

自治研 かながわ

2023 **2** No.200
(通算 264号)

CONTENTS

巻頭言 自治研かながわ月報、改題200号に寄せて

神奈川自治研センター研究講師団会議 2022

鼎談「地方自治の20年を振り返る」

ジャーナリスト(元読売新聞編集委員) 青山 彰久

神奈川県地方自治研究センター顧問 上林 得郎

神奈川県地方自治研究センター理事長 佐野 充 …… 1

Maasによるまちづくりと都市交通の現状と今後のあり方

東京大学大学院新領域創成科学研究科特任教授 中村 文彦 …… 17

人口減少社会への取組に向けて

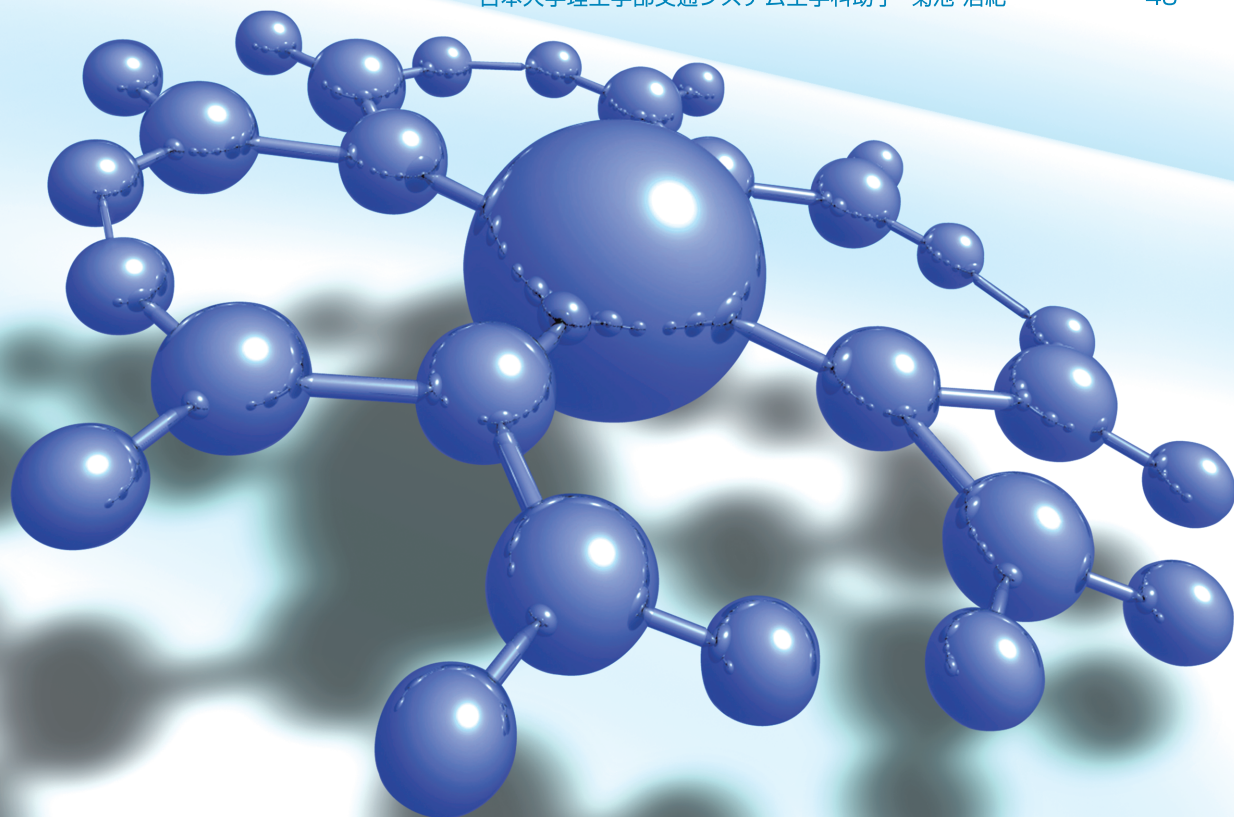
～都市や地域の交通の視点から～

神奈川県地方自治研究センター研究講師(第4次人口減少問題研究会座長) 杉淵 武 …… 31

コンパクトシティの実現と人口減少問題

定量的手法を用いたコンパクトシティの実現可能性の分析

日本大学理工学部交通システム工学科助手 菊池 浩紀 …… 45



公益 神奈川
社団 県地方自治研究センター

自治研かながわ月報、改題200号に寄せて

上林得郎（公益社団法人神奈川県地方自治研究センター顧問）

神奈川県自治研センターは1985（昭和60）年4月1日に、任意団体から社団法人として再発足した。これに伴い、本誌「自治研かながわ月報」も改題1号（通算65号）としてスタートし直すことになり、それから38年を経て今号で200号（通算264号）となった。

1977年5月3日「憲法・地方自治法施行30周年」の記念日に合わせて当センターの発起人総会が開かれ、翌6月4日に設立総会を行い、任意団体として「神奈川県地方自治研究センター」が発足した。その設立総会の報告と議案を特集して発刊されたのが「月報」第1号である。1985年の法人化で改題1号とし、2011年には公益社団法人への移行に伴い表紙のデザインを大きく変えている。

月報の体裁は、初号から1997年度まではB4版、98年4月号（No.63 通算127号）からは現在のA4版になっている。表紙の「自治研かながわ月報」のロゴは、設立当時にデザイナーの卵だった知人に頼んでデザインしてもらった。表紙の下段、発行所名の前にある小さなマーク（2本の半円の中に「地方自治を住民の手に」と書かれているマーク）は、設立当初にシンボルマークとしてデザインされたもので、会員用のバッチもつくられたが、今はそのバッチは残っていない。

センターの会員には、自治労本部の発行する「月刊自治研」が送付されている。「月報」も当初は月刊だったが、少数の事務局体制では毎月発行が難しくなり、設立5年目の1982年度から隔月発刊になって、現在まで続いている。

センター設立から46年、通算264号にわたるこの「月報」には多くの記事が掲載されているが、それぞれの時期に行われた研究会・講演会・シンポジウムの記録があり、どれも思い出深いものである。自治研全国集会（第22回、横浜）の「3知事テレビ会議」（1987年12月号、横路孝弘・北海道知事、奥田八二・福岡県知事、長洲一二・神奈川県知事の対談）などは貴重な記録である。また、地方分権改革のあった1995年以降は、分権改革の特集がほぼ10年にわたって続けられ、分権改革の軌跡となっている。

特に記憶に残っている論稿は、1980年4月から81年11月号まで断続的に連載された「アメリカ通信No.1～3」である。当時、アメリカの大学に留学中の佐藤孝治氏（現在当センター理事・神奈川大学名誉教授）の執筆で、米カリフォルニア州で起きた「納税者の反乱」といわれた財産税の減税を求めた直接請求運動の経過と影響、その後に全米で起きた特徴的な動きなどを詳細にレポートしたものである。米国の直接民主制の持つ負の影響を明らかにしたもので、全米自治体労組連合会の資料などを駆使した貴重な論稿であった。

もう一つは、2016年2月号で「かながわの戦後70年と革新自治体」と題したシンポジウムの記録である。鳴海正泰先生（故人・関東学院大学名誉教授）が基調報告を行い、飛鳥田一雄横浜市政、伊藤三郎川崎市政、葉山峻藤沢市政、そして長洲一二神奈川県政について、当時在籍していた職員から報告をうけて、革新自治体の政策と業績について討論された。また、神奈川における先進的な自治体政策の記録がまとめられており、全国の革新自治体の年表や資料も掲載されている。革新自治体が死語になったような今、「自治とは何か」を改めて問い直す資料となることを願って編集されたものである。

これまでの「月報」は、すべて当センターのホームページに掲載されている。地方分権が未完のままとなっている現在、地方自治の再構築に向けて、この「月報」の論稿が役立つことができれば幸いである。

鼎談「地方自治の20年を振り返る」

ジャーナリスト(元読売新聞編集委員) 青山 彰久
公益社団法人神奈川県地方自治研究センター顧問 上林 得郎
公益社団法人神奈川県地方自治研究センター理事長 佐野 充

佐野 充 今回の「地方自治の20年を振り返る」は、地方分権改革から20年、地方議会の役割と可能性について、地方自治の過去・現在・未来を意識して、自由に語り合っていきます。

地方分権改革は、地方自治体の自主性と自立性の強化による地方自治の確立を目指して実施された政策です。第一次分権改革の成果として、「地方分権一括法」が2000年4月に施行されてから20年余りが経ちました。この地方分権一括法は475本の法律を一括改正するとともに機関委任事務制度の廃止と事務の再構成をし、国から地方への権限移譲を図ることによって、国と地方の新しい関係ルールが創られました。

平成の大合併(1999(平成11)年~2010(平成22)年)が政府主導で推進される中、地方自治体の広域化による行財政基盤の強化が指向され、分権改革は着々と進み、地方自治体に光明が差し込むと思われましたが、国と地方の調整が思うように運ばず、20年余り経過した今日でも国から地方への事務・権限移譲等に関しての見直しが続けられています。つまり、分権改革は行き先を定めないままに転変をし続けています。そして、ゆとりと豊かさを実感できる社会の構築を目指す改革であるはずの分権改革が、不安と貧しさを払しょくできない社会状況を作り出してしまっています。

1993(平成5)年6月の衆参両議院での「地

方分権の推進に関する決議」を皮切りに始まった地方分権改革は、「東京一極集中を排除して、国土の均衡ある発展を図り、ゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げるために、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方への権限移譲、地方税財源の充実などにより、地方分権をより一層推進する」ことを目的にしていました。

地方分権一括法の施行(2000年4月)以降、2001(平成13)年に成立した小さな政府論を唱える小泉内閣による聖域なき構造改革の一環として、「地方にできることは地方に、民間にできることは民間に」という理念の具現化政策として、「三位一体の改革」が推進されました。「骨太の方針2002」において示された三位一体改革の結果したものは、「国庫補助負担金改革」として約4.7兆円が一般財源化や補助率の引き下げなどによって縮減、「税源移譲」として約3兆円規模で所得税から個人住民税への税源移譲を実施、「地方交付税改革」では約5.1兆円の大幅な抑制が行われました。

各省庁が地方を縛ってきた国庫補助負担金を削減し、その分の税源を地方に移譲することが本筋であったと言えますが、約4.7兆円の補助金削減に対して税源移譲は約3兆円に止まったこと、しかも地方交付税改革と称して地方交付税総額を5.1兆円削減したために、地方の自主財源が大幅に削減され、地方財政は

未曾有の危機に陥ることになりました。

場当たり的ともいえる国の行財政基盤の強化策は、時代と国際情勢・社会状況の変容をことごとく読み違えていたために惨敗の憂き目に遭ったといえます。2006（平成18）年6月の地方六団体「地方分権の推進に関する意見書」の提出によって、12月には、「地方分権改革推進法」が制定され、地方の自主性・自立性の拡大のために、「地方分権改革推進委員会」（2007年4月発足、2010年3月解散）の2008年勧告「生活者視点に立つ地方政府の確立」（第1次）、「地方政府の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大」（第2次）に始まる矢継ぎ早の政策発表や閣議決定、年4、5本の実施方針や対応方針の発表などによる第2次分権改革が実施されましたが、前述の通り、改革感の薄い国と地方を迷走させかねない現実がここにあります。

それでは、青山さんに、分権改革後の全国的な動きと最近の特徴について、お話しいただきます。

青山 彰久 私が自治体の政治と行政を本格的に学ばせてもらったのが神奈川県です。上林得郎さんが最前線で活躍されていた頃の1980年代後半でした。当時を思い出します。自民党が負けるとは思わなかった1989年の参院選で神奈川選挙区の非自民が大勝し、翌年の衆院選では横山すみ子さん（元葉山町議会議員）が大活躍していました。自治の現場の面白さを教えてもらった神奈川県には特段の思い出があります。

この20年を振り返ると、苦い思いがあります。でも、未来への希望は捨てないという思いは消えません。複雑な気持ちです。

考えてみると、「2000年分権改革」と言われる2000年の地方分権一括法の施行には、長い前史がありました。その過程で蓄えられた様々なエネルギーが結実したのが、この改革

だったように思えます。しかし、あの改革は「未完の改革」です。だから、「第1次分権改革」なのです。

そもそも、地方分権改革は、時代を超えて多くの人がかかわって形成した壮大な「バトンリレー」のように思えます。戦後の日本国憲法で初めて「地方自治」が規定されたとはいえ、政治と行政は簡単には変わらない。自治と分権を拡大する改革を進めようとしても一世代では決してゴールにはたどりつけない。だから、ランナーはいつも途中で倒れてしまう。そして、倒れながらも次のランナーに「頼むぞ」と言ってバトンを渡す。そのバトンを受けたランナーがまた走っていく。これを繰り返しながらゴールを目指す。地方分権改革の歴史は、これまでも、これからも、このようなバトンリレーなのではないかと思えます。

とはいえ、残念なことに2022年3月、第1次分権改革に力を尽くした行政学者で東京大学名誉教授の西尾勝さんが亡くなりました。一つの時代が終わってしまったようで、寂しくてたまりません。第1次分権改革の原動力になった当時の政府の「地方分権推進委員会」（1995年設置）は、委員長の諸井慶さん（太平洋セメント会長）や西尾先生をはじめ7人の委員がいました。神奈川県知事を退任した直後の長洲一二さんも委員でした。しかし、いま、ご存命なのは樋口恵子さん（評論家、東京家政大学名誉教授）だけです。次の改革を誰がどのように担っていくのでしょうか。残された課題は多く、複雑な思いがします。

この20年とはなんだったのか。1990年代後半に地方分権と地方自治をカバーする専門記者になった私には、3つの論点が思い浮かびます。1つ目は、第1次分権改革の法整備が終わる前後から、当時の永田町・霞が関の文脈の下では「地方分権とは歳出削減のための行革である」と言われたことです。もちろん、こ

