

# 自治研 かながわ

2018 **6** No.171  
(通算 235号)

## CONTENTS

巻頭言 「働き方改革」法案の撤回を求める

かながわの空き家対策の現状と課題

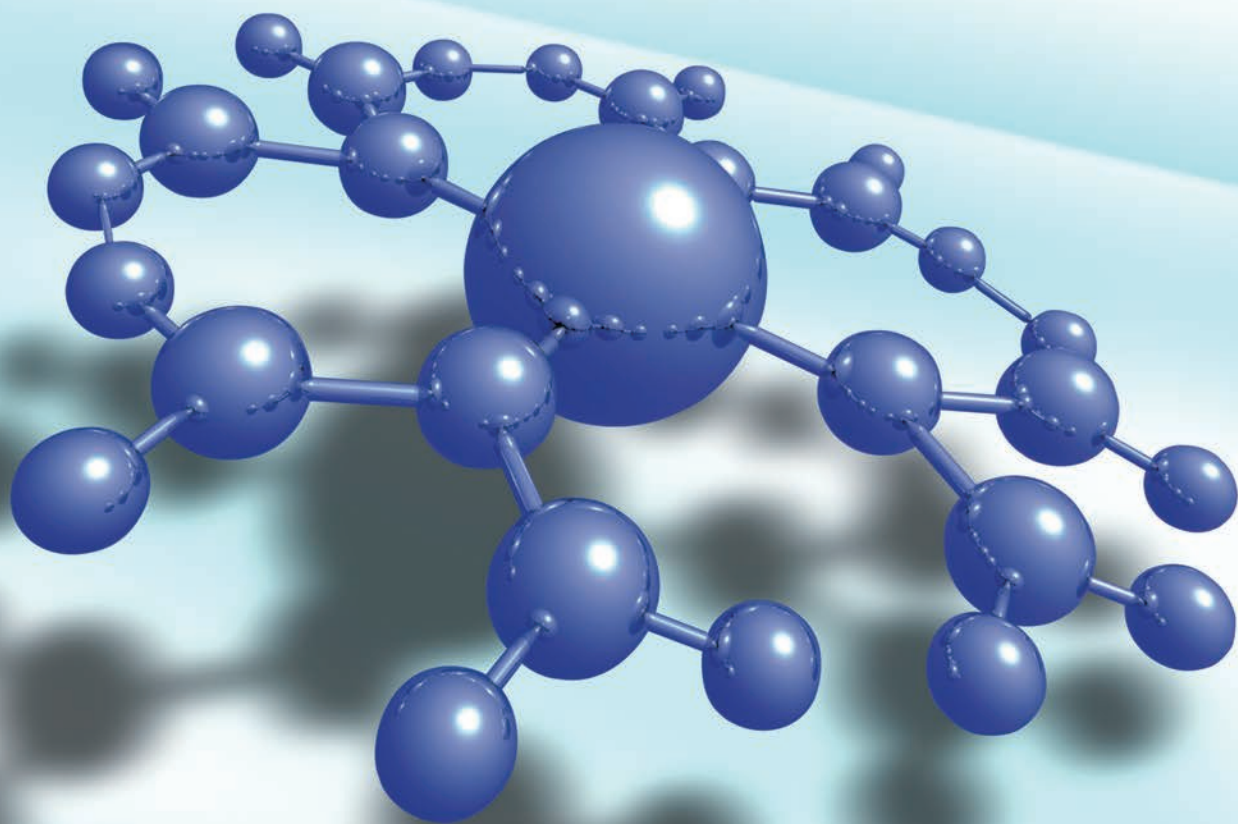
— 県内市町村の主要施策 —

高崎経済大学地域政策学部教授 岩崎 忠 …………… 1

公共交通政策をめぐる現状と課題

— 交通のための地方「一般財源」を —

公益財団法人地方自治総合研究所研究員 其田 茂樹 …………… 13



公益 神奈川  
社団 県地方自治研究センター

「働き方改革」法案の撤回を求める

「働き方改革」といえば電通社員だった高橋まつりさんの過労死事件をすぐ思い浮かべる。電通「鬼十則」の第5「取り組んだら放すな！殺されても放すな！」に象徴される過酷な労働環境の中で心身を消耗させられ、自殺に追い込まれた前途有為な女性のことだ。あの悲劇を二度と繰り返すなど誰もが思い、安倍首相自身も施政方針演説でそう述べた。ところが現在審議されている「働き方改革」法案は国民の悲痛な願いにどこまで応えているのか多くの疑問が残る。

法案には時間外労働が月間最長「100時間未満」とあり、過労死ラインといわれる月間80時間を20時間近く超えても合法とされているのには唖然とした。労働者の健康よりも企業の都合を優先した結果である。

当初法案に含まれていた裁量労働制の適用範囲の拡大は根拠となる調査資料の瑕疵が明らかになった結果、削除された。この制度には労働者が自分の裁量で伸縮的な働き方ができる長所がある一方、仕事のやり方や量について実質的に裁量権のない労働者への制度の恣意的適用が行われると長時間労働から過労死に至るリスクが高い。政府は制度の長所面だけ強調する態度は変えず、資料精査の上、再度法制化を図る意向と言われる。

法案の焦点の一つである高度プロフェッショナル制度は年間給与が1,075万円以上の一部専門職を労働時間法規から除外し、彼らが柔軟な形で効率的に働けるようになるものであると政府は説明している。野党は高プロ制度が裁量労働制以上に危険な長時間労働を招くとして撤回を求め続けている。高プロ制度は残業代ゼロ制度ともいわれる。残業割増賃金制度には企業の負担を高め、労働者の健康を守る目的がある。ここでも法案は労働者の健康よりも企業の利益を優先していると言わざるを得ない。

総じて本法案は労働者の「働き方」ではなく、企業の「働かせ方」の自由度を高める改革の色彩が濃い。5月中旬には、上述した調査データの精査結果が厚労省から発表されたが、それによれば全データの約2割が異常値として削除対象となった。これを受けて立憲民主党など主要野党は、一致して本法案の撤回を政府に要求している。

そもそも今国会における混乱は森友・加計学園問題等に見られる権力の乱用問題、自衛隊PKO活動日報の隠ぺい問題、財務省等の公文書改ざんや幹部官僚の醜聞、そして何よりも働き方改革法案の根拠である調査データの瑕疵、など重大な失政の頻発によって引き起こされた。さらに審議の遅れから同一労働同一賃金、など同法案の重要な論点についての審議も尽くされていない。このような状況下で強行採決の暴挙は絶対に許されない。政府は率直に反省し、一から出直すべきである。政府の失政をただすまっとうな野党の奮闘に期待する。

[2018年5月22日脱稿]

岡真人

横浜市立大学名誉教授  
神奈川県地方自治研究センター理事

## かながわの空き家対策の現状と課題

— 県内市町村の主要施策 —

高崎経済大学地域政策学部教授 岩崎 忠

2018 年 3 月 14 日神奈川県地域労働文化会館において、神奈川自治研センター2017 年度第 3 回人口減少問題研究会が開催され、高崎経済大学地域政策学部准教授（※肩書きは当時。2018 年 4 月 1 日から教授就任。）の岩崎忠氏より「かながわの空き家対策の現状と課題— 県内市町村の主要施策—」をテーマにご報告をいただいた。本稿は、その報告内容をもとに編集部にて原稿案を作成し、岩崎氏が加筆・修正したものである。

### 1. 全国の空き家の状況

#### (1) 全国の空き家の動向

新聞紙上などでも言われていますように、空き家が増えています。全国で約 6,000 万戸のうち 13.5%、約 820 万戸の空き家があるという数字が 2013 年度の総務省の統計調査の中で出てきています。空き家が増えているにも関わらず、分譲住宅等含めて新築物件の着工件数は全然減らない、むしろ、どんどん増えているというような状況にあります。

人口が減少して空き家が増えているにも関わらず、着工件数がどんどん増えていくということになりますと、空き家の件数が増えてくるとするのは当然の現象です。こういった空き家が増える動向に伴って、行政の予算も増えていけばいいのですが、人口が減少しているところでは財政難もかなり顕在化してきています。このようなことも、空き家問題に取り組む前提として理解しておかなければいけない点です。

#### (2) 空き家が周辺に与える影響

国土交通省の 2013 年度調査では、全国の空き家のうち 39%に相当する 318



万戸に腐朽・破損があり、5 年前に比べて 1.2 倍になっているという数字が出ています。

こうした空き家があると周辺にどのような問題点が生じるのでしょうか。神奈川県内では、横須賀市が最近行政代執行をしました。それは周辺の住宅や隣接する道路に倒壊してしまうと、周辺の住民の方々に悪影響を及ぼすといった問題が生じるためでした。こういった倒壊の危険性が空き家の問題点として指摘されます。

また、景観や風景の悪化ということもあります。老朽化して使われていないと、使われているところと比べて景観が悪化していきま

す。また、壊れかけたところですから地震でも壊れやすいということで防災面の問題、そして犯罪の場としても使われてしまうようなことで、防犯面の問題があります。

ゴミが不法投棄されてしまうということもあります。いわゆるゴミ屋敷の問題は、住んでいる人がゴミと思わずに持ってきてしまうケースですが、空き家の場合はそこに人が住んでいないので物がどんどん不法投棄されてゴミ屋敷化するといったケースです。

