

2019/9  
Vol. 32

# 都市と ガバナンス

- 巻頭論文 「公共的な物」の劣化に  
どう対応するか?  
早稲田大学政治経済学術院教授 齋藤 純一
- 講演録 「憲法の地方自治規定と都市自治体」  
明治大学法学部教授 大津 浩
- テーマ 地方分権の理念とこれから
- シリーズ まちづくりの新展開  
ーマンションと地域のまちづくりー

## 都市とガバナンス 第32号 目次

### 巻頭論文

- 「公共的な物」の劣化にどう対応するか?…………… 1  
早稲田大学政治経済学術院教授 齋藤 純一

### 講演録

- 第27回都市分権政策センター会議講演「憲法の地方自治規定と都市自治体」…………… 5  
明治大学法学部教授 大津 浩

### テーマ 地方分権の理念とこれから

- これまでの地方分権改革の動向と今後の展望……………20  
早稲田大学法学学術院教授 田村 達久
- 地域における市民社会アクターの変化と踊り場にある都市ガバナンス  
—JIGS調査(1997-2017)に基づく推移と現状—……………30  
東海大学副学長・筑波大学名誉教授 辻中 豊  
筑波大学大学院・東海大学研究員 和嶋 克洋  
東海大学研究員 戸川 和成
- 都市自治体における地域コミュニティ政策の今後……………45  
山梨学院大学法学部特任教授 日高 昭夫
- 財政分権化の理念と現実—財政移転に焦点化して—……………54  
金沢大学経済学経営学系教授 武田 公子
- 税源移譲の理想と現実—課税自主権行使による地方財源充実の困難性—……………64  
岩手大学人文社会科学部准教授 佐藤 一光
- 地方分権改革とコミュニティの対応—超高齢・人口減少社会の到来に向けて—……………77  
首都大学東京人文科学研究科教授 玉野 和志

### シリーズ まちづくりの新展開—マンションと地域のまちづくり—

- 超高齢・人口減少下の地方拠点都市における持続可能な中心市街地の再構築  
—岐阜市の市街地再開発事業を事例に—……………86  
兵庫県立大学環境人間学部准教授 太田 尚孝
- マンションの魅力とはなにか  
—都市的生活様式としてのマンションのモビリティの限界—……………97  
立教大学社会学部准教授 貞包 英之
- 転換期の分譲マンション—持続可能性と公的介入—……………107  
神戸大学大学院法学研究科教授 砂原 庸介
- 住宅を取り戻してきた中央区のまちづくり—「人」を「まち」に残すために—……………121  
中央区都市整備部地域整備課課長 栗村 一彰
- 「タワーマンションのあり方に関する研究会」の経緯と今後のまちづくりの方向性……………129  
神戸市
- 高層マンションと地域のまちづくり—市街地再開発事業による事例を通じて—……………137  
(株)アール・アイ・エー東京支社開発企画部副参事 辰巳 寛太

## 都市自治体の調査研究活動

- 都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動  
～求められる「総合計画」、「社会福祉・保健医療」への取組み～…………… 146
- 「働き方改革を踏まえた組織マネジメント研究会」～マッセ OSAKA～…………… 166  
公益財団法人大阪府市町村振興協会研修研究部（マッセ OSAKA） 中堂 庄太

## 都市政策法務コーナー

- 受動喫煙対策をめぐる改正健康増進法の上乗せ・横出し条例…………… 172  
日本都市センター研究員 釵持 麻衣

## 調査研究紹介

- 第 27 回都市分権政策センター…………… 186
- 地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会…………… 187
- 都市自治体におけるガバナンスの調査研究（市役所事務機構）…………… 188
- 都市自治体におけるガバナンスの調査研究（人材確保と連携）…………… 189
- 情報領域に係る人材の確保と連携に関するワーキンググループ…………… 190
- 分権社会の都市自治体条例に関する調査研究…………… 191
- ネクストステージの総合計画に関する調査研究…………… 192
- グローバル化を見据えた都市自治体の主要政策課題とその対応の内外比較研究…………… 193
- 総合的な都市経営（エネルギー・交通・インフラ、市民自治体等の分野）に関する  
内外比較研究…………… 194
- 都市自治体におけるツーリズム行政に関する調査研究…………… 195
- 都市の未来を語る市長の会（2019 年度前期）…………… 196

## 政策交流イベント

- 第 81 回全国都市問題会議（予告）…………… 198
- 第 21 回都市経営セミナー…………… 199
- 第 22 回都市政策研究交流会…………… 200

## 刊行物のご案内

- 刊行物のご案内…………… 202
- センター紹介・編集後記…………… 204

## コラム

- コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？生物が生き残る鍵は音楽のコミュニケーション!?……………44
- コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？ギリシャ悲劇ではオーケストラ（舞台と客間の間の  
空間）でコロス（⇒コーラス）が歌い踊る⇒オペラもその進化形の一つ?!……………84
- コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？舞踊・合唱で舞台芸術の原点回帰…………… 136
- コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？舞台は地域共同社会の裁きの場でもあり知恵が求め  
られた…………… 169
- コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？ツーリズムは癒しの源…………… 195

# 「公共的な物」の劣化に どう対応するか？

早稲田大学政治経済学術院教授 齋藤 純一

日本の総人口は2065年には約8800万人に減少するとともに、高齢化がさらに進み、約2.6人に1人が65歳以上、約3.9人に1人が75歳以上になると推計されている（『平成30年度高齢社会白書』）。東京都区部でも十数年後には人口がピークに達すると見られている（同白書）。人口がその後定常化の方向に転じていくとしても、人口減少・高齢化にどう対処するかがこれから半世紀にわたり住民自治にとっても大きな課題になることは間違いない。

その際、社会保障をはじめとして対処しなければならない課題は多いが、小論では、「公共的な物」(public things)の劣化にどう対応していくかという問題に注目したい。というのも、そうした「物」の劣化が招く身近な暮らしの場の荒廃をどう防いでいくかは、自治体とその住民にとって切実な「公共の関心事」(res publica=public things)にならざるをえないからである。

地域における「公共的な物」には、電気・ガス、上下水道などの生活インフラ、学校・図書館・公民館などの公共施設、街路・公園・河川敷などのほか、駅や商店街、神社仏閣など一般のアクセスに開かれているものも含ま

れる。公的に管理・運営されるもの、一般のアクセスに開かれているものに加えて、ここでは、集合住宅を含む住宅も、地域の安全やイメージ(景観)にかかわるものとして、「公共的な物」に含めて考えたい。

あらゆる物は、放置されればおのずと劣化していく。「公共的な物」も、それを利用する人々による関与——清掃・修繕・補強あるいは更新など——がおろそかになれば、劣化を免れない。住民の減少は人的資源の面において、自治体が直面する財源の制約は物的資源の面において、「公共的な物」の維持にとって不利な条件となる。それに加えて、大都市では、住空間をはじめとする住民の生活空間の分離(segregation)——より富裕な住民層とそうでない住民層の分離——も、これを放置するなら昂進していこう。それは、他の住民とその生活環境への関心の低下をともなわずにはいない。

こうした条件を考慮すれば、公共空間の荒廃化の傾向は避けがたいようにも見える。すでにそれは、老朽化が進む生活インフラ、シャッター商店街、建て替えの見通しが立たない集合住宅、虫食い状に抜がる空き家などに現れている。そうした傾向に歯止めをかけ

る社会的資源をどこに見いだし、どのように形成していくことができるだろうか。

言うまでもなく、人口の減少や高齢化がもっぱらネガティブに作用するとは限らない。人口減にともない土地への需要はしだいに低下していきたくらうし、退職した人々がその時間的資源を活かして地域の公共的な活動に携わることも期待できる。また、制度の再編によって、既存の資産が負の資産に転じていくことに歯止めをかけることも可能である。2017年に施行された「改正住宅セーフティネット法」は、住居を求める高齢者や低所得者と空き家とのマッチングを図る試みである。小論では、劣化が危惧されている当の物自体がもちうるはたらき（agency）に注目してみたい。

アメリカの政治思想家ボニー・ホニッグによれば、物には人々の関与を引き出し、人々の関係を維持したり、それを再生したりするはたらきがある（Honig 2017）。日本社会の文脈に引きつけていけば、住民が愛着を寄せてきた街路、学校、公園、地域の神社（神社林）などは、その劣化や荒廃を食いとめようとする自発的な活動を呼び起こしている。実際、各種のイベントや祭りなどの地域の行事、あるいは町並みの保全・修復、地域ブランドの開発などを通じて、住民の間に新たな関係が形成されるケースが全国各地に見られるようになってきた。

地域の「公共的な物」は、そこに生きる人々に共有される知覚や記憶と分かちがたく結びついている。街路樹は季節の変化を人々に知らせ、いまは使われなくなった蔵や水路はその地にどのような生業があったのかを人々に

伝える。「公共的な物」は、人々を空間的にだけでなく時間的にも結びつけている。廃校や廃線を惜しむ感情がなかなか消え去らないのも、それらがもっていたはたらきに他に代替しがたい価値が認められるからだろう。

何らかの物に持続的に関与する活動は、「投資」（investment）としての面もっている。その投資が繰り返されることを通じて、物それ自体にも、その物をめぐる人々の関係にも資本——物的資本のみならず社会関係資本（social capital）や文化資本（cultural capital）——が蓄積されていく。長く関与・愛着の対象となってきた「物」は、人々の認識や記憶の媒体ともなり、今度は人々の関心や愛着を引き寄せ、新たな関与を促していく。このように「公共的な物」は、それをめぐる人々の間に関係を形成し、維持する媒体として作用する。翻って、そうした関係は、住民が防災や防犯など他の活動を展開していくことにも資する。人口減少・高齢化が進むなかで「公共的な物」が現に果たしている役割はけっして小さくはない。

もちろん、すべての「公共的な物」がそうした肯定的な作用をもちうるわけではない。逆にある種の物は、人々のアクセスを意図的に妨げたり、その地ならではの風景を損なう仕方で作用することもあるし、すでに安全上のリスクとなっているものもある。それらの物は、むしろ、そうした物をつくってきた（あるいは放置してきた）従来の制度や政策に対する真剣な反省を迫っていると言える。たとえば、増えつづける空き家は、野放しの土地開発や新築住宅の過剰供給を許してきた政策の問題を如実に示しているし、歩道橋や段差

のついた狭い歩道は人々の移動・交通において何が優先されてきたのかを露わにしている。

そして、日本ではまだ先鋭化していないとはいえ、格差の拡大にともなう住空間の分離も深刻な問題である。ロバート・パットナムらが描くように、アメリカの社会では、同じ都市に生活する住民でも互いにすれちがうことすらないくらいに、互いの生活空間（そして人生の展望）を分け隔てる溝は深くなっている（パットナム 2017）。生活空間が分断化していけば、住民の関心も互いから離れて、内向きに閉じていく。一般のアクセスに開かれている「公共的な物」は質において劣るものと見なされ、富裕層はそこから自らを排除していく。そうした行動が重なれば、公共の貧困化にはさらに拍車がかかっていく。こうした悪循環を避けるためには、「公共的な物」に負のイメージをまわりつかせないような政策の展開や住民の活動がなんとしても必要になる。

「公共的な物」の現状から学ぶなら、人口減少・高齢化と資源制約の条件のもとで、何をつくらないかが重要になる。すぐに負の資産に転化していくもの、維持するのに膨大なエネルギーやコストを要するもの、人々を結びつけるのではなく逆に切り離す仕方で作用するもの、こういったものの開発や建築にはかなりの規制が必要だろう（たとえば、現在建設中のタワーマンションも半世紀後には耐用年数〔法的耐用年数は47年〕に達するし、少なくともその資産価値はかなり減価していく）。

このように見ると、人口減少・高齢化は、

住民がその暮らしの場所をどのように維持・再編していくかについて、次世代ないしそれに続く世代の視点に立って再点検・再検討するための機会を提供しているように思われる。「物」は否応なく視野に入るがゆえに、動機づけの面でも、住民の地域社会への関与を喚起しやすい。地震や集中豪雨など頻発する災害も、防災あるいは避難の観点から、宅地の地盤や河川への関心をあらためて高めている。さらに、「迷惑施設」とみなされこともある「公共的な物」——たとえばゴミ処分場、保育所、障害者支援施設など——を地域のどこにどのようにつくるかもあらためて問われつつある。

地域の荒廃を防いでいくために、先の世代に何をのこし、何をのこさないかについて意見を交換し、判断を形成することは急務である。とはいえ、そのような地域全体の「公共的な物」をめぐる意見交換の機会はおのずと生じるわけではない。これまでは、何らかの建設計画が具体化してから関係住民の「同意」を調達するための場がもたれることが多く、建設にまつわる個々の利害をいかに調整するかに関心が集中しがちであった。「事後的」(ex post)な利害調整や補償に終始するのではなく、「事前に」(ex ante)に共通の判断を形成していくためには、やはり制度的な対応が必要になる。

いま身近なところで直面している個々の問題についての議論ももちろん重要だが、制度として重要なのは、自治体全域にわたるしかも半世紀後を展望した「公共的な物」のあり方について、持続的な議論の場を設けていくことである。まず、フォーマルな制度につい

て言えば、自治体（市町村）における現行の選挙制度は、一つの選挙区から複数の議員が選出される仕組みになっている。すでに指摘されているように、この制度は、議員を細分化された利益の代表者にしがちである（砂原2018）。議員は、それぞれの支持層に響く利害には敏感に反応するとしても、「公共的な物」に関わるような政策指針を競い合って提示しあうことはまれであった。政策をめぐる持続的な競争が活性化するように、たとえば非拘束名簿式比例代表制を導入するなど、選挙制度の再編に向けた検討が望まれる。

また、都市計画の策定等、「公共的な物」をめぐる政策形成については、ステークホルダーの審議会参加などの方策も採られるようになってきたが、それと並行して、多様な住民代表からなるミニ・パブリックス（「討論型世論調査」など）を導入することも有益であるように思われる。「選挙（election）による代表」の限界を「選出（selection）による代表」によって補完することがその目的である。選挙による代表は、とくに代表者（議員）のジェンダーや出身社会層が比較的同質であるという点で、住民の多様な経験やそれにもとづく「状況的な知」（situated knowledge）を必ずしも反映しないからである。

ランダムサンプリングをもとに住民から選ばれる多様な背景をもつ参加者が、関連する問題について適切な情報を得たうえで、どのような政策が望ましいかについて熟議するとき、その参加者が何を望ましい／何を望まし

くないと考えるようになるかは、自治体の議会や行政における意思形成にとって貴重な判断材料になる。のみならず、各地域・各住民層からの参加者が地域全体の関心事について直接意見を交換する機会をもつことは、それ自体、住民間の関心の分断を避けるうえで有益であるように思われる。

「公共的な物」は、住民とその代表者たちが、これまで何を重要なものと見なし、何を優先してきたか、あるいは何を考えてこなかったかを具体的なかたちで示している。既存の資産をどのように活用するか、何を将来にのこさないか、そして今後何をつくり何をつくらないかについて継続的に意見を交換し、判断を形成していく制度上の機会は、住民どうしを、そして住民と自治体の議会・行政をつなぐ媒体となるはずである。

#### 【文献】

Bonnie Honig, *Public Things: Democracy in Disrepair* (Fordham University Press, 2017).

砂原庸介『新築がお好きですか？——日本における住宅と政治』（ミネルヴァ書房，2018年）。

ロバート・D・パットナム（柴田康文訳）『われらの子ども——米国における機会格差の拡大』（創元社，2017年）。

金井利之編『縮減社会の合意形成——人口減少時代の空間制御と自治』（第一法規，2019年）。

# 「憲法の地方自治規定と都市自治体」

明治大学法学部教授 大津 浩

日本都市センターと全国市長会が共同設置する「都市分権政策センター」では、2018年度から第6期として、これまでの分権改革を踏まえ、実際の都市政策、都市経営により重点をおいた調査研究等を実施することとしている。

2019年7月には、「憲法の地方自治規定と都市自治体」を議題に第27回会議を開催した。会議では、明治大学法学部教授の大津浩氏による講演の後、市長及び学識者の間で活発な意見交換が行われた。なお、本稿は、その講演録としてまとめたものである。

## はじめに

明治大学法学部で憲法を教えております大津と申します。本日は、都市分権政策センター会議にお招きいただきありがとうございます。

本日は、「憲法の地方自治規定と都市自治体」をテーマに憲法学の観点からご説明したいと思います。

ドイツ中世の諺に「都市は人間を自由にする」というものがあります。これは、「中世ヨーロッパの都市は周囲を城壁に囲まれ、周りの農村部と隔離されていた。農村部は封建社会のもと、農奴には自由は認められていなかったが、都市に移り住めば農奴から解放され、自由民となることが出来た」という事実から生まれた言葉です。農村社会では人間が縛りつけられているが、都市に行けば自由になると。都市は匿名性の社会ですから、皆が自由に自分の可能性を伸ばしながら生活し議論する。そのような環境にこそ自治が育つ。このような意味から、都市自治体こそが民主

主義及び地方自治の基礎であったといえると思います。

現代社会において、都市自治体をモデルとするとき、農村自治体のあり方や広域自治体と都市自治体の関係をいかに考えるのかなどについて具体的にお示しできればよいのですが、残念ながら、私自身十分な検討が出来ておりません。そこで、まずは、私のこれまでの研究を踏まえ、主として「都市自治体」の憲法論に限ったお話しをしたいと思います。

私の研究テーマは、①国民主権原理の再解釈を通じた地方自治権保障論、②自治体政府形態の多様化論、③二層制の憲法保障論の再検討の3つです。

まず、①「国民主権原理の再解釈を通じた地方自治権保障論」ですが、私は、地方自治は、国民主権の地域的な行使の場という観点から説明すべきであり、後ほど述べる国と自治体との間での「立法権の分有」という主張も、その観点から導き出されるものと考えています。

また、農村自治体のあり方や、都道府県と都市自治体との関係にも関わるものとして、②自治体政府形態を現行憲法のもとでどう多様化できるか、③都道府県と市町村の二層制を憲法はどの程度保障しているのかについても説明したいと思います。

さて、私が考える現在の日本国憲法の地方自治の基本的な原理、第92条「地方自治の本旨」は、「都市自治体においてこそ適切なものである」という点について考えていきたいと思っています。

ご存知のとおり、日本の地方自治に関する憲法解釈論では、憲法第92条から第95条までで明文化されている具体的な制度の保障以外には、地方自治制度や自治事務の制度枠の存在しか保障しないという制度的保障論が通説となっています。そのため、ほとんどの地方自治の問題は、立法政策、すなわち国会が法律で決めてしまうため、憲法学者の出番はなく、現行の立法上の法制度をよくご存じの行政法学者の議論が中心となっております。しかし憲法学者である私としては、やはり憲法の普遍的な原理に照らして地方自治をどう考えるべきか等、現在の日本国憲法の歴史的な流れの中での一つの可能性についてお話することをご理解ください。

## 1 「国民主権の地域的行使の場としての地方自治」論

### (1) 現代民主主義の深化

現在の日本国憲法が採用し、あるいはさらに発展させようとしている現代民主主義でも、立法権は国民代表府に帰属することが基本です。しかし、民主主義は次のように歴史的な発展を遂げています。

まず、「半代表制」です。現代の民主主義では、国会議員が勝手に立法することは、現実

には許されず、何らかの形で民意を尊重しなければならない。つまり、民意による事実上の統制が一般化しています。これを憲法学では「半代表制」と呼んでいます。

二つ目に「半直接制」です。20世紀後半の現代民主国家の憲法においては、単に民意を尊重する（半代表制）だけでなく、一部直接民主制（国民が直接的に政治を決定する制度）が取り入れられています。日本では「憲法改正」の場合にのみこの制度を取り入れていますが、フランスでは、立法についても国民投票で決めるというシステムがあります。この場合、最終的な政治的決定権は、国会ではなく、有権者自身が有することになります。このような段階を、憲法学では「半直接制」と呼んでいます。

三つ目は「対話型民主主義」です。20世紀末以降のより多元化し柔軟化した民主主義の捉え方では、多様な公的意思の形成主体がお互いに対話しながら、よりよい立法を形成していくという意味での「対話型民主主義」が取り入れられてきます。私は、この「対話型民主主義」の中心的な要素の一つが、地方自治体の代表機関であると思っています。国会は全国民を代表する機関ですが、地方自治体の代表機関も広い意味では国民を代表する機関であり、これらがさまざまなルートを通じて対話をすることで、よりよい国民全体の意思が形成される。現代の民主主義はこうした方向に修正され深化していると考えます。

### (2) 国民主権原理の具現化としての「地方自治の本旨」

以上のように考えると、日本国憲法第92条の地方自治の本旨とは、「主権者である国民が国と地方において多段階的に主権を行使する」という意味に変容した国民主権原理を

具体化したものであると理解できます。すなわち、憲法第 92 条は国民主権の規定の一つでもあるのです。

### (3) 「立法権分権」国家

したがって、「地方で主権を行使する」ということから、自治体にも立法権が分有されるという原理が導き出されると考えます。「自治体への立法権分有」というと、憲法上、連邦と州に立法権限を明確に分割し帰属させている連邦国家を想定してしまいますが、日本国憲法はそのような国家構造をとっていません。

しかしながら、日本国憲法は立法権を明確には分割していないものの、自治体も国と並んで統治権を分有していると理解することはできます。憲法第 92 条は「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いてこれを定める」、つまり、国会が自治体に関する事項を法律でどのように定めても良いわけではなく、あくまでも地方自治の本旨に適合的な法律しか定められないとしています。この文言は、国のみならず自治体にも、公的な事柄を決定する権限を与えているのだと読めます。すなわち、明確に分野は定められていないけれど、自治体にも何らかの形で、国と並んで立法権が分有されていると。このように、憲法第 92 条を立法権分有の一般規定として読むことは、十分に可能であります。この意味で、日本は立法権分権国家と呼ぶにふさわしいのではないかと思います。

より詳しく述べると、自治体は、市町村であれ都道府県であれ、それぞれの段階で住民の生活に必要なと考えれば、いかなる分野についても条例を定め、介入することが許される。この意味で「全権限性」が保障され

ているということになります。これは、国が法律で決めたことを自治体が地域で実施に移すという行政権だけの分権ではなくて、どの分野にどのような方法で介入すれば良いのか自体を決められるという意味で、第一次的立法権を自治体が国と分有しているということになります。

以上のように考えますと、当然、国自身にも国民全体のためにいかなる分野にも介入するという「全権限性」があり、自治体においてもそれぞれの分野で「全権限性」がありますので、国と自治体に管轄権の重複、抵触、競合が生じることとなります。この場合、従来の通説では、日本国憲法は自治体の「全権限性」を保障するとしつつ、国の法令に一切逆らうことができないという条件付きの「全権限性」だったのですが、私は、自治体も国民の主権行使の場であるとする以上、「全権限性」にこのような限界を設けてはならないと考えます。その上で、国との間で抵触・競合してしまった場合、自治体が必要と考えるならば、お互いに立法権をぶつけ合って調整する、「対話型の立法権分有」という考え方が有効であると考えます。

### (4) 権限重複型「立法権分権」国家における

立法権分有のあり方：「対話型立法権分有」

#### 1) 立法権の国会独占原則と自治体立法権に対する国立法権の原則的優位

国政レベルでは、憲法第 41 条に「国会は国の唯一の立法機関」と定められておりますので、国会が立法権を独占しています。これはあくまで、国政レベルにおいては、行政権あるいは司法権との関係で国会が立法権を独占するということです。

一方、前述の民主主義観では、憲法第 41 条の原則は、国と地方の関係においては国会が

立法権を独占するのではなく、国の立法権が自治体の立法権に優先する原則であると捉えることが正しいと思います。憲法第94条で、法律の範囲内での条例の制定が求められるわけですが、私は、条例が一切法律に抵触してはならないという意味ではなく、原則として国の法律が優位するという一般条件を守ったうえで、自治体は国会の立法に匹敵する条例を制定しなくてはならないと解釈すべきだと考えます。

## 2) 憲法適合的解釈としての「目的効果」基準論

さて、国の法令と自治体の条例において、この両者の抵触が疑われる場合、可能な限り、地方自治の本旨を尊重して、両者が抵触しないよう解釈することが憲法上の要請です。これを憲法学では「憲法適合的解釈」といいます。国の法律は合憲であるが、自治体の条例を尊重するような形で可能な限り解釈するということであり、徳島市公安条例事件最高裁判決が示した「目的効果」基準論は、この立場をとっています。

## 3) 「憲法適合的解釈」が不可能なほどに明らかに国の法令に抵触する条例

しかしながら、私は先ほどから、「自治体がどうしても必要な場合には、国の法律がどうであれ、自治体の条例で勝手に定めても良い」という議論を展開しています。これは言ってみれば、憲法適合的な解釈が不可能なほどに、明らかに国の法令に抵触する条例がつけられる場合があるということになります。この場合はどのように考えたら良いのか。

私の独自見解ではありますが、原則として国の法律が優位するにせよ、自治体の立法、

すなわち条例が、その内容や立法の経緯に十分な必要性和合理性が認められる場合、部分的あるいは暫定的であることを条件に、例外的に、自治体の条例が国の法律に優位するということを、憲法第92条が認めているものと理解しています。「部分的な抵触」を「国の法律の重要な部分を阻害するに至らない限り」と読み替えれば、実際、どのように処理すべきかがかなり明確になると私は考えます。

このように、地域的な必要性和合理性が十分に認められる場合には、条例が法律に優位するということは、特定の自治体、特定の分野に限り、憲法ではその条例が法律に抵触した場合でも憲法的適法性を与えるということです。つまり、当該自治体の当該分野に関して国の法律を優先的に適用してしまうと、かえって部分的に「適用違憲」が生じてしまうことになるので、当該分野に関する適用を排除するということです。

以上のように考えると、国の法令に逆らわない限りでの「全権限性」という通説は、国の法律に部分的・暫定的に抵触する限りは、あらゆる分野について自治体の立法で定めて良いという「全権限性」論に変化しつつあると言えるのです。なお、「暫定的」というのは、一般的に言って公的事柄では国の法令がやはり優位する場合が多いですし、一定時期が過ぎれば条例の適法性が減ってしまうということがあるからです。

## 4) 「部分的・暫定的な抵触」の最終解決

このような国と自治体の対立は決して国の統一性の破壊と考えてはいけません。むしろ、自治体がある程度抵抗することを通じ、国と自治体が時間をかけて妥協し合い、共存できるような状態が生まれることを憲法も望

んでいると考えるべきです。つまり、国が真の意味で国民のために十分に活動していない場合に、何らかの形で自治体が補完すること（「逆補完性の原理」）を通じてこそ、よりよい国法が形成されるのだと考えます。

#### 5) 基礎自治体と広域自治体の「全権限性」立法権どうしの抵触

さて、地方自治体は、地域の必要性に応じてあらゆる分野に自らの立法権で介入できると考えた場合、一つの問題が生じます。現在の日本では、自治体は基礎自治体（市町村）と広域自治体（都道府県）の二層制を採用しております。この基礎自治体と広域自治体の両者が「全権限性」を振りかざしてぶつかってしまう場合、どうすればよいのでしょうか。この論点には次のように答えることができます。

つまり、地方自治法その他の国の法令においては、基礎自治体と広域自治体との関係がある程度仕分けされているはずですが、そして、両者が抵触した場合に、国の法律優先の原則に従って処理されるということを踏まえ、広域自治体が優位することが多くなるかと思えます。ただし、私が先ほど述べた、自治体側に十分な必要性と合理性が認められる限りにおいて、国の法律に対して部分的な抵触が許されるという原則を適用すると、たとえ地方自治法その他の国の法令で都道府県優越という関係が定められていたとしても、必要性と合理性が十分にある場合には、この原則を逸脱して、基礎自治体が優先されるものと考えます。

## 2 「対話型立法権分有」制の成立条件と都市自治体

以上のように考えた上で、「対話型立法権

分有」制の成立条件と都市自治体の関係について考えてみたいと思います。

### (1) (人権規制を含む) 国法令に抵触する可能性を持つ自治体立法権の憲法論的条件 1) 自治体（立法権）内部での民主的討議確保の必要性

私は、自治体には、国の法律を逸脱してでも、必要な場合には住民の人権規制を含む条例の制定権を認めるべきとの立場をとっています。昔から、自治体でこそ多数者の圧政が生じる、だからこそ、国が法律で自治体を統制することによって地域の少数者の人権が保障される、という議論がなされてきたことからすると、これはある意味で恐ろしいことかもしれません。

しかし、地方自治とは、国民が主権者として国や地域の統治をコントロールすることです。ある程度少数派の人権にとってリスクが生じることを認めなければ、民主主義は成り立ちません。この意味では、自治体内部で十分に民主的討議ができることが必要になると思います。冒頭の「都市は人間を自由にする」という話にもつながりますが、やはり民主的討議を行うためには、ある程度の人口、有権者の数が必要であり、地方議会に多様な党派を送り出すことが必要であろうと考えます。この議会においてそれぞれの議員が正義を目指して討議を続けることを通じて、よりリスクの少ない自治体立法が生まれるものと思います。

現状の立法過程をみると、自治体執行府の提案を議会がほぼ受け入れる議決をすることがほとんどであるため、自治体立法提案権はほぼ自治体執行府、市長にあるといえます。しかし、これに対して議会が執行府からの提出議案に十分な批判を加えられるならば、自

自治体執行府と自治体立法府との間での権力分立が十分に成り立ち、よりましな自治体立法に変えていけるものと考えます。自治体執行府と自治体立法府との実質的な権力分立制が成り立つことが必要なわけですが、この意味で、日本の二元代表制―首長も地方議会議員も自治体住民が別々に選び、それぞれが民主的正当性をぶつけ合い、よりよい立法をつくること―は、「対話型立法権分有」制により適格的であると思います。

一方、ヨーロッパ等で採用されている「議員内閣制」、つまり、住民が選ぶのは地方議会議員だけで、地方議会議員の中から自治体執行府（首長も含む）が選ばれるという制度（いわゆる日本の通常の議院内閣制の自治体版）における権力分立制の確保の如何については、大変悩ましいところですが、現時点では、制度設計次第ではないかと言えません。私は、「対話型立法権分有」制の成立条件により適している制度は、二元代表制であると考えています。

(2) 自治体による「実験」・「国立法権への挑戦」に耐え得る行財政能力の必要性―人口規模と行財政規模の観点からは広域自治体と都市自治体こそ憲法の想定する自治体―  
続いて、なぜ都市自治体が対話型の立法権分有に適格的であるかについてですが、「対話型立法権分有」制では、自治体が法令について実験をする、いわば、国の立法権に部分的に挑戦することになりますので、これに耐え得る行財政能力が必要であると考えからです。一般的に言えば、比較的規模の大きい都市自治体のほうが農村自治体よりも自治体政策法務能力のある自治体職員がいる可能性がありますし、国との折衝・調整を行う場合でも、ある程度抵抗でき、訴訟にも耐え得る

行財政力があるのも、都市自治体であろうと思われま。もちろん、行財政力や職員の能力については、都市自治体以上に都道府県という広域自治体のほうが高い場合も少なくないかもしれません。ただ、農村自治体は、現代の自治体としてはやはり弱いという感じを覚えます。もともと、農村自治体は、人口が少なく、みんなで仲よく暮らすという伝統的・牧歌的な地方自治のモデルのような自治体であり、このような自治体では行政権分権こそが適切であったのだらうと思います。多数の人間が集住し、互いに利害が対立するような「都市化社会」では、農村社会をモデルとした自治体はなじまないと思います。

もちろん、農村には農村としての需要があるわけで、市町村合併をしないという住民の選択は尊重すべきですが、その場合、農村自治体は広域自治体の援助を受けて、完全自治体と同等の自治体立法権を行使するしかないのではないかと思います。あるいは、国の法令抵触条例を極力避ける自治体になる傾向が強まるとは思いますが、それはそれで一つの自治体の生き方ではないかと思います。

### (3) 今後の課題

以上を踏まえた上で、「対話型立法権分有」制の成立条件と都市自治体における今後の課題としては、広域自治体と都市自治体との関係があります。私は、広域自治体も都市自治体も国に対抗するような自治体立法権を保有できると考えていますが、両者の法的関係については、国の法令に全面的に依存させるのではなく、基礎自治体を優先した広域自治体と都市自治体の関係についての憲法論を構築することが必要であると考えます。その際、住民により近いところにより多くの権限があり、そして住民がよりコントロールしやすく

なるという「住民近接性の原理」が、都市自治体を優先する根拠となると考えます。特に、自治体立法の合理性と必要性を根拠づける面からも、住民近接性の原理は極めて重要な手がかりになるものと考えています。

### 3 自治体政府形態選択権

(1) 西欧諸国からの示唆：自治体政府の多様性

1) 大陸法諸国の（「地方自治＝自治行政」観に親和的な）「議員内閣制」

次に、自治体政府形態選択権論について若干ご説明したいと思います。

ヨーロッパで伝統的な自治体の政府システムは、「議員内閣制」であります。「議員内閣制」とは、有権者は議会の議員のみを、そして、議員は互選で執行部を選び、そこで選出された執行部のトップが首長になるというシステムです。以前、日本でも、日本の地方自治システムの「二元型代表制（首長、議員を別々に直接選挙することを含む）」があまりにも固過ぎるため、ヨーロッパ型の「議員内閣制」など異なった組織形態を取り入れる余地が残っているのではないかとの議論がありました。

「議員内閣制」は、議会多数派が自治体の執行部を形成することから、政策の立案と執行が一体的に行われやすいというメリットがある一方、議会多数派と執行部（首長）が一体となっているため、対立が見えにくく、地方政治が選挙結果で一面化しやすいというデメリットもあります。

地方自治のことを、ドイツで「Selbstverwaltung」＝自治行政、フランスで「libre administration」＝自由行政と呼ぶように、大陸法諸国において、地方自治は、主権行使の場としての国政とは切り離された

「地方政治＝地方行政」として捉えられています。そして、自治体は、主権の行使とは無関係な地方行政の運営を担当するものと看做されているわけです。

また、条例制定権についても、自治体の「立法権」とは捉えず、「命令制定権」の一種と観念されています。例えば、フランスでは、日本で言う「条例」は地方的な命令（reglement local）と理解されており、他方で「政令」は全国的な命令とされ、いずれも国の法律に従属する行政作用であると捉えられています。ドイツでは、もう少し準法律的な言葉（Satzung）を当てていますが、やはり国の法律とは異質なものであるとの見解が強いようです。

このように、「議員内閣制」は、自治体が国の法律の隙間を自由に定めたり、国の法律を地域的に適用し実施したりする、という「地方自治＝自治行政（自由行政）」観により適合的、親和的なものということが出来ます。この「議員内閣制」においては、選挙のたびに多数派が地方政策の決定権と執行権の全てを独占するので、ある意味、効率的に行政運営ができるのかもしれませんが、しかし、選挙の時以外に、地域の多様な意見を反映させることが難しいという課題もあると思われます。

2) (英)米の「地方の自己統治」

これに対し、英米法系、とりわけ日本の法体系のモデルとなってきたアメリカの「地方自治」は、「local self-government」、「地方の自己統治」と呼び、自治体は自らの憲法に当たる「自治憲章」を定める権利や、地域に関するものは自ら全て決定できる「ホーム・ルール制」（アメリカ版の「全権限性」）の考え方を認めています。このホーム・ルール制には、自らの政府形態も自ら決められる「自

治体政府形態選択権」も含まれており、アメリカの考え方は、より立法権分有制に近いものであると私は感じています。

ただし、アメリカのホーム・ルーム制の基礎をなす民主主義論は、素朴な国民主権論に留まっており、国政（及び州政治）で発揮される立法権と自治体の条例制定権との関係を多元的な国民主権原理で明確に理論化するには至っていないため、国土の中に自治体の存在しない地域があることも、つまり、地方自治のルートで主権を行使できない市民がいることも認めています。私は、この点で、アメリカの考え方に納得することはできません。

また、理論的な説明が不十分なままで、州法と市条例の抵触に関して、徳島市公安条例事件と同じように「目的効果」基準論を用いて条例に適法性を認める判例や、州法のみならず市条例にも連邦の外交権と部分的・暫定的に抵触することを容認する判例が存在しています。これらについては、私の立法権分有論に近いものではあります。国民主権論の観点からすれば法理論的な説明が不十分なのですが、プラグマチック（実利主義的）に解決しているのだらうと思います。

いずれにしても、アメリカの議論は、日本の多元主義的国民主権理解に基づく「対話型立法権分有」制の源流になり得ると思いますが、「半直接制」の視点からの多元民主的国民主権理解の精緻化が必要です。私は、国民が国と地方とで多元的に主権を行使するとき、特に直接民主主義的に決定をすることこそが、国以外の代表機関が国の権限を乗り越える一つの可能性を持つのだと考えています。

## （２）日本国憲法における自治体政府形態多様化の試み

日本国憲法が二元型代表制を採用している

ことはご承知のとおりですが、憲法制定時に翻訳・修正作業を担った当時の法務官僚・佐藤達夫氏は、「アメリカが二元型の非常に固い制度を押しつけてきた」と言って批判していました。また、従来の通説的立場の学者である成田頼明氏も、「日本国憲法のこの規定では柔軟化はできない」と言っていました。

これに対し、近年より緻密な憲法解釈論を展開しつつある立教大学の渋谷秀樹氏は、憲法の文言を極力柔軟に解釈することで、先ほど述べたような「議員内閣制」や「シティ・マネージャー制」のような制度も採用できると主張されています。

渋谷氏は、文言は幾らでも白を黒と言うぐらい解釈でひっくり返すことが可能であり、明確に禁止していない限り、どんな解釈も可能であると言っていますが、私は、日本国憲法の基本原理がそれを許す、あるいはそれを促進するという説明が成り立つのかが大事なことであり、この点で渋谷氏の議論は不十分ではないかと思います。

私は、日本国憲法の国民主権原理を「半直接制」と理解することで、自治体政府形態の多様化が図れるのではないかと考えています。例えば、日本で「議員内閣制」を採用する場合、イタリア型の制度を採用することは可能であろうと考えます。すなわち、イタリアでは、首長と自治体の議員はそれぞれ直接選挙で選ぶという建前のもとで、地方選挙に名簿式比例代表制を導入し、比例代表名簿の筆頭に首長候補を置き、有権者が首長候補と地方議会議員候補とが一体となった名簿に投票することにより、二つの代表機関の直接選挙を行ったものと観念し実施しています。名簿式の比例代表制を採る場合、首長の党派が過半数を獲得できない可能性があります。そこで、イタリアでは、比例第一位の名簿が過

半数を占めるようにプレミアムをつけています。このようにすれば、第一党が必ず過半数をとり、その名簿のトップに立っている人が首長になれます。また、地方議員と自治体執行部（副市長など）との兼職禁止を解く法改正を行えば、「議員内閣制」のような仕組みを導入することは可能だと思います。

ただ、この「議員内閣制」を採用することは、現在の日本国憲法の二元代表制をかなりゆがめることにもなりますので、住民投票による賛成という条件つきでないと難しいと考えています。

#### 4 自治体の多段階制の保障とその柔軟化

現在の日本の自治制度は、ご承知のとおりあまねく二層制を採用していますが、戦後の一時期、地方自治法が改正（1952年）された結果、東京都の特別区に限って、区長の区議会選任制が採用されました。憲法第93条では、首長と議員は両方とも住民が直接選挙すると定められているので、東京都の区部は、憲法上の基礎自治体が存在しない状態になってしまいました。1957年の渋谷区長選贈収賄事件では、このことが問題となりました。

原審（東京地判1963.2.26）では、憲法は同時に制定された地方自治法が採用していた完全二層制を予定していたと解すべきであり（制憲時基準説）、完全二層制の改変は憲法改正を要するため（二層制厳格要請説）、1952年の改正地方自治法は憲法違反であるとししました。

この判決に納得のいかない国側は、高裁を飛ばして最高裁に跳躍上告しました。最高裁は、まず、地方公共団体と言い得るためには、単に法律で地方公共団体として扱われているということでは足りず、事実上、住民が経済的・文化的に密接な共同体生活を営み、共同

体意識を持っているという社会的な基盤が存在しなくてはならない。

また、沿革的に見ても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権など、地方自治の基本的権能を付与された地域団体であることを必要とするものであると述べました。すなわち、現行法上、十分な権限が与えられているものでなければ、憲法上の地方自治体ではないと解することで、完全自治体としての歴史も浅く、また、市町村に比べて法定の権限が格段に弱かった特別区は憲法上の地方自治体ではないと判断し、改正地方自治法は合憲であるとししました（社会的基盤・権能実態説）。

この議論では、法律で権限を奪ってしまえば、その自治体は憲法上の地方自治体ではなくなってしまうということですから、憲法第93条の保障が無意味になります。そして、特定の憲法上の自治体だけに適用される特別法に住民投票による同意を義務付ける憲法第95条の地方特別法の手続の保障もありません。これは言ってみれば、国の法律から守られるべき憲法上の地方自治体の地位を、国の法律次第で簡単に奪うことができるという、まさに転倒した議論をしているわけであり、これが最高裁の判例として位置づけられ続けることは、日本の不幸であると思います。

私は、原審のように、制憲時基準説をとる立場ですが、だからといって二層制は憲法改正しない限り絶対に崩せないというほど、厳格に見る立場はとりません。なぜならば、時代や社会の変化に応じた自治体の階層の修正はやはり必要だろうと思うからです。憲法は一例えばエコロジカルな社会を常に義務づけることなど一特定の社会像を義務づけていないと思います。

次に、制憲時、マッカーサー草案第86条に

あった具体的な自治体の階層名が、日本語訳する際に消滅して、一般的な「地方公共団体」に書き直された経緯も想起せざるを得ません。つまり、当時の制憲者は社会や時代の変化に応じて柔軟な自治体の階層制を考えていたと考えざるを得ないのです。しかも、憲法制定時の地方自治法には、完全一層制となる県から独立した特別市制度（5大都市を想定）の条文が存在しましたので、この点からしても、二層制を憲法が絶対に要請していたとは言えないと考えます。

以上を踏まえますと、渋谷説が指摘するように、日本国憲法は、地方自治の本旨に反しない限り、一層制や三層制以上も許容しているという解釈が合理的です。

問題は、どのようにして一層制や三層制を選ぶのが日本国憲法上で正当なのかという点です。私は、やはり日本国憲法が制定されたときに、まず原則、二層制をとっていたわけですから、原則、二層制を保障すべきだろうと思います。これを単なる国の法律で崩すというのは、憲法違反になると思っています。

他方で、地方自治は、主権者国民の地域における主権行使の場ですから、その場のあり方の修正も、主権者自身の自己決定で行わなければならないと考えます。すなわち、国の法改正だけでなく、自治体の住民投票による賛成が必要だろうと思います。この点で、憲法第95条の地方特別法の活用を考えるべきだと思います。例えば、横浜市などが特別自治市の主張をしていますが、都道府県から独立した自治市として一層制にすることは、住民投票による同意があれば、これは認めるほうが良いのではないかと思います。一方で、一部地域で三層制にすることも、住民投票による賛成を条件にすれば可能かと思えます。

基本的には、日本国憲法は自治体があまね

く日本全土に存在することは認めていると読めますので、一層は必ずあまねく存在しなければいけません。これはまさに基礎自治体であるべきだと思いますが、それ以上の部分については、二層制を基本に、住民投票によって変更することは可能だと思いますし、逆に、一層制や三層制にしていたけれども、やはり二層制が良いと考えれば、また住民投票によって戻すこともあって良いと思います。

以上の点から、1952年の地方自治法改正で採用された東京都の区部だけが一層制、多摩地区は二層制という、非常に歪な「一部一層制」は、基礎自治体を区部の住民から奪うという点で、やはり許されないのではないかと考える次第です。もちろん当時は憲法第95条の地方特別法の手続が取られなかったことは前述しました。

## 5 まとめ

結局、「対話型立法権分有」を目指すべきであると私が考えるところの日本を含む「立法権分権型」の国家にとっては、まさに国の立法権に対抗するという意味でも、また、その内部における権力分立を認め、討議民主主義を促進するという点でも、「都市自治体」こそが地方自治の中核的な発展を担う存在であると言えるかと思えます。

その上で、多様な自治体政府形態や多様な自治体の階層形態を選ぶに当たり、地方自治が国民主権の地域的行使であるという観点から、主権者である住民自身の選択、すなわち、住民投票を絡めるということを絶対条件にすべきだろうと主張したいと思います。

ご清聴ありがとうございました。

## 【質疑応答】

○亀井委員（名張市長）

・農村自治体より都市自治体の方が「地方自治の本旨」の実現が可能とのご見解ですが、我々が目指している共生社会の構築に当たっては、農村自治体の方が優位する場合もあるのではないのでしょうか。

・今回の参議院選挙における争点の一つである「憲法改正」についての所見をお伺いしたい。

○牛越委員（大町市長）

・市町村合併に伴い、大都市でも農村地帯を包含している場合もあります。最近、農村部の住民の方が自立心が強く明確なポリシーを持っているようにも感じます。従来、都市部と農村部の住民の意識とはかなり異なってきたのではないのでしょうか。

○大津講師（明治大学教授）

・都市自治体と農村自治体については、一般論としての考えを述べたものです。これからの高齢社会、福祉社会の構築に向けて、農村自治体を見捨てる議論はもちろん出来ませんし、農村自治体でこそ助け合いの精神、共生社会の精神が育まれるのではないかという意見はごもっともだと思います。都市自治体と農村自治体が連携・協力を進めながら共生社会を構築することが必要であり、特に、都市部・農村部に限らず、これから地域がどのように生きていくのか、生き残っていくかを主体的に議論する住民をどれだけ確保するかが重要であると考えています。

・「憲法改正」については、社会が変化し、よりよい社会や国をつくるための憲法改正は必要だと考えています。とりわけ、諸外国の地方自治の制度や理論を取り入れ、よりよい地方自治保障の憲法制度を提案したいと願っています。しかし、「立法権分有制」について

は、全国知事会の一部がこれを求める立場から、安倍内閣の改憲の動きを利用したいとの主張をしているのですが、このような「便乗改憲」は、ともすれば本来の地方自治を中心とした改憲論とは乖離した議論にもなりかねません。ゆえに、まずは現行憲法のもとで様々な試みを段階的・実験的に進めていき、その結果、現行憲法では限界があることが明確になった時に、新しい時代の憲法改正のテーマとして改憲による「立法権分有制」を検討すれば良いのではないかと考えています。

○松本委員（和光市長）

・IT（情報技術）の進展等により、都道府県の存在意義・必要性が低下してきているのではないのでしょうか。

・地方分権一括法の施行に伴い、都道府県から都市自治体への権限移譲は進んでいますが、権限に併せ、それに見合う財源が移譲されていません。我々は、権限と財源のもと、地域のことは地域で責任を持った取組みを進めていきたいと切望しています。財源移譲実現のためには、何をなすべきとお考えでしょうか。

○大津講師（明治大学教授）

・権限移譲に伴う財源移譲については、フランスは憲法に、ドイツでは州憲法に、権限移譲に応じた財源の保障を義務付ける規定が置かれています。私は、現時点での憲法改正には消極的ですが、憲法改正を行う場合、権限と併せ財源を移譲する旨の規定を盛り込む余地はあると考えています。

・都道府県の存在の希薄化については、ご指摘のとおりではありまじょうが、小規模自治体にとっては、都道府県の支援・援助は引き続き必要であると考えています。

○太田委員（豊田市長）

・基礎自治体である政令市、中核市、一般市がそれぞれの機能を十分に活かすためには、どのような方向を模索すれば良いのだろうかと大変苦慮しています。「東京一極集中反対」では全員賛成、「中枢中核都市構想」では不協和音が生じるなど、旧来のような「基礎自治体」としての同一歩調は取れませんし、「基礎自治体」と一括りで論ずること自体、限界にきているのではないかと強く感じています。人口減少社会における「基礎自治体」のあり方や仕組みを抜本的に見直す場合、憲法、地方自治法、あるいはその運用など、どのレベルで議論を進めていくことがより相応しいのかご示唆をいただきたい。

○横尾委員（多久市長）

・憲法の「地方自治規定」については、必要に応じ、正当な議論を行った上で見直しを進める必要があると私は考えています。

・「地方自治の本旨」について、を住民にわかりやすく説明するにはどうすれば良いのでしょうか。

○大津講師（明治大学教授）

・人口減少社会の基礎自治体のあり方について、私が答えられることは限られています。ただ、成熟社会が縮減（人口減少）していくことへの対応として考えられることは、「移民政策」ではないでしょうか。日本においても、入管法の改正に伴い、今後、外国人労働者の増加や定住がさらに進むものと想定されます。その際、現場となる都市自治体は、国の法制度の整備を待つことなく、独自に外国人に関する施策を率先して実施せざるを得ないことになると思います。つまり、「立法権分有論」を主張せざるを得ないことになるかと考えています。

・「地方自治の本旨」について、明言すること

は難しいです。フランスでは、2003年の憲法改正で「補完性原理」に近い内容を書き込んだとされていますが、実態は、権限の配分を明確に命じているとはとても言えないような曖昧な表現となっています。このように「地方自治の本旨」などの地方自治の基本原則は、たとえ憲法に書き込んだとしても、西欧諸国をはじめ日本においても曖昧な表現にならざるを得ない面がありますので、現行憲法第92条の「地方自治の本旨」という規定を大事にして、自治体の日々の実践によってこれに肉付けをしていくしかないと考えます。

なお、日本では、「日本国憲法の地方自治の本旨は曖昧なので変えるべき」という主張がなされ、自民党では憲法改正案（2012年）を作成し、その中で、「地方自治の本旨」を「住民自治」「団体自治」「適切な役割分担」の3つに分解して示しましたが、これでは、従来の「地方自治の本旨」が含んでいた「国民主権の地域的行使の場としての地方自治」や「立法権分有」の意味が失われてしまい、私が考える立法権分権国家には到達しない案であったと考えています。

○横道共同代表（政策研究大学院大学理事・副学長）

・基礎自治体は総合行政主体であるとされていますが、実態として、既に多様な基礎自治体が存在し、権能も一律ではありません。このことから考えますと、合併を前提とせず、そして現状の多様な自治体を前提としたならば、中心市と周辺自治体との連携や都道府県による垂直補完など自治体間のネットワークを張り巡らせることによって、必要な住民サービスがきちんと提供できれば、すべての基礎自治体が総合行政主体でなくても良いとは考えられないでしょうか。

○西村委員（成蹊大学教授）

・一層制も住民投票で同意を得られれば合憲との見解ですが、住民投票以外に、憲法の解釈上、人口規模や行財政能力など他の条件が必要なのでしょうか。

・「対話型立法権分有」については、国の法令に抵触する条例の場合であっても、内容や立法経緯に十分な必要性和合理性が認められる場合には、違法ではないとの見解を示されましたが、この必要性和合理性の判断基準はどこにあるのでしょうか。

○斎藤委員（東京大学教授）

・地方自治を憲法レベルで強化するため、例えば「国と地方の協議の場」を憲法に位置づけるような、自治体の意見を国政に反映させる手続的保障について、どのような見解をお持ちでしょうか。

・イタリアのような「プレミアム付き比例代表制による選挙」を導入した場合、首長と議会多数派の一体化が進み、むしろ社会との分断や対立が深まるという懸念はないのでしょうか。

・現行憲法（二元代表）のもとで「議員内閣制」を導入した場合、「議員」が執行部に入ることによって、利益相反などの問題が生じるのではないのでしょうか。

○北村委員（上智大学教授）

・法律に基づく市町村の事務は、市町村に断りもなく増えていますが、逆に市町村の事務を都道府県に「移譲」ということは憲法上可能とお考えでしょうか。

・豊田市の「ごみ屋敷条例」（不良な生活環境を解消するための条例）のように、実務的には違法といわれる「略式代執行」を「福祉の実現のために必要」である旨規定し、「国への対抗的対話」を行う自治体の事例もでてきています。

○大津講師（明治大学教授）

・「すべての基礎自治体が、必ずしも総合行政主体である必要はないのではないか」については、憲法上、すべての自治体が立法権を有していると考える私の見解とは矛盾します。一方で、現実的にはすべての基礎自治体が十分な能力を一律的に有しているとは言い難いところもありますので、今後の検討課題にしたいと考えます。

・「独立自治市の条件」について、私は、政策論的にはともかく、憲法論的には住民投票以外に一定の条件を課すことは考えていません。私は、大阪都構想には否定的ではありますが、住民投票を実施し賛成が上回り、かつ、元の基礎自治体に戻ることを担保する仕組みが整えられるのであれば、主権者の自己決定に従わざるを得ないと考えています。

・「立法権分有に関して、国の法令と抵触したときの必要性和合理性の基準」については、基本的には国の法令が優越するという原則のもと、「必要性和合理性」があれば例外的に許されるものと考えています。なお、違憲審査の基準については、人権制限立法に関するドイツなどの違憲審査の考え方（三段階審査と比例原則）の応用が可能であると考えています。

・自治体の意思を国政に反映させることは非常に大事なことではありますが、その制度化についての具体的なアイデアはまだ持っていません。むしろ、政治の流れの中で実現していくべきものではないかと考えています。

・イタリアの「プレミアム付き比例代表制による選挙」導入については、もともと小政党が乱立し、政権を握れる政党が存在しなかったことから設計された制度でありますので、ご指摘のとおり、社会との分断や対立が深まる恐れが生じるものであると認識していま

す。ただ、世界の流れは二元代表制へと向かっていますので、日本が後退するような選択（プレミアム付き比例代表制による議員内閣制の導入）をすることはないと考えています。

・豊田市の「ごみ屋敷条例」をはじめ、法律に抵触するような条例が日本各地で制定されていることを政府は黙認していますが、このような取組みを進めていけば、「立法権分有論」が確立され、地方自治が進展することがあり得るのではないのでしょうか。

○鎌田委員（元地方財政審議会委員）

・フランスは「地方分権国家」を宣言する憲法改正を行い、権限と財源移譲を併せた規定を盛り込みましたが、実態は、国が巧妙に抜け道をつくるなど不十分な状態であり、地方側から改めて財源移譲を保障した憲法改正の必要性が強く求められています。

・海外の研究者から「立法権分有論」はどのように評価されていますか。

○金井委員（東京大学教授）

・これまでの地方自治規定は、「垂直的権力分立」の観点から論じられてきましたが、ここでは、「国民主権」の観点から論じられ、大変興味深く感じました。

・国・地方係争処理委員会や国と地方の協議の場など「対話となりうる場」はありますが、十分に機能はしていません。先生の主張する「対話型立法権分有」では、国との合意形成が難しい場合、裁判所による解決は、裁断を想定しているのですか、または、裁判所によって協議を継続させることを想定しているのですか。また、国と自治体との対話は、国民主権やデモクラシーというより、やはり垂

直的権力分有から説明されるのではないのでしょうか。

○大杉委員（首都大学東京教授）

・自治体の憲法上の位置づけに当たっては、基礎的自治体、広域自治体といった現行地方自治法上の正確に応じた区分のほか、大都市自治体、都市自治体など自治体の規模や政府形態のあり方に着目した分類を規定することも考えられるのではないのでしょうか。

○大津講師（明治大学教授）

・フランスでは「立法権分有論」の議論が紹介されていますが、受け入れられてはおりません。

・私が主張する「対話型立法権分有」の「対話」とは、言葉の本来の意味の「対話」ではなく、「対抗（喧嘩）」を含んだ「対話」を意味しています。ゆえに、国の法律に抵触しても、地方側が、必要性和合理性とが相当程度あるとして抵抗した結果、国の立法権に事実上の影響を与え、その改善を促す結果を生み出せることが「対話型立法権分有」の意義であると考えています。

・「自治体の規模に応じた政府形態の選択を、憲法が許容あるいは求めているのか」については、日本国憲法は一般的な制度を定めており、自治体の規模を分類するという考え方は定めていません。一方で、現代民主主義の発展を踏まえたと、自治体は立法権を自ら行使できる主体であるべきであります。実際には「完全自治体」と「不完全自治体」に分かれてしまうと思われ、また、「完全自治体」が、連携や補完等により「不完全自治体」を支援していくことになるものと考えています。

## 地方分権の理念とこれから

.....

超高齢・人口減少社会の到来は、地域の人口構造の変化のみならず、都市自治体の行財政運営にも大きな変革を迫りつつある。今後の地方分権の推進にあっては、これまでの理念を今一度見つめ直すとともに、時代の変化に対応した手法や方策を探っていくことが必要となろう。そこで今回のテーマでは、「地方分権の理念とこれから」と題し、行政法、地域政治論、行政学、地方財政論、都市社会学といった分野の学識者にそれぞれの観点からご寄稿いただいた論文をとおして、地方分権推進の背景にさかのぼりつつ、地域社会における諸アクターの構成や活動の変化、さらにこれらを踏まえた地方分権のあり方を考えていきたい。

# これまでの地方分権改革の動向と 今後の展望

早稲田大学法学学術院教授 田村 達久

地方分権改革を図るための提案募集方式が、着実に成果を上げ、かつ、2019年で6回（6年）目の実施となり、制度として定着している。その一方で、例えば、調整対象外となった案件など依然として高い割合を占めている等の指摘もなされており、その制度としての課題等もまた明らかとなり始めている。そこで、手挙げ方式を含め、新しいステージにおけるこれら2つの地方分権改革推進方式が採用されるに至るまでの第1次地方分権改革以来の地方分権改革の内容を含むその流れを整理、概観した後、提案募集方式・手挙げ方式の意義・特徴・課題等についての考察等を行う。提案募集方式には、募集に対する対応の柔軟性、迅速性が認められるとともに、住民自治の拡充や地方公共団体の政策立案・形成能力の向上の各可能性が潜在していると考えられることから、提案募集方式・手挙げ方式による地方分権改革の進展に今後も注視していくことが必要である。

## はじめに

地方分権改革推進本部が2014年4月30日に決定した「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」に基づき始められた「提案募集方式」は、2019年の実施で6年（6回）目を迎えた。当該方式は、地方の発意に根ざし、かつ、地方の多様性を重んじた取組み等が必要であるとの認識のもと、新しいステージに

おける地方分権改革推進方式として、「手挙げ方式」<sup>1</sup>とともに、これら2つの導入を提言した地方分権有識者会議の「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望（中間取りまとめ）～」(2013年12月10日)の当該提言を端緒として新たに導入された。提案募集方式に基づく5年目の対応を迎えた段階で、同会議提案募集検討専門部会

1 「提案募集方式」とは、委員会勧告方式に替えて、個々の地方公共団体等から地方分権改革に関する提案（全国的な制度改正の提案）を広く募集し、それらの提案の実現に向けて検討を行う、地方の発意に根ざした地方分権改革推進方式のことである。また、「手挙げ方式」は、権限移譲に関して、その全国一律の実施が難しい場合において希望する地方公共団体に選択的にそれを行う地方分権改革推進方式のことである。なお、内閣府の関係 Web サイト <https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/soukatsutotenbou/soukatsutotenbou-index.html> 上では、「手挙げ方式」の名称・項目が掲げられているにとどまる。

長は、2017年の4年目の時点では提案の約9割について各府省が対応し、実現しているとのその対応率の高さを強調していた<sup>2</sup>。ただし、2019（令和元）年6月28日に開催された第37回地方分権改革有識者会議・第91回提案募集検討専門部会合同会議に提出された同会議議員（平井伸治・鳥取県知事）の意見書では、提案募集方式が着実に成果を上げてきたこと、及び、同方式が地方分権改革を推進する制度として定着しているとの評価がなされる一方で、具体的な支障事例がないため事前相談をしたものの提案に至らなかった案件や、調整対象外となった案件など依然として高い割合を占めていることに鑑みて、提案団体に対して支障事例や制度改正の効果等の立証責任を過度に負わせることないように、同会議において改めて検証するとともに、内閣府においても改善を検討してもらいたい旨が述べられている<sup>3</sup>。また、提案主体となる地方公共団体のうち、市区町村（以下、「自治体」という）<sup>4</sup>でこれまでに提案を行ったのは、その約2割にとどまっているとされる<sup>5</sup>。それ故、提案募集方式は、これからも地方分権改革を推進していくための重要なツールであり続けるものと考えられると同時に、改善の課

題も抱えているように思われる。

このような最近の動向を念頭に置きつつ、本稿は、これまでの地方分権改革の流れを整理し（1～3）<sup>6</sup>、その後、この地方分権改革の沿革との関係性等を意識しつつ、提案募集方式等の新しいステージにおける地方分権改革推進方式の意義・特徴・課題等についての若干の考察等を行う（4）。

## 1 第1次地方分権改革

国会衆参両議院それぞれにおいて1993年6月に行われた「地方分権の推進に関する決議」に始まり、地方分権推進法（平成7年法律第96号）に基づき設置された地方分権推進委員会（委員長：諸井虔）の「分権型社会の創造」と題する5次に及ぶ勧告と、これに基づき作成され、閣議決定された地方分権推進計画（第1次：1998年5月29日、第2次：1999年3月26日）、そして、とりわけ、地方分権推進委員会の第1次から第4次までの勧告を最大限尊重して地方分権の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るために策定された第1次地方分権計画の内容を実現するための法制上又は財政上の措置等を講じる「地方分権の推進に関する関係法律の整備

2 高橋滋（法政大学教授）「地方分権の現状と課題～5年目を迎えた提案募集方式～」アカデミア127号（2018年）、8頁。同じことは、政府インターネットテレビにおける「私たちの声で仕組みが変わる！～地方分権改革～」をテーマとする放送（<https://nettv.gov-online.go.jp/prg/prg18088.html> 公開日：2018年12月10日）での山野謙（内閣府地方分権改革推進室次長（当時））の説明にも出てくる。2018年の対応・実現率も約9割（89.4%）になっている（内閣府『地方分権改革・提案募集方式ハンドブック（平成31年版）』2019年、12頁）。

3 <https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/kaigi37sanko-shiryoku05.pdf>

4 本誌では、市区町村を表す場合に「自治体」の語を用いることが慣例であるため、本稿においても基本的にこれに倣い、本文を含めて、都道府県を含める場合には、「地方公共団体」の語を用いる。ただし、必要に応じて、「市町村」の語も用いる。

5 高橋・前掲註2）8頁、山野・前掲註2）の各説明。

6 本文における第1次地方分権改革、三位一体の改革、第2次地方分権改革の相互の時期区分は、内閣府・地方分権アーカイブのそれに依拠している。なお、本文で以下に概説する地方分権改革の2017年末までの流れを詳しく説明するものに、松本英昭『要説地方自治法〔第10次改訂版〕』ぎょうせい、2018年、48～102頁がある。

等に関する法律」(平成11年法律第87号。いわゆる地方分権一括法)の成立(施行は原則として2000年4月1日)、その後の、地方分権推進委員会の最終報告「分権型社会の創造：その道筋」が内閣総理大臣に提出されるまでの時期が、現在一般的に、第1次地方分権改革の時期と捉えられている。

地方分権一括法に結実している第1次地方分権改革の成果は、これを箇条書きすれば、①国と地方公共団体との間の役割分担原則の法定による明確化、②機関委任事務制度の廃止と地方公共団体の処理する事務の区分の再構成(自治事務・法定受託事務)、③地方公共団体の事務処理に対する国等の関与の抜本的な見直しと、国等の関与に関する(a)当該関与及びこれに係る新たな諸ルールの法定化並びに(b)係争処理制度(国地方係争処理委員会等)の創設、④国等から地方公共団体への権限委譲と、都道府県ごとの条例に基づく都道府県から自治体への都道府県の処理する事務に係る当該処理権限の新たな委譲制度である条例による事務処理の特例制度の創設、⑤地方公共団体の自治組織権に対する国の法令等による規制である必置規制の見直し・緩和、等ということなる。そして、これらのうち、機関委任事務制度の廃止が最大の成果とされる<sup>7</sup>。これが第1次地方分権改革の中核に位置するものである。

一般的に、地方分権改革推進のための方針としては、大きくは次の2つのもの、すなわ

ち、①地方公共団体に権限を委譲・移譲することに重点を置いた、地方公共団体の「事務事業拡張路線」と、②地方公共団体の事務処理に対する国等の関与を縮小、廃止することなどに重点を置いた、地方公共団体の「自由度拡充路線」とがあるといわれる<sup>8</sup>。この区分を用いれば、第1次地方分権改革の主要な成果は、②の路線に属するものということになる<sup>9</sup>。

また、当該成果の意義は、主として次の2つにまとめることができ、かつ、そこに見出すことができる。すなわち、ひとつは、国・地方公共団体間の「上下・主従」関係の元となっていた機関委任事務制度の廃止にあわせて行われた国と地方公共団体との間の役割分担原則の法定による明確化、これによる、機関委任事務制度においてみられた事務の「企画・立案」の権限・「機能」と「管理執行」の権限・「機能」との分離・分属に端的に表されている「機能分担」論からのいわば決別、及び、国等の関与に係る係争処理制度の創設によって、国・地方公共団体間の役割分担による両者の新しい「対等・協力」関係の構築・強化を図ろうとしたことに見出すことができる。もうひとつは、国等の関与及びこれに係る新たな諸ルールの法定化並びに国等の関与に関する係争処理制度の創設に表れているように、事前の国会による立法的統制(法定化)と事後的な裁判所による司法的統制、その意味での法治主義の重視・拡充を国・地方公共

7 西尾勝「地方分権改革を目指す二つの路線」総務省編『自治論文集 地方自治法施行七十周年記念』総務省、2018年、3頁。

8 西尾・前掲註7) 2頁。

9 西尾・前掲註7) 2頁、5頁。

団体間関係において図ろうとしたことに見出すことができる。ただし、この2つ目のものうち、立法的統制（法定化）については、なるほど、その強化が国・地方公共団体間関係における法治主義の貫徹あるいは拡充となるという意味においては、基本的に肯定的、積極的に評価されるべきものである。しかし、それが広範あるいは高密度といった意味での過度のものとなることは、地方公共団体の自主性・自立性<sup>10</sup>の尊重、ひいては、団体自治・住民自治を内実とする地方自治の本旨の保障（日本国憲法92条）の観点及び国・地方公共団体間の「対等・協力」関係の構築の観点からすると、適切であるとは評価されえないことになる。

そして、第1次地方分権改革で成し遂げられなかった残された課題は、大きくは、①地方財政秩序の再構築、②地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和、③地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討、④事務事業の移譲、⑤制度規制の緩和と住民自治の拡充方策、⑥「地方自治の本旨」の具体化、の6項目に整理される<sup>11</sup>。このうち、①の課題については、次の三位一体の改革においてそれへの対応がとられることになる。

また、②の課題は、地方自治の本旨の保障に対する立法的統制（法定化）又はその強化に伴うものであり、それへの対応は第2次地方分権改革においてとられることになる。

## 2 三位一体の改革

地方分権推進委員会の最終報告が提出され、同委員会がその任期を満了して解散した（2001年7月2日）後から第2次地方分権改革が始まるまでの間の期間が、「地方にできることは地方に」という理念の下、国の関与を縮小し、地方公共団体の権限・責任を拡大して、地方分権を一層推進することを目指して行われた、国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税の見直しの3つを一体として行う「三位一体の改革」の時期とされる<sup>12</sup>。この期間、なかならずその始期は、地方分権改革の推進機関に着目してみれば、地方分権推進委員会の後継機関たる地方分権改革推進会議（議長：西室泰三）が、当該委員会の設置期限満了直後の2001年7月3日に、内閣府本府組織令（平成12年政令第245号）及び地方分権改革推進会議令（平成13年政令第232号）に基づき、内閣総理大臣の諮問機関<sup>13</sup>として設置された時点と捉えられている。

そこで、地方分権改革推進会議の活動に則

10 自主性とは、「地方公共団体が自らの意思と判断において行政事務を執行すること」を、自立性とは、地方公共団体が「自らの力で運営するだけの基盤・体制が確立されていること」を、それぞれ意味すると説明される。例えば、地方自治制度研究会編『Q&A改正地方自治法のポイント』ぎょうせい、1999年、9頁。

11 地方分権推進委員会『最終報告－分権型社会の創造：その道筋－』（2001年6月14日）の「第4章 分権改革の更なる飛躍を展望して」を参照のこと。ここでは、この第1次地方分権改革を自ら「未完の分権改革」と呼んだ。

12 三位一体の改革に係る一連の経緯等の詳細については、例えば、西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2007年、174～203頁を参照のこと。

13 地方分権改革推進会議は、地方分権推進計画に基づく施策等の実施状況の監視を含めて、地方分権方策のあり方を審議する機関として、地方分権の一層の推進を図る観点から、内閣総理大臣の諮問に応じ、国と地方公共団体との役割分担に応じた事務及び事業のあり方並びに税財源の配分のあり方、地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備その他の地方制度に関する重要事項で緊急に検討すべきものを調査審議すること、及び、当該重要事項に関して内閣総理大臣に意見を述べることを、その所掌事務としていた。また、同会議の設置期限は2004年7月2日の3年間とされていた。

して地方分権改革の動向を概観すると、設置期間中に3回の意見提出が行われた。2002年10月30日に「事務・事業の在り方に関する意見」、2003年6月6日に「三位一体の改革についての意見」、そして、2004年5月12日に「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」がそれぞれである<sup>14</sup>。しかしながら、第1次地方分権改革の場合とは異なり、それら意見に基づく包括的な法制上の措置が講じられるまでには至らなかった<sup>15</sup>。

ところで、2004年度予算から2006年度予算にかけて取り組まれた三位一体の改革それ自体は、2002年6月25日閣議決定の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（骨太の方針2002）等によって本格的に始まることになる<sup>16</sup>。たしかに、内閣総理大臣から同日、地方分権改革推進会議に対し、骨太の方針2002を踏まえて、三位一体の改革につながる国と地方の事務事業のあり方、及び、国庫補助負担金の廃止等に関する原案を同年10月を目途に作成し、提出することの指示がなされた。しかし、当該改革の具体的方針は、経済財政諮問会議の意見の聴取と関係僚僚による検討によって取りまとめるものとされた<sup>17</sup>。したがって、経済財政諮問会議がその主要な推進の場とされたことにはなる

う。ただし、当該改革の過程において、国庫補助負担金改革に関しては、地方公共団体側（地方六団体）による具体案の作成・提示がなされたこと、また、当該地方案の2004年8月提出を契機として国と地方の協議の場が内閣官房長官を中心に設けられ、当該場において14回に及ぶ協議が積み重ねられたことは注目されるべきである<sup>18</sup>。

そして、三位一体の改革の成果とされるのが、約4.7兆円の国庫補助負担金の削減、所得税から個人住民税への約3兆円の税源移譲、そして、臨時財政対策債の減額を含む地方交付税の約5.1兆円の抑制である<sup>19</sup>。もともと、例えば、その国庫補助負担金改革にあっては補助負担率の引下げや交付金化が行われるなど、歳出における地方公共団体の自由度を高める改革は少なかったとの指摘<sup>20</sup>もあるように、三位一体の改革は失敗に終わった改革であるとの評価もなされている<sup>21</sup>。かりに、地方分権推進委員会最終報告にある提言を受けた片山虎之助・総務大臣（当時）のいわゆる片山プランが現実のものとなっていれば、当該改革もまた、第1次地方分権改革と同様、地方公共団体の「自由度拡充路線」に属するものとなったと判断される<sup>22</sup>。

14 これらのうち、「三位一体の改革についての意見」に関しては、1人の委員が記名を拒否し、さらに4人の委員が当該意見に反対の意思を表明し、これらのことが当該意見書に明記される事態が生じたことは周知のことである。

15 地方自治制度研究会編『逐条解説 地方分権改革推進法』ぎょうせい、2007年、19頁。

16 地方自治制度研究会・前掲註15) 21頁。

17 国と地方の事務事業のあり方、国庫補助負担金の廃止等に関する原案作成に係る総理指示（2002年6月25日）<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/category04/archive-20020625.html>

18 地方自治制度研究会・前掲註15) 22頁。

19 例えば、内閣府資料 [https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/st\\_06\\_sanmittai.pdf](https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/st_06_sanmittai.pdf) を参照のこと。

20 川村毅『自治体職員研修講座〔第2次改訂版〕』学陽書房、2015年、316頁。

21 西尾・前掲註7) 6頁。

22 西尾・前掲註7) 7頁。

### 3 第2次地方分権改革

第2次地方分権改革の始期は、地方分権をさらに進めるための制度・運用の改革の必要性を述べる第28次地方制度調査会の「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（2005年12月9日）、そして、新たな地方分権改革を強力に推進するための法的根拠となる新地方分権推進法の制定等を地方公共団体側が明示的かつ積極的に求める内容となっていた地方六団体の「地方分権の推進に関する意見書」（2006年6月7日）の各提出に始まり、この地方六団体意見書が端緒となっている2006年12月の地方分権改革推進法（平成18年法律第111号）の成立・公布及び同法に基づく地方分権改革推進委員会（委員長：丹羽宇一郎。以下、「分権改革委」という）の内閣府への設置の時点（2007年4月1日）と捉えられている。そして、その後

の現在に至るまでの期間は、推進主体・機関等に着目して、まずは次の3つの時期に区分しうる。すなわち、①分権改革委の設置時点（その翌月の2007年5月29日、地方分権改革の推進に関する施策の総合的な策定及び実施を進めるため、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚が参加する地方分権改革推進本部が閣議決定に基づき内閣に設置された）から民主党政権下での地域主権戦略会議を中心的主体<sup>23</sup>とする地域主権改革<sup>24</sup>期の前までの時期、次に、②地域主権改革期、最後に、その後の③自公政権下での地方分権改革推進本部（内閣）・地方分権改革有識者会議（内閣府）<sup>25</sup>を主体とする時期である。そして、③の時期については、前述（はじめに）の「提案募集方式」の採用前後で、その段階を2つに分けうるものである。