の改革はそんなレベルのものではありません。基幹税の所得税を地方税へ3兆円規模で移譲したのは、1920年代の大正デモクラシー期に地方財政の強化を唱えて展開された両税移譲運動（地租及び営業税の地方団体移譲運動）以来のことでした。100年ぶりの改革だったのです。また、自治体の首長を国の出先機関として扱ってきた機関委任事務の廃止も、明治政府以来の大改革でした。ところが、2001年に始まった小泉純一郎内閣の「三位一体改革」では、3兆円の税源移譲だけでなく、4兆円の補助金削減、5兆円の地方交付税削減があわせて実施されました。その結果、住民にすれば、「地方分権は歳出削減のことか」となり、公共サービスがよくなった実感がなくなりました。自治体も大幅な歳出削減を迫られ、新しい公共サービスを分権改革の成果を使って次々に展開していくどころではなくなったわけです。

2つ目は、2009年に政権交代が起きて民主党政権が誕生したのですが、さらなる改革に手をつけながら、途中で政権が崩壊したことです。零細な補助金を廃止して自治体の自由な裁量に委ねる「一括交付金」という改革も尻すぼみになって消えてしまいました。地方交付税の総額はいくらか復元しましたが、分権改革の成果を発展させる新しい公共サービスは広がらないままでした。民主党政権がもっと分権型社会の実現に情熱を傾け、大きな政治運動にして国民の意思を結集してほしかった。でも、そうなりませんでした。

3つ目は、その後の自民党政権が、表向きは地方重視を唱えながらも実質的には中央政府の強大化路線に転じたことです。国家戦略特区の創設やカジノの解禁もそうですが、とりわけ「地方創生」という政策が、地方重視のように見せかけて、実際には人口減の恐怖を煽り、農山漁村に向かっては「消滅する」と脅し、政策と資金を地域中核都市や県庁所在

地都市に集中させ、政府資金をちらつかせて自治体を競わせ、都市と農村の分断を図ったように思います。地域づくりでいえば、短期間で成果を出す圧力をかけるため、KPI（重要業績評価指標：Key Performance Indicator）を設定する計画手法を示し、「国の言う通りにしなくてもいいけれど、国が示すこのスタイルの計画を作らなければ資金は渡せない」という手法をとったわけです。現場の人々は、明らかにおかしいと思ったはずですが。地域づくりは3年や4年で数字に表れる成果が上がることなどあり得ません。むしろ、失敗の連続で、失敗しながらも繰り返しトライして、その経験から様々な地域をつくる文化ができていく。それが本物の地域づくりでしょう。霞が関の各省官僚にはそういうことがわからず、「上から目線」で自治体に短期的な数値目標を立てさせ、計画のフォーマットまで作ったわけです。これでは、地域の力を引き出す基盤を整えるどころか、無用なエリート主義をにおわせて自治体と地域を蔑視しているとしか思えません。こうして、自治体の現場では、「おかしな話だけれど、従うしかない」という訳で、「面従腹背」の空気が濃くなったように思えます。

全体としてみると、分権改革の成果が後退を強いられているように思えます。国と自治体の関係を「上下・主従」から「対等・協力」に転換すると掲げたはずなのに、その理念を都合よく忘れたのが、沖縄県に対する政府の姿勢です。最近も最高裁が沖縄県の敗訴（2022年12月、沖縄県による「辺野古の米軍基地の埋め立て承認の撤回」を国が取り消したことをめぐる訴訟）を言い渡しました。かつては「機関委任事務」という名称で国の指示によって下請けとしてやらせていた仕事を、「法定受託事務」としてあくまで自治体の重要な仕事に変えたのですから、自治体はその実施については、「対等・協力」の原則に基づき、法律

の趣旨を解釈しつつ地域の現実や歴史を踏まえて判断すべきものになった訳です。必要ならば十分に協議するのが筋です。ところが、国は許容しようとし、協議も不十分なまま、自治体が正式に異議を申し立てても認めない。これが一連の辺野古問題が浮き彫りにした姿です。これは沖縄のローカルな問題ではありません。第1次分権改革の成果を空洞化させる地方自治体全体に及ぶ問題です。第1次分権改革の大きな成果だった「国地方係争処理委員会」も機能していません。「国と地方の協議の場」という仕組みも動きません。一連の問題は単なる行政の世界を超えて政治の世界で大局的に判断すべきだと私は思いますが、歴代政権は完全に硬直したままです。

このようにして第1次分権改革の成果があちこちで摩耗しているように見えます。住民参加も拡大しているようには思えません。大きな流れとすれば、自治体はむしろ、住民がどのような公共サービスを必要としているかに目を向けるより、スマートな業務効率化や国からの資金導入に汲々とし、国が示す政策をどのようにうまくこなすかに追われている。失礼な言い方かもしれませんが、私の目には、この20年がこのように映ります。

住民が望む地域政策の課題は山積しています。新型コロナウイルス対策では、国主導型の政治と行政が自治体を振り回すという矛盾が噴き出しました。コロナウイルスに感染しても入院できず自宅で無残な死に方をした人々が東京でも横浜でも多発したことには、大きな衝撃を受けました。国の意向を忖度するより、暮らしと命を守る現場に立ち、地域の現実に最もふさわしい政策を果敢に立案して公共サービスの供給を担うのが、重要な自治体のミッションだと、改めて痛感させられました。

医療だけではなく、高齢者のケア、子どもたちの教育、外国人との共生など多く

の問題があります。息の長い課題として重要なのは、「脱炭素化」を軸にした環境の保全を基盤に、サステナブル・シティ（維持可能な都市）をつくることです。環境問題は、公害の発生以来、戦後自治体にとっては最も重要なテーマでした。もう一度その歴史を思い起こす時です。しかし、都心ではオフィスビルを高層化して再開発し、郊外では駅前にタワーマンションを林立させ、そうすることが都市のステータスであるかのように勘違いしているのが気になります。

中央政府が思いつきのように練り出す様々な政策の解釈に追われたり、その政策をいち早く取り込んで財政資金の獲得を目指したりして、20世紀型の補助金行政を再来させてはなりません。自治体職員や議員は改めて現場を歩き、地域で何が起きているのか、公共サービスは何が必要なのかを考える実践を重ねるよう期待しています。ただ、懸念しているのは、自治体のデジタル化が進むのはいいですが、職員定数の削減とあいまって、職員が一日中パソコンの画面に釘付けになっていたり、切れば血が出るような生の現実を直接体験せずに、アウトソーシングと称して一番大事な現場の業務を外委託にしたりして、現場を歩く風土が薄まっているのではないか、という点です。

地域に関係する中央政府の政策は常に後追いで、事態が手をつけられないほど悪化しなければ動かないという「ひずみ」があります。問題はすべて自治体が日々向き合っている現場で起きているわけです。現場から問題提起をして、それを政策化し、そうすることによって国の制度や法律を変えていくというのが、戦後地方自治が歩んだ歴史でした。それをもう一度思い起こしてほしい。実際、第1次分権改革にメドがついた時、当時の分権改革推進委員会の諸井委員長も西尾先生も、「まだベースキャンプを作っただけだ」と言いました。

地方分権改革は永遠の革命かもしれません。しかし、もう一度大きく改革を進める時が来るに違いありません。いまはそのためのエネルギーを蓄える時ではないでしょうか。舞台は自治の現場です。自治体職員や議員が、住民の参加を求めながら、住民から教えられながら、現場で「今の時代の課題」を掘り起こして「新しい手法」を模索しながら、必要な制度改革につなげるエネルギーを蓄えていくことを期待しています。

佐野 充 ありがとうございます。続きまして上林得郎さんから神奈川における分権改革を中心にお話を頂きたいと思います。

上林 得郎 青山さんから分権改革の表と裏のような話がありました。私はできれば少し良い点を強調してみたいと思います。

分権改革が始まった遠因には、全国の自治体における改革運動、革新自治体運動がありました。その革新自治体が残したこと、特に横浜の飛鳥田一雄市政（1963～77）、川崎の伊藤三郎市政（1971～89）などの革新市政が行った特徴的な政策は、公害防止のための政策協定、乱開発を規制する政策、福祉を拡充する政策などでした。自治体には法律上の権限はないけれども、市民生活を公害から守るために、自主的に公害発生源の企業と公害防止協定を結んで実行させる、「権限なき行政」と言われている「行政指導」をして、公害防止や乱開発、福祉という政策を押し進めていった。

その結実として 1975 年に長洲県政（長洲一二、経済学者、95 年まで神奈川県知事）ができるわけです。長洲県政がやったことは、まず「新神奈川計画」の策定です。続いて「情報公開」の制度化で、自治体が持っている情報は県民共有の財産であると、公文書の原則公開を掲げました。また都道府県は市町村の連合

事務局であると言って、地方自治を推進する立場から「地方の時代」を唱えるということがありました。

1992 年当時の長洲知事の言葉を思い出すと、「今は非常に中央集権が進んでいる。権限・財源・人間が中央政府に握られており、それによって国は地方を支配している。それを変えなければいけない。それが地方分権改革だ」と、その趣旨を朝日新聞に投稿していました。

1995 年に地方分権推進法ができ、知事を退任したばかりの長洲さんが周りから推されて地方分権推進委員になりました。第1次勧告からはじまり第4次勧告が出され改革のめどがつくまで委員を務めますが、99 年、任期途中で亡くなってしまいました。青山さんの言葉を借りれば、長洲さんの遺志をその後の人たちが引き継いでいくということになったのだと思います。

機関委任事務制度の廃止という明治以来の大改革を行った分権改革の中で、地方自治体が自分たちで新しいものの考え方を進めていこうとしたのが2つあると思います。1つは自治基本条例の制定。もう1つは自治体計画で、総合計画について自主的に決めていくという流れがあったと思います。

自治基本条例については、2001 年に北海道のニセコ町で全国初の「まちづくり基本条例」が制定されます。今の立憲民主党代表代行の逢坂誠二さんが町長をしていた時です。

地方分権の流れが進んでいく中で、自治体が自己決定する能力を強め、自主的に決定したことに責任を持つといった自己責任の度合いが高まってくる。自治体が自主的に主体的に政策を進められる状況になってきた。自治体の自主性・主体性を確立するためには、自治体運営に関する基本的なルールを作っていく必要があるというのが自治基本条例を制定する趣旨であったと思います。それが全国的に進んできて、現在では全国 400 くらいの自治

体で制定されています。

「都道府県別の自治基本条例・議会基本条例の施行状況」(資料1)を見ると、2割強の自治体で既に自治基本条例を制定していることがわかります。神奈川では県内33自治体のうち21自治体(6割強)が自治基本条例を制定しています。「神奈川県内の自治基本条例・議会基本条例の制定状況」(資料2)を見ると、県を含めて22自治体で自治基本条例を制定していることがわかります。全国的にもトップを走って制定してきたと言えます。

自治基本条例を作るにあたって、各自治体で市民参加を熱心に進めてきました。川崎市をはじめ、茅ヶ崎市や平塚市、海老名市などで公募の市民を集めて、市民と学識者が一緒に議論をしながら作り上げていきました。こうした市民と学識経験者が一緒になって作り上げてきたという経過は、市民参加を進めていくひとつの成果であったと思います。

あまり知られていないのですがマイナスの話もあります。2010年を過ぎたあたりで、鎌倉市で自治基本条例を作ろうという運動があって、市長も公約に掲げていました。そこで当時の自民党本部がそれに待ったとかけるといふ動きがありました(「チョット待て!“自治基本条例”」自民党政務調査会チラシ)。地方自治体というのは国から与えられた権限の範囲内で仕事をすればいい、というわけです。問題にしたのは、補完性の原則、市民は自らできないことは自治体に信託する、自治体は自らできないことは中央政府に信託をしてその事業をやってもらう、主体は自治体の住民であるという、二重の信託論という理論です。松下圭一さん(法政大学名誉教授)を中心とする学者グループや自治労のようなこうした「イデオロギー」はけしからん、と言うわけです。もうひとつは、条例の中の最高規範としての自治基本条例を作るということに対する反対論で、条例に上下はつけられないという

ものです。私たちの議論とは全く逆なわけですが、鎌倉市議会も市当局もだいぶ揉めたようです。結局、鎌倉市は自治基本条例ができませんでした。

もうひとつは、自治体行政の中心に位置づけられる総合計画のあり方を巡っての問題です。1969年に地方自治法の中に自治体は基本構想を作らなければならないという義務規定ができて(地方自治法第2条4項)、各地で基本構想を条例化することになり、総合計画づくりが各地で流行りました。その当時の総合計画は、20年から30年先を構想した基本構想、10年ぐらい先を見据えた基本計画、3年とか5年とかを目途にした実施計画という、いわゆる三層構造の計画が作られるというのが一般的でした。

大きな都市は別にして、小さな市町村ではコンサルタントに丸投げをして作ってしまったところも多く、絵に描いた餅みたいなこともありました。基本構想は議会議決をしますが、基本計画以下は行政計画であり議会にかけなくてもいいということでしたから、行政計画として独り歩きしていた。多くのところが創りっぱなしで棚の上に乗せてあったのが実情だったと思います。

2000年の分権改革によって自分たちの計画は自分たちで作るといふ雰囲気が出てきて、基本計画を議会の議決にかけるところが多くなってきて、行政計画から自治体計画に進化していったのです。

県内の自治体で、典型的な三層構造を今続けているのは川崎市や横須賀市、三浦市などがありますが、それ以外の都市は総合計画といっても基本構想という名前の中期計画と、実施計画の二層立ての構造が非常に多くなっています。

