

2022/3  
Vol. 37

# 都市と ガバナンス

- 巻頭論文 超高齢・人口減少社会におけるコンパクト化(集約型都市構造化)が都市経営に与える影響に関する考察  
～「住みやすさ」「賑わい」「豊かさ」が両立するコンパクトシティを目指して～  
一橋大学大学院法学研究科教授 辻 琢也／阿部 辰雄
- 講演 分権時代ならではの条例の発想と実績  
上智大学大学院法学研究科長 北村 喜宣  
総合的な都市戦略のためのツーリズム行政～多様な主体の連携による観光政策～  
東京都立大学都市環境学部観光科学科教授 川原 晋／三浦 正士／宇都宮市／八戸市
- シリーズ ウイズ/ ポスト コロナ時代における都市政策  
—新型コロナウイルス感染症対応から考える都市自治体の危機管理—
- テーマ 都市農地の保全・活用のあり方

## 巻頭論文

- 超高齢・人口減少社会におけるコンパクト化（集約型都市構造化）が都市経営に与える影響に関する考察  
～「住みやすさ」「賑わい」「豊かさ」が両立するコンパクトシティを目指して～  
..... 1
- 一橋大学大学院法学研究科教授 辻 琢也  
一橋大学大学院法学研究科准教授 阿部 辰雄

## 講演

- 第30回都市分権政策センター会議  
分権時代ならではの条例の発想と実績 ..... 10  
上智大学大学院法学研究科長 北村 喜宣
- 第24回都市政策研究交流会  
総合的な都市戦略のためのツーリズム行政～多様な主体の連携による観光政策～  
..... 23
- 東京都立大学都市環境学部観光科学科教授 川原 晋  
長野県立大学グローバルマネジメント学部講師 三浦 正士  
宇都宮市経済部産業政策課宇都宮サテライトオフィス所長 黒崎 泰広  
八戸市商工労働観光部観光課主査 加賀 允人

## シリーズ ウィズ/ポスト コロナ時代における都市政策 —新型コロナウイルス感染症対応から考える都市自治体の危機管理—

- 新型コロナウイルス感染症対応の課題と今後の危機管理のあり方について ..... 38  
関西大学社会安全学部教授 永田 尚三
- 都市自治体におけるコロナ禍対策と多機関連携  
～絶対的リソース不足での保健所業務のBPRと多重防御～ ..... 48  
東京都立大学法学部教授 大杉 覚
- 異なる組織間における個人情報の取得・利用・共有  
—ポストコロナ時代の危機管理の課題— ..... 62  
国際基督教大学教養学部上級准教授 寺田 麻佑
- 仙台市の新型コロナウイルス感染症対応について～対応の検証と全庁推進体制の構築～  
..... 77  
仙台市危機管理局危機管理部危機管理課新型コロナウイルス感染症対策調整担当課長 高槻 忠仁
- 松本医療圏における新型コロナウイルス感染症の医療提供体制の構築 ..... 81  
松本市保健所長 塚田 昌大
- コロナ対策の中に見えた今後の危機管理体制について  
—地域医療体制支援拠点の活動を通して— ..... 86  
八王子市新型コロナウイルス感染症対策地域医療体制整備チーム 山北 晴奈

## テーマ 都市農地の保全・活用のあり方

- 低環境負荷型分散の時代：Urban agriculture から Urban farming へ ..... 92  
東京大学大学院工学系研究科教授 横張 真

○地方都市における都市農地の保全と生産緑地制度などの活用 ……………	99
熊本県立大学環境共生学部教授 柴田 祐	
○都市農地を活用した取組みについて ……………	107
一般社団法人畑会 代表理事 山田 正勝	
○広島市における生産緑地制度の導入について ……………	111
広島市都市整備局都市計画課 専門員 繁 喜博	
○農のある暮らしづくり計画について ……………	114
日野市まちづくり部都市計画課 課長補佐 萩原 健太郎	

## 都市政策法務コーナー

○「住居荒廃」問題にみる条例等の有無と行政の認識や取組み体制の相関性 ……………	122
日本都市センター研究員 釧持 麻衣	
○条例による太陽光発電導入の実効的な適正化－北杜市条例と山梨県条例を中心として－ ……………	130
日本都市センター研究員補 府川 りくか	

## 都市行政研究の視点

○DX、データ戦略と地方自治の視点～デジタル主体性自律性（主権）に着目して ……	140
日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲	
○自治体行政はコミュニティをどのように認識しているか？ － 2019 年全国都市自治体アンケート調査から－ ……………	150
日本都市センター研究員 黒石 啓太	

## 都市自治体の調査研究活動

○第 12 回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ） ……………	160
日本都市センター研究員 田中 洸次	

## 日本都市センター活動概要

○調査研究紹介 ……………	170
○刊行物のご案内 ……………	171

## コラム

「思ひの色」をめぐる雑感～これからの「芸術文化のまちづくり」～ ……………	119
コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～	
美術館で多くの人々がホンモノを観る効用 ……………	120
コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～	
様々なコミュニティと運命の分岐点～ホンモノを貫いた人生とめぐりあい ……	149
小さな笠地蔵～ウイズコロナ時代の絆づくり～ ……………	158

# 超高齢・人口減少社会における コンパクト化(集約型都市構造化)が 都市経営に与える影響に関する考察

～「住みやすさ」「賑わい」「豊かさ」が  
両立するコンパクトシティを目指して～

一橋大学大学院法学研究科 教授 辻 琢也  
准教授 阿部 辰雄

近年、日本のコンパクトシティ戦略をリードしてきたのは、富山市である。しかし、本研究によれば、ほぼ人口が同規模である長崎市や宮崎市と比較すると、富山市はもっとも経済的に「豊か」で税収規模は大きい。もっともコンパクトな市街地で「賑わい」があるのは長崎市である。また、この10年間でコンパクト化が進み、「住みやすい」のは宮崎市である。コンパクト化には、既成市街地で公共交通機関が便利なことよりも、手ごろな価格で良好な住宅を取得しやすいことがきいている。また、コンパクト化の成果を、固定資産税の家屋分・土地分の多寡で評価することはできない。コンパクトシティを目指すに際しては、「豊かさ」「賑わい」「住みやすさ」のバランスをとることが重要である。

## 1 研究の背景・目的・方法

現在、日本の都市は、世界に先駆けて急激な超高齢化・人口減少に直面し、都市構造のコンパクト化を求められている。しかし、人口減少を前提とした都市構造のコンパクト化は、人口増加を前提に市街地を拡大してきた戦後日本の都市にとって、都市経営のコペルニクスの大転換を意味するといえる。多くの都市がおそろおそろ「立地適正化」(都市構造のコンパクト化)に取り組みはじめたところである。

こうしたなかで、都市構造のコンパクト化に先駆的に取り組んできたのが富山市である。実際、富山市によれば、コンパクトシティ戦略をとりはじめた2014年以後、居住誘導区域において社会増(転入超過)を維持し、総人口に対する居住誘導区域人口の割合は着実に高まってきている。また、中心市街地の固定資産税収は、2012年に約47.8億円であったものが2018年には約49.3億円まで3.0%増加したという<sup>1)</sup>。

果たして、一般にコンパクト化は、コンパクトシティ戦略によって、どの程度、進むのだろうか。また、コンパクト化は、都市財政に歳入拡大や歳出削減をもたらすのだろうか。こうしたコンパクト化の進捗状況や財政効果を検証し、今後のコンパクトシティ戦略のあり方を展望しようというのが、本論文の目的である。

日本の富山市をはじめ、米国のポートランド市や独国のカールスルーエ市など、コンパクトシティとして知られた自治体には、人口40万人を超える地方中心都市が少なくない。しかし、そうした「大都市」は、相当に多様な特性を有する一方で、類似団体のデータ数は限定されて、統計的なデータ分析になじまないことが多い。

そこで、本研究は、富山市とほぼ同じ人口規模の地方都市である長崎市と宮崎市を比較対象とし、微視的に事例研究した。すなわち、人口規模はほぼ同じでありながら、コンパクト化への取り組みが異なる三都市を相互比較することによって、コンパクト

1 第32次地方制度調査会第5回専門小委員会富山市提出資料P.23

化の進捗状況と財政効果を明らかにしようというのである。

## 2 コンパクト化の進捗状況

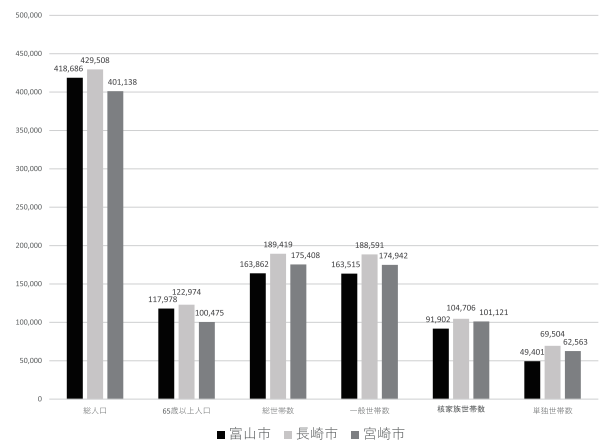
最初に3市の人口・面積の基礎データについて整理する(表1-1、1-2)。2020年国勢調査によれば、分析対象自治体の総人口は、富山市413,938人、長崎市409,118人(富山市を100として98.8%/-4,820人)、宮崎市401,339人(富山市を100として97.0%/-12,599人)である。富山市の総人口がやや多く、人口構成も若い、総人口の違いは3%以内である。

ただし、高齢比率に関しては、富山市30.2%、長崎市32.9%、宮崎市28.4%と、率にして最大4.5%の差がある。実数にすると、長崎市132,604人と宮

崎市110,618人の間に2.2万人程度、高齢者数に差が生じている。

また、図2は3市の人口・世帯の状況である。総人口・高齢者人口に関しては、長崎市・富山市・宮崎市の順だが、総世帯数では富山市が少なく、宮崎市と順番が入れ替わっている。核家族世帯数・単身世帯数も同様であり、特に単身世帯数について富山市の少なさが際立っている。後で論じるとおり、高齢者数や単身世帯数の多寡は、生活保護等のあり方を通じて住宅環境や都市財政のあり方に影響を与えている。

図2 人口・世帯の比較



出典：「統計でみる市区町村のすがた 2021」

表1-1 人口・面積の基礎データ

	富山市	長崎市	宮崎市
人口(人)	413,938	409,118	401,339
DID人口(人)	246,850	290,853	277,345
行政区域面積(ha)	124,174	40,586	64,367
可住地面積(ha)	47,076	18,752	29,039
DID面積(ha)	6,196	4,305	5,179
都市計画区域面積(ha)	36,036	28,248	27,578
市街化区域面積(ha)	7,364	6,268	6,255

出典：

人口・DID人口・行政区域面積・DID人口：「令和2年国勢調査」

可住地面積：「統計でみる市区町村のすがた 2021」

都市計画区域面積・市街化区域面積：「富山市の都市計画 令和3年度」

「長崎市の都市計画 資料編 令和3年度」「宮崎市統計書 令和2年度版」

表1-2 人口・面積の基礎データ(年齢区分別人口割合)

	総人口	15歳未満人口	15~64歳人口	65歳以上人口
富山市	413,938	48,134	235,817	122,767
長崎市	409,118	46,771	223,535	132,604
宮崎市	401,339	53,799	224,620	110,618
		15歳未満人口割合	15~64歳人口割合	65歳以上人口割合
富山市		11.8%	58.0%	30.2%
長崎市		11.6%	55.5%	32.9%
宮崎市		13.8%	57.7%	28.4%

出典：令和2年国勢調査を基に筆者作成

一方、行政区域面積は、富山市がもっとも広い。富山市の行政区域面積124,174haは、富山県面積の約1/3を占め、長崎市40,586haの3倍、宮崎市64,367haの2倍である。可住地面積でも富山市47,076haは、長崎市18,752haの2.5倍強、宮崎市29,039の2倍弱に及ぶ。さらに都市計画区域面積に関して富山市36,036haは長崎市28,248haと宮崎市27,578haの約1.7倍の水準、市街化区域面積に関してはさらに絞り込まれて富山市7,264haは、長崎市6,268haや宮崎市6,255haの1.3倍の水準となっている。

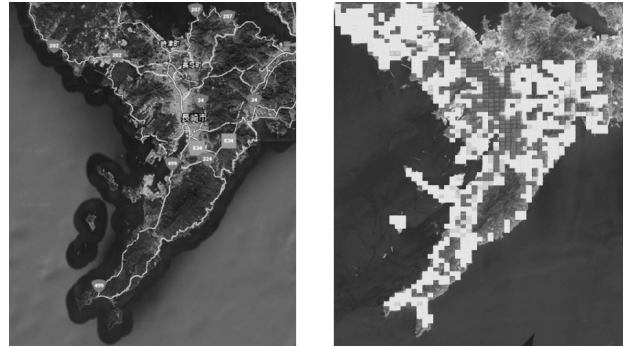
つまり、富山市の市街化区域面積は可住地面積の15.6%(長崎市33.4%/宮崎市21.5%)に、また、富山市の都市計画区域面積は可住地面積の76.5%(長崎市150.6%/宮崎市95.0%)にコンパクト化されている。しかし、長崎市・宮崎市の市街化区域面積は富山市のそれよりも85%強程度、コンパクト化さ

れているのである。500 m<sup>2</sup>メッシュ単位の人口でいえば、約 1,500 人を超えるメッシュ数<sup>2</sup>が富山市 31、宮崎市 97、長崎市 106、約 1,000 人を超えるメッシュ数<sup>3</sup>が富山市 112、宮崎市 153、長崎市 159 となっている。実際に、3 市の DID 人口密度を比較すると、長崎市が最も密度が高く、次いで宮崎市、富山市の順になっている。

さらに図 3-1、3-2、3-3 をみてほしい。富山市と宮崎市が高密度地区を中心に円錐形に市街地が広がっているが、富山市のほうが広く低密度なメッシュが広がっている。これに対して長崎市は、もっとも多くの高密度地区を記録しているが、迫ってくる海や山に制約されて、非整形に市街地が広がっている。これらを総じていえば、「非整形ながら人口密度が高い」という点で、もっともコンパクトな都市は長崎市なのである。

また、図 4-1、4-2 は、2000 年代における国勢調査人口の推移を示している。これによれば、3 市の人口動態は「三市三様」である。もっとも人口密度の高い長崎市の減少率が高く、2005 年から 2020 年の 15 年間で 46,088 人（約 10%）も減少しており、近年、そのテンポは厳しさを増している。皮肉にももっともコンパクト化の進んだ都市で、人口減少が著しい。一方、富山市は、2010 年あたりにピークとなって、減少に転じ、2005 年と 2020 年でほぼ

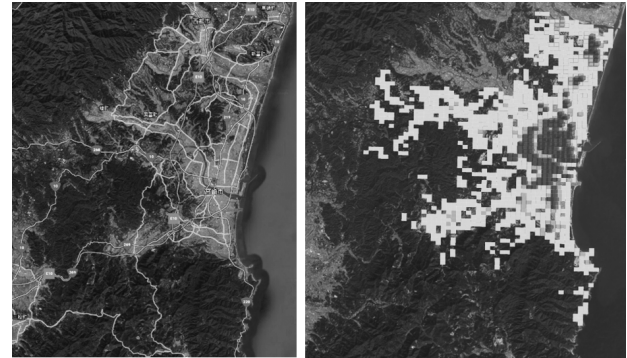
図 3-2 長崎市



出典：Google earth  
地図上の線は高速道路、幹線道路を表す

出典：都市構造可視化計画  
色が濃いほど人口集積が進んでいる

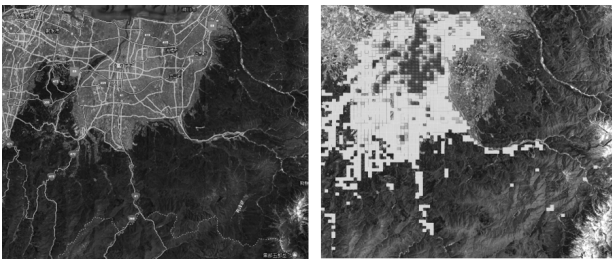
図 3-3 宮崎市



出典：Google earth  
地図上の線は高速道路・幹線道路を表す

出典：「都市構造可視化計画」  
色が濃いほど人口集積が進んでいる

図 3-1 富山市



出典：Google earth  
地図上の線は高速道路・幹線道路を表す

出典：「都市構造可視化計画」  
色が濃いほど人口集積が進んでいる

同じ人口規模を示している。これに対して宮崎市は、若干ながら 2020 年まで増加を続けている。

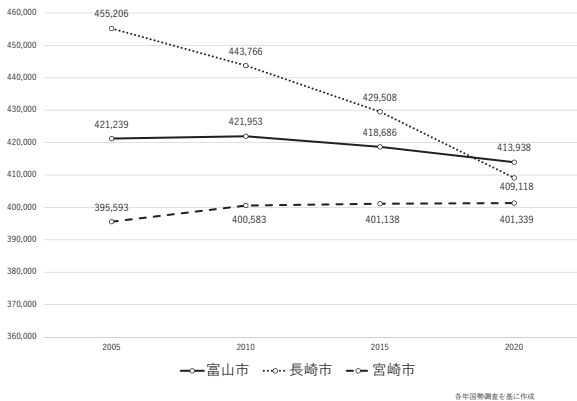
この趨勢をうけて、DID 地区と市街化区域における人口は、長崎市では減少し、宮崎市では増加している。これに対して富山市は、総人口を減少させながらも DID 地区や市街化区域においては人口増加を続けている。この間、長崎市が市街化区域を若干縮小した<sup>4</sup>ほかは、ほぼ区域には変更がないため、人口動態はそのまま人口密度の高まりを示すものと

2 地域経済分析システム（RESAS：リーサス）上のメッシュ単位の人口データを使用。同システムにおいては、各市の人口集積分布に応じ、それぞれメッシュ単位人口を 20 区分に分類し集計しているため、区分の単位はそれぞれ異なる。約 1500 人を超えるメッシュについては、富山市、長崎市は 1440 人超の区分、宮崎市は 1500 人超の区分に属するメッシュ数を集計している。

3 約 1000 人を超えるメッシュについては、富山市は 990 人超の区分、長崎市は 960 人超の区分、宮崎市は 1000 人超の区分に属するメッシュ数を集計している。

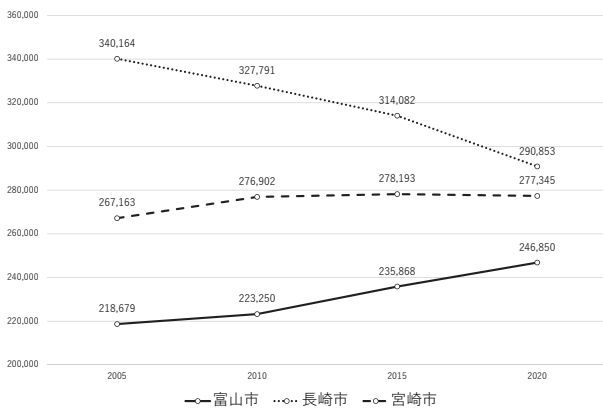
4 長崎市都市計画課「長崎市の都市計画 資料編 令和 3 年度」P.12

図4-1 国勢調査人口の推移



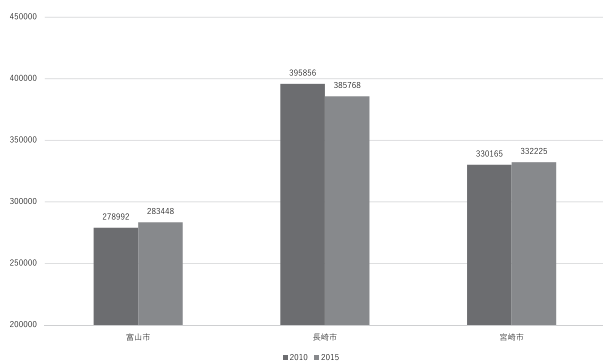
出典：各年国勢調査を基に筆者作成

図4-2 DID地区人口



出典：各年国勢調査を基に筆者作成

図4-3 市街化区域人口



出典：各市統計資料を基に筆者作成

考えられる。メッシュ単位人口で見ると、2005年から2015年の10年間で、約1500人超のメッシュ数は富山市が33から31に、長崎市は108から106

に減少している一方で、宮崎市は71から82に増加している。1000人超のメッシュ数は長崎市が163から159に減少しているのに対し、富山市は127から133に、宮崎市は138から146に増加している。

つまり、DID地区や市街化区域内の人口密度をより高めることができたという意味で、この10年間でもっともコンパクト化を進めてきたのは、富山市よりも宮崎市なのである。翻っていえば、富山市は、コンパクトシティ戦略をもっとも強く打ち出していたものの、もともとコンパクトだったわけでも、直近10年間でコンパクト化が進んできたわけでもない。コンパクト化に着手したのが2014年以降であることを踏まえると、富山市のコンパクト化が進んでいないというのは、決して不思議ではない。時勢の変化を的確にとらえて、総人口が減少する時代に市街化区域(居住誘導区域)等の人口は維持できた点に、富山市の先駆性を評価できる。

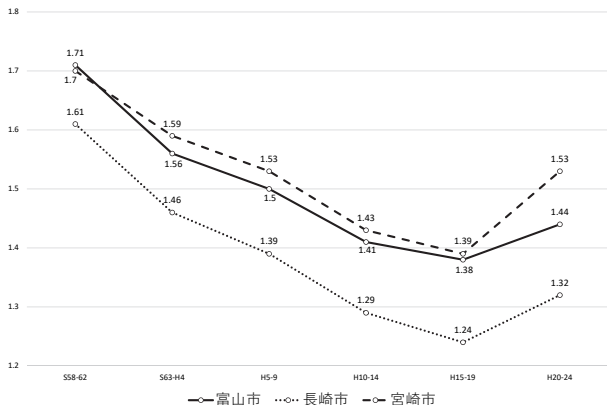
ところで、こうした3市の人口動態には、前提条件として「経済・雇用」や「位置・地形」が大きく影響している。このほか、無視できないのは、出生率動向を通じた自然動態要因と地価である。図5-1、5-2は、1983年から2017年までの合計特殊出生率の推移を示している。これによれば、3市のなかでは、長崎市の出生率が常に相対的に低い一方で、かつては、ほぼ同水準にあった富山市と宮崎市が、ここ10数年間は0.1ポイント近く、宮崎市が富山市を凌ぐようになっている。一般に出生率については、近年、南日本・西日本が高くなる傾向がある。また、地価水準や住宅取得価格も若年世帯の住宅取得行動を通じて間接的に出生率に影響を与える可能性がある。これらの点については、次の節でより詳しく検討する。

### 3 コンパクト化の効果影響

それでは、こうしたコンパクト化の進捗状況は、まちづくりや都市財政にどのような影響を与えてきたのだろうか。この点を検証しよう。

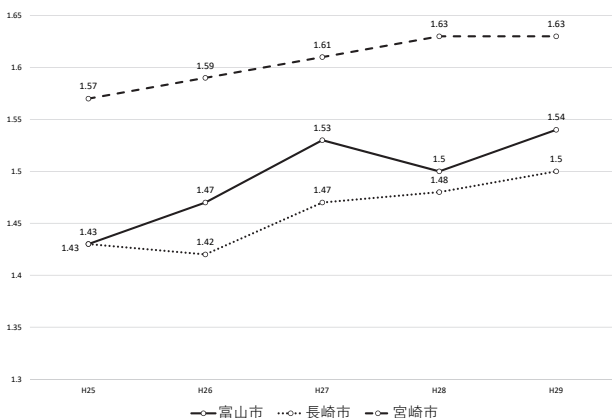
最初は、公共交通に関する件である。富山市のコンパクトシティ戦略や立地適正化計画は公共交通へのアクセスを重視する点に大きな特徴があった。路面電車とバス網など公共交通が充実した長崎市、路面電車の路線を改善した富山市、空港への軌道系交

図5-1 合計特殊出生率の推移（S58-H24）



出典：厚生労働省「人口動態保健所・市区町村別統計」を基に筆者作成

図5-2 合計特殊出生率の推移（H25-H29）

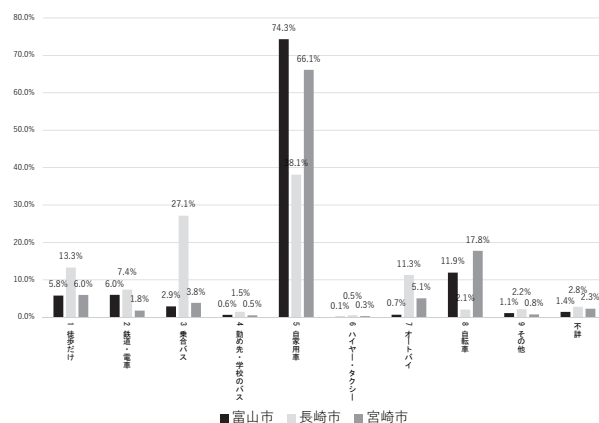


出典：各市「第二期地方創生総合戦略」を基に筆者作成

通乗り入れを実現させた宮崎市と、3市とも公共交通の充実に投資してきた。しかし、直近の調査をまとめた図6が示すとおり、どの圏域においても、公共交通機関の利用率は驚くほど低い。このため、公共交通に係る投資が、市民の日常行動に多くの影響を与えるまでには至っていないと、推測される。

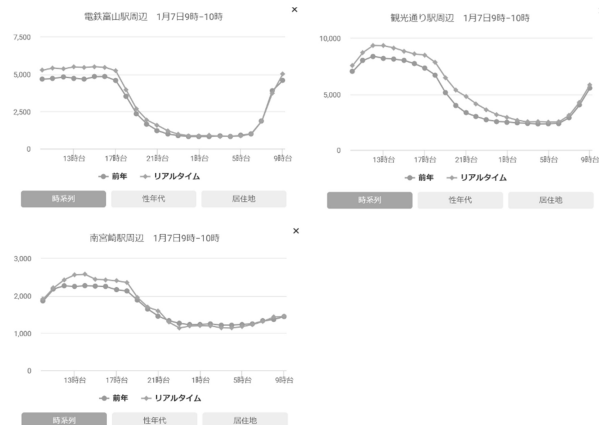
ただし、もっとも人口密度の高い長崎市だけが、「徒歩」や「電車」「バス」の利用率が高く、自動車の利用率が半分強ほどに縮小していることに留意したい。長崎市において路線バス・路面電車ともに運賃が安く（初乗り運賃で電車140円/バス160円）、運行路線・本数とも充実している。徒歩移動も可能なコンパクトな都市構造が公共交通にとってもっとも望ましいことを改めて確認できる。

図6 従業・通学のための利用交通手段



出典：平成22年国勢調査を基に筆者作成

図7 NTTdocomo「モバイル空間統計」



出典：NTTdocomo「モバイル空間統計」ウェブサイトより引用 <https://mobaku.jp/>

また、図7は、携帯電話の位置情報を利用して3市の中心地における人出状況を示している。（NTTdocomo「モバイル空間統計」ウェブサイト）。これによれば、南宮崎駅の2倍近い移動数を記録した電鉄富山駅前のさらなる2倍の移動数を長崎市の観光通り前が記録している。各種商品小売業（百貨店等）年間商品販売額に関していえば、宮崎市284億円、富山市355億円に対して、長崎市435億円である（2016年小売商業統計）。人口が減り続け、かつてほどの集積はないものの、替わって観光客等が人出や販売額に寄与していると考えられる。2018年時点で観光入込客数は、富山市784万人、宮崎市616万人に対して、長崎市1,045万人だった。もっともコンパクトな長崎市が、その高い人口密度や急



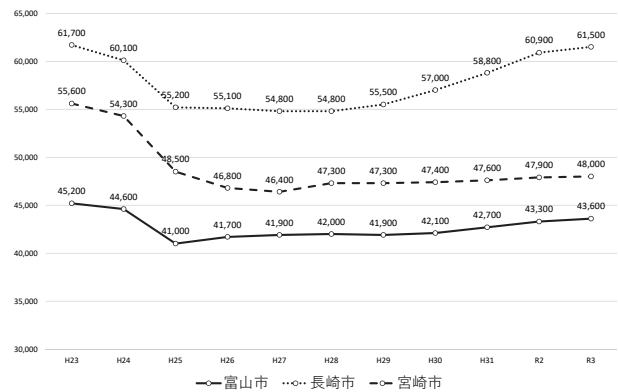
峻な地形を生かして第三次産業を中心とした賑わいを生み出している。

しかし、長崎市に「賑わい」をもたらしてきたコンパクト化が、経済的な「豊かさ」も保証してきたかといえば、それはそうではない。表8は2019年度決算カードに基づく3市の税収状況を示したものである。これによれば、もっともコンパクト化の進んでいない富山市において、普通税の市町村税・固定資産税、目的税の事業所税と都市計画税等のいずれにおいても、税収が顕著に高い。課税所得額・納税者数・事業所数を示した表9によれば、総額で富山市の課税所得が多く、第二次産業を中心に事業所数も多い。つまり、第二次産業等に支えられて富山市のほうが、明らかに経済的に「豊か」なのである。

ここで留意してほしいのは、固定資産税収に関しても、長崎市は富山市や宮崎市を下回っている点である。図10は「住宅地」に係る公示地価の平均価

格の推移を表したものである。これによれば、3市とも東日本大震災時に大きく下落し、その後緩やかな回復基調にあるが、その価格水準に関しては、確かに一貫して長崎市が高い。また、表11は2010年から2020年の10年間の不動産取引の状況を表したものである。これによれば、その平均取引額は長崎市が最も高く、富山市が最も低い。

図10 公示地価「住宅地」の平均価格



出典：国土交通省 HP 掲載の各年の地価公示資料を基に筆者作成  
[https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo\\_fr4\\_000043.html](https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_fr4_000043.html)

表8 歳入決算状況の比較

(千円)

		富山市	長崎市	宮崎市
普通税		67,118,919	49,790,694	50,286,356
内訳	市町村民税	32,229,434	25,733,052	23,275,893
	固定資産税	31,074,729	20,406,410	23,033,116
	軽自動車税	1,100,506	934,015	1,207,349
	市町村たばこ税	2,714,250	2,717,217	2,769,998
目的税		7,727,711	5,592,418	4,192,158
内訳	入湯税	98,053	34,399	90,272
	事業所税	3,617,205	1,752,226	1,564,437
	都市計画税	4,012,453	3,805,793	2,537,449
合計		74,846,630	55,383,112	54,478,514

出典：令和元年度決算カードを用いて筆者作成

表11 2010～2020年の不動産取引額の状況

	富山市	長崎市	宮崎市
取引額総計 (円)	259,122,358,170	189,727,426,500	217,811,138,400
平均取引額 (円)	15,999,158	23,718,893	18,945,041
取引件数 (件)	16,196	7,999	11,497

出典：国土交通省「土地総合情報システム」を用いて筆者作成  
<https://www.land.mlit.go.jp/webland/servlet/MainServlet>

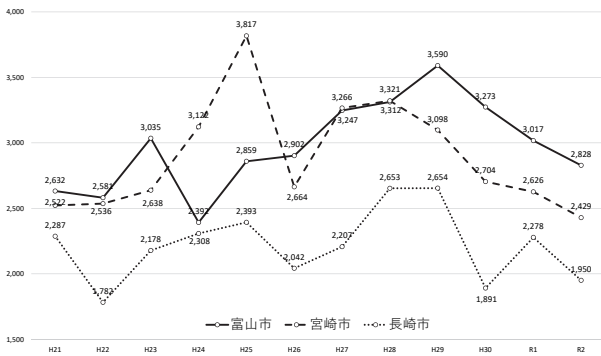
表9 所得・事業所数の比較

	課税対象所得	納税義務者数 (所得割)	事業所数	第2次産業事業所数	第3次産業事業所数
	百万円	人	事業所	事業所	事業所
	2019	2019	2014	2014	2014
富山市	650,798	205,994	21,750	3,815	17,829
長崎市	532,405	179,975	19,890	2,300	17,534
宮崎市	512,145	174,601	19,150	2,349	16,646

出典：「統計でみる市区町村のすがた 2021」

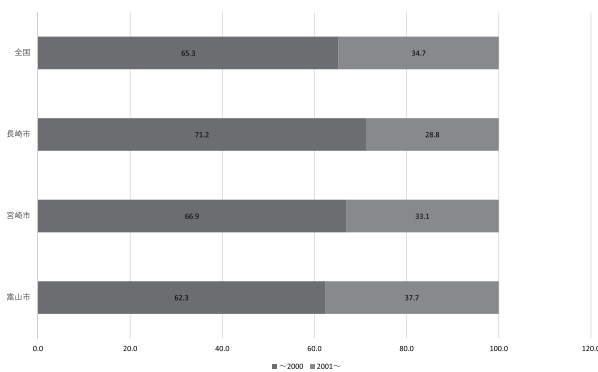
しかし、取引件数は富山市が最も多く、長崎市が最も少ない。このような不動産取引の不活性な状況は住宅の新規着工件数にも表れている (図12)。これによれば、新規住宅着工件数も長崎市が常に一番低く、住宅の新陳代謝が進んでいないことが分かる。この結果、他の2市や全国と比べても、長崎市の建築物は建替え更新が進んでいない (図13)。この背景には、①人口減少に伴う固定資産需要の減少、②高層化に伴う高い建築単価、③高い地価水準、④集合住宅化に伴う関係権利者の増加などの要因が考え

図 12 新規住宅着工数の推移



出典：各市公表資料を用いて筆者作成

図 13 建築年数別分布



出典：国土交通省「平成 30 年住宅・土地統計調査」を基に筆者作成

られる。

経済力が低下しているとすれば、本来は、土地単価や建築単価を引き下げ、さらには関係権利者を減らして合意形成を迅速に進めたい。しかし、長崎市においては、コンパクトな都市構造が災いして、高止まりした地価にはりつく老朽化ビルの関係地権者が多く、再開発が進みづらい側面が存在している。近年、長崎市の地価はさらに上昇する傾向にある。これが長崎新幹線開通等を見越したバブル的な要素もあるのであれば、事態はさらに悪化することが懸念される。

これに対してコンパクトではない富山市の特性に、豊かさが反映されている側面もある。住宅状況をまとめた表 14 によれば、長崎市・宮崎市と比べて富山市は、世帯数が少なく、総住宅数も少ないが、持ち家数は最も多い。逆に借家割合に関しては、富

山市 28.4%、長崎市 39.7%、宮崎市 41.2% と、富山市と長崎市・宮崎市の間に 10 ポイント以上の差がある(全国平均 35.6%)。そして、この持ち家比率の高さにも裏打ちされて、一住宅当たりの延べ面積は、富山市 122.4 m<sup>2</sup> に対して、長崎市 85.0 m<sup>2</sup>、宮崎市 87.9 m<sup>2</sup> にとどまっている(全国平均 93.0 m<sup>2</sup>)。つまり、大きな家を所有する豊かな富山の住宅事情が人口密度を低くしている側面もあり、単純に克服すべきものと位置付けることはできない。実際、富山市のコンパクトシティ戦略は、まちなかを住みやすくする誘導策をメインとしており、郊外居住を禁じるものではない。

表 14 住宅状況の比較

調査年	居住世帯あり住宅数	持ち家数	借家数	1 住宅当たり延べ面積 (m <sup>2</sup> )
	2018	2018	2018	2018
富山市	165,910	115,690	47,160	122.4
長崎市	185,080	108,330	73,410	85.03
宮崎市	176,260	100,720	72,570	87.85

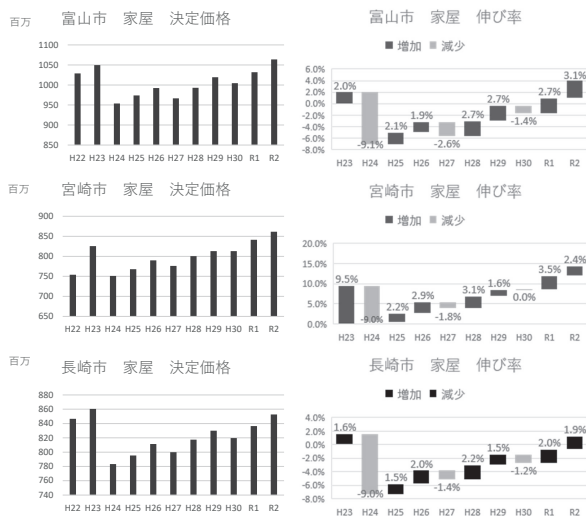
出典：「統計でみる市区町村のすがた 2021」

ちなみに、宮崎市は、富山市と比べれば、人口密度が高い。また、借家率や住宅当たり延べ床面積も長崎市とほぼ同じ水準にありながら、新規住宅着工件数は富山市と同等の水準にあり、建物の新陳代謝は一定程度進んでいる。こうした宮崎市の特性は、すでに言及した「全国平均を大きく上回る合計特殊出生率 1.53」と、「若年世帯でも安価に住宅を取得しやすい住環境」によるところが大きいと、考えられる。

住宅等についての固定資産税収のベースとなる家屋の決定価格の推移を比較した図 15 によれば、平成 22 年から令和 2 年までの 10 年間で富山市は約 4%、長崎市では約 1%、宮崎市は約 14% の増加となっている。すなわち、富山市では高い税収を維持しながら堅調な住宅の更新等による家屋の決定価格増を、また宮崎市は上述の環境もあり大幅な決定価格の増を実現している一方で、長崎市は不動産取引の不活性化状態、建物の高経年化が災いしてか、総額ベースでも伸び率ベースでも低調な状況が続いていることがわかる。

最後にコンパクト化が都市財政に歳出ベースで与えた影響について検討する。表 16 は、2019 年度決算である。富山市の歳出規模は、宮崎市とおよそ同

図 15 家屋の決定価格の推移及び伸び率



出典：各年度の総務省「固定資産の価格等の概要調査」を基に筆者作成

表 16 富山市・長崎市・宮崎市の令和元年度決算歳出の状況

	富山市	長崎市	宮崎市
議会費	758,802	794,088	677,254
総務費	15,120,954	17,416,878	13,747,053
民生費	56,568,543	84,850,101	73,942,232
衛生費	9,110,209	28,495,663	10,808,262
労働費	1,249,387-		98,368
農林水産業費	4,276,119	3,249,982	4,422,990
商工費	4,364,630	7,213,010	2,512,171
土木費	24,131,436	24,410,407	16,772,296
消防費	6,574,308	6,916,965	3,808,966
教育費	22,253,927	17,525,628	16,622,476
災害復旧費	173,659	195,193	1,367,811
公債費	22,076,402	21,743,978	18,532,212
諸支出金	-	410,453-	
前年度繰上充用金	-	-	-
歳出合計	166,658,376	213,222,346	163,312,091

出典：令和元年度決算カードを用いて筆者作成

程度の1,600億円台の水準にあるが、長崎市のそれは富山市を2.5割以上、上回る2,100億円台となっている。もっともコンパクトな自治体において、もっとも予算規模が大きい。

総額にして長崎市の普通会計総額は、富山市のそれを470億円弱、上回っている。その大半は、民生費の格差280億円と衛生費の格差190億円から、説明できる。一方、長崎市の普通会計総額は、宮崎市のそれと比べると、さらに大きく約500億円上回っているが、項目別にみると、衛生費の格差180億円

弱、民生費の格差110億円弱、土木費の格差80億円弱、総務費の格差40億円弱となっている。いずれにしても、民生費と衛生費の差が大きい。そして、こうした衛生費と民生費の大きな違いは、原爆被爆者対策事業等と生活保護の多寡で説明でき、その費用の大半は国費で賄われている。

論じてきたまちづくりがもっとも密接に関係する土木費については、金額ベースでは240億円台の富山市・長崎市に対して、宮崎市は160億円台と三分の二程度の水準にとどまっている。この場合、コンパクト化に関して対照的な長崎市と富山市が期せずして同規模の高い水準の土木費を確保できているのは、長崎・北陸といった新幹線整備関連の大規模プロジェクトを抱えることに起因している。予算を大きくのぼしたり、地価を引き上げる効果は、「コンパクト化」よりも「ネットワーク化」に伴う大型公共事業のほうが大きいのである。

こうした大規模プロジェクトにかかわる経費を除いた一般の道路建設予算や土地区画整理事業の経費などは、宮崎市が富山市・長崎市を凌いでいる。宮崎市のコンパクト化が順調に進んでいた背後には、こうした地道な基盤整備が必要だった。効果的に維持管理できるコンパクトな都市構造を構築するためには、一定の投資が必要なることを忘れてはならない。

#### 4 コンパクト化の都市経営

以上、コンパクトシティ（集約型都市構造化）の観点から、約40万人の地方中心都市を比較分析してきた。比較対象とした富山市・長崎市・宮崎市は、それぞれの地勢と歴史のなかで「立地適正化」に努めており、一元的な観点からその優劣や方向性を単純に示すことはできない。そうしたなかで、事実として指摘できたことは、次のとおりである。

第一に、この10年間に、もっとも先駆的にコンパクトシティ戦略をとってきたのは、富山市である。この結果、総人口が減少に転じる一方で、居住誘導区域の人口維持に成功した。しかも、3都市のなかで経済的にもっとも「豊か」である。ただし、すでにコンパクトな都市構造を実現できているわけではなく、また、コンパクト化が早く進んでいるわけでもない。今後も、「角を矯めて牛を殺す」ことがないように留意しながら、継続的にコンパクト化に向

けて努力する必要がある。

第二に、現時点でもっともコンパクトな都市構造を有するのは長崎市である。高齢化や人口減少下にあっても、コンパクトな都市構造を生かして公共交通サービスを充実させたり、まちなかのにぎわいを確保し、サービス産業の振興を図るなど、コンパクト化に伴うプラスの効果を楽しんでいる。しかし、高齢化率や人口減少に歯止めがかからず、コンパクトな都市構造がもたらしがちな土地単価の高さや権利関係の複雑さも災いして、建物の更新・建替えが進まない。生活保護者や空家も多く、コンパクトであることが「豊かさ」を保証できているわけではない。

第三に、これに対して、この10年間で最もコンパクト化が進んできたのは宮崎市である。宮崎市でコンパクト化が進んだ要因としては、公共施設整備や土地利用規制よりも、「適正な住宅価格」と「高い出生率」を指摘できる。コンパクト化に担保された住みやすさが、人をひきつけ、より多くの固定資産税収を獲得できている。ただし、必ずしも都市計画・土地利用対策等に強く担保されているものではない。このため、近年、地価が上昇傾向にあるなど、コンパクト化を脅かす要因もみられる。

第四に、超高齢・人口減少社会においてコンパクト化は望ましい都市経営の方向である。その際、コンパクト化を進めるためには、都市計画上の工夫や土地利用規制、公共交通の充実よりも、出生率の向上対策や地価水準の適正化の果たす役割のほうが結果的には大きい。人口減少が本格的に始まる前に、コンパクト化に転じたほうが政治的には対処しやすい。ただし、コンパクト化が進んだ高層・集合建築物の更新・新設には、大きな困難が伴う。

第五に、コンパクト化は常に固定資産税の増収をもたらすとは限らないし、増収でコンパクト化の妥当性を担保することはできない。大きなインフラ整備が行われるときを除いて、日本の地価は基本的に下方硬直的に安定して推移しており、大きく変動していない。地価の高さ・不動産取引の不活性化・建物の高経年化といった課題は、長期的には固定資産税収(特に家屋に係る固定資産税収)に負の影響を与える。

そして第六に、少子高齢化が進んでいく中で、一

つの都市において、「住みよさ」「にぎわい」「豊かさ」をバランスよく備えて、持続的に発展していくことは、極めて重要である。とりわけ、中核市におけるコンパクト化の取り組みは、圏域の維持にとっても不可欠である。「住みよさ」「賑わい」「豊かさ」に資する施策を各地域の実状に応じベストミックスし、好循環を生んでいくことこそが、現代の都市経営の課題であるとともに醍醐味である。

## 分権時代ならではの条例の発想と実績

上智大学大学院法学研究科長 北村 喜宣

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、2021年11月に「分権社会の都市自治体条例」を議題に、**第30回都市分権政策センター会議**を開催した。会議では、都市分権政策センター委員で上智大学大学院法学研究科長の北村喜宣教授による講演と、委員である市長及び学識者の間で活発な意見交換が行われた。本稿では、その模様を紹介する。

なお、当センターでは、北村教授を座長に「分権社会の都市自治体条例に関する研究会」を設置し調査研究を進めてきたが、その研究成果を、このたび『**法令解釈権と条例制定権の可能性と限界**』として第一法規(株)から刊行する運びとなった。本稿とあわせて是非ご一読いただきたい。

### 2つの「before/after」と存続する慣性

地方自治においては、2つの「before/after」がある。一つは日本国憲法制定の「before/after」、もう一つは第1次分権改革の「before/after」である。

私は自治大学校で教えているのだが、研修生の大半は、30代～40代前半の「ミレニアル世代」であり、2000年afterの採用、つまり、入庁時点で既に現在の「分権時代」である。2000年前後の分権改革の「熱い時代」を知らない人が多く、なぜ機関委任事務がなくなったのかについての十分な理解がないまま、仕事に就いており、私は危機感を持っている。

### 現在の行政現場に作用する「慣性」

職員とやり取りをしていると、「これまでやってきたことをそのとおりにこれからもやっていく」という一種の「慣性」が現場に働いているのではないかと感じる。この慣性がなぜ働いているかという点、一つには、第1次分権改革のbefore/afterで法令の構造・内容がほとんど変わっていないからである。before時代（機関委任事務時代）に制定された法令の下での事務のやり方が、法令が変わらないがゆ

えにafter時代（分権時代）においても継続しているのである。

分権時代においては、多くの事務が自治体自らの事務になっているので、分権改革の成果、すなわち西尾勝氏が強調するように、法令の自主解釈権を活用して地域適合的な行政を可能にすることができるにもかかわらず、それが十分実現されていない。

マスコミ報道においてもこれは顕著であり、最近では「地方分権」というヘッドラインを見ることすらなくなったというのが実情である。2000年afterに入庁した自治体職員は今後ますます増え、いずれは全員が2000年afterの職員になる。その職員に、あの分権改革やその意義が伝わっていないのは、危機的である。

片山善博氏が「月刊ガバナンス」（2020年4月号）に次のようなことを書いている。国の側には、以前のように「自治体を下部機関のように従わせたい」という思いが根強く残っているので、自治体が「改革の成果の上に胡坐をかいて気を緩めていると、元の本阿弥になりかねない」。したがって、「自治体の側には隙を見せない態度と強靱な精神力が必要」な

のだということである<sup>1</sup>。これが2003、2004年であれば「まあそうかもな」と思うが、2020年になっても片山さんがこのように感じているということは、やはり重く受け止めるべきであろう。

このような中、自治体の今後の対応として、私のような行政法、政策法務を専攻している者が注目しているのが、個人情報保護法の改正を受けた自治体条例の対応である。国からは「ガイドライン」と称してモデル条例のようなものが示され、自治体職員は茫然と立ち尽くしている状態である。今後は国の「モデル条例」と横並びの条例ばかりになるのか、それともこれまでの自治体の個人情報保護法制を踏まえて、むしろ個人情報保護法の方を自分たちの条例の方に取り込むのか。この国の「巻き返し」のような傾向は、最近とみに感じるところであり、要注意である。

### before 時代の法令の特徴

先ほど「before/after」で法律は変わっていないと述べた。確かに法令から機関委任事務という魂は抜いたが、法律の構造自体は同じであり、構造に制約を受けて仕事をする職員は昔からのやり方を変えていない、これが「慣性」である。

before 時代の法令は、中央政府職員の立場に立てば、国の事務を自治体現場で実現するための手段である。自治体は国の出先機関であった。この場合、サービスの相手方は「住民」ではなく「日本国民」なので、47都道府県・3,000以上の市町村に居住する「日本国民」に対して同じ内容のサービスを等しく提供するためにはどのような法令状態が望ましいかが重要になる。

そこで、全国画一、規定詳細、決定独占という言葉ば「三密状態」の法律が作られたのである。そこでは、地方公務員に対する国家公務員の信頼感は低いため、細かく指示を書き込んだ通達やマニュアルが用意される。もっとも、これはパターンリズムというよりも、国の事務を国の責任で現場においてきちんと実施させるという一種の責任感という面もあったであろう。それがなお分権後の現在においても継続している。

### after 時代における法令のあり方

それでは、after 時代における法令はどのようなものであるべきか。自治体の事務を規定する法律は、憲法92条、すなわち地方自治の本旨を具体化した地方自治法の関係規定を踏まえ、国と自治体の間に「健全なリーガルディスタンス」を創出するように展開されるべきである。つまり、全国画一、規定詳細、決定独占という「三密状態」から、地域多様、自由度拡大、決定分散という方向に進むべきであろう。もちろん、法令に違反しない範囲内ということになるが、それぞれの権限は、以前のように国ではなくそれぞれの自治体にあるので、47都道府県、1,718市町村、23特別区においてローカルオプティマムを実現することが自治体の役目であり、自治体の長の大きな任務である。

このような方向で法律が改正されれば、自治体はそれに従って行動していけばよいということになる。ところが、中央政府にはそういう方向で法律を変える気がないので、自治体が自らやるしかない。

提案募集方式については、自治体が様々なことを内閣府に提案し、内閣府は関係省庁とネゴシエーションして、それなりの成果を出してきた。農地転用許可の権限移譲等是一个の大きなアジェンダであったということは、ご承知のとおりである。しかし、条例を通じた自己決定権の拡大という点に関しては、ほとんど成果を上げていない。

本来であれば、自治体は、自らの事務として法律に規定されている事務について法令を自主解釈して、法令を運用する、あるいは条例を制定する、ということをしていく義務があるはずである。

言い換えれば、「OS」自体は分権の枠組みに変わっているのだが、その上に乗っている「アプリ」（個別法令）が昔のままである。そこで、OSに合わせてアプリを改造していく必要があるということである。

### 国と自治体の適切な役割分担を考える

地方自治法1条の2は、憲法92条を具体化した規定である。1999年の地方分権一括法で入れ込まれた。

1 片山善博（2020）「地方分権一括法と自治体の長」月刊ガバナンス 228号、pp.14-16

まず、国と自治体では自治体の方が先に1項で出てくる。ここでは、自治体は「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」と規定されている。

私が注目したいのは、国の役割を規定する2項の冒頭「前項の規定を達成するため」という部分である。国はあくまで自治体が自主的かつ総合的に地域における行政を展開できるようにするために、いろいろと配慮すべきだと規定されている。つまり、国は本来果たすべき役割を重点的に担うというのである。

1項の「自治体は広く担う」、2項の「国は自分の役割を重点的に担う」、この2つを合わせれば、国は抑制的に立ち振る舞うべきであり、殊に自治体の事務に関する限りは、より多くの決定権を自治体が持てるように制度設計をすべきであるというラフスケッチが導出できる。そして、自治体はその下で自主性及び自立性を十分に発揮することによって地域住民の福祉を増進させる。これが、自治体が現在負っている責務なのである。

その上で、法律はどのようにあるべきか。方向としては、地方自治法2条11項から13項に規定されている。11項は、立法原則として、法令の規定は、「地方自治の本旨に基づき」—という憲法92条の言葉がコピー・アンド・ペーストされている誠に重い条文であるが—「国と地方公共団体の適切な役割分担を踏まえたもの」であるべしというわけである。

次の2条12項は、同じように「地方自治の本旨に基づき」「国と地方公共団体の適切な役割分担を踏まえて」解釈、運用すべしと規定している。

この2つの条文から分かるとおり、我々が追求すべきは、国と自治体の適切な役割分担を、法律の制度設計の面で実現する、あるいは法律の運用の面で実現する、ということになる。

個人情報保護法の改正は、相当の揺り戻しだとは思いますが、この国と自治体との適切な役割分担を考えるための一種の実験的な対応ではないかと考えている。つまり、この改正を受け止めて各自治体がどのような条例対応をするのか、これを経て結果的に国と自治体の適切な役割分担関係が、個人情報保護の分野において定まるのではないかという見立てである。

そして、最後に13項で、自治体の事務に関する場合は、国は地域特性に応じて事務を処理することができるよう特に配慮しろということを、立法府は自らに命じ、また、行政府に対して求めている。本日のテーマである条例は、この特に配慮を要するものに關係している。

1条の2の2つの項を踏まえて、2条のこの3つの条文を見れば、国と自治体の関係の規律については、「まず自治体ありき」ということが言える。つまり、「自主的」とは自分の意思で決定することであるし、「総合的」とは縦割りではなく全体的な観点から、「広く」とはそのようにできる対象が多くあるべきだということであるが、これらが2000年の時点で既に定められている。あとは、自治体の側がこれをいかに自分に引きつけて施策を展開していくかが問われているのである。

### 「未完の法令改革」でよかった

さて、再三「法令は変わっていない」と述べたが、私は、これは結果的にはよかったのではないかと感じている。

地方分権推進委員会がこの分権改革を自ら「未完」と総括しているのは、周知のとおりである。同委員会の最終報告では、その「未完」を6つの内容に分けており、その一つとして、法令改革が未完である、義務付け・枠付けがなお強いという点を挙げている。

地方自治法では、前述のように規定しているが、「どのような役割分担が理想的か」というよるべきモデルは特に示されていない。そうした中で、例えば不十分かつ不適切な法令改正を性急にしまえば、何となくそれが「デフォルト」として「相場」を形成してしまった可能性がある。しかし、それは恐らくあまり賢くないやり方であろう。学説や実務の展開の中で、数十年かけて「適切な政府間関係を踏まえた法律モデル」が見えてくると考えるべきである。第2次分権改革の義務付け・枠付けの見直しや、現在も続けられている提案募集方式は、そのための取組みの一つであるし、先行する自治体条例を吸収して、ほぼそのまま法律にしまった空家法や個人情報保護法改正は、国による実験的な試みと位置付けられる。

また、自治体の側が行う、「三密状態」の法令に

対して適切なリーガルディスタンスを創設すべくなされる解釈や具体的な条例制定は、実験的ではあるが、法の発展にとっては極めて重要なものである。

### 自治体の自己決定手段としての条例

では、条例にはどのようなものがあるのかを整理しておきたい。

市長さん方は、自分の自治体にいくつ条例があるかをご存じだろうか。根拠はないが、最も人口の多い自治体が最も条例の数が多いと仮定すると、東京都には597の条例がある。反対に、人口が最も少ない自治体が最も条例数が少ないと仮定すると、東京都の青ヶ島村には128の条例がある。

条例には、「法律実施条例」と「独立条例」の2つのタイプがある。「独立条例」とは、対象行為に対して直接制定されるものであるが、法律とは全くリンクしていない。法律から独立している。そもそも法律がない場合もあるし、法律による規制はあっても、それとは別に条例が規定をしている場合もある。条例論で有名な徳島市公安条例事件判決の公安条例は、道路交通法からは独立しているというパターンの独立条例である。

他方、「法律実施条例」とは、対象行為に対して法律が制定されているところ、それを自治体独自の判断で地域特性に合うように変えていくという効果を持つ条例である。ここからは、この法律実施条例について述べる。

なお、独立条例は、個別法とはリンクしないので、いわゆる抵触問題は発生しにくい。法律実施条例は、いわば法律に手をかける効果を持つため、抵触が問題になりやすい。

### after 時代にできること

この after 時代にどのようなことができるのかについて考えてみたい。

昔も今も、条例が制定できるのは自治体の事務に限られる。この点、「分権改革が条例制定権の拡大につながる」と言われたのは、国の事務であった旧・機関委任事務（現・法定受託事務、法定自治事務）に関して条例が制定できるようになった、すなわち事項的な拡大があったからである。

before 時代の機関委任事務の下では、法律に条

例を制定すればその結果を「国の事務」の内容としてみなしてあげるといふ明文規定がなければ、条例を制定しても法律と融合的に運用できなかったが、現在ではそうではないというのが理論的な整理である。

ところが、分権改革以前のように「規定がなければ無理だ」という思考の慣性があるために、after 時代であっても、「規定がなければ条例制定できない」といふ発想につながりがちである。実際に、私が法制担当の自治体職員と条例に関して議論するときにも、「制定していいと法律に書いてないから」といふ人は非常に多くいる。分権改革から20年も経っているのに、どうしたものかと思うが、実態はこのような状況である。

### 「法令に明文規定がなくても法令内容を修正する条例の制定は可能」といふ考え方

私は、法令に明文規定はなくても法令内容を修正する条例の制定は可能だと考えている。もちろん、それは違法だといふ議論もあるだろう。それについて4点に分けて整理をしたい。

まず、批判の1番目として、法律に条例制定が可能だといふ明文規定がない以上、自治体が勝手に条例を制定して法令内容を動かすのは憲法41条が規定する立法権の侵害に当たるといふものが考えられる。現行法令を額面どおりに解する「狭義説」である。

これに対する反論として、立法権も当然、地方自治の本旨に反するような法律は制定できないはずであり、憲法92条を具体化したのが前述した地方自治法の関係規定であるので、立法者がそうした方向での対応を否定しているとは解せないと考える。これが私の整理であり、これを「広義説」としておく。

次に—これは非常に面白い認識だと思いが—法令は政治的・行政的に多くの調整を経た完結性の高いものだといふものである。省内協議、各省協議、業界調整、与党審査、法制局審査を経てようやく完成するのが法律案であり、まさに様々なバランスが取れたガラス細工のようなものである。したがって、できないことはできないから法律に書いていないわけで、それに手を加えるのは完結性を壊すといふ発想である（ガラス細工説）。こうした認識は非常に根強いのではないかと思う。



しかし、法律に一切手を加えるなどというならば、国の事務にすればよい。自治体の事務にしておきながら地域特性に応じた対応ができないのは、背理である。決定対象外となるとすれば、それは国が全国統一的・画一的にすべきだと真に考える部分に限定されるべきであり、国が本則、政令、省令で決定をしたとしても、それは暫定的な決定なのであって、自治体は必要があれば修正は可能だと考える（後述のベクトル説）。

3番目は、形式的な議論である。法律に条例規定がないのは、認めないという立法者意思の表れ、すなわち規定の欠缺は条例の否定だという整理である。確かに機関委任事務時代はそうだったが、現在は自治体の事務になっている。したがって、条例を認めたくなければ「認めない」という規定があってはじめて条例を排除できると考えるべきで、そうした措置がされていないということは、基本的に可能だと考えるという整理である。すなわち、否定規定の欠缺は条例の肯定だという逆転の発想で考えるというわけである。

4番目に、条例の制定によって法令の内容が自治体により異なるのは平等原則に反するという議論もあろう。しかし、自治体の事務にした以上、内容に違いが出るのは当然であり、結果的にそうであっても、これは合理的な区別であると再反論ができる。

### 「条例による法令の上書き」をめぐる政府答弁

以前、構造改革特別区域法をめぐって「条例による法令の上書き」について国会答弁—具体的には内閣法制局関係者の答弁—がされたことがある。この際の3つの答弁を見ると、要するに「やれるならば法律に書いてあげている」という1点に尽きるわけである。「法律に勝手に触るな」「法律に書いてある限りでできる」というような趣旨の答弁である。

### どのように規定すれば可能になるのか？

この整理を踏まえ、適法な条例はいかにすれば可能になるのか、具体例を示したい。構造改革特別区域法35条は、「条例で定める」と書いてあるが、この条例で定めるところに行き着くまでに4つのハードルを越えなければならない。①政省令に規定された規則をクリアすること、②内閣総理大臣の認定を

受けること、③政省令により規定された規制に係るものでなければならないこと、そして具体的には、④政省令で定めるところに従う、という4つをクリアしてようやくできる。がんじがらめもいいところであり、現行法の立法方針では、このような形で条例の可能性を縛っている。内閣法制局に相談すると、こんな法律案ができあがるのである。

次に、第2次分権改革での条例規定の具体例として、「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」（鳥獣保護法）を見てみる。何を条例で定めることができるのかということ、標識の寸法である。要するに「何cm×何cm」ということを条例で定める。しかも、この条文がなければできないのである。通常、各市の条例では、寸法などは規則事項としており、条例本則でそんなことを書く法務運用は多分ない。しかし、中央政府は、その程度のことを決めさせることで「自治体に自己決定させた」と受け止めているのである。

提案募集方式では、自治体の様々な提案に基づいて法改正がなされている。その一つの例が建築士法改正である。委員の任期について、改正前は「2年とする」とされていたが、改正により括弧書きで「(都道府県建築士審査会の委員にあつては、その任期を2年を超え3年以下の期間で都道府県が条例で定めるときは、当該条例で定める期間)」という規定が加わった。「2年を超えて3年以下」という場合、通常は「2年3か月」などではないので「3年」なのであるが、この程度のことも法律の明確なお許しを得なければできないというのが中央政府の条例観である。暗澹たる想いがする。

### 首長ではなく長として

私の認識では、こんなことしかできないわけではない。後で紹介するようにもっと大きなことができるし、現にやっている。というのは、市長をはじめ都道府県知事、町長、村長は「長」だからである。

なぜ「地方公共団体の長」を「首長」という誤った言い方がこの社会に蔓延しているのか、非常に不可思議で私には理解できない。法律用語では、「首長」とは憲法66条1項が言う内閣総理大臣1人しか指さない。他の大臣の任命権があるので、当然他の大臣よりも首が出ているから「首長」というのであっ

て、「首相」というのはまさにその首である。

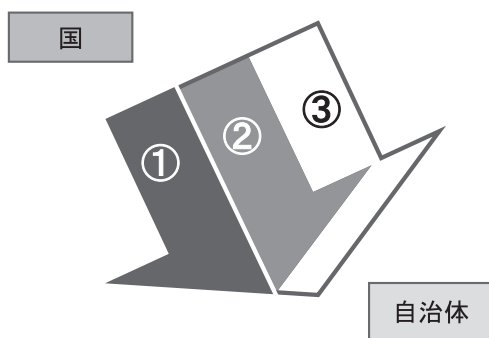
ところが、市長は最初から1人である。しかも、それは総合的な行政を命じられた存在である。つまり、地方自治法1条の2第1項と148条が規定するように「自主的かつ総合的」に事務を実施する市行政の管理・執行責任者である。こういうことを考えると、原島良成氏が「法律なり政省令なりが明示的に『この範囲で工夫できる』と認めたところで制定された条例に、自律も創造もあろうか」<sup>2</sup>と言うように、「ここでやりなさい」と言われてそこでしかやらないのでは、「子どもじゃあるまいし」という感じがする。

現在の自治体の長は、分担管理責任主義に立脚する省一内閣は分担管理原則で動いているが一の下級機関ではないので、長が総合的な観点から自治体の政策を法律の実施を通して遂行できる法環境になっている。個別法に規定されている自治体の事務は、中央政府にとってはもはや「自分の省の事務」ではない。しかし、国は「自治体離れ」ができず、自治体に「ああだ、こうだ」と言っている。自治体の側には、地域のニーズを踏まえて法律を市にカスタマイズして実施する責任がある。

### 法定自治体事務に関する法律実施条例

では、法律をどのように受け止めればよいのか。ベクトル説で説明しよう。図1の濃く塗られた部分は、現在、文言として明示的に存在する法律・政省

図1 ベクトル説



筆者作成

令で、これを①、②に分けている。法律の中にも当然、国の役割として全国統一的に実施されるべき内容がある(①)。例えば、規制の方法を許可制としている場合は、恐らく全国一律に許可制であるべきだということである。また、許可の基準でもいくつかのものについては、基本的人権の保障の観点から、全国統一的に決めるべきものもあるだろう。しかし、それだけではない。すなわち法律本則や政省令で規定はされているけれども、それは暫定的に規定されているだけであって、自治体のニーズがあれば修正できる。これが②の部分である。しかし、その修正は住民の権利義務に大きく関わるため、要綱や規則ではなく条例によるのが原則である。

そして、法律の目的を各市で実現するために、法律が必要かつ十分な内容を規定しているかということ、そうではない。我が市ではこれも規制対象にすべきだと思うが、政令ではそれが挙げられていないといった場合には、市で条例を制定してその条例を法律の一部として実施する(法律と融合的に作用させる)ということになる(③)。①の部分は駄目だが、②部分、そして③の「オープンスペース」については条例による修正・追加が可能だということである。

### 分権時代ならではの条例の具体例

実際にそのようなことをしている条例はあるのかということ、ある。いくつか実例をあげる。まずは、②の例としての「北海道砂利採取計画の認可に関する条例」(2001年)である。砂利採取法19条では、砂利採取計画の認可基準として「他人に危害を及ぼし」と規定されているが、何を以て「他人に危害を及ぼす」のかよく分からない。そうならないようにするための内容として、北海道は条例で保証措置を挙げている。これは、要するに掘り逃げ防止のためである。砂利採取後には埋戻し義務があるが、北海道では埋め戻さない例が頻発した。そこに水が溜まったりすると非常に危険なため、何とかしなければならぬ。命令・代執行という事後的な対応では金と時間がかかって危険がなかなか解消されない。そこで、許可基準の一つとして保証措置、すなわち砂利工業組合の債務保証が講じられていることを求

2 原島良成編著(2020)『自治立法権の再発見』第一法規、p. i

めたのである。その業者が埋め戻さない場合には組合に埋め戻させることで道民の安全を確保するというスキームである。

次に、「鳥取県廃棄物処理施設の設置に係る手続の適正化及び紛争の予防、調整に関する条例」(2005年)である。廃棄物処理施設は残念ながらこの地域においても嫌われ者で、地元住民との調整が不可欠であり、その調整に各県は苦勞している。鳥取県も同様であり、廃棄物処理法の申請前に業者に住民説明会を求めている。ところが、このプロセスは廃棄物処理法との関係では事実上のものであり、このプロセスを飛ばして申請がなされれば、申請を受け取って審査して判断しなければならない。すなわち前のプロセスと後のプロセスがリンクしていない。

そこで、鳥取県は条例でこれをリンクさせた。前のプロセスを終了せずに申請がなされた場合、廃棄物処理法15条の2第1項・第2項の「周辺地域の生活環境の保全について適正な配慮」がされていないとみなして、許可しないものとする規定している。自分の事務であるから、こうした手続的な内容の義務付けの充足も許可の一つの理由にするということである。これは先ほどの③に当たる。

このほか、③の例として、「横須賀市宅地造成に関する工事の許可の基準及び手続に関する条例」(2006年)がある。宅地造成等規制法は、崖地等の工事のときに問題となる。宅地造成等規制区域において何事かをする場合は、許可制となっているが、その許可の基準はことごとく土木基準である。不十分な技術で工事すると大変なことになるので、土木基準が政令基準として制定されている。

横須賀市においては、工事の予算が十分調達できずに途中で工事が止まってしまうという事例が散見された。工事が途中で止まると危ないので、当然宅地造成等規制法では長がその業者に対して是正命令、原状回復命令、措置命令を出すことになっているが、資金がショートしている業者に命令を出してもできるわけがないので、結局これも代執行をせざるを得ない。しかし、時間と手間がかかる一方、危険は切迫している。そこで、そもそもそういうことが起こらないようにするために資力要件を独自の許可基準として追加したのがこの条例である。

宅地造成等規制法1条の目的は、国民の生命及び

財産の保護である。横須賀市においては、この「国民の生命及び財産」という言葉を「横須賀市民の生命及び財産」と読み替えて、その場合に何がこの法律には足りないかを考えた。その結果、きちんとした資力要件が必要だということで、この法律の目的を達成するために③のオープンスペースに資力要件を追加した、という立てつけである。

景観法では、届け出れば30日間事業に着手してはならないという実施制限が規定されている(景観届出。法18条1項)。安曇野市景観条例(2010年)では、それを一定の対象物に関しては期間を60日と上書きしている。期間を延ばすというのは「上書き」という呼称にふさわしいやり方である。これは②の例である。

このように、それぞれの自治体のニーズを踏まえて条例を制定し、自分たちの地域においてこの法律をよりの確に適用しようと考えたのである。

## 行政組織を分権型思考モードにする

こうした条例を生み出した組織の思考形態は非常に興味深い。私の専門は行政法学なので、行政学的な考察はあまりできないが、それぞれの自治体においてなぜこういう対応が可能になったのかを行政学者に調査分析してもらいたい。

それとは少し違った観点だが、組織として、自治体全体として、そういうことを考えられるようにしようという取組みを行っている自治体がある。組織の意識改革をしなければ個人の意識改革はない。市長は職員個人の意識改革を求めるのだが、「後ろを振り向いたら誰もいない」という状況が職員にとっては怖い。組織として「こうだ」と決めることが大事である。

その一つの例が「佐賀県庁における仕事の進め方」という文書である。この文書では、条例について「個別法の委任がなくてもできる、だって自分の事務だから」というわけで、地域の課題解決に必要なあれば条例制定をしていこうということが知事の決裁が下りた文書で示されている。この結果、佐賀県は、2014年に暴力団条項を入れるべく「旅館業に関する条例」の改正を行った。なお、2017年には旅館業法が改正され、この佐賀県の先駆的な取組みが全国的な法律に取り込まれて、現在に至っている。

また、豊田市では、行政手続の徹底を図るため「政策法務推進計画」を策定し、後述の行政ドックとしての行政リーガルチェックを実施している。私はお手伝いしているが、厳格に診査しているので、適切な行政手続がなされていないことが次々に見つかる。まさに「叩けばほこりが出てくる」のだが、あえて痛いことをして、よりきちんとした行政運営を行おうという考えを持っているのである。

### 適法性をどう説明するか？

では、これらの条例の適法性をどのように説明するか。分権改革の before/after で憲法 94 条の「法律の範囲内での条例制定」という原則は変わっていない。いかに法令の範囲内だ（地方自治法 14 条 1 項「法令に反しない限り」）と説明するかである。

法律の実施に関して、地域特性に応じた対応を条例でなし得ることは明確に認められている。自治法 2 条 11 項から 13 項に規定される方針に従った法改正は国会の義務だが、それがなされていない場合に、法律の制度趣旨を没却しない範囲での条例制定をしてはならないと考えることは解釈論上無理だというのが私の理解である。法律の中で目的を自治体ニーズに照らして必要かつ十分に実現する仕組みが規定されていないのならば、それを許容するオープンスペースが開かれていると解し、そのスペースを使って条例を作ることは可能である。要するに法律を条例でカスタマイズしていくのである。「法律による行政」と言われるが、現在は、自治体においては「法律と条例による行政」と受け止めるべきであろう。

### 地域特性適合的に法律を実施するというけれど…

適法な行政をしなければならないのは当然のことである。その一つの指標は、職員が行政手続をきちんと理解しているかである。市長さん方にとっては耳が痛いかもしれないが、実は、行政手続法に関する自治体職員のリテラシーは絶望的に低い。行政手続法は、住民の権利をいかに実現するかということについての行政職員の「お作法」のようなものだが、「知らない」「研修を受けていない」というのが一般的な自治体現場の実態である。いわば、「道路交通法を知らないタクシードライバー」状態で市民の権利を扱っている。しかし、その認識がない。また、

市民に対しても、「行政はどのようにして市民の権利実現をサポートしようとしているか」を十分発信できていないのが現状である。

誠に失礼ながら、今回、都市分権政策センターのメンバー市のウェブサイトで「行政手続」と検索した結果を基にランキングをつけてみたが、多くの市で、要するに住民に対して「行政手続というのはこういうものです。市はこういうことを通じて皆さんの権利保障をしようと思っているんです」ということを伝えていない。何ともはやという状態である。市長さん方には行政手続担当、特に一番エースの職員に「私は恥をかいた」と言ってほしい。

完全というわけではないのだが、全国で断トツ 1 位の市は、堺市である。堺市のサイトで「行政手続」と検索してみると非常に興味深い内容があり、「ここまでしなければならぬのか」と思われるのではないか。ぜひとも低ランクからの脱出を図っていただきたい。

### 慣性に外力を与える行政ドック

そこで、私は「行政ドック」を提唱している。いかに条例を作っても、きちんとそれを適用することができなければ意味がない。静岡市がお付き合いくださったことを皮切りに、現在では豊田市、流山市、那須塩原市がドックを導入している。

行政手続法は、職員でいる限り逃れることができない、常について回る非常に重要な法律である。行政手続法では、審査基準をきちんと作ること、不許可・不利益処分をする場合には理由を附記することが義務付けられているが、ドックを行ってみると、こうした手続が十分なされていないことが少なくない。

例えば、国や都道府県の基準を無批判に流用している、条例ではなく行政指導で権利制約をしている—しかもそれを行政指導だと認識していない—といった実態がある。また、理由が十分でない、つまり不許可処分書や改善命令等に根拠条文しか書いていない場合も多い。訴訟になれば確実に敗訴するが、問題となることが少ないのは訴える人がいないからで、結果的に行政は「不戦勝」状態である。

メンテナンスをしていない条例の点検を行う「条例ドック」としては、現在、神奈川県が条例の定期

見直しを制度化している。また、個別条例については、ニセコ町が景観条例のドックを行っている。ニセコ町については、北海道新幹線や高速道路の建設により開発圧力が強くなっていることから、これではもたないので何とかしようということで、ドックに入れて対応を考えようというものである。

存外、違法処分の温床になっているのは様式である。様式は、一般的には条例施行規則で規定するのだが、その規則の様式が間違っていることが結構ある。これもチェックする必要がある（様式ドック）。

なお、この点に関しては、地方自治研究機構の調査結果<sup>3</sup>に詳しく書かれている。豊田市、流山市、那須塩原市が何をやっているのかも紹介されているので、市長さん方には、ぜひ行政手続担当の職員に「こんなことをやっているぞ。うちではできないのか」と言ってもらいたい。「予算がない」と言うかもしれないが、それほどお金のかかるものではないので、検討いただければありがたい。

### 【質疑応答・意見交換】

○牛山久仁彦委員（明治大学教授） いわゆるナショナルミニマムについて、自治体はどう考えて、サービスの上乗せあるいは規制を考えていくべきか。

また、自治体は、分権の状況に対応して、国並みあるいは国以上に法務能力を高めていく必要があると思うが、所管課等で具体的な条例を作るのに必要な法務人材の育成や雇用が難しいという課題もあるのではないか。

◇北村委員 ナショナルミニマムについては、基本的に国の法律をどう見るかに関わる。

上乗せができるという立場では、法律の規定は標準的なもの、あるいは権利制約が最も緩いものだと理解する。

一方、恐らく国はそうは考えず、法律の規定内容は「ナショナルマキシマム」だと考えると思われる。というのは、法律制定過程で関係業界との調整の際に「ここまでしかしません」「勝手なことはさせません」などと言って手打ちしたはずである。「自治体は何するか分からないが、ひとつよろしく」な

どと言えば、恐らく業界との調整はできない。したがって、国としては法律の規定をミニマムとは考えないだろうが、自治体側としては一般にミニマムだと理解して問題なからう。

また、規制については、例えば福祉領域でこれを切り下げ得ると考えた場合、これはナショナルミニマムを条例によって緩めたのかという議論が当然あり得る。しかし、条例は住民の議論の結果、住民が「それでもいい」と決めたことなので、一ナショナルミニマムを国民に強制するというのがあるのかもしれないが——一定程度は自治体の裁量によっても構わないのではないかというのが私の認識である。

法務人材の育成や確保は確かに重要な論点である。したがって、なぜこうした条例を制定し得たのか一任期付職員である弁護士がいたからなのか、キーパーソンがいたからなのか、市長のリーダーシップによるものなのか——行政学的に調査してもらいたい。

ただ、任期付弁護士は全国に150名弱いると思うが、弁護士職員がいる自治体で政策条例が必ずできているかということ、そうでもない。いわゆる法科大学院世代の人が任期付弁護士に多いが、通常法科大学院では立法学や地方自治法を教えないので、立法のノウハウを十分に持った人が任期付弁護士として自治体にいるわけでもない。やはり職員が可能性を認識して、それを現実にすべく努力した結果なのではないか。

○蝦名大也委員（釧路市長） 本市で独自に制定した条例は67あり、制定に際してはチェック等を行ってきたところであるが、法令違反、訴訟にもなり得るという点が不安に思った。

◇北村委員 訴訟の一般的なパターンとしては、事業者が「条例によって不利益な措置を受けた」としてその取消しを求めるものである。「北海道砂利採取計画の認可に関する条例」では、業者が不認可処分の違法性を主張して争った。なお、通常取消訴訟ならば、知事の不許可処分に対しては地方裁判所に提訴するが、砂利やエネルギー関係の場合は、公

3 地方自治研究機構（2021）『自治体における行政手続きの適法・適正な運用に係る自己診断に関する調査研究』

害等調整委員会に取消裁定を求めることになっている。この業者は北海道砂利工業組合に加入しておらず、組合の債務保証なきままに申請したところ、北海道が債務保証措置がないことを理由に砂利採取計画を拒否したという事案である。

公害等調整委員会は結果的に道庁を勝たせた。その理由は、砂利採取法は自治体の事務を規定しているが、この法律は全国一律の仕組みでやれと考えているとは思えない。道がこうした措置を講じたのには十分な合理性があるから、それに適合しないという理由でなされた不許可処分は適法であるというものであった。なお、業者は控訴しなかったため、そこで判断が確定した。

こうした事案はまだ非常に少なく、裁判所の判断の蓄積も少ない。しかし、自治体において条例が制定されないと裁判所の判断も出ないので、各市においては、どんどん条例を制定し、どんどん訴えられてどんどん勝ってもらいたい。

○齋藤誠委員（東京大学教授） 国が、これは全国統一的に定める性質のものだと、法律で決めてしまうと、自治体が自主的に定める余地が狭まる。この点は今、自治体にとって逆風になっていると思う。

例えば、個人情報保護法の改正において、「自治体によって基準がまちまちなのはよろしくない」という論調もあって、地方の自主性が以前よりかなり狭まった。もちろん、保護水準の確保や、大規模災害等における個人情報の迅速な共有という観点は理解できるが、私は情報取扱画一化の論調が、行政情報や公文書一般の保存・管理・公開にも及んでくるのではないかと危惧している。

デジタル化においても、そのメリットが強調され、例えば様式が各自治体で統一されていないことに批判がある。中には不必要な独自様式もあるとは思いますが、自治体として必要があって独自のものになっている場合もある。挙げて統一化を迫る側に対して自治体はどう対応すべきか。情報・デジタル化、また今回の新型コロナなど緊急時の対応等において、自治体が自主性を発揮し、それを国の制度に組み入れることが大事だということを全国市長会やこの都市分権政策センターを通じて発信していくのも重要だと考える。