そしてかなり問題とされるのが、火災発生の誘発ということです。都内でも足立区・北区は木造住宅が密集していて、これに一度火が付けられると個人や地域の問題だけではなく、区全体にも広がる可能性も指摘されます。木造住宅の密集地域の場合は、個人の問題では片付けられない非常に重要な問題として、クローズアップされてきます。

他にも、建物の老朽化に伴い悪臭が出てくるといったような周辺への悪影響があります。

### (3) 空き家の発生要因

このような地域に外部不経済を与えるような空き家がどうして発生するのか。マクロ的な要因では、世帯数が減少しているにも関わらず、利益が出るのは新築住宅の施工なので、住宅がどんどん増え、空き家もどんどん増えていくということがあります。

また、固定資産税の住宅地特例で、建物が付いた土地は6分の1に固定資産税が減額されるという税法上の関係で空き家が残されてしまう理由があります。

ミクロ的な要因では、1人で住んでいる高齢者が亡くなった際に相続問題がこじれたり、売却に対する不安や建て替えに多額の費用がかかるといった、不動産に対する市民の認識も空き家の発生原因としてあります。

さらに、立地条件もあります。崖地や傾斜地では、建物がなかなか売れないとか、特に

高齢になるとそういったところの建物を購入しません。さらに建築基準法ができる前に造られた建物では、2メートルの接道義務を果たしていないケースもあり、既存不適格物件になり建て替えができないということになって、空き家を売り払うとか、取り壊すことがなかなかできない、という点も問題点として言われています。

## 2. 公共政策からのアプローチ

### (1) 公共政策として見る「空き家対策」

こうした空き家問題を自治体が公共的な課題として捉え、どのような政策をつくるのかといった時には、次の5つの構成要素（目的、主体、対象、手段、基準・手続き）がポイントとなります。

#### ① 目的

まず、目的ですが、空き家対策を何のために行うのかという点では大きく2つあります。

1つめは、危険な空き家を除却するということです。これは地域住民の生命・身体や財産を保護するとか、また地域の生活環境の保全を図るといったところから、危険な空き家を除去する、除却するために対策を講じているということです。

2つめは、空き家を活用するという、使える空き家は有効活用していきましょうという目的です。

#### ② 主体

そして、それを誰が行うのか。公共政策として公共的な主体が行っていくわけですが、空き家対策で問題なのは、所有者の特定という問題です。人が住んでいないわけですから、どうやって所有者を特定するのかということが問題点として挙がりました。建物の場合には不動産登記とか、登記事項証明がなされていないケースが非常に多いので、固定資産税

情報が一番有効ではないのかと考えられ、空家等対策の推進に関する特別措置法（以下、「空家等特措法」と表記。）では、固定資産税を賦課徴収する市町村が主体的に取り組むという整理がなされています。

空家等特措法ができるまでは、地方税法の22条に守秘義務が規定され、地方税情報は同じ市町村でも他の部局に勝手に使わせてはいけないということになっていました。それでも同じ自治体内では運用の工夫もあったかと思いますが、問題が深刻化したのが東京都の特別区でした。特別区では固定資産税の賦課徴収を東京都の都税事務所が行っています。都の特別区は、空家等特措法によって初めて都税事務所の持っている情報に基づき所有者を特定できるようになりました。

### ③ 対象

次に、何を対象にするかといったときに、空いている建物は戸建だけではないので、マンションや集合住宅といったところも対象にしていかなければなりません。空家等特措法が、人が住んでいない戸建住宅だけを対象にしている点で問題です。自治体の条例で、どれだけ範囲を横出しして規制を強化できるのかといったところがポイントになってくると思います。

### ④ 手段

政策の手段については、後掲「(2) 政策手段の選択」のところで詳述します。

### ⑤ 基準・手続き

自治体の空き家対策の政策手段として、代執行や補助金などがありますが、これらの手段を講じていくためには、基準や手続きを明確にしておく必要があると思います。

## (2) 政策手段の選択

行政の政策手段としては、権力的な手段、経済的な誘因の提供、情報提供、組織による対応、物理的制御という5つの手段があり

ますが、空き家対策には次の4つが非常に有効な手段になると思います。

### ① 権力的な手段

権力的な手段の例としては、建物などを壊す、強制執行の法律として行政代執行法というものがあります。行政代執行で大切な手続きは「命令+代執行」というところです。まず命令を出して、命じた義務をしなかった場合（不作為の場合）に代執行するということになるので、命令の相手方が特定できないと難しいわけです。

空き家対策の場合は、その所有者が特定できないといった問題があって、行政代執行法では厳しいというのが従来から言われてきました。そのような中で整備された空家等特措法では、相手方が特定できない場合に関して略式代執行という、手続きを略式化した「告示+代執行」が規定されています。横須賀市が行った代執行は、空家等特措法ができてから初めての略式代執行で、特定できないものに対し告示行為をして代執行したという特徴があります。

代執行というのは、命令にしる、告示にしる、一定の時間経過が必要なわけですが、それでは間に合わないという場合に、行政法上は即時強制といわれる、緊急安全措置が取られます。空き家問題では、相手方に命じたり、告示をしている暇がない場合、人の財産である土地に入っていって緊急避難ができるといったことになります。例えば、アンテナが落ちそうだとか、網戸が落ちそうだとおきに、相手方に命じたり、もしくは告示している時間がない場合に職員が入っていくという緊急安全措置を条例に設けて可能としたのが、京都市、上越市、横須賀市です。

このように、空家等特措法に明記されていませんので、対象物件を集合住宅にするとともに、こういった緊急安全措置などをしっか

りと条例に規定し、根拠づけていくことも大切です。

そしてもうひとつ、権力的な手段ではないのですが、建物を取り壊した後は財産管理をどうするのかという問題が生じます。財産として有効利用ができるのであればいいのですが、多くの自治体ではまず緊急的な危険性を取り除くことが目的化しています。取り壊した土地が市や県のものになるわけではありません。本来は、従来通りそこに住んでいた方が財産管理をしなければいけないのですが、実際には管理できていないのが現状です。

私が調査した中では、福岡県宗像市が、民法の「不在者財産管理人制度」により、市が財産管理人を選任して財産管理しているケースがあります。取り壊した後の利用が決まっていらない土地をどうしていくのか。所有者が市でも県でもない土地をどうするのかという問題が、代執行もしくは緊急安全措置を講じた後の課題として出てきます。

そして、空き家の行政代執行は通常、本人に代わって取り壊すということなので、本人から費用徴収をしなくてはならないのですが、費用徴収のための組織的体制が整っていないために、それに対応できていない、本人から取り壊しの費用を徴収できていないということも問題になっています。

## ② 経済的誘因の提供

2 つ目の手段は、経済的誘因の提供（インセンティブ手法）です。補助金を与えるから取り壊してほしい、あるいは補助金を渡すので改修を進めましょうということです。これは私の大学の地元の高崎市や前橋市で活用されている手段で、空き家を改修する、もしくは解体するところに補助金を出すというものです。

私は解体費補助を出すというのは課題が多いと思っています。高崎市は、解体費補助で

100 万円を上限として、解体費の 5 分の 4 を補助金として出しています。この制度は、古くなったら、補助金を貰って取り壊せばいいという考えにつながり、自分で取り壊さなくなってしまうというモラルハザードを起してしまう可能性があるのではないかと思うからです。補助金の交付にあたっては、基準を明確にして、手続きを適正に行う必要があると思います。

一方、隣の前橋市は人口が減少してきたこともあり、人口減少対策とリンクさせて、移住してきた人に対し、老朽化対策で空き家を取り壊す、もしくは改修するところに補助しています。単に解体することへの補助ではなくて、人口減少対策とか、まちづくりの活性化といった何らかの政策とリンクさせることは重要です。

また、東京都奥多摩町では、町に寄附された空き家に 15 年間継続し、居住した者に住宅を無償で譲与する制度を行っています。若者移住応援住宅とかいわれるもので、リフォーム補助も用意されており、人口減少対策とリンクした制度と言えましょう。

## ③ 情報提供

3 点目は、情報による対応です。民間では、中古物件の情報提供ではあまり儲からないから、従来は積極的でなかった面があったと思いますが、最近は中古物件の住宅市場をきちんと活性化させようと、「空き家バンク」という動きが出てきています。しかし、十分な物件数がないところでは、この空き家バンクを役所がやっているところがあります。もともとアクセス数が非常に少ないということで役所がやっているのですが、ある程度、情報量、規模を大きくするため、民間の物件情報サイトとリンクさせてやっていくということが大切だと思います。

そういう不動産市場が機能してないところ

は役所が一生懸命になって、空き家バンクと  
いうのをやらざるを得ないと思いますが、市  
場がきちんと成立しているところは、空き家  
バンクよりもむしろ市場に空き家情報をどん  
どん流してもらえよう工夫をしたほうが  
いいと思います。

