、高松丸亀町商店街では合計3つの駐車場<sup>5</sup>を経営しており、再開発に向けた潤沢な資金を確保できている。高松丸亀町商店街の開町から400年<sup>6</sup>の1988年、四国では瀬戸大橋の開通に賑わっていたが、高松丸亀町商店街では、全国的に郊外型ショッピングセンターの建設が進む中、人口40万人の高松市、商圏人口55万人の中で現在の繁栄を将来へ引き継ぐことへの不安が顕在化した。こうした危機感をきっかけとして、全国有数の中心市街地活性化の成功事例として有名な「人が住み、人が集うまち」をめざした再開発が進むことになった。1998年「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関

5 このほか、G街区に建設された丸亀町グリーンが経営する駐車場が存在する。

6 1588年に生駒正親が高松城築城の際に香川県丸亀市の商人をこの地に移した。

する法律」(略称：中心市街地活性化法)によるTMO構想<sup>7</sup>、行政の出資比率5%のみでの民間主導の第三セクター「高松丸亀町まちづくり株式会社」の設立、60年の定期借地権の設定により所有権と利用権の分離を行って、商店街に住む高齢者<sup>8</sup>が歩いて暮らせる町であるとともに、来街者にとっても楽しむことができる商店街を作り上げた。

一方で、2012年に高松丸亀町商店街の南端（G街区）に丸亀町グリーンが竣工し、さらに2014年3月に高松天満屋が閉店したことによりコトデン瓦町ビルの求心力の低下も相俟って、丸亀町グリーンが2核1モールの南端の核のような形となってしまった。これにより、高松丸亀町商店街が賑わうようになった一方で、その南部に位置する商店街の賑わいが低下してきている。

### (3) 民間事業者と歩調を合わせた取組み

高松市は、人口減少、超高齢化が進行する中で、公共交通の衰退は交通弱者の急増や中心市街地における商業業務機能の低下など多くの弊害を招き、ひいては地域社会の衰退を引き起こすことが懸念されるとして、2013年に高松市公共交通利用促進条例を制定した。この条例では、公共交通の利用を促進し、安全かつ快適で人と環境にやさしい都市交通の形成及び高松市がめざす「多核連携型コンパクト・エコシティ」の実現に寄与するために、基本理念、市、市民、事業者及び公共交通事業者の責務、基本方針を定めている。

総合都市交通計画及び本条例に基づく取組の中で特徴的なものの

---

7 Town Management Organization。中心市街地におけるまちづくりを運営・管理する機関の基本方針やTMOが行う事業等についてまとめたもの。

8 高松丸亀町商店街の再開発ビルの1階は店舗が中心だが、2階・3階はクリニックや診療所などが入居しており、4階以上は高齢者向けのマンションとして分譲している。

一つ目は、「電車バス乗継割引拡大制度」である。従来は、バス路線は10km以上の路線でないと国・市から補助が受けられないことを主な理由として、非常に長い路線が存在していた。これらの路線は補助金に頼った運営であり、基本的には不採算路線であったが、それでも採算が合わないと民間事業者としては撤退するということになる。こうした撤退を招かないように、事前に路線を検討し、交通結節拠点を整備し、フィーダー系統へのネットワーク再編に着手している。

高松市では、こうした主要鉄道駅からの支線となるフィーダー交通（路線バス等）サービスの向上のほか、中心市街地を運行する路線バス等の「ちょいのり」の促進、鉄道を基幹とした公共交通幹線軸の強化を狙って、2014年3月から、「電車バス乗継割引拡大制度」を実施した。従来からことで行ってきた、電車からバス、あるいはバスから電車への乗り継ぎ割引の20円に、市が80円を補填して、100円割引とした。具体的には、ことでんが運用するICカード「IruCa」を利用して、その日のうちに電車からバスに乗り継いだ場合、または、バスから電車に乗り継いだ場合に100円割引になる<sup>9</sup>。市では、割引拡大に係るシステム改修等初期費用6,000千円の

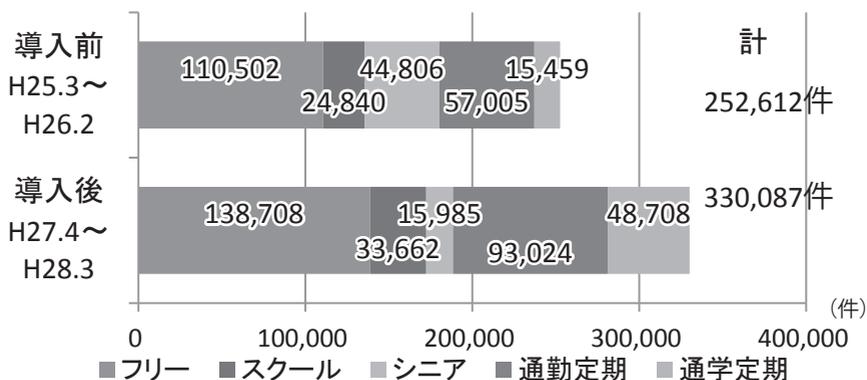
図3-5 高松市乗継割引拡大制度



出典：高松市提供資料

9 このほか、定期 IruCa（IruCa と同様の料金チャージ機能を有する IC カード定期券）

図3-6 高松市電車バス乗継割引拡大制度の導入効果



出典：高松市提供資料

ほか、80円分の補填として、乗継割引拡大の実施前からの20%までの増分にあたる23,328千円を上限として負担しているが、乗継割引の利用件数は、実施する前の年間252,612件（2013年度）から2014年度は320,855件（実施前比約27%増）、2015年度は330,087件（実施前比約28%増）と想定を上回る形となっており（図3-6参照）、地域公共交通の維持に向けても着実な効果が生まれていると考えて良いであろう。

また、高齢者の移動の利便性を向上させることで、外出機会を増やし、生きがいや健康づくりに取り組むとともに、公共交通の利用促進を図る目的で、2014年10月から「高齢者公共交通運賃半額制度」を実施している。市内に在住する70歳以上の方を対象として、IruCaが導入されている電車、路線バス、コミュニティバス等の運賃を半額にする「ゴールドIruCa」を発行している。高松市は、これに係るシステム改修等初期費用147,798千円のほか、運賃割引額

---

を利用する場合は、その当日の鉄道利用がなくても全てのバス運賃が100円引きとなる。

の差額補てんとして97,840千円を負担している。高齢者の運転免許証の自主返納が進む中、高齢者の外出機会が少なくなってしまうえば、健康でない高齢者が増え、医療・介護・福祉に係る負担がさらに増大するおそれがあるが、公共交通機関の料金を引き下げることにより、駅やバス停まで、あるいはそこから目的地までの距離を歩くことにつながる。地域公共交通の維持という側面からだけではなく、健康増進の効果からの、部局横断的な考えに基づく事業である。

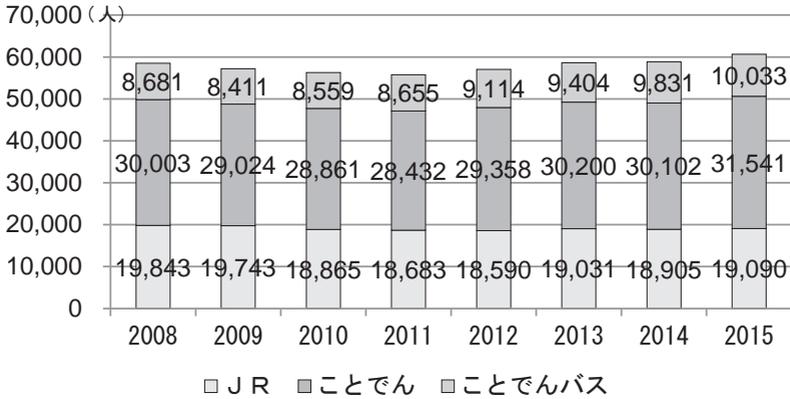
一般的には、モータリゼーションによる利用者数の減少だけでなく周辺地域の人口自体が減少してしまうと、もはや企業努力のみでV字回復を狙うことは不可能である。一方で、地域の交通機関はその経営規模や乗車人数などから単一の民間企業が担っていることが多いため、その公共的必要性のためとして行政から補助金を拠出しづらい、というのが現状である。こうした中で、高松市は、公共交通利用促進条例の制定によって公共交通機関の重要性を行政として位置づけ、その下で、単一企業に対する経営支援という位置づけではなく、都心部の自動車交通量の削減や都心部の回遊性の増大を狙った電車バス乗継割引拡大制度や、高齢者の外出を促し健康増進を図る目的での高齢者公共交通運賃半額制度を実施した。図3-8は高松市内の公共交通利用者数の推移である。ことடன்については

図3-7 高松市「ゴールド IruCa」



出典：高松市提供資料

図3-8 高松市内各公共交通機関の1日平均利用者数（乗降者数）の推移



出典：高松市提供資料

2015年に前年度比4.8%増、ことでんバスも同比2.1%の増となっており、高松市が行っている施策は、結果として乗車人員を確実に増加させており、実質的には民間交通事業者の経営を後押しする政策になっているといえる。

なお、ことでんとしても、行政のこうした制度設計のみに頼るのではなく、2014年3月の高松天満屋の撤退により中核的存在がなくなっていたコトデン瓦町ビルを、2015年10月に瓦町 FLAG として自らリニューアルし、専門店が集う複合型商業施設としてオープンさせた。これに対して、高松市でも8階フロア全体を「市民交流プラザ IKODE 瓦町」として整備し、各種証明書の発行や中央図書館サテライトなどの行政サービスの提供、市民活動センター、アートの催し、健康講座などを行っている。そのほか、内外の観光客への情報発信スペースである「ナビステーション」の設置、様々な物販やイベントの開催により多くの市民が瓦町駅周辺に集まり、南部商店街の取組との相乗効果による賑わいづくりに取り組んでいる。こうした動きが、再び「2核1モール」として高松中央商店街全体が

販わうための仕掛けともなっている。

#### (4) その他の地域交通政策

高松市は、都心部の平坦な地形や温暖少雨な気象条件から自転車の利用が盛んであり、高松市への通勤・通学者の4分の1が利用しているという。これに伴い放置自転車も多かったが、これへの対策として、2001年に高松市レンタサイクル条例を制定し、自転車を共有することで自転車総数を抑制するとともに、近距離公共交通機関として市民の利用、あるいは観光者向けに自転車を貸し出している。事業開始当初は2か所のレンタサイクルポートから開始したが、現在では、JR 高松駅、ことでん瓦町駅、観光地である栗林公園の最寄り駅、高松丸亀町商店街など7カ所にレンタサイクルポートが設置され、借りたポート以外でも返却できるようにしている。利用料金は6時間以内であれば100円であり、24時間でも200円、以下1日ごとに200円の加算となっている。このほか、1か月2,000円、3ヵ月5,500円での定期利用<sup>10</sup>も設けている。また、自転車の利用促進として、ことでんの一部路線では、サイクルトレイン<sup>11</sup>も行われている。

#### (5) 高松市の複合的交通安全策にみる「公」の役割

地域公共交通の担い手は、地方公営企業という形で「公」が担うケース、コミュニティバスについては「共」が担うケースもありうるが、一般的には「私」である民間事業者が担うケースがほとんどであり、高松市域でも民間事業者が地域公共交通を担ってきた。し

---

10 一般の利用料。学生は1か月1,800円、3ヵ月5,000円となっている。

11 ことでんの志度線、土日祝日限定で行っており、自転車持ち込み料金は無料としている。

かし、人口減少社会において地域公共交通の利用者数も減少することとなると、次第に利益が減少し、利潤を生まなくなった民間事業者が事業から撤退せざるをえなくなる可能性がある。地域住民の「足」を確保するために同事業が必要であれば、結局は「公」が引き継ぐしかなく、税金を投入することとなる。

高松市は、このような臨界点に達する前に、人と環境にやさしい都市に向けた多核連携型コンパクト・エコシティ構想の推進として公共交通サービスの向上を行ったことにより、結果的に利用者数増加へと導き、公共交通サービスを維持することができている。

### 3 富山市のコンパクトシティ施策との共通点

以上のような、高松市の施策は後述するように、まちづくりと交通施策とを連動させた総合的な政策という点で全国的にみても優れたものである。また、同市の取組みについては、我が国で最も先進的なモデルの1つとされている富山市のコンパクトシティ施策との多くの共通点をわれわれは見いだすことができる。とりわけ、両市ともコンパクトなまちづくりという理念を掲げ、それに基づく施策を推進してきたという点で共通している<sup>12</sup>。具体的には、それらを

---

12 端的に言えば、富山市が進めている「公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくり」とは、旧市町村の中心部を含め14の拠点を整備し、それぞれの拠点を公共交通で結ぶというものである。これがいわゆる「お団子と串の都市構造」であり、「お団子」は「自動車に依存しなくても日常生活に必要な都市機能が整った徒歩圏」、「串」は「一定以上のサービス水準が確保された公共交通」を表す。

富山市の施策の特徴は、こうしたコンパクトシティ構想を掲げ、公共交通機関網の整備を軸に、都心地区や沿線への集住政策を推進するという点にあり、コンパクトシティ実現を掲げる地方自治体の中でも、そのめざす方向性とそれに至る道筋がひときわ明確である。また、このように行政（本稿でいう「公」）の明確で積極的な補助事業や優遇政策に沿って、民間部門（私）からの投資を呼び込むことで、コンパクトなま

まとめると以下ようになる。

- (1) まちづくり（コンパクトシティ）理念と連動した総合的な交通施策の指向  
（例：中心市街地で拠点となるべき駅の再開発と整備（＝フィーダー路線の拠点駅におけるバス運行やサイクルポートの整備など））
- (2) まちづくり（コンパクトシティ）理念に沿った中心市街地の開発と居住誘導  
（例：中心市街地で拠点となるべきエリアの再開発・整備、マンションの分譲等）
- (3) バスや電車などの異なる交通モード間の乗継促進（乗継割引など）と役割分担の深化
- (4) これら総合的な交通施策の導入による社会的・経済的な波及効果の高さ  
（一般に数十億から数百億円はかかる道路整備費などに比して、一般会計に占める地域公共交通施策にかかる経費は実はそれほど高いというわけではない。例えば、富山市のそれ（多い年度でも約10億）も高松市（多い年度でも約3.2億）のそれも、一般会計（約1500億円）の約2％にすぎない。）
- (5) 以上の施策の結果としての人々の新たなライフスタイルの創

---

ちづくりが効果的に推進されている（以上の記述は、寺迫（2011）（125頁）を参考にした）。

このような富山市のコンパクトシティ施策の詳細については、すでに多くの優れた先行研究がある。以上の記述は、主に以下の文献を参照した。

- ・寺迫剛（2011）「コンパクトシティの行政－富山市・ハレ市」井手英策編『雇用連帯社会』岩波書店。
- ・神田昌幸（2014）「富山市におけるコンパクトなまちづくりの進捗と展望」『財務省北陸財務局ホームページ』（<http://hokuriku.mof.go.jp/rizai/pagehokurikuhp013000117.html>）等。

造（これらの総合的な交通まちづくり施策が、高齢者や若者の中心市街地への外出、買い物や飲食行動等の誘発に一定の役割を果たしつつある。）

もっとも、高松市は、富山市のように北陸新幹線などの国レベルの大規模な交通政策の推進にあわせて駅前再開発事業や地域公共交通事業が推進されたわけでもなく、また国の補助等を用いた大胆なLRT整備等が最初から合意されていたわけでもない。しかし、先に見たA街区とG街区、高松築港駅と瓦町駅（瓦町FLAGの整備等）などの点と点をまずは整備し、それらの点を線で結び、その間をさらに開発していくという重点的な投資が実施されてきた点に高松市の取組の大きな特色があり、また多くの自治体にとっても示唆を提供する部分とも言えるだろう。

ただし、これは富山市に限らず当てはまることだが、国の国庫補助が地域公共交通については（LRT整備などの）初期の整備費用には非常に手厚く、また重点的に多額の補助がなされるものの（実際に100億円を超すプロジェクトが数多くある）、その後にかかってくる運営経費は自治体（特に市町村）がもっぱら面倒を見続けていくシステムになっていることが現行制度の最大の問題であろう。こうした助成制度では各自治体でせつかく先進的な交通インフラ等の整備そのものができても、その後の運行はできない、もしくは赤字運営という事態に陥りかねない。こうしたコンパクトシティ施策と地域公共交通施策とを連動させた総合的なまちづくり政策を展開するには、現状では各自治体の思い切った「覚悟」が必要とされている。それでは、そもそもなぜそのような状態が続いているのだろうか。それには、われわれはわが国の交通政策の過去の経緯を振り返り、その上で現状を見据えることで、その糸口を見いだすことも可能になるのではないか。

## 4 歴史的な岐路に立つ我が国の地域公共交通とその将来

### (1) 既に収益事業ではなくなっていた我が国の交通事業

まず、我が国の交通事業も戦後、諸外国と同様に自動車の劇的な普及とともに、一部の大都市圏をのぞき、多くの地方においては営利事業としては既に成立しなくなっていた点を踏まえる必要がある<sup>13</sup>。すなわち、多くの交通事業者においては、経済成長による人口増と利用者増、したがって運賃収入増という前提によりそれらの経営が可能となっていたが、多くの路線バス、鉄道ともに70年代以降は徐々に赤字を出すようになり、その後は交通事業そのものへの参入規制強化による国の保護と自治体による事後的な交通事業者への赤字補填が開始されることになる<sup>14</sup>。

### (2) 急激な国の規制緩和策の影響

そうした国による需給調整規制については、①非効率な事業者の温存、②新規サービスや弾力的な運賃設定の抑止、③内部補助が強制され赤字路線を抱えることによる事業意欲の減退等の弊害が従来から指摘されていた。ところが、2000年以降、貸切バス事業、旅客鉄道事業等の各種事業において規制緩和が開始されると、それまではなんとか維持されてきていた我が国の地域公共交通のあり方が大きく様変わりしていくことになる（図3-9）。

具体的には、国による交通需給規制などの管理政策の放棄、それと連動して相次いだ規制緩和、これらによって多発するようになっ

13 こうした歴史的な経緯は、板谷（2015）などが参考になる。

14 同上。

図3-9 地域公共交通に係る主な法制度の動向

時期	主な法制度の動向
2000年 2月	貸切バス事業（道路運送法）、国内航空運送事業（航空法）の規制緩和
3月	旅客鉄道事業（鉄道事業法）の規制緩和
10月	国内旅客船事業（海上運送法）の規制緩和
2002年 2月	乗合バス事業、タクシー事業（道路運送法）の規制緩和
2006年 10月	自家用有償旅客運送の登録制度の創設（道路運送法）
2007年 10月	地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の施行
2013年 12月	交通政策基本法の施行
2014年 12月	地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（一部改正）の施行

出典：木村（2016）、73頁。

た鉄道や路線バスなど交通事業者の地域からの相次ぐ撤退である。地域住民の生活を支えていた交通事業者の相次ぐ撤退により、多くの地域で混乱がもたらされたが、さらに深刻だったことは、こうした撤退する交通事業者をコントロールする手段を、自治体も住民もほとんど持ち合わせていなかったという点である。これまでのわが国の地域公共交通政策の問題点は、各自治体がまちづくり施策（特に都市計画や土地利用計画）との関係において交通ネットワーク全体について明確なビジョンを持たなかったし、また持つような状況にも置かれていなかった点にも大きく起因している。

国でも、2013年12月に「交通政策基本法」が施行され、続いて2014年5月には「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」が改正されるなど、地方部において課題とされている公共交通の維持を目指した法整備が急速に進んでいる。これらについては、概ね評価を得ているものの、その実現をめざすうえで必要となる財源がそもそも示されていないとの指摘は根強い<sup>15</sup>。

15 例えば、高峯（2015）、5頁。地域公共交通への異なる交通モードごとにあった国庫補助制度が抜本的に見直されたのは、2009年の民主党政権への政権交代が大きな発端ではあった。もっとも、その後の再びの政権交代によって、当初想定されていた予算規模（数千億円規模から数百億円へ）も交付金の性格（一括交付金から国庫補助金へ）

ともあれ、こうした国の交通政策の急速な転換とともに、国から地方自治体（特に市町村）への実施主体の転換（公）、交通事業者の経営改革（私）、地域公共交通に係る法定協議会等への地域コミュニティの参画（共）といった形で、新たな協力関係の構築が各地域で模索され、次第に実践されるようになってきている<sup>16 17 18</sup>。

また、そうしたなかでも富山市や高松市をはじめ、まちづくり施策と交通施策とを連動させた総合的な交通政策を打ち出す自治体も徐々に見られるようになってきており、本稿でもそうした政策を打ち出し、また実践してきた高松市の事例を詳細に検討してきた。ここでは最後に、今後の超高齢・人口減少時代にむけた地域公共交通政策のビジョンを事例に即して簡潔にまとめておきたい。

---

も、大きく変化してきた。

16 例えば、今まではコミュニティバスを運行したり、路線バスに補助金を出したりというのが自治体の仕事だと思っていたところが多かったのではないかとの指摘がある。（加藤博和（2015）「激動する地域公共交通関連法制度：現場で活用してはじめて意味がある」『臨床法務研究』（14：3月号）、36頁。）

17 例えば、図3-9の「地域公共交通に係る主な法制度の動向」の中でも、2007年の「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」（いわゆる「活性化法」）について積極的な評価が可能であるが、同法では同時に、「市町村は関係者で構成する法定協議会での協議を経て、地域公共交通総合連携計画を作成し国土交通省に提出することができ、同省により認定された総合連携計画に位置づけられた事業のうち、特に重点的に取り組むことが期待される事業について、関係法律の特例による支援措置が講じられる」とされた。

18 これまでも国による公共交通に係る法整備と制度改正が目まぐるしく進んできたが、各市町村にこうした交通に係る法制度、それらに詳細に渡り精通する担当者がある場合はそれらを活用する道がひらかれてきたと言える。だが、そうでなければその自治体そのものがこうした国の補助制度の外に置いて行かれてしまうという危険性も同時に孕んできた。実際、それぞれの市町村ごとに交通政策担当者の数にはこれまで大きなばらつきがあり、小規模自治体ほど担当者がいないか、もしくは少なくなる傾向にある。この点については、板谷（2015：48～49頁）も参照。

### (3) 超高齢・人口減少時代にむけた地域公共交通政策の転換<sup>19</sup>

#### ア 協議と計画策定（公共私による協議と連携）

まず、財源以前の問題として、ほとんど調整されないコミュニティバスと路線バス等の運行による多くの地域での二重運行を是正する必要があるだろう。その際、既に高松市の事例でも見てきたように、公共私連携（＝高松市（公）、ことでん（私）、高松丸亀町商店街振興組合（共））による協議や合意に基づく計画策定とその実施に向けた連携こそがカギとなるだろう。また、地域公共交通に尽力する人材（特に地方公務員）が各自治体にいるか否かで、その地域の地域公共交通の盛衰が左右される側面があるという点はあらためて指摘しておきたい。

#### イ まちづくりと連動した総合的な地域交通政策へ（＝住民ニーズにあった交通政策の模索）

2014年の地域公共交通活性化法の改正により、ようやく都市計画および土地利用計画と地域交通計画との連動がはじめて国の制度として法定化されたが、バス、鉄道、タクシーなど異なる交通モードごとの有機的な連携や役割分担がまちづくりとの関係において十分に考慮されている自治体の事例は我が国ではまだそれほど多いというわけではない。

それぞれの地域によって公共交通の位置づけやあり方は多様であるし、多様であってよい。なぜその地域でバスや鉄道が必要なのか、より具体的には、それぞれの住民の生活実態やニーズに合った運行ルートやダイヤが設定できているかなどを、絶えず地域住民との対話を重ねるなかで探り、それらを地域の総合的な交通計画に反

---

19 以下の記述は、加藤（2016）を主に参考にした。

映させていくことの積み重ねがこれからはより一層望まれてくるだろう。こうした住民との対話を重ねるなかではじめて、それらの経費の一部を負担してもよいという地元の企業や住民が出てくる事例も、すでに数多く存在している（一種の受益者負担）。

#### ウ 財源（収益至上主義から公共私へのベストミックスへ：公費、受益者負担、運賃）

だが、中長期に見たときには、大都市圏で特によく聞かれる「交通は営利事業であるため一部の事業者のみに公費を入れるのはおかしい」というある種の偏見を、多くの民間交通事業者（私）の存続が危機に瀕しているという現実を踏まえて、どこまで払拭できるかという点こそがこれから問われてくるだろう。そのためには、公的な交通財源のより一層の充実はやはり欠かせないように思われる。既に見たように、いまや地方部ほどモータリゼーションの進展等で自動車を利用した生活様式が定着していることから、交通事業単体のみでの黒字経営は厳しく、まして運賃収入のみで黒字を出し続けるのはきわめて困難だろう。そのように考えると、担当者によって左右されてしまう現場からみて使い勝手の悪い国庫補助金を中心とした助成制度を将来的に転換する必要があるのは明らかであるように思われる。

ヨーロッパ諸国では、日本に先行して20世紀中盤にモータリゼーションが進行し、早くから公共交通の活性化が課題となっていた。実のところ、1970年代までの急速な自動車の普及によるモータリゼーションの進展と共に、欧米諸国でも地方の交通事業は既に収益事業ではなくなっていた<sup>20</sup>。

---

20 板谷（2015）によると、欧米諸国ではすでに運輸事業が単独では成り立たないとい

欧米諸国ではこうした採算のとれない交通事業については様々な根拠から公的補助を強化する場合がほとんどである<sup>21</sup>。そのため、日本のように独立採算を前提とするのではなく、公的補助を前提とした公共交通の運営が広く行われている。例えば、ドイツの公共交通政策においては、連邦から州に対して大幅な権限と財源の移譲が行われ、エネルギー税を財源とした地域公共交通に対する補助制度がある。これらの補助制度により合計で1兆円を超える規模の財政補助が毎年度提供され、その使途も概ね州の裁量に任されている。また、フランスでも、地域の公共交通を司る都市圏交通局が直接、公共交通の整備・運営の財源を調達することを可能にする交通税という制度がある。交通税を導入する地域は年々増えており、2012年の税収は合計で35億ユーロ（約4,000億円）に達した。このような財源の裏付けによって、LRT など公共交通機関の整備や、低運賃政策が行われており、公共交通の利用状況も活性化傾向にある。今後はわが国でも、民間交通事業者の独立採算と事後的な赤字補填を前提として交通事業を進めるのではなく、こうした欧米諸国で一般的となっている公的補助を前提とした公共交通の運営を検討すべきであろう。

なお、フランスのように地方分権改革の流れの中で法定目的税として地方独自の一般財源として確保することが1つの政策手段として理想的な形態ではあるだろう。だが、諸外国におけるもう1つの政策的な潮流として注目されるのは、もともとはガソリン税や燃料

---

うことは前提として考えられており、採算性のみで判断して路線廃止すると社会的な損失が大きいのということについては一定のコンセンサスが見られるという。例えば、交通税を制度化し地域公共交通が活性化しているフランスにおいてさえも、公共交通における料金収入の割合は収入全体の約3割未満を占めるにすぎない。

21 以下の記述は、主に高峯（2015）を参考にした。

税など自動車関係税等が道路財源となっていたものが、それらの使途が途中から道路整備のみではなく、道路の渋滞対策や環境対策として地域公共交通にも歴史的に拡大されてきたという点である。ドイツではすでに1970年代ころから、アメリカでも1980年代からそうした財源確保策が一般財源とともに採られている<sup>22</sup>。

## エ 基礎自治体がコーディネーターとして公共私連携を支える

以上のような地域公共交通のビジョンを踏まえると、高松市の地域交通への取組みは示唆に富むものだと見ることができる。とりわけ、電車とバスの乗り継ぎ、電車と自転車の乗り継ぎなど、既存の交通モード間関係の見直しに同市が着手してきたことは特筆すべき点である。裏返すと、多くの市町村でコミュニティバスやデマンド交通などが近年安易に導入され、こうした異なる交通モード間関係の見直しにはほとんど手がつけられていないことが多いという。すなわち、それらは既存の異なる交通モードとの関係において導入されていないことから、新たなコミュニティバスやデマンド交通がかえって既存のタクシーなどの交通事業者と競合してしまうという状況を一部生んでいるという<sup>23</sup>。

地域公共交通ほど、分権時代の基礎自治体のあり方を問う政策分野はほかにはないだろう。それはまちづくりの重要な構成要素ではあるが、理解を得るのが大変な施策でもあり、また対応の仕方によっては今後の地域の盛衰を左右しかねない施策でもあるからである。

---

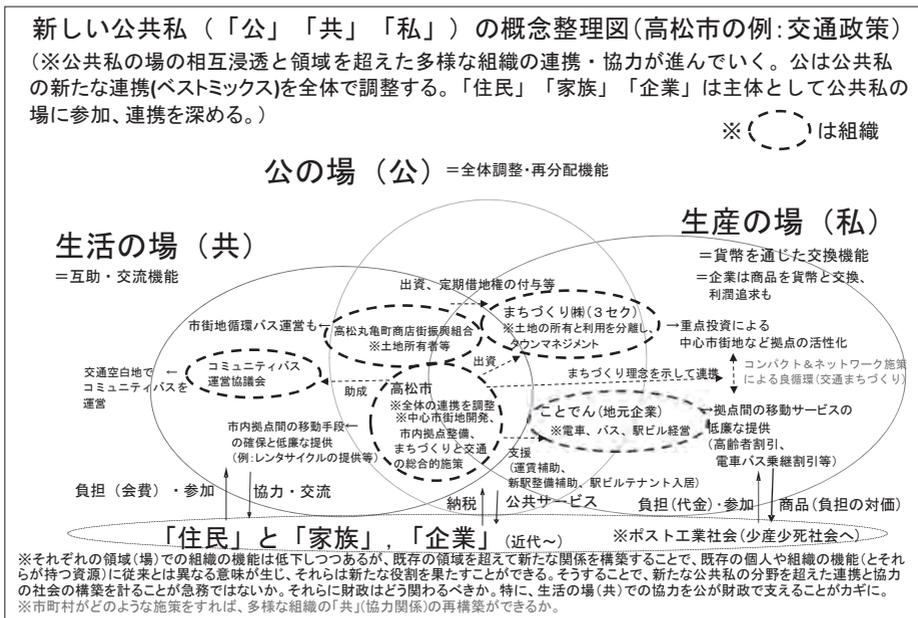
22 この点については、例えば高峯（2015：62-66頁）を参照。なお、福祉として実施すべき交通施策と、まちづくりの一環として取り組まれるべき総合的な交通施策とでは、それらに必要とされる財源（前者は一件数百万円規模、後者は一件数億円から数十億円規模）に大きな開きがあることから、財源がそれぞれ別に措置されることには一定の合理性があると見てよいだろう。

23 加藤（2013）、41頁

これから各自治体は、単なる交通事業者の出す赤字の事後的な補助政策を転換し、魅力あるまちづくり政策との関係において地域公共交通施策を展開しうるか。それに係る国の法整備は急速に進みつつあるが、それが実を結ぶかは各自治体による地域での対話にかかっていると見えそうである。地域ごとの交通のあり方について話し合うための場づくりこそが関係者間（自治体、事業者、地域コミュニティ：公共私）の連携には必要であり、基礎自治体の調整役（コーディネーター）としての役割がこれほど問われている政策分野はほかにはないと言っているだろう。

謝辞：

本章をまとめるにあたり、高松市交通政策課をはじめとするご担当者の皆様にヒアリング調査（2016年5月26日）を実施し、ご協力をいただいた。ここに記して感謝を申し上げたい。本章での事例の記述はご提供を受けた資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、各自治体の公式見解を示すものではない。本章で残りうる誤りのすべての責任は筆者に帰するものである。



出典：本研究会の議論を基に、清水研究員作成

## [参考文献]

- ・高松市『高松市総合都市交通計画』(2010)
- ・高松丸亀町商店街ホームページ、(<http://www.kame3.jp/redevelopment/>) (2017年1月29日閲覧)
- ・平成28年版 交通政策白書（内閣府ホームページ）([http://www8.cao.go.jp/koutu/taisaku/h28kou\\_haku/index\\_zenbun\\_pdf.html](http://www8.cao.go.jp/koutu/taisaku/h28kou_haku/index_zenbun_pdf.html))
- ・土居靖範・可児紀夫『地域交通政策づくり入門 - 生活・福祉・教育を支える』(2014)、自治体研修社
- ・原田昇『交通まちづくり - 地方都市からの挑戦』(2015)、鹿島出版会
- ・宇都宮浄人『地域再生の戦略 - 「交通まちづくり」というアプローチ』(2015)、筑摩書房
- ・宇都宮浄人・服部重敬『LRT - 次世代型路面電車とまちづくり - 』(2010)、成山堂