◇北村委員 個人情報保護等を見ると、自治体側は防戦一方という感じである。

一つは、地方自治法 263 条の 3 に、国が自治体に新たに事務や負担を求めるときには前もって意見聴取するようにという規定があるが、十分機能していない。地方六団体側としては、きちんと意見聴取しないのは国の義務違反だと言っていく必要がある。

もう一つは、どういうものが全国統一的であるべきかを国が一方的に考えているのが現状なので、自治体側は、この分権センターをはじめ様々な研究機関等を活用し、「国が法律上やれることはここまでなのだ」ときちんと論証していく必要がある。

「中央政府が考えたこと＝国のすべきこと」になってしまっている。個人情報保護法も、自治体の事務に関わっているのに一方的に決められている。政治プロセスの問題もあるかもしれないが、きちんと対応できる仕組みがあるべきである。

○高橋勝浩委員（稲城市長） 分権で分散される分、財源は当然増えなければならないはずが、行政改革と合わせて分権改革が行われたため、地方に権限移譲すれば国が身軽になるとして、なぜか財源を 3 割カットして移譲するという本来の分権の意義からも乖離した形で改革が行われた。

分権は必要だと思うが、一つ一つの事務事業について移譲の功罪が十分検証されていないのではないかと。全国統一的な基準で国がやるべきもの、事務を返す必要があるものもあると思うし、もっと自由度を増して各市町村が自ら基準を考え、実施する必要があるものもあると思う。もう一度仕分をし直して、各市町村がやるべきものは十分な権限と財源を付与し、国に戻すべきものは戻すべきではないか。

例えば、感染症の予防接種は市町村の自治事務であることを理由に一般財源化され、実質的には財源がないまま接種を実施している。一方で、今回の新型コロナについては特措法により国の命令を受けてワクチン接種を行っているわけだが、感染症対策については、どこに住んでいても予防接種が無料で受けられることが重要なので、国の事務に戻して全額国費でやってはどうか。

◇北村委員 これだけ多くの市町村があり、人口や

面積も多様なのに、当時の改革は基本的に市町村一律主義だった。しかし、「市町村」といっても全部が同じではないので、「本当にその自治体で法定事務ができるのか」という点から見極めていくことも必要ではないか。

例えば、空家法の担当部署を見ると、大きな市では住宅や建築の部署が多いが、町村では総務課という場合も多い。要するに何でも総務課が担当するような自治体がある一方で、全国どの市町村も同じ水準の事務が求められている。それは法律に「市町村は」と書かれているからである。この法律システムが本当にサステナブルなのか、大きな問題だと思う。

どこに事務を返上すべきかについては、国と都道府県、市町村の最適な役割分担をどう実現していくかということであるが、時間のかかる話であり、最適解が見つまっているわけではないので、今後の議論としては大いにある。

○高橋委員 国と地方の関係においては、分権改革により、重要な案件は法定の国と地方の協議の場で協議できることになった。これは非常によいことだが、都道府県と市町村の関係については、都道府県と市町村には法定協議会がなく、都道府県の事務処理特例条例で事務がどんどん市町村の業務に位置付けられてしまう。国と地方は対等に位置付けられたが、都道府県と市町村はいまだ上下関係で「下請け」扱いされている面があるのではないか。

◇北村委員 事務処理特例条例については、どんどん移譲が進められている。他の市町村が移譲を受け入れている中、自分の市だけ反対とは言いにくい。

静岡県の土採取等規制条例では、1ha 未満の場合には一律に市に事務が移譲される。土石流のあった熱海市の盛土地は約 0.9ha なので、市の事務とされている。なお、当該事務については、分権改革前に静岡県の機関委任事務として既に熱海市が受けていたものを、分権後に事務処理特例に位置付け直したものである。

ポイントは、結局執行能力があるのかということに尽きる。もし調査委員会のレポート等で「執行能力がなかった」という結論になったとすると、静岡

県はそこに住んでいる県民のことをどう考えるのか、権限移譲すればよいというものではないのではないかが問われるのではないか。また、事務を受けるに当たっても、我が市で受けられるのか、市民が負担できるのかを真剣に考えることが長の役目だろう。県が一律に移譲しようとするとしても、個別の判断は非常に重要である。

○金井利之委員（東京大学教授） 個人情報関係で自治体側は強い逆風にさらされていると思うが、個人情報保護委員会自体が個人情報の利活用の方にバランスを失ってしまっているのではないか。政治学でいうキャプチャーという概念だが、規制委員会が事業者にも事実上、捕囚されてしまい、事業者にも有利な規制をしてしまうという状況であり、バランスが悪い。そうした中、バランスを回復させるために自治体はどうすべきか。いわゆる「1,700 問題」がいけないという議論と、背景にある個人情報取扱事業者にも有利な取扱いをしたいという偏った政策判断とが、混在したまま議論されており、自治体側の対応が弱かったように思う。

また、他方でスーパーシティなど、市町村の意思によって個人情報を事業者へ差し出す自由はある。これは全国一律のルールではなく、特別に認定されると事業者により有利な形で差し出せるという自主性は認める。要するに、一律に、個人情報取扱事業者に親和的な自治体だけには、住民個人情報を差し出す「自主性」だけがあって、住民の個人情報を守ろうという自主性を発揮した政策は認めないという歪んだ集権化が起こっている。政策的にニュートラルではない。

本来は逆で、差し出さない方向には一律の規制が必要で、仮に自治体の判断でスーパーシティ等をやりたいのであれば、加重した個人情報保護を課すとともに、住民個人に同意権・拒否権を認めるような仕組みにするのも一つの手だったのではないかと思う。

自治体の長の中には、目先の利便性に釣られて、個人情報を差し出す方が「先進的だ」という前のめりの人がいて、その人の方が良いことをやっているという安易な風潮もあるように思う。

○大西秀人共同代表（高松市長・日本都市センター理事長） 本市もスーパーシティの取組みを進めているが、同じような問題に直面している。本市では、本人同意の下に個人情報を活用するという方針だが、強い問題意識を持っている。

◇北村委員 個人情報保護法改正を推進した人々は、自治体を「ビッグデータを背負った獲物」としか見ていないのではないか。この法律での自治体の位置付けは、「行政機関の長等」の「等」―「行政機関」とは基本的に国の機関のことである。よくこんなものを総務省の自治行政局行政課が認めたなど不思議でならない。ノーと言える雰囲気ではなかったようなので、政治的なドライブがかかっているのだろう。とはいえ法律は成立してしまっているので、いかにこれに付き合っていくかが自治体の課題である。

タイムスケジュールを考えるともう対応しなければならぬのだが、多くの自治体の条例が、個人情報保護委員会から示されている「ガイドライン」と同じような内容になるのではないかと危惧している。しかし、これは法定受託事務ではなく自治事務であり、自治体はこれをどうするか、これで我が市の市民の個人情報は守られるのかを真剣に考えなければならない。

以前、住基ネットに接続しない町があったが、きちんと個人情報保護ができるまではこの法律とは付き合わないという自治体があってもよいと思うし、自治体なりのファイヤーウォールを条例で作っていてもよいと思う。それを国は「違法だ」と言うかもしれないが、「その解釈こそ違法だ」というように議論していくことが重要だろう。

こうした認識を強く持った自治体が、来年の早い時期に、条例要綱案やポジションペーパーなど何らかの発信ができれば、それを踏まえた議論が盛り上がるのではないかと思う。

○太田昇委員（真庭市長） 分権改革当時は中央省庁でも自治体でも非常に熱い議論がなされた。それが今はそうした認識が不十分な市長も多くなっている。もう少し自立の気概がないのかという思いを持っている。中央省庁にも、その時代を経験してい

ない人が多いため、分権に対する感覚が鈍い。

個人情報やデジタル化については本当に危機感を持っている。現在進められている17業務の様式の標準化のほかに、国保の事務の統一化も課題となっているが、各自治体について同じ計算をする関係上、小規模自治体の維持管理経費の単価が高くなってしまふ。しかし、情報処理の経費＝人件費と考えると、賃金の安い地方の方がむしろ安上がりになるはずである。中央の役所やベンダーは、地方の実情についての認識が鈍い。総論として一定の合理化は必要だとは思いますが、そうした問題もある。

○太田委員 地方自治に関する憲法の解釈について、憲法65条で行政権は内閣に属するが、この行政権というのは国政の行政権であり、地方自治に関しては92条以下にあるから、日本の行政体制は中央と地方の二元だと理解すべきだということを強調すべきではないか。

◇北村委員 私もその整理と全く同感である。日本国は、地方自治に関する規定のある珍しい憲法を持っている国である。民主国家、法治国家など、様々な国家のラベリングはある。日本国は連邦制国家ではないが、「地方自治国家」である。第8章を抜いてしまったら憲法体系が瓦解するというほどの重い意味が第8章にはあると思う。

すなわち、それを自治体の事務にしている以上は、基本的人権を国と自治体がタッグで支えていると理解できる。これがまさに適切な役割分担ということで、どういう関係が国民、住民にとってベストなのかと考えるべきである。

最近私が懸念しているのは、国が「地方自治は法律事項だ」と考えている節があるのではないかということである。大日本帝国憲法の下では地方自治は法律マターだったが、現在は憲法マターである。これを変更することはできないにもかかわらず、市長が指摘するように、そこに根差した議論がなされていない。憲法のテキストにはまだ古色蒼然としたことが書いてあるというのが現状である。我が公法学会もきちんと議論して、基本的な認識を固めつつ、関係方面に対して発信をしていくことが必要だと感じた。



○**太田委員** 日本国憲法を見習って、憲法に地方自治を入れることについての勉強会のためにベトナムに招かれたことがある。その後ベトナムの憲法がどうなったか確認できていないが、地方自治を章として入れた日本の憲法が、東南アジアの国にも影響を与えているということも認識して大事にしていかなければならないと思う。

○**真山達志委員（同志社大学教授）** 条例は自治体の立法権ということになるが、最近の動きについて、例えば大阪の府市の条例を見ると、市長など自治体トップの方針や考え方は大きな影響力を持っていると感じている。一方で、やはり立法なので議会の影響力・役割も相当重要であると思う。

せつかく良い条例案ができてなかなか議会で納得してもらえない、ということもあると思う。特に、何らかの規制を加えるような条例の場合、議会側の様々な利害対立を乗り越えないことがある。私の住む自治体でも、太陽光パネルの設置について市民が反対運動をしているが、市は条例は作ったものの実質的にはほとんど何の規制権限もない条例で、「ここから先は法律ですから」と逃げてしまっている。市独自に強力な規制を設けることは、議会の賛同を得るのがなかなか難しいようである。

本来これは行政学者の宿題なのかもしれないが、議会の位置付けについて、お考えを聞きたい。

◇**北村委員** 条例に関して議決権・拒否権を持っている最大のアクターは議会である。もちろん市長は再議に付すことはあるが、議会は過半数で否決することができるので、やはり重要な存在である。

太陽光パネルの規制について、仮にこれが全市的なマターだったらそういうことはなかったのかもしれない。よくあるパターンとしては、一部の地域の住民は反対しているが、他の住民は別にどうでもいいと思っている。だから激しい反対に見えても議会のサポートは得られない。こういう話は私もあちこちで見かける。

とすると、仮に市長部局が独自の規制を設けたいと考えるならば、いかにそれを全市的なマターにしていくかということが重要であろう。どこの地盤の議員にとっても大事なことなのだと考えさせるとい

う戦術・戦略が重要なのではないか。

また、条例を作るときには立法技術が重要である。つまり、なぜこういう条例が必要なのかをきちんと説得力を持って地域社会に問うていくということが事務方の仕事の一つである。これは万が一訴訟になった場合にも非常に大きな意味を持つ。

訴訟はすぐに起こるわけではない。しばらくしてから起こるのだが、立法事実に関するドキュメント、エビデンスは事後的に作ったら文書偽造になってしまう。立法の過程で、どのような地域ニーズが満たされるべきなのか、あるいはどのようなことが損なわれようとしているのかということを中心にきちんと事務方で記録しておき、しっかりと固めておく必要がある。そしてそれを議会に示して、それでもなお要らないということであれば、ノーと言った責任を議員に取ってもらう以外にない。これは如何ともし難いとは思いますが、そのあたりまで詰めていくということが、議会で真剣に考えてもらうための市長部局のやるべきことなのではないか。

○**大西共同代表** 市長就任以来、例えば自治基本条例や子ども・子育て条例、あるいは公共交通利用促進条例など、新規分野で力を入れるべき政策について条例を作ってきたが、作ることだけが目的とならないことが重要だと感じた。また、行政手続体制等についてはもう一度よく見直し、職員の政策法務能力も引き上げが必要である。そのための研修や体制等を整えていかなければならないと痛感している。

香川県ではネット・ゲーム依存症対策条例が有名になったが、あの条例の表面だけを捉えて「賛成」「反対」というような議論が多かったような気がする。自治体の条例制定権が注目されたのだから、もう少し地方分権の観点や、条例の内容、あるいは条例というものの自体の意義を多くの市民に知ってもらう機会になればよかったと思う。

また、現在デジタル化を進めているが、個人情報保護法の改正に伴い、個人情報保護条例をどうするかは大きな問題である。本日、先生方からもたくさんの議論があったので、我々としても勉強しながら慎重に取り組んでいきたいと思う。

# 第24回都市政策研究交流会

## 総合的な都市戦略のためのツーリズム行政 ～多様な主体の連携による観光政策～

日本都市センターでは、2021年11月30日に第24回都市政策研究交流会を標記のテーマにて、オンラインで開催した。オンラインでの視聴者は約20名であった。本稿は、同交流会の講演・ディスカッションの内容をまとめたものである。

### プログラム

	講演者	タイトル
基調講演	東京都立大学 都市環境学部観光科学科教授 川原 晋氏	総合的な都市戦略のためのツーリズム行政 ～多様な主体の連携による観光政策～
事例紹介①	宇都宮市経済部産業政策課 宇都宮サテライトオフィス所長 黒崎 泰広氏	宇都宮のブランド発掘・創造・発信プロジェクト
事例紹介②	八戸市 商工労働観光部観光課主査 加賀 允人氏	八戸市における「ツーリズム行政」の実践と展望
パネルディスカッション	パネリスト：基調講演・事例紹介者 コメンテーター：長野県立大学グローバルマネジメント学部講師 三浦 正士氏	

### 1. 基調講演：「総合的な都市戦略のためのツーリズム行政～多様な主体の連携による観光政策～」川原 晋氏

#### (1) はじめに

2020年度に日本都市センターで設置された「都市自治体のツーリズム行政に関する研究会（以下、ツーリズム行政研究会という）」では、今後の観光において自治体が果たす役割をツーリズム行政という言葉に託し、調査研究を進めてきた。本日の交流会のテーマである総合的な都市戦略という視点から、研究会での議論を紹介していきたい。

#### (2) 人口減少社会における観光まちづくりの意義 昨今の人口減少社会の状況において、観光ビジネ

ス側の視点からも、地域・まちづくり側の視点からも、それぞれ「観光まちづくり」への期待が示されている。

大まかに言えば、高度経済成長期まで、国の観光政策は観光地・リゾート開発を中心としたものであったが、徐々に地域資源や住民の生活とコンフリクトを起こさないような観光の形が模索されるようになり、2000年に（財）アジア太平洋観光交流センターが刊行した報告書にて、はじめて「観光まちづくり」という概念が提唱された。その定義は、「地域が主体となって、自然、文化、歴史、産業など、地域のあらゆる資源を生かすことによって、交流を振興し、活力あふれるまちを実現するための活動」とされているが、「交流を振興し」という部分を除

けば「まちづくり」の定義となるだろう。

十代田によれば、観光事業者とまちづくりの担い手の双方の期待から「観光まちづくり」は生まれてきたとしている。観光事業者にとっては、ツーリズムの主流が個人旅行となり、多様化するニーズに対応するためのコンテンツ開発の担い手として、地域のまちづくりに期待が高まった。一方、まちづくりの担い手にとっても、地域の活性化や環境の保全といったまちづくりの目的を果たすうえで、行政の財政的支援が小さくなる中で、観光（外部との交流）によって資金を得ることでそれが可能になるという期待があった。このように、理念先行で提唱された「観光まちづくり」が、実際にどのようなものとして取り組まれてきたのか、事例を見ていただきながら、その広がりや皆さんと共有したい。ご紹介する事例は、私の所属する東京都立大学観光科学科の実習授業として視察したものである。

新潟県の旧山古志村（現・長岡市）では、2004年の中部地震で大きな被害を受けた復興の取り組みが成果を挙げたことから、多くの専門家が視察に訪れるため、震災復興現場の視察ツアーの態勢が整えられている。視察ツアーでは、復興住宅や被災状況が保存されている場所の視察に併せて、闘牛場、棚田、錦鯉の産地など、様々な地域資源も紹介され、海外から訪れた防災の専門家が「今度は錦鯉を買いに来よう」となるなど、さりげなく地域の産業の活性化にもつながっている。

新潟県燕市では金属研磨職人の育成センターでの視察受け入れの時に、お楽しみ要素を入れながらうまく工業振興につなげていた。解説だけではなく、実際に技術を体験することができ、これが観光者の心に響くものになる。航空機の翼を研磨することが燃費の向上に繋がるという話での驚きや、ステンレスタンブラーを磨く事でビールもおいしくなる、という体験ができる。実際においしかったので教員や学生の多くが購入した（笑）。こうした売り上げは相当額に上るよう。全国的にも新商品だったこの製品のプロモーションに研修センターの視察受け入れが一役買っている。

工業の振興と観光の連携は、更に進めるとオーブンファクトリーという取り組みになる。燕市・三条市でも「工場の祭典」として実施されているほか、東

京都大田区では、工場を数日間一斉に開放し、地域住民に工場に近づいてもらうことで、将来の地域人材としての子どもたちに関心を持ってもらったり、同業者が訪れて技術交流や受注の機会に繋がったり、迷惑施設として捉えられがちな工場に対するイメージが変わり、住工共生のまちにつながる、さらには一般の観光客が訪れることで大田区のものづくりのブランディングにつながるなど、多様な可能性を秘めている。

静岡県三島市では、グラウンドワークという活動を通じて中小河川や農業用水など水辺の環境保全・整備に取り組んできた。水辺に人が訪れるようになると、従来は建物の裏側が向いていた水辺沿いに、飲食店のテラス席が設置されるようになり、観光客も多く訪れている。このように、行政がNPOが丁寧に整備・管理してきた都市インフラによって、民間投資が促進されたり、観光者が訪れるようになるという関係は、観光分野の行政がもっと着目してほしい点である。

以上のように、「観光まちづくり」として地域の視点に立って観光を考えることは、観光振興だけではなく、観光以外の産業の振興や、地域の環境改善、生活の質の向上などにつながるものである。産業の振興のなかでも、単にモノが売れるだけではなく、交流を通じて地域外の人に関心を持ってもらい、サポーターとなったり、移住につながることで、後継者不足などの問題の解決にもつながることが期待される。

### (3) コロナ禍を受けた観光概念のポダレス化

2007年の観光立国推進基本法の施行、2008年の観光庁の設立以来、国の観光政策の大きな柱は、訪日外国人客の誘致とその受け入れのための整備であったが、2020年以後のコロナ禍の影響によって、観光まちづくりには大きな変革が訪れている。

コロナ禍によって、観光のあり方そのものが大きく変わりつつある。生活時間全体の中で自己の自由時間である余暇があり、その中でも、喜びや楽しみ、生活の豊かさなどを求める目的の行為としてレクリエーションがある。このレクリエーションを非日常圏への移動を伴って行う行為が、従来の観光の概念であった。

図 1 日常圏余暇と観光のボーダレス化

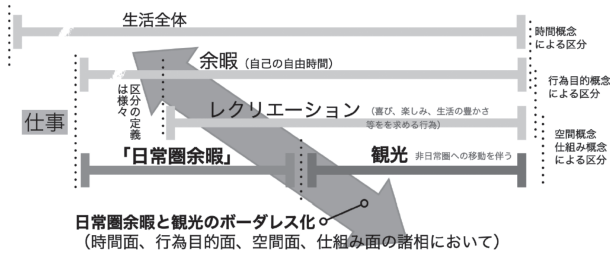
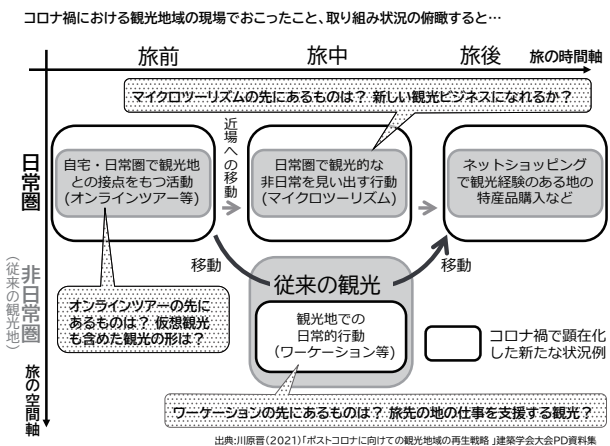


図 2 旅の時空間軸に見る観光概念の拡張

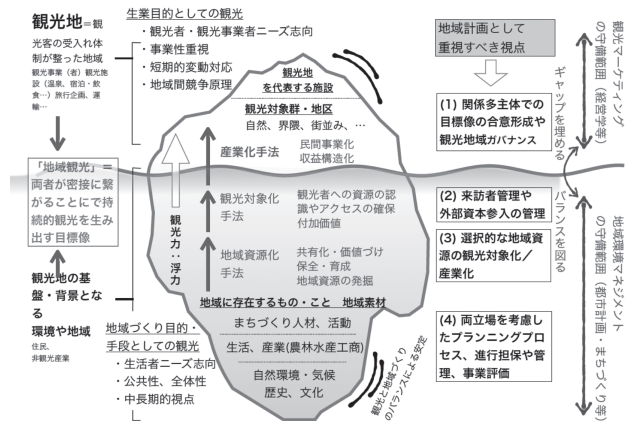


これがコロナ禍によって、日常圏における余暇活動もマイクロツーリズムといった形で観光として捉えられるようになり、空間面での区分が曖昧になりつつあるほか、ワーケーションといった形で、非日常圏で仕事をしたり、家に居ながらオンラインツアーに参加したりするように、目的や時間の面においても観光の概念は「ボーダレス化」していると考えられるだろう（図 1）。

旅前、旅中、旅後という時間軸で見た場合、従来は出発地から目的地に行って、帰ってくるまでが観光であったが、これからは旅前・旅後も重要になってくる（図 2）。旅前のオンラインツアーで現地を訪れなくても一定の体験ができるが、これが実際に現地を訪れるきっかけになることを地域側は期待するだろう。旅の後も地域のファンになってもらい、ふるさと納税などで地域に関心を持ち、貢献してもらうことまでを観光として捉えることで、地域の観光政策の取組みの対象は大きく変わってくるだろう。

観光商品の造成の守備範囲は広がっていくが、一

図 3 地域の総合力で推進する観光像



方で商品として取引されない、豊かな自然などの資源については、民間だけではその価値を高めたり、保全したりすることは出来ないため、行政が果たす役割は大きい。

(4) これからの観光像・観光地像と都市戦略

これからの観光・観光地のあり方を、図 3 のような氷山の図で考えてみたい。氷山の図は、水面の下にある部分がしっかりしていないと、目に見えている上の部分が浮き上がってこないということを表すためによく使われるが、観光地のまちづくり、あるいは観光ビジネスの対象となるエリアにおいてもそれはあてはまるものである。

地域に存在するあらゆるもの（地域素材）は、地域の人がある地域の価値を考え、資源を再発見する中で「地域資源」となり、その中で観光客にニーズがあるものについては「観光対象」となる。その価値がさらに磨き上げられると、収益が得られるようになる（ビジネス化・産業化）が、産業化を成立させるためには水面の下にある地域資源や（観光以外の）産業がしっかりとしなければならない。

水面の上に見えている（ビジネス化している）部分は経営学的な観光マーケティングの守備範囲となるが、それを支える地域の資源や環境をつくり守るのは、地域環境マネジメントの分野である。後者を行政で担ってきたのは、都市計画やまちづくりの分野、あるいは農業や林業、漁業といった各産業の分野であり、これらの分野と観光政策を所管する部署がどのように連携していくかが重要となってくる。

例として、三重県の鳥羽市は漁業が盛んであり、従来は地元で消費するよりも築地に卸して東京など大都市で消費することを中心に考えていたが、コロナ禍の影響で大都市の飲食店での消費が落ち込んでしまうなか、少しでも地域で消費して経済を循環させることを考えたとき、地元の観光との連携の価値が見直されるようになったとのこと。鳥羽市では、漁業の振興が観光の振興に結び付くということから、入湯税を漁業関連の施策にも充てている。このように、税金の使い方も含めて、多様な産業の連携において観光を位置づけるということは、まさに「都市戦略」であり、商工部局下の観光課だけではない企画部門も含む横断的行政施策が必要だ。

#### (5) 「ツーリズム行政研究会」アンケート調査

ツーリズム行政研究会では、全国 815 の都市自治体にアンケート調査を実施し、約 50% の自治体から回答を得た。この調査から、今回のテーマに関連する部分を紹介したい。

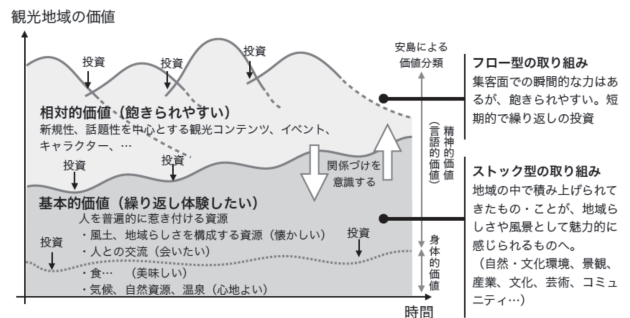
まず、各自治体で取り組まれている特徴的な施策について、その目的を尋ねた設問では、「市内の経済の活性化」や「観光客の誘客」といったオーソドックスな目的の回答が多い一方で、「地域住民の理解・協力の促進」や「文化や芸術などの普及」「関係・交流人口の増加」も比較的多く回答されており、やはり地域の理解が無ければ進められない実態があるということと、観光に対する期待が大きいということが読み取れる。

手法として、本交流会のテーマである「連携」に関連して、「関係者の協議の場・プラットフォームなどの整備」が比較的多く回答されていることも注目される。

自治体の組織において、観光政策を主にどの部署が担当しているか（観光政策主管課）を尋ねたところ、約 7 割が商工部局であり、次いで独立した観光部局、企画部局、文化部局などとなっている。基本的には商工・産業系の部局が中心となるが、都市計画や文化、環境など、関連する多様な部局と連携しているということも明らかになっている。

多様な部署が連携して観光政策に取り組むためには、一貫した方針として、総合計画や総合戦略に観光が位置付けられている必要があるだろう。アン

図 4 観光地域の価値の時間変化と投資頻度



ケートに回答した自治体の中では大多数が総合計画・総合戦略に観光を位置づけていた。どうしても縦割りにならざるを得ない行政組織において、あらゆる分野をつなぎ、各分野の施策の中に観光の視点を入れ込んでもらうことが、重要になるだろう。

#### (6) 消費されない観光価値を生むストック型の観光行政へ

行政が観光政策に取り組む意義は、やはり長期戦略的な視点に求められるだろう。図 4 のように横軸に時間軸、縦軸に観光地域の価値を取ったとき、価値の中には観光者にとって飽きられやすい相対的価値と、繰り返し体験したい基本的価値の二つがある。

時間の経過の中で、イベントなどによって一時的には相対的な価値が上昇し、多くの観光客を集めることができるかもしれないが、それを維持するためには繰り返し投資をしなければならない。それに対して基本的価値は、地域の自然資源や温泉、おいしい食事など、身体的な感覚に根差した普遍的なものであり、こうした基本的価値を高めていく「ストック型の観光政策」が重要ではないだろうか。

また、観光客がその地域をまた訪れたいと思う、リピーターとなる要素として、人との交流が重要であることが研究データからも明らかになっている。そのために、観光のプログラムとして地域資源を支えている人につながるような仕組みや、その基礎資料を作るための地域資源を支える人へのオーラルヒストリーの調査などが重要となってくる。

イベントも、それを実施しようとしている段階では準備・運営に一生懸命になってしまうが、イベントによって地域にのこされるレガシー（イベントレ

ガシー)を意識することが重要であり、そのためには多様な部署、関係者が連携することが有効であることが、近年の研究から明らかになっている。

無型の財を育むストック型の取組みとしては地域ブランディングがある。地域ブランドの形成に向けた取組みは、各地で行われているが、これは非常にレベルの高い政策であると考えている。行政やDMOが地域の価値を示すブランド戦略やステイトメントをつくるが、これを地域の関係者に共感してもらい、浸透させていくインターナルブランディングが難しい。地域はトップダウンでは物事が進まない。注目している例として、東京都の青梅市では、事業者等の自発的利用を狙うインターナルブランディングとして「Ome Blue」という地域ブランドをつくった。「Ome Blue」の理念に共感したら事業者は自由に使うことができ、これを使うことで行政がSNSを通じてフォローアップして宣伝などをする仕組みとなっている。最初は行政職員がTシャツなどに使っていたが、徐々に浸透し、3年間で約100事例程度の使用例が生まれている。

## (7) まとめ

ツーリズム行政という言葉を作ったのは、観光を持続可能な地域づくりの手段、地域づくりの総合戦略として捉えることに行政のみなさんに意識的になってほしいからである。観光を手段とした地域振興、まちづくりには多様な期待があるが、行政としては中長期戦略的にストック型の観光政策を位置づけることが重要である。また、コロナ禍で観光概念が多様化したことを活かして、観光を含む地域のビジネスエコシステムを考えること、平時だけでなく災害時に地域内で経済がまわるための消費の出口としての観光の意義や施策を考えることを、行政としてもっと取り組めると良い。

## 2. 事例紹介①：「宇都宮のブランド発掘・創造・発信プロジェクト」黒崎 泰広氏

### (1) 宇都宮市の概要と観光の現状

本日の話題提供では宇都宮のブランド発掘・創造・発信プロジェクトとして、スポーツ（プロスポーツと国際大会）と大谷石の取組みを中心に、それらをどのような行政の体制で進めているかについて、お

話ししたい。

宇都宮市の2020年の観光動態調査では、宇都宮市の観光に関するイメージは9割5分を「餃子」が占めており、これは毎年ほぼ同じ結果である。カクテルやジャズ、スポーツや大谷石など、さまざまな資源を取り上げているが、実態としては餃子に引っ張ってもらっているという状況である。

宇都宮市の総合計画では、人口50万人を今後維持していくための方策として、主に6つの項目を挙げており、そのうち4番目の「魅力創造・交流の未来都市」という項目が、今回の話題に関係するものである。総合計画では、特に効果が高く先導的に取り組むもの、複数の分野の連携が不可欠、さらには他の分野への波及効果が高いと思われる取組みについて、3つのまちづくり好循環プロジェクトとして設定しており、観光に関連した「餃子」や「スポーツ」、「農産物」、「大谷石」などを交流人口の獲得に生かしていくための重点的なプロジェクトとして位置付けている。

観光庁が観光交流人口増大による経済効果を試算した資料を公開しているが、それによれば、定住人口1人の経済効果は、外国人旅行者であれば8人、国内旅行者の宿泊であれば25泊、日帰りであれば80人に相当するものとしている。これを念頭におきながら、国内だけでなく国外にも響くものを意識して、コンテンツ造成に取り組んできた。

宇都宮市では、観光に特化した観光振興プランという行政計画を作り、餃子だけでなく、スポーツ、大谷石などの魅力をより向上させていくために、それらのコンテンツをリーディングプロジェクトとして位置づけ、取り組んでいる。

### (2) スポーツ国際大会とプロスポーツチームホストタウン

宇都宮市で2019年に開催した3人制バスケットボールの世界大会の取組みが、スポーツ庁、文化庁、観光庁がスポーツツーリズムの取組みを表彰する「スポーツ文化ツーリズムアワード」を受賞した。宇都宮市では2016年からこの3人制バスケットボールの大会を開催しているが、国際バスケットボール連盟からも、スイスのローザンヌ、アメリカのロサンゼルス、中国の北京などと並んで、ワールドツ

アーを実施する上で世界一の都市であるという評価をいただいた。

あまり知られていないが、宇都宮市では毎年3つの国際スポーツ大会（国際競技団体が主催あるいは共管する大会）を開催している。先述の3人制バスケットボールのほか、自転車のワンデイロードレースでアジア最高位のジャパンカップ、自転車のオフロードレースであるシクロクロスである。宇都宮市としては、国際大会をホストできるような立派な競技施設を持っているわけではないが、既存の都市インフラである道路や広場、公園をユニークベニュー的に使うことで、国際大会を成立させている点が、特徴である。

国際大会をホストすることは、自治体として受け入れ能力、運営能力など「都市力」が試されるものである。宿泊施設がなければ選手やスタッフ、観客をお迎えできないのは当然として、安心して競技や観戦していただくための治安、訪れた人々に楽しんでいただくための飲食、スムーズに移動していただくための交通計画など、総合的な力がしっかりしてなければならない。国際大会は、喩えるならば都市力を鍛えるための「筋トレ」のようなものでもある。

国際大会はイベントであるが、まちづくりへのスポーツの活用を一過性のものにしないうために、宇都宮をホームタウンとする3つのプロスポーツチームとは、地域活性化のパートナーとして、シーズンを通して様々な活動で連携している。プロスポーツチームのホストタウンとしての取組みは、日本都市センターの機関誌「都市とガバナンス第33号」に紹介されているが、本日は象徴的な事例の一つを紹介したい。

プロバスケットボール選手として有名な田臥勇太選手は、宇都宮ブルックスに長く所属していただいております。宇都宮のブランドPR冊子にて取材を受けていただいた際、「長く住めば住むほど宇都宮の魅力を伝えたくになります」とご発言いただいた。この記事の撮影は、時代劇や有名映画などでも撮影に使われる「若山農場」の竹林を背景に撮影したが、チーム・選手と良好な関係がなければ、トップ選手が市内の観光地で宇都宮の住みよさを本気でPRするような、こうした企画は、できなかったのではないかと考えている。

### (3) 石の里・大谷地区の再生

大谷石は、宇都宮市内の大谷地区で採れる凝灰岩であり、現役の採石場として日本で一番の採石量地である。2018年には「大谷石文化」が、日本遺産に登録された。観光地としては、世界遺産である日光に訪れる際の立ち寄り地として、最盛期の1981年には年間約120万人が訪れていた。ところが、1989年に採取場跡地の陥没が起き、それ以後観光客は減少し、平成18年には12万人まで減ってしまった。宇都宮市にとって「大谷地区」は重要な観光地であり、ここにしかない風景があること、次世代に大谷の資源をつなぐ必要があることから、2016年から、地域資源を活用した地域創生事業という形で、新たな取組みを進めてきた。

世界に通用する魅力ある観光地域づくりとして、大谷にしかない特異な地域資源を有効に活用することで観光振興を図ろうとしている。具体的には、石を掘るのをやめた採石場は常に地下水が溜まってしまいが、これが地底湖のような独特の景観を作ることから、ここをラフティングボートで体験できる地底湖クルーズツアーをはじめた。

また、大谷地区は農業と石産業がバランスよく成り立っていたエリアであったが、石産業の衰退と共に農業も衰退し耕作放棄地が多くなってしまった。その再生のために、採石場に溜まった水の活用を考えた。採石場に溜まった水は非常に冷たい。栃木県はイチゴの生産量が日本一だが、冷たい水を使えば夏であってもイチゴが採れるのではないかと考え、徐々に研究を重ねながら、耕作面積を増やしている。

大谷地区には、東西3km、南北6km程度のエリアに250箇所程度の採石場があるが、採石業の衰退によって職人の数はおよそ2500人から100人まで、出荷量も90万トンから1万トン程度まで減ってしまった。この地区の活性化を考えると、いきなり面的に進行することは難しかったため、250分の1の尖った取組みとして地底湖クルーズをまずはじめ、徐々に面的に広げていくための取組みとして夏いちごの振興を位置付けている。

こうした、大谷地区の振興の取組みは、都市魅力創造課が発足してからの動きと軌を一にしており、実証を重ねてきた取組みを市の施策として明確に位置づけるため、2018年度から十年間を見据えた大

谷の振興方針を策定した。策定にあたり、都市計画部門との協議、調整を入念に行った。大谷地区全体が市街化調整区域であり、そのままでは開発の規制が厳しく、飲食店も一軒まで減少してしまっていた。振興方針策定によって開発許可基準の緩和、補助制度の充実を図り、飲食店が11軒まで増え、交通に関しては道路環境の整備や、グリーンスローモビリティの実証実験を行うなど、徐々にその成果は出始めている。

#### (4) 連携と行政組織

以上の事例は、いずれも都市魅力創造課として取り組んでいるものである。総合計画に掲げた新しいまちの魅力の創造は、100年後の都市の繁栄をどのように支えていくかを考えたもので、それに取り組むための行政組織としての都市魅力創造課の成り立ちについて、ご説明したい。

都市魅力創造課は、2014年度に課内室の都市魅力創造室としてスタートアップ的に発足した。今年(2021年)に東京オリンピック・パラリンピックが開催されたが、宇都宮市でもオリンピックイヤーに向けてスポーツ・文化などの資源を磨き上げていくことを構想し、取組みを始めた。

自転車のジャパンカップをはじめとするスポーツ国際大会に関しては、教育委員会のスポーツ振興課が所管していたものを、経済部の観光交流課に移管した。プロスポーツのホームタウンチームの支援やオリ・パラ開催時のキャンプ地などに関する事務は、総合政策部の地域政策室が所管していたが、これも経済部の観光交流課に移し、都市魅力創造室という時限的な組織を立ち上げた。大谷地区の振興については既に経済部の産業政策課の中で、石産業の振興などを中心に位置づけられていたが、産業の振興だけでなく観光拠点化、日本遺産関連の業務をあわせて行うこととなった。都市の魅力に関わるコンテンツを全て経済部に集約し、時限的な組織として3年間の試行を経て都市魅力創造室が課として常設されることになった。

このように組織を充実させていく中で強く意識しているのは、川原先生が示された氷山の図の水面の下の部分をどのように観光資源、産業として押し上げていくかということである。

政策に関する市民意識調査では、観光に関する政策分野は重要度がやや低く、満足度も高くないという結果が示されている。このような状態で我々は施策に臨まなければならないが、観光振興プランという基本計画はあるものの、他分野と比較したときに行政計画が薄い状態である。現在、スポーツ都市戦略やMICE戦略といった個別の計画の策定を急いでいる。どの自治体も、コロナ禍の影響で観光客はかつてないほど落ち込んでいるが、ピンチはチャンスと考えて、今後のV時回復に向けて取り組んでいきたい。

### 3. 事例紹介②：「八戸市における「ツーリズム行政」の実践と展望」加賀 允人氏

#### (1) 八戸市の概要と観光の現状

八戸市は、人口約22万人の中核市であり、日本有数の水揚げ量を誇る水産都市であるとともに、北東北最大級の工業都市でもある。1929年の市制施行以来、周辺の町村と合併しながら市域を拡大して発展し、1964年に新産業都市に指定されたことを契機として港湾の整備が進められ、国際フェーダー航路や国際コンテナ定期航路が開設されるなど、北東北を代表する貿易港にもなっている。

八戸市は、以上のように水産業のまち、あるいは工業のまちというイメージを一般的に持たれており、観光のまちというイメージはほとんどないと思われるが、2002年に東北新幹線が八戸駅まで開業したことを契機として、行政、商工関係団体、市民が一体となって観光に力を入れていこうと取り組んできた。

観光入り込み客数は、新幹線が開業する2002年よりは約300万人台で推移していたが、新幹線開業後は約670万人まで増加した。その後、新幹線は2010年に新青森まで、2016年には北海道新幹線の新函館北斗まで延伸し、八戸駅が通過駅となってしまったことから伸び悩み、約600万人代で推移していたが、コロナ禍の影響で2020年度は420万人程度まで落ち込んでいる。

八戸市の観光コンテンツは、二大祭りと通年コンテンツの2つに分類できると考えている。

二大祭りのうち一つが、八戸三社大祭である。これは享保6年(1721年)からつづく豊作祈願と報



恩の祭りであり、毎年7月31日から8月4日まで開催され、1年を通じて最も多くの観光客が集まる時期でもある。2016年12月1日には八戸三社大祭を含む全国三十三の祭礼行事がユネスコ無形文化遺産に登録され、それ以後入り込み客数が増加して約140万人程度になっているが、同時期に県内で開催される弘前市の弘前ねぶたは約170万人、青森市のねぶたは約290万人であることを踏まえると、全国的な認知度はまだ低いと考えている。もう一つの祭りは、八戸えんぶりである。これは八戸地方に春を呼ぶ豊年祈願の祭りであり、1979年に国の重要無形民俗文化財に指定されている。2月17日から20日の4日間開催され、約30万人が訪れる。冬季に観光客が減少する八戸においては貴重な観光資源となっている。

通年型の観光資源としては、自然資源として三陸復興国立公園の種差海岸がある。種差海岸は変化に富んだ地形と多彩な植生が特徴的であり、以前から県立自然公園に指定されていたが、希少性が評価され、2013年に国立公園に指定された。国立公園への指定を契機に、環境省によって八戸市から福島県相馬市までの長距離自然歩道、みちのく潮風トレイルが整備され、これをきっかけに多くのハイカーが訪れるようになった。また歴史・文化資源としては、青森県内の3つの国宝は全て八戸市内にあり、そのうちの一つが縄文遺跡から発掘された国宝合掌土偶である。また、2021年7月には八戸市内の史跡は川石器時代遺跡を含む、北海道、青森県、岩手県、秋田県に所在する17の遺跡が世界遺産に登録された。今後は世界遺産の他の遺跡を有する地域と連携しながらPRに取り組んでいく必要があると考えている。

## (2) 朝市と横丁文化

ここまで、観光資源として祭りや自然、歴史・文化について紹介してきたが、ここからは古くから続く生活文化が観光資源として活用されている例として、朝市と横丁文化を紹介したい。

朝市は、冒頭に述べた通り八戸市は古くから水産業の盛んな街であり、漁船の水揚げに合わせて街が動き出すため、漁師に合わせる形で朝市をはじめとした早朝文化がつけられたことが背景となってい

る。八戸市内には9つの朝市が開催されているが、その中で最も規模が大きいものが館鼻岸壁朝市であり、約800mにわたり300以上の店が出店する、国内最大級の朝市となっている。現在、検索サイトで八戸と一緒に検索されるワードとして最も多く検索されるのが館鼻岸壁朝市であり、八戸市を代表する観光コンテンツとなっている。

元々は、観光客向けのものではなく、市民の台所として開催されていた朝市であり、観光資源としての注目度は高いものではなかった当初は道路端で開催されていたものを、安全上の理由から館鼻岸壁に移動したという経緯がある。市民のために市民自らが育ててきた朝市文化が、外から来る観光客に魅力的に見えるようになり、徐々に観光資源として認知されるようになってきたものである。

漁港で開催する朝市とは別に、八戸市営魚菜小売市場という施設もあり、こちらも市民の台所として親しまれてきた。水産業で働く人たちに合わせて早朝から動き出す市場であり、周辺で働く人たちが市場内でパック詰めの刺身を買ひ、ご飯・味噌汁を買って、その場で朝食を食べるという文化が続いていたが、このスタイルが観光客の注目を集め、現在では観光客も多く訪れ、ここで朝食を食べるようになった。現在は、施設の老朽化に伴う改修工事中であるため、別の場所に移転して営業している。

もう一つの横丁文化の始まりは、終戦後に遡り、元々は屋敷町だった場所に戦地引揚者のためのマーケットの開設、相次ぐ映画館の開館などによって周辺に飲食店が出店したことが中心街に横丁が誕生したきっかけである。また、古くから盛んであった漁業、水産業に関連して、漁から戻った海の男たちをもてなすための飲食店が発達してきたことが背景としてある。中心街の細かい路地には居酒屋が多く立ち並び、八戸独特の文化を形成しており、ビジネスで訪れる人や観光客にも好まれる横丁となっている。横丁文化を広くPRするために、飲食店や民間事業者と行政が連携して10月を「八戸横丁月間酔っ払いに愛を」というイベント期間としている。10月1日は日本酒の日でもあり、この日に全国各地とオンラインで繋いで日本酒で乾杯したり、それを皮切りに横丁に突如アーティストが現れて踊り出したりといった、楽しめるイベントを開催している。

### (3) 市民生活の質の向上と観光振興

八戸市では、中心市街地の活性化の中で、市民の活動の拠点にもなり、観光客にも楽しんでもらえる施設を複数整備し、市民生活の質の向上と観光振興を連携して進めている。

八戸ポータルミュージアム「はっち」は、中心街に立地しており、市民の方々が市民活動でさまざまなイベントを開催するスペースや、アーティストの方々が泊まり込みで創作活動をするためのレジデンス、観光客に対しては八戸の観光情報を発信する機能も設けた複合的な施設となっており、中心市街地活性化の最も中心的な施設となっている。

「はっち」から道路を挟んで向かい側に「マチニワ」という施設を新たに整備した。その名の通り街の中の庭であり、天候に左右されずに市民がショッピングの途中に休憩したり、待ち合わせをしたり、キッチンカーがくるので飲食スペースとして使用したり、市民が何げなく集う場所として整備されたものである。イベントにも活用され、音楽イベントやマルシェなど、ここに来れば楽しいイベントがやっている、というイメージで利用されている。

八戸市は本を活用したまちづくりにも力を入れており、市営の本屋として「ブックセンター」をマチニワの裏に整備した。八戸市の民間の書店では取り扱われないような専門的な書籍など、文化や芸術に市民が触れる機会を作ることで、文化を活かしたまちづくりを進めている。

また、2021年11月3日には、新たな美術館が整備された。この美術館は、絵画やアートを展示するだけではなく、「はっち」や「マチニワ」、「ブックセンター」と連携しながら、中心街の活性化に結びつくようなイベントなどを、美術館の中で学生などが活動する拠点を設けて、実践していくことを想定している。

宇都宮市と同様に、八戸市もスポーツを活かしたまちづくりに力を入れている。アイスホッケーの東北フリーブレイズ、サッカーJ3のヴァンラーレ八戸、バスケットB2の青森ワッツ、また3人制バスケの八戸タイムというチームもある。チームと行政が連携しながらまちづくりを進めており、近年では国際大会の開催が可能な屋内スピードスケート場の整備や、ヴァンラーレ八戸のJ2昇格を見据

え、ホームスタジアムに照明設備を整備したほか、東北フリーブレイズのホームリンクである「FLAT HACHINOHE」は、八戸市が所有する土地を事業者が無償で貸与し、施設は事業者の資金で整備した公民連携の施設となっており、市は市民が利用できる時間を確保するために利用料を支払い、スポーツの試合だけでなく、市民にも親しめる施設として利用している。

### (4) 広域連携とDMO

八戸市では、2017年から周辺7町村と八戸圏域連携中枢都市圏を形成し、「連携中枢都市圏ビジョン」に基づいて各種事業に取り組んできた。2021年度においては23施策80事業に取り組む中で、観光に関連する取組みとしては、圏域全体の経済成長の牽引のため、地域資源を活用した地域経済の裾野拡大を目的とした、八戸都市圏交流プラザ事業、さらには戦略的な観光施策の展開のため、広域観光戦略推進事業が位置付けられる。

八戸都市圏交流プラザ事業は、東京日比谷に「8base」といういわゆるアンテナショップを出店しているものであるが、単に物を売って食事をしていただくだけではなく、定期的に八戸圏域にゆかりがある方をゲストに招いて八戸圏域の魅力を語っていただく、ファンミーティングなどのイベントも開催し、八戸圏域のファンになってもらうことで、関係人口の形成・増加を目指しているものである。

広域観光戦略推進事業では、観光コンベンション協会や物産協会といった団体を統合し、八戸圏域の観光振興に取り組むDMOとして2019年度に発足した一般財団法人「VISITはちのへ」が取り組む各種事業の実施を支援することとしている。VISITはちのへでは、イギリス、フランス、台湾に現地エージェントを配置するなど海外への情報発信に力を入れており、世界的に権威のある旅行誌であるコンデナスト・トラベラー誌英国版にて、「2022年ベストホリデー・ディステイネーション」に日本で唯一八戸圏域が取り上げられた。

このほか、フェリー航路でつながっている苫小牧市との間での広域連携事業の中でも、観光情報の相互発信をするなど、さまざまな形で広域連携にも取り組んでいるところである。

#### 4. パネルディスカッション

コメンテーター・長野県立大学グローバルマネジメント学部講師 三浦正士氏（以下、敬称略）：私は観光について専門的に研究をしてきたわけでは無いが、本日の交流会のテーマに沿って、行政学、地方自治論の視点から、観光政策を進めていく上で求められる行政体制や、多様な主体の連携、協働といった論点について、論点整理を行い、若干のコメントと質問をさせていただきたい。

##### (1) 観光政策の目的の明確化

**三浦**：第一に、本日のテーマである「ツーリズム行政」を考えるうえで、観光はあくまで手段として、観光を活用しながら地域づくりを進めていく、その目的を明確化することが重要となってくる。

観光のあり方は多様化しており、旧来型の観光ではなく、コミュニティ形成、地域の産業の振興、文化や歴史の振興といった多様な目的と接点を持つようになっている。また、グリーンツーリズムやインフラツーリズムなど、体験型の観光を考える場合、典型的な一大観光地・観光施設を持っている自治体だけでなく、幅広く全国の自治体が地域の資源は何なのかを問い直すことが求められている。

その一方で、オーバーツーリズム、観光公害の問題も指摘され、地域が消費されることで住民との軋轢も生まれてしまうことが考えられる中、観光政策の目的・公共性は何なのか、その中における自治体の役割を考える必要があるだろう。

行政の立場としては、観光を手段として捉える、地域づくりを進めるためには、様々な政策分野が連携した総合行政によって実現することが求められる。また住民にとっての観光の意味を考えることも重要である。地域の個性や文化の活性化と継承のためのパートナーとして観光客を位置づけ、地域住民との相互関係の中に公共性を見出していくことが必要であろう。

以上のような問題意識のもと、地域の資源を見つめ直し、磨き上げていくことが必要となると考えられるが、宇都宮市、八戸市それぞれから紹介いただいた事例について、資源の再発見のきっかけや、磨き上げていく中での苦労はどのようなものだったのだろうかを伺いたい。

**黒崎**：宇都宮は餃子のイメージが強いという事を紹介したが、餃子に着目することとなったきっかけは市職員の研修であった。戦前、宇都宮には陸軍の師団があり、師団が駐屯していた中国から餃子を持ち帰ったことがきっかけで市民が多く消費するようになったとも言われているが、平成2年の若手職員研修の際、ある職員グループが、宇都宮市が餃子の消費量が日本一である事に気が付いた。これをきっかけに餃子会を立ち上げ、各個店が共同で広報・PRをするようになったが、こうした取組みが浸透したのはもともと地域に根付いていたものだったという事が大きい。今も新たなコンテンツを探そうとしているが、本当に地域に根差したものの、オーセンティックなものでなければ難しい。

**加賀**：館鼻岸壁朝市については、行政としてはここまで観光客に人気が出るコンテンツになるという認識はなかったと思う。むしろ、道路端で開催していた当時は安全上の理由から指導をするという立場でもあった。主催者側は、朝市を観光客に知ってもらいたいという考えもあったと思うが、従来の開催場所では車を止めるスペースがないなど、観光客が訪れにくい状況になっていたため、より広い場所での開催を希望していた。

本来は朝市などを開催することは難しい漁港用地を利用することについて、主催者が漁港の管理者である県と交渉する中で、市としても主催者を後押しし、3月から12月の毎週日曜日限定で朝市に使用することが認められたという経緯がある。主催者の努力で徐々に認知度が高まり、周辺地域だけでなく、県外からも人が訪れるようになった。

朝市の波及効果は非常に大きく、朝市は早いところでは朝3時頃から店が並び始め、人気の商品を手に入れるためには早朝から朝市に行く必要があるため、前日から市内に一泊する、夕食を食べる、朝市で消費するという形で、市内で多くのお金が循環するきっかけとなっている。

行政としては、徐々に認知度が高まる中で、あくまで運営主体は民間事業者であるが、当市を代表する観光資源としてPRを行ったり、朝市を訪れる人のためのトイレなどの環境整備の面で、支援を行っている。

**三浦**：共通して、地域に根差した文化であるという

事が重要だったと思われる。それを観光資源として磨き上げていく中で、自治体行政はあくまでその引き立て役として、支援をしていくことが重要であろう。

**川原**：朝市の事例のように、民間事業者が自主的に進めていこうとしているときは、行政はそれをしっかりと位置付ける、公定化する、そのための規制緩和や利便施設の整備など、コミュニケーションを取りながら背中を押していくことが重要だろう。

## (2) 観光政策を具現化するための計画のあり方

**三浦**：観光政策の目的を明確化し、その政策に連なる施策、事業を具現化していく上で、行政計画をどのようにつくっていくかということが二つ目の論点となるだろう。

川原先生の講演の中にもあったが、日本都市センターが実施したアンケート調査によれば、ほとんどの自治体が総合計画、また地方創生総合戦略に観光政策を位置づけているという。また観光に特化した個別計画を作成している自治体も52.5%と過半数になっているが、一方でこれらの行政計画には問題・課題も指摘されている。

総合計画に関しては、内容が総花的になってしまいう、また縦割りであるという課題が指摘され、地方創生総合戦略は交付金獲得のための作っているという批判もある。個別計画の場合は、担当課だけの計画になっており、関係部署との連携が不十分、更には住民や事業者に供給がされていないのではないかと指摘もある。その中で、宇都宮市では3つのまちづくり好循環プロジェクトのひとつとして「ブランド発掘・創造・発信」が位置付けられ、八戸市では5つのまちづくり戦略の中で「魅力づくり戦略」が位置付けられるなど、総合政策の重点戦略として位置づけているという点で共通しているように思われる。

ここでは、総合計画の重点戦略やプロジェクトに位置付けられたことによって、職員として政策を展開していく中で感じる効果、意義は何かという事を伺いたい。また総合計画だけでなく、個別計画を策定することの意味などについて、実感や問題意識も伺いたい。

**黒崎**：総合計画自体を一般市民や来街者にご覧いた

だく機会はあまり無いため、対外的なPRのためにポケットブルな冊子を作り、そこに総合計画の重点プログラムに入る事項などをまとめ、配布している。これは理解を促進していく上で効果が大きいと感じている。

一方で行政の内部では、宇都宮市では総合計画の実施計画において3年のローリング方式を取っているが、その事業査定において新規事業をつくるにあたって、戦略プロジェクトに位置付けられているかをチェックする項目がある。それにチェックが入った事業は新しい事業を立ち上げやすくなっており、職員としては位置づけが明確になっているものは新しいことにチャレンジする、ポジティブなマインドになるような効果があると感じている。

**川原**：宇都宮市の事例を伺っていると、連携を促すためのテーマをつくり、時限的な組織からスタートさせるという意味で、政策の進め方が非常に戦略的だと感じるが、このような方法は昔から市役所の中に根付いた文化のようなものがあるのだろうか。

**黒崎**：新しいものが好き、という文化は江戸時代から宿場町で外から来た人を迎える中で素地があったのかもしれない。また、行政計画において戦略的に新しいコンテンツをつくっていくことを意識し始めたのは、第5次総合計画の時だったのではないか。それ以前、宇都宮市は製造業の街として産業政策に重点を置いていたが、第5次総合計画において新しいコンテンツをつくっていくことにかじを切った。現行の第6次総合計画において、それが徐々に形になりつつあり、新しいことを実証からスタートし、効果が高いものを実装につなげていくという形は、ルーティンとして根付いているのかもしれない。

**加賀**：宇都宮市のお話と重複するが、事業を進めるうえで市民や事業者理解・協力をお願いする時は、市の最上位の計画である総合計画に位置付けられていることで、説明がしやすくなるということはあると思う。

同様に、行政内部的には総合計画、総合戦略に位置付けられていることで、予算編成にあたって予算の上乗せや新規事業を始めるうえで重要なものとなっている。また現在は第7次の総合計画を策定中だが、総合計画の計画期間5年間の中でその期間は事業の予算を確保する見通しが立つことから、単年

度では成果を出しづらい事業などを複数年の視点で取り組むことができるのはメリットであると感じる。

### (3) 観光政策を実施するための行政体制

**三浦**：総合計画の実効性を担保する一つのポイントとしては、総合計画に書かれた重点戦略やプロジェクトと行政の組織体制が何らかの形でリンクし、推進されていくことだと考えられる。宇都宮市は都市魅力創造課という新しい組織を作ることで、八戸市の場合は観光課の所管を文化スポーツ観光部から商工労働観光部に変えることで、それぞれ総合計画にリンクした組織編成としているように見受けられる。

こうした組織編成のあり方について、それぞれどのように評価しているか、上手くいっている点だけでなく課題に感じる点なども含めて、伺いたい。また、役所は人事異動などがある中で、観光分野では事業者との連携のための人脈形成や、ノウハウの継承などが重要なファクターになると思われるが、継続的な観光政策のためのノウハウの蓄積の仕方などについても、伺いたい。

**黒崎**：ドラッカーが組織を評価する評価軸は成果だと言い切っているように、私も組織はどんな形をつくったかよりも何をやったか、ということで周囲から評価されるものだと考えている。人事に関しては、人事が発令された日をもって完全に切り替わるのではなく、所属が変わっても一緒になって動いて、人と人をつなぐようなことが、組織の中に蓄積されているように感じている。

**加賀**：もともとは祭りや歴史・伝統文化を発信して観光誘客を図ってきたため、観光課は文化スポーツ観光部に所属していたが、大きな流れとして、今後の八戸市・八戸圏域の観光はDMOが担っていくという事になり、DMOの設立とともに八戸市の観光業務の大部分（観光プロモーションなど）はDMOに移管された。DMOは、自ら稼ぐ組織であるという特徴があり、何で稼ぐかと言えば観光誘客と物産を強化するという事になる。その流れの中で、市の観光課としても商工団体との連携や東京における企業との接点が重要となることから、商工労働観光部に配置が変わることとなった。

ノウハウの継承については、市役所は3～5年で人事異動がある中で、人脈の形成などが難しい面があったが、DMOが発足したことで、DMOにはプロパーの専属職員がいることから、人脈やノウハウがDMOに蓄積されていくことが期待される。

### (4) 観光政策における協働のあり方

**三浦**：DMOの話題が少し出たが、それを含む連携・協働の議論をしたい。協働という論点において重要となるのは、単なるアウトソーシング、安上がりな下請けとは違うという点だろう。住民や事業者の創意工夫を活かしながら協力して新しい価値を創造していくという点がポイントとなるが、立場や考え方の違いなどもあり、難しい点も多いと思われる。

宇都宮市では、特に大谷地区の取組みにおいて、地域住民と話し合いながら様々な取組みを進めてこられたとのことだが、どのようにアイデアをまとめたり、役割分担をしたりしながら、住民や事業者と協働してきたのかを、伺いたい。

八戸市では、朝市や横丁などは基本的に住民・事業者主体の活動であるが、これが継続的に行われているポイントは何なのか、あるいはDMOとの連携の中で民間の創意工夫を活かすという観点からの効果やメリットはどのようなものがあると感じているか、伺いたい。

**黒崎**：大谷地区は、かつて観光客が年間120万人も来ていた時代から、陥没事故後は観光客も落ち込み、石産業も衰退してしまったため、地域の方々の自信も失われていたようだった。しかしながら宇都宮市において重要な観光拠点であり、観光関連の団体も残っており、日本遺産に向けたシンポジウムと一緒に企画するなど常に関係は継続してきた。

さらには、自転車ロードレースのジャパンカップにおいて大谷地区周辺がコースとなっているが、沿道にコスモスを植えて盛り上げていただくなど、様々なコンテンツを充実していくなかで協働をしてきたという流れがある。

そうした中で、目指すべき方向性や自分たちの宝、固有の資源が何なのかというイメージがバラバラな部分があったため、それを共有するために行政側では平成30年度に地域振興計画を策定し、民間側は建築家などが地域像を可視化するという動きと

なった。これを共有して進められていることが、よかつたのではないかと感じている。

**加賀：**横丁のイベントなどは民間事業者が主体性を持って取り組んでいるイベントであり、事業者自身が必要と感じているからこそ、継続して実施できているのだと思う。

中心市街地活性化の拠点である「はっち」には、市の職員の他にイベントを企画する専属コーディネーターが所属している。イベントの企画や事業者とのやりとりなどは、市の職員が行うよりも専門性を持ったコーディネーターが間に入ることで、事業者の信頼も得ながら、新しいイベント・取組みに発展し、継続することができていると感じている。

DMOは、取り組んでいる事業について費用対効果を科学的分析に基づいて評価しており、費用に対して効果が低いと判断したものについては、市から移管した事業でも終了したものもある。行政は事業を終わらせることは苦手な部分があるのに対し、DMOはその事業が本当に稼ぐ地域にしていくなために必要な事業かを分析・評価し、効果のない事業は終了する一方、必要な事業はすぐに実施するという部分は、DMOならではの創意工夫、事業の進め方なのではないかと感じている。

**三浦：**協働については、改めて地域力が問われているように感じた。成功体験を重ねていくことは重要なポイントであろうし、また住民同士、事業者同士のネットワーク形成と自立的な活動を促すための支援が、自治体行政として重要であろう。

#### (5) フリーディスカッション

**川原：**稼ぐ組織としてのDMOがビジネスマインドをもって取り組む一方で、行政は地域・コミュニティの視点での役割が大きいように思われるが、DMOと行政との役割分担はどのようにうまくいっているのだろうか。

**加賀：**プロモーションの多くはDMOに移管しているが、市としては自治体間の連携や、公共施設、観光地におけるトイレや売店などの管理運営など、公共的な事業・整備を行っている。

**川原：**観光分野のためのインフラを、観光に特化せず、市民が利用する施設として整備されていることが印象的だった。

**加賀：**「はっち」や「マチニワ」などは、観光客にも利用していただいているが、普段から市民が利用して、市民が集まって楽しいことをやっている街だという事を、観光客が見て、イメージを持っていたらと考えると考えている。

**三浦：**広域連携について伺いたい。観光政策で取組む分野・事業は非常に多岐にわたるため、幅広い分野での連携も必要になるうえ、他の自治体と目的意識を共有して事業を作り上げていくことは難しい部分もあるように思われるが、その点での課題や工夫などはあるだろうか？

**加賀：**八戸圏域連携中枢都市圏では、先ほど紹介した八戸都市圏交流プラザ事業に取り組んでいるが、町、村ごとに違う仕組みで動いている部分もあり、合意形成には単独自治体で行うより時間を要するところがある。いざというときにすぐ合意形成ができるように、普段からのコミュニケーションが重要であると感じている。

**黒崎：**北関東4市連携として、水戸市、前橋市、高崎市と宇都宮市の連携の枠組みがあり、4市が協働で自転車の200km以上走る競技大会を実施したり、東京におけるプロモーションを共同で行ったりという取組みに、最近着手している。

観光分野の広域連携で課題となるのは、インバウンドへの対応だろう。インバウンドは点（一つの都市）では迎えることは出来ないため、広域で周遊する観光のために連携をしていく必要がある。栃木県内では、藤の花が有名なあしががフラワーパークを有する足利エリアや、日光エリア、那須エリアなどと、インバウンドをテーマにした取組みの情報共有をする場をつくっている。

**川原：**観光庁が推進している広域観光圏では、DMOがしっかりとストーリーを作り、それに共感する事業者がそれぞれに事業をすすめるということがイメージとして示されており、成功している事例もあるが、全国の多くの地域では、このストーリー作りはうまくいっていないようにも見受けられる。宇都宮市と八戸市の話を伺っていると、このような取組みは必ずしも取り組む必要はないようにも思われるが、このあたりの感触を伺いたい。

**黒崎：**広域観光圏は、無理に取り組むことではないと思っている。まずは各自治体で自分の地域の足元

を固め、氷山を押し上げることが重要ではないか。各地域が自分のコンテンツを磨き上げることで、例えば宇都宮の餃子を食べに来た人が、日光の世界遺産を見に行く、あるいは軽井沢まで足を延ばすといった形で、自然とコンテンツホルダー同士が繋がっていくという事は間違いなくあるだろう。その意味で広域連携は大切だが、特に観光地と思われていないような地域では、自分の地域のコンテンツの磨き上げが先だろう。

**加賀：**八戸圏域でも八戸市と周辺7町村で観光PRを行っているが、各自治体で地域性、文化も異なり、観光資源として売り出したいものも当然異なってくる。例えば、八戸市であれば水産物や食を売り出したい一方で、近隣の町村ではコロナ禍で人気が高まったアウトドアを売り出したいと考えている。こうした状況で、圏域内の周遊においても一貫したテーマ・ストーリーですべてをカバーすることは難しいと感じている。

**川原：**八戸圏域ではアンテナショップ的な観光交流プラザ「8Base」を東京に出店していたり、黒崎さんは東京のサテライトオフィスに所属されているが、交流人口の創出などの観点で、東京において活動する組織や拠点がある事はどのような意義があるだろうか。

**黒崎：**私が今籍を置いている宇都宮サテライトオフィスは、東京の虎ノ門ヒルズにあるCIC Tokyoというスタートアップ企業が集まるイノベーションセンター（シェアオフィス）で活動している。行政組織上は産業政策課に属しており、地元企業と東京の企業をつなげて、稼ぐ力を高めるというビジネスベースの活動が第一目的になっている。2020年にサテライトオフィスが設置されるまで、宇都宮市は東京に50分で来られるため拠点を置いていなかったが、サテライトオフィスを拠点として大学や企業とのミーティングを行うようになり、人と人がつながるハブとして活動していければと考えている。

観光に関係する部分でも、お客さんに近いところで活動するということが重要であると感じている。例えば、自転車のジャパンカップは、栃木県内からの来客が一番多かったが、その次に多かったのは（隣の福島や埼玉ではなく）東京都からの来客であった。プロモーションや協賛に関する活動も、お客さ

んに近いところで行うことが重要だろう。

**加賀：**八戸市では黒崎さんがおっしゃったような企業誘致などは八戸市東京事務所が担っており、「8Base」は関係人口・交流人口の拡大を目的とした首都圏の交流拠点として設置したものである。先ほど紹介した通り、物を売ったり食事を提供するという一般的なアンテナショップの機能に加えて、八戸圏域の出身者にゲストとして魅力を語ってもらうイベントなどを開催するほか、ふるさと納税の窓口も設置して、その場で申し込んでいただく事も可能になっている。運営は八戸市内の事業者へ委託しており、「8base」の従業員には八戸圏域出身者もいるので、従業員を通じて、八戸圏域の魅力を伝えていただくことも狙っている。

**三浦：**多岐にわたる論点について、有益なコメントをいただいたと思う。本日の議論が、各自治体のこれからの観光政策について考える一助になれば幸いである。本日はどうもありがとうございました。

（了）

# ウィズ/ポストコロナ時代における都市政策 新型コロナウイルス感染症対応から考える都市自治体の危機管理

新型コロナウイルス感染症は、我々の日常生活に深刻な影響を及ぼしてきた。それは、医療・保健分野のみならず、経済、福祉、教育、まちづくり、交通、情報をはじめとする幅広い分野に及んでおり、都市自治体が抱えている様々な問題を顕在化させている。

そこで日本都市センターでは、36号からの新シリーズとして、「ウィズ/ポスト コロナ時代における都市政策」を連続して取り上げる。ウィズ/ポスト コロナ時代に、都市自治体のこれまでの政策をどのように見直し再構築していくべきか、さらには、新たにどのような政策を打ち立てていくべきなのかなど、様々な角度から都市政策の今後を展望したい。

第2回となる今回は、コロナ禍における都市自治体の危機管理について検証する。

新型コロナウイルス感染症の流行により、都市自治体は、感染者支援やワクチン接種等の新業務への対応、深刻な人員不足による保健所業務のひっ迫、感染者の個人情報保護の壁等、様々な課題への対応に迫られた。

これらの対応には、人員配置の最適化が求められる点など、自然災害とも共通する面がある一方、危機事態の長期化・日常化による業務継続体制の問題や、全国的流行により自治体間の広域応援体制が構築できないといった自然災害とは異なる点も指摘されており、パンデミック等の特殊災害にも対応可能な危機管理体制の構築が求められている。

都市自治体にとってコロナ禍を「今回限り」ではなく、今後の災害対応などに幅広く活かすことのできる「教訓」とするため、学識者や都市自治体の報告と検証をもとに都市自治体の危機管理について議論を深めたい。



# 新型コロナウイルス感染症対応の 課題と今後の危機管理のあり方について

関西大学社会安全学部 教授 永田 尚三

COVID-19 対応の長期化は、「災害時新業務の日常化」という現象を生じさせ、都市自治体において 各種保有資源不足、全庁的調整の難しさ、広域応援体制の限界等の問題を生じさせている。全て、危機時の各種資源配分の最適化に関わる問題である。何らかの危機事態は、COVID-19 の感染拡大が収束しても、再び必ず発生する。その際に、住民を守れるよう、都市自治体も今まで以上に真剣に危機管理体制の整備、強化を行っていく必要がある。では、どのような課題があり、今後どのような危機管理体制を構築していくべきなのか、防災行政や消防行政の知見も交えながら本稿で検討したい。

## 1 はじめに

2019 年に中国で発生したと思われる COVID-19 は、2020 年 1 月 15 日にわが国でも最初の感染者が確認された後、5 回の流行と収束を繰り返し、現在オミクロン株の登場により改めて感染者数が急増しつつある（2022 年 1 月中旬時点）。そのような状況下、この 2 年間にわたり、都市自治体は今まで経験したことが無い対応を各行政分野において迫られてきた。COVID-19 との闘いも 3 年目に突入し、事態は未だ現在進行形であるが、同僚の公衆衛生の専門家の話では、いずれはウイルスの弱毒化、内服薬の普及等で、一般的な風邪のような扱いとなるという（2022 年度中は難しそうであるが）。そろそろポストコロナを見据えて、COVID-19 の課題を整理し、今後の危機管理のあり方について、考察し議論をしていく必要があるように思われる。

今回の COVID-19 は、明らかに様々な苦い教訓を、わが国の政府や都市自治体も含む地方公共団体

の危機管理体制に与えている。実は、わが国の危機管理行政は、同じ社会安全を扱う行政分野である防災行政や消防行政と比較して体制整備を始めた歴史がまだ浅い。また発生頻度が自然災害や火災よりも遥かに少ないこともあり、地方公共団体の危機管理体制は防災や消防と比較して、まだ実効性の部分で課題も多いように思われる。何らかの危機事態は、COVID-19 の感染拡大が収束しても、再び必ず発生する。その際に、住民を守れるよう、都市自治体も今まで以上に真剣に危機管理体制の整備、強化を行っていく必要がある。では、どのような課題があり、今後どのような危機管理体制を構築していくべきなのか、防災行政や消防行政の知見も交えながら本稿で検討したい。

なお危機管理行政、防災行政、消防行政<sup>1</sup>は、わが国ではそれぞれ独立した固有の行政分野である。防災行政は自然災害への対応、消防行政は火災への対応や救急を行う行政分野で、それに対し、危機管

1 消防行政は、国の窓口として地方公共団体に対し、地域防災計画の策定や広域防災応援協定の締結、災害に強い安全なまちづくり等、消防を含む地方公共団体の防災・災害対策に関する助言、指導、支援や、災害時の情報伝達等を行う「地方防災行政」という行政分野と、消防が被災者の救出活動を行う「消防防災行政」という、防災行政と一部被る下位行政分野を保有している。

理行政はそれ以外のハザードへの対応を行う行政分野である。今回、これらの異なった行政分野を統一の視座で考察を行うため、オールハザードアプローチという考え方をまず紹介したい。オールハザードアプローチは、近年世界的に主流となってきた危機管理の考え方で、ある程度標準化した対応体制や装備、専門性で、自然災害や火災への対応のみならず、その他のハザード（自然災害、火災以外のハザードの事を以下で「特殊災害」と呼ぶ）にも満遍なく対応出来る体制整備を行うべきとする考え方である。そして特殊災害とは、CBRNE 災害の事を指す。CBRNE 災害とは、化学（Chemical）、生物（Biological）、放射性物質（Radiological）、核（Nuclear）、爆発物（Explosive）の頭字語を取った造語であるが、化学災害や化学物質、生物兵器、爆発物を用いたテロ、感染症によるパンデミック、原子力災害、核攻撃、武力攻撃災害等のことである。オールハザードという概念を用いると、今回のCOVID-19によるパンデミックも、特殊災害の一つと言え、自然災害と同列のハザードとなり、防災行政や消防行政の知見でも論じやすい。

## 2 COVID-19 対応で都市自治体行政に生じた問題

### (1) 都市自治体の各種保有資源不足

では、今回どのような問題がCOVID-19対応で都市自治体行政に生じたのであろうか。今回の事態の対応への詳細な課題検証は、おそらく事態が収まってから各都市自治体で行われることになるが、個人的には総じて①各種保有資源不足、②全庁的調整の難しさ、③広域応援体制の限界等の問題が大なり小なり露呈したように思われる。危機対応における行政の仕事を一言で言い表すならば、有限な各種資源配分の最適化であるが、全てそこに関わる問題である。要するに、組織内の資源をどうやりくりするか、足りない資源はどこから補完するかという話である。この部分は、防災も消防も危機管理も変わらない。

まず各種保有資源不足に関して言えば、特に今回問題となったのは組織資源（人的資源も含む）不足である。病床確保や市民や事業者等への支援、ワクチン対応等、各都市自治体においては経験したこと

が無い災害時新業務が多発し、結果として慢性的な人手不足がどの都市自治体においても生じた。また、保健所を保有していない都市自治体においては、感染症対策に精通した専門家がいらないことで、専門性を必要とする意思決定で苦勞した都市自治体は当初多かったのではなかろうか。

周知のとおり、都市自治体の中には、独自に保健所を保有する保健所政令市があるが、今回保健師の獲得は、多くの保健所政令市にとって非常に難題となっている。元々、平成に入ってから、保健所は行財政改革等の名目で、全国的にその数を削減させられ、そこで働く医師、保健師、食品衛生監視員等の職員数も大幅に減少していた。厚生労働省は、令和2年3月13日付けで「保健所の業務継続のための体制整備について」という通知を関係機関に出し、感染症予防事業費等国庫負担金を活用し、例えば退職した元保健所職員を雇用する等の要請をしている。しかし、保健師は離職率が他業種に比べても非常に低く、離職理由の上位に妊娠や育児が来ていることから、そう都合よく保健所業務に戻れる元保健所職員は多くない。また構造上、保健所政令市がある都道府県では、都道府県と両者は保健師の獲得を巡って競合関係となる。

更に、消防においても、救急搬送困難事案が生じた。元々救急においては、高齢化の影響で、年々救急出動要請数が増加し、救急車の到着時間や病院までの搬送時間の平均が遅延するという、救急需要に救急サービスの提供が追いつかない状況が全国的に生じていた。都市部においてはその傾向は更に顕著で、そこにCOVID-19は追い打ちを掛けた。現場に救急隊が到着したものの、COVID-19感染の疑いのある患者の受入れ医療機関がなかなか見付からず、現場滞在時間が伸びてしまう事態が全国的に発生した。助けられる患者が助けられなくなる事態が生じる危険性がある上に、有限の救急隊の出動時間が長引くことで出動不能状態が生じ、他の救急需要が圧迫されることとなる。このように本事案の背景には、病院側の事情もあったが、消防の救急資源不足や、コロナが疑われる症状の場合に入院調整を行う保健所の人手不足も影響を及ぼしていた。

## (2) 全庁的調整の難しさ

また今回、都市自治体は様々な災害時新業務への対応を迫られ、人員不足に苦しんでいるが、今後事態が収まったら、人的資源不足だった部分と、人員の適正配置に失敗し必要な部署に人が足りない状況が生じた部分（人員の貸し渋り）に分け、真摯な事後検証が必要である。組織内の資源をどうやりくりするかという話に関わってくる。

災害発生時には、罹災証明書の発行や、避難所運営、自治体が借り上げた被災者用の民間賃貸物件、公営住宅・空き家の説明会等で、危機管理部局の職員が不眠不休で必死になって対応している時に、平然と全員が揃って着席して通常通りのデスクワークをしている部署がたまに見受けられる。緊急事態発生時には、膨大に発生する災害時新業務に対して、自治体の保有する資源を総動員して全庁的な対応を行う必要があるが、このような組織は全庁的な人的資源配分の調整が上手く機能していないのである。無論、今回の事態は、自然災害とは異なり極めて長期化しており、通常業務の継続体制も必要である。また、災害時新業務の日常業務化という現象も生じてしまっており、単純に同列に論じられない部分もあるが、いずれにしろまずは組織内の限られた人的資源配置の最適化が求められる点は同じである。

ただ、緊急時の全庁的調整は、部局間のセクショナリズムもあり、非常に難しい課題である。今回の事態においても、苦慮している自治体が多々あるように思われる。

## (3) 広域応援体制の限界

個人的には、今回の緊急事態では、総合行政主体ならぬ、危機管理行政主体としての都市自治体を含めた基礎的自治体の限界が垣間見えたと考えている。事態に対応するための保有資源が、上記のように最大限組織内でやりくりする必要があるが、それでも絶対的に足りないのである。そのような事態が自然災害時に生じた場合、防災行政や消防行政では広域応援体制で被災地自治体の保有資源不足を外部から水平的にあるいは垂直的に補完しようとする。

自然災害時の広域応援は、防災行政よりも消防行

政での歴史が古く、始まったのは1959年に発生した伊勢湾台風である<sup>2</sup>。その後、消防の相互応援制度へと発展し、更に1995年に発生した阪神・淡路大震災後に、消防庁長官の出動指示の下、都道府県ごとに市町村消防の消防隊等が部隊を編成し被災地に応援に駆けつける緊急消防援助隊の制度が創出された。

防災行政においては、水道局の給水車の派遣や被災建築物を調査し危険度を判定する危険度判定士の派遣等の分野における広域応援は以前から行っていたものの、自治体間の広域応援体制が精緻化するのには、2011年の東日本大震災以降のことである。東日本大震災では、津波で機能不全を起こす市町村が生じ、職員に人的損失も出た。そのため、総務省が数日で自治体の一般行政職員の被災地派遣のスキームを作ったのが始まりで、その後年々精緻化が進み、近年では大きな自然災害が発生すると、市町村や都道府県職員のみならず、関西広域連合のような広域行政組織や、本誌発行元の（公財）日本都市センターの母体である全国市長会のような地方団体も職員を派遣し、人的資源や資機材、物資等での被災地行政の水平補完や垂直補完を行うのが一般的となっている。