流山市では、「住み替え支援・ワンスト  
ップ相談体制」があります。住み替えを支援し  
ていこうというものは、藤沢市でも同じよう  
な取り組みをしています。高齢者になって 2  
人でしか住まないから大きな家はいらなくな  
るというところに、一方で、若者が結婚して  
子どもができて狭いという状況を勘案し、高  
齢者と若者をうまくマッチングさせて建物の  
交換をしていこうというのが、この住み替え  
支援ワンストップ相談体制です。

京都市には、総合的なコンサルティング体  
制があります。空き家問題は不動産だけでは  
なく、さまざまな部局に関連した問題になり  
ますので、さまざまな部局を総合化し、建築  
士、不動産鑑定士、弁護士、そして司法書士  
などの専門家の方々との総合的な窓口を設け  
ているということも注目すべき点です。また、  
京都市のパフレットには、例えば、建  
物から何か落ちてきて怪我をさせた場合、ど  
れだけの損害金額が生まれるのかというよう  
な自己責任についても明記されています。こ  
うした外部不経済情報を提供して、所有者に  
当事者意識を理解してもらい、自らが管理、  
処分する手法が重要だと思います。また、こ  
れら情報を盛り込んだパフレットを固定資産  
税の課税通知に同封して行政への相談を誘  
導する仕組みを作ったり、出前講座で地域  
の方々にも説明を行っており、京都市の空  
き家対策は普及啓発の点でも特徴があり  
ます。

#### ④組織による対応

政策手段の最後に紹介するのは、組織によ

る対応です。空家等特措法は、壊すことが  
目的としていますが、建てることを目的と  
した建築基準法の特別措置法です。そのため  
役所の対応は、建築系の組織が所管課とな  
るわけですが、空き家の課題は 1 つの部  
署では対応できないというところがありま  
す。そうなりますと空き家問題への対応は、  
庁内の横断組織を作って建築部局と都市計  
画、防災・防犯といったところとリンクし  
ていくことになります。その際には、必ず  
主管課が決められますが、建築の部局だけ  
ではなく防犯・防災のセクションや、相模  
原市のように生活安全の担当が主管する自  
治体もあります。自治体によって空き家  
に対する捉え方が異なります。

空き家政策は長期にわたって対応しな  
ければいけないので、空家等特措法には  
「空家等対策計画」を作り、計画を作るた  
めの協議会を設けることが明記されていま  
す。空き家対策は市場との関係が深いので、  
民間との連携が欠かせません。この連携の  
仕方は全て民間に任せるというところもあ  
れば、相変わらず自治体でやるというところ  
もあります。空き家対策では、自治体と民  
間との連携、公と私の役割分担をどうする  
のかということが非常に重要になっていま  
す。お金がたくさんあれば行政が全てやれ  
ばいいという考え方がありますが、社会保  
障費が増大し、財政措置が十分にできな  
い状況の中で、民間の協力をいかに求め  
ていくのかというのがキーポイントにな  
ってくるわけです。

また、民間団体との連携において、自治  
体によっては不動産関係団体とだけ連携  
しているところもあります。売買を活性  
化させようという目論見かもしれませんが、  
空き家対策は複合的な課題ですから、関  
連している建築士、弁護士、司法書士、  
そして土地家屋調査士といったところ  
ともきちんと連携していくことが求め  
られてきます。

さらに、地域の自治組織との連携という

ここで、町内会・自治会や NPO 団体との関係もあります。もう 1 つはシルバー人材センターとの連携で、空き家を老朽させない、危険な状態にならないような予防対策が取られている自治体もあります。

以上が空き家対策の全国的な動向です。

### 3. かながわの空き家対策

#### (1) 横浜市の特徴

ここからは、神奈川県空き家対策がどのようになっているのかを見ていきます。

横浜市建設局では、密集市街地と郊外住宅の空き家・空き地に関する調査をしています。また『空家のはなし』という啓発パンフレットで、工作物責任、損害の可能性から適正管理の必要性についての周知を図っており、昨年からは相談窓口の一元化ということで、専門家団体が集まってパシフィコ横浜で窓口相談が行われています。

横浜市は、専門家団体との連携が特徴で、通常行われている宅建協会や全日本不動産協会といったところとの協定だけでなく、弁護士会や司法書士会、建築士会とも協定締結をしています。さらには NPO 法人や、横浜市のシルバー人材センターとの協定も締結して、いわゆる自治的な組織との連携をしっかりと制度的に行っているという点で私は評価しています。

空き家の無料相談会については、専門家団体が一堂に会し、団体が協力し合って相談会を開いています。相談内容も相続だけではなく、活用や売却、管理や税金に関するものもあります。空き家を管理していく上で、建物の動産をどうするのかといったところも大切な視点です。不動産取引はかなりの額にもなりますし、売却の手続きに関わる情報を分かりやすく説明するということが大切になります。

横浜市は「空き家の流通・活用の手引き」も出していて、まだ空き家問題がそれほど深刻になっていない、時間的な余裕がまだある今のうちに流通・活用促進といったところに目を向けているという特徴もあります。空き家の活用を単に住宅としての活用ではなくて、地域に必要なさまざまな場としての活用事例を紹介していくということは大切です。

更地にして売却してしまう場合もあれば、住宅としてリノベーションする際に環境と一体となって政策を推進するという、省エネ改修とリンクする場合があります。このほか、部屋貸しということで、月極ではなくて曜日によってシェアハウス化させていくという取り組みがなされています。

こういった市民が求める課題に対するものと複合的・総合的に施策をリンクさせ、活用していくことが大切です。また、いわゆる多世代サロンというようなところで、高齢者や子どもの世代との施策とリンクさせていくことも必要です。

横浜市の補助金制度は、それほど使われていないということも特徴的です。補助金に頼らず、まずは情報で対応しようとしているのが横浜市の政策手法と言えます。

さらには、政令指定都市に特有のものとして、区役所との役割分担をどうするのかといったところが出てくるかと思います。横浜市では金沢区が横浜市大や京浜急行と連携した事業展開をしていることが非常に興味深いです。住宅事情に、若者のコンセプトをきちんと反映させるために大学生の意見を取り入れていく、こうした企画部分を区役所で取り組んでいることが、これからの政令市に大切な視点です。

#### (2) 横須賀市の特徴

横須賀市は東京から 1 時間程度ですけれども、急傾斜地崩落危険地域がかなりあり、



高低差のあるところに建物が建っています。

横須賀市は、全国初の空家等特措法による行政代執行を行い、強制的な手段で対応しましたが、所有者は不明なので解体費は横須賀市が負担するという状況になっています。

空き家活用の相談窓口は都市計画課の住まい活用促進推進課で、そこからは関係団体に情報提供していくことになっています。

横須賀市でも地元の関東学院大学と協定を結び、学生と再生プロジェクトを行っています。シェアハウス・リノベーションや、学生たちによる空き家の改修・清掃を行っており、若者世代を巻き込んでいこうとしています。

また「空き家バンク」も充実していて、行政が主体となってこういったバンクをやらざるを得ないというのが横須賀市の現状です。それだけに助成制度も充実しています。空き家バンクがあって助成制度があるというのは横浜市と全然違います。子育て応援ファミリー等応援住宅バンクや学生シェアをする場合の助成制度や社宅の転用リフォームというのも助成制度の対象にしているというのがポイントです。

さらに横須賀市には、エンディングプランサポート事業という、いわゆる終活のサービスがあり、これとリンクをした取り組みも検討されています。一人暮らしの方が、将来の自分のお墓について葬儀屋と契約を結ぶ民間のサービスがあるのですが、葬儀屋が契約を結んだ方が亡くなられたかどうか、非常に分かりづらいというような問題点がありました。そういった情報を横須賀市では一元化して市のほうで持ちましょうということで、終活のエンディングプラン・サポート事業をやっています。その中で、空き家を今後どのようにしていくのかという内容もシートにまとめておき、それをストックして市で対応したらどうかと考えているようです（2018年3月5日の調査における横須賀市福祉部次長

北見万幸氏の発言）。

横須賀市には、空家等特措法の制定以前から、横須賀市空き家等の適正管理に関する条例があり、法施行後も継続しています。空き家の管理、情報提供、そして指導、勧告、警察との連携を図るといったような手続きを明確にしたところがこの条例のポイントですが、この他、人の生命、身体、財産の危険を回避するために、いわゆる代執行では対応できないような緊急安全措置も明示しています。

### (3) 県内3つの政令市と横須賀市との比較

神奈川県全体の空き家対策の現状について、政令市と中核市の横須賀市を代表例として、4つの比較をまとめました（図表1参照）。

#### ①担当部局

横浜市は建築局の企画課と建築安全課が担当部局で、川崎市もまちづくり局の住宅整備課、いわゆる国土交通省系の部局が担当しています。横須賀市も都市計画課で国土交通省系ですが、相模原市だけが市民局交通地域安全課となっています。

これは空き家に対する捉え方の違いですが、私は国との関係、特に空家等特措法という法律が建築基準法の特別措置法ということなので、建築部局が持つべきだと思います。なぜかと言いますと、いわゆる補助金の申請は国交省との関係で慣れている部局がやったほうがスムーズに円滑に進むのではないかと考えるからです。相模原市のように住民との対応を主眼において地域安全課に持たせるというのも1つですが、建築部局のほうが効率的な執行ができるのではないかと思います。