- ・「香川県高松市丸亀町 商店街活性化の成功例」——専修大学社会科学研究所月報 No.578・588 578 ——(2012)
- ・板谷和也 [2015]「第3章 日本の都市・地域公共交通に関わる各組織の役割と今後の方向性」『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。
- ・加藤博和 [2013]「「地域の」「地域による」「地域のための」公共交通をつくりだす：「与えられる」から「つかみとる」へ（特集地域の公共交通を守り育てる）」『月刊自治研』55（648），38-47，2013-09.
- ・加藤博和 [2016]「「くらしを支える公共交通網をつくりだすために」～固定観念を打破し、鉄道・バス・タクシーの枠を超え地域をしなやかにつなげよう～」『平成28年度地域公共交通シンポジウム in 中部（名古屋市，16/11/02）』資料
- ・木村俊介 [2016]「まちづくりと地域公共交通（上）」『都市とガバナンス』第25号、p66-86.
- ・谷口博文 [2013]「地域公共交通政策における自治体の役割と助成制度に関する研究—ドイツ・フライブルクの事例報告—」『都市政策研究』第14号（2013年1月）
- ・高峯康世 [2015]「諸外国における地域公共交通補助制度—ドイツ・フランス・英国の事例から—」『レファレンス』2015. 1。
- ・山越伸浩 [2011]「交通基本法案～地域公共交通の確保・維持・改善に向けて～」『立法と調査』2011.5 No.316（参議院事務局企画調整室編集・発行）
- ・山越伸浩 [2015]「地域公共交通の活性化・再生への取組に関する一考察—地域公共交通活性化・再生法の改正における国会論議を踏まえて」『立法と調査』8月、No. 367（参議院事務局企画調整室編集・発行）

# 第4章

## 人口減少社会における文化・スポーツ (広義の文化政策) に対する行政の役割

---

香川大学大学院地域マネジメント研究科教授

**村山 卓**

(公財) 日本都市センター研究員

**清水 浩和**

# 1 芸術政策、スポーツ政策（広義の文化政策）のとりえ

芸術やスポーツなどの文化はどのような人間のニーズを満たすのだろうか<sup>1</sup>。例えば、実に多様な芸術活動や芸術作品について市場でもニーズと供給があり、それらの取引が毎日のように行われている。だが、そうした市場取引には乗せられない（つまりは儲からない）芸術文化が、その享受者に便益（幸福感や充実感）をもたらすとともに、都市や地域にもその便益（経済的効果や教育的効果）が波及するといった外部効果はつとに指摘されている<sup>2</sup>。しかし、本章の問題意識からより一層重要なのは、そうした文化政策が通常の経済活動では出会わないような人間同士をつなぐ役割を果たすことがあるという点である。例えば、地域コミュニティの衰退とともに、学校にしか所属できないまま家族にもいじめの悩みを打ち明けられない子供たち、会社になじめず孤立死していく中高年男性への対応がわが国では大きな社会問題となっているが、音楽や演劇、スポーツなどとともに親しむことをきっかけにして、こうした人々も多様な人々との交流が可能になることがある。劇作家で劇場法の成立に

---

1 なお、本稿では芸術文化およびスポーツ文化の振興に係る政策を包含する概念として「文化政策」という用語を用いる。文化政策という概念そのものは、多くの文献（例えば、後藤（2005）や野田（2014）など）で用いられている。なお、スポーツを文化として捉えたものとして、山口（2006：158頁～（「スポーツ文化の可能性」））がある。本章の用語法もこれに原則として依拠している。

2 例えば、後藤（2005：27頁）など。なお、ここでは国や自治体（公）が文化政策を行う理論的な意義や根拠について、文化が地域に経済的な波及効果をもたらすとともに、地域への誇りや威信（prestige）をもたらし、またそこに住まう人間への教育的価値、ひいては（将来世代への利益をもたらす）遺贈価値や存在価値などの外部効果も指摘されている。なお、本章は必ずしも全て同じではないが、芸術文化とともにスポーツ文化もまたそうした便益や外部効果をもたらすのではないかという問題意識から出発している。

も尽力した平田オリザ氏は、こうした文化の持つ機能を「文化的社会包摂」と呼び、これこそがこれからの行政（公）の役割だとしている<sup>3</sup>。

われわれは人間のニーズを満たすというとき、まず衣食住のことのほうをむしろ考えるのではないだろうか。すると、生活保護などをはじめとする社会保障政策がまずは必要だということになる。とりわけ、今後の我が国の超高齢・人口減少社会の激しい進展の中では、国や自治体が税を使って文化政策を行う意義や価値を見いだしづらいことがあるかもしれない<sup>4</sup>。実際、国でも自治体でも財政状況が逼迫するとまずカットされるのが文化予算というのが通例である。しかし、そうした衣食住のニーズを満たすことに主眼が置かれている従来型のセーフティネットからはどうしてもこぼれ落ちてしまう人々のニーズを汲み取り、なんとか掬い取ることこそ、これからの文化政策が担うべき役割ではないだろうか。そのために、芸術でもスポーツでも、なんらかの文化的な活動や作品に触れてもらうことにより、生きる気力を取り戻し、人とつながる機会と場を行政（公）が多層的に用意しておくことの重要性はかつてなく高まりつ

---

3 平田（2015）、30頁。ここでは、ヨーロッパの公共文化施設の役割はむしろこの点にあり、1980年代以降は社会的弱者が社会参加をしやすい拠点として多様な文化施設が位置づけられてきたとのことである（33頁）。なお、本章の問題意識からすると、同書でも指摘されているが、こうした文化拠点を通して社会的弱者の潜在化しやすいニーズを掘り上げ、いかに生活保護行政などの多様な行政部門につないで連携していくかといった点が重要となるだろう。

4 今後数十年で我が国が直面する超高齢・人口減少社会では、一般的には税収が低下し、これを補うべき地方交付税の原資についても増収が期待しづらいことから、自治体の財政規模は縮小していくことも予測されており、各自治体は従来提供していた行政サービスの取捨選択を行うのみならず、これからも多様化する住民ニーズを把握しそれらを満たすため、国や都道府県のみならず、民間企業やNPOなど地域の担い手を育成するなど、彼らとの一層の協力関係を構築していく必要があるだろう（公共私の連携）。

つあるように思われる。しかも、芸術もスポーツも、その工夫次第では、住民一人一人の生活の質を高めるとともに、まちの魅力を高め、地域コミュニティ（共）の再生といった社会的効果をももたらす文化政策とすることもできるだろう<sup>5</sup>。

本章ではまず、瀬戸内国際芸術祭を機にした男木島の再生の取組みについて紹介する。ここでは、香川県や県内市町村（公）の投資をきっかけにしつつも、北川フラム氏をはじめとする数多くの民間アーティスト（私）の参加をはじめ、福武財団、地元住民など、きわめて多様なアクターが参加し連携することで、男木島という地域コミュニティ（共）が再生を遂げつつある状況が描かれる。さらにその後段では、高松市の芸術士事業の取組みを紹介する。ここでは、高松市（公）とNPO法人アーキペラゴ（私）の連携による幼保を舞台とした新たな就学前教育の現場が描かれる。本章では最後に、スポーツ文化の振興による地域再生を全国でも最も強く推進する自治体（兵庫県、加古川市）の取組を紹介する。兵庫県およびその県内市町では、地域スポーツクラブ（総合型地域スポーツクラブ）の設立と定着には兵庫県（公）がリーダーシップを発揮するものの、その後は地域スポーツクラブ（共）による自主的な運営が目指されている。

すなわち、本章では、男木島の再生と芸術士派遣事業の取組みを通じて芸術文化政策についてみたあと、地域スポーツクラブの取組みを通じてスポーツ文化政策の取組みについて見ていきたい。これ

---

5 特に、地域での芸術文化政策、スポーツ文化政策といった施策は財政規模が縮小していく中では、自治体の中核的な政策としては捉えにくいかもしれない。しかし、こうした政策が地域の人々にとってどのような意義があり、いかなる波及効果があるのか、またそうした行政サービスを取りやめたときにどのような影響があるのかといった点については、その直接的な効果のみならず、より長期的・多角的な視野で具体的に考える必要があるだろう。

らは自治体（公）の支援を大きなきっかけとしつつも、人々の生活の質を高めるとともに、まちの魅力を高め、地域コミュニティ（共）の再生を果たしつつあるという意味で、まさに地域の最前線の取組みである<sup>6,7</sup>。

## 2 「暮らしの豊かさ」を求める移住者が集う島 ～高松市男木島

### （1）瀬戸内国際芸術祭の影響

瀬戸内国際芸術祭は、香川県を中心とする瀬戸内海の離島を舞台に、トリエンナーレとして2010年から3年ごとに開催されている現代芸術作品による芸術祭である<sup>8</sup>。2010年には7の島々と1つの港、2013年及び2016年は香川県西部の5島と1つの港を加えた計12の島々と2つの港を会場としており、春・夏・秋の3会期、計108日間開催されている<sup>9</sup>。島民の減少と併せた住民サービスの縮小により用途のなくなった公共的施設やの空き家をアーティストに開放し、34の国と地域から226組の作家が参加し、多彩な作品を展示している。瀬戸内国際芸術祭実行委員会は、浜田恵造・香川県知事を

---

6 ここでは、芸術文化の振興、スポーツ文化の振興を直接の目的としつつも、その便益の波及効果等により、中長期的には定住促進、子育て支援、コミュニティの再生（「共」の再生）などにつながり、特徴的なまちづくりへとつながっている事例を3つ紹介する。その中で、こうした政策分野においてあらためて行政（公）が担うべき役割についても検討していきたい。

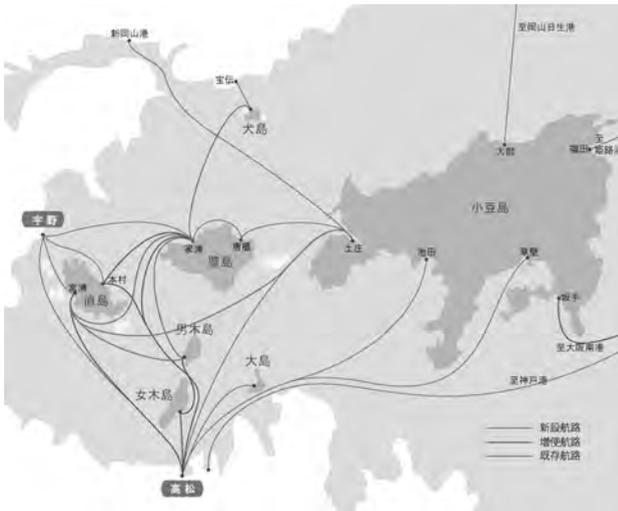
7 以下、特にことわりのないかぎり、男木島の取組および芸術士派遣事業に関する具体的な事例の描写は筆者（村山）による。

8 なお、平田（2016）でも、瀬戸内国際芸術祭を機にした小豆島の再生が描かれている（例えば36～50頁を参照）。

9 全体の会期は108日だが、たとえば「春会期のみ」など、会期を限定している会場もある。

会長、真鍋武紀・前香川県知事を名誉会長とし、アートディレクター・北川フラム氏<sup>10</sup>を総合ディレクター、公益財団法人 福武財団理事長・福武總一郎氏を総合プロデューサーのもと、11の地方公共団体のほか、国の出先機関、大学、各種団体など合計47団体が構成団体となって運営されている。

図4-1 瀬戸内国際芸術祭の会期中の新設・増便航路



出典：瀬戸内国際芸術祭実行委員会（2010）『総括報告（平成22年12月20日）』

2010年の開催時には約94万人、2013年は約107万人、2016年には約104万人の来場者となり若干減少しているが、瀬戸内国際芸術祭実行委員会が芸術祭会期中の来場者を対象に行ったアンケート調査（N=15,336）によると、2016年の香川・岡山県以外からの来場者数の平均滞在日数は2.72日（2013年は2.48日）、宿泊者の平均宿泊数は2.36泊（2013年は2.00泊）と増加している。半数を超える来場者が

10 北川フラム氏は、越後妻有アートトリエンナーレでも総合ディレクターを務めるなど、わが国を代表するアートディレクターである。

芸術祭以外の観光地を訪問しており、芸術祭以外への波及効果も高いものと推測される。なお、過去の芸術祭にも来場したりピーターは全体の4割を占め、次回芸術祭についても全体の8割以上が再来の意向を示している。

経済効果については2010年に111億円（うち直接効果64億円）、2013年は132億円（うち直接効果77億円）であったが、海外からの観光客増や宿泊客増により、2016年も139億円（うち直接効果86億円）となっている。ただし、飲食店や宿泊施設がほとんど存在しない離島も多いため、各島にとっては、交流人口増による外貨の獲得といった直接的経済効果については限定的にならざるをえない。その他、作品の制作や補修、展示の受付などを行うボランティアであり陰で瀬戸内国際芸術祭を支える「こえび隊」の組織化や、こえび隊への参加を通じた芸術活動への機会の提供、海外からの観光客を受け入れるための基盤整備なども大きな効果としてとらえることができる。

各島にとっては、瀬戸内国際芸術祭への来場者がフェリー等に乘船するため、フェリー会社の売り上げへの貢献となり、全国的には離島航路の減便や運賃引き上げが相次ぐ中、これに歯止めをかけているのは間違いないであろう。そのほか、瀬戸内国際芸術祭を通じて様々な国・地域から島を訪れ、島の魅力を知ってもらえること、各島で行われている「お接待」により島民との交流の機会が得られることなどの効果があげられる。

しかし、瀬戸内国際芸術祭は3年で108日のみの開催であるため、実質的に3年間のうち10分の1の期間のみの開催である<sup>11</sup>。このた

---

11 瀬戸内国際芸術祭を開催していない年には、ゴールデンウィーク期間や夏休みなどに「ART SETOUCHI」を開催しているが、瀬戸内国際芸術祭の来場者数に比べると観光客は少ない。

め、島民にとって瀬戸内国際芸術祭は、島内での生活のごく一部で、芸術祭の効果をそれ以外の期間にどのように波及させるかが重要となる。残りの9割の期間をどのように過ごすかが圧倒的に大事になる。また、離島では全国平均よりもさらに高齢化が進んでいる中、瀬戸内国際芸術祭の開始時から既に6年を経過しており、次回開催は開始から約10年を経過することになるため、今後は島民側がこれまでと同様に対応できなくなるおそれもある。

## (2) 男木島の奇跡

このような中でも、いくつかの島は、瀬戸内国際芸術祭をきっかけとして島の再生に向けて動き出している。

高松市男木島は、JR高松駅からすぐ近くにある高松港からフェリーで40分、全周4km、人口180人程度の小さな離島である。1950年代の映画「喜びも悲しみも幾年月」の舞台となった男木島灯台で知られる島である。瀬戸内国際芸術祭の会場の中でも、小豆島や直島は一つの地方公共団体が離島のみで構成されており（全部離島）、島おこしは当該町役場の最優先課題と直結することから行政と住民が一体となって取り組むこととなるが、男木島の場合は、高松市の離島であり、高松市の中のコミュニティの一つという位置づけではないため、島おこしは地域住民が主体となって取り組まなければならない点は特に留意が必要である。

2010年の第1回目の瀬戸内国際芸術祭では、世界的に著名な大岩オスカル氏の作品「大岩島<sup>12</sup>」が男木島で展開されたこともあり、非常に多くの観光客が男木島に訪れた。また、フェリーの発着場近くには、ジャウメ・プレンザ作「男木島の魂」が建設され、フェ

---

12 大岩島は、男木島内での火災により、会期中に焼失した。

リーのチケット売り場や待合所、お土産品売り場としての機能も兼ね備えた高松市立男木交流館として島民にも利用されている。



男木島全景

一方で、2011年には中学生の卒業とともに高松市立男木中学校が休校（小学校は2008年に休校）して以降、子どもがいない島になってしまった。このような中、2013年の瀬戸内国際芸術祭の際に男木島出身者である福井



男木交流館

大和氏が島のコミュニティ協議会から web サイトの作成を依頼されたことをきっかけに、その取材を目的として家族で長期間来島した。その際、このままでは人口構成から見ても消滅を待つ島になってしまうとの危機感を感じ、島を再生させる機会は今しかないと決断し、Uターンすべく他の男木島出身者にもUターンを呼びかけた。自らのUターンに際しては、高松市立男木小中学校の再開を条件とした。Uターンを予定していた世帯とともに署名活動を行い、10日で900名<sup>13</sup>の署名を島内外から集めた。市議会の後押しもあり大西市長の英断で2014年4月に生徒児童6名で男木小中学校が仮設校舎<sup>14</sup>

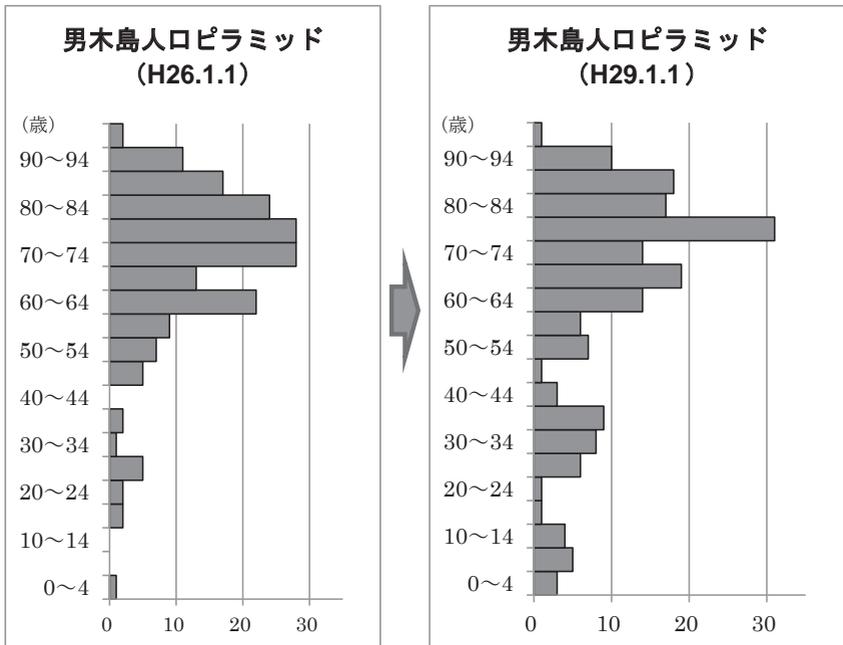
13 島内から200名程度、そのほか、男木小中学校のOB・OGや、男木島の「関係人口」である者の署名をFacebookなどを通じて集めた。

14 休校となった校舎は耐震性に不安があり、建て替えることとなった。

で再開した。その後、瀬戸内国際芸術祭をきっかけに来島した者が島の外観、島から見る瀬戸内海の美しさ、島民の人柄などに魅かれてIターンで移住する者も増加した。また、折りからの「ネコ島」ブームによって、瀬戸内国際芸術祭期間外にも、一定程度の観光客が訪れる島になった。2015年10月には未就学児を抱える移住者が、島の食材を生かしたフレンチレストランをオープンさせた。2016年2月には福井市の妻順子氏が男木島図書館を完成させ、運営を開始した。翌3月には高松市立男木小中学校の新校舎が完成し、同年5月には同小中学校の一部を利用する形で保育所が開設し1歳から5歳までの4人が入所した。

男木島の人口は178人（2017年1月1日現在）のうち、このうち移住者の人口（その後転出した者を除く）は38人を占めている。一

図4-2 男木島における人口構成の変化



出典：高松市公表資料より筆者作成

一般的な離島と同様、高齢者が多いため人口の自然減が続いているが社会増が補う形となっていることから3年間で大きな人口の増減はないものの、平均年齢は、69.9歳（2014年1月1日）から63.3歳まで若返り、人口構成に大きな変化がみられる。

### （3）男木島が選ばれる理由

「自然が豊かだ」と言われる地域は全国に無数にあるが、未就学期には保育所に預けることができ、就学後は、学校では少人数教育を受けることができ、放課後は男木島図書館で良く知る大人の目の届く範囲で子どもが活動できるような居場所があり、島民がみな温かく声をかけてくれるというような、大変恵まれた子育て環境はめったにない。特に、2016年以降は、こうした生活の豊かさの追求、あるいは子育て環境の重視という観点から、男木島での生活を希望する者の移住者が増えてきている。

このうち男木島図書館については、福井大和氏の奥様でありウェブデザイナーの順子氏が、男木島への移住後、「どのような地域に住んでいても本に触れる機会が与えられるべきである」という考えのもと、私設の図書館として建設した。子どもが集まって遊ぶことのできる室内空間として、子どもたちが互いに競いあう学習環境として、さらにもともとの島民と移住者のコミュニケーションの場や、島外からの情報を入手する場としての機能

図 4-3 男木島図書館



出典：筆者撮影

を果たしている。移住者ならではの目線で、後に続く移住者が不安に思うような課題に対して対応した形である。男木島全体のノスタルジックな景観を崩さないように古民家を改修し、内装はいつまでも居座りたくなるようなお洒落な空間を築いている。

男木島図書館は、様々なメディアによって取り上げられており、これも島内の子育て環境をPRするのに役立っていると思われる。男木島図書館の建設に当たって行ったクラウドファンディングにおいてその趣旨を訴えたのを皮切りに、新聞各紙や離島関連雑誌、図書館関係専門誌などで取り上げられており、移住先を全国くまなく探している者にとっては目に触れる機会が多いため、こうした男木島の優れた子育て環境についても、様々な形で情報を得ることができるようになった。

この効果もあり、2014年からの3年間で41名が移住し、2017年2月現在、男木小中学校の生徒児童数は8名、未就学児4名と賑わう島になっている。しかも定着率が非常に高い。移住者が多い地域でも、いざ移住してみると元々想定していた環境とは異なっており新しい環境になじめずに転出してしまうような事例も多いが、まだ3年間足らずのデータではあるが、男木島から転出した者は3名のみであり、初期移住者が定着し、移住者と地域とが良い関係を築けていることが分かる。

こうした高松市立男木小中学校の復活と移住者の増加については、香川県及び高松市では「男木島の奇跡」と紹介され、瀬戸内国際芸術祭の目に見える効果としてPRされている。

なお、全部離島である小豆島町では、瀬戸内国際芸術祭の効果を最大限生かすために役場内に「瀬戸内国際芸術祭2016推進室」を設置し、町ぐるみで対応することができるが、男木島と同様に、高松市

の一部離島である女木島<sup>15</sup>では、同様の現象は起きていない<sup>16</sup>。瀬戸内国際芸術祭という行政施策をどのように活かすかは、地域力に大きく影響を受けるものと思われる。

#### (4) 男木島への移住・定着が進む理由①～福井大和氏の存在

男木島では、復活させ新築した高松市立男木小中学校を再び休校状態にしてはいけないという大目標はあるが、その一方で、そのまま住むことができるような空き家もあまり多くは残っていない。そのような微妙な需給関係の中で、移住者が毎年一定数存在する、という状況が好ましいのかもしれない。

図4-4 福井大和さん（左）、福井順子さん（右）



撮影：鈴木悠平

福井大和氏は男木島への移住が進む初期段階で移住した。彼は、男木島出身のUターン者であり、小さな島であることもあり、すべての島民と顔見知りである。移住者を受け入れる際、地域としては、せっきやくよそ者を受け入れる覚悟を決めた後のことであるの

15 高松港から男木港行きフェリーで20分、高松港と男木島の中間に位置する。

16 島内ヒアリングでは、3年後の2019年には、島民もさらに高齢化するので開催自体が難しいのではないかと、という意見も聞かれた。

に、移住者自体が何らかの理由で地域に馴染めずに転出してしまうことになる、地域では「移住者はすぐに出ていってしまう」という先入観が生まれてしまう。このようなことがないようにすることが、特に初期移住者の責務なのかもしれないが、初期移住者には、移住者が地域の中で認められるための覚悟のようなものが必要である。そのような中、男木島の場合は移住第1号がUターン者であり、「すぐ出ていく」という対象にはならなかったことも幸運であった。なお、先に紹介した通り、奥様の順子氏が男木島図書館の館長となり、男木島の子ども居場所づくりを担っているが、その一方で、大和氏はNPO法人 男木島生活研究所理事長として男木島への移住を考える者への窓口となっている。

男木島に移住するには、ただ男木島が好きというだけでは移住できない。男木島には大工がないので、まず空き家を自分の手で改修しなければならない。しかも、改修のための材料なども高松から持って来ようとするとなかなりの労力と運搬費用が必要になるので、なるべく島内で賄えるようにしなければならない。さらに、島内は坂ばかりなので、若いころから慣れていれば別だが、高齢になってからの移住は難しい。

次に仕事である。高松市内でサラリーマンとして働こうとすると、高松港まで40分、男木港の始発の船は7時便であるので出勤は可能だが、18時頃に高松港からの最終便に乗ることはなかなか難しい。このため、男木島でしっかりと生計を立てて生活ができることが条件になる。もちろん家賃も実態は様々だが高松市内中心部と比べるとあまりかからないし、娯楽施設もなく、あるいは安全に係る費用なども必要ないため、都会に居住するよりも生活費はかからないのだが、瀬戸内国際芸術祭期間中の収入のみに頼るのは厳しい。インターネット回線は良好ではない中で工夫をしながらIT関係の

仕事を行ったり、あるいは「半漁半アート」「飲食」「美容師」などについても人口が少ない中で様々な工夫ができる者に、男木島で「自分なりに豊かな生活」が許されるという状況になっている。このため、何らかの技能を有している者が移住することになり、島にとっては、その技能を生かして互いに提供しあったり、島に貢献したりと相乗効果を生み出すことにもなっている。そのうえで、福井氏は、移住者は空き家の改修など安定した生活基盤を築きながら、島で新しい仕事を始めなければならないことが移住に当たっての大きなハードルであると考え、男木島図書館前に、移住して間もない者が構想する仕事を短期間実践することができるようなスペースを用意している。

こうした事情により、移住者の年齢層も20代・30代が多く、年齢構成を引き下げる一因となっている。

なお、福井氏は2014年4月からは男木地区コミュニティ協議会副会長、2016年4月からは38歳の若さで男木地区連合自治会長を勤めている。全国で自治会加入率が右肩下がりとなる中、男木島への移住者は自治会長に相談をしながら移住する仕組みとなるため、男木島の自治会加入率はこの3年でそれが5%ほど上昇している。

## (5) 男木島への移住・定着が進む理由②～大島よしふみ氏の存在

2010年の瀬戸内国際芸術祭での成功は、高松市内在住の石彫作家の大島よしふみ氏（ONBA FACTORY 代表）の存在も大きかった。彼は、この芸術祭で、島民が運搬用具として使う「オンバ」を用いたアートを制作したのである。オンバは、台車のような運搬用具で、道が狭く坂が多いこの島で荷物を運ぶのには不可欠なものであり、島内では広く用いられている。大島氏は、島民が持っているオンバを一人ひとりの趣味や好みを丁寧に取り、世界に1台し

かないものへとカスタマイズして島民に提供したことから、芸術作品が島内を巡るという形になった。島民にとっては、普段は「アート」とはほど遠い生活を営んでいたところ、日常からアートに触れるという形で地域文化が根付いたものと思われる。

また、アーティストは議論するよりも先に手を動かし、目に見えるものとして作り上げてしまう。これはクリエイターが多く移住している徳島県神山町でも同様の現象だが、見える形で改善を実感することができるため、はやい速度で説得力ある形で事態を良化させることができる。

さらには、普通の「よそ者」以上に独特な発想と強いこだわりを持っているアーティストが、島民に理解されることにより、島民にとっての「よそ者」への警戒心、垣根を低くすることにもつながっているものと思われる。のちに、大島氏は夫妻で男木島に移住しており、移住初期段階で島民との間をつなぐパイプ役にもなっている。

図4-5 大島よしふみ氏



出典：2013瀬戸内国際芸術祭参加チーム「TEAM 男気」制作日記  
([http://blog.livedoor.jp/team\\_ogi/author/team\\_ogi?p=11](http://blog.livedoor.jp/team_ogi/author/team_ogi?p=11))

図4-6 オンパで移動する住民（左）、  
男木島図書館のオンパで本を楽しむ子供たち（右）



出典：北川フラム「笑顔も運ぶ男木のオンパ―連載 瀬戸内物語 2. 特産品の始まり―」  
四国新聞 ([http://www.shikoku-np.co.jp/feature/art\\_festival/story/02/](http://www.shikoku-np.co.jp/feature/art_festival/story/02/)) (写真  
左)

出典：図4-4に同じ (写真右)。

## (6) 「男木島の奇跡」に見る「公」と「共」(地域コミュニティ)の 関係

瀬戸内国際芸術祭の開始により、男木島には、多額の公共資本が投入されている。瀬戸内国際芸術祭では、作品として高松市男木交流館が建設されただけでなく、3年ごとに新しい芸術家の作品が設置され、多くの観光客とスタッフが来島するようになった。こうした芸術祭に向けたインフラの補修工事なども行われるようになる。また、高松市立男木小中学校の再開により、仮設校舎の建設に続き、教職員の配置、新校舎の建設などがあった。特に新校舎の建設については、全国的に小中学校の統廃合が進む中で、耐震性が不十分であった小中学校を約7億円かけて新築・改修しており、人口180人の島に対しては非常に大きな投資と思われるかもしれない。

しかし、地域住民は、この投資の意味を十分に理解し、二度と子

どもがいない島にしないよう、島の規模に見合った発展に向けて努力している。男木島のコミュニティは、この小学校建設によって、将来像をしっかりと見定めてまとめ、3年ごとに行われる瀬戸内国際芸術祭をターゲットとして計画的に活動するサイクルを作り上げた。3年前までは若年層がおらず、消滅を待つだけの島であったが、地域の方向（共）と行政の施策（公）がうまくかみ合うことによって、地域コミュニティから人口構成まで変えていく起爆剤となるケースであると言えよう。

### 3 芸術士派遣事業～高松市

#### (1) 芸術士派遣事業の概要

高松市では、2009年から、子どもたちが感じたことや考えたことを自分なりに表現する潜在的な想像力を育むことをねらいとし、様々な芸術分野に高い知識を有するアーティストを「芸術士<sup>17</sup>」として、保育所・こども園・幼稚園に派遣する、「芸術士派遣事業」を全国に先駆けて実施している。この活動は、NPO 法人アーキペラゴに対する委託事業として実施している<sup>18</sup>。

芸術士は、週1日ペース、年間40回程度、1年を通じて同じ保育所・幼稚園に出向き、日々の保育の中で保育士・幼稚園教諭と連携しながら、子どもたちと絵画や造形など様々な表現活動をしている。その中で芸術士は、子どもたちが自由に表現する手助け等を行

---

17 高松市との協議の上、「芸術士」は商標登録されている。

18 芸術士派遣事業の詳細については、以下の URL もまた参考になる。

高松市こども園運営課ホームページ「保育所・幼稚園への芸術士派遣事業」([http://www.city.takamatsu.kagawa.jp/kenkofukushi/hoiku/hoikuka/contents/oshirase/201106\\_geizyutushi.html](http://www.city.takamatsu.kagawa.jp/kenkofukushi/hoiku/hoikuka/contents/oshirase/201106_geizyutushi.html))。

い、子どもが持っている感性や創造力を伸ばしていきけるよう、専門性を生かしたかかわりや助言を行う。この活動については、毎年、活動報告展を開催し、児童と芸術士が、対話を深めながら創作活動を行う中で誕生した作品や、参加施設の

図4-7 芸術士活動の様子



写真提供：NPO 法人アーキペラゴ

ドキュメント（写真・文章・映像などの記録）等を展示するとともに、報告展の内容等を冊子にまとめた活動報告書も作成している。

2009年度から2011年度までは国の緊急雇用創出・ふるさと雇用再生特別基金としては28カ所で実施した。2012年度からは同基金の終了に伴い、市の一般財源により実施することとなり、同年度は公立幼稚園3カ所への派遣も加えたが25カ所へと減少することとなった。なお、直近では、2014年度は35カ所、2015年度は40カ所（2016

図4-8 カタタチサト(専門・身体表現)芸術士の活動 芸術士活動



出典：「きょうなにするん（平成27年度高松市芸術士派遣事業活動報告）」、8頁。NPO 法人 アーキペラゴ HP ([http://geijyutsushi.archipelago.or.jp/?page\\_id=704](http://geijyutsushi.archipelago.or.jp/?page_id=704))

年度も同数)と、実施個所を増やしている。芸術士の数も24人まで増加し、絵画、立体造形、漫画、シンガーソングライターやサーカスのモダンダンサーなどジャンルが多岐にわたるものとなっている。

なお、NPO 法人 アーキペラゴは、高松市以外でも、香川県内の坂出市、観音寺市、さぬき市、四国中央市、徳島県徳島市の合計11の施設にも芸術士の派遣を行っている。

## (2) 芸術士派遣事業の経緯

2005年頃から、有志による活動で「環瀬戸内アートコンソーシアム構想」として、岡山県側と香川県側の美術館の連携を考える観光圏の研究を行ったり、あるいは香川県庁の若手メンバーを交えて「アート観光」の概念の検討などを行ったりしており、芸術家・デザイン・アートで産業が振興できるのではないかと、地域振興できるのではないかという考えを持ち始めていた。2008年3月に北川フラム氏・福武総一郎氏から瀬戸内国際芸術祭の構想が発表され、香川県が瀬戸内国際芸術祭に向かって動き始めた中で、民間としても、この芸術祭を支えるためには、地元のボランティア組織を作らなければならないと考え、芸術祭を支えるNPOとするために専従職員も雇用した上で動き出してきた。