2011年にまた地方自治法が改正されて、「義務付け、枠付けの廃止・緩和」という分権改革、第2次分権改革と言う人もいますが、そ

資料 1 都道府県別の自治基本条例・議会基本条例の施行状況

都道府県名	市区町村数	自治基本条例 2022.4.1現在				都道府県 実施	議会基本条例 2022.4.1現在				都道府 県実施
		施行数	施行比率	ブロック別	構成比		施行数	施行比率	ブロック別	構成比	
北海道	179	61	34.1%	61	15.3%	1	47	26.3%	47	5.2%	1
青森県	40	10	25.0%				13	32.5%			1
岩手県	33	8	24.2%				22	66.7%			1
宮城県	35	5	14.3%				29	82.9%			1
秋田県	25	4	16.0%				15	60.0%			
山形県	35	7	20.0%				21	60.0%			1
福島県	59	12	20.3%	46	11.5%		30	50.8%	130	14.5%	1
茨城県	44	6	13.6%				26	59.1%			1
栃木県	25	14	56.0%				19	76.0%			
群馬県	35	3	8.6%				19	54.3%			1
埼玉県	63	24	38.1%				30	47.6%			
千葉県	54	2	3.7%				18	33.3%			
東京都	62	15	24.2%				16	25.8%			
神奈川県	33	21	63.6%	85	21.3%	1	26	78.8%	154	17.1%	1
新潟県	30	12	40.0%				16	53.3%			
富山県	15	2	13.3%				7	46.7%			1
石川県	19	6	31.6%				11	57.9%			1
福井県	17	3	17.6%				12	70.6%			1
山梨県	27	5	18.5%				12	44.4%			1
長野県	77	13	16.9%	41	10.3%		37	48.1%	95	10.6%	1
岐阜県	42	13	31.0%				18	42.9%			
静岡県	35	6	17.1%				21	60.0%			
愛知県	54	20	37.0%				38	70.4%			1
三重県	29	7	24.1%				15	51.7%			1
滋賀県	19	8	42.1%	54	13.5%		17	89.5%	109	12.1%	1
京都府	26	2	7.7%			1	20	76.9%			1
大阪府	43	14	32.6%				17	39.5%			1
兵庫県	41	15	36.6%				35	85.4%			1
奈良県	39	6	15.4%				14	35.9%			1
和歌山県	30	1	3.3%	38	9.5%		6	20.0%	92	10.2%	
鳥取県	19	5	26.3%				14	73.7%			1
島根県	19	5	26.3%				13	68.4%			
岡山県	27	6	22.2%				19	70.4%			1
広島県	23	4	17.4%				18	78.3%			1
山口県	19	2	10.5%	22	5.5%		9	47.4%	73	8.1%	
徳島県	24	2	8.3%				5	20.8%			1
香川県	17	4	23.5%				11	64.7%			
愛媛県	20	4	20.0%				14	70.0%			1
高知県	34	4	11.8%	14	3.5%		15	44.1%	45	5.0%	1
福岡県	60	11	18.3%				34	56.7%			
佐賀県	20	2	10.0%				15	75.0%			
長崎県	21	3	14.3%				13	61.9%			1
熊本県	45	4	8.9%				17	37.8%			
大分県	18	8	44.4%				14	77.8%			1
宮崎県	26	3	11.5%				16	61.5%			1
鹿児島県	43	3	7.0%				31	72.1%			1
沖縄県	41	4	9.8%	38	9.5%		13	31.7%	153	17.0%	1
合計	1,741	399	22.9%	399	100.0%	3	898	51.6%	898	100.0%	32

東京23区を含む

NPO法人 公共政策研究所 ホームページより、筆者加工作成

資料 2 神奈川県内の自治基本条例・議会基本条例の制定状況

2022年4月1日現在

区分 市町村名	自治基本条例		議会基本条例	
	自治基本条例等の名称	施行年月日	議会基本条例の名称	施行年月日
横浜市			議会基本条例	2014年4月1日
川崎市	川崎市自治基本条例	2005年4月1日施行	議会基本条例	2013年4月1日
相模原市			議会基本条例	2014年6月25日
横須賀市			議会基本条例	2010年4月1日
平塚市	平塚市自治基本条例	2006年10月1日施行		
鎌倉市			議会基本条例	2015年4月1日
藤沢市			議会基本条例	2013年4月1日
小田原市	小田原市自治基本条例	2012年1月1日施行	議会基本条例	2013年4月1日
茅ヶ崎市	茅ヶ崎市自治基本条例	2010年4月1日施行	議会基本条例	2011年4月1日
逗子市	逗子市市民参加条例	2006年4月1日施行	議会基本条例	2014年4月1日
三浦市			議会基本条例	2014年4月1日
秦野市			議会基本条例	2011年7月1日
厚木市	厚木市自治基本条例	2010年12月24日施行	議会基本条例	2015年8月1日
大和市	大和市自治基本条例	2005年4月1日施行	議会基本条例	2014年1月1日
伊勢原市				
海老名市	海老名市自治基本条例	2007年10月1日施行	議会基本条例	2019年10月2日
座間市				
南足柄市	南足柄市自治基本条例	2010年10月1日施行		
綾瀬市	綾瀬市自治基本条例	2010年3月25日施行		
葉山町			議会基本条例	2009年10月1日
寒川町	寒川町自治基本条例	2007年4月1日施行		
大磯町	大磯町自治基本条例	2011年9月1日施行	議会基本条例	2009年11月1日
二宮町			議会基本条例	2013年4月1日
中井町	中井町自治基本条例	2014年4月1日施行	議会基本条例	2013年4月1日
大井町	大井町自治基本条例	2009年4月1日施行	議会基本条例	2009年1月1日
松田町	松田町自治基本条例	2018年10月1日施行	議会基本条例	2018年10月1日
山北町	山北町自治基本条例	2013年4月1日施行	議会基本条例	2015年4月1日
開成町	あじさいのまち開成自治基本条例	2008年4月1日施行	議会基本条例	2014年4月1日
箱根町	箱根町自治基本条例	2009年4月1日施行	議会基本条例	2013年4月1日
真鶴町	真鶴町自治基本条例	2015年4月1日施行	議会基本条例	2011年7月1日
湯河原町	湯河原町自治基本条例	2007年4月1日施行	議会基本条例	2014年4月1日
愛川町	愛川町自治基本条例	2004年9月1日施行	議会基本条例	2011年7月1日
清川村	清川村自治基本条例	2015年4月1日施行		

神奈川県「市町村要覧」及び公共政策研究所の調査をもとに上林作成

の法律改正によって地方自治法上の基本構想は義務付けがなくなり廃止されました。これにより県内の自治体で独自の計画を作るようになったところがあります。

その一例が藤沢市だと思います。基本計画という言葉は一切使わずに市政運営の総合指針という名前で、2013年に総合計画に代わる仕組みとして「総合指針」を作った。それを市長の任期に合わせて4年ごとに改訂していくという新たな計画で、10年ぐらい先を見据えた「基本方針」と、4年間でやるべき「重点方針」の2つを組み合わせた、計画という名前ではなくて「総合指針」でやっていくということです。この指針が市政運営の中心に据えられ、予算配分や職員の配置などに非常に大きく影響を持って、それに従って運営するというルールを作りました。

平塚市では、2005年に自治基本条例を作り、その中で市政の基本方針を決めたわけです。2015年にはこの自治基本条例を根拠とする最上位の計画として総合計画を作りました。それまでは10年先を見据えた「基本構想」と4年間の「実施計画」によって成り立っていたものを、8年先を見据えた総合施策と重点施策という「基本計画」と、3年間で実施する「実施計画」を毎年ローリングするかたちの計画に作り替えました。

法律が変われば自治体が自らの手で基本的な運営方針である計画づくりを変えていくというような意識もかなりあったのではないかと思います。

立派な基本条例や総合計画ができて、現在の自治体の職員や議会も含めてそれをどう生かしていくのか、また基本条例や総合計画が実際にどう活かされているのか、点検・検証することが課題なのではないかと思っています。

佐野 充 ありがとうございます。地方自治

の20年を振り返り、問題点とこれからの可能性についてお話しいただきました。青山さんにあらためてお伺いします。

青山 彰久 1960年代後半に東京都が率先してシビルミニマムを唱えて「東京都中期計画」を策定した歴史を思い出します。国が定める最低基準（ナショナル・ミニマム）は貧弱で大都市の需要に合わないで、自分たちのまちの目指す基準を決め、それと現実の差を埋めていく、というのが、法政大学教授だった故・松下圭一さん（2015年死去）が唱えた「シビルミニマム論」です。シビルミニマム論は箱もの行政につながったと誤解する解釈もありましたが、この思想の本質は決して色褪せていません。自分たちのまちが目指すもの、足りないものを明確にして「住み心地よき都市」を目指すという文脈の下で、総合計画を策定することは、法律で義務づけられているとかいないとかに関係なく重要です。ただし、目指すべき目標を役所や一部の研究者だけでまとめるのではなく、住民が参加してつくることがとても大事ではないでしょうか。その過程で自分たちのまちをつくる自治の文化が地域に広がっていくのでしょうか。

自治基本条例について言えば、あった方がいい。しかし、議会基本条例と同じく、かたちだけ整えても、住民からは「だからどうしたの？」と言われかねません。住民が参加する自治の取り組みを重ね、その成果が一過性で終わらないようにするために条例化し、それを自治体文化に発展させていく方向が望ましい感じがします。

鎌倉市の自治基本条例の件は、自民党が集中的に鎌倉市を狙い、他の自治体をおびえさせようとしたケースではないでしょうか。憲法41条（立法権）をたてに、国の法律の範囲内でしか自治体は動けない、という主張が平然と出てくること自体が時代錯誤で、地方分

権改革の歴史的な意味をないがしろにするものです。自治体の条例を制定する権利にかかわる大切な問題が含まれていると思います。

法律の規定と実際の現場は常にずれがあるものです。そのずれを埋める作業を重ねていくことが、これからの国のづくり方だと思います。実際、法律には地方自治体の裁量を認める規定がたくさんあり、それを見ればわかるように、自治体が一時的であっても国に先行して条例化し、その広がりをもとに最終的に法律を手直しして調整する、という姿が望ましいと思っています。戦後の自治体の歴史を振り返れば、公害防止も福祉の拡充も情報公開の制度も、各地の条例が先行して、それらが積み重なって最終的に法律に発展したものでした。その意味で、明治大学教授の大津浩さんが提唱する「立法権を国と自治体が分有する」という理論に私は共感しています。国の法律に従わない自治体はけしからんなどという主張は 100 年前の発想で、戦後の歴史と地域の事実を基に具体的に反論する必要があるのではないのでしょうか。

佐野 充 ありがとうございます。青山さんからは自治基本条例という器を作ることが大切なのではなくて、住民参加のプロセスの方が大切だとお話しされました。また、鎌倉市の事例のような地方自治の可能性を抑圧する 100 年前のような議論には現場から反論していくことが大事ではないかとの発言がありました。続けて、上林さんに自治基本条例につきまして、議会基本条例を含めて伺います。

上林 得郎 確かに自治基本条例ができてそのままになっているというところもあり、全く機能していないところもあります。いくつかの自治体では自治基本条例を 4 年ごとに点検・見直すという規定を置いているところがあり、かなり熱心に見直しを行っているところもあ

ります。先ほど平塚市の話をしましたけども、自治基本条例に基づく計画づくりも自分たちの手で作るという、当たり前のことを当たり前に行っているところは評価をしていいのではないかと思います。

議会基本条例は、2016 年に北海道の栗山町で初めてできました。この年の 5 月に制定されましたが、私たちはその直後の 7 月に「条例づくり市民フォーラム」（市民と議員と学識者でつくられた自治体の条例づくりについての討論の場）に栗山町議会議長の橋場利勝さんに来てもらいました。その条例全文を拝見して全く驚いたわけで、まさにこれこそが自治の基本だというような感じがありました。

議会と市民との関係、議会と首長との関係、それから議会の議員同士の関係などが、かなり克明に明確にルールとして位置付けてられています。また、住民対話集会とか住民説明会とかいう議会と住民との対話する場を、この条例ができる 3 年ぐらい前から実績としてもっていて、議会と住民との関係というのはきちんと持つべきであるという当たり前のことをその条例の中に決めています。

議会基本条例の首長と議員との関係といえ、議員が質問をしたことに対して首長側が反論をする反問権が定められています。なぜそういう質問（提案）をするのか、その根拠などについて首長が議員に質問をすることができるルールです。こうした権利を条例で定めたのは、議会と首長は対等であるということを確認にした非常に画期的なことだと思います。

議会基本条例は、自治基本条例に遅れて制定されていきますが、自治基本条例の制定がやや鈍ってくる時期に、議会基本条例の方はどんどん進んでいったという感じですね。全国的には 900 を超える自治体で議会基本条例ができています。神奈川でも 26 自治体（約 9 割）で議会基本条例が制定されています。

特に大都市の中における住民との関係をどうするのかということについては、まだまだ結論が出ていないようで、実際に大都市の議会と市民との関係をどうきちんともつかということについては、実践的にはなかなか難しいところでは。

県内の議会基本条例と議会改革の実施状況については、2020年11月に横山すみ子さん（当センター理事・元葉山町議長）が中心になって自治体の議会運営に関する実態調査を行っていて、その報告書がまとまっています。それによりますと、一般市の段階では、市民との対話集会を7割ぐらいはもう既に実施していて、議員同士の討論も4分の1程度はやっている。さらに一問一答というような当たり前のルールをやっているところが7割ぐらい。これは当たり前のことですが、議案に対する議員個人の賛否の公表では8割ぐらいが公表されています。

この詳しい内容は、長野基先生（東京都立大学）からのコメントを含めて自治研かながわ月報（187号）に掲載していますのでご覧ください。

佐野 充 ありがとうございます。お二人のお話から、2010年代以降、各地で分権改革が行われてきたことがわかりましたが、それが今日、全国の地方自治体、われわれの手にそれほど根付いていないし、実感もないという実態があると思います。それをわれわれの手に実感として捉えるためにはどんな問題点があって、どんなことを考えていったらいいか、青山さんに伺います。

青山 彰久 昔の自治体職員はもっとぶらぶらしていましたよね。ぶらぶらすることはとても大事だったのではないですか。それによって、どこにどんな人がいて、どんな活動をしているか、地域では何が起きているかを、ア