ところが今回のCOVID-19への対応においては、皆無とまでは言わないものの自然災害時と比較すると自治体間での広域応援の影が薄かったように思われる。自然災害とは異なり、今回のような事態に対応するための広域応援体制が整備されていなかったことも一因として挙げられるが、広域応援の本質的弱点に起因している。それは、広域応援が、他地域を助ける余裕のある地域があって初めて機能する制度であるということである。今回のように、全国全ての地域が新型コロナへの厳しい対応を迫られている状況下では、広域応援は十分には機能しないことが明らかになったのである。自然災害では、そのような状況が発生するのは稀であるが、特殊災害ではそのような状況が起こりうることを前提としての危機管理体制や特殊災害に対応した広域応援体制の構築が今後求められる。

2 全国都市消防長連絡協議会「全国都市消防長連絡協議会会報」昭和34年11月20日

### 3 都市自治体における危機管理体制

#### (1) 都市自治体行政においてまだ歴史が浅い危機管理体制の沿革

今後の危機管理のあり方を論ずる前に、都市自治体行政における危機管理体制の沿革と現状の課題について概観したい。前述したとおり、都市自治体における危機管理行政の歴史は意外と短い。多くは20年程である。そもそも、社会安全に関わる治安や消防、防災は、戦前は中央レベルでは内務省警保局が行っていた。防災行政に関しては、戦後は総理府官房審議室が管轄することとなる。ただ戦前から当時にかけては、風水害の被害が大きかったことから、災害対応の多くは砂防行政での治山治水に関わるハード面の整備がメインで、今日的なイメージでの防災行政が整備され始めたのは、伊勢湾台風をきっかけに1961年に災害対策基本法が制定されて以降のことである。国レベルの消防行政は、戦後内務省が解体されてからは、管轄省庁が国家消防庁、国家消防本部と変遷し、1960年に自治省が創設されるとその外局の消防庁が担うようになった。自治省消防庁は、1971年に各省庁や都市自治体が組織的に震災対策に取り組む発端となった大都市震災対策推進要綱を発表した。

風水害のみならず震災対策が徐々に重要視されるようになったことで、わが国の防災行政は現在のイメージに近いものとなった。1974年に国土庁が発足すると、国レベルの防災行政は国土庁長官官房に災害対策室が設置され、総理府から引き継がれることとなった。そして、2001年の中央省庁再編で、国レベルの防災行政は内閣府防災が、また消防行政は総務省消防庁が担うこととなり現在に至っている。

では都市自治体においてはどうかというと、消防行政に関しては1948年に消防組織法が施行されたことで、市町村消防制度が導入され、大都市部においては官設消防署の消防資源や業務が都市自治体の消防本部に引継がれることとなる。また消防の非常備だった都市自治体も、消防本部を設置し徐々に消防の常備化をしていくこととなる。

防災行政に関しては、前述の地方防災行政との絡

みで、自治省消防庁との防災に関わる連絡調整を行う窓口として、主に総務部局に「消防防災課」等の名称の組織を1960年代から70年代にかけ設置するところが増え始める。多少の遅い早いはあるものの、都市自治体において防災体制の構築が本格化し始めるのは、ほぼこの時期からといえる。

危機管理行政に関しては、国レベルでもその必要性が認識されて体制整備が本格化したのは、平成に入ってからである。そもそも前述のような特殊災害への対応体制構築の重要性が、国際的に特に認識されたのは1995年にわが国で発生した地下鉄サリン事件からと言われている。その頃から、NBC災害(核=nuclear、生物=biological、化学物質=chemical)による特殊災害を示す造語。対象とする特殊災害がCBRNE災害よりも少なく、最近ではCBRNE災害という用語を使うケースが多い。)という用語が、海外でも良く使われるようになる。消防行政では、その前後からNBC災害への対応体制の検討が徐々に始まる<sup>3</sup>が、同年に阪神・淡路大震災が発生したことにより、わが国の危機管理上の問題関心は特殊災害よりも自然災害に偏ることとなる。特殊災害への対応体制整備の必要性が再認識されるのは、1999年の東海村JCO臨界事故からである。

特殊災害への対応体制は、国レベルではその災害種別によって法律が異なり、管轄省庁も異なる場合があるが、その多くを2001年以降は内閣府が管轄し、危機事案発生時の関係省庁の総合調整は内閣官房が行うこととなっている。今回のCOVID-19に関しても、改正新型インフルエンザ等対策特別措置法(特措法)第15条第1項に基づいて設置された、「新型コロナウイルス感染症対策本部」の事務局である内閣官房が、危機管理の統括管理機関としての役割を果たしている。

都市自治体においても、危機管理行政の国レベルの体制整備が進む中で、平成半ば前後から消防防災課・部等の名称を危機管理課・部等へ変更するケースが増えてくる。また都市自治体においては、危機管理監等の職名の防災・危機管理専門職を置くケースが徐々に出てきた。そして、地域によっては鳥インフルエンザや口蹄疫への対応、福島第一原発事

3 東京消防庁は、1990年に既にNBC災害対応を目的とした化学機動中隊(HAZ-MAT)を設置している。

故で発生した原子力災害への対応等、特殊災害への対応事案が発生するようになり、そして今回のCOVID-19への対応を全国の都市自治体が迫られることとなった。

## (2) 都市自治体行政における危機管理体制の現状

このように比較的歴史の浅い、都市自治体における危機管理体制についてであるが、前述した危機時の全庁的調整体制の問題は、限られた資源配分の最適化の実効性に関わる重要な問題である。この課題を始めて指摘したのは、2006年に総務省消防庁が中邨章（現 明治大学名誉教授）を座長として立ち上げた、地方自治体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会である。本検討会の報告書では、危機管理組織の名称、組織体制の標準化を訴えと共に、地方公共団体の危機管理組織のパターン分けを行ない、そのメリットデメリットについて論じている。特に重要な点は、危機管理担当部局が他の部局と同格ないしは下の位置付けの場合、緊急時に他の部局が危機管理担当部局の指示に従わず、全庁的調整に支障が生じる事態が起り得るという指摘である。そして、その様な事態が生じぬよう、危機管理監等の危機管理専門職ポストの創出と、この危機管理専門職ポストや危機管理担当部局の緊急時に全庁的睨みが利かせられる位置付けでの設置を提言している<sup>4</sup>。

これらについては、その後いくつかの研究がある<sup>5</sup>が、最新の研究は関西大学大学院永田研究室の大学院生であった饗庭の研究である<sup>6</sup>。本研究では、全国市区町村の組織図を全て集めて（2019年時点で1741団体）、防災・危機管理部局の位置付けの最新動向について分析を行ったものである。①部レベルの防災・危機管理部署の上位職として危機管理監を配置、②部レベルに危機管理監を課レベルに防災

危機管理課を配置、③防災危機管理部の下位に防災・危機管理課を配置、④防災危機管理課を単独で配置、⑤市長直轄の市長公室の下位に防災危機管理課を配置、⑥市長公室課が防災危機管理業務を担当、⑦総務部に防災危機管理課を配置、⑧総務部総務課に防災危機管理係を配置、⑨総務課に防災危機管理係を配置、⑩総務課に防災危機管理の担当者を配置、⑪消防本部内に防災危機管理部署を配置の11パターンを抽出し、人口規模別の組織形態の分布を見たのが表1である。

表1 人口規模別の危機管理担当部局の組織上の位置付け形態の分布

	パターン1	パターン2	パターン3	パターン4	パターン5	パターン6
100万人超	1	3	5	0	1	0
50-100万人	1	4	14	0	2	0
10-50万人	0	28	57	12	19	0
1-10万人	0	30	40	129	16	1
1万人未満	0	0	0	40	0	0

	パターン7	パターン8	パターン9	パターン10	パターン11	合計
100万人超	1	0	0	0	0	11
50-100万人	2	0	0	0	0	23
10-50万人	125	5	0	0	1	248
1-10万人	313	100	183	117	3	932
1万人未満	8	4	139	334	2	527

出典：饗庭正「地方公共団体における防災・危機管理体制の検証－組織形態を機軸とした分析－」2021年度関西大学大学院社会安全研究科修士論文

人口100万人以上ないしは50万から100万人の大都市自治体では、最も多いのは③のパターンで、前者で45.4%、後者で60.8%を占める。また10万から50万の都市自治体で最も多いのは、⑦のパターンで50.8%ある。これらは、いずれも危機管理専門職ポストが未設置で、危機管理担当部局も他部局と横一線の配置となるので、危機時の全庁的調整で課題が残り、危機時に人的資源の囲い込み等が生じ、適正配置の支障となりかねない。危機事態が生じた

4 総務省消防庁地方自治体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会（2009）「平成20年度報告書（市町村における総合的な危機管理体制の整備）」  
 5 永田尚三、奥見文、坂本真理、佐々木健人、寅屋敷哲也、根来方子（2012）「地方公共団体の防災・危機管理体制の標準化についての研究」『社会安全学研究』（2）、pp.89-107. 加藤健（2015）「地方公共団体における危機管理体制－組織構造と人的資源の観点から－」『グローバルセキュリティ調査報告書』第2号、pp.32-45  
 6 饗庭正（2022）「地方公共団体における防災・危機管理体制」『危険と管理』第53号、印刷中。現大阪府高槻市職員で、本論文は修士論文を精緻化したものである。

場合に都市自治体において最も難しいのは、通常業務をどこまで止めて、災害時新業務に人を回せるかという兼合いの判断である。そのため自然災害の場合、予め地域防災計画やBCPでその辺りを決めておくわけであるが、それでも実際の災害時は計画通りには行かない。ましてや今回のような事態に対応するための事業継続体制は、どの都市自治体も準備していなかったのではないだろうか。長年の行政改革で、役所の人員はどこもぎりぎりまで削られている。自分の部署の業務継続のためには、人員の貸し渋りが当然生じる。それを動かすためには、通常業務をある程度止めても緊急事態に対処するという首長の政治的決断も反映した、全庁的のビジョンに基づいた上からの一言が必要となる。

近年、増えつつあるのは、⑤の市長直轄の市長公室の下位に防災危機管理課を配置するパターンで、危機時の全庁的調整を行う上からは望ましい組織形態と言える<sup>7</sup>。

#### 4 今後の危機管理のあり方

##### (1) オールハザードアプローチ

##### ①わが国でオールハザード型の危機管理体制整備がなかなか進まぬ理由

やはり今後はわが国でも、今回のCOVID-19の教訓を生かし、自然災害のみならず特殊災害への対応体制の整備、強化が今まで以上に求められることは間違いない。今後、特殊災害への対応可能な庁内あるいは社会全体での資源配分体制の強化を先取りで図るべきという視点からは、やはり前述のオールハザードアプローチの考え方は重要である。無論、わが国も特殊災害への対応体制の整備を怠ってきた訳では無いのであるが、欧米の体制と比較してまだ課題を多く抱えているように思われる。特に、都市自治体においては、自然災害への対応体制と比較すると、計画は策定したが実効性を伴う体制整備がまだこれからという地域が多いのではなからうか。

その背景としては2点あげられる。1点目は欧米

でオールハザード型危機管理体制の整備が進められた時期に、わが国では阪神・淡路大震災や東日本大震災といった大きな自然災害が多発したことで、大きくわが国の危機への対応体制整備が防災に偏重したことである。阪神・淡路大震災では、行政も被災し初動時の膨大な災害時新業務への対応や大勢の被災者の救出活動を市町村行政の保有資源だけでは行えないことが判明した。その結果、災害対策基本法の改正で、災害時の国の垂直補完体制の強化等が行われることとなると同時に、自助・共助・公助という概念が出てきた。これはわが国の防災行政における、1つの非常に大きな転換点であった。更に東日本大震災も発生する中で、国も同様であるが、都市自治体は地震を想定した災害対応体制の整備（東日本大震災以降は津波対応体制や、更に南海トラフ地震のような大きな話も出てきている。）に忙殺され、とても特殊災害への対応体制整備まで気を配れるような余裕が無かった。

そしてもう一点は、オールハザードアプローチそのものの成立ちに起因する背景である。わが国では敗戦という歴史的経緯から、オールハザードアプローチにおいて防災と並んで重要な柱である国民保護体制の整備がまだ十分に整わないため、実効性を持った特殊災害の対応体制の整備に限界が生じている部分がある。どういうことかを説明するためには、オールハザードアプローチの成立ちから見て行く必要がある。その起源はアメリカであるが、オールハザードアプローチは、防災の流れと冷戦下での核攻撃を想定した民間防衛の流れが、複数のハザード対応体制整備への重複した資源投入の無駄を省こうという行政管理的な発想の下で合流して成立した概念である<sup>8</sup>。個別に特殊災害に対する対応体制の整備を行うと、必ず制度や行政計画、資機材等の重複が生じる。あらゆる緊急事態への準備と対応には共通する部分があるので、平時有事を問わずその部分の統一化を図ることで重複が避けられ、コストの削減にも繋がると考えたのである。そして、1978年の

7 前掲書。なお、全庁的調整という視点からは、①のパターンが最も望ましいが、機構改革は都市行政においても庁内の調整が最も重たい事案の1つである。他部局も上位職が平常時から出来ることに難色を示す場合が多い。また危機管理に精通した人材を、庁内ないしは外部から持続的に獲得するのが難しいという話をよく聞く。⑤のパターンは、庁内調整上比較的設置のハードルが低く、実をとった選択肢といえる。

8 深見真希(2008)『アメリカ合衆国危機管理に関する組織的考察』京都大学経済学研究科博士論文。

FEMA（アメリカ合衆国連邦緊急事態管理庁）の設立前後の文献から、オールハザードという用語が見られるようになる<sup>9</sup>。オールハザードアプローチは、どちらかという民間防衛の側の要請から出てきた流れで、平時の自然災害対応やその他の特殊災害への対応体制も組み込んだ、有事の際の民間防衛体制の整備というのがその本質である。欧州では、オールハザードという用語が頻繁に使われるようになったのは、2001年の9.11後に欧州でもテロが多発するようになり、2004年にマドリード列車爆破テロが発生した前後からである<sup>10</sup>。ただ冷戦期からの民間防衛体制は、各国とも規模は縮小させつつも温存していたので、実効性を持った形でオールハザード型危機管理体制の整備を比較的短期間で行える土壌を持っていた。

なお Civil Defence（民間防衛）は、長年その定義が国際法上曖昧だったが、1977年のジュネーブ条約追加議定書以降、非軍事的概念と見做されて、近年はわが国では国民保護という呼称が一般的である。欧州では、近年は Civil Protection（文民保護）という用語が良く使われるが、国民保護のみならず自然災害やその他の特殊災害への対応体制も含むより広い意味を持つ用語で、オールハザードアプローチの同義語に近い。民間防衛は、アメリカでは冷戦期に市民防衛プログラムが各地域で導入され、ほとんどの地域に民間防衛局長が置かれ、地方政府にも民間防衛の責任者が設置された。欧州諸国も、東西両陣営とも民間防衛体制を構築した。冷戦後、欧州諸国においては、民間防衛体制は一旦緩和されたが、2014年のウクライナ危機以降、Civil Protection（文民保護）という名の下で自然災害やその他特殊災害対応も視野に入れた体制強化が再びされ始めている<sup>11</sup>。一方わが国では、戦後長年にわたり有事体制整備の議論はタブー視され<sup>12</sup>、文民保護も非軍事的

概念という社会的理解が進まぬ状況下で、2004年の国民保護法の成立まで体制整備は行われて来なかった。その後、国民保護体制の整備は進められてきているが、有事の際の実働部隊となる共助レベルの人的資源（文民保護組織）確保の部分がほぼ未整備なため、その実効性には不安が残る。

以上のように、わが国では歴史的経緯からオールハザード型危機管理体制の両翼の一つである文民保護体制の部分の実効性を現状ではかなり欠く（特に、特殊災害に対応可能な共助組織が無い）ため、その整備には欧米諸国と比較し高いハードルがある。各国が防災体制と文民保護体制の一体的な危機対応体制の整備を進める中で、わが国だけは防災のみが個別進化をしてきた。その様な状況下で、危機管理体制の整備を進めて行かねばならないところに特殊性と難しさがあるのである。

## ②それでもオールハザード型危機管理体制整備を今後目指すべき理由

本件は、都市自治体よりはまず国レベルで検討すべき案件であるが、可能な範囲で都市自治体もオールハザードアプローチを意識した危機管理体制整備を今後は検討していくべきである。そのメリットはいくつかあるが、文字数の関係で専門的な話は別の機会に譲り、一点だけ大きなメリットを指摘すると、わが国及び地方公共団体の危機対応が後追いから先取り指向に転換されるという点であると考えている。わが国の防災や消防、危機管理対応で以前から指摘されるのが、「後追い行政」の傾向が強く見られる点である。非常事態が生じ、初めて対応整備が進む。また、もう一つの特徴としては、直近で発生した災害種別にその後の対応整備が大きく偏るという点である。地震が起きれば地震災害の対応体制整備へ、また津波が起これば津波災害の対応体制整備

9 前掲書。

10 見付けられた範囲では、EUは2004年10月20日に採択された「Critical Infrastructure Protection in the Fight Against Terrorism」と、2005年の提言書「GREEN PAPER ON A EUROPEAN PROGRAMME FOR CRITICAL INFRASTRUCTURE PROTECTION」の中で、オールハザードアプローチを用いた危機管理体制整備の必要性について具体的に言及し始めている。

11 ドイツ BBK 本部において、緊急事態への備え；重要インフラと国際問題分析官であるヴォルフラム・ガイヤー氏へのヒアリングより（2015年8月18日）。

12 1963年に自衛隊統合幕僚会議が作戦研究で極秘に行った机上作戦演習で、後に国会で取り上げられ問題となった三矢研究等が有名である。

に膨大な予算が付く。今後は、感染症対応体制の強化であろうか。ただ、次に都合よく同じようなハザードが起こるとは限らない。後追いで、直近に起こったハザードの対応体制整備ばかり個別対応でやっているのは、重複事務と無駄な投入コストが生じるリスクがあり、またそれ以外のハザードが発生するとそれは全て「想定外の事態」となってしまうかねない。

オールハザードアプローチで、全ての危機事態を100%先取れるとまで言うつもりはないが、全体像の把握が困難な危機事態が生じる中である程度先を見越して動ける部分の幅が広がる。先取り指向を担保する具体的仕組みとして、オールハザードアプローチを採用する国々では、大規模なナショナルリスクアセスメントが徹底的に行われている。例えば、EUの中でも危機管理対応体制の整備が進んでいるドイツでは、2004年からほぼ毎年異なるハザードを想定して、LÜKEX（リュークケックス）訓練が実施されている。そして2007年に実施されたLÜKEX07のテーマは、「世界的な新型インフルエンザによるパンデミック」で、極めて今回のCOVID-19によるパンデミックに似た状況設定で、連邦政府や州政府、市町村、各関係組織（文民保護組織等）が課題の洗い出しを行っている。

## (2) 危機事態の日常化という現象下での人的資源確保体制の構築

前述の通り、事態は長期化し、災害時新業務の日常業務化という現象が生じ、業務量が増える中、都市自治体の人的資源不足、疲弊もピークに達しつつある。また感染の流行の波が何度も押し寄せ、新たな災害時新業務を生じさせる。庁内に感染者が発生し、部局の職員が全員濃厚接触者で出勤出来なくなるといった事態が生じた市町村もある。緊急事態の初動においては、ある程度一時的な日常業務の停止をして、災害時新業務に人員を回すことが出来るが、長期化する中での業務停止は社会機能の停止に繋がるので、日常業務も継続させていく必要がある。そこが自然災害対応との今回の事態の大きな相違である。

このような災害時新業務の日常業務化による人員不足という事態は、自然災害発生時よりも、戦時下でのHome Front（銃後）の社会における行政運営

と類似性が高いように思われる。戦時下では、行政職員も軍に徴兵される（敵国との戦闘という新業務に人員を獲られる）一方で、行政は災害時新業務の日常業務化現象の中で増大した業務を処理し、事業継続を何年にもわたり続けて行かねばならない。現在でも、欧米の国々で、パートタイム警察やパートタイム消防、予備役警察官制度等の特殊な雇用形態が公安職関係で見られる地域があるが、これは戦時下の民間防衛体制の名残で、平時においても規模を縮小し温存しているのである。同様に、文民保護組織は、そのような状況下で、行政の人的補完をしてHome Frontの社会機能の継続をする目的で第一次世界大戦時頃から各国で整備され始め、第二次世界大戦時に発達したものである。

また例えばドイツでは、THW（技術支援隊）という、ドイツ連邦内務省が管理する主に災害復旧を行う共助組織や、地方自治体が管理する消防団以外に、ASB（ドイツ労働者のサマリア人連盟）、DLRG（ドイツライフセービング協会）、DRK（ドイツ赤十字社）、JUH（聖ヨハネ救急）、MHD（マルタ騎士団救急）等の主に救急等の保健医療活動を行う民間の共助組織も存在し、共助の層が極めて厚い。そしてこれの組織は、有事のみならず平時の自然災害、特殊災害対応も行う文民保護組織である。多くは、国際的NGOで、欧州諸国にそれぞれ組織を持っている。今回のCOVID-19対応でも、各国で感染患者の救急搬送やワクチン接種等で、これら文民保護組織が人員の供給を行い、行政の人的資源不足の補完を行い続けていることは、わが国ではあまり知られていない。欧州各国が医療崩壊を起こしつつも、わが国とは比較にならない数の感染者が発生している中で、何とか対応出来ている要因の一つである。核攻撃を最悪の危機と想定し、戦時にも対応可能な長期的に持続可能な各種資源の社会全体での補完体制を構築してきた部分が生きているのである。

わが国には、このような文民保護組織は存在せず、善きサマリア人の法が無いので救急活動を行う共助組織（住民救急組織）も無い。よって、現時点では今更どうしようも無いのであるが、今後出来るところから特殊災害に対応可能な共助体制の整備は検討していかなければならない。



わが国で共助体制の柱となるのは消防団であるが、近年団員数の減少と団員の高齢化という大きな問題を抱えている。総務省消防庁も長年消防団の活性化策に取り組んでいるが、その一環として昨年は消防団員の待遇等に関する検討会を発足させて、待遇改善策について検討を行ってきた。そしてその報告書を受け全国的に市町村消防本部でも検討に入っている。その最新動向であるが、一部の消防本部では国の予測を超え、更に一步踏み込んだ議論を始めている。消防団定員の削減を行い、その浮いた財源で待遇改善等を進めようというものである。この動きが仮に全国化すると、皮肉なことに消防団員数は更に減少することとなる。この話は、一見後ろ向きな議論のように思われるが、実は一定の合理性を持っている。消防団の定員が決められたのは何十年前も前で、それから消防の常備化も進み、通常の火災の消火等は常備消防の方で行うケースが増えている。また現在、消防団に期待される役割は、義勇消防組織としての役割から、災害時の行政の補完をする住民防災組織としての役割に変わってきている。現在の消防団の定員は、消防団への初期消火対応等での依存度が高く満遍なく各地域に団員を配置しなければならなかった時代に定められたもので、常備化が進んだ現代社会の需要とのミスマッチが生じている。また市町村の側にも、住民の高齢化や過疎化が進む中で、社会的要請と合わなくなってきた定員を無理矢理確保し、報酬や出勤手当を払うことへの疑問が生じてきているのである。

もし、この動きが全国化すると、今後の消防団の目指すべき方向性は、少数精鋭での消防団の専門性の高度化である。団員数を無理して維持することが消防団の活性化策という考え方は、そろそろ改める必要が出てくるかもしれない。既に、市町村によっては、スーパー消防団、ハイパー消防団、重機隊、機甲分団・応急救護分団等、災害対応を想定した装備や部隊を備える消防団が現れ始めている。消防団員の中には、土木関係の重機が使える住民や保健医療関係の住民等も多々いる。いずれにしろ、そのよ

うな常備消防には無い消防団員が持つ多様な専門性という、今まで見落としてきた地域資源を、機能別団員や分団の制度<sup>13</sup>を用いてより積極的に活用することが出来たら、地域防災における特殊災害への対応力は飛躍的に実効性を持ちうる。

### (3) 都道府県、市町村の相互参画型な危機管理、防災、消防体制の強化

特殊災害への対応は、基礎的自治体では対応に限界がある部分もある。特に、各種保有資源（特に人的資源）が少ない、小規模都市自治体や町村では危機管理行政主体としての限界も見え始めてきている。これら地域は、住民の高齢化や過疎化が進んでいる地域との一致率も高く、中長期的には危機管理のみならず、防災や消防体制の維持も困難になることが危惧される。わが国では、特に消防や防災行政に関しては、市町村中心の体制整備を従来してきたが、小規模都市自治体や町村における危機管理、防災、消防体制においては、今後都道府県の垂直補完体制の強化の検討が早急に求められるよう思われる。今まで都道府県は、制度的な制約もあり、これら行政分野への関与は限定的にしか出来なかったが、都道府県の関りを強化させることで、これら危機に対応する公助全体の各種資源の総量が増えることが期待される。

例えば、奈良県消防広域組合は2021年12月に、グランドデザインの中で中長期的には県消防を目指すことを明記することに決定した。奈良県消防広域組合は、2014年に奈良市と生駒市を除く県内10市15町12村で広域再編し設立された消防本部で、2006年から始まった消防の広域再編の中で最大の事例である。実現には、都道府県消防を認めていない消防組織法の改正が必要となるが、広域化後に県も職員を出向させ長年深く運営に関与してきたことで、このような議論の土壌が出来たものと思われる<sup>14</sup>。

また今後、過疎化、住民の高齢化が進む小規模都市自治体や町村では、2014年の地方自治法の一部

13 活動の幅を通常の消防団と比較すると制限することで、消防団への入団のハードルを下げる目的で導入した制度であるが、消防団の活動の幅を広げる方向での活用方法もある。

14 かなり頻繁に行われる企画調整会議や正副管理者会議で、構成市町村の首長が熱心な議論を行っている。構成市町村も多く調整も難しい分、首長の消防への関心度が極めてどこでも高い点も、広域化の大きなメリットの1つでは無いかと思われる。

改正で制度化された事務の代執行制度を用い、防災、消防、危機管理事務のみ都道府県が代執行するような議論も、今後していく必要があるように思われる。

## 5 おわりに

この20年で都市自治体の危機管理体制の整備は進んできたが、本格的な特殊災害対応の当事者になったのは、多くの都市自治体にとってCOVID-19への今回の対応が初めての経験だと思われる。

やや語弊があるかもしれないが、核攻撃を最悪の危機と考え危機管理体制の整備を行っている国と、主に自然災害への対応中心に危機管理体制の整備を行ってきた国では、先取り体制や社会全体での各種資源配分の最適化体制の部分で、危機事態が深刻化すればするほど、また長期化すればするほど差が出てくる。

都市自治体では手に余る部分も多々あるが、今回の事態がわが国や地域の今後の危機管理体制について、今まで以上に現実感を持って行政が考え始める大きな契機になることを期待している。目の前のCOVID-19から、日本の周辺に少し視線をずらすと、ウクライナや台湾での問題等、わが国の安全にも大きな影響を与えかねない不安材料は常に沢山存在する。また何らかの特殊災害は必ず発生する。まずは可能な部分から危機管理体制強化の検討を極力先取りで行っていくことが重要である。そして必要と思われる場合は、全国市長会等の地方団体からの国への危機管理体制整備の要請や提言も行うべきである。

シリーズ

ウィズ/ポストコロナ時代における都市政策  
新型コロナウイルス感染症対応から考える都市自治体の危機管理

# 都市自治体におけるコロナ禍対策と多機関連携 ～絶対的リソース不足での保健所業務のBPRと多重防御～

東京都立大学法学部 教授 大杉 寛

本稿は、コロナ禍に対する都市自治体の対応を、危機管理における多機関連携という視点から考察することを目的としたものである。コロナ禍に対する都市自治体の取組みを概括すれば、リソースが絶対的に不足する状況に繰り返し陥りながらも、予測し難い感染状況を見極めつつ、極めてタイトな連携・補完関係を、多様な手法を駆使し手探りで構築しようとする試みの連続であったと特徴づけられる。こうした多機関連携を機能させるうえでの都市自治体の組織マネジメントの特質を、東京都内の自治体である、世田谷区と多摩市を事例に、これまでの取組みを検討し、課題を抽出し、今後のあり方を展望したい。

## 1 問題状況と課題設定

沖縄・山口・広島3県に対してまん延防止等重点措置の適用が決定された2022年1月7日、東京都の新型コロナウイルス感染症対策本部会議では、オミクロン株の急速拡大に伴う緊急対応として、病床確保や入院基準の見直しなど医療提供体制の強化策が打ち出された<sup>1</sup>。第5波での医療逼迫の苦い経験を教訓とした内容であるが、そのほかに、健康観察に関して、保健所体制のあり方として、人材確保、健康観察の進捗の見える化やチャットボット、ウェアラブル端末による健康観察を先行実施するなどとともに、自宅療養者に関して、診療・検査医療機関による陽性判明直後からの健康観察を促進させる方針が示された。都は、健康観察の実績（HER—SYS等を利用した発生届の作成、電話等による健康観察の実施、健康観察結果HER—SYS等への登録など）

に応じて協力金を支給する仕組みを導入済みで、約1,000の診療・検査医療機関を公募で確保していた。

国内感染拡大の早期から、保健所が健康観察に追われて他の業務が逼迫する事態があったことから、厚生労働省は自宅療養者の健康観察業務について委託を保健所に勧めてきていた<sup>2</sup>。とくに第5波では、自宅療養中に死亡事例が相次いだことから、自宅療養中の症状急変に対応できる健康観察・診療体制の確保が深刻な課題となった。厚労省は、患者の診断を行なった地域の医療機関が患者の同意を得て診療や健康観察を行う取組みを、「地域の実情に応じて、……、地域の医療関係者と連携の上、積極的にご検討いただくよう」<sup>3</sup> 勧める事務連絡を発出するなど、よりいっそう地域の医療機関等との連携を深めるよう推進する方針を打ち出していた。

実際、上述の東京都の取組み以外にも、例えば、

1 東京都「第67回東京都新型コロナウイルス感染症対策本部会議資料（令和4年1月7日）」[https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/020/811/67/20220107.pdf](https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/020/811/67/20220107.pdf)  
2 厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部「新型コロナウイルス感染症患者が自宅療養を行う場合の患者へのフォローアップ及び自宅療養時の感染管理対策について（事務連絡 令和2年4月2日）」等参照。  
3 厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部「地域の医療機関等の協力による健康観察等の推進について（事務連絡 令和3年9月2日）」参照。

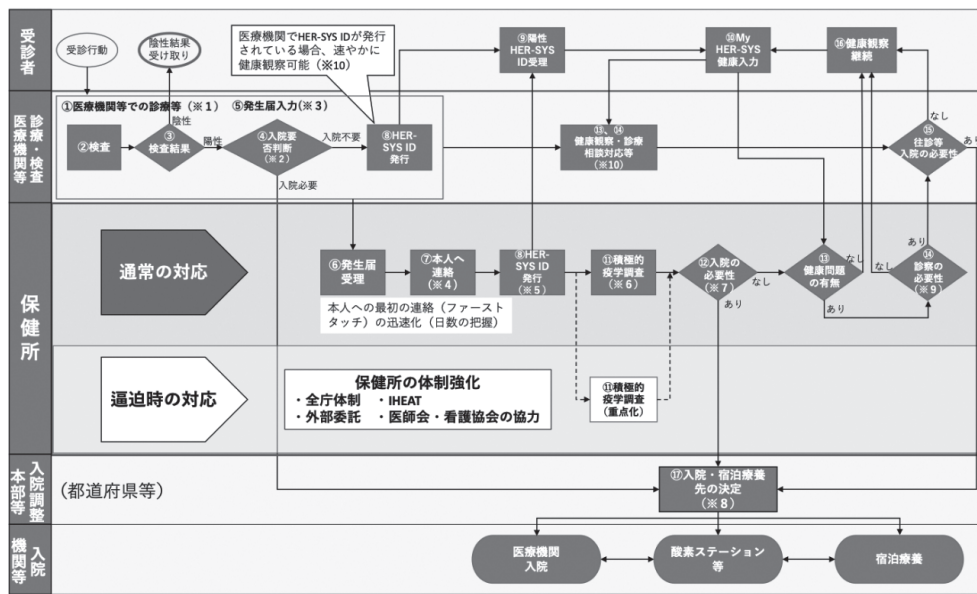
板橋区（東京都）では、保健所と地域の診療所が連携し、24時間体制で自宅療養者をサポートする事業をはじめており、また、新宿区（東京都）では、保健所敷地内に独自の入院待機施設を整備し、区医師会や介護事業者などで自宅療養者を支える取組みをサポートする体制を整えている<sup>4</sup>。練馬区でも、保健所・医師会・薬剤師会が連携し、自宅療養者の健康観察や電話診療、薬の配達まで手がける体制を整備している<sup>5</sup>。

コロナ禍に向けた保健所体制については、厚労省はたびたび事務連絡を発出し、保健所設置自治体の全庁的取組みの必要性を強調してきた。第1波後には感染再拡大を見据えた保健所の即応体制の整備に

向けた全庁的な取組みを促している<sup>6</sup>。新規陽性者数の「最大需要想定」が意味を持たないまでにデルタ株が猛威を振るった第5波後には、これまでの保健所体制の課題をあらためて洗い出したうえで、体制強化の計画の作成、業務フローと体制強化の指標の設定、人員・設備・システム等の増強、業務の効率化を提示するとともに、保健所の基本的業務フローごとに業務の逼迫を回避する具体的な手法を含めた取組みをきめ細やかに情報提供してきたのである（図1参照）<sup>7</sup>。

本稿は、新型コロナウイルス感染症に対する都市自治体の対応を、危機管理における多機関連携という視点から考察することを目的とする。健康観察業

図1 医療機関受診後の基本的業務フロー図例



- ※1 My HER-SYSの資料を提供。陽性の際は、HER-SYS ID発行等のショートメールが届く旨説明。
- ※2 医療機関による「入院要否判断」から直接、入院調整に至るフローあり。
- ※3 陽性判明後、速やかにHER-SYSで発生届を提出。医療機関でHER-SYS ID発行等のショートメールを発信。（入院の要否が判断できる場合は入力する。ワクチン接種や妊娠の有無等についても入力する。）
- ※4 本人への最初の連絡（ファーストタッチ）の迅速化を推奨（ファーストタッチが遅れる場合、HER-SYS IDの発行を優先。）  
陽性の結果とともに、入院の必要の有無、入院が必要ない場合、宿泊療養の必要性等、必要事項について聞き取りを行い、IDがショートメールで届くことを説明。
- ※5 ショートメールで、HER-SYS ID等を送信（ショートメールで文章等の記載可能。）  
健康観察を開始する（医療機関等でHER-SYS IDが発行されている場合は省略。）
- ※6 陽性者の入院の可否や、陽性者数の増加等の状況によっては、ファーストタッチと健康観察を優先し、その後疫学調査を行う。
- ※7 陽性者の状況に応じて（都道府県の基準や陽性者数の状況に沿い）、入院や宿泊療養を決定する。
- ※8 都道府県や保健所等で入院先を決定する。
- ※9 My HER-SYSや自動架電等を活用し、症状増悪時には直接架電等で確認を行い、必要時は診療等につなぐ。
- ※10 医療機関等での検査結果の判明後、保健所による本人への連絡の前から、HER-SYSを活用する等により、医師会や地域の医療機関による健康観察が行われている事例あり。

出典：厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部「今後の感染拡大に備えた新型コロナウイルス感染症に係る保健所体制の整備等について」（事務連絡 令和3年10月1日）、別添。

4 「24時間主治医制、待機施設……コロナ自宅療養者対策 第6波へ急げ」『朝日新聞 DIGITAL』2021年12月25日16時00分。  
 5 『日本経済新聞』2022年1月14日2時00分、朝刊、首都圏東京、35面。  
 6 厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部「今後を見据えた保健所の即応体制の整備について」（事務連絡 令和2年6月19日）。  
 7 厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部「今後の感染拡大に備えた新型コロナウイルス感染症に係る保健所体制の整備等について（事務連絡 令和3年10月1日）」、「(別紙2)新型コロナウイルス感染症に係る保健所の業務に関する今後の取組について」。

務を一例に見てきたように、これまでのコロナ禍での都市自治体の取組みを概括すると、リソースが絶対的に不足する状況に繰り返し陥りながらも、予測し難い感染状況を見極めつつ、極めてタイトな連携・補完関係を、多様な手法を駆使し手探りで構築しようとする試みの連続であったと特徴づけられる。こうした絶対的なリソース不足での多機関連携を機能させるうえでの組織マネジメントの特質を、事例検討を交えながら明らかにすることで、危機管理における多機関連携の課題を抽出し、今後のあり方を展望してみたい。なお、事例として、いずれも東京都内の自治体である、世田谷区と多摩市について扱う<sup>8</sup>。

## 2 考察の対象

事例検討に入るまえに、まず、本稿の考察対象を、組織と政策という観点から概観しておきたい。

### (1) 組織

自治体のコロナ禍対策は、①感染予防・拡大制御に関する医学・疫学的な対策とそれに付随する公衆衛生上の対策、②コロナ禍でダメージを受けた事業者や社会的弱者に対する補償・支援など社会・経済対策、③直接的なコロナ禍対策ではないが、コロナ禍にあっても滞りなく遂行することが求められる通常業務体制の確保策、に分けて考えられる<sup>9</sup>。加えて、①～③を統括する、④トップ・マネジメントにおける司令塔的役割がある。

本稿で直接の考察の対象となるのは、上記①および④である。

### (a) 都市自治体の保健所・保健衛生部門

都市自治体において、直接的なコロナ禍対策である①の主たる担い手は保健衛生部門である。

都市自治体の保健衛生部門といっても、地域保健法に基づく保健所設置市であるかどうかの違いが決定的に大きな差をもたらす。

保健所設置市は、指定都市、中核市、その他政令市、特別区をあわせて現在102自治体ある。都市自治体全体では少数派だが、大都市など人口規模の大きい都市自治体を中心である。コロナ禍ではいち早く感染が拡大し、感染者等を相対的に多数輩出した地域でもある。都道府県設置の保健所も同様だが、人員体制の欠如や連絡体制の不備などから、さまざまな課題が指摘されてきたなかで、コロナ禍対策の最前線に対応し続けてきた行政機関である。保健所は、都市自治体の内部組織ではあるが、地域保健法に基づき条例で設置される行政機関であり、本稿の関心からすれば独立して考察・分析すべき単位機関である。

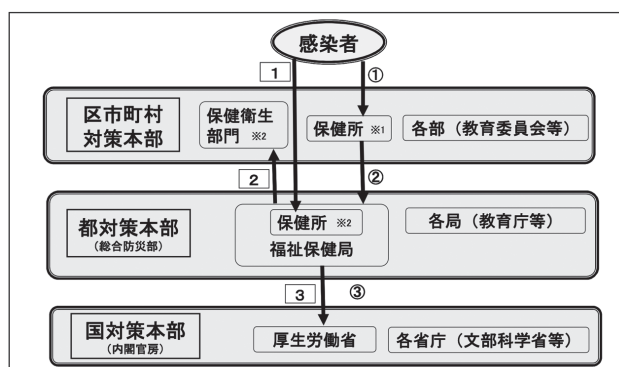
他方で、保健所を持たない都市自治体では、管轄区域ごとに都道府県が設置する保健所がコロナ禍対策の最前線を担う組織としてある。図2からも分かるとおり、保健所を持つ都市自治体の場合、第一次的な情報は保健所で集約するので、当該都市自治体が情報を把握できる。これに対して、保健所を持たない都市自治体の場合、情報の流れは都道府県からの伝達を待たなければならない。例えば、感染者数等の情報を、保健所を持たない都市自治体等にとどの程度、どのようなかたちで伝達するかは、都道府県の判断にまずは属する。

しかしながら、保健所を有せず、感染症対策のコア業務に直接タッチできないからといって、コロナ禍に脅かされた市民生活の現場に直接関わることに変わりはない。保健所設置市ではない場合、都市自治体から見て外部機関となる都道府県の保健所との連携・調整にともなう緊張関係もまた、多機関連携のあり方として考察の射程に収める必要があるだ

8 事例対象である世田谷区及び多摩市については、ヒアリング調査、書面回答、資料提供などのご協力をいただいた。ヒアリング調査等は、いずれも2021年12月中に行った。調査対象の部署等は次の通り（調査日時順）。世田谷区：障害福祉部障害施策推進課、障害者地域生活課、障害保健福祉課（以上、12月8日午前）、保育部保育運営整備支援課（同午後）、高齢福祉部高齢福祉課、介護保険課（同9日午後）、住民接種担当部住民接種統括担当課、住民接種調整担当課、接種体制整備担当課（同15日午後）、保健医療福祉連携課（同17日午前）、保健所健康企画課、感染症対策課、感染症危機管理担当副参事（同午後）、総務部総務課、政策経営部政策企画課（同28日午後）。多摩市：保健医療政策担当部長（同16日午後）、健康福祉部長、子ども青少年部長（書面回答）。ご協力いただきましたこと、深くお礼申し上げます。なお、本稿の責任はもっぱら筆者が負います。

9 大森彌・大杉覚『これからの地方自治の教科書 改訂版』第一法規、2021年、53頁。

図2 新型インフルエンザ等に関する感染者に関する区市町村との情報の流れ（東京都）



①→② 保健所設置市以外の市町村の感染者に関する情報の流れ  
①→② 保健所設置市の感染者に関する情報の流れ

出典：東京都『東京都新型インフルエンザ等対策行動計画』（平成25年11月、平成30年7月変更）、21頁。なお、図中※1は保健所設置市、※2はそれ以外の市町村。

ろう。

本稿で扱う対象事例のうち、世田谷区は保健所設置市、多摩市は保健所を持たない都市自治体である。

### (b) 連携機関

さて、①に関わる施策・事業は、都市自治体の保健所など保健衛生部門のみで完結して担われてきたわけではない。だからこそ、コロナ禍対策を多機関連携という枠組みで分析・考察するわけであるが、この場合の「機関」をどのような範囲で把握すべきかをまず検討しておきたい。考察対象である多機関連携のコアとなる部分（内包）とともに広がり（外延）について確認しておこう。

第1に、国、都道府県、都市自治体など基礎的自治体の間の政府間関係は多機関連携の制度的文脈を形成する。すなわち、各政府レベルには、コロナ禍対策本部等の司令塔となる組織が、また、厚生労働省、都道府県や都市自治体の保健衛生部門がそれぞれ設置されている（図2参照）。これらの間での役割分担や連携、直接間接の連絡調整等がコロナ禍対策における多機関連携の基本構図といえる。

第2に、都市自治体の庁内体制である。都市自治体内の部門間での連携・調整が図られつつ、各部署を通じて具体的な施策・事業等の取組みが実施に移されるのが基本である。したがって、多機関連携を考えるうえでは、都市自治体の保健衛生部門を主軸

としつつも、政府間関係や自治体間関係、都市自治体内の組織間関係を視野に入れる必要があることを意味する。

さらに、コロナ禍対策の医学・疫学・公衆衛生面での多機関連携を考える場合、その対象は行政組織にとどまるものではない。地域の医師会や診療所・病院などの医療機関、重症化リスクの高い高齢者向けの施設やそれら施設を運営する社会福祉法人など、公共性が極めて高く、また、公的に設置された組織・施設と同等の役割を果たす行政機関外の地域の関係機関・団体も多数あって、それらも主要なコロナ禍対策の担い手である。都市自治体内外の行政組織における多機関連携を相対化して捉えるうえでも、これら行政組織外の機関・団体等を多機関連携の対象に含めて考える必要がある。

また、保健所業務がアウトソーシングされる場合、多機関連携概念のさらなる外延に位置づけられる主体が考えられる。医師会や診療所・病院、あるいは検査機関などがアウトソーシング先となる場合は、上述の関係機関・団体とあわせた性格を持ちうるが、後述するように、コロナ禍対策では多様な業務が多様な主体を受託先としてアウトソーシングがなされてきた。また、例えば、PCR検査やワクチン接種などの業務では、保健所設置市ではない都市自治体においても、アウトソーシングが行われた点で保健所設置市と同様である。

### (2) 政策

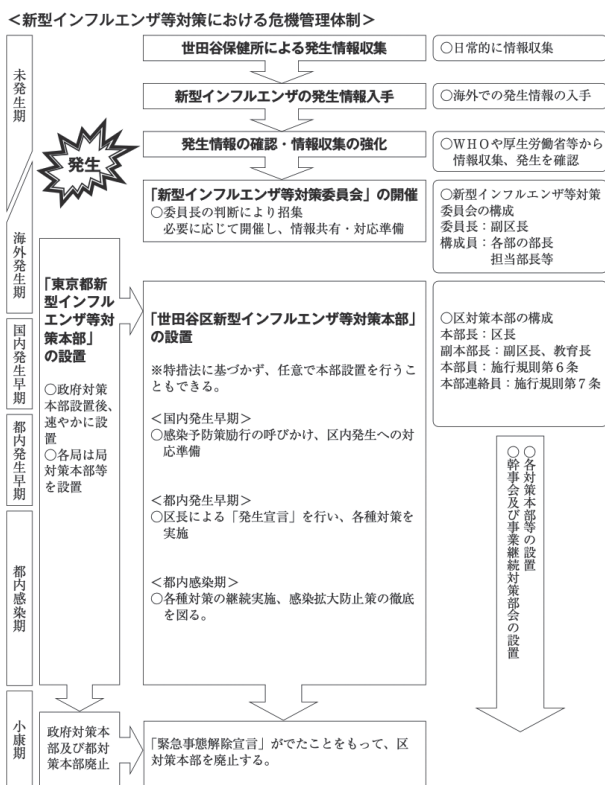
新型コロナウイルスに適用された新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下、特措法）では、国民の生命及び健康を保護すること、国民生活及び国民経済に及ぼす影響を最小とすることが目的として掲げられている。これを受けて、国の『新型インフルエンザ等対策政府行動計画』（以下、政府行動計画）では、「感染拡大を可能な限り抑制し、国民の生命及び健康を保護する」については、「感染拡大を抑えて、流行のピークを遅らせ、医療体制の整備やワクチン製造のための時間を確保する」、「流行のピーク時の患者数等をなるべく少なくして医療体制への負荷を軽減するとともに、医療体制の強化を図ること」で、患者数等が医療提供のキャパシティを超えないようにすることにより、必要な患者が適切な医療を

受けられるようにする」、そして「適切な医療の提供により、重症者数や死者数を減らす」とあるように、感染状況の変化に応じた目的・目標の移行を想定し、未発生期・海外発生期・国内発生早期・国内感染期・小康期といった段階ごとに、①実施体制、②サーベイランス・情報収集、③情報提供・共有、④予防・まん延防止、⑤医療、⑥国民生活及び国民経済の安定の確保、に関する対策が策定されている<sup>10</sup>。

こうした考え方は、都道府県、市町村の行動計画でもおおよそ横引きされた構成や内容で策定されている。東京都の計画（以下、都行動計画）を例にとると、政府行動計画とほぼ同様に、①サーベイランス・情報収集、②情報提供・共有、③都民相談、④感染拡大防止、⑤予防接種、⑥医療、⑥都民生活及び経済活動の安定の確保、⑧都市機能の維持、といった基本項目が挙げられている。例えば、未発生期のサーベイランス・情報収集であれば、患者発生サーベイランスは「各保健所及び都内インフルエンザ定点医療機関と連携」、ウイルスサーベイランスは「各保健所及び都内病原体定点医療機関と連携」など、多機関連携について段階ごと・業務ごとに整然と手続的に整序されている<sup>11</sup>。また、世田谷区の区行動計画は都行動計画に準拠したうえで、基本項目も合致しており、例えば、未発生期のサーベイランス・情報収集であれば、「新型インフルエンザ等発生時に実施するサーベイランスの手順等を踏まえ、区内発生時に積極的疫学調査を実施できるよう、都と連携して準備を行っておく。（世田谷保健所）」<sup>12</sup>とされている（図3）。

ところで、あらかじめ定められた政府行動計画やそれに基づく自治体の行動計画に即してコロナ禍対策が実行に移されたかといえ、必ずしもそうではなかった点が指摘される。例えば、公衆衛生医として都や特別区に勤務する関なおみは、「今回のCOVID-19発生にあたり、この既存の行動計画に基づいて対応、という政府方針が打ち出されるのかと、各自治体や保健所は待ち構えていたところ、2020年

図3 新型インフルエンザ等対策における危機管理体制（世田谷区）



出典：世田谷区『世田谷区新型インフルエンザ等対策行動計画』（平成26年4月）、第4章、14頁。

2月25日に政府の『新型コロナウイルス感染症対策本部』が開催され、『新型コロナウイルス感染症対策の基本方針』が決定されたが、既存の『新型インフルエンザ等対策政府行動計画』は活用されなかった」と指摘する<sup>13</sup>。

特措法制定における経緯やその後の政権交代、また、政府の法解釈をめぐる特措法適用の遅れなどの諸事情は本稿では深入りしないが<sup>14</sup>、結局は法改正（同年3月13日参院可決成立・施行）のうえ適用された。にもかかわらず、同法に基づき策定された政府行動計画等は脇に置かれ、それとは別の政府方針が示されたことは、コロナ禍対策の最前線に立つ保健所等の自治体の保健衛生部門に少なからず影響を

10 『新型インフルエンザ等対策政府行動計画（平成25年6月7日、平成29年9月12日（変更））』。  
 11 東京都『東京都新型インフルエンザ等対策行動計画（平成25年11月、平成30年7月変更）』第4章、43頁以下参照。  
 12 世田谷区『世田谷区新型インフルエンザ等対策行動計画（平成26年4月）』、第4章、41頁参照。  
 13 関なおみ『保健所の「コロナ戦記」 TOKYO2020-2021』光文社新書、2021年、111頁。  
 14 金井利之『コロナ対策禍の国と自治体』ちくま新書、2020年、80～81頁。

もたらしたはずである。例えば、政府行動計画であれば、感染源不明の患者が多発する状況（「国内患者数が数百例以上」、「都道府県が対策の継続を困難または不合理と判断した場合を含む」）でまん延期となれば、全数把握を中止し、公衆衛生予防対策から医療提供体制を中心とした対策に切り替えるはずであったのが、いつまでも全数調査が続けられたことなどが指摘されている<sup>15</sup>。「リンクが追えず、数百例の発生を超えてなお、陽性者全てに調査を行い、それぞれに対して感染予防策を施しながら対応し続ける状況というのは想定されていなかったし、そのための体制も整備してこなかった」<sup>16</sup>という指摘は、保健所業務のリソース不足と実際にもたらされた業務逼迫を考えるうえで重要である。

### 3 事例の検討①：世田谷区の保健所と多機関連携

世田谷区では、2022年1月現在、検査陽性者累計数が3万人台に達している。東京都全体で40万人台であることから、人口比で見るといくぶん高めであるがほぼ同程度の比率で陽性者が検出されている。ただし、都心地域等と同様に早い時期から急速に感染拡大が進み、冒頭で述べたような保健所業務の逼迫・オーバーフロー状態を経験してきたことから、コロナ禍対応の体制構築には腐心してきた自治体の一つである。

世田谷区におけるコロナ禍対策では、大学・研究機関と連携しつつ、保坂展人区長がイニシアティブをとって発信し、国や都に働きかけることで、施設を対象とした社会的検査の積極的な実施<sup>17</sup>、プール方式によるPCR検査（検体プール検査法）の導入などを実現してきたことが際立った特徴点として挙げられる。

また、世田谷保健所は、区独自に陽性者の後遺症に関する調査結果を取りまとめている<sup>18</sup>。感染者の予後観察やそれに付随する対応策について予測可能

性を高めることもまた、円滑なコロナ禍対策には重要であり、区民に身近な先端行政を担う都市自治体として注目してよい取り組みであろう。

さて、世田谷区の保健所を主軸とした多機関連携がコロナ禍でどのように推移したかを以下、4つの観点から整理しておきたい。

#### (1) 本部運営の体制シフト

全庁的な司令塔に当たるのが世田谷区新型コロナウイルス感染症対策本部（以下、対策本部）である。世田谷区新型インフルエンザ等対策本部条例（以下、対策本部条例）に基づき設置され、国が緊急事態宣言を発した場合には、特措法第34条に規定する市町村対策本部として位置づけられる。対策本部には、本部長である区長のほか、副区長、教育長、政策経営部長、総務部長、危機管理部長、世田谷保健所長を「常時出席者」、案件のある各対策部の本部長及び説明部長を「案件関連部長」とした、本部会議が設置されている。本部会議で扱われる案件は、①区の方針の決定に関すること、②全庁に関わること、③広く情報共有したいこと、とされる。

対策本部設置までの流れとしては、2020年1月27日に世田谷保健所を事務局とした世田谷区健康危機管理対策本部が設置されたが、3月21日以降は政策経営部に事務局が変わり、同月30日には、対策本部条例に基づく対策本部に移行された。そして、4月7日、東京都を含む7都府県に最初の緊急事態宣言が発せられたのにもなって、特措法に基づく対策本部が設置され、総務部が事務局となった（緊急事態宣言後は条例設置に戻る。以降も同様であるが、本稿ではとくに区別はせず、対策本部で統一する）。

要するに、当初は区行動計画の策定主体である保健所が対策本部の運営を取り仕切っていたが、感染拡大にともない現場対応に追われた保健所に代わり、政策経営部の政策企画課や総務部総務課に対策

15 関前掲書 157～158頁。

16 関前掲書 157頁。

17 保坂展人「コロナ検査を『いつでも、だれでも、何度でも』～ニューヨークを目指す『世田谷』モデル」『論座』2020年8月6日、<https://webronza.asahi.com/politics/articles/2020080400001.html?page=1>

18 世田谷区『世田谷区新型コロナウイルス感染症陽性者における後遺症に関する調査報告書（令和3年11月）』。<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/fukushi/003/005/006/d00194382.html>



本部運営の主導権はシフトしたのである。全庁的対応が必須のコロナ禍対応にあって、庁内外の多機関連携を担保するマネジメントの基盤は、政策企画課及び総務課といった区長部局の中核部署間の連携関係を主軸に構築されたといえる。ナカミ（＝サブ）は政策企画課、会場設営や資料づくりなどガラ（＝ロジ）は総務課が担うという役割分担となったという。いずれにしても、国や都とは異なるロジックで、事前の区行動計画とは異なる感染症対策に踏み出すことになったのである。

世田谷区の司令塔機能に関する特徴として、対策本部条例施行規則2条で事業継続対策部会に関する規定があらかじめ定められた点がある。事業継続対策部会は、①事務事業の優先度及び閉鎖施設の検討に関すること、②事業継続のための人員確保及び配置対策に関すること、③事業継続のため新たに委託する事項等に関すること、④その他事業継続にあたり必要となる事項に関すること、について審議策定する（同規則第3条3）。実際どのように運用されたかを概観すると、2020年4月下旬ごろになり保健所をはじめ関係所管だけでは業務が回らない事態に立ち至ると、総務部長を部会長とする事業継続対策部会が対策本部に立ち上げられた。これにより、区行動計画や事前に策定されていた業務継続計画BCPを用いない対応がなされていくことになったのである。事業継続対策部会が対処するなかで、後述するように、個別所管を超えた処理案件が増大していったという。

事業継続対策部会の構成等に関しては、区長の発する勤務訓令に基づいている。勤務訓令は通常業務に優先してコロナ禍対策に特化した組織体制とするために発令されたものであるが、所管を超えた組織間連携を機動的かつ柔軟に展開するためのツールとして世田谷区では多用された点が注目される。

## （2）保健所組織体制の多元的再編

次に、保健所の内部組織の再編の動向を確認しておきたい。

当初世田谷保健所では保健所長・副所長と4課（健康企画課・健康推進課・感染症対策課・生活保健課）、5副参事（地域保健医療担当）が置かれていた。2020年4月13日付け組織改正で体制を強化すべく、

副参事（感染症対策特命担当）が新設された。

同年9月1日付け組織改正では、より体制強化を図るべく、地域保健課が新設され、新設される5つの保健相談課（世田谷保健相談課・北沢保健相談課・玉川保健相談課・砧保健相談課・烏山保健相談課）の業務の支援・調整、感染症全般に関する基礎データの分析、予防接種の住民接種の調整などを担うこととされ、有事の際には感染症対策課と連携してサーベイランス・情報収集、防疫業務などを行うこととされた。5保健相談課の新設は、母子保健・精神保健等の業務及び防疫業務を担うこととされ、保健福祉センター健康づくり課を兼務する体制が敷かれた。これにあわせて、5副参事（地域保健医療担当）および副参事（感染症対策特命担当）は廃止された。

ワクチン接種が日程にのぼると目まぐるしく組織改正が続く。2021年1月1日付け組織改正では、副参事（住民接種担当）が新設、同年2月1日付けでは、住民接種担当参事が別途新設され、同年2月11日付けでは、住民接種担当参事・副参事（住民接種担当）を廃止し、住民接種担当部が新設され、同部に住民接種調整担当課・接種体制整備担当課が設置され、地域保健課の住民接種業務が移管された。さらに、第5波を迎え、接種体制の強化が求められたなかで行われた同年7月1日付け組織改正では、住民接種担当参事が新設されるとともに、住民接種担当部に住民接種統括担当課が新設され、部内の役割分担や組織体制が見直された。

要するに、4課5副参事体制から、2部1参事13課体制にまで膨張・増強されたのである。

## （3）保健所業務の分解による全庁体制の構築とアウトソーシング

コア業務である積極的疫学調査をはじめ、検査、電話相談等、保健所の業務が分解され、保健衛生面での専門性に基づく現場対応を必ずしも求められない業務については、庁内他部署に切り出しをし、また、可能な限り外部委託等アウトソーシングの対象を拡充することで、体制強化が図られてきた。

### （a）事業継続対策部会と全庁的な支援体制

先述した事業継続対策部会は、総務部長を部会長、政策経営部長、世田谷保健所長を幹事とし、2021

年12月1日現在、14班（総括調整班、分析班、広報班、人事班、財政班、患者対応班、緊急対策班、PCR対応班、臨時特別給付班、子育て世帯特別給付金班、特別定額給付金債権管理班、特殊詐欺対策班、住民接種班、総務物資班）で編成されている。各班は複数の部課にまたがるものが多く、班長・副班長には部長・課長級職員が、班員には課職員が当てられている。

発足以来、班の数、また、班の構成も拡大されてきている。例えば、分析班についてみると、2021年4月1日現在では、班長には世田谷保健所健康推進課長、副班長に政策経営部政策企画課長、危機管理部災害対策課長が当てられ、また、班員には、政策経営部政策企画課、同部広報広聴課、危機管理部災害対策課が当てられていたが、第5波を経た同年12月1日現在では、班長に世田谷保健所副所長が当てられ、副班長には、総合支所保健福祉センター所長のうち区長が指定する者、保健福祉政策部保健福祉政策課長、そして元班長の世田谷保健所地域保健課長が、政策経営部政策企画課長、危機管理部災害対策課長とともに当てられた。班員についても、世田谷保健所地域保健課が追加された。

#### (b) 保健医療福祉推進課設置による分業体制

世田谷区が他自治体とは組織面で大きく異なるのは、保健所のコア業務が、同じ区長部局ではあるが保健所外の組織である、保健福祉政策部保健医療福祉推進課に委ねられ、保健所が専門的知見から現場対応により多くのエネルギーを注げるように、とくにPCR検査のスキームづくりを特命的に担うかたちで、保健所業務を支援したことであろう。上述の事業継続対策部会では、PCR対応班に相当し、班長には保健福祉政策部次長、副班長には同部保健医療福祉推進課長が、班員には同課が当てられている。

保健医療福祉推進課は、担当施設の建設完了にともなう組織改正で2020年4月に新設された組織であり、ちょうどコロナ禍のタイミングではあったが、本来はコロナ禍対策を目的に設立された組織ではなかった。保健医療福祉推進課が設置された直後、PCR検査を担っていた病院でクラスターが発生したため、急遽代替措置として公共施設を使えないかということで関わることになり、保健所が行う行政

検査の拠点づくりを引き受けたのがきっかけとなった。

また、同課は、区内の2医師会（世田谷区医師会および玉川医師会）の担当窓口でもあったので、後述する医師会が設立するPCR検査の構築を任せられるようになったという。PCR検査関係では、スキームづくりに加え、検査会場の確保、看護師など医療従事者の手配などロジスティックを担ってきたのである。

先述のとおり、世田谷区では、区長のイニシアティブで社会的検査の検討が組上に載せられたが、その時点では所管は決まっていなかった。専管組織の設置という選択肢もありえたはずだが、以上のような経緯から、保健医療福祉推進課が担当することになったという。本来保健所が担うべき行政検査だけでも手一杯であったところ、増員も認められなかったため、保健福祉領域の部内でやりくり調整し、兼務ではあるが実質専従体制で当初はスタートしたという。

検査場所や費用の制約があるなかで、保健所も医師会も介さない区独自の仕組みとして、施設を対象とした社会的検査というスキームをデザインし、2020年10月から実施をみた。対象は、高齢者施設から当初はじめられたが、保育所、小中学校へと拡充された。実施機関としては、区内医療機関、さらには公募型プロポーザル方式での業務委託を加えて実施体制の強化が図られた。2021年1月からは、感染者の早期発見、重症化防止、クラスター発生抑止を目的に、スクリーニング検査（プール方式）が導入された。

看護師など医療従事者の手配や検査会場の確保は、予防接種業務と比べると感染リスクが格段に高いだけに、容易ではない。第1波収束後、他の自治体では行政検査を解除したところが多かったが、世田谷はゼロでもやろうと確保し続けたことが予測不可能な第2波到来への対応に功を奏したという。積極的にPCR検査を進める体制はその後も続けられたが、業務が逼迫した保健所の別働隊として、保健医療福祉推進課による支えがあつてのことと考えてよいだろう。実際、第3波、第5波の感染拡大で保健所の行政検査が追いつかず、濃厚接触者の特定もできないような場合には、施設丸ごと同課で引き受

けて対処したという。他自治体であれば、一回ないし短期間で終わってしまうスクリーニング検査を継続させてきた点も同様である。筆者が保健所職員にヒアリングしたなかで、契約業務に不慣れであったことが反省点に挙げられたことを印象深く受けとめた。保健医療福祉推進課との分業体制がなければ、物理的な業務量はもちろん、不慣れな契約業務により多く時間が取られてしまい、その分の心理的な負担を含めて、保健所業務の逼迫度はより高いものとなっていたと考えられるだろう。

### (c) 社会福祉施設の感染防止対策等での所管による代行と連携

コロナ禍対策のポイントの一つとして、重症化リスクの高い高齢者などの社会福祉施設における感染防止がある。感染防止策の点検、指導等も保健所の本来業務であり、平時では保健所が直接、施設にて確認を行うが、コロナ禍においては、所管が施設の確認を代行し、保健所に連絡を取る方式がとられた。所管からすると、平時には施設の感染症対策の状況は保健所からの又聞きで終わりがちであったが、コロナ禍では三者で連携して対策をとることができるようになったという。

筆者は、社会福祉法人等が設置する高齢者施設、障害者施設、私立認可保育施設について、それぞれの所管にヒアリング調査を行ったが、事業所の数、事業所の規模に応じた対応力の差、関連施設間での施設長会の存在の有無（業界のまとまり具合）、各施設での家族会など利用者の組織化の程度などが、業務を円滑に遂行できるかどうかを左右する要因となるものの、ほぼ同様な整理で保健所業務の代行化が行われていたと考えられる。

なお、区では、感染症アドバイザー派遣制度を設け（2020年5月）、医師、看護師をアドバイザーとして施設に派遣して、感染防止対策や業務継続等に関する相談・助言を行えるようにしている<sup>19</sup>。同制度は、施設の感染防止対策の強化を目的とするとともに、保健所業務の軽減・補完に資する取組みだと

いえよう。

### (d) 関連機関との連携強化

世田谷区では2つの医師会がともに早期から積極的にPCR検査業務に乗り出した点が特徴的である。世田谷保健所による行政検査が開始されたのは2020年4月8日であったが、同月18日には世田谷区医師会の協力を得て、検査体制を強化することになった。そして、5月1日には世田谷区医師会が保険適用による検体採取等を開始し、玉川医師会は5月13日にドライブスルー方式による検体採取を開始し（6月25日終了）、5月27日には区内医療機関との協力による検査を行うPCR検査センターを設置するなど、医師会独自のルートによるPCR検査が拡充されたのである<sup>20</sup>。区の保健医療福祉推進課が、これら医師会の取組みの窓口になったことは先述のとおりである。

両医師会は、平時には健康診断業務や予防接種業務などで区と連携関係があったこともあり、例えば、対策本部が開催する新型コロナウイルス感染症対策に関する有識者との意見交換会には両医師会の代表が随時出席するなど、区のコロナ禍対策で緊密な連携関係をとってきたといえる。

医師会以外には、発熱外来を担う区内病院長との意見交換会の場である医療情報連絡会を定期的に設け、上述の両医師会長や大学等の研究者を交え、3ヶ月1回程度開催することで連携を深めている。医師会の場合と異なり、病床規制などの医療計画などの権限は東京都に属することもあって、平時には区や保健所は病院との接点を有していたわけではなかった。そこで、区長から下命を受けた保健医療福祉推進課が病院長との意見交換の場を設けたという。ピーク時に病床や療養施設の確保がままならず、東京都による広域調整も遅れがちであることから、入院調整を少しでも円滑に行うためにも、継続的かつ定期的に病院等の医療機関と意見交換・協議できるような連携関係を形成したことは極めて重要だといえよう。

19 世田谷区『新型コロナウイルス感染症予防の取組みと今後の対応について（令和2年7月）』18頁。

20 世田谷区保健福祉政策部保健医療福祉推進課「新型コロナウイルス感染防止対策としてのPCR検査体制の拡充について（令和2年5月8日）」。

医師会の協力が重要であった点では、ワクチン住民接種も同様である。2021年6月21日から区内医療機関（診療所・病院）で個別接種が開始され、最大で330医療機関がワクチン接種を実施した。玉川医師会が区の施設を使って自主的に夜間の接種を行うなどの取組みがあったほか、世田谷区に本社を置くものの普段特段に関係があったわけではない楽天グループ株式会社や隣接する狛江市が世田谷区民を対象としたワクチン接種を行うなどの協力関係は注目される。保健所の住民接種担当によれば、国の方針転換や情報不足には相当苦勞させられ、また、メディアなどで接種率が横並びに比較されることから議会から厳しい指摘を受ける辛さを味わったともいう。

なお、5月3日から集団接種が開始され、当初の2会場から最大で19会場で実施されることとなったが、実施会場については1月28日の段階には確保していた。会場確保には全庁体制で取り組むことが決定されていたが、5つの総合支所が主体となって、会場及び人員の確保がなされた。

(e) その他のアウトソーシング

所管外に切り出されなかった保健所業務であって

も、電話相談や健康観察、陽性者発生情報のシステム入力事務をはじめとして、さまざまな業務がアウトソーシングされることで、保健所の負担軽減がされてきたことが図4からもわかる。

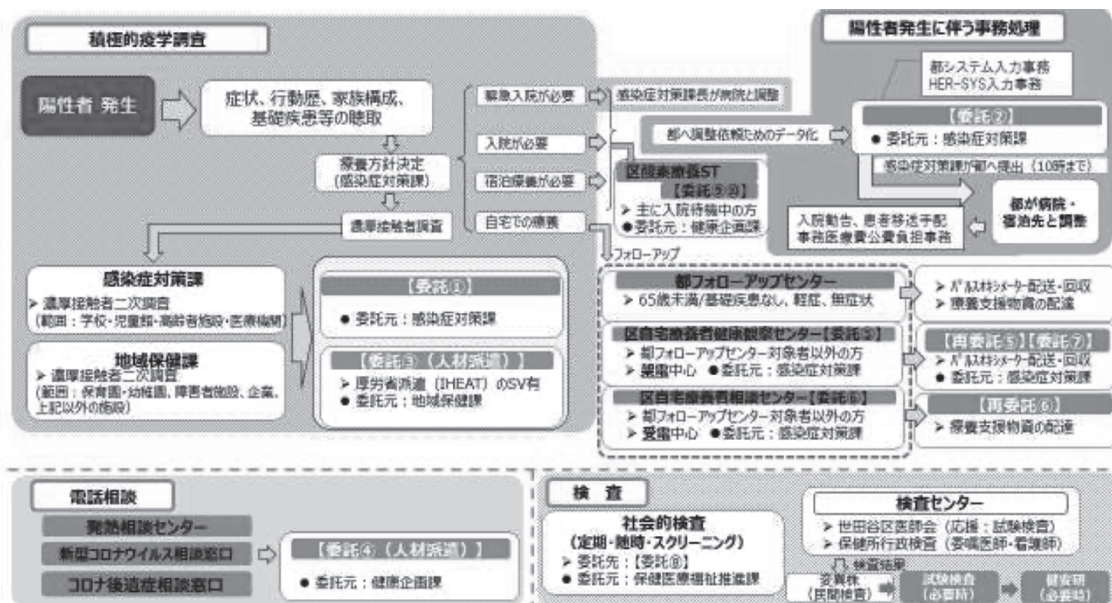
(4) 人員面での支援体制の拡充

以上、組織面から指摘した事項や取組みとも重複する部分もあるが、人の面からも、支援体制が全庁的な取組みとして展開された点を確認したい。

先述した、対策本部とその下に設けられた実働をとまなう事業継続対策部会には、広範にわたる庁内組織が組み込まれてきたことを確認したが、人員面から見れば、応援職員、兼務・異動による支援体制による補強がある。

応援職員は、応援要請のあった業務について、組織の垣根を越えた全庁的な応援体制を講じるものである。表1は2021年1月31日現在の応援職員の状況を示したものであるが、世田谷保健所の相談・防疫業務で413人、保健福祉政策部のPCR検査・社会的検査拡充等で43人が当てられている。応援職員の具体の運用のなかでは、保健所の元職員を当てる、応援職員経験者を再度当てる、職場単位でローテーションにより応援するなどの工夫がなされてい

図4 世田谷区における新型コロナウイルス感染症対応の体制とフロー



出典：世田谷区保健福祉政策部・世田谷保健所「新型コロナウイルス感染症の感染状況および取組みについて（令和3年10月24日時点）」令和3年11月、42頁

る。応援職員の拠出は課単位が基本であるが、例えば、第5波では、データ入力業務は希望制による全庁応援がなされ、約2ヶ月半の間に277人×日が動員された。また、任用をとまなう兼務や異動も多数行われることで体制拡充がなされてきた。

保健所業務の中には専門性や経験が求められることも多いことから、保健所以外の保健衛生部門などに分散配置された看護師や保健師などの専門職による支援体制も重要である。また、とくに地域保健法体制以降、分散配置されてきた保健師について、要となる統括保健師を設置する自治体が増えてきたが、世田谷区でも、本庁・総合支所をはじめ保健福祉部門に上記保健師だけで119人（2021年4月1日現在）が従事していることから、保健師が担う業務を組織横断的に調整し、人材育成・指導等を行うことを目的に「世田谷区統括保健師」が2021年4月より設置された<sup>21</sup>。

表1 世田谷区新型コロナウイルス対策庁内応援体制

応援を要した部署	主な業務内容	応援期間	延べ人数
世田谷保健所	相談・防疫業務	令和2年2月3日から継続中	413
特別定額給付金担当部	特別定額給付金	令和2年5月1日から継続中	1,326
経済産業部	緊急融資等	令和2年4月17日から8月31日まで	63
保健福祉政策部	住居確保給付金	令和2年5月18日から8月31日まで	40
	緊急小口資金(特例給付)	令和2年4月27日から5月31日まで	6
	国民健康保険料減免	令和2年7月27日から12月4日まで	119
	PCR検査・社会的検査拡充等	令和2年5月13日から継続中	43
高齢福祉部	介護保険料減免	令和2年7月20日から8月7日まで	2
応援職員 延べ人数 計			2,012
応援職員 実人数 計			1,288

出典：世田谷区『新型コロナウイルス感染症予防の取組みと今後の対応について（令和3年2月）』46頁。

## 4 事例の検討②：多摩市における多機関連携

### (1) 東京都との関係

保健所設置市である世田谷区とは異なり、多摩市の場合には、保健所業務を担っていれば直接入手できるはずの情報は東京都を経由することから、情報不足や提供の遅延などによるストレスと緊張関係をともなう多機関連携が想定される。実際、東京都は地域別の感染情報を当初提供していなかったため、特別区のみならず、多摩地域内でも「情報格差」が

生じた。多摩市近隣の八王子市、町田市や相模原市（神奈川県）など保健所設置市では、市長が市民に向けて感染者数を含めた情報提供を積極的に行っている姿と比較されて批判されることが少なくなかったという。阿部裕行多摩市長は、東京都市長会の会議の席上で東京都に強く申し入れるなど、東京都に保健所設置市でない自治体の感染者公表の基準を隣接県並みにという要求を繰り返し求めた。多摩市議会も東京都に対し保健所設置市と同様の情報開示を行うことなどを求める意見書を全会一致で可決し、東京都市議会議長会も同様の意見書を採択して、東京都福祉保健局長に直接手交することなどもあって、ようやく2020年9月9日から、東京都から市町村に感染者情報が週1回通知されるようになったのである<sup>22</sup>。その後も、第5波のおりには、一時期は100名程度にまでのぼったと考えられる自宅療養者数の把握が困難を極めるなど、東京都との情報共有の難しさに苦慮し続けたのである。

一方で、東京都と連携することで、充実した取組みが展開できたケースがないわけではない。例えば、後述するドライブスルー方式の多摩市PCR検査センターは、自動車を運転できない市民を送迎するサービスを組み込んだユニークな取組みだが、その際、活用された車両は、東京都がオリンピック・パラリンピック用に確保したものであった。この事例では、都から出向してきた副市長と多摩市職員の機敏な対応が功を奏したことになる。類似の事例では、帰任した前都出向職員の紹介で、ソフトバンク・グループと連携し、簡易検査キットを使って保育園児向けに集団PCR検査を行なったケースが挙げられる。

これらの事例は、多摩市と都との平時からの連携を物語るものであり、機敏に市民に資する取組みに結びつけた点で評価される一方で、危機管理においては偶発的な個別エピソードに頼らない関係性の構築が求められることも確かだろう。

21 保健福祉政策部・世田谷保健所「世田谷区統括保健師の設置について（令和3年4月23日）」、[https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kusei/002/d00191854\\_d/fil/18.pdf](https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kusei/002/d00191854_d/fil/18.pdf)。なお、コロナ禍における統括保健師及び保健所については、「新春座談会 コロナ禍における統括保健師の役割」『地域保健』2022年1月号、6～25頁参照。

22 阿部裕行「自前の保健所を持たない市長の叫び～東京都多摩市のコロナ対策」『論座』2020年9月13日、<https://webronza.asahi.com/politics/articles/2020091200001.html>

## (2) 医師会等関係機関との連携

多摩市では、コロナ禍前の2018年4月1日付組織改正で健康福祉部に保健医療政策担当部長が置かれており、医師会との関係でいえば、月に1回定期的な会合を持つほか、予算時期には予防接種や検診に関する折衝や在宅医療連携、地域包括ケアの関係など、平時から緊密な連携関係を形成していた。

市長がPCR検査の実施を重視していたことから、上述のPCR検査センターを設置したが、医師会に委託して実施している休日夜間診療所のサテライトという形態で速やかに設置できたのも、こうした関係性が基盤としてあったことが大きい。

この点は、ワクチン接種に関しても同様である。医師会との間では、当初、接種体制を整備するために集団接種からスタートすることとし、のちに医療機関による個別接種がはじめられた。とくに都がワクチン接種促進支援事業（2021年5月9日開始）をはじめ、集中的にワクチンの個別接種に取り組む医療機関に協力金を交付するようになってからは、個別接種がより積極的に進められるようになった。

医師会のほかに、病院との連携も入院調整ではきわめて重要であった。2020年度からは市内2つの病院、保健所、医師会、市による5者による連絡協議会を立ち上げて情報共有に努めた。当初、地元の保健所が行っていた入院調整が、第5波では東京都一本で行うようになったこともあり、感染拡大が先行する特別区部の患者で先に病床が埋まってしまうと、市民が地元の病院に入院できない事態が発生した。医師会による在宅診療のほかに、多摩市は病状の落ち着いた患者を受け入れてくれる転院先となる病院を市内で確保する後方支援体制を整備し、市内2つの基幹病院が新しい陽性患者を受け入れられる仕組みを独自に構築した。また、陽性の妊産婦が分娩できる病室の整備を予算化するなど、国・都にはないきめ細やかな仕組みを整えた点も注目されよう。

## (3) 社会福祉法人等との連携

世田谷区の場合と同様、施設の特性に応じて所管

部署の対応にかけるエネルギーの度合いは異なったものの、概括すれば、関係団体との連携が高齢者・障害者・保育のいずれについても緊密にできていたことから、保健衛生部門や防災部門と調整しながら対応したという。なお、世田谷区の担当者からもしばしば聞かれたことであるが、施設の種類等により補助金の対象経費や基準が微妙に異なることが多いため苦慮するケースが多いとの指摘がなされた。

## (4) 全庁的な支援体制

保健所設置市ではなくとも、上述のようにPCR検査やワクチン接種事業などを担うことから、保健衛生部門に対する職員支援体制は必須である。多摩市では、各部署から係長級職員を集めてタスクフォースを作り、契約や要綱づくりなどに当てるなど、所属部署の強みを活かした全庁的な支援体制で対処してきた。

ワクチン接種に関しては、市長から積極的に職員が関わるのが望ましいと判断が示されたことから、2回目接種までは外部委託を行わず、職員による体制を構築して当たった。医療従事者に準じて、職員についても先行接種したうえで業務に従事した。その際、職員団体の理解が鍵であったが、職員が一体となって取り組んだ効果は人事課の行ったアンケート結果でも示されたという。また、先行接種時の副反応に関してアンケートをとるなどして、ワクチン接種後の対応に資する工夫がなされた。

## 5 考察と展望

ジェームズ・Q・ウィルソンは、組織活動のアウトプット（＝手段）と、アウトプットによりもたらされるアウトカム（＝目的）が、それぞれ組織外部から観察可能かどうかで行政機関を4つの類型に分類してみせた<sup>23</sup>。ウィルソンは、組織活動の進展段階に応じて当てはまる類型が変化する可能性があることを指摘しているが<sup>24</sup>、外部の観察者や当事者たちが、組織を取り巻く環境が変化するなかでその活動をどう理解し評価するのもまた変化することを示唆する。理解や評価、期待によって組織活動の

23 James Q. Wilson, *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*, Basic Books, 1989, pp.158f.

24 *Ibid.*, p.200.25 *Ibid.*, p.167

あり方が社会的に再構成されうると言い換えられるだろう。ウィルソンの枠組みを用いて、これまで世田谷区と多摩市の事例で検討してきた保健所等保健衛生部門について考察してみたい。

一般に専門職をコア・メンバーとした専門性の高い組織は、達成すべき目標（＝アウトカム）が明確であったとしても、専門性の高い業務内容であるがゆえに目標実現までの道筋となる手段（＝アウトプット）を外部からは観察・把握することが困難なのが通例である。ウィルソンの枠組みでは、クラフト craft 型組織に属する。医師・看護師・保健師等の地域保健従事者をコア・メンバーとする保健所は、他の行政組織との比較では、クラフト型組織と位置づけることができよう。

しかしながら、日本の一般の行政組織にあっては、一般に、専門性の確保が重要な業務であっても、「専門家の自治」が幅を効かせることは好まれない。トップやマネジメントの中核組織がハンドリングできるよう、組織活動の手段を可能な限り可視化しようとする傾向が強い。

2009年のインフルエンザ感染拡大の教訓を踏まえ、未知の感染症対策として国・自治体を通じて策定された新型インフルエンザ等対策行動計画は、生命・健康の保護、生活・経済に及ぼす影響の最小化という明確な目標（＝アウトカム）に対して、保健衛生部門を中心とした政府・自治体の組織活動（＝アウトプット）を、一定程度、標準作業手続 standard operating procedures (SOPs) として可視化させようとした試みだといえる。こうした計画の策定は、目標・手段ともに可視化されたプロダクション production 型組織として位置づけようとしたものだといえる。

現実には、国では首相など政権中枢、自治体では首長など、各政府レベルのトップ・マネジメントにあっては、より直接的に政治的リーダーシップの発揮によって、事態をグリップしようとした。特に国内で感染が拡大した2020年がオリパラ東京大会の

開催年であり、東京都知事選挙、衆院総選挙、大阪都構想住民投票といった政治的イベントが目白押しだったことも、いわゆる「首長のパフォーマンス」など、国・自治体を通じたトップのプレゼンスを否応なく全面に押し出させたといえるだろう。トップがリーダーシップをもって制御できる、プロダクション型組織としてコロナ禍対応組織を位置づけようとする傾向を加速化させたのである。事前に計画された行動計画＝SOPsすら軽んじられたとしても不思議のない流れであった。

しかしながら、想定以上のコロナ禍の猛威は、早々に強力な政治的リーダーシップによる解決という期待を打ち砕いたといえる。感染症制御についても、PCR検査の件数の少なさにはじまって、ワクチン開発後は、接種開始の遅れ、さらに病床・療養施設の逼迫など、具体的なデータに基づき、他国や他地域・自治体と比較して語られた。その一方で、こうした検査技術の開発やワクチン・新薬開発など新たな動きが出てきたことは、既存の行動計画＝SOPsの見直し・組み換え・代替・補完の選択肢が示されたことを意味する。

すなわち、出口（＝目標・アウトカム）が見えず、絶対的なリソース不足（＝手段・アウトプット）に置かれ、専門職だからこその「エートスと義務感」<sup>25</sup>だけでは立ち行かない泥沼のコーピング coping 型組織から、全庁的な支援体制やアウトソーシング、外部機関との連携などによって補完されることで、手続 procedural 型組織に再構築しようという模索のプロセスを、多くの保健所等の保健衛生部門はたどってきたとあとづけられよう。

既存の多機関連携に関する研究では、効率性を追求してきたNPM型の行政経営手法とは一線を画し、一定の冗長性を許容するとともに、協働ないしはパートナーシップといった、多職種・多機関が有機的に連携する姿が想定されてきたように思われる<sup>26</sup>。トンプソンの表現を借りれば、「ある特定の対象に対して変化をもたらすために多様な諸手法が

25 *Ibid.*, p.167.