瀬戸内国際芸術祭を当面の目標として活動してきた中で、2009年3月のミーティングの際、同NPOの理事の一人が、アーティストが働く雇用の現場を作りたい、という企画書を提出した。その際、参考としたのが人口16万人程度のイタリアの都市、レッジョ・エミリア市が1945年から行った教育法「レッジョ・エミリア・アプローチ」である。レッジョ・エミリア市では、戦後ドイツ軍が残っていた戦車を鉄くずとして売り、これを財源として子ども達の教育

の現場に職にあぶれたアーティストを派遣する作業を始めており、これを参考にした。

当時、国の緊急雇用創出・ふるさと雇用再生特別基金が設けられ、高松市が当時の副市長の英断のもと、これを用いて雇用事業を行うという形で開始することとなった。これまで全国どこにもない仕事であることから、調整が難航する中、11月から8名の芸術士と28の公・私立の保育所でスタートすることとなった。しかし、これまでにない仕事であるため、芸術士は保育士とは違うが、一方でお絵かきの先生として派遣されているわけではないことを理解してもらうために、最初の3ヵ月は、保育の現場を見て何ができるかを考えるために、あえて何もしなかったとのことである。その中で保育の現場の大変さを学ぶとともに、各々の「気づき」の中からそれぞれのプランを考えることにつながった。こうした経験により、基本的には、何かを作ることを目的として行動するアーティストが、保育の時間に溶け込み、その感性と創造性を生かして、こどもたちの個性やその瞬間の伝えたい想いを引き出し、表現活動によって自らを考え、柔軟に対応できる多様性を身につけるサポートをする、という芸術士の立ち位置を確立させてきたものと考えられる。

### (3) 芸術士派遣事業の効果

高松市は、子どものときから文化芸術に接することが人格形成につながる、として、37,617千円（2016年度予算）を投じて芸術士派遣事業を行っている。

芸術士派遣事業については、対象が保育園児・幼稚園児であることから、その定量的な効果測定は非常に困難だが、実際の現場では、子どもたちは、芸術士が提供するいろいろな素材や、わくわくする出会いを通じて自主的な創作活動や表現力を育てていることが

#### 図4-9 芸術士活動の様子



写真提供：NPO 法人アーキペラゴ

わかる。また、保育士や幼稚園教諭・芸術士に自分の発想やアイデアを受け止め、認めてもらうことで、様々な活動に意欲や自信を持って取り組む姿勢がみられており、子どもの自尊感情を高める効果も生まれているものと思われる。な

お、保護者からも、芸術士が来る日を心待ちにしている子どもの様子を見たり、遊んだときの話を聞くことで、家庭ではできない貴重な経験をしていることに満足しているという評価を得ている。

こうした活動は、移住を検討する子育て世代にとっては、充実した子育て環境というように映るように思う。もちろん様々な子育ての方針があるであろうが、芸術士がいる保育所に子どもを預けたいと思う親は少なくないであろう。なお、2016年4月1日現在で高松市には324人の待機児童（前年度比195人増加）が存在しているため、芸術士派遣事業のみをもって「良い子育て環境である」とは断定できないながらも、認定こども園や保育所の創設等により2018年度までに年度を通じて待機児童を解消することとしている。

また、芸術家にとっては、子どもとのふれあいの中から新たな発見がある。教えるのではなく「共に学ぶ」という姿勢をとっており、継続的に子どもたちと関わることで、表現の楽しみをともに分かち合っている。また、参加する芸術士同士も、同じく子どもに関わる共通のミッションを有しており、多岐にわたるジャンルの芸術士同士の交流が新たな創造を生んでいる。

さらには、芸術家の仕事の創造ができ、生活を支えることもその

効果として考えられる。特に、昨今は芸術家になっても仕事に就くことができないことから芸術家になることそのものを諦める若者も多いが、こうした芸術家を地域で育むことが、当該地域の創造力を高め、多様性を許容できる競争力の高い地域へとつなげる第一歩であるともいえる。芸術士派遣事業は、そのために必要な「職」を創造し、地域づくりに不可欠な人材を抱え込むための一つの有効な手段と捉えることもできる。

#### (4) 芸術士派遣事業における「公」と「共」との関係

芸術士派遣事業は緊急雇用という、比較的導入しやすい資金を活用して成立した事業ではあるが、当該制度の終了を見越した形で実績を上げ、一般財源を費やしての事業継続につなげることができた。ここでは、「共」がきっかけとなりつつも、それに対する意義を「公」がしっかりと捉え、支援することにより、高松市の子育て事業にとって不可欠の要素を「共」が担うところにまで発展させている。「公」と「共」との融合による新しい公共の枠組みがしっかりと築かれた事例ととらえることができる。

### 4 小括 瀬戸内国際芸術祭を通じた男木島の再生、芸術士派遣事業に見る「公」と「共」(地域コミュニティ)との連携

こうした芸術士派遣事業は、高松市で保育所等に通う子供たちにとっては芸術家と直接触れ合う貴重な機会を、またそこを訪れた芸術士たちにとっては子供たち一人一人の個性と向き合う貴重な機会を提供するものとなっている。そして、より長期的な視点からさらに重要なことは、こうして多くの子供たちが幼いうちから本物の芸

術文化に直接触れることこそ、その地域の人々の「文化資本」を高めることになるという点である<sup>19</sup>。地域ごとに何を文化政策とするかは多種多様ではあるが、その地域にしかない文化や芸術を発見・継承をし、そしてそれらを磨き上げ、地域の内外へ向けて魅力ある形で発信することのできる、文化資本を身につけた人材を地域でどれだけ育てていけるか。こうした一見遠回りに見える着実な取組みが、その地域の将来にわたる発展と持続可能性、長い目で見た地域住民の「文化の自己決定能力」<sup>20</sup>にも大きな影響を与えていくであろう。

最後に、芸術祭を機にした男木島の再生にせよ、芸術士派遣による幼児教育の場の転換にせよ、こうした芸術文化政策は、近年注目を集めつつあるコミュニティアートの取組みだという点も指摘しておきたい<sup>21</sup>。コミュニティアートとは「アーティストが一般の人々と一緒に、あるいは彼らを指導する形でコミュニティ（地域）の中で行うアート活動」であるとされている。このコミュニティアートの定義づけに「プロジェクトそのものが芸術表現である」という思想を重ね合わせると、アート活動によって生成された作品や表現のみならず、プロセスにおいてアーティストと市民とが互いに得ることができたものの全てが芸術表現ということになるという<sup>22</sup>。こうしたコミュニティアートは、芸術表現そのものが目的であると同時に、時には芸術表現を手段として街の活性化や社会・環境などの種々の問題解決を図る、アートを通じた協働活動により市民生活の

---

19 平田（2016）、120頁を参照。なお、このような文化資本の育成は現状においてすでに東京の子供たちが有利であるため地方ほど重要であるという（同左）。

20 同上、158頁を参照。

21 竹内（2011）、102頁を参照。

22 同上。

質向上を目的としている側面もある<sup>23</sup>。

このような芸術表現におけるプロセスやコミュニケーションを重視する基本的な姿勢は、いわゆる旧来型のパブリックアートが市民を「置き去り」にしたと批判されたことと極めて対称的である。パブリックアートが行政主導であることが多かったのに対して、コミュニティアートはボランティアや非営利団体による市民参加型の活動が原点だという。そして、こうしたコミュニティアート（共）の発展的・継続的な活動のためには、行政（公）や企業（私）による資金的なバックアップの確保や人材育成等が今後も引き続き課題となるだろう。

最後に、こうしたコミュニティアートが本稿の問題意識から重要なのは、我が国においてこれまでは「私」、すなわち市場ベースに乗せることができるか、あるいは個人の作品制作に打ち込むか、いずれにせよ従来は「生産の場」（私）に参加してきたアーティストたちを、ともかくも地域コミュニティや幼児教育の場という「生活の場」（共）に参加させるようになってきていることである。こうした機会の創出により、従来の文化政策がいままでとは異なる意味合いを持つようになってきていることの意義は大きいように思われる。まさに従来の「公」「共」「私」という従来の分野を超えてアーティストたちは活動しつつあるのだ。

## 5 総合型地域スポーツクラブ～兵庫県、加古川市

これまでは芸術文化に係る取組みを中心に紹介をしてきたが、本章では最後に、地域でのスポーツ文化の育成に関わる自治体（兵庫

---

23 同上。

県と加古川市)を中心にした取組みを紹介したい。

地域スポーツクラブというと、わが国ではあまり馴染みがなく、どちらかと言えば民間フィットネスクラブの印象のほうが強い人も多いのではないだろうか。しかしながら、諸外国、特に多くの欧州諸国では地域スポーツクラブはすでに一般的な存在である<sup>24</sup>。地域スポーツクラブは、(学校などの組織単位でなく)地域単位で設立されていることから、一般に会費が低く抑えられ、その地域の住民が生涯に渡って気軽にスポーツ活動に参加する機会を提供するものである。我が国では人口の急激な少子化とともに、従来からの小中学校の部活動やスポーツ少年団などの減少・衰退が問題となっており、そこでの活動は学校卒業やある程度の年齢に達することで引退となり、それを期にそれまで習慣化していたはずのスポーツ活動そのものを終えてしまうという生徒たちが現在でも少なくない<sup>25</sup>。また、テニススクールなど単一種目のスポーツクラブもまた衰退している。こうした中、2020年東京オリンピックのレガシーとしてのスポーツ文化を残していくという意味からも、我が国でも地域スポーツクラブの存在意義は今後ますます大きくなるものと思われる。

実のところ、以下で見るように、既に我が国でも多くの地域スポーツクラブ(以下では主に「総合型地域スポーツクラブ」を扱う。以下、総合型クラブと略す)が育成され、これまでその活動範囲を拡げてきた。とりわけ、以下で扱う兵庫県では、誠に興味深いことに、総合型クラブが「地域を変えた」という評価を得るように

---

24 欧州諸国における地域スポーツクラブについては、ハイネマン/川西訳(2010)が詳しい。

25 もちろん、小中学校を卒業した後も、高校や専門学校、その後の大学でもスポーツ活動そのものを続けることはできる。それでも、それらも次第に就職活動や入試にとって替わられ、そして卒業や就職を期にそうした地域でのスポーツ活動から離れてしまう方々がやはり多いように思われる。

までなっている<sup>26</sup>。

これらの地域で、実際に総合型クラブはどのような効果を持つようになっているのだろうか。他方、こうした総合型クラブとその活動の認知度は全国的には必ずしも高いというわけではない。その要因はいったい何で、総合型クラブに参加する機会を地域住民により多く提供していくにはどのような対策が有効なのだろうか。以下、これまでの経緯を踏まえつつ、こうした点について簡単に検討をすることにしたい。

### (1) 総合型地域スポーツクラブの誕生とその後

歴史的には、総合型クラブは、1995年から当時の文部省（現 文部科学省）が、生涯スポーツの振興策として、子どもから高齢者までを対象とした多種目・多年齢を基本としたクラブを日本でも普及させる政策を始めたことがその大きな発端となっている。その後、スポーツ振興基本計画（2000年策定、2006年改訂）では、国は2010年までに全国の各市区町村において少なくとも1つは総合型クラブを育成し、将来的には中学校区に1つ設置することを目標に掲げた。その結果、『平成28年度総合型地域スポーツクラブ育成状況調査』（スポーツ庁、2016年）<sup>27</sup>によると、2016年度で総合型クラブの育成数は3,586箇所（創設数または創設準備数）となっている。これは、2002年に全国で541箇所だったことを考えると、実に7倍近くにまで増えてきたということになる。

---

26 この点についての詳細は、山口（2006）を参照されたい。同書では、兵庫県内の総合型クラブの1つ1つについて詳しい紹介がなされている。

27 スポーツ庁ホームページ（2016）「国民のスポーツライフ・平成28年度総合型地域スポーツクラブ育成状況調査」（※なお、2016年度以前の年度は文科省の調査による数値）（[http://www.mext.go.jp/sports/b\\_menu/sports/mcatetop05/list/detail/1379932.htm](http://www.mext.go.jp/sports/b_menu/sports/mcatetop05/list/detail/1379932.htm)）。

そもそも総合型クラブは、民間フィットネスクラブとは自発的、自治的な運営や会員相互の親睦を深める社交性を重視する点で大きく異なるものである<sup>28</sup>。スポーツ基本計画（2012年）では、総合型クラブを中心とする地域スポーツクラブがスポーツを通じて「新しい公共」を担い、コミュニティの核となることにも触れられている。また、「総合型地域スポーツクラブの現状と課題」（文部科学省、2015年）においても、過剰医療費の抑制やコミュニティスクールへの発展にも寄与することが述べられている。しかし、その創設から20年が経過した現在、総合型クラブの新設数は次第に少なくなっており、toto 支援の終了等の影響により廃止されたり、活動停止に追い込まれたりするクラブも増加しつつある。

しかし、既に述べたとおり、我が国では人口の急激な少子化とともに、従来からの小中学校の部活動やスポーツ少年団の減少・衰退が問題となっていることなどから、地域住民が生涯に渡って気軽にスポーツ活動に参加する機会を提供する地域スポーツクラブの存在価値は今後ますます高まっていくことが予測される。例えば、以下で見る兵庫県の取組みのように、それまでの国の施策に加えて財源を確保し、独自の施策を展開することで、県内で総合型クラブの育成とその活動の活性化に大きな成果を取めているところもある。以下では、今後の総合型クラブのあり方を考える上で多くの示唆に富む兵庫県の施策と、兵庫県加古川市の総合型クラブである「加古川総合スポーツクラブ」の取組みを取り上げ、最後に我が国における総合型クラブの今後の可能性や意義について探ってみたい。

---

28 文部科学省ホームページ「総合型地域スポーツクラブ育成マニュアル—3-8 クラブ何でも相談室—」（[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/sports/club/058.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/club/058.htm)）。

## (2) 兵庫県における総合型地域スポーツクラブの導入の経緯—その源流と理念—

兵庫県では、1997（平成9）年に発生した神戸連続児童殺傷事件（いわゆる酒鬼薔薇事件）をきっかけに、CSR事業（カルチャー・スポーツ・レクリエーション）としてハード、ソフト両面でのスポーツ環境の充実に向けて「スポーツクラブ21ひょうご」の事業を、当時の貝原俊民・兵庫県知事と地元企業であるアシックスとの協議を大きな端緒として行うことになった。具体的には、2000（平成12）年度から法人県民税の超過課税を財源として、県内の827校区（当時）すべてで地域スポーツクラブの設置を支援した。支援内容は、各小学校区にクラブハウス整備費800万円と、運営費100万円×5ヵ年、合計1,300万円を拠出するというものであった。総額約108億円の経費をかけたという。事業推進にあたっては、全県推進委員会及び市町推進委員会を設置し、担当職員を配置してきた。

しかし、そもそも、なぜこのように独特な形でスポーツ文化施策が同県では強く推進されてきたのだろうか。それは、先に触れた神戸連続児童殺傷事件の発生だけでなく、当時の兵庫県の中学生の不登校率が全国ワーストワンであったことや、当時の県内の小学生の体力が下がり続けている全国平均をさらに下回っていたことなどの事情があったという<sup>29</sup>。こうした事情を背景に総合型クラブの設置推進が行われてきたのだが、子どもたちを伸び伸びと育てるためには、「地域住民によるスポーツクラブで」という当時の貝原兵庫県知事の想いがそこには込められているという<sup>30</sup>。そして、そ

---

29 山口（2007）、96–97頁。

30 山口（2007）、97頁を参照。なお、今回の兵庫県教育委員会へのヒアリング調査でも、地域のスポーツから、幼い頃からのスポーツから、地域コミュニティを強化していくという思想を当時の貝原知事が持っていたという話をうかがえた。

うした理念が現在でも基本的には受け継がれている。例えば、「スポーツクラブひょうご21事業推進のためのガイドライン」(兵庫県教育委員会作成)では、その事業趣旨を以下のようにしている(図4-10)。

この事業趣旨が本章の問題意識との関連で重要なのは、ここまで述べてきたとおり「子どもの人間的成長を図る」ことが重視されているとともに、「スポーツに対するニーズに応える」うえで、地域スポーツクラブが様々な理由から「きわめて有効」だとされている点である。したがって、「県内すみずみまで全小学校区を単位に」総合型クラブの設置することとしている。ここでは県レベルではあるものの普遍主義が謳われている点は誠に興味深い。さらに、「兵庫県スポーツ推進計画」でも「全ての県民がスポーツを通じて楽しさや感動を分かち合い、共に支え合う兵庫のスポーツ文化の確立」

図4-10 スポーツクラブひょうご21事業の趣旨

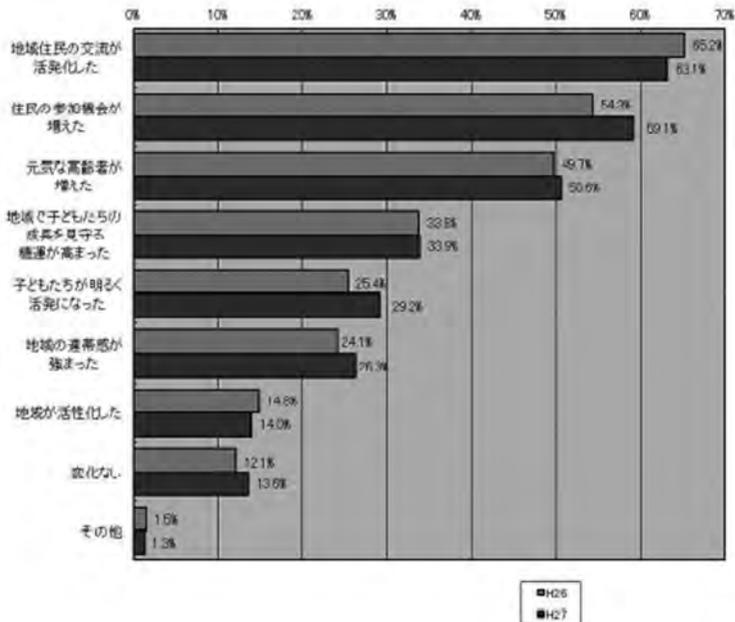
<p>1 事業趣旨</p> <p>地域スポーツクラブの設置を促進する趣旨は、次のとおりである。</p> <p>(1) <u>子ども達の人間的成長を図る。</u></p> <p>近年、少子高齢化や増進化など社会の変化によって、コミュニティの崩壊、地域・家庭の教育力の低下、子どもたちの規範意識の欠如など様々な問題が指摘されており、スポーツを通じて、親子のふれあいや地域の人々の交流を促進し健康で活気ある地域づくりを行うとともに、子どもたちにルールを守る精神やマナーを大切にする気持ちなどを培うことが必要となっている。</p> <p>(2) <u>スポーツに対するニーズに応える。</u></p> <p>都市化や生活の利便化、自由時間の増大等により、体を動かす機会が減少した人々のスポーツに対する関心も高まっているが、学校スポーツ・企業スポーツ中心の我が国の現状では、誰もが、いつでも、どこでも、スポーツに親しむ事のできる場が少ない。</p> <p>(3) <u>地域に根ざしたスポーツクラブを育成する。</u></p> <p>上記のような課題に対して、地域スポーツクラブは、多様なスポーツ活動による温かい心の触れ合いを通じて、住民が運搬感を高め、子どもたちに規範を学ばせるとともに、豊かな人間性の回復と健康の増進など生き甲斐を見いだせる場として、きわめて有効である。</p> <p>そのため、県内すみずみまで小学校区を基本単位に、地域の親子やスポーツ指導者をはじめ、誰もが参加できる地域住民の自発的・主体的運営によるスポーツクラブの設置を推進する。</p>
---

出典：兵庫県教育委員会(2012)「スポーツクラブひょうご21事業推進のためのガイドライン」(平成24年改訂版)、1頁。

を基本理念として、その重点目標のほとんどで総合型クラブをその施策の中に位置づけている。

その結果、兵庫県では他県に比べてクラブ加入率が人口の6.5%（他県は1%以下）となり<sup>31</sup>、スポーツ実施率も高くなっており、総合型クラブが「地域を変えた」という評価を得るようになり<sup>32</sup>。（図4-11）は、兵庫県における総合型クラブ設立による地域の変化に関するアンケート調査結果を示したものであるが、年度により順位にやや変動も見られるものの、クラブ設立が地域コミュニティ（共）の再生に一定の効果があることを端的に示している。

図4-11 スポーツクラブ設立による地域の変化



出典：兵庫県教育委員会「平成27年度スポーツクラブ21ひょうご」活動状況調査結果（平成28年3月）、20頁。

31 住谷（2016）、18頁を参照。

32 詳細は、山口（2006）を参照。

同県では2000年から2005年までに県内の全ての小学校区827での設置が終了し、市町村合併や小学校の統廃合とともに（図4-12）のようにその後は推移しているが、全小学校区に設置という状況にとくに変化はないという<sup>33</sup>。なお、その活動内容としては、公園やグラウンドで簡単な道具があれば気軽に始められる「グラウンド・ゴルフ」（※図4-13参照）の人气が高く、次いで「バレーボール」、「卓球」、「野球」、「バドミントン」などが人気の種目となっている。

図4-12 兵庫県内の総合型地域スポーツクラブの設置状況の推移  
（振興を始めた年から現在まで）

2000	2001	2002	2003	2004	2005-2012	2013	2014	2015
83	241	472	618	742	827	821	785	783

出典：住谷（2016）、18頁

図4-13 グラウンド・ゴルフに打ち込む子どもたち



出典：（公社）日本グラウンド・ゴルフ協会ホームページ  
（<http://www.groundgolf.or.jp/>）

他方、今回のヒアリング調査によると、これまで運営費は基金積み立ての形で運用してきたが、どこの総合型クラブも財源が不足している状況にあるという。県によると、（これまでは会費を低く抑えて参加のハードルを低くしてきたが）いまや受益者負担として参

33 住谷（2016）、18頁を参照。

加者に転嫁させる段階にあるが、そうした負担が増えることへの会員の理解をなかなか得られにくいという課題もあるとのことであった<sup>34</sup>。

こうした受益者負担（会費等）の増額については、兵庫県内の総合型クラブに対するアンケート調査結果を調べたところ<sup>35</sup>、同県の総合型クラブの約64%の月会費が1～100円未満であり、月会費が101円～200円の総合型クラブが約17%であることから、月会費が200円未満の総合型クラブが兵庫県内では実に全体の8割以上にも上っていた。こうしたことは、後にも述べるように、参加者にとって魅力的なプログラムやイベントの企画などの工夫次第では、総合型クラブにおいては会費等の受益者負担の今後の引き上げの余地が十分にあることを示唆しているように思われる。

ここでは、最後に県内有数の総合型クラブと言われる加古川市の加古川総合スポーツクラブの活動を概観し、具体的な総合型クラブの活動を一部紹介したい。

### （3）加古川市における総合型地域スポーツクラブへの取組み

加古川市では、市（公）と総合型クラブ（共）、および地元企業（私）が連携することで、市内の中学校体育館の放課後利用や、民間企業（神戸製鋼）の体育館の日中利用により、生涯を通じたスポーツ活動を通じて、地域住民同士の交流や居場所づくりを行っている様子が今回のヒアリング調査からもうかがえた。この調査では日常行事の開催に当たっての現場管理者については後継者が育ってこないことなど課題も聞かれたが、加古川総合スポーツクラブは活

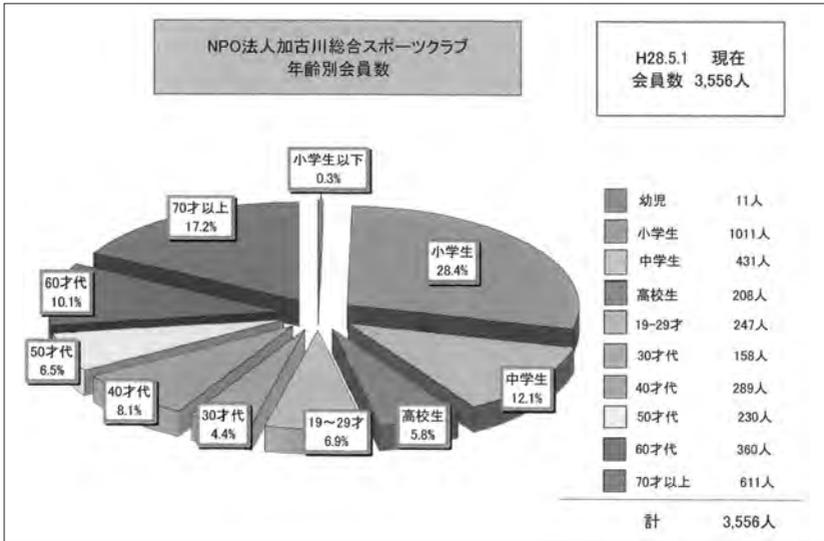
---

34 兵庫県教育委員会へのヒアリング調査による。

35 平成27年度「スポーツクラブ21ひょうご」活動状況調査結果（平成28年3月）兵庫県教育委員会、2頁。

動拠点も多く、また市民の参加意欲も非常に高い。市内には民間フィットネスクラブも多いが、同クラブ主催の大会が多数開催されるなどもしており、参加者には好評を博している。

図4-14 加古川総合スポーツクラブの年齢別会員数



出典：加古川市提供資料

また、(図4-14)からその特徴としてうかがわれるのは、小中学生の割合が意外にも高く、会員数3,556人のうち、合計1,442名ほどで約40%を占めていることである。こうした加古川市総合スポーツクラブでの小中学生の参加率の高さは、全国平均や県平均と比べても高い。より厳密にはこの数字も時系列で検証する必要があるが、ここから同総合型クラブが学校および家庭以外での青少年のための「居場所づくり」にも貢献していることがうかがわれる。とりわけ、学校に居場所がないという青少年にとっては、こうした利害関係の少ない多世代に渡る人々と楽しいスポーツ活動を通して触れ合える機会は非常に貴重であるだろう。(図4-15、図4-16)

図4-15 クラブで卓球を楽しむシニア層（神鋼体育館にて）



出典：筆者撮影

図4-16 多世代が参加するソフトバレーボール  
（加古川中学校体育館にて）



出典：筆者撮影

#### （４）総合型地域スポーツクラブに見る公共私の連携

（わが国における総合型地域スポーツクラブの存在意義と今後の可能性）

近年、我が国では民間フィットネスクラブがその会員数も売上高も伸ばしてきているという。ある業界雑誌が取りまとめている

フィットネスクラブに関する年次報告によると<sup>36</sup>、2014（平成26）年度はその会員数は4,193,706人（※2008年度は約278万人）、施設数が4,375箇所、約4,316億円の売上高、新規開業施設数は年間223箇所にもものぼったという。他方、フィットネスクラブ1施設・月あたりの平均客単価は8,428円（2014年度の年平均）と年々増加傾向にある<sup>37</sup>。また、それとともに、総会員に占める中高年層の割合が年々高くなってきており、相対的に若年層（20歳代～30歳代）の割合が年々低くなってきていることもまた報告されている<sup>38</sup>。

以上から、民間フィットネスクラブの会員数は健康志向の高まりから増加傾向にあるとはいえ、一人当たり月額8,000円ほどの会費や使用料等の諸経費の負担なしにはスポーツ活動を享受することが難しい事情などがこれらのデータから看取される。とはいえ、こうした民間フィットネスクラブの市場規模の拡大は、人々の健康志向の高まりとともに、スポーツ活動に対する国民全体のニーズの高まりを反映しているように思われる。

このように、我が国の地域の多くで民間フィットネスクラブが比較的高額な会費の対価としてしかスポーツ参加の機会を提供することができていない実状を鑑みると、地域において人々の健康志向を生涯に渡って高め、かつ比較的高額な会費のハードルを下げ、より安価な負担額で気軽に近隣住民と交流しつつスポーツ活動を続けられる場を提供する総合型地域スポーツクラブの存在意義は、今後よ

---

36 フィットネスビジネス編集部（2015）『日本のクラブ業界のトレンド2014年版』、2頁。

37 同上、4頁。

38 同上、6頁。なお、同報告書では「民間事業者が展開するフィットネスクラブやマイクロジム、スタジオに参加できる顧客層は国民のうちのほんの一握りである」との認識も示されている（1頁）。

り一層大きなものになるだろう<sup>39</sup>。現在でこそ、2020年の東京オリンピックに向けて、「競技スポーツ」への支援が国のスポーツ予算の大半を占めるようになってきているが、その後も総合型クラブに代表される「生涯スポーツ」の重要性はなんら減じることはないだろう。

2011年に成立したスポーツ基本法により、国民の「スポーツ権」の確立に向けた取組が既に開始されている。そこではスポーツをする場を従来の学校体育から解き放ち、地域スポーツクラブへと拡張することで、地域単位で子どもから高齢者までの健康づくりやスポーツ活動に参加すること、ひいては地域コミュニティの再生までもが目指されている。

もともと総合型地域スポーツクラブの理念はそれが盛んなドイツに範をとったものであり、そうした理念はこれからの超高齢・人口減少時代に即したものである。このことから、今後は国や自治体による財政的支援のより一層の充実とともに、魅力的な地域スポーツ活動を通じてその財政的基盤を強化することもまた総合型地域スポーツクラブには求められている。今回の調査先の兵庫県と加古川市においてそうであったように、総合型地域スポーツクラブが、誰でもが気軽にスポーツを楽しみ健康づくりを行える場として、また住民同士の絆を深める場としても、その輝きを放つことが今後より一層望まれる。

最後に、筆者らは「加古川総合スポーツクラブ」の視察後、体育

---

39 国のスポーツ予算（競技スポーツ・学校体育・生涯スポーツ）は年々増額されてきてはいるものの、およそ1,000億円程度であるが、2020年の東京オリンピックに向けた「競技スポーツ」に係る予算が7割となっており、総合型地域スポーツクラブへの助成を含む「生涯スポーツ」に係る予算は近年は減少しつつあり、それにとまって全国的レベルでの総合型クラブの増加率も近年は鈍化しつつある。

館でのスポーツ活動で汗を流した会員同士が楽しく談笑している姿を見た。このような光景はほとんど日常的なことであろう。ただでさえ、このようにスポーツ活動にはほかの様々な魅力的な文化活動と同様、それを共有する人間同士を楽しさで繋げるといふ社会的価値がある。スポーツ活動そのものが持つ楽しさがあるのは勿論だが、住民同士でそうした楽しさを共有する時間が長ければ長いほど、それらは住民の日常生活の質とともに幸福感を高め、やがてその地域への帰属意識をもまた育てていこう。こうしたことを地域の中で文化として住民たちが享受し、またそれらを受け継いでいけることの社会的価値は計り知れない。

## 5 人口減少社会における自治体の芸術政策、スポーツ政策（広義の文化政策）の意義

### （1）芸術政策、スポーツ政策が果たす役割

芸術やスポーツなどの文化はどのような人間のニーズを満たすのだろうか。本章では、文化政策が通常の経済活動では出会わないような人間同士をつなぐ役割を果たし、衣食住のニーズを満たすことが主眼の従来型のセーフティネットからはこぼれ落ちてしまう人々のニーズを汲み取ることに今後の広義の文化政策が担うべき意義を見いだしてきた。そのためには、芸術でもスポーツでも、なんらかの文化的な活動や作品に触れてもらうことにより、生きる気力を取り戻し、人とつながる機会と場を行政（公）が多層的に用意しておくことの重要性は今後も高まっていくように思われる。

もし平田オリザ氏が指摘しているように、もしこれからの行政の役割がこうした「文化的な社会的包摂」にあるのだとすれば、今後の厳しい時代にこそ、それが求められてくるのではないか。すなわ

ち、芸術文化であろうとスポーツ文化であろうと、通常の経済活動では決して知り合えない人々の出会いと交流を促すのが地域での文化政策の役割（「文化的な社会的包摂」）だとすれば、自治体による文化政策は多様な可能性を秘めている。すくなくとも、従来からの多様な公共政策や公共施設に新しい意味合いを持たせる視点として、文化政策という切り口からのアプローチは有効な場合が多いはずだからである。既存の公共施設に、新たな文化政策的な意味合いを持たせる意義と可能性は今後とも重要となるだろう。その意味では、芸術文化政策もスポーツ文化政策も、その工夫次第では、一人一人の生活の質を高めるとともに、まちの魅力を高め、地域コミュニティ（共）の再生といった社会的効果をももたらす文化政策とすることができるだろう。

本章ではまず、瀬戸内国際芸術祭を機にした男木島の再生の取り組みについて紹介し、香川県や県内市町村（公）の投資をきっかけにしつつも、数多くの民間アーティスト（私）の参加をはじめ、福武財団（私）、地元住民など、きわめて多様なアクターが参加し連携することで、男木島という地域コミュニティ（共）が再生を遂げつつある状況が描かれた。ここでは「公」がきっかけとなりつつも、自治体による芸術文化の振興が、「共」すなわちその地域での暮らしの豊かさを人々が知り、それらがひいては定住促進や地域コミュニティの再生などにつながる可能性を示唆していた。