ンテナを高くして知ることができました。そこから現場の知恵や発想が出てきたのだと思います。

奈良県の山深い吉野に、川上村という1000人の村があります。この村は、人口統計だけに依存して提言なるものを公表した増田寛也さん（元岩手県知事・総務大臣、2014年「地方消滅」編著）たちによって、「2040年に消滅可能性のある自治体」の「全国ワースト2位」と名指しされました。ところが、訪ねてみたら素晴らしい自治体でした。驚きました。1000人の村に25の集落があってどこも高齢化しているわけです。そこで、村職員の有志が勤務を終えた後に集まって勉強を重ね、集落ごとに「カルテ」を作ろうということになった。集落を歩きながら、介護ヘルパーの資格は誰が持っているとか、店舗には後継者がいるのかとか、全部調べました。そして、このカルテをつくりながら、村役場がやらなければいけないことは何か分かり始めたということです。後継者がいなくて商店が消えてしまったので、25の集落を2週間かけて順番に巡回する「移動販売車」を運行させました。商品は仕入れるのではなく、市街地のスーパーの店頭並ぶ商品を「委託販売」という形にして、過剰な経営負担なくしました。それだけでなく感心したのは、移動販売車には常に保健師が同乗していて、買い物に出てくる高齢者の暮らしぶりの変化や健康の変化を記録し、それを村の保健当局と共有するという方法でした。公共サービスは現場の必要から出発することを改めて教えられて心を動かされました。

1970年代、松下圭一さんや西尾勝さんたちが市役所や市民と一緒にまちづくりをやった東京の武蔵野市では、市民が参加して、公園がある地点を地図に落とし、それぞれの公園を軸にコンパスで円を描いて調べる、という手法を編み出しました。こうすることによっ

て遊び場としての公園がないのはどこの地域かがわかり、それに基づいて公園整備計画を策定しました。一気につくることはできないので、子どもの多い地域から順番に整備していったわけです。2000年分権改革の以前、全国の多くの自治体では、現場を歩いて、いま何が必要かを確認していくまちづくりの歴史があったのです。

多くの自治体職員はいま、非常にスマートで、短時間に物事を処理する能力が高い。しかし、もう一步踏み込んで、ドロドロした地域を歩き、地域で何が起きているかを嗅ぎ取ってほしい。首長や自治体の幹部は、業務の効率化だけでなく自治体職員が自治体職員らしい働き方のできる環境を整備してほしい。これは議員の仕事にも共通します。首長や職員に対して、現場の事実を基にどんどん議論を提起してほしい。デジタル化も大切ですが、人々は何に本当に困っているかを起点にすれば、そこから今の法律や制度の欠陥がわかり、そこから政策が生まれ、条例ができていくのだと思います。

最近、「要望」「提言」と称して、全国知事会など自治体の全国組織が安易に国に陳情する動きが増えた気がします。陳情する前に、国が手をつけないものを自治体が果敢に挑戦するという文化がほしい。従来、「市町村がやれないものを都道府県がやる、都道府県がやれないものを国がやる」という「補完性の原理」が唱えられましたが、今の状況を見ると、その逆ではないでしょうか。「国がやらないことを都道府県がやる、都道府県がやらないことを市町村がやる」という風に考えた方がいい。福島大学教授から自治総研に移られた今井照さんが、東日本大震災と原発事故に直撃された福島の災害現場を見ながら、私にそう教えてくれました。こうすれば、人々の暮らしと共にある自治が生き生きとしてくるわけです。

佐野 充 ありがとうございます。行政改革によって職員の減少とか自治体の縮小とかの合理化をしたことによって、職員に過大な負担が覆い被さってきています。加えて、住民からのさまざまな要求や国からの要求によって仕事が増えていることもあって、皮肉なことに行政改革によって増えてしまった負担を軽減するために、どこから手をつけたらいいのか、非常に難しい問題になっているように思います。行政改革による行政サービスの円滑的効率的な提供と業務の合理化による働きやすい職場づくりは必ず、成功させなければならないことだと思います。他方、われわれ住民の代表である地方議会の議員の存在とその活動についてもあらためて見直してみることが重要ではないかと思います。そこで、地方議会の役割と可能性について、上林さんに伺います。

上林 得郎 最近、ともすれば首長の権限が非常に強いものですから、一般市民の中から「議会はあんなに人数が多くて必要なのか」とか、「報酬が高過ぎるのではないか」という、さまざまな意見が出てきています。首長がなくても議会は必要だというのがどこの国へ行っても民主主義のルールだと思います。議会の形態はいろいろありますけども、議会が不要だという国はない。とすれば、住民の多様な意見を実現するためには、多様な意見を持った人たちが議員になって、個別の意見の集約を議会という場で行って、その上で政策を作っていくという役割が議会にはあるのではないか。本来はさまざまな意見を持った人がさまざまなかたちで代表する場が議会である。多様な人が集まって行われるのが議会の場だというのが本来の姿だということです。

合議制の代表機関という議会の役割は何かと言えば、我が国は二元代表ですから首長と議会があるわけで、首長側、行政を監視する

役割が議会にはある。それから議会自らが住民から受けたいろいろな要望を基にして政策を作っていくという機能がある。一番大きな機能は自治体の意思決定をするという機能で、予算を決定するのは議会であり、議会の議決がなければ予算は成り立たないという最大の議案です。条例も議会が議決しなければ条例にならないということですから、自治体の意志を決定する大きな役割を持っている。

理屈で言うとそういうことになりましたが、そこまで個々の議員が意識を持っているかという、残念ながらそうはなっていないように思います。そういう意味では、議会基本条例を創ったがこれをどう活かしていくのが、これからの地方議員の大きな役割ではないかと思えます。

神奈川県内の政治状況は大きな特徴があります。大都市特有なものでもあります。例えば県議会を見るとかなり政党化が進んでいます。全国的に見ると県議会では自民党が過半数を超えていないところは6~7つぐらいしかない。そのうちの1つが神奈川で、後はほとんど自民党が過半数を握っているというのが県議会の実態です。政令指定都市はさすがに多党化で、さまざまな政党が入っているということですが、最近政令指定都市になった浜松市や新潟市は、自民党を名乗らない保守議員が過半数以上を占めている状況があるわけで、多党化しているのはいわゆる旧来の大都市と言われているところです。

例えば横浜、川崎、相模原という政令指定都市は確かに多党化していますが、相模原市は3回前の2011年の選挙では自民党を名乗って当選した人が1人しかいませんでした。だから最近になって多党化したという面もあります。横須賀市、藤沢市、茅ヶ崎市、大和市などの、横浜市に隣接した自治体で多党化が進んでいます。その他のところでは自民党と名乗らずに保守系無所属で当選する議員が非常

に多くなっているのが実態で、地方政治への関心が非常に低いということは確かだと思います。

関心の低さは投票率にも表れています。統一地方選挙の投票率は概ね42~3%です。議員の選挙と首長の選挙を同時にやったところでそのくらいですから、投票率は非常に低い。

女性議員の数も大きな問題になるわけですが、神奈川県内は県議会も含めて大体2割を超す女性議員が在籍しています。全国的に見ると、概ね12~3%で、ゼロのところもあるくらいですから、そういう意味では全国よりも多少良い数字なのかと思います。2回前の葉山町の選挙では女性が過半数を超えるということもありました。しかし、まだまだ多様な意見を反映するという状況にはなっていないように思います。

第33次地方制度調査会が議会改革のあり方について答申を行いました。多様な層の意見の反映ということを中心に強調しています。多様な民意を反映するための多様な人材の参画が必要だとか、性別や年齢でも多様性を欠く議会が非常に多い、年寄りの議員が多いということです。それから勤労者の代表が非常に少ないとか。また、ハラスメントに対する窓口の設置が必要だとか、地方議会のなり手がいないので、なり手を確保する手段を検討すべきであるというような答申案の報道がありました。今度の統一地方選挙でどう克服していくのかということが非常に大きな役割になると思います。

特に神奈川は伝統的にはリベラル勢力が強いと言われているわけですが、まだまだ地方議会ではそういう状況にはなっていないようですので、労働組合の役員の方も含めて、特にサラリーマンの代表をどうやって議会に送り込んでいくのか、女性の代表をどうやって送り込んでいくのかということが非常に大きな課題になるのではないかと思います。

佐野 充 ありがとうございます。地方政治への関心が低い実態がわかりました。また、議員のなり手がいないため、多様な考えや意見が地方自治の運営に反映されておらず、地方自治の危機的な状況にあることもはっきりしました。議会改革の今日の姿を浮かび上がらせていただいたお話でした。国だけでなく、議会・議員側にも住民側にも問題があるように思います。あらためて青山さんに地方自治の今日的な課題について伺います。

青山 彰久 住民自治の視点に立てば、自治体議会の議員構成は、その地域の男女比とか年齢層の分布とか職業の分布をそっくり反映していることが理想です。しかし、政党が候補者名簿をつくる比例代表制にでもしない限り、現実には無理です。とはいえ、現状は男性に偏り、議員専門の人や業界の代表や自営業者や組織労働者や高齢者が過剰に代表され、サラリーマンや子育て中の母親など最も公共サービスを必要としている層の人々が代表されていません。この構造を直視する必要があります。もちろん、県議会議員のレベル、政令市議会議員のレベル、一般市議会議員のレベル、町村議会議員のレベルで、選挙制度も事情も微妙に違います。それでも、議員構成の多様性を図らなければなりません。資金も組織もないのに立候補するのは事実上難しいわけで、そうすると、多様な候補をそろえるという意味では政党の役割が大きいように思えます。

政党の役割で言えば、地域政党はもとより、全国規模の政党の都道府県連も、足元の地域政策をもっと重視してほしい。現状では、多くの政党が、自治体議員を国政選で活用する集票組織とみる傾向が長く続き、統一地方選もその延長線上で考えられがちです。地域政策の研究が具体性に欠けて影が薄いようにみえます。

住民の感覚からすると、古くからの住民はともかく、居住年数が浅い住民は、東京都内の自治体選挙でも、神奈川県の大きな都市や一般市の選挙でもそうだと思いますが、立候補者の名前も顔もよく知りません。その中で誰を選べばいいかということになると、手掛かりになるのが、政党という「ラベル」です。ところが、各政党のビラにはキャッチコピーのような抽象的な文言はあっても、どの政党がどのような地域政策を体系として構想しているかがよくわからない。結局、「やめておくか」「こんな選挙に行っても仕方がない」ということになってくるわけです。地方選の投票率低下の背景の一つに、各政党が地域政策の体系を重視してこなかったことがあるように思えてなりません。

上林さんが問題提起されている自治基本条例と議会基本条例ですが、このうち、議会基本条例について言えば、たしかに、この10数年、議会基本条例の制定運動が活発になり、その試みが日本全国に広がりました。この問題を真剣に考えた研究者や議員が大変な努力を傾けてきた結果です。しかし、議会基本条例の制定や議会改革を重ねても、なぜ住民の関心が高まったり投票率が上がったたりしないのでしょうか。なぜ「地方議員のなり手不足」という現象が起きてしまうのでしょうか。失礼な表現かもしれませんが、結局、議員同士の話、議会内部の話でしかなく、議会に住民が参加する装置としての視点が薄かったからかもしれません。

自治体議会とは何か、という問題になります。自治体議会は国会と違い、自治体の最高機関でも唯一の立法機関でもありません。「住民参加の装置」です。亡くなった松下圭一さんは自治体の議会改革をいち早く唱えました。松下さんは、自治体議会とは本来、地域の生活や公共サービスの内容を巡る争点を形成し、政策情報を集約して公開して、住民の

ための立法を行う住民の「ひろば」だと指摘しました。多様な意見を反映しながら合意形成を図って結論を出す住民の「ひろば」だというわけです。都市にとって「広場」は重要な場所です。ヨーロッパ中世の都市をみればわかるように、教会の前に作られた広場は、様々な市民が集まり、定期市も開かれれば宗教劇も演じられる文化の場所で、市民が市民であることを実感する場所です。松下さんはその広場に自治体議会をなぞらえたように思えます。

ところが、自治体議会は住民の選挙で選ばれた住民の代表機構であるはずなのに、現実には選挙が終わると議員は国家統治の下部機構に成り下がり、住民の上に君臨しがちだと、松下さんは批判しました。住民は様々な分野の知恵を持った存在で、住民は素人だと思っただらとんでもないというわけで、住民と情報を共有して議論への参加を促せば、住民の判断力と知恵が引き出されると指摘しました。

そこで、住民の「ひろば」としての議会と議員の役割は、(1) 地域で生活する住民の感覚や知恵を基にして地域の力を引き出すこと、(2) 役所文化にない感性、生活の知恵、さまざまな職業から生まれる専門的な技術を備えていること、(3) 地域全体を政治的に統合すること——と唱えたわけです。

この指摘を踏まえると、いろいろなことを考えたくなります。例えば、自治体議会は公聴会の仕組みを活用しているか、陳情・請願を紙で報告させるだけでなく陳情や請願をした人たちに議会の委員会の場で趣旨を説明する機会を作っているか、などの疑問がわきます。

長崎県の小値賀町（おぢかちょう）の議会は面白い実践をしています。定例会の一般質問が終わった時点でいったん議事を休憩し、その休憩時間に傍聴者が意見を述べたり質問をしたりする機会を設けているのです。町民に

は事前に知らせておき、関心がある人は来てほしいと広報してあります。町民から提起された意見や質問には、議事録には載せないものの、その場で町の執行部や議員が答えるわけです。こうして議会と市民の間を縮めていくというやり方を試みています。

民主主義の歴史は、権力をもった王の横暴を許さないために議会を設置することから始まっていましたよね。東京・小金井市では2022年10月、市長が地方自治法の専決処分の規定を曲解し、議会の議決を経ずに市立保育園を廃止する条例を制定したところ、議会の猛反発を受けて辞任せざるを得なくなりました。議会の重要性は言うまでもありません。議会を生き生きとした「住民参加の装置」とするために、一部の層を過剰に代表している議会構成を改め、国政選での集票マシンにするために自治体議員を選んでいるわけではないことを有権者に納得させ、そのために政党は地域政策をもっと充実する、ということを強調したいと思います。