26 伊藤正次編『多機関連携の行政学』有斐閣、2019年、5頁以下参照。なお、この点は、広義のケアに関わる行政分野での多機関連携が主要な研究対象となってきたこととも関係すると考えられる。同書所収の事例研究、および、荒見玲子「『制度の狭間』問題の解消・多機関連携・冗長性－共生社会型・地域包括ケアシステム構築の事例から（1）～（3）」『法政論集』286・288・289号、2020～2021年参照。

集中的に活用」<sup>27</sup>される集中型テクノロジーをもって組成された多機関連携である。

ところが、積極的疫学調査をはじめとする保健所のコア業務を維持することすらままならないなか、いわば徹底的なBPR（ビジネス・プロセス・リエンジニアリング）により、実質的にはコア業務を含めて庁内外に業務の分解・切り出し・アウトソーシングが進められたのである。同じくトンプソンの表現を借りれば、「顧客あるいはクライアント」であるはずの多様な外部主体（医師会、医療機関、検査会社等）を巻き込むための標準化された方法（委託契約など）を駆使した、媒介型テクノロジーによって構築された多機関連携が主流を成したとよいだろう<sup>28</sup>。むしろ、平時に培ってきた多様な主体との協働関係などが、コロナ禍対応で動員されたというべきだろう。その結果として、複線的なPCR検査体制やワクチン接種事業体制をはじめとする、「多重防御」<sup>29</sup>を含む多機関連携が形成されてきたことが観察された。そして、そこでは総務部門・企画部門などマネジメントの中核を担う総括的組織が中心的な役割を果たしたことも明らかとなった。

この点、もともと保健所業務を有しない都市自治体の方が、保健所業務の継続性を確保する必要がない分、庁内人員の支援にともなう負担は相対的に軽減されたはずである。しかしながら、多摩市の事例を見る限りでは、必ずしもそうとはいえない。保健所設置市かどうかにかかわらず、PCR検査やワクチン接種等の業務を担うことに加え、広域自治体の業務が停滞し、情報伝達に目詰まりが生じることとなると、例えば、入院調整などの業務に実質的に関わらざるを得なくなる。職員のみならず地元医師会や医療機関など外部主体の動員がより重みを増してくれば、通常業務外の人的負担が発生する。平時からの丁寧な外部主体との協働など、関係性構築ができていたかどうかは鍵となったといえる。

非常時は、自然災害であれ、感染症であれ、異なる顔で現れる。これまでのコロナ禍対策の展開から

危機管理一般に普遍化できるのは、コロナ終息後、非常時にあって徹底した保健所業務の分解・切り出し・アウトソーシングをどのような水準まで、どのような形態で回復するのか、どのような点を残存しておくべきか、保健所を含む都市自治体の保健衛生部門のあり方に照らして再考されるべきことだろう。同時に、異なるかたちで今後襲来するかもしれない未知のリスクに対して、このコロナ禍で得た教訓をどのように円滑に活かすことができるのか、そのための仕組みづくりをデザインすることだろう。しかし、まずは、本稿執筆中に本格化した第6波にて、第5波で得た教訓がどの程度まで活かされ、効力を持つのか、検証作業が必要となろう。

※本稿脱稿後、新型コロナウイルスの感染急拡大により、東京都をはじめまん延防止等重点措置の対象が拡大された。東京都は自宅療養者の健康観察の対象を縮小する措置を打ち出した（2022年1月27日）。

27 J. D. トンプソン（大月博司・廣田俊郎訳）『行為する組織』同文館出版、2012年、23頁。

28 トンプソン前掲書22頁参照。

29 伊藤正次「多重防御と多機関連携の可能性」サントリー文化財団「震災後の日本に関する研究会」編『「災後」の文明』阪急コミュニケーションズ、2014年参照。



シリーズ

ウィズ/ポストコロナ時代における都市政策  
新型コロナウイルス感染症対応から考える都市自治体の危機管理

# 異なる組織間における個人情報の取得・利用・共有 —ポストコロナ時代の危機管理の課題—

国際基督教大学教養学部 上級准教授 寺田 麻佑

個人情報の取得や利用、共有は、緊急時において必要となることが多い。しかし、日本においては、組織を超えた利用に関して、各組織において個人情報保護条例や個人情報保護法の解釈が異なる結果、必要な情報が共有されずに緊急に必要な支援などがなされないという事態が発生している。この点については、2021年の個人情報保護法改正によって制度改正がなされたこともあり、大きく状況は変わるものと考えられるが、改正個人情報保護法の完全施行前の現在は、自治体・組織間における個人情報の共有にまだ大きな課題がみられる。ポストコロナ時代の危機管理のためにも、緊急時や災害時においては、人命が何よりも優先されることから、個人情報の緊急時における取得・利用・共有については、法改正前から可能であったことが認識される必要がある。本論考は、危機発生時の組織間の個人情報の取得・利用・共有について、コロナ対応のための法改正と災害法制を振り返り、通知やガイドラインによって主に共有が促進された現状には限界があることを指摘し、ポストコロナ時代の危機管理としても、緊急時・災害時における個人情報の取得・利用・共有が可能であることについて、法律に明記すべきであることを提案するものである。

## 1. 問題の所在

新型コロナウイルス感染症は、現在、第六波としての、オミクロン株による感染拡大のまっただなかであり<sup>1</sup>、自宅療養者の数も激増している。このようななか、感染症対策について、最前線で対応をおこなっているのは自治体である。しかし、個人情報の取得や利用、共有の基準が各自自治体で異なるため、コロナ対応のために必要となる感染者の情報共有が進まないといった問題が、コロナ禍において顕在化している。

たとえば、全国でコロナ前に減らされていた保健

所において、そのなかでも、特に都道府県設置の「広域保健所」から、管内の市町村に自宅療養者の個人情報が提供されていない問題が発生している。コロナ療養者の氏名、連絡先などの情報を保健所が把握していても、その情報が消防や警察、その他防災組織などと共有することができるのかということについて、各自自治体の判断に任せられているのである。なお、広域保健所とは、都道府県によって設置され、複数の市町村地域をまとめて管轄している保健所のことである。すなわち、保健所は、自治体に必ず一つあるのではなく、広域保健所によって管轄

1 「東京の感染、6日連続で前週の同日下回る 第6波で初の自宅療養死者」2022年2月14日朝日新聞記事。また、NHK特設サイト新型コロナウイルス「第1波～第6波 感染者数グラフ」も参照 (<https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/entire/>)。日本における感染者数は、2022年1月2日ころから感染者の増加が観測される第六派が一日あたりの感染者数も一番多く、最大で一日105611人(2月5日)等となっている。

される地域の方が多いという現状がある<sup>2</sup>。

実際に、この問題は、2021年9月9日の読売新聞において、情報提供を「検討」するように、厚生労働省と総務省が「緊急性がある」ということを通知したとの報道がなされている。なんと、34都道府県で療養者氏名などが市町村に提供されず、提供しない理由として、そのうち19都道府県が、「個人情報の保護」を理由としているという。この点、個人情報保護法制の基礎にある、必要な場合の情報共有についての適切な理解が進んでいないともいえる<sup>3</sup>。

このような問題は、個人情報保護2000個問題というような、管理がそれぞれの自治体で異なるという問題ということもでき、災害時における、緊急性のある情報の提供がなされない問題として、すでに東日本大震災の際にも問題となった事案と同様の問題といえることができる<sup>5</sup>。

そして、かかるコロナ対応は、災害時の対応と類似している。すなわち、災害時も、迅速に、必要な個人情報が関係機関に共有され、人命救助等の各種機関による活動に役立てられる必要がある状況である。この点、しばしば、個人情報保護条例における解釈の問題で、「情報共有がなされない」「なかった」ために犠牲者が出るといったことなどが災害対応においても指摘されてきたことを、改めて想起することができる<sup>6</sup>。

そこで、本稿においては、以下、2において、日本におけるコロナ対応の法制度の概観を検討し、災

害時とも共通する、危機発生時の組織間の情報共有について、コロナ対応改正規定を含めた状況を概観する。また、3において、個人情報保護法の改正を踏まえた現状を、4においては、災害法制について、みることにする。そして、このなかにおいて、コロナ対応のために特別措置法は改正されているが、基本的な個人情報共有の仕組みに関する法規はないこと、また、すべて通知やガイドラインで対応されているという状況の問題点と課題について検討をおこなう。

そのうえで、5において、コロナ禍で発生した個人情報の取得・利用にかかる課題として、現状の日本のコロナ対応において発生した課題を振り返り、さらに、6として、可能な範囲で同様の課題についてどのように他国、特にドイツが対応しているのかについて紹介し、最後に7として、現状の検討として、情報の共有状況が個人情報保護法の改正の下でどのように変わったのかについても含め、検討を行う。

## 2. コロナ対応の法制度

### (1) 日本におけるコロナ対応の法改正の嚆矢

新型コロナウイルス感染症が日本において初めて報告されたのは2020年1月16日のことであった<sup>7</sup>。その後、同2月1日にCOVID-19陽性と判定された乗客が、ダイヤモンド・プリンセス号というクルーズ船において確認されるなどするうちに<sup>8</sup>、日本国

2 「【独自】 自宅療養者の個人情報、34都道府県が市町村に伝えず…健康状態の確認など難航」読売新聞 2021年9月3日記事 (<https://www.yomiuri.co.jp/national/20210903-OYT1T50026/>)。

3 「自宅療養者の氏名など『市町村に提供検討を』…『生活支援に必要、緊急性ある』」2021年9月9日読売新聞記事 (<https://www.yomiuri.co.jp/national/20210908-OYT1T50386/>)。

5 このように、地方公共団体の個人情報保護法制が分権的にすぎることが、データ活用の阻害要因となっているという点については、長らく指摘がなされてきた。もっとも、この問題は、2000個問題というキャッチフレーズとなり、2020年そして特に2021年の個人情報保護法改正の大きな原動力となった。たしかに、個人情報の有益な共有ないし流通が阻害されることを伝える意味においては分かりやすかったともいえるが、セグメント方式と分権型個人情報保護法制が有していた長所からは目を背けさせ、分権的個人情報保護法制をあくまで有害なものとして印象づけてしまったと指摘されている。宇賀克也編著『自治体職員のための個人情報保護法解説』（第一法規、2021年）7頁、75-76頁。

6 寺田麻佑・板倉陽一郎「改正個人情報保護法と災害一防災情報、医療情報の取扱いについて」2015-EIP-70 No.1、1-7頁。

7 武漢から2020年1月6日に帰国した神奈川県在住の男性（30代）が同日、医療機関を受診、同10日から入院し、同15日に退院したことが発表されている。厚生労働省ウェブサイト「新型コロナウイルスに関連した肺炎の患者の発生について（1例目）」([https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_08906.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_08906.html))。金井利之『コロナ対策禍の国と自治体—災害行政の迷走と閉塞』（ちくま新書、2021年）79-86頁。

8 山岸拓也・神谷元・鈴木基・柿本健作「ダイヤモンド・プリンセス号新型コロナウイルス感染症事例における事例発生初期の疫学」IASR Vol. 41（2020年7月）106-108頁。

内においても感染拡大状況が進むこととなった<sup>9</sup>。また、新型コロナウイルスの世界的な拡大状況が確認され、WHOが、新型コロナウイルスを世界的なパンデミックであると特徴づけたのは2020年3月11日である<sup>10</sup>。日本においては、この対応のため、2020年3月13日に新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律案が成立・公布され、COVID-19は「新型インフルエンザ等」とみなされることとなった<sup>11</sup>。このことによって、新型コロナウイルス感染症を指定感染症として定める等の政令（令和2年政令第11号）が制定され、その後改正され、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（以下「感染症法」という）における各種規定がCOVID-19に適用されるようになったのである。

## (2) コロナへの対応と日本の法制度・新型インフルエンザ等対策特別措置法の2021年改正

上記のように、COVID-19の感染拡大をうけ、改正新型インフルエンザ等対策特別措置法<sup>12</sup>が改正

された。

さらに、2021年2月3日に「新型インフルエンザ等対策特別措置法等の一部を改正する法律」が成立し、感染症法や特措法も改正された<sup>13</sup>。この改正においては、新型コロナウイルス感染症に感染したときの感染症法第19条1項に基づく強制入院措置への制裁規定が、過料という形で、感染症法第80条に設けられた<sup>14</sup>。

## (3) 都道府県と市町村の連携に関する感染症法の規定

また、この改正感染症法においては、都道府県と市町村の連携の努力義務が、「都道府県は必要に応じて市町村と連携するよう努めなければならない」として定められた（感染症法第44条の3第6項、第50条の2第4項）<sup>15</sup>。また、2021年8月25日には、療養者情報の提供を前提として、都道府県と市町村が連携して生活支援をおこなうように行政通知もなされている<sup>16</sup>。この点については、5(2)において検討をおこなう。

9 ダイヤモンド・プリンセス号からは2020年3月1日に全乗客と乗員が下船している。厚生労働省ウェブサイト「クルーズ船「ダイヤモンド・プリンセス」への対応等について」([https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000164708\\_00001\\_old.html#cruise](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000164708_00001_old.html#cruise))。

10 World Health Organization (WHO), *Coronavirus disease 2019 (Covid-19) Situation Report-51*.

11 「新型コロナウイルス感染症」については二年を超えない範囲内において政令で定める日までの間は、改正特措法の規定を適用するとした（2020年3月13日改正特措法附則第一条の2）。金井・前掲注(7)『コロナ対策禍の国と自治体』81-82頁。

12 高病原性鳥インフルエンザ(H5N1)ウイルスによって、病原性の高い新型インフルエンザの発生が懸念され、各種対策の法的根拠の明確化などが必要となって2012年に制定された旧特措法を改正したものである。厚生労働省「新型インフルエンザ対策に関する行政の対応について」(2012年)。この改正特措法で、新型インフルエンザ等に新型コロナウイルスが追加されることとなり、新型インフルエンザ等に関する政府行動計画、都道府県行動計画、市町村行動計画、業務計画などが、新型コロナウイルス感染症に関する事項として定められているものとみなされることとなった（下線は筆者による）。

13 内閣官房ウェブサイト「新型インフルエンザ等対策特別措置法等の一部を改正する法律案 新旧対照条文」([https://corona.go.jp/news/pdf/tokuso\\_shinkyu\\_r3.pdf](https://corona.go.jp/news/pdf/tokuso_shinkyu_r3.pdf)) (2022年2月13日最終閲覧)。

14 この過料という制裁については、非訟事件手続法に基づく制裁であり、国会での議論において刑罰から過料へと変更があったことについて、比例原則違反との批判を避けようとしたものであるとの指摘につき、磯部哲『「自粛」や「要請」の意味』法学教室486号(2021年)10-13頁。また、須藤陽子「再考 行政法における強制措置に関する理論的基盤(一)」立命館法学2020年3号(391号)49-52頁。同「再考 行政法における強制措置に関する理論的基盤(二)」立命館法学2021年2号(396号)108-110頁、119-120頁（とくに脚注28）は、過料はそもそも、非訟事件手続法に基づいて科される手続的権利保障の希薄な罰則であることなどから、実体的・手続的問題があると指摘している。

15 令和3年2月3日健発0203第3号厚生労働省健康局長公布通知（各都道府県知事・保健所設置市長・特別区長宛て）「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律等の改正について」2頁(<https://www.mhlw.go.jp/content/000733827.pdf>)。令和3年2月改正感染症法の施行は令和3年2月13日である。

16 厚生労働省からの各自自治体への通知はこちらで調べることができる([https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000121431\\_00214.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000121431_00214.html))。しかし、「厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部 感染症法第44条の3第6項の規定による都道府県と市町村の連携について（周知）」というような通知を、忙しい保健所が確認できるだろうか。FAXなどでも送付されているものと考えられるが、やはり、忙殺されている保健所は、これまでのやり方を変えないのではないか。「厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部 感染症法第44条の3第6項の規定による都道府県と市町村の連携について（周知）新型インフルエンザ等

### 3. 現状の日本の個人情報保護法制

以下においては、情報共有等の前提となる、個人情報保護法制についてみていくこととする。

個人情報保護法は2020年と2021年に大きく改正された<sup>17</sup>。この個人情報保護法の改正によって、日本の個人情報保護制度は、それまでは公的部門と民間部門がそれぞれ、個人情報保護法と行政機関個人情報保護法という別々の法律で対象とされていたセグメント方式であったものから、一つの方式で、国・地方公共団体等の公的部門と民間部門を対象とするオムニバス方式に変わった<sup>18</sup>。

このため、規制の不均衡や不整合の是正がなされ、これまでの地方公共団体の個人情報保護条例は原則的に廃止もしくは必要事項のみを残した大幅な改正をおこなうこととなっているとされる。もっとも、その施行については、改正個人情報保護法の公布から2年以内であるので、まだ現時点においては、改正前の各地の個人情報保護条例の規定やその解釈を前提として全国の実務は動いている<sup>19</sup>。

#### (1) 各地方公共団体の個人情報保護条例：分権的個人情報保護制度

もともと、地方公共団体においては、個人情報保護条例がすべて別々に制定されている。保健所を管轄する都道府県についても同様であるため、例外事由の判断は、個別の個人情報保護条例の検討を行う必要がある。上述のように、今般の改正により、原則的な部分は統一されたともいうことができるが、

こういった情報共有等に関しては規定がなく、個々の自治体の解釈に委ねられているのが実情である。

### 4. 災害と個人情報保護

コロナ禍の対応は災害時と類似した解釈を行うこともできるため、以下災害と個人情報保護について、特に地方公共団体においてどのように対応するのかについて概要をみることにする。

#### (1) 個人情報保護条例一分権的構造下にあった個人情報保護

災害時においては、住民対応は個々の自治体において直接なされるため、各地方公共団体の対応が必要となる。そのため、各地方公共団体の保有する個人情報の取扱について定める個人情報保護条例の規定が問題となる。

もっとも、それ以前から、保健所等の情報共有等については以下の地域健康危機管理ガイドラインによる、情報の共有に努めることとする、下記のような情報提供のマニュアルも存在していた。

地域における健康危機管理について  
～地域健康危機管理ガイドライン～  
(平成13年3月)(抜粋)<sup>20</sup>  
II. 各論  
2. 健康危機発生時の対応  
(3) 情報管理

対策特別措置法等の一部を改正する法律(令和3年法律第5号)による改正後の感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律(平成10年法律第114号。以下「感染症法」という。)第44条の3第6項の規定(以下「連携規定」という。)により、都道府県が自宅療養者等に対する食事の提供などの生活支援を行うに当たっては、必要に応じて市町村と連携するよう努めなければならないこととされたところ、既に一部の自治体では、当該規定に基づき、都道府県が個々の自宅療養者等に関する情報を市町村に提供し、両者が連携して生活支援事業を行っております。感染症法における感染症対策の実施主体は、都道府県及び保健所設置市とされていますが、自宅療養者の生活支援などの住民サービスについては、住民に身近な立場である市町村の協力も重要であるため、連携規定に基づき、都道府県と市町村が連携して自宅療養者等に対する生活支援を行うようお願いいたします。」(<https://www.mhlw.go.jp/content/000823679.pdf>)

17 改正の経緯については、宇賀克也編著『自治体職員のための個人情報保護法解説』(第一法規、2021年)22-65頁。また、個人情報保護法2020年改正については、ジュリスト1551号(2020年11月)特集「2020年個人情報保護法改正」、2021年改正については、ジュリスト1561号(2021年8月)特集「2021年個人情報保護法改正」に詳しい。

18 宇賀編著・前掲注(5)『自治体職員のための個人情報保護法解説』(第一法規、2021年)127頁。

19 宇賀編著・前掲注(5)128頁。宇賀克也「個人情報保護法制の一元化」行政法研究39号(2021年5月)27頁も参照。

20 「地域における健康危機管理について～地域健康危機管理ガイドライン～(平成13年3月)地域における健康危機管理のあり方検討会」(<https://www.mhlw.go.jp/general/seido/kousei/kenkou/guideline/index.html>)。

(5) 情報提供（下線は筆者による）

a. 関係機関への情報の提供

保健所が収集した調査の結果等の情報は、市町村の衛生主管課、警察、消防、医療機関等の関係機関に速やかに提供し、情報の共有に努めることが望ましい。健康危機管理を適切に実施するためには早期の原因究明が必要であることから、原因物質の分析又は特定に当たっては、必要に応じて地方衛生研究所、警察、消防等に情報提供を行うことが必要である。

被害者の治療の参考となる情報（被害者の主訴及び症状、原因物質に関する情報、被害者の治療の参考となる情報等）については集約して、本庁と協議の上、直接又は医師会を通じ医療機関に対して情報提供を行う。この場合、所管区域外の医療機関への情報の提供は、本庁と当該医療機関の所在地を所管する保健所との協力により実施する。

また、健康被害が大規模に発生した場合又は健康被害が特殊な病態であってその治療方法等についての知見が一般的でない場合については、大学、高度専門医療機関、試験研究機関等に対してホームページ等で情報発信することを要請することも有用である。

この点については、個人情報の提供によって問題が生じてはいけないと考え、情報共有が必要な状況でも各自治体の現場においては情報共有が進まなかったものと考えられる。

(2) 災害と個人情報保護

災害時の緊急事態に対応するためには、障害者手帳情報などの自治体の特定の部局が保有している個人情報が発立つ場合がある。たとえば、東日本大震災の際には、福島県南相馬市において障害者手帳情報が活用されて、人命救助に役立てられたことがある<sup>22</sup>。

個人情報の取扱いは、しかし、それぞれの自治体が制定している個人情報保護条例の規律の下にあるため、その解釈と運用が問題となるのである。

緊急時においては、個人情報の目的外利用や第三者提供ができる場合がある。この点については、長年、内閣府の災害時要援護者のガイドライン（2006年3月）が参考にされてきた。かかる内閣府のガイドラインは、いわゆる個人情報の取扱いにおける過剰反応とされる事態等を踏まえて、自治体向けに策定されたガイドラインである。そして、個人情報保護条例を前提として、三つの手法またはその組合せによって災害時の要援護者名簿の共有を提案している<sup>23</sup>。

しかし、前述のように、日本の個人情報保護法制の一つの特徴として、地方公共団体の保有する個人情報については、それぞれの地方公共団体が条例で規律する分権的構造となっていた。日本における普通地方公共団体および特別区は（1740ほどの自治体）はすべからず個人情報保護条例を制定しているところ、その内容は行政機関個人情報保護法の規定に準じたものとなっており、その状況は現在も変わっていない。そして、個人情報保護条例はすべて同様の定めがなされているわけではなく、各自治体により、その内容は様々である点に特徴があるため、解釈の違いが各自治体によって大きいものがある。

1) 関係機関共有方式

地方公共団体の個人情報保護条例において、保有個人情報の目的外利用ないし第三者提供が可能とされている規定を活用し、要援護者本人から同意を得ずに、平常時から各部署が保有する要援護者情報等を、防災に関係する部局や自主防災組織などにおいて共有する方式のこと

2) 手上げ方式

要援護者の自発的な意思に基づき、本人の同意に基づいて収集した情報として要援護者名簿等に登録する方式のこと

22 岡本正・山崎栄一・板倉陽一郎『自治体の個人情報保護と共有の実務』（ぎょうせい、2013年）4頁。

23 内閣府災害時要支援者の避難対策に関する検討会（平成18年3月）「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（<http://www.bousai.go.jp/taisaku/youengo/060328/pdf/hinanguide.pdf>）。

### 3) 同意方式

防災関係部局や自主防災組織、福祉関係者等が要援護者に直接的な働きかけを行って、必要な情報を収集する方式のこと

(内閣府・災害時要支援者の避難支援ガイドライン6頁)

このようなガイドラインの存在があったにもかかわらず、しかし、上記のような同意方式や手上げ方式においては災害時要援護者の3割程度しか実際には登録がなされておらず、災害時の実際的な救済には不向きであること等が以前から指摘されていた<sup>24</sup>。

そこで、各地方公共団体において災害時への対応につき、安否確認を含めて問題となる事態への対応のため、東日本大震災の経験を踏まえて災害対策基本法が改正された。

## (3) 災害対策基本法の改正

### A 災害対策基本法の改正

災害時の安否確認等に際し、東日本大震災時に、

自治体間において個人情報の共有が適切になされなかったことを踏まえ、必要な情報の関係機関共有のための明確な根拠規定が創設されるべきであるとの日弁連による意見書が2011年6月17日に内閣総理大臣、総務大臣、厚生労働大臣、消費者庁長官、内閣府特命担当大臣宛てに提出された<sup>25</sup>。そして、さらに2012年10月23日には、同じく日弁連によって、当時の災害対策基本法の下でも安否確認や避難後の災害時要援護者の個人情報と共有するためのガイドラインである「災害時における要援護者の個人情報提供・共有に関するガイドライン」が公表された<sup>26</sup>。

これらの動きも受けて、内閣府において災害対策基本法の改正について検討がなされた。そして、2013年6月に、災害対策基本法が改正された。改正災害対策基本法においては、1) 災害時要支援者名簿作成、2) 災害発生時の名簿提供の共有、3) 平常時からの名簿情報の共有に関して体系的な整理がなされることとなった。

その中でも特に重要な避難行動要支援者名簿の作成に係る部分は第49条の10に制定されている<sup>27</sup>。

この災害対策基本法の条文からは、1) 災害の発

24 宇賀克也「防災行政における個人情報の利用と保護」季報情報公開・個人情報保護52号(2014年)33頁。

25 日本弁護士連合会2011年6月17日「災害時要援護者及び県外避難者の情報共有に関する意見書」([https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2011/110617\\_3.html](https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2011/110617_3.html))。

26 日本弁護士連合会2012年10月23日「災害時における要援護者の個人情報提供・共有に関するガイドライン」([https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/activity/human/aged\\_shien/saigaiji\\_gaidorain.pdf](https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/activity/human/aged_shien/saigaiji_gaidorain.pdf))。

27 災害対策基本法(下線は筆者による)

(避難行動要支援者名簿の作成)

第四十九条の十 市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの(以下「避難行動要支援者」という。)の把握に努めるとともに、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置(以下「避難支援等」という。)を実施するための基礎とする名簿(以下この条及び次条第一項において「避難行動要支援者名簿」という。)を作成しておかなければならない。

2 避難行動要支援者名簿には、避難行動要支援者に関する次に掲げる事項を記載し、又は記録するものとする。

- 一 氏名
- 二 生年月日
- 三 性別
- 四 住所又は居所
- 五 電話番号その他の連絡先
- 六 避難支援等を必要とする事由
- 七 前各号に掲げるもののほか、避難支援等の実施に関し市町村長が必要と認める事項

3 市町村長は、第一項の規定による避難行動要支援者名簿の作成に必要な限度で、その保有する要配慮者の氏名その他の要配慮者に関する情報を、その保有に当たつて特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる。

4 市町村長は、第一項の規定による避難行動要支援者名簿の作成のため必要があると認めるときは、関係都道府県知事その他の者に対して、要配慮者に関する情報の提供を求めることができる。

生に備え、避難支援等の実施に必要な限度において、避難行動要支援者本人等の同意を得たうえで、避難支援等関係者に名簿情報が提供できる場、2) 災害が発生もしくは発生するおそれがある場合には、避難支援等の実施に必要な限度で生命身体保護等のために同意がなくとも、支援関係者等に名簿情報を提供できる場合3) 自治体における個人情報保護条例、震災対策条例、災害時要支援者支援条例等に定めがあるために、本人の同意がなくとも第三者に名簿情報が提供できる場合、といった三通りの個人情報の共有方法が明らかにされている。

## イ 災害対策基本法の改正の意義

災害による危険が切迫している状況においては、避難行動要支援者等の生命や身体を保護する利益が、個人情報保護する利益よりも優先されるべきであることは当然のことである。

もちろん、各地方公共団体において制定されている個人情報保護条例においても、一般的に緊急条項が制定されており、そこにおいては、本人の同意なしに個人情報の利用や提供が認められる構造となっている。

しかし、東日本大震災において、実際にかかる緊急条項が活用され、必要な個人情報の提供が行われたのは、福島県南相馬市そして宮城県東松島市等のごく一部の地方公共団体のみであった<sup>28</sup>。現実には、

ほとんどの場合において活用がなされなかったのである。

そのため、災害対策基本法の改正は、災害が発生し、または発生するおそれがある場合において、避難行動要支援者の生命または身体を災害から保護するために特に必要があると認めるときには、支援の実施に必要な限度において、支援等関係者その他の者に対して名簿情報を提供することができ、また、その提供について本人の同意を必要としないことを明記したという点において、法律上の根拠を作ったという点で大きな意義が認められる。

もっとも、災害対策基本法の改正によって定められた規定は、全国的に整備すべき最低限を示したに過ぎないものである。さらなる自治体の主体的な取り組みにより、災害時の情報共有の有機的なあり方が具体的に仕組みとして整えられる必要がある<sup>29</sup>。

## ウ 医療情報の取扱い

そして、災害時に最も必要とされるのは、疾病者等の既往歴や投薬情報等の医療情報である（たとえば、治療薬に関する情報などが必要となる）。もっとも、これらの医療情報については、とくに自治体において独自の対応が必要となる。この点、独自の条例を制定している場合には対応可能であるが、迅速な投薬・治療については、条例がない場合等においては提供されない可能性が高いことに注意が必要

(名簿情報の利用及び提供)

第四十九条の十一 市町村長は、避難支援等の実施に必要な限度で、前条第一項の規定により作成した避難行動要支援者名簿に記載し、又は記録された情報（以下「名簿情報」という。）を、その保有に当たって特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる。

2 市町村長は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、地域防災計画の定めるところにより、消防機関、都道府県警察、民生委員法（昭和三十二年法律第九十八号）に定める民生委員、社会福祉法（昭和三十六年法律第四十五号）第九十九条第一項に規定する市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者（次項、第四十九条の十四第三項第一号及び第四十九条の十五において「避難支援等関係者」という。）に対し、名簿情報を提供するものとする。ただし、当該市町村の条例に特別の定めがある場合を除き、名簿情報を提供することについて本人（当該名簿情報によつて識別される特定の個人をいう。次項において同じ。）の同意が得られない場合は、この限りでない。

3 市町村長は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために特に必要があると認めるときは、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者その他の者に対し、名簿情報を提供することができる。この場合においては、名簿情報を提供することについて本人の同意を得ることを要しない。

(名簿情報を提供する場合における配慮)

第四十九条の十二 市町村長は、前条第二項又は第三項の規定により名簿情報を提供するときは、地域防災計画の定めるところにより、名簿情報の提供を受ける者に対して名簿情報の漏えいの防止のために必要な措置を講ずるよう求めることその他の当該名簿情報に係る避難行動要支援者及び第三者の権利利益を保護するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

28 立木茂雄「災害時要支援者対策－自治体に求められるポイント」市政62巻6号12頁。

29 岡本正『災害復興法学』（慶應義塾大学出版会、2014年）196頁。

となる。

## 工 医療情報の活用

医療に関する情報は、病歴に関わる情報や疾患に関する情報や、さらには遺伝子情報なども含むため、一般的にセンシティブな情報である。そのため、原則として、特に厳格な保護措置が必要とされている。個人情報保護法においても、病歴に関する情報は要配慮個人情報とされている。医療情報については、各地方公共団体において独自に災害対応を目的とした条例を作るのみならず、医療情報の保護と利用に関する、個人情報保護法の特別法を作るべきであるとの声も以前から存在していた<sup>30</sup>。

医療情報の活用については、匿名加工の程度等も含めて個人情報保護法に制定されている内容では対応しきれない場合があり、また、医療情報を情報化した場合の漏えいのリスクの大きさに照らして、専門的な監視・監督の体制も必要との指摘があったものである<sup>31</sup>。

## 5. コロナ禍で発生した個人情報の取得・利用・共有にかかる課題

個人情報の共有の問題は、以下に見るように、コロナアプリの課題としての側面も有している。また、自治体における個人情報の取得・利用・共有の課題としては、各省からの度重なる通知によっても、解

消されなかったという問題も明らかとなった。

### (1) HER-SYS 連携コロナアプリの問題

コロナ禍において、特に感染者の個人情報は、感染の拡大防止に不可欠であり、その適切な利活用が各国で目指されている。たとえば、感染者の追跡等のため、2020年3月ころから、韓国、シンガポール、イスラエル、ポーランド等においてはいち早く政府開発によるコロナアプリが提供され<sup>32</sup>、利用されはじめた<sup>33</sup>。

この点、日本においては、2020年4月ころから、濃厚接触者を把握するためのコロナアプリの導入が目指され、計画が進められ、2020年の5月末から活用がなされている<sup>34</sup>。

このコロナアプリの導入と経緯について、日本においては、個人情報の取得に関する懸念や、監視につながるという問題意識や、その他さまざまな事情から、Google-Apple社のアプリケーションを使ったものを活用することとなった<sup>35</sup>。そしてこのGoogle-AppleAPIを使うコロナアプリは、それ自体としては、個人情報を保存しないシステムとなっている<sup>36</sup>。そのため、このアプリが機能するためには、コロナ感染者等情報把握・管理システムHER-SYSに、保健所など、検査を実施し、管理している医療機関から検査を受けた人の医療情報が登録されなければならない。しかし、保健所の担当者は、100以

30 宇賀克也「医療情報の保護と利用」季報情報公開・個人情報保護51号(2014年)58頁。

31 宇賀・前掲注(30)62頁。

32 個人情報保護委員会の考え方」を踏まえ、2020年5月26日に、「新型コロナウイルス感染症対策テックチーム」において、「接触確認アプリ及び関連システム仕様書」が公表された。また、「接触確認アプリに関する有識者検討会合」において「接触確認アプリ及び関連システム仕様書」に対するプライバシー及びセキュリティ上の評価及びシステム運用上の留意事項」が公表され、厚生労働省は、これらに基づき、新型コロナウイルス感染症の拡大防止に資するよう、新型コロナウイルス感染症対策テックチームと連携して、新型コロナウイルス接触確認アプリ(COCOA)を開発した。

33 寺田麻佑・板倉陽一郎「COVID-19(新型コロナウイルス感染症)に対応するためのビッグデータの利活用と個人情報保護—諸外国の状況を中心に—」2020-EIP-88(17)、1-5頁。また、野村敦子「新型コロナ禍が促す公的セクターのデジタル革新」Research Focus新型コロナシリーズNo.23(2020年5月)1-18(11)頁(<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/researchfocus/pdf/11786.pdf>)。寺田麻佑「感染症対策アプリ 国の情報公開・説明責任必須」日経経済教室2020年6月26日。

34 個人情報保護委員会は、2020年5月1日に、「新型コロナウイルス感染症対策としてコンタクトトレーシングアプリを活用するための個人情報保護委員会の考え方」を公表。

35 Google-Apple社がアプリは一国一種類、政府のみとの契約としたことから、アプリの選択が国民にはできなかったということもある。

36 厚生労働省は、COCOAを用いて、「陽性者の処理番号」及び「陽性者の日次鍵」以外の情報を取得しないことを説明している。「アプリ利用者から、名前、生年月日、性別、住所、電話番号、メールアドレス、端末の位置情報その他のアプリ利用者を個人として識別可能な情報を取得しません。」厚生労働省「接触確認アプリケーションプライバシーポリシー」参照。



上の項目を入力しなければならないということもあり、入力がほとんど追いつかないという事態が生じている<sup>37</sup>。

COCOAにおいては、陽性と判明したものは、みずから、自分が感染者であることをHER-SYSから処理番号をもらって登録するシステムであった。しかし、処理番号を出すことのできるHER-SYSは、そもそも全国的に導入が遅れ<sup>38</sup>、入力作業も遅延した結果、情報が登録されていない、もしくは大幅に時間がかかる事態が各地で発生していたため、感染登録をしたくともできない状況が続いた（続いている）。結局、COCOAアプリをそもそもダウンロードしている人の数も少なく、機能しない実態が続いている<sup>39</sup>。

COCOAについては、アプリの情報共有の設定の仕方によっては、位置情報も含めて利用することとなり、感染者のセンシティブな個人情報を関係機関や関係者、もしくは事業者などが把握することができてしまうという課題があった。そのため、個人情報共有の在り方を限定的にしたことには意味があったと考えられる。しかし、感染対策という意味においては、携帯電話の位置情報などから行動を追跡するほうが行政機関としては管理しやすいという現実があり、個人情報の組織間共有について、監督機関の在り方なども含めて行政の監視体制が必要であることが改めて認識され、個人情報の共有に関して行政に対する監督機関の不在という問題を解消するための、個人情報保護法の2021年改正にもつながる課題が関係者に認識されたものである<sup>40</sup>。

## (2) 自治体における情報共有の問題

そして、都市自治体が感染者等へ生活支援を行うため、感染者の情報を得ようとした際に、個人情報保護を理由に都道府県保健所から感染者の情報が提供されず、支援がなされない事態が生じている前提には、以上にみたように、個人情報保護条例の問題がある。

この個人情報保護条例の問題とは、従来は2000個問題と言われ、各都道府県（そしてその他自治体）において独自の個人情報保護条例が制定されているために解釈と運用が2000ほどもあるという問題として認識されていた。しかし、2021年に個人情報保護法が改正され、このような問題は基本的には解消される方向にあるはずである<sup>41</sup>。

また、そもそも、以上にみたように、行政による通知等からしても、個人情報の提供は、現行法上もおこなうことができるものであった。

そのため、経緯とともに、以下の通知をみることにする。

## (3) コロナ対策に関する行政の施策の経緯

コロナ対策の緊急対応や行政による通知等の経緯は以下のようなものである。

コロナ対策関係時系列表（各種通知等から筆者作成）

2020年3月11日 WHO、新型コロナウイルス感染症はパンデミックであるとの評価を公表

2020年3月14日 改正新型インフルエンザ等

37 HER-SYS簡易操作マニュアル (<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000835619.pdf>) 参照。

38 2020年5月に新型コロナウイルス感染症の情報把握システム（HER-SYS）として国、自治体、医療機関が感染者らの情報を共有できるシステムについて、保健所設置の155自治体のうち、2020年7月14日の時点で、その4分の1にあたる39自治体において、そもそも利用が開始されていなかった。独自システムが東京都、神奈川県、大阪府などにおいて当初利用されており、切り替えに時間がかかっていたこともであると指摘されている。「東京は依然ファクス…政府のコロナ情報把握システム、自治体4分の1使わず 大阪、神奈川も停滞」毎日新聞 2020年7月14日記事。

39 保健所業務が各地でひっ迫したため、HER-SYSにそもそも入力されなかった。なお、2022年2月17日の報道によれば、大阪府は、2022年1月下旬から2月下旬にかけて2万件の入力遅れが発生したことを受け、要配慮個人情報にあたる感染者情報について、HER-SYSへの入力業務を民間企業に、必要な契約手続も取らずに（契約書を交わさずに業務委託をおこなった）9650万円で委託したことが判明している。この問題は、十分な個人情報保護法違反と認定される可能性がある（要配慮個人情報の取扱いに注意する等の重要事項について何ら指示をおこなっていないとすれば、要配慮個人情報が流出する可能性も高い）。日本経済新聞「感染者入力業務を民間委託、大阪市「手続き不適切」」2022年2月17日 記事。参照、東京新聞「大阪市、1万2700人計上漏れ 感染急増で保健所の処理能力超過」2022年2月3日記事。

40 参照、寺田麻佑「アフターコロナ時代の個人情報の利活用と保護」法学セミナー 65巻8号（2020年8月）76-82頁。

41 宇賀編著・前掲注（5）127-129頁。

## 対策特別措置法の施行

2020年3月26日 特措法15条1項に基づく  
政府対策本部の設置

2020年3月28日 同条同項に基づく「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」の  
決定

2020年4月7日 特措法32条1項に基づく緊急事態宣言の発出（埼玉県、千葉県、神奈川県、  
大阪府、兵庫県、福岡県の7都府県）<sup>42</sup>

（北海道、茨城県、石川県、岐阜県、愛知県、  
京都府を追加して特定警戒都道府県とした）

「新型コロナウイルス感染症  
緊急経済対策～国民の命と生活を守り抜き、経  
済再生へ～」を閣議決定

2020年4月16日 緊急事態宣言の全国拡大

2020年5月4日 全都道府県において緊急事  
態措置を実施すべき機関を令和2年5月31日  
まで延長、その後、各都道府県における感染状  
況を踏まえて段階的に緊急事態措置区域を縮  
小

2020年5月25日 総合的に判断して全ての都  
道府県が緊急事態措置区域に該当しないことと  
なったとして、政府対策本部長が法32条第5  
項に基づき、緊急事態解除宣言

2020年10月末以降 新規感染者報告数が増  
加

2020年12月 首都圏を中心に新規報告数が過  
去最多、医療提供体制がひっ迫する地域発生

2021年1月7日 緊急事態宣言（2月7日ま  
での31日間）緊急事態措置区域は東京都、埼玉県、  
千葉県、神奈川県（法32条第1項）

2021年1月13日 緊急事態措置区域に栃木県、  
岐阜県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県及び  
福岡県を加える変更（法第32条第3項）

2021年2月3日 新型インフルエンザ等まん  
延防止等重点措置（まん延防止等重点措置）の

創設などを含む新型インフルエンザ等対策特別  
措置法の一部を改正する法律の成立

2021年2月8日 栃木県を除外、緊急事態措  
置区域は埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、  
岐阜県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県及び  
福岡県（10都府県）と変更、また緊急事態の  
実施機関を3月7日まで延長

2021年2月13日 2月3日に成立した新型イ  
ンフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正す  
る法律によって改正された法の施行

2021年3月1日以降は、法32条第3項に基づき、  
緊急事態措置区域を埼玉県、千葉県、東京都及  
び神奈川県の3都県に変更

2021年3月5日 埼玉県、千葉県、東京都及  
び神奈川県の緊急事態措置の実施機関を3月  
21日まで延長

2021年3月21日 全ての都道府県において緊  
急事態措置を終了

2021年4月5日 まん延防止等重点措置（重  
点措置区域）（5月5日までの31日間）宮城県、  
大阪府及び兵庫県

2021年4月12日 法31条の3第3項に基づき、  
重点措置区域に東京都、京都府、沖縄県を加え  
る変更（東京都、宮城県、大阪府、兵庫県は5  
月11日まで、京都府、沖縄県は5月5日まで）

2021年4月23日 4月25日からの緊急事態宣  
言（5月11日まで）東京都、京都府、大阪府、  
兵庫県

2021年7月8日 内閣府政策統括官（防災担当）  
付参事官（災害緊急事態対処担当）ほか連名に  
よる、個人情報共有に関する事務連絡

2021年8月25日 都道府県と市町村の連携に  
関する厚生労働省事務連絡

2021年9月6日 厚生労働省・総務省による  
連携通知<sup>43</sup> 神奈川県の事例紹介（覚書締結）

2021年9月30日 緊急事態宣言解除

42 当初の緊急事態措置を実施すべき機関は令和2年4月7日から令和2年5月6日までの129日間であり、緊急事態措置区域が7都府県とされた。

43 「神奈川県における市町村と連携した自宅療養者への生活支援事業の例」

神奈川県では、市町村に自宅療養者に関する個人情報を提供し、市町村において自宅療養者の生活支援事業を実施している。

これに当たって、神奈川県は市町村が新型コロナウイルス感染症に係る自宅療養に関する都道府県と市町村の連携事業に関して覚書を締結。

2022年1月19日 都道府県と市町村の連携に  
関する厚生労働省事務連絡

#### (4) 内閣府政策統括官等からの情報共有に関する 2021年7月8日の行政事務連絡

個人情報共有に関する通知については、2021年7月8日に以下のような事務連絡が、内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害緊急事態対処担当）・総務省自治行政局地域情報政策室長・消防庁国民保護・防災部防災課長・厚生労働省健康局結核感染症課長の連名による、各都道府県、保健所設置市、特別区の防災担当主管部（局）長、衛星主管部（局）長宛てになされている<sup>44</sup>。この事務連絡は以下のようなものである。

##### 【事務連絡令和2年7月8日】

「災害発生時における新型コロナウイルス感染症拡大防止策の適切な実施に必要な新型コロナウイルス感染症に関する情報共有について」

地方公共団体が、感染症の発生の予防及びそのまん延の防止の目的として、必要な自宅療養者等の氏名や住所等の情報を共有することについては、各地方公共団体の個人情報保護条例に基づき、各地方公共団体が判断するものですが、個人情報保護条例の一般的な規定及び行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号、以下「行政機関個人情報保護法」という。（注：行政機関個人情報保護法の適用対象は国の行政機関のみ））の規定によっ

た場合の一般的な考え方※としては、以下のものがあげられますので、判断に当たっての参考にしてください。

- ①目的外利用について本人同意を得る。
- ②行政機関個人情報保護法第8条第2項第2号及び第3号と類似の規定がある場合には、当該規定の適用を検討する。
- ③「人の生命、身体又は財産の保護のため、緊急の必要があるとき」、「実施機関が審議会の意見を聴いて公益上特に必要があると認めるとき」等の規定がある場合、当該規定の適用も検討する。

上記②に関連して、国においては、行政機関個人情報保護法の本規定に基づき

・外国で犯罪に巻き込まれた邦人を保護するため、外務省の旅券課が保有する保有個人情報について、同省の海外邦人安全課が利用する場合（同組織内において、海外邦人安全課が自らの所掌事務（邦人保護）の遂行のために他部局保有の情報を利用する事例）

<同一自治体内の内部利用の参考事例>

・感染症予防や感染者の状況の追跡調査のため、法務省が保有する刑務所等での被収容者の診療記録について、保健所が利用する場合（他組織において、保健所が自らの所掌事務（疾病予防）の遂行のために他組織保有の情報を利用する事例）

<他の自治体に情報共有を行う際の参考事例>

などの事例がありますので、災害発生時における自宅療養者等の適切な避難の確保等を検討するに当たり、参考としてください。

覚書には、・連携事業として、市町村が次に掲げる事業を実施し、都道府県が当該事業の実施に必要な情報を提供することによって行うこと

- (1) 自宅療養者の食料品、生活必需品等の購入代行
- (2) 自宅療養者への食事の提供
- (3) 自宅療養者の居宅において発生した廃棄物の排出の代行等

・都道府県は上記の連携事業を実施するにあたり、次に掲げる個人情報を市町村に提供すること

- (1) 自宅療養者の氏名
- (2) 自宅療養者の住所及び連絡先
- (3) 自宅療養者に外出しないことを求めた期間

・個人情報の取扱いにあつては、関係法令及び条例の規定を遵守し、自宅療養者の権利利益を最大限尊重しなければならないこと等を記載。

44 事務連絡令和2年7月8日「災害発生時における新型コロナウイルス感染症拡大防止策の適切な実施に必要な新型コロナウイルス感染症に関する情報共有について」（[http://www.bousai.go.jp/pdf/corona\\_0708.pdf](http://www.bousai.go.jp/pdf/corona_0708.pdf)）。

条例の規定によっては、新型コロナウイルス感染症対策という利用目的内と整理することが考えられ、また、当該利用目的と相当の関連性を有するものとして、当該利用目的を変更し、避難所における新型コロナウイルス感染症対策の実施を新たな利用目的とする（利用目的に追加する）ことも考えられますので、参考としてください。なお、例えば、都道府県から自宅療養者等に対し「居住する市町村に連絡し、発災時の対応を自主的に相談する」旨を依頼することで、個人情報に関する課題を解決する方法もあり得るので、あわせてご検討ください。

この事務連絡によって、情報共有が円滑になされることが、各自治体において現行の個人情報保護条例等の利用目的の解釈や利用目的の追加からも可能であることが示され、円滑な行政事務の執行が促されている。

#### (5) 厚生労働省による 2021 年 8 月 25 日の行政事務連絡

2021 年 7 月 8 日の情報共有に関する連絡のほかに、2021 年 8 月 25 日に、厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部から各都道府県・保健所設置市・特別区衛生主管部（局）長宛てに、感染症法第 44 条の 3 第 6 項の規定による都道府県と市町村の連携について（周知）と題して、都道府県と市町村が連携して自宅療養者等に対する生活支援を行うようにとする連絡がなされている<sup>46</sup>。

#### (6) 厚生労働省・総務省による 2021 年 9 月 6 日の行政事務連絡

このうち、2021 年 9 月 6 日に発出された、厚生労働省健康局結核感染症課長・総務省自治行政局行政課長連名の、各都道府県・保健所設置市・特別区衛生主管部（局）長宛て連携通知は以下のものである<sup>47</sup>。

2021 年 9 月 6 日の厚生労働省通知

「感染症法第 44 条の 3 第 6 項の規定による都道府県と市町村の連携について（自宅療養者等に係る個人情報の提供等に関する取扱いについて）」

平素より、新型コロナウイルス感染症対策に御尽力・御協力を賜り、誠にありがとうございます。

都道府県と市町村が連携して行う自宅療養者等に対する生活支援については、令和 3 年 8 月 25 日付新型コロナウイルス感染症対策推進本部事務連絡「感染症法第 44 条の 3 第 6 項の規定による都道府県と市町村の連携について（周知）」によりお示ししたところです。

これについては、新型コロナウイルス感染症による自宅療養者等の増加とともにその重要性が増していることから改めて下記のとおり周知いたしますので、関係部署におかれては、ご留意いただきますようお願いいたします。なお、本通知は、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 245 条の 4 第 1 項に規定する技術的助言であることを申し添えます。

記

新型インフルエンザ等対策特別措置法等の一部を改正する法律（令和 3 年法律第 5 号）による改正後の感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（平成 10 年法律第 114 号。以下「感染症法」という。）第 44 条の 3 第 6 項の規定（以下「連携規定」という。）により、都道府県が自宅療養者等に対する食事の提供などの生活支援を行うに当たっては、必要に応じて市町村と連携するよう努めなければならないこととされたところです。感染症法における感染症対策の実施主体は、都道府県及び保健所設置市とされていますが、自宅療養者の生活支援などの住民サービスについては、住民

46 厚生労働省令和 3 年 8 月 25 日事務連絡「感染症法第 44 条の 3 第 6 項の規定による都道府県と市町村の連携について（周知）」。

47 健感発 0906 第 2 号・総行行第 297 号令和 3 年 9 月 6 日「感染症法第 44 条の 3 第 6 項の規定による都道府県と市町村の連携について」。

に身近な行政を担う市町村の協力も重要であるため、連携規定に基づき、都道府県と市町村が連携して自宅療養者等に対する生活支援を行うようお願いいたします。

その際の都道府県から市町村への自宅療養者等の個人情報の提供については、各都道府県がそれぞれの個人情報保護条例に照らしてその可否を判断することとなりますが、連携規定に基づき市町村が自宅療養者等の食料品、生活必需品等の提供などの生活支援を行うために必要な市町村への個人情報の提供は、一般的には、人の生命又は身体の保護のため、緊急の必要があるときの個人情報の提供と考えられることから、それを踏まえて個人情報保護条例に定める個人情報の利用及び提供制限の例外規定の適用の検討をお願いいたします。

また、既に連携規定に基づき生活支援を実施している例もあり、別紙のとおりその事例を記しましたので、別紙事例も参考にしつつ、市町村と連携していただくようお願いいたします。

#### (7) 厚生労働省からの2022年1月19日の行政事務連絡

以上に加えて、「感染症法第44条の3第6項の規定による都道府県と市町村の連携に係る個人情報の提供等に関する取扱いについて（再周知）」と題する通知が、9月6日の連携通知宛てと同じ各都道府県・保健所設置市・特別区衛生主管部（局）長宛てとして出され、都道府県と市町村の個人情報の共有に関する連携は、緊急の必要があるときの個人情報の提供と考えられることについて、再周知が図られている<sup>48</sup>。

#### (8) 小括

2021年になって、都道府県と市町村の連携通知がなされているのは、感染者の数が2020年と比しても多くなり、陽性者などの生活支援のため、ますます組織間連携が重要となったことがその背景にあるものと考えられる。このように連携通知や、都道府県と市町村の協力が法律上も必要とされていることに関する事務連絡が何度もなされている状況は、通知等によって十分、個人情報共有が可能なことは告知・周知されていたにもかかわらず、実際には、組織間における個人情報の円滑な共有がなされなかった可能性が高いことを示している。もっとも、この点については、公務員などの数も削減されているなか、各自治体において対応可能な部署や人などが、通知に気を配る余裕がなく、忙しかった実情があるものと考えられる<sup>49</sup>。

### 6. コロナ対応にみられる他国における個人情報の共有状況

情報共有については、解釈に基づいて各自治体が判断するという仕組みであるために、自治体による裁量の余地を残していたということに、今回の問題がある。この点について関連して、以下日本にも参考となるドイツはどうであったのか、以下、みることにする。

#### (1) コロナアプリ

コロナアプリについては、Google-Apple型を使わずに、はじめから個人情報を登録させて利用させるようにした国が、韓国、ポーランド、中国、インド、イスラエル、オーストラリア、シンガポールなど多く存在していた。このような国においては引き続きコロナアプリの利用が継続され、それらの国のうち、自由主義国においては、多くの場合、個人情報の管理にかかる監督は、個人情報保護委員会がおこなうということになっている<sup>50</sup>。

48 厚生労働省事務連絡令和4年1月19日「感染症法第44条の3第6項の規定による都道府県と市町村の連携に係る個人情報の提供等に関する取扱いについて（再周知）」。

49 地方公務員数は2000年代に、地方財政の健全化のために大幅な削減がなされている。蜂屋勝弘「地方公務員は足りているか—地方自治体の人手不足の現状把握と課題」JRIレビュー Vol.4.No.88（2021年04月15日）（<https://www.jri.co.jp/page.jsp?id=38636>）。

50 もっとも、独自アプリを導入した、たとえばフランスにおいても、成功したとは言えるかは微妙な状況であるとされる。参照、曾我部真裕「『接触確認アプリ』導入問題から見える課題」法律時報増刊『新型コロナウイルスと法学』（2022年2月）270-273頁。寺田・

## (2) ドイツの対応：国の法制度の改正による情報共有の明記

以下、やや限定的ではあるが、日本の行政、統治機構の基礎となる法制度の比較として、これまでも大いに参考とされてきた、ドイツの事例を取り上げることとしたい。

連邦制のドイツ連邦共和国においては、原則として、法律などは各州によって異なっている。もっとも、GDPRの影響下において、ドイツの独自性も揺らぐなか、特に重要な問題については全国的に対応する傾向が強まっている。特にコロナ対応において、ドイツの連邦州議会は、コロナ初期の2020年3月25日に、感染症予防法の第5条を「全国規模の流行状況」に改正し、連邦議会によって全国規模の流行状況の認定を行うこと、そして、連邦全域において、統一した感染症対策を行うための法的根拠となる法律（住民保護法）が2020年3月27日に制定されている<sup>51</sup>。

## (3) ドイツにおける連邦レベルの自治体連携と、地方自治の尊重

コロナへの対応のため、ドイツ連邦政府とドイツの各州は、適宜、ガイドラインに合意することによって、感染拡大への対策のための連携をおこなった<sup>52</sup>。2020年3月12日に連邦政府と州によって合意された最初のガイドラインが定められ、感染症対策のための各種集会の制限や学校閉鎖などが決められた。その10日後の3月22日には、国民の移動禁止（ロックダウン）に関する連邦政府の統一的ガイドラインが定められ、住民保護法の制定が27日に

行われた。このように、ガイドラインで先に対応を進め、迅速に法制定をおこない、連邦政府が感染症対応を全国レベルで行うことができることとなった<sup>53</sup>。なお、各州は適宜ガイドラインの上乗せ規制をすることが可能であり、成功した州の取組みは他の州のモデルとなった。

このような、連邦と州の連携強化と、法制定によって強化された連邦主導となるコロナ対応の取組みは、情報共有の場面でも同様であった。すなわち、第二次全国規模流行状況住民保護法（2020年5月改正）によって改正された感染症予防法は、もともとその4条によって、ロベルト・コッホ研究所（RKI）が連邦・州の他の機関と連携し、最上級保健行政機関の要請に基づいて職務共助を行い、個人データを処理することができることを定めていたところ、さらに、電子報告・情報システムの実施とその協力を推進するための窓口もRKIに設置された（14条、4条第7文）。

ドイツ感染症予防法は、RKIに疾病等の発生情報集約を行うこととしていたところ、2020年5月改正でその報告義務を強化し、疑わしい事例も報告義務が課されることになった。また、保健所は、州の管轄官庁に報告し、情報の統合と管轄自治体のコードを附すこととなった（11条1項）。このように、感染症予防法において、すでに情報の共有と集約が決められているため、特に各保健所（が所属する自治体）が迷うことはないような仕組みとなっている<sup>54</sup>。

板倉・前掲注(33) 1-5頁。

51 ドイツにおいても、各州においての対応は異なっており、上乗せ規制は可能であり、とくにバイエルン州などは厳しい規制が課されてきた。また、現在においても、各州における罰則などが異なることはある。Das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587). 泉眞樹子「【ドイツ】新型コロナウイルス感染症対策関連法」外国の立法 283-2号(2020年5月) 4-7頁。横田明美『コロナ危機と立法・行政』(弘文堂、2022年) 17-29頁。横田明美・阿部和文「ドイツにおけるCOVID-19(新型コロナウイルス感染症)への立法対応—連邦と州の権限配分及び行政情報法の観点から」JILISレポート3巻2号(2020年5月) 1-17頁。

52 同時に、メルケル首相(当時)は初期から国民に対するメッセージを定期的に発信した。

とくに、2020年3月18日に国民に向かって、命を守るために規制をかけることの必要性を説いたテレビ演説は事態の重要性と連邦政府の取組みを広く伝えるものであった。Mittwoch, 18. März 2020, Fernsehansprache von Bundeskanzlerin Angela Merkel, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/fernsehansprache-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-1732134>.

53 横田・前掲注(51) 51-53頁。Hubert Schmidt (Hrsg.), COVID-19 Rechtsfragen zur Corona-Krise, 3. Auflage, 2021, § 18 (Joseph Franz Lindner) Rn.15.

54 横田・前掲注(51) 54-55頁。IfSG § 11 Absatz 1j (感染症予防法 11条1項j) ,BT-Drs. 19/18967, S.57.

#### (4) 小括

情報連携については、コロナアプリのようにデータとして集約され、管理されることが予定されているものと、自治体や各種組織間において生活支援等のためになされるものとで、問題状況は大きく異なっている。コロナ対策のための情報連携として、自治体や各種行政機関が連携して、協力関係を構築することについては、ドイツが住民保護法と感染症予防法においていち早く法律の根拠を全国的に統一する形で作り、報告義務という形で義務化したことを、日本も参考とすることができる。

それぞれの自治体における条例の解釈に幅があり、また、自治体における行政実務の運用が異なることについては、ガイドラインや通知等による促しやお願いだけでは、明らかに、個人情報の緊急時の共有という点においては不十分であった。感染症法に規定すべきであったのか、個人情報保護法に規定すべきであったのか、各種施行規則において明記されるべきであったのかについては検討の余地があるが、少なくとも施行規則のなかには、個人情報の共有が自治体・各種組織間でも可能となる場合について、具体的に書き込むべきであったものと考えられる。また、今後のポストコロナ時代での危機管理を考えた場合、法律の根拠規定をより分かりやすくすべきであろう。

#### 7. まとめ

結論からいえば、個人情報保護法の2021年改正前からも、災害時などにおける緊急の必要性があるということで、ガイドラインなどに基づく個人情報の組織間における共有は可能であった。しかし、各都道府県、自治体におけるそれぞれの条例の解釈方法が異なり、情報共有が進まず、結果として、自宅で亡くなる方や、支援が受けられない方などが各種自治体において出てくる、といった状況になっていたものである。

これまでにみたように、個人情報の取得や利用、共有は、災害時や、COVID-19対応など感染症対応時など、平常時ではなく、有事、緊急時において必要となることが多い。しかし、日本においては、個人情報の組織を超えた利用に関して、各組織において個人情報保護条例や個人情報保護法の解釈が異な

る結果、必要な情報が共有されずに緊急に必要な支援などがなされないという事態が現実に発生し、たびたびの行政通知等によっても、自治体の対応は迅速には変わっていないことが、厚生労働省再通知等からも読み取ることができた。このように、各自治体や組織において個人情報の取得・活用・共有の対応が異なっていた点については、2021年の個人情報保護法改正によって制度改正がなされたこともあり、大きく状況は変わるものと考えられる。すなわち、国・地方公共団体の公的部門と民間部門の双方を対象とする形に個人情報保護法が改正され、個人情報保護委員会に各行政庁の監督権限も付与されたことから、各地方公共団体における対応も大きく変わるものと考えられる。とはいえ、特に感染症対策などを含めた緊急事態のための、明確な個人情報共有のための根拠規定が設けられるべきである。

すなわち、ポストコロナ時代の危機管理のためにも、緊急時や災害時においては、人命が何よりも優先されることから、個人情報の緊急時における取得・利用・共有については、それが可能であることについて、法律の根拠規定をしっかりと設けるべきであろう。また、本稿でみたように、必要な情報の共有は、個人情報保護法の改正前から可能であったにもかかわらず、通知やガイドライン等によって情報共有の促進が図られていたこともあったために必要な情報が活用されなかったという限界があったということが、しっかりと認識される必要がある。

シリーズ

ウィズ/ポストコロナ時代における都市政策  
新型コロナウイルス感染症対応から考える都市自治体の危機管理

# 仙台市の新型コロナウイルス感染症対応について ～対応の検証と全庁推進体制の構築～

仙台市危機管理局危機管理部危機管理課

新型コロナウイルス感染症対策調整担当課長 高槻 忠仁

本市における新型コロナウイルス感染症対応については、当初より、行動計画において想定されていない課題が数多く発生したため、感染が一定の収束をみた段階で、その都度、対応を検証し、次の感染の波へ備えてきた。その検証手法として、プランの策定や検証結果報告書の作成という特徴的な取組みを行っている。

また、一時、全国でも突出した感染状況となった2021年3月からの感染拡大に際しては、国・県・市が連携し課題解消に立ち向かうとともに、保健所業務を全庁で分担するなど、全庁推進体制を構築し対応を行ったところである。

本稿では、このような独自性の高いと思われる本市の取組みを、概ね対応の時系列に沿って紹介したい。

## 1 新型コロナウイルス感染症緊急対策プランについて

### (1) 第1波対応

2020年3月末から4月にかけての本市における感染の第1波については、新型インフルエンザ等対策特別措置法及び本市新型インフルエンザ等対策行動計画が適用される初めてのケースだったこともあり、試行錯誤しながらの対応となった。

特に、保健所においては、相談体制や帰国者・接触者外来体制、PCR検査体制などの確保、入院調整や積極的疫学調査など多岐にわたる業務を行う中、様々な課題が生じたところである。

### (2) 緊急対策プランの策定

このような状況を受け、感染の第2波に備えることが何より重要であるとの考えの下、感染拡大防止と社会経済活動の両立を実現するため、2020年度内に実施する緊急対策を中心にまとめた「仙台市新型コロナウイルス感染症緊急対策プラン」を2020年6月に策定した。

### (3) 緊急対策プランの内容

本プランでは、これまでの取組みの振り返りを行うとともに、3つの基本方針の下、73の取組みをそれぞれ時系列で示しており、中長期的には感染症に強いまちづくりにつなげるという視点が特徴的なものとなっている。

### (4) 緊急対策プラン策定の背景

本プランは、第1波収束直後である4月下旬から検討を開始し、6月3日に公表しているが、その当時、補正予算案の説明資料という形で今後の対応方針を示している自治体が多い中、本市が行政計画としていち早く策定することができたのは、東日本大震災からの復旧・復興にあたって3.11から20日後に「仙台市震災復興基本方針」を策定した経験をトレースできたからである。

## 2 新型コロナウイルス感染症対応検証結果報告書について

### (1) 検証結果報告書の作成

緊急対策プランの策定後、より詳細に行動計画に



沿った検証が必要との認識から、概ね1月末から6月末までの約5か月間に実施した事業等を対象として振り返り等を行った「仙台市新型コロナウイルス感染症対応検証結果報告書」を取りまとめ、2020年8月に公表した。

## (2) 検証結果報告書の内容

本検証結果報告書は、国・県・市の対応経過とともに、検証結果として、(1) 医療提供体制、(2) 予防・まん延防止、(3) 市民生活及び市民経済安定の確保、(4) 実施体制の4分野に分け、評価や課題、今後の取組み等を掲載しており、資料編も含め約140ページとかなりのボリュームの報告書となっている。

## (3) 検証結果報告書作成の背景

本報告書作成にあたっては、(結果的には流行しなかったものの) 秋には季節性インフルエンザとの同時流行の可能性が高いとの問題意識があり、これに備えることが第1波を検証する一番の目的であった。

なお、本報告書の検証作業は、本市において1か月以上感染者が発生していなかった6月中旬より開始したが、想定される秋からの感染拡大に備えるため検証を急がなければならなかった点、作業期間中に第2波が到来し、各部署において種々対応している中で作業を進めなければならなかった点で苦労した。

## (4) 検証結果報告書記載の課題と対応の事例

季節性インフルエンザとの同時流行による大きな波に備えるため、本報告書記載の中でも大きな課題となったのは、一部の医療機関において、動線を確保できないなどの事情により、発熱患者が医療機関を受診できない状況が生じたことだった。

このような状況に対し、各方面から発熱外来の設置を求める要望がなされたが、本市内には発熱症状があっても診察対応している医療機関も多数存在していたことから、仙台市医師会協力の下、7月1日からコールセンター等の相談窓口において、発熱患者の受け入れが可能な約160か所の診療所等の情報提供を開始した。

これは、厚生労働省が9月に通知した「次のイン

フルエンザ流行に備えた体制整備について」において示された、かかりつけ医等の地域の医療機関に相談・受診する体制を先んじて整備する形となったが、このような対応を行うことができたのは、2009年の新型インフルエンザ対策の際に、仙台市医師会との協議の下、「仙台方式」として、診療所・病院と連携して独自の医療提供体制を構築した経験が生かされている。

## 3 新型コロナウイルス感染症対策プログラムについて

### (1) 対策プログラムの作成

7月からの第2波、10月からの第3波については、第1波の教訓を生かしながら対応を行ったが、これまでにない様々な課題も生じたため、改めて7月から12月における本市の取組みについて振り返るとともに、緊急対策プランの考え方を踏襲し、2021年度に実施予定の新型コロナウイルス感染症対策に係る事業を体系的にまとめた「仙台市新型コロナウイルス感染症対策プログラム」を作成し、2021年1月に公表した。

### (2) 対策プログラムの内容

本プログラムは、先にまとめた緊急対策プランと検証結果報告書とのいわばハイブリット版であり、2021年度においても公衆衛生体制や医療提供体制を確保するとともに、ワクチン接種を円滑に進めることを最優先に、社会経済活動との両立を一層促進し、感染症に強い地域社会づくりに取り組んでいくことを目的に、4つの施策パッケージにより、133の事務事業をまとめている。

## 4 全庁推進体制の構築について

### (1) 2020年度末までの保健所体制の課題

2020年度末までの本市におけるコロナ対応は、保健所の健康安全課感染症対策係が中心的な役割を担っていたが、明確な班体制やシフト制もなく、個々の職員の能力と超過勤務で対応している状況だった。人事異動や兼務発令により随時増員は図ってきたものの、基本的に感染症対策係への配置で、一つの係が肥大化するとともに、配置人数に比して管理職等が不足する状況となった。(図1)

また、管理職は土日も含め毎日実施していた新規陽性者発表に係る記者クラブへの説明（その様子はYouTubeで生配信）や報道機関からの問い合わせ対応、市内医療機関等との調整に迫られ、職員のマネジメントや業務の見直しに手が回らない状況であった。

(図1) 2020年度末までの保健所  
(健康安全課感染症対策係) 体制の推移

業務名	職員人数	令和2年1月	令和2年4月	令和3年3月
全体調整等	管理職 (保健所長を含む)	2	2	4
	ポスト係長	1	1	2
検査受診調整	担当			6
入院調整・患者搬送	担当			8
陽性者公表	担当	1	2	6
統計・分析	担当			2
宿泊施設運営	担当			2
検査場運営	担当	0	0	3
コールセンター	担当	3	4	2
計		7	9	35

出典：仙台市作成

## (2) 第4波による保健所業務のひっ迫

このような中、2021年3月に第4波に襲われ、3月中下旬には人口10万人当たりの新規陽性者数が全国でも最悪となり、保健所業務は繁忙を極め、職員が休日返上で深夜まで業務に当たっても、対応することが困難な状況に陥り、結果として、検査待ちや入院・宿泊療養施設入所待ちの方々が数多く発生した。

## (3) 国・県・市の連携

このような状況を重く捉えた厚生労働省の呼びかけにより、3月17日に厚生労働省、宮城県知事、仙台市長の3者による会議が開催され、急遽対応策の協議が行われた。これを受け、翌日には、知事と市長の共同記者会見により「宮城県・仙台市緊急事態宣言」を発出し、感染拡大防止対策の徹底を要請している。19日以降、この3者会議は、副知事・副市長をトップに県市の関係部局長が集まり、現状や課題を共有しながら、対応策を検討し即断する場となり、感染状況が改善する4月中旬まで土日も含め連日開催された。

なお、3者会議は、第5波、第6波の際も随時開催され、その回数は2022年1月時点で50回を超え

ており、県市の密な連携に繋がっている。

## (4) 全庁応援体制の整備

この3者会議の中で、深刻な感染状況への対応策として、ドライブスルー方式による検体採取場や宿泊療養施設を増設することとなった。これまで県が運営を担っていたこれらの施設の運営を本市も行うこととなったが、この運営に係る人員や、その前提となる受診や入院の調整に係るマンパワーが抜本的に足りないという課題が明らかとなった。

そのため、これを機に、総数250人の応援職員の派遣準備を全庁に求め、3月26日より順次配置を開始した。

## (5) 全庁推進体制の確立

応援職員の配置と同時並行で、保健所は庁舎内で一番大きいホールに移転したが、それでも、応援職員を配置する物理的なスペースが少なく、また、そもそも応援職員に業務を教える人材も時間もないという状況だったことから、ドラスティックに庁内のコロナ対応推進体制を見直すこととなった。

具体的には、保健所は感染制御や疾病対策などの保健所でなければ担えない業務に特化するとともに、保健所業務のうち、宿泊療養施設や検体採取場の運営、行政検査とならない各種検査の実施、自宅療養者生活支援など、方針が決定していれば保健所でなくとも実施できる業務については、他部局に分担・アウトソーシングし、担当となった部局が主体的・機動的に実施する体制とした。

また、この保健所業務の分担体制を効果的なものとするため、健康福祉局内に保健所の補佐やマネジメント機能を担う「総務グループ」という、応援職員による新たなグループを設置し、保健所業務の情報収集や課題整理、進捗管理、保健所業務を新たに実施する担当局と保健所の間をつなぐ調整、庁内からの応援に係る受援調整など、保健所を側方から支援する体制の強化を行った。

これらの体制の見直しと全庁応援体制を合わせた「新型コロナウイルス感染症対策全庁推進体制」を4月1日に全庁に説明し、市役所一丸となって対応する体制を確立した。

## 5 全庁推進体制の機動的運営について

### (1) 全庁推進体制の拡充

第4波収束後は、これまで行ってきた具体の対応の検証を行いながら、保健所業務の再構築や保健所業務担当部局への引継ぎ等を進めるとともに、課題となっていた管理職の増員や各班に係長級の職員を配置するなど、より応援職員を効果的に活用できる体制とした。

また、新型コロナウイルスワクチン接種業務、営業時間の短縮要請に伴う協力金等支給事務などの保健所以外のコロナ関係業務も推進していくため、全庁応援体制を250人から450人体制に拡充を図っている。

### (2) 全庁推進体制による第5波対応について

7月からの第5波に際しては、独自に設定した指標により感染拡大の予兆を捉え、県市が連携して早期に飲食店への営業時間短縮要請を開始するとともに、

全庁応援体制により保健所体制を迅速に強化するなどの機動的な対応を行った結果、一部、宿泊療養施設の確保などに課題が生じたものの、保健所業務は概ね円滑に対応できたものと考えている。

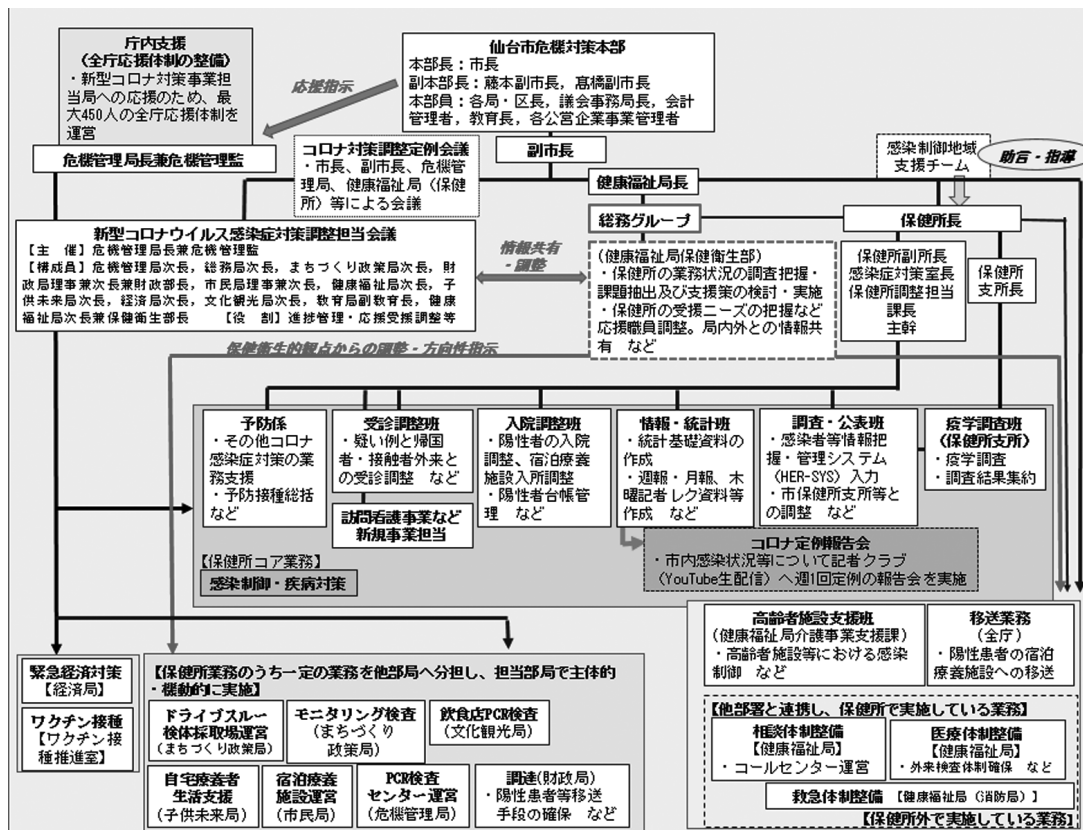
なお、第5波対応時の全庁推進体制は図2のとおりである。

## 6 結びにかえて

本稿を執筆している時点で、まさにオミクロン株の感染急拡大の最中にあり、想定されない課題も多々生じると思われるが、これまでの対応の経験を活かしながら、県市連携の下、全庁推進体制により感染の波を乗り越えていきたいと考えている。