次に、高松市の芸術士事業では、高松市（公）とNPO法人アーキペラゴ（私）の連携による幼保を舞台とした新たな就学前教育の現場が描かれた。既に論じたように、こうした地域での芸術家たちと子供たちとの交流を通じた創造的な人間関係の形成は、地域の「文化資本」を今後高める効果があるだろう。長い目で見れば、文化の度合いが地域力に大きく影響するのである。

また、小括ですすでに見てきたように、これらの芸術政策が本章の問題意識から重要なのは、我が国においてこれまでは「私」、すなわち市場ベースに乗せることができるか、あるいは個人の作品制作に打ち込むか、いずれにせよ従来は「生産の場」(私)に参加してきたアーティストたちを、ともかくも地域コミュニティや幼児教育の場という「生活の場」(共)に参加させるようになってきていることである。こうした機会の創出により、従来の文化政策がコミュニティアートとして、いままでとは異なる意味合いを持つようになってきている。まさに従来の「公」「共」「私」という従来の分野を超えてアーティストたちは活動しつつあると言えよう。

本章では最後に、スポーツ文化の振興による地域再生を全国でも最も強く推進する自治体(兵庫県、加古川市)の取組みを紹介した。兵庫県及びその県内市町では、地域スポーツクラブ(総合型地域スポーツクラブ)の設立と定着には兵庫県(公)が大きな役割を果たすものの、その後は地域のスポーツクラブ(共)による自主的な運営が意図されていた。すなわち、それが今後ますます重要となる地域コミュニティ(共)を育むための重要な政策とみることができる。

これらの取組みでは、自治体(公)の支援を大きなきっかけとなりつつも、人々の生活の質を高めるとともに、まちの魅力を高め、地域コミュニティ(共)の再生を果たす文化政策が展開されていた。地域によっては、文化政策が大きな効果を発揮するところがあれば、その他の施策が大きな意味を持つこともあるが、既存の公共政策に新たな文化政策的な意味合いを持たせる意義は今後とも重要となるだろう。

## (2) 芸術政策、スポーツ政策（広義の文化政策）と財源

今回取り上げた事例では、大きなきっかけは行政（公）だった。男木島では瀬戸内国際芸術祭の開催や、男木小中学校の再開、新築といったハード整備は行政（公）が担ったためである。芸術士派遣事業についても、行政がNPOへの委託事業として行っている。加古川市の総合型地域スポーツクラブも、兵庫県の補助があってその基盤が確立されたと言えよう。

重要な点は、これを「共」の担い手である地域・NPOがどのように受け止めて運営していくかである。男木小中学校は引き続き行政（公）が運営していくものであるが、子どもたちがいなくなってしまうように、男木島の魅力を高め、発信していくのは地域コミュニティ（共）の役割となっており、この歯車が上手に循環している事例だと言えよう。芸術士活動については、芸術家の仕事を創り、この活動を広めていくためには、その活動の実績を上げるとともにその効果を内外に発信していく必要がある。

また、兵庫県と加古川市の総合型地域スポーツクラブについても、今後も初期費用を循環させていくためには、自主財源を確保していくことが必要となるが、そのためには現在の利用者とその意義を十分に理解して頂くとともに、潜在的な利用者にまずは周知する施策も非常に有効であろう。その意味では、本章で見てきたように、法人住民税の超過課税分を財源として確保しつつ推進されてきた兵庫県とその県下の市町の取組みは、我が国の地域スポーツ文化の普及の歴史にとって画期的な第一歩だといえよう。

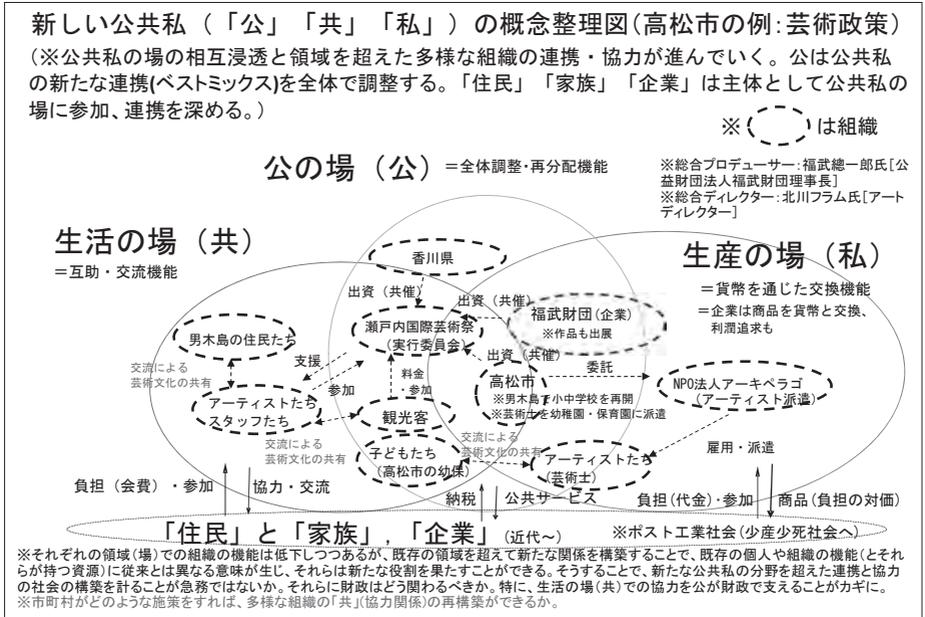
各自治体（公）は、これまで見てきた総合型クラブ（共）を普及させることで地域住民のスポーツ参加の機会をより多く保障していくため、今後は「公」「共」「私」を問わず、多様な地域主体との連携を進めていく必要があるだろう。例えば、市町村ごとに1つは設

置されている総合型クラブ間の自治体の領域を超えた広域的で多様な連携を促進するとともに、場合によってはそれら総合型クラブ間の連携の仲立ちとなるなど、広域的な対応が今後は一層求められてくるだろう。そのために自治体がそういった広域連携に助成を行うなど財政を有効活用する政策的意義は今後も大きい。地域によっては、自治体が従来からある地域スポーツに理解のある地元企業（兵庫県や加古川市でアシックスや神戸製鋼がそうであった）や民間フィットネスクラブ（私）との連携の仲立ちとなることも今後は検討されてよい。いずれにせよ、新たな公共私との連携に向けて、今後は各自治体がまさしくコーディネーターとしての役割を担うことが一層望まれてくるだろう。

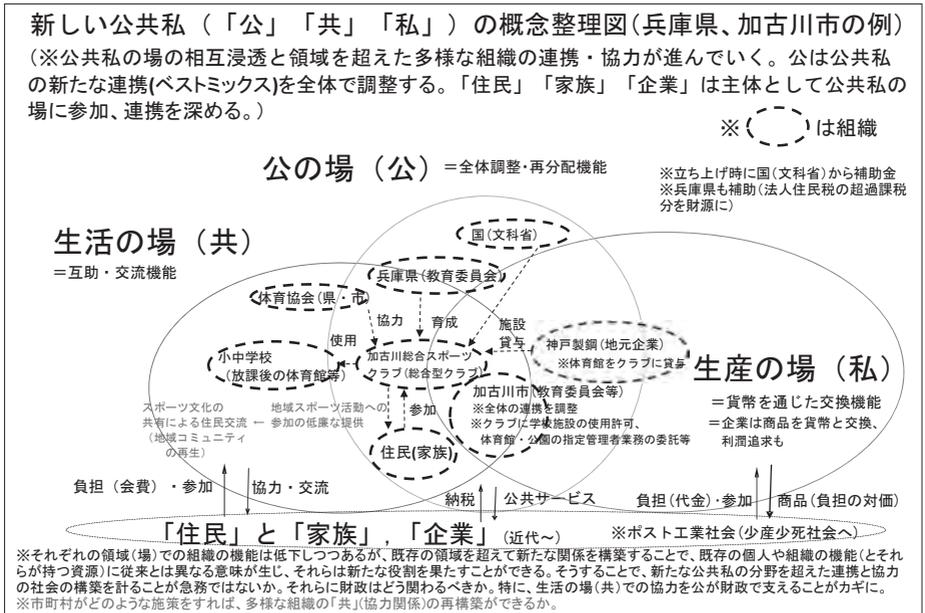
謝辞：

本章をまとめるにあたり、兵庫県教育委員会総合型地域スポーツクラブ担当、加古川市教育委員会社会教育・スポーツ振興課の皆様にはヒアリング調査（2016年5月27日）を実施し、ご協力をいただいた。ここに記して感謝を申し上げたい。本章での事例の記述はご提供を受けた資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、各自治体の公式見解を示すものではない。本章で残りうる誤りのすべての責任は筆者に帰するものである。

参考 新しい公共私（「公」「共」「私」）の概念整理図（高松市の例：芸術政策）



参考 新しい公共私（「公」「共」「私」）の概念整理図（兵庫県、加古川市の例）



## [参考文献]

- ・株式会社クラブビジネスジャパン『フィットネスビジネス』編集部 (2015)「日本のクラブ業界のトレンド2014年版」(<https://www.value-press.com/pressrelease/165281>)
- ・クリストフ・ブロイアー編著／黒須充監訳 (2010)『ドイツに学ぶスポーツクラブの発展と社会公益性』(創文企画)
- ・クラウス・ハイネマン／川西正志, 野川春夫 (訳) (2010)『ヨーロッパ諸国のスポーツクラブ—異文化比較のためのスポーツ社会学』市村出版
- ・後藤和子 (2005)「自治体の文化政策」公職研『地方自治職員研修』(3月号)、26～30頁
- ・公益財団法人笹川スポーツ財団 (2014)『スポーツ白書2014』
- ・佐藤学 (2011)『驚くべき学びの世界—レッジョ・エミリアの幼児教育』(東京カレンダー)
- ・住谷幸伸 (2016)「地域スポーツの未来像についての提言—スポーツの力で元気なまちづくり—」香川大学大学院地域マネジメント研究科修士学位論文
- ・瀬戸内国際芸術祭実行委員会 (2010)「瀬戸内国際芸術祭2010 総括報告」(同委員会 HP : <http://setouchi-artfest.jp/news/topics/detail7.html>)
- ・瀬戸内国際芸術祭実行委員会 (2013)「瀬戸内国際芸術祭2013 総括報告」(同上)
- ・瀬戸内国際芸術祭実行委員会 (2017)「瀬戸内国際芸術祭2016 総括報告」(同上)
- ・NPO 法人アーキペラゴ (2015)「きょうなにするん (平成27年度高松市芸術士派遣事業活動報告)」(※各年度版 HP : [http://geijyutsushi.archipelago.or.jp/?page\\_id=704](http://geijyutsushi.archipelago.or.jp/?page_id=704))

- ・平田オリザ (2016)『下り坂をそろそろと下る』(講談社)
- ・平田オリザ (2015)「文化による都市再生～芸術が大阪のまちを変える～」(第94回マッセ・セミナー講演録)(<http://www.masse.or.jp/semina/semina/1466471483187.html>)
- ・山口泰雄 (2006)『地域を変えた総合型地域スポーツクラブ』大修館書店
- ・山口泰雄 (2007)『健康・スポーツへの招待—今日から始めるアクティブ・ライフ—』体育施設出版
- ・笹川スポーツ財団 (2014)「わが国のスポーツ予算の検証—スポーツ予算とスポーツ基本計画—」([http://www.ssf.or.jp/research/report/category\\_1/tabid/125/Default.aspx](http://www.ssf.or.jp/research/report/category_1/tabid/125/Default.aspx))
- ・竹内晋平 (2011)「日本におけるアートマネジメントの現代的諸相—「空間」と「時間」の共有を視点とした公共性の検討—」『佛教大学教育学部論集』(第22号 (2011年3月))
- ・野田邦弘 (2014)『文化政策の展開—アーツ・マネジメントと創造都市』学芸出版社
- ・文部科学省スポーツ・青少年局スポーツ振興課 (2017)「総合型地域スポーツクラブの現状と課題」平成27年4月23日、文部科学省ホームページ。  
([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/sports/025/shiryo/\\_icsFiles/afieldfile/2015/05/01/1357467\\_2.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/sports/025/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2015/05/01/1357467_2.pdf))



# 第5章（1節）

## 公共施設の複合化とその管理

---

首都大学東京都市教養学部准教授

松井 望

# 1 公共施設の老朽化と「公共施設等総合管理計画」

## (1) 「公共施設等総合管理計画」の特徴

公共施設の老朽化が、各自治体の行財政運営上の課題と位置づけられて久しい。例えば、2012年3月、総務省自治財政局財政調査課が公表した『公共施設及びインフラ資産の将来の更新費用の比較分析に関する調査結果』によれば、建築後30年以上経過した公共施設は、公共施設の43.1%を占めている<sup>1</sup>。つまり、自治体では恒常的に扶助費が増加するなかで、老朽化する公共施設への維持管理費用を捻出し、さまざまな主体が交流する公共の場としての公共施設をいかにして維持再編していくかが、自治体が直面する喫緊の課題となっている。

そこで、政府では、2014年4月22日に「公共施設等の総合かつ計画的な管理の推進について」を発出した。同通知では、各自治体に対して「速やかに公共施設等の総合かつ計画的な管理を推進するための計画」である「公共施設等総合管理計画」を策定するように、各自治体に対して「特段のご配慮」を示した。同通知を通じて、個々の自治体が財政負担という内生的条件から取り組んできた公共施設の維持・統廃合は、国による制度化を契機に、自治体総体でその管理を進めていくことが期待された。では、実際に策定された「公共施設等総合管理計画」は、どのような特徴をもっているのだろうか。

一つめの特徴としては、計画の策定控えともいえる状態が観察できる。2016年4月1日現在では、「公共施設等総合管理計画」の

---

1 総務省自治財政局財政調査課『公共施設及びインフラ資産の将来の更新費用の比較分析に関する調査結果』(2012年3月)、2頁。

策定状況は、441であった。これは全自治体数の割合からみれば、24.7%である。敢えて「控え」という評価をしたのは、2015年12月に内閣府が提示した『経済・財政再生アクション・プログラム—“見える化”と“ワイズ・スペンディング”による「工夫の改革」—』では、「公共施設等の集約化・複合化等を図るため、2016年度までに」<sup>2</sup>「策定」すると定めた目標に比べてである。もちろん、上記の策定率は、目標年限（2016年度）の前年度（2015年度）の段階の策定率であり、目標の1年前の策定率ではある。しかしそうではあるものの、策定率は必ずしも高くはない。さらにこの結果は自治体ごとには異なる。

例えば、都道府県では30、政令指定都市では15で策定された。他方で、政令指定都市を除く市区町村では396と、1,325市区町村では未策定の状態にあった。政策の相互参照に関する研究成果を踏まえれば通知の発出が契機となり、全国レベルでの計画策定が波及すると考えられそうではある。しかし上記のように策定控えともいえる状況が通知発出後に続いた。このことは、公共施設の計画的な管理は、単に計画を策定さえすればよいというわけではないためであろう。むしろ、後述する「管理の割拠性」に向かい合いながら、庁内での合意、地域での納得等、さまざまな課題を含むテーマであるためであり、いわば、中長期の時間のなかで解決すべき事案であることが計画の策定控えを招いたと推察される。

二つめの特徴としては、対応期間の長期化が観察できる。上記の指針では、計画期間は「総管理計画は、当該団体の将来の人口や財政の見通し等をもとに長期的な視点に基づき検討するものであ

---

2 内閣府経済財政諮問会議『経済・財政再生アクション・プログラムプログラム—“見える化”と“ワイズ・スペンディング”による「工夫の改革」—』（2015年12月）、17頁。

る」と述べる。くわえて、「個別施設毎の長寿命化計画（個別施設計画）に係る基本的な方針に関するものでもあることから、30年程度を想定した「公共施設等の現況及び将来の見通し」の期間に関わらず設定する」ことも可能」とされた。「ただし、少なくとも10年以上の計画期間とする」<sup>3</sup>と一応の目安となる計画期間は示された。つまり、政府では、10年間を概ねの下限とした計画期間を期待しつつも、具体的な計画期間は明記をしてはいない。

では、実際にどのような計画期間が設定されたのだろうか。上記の政令指定都市を除く、396市区町村の策定内容をみると、10年間とした市区町村は116（うち、市区は65）であった。また、70市区町村（うち、市区は47）では11～20年を期間とし、20年を超過した市区町村は207（うち、市区は147）であった。『経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～』では、2020年度の財政健全化目標のもと、2018年度までの集中改革期間中でのストック情報開示<sup>4</sup>が進められており、開示は進みつつはある。

2013年12月段階として、総務省が公表した「公共施設等の解体撤去に関する調査」結果（1,789都道府県及び市区町村、回答率：99.8%）では、解体撤去の時期は1～2年以内とする「緊急」が3,969件（32.4%）、「数年程度後」は3,273件（26.7%）、「時期未定」が5,007件（40.9%）との各自治体の認識と比べれば<sup>5</sup>、その対応期間は必ずしも「緊急」を選択されているわけではないようである。つま

---

3 総務省自治財政局財務調査課長「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針の策定について」（総財務第75号 平成26年4月22日）、2頁。

4 内閣府『経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～』（平成27年6月30日）、37頁。

5 『公共施設等の解体撤去事業に関する調査結果』（2013年12月 総務省自治財政局地方債課）、2頁。

り、行財政運営としての施設の維持管理への対応は急いで対応を考慮しなければならない、との認識は示されつつも、総じて中長期の課題として位置づけられているのである。公共施設での再編は公共空間の再編でもあるとすれば、再編以前からの公共空間の利用者、関係者の合意形成には中長期の時間のなかで解決すべき事案であるため計画期間の長期化に至ったものと考えられる。

三つめの特徴としては、統合化・複合化の明示化がある。上記の二つの特徴のように中長期の時間のなかで公共施設の再編を想定されているなかで、公共施設にはどのような将来像を描いているのだろうか。上記の指針では、公共施設の管理のために公共施設数や延べ床面積等の数値化を求めている。そのため、同方針では、各自治体が、公共施設数、延べ床面積等の数値化の管理のための基本認識を示すためにも7つの項目の記載を期待されている。それは、「点検・診断等の実施方針」、「維持管理・修繕・更新等の実施方針」、「安全確保の実施方針」、「耐震化の実施方針」、「長寿命化の実施方針」、「統合や廃止の推進方針」、「総合的かつ計画的な管理を実現するための体制の構築方針」である<sup>6</sup>。

では、実際の計画では、これらの項目はどの程度記載されたのだろうか。上記の396市区町村では、7項目はいずれも掲載されている。

そこで、掲載がされていない事項毎に、その市区町村数をみると、「点検・診断等の実施方針」では18（うち、市区は8）、「維持管理・修繕・更新等の実施方針」は3（うち、市区は2）、「安全確保の実施方針」は36（うち、市区は24）、「耐震化の実施方針」は52（うち、市区は30）、「長寿命化の実施方針」は8（うち、

---

6 総務省自治財政局財務調査課長・前掲注（3）、2～3頁。

市区は4)、「統合や廃止の推進方針」は1(うち、市区は1)、「総合的かつ計画的な管理を実現するための体制の構築方針」は11(うち、市区は5)であった。他方で7項目のうちでも、「統合や廃止の推進方針」はほぼすべての市区町村で記載されている。以上の掲載状況からは、自治体では、公共施設の修繕・更新のなかでは、さらなる公共施設の姿としては、「施設の集約・縮減までに踏み込んだ」<sup>7</sup>ことが窺える。

## (2) 公共施設の統合化・複合化の変遷

つまり、各自治体では、中長期的な観点から現行の公共施設の統廃合をすすめながら、公共施設の量的縮減を目指すことで共通している。他方で、量的縮減後の公共施設運営の具体的な内容は、同計画段階では必ずしも明示されてはいない。本書のテーマである「公共の場」を「鋳直す」(第1章)という点からは、統廃合という「鋳直」した後の利用方法は、常に意識づけられていなければ、その「鋳直す」方向を見誤るおそれもある。

そこで、本稿では、各自治体が公共施設等総合管理計画で掲げる統合化・複合化された公共施設の課題を考えていくこととする。しかし、このような公共施設の統合化・複合化は、必ずしも近年の傾向ではなかった。後述の通り公共施設の複合化は多くの自治体で経験してきた。ただし、当時と現代では同じ「統合化」といってもその背景は異なっていた。そこで、まずは公共施設の整備の変遷を振り返りながら、現代的な統合化・複合化の特徴を明らかにする。

まず、公共施設は、「施設の近代化」<sup>8</sup>を進めるべく整備が進めら

---

7 内閣府『経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～』(平成27年6月30日)、36頁。

8 自治庁編『地方自治の近代化』(地方財務協会、1957年)、6頁。

れてきた経緯があった。国土庁計画・調査局の整理に基づく、時代毎で整備されてきた施設には特徴があった<sup>9</sup>。例えば、戦後直後には食糧確保を目的に農林水産漁業基盤や治水・治水対策の整備が進められた。その後、産業施設、道路・港湾等の社会基盤施設が整備され、1955年以降には、公民館、市民会館等の社会教育施設・生涯学習施設、1960年代には下水道等の生活環境施設の整備が進められた。さらに、1980年代に入ると集会場や文化ホール等の整備が進められた<sup>10</sup>。このように、公共施設の変遷からは時代毎で、特定目的の公共施設が各地で建設されてきた。あわせて、このことは、単一目的の専門化した公共施設の整備が主流であったことが分かる。

その後、時代が進むなかで公共施設の複合化が提唱された。例えば、1987年には第4次全国総合開発計画が策定された。同計画では、多極分散型国土形成を実現するために、定住圏の充実や官民連携事業を課題として位置づけられ、公共施設の整備では官民連携による複合型の施設の整備が提唱された。さらに、1992年に閣議決定された『生活大国5カ年計画』では、「社会資本整備においても空港とアクセス交通など異部門間の整備・公民館と図書館等社会教育施設の集中立地など類似機能・関連機能の協調・公共住宅と社会福祉施設の合築など機能の複合化等について各省庁の連携強化や地方公共団体による事業の総合化を推進」<sup>11</sup>することが掲げられた。このような公共施設の複合化は、各自治体において実際に同時期に広がった。例えば、財団法人日本都市センターが1987年に公刊した『新しい市役所事務機構の方向—第3次市役所事務機構研究委員会

---

9 国土庁計画・調査局『複合と連携 新たな公共施設整備のあり方と地域づくり』（ぎょうせい、1997年）、58頁。

10 浅野平八『地域集会施設の計画と設計』（理工学社、1995年）、34頁。

11 『生活大国5カ年計画 - 地球社会との共存をめざして -』（1992年6月30日）、15頁。

報告書一』によると、「一つの施設を複合化させ、複合的に使用する。いわば、同一の建物から単一サービスだけでなく複合サービスを提供する」ことが公共施設の「新しい変化」<sup>12</sup>として取り上げられた。つまり、1980年代以降には、それまでの単一目的の公共施設の整備から、さまざまな機能を複合した公共施設が推奨され、実際にも整備されてきた<sup>13</sup>。例えば、上記の国土庁が、1996年4月時点で把握した全国1,235施設では、福祉分野（保健、医療、高齢者福祉、障害者福祉、女性・児童福祉、福祉全般）、集会分野（コミュニティ、展示、研修）、文化（芸術、生涯学習）の機能が複合化されていたことが分かる<sup>14</sup>。しかしながら、当時の複合化は、現代の「公共施設等総合管理計画」のような、公共施設数・延べ床面積の削減・抑制を目的とした公共施設の複合化を意味するものではなかった。むしろ、複合化された施設数の整備が重視されたことで量的拡大につながった。

そのため、現在では、(1)で述べたように、単一目的、複合的な目的の公共施設総体としての量的拡大路線から、公共施設の量的縮減路線、そのための統合化路線へと変更しているのである。

このような路線変更を進めうえでは、政府では財政措置を整備している。例えば、2014年度には、3年間の期間で先進自治体への視察、研究会の開催、他の自治体との連携、公共施設等の情報整理・分析のためなどに特別交付税措置が講じられた。措置率は2分の1である。二つめには、公共施設の除却事業への特例債（除却債）も整備された。除却債は2014年度に整備され、行政財産、普通財産、

---

12 財団法人日本都市センター『新しい市役所事務機構の方向—第3次市役所事務機構研究委員会報告書一』（財団法人日本都市センター、1987年）、82頁。

13 国土庁計画・調査局・前掲注（9）、60頁。

14 国土庁計画・調査局・前掲注（9）、82、83頁。

すでに廃止した施設を対象に充当率を75%として、当分の間で実施されることとなる。そして、これは、「公共施設等総合管理計画」の提出が要件となる<sup>15</sup>。また、同除却債には、「目に見える資産がない状態で地方公共団体の負債を増加させる効果」<sup>16</sup>との指摘がある。三つめには、2015年度からは、2017年度までの3年間の期間で、公共施設の集約化・複合化事業に関する特例債（公共施設最適化事業債）が設けられた。この最適化事業債は、その名称通り、公共施設の集約化、複合化を行い延床面積が縮減するものに対して、集約化・複合化事業の90%を充当するものである。そして、最適化事業債もまた「公共施設等総合管理計画」の提出が要件とされている。四つめは、地域活性化事業債（地活債）の特別措置が行われた。地活債もまた、「公共施設等総合管理計画」が策定されおり、既存の公共施設を転用する事業である場合に、90%の事業費を充当する内容であった。

以上のような財政措置では、「公共施設等総合管理計画」が総務省による適債性を確認するため要件となる。そのため、上記のように、計画の策定控えであった「公共施設等総合管理計画」も、上記の目標年限である2016年度末段階には、「都道府県及び指定都市は全団体、その他の市区町村においては99.4%の団体において策定完了予定」<sup>17</sup>と見込まれている。以上の財政措置を通じた公共施設の量的縮減路線のもとで、公共施設の統合化がめざされている。

---

15 総務省自治財政局財務調査課「公共施設等の総合的かつ計画的な管理に関する計画の提出について」（事務連絡 平成26年5月22日）

16 村田崇・君塚明宏「公共施設等の老朽化対策の推進について」『地方財務』第53巻第5号、2014年5月号、76頁。

17 内閣府経済財政諮問会議『経済・財政再生アクション・プログラム2016』（2016年12月）、9頁。

### (3) 統合化・複合化による「管理の割拠性」

このような公共施設の統合化・複合化は、その実現が課題となる。公共施設はその多くの施設が、住民や各地域に根ざした組織、団体の活動の場となっている。そのため、施設が地域に根ざしていればいるほどに、統廃合をめぐることは、住民、利用団体、関連団体等との間で合意に至ることが難しくなる。さらには、たとえこのような合意形成を得たとしても、統合化した後に、すべての課題が解消されるわけではない。管理体制の課題に向きあわなければならない。それが、「管理の割拠性」である。

公共施設は条例に基づき設置されている。そのため、公共施設は条例を所管する部署が個々の公共施設を管理する体制を多くの自治体では採用している。もちろん、公共施設は、自治体としての公有財産である。しかしながら、実際の管理は、各条例を所管する部署ごとでの管理が進められるのである<sup>18</sup>。これを「管理の割拠性」と呼ぶこととしよう。図5-1-1は、イメージ図である。図5-1-1の左側にあたる、施設を管理する組織体制が複合施設内で分立する場合は、「管理の割拠性」の一つの側面である。

このような「管理の割拠性」は、「いわゆる縦割りの管理が行われ、「総合的な管理」の妨げとなっている恐れ<sup>19</sup>があると指摘されてきた。特に、公共施設が増築されてきた1970年代において、既に「施設の共管競争」問題として指摘され続けてきた管理運営上の問題であった<sup>20</sup>。今後、公共施設を統合化した場合、当該公共施設

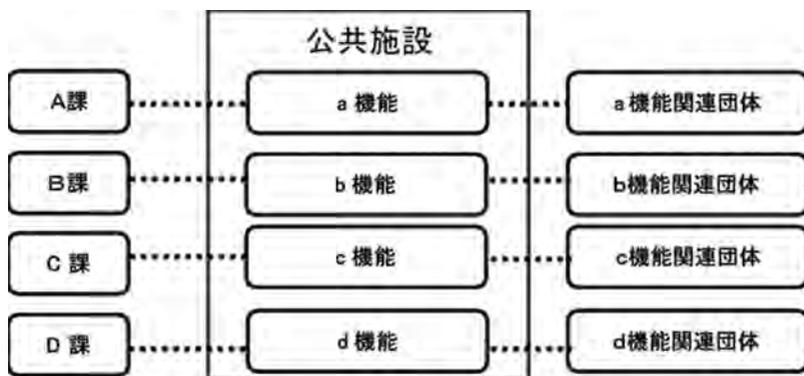
---

18 藤田由紀子「ファシリティマネジメント推進のための組織と人材」『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) 81頁。

19 仁井谷興史「公共施設等の総合的な管理による老朽化対策等の推進」『地方自治』第814号、2015年9月号、31頁。

20 財団法人日本都市センター『新しい市役所事務機構—第2次市役所事務機構研究委員会報告書—』(財団法人日本都市センター、1978年)、141頁。

図5-1-1 「管理の割拠性」のイメージ図



出典：筆者作成

の所管部署は、同時期に機構再編が行われない限りは、管理体制の論点となるだろう。公共施設の統合化には、一つの公共施設内に単一目的の複数の施設に機能を統合（集約化）する場合はあれば、複数の異なる機能をあわせもつ施設へと統合（複合化）する場合もある<sup>21</sup>。特に、複合化は、従来、複数の部門が保有していた公共施設の機能を一つの施設に集約するため「管理の割拠性」が顕在化するおそれが高い。例えば、首長部局系の公共施設の機能と教育系の公共施設の機能を複合化することで、両部局間での管理体制が必要となり、従前の管理方法では対処しきれない場合がでてくるのである。

ただし、このような「管理の割拠性」は、公共施設の利用者側に

21 なお、複合化には、施設・敷地の規模や利用方法により幾つかの類型に分けることが可能である。例えば、一つの施設内に幾つかの機能を大規模に複合化するパターン、その場合でも平面で分離するパターン、断面的に積層するパターン、また、同一敷地内に別機能施設を設置するパターン、施設の全面改築時に当該施設の一部に小規模な施設機能を設置するパターンなどがある（上野淳『学校建築ルネサンス』（鹿島出版会、2008年）、171～173頁）。

立った場合、さほど問題はないという指摘もある。それは、利用者には、特定の公共施設設置の目的にとられることなく、地域内にある複数の公共施設を、自らの予定や目的で使い分けられているためである、という<sup>22</sup>。しかし、複合化は、利用予約のための窓口開放時間が異なったり、同一施設内にもかかわらず相互の利用に手間を要することになると、利用者にとっても支障は生じるであろう。また、従前の公共施設では、特定施設毎に特定分野で活動する住民や地域団体との接触<sup>23</sup>があり、このことは、制度上は、広くその利用が開放された公共施設ではあっても、実際には、特定の公共施設毎での閉じられたコミュニティの場となる場合があった。他方で公共施設の複合化は、このような従来の特定施設の利用者間、そして、新たな利用者間との間の利用を可能とする。この場合、図5-1-1では右側にあたる既存の利用者間、新たな利用者間での利用権限をめぐる争議を誘発しかねない。これは「管理による割拠性」のもう一つの側面である。

つまり、複合化には、管理主体間の調整問題、利用主体間の調整問題という二つの調整問題が発生するのである。この二つの問題が「管理の割拠性」の課題といえる。そのためにも、「公共施設等総合管理計画」を策定するなかで、統廃合をすすめる道筋の先にはさらにどのような管理体制を整備し、実際に運営しているのかという将来像がなければ、公共施設数や延べ床面積等の数量削減のみが目的となり、統合された公共施設の管理と利用が困難にしかねないのではないだろう。それでは、統合化・複合化の先に、自治体による公

---

22 南学『先進事例から学ぶ 成功する公共施設マネジメント』（学陽書房、2016年）、67頁。

23 久保慶明「市区町村職員をとりまくネットワーク」辻中豊・伊藤修一郎編著『ローカル・ガバナンス』（木鐸社、2010年）、117頁。

共施設の管理ではどのような姿を見いだすとよいのだろうか。次に、現在の複合化の事例から管理の割拠性に関する現状と事例研究を通じ、管理の割拠性と公共施設が本来持っていた地域の施設としての役割を果たすための教訓を導き出す。