佐野 充 ありがとうございます。本日は分権改革から20年をキーワードに2023統一地方選挙を見据えながら地方議会の重要さ、労働運動と市民運動との連携などを念頭に議論してきました。

まとめに代えて、人口減少下のまちづくりと地方議会への期待について話をさせていただきます。

現在、地方自治体の主たる構成員になっている高齢者の存在がクローズアップされています。特に大都市を中心に、人口減少が著しい大規模団地、商店街の衰退により地域の伝統・文化が消えつつある旧中心市街地、人口減少と高齢化によりコミュニティ形成がままならない郊外住宅地域などでは、住民自治が存続しにくく、機能不全を起こしています。まちづくりによる地域の再生・更新が地方自治

体の運営を担う自治体職員の双肩にかかっているような状況にある地域も散見されます。また、住民に頼りにされている地方自治体自体が、財政破綻の傾向であるために、国の地方創生・地域再生の政策に基づく国の指導・支援を待って、どうにか維持しようとしている実態も見えます。

まさに、日本全体が地方自治の崩壊の危機にあり、まちづくりによる地域の再生・更新は厳しい状況にあると言えます。この状況下では、停滞・消滅しかけている住民自治を存続・再生させて、個人の人権を守り、共に集い暮らす生活空間を構築するためのまちづくりを、住民と自治体職員（行政）が核となって、専門家のアドバイスのもとに、自主的主体的に進めていくことが求められています。この状況を打破するためには、自治体職員が行政サービスの一環として、住民の自治活動を積極的に支援していく必要がありますが、自治体職員の働き方は、現状でも厳しい状況にあり、これ以上の住民支援は困難なことに思えます。しかし、地方自治が衰退・崩壊してしまえば、地方自治体は消滅してしまいますから、ここは、職務の合理化・分担化を一層推進してでもチャレンジすることを願ってやみません。踏ん張り処だと思えます。これは、地方財政の健全化、人員の適正規模化などにより、自治体職員の労働環境は負の変化をしており、住民に十分な行政サービスを提供出来ない実態があることを理解した上でのお願いです。

さらに、地方自治体の運営を成果あるものにするためには、住民と自治体職員の自治活動への取り組みに加えて、住民の代表である議会議員が参画することによって、効果的効率的な自治活動の成果をもたらすことになると思っています。自治活動において、議会議員が主権者である住民と行政との橋渡しを率先して実践することは議員活動の一環であると言えます。

議会は、主権者である住民の人権を守り、ゆとりと豊かさを実感できる社会を築くための住民（選挙民）の意思を代表して地方自治を実行することを目的とする合議制の機関としての責務を果たす必要があると思います。議会議員は地方自治の本旨を尊重し、住民・地方自治体の長・自治体職員と協力・協働して地域社会を築き存続させていく責務があります。今後のまちづくりによる地域の再生・更新における議会とその構成員である議会議員の取り組みに期待するところです。

主権者である住民がその代表である議会議員とともに、「ゆとりある豊かな社会の構築」をめざすことが、この混沌とした時代を乗り越えるために重要であると思います。労働組合における組織内議員、推薦議員と労働者との協力、共闘関係もしかりだと思えます。

地方自治の充実に向けて、皆さまとともに次の20年の取り組みを進めていきたいと思えます。本日はありがとうございました。

MaaSによるまちづくりと都市交通の現状と今後のあり方

東京大学大学院新領域創成科学研究科特任教授 中村 文彦

1. MaaSについて

今日は MaaS から考える都市交通の現状や課題について、本研究会のテーマである地域での人口減少という課題にヒントになることをお話しできればと思っています。

MaaS (Mobility As A Service) は地域内の全ての移動手段をまとめてサービス——情報の検索や予約、決済するという考え方で、いろいろな検索した記録や実際に乗った記録も蓄積されていく仕組みも含まれています。基本的にはスマホのアプリですが、スマホのアプリ=MaaSではなく、MaaSの中の代表的なツールがスマホのアプリだということです。スマホのアプリ「Whim」が非常に有名になって、最初はフィンランドですが、自家用車、カーシェア、ライドシェアを含むすべての交通手段の情報が得られ、選択可能な移動方法を比較でき、予約ができる。オンラインで決済もでき、月極めや半年の定額サービスもできる。これによって自家用車の利用を減らす狙いがあったのがきっかけです。

スマホのアプリ1つでいろいろな乗り物の情報が入手できます。つまり、「Mobility As A Service」、1つのサービスとしてのモビリティです。ちなみに、モビリティというのは大半の方々が「移動体」や「移動の車両」という意味合いで使っていますが、正しくは「移動のしやすさ」や「移動の可能性」です。モバ

イルのアビリティですので、いろいろな乗り物の情報が入手できて予約ができることで、A Service、不定冠詞の「A」ですから、1つのサービスとして移動を捉えることができる。電車に乗るときは電車の情報を入手し、車で行くときはカーナビを見てというのではなく、1つの媒体や方法で情報が入手できるという意味合いです。

MaaSの出現

海外で都市交通の新しい概念が生まれると大体誰かが輸入するのですが、日本に入ると変になっていく。BRTもそうでしたが、MaaSもどうなるかと心配していて、心配の半分くらいが的中しました。そのときはルーツに戻るに限ります。

ルーツは何かというと、最初にジャーナルに出たのが2015年で、フィンランドの首都であるヘルシンキの事例です。ヘルシンキで出てきたのは、市内の鉄道、地下鉄、路面電車、バス、自転車のシェアリング、カーシェア、ライドシェア、Uberのようなもの、オンデマンドバス。これらが1つのスマホ上で案内され、予約でき、決済できる。それから月額使い放題のメニューが出たのですが、これは値段が自家用車を保有して使っている人の平均的な月額の出費と同じ程度になる金額設定になっています。それぞれの運輸事業者と相談して、こうすると儲かるといった話ではなく、車を

使っている人のコストを目安に価格を設定する。これが各国から注目されました。

ヘルシンキのローカルコンテキスト

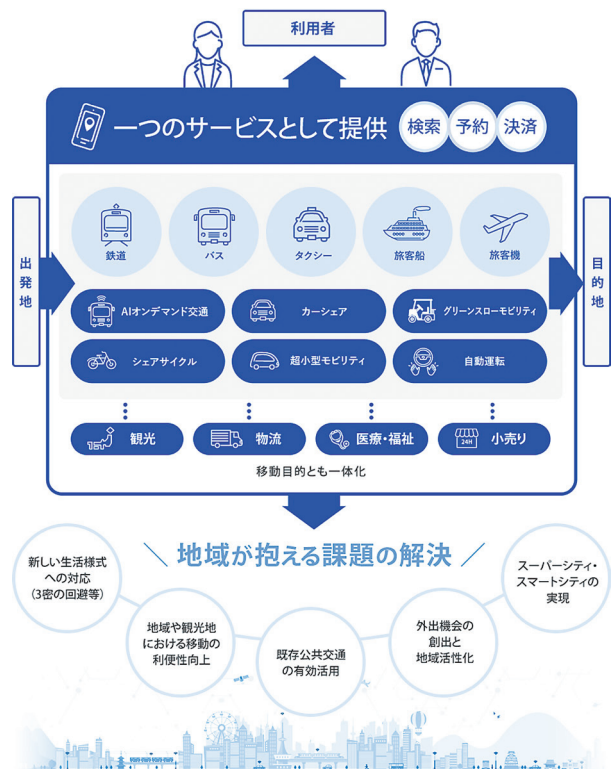
ヘルシンキは、いかに我々が思っている都市と違うかを確認しないとイケません。ヘルシンキを少し歩いていると、小さな池や湖がたくさんあり、それは美しい町ですが、4つのローカルコンテキストがあります。

1つ目は、国として、地球温暖化問題の解決に対して高い政策的な意識がありました。自動車を作る産業がないということもあるのですが、自家用車利用を減らすという明確な政策目標を掲げている国です。

2つ目は、フィンランドは携帯電話メーカーであるノキアの発祥の国です。ノキアは経営的にいろいろ大変でしたが、自分たちこそがスマホに繋がる携帯電話のルーツの国であると。オランダのアイントホーフェンが電球のフィリップスのルーツで、世界の電球はここが発祥の地だということと同じように、携帯電話やスマホの類のルーツを持つ情報通信の先進国だというプライドがあることも大きな理由の1つです。だからwhim自体は民間のものですが、国や市を挙げて政策的な支援をするわけですね。

次も日本との大きな違いで、公共交通の運営者は一社です。業務委託をしているところがありますが、運営としては1社で、市民から見たときには〇〇交通、△△バス、□□電鉄というようには見えず、すべてヘルシンキの公共交通なのです。さらに、シェアリングサービス、オンデマンドサービス、あるいは数年前から公道上で自動運転バスなどを先行的に導入し、これらも公共交通として一元的に運営しています。したがって、非常にツールが揃っていて環境が揃っている。これらをしっかり使ってもらい、自家用車の利用を減少させるために作ったのがMaaSです。この

図1 日本版MaaSの推進



(出所) 国土交通省ウェブサイト

点が日本に十分伝わっていない気がします。もちろん、ツールなので、どのように使っても構わないし、日本に来たら日本の好きにすればいいのですが、こうして始まったという点は理解しておかないといけません。

わが国の国土交通省のページを見ると、地域内のすべての移動手段をまとめてサービスする概念で、①情報提供、②予約、③決済、④月極利用、⑤ビッグデータの活用。これを何のためにやっているかということ、移動するときに手間が省ける(図1)。これがバリアの解消になるのです。その上で、人々の行動を変え、そのベースとなっている価値観まで変えるという意味で、行動変容と言いますが、課題を解決していく。また、日本で進められている取り組みは、福祉、過疎地対策、観光など、交通以外のいろいろな政策領域の目標に特化したものが多い点がヨーロッパとは大分異なるのですが、私はそれでいいと思って

います。そうした具体的な政策目標を達成するために人々の行動をどのように誘導するのか、そのためのツールとして何ができるのかという流れがあります。

国土交通省の言い方では、検索、予約、決済を1つのサービスとして提供するとしていて、ここはフィンランドと同じですね。出発地から目的地までの間の移動について、いろいろなサービスで、日本では今例えば、ゴルフカートのようなものを含めた電動の車両でゆっくり乗り合い輸送するものを国交省が「グリーンスローモビリティ」と名付けました。また、「超小型モビリティ」というのは、小型乗用車というカテゴリーよりも小さくて軽よりも小さいもので、それを使ったカーシェアリングなど、いろいろなものが出ています。それらを観光や物流、医療・福祉、小売販売促進などつなげていく。その結果、日本政府としては、地域や観光地における移動の利便性向上、既存公共交通の有効活用、交通安全、マイカー依存からの脱却、外出機会の創出、地域活性化、スマートシティの実現といった課題の解決につながっていくと説明し、「日本版 MaaS」と呼ばれています。

国土交通省と経済産業省の両方で「スマートモビリティチャレンジ」と銘打って補助金を出す実証実験を行うということで、日本中から公募を募って審査をして、2021 年度には 26 地域が選定され、新しいもので地域課題が本当に解決するのだろうか、解決の糸口が見つかるのだろうかという実験が全国各地で取り組まれています。これがいろいろと批判があって、実験ですので、批判はどんどんもらえばいいのですが、批判をもらったかどうかむしろ課題だと思っています。

日本での特徴的事例

視点1 誰が立ち上げ展開していくか

これが高い評判を得て定着したかという点、

まだそこまでは至っていないものが多いのが現状です。ただ、先述したように、ヨーロッパの例と比べても面白いものの1つが、誰がやっていくかという、「誰」の種類が非常に多いのです。ヨーロッパでは、ヘルシンキでもそうですが、自治体につながっている公的な公共交通の運営事業者が関わっていて、あるいはそこに *whim* のような会社がかかわっているというパターンですが、日本で見ていると、鉄道事業者が自前の鉄道で頑張るという事例、自動車製造販売会社が主導で取り組んでいる事例、多くの工場が集積している都市で自動車製造系列の工場が発案して取り組んでいる事例などがあって、いろいろなものが育っているという話を国際会議ですると、それは面白いという褒めをいただいています。

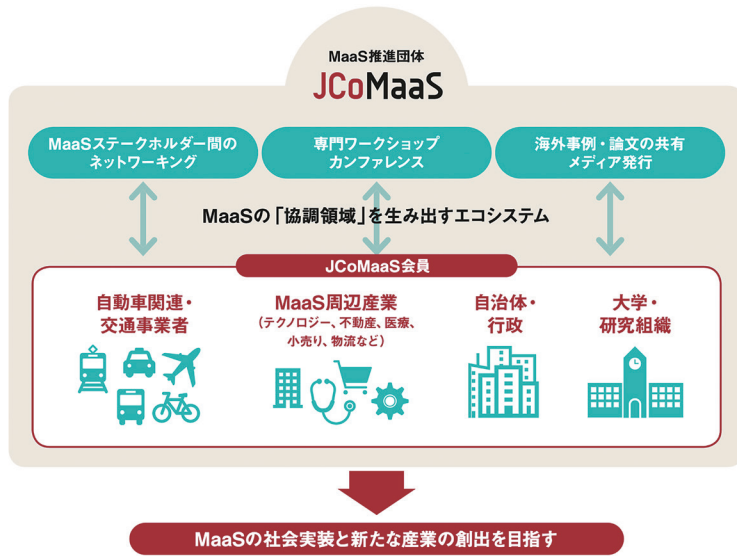
視点2 どのような戦略で推進したか

もう1つは目的が絞られている。ここもなかなか面白いところで、本当に困っている話に焦点を絞って、グッと攻め込むというか入り込んでいく。例えば、過疎地域のところでどのように移動のしやすさを確保するのか。一方、それだけではなかなか回らないときに観光の振興とどのようにつなげていくのか。併せてどのようにお金を回すのかという戦略の中に入れるということですね。移動困難な人、障害のある人が出かけるために、どのように交通事業者が連携するとよいか試みるなど、海外でこの手の切り込み方の例はありません。いろいろ見ていると、障害者対応や観光に使えるツールはあるのですが、この戦略性という点では、ある種の割り切りという点、小さい、狭いと言われますが、こうした例がある。