本市が試行錯誤しながら行った新型コロナウイルス感染症対応が少しでも各自治体の皆様の参考となれば幸甚である。

(図2) 新型コロナウイルス感染症対策全庁推進体制 (2021年8月対応時)



出典：仙台市作成

## シリーズ

ウィズ/ポストコロナ時代における都市政策  
新型コロナウイルス感染症対応から考える都市自治体の危機管理

# 松本医療圏における新型コロナウイルス感染症の医療提供体制の構築

松本市保健所長 塚田 昌大

松本医療圏では、新型コロナウイルス感染症に対する医療提供体制を確保するため、管内陽性者数に応じた病床拡充、重症度に応じた機能分担、感染症以外の救急医療維持のための機能分担の視点を盛り込んだ松本医療圏新型コロナウイルス感染症入院調整計画を策定し運用している。

この体制構築にあたっては、圏域全体で、大規模災害を想定して医療体制を議論し、築き上げてきた地域の医療関係者と行政の協議として設置されている松本広域圏救急・災害医療協議会が大きな役割を果たした。

この体制整備を通じ、住民の命と健康を守るという同じ思いを共有しながら、日頃から顔の見える関係で議論ができる体制の存在が、災害時と同様に感染症対策においても重要であることが改めて認識された。

## 1. はじめに

新型コロナウイルス感染症との戦いは、第1波から第6波までの感染流行を経験し、現状でも多くの陽性者が判明し続けている状況であり、2年を経過する現時点においても先が見通せる状況にはない。行政にとっても、医療者にとっても、感染拡大を最小限にしていくことが最大のミッションであることは変わらないが、最も重要となるのは、感染者の命と健康を守ることである。このミッションを果たすためには、地域における医療提供体制の安定的な確保が求められている。

松本医療圏では、医療関係者と行政が連携を取り、流行状況に応じた病床確保と機能分担が協議され松本医療圏新型コロナウイルス感染症入院調整計画（以下、調整計画という）を策定し運用している。この計画を運用し、住民の命と健康を守るための医療を、関係者の努力により提供してきている。筆者は、2019年より県から松本市保健所設立のため公衆衛生医師として松本市に派遣されていたため、県および市保健所の立場から、調整計画の策定および運用に関わってきた。この立場から、当圏域の調整

計画の策定経過と運用について解説する。

## 2. 松本医療圏について

長野県では、10の2次医療圏を設定しており、松本医療圏は、長野県のほぼ中央に位置している。3市5村で構成され、対象人口は約42万人であり、人口規模としては県内で2番目に大きな医療圏である。医療圏内には入院医療機関が26病院あり、総病床数は5,028床（一般3,385床、療養441床、精神1,175床、結核21床、感染症6床）となっている。

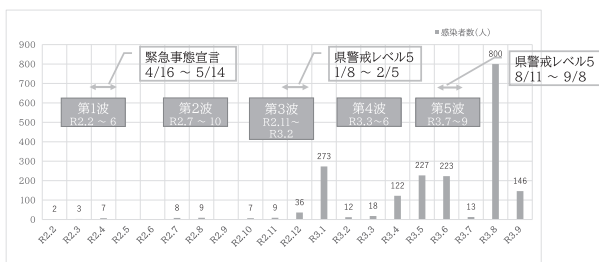
また、医療圏内には、信州大学医学部附属病院、長野県立こども病院、高度救命救急センターを保有する民間病院など3次医療レベルの高度専門医療機関が複数存在するなど、長野県内でも医療提供体制は恵まれている医療圏であり、各種疾患の患者を全県レベルで受け入れ対応している。医療関係団体としては、医師会、歯科医師会、薬剤師会のいわゆる三師会が地区ごとにそれぞれ3団体が構成されている。

行政として感染症対策の主体となる保健所は、当初は県松本保健所が中心であったが、2021年4月

より松本市が中核市に移行し松本市保健所が設置されたことにより、現在は、圏域を2保健所が管轄しており、両者で協働して医療圏内の医療提供体制を調整している。

### 3. 松本医療圏における新型コロナウイルス感染症の流行状況

図1 松本医療圏の発生期別感染者数



出典：松本市保健所（2021）

2019年12月の中国湖北省武漢での新型コロナウイルス感染症の報告以来、世界的に未曾有の感染拡大が現時点でも続いているが、松本医療圏においては、2020年2月に管内初めての陽性者を経験した。それ以降、全国の流行に合わせて感染拡大が見られてきた。図1に、松本医療圏における流行状況を提示したが、医療圏としては、幸い全国的な第1波、第2波では、大規模感染を経験することなく経過した。一方で、第3波以降、全国的な感染拡大と一致し、圏域内においても地域流行が確認された。

### 4. 松本医療圏における当初の医療提供体制

#### (1) 感染症指定医療機関である松本市立病院での陽性者受け入れの開始

長野県では、2次医療圏ごとに第二種感染症指定医療機関が指定されており、当医療圏においては、松本市立病院が平成13年より6床の指定を受けていた。このため、当圏域での新型コロナウイルス感染症の入院医療体制については、当初から松本市立病院を核に構築されてきた。

松本市立病院は、199床を有する公立病院であり、立地的には、松本市の西部に位置し松本市街地からは若干離れており車で30分ほどの位置になるが、感染症指定医療機関であると同時に産科小児科や2次救急輪番病院などの政策医療を担っている。

初期段階においては、松本市立病院が、感染症指定医療機関として帰国者接触者外来を設置するとともに、感染症指定病床6床を運用し陽性者の入院受け入れを行うなど、同病院へ陽性者を集約することが関係者間の基本的なコンセンサスであった。2020年2月のダイヤモンド・プリンセス号からの陽性者の受け入れが1例目となり、その後、2月下旬に当圏域内において県内初の陽性が判明した患者の入院を皮切りに同年2月から3月まで5名の陽性者の受け入れが松本市立病院でおこなわれてきた。

#### (2) 初期体制の課題

初期段階においては、松本市立病院に陽性者の受け入れを集約してきたが、この間に同病院の受け入れについて課題が見えてきた。

1つ目の課題としては、同病院には、感染症専門医や呼吸器内科専門医など感染症や呼吸器管理の専門の医師が不在の中、院内の内科、外科、救急科等の医師がチームを組んで入院診療をおこなっていたが、症状が重症化し専門的な呼吸器管理が必要な症例では対応が厳しくなる状況があった。実際に、当時は、中等症から重症化の恐れのある患者については、約1時間30分の移動が必要となる県内唯一の第一種感染症指定医療機関である長野県立信州医療センター（須坂市）へ搬送し治療される症例もあった。

2つ目の課題としては、当時は退院基準としてPCR検査にて2回の陰性確認が求められていたため入院が長期になる傾向にあり、6床が常に満床に近い運用であった。さらに、疑似症受け入れや帰国者接触者外来などの市立病院の負担が増加してきたとともに、圏域内における陽性者増加時の医療提供体制に対する懸念があり、圏域全体として議論が求められた。

### 5. 松本医療圏新型コロナウイルス感染症入院調整計画の策定経過

#### (1) 病院長会議（新型コロナウイルス感染症対応に係る打ち合わせ会議）の設置

圏域内において松本市立病院のみでの受け入れの課題が見えてきた中、医療圏内での新型コロナウイルス感染症における医療提供体制の確保について実

務的な協議をする目的で、病院長会議（新型コロナウイルス感染症対応に係る打ち合わせ会議）が設置され、2020年2月5日に第1回の会議が開催された。この会議は、県松本保健福祉事務所（松本保健所）が事務局となり、圏域内の主要な医療機関（8病院：いずれも2次輪番病院）の病院長と管内3医師会長を構成員として組織された。

この会議体は、のちに後述する松本広域圏救急・災害医療協議会の部会として正式に位置づけられ、現在に至るまで圏域内の感染状況の共有や病床確保の調整などウェブ会議等で適宜開催されており、流行状況に応じた圏域全体の病床を調整するための重要な会議体となっている。

## （2）病院長会議における議論経過

会議設置時には、松本市立病院からは重症者への対応の課題や感染症指定病床が常に満床近い運用をしている状況から、圏域内の他病院への発熱外来の設置や入院受け入れの要望意見が出された。このような松本市立病院からの意見に対して、参加した他病院からは、公立病院の役割として、感染症指定医療機関である松本市立病院に感染患者を集約すべきであるとした意見や、通常診療や救急医療提供の維持も重要であることから陽性者受け入れに対する難色を示す意見が大半を占めた。

中には、松本市立病院を野戦病院化し全病棟で診るべきではないかといった強い意見も出されていた。松本市立病院としては、6床以上の受け入れについては、他の診療への影響やスタッフの負担など病院として拡充は難しいとの立場で、数回の会議では議論が平行線をたどり結論が見いだせない状況が続いた。

## （3）圏域全体での協力体制構築へ

当初は課題解決に向けた方向性が見えない状況が続いたが、この間、各医療機関において圏域の医療確保の観点から検討を続けていただいた。その結果、2020年4月に、松本市立病院が最大1病棟分の37床を確保する旨の表明が出された。この表明をきっかけに、圏域内の議論が進み、圏域内の体制整備が進められることになった。

議論の結果、①松本市立病院のみで対応してきた

発熱外来の設置医療機関を拡大するとともに、松本市立病院の発熱外来へ医師会からの応援体制を組むこと ②懸念であった重症患者受け入れについては、結核病床を保有し呼吸器内科医が複数在籍し呼吸器管理が可能である国立病院機構まつもと医療センターが受け入れること ③松本市立病院の負担軽減のために、感染症以外の患者受け入れについては、他病院が積極的に受け入れる、2次救急輪番の引継ぎをすること ④救急医療体制の維持のために救命救急センターを保有している民間病院での陽性者受け入れは最終段階にすることが整理された。

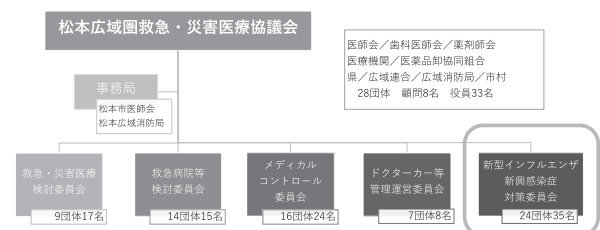
## （4）松本医療圏新型コロナウイルス感染症入院調整計画の策定

病院長会議における議論は、松本医療圏新型コロナウイルス感染症入院調整計画として整理され、2020年4月25日に開催された松本広域圏救急・災害医療協議会において承認された。これにより圏域内の医療機関、医師会、行政（県保健所、3市5村）の連携による新型コロナウイルス感染症に対する医療体制が確立された。

調整計画では、松本市立病院での患者受け入れを軸として、流行状況に応じた圏域全体での病床確保と重症度に応じた医療機関の機能分担、新型コロナウイルス感染症対応以外の救急受け入れの確保の方針が定められ、松本医療圏において地域の流行状況（入院患者数）と重症度に応じた医療機関の機能分担が明確となり、ここに全国からも注目された「松本モデル」が成立することとなった。

## 6. 松本広域圏救急・災害医療協議会

図2 松本広域圏救急・災害医療協議会



出典：松本市保健所（2021）

当医療圏は、糸魚川・静岡構造線断層帯の直上にあることから、大地震が発生する可能性が高いこと

が指摘されている。このために大規模災害に備えた医療提供体制を圏域の医療関係者と行政が連携して体制整備する場として、2005年に松本広域圏救急・災害医療協議会が発足し、災害あるいは救急に関する医療提供体制を確保するための協議の場が設置されてきた。この協議会は、顧問に各市村長、会長を松本市医師会長、副会長を塩筑医師会長、安曇野市医師会長とし、医療機関や行政関係者などの28団体から構成され、医師会のリーダーシップのもとに運営されている。

現在、災害時の医療体制を検討する救急・災害医療検討委員会に加え、2次輪番体制やメディカルコントロールなど救急体制に関する委員会が3つ設置されている。また、新型インフルエンザを想定した新型インフルエンザ新興感染症対策委員会も設置され、感染症対策についても協議できる場になっている。

当初は、新型コロナウイルス感染症の医療体制については、新型インフルエンザ新興感染症対策委員会が意思決定の場の役割を果たしていたが、より迅速な協議と意思決定が必要なために、前述の病院長会議を、改めてこの協議会に位置付けて体制整備が進められてきた。

当圏域においては、この協議会の下、救急や災害時などの医療体制を圏域全体での医療機関、医師会等の機能分担による体制整備として議論できる素地があることや、この協議会をはじめ医師会長や病院長等が日頃より意見交換をしやすい環境にあることは、同協議会の大きな存在意義であったと考えられる。

今回の新型コロナウイルス感染症の医療提供体制の構築にあたって、この協議会が存在し、医療関係者と行政でコンセンサスが速やかに図れる体制があったことは、調整計画をまとめ圏域として統一的な医療提供体制を確保する上で、当圏域の強みであった。

## 7. 松本医療圏新型コロナウイルス感染症入院調整計画の実際

2020年4月に策定された調整計画は、全国的な第3波となった2020年12月から2021年1月までの圏域内での感染拡大時に本格的に運用された。この感染拡大時には、高齢者施設での集団感染が相次ぎ、医療機関に負担の大きい高齢者の入院が増加したこと、また複数の入院受け入れ医療機関において院内感染が発生し一時的に病床運用を休止したことなどの困難な状況があったが、策定されていた調整計画に基づき患者数に応じた病床拡大、入院患者調整あるいは救急医療を維持することが可能であった。

その後、陽性者数がさらに増加した第4波、第5波においても、調整計画を原則として運用が行われ、比較的円滑な入院調整が可能であった。また、各流行を経験する中で調整計画も見直しが図られてきたので、現在の計画の概要について説明する。

調整計画では、①圏域内の流行状況に応じた各医療機関における病床確保 ②重症度に応じた機能分担 ③新型コロナウイルス感染症以外の救急医療等の維持（感染症対応と一般医療維持の機能分担）を

図3 松本医療圏新型コロナウイルス感染症入院病床調整計画

松本広域圏救急・災害医療協議会(R3.4.16)

	医療機関	STEP 1 (散发期)	STEP 2 (漸増期)	STEP 3 (急増期)	STEP 4 (爆発期)
入院の必要ない患者(軽症者・症状軽快者・無症状病原体保有者等)	県宿泊療養施設				→
	医師会(オンコル医)				→
軽症 中等症Ⅰ(呼吸不全なし) 中等症Ⅱ(呼吸不全あり)	松本市立病院	10床	16床	37床	
	安曇野赤十字病院			8床	
	松本協立病院			3床	
重症(人工呼吸器対応)	まつもと医療センター	3床 *中等症Ⅱ以上	11床 *軽症~重症	15床 *軽症~重症	
	信州大学附属病院	全県運用			
重症(透析患者)	相澤病院	3床		重症3床+中等症15床 *一般患者の中等症Ⅱ以上	
重症(小児)	県立こども病院	全県運用			

出典：松本広域圏救急・災害医療協議会（2021）

骨格とし、圏域内で陽性が判明し入院が必要な患者は、松本医療圏内の7病院（松本市立病院、国立病院機構まつもと医療センター、松本協立病院、安曇野赤十字病院、相澤病院、信州大学医学部附属病院、長野県立こども病院）において受け入れることとしている。

### ① 圏域内の流行状況に応じた各医療機関における病床確保

調整計画（図3）では、入院患者数に応じて松本市立病院の段階的な拡充（6床⇒16床⇒37床）をベースとして、圏域内の受け入れ体制をSTEP1～4に区分し、各ステップに応じて、各医療機関が受け入れ病床の開設や拡充を行うこととしている。

### ② 重症度に応じた機能分担

同様に、各ステップにおいて重症度に応じた病床の機能分担をすることとしている。基本的には軽症から中等症Ⅱまでの患者は、松本市立病院で受け入れ、中等症以上の重症度の高い患者は、国立病院機構まつもと医療センターで受け入れることとしている。

このほか、軽症から中等症Ⅰまでの比較的軽症な患者の受け入れは、安曇野赤十字病院や松本協立病院で、人工呼吸器管理等の重症対応が必要な患者については、全県対応として信州大学医学部附属病院や相澤病院で、小児の場合は長野県立こども病院での受け入れを調整することとしている。

また、高齢者等、感染隔離期間を過ぎたのちもリハビリ等の継続的な入院が必要な患者に対しては、圏域内の4病院が後方支援病院として患者を受け入れる体制としている。

医師会には、宿泊療養施設のオンコール医を当番制で担っていただいている。

### ③ 新型コロナウイルス感染症以外の救急医療等の維持（感染症対応と一般医療維持の機能分担）

新型コロナウイルス感染症以外の救急医療等を最大限維持するために、高度救命救急センターの指定を受けている相澤病院における感染者受け入れは最小限として、他医療機関における感染者受け入れが困難になった際に感染者受け入れを行うこととして、新型コロナウイルス感染症対応と一般医療の確保の側面からも機能分担する形をとっている。

調整計画の運用については、現在も流行状況に応じて情報共有を兼ねながら病院長会議を開催し、関係医療機関、医師会、県松本保健所、松本市保健所と協議しながら進めている。

また、調整計画に基づく日々の陽性患者の入院調整は、県松本保健所と松本市保健所で共同して設置している松本広域圏 COVID-19 患者調整合同本部で行っている。この合同本部では、基本的に陽性判明者全例に対して入院要否の判断するための振り分け診察の受診調整をし、その結果、入院が必要な患者については、医療機関への入院調整を行っている。また、入院不要あるいは隔離期間中だが早期に退院が可能である患者については宿泊療養施設等への療養調整をおこなっている。

合同本部を設置することで、2つの保健所が1つの圏域内にあることによる調整の混乱を防ぎ、効率的な受診調整を行うとともに、常に情報共有することで圏域として統一した対応が可能となっている。

## 8. まとめ

松本医療圏では、圏内医療機関、医師会等の医療関係者をはじめとした多くの皆様の地域の住民の健康を守るという熱い思いと自らの感染リスクを負いながらも患者に向き合う並々な努力をしていた中で、今回の新型コロナウイルス感染症に対して地域を挙げた医療提供体制が構築されてきた。この体制構築にあたっては、大規模災害を想定した医療体制を議論し築き上げてきた松本広域圏救急・災害医療協議会が大きな役割を担っていた。

これまでの経過を振り返ると、地域の医療関係者と行政が、住民の命と健康を守るという同じ思いを共有しながら、日頃から顔の見える関係があり議論できる体制があることが、災害時と同様の体制が求められる感染症対策においても重要であることが改めて認識された。

## 9. 謝辞

松本医療圏において、新型コロナウイルス感染症対策に携わっていただいている医療機関、医師会（松本市医師会、塩筑医師会、安曇野市医師会）をはじめとする医療関係者の皆様の御協力に対して深く感謝申し上げます。



シリーズ

ウィズ/ポストコロナ時代における都市政策  
新型コロナウイルス感染症対応から考える都市自治体の危機管理

# コロナ対策の中に見えた今後の危機管理体制について —地域医療体制支援拠点の活動を通して—

八王子市新型コロナウイルス感染症対策地域医療体制整備チーム 山北 晴奈

東京都西部に位置する本市、八王子市の人口は約58万人、東京都内62市区町村の中でも人口総数は7番目に多く、区部と島しょ部（伊豆諸島・小笠原諸島）を除く30市町村から成る「多摩地域」では最多である。2007年に保健所政令市、2015年4月に中核市に移行し、行政権能を拡大してきた。

本市における新型コロナウイルス感染症対策は、八王子市医師会、市内病院、保健所を含む本市行政のほか、時には教育や福祉など、分野の垣根を超えた密接な連携体制のもと行われてきた。本稿では、新型コロナという災害に対応した経験を活かし、今後どのように本市の危機管理体制を構築していくべきかを考察する。

## 1 はじめに

2021年7月頃、新型コロナウイルス感染症（以下、「新型コロナ」とする。）流行の第5波が到来した。本市では第1波から第4波まで、八王子市医師会（以下、「医師会」とする。）、市内病院、行政など関係各所が密接に連携して医療崩壊の危機を防いできた。しかし、新規感染者の爆発的増加とそれに伴う病床逼迫、自宅療養者の激増は、本市の医療体制をこれまで以上の危機的状況に陥れた。この状況を打開すべく、本市は災害対応として「八王子市新型コロナウイルス感染症地域医療体制支援拠点（以下、「支援拠点」とする。）」を設置した。支援拠点は、新型コロナ以前から本市の災害医療に関わりがあった、東京都地域災害医療コーディネーター<sup>1</sup>を務める東京医科大学八王子医療センター 新井 隆男 医師の提言により設置された。支援拠点を中心に関係各所が協力し対応にあたったことで、第5波における医療崩壊を阻止することができた。

本稿では、本市の災害医療体制の概要と、新型コ

ロナ対策における支援拠点の活動内容およびその効果を報告した上で、今回の経験を経た今後の本市の危機管理について述べる。

## 2 本市の災害医療体制

新型コロナ以前から、本市の災害医療体制は東京都の計画（図1参照）に従い、医療保険部地域医療政策課（以下、「地域医療政策課」とする。）を中心に充実を図り、大地震等の災害を想定し、以下の取り組みを行ってきた。

### (1) 災害医療・薬事コーディネーターの配置

本市は災害発生時、医療系の本部機能を担う「医療救護活動拠点」を設置することとしている。当該拠点において医学的・薬事的な視点からの助言を得るため、医師2名を「八王子市災害医療コーディネーター」、薬剤師1名を「八王子市災害薬事コーディネーター」として、予め委嘱している。コーディネーターには、平常時においても後述の訓練の他、市の

1 町田市・日野市・多摩市・稲城市・八王子市の5市である二次保健医療圏内の医療救護活動の統括・調整を行う、都が指定する医師

総合防災訓練や医療圏域ごとの災害図上訓練など様々な訓練および会議に参加いただいております、コーディネーターからの助言を踏まえ、地域医療政策課は災害医療体制の充実に取り組んできました。

## (2) 緊急医療救護所設置・運営訓練

大地震発生時、本市は傷病者のトリアージおよび軽症者の処置を行う「緊急医療救護所」を市内15箇所に設置・運営する。地域医療政策課は、この設置・運営訓練を、救護所が設置される各病院、救護所に従事する医師、歯科医師、薬剤師や柔道整復師が所属する医師会をはじめとする関係機関と協力して行ってきた。

訓練は病院と協力して開催するため、事前準備であるタイムスケジュールの作成や資料の用意、訓練参加者の役割決定やレクチャーなどを双方で確認しながら行い、当日は病院職員と市職員と一緒に訓練を実施する。ひとつの訓練を通して、市と病院との顔の見える連携を構築してきた。

## (3) 南多摩保健医療圏通信訓練

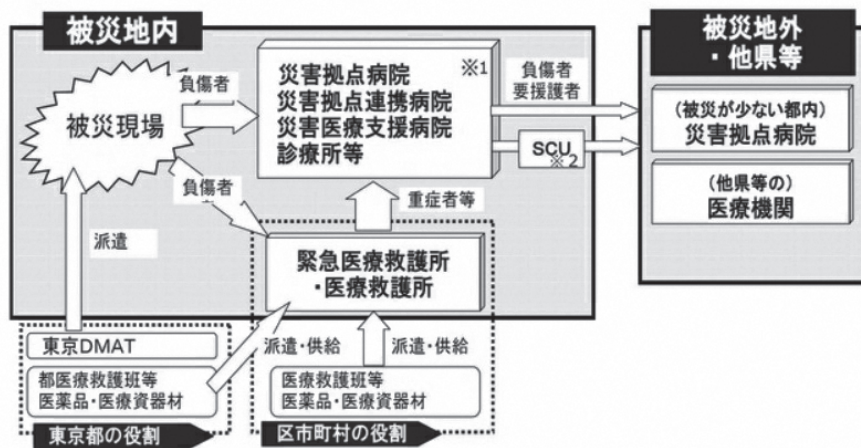
発災時、前述の「医療救護活動拠点」は緊急医療救護所や病院からの状況報告を集約することで市内の医療体制を把握し、支援を行う。集めた情報は南多摩保健医療圏医療救護活動拠点<sup>2</sup>に報告し、市内での対応が不可能な場合、支援を要請する。医療圏における主な情報伝達手段は、「医療機関等情報支援システム（通称「EMIS」）<sup>3</sup>」と、「WEBクロノロジー（通称「WEBノロ」）<sup>4</sup>」である。これらを使った通信訓練は医療圏単位で定期的に行われており、多くの市内参加病院とともに、地域医療政策課も訓練を行っている。

## 3 新型コロナウイルス感染症対策のはじまり

### (1) 地域医療体制整備チーム発足

2021年4月15日、「八王子市新型コロナウイルス感染症対策地域医療体制整備チーム（以下「整備チーム」とする。）」が本市医療保険部内に立ち上がった。整備チームは、チームリーダーである地域医療

図1 東京都における災害時の医療救護体制



出典：東京都防災ホームページ「災害時の医療救護体制」より  
(<https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/bousai/1000027/1000344.html>)

2 医療圏域の情報収集を行い、地域災害医療コーディネーターとともに医療救護活動の統括・調整を行う場所  
3 災害発生時に病院の被害状況や職員の稼働状況、患者受け入れの可否を確認できる、国が構築するシステム  
4 EMISに何らかのトラブルが生じ、利用ができなくなった場合でも連絡を取り合うことができるよう、南多摩保健医療圏域が独自で開発し利用しているシステム。EMISで伝えきれない情報についてもやりとりができる、いわば掲示板のような仕組みを取っており、EMISと同時に並行で利用することを想定している。

体制整備担当課長1名及び職員4名で構成され、軽症者や無症状者など入院を必要としない感染者の療養施設の確保、PCR検査体制の充実など、様々な新型コロナ対策を行ってきた。その中でも、後述の支援拠点の設置に大きく関わったのが、以下の取り組みである。

## (2) COVID-19 対応 地域連携 WEB 会議開催

大地震などの災害と違い、新型コロナは全国同時多発的に発生しており、他の自治体からの救援を望むことは難しい。本市の医療体制と市民の命は本市だけで守らなければならず、そのためには、医療と行政の垣根を超え、「オール八王子」で新型コロナに立ち向かう必要があった。このコミュニティとして、関係各所が参加する「COVID-19 対応 地域連携 WEB 会議（以下、「WEB 会議」とする。）」の実施を提言、自ら運営を買って出たのが、もともと災害医療の業務で地域医療政策課と交流があった地域災害医療コーディネーター新井医師であった。新井医師は新型コロナによる医療崩壊という災害級の事態に際し、本市の中核病院である東京医科大学八王子医療センターにおいて新型コロナ対策にあたるお一人である。

WEB 会議は、2022 年 1 月現在、70 回を超え実施されている。市内病院、医師会、行政などが参加し、具体的な症例や感染症対策の方法、市内全体における発生状況についてなど、情報共有や意見交換を行っている。福祉施設や学校での感染が発生すると、教育や福祉関係者も加わり、新井医師の司会のもと、カジュアルな雰囲気（新型コロナ対策における悩みどころや抱えている問題について、気負わず発言ができるような場）の中で活発な意見交換が行われている。

また、2020 年 9 月には、この WEB 会議をもとに、新型コロナ最前線で治療に当たる医師・看護師等が講師を務める「WEB セミナー COVID-19 対策 in 八王子」<sup>5</sup> が市内医療・介護・教育関係者を対象にスタートした。セミナーはこれまでに 19 回実施され、医療・介護・教育関係者がセミナーを通して正しい新型コロナ対策や知識を身に着けたことは、

市内全体の感染防止対策力の向上に貢献したと評価できる。

## (3) 八王子 10Days ルールの誕生

第 3 波時、WEB 会議において「新型コロナ患者が、国の示す退院基準（主に発症から 10 日間、かつ症状軽快 72 時間）を満たす状況まで回復したものの、転院先が見つからないことが新型コロナ病床を逼迫させている」という問題が、新型コロナ患者受入病院から提起された。原因は、転院先である病院や福祉施設が感染を恐れ、陰性確認できるまで当該患者の受入を不可としたことであった。

この問題の解決策として、WEB 会議で生まれたのが「八王子 10Days ルール」である。新型コロナは発症から 10 日経つと感染性が大幅に減少し、他者へ感染するリスクが低くなる。よって、国の示す退院基準を満たした患者は原則 PCR 検査をせず、他の病院や福祉施設に転院してもらう。WEB 会議を通して受入先となる病院や施設の協力を得て、このルールを運用することで、第 3 波における医療崩壊を防ぐことができた。「八王子 10Days ルール」は先駆的な取り組みとして多くの報道で病床逼迫解消に有効な新型コロナ対策として取り上げられ、記事の見出しで見られた言葉は「地域一丸」。まさにオール八王子で医療崩壊の危機を乗り越えた好例といえる。

## 4 八王子市新型コロナウイルス感染症 地域医療体制支援拠点について

### (1) 支援拠点発足

2021 年 7 月下旬頃から、市内の新規感染者数が毎日 100 人前後に急増し、8 月中旬のピーク時には 1 日 257 人の感染者が発生した。第 5 波の到来である。新型コロナ患者受入病院の入院状況は悪化し、1 日あたりの自宅療養者も 1,000 人に迫る勢いであった。本市はそれまで、上述の WEB 会議やセミナー、10Days ルールなどを活用しオール八王子で危機を乗り越えてきたが、第 5 波における感染者の爆発的増加と病床逼迫、自宅療養者の激増は、従来の連携体制で対処できる範囲を超え、本市は過去最

5 セミナーホームページ (<https://kk-bright.jp/covid-19webin8/>)

大の医療崩壊の危機に直面した。

この状況を打開すべく、2021年8月12日のWEB会議で新井医師は一つの提案をされた。八王子市医師会や市内医療機関、保健所間の調整を行い、入院が必要な自宅療養者および転院・退院可能な入院中の感染者の情報を一元管理する調整本部を市が設置することで、限りある新型コロナ病床に一人でも多く、入院が必要な症状の方の早期入院を支援すること。そして、この調整本部の運営は災害対応とし、市災害医療コーディネーターが従事するという提案である。

これを受け、4日後の8月16日、本市は市役所本庁舎内に「八王子市新型コロナウイルス感染症地域医療体制支援拠点」を立ち上げた。(支援拠点を中心とした連携体制は図2参照)

支援拠点には市災害医療コーディネーター2名のほか、ロジスティックチームとしてDMAT経験者を含む支援要請コーディネーター2名(病院救急救

命士)、市職員6名に加え、病院からの応援職員(看護師、事務員)も従事した。

## (2) 自宅療養者の受診調整

自宅療養者の中には、症状が悪化し入院したい、手持ちの薬がなくなってしまった、検査だけで陽性となり一度も医師の診察を受けていないなど、不安を抱える方が多かった。保健所も自宅療養者の健康状態は電話を通して聞き取っていたため、入院の必要性の判断が難しいケースがあった。そこで支援拠点は八王子市医師会と協力し、かかりつけ医や地域の診療所に対し、往診や発熱外来の受診調整をすることで、自宅療養者が医師の診察を受けられる体制を構築した。これにより自宅療養者の不安を取り除き、受診の結果から入院の必要性を判断することで、限られた新型コロナ病床をより適切に運用できた。本格的な病状悪化の前に治療することで重症化を防ぎ、入院の必要をなくす効果もあった。

## (3) 入退院および転院調整

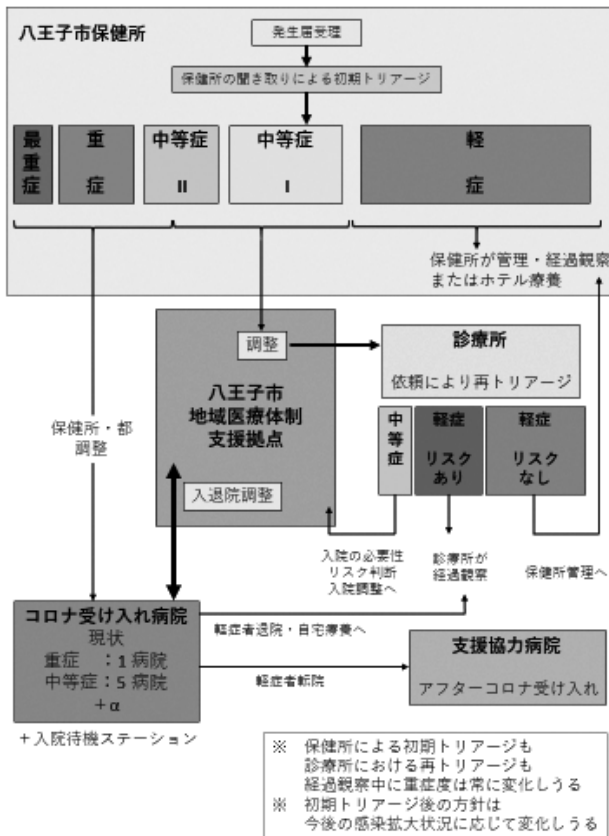
また、支援拠点は保健所や診療所からの連絡を受け、市災害医療コーディネーターの助言のもと、入院が必要な方、早期に退院が可能な方をリストアップし、入退院の調整を一元的に行なった。

調整にあたり、新型コロナ患者受入病院の空床状況を保健所、病院それぞれが把握できるシステムの構築を中核病院が担い、また、新型コロナ患者受入病院および医師会と毎日WEBミーティングを行い、現状把握することで効率的にベッドコントロールを行なった。支援拠点設置以前は、保健所が各病院に個別に問い合わせをしていたため時間を要し、退院見込みを網羅的に把握することがなかったが、これらの取組みを行った結果、スムーズな入院調整ができたことに加え、病院の病床稼働率が顕著に上昇した(図3参照)ことは、今後につながる大きな成果を得ることができたと考える。

## (4) 支援拠点の今後について

支援拠点は、感染拡大の沈静化と自宅療養者の減をもって2021年9月末に運営を終了、受診・入院調整の一部機能を保健所が引き継いで実施している。しかし、またいつ感染爆発により医療崩壊の危

図2 支援拠点を中心とした連携体制の全体図



出典：支援拠点作成

機が訪れるとも限らない。WEB 会議の定期的な開催を継続し、必要に応じて支援拠点の速やかな再設置が可能な市内連携体制を維持していく。

## 5 コロナ後の災害医療における危機管理に向けて

今回、新型コロナウイルス感染症という災害への対応として支援拠点を運営した経験は、今後の本市の災害医療体制のあり方を検討する上で有効と考える。

支援拠点は構想が提言されてから4日という短期間で設置・運用に至った。市が支援拠点を設置したからといって、医師会や新型コロナ患者受入病院の協力がなければ、当然、この連携体制は機能しない。たった4日で関係各所から全面協力を得て運用できたことは、ひとえにこれまでWEB 会議などを通して顔の見える関係性が出来上がっていたからに他ならない。

また、WEB 会議での報告やシステムへの入力により、各々が市内医療体制の逼迫状況を包括的に理解することは、市全体が抱える問題に対する適切な解決策を判断することに役立ったと同時に、難局を乗り越えるため、お互いできることを行なっていくという意識を高め、協力体制をより強固なものとし

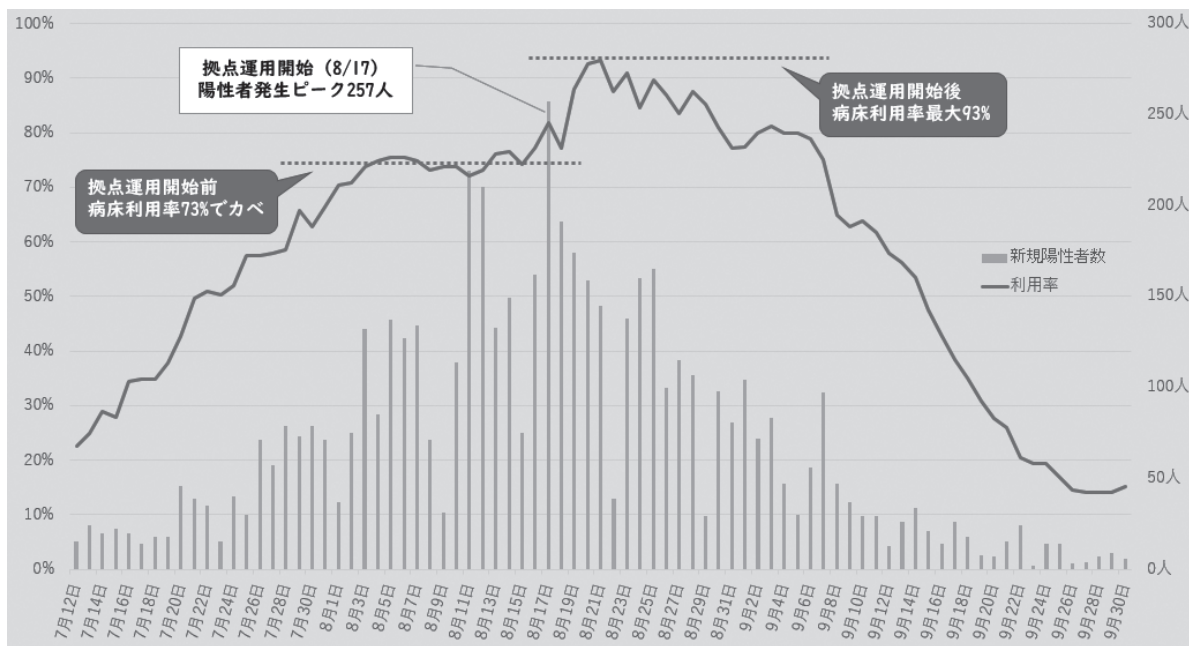
た。

現在の本市における災害時の連絡体制は、本市医療救護活動拠点が市内病院や緊急医療救護所から情報を収集し、その情報に基づき、例えば八王子市医師会に対して医師の派遣、八王子市薬剤師会に対して医薬品の調達依頼をするなどの調整を行う。本市を含め、広域的な組織として南多摩保健医療圏および東京都があり、縦割りの連絡体制が構築されている。

大地震等の災害発生時は、今回の新型コロナ対応以上の迅速な対応と協力体制が求められるため、まず日常的に顔の見える関係性を構築しておくことが重要である。また、情報を一方向に伝えるだけでなく、共通の場を設け、包括的に情報交換を行うことの有効性についても考えることができるのではないかと。

支援拠点終了後に行なった関係各所への支援拠点運営についてのアンケート調査では、病院から「八王子市は災害時でも安心できる協力体制が取れると確信できた」というお言葉を頂戴した。この言葉に込めるべく、本市は今回の新型コロナ対応の経験を活かし、今後もオール八王子で災害時の危機管理体制を充実させていく。

図3 コロナ病床の利用率と新規発生者の推移



出典：支援拠点作成

# 都市農地の保全・活用のあり方

1968年の都市計画法制定に伴う区域区分制度の創設によって、全国で多くの農地が市街化区域に編入された。地価が高騰し住宅が不足するなかであって、市街化区域内の都市農地はいずれ宅地化すべきものとして位置づけられ、1972年以降、宅地並み課税が導入された。しかし、多くの自治体で減額措置が取られたため、実質的にはほとんど市街化区域内農地の宅地並み課税は実施されなかったほか、1982年には、長期営農継続農地制度が創設され、さらに1991年の生産緑地法改正まで宅地並み課税は先延ばしされた。その後、三大都市圏特定市の市街化区域内農地においては、生産緑地法の改正を受けて、1992年に長期営農継続農地制度が廃止、生産緑地地区と宅地化農地に区分され、宅地化農地においては宅地並み課税が実施されている。

このように、都市農地は、人口流入に起因する強い宅地化圧力にさらされ、かつては住宅不足・地価高騰の悪者とされることもあったが、現在は宅地化の圧力が和らぎ、さらには農産物の供給機能以外にも防災やレクリエーションなどの都市農地が持つ多様な機能が注目されており、2015年の都市農地振興基本法の制定によって都市農地は都市にあるべきものへと位置づけられた。さらに、生産緑地法の改正や都市農地の貸借の円滑化に関する法律の施行によって、都市農地の保全に活用できる法制度の充実が図られている。とはいえ、都市化に伴う営農環境の悪化や後継者の不在、重い税負担等により、依然として市街化区域内農地の面積は減少を続けており、都市自治体には、法制度を理解しながら、担い手の確保やまちづくりとの連携などによる都市農地の保全と活用に取り組むことが求められている。

そこで、今回は「都市農地の保全・活用のあり方」をテーマとし、都市農地に係る法制度の変遷や地方都市における生産緑地地区の指定等の研究及び都市農地活用の取組み事例を取り上げ、都市自治体における取組みのあり方を考えたい。

# 低環境負荷型分散の時代： Urban agricultureから Urban farmingへ

東京大学大学院工学系研究科 教授 横張 真

感染症の蔓延や気候変動に対応した新たなまちづくりとして、都市の「農」が世界的に注目されている。稠密・コンパクトな市街地形成を目指してきた欧米の都市が、屋上や壁面等を活用した「農」の垂直的確保を目指しているのに対し、アジアの諸都市は、伝統的に市街地と農地が水平的に混在した分散型の都市構造を形成してきており、とくに日本では、そうした都市構造を裏付ける各種制度の整備がなされてきた。「農」の経営や機能をめぐる新たな発想とともに、ICT やエネルギー、モビリティにかかわる最新技術をツールに、市街地と農地を上手に混在させたグリーンな分散のあり方を実現することが、新たな都市像となろうとしている。

## 1. 世界的に注目される Urban agriculture

Urban agriculture が世界的なブームとなっている。ドイツやオーストリア等の都市にみられるクラインガルテンのように、市民のレクリエーション空間としての農園は、伝統的にも欧米の都市に存在してきた。だが近年では、ヴィーガンフード・ブームに象徴される健康志向のライフスタイルにも後押しされ、都市内のビルの屋上等を活用した、新たな形態や機能を有した農園が、街の随所に開設されている。ニューヨークでは、市当局により認定され支援を受けているコミュニティガーデンとされる農園が600箇所を越えている。ロンドンでは、2012年のオリンピック開催を契機に、まちなかに2012箇所の農園を設置することが目指され、現在、その数は2500箇所を超えたという。デトロイト、トロント、パリ、ベルリン、コペンハーゲン等でも、各々の都市の事情を背景としつつ、それぞれに特徴ある農園がまちなかに整備されている。欧米のみならず、シンガポールや香港、上海など、アジアの大都市であっても、屋上等を活用した農園が次々と開設されている。

しかし、ここ数年の新たな情勢のなかで、Urban

agriculture には、さらに大きな期待が寄せられている。ひとつは、言うまでもなく COVID-19 パンデミックである。2年以上にわたり、ロックダウン等の措置により外出の機会が大幅に減り、屋内での様々なイベントやレストラン・パブ等での飲食の機会が制限されるなか、感染リスクの低い日常的なストレス解消手段のひとつとして、身近な農園でのガーデニングが、世界的なブームとなっている。日本でも、2020～21年にかけて、ガーデニング関連産業は著しい伸びを示しているという。

グローバルな気候変動に対するアダプテーション策のひとつとしても、Urban agriculture に対する期待は大きい。世界経済フォーラムは毎年、The Global Risks Report というレポートを提出し、人類を待ち受ける様々なリスクに対して警鐘を鳴らしてきている。2019年版レポートは、COVID-19 パンデミックが始まる直前に提出されているが、興味深いのは「感染症の感染拡大」が、さほど大きなリスクとは位置づけられていなかったことである。影響度合いは平均よりもやや上ながら、発生可能性は平均以下。一方、感染症の感染拡大よりも深刻なリスクとして指摘されているのが、「気候変動への抑

制・適応の失敗」や「激甚気象災害」「生物多様性の喪失」といった、いわゆるグローバルな気候変動に伴う様々なリスクである。

こうした危機意識のもと、COVID-19 パンデミックが収束した後の都市のあり方をめぐっては、単に「元に戻る」のではなく、ミティゲーションとアダプテーションの両面で、気候変動に伴うリスクに備えたまちづくりを進めようとする動きが、世界各地で見られるようになってきている。その代表的なものに、パリ市が取り組む「15分圏まちづくり」がある。徒歩や自転車により15分程度で到達できる圏域を単位に街の再生を図ることで、できる限り二酸化炭素の排出と資源の無駄遣いの抑制を図ろうとするものである。Green Recovery や Build Back Better といった標語のもと、パリ以外にもアメリカのポートランドやイタリアのミラノ等、世界の様々な都市で先行的な取り組みが始まっている。

従来は経済合理性のもと、都市を単一のユニットと捉え、特にエネルギーや水、食料等の、都市が産生し得ない資源に関しては、海外も含め系外から一元的に供給するシステムが、最も効率的で望ましいものとされてきた。システムが細分化されるほど効率が落ち、それがコストに跳ね返る。システムを単純化し効率化することが是とされてきたわけである。

それに対し、15分圏という小ユニットに都市を分割することは、分割された各ユニットの中で、できる限り資源の自給自足を促すことを意味するものとなる。しかし当然ながら、都市が必要とするエネルギーや水、食料の全てを自給自足できるものではない。従って、自給自足と外部からの供給との組合せという、従来の経済性を重視する価値観からすれば無駄とされる、リダンダントなシステムを構築することが目指されているわけである。

Urban agriculture は、以上の文脈のもと注目される行為のひとつとなっている。パリでは、再開発に際しては屋上にできる限り菜園を設け、そこで野菜等を自給できるようにしようとの提案がなされている。シンガポールでは、畑を垂直に積み重ねたような超高層建築の建設を進め、10%に満たない食糧自給率を30%程度まで引き上げようとしている。健康志向のライフスタイルに加え、With/

Post COVID-19 の新たなライフスタイル、さらにはグローバルな気候変動に対応した新たなまちづくり等、現代の都市をめぐる様々な課題に対するソリューションのひとつとして、Urban agriculture は世界的に注目されるところとなっている。

## 2. 垂直と水平

西欧の都市は、中世の城郭都市に象徴されるように、明瞭な輪郭を持ち、空間と機能の両面において、周囲の農村と明確に区分けされるという特徴を有してきた。そうした伝統は、20世紀初頭の田園都市に引き継がれ、現代にあっても都市の基本構造をなしている。都市は第二次・三次産業に特化した空間であり、人々は集合住宅に集住し、工場やオフィスが集積する。農村は第一次産業に特化した空間であり、農地や牧野、森林が広がる。そうした空間と機能が連動した二元論的な対比構造が、西欧の都市と農村を特徴づけてきた。

人が集住し産業が集積することには、当然、リスクもある。伝染病の蔓延や公害、自然・人為災害、さらには人が高密度に集住することに伴う様々なストレスや紛争など、集住・集積にはデメリットも多い。しかし、北米や西欧の都市の多くは、地震や津波等の自然災害に見舞われることがほとんどなく、高緯度地帯に位置するため、台風やハリケーンといった熱帯性低気圧による風水害とも無縁である場合が多い。そうした風土のもとで、集住・集積のメリットがデメリットを上回るとの判断のもと、集住・集積を旨とした都市が形成されてきた。

ところが今、感染症のパンデミックやグローバルな気候変動により、これまで経験のないような自然災害が、欧米の都市を襲うようになった。感染症のパンデミックも気候変動も一過性とはいかず、現状のままでは集住・集積のデメリットがメリットを凌駕しかねない。そこで、これらのリスクを受け止める新たな発想のまちづくりが喫緊の課題となった。欧米における Green Recovery や Build Back Better を標榜した新たなまちづくりのあり方は、こうした危機感に裏付けられたものであり、その有力な手段のひとつが、Urban agriculture というわけだ。

しかし、元来、集積・稠密した市街地の形成を旨としてきた欧米の都市にあって、Urban agriculture



のための用地を確保することは容易ではない。結果、ビルの屋上等を活用したり、ビル全体を農園で覆ったりといった、垂直方向の用地確保に活路を見出さざるを得ない場合も多い。

一方、日本を含むアジアはどうか。江戸は、すでに18世紀には人口100万を擁する世界最大の都市のひとつでありながら、周囲の農村と明瞭な土地利用上の境界線を持たず、市中にも多くの農地が存在した。行政界としての朱引線内の、実に4割以上が農地だったことが知られている。江戸は水害や火事、地震といった自然・人為災害が多発した都市であり、常に災害に備え、壊れてもすみやかに再建できることが、まちづくりの基本をなしていた。多くの農地を内包する都市構造は、災害に対する備えの一環としての意味をも持っていたと考えられる。日本だけではない。インドネシアのジャカルタは、バタヴィアと呼ばれたオランダの植民都市であった当時から、その周囲にはカンブーンと呼ばれる都市農村混在地域が存在していた。カンブーンが広がるエリアは、その後もデサコタと呼ばれ、ジャカルタを含むインドネシアの多くの都市を特徴づけてきた。

こうした市街地と農地の混在は、現代のアジアの都市においても、多く認められるところである。東京都は現在、1400万の人口を擁しながら、農地が全く存在しないのは都心12区のみ。外縁の11区を含むその他すべての区市町には農地が存在し、その総面積は、東京都の公園面積にほぼ相当する。ジャカルタ、マニラ、バンコク、台北などの都市も、いずれもが首都であり、その国を代表するメガシティでありながら、東京と同様、市街地と混在した農地を内包している。

都市が、農村との間に明瞭な境界を持たず、市街地内にも農地が残存してきたことは、これまで都市計画の失敗を象徴するものとされてきた。欧米のような二元論的な対比構造のもと、都市（市街地）と農村（農地）の明瞭な区分けこそが都市計画が目指すべき姿とされてきた。ところが、Green Recoveryの名のもと、世界の都市が目指し始めた新たな都市のあり方は、「峻別」を是とする従来の概念とは対照的に、空間や機能の「混在」により、様々な今日的課題に対する回答を求めようとするものと言える。市街地と農地の混在が、レジリエンスや二

酸化炭素削減を目指すGreenな都市のあり方の模索のなかで、一周回って最先端ということになり始めているのではないだろうか。Urban agricultureの実現のため、欧米の都市はビルの屋上や壁面など、垂直方向にその用地を求めた。その一方、日本をはじめアジアの諸都市は、必ずしも意図されたものでなかったにせよ、農地を水平的に内包した市街地が形成されてきた。農的空間の水平的な確保が可能な都市構造を維持してきたことが、都市計画の失敗どころか、最先端の都市構造のポテンシャルになり得るわけだ。

### 3. なぜ農地は都市内に残ったのか

欧米におけるUrban agricultureの大半は、一度すべてが市街化された街なかで、ビルの屋上等を種地に、近年になって新たに営まれるようになったものである。その担い手や目的も、都市住民による余暇や社会活動である場合が大半である。アントレプレナーによる新たな農ビジネスも認められるものの、いわゆる農家による第一次産業としての農業経営は、全くと言ってよいほど認められない。欧米の都市におけるUrban agricultureは、農家が農地で営む農業が街なかに息づく日本の都市農業とは、全く異質なものである。「農業」を、農家が営む第一次産業とするなら、Urban agricultureを「都市農業」とするのは誤訳である。

また、アジアをはじめとした発展途上国において広く認められる都市内の農業は多くの場合、ゲリラ的とも言うべき、都市計画上は認定されていない行為であったり、開発途上地における暫定的な行為であったりにすぎない。都市における合法的かつ恒久的な行為として農業があり、農地の存続が法的根拠にもとづき担保されている日本の都市農業は、世界的にもほとんど類例がない存在といえる。

では、日本ではなぜ、農地が合法的に都市内に残存したのか。1952年、戦前からのいわゆる地主・小作制を解消するために制定されたのが農地法であった。同法は、個々の農家が農地を所有する権利を手厚く保護することが根幹となっている。つまり同法は、農地を所有できるのは農家に限定するという点において、農家は誰かを定めることにその本質がある。それに対し、1968年の改正都市計画法は、

区域区分に象徴されるように、土地利用を即地的に規定することを目的としている。

この2つの法の規定が併存しているのが、日本の都市の郊外であると言える。都市計画法は土地に線を引き、市街化区域と市街化調整区域を規定する。農地法は人に線を引き、農家と非農家を峻別し、農家が農地を所有することを手厚く保護する。この2つの論理がオーバーレイされたところに日本の郊外があるわけである。従って、この2つの論理がオーバーレイされれば、図1に示すように、4つの象限が生じる。

これら4象限のうち、目指されたのは言うまでもなく、「農村（市街化調整区域）に農家が農地を持ち農業を営む」（第1象限）と「都市（市街化区域）内に都市住民が暮らす」（第3象限）の2つの象限であった。しかし、象限が4つ発生することは必然的に、意図されなかった残り2つの象限（第2・4象限）の発生をも意味し、これら2つが、これまで日本の都市計画の失敗を象徴するものとされてきた

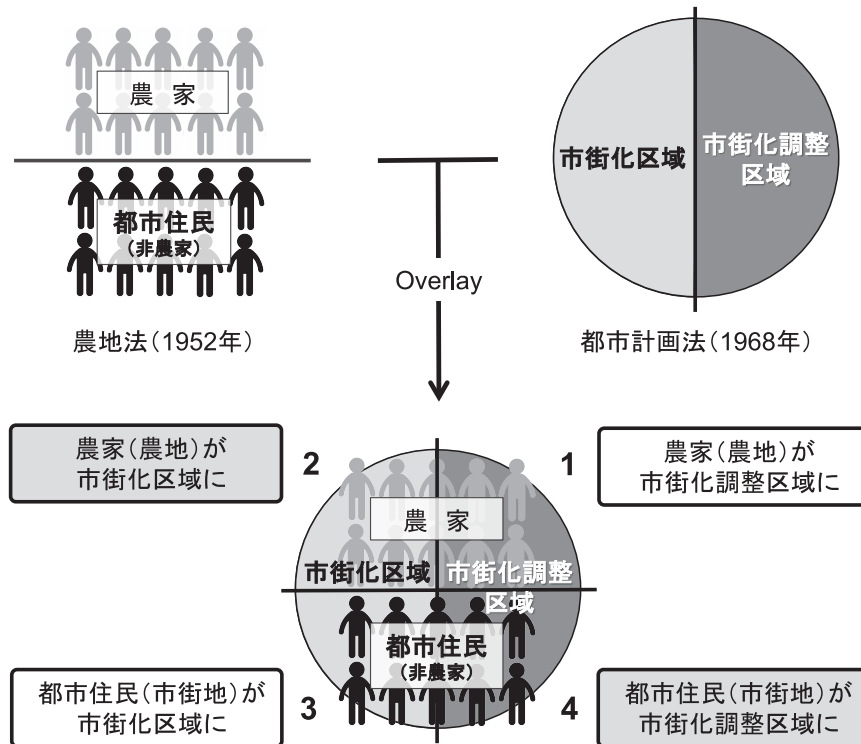
わけである。

ところが、意図されなかった第2・4象限にも、結局はその存続に対して法的根拠が与えられている。生産緑地法により、都市（市街化区域）といえども、一定の要件を満たせば農家が農地を持ち続けることが保障されている（第2象限）。一方、都市計画法上、農村（市街化調整区域）にあっても、一定の要件を満たせば都市的開発が可能になっている（第4象限）。積極的に意図されたものではなかったにせよ、これら2つの象限は、異なる論理にもとづく2つの法がオーバーレイされた結果、必然的に生じた存在である以上、それを否定することは、制度設計のミスを是認することとなる。意図されなかった第2・4象限にも、その存続を認める法的根拠を与えざるを得なかったわけだ。

#### 4. 農業経営の多角化

以上のとおり、これまで都市内の農地は、都市計画的には積極的に位置づけられてきたわけではな

図1 農地法（1952年）と都市計画法（1968年）がオーバーレイされた土地利用政策



出典：筆者作成

く、農家が営農を継続する権利を保障するための窮余の策といった性格が強かった。とくに市街化区域は、「既成の市街地ないしはおおむね10年以内に計画的に市街化すべき区域」とされ、そこに生産緑地法にもとづき農地が存続することは、制度的な矛盾を内包した体系であったとも言える。

ところが近年、いわゆるコンパクトな市街地の形成が都市計画上の大きな目標のひとつとなるなか、都市に農業・農地を積極的に位置づける動きが活発になっている。「都市農業振興基本法」(2015年)、「都市農業振興基本計画」(2016年)の制定や、用途地域のひとつに、農地保全と良好な市街地形成の両立を目的とした「田園住居地域」(2018年)が加わり、「農地保全型の地区計画」(2020年)が創設されたこと等は、そうした動きを象徴するものである。さらに、「生産緑地法」の部分改正(2018年)や「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」(以下、「都市農地貸借法」という)(2018年)の制定を通じ、農業・農地は窮余の策どころか、もはや「都市にあるべきもの」とされるようになった。

しかし、いかに農業・農地の都市計画上の制度的な位置づけが大転換されようとも、農業そのものが経営的に安定しないことには、その存続はあり得ない。都市のなかに存在することのメリットを最大化した農業経営のあり方が求められる。農作物の生産については、単位面積当たりの収益性が高い、商品価値の高い作物への特化が求められるだろう。水稻のような大規模化・機械化による経営効率の向上が必須の作目は、都市農業には向かない。野菜や果樹さらにはそれらの加工品等、分散・小面積である一方、消費地と近接しているといった都市農地の特性を活かした作目に注目する必要がある。

市民農園や体験農園等、都市住民のレクリエーショナルな要求に応えることも、都市内に立地することの特性を活かした経営のあり方として重要だろう。都市農地貸借法により、生産緑地であっても貸借が容易になったことは、こうした経営を大きく後押しするものとなる。ただし、こうした都市住民向けの貸し農園経営は、生産業(第一次産業)ではなくサービス産業(第三次産業)である。サービスの質が、経営の良否に直結する。そうした要求に十分に対応できない農家に対しては、企業や団体のサ

ポートを得ながら事業展開することが求められる。

生産緑地法の改正により、生産緑地地区に農産物直売所や農家レストランを設置できるようになったことも、都市農業の経営安定化に寄与するものと期待される。農家全体の所得としては、不動産経営に代表される農業外からの収入の確保も、その安定化には欠かせない。このように、都市に立地する特性を活かした多角的な経営の展開が、農業経営の安定化にもとづく都市農業・農地の安定的存続には不可欠だろう。農業経営を前提としつつも、農作物生産に特化した従来型の農業とは異なる、都市のニーズに直結した存在としての、新たな日本型 Urban agriculture の確立が求められる。

## 5. 農業・農地をめぐる社会のイノベーション

ICTの普及等に伴い、新たな働き方としてテレワークが社会に浸透し始めている。これまでテレワークというと、ワーケーションに代表されるように、遠隔地の別荘等、非日常的な形態の勤務をすることとされることが多かった。しかし近年注目されているのは、都市やその郊外に暮らしつつ、仕事の内容やライフスタイルに応じて、場所や時間帯を柔軟に変える、日常的なテレワークであろう。週2、3日は在宅勤務、残りは出社したり自宅近くのワークスペースで仕事したり、といった勤務形態である。COVID-19パンデミックが、こうした新しいワークスタイル・ライフスタイルの普及を、一気に加速させていることは、言うまでもない。

都市やその郊外を舞台としたテレワークの普及により、日常的に自宅およびその周囲の街で暮らす時間が長くなることは、良好な居住環境に対する要求や依存度が高まることを意味する。その際、快適なワークスペースや息抜きのためのカフェ、質の高い文化施設等も重要だが、それらに加え各種の緑も、暮らしのクオリティ向上にとって不可欠な存在となるだろう。なかでも都市農地は、テレワークの普及により生じた時間を有効に使う空間として、市民農園や体験農園を通じてレクリエーショナルな要求に応えたり、副業としての新たな農ビジネスの場を提供したりといった役割を担い得る。新しいワークスタイル・ライフスタイルを受け止める緑のひとつとして、都市農地は今後、大きな役割を果たすことが

期待される。

しかし、こうした都市の農業・農地の新しいポテンシャルを引き出す上では、関係主体のマインドリセットが不可欠である。旧来の発想にとらわれることなく、土地も主体も行為も、多様かつ柔軟な発想を持つ必要がある。行政や関係団体にあつては、制度の運用から組織の構成に至るまで、慣例にとらわれない新たなあり方を志向する必要があるだろう。なかでも、都市の農業・農地を農家だけの領域とすることなく、都市住民をはじめとした様々な主体に広く開かれた存在とすることが、何よりも重要である。都市計画は建設行政、農業は農政といった旧来のテリトリー分けを、抜本的に見直すべき時期にさしかかっている。

## 6. 低環境負荷型分散の時代：

### Urban agriculture から Urban farming へ

一方では気候変動に伴う災害の多発や疫病のパンデミックのなかで、人や業務が都市に集住・集積するデメリットが増大し、他方では、ICT や分散型のエネルギーシステム、新たなパーソナルモビリティといった技術の進歩により、集積を伴わずとも第二次・三次産業が成立する条件が急速に整うなかで、都市に集住・集積することのデメリットがメリットを上回りつつある。この傾向は、とくに先進諸国の大都市で顕著である。人口の集住・業務の集積度合いを競い、都市間競争の上位を目指すことは、もはや発展途上の新興都市がすること。成熟した先進都市ほど、そうした単純な競争原理の外にある、新たな都市の価値創造の実験的な模索の段階に入っている。

こうした新たな動向は、「分散」の価値の見直しをも意味する。従来、Disperse（分散）は無秩序なスプロールと同義とされ、人口や業務が分散することは、経済的に非効率であるのみならず、資源やエネルギーの浪費という観点から、グローバルな気候変動対策にも反するものとされてきた。しかし、ICT やエネルギー、モビリティにかかわる技術革新のもと、資源やエネルギーの浪費を伴わないグリーンな分散が、技術的な裏付けを伴い可能となりつつある。それは、テレワークや副業を含む新たなワークスタイル・ライフスタイルへの移行と同一ベクト

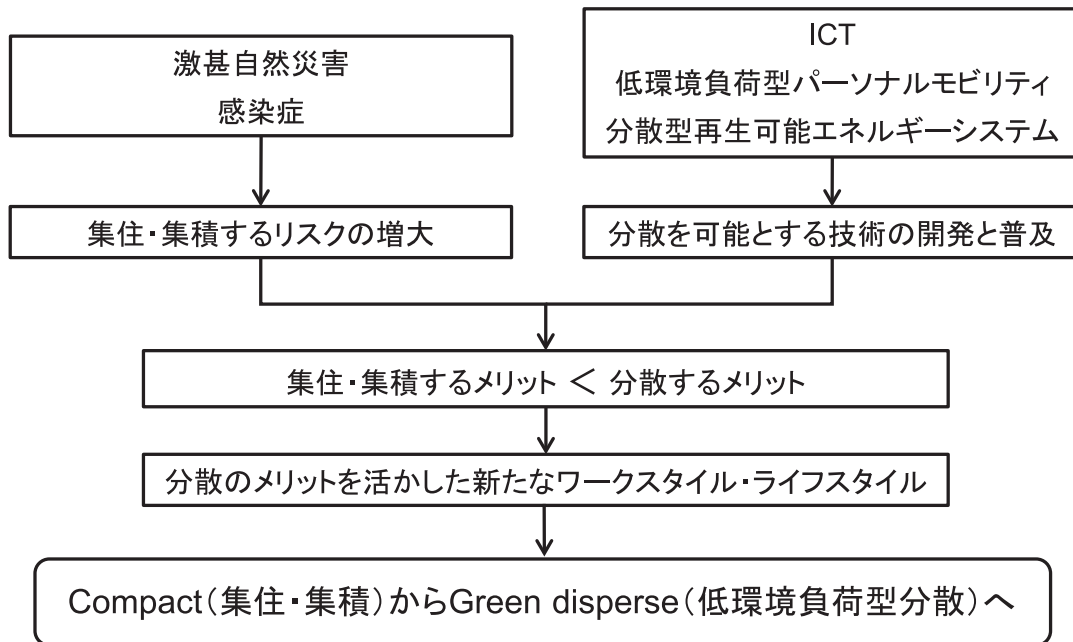
ル上にあるものであり、今後の都市を考える上での、鍵をなす概念となるものだろう。時代は、Compact（集住・集積）から Green disperse（低環境負荷型分散）へと、大きく舵を切り始めている（図2）。

こうした時代の転換のなか、市街地と農地が水平的に混在する日本・アジア特有の都市構造は、都市計画の失敗どころか、最新の Green disperse を具現化するポテンシャルをもつ存在として、新たな価値が見出されようとしている。ICT やエネルギー、モビリティにかかわる最新技術をツールに、市街地と農地を峻別するのではなく、両者を上手に混在させた理想的な分散のあり方を実現することこそ、今後の新たな都市像となるのではなかろうか。

ただし、その際求められる農地は、農業（第一次産業）だけではなく、より広範な機能を担う場として構想される必要がある。欧米における Urban agriculture は、行為の主体が誰かを問うものではなく、行為の目的が産業なのか余暇なのかを問うこともない。一方、日本の「都市農業」は原則として、農地法の規定のもと、農家による生産業としての農業をさすものとされる。「agriculture」は、欧米では主体や行為の排他性を伴わない、農作物を耕作する行為全般をさすのに対し、日本では、農家による農業をエクスクルーシブにさす用語として用いられることが多い。主体や行為の目的を問わず、耕作行為全般を包含する語としては、日本にあつてはむしろ、「farming」を用いることが適当だろう。日本における Green disperse 推進のために必要なのは、Urban farming である。

欧米の模倣ではない、独自の風土に根ざした日本型 Urban farming を根付かせ、市街地と農地が混在する都市構造を活かした Green disperse を実現していくためには、都市の農業・農地を新しい視点からとらえる発想とともに、そのポテンシャルを引き出す社会システムのイノベーションが不可欠である。

図2 Compact（集住・集積）から Green disperse（低環境負荷型分散）へ



出典：筆者作成

# 地方都市における都市農地の保全と生産緑地制度などの活用

熊本県立大学環境共生学部 教授 柴田 祐

生産緑地制度のいわゆる 2022 年問題を見据え、生産緑地法が改正されるなど、ここ数年、都市農地に関連する法制度が整備、充実されてきたが、これらの新たな法制度は地方都市においてどのような意味と可能性があるのだろうか。その検討に際しては、新たな法制度を活用して、人口減少に対応したよりよい都市づくりを地方都市において進めることができる、大きなチャンスと捉えるべきではないだろうか。本稿では、政令指定都市の中でも相当量の市街化区域内農地が存在する熊本市を事例として、改正された生産緑地制度をはじめ、田園住居地域、新たな地区計画制度、立地適正化計画との連携などについて、地方都市における可能性について検討した。

## 1 はじめに

生産緑地制度のいわゆる 2022 年問題を見据え、生産緑地法が改正されるなど、ここ数年、都市農地に関連する法制度が整備、充実されてきた。地方都市においては生産緑地地区の指定はほとんどなく、したがって 2022 年問題は起こりようがないが、これらの新たな法制度は地方都市においてどのような意味と可能性があるのだろうか。

これまで都市農地の問題は、主に大都市圏の問題と認識されてきたため、なぜ地方都市において都市農地を保全する必要があるのか、実は、議論はそれほど深まっていない。むしろ人口減少が著しいからこそ市街化区域内の農地の宅地化、人口増に対する期待は引き続き高いのが地方都市である。

しかし、人口減少時代をむかえ、宅地の供給量もピーク時の 1/4 を割り込むまでに減少するとともに、全国的に空き家や空き地が増加している。それに伴い、コンパクトシティなど新たな時代の都市のあり方が模索されているが、市街地の現状に目を向けると、空き家や空き地の発生は個々の事情による

ため、その立地も発生時期もランダムであり、市街地内に低未利用地が無秩序に増加していく「リバーススプロール<sup>1)</sup>」の発生が懸念されている。

そのような状況では、市街化区域だからといって農地を宅地に転用しては、市街地内の空き家や空き地の無秩序な増加を助長させるだけである。それよりも都市農地を保全しながら、空き家を利活用したり、空き地を改めて宅地として利用する方が、良好な市街地の形成につながるはずである。しかも、このような状況は大都市圏よりも地方都市の方がより深刻である。

これらを踏まえると、今回の一連の動きを単に三大都市圏における 2022 年問題への対応ととらえるのではなく、むしろ充実してきた都市農地に関連する法制度を活用して、人口減少に対応したよりよい都市づくりを地方都市において進めることができる、大きなチャンスと捉えるべきではないだろうか。

そこで本稿では、政令指定都市の中でも相当量の市街化区域内農地が存在する熊本市を事例として、地方都市における都市農地の現状を概観しながら、

1 浅野純一郎 (2017) 都市縮小と土地利用計画、都市縮小時代の土地利用計画、浅野純一郎他、学芸出版社、pp.11-18

改正された生産緑地制度のほか、新たに創設された田園住居地域や農と住の調和したまちづくりに向けた新たな地区計画制度の地方都市における活用の可能性について検討したい。

## 2 都市農地・都市農業という言葉について

ここで、都市農地と都市農業という言葉について改めて考えてみたい。まず、都市農業は都市農地で営まれる農業ということでシンプルに理解することができる。一方で、都市農地に対しては都市計画と農政の2つの分野からのアプローチがあり、さらにそれぞれの背景が異なることから、都市農地の定義や対象とする地域の範囲が異なるにもかかわらず、その差異が曖昧なまま議論されることが多い。

都市農地の問題は、都市計画的には1968年の線引きの実施に端を発するものであることから、市街化区域内の農地を都市農地とするのがまずは第一であろう。実際には、当初線引き後の宅地並み課税や生産緑地制度など、議論の大半が三大都市圏特定市の市街化区域内の農地に関するものであったことから、都市計画の分野で都市農地として議論されるのは、三大都市圏特定市に限定した市街化区域内の農地である場合が多い。昨今の都市農地に関連する法制度の整備、充実は、まさにこの都市農地がメインターゲットとなっている。

しかし、表1に市街化区域内農地の区分別面積を示しているとおり、三大都市圏特定市よりもそれ以外の都市の市街化区域内の農地の面積の方が大きいのが実態で、当初線引き以降ずっと変わらずそのような状況が続いている。したがって、三大都市圏特定市の市街化区域内の農地の議論は、都市農地の問題の一つの側面を切り取っているに過ぎない。

表1 市街化区域内農地の区分別面積（令和2年）

	三大都市圏 特定市	左以外の 都市	計
生産緑地以外	10,002.5ha	39,387.7ha	49,390.2ha
生産緑地	12,208.9ha	123.4ha	12,332.3ha
計	22,211.4ha	39,511.1ha	61,722.5ha

※資料：国土交通省「令和2年都市計画現況調査  
（令和2年3月31日）」  
総務省「固定資産の価格等の概要調査  
（令和2年1月1日）」

一方で、農政の分野では、都市農業振興基本法第2条に「都市農業」とは、市街地及びその周辺の地域において行われる農業をいう」とあるように、市街化区域に限定しないで議論されることが多く、例えば、農林水産統計における農業地域類型区分の「都市的地域」内の農地を都市農地として議論されることが多い。しかし、土地利用規制も税制も、市街化区域と市街化調整区域、さらに同じ市街化区域でも、三大都市圏特定市とそれ以外の市町村では大きく異なる。基本法であることから、限定的なものではなく広い概念で都市農業をとらえるべきではあるが、その都市農業を支える都市農地の状況が異なるため、都市農業振興基本法でいうところの都市農業を議論する際には、そのベースである都市農地が都市計画的なものとは異なる点に留意する必要がある。

## 3 地方都市における新たな法制度の可能性

### (1) 生産緑地地区の指定

近年、地方都市においても生産緑地地区への関心が高まってきているが、その最大の理由は、農地の固定資産税の負担が年々大きくなってきていることである。一般市街化区域内農地の固定資産税は、宅地並みに評価され、負担調整措置により一般農地に準じた課税とされてきたが、これは簡単にいえば年々固定資産税が上昇し、いずれ宅地並みの課税になるということである。制度が導入された当初は、宅地並みに評価されても、一般農地に近い課税であったが、前年比10%増まで課税額が抑えられてはいるものの、現行の制度になってから25年にわたる負担調整措置が積み重なり、近年は、指数関数的に課税額が毎年大きくなってきている。立地によっては地方都市といっても1反（1,000㎡）あたり20万円を超える税額にまで上昇している農地も存在する。納税猶予制度がある相続税よりも、あれよあれよという間に上昇し、さらにそれを毎年支払わなくてはならない固定資産税の負担の方が、地方都市においては営農継続への影響が大きいといえる。

今回の法改正以前から、長野市（2003）や和歌山市（2006）、常陸太田市（2010）など、地方都市においても生産緑地地区の指定が行われるようになり、さらにその後、島本町（2019）、高知市（2020）、

広島市（2021）においても新たに導入されている。残念ながら、その後の地方都市における指定の動きについては、寡聞にして把握していないが、広島市以降、落ち着いた感はある。

表2は、全国の市街化区域内農地の現況について、面積順で上位20位までの市町村を示したものである。三大都市圏特定市に該当するのは名古屋市のみで、その他は三大都市圏特定市以外の市町村となっている。一方で、そのうち生産緑地地区を指定しているのは、広島市、和歌山市、金沢市、長野市の4市のみで、あわせて91.1haに過ぎない。

生産緑地地区に指定されれば、農地評価、農地課税となるため、農家の税負担を大幅に抑えることができ、都市農業の継続と都市農地の保全につながるができるだろう。そういう意味では、今回、指定の最低面積が300㎡に引き下げられたことは、地方都市においても追い風といえる。

一方で、長年の特定市における生産緑地の運用の経験からは、属人的な指定と解除という運用に陥りがちな点が常に批判されてきている。地方都市においても同様に、固定資産税の負担が重いからという理由のみで生産緑地地区を指定するのは、市民的な理解も得られないだろう。例えば、人口が減少する中で、地方都市においてより豊かな都市空間を形成するために都市農地が必要であるというような積極的な説明が必要であり、そのための一つの方法として生産緑地地区が指定されるべきであろう。

（2）田園住居地域の可能性

それでは、新しく創設された用途地域である「田園住居地域」についてはどうであろうか。田園住居地域は、用途地域の一類型として、農業の利便の増進を図りつつ、これと調和した低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域として創設された。1992年以来、26年ぶりに新設された用途地域であり、これにより都市の構成要素としての農地が都市計画に本格的に位置付けられたといえる。

具体的には、都市縁辺部の戸建て住宅が広がり、農地が一定量存在するエリアに田園住居地域を指定することが想定されており、住民は身近な農地の緑地機能や生産機能から得られる効用を享受する一方、農業者は、周辺が低層住宅であれば、日照・通

表2 全国の市街化区域内農地の現況（面積順）

都道府県	市町村	市街化区域内農地 (ha)	生産緑地地区 (ha)	計 (ha)
岡山県	倉敷市	1,142.1		1,142.1
岐阜県	岐阜市	1,041.9		1,041.9
兵庫県	姫路市	928.0		928.0
広島県	福山市	894.9		894.9
広島県	広島市	784.1	5.8	789.9
愛知県	名古屋市	421.1	247.4	668.5
和歌山県	和歌山市	527.8	82.0	609.8
福島県	いわき市	570.3		570.3
大分県	大分市	567.6		567.6
岡山県	岡山市	526.4		526.4
熊本県	熊本市	498.9		498.9
茨城県	古河市	491.9		491.9
栃木県	宇都宮市	477.5		477.5
新潟県	新潟市	436.1		436.1
富山県	富山市	433.7		433.7
静岡県	富士市	421.7		421.7
石川県	金沢市	421.1	0.1	421.2
愛媛県	松山市	412.5		412.5
栃木県	栃木市	411.8		411.8
長野県	長野市	375.0	3.2	378.2

資料：国土交通省資料をベースに時点修正した  
 市街化区域農地：総務省「固定資産の価格等の概要調査（令和2年1月1日）」  
 生産緑地地区：国土交通省「令和2年都市計画現況調査（令和2年3月31日）」

風等の障害、夜間照明による光害など住宅側から農地へ及ぼす影響が比較的少ないなど、両者にとってお互いにメリットがあることが期待されている。

また、農地の開発行為だけでなく物件の堆積なども含めて市町村長の許可制が導入され、300㎡以上の開発行為などは原則不許可となり規制が強化されている。あわせて、税制措置も用意され、田園住居地域内の宅地化農地の300㎡を超える部分については、固定資産税の課税評価額が1/2に軽減されるとともに、同じく宅地化農地について、相続税、贈与税、不動産取得税の納税猶予についても適用される。

農地の存在を前提とした用途地域が新たに加わったことは、都市計画的には非常に画期的なことである。用途地域であるため、生産緑地のように属人的な運用に陥ることなく、田園住居地域内のすべての農地を保全対象とすることができるのは大きい。

一方で、課題もある。市街化区域の拡大が難しい



現状では、既存の用途地域から貼り替えるしかないが、用途規制も形態規制も低層住居専用地域と同様のため、現実的には、第1種及び第2種低層住居専用地域から貼り替えるしかないと考えられる。しかし、一般的には、低層住居専用地域に指定されている市街地は土地区画整理事業等により整備された戸建て住宅団地であることが多く、農地がほとんど存在しないことから、ここでの田園住居地域への貼り替えは限定的と考えるべきであろう。一方で、住宅と農地が混在することが多い中高層住居専用地域や住居地域、さらには準工業地域では、既に様々な中高層の建物や住宅以外の用途が立地しており、田園住居地域への貼り替えは、いわゆるダウンゾーニングとなるため困難であろう。

田園住居地域の指定事例は現在のところないようであり、実質的にどれだけ用途地域の貼り替えの可能性があるのか検証を行うなど、せつかく新設された田園住居地域の指定に向けた実務レベルの検討を深める必要があるだろう。