## 2 施設機能の統合化・複合化による「管理の割拠性」の現実と教訓：二つの事例から

公共施設の統合化・複合化には実現には困難が伴う。しかしながら、統合化の実例は皆無では決してない。既に学校・生涯教育施設を中心に複合化は進められつつある。本調査研究では、二つの事例研究を通じて、上記のような複合化への「管理の割拠性」に対処しようとしている取り組みも把握できた。それは、武蔵野市の武蔵野市立ひと・まち・情報創造館武蔵野プレイス（以下、「武蔵野プレイス」と呼ぶ）と京都市の京都御池中学校複合施設（京都御池創生館）（以下、「京都御池中学校」）である。二つに共通している点は、庁内外で発生する「管理の割拠性」に対して、管理の一元化と管理の分散の双方を折り合わせながら管理運営をすすめている点にある。さらに、このように「管理の割拠性」の対応を通じて、それぞれの地域コミュニティ全体での活性化を目指している点も特徴的である。そこで、これらの施設では、どのように管理の割拠性に対応しているのかを見ていく。

## (1) 武蔵野プレイスと「管理の割拠性」<sup>24</sup>

### ア 建設までの経緯

武蔵野プレイスとは、図書館、生涯学習支援、市民活動支援、青少年活動支援という四つの機能をもつ公共施設である。2009年に着工し、2011年1月に竣工した。しかし、武蔵野プレイスの開館までの過程は、この3年間で完成されたものでは決してない。建設までの歴史は長い。具体的には、同市が進めた武蔵境駅周辺再開発の一環として、武蔵境駅南口にあった農水省食糧倉庫跡地の活用が端緒であった。まずは、1973年から武蔵野市では同跡地の取得を東京食糧事務所長に要望を行い、その結果、1998年に用地取得に至ったのである。このように建設までに38年を要した背景には、武蔵境という地区の特性があった。同地区には中央線が横断しており、当時は、「開かずの踏切」があり、日常的な交流を分断されていたのである。そこで、中央線三鷹-立川間の連続立体交差化事業に合わせて武蔵境駅の南北の住民が行きできるような場づくりを求めたのである。このような、地域間での交流を実現するという地域ニーズの実現が、武蔵野プレイスの整備の目的の一つとしてあったのである。そのため、この場づくりの構想の中心になったのは住民であった。市議会では特別委員会や策定委員会を設置し、議員も検討に加わった。そのため、市民、議会、行政の間で意見交換を重ねながら武蔵境駅周辺の空間利用を考えてきたのである。

検討過程では、現在の武蔵野プレイスのような、図書館、生涯学

---

24 本節は、2016年8月16日(火)に実施した(公財)武蔵野生涯学習振興事業団武蔵野プレイス管理課及び武蔵野市教育委員会教育部生涯学習スポーツ課生涯学習係へのインタビュー調査、関連資料調査に基づき、筆者の認識と見解としてまとめたものである。インタビュー調査にご協力を頂いた2課の皆様には、記して感謝の意を表する。なお、内容に関わる部分の誤り、考察、評価は、すべて筆者の責任にある。

習支援、市民活動支援、青少年活動支援という四つの機能をもつ公共施設を当初から想定されてきたわけではなかった。むしろ、地域住民の間では、新しい公共施設の用途をめぐり大きく意見が分かれた。例えば、介護、保育、教育などが各フロアに入り、地下には温水プールを整備するような大規模複合施設の建設案もあった。他方で、跡地を利用し雑木林とする案もあり、さまざまであった。新聞に報道されるほどの大きな住民運動もあった。

武蔵野市では、1971年の長期計画の策定以来、「緑のネットワーク」を基本コンセプトとしていたことや、大規模な開発を進めるうえでは制約要件になった。武蔵野プレイスの建設では、自然環境への配慮から、周りの環境に負荷を与えない建物とすることを住民に対して条件を提示した。これにより、地域内での建設の合意に至ったのである。具体的な争点としては、建物の高さがあった。周辺の木々の高さと同様高さとするように地上4階建てとした。そして、多機能を求める声にも対応するように、フロア確保のために、地下3階とした。

## イ 複合型施設としての管理体制

武蔵野プレイスの特徴は、上記のように四つの機能が一つの施設のなかで利用できる点にある。他方で、1-(3)で述べたように、複合施設には機能が分立しやすいこともあり、機能をどのように融合するか次第で「管理の割拠性」が生じた。しかし、武蔵野プレイスでは、これらの複合的な機能を一括して運営したことが、「管理の割拠性」への対応方策であったといえる。これを、管理体制の一元化とも呼ぶことができる。

具体的には、管理体制の一元化としては、次のような体制を採用した。まず、武蔵野市役所側では、武蔵野プレイスに関する業務は

教育委員会教育部生涯学習スポーツ課が担当する。武蔵野プレイスの機能をもとに、武蔵野市役所側の担当部署をあげてみると、青少年活動を所管する児童青少年課、市民活動を所管する市民活動推進課、生涯学習は生涯学習スポーツ課、図書館事業は図書館の4課に分掌される。また、児童青少年課と市民活動推進課は市長部局、生涯学習スポーツ課と図書館は教育委員会となり、機構上の位置づけも異なっていた。このようななかで、武蔵野プレイスに関しては、教育委員会教育部生涯学習スポーツ課に一元化したことで、一つの施設内で四つの機能毎に所管部署が常時関与することはなくなったのである。武蔵野プレイス側と市側の連絡調整窓口は同課が行っている。

また、実際の施設管理は、指定管理者が行っている。これも管理体制の一元化である。現在の指定管理者は、公益財団法人武蔵野生涯学習振興事業団である。複合施設の場合、機能毎（フロア毎）に指定管理者を選定してもよい。武蔵野プレイスが一つの団体に一元化した経緯には、『武蔵野プレイス（仮称）管理運営指針』を策定した際に、他地域での指定管理による優れた実践事例も報告されていたことや、図書館、生涯学習活動支援、青少年活動支援、市民活動支援行政という、他分野の行政を一体的に運営するうえには、行政が個別に管理するよりも指定管理団体が一括して管理することが適切と判断し、直営を採用しないことを方針としたのである。

指定管理者の検討当初には、市民活動支援や青少年活動支援には、NPO法人に担ってもらおうというコンセプトはあった。他方で、武蔵野プレイスには、まちづくりの核となることを武蔵野市側は期していた。加えて、機能の一つである生涯学習では、武蔵野市のまちを面白く、魅力的にする、言い換えればまちの付加価値をつけることが目的とされていたため、武蔵野市役所側としても、武蔵野プレイスにコミットする必要があるとの考えも大きくなった、とい

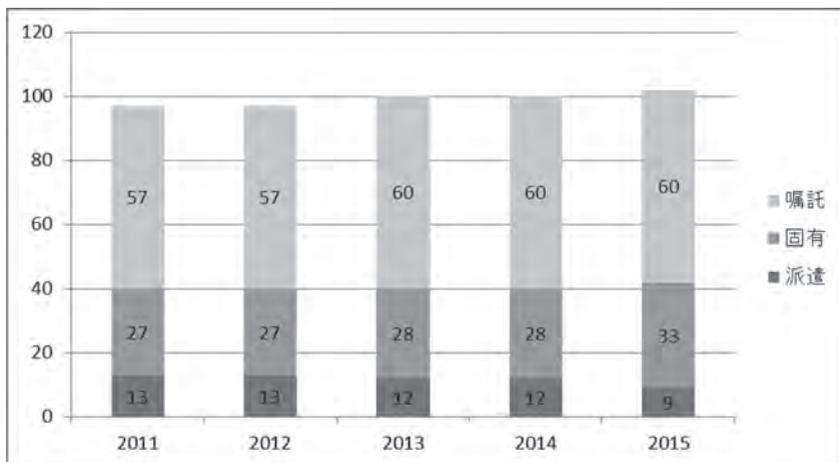
う。そこで、民間事業者でも幅広く生涯学習の講座や事業を展開しているため、武蔵野プレイスもまた民間事業者に委ねるという選択も考えられなくはない。しかしながら、武蔵境のまちの魅力を創出するためにも、市側の連携をとれるところが適切であると判断したという。そこで、同市の財政援助出資団体が指定管理者として望ましいと考え、講座・イベント等を実施している実績を鑑み当時の財団法人武蔵野スポーツ振興事業団を指定管理者とした。財団法人武蔵野スポーツ振興事業団は、1989年に武蔵野市による全額出資で設立された事業団であったが、武蔵野プレイスの指定管理者となるうえでは、事業の範囲が体育施設の管理やスポーツ振興事業に限定されているため、スポーツ以外の事業を担当できるように定款を変更し生涯学習に取り組めることとし、あわせて、2011年度から公益財団法人に移行した。

このような経緯から、武蔵野プレイスの設立当初から同事業団が指定を受けた。指定管理期間は、現在、第二期の指定管理期間で、2015年度から2019年度までの5年間である。武蔵野市では、指定管理者制度を導入する場合、同市が定める「指定管理者制度に関する基本方針」に基づき、公募方式と非公募方式の2つの方式を採用している。公募方式は、定型的な管理業務が主な施設であり、民間事業者等が同種の業務を実施している場合に採用される。他方で、非公募となる施設は、次の二つが対象となる。まずは、コミュニティーセンターである。コミュニティーセンターは「施設設置目的を考慮し、管理運営を行う団体を特定すべきものは、非公募で候補者を選定する」ことになる。もう一つは、「市と密接な連携を図る必要のある施設」とされるものである。上記の基本方針では「市の政策を推進に向けて、市と指定管理者が密接な連携を図りながら施設の管理運営を行うことが求められるものは、非公募で候補者を選

定する」とある。そして、「既に財政援助出資団体等の法人が指定管理を受託しており、施設の特性上、同法人が継続して管理運営を担う必要があるものは、当該法人を選定する」と規定されている。武蔵野市全体では、第3期にあたる指定管理期間を迎える2014年度には、非公募の対象施設を検討し、27施設が引き続き非公募とされた。武蔵野プレイスは、これらの27施設の一つであり、非公募で指定管理を、同事業団に委託がされている。

また、図5-1-2は、2011～2015年度の公益財団法人武蔵野生涯学習振興事業団の職員数の推移を整理したものである。同推移からも分かるように、同市からの職員派遣を持続することで、意思疎通を密にしているようである。

図5-1-2 公益財団法人武蔵野生涯学習振興事業団 職員数の推移 (2011～2015年度)



出典：『各年度武蔵野プレイス年報』より作成。

### ウ 「管理の割拠性」への対応

このように、武蔵野プレイスでは、市側では複数部署にわたる機能を一部署に一元化し、指定管理者制度により、実際の施設管理の一元化をしている。では、どのように、「管理の割拠性」の発生に

対応しているのだろうか。

まず、「管理の割拠性」のなかの「管理主体間の調整問題」には、機能毎の職員間の相互交流が密に行われている点がある。例えば、武蔵野市（生涯学習スポーツ課）と武蔵野プレイスと間では、係長クラスによる毎月1回の会議を開催し情報共有が図られている。特に、予算に関連する事項は同会議で扱われている。しかし、すべての事案が、同会議で一元化されているわけではない。従来の4課体制、公園を含めると5課との連絡体制を整備している点も特徴的である。同会議は、「武蔵野プレイス関係各課会議」と呼ばれ、毎月一回、武蔵野プレイスの係長級職員、市の各機能の係長級職員との間で開催する。同会議では、決定機関ではない。率直な情報を交換する場として開催されている。多様なメニューをそれぞれの課が対応し、同事業団側に直接、連絡や調整を進めることもある。同種の会議体の結果は、上記の4課（5課）の間ではもちろん、これらの課を越えた事案には、市役所内で関連する部署との間でも課題も共有され、市役所内の関連部署に伝達や対応を取れるような体制づくりが行われている。

また、武蔵野プレイス内での管理体制は、職員の勤務体系がさまざまである。そのため、一元化されているとはいえ、フロア毎での機能連携は難しい局面もあるようである。例えば、各機能に関わる職員間での打ち合わせの時間は、確保しにくい実情があった。そのような状況ではあるが、年一回開催される「プレイスフェスタ」では機能連携・融合をさらに強化した事業展開を図られている。館内装飾イベントや講演会などの企画について、月に二回開催している館内の全係長以上の職員が集まる定例会内で検討が進められるとともに、実際の運営には機能の垣根を越えて全職員が一丸となってあたる。「プレイスフェスタ」ではパイロット的な事業も行われてい

る。ブックカバーといったオリジナル商品を開発・販売し、財団の自主財源確保に向けた取り組みを試行したり、財団が管理運営を行っている体育施設の連携により、野外活動センターで貸出を行っているテントや調理器具などアウトドアグッズを活用し、プレイス前の公園でアウトドア料理やクラフト作り、読み聞かせなどを楽しんでもらう「クリスマス・キャンプ」なども実施している。つまり、異なる機能間での連携交流を目的とするのではなく、公共施設としての事業を実現するなかで、連携交流を手段としたことが、異なる機能間での連携につながっているのである。

次いで、「管理の割拠性」のなかの「利用主体間の調整問題」への具体的な対応である。一つには、機能間での狭間をつくらない制度づくりがある。具体的には、館内の利用時間の一致である。4機能毎に利用方法が同一であることが武蔵野プレイスの特徴である。具体的には、9時30分から22時までの開館中であれば、すべての機能を利用ができるようにしている。さらに、一つの窓口で手続に対応できる。また、公益財団法人武蔵野生涯学習振興事業団では、武蔵野プレイス前に、同館の建築に際して、都市計画による都市施設として一体的に整備された「境南ふれあいひろば公園」も指定管理として受けている。この同公園の貸し出しも、武蔵野プレイスで行っている。5,000㎡の区画のうち武蔵野プレイス前の2,000㎡は都市公園である。同公園は、2-(1)-アで述べたように武蔵境の南北一体化を想定したまちづくり一環として、あえて北側に公園を置いた。

現在では、同公園では夏場には盆踊り、また春から秋にかけては月一度、日曜日の朝に武蔵境活性化委員会による「さかいマルシェ」が開催されている。駅前の公園は、同地域の住民の空間として広く利用されている。このように、四つの機能と公園管理については土日に関わらず一体的運営が可能となっている。

## (2) 京都御池中学校と「管理の割拠性」<sup>25</sup>

### ア 建設までの経緯

京都御池中学校は、小中一貫教育を行っている学校施設である。小学校は6年生の1学年（御所南小学校、高倉小学校）、中学校の3学年が通学している。京都御池中学校は、1869年から設立された番組小学校を起源とする、城巽、柳池、滋野という3つの中学校が2003年までに統合し設立された。当時、約200小学校、約80中学校があったなか、1990年代以降には、都心部の人口減少が進んだ。これにより、京都市内の中心部の小中学校は小規模化が進んだ。学校施設の場合、学校規模の適正化には、統合、廃止、複合化と選択肢がある。城巽、柳池、滋野の3中学校は、地元や保護者の要望を受けて、統合することが選択された。それは、学校が、教育の場であるとともに地域の活動の場であり、通学する児童・生徒のみならず地域に支えられるためである。京都市では、明治期での小学校設立の経緯からも、学校は地域の財産であるという意識がいまなお続いている。統合もまた、2001年には14学区と5小中学校PTAから要望書が契機であった。

京都御池中学校は統合にあたり、複合化された点も特徴的である。学校設立に際しては自治連合会、PTA、学校関係者など、約30名で構成される新中学校設立委員会が設置された。同委員会では、中学校のあり方とともに、立地として御池通りという京都市内でも目抜き通りに面していることから、ひとづくり、まちづくりの

---

25 本節は、2016年7月15日（火）に実施した京都市教育委員会教育環境整備室、京都市立京都御池中学校、株式会社アサヒファシリティズ、株式会社リンレイサービスへのインタビュー調査、関連資料調査に基づき、筆者の認識と見解としてまとめたものである。インタビュー調査にご協力を頂いた皆様には、記して感謝の意を表する。なお、内容に関わる部分の誤り、考察、評価は、すべて筆者の責任にある。

両面からの複合施設の整備の方針が固められたのである。具体的に、複合された機能としては、保育所、老人福祉センター、オフィススペース（ただし、現在はなし）、民間店舗3店であった。これは、同中学校という教育活動にとって有効であり、かつ、地域の必要性も高い機能を京都市、住民で検討した結果である。また、京都市は市庁舎が狭隘であり、庁舎以外にも多数の施設や民間施設を利用しながら、市役所機能を分散した。そのため、京都御池中学校もまた、当初は保健福祉局の一部が入所した（その後、生徒数の増加により、2011年に教室に転用された）。

同施設の整備には、敷地が限られており、加えて、事業時期、費用で制約があることから、PFI方式を採用した。従来方式であれば、施設整備費が90.1億円が見込まれたところ、PFI方式を採用したことで、63.2億円となり、26.9億円の削減効果があった。PFI方式を採用したことで、設計から維持管理まで一括した発注が可能となり、施設整備がスムーズに実現した、という。

## イ 複合型施設としての管理体制

管理体制としては、市役所側では、施設全体の窓口を教育委員会事務局総務部教育環境整備室が担当している。実際の施設管理は、上記のPFI法に基づく事業契約を締結した特定目的会社（SPC）が担当する。同SPCとの間では、2004年5月28日から2021年3月31日までの17年間の契約を締結している。ただし、同施設では各フロアごとに、各所管部署が管理を担当する体制を採用している。具体的な分担は、次の通りである。まず、御池中学校の運営主体は京都市教育委員会となる。保育所の運営主体は、社会福祉法人（西京極保育福祉会）、市の所管は保健福祉局保育課となる。老人デイサービスセンター、在宅介護支援センターの運営主体は社会福祉法

人（京都市社会福祉協議会）であり、市の所管は保健福祉局長寿福祉課となる。職員研修室の所管は行財政局人事課である。拠点備蓄倉庫、災害応急用物資備蓄倉庫も京都市である。賑わい施設及びこれに付帯する関連施設の運営主体は各事業者となる。さらに、同敷地内にある地域便益施設では自治活動、消防分団活動がおこなわれており、各団体が担当している。以上の分担管理のうえで、共有部分の管理や現場での調整を SPC が担当している。

このような体制から分かるように、武蔵野プレイスが管理の一元化による体制とすれば、京都御池中学校は分散型の体制を採用しているようでもある。このように複数部署にわたるため、教育委員会事務局総務部教育環境整備室が全体窓口となり、必要な部署との間で個別連絡調整を進めている。

また、施設内の各スペースは、それぞれが独立しておりスペース毎に入口がある。これは、防犯管理上、各施設の出入口を分離した方が良いと考えたためである。また、各施設間は自由には行き来ができないように施錠されている。そのため、それぞれの玄関から入館した場合、施設内での動線は個別になる。保育所と中学校の施設開放入口は北棟 1 階、高齢者福祉施設と職員研修室入口は南棟 1 階、中学校は 2～5 階に区配置されている。他方で、西側 1 階にはピロティ状の「多世代交流広場」を開設したり、他のフロアを利用する場合には、インターホンで対応している。つまり、「独立と交流を両立」した管理体制にある。

## ウ 「管理の割拠性」への対応

このように、京都御池中学校では、窓口となる部署を設置し、SPC による施設管理体制はあるものの、個々の機能は各部署での管理が行われている。では、「管理の割拠性」の発生にどのように

対応しているのだろうか。

まず、「管理の割拠性」のなかの「管理主体間の調整問題」には、会議体による交流と日常的な交流が重畳されている点にある。会議体による交流としては、京都御池中学校では「運営者連絡会議」を設置している。同会議を通じて各運営主体間での連絡体制を確保している。具体的には、柳池自治連合会、SPC、地元消防、保育所、老人デイサービスセンター、各賑わい施設、教育委員会事務局総務部教育環境整備室、行財政局人事課、行財政局防災危機管理室から構成されている。2ヶ月に1回、偶数月に開催し、翌月の行事予定や設備作業の報告が行われている。議題では、ルーティン的な事項に加えて、各運営者から議題の提案がある。議題としては、例えば、近隣住民から寄せられる野良猫問題や保育所の送り迎えによる駐輪問題のような事案がある。これらの課題は、運営者連絡会議内で密に議論が重ねられ、対応策が話し合われている。

また、運営者連絡会議のような公式的な会議体に限定されることなく、運営主体間では日常的なコミュニケーションは多いようである。例えば、保育所での保護者等によるお迎え時間と中学校の下校の時間と重なる場合には、学校の教員が校舎から出て安全を確認する場合がある。ビル管理も密に連絡をし合っている。連絡には校内用のPHSを使い、情報共有を進めている。このように、公式的、非公式の交流の機会を設けるだけでなく、実質的な情報交流を重ねることで、複合施設による異なる機能間での「管理主体間の調整問題」に対応してきているのである。

次いで、「管理の割拠性」のなかの「利用主体間の調整問題」への具体的な対応には、施設を利用する者の間でも交流の機会がある。例えば、家庭科の授業の中で交流や体育祭・文化祭のなかで子供、園児、高齢者間の交流機会が図られている。また、デイサービ

スは1階に入り、グラウンドを見える位置に配置されており、生徒会単位や部活で訪問する機会もある。その際、上記のように日常的には施錠されている各フロア間の扉を開放し、保育所やデイケアセンターに柔軟に行き来ができるようにする。また、保育所で過ごしていた園児が、御南小学校、高倉小学校に進学し、両校で6年生になったときに、同中学校内の両校の小学校に移動してくる。既に、中学生に進学しているそれぞれの小学校出身の学生が新しい6年生を迎えるイベントとして、5年生の最後の1週間を過ごしている。このような、日常的に交流を深めることで、「利用主体間の調整問題」に対応しているのである。

## おわりにー「管理の割拠性」への教訓ー

本稿では、「公共施設等総合管理計画」の策定状況をもとに、同計画に記載されている公共施設の今後のあり方としての公共施設の統合化路線の特徴を明らかにした。そして、自治体が統合化を進めるなかで、一つの施設のなかに複数の機能をもたす複合化が選択されていることを述べた。しかしながら、複合化には自ずと「管理の割拠性」が生じるおそれがある。そこで、先行して複合化を進めた二つの対応の取組みの観察結果をまとめた。

行政機構では専門分化は避けられず、しばしば、「セクショナリズム」「縦割り行政」と呼ばれ、行政の病理現象と指摘されてきた。他方、専門分化そのものは弊害を招くものではない。行政の非効率性を避けるための専門分化は、むしろ行政活動の生理現象でもあり<sup>26</sup>、一定の評価もある。しかし、管理の効率性からは、過度な専

---

26 今村都南雄『官庁セクショナリズム』（東京大学出版会、2006年）、58頁。

門分化はやはり回避することが望ましいだろう。本稿がテーマとした公共施設の統合化・複合化は、確かに公共施設の量的側面の抑制では効果が期待できる。しかしながら、一つの施設に複数の機能を集約した場合、新たに「管理の割拠性」が生じ、これにより非効率という負担が発生するおそれがある。このような「管理の割拠性」が生じては管理業務の効率性は高まらないことにもなる。そして、なによりも、本書がめざす「公共の場」を「鑄直す」うえでは、「管理の割拠性」は常に直面しつつも、その対処を講じなければならない課題である。

では、自治体は、どのように「管理の割拠性」に向き合うとよいのだろうか。二つの取組みから得られた教訓は、次の三点である。一つめは、複合化した機能の間でつなぎ目がないような制度・仕組みを整備することである。例えば、利用者にとっては利用時間や利用手順が個々の施設毎に異なるのではなく、一元的に利用できるようにすることが考えられる。このように「管理の割拠性」の一つである、「利用主体間の調整問題」は、利用者が複合的に利用するなかで、利用に関する制度や仕組みの狭間が生じないように制度・仕組みを設計することが肝要であろう。

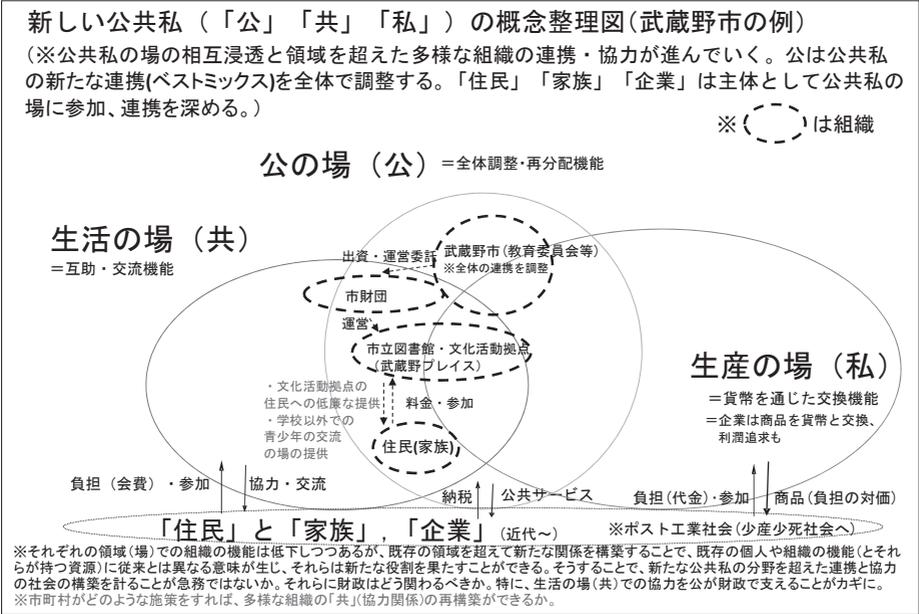
二つめは、庁内連絡体制の整備と体制の実質的な運営である。機能の複合化は、一つの公共施設内で異なる部署に関わる事案に直面せざるをえない。本稿で述べた「管理の割拠性」の問題のうち、「管理主体間の調整問題」がまさにこれである。そのため、一つの部署がその課題を抱え込むことでもなく、関連する部署情報を適切に伝えることが必要となる。二つの取組みからは、連絡体制の整備、そして、各連絡体制を通じた実質的な運営がなされていることを観察ができた。また、公共施設は、利用者と直接対面する機会が多いことから、各所管に関する事案のみならず他の所管に関わる事

案も把握する機会が多くなる。二つの取組みからは、これらの所管外に関する情報も積極的に把握し、関連する所管に伝達をする姿勢を観察することもできた。一般的には複合化とともに庁内での連絡体制づくりは行われることは想定される。しかし、体制づくりが目的となるだけでなく、実質的な運営が行われることが肝要であることが分かる。

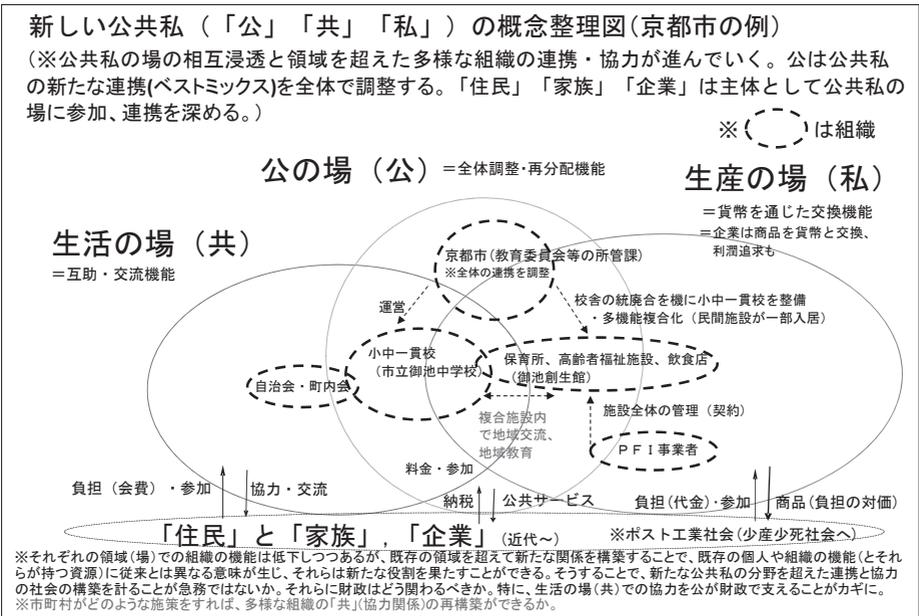
三つめは、現場での判断拡大である。特に、指定管理者制度に対する管理の一任は重要である。複合施設では自治体側が常時関与することは、代理人たる指定管理者側に複数の主人が存在する状態を生み出すことにもなる。もちろん、自治体側と管理者側での情報共有は密である方がよい。しかしながら、二つめの教訓とも関連するが、主人間で調整が解消されない限り現場では問題は解決されず複雑になるばかりである。現場の判断が拡大できるようにするためには権限を委ねるとともに、現場の職員間での交流を深化し、みずから解決する体制とその運営が肝要である。

現在はまだ、現行の公共施設をどのように再配置し直すかを構想する段階に留まっている自治体も多いだろう。たとえ、「公共施設等総合管理計画」を策定したとしても、一つ一つの公共施設を実際に統合するには、さらに長い時間が必要となる。そのためいまはまだ複合施設の整備を目的とすることに留まっているのではないだろうか。しかしながら、「公共の場」を「直す」うえでは、公共施設の複合化自体は目的ではないはずである。むしろ、公共施設の複合化を通じて、どのような地域内での「生産の場」と「生活の場」が交流しあう場をつくりあげていくのかを構想することが、公共施設の再配置の本旨であろう。そのためにも、まずは、複合化により生まれる「管理の割拠性」の課題に向き合い、対処することが肝要である。

参考 新しい公共私（「公」「共」「私」）の概念整理図（武蔵野市の例）



参考 新しい公共私（「公」「共」「私」）の概念整理図（京都市の例）



出典：ともに本研究会の議論を基に、清水研究員が作成

# 第5章（2節）

## 公共的な空間利用と地域コミュニティの活性化

---

芝浦工業大学工学部准教授

佐藤 宏亮

## 1 公共空間の維持管理に係る課題

公共空間とは本来、多くの人々が相互に関係し、自治を育み、社会参加の機会を提供する場所である。都市には公園や広場、学校、図書館などの様々な公共施設が存在する。そして、これらの公共施設の多くは都市計画の中で行政が計画し、整備が進められてきた。従来型の都市計画においては「公共の福祉」と「均衡ある発展」が目標とされ、全国一律に等しく公共サービスが行き渡るように行政が主体となって整備してきたのである。しかし、人口減少や高齢化が進み、多くの都市で活力が低下していく中で、地方自治体においては公共空間をこれまで通りの方法で整備し、維持管理していくことが困難になりつつある。中には、市民による主体的な運営がなされ、コストを抑えつつも様々な活動が展開される魅力的な公共施設も生まれてきてはいるが、特に地方都市においては郊外部や農村部を中心として公共施設を維持していくことが困難になりつつあり、運営コストが削減され、施設の再編や統合も進められている。

維持管理が困難になってきているのは公共施設に限らない。近年になって顕在化してきた空き家や空き地の問題もある。その多くは民有地であるが、長く空き家のまま放置され、建物が老朽化し、草刈りなどの管理が行われなければ地域景観に悪影響を与えるのみならず、建物の倒壊や台風時などにおける老朽建物の飛散など様々な悪影響が懸念される。個人の問題であった空き家や空き地の問題も、次第に公共の関心事となり、そして地域全体でその活用や維持管理を考えていかなければならない時代になってきている。土地や建物の所有者が行政であるか個人であるかに関わらず、実空間として地域に存在し、それが地域の生活環境に影響を与えるものである以上、公共的な課題として認識される必要が生まれてくるのである。

公共空間の管理者不在という状況が進行すれば、地域は次第に荒れ、そしてさらなる人口の流出が促進されるという負のスパイラルを描くことになる。民間企業であれば、このような悪循環を断ち切るために思い切った組織改革や新たな投資を実行することが必要になるが、地方自治体においては今後も継続的に人口減少や財政悪化が予想され、リスクを伴う大きな投資を行うことは難しい。もちろん、トップの判断やアイデア、行動力によって地域の活力が呼び込まれることもあるが、公共の本来の意味を考えれば、市民の主体的な運動が生まれてくることが不可欠である。困難を打開する新しい取組みを下支えするためにも、個々の地域単位において公共空間の維持管理を担う地域自治力の再生が求められている。

## 2 「公」と「共」の乖離による公共の変質

そもそも、公共空間＝地方自治体の所有物ではない。これまで行政が整備し、維持管理してきた公共施設も本来は地域に住まう人々が、公共的課題を解決するために税金という形でお金を出し合い整備してきたものである。歴史的に見れば、共有地や入会地のように地域自治によって維持管理されてきた共有空間がどこにも存在していたし、それらの共有空間は生産の場としても機能していた。山菜採りをはじめとする個々人の生産活動のみならず、林業や源泉の管理など共有財産から収益をあげていくことも集落にとっては必要なことだった。さらに遡れば、古代ギリシアの広場（アゴラ）は市民の集会や取引の場であると同時に、日常的に議論を交わす交歓の場として重要な役割を担っていた。問題の本質は、地方自治体が広域化、システム化されていく中で「公」と「共」が切り離され、「共」の空間として認知されていた多くの空間が次第に「公」の空間とし