分権改革委の活動は、地域主権改革期にま

23 地域主権戦略会議のほか、地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直しの案を取りまとめるため、総務大臣を議長、総務大臣が指名する総務副大臣及び総務大臣政務官並びに内閣総理大臣補佐官、そして、総務大臣が指名する有識者を構成員とする地方行財政検討会議が、総務大臣決定（2010年1月1日。http://www.soumu.go.jp/main\_content/000049993.pdf）に基づき総務省に設置された。

24 地域主権戦略大綱（2010年6月22日閣議決定）において、地域主権改革、地域主権の各意義が正式に示されている。すなわち、地域主権改革とは、「『日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革』である」と定義される。また、地域主権とは、「この改革の根底をなす理念として掲げているものであり、日本国憲法が定める『地方自治の本旨』や、国と地方の役割分担に係る『補完性の原則』の考え方と相まって、『国民主権』の内容を豊かにする方向性を示すものである」と定義される。もっとも、地域主権改革の定義は、当初、内閣が第174回国会（常会）に2010年3月29日に提出し（参議院先議）、参議院で可決された後に、衆議院（本会議同年6月16日）で継続審査とされた「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」3条（内閣府設置法の一部改正）に定められており、法律上明定される予定ではあった。すなわち、同法案では、閣議決定（2009年11月17日）に基づき内閣府に設置されていた内閣総理大臣を議長とする地域主権戦略会議を法律上の根拠を有する機関とすることが企図され、かつ、この関係で内閣府の所掌事務を定める条文（4条）中に、地域主権改革に関する規定がその意義とともに定められる予定であった。しかし、その後、第177回国会（常会）の衆議院総務委員会において、同法案題名中「地域主権改革」を「地域の自主性及び自立性を高めるための改革」に改めるとともに、同法案3条中にあった「地域主権改革」の語、地域戦略会議に係る関係規定等を削ること等を内容とする修正案が可決された（2011年4月22日）。その結果、地域主権改革の定義は、その後成立した「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成23年法律第37号。いわゆる第1次一括法。以下、本文を含めて同名の法律を、「一括法」という）には盛り込まれないこととなった。

25 地方分権改革推進本部は、内閣総理大臣以下全国務大臣によって組織されるもので、地域主権戦略会議を廃止した上で新たな閣議決定（2013年3月8日）に基づき内閣に設置された。地方分権改革有識者会議は、地方分権改革に関する学識者及び実務経験者により構成され、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）の主催の下、地方分権改革の推進を目的として、地方分権改革の推進に関する施策についての調査及び審議を行う機関として、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）決定（2013年4月5日）に基づき内閣府に設置された。

で及ぶものである。その任期中に<sup>26</sup>、「地方政府」の確立又は実現をそれぞれ謳う第1次から第4次の4つの勧告（「第1次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～」(2008年5月28日)、「第2次勧告～「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～」(2008年12月8日)、「第3次勧告～自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ～」(2009年10月7日)、「第4次勧告～自治財政権の強化による「地方政府」の実現へ～」(2009年11月9日)）と2つの意見（「道路・河川の移管に伴う財源等の取扱いに関する意見」(2008年9月16日)、「国直轄事業負担金に関する意見」(2009年4月24日)）が提出された。これらのうち、第3次と第4次の各勧告は、地域主権改革期に行われた。4次にわたる勧告事項は、①補助財産の財産運用の弾力化、②法令等による事務の義務付け・枠付けの見直し、③都道府県から自治体への事務権限の移譲、④国の各府省の出先機関の原則廃止、⑤「国と地方の協議の場」の法制化、⑥自治財政権の強化、の6点に整理しうる<sup>27</sup>。そして、これらのうち、②と③に関する勧告内容が、地域主権改革期に入って以降に累次の一括法の制定によって着実に実現されるとともに、その次の時期においても②と③に関する課題が主要な改革内容となっていることは、後述するとおりである。それ故、これら2課題の改革（②は地方公共団体の「事務事業拡張路線」に係るもの、③は地方公共団体の「自

由度拡充路線」に係るもの<sup>28</sup>が第2次地方分権改革の骨格を形成したと評される<sup>29</sup>ことになる。そこで、以下では、紙幅の制約からそれら改革に焦点を絞った概観を行う。

地域主権改革期においては、分権改革委第3次勧告中の義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大に係る地方要望分に関して講ずべき必要な法制上の措置等を定める地方分権改革推進計画（地方分権改革推進法8条）の閣議決定（2009年12月15日）が行われ、これに基づき、当該改革案を含む「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」（当時。成立時の第1次一括法（平成23年法律第37号）と「国と地方の協議の場に関する法律案」（これら2法案は当時、地域主権（改革）関連2法案と呼ばれる）、くわえて、当該計画に基づいて義務付けの廃止措置をはじめ地方公共団体の自由度の拡大を図るための措置を講じる等のための「地方自治法の一部を改正する法律案」（これを合わせて地域主権（改革）関連3法案）が2010年3月29日に国会に提出された（これら3法案は2011年4月28日可決成立、同年5月2日公布）。さらに、例えば第1次一括法には盛り込まれなかった自治体への権限移譲に関する具体的な措置等に関するものを含めた地域主権改革の主要課題全体にわたる内閣の対応方針を示す地域主権戦略大綱の閣議決定（2010年6月22日）が行われ、同大綱を踏まえた、都道府県から自治体への権限移譲（分

26 地方分権改革推進法は有効期間3年の限時法であり（同法附則4条）、それ故、地方分権改革推進委員会の設置期間も3年間（2010年3月31日まで）であった。

27 西尾・前掲註7）8頁。

28 西尾・前掲註7）14頁。

29 西尾・前掲註7）13頁。

権改革委第1次勧告関係)、及び、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大(分権改革委第3次勧告)を内容とする第2次一括法(平成23年法律第105号)が制定された。この後、「地方からの提言等に係る事項」、「通知・届出・報告」、「公示・公告等、職員等の資格・定数等」の3分野における義務付け・枠付けの見直し(第3次見直し)の閣議決定(2011年11月29日)に基づく旧第3次一括法案が国会に提出された(2012年3月9日)が、同法案は2012年11月の衆議院解散により廃案となり、また、前述の地域主権戦略大綱に基づく取組成果を踏まえた上で、今後おおむね2~3年を見据えた改革の諸課題に関する取組方針を明らかにするために閣議決定(2012年11月30日)された地域主権推進大綱も翌月の衆議院議員総選挙の結果、実施されるに至らなかった。

政権交代後の地方分権改革推進本部・地方分権改革有識者会議を主体とする時期のうち、提案募集方式が実施される前の時期においては、国から地方公共団体への事務・権限の移譲等に関する当面の方針等を明記した「国から地方公共団体への事務・権限の移譲等に関する当面の方針について」の地方分権改革推進本部決定(2013年9月13日)が行われた後、当該決定等を踏まえての「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」の閣議決定(同年12月20日)が行われた。そして、一括法関係については、「義務付け・枠付けの更なる見直しについて」(平成23年11月29日閣議決定。第3次見直し)に基づき旧第3次一括法案に具体化されていた事項に加えて、地方公共団体からの提案を受けた

「義務付け・枠付けの第4次見直しについて」(平成25年3月12日閣議決定)に係る事項をあわせて、義務付け・枠付けの見直し、都道府県から指定都市等への事務・権限の移譲を行う第3次一括法(平成25年法律第44号)が、「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」(平成25年12月20日閣議決定)を踏まえ、分権改革委勧告のうち、残された課題であった国から地方公共団体への事務・権限の移譲等、第30次地方制度調査会答申「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」(2013年6月25日)で示された都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等を行う第4次一括法(平成26年法律第51号)が、それぞれ制定、公布された。

提案募集方式が安定的に実施されるようになった後の時期においては、毎年、当該方式により提示された地方公共団体等からの提案等に関する対応方針に係る閣議決定及び地方分権改革推進本部決定が行われた後、法律の改正により措置すべき事項については、当該措置を講じるための一括法が制定されるという流れとなっている。具体的には、当該方式の実施初年(2014年)に関するものは、第5次一括法(平成27年法律第50号)によって、国から地方公共団体又は都道府県から指定都市等への事務・権限の移譲と、義務付け・枠付けの見直し等が行われた。以後、第6次一括法(平成28年法律第47号)による国から地方公共団体又は都道府県から自治体への事務・権限の移譲と、義務付け・枠付けの見直し等が、第7次一括法(平成29年法律第25号)による都道府県から指定都市等への事

務・権限の移譲と、義務付け・枠付けの見直し等が、第8次一括法（平成30年法律第66号）による国から都道府県又は都道府県から中核市への事務・権限の移譲と、義務付け・枠付けの見直し等が、第9次一括法（令和元年法律第26号）による都道府県から中核市への事務・権限の移譲と、義務付け・枠付けの見直し等が、それぞれ行われた。

#### 4 提案募集方式・手上げ方式に関する考察

提案募集方式が採用される以前においても、例えば、三位一体の改革においても、地方公共団体側から具体案が提示され、地方公共団体側の主導性が発揮されることで、地方分権改革が実効的に推進されていったことは確認されるところである。もっとも、その時期においては、地方六団体による集団的提案方式ではあったが、その前提には各個の地方公共団体からの支障事例、すなわち、改革対象事項の提示、提案が当然ながら行われていた。

現在行われている提案募集方式は、一部事務組合・広域連合を含む地方公共団体、地方六団体その他地方公共団体を構成員とする組織を提案主体としており、そこからの地方公共団体への事務・権限の移譲及び地方公共団体に対する規制緩和（具体的には、義務付け・

枠付けの見直し及び必置規制の見直しのこと）に係る事項（関連事項を含む）を中心に、分権改革委勧告では対象としていない事項（例えば、義務付け・枠付けの見直しに関してであれば、法定受託事務に関するものや政省令、補助要綱等に基づくもの）や、制度改革を含む抜本的な見直しの提案を募るものである<sup>30</sup>。

当該方式の新規性、特徴はいくつかあるが、各地方公共団体等からの提案ごとに柔軟かつ迅速に対応することのできる仕組みとなっていることを特に指摘しておく<sup>31</sup>。ただし、柔軟性については長短両面があり、法制の改革にとどまらない対応や合法性を超えた要請への対応が可能であるとの長所を認めうる<sup>32</sup>一方で、どのような形で実現するかについての不確実性がそこには同時に内包されており<sup>33</sup>、それ故、現行法制を前提としての通知等の改正・新規発出による対応にとどまって法制的改革までには至らないとの課題も指摘されている<sup>34</sup>。

他方、事務・権限の移譲に係る手挙げ方式は、全国一律の移譲が難しいなどの場合に、各地方公共団体の発意に応じた選択的な移譲を行う方式である。したがって、その対応、成果も常に生じるわけではない<sup>35</sup>。しかしながら、一律的な移譲を可能とするための条件

30 「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」（平成26年4月30日地方分権改革推進本部決定）。また、例えば、内閣府『提案募集方式リーフレット』4頁には当該方式のプロセスが説明されている。

31 この点を含めた新規性、特徴についての指摘は、大橋洋一「分権改革としての提案募集制度の発展可能性」総務省・前掲註7）170～171頁、伊藤正次「提案募集型地方分権改革の構造と課題」総務省・前掲註7）423～427頁で行われている。

32 大橋・前掲註31）170頁。

33 伊藤・前掲註31）425頁。

34 伊藤・前掲註31）432頁。上林陽治「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律～第8次一括法～（平成30年6月27日法律第66号）」自治総研481号（2018年）、49頁は、「通知又は周知」という対応の中には決着済みのものを改めて通知するといったものも多く含まれているため、提案募集方式が地方分権改革の落ち穂拾いと化していると、その運用に係る問題を指摘する。

等を探るなどのいわばパイロット的、実証試験的な意義が当該方式には認められることに鑑みれば、地方分権改革を推進していく上で重要と考えられる地方公共団体側の積極性、進取性を基礎とする仕組みとなっているといえる。

## おわりに

地方公共団体が提案募集方式を利用して提案を行うことについては、少なくとも次の2つの効用あるいは可能性が認められよう。ひとつは、住民自治の拡充である。もっとも、その前提として住民等との意見交換や議論の場の設定等を行い、住民等からの支障事例の聴取を行うこと<sup>36</sup>が必要とはなる。しかしながら、このことを通じて住民等が当該地方公

共団体の行政過程に参画することができることになれば、提案募集方式は、地方分権改革をさらに一層推進するに当たり重要となる住民自治の拡充にも役立つことになろう<sup>37</sup>。もうひとつは、地方公共団体の政策立案・形成能力の向上の可能性である。その向上もまた、地方分権改革のさらなる推進、そして、その成果の地域における具体化・実現にとって重要であり、必要不可欠なものである<sup>38</sup>。政策立案・形成能力は、具体の支障事例に則して提案をまとめる過程を経ることで、よりよく鍛えられるものであるからだ。

課題・限界はあるものの、提案募集方式・手挙げ方式による地方分権改革の進展に今後とも注視していくことが必要である。

35 手挙げ方式によるこれまでの実現例には、第4次一括法による自家用有償旅客運送（過疎地等における地域住民の生活維持に必要な輸送がバス・タクシー事業によっては提供されない場合に、市町村・NPO等が自家用車を使用して有償で運送できる制度）に関する道路運送法（昭和26年法律第183号）上の事務・権限（登録・監査等）の地方公共団体への移譲（2018年4月現在で8県11市町村。[http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20180704-13san-kou\\_shiryoul-1.pdf](http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20180704-13san-kou_shiryoul-1.pdf)）、第5次一括法による農地法（昭和27年法律第229号）及び農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号。以下、「農振法」という）の一部改正に基づく、農林水産大臣が指定する市町村（指定市町村）への都道府県からの農地転用許可及び農振法に基づく開発許可の各権限の移譲（2019年3月27日現在で、59市町。<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/nouchi-chizu10.pdf>）がある。

36 内閣府は、地方公共団体におけるそのような仕組みづくりを推奨している。参照、内閣府地方分権改革推進室「地方分権の提案募集について」2016年、10頁（<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/28teianbosyu1-3.pdf>中の「提案募集を行っていただくために③」）。

37 大橋・前掲註31）171頁は、それ故、住民自治の仕組みとしての発展可能性を指摘する。

38 大橋・前掲註31）173～174頁にも同趣旨の指摘がなされている。

# 地域における市民社会アクターの変化と 踊り場にある都市ガバナンス —JIGS 調査(1997-2017)に基づく推移と現状—

東海大学副学長・筑波大学名誉教授 辻中 豊

筑波大学大学院・東海大学研究員 和嶋 克洋

東海大学研究員 戸川 和成

JIGS2 調査に基づき 2007 年当時の都市ガバナンスの制度化の状況、各アクターの参加状況、地方政府の政策形成での各アクターの影響力、自治会町内会と社会団体の自治体政策への満足度を概観し、この時点で市民社会アクターが参加し協働を促進する制度化と参加が一定程度展開していたことを確認する。さらに、市民社会の各非営利アクターをめぐる各種統計を要約し、この 20 年間に脱主務官庁的な制度化が進み、10 万ほどの新しいアクターが登場したこと、他方で財政的には減退を余儀なくされ、また市民の参加意識も減退していることを確認する。

これらを受けて、2017 年に実施した JIGS4 調査 10 市区での制度化、参加の 10 年間における進展を振り返り、この間に一定の前進はみられるものの、市区と市民社会の諸アクターの関係はやや疎遠になっており、どちらかといえば、市区の側から市民社会に依存する傾向の増大を見出す。このようにみれば、現在の日本の都市ガバナンスの進展は「まだら」であり、制度化と実態の間にギャップがある。この踊り場的な停滞状況の中で、目指すべきガバナンスモデルも一定の方向に定まっていないことを議論する。

## I はじめに

地域政治はこの 20 年大きな地殻変動を経験してきた。振り返ると、マクロ政治的には 1990 年代の連立政権の競合の中で中央行政組織改革 (2001) が生まれ、小泉政権下の構造改革政治、その後の混乱から民主党連立政権の誕生と混迷、東日本大震災、そして安倍長期政権へと目まぐるしい変化が続いた。

そうしたマクロ政治の変化と並行して、地方分権改革の旗印のもと、地方分権一括法が 1999 年に成立し、平成の大合併が進められ、1999 年 3 月末に 3,232 あった自治体は 2010 年 3 月末には 1,727 まで半減した。地方公務員数は、1994 年の 328 万人がピークであり、2018 年には 274 万人と 50 万人の減少である。地方公務員の 3 分の 2 は警察、消防、福

社部門など国が定員基準を規定する部門であり、国の財政削減の影響を受け減少傾向に入り、2010年代からは停滞している。こうした変動以前から、日本の公共セクターは、広義の公務員数でも先進国最小であり、欧米の半分から3分の2の水準であるから、構造的に、他のセクター、市民社会と市場の民間セクターの手を借りずして、十全な業績をあげることはできない。

地域政治は、社会環境からみても大きな変化の過程にある。この20年を振り返ると人口については、2015年の国勢調査で日本全体が縮小傾向に転じ、47都道府県中、8つの都府県を除いてすべての地域で減少した。他方で1世帯当たり人員は平成22年の2.46人から2.38人に縮小し、単身世帯がふえ世帯数は増加した。3大都市圏に人口の過半数が居住し、高齢化率は世界の最先端をいく26.7%を示した。産業構造は第四次産業革命、ソサエティ5.0が標榜されるなか、三次産業比率は7割を超えている。他方2018年には在留外国人は263万人と過去最高を数えた。こうした日本社会の構造変化をこの小論では十分論じきれない。本論では筆者たちが1997年以降15か国、特に日本では4次にわたり実施してきたJIGS調査（Japan Interest Group Study, 団体基礎構造調査）に基づき、地域における諸アクターの変化と地域政治の変化を素描し、日本の現状に関して、仮説を提起したい。

日本のJIGS調査はその名の通り、利益集

団という視角から社会と政治の関係を把握しようとして始められたが、国際比較の視野を取り入れ（15か国へ）、多次元かつ包括的に市民社会と政治の関係を把握するサーベイとして展開してきた。特に日本では当初の基礎団体調査（JIGS1、東京と茨城）から、全国を対象とした組合・団体（以下、団体と表記）、NPO、町内会自治会（以下、自治会）、市区町村調査（JIGS2）さらには政権交代と震災のインパクト調査（JIGS3）、市民意識調査、団体、自治会、市区調査（JIGS4）と多面多次元的に展開しており、市民社会とローカル・ガバナンス（以下、都市ガバナンス）、ソーシャル・キャピタルに焦点を合わせて分析が進んでいる（辻中・森編2010、辻中・伊藤編2010、辻中・山内編2019。調査詳細は、web<sup>1</sup>）。本稿では、自治会（全国の1割約3万余対象）を除いて全国の全数を対象として調査を行ったJIGS2と最近のフォローアップ調査であるJIGS4を主として用いて分析を示したい。

都市ガバナンスは私たち研究チームの当初からの視点（仮説）というだけでなく、『日本の地方政府』の著者の曾我も「現在の地方政府の姿はガバメント（政府）よりも、ガバナンス（統治）という言葉で捉えられるべきものである」（2019:233）と述べるように、政府と市民社会との関係性の視点を強調するのは通説化している。本稿で諸アクターという場合、地方政府（市区町村）およびそれ以外のアクターをさし、それは市民社会と市場の諸アクターを意味する。そしてガバナンスは諸

1 Webサイト参照：<http://www.cajs.tsukuba.ac.jp/>ならびに<https://tsukuba.repo.nii.ac.jp/>。後者の筑波大学図書館レポジトリ（人文社会系中豊の項目）にはJIGS調査に関連するほぼすべてのコードブック、報告書、論文、書籍が収容されている。

表 1 参加制度を導入している市区町村 2007

項目		市区	町村	市区町村
情報開示型	情報公開条例(公文書公開条例)	97.3	95.7	96.5
	審議会・懇談会の公募制度	60.5	25.6	42.2
	パブリック・コメント	64.7	18	40.2
意見表明型	市民意識調査	57.5	19.8	37.7
	市民からの意見と回答の公開	42.4	14.5	27.8
	モニター制度	27.8	7.8	17.3
	住民投票条例	6.2	5.1	5.6
	市民会議・ワークショップ	42.2	13.5	27.2
協働型	まちづくり条例	19.1	10.4	14.5
	自治基本条例	9.8	4.8	7.2
N		550	606	1156

単位：%

柳 2010：97. JIGS2-LG Q9

アクターと政府との相互関係、参加・協働が鍵となる。以下、最も網羅的なデータが利用可能な2007年段階(JIGS2)での都市ガバナンス状況を把握し、次いで、この20年のアクター変化を、市民社会アクターを中心に観察し、最後に2017年(JIGS4)段階のデータを部分的に利用して、現状への推論を行いたい。

## II 2007年段階での都市ガバナンス：諸アクターの参加・協働・影響力と意識

2007年に全自治体(1827)を対象としてその6割を超える市区町村から回答を得たJIGS2-LG調査から、当時の参加と協働の実態を確認する。まず制度的に、市区に注目すると、情報開示型は100%近く、意見表明型は、審議会・懇談会の公募制度、パブリック・コメントなどの3つは過半数の市区で、協働型は、市民会議型は4割、自治基本条例・まちづくり条例で1、2割といういくつかのレベルがあることがわかる(柳2010)。

導入年をみれば、90年代後半から始まり、

2000年台に急増したことがわかる。ではこうした制度にどの程度、市民社会アクターが関与していたのだろうか。同様に、民間の主体(自治会、NPO・市民団体、関連団体、外郭団体・第三セクター、企業)の政策過程の形成、実施、評価まで7段階での関与を尋ねたのが表2である。調査は、各市区町村の4部署(市民活動、環境、福祉、産業振興)で聞いている。表によれば、2007年時点で、すでに、部署によれば審議会・懇談会、行政支援では9割以上、計画策定、業務委託では7割以上で外部アクターの参加が見られた。他方、政策執行では3割、行政評価では1割強、モニタリングでは1割前後にすぎない。審議会、計画策定、業務委託、行政支援では、自治会とNPO・市民団体、関連団体を中心に相当な参加がみられる。また、各市区における諸アクターの参加の度合いは共に相関の関係にある(山本2010：46)。

加えて、こうした政策過程への参画に対応して、諸アクターの影響力評価(高い評価の団体割合)もかなり高い場合がある。ここで

表2 各アクターの政策過程への参加状況（2007）（太字は30%以上のセル）

		市民活動	環境	福祉	産業振興
審議会・懇談会	自治会	<b>74.1</b>	<b>57.9</b>	<b>49.0</b>	<b>35.0</b>
	NPO・市民団体	<b>45.1</b>	<b>40.0</b>	<b>39.1</b>	26.5
	関連団体		<b>36.8</b>	<b>72.3</b>	<b>72.7</b>
	外郭団体・第3セクター	13.4	5.3	4.9	17.6
	企業	22.7	24.8	5.1	25.9
	全体	<b>94.3</b>	<b>85.0</b>	<b>77.7</b>	<b>54.7</b>
計画策定	自治会	<b>51.1</b>	<b>34.1</b>	<b>52.3</b>	25.9
	NPO・市民団体	<b>33.5</b>	28.4	<b>47.6</b>	21.7
	関連団体		28.6	<b>86.7</b>	<b>62.1</b>
	外郭団体・第3セクター	10.5	4.0	6.1	16.2
	企業	13.2	17.7	5.7	14.3
	全体	<b>77.4</b>	<b>58.7</b>	<b>91.1</b>	<b>74.1</b>
業務委託	自治会	<b>34.3</b>	10.8	10.8	13.4
	NPO・市民団体	29.6	16.7	<b>32.1</b>	19.7
	関連団体		9.2	<b>87.7</b>	<b>42.6</b>
	外郭団体・第3セクター	22.7	8.6	9.2	29.3
	企業	14.1	21.7	7.4	14.9
	全体	<b>70.0</b>	<b>50.3</b>	<b>91.0</b>	<b>69.4</b>
行政の支援	自治会	<b>82.0</b>	<b>74.9</b>	<b>49.5</b>	<b>40.2</b>
	NPO・市民団体	<b>53.6</b>	<b>50.2</b>	<b>46.4</b>	<b>36.9</b>
	関連団体		<b>46.0</b>	<b>89.1</b>	<b>85.4</b>
	外郭団体・第3セクター	28.4	8.8	12.2	33.7
	企業	16.9	14.5	5.3	35.7
	全体	<b>94.0</b>	<b>92.3</b>	<b>91.3</b>	<b>94.5</b>
政策執行	自治会	18.9	<b>32.9</b>	18.3	16.3
	NPO・市民団体	12.5	21.8	17.9	16.5
	関連団体		19.7	<b>42.7</b>	<b>44.1</b>
	外郭団体・第3セクター	9.2	4.6	5.0	18.5
	企業	5.7	11.8	3.1	9.7
	全体	<b>30.5</b>	<b>43.7</b>	<b>46.1</b>	<b>54.6</b>
モニタリング	自治会	2.6	6.7	4.9	4.8
	NPO・市民団体	2.0	5.0	4.7	2.9
	関連団体		5.9	14.1	9.5
	外郭団体・第3セクター	1.8	0.4	1.8	3.4
	企業	0.5	3.8	1.1	3.2
	全体	7.0	13.8	16.5	14.4
行政評価	自治会	6.1	8.0	11.2	4.1
	NPO・市民団体	4.6	6.4	9.6	3.3
	関連団体		5.3	16.2	
	外郭団体・第3セクター	0.9	1.1	1.7	2.6
	企業	1.9	3.8	1.5	2.0
	全体	12.0	15.5	21.9	14.8
N		1083	1071	1092	1098

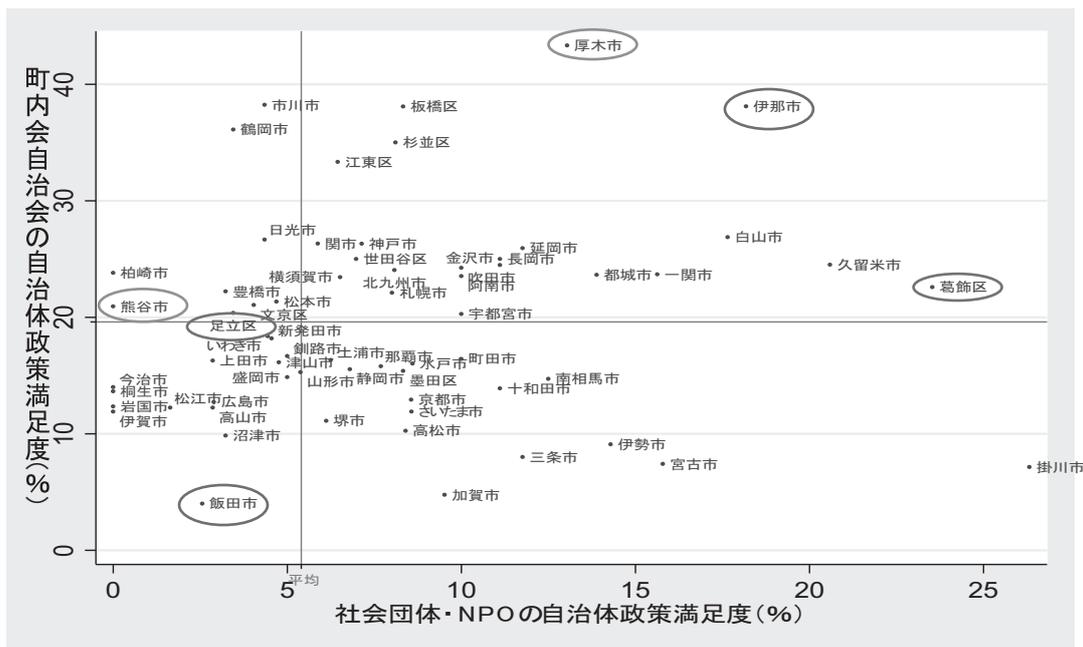
単位:% (山本 2010: 42) データ: JIGS2-LG

表3 自治体の各政策段階における各アクター（自治体外）の影響力

	地元選出国會議員	都道府県議会議員	自治会・町内会	NPO・市民団体	環境団体	福祉団体	経済・商工団体	農林水産業団体	外郭団体・3セク	企業	
市民	立案	13.0	12.4	43.6	23.4	10.9	14.8	15.4	15.9	7.4	5.4
	決定	13.1	12.3	38.3	17.4	8.8	12.7	13.2	13.3	6.5	4.7
	執行	11.6	11.2	43.3	23.7	11.1	15.0	14.8	15.6	8.4	5.9
環境	立案	9.4	8.5	36.7	18.6	20.0	5.3	8.9	7.9	6.2	8.9
	決定	10.1	9.0	31.0	13.5	14.8	4.8	7.5	6.9	5.2	6.5
	執行	8.5	8.5	43.8	21.5	20.5	6.0	10.5	8.6	6.8	10.9
福祉	立案	12.6	10.6	26.1	20.2	4.3	42.6	3.8	3.1	5.5	3.2
	決定	12.6	9.9	22.3	15.2	3.6	34.1	2.9	2.9	4.3	2.9
	執行	10.8	8.2	27.7	20.0	4.0	41.9	3.4	3.6	5.1	3.7
産業	立案	13.9	12.9	25.4	13.7	6.0	6.0	44.3	41.6	17.4	16.7
	決定	15.4	13.7	22.5	11.5	5.5	5.4	35.7	33.7	14.9	13.0
	執行	13.7	12.0	26.6	14.1	7.0	6.0	41.5	38.7	18.7	18.3

註：値は7件尺度で5点以上（中間は4点）の割合。最大のカテゴリを太字で示している。福祉部署における「福祉団体」の影響力は、社会福祉法人、福祉当事者団体、福祉ボランティア団体のうち最大値をとって計算した。  
出所：久保（2010：63）

図1 市民社会アクターの自治体政策満足度（JIGS2調査，NPOQ25，社会団体Q23，自治会Q38）



は参照枠として政治家を置いているが、それらと比べて、市区町村の当事者の評価としては、自治会、NPO・市民団体、そして分野によっては福祉、環境、経済商工団体は高い割合を示している。

では、最後に、2006 - 07 に実施された

JIGS2 調査に基づいて、自治会と社会団体（職業別電話帳「組合・団体」に所収された団体）・NPO のリーダーたちの政策満足度の意識から問題を探ってみよう。

この図1に示したのは、5段階で聞いたそれぞれの団体の指導者が感じる、市区の政策

への満足度（上位2段階で回答した比率の平均値）である。先にみたように、自治会、社会団体、NPOは、政策分野によっては、また政策過程のレベルによっては、相当数が参加し関与している。そしてその影響力への市区からの評価もかなり高い。そうした両団体の指導者に各自治体政策への満足度を聞いたものである。この市区別の散布図を見て感じるのは、それぞれの市区別の満足度（の高い割合の団体比率）の大きな違いである。しかも隣り合うよく似ているように思われる市区でもそれが大きく異なることがある。ここには、参考まで、伊那市と飯田市、葛飾区と足立区、厚木市と熊谷市を○で囲んでみた。私たちは、政策満足度が何によって説明されるか、それを（良い）ガバナンスの主観的な代理変数と考えて、分析を加えている。

以上の、JIGS2（2006 - 07年）時期での分析を与件として、現在（2019年）の都市ガバナンスの状況を推察するために、次節では、市民社会の諸アクター状況を、そして最後の節では、JIGS4 地方自治体調査の中から、10都市に注目して観察する。

### Ⅲ 市民社会組織の21世紀20年—経済的拡大と政治的停滞

この20年には日本の市民社会にとっても、相当な地殻変動が生じている。1998年の特定非営利活動推進法（NPO法）の制定に伴っていわゆるNPO法人が5万余り、2008年の公益法人改革を経て、一般社団法人、一般財

団法人も5万余り誕生した。近年NPO法人は停滞から減少に転じているが、一般社団・財団法人はなお増大中である。いわゆる人格なき社団と称される市民社会の任意団体が公式化したのである。また日本社会の特徴をなす、官庁ごとの縦割りの管理と保護のシステム＝主務官庁制度から自由になった団体が相当数登場したのである（後・坂本編2019）。先にみたJIGS2段階とはやや異なる市民社会側の事情を探ってみよう。

この20年で市民社会組織による非営利活動（広義であり、また統計的に捕捉可能な活動）の社会における比重は高まっている。政府の国民経済計算における対家計民間非営利団体<sup>2</sup>の生産額は1996年の約9.2兆円から2016年には約11.9兆円に増加し、その対GDP比は1.86%から2.22%へ拡大したことになる。対家計民間非営利団体の就業者数は1996年の144.2万人から2016年に208.7万人となり、就業者全体に占める割合は2.14%から3.12%へと増加した。

民間非営利団体をその法人数から眺めた時、社会の高齢化の進展に伴って、社会福祉法人の数は1996年の15,454法人から2016年には20,625法人へと1.3倍に増えている。だがそれ以上に増えているのが、NPO法人と一般社団法人（非営利型）の2種類である。これらはいずれもこの20年内の改革によって確立された非営利活動のための法人格である。

NPO法人は1998年に成立、施行された特

2 「日本標準産業分類上、学校教育、宗教、労働団体等に属し、かつ経営組織形態が会社以外の法人または法人でない団体」（内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部、2016「2008SNAに対応した我が国国民経済計算について（平成23年基準版）」：27）。

定非営利活動促進法に基づき、同法で定める分野の「不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とする」<sup>3</sup>活動（＝特定非営利活動）を行うものである。同法は同活動団体に法人格を付与することで「ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的」<sup>4</sup>として制定された。近年停滞を迎えるまで法律施行以来、NPO 法人数は増加の一途をたどり、2016 年には認証 51,515 法人を数え、また一定の資格審査の下、寄付などの税優遇を得られる認定 NPO 法人の数も 1,021 法人まで増加した。

一方の一般社団法人は 2006 年の公益法人制度改革により、従来の民法上の社団法人に代えて設立された分類である。1996 年時点で民法上の旧社団法人の数は 12,618 法人であり、公益法人制度改革直前の 2007 年でも 12,530 法人であったものが、設立許可を不要とした 2008 年以降、その数は急速に増加して 2016 年時点で 40,122 法人と推計される<sup>5</sup>。

このように制度の充実により、法人数やその全体的な事業規模は確かに拡大しているようにみえる。だがこれらは市民社会活動のうち、(非営利の) 事業主体としての面のみが強

調されたいびつな拡大であり、諸アクターと政府間の参加・協働のための政治的機能・社会的機能の充実を伴っていない可能性がある。

事業所・企業統計調査（2009 年より経済センサス<sup>6</sup>）に用いられる日本標準産業分類中の中分類「政治・経済・文化団体」はその下部階層として「経済団体」、「労働団体」、「学術・文化団体」、「政治団体」、「他に分類されない非営利団体」の 5 分類をもち、その定義<sup>7</sup>から非営利活動の中でも事業者や労働者などの親睦や地位向上、政治活動や市民運動など政治的機能・社会的機能を担うものとみることができる。

事業所統計・経済センサスより「政治・経済・文化団体」のこの 20 年の事業所数・従業者数の推移をみると（両統計は完全な連続ではないが）、事業所は 1996 年から 2006 年にかけては、37,982 か所から 40,681 か所に微増し、2009 年から 2016 年にかけては 50,736 か所から 48,753 か所と減少に転じた。従業者数では 1996 年以来減少傾向で 2012 年以降は約 28 万人が 4 年間に約 2 万人も減少した。またその従業者の内実も「正社員・正職員」とされるものは減少傾向でそれ以外の非正規雇用に属するものの割合<sup>8</sup>が 1996 年の 19.2%から 2006 年 25.0%、2009 年 27.5%か

3 特定非営利活動促進法 2 条

4 同上 1 条

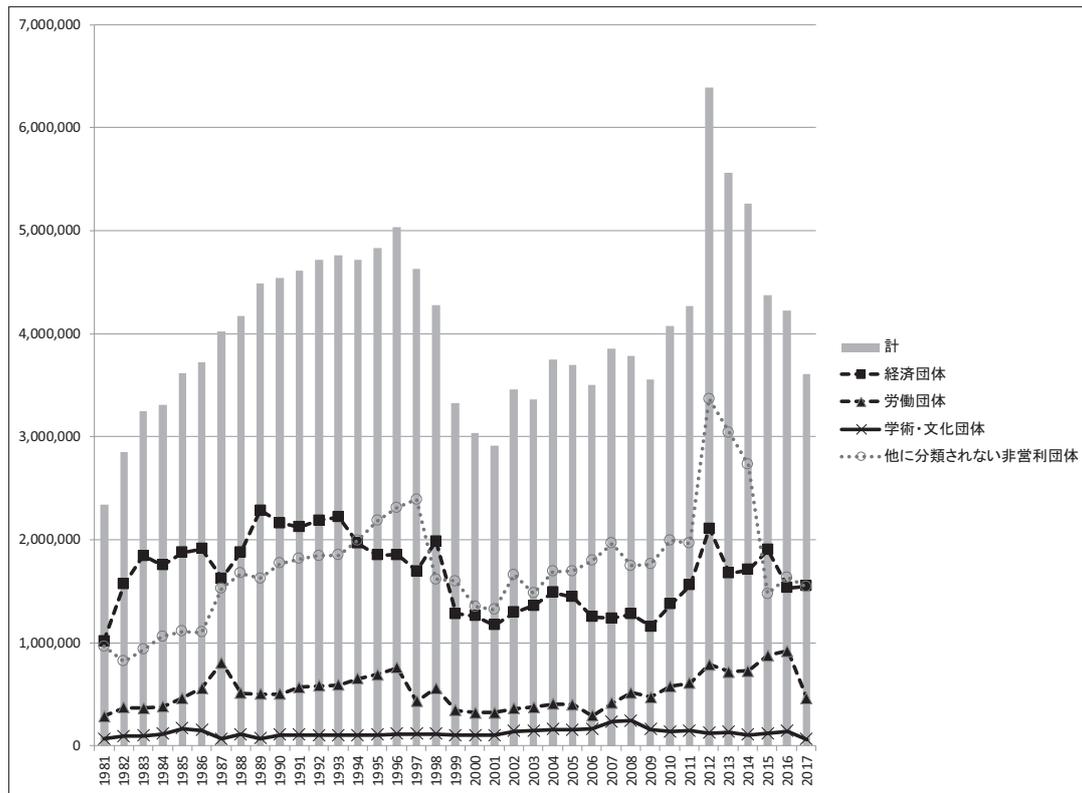
5 2007 年 10 月 1 日時点の数字 12530 法人（平成 20 年度版公益法人に関する年次報告）を基礎とし、以後各年の登記統計（[http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei\\_ichiran\\_touki.html](http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touki.html)）商業・法人年報、「種類別一般社団法人の登記の件数」における設立登記数を加算し、解散登記数を減算した数字。

6 調査方法の変更により、2006 年以前の事業所・企業統計とは不連続である。基本的対象は同じであるがより包括性を増すことを意図した調査手法を採用している。

7 総務省、「日本標準産業分類（平成 25 年 10 月改定）（平成 26 年 4 月 1 日施行）」（<http://www.soumu.go.jp/toukei-toukatsu/index/seido/sangyo/H25index.htm>）。

8 「常用雇用者」の「正社員・正職員以外」と「臨時雇用者」の合計の従業者総数に占める割合

図2 団体の財政推移 1981-2017



出所：内閣府非営利団体実態調査 [https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/sonota/hieiri/hieiri\\_top.html](https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/sonota/hieiri/hieiri_top.html)

ら2016年31.5%と顕著に増加している。

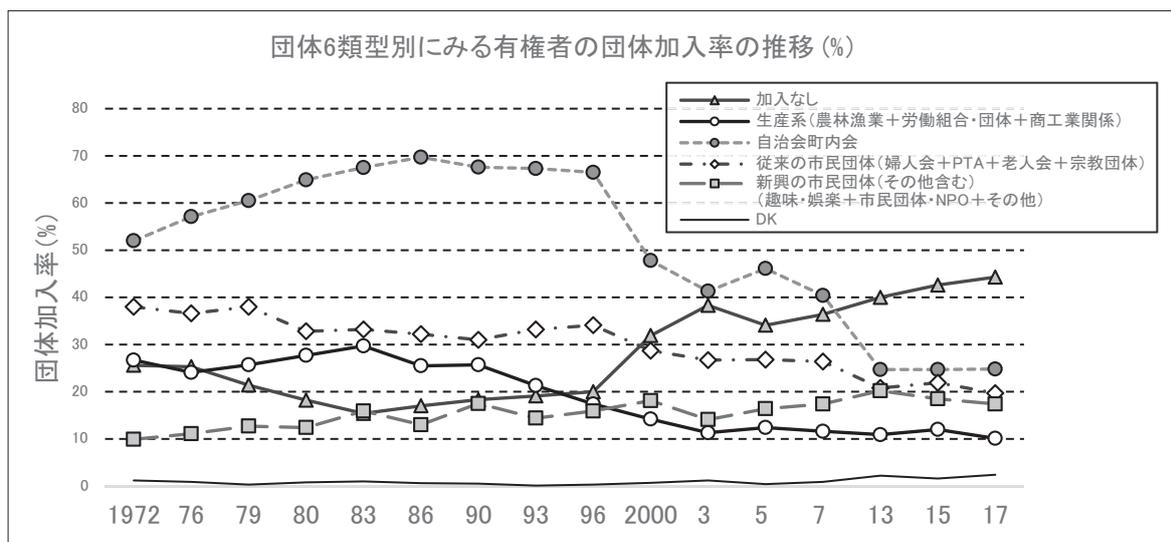
次に内閣府の非営利団体実態調査（サーベイ調査、図2）からその財政指標として収入合計を見ると、1996年の約5兆円をピークとして、2001年までに2.9兆円と4割減となり、以後、東日本大震災後の2012年からの3年間の高まり（被災者寄付の収集などのためと推定される）を除いては2017年でも3.6兆円と1990年代前半の水準には遠く及んでいない。

このような事業規模の高まりとは裏腹に、それらを政治的・社会的に統合するための市民社会側の組織はむしろ縮小しつつあるのがこの20年の変化である。さらに市民社会活動と個々の市民との間の距離が離れつつあるという危惧もある。明るい選挙推進協会(明

推協)が選挙時に行う有権者調査によれば、市民社会組織への加入率（加入意識）はこの20年でますます低下しつつある。図3に示したように、90年代後半から急速に加入意識は低下し、世紀転換期と2010年前後に急減する。世界的には高参加率を示す自治会参加も、1996年以前の7割近くから、4割台、さらに2割台と急降下した。住民運動・消費者運動・市民運動の団体とNPO・地域づくり団体の参加率の合計は2017年に2.2%で2003年の1.2%に比すれば倍増ではあるが依然ごく少数にとどまる。

このように各種調査を総合的にみれば、NPO法や公益法人改革で、市民社会は法的な自律的立場を固め、その事業規模の拡大で社会的な存在感も拡大しつつある。他方、

図3 団体参加率の推移 1972-2017



データ出所：明るい選挙推進協会

ガバナンスに参画するための組織としては、事業所数、人員、財政といったリソースが拡充するはずが、停滞していることにより、活動力や組織力が不足気味で、市民の参加拡充も伸び悩んでいる。この両面性が2010年代後半における市民社会の現状であると総括できる。

#### IV 都市ガバナンスをめぐる諸アクターのこの10年の変化

私たちはJIGS2（2006=07）調査で日本全体の全数対象調査を試みて、日本の市民社会とガバナンスの全体像に迫ろうとした。それから10年後、2017年を中心に行われた

JIGS4 調査ではそのフォローアップを行った。JIGS2 と比べると JIGS4 は範囲が限定的であるが、ある程度この10年の傾向を推論し仮説化するヒントをうることができる。JIGS4 では社会団体調査は東京都と茨城県のみ<sup>9</sup>、地方政府調査<sup>10</sup>は88市区に依頼し57市区から回答をえた。またそのうち、13市区に対して市民意識調査<sup>11</sup>と自治会調査<sup>12</sup>も実施した。JIGS4 調査の集計分析は現在進行中であるが、ここでは先駆けて集計を行った10市区のデータ（2007年と17年の比較）を用いて現状を推論してみたい。

9 社会団体：東京都 N = 8,203 団体、茨城県 N=1,516 団体。ここから、東京都 3,400 団体、茨城県 1,000 団体を無作為抽出。有効回答数 N=1,303 団体（東京都 N = 942 団体、茨城県 N = 343 団体、所在地不詳 N = 18 団体）。回収率 29.6%（東京都 27.7%、茨城県 34.3%）

10 JIGS2-LG 調査における観察数（N = 20 以上）の回答結果を得られた64都市および東京23区、そして茨城県の複数都市を含めた計88地点の①市民活動課、②福祉課、③産業振興課、④環境課に該当する関係各所の課長級以上の職員を対象（4部署同時調査を実施）N = 57 地点=市区（回収率 64.7%）回収 264 枚（4部署合計）。

11 13市区：つくば市、盛岡市、厚木市、新発田市、水戸市、伊那市、高松市、宮古市、笠間市、高山市、延岡市、練馬区、杉並区に在住する市民（Web 調査のモニター）N=3,174 を対象。有効回答数 N=3,174

12 13市区：つくば市、盛岡市、厚木市、新発田市、水戸市、伊那市、高松市、宮古市、笠間市、高山市、延岡市、練馬区、杉並区における自治会長ないし町内会長を対象（N = 2,701、抽出率 37.8%）N = 1,638（回収率 60.6%）

表 4 10 市区の参加制度採用の変化（該当の自治体実数）（データ：JIGS4-LG, JIGS2-LG）

		A 自治体数 (2007)	B 自治体数 (2017)	変化 (B-A 増減)
情報開示型	情報公開条例	9	9	0
意見表明型	市民意識調査	7	6	-1
	審議会・懇談会の公募制度	7	5	-2
	モニター制度	7	5	-2
	パブリック・コメント	6	7	1
	市民からの意見と回答の公開	3	5	2
	住民投票条例	1	2	1
協働型	市民会議・ワークショップ	4	7	3
	まちづくり条例	2	3	1
	自治基本条例	4	3	-1
全体 N		10	10	

#### IV-1 参加制度の導入からみる市区の対応と変化

まず、地方政府が、21 世紀に入り、積極的に参加制度を導入して、外部環境の変化に対応しようとしていることは、すでに確認したとおりである。それについて、2017 年現在の状況は、10 市区の調査結果から次の様に変化している（表 4 を参照）。

表 4 は、表 1 で示した参加に関する制度的取り組みの状況を都市別に示したものである。それによると、参加・協働を支える制度整備に微妙な変化がみられる。いくつかは依然として制度化が進んでいるが、他方で微減したものもみられる。まず、情報公開条例の整備は、変わらず、ほとんどで継続的に取り組まれている。加えて、意見表明型の制度は、「パブリック・コメント」、「市民からの意見と回答の公開」を定めた制度の採用が広がっている。市区が、市民の意見を聴取して地域運営を行おうとしているからだと考えられる。

他方で、「市民意識調査」、「審議会・懇談会制度の公募制度」、「モニター制度」は、依然

として半数の都市で市民参加が取り込まれているが、減退気味である。1、2 の自治体の減少した項目に関しては、今後詳細に検討する必要がある。

市区の地域運営では「行政から市民へ」という流れが浸透し、協働型制度の「市民会議・ワークショップ」の取り組みは他の制度に比べて大きいようだ。他方、自治基本条例の整備の動きは、停滞気味である。NPO 法人公共政策研究所が整理する「全国の自治基本条例一覧」を参照し、時系列に自治基本条例の取り組み自治体数を並べてみれば、2010 年以降、制定する自治体の数はやや減少している（神谷 2017：51）。自治体経営の基本原則として自治基本条例は注目されたが、その取り組みは頭打ちである可能性がある。

#### IV-2 各アクターの政策参加の状況と変化

では、制度的取り組みが促進されたことに伴い、アクター参加は促進されたのであろうか。ここでは、2017 年調査結果において、半数以上の市・区が、参加していると答えている項目に注目してみていく。表 5 によれば、

表5 各アクターの政策過程への参加状況の変化（データ：JIGS4-LG, JIGS2-LG）

値：該当N（参加しているという回答市区数）

	A 自治体数（2007）				B 自治体数（2017）				経年変化（B-A）			
	市民	自治会	NPO/ 市民団体	関連団体	市民	自治会	NPO/ 市民団体	関連団体	市民	自治会	NPO/ 市民団体	関連団体
審議会・懇談会	8	7	7	3	8	9	8	4	0	2	1	1
計画・策定	5	4	5	4	6	6	5	3	1	2	0	-1
業務委託	-	4	5	2	-	5	7	2	-	1	2	0
行政の支援	-	10	9	3	-	9	10	3	-	-1	1	0
政策執行	1	2	2	1	2	4	3	1	1	2	1	0
モニタリング	-	0	0	1	-	0	0	1	-	0	0	0
行政評価	1	1	1	1	4	2	2	1	3	1	1	0

表6 市区と市民社会アクターの相互関係の変化（データ：JIGS4-LG, JIGS2-LG）

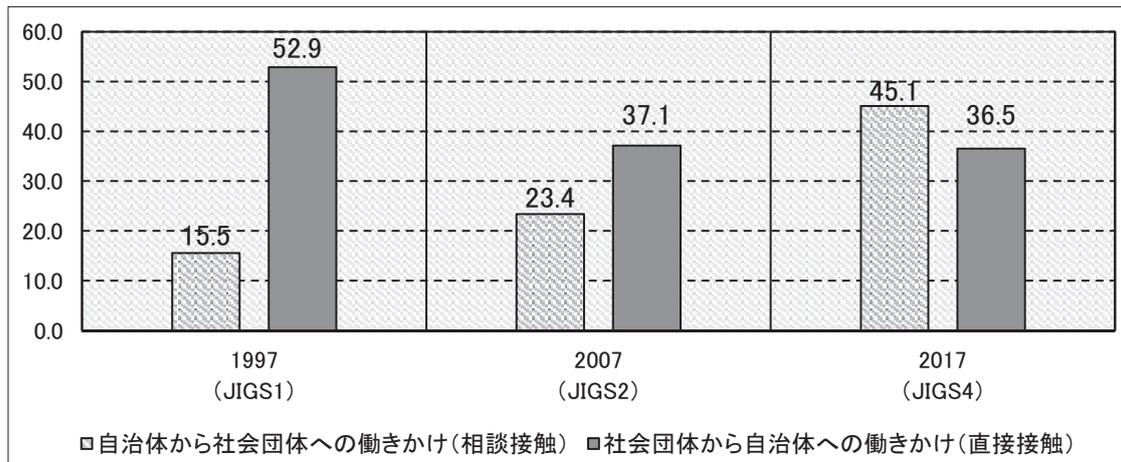
		A 自治体数（2007）			B 自治体数（2017）			経年変化（B-A）		
		自治会	NPO/ 市民団体	関連団体	自治会	NPO/ 市民団体	関連団体	自治会	NPO/ 市民団体	関連団体
団体から	(a)月1回以上	3	3	1	3	0	0	0	-3	-1
要望働きかけ	(b)半年に1回以上	3	6	1	3	2	0	0	-4	-1
	(c)半年に1回未満	4	0	3	4	5	6	0	5	3
行政方針	(a)	3	1	1	3	0	0	0	-1	-1
の説明・説得	(b)	3	3	4	4	1	0	1	-2	-4
	(c)	4	5	5	3	6	6	-1	1	1
相互の	(a)	3	3	1	5	1	0	2	-2	-1
意見交換	(b)	6	5	4	5	2	0	-1	-3	-4
	(c)	1	1	5	0	5	6	-1	4	1
団体から	(a)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
新規事業の提案	(b)	0	1	0	1	2	0	1	1	0
	(c)	10	8	5	8	6	6	-2	-2	1

次の様に各アクターの参加は変化している。傾向としては、市区レベルの政策運営において、自治会、NPO/市民団体、市民の参加はほぼすべての都市に広がっている。審議会・懇談会への市民、自治会の参加は8都市、9都市でみられる。また、NPO/市民団体の参加も8都市でみられる。さらに、計画・策定の局面に、市民および自治会が参加している都市は多い。

これらの傾向は、自治会の役割が市区の政策運営には重要であることを示唆している。例えば、市区町村調査のうち、別の設問項目を参照すると、行政が定期的な会合の場を開き、意見交換を行う都市が増えている<sup>13</sup>。加えて、自治会に対する市区の評価は高く、福祉、治安、まちづくり、または災害時における自治会の存在意義が大きい<sup>14</sup>。市区にとって、自治会は、政策を形成する上で重要な利

13 「Q5：貴自治体では、自治会等の振興につながるような支援や施策を行っていますか。あてはまるものすべての番号に○をつけてください」という設問のうち、「8. 行政との定期的な会合の主催」は2007年（JIGS2-LG）から2017年（JIGS4-LG）にかけて4都市から7都市と大きく増えている。

図4 自治体から社会団体への働きかけ増大（社会団体からの働きかけは減少）%



「相談接触」に用いた設問：Q20. あなたの団体と関連する政策について、次にあげる人や組織からどのくらいの相談を受けますか。最も近いものを1つの番号に○をつけてください。「直接接触」に用いた設問：Q18. あなたの団体が行政に〈直接的〉に働きかけをする場合、次にあげる役職の方と、どのくらい面会や電話をしますか。

注：自治体の名称及び階級レベルについて、各調査はそれぞれ、多少異なるワーディングを用いて行ってきた。JIGS1: 自治体＝相談接触/「自治体」、直接接触/「首長・課長・係長・一般職員」、JIGS2: 自治体＝相談接触/「都道府県」・「市区町村」、直接接触/「自治体（幹部）」・「自治体（課長）」、JIGS4: 自治体＝直接接触・相談接触/「都道府県」・「市区町村」。グラフに用いた計算処理は以下の通り。JIGS1: 自治体＝「首長＋課長」・「自治体」、JIGS2: 自治体＝「自治体（幹部＋課長）」・「都道府県＋市区町村」、JIGS4＝「都道府県＋市区町村」というそれぞれの結果（欠損値は除いて割合を計算）を表す。それぞれ、少なくとも上記の自治体の行政のいずれかに相談を受けている（要望を働きかけている）団体の割合をグラフに示している。

害関係者として役割を果たしていると考えられる。

さらに、NPO/市民団体の審議会・懇談会、計画・策定への参加も多い。上記の傾向を踏まえると、自治体と共にNPO/市民団体を巻き込みながら政策運営を行おうとしている状況は確認された。とりわけ、10年の時が過ぎ、変化が比較的大きい点は、NPO/市民団体の業務委託が進んでいることである。業務の効率化という観点から望ましいという考えは依然として、過半数の都市に共有されてい

るが、民間委託の導入への躊躇も出てきている<sup>15</sup>。そして、モニタリングへの参加は依然として低調であるのに対し、市民による行政評価は近年大きく前進している。

#### IV-3 市区と市民社会アクターの相互関係の変化

では、市区と各アクターの相互関係はどのように変化したのであろうか。具体的な接触内容、方向の違いからみていこう（表6を参照<sup>16</sup>）。

14 自治体調査のうち「Q8：貴自治体における、自治会等の現状や今後についておうかがいします。あてはまる番号に○をつけてください」という設問のうち、「E. 福祉、治安、まちづくりなどの分野で、行政に代わって住民ニーズに応えている」という回答（1. そう思う＋2. ある程度そう思う）は、10年前に比べて、6都市から7都市に増えている。また、「災害時の対応など緊急時に不可欠な役割を果たす」という回答（同上）は、10都市が答えており、多くの都市に共通した見解である可能性がある。

15 「Q27：次の意見に対する、貴部署の課長相当職の方のお考えをお答えください」という設問のうち、「J. 行政サービスのうち民間でできる業務はなるべく移譲した方がよい」という回答（1. そう思う＋ある程度そう思う）は、10年前に比べ、10都市から6都市に減少している。

表6は「要望（団体から要望働きかけ）」、「説明・説得」、「意見交換」、「新規事業の提案」という5つの視点から接触内容の変化をまとめたものである。それによれば、自治会から市区に対する要望の働きかけの傾向に大きな変化はみられず、過半数の都市で要望を頻繁に寄せている。しかしながら、NPO/市民団体からの要望の働きかけは、急激に減少している。(a)月に1回以上と(b)半年に1回以上市区に働きかけるNPO/市民団体は、7都市に減少した。また、「相互の意見交換」も大きく減少している。参加制度が拡充しているにもかかわらず、要望を働きかけるという参加の実質が伴っていない可能性がある。また、行政から関連団体への「説明・説得」および「相互の意見交換」を通じた接触の状況を回答する都市の数が減り、その関係を十分に把握出来ていない。数値((b)半月に1回以上)は4都市から0都市へと大きく減少し、市区のステイクホルダーとしての対応は、不十分といえる。

以上の結果は、東京を対象とした図3に示す社会团体（電話帳での組合団体）の傾向と関連している。筆者らの分析結果によれば、20年間で東京の社会团体は、要望を働きかけるべく自治体に接触するという頻度を減らしている。いわば団体の「行政離れ」という現象が顕著である（辻中・戸川 2018：32）。加えて、「相談接触」の頻度を並べてみると、自治体から社会团体への働きかけが増えてい

る。つまり、20年間に、力点は、団体から市区へと働きかけから、市区から団体への働きかけへと変化した。

## まとめ

ここまでの発見と観察をまとめよう。まず2007年時点での全国調査に基づく都市ガバナンスの制度化、諸アクターの参加実態、影響力、市区への政策満足度を概観することで、制度化や参加がある程度広まっていたことを確認した。次いで国の統計より、この20年間の市民社会の非営利団体の動きを見る中で、脱主務官庁的な制度化が進み、これまでのような行政の統制を受けない10万ほどの法人格をもつ非営利団体が生まれ、活動の幅を広げていること、他方、それらを都市ガバナンスへとまとめ上げる政治的機能を担うべき部門におけるリソースの減退や市民の団体参加意識の減退という現実も浮かび上がってきた。

これらの状況を踏まえ、10都市の調査からこの20年の変化を探ったところ、制度的には意見表明や協働のための新制度のうちいくつかはさらに普及が進み、諸アクターによる市区の政策過程への参加は広がっていることが確認された。また、NPO/市民団体の業務委託の度合いが進んでおり、現状の参加拡大は地方政府側からの要請・働きかけによるものが主といえる。一方で、市民社会組織の側からの地方政府に向けた要求はむしろ減退し

16 この分析結果は、「Q23：貴部署では、自治会、NPO・市民団体、それ以外の諸団体（Q22のD～H）とは、次にあげる内容のためにどのくらい頻繁に接触（面会、電話、手紙、Eメールなど）しますか」という設問に対する「A. 団体から自治体に対する要望」、「B. 行政方針についての説明・説得」、「C. 相互の意見交換」、「D. 団体からの新規事業の提案」に関する回答（1. 月1回以上、2. 半年に1回以上、3. 半年に1回未満）結果を示したものである。

つつある。

暫定的な結論は、現在の都市ガバナンスは「まだらな発展状況」であり、ガバナンスモデルもまだら（一定の方向が定まっていない）である、日本の都市ガバナンスはいわば踊り場に差し掛かっていることが推定される。曾我（2019：241）が指摘するように、その原因はなお日本の地方政府の問題化状況が体系性を欠き、中途半端だからかもしれない。私たちの都市ガバナンスの最近の調査（JIGS4）をこの稿では、一部分を利用できたにすぎないので、以上の傾向をより十全なデータで確定するのが残された課題である。

#### 参考文献

後房雄・坂本治也編 2019『現代日本の市民社会』法律文化社  
神谷浩夫（2017）「ローカル・ガバナンス台頭の社会・経済的背景」、佐藤正志・前田洋介編『ローカル・ガバナンスと地域』ナカニシヤ出版：39-55.

久保慶明「影響力構造の多元化と市民社会組織・審議会」辻中豊・伊藤修一郎編 2010『ローカル・ガバナンス』木鐸社：59-76.  
辻中豊・伊藤修一郎編 2010『ローカル・ガバナンス』木鐸社  
辻中豊・森裕城編 2010『現代社会集団の政治機能』木鐸社  
辻中豊・戸川和成 2018「21世紀20年の環境変化は団体世界の活動を停滞させたか—JIGS 調査間（東京地区）比較分析からみた団体行動様式の変化—」『筑波法政』第74号：15-39.  
辻中豊・山内直人 2019『ソーシャル・キャピタルと市民社会・政治』ミネルヴァ書房  
柳至 2010「参加制度の導入と市民社会組織の政策参加」辻中豊・伊藤修一郎編 2010『ローカル・ガバナンス』木鐸社：95-110.  
山本英弘 2010「ガバナンス概観」辻中豊・伊藤修一郎編 2010『ローカル・ガバナンス』木鐸社：39-57.

## Column

### コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？ 生物が生き残る鍵は音楽のコミュニケーション！？

未来を占う鍵は過去にある。・・・絶滅してしまった恐竜、そのナゾは、今でも多くの人たちの関心の的である。その恐竜は、かつては、文字通り竜のイメージでワニのような鱗で覆われた姿で中生代の地球を我が物顔に闊歩していたと想像されていた。

その恐竜が羽毛を持つようになっていたという発見はそんなに古いものではない。気嚢を持ち、恒温動物だったことも明らかになった。子育てをして、群れをつくり共同生活をした恐竜もいたと考えられるようになってきている。そして、鳥類の祖先は恐竜に属し、すなわち、鳥類こそが恐竜の生き残りだったという。鳥類が鳴き声で連絡を取り合っているように、恐竜たちもコミュニケーションを図ることで繁栄を謳歌していたに違いない。

類人猿の研究、人類の歴史の研究も進んだ。猿にも、チンパンジーにも、ゴリラにも、それぞれ家族があり、社会がある。猿と目を合わせないように・・・というのは、猿が上下の秩序が厳しい社会を構成し、目を合わせることで相手を威嚇するという習性を持っているからだ、ゴリラの場合は別で、山極壽一氏によれば、長く見つめ合うときは好意的なサインなのだという。このように猿には猿の、類人猿には類人猿なりのルールがあり、中には人間と共通するものがある。そこには、人間の家族や社会が持つ特質や限界、そして秘密が隠されているようだ。

さらには、ネアンデルタール人が滅んで、ホモサピエンスだけが生き残った理由は何か～言語能力の違いがその一つとして指摘されている。共同社会の広がり、つまりは協働の取組の違いには、言語能力がその根底にありそうだ。

では、人類は最初から言語の形でコミュニケーションを図ってきたのだろうか。そのコミュニケーションの形としては、言語があったとしても、そこには、音楽の機能が共にあったと考えられている。祈りや呪術といった宗教的機能、労働を促す機能、遠くに伝える機能、求愛の機能などがあつたらう。そして、コミュニティを形成する機能があつたかもしれない。

日本の古代遺跡からは、様々な形の楽器と推測されるものが出土しているという。銅鐸も実際に音を奏でていたとされるし、埴輪や壁画などは当時の音楽の様子を伝えているという。それは、音楽とコミュニケーション、そして演技が一体のものであつたのかもしれない。

英語のミュージックの語源は、ギリシャ語のムーシケーとされる。それは詩と音楽と舞踊の三者の包括概念だつたという。それは、古代ギリシャの演劇が音楽や舞踊と切っても切り離せないものであることを示している。

日本の能楽や歌舞伎を見てもそうだ。時代は少し下るが、日本には、歌垣という風習があつたという。特定の日時に若い男女が集まり、共同で飲食をしながら相互に求愛の歌謡を掛け合うというものだ。万葉集や風土記に記録が残されている。日本のみならず、中国南部やインドシナ半島でも見られる文化のようだ。(参考文献 片桐功ほか著『決定版 はじめての音楽史』2017年、音楽之友社) (古典芸能愛好家)

# 都市自治体における 地域コミュニティ政策の今後

山梨学院大学法学部特任教授 日高 昭夫

都市自治体における地域コミュニティ政策の今後を展望する場合、どのような都市内分権の制度を設計するにせよ、全国に遍在する町内会自治会をいかに位置づけるべきか、という論点は避けることができない。本稿では、多くの自治体において地域協働の重要な役割を今後も町内会自治会が担うという前提に立ち、それを支援するための地域コミュニティ政策のあり方を論ずる。そこで、町内会自治会の加入率や組織運営上の現状と課題を踏まえて、4つの政策の方向を検討する。第1に、町内会自治会の多様化に対応した支援事業の展開である。第2に、地域協働の場となる「地域コミュニティ」の領域の広域化を支援する事業の展開である。第3に、町内会自治会以外の地域協働の担い手の多様化を支援する事業の展開である。そして第4に、以上の支援事業を統合化した都市内分権体制の整備政策である。各自治体の実情に即した地域協働の実績を積み上げていく地道な地域コミュニティ政策の取り組みが必要であることを指摘し、まとめとする。

## 1 はじめに

都市自治体における地域コミュニティ政策には、大別すると都市内分権の系統と地域協働の系統がある。本稿では、主として後者の地域協働論の文脈において、地域コミュニティ政策を論ずることとする。

明治維新を契機とする近代以降、わが国の基礎的自治体においては、地域コミュニティとの間で資源の動員と交換、包摂と参加、統治と自治といった複合的な相互依存関係が形成されてきた。こうした地域コミュニティとの相互依存関係を「地域協働体制」とよぶな

らば、その体制の中核を担ってきたのは、伝統的には町内会自治会である。それは、町内会自治会というシステムが、個別レベルで見れば、狭域の地縁社会において近隣関係を基礎とした全世帯を構成員とする建前で独占的に組織されている任意の住民自治組織であるがゆえに、当該地域社会内のあらゆる社会機能を引き受ける役割を果たしやすくと同時に、総体レベルで見れば、全国ほぼすべての基礎的自治体の行政区域内にそれらが重複なく網羅的に組織されているがゆえに、当該自治体の特に行政機能の一部を補完あるいは分

担する、いわば非公式の地方自治システムの一環を構成してきたからである<sup>1</sup>。

そのため、都市自治体における地域コミュニティ政策を検討する際にも、どのような都市内分権の制度を設計するにせよ、地域協働体制の中核を担ってきた町内会自治会をいかに位置づけるべきか、という論点が避けることのできない課題となる。

## 2 都市自治体と町内会自治会との関係の現状と課題

まずは、町内会自治会の現状の確認作業から始めよう。

データはやや古いですが、2008（平成20）年11月に筆者が全国市区町村の町内会自治会担当課あてに実施した「基礎自治体と自治会・町内会等との関係に関する全国自治体調査」（以下、2008年調査という）を参照する。2008年11月1日現在の全市区町村1805団体のうち、有効回収数は1139団体、有効回収率63.1%である。回収数（率）の内訳は、市区590団体（73.2%）、町村549団体（55.0%）であった<sup>2</sup>。

まず、町内会自治会の世帯加入率についてみると、それを数値で回答した自治体557団体の平均が81.0%、うち人口5万人以上の都市自治体全体では平均70%台であった。「全世帯加入制」という建前の下で、平均加入率

が都市自治体でも70%台というのは、改めて驚くべき高い数値であるといえるが、その一方で、都市化や少子高齢化に伴い、全国的に加入率が下落傾向にあることも、各種の調査結果で裏づけられている<sup>3</sup>。

自治会加入率をめぐるもう一つの特徴は、同程度の人口規模の自治体グループ内でもその差が非常に大きいという点である。2008年調査で、都市自治体における加入率の最大値と最小値をみると、5万人以上100% - 37.2%、10万人以上96.8% - 38.0%、20万人以上97.0% - 51.0%、30万人以上97.3% - 22.9%、60万人以上96.3% - 59.9%、となり、同一規模内でも自治体による差が著しいことが確認できる。これらの団体のうち、加入率が50%未満で、その比率の低い順に15市区を抽出すると、表1の通りである。このうちの10市区が東京都にあり、うち9市が多摩地域にある。沖縄や福岡、埼玉の一部にもみられるものの、主として大都市東京、それも多摩地域の都市自治体に集中している<sup>4</sup>。東京多摩地域に、自治会加入率の低い自治体が集中しているのはなぜか。多摩地域の都市の町内会自治会の姿は、日本全体の将来の姿を映す鏡なのか、それとも地域特有の要因によるものなのか。本稿ではその準備はないが、その解明も必要な共通課題と考え、あえて問題提起することとした。関係者には

1 町内会自治会の定義については、日高昭夫『基礎的自治体と町内会自治会—「行政協力制度」の歴史・現状・行方』春風社2018年第1章を参照。

2 2008年調査の概要については、同上日高第2章および第3章を参照。

3 日本都市センターの2000年調査および2013年調査を参照。加入率が6割台以下の市区が、2000年調査では6.5%程度だったものが、2013年調査では32%近くに増大している。特に、5割以下が、それぞれ2.1%から5.8%に増加している。釵持麻衣「自治会加入促進条例の法的考察」都市とガバナンス Vol.26、138頁図2参照。

4 さらに、2008年調査で、加入率50%以上60%未満の17市区についてみても、10市区が東京都にあり、うち8市が多摩地域の自治体である。東京多摩地域の都市自治体の自治会加入率が低いことは、公益財団法人東京市町村自治調査会『住民がつくる自立した地域コミュニティの形成に関する調査研究報告書』2016年3月でも確認できる。

その趣旨をご理解願いたい。

以上、都市自治体でも加入率の全国平均は70%台であり依然高い水準を維持していること、ただし、都市間で大きな差があること、同時に、経年変化でみると概して低下傾向にあり、しかも加入率が特に低い都市のその後の推移をみると、必ずしも下げ止まりの「底」が見えないこと、などが確認できる。

次に、町内会自治体が抱える問題に目をむけよう。2008年調査で、担当課の自治体職員が問題と認識している項目を、比率の高い順に5つまで抜き出すと、表2のとおりである。これも、各種の調査結果と同様、転入者の未（非）加入問題を筆頭に、役員のなり手不足・高齢化・固定化といった役員問題、不参加やマンネリ化といった活動問題が、各自自治体の町内会自治体に共通する問題と認識されていることがわかる。しかも、特に未（非）加入問題と役員問題は、町村部を含む基礎的自治体全体の傾向にくらべて、とりわけ規模の大きな都市においてより顕著な問題である

ことも確認できる。

総合的にみると、今日の町内会自治会は、依然として高い加入率を誇る自治体が多いとはいえ、おしなべて長期的な加入率低下問題やメンバーシップ問題、役員等の組織運営問題などの構造的問題を共有していることがわかる。

他方、基礎的自治体と町内会自治会との関係について、ここでは、自治体が町内会自治会に対して依頼している行政協力業務に着目してみよう。

表3は、基礎的自治体が町内会自治会に依頼している行政協力業務のうち、過半数の自治体が実施していると回答した項目を、都市自治体の回答比率の大きい順に並べ替えたものである。この表では、町村を含む基礎的自治体全体の合計（全体合計という）と5万人以上の都市自治体の合計（都市合計という）とが比較できるように再集計してある。全体合計と比較した都市合計の特徴を拾い出すと、次のようにいえる。

表1 自治会加入率の低い都市一覧

都市名	調査時自治会加入率 (%)	直近の加入率 (%)	年
那覇市	22.9	18.5	H28
宜野湾市	37.2	28	H28
武蔵村山市	38	30.6	H28
沖縄市	38		
大牟田市	38.5		
東大和市	38.9	34	H28
三鷹市	39.8		
清瀬市	41.2	39.8	H25
東久留米市	41.5	40.3	H22
国分寺市	42	38	H29
狛江市	43.5		
福生市	45.7	36.5	H30
新宿区	46.5		
和光市	48	41.48	H29
羽村市	48	39.0	H27

(注) 2008年調査による。直近の加入率とその年は、各市区のHP上で確認できたものを記載し、確認できなかったものはブランクとした。

表2 町内会自治体が抱える問題（上位5項目）  
（上段：団体数／下段：%）

	合計	新規転入してきた住民が加入しない	役員のなり手不足	役員の高齢化や固定化	活動に全く参加しない	活動がマンネリ化
全体	1116	780	745	609	403	319
	100.0	69.9	66.8	54.6	36.1	28.6
5万人以上の都市自治体合計	410	357	333	259	160	122
	100.0	87.1	81.2	63.2	39.0	29.8
60万人以上	18	17	17	17	5	5
	100.0	94.4	94.4	94.4	27.8	27.8
30万人以上	52	46	48	41	31	18
	100.0	88.5	92.3	78.8	59.6	34.6
20万人以上	33	32	28	26	12	11
	100.0	97.0	84.8	78.8	36.4	33.3
10万人以上	119	107	99	75	43	38
	100.0	89.9	83.2	63.0	36.1	31.9
5万人以上	188	155	141	100	69	50
	100.0	82.4	75.0	53.2	36.7	26.6