### (3) 立地適正化計画との連携

上記の、生産緑地地区の計画的な指定に向けて、現行制度の枠組みの中では立地適正化計画との連携が考えられる。立地適正化計画は、コンパクトなまちづくりを促進するため、都市再生特別措置法の改正により2014年に制度化されたもので、その詳細は他に譲るが、市街化区域等を対象として、都市の中心拠点や生活拠点に都市機能を誘導し集約する「都市機能誘導区域」と、人口減少の中にあっても一定エリアにおいて人口密度を維持する「居住誘導区域」を定めることとなっている。都市農地の保全と立地適正化計画の趣旨を考え合わせると、市街化区域内の農地であっても、都市機能誘導区域内や居住誘導区域内での転用を文字通り誘導していくのが合理的であろう。

一方で、都市機能誘導区域や居住誘導区域の外側の区域の位置づけやどのような都市空間としていくべきかについては不明確な場合が多い。筆者も参加する研究グループではこのような誘導区域の外側の

区域を「非誘導区域」と呼び、その位置づけについて議論しているが<sup>2</sup>、非誘導区域内でこそ都市農地を積極的に保全していく必要があり、例えば、生産緑地地区を非誘導区域において積極的に指定することで、宅地化を居住誘導区域へ誘導することにもつながると考えられる。

## 4 熊本市におけるケーススタディ

以上を踏まえながら、熊本市におけるケーススタディを検討してみたい。

### (1) 熊本市の概要

熊本市の人口は73.8万人（令和2年国勢調査）、面積は約39,032ha、その27.7%の10,795haが市街化区域となっている。市街化区域の人口密度は約60.1人/haで、地方都市としては比較的人口密度の高い都市となっている。2012年に全国で20番目、九州で3番目の政令指定都市に移行したが、2016年の熊本地震後、人口は最大で約3,000人減少した。地震からまもなく6年が経過するが、人口は地震前の水準に回復しないまま、人口減少局面へと移行している。

### (2) 熊本市における都市農地

表2に示すとおり、熊本市には498.9haの市街化区域内農地が存在しており、面積順で11位と、全国的に見ても大きな面積の市街化区域内農地が存在する。農地が市街化区域の4.6%を占め、中心市街地を除く市街化区域全体に広く分布している。

写真1は、熊本市内で特徴的な市街化区域内農地を示したものである。熊本市は、白川と緑川という2つの大河川の広大な沖積平野と、阿蘇山の噴火にともなう火砕流によって形成された台地と河岸段丘によって構成されるため、水田だけでなく台地上の畑地も広範囲に分布している。面積としては、畑に比べると水田の方が大きく、中には市街化区域内でありながら小麦と水稻の二毛作が行われている農地もある。また、住宅地内にハウスが立地するなど、施設園芸農業も広く分布しており、トマトや花卉な

2 日本建築学会都市計画委員会（2019）「立地適正化計画」の適正化計画－同計画制度の下での「非誘導区域」のあり方－、2019年度日本建築学会大会（北陸）都市計画部門パネルディスカッション資料

写真1 熊本市の特徴的な市街化区域内農地

住宅地内の水田



住宅地内の畑地



住宅地内での施設園芸農業



どが栽培されている。

一方で、生産緑地地区の指定の動きは今のところない。

### (3) 都市計画と立地適正化計画の運用状況

熊本市は熊本地震の直前の2016年4月、全国で2番目となる立地適正化計画を策定した。JR線、路面電車、バス路線を軸として都市機能誘導区域、居住誘導区域を設定し、ネットワークを重視した計画となっている。さらに、2020年度に防災コンパクト先行モデル都市に選定され、2021年3月に立地適正化計画に居住エリアの安全性を強化する防災指針を追加する改訂が行われた。

表3に熊本市の都市計画及び立地適正化計画の概要を示している。市域の27.7%、10,795haが市街化区域に指定され、立地適正化計画に基づく都市機能誘導区域が3,146ha、居住誘導区域が5,904ha指定され、それぞれ市街化区域の29.1%、54.7%を占めている。その一方で、市街化区域の45.3%を占める4,891haもの非誘導区域が存在する。また、市街化調整区域において、都市計画法34条11号に基づく区域（集落内開発制度指定区域<sup>3)</sup>）の指定面積が大きいことも特徴となっており、6,690ha、市街化調整区域の27.2%を占めている。

さらに、近年の激甚化・頻発化する災害を踏まえ、2020年6月に成立した都市再生特別措置法等の改

正により、市街化調整区域における開発許可が厳格化された(2022年4月施行予定)。熊本市でも施行に向けた検討が進められており、制度的には、集落内開発制度指定区域から浸水ハザードエリア等を除外することとなるが、指定面積が大きいことから住民の反発も大きく<sup>4)</sup>、住宅等の開発許可の際に、地盤の高上げや住宅を高床化することによって想定される浸水深以上の高さに居室を確保することを条件とする例外的な対応を適用することなどが検討されている。なお、集落内開発制度指定区域のうち浸水ハザードで浸水深が3m以上となる区域は約700haで、およそ1割を占めることとなる。

立地適正化計画が目指しているコンパクトな市街地の形成のためには、これらの区域区分、立地適正

表3 熊本市の都市計画の概要

	面積 (ha)	人口 (千人)	人口密度 (人/ha)
市域	39,032	737.1	18.9
都市計画区域	35,433	734.6	20.7
市街化区域	10,795	648.9	60.1
都市機能誘導区域	3,146	198.0	62.9
居住誘導区域	5,904	368.1	62.3
非誘導区域	4,891	280.8	57.4
市街化調整区域	24,638	83.8	3.4
集落内開発制度区域	6,690	50.8	7.6

出典：熊本市資料より筆者作成。人口は平成27年国勢調査

3 開発行為が制限されている市街化調整区域のうち、既存集落を形成している区域を都市計画法34条11号にもとづく区域として指定することで、生活環境の向上やコミュニティの維持・活性化を図るため、住宅等の建物の建築を可能とする制度。平成22年度に導入された。

4 「熊本市などの「集落内開発区域」住宅建築、許可厳しく 災害リスクで2022年春法改正 住民反発、例外適用検討も」熊本日日新聞、2021年12月2日朝刊

化計画、災害ハザードエリアなどの区域の関係を総合的に勘案する必要がある。これらの区域に応じた都市農地の方向性を整理すると、表4に示すような方向性が想定できる。市街化区域内であっても、非誘導区域内の農地を保全することで、居住誘導区域への宅地化を誘導することにつながる。さらに、市街化区域に隣接して指定されることの多い集落内開発制度指定区域は、本来的には縮小していかねば、立地適正化計画との整合がとれないが、最低限、浸水ハザードエリアでは農地は保全する必要があるだろう。

(4) 田園住居地域の可能性

表5に立地適正化計画と用途地域の関係を示している。例えば、第一種低層住居専用地域の68.1%、

表4 土地利用区域に応じた都市農地の方向性

区域	市街化区域			市街化調整区域		
	都市機能誘導区域	居住誘導区域	非誘導区域	集落内開発制度区域		ハザード
				保全宅地化	保全	
都市農地の方向性	宅地化	宅地化	保全	保全宅地化	保全	保全

表5 立地適正化計画と用途地域の関係

	居住誘導区域		非誘導区域	
	(ha)	(%)	(ha)	(%)
第一種低層住居専用地域	343.1	31.9	732.7	68.1
第二種低層住居専用地域	59.0	55.1	48.1	44.9
第一種中高層住居専用地域	1,288.5	51.4	1,218.6	48.6
第二種中高層住居専用地域	1,296.8	51.9	1,201.9	48.1
第一種住居地域	685.1	58.9	477.4	41.1
第二種住居地域	498.9	79.0	132.2	21.0
準住居地域	118.6	54.0	100.9	46.0
近隣商業地域	490.3	91.6	45.2	8.4
商業地域	380.8	100.0	0.0	0.0
準工業地域	742.2	61.8	459.7	38.2
工業地域	0.0	0.0	364.3	100.0
計	5,904.3	55.3	4,781.1	44.7

出典：熊本市資料より筆者作成。GISによる計測のため統計上の数字と整合しない

第二種低層住居専用地域の44.9%が非誘導区域に含まれており、一部、旧集落や市街化区域内農地を含んでいる地区もあり、そのような地区での田園住居地域への用途地域の貼り替えの可能性はあると考えられる。

図1の地区は、非誘導区域内の第一種低層住居専用地域で、市街化調整区域の集落内開発制度指定区域と、隣接する益城町の第一種低層住居専用地域と接している。台地上に位置するためサツマイモ畑などが広がっていたが、蚕食的に10戸程度の戸建て住宅の開発が進んでいる。この島状の第一種低層住居専用地域は72.2haあり、農地が4.7ha分布しており、比較的まとまった面積の農地も残存している。また、南側は居住誘導区域と重複している。また、東側の益城町側も、同じく第一種低層住居専用地域で、この地域一帯は居住誘導区域と重複する予定となっている<sup>5</sup>。このような状況を勘案すると、島状の地域ではあるが、田園住居地域に貼り替えることによりこれらの農地を保全しながら、ここでの戸建て住宅開発を居住誘導区域へと誘導することも検討に値するだろう。ただし、これらの検討は市域全体の市街地形成のバランスの中で、非誘導区域の位置づけの議論の中で検討する必要がある。

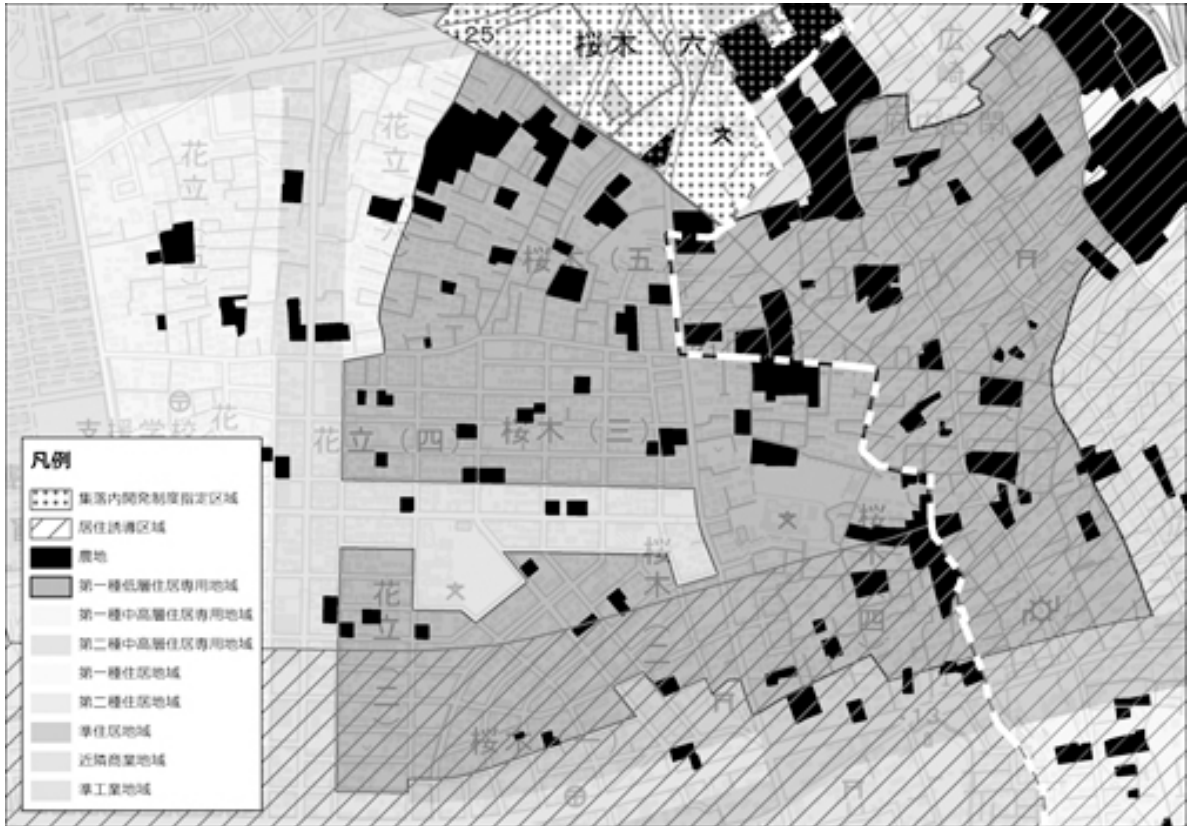
(5) 新たな地区計画制度の可能性

2020年6月に成立した都市再生特別措置法等の改正により、農と住の調和したまちづくりに係る新たな地区計画制度が創設され、都市農地にとっては非常に重要な改正となった。これにより地区整備計画において農地を位置づけ、地区計画農地保全条例により田園住居地域と同等の規制を担保することで、農地の保全を図ることができるようになった。さらに保全対象として地区整備計画に位置付けられないものも設定できるので、地区計画区域内の土地利用を柔軟にデザインできる。また、条例による規制が土地の価格に影響を与える場合には、その影響を適切に固定資産税評価額に反映させることとなっている。

この新たな地区計画制度には大きな期待をしたい。筆者はこれまでも繰り返し農地を緑地として

5 益城町の立地適正化計画は令和3年度中の策定が予定されている。

図1 非誘導区域内の第一種低層住居専用地域における農地分布



地区整備計画に位置づけるなど地区計画制度の充実の必要性を指摘してきたが<sup>6</sup>、新たな地区計画制度ができたことにより、地区レベルの土地利用計画づくりを営農者と都市住民が協働して行うことで、一筆一筆、新規宅地が立地できる敷地を明示したり、都市住民による利用を進める農地を設定、活用していくこともできるだろう。

地方都市における実情を考えると、固定資産税の負担が大幅に軽減されるとはいえ、30年の営農義務が伴う生産緑地地区の指定は限定的にならざるを得ないこと、田園住居地域については、都市農地の分布の特徴を考え合わせると、現実的には規制が強化される側面が強く、実際に用途地域の貼り替えが可能な地域は限られると考えられる。一方で、地区計画制度であれば、まちづくりの一環として営農者と都市住民が協働して取り組むこともでき、地方都市

においてはより可能性があるのではないだろうか。

#### (6) 都市農業の振興

これまで見てきたように市街化区域内における農地の位置づけが制度的に明確となり、これにより都市農地の保全のスタートラインによりやく立てたといえる。その上で、どのように都市農地の利用を図ることができるか、具体的には、①担い手の減少と高齢化が進む中で生業としての都市農業をどのように継続していくのか、②都市住民向けの農的な利用をどのように図っていくのか、という2点について、改めて検討する必要がある。②に関しては、これまでに様々な経験と知見の蓄積があるため、ここでは前者の生業としての都市農業の継続について考えてみたい。

都市農業は、確かに自家消費用に細々と経営して

6 柴田祐 (2011) 『地方都市における市街化区域内農地の保全と活用に関する研究』平成22年度国土政策関係研究支援事業 研究成果報告書など

いる場合が多いが、その一方で、大規模に経営している農家は地方都市においても少なくない。その際、問題となるのは営農環境の整備で、これまで、都市農地の土地利用としての担保がなかったため、都市農地における営農環境の整備事業を行うことができなかった。今後は、農地の集約や敷地の整序を目的とした小規模な土地の交換分合や簡易な農業用通路の整備などの実施の可能性についても検討する必要がある。その際、上記の農と住の調和したまちづくりに係る新たな地区計画の中で具体的な事業計画を定めることにより、まちづくりとの一体的な整備も可能となるだろう。

また、生産緑地地区や田園住居地域、地区計画農地保全条例によって保全された農地の所有者と、新規就農や規模拡大を希望する人とのマッチングを支援するような取り組みも考えられる。例えば、東京都農業会議では、都市農地貸借円滑化法の制定を受けて、生産緑地での就農に向けて、農地所有者とのマッチングや経営計画の作成のアドバイスなど、サポートを行ってきており、八王子市や清瀬市において、生産緑地を借りて新規就農した事例が出てきている<sup>7</sup>。一定の法制度は整っており、全国的な展開となることを期待したい。

## 5 残された課題

以上のように、様々に制度が充実されてきており、地方都市においても大きな可能性があると考えられるが、田園住居地域や新たな地区計画制度の新たな指定の実施がまだなく、どこが障壁となっているのか、実務レベルの検証を深める必要がある。

また、現在の都市計画行政は、立地適正化計画を中心に組み立てられている側面が大きく、それとの整合性が重要であるが、一方で、人口減少時代の都市における豊かな住環境とはどのようなものなのかを常に意識する必要がある。例えば、田園住居地域や生産緑地地区を新たに指定する場合、立地適正化計画の主旨を踏まえれば非誘導区域に指定し、住宅を居住誘導区域に誘導するのが一般的と考えられる。しかし、地方都市におけるゆとりある住環境を

確保するという意味では、居住誘導区域であっても密度を求めるのではなく、田園住居地域や生産緑地地区を指定したり、新たな地区計画を活用して農と住の調和したまちづくりを進めることは十分あり得る考え方ではないだろうか。まだ実績もない中ではあるが、この点はもう少し議論が必要であると考えられる。

先にも指摘した通り、地方都市においては、市民や首長、土地所有者の宅地開発、人口増に対する期待が引き続き大きく、人口減少が著しいからこそ市街化区域内の農地は宅地化するものという従来からの考え方からなかなか脱却できないというのも実情である。例えば、筆者は法改正後これまでにいくつかの地方都市において、都市計画と農政の担当者向けの研修などにおいて都市農地保全の意義について講演してきたが、その際の会場の反応からも同様のものを感じている。

この点の普及啓発は大きな課題であるが、一朝一夕にはなかなか難しく、都市農地に関連する法制度の充実をチャンスと捉え、地方都市における人口減少に対応したよりよい都市づくりに向けた議論をさらに深めていく必要がある。

7 一般社団法人 東京都農業会議 (2021) 「都市農地貸借円滑化法の施行により生産緑地の貸借が進んでいます」 <https://www.tokaigi.com/relays/download/25/173/250/1533/?file=/files/libs/1533/202108021020196322.pdf> (2022.1.15 閲覧)

テーマ 都市農地の保全・活用のあり方

# 都市農地を活用した取組みについて

一般社団法人畑会 代表理事 山田 正勝

2018年から東京都八王子市で農業体験サービスなどの活動を行ってきた一般社団法人 畑会（はたかい）は、生産や販売を中心に置いている都市農家とは違い、サービスに重点を置くことで、農家と消費者をつなぐコミュニティ活動を幅広く展開している。「畑」×「〇〇」という形で、顧客のターゲットも農業に関心のある層だけではなく、別の分野の顧客層にも呼びかける企画を考え、農や食に関わるきっかけづくりをしている。また、都市農地を残し、活用していく人材は、既存の農家や新規就農者だけではなく、農業に関わる法人や組織化の支援、また「半農半X」のようなポジションの人材の発掘、育成がカギになると考えている。

## はじめに

2018年にこの法人を立ち上げ、農業をベースとしたコミュニティ活動を行ってきた。

畑会の名前の由来である「畑で出会う」という考えが根底にある法人である。

畑会の活動としては、農業体験や収穫した野菜を使ったイベント、農業体験農園の管理運営委託業務、農業関係者同士での月1の勉強会、農家の経営相談、マルシェ等を通じた農作物の販売、農業に関わりたい一般の方向けの研修事業、行政からの依頼で地域の農地活用のワークショップなどを開催してきた。

現在、私と農家でもある船木翔平（以下、船木）と2人で事業を運営しているが、その背景に多くの都市農家とのつながり、ボランティアの支えがあり運営することができている。

## 1 畑会の立ち上げまで

私はメンバーの船木と違い、農家ではない。サラリーマンとして農作業に関わりながら起業し、都市農業でのサービスを展開してきた。

そもそも私が農業に関わろうと思ったのは、金融危機であるリーマンショックや2011年3月11日の

東日本大震災によるものが大きい。金融的な経済ゲームや大災害によって、いとも簡単に私たちが生きるための生活基盤が壊されてしまうことに危機感を感じ、食や農について関わろうと思い、動き始めた。

最初は、農業の事業をおこそうなどとは思っておらず、地道に農家に伺い農作業のお手伝いをさせてもらっていた。その中で、若手新規就農者（うち船木も含む）のメンバーと関わることになり、以前の職歴である経理の経験を活かし、会計や事務的なサポートや、イベント企画などをさせていただいた。

そういった経験を踏まえたのちに、船木と共に現在、一般社団法人畑会を立ち上げることとなった。

## 2 事業について

### (1) 農地を活用した「出会い」の提供

実は畑会として、所有している農地も、借りている農地もない。すべて、農家の畑と一緒に活動をさせていただき、農地の価値を提供させていただいている。

例えば、体験イベントは、農家と何度も話し合い、企画、集客、事務手続きなどを主にこちらで行

い、消費者の方々に体験や交流サービスを提供している。

農業体験農園では、農家だけで管理が難しい畑を、利用者が使えるように整備、施設、資材、種や苗など用意をさせていただき、募集から運営までを任されている。

マルシェの販売では、畑会で生産しているものも販売しているが、それ以外に周辺の農家から仕入れをさせていただき、体験農園以外の農家とも交流をさせていただいている。また研修事業では、各農家への訪問させていただき、援農や農業経営の話をしてもらい、教育の場として農地を使わせていただいている。また勉強会も、農家や関係者に登壇してもらい、それぞれの情報交換する機会をいただいている。

また行政から依頼されたワークショップは、農家の管理が難しくなった農地や、行政側が所有している農地を利用させていただき、主に地域の住民の方に関わっていける環境や機会を生み出す活動をしている。

農地の活用という、はじめに思い当たるのが、農作物の生産をして直売所や卸業者への販売があげられる。現在、八王子でも生産農家として活動されている新規就農者からベテランまで多く存在する。

ただ畑会の場合、生産や販売はメインではなく、前述したように農業に関わるサービスを中心として活動している。体験イベントや農業体験農園といった農業体験サービスから、食事としての提供、学ぶという形での提供、また交流する場の提供などで、様々な形でサービス提供している。ちなみに農作物の生産、販売の売上は、畑会の売上の2割程度である。

来年度において、さらに各方面の行政や法人からの体験サービスや畑の管理などのような引き合いが増えてきており、サービスの割合はさらに多くなる予定である。

## (2)「畑」×「〇〇」による幅広い層へのアプローチ

次に、サービスにおいて対象者を幅広く対応しているのが畑会でもある。

一般的に、農業体験サービスを受ける顧客は、小

さな子どもを持つ女性の方が多い傾向にある。その理由としては、やはり子どもが小さな時には「身体によい農作物を食べてもらいたい」「土に触れて免疫力をつけてもらいたい」「苦手な野菜を無くしたい」などの思いがあり、熱心に子どもたちを畑に連れてこられる。さらに言えば、畑などほとんどない都心部の方々の訪問が多く、私たちが何気なく生活している環境をとて貴重なものとして捉え、感動する方が多くいる傾向である。

そういった生産者側と消費者側の世界観の溝を埋めるために、畑会はイベントを開催させていただき、毎回ほとんどのイベントが満員の状態で開催できるようになってきた。

とはいえ、まだ畑を訪れる顧客のターゲット層が狭いことも事実でもある。

小さな子どもを持つ女性の方々は、子どもが大きくなるにつれ、訪れる機会が減ってしまう傾向にある。継続して来てもらうことができるとしても3、4年間で限度かと想定している。

そこで考えていく問いとして、畑に来てもらうターゲット層をどうやって増やせばよいのかという話になり、そこで私たちは、農業に関心のある方以外の方をターゲットにしてみるアプローチを考えてみた。

例えば、畑会で過去4回ほど開催をした「畑 de コンサート」という企画がその一つである。

この企画は、畑にプロのアーティストの方をお呼びして、畑を音楽や踊りなどを披露するステージに変え、演奏などをしてもらった。その企画を通じて農業には特に関心はなかったが、音楽という別のジャンルを通じて畑を訪れ、農や食に関心を持つ人が結果として増えた。

また、それ以外にもマラソンランナーの方を中心にした企画で、それぞれ離れた畑をジョギングコースとしてつなぎ、それぞれの畑で収穫体験し、最後に収穫した野菜をレストランの方に調理してもらい食べる企画を行ってきた。またヨガインストラクターをお呼びしてのヨガと農業体験のイベント、開墾などを筋トレと見立て身体を鍛えるという企画なども実施した。さらに農業の婚活のイベントも行い、結婚したカップルも生まれている。

いわゆる「畑」×「〇〇」という形で、いろん

分野のものを組み合わせることにより、農業や食にあまり関心のない層にまで関わる事が可能になる。特に、健康的な分野と農業においては、相性がよく開催しやすいというメリットがあった。

もちろん課題もあり、関わっていく別分野の方々のコミュニティと継続的につながる必要があるため、本当に主催者側が強く関心をもっている分野に絞って進めていくか、企画、運営、集客を別業者に委託する方法が良策であると思う。

現在、畑会ではグランピングやキャンプなどやりたい方向けのサービスも別法人を立ち上げており、森林体験と農業体験を兼ね合わせたサービスも展開していく予定である。

以上のような形で、農業というひとつの分野にこだわらず、それ以外の分野とのコラボレーションを考えていくことで、畑の違った価値を生み出すことができている。

そもそも農や食は、人間の基盤の部分でもあるため、年齢を重ねても、家族や生活環境が変わっても継続して続けている可能性を秘めている。そのためどの分野であっても畑の中でのコラボレーションは、汎用性が高いと感じている。

### 3 都市農地活用の担い手

#### (1) 都市農地を活用するのは誰か？

都市農地の活用において最も重要になってくるのは、「誰がその農地を活用するのか」という点である。この視点が欠けた農地の活用論は、すべて机上の空論になってしまう。

まず思い当たる人物像としては、農家が考えられる。昨今では特に、東京での農業をやりたいという新規就農者の方が増え、その新規就農者の方々を中心として「東京ネオファーマーズ」という組織が立ち上がっている。さらに法律も「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」が制定され、より都市農地が借りられやすい環境になってきた。そういった新規就農者が都市農地の担い手として増えていくことが予想される。

次に想定されるのが、組織化された法人による運営である。法人の形態も様々で、収益を重視した株式会社、農福連携などを通じて収益性と公共性のバランスをとる福祉法人、市民の方々が利用できる農

業公園などを保全する公共性の高いNPO法人などがあり、何を重視するかによって法人の形態も変わってくる。

特に法人化は、家族経営の農家と違い、相続税がかからなくなる事業承継の制度もあるため、本気で都市農地を残していく気概があるのであれば、選択肢として十分考えられるものでもある。個人的には、この法人化が増えていくことで農家と市民とが調和した農業コミュニティが都市部に多く生まれることを期待している。

#### (2) 副業、兼業による担い手作り

さらに農地活用をする人材そのものに焦点を当ててみる。既存の農家に関しては、不動産収入を基盤としているため農業を生業としない方が大半であり、全体として減少することはあれ増えることはない。

次に新規就農者に関しては、少しずつ増えているのは事実だが、都市農地の減少を埋め合わせできるほどの増加はないし、そもそも新規就農者に農地を貸してもらえるかどうかという別の問題も存在する。また都市農業での農家の収益性は低く、労働時間は長く負荷が多いため、離農するかどうかわ迷う新規就農者を多く見てきた。新規就農者だけで都市農地を担う考え方は現実的ではないし、推奨して増やすべきとは思わない。

では法人という観点からはどうか。法人においても新規就農と同じように収益性は高くはない。そのため関わりたいというニーズはあるものの、仕事としてではなくボランティア的な活動する人が多いのが現状である。ただボランティアの場合、責任も労働に対する対価もない（少ない）ため、組織として活動するには不安定で継続的な事業としては成り立たない。

そこで考えられる形としては、副業や兼業としての農業の関わり方をする人材を増やすことである。副業のため報酬は少ないが、本職の収入を中心に活動するために継続的に関わることができ、無理のない範囲で働く自由度もある。参入障壁の高い農家にならなくても法人の中であれば生産活動にも関わる事が可能で、農家になるか悩んでいる人にとっても今後のキャリアの大きな判断材料になる。



かくいう私自身もサラリーマンとしての職を保ちつつ、畑会の活動に勤しんできた。労働時間は大幅に増えたものの、結果としては畑会の事業だけ生活できるほどの収益が見込める段階まで来た。リスクを減らしながらも自己実現に向けて着実に到達できるアプローチではないかと思っている。

農業を副業、兼業とする人材。いわゆる「半農半X」の人材を都市農業においても、いかに増やすかで、都市農地を担う組織が増えてくるのではと期待している。

畑会でも「東京キャリアファーム」という研修事業を立ち上げており、働きながらも農業に関わるための働き方、ライフスタイルの提案などをさせていただき、多くの農家の現場などに足を運んでもらっている。少しずつではあるが、畑会の事業のお手伝いをしてもらうことで報酬をお支払いさせていただいている。

この働き方で大事になるのは、農業ボランティアでよくある繁忙期の収穫や草刈りや片付けといった画一的な業務内容ではなく、その人だからこそできる仕事を生み出す必要がある。誰でもできるような業務であれば、その人である必要はなく、働いたとしてもやりがいを見出せなくなり、組織から離れていく事例が多くある。そのため、自分だからこそできる農業での仕事を見つけ出し、組織の中での役割を見出してもらうようにする。それは生産業務だけではなく、その人の強みや過去の経験から生み出された、企画、販売、営業、広告、サービス業、事務、デザイン、管理など農業の法人にとって活かせるような役割が多く存在する。農作業にも関わりつつも上記のような業務を別で行ってもらうことで、モチベーションが高く維持できるようになる。いわば農業のキャリアを見出す作業である。

以上の様に、農業においても丁寧に人材発掘、人材の育成へとつなげていければ、農地を活用するための担い手が増えていくと実感している。

## おわりに

最後になるが、都市農地を保全、活用できるか否かは、人材によって大きく左右される。畑会の名前の由来でもある「畑で出会う」のもと、人と人との交わりを通じて、農業の価値を大きくしていく活動

を今後も行っていく。

テーマ 都市農地の保全・活用のあり方

# 広島市における生産緑地制度の導入について

広島市都市整備局都市計画課 専門員 繁 喜博

2015年の「都市農業振興基本法」の制定をきっかけに、農地の持つ緑地機能を積極的に評価する観点から、都市農地の位置付けが「宅地化すべきもの」から「あるべきもの」へと大きく転換された。本市では、こうした経緯や農家からの要望を踏まえ、都市農業の更なる振興を図るため、2020年に生産緑地制度を導入した。本稿では、本市独自の内容も含め、その概要を紹介する。

## 1 はじめに

本市の市街地は、一級河川太田川河口部のデルタを中心に、緑豊かな山々や丘陵に囲まれて、コンパクトに形成されている。

その周辺部などでは、太田川沖積土の野菜栽培に適した土壌の下、高度な栽培技術を生かした生産性の高い都市農業が営まれ、特産の広島菜を始め、ホウレンソウやエダマメなどの野菜等が生産されている。

また、生産現場である農地は、市民が自然に触れることのできる場となっているほか、防災機能等の重要な役割を担っている。

しかしながら、現在、宅地化の進展による営農環境の悪化や、農地の宅地並み課税によるコスト負担、農業従事者の高齢化などから、市街化区域内の農地や農業従事者が年々減少し、都市農業を継続することが難しい状況となっている。

このため、本市では、都市農業の後継者を支援する農業継承円滑化支援事業など本市独自の施策を展開しているところである。

このような施策に加え、更なる都市農業の振興を図るため、2020年に生産緑地制度を導入し、これまでに47地区8.0haの生産緑地地区を指定したところである。

図-1 特産の広島菜



出典：広島市

## 2 生産緑地制度とは

生産緑地制度は、市街化区域内の農地を計画的に保全し、良好な都市環境を形成することを目的として、都市計画に生産緑地地区を定める制度である。

生産緑地地区に指定されると、生産緑地法に基づき、農地として保全することが義務付けられ、建築等の行為は農業を行うための施設などを除き、制限される。

一方、指定に伴う措置として、固定資産税や都市計画税の税負担が軽減（市街化調整区域内の農地と

同様の評価手法となる。)されるほか、「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」(以下、「都市農地貸借法」という。)により、小作権が生じることなく、また、相続税納税猶予が継続できる貸借が可能となる。

### 3 生産緑地制度導入の経緯

本市では、農家からの要望を受け、2009年度から2011年度にかけて導入を検討したが、2011年の市街化区域内の農家を対象としたアンケート調査では、6%程度の希望者しかいなかったため、導入を見送った。

その後、2015年に都市農地の多面的機能の保全などを盛り込んだ「都市農業振興基本法」が制定され、翌年、農林水産省が策定した「都市農業振興基本計画」において、都市農地の位置付けが、これまでの「宅地化すべきもの」から「あるべきもの」へと大きく転換され、あわせて、都市農業振興施策と十分連携した生産緑地制度の運用を行うことが望ましいという考え方が示された。

さらに、多様な機能を持つ都市農地を有効活用するため、2018年には、「都市農地貸借法」が制定され、生産緑地地区については、農地の貸借が、これまでの農地法に比べ、より行いやすくなる仕組みが創設された。

こうした経緯や、2018年頃から若手農家を中心に制度導入の要望が高まる中、都市農業の更なる振興を図るため、農家を交えた勉強会を開催するなど、制度導入の再検討を開始した。

2020年1月の市街化区域内の農家を対象とした制度案の説明会において、7割を超える方から「興味がある・利用したい」との回答が得られたことから、生産緑地制度を導入することとした。要綱等を定め、農業協同組合(以下、「JA」という。)を都市計画協力団体に指定し、2020年から生産緑地制度の運用を開始した。

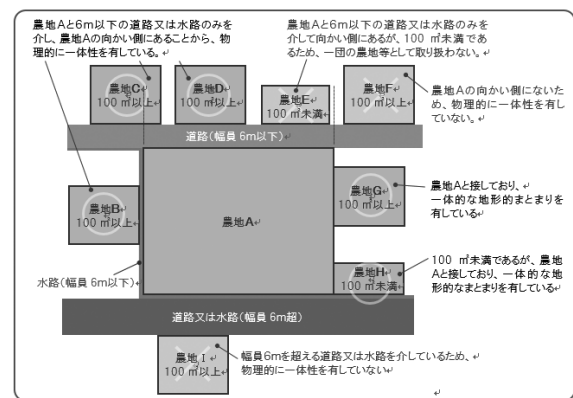
### 4 生産緑地地区の指定要件

本市では、対象区域を生産緑地法で規定される500㎡以上の一団の農地とするほか、市民に新鮮な野菜を安定的に供給するという都市農業の振興を図る観点から、次のような市独自の指定要件を定めて

いる。

- ① 都市農業の振興に資する農地  
都市住民に新鮮な農産物を安定的に供給する観点から、農作物の販売実績がある農地
- ② 都市と農の共生に資する農地  
食農体験の実施又は一時避難所としての利用などの防災に協力するなど、周辺の都市住民にも有益な農地
- ③ 営農の長期継続  
永続的に良好な都市環境を維持する観点から、農家自らの営農継続が困難な場合に、農地貸借により営農を継続することができる農地  
なお、一団の農地において、道路又は水路が介在するなどの場合の考え方は図-2のとおりである。

図-2 一団の農地の考え方



出典：広島市

### 5 生産緑地地区の指定に向けた手続

#### (1) 「都市計画提案制度」及び「都市計画協力団体制度」の活用

都市農業の振興を図る観点から、都市農地の必要性を認めても、行政が発意して、この農地が必要であるといった具体的な位置などを立案することは難しいと考えている。

また、生産緑地制度は、営農行為により初めて緑地としての機能を発揮するという農地の性格から、営農の長期継続が前提となるため、農地所有者や農家の意向を十分に尊重する必要がある。

このため、生産緑地地区の指定に当たっては、行政発意ではなく、住民等が主体的かつ積極的に都市

計画に関わっていくことを可能とするために創設された「都市計画提案制度」を活用し、農地所有者等からの都市計画提案という形で手続を進める方法が最善だと考えた。

しかしながら、この場合、農家間の意向調整や申請事務などが農地所有者等の負担となることが懸念され、また、規模要件についても、5,000㎡以上の一団の農地である必要があった。

こうした負担を軽減し、規模要件も解決するため、2018年度の都市計画法改正により新設された「都市計画協力団体制度」も合わせて活用することとした。

これにより、農地所有者等に代わり、都市計画協力団体（都市計画法第75条の5に基づき市長が指定する団体）が都市計画案の作成及び提案をすることが可能となるとともに、この制度では、提案時の規模要件がないため、生産緑地法で規定される500㎡以上で提案することが可能となった。

## (2) 都市計画協力団体の指定

生産緑地制度は、営農の長期継続が前提となるため、営農指導や担い手の育成、農地貸借の希望者の把握やマッチングなど、営農者へのきめ細かな支援と将来の営農者への円滑な承継が必要である。

このため、営農指導や担い手の育成などを通じて、日常的に農家と接し、かつ、農業に関する知見と経験を生かすことができるJAとの協力関係が欠かせないものと考えている。

また、農地貸借のマッチングについても、JAは、個々の農家の事情に精通しており、貸し手と借り手の仲介をしてもらうことに期待ができるものと考えている。

こうしたことから、2020年3月にJA（JA広島市及びJA安芸の2団体）を都市計画協力団体に指定し、本市とJAが一体となって取り組む体制を整えた。

これにより、本市では、都市計画協力団体であるJAから指定要件等と照合して適当と判断される都市計画提案があった場合に、生産緑地地区に関する都市計画決定手続を進めることとしている。

## (3) 都市計画協力団体の都市計画提案による都市計画決定手続の流れ

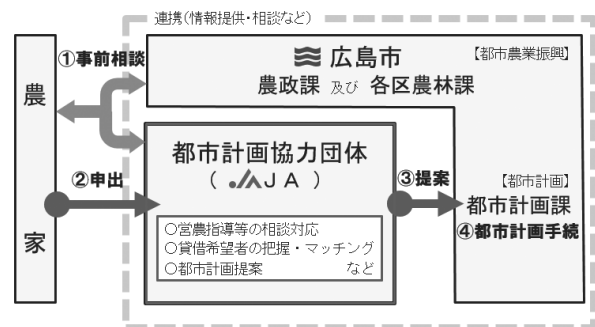
図-3は都市計画協力団体の都市計画提案による都市計画決定手続の流れをフローとして示したものである。

まず、生産緑地地区の指定を希望する農家が、農政課及び各区農林課又は都市計画協力団体であるJAに指定範囲や指定要件の確認等の事前相談を行い、市職員やJAの職員が農家立会いの下、現地確認を行う。

次に、農家がJAへ必要書類を提出し、JAが指定要件の確認等を行った上で、農家が提出した書類を取りまとめ、市へ都市計画提案書を提出する。

提案内容が要件を満たしている場合は、市が提案内容を採用し、市の案とした上で、案の縦覧や都市計画審議会等の手続を進め、生産緑地地区を指定するという流れとなっている。

図-3 都市計画協力団体の都市計画提案による都市計画決定手続の流れ



出典：広島市

## 6 結び

都市農業は、本市における重要な産業となっており、総合的に都市農業を振興していく観点から、今後とも、生産緑地制度の活用促進を図っていきたいと考えている。

また、生産緑地に指定された農地が、新鮮な農産物を供給する機能のみならず、地震時における避難場所となるなどの防災機能、住民や学童の農業体験や学習の場を提供する機能など、多面的な機能を発揮できるよう、JAとの連携協力体制を更に強化しながら、都市と農の共生するまちづくりを推進していきたいと考えている。

# 農のある暮らしづくり計画について

日野市まちづくり部都市計画課 課長補佐 萩原 健太郎

日野市では、日野市まちづくり条例に基づく「農のある暮らしづくり計画」を令和3年4月に決定した。この計画は、市民団体による農地保全を実現していくための計画である。計画には、農業と農のある暮らしの連携について、農のある暮らしづくり協議会の描く「農のある暮らし」、農のある暮らしを実現するために、「人」「場所」「仕組み」と視点を分けて現状と課題の分析を踏まえた解決策の検討、農のある暮らしの実現に向けた段階ごとの取組みについて記載をしている。今回はこの計画ができるまでの経緯や計画の内容、今後の農のある暮らしづくりの実現に向けた取組みについて記載している。

## 1 はじめに

日野市は、人口は、約18万7千人、面積約27.55km<sup>2</sup>、都心から西に35km、東京都のほぼ中心に位置し、多摩川、浅川の清流に恵まれ、湧水を含む大地と緑豊かな丘陵地をもつ。かつては「多摩の米蔵」とも言われていた。

## 2 「農のある暮らしづくり協議会」について

### (1) 日野市まちづくり条例における位置づけ

日野市まちづくり条例（以下「条例」という）では、市民主体のまちづくりとして、地区のまちづくり、テーマ型のまちづくり、農あるまちづくりの3つを規定している。今回紹介する「農のある暮らしづくり協議会」は、少々紛らわしいが、テーマ型のまちづくりである。条例第23条において、「テーマ型まちづくり計画とは、市民等が、特定分野に関して、市の良好なまちづくりを目的として策定する計画」とされている。

なお、地区のまちづくり、農あるまちづくりは、特定の場所に限定して策定するものであり、テーマ型は場所を限定せず市内全域を対象としている、そこが最も大きな違いである。

### (2) 協議会の発足

2018年5月18日に、条例第24条に基づく「テーマ型まちづくり協議会認定申請書」が日野市長に提出された。本協議会は、構成員が26名、活動目的を環境保全、防災機能、景観保全及び地域コミュニティの核となる場など、多面的な機能を持つ農地をまちづくりの資源として積極的に保全することを目的とし、将来像や持続可能性に関する課題について共有化を図り、将来にわたって農の保全に関するまちづくりを地域住民等が自ら行っていくことを目指している。また、活動方針を（1）地域にふさわしいまちの将来像や持続的に活動できるような仕組みの共有化を図るため、農に関する現状と課題及び対策の方針等から構成される農のある暮らしづくり計画案を検討し策定し、日野市長に提案する（2）農のある暮らしづくり計画案の決定後は、住民自らの計画に基づき、地域の活性化に資する多様なまちづくり活動を行っていく、としている。この申請書を受け、日野市長は条例第24条第3項の規定に基づき、市民まちづくり会議に諮問をしたうえで、2018年6月24日付で、同協議会を認定した。

### (3) 協議会の認定に当たって

日野市で初めてとなるテーマ型まちづくり協議会として認定した背景には以下のようなことがあげられる。1つ目は、農地の位置づけが「宅地化すべきもの」から「都市にあるべきもの」となったこと、また、市町村の都市農業・都市－農地施策の対象に「農業者」に加え「地域社会」の観点追加されるなどの社会的な背景の変化、2つ目は、日野市まちづくりマスタープランとの整合である。同プランでは、『水音と土の香りがするまちをつくる』の中で『緑の保全』『農の拠点』の保全・継承』を掲げ、緑地、公園、農地の保全と利活用について記述している。これら、社会情勢や市の計画との整合性などから本協議会を認定した。

### 3 「農のある暮らしづくり計画」の検討

協議会では、計画案についての意見交換、市民活動をしている方の活動内容の共有、農業者や講師を招いての勉強会、先進的な取組みの視察を行った。その後、計画案としてまとめた。

計画案についての意見交換は、市民主体で自由に行われ、都市計画課は適宜、法規関連の情報や事例の周知、計画としてのまとめ方等の側面的な支援を行った。協議会後には、講師や市外の有識者を含めて、そのまま一緒に食事に繰り出す等（コロナ禍前だった）自由で、フラットな関係で行われた。

また、協議会メンバーは日頃、市民活動している方も多かったので、どういった活動をしているのか、農の暮らしに興味を持った経緯等の情報交換を行った。

本協議会設立の趣旨や考え方にある程度賛同してくれる市内の農業者を招いて活動の内容、日頃感じていることや課題を共有したり、市外から講師として精力的に市民活動に携わっている方、国土交通省の職員の方等をお招きし、専門的な知見からご助言も頂いた。なお、これらは全て市民発意の人的ネットワークを基に行われた。

それ以外にはワークショップ形式で地図を広げ、対象候補地を話し合ったり、市内にどんな人がどこでどのような活動しているのかについて手を動かす取り組みなども実施した。

### 4 「農のある暮らしづくり計画」について

農のある暮らしづくり計画の構成は以下のとおりである。①協議会の活動目的、②農業と農のある暮らしづくりの連携、③協議会の描く農のある暮らし、④農にかかわる活動を持続・発展させるうえでの現状と課題、⑤農のある暮らしを持続的に発展させる取組の方向性、⑥農のある暮らしづくりの事例・モデルプラン、⑦農のある暮らしの実現に向けて。ここでは、本計画の概要について述べていく。

#### (1) 農のある暮らしの計画とは

本計画は、「市民団体による農地保全を実現していくための計画」である。具体的には、農地を農作物の生産だけでなく、防災、環境教育、自然体験等による多様な価値のある土地利用として保全、利活用をしていくことや従来の都市農業に加え、新たな農のある暮らしの取組みによる多様な農地の在り方を実現していくことを掲げている。

#### (2) 農業と農のある暮らしの連携について

協議会の活動目的は、2 (2) 協議会の発足に掲げたとおりである。農のある暮らしづくり計画では、その協議会の目指すべきビジョンを農のある暮らしの実現とし、活動範囲を趣味的な活動、時間や資源をあまりかけない農的活動としている。既存の農業施策とは役割分担をしながら、一方で農業者とも連携をしていくこととしている。

ここが実は一番調整を要した部分で、意見交換の中でも、農業者は市民農園を除いて、農地に不特定多数の人が足で踏み入れるのに抵抗があるという話を聞いた。この点は一般市民には無い感覚かと思われる。練馬区で行われた世界農業サミットでも同様に農業者の意見を聞く機会があり、抵抗感が無い農業者は中々いないのではないかというコメントも見受けられた。

農業の恩恵（単に農作物の売買だけでなく、環境、防災、教育、風景等）について理解し、農業者や農業関係者の意見を尊重しながら、諸制度を利活用していく必要性を強く感じた。また、周辺住民目線から、住宅地での農業には市民の理解が不可欠であり（土埃や臭い等はよく聞く意見である）、相互理解、対話を図りつつ、農業に対する理解をしつつ、まち

づくりに寄与するには、農業と農的活動の役割分担と相互連携のバランスが重要である。

趣味的一プロ、資源の大一小という軸から、既存の制度や活動を整理し、農業の領域に踏み込むことなく、農的活動の領域を図的に明示した。そして時には情報交換や資源のシェア等農業者の助けとなる取組みを行うことで連携していくことも併せて説明している。

### (3) 協議会が描く農のある暮らし

協議会では以下に示すような「農のある暮らし」を日野市で実現を目指していく。

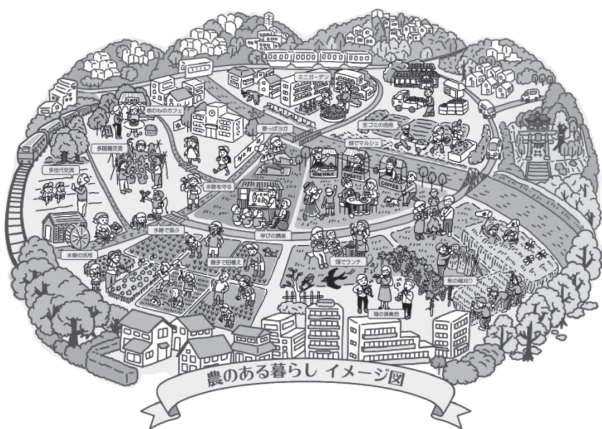
①誰もが気軽に足を運べる範囲に農の活動拠点が整備されていて、子どもや青年、主婦や会社員、高齢者、障がい者、外国人等、あらゆる市民が、農のある暮らしを享受し、楽しく豊かに暮らしています。

②農のある暮らしづくりの活動を支える組織と仕組みが整っており、子どもたち、孫たちの世代になっても農のある暮らしが根付いており、このような日野市の環境に憧れて移り住んでくる人々が増え続けています。

### (4) 農のある暮らしを持続的に発展させるための取組の方向性について

前述のような農のある暮らしづくりを実現するために、本計画では、「人」「場所」「仕組み」と視点を分けて現状と課題の分析を踏まえた解決策の検討を行った。

農のある暮らし イメージ図



出典：日野市 農のある暮らしづくり計画書

### ア 「人」について

「人」については、行政としては農業者を増やすことが第一優先と考えているが、農業を生業として取り組むには相当な覚悟が必要であり、昨今の社会情勢では新規就農者も発生しづらく、農業者の高齢化・担い手の減少が課題として挙げられる。一方、日野には水や緑に関わる活動団体が多くある。こうした人たちを資源、人材として活かさないのだろうかという視点、そしてまず土や草に触れる機会や人を増やし、農業に興味を持ったり、農業の担い手やサポーターになりたい人の予備軍や母数を増やすことで、農的活動が長期的な視点から農業に寄与できるのではないかと考えている。協議会では農業者、市民団体、企業、大学、行政などの多様な主体が定期的に情報共有や意見交換を行う対話の機会を設ける。その中で、農の新たな価値創出の実現のための人材を発掘したり、すでに活動している人や団体同士をつなげていくことで、「人」に関する課題を解決していく方針である。

### イ 「場所」について

「場所」については、全国的な問題として農地の減少があげられる。日野市も毎年新規の指定はあるものの1~2haの生産緑地が解除されている。しかし、前述のとおりこの計画においては、活動場所を農地に限定することなく、様々な場所を活動場所としてとらえている。本計画では、市内の8つの中学校区ごとに、活動拠点を選定し、その場所の課題を把握し、地域の実情に合わせた活動を支援していくことにより「場所」に関する課題を解決していく。

また、活動場所については、まちづくり用地としている。まちづくり用地とは、地域の資源となり得る公園・緑地、広場・学校用地・住宅地・空き地などまちづくりが行われる空間のことを指す。農地にこだわらずとも農的活動は可能である。法的また前述のような農業者の理解という側面も鑑み、活動場所を広くとらえ、まずはまちづくり用地を対象とした。

### ウ 「仕組み」について

「仕組み」については、従来の制度は、営農意欲が高い又は後継者のいる農業者に対しては有効だ

が、営農が困難、営農意欲が低い農業者などに対しては十分に機能せず農地の減少に歯止めがかけられない状況だった。これらの仕組みに加え、地域住民や民間企業の力を活かせるように、制度や支援体制を検討する必要があるとしている。

農的活動をしようとしたときも、プランター等を用いた家庭菜園などは別として、自分の所有地以外での活動や持続的に農的な活動をする場合には、農的スキル・経験が足りない、活動領域の関連団体、専門家、行政との連携が足りないなどの課題がある。多種多様な人を結び付け、農に対する理解を促進し、農に対する新たな付加価値を見出し、継続的な活動をするためには、市民活動団体、行政の中間にこれらをコーディネートする機能を持つ推進(中間支援)組織が必要と考えた。また、計画策定のために認定された協議会を継続し、本計画策定後に、農に関わる個人・団体の交流・共創の場とし、推進組織は協議会の事務局を担うこととした。市民や企業等が農地を活用したイベントや事業を実施する際、連絡窓口となり、各種調整やコーディネート機能を担う。まちづくりに関する地域課題を市民活動団体や行政と連携したうえで把握し、必要に応じ、協議会を開催することとした。

#### (5) 農のある暮らしの実現に向けて

本計画の最後は、この農のある暮らしの実現に向けた取り組みについて、前述の「人」「場所」「仕組み」を、それぞれ3段階に分けて記載している。

##### ア 1段階目「活動実績を作る」

まずは、農のある暮らしづくりについて、多くの方に理解していただくことが重要と考え、そのためには協議会がどういったことができるのか、実績を積み重ねていくことを1段階目とした。具体的には、定期的な協議会の開催、運営やモデル地区における課題等の把握、市内のまちづくり用地の把握、推進組織の在り方の検討などを挙げている。

##### イ 2段階目「活動領域の拡大」

続いて、さらなるステップアップのために、実績を積み重ね、地域住民や農業関係者に活動を理解してもらい、活動の幅を広げることを2段階目とした。

具体的には、モデル地区の拡大、地域主体の公園、農地の管理、利活用方法の検討、エリアマネジメントに資する組織体制、制度、支援などを挙げている。

##### ウ 3段階目「多様な主体の参加・多様な用途の実現」

最終的な目的である「農のある暮らし」の実現を3段階目とした。

具体的には、多様な主体の参画、農地の貸借による農地の保全、関係団体との連携、マッチング支援、財源確保の手段の検討を挙げている。

#### 5 「農のある暮らしづくり計画」の認定

2018年度から議論を重ねてきた「農のある暮らしづくり計画(案)」は2021年2月1日に日野市長に提出された。計画提案の目的として、多面的な機能を持つ公園・緑地・広場・学校用地・住宅地・空き地等をまちづくりの資源として積極的に利活用、保全しながら、地域住民をはじめとする多様な主体が農のある暮らしに取り組める環境を整えることとしている。

その後、条例に基づく公告・縦覧、市民向けの説明会、市民まちづくり会議への諮問・答申を経て、2021年4月12日の本計画は決定されるに至った。

#### 6 「農のある暮らし」の実現に向けた今後の取り組み

2021年12月現在、計画の運用状況としては、協議会のコアメンバーによる推進組織の法人化(一般社団法人)を行い、市民主体で計画に即した活動を展開している。

計画策定前の2021年1月～3月には、農的活動をしたい市民向けに3回連続講座と称したワークショップを実施した。また、いくつか大まかな候補地を出し、一定程度、地元市民が集まって参加できそうな場所を絞り、土地の諸条件の確認や利活用可能かどうかについて、行政も含めて調整を進めている。

加えて、行政として「農のある暮らしづくり」実現のために、農業者との連携という面では都市農業振興課や農業委員会、まちづくり用地の確保の面では緑と清流課など関係する部署が連携をして取り組



んでいくことが重要であり、その体制を整えたところである。

「4 (5) 農のある暮らしの実現に向けて」にあるように、まずは、推進組織として実績を作り、農的活動、農ある暮らしというのは具体的にどういったものなのかを市民や農業者に理解してもらう1段階目の取組を進めているところである。

ハードへの投資は最低限（雨風除けの小屋等）を想定しつつ、お金を掛けずとも、本活動が、人が外で集まり、自然に触れることで、アフターコロナにおいても、SDGsが目指すべきビジョンに沿った、持続可能で、あらゆる人に開かれた、田園都市風景の残る日野らしい空間の創出につながるのではないかと期待している。

## 「思ひの色」をめぐる雑感

### ～これからの「芸術文化のまちづくり」～

日本人ほど「ものの風情や趣」を解する国民もいないのではないか。

ある美術番組の視聴者アンケートで、好きな国宝は何かを尋ねていた。結果を見て驚いた。絵画では、雪舟の「秋冬山水図」と長谷川等伯の「松林図屏風」が上位を占めていたからだ。

いつだっただろう。秋冬山水図を目当てに、京都国立博物館まで出かけて行ったことがある。意外に小さい。縦 50cm にも満たないような作品なのだが、とにかく空間が大きい。画面中央に描かれた断崖のグイグイ天に昇るような輪郭線あたりの凄みは、室町の抽象画と言ってもいいくらいだ。一方、松林図屏風は、日本人に最も好まれる山水画の最高傑作だ。未完成作か下絵かと思うほどに省略された画面構成の中に、霧につつまれて消え去るような松林の風情が見事に描かれている。研究者によると、この絵の成立には息子の死が深く関わっているらしいのだが、あの霧の中に描こうとしたのは、松林ではなく「来世の光」なのではないか。私は勝手にそう思い込んでいる。とにかくこれも具象絵画として捉えきれぬ何かがあるようだ。

どちらも白黒の枯淡の世界。これらを理解するには鋭い美的感覚が要求されるのだろうが、いともたやすくわかってしまう高度な美感が、ごく普通に日本人には備わっている。そのことが凄いと思う。

豊かな色彩感覚も、わが国の四季の微妙なうつろいの中で自然に育まれたものに違いない。

「みみなしの山のくちなしえてしかな 思ひの色のしたぞめにせむ」(古今和歌集 読人不知)

くちなしの実を得たので緋色に染めてみよう。言ってしまうとこんなことに過ぎないが、「思ひの色」という豊かな感性はどうだ。「くちなし色」とは渋めの黄色だから、どうして「思ひの色」が赤になるのだろう。思ひの「ひ」が、「火」から「緋」に通じて緋色(赤)になったのだそう。何という柔軟さ、唸ってしまう。

こういった感性豊かな国民性は、わが国の大きな強味だろう。こうした「強みを生かす」ことから、今後のわが国で芸術文化の果たすべき役割には、諸外国に比べてもかなり大きいものがあるのではないか。

また、今後 AI などの活用が飛躍的に進むことを考えると、これからの社会には、対象を捉えてイメージを高め、そこから何かを作り出していくような創造性豊かな人材こそが求められることになる。とりわけ感性や感覚といったものへの資質形成が重要になってくるだろうし、そのためのツールとしての芸術文化にあらためて新たな光が集まるだろう。

そのためには、地域に美術館や文化センターを作れば足りるというものでもないし、市民の利用が少ないから文化施設を廃止してしまおうという発想もいただけない。難問ではあるが、これからの地域において取り組むべき「芸術文化のまちづくり」について、よくよく考えてみたいものである。

(ペンネーム) 空疎空想の迷い人

## コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～ 美術館で多くの人々がホンモノを観る効用

「人々がその事実を知っている」ことでは不十分であり、人々がその事実を知っていることを皆が知っていることが大事なのだ。「協調問題」解決するための大きな手段として「共通知識」の利用があり、共通知識を作り出す社会過程として公共儀式があるのだという。(マイケル・S-Y. チウ工、安田雪訳、2003『儀式は何の役に立つかーゲーム理論のレッスン』、新曜社)

コロナ禍で実際に集まる機会が制限される一方で、ネット配信により情報共有の機会は増えた。しかしながらそれが協調行動に結びついているのだろうか。デジタル技術による地域コミュニティ活動の支援が模索されているが、機能するためにはリアルな活動と如何に上手に組み合わせるのだろうか。ホンモノを共通の場で味わって皆が認識してこそ人々は動き出す。

音楽でも、演劇・演芸でも、スポーツでも、デジタル技術を活用したとしても、ホールや劇場・寄席、スタジアムにおいて身体全体でホンモノを感じたいという気分になってくる。では、ネットとリアルのハイブリッドは美術館でも意味を持つのだろうか。

昔、子どもの頃に自宅に届いた百科事典を拾い読みして、心に留めていた絵画がある。それは「ゴヤ」の項目のなかにカラー写真で掲載されていた『鰯の埋葬』という絵だ。スペインのカーニバルの最後を飾る鰯の埋葬行事を描いたものだ。動物、司祭、道化師、兵士、死神などに仮装した民衆が踊り、その興奮は絶頂に達しているようだ。そして、青空に掲げられた薄黒い旗に描かれた男の顔が民衆を嘲るように見下ろしているのが不気味である。

毎年2月頃に催されるカーニバルは、「薔薇の月曜日」に頂点に達し、翌々日の「灰の水曜日」には大抵の人々は教会で静かに礼拝するが、マドリードでは、この日に鰯の埋葬という行事が行われていた(現在もいくつかの地で残っているらしい) そうで、お構なしの喧騒である。いずれにしても、これ以降、復活祭までは狂乱は影を潜める。画家がこの絵を描いたのは、ナポレオン占領下にあった時代かその後で、おそらく独立を求める民衆の意識が背景にあった。

こうした作品は、宗教画や神話を題材とした絵画が中心であったヨーロッパでは、新鮮だった。王侯貴族だけが鑑賞していた絵画は美術館に収蔵されて大衆が鑑賞できるようになった。それは、教会における公共儀式に代わるものとしての位置付けも持った。そのせいか美術館では静かに鑑賞するのが常識だ。今は、印刷物も多くあり複製技術の発達で寸分変わらない作品も鑑賞できるが、実際にホンモノを観ると心が動かされる。宮廷画家であったゴヤは、晩年、戦争の窮乏や残虐性を描くようになった。そしてスペインの民衆は、ゴヤの絵画を美術館で見て、あらためて独立の高揚感が盛り上がったのだろうか。

今ではネットでも検索できるこの絵画だが、ある時、マドリードの王立フェルナンド・アカデミー美術館で幸運にも実物を観る機会に恵まれた。意外に小さな絵画だった。その時は原寸大のポスターを買い求めたが、今ならエピソード付きのグッズが欲しいかもしれない。

(子どもの頃の百科事典を思い出す人)

# 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、法令を地域適恰的に解釈運用する、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に関する取組みを取り上げ、都市自治体の首長及び職員への情報提供を図っている。

11 回目となる本号では、条例の制定が自治体行政に与える影響に関する論考と太陽光発電の適正な導入を図るための条例に関する論考の 2 本を掲載する。前者は、いわゆる「ごみ屋敷」に代表される「住居荒廃」問題を例に、日本都市センターが 2018 年に実施したアンケート調査の結果を用いて、条例等の有無と行政の認識や取組み体制との間にみられる相関性を検討する。後者は、条例による太陽光発電の導入の適正化につき、北杜市の条例と施行後の状況、さらには、山梨県の条例との関係性などを検討し、太陽光発電規制条例の今後を展望する。

# 「住居荒廃」問題にみる条例等の有無と行政の認識や取組み体制の相関性

日本都市センター 研究員 鈕持 麻衣

条例は、都市自治体が私人に対する権利制限や義務賦課を行う法的根拠として不可欠であるとともに、今後の政策展開や重点政策を明示するという機能も有しており、地域の政策課題の解決を図るうえで重要なツールである。条例の制定をきっかけに、被規制者の意識や行動が変化するのみならず、規制者側の自治体行政にも何らかの変化がもたらされている可能性がある。そこで本稿では、いわゆる「ごみ屋敷」に代表される「住居荒廃」問題を例に、日本都市センターが2018年に全国の都市自治体を対象に実施したアンケート調査の結果を用いて、条例等の有無と行政の認識や取組み体制との間の相関性について検討を行った。

## 1 条例が自治体行政に及ぼす影響

地域の政策課題の解決を図るうえで、条例は重要なツールである。都市自治体が、例えば、一般的・抽象的に路上禁煙地区内での歩きタバコを禁止したり、個別的・具体的にA社に対して違法に堆積した建設残土の原状回復義務を課したりするには、法の一形式である条例が不可欠である。さらに条例には、当該都市自治体における今後の政策展開や重点政策を明示するという機能も備わっている<sup>1</sup>。

制定された条例の内容が、特に私人の権利制限や義務賦課を伴うような場合には、被規制者の意識や行動は当然のことながら変化するだろう<sup>2</sup>。一方で、規制者側の自治体行政についても、条例の制定を

きっかけに、何らかの変化がもたらされている可能性がある<sup>3</sup>。そこで本稿では、「住居荒廃」問題を例に、日本都市センターが2018年に実施したアンケート調査の結果を用いて、条例等の有無と行政の認識や取組み体制との相関性を分析し、考察を行った。

## 2 「住居荒廃」問題とアンケート調査

### (1) いわゆる「ごみ屋敷」などの「住居荒廃」

都市自治体が抱える地域課題の一つに、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」<sup>4</sup>問題がある。環境省が全国の市区町村を対象に実施したアンケート調査によれば、約3分の1の市区町村で「ごみ屋敷」が発生している

1 大橋洋一『対話型行政法の開拓線』（有斐閣、2019年）27頁を参照。

2 条例による被規制者の行動の変容に関する先行研究として、岡澤由季＋樋野公宏＋浅見泰司「太陽光発電事業の立地と規制との関係―福岡県・大分県の市部における規制条例制定・ガイドライン策定状況に着目して―」都市計画論文集56巻3号（2021年）571頁以下、濱田昌範ほか「『改正・健康増進法』ならびに『兵庫県受動喫煙の防止等に関する条例』施行による病院の無煙化達成状況」日本公衆衛生雑誌68巻8号（2021年）559頁以下などがある。平田彩子「規制法が与える被規制者へのインパクト―規制法の機能と、行政活動の介在」同『行政法の実施過程―環境規制の動態と理論―』（木鐸社、2009年）143頁以下も参照。

3 火災予防条例に基づく違反対象物公表制度が消防法の執行過程に及ぼす影響について、鈕持麻衣「違反対象物公表制度と執行過程の『見える化』」自治総研513号（2021年）27頁以下を参照。

4 本稿では、「住居荒廃」を建築物（集合住宅における個別専有部分あるいはベランダや廊下等の共有部分を含む）またはその敷地が、①いわゆる「ごみ屋敷」、②樹木の繁茂、③多頭飼育・給餌、のいずれかの状態にあることにより、当該建築物等の住民またはその周辺住民の生活環境が損なわれていると認められる状態、と定義する。

とされる<sup>5</sup>。

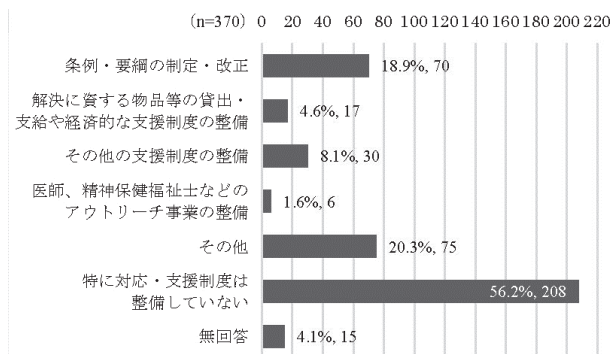
「住居荒廃」は、周辺の地域において、病虫害やネズミ等の発生による環境衛生の悪化、火災発生のおそれ等の防災上の懸念、あるいは、景観の悪化など、さまざまな生活環境上の悪影響を生じさせる。また、「住居荒廃」の主な原因者である居住者本人が、身体的または精神的な疾患・障害などを抱えている場合も少なくないため、行政や関係機関、地域による福祉的な支援および見守りが必要と考えられる。

## (2) 都市自治体を対象とするアンケート調査

日本都市センターは、「住居荒廃」問題とその対応策についての調査研究を行うため、2017年度から2か年にわたり、学識者および都市自治体職員からなる「住居の荒廃をめぐる法務と福祉からの対応策に関する研究会」（座長：北村喜宣 上智大学法学部教授）を設置した<sup>6</sup>。同研究会では、「住居荒廃」問題の実態や対応状況、直面している課題を把握するため、2018年1月に全国の都市自治体（当時814市区）を対象に「都市自治体の『住居荒廃』問題に関するアンケート調査」（以下「本アンケート調査」という。）を実施し、370市区から回答を得られた（回収率45.5%）<sup>7</sup>。

本アンケート調査のうち、「住居荒廃」問題への対応・支援制度の整備状況を尋ねる設問（Q8）に対しては、半数以上の都市自治体が「特に対応・支援制度は整備していない」と回答する一方、70市区（18.9%）が「条例・要綱の制定・改正」と回答した（図1）。制定・改正された条例・要綱の名称についても本アンケート調査では尋ねており、「ごみ屋敷」問題に特化した独自条例である、いわゆる

図1 「住居荒廃」問題への対応・支援制度の整備状況



出典：日本都市センター研究室「都市自治体の『住居荒廃』問題に関するアンケート 集計結果」日本都市センター（編）『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）229頁以下・253頁。

「ごみ屋敷条例」、あるいは、「ごみ屋敷」に相当する類型を設ける空き家条例（以下「狭義のごみ屋敷条例」と総称する。）を挙げたのは、17市区のみであった<sup>8</sup>。このほか、生活環境・環境美化に関する条例や空き家条例、廃棄物処理に関する条例などが多く挙げられた。

## 3 条例等の有無によるクロス集計と考察

「住居荒廃」問題に対する行政の認識や取組み体制が、条例等の有無とどのように相関しているかを明らかにするため、本アンケート調査の結果を用いてクロス集計を行った。以下では、「住居荒廃」問題への対応・支援制度の整備状況を尋ねる設問において、「条例・要綱の制定・改正」と回答した70市区（以下「条例等ありタイプ」という。）と、無回答を除くその他の285市区（以下「条例等なしタイプ

5 環境省環境再生・資源循環局廃棄物適正処理推進課「平成29年度『ごみ屋敷』に関する調査 報告書」（2018年3月）2頁。

6 詳細は、日本都市センター（編）『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）を参照。

7 以下、本アンケート調査の概要および結果は、日本都市センター研究室「都市自治体の『住居荒廃』問題に関するアンケート 集計結果」同・前掲註(6)書229頁以下を参照。

8 本アンケート調査を実施した2018年1月時点では、20市区が狭義のごみ屋敷条例を制定しており、その後2021年末までに新たに4市で同条例が制定された。地方自治研究機構HP「ごみ屋敷に関する条例」[http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/014\\_trashhouse.htm](http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/014_trashhouse.htm)（2022年2月24日最終閲覧）を参照。狭義のごみ屋敷条例の全体像については、宇賀克也（編）『環境対策条例の立法と運用』（地域科学研究会、2013年）115頁以下、板垣勝彦『「ごみ屋敷条例」に学ぶ条例づくり教室』（ぎょうせい、2017年）、出石稔「いわゆる『ごみ屋敷条例』—今どきの条例②』ガバナンス190号（2017年）106頁以下、釧持麻衣「いわゆる『ごみ屋敷』への法的対応の可能性—現行法に基づく対処と拡がる独自条例の制定—」都市とガバナンス27号（2017年）146頁以下、北村喜宣「条例によるごみ屋敷対応をめぐる法的課題」日本都市センター・前掲註(6)書119頁以下を参照。

プ」という。)のそれぞれにつき、認知状況、取り組み状況、および、取り組むうえでの課題に関する設問のクロス集計結果を示し、条例等の有無と行政の認知や取り組み体制との相関関係を考察する。また、狭義のごみ屋敷条例を当時制定していた17市区(以下「ごみ屋敷条例ありタイプ」という。)の回答の集計結果も、必要に応じて参照する。なお、各タイプに所属する都市自治体の都市類型は表1のとおりである。

表1 各タイプの都市類型

	条例等あり	うち、 ごみ屋敷 条例あり	条例等なし
政令指定都市	5	5	8
中核市	8	3	31
施行時特例市	4	1	11
特別区	8	7	4
一般市(10万人以上)	12	1	53
一般市(5万人以上10万人未満)	18	0	90
一般市(5万人未満)	15	0	88
計	70	17	285

※政令指定都市・中核市・施行時特例市の区分は本アンケート調査の実施時点のものであり、人口は平成27年国勢調査の結果に基づく。

(1) 認知状況

2017年4月1日時点で把握・対応している「住居荒廃」の件数を尋ねる設問(Q3)に対し、「0件」と回答した割合は、条例等ありタイプで5.9%、条例等なしタイプで14.1%であった(表2)。過去3年間に解決済みの「住居荒廃」の件数についても、条例等ありタイプよりも条例等なしタイプのほうが、「0件」と回答した割合が高い。すなわち、条例等を制定している都市自治体のほうが、自身の区域内に存在する「住居荒廃」を把握し、何らかの対応を行っている割合も、過去3年間で少なくとも1件以上の「住居荒廃」が解決に至った割合も高いと

表2 「住居荒廃」の認知件数

		条例等あり	条例等なし
把握・対応中	回答数	68	220
	0件と回答した割合	5.9%	14.1%
過去3年間に 解決済み	回答数	63	190
	0件と回答した割合	14.3%	23.2%

いえる<sup>9</sup>。

把握・対応している「住居荒廃」の件数が過去3年間でどのように推移しているかを尋ねる設問(Q4)に対しては、条例等の有無にかかわらず、約3割の都市自治体が「ほとんど変化はない」と回答した(表3)。そうしたなかで、条例等ありタイプでは、「やや増加した」が28.6%を占め、「大幅に増加した」と合わせると約36%にも達しており、認知件数の増加傾向がみられる。一方で、「大幅に減少した」の回答も7.1%あり、条例等なしタイプの「やや減少した」と「大幅に減少した」の回答割合の合計(2.5%)をも上回っている。これらの点から、制定・改正された条例・要綱の存在が、当該都市自治体の区域内に存在していたが、これまで行政に認知されていなかった「住居荒廃」の事案の掘り起こしにつながり、行政側の認知件数の増加に寄与したと考えられる反面<sup>10</sup>、その条例等のもとで、「住居荒廃」問題の解決や発生防止のための取り組みが進められた結果、認知件数の減少につながった場合もあると推測できる。

表3 認知件数の過去3年間の推移

	条例等あり (n=70)	条例等なし (n=285)
大幅に増加した	7.1%	3.2%
やや増加した	28.6%	12.3%
ほとんど変化はない	32.9%	32.6%
やや減少した	0.0%	1.8%
大幅に減少した	7.1%	0.7%
分からない	22.9%	43.9%
無回答	1.4%	5.6%

9 ただし、行政側の認知件数が必ずしも当該都市自治体の区域内に実際に存在する「住居荒廃」の件数と一致しているとは限らず、後述のとおり、当該政策課題に対する行政の課題認識が認知状況に影響を及ぼしている可能性がある。

10 狭義のごみ屋敷条例による事案の掘り起こし効果については、釧持麻衣「いわゆる『ごみ屋敷条例』の制定自治体の取り組み 一世田谷区・横浜市・豊田市・大阪市・神戸市へのヒアリング調査をもとに」日本都市センター・前掲註(6)書181頁以下・198-199頁を参照。

また、条例等なしタイプの43.9%が「分からない」と回答したが、条例等ありタイプにおける同選択肢の回答割合が22.9%にとどまっている点と比較すると、条例等の形式で「住居荒廃」問題への対応・支援に係る枠組みが確立されていない分、実態把握も進んでいないと考えられる。このことは、過去5年間に「住居荒廃」の発生状況に関する実態調査を実施したかを尋ねる設問(Q5)のクロス集計結果からも裏付けられる。「実施していない」の回答割合が、条例等ありタイプでは65.7%であるのに対し、条例等なしタイプは9割を超えていた(表4)。

なお、条例等ありタイプの約3割が、実態調査を「実施した」または「特定の種類の『住居荒廃』あるいは地域のみを対象に実施した」と回答したが、条例等の制定・改正と実態調査の先後関係までは本アンケート調査で尋ねていない。そのため、必ずしも条例等の存在が実態調査の実施につながっているとはいえ、むしろ先行して実態調査が行われた結果、当該都市自治体における「住居荒廃」問題が浮かび上がり、条例等の制定・改正に至った場合もあるだろう。

表4 実態調査の実施状況

	条例等あり (n=70)	条例等なし (n=285)
実施した	22.9%	2.1%
特定の種類の「住居荒廃」 あるいは地域のみを対象 に実施した	10.0%	2.8%
実施していない	65.7%	93.3%
無回答	1.4%	1.8%

## (2) 取組み状況

「住居荒廃」問題への取組み状況を尋ねる設問(Q7)については、条例等ありタイプの7割近くが「重要な政策課題の一つとして捉え〔ている〕」と回答したのに対し、条例等なしタイプでは16.1%にとどまっている(表5)。さらに、条例等なしタイプ

の約4分の1が「特に政策課題として認識しておらず、対応・支援は行っていない」と回答した。条例等なしタイプでは「その他」の回答割合も高かったが、具体的な内容としては、「特に政策課題として認識していないが、対応・支援は行っている」、「とりまとめ部署がないため、住民等からの相談内容に応じて関係課が対応している」、「事案が発生していない、件数が少ない」といった回答がみられ、当該都市自治体の政策において「住居荒廃」問題が明確に位置づけられていないと考えられる。このように、「住居荒廃」問題に対する都市自治体の課題認識には、条例等の有無によって、大きく差異があることが分かる。

表5 取組み状況

	条例等あり (n=70)	条例等なし (n=285)
重要な政策課題の一つとして捉え、積極的に対応・支援を行っている	25.7%	2.1%
重要な政策課題の一つとして捉え、対応・支援のあり方を検討している	41.4%	14.0%
政策課題として認識しているが、特に対応・支援は行っていない	17.1%	33.7%
特に政策課題として認識しておらず、対応・支援は行っていない	0.0%	24.9%
その他	14.3%	25.3%
無回答	1.4%	0.0%

「住居荒廃」問題を主に取り扱っている部署を尋ねる設問(Q1)では、条例等ありタイプと条例等なしタイプのいずれも、「環境部局」の回答割合が最も高かった(表6)。これは、「住居荒廃」の典型例である「ごみ屋敷」が悪臭あるいは病虫害やネズミ等の発生といった生活環境上の悪影響を生じさせ、その近隣住民や自治会等が環境衛生や廃棄物に関する行政の窓口相談する機会が多いためと考えられる<sup>11</sup>。ただし、「住居荒廃」問題の解決には、その居住者本人への福祉的な支援が重要であるが、

11 本アンケート調査では、「住居荒廃」の種類や主にその状態を生じさせている住人などにつき、事案ごとに回答する設問(Q6)も設けており、267市区から757件の回答を得た。発生している影響で最も回答が多かったのは「悪臭」(51.9%)で、「病虫害やネズミ等の発生」(44.4%)も3番目に高かった。把握したきっかけでは、「地域住民や自治会、民生委員からの情報提供」が大部分を占めた(62.4%)。



表6 担当部署

	条例等あり (n=70)	うち、 ごみ屋敷 条例あり (n=17)	条例等 なし (n=285)
環境部局	81.4%	88.2%	57.2%
福祉部局	28.6%	29.4%	22.5%
防災部局（消防を含む）	11.4%	0.0%	7.4%
住宅部局	14.3%	5.9%	14.4%
建築部局	21.4%	5.9%	13.0%
道路管理部局	10.0%	0.0%	4.6%
健康部局（保健所・保健センターを含む）	10.0%	17.6%	5.6%
地域振興部局	5.7%	11.8%	1.8%
区役所・支所	8.6%	23.5%	2.5%
その他	14.3%	11.8%	4.2%
特に定めていない	11.4%	0.0%	40.7%

条例等ありタイプと条例等なしタイプのいずれにおいても、「福祉部局」と「健康部局（保健所・保健センターを含む）」の回答割合はそれぞれ20%台と10%以下にとどまっており、条例等の有無による大きな差異は見受けられなかった。

一方、条例等の有無で回答割合に最も違いが出たのは、「特に定めていない」である。条例等を有する都市自治体では、当該条例等を所管する部署が存在すると考えられることから、「特に定めていない」の回答割合も当然に低くなるだろう。さらに、ごみ屋敷条例ありタイプに着目すると、「特に定めていない」と回答した都市自治体はゼロであり、狭義のごみ屋敷条例の制定を通じて、所管部署が明確化されるという効果があるといえる<sup>12</sup>。