て捉えられるようになってきたことにある。

我が国の政治システムは高度成長期を経て大きく変貌を遂げた。地方自治体は合併を繰り返して広域化、システム化され、地域自治との乖離が進んだ。市町村合併が住民自治の充実よりも、合併による財政の健全化や自治体の効率的運営をめざしたものである以上、狭域での自治は空洞化していくことになる。このような動きと連動しながら、かつて存在していた狭域での地域自治が再生されていけば良いのだが、一度手放してしまった地域自治の精神は簡単には取り戻すことはできない。何でも行政任せの風潮の中で、公共施設は地方自治体の所有物と見なされ、その機能は潔癖なまでにマニュアル化されてきた。その結果、さまざまな活動を生み出し、人々をつなぐ広場（アゴラ）としての本来の公共空間が持つべきダイナミズムは力を失ってしまった。フェンスで囲まれ、著しく活動を制限された公園などはその典型である。近年の公共空間利用に関わる様々なムーブメントも行き過ぎた「公」と「共」の分離を修正しようとする動きだと思われるが、その活動も象徴的なものが多く、本来の公共の機能を取り戻すには至っていない。

### 3 行政が決定する公共性から地域が選択する公共性へ

現代都市に目を向けてみると、公共空間に期待される役割が変化しつつあるように思われる。それは、都市のアメニティや生活の充実など、高度成長期の豊かな社会に期待された公共空間の役割のみならず、都市の存続や生存のための基本的な生活サービスの提供が公共空間に求められる住民の重要なニーズとして浮かび上がってきたことである。そして、このような生活サービスは、市場からも地方自治体からも入手することが困難になりつつある。現代都市にお

ける地域の課題は、もはや地方自治体が提供する公共性では充足し得ない。地域自治から乖離し、システム化された地方自治体は、このようなきめ細かな公共性を提供するためのシステムを有していない。

例えば、地方都市においては公共交通が脆弱であり、さまざまな生活サービスへアクセスすることが困難な高齢者が増加している。繰り返し行われてきた市町村合併、生活圏域の広域化が進む過程において、身近な生活環境での様々な生活サービスが整理統合されてきたことの弊害であるが、財政悪化が慢性化する中で、このような都市構造を大きく改編するだけの力を地方自治体は有していないし、狭域での生活サービスを提供するための自治機構をすでに失ってしまっている。そのため、地域の自助努力に期待するしかない状況にまで追い込まれていることが問題の根を深くしている。地域住民一人一人に寄り添い、お互いを支え合うような共助の仕組みの再生が現代都市の課題となっている。

自治体内分権や地域自治の仕組みづくりは1960年代のコミュニティ政策以来、地縁的組織や市民団体、民間事業者などを巻き込みながら、様々な取組みが行われてきた。そして、平成の大合併以降、自治体内分権の議論も活発化している。「公」には解決し得ない地域課題に対応していくためには、住民に身近なより狭域での自治の育成が必要不可欠である。地方自治体を中心とした政治システムが公共性を決定していく時代から、地方自治と地域自治が連携を図りながら、住民自らが地域自治の権能によって公共性を選択していく時代へと変わっていく必要がある。そして、地域レベルでの多様な活動によりネットワークを形成し、そのノードが公共空間として育っていくような、新しい公共空間の育て方が求められるだろう。

## 4 「共」空間の創出と地域的管理：2つの事例から

### (1) 廃校を地域の交流センターとして活用（雲南市）

島根県東部の山間部に位置する雲南市は人口が4万人を切り、高齢化率は30%を超える。転入人口は増加しているものの、自然減の超過により人口減少が進んでおり、地域住民が住まい続けることのできる地域づくりが喫緊の課題となっている。このような背景のもと、雲南市では合併をきっかけとして小規模多機能自治の仕組みづくりが進められてきた。また、廃校などを活用しながら小規模多機能自治の拠点づくりが平行して進められてきた。ここでは、廃校となった小学校施設を活用して、小さなスーパーを開設したり、様々な地域活動を展開している波多地区の取組みを紹介したい。「公」の財産としての学校施設が「共」の財産とも言える地域の交流センターに転用され、地域が主体となって施設の運営や様々な地域事業を展開する試みである。

#### ア 地域自主組織の設立

雲南市における小規模多機能自治は、地縁的まとまりを有する概ね小学校区を単位として、様々な機能が分野横断型につながる統合型の地域自主組織を市内全域に設立してきた。現在では30の地域自主組織が活動を行っている。特徴としては、自治会のように一世帯一票制ではなく、一人一人が主役となるまちづくりを進めるために、一人一票制としていることや、それぞれの組織が自分達で課題を見つけ、自分達で解決していくという運営方針を持っていることが挙げられる。また、我が国における他地区の取組みと比べて、常設の事務局体制を有することにより運営体制がしっかりとしている。

地域自主組織では、地域毎に異なる課題に対して、課題解決型の

様々な事業が展開されている。例えば鍋山地区では、通常は市が行う水道検針の事業を地域自主組織が受託し、毎月一回のメーター検針と合わせて高齢者への見守り訪問を行う「まめなか（出雲弁で「お元気ですか」の意味）君の水道検針」という事業が行われている。また、塩田地区では、地元の食材を中心とした弁当をつくって要支援者の方々に直接届ける配食サービスが行われている。その他、中止されていた地域の伝統芸能を夏祭りや敬老会などで復活させる取組みや、地域を挙げた婚活活動など地域固有の課題に対応した様々な事業が展開されている。

地域自主組織に対しては雲南市から一括交付金が支給されており、これが各組織の活動を支えている。予算規模は一般会計のおよそ1%程度であり、平均して1地区当たり850万円程度となっている。一括交付金であるため用途は比較的自由度が高く、各地区の柔軟な組織運営を可能としている。また、各組織では一括交付金のほかに施設の指定管理や水道検針などを受託することにより自主財源を有しているところも多い。

## イ 地域自治の拠点づくり

地域自主組織の設立と平行して、雲南市では小規模多機能自治の拠点づくりが進められてきた。一般的には多くの地域で公民館を有するが、公民館は社会教育法上の施設として教育委員会が所管し、行政が生涯学習機能を担ってきた。しかし、雲南市では2010年度から公民館機能を廃止し、地域の拠点となる交流センターに変え、所管も市長部局へ変更された。そのため、雲南市では現在、公民館は存在はしていない。生涯学習機能を行政が担う機能ではなく、各地域の主体性に基づく生涯学習に変え、同時に地域福祉も展開している。

仕組みとしては、行政施設の指定管理を地域自主組織が担い、地域自主組織の常設の事務局を交流センターの中に置いている。施設管理そのものも地域課題を解決するための一つ的手段と捉えられており、指定管理の委託料には人件費を含まず、一括交付金の中で計上していることも特徴である。

## ウ 波多コミュニティ協議会の取組み

波多地区は雲南市の西南端の山間部に位置する人口337人の小さな集落である。市内中心部まで36キロメートル離れ、過疎高齢化が進行し、高齢化率は49.7%となっている。1972年には中学校が廃校、2008年には小学校も廃校となり、地域力の低下が懸念されてきた。このような背景のもと、地域自主組織の設立、交流センター開設の取組みが進められてきた。

地域自主組織である波多コミュニティ協議会は各自治会の代表者や地域内の各団体の代表者によって構成されている。有給のスタッフがパートも含めて18名雇用されている。交流センター内に常勤の交流センター主事と施設管理員の2名が常駐する。財源としては一括交付金の他、交流センターに開設した小さなスーパーや閉園となった旧県立自然公園の一部施設を賃貸したキャンプ場（さえずりの森）の経営、雲南市の温泉施設「満壽の湯」の指定管理などを担っており、年間で5,000万円ほどの予算規模になるという。交流センターは廃校となった波多小学校を活用し、2010年度にオープンした。交流センターでは福祉活動、生涯学習活動、地域づくり活動などが一体的に取組まれている。

### <廃校に開設された小さなスーパー：波多マーケット>

交流センターに開設した小さなスーパーである波多マーケットの

事業は大変ユニークである。波多地区には商店がなく、スーパーまでは車で20分程度離れており、買物に不便な地区であった。そのため、協議会の役員会で検討を重ね、2014年10月に小さなスーパーを交流センター内部にオープンさせた。交流センター内部にあるため、地域住民が交流センターでの活動に参加した後に必要なものがあれば買っていくことができ、非常に利便性が高い。また、波多マーケットにはスタッフは常駐していないが、交流センターの職員が勤務をしながらレジも担当しているため経費の削減が可能になっている。

マイクロスーパーで販売する商品は、商品の配送を事業化している全日食株式会社から仕入れている。商圈を大きくするために立地は重要となる。そのため、全日食株式会社からは店舗の立地位置として道路に面していて民家に近い場所を提案された。しかし、波多マーケットではスーパーの利用対象者を地域住民と想定し、交流センター内に設置することで設備投資を抑えている。事業化にあたっては、地域の方々からも合計で30万円を超える寄附も得ているほか、政策金融公庫から融資を250万円受けて財源を確保した。交流センターの建物自体は市の所有施設であるが、雲南市から目的外使用許可をもらうことで協議会によるスーパーの経営が可能となった。波多マーケットの利益率は2割程度であり、人件費等を考慮すれば一般の企業活動として成立させるのは困難である。そのため、地域が活用できる交流センターを最大限に活用し、様々な機能を複合させることによって持続可能な経営を目指している。

## ＜デマンド型交通サービス：たすけ愛号＞

高齢者が地域内で移動する手段が欲しいという要望から始まったのがデマンド型の地域交通サービスである「たすけ愛号」である。

波多地区内であればどこでも送迎を行っており、運転は交流センターに常駐する職員が担当している。県の補助事業で車をリースで取得し、2009年からスタートした。当初は年間で450人ぐらいの利用であったが、2014年10月に波多マーケットがオープンして以来、利用者数が増加している。2015年度の利用者数は1,400人にまで増加しており、その半分以上が波多マーケットの利用者だという。波多地区にはかつてはタクシー業者もあったが、現在では無くなっている。このような民間事業者が提供できなくなったサービスを地域自主組織が提供することを可能にしているのも、交流センターを拠点施設として、様々な事業を一体的に経営していることが大きな要因だろう。

### <自然体験プログラムの運営>

交流センターを拠点として、市内の子供達を集めて3泊4日の自然体験プログラムが開催されている。交流センターの主事や生涯学習推進員が中心となって、地域の方々のサポートを受けながらプログラムを組み立てている。2016年度には7月と8月にそれぞれ1回ずつ開催した。7月に45人、8月に44人の参加があり、市内の様々な学校から参加者が集まる人気のプログラムとなっている。このような取組みも小学校だった廃校を活用することによって成立している。小学校の校舎には様々な施設があり、グラウンドや体育館もあるので活動の幅が広がっている。また、民間事業者等が提供するプログラムとは異なり、地域自主組織が運営することによって地域の人々の協力を得ながら、集落が一体となったプログラムが運営されている。地域自主協議会が交流センターという拠点を活用することで新しい活動が派生していると言える。

図5-2-1 波多地区の交流センター



図5-2-2 波多マーケット



出典：筆者撮影

## (2) 地域的企業が社会参加の場のマネジメントを担う

### (大里総合管理株式会社)

大里総合管理株式会社は不動産管理業務や建築、リフォームなどを主体とする民間企業である。会社が立地する大網白里市は千葉県東部に位置し、東京都心部や臨海部のベッドタウンとして住宅地開発が進められてきたが、山林分譲などにより切り売りされた土地が多く、別荘として使われている住宅や、空き地や空き家も目立つ。大里総合管理株式会社は所有者からおよそ8,500区画を預かり、土地を巡回し、草刈りやパトロール、建物の窓開け、台風や地震時等のパトロールなどを行うことを事業の柱とし、不動産仲介や住宅の設計施工なども行う。しかし、それだけではなく、この会社は通常業務に加え、社員数22名で年間300を超える地域活動を実践する地域貢献企業として注目を集めている。地域の方々のみならず、不動産の管理を委託している地域外に住まう方々など多様な主体をつなぎながら社会参加を促進している。

### ア 自分にできることを実践する社会参加の場となる企業

大里総合管理株式会社では、現在の社長である野老真理子氏が社長になってほどなく、会社の不注意により死亡事故を起こしてし

まった。それがきっかけとなり、些細な事でも「気づく」ための訓練として1日1時間の掃除を始めた。そして「気づいたこと」をすぐに行動に移してきたことが積み重なり、現在では300を超える地域活動につながっている。一人一人の社員がそれぞれの地域活動の担当となり、本業6割、地域活動4割で活動している。地域活動を通して、地域の方々と巡り会い、そのひとたちの課題を受けとめ、自分達がやれることであれば活動を継続してきた。その中心には課題を持っている一人一人の主人公がいることが活動の基本となっている。

地域活動は仕事になるかならないかではなく、地域貢献を目標として取組んできたが、現在ではこのような取組みの積み重ねが会社に対する信頼となり、企業の収益活動にも良い影響を与えているという。一般的な企業と比較すれば、非常に多くの時間を収益外の地域活動に使っているが、このような地域活動が社員教育でもあり、販促活動にもつながるということを、一人一人の社員が長い時間の経験の中で認識してきた。正しいことをしていれば、長期的スパンで考えれば、どんな活動もプラスになり、経営は成り立っていくという考えのもとに活動を続けている。

## イ 地域に戻ってくる人たちの社会参加の場となる企業

地域活動の一つとして「地球塾」という活動を行っている。これは、地域の一人一人の趣味や特技、仕事で得た知識などを活かして講座を開くものである。団塊の世代が地域に戻り始めたときに、地域デビューをどうするかという相談を受け、男性は先生として地域と関わるのが地域に入りやすいと考えて始まった活動である。開かれている講座は2017年度では49講座にのぼり、「ヨガ教室」「中国茶芸」「陶芸入門」「メンズダイエット」など多様である。そして、U

ターナー者の中にも新しいジャンルをつくって地球塾を始め、地域活動の主人公になっている人がたくさんいると言う。

大里総合管理株式会社では、土地の管理を依頼されている不在地主に対して、会社の業務報告や地域情報を盛り込んだ「大里だより」を毎月1回発行し、郵送している。このような情報を発信し続けることが、地域を離れて暮らす人々にとって地域との接点となり、それが地域への感心を維持し、そして地域に戻るきっかけともなるだろう。

## ウ 空間資源を有効活用する

地域活動の場として「空間資源」を最大限に活用している。例えば、会社の会議室スペースは66人の作家が制作した作品を飾り、販売するための棚貸しのギャラリーとしても活用されている。利用者からは月に1,000円の利用料をもらっており、立派な不動産業になっている。店番は作家が交代で行い、店番をする日の棚代は無料で、スペースを活用して教室などを開いても良いことになっている。夜になれば引きこもりの子供達が勉強する学童クラブになる。また、事務所のスペースにはグランドピアノが置いてあるが、昼休みなど仕事をしていない時間を活用して無料コンサートを開催している。一般的な考え方では、不動産を誰かに貸してしまえば、そのスペースを他の人が自由に使うことは難しい。しかし、例えば会社の会議室を使う時間は限られているので、その他の時間をギャラリーとして使っても問題はない。一人一人の社会参加が会社のスペースを活用することによって広がっている。

生活圏内に人が集まる場所があることは地域にとってとても大事であり、地域の方々にも住宅として使っていない時間には、住宅の一部を開放して、例えば子供のための絵本を集めて開放してみるとい

図5-2-3 会議室を利用した  
棚貸しのギャラリー



出典：筆者撮影

図5-2-4 オフィス空間に置かれ  
たグランドピアノ



うようなアドバイスをしているという。まずは自分の住宅で使っていないスペースを開放し、それでもスペースが不足すれば地域の空き家を活用していくこともできる。土地を管理し、不動産を扱う企業だからこそできる「空間資源」を活用した取組みを実践している。

## エ 「つなぐ\_イエ」プロジェクト

東日本大震災を契機として、地域において居住者が相互に関わり、協力しながら住まう新しい形として「つなぐ\_イエ」というモデルを提案している。住戸が塀や垣根で境界を仕切らずに、お互いの家族が自然につながり、街や地域ともつながっていく住まい方である。最初のモデルとして、市内の6区画の住宅地で実践し、入居が始まっている。このような取組みは、特に都市

図5-2-5 「つなぐ\_イエ」  
プロジェクト



出典：筆者撮影

部において、入居希望者の個々の住まい方へ対応した自由な設計と、入居者相互の近隣関係の構築、コストダウンを実現する手法として試みられてきた例が多くある。しかし、地域活動を実践する大里総合管理株式会社が住宅計画から関わることで、地域を単位として、家族同士のつながりから、街や地域とのつながりへと広がっていくことが期待できるユニークな事業となっている。

## 5 「共」空間のマネジメントと主体の創造

### (1) 地域における「共」の主体をいかに育むか

地域自治を内実のあるものとしていくためには、地域の課題に対応する様々な活動が実践され、多くの人々が集い、ネットワークが広がっていくような仕掛けが必要である。波多コミュニティ協議会の活動は、商店がない、地域交通がないといった切実な課題に対して、地域の様々な資源を有効かつ総合的に活用することで対応している好例である。何よりも、行政が管理する公共施設であった小学校の施設を地域の拠点となる交流センターとして活用することで、コストを抑えながら多くの人やモノが集まるプラットフォームを創り出している。さらに、このような拠点を活用することで、地域交通、自然体験プログラムの運営などの新たな事業への展開が見られ、その過程においては多くの地域住民が関与し、相互関係が育まれている。地域が抱える課題に対して地域の資源をフルに活用していくプロセスそのものが、地域自治の主体を強固な組織にしているのである。

地域自治の主体となるのは、必ずしも地縁的な非営利組織とは限らない。民間事業者であっても事業機会を通じて地域の結節点としての役割を果たし、その結果として地域自治を育んでいくことも可

能である。大里総合管理株式会社では、スペースを有効活用しながら地域の一人一人の社会参加を促進し、ネットワークを広げている。民間事業者が地域自治の一器官としての役割を担っていくためには企業の意識改革や社会的コンセンサスも必要だと思われるが、企業活動を通して築かれてきた社会的ネットワークを有効に活用することで、このような地域自治の一端を担うことのできる企業は数多く存在すると思われる。

地域が抱える課題を発端として、社会的ネットワークを培ってきた様々な主体がその力を発揮し、課題解決のための取組みを進めていくことで、市場では提供できない様々な生活サービスを提供していくことができる。地域の課題解決を事業として回していくためのノウハウを蓄積し、地域組織と民間事業者とが協力しながらハイブリッドな地域自治の主体を育てていくことが必要だろう。

ただし、現代都市はこのような主体が自然発生的にいくつも生まれてくるほど楽観視できる状況ではない。地方都市を中心に、先行きの見えない切実な課題に直面している地域に対して、組織づくりの支援や場の供給は行政の担う重要な役割である。公的保障によって地域課題を解決しようとするのではなく、行政に頼らずとも自律的に生活サービスの提供を担うことのできる主体の育成とネットワークの構築に投資がされるような行政運営が必要になってくるだろう。

## (2) 地域における「共」の運営を支える財源

地域自治の活動を継続していくためには人的財政的基盤が欠かさない。地方自治体の税収が落ち込む中であって、これまでのように行政が支える地域自治のかたちは立ちゆかなくなることが予想される。地域自治を機能させるために必要となる経費をまかなうことの

できる人的支援や何らかの経済的収入を得ることのできる、あるいは経済的活動によって収益を生み出すことのできる共有の資本を地域が有することが必要だと思われる。

そのためには、行政が管理する公共施設を柔軟に運用していくことも必要だろう。何でも行政に委ねてきてしまった公共施設の管理を地域に戻し、地域自治を下支えするための地域共有の資本として捉え直し、地域が自らマネジメントしていくことで、そこから得られる果実を地域の財源として確保していくことができる。このような地域自治の姿は本来の自治のあり方にも符合する。

過疎高齢化、人口減少が進み、公的支援も十分には見込めなくなる中で、地域に住まう方々が今後も安心して生活を継続できるようにするためには、採算性が合わずに市場が提供することのできなくなった様々な生活サービスを共助の力で生み出していく必要がある。雲南市の波多マーケットやたすけ愛号の実践は、地域の交流センターにおいて共助のための事業が成立し、自主財源が生み出されている好例だと言える。様々な資源が一体的に運用され、事業が地域内で循環し、必要なコストを抑えることで事業が成立している。もちろん、一括交付金による行政による支援が活動を支えていることも事実である。地域自治による事業を成立させるためには、市場における競争を可能にするための一定程度の公的助成は必要かもしれない。波多マーケットでは当初、市場調査をもとにした提案において1,000人ほどの商圈が必要という話であったが、商圈を小さく地域に根ざしたものに設定した。このような小さな商圈で事業を成立させることを可能にしたのは、交流センターの施設を活用し、人件費や光熱水費などを安く抑えることができたからである。商圈が小さくなれば、売り上げは減少する。しかし、市場競争の中で事業が成立することと、地域自治の拠点となることは必ずしも両立しな

い。集落による民間ベースでの事業を基本としつつ、市場の領域と競争するために必要な差分を公共が支援するような、財源の視点に立った補完性の原理も考えていく必要があるだろう。

謝辞：

本章をまとめるにあたり、雲南市地域振興課をはじめとすご担当者の皆様、大里綜合管理株式会社のご担当者の皆様にヒアリング調査（2016年9月2日、同12月17日）を実施し、ご協力をいただいた。ここに記して感謝を申し上げたい。本章での事例の記述はご提供を受けた資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、各自治体の公式見解を示すものではない。本章で残りうる誤りのすべての責任は筆者に帰するものである。

# 第6章

## 都市部における高齢者の生活・居住のための取組み －「ナゴヤ家ホーム」と「暮らしの保健室」を事例に－

---

埼玉大学大学院人文社会科学研究科准教授  
宮崎 雅人

## はじめに

本章においては、高齢者の生活・居住に対して地方自治体やNPO法人などの主体がどのように関わっているのかについて、大都市における二つの事例を取り上げる。一つは名古屋市の事例であり、もう一つは新宿区の事例である。本章で取り上げる事例は、特に独居高齢者の生活・居住の中から生じているニーズに対応しようとするものである。

拙稿（2016）において論じたように、高齢者の大多数は地方への移住を希望しておらず、受け入れる地方の側にも必ずしも余力があるわけではない。したがって、今後、高齢者が激増することが予測されている大都市において、高齢者が住み慣れた地域で安心して老後の生活を送っていくための環境を整備することが求められている。これらの事例は、そのために必要な施策を考える手がかりとなるであろう。

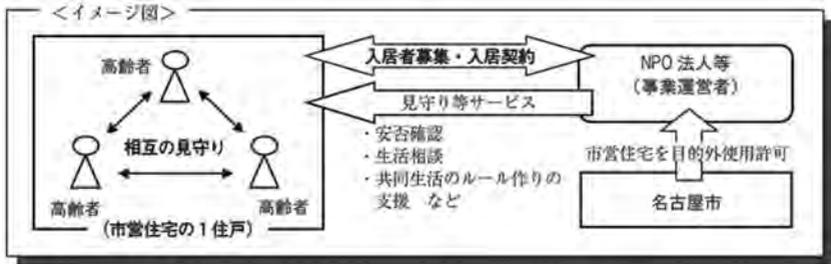
## 1 ナゴヤ家ホーム

### (1) 概要

名古屋市では、市営住宅の一部を活用し、「ナゴヤ家（なごやか）ホーム」という高齢者の孤立死防止のためのシェアハウスを提供する事業が行われている。この事業は市営住宅における入居者の孤立死防止や高齢単身者の入居機会拡大への対応策として開始された。2011年度はモデル事業であったが、2012年度から本格的に実施されており、同年度の予算規模は約4,200万円であった。

図6-1-1は、「ナゴヤ家ホーム」における高齢者・名古屋市・NPO法人の関係をまとめたものである。

図6-1-1 「ナゴヤ家ホーム」における入居者・名古屋市・NPO 法人の関係



出典：松田（2013）p.48より引用。

関係する主体は名古屋市と NPO 法人である。名古屋市は NPO 法人に市営住宅の「地域対応活用型の目的外使用」の許可を与え、使用料を徴収している<sup>1</sup>。NPO 法人は名古屋市と協力して入居者を募集し、入居者に対して次のサービスを提供する。なお、見守りサービス料は月額19,200円であり、家賃に上乘せされる形になっている。

- ・安否確認（週3回）
- ・生活相談
- ・共同生活のルール作り支援（光熱水費の負担はどうか、電気ガス水道の契約者は誰にするかなどを決定）など

入居者は名古屋市ではなく NPO 法人と入居契約を行い、相互に見守りを行う。このようにして、入居者の孤立死を防止しようとしている。孤立死を防止するということは、独居の高齢者の社会的孤立を防止するということであり、孤立した状態では満たせない日々の生活の中で生じる高齢者のニーズを NPO 法人や入居者同士で満たすことにつながる。

次に入居者は次の条件をすべて満たさねばならない。

- ・名古屋市内在住または在勤
- ・60歳以上の単身で、身の回りのことを自分でできること

- ・所得月額10万4千円以下
- ・現在、何らかの理由で住宅に困っていること

こうした条件を満たした上で、入居者同士の相性に問題がない場合に入居が可能となる。調査を行った2016年3月時点では、上飯田荘、楠荘、中島荘の3団地・12戸でこの事業が実施され、4戸のみ入居があった。

## (2) 課題

「ナゴヤ家ホーム」は、地方自治体が市営住宅の目的外使用許可を与え、NPO 法人と入居者相互が見守りを行う孤立死を防止するための仕組みであり、地方自治体が孤立しがちな独居高齢者の間に「共」を作り出そうとする先進的な取組みであるといえるが、課題も多い。

まず先述の通り、入居している戸数が4戸とそれほど多くない。入居の問い合わせ自体は年に数十件あるそうだが、内覧の際に居住スペースの狭さなどから「想像していたものと違う」として入居に至らないケースが多い。図6-1-2は調査時点で空き部屋となっていた3人タイプの居室を撮影したものである。非常にきれいな部屋ではあったが、居住スペースは4畳+共有リビングとなっており、けっして広いものとはいえない。ここに家財道具が持ち込めなければ入居することはできないのである。

また、入居してからも入居者同士の関係構築・維持が容易ではない。長年別々に生活を送ってきた異なる生活習慣を持つ高齢者が同居するのは簡単なことではなく、入居者が負担する光熱水費の支払いやゴミの捨て方、トイレトペーパーの使い方などでトラブルが生じているという。

さらに、単身者向けの市営住宅に応募に当選した高齢者が退去し

てしまうケースもある。居住スペースが単身者向けの市営住宅に比べて狭いため、NPO 法人による見守りサービスが行われるにもかかわらず、退去してしまう。「ナゴヤ家ホーム」は「身の回りのことを自分でできること」が入居条件の一つとされているが、そうした人にとっては見守りサービスよりも居住スペースの広さが重要なかもしれない。

図6-1-2 「ナゴヤ家ホーム」居室内



出典：日本都市センター研究室清水研究員撮影。

このような課題があるものの、孤立死を防止するという目的それ自体は評価されるべきものであり、独居高齢者の視点から「ナゴヤ家ホーム」を魅力的な居住空間としていくことが求められる。

## 2 暮らしの保健室

### (1) 概要

次に取り上げるのは、新宿区戸山2丁目にある「暮らしの保健室」(以下、「保健室」という。)である。保健室は、戸山ハイツ33

号棟の商店街に2011年7月に開設された。イギリスにあるがん患者のための「マギーズセンター」をモデルにした、「お茶をのみながらくつろげる」地域に開かれた「居場所」であり、地域の人々の医療・介護などの相談場所を無料で提供する取組みである。相談支援を通じて、利用者の自己決定能力の回復をめざしている。運営は株式会社ケアーズ（以下、「ケアーズ」という。）が行っているが、戸山ハイツ店舗オーナー、NPO法人（ボランティア）、国、地方自治体、大学といった多くの主体が関与している。

2010年国勢調査によれば、新宿区は高齢単身者割合（65歳以上単身世帯数／65歳以上一般世帯人員）が34.5%と23区で最も高く、保健室のある戸山2丁目の高齢化率も53.2%と非常に高い。こうした中で保健室は、高齢者の不安に寄り添い、応える場として、高齢者が住み慣れた地域で安心して長く暮らせるように地域で活動している。

保健室を開いた秋山正子氏は、1992年から新宿区で訪問看護に携わり、2001年には訪問看護ステーションを開いて住民の在宅療養を支えてきた。

新宿区はもともと急性期の医療機関が多く、長期入院できる病床が非常に少なかったため、在宅医療を進めざるを得ない地域であった。そのため、看護師だけでなく、医師も在宅医療を行ってきた。新宿区の医療供給体制の構造が大きく影響していたのである。1993年には新宿区医師会と新宿区が協定を結んで緊急一時入院病床確保事業を開始し、区内3病院に1床ずつの計3ベッドが用意されることになった。地域で開業しながら、在宅診療もする医師たちが入院の必要があると判断した場合に、この事業を利用して2週間以内の入院を要請できる仕組みづくりが行われ、今日までこの制度は活用されている<sup>2</sup>。こうした地域での連携の取組みは、保健室へとつながっている。

## (2) 運営資金

保健室は地方自治体の事業ではないため、どのようにして運営資金を調達しているのかを説明しておく必要があるだろう。

まずはハード面である。保健室のある場所は、もともと戸山ハイツ商店街の空き店舗となっていたところである。秋山氏たちは在宅医療の推進のための2007年から市民公開講座やシンポジウムを毎年行ってきたのであるが、2010年に牛込地区の区民センターで「この町で健やかに暮らし、安らかに逝くために」というタイトルのシンポジウムを開いたところ、店舗のオーナーから「シャッターの閉まった空き店舗の状態になっているので、自分の持ち物を安く貸して少しでも社会貢献がしたい」という申し出があり、相場よりも安い賃料でケアーズが賃借することになった<sup>3</sup>。戸山ハイツの高齢化率が特に高いために保健室が設置されたというわけではなく、善意の申し出があり、たまたま戸山2丁目に開設されることになったのである。

建物の内装工事はケアーズが費用を負担した。空き家改修の公的

図6-2-1 「暮らしの保健室」外観



出典：日本都市センター研究室清水研究員撮影。

な補助金も存在するが、整備まで1年以上かかることが予想されたため、自前で行った。

図6-2-1は保健室の外観を撮影したものである。写真からもわかるように、木材がふんだんに使われており、部屋の内部にも壁も含めて全体的に用いられている。利用者の気持ちが安らぐような配慮が空間の設計にも施されている。こうしたことは、残念ながら公的な補助金で実現するのは難しいようである<sup>4</sup>。

このように、ハードの整備はケアーズの負担によって行われたが、ソフト面では財政資金が活用されている。まず開設年の2011年度には厚生労働省の在宅医療連携拠点のモデルに選定され、2012年度までは在宅医療連携拠点事業を実施する中で国のモデル事業として運営資金を調達した。その後、2013～2015年度は東京都からの補助金、2016年度からは新宿区からの事業委託という形で運営資金を調達した。ケアーズは、当初は医療法人春峰会立白十字訪問看護ステーションとして保健室開設以前から約25年間活動してきた実績があり、公的資金を活用しながら主体的に保健室を運営している。

### (3) 活動

次に実際にどのような人々が運営に関わっているのかについて見ていこう。

まず相談業務を行うため、相談員として看護師が常駐している。これは有給の専門職であり、主に白十字訪問看護ステーションの訪問看護師をベースとしている。そして、地域のボランティアがこれを支える形になっている。多くはこれまで在宅医療・訪問看護を利用して家族を看取った経験のある人々である。表6-2-1は、2015年度におけるボランティア・利用者・来訪者（見学・取材・実習）の数を示したものである。利用者が300人程度であるのに対して、

表6-2-1 2015年度におけるボランティア・利用者・来訪者数

年/月	ボランティア	利用者数 (相談・整備・お話し 他)			来訪者数 (見学・取材・実習)	総数
		男性	女性	合計		
2015年4月	127	43	321	364	142	633
5月	103	34	321	355	151	609
6月	130	37	356	393	209	732
7月	129	53	316	369	200	698
8月	101	47	192	239	79	419
9月	107	53	255	308	141	556
10月	139	56	322	378	200	717
11月	118	56	290	346	210	674
12月	114	40	241	281	96	491
2016年1月	112	34	227	261	130	503
2月	113	46	196	242	151	506
3月	140	65	279	344	139	623
合計	1433	564	3316	3880	1848	7161

出典：暮らしの保健室提供資料より引用。

月に100人程度のボランティアがおり、数多くの人々が相談業務のサポートを行っている。さらに、利用者のうちでも繰り返し訪れるリピーターの人たちは、活動にある程度コミットし、相談ではなくボランティアの人たちと話をしたり、いろいろな活動に参加したりしている。

こうしたスタッフが行っている相談支援は、年齢制限を設けていないため、近所の高齢者から赤ちゃん連れのお母さんまで、多くの人々が訪れている。訪問者の目的の6割は医療相談である（2014年時点）。具体的な相談内容としては、がんの治療や在宅療養に関する相談、病院では聞くことができない食事や薬のことに関する相談が挙げられる。つまり、保健室は病院では満たすことができない医

療ニーズに対応しているのである。また、医療、介護、障害などこの窓口に行けばいいかわからない状態でも相談に乗り、その先の案内をしている。ある意味、ワンストップの窓口のような機能を果たしている<sup>5</sup>。