(注) 2008年調査による。

表3 都市自治体の町内会自治会への行政協力業務（50%以上の自治体に該当する項目のみ）

	合計	非定期・緊急の配布、回覧、掲示	寄付金・募金集め	美化清掃、環境整備	地区要望の取次ぎ	委員の推薦や選出	定期広報物の配布、回覧、掲示	ごみの分別や資源回収	防犯灯、カーブミラー、集会所	防災訓練や防災マップの作成	防犯活動	緊急連絡網や緊急告知
全体	1116	901	919	845	925	630	938	659	712	590	521	627
	100.0	80.7	82.3	75.7	82.9	56.5	84.1	59.1	63.8	52.9	46.7	56.2
5万人以上の自治体の合計	410	353	343	327	318	304	299	294	282	276	272	229
	100.0	86.1	83.7	79.8	77.6	74.1	72.9	71.7	68.8	67.3	66.3	55.9
60万人以上	18	17	14	14	8	15	10	13	10	13	12	6
	100.0	94.4	77.8	77.8	44.4	83.3	55.6	72.2	55.6	72.2	66.7	33.3
30万人以上	52	45	46	38	36	44	33	39	37	38	40	27
	100.0	86.5	88.5	73.1	69.2	84.6	63.5	75.0	71.2	73.1	76.9	51.9
20万人以上	33	31	26	23	26	27	22	23	24	20	21	18
	100.0	93.9	78.8	69.7	78.8	81.8	66.7	69.7	72.7	60.6	63.6	54.5
10万人以上	119	103	98	105	95	93	88	97	87	84	81	72
	100.0	86.6	82.4	88.2	79.8	78.2	73.9	81.5	73.1	70.6	68.1	60.5
5万人以上	188	157	159	147	153	125	146	122	124	121	118	106
	100.0	83.5	84.6	78.2	81.4	66.5	77.7	64.9	66.0	64.4	62.8	56.4

（注）2008年調査による。

まず「行政とのパイプ役」ともいうべき項目のうち、行政情報の住民伝達機能についてみると、「定期広報物の配布、回覧、掲示」は、全体合計ではトップの84%であるが、都市合計では73%程度である。特に、20万人以上の大規模都市では、規模が増すほど比率が低くなる。規模の大きな都市ほど新聞折り込みやポスティングなどに代替される傾向がうかがえる。一方、「非定期または緊急の配布、回覧、掲示」では、むしろ都市合計で86%を超え、トップに位置している。行政情報の住民伝達機能といっても、計画的定期的に発行される広報誌等の配布は、町内会自治会を介する以外の方法を含めた多様化が進行しつつあるものの、行政各部署による非定期または緊急の行政情報の伝達は、掲示板や回覧板などを介して、むしろ大規模な都市ほど町内会自治会に依存する傾向がうかがえる。

次に、行政委嘱委員等の地域人材のリクルートや募金・寄付金等の地域財源の調達の仲介機能についてみると、「委員の推薦や選出」については、全体合計56%、都市合計74%

となり、都市自治体で、しかも大規模な都市ほど、町内会自治会への依存が高い。「寄付金・募金集め」は、全体合計、都市合計ともに83%前後で、規模に関係なく非常に高い。

さらに、地域住民の行政への要望の仲介伝達機能については、「地区要望の取次ぎ」が、全体合計83%、都市合計78%で、都市自治体のほうがやや低い。ただし、30万人以上で69%、60万人以上では44%と、大規模都市では、インフラの整備水準や広聴機能の多様化を反映してか、特に低い。

以上のように、都市自治体における「行政とのパイプ役」としての町内会自治会の役割は、定期広報誌の住民への配布のような定期的反復的な業務や大都市における住民要望の行政伝達のような住民参加機能の一部において低下傾向にある一方、非定期・臨時の行政情報の住民伝達や地域における人材や財源の調達の仲介機能などについては、むしろ都市自治体ほど大きいといえる。

こうした「行政とのパイプ役」としての機能は、実態としては、町内会自治会の会長を

はじめとした役員を中心に実行されており、役員の負担の大きさと表裏一体の関係にある。前掲の表2において、規模の大きな都市ほど、役員のなり手が不足し、そのため役員の固定化と高齢化が進行し、それが町内会自治会の組織運営を危機的にさせている可能性のあることを示したが、そのことは「行政とのパイプ役」のあり方に大きな原因の一つがあることを示唆してあまりある。

では、地域住民の幅広い協力が必要な「公共的サービスの提供ないし協働」に関連する項目ではどうだろうか。

「河川、水路、公園、道路などの美化清掃、カラスなどの被害防止や害虫駆除などの環境整備」は、全体合計でも75%を超えているが、都市合計では80%近い。これらは、住環境維持のための住民独自の活動（共益活動）という側面と、不特定多数の住民にその便益が波及する公共的サービスの提供という側面の両面がある。「防犯灯、カーブミラー、集会所などの設置管理」（全体合計64%—都市合計69%、以下同様に表記）にも同じ様な側面がある。

廃棄物対策や防災、防犯などの、より公共性の高いサービスについては、「家庭ごみの分別や資源物回収リサイクル」（59%—72%）、「地区の防災訓練や防災マップの作成、災害弱者の救護体制の整備などの防災対策」（53%—67%）、「地区防犯マップの作成や児童生徒の登下校時の防犯パトロール等の防犯活動」（47%—66%）のように、都市自治体ほど町内会自治会との協力・協働の割合が高いという傾向が顕著にみられる。

以上から、次のような現状が浮き彫りにな

る。

まず、都市自治体においても、町内会自治会の存在感は依然として大きい。それは加入率の平均で7割台を維持し、地域住民を代表する任意の住民自治組織として他に類例がないからである。しかし、長期的には加入率の下落傾向が続いている。東京多摩地域などの都市群にみられるように5割を割り込んでなお下げ止まらないケースもある。町内会自治会の運営の実態をみても、「全世帯加入制」をさらに脅かす未（非）加入者の増加などのメンバーシップ問題、組織運営に支障をきたしかねない役員問題や活動の不参加・不活発問題など、将来の町内会自治会の存続に影響しかねない諸問題が顕在化しつつある。

都市自治体が町内会自治会に求める行政協力のあり方をみると、町内会自治会の会長や役員を「行政のパイプ役」として位置づける仕組みが広く採用されている一方で、町内会自治会の会員を幅広く地域公共サービスの担い手と期待する協働事業のウエイトもかなり大きくなっている。

町内会自治会の実情と都市自治体の期待とは、必ずしもかみ合っていない現状があるといえる。

### 3 都市自治体における地域コミュニティ政策の今後

以上のような地域協働の実情を踏まえて、都市自治体は今後どのような地域協働体制を想定して、いかなる地域コミュニティ政策を展開していけばよいのだろうか。各自治体の実情に応じて、次の4つの可能性を検討する必要がある。

第1に、町内会自治会の多様化に対応した支援事業の展開である。

第2に、地域協働の場となる「地域コミュニティ」の範囲の広域化を支援する事業の展開である。

第3に、町内会自治会以外の地域協働の担い手の多様化を支援する事業の展開である。

第4に、以上の支援事業を統合化した都市内分権体制の整備政策である。

以下、順次説明する。

#### (1) 町内会自治会の多様化に対応した支援事業

一口に町内会自治会といっても、その実態は多様である。地域住民の親睦を中心としたものから、地方自治体顔負けの「近隣政府」といっても不思議ではないほどの体制や活動量をもったものまで、幅広い。それを十把一絡げに扱うことは、だんだん難しくなっている。

阪神・淡路大震災や東日本大震災の教訓を踏まえるならば、地域コミュニティの機能の中核は、住民間の信頼の醸成である。近隣関係を基礎に日常のあいさつと適度な距離感の親睦関係が維持できていることが、その必要条件だろう。そもそも町内会自治会の原点は、「そこに住むということだけをメンバーシップの要件とする」ものである。この観点からみれば、「いざ」という時に互いに助け合える、いわば「社会保険」としての関係が構

築できていればよい。たとえば、加入率が5割を切り、下げ止まらない状況にある都市自治体では、こうした「社会保険」としてのミニマム機能の維持を支援するコミュニティ政策が主流となってもよいだろう。

もちろん、一部の都市自治体で試みられているような町内会自治会への加入促進の条例制定<sup>5</sup>などの方策も有効な手段であることは確かだが、未加入者が加入に二の足を踏むような敷居の高い町内会自治会の実態を改善し、加入しやすい仕組みを支援する事業にも本腰をいれるべきだろう。たとえば、自治会費の学割制やメール会員制などのメンバーシップの多様化などもその一案であろう。

他方、活動量の大きな町内会自治会や地域課題解決の成功例をもつ町内会自治会については、その運営のノウハウや成功の要因などの情報を共有し普及促進する方策を自治体が積極的に推進すべきだろう。自治体区域内の町内会自治会の平均加入率が5割を切るような都市においても、加入率が9割を超える実績を上げ、きめ細かな住民間の親睦行事を多数展開し、地域防犯パトロール、空き家・空き地を活用した出会いの場の創設、認知症カフェの開設、コミュニティバスの運営など、地域住民のニーズに応える独自の事業を次々に成功させているような町内会自治会も存在している<sup>6</sup>。都市自治体の役割は、こうした住民活動の実態に即して、その成功の要因や課題を分析し、それを広く住民間で共有でき

5 市区における町内会自治会の加入促進条例（2016年7月時点）をめぐる現状と論点については、釵持麻衣前掲論文が詳しい。その後も、たとえば、2019年4月施行の豊島区町会活動の活性化の推進に関する条例など制定の動向が続いている。

6 たとえば、東京都東久留米市の氷川台自治会の事例について、公益財団法人あしたの日本を創る協会『まちむら』144号2018年12月号を参照。同様に、孤独死対策で大きな成果を挙げた東京都立川市の大山団地の事例について、佐藤良子『命を守る東京都立川市の自治会』廣済堂新書2012年を参照。

るようにすることであろう。地域協働のコーディネータとしての自治体職員の役割は、こうした現場発の政策課題を解明し、その共有を図ることにこそ、その醍醐味があるからである。

同時に、「行政とのパイプ役」として町内会自治会の会長・役員らに依頼している行政事務の補助的業務については、その実態に即して、抜本的に見直し・改善が必要であろう。こうした依頼業務の中には、自治体行政内部での未調整や調整不足によるもの、その必要性や緊要性を十分に吟味しないまま前例踏襲や慣例により実施されているもの、ICTその他のより効果的な手段を用いて代替可能なもの、など主として行政側の責任で改善可能なものが少なくない。

しかし、その一方で、行政の守備範囲と地域の自治的対応とが複雑に交錯するような、役重眞喜子が「境界領域マネジメント」<sup>7</sup>とよんでいる地域課題について、自治体行政と町内会自治会（会長、役員）との間での双方向コミュニケーション回路（インターフェイス）を緻密化することも必要である。「地域的公共サービス」をめぐる町内会自治会との協働を推し進め、効果あるものにするためには、こうしたインターフェイスの再構築は不可欠であろう。「行政とのパイプ役」そのものの否定というよりも、その刷新が必要なのである。そのためには、自治体職員が地域のコーディネータとして、地域住民と向き合う姿勢と協働型行政体制の再構築が不可欠とな

る。

## （2）「地域コミュニティ」の範囲の広域化を支援する事業

都市内分権との関連は（4）で述べるので、ここでは、町内会自治会連合会と都市自治体に期待される新たな役割について触れておきたい。加入促進や組織運営など町内会自治会が抱える諸問題への対応を、各単位組織の「自主性」や「自己責任」として、自治体の地域コミュニティ政策の対象外とすることは、いまや無責任とのそしりを免れないだろう。そこで連合会と連携した支援策を充実することが必要であろう。近年では、多くの自治体において連合会との間で連携基本協定を結ぶケースが増えている。その下で、様々な連携事業が行われるようになってきている。

たとえば、町内会自治会連合会のホームページ作成への行政支援などはその好例であろう。ただ、いくつかの連合会HPを検討した経験でいえば、そのターゲットや目的が必ずしも明確とはいえないHPも少なくない。誰が何のために閲覧し利用するのか、その肝心な点が見えにくいのである。こうした点での支援こそ、専門家の知見と現場の課題を連結して課題解決に臨むべき、政策形成に習熟した自治体職員の出番だろう。その中で筆者が秀逸なHPだと思ったのは、相模原市自治会連合会のホームページである<sup>8</sup>。自治会未加入者（若者世代）をターゲットにしほり利用のしやすさが工夫されている、相模原市で

7 役重眞喜子『自治体行政と地域コミュニティの関係性の変容と再構築——「平成大合併」は地域に何をもたらしたか』東信堂 2019年参照。

は、自治会への加入を促進するための様々な企画立案を行う“中核”となる組織として、2013（平成25）年度に自治会加入促進協議会が発足し、市自治連・不動産団体・青年会議所・市立小中学校PTA・大学コンソーシアム・市の連携により、2016（平成28）年2月から現在のHPに改修されたという。

### （3）地域協働の担い手の多様化を支援する事業

地域課題が多様化し、かつ、町内会自治会の加入率や活動量が減退傾向にあるなかで、地域協働の担い手の多様化を支援することも、都市自治体に課せられた地域コミュニティ政策の重要な課題である。その地域の特性や担い手の状況により、一概にはいえないが、一般的にはボランティアやNPO、大学・教育研究機関、民間事業者など多様な担い手や協働相手が考えられる。ここでは、2つの例を紹介したい。

1つは、特に自治会加入率の低下が深刻化している都市自治体を中心に広まりつつあるのが、地域内の民間事業者の協力・協賛を得て、宿泊・レジャー施設、葬祭施設、飲食店、食料品店や日常雑貨店、理容店、自転車・バ

イク・自家用車販売店、自動車整備店などを利用する町内会自治会会員に対して優待券を配布する事業である<sup>9</sup>。企業・事業者の協賛により町内会自治会のメンバーシップに経済的インセンティブを導入する試みとして注目される。

もう1つは、ネットワーク型NPOの活動である。一般に、町内会自治会とNPOとは、あまり相性がよくないとの観察がある。組織の目的やメンバーシップ、行動原理などに少なからず差異があるからである。そうした中で、ここに紹介する東京都文京区のNPO法人街ing本郷は異彩を放っているように思える<sup>10</sup>。自治体、自治会、商店街、PTA、消防団、医療・福祉関係、趣味サークル、スポーツ団体、大学などの「既存の組織を活かしつつ、様々な活動に対して連携を図りながら、人材及び知恵などを協力し、バックアップするNPO法人」として、3つの町会区域をまたぐ本郷という街全体の活性化を図る取り組みを行っている。孤立しがちな商店街を横につなぐ「本郷百貨店」、家に空き部屋を持つシニアと大学の近くに住みたい学生が共生する「ひとつ屋根の下プロジェクト」、地域と関わりながら暮らす学生のライフスタイルを支援

8 このHP (<https://www.sagamihara-jichiren.jp/>) のトップには、「あなたの住まいの自治会はどこ？」というリンクがあり、住まいの住所を入力すると、そこを管轄する自治会の会長名と連絡先が表示される。また、「お得で便利な、自治会メール会員」というリンクには、正式な会員でなくとも登録でメール会員となれ、各種の行事等の情報を受信できる仕組みが組み込まれている。こうした緩やかな仕組みは正規の会員予備軍を拡大する非常に優れた事例だろう。2019年8月6日にアクセスして変更のないことを再確認。ちなみに、相模原市の自治会加入率は2015年時点で55.8%であり、これは政令指定市の中で最低だという。澤田道夫「地縁組織の加入率と活性化に関する一考察」熊本大学『アドミニストレーション』24巻2号2018年の図表6政令指定都市20市の自治会加入率の推移を参照。

9 たとえば、2014年12月より開始された、東京都青梅市自治会連合会の「すまいるカード」事業 (<http://www.ome-rengou.jp/cmsfiles/contents/0000003/3897/smile2019.pdf>) は、2019年4月1日のリニューアル版を見るかぎり、協賛企業・商店等もかなり充実したものとなっている。これは、地区連をはじめとした連合会の役員によるなみなみならぬ努力の結晶である。新規加入促進の手段としても有効だと思われるが、退会者を減らす効果も上がりつつあるという。

10 これについては、前掲『まちむら』144号2018年12月号を参照。また、同NPO法人のホームページ <http://m-hongo.com/> を参照されたい。

する「書生生活」など、個々の組織だけでは限界がある地域課題をNPO法人が横串でつなぐことによって街の活性化を図るユニークなプロジェクトを次々に企画し実行している。街ing本郷は、2010（平成22）年に設立して10年近くの実績がある。その成功の重要な要因の1つだと思われる点は、このNPO法人の代表理事を含む理事が、所属する地域の町会や商店会の会員であることである。当該地域コミュニティのことを熟知する構成メンバーが、当事者として個々の既存組織の限界を痛感し、それを横につなぐネットワーク型の新たな仕組みの必要（マッチング）を痛感していたということである。町内会自治会を含む地域コミュニティとNPOとの連携について、多くの推奨が語られる割に成功例が多くない原因の1つは、地域コミュニティ活動の当事者性にあるのではないかとこの観点から、地域コミュニティ政策におけるNPOとの連携のあり方を検討し直して見る必要があるはしないだろうか。

#### （4）都市内分権体制の整備

「地域コミュニティ」の範疇を再定義し、それを小学校区や中学校区などに広域化、重層化する施策も、多くの都市自治体で取り組まれている。町内会自治会の単位組織を合併せずに、その連合組織によって広域化、重層化を図る方策は、明治、昭和、平成の市町村大合併のたびに採用されてきた伝統的な手法である。現代的な特徴は、平成の大合併を経験しなかった都市自治体を含めて、都市内分権の意図を含んだ住民協議会型の組織構築の試行が行われる傾向にあることだろう<sup>11</sup>。ただ、町内会自治会の連合会・地区連などの組織がその中心的な役割を果たしているケースが多いのが実態である。こうした制度試行が成功裏に都市自治体に広く普及していくためにも、上記の（1）～（3）で示したような地域協働の実績を積み上げていく地道な地域コミュニティ政策の取り組みが必要であろう。

11 日本都市センターの2015年調査によれば、「協議会型住民自治組織」は都市自治体の6割近くに設置されている。日本都市センター『都市内分権の未来を創る——全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察』2016年3月資料編1を参照。

# 財政分権化の理念と現実 — 財政移転に焦点化して —

金沢大学経済学経営学系教授 武田 公子

## はじめに

地方分権一括法が施行されて20年が経つ。一括法に伴う地方自治法・地方税法等の改正によって、地方債起債許可制の緩和や課税自主権の拡大が実現したが、財政分権化という点で最も大きな出来事は、2003年から07年にかけてのいわゆる「三位一体改革」であった。周知のように、この改革は看板とは異なり税源移譲額を大幅に上回る財政移転の削減に帰結したが、その後の経過のなかで国から地方への財政移転は再び増加し、国と地方の財源配分の量的関係はほとんど改革前の水準に戻っているといつてよい。

他方この改革の後、国と地方の財政関係をめぐる議論は、地方に対する一般財源保障のあり方を焦点として再び展開されてきている。本稿は、三位一体改革から現在に至る国・地方の財政関係上の課題について、特に国庫支出金の包括化・一般財源化と交付税を通じた一般財源保障とに注目して論点を整理し、地方財政の現況から見出される課題を明らかにしていきたい。

## 1. 一般財源・地方単独事業をめぐる議論動向

三位一体改革を主導したイデオロギーは、「ナショナル・ミニマムからローカル・オプティマムへ」とのスローガンに象徴される、財政移転（＝依存財源）縮小論である。当時の地方分権改革推進会議の報告は次のように述べた。

「地方における公共サービスの受益と負担の乖離が、ともすれば国への依存心を生じさせる誘因になっているとも指摘されている。地方において、受益と負担の関係を明確化することによって、地域で住民が負担との関係で歳出水準について合理的な判断を行い、資源の適正配分が図られるシステムを構築していくことが必要である。」<sup>1</sup>

すなわち、国からの財政移転は地方の国に対する依存心を生じさせるものであり、自立性や独自の創意工夫を妨げるものとされている。それゆえ、国庫支出金や交付税を削減し、自主財源である地方税の比重を高めることが、住民選択による最適の施策水準、「ロー

1 地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する中間報告－自主・自立の地域社会をめざして－」2002年6月17日。括弧内は引用者。

カル・オプティマム」の実現に資するのだというのが、この改革の理念であった。

この理念では、依存財源と自主財源の関係に焦点が当てられている。三位一体改革を通じて交付税が大幅に削減されたことや、新型交付税による包括算定の導入からもわかるように、交付税を通じた一般財源保障という観点は後景に退いていたといわざるを得ない。

その後、国・地方の財源配分に関しては、次の二つの局面で特に一般財源保障のあり方に焦点化して議論されている。第一は、二度の政権交代を挟んで取り組まれた「社会保障と税の一体改革」においてである。2012年の「社会保障・税一体改革大綱」<sup>2</sup>、消費税法改正<sup>3</sup>等により、当時5%であった消費税・地方消費税合計率を段階的に10%までに引き上げ、増税分を社会保障費財源とする枠組みが決定された。この枠組みの下、地方の社会保障費負担に見合う地方消費税率・交付税率<sup>4</sup>を決定していくプロセスで、社会保障分野の地方単独事業費に見合う財源をどう見積もるかが焦点の一つとなったのである。この過程で開催された「国と地方の協議の場」で、地方六団体は次のような単独事業を消費増税分配分の基礎に含めるべきと主張した。第一に保育士・保健師・児童福祉司など、社会保障サービス（＝現物給付）に要するマンパワーにかかる人件費、第二に予防医療、高齢者措

置費、介護予防、幼児教育・保育等、医療・介護・少子化施策として一体的に評価すべきもの、第三に、乳幼児医療費助成、国民健康保険繰入金等、法的義務付けがあるものや、住民生活に必要なものとして全国的に実施しているもの等<sup>5</sup>。結果的には現金給付やサービス給付については財源保障対象とされたものの、人件費や管理費等は保障の対象外とされた。後述するように、交付税における単位費用積算においては、法令等における基準・標準の有無、義務付けの根拠と範囲について事務事業によってばらつきがあり、積算の可否に関する線引きが必ずしも明確でないために、このような問題を生じる余地があるといえる。

第二の局面としては2017年頃、地方の基金残高増加を契機として一般財源保障の水準を問う議論が展開された。経済財政諮問会議の有識者議員は、地方における基金残高が増加している状況に鑑みて、その実態把握・説明責任が必要であること、国・地方を通じた財政資金の効率的配分に向けて地方財政計画に反映させる等の改善方策を検討すべきことを指摘した<sup>6</sup>。基金残高の増加は、地方財政計画における一般財源保障水準が過大となっているためではないか、そのため基金財源の多くを占める一般財源の充当先すなわち地方単独事業（ソフト分）<sup>7</sup>の具体的内容を明ら

2 2012年2月17日閣議決定。

3 「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律」、2012年8月10日成立。

4 消費税率・地方消費税率計8%への引き上げ（2014年4月）、および10%への引き上げ（2015年10月予定、結果的に2019年10月まで延期）において、地方消費税率をそれぞれ1.7%、2.2%とすること、消費税にかかる地方交付税率をそれぞれ22.3%、19.5%とすることが最終的に合意された。

5 地方六団体「地方単独事業の整理にあたって」2011年11月17日、および「社会保障・税一体改革の方向性について」2011年12月12日。

6 「地方自らの行財政改革に向けて」平成29年第7回経済諮問会議（2017年5月11日）、有識者議員提出資料。

にすべき、というのが有識者議員の謂いであった。

これに対して地方財政審議会は、地方単独事業は自治体が自主的・主体的に課題解決に取り組むためのものであり、国が一義的にその実績や効果を判断することは地方分権の趣旨に反すると断じた<sup>8</sup>。その上で、地方単独事業に関する決算情報の「見える化」の推進が重要であるという点では一致している。ただし、国が保障すべき一般財源水準は地方単独事業の現状を踏まえて決定されるべきという立場からである。

これとほぼ同時期に公表された、全国市長会を中心とする研究会の報告書<sup>9</sup>では、地方単独事業の多くが法令等によって義務付けられており、細部にわたる国の関与がある一方で財源措置が十分でないことを指摘している。また、「地方分権改革の趣旨を踏まえ、地方の裁量と創意工夫を活かした地方単独事業が実施されるべきであり、国の関与は極力避けるとともに、それに必要な財源措置の充実を図る」べきとも記している。

以上の議論のなかで焦点化しているのは「地方単独事業」の範囲をどう考えるかである。上記議論を踏まえ、総務省は2018年に地方単独事業に関するデータ収集・公表に向けての検討会を設置し、同検討会は2019年3月に報告書を公表しているが、そこでは地方単独事業を次のように定義している<sup>10</sup>。

「地方公共団体が、法律の規定に基づいて実施する義務を負うものから任意に実施するものまで幅広く、また、地方公共団体が経費の全額を負担して行う事業のみならず、国の補助事業に上乘せして実施するものや、国の補助基準が実態に合わないものを補完するもの（超過負担）を含むものである。」つまるどころ、「地方単独事業費（ソフト）」とは、料金収入、負担金、目的税、特定目的基金取り崩し等の特定財源の充当分を除けば、一般財源の充当先とほぼ同義ということになる。

## 2. 交付税の単位費用積算における一般財源保障

一般財源の保障を主として担う制度が地方交付税であり、基準財政需要額の算定要素のひとつである単位費用にどのような要素をどのように盛り込むのかによって、財源保障の意味合いが異なるものと考えられる。そこで以下では、『地方交付税制度解説（単位費用篇）』（以下、『制度解説』）が、標準団体をベースに算出する単位費用に関してどのように根拠を示しているのかを見ていきたい。『制度解説』を見ると、単位費用の積算に関する説明内容には次のような種類があることがわかる。

第一に、「行政事務内容」欄に根拠法令が示され、それに基づく標準的な人員配置・施設設備が示されて積算されているものである。

7 地方単独事業のうち、投資的経費については地方債等も財源となるため、以下でいう「地方単独事業」は特に断らない場合いわずソフト分、すなわち一般行政経費にかかるものを指す。

8 地方財政審議会「誰もが希望を持てる地域社会に向けた地方税財政改革についての意見」2018年5月25日。

9 全国市長会政策推進委員会・（公財）日本都市センター「ネクストステージに向けた都市自治体の税財政の在り方に関する研究会報告書」2018年5月。

10 「地方単独事業（ソフト）の「見える化」に関する検討会報告書」2019年3月。

これらは法定受託事務ないし国庫負担を伴う義務的事務であり、国が全部または一部を負担する法令に基づいて実施しなければならない事務に要する経費（地方財政法第10条～第10条の3）について、地方負担分を基準財政需要に算入するもの（同第11条の2）である。例えば法定受託事務である生活保護については、保護費（扶助費）の3/4が国庫負担であること、福祉事務所に配置される職員は生活保護上の「標準数」に即して算定されていることが示されている。

第二に、地財法第10条以降には列挙されておらず、基本的に自治事務・地方単独事業とみなされるが、個別の法律によって自治体に義務付けられていることが「行政事務内容」欄に示され、施設設備・人員の配置に関する基準ないし標準に即して単位費用が積算されているものである。典型的なのは消防費であるが、例えば消防組織法に基づく市町村消防計画の基準や消防設備等の整備指針等に基づいて単位費用が積算されている。消防費に関する国庫支出金は概ね整備補助金に限定されており、それ以外の運営にかかる経費部分を交付税で厳密に保障していることが見て取れる。その一方で、義務教育分野を含む教育費の場合は、消防費同様に単独事業とされるが、「行政事務内容」は明記されていない（これは教育費のみ）。小中学校の教員人件費（主に都道府県、政令指定都市）については、教職員配置に関して標準法<sup>11</sup>に基づいて積算されているが、地財法第10条には義務教育施設建築費用の国庫負担が挙げられているの

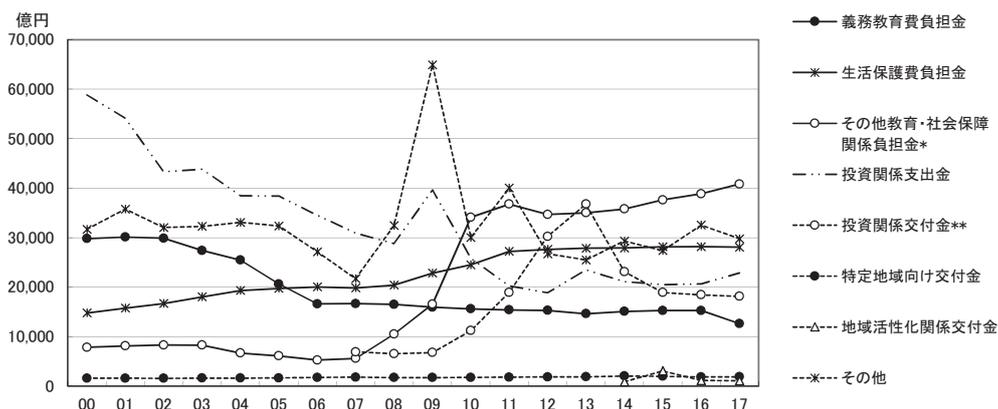
みであり、それ以外の学校運営は単独事業である。単位費用の積算内容をみると、学習指導要領に基づく指針・計画に則して教材その他の需用費が算定されているが、消防費に比べるとその積算項目は簡素であるように思われる。市町村にとっては消防費も小中学校費も義務的事務であり、ほとんど単独事業であるにもかかわらず、単位費用の積算根拠には濃淡の差があるようだ。

第三に、『制度解説』の各算定項目において根拠法令とともに「行政事務内容」が列挙されているが、法令上必ずしも人員・施設設備等の「標準」の定めがないもの、あるいは根拠法令を示さずに「行政事務内容」が記されているものである。これらの積算においては、単位費用の積算には統計的に得られる代表値（トップランナー方式も含め）が用いられる傾向がみられる。総務費、地域振興費や臨時算定費を含む多くの費目がこれにあたり、これらの多くは純然たる単独事業といえるだろう。

以上のように、交付税による一般財源保障の対象は、①法定受託事務および国庫補助事業、②単独事業ではあるが義務付けられる事務に関連する業務や国の指針等に即した設備人員が求められるもの、③純然たる単独事業、に大別される。このうち①②に関しては、義務付けを伴う限りで「国は、そのために要する経費の財源につき必要な措置を講じなければならない」（地方自治法第232条）。逆に、地方は一般財源保障されることといわば引き換えに、義務付けの遵守を求められ

11 「公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律」（昭和三十三年法律第百十六号）。

図1 国庫支出金（地方純計）



\*07～障害者自立支援給付費等負担金、09～児童手当・子ども手当交付金、10～高校授業料関係交付金等  
 \*\*07～08地方道路整備臨時交付金、09地域活力基盤創造交付金、10～社会資本整備総合交付金、11～12地域自主戦略交付金、11～復興交付金、13～14地域の元気臨時交付金等  
 <資料>『地方財政統計年報』各年度版より作成。以下図2～4も同様。

る。「地方団体が法律又はこれに基づく政令により義務づけられた規模と内容とを備えることを怠っているために、その地方行政の水準を低下させていると認める場合においては、(国は)当該地方団体に対し、これを備えるべき旨の勧告をする」(地方交付税法第20条の2)ことができ、さらにそれに従わない場合は交付税の減額や返還請求ができることになっている。しかし、上述したように、国の義務付けについては個別分野の間にかかなりの濃淡があり、二つの条文がそれぞれどこまでを指しているのかを明確に線引きすることは不可能といえる。

### 3. 国庫支出金の包括化・一般財源化

ところで、一般財源保障の範囲と内容が特に問題となるのは、国庫支出金の削減・廃止に伴って当該事務事業が単独事業に移行する場合、あるいは補助事業ではあるが地方の自由度がより高まる場合である。そこで、この間の国庫支出金の動向について概観しておきたい(図1参照)。

2000年代前半まで多くを占めていたのは投資関係補助金であるが、これは00年から08年までの間に約半分まで削減されている。三位一体改革のなかで投資関係補助金の一部は「まちづくり交付金」として包括化が進められ、10年度には地方道路整備臨時交付金等を含む形で社会資本整備総合交付金に再編されている。その後、投資関係の個別補助金が減少する一方で、包括化された投資的補助金は2011年度からの東日本大震災復興交付金もあって増加をたどり、個別補助金と包括補助金を合計すると投資的補助金全体では2000年代初頭の水準近くまでに至っている。

このような補助金の包括化は、国交省管轄の社会資本整備総合交付金、農水省管轄の農山漁村地域整備交付金のように、概して省庁の枠内にとどまるものである。これに対して11～12年に民主党政権下で導入された地域自主戦略交付金は、両省の他環境省、文科省等も含む8府省18事業を対象とした省庁横断的な包括化であった。しかし再政権交代後の13年には緊急経済対策に飲み込まれる形

で廃止され<sup>12</sup>、省庁別の包括化に戻された。その理由は判然としないが、各省庁の重点政策が地方にストレートに反映されないことが問題視されたのではないかと考えられる。省庁を超える包括化は、極端にまで推し進めれば、交付税制度に限りなく近づくものであり、そうなると地方の自由度は高まる一方、国の個別の政策に地方を動員する力は大きく失われることになる。

なお、図下の注に示したように、地域活力、地域の元気といった名称を付しつつも実質は投資的補助金であるものは投資関係交付金に含めている。対して、建設事業に限定せずソフト事業の比率の高いもの（がんばる地域交付金、地方創生交付金等）は「地域活性化関係交付金」として示している。これら地域活性化関連の補助金は、同趣旨の補助金でありながらその時々々の国の政策スローガンに則して名称を変えており、投資的・非投資的双方にまたがる形で交付されるようになってきている<sup>13</sup>。図に示すように、ソフト事業分の金額はハード事業分に比べると小さいものの、その配分をめぐって地方に各種計画を策定させ、競争させるという性格のものとなっている。

他方、教育や社会保障分野の国庫支出金は法令によって地方に義務付けられる事務事業に対するものが多く、包括化にはなじみにくい。それゆえ、これらの分野については包括化よりも負担率の削減あるいは廃止如何が焦点となり、義務的事務であっても地方の裁量

を拡大する代わりに負担率を削減する方法が採られてきた。三位一体改革で焦点となったのは、義務教育費に関する国庫負担金である。義務教育のナショナル・ミニマムを維持するために削減に反対する声があった一方、相対的に財政力の高い都市自治体が主張した教育の裁量拡大の主張が通った結果となった。この結果拡大された地方の裁量とは、教員の給与や配置を弾力化するという総額裁量制の導入である。

これとは逆に、国は生活保護費に対する国庫負担の削減を求めてきたが、地方の裁量拡大の余地は小さく負担金削減の根拠はないとする地方側の反対にあい、断念された。図に示すように、生活保護費の負担金はリーマンショック時の受給者増加の後、横ばい状態にある。その他の社会保障分野の負担金については、公立保育園運営費負担金の廃止や国民健康保険事業への国庫負担削減が行われた。しかし08～10年度には「その他教育・社会保障関係負担金」は急増している。この主な内容は民主党政権の下で導入された、児童手当の拡充（子ども手当）と公立高校授業料無償化にかかる国庫負担金であるが、政権交代後もこの補助は継続している。なお、これらは「児童手当等交付金」「公立高等学校授業料不徴収交付金」等、「交付金」という名称が用いられているものの、いずれも法的根拠をもって国が一定割合を負担するものであり、国庫負担金と大きな差異はないと考えられ、図ではこれらも「教育・社会保障関係負担金」

12 「日本再生に向けた緊急経済対策について」2013年1月11日、閣議決定。

13 地域活性化関連の国庫支出金の動向については、拙稿（2018）「地方創生戦略における国と地方の財政関係」『金沢大学経済論集』第39巻第1号、29-56頁参照。

に含めて示している。

「その他」は上記以外の多様な国庫支出金を含むが、時折突出した変化を見せているのは、緊急経済対策としての給付金や雇用創出にかかるものである。09年はリーマンショック後の定額給付金、11年以降は東日本大震災復興交付金や全国防災事業にかかる国庫支出金等が大きい。

全体としてみれば、投資的補助金を中心に国庫支出金の包括化は進展した一方、教育・社会保障分野の新たな国庫負担金の創設があり、全体としては個別補助負担金も増加している。結局のところ、国が導入する新たな政策や景気対策に地方が動員される構造は変わっていないといえる。

#### 4. 一般財源とその充当状況

さて、これらの経緯のなかで、そもそも一般財源はどう変化しているのだろうか。図2は歳入に占める一般財源と特定財源の比率を示したものである。データの出典は地方財政統計年報だが、ここでは一般財源は地方税、地方譲与税、地方交付税、地方特例交付金を指している。厳密に言えば地方税には目的税が含まれており、特定財源に区分される繰入

金（積立金取崩し）でも財政調整基金であれば一般財源となるが、同統計ではこうした区分はなされていない。ただし、この図では地方債のうち臨時財政対策債（以下、臨財債）のみ取り出して一般財源に加えている。後年度償還費は100%交付税措置とされているため、臨財債による収入と償還時交付税措置とのタイムラグはあるものの、臨財債はいわば交付税の代替財源であると捉えるためである。

三位一体改革期には、確かに一般財源の比率が増加しているように見える。この時期は国庫支出金が削減されていることもあるが、臨財債を除く地方債が減少していることも一因である。その後09年度以降には、税収の落ち込みによる一般財源の減少と国庫負担金の新設・拡充に伴う特定財源の増加がみられ、結果的には一般財源の比率は三位一体改革直前の水準をわずかながら上回る程度にとどまっている。

では、この一般財源の充当状況はどうだろうか。まず、図3で市町村における一般財源の目的別充当状況を見てみよう。この図では、投資的経費充当分と公債費を除き、また目的別のなかでも金額の大きい民生費につい

図2 地方純計歳入構成の推移

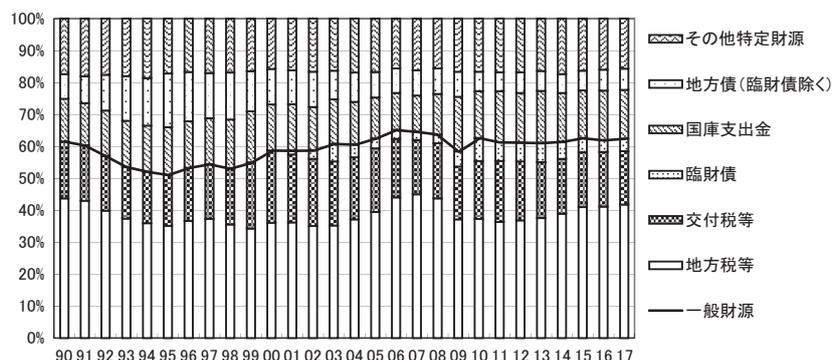
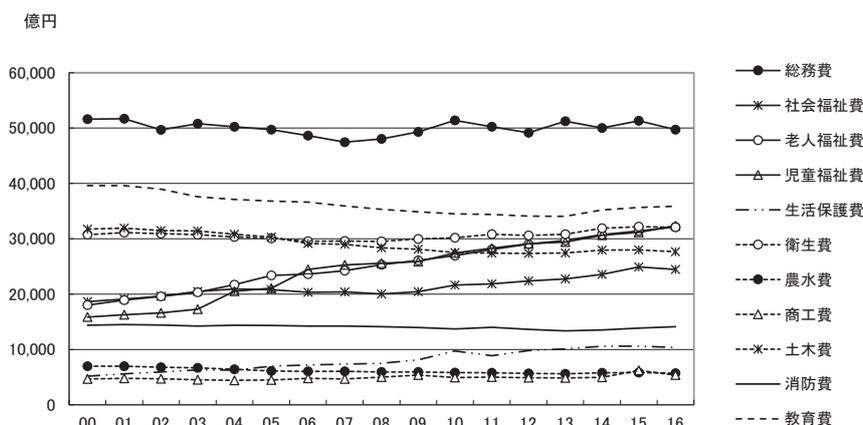


図3 市町村一般財源の主な目的別充当状況  
(投資的経費充当分と公債費を除く)



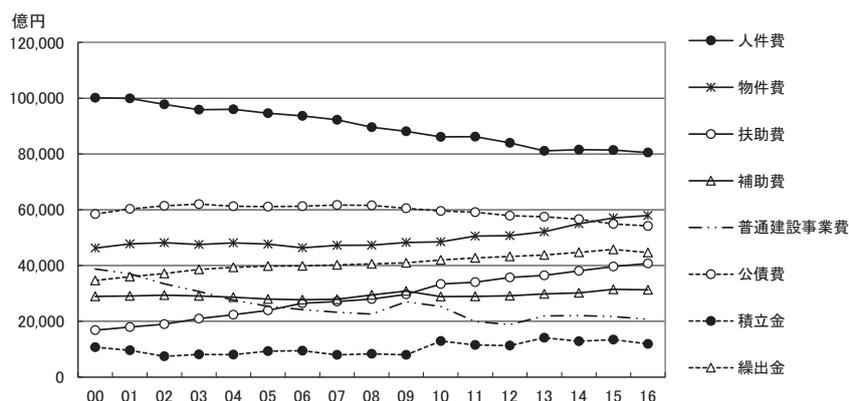
ては中分類（項）を取り出して示している。同図より、増加傾向を示しているのは、児童手当・保育所運営費等を中心とする児童福祉費、介護保険特別会計や後期高齢者医療特別会計への繰出金を中心とする老人福祉費、国民健康保険特別会計への繰出を中心とする社会福祉費、および生活保護費などいずれも民生費の中分類であることがわかる。特に児童福祉費についていえば、三位一体改革のなかで公立保育所運営費国庫負担が廃止されたことによって、一般財源の充当が急増しており、文字通り「一般財源化」されたことがわかる。これらはそれぞれ国の法律によって地方に義務付けられている事務であり、国庫負担廃止・削減に伴って部分的に地方の裁量が拡大した分野もあるものの、地方にとって支出せざるを得ない分野であることには変わりがない。これらは一般財源化に際して交付税措置を伴うが、それによって交付税が特定事務事業に紐づけられることにもなる。

その他の費目は全て減少傾向を示しているが、なかでも明確な減少を示しているのが教育費、土木費、農水費である。教育費は市町

村では社会教育費が多くを占めており、図書館、文化施設、公民館等の社会教育施設の運営にかかる経費が削減されている状況が窺える。土木費については、ここでは投資的経費を除いているため、その主な内容は土木施設の管理運営や下水道事業への繰出等が考えられるが、これら事業の外部委託化によって経費削減を図っているものと考えられる。

同様に一般財源の充当先を性質別でみると（図4）、最も目立って減少しているのが人件費と普通建設事業費である。財源が限られるなか、自治体にとって削減が比較的容易な経費を切り詰めている状況が窺える。これに対して、物件費や補助費が増加しているが、物件費には非正規雇用職員の賃金や委託費が含まれており、外部団体への補助も含めて、公共サービスのアウトソーシングが進められていることを表している。扶助費は主に民生費分野の給付であり、自治体にとっては義務的な支出項目であるが、図3の民生費と同様の増加を示している。また、公債費は横ばいから減少傾向に転じているものの、なお一般財源の15%を占めていることに注目する必要

図4 市町村一般財源の主な性質別充当状況



があろう。ここには臨時財政対策債や合併特例債、過疎対策事業債等交付税措置率の高い地方債の元利償還費が多く含まれている。一般財源保障として配分されている交付税の多くが公債費に紐づいているといえる。

その一方で興味深いのは、積立金の増加傾向である。三位一体改革を経て、地方は、国が一方的に財政移転を削減してくるということを学んだ。公共施設の老朽化や少子高齢化対応等で今後必要となってくる財政需要増への備えという意味もあるが、国による突然の財政移転削減に対する不信が地方における積立金の増加として表れているのである。人件費や投資的支出等における、時として過剰な支出削減を行った上での積立金増加というのは本末転倒ではあるが、地方財政上の防衛策とみることはできる。とはいえ前述のように、この積立金が一般財源の充当先として増加していることが問題視されがちなことも確かである。

### おわりに

以上のことから示唆される点を最後にまとめておきたい。

第一に、国庫支出金削減に伴う交付税措置という形で国が財源保障責任を果たしつつ、他方で地方団体が当該業務を継続するよう国が誘導するという現行の仕組みは、一般財源であるはずの交付税の一部が義務的な事業に充当されざるを得ないという「交付税の特定財源化」を引き起こす。つまり、本来自治体にとって自由度の高いはずの財源が、国から義務付けられる業務に紐づけられてしまうということになる。

第二に、一般財源および地方単独事業の定義、交付税算定に盛り込まれるべき経費の範囲や内容に関しては、明確な線引きはほとんど不可能である。従って、行政のナショナル・ミニマム、あるいは市民生活上のニーズの質的・量的上昇に対応した、全国的な標準的水準をまずは明確にし、国がその水準を堅持させたいと考えるならば、交付税ではなくむしろ国庫負担制度の再構築を目指すべきではないかと考える。これによって第一の点に示した交付税の特定財源化はある程度回避されうる。

第三に、その上で純然たる地方単独事業とみなされるものについては、国の関与を極力

排し、客観的な指標をもって一般財源を保障すべきである。とりわけ、「一般財源化」に伴い、当該事務事業の水準に地域差が生じている問題については検討が必要である。この点の詳細は本稿では立ち入れなかったが、この

地域差が自治体間の財政力に規定されているのではないかという懸念がある。このような格差是正こそが、財政調整機能と財源保障機能を兼ね備える地方交付税の役割に他ならない。

# 税源移譲の理想と現実 —課税自主権行使による地方財源充実の 困難性—

岩手大学人文社会科学部准教授 佐藤 一光

本稿は地方税改革の到達点と限界について考察し、今後の地方分権改革のあり方について論じたものである。地方分権一括法を通じて機関委任事務は廃止されると同時に地方自治体の課税自主権が強化され、「三位一体の改革」によって地方への税源移譲も実現した。さらに「税と社会保障の一体改革」に関連して、消費税率の引上げとともに地方消費税の充実が図られ、これらの地方税の充実とともに重要性を増してきた地方税の偏在是正として、暫定的な措置である地方法人特別税・譲与税の創設、さらには交付税財源としての地方法人税の創設、地方消費税の清算基準の変更と基準財政収入額への全額参入、地方法人特別税の後継として特別法人事業税・譲与税の創設と様々な改革が行われてきた。課税自主権に基づいた法定外税・超過課税といった地方の独自課税の利用も進んだ。しかし、地方財政計画・交付税を通じた地方財政の統制の下では、団体自治と住民自治に基づいた財政統制というよりも、国の統制と誘導に従った財政運営がなされ、地方歳出は抑制され続けてきたと評価される。素朴な税源移譲論ではなく、財政調整のあり方も含め、地方自治が機能する仕組み作りが求められる。

## はじめに：地方分権改革の20年

本稿の目的は、地方分権における特に地方税改革の動向を概観し、その到達点と限界点を明らかにすることによって、今後の地方分権改革のあり方について考察するものである。

平成12年度4月に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）」が施行されてから20年の歳月が過ぎようとしている。同法によって機関委任事務の廃止や地方自治体における課税自

主権の強化が実現し、その後も国庫補助負担金・地方交付税・税源移譲の改革を合わせた「三位一体の改革」によって財源改革がなされ、9次に渡る地方分権一括法によって国の担う機能は地方自治体に移譲されてきた。この一連の地方分権改革は、国による画一的な政策から、それぞれの地域の実情に合った行財政運営を行えるようにすることを目的としている。

本稿はこれら一連の地方分権改革のうち、地方税の改革に焦点を当てている。地方分権

改革の実現には機関委任事務の廃止と税源移譲が車の両輪として機能しなければならないと論じられてきた（神野・金子 1998）。このうち、機関委任事務の廃止については実現したものの国税から地方税への税源移譲は不十分であり、国庫支出金等の補助金を通じた国による政策誘導は依然として強いままになっている。歳入の自治無くして、歳出の自治は実現できないと度々指摘されてきたにも関わらず、歳入の自治に関する改革はおおざなりにされてきたといつてよい。

なぜ、地方への税源の移譲が必要なのだろうか。少し長くなるが、地方分権改革の方向付けを行った地方分権推進委員会の説明を引用する。

「国と地方の歳出純計に占める地方の歳出の割合は約3分の2であるのに対し、租税総額に占める地方税の割合は約3分の1となっており、歳出規模と地方税収入との乖離が存在している。地方税については、基本的に、この地方における歳出規模と地方税収入との乖離をできるだけ縮小するという観点に立って、課税自主権を尊重しつつ、その充実確保を図っていくべきである。

今後、地方分権の進展に伴い、地方公共団体の財政面における自己決定権と自己責任をより拡充するとともに、住民の受益と負担の対応関係をより明確化するという観点から、国と地方公共団体との役割分担を踏まえつ

つ、中長期的に、国と地方の税源配分のあり方についても検討しながら、地方税の充実確保を図っていく必要がある。

この場合、生活者重視という時代の動向、所得・消費・資産等の間における均衡がとれた国・地方を通じる税体系のあり方等を踏まえつつ、税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系の構築について検討していく必要がある。これらの検討と併せて、地方税と国庫補助負担金、地方交付税等とのあり方についても検討を加える必要がある。」（地方分権推進委員会（1997）「第2次勧告」、傍点は全て筆者）

地方分権推進委員会の主張には、①地方の歳出総額と地方税収総額を揃えるというマクロの視点と、②各地方自治体において負担と受益の関係を明確化し、それぞれの自治体において租税負担と行政サービスの水準を選択するというミクロの視点が含まれている。マクロの視点は、地方税収が地方歳出より小さいことにより地方財政の運営が、必然的に国からの財政移転に頼らざるを得ず、それゆえ財政移転を通じた国の統制を受けることになるという「集権的分散システム」批判として理解できよう。地方自治体が国からの統制をなるべく受けないようにするという意味では、地方自治の本旨とされる団体自治の確立を目指したものであるということもできる。ミクロの視点は、課税自主権<sup>1</sup>の確立を通じた地方

1 地方分権推進委員会は勧告の中で課税自主権の尊重を強調している。「法定外普通税の許可制度については、より課税自主権を尊重する観点から廃止し、都道府県又は市町村が法定外普通税を新設又は変更するに当たっては、国と事前協議を行うこととする。（中略）法定外目的税については、住民の受益と負担の関係が明確になり、また、課税の選択の幅を広げることにもつながることから、その創設を図る。その場合、国と事前協議を行うこととし、法定外普通税と同様、国との合意（又は同意）を要することとする。標準税率を採用しない場合における国への事前の届出等については、課税自主権の尊重の観点から廃止する。」（地方分権推進委員会（1997）「第2次勧告」）

財政の運営を目指したものと考えられる。地方自治の本旨のうち住民自治の確立を目指したものといえよう。

もっとも、これらのマクロの視点とミクロの視点は部分的には相容れない部分があり、部分的には補完的關係にあるなど複雑に入り組んでいる。第一に、地方税には偏在性がある。それゆえ、税源移譲を進めて地方税の充実を図れば図るほど地方自治体間の税収格差は大きいものとなる。もちろん、地方分権推進委員会もそのことは十分に把握しており、税源の偏在性が小さい地方税の必要性を強調しているが、偏在性が全くない税目は存在しない。したがって、地方交付税、国庫支出金、譲与税譲与金といった財政調整の重要性がなおさら高まることにもつながる。

第二に、各地方自治体が課税自主権に基づいて課税を行い、その地方税収に基づいて歳出を増減させたとしても国と地方の税源の不均衡は解消されない。実際に三位一体の改革では国庫支出金の削減と税源移譲に加えて交付税の削減も行われたが、不足する財源が地方税の増税によって賄われることはなかった。そこで第三に、地方税全体の水準や地方交付税の水準についても団体自治だけでなく住民自治を働かせ、これによって総体的な課税自主権を行使する必要があるが、このことは極めて困難である。

以上の論点を踏まえて、本稿は次の構成で議論を進める。1節では税源移譲について論じる。三位一体の改革による税源移譲、税と社会保障の一体改革の一環としての地方消費税の確保が国主導で行われた。それぞれの改革に意義は認められるものの、団体自治と住

民自治の確立の困難性を示す事例として位置付けられる。2節では地方間の税源偏在問題を扱う。地方法人特別税・譲与税の創設による暫定的な偏在是正措置が、交付税改革の一環としての地方法人税の創設を経て、特別法人事業税・譲与税の創設という抜本的解決とは程遠い暫定的措置に置き換えられたこと、地方交付税の算定において留保財源を通じて財政力格差が生じているという問題をそのままに、地方消費税の清算基準の均等化と増税分の基準財政収入額への全額算入という財政力格差是正措置が図られたことを批判的に検討する。3節では、課税自主権の行使と考えられる地方の独自課税について検討を加える。法定外普通税に加えて地方分権一括法によって創設が可能となった法定外目的税、超過課税を用いた地方環境税の流行がむしろ住民自治を確立することがいかに困難であるのかを示す事例として検討される。4節において、以上の議論を踏まえて地方自治の本旨に即した地方税のあり方について検討する。

## 1 国主導の税源移譲と地方税の充実

本節では地方財政のマクロの姿に焦点を当てる。はじめに地方収入の推移を確認しよう。表1は地方収入決算の推移を示したもので、その総額は地方歳出の総額に相当する。総額のピークは1999年度で104兆円であった。三位一体の改革<sup>2</sup>が完了した2007年度の総額は91兆円で約13兆円の減額となっている<sup>3</sup>。この間、公共事業偏重の財政運営から小さな政府を目指す財政運営へと転換が図られたため、公共事業の縮小による地方債が約5兆円減となっている。税源移譲の効果と

表1 地方収入の推移（兆円）

	総額	地方税	地方譲与税	地方交付税	国庫支出金	地方債	その他
1998	102.9	35.9	0.6	18.0	15.6	15.1	17.5
1999	104.0	35.0	0.6	20.9	16.5	13.1	18.0
2000	100.3	35.5	0.6	21.8	14.4	11.1	16.9
2001	100.0	35.5	0.6	20.3	14.4	11.8	17.2
2002	97.2	33.4	0.6	19.5	13.1	13.3	17.2
2003	94.9	32.7	0.7	18.1	13.0	13.8	16.6
2004	93.4	33.5	1.2	17.0	12.3	12.4	17.0
2005	92.9	34.8	1.8	17.0	11.8	10.4	17.2
2006	91.5	36.5	3.7	16.0	10.4	9.6	15.3
2007	91.2	40.3	0.7	15.2	10.2	9.6	15.2
2008	92.2	39.6	0.7	15.4	11.6	9.9	15.1
2009	98.4	35.2	1.3	15.8	16.7	12.4	16.9
2010	97.5	34.3	2.1	17.2	14.2	13.0	16.8
2011	100.1	34.2	2.2	18.8	15.9	11.8	17.3
2012	99.8	34.5	2.3	18.3	15.4	12.3	17.1
2013	101.1	35.4	2.6	17.6	16.4	12.3	16.9
2014	102.1	36.8	2.9	17.4	15.4	11.5	18.0
2015	101.9	39.1	2.7	17.4	15.2	10.7	16.9
2016	101.5	39.4	2.3	17.2	15.6	10.4	16.5

出所：地方財政統計年報各年版

して国庫支出金の約6兆円減に対して地方税は約5兆円増となっており、ここでは多少の財源の減少と見ることもできるが、地方交付税の約6兆円減が大きく響いている。その後の推移は2008年の世界金融危機の影響や2011年の東日本大震災の影響も存在するが、低い経済成長率を背景として総額の伸びは低いものとなっている<sup>4</sup>。

表2は同時期の地方歳出決算の推移を目的別に表したものである。歳出のピークであった地方分権改革前夜の1999年度、三位一体の改革が完了した2007年度、最新の決算で

ある2016年度を比較すると、生活保護費や福祉関係費が含まれる民生費が大幅に増加していること、主に公共事業で構成される土木費が2007年度までに急速に減少していること、教育費、農林水産業費、商工費が土木費ほどではないまでも同様に減少していることが看取される。表3の性質別地方歳出の推移で同じ時期を確認すると、民生費の多くを構成する扶助費、補助費が伸びており、社会保障関係の需要増大が確認される。他方で普通建設事業費の減少が確認できるが、1999-2007年度に土木費が約8兆円の減少で

2 三位一体の改革が予算に反映された2004-2006年度は表中に影をつけてある。予算レベルでは約3兆円の税源移譲、約5兆円の国庫支出金の削減、約5兆円の地方交付税の削減となっている。

3 地方政府歳出の抑制は経済成長の抑制やデフレプレッシャーとなった可能性がある。財政運営と物価の関係については佐藤（2018）を参照されたい。

4 2009年度の経済対策による国庫支出金の増加、2010年度の子ども手当の創設、2014年度からの子ども・子育て支援新制度の創設による国庫支出金の増加が見て取れるが本稿では深く立ち入らない。

表2 目的別地方歳出の推移（兆円）

	総務費	民生費	教育費	土木費	農林水産業 商工費	公債費	その他
1998	8.7	13.4	18.6	22.0	12.6	10.9	14.0
1999	9.2	15.1	18.2	21.0	12.2	11.8	14.2
2000	9.2	13.4	18.1	19.6	11.3	12.4	13.8
2001	8.9	14.1	18.0	18.6	10.9	12.9	14.1
2002	8.6	14.3	17.7	17.7	10.1	13.1	13.5
2003	9.0	14.5	17.2	16.4	9.5	13.2	12.6
2004	8.9	15.1	16.9	15.2	9.2	13.1	12.7
2005	8.7	15.7	16.6	14.4	8.6	14.0	12.7
2006	8.6	16.3	16.5	13.9	8.5	13.3	12.2
2007	8.9	17.0	16.4	13.4	8.4	13.0	12.0
2008	8.9	17.8	16.1	12.9	8.6	13.2	12.2
2009	10.7	19.8	16.4	13.3	10.1	12.9	12.9
2010	10.0	21.3	16.4	12.0	9.6	13.0	12.4
2011	9.3	23.2	16.2	11.3	9.8	13.0	14.3
2012	10.0	23.2	16.1	11.2	9.4	13.0	13.5
2013	10.0	23.5	16.1	12.1	9.4	13.1	13.2
2014	9.9	24.5	16.7	12.1	8.9	13.4	13.3
2015	9.6	25.3	16.8	11.7	8.7	12.9	13.4
2016	8.9	26.3	16.7	12.0	8.4	12.6	13.2

出所：地方財政統計年報各年版

表3 性質別地方歳出の推移（兆円）

	人件費	扶助費 補助費	普通建設 事業費	公債費	その他
1998	27.0	12.7	28.3	10.9	21.3
1999	27.0	14.0	26.1	11.8	22.7
2000	26.9	12.7	23.9	12.3	21.8
2001	26.8	13.2	22.5	12.8	22.0
2002	26.4	13.6	20.8	13.0	21.0
2003	25.9	14.1	18.3	13.2	21.2
2004	25.6	14.3	16.3	13.1	21.9
2005	25.3	14.9	15.1	13.9	21.5
2006	25.1	15.2	14.3	13.3	21.3
2007	25.3	15.7	13.5	13.0	21.7
2008	24.6	16.6	13.0	13.1	22.4
2009	24.0	19.8	14.4	12.9	25.1
2010	23.5	20.6	13.3	12.9	24.3
2011	23.4	20.9	12.5	12.9	27.2
2012	23.0	21.2	12.4	13.0	26.8
2013	22.2	21.7	14.2	13.1	26.3
2014	22.5	22.2	14.8	13.3	25.7
2015	22.6	23.2	14.2	12.9	25.6
2016	22.5	23.9	14.3	12.5	25.0

出所：地方財政統計年報各年版

あるのに対し普通建設事業費は約 13 兆円減であることから、土木費以外の分野でも公共投資が大幅に抑制されたことが理解できる。

この間の主な地方税改革は次の通りである。三位一体の改革に伴い 2006 年度には国税である所得税から個人住民税への税源移譲がなされるとともに、個人住民税は 3 段階の累進税率が廃止され一律 10% のフラット化<sup>5</sup>がなされた。消費税の地方分である地方消費税は、5% の消費税率のうち 1% ポイントに相当していたが、2014 年度の消費税率 8% への引上げに伴い 1.7% ポイントへと引上げられ、やや地方消費税の比率は増加した。地方消費税は国が一旦徴収して地方へと配分する関係からその効果がほぼ現れる 2015 年度には地方税の増収が見て取れる。もっとも、歳入・歳出総額は大きく変わっておらず、地方税収の増収は結果として臨時財政特例債<sup>6</sup>を含む地方債の発行抑制に帰結していることが分かる。

以上のように地方分権改革の 20 年の間に地方財政の様相は収支面も歳出面も大きく様変わりして来たが、これは住民自治と団体自治によって各自治体の財政運営が変わったことの積み重ねの結果なのであろうか。確かに公共事業の減少や高齢化に伴う医療・介護費の増大、生活保護費や児童福祉費の増大は社会的ニーズの変化に対応したものである。しかし、地方自治によってそのニーズの変化に対応したということではできまい。地方財政計

画を通じて地方の歳出が精緻に把握され、財政移転が厳しく管理されている状況で、マクロの視点から見た地方自治体の歳入の自治を機能させることの難しさがあらわになっていると考えられるのである。

## 2 税源の偏在是正の試みとその行き詰まり

税収の偏在性の問題はマクロの視点、ミクロの視点の両方に関わる重要な問題である。地方分権推進委員会の最終報告は、税源移譲によって地方税の偏在性の問題が重要となることを的確に指摘している。

「地方税源の充実を行う場合、地域ごとの税収の偏在は大きな問題となる。歳入中立の前提で税源移譲を行うこととすると、財政力の高い団体に帰属する税収分についてはそれ以外の団体に回る収入が減ることとなる結果、団体によっては、全体としての財源が減るということになる。もちろん個々の団体の増減は、歳入中立の下でも設定条件の置き方次第で異なってくる。税源移譲による地方税の増収がある程度地域的に偏在するのは不可避であるが、できるだけ偏在の少ないものとする必要がある。税制面においては、偏在の少ない税目を中心に税源移譲を考えることが重要であり、また法人事業税の外形標準化により税収の偏在が緩和される効果も期待できる。また、財源面の格差については、従来の財政調整制度による対応に加え、税源移譲の規模によっては、さらに、新たな財政調整の

5 一律税率の所得課税は一般に、応益的で偏在性の小さい地方税原則に則ったものであると理解される。

6 地方一般財源の不足に対処するため、地方財政法第 5 条の特例として発行されるいわゆる赤字地方債のことであり、発行の判断は各地方公共団体に委ねられているが、実際の発行の有無によらずその元利償還相当額が後年度の基準財政需要額に算入される。

仕組み、巨大都市の地方税財政制度のあり方などの検討も今後考える必要がある。」(地方分権推進委員会(2001)「最終報告」)

地方税の偏在是正について、特に税収格差の大きい法人事業税と法人住民税を中心に、地方分権推進委員会の最終報告の通り様々な措置が講じられてきた。2003年度には法人事業税に外形標準課税が導入された。法人事業税は都道府県固有の地方税であり、しばしば超過課税の対象となるなど課税自主権の行使の対象であること、しかしながら極めて偏在性の高い地方税であることを両睨みした改正といえよう。もっとも、法人事業税の外形標準化だけでは税収の偏在是正には不十分であることから、2008年度には暫定的な措置として地方法人特別税・譲与税の創設がなされ、法人事業税の一部を一旦国税として徴収し、都道府県に再配分する譲与税とされた。地方法人特別税は消費税率8%段階で3分の1が法人事業税に還元され、消費税率10%段階で廃止される暫定的な措置であり、それまでに抜本的な対策を講じるとされていた。

地方消費税は最も偏在性の小さい地方税とされる。地方消費税の地方への配分基準は最終消費地に帰属させるという考え方のもと、小売販売額等と夜間人口である住民数、昼間人口たる従業者数を用いて配分されている。地方消費税の引上げ分に関してはその全額が社会保障財源として位置付けられることから全額が住民数で按分される。最終消費地に税収を帰属させるという理念は捨てられていないものの、より偏在是正に寄与する配分方法が採用されてきたといえるが、地方消費税の枠の中での清算基準の変更は大きな影響をも

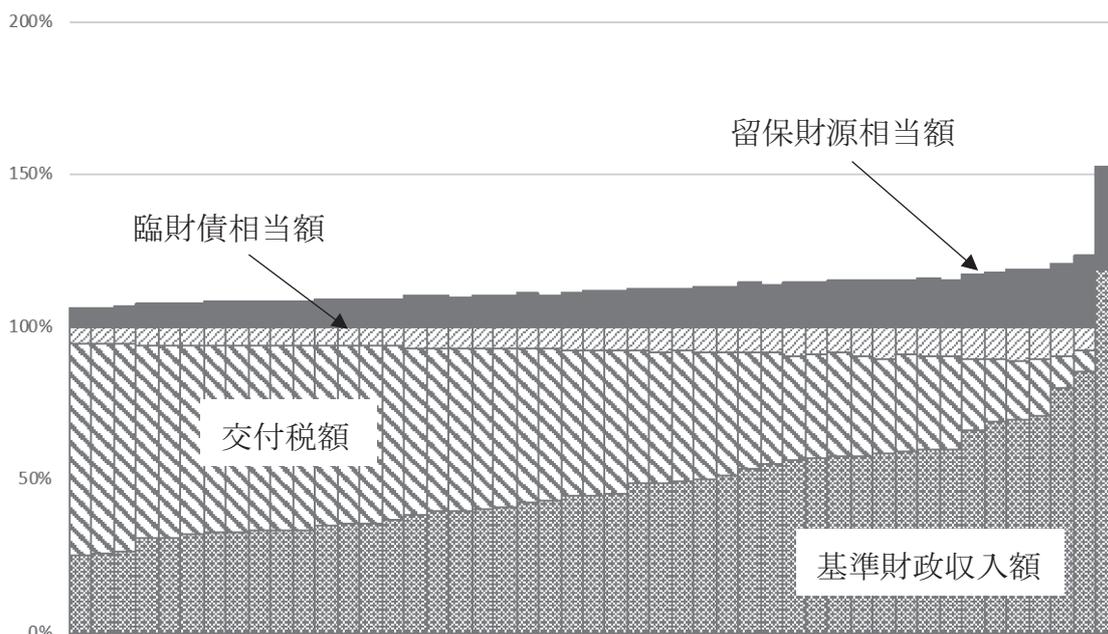
たらした訳ではない。

2014年度には消費税率の8%への引上げに伴い、法人住民税法人税割を一部国税化し、地方交付税の原資とする地方法人税が創設された。法人事業税を巡る偏在対策は主に都道府県レベルでの偏在是正であったため、地方法人税の創設は市町村レベルにも影響を与える改革であったといえる。

2019年度の消費税10%段階では、地方消費税率は2.2%ポイントになるとともに地方法人税の拡大、地方法人特別税・譲与税の廃止に伴い法人事業税の一部を都道府県から市町村へと交付される法人事業税交付金の創設が予定されている。そして地方法人特別税の後継として、ほとんど同様の制度構造である特別法人事業税・譲与税の創設も予定されている。

消費税率の引上げに伴い、偏在是正措置が繰り返されてきたことは故なきことではない。地方消費税率の引上げは地方税収の増大をもたらす。しかし地方税収の増収は原則として、交付団体においては基準財政収入額に算入され、その75%は交付税額の減額によって相殺される。したがって25%に相当する留保財源分だけが歳入総額や偏在性に影響を与えることになるが、地方消費税の引上げ分に関してはその全額が基準財政収入額に算入されるため実際には増収分の全額が交付税によって相殺されることになる。もちろん社会保障の充実に伴う経費については基準財政需要額の増加という形で見積もられているため、地方全体の収入や各地方自治体の収入が増えない訳ではない。地方消費税の増収は交付税の制度を通じて均等に配分されるという

図1 都道府県における利用可能財源の基準財政需要額比



出所：総務省「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳（1）都道府県の状況《令和元年度》基準財政需要額、基準財政収入額」

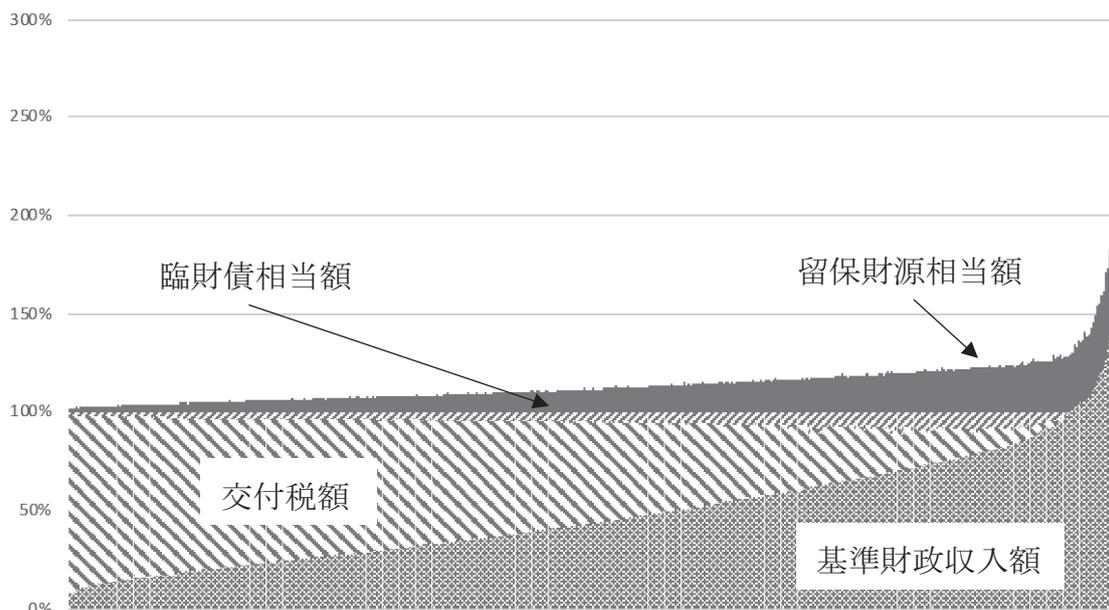
ことである。

ところが、基準財政収入額が基準財政需要額を上回っている不交付団体は状況が異なる。地方消費税収の増加に対して交付税の減額で相殺されないからである。図1は都道府県の基準財政収入額、交付税額、交付税額の不足を補う臨時財政対策債に相当する額、留保財源に相当する額を基準財政需要額との比率で表したものである。都道府県レベルでは唯一の不交付団体である東京都が突出して財源に恵まれており、地方消費税率の引上による増収を、交付税制度を通じて分かち合っていないといえる。そのため、ほとんど東京都を狙い撃ちする特別法人事業税・譲与税が必要となることは理解できないことはない。

しかし、特別法人事業税の創設が抜本的な偏在是正策であるということもまた難しい。

飯泉嘉門（徳島県知事、当時）は地方分権有識者会議で「税源の地方への移譲が不可欠であり、税財源の充実をお願いする。地方法人特別税のような暫定措置ではなく、安定的かつ偏在性の少ない地方税財政制度を確立してほしい」と述べている。問題なのは第一に、法人事業税の譲与税化は場当たりの対策ではない。第二に、国主導の偏在是正や地方税の国税化は、地方分権に逆行しているだけでなく、歳入の自治を実現するプラットフォーム作りにつながっていない。第三に、都道府県レベル以上に交付団体と不交付団体の間の財源格差が深刻な市町村レベルの対策に繋がらない。図2は図1と同様に基準財政需要額に対する財源を市町村レベルで示したものである。交付団体と不交付団体の間の歳入の格差は甚大で、交付団体においても留保財源を通じて歳入の格差が生じていることが看取さ

図2 市町村における利用可能財源の基準財政需要額比



出所：総務省「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳（2）市町村別の状況《令和元年度》基準財政需要額、基準財政収入額」

れる。

### 3 地方独自課税の活用と限界

地方自治に基づく課税自主権の行使は、地方独自課税として定着している。地方分権一括法を通じた地方税法の改正は、現行地方税法下で1950年に許可制に基づく法定外税の創設以来の大改革であり、法定外普通税に加えて法定外目的税の創設、許可制から同意を必要とする事前協議性への移行<sup>7</sup>が実現した。法的には強化された地方の課税自主権であるが、法定外税が各地方自治体で十分に活用されているとは言い難い。表4は2017年度決算の法定外税の状況である。法定外税の大半は都道府県における法定外普通税であり、その中心は原子力発電所の存在する地方

で課されている核燃料税である。市区町村において法定外普通税はわずか7件しか課されていない。法定外目的税に関してもその多くは都道府県によって課されている産業廃棄物税等であり、市区町村においては11件の利用に留まっている。総額の562億円は地方税収総額の0.14%に相当する。もちろん、地方自治の観点からすれば法定外税を利用するものでもない各自治体における判断によるべきものであり、全ての自治体において法定外税を利用しなければならないとなればかえって地方自治を阻害することになる。しかし、法定外税が利用される件数はあまりにも少なく、いまだに課税自主権が存分に行使されていることはできない。

法定外税よりも地方の独自課税として利用

7 同意には①国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること、②地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること、③国の経済施策に照らして適当でないことという要件が課されている。同意の基準を巡っては国と地方との間に複数の係争があり、判例が積み重ねられているところである。

表4 法定外税の状況（平成29年度決算）

都道府県	法定外普通税	429 億円
	法定外目的税	97 億円
	都道府県計	526 億円
市区町村	法定外普通税	19 億円
	法定外目的税	17 億円
	市町村計	36 億円
合計		562 億円

出所：総務省「法定外税の状況」平成30年

表5 超過課税の状況（平成29年度決算）

道府県税	道府県民税	1,557 億円
	うち法人負担	1,297 億円
	法人事業税	1,316 億円
	道府県民税計	2,883 億円
市町村税	市町村民税	3,067 億円
	うち法人負担	3,050 億円
	固定資産税等	360 億円
	市町村税計	3,428 億円
合計		6,310 億円