また、横浜市では、区役所に積極的な事業を担ってもらおうということも実験的に行われています。地域の事業展開は、区役所が中心に行っていくべきであり、本庁は、国との関係、もしくは、区役所間の調整に特化していくべきです。

図表1 神奈川県内の空家対策の現状(政令指定都市、中核市)

| 担当部局                             | 横浜市                                     | 川崎市                       | 相模原市                          | 横須賀市                        |
|----------------------------------|---|---------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
|                                  | 建築局企画課・建築安全課<br>区役所の情報伝達機能、<br>積極的な事業実施 | まちづくり局住宅整備課<br>区役所の情報伝達機能 | 市民局交通地域安全課<br>区役所情報伝達機能       | 都市計画部都市計画課・<br>建築指導課        |
| 空家等対策協議会                         | ○                                       | ○                         | ○                             | ×                           |
| 空家等対策計画                          | ○                                       | ○                         | ○                             | ×                           |
| 特定空家等判定基準                        | ○                                       | ○                         | ○                             | ×                           |
| 行政代執行                            | ×                                       | ×                         | ×                             | ○                           |
| 空家対策条例                           | ×                                       | ×                         | ×                             | 空家法:略式代執行<br>○<br>手続、緊急安全措施 |
| 空き家バンク<br>パンフレット配布               | ×                                       | ×                         | ×                             | ○                           |
|                                  | ○                                       | ○                         | ○                             | ×(助成制度ごと)                   |
| 民間との連携・<br>窓口相談・相談会<br>総合窓口(相談会) | 協定による連携<br>横浜市大と連携<br>無料相談会             | 住宅供給公社中心<br>×<br>×        | 不動産団体との協定<br>建築士会主催のイベント<br>× | 都市計画課中心<br>関東学院大と連携<br>×    |

(出典) 各市のホームページより岩崎作成

## ②協議会や特定空家等判定基準の作成状況

空家対策計画の策定、空き家対策協議会のようなものはどうなっているかという、横浜市、川崎市、相模原市の3政令市では全て協議会を作っています。一方、横須賀市は協議会を作っていませんし、空家等対策計画も作っていません。

また、特定空家の判定基準も横浜市、川崎市、相模原市では作っていますが、横須賀市は判定基準を作っていません。横須賀市は略式代執行を行い、空き家対策条例の条例化もなされています。条例制定とか代執行というような法的な措置を講じながら、横須賀市として、行政代執行の前提となる特定空家の認定基準をもってなく、先日実施された略式代執行も国のガイドラインに基づいて実施されました。本来であれば、横須賀市としての特定空家の認定基準を整備すべきです。横須賀市の略式代執行は、空家等特措法ができて間もない時期の緊急的な事態でしたので、その時点で基準が作られていないのはやむを得なかったかもしれませんが、もうそろそろ基準を作ってもいいのではないかなと思います。

## ③空き家バンクやパンフレットの配布

4市比較の中で、空き家バンクがあるのも横須賀市だけですが、県西部の小田原市、南足柄市あたりでは空き家バンクが出てきており、2市8町の「県西空き家バンク連絡会」というものも作られています。これは、空き家の不動産市場が市町村区域を超える点を踏まえると注目した取り組みだと思います。また、県内でも、行政が空き家バンクまで作ってやらざるを得ない状況になってきているところがあるというのが現状です。

パンフレットの配布については、政令市が充実していますが、横須賀市には空き家対策の全容がわかる啓発パンフレットがありません。補助金制度ごとのちらしを作っていることですので、緊急事態や危険性を除去するというところに特化しているかもしれません。しかし、未然防止というところで、空き家の危険性とか地域に与える影響をパンフレット等で明確にうたって、相談に来るような動機付けを与えたほうがいいのではないかなと思います。空き家制度全体でもう少し体系的な行政運営を図っていただければと思います。

#### ④民間との連携

民間との連携に関して横浜市は、各専門家団体（弁護士会、宅建協会、司法書士会等）が連携して、協定による連携がなされています。また、横浜市立大学との連携や無料相談会なども積極的にされています。川崎市は、住宅供給公社を中心とした相談体制を構築しつつあります。相模原市は不動産団体との協定は結んでいますが、それ以外には建築士会主催でイベントを行うというように、市場があるところで行政はできるだけ舵取り役に徹するということだと思います。横須賀市は、空き家対策全体がわかるパンフレットもなく、相談会をやっていません。空き家問題を自治体行政の問題としてだけでなく、市民の政策課題として市民に当事者意識を持たせるためにも、市民への空き家対策の積極的な情報提供が必要です。

### 4. 空き家の時系列的対策

#### (1) 空き家化の予防

ここからは、時系列的な視点から空き家対策をみていきます（図表2参照）。危険な空き家を除去するために空家等特措法が整備されましたが、空き家対策は単年度で終わるよ

うなものではなく、長期で考えていく施策体系が必要です。自治体の政策として、長期的な視点から計画づくりをすすめていくことが大切です。

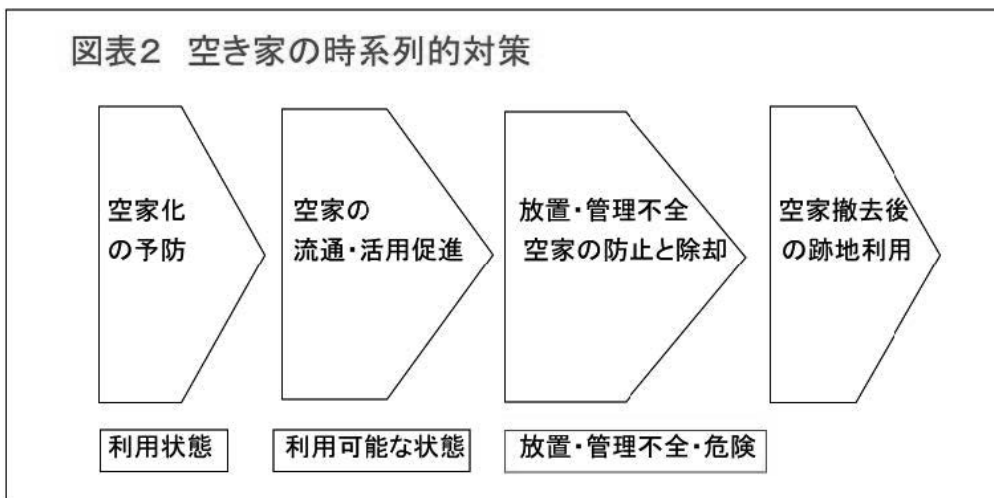
空き家の予防といった面では、啓発パンフレットを作って空き家の危険性を周知することも大切ですし、相談ルートを整備するという意味では納税通知書を活用して所有者に知らせていくということも大切です。そして相談会の開催ということもあります。横須賀市のようなエンディングプランとリンクした施策展開というのも興味深いと思います。

#### (2) 空き家の流通・活用促進

流通・活用促進の面では、空き家バンクがあります。空き家バンクは自治体ごとに作る場所もありますが、空き家バンクとして機能するかどうかは、不動産需要者が空き家バンク情報にアクセスするだけの一定量がまとまってあるということが必要になります。アクセスする価値のある不動産情報をどれだけ盛り込めるかが重要ですので、単独ではなく連携が必要ではないかと思います。

横浜市とか川崎市のような政令市では不動産市場と行政の区域が一致している、もしくはそれに近いと考えられますが、町・村や小

さな市では市町村域を超える不動産市場というものになってくると思います。そういう意味では、空き家情報に関する情報発信、空き家情報に対する普及啓発は県が行うべき役割の一つではないのかと私



（出典）横浜市空家等対策計画を一部修正

は考えます。そして、基礎自治体による財政的な支援はなかなか難しいので、国が財政的な支援を図るといような役割分担を考えています。

空き家の活用促進という視点から、若者移住策との連携もあります。定住化促進で、山北町がいちご狩りと一緒に空き家ツアーをやっています。こういうことも空き家利用促進、定住促進との連携ですすめていくべきではないかと思います。子育て支援とリンクして中古住宅の活用をしていくとか、エコリノベーションで環境とリンクした改修費補助を出して利活用を図るといのも必要です。空き家が古くならないために、老朽化しないために清掃やそこでの除草をしたりするための講習会を開催していくのも大切です。

さらに、地域の活動拠点として住宅以外の用途への活用ということで、子育て支援や地域の活動拠点として活用しているところもあります。藤沢市のように行政が仲介役をして空き家の所有者と利用者をマッチングさせていくようなサービスもありますし、「まちのリノベーション」という利活用セミナーの取り組みもあります。

### (3) 放置・管理不全な空き家の防止と除却

放置、管理不全な空き家の防止というところでは、シルバー人材センターが空き家管理、除草とか樹木の剪定といった維持管理をしていくような地域での取り組み支援（空き家の管理代行サービス）があります。京急グループもこういったものに乗っ出しています。