JCoMaaS とは

私自身が代表理事を務めている一般社団法人 JCoMaaS は、MaaS の本質を理解してもらい、質の高い情報を会員間で共有するなど、

図2 JCoMaaSの機能



(出所) JCoMaaS ウェブサイト

今までの鉄道会社やバス会社だけでなく、情報通信の会社や自動車会社、病院、保険会社、銀行など、MaaSに興味を持ついろいろな方々になるべく参画してもらい、行政も国土交通省、経済産業省、総務省、デジタル庁まで関わっていただいて、いろいろな最新の情報も共有できる団体として、2018年に設立し、運営しています(図2)。

“my route” by TOYOTA

具体例として、例えば“my route”があります。横浜市にもありますが、福岡のスマートフォンのアプリには地域のすべての乗り物が網羅されていて、乗り放題のチケットもあって、運行情報も取れて、連携サービスの予約もできて、イベント情報もとれて至れり尽くせりです。日本中を見ていると、特定のバス会社が入っていない、鉄道会社が入っていない、あるグループのタクシー会社しか入っていないなど、少しずつ歪んだことが起きたりするのですが、それを今乗り越えて“my route”が頑張っています。

“チョイソコ” by AISIN

愛知県豊明市の地場企業であるAISINは地域への恩返しという視点があって、乗り合いバスがない地域で自治体と連携してオンデマンドサービスを始めました。これだけでもすごいのですが、さらに移動をもっと増やそうと。移動を増やすためには用事を作らなければいけないということで、彼らは「ことづくり」と言っていますが、お出かけをしたり、おしゃべりしたりする場所を用意するなど、いろいろなことを仕掛けながらお出かけを増やしていく。そのことは地域住民にとって健康にもつながっていく。そうした話を片方で

しつつ、地域での困り事としては、例えば食料品の配達、農産物の配達、医療支援で薬を届けるなどのいろいろなアイデアをここに盛り込んでいき、地域全体を元気にしていく。だから、送迎のサービスで商売しているのですが、それを地域の中にいいこと、面白いことをたくさん盛り込んでいくというのがこのサービスが持続している所以です。例えば、オンデマンドがなかなかマッチングできないといった課題などもあるのですが、頑張っています。

“Universal MaaS” by ANA

全日空から提案されたUniversal MaaSは、私も少しお手伝いさせていただいたのですが、障害のある方、車椅子の方のdoor-to-doorの移動の途中を全部つなげて情報を共有しながら、まるでリレーのようなかたちで、次々と駅の人、電車の人、空港の人、機内、そして空港、駅と、順番に案内をしていき、移動する方はストレスなく移動できるという実験をしたことがあります。ツールを組み合わせることで、こうしたこともできるようになりました。

なんのための MaaS ?

MaaS の目的とは ?

MaaS は手段です。例えば、自家用車の利用をもう少し減らしたいということで取り組んでいる事例があります。また、公共交通の利用を増やしたいということで取り組んでいるところも日本の中にはいくつかあります。

人口減少という本研究会のテーマから私が思うのは、やはり健康でいていただくことが大事で、いろいろな方法で健康になっていくわけですが、お出かけが多いということが大事です。コロナ禍では非常にやりにくいのですが、お出かけが多いということは、ご本人の健康も当然ですが、それによって医療費の支出が減少する部分もあると思っています。

誰が参加すべきか

ところが、現実には地域の特定事業者の収益増のためにツールを使っている方がいて、別に自由なのですが、それはもったいなく、事業者と事業者の間で競争すべきところが何なのかという議論が少しずれてしまっていると思うところがあります。その意味では、対象とする地域課題に対して、地域のすべての移動サービスの実施者、場合によっては福祉有償のサービス、福祉タクシーなども含めて、移動を支えている人たちが全部参加するのが理想だと思っていますが、批判は多いです。地域課題も分析できないで無視してやっているのではないかと、特定の事業者ならまだしも特定のサービス、例えば、スマホにアプリを入れれば乗り放題ですと言いながら、例外として学割や障がい者割引はダメと書いてある。いろいろな交通の話でいつも言うのですが、もっと学生や生徒、特に高校生をもっと大事にしないといけないと思っています。また、障がいのある方々が、障がいを理由として外出を諦めているという状況は、技術面でもやれる限りのことをやらなければいけな

い。しかし、せっかくのツールが学割や障がい者割引に使えないというのはどうかと思います。

克服すべき課題

また、アプリはすごく立派に作ったが、その町のバス路線やバス停に改善の余地があるなど、アプリだけを作って満足しては困ります。いつもの移動というのは人によりますが、大体頭に入っていてそう困りません。ところが、今日に限って途中で事故が起きたり、あの川が氾濫してこちらの道から行けなかったりなど、困ったときにこそ、情報が欲しいのに、自然災害が起きるとアプリごとダウンしてしまう。

また、民間企業ですので、企業間の競争はもちろんあるのですが、冷静に考えてどこで競争し、どこは協調すべきか、競争は誰と誰ですべきなのか、という整理を丁寧しておく必要があります。公共交通の話のときには、「自家用車対公共交通」というまず絵を描きます。自家用車を使っている人に自家用車を使わなくてもいいと思わせるために、公共交通側が一丸となって取り組むことが第1段階です。その際、公共交通の中の A バスと B バスの仲が良くないといったことを言っている場合ではない。それから、隣の市に行くとアプリが変わってしまう。これも自治体ごとに補助金をとっているから仕方ないと思うものの、実際の生活圏が A 市と B 市の間を越えていることは多い。私自身、住んでいる自治体と一番よく使う駅がある自治体は異なります。そうしたことでせっかく新しいツールだからできることがわざわざできなくなっている。

次に、これが一番大きいのですが、実験だけ行って期間が終わると引き揚げる。引き揚げること自体は否定しませんが、先々にその町でどうしたいのか、何を変えなければいけないのか。これは実験で検証すべき仮説が整

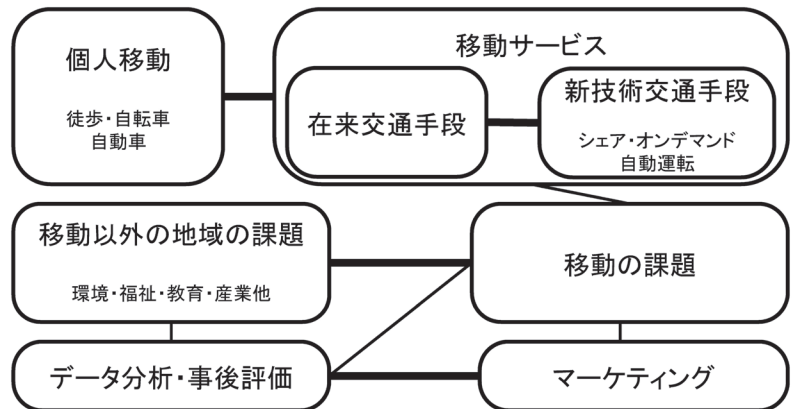
理されておらず、何の実験かも分からず、ロードマップもないような状況で時間がないから実験だけ行い、その結果が出て、報告書が書けて、それで終わってしまうという事例がいくつかあるのですね。

また、実験を企画するときには先行事例をよく勉強していない事例があって、検証しなくても分かるような実験をわざわざやっている事例もみられます。補助金を使っている事例はウェブサイトにアップされていくのですが、補助金などに頼らず自力で工夫している場所も日本各地にあります。そうした情報は国土交通省の運輸局レベルまで調べていくと出てくるのですが、その勉強が足りない人たちも多い。そして、スマホを見せてくれれば乗り放題というサービスを行っている場所があるのですが、その瞬間に誰が乗ったか、どこからどう乗ったかというデータの記録がとれないのです。交通系 IC カードを必ずタッチしてくださいと言っておけば、データはとれるのですが、なかなかデータがうまくとれておらず、せっかく今のデジタルの時代にデータを失っている事例があったりします。

MaaS が束ねつなぐもの

これだけ課題があるのですが、まだ諦めていません。例えば、個人の移動で徒歩や自転車、自動車の移動と、何かの移動サービスを使った移動は別だ、とみんながいつも考えていたものがつながる（図 3）。例えば、自動車を使う場面を少し切り替えてもらったり、場合によっては自動車の使い方と組み合わせたり、歩いたり、自転車のシェアリングと組み合わせるみたいなつなぎ方が考えられます。移動サービスの中でも、昔からのものと新しいものの役割分担をつなげることもできる。

図 3 MaaS が束ねつなぐもの



(出所) 筆者作成

そして、移動の課題と移動以外の環境や福祉や教育などの課題をつなげることもできる。そして、データの分析をするのは当然ながら、それだけデータが集まってくると、従来の交通の世界ではあまりなかったマーケティング的な視点で分析できるようになる。例えば、15分間隔で3キロくらいのバス路線を走らせると考え、それを成立させるためには何人に乗ってもらわないといけないかが分かると、その人数を達成するためにはどこの誰に声を掛けなければいけないか、そういう発想で攻めるときのデータもとれてきます。こうした可能性を持っているので、前に述べたようなさまざまな問題は何とか越えていかなければいけないと思っています。

MaaS への期待

このように、MaaSはいろいろな意味で、大きくいろいろなものをつなげるきっかけになります。だからこそ、実証実験に対してさまざまな批判がなされていますが、それでもやるべき実験はしっかりとやる。何を検証するのか、あるいは人々の行動をどう変えていきたいのかをきちんと詰めて実験を行う。本格実施するときには地域で一緒になってやる。その際は行政と民間企業がどのように役割分

担し、民間企業の中ではどこが協調するか。同時に、リスクをどう分散するのか、責任は誰がどうとるのか、という発想が求められます。ただ、なかなかまだそこに行きついていないこともあるのが MaaS の現状です。

2. 関連する新技術—自動運転とシェアリング

自動運転への期待

MaaS と併せていつも話しているのが自動運転とシェアリングです。自動運転というといろいろなイメージを持つのですが、私自身は3つの期待があります。1つ目は自動車がもっと安全になっていくこと。これは大事です。2つ目は、バスの運転席がなくなると、バスのデザインが大きく変わるだろうと思っています。形が単純に変わるだけではなく、市民にとって使いやすい車両になるのかどうか。3つ目は、今までにないサービスへの期待です。運転手が不要になるということを皆さんよくおっしゃいますが、私はそれがいいかどうかはいろいろ思うところがあります。ただ、運転はしなくても、車内で乗務員として違うサービスが提供できるわけで、その可能性はいろいろあると思っています。

自動運転プラス

自動運転と合わせて世界中で言われているのは、電動化、シェアリングサービス、オンデマンドサービスの導入などが挙げられています。それで MaaS を使おうと言っても、ゴールはあくまで環境に優しく、社会参加ができるようにする。また、自動運転は、今はかなりお金がかかっていますが、やはり財源に優しくならないと続きません。環境、社会、お金が回ってこそ、持続可能な社会だと思っていて、このことに自動運転が繋がっていないといけません。

図4 茨城県境町を走る自動運転車



茨城県猿島郡境町
住民の注目度+自動車も譲ってくれる+他の工夫

(出所) 筆者撮影

自動運転への関心を高める順序

ところが、自動運転をしている方々の関心はまず技術にあるのですね。技術がどんどん進化する一方、車両やサービスはなかなかその後には続きません。だから、今の自動運転の実験車両を見ていると、既存の車両にいろいろなものを付けていますが、革新的という感じがなかなかしません。いろいろな市民の方々と議論をしている中で、やはり車両で引き付けるのがいいのではと思います。

フランスの ARMA の運転席がない車両が茨城県境町で走っているのですが、何がすごいかというと、1本の街道を15分おきに時速20キロ強で走っているのですね(図4)。当初はすごく邪魔などと言われていたようですが、みんながこれを見に来て、もう仕方ないと思って車も上手に避けるようになってきました。存在感がすごく増してくるのですね。これが地域で使われているかはまだ課題が多いのですが、地域の人たちがこれは面白いと、子どもたちは放課後に遊びで乗っています。この先がどうなっていくか、楽しみな事例です。

シェアリング

シェアリングはパリが進んでいます。2007年にパリ市内で民間企業が1500カ所のステーション、2万台の自転車という大規模の事業を

図5 パリのシェアリング



(出所) 筆者撮影

展開しました。屋外広告をしている JC Decaux という会社が屋外広告の独占権と引き換えに自力で全て実施しています。日本でも、横浜や東京など、シェアリングの自転車の事例はたくさん増加していますが、パリのシェアリングで私がすごいと思っているのは、自転車ステーションの規模もそうですが、元々どんな場所だったかという点です。広場の駐車場の台数や路上駐車スペースを減らして自転車を置いているのです。日本の場合、歩道を減らしたりしています。車を減らす方向の政策だということは分かるのですが、パリの場合は自動車のためのスペースを減らして自転車のスペースを増やすという政策の流れの中にある点がポイントです。

シェアリングの論点

自動車もカーシェアが人気で、非常に増加しています。外国では路上駐車ができるという前提がありますが、どこでも乗って乗り捨てることのできるものもあつたりします。しかし、シェアリングも使っている人は誰なのか、この人々は以前何をしていたのかというところが問題です。シェアリングは『所有から共有へ』であると。ところが、データを見ても、都会のシェアリングの多くは今まで歩いていた人や地下鉄やバス、鉄道に乗っ

ていた人が変わっているという場合が多い。自家用車に乗っている人が自家用車をやめてカーシェアにしたり、自家用車をやめて自転車にしたりしたということはあるのですが、ボリューム的にはまだ多数派ではありません。日々、数字が変化しているので、今後も追っていかなければいけないのですが、私はそのように認識しています。