出所：総務省「超過課税の状況」平成30年

されているのが超過課税である。超過課税とは標準税率の設定されている個人住民税、法人住民税、固定資産税等の税率を、標準税率よりも引上げることである。地方分権改革の中で数多く創設された地方環境税や森林環境税の多くはこの超過課税という方式で課税されている<sup>8</sup>。表5は超過課税の状況を示したものである。税収の規模は法定外税の10倍以上となっており、市町村においても1000団体を超える自治体で超過課税が行われている。他方で超過課税の対象は法人事業税と法人住民税に集中しており、もともと偏在性の強い地方法人課税を通じた超過課税の利用は税収の偏在性を強めている可能性がある。

確かに、地方分権改革の進む中で法定外税

の利用や超過課税の利用を通じた地方の独自課税は行われている。それにも関わらず、課税自主権の行使が十分に浸透しているとはいえないのはなぜだろうか。第一に、地方分権改革において住民自治よりも団体自治が重視されてきたことがある。地方分権改革有識者会議において西尾勝(公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所理事長、当時)は「地方分権推進委員会の勧告事項は、住民自治の拡充より団体自治の拡充を図る事項に偏った」と述べている。増田寛也(野村総合研究所顧問、当時)も「行政を評価し、住民を説得するという活動は、本来は議会の役割が大きいだが、今の議会はそのような機能を果たしていない」と指摘している。

8 地方環境税については其田(2012)、高井(2012)、佐藤(2014)を参照されたい。

第二に、マクロの視点からの地方税財源の充実の不徹底である。前出の西尾は「三位一体の改革は、第一次分権改革の『残された課題』の『地方税財源の充実確保』の実現を目指したものであったが、残念ながら所期の意図と反する結果となって挫折したと言わざるをえない」と指摘しているが、マクロの地方税財源が充実してないことをミクロの課税自主権で解消することはできないといえよう。

第三に、国による地方財政の統制が依然として強いということである。「国から地方への財政移転が大きいために、各地域において受益(地方行政サービスの水準)と負担(地方税率)の対応関係が失われており、首長が住民に向き合って課税を要請するより、国庫補助負担金や交付税の配分を国に陳情することを促す仕組みになっている。住民が受益と負担とをセットで判断する仕組みになっていないことから、住民参加、住民による監視も不十分となっている。本来、ガバナンスの核となるべき地方議会もその機能をより強固に発揮すべきである」(総務省地方分権 21 世紀ビジョン懇談会(2006)「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会報告書」)。

地方政府に対する財源保障が財政規律を失わせ、費用効率性へのインセンティブが失われる(いわゆるモラル・ハザード)ことをソフトな予算制約という(赤井他 2003)。しかし、ここで問題にしたいのは地方の財政規律ではなく、国がインセンティブによって地方を統制しようとするればするほど、地方自治の

素地が損なわれかねないということである<sup>9</sup>。報酬などによってインセンティブ付けを行うことで、内発的動機付けが失われることをアンダーマイニング効果と呼ぶ(藤本、田中 2013)。例えば、トップランナー方式によって民間への業務委託を促進させれば、各自治体における住民自治とは無関係に行財政改革を進めざるを得ないことになり、かえって住民自治を阻害することになる。国が統一的な政策を行うために地方をインセンティブによって誘導すれば、間接的に地方の財政運営を統制することになるだけではなく、地方自治を行う素地が育たないという問題に直面することになるのである。

#### 4 歳入の自治再考

地方分権改革の 20 年の間に、機関委任事務の廃止をはじめとして、税源移譲、国庫支出金の縮小、課税自主権の拡大、税源の偏在性対策など多くの改革が実現してきた。それにも関わらず、地方分権改革が当初目標としていたそれぞれの地域で多様な行政サービスを住民自治と団体自治に基づいて提供することは実現されていない。そこで、地方分権改革の問題点について整理し、今後の地方分権改革に必要な要素について考察したい。

第一に、素朴に地方への税源移譲を行っても、歳入の自治による地方財政運営は実現しないということである。地方税は応益原則に基づいていると理解されている。しかし、税源移譲を進めれば直ちに税源の偏在性が問

9 ただし、地方自治体は必ずしも中央政府の統制下にあり、インセンティブに反応するだけの存在ではないこともまた重要である(宮崎 2018)。

題となる。仮に地方法人課税を廃止したとしても偏在性の問題がなくなるわけではない。したがって逆説的ではあるが、税源移譲を進めれば進めるほど財政調整の役割の重要性がクローズアップされることになる。地方税の偏在性を前提として、十分かつ公平な財源保障が可能となるよう交付税の改革も必要となってくる。

第二に地方自治体の住民自治と団体自治を行う能力を涵養することである。地方の財源を絞りながら課税自主権を強調するという組み合わせは、三位一体の改革によって移転財源を削減しても課税自主権の発揮でそれを補うという結果にはならなかった。地方税と財源保障の充実があってはじめて、課税自主権の行使が有効となり得る。それを前提として、たとえ財源規模としては大きくはないとしても、住民自治の涵養の手段として、地方自治が体现される場として課税自主権が行使されることが肝要なのである。しかも、地方税と財源保障の水準決定そのものに地方自治体が関与する仕組みが必要不可欠である。そのためには地方自治体が自発的に地方税全体の水準を決定する地方連帯税といった構想も有益であろう（自治体財政 PT2016）。

もっとも、国からの財源移譲を通じたソフトな予算制約やアンダーマイニング効果を無くすためには、財源保障のあり方を変更せざるを得ない。これが今後の地方分権改革を考える上で必要な第三の点である。現行の地方税体系と地方交付税を前提とするのであれば、地方財政計画の策定と基準財政需要額の設定に地方自治体が関与し、地方法人課税の譲与税化ではなく交付税化を進め、留保財源

を廃止・縮小することで財源の均等化を図り、その上に課税自主権の行使による増減税分を上乗せする必要があるだろう。もしくは、地方財政の運営とは全く無関係な、例えば貨幣とボーダーを管理できない地方政府には統制不能な移出入を通じたマネーフローの調整を行うような財政調整方式へと抜本的に改めるという方策もあろう。

地方分権改革の原点に立ち戻り、こうした改革を「新たな共同性の構築という視点から、つまり他者との競争よりも他者との協力を重視する視点から相互に関連づけて改革することが必要」（神野・金子 1998：7）なのではないだろうか。

## 参考文献

- 金澤史男（2010）『自治と分権の歴史的文脈』青木書店
- 木寺元（2012）『地方分権改革の政治学：制度・アイディア・官僚制』有斐閣
- 木村収（2001）『地方分権改革と地方税』ぎょうせい
- 小西砂千夫（2014）『統治と自治の政治経済学』関西大学出版会
- 佐藤一光（2015）「環境と財政のパスケタイプ：2000年代の小さな激変」小西千砂夫『日本財政の現代史Ⅲ：構造改革とその行き詰まり 2001年～』153-172頁
- 佐藤一光（2018）「デフレーションの再検討：公的固定資本形成と政府最終消費支出を分離したVARモデルによる分析」四方理人、宮崎雅人、田中聡一郎編著『収縮経済下の公共政策』慶應義塾大学出版会 81-102頁
- 佐藤文俊（2018）「地方分権一括法の成立」総

- 務省『地方自治法施行70周年記念論文集』  
851-862頁
- 自治労・自治体財政PT(2016)『人口減少時代の自治体財政構想プロジェクト報告書』
- 神野直彦、金子勝編著(1998)『地方に税源を』  
東洋経済新報社
- 砂原庸介(2017)『分裂と統合の日本政治：統治機構改革と政党システムの変容』千倉書房
- 其田茂樹(2012)「地方分権一括法と法定外税・超過課税の活用：応益的共同負担の観点から」諸富徹、沼尾浪子編『水と森の財政学』日本経済評論社、109-132
- 沼尾浪子、池上岳彦、木村佳弘、高端正幸著(2017)『地方財政を学ぶ』有斐閣
- 高井正(2012)「森林保全税政策の形成と全国的展開」諸富徹、沼尾浪子編『水と森の財政学』日本経済評論社、73-107頁
- 地方自治研究機構(2004)「地方税財政制度改革を踏まえた地方公共団体の役割に関する研究」日本財団助成事業 S200300019
- 赤井伸郎、山下耕治、佐藤主光(2003)『地方交付税の経済学—理論・実証に基づく改革』有斐閣
- 飛田博史(2013)『財政の自治』公人社
- 西尾勝(2007)『地方分権改革』東京大学出版会
- 西尾勝(2013)『自治・分権再考：地方自治を志す人たちに』ぎょうせい
- 林健久(2003)『地方財政読本 第5版』東洋経済新報社
- 林仲宣(2005)『地方分権と地方税システム：税源移譲・自主課税権強化をめぐる地方税務行政の課題』中央経済社
- 藤本哲史、田中秀樹(2013)「研究開発人材の創造性に関する研究序論：創造性、モチベーション、研究開発組織・人材に関する先行研究レビュー」ITEC Working Paper Series13-03
- 宮崎雅人(2018)『自治体行動の政治経済学：地方財政制度と政府間財政関係のダイナミズム』慶應義塾大学出版会

# 地方分権改革とコミュニティの対応 —超高齢・人口減少社会の到来に向けて—

首都大学東京人文科学研究科教授 玉野 和志

1980年代以降、国際的に地方分権改革が取り組まれた背景には、フォーディズムの発展形態の行き詰まりにたいして、新たな成長モデルを求めて、国家ではなく地方自治体を単位とした、さらなるグローバル化を図るという目的があった。ところが、日本における90年代以降の分権改革は、市町村合併によって地方に財政的な自立を求め、大都市部に投資を集中することで国際競争力を高めるという一極集中によるメガ都市成長モデルを標榜するものであった。結果として、困難を強いられた地方の村落や都市においてかえって革新的なコミュニティ活動が叢生し、大都市部はむしろ停滞するという結果を招いた。超高齢・人口減少社会の到来に向けて、このことはどのような意味をもつのか。今後の展開が注目される。

## はじめに

1990年代に取り組まれた地方分権改革から、既に20年あまりの歳月が過ぎている。それ以前もそれ以降も、地方分権はつねに課題として意識されてきたが、90年代の地方分権改革が特別の意義をもつことは否定できない。そこで、ここでは主として90年代分権改革以降の流れを前提に、その経緯と結果、今後の展望について、都市コミュニティにおける住民生活という点から、論じてみたい。

そこで、まずこの時期に地方分権改革が求められた背景を、国際的な観点から位置づけてみたい。そのうえで日本における分権改革の経緯を確認し、その結果を都市と地方とい

う観点から整理する。最後に、これからの人口減少社会における都市コミュニティの課題について展望してみたい。

## 1 地方分権改革の国際的な位置づけ

1970年代以降、欧米を中心とした資本主義世界経済は、石油ショックを契機に深刻な不況へと陥っていった。第二次世界以降堅調に続いていた大量生産・大量消費とケインズ政策にもとづく、いわゆるフォーディズムの発展形態が頭打ちとなり、新しい成長戦略が求められるようになる<sup>1</sup>。アメリカでは連邦政府の政策的な介入が忌避され、経済戦略はもっぱら地方政府に任されるようになる。ア

アメリカはもともと分権的な国だったので、ことさらに分権改革が取り組まれることはなかったが、規制緩和にもとづき地方政府が民間資本と協力して経済成長を図る公私連携（public and private partnership）の方策がとられた。それがある程度の成果を収めるなかで、やがてヨーロッパでは分権改革によって国家の権限を地方政府に移譲することで、個々の都市が国境を越えたグローバルなネットワークの中で新しい成長戦略を模索するようになる。ヨーロッパの場合、これがEUという国家を越えて通貨を共有する経済圏の中でのリージョナルなつながりを促し、国家を単位として地域をおしなべて平等に発展させようとする地域政策から、地方分権を前提に地域がそれぞれの工夫で独自に経済成長を図る都市間競争が奨励されるようになる<sup>2</sup>。その中で国家は特定の都市に戦略的に優先的な投資すら行うようになる。また、多国籍企業の速やかな進出を促すためにも、地方政府が様々な許認可権を持つことが必要となり、この意味でも国家の権限を移譲する分権改革が求められるようになる。

以上のように、資本主義世界経済の下での国際的な潮流においては、フォーディズムの発展形態が頭打ちになり、ポスト・フォーディズムにおける新しい成長戦略が模索される中で、地方分権改革が求められていったのである。フォーディズムからポスト・フォー

ディズムへという資本主義世界経済の転換そのものは、石油ショックを契機にまずは欧米において顕在化していったが、同じ頃日本では減量経営によっていち早く不況から脱することで1990年代のバブル崩壊まで成長を継続し、欧米諸国の新しい対応を余儀なくするに至ったが、自らはかえってそれへの対応が遅れることになった。また、日本との競争に敗れた欧米の多国籍企業による生産拠点の移転を受け入れた途上国においても、やがてスムーズな多国籍企業の受け入れのために、地方分権への流れが加速することになる<sup>3</sup>。

このような事情から、日本における地方分権改革の動きは、諸外国に比べてかなり遅れることになるが、国際的には同様な背景をもったものであったことを確認しておきたい。

## 2 地方分権改革の経緯

こうして日本における地方分権改革は、バブル経済が崩壊し、日本においても新しい成長戦略が必要になる1990年代中頃になってようやく着手されることになる。それでは、その経緯についてふりかえっておこう。

まず、自社さ連立の村山政権の下、地方分権推進法が制定される。そこでは、とりあえず道州制などの受け皿論は棚上げにして、国と地方の権限分担の見直しが図られ、どうしても国がやらなければならないことについて

1 詳しくは、玉野和志「資本主義世界経済の転換と地域政策の課題」『大原社会問題研究所雑誌』656（2013年）、1-18頁、を参照のこと。

2 Brenner, Neil, *New State Spaces*, Oxford University Press, 2004。ブレナーは、この違いをパンにバターを均等に塗るイメージとの対照でミルフィーユ・ケーキに喩えている。N. ブレナー（林真人訳）「サウザンド・リーブス」『地域社会学会年報』第25集（2015年）、23-47頁

3 欧米先進国、日本、途上国、それぞれの事情については、玉野和志「日本の都市社会形成の経緯」森岡清志・北川由紀彦編『都市社会構造論』、放送大学教育振興会、2018年、118-129頁、を参照のこと。

は、1件ずつ法律でこれを定め、他は原則自治体の権限とするという方針が掲げられる。こうして機関委任事務を廃止し、自治事務と法定受託事務に整理し直すという分権改革の骨子が固まるのである。この方向での改革が1999年の地方分権一括法によって実現する。ところが、ここで権限の移譲に伴う財源の移譲については引き続き三位一体改革に先送りされるとともに、権限の移譲に見合った地方自治体の再編が必要という受け皿論が復活する。ここから地方分権改革は「平成の大合併」とよばれる事態へと進展していくことになる<sup>4</sup>。

もともと政財界には道州制への再編という意図があったが、財界の側がそれでは改革が進まないということで、いったんこれを棚上げし、国の権限を地方へ移譲することを求めたわけだが、機関委任事務の廃止を受け入れた官界が、移管した仕事に見合うだけの地方自治体の規模を求めたことから、市町村合併という受け皿論が復活してくる。既に権限の移譲というある程度の実を収めた財界にはこれに反対する理由はなくなり、政・財・官一致の下で、市町村合併が推進されていく。他方、先送りされた財源の移譲をめぐる三位一体改革においては、一般財源を確保することで地方自治を推進することよりも、補助金や交付税を減らして国の財政を建て直すことが優先されていく。その結果、地方の小規模自治体は一時的な優遇措置につられて近隣の比較的規模の大きい都市自治体への合併を望む

か、将来的な交付税の削減を覚悟しつつ、合併を拒否して自立の方策を求めるかという選択を迫られることになる。こうして多くの小規模自治体は前者の道を選ぶことになり、3000以上あった自治体が半分近くに減少する「平成の大合併」が現実のものとなる。

以上のように、日本における地方分権改革は、当初国の権限を地方へと移すことが主であったのが、やがて地方自治体の規模を拡大＝効率化することで財政的な自立を求め、国の財政を確保する方向へとシフトしていった。その結果、住民から見ると分権改革であるにもかかわらず、合併された自治体は以前よりも縁遠いものとなり、地方政府よりも中央政府の財政的な自由度が上がるという、およそ地方分権とは思えない結果を招来することになったのである。

### 3 地方分権改革とコミュニティ

さて、90年代の地方分権改革から既に20年近い歳月が流れ、合併特例法によって与えられた一時的な優遇措置もほぼ終結する段階に至っている。日本の地方分権改革はいったい何をもたらしたのだろうか。それについては様々な角度からの評価が可能であろうが、ここではコミュニティにおける住民生活という点から、考えてみたい。

これまで都市や地域の社会学的な研究が注目してきた、コミュニティにおける住民生活という点からいえば、90年代の分権改革以降、その全国的な動向には大きな転換が見ら

4 玉野和志「90年代以降の分権改革と地域ガバナンス」岩崎信彦・矢澤澄子監修、地域社会学講座3『地域社会の政策とガバナンス』東信堂、2006年、135-153頁

れる。70年代から80年代にかけては、住民運動や市民運動の台頭に始まり、行政のコミュニティ施策や、女性を中心とした地域の教育文化運動、生活クラブ生協と代理人運動の広がりなど、いずれも比較的大きな都市を中心とした新しい市民活動の興隆が注目を集めていた<sup>5</sup>。これにたいして地方の都市や村落における住民活動は、それほど衆目を集めるものではなかった。ところが、90年代の分権改革以降、コミュニティの活動といえば、むしろ離島や限界集落、地方の村落や中小都市を舞台とした取組みが、がぜん全国の注目を集めるようになる。

これには分権改革の影響が無視できないだけでなく、むしろその結果といってもよいところがある。なぜなら、そのような地方の取組みは、いずれも分権改革によってもはや中央政府の補助に頼ることができず、自分たちで何とかしなければならないという危機感がその背景になっているからである。たとえば、合併を受け入れて広域となった自治体の間では、地域自治区の制度を活用しながら地域内分権の実現を模索し、現在では「小規模多機能自治」を標榜するに至っている<sup>6</sup>。また、合併を拒否した自治体なども含めて、補

助金や交付税の削減を見込んで、地域包括交付金という形で、これまで個別の事案ごとに交付していた補助金をすべて廃止し、一定額を一律に配付し、使い方はすべて地域に委ねるというやり方が導入されていく<sup>7</sup>。さらに、限界集落ともいわれた中山間部や離島の自治体では、外部からの支援や交流をてこに、存続を模索する試みがなされていく。葉っぱビジネスで有名な上勝町や海産物の商品化と移住者の獲得に成功した海士町の実践などが全国的に注目を集めていくのも、2000年代に入る頃からである<sup>8</sup>。「ひろしまね」のような県境をまたいだ中山間地区の村落への支援に取り組むNPOが登場したり<sup>9</sup>、総務省によって制度化された「地域おこし協力隊」が非常に多くの若者たちを地方へと向かわせ、彼ら彼女らは地域の再生に自らの自立と定着を結びつけようとしている<sup>10</sup>。北川フレームのアートフロントギャラリーによる「大地の芸術祭・越後妻有アートトリエンナーレ」や「瀬戸内国際芸術祭」などもこのような流れの表れと見ることができる<sup>11</sup>。最近では、外国人の研修生や移住者を生かしたまちづくりの試みも散見されるようになっていく<sup>12</sup>。

5 松原治郎・似田貝香門編著『住民運動の論理』学陽書房、1976年、山崎仁朗編『日本コミュニティ政策の検証——自治体内分権と地域自治へ向けて』、東信堂、2014年、玉野和志「地域女性の教育文化運動」『人文学報』No.309（2000年）、27-57頁、佐藤慶幸編著『女性たちの生活ネットワーク——生活クラブに集う人びと』文真堂、1988年

6 地域自治区の取組みについては、山崎仁朗・宗野隆俊編『地域自治の最前線』ナカニシヤ出版、2013年、を参照のこと。小規模多機能自治については雲南市を中心とした小規模多機能自治推進ネットワーク会議の取組みがある。

7 たとえば、朝来市や伊賀市の取組みがよく知られている。

8 いずれも、2008年度の総務省の優良事例集に紹介がある。[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/jirei\\_h20.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/jirei_h20.html)

9 <http://hiroshimane.web.fc2.com>

10 地域おこし協力隊に関する資料等については、[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/02gyousei08\\_03000066.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyousei08_03000066.html)

11 『地域社会学会年報』22集（2010年）の特集を参照のこと。

12 徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編『地方発 外国人住民との地域づくり——多文化共生の現場から』晃洋書房、2019年

これにたいして、都市部、とりわけ大都市地域のコミュニティ活動には、これといった進展が見られなくなる。地域女性の教育文化運動は少子高齢化の中で、一時介護や給食サービスへの展開が期待されたが、男女機会均等法の下で仕事を選ぶ女性が大半となり、市民活動は事業化し、なりわいになることが求められるようになる<sup>13</sup>。一部人口減少に見舞われた郊外の団地や商店街が、高齢者のサロンやたまり場を生み出すという活動が目目されたり、最近では「子ども食堂」の実践が全国に広がっていることが指摘されるが、コミュニティとして改めて期待されている自治会や町内会などには、かつてほどの力はなく、このような既存組織にどのようにてこ入れしていくかが大きな課題となっている<sup>14</sup>。かといって70年代や80年代のように、新しいコミュニティ組織の形成を促すような積極的な政策展開が見られるわけでもない。そこには、分権改革によって地方に流れることなくなった財政状況による、少なくとも地方の自治体ほどの危機感が存在しないことが影響しているのかもしれない。

#### 4 地方分権改革の日本の特質

さて、以上述べてきたような日本における分権改革の経緯と結果を、もう一度国際的な文脈で考えた場合、どのような特質が浮かび上がってくるのだろうか。最初に述べたとおり、国際的には石油ショック以降の資本主義

世界経済の行き詰まりにたいして、欧米諸国が、国家から権限の移譲を受けた自治体が単位になって、よりグローバルなネットワークの下で、多国籍企業を中心とした新国際分業の体制を推進し、新しい成長モデルを模索するところに分権改革の主な目的があった。少し遅れて、東南アジア諸国などでも、アジア通貨危機の際にIMFや世界銀行の介入によって、多国籍企業が進出しやすい環境が、分権改革による国家主導の開発独裁の体制からの転換によって作られていったのである<sup>15</sup>。日本でも、バブル崩壊以降、同じように新しい成長戦略が求められていった。

ところが、日本の分権改革は、当初機関委任事務の廃止というかたちで、国家の権限を限定する方向に改革が進められたが、途中から市町村合併による基礎自治体の再編と効率化が謳われるようになり、その後の三位一体改革によって、国家の財政負担を軽減し、基礎自治体に自立を強いる方向が固められていくことになる。つまり、日本の場合、新しい成長戦略を模索する上で、地方政府が直接グローバルなネットワークを築いて、独自の成長・開発を図るという方向ではなく、国家に特定の地域への戦略的な投資を可能にする財政的な留保を与えるために、地方の自治体にひたすら財政的な自助努力を求めるという方向に進んだわけである。そして、国家が戦略的な投資を行う特定の地域としては、東京・名古屋・大阪の三大都市圏をリニアモーター

13 玉野和志・浅川達人編『東京大都市圏の空間形成とコミュニティ』古今書院、2009年

14 地域担当職員の配置や「自治基本条例」、「まちづくり基本条例」などの制定もそのような試みであるが、最近では自治会等を応援する条例などの制定も見られる。

15 玉野和志・船津鶴代『東アジアの社会変動と国家のリスケーリング』調査研究報告書、2014年。[https://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2013/2013\\_C41.html](https://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2013/2013_C41.html)

カーで結んだ「スーパー・メガリージョン」が想定され、この地域が世界と渡り合い、新しい価値を創造することで、他の地域にその効果を波及させていくことが構想されている。他方、地方においては、「コンパクト＋ネットワーク」というかたちで、減少した人口を都市にコンパクトに集中させると同時に、近隣の地域とのネットワークを強化して、これまでの都市機能を維持していこうとしている<sup>16</sup>。

これはあくまで国土交通省の構想に過ぎないが、分権改革にもとづく日本の成長戦略は、諸外国のような都市や地域を単位としたグローバルなネットワークの再編による都市間ないし地域間競争によるものではなく、三大都市圏を中心とした一極集中によるメガ都市成長モデルと、それを支える地方の再編と財政的な自助努力を国家が奨励し、求めるという特質をもっている<sup>17</sup>。それはいわば中央大都市と地方中小都市を分断し、双方の自立というかたちをとった事実上の従属関係を形成するという、およそ地方分権とは相容れない内実を示している。少なくともこれが政策的な動向を見る限りでの日本の地方分権改革が示している方向と言わざるをえない。

## 5 コミュニティの課題

しかしながら、このような内実をもつ地方分権改革にたいして、都市や地方のコミュニティはどのように対応しているのだろうか。

既に見たように、そこでは大都市地域におけるコミュニティの停滞と、地方の村落や都市における活発な対応という対照的な姿が確認できる。このことはこれからの超高齢・人口減少社会の到来にたいして、どのような課題を提示しているのか。最後にこの点について若干の私見を述べてみたい。

分権改革以降、中央の大都市地域ではコミュニティの活動が停滞していくのにたいして、地方の村落や中小都市では、様々な試みがなされていくことについては、既に述べたとおりである。それが分権改革の結果であることは、十分に推測できるものである。地方の試みは、いずれも国からの財政支援が削減されることを見込んで、財政支出を個々の地域の実情に合わせて徹底的に効率化するために、住民の参加と自治を求めるものであり、その制度的な整備を国にたいして求めるものである。また、多くの自治体は地域資源を最大限に活かすことで、中央の大都市から外貨を稼いだり、Iターンなどの移住者や交流人口をひきつけようとしていたりしている。この点では中央の大都市地域で思ったほどの成長戦略が描けないことやコミュニティの活動が低調になることは、地方都市にとってはある意味で朗報である。大都市では将来に希望を抱けない多くの若者たちが、地方のコミュニティに可能性を見ようとしているのである<sup>18</sup>。

超高齢・人口減少社会の到来にたいして、

16 国土交通省『国土のグランドデザイン 2050——対流促進型国土の形成』2004年

17 私はかつてリスケーリング論の日本への適用について、いくつかの可能性を示したことがあるが、結局はこのような帰結になったといえるのかもしれない。玉野和志「日本におけるリスケーリング研究の可能性をめぐって」『地域社会学会年報』第24集（2012年）5-19頁

18 地域おこし協力隊への参加者の急激な拡大は、そのような事情なしには考えられない。

大都市は相変わらず全国から人口を引き寄せることで、案外人口を維持していくのかもしれない<sup>19</sup>。そうすると、実は危機感なくこのまま推移する可能性もある。他方、地方は今以上の危機感をもって大都市から外貨や人材を獲得しようとする。創造的な営みや革新は後者から起こるのであって、「スーパー・メガリージョン」には思ったような成長モデルもイノベーションも起こらないかもしれない。そのことは国家としてはゆゆしきことであるが、地方にとっては幸いかもしれない。そし

て、やがて国内だけでは人口の維持も回復もおぼつかないとなれば、どうしても海外からの移民の受け入れが俎上にのぼってくる。ここでもグローバルな展開を見越したコミュニティの活動は、むしろ地方において先進的に取り組まれているのである<sup>20</sup>。このような地方における創意工夫やグローバルなネットワークの形成を許すことのできる、国家からの権限奪取を伴う、本当の意味での地方分権改革が、改めて求められるのかもしれない。

---

19 近年私が試みている都市地域区分にもとづく都市人口の趨勢分析によれば、そのような傾向が読み取れる。<http://www.comp.tmu.ac.jp/tamano/UA/mdbDID.html>

20 注12を参照のこと。

## Column

コミュニテイの迷い道～現在！過去×未来？ ギリシャ悲劇ではオーケストラ（舞台と客間の間の空間）でコロス（⇒コーラス）が歌い踊る⇒オペラもその進化形の一つ?!

演劇のルーツと言えば、ギリシャ悲劇である。アイスキュロス、エウリピデスなどの作品が知られ、今も世界各地で上演されている。もっとも、古代ギリシャで上演されていたそのままの形式というわけではない。ギリシャ悲劇ではコロスと呼ばれる人たちが登場する。彼らは、観客に対して劇の背景や要約を伝える。劇の中で大衆の代弁をすることもある。劇中の人物が語るができなかった恐怖や秘密などをその人物に代わって語ることもある。12～15人の集団が歌ったり踊ったりしていた。一方、俳優は最大で3人に限定され、一人の俳優が何人もの役を掛け持ちしていた。このようにギリシャ悲劇本来の上演ではコロスは多くの人員が必要であり、それが現代の演劇関係者を悩ませているという。

現代演劇では、コロスと言えば、メインではない何役も演じ分けるような役、いわば脇役、場合によっては映画のエキストラという程度の役柄と理解されているようだ。感情のないセリフを言う生きた風景という役柄とも…ギリシャ悲劇を現代劇として翻案した作品では、コロスには劇中の人物に代わって恐怖や秘密などを語るという重要な役割を持たせている。

このコロスという存在、実は、現代の別の舞台芸術の中に生き残っている。それがオペラだ。オペラを鑑賞するとき、注目するのは、ソリストである歌手だろう。次いで、指揮者とオーケストラだろう。オペラの解説書には、作品と歌手、そして世界各地の歌劇場の情報が掲載されている。しかし、レコードやCDでオペラを聴くだけでなく、日本でも生の公演を楽しめる時代である。実際の劇場でオペラを鑑賞していると、合唱が占める存在感の大きさに気が付いてくる。どんなにオーケストラが頑張っても、ソリストの歌手たちが美声を披露しても、演技が素晴らしかったとしても、合唱の美しいハーモニーが響いてこなかったら、オペラの醍醐味は味わうことはできない。

それもそのはず、オペラはギリシャ悲劇を承継することで誕生した。ルネッサンス時代までの音楽は、教会の多声音楽が主流。一方、この時代にイタリアでギリシャの古典研究が進み、ギリシャ悲劇では歌詞の意味と言葉のリズムが尊重されていたことが注目され、歌いながら話しているような語りと合唱で舞台をつくらうとしたのがオペラだった。ギリシャ悲劇のコロス（*χορός*、*koros*）は英語の表記では *chorus* であり、合唱にほかならない。そして、コロスが歌い踊り語った、舞台と観客席の間のある半円形の場所は、オーケストラ（*ορχηστρα*）と呼ばれたものであり、今は、管弦楽団を指す名称となっている。なお、欧州に市民社会が誕生し、人びとが音楽を聴くだけでなく自らも演奏して楽しもうという機運が生まれたとき、誰もが楽器を演奏できるわけではない中で、多くの人びとをひきつけたのは手軽な合唱だった。そして、地域共同社会における活動がこれを支えた。

（参考文献 新国立劇場「オresteia」HP コラム 山形治江「ギリシャ悲劇へのお誘い」

（<https://www.nntt.jac.go.jp/play/oresteia/column/>）（2019年8月1日最終閲覧）

（古典芸能愛好家）

シリーズ

# まちづくりの新展開 —マンションと地域のまちづくり—

日本の都市空間は、人口の増加、都市の拡大を前提とした計画制度によって形成されており、人口減少局面を迎えた現在、都市の縮退、低密度化に伴う課題への対応が不十分であることが指摘される。また人口の減少だけでなく、高齢化の進行に伴い住民の行動が大きく変容する中で、都市経営を持続可能なものにするためにも、都市計画・まちづくりは単なる利便性・効率性を追求するだけではなく、都市空間に多種多様な魅力を創出することが求められるようになってきている。また、地方分権が進展する中で、各都市自治体においては、市民参加や市民協働の取組みも進み、地域の工夫をこらした様々な仕組みづくりがみられるようになってきている。

そこで、本誌 28 号からのシリーズでは、“まちづくりの新展開”と題して景観行政と市民参加・協働、まちづくりをめぐる法務の課題、生活圏の拡大する中の住民主体のまちづくりの実現といった課題を取り上げている。

第 5 回目となる本号では、近年、大都市近郊を中心に立地が拡大しているマンションをめぐる地域のまちづくりの課題に焦点を当てる。マンションについては、建物自体の維持管理に関する課題のみならず、地域景観との調和や近隣のコミュニティとの関係性など、様々な課題が表出している。都市自治体においては、こうしたマンションについて、いかにして立地を規制または誘導し、地域のまちづくりやコミュニティと調和させるかが議論となっている。

そこで、今回のシリーズでは、「まちづくりの新展開—マンションと地域のまちづくり—」と題し、都市計画学、地域社会学、都市・住宅政策といった分野の学識者の論考および都市自治体等による事例報告をとおして、これらの問題と向き合うこととしたい。

# 超高齢・人口減少下の地方拠点都市における持続可能な中心市街地の再構築—岐阜市の市街地再開発事業を事例に—

兵庫県立大学環境人間学部准教授 太田 尚孝

本格的な超高齢・人口減少時代をむかえ、都市自治体の空間整備を担う都市計画の役割は、都市経営的観点からもますます重要になってきている。この際に、立地適正化計画に代表される客観的分析に基づく拠点性の明示や都市機能・都市居住の誘導策だけではなく、拠点と目される都市的空間では都市間競争や自治体内部での発展動向も見据えながら、社会的合意に基づき、そこで誰が・どのような暮らしを営むかという人間中心の空間整備の発想が求められる。

そこで本稿では、市の浮沈を占う駅前や商店街において賑わい創出とまちなか居住の推進を主目的とした市街地再開発事業を実施中の岐阜市をとりあげ、点的な大規模事業と面的な用途混合型・多世代共生型の都市づくりの現況、課題・展望を示す。その上で、ドイツの都市開発手法にふれつつ、わが国の地方拠点都市における持続可能な中心市街地の再構築のあり方を論じたい。

## 1 近年の岐阜市の中心市街地再生と市街地再開発事業

### (1) 岐阜市の概要と構造的特徴

岐阜市は、周知のように岐阜県の県庁所在地であり、戦国期の斎藤道三や織田信長の城下町として名高く、中山道の宿場町、戦後は繊維問屋の集積地としても発展した多様で重層的な歴史性を持つ都市である。

現在、岐阜市の人口は 40.9 万人（2019 年

7 月 1 日時点）であり<sup>1</sup>、岐阜県最大の人口規模である。これを 2015 年の国勢調査で見れば、岐阜市の人口は岐阜県の 20.0% を占める<sup>2</sup>。同時点で県内人口規模第二位の大垣市が 16.0 万人（7.9%）であることや、将来人口推計では対 2015 年で 2045 年に -20.4%（32.4 万人）<sup>3</sup> となること、東濃地域以外は岐阜市が基幹的交通結節点であることから、岐阜市の発展動向は岐阜県全体にとっても大

1 岐阜市 HP「岐阜市住民基本台帳世帯人口一覧表（地区別）」(<https://www.city.gifu.lg.jp/5384.htm>) 2019 年 7 月 28 日最終閲覧。

2 岐阜県環境生活部統計課（2018）『統計からみた岐阜県の現状（平成 30 年 11 月）』岐阜県。

3 なお、同期間の岐阜県全体の対 2015 年の人口増減率は 76.6% である。また、岐阜市では少子高齢化も予想されており、例えば 2015 年の 65 歳以上の割合は 27.7% であったが 2045 年には 37.8% に達する。

きな関心ごとであるといえる。

また、中核市という単位で岐阜市をとらえると、下表のとおりである(表1)。ここからは、人口規模や人口構成、市街化区域内人口割合などは中核市の平均像を示している一方で、対2015年の国勢調査との人口総数や外国人総数、人口増減の要因、観光客入込み客数などは違いが顕著といえる。なお、本稿との関係では新設住宅着工戸数が中核市の中で多いことも明らかであり、これは後述する市街地再開発事業<sup>4</sup>や中心市街地での積極的な住宅供給に加えて、地方拠点都市として一戸建て分譲住宅を含めた居住ニーズが存在するためと考えられる。

表1 中核市の中での岐阜市の位置づけ<sup>6</sup>

	指標	岐阜市	中核市
人口	総数(2018年度末)	410,297人	373,175人
	対2015年の国勢調査	3,562人	-721人
	外国人総数	9,021人	5,780人
	0-14歳の割合	12.6%	12.8%
	15-64歳の割合	59.3%	59.6%
	65歳以上の割合	28.1%	27.6%
	自然増減の総数	-1,501人	-910人
	社会増減の総数	-75人	268人
	昼夜間人口比率	103.8%	99.5%
社会経済	自治会加入率	61%	56%
	第1次産業従業者率	0.4%	0.4%
	第2次産業従業者率	14.9%	20.5%
	第3次産業従業者率	84.7%	78.9%
都市計画	観光客入込み客数	7,776,004人	8,361,802人
	行政区域面積	203.6km <sup>2</sup>	408.09km <sup>2</sup>
	市街化区域面積	80.3km <sup>2</sup>	61.4km <sup>2</sup>
	市街化調整区域面積	123.3km <sup>2</sup>	147.7km <sup>2</sup>
	新設住宅着工戸数	3,270戸	2,690戸
財政	財政力指数	0.864	0.792
	経常収支比率	95.0	92.7

出典：中核市市長会(2019)『都市要覧(平成30年度)』から作成

さらに、岐阜市の都市発展を語る上では、JRで最短18分の距離にある名古屋市の存在は無視できない。2014年度の岐阜県内・愛知県等への転出入の状況を見ると、岐阜県内と岐阜市の社会動態は+521人と転入超過であるが、岐阜市と愛知県は-802人(うち名古屋市は-271人)と転出超過である<sup>5</sup>。同データから愛知県及び名古屋市の転出超過を年代別にみると20歳代及び30歳代の若年層がそれぞれ92.1%、83.0%を占めており、学業や就職、結婚などを機会に名古屋市へ転居している傾向が見受けられる。

## (2) 中心市街地活性化と市街地再開発事業の経緯

このような中で、近年の岐阜市の中心市街地活性化には、岐阜市を取り巻く社会経済環境の変化への対応、JR岐阜駅の高架化事業と改築、JR岐阜駅前の繊維問屋街及び周辺の長期的な低未利用地化、柳ヶ瀬商店街の衰退と再生の期待、好調な経済環境とリニア中央新幹線に起因する名古屋都心の構造変化といった複合的な内的・外的要因と公民や市民社会の関係主体が折り重なって背景を形づくったと考えることができる。

もっとも、中心市街地自体の課題は既に1960年代から人口と都市機能の空洞化が顕在化していた<sup>7</sup>。JR岐阜駅前の繊維問屋街も卸業という特殊性から必ずしも都市的魅力の創出には貢献していなかった。この間、旧

4 市街地再開発事業の概要については、全国市街地再開発協会のHP「まちづくり情報」等の関連ページを参照のこと。  
 5 岐阜市企画部総合政策課(2015)『岐阜市人口ビジョン』岐阜市。  
 6 各データで集計年が異なるため詳細は出典先を参照のこと。なお、自治会加入率等のデータがない自治体は当該自治体を除外して中核市の平均値を算出した。  
 7 細江茂光(2003)「岐阜市の都市再生と駅周辺地域のまちづくり」『アーバンアドバンス』(20) P.35-36。

国鉄の東海道本線を中心とする連続立体交差事業が1981年に事業認可を受け高架化事業に合わせて駅前広場整備を行い、問屋街の中にも再開発を目指す動きがあったが事業化には至らなかった。さらに全国的に地方拠点都市での中心市街地活性化が叫ばれた平成に入り、都心部における再開発事業等のまちづくりを誘導促進するために「市街地総合再生計画」が策定され、「街並み整備推進事業」により柳ヶ瀬と駅周辺を結ぶ玉宮通り一帯でのショッピングプロムナード化が推進された。しかしそれでもなお、中心部の衰退が下げ止まることはなかった。結果として、例えば中心部の11小学校区の人口は1960年の15.7万人が2000年には7.6万人と半減していた。

この衰退傾向を打破し、JR岐阜駅北口駅前広場の整備と合わせて岐阜の顔を一変させる期待を背負って実施されたのが次章で詳述する一連の市街地再開発事業であった。なお、2019年3月時点の岐阜市の再開発事業は次頁のとおりである（図1）。

## 2 市街地再開発事業の具体例

### (1) 岐阜駅西地区（岐阜シティ・タワー43）

2007年10月に地上43階、高さ162.82mを有する複合施設として開業した岐阜シティ・タワー43は、JR岐阜駅直結という好

立地性もあり、今や岐阜再生のシンボルとなっている<sup>8</sup>。1.1haの街区は、岐阜駅に隣接しながらも、戦後は倉庫や材木場、老朽低層建造物に特徴づけられる低未利用地であった。その後、旧国鉄岐阜駅の高架事業を契機に、1983年に再開発準備会が発足し、大手百貨店を核にした再開発事業が検討された。しかしながら、バブル経済が崩壊し、1999年に後に「都心居住の先駆的計画」<sup>9</sup>と呼ばれた「岐阜市都心部再活性化基本計画」などの政策的転換も受け、商業から居住機能重視の方向にシフトしていった。

具体的な市街地再開発事業のリスタートは、「公募型企業開発提案方式」<sup>10</sup>を2002年8月に実施したことが始まりであり、2003年6月の都市計画変更、翌年3月の事業計画の変更認可及び12月に権利変換計画認可、2005年1月の本体工事と事業が進んだ。事業収支計画は、事業費を土地の高度利用によって新たに創出される保留床の売却費用と補助金のみで調達し、建物完成時には債務を負わないローリスクの「岐阜の身の丈に合った再開発」<sup>11</sup>が目指された。この際に、保留床処分は、民間開発事業者の計243戸の分譲マンション（5階、15階～42階）及び居住者向け立体駐車場、岐阜県住宅供給公社の高齢者向け優良賃貸住宅108戸（6階～14階）及

8 なお、村島正彦（2018）「超高層マンションの歴史と展望」『都市問題』vol.109, P.6によれば、岐阜シティ・タワー43は、わが国の超高層マンションの歴史の中でエルザタワー55（川口市）、ザ・ライオンズ久留米ウエリスタワー（久留米市）と並んで「地域のシンボルタワー化」の事例として位置づけられている。

9 岐阜市史編さん委員会ほか（2019）「第2節都市計画の制度と計画の展開」『岐阜市史通史編 現代Ⅱ上巻』岐阜市 P.134。  
10 公募型企業開発提案方式とは、建物の品質や環境を保持しながら、建設コストの低減や事業の成立性の向上を図ることを目的とし、提案者は事業スキームの構築や事業計画の提案を行い、提案採用後に必要な図面や書類を整えたとともに、大きな保留床処分先を確保するなど、事業成立のめどがたった時点で、設計・施工一括の工事請負契約を随意契約により締結する仕組みである。（出典：岐阜市都市建設部市街地再開発課（2008）「事業計画情報 岐阜県岐阜市・岐阜駅西地区」『市街地再開発』（463）P.52）。

11 岐阜駅西地区市街地再開発組合（2011）『記念誌 岐阜シティ・タワー43』P.20。

図1 2019年3月時点の岐阜市の再開発事業（進行中及び完成した事業）



出典：岐阜市提供資料を一部改変

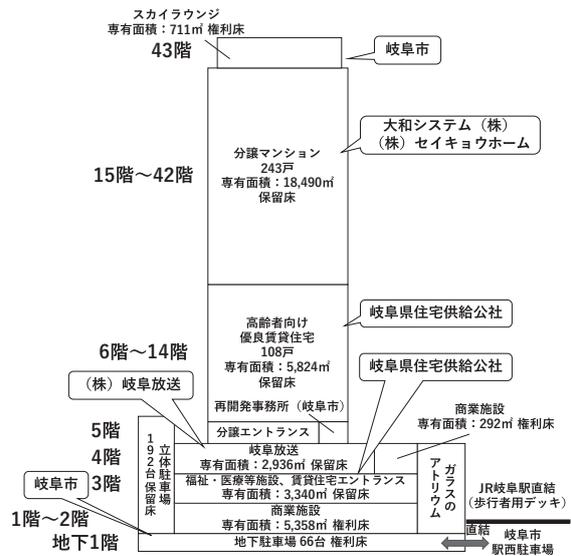
び医療福祉施設（3階）に加えて、岐阜放送の本社家屋（4階）によって行われた（図2）。権利床としては、岐阜市が地下駐車場と43階のスカイラウンジ及び5階の再開発事務所、権利変換後の権利者（7名）が1階から2階の商業施設を共有し、テナント誘致をすることとなった。なお、事業費は総計で約152.6億円であり、そのうち国・県・市からの補助金は約49.4億円（32.3%）であった<sup>12</sup>。

岐阜シティ・タワー43は、住宅を含む複合ビルとして中部圏で最も高い建築物であり、かつ43階の展望室は無料ということもあり、2016年8月には展望室来場者数は建物の高さと同じ163万人を記録するなど新たなスポットとなった<sup>13</sup>。さらに本稿の文脈からは、以下の3点が注目される。

第一に、関係者の想像以上に駅前居住に対する需要が高かったことである。当初は1年～2年の工事期間中の売却を考えていた分譲マンションが販売開始に即日抽選完売し、「岐阜の奇跡」<sup>14</sup>とまで表現された。この駅前居住に対する想像以上の高い需要の源は、6割が市内、3割が県内居住者であり<sup>15</sup>、1,600万円から1億2,000万円という販売価格帯をみると地元の富裕層が多かったと理解された。

第二に、高齢者施設・福祉施設が市街地再開発事業の核として成立することを示したことである。従来、地価の高さや伝統的価値観から中心市街地への立地は消極的であった。

図2 岐阜シティ・タワー43の構成



出典：註11、P.54をもとに作成

だが、アクティブシニアの増加や駅前という利便性、商業施設を通る動線や多世代交流を促す居住スタイルなどの先進的取り組み等もあり、平均倍率1.9倍となる申し込みがあった<sup>16</sup>。

第三に、結果としてこの新たな駅前開発モデルが次節で述べる連鎖型とも呼べる一連の市街地再開発事業のトリガーとなったことである。今まで人がほとんどいなかった場所に、再開発事業により定住者が約1,000人増加し、各施設の利用者も含めた新たな集客発生が隣接する繊維問屋街の再開発事業の機運も盛り上げることとなった<sup>17</sup>。

## (2) 連鎖型市街地再開発事業への展開

岐阜シティ・タワー43の完成に続いて、都

12 註11、P.35。

13 「岐阜シティ・タワー43 展望室来場者、163万人達成」『毎日新聞（地方版）』2016年8月27日。

14 問屋町西部南街区市街地再開発組合（2013）『事業誌 岐阜スカイウイング37』P.49。

15 村島正彦（2007）「岐阜市（岐阜シティ・タワー43）」『日経アーキテクチャ』855、P.41。

16 註11、P.66。

17 N.N.（2008）「インタビュー 岐阜駅西地区市街地再開発組合理事長兼株式会社岐阜シティ・タワー43開発代表取締役 大橋清隆氏」『Crec』2008 .6、P.40-41。

市計画決定から7年をかけたJR岐阜駅北口駅前広場も2009年9月に完成し<sup>18</sup>、新しい時代に向けた地方拠点都市の顔が形成され始めた(図3)。その後の大型市街地再開発事業としては、問屋町西部南街区(岐阜スカイウイング37)、岐阜駅東地区(岐阜イーストライジング24)があげられる。

前者は、岐阜シティ・タワー43に隣接し1.1haと同規模の街区であったが従前の土地利用や地権者数は異なっていた。つまり、衰退が顕著な繊維問屋街にあり、老朽化した低層木造建造物が密集し防災性の危険性もあった。さらに権利者数は176名を数え、合意形成に関わる調整コストも顕在化していた。そこで事業性確保という意味では保留床処分が鍵となるため、岐阜市が公的機関の橋渡しを行い、結果として東棟業務床の半分を岐阜市信用保証協会が取得することとなった。また、権利者法人取得の保留床には岐阜大学のサテライトキャンパスの誘致が実現した<sup>19</sup>。最終的には、総事業費約173.2億円(補助金比率:36.3%)、地上37階建て高さ135.89mの東棟(権利者店舗、商業、オフィス、270戸の分譲マンション)、地上11階建ての西棟(権利者店舗、商業、オフィス、ホテル)、その間に駐車場棟(409台)という複合棟が2012年9月に開業するに至った(図4)<sup>20</sup>。

後者は、JR岐阜駅の東側に立地し、JR岐阜駅と名鉄岐阜駅の間という好立地でありな

がらも従前は十分に都市的土地利用が行われていなかった。そこで岐阜駅北口土地区画整理事業を契機に、地上24階建て高さ95.24mとなる駅前第三の超高層建築物が誕生することとなった。プロジェクトの特徴としては、岐阜シティ・タワー43と同様に権利者が6名と少ないこと、一方でさらに高齢者に方向づけられ「福祉施設(社会福祉法人サンライフ(※現在は、社会福祉法人サン・ビジョン)が運営)を主体とした新時代の開発モデル」<sup>21</sup>と表現された。具体的には、3階から15階は福祉施設(介護付有料老人ホーム100床、特別養護老人ホーム100床、ショートステイ18床など)が入居し、16階から17階の36戸もサービス付き高齢者向け住宅である(図5)。なお、分譲住宅は22階から24階の12戸と、先行事例と比較すると限定的となっている。いずれにしても、岐阜市は、総事業費

図3 JR岐阜駅の現況



出典：筆者撮影(2019年7月8日)

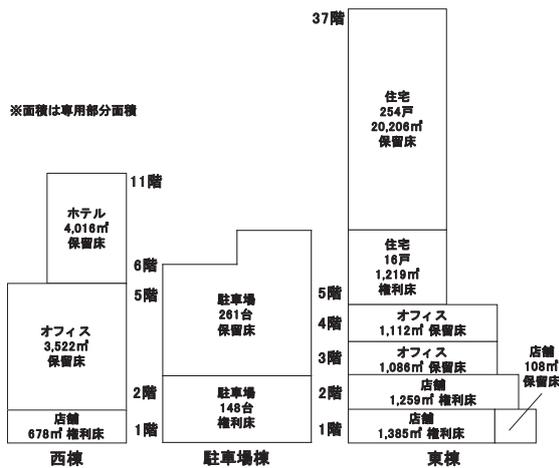
18 なお、本稿では紙面の都合上、詳述しないが、この間、JR岐阜駅自体の大規模改装も行われており、Made in 岐阜の体感型文化商業施設ワールドデザインシティ・GIFU アクティブG(店舗面積:10,797m<sup>2</sup>、開業年月:2000年7月)、多様な機能をもつ岐阜市の生涯学習拠点施設のスクエアーG(開業年月:2002年1月)、複合商業施設のアスティ岐阜(店舗面積:4,190m<sup>2</sup>、開業年月:2003年11月)などが開業している。

19 註14、P.49。

20 註14、P.41-42。

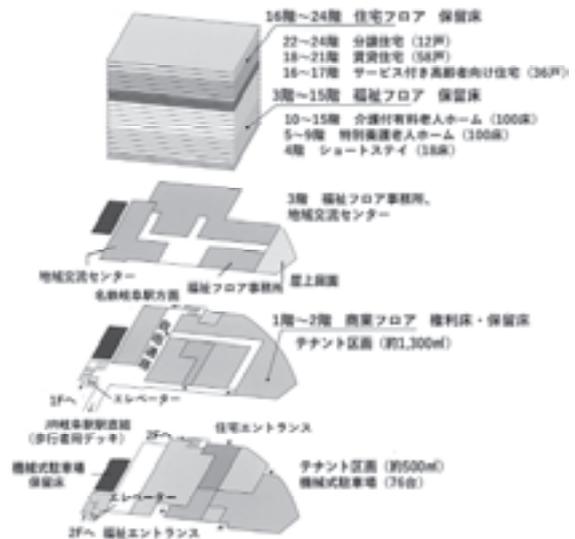
21 岐阜市長記者会見平成31年1月7日資料「岐阜イーストライジング24及び歩行者用デッキの竣工について」。

図4 岐阜スカイウイング 37の構成



出典：註14、P.47をもとに作成

図5 岐阜イーストライジング 24の構成



出典：岐阜駅東地区市街地再開発組合の2019年2月発行のパンフレットP.2に加筆して作成

約100億円の11.9%を負担し、かつ岐阜イーストライジング24と岐阜駅東自由通路の2階とをつなぐ129mの歩行者用デッキ約10.7億円の57.9%を負担することで後方支援を行った<sup>22</sup>。2019年1月に既に竣工しており、3棟目となる新たな超高層建築物が誕生することとなった。

### 3 岐阜市の挑戦的課題と展望

#### (1) 量から質への転換と拠点間の回遊性

岐阜市では岐阜シティ・タワー43を契機に市街地再開発事業という都市計画的手法を用いて、連鎖的な駅前超高層型開発が行われた。さらに現在、柳ヶ瀬においても高島屋南地区の市街地再開発事業(2019年7月から再開ビル名称募集開始)により335戸の

分譲マンションの供給も予定されている。一連の住宅供給状況を量的にみると、中心部11地区では2002年以降の岐阜市全体3,950戸の52.4%(2,071戸)に相当する分譲マンションが供給されたことになる<sup>23</sup>。これを中心市街地活性化基本計画区域内に限定すれば同期間で972戸が供給されており、市街地再開発事業によりまちなか居住が推進されていることは間違いないといえる(図6)。政策的にも、「岐阜市中心市街地新築住宅取得助成事業」<sup>24</sup>に代表されるまちなか居住支援策が2011年から2018年に計138戸の活用実績が確認されるなど<sup>25</sup>、まちなか居住の推進はニーズともマッチし、一定程度の妥当な需給

22 岐阜市長記者会見平成31年1月7日「発言要旨」。

23 岐阜市まちづくり推進部まちづくり推進政策課(2018)『岐阜市中心市街地活性化基本計画』岐阜市、P.8。

24 同事業は、「岐阜市の中心市街地において自ら居住する住宅を建設又は取得するために金融機関と住宅ローンを契約した人に対し、建設費又は購入費の一部を助成することで、良好な住宅の建設及び流通を誘導し、並びに子育て世帯の居住を促進することにより、人口流入の促進及び人口流出の抑制を図り、もって中心市街地を活性化することを目的とする」取り組みであり、「まちなか居住重点区域(=岐阜市中心市街地活性化基本計画区域の約155h)を対象としている(出典：岐阜市岐阜市中心市街地新築住宅取得助成事業のHP)。

25 岐阜市提供資料に基づく。

図6 岐阜市中心部の分譲マンションの立地



出典：註23、P.8に加筆して作成

バランスが存在していると判断できる。

今後も図1をみてもわかるように、JR岐阜駅前では市街地再開発事業が予定されており、住居系用途での床供給も選択肢として十分に考えられる。しかし、現行の中心街地活性化基本計画（3期目）の資料においても、2002年以降、中心市街地としての世帯増がみられても人口増にはつながらず、高齢者（率）は増加し、人口の社会増も大規模住宅開発事業頼みの構図が明らかである<sup>26</sup>。そのため、中心市街地での新規居住者の多くは定年前後の世代であるため子供の増加にはつながらず、かつ郊外に住宅を持ちながら都心の住宅を保有するパターンもあり、結果として定住人口の増加にはつながらないとの批判<sup>27</sup>は一

定の妥当性を持つ。

すなわち、岐阜市全体での人口減少も予測されている中で、中心市街地であっても中長期的な人口の量的増加は困難であるとすれば、いかに新旧の居住者が安心・安全で豊かな暮らしを営むことができるかが次のステージではより重要になりうる。この点で、中心市街地の北に位置する岐阜市立中央図書館・市民活動交流センター・多文化交流プラザ・展示ギャラリー等から構成される「みんなの森 ぎふメディアコスモス」（2015年7月開館）及び隣接する形で工事が進む岐阜市新庁舎（2021年度開庁予定）は、新たな都市的機能として大きな期待がよせられる。しかしこの場合でも、ローカルなアクターがリノベーション手法を用いたまちづくりを進める柳ヶ瀬及び市街地再開発事業により景色が一変したJR岐阜駅前といかに回遊性を生み出すかが拠点整備と合わせて鍵となると思われる<sup>28</sup>。

## (2) 中心市街地としての魅力創出

前項のまちなか居住や都市構造的課題と共に、中心市街地としての都市的魅力をいかに創出するかも重要である。用途地域の指定状況を見るまでもなく、中心市街地は純粋な住宅地としてではなく、用途混合型で高密度の都市的街区が想定されている。岐阜市の場合、岐阜県の顔という役割もあることから、賑わいの創出は中心市街地活性化の中では欠

26 註23、P.4、P.5、P.30。

27 富樫幸一（2017）「岐阜市におけるコンパクトシティー政策と現実の課題」『住民と自治』（648）、P.18。

28 岐阜市側でも当然、このような拠点間の回遊性向上は問題意識として持っており、BRTを活用し同時に道路空間の利活用を試みるトランジットモールの社会実験は注目すべき取り組みであるといえる。

かすことができない要素である。しかし、現状では、急速に変化する社会経済環境に翻弄され、小売業事業所数、従業者数、年間商品販売額のいずれの指標をみても、中心市街地の商業環境は全体としては衰退の一途である<sup>29</sup>。その一方で、柳ヶ瀬と駅前をつなぐ玉宮通りでは公民一体のハード・ソフト整備が衣料問屋街から飲食街への転換を促し<sup>30</sup>、柳ヶ瀬周辺においては意欲的な民間事業者が遊休不動産の賃貸区画の小規模再編と自主施工による改装を行うことで従前にはない中心市街地での低価格賃料とテナント多様化に貢献しているとの報告もある<sup>31</sup>。

この流れの中で、岐阜市が目指す中心市街地の都市像として掲げた「エリアの空間需要を喚起し、投資が起こる持続可能なまち」を実現させるためには、都市計画的にはエリアの可能性を地下や屋上、オープンスペースも含めて立体的にとらえることがあらためて重要であると思われる。すなわち、大・小空間での社会的価値を正しく把握し、利用者と紐づけて建物や公共空間を適切にマネジメントしていく発想である<sup>32</sup>。例えば、自治体が裁量的に指定できる特別用途地区や地区計画等を活用し、商業系用途地域であっても健全な住環境を面的に提供できるような仕組みを設計することや、中心市街地内での貴重な公共

空間でもある公園緑地施設を点的・線的・面的により利用者本位で現代的にリノベーションすることなどが考えられる。すなわち、居住の質、滞在の質を向上させ、大型開発事業や商業振興だけに頼らない多世代が満足する都市空間の創造が必要であり、そのための戦略的空間整備が都市計画に求められている。換言すれば、岐阜市では真新しい都市景観とこれに引き寄せられた建築行為をいかに都市の中に統合させ、ヒューマンスケールのまちをつくるかが鍵であろう。

#### 4 地方拠点都市における持続可能な中心市街地の再構築とは

##### (1) ドイツの都市の持続可能性と事業の質を高める試み

本稿の最後に、岐阜市を含めた地方拠点都市に広く転用可能なドイツの都市開発の試みを発想転換のヒントとして紹介したい。

ドイツでは、近年、人口規模を問わず、中心市街地での建築事業を中心に新規開発時に必要な法定の都市計画である地区詳細計画(Bプラン)の策定手続きの中に「社会的に公正な土地利用」を導入する自治体が急速に広がっている<sup>33</sup>。具体的には、開発側に当該開発事業に関する付帯的ハード整備(例:幼稚園、緑地)や様々な所得階層や社会的立場

29 註 23、P.9 に基づくと、小売業事業所数は昭和 57 年から平成 26 年にかけて中心市街地シェアは 6 ポイント下がり 14.9%、従業者数は 18 ポイント下がり 9.6%、年間商品販売額は 22 ポイント下がり 10.0% となった。

30 野々村泰輔ほか(2012)「508 岐阜市「玉宮通り」沿いの建物用途の変遷と飲食店舗の継続性」『日本建築学会東海支部研究報告書』(50), 633-636。

31 新海周平ほか(2018)「430 岐阜市中心市街地における小分割された賃貸区画の不動産に関する研究」『日本建築学会東海支部研究報告書』(56), 537-540。

32 このような発想は、日本都市計画学会都市空間のつくり方研究会(2019)『小さな空間から都市をプランニングする』学芸出版社とも関係が深く、当該文献は具体的事例や考え方を明示しており基本的図書になりうる。

33 詳細は、太田尚孝(2019)「ドイツの「社会的に公正な土地利用」に基づく公民契約型の都市開発手法に関する調査報告: ミュンヘン市の先行的試みの展開に注目して」『兵庫県立大学環境人間学部研究報告』(21), 9-27 を参照のこと。

の居住者をミックスさせるために住宅市場とは異なる形での居住者割合を公民間の都市計画契約という手法で事前決定している。また、各自治体のルールは市議会議決を経て承認され、HP等でも公開されている。要するに、開発行為による外部不経済性や社会的不平等を事前にある程度、予測し緩和させる仕組みである。この背景には、諸外国からの大量の流入者と、分散型国家とはいえ都市部への人口集中が進んだ結果としてアフォーダブル住宅が不足していること、理念的にも実質的にも自治体主導の都市計画という日本とは若干異なる前提もあるが、敷地単位の規制・誘導だけでは限界があり、場当たりの対症療法に代替される試みとしてわが国でも検討されてよい。また、実践例はベルリンやハンブルク等の大都市に限られるが都市開発事業後に生じうるジェントリフィケーション対策も都市計画制度の中でも対応されている点は都市計画の役割を再考する上でも興味深い<sup>34</sup>。

さらに、事業の質を高める工夫としてわが国にも頻繁に紹介される国際建築展（IBA）のローカル版といえる非法定型の都市・地域開発手法の REGIONALE は、事業実施前でも事業実施後の空間の利活用、リノベーションにも対応できるという点でわが国の地方拠点都市でも転用が可能であろう<sup>35</sup>。この際に、中心市街地、郊外を問わない形で提案を

募る形にすれば、具体的事業をより都市（圏）全体の文脈の中で俯瞰的に位置づけられる可能性もあると思われる。

## (2) おわりに：「身の丈の再開発」による持続可能な中心市街地の再構築とは？

岐阜市を例にしても地方拠点都市では、中心市街地再生の切り札的に市街地再開発事業が用いられるケースが多い。だが、事業を行うこと自体が目的の時代、建築物が完成すれば終わりの時代は過ぎている。地方拠点都市では、100万人都市とは異なり、絶対的数も少なく、岐阜市のように多世代型の施設配置であれば昨今叫ばれるタワーマンション問題<sup>36</sup>は限定的であると思われるが、市街地再開発事業と中心市街地再構築との間には以下の論点があるように思われる。

第一に、事業性を考えつつ何を目的として何を行うかである。地方拠点都市においてもコンパクトシティや都心回帰の流れの中で、まちなか居住が公民をあげて推進されること自体は一定の共通理解が示される。だが、目的達成とその手段については、建築的形態や事業の中身も含めて慎重に議論されなければならない。地方拠点都市では、一般的に中心市街地への大規模なオフィス需要はもはや期待できず、郊外ロードサイド型の SC とは一線を画す都市的大型ファッション施設も現実的には新規出店が困難である。そのため、必

34 詳細は、太田尚孝（2017）「大都市インナーシティのジェントリフィケーションへの都市計画的対応の可能性と課題に関する研究：ドイツのハンブルク市における建設法典第 172 条の運用実態に注目して」『都市計画論文集』52(3), 937-944 を参照のこと。

35 詳細は、太田尚孝ほか（2016）「ドイツにおける時限型・プロジェクト型・非法定型の地域開発手法の仕組みと実態に関する研究：ノルドライン・ヴェストファーレン州の REGIONALE（レギオナーレ）に注目して」『都市計画論文集』51(3), 1078-1085 を参照のこと。

36 例えば、榊淳司（2019）『限界のタワーマンション』集英社。

然的に居住や居住に付随するサービス、公共施設の組み合わせが現実的な選択肢となりうる。ただし、過度に用途や機能が画一化されることは、都市的魅力を削ぐ要因ともなり、場所の立地特性やポテンシャルも見定めた慎重な意思決定が求められる。

第二に、事業実施による波及効果とその対応である。地方拠点都市の市街地再開発事業は、量としても限定的であるため大々的に影響が顕在化することは考えにくい。しかし、局所的であったとしても、事業実施により近隣や既成市街地に肯定的・否定的波及効果が生じうる。市街地再開発事業を契機に都市構造再編や新たな主体間連携に基づくまちづくりの可能性が開かれることは多々あり、近隣や既成市街地といかにして協調・融合していくかは重要な点である。一方で、ゼロリスクは現実的に不可能だとしても、「受け皿」となる既成市街地にハード・ソフトの基盤がなければ新たな混乱を招きかねないことは容易に想像され、中心市街地側からみた事業実施可能性も吟味されなければならないといえる。

第三に、市街地再開発事業の公益性・公共性と補助金の存在である。地方拠点都市で行われる市街地再開発事業は、民間主体のいわ

ゆる一種事業の場合であっても相当額の各種補助金によって事業そのものが成り立つ場合が多い。加えて大都市よりも、よりシンボル性や政治的意思が反映されやすい性質を持っている。この意味で、大都市に増して公益性・公共性が問われるが、事業に関わる意思決定の透明性や正当性が確保されているのかどうかは、上記2点とも関係し、重要なテーマになりうる。

低容積型か財政悪化リスク回避型かはともかくとして「身の丈の再開発」が地方部での市街地再開発事業の主流となった今、市街地の土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図ることを特徴とする市街地再開発事業はそのあり方が、より面的・中長期的な関連諸計画との接続性と共に問われている。

## 謝辞

本稿執筆に関連して、ご多忙の中、ヒアリング調査（2019年7月8日実施）をさせていただき、関連資料の提供もいただいた岐阜市市街地再開発課及びまちづくり推進政策課の皆様へ記して感謝申し上げます。

# マンションの魅力とはなにか ー都市的生活様式としてのマンションの モビリティの限界ー

立教大学社会学部准教授 貞包 英之

マンションの魅力には、①都市と相関する「利便性」、②「快適性」という要素があるが、それらを根底的に支えているのが、③モビリティの高さである。売り買いしやすく、それゆえ転居もしやすいというモビリティの自由度が、マンション居住を都市のなかでつねに便利で、快適性の高いものに保つてあり、それを大衆的に供給することでブームになったのが、超高層マンションだった。

ただしマンションのモビリティに限界がないわけではない。老朽化すればするほど売り買いが困難になるためであり、それをリセットするものとしての建て替えも現実的には困難である。人口減少下のなか、住宅需要が充分ではないからであり、そのもっとも困難なケースとして、地方都市の場合を本論は調査した。そこではその都市に愛着をもつ者ほど建て替えに賛成しないという皮肉な事態が観察されたが、こうした結果から、ではいかなる対処が可能かを考える。

## 1 都市的生活様式としてのマンション居住

20世紀後半以降、マンション暮らしはわたしたちの生活に根を下ろした。その起点となったのは、第二次マンションブームである。1960年代始めの第一次マンションブームが、富裕層にラグジュアリーな住居を提供するものに留まったのに対し、1960年代後半の第二次ブームでは、価格が低下し、供給戸数も1万戸を超えるなど、まがりなりにもマンションの大衆化が進んでいくのである<sup>1</sup>。

この第二次マンションブームを起点とすれば、マンション居住には50年ほどの歴史があることになる。その間に、マンション居住は着実に拡がり、国土交通省によれば、2018年末の時点でマンションのストックは654.7万戸、居住者は1525万人と、国民の一割がマンションに居住している状況である<sup>2</sup>。

ではなぜ人びとはマンションに住むのだろうか。それを考える上でまず注目すべきは、マンションが都市型の住まいとして定着して

1 高層住宅史研究会編『マンション60年史：同潤会アパートから超高層へ』1989年、187頁。

2 [https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku\\_house\\_tk5\\_000058.html](https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk5_000058.html)

いることである。2018年の新設住宅戸数においても東京都ではマンションは34,142戸、全体の23.6%に及び、全国における11.7%と比べ、2倍以上の割合を示している（国土交通省『住宅着工統計』）。

さらに都市のなかでも、マンションは基本的に利便性の高い場所に建てられる。そのほうが販売に有利だからだけではない。容積率や高さなどの制限が厳しい日本の都市では、マンションが建築可能なのは、大通りに面した場所や商業地区、または新しく開発された新開地にしばしば限られる。そしてそれは他の商業施設や交通機関なども同じである。おかげでマンションは都市的な施設や設備などの様々な集積に近接し、どこに行くにも便利な拠点になっているのである。

こうしたマンションが、ますます多忙化する現代都市の暮らしのなかで好まれていることは不思議ではない。たとえば近年、東京都心にマンションが多数建てられているが、駅チカ都心部のマンションに住んでいるかぎり、職住近接を実現し、子育てに最大限時間を費すことができる。また買い物や、お出かけにも無駄な時間を割かずによくなるのであり、そうして共働き世帯が増え、家族の時間が取りにくくなるなかで、マンションは都市生活を効率的に送る拠点として受け入れられている。

この意味でマンションの魅力は第一に都市の「利便性」と深く関わる。ただしそれにつけるわけではない。第二に考えなければなら

ないのが、マンションの「快適性」である。マンションにはしばしばあらたな設備がいち早く導入される。快適なネット環境や集中的な冷房暖房装置、最新のキッチン、防音設備や免震耐震設備、さらに大規模になればなるほど、キッズルームや、キッチンスタジオ、ジムや図書室、コンサルジェサービスなど、多様なサービスがマンションには付随する。

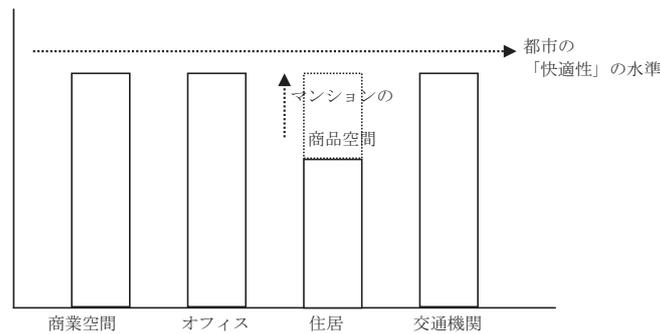
こうした最新の設備や装置によって、マンションは「快適」な住空間を実現する。「快適」というのはたんに肉体的・精神的に心地よい状態を指すわけではない。都市のなかの「快」、つまり数多くの都市生活のなかに住生活がシームレスに、たがいがたがいの違和になることなくつながっている状態を、ここでは「快適」と呼びたいのである<sup>3</sup>。

都市のオフィスや交通機関、商業地区は、最新の機械や器具を次々と更新させていく。都市は集団によって消費が行われるいわゆる「集合的消費」の場として社会的にはしばしば定義されるが、都市のオフィスや商業地区は、多数の人々が共通して利用する場として、多大な投資と更新がいち早くなされるのである。

それに触れることが、たしかに都市に暮らすひとつの魅力になるといえよう。しかし問題はたとえ都市であれ、または都市でこそ住生活はなかなか更新されないことである。「私的な消費」の対象としてあくまで住生活は個々人の恣意にまかされ、だからこそ地価が上がり住居費が高くなる都市では、しばし

3 貞包英之「住居と感覚水準——超高層住宅論」遠藤知巳編『フラット・カルチャー——現代日本の社会学』せりか書房、2010年。

図1 都市の快適性の模式図



ば人びとは劣悪な環境で暮らさざるをえない。

こうして生まれる「快適性」の懸隔を埋めるのが、マンションである(図1参照)。マンションでは、集団としての居住者が「消費」し、つまりマンションは「集合的消費」の原理を住居にも持ち込むことで、最新の設備をしばしばいち早く備える。オフィスや商業空間、交通空間と、シームレスなモードを共有する空間をつくり出すのであり、結果、実現される都市空間をはみ出さずに生きる「快適性」の感覚——逆にそれは人びとを都市空間の内部に逃げ道なく絡め取ることにもなるが——こそ、戸建てでは得がたいマンションの魅力となる。

以上のようにマンションは、①都市生活のために利便性が高く、また②「快適」な空間を実現するが、それを大衆的な規模で、また相対的に安価に提供したもののこそ、高層マンションだった。

東京が過密化していくなかで都市の内部に、最新のモードに適合する戸建住宅を構えることは、いっそう難しくなる。そのなかで高層マンションは、利便性が高く、快適度も高い空間を大量に販売した。当初は大川端リバーシティ(1989)や恵比寿ガーデンプレイ

ス(1994)などラグジュアリーなマンションが多かったが、2000年代以降にもなると、多様な価格帯を持つ住戸が東京やさらに地方都市に建てられる。こうして希少性の高い都市における家族向け住宅を、高層マンションは「大衆」へと開放する役割をはたした。「大衆」といってもここでは一定の購買力を持つ層のことを意味するが、都市の変容とともに、住宅に対する要求水準がこの意味での「大衆」的規模で高まりをみせたことを、高層マンションのブームはあきらかにするのである。

## 2 モビリティというマンションの魅力

以上から都市とのふかいむすびつきが、マンションの魅力になっていることがみえてくる。都市の利便性や快適性を最大限「消費」させる拠点として、高層マンションを中心に多くのマンションが現在高い人気を誇っているのである。

だとしても、それだけでマンションの魅力を充分説明できるわけではない。都市とマンションの深い結び付きは、皮肉なことに、マンションの魅力をしばしば危機にさらす。活力ある都市ほど新陳代謝が重なり、中心部の有り様はたやすく変化する。そうなる既存