放置とか管理不全な状態になってきますと、行政の出番となるわけですが、行政指導には口頭、文書指導、勧告という段階があります。こういった指導でも言うことを聞きますという人もいますので、それが有効に機能するところでは、行政指導をもっと積極的にされたらいいかと思います。

管理不全に対しては、解体費補助をしたり代執行をしたり行政手段を講じていく。緊急安全措置として危険な空き家を取り壊すとか、その他、密集市街地対策との連携といったようなこともあります。

さらに、跡地利用をどのようにしていくのかは、建て替えの誘導策によるコミュニティスペースの確保や、狭あい道路対策、ランド・バンク（隣接地主への低価格での売却）のような事業との関連で考えていったらどうかと思います。また、財産管理については、不在者財産管理人制度を用いた空き地管理ということも考えられます。

## 5. 人口減少問題と空き家対策

最後に、人口減少問題と空き家対策をどのようにして考えていくべきかという点についてお話しします。大きく二分できるかと思えます。

1 つは「行政主導」型です。空き家対策は行政が積極的に関与していかざるを得ないという地域では行政主導になります。民間の市場がうまく機能していないので、空き家バンクも不動産業者に頼らずに積極的に行政がやっつけていかざるを得ない。補助金もある程度出さざるを得ないし、行政代執行という強制的な手段も用いていかざるを得ないということです。

一方、市場がうまく機能しているところでは、「市場主導」型です。空き家問題も民間でできるだけ積極的に解決していただく方向に誘導していくわけで、民間と連携した相談体制や、ちらしを配布して民間組織で解決に結び付くように、いわゆる舵取り役に徹する行政というものが求められてくるのではないかと思います。

神奈川県内ですと横浜、川崎、相模原、藤沢は市場主導型ですし、横須賀市、鎌倉市、

三浦市は行政主導型の対策にならざるを得ないと思います。鎌倉も高低差が結構ありますので、かつては立地条件がいいということで高級住宅地化されていましたが、今後はなかなか厳しいのではないかなというのが私の見方です。

こうした対策を講じていくときのポイントとして、1 つには地理的な要因というのがあります。高低差のある地形や交通事情が便利・不便といったようなところが、市場に大きく影響してきます。この市場が成立するかしないかは、自治体の財政負担に大きく影響を及ぼしますが、人口減少が激しくて税収が落ち込むことが予想される自治体に限って市場が機能しない。従って行政主導にならざるを得なくなります。

これは組織的な面もそうです。例えば私が地方創生の会議で関わっている愛川町では、職員が辞めて相模原市に行ってしまうというような現象が出てきて、職員がきちんと確保できないという状況にもなっています。県内でも自治体の財政や組織に影響が出てしまうという状況があるので、横浜、川崎、相模原といった政令市と周辺小規模自治体との格差が益々拡大することを危惧しています。

しかしながら、行政は中立、もしくは公平にやっていかなければいけないというところがありますから、古くなれば自治体が壊してくれるというモラルハザードの懸念の中で、行政が空き家対策にどのように関与していくのかということがポイントになってくるわけです。長期的な展望を踏まえながら、この部分なら行政は関与するという一定のブレーキが必要で、補助金を出して解体を促進するという空き家対策はあまり好ましくないと思います。

現在は、個々の空き家に対して行政が一生懸命取り組めばいい時代ですが、空き家は拡大傾向にあるわけですから、「点」で対応し

ていたものから、今後は「面」で対応せざるを得なくなるというようなどころがあります。こうした点から面への対策で、将来を見込んだまちづくり施策とリンクさせていくといったところが今後のポイントになってくるのではないかなと思います。

#### 【参考文献】

- ・岩崎忠（2017）「自治体の空き家対策の検証と今後の課題～政策執行過程における「点」と「面」からの対策」『自治総研（通巻 456 号）』地方自治総合研究所、2017 年 1 月
- ・北村喜宣（2018）『空き家問題解決のための政策法務』第一法規
- ・北村喜宣、米山秀隆、岡田博史（2016）『空き家対策の実務』有斐閣
- ・西口元、秋山一弘、帖佐直美、霜垣慎治（2016）『Q&A 空き家対策ハンドブック』ぎょうせい
- ・宮崎伸光（2016）『自治体の「困った空き家」の対策』学陽書房
- ・公益財団法人都市センター編（2015）『都市自治体と空き家～課題・対策・展望』
- ・宮路和明、西村明宏、山下貴司（2015）『空き家等対策特別措置法の解説』大成出版社
- ・地域科学研究会編（2012）『空き家等の適正管理条例』

#### 〔謝辞〕

神奈川県内の市町村の空き家対策担当部局のホームページを参考にさせていただき、横浜市、川崎市、相模原市、横須賀市には電話照会、調査に協力いただきました。厚く御礼申し上げます。

※編集部注：「空家」と「空き家」の表記について本文中、法律用語等で既に定められているものは「空家」と、その他は「空き家」と記載しました。

## 横須賀市が開始した

### 終活情報登録伝達事業-通称「わたしの終活登録事業」の概要

編集部

※出所：横須賀市報道発表資料（2018年4月17日）をもとに作成

●事業開始日：平成30年5月1日

●登録できる人：希望する市民であればだれでも登録できる

《すでに本人が意思を伝えられない場合には、本人の意思が明瞭だった時に、各登録項目の内容が分かる親族や友人による登録が可能（一部制限あり）》

●登録できる内容（本人の意思で、追加・削除も含め自由に選択できる。）

- (1)本人の氏名、本籍、住所、生年月日
- (2)緊急連絡先
- (3)支援事業所等
- (4)かかりつけ医師やアレルギー等
- (5)リビングウィルの保管場所・預け先
- (6)エンディングノートの保管場所・預け先
- (7)臓器提供意思
- (8)葬儀や遺品整理の生前契約先
- (9)遺言書の保管場所と、その場所を開示する対象者の指定
- (10)墓の所在地
- (11)本人の自由登録事項

●登録の開示・・・登録の際、各項目について予め開示についての同意が必要

(1)生前開示

生前、当事者が認知症や意識障害などを契機に、登録内容を伝えられなくなったと確認できた場合は、医療機関、消防署、警察署、福祉事務所、および本人が指定した者からの照会に対して、上記(9)(10)を除いた登録情報を開示。

(2)死後開示

1、遺言書の保管先

登録情報の(9)遺言書の保管先は、本人の死後、本人が指定した者にのみ開示

2、墓の所在地

登録情報の(10)お墓の所在地は、本人の死後、納骨、墓参希望の全ての第三者に開示

(公社) 神奈川県地方自治研究センター第 17 回総会記念講演会 (2018 年 3 月 16 日)

## 公共交通政策をめぐる現状と課題

— 交通のための地方「一般財源」を —

公益財団法人 地方自治総合研究所 研究員 其田 茂樹

2018 年 3 月 16 日神奈川県地域労働文化会館において、神奈川県地方自治研究センター第 17 回総会記念講演会が開催され、(公財) 地方自治総合研究所研究員の其田茂樹氏より「公共交通政策をめぐる現状と課題」をテーマにご講演をいただいた。本稿は、その講演内容をもとに其田氏が書き下ろしたものである。

### 1. はじめに

#### (1) 公共交通に関する法整備と環境変化

「公共交通政策をめぐる現状と課題」を演題としてお話しする機会を頂戴したが、筆者の公共交通に関する研究は、緒についたばかりであり、必ずしも網羅的に演題に込めたいものではないことをあらかじめお断りしておきたい。

交通をめぐる最近起こっていることを簡単に整理し、そのうちのいくつかについて以下において取り上げることとしたい。

まず、2013 年に交通政策基本法が制定され、2014 年には地域公共交通活性化再生法の改正、都市再生特別措置法の改正等が行われるなど、交通をめぐる法整備が進んでいる。

ここに挙げた他の法律改正は、国土交通省が作成した交通政策基本法の概要(図表 1)で、【適切な役割分担と連携】の「まちづくり、観光等との連携」と密接に関係している。これらの法体系の整備によって、自治体の重

要政策として地域の公共交通が位置づけられてきたと思われる。

地方自治体の動向に目を向けると、2007 年に金沢市において「金沢市における公共交通の利用の促進に関する条例」が、2010 年に福岡市において「公共交通空白地等及び移動制約者に係る生活交通の確保に関する条例」が制定されるなど交通政策基本法の成立に先駆けて実現しているものも含め、熊本市、奈良県、高松市等で公共交通に関する条例の制定が実現している(詳しくは、香川正俊『地域公共交通の活性化・再生と公共交通条例』日本評論社、2017 年等を参照されたい)。

では、こうした法律や条例の整備に従って、公共交通を取り巻く環境は改善しているのだろうか。交通をめぐる最近の報道等をみると、民間交通事業者の経営環境の厳しさには拍車がかかっている。にもかかわらず、公営



図表1 交通政策基本法の概要(平成25年12月4日公布・施行 法律第92号)