一方、オペレーション側で考えると、コストがかかっている、これがなかなか回収できない。例えば、同じパリでも電気自動車のシェアリングは運営事業者が撤退してしまっています。

利用者側で考えると、例えばアメリカの Uber はとても儲かっています。儲かると何が起きるかという、そこにドライバーとして参加したい人数が増えてくる。次に起きたことは供給過剰です。数少ないよいお客さんを探しに行くので、クリームスキミングと言いますが、お客さんが多いところにばかり車が集まり、物騒なところに行かなくなっていく。そういうところでは今度は車が集まり過ぎて道路が混雑してしまいます。さらに競争しだすと、いろいろところで運転手の質が怪しくなってきました。結果的に今は落ち着きましたが、一時期のニューヨークは Uber、Lyft によって道路が混み、トラブルが増え、公共交通の赤字が増えたので放っておいてはいけません。これはルールブックを作ることと適正なコストをオペレーターが負担することによって解決できます。ただ、それをやらずにライドシェアは新しいとやっているとつまずきます。したがって、そう簡単にシェアリングだから幸せと言ってはいけないということを指摘しておきます。

オンデマンドサービス

オンデマンドサービスも大人気です。いつでもどこでも乗れるとよく言われるのですが、

現実はどうか。いつでもどこでもリクエストできますが、リクエストがいつでも受け付けてもらえるとは限りません。1台か2台しか車両がないのに100人くらいが一斉にスマホで応募したら、「チケットぴあ」みたいなことになってしまうわけで、万能ではない。地域によってこれはとてもいいのです。従来型のバスよりも使い勝手がよくなる場合もあるし、従来型のタクシーよりもいい場合もありますが、適切なデザインをできるかどうか難しいところです。

また、サービスをよくしようと思うと、当然ながらコストが上がってきます。それならば、場合によってはバスを少し工夫すればいいのではないか、この地域は必要な枚数のタクシー券を渡せばいいのではないか。こうした相対的な比較があまり十分になされないまま、オンデマンド型のサービスがいいということで、思考が停止して導入している事例が多い。これは調べる限り50年以上世界中でいろいろな苦労をしていて、いろいろな工夫がなされています。これをしっかりと学んでいけば、この場所ではオンデマンドの要素を入れたサービスをバス会社、タクシー会社と連携することで、トータルとしての補助金を下げながら、地域の方々の移動のチャンスを増やせるというように設計できる。こうした丁寧な設計が必ずしもなされていない印象があります。

基礎理解

Needs-drivenなのかSeeds-orientedなのか。国民的漫画の「ドラえもん」では、のび太くんが困っているときにドラえもんが助けようとするのです。これはNeeds-drivenと言います。これが仮にのび太君が実は優等生で、しずかちゃんとも仲良しで何も困ったことがない。すると、ドラえもんは、本当はすることがないわけです。しかし、ポケットを開ける

といろいろな道具が出てくるので、実は必要としていないのび太くんがこういう道具を使ってみないかという、これがSeeds-orientedです。これは実はいいのですが、これをうまく回すのはかなり丁寧にやらないと訳が分からなくなる。これが1つ目です。

2つ目が数十年来の都市と自動車の関係を見ると、ブキャナン・レポートという1963年の本があります。自動車が増えたことによって都市のかたちが変わるという流れと、都市というのは都市としての形があって、自動車は後から来たものだから自動車が都市になじむか、このバランス点をどこに置くか。自動車の時代で、ましてや情報通信もあり、自動運転もあって、どんどん変わっていく。だから、都市自体も変わっていく。しかし、本当に全てを自動車に合わせてしまっているのかという議論があります。

以前、私のゼミでは、「利便性」という単語は禁句にしていました。というのは、非常に抽象度が高いからです。どのようなサービスの要素を上げることがその地域に必要なのかということ具体的に言ってくださいと、いつも学生に言っていました。この点を曖昧にする、あるいは本人はあるつもりで言っているが、聞き手は違うつもりで理解していて、ここに誤解が生じるとやはりおかしい。また、いろいろな制度を変えなければいけない、思い切って変えたほうがいい制度はいくつかあるように思うのですが、制度は変えない、そのために技術で何とかする。これは私自身もそういうことをしたことがないわけではないのですが、反省するところが大きいです。

例えば、すべての路線バスは現金でも乗れないといけないことになっていますが、場合によっては変えてもいいのではないかと、運賃を直接払わない乗り物は乗合バスとは言わないとなっているが、そこも条件を付けて変えてもいいのではないかと。すべてのドアに

IC カードリーダーライターを付けておけば、運転手の面前を通らなくても乗降してもいいという実証実験が広島路面電車で行われ、本格実施されます。2023年に運行される宇都宮のLRTでもそれが導入されるのですが、制度の課題はいろいろあり、そこはしっかりと指摘していく。この辺りは私自身の何十年の反省も含めていつも言っているところです。

やはり今何が起きているのか、あるいはその場所にいいものがあるのかどうかを診断し、今ある資源を生かす。これを無視して新技術を持ってくるのはないでしょう。また、常に人々の行動が変わっていく。それが社会的にどのような意味があるのかを議論し、実験して外れることもある。外れたらまた次にやればいいのです。けれども、この議論にやはり時間をかけていかないと、MaaSにしても、その後のいろいろな交通の話も入っていかないとと思っています。

バスのDNAと未来の都市交通

国際交通安全学会の学会誌は全て無料で見

られますので、ぜひ見て欲しいのですが、バスにはいろいろな可能性があるという書いた際、その場で合わせていける、いろいろな多様性があり、結構しぶといところを生かしていくといい、この点を忘れてしまうと大変だと書きました(図6)。

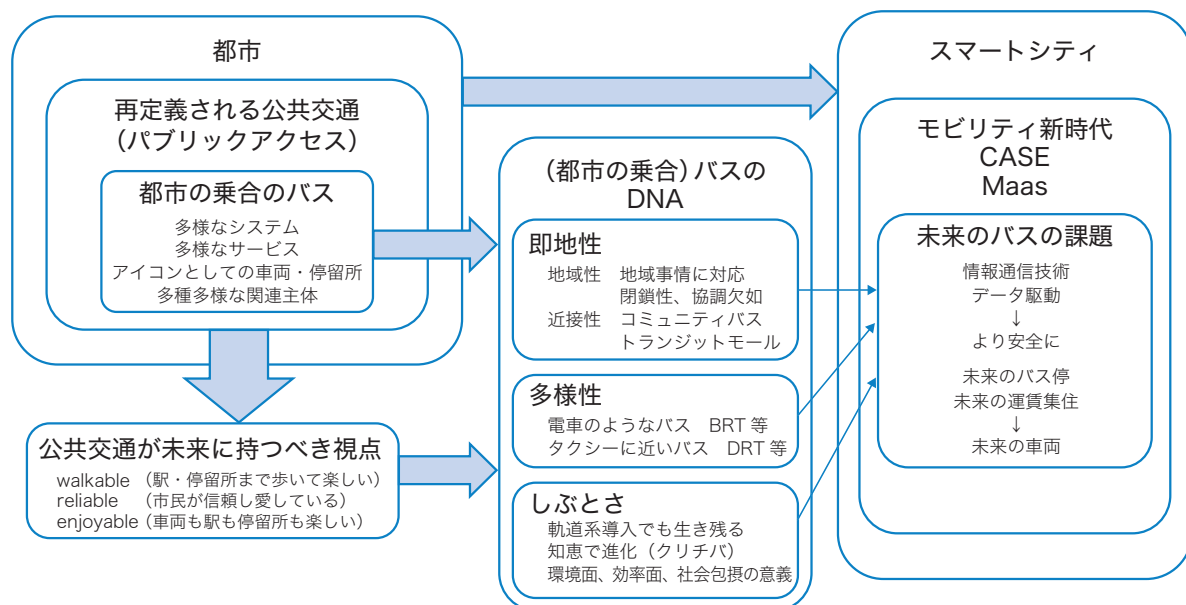
コロナ禍を受けての課題

都市計画学会でも原稿を書いています。コロナ禍というのは今も大変で、行動様式がいろいろ変わってくる中で踏み込まなければいけないのですが、私としては1つが交通事故問題です(図7)。もう1つが公共交通というものの。公共交通とは何かというのは一段あるのですが、広い意味での公共交通をどのように応援していくのかというところを全体で考えなければいけない時代になっていると思っています。

この先にあるもの

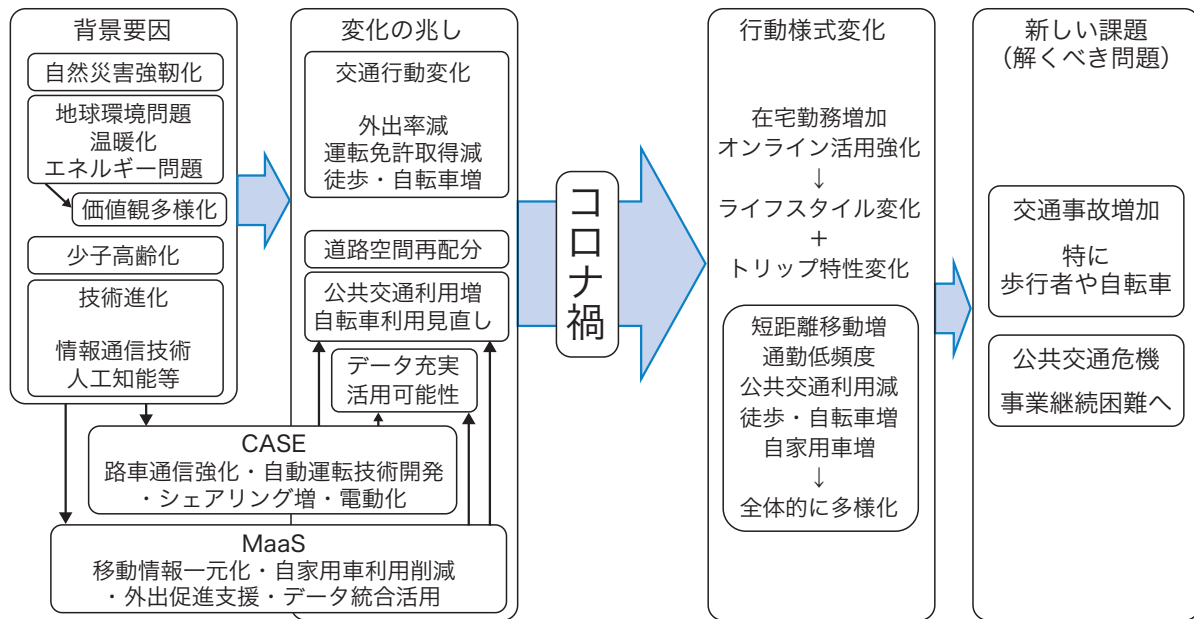
移動はどんどん多様化します。働き方が多様化し、住まい方もある程度多様化していく。

図6 バスのDNAと未来の都市・交通へのつなぎ



(出所) 国際交通安全学会誌『IATSS Review』2021.10号掲載記事

図7 コロナ禍を受けての課題 MaaS & CASE



(出所) 日本都市計画学会学会誌『都市計画』2021.9号掲載原稿

それにより、移動は本当に多様化しています。1週間に何回行くか、どの時間帯に行くか、何のために出かけるのか、どれくらいの距離か、誰と一緒にいくか、どの乗り物で行くかなど、多様化しています。その中で、近距離が増えて健康志向にもなっていく。徒歩と自転車はもっと増えるはずだし、もっと増えていいと思います。

それを阻んでいるものはいくつかありますが、1つが道路だと思っています。道路の使い方がもっと変わらないといけない。必要のないところではもっと車の速度は落としてもいいし、多少は渋滞してでも車のスペースはもっと減らして、歩行者のスペースをもっと増やしたほうがいい場所が多々あると思います。公共交通はこれまでのように運賃収入だけという考えに固執していると無理が生じてきます。地域でいろいろなかたちで支える。これは補助金という意味ではなく、地域が公共交通のシステムに投資して、その結果として地域もプラスを得るという理屈でお金を回すという意味です。

例えば、中心市街地に人が集まることで中心市街地の地価が上がって、固定資産税の税収が増えることを期待して自治体が中心市街地に来るバスに先行投資するというのもあり得ると思っています。

新技術への態度

さて、新技術についていろいろな話をしましたが、可能性はもちろんあるわけです。しかし、そのときにその技術に振り回されずに、我々が将来の地域に対してビジョンを持つこと。一方で、短期的に3年以内にこれをやろう、5年以内にこれをやろう、あるいは今年度はこの実験をしようというときには、徹底的に新技術を使ってデータをとる。そのデータは実験の仮説を検証するために使う。こういう発想で新技術と付き合っていく。

実験にはいろいろなアイデアがあります。神奈川県西部をイメージしていただければいいと思うのですが、駅や停留所にもっと人が集まるようにする。これは御殿場線相当で結構ですが、まんが図書館、自習室、ダンス

練習場、朝市、ライブ。高校生たちは溜まる場所が少ないから家に引きこもっているところがあります。場所を作ると変わっていく。それから、実験的に運賃を無料化する事例が各地で増えてきましたが、その先に、学生や生徒・児童は無料にする。学割は割り引いた分は事業者が負担していますが、そのことがそもそもおかしいと思っています。子どもたちを育てるのは憲法にも書かれている教育の義務ですから、その義務に則って国なり自治体で教育予算のある部分は放課後の活動支援ということで、移動の費用を全て持つくらいのことをしていかなければいけない。

いろいろな町の行事を支えるところにも移動は入ってくるわけで、それと連携した乗車券があっていい。ウィーンでは、オペラの予約をするとオペラが終わってから3時間は市内の電車が全て乗り放題になっています。これはオペラが終わったあとに1軒2軒はしごしてゆっくりお酒を飲んでも帰れるということだと思うのですが、需要創出や価値付与、交通というと、どうしても対策的な言い方ですが、むしろプラスを作っていく議論をもっとしなければいけないと思っています。