のマンションの立地の優位性はしばしば失われ、また新たな中心に新規のマンションが多数供給されることで、最新の設備を備えていたはずの既存のマンションもたやすく陳腐化されるからである。

都市の活力にいわば「寄生」し価値を高めていたマンションは、こうしてその都市の変わりやすさによって急速に価値を減じるのだが、ただしマンションは、以上のような限界にまったく無防備というわけでもない。変わりやすい都市のなかで魅力をなお支えるのが、相対的な売りやすさとそれを前提とした引っ越しやすさ、つまり、③マンションの高い「モビリティ」である。

一戸建ての住宅に比べ、マンションでは相対的に売却が容易である。それは後者において、より流動性の高い中古市場が成立しているからである。たしかに戸建住宅も中古販売できるが、日本では建物部分の価値が急減することに加え、住宅用地の活用性が乏しいために戸建ての売却はむずかしい。人口減少下で住宅の需要が低くなるなかで、細分化された土地を住宅以外の用途に使うことは困難になり、そのせいで大都市の一部以外の場所では、中古住宅は値が付きにくくなっているのである。

こうした情勢のなかでも、マンションは流動性をまがりなりにも保つ。高層マンションを中心に、多くの場合都市の利便性の高い場所にあり、また間取りや設備が標準化されているため相対的に安心して取引できるためである。

結果としてのモビリティの高さが、マンション暮らしの大きな魅力となる。一戸建て

に暮らすかぎり職場や学校に応じて引っ越すことはむずかしい。しかしマンション暮らしでは住居を売り、転居することが比較的容易なのであり、そうして都市におけるフレキシブルな暮らしをモビリティの高さは実現する。

さらにいえば先に触れた①利便性、②快適性といったマンションの魅力も、根底的にはこの③移動の自由度＝モビリティによって支えられている。いつでも新しい住戸に移動することができる可能性は、職場や学校を選択する自由度を高めるとともに、住んでいるマンションが設備や器具で時代遅れのものになる恐れを個人レベルで償う。

高層マンションが人気なもの、ひとつにはそのためである。ブームのなかで、比較的値が落ちにくい「勝ち組」として高層マンションをもてはやされている。たしかに資産形成の有利さがあるとしても、それが転居の可能性を開いておくことが、高層マンションのひとつの魅力になっているのである。

### 3 モビリティの限界

だが一方で、こうしたモビリティの高さは、短期的なものにすぎない。長期的にみればマンションのモビリティは大きな問題を抱えている。それはマンションが老朽化するからである。前世紀に建てられたマンションの多くがすでにあまり長い未来を持っていないといわれている。それゆえマンションの売却は、最終的にはババ抜きの様相を呈す。最初のうちは好条件で引き取る買い手が多数現れるが、建造から時が経つにつれてマンションは維持費用がかさみ、最後には取り壊し費用

がかかるという意味で価値はマイナスにさえなるからである。

だからこそ老朽化し、売りにくくなる前にマンションを手放すことが、所有者には求められる。こうした一種のチキンレースは、住み代わりによって低所得者が増加することによって加速される。かつての富裕層がマンションを手放し、その代りより低所得の者がマンションに残る、または新たに住み変わることで、マンションの維持管理はますます難しくなり、価格の下落は促進されるからである。

物理面に加え、こうして社会的にもマンションの寿命は制限されており、それがその魅力を減らす。マンションが売りにくくなれば、それを売却して代わりにあらたな家を探すことはむずかしくなるのであり、結果として利便性も快適性も失われたマンションに留まらざるをえなくなるからである。

たしかにそれを克服する起死回生の策もなくはない。マンションを建て替え、もう一度、新品の状態に戻すこと、それができれば、マンションの価格も回復し、再びモビリティを高めることができる。

ただし現実的には、建て替えは容易ではない。マンション再生協議会によれば、2018年4月までに総計249件、13,483戸（従前戸数の確認されない2件を除く）の建替えの実現が確認される<sup>4</sup>が、この数はかなり少ないと

いわざるをえない。国土交通省によれば、2018年現在、築40年を超えたマンションは、81.4万戸だが<sup>5</sup>、それを遅かれ早かれ建て替えるが必要なマンションとみなせば、全体の1.6%しか建て替えは実現されていないのである。

建て替えがなかなか進まないのは、根本的にいえば、費用負担の目処が立たないためである。そもそもこれまで建て替えされたマンションをみれば、その多くは、①容積率を満たす割合がもともと低く、大幅な増床が期待されたもの、②優れた立地にあり建て替えでかなりの価格上昇が見込まれたもの、③道路に隣接し崩壊の場合交通が寸断されるなどの理由で自治体から補助金や容積率割増の特例を適用されたものに属している。マンション建替えは個々の居住者の資金によってなされることを基本とし、だからこそ、建て替え後に一定の利得が生まれ、それで費用が賄われる見込みがなければ、建て替えは容易には実現されないのである。

ただしこれは、あらかじめ資金がなければ、絶対に建て替えができないことを意味しているわけではない。実際、筆者らは、全国の経年マンションに住む者に建て替えに対するネット調査（2016年実施、N=813）を実施した<sup>6</sup>。調査では、自己資金を多く持つ者がたしかに建て替えに賛成する場合が多かった——たとえば自己資金が1,000～1,499万円

4 <http://m-saisei.info/>、ただし「阪神・淡路大震災による被災マンションの、マンション建替法によらない建替え（計108件）」は除かれている。

5 <https://www.mlit.go.jp/common/001290997.pdf>

6 筑波大学・花里俊廣を代表とし、2015年にマクロミルに行った調査を前提として、2016年にモビリティ関連についての質問を同じくマクロミルに委託し追加調査した結果である。なお1990年までに建てられた経年マンションを調査の対象とした。

の層で賛成は67.4%——が、ほとんどない者でも賛成——たとえば自己資金が0～99万円の層で賛成が15.6%——がないわけではなかったのである<sup>7</sup>。

これはひとつには、建て替え後のマンションの値上がりが見込める場合があるからと考えられる<sup>8</sup>。建て替え後のマンション価格の高騰が見込めるならば、①建て替え後に売ることを前提に金を借りる、または蓄えをつぎ込む、②あるいはそもそも価格高騰を見込む買い手に売ること、建て替えは可能になる。実際、同じ調査でも建て替え後の居住意向を聞くと、19.3%が売却を計画しており、さらに自己負担可能額250万未満に絞れば24.7%と4分の1近くが売却を企図していた。

資金が充分ではないのに建て替えを支持する層のなかには、こうして値上がり後の売却を前提とするものが潜在していると想定される。この仮説を補強するのが、建て替え賛意と引っ越し可能性、つまりモビリティとの関係である。

建て替え後も全員が同じマンションに住み続けるといった想定は、かなり条件の恵まれたマンションでなければ難しい。今なお残されている大抵の条件不利のマンションでは、建て替え後（または前）に一定数の人びとが住戸を売却・移転することが、建て替え賛意を集める条件になる。

実際、先の調査でも、永住に固執するのではなく、引っ越しても良いと考える者のほうが、1%水準で有意に建て替え賛意を示していた。移動可能と答えた者は34.5%が建て替え賛意を示すのに対し、そうでないものは23.9%——それぞれ調整済み標準化残差2.62と-2.46——に留まった。

全てではないとして、こうして多くの者がマンションの売却を想定していることが建て替えの条件になる。マンションを売却した資金が建て替えの元手になるからであり、この意味で引っ越し可能性という短期的な意味でのモビリティが、建て替えによって長期的なモビリティを回復するという累乗的な関係がここでは確認されるのである。

#### 4 地方都市の場合

だからこそ問題になるのが、近年の地方都市の衰退である。近年、「地方消滅」への危惧が叫ばれ、地方の中小都市も人口減少が進んでいる。たとえば関東・近畿・中京圏、さらに出生率の高い沖縄県を除けば、2010年から15年で人口がわずかでも増加した市は505市中57市、11.3%に限られる（国勢調査）。

先にマンションは一戸建てに比べ価値を保つといったが、それはあくまで相対的な話で、こうした状況のなかでは、マンションの価値も下がらざるをえない。とくに地方では多くのマンションがかつての中心街近くに建

7 「もしも近い将来に建替えの計画が出たらどうしますか？」という問いに対して7段階の回答を得た上で、以下、「強く賛成・賛成・やや賛成」を賛成、「やや反対・反対・強く反対」を反対、「どちらともいえない」をそのままとして3段階に整理した。

8 もうひとつには、建て替え後の大幅な専有面積の減少を前提としている場合も考えられるが、そうしてシビアナ計画をしているケースは少ないと考えられる。実際、建て替え後の居住を望む者(N=634)で以前より狭い住戸でも良いと答えたものは、10.7%に限られた。

図2 建替え賛意と移動可能性（山形市）

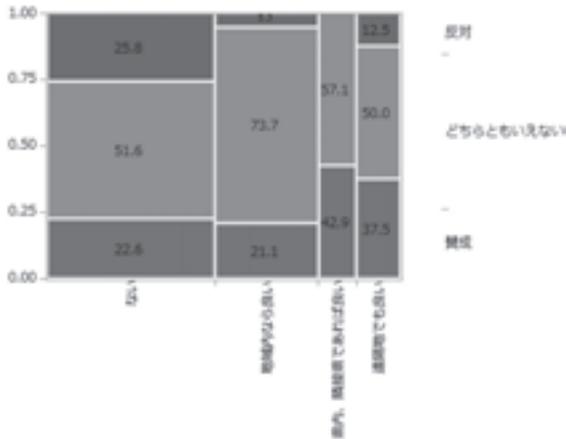
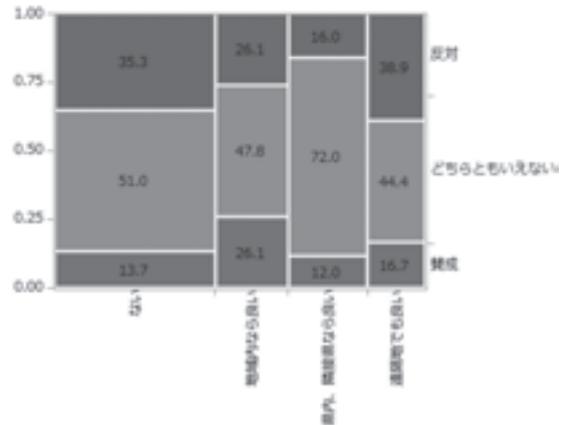


図3 建替え賛意と移動可能性（草加市）



てられている。郊外のスプロールの発展、自動車交通の発達によって、この中心街の空洞化が激しく、そのせいでマンションの価格も急減し、躯体の老朽化以前に社会的に価値を失うことさえ生じているのである。

以上のように地方都市の衰退はマンションの価格の低下を早め、そのはてに建て替えもできず、老朽化したマンションに住み続けるしかない人びとを生み出している。

その具体的なあり方を見るために筆者らは、先の全国的な調査に加え、①山形市の経年マンションに対する郵送アンケート調査（2018年）<sup>9</sup>、②草加市の経年マンションに対する各戸投函のアンケート調査（2018年）<sup>10</sup>を実施した。

結果は、総体としてはかならずしも満足いくものではなかった。たしかに移動可能性と建て替え賛意に関しては、どちらの調査も先の全国の調査と同じく、移動可能性がある方が賛意が高い傾向がみられたが、ただしデー

タが少ないことから、いずれも統計的に有意な差は出なかったのである。

以上のような限界はありながらも、興味深かったのは、建て替え賛意と移動可能性の距離の関係である。山形の場合グラフに示すように、遠隔地に引っ越してもよいと答えれば答えるほど建て替え賛意は増える傾向がみられた（図2）。逆に、草加の場合は、むしろ地域内なら引っ越しても良いと答えた者が建て替え賛意が高いことが観察された（図3）。

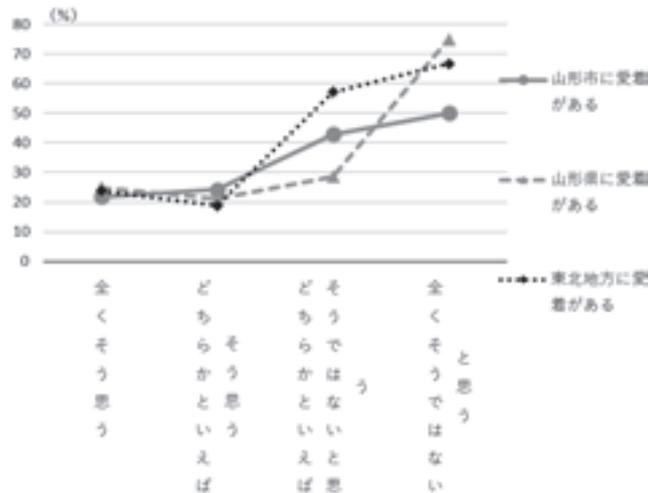
こうしたちがいはなぜ生じるのだろうか。

その最大の理由として考えられるのが、地方都市圏と大都市圏の住環境の差である。山形市の場合、たとえマンションを売却しても、建て替えに十分な費用が計算できない場合が多い。住宅価値そのものが地盤沈下している地方都市では、それを売却したとしても、建て替え費用を差し引きすれば、地域に満足に行く住戸をみつけれない危険性がある。だからこそ近隣に住みたい者は、建て替

9 山形市の1999年以前に建造されたマンションを対象に住所のわかる住戸312戸に対して郵送アンケート調査を行い68人の結果を得た。（回収率21.8%）

10 日本工業大学・佐々木誠研究室と合同で、草加市の経年マンションに対するポスティングを利用し、2138件のアンケートを配布の上、243戸から回答をいただいた（回収率11.4%）。えられた回答のうち、ここでのデータは1999年以前建造のマンション128戸に絞っている。

図4 建て替え賛意の割合と地域への愛着の関係（山形）



えを拒否し、老朽化した住戸に住み続けるしかないのである。

他方で遠隔地への引っ越しを望んでいる者は建て替えに対する賛成が多いが、これは実家暮らしやさらなる田舎暮らし、または大都市であれば子供とともに暮らすことを念頭に置く者が一定数いるからと考えられる。標本数はかなり少ない(N=14)が、山形調査では、「祖父母、親、兄弟、子供などの親族」が離れて住んでいる場合に、遠隔地に引っ越しして良いと思う者が多かった。親族が遠隔地に暮らす場合、引っ越しが地域内なら良いと応えるものは14.3%、隣接地域なら良いと応える者は21.4%に対して、遠隔地では28.6%なのである。こうして親族が遠隔地にいれば、あまり費用をかけず住宅が確保できる場合もあると考えられ、それゆえ住戸があまり高く売れなくとも、建て替え賛意を示しやすいのである。

他方、草加市の場合、地域内への引っ越しを許容する人で建て替え賛意が多いことは、地域の住宅環境が相対的に整っていることを表現していると考えられる。まず大都市圏であれば建て替えマンションも、比較的高い価格で売却できると予想される。そこから建替費用を差し引きしたとしても、少し離れたマンションや戸建て、または近隣の中古マンションに引っ越せるところでは算段され、結果として、地域に留まりたい者も、建て替えを支持していると考えられる<sup>11</sup>。

以上のような因果関係はたしかに推測の料を出さないが、地方都市では地域に留まるために、老朽化したマンションに住み続けるしかない傾向が示されることは事実である。先にみたように、全国的には、モビリティが高いほど建て替え賛意が多い。ただし地方都市では、マンションを売り近場に住み替えしようとしても、その手段は多くない。たとえば、

11 もう一つ考えられるのが、山形の場合とは別にそもそも地域内に子供等の親族が多い場合である。ただし草加の調査では親族がどこに住んでいるかを聞いておらず、その程度はあきらかではない。

山形調査では「山形市に愛着がある」、「山形県に愛着がある」、「東北地方に愛着がある」といった質問で愛着があると答えた者のほうが、建て替えへの賛成が少ないという傾向がみられた。建て替えしても地元に残る見込みが少ないから、おそらく建て替えは支持されないのである（図4）。

こうした傾向は、地方都市における経年マンションに加え、新しいマンションの魅力が危険にさらすことで問題となる。建て替えられない経年マンションの残存が全体的なマンションの価格を下げるからであり、さらには、最終的な先が見えないことが、マンションを買うリスクを大きくするためである。

近年、地方都市で、高層マンションがブームになっているのもひとつにはそのためである。山形市もそうだが、近年、地方都市の中心街には、かつての商業地の跡地に、高層マンションが立ち続けている<sup>12</sup>。それは、他に収益の見込める施設がないからでもあるが、マンションをそれでも買いたい層が、希少性が高く、それゆえ値崩れも起きにくい（と考える）高層マンションに集中しやすいためである。

ただしその見通しは、甘いといわざるをえない。地方都市の中心部の未来は不確かで、そこに建つ高層マンションがどれほど人気であり続けるかは、誰にもわからない。仮に価値減少が続いた場合、地方の高層マンションは巨大であるがゆえに、大規模修繕や建て替えが、資金面だけではなく合意形成の上でも

難しくなるのであり、結果、よりひどい問題物件となる恐れも強いのである。

## 5 ではどうするのか？

こうして価格低下や老朽化に伴い、マンションのモビリティが低くなる場合、その「利便性」や「快適性」という魅力も制限される。建て替えや改修に合議が必要になるという意味でマンションは、一戸建て以上に生活を縛る「不動産」になりかねない。

ではいかなる対処が可能か。たとえば東京都は、不動産会社が老朽マンションを買い取るなら、別の場所に建てるマンションの容積率を緩和するという方針も検討している<sup>13</sup>。それによってたしかに短期的には建て替えが促されるだろうが、①都市計画との全体的な不整合性が生まれることに加え、②人口減少下において過剰供給をもたらすという意味で全国的に応用可能な施策とはいえない。それは建て替えのコストを、都市をより過密化するという社会的コストで代償することで、モラルハザードを生む危険性があり、また住宅需要がなお高い大都市でのみ有効な施策といわざるをえないからである。

加えて根本的にはその効果は、③一回限りのものに留まるという限界がある。それで一旦の危機は回避されるかもしれないが、今後マンションの建て替えにいかに対処するかという長期的な問題に、施策は答えてはくれないためである。

結局、そもそもの問題は、「集合住宅」とし

12 貞包英之『地方都市を考える：消費社会の先端から』花伝社、2015年。

13 「老朽マンション、玉突き建て替え 都が容積率上乘せ」日本経済新聞、2018/8/19。

てのマンションが、個々それぞれに区分所有されているという矛盾にある。こうした体制を取ることで、未来に確実に来る建て替えをどうするかの見通しは不鮮明になっており、それがマンションのモビリティの重しになる。

だとすれば、本質的な道は、区分所有をやめる道とならざるをえない。区分所有するマンションに住むという暮らし方はせいぜい50年程度しか歴史のない、あくまで一戸建ての購入との連想で着想された「古い」理想である。戦後政府は、経済政策や安定的な支持層の拡大を狙い、持ち家政策を主導してきた。そうして住宅取得のため金利や税制が優遇されていくなかで、一戸建てを持っていないひと／地域において、マンションは徒花のように成長する。それを促進する道を改め、賃貸マンションに住む道や、または定期借地権を設定したマンションを有限期間使うという道を優遇すべきなのではないか。そもそも区分所有権にこだわらないほうが、都市の変化に合わせた居住形式としてのマンションの魅力は、より発揮されるはずなのである。

ただし現実には、区分所有を完全に切りやめることは、経路依存性からむずかしいことも事実である。実際なお有力な投資として、またはその裏面としての都市の高い賃料のために、富を持つ者の多くは区分所有のマンションを好み、定期借地家園付き分譲などの新しい住まいは一般的なものとしては受け入

れられていないのである。

この現実と妥協するならば、次善の策になるのは、マンション所有者または居住者全体に建て替えの経費が共通に負担される仕組みをつくることである。マンションは住戸を「集団的な消費」の対象に変えることで人気を集めた。それならばその処理も集団的なものへ変える必要がある。たとえば新築マンション購入時の費用に、または月々の管理費の支払いに、他のマンションの建て替え費用を含める仕組みはできないだろうか。一棟のマンションで建て替え資金をプールしておくことが本当は必要だったのだが、それがもはや不可能だとすれば、建て替えコストをマンション群の内部で保険のように吸収する仕組みが求められるのである。

こうした仕組みをいかに具体的に設定するかについては、ここでは留保しておこう。いずれにしても求められるのは、マンションの建造から解体までトータルに考えることである。

高層マンションを含め、マンションは新陳代謝の激しい都市で、わたしたちの生活をより自由にするものとして産まれ、受け入れられている。このマンションの売買しやすさ／移動しやすさを維持し、それを都市のなかで魅力的な住まいとして保つために、マンションの過去と未来について今、真剣に考えなければならないのである。

# 転換期の分譲マンション —持続可能性と公的介入—

神戸大学大学院法学研究科教授 砂原 庸介

1970年代以降、分譲マンションという住み方は日本において一般的なものとなっていった。しかし、2010年代に入って人口減少が顕著になっていく中で、分譲マンションは重要な転換期を迎えつつある。本稿では、このような転換期の分譲マンションについて、一定の需要の下で資産価値を継続的に維持する条件について検討する。まず住宅市場の環境について、中古の分譲マンションに対する需要を維持するためには、新築住宅の供給を一定程度統制することと、中古住宅の市場構造の転換を図ることが重要であることを論じる。さらに、実際の商品である分譲マンションの居室の価値を高めるような管理組合の運営について検討するために、国土交通省の「マンション総合調査」の個票データを用いて分析を行い、分譲マンションにおける賃貸・空室や管理費等の滞納戸数が増加する要因を検討する。得られた知見として、マンション総会の出席率のような要因が重要であることを指摘するとともに、分譲マンションの問題に管理組合が一定程度対応していること、そしてそのような問題が生じたときに政府による介入の機会であることを論じる。

## 1. 増殖する分譲マンション

日本において、分譲マンションとして初めて建設されたのは、東京都住宅協会（後の東京都住宅供給公社）による「宮益坂アパート」（1953年）であり、民間企業による個人向けのものとしては、日本信販の「四谷コーポラス」（1956年）であるとされる（志岐・松本・大月 2018）。1960年代に入ると、高所得者向けではあるものの、新しいライフスタイルの普及とともに、日本住宅公団以外が供給する民間マンションも増加していった。特にブー

ムとなったのは、1964年に開催された東京オリンピック前であり、55-60年でわずか27棟、1,248戸しか建設されていなかった民間マンションは、1964年の1年間だけで56棟、1,766戸が建設されたという（高層住宅史研究会編 1989）。その普及と軌を一にするかたちで、1960年頃には住宅ローンが民間銀行による大型の消費者金融として扱われるようになり、より広い層が購入する可能性が生まれていた。さらに1962年には「マンションの憲法」と呼ばれる区分所有法が制定されるな

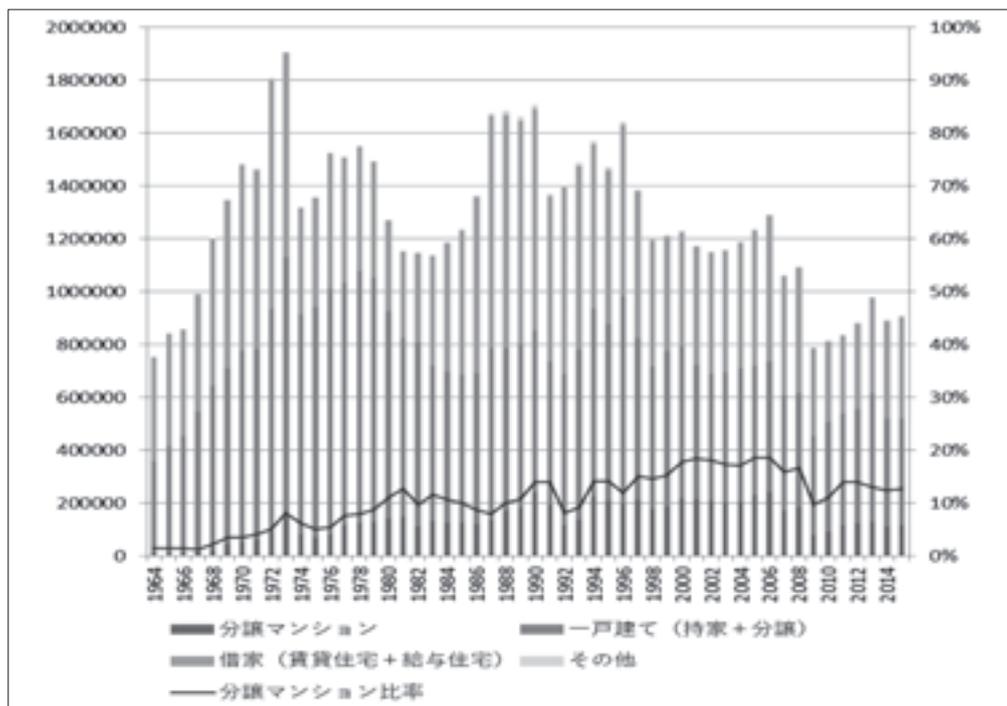
ど、必要な制度の整備も進められた。

オリンピック後、反動不況でマンション建設は一時停滞するが、その後に進められたのはマンションの大衆化であった。1960年代末頃には第二次マンションブームと呼ばれる建設ラッシュが生じ、それ以前と比べて低価格で、また短期間の住宅ローンをセットにした販売が普及していった。そして決定的であったのは、1970年からスタートした住宅金融公庫の融資付きの分譲マンションの登場であろう。その拡大とともに、分譲マンションは一般の人々にとっても持家の重要な選択肢のひとつになり、次第にその数を増やしていく。図1に示されているように、1960年代には新設着工住宅のうちほんの数%にしか過ぎなかった分譲マンションは、80年代には10%を超え、2000年代に入ると新設着工の20%

近くが分譲マンションとなっている。この間、分譲マンションという住み方は、日本の暮らしの中にすっかり定着したと言える。当初は比較的所得の高い層のみが購入していた分譲マンションが大衆化していったのである。

1968年の住宅統計調査によれば、すでに住宅戸数が世帯数を上回ってはいたものの、全体的に住宅は狭く、とりわけ大都市における狭小過密居住は深刻な問題であった。それに対して民間事業者による分譲マンションの大量の供給によって、新築で一定の広さを持った住宅を増やすことができたのである。そして、それまでは大都市郊外に住んでいた住宅の需要層が、遠隔化による通勤時間の長さには耐えられず、大都市の分譲マンションに流入していく傾向が見られた（『建設白書』1970

図1 新設住宅におけるマンションの比率



注：マンションは、分譲住宅のうち、鉄骨鉄筋コンクリート造・鉄筋コンクリート造・鉄骨造のものをいう。一戸建てには、注文住宅と分譲住宅を含む

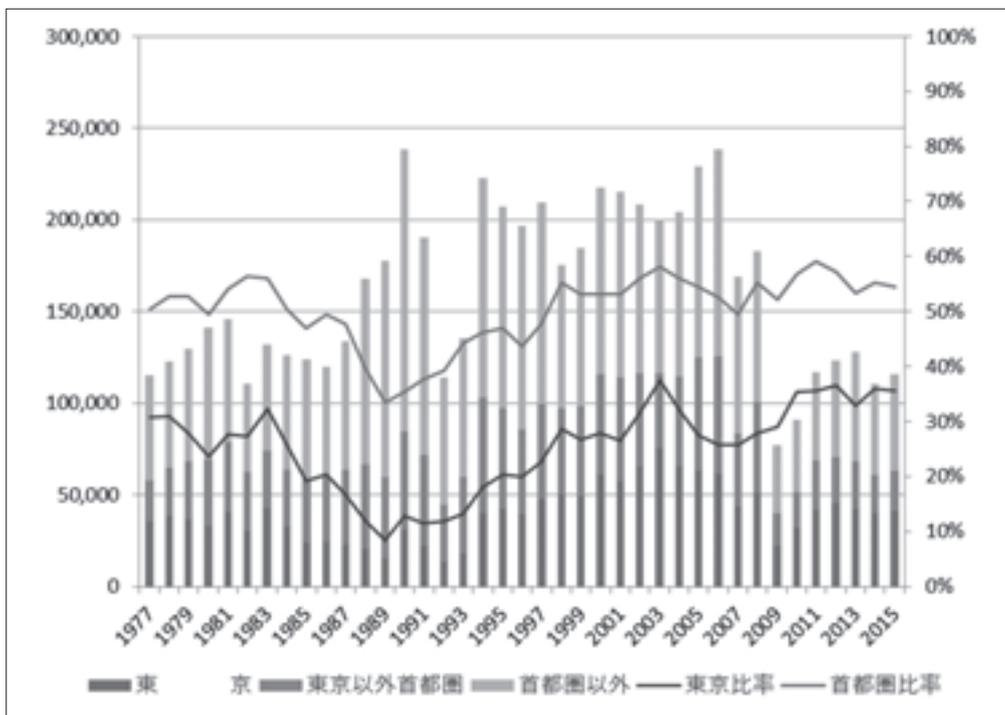
年度)。当時のある調査によれば、分譲マンションには都市居住を志向する高学歴の専門職・管理職が多く、その傾向はより価格の高い高層マンションで強いとされている（日本経済新聞社企画調査部・高層住宅研究会1982）。

大都市圏の中でも東京を中心とした首都圏において、分譲マンションの増加が著しい。図2に示されるように、1980年代半ばまで、新設の分譲マンションの半分は首都圏で建設されており、さらにその中の半分以上が東京都で建設されていた。この傾向が変わるのが、80年代後半のいわゆるバブル経済の時期である。分譲マンション建設数は全体として伸びているものの、首都圏、特に東京都では建設数が減少し、全体に占める比率も低下している。東京都では地価が異常に高騰している。東京都では地価が異常に高騰しているため新規に分譲マンションを建設することが困

難であったのに対して、地方では将来の価格上昇を当て込んだ分譲マンションの建設が続いたのである。結果として、バブル経済の最盛期である1989年には、新規に建設される分譲マンションのうち、首都圏で建設されるものは33%（東京都は8%）にとどまった。

しかし、バブル経済の崩壊を経て、1995年ころから東京を中心とした首都圏でのマンション建設の割合が再び増加していく。この時期は東京圏への人口の再流入が始まる時期と符合している。その後、2000年代に入るまで、20万戸の新築マンションが、首都圏と非首都圏でほぼ半分ずつ供給されてきたが、リーマンショックによって急激に新設数が落ち込み、供給数は約半分となっている。供給のうち、その三割以上が東京都での建設となっており、1970年代後半から80年代前半にかけての供給と似通っていることがわか

図2 首都圏への分譲マンションの集中



注：東京以外首都圏は、埼玉県・千葉県・神奈川県を示す。

る。

## 2. 行き詰まる分譲マンション

分譲マンションが1970年代に一般化しはじめてから、すでに50年近くが経っている。その間、大量の供給が続く一方で、既存の分譲マンションの老朽化も著しく進んでいる。2011年にはじめて全数調査を行った東京都は、分譲マンションが53,213棟、推定で約185万戸が存在し、そのうち築40年を超えるもの、つまり1971年までに建てられたマンションが2,629棟、推定で10万戸に及ぶことを明らかにした（東京都都市整備局「マンション実態調査」）。70年代以降、建設のペースが早まるために、これから築40年を超える分譲マンションが続々と増えていく。

老いるのは分譲マンションの建物だけではない。区分所有者の高齢化も進んでいる。国土交通省のマンション総合調査によれば、1999年は分譲マンションに居住する区分所有者（世帯主）のうち60歳以上の割合は25%程度だったものが、2013年には約50%程度にまで達している。この調査によれば、調査対象者のうち当該分譲マンションに「永住するつもりである」とする区分所有者が52%にも達しており、「いずれ住み替えるつもりである」という18%と比べて非常に多い。1980年に行われた同様の調査では、「永住するつもり」が22%に対して「いずれ住み替えるつもり」が57%であり、この間分譲マンションに対する意識が大きく変わっている。

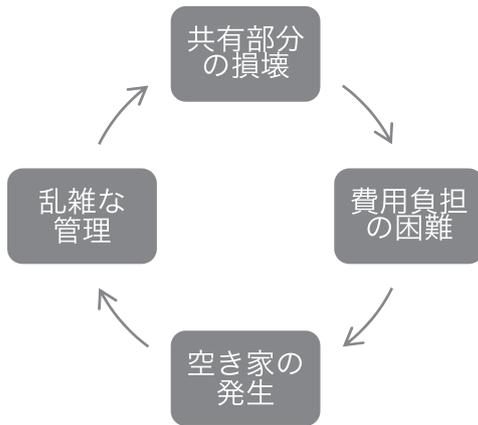
区分所有者が永住し、高齢化するとともに分譲マンションの建物が老朽化することは、共有資産の管理を難しくする。なぜなら、永

住するために相続も含めて代替わりが進まず、区分所有者はなんとか自分の世代さえ利用できれば良い、と考えてしまうからである。そうすると、特に共有部分に対して新規の投資を行って分譲マンションの資産価値を高めようとする動機付けは弱くなり、ますます資産としての魅力が失われて、新規に購入しようとする人が少なくなる。そのような分譲マンションは、櫛の歯が欠けるように空室が増え、一部は割安の賃貸住宅として利用され、誰も共有資産の価値に関心を持たないような状態が生まれてしまう（米山2015）。

分譲マンションが行き詰まる原因は、高齢化だけではない。特に首都圏の近郊、長距離通勤で東京都心に通うことができる限界付近に建設されたものや、リゾート地に別荘用として作られたものなど、バブル経済崩壊後に資産価値が激しく低下した分譲マンションも同様の問題を抱えている。群馬県の実態調査した松本恭治によれば、もともと資産価値の落ちているところにエレベーターや機械式駐車場など高額で重要な共有資産が破損すると、残された区分所有者が負担を嫌ってできる人から退去するなどして積極的に修繕を行わないうちに、管理組合が機能不全に陥り「廃墟マンション」となってしまうプロセスがあるという（松本2013）。一度管理に失敗し、共有資産としての価値が失われると、図3のようなサイクルに陥り、区分所有者の相当の努力と負担なしに資産価値を取り戻すことは困難となるのである。

空き家の発生や共有部分の損壊をきっかけにマンションが「廃墟」となってしまった場合、近年問題となっている戸建て住宅の空き

図3 資産価値劣化のサイクル



出典：筆者作成

家と比べても深刻な問題が発生する。戸建て住宅の空き家は、火災・放火の危険性や不法投棄の蓄積、反社会勢力の侵入など周辺の住宅に対して望ましくない影響を与える懸念があるとしても、最終的には住宅を除却すればその問題を改善するという対症療法が可能となる。実際、2015年に創設された空き家対策特別措置法では、「特定空家」とされた住宅について、地方自治体が除却を行う可能性を広げている。しかし、分譲マンションのように大規模な住宅の場合、想定される悪影響がより大きくなるだけでなく、除却にかかる費用も戸建て住宅と比べて非常に大きくなる。そのために、戸建て住宅のように空き家として資産価値を劣化させることを容認することは望ましくない。ここに求められる政府の役割が存在すると考えられる。

### 3. 資産価値維持という視点

分譲マンションの資産価値を維持するために重要な条件のひとつは、問題となっている住宅に対して一定の需要が存在することである。住宅の購入者にとって、より安価な住宅

や同じ価格でも質が高いと感じるような住宅が存在していれば、中古の分譲マンションに対する需要は弱まるだろう。言い換えるならば、中古の分譲マンションが、住宅市場において一定の競争性を維持できることが必要になるのである。

日本では、そのような条件は必ずしも十分に満たされているとは言えない。なぜなら、郊外における住宅開発が非常に容易であるために、人口減少が進んでいるにもかかわらず、大規模に新築住宅の供給が行われており、中古住宅市場が十分に発達していないからである。都心から離れて交通の便が悪いとしても、そのために安い価格で新築住宅を購入することができる。それに対して、中古住宅が価格に見合った質を維持しているかについて保証する制度が十分に整っておらず、買い手側は質の悪い住宅を購入するというリスクを背負わされる傾向にある。このような環境では、買い手側が新築住宅を強く選好していなかったとしても、住宅市場において新築住宅が選択されるのは自然であると考えられるだろう（砂原 2018）。

そこで政府が関心を持つべきは、まず分譲マンション自体の立地であろう。仮に低価格で住宅の供給ができるからと言って、郊外に新しい宅地を開発し、分譲マンションを供給することには慎重になるべきである。人口減少によって住宅への需要が縮小する中で、これから新設されるような郊外のマンションへの需要が将来にわたって維持される可能性は低い。とりわけ、管理が非常に難しく除却することも容易ではないタワーマンションのような建設物を利便性の低い地域に置くこと

は、建設時点では一定の利益があったとしても、将来それが「負の資産」となると、処理に多大な費用がかかることになる。その点を踏まえれば、あらかじめ分譲マンションを建設可能とする地域を、住宅への需要が底堅いと考えられる地域に限定しておくことが重要である。

次に検討しなくてはいけないことは、住宅市場の構造である。現状がそうであるように、安価な新築住宅を毎年大量に供給し続けていけば、多少不便な地域でも割安に感じて新築住宅を購入する買い手は少なくない。新規の宅地供給を制約することを通じて新築住宅の価格を上げるとともに、住宅の質についての情報を買い手に十分に供給することで、分譲マンションを含めた中古住宅市場を活性化し、良質な中古住宅を相対的に安く取得できる体制を築くことが求められる。現在でも民間企業が中古住宅のインスペクションを行うことが少しずつ広まっているが、他国で行われているような公的な支援についても議論の余地はあるだろう。

また、このような住宅市場の問題は、住宅市場それ自体だけで解決できるわけではない。重要なのは買い手に住宅ローンを提供している金融機関の役割である。日本では住宅ローンの借り手が自己の全ての財産をもって返済する責任を負うリコースローンが主流となっていて、貸し手である金融機関が住宅ローンの対象となる住宅の再販価値（resale value）について十分な関心を寄せる必要が薄い。住宅ローンの返済に行き詰った借り手が住宅を売却し、それだけで返済には十分でなかったとしても、返済の責任は残るからで

ある。このようなりコースローンは、相対的に低い住宅ローン金利の設定を可能にすると考えられるが、他方で再販価値の低い住宅への貸し出しを増やすことにもつながりかねない。将来的に売却する価値の低い新築住宅が多く供給されることになるとすれば、空き家の問題はより深刻になると予想されるだろう。直接的な介入が難しいとしても、政府が金融機関と連携して住宅市場の問題に取り組むことは極めて有意義であると考えられる。

このように、建設された分譲マンションの需要が一定程度維持されるように、政府として住宅需要のコントロールを行ったり、住宅市場の構造について関心を持ったりすることは極めて重要であると考えられる。しかし、それだけで分譲マンションの資産としての価値が必ず維持されるわけではない。「マンションは管理を買え」というフレーズがしばしば用いられるように、分譲マンションの中でそれぞれの居室が適切に維持管理されており、質の高い住宅が適正な価格で売却されることが、中古住宅市場の健全な発展には不可欠と言えるだろう。次節では、国土交通省が行ったマンション総合調査のデータをもとに、この点についての示唆を検討する。

#### 4. 管理組合は違いを生むか

##### 4. 1. 「区分所有」のルールと管理組合

集合住宅を規律する区分所有法制のもとでは、まず専有・共有の財産について定められたうえで、入居者が遵守すべき規約について合意が行われ、資産の管理を行う管理組合の位置づけが定められている。入居者は、集合住宅の一区分を専有する「区分所有者」とし

て位置づけられ、自らが専有する財産について管理するほか、管理組合を通じて共有の建物や敷地の管理を行う。管理組合は、区分所有者の集合的な決定に基づいて、日常的な管理から建物の建て替えや区分所有関係の解消までの意思決定を行うことができる。

日本の区分所有法制の特徴として、個々の区分所有者の所有権が強く、管理組合の集合的決定による拘束が弱いということが指摘できる（竹井 2007）。そもそも 1962 年に区分所有法が制定されたとき、区分所有者による団体、つまり管理組合を設立する規定は存在せず、その規定が作られるのは 1983 年の改正を待たなければならなかったのである。改正以前、管理組合の設立はあくまで任意であり、そのために初期の分譲マンションでは管理組合が作られていなかったところもある。それどころか、組合加入も任意であるために、組合に入らない区分所有者には組合による集団的な意思決定の影響が及ばないという事態も考えられた。そして現在に至るまで管理組合が法人（管理組合法人）となるかどうかは任意であり、法人化していない管理組合は、区分所有者による管理費などの未納について支払いを請求する主体となるようなこともできない（小田 2017）。

所有権が強すぎることは、「自分の資産なのだから好きに処分しても良いだろう」という発想につながりやすい。分譲マンションのような集合住宅では匿名性が強調され、他者から介入されることも、他者に介入することも好まない傾向が強いとされる。そしていざ紛争が起きるとなると、個々の入居者間での個人的・感情的な紛争として扱われ、管理組

合や他の区分所有者は関わろうとしない（尾崎 1997）。区分所有者が、同質的な価値観を持ち、全く同じように共有資産を扱おうと考えるとしたら、管理組合のような集合的決定のための機関は必要ないかもしれないが、現実にはそのようなことはあり得ない。資産としての集合住宅の価値を維持し、高めていくためには、異質な区分所有者の間でルールを定め、そのルールのもとで利害を調整し、お互いの行動に制限を加え、必要な負担を分かち合わなくてはならない。その意味で、分譲マンションの管理組合は、外部性の問題に対処することが求められる政府としての性格を強く持っている（竹井 2007）。そしてその管理組合の働きによって、個々の住宅の資産価値が変わりうると考えられるのである。

#### 4. 2. 管理組合の機能分析

##### (1) データ

管理組合の働きをもっとも直接的に評価する尺度は中古住宅としての価格であるべきだろう。しかしながら、日本の中古住宅市場は十分に発達しているとは言えず、また、現状で管理組合の働きと中古住宅の価格を結びつけるようなデータが整備されているわけではない。そのような中で、本稿では、国土交通省が収集した「マンション総合調査」のデータを用いて管理組合の機能について検討することを試みる。この調査は、全国のマンションから抽出された 3,643 の管理組合を対象に、2013 年 12 月に実施され、2,324 の回答を得ている。区分所有法上の管理組合を対象としているために、複数の棟を持ついわゆる「団地型」のマンションも対象に含まれてい

るが、本稿ではそのうち単一のマンション（「単棟型」）を管理する1,734の管理組合の回答を分析する<sup>1</sup>。

本稿で注目するのは、分譲マンションにおける空室や賃貸住宅、そして管理費などの滞納という問題である。図3で示したように、居室に対する権利を持っている所有者がそのコミットメントを弱めることを表すこのような目的変数は、資産価値劣化のサイクルを作り出してしまふ重要な要因ともなりうる。これらの目的変数を管理組合の特徴によって説明することができれば、うまく機能している管理組合とそうではない管理組合を分けるときためのアイデアを提供する一つの根拠となるのではないだろうか。

「マンション総合調査」で収集されているデータの中で、説明変数として採用するのは、まず管理組合が法人格をもっているかどうかである。すでに述べたように、管理組合が法人となるかどうかは任意であるが、法人になった場合に管理組合が果たしうる機能は相対的に大きくなる。そこで、管理組合が法人であることが目的変数にどのような影響を与えるかは第一の関心であると言える。次に、区分所有者の管理組合への参加を示す変数として、通常総会への委任状・議決権行使書提出者を除く区分所有者の出席割合を用いる。出席割合が高ければ、区分所有者が管理組合の運営に一定の関心を持って協力することで、空室などを減らす良好な環境を維持しやすくなると考えられる。

次に取り上げるのが、管理組合の活動の活発さである。活発な管理組合であれば、良好な管理状態を維持しやすくなり、結果として空室や滞納の発生を防ぐことができるのではないかと考えられる。そのような説明変数としてまず取り上げるのが、分譲マンションにおいて専門委員会を設置しているかどうかである。管理組合が活発であれば、組合以外の専門委員会も組織しやすいと考えられる。二点目は、大規模災害に対応するために管理組合がどのような対策を実施しているかという点である。「マンション総合調査」では防災に関わる8個の具体的な項目について実施の有無を聞いており、ここではその対策の合計数を用いる。三点目は、管理規約以外の居住ルールを定めた使用細則・協定の数である。調査では10項目にわたって使用細則の有無を尋ねており、防災と同様にその合計を用いる。最後に、その使用細則・協定に違反した場合に是正措置を講じているかどうかを目的変数として用いる。管理組合が機能しているとすれば、ルール違反への是正措置を講じていると考えられる。

もうひとつ、説明変数として加えるのは、専門家とのかかわりである。マンション内で紛争が発生したときや特殊な知識が必要になるときなど、分譲マンションの運営を円滑に進めるためには、場合によっては専門家と協力することが重要となる。専門家と協力関係にある分譲マンションの方が、望ましい運営ができていないのではないかという観点から、

1 合計の棟数が1であるとした回答は1744であったが、そのうち階数について回答がないもの(6)と階数について複数の回答をしているもの(4)を除いた。「団地型」は、権利関係がより複雑で問題が大きいと考えられるが、ここではより分析が容易と考えられる「単棟型」に絞ることになる。

まずは弁護士・建築士・マンション管理士などの専門家を活用した経験と目的変数の関係を分析する<sup>2</sup>。次に、マンション管理の専門家である管理業者とのかかわりについて、どのような管理事務を業者に委託しているかどうかを変数として加える。全ての管理業務を業者に委託しているグループを基準として、基幹事務を含めた委託、基幹事務以外の委託、委託無し、という3つのグループを設定した。

これらの説明変数に加えて、統制が必要な変数として、分譲マンションの戸数と築年数がある。当然ながら、戸数が多くなればなるほどマンションでは空室や滞納、そして賃貸が発生しやすくなると考えられる(野澤2016)。また、ここまで述べているように、中古住宅市場が必ずしも十分に発達していない中では、築年数が長くなると、空室や滞納、そして賃貸が多くなると考えられる。

## (2) 推定結果

目的変数と説明変数の記述統計は表1のとおりである。マンション総合調査では、賃貸戸数・空室戸数と、3か月以上・6か月以上・12か月以上の管理費等滞納戸数について質問を行っており、以下の分析では賃貸戸数と空室戸数、3か月以上の滞納戸数を用いる。これらは離散的なカウントデータであり、かつ、0の値を取る数が非常に多くて分散が平

均を大きく上回るために、負の二項回帰(Negative binominal regression)モデルという手法を用いて分析を行う。カウントデータを用いる分析としては他にポアソン回帰モデルがありうるが、目的変数の分散が平均よりも相当程度大きく、また尤度比検定の結果ポアソン回帰モデルが棄却されている<sup>3</sup>。また、負の二項回帰モデルでは、ガンマ分布のパラメーターが個体ごとに変動することを許すモデルと各主体共通であるとするモデルがありうるが(北村2009)、推定結果はほぼ同じであった。以下では、尤度比検定統計量の観点から望ましいと考えられる前者のモデルについて、ロバスト標準誤差を用いて推定した結果を報告する<sup>4</sup>。

推定結果は表2のとおりであり、これをわかりやすいように図で示したものが図4である。図4の線分の長さは95%信頼区間の大きさを示している。ここでの推定は、必ずしも直接因果関係を示したものではないが、まず理解できることは、戸数や築年数という当然影響のある変数を統制したうえでも、委任を除く出席率が重要な意味を持つ変数であると示唆されることである。出席率が高く、その運営に関心を寄せる区分所有者が多い管理組合であれば、賃貸戸数や空室戸数、滞納戸数が少なくなる傾向にあると考えられる。このような関係性は、パットナムが議論したソーシャル・キャピタルを想起させるものが

2 この変数は、複数回答として弁護士や建築士などが並ぶ「このマンションで専門家として活用したことがあるのは次のどれですか」という質問に「活用したことがない」という回答をしているかどうかを採用している。

3 ポアソン回帰モデルの推定結果は、負の二項回帰モデルと大きくは変わらないが、係数を相対的に大きめに推定する傾向があった。

4 なおこの他の推定方法として、通常の最小二乗法による推定と左側打ち切りを設定したトービットモデルによる推定を行ったが、基本的に同様の傾向を得られている。

ある (Putnam et al. 1993=2001)。すなわち、社会集団を構成する人々（ここでは分譲マンションの区分所有者）の間にソーシャル・キャピタルが蓄積されていることで、居室の望ましくない利用が抑制されるという考え方である。もちろん、ソーシャル・キャピタルの議論自身がそうであるように、このような発想については原因と結果を区別できるものとして追求することには抑制的でなければならぬ。しかし、検討したどのようなモデルでも安定した関係が示唆されたことは強調できる。

その他の説明変数の効果について確認すると、まず全体として、賃貸戸数についてのモデルは他の二つと比べて BIC が大きく、有意な効果を示すと考えられる変数もほとんどない。以下では空室戸数や滞納戸数のモデルを中心に検討していく。まず、管理組合法人であることは、予想と異なって空室や滞納を増やすことと結びついている可能性がある。

管理組合が法人化していれば、空室や滞納に対応しやすくなると考えられるため、この結果についてはやや意外とは言えるだろう。同じような傾向がみられたのは専門家の活用であり、専門家を活用している管理組合は機能していることが予想されるが、傾向としては特に滞納戸数の大きさと関連している。

他方、一定の負の効果がみられるのが、専門委員会の設置である。すでに述べたように、専門委員会の設置が管理組合の運営の活発さを表していると理解するならば、委任を除く出席率と同様に、この変数にはソーシャル・キャピタルの高さが反映されていると理解できるかもしれない。居住ルールの厳しさや罰則の有無の効果については、必ずしも有意な効果とは言えないが、空室戸数のモデルと滞納戸数のモデルで効果が異なることが示唆されている。すなわち、居住ルールが厳しいところでは空室が多くなるのに対して滞納は少ない、他方で罰則があるところでは空室

表 1 変数の記述統計

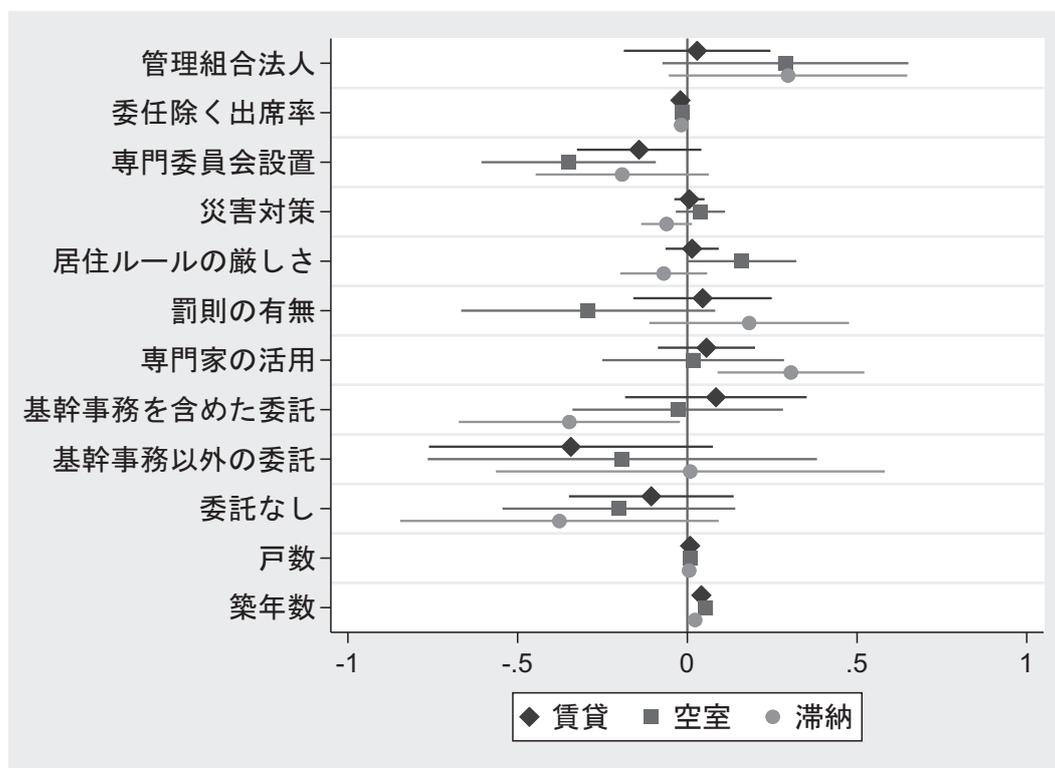
	観察数	平均	標準偏差	最小	最大
賃貸戸数	1560	8.78	15.15	0	327
空室戸数	1533	1.33	3.29	0	46
3か月以上滞納戸数	1676	0.75	1.48	0	23
管理組合法人	1625	0.12	0.33	0	1
委任除く出席率	1636	36.07	20.18	1	100
専門委員会設置	1685	0.23	0.42	0	1
災害対策	1667	1.33	1.48	0	8
居住ルールの厳しさ	1545	1.12	1.01	0	4
罰則の有無	1565	0.73	0.45	0	1
専門家の活用	1622	0.46	0.5	0	1
基幹事務を含めた委託	1634	0.09	0.29	0	1
基幹事務以外の委託	1634	0.02	0.13	0	1
委託なし	1634	0.06	0.23	0	1
戸数	1728	62.69	49.94	0	850
築年数	1697	19.48	10.56	1	50

表2 推定結果

説明変数	賃貸戸数		空室戸数		滞納戸数	
	係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差
管理組合法人	0.029	-0.11	0.289	-0.18	0.297	-0.18
委任除く出席率	-0.020***	0.00	-0.014**	0.00	-0.018***	0.00
専門委員会設置	-0.142	-0.09	-0.350**	-0.13	-0.192	-0.13
災害対策	0.006	-0.02	0.038	-0.04	-0.061	-0.04
居住ルールの厳しさ	0.014	-0.04	0.16	-0.08	-0.07	-0.07
罰則の有無	0.045	-0.1	-0.292	-0.19	0.182	-0.15
専門家の活用	0.057	-0.07	0.017	-0.14	0.305**	-0.11
基幹事務を含めた委託	0.084	-0.14	-0.028	-0.16	-0.347*	-0.17
基幹事務以外の委託	-0.343	-0.21	-0.191	-0.29	0.009	-0.29
委託なし	-0.106	-0.12	-0.201	-0.17	-0.377	-0.24
戸数	0.008***	0.00	0.010***	0.00	0.005***	0.00
築年数	0.041***	0.00	0.053***	-0.01	0.023***	-0.01
定数	1.190***	-0.15	-1.139***	-0.27	-0.628**	-0.20
観察数	1219		1186		1270	
尤度比検定量	-3562.96		-1617.21		-1439.19	
BIC	7225.4		3333.5		2978.4	

\* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001

図4 推定結果の可視化



注：線分は95%信頼区間の長さ  
出典：筆者作成

が少ないのに対して滞納は多いのである。最後に、マンション管理業者への委託のあり方については全てを管理業者に任せるよりも管理組合が何らかの役割を果たす方が空室や滞納を減らす傾向がみられるが、そのようなサンプルが必ずしも多くないこともあって誤差が大きく、有意な効果とは言い難かった。

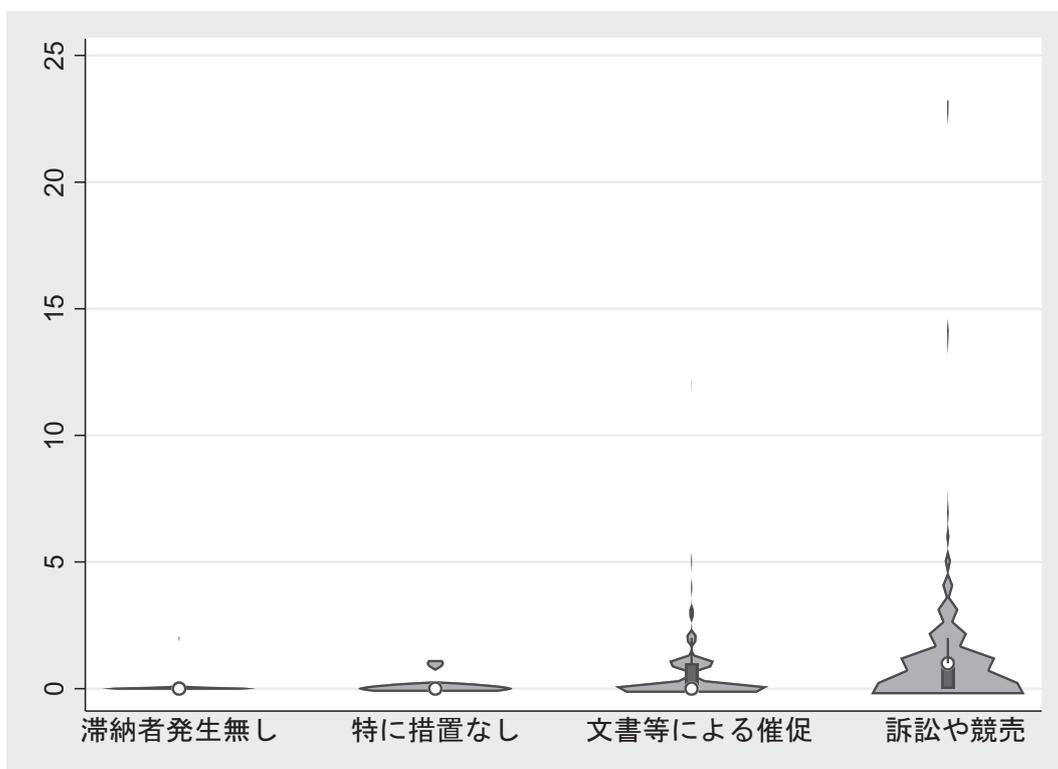
### (3) 危機が生み出す管理？—内生性の検討

推定結果に示した通り、管理組合法人である分譲マンションや、専門家を活用する分譲マンションで空室や滞納が多くなる傾向が観察されている。もちろん、管理組合法人であることや専門家の活用それ自体がそのような傾向を持つ可能性も否定できないが、逆の因果関係として、空室や滞納の増加によって管

理組合がその対応を迫られ、管理組合法人化や専門家の活用を促すことも考えられる。また、罰則についても同様に、滞納のような問題事例が出てきたからこそ罰則を必要とするようになったとも考えられる。

このような傾向は、「マンション総合調査」の中で、滞納者に対して行ったことがある措置を聞いたものと、実際の滞納者の数の関係にも示される。図5のヴァイオリンプロットは、それぞれの措置を経験したことがある分譲マンションにおける、3か月以上の滞納戸数の数の分布を示している。すぐにわかるように、訴訟や競売といった厳しい措置を講じたことがあるところでは滞納戸数が多くなっている。滞納が少ないところであれば、特に具体的な措置を講じる必要に迫られることも

図5 滞納者への対応と3か月以上の滞納戸数



注：線分は95%信頼区間の長さ  
出典：筆者作成

なく、実際に講じることもないのに対して、滞納が増えてくるとより強硬な措置を必要とすることも増えてくると考えられるだろう。

このように内生性を考慮に入れると、本稿で目的変数とした滞納戸数のような数値をマンション管理の健全性を図るのに十分な指標とみなすことについては慎重になる必要があるとも言える。確かに滞納戸数が増えるなど、区分所有のルールを遵守しない行動が生まれると、それはマンション管理にとって脅威となりうることは間違いない。しかし、分譲マンションによっては、脅威をひとつのきっかけとして新たな対応手法を生み出したところもあると考えられる。管理組合がそのようなノウハウを持つようになれば、将来似たような事例が出たときの対応も行いやすいし、危険な事例について未然に抑止を図ることもできるかもしれない。

同じように空室や滞納による脅威を経験した分譲マンションでも、その後に法人化や専門家の活用、罰則強化など必要な対応を行ったところと、資産価値劣化のサイクルを進行させてしまったところに違いが生じうる。「マンション総合調査」のようなアンケート調査に対して、資産価値劣化のサイクルが進行した分譲マンションの管理組合が回答しないバイアスが存在するとすれば、本稿で示した推定結果とも整合的であるとは言えるだろう。一時点での調査からではあくまでも仮定を重ねる議論しかできないが、もしこのような推論が正しいとすれば、そのような違いが生じるときこそ地方自治体をはじめとした政府が介入を行い、資産価値劣化のサイクルを止める重要な機会になると考えられる。

## 5. おわりに

分譲マンションという住み方は、この50年の間に日本で人々の間に一般的なものとして浸透してきたと言える。この一般化した住み方を持続可能なものにするためには、分譲マンションの資産としての価値を高める方策を考え続けていく必要がある。価値のないものとして放棄してしまうのは、あまりにも社会に対する負担が大きくなりすぎるからである。そして、数多く建設されてきた分譲マンションが老朽化の時期を迎えつつある現在こそ、従来の住宅についての発想を見直して持続可能性という価値を追求する方向に向かうべき時期だと考えられる。

そのために考えなくてはいけないことは、分譲マンションの居室が中古住宅としての資産を維持しやすくなるようなしくみである。すでに建設されている分譲マンションは、一定の需要があって供給されているものであるとすれば、その需要が持続するような環境を用意する必要がある。何もしなくても人口が増えて住宅への底堅い需要が存在した時代と、人口減少が本格化する近い将来では市場環境が全く異なるものになる。そこで従来と同様に新築住宅を作り続け、かつ中古住宅市場を発展させる努力を行わなければ、多くの分譲マンションが入居者を失い、多くの空き家を抱えて「廃墟」のようになるものも出てくるだろう。

分譲マンションの立地を含めて環境面を考える一方で、本稿で検討したように、管理組合の運営についても外部の評価の目を導入することは重要である。そこに地方自治体などの公的な機関が介在する余地も生まれるだろう。

う。望ましい管理を行っている分譲マンションが高い資産価値を持つという状況が生まれなければ、健全な中古住宅市場の発達は難しい。望ましい管理を把握する方法は容易ではないが、本稿の分析結果は、総会への出席率のようなソーシャル・キャピタルに関連すると考えられる指標が一定の意味を持つことを示唆している。ただし、そのような指標を理解するにあたっては、賃貸戸数や空室戸数、滞納戸数といった分譲マンションの運営の「結果」に見える変数が内生性を持ち、管理組合の意図や能力に影響を与える可能性があることには注意が必要である。この点を踏まえて管理組合の機能について評価していくためには、政府がデータを継続的に収集し、原因と結果を識別できるような方法での分析を進めていくことが求められる。そのうえで、必要なタイミングを計って管理組合の運営を支援するような施策も求められることがあるだろう。

〔付記〕本研究は JSPS 科研費 16K03470 の助成を受けたものである。また、「マンション総合調査」については国土交通省から個票の提供を受けた。記して感謝したい。

## 参考文献

尾崎一郎, 1997, 「都市的紛争と法」岩村正彦  
ほか編『都市と法』岩波書店  
小田敬美, 2017, 「管理組合法人の法人化前の  
団体の原告適格」鎌野邦樹・花房博文・山  
野目章夫編『マンション法の判例解説』勁

草書房

北村行伸, 2009, 『ミクロ計量経済学入門』日  
本評論社

高層住宅史研究会編, 1989, 『マンション 60  
年史—同潤会アパートから超高層へ』住宅  
新報社

志岐祐一・松本真澄・大月敏雄編, 2018, 『四  
谷コーポラス—日本初の民間分譲マンショ  
ン 1956-2017』鹿島出版会

砂原庸介, 2018, 『新築がお好きですか? 日本  
における住宅と政治』ミネルヴァ書房

竹井隆人, 2007, 『集合住宅と日本人—新たな  
「共同性」を求めて』平凡社

日本経済新聞社企画調査部・高層住宅研究  
会, 1982, 『高層マンションの居住者調査  
結果概略方向書』

野澤千絵, 2016, 『老いる家 崩れる街—住宅  
過剰社会の末路』講談社現代新書

松本恭治, 2013, 「集合住宅における空き家問  
題—地方都市から大都市への警告」『都市  
問題』104(4):79-89.