(出所) 国土交通省ウェブサイト

交通には民営化や民間委託を促す圧力が強まっているようである。

**(2) 民間事業者の経営環境**

まず、民間事業者の例を挙げると、神奈川県内のバス会社においては、分社化したバス会社への転籍を拒んだ社員に対しバスの乗務から外す等が不当労働行為として認定された(その後訴訟に発展したが、「会社の命令が不合理であるとはいえない」などとして地位確認・損害賠償等の請求は棄却された)。

この事件は、分社化された会社と持株会社

との間で給与水準に差があったため、出向の状態においては、持株会社はその差額を負担していたが、転籍となると差額の補填が受けられなくなることから、転籍を拒否、結果、バスとは関連のない事業に異動させられるなどしたことに端を発する。こうしたことから考えて、バス事業の経営環境が厳しさを増していることが想定できよう。

バスに関連していえば、大手バス会社においても運転士不足の頭在化から路線の再編(減便・縮小)や最終バスの繰り上げ等が実施されたり、採用にあたって、バスの乗務に



必要な免許の取得支援制度を用意していても利用が低調であったり、他への就職が決まったことで辞退されたりという状況が報じられている。

また、民間事業者同士の競争において、いわゆる「クリームスキミング」が行われ、この状況においては競争と路線の維持の両立が困難であるなどとして多くのバス路線の廃止届を提出する事態となった（その後、廃止届は取り下げられたが、当該事業者の労働組合はストライキを通告、結果として時限ストや運賃徴収業務を行わない集改札ストが実施された）。

鉄道に目を移すと、鉄道会社が自力での路線の維持が困難になりつつあることを公表したり、ダイヤ改正を契機として大幅な減便を実施したりする動きが見受けられ、沿線自治体等においてはそれらへの対応に向けた協議等に追われている。

一方で、このような動きを克服するものとしてライドシェアや自動運転への期待が高まっている。しかし、外国人旅行者向けのいわゆる「白タク」に悪用されたり、自動運転中の死亡事故も発生したりしている現状において、少なくとも日本では、制度や技術の確立が不十分であると思われる。

### (3) 公営交通に対する圧力

次に、公営交通における民営化や民間委託への圧力を概観しよう。

この民営化圧力は、必ずしも交通事業に限らず、地方公営企業全般に、さらには、一般会計で供給される行政サービスにおいても、「公的サービスの産業化」というスローガンのもとで広く展開されている。

「公的サービスの産業化」は、いわゆる「骨太の方針」の2015年版に登場し、象徴的な一節を引用すると「官民のイコールフティングを全ての公共サービスにおいて徹底

する観点から、規制改革等を加速する」とある。

交通をめぐってこの間、規制緩和が相当程度進展したことは、それなりの共通認識であると思われるが、その結果が、ここまで述べたような経営環境である。とすると、むしろ、交通に関しては公的な主体の役割が大きくなる必要があるとも思われるが、そのような政策展開にはなっていない。

総務省では、「公営企業の経営のあり方に関する研究会」を組織し、その報告書が2017年3月に示されているが、総務省が同研究会に求めたのは、地方公営企業が地方公営企業としてどのように経営を継続すべきかではなく、地方自治体が、事業廃止、民営化・民間譲渡、広域化、民間活用といった「抜本的な改革」を検討するための参考になる具体的な考え方や留意点等であった。

こうした「抜本的な改革」の流れは、2014年8月に総務省が発出した文書「公営企業の経営に当たっての留意事項について」（以下、「留意事項」という）に端を発していると思われる。そこで重視されているもののひとつが「経営戦略」の策定である。次節では、交通事業を中心にこの経営戦略を取り上げよう。

## 2. 地方公営企業の「経営戦略」

### (1) 総務省文書の経営戦略とは

まず、ここでいう「経営戦略」がいかなるものを指しているかを確認するため、この言葉の辞書的な意味を確認しておきたい。

『広辞苑 第7版』によれば、「経営戦略」とは、「外部に対して、企業が効果的に適応するための基本的な方針・方策。狭義には、経営ビジョンを実現するための方策。」であるとされ、「経営ビジョン」とは、「企業のあるべき将来像に対する構想ないし願望。」とされている。

「留意事項」において、経営戦略は「各公営企業が、将来にわたって安定的に事業を継続していくための中長期的な経営の基本計画」であるとされている。また、経営計画策定にあたり、以下の点について所用の検討を行った上で策定することが適当であるとしている。

すなわち、

- ① 特別会計ごとの策定を基本とすること
- ② 企業及び地域の現状と、これらの将来見通しを踏まえたものであること
- ③ 中長期的な視点から経営基盤の強化等に取り組むことができるように、計画期間は10年以上を基本とすること
- ④ 計画期間中に必要な住民サービスを提供することが可能となっていること
- ⑤ 「投資試算」をはじめとする支出と「財源試算」により示される収入が均衡した形で「投資・財政計画」が策定されていること
- ⑥ 効率化・経営健全化のための取組方針が示されていること

である。

さらに、交通事業については、事業別留意事項として、以下の内容が示されている。

- (1) 交通事業については、安全性の確保に留意しつつ企業の経済性を発揮すること

また、民間委託等による経費の削減や遊休資産等の有効活用による収益の増加等、経営の一層の健全化・効率化に努めること

- (2) 地下鉄事業等にあっては、巨額の建設費を要し収支が均衡するまでに極めて長い期間を要する。特に新線建設等については、事業の経営状況が地方公共団体の財政に重大な影響を及ぼし得ることから、その必要性、需要の動向、採算性、事業の実現可能性及び関連事業・計画との整合性等を十分に検討の上、慎重に対処すること
- (3) バス事業にあっては、公営企業としてサー

ビス供給を行う必要性について、採算性や路線維持の必要性等の観点から見直しを行い、民間への事業譲渡等の選択肢を含め再検討する必要があること。なお、民間への事業譲渡を行う場合は、路線の廃止等による住民サービスへの影響を考慮した上で、譲渡先事業者との調整に努めること

また、公営企業によりサービス供給を継続する場合には、職員定数や給与水準の適正化等、経営効率化に努めること

特に、バス事業運転手の給与等については、総合的な点検を行い、その現状、見直しに向けた基本的な考え方、具体的な取組内容等を策定し公表するよう要請してきたところであるが、引き続き、当該公営企業の経営の状況その他の事情をも考慮しながら、特に地域の民間バス事業者との均衡に一層留意し、住民の理解と納得が得られる適正な給与制度・運用となるようにすること

(4) 交通機関の路線等の配置・再編成、複数の交通機関相互の乗り継ぎ環境の整備等については、地域特性、まちづくり等の地域戦略との一体性等に留意しながら推進していくことが重要であることから、地域の公共交通ネットワークの再構築のための枠組みの中で、一般行政部門やその他の関係機関、地域住民との密接な連携のもとに検討を行うことが望ましいこと

丸数字で示した全般的な検討事項については、それほど違和感はないが、事業別留意事項の一部の項目には、辞書的な意味での「経営戦略」、「経営ビジョン」や「各公営企業が、将来にわたって安定的に事業を継続していくため」という経営戦略策定の目的に照らして、方向性を異にするように思われる。

特にバス事業に関して言及した(3)の「民間への事業譲渡等の選択肢を含め再検討する必要がある」に現われているが、公営企業としての経営戦略にその廃止の検討も含むとい

うのは、廃止により公共サービスの安定的な供給を目指す（そこで重要となるのが、(4)にある一般行政部門等との連携である）ことはあり得るとしてもやはり違和感がある。

こうしたバス事業への言及に影響を与えたと思われるのが、「公営企業の経営のあり方に関する研究会」報告書である。同報告書においてバス事業は、「民間事業者が代替可能な区間では、必ずしも公営企業として事業を行う必要はない」ものであり、その代替が難しいような地域であっても、地方公営企業ではなく「コミュニティバスの運行等の代替手段もある」ものとして位置づけられている。

## (2)「経営戦略」の現実

その後総務省が示した「経営戦略ガイドライン（改訂版）」によれば、経営戦略の定義は、企業（事業）及び地域の現状と、これらの将来見通しを踏まえたものであること、計画期間が10年以上となっていること（やむを得ず10年未満とする場合、理由について住民・議会に説明されていること）、計画期間内に収支均衡していること（収支均衡していない場合でも、収支ギャップの解消に向けた取組の方向性や検討体制・スケジュールが記載されていること）、効率化・経営健全化のための取組方針が示されていること、進捗管理（モニタリング）や見直し（ローリング）等の経営戦略の事後検証、更新等に関する考え方が記載されていること、住民・議会に公開されていることの6点が満たされていれば様式のいかんにかかわらず経営戦略として取り扱われるものとされている。

たとえば、函館市企業局交通部では「函館市交通事業経営ビジョン 2017-2026」を策定しているが、これが函館市の路面電車事業における経営戦略となっている。

神奈川県内の交通事業を営む地方公営企業（具体的には、横浜市交通局と川崎市交通局

の2団体）の経営戦略策定状況を確認しておこう。総務省が公表している2017年3月末時点での策定状況によると、いずれの団体も策定状況は「未着手」となっている（横浜市交通局は策定予定年度未定、川崎市交通局は2018年度を策定予定年度としている）。