そして、相談スタッフ・ボランティアの他に栄養士、薬剤師、法テラスの弁護士といった専門職ボランティアがそれぞれの専門能力を活かして活動している。さらに、東京家政大学女性未来研究所と「戸山ハイツの未来の物語をつむごうプロジェクト」でコラボレーションしており、新宿区の「高齢者介護福祉計画」改定のための基礎調査では難しい特定地域（戸山ハイツ）の全戸調査や、井戸端会議・ワークショップを行った。このように、様々な仕掛けを用いて地域住民が暮らしていく中で生じているニーズに対応している。

## まとめ

本章では名古屋市と新宿区における事例を取り上げた。これらの事例は次のようにまとめることができる。

名古屋市における「ナゴヤ家ホーム」では、孤立死を防止するために高齢者相互とNPO法人による見守りが行われている。こうした取組みを通じて、独居高齢者が孤立した状態では満たすことができない日々の生活の中で生じるニーズに「共」で対応しようとしている。そして、「公」はそのための基盤を提供している。

一方、新宿区における保健室は相談業務を通じて、病院では満たすことができない医療ニーズに対応している。また、様々な主体が関わることによって地域住民の居場所となっており、医療だけではなく、介護や障害、さらには日々の生活の中で必要となる情報が提供される場となっている。こうした取組みに対して、「公」はソフ

ト面の活動資金の提供という形でその役割を果たしている。

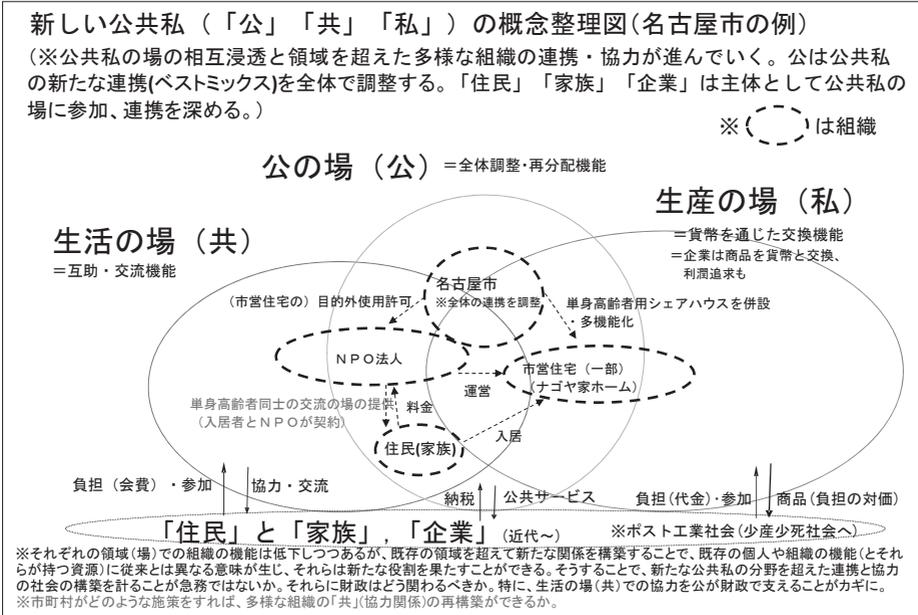
今後、高齢者が激増することが予測されている大都市において、高齢者が住み慣れた地域で安心して老後の生活を送っていくためには、高齢者が孤立しない仕組みや、病院では対応することができない医療・介護のニーズに対応する場が必要になると考えられる。本章で取り上げた事例は、「公」が基盤や資金を提供し、「共」でサービスや場を提供されるものであり、こうした役割分担は他地域においても大いに参考になるであろう。

さらに、保健室は訪問看護の実践の中から生まれた利用者目線の実践によって、うまく高齢者の具体的なニーズを把握し、それに対応している。こうしたことを踏まえれば、「公」が基盤や資金を提供し、「共」でサービスや場を提供されるにあたっては、高齢者の視点からそのあり方を検討することが求められるといえる。

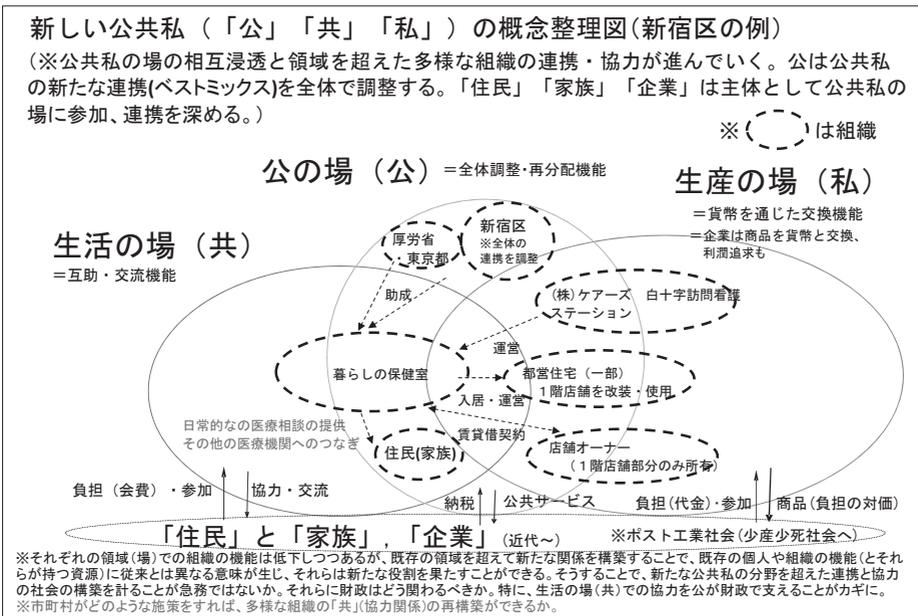
謝辞：

本章をまとめるにあたり、名古屋市住宅管理課のご担当者の皆様、新宿区地域包括ケア推進課をはじめとするご担当者の皆様、「暮らしの保健室」の秋山正子様にはアリング調査（2016年3月22日、同8月25日）を実施し、ご協力をいただいた。ここに記して感謝を申し上げたい。本章での事例の記述はご提供を受けた資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、各自治体の公式見解を示すものではない。本章で残りうる誤りのすべての責任は筆者に帰するものである。

## 参考 新しい公共私（「公」「共」「私」）の概念整理図（名古屋市の例）



## 参考 新しい公共私（「公」「共」「私」）の概念整理図（新宿区の例）



出典：ともに本研究会の議論を基に、清水研究員作成

## 【参考文献】

- ・ 秋山正子 (2008) 「地域緩和ケアネットワークの現状と課題〔東京都〕新宿区での緩和ケアネットワークの経緯と地域づくり」財団法人日本ホスピス・緩和ケア研究振興財団「ホスピス緩和ケア白書」編集委員会編『ホスピス・緩和ケア白書2008』財団法人日本ホスピス・緩和ケア研究振興財団、33-36頁
- ・ 松田徹 (2013) 「名古屋市高齢者共同居住事業『ナゴヤ家ホーム』について」『アーバン・アドバンス』No.61、47-53頁
- ・ 拙稿 (2016) 「『二つの高齢化』問題と地方創生」『都市社会研究』No.8、59-73頁

---

<sup>1</sup>この事業を公営住宅の目的外使用により実施している主な理由は、伊藤 (2013) によれば、家賃滞納時の入居承継承認の問題を現行法の枠組みでは対処できないためである。現行法でも、他人同士の入居は一人を名義人とし、残りを同居人として同居承認することで認めることができるが、名義人が家賃を滞納すると、同居人が自身の家賃負担分を支払っていても明け渡しの対象となってしまう。仮に名義人が契約解除前に退去する場合でも、3か月以上の家賃の滞納がある場合、入居承継が認められないため、同居人は旧名義人に支払った家賃を再度市に支払わなければならない。この問題は現行法の枠内では対処できないため、事業運営者の「行政財産の目的外使用」の許可を行った。

<sup>2</sup>秋山 (2008) p.33.

<sup>3</sup>店舗の所有者は個人であって、都ではない。そのため、都営住宅の1階を利用しているが、ケアーズは都と契約を結んでいるわけではない。

<sup>4</sup>筆者らが実施した聞き取り調査による。

<sup>5</sup>インタビュー「医療と介護の連携が地域を変える」(取材日：2014年3月11日)

[http://www.zenrosaikyokai.or.jp/think\\_tank/feature/cat0002/no0004/page04.html](http://www.zenrosaikyokai.or.jp/think_tank/feature/cat0002/no0004/page04.html)



# 第7章

## 地方税制・財政調整のあり方

---

立教大学経済学部教授

関口 智

## はじめに

本章は、これまでの章で地方政府と共・私とのかかわりに関する具体的事例を参照する際の、歳入面での分析視角を提示する。特に、地方政府への適切な事務配分がなされていることを前提に、地方政府の財源配分と財政調整のあり方に焦点を当てる。

通常、公・共・私を含むトータルとしての社会を分析するには、社会のニーズをどのような形で満たすのかといった事務配分の議論、そしてそれを前提にした公的負担と私的負担の相互関係や公的負担内部の相互関係（財源配分）の議論が求められる。それは、超高齢化・人口減少時代に対応する公・共・私のお事務配分（役割分担）と財源との関連が問題だからである。また、超高齢化・人口減少時代への対応が、租税を財源とした共や私への支援となれば、歳入構造というよりも、歳出構造からのアプローチも求められる。他の章で明らかにされるように、実質的に同等のサービスが供給されたとしても、直営と委託等の形態によっても、公共部門と共・私とのかかわりは、異なるからである。つまり、公のかかわる領域は、共・私を含めたトータルとしての社会からみれば、それを構成する重要な要素の一側面である。この点で、公共部門、それも主として地方政府の財源について取り扱う本章も、公という領域から見た財源論になっている。

## 1 地方政府の財源

### (1) 全体像

地方政府の財源には大別して2つの分類基準がある。一つは自主財源と依存財源、もう一つは一般財源と特定財源である。その関係

は図7-1のとおりである。

図7-1 地方財源の構成



出典：筆者作成

自主財源とは、地方公共団体の財源のうち、自らの権限で調達できる財源（地方税のほか、手数料・使用料・寄付金など）であり、依存財源とは、地方公共団体などが、中央政府や上層の地方公共団体に依存するかたちで調達する財源（地方交付税のほか国庫支出金・地方譲与税・都道府県支出金等）である。

また、一般財源とは、収入の段階でその用途が特定されず、地方自治体の裁量によって使用できる財源（地方税や地方交付税等）であり、特定財源とは、収入の段階で用途が特定されている財源（国庫補助金や地方債、使用料等）である。

相対的に一般財源は歳出時の意思決定の内容を拘束しない。しかし、歳出面での意思決定の内容に不満・疑念が大きければ大きいほど、特定財源という形で徴収時における用途の拘束を求める傾向にあるように思われる。つまり、歳出面に関する不信感があるほど、徴収時の用途の特定化を生むのである。

## (2) 地方政府の自主財源

そもそも政府の自主財源の一方の極には、公共料金のように反対給付の請求権を持ち（有償性）、任意性のある収入があり、もう一方の極には、租税のように反対給付の請求権がなく（無償性）、強制性のある収入がある。租税を議論する際には、税外収入、つまり、公共料金のみならず、受益者負担金（手数料・使用料）・分担金・負担金といった公共料金と租税の中間形態ともいえる収入も含める形で、視野を広くとらえておく必要がある。

使用料・手数料は、住民票の交付などのサービスの対価として支払われ、支払えば反対給付の請求権が生じるため、租税ではない。

分担金とは、「数人」または「地方公共団体の一部（地方公共団体の地域の一部）」に対し、防疫や防火など「利益のある事件」の費用に充てるために徴収されるものである。言い換えれば、「利益ある事件」から特に利益を得たものから、「受益の限度」において徴収する。とはいうものの、現実には「受益の限度」を特定することが難しいとされる。

負担金とは、国と地方公共団体が特定の事業の経費に充当するために、その事業と特別の関係あるものから徴収されるものである。これには受益者負担金、原因者負担金、損傷者負担金がある。

地方政府に適合的とされる租税原則で代表的な応益原則の意味する利益は、社会契約説的な利益、つまり地方政府による様々な公共サービスによって受ける利益全体をさす。これは、功利主義的な利益、つまり個別的な利益とは異なる。支払いと個別的な利益が対応する功利主義的な利益への対価は、租税ではなく、負担金や分担金によって対処することが原則である。

地方政府の特質は、境界の管理をしないため、誰もが出入り自由で、誰もが公共サービスの受益者となりうる点にある。そのため、

中央政府との関連では、補完性原理の下で、地方政府が責任と権限（＝自律性）を有する下で、中央政府がナショナルミニマムを確保する地方団体の財源保障を行う姿が一つのモデルとされる。

言うまでもなく地方自治体の活動の基礎となるのは、租税という自主財源である。その充実確保のための方策を模索すべく、以降、租税を中心に論じる。特に意識するのは、各地方政府による課税自主権の行使、法定普通税である基幹税の充実策、地方共同税のような形で行政需要に対応する財源の模索である。

## 2 課税自主権の行使

地方公共団体が地方税法の枠内で課税自主権を発揮する手法には、①税率操作、②法定外税（地方税法で定められている税目以外に、自治体が新たに独自に条例によって定める税目）創設、③法定任意税（地方税法で定められている税目だが、課税するかどうかにについて自治体が任意で判断できる税目）の採用、④不均一課税（地方税法で特定の税目について、特定の対象への税率変更や非課税措置により不均一な取り扱いを認める）、⑤課税の減免（自治体独自の非課税措置）や課税免除（個々の納税義務者の置かれた状況や担税力を考慮して、一度生じた納税義務を免除）、の5つの方法がある<sup>1</sup>。

現在、地方公共団体による課税自主権行使が比較的明確なのは、①の税率操作の中でも、税率を引き上げる超過課税と、②の法定外

---

1 沼尾波子（2004）「課税自主権の論理と実態」池上岳彦編『地方税制改革』ぎょうせい、224-226頁。

税の創設に集中している感がある。しかも、超過課税と法定外税の税収を合わせても、地方税収（約37兆円）の約1.7%に過ぎない（後掲表7-2）。

### （1）法定外税の利用

法定外税（法定外普通税、法定外目的税）について確認すると、1994年の時点で導入している団体は、道府県で14団体、市町村で9団体であったが、2000年4月に地方分権推進一括法が施行されて以降、各地で導入され、2014年の導入団体数は、道府県で42団体、市町村で11団体に増加している。その一方で、法定外税の税収は道府県で400億円、市町村で29億円、地方（道府県・市町村）合計では429億円と、地方税収（367,855億円）の0.12%（2014年）に過ぎない。

つまり、地方公共団体による法定外税の導入数の増加は、地方公共団体による独自課税という意識を醸成することには貢献したが、財政需要をまかなうだけの財源として金額的な規模を判断基準にすると、その適格性は乏しいといわざるを得ない状況にある。

例えば、近年の地方分権一括法の施行に伴い、法定外税を導入した地方公共団体が増加し、産業廃棄物税や宿泊税が国民の関心も呼んだことは記憶に新しい。しかし、法定外税は、独自の事情を加味できる点で有効ではあるものの、国税・地方税と課税ベースを等しくすることが認められておらず、地方公共団体にとって増加する財政需要に対応するための大規模な税源としては期待することは難しい。

### （2）超過課税の利用

2014年の超過課税の税収は、道府県で2,769億円、市町村で3,153

億円、地方（府県税・市町村税）の合計では5,992億円と、法定外税の税収と比べると約14倍の税収がある。

このように、超過課税は法定外税に比べて税収は多いとはいえ、地方法人2税、中でも法人住民税（法人税割）に超過課税が集中していることは、課税権行使の観点から問題がある。近年は制限税率の撤廃等によって超過課税を行うための措置が拡充され、表7-1にもあるような形で、既に課税権行使のための枠組み自体が存在しているからである。

表7-1 課税自主権の行使

種 類	概 要	税 目	
		都道府県税	市町村税
一定税率	地方団体にそれ以外をの税率を定めることを許さない税率	道府県民税（利子割） 自動車取得税 道府県民税（配当割） 軽油引取税 道府県民税（株式等譲渡所得割） 鉦区税 地方消費税 狩猟税 道府県たばこ税	市町村たばこ税 特別土地保有税 事業所税
標準税率	制限税率あり	道府県民税（法人、法人税割） 事業税（個人、法人） ゴルフ場利用税 自動車税	市町村民税（法人 均等割） 市町村民税（法人 法人税割） 軽自動車税 鉦産税
	制限税率なし	道府県民税（個人 均等割） 道府県民税（個人 所得割） 道府県民税（法人 均等割） 不動産取得税 固定資産税（道府県分）	市町村民税（個人 均等割） 市町村民税（個人 所得割） 固定資産税
任意税率	制限税率あり		都市計画税
	制限税率なし	水利地益税	水利地益税 共同施設税 宅地開発税
その他			入湯税

（資料）自治総合センター（2012）「地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会報告書」資料10。

ただ、これらの超過課税に関する法人2税への集中問題を解消したとしても、超過課税には根本的な制約がある。超過課税は、地方交付税の基準財政需要には計上されない「固有の財政需要」を賄うための財源を確保する手段としての位置づけられており、そもそも標準的税収の調達が困難な団体にとって、税収調達力に長けているとは言い難いからである。

### (3) 法定任意税の利用

地方税法に基づく税目は、これまでに示した法定税、法定外税に加えて、法定任意税がある。課税自主権の行使にあたって、法定任意税を利用するのも一案かもしれない。

法定任意税は、地方税法上、地方団体が課することができる<sup>1</sup>とされている税である。税の設定が課税団体の任意とされているのは、基本的には、目的税として、その収入をもって整備すべき施設等と課税客体との間に何らかの受益関係があることが前提とされているからであるとされる<sup>2</sup>。現在の法定任意税は、道府県税では水利地益税、市町村税では都市計画税、水利地益税、共同施設税、宅地開発税、国民健康保険税が法定されている。このうち、水利地益税（道府県税）、共同施設税、宅地開発税については、現在課税している団体は存在しない。

本稿であえて法定任意税に着目するのは、例えば①ある法定外税の導入が1団体に止まらず全国的に導入される場合、②法定外税の課税客体が地域をまたいで移動するような場合等には、特別徴収義務者の納税負担、執行コスト、地方団体間の課税権の調整や課税の

---

2 自治総合センター（2012）「地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会報告書」19頁。

整合性等の観点から、新たな法定任意税を創設することも、検討の余地があると考えられるからである<sup>3</sup>。

以上のように、地方公共団体が法定外税や超過課税等によって課税自主権を行使するには、税収調達力の点で限界がある。仮に地方政府の標準的な財政需要を満たすだけの独自財源が不足した状況を望ましくないとし、地方政府の独自の収入で賄おうとすれば、税収調達力のある基幹税の拡充とその再構築（第5節）、そして地方共同税的な発想（第4節）は避けられないように思われる。

### 3 税収配分・財政調整の論点

地方公共団体による安定的なサービス供給のために望ましい地方税体系を構想しながら地方公共団体への税源移譲が行われ、それでも生じる地域間の税収偏在性を是正する必要があるとすれば、地方の一般財源となるような財政調整によって是正するのが望ましい。一般的に税収配分や財政調整の方法は主として、分割基準（や清算基準）の変更、地方法人特別税及び譲与税タイプの譲与税の拡充、地方共同税の創設、地方交付税の利用といった、4つが考えられる。

#### (1) 分割基準の変更

一般的に分割基準や清算基準による税収配分の変更は、仕向地原則や原産地原則といった、それぞれの租税が有する理論的な考え方に整合性を保たせるための配分手法とされる。

---

3 自治総合センター（2012）「地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会報告書」21頁。

法人事業税の分割基準（都道府県間の配分）は税収を源泉地原則化し、法人住民税の分割基準は税収を居住地原則化している側面がある一方で、地方消費税の清算基準（都道府県間の配分）と交付指標（市町村間の配分）は、清算機構により税収を仕向地原則化している側面がある。このような法人事業税や法人住民税の分割基準や、消費税の清算基準を、近年、議論がなされている地方政府間の水平的財政調整の一つに分類する論者もみられる。

定義の問題もあるが、分割基準や清算基準は、それぞれの租税があるとする理論的な考え方に整合性を保たせるための配分手法であり、清算基準や分割基準の理念・原則を超えた、恣意的な変更は好ましくない。もし財政調整が必要であれば、租税の理論とは別の形での財政調整制度を利用・改善していくことが望ましい。

## （２）地方譲与税タイプの拡充

法人事業税の一部を分離して創設された地方法人特別税及び譲与税は、地方譲与税タイプの財政調整に分類できる。地方譲与税は、本来地方税に属すべき税源を、形式上は一旦国税（課税主体が国）として徴収し、これを国が地方団体に対して譲与するシステムで、その方式は２つに分けることができる。

一つが、純然たる課税技術上の理由のみによって創設されたものであり、もう一つが、課税技術上の理由と合わせて、地方団体間の合理的な税源配分や財源調整を図る必要性によって設けられたものである。

地方譲与税の性格は、地方税と地方交付税の中間に位置している。まず、地方税と比較すると、地方譲与税は地方独立財源としての性格は弱い。地方譲与税は徴収の源泉地とは直接関係のない別の基準で配分されるからである。一方、地方交付税と比較すると、地

方独立財源としての性格は強い。地方譲与税の配分は外形基準で按分するという比較的単純な基準によっているため、全国収入総額の見込みが判明すれば、地方団体がその配分額を予測しうる仕組みとなっているからである。

法人事業税の一部を分離して創設された地方法人特別税及び譲与税は、課税主体が国であり、課税客体・税率・配分方法等を法律で定める点で、地方譲与税と同じであるが、賦課徴収等は国税通則法の適用を除外し、国税徴収法上も地方税とみなしている点で、地方譲与税とは異なっている。

地方法人特別税及び譲与税に対する地方団体からの批判が強かったのは、新たな税としてではなく、既にある法人事業税の一部を国税化し、地方への再配分の税源とした点にある。地方団体は、地方交付税総額の抑制圧力が強まる中で、なし崩し的に地方税全体が財政調整の財源と化してしまうことを懸念している。

### (3) 地方共同税の模索？

地方政府が独自に偏在性の小さく安定的な財源を確保する方法の一つとして、地方政府が共同して主体的に増税し、その税収を客観的な指標で配分する方策が考えられる。いわゆる地方共同税である。

地方共同税の税率は、地方の合意に基づいて、地方が主体的に一律に決めることができる仕組みが必要であろう。また、各地方団体への配分については、全団体間で所要額を調整する方式、形式上国税と位置付けた上で、地方譲与税の仕組みを活用して地方団体間で調整を行う方式、国の特別会計に、各地方団体が徴収した地方共同税を地方税のまま拠出し、客観的指標により各地方団体に再配分する方式などが考えられる。その際、地方税全体が財政調整に使われ

てしまう結果とならないようにすることが求められる。

#### (4) 地方交付税の改善

一般的に地方交付税は、マクロの財源保障とミクロの財源保障という二段階の財源保障によって、地方団体間の地方税収等の偏在を調整する役割を有しているといわれる。そのため、地方公共団体の財政需要を満たすべく税源移譲が行われ、それでも生じる地域間の税収偏在性を是正する必要がある場合に利用されるものとして通常想定されてきた財政調整制度は、地方交付税である。

しかし、地方財政計画におけるマクロの財源不足に対する地方財政対策が、近年の国と地方の債務を累積させた一要因とされ、そのことが地方交付税に対する批判にもなっている。と同時に、マクロの財源不足がミクロの財源保障における課題を顕在化させた。基準財政需要で捕捉されない一般財源対応の歳出（留保財源対応部分）に対しては、財源保障がなされないという財源保障機能の課題と、マクロの財源不足がある下で、交付・不交付団体の留保財源と不交付団体の財源超過額が生じていると、交付税よる財政力格差の是正が一層難しくなるという財政調整機能の課題である。

このことは、地方財政計画の総額を拡大せずに、現状の租税体系のままで増税を行うと、留保財源や財源超過額が基準財政需要の総額を縮小させるため、地方交付税の財政調整機能が発揮されにくくなることを意味している。つまり、交付税を機能させるには国・地方ともに地方財政計画の総額確保を可能とする財政基盤を確立することが必要となる。

## 4 市町村税の方向性

### (1) 望ましい地方税体系

そもそも、地方公共団体による安定的なサービス供給のために望まれる租税体系は、経済循環全体に課税ポイントを有するような形が望ましい。具体的には、所得の生産地、所得の分配地、そして消費地における課税であり、このようなフローに対する課税をストックへの課税としての資産課税で補完する。つまり、地方税全体としてバランスのとれた体系が重要である。

中央政府との比較における地方政府の特徴は、境界の管理しないため、誰もが出入り自由で、誰もが公共サービスの受益者となりうる点にあることと関連している。言い換えれば、その地域の住民、生産者、消費者、財産の所有者が、地域に関わっているという意味で納税者になっている姿が望ましい。

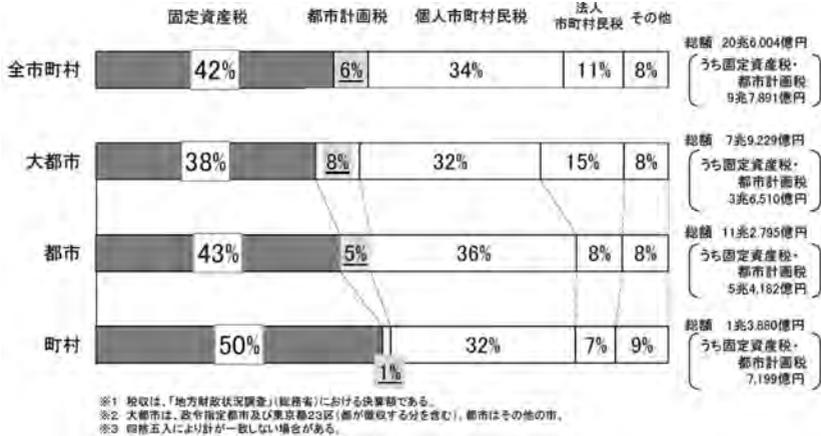
近年の地方税改正の特徴は、安定的で偏在度が少ない地方税体系の構築の観点から行われてきたと言って良い。その特徴は、①税収の偏在度が少ない消費課税の税収比を高める一方で、税収の偏在度が高い法人所得課税の税収比を低めたこと、②その改正が、道府県のみならず、市町村にも影響を与えること、③地方交付税を通じて、産業集積する地方公共団体からその他の地方公共団体への税収移転を伴う、というものであった。

この改正は、これまで国対地方という構図から、地方内部の関係、道府県と市町村の関係、そして市町村間についても考えることも求められるようになってきたことを示唆している。本稿の観点では、地方政府内部（道府県と市町村間）の租税体系をどうするか？ という問題である。特に、市町村間のほうが税源偏在と財力格差が大きいことに留意が必要となる。

## (2) 市町村税の構成

図7-2にあるように、市町村税収の約4割は固定資産税であり、個人住民税と合わせると7割以上を占め、市町村の行政サービスを支える基幹税となっている。

図7-2 市町村税の構成比（2013年度決算）



(資料) 資産評価システムセンター (2016)『地方税における資産課税のあり方に関する調査研究』67頁。

また、比較的財政力の高い政令市・中核市についても、固定資産税と個人住民税で税収の6割から8割を占め、これらの都市が今後とも高い財政力指数を維持し、財政的に自立していくためにも、住民税や固定資産税といった基幹税の充実が必要である。さらに、市町村税の偏在性についても、固定資産税、個人住民税の順に偏在度が低い。

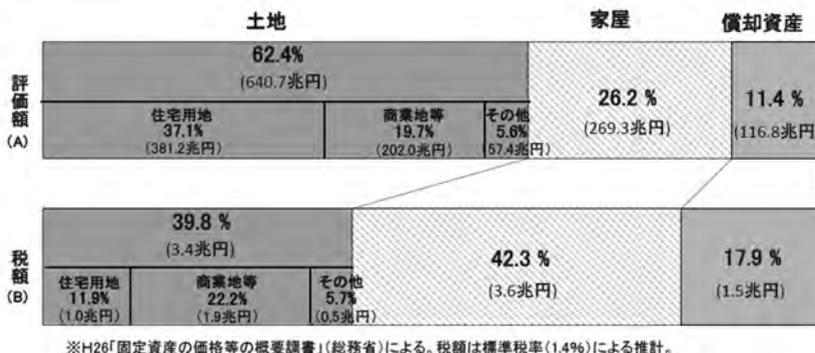
つまり、固定資産税と個人市町村民税は、地方税原則を満たす要素が多い。とはいうものの、それらの基幹税に着目しても課題がある。

## (3) 固定資産税

例えば、図7-3にあるように、土地・家屋・償却資産における

評価額と税額の構成の比較を見ると、評価額は、土地が約6割、家屋と償却資産があわせて約4割を占めている。一方、その税額は、土地が約4割、家屋と償却資産があわせて約6割と逆転している状況である。

図7-3 固定資産税の資産別評価額、税額、負担額



評価額に占める 税額の割合 (B)／(A)	土地			家屋	償却資産
	住宅用地	商業地等	その他		
	0.53%	0.26%	0.94%	1.34%	1.28%

(資料) 資産評価システムセンター (2016) 『地方税における資産課税のあり方に関する調査研究』79頁。

特に評価額に占める税額の割合を確認してみると、家屋と償却資産についてはそれぞれ1.34%、1.28%と標準税率(1.4%)と同程度である。その一方で、土地は0.53%と、家屋・償却資産と比べて低いものとなっている。さらに土地の中でも住宅用地の0.26%は、商業地等の0.94%と比べても、非常に低い水準である。

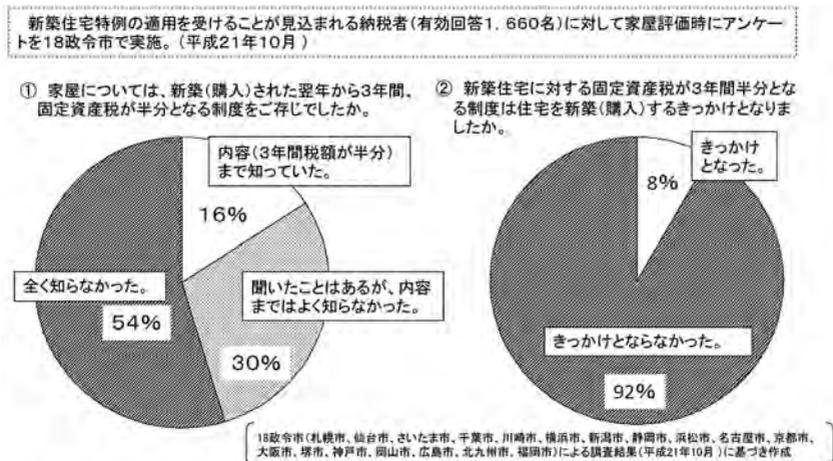
つまり、固定資産税内部での各資産間の負担が、家屋・償却資産の税負担が重く、土地の税負担が相対的に軽くなっている。これは、1950年の固定資産税創設時の議論の中で、「地価の著しい上昇のもとで、土地の税負担が家屋や償却資産の税負担に比べて非常に重くなる」ことに対応する形で、土地に対する負担調整措置等が講

じられてきたことに起因している。

このような形で形成された土地に対する負担調整措置等は、特例措置なのか、あるいはもはや特例措置は特例とは言えず、恒久的な制度とするか。これらに関して、政策的な判断が必要な時期に来ているものと思われる。仮に住宅用地への課税が特例措置であるとするのであれば、超高齢化社会の下でのリバースモーゲージ的な発想も、一案かも知れない。

固定資産税の課題は、土地に対する措置（住宅用地特例や負担調整措置）のみではない。例えば、図7-4にあるように、2009年度の家屋評価の際に実施した、18政令市が納税者に対するアンケート結果によれば、「新築の際に新築住宅特例があることを全く知らなかった」との回答が54%にもものぼる。さらに、その特例措置が「新築住宅を購入するきっかけとはならなかった」という回答の割合が92%にもものぼり、「新築住宅を購入するきっかけとなった」という回答がわずか8%程度にすぎない。このような結果によれば、新築

図7-4 家屋に対する特例措置への納税者の意識



(資料) 資産評価システムセンター (2016) 『地方税における資産課税のあり方に関する調査研究』67頁。

住宅特例が、住宅取得のインセンティブにはなっているとは到底思えない。

これらの措置を租税支出ととらえれば、納税者は減税による受益を得ていることになる。しかし、そのような事態を納税者が理解しているとは言い難いことも、問題である。

#### (4) 個人住民税

市町村にとって基幹税である住民税は、近年急速に注目されることになった。いわゆる「ふるさと納税」である。ここでは、ふるさと納税の特徴を、市町村に関わる論点を中心に指摘する<sup>4</sup>。