地域における継続的な見守りという点では、「地域振興部局」あるいは「区役所・支所」を担当部署として挙げた割合が、条例等なしタイプで2%前後であり、条例等ありタイプでも1割に満たないところ、ごみ屋敷条例ありタイプではそれぞれ11.8%と23.5%まで増加する。表1に示したとおり、ごみ屋敷条例ありタイプには人口規模が比較的大きい都市自治体のみが所属し、これらの部署が置かれてい

る場合が多いと考えられるのに対し、条例等ありタイプおよび条例等なしタイプに含まれるその他の都市自治体では、地域振興部局や区役所・支所が所管する事務が少ない、あるいは、そもそも置かれていない場合もあるだろう。そうした都市自治体の規模の違いも要因の一つではあるものの、狭義のごみ屋敷条例を制定する都市自治体では、地域での継続的な見守りという観点から、より住民との距離が近い地域振興部局や区役所・支所が「住居荒廃」問題に携わっている割合が高いと思われる。

### (3) 取り組むうえでの課題

本アンケート調査では、「住居荒廃」問題に取り組むうえで生じていると考える課題を、①居住者に対する支援、②解決に向けた法的な対応、③取組み体制、という3つの観点から尋ねた(Q9)。

①居住者に対する支援に関する課題については、条例等ありタイプと条例等なしタイプが共通して、「本人が支援を受けることを望まない」を最も多く挙げた(表7)<sup>13</sup>。次いで多かったのが、条例等ありタイプは「家族・親族の協力を得られない」(54.3%)、条例等なしタイプは「行政が支援するこ

表7 居住者に対する支援に関する課題

	条例等あり (n=70)	うち、 ごみ屋敷 条例あり (n=17)	条例等 なし (n=285)
適用しうる保健・医療・福祉サービスがない	31.4%	41.2%	24.9%
本人が支援を受けることを望まない	62.9%	82.4%	58.2%
支援するために必要な個人情報の収集が困難	24.3%	17.6%	17.9%
継続的な支援体制の構築が困難	40.0%	41.2%	32.3%
家族・親族の協力を得られない	54.3%	58.8%	34.4%
支援について住民や議会の理解が得られない	7.1%	5.9%	3.2%
行政が支援することの是非	38.6%	5.9%	53.3%
その他	11.4%	17.6%	8.1%
無回答	5.7%	5.9%	6.0%

12 条例の制定を通じた所管部署の明確化を指摘するものとして、板垣・前掲註(8)書40頁も参照。

13 「ごみ屋敷」の住人の多くは、セルフ・ネグレクト、すなわち「健康、生命および社会生活の維持に必要な、個人衛生、住環境の衛生もしくは整備又は健康行動を放任・放棄している」状態に陥っていると指摘される。詳細は、岸恵美子「いわゆる『ごみ屋敷』の実態とその背景に潜むもの」日本都市センター・前掲註(6)書11頁以下を参照。

との是非」(53.3%)であった。後者の「行政が支援することの是非」の回答割合が、条例等ありタイプで38.6%、ごみ屋敷条例ありタイプでは5.9%まで下がることから、「住居荒廃」問題は私人間の民事的な問題であると捉え、行政による介入を躊躇する、あるいは、行政が介入すべきではないとのスタンスをとる都市自治体ほど、条例等の制定・改正に消極的になっていると推察しうる。一方で、何らかの条例・要綱、さらには狭義のごみ屋敷条例を有する都市自治体は、「本人が支援を受けることを望まない」、「家族・親族の協力を得られない」、「適用しうる保健・医療・福祉サービスがない」、「継続的な支援体制の構築が困難」といった、実際に個別事案で支援を行っていくなかで都市自治体が直面すると思われる課題を挙げている割合が高い。

②解決に向けた法的な対応に関する課題では、条例等なしタイプの半数以上が「対応するための法的根拠がない」と回答したのに対し、条例等ありタイプは「法的な対応は根本的な解決につながらない」(40.0%)の回答割合が最も高かった(表8)。前者の「対応するための法的根拠がない」の回答割合は、条例等ありタイプで大幅に下がるものの、依然として3割近くの都市自治体が課題として挙げている点に留意すべきだろう。後者の「法的な対応は根本的な解決につながらない」については、ごみ屋敷条例ありタイプでその回答割合がさらに増加しており、「住居荒廃」問題の解決には居住者本人への福祉的なアプローチがより重要であると認識されていると考えられる。しかしながら、周辺的生活環境等に及ぼしている悪影響の大きさなどに鑑み、何らかの規

表8 解決に向けた法的な対応に関する課題

	条例等あり (n=70)	うち、 ごみ屋敷 条例あり (n=17)	条例等 なし (n=285)
対応するための法的根拠がない	27.1%	23.5%	53.7%
法的根拠はあるが、適用することが困難	32.9%	5.9%	11.6%
法的な対応は根本的な解決につながらない	40.0%	47.1%	30.9%
対応するために必要な個人情報の収集が困難	20.0%	11.8%	13.3%
その他	4.3%	11.8%	7.0%
無回答	14.3%	23.5%	9.5%

制的な対応が必要になる場面を想定するならば、条例等ありタイプの約3割が挙げた「法的根拠はあるが、適用することが困難」という課題が、ごみ屋敷条例ありタイプに限定すると、その回答割合が5.9%まで減少することから、「ごみ屋敷」問題に主眼を置いた形での条例の制度設計が有用であるといえる。「対応するために必要な個人情報の収集」に関しても、同様の指摘が可能である。

③取組み体制に関する課題については、条例等なしタイプの56.5%が「担当部署が不明確」と回答したのに対し、条例等ありタイプにおける同選択肢の回答割合は31.4%、ごみ屋敷条例ありタイプでは0%であった(表9)。この傾向は、前述の「住居荒廃」問題を主に取り扱っている部署に係るクロス集計結果とも一致する。条例等ありタイプでは、「職員の不足」(54.3%)が最も回答割合が高く、次いで「職員の専門的知見の不足」(38.6%)が多かった。条例等ありタイプとごみ屋敷条例ありタイプとを比較すると、庁内の関係部署との連携における課題は、狭義のごみ屋敷条例の制定を通じて、大幅な改善がみられるものの、外部の関係機関との連携における課題は依然として残されているようである。また、狭義のごみ屋敷条例の制定により、排出支援に要する費用が予算上措置されるなど、財源面の課題は解消されたとしても、職員の人員および専門的知見という人材面の課題解決には必ずしも結びついていないと考えられる。

表9 取組み体制に関する課題

	条例等あり (n=70)	うち、 ごみ屋敷 条例あり (n=17)	条例等 なし (n=285)
担当部署が不明確	31.4%	0.0%	56.5%
関係部署との連携が不十分	28.6%	5.9%	26.7%
職員の専門的知見の不足	38.6%	29.4%	27.0%
外部の関係機関との連携が不十分	27.1%	29.4%	12.3%
職員の不足	54.3%	47.1%	34.0%
財源の不足	27.1%	0.0%	23.2%
その他	8.6%	5.9%	6.7%
無回答	12.9%	23.5%	9.8%

#### (4) 考察

以上のように、「住居荒廃」問題に係る条例または要綱の有無と、行政の認知状況や実態調査の実施状況、取組み状況などには、一定の相関性がみられた。ただし、両者が相関関係にあるという分析結果は、制定・改正された条例・要綱が行政の認知や取組み体制に変化をもたらしたことを必ずしも意味しない。そこで以下では、クロス集計の結果を踏まえながら、条例等の有無が独立変数（説明変数）と従属変数（被説明変数）のいずれに当たるかについて考察を行う。

条例等の有無が独立変数になっていると捉えられるものとしては、担当部署や取り組むうえでの課題が挙げられる。条例等の有無による差異が最も顕著にあらわれたのは、「住居荒廃」問題を所管する部署の明確性である。担当部署を尋ねた設問で「特に定めていない」の回答割合が高い、条例等なしタイプのほうが、取組み体制に関する課題において「担当部署が不明確」と回答した割合も高くなっている。さらに、ごみ屋敷条例ありタイプでは、「特に定めていない」および「担当部署が不明確」の回答はゼロにまで減少する。これらの傾向から、条例等の制定・改正をきっかけに、その政策課題を所管する部署の明確化が図られているといえよう。

取り組むうえでの課題のうち「対応するための法的根拠がない」については、条例等なしタイプよりも条例等ありタイプのほうが回答割合が低くなるのは、「住居荒廃」問題に対応するために条例等の制定・改正が行われている以上、当然の帰結である。また、「住居荒廃」問題を念頭に制度設計がされている分、条例等ありタイプよりもごみ屋敷条例ありタイプのほうが、個人情報の収集や法的根拠の適用に係る課題が生じにくいと、「支援するために必要な個人情報の収集が困難」、「法的根拠はあるが、適用することが困難」および「対応するために必要な個人情報の収集が困難」の回答割合も減少したと考えられる。

逆に、条例等の有無が従属変数になっているもの

としては、取組み状況が挙げられる。条例等の制定プロセスは、「①課題設定（社会の問題を認識し、立法によって対応すべき課題として設定する段階）、②立案（問題の解決に必要な法制度を検討し、条例案等の形でまとめる段階）、③決定（権限をもつ機関において立法案を審議し、正式に決定する段階）」に分けられる<sup>14</sup>。この3段階のうち、政策課題としての認知状況は①課題設定に、条例等の有無は③決定（およびその前提となる②立案）に、それぞれ関係している。①課題設定が条例等の制定プロセスの起点であるように、都市自治体の長、職員あるいは議員が「住居荒廃」問題を政策課題として認識しなければ、その解決を図るための条例等の②立案および③決定には至りえない。したがって、当該都市自治体において「住居荒廃」問題が政策課題として認識されているか否かにより、条例等の有無に差異が生じているといえる。取組み状況に係る設問に対し、条例等なしタイプの約4分の1が「特に政策課題として認識して〔いない〕」と回答したのに対し、条例等ありタイプにおける同選択肢の回答がゼロであった点からも、「住居荒廃」問題への行政の認知と条例等の有無との関係性が裏付けられる。

なお、地域で生じたあらゆる政策課題が条例等の制定プロセスを辿るわけではなく、①課題設定の段階で、法的対応の可能性がある課題の「取捨選択」が行われているとの指摘がある<sup>15</sup>。本アンケート調査の実施過程においても、「『住居荒廃』問題はあくまでも民事的に解決するものであって、行政が介入すべき政策課題ではないため、行政は認知していないことになっている」との声が聞かれた。その意味では、行政の課題認識によって、「住居荒廃」の認知状況にも一定の影響が生じていると考えられる。

この「住居荒廃」の認知状況に対しては、条例等の有無が独立変数であるとも従属変数であるとも捉えられる。条例等の制定・改正をきっかけに、所管部署が明確になり、個別事案に係る情報の一元的な管理が行われるようになったり、これまで認知されていなかった事案の掘り起こしが進んだりしたこと

14 磯崎初仁『自治体政策法務講義〔改訂版〕』（第一法規、2018年）7頁。

15 松井望「課題設定と自治体政策法務－受動喫煙防止規制の検討過程を事例に」鈴木庸夫先生古稀記念『自治体政策法務の理論と課題別実践』（第一法規、2017年）273頁以下・273頁。

で、認知件数が増加した場面では、条例等の有無が「住居荒廃」の認知状況に対する独立変数であると解しうる。条例等に基づく支援や対応により、「住居荒廃」問題の解決が進み、認知件数が減少した場面でも同様である。しかし、住民等から寄せられた相談や実態調査の実施などにより、当該都市自治体における「住居荒廃」問題の認知が進んだ結果として、条例等の制定・改正に至った場面では、条例等の有無が「住居荒廃」の認知状況に対する従属変数になっていると捉えられるだろう。こうした政策立案の流れは、前述の3段階からなる条例等の制定プロセスにも合致する。

#### 4 残された課題と条例の意義

本稿では、全国の都市自治体を対象に実施したアンケート調査のクロス集計を行い、条例等の有無と「住居荒廃」問題への行政の認識と取組み体制との間にみられる相関性を明らかにしてきた。しかしながら、行政の認識や取組み体制に影響を及ぼす要因は、条例等の有無以外にも、人口規模の大小や都市部・地方部のいずれに属するかなど、さまざまなものがありうるだろう。共通の政策課題に対する都市自治体の対応の差異が、いかなる要因によるものであるかを明らかにするためには、これらの要素も独立変数とする分析が必要と考えられる。

そうしたなか、都市自治体が「住居荒廃」問題に取り組むうえで生じている課題に係る回答は、人口規模などの他の要因よりも、条例等の有無の影響を強く受けていると思われる。特に、対応するための法的根拠やその適用可能性、個人情報収集という解決に向けた法的な対応、および、担当部署の明確化や関係部署との連携といった取組み体制に関しては、条例等の制定・改正、さらには狭義のごみ屋敷条例の制定による一定の改善傾向がみられる。このように、地域の政策課題の解決を図るにあたり、都市自治体が制定する条例は、当該課題への法的な対応を可能にするとともに、行政の取組み体制の整備にも寄与しているといえよう。

# 条例による太陽光発電導入の実効的な適正化 —北杜市条例と山梨県条例を中心として—

日本都市センター研究員補 府川 りくか

2012年以來、固定価格買取制度によって全国的に太陽光発電の導入が推進された一方で、導入に伴う地域社会における問題も顕在化した。太陽光発電の適正な導入にはどのような条例、政策が有効なのだろうか。既に多くの市町村が条例を制定し、さらにはいくつかの都道府県が条例を制定しているが、「北杜市太陽光発電設備設置と自然環境の調和に関する条例」および「山梨県太陽光発電施設の適正な設置及び維持管理に関する条例」の分析を通じて、適正に太陽光発電を導入するには、早期段階での条例制定、地域住民の意見・地域の実情の条例や政策への反映をすることが効果的であり、また市町村と都道府県の連携も有効であると確認できる。

## 1 太陽光発電への条例対応

### (1) 太陽光発電導入の動向

近年、地球温暖化が国際的な課題として認識され、パリ協定が締結されるなど、温室効果ガス削減の動きが進行している。そのための取組みとして、各国で再生可能エネルギー（以下、「再エネ」という）への転換策がとられ、世界の再エネ導入容量も増加を続けている<sup>1</sup>。

日本でも、「エネルギー基本計画」や2050カーボンニュートラル宣言などにおいて、温室効果ガスの削減が具体的目標として掲げられた<sup>2</sup>。再エネの導入は、温室効果ガスの削減だけでなく、エネルギーの輸入依存度の低減や地域活性化の効果も期待でき

る<sup>3</sup>とされ、その促進が国家的に重要となっている。

### (2) 国内の再生可能エネルギー導入に関する法制度

再エネ導入のための日本の法制度としては、かつて「電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法」や余剰電力買取制度などが存在した。その後、福島第一原発事故の影響で再エネへの期待が高まるなか、2012年に施行された「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」（以下、「FIT法」という）の下で導入された固定価格買取制度によって、再エネのなかでも特に太陽光発電<sup>4</sup>の導入が大きく促進された<sup>5</sup>。

1 JETRO「世界で存在感を増す再生可能エネルギー」<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2021/0401/9bb217569e0e61d1.html>（最終閲覧日：2022年1月14日）

2 資源エネルギー庁（2021）「第6次エネルギー基本計画」、「令和2年度エネルギーに関する年次報告（エネルギー白書2021）」

3 資源エネルギー庁「再生可能エネルギーの特徴」[https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving\\_and\\_new/saiene/renewable/outline/index.html](https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/renewable/outline/index.html)（最終閲覧日：2022年1月14日）、国土交通省（2014）「平成25年度 再生可能エネルギーの活用による地域活性化に関する調査 事例集」

4 太陽光発電の、設置にあたり特別な用地を必要とせず、エネルギー源が太陽光であるためどのような地域においても導入しやすいという特長等が、特に太陽光発電の導入が進んだ理由として考えられる。（資源エネルギー庁「太陽光発電」[https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving\\_and\\_new/saiene/renewable/solar/index.html](https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/renewable/solar/index.html)（最終閲覧日：2022年1月14日））

5 資源エネルギー庁 固定価格買取制度情報公開用ウェブサイト「2021年6月末時点の状況（2021年10月29日更新）」<https://www.fit-portal.go.jp/PublicInfoSummary>（最終閲覧日：2022年1月14日）

### (3) 太陽光発電導入にあたっての問題

固定価格買取制度により太陽光発電の導入が進んだ一方で、問題も顕在化している。認定後も稼働を開始していない設備の増加<sup>6</sup>、国民負担の増大<sup>7</sup>、大規模なソーラーパネルの濫設、ソーラーパネルの反射光の発生や設備設置の際の森林伐採に伴う斜面崩壊、景観の悪化、ソーラーパネルの倒壊や部品の飛散、それらを原因とした地域住民や自治体と事業者のトラブル<sup>8</sup>といった事象である<sup>9</sup>。

こうした問題を踏まえ、2016年にFIT法と同施行規則が改正され、未稼働案件への対策、調達価格の決定方法の見直し、新しい認定制度の創設がなされた<sup>10</sup>。それにより、再エネの利用促進に資するもの、発電事業が円滑、確実に実施されるもの、安定的で効率的な発電が可能であると見込まれるものが認定を受けるようになった（改正法9条3項1号～3号）<sup>11</sup>。

### (4) 自治体による条例制定とFIT法との関係

太陽光発電を含む再エネの設備の設置は、地域社会という具体的空間において物理的に行われるため、地域社会の社会的受容性も重要となる<sup>12</sup>。FIT法改正により、実施可能性のより高い事業に対して認定がされる制度の創設、条例を含む関連法令の遵守義務付けといった、発電設備導入に伴う事業者と地域住民や自治体とのトラブル発生への対応措置が講じられたが、地域における社会的受容性の問題を

解決するために十分な制度をFIT法が備えているとはいえない<sup>13</sup>。地域社会でのトラブルや事故発生を防ぎ、適正に導入を行うには、地域により身近な存在であり、地域の環境を把握している自治体が主体となり、その実情にあわせた条例を制定し、規制や手続を行うことが適切であると考えられている<sup>14</sup>。

条例を遵守しなければ事業者はFIT法における認定を受けられなくなったことで（法9条3項2号、規則5条の2第3号）、自治体が独自の条例を制定する意義は拡大した。実際に太陽光発電設備の導入に伴うトラブルや事故等の未然防止を目的として、設備の規制に関する条例を制定する自治体は近年増加しており<sup>15</sup>、今後もその動きは続くと思われている<sup>16</sup>。

一方で、規則5条の2第3号や5条2項1号にいう「関係法令（条例を含む）」の「条例」とは、FIT法に根拠を有し、同法とリンクする法律規定条例だけでなく、自治体が独自に制定した独立条例も含むのかという論点がある。独立条例が含まれない場合には、自治体は法律規定条例を制定しなければ、条例の不遵守を理由として、FIT認定を取り消せないことになる。

また、「10kW未満の太陽光発電事業計画認定申請書」において、2つの条例遵守項目が存在する。これらの項目の選択は任意となっており、これに対して、次の2つの整理がある<sup>17</sup>。まず、任意選択項

6 資源エネルギー庁（2018）「既認定案件による国民負担の抑制に向けた対応」

7 資源エネルギー庁（2017）「改正FIT法による制度改正について」

8 太陽光発電の導入に関する訴訟については、神山智美（2019）「太陽光発電の事業実施に係る一考察—発電設備設置における事業者による地域選定と地方公共団体—」『企業法学研究』第8巻第1号、高田寛（2019）「太陽光発電ビジネスの現状と法的課題について—FIT制度及びスラップ訴訟を中心に—」『法と経営学研究所年報』第1号、pp.27-50を参照。

9 板垣勝彦（2019）「ソーラーパネル条例をめぐる課題」同『地方自治法の現代的課題』第一法規、pp.335-389

10 日高圭悟（2017）「再生可能エネルギー電気の固定価格買取制度の見直し」『時の法令』第2031号、pp.4-24

11 FIT法改正以外の国の政策的な対応としては、環境エネルギー政策研究所（2020）「太陽光発電の規制に関する条例の現状と特徴（研究報告）」<https://www.isep.or.jp/archives/library/13049>（最終閲覧日：2022年1月31日）を参照。

12 山川俊和（2016）「再生可能エネルギー導入をめぐる事業者と地域社会—「エネルギー自治」を支える制度面の課題と検討を中心に—」『都市とガバナンス』第26号、p.81

13 山川・前掲（12）論文、p.83参照

14 釵持麻衣（2017）「太陽光発電設備設置の適正化に向けた独自規制・手続条例の可能性と課題」日本都市センター『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』同、pp.188,195,196

15 地方自治研究機構「太陽光発電設備の規制に関する条例」[http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/005\\_solar.htm](http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/005_solar.htm)（最終閲覧日：2022年1月14日）

16 釵持・前掲（14）論文、p.196

17 北村喜宣（2021）『企業環境人の道しるべ—より佳き環境管理実務への50の法視点—』第一法規、pp.30,31

目の履行は経済産業大臣と申請者による個別の行政契約であり、計画認定とは関係がなく、条例の不遵守は行政指導の不服従程度にとどまるという整理。そして、条例遵守項目を選択し、認定を受けた場合には、計画内容の一部として条例遵守を含めることを自ら選択したとし、その不遵守は改善命令や計画取消しの要件を充足するという整理である。前者であれば、そもそも条例の不遵守を認定取消要件とするのは難しく、後者であっても、不遵守の内容が明確でないことから条例の不遵守を理由とした認定の取消しができないのではないかと懸念が持たれている<sup>18</sup>。

このように、条例の解釈や事業計画認定申請書の条例遵守項目の整理によっては、事業者の自治体が制定した条例の不遵守を理由としたFIT認定取消しを行えない可能性がある。しかし、その不遵守により認定を取り消せない条例であっても、独自の高さや立地の規制などの設置によって、地域社会における太陽光発電導入に伴う問題の解決は十分に可能である。それゆえ、地域の実情に合わせた条例による対応は引き続き重要となる。

## (5) 本稿の目的

国などが掲げる温室効果ガス削減の目標達成には、引き続き太陽光発電を含めた再エネ導入の促進が必要である。しかし、太陽光発電設備の設置に伴う地域社会における問題の解決や拡大の防止、社会的受容性の向上が必要であり、そのためにも自治体による独自の条例が重要となる。ただし、条例の内容によっては改正FIT法の効用は十分に生かしき

れないという問題も指摘されている<sup>19</sup>。

そこで、本稿では、発電設備の設置により地域社会における問題が多発している山梨県北杜市の「北杜市太陽光発電設備設置と自然環境の調和に関する条例」(以下、「市条例」という)を取り上げ、先行研究<sup>20</sup>を踏まえつつ、その効果・課題について分析する。さらに、山梨県の動きに留意しつつ、太陽光発電の適正な導入には、どのような条例、政策が有効であるのかを検討していく<sup>21</sup>。

## 2 山梨県北杜市の取組み

山梨県の北西端に位置する北杜市は、山々に囲まれた豊かな自然と美しい景観を持つ都市である。日照時間が日本一<sup>22</sup>であるとされ、固定価格買取制度の導入を機に多くの太陽光発電設備が設置されてきた<sup>23</sup>(図1)。2019年度時点での北杜市における再エネ導入容量(固定価格買取制度の下での買取を開始したもの)のうち、92%が出力10kW以上の太陽光発電であり、7%が10kW未満の太陽光発電、1%が水力発電となっている<sup>24</sup>。

### (1) 北杜市条例制定の背景

市は、太陽光発電設備の増加に対して、2014年の景観や自然環境の保全と地域環境との調和を目的とした「北杜市太陽光発電設備設置に関する指導要綱」(以下、「市要綱」という)の施行や「北杜市景観計画」における事業用発電設備(建築物へ設置するものを除く)の追加、それに伴う「北杜市景観条例」(以下、「景観条例」という)の改正によって、発電設備の色彩や高さの景観との調和を規定するなどの

18 内藤悟(2019)「太陽光発電設備をめぐる地域における行政実務の現状と課題」、『論究ジュリスト』第28号、p.75

19 「由布市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」における周辺住民への説明、市長との協議規定による事業適正化は、事業者は手続きさえ踏めば、適正化がされていなくとも条例を遵守したこととなり、条例の遵守を取り入れた改正FIT法の効果が十分に発揮されない。(釧持・前掲(14)論文、p.194)

20 神山・前掲(8)論文、板垣・前掲(9)論文、環境エネルギー政策研究所・前掲(11)論文、釧持・前掲(14)論文、上河原献二、前田悠一郎(2020)「再生可能エネルギー発電施設立地規制条例による太陽光発電施設立地規制について」、『環境情報科学 学術研究論文集』第34号、pp.323-328参照。

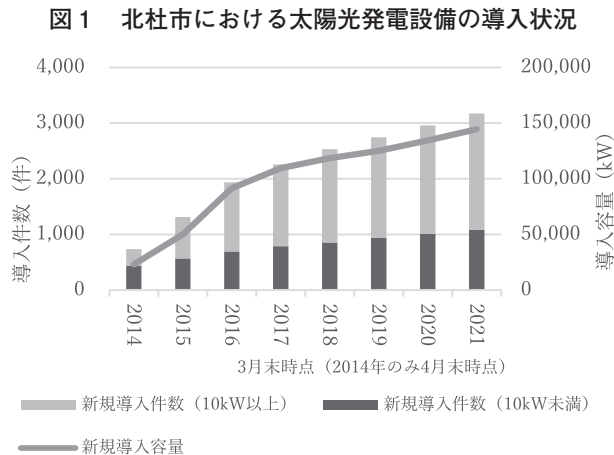
21 本稿の分析、検討はあくまでも文献調査に基づくものである。今後情勢をみて現地でのヒアリング調査等も行っていきたい。

22 北杜市「北杜市の紹介」<https://www.city.hokuto.yamanashi.jp/docs/2027.html> (最終閲覧日:2022年1月14日)

23 なお、北杜市では2006年に「北杜市 地域新エネルギービジョン」を策定し、公共施設への太陽光導入や2006年～2010年の間には国立開発研究法人新エネルギー産業技術総合開発機構の委託事業として大規模太陽光発電の実証実験に取り組むなど、太陽光発電をはじめとする再生可能エネルギーの推進に注力してきた。北杜市(2016)「北杜市再生可能エネルギービジョン(平成28年度～平成32年度)」参照。

24 環境省「自治体排出量カルテ」[https://www.env.go.jp/policy/local\\_keikaku/tools/karte.html](https://www.env.go.jp/policy/local_keikaku/tools/karte.html) (最終閲覧日:2022年1月14日)

対応を講じてきた<sup>25</sup>。しかし、要綱には法的強制力がなく、改正後の景観条例の規定も、例えば、設備の高さや道路との距離などの数値は具体的に示されておらず、指導もできるだけ低く、できるだけ後退するように曖昧かつ定性的な内容であったという事情もあり<sup>26</sup>、発電設備の導入件数の抑制に効果はなかった。



出典：資源エネルギー庁のデータを基に作成  
(2014年4月以前については市町村別のデータなし)

また、設備増加に伴い、景観・自然環境や住民の生活環境に影響も拡大した。たとえば、森林伐採、景観の破壊、隣地への発電設備の建設による土地や建物の価格の下落、ずさんな工事により転倒・飛散のおそれがある設備の設置<sup>27</sup>といった問題が発生し、住民の間に不安や懸念が広がっていった<sup>28</sup>。

こうした状況の改善には法的強制力のある対応が必要であると考えた市民によって、条例化を求める動きが生じた<sup>29</sup>。その結果、市民、再生可能エネルギー発電事業者、学識経験者からなる「北杜市太陽光等再生可能エネルギー発電設備設置に関する検討委員会」<sup>30</sup>（以下、「委員会」という）が設置され、委員会による市長への提言書<sup>31</sup>提出を経て、2019年10月1日に市条例は施行された。

なお、市から発表された条例の素案の内容は、委員会が太陽光発電に対して市民が抱える問題を踏まえて作成した提言書の内容を十分に考慮したものとはいえず、その後のパブリックコメントの実施において規制強化を要求する意見が多くあった。ところが、素案は修正されずに議会に提出され、高さ規制と施行日のみが変更されたものが条例として施行されたという事情がある<sup>32</sup>。

## (2) 条例の分析

市条例は、出力10kW以上の太陽光発電設備を対象（6条1号）とし、発電設備と豊かな自然環境、美しい景観、市民の安全・安心な生活環境との調和がとれた、魅力ある地域社会の実現を目的としている（1条）。許可制の導入（9条）、許可事業者への発電設備設置完了後の市による許可内容適合性確認の通知前の事業開始の禁止（13条）などの委員会提言にかかる措置は条例に反映された一方で、条例に十分に反映されなかった事項もある。以下が、北杜市条例<sup>33</sup>の特徴と提言書との違いである。

25 北杜市「『北杜市景観条例』に事業用太陽光発電施設の届出が追加されました」[https://www.city.hokuto.yamanashi.jp/docs/160322\\_keikanjorei.html](https://www.city.hokuto.yamanashi.jp/docs/160322_keikanjorei.html)（最終閲覧日：2022年1月14日）

26 北杜市（2018）「第5回北杜市太陽光発電等再生可能エネルギー発電設備設置に関する検討委員会会議録」

27 これは、太陽光発電設備が建築基準法の適用外であることに起因する。建築基準法施行令138条、国土交通省（2011）「建築基準法及びこれに基づく命令の規定による規制と同等の規制を受けるものとして国土交通大臣が指定する工作物を定める件（平成23年国土交通省告示第1002号）」参照。

28 石井孝明「太陽光発電の環境破壊を見る（上）—山梨県北杜市を例に」<http://www.gepr.org/ja/contents/20150706-01/>（最終閲覧日：2022年1月14日）

29 中哲夫（2015）「北杜市の太陽光乱立の抑止に向けた活動を振り返って」『地域生活学研究』第6号、pp.30-42

30 北杜市「北杜市太陽光等再生可能エネルギー発電設備に関する検討委員会について」<https://www.city.hokuto.yamanashi.jp/docs/5334.html>（最終閲覧日：2021年12月24日）

31 北杜市太陽光等再生可能エネルギー発電設備設置に関する検討委員会（2018）「北杜市太陽光等再生可能エネルギー発電設備に関する検討委員会 提言書」

32 北杜市太陽光発電を考えるネットワーク「北杜市の動き」<https://hokutonetwork.jimdofree.com/%E5%8C%97%E6%9D%9C%E5%B8%82%E3%81%AE%E5%8B%95%E3%81%8D/>（最終閲覧日：2022年1月14日）

33 2021年10月1日改正前のもの。



①事業者に対する地域住民等への周知義務(8条)

発電設備の設置許可や申請事項変更許可の申請前に、事業計画の周知のために標識を設置した後、地域住民等<sup>34</sup>への計画の説明が義務付けられた<sup>35</sup>。

条例制定前は、2015年策定の「山梨県太陽光発電施設の適正導入ガイドライン」(以下、「県ガイドライン」という)や経済産業省の事業計画策定ガイドラインによって、計画段階などの早い段階での地域住民とのコミュニケーションの実施が太陽光発電事業者に対して要請されていた。しかし、委員会での会議議事録によると、これらの要請は法的強制力を有するものではないため、市内では工事着手後に住民に対して個別に、簡易に計画の説明がなされるケースが多いという実態があった。そこで、住民からは、事業者に着工前のタイミングでの説明の実施、事業についての十分な説明を受けられるように説明会の開催を求める声があがっていた<sup>36</sup>。また、市要綱では、設備を設置する土地に隣接する土地の所有者や住民と行政区長に対しての事業内容の周知が要請されていたため(5条、別表)、それ以外の事業の影響を受ける者に対しては説明が行われないというケースも多かったという<sup>37</sup>。

そこで、委員会は、隣地所有者、住民だけでなく、事業を行う土地から100m以内の土地や建築物の所有者、住民に対する説明会開催の事業者への義務付け、事業計画を記載した標識の設置による計画周知の義務付けを条例に盛り込むように提言したが、説明の実施が規定されただけで、説明会開催の義務化には至らなかった。このため、住民が事業について十分な説明を受けられていないという問題の解決がされない可能性がある。説明会の開催の義務化は、事業者に対して、より大きな負担をかけることとなるが、1条に規定される保護法益を守るには、その程度の負担は比例原則に反するものとはいえないと

いえる。

②特定区域の指定(7条)

発電設備の設置により自然災害発生のおそれがある区域、設備設置と自然環境や景観、生活環境との調和の必要性が高い区域を市長が特定区域として指定でき、事業者は特定区域において事業を行う場合は事前に市長と事業計画について協議を行わなければならないとされた。

条例制定前には、県ガイドラインによって立地選定にあたって避けるべきエリア、慎重な検討を要するエリアに定められていた区域に発電設備が設置され、住民の生命・財産が脅かされる事態が多くあったという<sup>38</sup>。そこで、提言書においては、防災上危険な区域と自然環境、景観を守るべき区域を設置禁止区域とし、同区域における発電設備(建築物の屋根に設置するものを除く)の設置を一切禁止とすること記載がされた。これは明確な割り切りである。ところが、条例の規定では、市長との協議結果次第でそういった区域への設置がなされる可能性が残った。

③許可基準(10条)

地盤面から太陽電池モジュールの最上部までの高さを2.0m以下とし(1項6号)、太陽電池モジュールと隣地境界との間に1.0m以上の距離、高さが1.0mを超える場合には設備の高さと同じ距離を確保する(1項7号)ことなどが規定された。

以前は、市要綱5条、別表の(3)において、事業者は市の自然環境、風景及び風土を重視し、これらの環境と共生するために、発電設備を、特に道路や住宅に隣接する場合には、その隣地境界からできるだけ離して設置し、隣地境界の立木を極力残し、伐採する場合には植栽することが求められてい

34 事業区域のある北杜市行政区庁設置条例に規定する行政区の行政区長、事業区域の境界線から水平距離が100m以内の範囲の土地または建物の所有者、居住者(2条6号)

35 このような地域住民等への説明手続や、市長との事前協議手続きは事業者、住民、行政が発電設備の設置について意見を交換する機会を確保し、合意形成を促進するという重要な役割を持ち、太陽光発電設置の導入に関する条例の多くで規定されているだけでなく、大規模な開発行為や嫌悪施設の設置に関する条例でも従来から規定されてきた。(釧持・前掲(14)論文、pp.194,195)

36 北杜市(2018)「第3回北杜市太陽光発電等再生可能エネルギー発電設備設置に関する検討委員会会議録」

37 北杜市・前掲(36)資料

38 北杜市(2018)「第4回北杜市太陽光発電等再生可能エネルギー発電設備設置に関する検討委員会会議録」

た。けれども、具体的にどれほどの離隔距離を設ければ良いのかが曖昧であり、道路との境界ぎりぎりに設置されるケースや植栽による遮蔽を行っていないケースも多くみられ、住民の生活環境への影響があったという<sup>39</sup>。

そこで、委員会は、景観条例における山岳景観形成区域においては太陽光発電設備の高さを1.5m以下に制限し、敷地境界と設備の間は5.0m以上（住宅側は10.0m以上）の幅の面積または敷地周囲に全敷地の25%以上のどちらか大きい方の面積を確保し、残地森林もしくは造成森林を残すよう提言した<sup>40</sup>。

しかし、条例素案では、区域の区別なく、高さは2.5m以下で周囲の景観から突出させず、隣地境界と設備の離隔距離を1.0m以上設ける規定となっていた。この点に関しては、議会で高さ2.0m以下と修正されたものが条例となった。

### （3）施行後の状況

市条例施行後も、導入件数が大きく変化するという効果は見られなかった（図1）。北杜市太陽光発電を考える市民ネットワークによると、条例制定後も依然として状況は改善されず、不安を抱える住民は残り、条例には明確な抑止力は認められないとしている<sup>41</sup>。例として、①に関しては、条例の施行後に行われた発電事についての説明のうち、半数以上が住民の自宅への個別訪問や郵送、回覧などの方法で実施されており、十分な説明がなされていない懸念が残っている。②については、市条例制定後に特定区域への設備設置協議申請が2021年7月時点で22件出され、そのうちの13件に対し、設置許可が出されているという事情があり、発電設備によって住民の生命、財産が脅かされている状態が統

くという懸念が抱かれている<sup>42</sup>。こういった状況を受け、条例制定後も、市民ネットワークから市長に対して規制強化を求める意見書が数回にわたって出されている。

委員会による提言では、例として10kWの設備と100kW設備の事業者に対して、同程度の高さや発電設備と敷地境界間の離隔距離、立地の規制がかけられるため、比例原則の観点から問題がある。また、禁止区域の設置は規制目的によっては、その達成手段として過度である可能性があるという指摘がされている<sup>43</sup>。そのため、委員会による提言を全て条例に反映すべきというわけではない。しかしながら、前出の①～③の点について、市条例の規定では、1条の目的の達成や顕在化している問題の解決には不十分であるように思われる。たとえば、設備の規模に応じて許可基準や立地規制の程度を変えるというような規制を行うことで、提言よりも、より緩やかな手段での規制の実施が可能ではないか。

また、提言書において、市への設置工事前の事前確認の実施が要請されていた。出力50kW未満の設備については、経済産業省職員の立入検査を受ける場合を除き、設置者が設備を経済産業省令に規定される技術基準に適合するように維持する義務（電気事業法39条2項、56条2項）を果たしているかを確認する手段がなかった<sup>44</sup>。これが、ずさんな工事により、倒壊、飛散のおそれのある設備が設置される一因であると考え、強度計算書の提出の義務付けにより、問題の解決を図ろうとした。しかし、この点は条例に反映されなかった。このように、条例を制定してもなお、市民が太陽光発電設備について抱える問題は残るといえる。

39 北杜市・前掲（36）資料

40 また、田園集落形成区域においても敷地境界と設備の離隔距離を5.0m以上（住宅側とは10.0m以上）設け、防護柵の外側に常緑樹を植栽することを提言書に記載した。

41 北杜市太陽光発電を考えるネットワーク「上村市長あて 地上設置型太陽光発電設備設置に対する規制強化に関する要望書」（2020年12月1日）、「『北杜市太陽光発電設備設置と自然環境の調和に関する条例』施行後の実状」（2021年7月20日）

42 北杜市太陽光発電を考える市民ネットワーク・前掲（41）資料「『北杜市太陽光発電設備設置と自然環境の調和に関する条例』施行後の実状」

43 北杜市太陽光等再生可能エネルギー発電設備設置に関する検討委員会・前掲（31）資料、松平定之委員（学識経験者・弁護士）からの助言を参照。

44 経済産業省（2019）「低圧太陽光発電設備や、小形風力発電設備を購入される皆様へ～「電気事業法上の義務」をご存じですか？～」

### 3 山梨県の取組み

市条例の施行によっても、明確な効果が見られないなか、山梨県は、2021年に「山梨県太陽光発電施設の適正な設置及び維持管理に関する条例」（以下、「県条例」という）を制定<sup>45</sup>、同年10月1日に施行した<sup>46</sup>。これを受けて、県条例に整合、適合するように、市条例も一部改正がなされた<sup>47</sup>。

#### (1) 条例の分析

県条例は、地域と共生する太陽光発電事業の普及、太陽光発電事業と地域環境との調和および県民の安全で安心な生活の確保を目的とする（1条）。事業者への維持管理計画作成等の義務付け（18条）や事業者が指導、勧告に従わない場合の措置命令、違反事実の公表、そして国への通報とFIT認定の取消しの要求が規定（24条～26条）された。北杜市条例との関係で重要となる県条例の特徴には、以下のようなものがある。

##### i 設置規制区域の設定（7条）

地すべり防止区域、土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域、砂防指定地などの災害の危険性の高い区域や設置に伴い森林伐採を必要とする区域を設置規制区域とし、同区域への発電設備の新規設置を原則禁止とした。ただし、災害発生の防止や安全性確保が可能である場合、環境や景観への配慮十分であると知事の許可を受けた設備については、規制区域内への設置が許される（7条、11条）。なお、規制区域外に設置する場合には、届出制がとられた（14条）。

改正市条例7条の特定区域のうち、県条例7条の設置規制区域にも該当する区域に事業者が設備を設置する際には、改正市条例7条2項に基づき、事業計画について市との協議を行ったのち、県条例による標識の設置、住民説明会の開催を経て県条例11

条の設置許可申請を行う必要がある。それにより県知事の許可を受けた場合は、市の許可基準への適合は必要であるが、市の設置許可を受ける必要はない（改正市条例28条）。

②のように委員会が求めた規制の程度には足りないが、県条例の制定により、市の防災上危険な区域や自然保護の必要性のある区域へ発電設備の新規設置がなされる可能性は制定前に比べ低くなったのではないか。一方で、設備設置による景観の悪化を防ぎたい区域や既に規制区域や特定区域に設置されている設備などについては、十分な状況の改善はされないのではないかと推測する。

##### ii 地域住民等への説明（10条）

設置規制区域への設備の設置の許可申請を行う者に、地域住民に対して事業計画の内容についての説明会開催が義務付けられた。さらに、同条3項で許可申請者は地域住民等の意見を踏まえ、必要な措置を講ずるよう努める規定が設けられた。

これにより、北杜市条例において規定されなかった、説明会開催の義務化が、設置規制区域への設置においては実現された。事業者の責務として、地域住民に十分な情報提供、説明を行い、地域住民との良好な関係を構築が定められたものの（4条3項）、設置規制区域外での設備設置の場合に、事前に十分な事業計画の説明がなされないことにより発生する事業者と住民間でのトラブルの防止については、引き続き課題が残ると考えられる。

#### (2) 課題

市条例には、地域社会における問題を解決するに足りる十分な効果はなかった。県条例の制定によって、防災上の危険の除去といった市における太陽光発電設備に関わる問題の一部が解消されるのではないかと考えられるが、県条例の施行からそれほど時

45 2015年に県ガイドラインを策定し、発電設備設置に対応してきたものの、ガイドラインによる事業者対応には限界があり、全国的な発電施設における事故の増加や県民の不安解消の必要性の増大もあり、法的規制が必要となったため条例制定に至った。（山梨県環境・エネルギー部 環境・エネルギー政策課（2021）「山梨県太陽光発電施設の適正な設置及び維持管理に関する条例」『自治体法務研究』第66号、pp.47-50）

46 既存設備については2022年1月1日施行される。

47 北杜市「北杜市太陽光発電設備と自然環境の調和に関する条例の一部を改正しました」<https://www.city.hokuto.yamanashi.jp/docs/9893.html>（最終閲覧日：2022年1月14日）

間が経過していないため、実際の効果は不明である。しかし、県条例では設置規制区域外における住民の生活環境の悪化に関する問題、景観や自然環境といった生命・身体、財産と比べ、保護の重要性が低いものの保護についての問題、既存の設備に関する問題への対応は十分とはいえず、地域社会や住民との調和が図られているとはいえない状況が続くと予想される。

### (3) 条例論との関係

太陽光発電導入に関する独立条例の制定にあたっては、ほかの条例と同様に、法令との適合性や都道府県条例と市条例との関係が問題となる。

まず、法適合性について確認する。憲法 94 条、地方自治法 14 条 1 項により、自治体は法律の範囲内で、法律に違反しない限りにおいて地域における事務についての条例の制定が可能である。地方分権改革による機関委任事務の廃止によって、自治体の事務となる範囲は広がり、同時に適法に条例を制定できる可能性も拡大した。こういった内容が法律に違反しているかという議論において、かつては法律専占論などが存在したが、法律が条例の制定を明示的に禁止している場合を除いては、自治体の条例制定権の範囲をなるべく広く解するべきであるという説が一般的であるとされる。

独立条例の法適合性判断にあたっては、徳島市公安条例事件最高裁判決<sup>48</sup>が示した判断枠組みが用いられるのが通例である。太陽光発電の導入に関する条例について見てみると、FIT 法と発電設備設置の適正化を目的とする条例の対象は重複しており、両者の目的も重複している部分があるが、FIT 法は全国一律的な規制を要請しておらず、適合性は原則として問題にはならないと考えられている<sup>49</sup>。

これは、北杜市条例、山梨県条例についても妥当する。ただし、条例の規制内容にも法の一般原則は適用されるので、この点には注意が必要である。

次に、都道府県条例と市条例の関係について確認する。地方自治法 2 条 3 項と 5 項により、都道府県は 2 条 2 項の事務のうち、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、規模・性質から一般の市町村による処理が適当でないものを担当し、市町村がそれ以外のものを担当するという役割分担がされている<sup>50</sup>。都道府県による太陽光発電の導入に関する条例制定は、太陽光発電設備の導入に対しての規制や手続を設けるための専門的な知見を持つ人材が不足している市町村にとっては、そういった知見や人材を確保する時間をかけずに、問題への対応手段を得られるという意義がある<sup>51</sup>。山梨県条例には、指導や助言、施設への立入検査といった実効性確保のための手段が規定されている。しかし、県職員がこういった手段を、広範な地域に対し、適切に活用できるかは未知数である。なお、この場合でも、都道府県行政への市町村の参加の可能性は否定されず、連携協力の可能性も考えられる。

一方、都道府県条例と市町村による条例が並存している場合に、地方自治法では、市町村条例は都道府県条例に違反してはならず、違反した場合に当該条例は無効になるとされている（2 条 16 項、17 項）。しかし、都道府県と市町村の関係は対等であり、この規定を無制限に拡大して適用するべきではなく、市町村条例が都道府県の担当する事務について規定した条例の趣旨、目的を阻害するような場合には、当該市町村条例は違法、無効になるが、市町村条例による都道府県条例の上乗せ、横出しは一般に適法であると解されている<sup>52</sup>。また、市町村条例が都道府県条例に違反しない限りにおいては、地域にとつ

48 徳島市公安条例事件最高裁判決(最判昭和 50 年 9 月 10 日刑集第 29 卷 8 号 489 頁)は、対象を同じくする法律と条例が併存する場合、条例の目的が法律の目的とは異なり、条例の適用によって法律の目的や効果が阻害されないときや、両者の目的が同一でも国の法律の規定が全国一律の内容の規制を要請する趣旨ではなく、地方公共団体の実状に応じた規制を容認する趣旨であるときに、条例は法律に違反しない、という判断枠組みを示した。(北村喜宣 (2021)『自治体環境行政法 (第 9 版)』第一法規、pp.33,34)

49 釧持・前掲 (14) 論文、p.197

50 実際には都道府県と市町村の事務を明確に区別することは容易でないという問題点が存在し、都道府県条例と市町村条例で同一の対象に同様の規定を設ける可能性もある。都道府県条例と市町村条例間の関係、解決策については、澤俊晴 (2007)『都道府県条例と市町村条例—自治・分権時代の条例間関係の理論—』慈学社参照。

51 釧持・前掲 (14) 論文、p.195

52 北村・前掲 (48) 書、pp.43-45

てより身近であり、地域環境の特徴を把握している市町村の規制や手続が優先されるべきであると考えられている<sup>53</sup>。山梨県条例において、知事が、市町村の条例による施策の実施によって山梨県条例の目的の全部もしくは一部を達成ができると認めた場合には、当該市町村の区域では山梨県条例の全部または一部の適用除外が可能であるとされているように<sup>54</sup>（27条）、都道府県条例の適用除外規定が置かれている場合もある<sup>55</sup>。これは、補完性原理の観点からは望ましいと考えられている一方で、都道府県の担当事務であるから都道府県条例で規定をしたにも関わらず、適用除外後に都道府県が何の対応もしないことについては疑問が呈されている<sup>56</sup>。

#### 4 太陽光発電規制条例の今後

北杜市の事例からは、地域課題の解決と太陽光発電の適正な導入には、条例や政策に対して、住民の意見や地域の実状の十分な反映の必要性が確認できた。しかし、北杜市においては、問題の発生後に条例が制定されたため、既に発生したトラブルの抜本的な解決手段とはなっていない。太陽光発電は全国で導入が進んでおり、北杜市と同様に既に問題が顕在化しているケースも少なくないが、温室効果ガスのさらなる削減のために、今後新たに導入される太陽光発電による問題を未然に防ぐには、太陽光発電規制条例が引き続き重要となる。

また、北杜市に限らず、太陽光発電設備の導入に

関する条例を制定したものの、その有効性に疑問が持たれているケースは他の自治体でも見られる。そのため、単に条例を制定すればよいわけではなく、地域社会の状況や住民の意見の反映により、適正な発電設備導入のために有効な条例を制定する、もしくは既存の条例をそのように改正する必要がある。

なお、今後普及していくであろう、風力発電や地熱発電などの他の再生可能エネルギー導入の推進にあたっては、太陽光発電の導入での反省を生かし、早い段階において地域社会にとって保護すべき環境、資源、住民生活の保護を目的とする条例や政策の策定によって、地域におけるトラブルを未然に防ぎ、適正な導入の推進が可能となると考える。

53 釧持・前掲（14）論文、pp.188,195

54 山梨県へ電話で確認を行ったところ、県条例よりも厳しい規制を設けるような市町村条例が制定された場合には、県条例の適用除外の対象となる可能性があるという。2022年2月の時点で、山梨県内の市町村では、北杜市のほかに西桂町が太陽光に関する条例を制定しているが、どちらも適用除外の対象とはなっておらず、県との調整によって、県条例が優先して適用されることとなったという。北杜市では、前述のように、山梨県条例に適合、整合するように条例の一部改正がなされ、県条例による許可を受けた場合には、市条例による許可を受ける必要はないことになった。

55 「兵庫県太陽光発電施設等と地域環境の調和に関する条例」（以下、「兵庫県条例」という）では、17条に適用除外規定が置かれており、実際に神戸市と三田市の市街化調整区域が適用除外の対象となっている（同規則14条）。兵庫県内では赤穂市が「赤穂市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」（以下、「赤穂市条例」という）を制定しているが、2021年末時点では、北杜市と同様に適用除外の対象とはなっていない。これは、兵庫県条例が発電施設の設置に関する基準や事業計画の届出について規定しているのに対して、赤穂市条例は発電施設設置の抑制地域について規定しているなど、条例の規定内容が異なるためであるとされている。（釧持・前掲（14）論文、P.195）太陽光発電に関わる条例以外で適用除外規定が置かれているものとしては、「北海道地球温暖化防止条例」などがある。（釧持麻衣（2021）「都市自治体による温暖化対策条例の最新動向」『都市とガバナンス』第35号、p.143）他にも、市町村の自治決定に配慮した適用除外条項として「鳥取県環境美化の促進に関する条例」13条などが注目される。（北村・前掲（48）書、p.44）

56 北村・前掲（48）書、pp.44,45。都道府県条例と市町村条例が並立している場合において、適用除外規定が設置されている際には、実際にはどのような基準で適用除外の判断を行うのか、適用除外後の都道府県はこういった対応を行っているのかなど都道府県条例と市町村条例の調整について、今後さらに研究していきたい。

# 都市行政研究の視点

日本都市センターでは、都市自治体が直面している様々な政策課題について、複数の学識経験者及び都市自治体職員から構成される研究会を設置し、学際的かつ理論と実務を融合させる総合的な調査研究を進めてきた。一方、地方分権改革の進展を経て、更には超高齢・人口減少社会を迎えるなかで、日本の都市自治体をめぐる状況は大きく変化しており、都市自治体の行政については、様々な分野にまたがる学際的な立場からの調査研究が必要となっている。

そこで、「都市行政研究の視点」のコーナーにおいて、都市自治体の行政に関して、行政的、政治的、法的など多角的な観点から考察し、都市自治体関係者への情報提供と問題提起を図っていくこととしている。

第4回となる今回は、まず、「DX、データ戦略と地方自治の視点～デジタル主体性自律性（主権）に注目して」と題して、デジタル社会を迎えての様々な政策課題に都市が地方自治体としてどのような基本姿勢で臨んでいくべきか、ドイツ都市会議の取組みを参考に紹介する。また、「自治体行政はコミュニティをどのように認識しているか？」と題して、2019年に日本都市センターが実施したアンケート調査結果をもとに検討するとともに、今後のコミュニティ施策を考えるにあたっての問題提起を行う。

# DX、データ戦略と地方自治の視点 ～デジタル主体性自律性（主権）に注目して

日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲

都市自治体においても、超高齢・人口減少時代にあって限られた人員のもとで、データを活用し、デジタル技術を用いて、業務を改革しながら、モビリティ、防災、インフラの維持管理といった課題にどのように取り組んでいくべきかが問われている。スマートシティの取組も含め、ドイツ都市会議が唱えるデジタル主体性自律性（主権）の理念に着目しつつ検討を加える。

## はじめに

デジタル社会を迎え、DX（Digital Transformation デジタルトランスフォーメーション）、データ戦略の推進が大きな政策課題となっている。都市自治体においても、超高齢・人口減少時代にあって限られた人員のもとで、データを活用し、デジタル技術を用いて、業務を改革しながら、モビリティ、防災、インフラの維持管理といった課題にどのように取り組んでいくべきかが問われている。そして、大きな関心を集めているのがスマートシティでありデジタル田園都市構想である。

しかし、地方自治の視点があるのか、地方分権改革との関係はどうか、さらには国民生活への影響など先が見えず、国民の共感を呼んでいないのではないかと指摘もある。また、スマートシティについては、データ連携基盤の構築に注目が集まっているが、システムありきの弊害に陥る懸念も指摘されている。

DX、データ戦略は世界各国で推進されているが、欧州連合では米中への対抗意識を背景にデジタル主

権のコンセプトを打ち立てており、都市自治体もデジタル主権、いわばデジタル主体性自律性の理念を掲げて、政策を推進している。わが国の都市自治体もこうした動向に注目する必要がある。そこで、ドイツ都市会議<sup>1</sup>がまとめたいくつかの資料を参考に考察する。そこには、都市は出会いと交流の場であり、まちづくりを担うのは都市自治体であるという基本的な自己認識がある。

## 1 DXとは？データ戦略とは？

(1) DXの意義（既存システムからの脱却、横断的なデータの活用、社会全体のDXへの寄与）

経済産業省DXレポート<sup>2</sup>は、あらゆる産業においてDXをスピーディーに進めていくことが求められているとしつつ、その前提として、「2025年の崖」の存在を提示、すなわち、既存システムが老朽化・複雑化し、データを十分に活用しきれず、DXを本格的に展開することは困難であるとした。

これは、国や地方自治体のシステムにもあてはま

1 ドイツ都市会議（Deutscher Städtetag）は、わが国の全国市長会に相当する都市自治体全国連合組織であり、約3,600の都市自治体が加盟している。

2 経済産業省（2018）「DX（デジタルトランスフォーメーション）レポート～ITシステム「2025年の崖」の克服とDXの本格的な展開～」p.26を参照。

り、都市自治体においても、レガシーシステムからの脱却、業務と情報システムの標準化・共通化が重要なテーマとして取り上げられ、取組みが進められている。また、新型コロナウイルス対応において、地域・組織間で横断的にデータが十分に活用できないことなど様々な課題が明らかとなったことから、こうしたデジタル化の遅れに対して迅速に対処することが求められている。

国・地方自治体については、「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」（2020年12月25日閣議決定）において、目指すべきデジタル社会のビジョンとして「デジタルの活用により、一人ひとりのニーズに合ったサービスを選ぶことができ、多様な幸せが実現できる社会～誰一人取り残さない、人に優しいデジタル化～」が示されている。このビジョンの実現のためには、住民に身近な行政を担う地方自治体、とりわけ市区町村の役割は極めて重要であり、地方自治体がDXを推進する意義は大きいとされている。

さらに、総務省の自治体デジタルトランスフォーメーション（DX）推進計画においては、「『新たな日常』の原動力として、制度や組織の在り方等をデジタル化に合わせて変革していく、言わば社会全体のデジタルトランスフォーメーション（DX）が求められている。」とされている。そして、政府は、「デジタル田園都市構想」を提唱し、政府資料によれば、地方からデジタルの実装を進め、地方と都市の差を縮め、都市の活力と地方のゆとりの両方を享受できることを目指している。

しかし、これらの国の指針は将来像やプロジェク

トを掲げているものの、性急なイメージで、その実現性を危ぶむ声もある<sup>3</sup>。地域社会がどのように運営されていくのか共感を呼ぶ展望がないとの指摘もある<sup>4</sup>。

## （2）データ戦略の重要性

データ管理については、わが国の企業（特に大企業）においては、多くのデータ・情報資産を保有しているが、これまで各事業の個別最適化を優先してきたため、企業全体の最適化が図られず、システムが複雑となり、企業全体での情報管理・データ管理が困難となっている<sup>5</sup>。このように民間企業では、競争に勝ち抜くための経営戦略としてデータ戦略が求められている。

また、地方自治体のデータに関しては、個人情報保護に関する法律の一元化等を通じて制度面でのデータの流通基盤が整備されれば、本計画における地方自治体の情報システムの標準化・共通化、マイナンバーカードの普及促進と相まって、地方自治体におけるデータ活用の可能性が拡大することも認識すべきともされている<sup>6</sup>。

さらに、データは、EBPM（証拠に基づく政策立案：Evidence-Based Policy Making）の推進の観点からも重要と考えられている。なお、データ<sup>7</sup>は、メタデータ、静的データ、動的データ、地理空間データ、パーソナルデータ<sup>8</sup>に分類され、特にパーソナルデータについては取扱いに注意が必要である。

## （3）スマートシティ

わが国で推進されているスマートシティは、「ICT

3 第2回デジタル田園都市構想実現会議（2021年12月28日開催）で、太田直樹委員は、留意すべき落とし穴として、ユースケースから始めず都市OSといった共通基盤から始めるといった後知恵の罫や、従来の仕組みや組織の見直しには手をつけず事業継続性が保てないといった問題を指摘している（太田委員資料「デジタル田園都市構想の実現に向けて 留意すべき落とし穴と取り入れたい観点」を参照）。

4 平井伸治・全国知事会会長も「『デジタル田園都市構想』の構想概念が国民や自治体で共有されていない」と語っている（「地方行政2022年1月27日」、p.19、時事通信社を参照）。

5 経済産業省前掲資料p.9を参照。

6 総務省（2020）「自治体デジタルトランスフォーメーション（DX）推進計画」p.3を参照。

7 スマートシティで取り扱われるデータの分類については、内閣府（2020）「スマートシティレファレンスアーキテクチャホワイトペーパー」p.81で解説されている。

8 個人に関するデータで、個人情報保護法に規定する「個人情報」に限らず、かつ個人識別性の有無に関わらず、位置情報や購買履歴など広く個人に関する情報を構成しうるデータ。パーソナルデータについては、ISOやOECDなどが定める様々な取り扱い原則があり、そのほか、各国や団体、企業などが定めるガイドラインが多数存在している（一般社団法人データ流通推進協議会（DTA）「パーソナルデータリファレンスアーキテクチャ概要書（2020年3月末改定）」p.12を参照）。



等の新技術を活用しつつ、マネジメント（計画、整備、管理・運営等）の高度化により、都市や地域の抱える諸課題の解決を行い、また新たな価値を創出し続ける、持続可能な都市や地域であり、Society 5.0の先行的な実現の場」と定義<sup>9</sup>されており、人口減少社会への対応としてのDXによる解決のための重要なコンセプトであると考えられている。

新型コロナウイルス感染症を契機としたデジタル化や、AI、IoTをはじめとする各種技術開発が急速に進展する中、これらの技術をまちづくりに取り入れ、市民生活の質、都市活動の効率性等の向上を図ることは、今後のまちづくりの基本となるべきテーマであり、全国多くの都市・地域においてスマートシティの取組みが進められることが望まれるとされる。こうして、内閣府・総務省・経済産業省・国土交通省が合同でスマートシティに取り組む地方自治体、公民連携の協議会等を支援するため、先行してスマートシティに取り組む地域における事例等を踏まえつつ、スマートシティの意義・必要性、導入効果、及びその進め方等について、ガイドブック<sup>10, 11</sup>をとりまとめている。

このスマートシティは、国の交付金を受けて、様々なシステムを構築し、実証研究を行っているという段階であろう。肝心なのは、地域にとって必要な取組みは何かということである。システムを運用するためには関係者の理解・合意を得ることはもちろんだが、それなりの手間と経費がかかり、持続可能な

仕組みとするための検討・努力<sup>12</sup>が欠かせない。

#### (4) ネットワーク化された都市自治体の意義

DX、データ戦略、スマートシティは、一つには、都市自治体内部の連携であり、さらには地域住民・地域社会・地域企業との連携の仕組みといった意義を持つ。加えてDX、データ戦略、スマートシティは地域を越えたネットワークの意義を有している。その一つは、都市自治体間の連携である。区域を越えて生活する住民への行政サービスはもちろんのこと、交通、観光、災害など広域的な取組みが必要なテーマもあれば、単独の都市自治体ではシステム運用経費面からいって持続可能性がない場合も少なくないだろう。また、国や都道府県、地域を越えた社会、経済界などとの連携のほか、国際的な連携も意味を持つ。欧州連合においては、様々な都市の国際連携があり、わが国の都市自治体においても国際連携を模索する動き<sup>13</sup>がある。

## 2 デジタル時代における都市自治体の主体性自律性（主権）

### (1) 問題提起

わが国においてもデジタル時代の行政のあり方についての問題提起<sup>14</sup>がなされている。それは、国と地方自治体の業務をデジタルに適した形にどう変えるかであり、この改革は中央集権を促す面がある一方、地方自治の質を高める手段にもなるというも

9 内閣府ホームページ（[https://www8.cao.go.jp/cstp/society5\\_0/smartcity/](https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/smartcity/)）2022年2月3日最終閲覧）を参照。

10 内閣府・総務省・経済産業省・国土交通省スマートシティ官民連携プラットフォーム事務局「スマートシティガイドブック 2021.04 ver.1.00」を参照。

11 スマートシティについては、情報システムを専門領域としない人にも、概念や要諦を平易に理解できる形で解説することが必要であるとして、兵庫県電子自治体推進協議会が『スマートシティ推進に関する報告書』（2021年）を取りまとめている。

12 スマートシティの取組みを官民連携で加速するため、2019年、関係府省、自治体及び企業・研究機関等を会員とする「スマートシティ官民連携プラットフォーム」が設置されており、オンラインセミナーも実施されている。また、スマートシティ実証研究の主な成果については公開されており、そのなかで、国・自治体・民間企業のデータ開示ルールの相違、自治体では有限な財政の下で新たな情報基盤への体力が乏しいこと（日本電気株式会社（2020）「異種システム連携による都市サービス広域化（高松広域-防災）と複数都市間のデータ連携の実証」p.11）、多様なデータ蓄積と共有化が必要、地域協力・地域固有データの収集フローが必要（JTB（2020）「観光関連サービス事業者向け、AI活用型高度データ共有化プラットフォーム構築・活用事業」p.19）などの指摘がある。

13 横浜市は2012年から毎秋に開催されるアジアスマートシティ会議に参加している（<https://yport.city.yokohama.lg.jp/promotion/ascc>（2022年2月10日最終閲覧））。また、神戸市は2016年より、若手IT人材育成の一環として、オープンデータ利活用やオープンガバメントの分野において先進的な姉妹都市・バルセロナ市と連携し、まちづくり×ICTをテーマとするオープンデータのヴィジュアルイズ（可視化）を通じたワークショップや先進事例を学ぶ視察ツアーを開催している（<https://www.city.kobe.lg.jp/a05822/smartcity/barcelona.html>（2022年2月10日最終閲覧））。

14 齊藤徹弥（日本経済新聞論説委員）「デジタル時代の地方分権論 国と自治体の役割再考を」（2021年1月6日、日本経済新聞社説）を参照。

のである。2022年1月14日に審議が始まった第33次地方制度調査会では、社会全体のデジタルトランスフォーメーションの進展に対応した地方制度のあり方が審議のテーマの1つとなっている。

## (2) ドイツ都市会議の問題提起～デジタル主体性自律性（主権）<sup>15</sup>～

デジタル時代の地方自治をどのように考えるかという問いかけは、ドイツでもあり、真剣な論議が行われている。ドイツ都市会議は、2021年11月にエアフルト市で開催した総会において、次のような問題提起<sup>16</sup>を行っている。

「未来の都市はネットワーク化されており、デジタル時代には、地方自治体は市民社会、学識者、経済界と連携協力して持続可能で住みやすい都市を形成する。都市整備は、大量のデータの使用にますます依存しており、これに対処するためには、適切な基盤、適切な組織構造、共通の理解と態度が必要である。都市はどのようにして主体的自律的な方法でデジタル的に行動し、ネットワークを形成し、デジタル化の機会をうまく利用できるのだろうか？」

地方自治は、地域の政治活動の基盤である。基本法第28条は、地方自治体が自らの責任で法律の枠組みの中で地域社会について規律することを保障しており、アナログの世界では、この原理をより簡単に把握して実行することができるが、これはデジタル空間においては何を意味するのだろうか？」

## (3) デジタル時代の国・地方の法的基盤

デジタル社会においては、国、地方自治体の連携が欠かせないとされる。それは、地方分権改革後の国と地方の関係を踏まえたものであろうし、そうあるべきである。

## ア わが国の状況

わが国の状況はと言えば、デジタル社会形成基本法（令和3年法律第53号）では、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、デジタル社会の形成に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の特性を生かした自主的な施策を策定し、及び実施する責務を有する」（14条）とされ、「国及び地方公共団体は、デジタル社会の形成に関する施策が迅速かつ重点的に実施されるよう、相互に連携を図らなければならない」（15条）とされている。さらに、「国及び地方公共団体の情報システムの共同化等」（29条）、「国民による国及び地方公共団体が保有する情報の活用」（30条）、「公的基礎情報データベースの整備等」（31条）が定められている。

## イ ドイツの状況

これに対して、ドイツの状況を見ると、連邦国家であるドイツでは、連邦と州はそれぞれ独立の統治機構を有し、各々が所掌する事務は基本法で明確に規定され、それをそれぞれの責任で遂行することが原則とされている。しかし、例外として共同事務<sup>17</sup>（Gemeinschaftsaufgabe）及び行政協働（Verwaltungszusammenarbeit）が定められており、情報技術システムに関して、2009年に基本法を改正し、91c条「情報技術システム」を新設し、連邦と州は協働<sup>18</sup>して、情報技術システムを計画、構築及び運用することができることを定めている。

そして、2010年、連邦内務省に行政の電子化に関する連邦と州の協力のための評議会「IT計画評議会」（IT-Planungsrat）を設置（委員は、連邦政府及び各州政府のIT担当官）し、行政の電子化に係る連邦と州の協力の調整、IT相互運用性及びセキュリティの標準化に関する決定、電子政府プロジェクトの進捗管理等を行っている。<sup>19</sup>

15 デジタル主権の概念は、わが国の都市自治体関係者にとってはわかりにくいものであるため、都市自治体の関係で記述するときは、実際の意味に近いと思われる「デジタル主体性自律性（主権）」と表記することとする。

16 Deutscher Städtetag (2021), PROGRAMM 41. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages 16. bis 18. November 2021 in Erfurt, pp.18-21 を参照。

17 共同事務には、1968年に追加された基本法91aの地域経済構造改善、農業構造・海岸保全改善がある。

18 行政協働としては、情報技術システム以外に、1969年に追加された基本法91bの学術、研究、教育の広域的協働、2010年に追加された基本法91e条の地方自治体の「求職者のための基礎保障」に対する連邦からの財政支援がある。

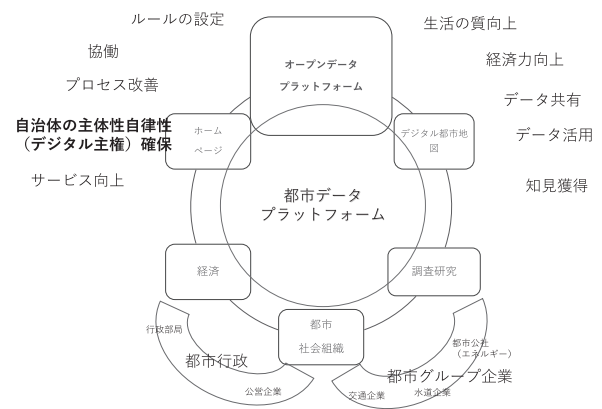
19 渡辺富久子（2021）「ドイツにおける電子政府法の概要及び評価」外国の立法 289 pp.31-32 を参照。

さらに、2019年8月に市場分析、2020年3月には「デジタル主権の論点 (Eckpunktepapier Digitale Souveränität)」を発表、6月にデジタル主権検討作業グループ設置、2020年第3四半期からデジタル主権センター運用、10月には行政クラウド戦略展開、12月のEU各国政府CIO会合を経て、2021年1月にデジタル主権強化戦略を決定している。デジタル主権 (Digitale Souveränität) について、ドイツでは、「個人や機関が、主体的自律的に安全にデジタル世界で自分の役割を果たすことができる能力と可能性」と定義されている<sup>20</sup>。そして、連邦、州、地方自治体のそれぞれが、このデジタル主権を持つとされ、DXの推進、データ戦略における重要な概念となっている。戦略の中心となるのは、ヨーロッパのソリューションとオープンソースソフトウェアのアプローチを通じて、既存のベンダー依存関係を解消するための多様な代替案の創出である。加えて、少数の巨大IT企業が膨大な量の個人データを収集、集約し、経済的利益の獲得に活用していることを踏まえ、そうした米中企業 (GAFA・Alibaba) によるデータ支配から「データ主権」を守るという考え方である。欧州連合は新しいデータガバナンスの形成を目指しており<sup>21</sup>、既に独仏政府の主導の下、「GAIA-Xプロジェクト」という欧州データ基盤整備プロジェクトを推進している。データ戦略については、欧州は政府と産業・企業・労働者間の有機的なパートナーシップを重視する立場である<sup>22</sup>。

#### (4) 都市自治体のデジタル主体性自律性 (主権) とは

下図は、ドイツ・ライプツィヒ市の都市データプラットフォームのイメージ図である。この左肩にある項目に注目して欲しい。それは、「デジタル主体性自律性 (主権) の確保」である。

図 ライプツィヒ市 都市データプラットフォームの目標像



出典：Urbane Datenplattform Leipzig (ライプツィヒ市作成資料)<sup>23</sup>をもとに筆者作成

そして2020年11月26日にドイツ都市会議幹部委員会で採択されたのが、以下の「地方自治体のデジタル主体性自律性 (主権)<sup>24</sup>の強化」という提言である。

20 ドイツの公共ITセンター (Kompetenzstelle Öffentliche IT, ÖFIT) の「デジタル主権」に関する研究による定義。  
 21 日本貿易振興会 (ジェトロ) ブリュッセル事務所・海外調査部 2021年、「EU デジタル政策の最新概要」p.22を参照。  
 22 デジタル国家モデルの類型として、南雲岳彦は、アングロサクソン・モデル (アメリカ、カナダ、イギリス、アイルランド、オーストラリア、ニュージーランド 資本力・技術力のある企業が価値提供によりデータを獲得し、利活用)、ノルディック・モデル (デンマーク、フィンランド、スウェーデン、ノルウェー、アイスランド 市民と政府の社会契約の下、社会全体のためにデータを利活用)、コーポラティスト・モデル (オランダ、スイス、ドイツ、オーストリア、フランス等 政策決定等について、政府と産業・企業・労働者間の有機的なパートナーシップを重視)、チャイナ・モデル (国家権力の行使により、国家がデータを獲得し、権威主義的に利活用) があげられるとしている (南雲岳彦 (2021)「スマートシティの世界的潮流から考える 日本のスマートシティと浜松市へのヒント」p.44を参照)。  
 23 2020年12月3日開催のKORIS-Forumにおけるライプツィヒ市説明資料「Urbane Datenplattform Leipzig (ライプツィヒ市都市データプラットフォーム)」Mathias Boedecker, Amt für Geoinformation und Bodenordnung, GeodatenService (地理情報・土地利用局、地理情報サービス)による。  
 24 ドイツ都市会議は「主権という概念は思想史に由来し、16世紀の国家理論家ジャン・ボダン以来、法学者や政治学者、哲学者は主権の意義について論じてきた。その核心は自己決定であり、今日、新しい議論が必要である」としている (Deutscher Städtetag (2020), Digitale Souveränität von Kommunen stärken- Diskussionspapier des Deutschen Städtetages p.4を参照)。

## 地方自治体のデジタル主体性自律性（主権）の強化

1. デジタル主体性自律性（主権）は、デジタル時代の地方自治の原則である。その強化は、連邦政府や州政府にとってのみならず、地方自治体自身にとっても必要不可欠である。
2. 依存関係を減らすためにオープンな標準とオープンなインターフェイスが必要である。これは、相互運用性を生み出し、技術的なパッチワークを防ぐ唯一の方法である。ドイツの都市は、連邦政府と州政府が継続的にこのことに取り組むことを期待している。
3. ソリューションと専門知識をより緊密に連携させていく必要がある。設置が予定されているデジタル主権センターはそのための良い取組みである。ここで、連邦政府は、明示的に情報交換、ネットワーク、体制の構築を支援する必要がある。その際、地方自治体の視点を常に含める必要がある。
4. デジタル主体性自律性（主権）には適切な法的枠組みが必要である。これは、その実装において明確かつ実用的でなければならない。同時に、現場で設計するためには柔軟性が必要である。法規制は、実験のための余地を与えるものでなければならない。試行錯誤のアプローチを強化する必要がある<sup>25</sup>。そのほか、調達支援も重要であろう。
5. デジタル化には費用がかかり、専門人材が必要である。資金調達プログラムに加え、地方自治体にはデジタル化のための十分な財源が必要である。なお、デジタル化に関

しても、地方自治体間の格差の拡大を防ぐことが重要である。

デジタル主体性自律性（主権）の要素として、ドイツ都市会議は、①技術主体性自律性（主権）（システムの自由な選択と変更、IT 独立設計能力、プロバイダーへの影響力強化としてオープンソースソフトウェアやオープンインターフェイスの追求）、②データ主体性自律性（主権）、③ガバナンスの変革、④デジタル人材育成（職員、市民）、⑤新たな政策モデル（都市間連携、国・地方協働、チャレンジ文化）などを掲げている<sup>26</sup>。

この提言を踏まえ、なかでも、データ主体性自律性（主権）に着目して、ドイツ都市会議は報告書『データで未来の都市をつくる』（以下、「未来都市報告書」という。）<sup>27</sup>を作成し、特に序文で次のように呼びかけている。

「都市は出会いと交流の場である。そして、都市は変化しつつあり、現実世界の実験室である。特にコロナの大流行を契機に、都市は自らを見つめ直す大きな変化を感じ取っている。公共空間を利用し、結束を強化するにはどうすればよいのであろうか。デジタル化は、未来の都市がデータに基づいて構築されることで、これらの質問に対する新しい答えを提供することができる<sup>28</sup>。」

### 3 都市自治体はいかにデータ主体性自律性（主権）に取り組むべきか

#### (1) データ主体性自律性（主権）は何度も再定義が必要

未来都市報告書は、「デジタル社会は都市を変貌させつつあり、都市空間で生成されたデータを主体

25 アジャイルガバナンスを想定したものであろう。経済産業省の「Society5.0における新たなガバナンスモデル検討会」ではデジタル時代のガバナンスのあり方が議論されており、総務省の「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会（座長 斎藤誠教授）」（2021年3月設置）でも論点の1つとなっている。

26 Deutscher Städtetag, 2020 前掲 pp.4-7

27 Deutscher Städtetag, 2021, *Die Stadt der Zukunft mit Daten gestalten* を参照。

28 未来都市報告書は、バルセロナ市のDX責任者として決定的な役割を果たしてきた、フランチェスカ・ブリアの「データ基盤を管理する方法とそれをどうすることができるかのモデルがない場合は、都市は徐々に都市が持つ本来の意味での社会を制御し形成していくというノウハウと能力を失ってしまう。」という警告を紹介している（同書 p.4 を参照。）。

的自律的に取り扱うことは、都市が、現在と将来において持続可能で積極的な役割を果たす上で不可欠な基盤である」とした上で、都市が戦略的、組織的にデータ主体性自律性（主権）のテーマにどのようなしたら取り組むことができるかを明らかにしている。これは、終点を持つプロセスではなく、サイクルやスパイラルである。デジタル化は動的に発展し続けるのであり、都市は何度もデータ主体性自律性（主権）を再定義する必要があるとする。

## (2) 都市データの利用に関する主要な課題

未来都市報告書の作成に当たっては、サウンディングボードが設置され、14都市（ベルリン、ボン、コトブス、ダルムシュタット、ドルトムント、エムデン、ハンブルク、ハイデルベルク、ケルン、ライプツィヒ、ミュンヘン、ニュルンベルク、ウルム、ヴォルフスブルク）のデジタル局長やCIO/CDO<sup>29</sup>が参画している。

実践事例では、都市ではデータを集中的に使用するが、現状では、異なる縦割り部門間のデータのリンクは例外的であるとし、ワークショップ、インタビュー、包括的な検討から、以下の都市データの利用に関する8つの主要な課題を導き出している。

### ① 市長と議会の意識の欠如

多くの都市では、データは（まだ）戦略的なトピックとして認識されておらず、技術トピックとしてIT部門や各部局の担当者が担当しているだけである。データ主体性自律性（主権）のテーマは、デジタル化とスマートシティのトピックとともに、市長と議会のテーマである。データ戦略を策定するプロセスは、この共通の目標理解に大きく貢献できる。

### ② 職員のスキルと感覚の欠如

都市は非常に大量に、また異なる品質（例特にリアルタイムのデータ）でデータをつくりだすが、それは、データ分析能力、対応資格、研修だけでなく、特にデータの潜在的な価値に対する職員の意識によるところが大き

い。専門部局は、多くの場合、高度な自律性を持っているので、データの取扱い、特にデータ主体性自律性（主権）に関する共通の理解も不可欠である。

### ③ データ共有の文化が不十分

データの戦略的処理の最大の障害の一つは、各部門の縦割り型思考である。伝統的な様々な行政領域においては、例えば、専門部局のみがすべての情報を持つという事実慣れている。

### ④ データ基盤を欠きデータ品質が低いこと

現在、行政データの80%は紙媒体であり、まずそれらをデジタル化する必要がある。

### ⑤ 経験不足と仕組みの硬直性

機械で読み取り可能で一元的に見つけることができるデータでさえ、他の部門では使用できない。標準化されたメタデータフィールドが入力されていないか、または正しく入力されない場合、データを他の人や機関が使用することはできない。また、データは常に毎日最新の状態に保たれているわけではない。

### ⑥ 都市グループ企業との連携の欠如

交通（モビリティ）、保健医療、エネルギーといった分野で都市グループ企業は、生存配慮サービスのほぼすべての分野において事業を展開しており、生存配慮サービスのデジタル化の分野においても重要な関係者である。しかし、データに関しては、行政と都市グループ企業は現在、一般的に別々の領域で活動している。