両団体のこのようなスタンスは、いかなる背景によるものか興味深いともいえる。

## 3. 市場で交通事業がなりたつか？

### (1)日本の交通政策のスタンス

ここまで、公共交通では、民間企業における経営環境が悪化しているにもかかわらず、特にバス事業については、公共部門での民営化圧力が強まっている状況を確認した。

経済学においてよく挙げられる市場が成り立つ条件には、売り手も買い手も多数存在する、価格支配力を持たない、商品が同質である、参入障壁がない、などがある。ただし、これは、いわゆる完全競争市場の場合であり、周知の通り、現在民間企業が展開している交通事業は完全に競争的なわけではなく、政府部門が価格に対する規制を行うなどの関与が行われている。

このような競争的な市場の成立条件と表裏一体の関係にあるのが「市場の失敗」という考え方であろう。費用逓減産業、外部性、公共財、独占、情報の非対称などが生じる場合にはこれらを是正するため、政府が市場に介入することが理論的に正当化されている。交通事業の場合、鉄道や地下鉄などは、費用逓減産業に位置づけられることが多い。

厳密な国際比較を自分でおこなったり、他の先行研究で確認したりしたわけではないが、大都市圏の私鉄の存在などにより、日本では交通に関して市場がよく機能しているとみなされているようである。

この例外的に機能している大都市圏の交通

を基準に全国の交通政策を検討すべきではないと思われるが、「公営企業の経営のあり方に関する研究会」報告書では、地下鉄事業においても、「収益性が高く、累積欠損金を解消した事業は、民営化・民間譲渡の検討対象とすべきである」としており、実際に、2018年4月からは、大阪市営地下鉄が民営化され大阪市高速電気軌道株式会社（大阪メトロ）として再出発した。

需給調整規制の緩和など、日本では市場で公共交通が成り立つかのような政策が展開されてきたが、今後もこのような政策スタンスを続けることが可能であろうか。可能でないとしたら、どのような状況の変化が最も強く影響しているのだろうか。

規制を緩和し競争を促進する場合、その効果として現れるのは、事業への参入増加である。たとえば、高速バスの事業では、これまでの事業者に加えてツアーバス事業者が新規参入することによって低価格化に拍車がかかった（過当競争が発生し、運転士等の労働環境が悪化、深刻な事故にもつながったことは留意しておかなければならない）。

## (2) 人口減少・少子高齢化の影響

逆に、市場にまかせておくことが困難となる状況も発生している。端的には、人口減少・少子高齢化がそれである。人口が減れば、公共交通の利用者全体が減少するし、少子化が進めば、公共交通を必要とする主要な層のひとつである通学へのニーズが減少することになる。

国鉄民営化に際して、一定の基準よりも旅客輸送密度の小さい路線を特定地方交通線として民営化後のJRに引き継がず、原則は鉄道を廃止しバスに代替、一部は、第三セクターによる鉄道事業を継続することにした。

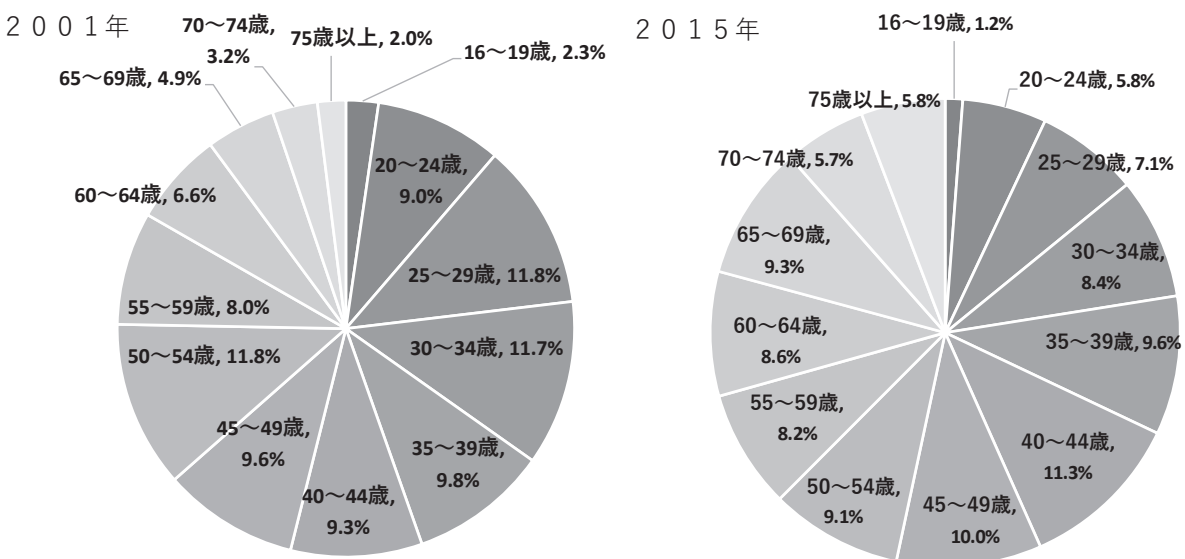
交通の路線を維持する基準として設定されたこれらの基準の再検討が必要であると思われる。

そして、近年になってより深刻さを増しているのが人口減少・少子高齢化の影響からきていると思われる労働力の不足である。図表2は、2001年と2015年の運転免許保有者の年代別シェアを示したものである。

これをみると、35歳から55歳の間で全体の約半分のシェアを占めているのは、両方の年で共通だが、それより上の年代のシェアが

図表2 運転免許保有者の年代別シェア

(出所) 『交通安全白書』各年版より作成。



大きくなり、若い世代のシェアが小さくなっていることが確認できる。特に、75歳以上の占める割合がこの間約3倍になっており、ライドシェアなどの普及があっても、地方部では提供する側も利用する側も高齢者ということになりそうだ。

こうした現状を踏まえて、国や地方自治体の政策として交通を考えるとときに必要になるのは何か。最近勉強したり執筆したりしたことから若干の議論を試みたい。

## 4. 地域公共交通政策に向けて

### (1) 交通政策において自治体が果たす役割

結論からいうと、交通に向けた政策を実施するための財源が地方自治体に必要であるということになるのだが、どのような財源が望ましいかを検討してみたい。

その議論に入る前に、交通政策における地方自治体の責務等を簡単に確認したい。交通政策基本法においては、地方公共団体の責務として「地方公共団体は、基本理念にのっとり、交通に関し、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自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」、「地方公共団体は、情報の提供その他の活動を通じて、基本理念に関する住民その他の者の理解を深め、かつ、その協力を得るよう努めなければならない」（第9条、第9条2）と定められている。地域公共交通活性化再生法においては、国等の努力義務として「市町村は、（中略）主体的に持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生に取り組むよう努めなければならない」（第4条3）、「都道府県は、（中略）広域的な見地から、必要な助言その他の援助を行うとともに、（中略）、市町村と密接な連携を図りつつ主体的に持続可能な地域公共交通網の形成

に資する地域公共交通の活性化及び再生に取り組むよう努めなければならない」（第4条2）としており、地方自治体の役割を重視していることがわかる。

ただし、交通政策基本法における財源に関する規定は、「政府は、交通に関する施策を実施するために必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じなければならない」（第13条）としているだけで具体的な財源を示すなど踏み込んだ規定はなされていない。

### (2) フランスの交通負担金制度

いわゆる「交通権」を規定したとされるフランス国内交通基本法（LOTI）においては、「交通運営に関わる資金は原則として利用者が負担する」としながら、「場合によっては、国、地方公共団体あるいは直接・間接にサービスの利益を受ける受益者が負担する」として、施策と財源がある程度体系化されているようだ。また、施策の評価については、採算性ではなく社会的経済性による効率性を重視しなければならないと明記されているという。

その財源としては、交通負担金・交通税とも訳される *Versement Transport*（VT）が非常に重要な役割を果たしている。

VTは、都市自治体が域内の事業所（企業および公的機関・学校や病院などの公益法人）に対して、従業員の給与を課税ベースとして都市公共交通の財源を課税する地方税制度である。事実上の法定目的税であり、定められた条件の範囲内で、自治体が自らの裁量で徴税するか否か、および税率の決定を行うことができるという。

VTは、都市公共交通の建設費（資本費）ならびに運営費の財源に充てることができ、また公共交通と自転車の連携強化に関連する事業費にも充てることができる。

LOTI、VTについては、南聡一郎「フランス交通負担金の制度史と政策的含意」『財

政と公共政策』52、2012年、板谷和也・森本章倫「フランスの公共交通を活かしたまちづくり」『都市とガバナンス』第24号、2015年などの参考文献を参照されたい。

VTは、日本の制度で事業所税に近いようである。日本の場合、地域公共交通の確保については特別交付税が中心である。

特別交付税に関する情報は少なく、雑誌『地方財務』や日本バス協会が公表している『日本のバス事業』などから数値を収集してくることとなるが、年々増加しており、2016年度には601億円となっている。着実に増加しているものの、交通政策基本法が成立・施行したからといってそのトレンドが大きく変化したわけではない。普通交付税措置も皆無ではないが、包括算定経費に含まれていると思われ、全体でどれくらいか、交通のために用いることができる財源かを知るのは困難である。