第一に、地方政府のレベルでは、寄付金拠出者の居住地では個人住民税の減収が、寄付金受領自治体では増収効果がある。このことは、地方政府全体としてみれば、地方税収が減少し、寄付金収入が増加することを意味している。そして、寄付金受領自治体はその寄付金収入の一部を、拠出者への返礼品に投じている。

第二に、寄付金拠出者の居住する地方政府は、個人住民税の減収が生じるが、地方交付税の交付団体である場合には、個人住民税の減収分の一部が普通交付税によって補填される。ふるさと納税に伴う減収額の75%分だけ、基準財政収入が減るという措置だからである。このことは、普通地方交付税の各自治体への配分額が変更になるという点で、寄付金拠出と寄付金受領の両者に関係しない自治体も、影響を受けていることを意味している<sup>5</sup>。

第三に、個人レベルでは、返礼品を前提にすると、負担の公平が崩れる。寄付金拠出者の寄付金控除に伴う所得税・個人住民税の軽

---

4 住民税の課題とされる前年課税の現年課税化等については、ここでは触れない。

5 池上岳彦 (2017) 「「ふるさと納税」について」『新潟地方自治』第70号、36頁。

減と受領自治体からの返礼品とがあいまって、中高所得層に利得が生まれるからである。これは、寄付行為としての拠出であるにもかかわらず、実質的にはその拠出金で返礼品を購入し、さらに減税措置を受けることから生まれる。

確かに、国民に居住地以外の地域への関心を高める、各自治体が創意工夫するという点等で、利点があるといえるかもしれない。しかし、地方税の原則的な観点から見れば、居住地での公共サービスを受ける対価として、住民が居住自治体に納税するのが基本である。

まず、拠出者の行為を受領自治体への納税として捉えるのであれば、地方税の原則に反することに疑いがない。自治体間の実質的な税収移転になるような政策を、中央政府が先導する姿には、やはり疑問が残る。

次に、拠出者の行為を受領自治体への寄付として捉えるのであれば、寄付金は拠出者からの対価性が求められないはずだが、事実上、対価性がある状況になっている点が問題である。

そもそも、現在、寄付金受領自治体はその寄付金収入の一部を、拠出者への返礼品に投じているが、受領自治体はその資金の用途について明らかにする責任もあることは言うまでもない。仮にこの制度を存続させるのであれば、寄付金税制としていかに整理できるかが課題であるものと思われる。

## (5) 市町村税の超過課税

以上のような、市町村税の基幹税として想定している固定資産税や個人住民税に対して、地方公共団体が課税自主権の行使を積極的に行っている状況にあるのであろうか。税率設定に関する課税自主権の行使である超過課税（標準税率を超える税率を、条例で設定

可) と法定外税の実態を表7-2で確認してみよう。

表7-2 法定外税と超過課税 (2014年度決算)

平成26年度決算		道府県			市町村			合計金額 (億円)		地方税 収比 (%)
		団体数	金額 (億円)		団体数	金額 (億円)			%	
				%			%			
法定外	普通税	13	312	9.84	6	18.0	0.57	329.0	5.18	0.09
	目的税	29	88	2.78	5	12.0	0.38	100.0	1.57	0.03
	法定外税合計	42	400	12.62	11	30.0	0.94	429.0	6.75	0.12
	個人住民税(均等割)	35	222.3	7.01	2	16.5	0.52	238.8	3.76	0.06
	(所得割)	1	24.9	0.79	2	0.7	0.02	25.6	0.40	0.01
	法人住民税(均等割)	35	100.2	3.16	395	162.1	5.09	262.3	4.13	0.07
	(法人税割)	46	1,103.4	34.81	996	2,626.3	82.47	3,730.7	58.73	1.01
	法人事業税	8	1,318.1	41.59	-	0.0	0.00	1,318.1	20.75	0.36
	自動車税	1	0.4	0.01	-	0.0	0.00	0.4	0.01	0.00
	固定資産税	-	-	0.00	155	340.8	10.70	340.8	5.37	0.09
	軽自動車税	-	-	0.00	28	6.9	0.22	6.9	0.11	0.00
	鉱産税	-	-	0.00	31	0.10	0.00	0.1	0.00	0.00
	入湯税	-	-	0.00	2	0.23	0.01	0.2	0.00	0.00
	超過課税合計	126	2,769.3	87.38	1,611	3,153.6	99.03	5,922.9	93.25	1.61
	超過課税・法定 外税合計	-	3,169.3	100.00	-	3,184.6	100.00	6,351.9	100.00	1.73

(資料) 総務省 HP ([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran01.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran01.html)) より作成。

一見して、道府県・市町村ともに地方法人2税(法人住民税・法人事業税)等の特定の税源に超過課税が集中していることがわかる。市町村では、2014(平成26)年の超過課税の実施団体数は、法人住民税(法人税割)に対して実施している団体が996団体と著しく集中し、ついで法人住民税(均等割)の395団体となっている。また、市町村の2014年の超過課税の税収も、金額の大きい税目順に確認すると、法人住民税の法人税割(2,626.3億円)、固定資産税(340.8億円)となっており、固定資産税についても法人分が大半で

あるとの指摘もある。

以上のように、特に地方公共団体の団体数でみる限り、市町村税の基幹税として想定している固定資産税や個人住民税に対して、市町村が課税自主権の行使を積極的に行っている状況にあるとは言えないようである<sup>6</sup>。もしそうだとすれば、地方分権の趣旨に照らした場合にはやや疑問が残る。

## 5 市町村財政での税交付金の位置づけ

超高齢・人口減少社会において、新たな財政需要に対する市町村による一般財源拡充の余地は、市町村税拡充以外にはないのであるか？

近年の傾向では、受益と負担を強調する形で、税外収入（分担金・負担金、使用料・手数料）が増加しているといわれる。しかし、表7-3の様な形で、普通会計レベルで確認してみると、そのような税外収入の割合は高いわけではない。

近年の地方税に関連する税制改正は、①道府県・市町村の法人住民税（所得割）について、消費税引き上げに伴う形で交付税原資化すること、②道府県の法人事業税については、所得割を縮小して、付加価値割・資本割を拡充すること、という方向性を示しているといえるであろう。この改正を、市町村税という観点で見ると法人住民税の減収という点に注目が集まるが、これを道府県と市町村の歳入配分として捉えれば、税交付金が重要な位置を占めていることが明確になる。

---

6 固定資産税の超過課税は人口規模の小さな自治体に多く、人口規模の大きな自治体は少ないが、都市計画税等の他の税目との関連も視野に入れた分析が必要である。

表7-3 歳入決算額の状況 (単位 億円・%)

区分	平成 26 年度					
	都道府県		市町村		純計額	
地方税	177,940	32.6	189,915	32.6	367,855	35.0
地方譲与税	25,346	4.1	4,023	0.7	29,369	2.5
地方特例交付金	477	0.1	715	0.1	1,192	0.1
地方交付税	88,788	17.2	85,526	15.3	174,314	17.4
税交付金	15	0.0	20,349	3.1		
市町村たばこ税都道府県交付金	15	0.0	-	-	-	-
利子割交付金	-	-	561	0.1	-	-
配当割交付金	-	-	1,446	0.1	-	-
株式等譲渡所得割交付金	-	-	916	0.2	-	-
地方消費税交付金	-	-	15,200	2.2	-	-
ゴルフ場利用税交付金	-	-	331	0.1	-	-
特別地方消費税交付金	-	-	0	0.0	-	-
自動車取得税交付金	-	-	628	0.2	-	-
軽油引取税交付金	-	-	1,268	0.2	-	-
小 計 (一般財源)	292,566	54.0	300,528	51.9	572,729	55.0
分担金、負担金	2,438	0.6	6,825	1.2	5,907	0.6
使用料、手数料	7,247	1.2	13,791	2.4	21,038	2.0
国庫支出金	63,962	14.2	90,657	16.0	154,619	16.3
交通安全対策特別交付金	330	0.1	240	0.0	571	0.1
都道府県支出金	-	-	37,152	6.2	-	-
財産収入	2,705	0.5	3,635	0.7	6,339	0.6
寄附金	258	0.1	826	0.1	1,081	0.1
繰入金	21,649	3.8	20,630	2.7	42,278	3.5
繰越金	14,896	2.8	19,396	3.1	34,292	3.2
諸収入	49,463	9.6	23,821	4.4	66,796	6.5
地方債	61,436	13.1	53,988	9.7	115,185	12.2
特別区財政調整交付金	-	-	9,816	1.6	-	-
歳入合計	516,950	100.0	581,305	100.0	1,020,835	100.0

(注)「国庫支出金」には、国有提供施設等所在市町村助成交付金を含む。

(資料) 総務省 (2016)『平成 28 年度地方財政白書』第 10 表

まず、消費税率引き上げに際して、都道府県の税収とされる地方消費税も引き上げられたが、その税収の半分は市町村に対して地方消費税交付金として配分されるものとなっている。また、都道府県税である法人事業税の所得割を縮小し、付加価値割・資本割を拡充することに伴って、法人事業税の税収が増加するが、これに対して法人事業税交付金を創設して市町村に交付することで、市町村の法人住民税の減収割合を道府県と同じにしている。つまり、この改正は、都道府県の税収のみならず、市町村の税収にも影響を与えるものであったが、地方交付税と税交付金を通じて、改正前後で都道府県と市町村との間で歳入に大幅な変動が生じないような形で行われることになっている。

都道府県の地方消費税と法人事業税を原資にした市町村税交付金という仕組みは、ある意味で地方共同税的な発想を有していることに気づく。地方（ただし都道府県）が地方税を引き上げ、税交付金として一定の基準に基づいて地方（ただし市町村）に配分しているからである。現在の地方消費税交付金（軽減税率の影響の可否）の交付指標は「人口」と「従業員数」であり、導入される予定の法人事業税交付金の交付指標は「従業員数」となっている。交付指標の議論にも、地方間の合意が必要なことは言うまでもない。このように見ると、地方共同税的な発想を有した税交付金は、地方政府間の協調による一般財源の拡充をもたらす可能性を有している。

## むすびにかえて

本稿で着目した地方公共団体の租税体系を意識すれば、個人住民税・地方消費税（付加価値税）・法人事業税（付加価値割）を基幹税とし、固定資産税を補完税とする租税体系と言えるであろう。特

に市町村税の租税体系としては、個人住民税と固定資産税が基幹税であり、これらの機能強化を図る必要性は疑いがない。さらに、地方の合意を得る枠組みを内包しつつ増税を可能とする地方共同税等の新たな仕組みの創設が検討に値する。

特に、道府県から市町村への税交付金は、市町村の立場から見れば一般財源の共同確保という点で、共同税的な発想が込められているものと思われる。地方が共同して地方税を引き上げて、税交付金として税収配分していると考えられることもできるからである。地方共同税的な発想を内包した税交付金は、地方政府間の協調による一般財源獲得の可能性を秘めている。その際、地方の意見がより一層確実に反映することを可能にする意思決定プロセスを確保しつつ、交付指標自体の合意も求められる。

地方公共団体が財政自主権を発揮するための大前提は、地域間の税収の偏在性が少なく、独自の安定的な税収を確保できる租税体系である。そのような租税体系を前提として、標準的サービスの供給以上が望まれる地域では超過課税や法定任意税の拡充等によってこれを賄い、税源移譲・税源交換の組み合わせによる税源配分をおこなった後にもなお、最低限の標準的サービスの供給に際して財源不足が生じる地域には、理念と原資に整合性のある財政調整によって最低限の標準的サービスの保障を行うことが望ましい。

この点に関して、法人事業税の分割基準や、消費税の清算基準を、近年、議論がなされている水平的財政調整の一つに分類する論者も見られる。定義の問題もあるが、分割基準や清算基準による税収配分の変更は、仕向地原則や原産地原則といった、それぞれの租税が有する理論的な考え方に整合性を保たせるための配分手法として把握するべきであろう。というのは、地方税内部での財源調整が優先され、地方分権の推進が地方間の水平調整に置き換えられるこ

とにより、都市圏と地方圏の間の争いに矮小化される可能性があるからである。つまり、清算基準や分割基準の理念・原則を超えた、恣意的な変更は好ましくない。

本稿では、多様性ある地方政府の歳入構造を構想するが、それは国による財源保障（垂直的配分）を保持していることを基礎にした議論でもある。財政調整が必要であれば、偏在是正の程度に関して社会的合意を獲得した上で、基本的には地方交付税制度を利用・改革していくことが望ましい。

特に、地方交付税が有効に機能するためには、地方政府にも権限と責任があることを前提としつつ、留保財源率の引下げや基準財政需要の引き上げ等による地方交付税の改革を行うとともに、国と地方それぞれの財政に確固たる基礎が必要である。それは、調整役として一定の範囲で国の関与がありつつも、地方自治体の歳入面や歳出面が議会・住民の意思によって決定される姿でもある。

議会・住民の意思に基づく決定で重要な手掛かりとなるのが、地方政府から提供される一覽性ある情報であろう。財政の透明性を確保することで、議会・住民が公共サービス内容を把握し、それに対する負担をしているとの意識を醸成することが望まれる。歳出面での疑念を解消するには、租税支出を含めた受益の認識が不可欠だからである。

地方公会計制度等を通じた議会・住民への地道な概要説明は、そのための道具の一つともいえよう。以下のように、かつてのシャウブ勧告で想定した地方団体・国民の姿は、現代においても求められる姿ではないだろうか。

「地方団体の運営方法は国民が容易に監視し、また、理解することができる。国民は彼が地方行政から受ける利益とそれに要する費用

との間の関係を明確にはかり知ることができる。地方の段階において発達した習慣と態度とは、国の段階において政府の行動に影響を及ぼすにいたる。」

## 【参考文献】

- ・池上岳彦（2017）「『ふるさと納税』について」『新潟地方自治』第70号、36-39頁
- ・金子宏（2016）『租税法（第21版）』弘文堂
- ・小西砂千夫（2009）『地方財政』学陽書房
- ・自治総合センター（2012）「地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会報告書」
- ・神野直彦（2007）『財政学（改訂版）』有斐閣
- ・神野直彦・小西砂千夫（2014）『日本の地方財政』有斐閣
- ・関口智（2009）「地方税制改革の現状と課題—課税自主権・税源配分の視点から」『都市問題』第100巻第8号、74-87頁
- ・関口智（2013）「イギリスにおける固定資産税改革論—マーリーズ・レビューの見解」『資産評価情報』197号、2-15頁
- ・関口智（2014）「イギリス地方財政・公会計制度とマーリーズ・レビューの地方税改革論」『地方財政』53巻10号、4-23頁
- ・西川雅史（2011）『財政調整制度下の地方財政』勁草書房
- ・沼尾波子（2004）「課税自主権の論理と実態」池上岳彦編『地方税制改革』ぎょうせい、223-266
- ・地方税財政制度研究会（2013）「地方税制における税源偏在の是正策の方向性について」全国知事会
- ・地方譲与税の譲与基準等に関する調査研究委員会（1995）『地方譲与税の譲与基準等に関する調査研究委員会報告書』自治総合センター

・持田信樹（2013）『地方財政論』東京大学出版会

## 歴史の転換点における地方自治体の財政責任

---

慶應義塾大学経済学部教授  
井手 英策

本報告書では、人口縮減時代における「公」「共」「私」のあらたな結びつきのはじまり、言い換えれば、やがて訪れる困難な時代に向けた、社会システムの変化の兆しに光を当ててきた。人類の歴史、それは、その時どきの環境の変化に適応しつつ、生存や生活のニーズを満たすためのシステムを作りかえてきた歴史であった。私たちもまた、先人たちと同様、人口縮減期に適合したあたらしい社会システムを構築していくことになる。

むろん、その営みは近代以前への先祖返りではありえない。例えば若者やNPOのような「よそ者」を受け入れるかたちで、人間と人間の相互扶助の関係再編が進み、人口減少、すなわち顧客の絶対数が減少していくなかで、企業の収益最大化行動もこれまでとは異なる環境に置かれることになる。そして何より、近代以前の時代との決定的な相違は、公共部門における生存保障、生活保障システム、すなわち財政システムが形成され、その存在を無視した社会構想、制度設計はおよそ不可能な状況に立ち至っていることである。

本報告書では、「公」の機能を「共」や「私」が代替していく可能性を強調してきた。だが、それが「公」の責任放棄を意味するとするならば、それは時計の針の逆戻り、あるいは19世紀への単線的な回帰でしかない。そこで、最後に、第7章（関口論文）でも明らかにされた地方財政の方向性、可能性を示すことによって、本報告書の結びとしたい。

第1章で論じたように、勤労と儉約の美德を重んじてきた私たちは、政府の助けを受けないこと、つまり、社会的弱者困に限定して現金やサービスを給付し、あとは自己責任で生きていくことを社会の「共通善」だと考えてきた。その結果、生活保護はもちろんのこと、大学の授業料、医療、介護、就学前教育、ほとんどのサービスが低所得層のみが無償で提供され、その他の人びとは自己負担を余

儀なくされてきた。

だが、自己責任を重視した制度設計のプロセスは、「共通の需要を共同でみたす」という財政の原理・原則からの乖離のプロセスにほかならなかった。別言すれば、「個別の利益を特定の人たちの負担でみたす」という、いびつな財政の制度化が進んだわけである。いま、日本社会では、中間層もふくめた全体的な生活水準の低下が進み、一方、受益にとほしく、負担だけをもとめられる人たちは、格差是正への反発を強めつつある。これは、弱者への配慮がかえって弱者への反発を生みだす、「再分配の罍」と呼ばれる現象である。つまり、人間の善意が弱者の生活苦を生み、格差是正策への政治的反発を生むという「悲しい負の連鎖」がいま起きつつあるのである。

この問題は、支出面だけではなく、税の面でも起きている。国税を見てみると、所得税では累進制度が採用され、中高所得層が狙い撃ちにあう構造となっている。法人税は大企業への課税が中心であるし、相続税も多くの資産を持つ納税者が課税の対象だ。だが、低所得層が一方的な受益者となり、それ以外の人びとが一方的な負担者となる時、ここでも「再分配の罍」は生じる。

まず、納税者は、低所得層が不正に受給していないか、ムダ使いをしていないか、疑心暗鬼にかられることとなる。なぜなら、低所得層の受益、既得権を削減することが、負担者にとっては利益を意味するからである。この観点からすると、二度にわたって延期された10%への消費増税は印象的な出来事だったというべきである。私は、講演などの機会をつうじて毎回参加者に尋ねるのだが、消費税が8%にあがった際の具体的な利益を語れた人、5%から10%へと税率が引き上げられる予定だったうち、社会保障の充実に回されるのが1%で、残り4%が借金の返済に向けられる予定だった事実を

知っていた人は、ほぼ皆無である。受益感がほとんどなく、税の使いみちも分からない、そのような状況では、増税は苦痛以外のなものでもない。そしてこの痛税感こそが租税抵抗と財源不足を生み、限られた財源のなかでの「奪い合い」をもたらしている。

こうした負の連鎖を断ち切るために私たちは何をすべきか。もう一度、財政の原点である「共同行為」という視点にかえてみたいと思う。すなわち、医療、介護、教育、子育てといった人間の普遍的ニーズである「サービス」について、できるだけ多くの人たちが受益者になり、同時にできるだけ広い範囲の人たちが負担者になる、これが財政の原点にかえるということばの意味だ。

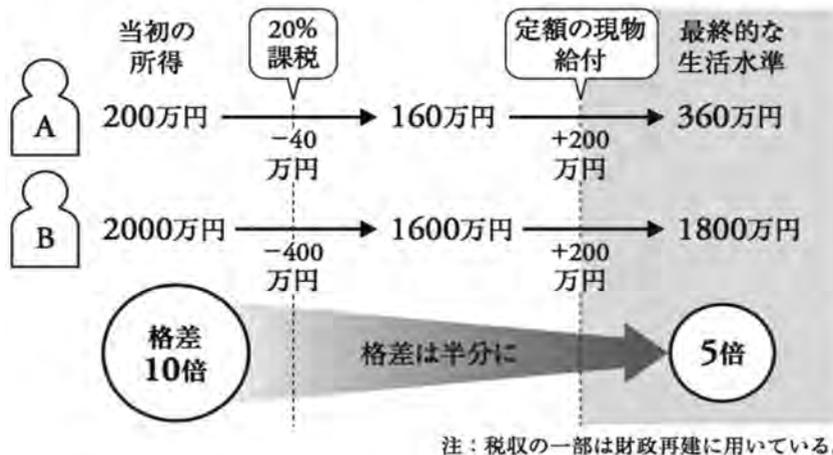
この方向性にはさまざまなメリットがある。まず、中高所得層が受益者になれる。また、所得制限をはずし、だれもが受益者になるということは、既得権者がいなくなることでもある。したがって、中高所得層はその政策に反対したり、低所得層を攻撃したりするインセンティブを失う。「犯人探し」と「袋だたき」との政治を無力化することができるのである。

また、所得制限をはずしていけば、所得審査に費やされている膨大な行政の事務コストを大幅に削減することができる。だれがムダ使いをしているかを暴き立てる疑心暗鬼の結果としてではなく、人間の生活保障と幸福追求の結果として、自然に行政が効率化していくのである。

そして意外に思われるかもしれないが、結果的に所得格差も小さくなる。図8-1を見てみよう。低所得層が税を負担し、中高所得層が受益者となっても、原理的に言って、格差は小さくできる。私たちは「奪い・弱者を助ける」ことを正義として語ってきた。だが、正義の問題としてではなく、財政の原理に忠実になり、「分かち合い・不安から解き放つ」ための財政をめざすこと、つまり、人

間の生活を保障し、基本的な自由を担保することで、結果的に格差を縮小できるのである。

図8-1 応益原則・負担分任原則＝所得で人間を区別しない財政へ



出典：筆者作成

ここで重要なのは、国と地方の役割分担をより明確にすることである。あえて言うておけば、以上のモデルは、低所得層を受益者にし、中高所得層を負担者とするこれまでの格差是策を否定するものではない。国は憲法25条1項にある生存権を保障する義務を負っている。この観点からすれば、富裕層に税をかけ、低所得層に現金を給付することは理にかなっている。だが同時に、この方法では「再分配の罨」が生み出されてしまう。だからこそ、もうひとつの方法、すなわち全員をサービスの受益者にし、全員が負担者となるしくみ、財政システムの原点回帰が重要になるのである。

生存の次に保障すべきは生活である。そして、生活に必要なサービスを提供する主体、それこそが地方自治体にほかならない。私たちは程度の差こそあれ、地域共同体のなかで生活している。お互いの顔が見えやすい地方の公共圏のなかに新しい財政システムが根づ

いていけば、人間を所得で区別して社会を分断する方向性ではなく、本来の姿ともいえるべき「共同行為としての財政」を復活させる方向性を模索することができるようになる。この「私たち」の再生が叶わなければ、国レベルでの再分配などおよそ実現困難であろう。

戦後の地方財政システムは、地方交付税を中核とした国の財源保障と、その結果生じる財政調整とによって支えられてきた。いまある地域間の財政力格差は、戦前、戦時、占領期をへて形成された税源配分と戦後の経済政策ののちに形成されたものである。この意味において、国の財源保障責任は、これからも引き続き当然の前提として要請されていくこととなる。

だが、同時に、ナショナル・スタンダードを超える生活保障に関しては、地方自治体自らが汗をかく覚悟を持たなければ、時代の閉塞状況を打破できないこともまた、事実である。

もちろん、人口規模に大きな差のある基礎自治体にあつて、税だけではすべての人びとの生活を保障することは難しい。だからこそ、私たちは21世紀を「公」「共」「私」のベストミックスの時代だと位置づけてきた。さらにいえば、地方の自主財源確保努力が交付税の削減とむすびつけられては目も当てられない。しかし、それでもなお、地方自治体の財政責任は看過されてはならない。地方自治体の共通するニーズへの財源として、自治体が一斉に増税をおこない、一定の財政調整をおこなう「地方共同税」のような議論も、より深められて良いのではないだろうか（地方共同税に関しては、例えば、全国知事会「地方税財政制度研究会」報告書を参照。また、すでに今日の税交付金が地方共同税的な発想を有していることは、第7章（関口論文）で見たとおりである）。

私たちはしばしば弱者の救済を正義として語りがちである。だ

が、人びとは正義のためではなく、生存や生活の共通のニーズをみたすために助け合ってきた。いわば、痛みと喜びを分かち合い、利害関係を共有できる保障の空間を作りあげることこそが、「私たち」という共感の領域を再生するための条件である。この社会変革の原動力となるのが地方自治体である。これから10年間の地方自治体の決断は、21世紀の人口縮減期を生きる私たちの生活のあり方そのもの、そして生存・生活共同体としての日本社会のあり方そのものを決定することとなるだろう。残された時間は短い。



# 参考資料

「地域経済財政システム研究会WG（ワーキンググループ）」

研究会・現地調査 日程概要

研究会

- 第1回研究会 日 時：2015年6月18日  
午後6時から午後8時まで  
場 所：日本都市センター会館 会議室
- 第2回研究会 日 時：2015年8月25日  
午前10時から午前12時まで  
場 所：ホテルルポール麹町 会議室
- 第3回研究会 日 時：2015年12月7日  
午前10時から午前12時まで  
場 所：日本都市センター会館 会議室
- 第4回研究会 日 時：2016年2月23日  
午後3時から午後5時まで  
場 所：日本都市センター会館 会議室
- 第5回研究会 日 時：2016年9月21日  
午後3時から午後5時まで  
場 所：日本都市センター会館 会議室
- 第6回研究会 日 時：2016年11月17日  
午後1時から午後3時まで  
場 所：ホテルルポール麹町 会議室
- 第7回研究会 日 時：2016年12月5日  
午前10時から午前12時まで  
場 所：ホテルルポール麹町 会議室
- 第8回研究会 日 時：2017年2月3日  
午前10時半から午前12時半まで  
場 所：日本都市センター会館 会議室

現地調査

- 多久市 日 時：2016年3月8日  
調査者：井手座長  
調査先：多久市

- 名古屋市 日 時：2016年3月22日  
調査者：宮崎委員、事務局  
調査先：名古屋市住宅都市局住宅部住宅管理課
- 高松市 日 時：2016年5月26日  
調査者：村山委員、事務局  
調査先：高松市交通政策課、まちづくり企画課
- 兵庫県、  
加古川市 日時：2016年5月27日  
調査者：村山委員、事務局  
調査先：兵庫県教育委員会、加古川市教育委員会等
- 岩手県紫波町 日 時：2016年6月22～23日  
調査者：沼尾委員、事務局  
調査先：紫波町 公民連携室、商工観光課、農林課等
- 京都市 日 時：2016年7月14～15日  
調査者：松井委員、事務局  
調査先：京都市教育委員会、市新産業振興室等
- 鳥根県江津市 日 時：2016年7月27～28日  
調査者：沼尾委員、事務局  
調査先：江津市政策企画課地域振興室等
- 武蔵野市 日時：2016年8月16日  
調査者：松井委員、事務局  
調査先：武蔵野プレイス、武蔵野市教育委員会生涯学習スポーツ課
- 新宿区 日 時：2016年8月25日  
調査者：宮崎委員、事務局  
調査先：新宿区福祉部地域包括ケア推進課、同健康部健康づくり課、  
(株)ケアーズ「暮らしの保健室」
- 雲南市  
(鳥根県) 日時：2016年9月1～2日  
調査者：佐藤委員、事務局  
調査先：雲南市地域振興課、波多コミュニティ協議会、  
民谷地区振興協議会、(株)吉田ふるさと村

## 執筆者プロフィール

**井手 英策**

**慶應義塾大学経済学部教授**

東京大学大学院経済学研究科博士課程修了。博士（経済学）。東北学院大学経済学部助手、横浜国立大学大学院国際社会科学研究科准教授、慶應義塾大学経済学部准教授などを経て、2014年より現職。専門は財政社会学。主な著作に、『高橋財政の研究 一昭和恐慌からの脱出と財政再建への苦闘』（単著、有斐閣、2006年）、『中央銀行の財政社会学 一現代国家の財政赤字と中央銀行』（共著、知泉書館、2006年）、『経済の時代の終焉』（単著、岩波書店、2015年。第15回大佛次郎論壇賞受賞）、『分断社会を終わらせる―「だれもが受益者」という財政戦略』（編著、筑摩書房、2016年）などがある。

**佐藤 宏亮**

**芝浦工業大学工学部准教授**

早稲田大学大学院理工学研究科博士課程修了。株式会社都市建築研究所、早稲田大学創造理工学部建築学科助手、同助教を経て、2014年より現職。専門は都市計画・地域計画・まちづくり。主な著作に、『医学を基礎とするまちづくり Medicine-Based Town』（共著、水曜社、2014年）、『景観再考 景観からのゆたかな人間環境づくり宣言』（共著、鹿島出版会、2013年）などがある。

**関口 智**

**立教大学経済学部教授**

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。新日本監査法人（現 新日本有限責任監査法人）、立教大学経済学部専任講師、同

准教授を経て、現職。専門は財政学・租税論。主な著作に、『現代アメリカ連邦税制－付加価値税なき国家の租税構造』（単著、東京大学出版会、2015年）、『地方財政・公会計制度の国際比較』（編著、日本経済評論社、2016年）、「国の財政と消費税の歴史的展開」日本税務研究センター編『消費税の研究』（単著、日本税務研究センター、2017年）などがある。

## 沼尾 波子

### 日本大学経済学部教授

慶應義塾大学大学院経済学研究科後期博士課程単位取得退学。同大学経済学部研究助手、財団法人東京市政調査会（現 公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所）研究員などを経て、2008年より現職。専門は財政学・地方財政論。主な著作に、『交響する都市と農山村：対流型社会が生まれる（シリーズ田園回帰）』（編著、農山漁村文化協会、2016年）、「地域包括ケアシステムにおける自治体行政運営の課題」『地域包括ケアと生活保障の再編』（単著、明石書店、2014年）、『水と森の財政学』（共編著、日本経済評論社、2012年）、などがある。

## 松井 望

### 首都大学東京都市教養学部准教授

財団法人日本都市センター研究室研究員、首都大学東京都市教養学部都市政策コース助教などを経て、2009年より現職。専門は行政学・都市行政論。主な著作に、『地方自治論入門』（編著、ミネルヴァ書房、2012年）、「庁議制度と調整機構」村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』（単著、第一法規、2009年）、「行政財産使用の選択肢～目的外

使用の許可制度と貸付制度」小島卓弥編著『ここまでできる実践公共ファシリティマネジメント』（単著、学陽書房、2014年）、「県庁内のガバナンス変容と持続的ガバナンス導入による政治時間の規律づけ」宇野重規・五百旗頭薫編『ローカルからの再出発 日本と福井のガバナンス』（有斐閣、2015）などがある。

## 宮崎 雅人

### 埼玉大学大学院人文社会科学研究科准教授

慶應義塾大学大学院経済学研究科単位取得退学。博士（経済学）。埼玉大学経済学部講師などを経て、現職。専門は財政学・地方財政論。主な著作に、「国民健康保険制度の財政運営の都道府県単位化に関する分析」日本地方財政学会編『政令指定都市・震災復興都市財政の現状と課題』（単著、勁草書房、2014年）、『分断社会を終わらせる—「だれもが受益者」という財政戦略』（共著、筑摩書房、2016年）などがある。

## 村山 卓

### 香川大学大学院地域マネジメント研究科教授

慶應義塾大学総合政策学部卒業後、自治省（現総務省）入省。総務省自治財政局公営企業課理事官、川崎市財政局財政部部長などを経て、2014年より現職。専門は地域活性化論、地方財政論。主な著作に、「地方公営企業会計制度の見直しについて」『地方財政』（単著、地方財務協会、2012年）、「損失補償契約に係る自治体財政運営上の課題」『金融法務事情』（単著、金融財政事情研究会、2011年）などがある。

清水 浩和

(公財) 日本都市センター研究員

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。2006年より現職。専門は財政学。主な著作に、「ドイツにおける地方団体の資金調達システムと公的金融機関の役割～いわゆる貯蓄銀行の特徴とその民営化論議を中心に～」『都市とガバナンス』8号（単著、(財)日本都市センター、2007年）、「「ぶらぶら歩く」まちブランド戦略－長崎県長崎市－」『地域魅力を高める「地域ブランド」戦略』（単著、東京法令出版、2008年）、「地域ブランドづくりのポイント－合併市町村を取り巻く環境と課題－」関満博・(財)日本都市センター編『新「地域」ブランド戦略』（単著、日本経済新聞出版社、2007年）などがある。

超高齢・人口減少時代に立ち向かう  
—新たな公共私連携と原動力としての自治体—  
(地域経済財政システム研究会 WG 報告書)

---

平成29年3月 発行

編 集 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  
T E L 03 (5216) 8771  
E-Mail labo@toshi.or.jp  
U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷 株式会社 報 光 社 東京支社  
〒101-0021 東京都千代田区外神田2-2-17  
T E L 03 (3251) 1866

ISBN 978-4-904619-69-8 C3034

---

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 book requires indication of the source.

ISBN978-4-904619-69-8

C3034 ¥1000E

定価（本体価格1000円＋税）