### ⑦ スマートシティの文脈においてデータ主体性自律性（主権）が不十分であること

都市はデータを自分たちのために利用しているだけであるが、民間企業は長年にわたりビジネスモデルを構築してきており、スマートシティの文脈では、これは民間企業が自分自身のためにデータ主体性自律性（主権）を確保し、例えば、委託する都市にローデータへのアクセスを許可しないことを意味し、また、データの横断的な使用は法的に除外され

29 CDO（Chief Digital OfficerまたはChief Data Officer）あるいはCDTO（Chief Digital Transformation Officer）

ている。

#### ⑧ 公共部門のデータに関する市民の信頼の欠如

デジタル都市では、市民はますますデータを生みだす存在（生産者）になりつつあるが、市民は公共部門によるデータの使用に非常に批判的である。都市は市民の信頼を求めなければならない、これは、透明性と多くの対話を重ねることでのみ可能になる。スマートシティに取り組む多くの都市が市民との対話のため、例えば、データ倫理概念を開発したり、対応する委員会を設立したりしている。

### (3) データ戦略

未来都市報告書によれば<sup>30</sup>、データ戦略とは、体系的なデータ活用についての都市全体の戦略であり、都市自治体と民間企業との関係など、役割や枠組みの条件を定義する。出発点は、異なる部門のデータを合成することによって、データの価値がしばしば新たに生みだされ、ないしは増加するという仮定である。行政の縦割りで考えることは驚くべきことではない。むしろ、階層的に編成されることは、良い管理の原則の一つである。しかし、縦割り型思考は、異なる組織部門がお互いのデータの価値を知らない場合や、それらを共有する気がない場合に障害になる。その理由は多様であるが、自分の仕事に関して批判的な質問が提示される恐怖と、データ品質の低下による恥ずかしさの恐れといった2つの理由が挙げられる。

### (4) ガバナンス

#### ア 組織内ガバナンス

データ使用に関する戦略的な配慮を実施し、それらを都市自治体の組織に定着させるためにはどうすればよいか。未来都市報告書では、次の3つの基本的なタスクを実行する必要があるとしている<sup>31</sup>。

#### ① データ収集支援

標準化を確実にし、高いデータ品質を実現するために、行政部門や都市グループ企業は、データの収集と処理においてデータ戦略本部からサポートを受ける必要がある。また、都市データ（データリテラシー）の基礎知識の研修が必要であり、都市自治体の職員が今日、当然のことながら行政法を適用するように、職員は将来的にデータを収集、評価、解釈することができるようになる必要がある。

#### ② データ提供

都市自治体は、既存のデータが、そのデータを処理できる人や作業したい人にも知られていることを確認する必要がある。そのためには、技術インフラストラクチャを提供し、既存のデータの透明性を確立する必要がある。

#### ③ アクター／内外のネットワークづくり

既存のデータや既知のデータを実際に利用するためには、行政の内外の機関や人を活性化し、動機づけ、リンクを確立し、実践事例の開発を奨励する必要がある。

### イ 機敏性（アジャイル）のためのゆとり組織の推奨

縦割り型思考は、行政の合法的、階層的、業務所管組織によるものでもあり、それを廃止することは近視眼的であるが、この構造ではデータをリンクして実践事例を実現するようなことは難しいとして、未来都市報告書は、未完成のプロトタイプを迅速に協働で分野横断的に作成する、ミスを進んで受け入れる勇気を持ち、機敏で柔軟な作業を行うゆとり組織を設けることを推奨している。事例として、ベルリン市の CityLAB<sup>32</sup> を挙げている。

30 同書 p.28

31 同書 p.34

32 CityLAB ベルリンは、様々な参加者が参加し、「スマートシティベルリン」に関連するトピックに関するアイデアを交換することができるセンターである。都市関係者が行政や専門家とともに、都市とその行政の（デジタル）課題に対するアイデアを開発し、解決策を提案する（<https://smart-city-berlin.de/en/projekte/citylab> 2022年2月10日最終閲覧を参照）。

## ウ 都市グループ企業とのガバナンス

都市自治体のゴミ箱のセンサーは廃棄物管理公社の責任であり、エネルギー部門のスマートアプリケーションは都市公社によって運用されている。この場合、公共の都市データの主体的自律的な取扱いは、都市グループ企業との緊密な協力でのみ成功する。しかし、都市グループにおけるデータの利用についての協力は簡単なことではない。法的枠組みに関する曖昧さは、都市グループ企業と行政部門との間でのデータ交換を妨げる。それぞれのアクターのデータの価値に対する意識の欠如も、協力のレベルを下げる可能性がある。このため、未来都市報告書は、様々な方策を検討している。

### (5) 基盤としての都市データプラットフォーム

欧州では、都市データプラットフォームについて重要な基盤はすでに2017年にDIN SPEC 91357「リファレンスアーキテクチャモデル・オープンアーバンプラットフォーム (OUP)」で設定されている。これは、都市データプラットフォームに関する具体的な設計提案または標準化されたフレームワークであり、行政関係者、政治家、プランナー、メーカーを対象としており、小規模な都市や地域でも使用されている。このリファレンスアーキテクチャは、ドイツとオランダのアクターだけでなく、ドイツの都市を含む様々なセクターからの利害関係者の参加を得て設計された。リファレンスアーキテクチャは、縦割りからデータを解放することを目的とし、データ主体性自律性（主権）を確保するためのオープンソースの原則を追求し、異なるシステム（都市間を含む）間のデータ交換を可能にするオープンインターフェイスを提供するものである。オープンイン

ターフェイスは、ベンダーのロックイン、すなわち単一のソリューション提供への地方自治体の依存を防ぎ、様々なメーカーの技術部品の接続性も確保される。

しかし、先駆的な役割を果たすサウンディングボード都市でさえ、これまでのところ、すべての都市データシステムを包括的に接続するデータインフラストラクチャを構築しておらず、多くの場合、アプリケーションの範囲が限られているデータベースやプラットフォーム、ネットワーク化されていない形のデータソリューションがあり、したがって、前述3(2)でふれたとおり、都市データは縦割りのままであるとしている<sup>33</sup>。また、未来都市報告書は、サウンディングボードの意見として、当初から完全なソリューションを調達するのではなく、事例を実践することから始めるべきだとしている。

## 4 わが国の都市自治体への示唆

わが国のDXの取組み、データ戦略は、諸外国に遅れを取っているという認識のもとにスタートしている。そして、大きなビジョンを掲げ、その達成にアプローチしていくといった取組みが行われている。国がスマートシティのモデルプロジェクトを財政支援しているのはドイツ<sup>34</sup>も日本も同じであり、そのなかで都市データプラットフォームの構築を試みているが、ドイツにはデータの使用といったトピックにまずアプローチしている。小さく始め、試行錯誤を重ね、また、新たに始めるという基本姿勢がある。

そして、肝心なのは、システム構築以前の課題として、データ共有、活用に関する考察、ルールづくりが必要であることである<sup>35, 36</sup>。新型コロナウイルス

33 未来都市報告書は、データリンクを図る数少ない事例として、ベルリン（上下水道管検査を支援・計画するためのデータベースアプローチの開発）、ハンブルク（都市インフラの分析と企画立案のためのデジタル計画及び参加プラットフォームの開発）、ライプツィヒ（コロナ危機管理の重要なデータを可視化するデータ・ダッシュボードの開発）の3都市のプロジェクトを挙げ、これらについて分析している（同書p.23を参照）。

34 ドイツ連邦内務省のホームページでは、スマートシティの第3次モデルプロジェクトの選定結果について報道している。（Modellprojekte Smart Cities für die dritte Staffel ausgewählt（<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2021/07/smart-city.html>）（2022年2月10日最終閲覧）を参照。）

35 スマートシティのプラットフォームについては、内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室は、「①分野をまたがるデータ流通の実例が希薄②分野毎・地域毎にデータがバラバラで、分野・地域をまたがるサービス開発・運用が困難、③パーソナルデータをはじめとする重要データの適切な取扱い方法が未習熟④資金的持続性を維持した公共的サービスの構築が困難」といった指摘をしている。（2021年5月26日）「プラットフォームの在り方」p.8

36 有識者からも、住民を巻き込んだ体制が不十分であると指摘されている。（萩原隼士・森本章倫 2021「都市解析に資する都市OSの試験的な構築とその運用に関する一考察」（公益社団法人日本都市計画学会都市計画報告集 p.243）

ス感染症の発生で、国・地方、地方自治体間の情報共有、連携に課題があることが明らかになったが、これは、地方分権改革以前から伝統的に行政（おそらく民間も）が抱えてきた縦割りの組織原理の限界の克服を迫るものである。そして、市民の参画も、

公共私の連携も新たな展開を示すだろう。それは、デジタル時代の地方自治をデジタル主体性自律性（主権）という理念から考察することでもあるのではないか。

## Column

### コミュニティの迷い道～現在！過去×未来？～ 様々なコミュニティと運命の分岐点～ホンモノを買いた人生とめぐりあい

人生には運命の分岐点がある。そこには人とのつながりとコミュニティがある。

A さんの祖父は小学校の教員で大都市圏にある小学校で教鞭を執っていた。その祖父の話によれば、教員仲間のコミュニティの絆は強く、特に近所に住む B さんの家族とは晩のおかずを融通し合う間柄だったらしい。B さんは戦前に仙台で代用教員となり、戦後は大都市圏の小学校で教鞭を執った。息子 C さんは、姉妹に挟まれた唯一の男の子で親の期待は大きかった。学校の成績も良かったが、ユーモアの才能があった。高校生のときに、ラジオ番組の落語勝抜戦に出場し注目を浴びる。そして、C さんにも大学受験という機会が訪れる。父親は頑として有名国立大学の受験にこだわるが、C さんは不合格。一方、C さんには落語家になりたいという隠れた野望があった。翌年、再受験はせず、なんと落語家の師匠に弟子入りを図る。悩んだ B さんは A さんの祖父のところに相談に来る。祖父は、息子の希望を叶えるようそっと促したらしい。

C さんは精進の甲斐あって落語家たちのコミュニティである協会の幹部からも実力を認められ、大勢の先輩を追い抜いて真打ちに昇進する。取り残された先輩たちからは不満が出る。そこで、協会の次なる幹部は、その先輩たちを大量に真打ちに昇進させる。しかし、昇進は実力本位であるべきだと考える人たちもいる。コミュニティは規模が大きくなりすぎていた。方針に反発する落語家たちがそこから抜け出し、新しい協会をつくる。新しいコミュニティができる新たなリーダーたちはテレビ出演など思い思いの取組みを始める。

C さんは、テレビ出演はせず、古典落語に磨きを掛け、盛り場にある寄席で毎年夏にトリを務めた。昼夜入替なしのその寄席では開場前から長い行列ができる。熱烈なファンたちが昼前から夜 9 時過ぎまでじっと寄席で、ぶっ通しで落語を聴いて、そして最後に登場する C さんの噺を聴くのである。その C さんは、落語の本題に入る前に導入部として話すマクラに味があった。30 分以上もマクラに費やすこともあり、聴衆はマクラで別世界に引き込まれる。入った先には、江戸の長屋や上方の商家など落語世界のコミュニティがある。

落語に登場する権助（ごんすけ）は、大抵は、我が儘な旦那に仕えて、旦那とお妻さんの連絡役になったり、奥様をなだめたり、息子が放蕩三昧であれば、旦那の怒りを鎮めたりと日夜、陰ひなたで大活躍する。ある時は、熱心な仏教徒の旦那とキリスト教信者の若旦那が争うのを見て、「宗論はどちら負けても釈迦の恥、旦那様、若旦那を許しなせえ。」と仲を取り持つ。旦那が感謝して、「権助、おまえは真宗（信州）だろう。」と問うと、「仙台生まれだから奥州でがす。」と答える（『宗論』）。そこには宗教コミュニティの分岐点もある。（C さんとは 2021 年 10 月に逝去した柳家小三治師匠のことで A さんから聞いたエピソードと寄席体験を交えた）

（名人をしのびひと）



# 自治体行政はコミュニティをどのように認識しているか？ —2019年全国都市自治体アンケート調査から—

日本都市センター 研究員 黒石 啓太

本稿では、2019年に日本都市センターが全国の都市自治体を対象として実施した「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アンケート」の調査結果をもとに、「自治体行政はコミュニティをどのように認識しているか」という視点から、今後のコミュニティと自治体行政の関係を検討した。そのうえで、今後のコミュニティ施策を考えるにあたっては、①地域の活動主体が多様であることの認識、②コミュニティ活動に関する「ミスマッチ」の可能性、③積極・消極両面からのアプローチといった論点がありうるという問題提起を行った。

## はじめに

新型コロナウイルス感染症は、我々の日常生活にいくつかの課題を提起することとなった。そのうちのひとつが、今後の地域社会のあり方であろう。これまで、ボランティアの緊密な関係性によって支えられていたコミュニティは、人と人との関わり合いが「濃密」であればあるほど活発になるものと考えられていたところがあるのではないだろうか。

今日のコロナ禍、そしてポストコロナの社会においては、人と人との関わり合いをどのように再構築していくかが問われることになろう。もっとも、コミュニティについていえば、コロナ禍でその深刻な状況に拍車がかかったといえるかもしれないが、そもそも人口減少や高齢化の影響により、その組織や活動を維持することに課題を抱えていた地域も少なくない。

コミュニティの活動が、地域社会に生きる我々にとって欠かすことのできないものである一方で、その態様は実に多様である。この点について、いわゆる自治会・町内会といった地縁型のコミュニティやNPO等の現状に関する調査や先行研究には一定の蓄積があり、これらからは多くの示唆を得ることができよう。

また、地域課題の解決の主体という観点からは、

自治体行政の役割も決して小さくない。地方分権改革を経た今日の自治体は、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」（地方自治法第1条の2）とされ、多くの事務についての権限と責任を有することとなった。

この意味で、コミュニティと自治体行政は、いずれも地域の重要なアクターであり、よりよい地域の将来を展望しようとする、両者のあり方や関係性が検討されなければならないことになる。自治体行政とコミュニティを含む他の団体との（公民）連携や協働については、すでに多くの研究者や実務者が関心を向けており、今日では数多くの試みがなされている。その一方で、そもそもコミュニティは自治体行政に対して、あるいは自治体行政はコミュニティに対してどのような認識を持っているかということについての全国規模でのデータが十分に存在する状況であるとはいいがたい。

このような背景を前提として、（公財）日本都市センターでは、2018（平成30）～2019（令和元）年に複数名の市長と学識者からなる「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」を設置して調査研究を実施した。同研究会の主眼は、協議会型住民自治組織や地域運営組織と

いった多様な主体から構成される類型のコミュニティの存在とその活動状況も踏まえ、地域コミュニティにおける専門の人材等の確保と人づくりのあり方を検討することになったが、同研究会として実施したアンケート調査においては、「自治体行政がコミュニティをどのように認識しているか」を理解するうえで有益と思われる設問項目も有していた。

そこで本稿では、上記研究会で実施したアンケート調査の結果から、自治体行政、とくに都市自治体の行政（コミュニティ担当課）が、自らの地域におけるコミュニティ活動の主体や現状と課題についてどのように認識しているのかを紹介する。なお、アンケート調査の調査概要については後述のとおりであるが、本調査はコロナ禍以前に実施したものであるものの、前述のとおりコミュニティが抱える課題は、コロナ禍以前から存在していたものが、コロナ禍で顕在化・深刻化したものであるとも考えられることから、本調査の結果は、今後のコミュニティを検討するうえでも一定程度の有効性を持つものであると考える。

## 1 アンケート調査にみる地域の多様性

### (1) アンケート調査の概要

先に述べた「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」の成果物としては、『コミュニティの人材確保と育成－協働を通じた持続可能な地域社会－』（2020年）がある。同書は、研究会にご参加いただいた4名の学識者の論考のほか、講演録・現地調査報告、アンケート調査結果（研究会委員市アンケート調査および全国アンケート調査の結果）を所収しているが、紙幅等の都合上、アンケート調査については、詳細な分析を掲載していない。

そこで本稿では、同書所収の「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アンケート（以下、「全国アンケート」という。）」のうち、「自治体行政がコミュニティをどのように認識しているか」を検討するにあたって関連する設問を抜粋して取り上げる。全国アンケートの調査概要は以下のとおりである。

### 調査概要

- 調査名称  
「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アンケート」
- 調査期間  
2019（令和元）年3月6日～3月29日
- 調査対象  
全国815市区
- 調査方法  
各市区コミュニティ担当課宛に調査票を郵送配布し、郵送・FAX・メールで調査票を回収した。
- 回収結果  
464市区（56.9%）

### (2) 本稿における「コミュニティ」の考え方

全国アンケートでは、「コミュニティ」の範囲について、自治会・町内会にくわえ、以下のような組織や団体をも含むものとして定義し、一般的な概念よりも広く捉えている。これは、調査設計段階において、地域には多様な活動主体が存在することを前提とし、その活動実態を把握することも調査の目的の一つとして位置づけたことによるものである。

- 地縁型住民自治組織（例：自治会・町内会）
- 協議会型住民自治組織（例：地域まちづくり協議会、住民自治協議会）  
…市域を複数の地区に区分し、自治会・町内会、ボランティア団体、NPO、PTA、企業等の多様な主体によって構成される地域課題の解決のための組織のこと。
- テーマ型コミュニティ
- NPO（特定非営利活動法人）
- 老人会・老人クラブ、婦人会・女性会、消防団
- 地区防災組織、地区社会福祉協議会
- 地域運営組織  
…地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織のこと。〔参考：総務省（2018）「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究報告書」〕
- 地域自治区  
…地方自治法第202条の4以下で規定されるもの及び市町村の合併の特例等に関する法律第23条以下で規定されるもの。

### (3) コミュニティの活動状況

以下では、「自治体行政はコミュニティをどのように認識しているか」という問いについて、全国アンケート各設問を見ていく。まず見るのは、「貴市におけるコミュニティの活動の状況は、全体としてどのようなものですか」(択一)という設問である。前述のとおり、全国アンケートでは、多様な組織や団体を「コミュニティ」としてとらえているという性質上、それぞれの自治体や地域によって、中心的な活動主体が異なる(後述)ことや、また同一の自治体内部でも地域によって活動の形態や活発さが異なることが想定されたため「全体として」の認識を問うこととした。

その結果、「三大都市圏の大都市等<sup>1)</sup>」、「三大都市圏の一般市」、「三大都市圏以外の大都市等」、「三大都市圏以外の一般市」といういずれの区分においても、「全体としてみれば、活動は活発である」という回答が過半数を超えた。とくに、「三大都市圏の大都市等」、「三大都市圏以外の大都市等」の自治体行政<sup>2)</sup>は、概ね80%の都市自治体が(全体としてみれば)活発であると認識していた。一方で、同様の認識を示した「三大都市圏の一般市」は61.1%、「三

大都市圏以外の一般市」では51.6%にとどまっている。

また「全体としてみれば、活動はそれほど活発ではない」との回答を見ても、大都市等に比して一般市の自治体行政は、地域におけるコミュニティの活動が必ずしも活発な状況にあるとは認識していないことを確認できる。

### (4) コミュニティが抱える課題

このような認識を踏まえ、「コミュニティの抱える課題についてどのようなものがありますか」(上位5つまで)という設問を検討する。これについても、あくまで「自治体行政」の認識であり、実際のコミュニティ組織の課題認識とは齟齬が生じている可能性もあるが、現実的な問題として、全国アンケートで対象とする「コミュニティ」に対して悉皆的な質問紙調査を行うことは極めて困難であること、調査票送付先がコミュニティ担当課であるため、自治体行政の中では最もコミュニティの現状や課題を認識していると想定されることから、本項目の調査結果についても一定程度の価値があるものと思われる。

まず、いずれの種類の都市自治体でも概ね共通して課題として認識されていたのは「地域における高齢化の進行」、「活動のリーダーや担い手の不足」であった。これらの課題については、全国的にコミュニティが抱えている課題であるとして理解して良さそうである。地域における高齢化の進行とそれに伴って生じる人材不足は、「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」の問題意識の一つであった。

日本都市センターが刊行した報告書『団塊世代の地域参画－コミュニティの再生を目指して－』(2007年)では、当時の社会課題となっていた団塊の世代の社会参加等を検討している。団塊の世代の地域参画がどれほど進んだのかについての定量的な研究は必ずしも多くないが、今日ではこの世代もすでに

表1 コミュニティの活動状況 (n=464)

	三大都市圏の大都市等	三大都市圏の一般市	三大都市圏以外の大都市等	三大都市圏以外の一般市
全体としてみれば、活動は活発である	79.5%	61.1%	82.1%	51.6%
全体としてみれば、活動はそれほど活発ではない	13.6%	36.6%	12.8%	40.4%
全体としてみれば、活動は活発ではない	2.3%	0.0%	0.0%	2.0%
その他	4.5%	2.3%	5.1%	3.2%
無回答	0.0%	0.0%	0.0%	2.8%

出典：全国アンケート調査結果をもとに筆者作成

1 本稿でいう「大都市等」は、特別区、指定都市、中核市、施行時特例市を指す。ただし、特別区については東京都にしか存在しないため、「三大都市圏以外」については、指定都市、中核市、施行時特例市のみを指すことになる。  
 2 ここでは「自治体行政」を主語とするが、より正確に言えば、基本的には調査票の送付先である各市区コミュニティ担当課の認識が示されているものと考えられる。ただし、複数の政策分野にまたがる設問を有するアンケート調査であることから、各市の庁内各課等で適宜回答内容の照会・調整が行われていることが想定される。

70歳を超えている。その意味で、コミュニティ組織に限らず、一定の年齢層に依存した組織や団体の持続可能性が問われることになっていると言える。

一方で、都市の類型ごとに結果に差異がみられる項目もあった。例えば「地域における人口減少」については、「三大都市圏以外の一般市」では77.6%とかなり高い水準にあるが、「三大都市圏の大都市等」で22.7%、「三大都市圏の一般市」で49.6%、「三大都市圏以外の大都市等」で51.3%という結果が出ている。一般的には人口減少が全国的な課題となっているものの、コミュニティについての自治体行政の認識としてこれを挙げたのは、三大都市圏以外で高い傾向にあった。

逆に「自治会・町内会加入率の低下」については、三大都市圏や大都市では65%を超える自治体行政が深刻な課題と認識しているなか、「三大都市圏以外の一般市」では50%を下回っている。この点については、研究会委員市を対象としたアンケート調査でも、「基本的には地域コミュニティがうまく形成、維持されていると考えており、住民自治組織そ

のものの存廃に対する懸念はあまりない」（日本都市センター編 2020, p.248）との自治体行政の認識があるなど、地域によって評価や認識には幅があるようである。

「住民意識、ライフスタイルの変化」については、三大都市圏であるか否かを問わず、一般市に比べて大都市等での課題意識が強いことが読み取れる。これはいわば、都市化の度合いが影響しているものであると思われる。

#### (5) 地域におけるコミュニティ活動の中心主体

ここまで、コミュニティの活動状況とコミュニティが抱える課題についてみてきたが、これらには三大都市圏であるか否か、あるいは都市の規模によって差異を読み取ることができた。このような特徴は、どのような背景から説明されるのだろうか。

その一つの可能性は、地域におけるコミュニティ活動の中心主体の違いである。それぞれの組織や団体の構成員や活動目的が異なれば、活動態様や抱える課題にも当然違いが出てくるものと考えられる。全国アンケートで言えば、「貴市におけるコミュニティ活動を担う中心主体はどのような団体ですか」（上位5つまで）という設問でこの点を確認することができる。

この設問からは、どのような都市の類型であっても、90%を超える都市自治体で「自治会・町内会」がコミュニティ活動の中心的な存在であると認識されていることが読み取れる。本設問については、都市の類型によって明確な差異を読み取ることは困難であるが、相対的な特徴を読み取ることはできよう。

まず、「三大都市圏以外の一般市」では、他の類型と比較して、「老人クラブ・老人会」、「婦人会・女性会」、「消防団」といったような、年齢や性別等からみて、一定の属性を中心に構成されていると想定されるような組織や団体が重要な活動主体となっているようである。このうちの消防団については、必ずしも年齢や性別に限定されないメンバー構成であるが、「消防団員の高齢化」が政策課題となっているように、近年では高齢世代が主な担い手となっている。また、男女比で見た場合にも、女性団員数も増えてはいるが全体の半数を占めるには程遠い状況である。その意味で、「三大都市圏以外の一般市」

表2 コミュニティが抱える課題 (n=464)

	三大都市圏の 大都市等	三大都市圏の 一般市	三大都市圏以外 の大都市等	三大都市圏以外 の一般市
地域における人口減少	22.7%	49.6%	51.3%	77.6%
地域における高齢化の進行	95.5%	93.9%	97.4%	93.6%
自治会・町内会加入率の低下	77.3%	67.2%	71.8%	49.2%
活動のリーダーや担い手の不足	95.5%	96.2%	97.4%	91.6%
若者の参画が少ない	59.1%	70.2%	66.7%	62.4%
女性の参画が少ない	4.5%	9.9%	2.6%	12.8%
住民意識、ライフスタイルの変化	61.4%	45.8%	56.4%	42.0%
世帯構成や住居形態の変化	22.7%	13.0%	20.5%	18.4%
在住外国人の増加への対応	9.1%	5.3%	2.6%	4.4%
活動資金の不足	13.6%	11.5%	12.8%	15.6%
自治会・町内会空白地域（未組織地域）の存在	9.1%	13.7%	2.6%	4.8%
その他	4.5%	1.5%	5.1%	2.8%
とくに課題はない	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
無回答	4.5%	0.0%	0.0%	1.2%

出典：全国アンケート調査結果をもとに筆者作成

では、それぞれが一定の年齢・性別層から構成される組織や団体によって、地域のコミュニティ活動が展開されているという傾向が読み取れる。

一方、「三大都市圏の大都市等」、「三大都市圏の一般市」、「三大都市圏以外の大都市等」では、「三大都市圏以外的一般市」に比べて、相対的にNPO（特定非営利活動法人）の存在感が大きいようである。NPOの分布をみても、三大都市圏や大都市部に多く、「三大都市圏以外的一般市」では、そもそもNPOが地域のコミュニティ活動の中心的な主体となりにくい環境が存在しているということもできよう。

「協議会型住民自治組織」は、「三大都市圏以外の大都市等」では50%を超える自治体で、またそのほかの地域でも25～35%の自治体では中心的な活動主体となっている。

「地域運営組織」については、「三大都市圏以外的一般市」が19.2%で最も大きく、「三大都市圏以外の大都市等」、「三大都市圏の一般市」、「三大都市圏の大都市等」の順となっている。総務省の「令和2

表3 地域におけるコミュニティ活動の中心主体 (n=464)

	三大都市圏の大都市等	三大都市圏の一般市	三大都市圏以外の大都市等	三大都市圏以外の一一般市
自治会・町内会	90.9%	95.4%	92.3%	96.4%
老人クラブ・老人会	27.3%	41.2%	33.3%	45.6%
婦人会・女性会	15.9%	10.7%	7.7%	32.8%
消防団	20.5%	36.6%	15.4%	43.6%
ボランティア団体	25.0%	38.2%	17.9%	25.2%
NPO（特定非営利活動法人）	25.0%	25.2%	23.1%	15.6%
PTA	31.8%	22.9%	35.9%	26.0%
地区社会福祉協議会	40.9%	67.9%	69.2%	35.6%
協議会型住民自治組織	34.1%	27.5%	51.3%	28.0%
地域運営組織	4.5%	11.5%	15.4%	19.2%
協議会型住民自治組織と地域運営組織の両方の性格を有するもの	11.4%	9.9%	17.9%	11.2%
地域自治区	0.0%	1.5%	2.6%	0.8%
その他	13.6%	11.5%	17.9%	6.8%
無回答	6.8%	3.8%	0.0%	0.8%

出典：全国アンケート調査結果をもとに筆者作成

表4 NPOの認証法人数（2021年11月30日現在）

所轄庁	認証法人数	所轄庁	認証法人数
北海道	1,232	徳島県	362
青森県	407	香川県	393
岩手県	479	愛媛県	497
宮城県	411	高知県	338
秋田県	351	福岡県	815
山形県	434	佐賀県	382
福島県	932	長崎県	508
茨城県	860	熊本県	443
栃木県	627	大分県	461
群馬県	802	宮崎県	440
埼玉県	1,769	鹿児島県	862
千葉県	1,604	沖縄県	477
東京都	9,152	札幌市	931
神奈川県	1,489	仙台市	406
新潟県	463	さいたま市	380
富山県	381	千葉市	377
石川県	372	横浜市	1,504
福井県	249	川崎市	362
山梨県	475	相模原市	234
長野県	981	新潟市	260
岐阜県	748	静岡市	333
静岡県	680	浜松市	231
愛知県	1,120	名古屋市	870
三重県	749	京都市	822
滋賀県	588	大阪市	1,424
京都府	524	堺市	264
大阪府	1,792	神戸市	766
兵庫県	1,420	岡山市	284
奈良県	513	広島市	353
和歌山県	384	北九州市	288
鳥取県	303	福岡市	607
島根県	285	熊本市	304
岡山県	468	全国	50,884
広島県	435		
山口県	427		

※「塗りつぶし」は、本稿で「三大都市圏」として整理したエリアを示す。

出典：内閣府 HP「特定非営利活動法人の認定数の推移」を筆者加工

年度 地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業 報告書」に掲載されている実態把握調査結果をみても、地方別の地域運営組織を有する自治体の割合は、「中国地方」（69.8%）が最も高く、以下「四国地方」（64.2%）、「北陸地方」（62.7%）となっており、地域差はあるものの、三大都市圏以

外の市町村での形成が進んでいるとも読み取れる。

## 2 自治体行政の活動とコミュニティの活動

### (1) 自治体行政によるコミュニティへの期待

自治体行政がコミュニティの現状や課題等にどのような認識を持っているのかということについては前述のとおりであるが、ここからはより具体的に、「自治体行政はコミュニティとの今後の関係をどのように考えているのか」を検討していく。まず手がかりとするのは、全国アンケートの「個人では対応できない地域課題<sup>3</sup>が発生した場合、基本的にどのように対応していますか。また今後の方向性としては、どのようにお考えですか」（それぞれ択一）という設問である。この設問では、現状と今後のそれぞれについて、「基本的に自治体行政が対応する」、「自治体行政と地域が協働して行う」、「基本的に地域が自ら対応する」のいずれの考えに近いかを選択する方式での回答を求めている。

その結果を概観すると、三大都市圏であるか否かを問わず、一般市では、現状、「基本的に自治体行

政が対応する」という回答が1割程度あったものの、この割合が大きく減少している。また大都市等については、そもそもこのような考え方を採用しているという回答は見られなかった。

都市の類型別にみていくと、「三大都市圏の大都市」では、現状と今後を比較して、「基本的に地域が自ら対応する」の割合が微減し、「自治体行政と地域が協働して行う」が微増している。三大都市圏であるか否かを問わず、一般市では、現状で「基本的に自治体行政が対応する」としていた自治体行政の回答が割れ、今後については「自治体行政と地域が協働して行う」と「基本的に地域が自ら対応する」がそれぞれ微増している。「三大都市圏以外の大都市等」のみ、今後の方向性としての「自治体行政と地域が協働して行う」の割合が減少し、「基本的に地域が自ら対応する」の割合が増加している。

本稿ではこの理由を十分に明らかにすることはできず調査結果の紹介にとどめるが、なぜこのような結果になっているかが示されたのかについては、その背景を探る意義はあるように思われる。

表5 地域課題への対応方針 (n=464)

	三大都市圏の大都市等		一般市		三大都市圏以外の大都市等		三大都市圏以外の一般市	
	現状	今後	現状	今後	現状	今後	現状	今後
基本的に自治体行政が対応する	0.0%	0.0%	9.9%	0.0%	0.0%	0.0%	13.2%	1.2%
自治体行政と地域が協働して行う	75.0%	77.3%	62.6%	66.4%	84.6%	79.5%	68.0%	75.6%
基本的に地域が自ら対応する	22.7%	20.5%	21.4%	27.5%	12.8%	17.9%	13.6%	19.6%
その他	2.3%	2.3%	3.8%	2.3%	2.6%	2.6%	4.4%	2.4%
無回答	0.0%	0.0%	2.3%	3.8%	0.0%	0.0%	0.8%	1.2%

出典：全国アンケート調査結果をもとに筆者作成

### (2) 分野別にみるコミュニティへの期待

次に、自治体行政がコミュニティに対して、具体的にどのような分野での活動を期待しているかについて検討する。ここでは、全国アンケートの設問のうち、「(表3で挙げた団体のそれぞれについて)『現状の活動分野』と『(行政として)今後活動を期待する分野』はどのようなものですか(上位3つまで)として回答を求めた設問の結果を紹介する。

地域におけるコミュニティ活動の現状としては、①地域の祭事・イベントに関すること、②環境（清掃・美化、ゴミ・資源、環境保全等）に関すること、③行政からの連絡事項の伝達に関すること、④住民相互の連絡に関すること、⑤集会施設の維持・運営に関することが主なものとして行われている。もっとも、これは表3で示したとおり、大半の自治体で自治会・町内会がコミュニティ活動の中心的な主体であると認識されていることから、自治会・町内会の主な活動内容とほぼ同義であると言えよう。そ

3 全国アンケートの調査票では、「個人では対応できない地域課題」について、ゴミの不法投棄対策、草刈り、住民間トラブル対応等を例示した。

のような観点からこの結果を見ても、違和感はないものと思われる。

一方で、自治体行政が今後のコミュニティ活動に期待したい分野については、①防災・危機管理（地域防災マップの作成、要援護者の避難支援、安否確認等）に関する事、②地域福祉に関する事、③環境（清掃・美化、ゴミ・資源、環境保全等）に関する事、④住民相互の連絡に関する事、⑤地域の祭事・イベントに関する事が上位に挙がっている。上位2位の防災・危機管理、地域福祉については、いずれも地域住民の安心で安全な生活に直結する課題であり、コミュニティにしても自治体行政にしても極めて関心が高い政策課題であると言える。

表5からも分かるように、全体としてみれば、自治体行政の視点からは、自治体行政のみが地域における公共的なサービスの担い手となることを望んでおらず、コミュニティとの協働または地域の自主的な活動に期待することが多くなっているようであり、相次ぐ自然災害や高齢者の増加といった重要な政策課題についてはとくに、コミュニティにより積極的な役割を期待したいという思いがあるものと思われる。

このような自治体行政の思考の背景には、自治体の財政危機や、行政改革に伴う職員数の減少などがあり、今後も増大すると思われる政策ニーズに対して、自治体行政のみではこれを担いえないことに対する危機感もあろう。一方で、表2に挙げたように、自治体行政から「受け皿」としての役割を期待されているコミュニティにおいても多様な課題が指摘されているのである。

日常的な地域福祉や防災・危機管理といったの取組みを持続的なものとし、また相互に連携させるためには、テーマ型のコミュニティのみならず、地域の多様な主体から構成される協議会型住民自治組織や地域運営組織といったタイプのコミュニティの活動にも期待が高まっているものと思われる。

（一部、法律上の位置づけがあるものも今回の調査では取り上げているが）コミュニティの基本的な性格が、ボランティアなものである以上、地域課題に対応する責任は自治体行政にあることになる。もっとも、ここでは、住民に最も身近な行政主体である市町村のみならず、都道府県や国が一定の役割を果たすことも求められるし、また本稿では十分に検討しなかったが、自治体行政と民間企業との連

表6 分野別のコミュニティ活動の現状と今後の期待 (n=464)

	現状			今後の期待		
	1位	2位	3位	1位	2位	3位
地域福祉に関する事	14.2%	33.8%	36.4%	49.6%	41.8%	38.4%
空き家・空き地、景観・緑化、エリアマネジメント等に関する事	1.5%	2.6%	1.9%	20.0%	10.6%	6.0%
環境（清掃・美化、ゴミ・資源、環境保全等）に関する事	53.4%	29.1%	20.0%	33.8%	17.9%	13.1%
学校教育（学習支援、コミュニティ・スクール等）に関する事	0.9%	6.3%	7.1%	3.9%	6.7%	8.4%
生涯学習（地域の歴史、文化・スポーツ活動等）に関する事	5.4%	25.9%	18.1%	4.5%	20.0%	15.7%
地域公共交通（デマンド型交通、コミュニティバス等）に関する事	0.0%	1.3%	1.1%	5.0%	8.2%	5.0%
防災・危機管理（地域防災マップの作成、要援護者の避難支援、安否確認等）に関する事	23.1%	25.6%	21.3%	58.6%	34.9%	26.3%
地域の祭事・イベントに関する事	69.0%	48.1%	33.4%	24.1%	25.2%	22.6%
地域の経済の維持・発展に関する事	1.3%	2.8%	2.8%	8.2%	9.5%	5.6%
国際交流・協力に関する事	0.2%	1.5%	0.4%	1.5%	1.5%	1.1%
集会施設の維持・運営に関する事	23.7%	9.5%	3.0%	11.0%	6.0%	1.3%
住民相互の連絡に関する事	44.2%	24.1%	18.5%	26.9%	18.1%	15.1%
行政からの連絡事項の伝達に関する事	46.1%	10.8%	9.7%	20.7%	6.9%	5.2%
地域内で活動する諸団体に対する支援	4.5%	9.7%	6.7%	5.4%	12.9%	10.3%
その他	2.2%	1.5%	3.7%	3.0%	3.0%	3.9%
無回答	2.8%	14.7%	28.0%	5.0%	17.9%	31.3%

出典：日本都市センター編（2020）p.258 に一部加筆

携によりこれに対応することにも大きな意義がある。

### 3 今後の「コミュニティ政策」を考える視点

本稿では、日本都市センターが2019年に実施した全国の都市自治体を対象として実施したアンケート調査の結果をもとに、「都市自治体の行政がコミュニティをどのように認識しているのか」の一端を明らかにすることを試みた。これらの検討からの若干の示唆について、あらためて整理しておきたい。

第一に、コミュニティ活動の主体は、地域によって多様であることを前提としたコミュニティ政策の必要性である。前述のとおり、今日ではいずれの種類の都市自治体においても、自治会・町内会が重要なアクターとなっているが、地域にはこれ以外にも様々な活動主体があり、これらの活動が持続的なものとなるように支援する場合において、それぞれのコミュニティの性質に応じた具体的な施策が求められる。例えば、大都市部において、主としてNPOが当該活動を担っているにもかかわらず、自治会・町内会への加入促進策に注力したとしても、必ずしも十分な政策的効果は得られないかもしれない。

第二に、現実には地域で展開されているコミュニティ活動と自治体行政が期待したい活動の内容には、いわば「ミスマッチ」が生じうる可能性があるという事実の認識である。自治体行政としては、行財政運営の厳しさもあって、コミュニティには現在よりも積極的な活動の展開を期待したい思いがあるという傾向があることが分かったが、これを強要することはできず、またコミュニティの「行政の下請け」化が進めば、当該コミュニティの構成員の活動意欲の減退にもつながりかねない。自治体行政としては、政策の立案や実施の過程における都市内分権の取組みを進め、協議会型住民自治組織や地域運営組織といった多様な主体から構成されるコミュニティと協働していくことが必要となろう。

第三に、コミュニティの活動を促進する施策（「積極施策」）の必要にくわえ、コミュニティの自由な活動を阻害する要因を除去し、その行いやすい環境づくり（いわば「消極施策」）も必要である。ボランティアな性格を有するコミュニティにおいては、構成員の熱意や能力によってその活動の量と質が大

きく左右されることになる。ここにおいては、自治体行政がこれらの組織や団体を対等なパートナーとして認識したうえで、必要な連携に取り組むことが地域住民の福祉の向上につながると言える。ここにあつては、自治体職員の意識改革や、個人情報保護法を含む関連法令の理解促進も必要となってくる。

上記のような視点も踏まえながら、地域にとって必要で効果的なコミュニティ政策を検討することが求められよう。

#### 参考文献・資料

- 総務省（2021）「令和2年度 地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業 報告書」
- 日本都市センター編（2020）『コミュニティの人材確保と育成－協働を通じた持続可能な地域社会－』
- \_\_\_\_\_（2022）『子育て家庭の孤立を防ぐ－公民連携に注目して－』
- 内閣府 HP「特定非営利活動法人の認定数の推移」  
<https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-seni>（最終閲覧日：2022年1月26日）



## 小さな笠地藏

### ～ウイズコロナ時代の絆づくり～

ある新聞紙に掲載されていた「小さな笠地藏」と題されたポエム。作者は静岡市の79歳の方。簡素な言葉で描かれた豊かな詩情に、本当に感心してしまった。

「七十年前の年の暮れ／母さんはぼくに／お米の入った袋を背負わせ／顔にお地藏さんの面をつけました／ぼくは雪の山道を急ぎました／身寄りのないおじいさんの家の前に袋を置きました／振り返ると／おじいさんがぼくを拝んでいました」

「笠地藏」は、わが国ではよく知られたお伽噺のひとつだ。親切を施した無欲な善行者に思いがけない福運がお礼としてもたらされるという、いわゆる「致富譚」の代表的なものだという。貧しくとも心の清い老夫婦が、雪の降る中、村の境の石地藏に売れ残った菅笠や自分の菅笠まで取ってかぶせてやり、後日にその恩返しを受けるというのが代表的なパターンである。日本各地に残るこうした民話の常として、地域ごとに少しずつ異なるところがあるのだが、研究者によると、大晦日の出来事とするところは共通しているのだそうだ。不思議と言えば不思議だが、年の変わり目という神聖な時間の出来事ということに特別な意味があるのだろうか。

ともあれ、その大晦日に、子供が笠地藏の役を担うという風習が、70年前のわが国の一部の地域社会には残っていたということなのだろうか。そうした事実が、いまではポエムになる。

笠地藏のお話に沿えば、この「身寄りのないおじいさん」も、善行を積んだ心の清い方だったことになる。おそらくはこの土地でまじめに暮らし、ごく平凡な生涯を過ごしたことだろう。地域みんながお世話にもなり、そして年老いて一人で暮らすことになったこの老人を、地域で支えていくことがごく自然に行われていたのかも知れない。

振り返って現代社会では、孤独死が問題となるような「無縁社会」といった現象が、いずれの先進国にも共通する深刻な課題になっている。そこに加えて、新型コロナウイルスの世界的な流行。人と人の接触をできるだけ避け、すべてにソーシャルディスタンスをとるような、いわば「遠隔社会」とでもいうべき現象が、静かにそして深く、地域社会に進行しているおそれがある。基礎的自治体の力、地域の力とは、ある意味、そこに暮らす人々や社会の絆の力でもある。そうした力がいよいよもって蝕まれていくことになれば、それこそ重大な地域社会の危機といっているのかも知れない。

デジタル化や未来技術の活用といったことも、効率化に過度に注力するのではなく、こうした危機に直面しているわが国の地域社会を強化し、そして豊かにするという方向こそが指向されるべきではないかとふと思ったりする。

ウイズコロナの時代に「小さな笠地藏」というポエム。昔話ではなく未来への警鐘と受け止めてみたいものだ。

(ペンネーム) 空疎空想の迷い人

# 都市自治体の調査研究活動

## ○第12回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）

人口減少・少子高齢化の進展により、都市自治体を取り巻く社会情勢は未だ厳しく、行政課題の複雑化とともに、住民の公共サービスに対するニーズもますます多様化している。こうしたことから、都市自治体においては地域特性や住民ニーズを十分に踏まえた政策立案がこれまで以上に求められている。そこで、優れた調査研究事例の共有を図り調査研究能力の向上に寄与するため、日本都市センターでは、毎年、全国の都市自治体で行った調査研究や都市自治体職員が自主的に行った調査研究事例を募集・表彰している。今回は、2021年度に実施した「第12回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）」について報告する。

# 第12回都市調査研究グランプリ (CR-1グランプリ)

日本都市センター研究員 田中 洸次

(公財)日本都市センターでは、第12回都市調査研究グランプリ(CR-1グランプリ)を実施した。ここでは、最優秀賞、優秀賞、奨励賞、特別賞を受賞した調査研究の概要と講評を中心に紹介する。

## 1 趣旨

当センターでは、全国の都市自治体や都市自治体職員、都市シンクタンク等が行った調査研究を募集、選考、表彰、周知し、優秀な調査研究事例を共有することにより、全国の都市自治体等の調査研究能力の向上に寄与することを目的として、2010年度から都市調査研究グランプリ(以下、「CR-1グランプリ」という。)を実施している。

## 2 応募状況

第12回CR-1グランプリには、17件の応募があった。その内訳は、政策基礎部門10件、政策応用部門5件、実務部門2件である。

## 3 審査・選考

入賞作品は、当センターによる第1次審査、学識者3名で構成される「第12回CR-1グランプリ審査委員会」による第2次審査、最終審査を経て、当センターが決定した。

## 4 表彰式

2022年2月16日に表彰式を執り行い、入賞団体(者)に賞状(最優秀賞1作品、優秀賞2作品、奨励賞2作品、特別賞1作品)を授与した。また、受賞作品についての研究報告を行っていただいた後、入賞団体(者)同士による意見交換会を実施した。

## おわりに

当センターでは、今後ともCR-1グランプリを継続して実施する。皆様からの熱意と意欲のある調査研究の応募をお待ちしている。

### 審査委員会 委員名簿(2022年3月1日現在)

座長	帝京大学法学部 政治学科 教授	井川 博
委員	日本大学法学部 公共政策学科 准教授	岩井 義和
委員	埼玉大学大学院 理工学研究科 准教授	小嶋 文



## 全体講評

今年度は、全17作品の応募があった。

調査研究の内容については、高齢者、外国籍住民などの社会生活に着目したものや地域資源の保全・活用、農業の支援・活性化など地域特性に着目したもの、その他、今後の行政運営に不可欠な「AI活用」や「SDGs」等からの視点に着目したもの、行政評価指標や定性的調査の検討といった政策の形成・検証手法に関するものがあった。これらの中には、壮年期の単身世帯といったこれまであまり検討されてこなかった対象に関する調査研究も見られ、都市自治体職員の調査研究に対する意欲と熱意がうかがえる。

調査研究の手法としては、ヒアリング、統計分析、先進事例調査などオーソドックスなものが多いが、アンケートの手法を工夫し多くの回答を得たものもあった。そのほか、数年にわたって様々な資料やデータの調査分析を行い、時系列で把握できるようにまとめたものも注目される。いずれにしても、調査研究の対象や目的に応じて、さらに多様な手法を採用することが望まれる。

近年の都市自治体が直面する地域課題は複雑さを増しており、政策形成の根拠となる調査研究の重要性も高まっている。それぞれの都市自治体におかれては、地域課題を適切に把握し効果的な政策を展開するためにも、引き続き優秀な調査研究が行われることを期待したい。

## 最 優 秀 賞

### 豊中市の単身世帯の生活に関する調査研究 豊中市都市経営部とよなか都市創造研究所

#### 講 評

本調査研究は、高齢者と比べて検討が少ない壮年期の単身世帯の生活リスクについて、複数の調査手法を用いた詳細な検討がなされている。

生活リスクの上昇要因となる、単身者の意識をインタビュー調査によって明らかにした点は興味深い。また先行研究分析やアンケート調査等も緻密かつ丁寧に行われており、壮年期単身世帯の動向と課題解決に関する基礎的な研究として高く評価できる。

今後は、本調査研究の成果が具体性を持った形で都市自治体の政策実現に貢献することを期待する。

<b>応募部門</b>	政策基礎部門	
<b>研究期間</b>	2019年4月～2020年3月	
<b>研究の概要</b>	<b>課題・目標</b>	近年、単身世帯の増加が指摘されている。単身世帯はさまざまな生活リスクを抱えやすいとされ、都市政策上も対応が求められている。その場合、焦点があたりやすいのは高齢単身者だが、未婚率の上昇などを背景にそれ以前の年齢層での単身世帯も増えており、生活リスクの高まりが懸念される。実際、当研究所で過去に壮年期（30～50歳代）の市民を対象に実施した質問紙調査によると、ひとり親世帯や親子世帯（壮年独身者と親が同居する世帯）と並び、単身世帯は生活リスク（経済リスク、孤立リスクなど）が相対的に高い。では、単身世帯の生活リスクはどの時点で高まり、リスクを抑制するためにはどのタイミングで何が求められるのだろうか。2018年に実施した質問紙調査の再分析と、インタビュー調査を通じて、特に壮年期の単身世帯の生活リスクに関しライフコースをふまえた検討を行う。
	<b>結論・提言</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 男性の未婚者と女性の離別者のそれぞれ一部に、不安定就労の期間が長く特に生活リスクが高い事例が見られた。親と同居する未婚・離別者では、体調を悪化させた親のケアを契機に介護離職・転職を経験するなど、生活リスクを高めながら単身化する場合がある。</li> <li>・ 単身世帯の多くは、困ったときのサポート源が欠如しがちになる。背景には、家族以外にはできるだけ誰にも頼りたくないという「自立＝非依存志向」と呼べる意識がある。男性は社会関係が仕事中心に構築されているため、特に不安定就労の期間が長い場合に孤立リスクが上昇しやすい。</li> <li>・ 同じ単身世帯でも経済面での格差は大きい。未婚で単身世帯の男性と、離別で単身世帯の女性のそれぞれ一部に、老後の収入の見込みが稼働所得と低年金以外にないケースが見られる。</li> <li>・ 経済的な状況を問わず、老後の健康面での不安は幅広い人に抱かれている。</li> <li>・ 行政や地域には、親のケアを契機とした就労等のサポート体制の構築、健康を起点としたつながり作り、「壮年単身世帯」をターゲットとした情報発信などが求められる。</li> </ul>
	<b>手法</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ インタビュー調査による壮年単身世帯のライフコースと生活リスクの関連の分析（豊中市民30～50歳代の単身世帯1,000人に郵送で調査依頼を送付。同意が得られた市民のうち29人に約1時間のインタビューを実施）。</li> <li>・ 質問紙調査による壮年単身世帯の生活リスクの再分析（豊中市民30～50歳代の8,000人に郵送法で実施。有効回収数2,825票、有効回収率35.8%）。</li> </ul>
	<b>特徴</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ これまで行政との接点があまりなかった壮年期の単身世帯の実態把握。</li> <li>・ 質問紙調査とインタビュー調査を組合せた調査研究手法。</li> </ul>

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

優 秀 賞

**盛岡の農業の現状と課題解決に向けた施策について**  
 ～新しい力で盛岡の未来を拓く～  
 盛岡市まちづくり研究所

**講 評**

本調査研究は、盛岡市の農業の課題について農業・農村の多面的な機能を主軸に従来の農業政策とは異なる、地域政策の観点からアプローチしている点に独自性がある。

また、先進事例の現地調査やインタビュー調査に基づく丁寧な考察が行われており、盛岡市の地域資源や都市住民の農業・農村への多様な関わり方を具体的な事例をもって提示している点が評価できる。

農村と都市の関係人口増加人数といった、政策が実現した際の成果などを提示できれば、本報告書がさらに説得力を得ることができると考えられる。

<b>応募部門</b>	政策基礎部門	
<b>研究期間</b>	2019年4月～2021年3月	
<b>研究の概要</b>	<b>課題・目標</b>	農業は食糧供給を担う国の基盤であるが、後継者不足、自給率低下、耕作放棄地の増加などが取りざたされるようになって久しい。また取り巻く状況も複雑化しており、コロナ禍にあっては海外輸入に依存する我が国のサプライチェーンの脆弱さが一層浮き彫りになった。また食料生産だけではない農業が果たす役割への期待も高まっている。本研究は「農業・農村の有する多面的機能」を鍵として、農業・農村が農村住民のみならず都市住民も含めた盛岡市民全体の公共財として果たす役割を取り上げ、「盛岡市農政における非農業者（都市住民）の位置づけ」そして「農村と都市が混在する『盛岡だからこそ』可能な農村と都市の関係性の定義と再構築」を明示することを目的とした。
	<b>結論・提言</b>	国連「持続可能な開発目標（SDGs）」に見るように、あらゆる分野において資源の持続可能性を探ることは、世界全体の緊急の課題であり、「農業・農村の有する多面的機能」を維持発揮していくことは盛岡という都市が持続可能な発展を目指す上でも今後ますます重要になるだろう。これまで政策の中心だった産業的な農業だけではなく小規模かつ自給的な農業も含めた「盛岡だからこそ可能な『多様な農業形態を支える体制』」を、都市全体で構築し、農業・農村問題を通じて持続可能なまちづくり目指すことが市の発展に不可欠である。
	<b>手法</b>	調査は原則として聞き取りにより行った。先進事例として鳥根県（津和野町、吉賀町）、神奈川県秦野市、茨城県笠間市、岩手県金ヶ崎町、石川県珠洲市を視察し事例分析を行うとともに、盛岡市内の事例（地域おこし協力隊の活動等）は聞き取り及び参与観察により調査を行った。
	<b>特徴</b>	農業政策を産業政策と地域政策の2つの側面で考察した際、戦後農政は産業政策が主流であったが、一方でその価値を貨幣換算することが難しい地域政策的な側面は政策の主流からは外れてきた。 本調査研究では、地域政策的側面から農業政策を問い直すとともに、盛岡の「農村と都市が混在する」という地域特性に着目から、盛岡における都市と農村の関係性に着目した。

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

優 秀 賞

実態と意向の調査にもとづく  
大谷石の再利用方策に関する調査研究  
三浦 魁斗

講 評

本調査研究では、宇都宮市の地場産材である大谷石の再利用という、地域資源の持続性ある問題解決を図るための課題設定がなされている。

また、大谷石の利用者に対してアンケート調査を行い、パターン分けによってその特性を明らかにした点は特徴的であり、課題解決に対する意欲が感じられる。

なお、政策の効果とコストに対するより具体的な考察があると、地域特性を踏まえた調査研究としてさらに優れたものになると思われる。

応募部門	政策基礎部門
研究期間	2020年4月1日～2021年3月31日
研究の概要	<p><b>課題・目標</b></p> <p>【課題】 地域の歴史や文化に根差したまちづくりが展開される今日、地場産材を用いた建造物を保全する取組は全国的に活発化している。しかしながら、実際には、これらの多くは解体され、それに伴い地場産材は廃棄されている現状にある。地場産材が実空間から消失していくことにより、景観の変化に加え、利用の文化が途絶えてしまいかねないことに問題意識を持つとすれば、建造物の維持管理方策の検討はもとより、たとえ建造物そのものが解体されたとしても、それらを廃棄せずに再び利用することによって、地場産材の利用を継承する在り方を議論することも、縮小時代においては重要ではないだろうか。</p> <p>【目的】 以上をふまえ、本研究の目的は、宇都宮市の地場産材である大谷石を対象に、再利用の実態と意向を解明し、その展開に向けた方策を考察することにある。</p>
	<p><b>結論・提言</b></p> <p>【結論】 研究の結果、大谷石の再利用に対する今日的な価値認識に加えて、再利用経験の有無と再利用意向の多寡の二軸により大別された各群の地域住民の特性が明らかになった。</p> <p>【提言】 以上の結果と先進事例の視察をもとに、大谷石の再利用を促す意義としては、豊かな建築文化の醸成に加えて、景観形成や資源循環の一助となりうることを考察した。</p> <p>また、再利用を促すため、地方自治体を紐帯として、採石業者だけでなく造園業者や石材加工業者も内包した、「大谷石を実空間から消えにくくする」組織体制と支援策を提案した。加えて、需要喚起と供給確保の両面から、地域住民への細やかな支援策を提案した。</p>
	<p><b>手法</b></p> <p>第一に、地域住民へのアンケート調査を実施し、一般的に想定される新材の大谷石利用との比較を通じて、再利用の実態と意向を明らかにした。</p> <p>第二に、アンケート調査の分析により、「再利用経験の有無」と「再利用意向の多寡」の二軸により回答者を4群に大別し、各群の大谷石に対する認識、再利用の促進に求めること、居住者特性を明らかにした。</p> <p>第三に、地場産材の地域内流通の促進に取り組む兵庫県神戸市「石の銀行」を視察し、活動の実態を捉えることを通じて、本市の課題を考察した。</p>
	<p><b>特徴</b></p> <p>全国各地に多数存在する地場産材の建造物の多くは、解体・廃棄される現状にある。こうした状況を懸念し、それらを保全・利活用する取組は一定程度存在するが、本研究は、地場産材の再利用の展開に向けた提案を目的としている点で、先進的かつ他市に例がない特色ある内容である。</p> <p>また、宇都宮市の地場産材である大谷石を対象としている点で、本研究は応募都市ならではの独自性を備えている。</p> <p>と同時に、本研究の課題意識や提言内容は、地場産材を有する他都市がその保全・利活用を検討する際、参考にしうる普遍性を併せ持っている。</p> <p>宇都宮市では景観資源および歴史文化資源として、大谷石建造物の保全・利活用が盛んに取り組まれており、大谷石への高い関心がうかがえる。本研究について、関連する各課と議論を多数重ねていることから、本研究が行政政策・施策へ反映される可能性は大いにあると考えられる。</p>

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

**奨 励 賞**

**AI等の活用に関する調査研究**

～「市民の期待に応え、信頼される行政を推進するまち」を目指すために～  
かすかべ未来研究所

**講 評**

本調査研究は、AI等を活用した行政サービスの可能性について、職員に対するアンケートやヒアリングを行い、職員意識を含む庁内の実態把握に努めている点は好感が持てる。また、自らの組織を対象とした調査研究として実践的であり、実現可能性も高いと思われる。

今後は、本調査研究をさらに進め、行政ならではの導入・活用方策を提示することが期待される。

<b>応募部門</b>	政策応用部門	
<b>研究期間</b>	2019年4月～2020年3月	
<b>研究の概要</b>	<b>課題・目標</b>	<p>近年では人工知能（AI）に関する技術水準が向上し、私たちの日常の身近な商品・サービスにも組み込まれ、利活用が広がっている。そして、その最先端技術を業務に取り入れることによる業務の効率化や最先端技術との融合による付加価値を持ったサービスの提供等が期待されている。</p> <p>一方、自治体では今後の人口減少時代の到来で、自治体の経営資源が制約されることが想定される中、質の高い行政サービスを提供し、住民の利便性を向上させるためには、AIやICT、RPA（以下「AI等」という。）の活用が有効と考えるが本格的に活用されている事例はまだ少ない。</p> <p>そこで、AI等の効果的な活用方法やAI等を活用した行政サービスの提供の可能性について調査研究を行った。</p>
	<b>結論・提言</b>	<p>調査研究の中で実施した、データ入力業務等の3つの実証実験においても、100%とは言えないが、職員が手作業で行う時間と比較して作業時間が削減され、業務の効率化につながる結果となった。今後、人的・経済的に制約のある中、行政サービスを向上・維持するためには、このような先端技術を活用したスマート自治体への転換は必須であると考えられる。また、Society 5.0でも挙げられるようなAIやICTの発展により、今までにない新たな価値を生み出すことで、一人ひとりが快適に活躍できる社会の実現に向けて取り組んでいくことが行政にも求められている。</p> <p>研究結果から、AI等を活用していくことが、第2次春日部市総合振興計画にある、まちの将来像「つながる にぎわう すまいるシティ 春日部」の実現にも必要であり、AI等によって、職員・庁内がつながり、また、市民と行政がつながることで、市民の期待に応え、信頼される行政を実現することを、本調査研究の最終目標にしたいと考える。</p>
	<b>手法</b>	<p>課題の整理、先進事例の研究、提案の検討</p> <p>①本研究は、AI等の導入に関する、組織及び整備面での調査研究が必要となるため、政策部門（政策・情報政策）、人事部門に所属する職員及び公募の職員を加えて研究チームを結成した。②アンケート調査を実施し、結果の分析により本市の課題を抽出した。③有識者による講演、先進地への視察により、情報収集を行った。</p>
	<b>特徴</b>	<p>Society5.0から考える自治体におけるAI等の導入状況を調査し、既にAI等の導入を積極的に進めている自治体のうち、茨城県つくば市、埼玉県戸田市、東京都港区の3自治体を視察し、その状況を伺った。また職員アンケートを通じて、業務に関する現状把握と、AI等による業務の効率化の可能性を調査し、研究を行ったものである。</p>

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。



## 奨 励 賞

**定性的データを活用した質的調査による政策形成研究**  
**～市民インタビューの解析を通じた政策立案の可能性に向けて～**  
**鎌倉市 共生共創部 政策創造課**

### 講 評

本調査研究は、政策課題に対して定性的データを用いた調査・検討を行い、その効果と重要性をわかりやすく示している点が評価できる。定性的データを得るために実施したインタビュー調査についても、その具体的な手法を明らかにしており、今後の都市自治体の調査研究に大いに役立つものと考えられる。

なお、時間やコストを要するといった、この手法の課題に対する具体的な提案まであれば、さらに本調査研究の完成度が高まると思われる。

<b>応募部門</b>	政策応用部門
<b>研究期間</b>	2019年12月から開始し、現在継続中
<b>研究の概要</b>	<p style="text-align: center;"><b>課題・目標</b></p> <p>【背景・課題】                  鎌倉市は、神奈川県内の他自治体に比べて高齢化率が高く、若者世代の市外流出も続いている。これに伴い財政状況は厳しさを増し、さらには自然災害の多発や新型コロナウイルス対策に加え、公共施設や都市インフラの老朽化への対応のための支出など、本市を取り巻く社会経済環境は、かつてないほど厳しく、急激に変化している。このような多様化・複雑化する社会課題に対し、持続可能な行政運営を行うためには、EBPMによる政策や事業の取捨選択が必要となる。EBPMとしては、これまでアンケートによる市民意識調査やパブリックコメント等によりエビデンスを集めているが、これらの手法は寄せられる意見や回答の属性に偏りが発生し、市民の声なき声（ニーズ）を聞き出すことが難しいという課題がある。将来にわたって誰一人取り残すことなく、市民一人一人が身体的、精神的、社会的に良好な状態（well-being）となることを目指すためには、多数を占めるサイレントマジョリティーを含めた市民全体の課題や価値観といった「声なき声」を聞き出し、個別の実施事業に反映させた、より質の高い政策形成が重要である。</p> <p>【目的】                  このような課題と背景がある中で、市民の声なき声を幅広く集めつつ、アンケート等では拾いきれない市民の「意見・苦情・提案」等の定性的なデータ（数量化できない人の心情や価値観等）をロジカルに分析し、政策へ反映させる手法を研究する必要がある。そのため、根拠に基づきながら、より市民の満足度が高まり、かつ質の高い政策形成を行うために、「定性的なデータを反映させる政策形成の手法」として、『質的調査研究』の活用可能性を検討することを目的とし、本調査研究を行った。</p>
	<p style="text-align: center;"><b>結論・提言</b></p> <p>【結論】                  本調査研究を通じて、これまでのアンケート調査のような量的データで市民の意見の代表性を担保してきた手法とは根本から異なる、市民目線での政策形成の可能性を見出すことができた。</p> <p>①行政課題（研究テーマとして「高齢者のデジタルデバインド」を設定）に対して、市民のニーズを聞き出すための有効な『政策目標』と『問い』を、適切かつロジカルに設計することができた。</p> <p>②『問い』の設計を適切に行ったうえで、インタビューによる双方向のコミュニケーションで内容を深掘したことから、これまでのアンケート調査などの定量的で一方通行な情報収集では集めにくかった市民の暗黙知の『課題』や『価値観』といった定性的な情報を収集することができた。</p> <p>③調査対象者の属性を広く網羅して情報を集め、かつ得られた定性的データをロジカルに集約・分析し、論点を明確にまとめあげる手法を活用することで、分析対象者が少数であっても代表性が担保された仮説（研究テーマに対する市民の本質的な課題や価値観）を生成することができた。</p> <p>【提言】                  これらの結論から、質的調査研究の考察を行ったうえで下記のとおり提言する。</p> <p>①「課題と価値観の組み合わせが、市民ニーズにかなう適確な政策形成を可能にする」                  これまでは、市民から寄せられる直接的な課題を解決する事業を実施することが多かったが、そこには潜在的な価値観が隠されていることが多いと推察する。今後の人口減少による財政状況の悪化を鑑みると、全ての課題解決は難しいことから、市民の価値観を分析し、課題の本質をとらえた解決策につなげていくことで、市民の満足度を高める効果的な政策を形成できるのではないかと考える。</p>

<p style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">結論・提言</p>	<p>②「より根拠を明確にするため、定量的アンケートとの組み合わせが有効」                  質的調査研究は、少人数でも対象者の属性を網羅し、情報を集めることで根拠を担保する研究手法であるが、市民全体の規模で考えたときにも同じことがあてはまるのか、検証することが難しい点が課題と言える。そのため、従来型のアンケートのような定量的調査と組み合わせることで、根拠を明確にするとともに定量的調査の質も上がり、効果的ではないかと考える。</p> <p>③「対話による課題の深堀は、より質の高い政策展開を可能とする」                  質的調査研究では、一方通行ではなく「対話」により市民の課題と価値観を聞き出すことで、これまで以上に課題の本質を捉えた研究テーマの全体像を把握することができた。市民の課題と価値観の深堀は深い気づきと考察を可能とし、より質の高い政策展開ができるのではないかと考える。</p> <p>④「市民との「共創」の一助になる取組につながる」                  情報収集の付加的価値として、インタビューを通じて市民との直接的なコミュニケーションを図ることが可能となる。丁寧に市民の声を聞き、その声を政策に反映させるこの手法は、市民と行政が同じ目線で課題解決のために活動する共創活動のひとつになるのではないかと考える。</p> <p>⑤「職員のモチベーション向上につながる」                  インタビューを通じて、職員が市民と顔の見える関係性を構築できたことも副次的な価値として得られた。このことから、地域の課題を職員自身が一層ジブンゴト化するきっかけになることが大きく期待される。この手法では、明確な目的意識のもと情報を収集し、分析を行うので職員のモチベーション向上につながるのではないかと考える。</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">手法</p>	<p><b>【手法】</b>                  本調査研究は、本市の行政課題の中からテーマ（「高齢者のデジタルデバインド」）を定め、職員が専門の見地から質的調査研究の手法を学び、実施支援、指導等を受けながら実施した。</p> <p><b>【インタビューの実施】</b>                  本調査研究では、市民から定性的な情報を収集するために、原則65歳以上の高齢者を対象にインタビュー対象者を選定し、合計20名にインタビューを実施した。質的調査研究では、インタビュー対象者の人数ではなく、属性の網羅性を重要視しているため、本調査では、①男女、②年齢、③地域、④5段階に分けたデジタル機器に対するリテラシーの度合い、の4つの観点からそれぞれリクルートを行った。例外として、高齢者自身も意識していない潜在的な事実や価値観について、第三者の視点で情報を集めるため、高齢者を俯瞰して見ることができ人物（理学療法士と訪問看護師）へのインタビューも実施した。このような多様な属性から網羅的にインタビューを実施することで、より確度の高い情報収集を可能とした。</p> <p>なお、本手法の最大の特徴は、インタビュー質問項目の作成であり、ロジックモデルとシステム思考に基づいて政策目標を導き出し、この政策目標をかなえる政策を形成するため、市民の本質的な課題と価値観を聞き出す問いをロジカルに設定した。</p> <p><b>【グラウンデッド・セオリー・アプローチの実施】</b>                  インタビューで語られた内容そのままでは分析しにくいいため、文章を構成する要素を抽出し、さらにその要素をカテゴリーごとに分類するグルーピング作業を行った。このような情報をまとめあげる作業を繰り返し行うことで、情報の確度が徐々に上がり、定性的な情報を一般法則、科学的知見へと近づけ、少人数のデータでも代表性を担保することを可能とするグラウンデッド・セオリー・アプローチの手法を本調査研究では用いた。</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">特徴</p>	<p>本調査研究では、従来より質の高い政策を形成するために、様々な環境、属性の市民の課題の本質を捉え、解決策につなげることが重要であると考え、市民の声なき声を幅広く集めつつ、アンケート等では拾いきれない市民の「意見・苦情・提案」といった数量化できない人の心情や価値観等の定性的なデータをロジカルに分析したうえで、政策へ反映させる手法を研究した点が大きな特徴である。</p> <p>本調査研究では、回答者を無作為に抽出し実施するアンケート調査のような「回答の量」ではなく、インタビュー調査で収集できる市民の価値観や暗黙知といった「回答の質（内的視点）」に着目し、さらに対象となるステークホルダーを洗い出し、網羅して情報収集をすることで、少数のインタビュー調査でも分析結果における信頼性や根拠を担保することを狙いとして実施した。このような手法を行政が研究・実践し、政策形成における質的調査研究の有用性を検証し、提言できたことが最大の特徴であると捉えている。</p> <p>また、シンクタンク部門の職員に限らず、様々な部署の職員自身が質的調査研究の手法を実践できることも本調査研究の特徴の一つであることから、本調査研究で洗い出した課題に対する改善点を今後も様々な機会でも模索し、手法のブラッシュアップを続けるとともに今後の政策形成に活用していく。</p>

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

## 特 別 賞

「熊本都市史図解 - 都市形成と都市計画 -」の刊行  
 (「熊本都市形成史図集」「熊本都市形成史図集 - 戦後編 -」  
 「熊本都市計画史図集」3部作完成)  
 熊本市都市政策研究所

### 講 評

本調査研究は、熊本市の形成過程及び都市計画の歴史について、様々な地図・資料を収集し、整理されたものであり、多大な労力を掛けて作成されたことがうかがえる。時系列に整理されていることで各事業の背景を連続して理解することができ、熊本市のまちづくりに関して非常に価値の高い基礎資料であると言える。

なお、本グランプリの趣旨からすれば、政策的課題の設定や結論・提言等を備えることが望ましいため、本調査研究を基礎とした更なる研究の発展を期待しつつ、特別賞に選出するものである。

応募部門	政策基礎部門	
研究期間	2012年～2021年	
研究の概要	課題・目標	成熟型社会、人口減少社会の中、都市の将来展望を考えるうえで、地域の実情に応じた創造的な取組みが重要であり、その創造性やイマジネーションの源泉となる素材が必要となっている。こうしたことを踏まえ、当研究所では、平成24年10月の開設以来、政策立案の基礎となる研究として、都市形成の歴史や都市計画の変遷について、地図や計画図等の史料を掘り起こし、その時代背景等の調査と整理を行う「熊本市の地域認識と歴史認識の共有化に資する研究」に取り組んだものである。
	結論・提言	平成26年と28年に都市形成の過程を図説としてまとめた「熊本都市形成史図集」の戦前編と戦後編を、さらに令和3年3月に都市計画の歴史を辿った「熊本都市計画史図集」を出版し、これら3部作をまとめ「熊本都市史図解 - 都市形成と都市計画 -」として刊行した。熊本のまちづくりに関する研究の端緒、そして熊本の地域特性や歴史的な背景等を踏まえた、優れて創造的政策であるべき「まちづくり」に役立つ「未来の糧」を提供するものである。
	手法	国・県の関係機関の協力を得るとともに、個人所蔵の資料についても提供を受けながら、これまで役所の行政資料として、あるいは図書館や郷土資料館等の資料として保存されていた多種多様な地図や計画図等の中から、当時の状況を色濃く反映していると思われるものを、体系的、系統的に整理することを念頭に厳選した。さらに、「熊本市史」や各種計画書、併せて保存されていた議事録等の資料を参考に、時代背景等の解説をつけて編纂を行った。
	特徴	本図解3部作は、熊本の都市の変遷と生成を知ることができる貴重な地図や計画図等に解説を加え、さらに全体を俯瞰して見れる総説（都市形成史・戦後編、都市計画史）、巻末には歴史的な流れがわかる年表を備えるなど、熊本らしさを知り、まちづくりのアイデアを探すためのバイブルとして有用なものであり、他都市にない刊行物である。特に、「都市計画史」は、完了したものだけでなく、その後の見直しにより縮小、中止・廃止となった計画も取り扱っており、当時の計画行政の状況を見ることができる。また、戦後や災害に伴う復旧・復興都市計画は、都市計画の歴史で重要な位置を占めるが、熊本の都市計画においても、西南戦争や太平洋戦争をはじめ熊本大水害に伴う復旧・復興都市計画の重要性が理解できる。

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

# 日本都市センター活動概要

- 調査研究紹介
- 刊行物のご案内

# 調査研究紹介

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

以下では、これら各調査研究の趣旨や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 (<https://www.toshi.or.jp>) では、各研究会の議事概要及び資料(◎の調査研究については2021年度末に報告書刊行)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。

## ■都市分権政策センター会議

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、これまでの分権改革を踏まえ、引き続き実際の都市政策や都市経営に重点をおいた調査研究・情報提供等を実施している。2021年11月には第30回会議(テーマ 分権社会の都市自治体条例)、2022年1月には、第31回会議(テーマ 都市自治体と都道府県の関係性)を開催し、委員の市区長・学識者による議論・意見交換を行っている。

### ◎都市自治体と都道府県の関係性に関する調査研究

昨年度より研究会を設置し、今後の都市自治体と都道府県の関係性に関する検討を実施してきた。2021年度後期は、学識者による研究会、市長および学識者による検討会議、都市自治体へのヒアリング調査を実施した。

### ◎都市自治体のガバナンスに関する調査研究(都市自治体における法務とその担い手)

昨年度より研究会を設置し、法務対応のニーズやその担い手の育成・確保等の方法、組織体制のあり方について検討を行ってきた。2021年度後期は、研究会を開催したほか、ヒアリング調査を実施した。

### ◎グローバル化する地域社会におけるまちづくりに関する調査研究

昨年度より研究会を設置し、地域社会のグローバル化へ対応するための包摂・共生のまちづくりのあり方について検討を行ってきた。2021年度後期は、ゲスト講師を招いた研究会を開催し、日本国内の都市における論点について議論を行った。

### ◎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

一昨年度より研究会を設置し、今後の都市自治体の公社等(第三セクターや公営企業等)も含めた都市経営のあり方を検討してきた。先進事例の調査を行うとともに、総合行政主体の議論と関連付けながら国際比較の観点も踏まえ調査研究を進めた。

### ◎地域産業の展開に向けた都市自治体の施策に関する研究会

地域に根ざした産業に焦点をあて、今後の地域産業の展開をふまえて都市自治体が行きとすべき施策や進め方などについて、先進事例の調査等を行った。

### ◎子育て家庭の孤立に対する都市自治体の対応に関する研究会

子育て家庭の孤立を防ぐための都市自治体の取り組みや民間と行政の連携等について、先進事例の調査等を行った。

### ■都市の未来を語る市長の会(2021年度後期)

「新型コロナウイルス感染症と都市自治体—行政・保健所・医療機関の連携を考える—」を議題として2022年1月12日に開催した。市長による話題提供、学識者によるコメント及び参加市長間の意見交換を行い、問題意識の共有や情報交流が行われた。

### ■感染症への対応を踏まえた都市政策等の調査研究

感染症への対応を踏まえた都市政策等について調査研究を実施するものである。2021年度後期は、ポストコロナの都市交通・まちづくりに関する検討ワーキンググループを設置し、地方中核都市における公共交通網再編とポストコロナへ向けた戦略について、有識者と都市自治体関係者で議論を行った。

# 刊行物のご案内

日本都市センターでは、研究成果やセミナー・シンポジウムの記録を出版しており、ホームページから直接ご購入いただけます。また、2011年度以降の刊行物につきましては、商業出版のものを除き、ホームページからPDFで全文ダウンロードが可能です。(https://www.toshi.or.jp/publication)

## 報告書

図書名	発行	価格 (税込)
総合都市経営を考える －自治体主導による新たな戦略的連携－	2022年	1,650円
地域社会のグローバル化を見据えた包摂・共生のまちづくり ～欧州・北米のコミュニティ再生と日本における可能性～	2022年	1,650円
自治体ガバナンスを支える法務人材・組織の実践	2022年	1,650円
人口減少時代の都市自治体－都道府県関係	2022年	1,650円
地域産業の発展に向けた自治体のあり方 －人材育成と地域マネジメント－	2022年	1,650円
子育て家庭の孤立を防ぐ －公民連携に着目して－	2022年	1,650円
都市自治体におけるツーリズム行政 －持続可能な地域に向けて－	2021年	1,650円
ネクストステージの総合計画に向けて －縮小都市の健康と空間－	2020年	1,100円
コミュニティの人材確保と育成 －協働を通じた持続可能な地域社会－	2020年	1,100円
都市自治体における専門人材の確保・育成 ～土木・建築、都市計画、情報～	2020年	1,100円
人口減少時代の都市行政機構 (第6次市役所事務機構研究会報告書)	2020年	1,100円
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－	2020年	1,100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	1,650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	1,100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	1,100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	1,100円

## 機関誌「都市とガバナンス」

図書名	発行	価格 (税込)
都市とガバナンス 第36号	2021年	1,100円
都市とガバナンス 第35号	2021年	1,100円

## 日本都市センターブックレット

図書名	発行	価格 (税込)
No.41 文化芸術ガバナンスと公民連携 －第21回都市経営セミナー－	2020年	550円

## 都市の未来を語る市長の会

図書名	発行	価格 (税込)
都市の未来を語る市長の会(2020年度前期) 《風水害と都市自治体(準備と避難)》	2021年	880円
都市の未来を語る市長の会(2019年度) 《交通弱者対策(住民の移動手段の確保)》 《SDGsへの取組み～プラスチックごみ問題～》	2020年	550円

## 商業出版(第一法規株式会社)

図書名	発行	価格 (税込)
法令解釈権と条例制定権の可能性と限界 －分権社会における条例の現代的課題と実践	2022年	3,850円

## 編集後記

(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 (<https://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

#### ■研究員

清水 浩和	加藤 祐介	高野 裕作
釵持 麻衣	黒石 啓太	森 愛美子
岸本 訓史	田中 洸次	

① 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第37号をお届けします。

本誌は、地方自治をめぐる諸状況や全国の都市自治体のニーズを踏まえ、地方自治制度、都市政策、行政経営等都市の政策に役立つ情報を提供するため、(公財)日本都市センターが年2回発刊している機関誌です。

① シリーズ「ウィズ/ポストコロナ時代における都市政策」では「感染症対応から考える危機管理」を、テーマでは「都市農地の保全・活用のあり方」を特集しました。本号が、都市自治体関係者の皆さまの一助となれば幸いです。

① 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心より感謝申し上げます。

(研究員 田中 洸次)

〔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37号 (年2回発行)

発行日 2022年3月15日  
定価 1,100円 (本体価格1,000円+税10%)  
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 <https://www.toshi.or.jp>  
印刷 株式会社報光社

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。  
This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this article requires indication of the source.



9784909807298



1923031010000

ISBN978-4-909807-29-8  
C3031 ¥1000E

定価 1,100円 (本体価格 1,000円+税10%)