### (3) 「コモン・ニーズ」としての公共交通

今後の交通に関する財源について、どのよ

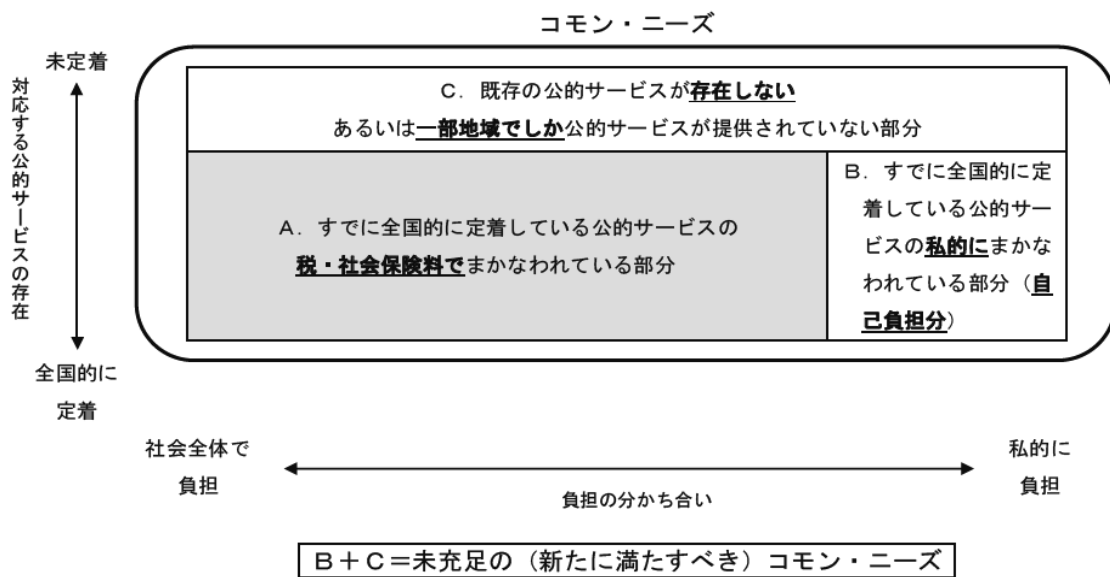
うに考えたらいいか、自治労本部「人口減少時代の自治体財政構想プロジェクト報告書」から議論に必要な材料を調達しよう（図表3）（プロジェクト報告書の内容については、<http://www.jichiro.gr.jp/wp-content/themes/jichiro/pdf/finance.pdf>を参照のこと）。

プロジェクトでは、障害、疾病、失業などの誰もが直面しうる生活上の困難と子育て、教育、地域交通など社会・地域を持続可能にする基礎的な条件を「コモン・ニーズ」と位置付け、その、財源の現状等が議論された（筆者は、事務局として参加し、以下に述べる「コモン・ニーズ」としての公共交通とその財源のあり方については私見である）。

公共交通と他の政策分野を比較するため、まず、図表3と森林環境をめぐる政策展開を検討しよう。

森林環境保全をめぐる、国税の森林環境税導入の動きがある。税制の制度設計のあり方など論点が多いが、ここではそれに触れず、この国税の導入は、図表3でいうところのAの部分を増強することになる。

図表3 コモン・ニーズの概念図



(出所) 自治労「人口減少時代の自治体財政構想プロジェクト報告書」

一方、神奈川県では水源環境保全税という形で、また、横浜市では横浜みどり税という形で、県民市民が負担を行い施策を実施している。これらの制度の創設に当たっては、Aで賄えない部分を水源地近郊に住む人も都市部に住む人も負担をし合いながらよりよい環境を整備していくことが目指された。

したがって、今回 A が増強されることにより、水源環境保全税や横浜みどり税によって賄われていた財源の全部（または一部）が不要となれば、これらの超過課税は不要となり廃止（または徴収額の減額）がなされることになる。

プロジェクトでは、現在 B（既存の事業の無償化）や C（一部自治体の独自施策の普遍化）の領域にあたる負担について、最終的には A で賄うべきであるが、現状それが困難であることに鑑み、「連帯税」という仕組みにより賄おうというものである。

VT の例に照らせば、事業所税を課税している自治体が同税を一斉に増税し、その増税分を全国の地域公共交通に用いるというイメージであると思われる。

しかし、日本の場合まだまだ地域公共交通に関しては A の領域が圧倒的に不足しているように思われる。

そこで、次に考えられるのが、法定外税や地方版の森林環境税で用いられている超過課税の活用である。あるいは、交通に関する新たな法定税の創設も考えられよう。たとえば、国税森林環境税よりも早く具体的な導入のタイミングが決まっている新税に国際観光旅客税（2019年1月より出国者に一律千円課税）があるが、観光政策には交通政策と密接に関わるものも含まれるため、場合によると、若干は交通に関する領域 A が広がる可能性もある。

しかし、日本の現状は、それ以前にあるように思われる。すなわち、交通の課題が政策

の課題として十分に位置付いていない可能性が高いと考えられるのである。具体的な税を制度設計する場合、その使途や想定すべき税収等が必須となるが、そもそもそれらをどの水準に設定すればよいかの議論もほとんどなされていないのが現状であり、したがって、交通政策基本法ができて、第13条のように財政的な措置に関しては曖昧にしか規定できないし、第13条ができて、既存の財源の充実が加速する様子も見受けられないのである。

#### (4) 地方自治体の交通政策への一般財源確保

そこで、まず、地方自治体の政策として交通政策を位置づける工夫が財政制度にも求められる。その際、金額的には期待できないものの、ある程度の効果を持つと思われるのが、普通交付税の基準財政需要額を算定する際、その個別算定経費に交通を位置づけることである。

というのは、神奈川県には一定数の不交付団体が存在するものの、日本の多くの地方自治体は交付団体であり、地方交付税制度の動向には大きな注目が集まる。いわゆる「トップランナー方式」のように、時としてその注目が誤ったアナウンス効果を持ってしまうこともあるが、個別算定経費の項目の新設となれば、多くの自治体には、交通政策が重要な政策であり、財源保障されるべき分野であるというアナウンスは十分に伝わるものと思われる。それにより、交通を担う部署や人員の充実も期待できよう。

ただし、普通交付税の交付金は一般財源であるため、算定された需要額だけ交付団体で交通政策が展開される保証はない。「金額的には期待できない」としたのはそのためである。また、国の財政状況も急に改善するとは思えず、項目が新設されたからといって、一般財源の保障がその分拡充することも期待し

にくい状況である。

しかし、地方自治体がこのアナウンスを受け止め、当該自治体における地域公共交通のあり方をより真剣に検討することにより、必要な施策と必要な財源が明らかになってくると思われる。

その際に課題となるのが、何を地域の交通の測定単位とするかであると思われる。人口や面積といった指標の多寡では公共交通に対するニーズを析出することが難しい。

交通には、「クロスセクター・ベネフィット」があるとされ、交通が充実することによって福祉など他の分野の歳出の節約が期待で

きるとされている。逆に、交通が不便となることで外出機会が減り、通院を諦めたりすることで疾病が重篤化したり要介護度が悪化したりする可能性があることも研究成果の蓄積がなされつつある（平井寛山梨大学准教授の業績など）。

これらの研究成果から基準財政需要額の個別算定経費として地域公共交通政策を位置づけることが、すなわち、交通をめぐる地方の「一般財源」確保の仕組みを確立することが迂遠であるように思われるが、実は、最も求められている施策ではないかと考える。



## 編集後記

5月16日に「政治分野における男女共同参画推進法」が成立した。昨年の通常国会で成立が見込まれていたものが採決に至らず廃案となっていたため、ようやく成立までたどり着いたという印象である。これにより、選挙の際に男女の候補者ができる限り均等となることを目指すという基本原則に沿って、政党や政治団体には男女の候補者数について目標設定をするなど、自主的な取り組みについての努力義務が課されることとなった。ただし目標設定が法的拘束力をもたないことから、実効性に対しては疑問視されている。

本誌では、昨年4月号掲載の千葉景子元参議院議員へのインタビューの中で、政治の場への女性の参加拡大を取り上げたが、そこでは戦後参政権を得た女性たちが「祭りのようなノリ」で初めての選挙に立候補したり、応援演説に参加した様子が話題となった。来春の統一地方選挙で、新法の理念を実現するにはまず、女性の候補者を「育成」という発想から脱却することが必要なのかもしれない。

(谷本有美子)

2018年6月25日

### 自治研かながわ月報第171号 (2018年6月号, 通算235号)

|           |   |                      |
|-----------|---|----------------------|
| 発行所       | 公益社団法人  | 神奈川県地方自治研究センター       |
| 発行人       | 黒沢一夫  | 編集人 大沢宏二 定価1部500円    |
| 〒232-0022 | 横浜市南区高根町1-3   | 神奈川県地域労働文化会館4F       |
|           | ☎045(251)9721(代表)   | FAX 045(251)3199     |
|           | <a href="http://kjk.gpn.co.jp/">http://kjk.gpn.co.jp/</a> | E-mail:kjk@gpn.co.jp |

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局  
☎ 045(251)9721 へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 822 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。