米山秀隆, 2015, 『限界マンション—次にくる  
空き家問題』日本経済新聞出版社

Putnam, Robert D., Robert Leonardi,  
Raffaella Y. Nanetti, 1993, Making  
Democracy Work: Civic Traditions in  
Modern Italy, Princeton University  
Press. (河田潤一訳『哲学する民主主義—  
伝統と改革の市民的構造』NTT 出版, 2001  
年)

# 住宅を取り戻してきた中央区のまちづくり —「人」を「まち」に残すために—

中央区都市整備部地域整備課 課長 栗村 一彰

40年余に及ぶ東京都中央区におけるまちづくりは、夜間人口減少に対応するための人口回復策として「住み続け、働き続けることができるまちづくり」をテーマに掲げ、区内全域が都市再開発の対象となることが指摘された「中央区再開発基本構想」の考え方に則って取り組んできた。「大川端リバーシティ 21」開発の推進による住宅開発を皮切りにして、区独自に住宅建設の開発指導を行う「中央区市街地開発事業指導要綱」の制定や、地域の特性に応じて区分した「まちづくり協議会」による地元との協議体制の構築、晴海における市街地再開発事業の支援の中で創設した「居住継続支援事業制度」に始まる地区内住民への支援と開発計画に対する地元協議の仕組み、そして区内地権者の個別建替えを促進させるため、地域特性に合わせた建築ルールである街並み誘導型をベースとした地区計画の区内への全面的指定などにより、社会情勢に合わせながら区民をまちに残す施策を展開している。

## はじめに

東京都中央区は面積約10km<sup>2</sup>の東京23区中2番目に小さな都市自治体であるが、東京駅の東側に位置し、江戸五街道の基点で老舗が建ち並ぶ日本橋、日本有数の商業街である銀座、日本の食文化を継承する築地など、江戸時代から商人のまちとして栄え、その後も日本の文化・商業・情報の中心地として発展してきた。

都会の華やかなイメージの一方で、本区は長期にわたって夜間人口の減少問題に直面し、住機能の充実をめざしたまちづくりに取り組んできた。本稿ではその歴史を振り返

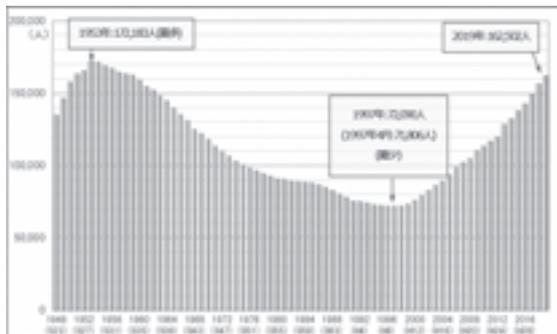
り、どのような背景の中で、何に着目してきたのかを考察していきたい。本区のまちづくりにおける一貫したテーマは、「住み続け、働き続けることができるまちづくり」である。個々の取り組みは、事業の推進や独自のルール作りなど様々であるが、敷地が狭く高密度な都心であれど、どうすれば区民に住み続けてもらえるかを考え、対応し続けた積み重ねが、今日の中央区のまちなみを形成していることをお伝えできれば幸いである。

## 1 戦後経済成長に伴う人口減少とそれへの対応

### (1) 65年前から始まっていた夜間人口の減少問題

本区は1947年に誕生した特別地方公共団体であるが、スタートからわずか7年後の1954年から夜間人口の流出超過が始まり、流入超過に転じた1997年に至るまで40余年の長期にわたりこの問題に悩まされ続けてきた。

図1 中央区における人口の推移



出典：中央区

この現象の経緯であるが、東京の都心部であること、また関東大震災を受けて行われた震災復興区画整理によって、幹線道路から生活道路に至るまでのまちの骨格が既に整っていたことから、戦後すぐに建物が建ち並び、戦前の賑わいが戻った。ところがその後、高度経済成長期に入ると、それを牽引する各企業が中枢管理機能として都心の立地を求めたため、住宅や（住宅を兼ねた）店舗、作業場などが次々とオフィスビルに建替えられていった。その際、住宅は区外に移転してしまう場合が多く、昼間人口の増大に伴って夜間人口が減少することとなった。

### (2) 中央区の地域構造

オフィス街化は、交通便利性の観点から東京駅周辺の区で第1ゾーンと呼んでいる、本区を南北に貫通する首都高速道路都心環状線・上野線以西、日本橋や八重洲、京橋エリアを中心にして行われ、ほぼ夜間人口がない状況になっている。一方、首都高速と隅田川とに挟まれた第2ゾーンは、築地や八丁堀、横山町・馬喰町など、水産や衣料・繊維品などの卸売業、印刷業などの地域産業機能と居住機能とが混在しているが、社会構造等の変化に伴い今後の土地利用転換の可能性があるエリアである。隅田川以西の大部分が埋立地である佃・月島・勝どき、晴海などの第3ゾーンは、路地沿いに高密度に立地する木造住宅（多くが長屋）と工場・倉庫とが用途を区分して立地しているが、工場・倉庫は近年、その多くが高層住宅に用途転換されている状況である。（特に佃と晴海は後に詳述する。）

図2 ゾーン別のまちづくり方針



出典：中央区

### (3) 中央区再開発基本構想を契機とするまちづくりの始まり

本区にまちづくり関連部署が設置されたの

は、区の設立から25年余りが経過した1973年のことである。これは前年の1972年に、池田弥三郎慶大教授を会長として組織した審議会において、「中央区再開発基本構想に関する答申」（以下、「答申」という。）がまとめられたことが契機となった。区は、前述のとおり、昼間人口が増大し続ける一方での夜間人口の減少が引き起こす、地域社会の健全な発達維持に対する大きな阻害の解消を求めて、再開発基本構想の策定を審議会に諮問し、実際的な対策に着手したのである。

答申においては、東京湾岸道路や箱崎シティアターミナルの建設、地下鉄の延伸によって、本区が当時始まりつつあった東京湾の臨海開発エリアとの結節点、国際都市東京の交通の要となっていく一方で、既に都市として基盤も含め概成されてしまっていることから、区内全域が都市再開発の対象となることが指摘された。再開発は、①適正人口の実現、②生活環境の改善、③地域社会の組織化、④地域産業の振興の4つを目標に、教育施設を拠点とするコミュニティ開発プロジェクトと、区の経済基盤確保を目指した東日本橋や築地、箱崎、銀座などの地区別再開発プロジェクトが提案された。加えて、隅田川沿岸部に存在していた倉庫、工場などの大規模施設の土地利用転換を核とした再開発を連担させることにより、その周辺地域の再開発の誘発を目指した「大川端作戦」が特記として提唱されたことが特徴であった。

## 2 隅田川沿岸から始まった居住機能への土地利用転換

### （1）大川端リバーシティ 21 開発

再開発プロジェクトの推進は地権者の個別の権利調整が伴うことから苦戦を強いられていたが、答申で提唱された大川端作戦を具現化する計画として、石川島播磨重工業の造船所跡地など、佃一丁目、新川二丁目の隅田川を望む28.7haの工場跡地を対象に、超高層住宅をはじめ文化・商業施設、道路・橋梁、公園・緑地、教育施設などを整備する「大川端地区整備計画」を1984年にまとめ、一連の都市計画として定めることができた。

本地区の再開発の実現は、隅田川沿岸に立地していた倉庫や工場を営んできた企業が、1980年ごろから高度成長に伴う経済効率の観点や、高速道路網の整備により郊外や地方都市への移転を始めたことが背景としてあった。区は跡地を取得した日本住宅公団（現在のUR都市機構、以下「公団」）や三井不動産などの官民のディベロッパーと連携しながら、良好で活力に満ちた居住環境にするために公共・公益施設の整備について調整しながら、土地の高度利用・複合利用を図る再開発を推進した。この取組みは本区のまちづくりにおける礎の一つとなり、この先に続く日本橋箱崎町や日本橋浜町、晴海における市街地再開発事業への取り組みにつながっていった。

大川端リバーシティの再開発は1986年から1999年にかけて行われ、公的住宅も含め4千戸弱の住宅を供給することができた。本地区は、その後の東京のウォーターフロント開発の先駆けとなり、新たな街並みを創り出



た地区計画制度に当初から着目し、地域の特性や動向に応じた、弾力的で細やかな建築規制を、基本的にはまちづくり協議会の区域毎に面的に被せていくことを考えた。そこで、各地区で地区計画の策定を目指した基礎的調査を行いながら、まちづくり協議会において地元との協議を進めていった。

#### 4 晴海における住民が住み続けられる市街地再開発事業への取り組み

##### (1) 晴海の地域特性と再開発の立ち上がり

最近では東京 2020 大会における選手村建設地として注目されている晴海だが、本区の多くが、江戸時代からの商人、職人の町として、住商工が混在した複合市街地として形成されてきた経緯を持つ一方で、ここは昭和時代に入ってから埋め立てされた区南端の人工島である。当初は港湾施設や倉庫群によって市街地が形成されており、戦後に公団を中心とした中高層集合住宅が一部に立地するのみの、他の町は様相の異なる街並みであった。そのような土地利用であるので、地権者は法人と港湾施設を管理する東京都とで占めている状況であった。

80 年代の民間企業による都市再開発意欲が高まる中、晴海では地元法人によって晴海全体の再開発計画を作成していこうと、1984 年に地権者有志 8 社が集まって「晴海をよくする会」が発足された。彼らは晴海全島 106ha を対象にした「晴海アイランド計画」を 1986 年に公表するなど積極的な活動を展開した。その中において、特に再開発の事業化の機運が高まっていた晴海一丁目における約 10ha のエリアが初段の市街地再開発事業

の対象となり、1989 年に事業計画案をまとめ、再開発準備組合が設立された。

##### (2) 居住継続支援事業制度の活用による再開発の推進

晴海一丁目地区の事業区域は、約半分を公団の中高層住宅団地が占めていた。再開発による団地の建替えに伴い、家賃が数倍に跳ね上がるのが想定され、企業主導の再開発事業に対する団地住民との合意形成は、当初は困難な状況にあった。

そこで、本区の判断により、1989 年に策定した改定基本計画において「居住継続支援事業制度（コミュニティ・ファンド）」を創設する構想を発表し、1990 年に市街地開発事業指導要綱の改定によって具現化させた。本制度によって、晴海一丁目地区市街地再開発事業から開発協力金を負担させ、それをファンド化することにより、再開発区域の従前居住者が引き続き住み続けていくための家賃補助等による支援が可能となった。それにより住民から事業への不安が取り除かれることで、同意を取り付けることができ、1992 年に当地区の市街地再開発事業に関する都市計画決定を行うことができた。

一方で 1991 年には、区が保有する、あるいは借り上げた住宅及び施設を、再開発に伴う区民や事業者等の仮移転の場や、市街地再開発事業区域内の従前居住者用住宅として活用できるよう「中央区立まちづくり支援用施設条例」を策定した。これは建物の更新を促進するためには、空き地や空き家が少ない本区の場合に仮移転先を予め用意しておくことが必要であったこともあるが、加えて、市街地

再開発のような大規模な共同化事業において、管理費や修繕積立金が大きな負担となる年金暮らしのお年寄りに対し、権利変換する床のうち数坪をそれぞれ供出してもらい、それらの床を集めて借家人用の従前居住者用住宅を整備し、それを区が借り上げることで、高齢の地権者と借家人双方の居住継続が可能となることも併せて企図したものであった。これにより、月島や勝どきなど、戦前からの長屋住宅が建ち残っていたエリアの市街地再開発において、合意形成を進める上で大いに効果が発揮された。

このように、本区は晴海一丁目地区での経験を原資にして、組合あるいは公団（UR）が実施する市街地再開発事業に対し、積極的に地元地権者や住民への合意形成に対する支援を行うことで、平成時代の30年の間に27地区の市街地再開発事業を計画決定することができた。その結果として、市街地再開発事業によりこれまで1万2千戸余りの住宅が区内に供給されるとともに、本区の都心居住環境の充実に大いに貢献しているところである。

### （3）地元参加型の開発協議体制の構築

晴海であるが、一丁目地区の再開発事業が「晴海アイランドトリトンスクエア」として2001年にまちびらきしたのを皮切りに、他の丁目でも土地区画整理や市街地再開発により、港湾機能から住機能を中心とした複合用途への土地利用転換が着実に図られてきている。本区の他のまちとは異なり、晴海は埋め立てにより誕生した当初から敷地割が大きく、そこで行われる開発は街区単位となっているために、自ずと計画される住宅は、都心

という立地特性から高層かつ大規模な集合住宅となっていた。

このような状況の中で、地元からは、個別開発に対して広域の見地からの建築ルールや地域貢献が求められた。そこで、2005年に東京都と本区で「晴海まちづくりの考え方」を定め、それに基づいて計画された開発計画について、地元の住民や企業で構成する「晴海デザイン会議（後に「晴海デザイン協議会」に改組）」によって更に深い議論を加えることが可能になるよう、開発者の協議ルールを構築した。

晴海はまちづくり協議会における議論も活発なエリアである。例えば、東京2020大会の選手村の建設とその後利用が住宅として供給されることが決まった際にも、それによって現在の晴海の夜間人口が倍増することが見えてきたことを受け、それを踏まえた晴海の将来ビジョンを地元の住民及び企業の代表によって策定した。その後、まちづくり協議会の部会として、そのビジョンに沿ったまちづくりを推進させていく議論の場を作り、地元が主体的に個々の開発行為にコミットするとともに、ソフト的な取組みとして、晴海全体のコミュニティ形成に向けた活動にもチャレンジしているところである。

## 5 住宅への建替え誘導を目的とした地区計画の策定

一方、晴海以外の本区の一般的な市街地の敷地割は、基本的に江戸時代の町屋のスケールが踏襲されており、そのベースの上に震災復興や戦災復興による街路整備が行われている。そのため、都市基盤は整っているもの

の、個々の敷地規模は小さい。そのような状況で復興直後からいち早く建物が立ち並んだために、建物の老朽化はかねてからの課題となっていた一方で、度重なる法改正によって既存不適格状態になっており、建て替えが困難となっていた。そのため、違法な増築や用途変更が頻発したり、地上げの横行による業務ビル化を招いたりする状況となっていた。

#### (1) 地域ごとの建築ルールとなる地区計画の導入

これら本区の一般的な市街地においては、前述のとおり、まちづくり協議会を活用して地域ごとでの議論を勘案しながら、地域ごとの建築ルールとなる地区計画の導入を検討していたのだが、1993年に、まずは地上げによる人口減少が著しかった第2ゾーンの約370haのエリアを対象に、用途別容積型と呼ばれる、住宅の用途に着目して容積率を緩和するメニューを活用した地区計画の指定を行った。これは国の協力により1990年の法改正において追加いただいた誘導ツールを活用させてもらったものだが、実効的には、建築基準法の各種斜線制限によって、住宅建設による容積率緩和の恩恵を受けられる物件は、広幅員道路に接する規模の大きい敷地に限られている状況であった。

地区計画を活用した住宅建設促進の決め手になったのは、1995年の法改正でメニューに追加された街並み誘導型地区計画である。これにより、地区計画に建物の高さや壁面位置の制限等を定めることで、斜線制限や容積率を緩和し、特定用途に着目した容積率緩和を実効的に行うことが可能となり、地権者個別

の建替え行為に際しての法的なバリアを取り除くことが可能となった。特に、課題となっていた第3ゾーンにおける月島などの、路地沿いに小規模な木造長屋が建ち並ぶ街区において住宅更新を促進できることが期待された。このメニューを活用して、地区計画を1997年から2000年にかけて、最終的には区内の約8割の範囲に、まちづくり協議会の区域毎に順次指定していった。時を同じくして、1954年以来42年にわたって減り続けた夜間人口が流入超過に転じたことは前述のとおりであり、バブル崩壊による土地活用の正常化にルール整備が間に合ったことは、その後の勢いの良い人口回復に幾分か寄与できたのではと考えている。

地区計画の指定後も、まちづくり協議会における地域代表との議論は続いており、地域の特性に合わせて、適時、細やかにルールの追加や変更を行っている。良好な住環境を形成していく観点の例では、商店街における1階部分の店舗用途の義務化や、ワンルームマンション等の建設を制限するための住戸規模規制、総合設計制度を活用した建物の高さ規制などを該当地区の地区計画に追記している。また、第3ゾーンについては、当初、長屋が建ち並ぶ路地は2項道路であり、それを地区施設として指定していたのだが、建替えの際には道路幅員を担保するために路地全体の一団地認定をかけることが必要で合意形成が難しく、使い勝手が悪かった。そこで、2項道路の路地をすべて現況の幅員2.7mの3項道路へ指定替えをし、路地内の合意形成を不要にして建替えを促進するための地区計画変更も行った。

## 6 人口回復後の地区計画一斉改定と今後の本区のまちづくり

本区の夜間人口が増加に転じてから20年がたち、7万2千人まで落ち込んだ人口は、昨今、倍以上の16万人を超えるところまで回復しており、人口推計では20万人を超える見通しが立つほどの状況に至っている。そこで本区としては、用途別容積型地区計画による住宅用途の誘導を企図した容積率緩和は、その使命を終えたと判断し、本年（2019年）7月に全地区の地区計画の一斉改定を行った。今後は、本区に住み、働く人々の生活環境を向上させることをまちづくりの大きな目標に据え、その考え方に則した建築計画へのインセンティブを与えることとした。具体的には、まちに潤いをもたらす飲食店・店舗などの生活利便施設や保育所・診療所などの公益施設、文化交流施設、公共的屋外空間を整備する場合、開発需要が高まっているホテル計画に際し、まちに賑わいをもたらす施設や一定規模以上の客室を整備する場合につ

いて、容積率を緩和することとした。

今後も、まちづくり協議会など町方との議論の場を活用し、区内の住民・法人の意向や社会情勢の動向を注視しながら、地域毎の建築ルールである地区計画を適時見直しつつ運用していくとともに、面的な都市基盤や公共公益施設の整備も併せて行うことができる市街地再開発事業を、地権者・住民の想いに寄り添いながら必要に応じて推進し、「住み続け、働き続けることができるまちづくり」を継続させていきたいと考えている。

### 参考文献

- 吉田不曇「都心中央区のまちづくりの歩み」  
『建築家とまちづくりのなかまたち』建築  
ジャーナル、2012年、4-7頁
- 東京都中央区『中央区再開発基本構想に関する答申』1972年
- 晴海一丁目地区市街地再開発組合『晴海一丁目地区第一種市街地再開発事業（西地区）事業史』2002年

# 「タワーマンションのあり方に関する研究会」の経緯と今後のまちづくりの方向性

神戸市

居住に関する選好は一戸建てからマンションへ、また郊外から都心へといった流れになっており、住宅政策やまちづくりを検討していくうえでは、そのような住民の選好を重視する必要がある。タワーマンションは戸数が非常に多く、居住者の合意形成が困難であることや、修繕積立金不足などの課題について、一般的なマンションよりも顕著に現れる可能性が示唆されている。将来に備えた対策に行政として先駆的に取り組むため、平成30年度に「タワーマンションのあり方に関する研究会」を立ち上げた。研究会からは3つの観点（①持続可能性の確保、②コミュニティの形成、③まちづくりの調和）から課題と対策について整理され、対応策をより効果的に進めるために「届出」と「認証」を連携して運用する制度を提案いただいた。この提案を受け、令和元年度には「マンション管理支援制度検討会」を立ち上げ、分譲マンションにおける暮らしや資産管理が持続可能となるような状況を作り出すために必要となる支援策を検討している。また都心商業地域内においては、土地利用に大きなインパクトを与える大規模な居住機能を一定抑制しつつ、都市機能とバランスの取れた都心居住を誘導することとした。

## はじめに

神戸市は、山と海に囲まれた土地を高度利用して既成市街地が形成されているため、住宅総数に占めるマンション戸数が他都市に比べて多く、戸数ベースで政令市では第3位となっている。

神戸市が把握している分譲マンション（約3,500組合）のうち、築35年以上の高経年マンションは約3割を占めており、「建物の老朽化」と「入居者の高齢化」のいわゆる「2つの古い」の進行のほか、「修繕積立金不足」

や「賃貸化による不在区分所有者の増加」など、マンション管理に関する問題の顕在化が懸念される。高経年マンションが増加している一方で、神戸市においても都心部を中心にタワーマンションが増加しており、タワーマンションが抱える課題について、行政として先駆的に取り組む必要があると考えている。

本稿では、地域と共生するクオリティの高い持続可能なタワーマンションの実現に関する取り組みと、都心における商業・業務機能

などの多様な都市機能と居住機能とのバランスの取れたまちづくりについてご紹介する。

## 1 タワーマンションのあり方に関する研究会

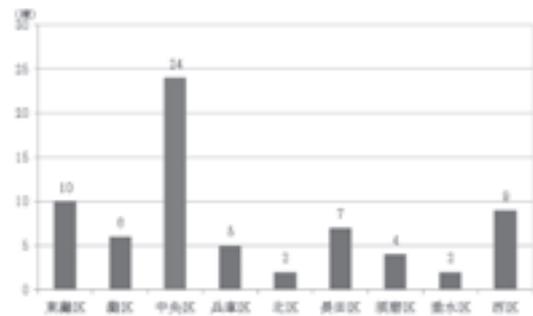
近年の日本における居住に関する選好は、郊外から都心へ、また一戸建てからマンションへの傾向が見られ、住宅政策やまちづくりを検討していくうえでは、そのような住民の選好を重視する必要がある。全国の都市部において、タワーマンションの立地が人口増加によるまちの活性化の象徴として取り上げられているが、まちづくりの観点から見たときにこのままマーケットに委ねていてよいのだろうか。特定のエリアのみの人口の急増が問題を引き起こしている現象にも着目する必要がある。また、戸数が非常に多く、多様な属性の居住者で構成されるタワーマンションでは、居住者の合意形成が困難であること、また修繕積立金不足など中長期的観点からみた管理のあり方に関する課題があることが指摘されている。さらに、超高層の巨大な建築物であることから、周辺地域に対して与えるインパクトも非常に大きいため近隣社会との関わりに関する課題も想定される一方、まちの資産としての活用の途を探っていく視点も重要である。

### (1) 神戸市におけるタワーマンションの状況

このような指摘があるなか、神戸市においても近年、都心部を中心にタワーマンションが増加している。

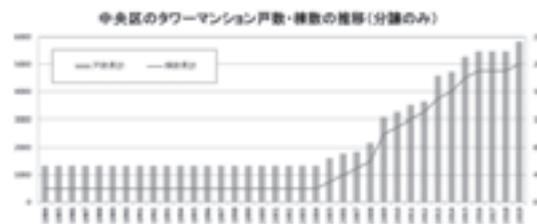
区別にみると、9区からなる神戸市全体で

図1 区別の棟数（賃貸も含む）



(出展) 神戸市調べ (平成30年6月時点)

図2 中央区における分譲タワーマンションの戸数・棟数（累計）



(出展) 神戸市調べ

69棟のタワーマンションのうち、都心部の中央区に24棟(37%)が集中する。また、時系的には今から15年前の2004年を境に増加傾向を示しており、ここ10数年以内に建設されたものが多い。

### (2) 研究会の概要

神戸市ならではのクオリティの高いまちを目指していくなかで、将来に備えた対策に行政として先駆的に取り組む必要があるのではないかとの観点から、タワーマンションに内在する問題を中心に議論する場として平成30年度に「タワーマンションのあり方に関する研究会」を立ち上げ、10名の学識経験者に委員に就任いただいた。

委員の方々に事前にヒアリングを行った後、研究会を2回開催した(9月、11月)。

第1回では、持続可能なタワーマンション

表1 委員名簿 (50音順)

氏名	正崎 功	弁護士、明治学院大学法学部客員教授
高名 光市	大阪市立大学大学院工学研究科教授	
齊藤 広子	横浜市立大学国際社会科学部教授	
佐野 こずえ	近畿大学建築学部建築学科講師	
島田 芳丈	LSI/FULL HOME'S 総研所長	
砂原 憲介	神戸大学大学院法学研究科教授	
中村 良平	岡山大学大学院社会文化科学研究科・経済学部教授 (特任)	
野澤 千絵	東洋大学理工学部建築学科教授	
淵 圭吾	神戸大学大学院法学研究科教授	
佐藤 紀男	京都大学防災研究所教授	

の実現に向けた検討課題をテーマに議論し、第2回では、検討課題への対応策を中心に議論するとともに、研究会としての取りまとめの内容について意見交換を行った。研究会で議論いただいた内容をもとに取りまとめられた報告書を12月に委員の代表者から神戸市長に提出いただいた。

報告書の内容としては、タワーマンションの現状を押さえたうえで、課題と対応策について次の3つの観点から整理がなされた。

①中長期的にみた管理のあり方などの持続可能性の確保、②建物の内部や周辺の近隣社会との良好なコミュニティの形成、③都市全体のバランス論などまちづくりとの調和である。

さらに、提案いただいた対応策をより効果的に運用するために「神戸版タワーマンションマネジメント制度」の創設が必要ではないかのご意見をいただいている。マンションを管理するうえで必要な事項を届けていただく「届出制度」を新たに創設し、適正な維持管理につながるインセンティブ施策を展開するとともに、優良マンションの表示などマンションの資産向上につながる「認証制度」を連携して運用するというものである。

2 神戸市マンション管理支援制度検討会

タワーマンションのあり方に関する研究会

図3 報告書 (概要版)

【概要版】  
タワーマンションのあり方に関する研究会

神戸市におけるタワーマンションのあり方に関する課題と対応策 (報告書)

◎目指すタワーマンションの姿 (目標)

地域と共生するクオリティの高い持続可能なタワーマンション

◎課題と対応策

(1) 持続可能性の確保

課題	対応策	具体内容
・設備損耗と劣化 ・付帯の保有コスト負担	設備点検、管理状況の把握 行状によるサポート	・自治体の個人及び団体の設備の点検と点検記録 ・点検、管理情報の開示 ・点検、アポイント、メンテナンス等による早期に計画的な点検や修繕などの推進 ・修繕費負担の軽減
・見守への対応	近隣住民との連携 近隣課題への対応	・近隣住民との連携による見守り活動の推進 ・近隣課題への対応 (音・臭い、ゴミ、騒音、振動等) ・自治体による見守り活動の推進 (防犯カメラの設置、防犯パトロールの派遣、防犯カメラの設置等)
・防災対策支援	防災対策支援	・防災対策支援 (防災訓練、防災意識の啓発、防災意識の醸成、防災対策の推進等)
・塔屋マンションの終末期対応 (退団への整備)	塔屋マンションの終末期対応	・塔屋マンションの終末期対応 (退団者の確保、塔屋管理費の確保)

(2) 良好なコミュニティの形成

課題	対応策	具体内容
・区分所有の属性の多様化による合意形成の困難	マンション内のコミュニティ向上 地域とのコミュニティ向上	・交流促進や機会づくりの支援の推進 ・区分所有の属性の多様化による合意形成の促進 (地域課題の解決など)
・高層コミュニティとの関係の希薄化	区分所有法等の改正 (国への提言)	・高層階住戸との関係の希薄化の解消 ・高層階住戸のコミュニティの形成 (タワーマンションを想定した管理費徴収の改善)

(3) まちづくりとの調和

課題	対応策	具体内容
・高層階への人口集中 (市域全体のバランス論)	都市空間の調整	・高層階に居住する新たなニーズの把握 ・神戸市ならではの特性を踏まえた立地や交通の利便性の確保
・インフラの不足 (小中学校の過密化など)	受益者負担のあり方の整理 教育施設の入居方針等に応じたマネジメント	・受益者負担のあり方の整理 (受益者の負担の軽減等) ・教育施設の入居方針等に応じたマネジメント (多機能型タワーマンションの活用)

◎神戸版タワーマンションマネジメント制度の構築

マンションを管理するうえで必要な事項を届けていただく「届出制度」を新たに創設し、適正な維持管理につながるインセンティブ施策を推進するとともに、優良マンションの表示など、マンションの資産価値向上に繋がる「認証制度」を連携して運用してはどうか  
→上記の対応策の具体的な実施内容に係るインセンティブ施策や認証制度の項目として積極的に取り込んでいく必要がある

届出制度

→

認証制度

◎届出制度  
◎対象マンション  
区分所有タワーマンション  
→タワーマンションの定義の整理

◎届出内容  
届出 → 管理組合等  
届出 → 関係事業者

◎届出項目  
届出に必要な項目を中心に決定

インセンティブ施策  
【情報提供・支援制度など】

◎認証制度  
◎対象マンション  
届出制度による登録マンション

◎認証機関  
委員会等による検討

◎内容  
届出内容の精査、確認のうえ、対象マンションの持続可能性に照らして評価

資産価値向上に繋がる施策  
【優良マンションの表示など】

→まちのクオリティやブランド力の向上にも寄与

からの提言を受け、分譲マンションにおける暮らしや資産管理が持続可能となるような状況を作り出すために必要となる支援策を検討するため、令和元年度にマンション管理の実務に精通した委員から成る「神戸市マンション管理支援制度検討会 (以下、「検討会」という。))」を設置し、第1回検討会を令和元年7月24日に開催した。

表2 委員名簿 (50音順)

氏名	正崎 功【会長】	弁護士、明治学院大学法学部客員教授
奥田 博幸	公益社団法人全日本不動産協会兵庫本部本部長	
長岡 康夫	公益社団法人マンション管理センター大阪支部支部長	
小澤 和男	NPO法人 集合住宅維持管理機構 実行理事	
砂原 憲介	神戸大学大学院法学研究科教授	
佐野 正浩	一般社団法人兵庫県地建物取引業協会常任理事	
高橋 真	NPO法人マンション管理支援の関西協会副代表	
高橋 敏幸	一般社団法人兵庫県マンション管理士会会長	
多田 敏幸	公益社団法人兵庫県不動産鑑定士協会会長	
津波 智史	独立行政法人 住宅金融支援機構 近畿支店長	
藤岡 亨	一般社団法人マンション管理業協会関西支部事務局長	

マンション管理については、タワーマンションとそれ以外のマンションで共通する課題も多いことから、検討会では分譲マンシ

ン全般についての議論を深めていく。

現在、神戸市ではすまいるネット（神戸市が神戸すまいまちづくり公社に設置している市民向けのすまいるの総合窓口）において、管理組合への情報提供、アドバイザー派遣、セミナー開催等の支援を行っているところである。検討会では、これらの支援の実績を踏まえ、神戸市のマンション管理支援の目指す姿や行政支援の方向性を提示した。

行政が支援する対象は、適正管理のために努力しようとしている管理組合とし、支援策の拡充・整理を行うにあたっては、政策立案のためのインフラとして管理実態を行政が把握する仕組みや、適正に管理することが区分所有者のメリットとなるインセンティブ、優良な管理状況の表示による市場評価の向上が必要と考え、「マンション管理状況の届出」や「優良な管理状況のマンションの認証の仕組みの構築」を提案した。

図4 マンション管理支援の方向性（案）



委員からは、

- ・行政がマンション管理を支援する観点には「管理不全がもたらす外部不経済の発生抑制」とすべき。
- ・管理状況が取引価格に反映される仕組みが

必要ではないか。

などのご意見をいただいた。

引き続き、検討会においてご議論いただき、今年度中には具体的な制度の構築を進める予定である。

### 3 神戸の都心の再整備と土地利用誘導

兵庫県南部地震（阪神・淡路大震災）による被災からの復興事業に取り組む間、京阪神の近隣都市においては都心再整備が進められてきた。

都市間競争が厳しい時代に選ばれる都市として神戸全体の活性化を図るため、これまでのまちづくりの歩みを前提にしながらも新しい発想で、神戸らしい都心や三宮周辺の目指すべき姿について、「300人会議」や「対話フォーラム」、「シンポジウム」などを通して、市民、事業者等と議論を重ね、平成27年9月、神戸の都心を大胆に活性化していくためのビジョン、「神戸の都心の未来の姿〔将来ビジョン〕」と、神戸の玄関口である「三宮周辺地区

図5 都心の未来の姿〔将来ビジョン〕と三宮周辺地区の「再整備基本構想」



の『再整備基本構想』を策定した。

さらに、個別の再整備事業の検討と並行して、都心における商業、業務、住宅など土地利用のあり方を検討するため、平成 28 年 7 月に「都心の将来ビジョンの実現に向けた土地利用の誘導に関する基本的な考え方」を公表し、都市計画をはじめ、デザイン、防災、税など 10 名の学識経験者による「都心の土地利用のあり方に関する有識者会議」を立ち上げた。

### (1) 都心の土地利用のあり方に関する有識者会議

平成 29 年 8 月に第 1 回を開催し、計 4 回の議論を経て、平成 30 年 3 月に報告書を取りまとめた。

神戸の都心は、神戸港の開港により物流拠点として発展した神戸（神戸駅周辺）や、旧省線三ノ宮駅（現在の JR 元町駅）と東側の旧居留地を中心に形成され、その後、私鉄三宮駅の開業や旧省線三ノ宮駅の現位置への移転により都心の重心が東にシフトする中、それぞれ歴史と特色ある小さな「まち」が集まって現在の都心を形成している。

有識者会議では、こうした神戸の都心の成

図 6 神戸の都心の構成（各エリア）



り立ちをふまえて、現状の課題や既存のまちづくりルール（地区計画、景観形成市民協定など）をふまえながら各エリアのめざすべき将来像を検討した。その実現に向けて商業、業務、居住などの土地利用誘導の方向性と具体の施策提案を行っている。

図 7 神戸の都心の将来像（構造図）



### (2) 都心の土地利用誘導施策

これら有識者会議からの報告書をふまえ、多様な都市機能と居住機能とのバランスのとれた魅力と活気あふれる都心づくりをめざし、

- ① 都心機能の活性化策
- ② バランスの良い都心居住の誘導策
- ③ 回遊ルートのにぎわい創出

を 3 つの基本方針とした「都心の土地利用誘

導施策」をとりまとめ、具体の施策に取り組んでいる。

このうち②について、背景を含め詳述する。

【②バランスの良い都心居住の誘導施策】

神戸市の都心の商業地域は、様々な都市機能を高度に集積させるため、市内の他のエリアと比べて高い容積率を指定しているが、近年、こうした都市機能の充実や交通利便性の高さなどから、高容積率を活用した大規模マンションが多く建設され、人口は震災前（平成2年）の約1.6倍に増加している。

都市の活力とにぎわいを創出するためには、働く場とともに一定の定住人口が必要であるが、過度に居住機能が增加すると、

・商業・業務などの都市機能の新規立地が阻害される恐れがあるほか、

・共同住宅や老人ホーム等（以下、住宅等）は建築基準法で共用廊下、階段、バルコニーなどの共用部分床面積が容積率算定に含まれないため、同じ指定容積率の敷地に建築した住宅等以外の建築物と比較すると規模が大きくなることによる街並み景観上の課題や、

・特に1棟数百戸を供給する大規模共同住宅の建設による短期間での住民の急増により、小学校などの子育て関連施設の不足（生徒数急増による学校教室の不足）や、災害時の避難場所・備蓄のさらなる確保（避難所収容人員の超過）

などの課題が懸念される。

そこで、都心商業地域内において土地利用に大きなインパクトを与える大規模な居住機能を一定抑制しつつ、都市機能とバランスのとれた都心居住を誘導することとした。

具体的制限手法については、都市計画法に

図8 特別用途地区（都心機能誘導地区）



に基づき、地区の特性にふさわしい土地利用の増進等を図るため、用途地域を補完する地域地区である「特別用途地区」を活用することとした。

特別用途地区（都心機能誘導地区）は都心の商業地域を対象として、平成31年3月に区域の都市計画決定を行うとともに、特別用途地区の制限等を規定している「神戸市民の住環境等をまもりそだてる条例」（住環境条例）を令和元年7月に改正した。

なお、条例施行による影響を考慮し、周知する期間を含め、施行日は令和2年7月1日とした。また、この条例の制限によって、数十棟の既存の建築物が既存不適格になることに配慮し、一定の規模の増築等や、条例施行時以上に住宅面積が増加しないこと等を条件に、1度だけ建て替えを認める緩和既定を設けた。

この特別用途地区（都心機能誘導地区）は、①神戸の玄関口である三宮駅周辺の一部区域では、高質な空間づくりを進めていくため、商業や業務等の都市機能に特化した土地利用を誘導することと、②都心居住のニーズにも対応しつつ、都市機能とのバランスを図るための居住機能のボリューム抑制を図ることに加え、都市機能の活性化策に取り組むことで、持続可能な都心づくりをめざすものである。

## まとめ

神戸の大きな特徴は、DID（人口集中地区）

の割合が3割未満であり、豊かな自然環境も持っていることにある。また戦前から鉄道網が発達しており、阪急、阪神、山陽、神戸電鉄、JRがあり、戦後は市営地下鉄、さらにポートライナー、六甲ライナーも開通して非常に便利なまちになっている。鉄道網が張り巡らされたそれぞれの拠点駅に人口をバランスよく配置し、人間スケールのまちづくりを行っていくことが大きな基本方針となっている。

また、阪神・淡路大震災の後、市民が助け合って、内外からの大きな支援を受けながらまちをよみがえらせてきた神戸は、人間らしい都市、ヒューマンスケールのまちを目指すべきと考えている。高層タワーマンションに内在する問題にしっかりと向き合うとともに、極めて狭いエリアに人口が集中するのではなく、神戸の各地域にバランスがとれた形で人口が集積をしていく、そのようなバランスのとれたまちづくりに取り組んでいかなければならない。

高層タワーマンションについては、都心居住に対するニーズというものを踏まえなければならないため、これを一律に規制または禁止することは現実的ではない。しかし、だからといって、高層タワーマンションを林立させることで人口増を図っていくということは、神戸として目指すべき方向性ではなく、公共鉄道網をうまく活用しながらバランスのよい都市づくりに取り組み、人間スケールのまちづくりを進めていく。

### コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？ 舞踊・合唱で舞台芸術の原点回帰

舞台芸術と一口で言っても、演劇、歌舞伎、能・狂言、舞踊、ダンス、ミュージカル、クラシック音楽、ロック・ポップスなど様々で、落語や講談、大道芸など演芸も含めると非常に幅広い。舞台芸術の中でも最も大掛かりなのが、オペラだろう。日本でも諸都市で少なからぬ数の公演が行われている。海外の歌劇団の来日公演もあるが、日本人メンバーのみということも珍しくない。そうした中、オペラは、それなりに市民の期待を集めている。

もっとも、しばらく前までは、このオペラが日本社会に根付くのか疑問を持たれていたことも確かだ。オペラ作品はその大部分が西洋の作品で発声方法は日本の歌とは明らかに異なるなど違和感が大きい。日本で西洋のオペラ座をモデルとした専用劇場の建設が議論され始めた50年ほど前には、西洋でさえオペラ座をもてあましていたのに!?と危惧されていたという(小泉文夫・團伊玖磨『日本音楽の再発見』p.53-54、2001年、平凡社ライブラリー)。

しかし、今では、オペラは日本社会にそれなりに浸透しているように思える。日本でもオペラのための舞台装置を備えた本格的な劇場もできつつあるが、それだけでなくオペラの上演は十分可能だ。ワーグナーの作品やヴェルディのアイダのような演目であれば、舞台は大掛かりでしかも管弦楽編成は大規模であるため、大都市にある大劇場でないと難しいが、例えばモーツァルトの作品であれば、管弦楽も小規模で中小の劇場にも馴染みやすい。管弦楽に代えてシンセサイザーを用いることもある。さらには、地元の合唱団が参加することで、舞台は一層、盛り上がる。

オペラ人気の背景には、日本人歌手の技術レベルが格段に進歩したこともあるが、もともと歌詞を重視するオペラは、歌唱を尊ぶ日本の音楽と共通するものがある。さらには、日本的な発声法が合唱に取り入れられるようになり、オペラで響くコーラスの魅力を通じて、日本人の西洋音楽に対する心理的な距離が縮まっていることも背景にあるようだ。

舞踊や合唱は、姿こそ異なるが、日本の伝統芸能の中にもある。例えば、能楽は、謡に乗せて進行していく。謡は、シテ、ツレといった役者が謡うが、地謡と呼ばれる、舞台に向かって右手に2列に並ぶ6～12人、通常8人程度の集団も謡う。その内容としては、三人称による説明、演技者の台詞の代弁、その心理描写、回想、行動の説明、情景描写など、その役割は大きい。すなわち、地謡は、ギリシャ悲劇におけるコロス、オペラの合唱団と同じ役割を果たすのだ。

映画、ラジオからテレビと楽しみ方が変わり、さらには、人びとは活きた繋がりを求めて、劇場に出掛けて行くようになった。西洋音楽や近代演劇に関しても、やみくもに技術を導入するのではなく、日本人の心と心のふれあいに根付いたものに変化してきた。そこには、関係者の地道な努力があったことはいうまでもないが、舞台芸術の原点に回帰しつつあると言っても良いのではなからうか。そして人びとが参加する機会も少なくない舞踊・合唱が持つ魅力が大きいのではなからうか。(参考文献 片桐功ほか『決定版 はじめての音楽史』、2017年、音楽之友社)

(古典芸能愛好家)

# 高層マンションと地域のまちづくり —市街地再開発事業による事例を通じて—

(株)アール・アイ・エー東京支社開発企画部副参事 辰巳 寛太

高層マンションと地域のまちづくりについて、以下の視点で整理分析を行った。

- 1 市街地再開発事業を中心とした高層マンション建設に関する制度整備の経緯を分析するとともに、地域のまちづくりに向けた制度整備について考察した。
- 2 再開発事業の合意形成プロセスについて、都市計画の段階、事業化の段階、管理運営検討の各段階における検討内容の特徴を整理した。
- 3 近年全国で行われている特徴的な再開発事例を整理し、地域のまちづくりとの関係について分析した。
- 4 江戸川区 JR 小岩駅周辺における地域のまちづくりと一体になった再開発事例を通じ、地域のまちづくり計画や景観、地域コミュニティとの関係など、より具体的な事例整理を行った。
- 5 上記の整理分析をまとめ、今後の展開について考察した。

## はじめに

地域のまちづくりにとって、高層マンションをはじめとした住機能の導入を伴う再開発事業にはどのような意義があるか。

本稿では、都市再開発法（以下、都再法）に基づく市街地再開発事業の制度整備の経緯や事例整理を通して、地域のまちづくりとの関係や今後の展開について考えたい。

## 1 市街地再開発事業による高層マンション建設に関する制度整備の経緯

都再法第一条には「市街地の計画的な再開

発に関し必要な事項を定めることにより、都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図り、もつて公共の福祉に寄与することを目的とする。」とあり、再開発は市街地内の老朽木造建築物が密集している地区や、利便性が高いにも関わらず土地の有効利用が図られていない場所において、細分化された敷地の統合や不燃化された共同建築物の建築、公園・広場・街路等の公共施設の整備等を行う事業の仕組みである。（国土交通省 HP 参照）

平成 31 年 3 月 31 日現在 1,100 を超える地

図1 市街地再開発事業を中心とした高層マンション建設に関する制度整備の経緯（筆者作成）

	主な出来事	法制度の整備	住宅や高層マンションにかかわる内容	
1950	第二次世界大戦後、朝鮮戦争特需を受け本格的な復興へ			都市再開発法の誕生
1950		建築基準法	大火・戦災を受けて都市の不燃化（防火地域の指定）	
1952		耐火建築促進法	防火建築帯（街路沿いの不燃化）	
1954		土地区画整理法	立体換地により建物床の縦積みが可能に	
1960	高度経済成長へ向かう中、地域のまちづくりと建物整備が一体的に可能になる制度設計が始まる			
1960		住宅地区改良法	高度経済成長に伴う良好な住宅整備の必要性が高まる	
1961		防災建築街区造成法	街区単位の一体的開発	
		市街地改造法		
		改正建築基準法	特定街区制度の創設	
1962		区分所有法	ローンを活用した住宅購入が可能となる	
1964	東京オリンピック			マンション高層化に向けた制度整備
1969		都市再開発法	権利変換方式による都市の高度利用の仕組みができる	
		改正都市計画法	高度利用地区制度の創設	
1970	大阪万博が開催される時代の上昇感の中、建築技術の向上もあり高層マンションの事例が出現			
1970		改正建築基準法	容積率の導入（住宅地20mその他31m高さ制限の撤廃）	
1971			三田綱町パークマンション（19階）（初期高層マンションの代表事例）	
1974			椎名町アパート（18階）（初期高層マンションの代表事例）	
1976			与野ハウス（21階）（初期高層マンションの代表事例）	
1976			高度利用地区指定基準の整備	
1980	オイルショックのピーク			
1980		改正都市計画法	地区計画制度の創設	
1983		改正建築基準法	市街地住宅総合設計制度（容積緩和型）	
1984		改正区分所有法	資産価値維持と合意形成手法の整理・建替え決議の仕組み	
1988		改正都市計画法	再開発地区計画の創設（容積緩和型）	
1990	バブル崩壊による地価下落でまちなか居住の素地ができる			
1990		改正都市計画法	用途別容積型・住宅地高度利用地区計画制度の創設（容積緩和型）	
1992		改正都市計画法	誘導容積型地区計画制度の創設（容積緩和型）	
1995	阪神淡路大震災			
1996			都心居住型総合設計制度（容積緩和型）	
1997		改正建築基準法	容積率算定緩和	
1998		中心市街地活性化法	中心市街地の位置づけ整備	
2000	構造改革による政策転換。都市再生の時代へ			
2002		都市再生特別措置法		高層マンションの増加
		改正都市計画法	再開発等促進区を定める地区計画（容積緩和型制度の統合）	
		マンション建替え円滑化法		
2003		改正建築基準法	天空率緩和	
2003			東京都で都市開発諸制度活用方針作成	
2004		景観法	緩和型の制度に対して周辺からの見え方をチェック	
2006		改正まちづくり三法	まちなか居住の推進	
2010	人口減少社会の到来。長期的な人口減少トレンドへ			
2011	東日本大震災		マンションにコミュニティや防災に対する意識が加速	
2013		改正耐震改修促進法	改修に関する議決要件緩和、容積率緩和	
2014		改正マンション建替え円滑化法	耐震不足マンションの建替えに容積率緩和	
2014		改正都市再生特別措置法	立地適正化計画とまちなか居住誘導	
2016		改正マンション標準管理規約	第三者管理が可能になる	
2020	東京オリンピック開催。築30年を超えるマンションが200万戸を突破			

区において事業が実施されており、そのうち938地区、1,335haで事業が完了している。(一般社団法人再開発コーディネータ協会調べ) 都再法定当初は公共団体による施行が多くみられたが、最近では民間主体で事業を進める地区が9割を超え、その多くの事業において高層マンションの計画が行われている。図1に市街地再開発事業を中心に高層マンション建設に関する制度整備の経緯を実務者の目線から整理した。

#### マンション高層化に向けた制度整備 都再法の誕生まで(1950~1969年)

第二次大戦後の都市部への人口集中を受け、1950年代に都市の不燃化(防災)や健康、快適性、経済的な効率性向上等を目的に建築基準法などの法制度が整備された。その後1960年代に建物を区分所有する仕組みが整備された後、1969年に都再法は「都市基盤の整備と建物の不燃化を進める手法」として制定された。鉄道駅前など地域の中心で事業が行われることが多く、当初は住宅だけでなく商業、業務、ホテルなどの用途が多くあった。

#### マンション高層化に向けた制度整備 (1970~1999年)

人口集中に対応した建物の区分所有の仕組みや施工技術の進化もあり、1970年代からタワー型高層マンションの事例が見られるようになる。その後、特徴的な建設増は見られないうえ、容積率の算定方法や形態規制の緩和などの建築基準法改正、容積緩和手法の導入を目的とした都市計画法改正などの制度整備に

より、高層マンションを建設しやすい土壌が整備されていった。

#### 高層マンションの増加(2000年~)

バブル崩壊による地価下落や金利の低下が起これ、住宅ローン減税対策により住宅が購入しやすくなったことに加え、構造改革による規制緩和が都市再生による開発を進め、2000年頃から高層マンションが一気に増加する。その後、現在に至るまで地方都市のコンパクトシティ推進や首都圏の分譲住宅による都心居住の流れは続いている。

#### 地域のまちづくりに向けた制度整備

再開発事業は都市計画事業として進められるため事業の公益性がある。1980年の地区計画制度の創設の後、容積率の緩和とセットになって地区計画を定める地区が多くみられるようになった。これまで、1961年の特定街区制度や1983年の総合設計制度など一定の空地の創出を担保とした容積緩和型の都市開発制度はあったが、地域のまちづくりを踏まえた制度にはなっていなかった。そして、1988年に東京都品川区の天王洲アイルにおけるまちづくり手法をきっかけに「再開発地区計画制度」が創設され、大川端リバーシティにおける計画的な住宅整備手法も開発されるなど、道路や広場などの基盤整備や地域の土地利用を検討しながら事業を組み立てていく仕組みがより具体化されることとなった。この制度の下・高層マンション建設などの民間開発においても地域のまちづくりを考える視点で再開発事業が組み立てられていくこととなった。

地方都市中心市街地のまちづくりでは、大規模店舗の立地等により問題視されていた中心市街地の空洞化がバブル崩壊後に喫緊の課題となる中で、高層マンション建設を伴い複合的にまちなかで土地利用を行う再開発事業が、2006年の改正まちづくり三法におけるまちなか居住の推進や2014年の立地適正化計画におけるまちなか居住の誘導などの政策課題に対して、一定の役割を果たしている。

都心部における地域のまちづくりに向けた規制誘導として特徴的なのは2003年に東京都が示した都市開発諸制度活用方針である。質の高い住宅の整備や、高経年マンションの建て替え、木造住宅密集地域解消のための受け皿住宅の整備等を促進すると共に、環境、防災、福祉、駅とまちの一体性を意識した地域のまちづくりを進めることを方針として、その時々まちづくり課題に応じて運用指針を改定している。

また、2011年の東日本大震災を受けて、高層マンションの防災やコミュニティ形成に関する関心が高まってきており、多くの住民が新たに入居する高層マンションの建設には地域のまちづくりと一体になった事業の推進がさらに求められるようになっていく。

## 2 再開発事業の合意形成プロセス

再開発事業には「都市計画の段階」「事業化の段階」「管理運営検討の段階」と段階を踏んで複雑な権利関係を整理していく丁寧な合意形成プロセスがあり、単独のマンション開発と比べて地域のまちづくりを検討する機会やその後の建物の管理運営を検討する機会がある。以下にその特徴を整理した。

### 1 都市計画の段階

都市計画の段階は、地域のまちづくりに応じた行政施策の推進や課題解決へつながる内容の整合を図る大枠を決めながらコンセプトや基本計画を検討する時期で、以下のような特徴がある。

- ・都市計画事業として進められるため、マンションの単独建設ではなく道路や公園、交通広場などと一体的に整備されるため公益性を伴う事業である。

- ・都市計画決定プロセスにおいて、周辺環境への影響に配慮しながら地区計画や景観計画等の地域のまちづくりに関する検討を行う機会がある。

- ・環境配慮や防災など時代の要請に応じた重要な公共性のあるまちづくりの実現に向けて、低炭素社会に向けた環境課題解決メニューや非常時の防災備蓄倉庫、帰宅困難者対策施設などを検討する機会がある。

### 2 事業化の段階

都市計画の段階における地域のまちづくりに関する検討内容を踏まえながら、地域の土地利用意向とマンションをはじめとした民間実需とのバランスを考慮し、最適解を設計図書にまとめていく時間となる。特徴は以下のとおりである。

- ・敷地を共同化し、高度利用することにより、公共施設用地を生み出す。

- ・従前権利者の権利は、原則等価で新しい再開発ビルの床に置き換えられる（権利床）

- ・高度利用で新たに生み出された床を処分し事業費に充てる（保留床）

- ・公共性の高い土地利用に伴う共同利用部分

の整備費の一部については社会資本整備総合交付金として補助金が交付される。また、防災省エネまちづくり緊急整備事業等の補助メニューが活用できる。

### 3 管理運営検討の段階

多くの再開発事業は建物用途はマンション以外の商業や公益施設を伴う複合施設となるため、管理運営計画はあらかじめ建物の利用や地域のまちづくりとの関係で検討されることになる。一般の分譲マンションの場合は購入者による管理組合や居住者による自治会が組成されてから具体的な意見交換や意思決定がされることになり、検討時間が大きく違う。マンションと非住宅部分との管理を適切に分離できるような管理区分の部会の組成や、全体管理組合による総合調整などの仕組みをあらかじめ盛り込んだ状態で住宅の分譲に入るプロセスが大きな特徴である。

教育・医療・福祉関連施設や生活必需品に関係する商業施設等の整備が伴う場合には、管理運営を担うまちづくり会社などにMINTO 機構からのまち再生出資を受けるなどの資金調達が可能となる。

### 3 近年の特徴的な再開発事例

再開発事業によるマンション計画は、当該事業によらない計画と比べて地域のまちづくりに対する貢献や課題解決に特徴がある。人口減少社会における住宅整備のあり方として、高層マンションの立地を規制する自治体も見られるようになってきたが、まちづくりに伴う高層マンションの計画には地域の実情に応じた意義や効果があると考えられる。ここで

は近年全国で行われている特徴的な再開発事例を整理し、地域のまちづくりとの関係について考察した。以下に立地特性に応じた高層マンションを含む再開発事業のタイプを整理する。

#### 1 首都圏都心居住型

都心居住のニーズを踏まえた民間事業者による都市開発への意欲を活用し、高度利用しきれていない老朽化した市街地の更新手法とすることで、良質な住宅供給による都市の不燃化推進と道路等の基盤整備が一体的に行われる。住宅以外の生活利便施設や公益的施設との複合整備も見られ、魅力ある市街地の整備につながっているタイプである。

#### 2 木造密集市街地解消型

不燃化特区におけるコア事業など、都心周辺部の木造密集市街地の改善に活用されている。木造密集市街地では老朽化した家屋が密集し権利関係が複雑な地区が多い。道路が狭隘で基盤未整備な地区も多いため防災の観点から地域のまちづくり貢献度が高いタイプである。跡地や遊休地の活用と一体になったり、連鎖的に進めることで建て替えを促進していく事例が見られる。

#### 3 中心市街地まちなか居住型

富山などで特徴的なコンパクトシティ政策に応じて、高層マンションの計画はまちの密度を高めることに貢献している。郊外に分散した高齢世帯が住み替える受け皿として役割を果たしているといえる。

近年では滋賀県の大津駅西地区をはじめ、

愛知県の知立駅北地区、東京都江戸川区 JR 小岩駅周辺地区などにおいて、土地区画整理事業との一体的施行によって、再開発事業よりさらに広域なエリアにおけるまちづくり手法として活用されている。

また、金沢市武蔵南地区や倉敷市阿知 3 丁目などではまちなか居住と共に歴史的な景観やまちのイメージに配慮したデザインが見られる。

#### 4 駅周辺再整備型

都市居住のニーズを踏まえ民間事業者の活力を活用した駅周辺の再整備に特徴がある。広島駅南口のように、既存の駅前の街区を再編集して駅前の顔となるような大規模なマンションと業務・商業機能の集積を図っていく場合や、福山市東桜町地区や堺東駅南地区など老朽化した再開発ビルの再整備に伴ってマンションが計画される場合などがある。

#### 5 マンション建替え連動型

築 30 年を超えるマンションが 200 万戸を突破しようとしている中、マンション建替え円滑化法などの法整備が進んでいるが、増加する老朽化マンションの再整備に再開発事業を活用することで地域のまちづくりと一体になって整備を進めることができる。東京都では老朽化マンションの建替えに向けた容積緩和制度などの取り組みを始めたところである。

#### 4 江戸川区 JR 小岩駅周辺における地域のまちづくりと一体になった再開発事例

この章では、江戸川区小岩駅周辺のまちづ

くり事例を通じて、地域のまちづくりと高層マンションの関係を考える。

住宅が主要な保留床となることが多い一方で、非住宅のあり方にはある意味公共的な役割が問われる。南小岩 7 丁目西地区では東日本大震災後のプロジェクトということで帰宅困難者を受け入れる施設について広場や駐車場の活用を工夫した。

この事例の特徴は「駅前生活拠点」と「防災」そして「小岩らしさの継続」にある。

本地区の立地する小岩地域は、古くから栄えた商業の街で、明治 32 年に開業した JR 小岩駅を中心に 20 以上の商店街が広がっている。一步裏に入ると、閑静な住宅地が共存しており、まちなかに住まう魅力あふれる土地柄である。しかし、近年はまちの老朽化とともに徐々に商業力が衰退し、木造家屋の密集による災害の危険性の高まりや若い世代の減少などの課題を抱えていた。

これらの課題解決に向け、商業者や地域住民による「まちづくり協議会」は江戸川区の支援のもと「JR 小岩駅周辺地区まちづくり基本構想」をまとめた。新たな都市基盤として、南北の駅前広場や幅員 12m の緑のリングロードの挿入による拠点整備や開発誘導を行うことで、居住環境や商業環境が一体となった駅前生活拠点の基盤づくりを目指している。

南小岩 7 丁目西地区における再開発事業は、基本構想に基づくリーディングプロジェクトとして、老朽化したスーパーマーケットの更新を契機に周辺権利者を含む市街地再開発事業として進められた。敷地の高度利用による住宅の整備が若い世帯のまちなか居住を

図2 東京都江戸川区 JR小岩駅周辺地区のまちづくり基本計画（江戸川区HPより抜粋）



推進し、多世代の共生するまちづくりへつながることを期待した計画となっている。スーパーマーケットを地下に配置することで、地上レベルの広場や住宅エントランスが効率的・合理的に配置できたため、住宅と商業の核を形成することができた一方、縦積みで複合した建物となっているため、管理区分の計画や設備計画の難易度が上がっている。

また、計画段階に発災した東日本大震災の教訓から防災性の高い施設整備に力を入れており、中間階免震構造、帰宅困難者の一時避難施設となる駐車場、防災井戸やトイレなど、随所に工夫を施している。なお、本事業は都や区が推進する不燃化特区のコア事業として、周辺からマンションへの優先分譲を実

施することで、不燃化促進にも貢献している。また、事業により生み出された緑豊かな広場は、既存商店街と一体となったお祭りやイベントなど、小岩らしいエリアの魅力を生み出す新たな都市空間となっており、今後の周辺開発を含めた魅力的なまちのつながりを生み出すパブリックプレイスの役割を担うことを期待した計画となっている。

現在の地権者とマンション居住者のコミュニティ（自治とエリマネ・組織法人化）

7丁目西地区の事業と並行して、小岩駅周辺では3つの事業地区で再開発事業による高層マンションの計画を伴うまちづくりを進めている。そしてまちづくり協議会では基本構想を基に図2に示すようなまちづくり基本計画2014を作成した。この計画には、地域のまちづくり活動を可視化して各事業地区と町会や商店会のコミュニケーションを図る役割がある。基本計画作成後、協議会では事業地区視察やエリアマネジメントに関する視察を積み重ねており、現在まちづくり基本計画は2019年版の改定を進めながら、事業完了後のまちの運営を見据え将来ビジョンの共有を図っている。

## 5 本稿のまとめと今後の展開

ここまで、再開発によるマンション計画の経緯や近年の事例を見てきた。以下に再開発事業によるマンション計画が地域のまちづくりに寄与するポイントを整理する。

- 1 丁寧な検討プロセスによる質の向上
- ・都市計画事業として計画検討や合意形成に

時間をかけるため、計画内容の質が高い。

・地域の実情に応じて管理規約を検討するため、維持管理について時間をかけて連続した検討を行うことができる。

## 2 官民の連携によるまちづくり

・上位計画との整合や地区計画の検討に時間をかけるため、広場など都市基盤をとまなうまちづくりの質が高い。

・まちなか居住や環境影響配慮、防災などのまちづくり課題を意識しており、事業の公益性が高い。

## 3 複合的土地利用によるまちづくり

・立地が良い場所に大規模な敷地で複合的な開発がされることが多く、地域に対するまちづくり貢献や不動産価値が高い。

## 今後の展開

以下に、再開発事業によるマンション計画が地域のまちづくりに貢献するための今後の展開について考察する。

### 地域性を踏まえた計画とまちなか居住

一律の基準ではなく、地域性を踏まえ、周辺のまちづくり計画と一体となって都市計画の段階から必要な機能を検討していくことが重要である。まちづくりにおける高層マンションの計画は、道路や広場などの基盤整備と共に、まちの実情に応じて新しく作り直すバリアフリー化やアメニティの高い歩行者空間の整備が可能となる。また複合的な土地利用による商業や公益サービス機能の導入は公共性の要素といえる。

すべてを一律に抑制することは現実的ではなく、人口減少に伴うコンパクトシティ化の流れの中、立地適正化計画に基づく都市機能の集約化として都市機能誘導区域に誘導すべき施設として中心市街地で分譲マンションを計画することは、郊外に分散した高齢世帯の住み替えの受け皿となって、街の密度を高める政策に貢献していると考えられる。

### 持続可能なまちづくりと区分所有ビルの再整備に向けた権利者法人の組成

再開発による整備地区は地域の一等地であることが多く、地域のまちづくりへの展開を含め、建物の再整備を含めた持続可能なまちづくりの主体が求められる。

現時点では、多くの権利者に区分所有建物を分譲した場合、将来、スムーズに区分所有権を集約する手法が確立していないため、次の再開発に際して合意形成が得られにくくなり老朽化したまま更新が進まない可能性がある。したがって、次の再開発に備えて更地化コストを負担できる資金をためる仕組みを作るとともに、リニューアルやコンバージョンなどの多様な再生手法を比較検討する準備が必要と考える。そのために、例えば再整備に向けた地権者法人を活用しながら地域のまちづくり組織と連携していくことなどが考えられる。

また、南小岩7丁目西地区の事例でも紹介したが、建物を複合化することによる権利関係や維持管理等難しさがあるため、公共の枠組みと個人資産形成とのバランスを図りながら、建物を分棟で計画するなどの工夫が必要となる。

# 都市自治体の調査研究活動

.....

## ○都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動

～求められる「総合計画」、「社会福祉・保健医療」への取組み～

## ○「働き方改革を踏まえた組織マネジメント研究会」～マッセ OSAKA～

当センターでは、全国の“都市自治体”及び“都市自治体が設置する都市政策研究等を行う組織”（市立大学を含む。以下、「都市シンクタンク等」という。）の調査研究活動について、情報共有を図ることで都市自治体の政策形成能力向上に資することを目的として、定期的に調査を実施している。今回は、2019年度の調査結果を紹介する。なお、2017年度までは、都市シンクタンク等に係るもののみを掲載していたが、2018年度以降は、都市自治体と都市シンクタンク等に係る調査を同時に行っており、両者を合わせたものである。

また、都市シンクタンク等の一つである公益財団法人大阪府市町村振興協会（マッセ OSAKA）が実施した「働き方改革を踏まえた組織マネジメント研究会」の紹介を行う。

# 都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動～求められる「総合計画」、「社会福祉・保健医療」への取組み～

全国の都市自治体及び都市自治体が設置する都市政策研究等を行う組織（以下、「都市シンクタンク等」という。）による調査研究活動について、都市自治体間における情報共有を図り、都市自治体の政策形成能力向上に資することを目的とし、定期的に調査を行っている。本稿では、2019年度の調査結果を報告する。

## はじめに

都市自治体や都市シンクタンク等の調査研究活動は、自治体における行政活動の中で必要とされる調査、実践につながる研究が多く、地域が抱える行政課題について、市民や地域の大学等と連携した取組みが多く見受けられる。

本調査において報告された都市自治体や都市シンクタンク等の独自の取組みや先進的な事例にぜひ目を向けていただき、ご参考としていただきたい。

2019年度は、「2018年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」の実施、また、「都市シンクタンクカルテ」の作成を行った。これらの調査の概要は、以下のとおりである。

### ◆調査対象

全国 815 市区の全部門  
都市シンクタンク等 48 団体

### ◆調査内容

2018 年度に実施した調査研究活動

### ◆調査方法

メールによるアンケート

### ◆回答状況

400 市区（回収率 約 49.1%）

47 団体（回収率 97.9%）

### ◆調査研究活動件数

1,051 本

## 1 調査研究活動の状況

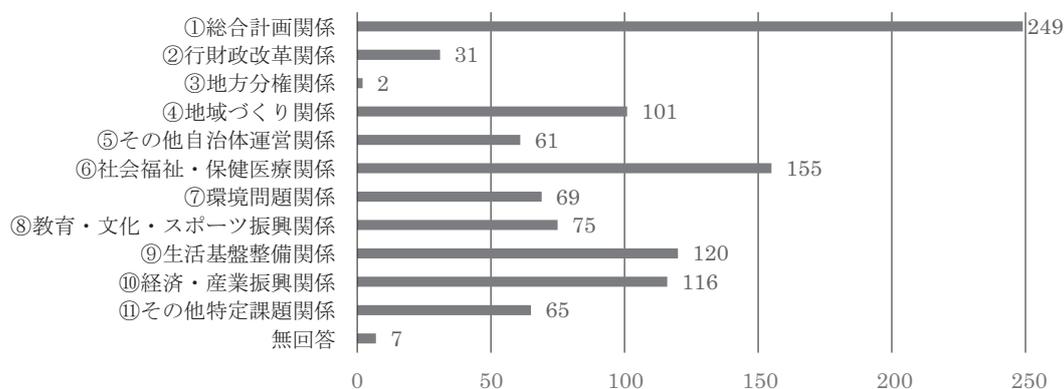
### （1）調査研究活動の分野

回答のあった 400 市区及び 47 団体のうち、「調査研究活動を行った」のは 283 市区（70.8%）・39 団体（83.0%）である。

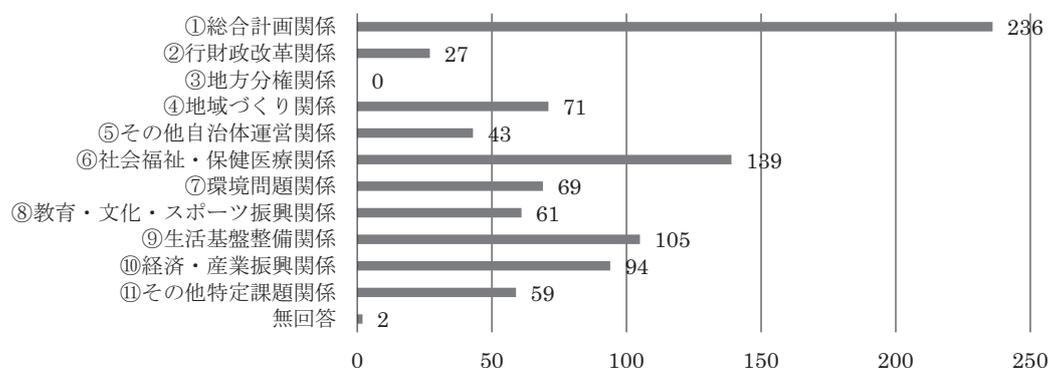
調査研究活動の分野は、「総合計画関係」が 249 本であり、最も多い（23.7%）。次いで、「社会福祉・保険医療関係」が 155 本（14.7%）、「生活基盤整備関係」が 120 本（11.4%）、「経済・産業振興関係」が 116 本（11.0%）、「地域

図1 調査研究活動分野

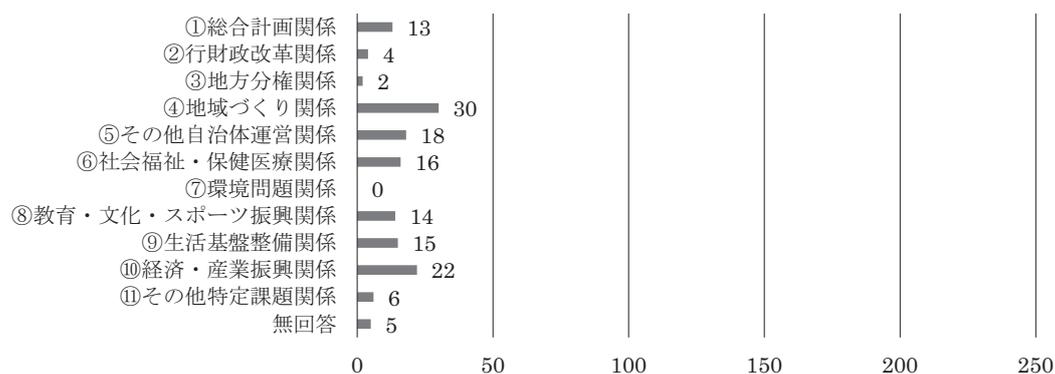
全体 (n=1,051)



都市自治体 (n=906)



都市シンクタンク等 (n=145)



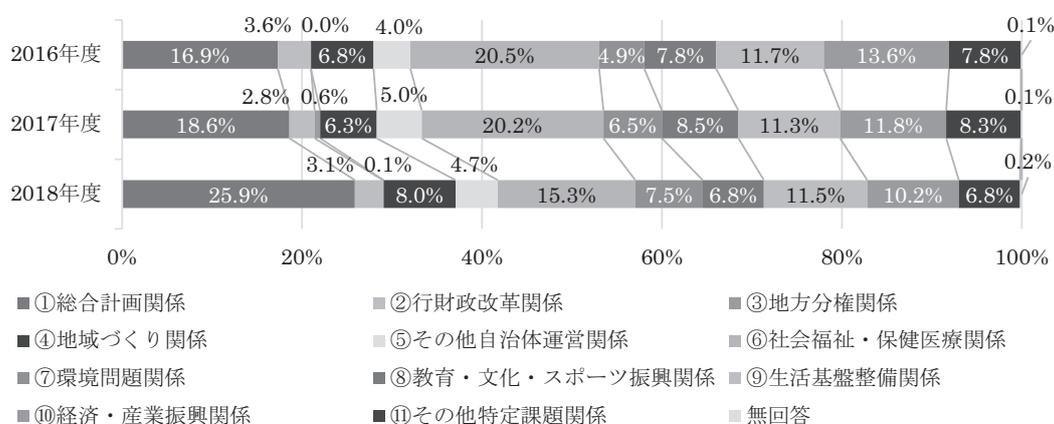
づくり関係」が101本(9.6%)と続き、上位5分野に属する調査研究が741本で全体の約7割を占めている(図1)。

2017年度(2016年度実績)及び2018年度調査結果(2017年度実績)<sup>1</sup>と比較すると、都市自治体では、「総合計画関係」が増加し、「社

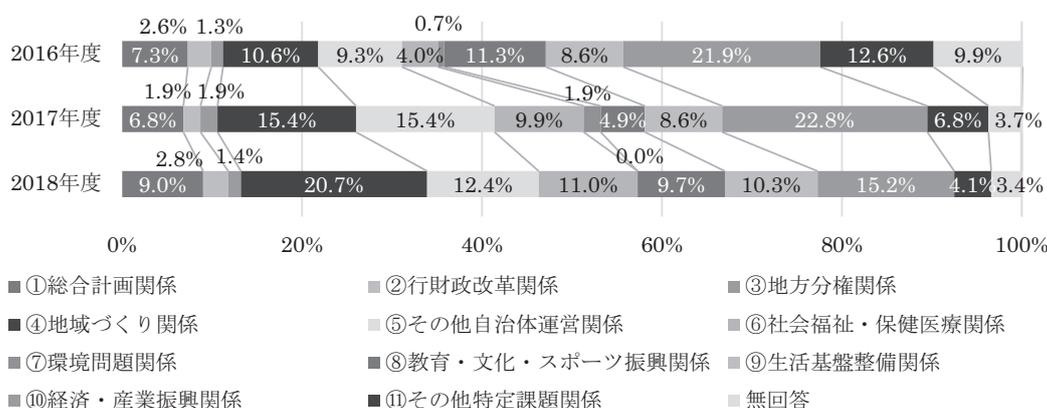
1 2018年度にも同様の調査を実施している。「都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動」(『都市とガバナンス』第30号,2018年)144-161頁。

図2 調査研究活動分野の変化

都市自治体



都市シンクタンク等



「社会福祉・保健医療関係」を上回る結果となった。一方、都市シンクタンク等では、「地域づくり関係」が増加し、「経済・産業振興関係」を上回る結果となった。都市自治体及び都市シンクタンク等のどちらにおいても、「経済・産業振興関係」は減少している（図2）。

調査研究活動の詳細については、本稿の最後に表3として、また都市シンクタンク等については表4としてお示しする。

ここでは、調査研究数上位3分野について紹介する。

ア 総合計画関係

「総合計画関係」では、計画策定のための基礎調査に加えて、計画に基づく事業の進捗確認や評価のために、事業所管部署による市民意識調査等も多く行われている。

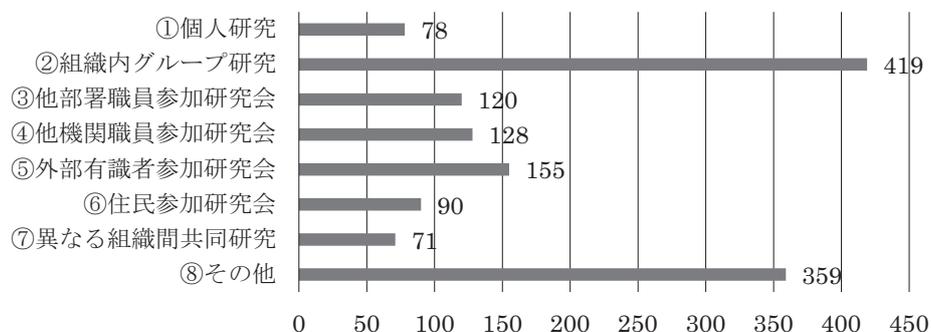
イ 社会福祉・保健医療関係

「社会福祉・保健医療関係」では、介護・育児・健康づくり・食育等の多岐に渡る分野の調査、分析が行われている。次期子ども子育て支援事業計画策定のための調査実施を回答する自治体も多かった。

表1 調査研究活動の実施・参画主体（中心的役割に近い順に各1つ）

	1位	2位	3位
①都市シンクタンク等の職員	105	15	9
②都市自治体の企画部門の職員(1を除く)	198	87	28
③都市自治体の職員(1、2を除く)	475	191	83
④他自治体の職員	5	16	28
⑤シンクタンク、コンサルティング会社の職員(1を除く)	100	238	61
⑥大学の研究者	72	86	36
⑦大学院生・大学生	18	30	15
⑧公益法人、NPO 法人の職員(1、5を除く)	13	21	17
⑨市民(5、6、7を除く)	28	44	85
⑩その他	27	81	79
無回答	10	242	610

図3 調査研究の実施形態（複数選択可）



### ウ 生活基盤・整備関係

「生活基盤・整備関係」では、地域公共交通に関する調査研究が多い。利用実態調査や事業者ヒアリング、乗降調査等により、計画策定やバスルートの検討が行われている。

#### (2) 調査研究活動の実施形態

調査研究活動の実施・参画主体は、「都市自治体（都市シンクタンク等又は企画部門を除く）職員」であるものが475本（45.2%）であり、最も多い。次いで「都市自治体の企画部門（都市シンクタンク等を除く）の職員」が198本（18.8%）、「都市シンクタンク等の職員」が105本（10.0%）である（表1）。

実施形態は、数が多い順に、「組織内グルー

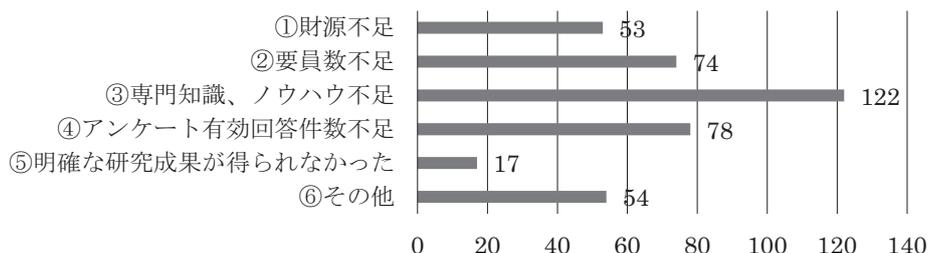
プ研究」が419本（調査研究本数の39.9%）、「その他」が359本（調査研究本数の34.2%）、「外部有識者参加研究会」が155本（調査研究本数の14.7%）となっている（図3）。

#### (3) 調査研究活動の課題・問題点

調査研究活動を行った際の課題や問題点は、「③専門知識、ノウハウ不足」を122団体が回答していて最も多く、次いで「④アンケート有効回答件数不足」を78団体が回答している。（図4）。

専門知識やノウハウ不足という回答結果からわかるように、調査研究の担い手の人材育成が最大の課題である。また、実施主体として、事業所管部署の職員が、調査研究に取り

図4 調査研究活動を行った際に生じた課題・問題点（複数選択可）



組む事例が多いが、現場の問題意識等については反映されやすい反面、必要人員が不足していたり、兼務により十分な調査研究の時間が確保できない等の問題も挙げられている。

体（8.3%）と続いている。なお、「その他」の内容は、「常設の任意団体」、「常設の提言機構」、「広域連合」、「NPO 法人」、「一般財団法人」である。

## 2 都市シンクタンク等の活動の状況

### (1) 設置数及び設置形態

次に、都市シンクタンク等の組織動向、活動実績等について紹介する。

2019年4月1日現在の都市シンクタンク等の設置数は48団体であり、廃止、新設の動きはあるが、2018年度の48団体からその数は横ばいで推移している。

設置形態の内訳は、「自治体の内部組織」として機能している都市シンクタンク等が28団体（58.3%）であり、これまでと同様に最も多い（図5）。次いで、「公益財団法人」が8団体（16.7%）、「大学の附属機関」が4団

### (2) 調査研究事業費

調査研究事業費予算額の1団体あたりの平均は1,366万円（図6）であり、2018年度調査の1,224万円から増加した。

### (3) 研究員数

研究員の1団体あたり平均数は、5.6人（図7）（常勤4.0人、非常勤は1.6人）である。

## おわりに

多忙な日常業務、突発的な現場対応、様々な調整事務に追われる職場環境にあって、各都市自治体は、限られた人員を捻出して、本

図5 都市シンクタンク等の設置形態

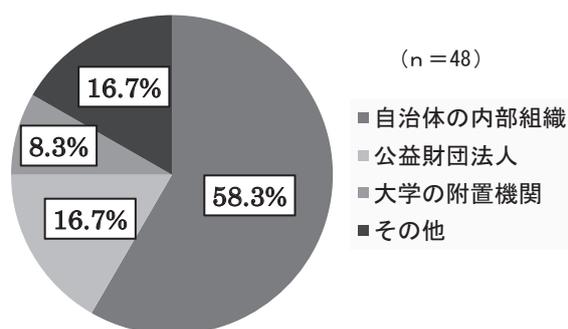


図6 調査研究事業費予算額

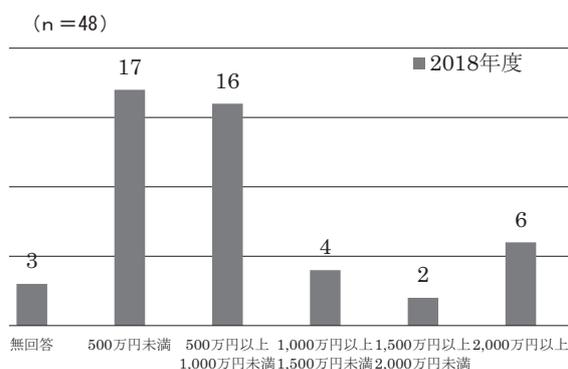
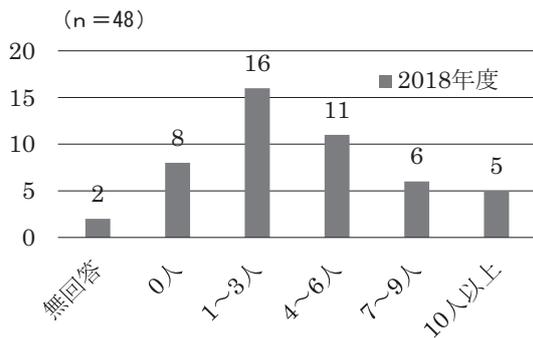


図7 研究員数



調査結果にあるような調査研究活動に取り組んでいる。現場の眼差しで、市民の声に耳を傾け、事業者とともに汗をかくことで見えてくるものがある。

当センターでは、これら都市自治体及び都市シンクタンク等の調査研究活動について、本誌の他にも、ホームページ (<http://www.toshi.or.jp/?cat=52>) にて、情報提供している。これらの情報提供が、都市自治体及び都市シンクタンク等における調査研究活動、政策形成に少しでもご参考となれば幸いです。

最後に、お忙しい中、本調査にご協力をいただいた皆様に深く感謝申し上げます。

(研究員 安齋顕考)

表2 都市自治体の調査研究活動一覧 (太字は都市シンクタンク等)

都道府県名	市区名	調査研究名
北海道	札幌市	○札幌における再生医療研究の実用化に向けた周辺産業等調査○大谷地流通業務団地共同通勤バス実行可能性調査○eスポーツを通じた産業活性化調査研究○平成30年度観光客入込数調査○平成30年度第3四半期観光客入込数調査○来札観光客満足度調査及び外国人個人観光客動態調査○札幌市夜景観光経済効果調査業務○平成30年度観光客動態調査○平成30年度重度障がい者の在宅介護に関するアンケート調査(保健福祉局)○医療的ケアを必要とする子どもに関する調査(保健福祉局)○札幌市の温暖化対策推進に関する調査(環境局)
	函館市	○転入者アンケート調査○函館市子ども・子育て支援に関するニーズ調査○コンブ養殖技術改良研究事業○磯焼け漁場機能診断・藻場造成技術開発研究事業○ホッケ資源量変動機構解明研究事業
	室蘭市	○室蘭市標準学力調査○室蘭市総合計画・室蘭市総合戦略改定に関わる市民アンケート
	帯広市	○平成30年度男女共同参画に関する意識調査○市民アンケート調査○第三期帯広市地域福祉計画策定に向けたアンケート調査○帯広市障害者計画の策定に向けたアンケート調査○(次期)おびひろこども未来プラン策定にかかるアンケート調査○第3期帯広市中心市街地活性化基本計画策定に向けた市民アンケート○帯広市産業経済実態調査○農業経営等に関するアンケート○将来都市構造の分析○緑の基本計画基礎調査業務委託○教育に関する意識調査
	苫小牧市	○情報連携による行政業務の高度化に関する研究○苫小牧市の環境に関するアンケート○喫煙、受動喫煙に関する実態調査
	稚内市	○第2次稚内市地域福祉計画策定のためのアンケート調査
	紋別市	○国土強靱化地域計画策定に係る防災・減災に関する市民意識調査
	千歳市	○市民意向調査○食育推進計画策定に係る市民アンケート
	深川市	○人口動態調査
	富良野市	○新たな総合計画のあり方
	登別市	○登別市営住宅等長寿命化計画策定基礎調査○登別市都市計画マスタープランの見直しに向けた市民アンケート調査
	北斗市	○公共交通に関するニーズ調査
	青森県	青森市
青森公立大学地域連携センター		○地域見守り端末に関する調査事業○小学校外国語科における「書くこと」の到達目標の分析とライティングテストの開発○小学校外国語科における青森県版英語リーディング教材の開発○ねぶた出張を考える～東京ねぶたの事例から～事業○日常文化としての青森ねぶた祭～ねぶた祭を支える人々～○『留学経験のアウトカムがコミュニティーに及ぼす影響に関する研究～青森県内への留学生受け入れに関して～』事業○浅虫地域力の強化事業○学生が

青森県		ボランティア活動に参加しやすくなる環境整備に関する研究事業○スカイプその他の SNS を活用した地域経営志向インバウンド MICE 国際観光企画・プロモーション・評価の研究事業○青森県内の自治体及び事業者の情報発信に関する実証的研究事業
	五所川原市	○五所川原市市営住宅長寿命化計画○介護予防・日常生活圏域ニーズ調査
岩手県	盛岡市	○人口減少社会における若者の地元定着に向けた施策の方向性について○盛岡市におけるアクティブシニアの活躍の推進について○若者の社会動態の分析と関係人口を機軸とした移住・定住施策の推進について○岩手大学地域課題解決プログラム「人生 100 年時代における男女共同参画のありかたについて～男性の家事育児参画を中心に働き方・暮らし方の見直す～」○岩手県立大学平成 30 年度地域政策研究センター 地域協働研究【ステージ I】「女性活躍推進が地域活性化に与える影響について」○木質バイオマスによる地域循環型システムの構築について○若年層の悩みに関する意識調査-自殺予防を見据えた取組み-○ふるさと納税の地元事業者等による運営方法の構築と魅力有る返礼品についての研究○市民に親しまれる市産材ベンチのデザイン開発○米内浄水場における緩速ろ過法による浄水処理方法の研究～緩速ろ過池清掃ロボットの可能性を探る～○志波城古代公園の活性化のための 3D モデル制作○史跡や文化財の国際化対応～地域国際化にともなう史跡・文化財の発信・対応手法の開発
	盛岡市まちづくり研究所	○人口減少が及ぼす地域への影響と若者の地元定着に向けた施策の方向性について○盛岡市におけるアクティブシニアの活躍の推進について
	大船渡市	○総合計画のための基礎調査(市民意識調査)○総合戦略のための若者意識調査○行政改革の取組状況調査○行政評価(事務事業)○子ども・子育て支援に関するニーズ調査
	花巻市	○まちづくり市民アンケート○花巻市子ども・子育て支援に関するニーズ調査○組織文化の形成を図る学校組織マネジメントの在り方に関する調査研究○分団内における部の再編に関する調査について
	北上市	○北上市市民意識調査○外国人住民に係る実態調査○外国人の医療環境整備へ向けた取組に関する研究○北上市立図書館基本的運営方針中間検証○空き家等調査
	遠野市	○遠野市子ども・子育て支援総合計画に関するニーズ調査
	一関市	○一関・平泉定住自立圏アンケート
	陸前高田市	○陸前高田市まちづくり総合計画策定支援事業○陸前高田市地域公共交通網計画
	釜石市	○在宅医療・介護実態調査○研修事業等に関する実態調査○各職能団体との一次連携○釜石市健康に関する意識調査○かまいし男女共同参画推進プラン改定に関する市民意識調査
	奥州市	○空き家実態調査
宮城県	塩竈市	○平成 30 年度塩竈アフタースクール事業に係る事後調査○「塩竈市子ども・子育て支援事業計画」策定に係る子ども・子育て支援事業に関するニーズ調査○塩竈市国民健康保険第 2 期データヘルス計画・第 3 期特定健康診査等実施計画
	白石市	○地方創生市民アンケート
	名取市	○名取市総合計画策定のための市民意識調査○名取市子ども・子育て支援事業計画策定○第二次名取市環境基本計画策定に係る市民意識調査○名取市地域福祉市民意識調査○生涯学習振興計画策定市民意識調査
	多賀城市	○多賀城市まちづくりアンケート○多賀城市子どもの生活に関する実態調査○多賀城市子ども・子育て支援事業計画策定のためのアンケート○こころの健康に関するアンケート調査
	栗原市	○栗原市中核機能地域の整備の基本構想策定に係る高校生アンケート
秋田県	秋田市	○秋田市事業用地需要調査および工業用地環境分析等業務委託○秋田市幹線バス路線等調査検討業務○秋田市交通系 IC カード導入・運用実態等調査
	能代市	○「白神ねぎ」の PR とまちづくりへの活用についての調査研究
	湯沢市	○市民満足度調査
	鹿角市政策研究所	○第 7 次鹿角市総合計画のための基礎資料集
	由利本荘市	○由利本荘市将来人口推計業務○由利本荘市総合計画 後期基本計画策定のための市民アンケート調査
	潟上市	○第 3 次潟上市食育推進計画(仮称)策定に係る市民意識調査
山形県	米沢市	○障害者差別解消法に関する条例策定のためのアンケート調査
	酒田市	○平成 30 年度酒田市観光に関する調査研究
	新庄市	○まちづくり市民アンケート
	最上地域政策研究所	○高齢者支援対策○克雪対策

山形県	東根市	○平成 30 年度東根市生活習慣に関する実態調査
福島県	福島市	○福島市労働条件等実態調査○商店街変動調査○新しい福島市総合計画の策定に向けた市民アンケート調査○子ども・子育て支援ニーズ調査
	郡山市	○市民意見レーダー○6次産業化トータル支援ネットワークの構築○スマートな働き方
	いわき市	○中山間地域における商品開発○外国人を軸としたインバウンド観光開発プロジェクト○映像制作による観光マーケティングの実践○市内ショッピングモール・センターにおける消費行動の現地調査○技能実習生の日本語教育の実態調査及びその課題把握と学生のグローバル化対応
	白河市	○地域内移動支援助成実証実験○白河市立地適正化計画の策定に向けた市民及び事業者アンケート調査○白河市無形民俗芸能等支援事業 関連調査○第2期白河市子ども・子育て計画策定に係るニーズ調査
	須賀川市	○須賀川市の立ち位置を分析
	喜多方市	○喜多方市の行政サービスに対する満足度・重要度アンケート調査
	南相馬市	○南相馬市 市民意識調査○行政区活動内容等調査○南相馬市地域福祉計画策定のためのアンケート調査○泉官衙遺跡発掘調査
茨城県	水戸市	○水戸市地域福祉計画策定に関するアンケート調査
	下妻市	○公民連携研究会
	常陸太田市	○資源ごみ分別に関するアンケート○「常陸太田市地域公共交通再編実施計画」の見直し
	北茨城市	○北茨城市観光資源調査
	笠間市	○移住・定住促進施策に関する共同研究
	取手市	○市民意識調査
	牛久市	○平成 30 年度「牛久市の行政サービスに対する市民満足度調査」○転入・転出に関するアンケート調査○市内・準市内事業所の男女共同参画推進状況アンケート調査○平成 30 年度北部地域の市街化調整区域における宅地開発調査検討業務○30 国補公園第 1 号牛久市公園施設長寿命化計画策定業務
	常陸大宮市	○市民意識調査
かすみがうら市	○かすみがうら市スマート IC 設置可能性等調査業務	
栃木県	うつのみや市政研究センター	○宇都宮市民の医療・介護レセプトデータに関する定量的解析－在宅ケアに着目して－○滞在型の関係人口化手法における空き家活用の可能性に関する調査研究○宇都宮市における単身世帯を支えるまちづくりに向けた調査研究○宇都宮市における食料品アクセス問題の現状と課題に関する調査研究○宇都宮市北西部における地域資源の観光活用方策に関する調査研究○宇都宮市の人口移動メカニズムに関する調査研究－転出者に着目して－
	足利市	○平成 31 年足利市民アンケート調査○足利市子ども・子育て支援事業計画策定に係るニーズ調査○健康と食育に関するアンケート○市道大久保町 87 号線周辺交通量等調査業務
	佐野市	○佐野市のコンパクトなまちづくりに向けた市民アンケート調査○市政に関するアンケート○人権問題に関する市民意識調査○男女共同参画に関する市民意識調査○男女共同参画に関する事業所実態調査
	小山市	○小山市空家民泊推進 3 年計画策定に伴う調査研究○小山市空家利活用等調査研究○子ども子育て支援事業事業計画に関するニーズ調査○内閣府の戦略的イノベーション創造プログラム(SIP)次世代農林水産業創造技術の開発研究ハトムギ撰取によるホメオスタシス多視点評価システム実証研究
	那須塩原市	○平成 30 年度 男女共同参画社会に関する市民意識調査○食品ロス発生量の推計調査○ごみ質調査
群馬県	前橋市	○「前橋市における空き家対策支援」○緑の基本計画施策の評価指標基礎調査業務
	高崎市	○高崎市市民福祉意識アンケート調査○子どもの読書活動に関するアンケート○ホテル招致調査
	高崎経済大学地域科学研究所	○空家特別措置法施行後の空き家対策に関する総合的研究○長野堰の成立と歴史的役割に関する研究○地方都市における中小製造業の存立基盤に関する研究
	桐生市	○桐生市総合計画策定に関する市民アンケート調査○桐生市職員自主研究活動(人を呼び込むまちづくり すみたくなるまち桐生)○桐生市職員自主研究活動(災害におけるウェアラブルカメラの活用方法等に関する研究)
	伊勢崎市	○平成 30 年度市民意識調査○男女共同参画に関する市民意識調査○男女共同参画に関する事業所意識調査
	渋川市	○市民意識調査○市民ワークショップ○高校生ワークショップ○渋川市子ども・子育て支援事業計画に関するニーズ調査

埼玉県	彩の国さいたまづくり広域連合	○埼玉型の公共空間利活用プロジェクト～地域活性化のための官民連携による社会実験～○埼玉の地域資源の再発見・利活用による愛県心醸成プロジェクト～埼玉版ツーリズムの構築～
	熊谷市	○埼玉県熊谷市内における熱中症救急搬送の実態把握及び気象要素との関連 ○自治会実態調査○熊谷市地域福祉計画・熊谷市地域福祉活動計画アンケート調査
	飯能市	○地域包括ケアシステムの構築のための社会資本の活用に関する研究
	加須市	○ごみ処理等の意識調査○第2期加須市子ども・子育て支援計画
	東松山市	○市民意識調査
	かすかべ未来研究所	○春日部市の教育に関する調査研究～地域ではぐくむ、子どもたちの「確かな学力」～
	鴻巣市	○鴻巣市中央公民館エリア再編研究○シティプロモーション活動に関する調査研究
	草加市	○平成30年度 草加市民アンケート○草加市市民健康意識調査○都市農業振興計画策定に係る市民・商工業者・農業者意向調査
	越谷市	○市政世論調査
	埼玉県東南部都市連絡調整会議	○まんまるよやくシステムの運用状況調査と情報セキュリティ向上施策検討
	戸田市政策研究所	○住民主体のまちづくりに関する調査研究○戸田市におけるスポーツ・レクリエーションを軸とした〈交流型まちづくり〉に関する応用研究○シビックプライドの効果及び向上手段に関する基礎研究○データ分析に基づく戸田市の現状と課題
	朝霞市	○第二期朝霞市子ども・子育て支援事業計画策定のための子ども・子育てに関する調査、子どもの生活に関する調査【子育て支援に関する調査】教育・保育及び子育て施策全般に関する課題やニーズ等の調査○高齢者実態把握調査
	新座市	○新座市シティプロモーション方針策定に係る調査研究○ロケーションサービスの受入体制の構築に向けた調査研究○第14回 新座市民意識調査○新座市子育て支援に関するアンケート調査
	富士見市	○第15回 富士見市民意識調査○富士見市子育て支援に関するアンケート調査
吉川市	○市民意識調査	
千葉県	館山市	○館山市第2期子ども・子育て支援事業計画策定のためのニーズ調査○館山市地域公共交通網形成計画策定に係る調査
	松戸市	○人権に関する市民意識調査○地域福祉サロン ～困ったときはお互いさま～○介護予防把握事業実施のための市民アンケート調査○都市型介護予防モデル
	松戸市	「松戸プロジェクト」(アンケート名：健康とくらしの調査)○松戸市ゆめいろバス(中和倉コース)利用者アンケート調査○松戸市ゆめいろバス(中和倉コース)沿線住民アンケート調査○松戸市子育て世帯親元近居・同居住宅取得補助金に関するアンケート調査○松戸市分譲マンション実態調査○民法改正後の松戸市成人式について
	松戸市政策推進課市政総合研究室	○転居に関する意向についてのアンケート調査
	野田市	○自治会アンケート調査○野田市人権に関する市民意識調査○野田市水道事業長期計画策定のためのアンケート調査○野田市子ども・子育て支援事業計画を包含した次期エンゼルプラン策定のための意向調査○ひとり親家庭等の支援に関する意識調査
	茂原市	○親子歯科指導における意識調査と定期歯科検診結果の分析
	成田市	○市民満足度調査○医療産業集積調査○成田市子ども・子育て支援事業計画策定のためのニーズ調査○住宅・住環境に関するアンケート調査○成田市地域公共交通網形成計画基礎調査
	佐倉市	○平成30年度市民意識調査○第5次総合計画策定支援業務委託○環境基本計画策定支援業務○佐倉市循環バスアンケート調査○デマンド交通終了に伴うアンケート調査○公共交通に関するアンケート調査○佐倉市学校プール・市民プール再編に向けた調査○教育に関する意識調査
	習志野市	○習志野市市民意識調査・大学生意識調査○習志野市社会指標分析○人口推計○ホール及び類似施設調査○平成30年度習志野市子ども発達支援に関するモニタリング調査○学力向上推進委員会○男女共同参画に関する市民意識調査○男女共同参画に関する事業所調査○ワーク・ライフ・バランス推進に関する事業所調査
	柏市	○平成30年度柏市まちづくり推進のための調査

千葉県	市原市	○市原市総合計画進行管理に係る市民意識調査○在宅要介護高齢者の医療・介護連携の推進方策に関する調査研究○市原市子ども・子育て支援に関するニーズ調査○地域経済動向調査○中央図書館利用者アンケート
	八千代市	○八千代市都市機能分析調査○まちづくり課題調査○平成30年度八千代市公共交通調査
	浦安市	○事務事業点検(平成30年度実施分)○公衆無線LANに関するアンケート○まちづくりに関する条例等調査検討○市有土地利用調査検討○舞浜駅周辺のあり方に関する調査検討○浦安市PFI導入指針改定検討○新産業振興ビジョン策定事業○転入高齢者の社会参加の実態調査○子ども・子育て支援総合計画に関する基礎調査○こどもプロジェクト事業効果測定研究調査○浦安小学校屋内水泳プールの有効活用に向けた需要調査○平成30年度浦安市小・中学生生活実態調査
	山武市	○まちづくりアンケート○山武市子ども・子育てに関するニーズ調査
東京都	千代田区	○千代田区次世代育成支援計画策定のためのニーズ調査○千代田区在宅療養実態調査○千代田区認知症サービス推進調査○人口推計及び区の施策に関するアンケート調査のデータ分析○区政モニター○第45回千代田区民世論調査
	港区政策創造研究所	○港区におけるクリエイティブ産業実態調査報告書○港区人口推計(平成31年3月)の作成
	新宿区	○区政情報の発信に係る検証○新宿区区民意識調査○新宿区区政モニターアンケート○新宿区次世代育成支援に関する調査○学校保健調査研究
	新宿自治創造研究所	○2015年国勢調査に基づく新宿区地域別将来人口推計・世帯推計○公民連携(PPP)の研究○若年層の区政参加・地域活動への参加
	江東区	○長期計画区民アンケート調査○「江東区ブランディング戦略」に関するアンケート調査○江東区こども・子育て支援事業計画策定に係る調査○江東区緑視率等調査○江東区緑の基本計画改定に係る区民アンケート調査
	目黒区	○目黒区人権に関する意識調査○男女平等・共同参画に関する区民意識調査○区民による身近な生物調査○環境に関するアンケート調査
	せたがや自治政策研究所	○(自治体経営のあり方研究)住民自治と区民参加○(自治体経営のあり方研究)世田谷区における協働政策の展開○(都市空間の社会的特性)市街地再開発事業における周辺住民への対応○(都市空間の社会的特性)世田谷の地域特性の析出11データで見る世田谷―「働き手」と「働く場」―
	中野区	○2018中野区区民意識・実態調査○平成30年度(2018年度)健康福祉に関する意識調査○新公共交通サービス検討業務○中野区内の木造住宅密集地域における防災まちづくり調査検討○中野区ごみ組成分析調査
	杉並区	○第50回杉並区区民意向調査○街の「にぎわい」に関する実態調査○杉並区空き家実態調査○健康長寿モニター事業○杉並区「特定の課題に対する調査、意識・実態調査」
	豊島区	○(仮称)豊島区子ども・若者総合計画策定のためのアンケート調査○豊島区商工政策審議会○池袋駅周辺地域におけるアート・カルチャー・ハブとスポットのコンセプトと空間イメージ○平成30年度来街者及び在住・在勤者動向に関するアクセスポイント接続データ等の分析業務委託○豊島区教職員勤務実態調査
	北区	○政策課題研究会ロゼ(平成30年度)○北区区民意識・意向調査(平成30年8月)○都市イメージ調査○北区スポーツ推進計画に関するアンケート調査○北区緑の実態調査(平成30年度)○北区住宅マスタープラン改定に伴う基礎調査○北区コミュニティバス展開方針策定調査○「北区教育ビジョン2020」策定に係る保護者アンケート○北区子ども・子育て支援に関するニーズ調査
	(公財)荒川区自治総合研究所	○荒川区民総幸福度(グロス・アラカワ・ハピネス:GAH)に関する研究○児童相談所の開設を契機とした研究
	板橋区	○地域デザインフォーラム「多文化共生について」
	葛飾区	○葛飾区後期実施計画策定に係る転入者アンケート調査及び転出者アンケート調査○政策・施策マーケティング調査○政策方針決定への女性の参画状況調査○葛飾区「生きることを支えるための調査」～自殺対策に関する意識調査～○精神科入院患者に関する調査○葛飾区公共交通網構築に関する調査検討○学校教育アンケート
	八王子市	○市政モニター○市政世論調査○在宅介護実態調査
	武蔵野市	○地域生活環境指標○武蔵野市の将来人口推計○武蔵野市子ども生活実態調査○武蔵野市ひとり親家庭アンケート調査○平成30年度市政アンケート調査○平成30年度市民意識調査○武蔵野市青少年に関するアンケート調査○武蔵野市学童クラブアンケート調査○生涯学習に関する調査○無電柱化についてのアンケート調査
三鷹市	○三鷹まちづくり総合研究所「市政に関する将来課題の調査研究分科会」	
府中市	○市民意識調査○市政世論調査○府中市男女共同参画に関する意識調査	

東京都	(公財)東京市町村自治調査会	○基礎自治体における AI・RPA 活用に関する調査研究○結婚支援を糸口とした少子化対策及び地域活性化に関する調査研究○東京島しょ地域におけるインバウンド拡大策に関する調査研究○多摩・島しょ地域の自治体における内部統制の整備・運用に関する調査研究～信頼される自治体を目指して～○基礎自治体における多文化共生施策に関する調査研究○かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報○その他の毎年度調査(多摩地域ごみ実態調査・多摩地域データブック・市町村税制参考資料・市町村財政力分析指標)
	昭島市	○市民意識調査
	町田市	○町田市市民意識調査○「広報活動」に関する意識調査○町田市職員意識調査○町田市スポーツに関する市民意識調査アンケート○2018年度町田駅ペDESTリアンデッキ上通行量調査○2018年度町田市観光客数等実態調査○2018年度環境に関する市民アンケート調査○家庭系ごみに関する市民アンケート調査○市街化調整区域地区計画の運用指針案の作成及び大規模土地利用転換における土地利用制度のあり方の検討業務委託
	町田市未来づくり研究所	○主催講演会(ひとがまちだ。わたしがまちだ。あなたがまちだ。) ○主催講演会(地域づくりの新たな進め方) ○主催講演会(公共空間活用事例等) ○GREEN × PLAZA 研究 ○原町田中央通りにおける GREEN × PLAZA 研究
	小平市	○小平市長期総合計画策定のための市民アンケート調査○窓口サービスアンケート
	東村山市	○平成 30 年度東村山市市民意識調査○将来のまちづくりに係るアンケート ○東村山市第 5 次総合計画基礎調査○第 2 期東村山市子ども・子育て支援事業計画調査
	福生市	○市政世論調査○子ども・子育て支援に関するアンケート調査○社会教育委員から見たコミュニティ・スクールの現況と今後○福生市文化財総合調査
	武蔵村山市	○住民等の意識・希望調査
	西東京市	○西東京市子育て支援ニーズ調査○コミュニティバス新規路線導入結果検証等調査
神奈川県	川崎市	○都市政策研究事業○政策課題研究事業○川崎市の財政に関する研究○都市計画道路網のあり方検討調査○公共施設跡地等有効活用調査○木材利用促進方策検討調査○川崎港における産業活動および貨物流動に関する経済波及効果等調査
	横須賀市政策推進部都市政策研究所	○産業連関表を用いた経済波及効果分析ツールの全庁的かつ継続的活用の推進○アンケート調査支援
	さがみはら都市みらい研究所	○一人暮らし高齢者の生活と意識に関する調査研究
	鎌倉市	○鎌倉市文化施設連絡会議(鎌文ネット)○鎌倉市 ICT 活用支援業務○業務量等調査業務○本庁舎執務環境等整備支援業務○鎌倉市訪日外国人観光客実態調査
	鎌倉市政策創造課	○RPA 実証実験○第 3 次鎌倉市総合計画第 4 期基本計画策定に係る市民対話
	藤沢市	○藤沢市の津波対策について～津波漂流物の衝突による津波避難施設への影響に関する調査研究
	三浦市	○人口減少に伴う課題抽出と市が行うべき施策及び事業の検討
	みうら政策研究所	○人口減少に伴う課題抽出と市が行うべき施策及び事業の検討
	厚木市	○厚木市民満足度調査○想定される地震についての被害想定調査○子ども・子育て支援事業ニーズ調査
大和市	○介護予防・日常生活支援総合事業における対象者等の把握調査分析○こころの健康に関するアンケート調査○平成 30 年度大和市工業実態調査○商業実態調査	
新潟県	新潟市	○子ども施設の質の向上○施設における利用者起点の政策改革○公民連携の推進
	長岡市	○長岡市に暮らす若者の意識調査○個別施設計画(公共建築物長寿命化計画及び公共建築物適正化計画)策定のための基礎調査○長岡市景況調査
	柏崎市	○松雲山荘紅葉ライトアップ調査○市内公共交通利用状況調査
	新発田市	○市民意識アンケート
	十日町市	○インバウンド共同研究事業
	燕市	○燕・弥彦地域公共交通網形成計画策定に関する調査○燕市まちづくり市民アンケート
	糸魚川市	○第 2 次総合計画に関する市民アンケート

新潟県	上越市	○子どもの生活実態に関するアンケート調査○保育園の再配置等に係る計画(第3期)策定及びその基礎資料となるアンケート調査○公共施設における省エネルギー化調査○家庭教育に関するアンケート○路線バス乗降調査○路線バスの利用にかかる高校生アンケート○公共交通に関する聞き取り調査○北陸新幹線利用状況調査(市内企業に対するアンケート調査) ○津波浸水想定分析業務委託○消防団適正配置を検討するための調査	
	上越市創造行政研究所	○政策形成に資するデータベースの構築○地域づくりプラットフォームを支える地域学の研究体制確立に向けた調査研究	
	魚沼市	○子ども・子育て支援ニーズ調査	
富山県	富山市	○富山市のまちづくりに関する研究○富山市型包括的施策展開の効果分析及び可視化業務○平成30年度多様な働き方推進事業○富山市民意識調査○地域資金循環型官民連携PREファン্ডに係る情報整理調査○まちなか地区モデル調査～要介護認定率と地域・健康活動等の関連調査～○富山市子ども・子育て支	
	富山市	援事業計画に関するニーズ調査○運動・スポーツの実施状況等に関する調査○スポーツ施設・設備の長寿命化計画策定(改修計画)に係る市有拠点スポーツ施設老朽化基礎調査○第2期富山市工業振興ビジョン○高齢社会における交通と健康モニタリング調査○下水処理場における官民連携手法導入可能性調査○「集患策」明確化に向けた連携先ニーズ分析	
	高岡市	○県西部6市一般廃棄物処理の広域化に係る基礎調査○平成30年度新幹線ニーズ調査○北陸新幹線新高岡駅利用実態調査	
	氷見市	○地域の現状把握に関するアンケート調査○広報広聴に関するアンケート調査○氷見市子ども・子育て支援に関するアンケート調査○市民アンケート	
	射水市	○射水市の公共交通に関する市民アンケート及び利用者アンケート調査○射水市企業状況調査○第2次射水市中小企業振興計画策定業務	
	加賀市	○都市計画マスタープラン策定に伴うアンケート調査	
石川県	野々市市	○野々市市統計解析ツールを用いた社会動態の特徴分析業務	
福井県	小浜市	○新幹線を活かした新まちづくり構想(素案)策定支援調査	
山梨県	甲斐市政策研究所	○人口減少対策	
長野県	長野市	○長野市耕作放棄地等のソルガム活用調査研究事業○飯綱高原実験林の自然林復元調査○大谷地湿原ヨシ管理実験○中央通り歩行者優先道路化検討業務委託	
	松本市	○松本市子ども・子育て支援事業計画策定に係るニーズ調査○松本市子どもの権利に関するアンケート調査○学校外のスポーツ・文化活動についてのアンケート調査○家庭系・事業系一般廃棄物組成・食品ロス調査○松本市地域公共交通評価検証	
	上田市	○第2次上田市子ども・子育て支援事業計画策定のためのニーズ調査	
	諏訪市	○3市合同行政評価研究会	
	小諸市	○こもろまちづくり市民意識調査	
	伊那市	○まちづくりに係るアンケート○伊那市男女共同参画に関するアンケート調査○都市計画基礎調査○第2期子ども・子育て支援事業計画策定に係るアンケート調査○企業訪問アンケート○外来植物ブットレアの生態解明と試験的駆除	
	中野市政策研究所	○地域コミュニティの現状と課題○若者のUターン促進に関する研究～ゆとり世代のゆとりある暮らし～○中野市の子育て環境に関する調査研究～もっと子育てしやすいまちへ～	
	大町市	○大町市街地における空き不動産活用モデル調査研究	
	茅野市	○市民満足度調査	
	塩尻市	○平成30年度市民意識調査	
	安曇野市	○子育て支援に関するアンケート調査○入浴料金割引券交付事業についてのアンケート調査○拠点地域等住宅購入費補助事業に関するアンケート調査○放課後児童クラブの利用に関するアンケート調査○穂高プール利用者アンケート調査	
	岐阜県	岐阜市	○平成30年度市民意識調査○公共交通自動運転技術活用調査○岐阜市観光ビジョン策定(～2019年度)○岐阜市地域福祉計画策定基礎調査○外国人市民の意識調査○第8回「人権に関する市民意識調査」○子ども・子育て支援に関するニーズ調査○平成30年度岐阜市ひとり親家庭等生活実態調査○歩行者・自転車通行量調査
		(一財)飛騨高山大学連携センター	○下町エリア全体のまちづくりに関する調査研究○日本遺産等の歴史的資源を活用した地域活性化に向けた調査○高地における健康づくりに関する調査○誰にもやさしいまちづくりの見直しに関する調査○子育て環境に関する現状と課題調査
多治見市		○第7次多治見市総合計画見直しに伴う将来人口推計	

岐阜県	羽島市	○羽島市第六次総合計画後期実施計画策定に向けた基礎調査○男女共同参画に関する市民意識調査○地域福祉推進のための市民アンケート調査○羽島市LED照明灯導入調査○子育て支援に関するアンケート調査
	恵那市	○市民意識調査
	土岐市	○市民意識調査
	本巣市	○人権についての市民意識調査○船来山3号墳詳細測量調査
	郡上市	○郡上市のまちづくりに関する市民アンケート調査
静岡県	浜松市	○広聴モニターアンケート調査○市民アンケート調査○妊娠糖尿病(GDM)対策について○両親学級事業が母親の出産後の育児に及ぼす影響について○5歳児のう蝕有病者率に影響を与える因子の検討○浜松市地域福祉計画アンケート調査○人権に関する意識調査○浜松市風力発電等に係るゾーニング導入可能性調査○浜松市天竜区における木質バイオマス資源の持続的活用による再生可能エネルギー導入計画策定業務○分散型エネルギーインフラプロジェクトマスタープラン策定事業
	沼津市	○市民意識調査○沼津市のまちづくり指標○第5次沼津市総合計画策定基礎調査
	三島市	○スマートウエルネスみしま関連事業調査○三島市自然環境基礎調査○子どもの生活実態調査○三島市観光動態等調査○三島市地域福祉計画中間評価業務
	焼津市	○総合計画に関する市民意識調査
	藤枝市	○若い女性が輝けるまちづくりに向けた調査、研究
	袋井市	○市民意識調査
	牧之原市	○牧之原市市民意識調査
愛知県	名古屋市	○名古屋市次期総合計画成果指標に関するアンケート調査○名古屋市総合計画2018成果指標に関するアンケート調査○若い世代の転入理由アンケート調査○情報化に関するアンケート○性的少数者(セクシュアル・マイノリティ)など性別にかかわる市民意識調査○平成30年度 人権についての市民意識調査○本社機能に関する調査研究○中小企業支援事業検証等調査○客引き行為等にかかる市民・事業者アンケート調査○有松地区の伝統的建造物の特別公開及び活用検討調査業務委託○環境対策に関する市民アンケート○湧水を活用したヒートアイランド現象緩和の実証実験○燃料電池車の普及に向けた調査○温室効果ガス排出量把握調査等○ため池の水質浄化方策の検討に関する研究○市内希少種の保全とこれに関わる外来種の影響についての研究○PM2.5の二次生成と光化学オキシダントに関する研究○PM2.5中の炭素成分の発生源に関する研究○新幹線鉄道騒音振動対策及び騒音変動要因の把握に関する研究○都市計画に伴う市内河川の水質変化に関する研究○有害化学物質のノンターゲットモニタリング手法の開発○浄化微生物によるVOC汚染除去に関する研究○生物応答を用いた排水試験法(WET)による名古屋市内事業所排水の評価に関する研究○電子顕微鏡を用いた緊急時における原因追究に関する研究○市内河川からの悪臭物質の包括的分析法に関する調査研究○都市型PM2.5の高濃度化現象の原因解明と常時監視データ補正法○多種・新規化学物質の網羅的モニタリングと地域ネットワークを活用した統合的評価・管理手法の開発○市内湧水の水質・水量に関する研究○地下水汚染と自然由来土壌汚染との関連解明に関する調査研究○将来的な資源・ごみの排出にかかる課題調査○栄養・食生活アンケート○敬老パス制度に関する市民アンケート○平成30年度都市計画マスタープラン検討調査業務委託○名古屋市公共交通のあり方詳細検討業務委託○特定通路調査業務委託○久屋大通(南エリア)の整備の前提条件に関する検討○名古屋南部東海道周辺の山車行事調査事業○上下水道事業の技術的課題に関する調査研究○自殺対策および自死遺族支援に関する研究○野菜を食べない人の背景に関する研究
	(公財)名古屋まちづくり公社 名古屋都市センター	○自動運転がまちづくりに及ぼす影響に関する研究○中川運河地区における産業空間の価値向上に関する研究○名古屋都心における路地的空間の形成可能性の基礎研究○官民連携によるまちづくりについて～名古屋市における活用可能性～○道路の整備におけるストック効果について○災害に関する情報の「伝え方」～ハザードマップから見る情報について～
	豊橋市	○大規模地震災害時における住民間共助を考慮した要配慮者支援策に関する研究○人間欲求の変化を組み込んだ避難所運営モデルの開発と事前復興計画○避難所におけるピクトグラムの活用○東三河地域における防災拠点のリアルタイム耐震診断技術に関する研究○AI技術活用調査研究○まちづくりに関するアンケート○豊橋市での移動販売を用いた地域課題解決策の研究○平成30年度豊橋市市民意識調査○平成30年度豊橋市外国人市民意識調査○GISを用いた豊橋市の産業立地の調査研究○患者満足度調査○太陽光発電所に関する情報を収集・分析、日射量及び気温の発電量への影響調査○太陽光パネル診断システム開発業務委託
	豊橋市役所企画部未来創生戦略室	○キャッシュレス○ICT○シェアリングエコノミー○農福連携調査○住民基本台帳に基づく人口動態等の状況やアンケート調査に基づく転入・転出の要因分析

愛知県	岡崎市	○地域電力小売事業に係る実行可能性調査
	半田市	○まちづくりの指標についての市民アンケート
	春日井市	○シティプロモーション
	津島市	○第5次津島市総合計画策定に関する市民意識調査○津島市行政改革推進事業○津島市歴史的風致維持向上計画策定協議会
	碧南市	○第6次碧南市総合計画策定に係る市民アンケート
	刈谷市	○市民意識調査○行政評価(外部評価、事務事業評価)○刈谷市総合計画基礎調査○刈谷市子ども・子育てに関するアンケート調査○刈谷駅前観光案内所基本構想策定業務
	豊田市	○遊休資源を生かした多世代共生の仕組みづくりに向けた調査
	江南市	○こうなん農福
	稲沢市	○都市と緑のマスタープラン策定業務○稲沢市都市計画道路見直し○平成30年度国府宮駅周辺再整備検討調査○第24回市政世論調査○福田川雨水整備計画策定業務
	東海市	○第6次東海市総合計画に関するアンケート調査○男女共同参画基本計画現状値調査○子ども・子育て支援事業計画策定利用希望把握調査○小中学生読書状況アンケート○利用者アンケート○食品ロス実態調査
	知多市	○第6次知多市総合計画基礎調査、アンケート調査
	知立市	○知立市の総合計画のための市民アンケート調査
	尾張旭市	○尾張旭市転入出者向けWebアンケート調査○まちづくりアンケート○尾張旭市男女共同参画に関する市民意識調査○尾張旭市都市構造分析業務
	アシタのたかはま研究所	○オープンデータの活用方法について
	日進市	○平成30年度日進市市民意識調査○暫定用途地域調査検討業務○日進市都市計画マスタープラン及び緑の基本計画策定調査検討業務○企業立地に係るアンケート調査
	田原市	○福江市街地アンケート調査分析○平成30年度学校教育施設、社会教育施設の躯体老朽化等の調査業務
	清須市	○市民満足度調査
北名古屋市	○第2次北名古屋市都市計画マスタープラン	
三重県	津市	○投票区の設置基準等に関する調べ
	桑名市	○平成30年度桑名市民満足度調査○桑名市健康と福祉に関する市民アンケート○人権問題に関する意識調査(平成30年度)
	鈴鹿市	○男女共同参画に関するアンケート調査○鈴鹿市コミュニティバス乗降者調査
	名張市	○市民意識調査
	鳥羽市	○鳥羽市景観計画策定○鳥羽市空き家実態調査○市民意識調査
	伊賀市	○伊賀市まちづくりアンケート○伊賀市文化振興ビジョン策定に係るアンケート調査○伊賀市体育施設に関するアンケート
滋賀県	長浜市	○平成30年度長浜市市民満足度調査の結果について
	近江八幡市	○「沖島・びわこ」教育旅行観光プログラム作成事業○平成30年度近江八幡市安寧のまちづくり推進事業(近江八幡市安寧のまちづくり「まちなかの古民家で暮らす」アンケート調査)
	草津市	○平成30年度草津市のまちづくりについての市民意識調査○平成30年度「人権・同和問題」に関する市民意識調査○地域活動の活性化に向けた人的資源に関する調査研究○草津市の高齢人口に関する調査研究
	草津未来研究所	○地域活動の活性化に向けた人的資源に関する調査研究○草津市の高齢人口に関する調査研究
	守山市	○社会指標調査
京都府	京都市	○平成30年度販売期限の延長等による食品ロス削減効果に関する調査・社会実験○平成30年度第1回市政総合アンケート「持続可能な都市の構築について」○平成30年度第2回市政総合アンケート「災害に備えた家庭での備蓄について」○次期京都市基本計画策定のためのアンケート調査○京都市市民生活実感調査○人権に関する市民意識調査○史跡二条城歴史調査○京都観光総合調査○京都市中小企業経営動向実態調査○子育て支援に関する市民ニーズ調査○家族と家庭生活のあり方に関する意識調査○ひとり親家庭に関する実態調査○母子保健に関する意識調査○青少年・若者に関する意識行動と思春期保健に関する調査○京都市青少年活動センター利用者アンケート○子ども・若者のひきこもり支援等に係る関係団体調査○ひきこもりに関する実態把握○放課後の過ごし方に関する実態調査(小学校)○障害のある児童に係る実態把握調査○建築基準法適用除外のための包括同意基準の拡充に向け

京都府		た検討業務○魅力あるまちづくりを目指した持続可能な都市の構築の検討○ビッグデータ等を活用した交通流動実態調査
	綾部市	○「綾部市人権教育・啓発推進計画」に関する市民調査○こころの健康に関する市民意識調査
	八幡市	○都市計画マスタープラン○観光基本計画策定
	京田辺市	○総合計画策定のための市民・中学生アンケート○京田辺市交通量調査○新田辺駅東地区まちづくり事業○市内バス交通利用実態等把握調査○平成 29 年度 京田辺市立地適正化計画策定支援業務委託○空家等所有者を対象としたアンケート調査○京都府農総研跡地における公園整備にかかる費用対効果算定業務委託
大阪府	おおさか市町村職員研修研究センター(マッセ OSAKA)	○地域通貨を導入した地方創生研究会○働き方改革を踏まえた組織マネジメント研究会
	堺市	○将来人口フレーム検討及び社会潮流・現状分析○堺市ビジター実態調査○第 4 次堺市地域福祉計画策定に向けた調査○教員養成期における効果的な研修について○社会教育調査研究活動
	(公財)堺都市政策研究所	○「歴史街道を基軸とした都市魅力の向上と発信に関する調査研究Ⅱ」○地域経済分析システム (RESAS) を活用した泉州地域の産業活性化方策に関する調査研究○広域連携による地域の活性化に関する調査研究○市民研究員による調査研究○堺市民経済計算(平成 28 年度)○泉州地域市町民経済計算(平成 28 年度)○平成 23 年泉州地域産業連関表○堺市におけるクルーズ客船誘致に関する調査(仮称)○「堺市文化芸術創造都市プロジェクト」による経済波及効果○「中心市街地活性化関連事業」による経済波及効果の継続調査○「KIX 泉州ツーリズムビューローの事業実施による各市町(泉州地域 9 市 4 町)への経済波及効果」の推計○阪神高速大和川線のストック効果の検証業務○堺市における「阪堺線」への支援等による経済波及効果の調査
	岸和田市	○市民意識調査○地域自治の促進に向けた参加のあり方○事業所における男女共同参画に関する意識調査
	岸和田市総合政策部企画課政策担当	○地域自治の促進に向けた参加のあり方 ー計画づくりと民主性・開放性ー○市民意識調査
	豊中市	○豊中市協働の取組状況調査○豊中市子育て・子育て支援に関するニーズ等調査○子どもの居場所づくりに関する地域資源調査・研究○豊中市受動喫煙に関するアンケート調査○「とよなかの環境・中間報告～2017 年度速報版～」に対するご意見○豊中市産業状況調査
	とよなか都市創造研究所	○豊中市の単身世帯の生活に関する調査研究Ⅰ○豊中市の地域自治組織に関する調査研究○とよなか都市創造研究所の活動検証と自治体シンクタンクのあり方に関する調査研究
	吹田市	○平成 30 年度(2018 年度)吹田市市民意識調査○吹田市の環境に関するアンケート調査○吹田市立男女共同参画センター調査研究「若年層を取り巻く性暴力の現状とは～被害予防のために必要なこと～」○南千里公共広場におけるオープニングウィーク○効果的な禁煙支援活動に関する研究
	高槻市	○まちづくりに関するアンケート調査○高槻市市民意識調査○高槻市と関西大学による市民意識調査○高槻市都市計画マスタープラン改定に向けた市民意識調査等○自転車利用実態調査○史跡阿武山古墳に関する調査研究
	守口市	○守口市の「幼児教育・保育の無償化」政策に関するアンケート調査
	枚方市	○第 6 回枚方市自然環境調査(枚方ふるさといきもの調査)○子ども・子育て支援に関するアンケート調査○RPA の活用○タブレットを使った通訳サービスの導入
	八尾市	○未来の八尾 1 万人意識調査○平成 30 年度 八尾市市民意識調査○八尾市子どもいきいき未来計画策定に係るニーズ調査○八尾市校区まちづくり協議会あり方検討について○地域別健康課題に関する調査研究○要介護認定区分の全国比較と動向分析○特定健診受診率、特定保健指導利用率・実施率等データ分析○景気動向調査○ごみ組成分析調査
	寝屋川市	○大都市圏均衡住宅都市における人口減少時代の魅力発信の在り方に関する調査研究○寝屋川市が実施する介護予防・日常生活支援総合事業を通じた予防理学療法の活用がその後の虚弱高齢者の身体機能向上、社会参加そして介護サービス未利用状態の維持に与える効果の評価
	河内長野市	○第 45 回 河内長野市市民意識調査 <子育てしやすいまちづくり>について○「丘の生活拠点」(南花台)自立化推進モデル事業総合研究
箕面市	○高齢者基本健康調査○成人祭に関するアンケート○箕面市地域公共交通網形成計画作成業務	
門真市	○平成 30 年度「市民ご意見番」アンケート調査○門真市市民意識調査 平成 30 年度調査○門真市市民幸福実感に関する意識調査 平成 30 年度調査○門	

大阪府		真市外在住者に対するアンケート調査○子育て中の職員のモチベーションアップを図る○緑の基本計画改定に伴う市民アンケート等の調査○門真市2025年問題対策検討委員会
	高石市	○高石市自殺対策計画策定実施調査○高石市子ども・子育て支援に関するニーズ等調査
	四條畷市	○商店街活性化調査研究事業○公共施設等劣化診断調査○四條畷市立四條畷南中学校敷地内活断層調査○全国標準学力検査(NRT)および学級集団状況調査(hyper-QU)【図書文化社】○四條畷市人権に関する市民意識調査○四條畷市子ども・子育て支援事業計画(第2期計画)策定に係るニーズ等調査
	大阪狭山市	○第五次大阪狭山市総合計画策定における団体アンケート調査○第五次大阪狭山市総合計画策定における小学生アンケート調査○第4次大阪狭山市地域福祉計画・大阪狭山市地域福祉活動計画策定に向けたアンケート調査○「健康大阪さやま21(第2次計画)」及び「大阪狭山市食育推進計画」の評価のための健康意識調査○建物等利用実態に関するアンケート調査○大阪狭山市男女共同参画に関する市民意識調査○大阪狭山市歴史文化基本構想の策定
兵庫県	姫路市	○姫路市新総合計画策定に係る基礎調査○播磨圏域の将来の労働力需給に関する調査○姫路市観光動向調査○救急体制のあり方検討会
	尼崎市	○市民意識調査○WEBアンケート調査○人口分析業務
	(公財)尼崎地域産業活性化機構	○事業所景況調査○労働環境実態調査○尼崎市中小企業の生産性向上に関する実態調査○尼崎市における創業に関する実態調査○人口分析業務○製造業実態調査○商業実態調査○台風21号による市内事業所への影響調査○場づくり実践者に関する実態調査
	明石市	○「明石市ユニバーサルデザインのまちづくり実行計画(仮称)」策定に向けたアンケート・ヒアリング調査
	西宮市	○西宮市まちづくり評価アンケート○西宮市民意識調査○西宮市市政モニター制度○データ利活用の推進に関する調査研究○西宮市農業振興計画基礎資料作成○埋蔵文化財発掘調査○無形文化財緊急調査○市指定文化財「如意庵(寺)過去帳」及び如意寺所蔵文書の調査○西宮の漁労用具調査
	芦屋市	○市民参画協働推進に関する市民意識調査○平成30年度子育て支援に関するアンケート調査
	豊岡市	○地方自治体政策検証(豊岡市におけるジェンダー課題)
	加古川市	○平成30年度市民意識調査
	西脇市	○総合計画策定に係る基礎調査
	宝塚市	○市民アンケート調査○第6次総合計画策定に向けた基礎調査○チームたからづか○健康たからづか21(第2次後期計画)アンケート調査・計画策定○緑の基本計画改定に係る市民アンケート調査外業務委託○宝塚市詐欺電話撃退機器貸与事業
	三田市	○三田市民意識調査
	養父市	○食生活アンケート○養父市の水と水道
	宍粟市	○第2次総合計画・総合戦略策定に向けた市民アンケート調査
	加東市	○平成30年度加東市内高速バス停留所利用者ヒアリング調査○子育て世帯の経済状況と生活実態調査○平成30年度職員満足度調査アンケート
奈良県	大和高田市	○大和高田市次期総合計画策定基礎調査○行政評価(事務事業評価)
	天理市	○市政アンケート○天理市地域公共交通網形成計画策定支援業務
和歌山県	和歌山市	○和歌山市地域公共交通網形成計画策定支援業務○地域活性化策検討プロジェクトチーム○和歌山城天守閣整備検討プロジェクトチーム○景況動向調査○和歌山市観光客実態調査
	有田市	○有田市の公共交通に関するアンケート調査
	田辺市	○一般廃棄物処理基本計画○田辺市都市計画マスタープランの改定○第二期田辺市子ども・子育て支援事業計画ニーズ調査
	紀の川市	○市民意識調査(長期総合計画進捗管理)
鳥取県	米子市	○米子市生活排水プロジェクト庁内検討委員会の開催(計13回)○米子市生活排水処理に関する市民意識調査の実施
島根県	松江市	○史跡及び名勝菅田庵追加指定予定地調査○外国人観光客モニター事業○サービス付き高齢者向け住宅に関する実態調査○平成30年度松江市ひとり親家庭の支援に関するアンケート調査○松江市市民活動センター利用者アンケート○マーケティング手法を活用したシティプロモーションに関する調査研究○美保関町の住みやすさ調査
	出雲市	○若手職員政策研究
	益田市	○第2期益田市子ども・子育て支援事業計画策定に係るニーズ調査○地域経済循環分析を用いた益田市における地産地消の実態調査○益田市自死対策総合計画策定

島根県	大田市	○平成 30 年度大田市空家等実態再調査
	雲南市	○市民生活の現状に関するアンケート調査
岡山県	岡山市	○岡山市子ども・子育て支援に関するアンケート調査
	津山市	○平成 30 年度市民満足度アンケート○津山市 共創・協働のまちづくりアンケート○津山市地域福祉計画策定のためのアンケート調査○津山地域農業ビジネスモデル構築調査検討
	玉野市	○市民意識調査
	井原市	○情報化に関するアンケート調査○井原市子ども・子育て支援ニーズ調査(就学前児童)、井原市子育て支援に関するアンケート調査(小学生児童)
	備前市	○若手の人材育成
	瀬戸内市	○瀬戸内市市民まちづくり意識調査
	浅口市	○浅口市の次代を担う若者の意識調査
広島県	福山市	○女性の就労についての調査○女性活躍推進調査○人権尊重のまちづくりに関する市民意識調査
	大竹市	○大竹市地域福祉計画策定のためのアンケート○大竹市民の幸せ感に関するアンケート
山口県	下関市	○第 2 次下関市地球温暖化対策実行計画(区域施策編)策定に係る調査○「ふくふく健康 21(第二次)」中間評価のための生活習慣アンケート調査
	防府市	○防府市の水道・下水道に関するお客様アンケート○まちづくりに関するアンケート○防府市には古代から中世にかけて周防国府が存在し、その遺構に関して考古学分野における発掘調査が進められてきた。調査結果を基に、周防国府について歴史的な見地から分析を行い、防府市を形づくる核となった周防国府を、より具体的に提示するための基礎資料とする。閲覧可能場所：防府市立防府図書館○防府地域の伝統工芸者調査と共創の可能性を探る実践的研究
	下松市	○下松市子どもの食育に関するアンケート
	光市	○平成 30 年度光市まちづくり市民アンケート○子ども・子育て支援に関する市民アンケート調査
	柳井市	○阿月地区夢プラン策定に係るアンケート調査○柳井市子ども・子育て支援に関するニーズ調査○柳井市農業振興地域整備計画見直しにかかるアンケート調査
	美祢市	○美祢市についてみ台湾 ～美祢市における台湾人観光客誘致のための企画提案～○美祢市麦川地区坑内水臭気対策に関する研究○国指定史跡長登銅山跡発掘調査○秋芳洞照明植生対策調査○美祢市化石採集場化石調査
	山陽小野田市	○山陽小野田市観光プロモーション調査事業
徳島県	徳島市	○平成 30 年度徳島市カーボン・マネジメント強化事業○今後の広報事業のあり方○平成 30 年度窓口ワーキンググループ○こころの健康に関するアンケート調査
	阿南市	○阿南市在宅医療・介護連携推進事業に係るアンケート調査(介護支援専門員対象)○阿南市在宅医療・介護連携推進事業に係るアンケート調査(訪問看護事業所対象)○阿南市在宅医療・介護連携推進事業に係るアンケート調査(医療機関対象)○透析患者の実態調査
	美馬市	○美馬市次期総合計画策定に係る住民意識調査○産業振興ビジョンの策定○子ども・子育て支援ニーズ調査
香川県	高松市	○中小企業者・小規模事業者の事業継承に関するアンケート○食品ロスに関するアンケート
	丸亀市	○第 2 期丸亀市こども未来計画策定に係るアンケート調査
	観音寺市	○都市計画マスタープラン及び立地適正化計画策定のための市民アンケート調査○自殺対策計画策定のための市民アンケート調査○子ども・子育て支援事業計画策定のための市民アンケート調査○環境基本計画策定のための市民アンケート調査
愛媛県	宇和島市	○復旧・復興に関する市民アンケート調査
	西条市自治政策研究所	○「健幸都市西条」実現への挑戦～健康寿命を延ばす 3 つの戦略～○人口減少対策に関する研究～西条市が目指す人口の展望と施策の方向性～○高校生と共同研究を継続的に実現する改善策の考案～ローカルファンド共同研究を通して～○ 2040 年西条市の未来予想と施策の方向性について
	伊予市	○伊予市市民満足度調査
	四国中央市	○四国中央市自殺対策計画策定のための市民アンケート○債権管理適正化に向けた調査・研究
高知県	四万十市	○四万十市・高知大学連携事業

福岡県	北九州市立大学地域戦略研究所	○2018 シーズン・J リーグスタジアム調査業務○プノンペン都の産業人材育成体制の構築(パートナー型)○北九州市の人口動態に関する調査研究業務○「北九州ポップカルチャーフェスティバル2018」における経済波及効果分析○拠点をつなぐ公共交通の計画とその将来像○北九州市内におけるSDGsの認知度に関する調査○北九州市の文化コンテンツとしての漫画に対する提言ー韓国釜山広域市のGlobal Webtoon Centerを事例としてー○「北九州における集客イベントの効果と展望(5)ー国際スポーツ大会誘致や、各種スポーツのリーグ戦開催等に対する市民意識ー」○高齢労働者による地域支援活動への意識に関する研究ー山口県の事例をもとにー○日本遺産「関門“ノスタルジック”海峡”認定後2年間の現状分析
	(公財)福岡アジア都市研究所	○Society 5.0:福岡市における「人」が中心の未来社会○防災と地域スポーツコミュニティ○「ゲーム都市・福岡市」の進化を促す“eスポーツ”による地域振興の可能性に関する研究
	大牟田市	○まちづくり市民アンケート○大牟田市市民意識調査○大牟田市社会教育・生涯学習基礎調査研究○第二期大牟田市子ども・子育て支援事業計画に係る市民アンケート調査
	久留米市	○第42回(平成30年度)久留米市民意識調査○平成30年度市政アンケートモニター「くるモニ」○第7回市職員の男女平等に関する意識調査○第6回久留米市補助金交付団体の男女共同参画状況調査○市政アンケートモニターくるモニ「生物多様性の保全」○久留米市子ども・子育て支援事業計画に係るニーズ調査
	飯塚市	○マイナンバーカードの利活用について○地理情報システムについて
	八女市	○あなたの声でまちづくりー八女市の行政サービスに対する市民アンケートー
	筑紫野市	○第六次総合計画策定に係る基礎調査
	宮若市	○新国富指標市民アンケート
	朝倉市	○第2次朝倉市総合計画策定に係る市民意識調査
	糸島市	○第2期糸島市地域福祉計画○糸島市市民満足度調査
佐賀県	鳥栖市	○鳥栖市転入者アンケート○鳥栖市の公共交通に関するアンケート○第2期鳥栖市子ども・子育て支援事業計画策定のためのニーズ調査○鳥栖市都市計画マスタープラン策定における地区別ワークショップの実施
長崎県	長崎市	○市民意識調査○市政に関する意識調査○長崎市第5次総合計画に係る基本指標推計及び分析業務○長崎のまちづくりに大学生の意見を活かすための調査研究○「転出者」及び「結婚・妊娠・出産・子育て」に関する意識調査○男女共同参画に関する市民意識調査○ながさきの「食」市民意識調査○ながさきの「食」に関するアンケート調査○し尿等下水道投入実験○廃棄物適正処理調査業務
	佐世保市政策推進センター	○デジタル社会における行政サービスのあり方ーAI・IoT導入による行政サービスの変革とその導入可能性ー○外国人観光客750万人の国際観光都市佐世保構想○佐世保市政策推進センター白書○公共施設等におけるPPP/PFIの推進○本市の人口減少の実態について
	島原市	○島原市市勢振興計画の策定に向けた市民アンケート調査○こころの健康に関する意識調査
	大村市	○新大村駅(仮称)周辺地区に係る公有地活用に向けたサウンディング型市場調査○平成30年度大村市のまちづくりに関する市民満足度調査○小学校給食における米飯給食回数等のアンケート調査○中学校給食アンケート調査○第2期おおむら子ども子育て支援プランに係るアンケート調査
	壱岐市	○総合計画策定に伴う基礎調査
	五島市	○異動人口調査
熊本県	熊本市	○熊本市の下水道事業の歴史的考察○平成28年熊本地震における民生委員・児童委員の要配慮者支援(2)ー熊本市内の主任児童委員の災害対応・支援の実態ー○義援金募集の実施に係る被害規模と報道の影響○旧熊本市庁舎の移転・建設の経緯と都市への影響ーその時代別特徴を見るー○公民連携(PPP)事業に関する調査研究○熊本市の初期救急医療体制の構築経過とこれからの課題○熊本地震(2016)に係る熊本市役所産業保健活動の実態と課題○『特別史跡熊本城跡総括報告書 歴史資料編』の刊行○年報の刊行○『復興 熊本城』の刊行○熊本城パンフレット「復興へ向けて」の刊行
	熊本市都市政策研究所	○熊本市の下水道事業の歴史的考察○平成28年熊本地震における民生委員・児童委員の要配慮者支援(2)ー熊本市内の主任児童委員の災害対応・支援の実態ー○義援金募集の実施に係る被害規模と報道の影響○旧熊本市庁舎の移転・建設の経緯と都市への影響ーその時代別特徴を見るー○公民連携(PPP)事業に関する調査研究○熊本市の初期救急医療体制の構築経過とこれからの課題○熊本地震(2016)に係る熊本市役所産業保健活動の実態と課題
	八代市	○やつしろ学生ラボ○生姜の茎葉の有効活用に関する研究○地域資源を活用した海外販路開拓

熊本県	荒尾市	○世界遺産まちづくり人材育成事業概要○総合計画成果検証のためのアンケート調査○荒尾市子どもの生活に関する実態調査○荒尾市子ども・子育て支援事業計画策定のためのアンケート調査○ごみの再組成分析検査○公民館活動状況調査○市内従業員数調査○企業動向調査○平成30年熊本県観光統計調査
	宇土市	○第6次宇土市総合計画策定のための高校生アンケート調査○第3次宇土市環境基本計画○第2期宇土市子ども・子育て支援事業計画作成のためのニーズ調査
大分県	日田市	○日田市市民意識調査○こころの健康についてのアンケート○日田市子ども・子育て支援事業計画のための実態調査(就学前児童用)○日田市子ども・子育て支援事業計画のための実態調査(就学児童用)
	津久見市	○イルカ繁殖研究
宮崎県	宮崎市	○市民意識調査
	延岡市	○地域の移動手段確保調査事業○延岡城跡石垣調査
	日向市	○総合体育館整備に向けた調査研究
	えびの市	○市民意識調査○地域の買い物環境に関する調査
鹿児島県	鹿児島市	○新島利活用可能性調査業務委託○定置捕集装置による大気汚染観測及び調査研究○地下水共同調査○第二期子ども・子育て支援事業計画策定に向けた利用ニーズ把握のための調査報告書○鹿児島市中心市街地来街者回遊性・満足度調査
	垂水市	○たるみず元気プロジェクト 健康チェック
	奄美市	○奄美市幸福度調査アンケート
沖縄県	那覇市	○那覇市民意識調査
	宜野湾市	○宜野湾市行財政改革調査・検証
	糸満市	○再生水利用可能性検討調査等業務
	沖縄市	○総合計画等のための基礎調査(市民意識調査、人口推計、財政推計など)○食育推進計画策定のための基礎調査(事業実施状況、関連統計など)○沖縄市農産業活性化計画○沖縄市企業誘致基礎調査○沖縄市都市計画マスタープラン改定業務委託○健康増進計画策定のための基礎調査(事業実施状況、関連統計など)
	宮古島市	○平成30年度地下水保全調査業務

表3 都市シンクタンク等一覧

都市シンクタンク等名	設置形態	設置団体名
青森公立大学地域連携センター	大学の附置機関	青森公立大学
盛岡市まちづくり研究所	大学の附置機関	盛岡市・岩手県立大学
鹿角市政策研究所	自治体の内部組織	鹿角市
最上地域政策研究所	常設の任意団体	新庄市・金山町・最上町・舟形町・真室川町・大蔵村・鮭川村・戸沢村・最上広域市町村圏事務組合・山形県
うつのみや市政研究センター	自治体の内部組織	宇都宮市
矢板市政策研究会議	自治体の内部組織	矢板市
高崎経済大学地域科学研究所	大学の附置機関	高崎市
彩の国さいたま人づくり広域連合	広域連合	埼玉県及び埼玉県の全市町村(63市町村)
かすかべ未来研究所	自治体の内部組織	春日部市
埼玉県東南部都市連絡調整会議	常設の任意団体	草加市・越谷市・八潮市・三郷市・吉川市・松伏町
戸田市政策研究所	自治体の内部組織	戸田市
松戸市政策推進課市政総合研究室	自治体の内部組織	松戸市
港区政策創造研究所	自治体の内部組織	港区
新宿自治創造研究所	自治体の内部組織	新宿区
せたがや自治政策研究所	自治体の内部組織	世田谷区
(公財)荒川区自治総合研究所	公益財団法人	荒川区
三鷹ネットワーク大学推進機構	NPO法人	三鷹市
(公財)東京市町村自治調査会	公益財団法人	東京都多摩・島しょ地域26市5町8村

町田市未来づくり研究所	自治体の内部組織	町田市
日野市企画経営課地域戦略担当	自治体の内部組織	日野市
さがみはら都市みらい研究所	自治体の内部組織	相模原市
横須賀市政策推進部都市政策研究所	自治体の内部組織	横須賀市
鎌倉市政策創造課	自治体の内部組織	鎌倉市
みうら政策研究所	市内部の常設型の提言機構	三浦市
伊勢原市政策研究所	自治体の内部組織	伊勢原市
上越市創造行政研究所	自治体の内部組織	上越市
甲斐市政策研究所	自治体の内部組織	甲斐市
上田市政策研究センター	自治体の内部組織	上田市
駒ヶ根市政策研究所	常設の任意団体	駒ヶ根市
中野市政策研究所	自治体の内部組織	中野市
(一財)飛騨高山大学連携センター	一般財団法人	高山市
(公財)名古屋まちづくり公社名古屋都市センター	公益財団法人	名古屋
豊橋市企画部未来創生戦略室	自治体の内部組織	豊橋市
アシタのたかはま研究所	自治体の内部組織	高浜市
鈴鹿市政策経営部総合政策課政策創造グループ	自治体の内部組織	鈴鹿市
草津未来研究所	自治体の内部組織	草津市
(公財)京都市景観・まちづくりセンター	公益財団法人	京都市
おおさか市町村職員研修研究センター (マッセ OSAKA)	公益財団法人	(公財)大阪府市町村振興協会 (大阪府内の政令指定都市を除く 31 市 9 町 1 村)
(公財)堺都市政策研究所	公益財団法人	堺市
岸和田市総合政策部企画課政策担当	自治体の内部組織	岸和田市
とよなか都市創造研究所	自治体の内部組織	豊中市
(公財)尼崎地域産業活性化機構	公益財団法人	尼崎市
(一財)下関 21 世紀協会	一般財団法人	下関市
西条市自治政策研究所	自治体の内部組織	西条市
北九州市立大学地域戦略研究所	大学の附置機関	北九州市立大学
(公財)福岡アジア都市研究所	公益財団法人	福岡市
佐世保市政策推進センター	自治体の内部組織	佐世保市
熊本市都市政策研究所	自治体の内部組織	熊本市

# 「働き方改革を踏まえた組織マネジメント研究会」 ～マッセ OSAKA～

公益財団法人大阪府市町村振興協会 研修研究部（マッセ OSAKA）

中堂 庄太（泉南市から派遣）

※執筆者プロフィール

平成 26 年 4 月

入庁 大阪府泉南市役所 生活福祉課

平成 29 年 4 月

大阪府市町村振興協会 派遣

## 1. マッセ OSAKA の紹介

マッセ OSAKA（おおさか市町村職員研修研究センターの愛称）は、1995 年に大阪府内市町村職員を対象とした広域的な研修研究機関として設立された。「マッセ」は **make up sensibility**（感性を育てる）の頭文字からとった造語であり、「頑張りまっせ！」などの大阪弁でもある。研究事業は、市町村独自の政策形成の向上を図るため、広域的かつ将来的な課題や政策について提言等を行うことを目的としている。本稿で紹介する「研究会」は研究事業のひとつで、学識経験者の助言・指導を求めながら、市町村職員や関係者と共同して調査・研究を行っている。

なお、研究会の詳細や、報告書などの成果物は、マッセ OSAKA のホームページから随時情報発信している。（<http://www.masse.or.jp/>）

## 2. 「働き方改革を踏まえた組織マネジメント研究会」について

マッセ OSAKA では、2017 年度に「自治体職員の働き方改革研究会」を実施し、自治体

職員の働き方の現状と課題をさまざまな面から調査・分析し、今後どのような働き方を実現すべきか、具体的に提言した。

本研究会は、2018 年 5 月、財務省財務総合政策研究所研修部長兼人事院公務員研修所教授の高嶋直人氏の指導のもと、研究活動をスタートした。個人の働き方改革に着目した昨年度の研究会とは対照的に、組織マネジメントに着目した。「業務に対するモチベーション調査」（詳細は後述）により明らかになった課題を中心に議論を重ね、本年 2 月に成果報告会を開催した。なお、研究成果や提言、各地での視察報告等をまとめた報告書については本年 3 月に発行された。次章でその一部を

図 1 研究成果報告会の様子



紹介する。

### 3. モチベーションマネジメントのすすめ

先述の通り、地方自治体職員の働き方に関する実態を把握するためにアンケートを実施し、分析を試みた結果、管理職と非管理職とで働き方に対する考え方や感じ方、意識や価値観、モチベーションに差異が見られた。これは我々にとって大きな発見であり、こうした差異を埋めること、そもそも差異があることを意識することによって、一人一人が働き方改革を自分事として捉え、より良い職場環境を醸成できるのではないかと考えた。そこで、アンケート結果から明らかとなった課題について、下記の提言を行いたい。

#### (1) 仕事量

仕事量については、困難度の高い業務が多いと思っている職員が多いことと、年齢によって業務量に差があることが明らかとなった。困難度の高い業務を円滑に進めるためには、その業務内容に特化した研修を積極的に導入することが有効的である。また、年齢による業務量の差を埋めるためには、適切な人員配置とともに業務内容を精査する機会を設けることも有効的である。組織全体で業務改善に取り組むことによって、各部署の安定的な業務遂行に繋がると考えられる。

#### (2) 人材マネジメント

管理職は非管理職に対して指示待ちの者が多いと感じており、非管理職は管理職に対して強いリーダーシップを求めていることが明らかとなった。管理職と非管理職が両輪と

なって業務を遂行するためには、管理職のマネジメント力の充実と、非管理職の組織に対する貢献力の充実の双方が重要である。管理職にはマネジメント研修、非管理職にはフォローアップ研修を実施することにより、上からの動き、下からの動きによる相乗効果が生まれ、仕事の効率アップに繋がると考える。

#### (3) 組織マネジメント

組織マネジメントについては、職員の適性に応じた人事配置、業務量に応じた職員の配置が最も求められていることが分かった。現行の人事評価制度や庁内 FA 制度を活用し、職員の適性や業務遂行能力を把握し、検証・評価することにより、適切な人事配置が可能になる。また、組織としてこうした人事運用を行っていくためには、人事に関する専門知識の習得は不可欠である。人事について学ぶことができる研修等の機会があることで、人事の専門性が担保される。これによって円滑な組織マネジメントが可能となる。

#### (4) モチベーション

モチベーションが上がる要因として、管理職は仕事へのやりがいや社会貢献、非管理職は自身の成長や職責、ワーク・ライフ・バランスとなっており、働くことそのものの価値観が異なっていることが分かった。そのため、キャリア研修を行って組織での活躍を後押しすることにより、若手職員が将来の見通しを持てるようになると考えられる。また、若手職員に積極的に業務を回すことが可能になると、先ほどあった仕事の適切な分担にも

繋がる。また、時間や場所に縛られない勤務体制や休暇の取得促進によって、働き方そのものの質を高めることに繋がっている事例もあるため、そうした制度を取り入れることも有効的であると考えられる。

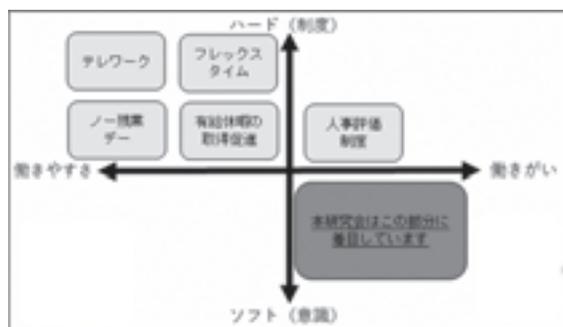
#### (5) コミュニケーション

業務内のコミュニケーションにおける管理職と非管理職の感じ方は同じであったが、業務外の感じ方にはギャップがあった。これは、時代背景や価値観の違いによる影響も大きいと考えられるため、むしろ業務内でのコミュニケーションの質を高めることが重要であり、ギャップがあるからこそ、丁寧に説明することや、相手の立場を理解しようとする姿勢が大切になってくると再認識させられた。

ものであろうか。』と考えることがある。国際的に見て、日本には他国と遜色ない制度があるが、利用が進んでいない。確かに、働き方改革として「働きやすさ」を実現するために、制度の充実が進んできたが、まだ真の働き方改革ではない。「働きがい」の視点がないのだ。「働きがい」を実現するためには、マネジメント改革が求められる。マネジメントを改革するには、関わる全ての人（相手、上司、部下、その家族）のことを考える必要がある。これによって、副次的に働き方改革を目指す多様性（ダイバーシティ）を包含することもできる。つまり、働き方改革の実態は働きがいに着目したマネジメント改革なのだ。

研究活動を始めて間もない6月の大阪北部地震、9月の台風21号により、大阪では甚大な被害が発生し、研究活動の存続が危ぶまれた時期もあった。避難所開設や災害対応業務に追われながらも研究活動に多くの時間を割き、報告をまとめていただいた研究員の皆さん、そして、2年間にわたり研究会の指導助言を務めていただき多くの知見を与えてくださった高嶋直人氏（現人事院公務員研修所客員教授）にはこの場をお借りして感謝を述べたい。本研究会の成果が、全国の自治体で活用されることを願っている。

図2 研究会が注目した部分



#### 4. 研究会を振り返って思うこと

ふと、『働き方改革はいったい誰のための

## Column

### コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？ 舞台は地域共同社会の裁きの場でもあり知恵が求められた

ギリシャ悲劇は、古代のディオニュソスの祭りに起源を持つという。そして、音楽や舞台芸術は、社会参加の一形態であった。古代ギリシャの場合、都市国家アテネでは、民主政の仕組みがあり、国事は市民たちが参加する民会で決定された。民会を主導する評議員は毎年、抽選で選ばれ、すべての市民たちが平等に国政に参画した。ギリシャ悲劇におけるコロスの存在はそのような等質的な社会を表したものと語られる。

一方、日本においても古代社会において、地域社会と祭りや音楽、舞踊が密接な関係にあったことが明らかになってきた。縄文時代、環状集落では、中心部に地域共同体の祭祀の場があったとされる。縄文式の土器や土偶を供えて祭りが繰り返されたのだろうか。中世には、念仏踊りから始まって、庶民文化も発展していった。能・狂言のように武士社会で育まれた舞台芸術もあるが、江戸時代には、活き活きとした町人社会が生まれ、歌舞伎をはじめとする芝居は様々な変遷を経ながらも繁栄していった。

そうした舞台芸術はそれぞれの時代の社会の様相を色濃く反映しているが、共通して見られるのが、裁きの場面である。

ギリシャ悲劇の裁きの場面では、裁判長は女神アテネ。アイスキュロス作『オレスティア』では、オレステスの母殺しの罪を問う裁判で、裁判官の評決は有罪・無罪の同数に割れてしまい、最後に、女神アテネは、無罪の判断を下した。オレステスは、父を殺害した母を、それがゆえに殺害するのであり、現代の法規範のもとでは有罪となろう。しかし、この裁判は、現代社会の刑事裁判ではない。地域共同体における裁きなのである。

日本の伝統芸能の場合は、お白洲が裁きの場として重要な場面となる。歌舞伎はもとより、講談や落語では、裁判長は、大概是（時代の現実を超えて）奉行の大岡越前守だ。難しい判断を迫られ、かくして奉行の知恵の見せどころとなる。人情もあるが、けっしてそれだけではない。

裁きの場は、争いの連鎖を避ける意味がある。ギリシャ悲劇の場合は、復讐の連鎖、それを断ち切るためには、女神アテネの英断を必要とした。講談や落語の場合は、それと分かって踏み切れない当事者の決断を促すための知恵を奉行が差し出した。涙と笑いの演劇や伝統芸能、そこには、地域共同社会の英知が込められている。

(古典芸能愛好家)



# 都市政策法務コーナー

.....

地域課題の解決や政策の推進を図るために、法令を地域適合的に解釈運用する、又は地域特性に応じた独自の条例を創るという意味で、「政策法務」はあらゆる分野の調査研究に共通して存在する視点である。そこで、「都市政策法務コーナー」では、都市自治体における政策法務の取組みを取り上げ、都市自治体の首長及び職員への情報提供を図っていく。

6回目となる本号では、今年度より当センターが実施している「分権社会の都市自治体条例に関する調査研究」に関連して、屋内禁煙等を義務付ける改正健康増進法につき、条例による上乗せ・横出し規制を紹介するとともに、条例による総合的な受動喫煙対策の可能性を検討する。

# 受動喫煙対策をめぐる 改正健康増進法の上乗せ・横出し条例

日本都市センター研究員 鈿持 麻衣

2020年東京オリンピックの開催決定を契機として、健康増進法が改正され、受動喫煙対策が大幅に強化された。神奈川県などでは先行して、屋内禁煙を義務付ける条例が制定されていたほか、改正健康増進法に前後して、東京都なども同法の上乗せ・横出し規制を盛り込んだ条例を制定している。

本稿では、26の受動喫煙防止条例による、改正健康増進法の上乗せ・横出し規制などを紹介する。そして、条例論の観点から、条例制定権の可能性、および、都道府県条例と市町村条例との関係を論じるとともに、今後の総合的な受動喫煙対策に向けた受動喫煙防止条例を展望する。

## 1 加速する受動喫煙対策

昨今、喫煙可能なスペースは大幅に減少しており、愛煙家にとって肩身が狭い時代になりつつある。2002年に千代田区が、「安全で快適な千代田区の生活環境の整備に関する条例」を制定し、罰則付きで路上喫煙を禁止するとともに、実際に厳格な執行を行ったことは注目を集め、他の自治体でも同様の条例制定が相次いだ。こうした路上喫煙規制は、主に吸い殻のポイ捨てや歩きたばこの接触事故の防止という観点から推し進められてきた。

他方、屋内における喫煙については、たばこの臭いに対する苦情や受動喫煙による健康リスクへの懸念を背景に、分煙あるいは禁煙を導入する施設・店舗を目にする機会が増えた。ただし、長らくこの動きは、法的規制によるものではなく、あくまでも事業者による

自主的な取組みによるものであった。

しかし、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会（以下、「2020年東京オリンピック」という。）の開催決定を一つの大きな契機として、受動喫煙対策は重要な政策課題となっている。2018年には健康増進法が改正され、学校、病院、行政機関の庁舎等における敷地内禁煙など、受動喫煙を防止するための措置が盛り込まれた。すでにその一部はこの7月1日より施行されており、来年4月1日の全面施行に向けて、各施設等の管理権原者など関係者は対応に追われている。

国レベルの動きと前後する形で、2020年東京オリンピックの開催地である東京都をはじめとするいくつかの自治体でも、受動喫煙防止条例を制定する動きがみられる。その内容は多岐にわたるが、なかには改正健康増進法

(以下、「改正法」という。)よりも厳しい上乗せ規制、あるいは同法が規定していない事項についての横出し規制を盛り込むものもある。

本稿では、改正法を概観したうえで、筆者が2019年8月までに収集しえた26の受動喫煙防止条例について、同法の上乗せ・横出しをしている部分を中心に紹介する。受動喫煙防止条例の分析を踏まえて、最後に、改正法との関係での条例制定権の可能性や都道府県条例と市町村条例の調整、条例による総合的な受動喫煙対策の可能性について若干の検討を行いたい。

## 2 健康増進法と2018年改正

### (1) 受動喫煙をめぐる従来の法規制<sup>1</sup>

受動喫煙の防止について、2002年に制定された健康増進法は、「学校、体育館、病院、劇場、観覧場、集会場、展示場、百貨店、事務所、官公庁施設、飲食店その他の多数の者が利用する施設を管理する者は、これらを利用する者について、受動喫煙…を防止するために必要な措置を講ずるように努めなければならない。」(旧25条)と定めるのみであった。すなわち、「多数の者が利用する施設」における受動喫煙対策は、各施設管理者の努力義務に委ねられていた。同法の施行に合わせて発出された厚生労働省健康局長通知<sup>2</sup>も、施設内の全面禁煙が受動喫煙防止対策として「極めて有効である」としながら、「施設の規模・

構造、利用状況等は、各施設により様々であるため、施設の態様や利用者のニーズに応じた適切な受動喫煙防止対策を進める必要がある。」と述べるにとどまる。

しかしその後、2010年に改めて厚生労働省健康局長通知<sup>3</sup>が発出され、「多数の者が利用する公共的な空間については、原則として全面禁煙であるべきである。」と記された。健康増進法旧25条の文言は変わらないものの、受動喫煙対策の基本的な方向性が大幅に見直されたことを示す。この見直しの背景には、2005年に発効した「たばこの規制に関する世界保健機関枠組み条約(FCTC)」がある(日本は2004年に批准)。同条約は、締約国に対して、「屋内の職場、公共の輸送機関、屋内の公共の場所…におけるたばこの煙にさらされることからの保護を定める効果的な立法上、執行上、行政上又は他の措置」を求める(8条2項)。さらに同条に関して、2007年開催の第2回締約国会合(COP2)で採択されたガイドラインは、「屋内の職場および屋内の公共の場はすべて禁煙とすべきである。」との原則を打ち出している。

このように、我が国における受動喫煙対策は、施設管理者に対して努力義務を課すことを通じて長らく進められてきた。他の利用者の喫煙により、衣服や毛髪にたばこの臭いがつくことへの利用者からの苦情、あるいは副流煙による健康リスクが科学的に明らかに

1 本稿は、一般住民・施設利用者の受動喫煙対策に焦点を当てるものであり、労働安全衛生法による労働者の受動喫煙対策は、必要に応じて言及するにとどめる。職場における受動喫煙対策については、梅澤康二「職場での受動喫煙と企業責任」労務事情1370号(2018年)46頁以下、片山律「現在存在する受動喫煙規制(法律、条例)及び厚生労働省案の検討～受動喫煙規制関係法令の現在と今後の立法動向～」自由と正義69巻1号(2018年)24頁以下などを参照。

2 「受動喫煙防止対策について」(平成15年4月30日健発第430003号)。

3 「受動喫煙防止対策について」(平成22年2月25日健発第225002号)。この通知により、前掲註(2)の旧通知は廃止されている。

なってきたことから、分煙化・禁煙化の動きは着実に広がりつつあったが、必ずしも十分なものとはいえなかった。

## (2) 2020年東京オリンピックに向けて

受動喫煙対策が一層の注目を集める大きな契機となったのが、2020年東京オリンピックの開催決定である。国際オリンピック委員会（IOC）は、1988年カルガリー大会より、会場内外の禁煙化およびたばこ産業のスポンサーシップの拒否に取り組み、2010年には世界保健機関（WHO）と、たばこのないオリンピックの実現に向けた合意に達している。IOCの禁煙方針を受けて、2004年アテネ大会以降のオリンピック開催都市では、屋内全面禁煙を罰則付きで義務付ける法律・条例の制定が国際慣行となっていた。

2013年9月に、2020年東京オリンピックの開催が決定されると、従来の努力義務よりも実効性の高い受動喫煙対策の導入に向けた検討が本格化した。健康増進法の具体的な改正内容をめぐっては、厚生労働省案の公表とそれに対する自民党たばこ議連等の反対など紆余曲折があったものの、2018年3月に第196回国会へと改正法案が提出され、同年7月18日に成立した。

## (3) 改正法の概要<sup>4</sup>

改正法は、望まない受動喫煙の防止を図るため、国・地方公共団体の責務等を明らかにするほか、多数の者が利用する施設等の区分に応じて、喫煙の禁止および当該施設等の管理権原者等が講ずべき措置などを定めている。以下では、多数の者が利用する施設等に関わる規制を中心に概観する。

### ①特定施設等における喫煙の禁止等

改正法は、多数の者が利用する施設を「特定施設」と定義し、バスやタクシー、鉄道などの旅客運送事業自動車等と併せて、「特定施設等」と総称する（27条1項、28条4号<sup>5</sup>）。「多数の者が利用する施設」は、2人以上の者が同時に、または、入れ替わり利用する施設を指し<sup>6</sup>、「施設」には敷地も含まれる（26条を参照）。

特定施設のうち、「第1種施設」、すなわち学校、病院、児童福祉施設その他の受動喫煙<sup>7</sup>により健康を損なうおそれが高い者が主として利用する施設として政令で定めるもの、および、国・地方公共団体の行政機関の庁舎は、敷地内禁煙とされた（29条1項1号）。ただし、受動喫煙を防止するために必要な措置がとられた屋外の場所（「特定屋外喫煙場所」）では、例外的に喫煙が許容される（28条13号、29条1項1号イ）。

第1種施設および「喫煙目的施設」<sup>8</sup>を除く

4 改正に至るまでの経緯や改正法の概要については、厚生労働省健康局健康課「健康増進法の一部を改正する法律について」法律のひろば72巻2号（2019年）4頁以下、上田倫徳「受動喫煙防止対策の推進と課題－健康増進法の一部を改正する法律－」立法と調査400号（2018年）16頁以下を参照。

5 改正法の全面施行は2020年4月1日であるが、本稿で引用する条文および条・項の番号は全面施行後のものを用いる。

6 「改正健康増進法の施行に関するQ&A」（平成31年4月26日公表、令和元年6月28日最終改正）1頁。

7 なお、従前の「受動喫煙」の定義は、「室内又はこれに準ずる環境において、他人のたばこの煙を吸わされること」（旧25条）であったが、改正法では、「人が他人の喫煙によりたばこから発生した煙にさらされること」（28条3号）へと変更された。

特定施設である「第2種施設」は、原則として、専ら喫煙が可能な場所である「喫煙専用室」を除き、屋内禁煙とされた(29条1項2号)。なお、既存の飲食店のうち、経営規模が小さい事業者が運営するもの<sup>9</sup>(「既存特定飲食提供施設」)については、屋内禁煙または喫煙専用室の設置の義務化が事業継続に影響を与えることから、店舗の全部または一部を「喫煙可能室」<sup>10</sup>として定めうるとの経過措置が講じられている(附則2条1項)。

特定施設等の管理権原者等は、当該施設等の喫煙禁止場所に専ら喫煙の用に供させるための器具・設備(灰皿やスモークテーブル等)を設置してはならない(30条1項)。都道府県知事、保健所設置市長、または特別区長(以下、総称して「都道府県知事等」という。)は、この禁止規定に違反している管理権原者等に対して、勧告および命令をなしうる(32条1項、3項)<sup>11</sup>。命令に違反した者は、50万円以下の過料に処される(76条1号)。

#### ②喫煙禁止場所での喫煙者に対する措置

特定施設等の喫煙禁止場所において喫煙する者に対し、都道府県知事等は、喫煙の中止等を命ずることができ、命令に違反した者は30万円以下の過料に処される(29条2項、77条1号)。なお、特定施設等の管理権原者等は、喫煙禁止場所において喫煙をしている者

あるいは喫煙をしようとしている者に対し、喫煙の中止等を求めるよう努めるものと定められている(30条2項、3項)。

#### ③喫煙専用室・喫煙可能室設置時の標識

第2種施設に喫煙専用室を設置した場合、当該施設の管理権原者等は、当該施設の主たる出入口の見やすい箇所に、「喫煙専用室設置施設等標識」を掲示しなければならない(33条3項)。既存特定飲食提供施設において、喫煙可能室を設置した場合も同様である。

#### ④未成年者への配慮

喫煙専用室または喫煙可能室を設置している場合、当該施設の管理権原者等は、20歳未満の者を当該喫煙専用室または喫煙可能室に立ち入らせてはならない(33条5項)。この規定は、未成年の従業員についても適用されるため、店内レイアウトや勤務シフト、業務内容などの工夫が不可欠となる<sup>12</sup>。

#### ⑤適用除外となる場所

人の居住の用に供する場所や旅館・ホテルの客室等については、特定施設等における喫煙の禁止等をはじめとする改正法の規定の多くが適用されないものとされた(40条1項)。これらの空間はプライベートなものであることから、法的な規制が馴染まないと考えられたようである<sup>13</sup>。

#### ⑥加熱式たばこの取扱い

8 施設利用者に対し、喫煙をする場所の提供を主たる目的とする施設であり(28条7号)、公衆喫煙所や喫煙を主目的とするバー・スナック等、店内で喫煙可能なたばこ販売店などが想定されている。

9 具体的には、個人または中小企業(資本金の額または出資の総額が5,000万円以下)が運営し、かつ、客席面積が100㎡以下の店舗を指す(附則2条2項)。

10 喫煙専用室はあくまでも喫煙をするためのスペースであり、利用者は同室内において飲食等ができないのに対し、喫煙可能室では飲食等をしながら喫煙できるという違いがある。

11 特定施設等の管理権原者等が勧告に従わなかったときは、都道府県知事等は、その旨を公表することもできる(32条2項)。

12 前掲註(6)資料10頁。

13 厚生労働省健康局健康課・前掲註(4)解説7頁。

近年では、たばこ葉を燃焼させるのではなく、加熱して使用するたばこ、いわゆる加熱式たばこが広がりつつあるが、その健康リスクはいまだ科学的に明らかになっていない。そのため、改正法は、加熱式たばこに関する経過措置を設け、第2種施設について、加熱式たばこのみの喫煙を可能とする「指定たばこ専用喫煙室」を設置できるものとした（附則3条）。

以上のように、改正法は、多数の者が利用する施設について、罰則付きで敷地内禁煙あるいは原則屋内禁煙を義務付けている。さらに、施設内に喫煙可能なスペースが設けられた場合の標識の掲示は、利用する施設の判断材料を提供するという点で、喫煙者・非喫煙者の双方に資するものといえよう。

第1種施設に関する規定は、受動喫煙による健康リスクが特に高い者が同施設を利用する点に鑑み、この7月1日より施行されている。第2種施設に関する規定を含む全面施行は、2020年東京オリンピックが2020年7月に開催されることを踏まえ、同年4月1日とされた。他方、既存特定飲食提供施設および加熱式たばこについては、一定の経過措置が設けられている。

### 3 上乘せ・横出し条例による対策強化

#### (1) 自治体による独自条例の制定

我が国における屋内禁煙の義務化は、改正法によってはじめて導入されたものではない。神奈川県は2009年3月に、「神奈川県公共的施設における受動喫煙防止条例」を制定し、いち早く「公共的施設」での喫煙を規制した<sup>14</sup>。その後、栃木県芳賀町や兵庫県などでも、受動喫煙を防止するための条例が制定されている。特に神奈川県条例および兵庫県条例は、改正法の検討に際しても参照された。

健康増進法の改正をめぐっては、2017年1月に厚生労働省が素案を公表したが、与野党などからの反対により、第193回国会への改正法案の提出が見送られた。健康増進法の改正の見通しが立たないなか、2020年東京オリンピックの開催都市である東京都は、罰則付きの受動喫煙防止条例の制定に向けて独自に動き出し、改正法成立の2週間前である7月4日に、東京都受動喫煙防止条例を制定している<sup>15</sup>。東京都と同様にいくつかの自治体でも、改正法に前後して、受動喫煙対策のための独自条例を制定する動きがみられたほか、すでに受動喫煙防止条例を制定していた神奈川県などでは改正が行われた。筆者が2019年8月までに収集しえた26条例<sup>16,17</sup>（表1を

14 同条例の制定に至るまでの経緯や概要については、松沢成文『受動喫煙防止条例：日本初、神奈川県発の挑戦』（東信堂、2009年）、磯崎初仁『知事と権力』（東信堂、2017年）237頁以下、井出康夫「神奈川県公共的施設における受動喫煙防止条例」自治体法務研究18号（2009年）48頁以下、加藤康介「神奈川県公共的施設における受動喫煙防止条例の背景と概要」ジュリスト1386号（2009年）2頁以下、同「神奈川県公共的施設における受動喫煙防止条例の概要とスモークフリーの取組み」月刊自治フォーラム609号（2010年）24頁以下、加藤康介+井出康夫「神奈川県公共的施設における受動喫煙防止条例について」循環器専門医19巻2号（2011年）341頁以下、関口正俊+原田久「受動喫煙防止条例の効果とその成立過程」公衆衛生79巻10号（2015年）681頁以下を参照。

15 同条例の制定に至るまでの経緯や概要、改正法との比較については、川合敏樹「健康増進法改正と東京都条例－受動喫煙防止をめぐって」法学教室463号（2019年）58頁以下、岡本光樹「東京都受動喫煙防止条例と健康増進法改正の成立」日本禁煙学会雑誌13巻4号（2018年）49頁以下を参照。

表1 受動喫煙防止条例の制定状況

自治体名	条例名	公布年月日
神奈川県	神奈川県公共的施設における受動喫煙防止条例	2009年3月31日 (最終改正 2019年3月22日)
栃木県芳賀町	芳賀町公共施設における受動喫煙防止条例	2010年9月6日
兵庫県	受動喫煙の防止等に関する条例	2012年3月21日 (最終改正 2019年3月19日)
広島県	広島県がん対策推進条例	2015年3月16日 (最終改正 2019年7月8日)
北海道美唄市	美唄市受動喫煙防止条例	2015年12月11日
東京都	東京都子どもを受動喫煙から守る条例	2017年10月13日
奈良県香芝市	香芝市受動喫煙防止条例	2018年3月6日
福岡県志免町	志免町受動喫煙防止条例	2018年3月22日
広島県福山市	福山市子ども及び妊婦を受動喫煙から守る条例	2018年3月27日
東京都	東京都受動喫煙防止条例	2018年7月4日
千葉県千葉市	千葉市受動喫煙の防止に関する条例	2018年9月21日
広島県廿日市市	廿日市市公共施設における禁煙等推進条例	2018年10月1日
千葉県習志野市	習志野市受動喫煙の防止に関する条例	2018年10月4日
山口県	受動喫煙防止の取組の推進に関する条例	2018年10月16日
静岡県	静岡県受動喫煙防止条例	2018年10月23日
大阪府	大阪府子どもの受動喫煙防止条例	2018年12月13日
大阪府四條畷市	四條畷市受動喫煙の防止に関する条例	2018年12月13日
山形県	山形県受動喫煙防止条例	2018年12月25日
北海道士別市	士別市受動喫煙防止条例	2019年2月20日
長野県松本市	松本市受動喫煙防止に関する条例	2019年3月18日
大阪府	大阪府受動喫煙防止条例	2019年3月20日
東京都調布市	調布市受動喫煙防止条例	2019年3月26日
愛知県豊橋市	豊橋市受動喫煙防止条例	2019年3月27日
東京都多摩市	多摩市受動喫煙防止条例	2019年3月29日
福島県田村市	田村市受動喫煙の防止に関する条例	2019年6月21日
秋田県	秋田県受動喫煙防止条例	2019年7月2日

参照)のなかには、改正法の規制をさらに上乗せ・横出ししているものもある。以下では、特にこれらの部分を中心に紹介していくが、現時点では未施行の規定も含まれている点にご留意いただきたい。

## (2) 特定施設等に関する規制強化

### ① 第1種施設に関する規制強化

改正法は、敷地内禁煙である第1種施設につき、特定屋外喫煙場所の設置を容認する。しかし、兵庫県条例は、幼稚園・保育所や小・中・高校等、病院・診療所等、児童福祉施設等について、特定屋外喫煙場所の設置を禁止

16 なお、前述の千代田区条例に代表される路上喫煙規制条例、および、受動喫煙対策に関する各主体の責務規定等を定めるにとどまる、がん対策推進条例や健康づくり推進条例は、本稿における検討の対象から除外した。

17 このほか、愛知県蒲郡市および岐阜県多治見市が、2019年9月議会に条例案を上程しているほか、北海道および北海道苫小牧市においても条例制定が検討されているようである。

する上乗せ規制を行っている。

## ②第2種施設に関する規制強化

第2種施設について、改正法は、屋内の一部の場所に喫煙専用室を設置可能とするとともに、屋外の敷地での喫煙は禁止していない。これに対し、四條畷市条例は、規則で定める国・地方公共団体の施設につき、特定屋外喫煙場所以外での喫煙を禁じている。すなわち、行政機関の庁舎に当たらない国・地方公共団体の施設に関して、喫煙専用室の設置を禁止するという点で上乗せ規制を、特定屋外喫煙場所を除く屋外の敷地での喫煙を禁止するという点で横出し規制を、同条例が定めているといえよう。

## ③全面禁煙時の標識掲示

改正法は、喫煙専用室を設置する第2種施設、および喫煙可能室を設置する特定飲食提供施設の管理権原者等にのみ、当該施設の出入口への標識の掲示を義務付ける。一方、神奈川県条例は、すべての「公共的空間」（「不特定又は多数の者が出入りすることができる室内又はこれに準ずる環境」）で喫煙を禁止した場合にも、当該施設の入口にその旨を表示することを、施設管理者に対して横出式的に義務付けている。

## ④既存特定飲食提供施設に関する規制強化

経営規模の小さい既存の飲食店である既存特定飲食提供施設では、利用者が飲食等しながら喫煙することができる喫煙可能室の設置を許容する経過措置が講じられている。東京都条例も同様に、飲食店等に関する経過措

置を規定するが、当該飲食店等で業務に従事する従業員<sup>18</sup>がいる場合は、経過措置の対象から除外されている。既存特定飲食提供施設に該当しても、従業員がいるならば、飲食等ができない喫煙専用室のみが設置可能という点で、上乗せ規制<sup>19</sup>と考えられる。

また、改正法の経過措置期間は、「別に法律で定める日まで」となっており、現時点では未確定である。大阪府条例は、2025年4月1日以降、既存特定飲食提供施設のうち、客席部分の床面積が30㎡を超えるものについても、喫煙専用室以外での喫煙を禁止する。これは、2025年の大阪・関西万博の開催に合わせて、受動喫煙対策をより強化するためである。

## （3）喫煙者に対する措置の強化

### ①喫煙者に対する直罰制

特定施設等における喫煙の禁止措置は、喫煙禁止場所での喫煙者に対する都道府県知事等の命令、およびその命令に違反した者への30万円以下の過料の賦課によって担保される。いわゆる命令前置制を採用する改正法に対し、神奈川県条例は「喫煙禁止区域において喫煙をした者は、2万円以下の過料に処する。」との規定を置き、直罰制を導入している。

### ②施設管理者による指導の義務化

改正法は、喫煙禁止場所での喫煙者に対し、特定施設の管理権原者等は、喫煙の中止等を「求めるよう努めなければならない」と

18 ここでいう「従業員」には、同居親族や家事使用人は含まれない。労働基準法や労働安全衛生法と平仄を合わせたためである（岡本・前掲註(15)論文52頁）。

19 岡本・前掲註(15)論文52頁は「横出し規制」と整理している。

規定するにとどまる。しかし、兵庫県条例は、「求めなければならない」と定め、施設管理者による喫煙者への指導を義務化している。知事は、施設管理者が喫煙者への指導を行っていないと認めるとき、当該施設管理者に対する勧告、および勧告に従わなかった旨の公表をすることができる。

#### (4) 未成年者・妊婦に対する配慮義務

未成年者に受動喫煙をさせないため、改正法は、特定施設等の管理権原者等に対し、喫煙専用室および喫煙可能室に未成年者を立ち入らせることを禁じている。神奈川県条例は、喫煙可能なスペースへの未成年者の立入制限を、保護者の義務としても定めている。また、兵庫県条例は、未成年者に加えて妊婦についても、施設管理者は、喫煙可能なスペースへの立入りを制限しなければならないとする<sup>20</sup>。

#### (5) 「特定施設等」以外の場所の横出し規制

##### ① 路上等での喫煙規制

特定施設の敷地を除く屋外空間における喫煙を改正法は規制していない一方、千代田区をはじめとする 243 自治体<sup>21</sup>で路上喫煙を規制する条例が制定されている。ただし、これらの多くは環境美化の観点から導入されたものである。結果的に受動喫煙対策に資するものもあるが、灰皿の設置場所あるいは携帯灰

皿の所有時の喫煙を可能とする条例もなかには含まれる。

しかし近年では、受動喫煙対策の一環として、路上喫煙を規制する動きがみられる<sup>22</sup>。習志野市条例は、「重点的に受動喫煙を防止するため喫煙を禁止する区域」として、市内の駅周辺の路上等や保育所・幼稚園、小・中・高校等の周辺の路上等を「重点区域」に指定できるとし、当該区域での喫煙を禁止する。従来の環境美化に主眼を置いた路上喫煙規制が、駅周辺や繁華街などの通行人が多いエリアを対象とするのに対し、受動喫煙防止に主眼を置いた規制は、未成年者などの受動喫煙による健康リスクが特に高い者が利用する施設周辺にも対象を広げているという特徴がある。

##### ② 居室や自動車内での喫煙規制

改正法は、居室や旅客運送事業の用に供しない自動車内はプライベートな空間であるとして、喫煙を制限していない<sup>23</sup>。しかし、兵庫県条例は、未成年者および妊婦と同室する住宅の居室内および同乗する自動車内での喫煙を禁止している。

##### ③ 客室での喫煙規制

居室等と同様に、改正法は、旅館・ホテルの客室等についても、特定施設等に関する規制を適用しないものとする。この点につき、兵庫県条例は、「利用者の状況その他の状況」を考慮し、一部の客室を喫煙禁止とすること

20 胎児の保護という観点から、兵庫県条例は、妊婦の喫煙も禁止している。ただし、罰則等は設けられていない。

21 厚生労働省「受動喫煙防止対策強化の必要性他」(<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-10904750-Kenkoukyoku-Gantaisakukenkouzoushinka/0000172629.pdf>) (最終閲覧：2019年8月23日)を参照。

22 路上喫煙やたばこのポイ捨てを禁ずる条例が、環境美化に加えて、受動喫煙にさらされる住民の健康対策という側面も有するものへと変化しつつあると指摘される(村中洋介「受動喫煙防止条例と喫煙権(喫煙の自由)、嫌煙権-兵庫県受動喫煙防止条例を事例として-」法政論叢 50 巻 1 号 (2013 年) 1 頁以下・17 頁)。

23 ただし、喫煙者には 27 条による配慮義務は生じる。

を施設管理者の努力義務として定めている。

#### (6) 加熱式たばこの規制強化

改正法は加熱式たばこに関する経過措置を設けており、第2種施設に設置された指定たばこ専用喫煙室では、加熱式たばこを喫煙しながら飲食等を行うことが可能である。いくつかの条例は、加熱式たばこに関する経過措置を設けず、一般的な紙巻きたばこと同様に、加熱式たばこの喫煙を条例により規制している<sup>24</sup>。また、豊橋市条例は、「主として20歳未満の者の利用に係る学習の支援を行う施設」等につき、指定たばこ専用喫煙室を設置しないよう努力義務を課している。

#### (7) その他の条例

##### ①理念条例

改正法が成立する前に制定された香芝市条例や福山市条例は、各主体の責務規定および受動喫煙対策の推進について定める理念条例であり、同法の規制を強化するような実体的規定は置かれていない。

##### ②「受動喫煙」の拡大

改正法にいう「受動喫煙」は、たばこから発生した副流煙にさらされること、すなわち二次喫煙を想定している。東京都子ども条例および福山市条例では、条例上の「受動喫煙」の定義に、「たばこを吸っている他人の呼気に含まれる煙（肉眼で見える煙に限らず、残留するたばこの臭気その他の排出物／残留物を含む。）にさらされること」（下線筆者）を

含めている。いわゆる三次喫煙（残留受動喫煙）を加えた概念であり、受動喫煙対策の範囲を拡大させる効果があると考えられる。

## 4 条例論の観点からの検討課題

以上のとおり、受動喫煙防止条例に規定されている内容は多岐にわたるが、改正法の上乗せ・横出し規制を行うものが散見されるとともに、都道府県条例と市町村条例の併存も生じており、条例論の観点からも、興味深い検討課題を提示しているように思われる。

### (1) 条例制定権の可能性

路上喫煙規制条例のように、法律の未規制領域を規制する条例については、法律との抵触性が問題になりにくい。しかしながら、特定施設等や加熱式たばこに関する規制を強化する受動喫煙防止条例は、改正法と規制目的や対象を同じくするため、条例による上乗せ・横出し規制が許容されるかが問題となる。

改正法の審議過程でも、同時期に東京都条例が都議会で審議されていたことから、条例による上乗せ規制の可能性が問われ、以下のとおり答弁がなされている。

「今回の法案は、全国統一的な最低限の規制を設定するものであることから、条例において法律よりも緩い規制を設けることは、健康増進法の目的や効果を阻害することになり認められませんが、条例において、法律に上乗せの規制を課すことはあり得るものと考えております。」（下線筆者）

【出典】第196回国会衆議院会議録35号（2018年6月）

24 加熱式たばこによる健康リスクがないとは断言できないとして、規制を強化していることから、人の健康や環境に重大かつ不可逆的な影響を及ぼすおそれがある場合に、科学的知見が十分でない段階でも、規制措置を導入するという“予防原則（予防的アプローチ）”が採用されていると評価できる。

8日) 9頁 [加藤勝信・厚生労働大臣答弁]

改正法の規制は、あくまでもナショナル・ミニマムであり、条例による上乗せ規制を否定するものではないと明言されている。したがって、受動喫煙防止条例による上乗せ・横出し規制は、原則として、改正法に抵触しないといえよう。

ただし、居室や自動車内を対象とする横出し規制については、改正法との抵触性が問題となるおそれがある。改正法は、これらの空間を意識的に同法の適用対象から除外している<sup>25</sup>。居室や自動車内での喫煙を積極的に容認する趣旨であると、この適用除外規定を解するならば、条例による横出し規制は法律に抵触すると評価されうるかもしれない。しかしながら、改正法は最低限の規制を定めるものであって、居室や自動車内での喫煙規制を全国一律に排除しているとはいえないだろう。さらに、こうした私的空間内においても、未成年者および妊婦を受動喫煙から守る必要性が認められる以上、条例による横出し規制は許容されると考えられる<sup>26</sup>。

## (2) 都道府県条例と市町村条例の調整

神奈川県や兵庫県など都道府県レベルで受動喫煙防止条例の制定が先行した背景には、がん対策の一環として、受動喫煙対策が進められ、こうした保健・医療あるいは健康増進施策は都道府県および保健所設置市区が担ってきたためと考えられる<sup>27</sup>。しかし、本稿で検討対象とした26条例のうち半数以上は、市町村が制定したものであり、保健所設置市区以外によるものが12ある(表2を参照)。

受動喫煙防止条例の制定主体が多様化した結果、都道府県条例と市町村条例が併存する可能性が生じている。その場合には、改正法、都道府県条例、および市町村条例の3重の規制が、同一の施設管理権原者等あるいは喫煙者などに及ぶおそれがある。

実際に、東京都条例と調布市条例・多摩市条例、広島県条例と福山市条例・廿日市市条例、大阪府条例と四條畷市条例、がそれぞれ併存している現状がある<sup>28</sup>。例えば、第1種施設での特定屋外喫煙場所の設置について、大阪府条例は不設置の努力義務を上乗せし、四條畷市条例は幼稚園・保育所や小・中・高

25 厚生労働省健康局健康課・前掲註(4)解説7頁は、「プライベートな居住場所については、法が強制力を持って立ち入ることが馴染まない」として、改正法に適用除外規定が置かれたと説明する。この指摘は、私的空間での喫煙に公法的介入ができるかという、法律との関係からみた条例制定権の限界とは次元を異にする論点を提示する。居室や自動車内での喫煙の可否は、私的自治に委ねられるべき事項と捉えるならば、条例による法的規制も当然に許容されない。しかし、喫煙者而非喫煙者が共有する生活空間における喫煙の規制を、「喫煙の自由」の内在的制約、すなわち、他者の生命や健康を害しない範囲で「喫煙の自由」が認められること、の顕在化と整理すれば、条例による横出し規制は可能と考えられる(田中謙「タバコ問題に関する法的論点」自由と正義69巻1号(2018年)18頁以下・21頁。村中・前掲註(22)論文18頁も参照。。「喫煙の自由」については、田中謙『タバコ規制をめぐる法と政策』(日本評論社、2014年)33頁以下を参照)。

26 本稿で紹介した兵庫県条例は、同室する未成年者および妊婦の保護を目的に、室内での喫煙を規制するが、近年、ベランダや室内換気扇下での喫煙が近隣問題に発展するケースもある。カリフォルニア州サンラフェル市では、近隣住民の受動喫煙を防止するため、マンションやアパートにおける喫煙禁止条例が施行されているという。岡本光樹「職場スモハラ訴訟・近隣住宅ベランダ喫煙訴訟・屋外灰皿撤去訴訟の到達点と今後」自由と正義69巻1号(2018年)32頁以下・35-37頁を参照。

27 神奈川県条例に次いで制定された芳賀町条例は、町有施設のみを対象としているため、公物管理条例としての側面が強いように思われる。

28 都道府県の受動喫煙防止条例が、路上等での喫煙禁止を盛り込んでいる場合には、市町村の路上喫煙規制条例との併存も生じうる。

校等での設置禁止をさらに上乗せしている。

なお、秋田県条例は、市町村条例により、県条例で求められる措置と同等以上の措置が講じられると知事が認めるときは、当該市町村の区域について、県条例を適用しないとの調整規定を設けている。多摩市条例にも、他の法令等との調整規定が置かれていることから、改正法および東京都条例との3重規制は回避されている<sup>29</sup>。

改正法に加えて、都道府県条例および市町村条例も併存している場合、施設管理権原者等や喫煙者などをいたずらに混乱させるとともに、過度な負担を強いるおそれがある。したがって、条例（場合によって健康増進法）に、他の法令等との調整規定を置くのが望ましいだろう。

## 5 総合的な受動喫煙対策に向けて

前述のように、改正法は、全国画一的に導入されるべき受動喫煙対策の水準を設定している。今後は、同法の運用のみならず、自治

体ごとの上乗せ・横出し規制を通じて、我が国における受動喫煙対策をより一層発展させていくことが期待される。その意味では、引き続き、受動喫煙防止条例の存在意義が認められる。

とりわけ路上等での喫煙規制は、環境美化の観点から進められてきたとはいえ、市町村が先導してきた部分である。改正法の上乗せ・横出し規制の検討と併せて、路上喫煙規制条例を受動喫煙対策の観点から見直すことが望ましい<sup>30</sup>。これにより、対象空間という観点において、包括的な受動喫煙防止条例の策定につながると考えられる。

さらに、法律レベルでは、一般住民・利用者の受動喫煙対策は健康増進法のもとで、労働者の受動喫煙対策は労働安全衛生法のもとで<sup>31</sup>、それぞれ進められてきた。この点、従業員がいる既存特定飲食提供施設について横出し規制を行う東京都条例などは、複数の法律を横断するという意味で、総合的な受動喫煙防止条例と評価できよう。

29 習志野市条例、土別市条例も同様に、他法令等との調整規定を有する。神奈川県条例、兵庫県条例は、法律との調整規定のみを置いている。

30 例えば、多摩市は2012年に多摩市まちの環境美化条例を制定し、「まち美化重点区域」における路上喫煙を罰則付きで禁止していた。しかし、受動喫煙防止条例の制定に合わせて、環境美化条例を改正し、公園も含めた屋外空間の喫煙規制を受動喫煙防止条例に一元化している。

31 労働安全衛生法68条の2は、事業者に対して、労働者の屋内での受動喫煙を防止するための措置を講ずる努力義務を課すにとどまる。なお、改正法の成立・公布を受けて、厚生労働省労働基準局は、「職場における受動喫煙防止のためのガイドライン」を策定した。

表2 受動喫煙防止条例による上乗せ・横出し規制

条例名	保健所設置	第1種施設に関する規制強化	第2種施設に関する規制強化	全面禁煙時の標識掲示	既存特定飲食提供施設に関する規制強化	喫煙者に対する直罰制	施設管理者による指導の義務化	未成年者・妊婦に対する配慮義務の強化	路上等での喫煙規制	居室・自動車内での喫煙規制	客室での喫煙規制
神奈川県条例	○			○		○	○	○			
芳賀町条例	×	○	○	○※1			○※1				
兵庫県条例	○	○	○	○			○	○	○	○	△
広島県条例	○	○							△		
美唄市条例	×	△	△					△	△		
東京都子ども条例	○							△※2	△※2	△※2	
香芝市条例	×										
志免町条例	×	△	△								
福山市条例	○										
東京都条例	○	△		○	○						
千葉市条例	○	△		○	○			△			
廿日市市条例	×	○	○						○		
習志野市条例	×								○		
山口県条例	○										
静岡県条例	○	△	△	○							
大阪府子ども条例	○										
四條畷市条例	×	○	○	○				○※2	○		
山形県条例	○	△	△	△	△						
土別市条例	×	○	○	○				△	○		
松本市条例	×	○	○						○		
大阪府条例	○	△	△	△	○						
調布市条例	×	○	○						○		
豊橋市条例	○	△	△	○							
多摩市条例	×								○		
田村市条例	×	○	○	○					○		
秋田県条例	○	○	○	△	○						

凡例) ○：保健所を設置している、または、当該上乗せ・横出し規制あり。△：努力義務として、当該上乗せ・横出し規制あり。×：保健所を設置していない。

※1 芳賀町条例は、町有施設を対象としているため、町長が施設管理権原者たりうる。

※2 18歳未満の者について規定している。



# 調査研究紹介

- .....
- 第 27 回都市分権政策センター
  - 地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会
  - 都市自治体におけるガバナンスの調査研究（市役所事務機構）
  - 都市自治体におけるガバナンスの調査研究（人材確保と連携）
  - 情報領域に係る人材の確保と連携に関するワーキンググループ
  - 分権社会の都市自治体条例に関する調査研究
  - ネクストステージの総合計画に関する調査研究
  - グローバル化を見据えた都市自治体の主要政策課題とその対応の内外比較研究
  - 総合的な都市経営（エネルギー・交通・インフラ、市民自治体等の分野）に関する内外比較研究
  - 都市自治体におけるツーリズム行政に関する調査研究
  - 都市の未来を語る市長の会（2019 年度前期）

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

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

なお、当センターのホームページ (<http://www.toshi.or.jp/>) では、各研究会の議事概要及び資料を公開しており、メールマガジンでも当該情報を配信している。

# 第 27 回都市分権政策センター

日本都市センター研究室副室長 白田 公子

日本都市センターと全国市長会が共同設置する「都市分権政策センター」では、2018 年度から第 6 期として、これまでの分権改革を踏まえ、実際の都市政策、都市経営により重点をおいた調査研究等を実施することとしている。

2019 年 7 月には、第 27 回会議を開催し、明治大学法学部教授の大津浩氏による講演の後、市長及び学識者の間で活発な議論を展開した。

## 1 都市分権政策センターについて

日本都市センター及び全国市長会は、市長及び学識者で構成する「都市分権政策センター」を共同設置しており、2007 年 1 月の設置以来、5 期にわたり調査研究・情報提供等を実施している。2018 年度から第 6 期の「都市分権政策センター」を設置し、これまでの地方分権については住民自治・住民生活の観点からの取組みの弱さが指摘されていることから、こうした観点も踏まえつつ、調査研究を行うこととしている。

## 2 2019 年度事業について

市区長と有識者の参画のもとで、特定ないし任意テーマに関する調査研究を行う。特定テーマの「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究」を引き続き行い、2019 年度末に報告書を取りまとめる。また、市区長有志が任意のテーマを設定し、有識者の参画のもとで意見交換を行う「都市の未来を語る市長の会」は、引き続き、年 2 回、開催する。「都市自治体におけるガバナンスに関する調査研究」については、「市役所事務機構」及び「人材確保と連携」についての調査研究を引き続き行い、それぞれ 2019 年度末

に報告書を取りまとめる。また、新たに「分権社会の都市自治体条例に関する調査研究」を行うこととし、一連の分権改革によって拡大した権限及び裁量を地域の特性やニーズを踏まえながら、各都市自治体がどのように活用してきたかを検証し、その現状と課題を明らかにするとともに、具体的な政策課題を取り上げつつ、今後の分権改革の方向性及び都市自治体条例の可能性を考察する。そのほか、当該政策課題について先進諸国の法体系を必要に応じて比較参照する。最後に、「各国の地方自治制度、都市税財政、各種都市施策についての調査研究」では、これまでの研究成果を踏まえつつ、2019 年度は特に地域公共交通施策について、内外との比較調査研究を行う。

## 3 第 27 回都市分権政策センター会議

2019 年 7 月 9 日の第 27 回会議では、「憲法の地方自治規定と都市自治体」と題して、大津浩氏（明治大学法学部教授）による講演の後、各委員間で活発な意見交換が行われた。なお、同会議には 13 名の委員（市長 6 名並びに学識者 7 名）が出席した。（大津浩氏の講演概要及び意見交換は、5 頁に掲載）

# 地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会

日本都市センター研究員 原 宏樹

超高齢・人口減少社会を迎える中で、地域社会において地域コミュニティが果たす役割は大きくなっている。一方で、地域で見守り支え合う仕組みづくりや社会的ネットワークの再構築が緊急な課題となっている。全国市長会と日本都市センターが共同で運営する都市分権政策センターは、2018-19年度の2年間“地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会”を設置し、市区長と有識者の参画のもとで、今年度は6月に研究会を開催し地域福祉を中心に意見交換を行っている。

## 1 調査研究の趣旨

超高齢・人口減少社会を迎える中で、人々の生活や交流のあり方が急激に変わりつつあり、地域の福祉や安心安全のために、地域社会において地域コミュニティが果たす役割は大きくなっている。一方で地域コミュニティはその機能低下も指摘されており、地域で見守り支え合う仕組みづくりや社会的ネットワークの再構築が緊急な課題となっている。

このような状況に鑑み、地域包括ケア（医療・福祉など）や地域の見守り（高齢者や子ども）、生活基盤サービス（物資の供給や交通弱者対策）の提供などのための地域コミュニティにおける専門的人材等の確保と人づくりのあり方について、外部人材の活用や地域コミュニティのための財源確保策も念頭に置いて調査研究を行い、都市分権政策センターの報告としてとりまとめる。

## 2 調査研究の現況

2018年度から2か年に渡り、市区長20名、

有識者4名からなる「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会」（座長：小林真 八戸市長、座長代理：神谷学 安城市長、名和田是彦 法政大学法学部教授）を設置し、調査研究を行っている。

2019年度は、第3回の研究会を6月に開催し、ルーテル学院大学市川教授、西田委員より地域福祉について、講演をいただき、各委員との意見交換を行った。また、全815市区を対象に行ったアンケート調査（3月）の結果概要を報告した。さらに、人材育成の取り組み状況や課題等についての現地調査を行った。

## 3 今後の活動予定

2019年度には、9月下旬及び11月下旬に研究会の開催を予定している。さらに、2020年1月に都市分権政策センターにて概略報告を行うとともに3月末には、本研究会の調査研究の成果を報告書に取りまとめて刊行する予定である。

# 都市自治体におけるガバナンスの調査研究 (市役所事務機構)

日本都市センター研究員 黒石 啓太

近年、市役所事務機構のあり方をめぐって、自治体における政策形成と合意形成のあり方、超高齢・人口減少社会に対応した総合的な政策展開、行政サービスの質の維持・向上のための事務機構や人事管理の体制整備といった重要な論点が現出している。本研究では、市役所事務機構に関する総合的な調査を行い、この10年間における変化を分析するとともに、今後10年間を見据えた行政改革の方向性を展望する。

## 1 調査研究の趣旨

当センターでは、1964年以来、概ね10年おきに市役所事務機構に関する大規模な調査を実施してきた。本研究は、前回調査から10年を経過したことを受け、この間の市役所事務機構の変化を分析することを目的としている。

近年、市役所事務機構のあり方をめぐって、いくつかの重要な論点が現出している。地方分権改革が進展し、地域の自己決定が重要となるなかで、行政内部の意思決定過程のみならず、議会の役割や住民参加も含め、自治体における政策形成と合意形成のあり方が課題となっている。また、人口減少・超高齢社会の到来に伴い、分野横断的な政策の展開がますます重要となっている。

AIやRPAといった新しい技術の登場に合わせ、公共部門と民間部門とを問わずに求められる「働き方改革」の推進、地域における外国人の増加等も、都市自治体を取り巻く社会環境の変化であるといえよう。

そこで、本研究では、市役所事務機構に関する総合的な調査を行い、この10年間における

変化を分析するとともに、これからの10年間を見据えた行政改革の方向性を展望する。

## 2 調査研究の現況

10名の学識者及び都市自治体職員からなる「第6次市役所事務機構研究会」(座長 横道清孝 政策研究大学院大学理事・副学長)を設置し、調査研究を進めている。研究会では、①自治体の政策形成過程の変化、②総合的・計画的な行政の実現、③自治体行政組織・職員のあり方、④公共サービス提供主体の多様化、⑤技術革新への対応といった点について調査を進めている。

2018年度にはアンケート調査(首長向け、一般向け)を行い、その結果は、2018年度末にとりまとめ、中間報告書として公表した。

## 3 今後の活動予定

調査研究の最終年度である今年度は、アンケート調査の分析結果および都市自治体等へのヒアリング調査結果を踏まえて、研究会としての最終報告書を取りまとめる予定である。

# 都市自治体におけるガバナンスの調査研究 （人材確保と連携）

日本都市センター主任研究員 峰岸 貴子

全国の都市自治体では、それぞれガバナンスにおいて課題を抱えながら行政運営に取り組んでいる。超高齢、人口減少社会を迎えるにあたり、行政の仕事を担う専門人材の不足が問題視されつつある。土木・建築系技術系専門職が担当するファシリティマネジメント（公共施設の維持管理を含む）やまちづくり、情報領域に焦点を当て、人材の確保、育成、定着、連携について調査研究を行う。

## 1 調査研究の趣旨

都市自治体のガバナンスにおいて、重要な課題の一つが専門人材の確保である。

超高齢・人口減少社会を迎えるにあたり、土木・建築の技術系専門職が担当する公共施設の維持管理やまちづくり分野に焦点を当て、人材の確保（リクルート）、育成（リカレント）、及び人材の定着（リテンション）、業務の担い方としての連携について調査研究を行う。また、分野横断的に見た場合、情報領域の人材育成の方法も土木・建築の技術職に応用できる可能性もあり、時代とともに変化する都市自治体のガバナンスを展望する。

## 2 調査研究の現況

8名の学識者等からなる「都市自治体におけるガバナンスに関する研究会（人材確保と連携）」（座長：工藤裕子 中央大学法学部教授）を設置し、議論を行っている。

第4回研究会（2019年3月28日開催）及

び第5回研究会（2019年5月13日開催）では、技術系公務員の人材確保に関する送り出し側の問題意識や、建築・都市環境系学部の学生の就職状況や大学と自治体などの連携等について意見交換を行った。また、情報領域を議論するためのワーキンググループの設置について、関連する報告を行った。

さらに、2019年8月2日に第6回目研究会を開催し、技術系の公務員制度等について議論や、報告書作成に向けて検討を行った。また、アンケート調査（2019年2月から3月にかけて全国の都市自治体の人事部局及び技術担当部局あて実施）結果について報告を行った。

## 3 今後の活動予定

今後は、先進地事例について情報収集を進めるとともに、現地調査を行い、2019年度末に報告書を取りまとめる予定である。

# 情報領域に係る人材の確保と連携 に関するワーキンググループ

日本都市センター研究員 安齋 顕考

情報技術発展の加速と厳しい行財政経営を迫られる都市自治体において、複雑かつ多様な住民ニーズに対応しつつ、行政サービスの持続可能な形で提供とさらなる質の向上のために、AIやRPAの導入、オープンデータ化の推進、ビッグデータの利活用等が求められている。本ワーキンググループは、これらの取組みの担い手である情報領域に係る人材の確保と連携に関して、議論と意見交換を行う場である。

## 1 調査研究の趣旨

当センターには「市役所事務機構研究会」(2017-19年度)及び「人材確保と連携研究会」(2018-19年度)が設置されているが、この2つの研究会の共通課題である情報領域に係る人材確保と連携の方向を探るため、最新の議論とより深い知見が必要となる。

「市役所事務機構研究会」では、都市自治体アンケート調査(2018年度実施)をもとに2019年度は考察を行ってきたが、その中で“技術革新がもたらす都市自治体行政の変化”として、AIをはじめとする情報通信技術の進展に伴う行政のあり方についてもテーマとして検討を進めている。

また、「人材確保と連携研究会」では、超高齢・人口減少時代において自治体行政に大きなインパクトがある土木、都市計画、情報領域を対象としていたが、情報領域について2018年度に行った議論をさらに深化させる必要があった。

本ワーキンググループは、上記2つの研究会の議論のうち、情報領域に係る人材の最新

かつ専門的な知見を集約し、2つの研究会の調査研究に寄与することを目的としている。

## 2 調査研究の現況

6名の学識者、専門家及び都市自治体職員からなる「情報領域に係る人材の確保と連携に関するワーキンググループ」(座長 大杉 覚 首都大学東京法学部教授)を設置し、これまで6月6日及び8月1日と2回の会議を開催し、議論を重ねてきた。具体的な検討項目は、①情報領域における業務の展望、②都市自治体職員の情報領域に係る人材に求められるスキル、③情報領域における人材確保・育成の方法である。また必要に応じて、都市自治体へのアンケート調査や現地調査を行う予定である。

## 3 今後の活動予定

情報領域に係る人材についての多岐に渡る議論とヒアリング結果を集約し、2つの研究会における報告書のさらなる充実に資するものとする。

# 分権社会の都市自治体条例に関する 調査研究

日本都市センター研究員 鈿持 麻衣

条例による法律の具体化・上書き等の可能性と限界、および法律と条例の関係についての将来的な提言に向けた検討を行うことを目的として、今年度より、「分権社会の都市自治体条例に関する研究会」を設置した。

2019年度前期は、3回の研究会を開催し、本研究会の全体方針や検討対象などについて意見交換を行った。

## 1 調査研究の趣旨

約20年間にわたって進められてきた地方分権改革では、権限移譲や義務付け・枠付けの緩和などが行われ、自治体の事務権限およびその実施に係る裁量が拡大しつつある。自治体は、地域の特性やニーズを踏まえながら、法令を地域適的に解釈、あるいは条例制定を通じて新たな法規範を創造していくことが期待される。

そこで、自治立法権・法令解釈権のより積極的な活用を後押しするため、さまざまな政策分野における先進的な自治体条例を踏まえながら、条例による法律の具体化・上乘せ・横出し・上書きの可能性を検討する。さらに、人口減少時代における行政体制のあり方や分権改革の今後の進展を視野に入れて、法律の規律密度や事務分担の見直しも含めた、法律と条例の関係についての将来的な提言を行う。

## 2 調査研究の現況

5名の学識者および都市自治体職員からな

る「分権社会の都市自治体条例に関する研究会」(座長：北村喜宣 上智大学法学部教授)を設置し、①現行法のもとの自治立法権・法令解釈権、②法律と条例の関係についての将来的提言を中心に議論を行っている。

第1回研究会(6月17日開催)および第2回研究会(7月18日開催)では、本研究会の全体方針や進め方、検討対象とする条例の種類・政策分野等を議論した。第3回研究会(8月9日開催)では、南川諦弘氏(大阪学院大学名誉教授・弁護士)をゲストスピーカーとして迎え、法律との関係における条例制定権の限界などについてご講演いただいたのち、意見交換を行った。

## 3 今後の活動予定

2019年度後期は、2回ないし3回の研究会の開催を予定している。2021年3月には、本調査研究の成果を取りまとめた報告書の刊行を予定していることから、有識者へのヒアリングや先進的な自治体条例などを踏まえながら、各論点に関する議論を深めていく。

# ネクストステージの総合計画に関する 調査研究

日本都市センター研究員 高野 裕作

超高齢・人口減少社会を迎えるなか、各自治体ではハード・ソフト各種分野の政策を連携し、計画的に施策を実行していく総合的な計画行政が求められている。本調査研究では従来の総合計画を踏襲するのではない、新たな計画のあり方を検討している。

## 1. 「ネクストステージの総合計画」

超高齢・人口減少時代を迎え、各自治体では持続可能な都市経営が求められる中、ハード・ソフトそれぞれの政策を連携し、統合的に推進していくことがますます重要となる。そのためのツールとして多くの自治体では「総合計画」が策定されているが、本調査研究では従来のスタイルの総合計画を踏襲するのではなく、明確な政策コンセプトと空間計画を持つものとして位置づける。

まず、空間計画に関しては、都市の現在そして未来の状況を見据えながら、多様な主体の都市空間に対する要求を踏まえ、都市空間形成の目標・方針・施策を統括的に定める取り組みとして捉える。

政策コンセプトの一例として「健康まちづくり」と「コンパクトシティ」の二つの戦略を軸として位置付け、それらを推進するための具体的な計画・施策の事例や、各施策の連携・マネジメント、および政策立案のあり方についてそれぞれ検討する。

## 2. 調査研究の実施状況

現地ヒアリング調査として、2019年4月11日に福岡県飯塚市、5月31日に大阪府高石市を訪問し、それぞれスマートウエルネスシティ政策への取組み、立地適正化計画を始めとした土地利用計画、広域的な立地適正化の方針などについて調査した。

第4回研究会(2019年5月17日)では、田代委員(宇都宮市)よりうつのみや市政研究センターにおける政策調査・研究活動について、また宇都宮市都市計画課の片庭哲也氏より宇都宮市の立地適正化計画を中心としたコンパクトシティ政策について話題提供をいただき、議論を行った。第5回研究会(2019年7月4日)では、高石市のヒアリング調査結果について報告するとともに、報告書の構成案について議論を行った。第6回研究会(2019年8月2日)では、村山委員より総合的な計画システムについて、国内外の事例をもとに話題提供をいただき、議論を行った。

今後も研究会での議論を重ねるとともに、現地ヒアリング調査を実施し、2020年3月に報告書を取りまとめ、刊行する予定である。

# グローバル化を見据えた都市自治体の 主要政策課題とその対応の内外比較研究

日本都市センター主任研究員 加藤 祐介

いち早く移民を受け入れ、都市が教育や福祉、都市・住宅政策等、広範な取組みを進めてきた欧州諸国の先進事例や動向を踏まえつつ、新たな外国人材受入れに向けた在留資格の創設等、外国人の受入れが進む中で、我が国の都市自治体がこれらの政策を担う意義を改めて明らかにし、今後の政策対応のあり方を検討するため、中長期的な視点から調査研究を行う。

## 1 調査研究の趣旨

人口構造の変化や、外国人観光客や外国人就業者の増加等によって、我が国の地域社会・地域経済は大きく変貌しつつある。とりわけ、新たな外国人材受入れに向けた在留資格の創設等を踏まえると、今後もその傾向は継続するものと考えられる。

他方、いち早く高齢社会に突入し、労働力不足への対応等として移民を受け入れてきた欧州諸国においては、移民の社会統合・社会包摂をも念頭に、国はもちろんのこと、都市が教育や福祉、都市・住宅政策も含めた広範な取組みを進めてきている。

そこで、中長期的な視点から、こうした欧州諸都市の先進事例や動向を把握することを通じて、外国人の受入れが進む中で、都市自治体がこれらの政策を担う意義を改めて明らかにするとともに、今後の対応のあり方を探るべく、調査研究を実施する。

## 2 主な検討項目

研究に当たっては、主に以下の4点に着目して検討を進める予定である。

①欧州における移民政策の基本的視点：社会

統合・社会包摂、インターカルチャー政策等

②欧州諸都市の実践からみる都市自治体が外国人・社会包摂施策を担う意義：都市による分野横断的な政策展開等

③欧州諸都市の実践からみる都市自治体による外国人・社会包摂施策の視点：インターカルチュラルな視点からの自治体の機能・業務のあり方の見直し等

④今後の我が国都市自治体による外国人・社会包摂施策への視座

なお、今後の外国人受入れに伴って都市自治体に求められる政策は様々な分野にわたると考えられることから、例えば、言語教育等の教育分野や住宅・都市開発にかかる分野といった、個別の政策分野にも重点を置きつつ、検討を進める予定である。

## 3 今後の予定

今年度11月頃をめどに、学識者からなる研究会を設置し、そこでの議論を通じて調査研究を実施する。2021年度末には研究会の成果を報告書に取りまとめ刊行する予定である。

# 総合的な都市経営(エネルギー・交通・インフラ、市民自治体等の分野)に関する 内外比較研究

日本都市センター主任研究員 清水 浩和

人口減少・少子高齢化社会を迎え、都市自治体が様々な課題に対応しながら、地域の実情に沿った行政サービスを持続的に提供していくためには、現在の課題を検証しつつ、それぞれの都市自治体が自立し、自由度の高い行財政運営が可能となる都市経営のあり方を明らかにすることが重要である。そこで、こうした点を検討すべく調査研究を行っている。

## 1 設置経緯及び趣旨・目的

欧州の諸都市においては、エネルギー、交通、インフラ、地域再生などの分野において、出資団体や都市圏などとの連携を通じて、地域経済振興も念頭に入れた形で都市経営に取り組んでいる。同時に、市民自治体といった理念を掲げて、市民との協働、市民参加を行いながら地域の合意形成を図っており、こうした取組みが地域課題の解決により大きな役割を果たすようになってきている。我が国でも、こうした取組みを参考にする都市もでてきていることから、総合的な都市経営のあり方について、研究会を設置し国内外の比較研究を行うこととした。

ついでには、都市自治体が今後担うべき総合的な都市経営(エネルギー・交通・インフラ、市民自治体等の分野)のあり方について調査研究を行うため、本年8月22日に学識者で構成される「総合的な都市経営(エネルギー・交通等)のあり方研究会」(座長: 諸富徹・京都大学大学院経済学研究科・経済学部教授)を設置し、調査研究を進めている。

## 2 研究会の検討項目

主な検討事項としては、新たな都市経営の理念や仕組みの検討(例: 公営企業・都市公社等外郭団体と連携した都市経営のコンセプト(理念・理論)の検討(出資、連結決算、一般会計繰入、人材派遣の考え方、経営チェック)、そうした都市経営への住民参加のあり方の検討(=市民自治体)、都市自治体のインフラ政策(エネルギー政策、交通弱者対策としての交通政策等)のあり方の検討などがある。

第1回研究会(8月22日開催)では、上記の論点の検討、現地調査先やアンケート調査案について意見交換を行った。

## 3 今後の研究予定

第2回研究会(10月22日)以降では、学識者等による報告の後、意見交換を行い、上記の論点を深め、現地調査先等を更に具体化していく予定である。なお、当該報告書については、2021年3月を目途に刊行する予定である。

# 都市自治体におけるツーリズム行政に関する調査研究

日本都市センター研究員 安齋 顕考

近年の我が国の観光市場は、国内宿泊旅行の拡大や訪日外客数の増加が顕著であり、団体旅行から個人旅行への変化といった流れの中で、都市自治体も、旅行を「観光」にとどまらない「ツーリズム」という広範な視点で捉えて取組みを進めるべき時代を迎えている。このため、都市自治体におけるツーリズム推進体制の確立、ツーリズム推進財源確保の方策のほか諸課題について調査研究を行う。

## 1 調査研究の趣旨

近年の我が国の観光市場は、国内宿泊旅行の拡大や訪日外客数（インバウンド）の増加が顕著であることに加え、旅行者の趣向も団体旅行から個人旅行へ移り変わってきていることもあり、大きな変化の只中にある。

交流人口増大による直接の経済的利益や潜在的な地域資源を顕在化させることによる住民、旅行者、相互にとっての価値の創出等を図りながら、マイナス面を回避しつつ、地域特性に応じた取組みをいかに自治体がマネジメントしていくかが問われている。

そこで、旅行を「観光」にとどまらない「ツーリズム」という広範な視点から捉え、都市自治体におけるツーリズム推進体制の確立、ツーリズム推進財源確保の方策のほか諸

課題について、今後の対応のあり方を探るべく、調査研究を実施する。

## 2 主な検討項目

研究に当たっては、主に次の4点に着目して検討する予定である。①都市自治体をめぐるツーリズムの現状と展開、②地域資源利用と保護のバランスやシェアリングエコノミーへの対応、③DMO、公民連携、広域連携のあり方、④ツーリズム推進財源のあり方

## 3 今後の予定

今年度内には、研究会を設置し、そこでの議論を通じて調査研究を実施する。2020年度末には研究会の成果を報告書に取りまとめ刊行する予定である。

## Column

### コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？ ツーリズムは癒しの源

古代社会でも、中世でも、近世社会でも、人びとは旅をした。街道には宿場町が栄えた。昔は、宗教的な迫害があった時代もあるが、移り住んできた人びとが地域共同社会に新たな文化をもたらした。

（城門の前にある）泉に添って茂る菩提樹は、昔、岩塩鉱山で栄えた町に今も残る。親方修行で地方遍歴をしている若者が疲れ果てて寝入り、そこで恋人との甘い夢を見る話である。近くには、霧が出やすい里山があり、当時は旅人が道に迷った場所なのだろう、“こぶとり爺さん”ならぬ“ホレお婆さん”の池がある。400年前の戦乱でわずか三軒の家屋しか残らなかった町、冷戦時代には国境の町となったが、今は保養地として多くの人を訪れる。

（参考文献 グリム童話(KHM24)）

（ツーリズム愛好家）

# 都市の未来を語る市長の会 (2019年度前期)

日本都市センター研究員 安齋 顕考

都市自治体が直面する政策課題について、市区長間で自由な議論、問題意識の共有及び情報交流を図ることを目的に、市区長有志から構成される呼びかけ人による「都市の未来を考える市長の会」を開催している。2019年度前期は、「交通弱者対策（住民の移動手段の確保）」を議題として、学識者による基調講演と事前アンケートを踏まえた参加市長間の意見交換を行った。

## はじめに

通算 27 回目となる「都市の未来を語る市長の会（2019年度後期）」は、2019年7月1日（月）に開催し、市長 28 名の参加を得た。中野正康一宮市長の進行のもと、各市長間で活発な意見交換が行われた。

## プログラム

趣旨説明	坂出市長	綾 宏
進行役	一宮市長	中野 正康
基調講演	福島大学経済経営学類 准教授	吉田 樹

## 1 趣旨説明

今回の議題である「交通弱者対策（住民の移動手段の確保）」について、綾宏坂出市長による趣旨説明が行われた。

綾市長からは、近年、地方圏に限らず大都市圏でも路線バス撤退などで不便な地域が多く発生し、住民の移動手段確保が重要な課題となっており、参加市長や吉田准教授と議論を深めたいとの発言があった。

## 2 基調講演

「地域公共交通の計画手法－地域公共交通

網の形成から地域創生へ」と題して、吉田樹福島大学経済経営学類准教授による基調講演が行われた。

吉田准教授からは、地域の生活と交流を支える道具である公共交通について、ネットワークとして見詰め直し、移動手段確保に加えて、地方創生を念頭に取り組むべきとの提案をいただいた。

## 3 意見交換

基調講演及び参加市への事前アンケートを踏まえた参加市長、吉田准教授による意見交換では、地域公共交通サービスについて、多様な担い手を確保する方法、持続可能性確保のための財源、交通網の面的な再構築、運行間隔や路線の総合調整、自動運転技術や情報技術を活用した新しいモビリティサービスへの期待と課題等について、自由で活発な意見交換が交わされた。

## おわりに

本会の詳細については、2020年3月にブックレットとして刊行する予定である。

# 政策交流イベント

- .....
- 第 81 回全国都市問題会議（予告）
  - 第 21 回都市経営セミナー
  - 第 22 回都市政策研究交流会

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

以下では、8月5日に開催した「第21回都市経営セミナー」、9月5日に開催した「第22回都市政策研究交流会」、11月7日、8日に開催予定の「第81回全国都市問題会議」の概要をそれぞれ報告する。

# 第 81 回全国都市問題会議（予告）

日本都市センター主任研究員 加藤 祐介

2019年11月7日（木）、8日（金）の両日、第81回全国都市問題会議を、霧島市において開催する。今回は「防災とコミュニティ」をテーマに、全国の都市自治体における多様な取組みを交えて議論を深める予定である。

## 1 第81回会議の趣旨

全国都市問題会議は、全国の都市関係者が一堂に会し、当面する課題やその対応策について討議するとともに、情報交換を図ることを目的として、1927年から開催している会議である。第81回会議は、当センター、全国市長会、後藤・安田記念東京都市研究所と開催市である霧島市の共催により、11月7日（木）、8日（金）の2日間にわたって開催する。

近年、大規模な地震・津波災害や頻発する気象災害を経験する中で、行政による災害対応、すなわち「公助」の限界が認識されるようになってきた。その一方で、住民一人ひとりによる「自助」とともに、地域コミュニティによる「共助」が再評価されるようになってきている。自助、共助、公助をいかに組み合わせていくかが、災害に対する地域の「レジリエンス」、つまり、災害を事前に予防し、しなやかに乗り越える力を高める上での重要なカギ

となる。

そこで、今回のテーマ「防災とコミュニティ」について、全国の都市自治体で行われている様々な取組みを踏まえつつ、議論を深める予定である。

## 2 会議プログラム

今回の会議プログラム及び講演者等は下表のとおりである。

<b>第1日：11月7日（木）</b>	
<b>基調講演</b>	志學館大学人間関係学部教授 原口 泉氏
<b>主報告</b>	鹿児島県霧島市長 中重 真一氏
<b>一般報告</b>	尚網学院大学人文社会学群長 田中 重好氏 広島県広島市長 松井 一實氏 防災科学技術研究所火山研究推進センター長 中田 節也氏
<b>第2日：11月8日（金）</b>	
<b>パネルディスカッション</b>	
<コーディネーター> 追手門学院大学地域創造学部地域創造学科長・教授 田中 正人氏	
<パネリスト>	
専修大学人間科学部教授 大矢根 淳氏 香川大学地域強靱化研究センター特命准教授 磯打千雅子氏 霧島市国分野口地区自治公民館長 特留 憲治氏 静岡県三島市長 豊岡 武士氏 和歌山県海南市長 神出 正巳氏	

# 第21回都市経営セミナー

日本都市センター研究員 鈞持 麻衣

当センターでは、広く自治体関係者を対象に、都市が直面する課題等について、その参考となる報告や討議を行い、今後の対応の一助としていただくことを目的に都市経営セミナーを開催している。今年度は「文化芸術ガバナンスと公民連携」と題し、第21回目のセミナーを開催し、約100名の参加を得た。

## 1 趣旨

文化・芸術振興は本来的に行政と外部（民間・地域・住民）との連携が不可欠な政策分野であるため、文化施設の管理運営のみならず、文化・芸術振興事業の推進といった場面でも、民間事業者やNPO、地域コミュニティなどとの連携がより図られるようになっている。文化・芸術振興分野における多様な公民連携の広がり、住民ニーズの的確な把握と協働、行政による適切なガバナンス、公正性・透明性の確保等のあり方などの課題を顕在化させるとともに、公共サービスの提供において都市自治体が担うべき役割を改めて問いかける。

そこで、本セミナーでは、文化・芸術分野における公民連携に焦点を当て、学識経験者・実務者による講演およびパネルディスカッションを通じて、これからの文化・芸術振興および公民連携のあり方についての議論を深めることとした。

## 2 セミナーの概要

セミナーの前半では、衛紀生可児市文化創造センター館長より、文化・芸術振興の意義やアローを核とする社会包摂の取組みについて、金井利之東京大学大学院法学政治学研究科教授より、公民連携における役割分担のあり方や公民連携を進める際に検討すべき論点について、高野之夫豊島区長より、「豊島区国際アート・カルチャー構想」や芸術文化劇場等の整備などの豊島区における取組みについて、それぞれご講演いただいた。後半のパネルディスカッションでは、公民連携を進めるにあたっての課題と解決のための工夫、まちづくりの一環としての公民連携のあり方などについて、意見交換が行われた。

なお、本セミナーの概要は、当センターホームページに掲載されているほか、2020年3月に、講演およびパネルディスカッションの詳細をまとめた、ブックレットを刊行する予定である。ブックレットの内容も当センターホームページに掲載するので、是非ご覧いただきたい。

# 第 22 回都市政策研究交流会

日本都市センター研究員 鈞持 麻衣

当センターでは、都市自治体の企画課および各分野の担当課職員等を対象に、都市自治体が直面する課題や注目されている政策について、学識者や実務者による報告、質疑応答および意見交換を行い、課題解決の諸方策を議論する「都市政策研究交流会」を開催している。今年度は「福祉と環境のベストミックスを目指す『ごみ屋敷』対策」と題し、第 22 回目の交流会を開催し、約 60 名の参加を得た。

## 1 趣旨

いわゆる「ごみ屋敷」や樹木の繁茂、多頭飼育・給餌といった「住居荒廃」は、環境衛生、防災、防犯および景観上の支障などを生じさせ、地域の困りごととして、周辺住民や家族から行政に相談あるいは苦情が寄せられることも少なくない。近年では、都市自治体が「ごみ屋敷条例」を制定し、法的規制による解決を図る動きが見受けられる。他方で、原因者が抱える生活上の課題を解決するための支援も不可欠である。このように、「ごみ屋敷」問題に取り組むにあたっては、本人の福祉と周辺住民の生活環境のバランスをとることが重要と考えられる。

そこで、第 22 回都市政策研究交流会では、2017 年度から 2018 年度にかけて設置された「住居の荒廃をめぐる法務と福祉からの対応策に関する研究会」の研究成果に基づき、都市自治体による「ごみ屋敷」対策の具体的な

方策と実践に焦点を当て、学識者による講演および実務担当者による事例報告に加えて、参加者との質疑応答・意見交換を行った。

## 2 交流会の概要

当日は、下のプログラムのとおり、講演等が行われた。なお、本交流会の概要は、当センターホームページに掲載するので、是非ご覧いただきたい。

### プログラム

<b>学識者講演①</b> 「セルフ・ネグレクトへの介入・支援 ～自治体のごみ屋敷対策を考える～」 東邦大学大学院看護学研究科教授 岸 恵美子氏
<b>学識者講演②</b> 「条例によるごみ屋敷対策の現在」 上智大学法学部教授 北村 喜宣氏
<b>事例報告①</b> 「横浜市のごみ屋敷対策について ～支援に重点を置いた取組～」 横浜市健康福祉局地域福祉保健部 福祉保健課担当係長 佐々木 祐子氏
<b>事例報告②</b> 「ごみ屋敷対策の取組 ～条例制定までの経緯と支援の推進体制～」 豊田市環境部環境保全課主査 山内 英裕氏
<b>質疑応答・意見交換</b>

# 刊行物のご案内

.....  
日本都市センターでは、研究成果やセミナー・シンポジウムの記録を出版しており、ホームページから直接ご購入いただけます。

また、2011年度以降の刊行物につきましては、ホームページからPDFで全文ダウンロードが可能ですので、ご利用ください。

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

■機関誌「都市とガバナンス」(A 4版 本体価格 1,000 円+税)

図 書 名	発行
都市とガバナンス 第 31 号	2019 年 3 月
都市とガバナンス 第 30 号	2018 年 9 月

■報告書

図 書 名	発行	サイズ	価格 (税別)
次世代モビリティ社会を見据えた都市・交通政策 －欧州の統合的公共交通システムと都市デザイン－	2019 年	A 5	1,000 円
ネクストステージの都市税財政に向けて ～超高齢・人口減少時代の地域社会を担う都市自治体の 提言と国際的視点～	2019 年	A 4	1,500 円
AI が変える都市自治体の未来 － AI-Ready な都市の実現に向けて－	2019 年	A 5	1,000 円
自治体による「ごみ屋敷」対策 －福祉と法務からのアプローチ－	2019 年	A 5	1,000 円
住民がつくる「おしゃれなまち」 －近郊都市におけるシビックプライドの醸成－	2019 年	A 5	1,000 円
都市自治体の文化芸術ガバナンスと公民連携	2018 年	A 5	1,000 円
ドイツの空き家問題と都市・住宅政策	2018 年	A 5	1,000 円
都市自治体による持続可能なモビリティ政策 －地域公共交通・まちづくり・ICT－	2018 年	A 5	1,000 円
超高齢・人口減少時代の地域を担う自治体の土地利用 行政のあり方	2017 年	A 4	1,500 円
都市自治体における市民参加と合意形成 －道路交通・まちづくり・コミュニティー－	2017 年	A 5	1,000 円
都市自治体の子ども・子育て政策	2017 年	A 5	1,000 円
自治体の遠隔型連携の課題と展望 －新たな広域連携の可能性－	2017 年	A 5	1,000 円
超高齢・人口減少社会に立ち向かう －新たな公共私連携と原動力としての自治体－	2017 年	A 5	1,000 円

■都市の未来を語る市長の会（A 5版 本体価格 500 円＋税）

図 書 名	発行
都市の未来を語る市長の会（2018 年度後期） 《憲法改正論議と都市自治体》	2019 年 3 月
都市の未来を語る市長の会（2018 年度前期） 《人工知能を活用した窓口業務の効率化》	2018 年 10 月
都市の未来を語る市長の会（2017 年度） 《超高齢社会のまちづくり－健康・社会参加・交通をキーワードに－》 《所有者不明の土地・空き家への対応策》	2018 年 3 月
都市の未来を語る市長の会（2016 年度後期） 《観光立国－国際スポーツイベント開催を見据えて－》	2017 年 3 月

■日本都市センターブックレット（A 5版 本体価格 500 円＋税）

図 書 名	発行
No.40 モビリティ政策による持続可能なまちづくり －第 20 回都市経営セミナー－	2019 年 3 月
No.39 都市自治体の子ども・子育て政策 －第 19 回都市経営セミナー－	2018 年 3 月
No.38 都市の産業振興と人材育成 －第 18 回都市経営セミナー－	2017 年 3 月

■比較地方自治ブックレット（A 5版 本体価格 500 円＋税）

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

(公財)日本都市センターは、2012年4月より、都市政策、行政経営及び地方自治制度等の都市に関する調査研究活動を行うとともに、情報の提供及び研修事業等を行うことに特化した公益財団法人へ移行いたしました。

今後も都市自治体をはじめ研究者の方々に様々なメディアを通じ適切かつ迅速な情報提供に努め、都市の発展に貢献してまいります。

詳しくは、当センターホームページ (<http://www.toshi.or.jp>) をご覧ください。

#### 研究室スタッフ紹介

##### ■理事・研究室長

石川 義憲

##### ■副室長

白田 公子

##### ■研究員

清水 浩和	加藤 祐介	峰岸 貴子
高野 裕作	釵持 麻衣	黒石 啓太
原 宏樹	安齋 顕考	

① 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第32号をお届けします。

本誌は、地方自治をめぐる諸状況や全国の都市自治体のニーズを踏まえ、地方自治制度、都市政策、行政経営等都市の政策に役立つ情報を提供するため、(公財)日本都市センターが年2回発行している機関誌です。

② 本号では、テーマとして「地方分権の理念とこれから」を、シリーズとして「まちづくりの新展開—マンションと地域のまちづくり—」を取り上げました。いずれも今後の超高齢・人口減少時代の都市自治体行政において、重要な論点であろうと思われます。本号が都市自治体関係者の皆様のお役に立てば幸いです。

③ 末筆となりますが、ご多忙にもかかわらず、ご寄稿いただいた執筆者の皆様には改めて感謝申し上げます。

(研究員 黒石 啓太)

〔お断り〕本誌の論文等のうち、意見にわたる部分は筆者の個人的見解です。

## 都市とガバナンス 第32号(年2回発行)

発行日 2019年9月15日  
定価 本体価格1,000円+税  
編集・発行 (公財)日本都市センター  
〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1  
日本都市センター会館8階  
TEL 03-5216-8771  
FAX 03-3263-4059  
E-mail [labo@toshi.or.jp](mailto:labo@toshi.or.jp)  
URL <http://www.toshi.or.jp>  
印刷 株式会社 丸井工文社



9784909807106



1923031010000

ISBN978-4-909807-10-6  
C3031 ¥1000E

定価(本体価格1,000円+税)