3. 都市交通の現状と課題

自動車への依存とそこからの脱却

自動車を使うこと自体はいいのですが、自動車しか使えない状況は作ってはいけない。自動車がなくても済む場面、例えば、足をけがして運転できなくても困らないようにしていくことが必要です。そうすると、車の所有はいいのですが、使用する量が減っていくと、比例算的に事故も減り、混雑も減って、地球環境の悪化も抑えられていくのです。

移動は増やすが、車の利用は相対的に減らす。個人の意識から変えていくのがモビリティマネジメントですが、私はそこに固執しま

せん。つまり、本当は車が好きだが、我慢して嫌々バスに乗るとするのは長続きしません。車も好きだが、ここに行くにはバスに乗ってゆっくり景色を眺めるのがいいとか、電車で向かい合わせの椅子に座って、少しお酒でも飲みながら景色を眺めたい。それは車ではなかなかできないとか、そうした価値の選択肢もあるということが大事で、車でなければ行けないではなく、歩いて行ける、自転車でも行ける、公共交通でも行ける。自家用車だと楽かもしれないが、歩いて行くときはそれなりのよさがあり、安全である。特に公共交通での移動が苦行や苦痛であるというのは、やはり望ましくないと思います。

そのための努力は運輸事業者だけではなく、地域全体で考えていくものだと思います。まちづくりでは、お出かけ先の場づくりがまず必要です。そのためには施設の建設、立地の誘導が必要ですが、医療・福祉、教育・文化施設は市街化調整区域内に建てることのできるようになっていて、病院が移転する時は不便な場所に移転することが多い。不便な場所に移転してから交通を何とかしろと地元のバス会社などに言われるのも困る。最初から交通が便利になり得るところに施設を誘導しておけばいい。地方に行くと、高校を移転するときに広いグラウンドが欲しいということで、景色のいいところに移転するのですが、できれば駅前に高校があり、鉄道のダイヤと学校の時間割や学校の休業日を合わせるなど、そうしたことも含めた規制誘導ですね。

市街の道を作るとき、エンジニアは無意識の中で自家用車を優先しがちなのですが、そこをぐっとこらえて歩行者を優先し、自転車も大切にする。政策面では、移動に困難を抱えている方々の door-to-door ニーズを保障しつつ、安い、速い以外に、楽しい、よいところを浸透させつつ、安全は最優先で徒歩、自転車、幅広い意味、これはカーシェア、自

転車シェアにも入れ合っているのですが、公共交通を考えていく。そこに新技術、MaaSが入っていく。

事故対策・渋滞対策から移動の創出へ

旧来、道路交通というと、安全と円滑なのですね。確かに、交通事故防止、道路渋滞緩和なのですが、事故防止はともかく渋滞緩和は少し横に置いておく。むしろ、道路が渋滞していても、その横の自転車レーンがスイスイ行ければ、あるいは多車線道路であれば、道路が渋滞していても、バスや福祉タクシーは横のレーンをスイスイ通行できればよい。需要の対応という、必然的な移動に合わせて行うが、そうではなく、もっと移動を作っていく。それに対してサービスも作っていくということで、まちなかの移動をもっと増やしていき、運輸事業者でも収益が上がるようにしていく発想をみんなで考えていく。これを考えていく先に技術があるのだと。

大学の教科書では派生的需要、本源的需要と書くのですが、派生的需要にはもっといろいろなパターンがあります(図8)。例えば、仕事に行くといったときも楽しい仕事と嫌な仕事があって、楽しい仕事に行くときは行くぞとワクワクして終わった後も楽しかったとなるが、嫌な仕事るときはもう憂鬱な顔をして行って、終わってからもげっそりして帰ってくるということで、やはり違うわけですね。楽しい仕事、楽しい用事を増やしていくことをもっと進めたいと思っています。

歴史的には、イギリスのピーター・ジョーンズが車中心にやってきたものが車でないものになってきて、その先は place、場を作っていくとい

うことが交通なのだと言っています。移動はやはり必要で、移動がなくてもいいなんていうことは絶対言わせない。

個人の健康、都市の活力は絶対いる(図9)。そのときにまちなかはすごく大事で、そこに場が要る。場があることで地域にも効果があるし、移動にも効果がある。公共交通のお客さんが増えていくと、もっと生き生きしてきます。都市経営的には市民の健康増進から始まる話があるし、中心市街地の話もある。場というのは、駅前、バスターミナルから始まって、市役所、町役場、大学、高校、特に今、高校を意識しています。もちろん広場、お店もです。そこに面する街路は十分な歩行空間があって、「歩く」、「佇む」。「佇む」の中には「座る」があります。日本は座る場所が少

図8 移動の意味

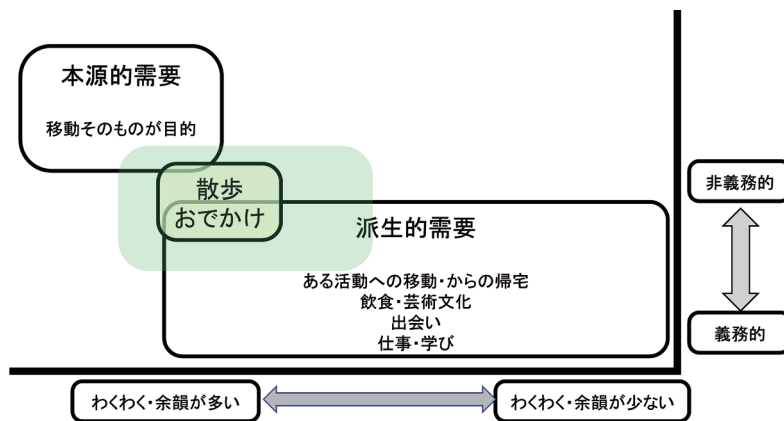
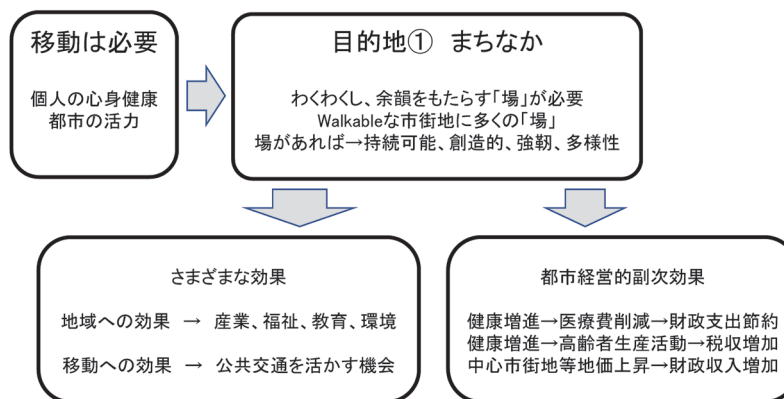


図9 移動する先 walkable place としてのまちなか



(出所) いずれも筆者作成

な過ぎるので、もっと増やす必要がある。誰もがアクセスでき、いろいろな過ごし方ができる。それを特定のオペレーターが全て持つのではなく、市民、行政あるいは民間でバランスよく持っている必要があります。

公共交通を考える意味

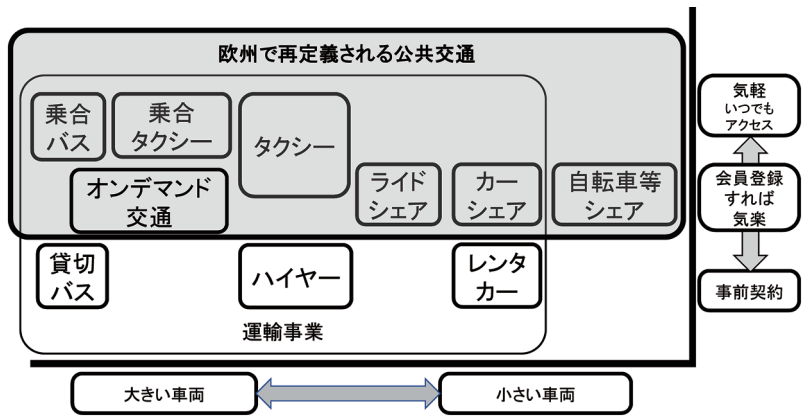
場を作ったら、その場にアクセスできることが大事で、ここで MaaS があるので。こんな面白い場所があるとアプリがきちんと教えてくれることが必要です。さらに、歩いたら楽しい、ここにバスで行くのはじつは結構味があるなどと教えてくれる。これも MaaS でできるとしています。こうして考える公共交通は、移動の選択性や自由を高める中で歩きやすさ、人々の信頼、楽しさを高めることを目指す。こうしたことをやっていくほうが仕事としても楽しいし、長続きするし、これを MaaS は支えていくことができる。

公共交通の再定義へ

そのときの公共交通は運輸事業だけではない。世界的には、公共交通は誰もが気軽に乗れる移動サービスの総称で、乗合バス、乗合タクシー、オンデマンド交通、タクシー、ライドシェア、カーシェア、自転車等のシェア、電動キックボードが含まれる（図 10）。これが今、ヨーロッパで再定義されている公共性のある交通です。貸切バス、ハイヤー、レンタカーは日本では運輸事業になります。このグレーになった公共交通の部分をうまく使ってもらい、先ほど述べたようなさまざまなことをしていくことが、この先、地域で人口が減少していく中でも必要だし、こうしたことが回って行って、人口が増加しだせばなおのこと望ましいわけです。

もちろん、経営問題、補助金問題を解かな

図 10 道路上の車両サービスと公共交通の再定義



(出所) 筆者作成

いといけないのですが、そこだけを見るのではなく、その先の議論にいけます。技術はそこに使い、費用負担の回し方もそこにつなげていくということで、経営問題などの先にこうしたものを置きながら目の前の問題を解いていきます。

新しい交通の変革で

いろいろな本で今も「移動の最適化」や「渋滞解消」と言っていますが、そこは置いておく。あえて言うと、事故がなくなる。いろいろな移動が選べる。選べるところに MaaS がある。その先にあるのは、道路も変わり、沿道も空間の構成も変わっていく。都市のマーケットも変わってくるということは、都市が変わっていき、都市のマネジメントも変わっていく。こうした大きな流れの中で、MaaS の地域の関わりを見ていき、これから先の交通計画も昔のように需要を予測してあの道路を作ろうとか、あの駅前広場を直そうというものではない方向に持っていく必要があると思っています。今の都市の今後の問題の解決だけでなく、望ましいと思う方向を議論し、そこに向けて何をしていくのか、自動車に振り回されて都市が変わるのではなく、ゴールに向けて都市はどう変わるのか。そうした議論をしていくことが課題だと思っています。

人口減少社会への取組に向けて

～都市や地域の交通の視点から～

神奈川県地方自治研究センター研究講師（第4次人口減少問題研究会座長） 杉渕 武

はじめに

「神奈川県の人口減少問題を考察する」（2022年3月発行）によれば、日本全体が人口減少社会に向かっているのに対し、神奈川県は、2020年1月1日時点で前年より人口が増えた1都、1府、5県のうちの一つであるが、神奈川県内の中では人口動態に増加自治体と減少自治体の差があること、また同一の自治体においても地域間で差があることが、重要な課題として指摘されている。そして、その差は、高度成長期以来、首都圏の人口増加の圧力を受け、大規模団地やニュータウンが建設され、人口増の受け皿となってきたことが、団地単位や地域単位で急激な高齢化が進行し、コミュニティ問題や空き家問題、高齢者のための交通手段の確保など多様な課題に直面していることに繋がっている。その対応には、それぞれの地域で住民が、地域での交流や互いの支援のために、協働し、また行政や地域団体と連携しながら具体的に進めている。

この論稿では、神奈川県内の人口減少問題に取り組むために、都市や地域の交通の視点から、問題提起を行い、人口減少社会のまちづくりをどのように進めたらよいかについて、検討することとしたい。（注：2022年9月22日の第4次人口減少問題研究会第3回研究会の報告を整理し直したものである。）

1 神奈川県の高度成長期からの動向 にみる特徴 ※年表を参照

（1）人口の近年の動向について一県内における地域差一

2015年の国勢調査を基にした国立社会保障・人口問題研究所の推計による神奈川県の人口推計より、2020年の国勢調査結果による神奈川県総人口は、推計を上回っている。2015年からの5年間の人口増減率は1.2%の増で、その前の5年間に比べ、0.4ポイント増加している。

人口増加は、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、愛知県、沖縄県、福岡県、滋賀県の8都県である。一見人口減少問題がないように見えるが、県内の市区町村別に人口動向を見ると、この5年間で増加しているのは32市区町村で、残りの26市区町村は減少している。

横浜市では、港北区、鶴見区、戸塚区、神奈川区、西区、南区、中区、緑区、保土ヶ谷区、都筑区、青葉区、磯子区では増加しているが、港南区、泉区、瀬谷区、栄区、金沢区では減少している。

また、県内を俯瞰すると、横須賀市、三浦市、鎌倉市、逗子市、葉山町の三浦半島地域の市町、および県西部の市町は、減少している市町が多く、地域差が見られる。

この人口増減の地域差が、地域住民の移動の確保に向けた地域交通の取り組みにも反映

年表 神奈川県人口減少問題を検討する ～神奈川県に関わる高度成長期から現在までの様々な動向～

年代	1960 (s35)	1965	1970 (s45)	1975	1980 (s55)	1985	1990 (h2)
項目							
1 人口関連							
①県人口(人) (国調結果)	3,443,176	4,430,743	5,472,247	6,397,748	6,924,348	7,431,974	7,980,391
②高齢化率					6.40%	7.50%	8.90%
③年少人口比率					24.60%	21.50%	17.30%
④合計特殊出生率				1973年 2.3 出生数136,389人		漸減傾向	
⑤世帯について 総数(千世帯)	817	1,150	1,535	1,906	2,259	2,492	2,848
2 土地利用							
①宅地面積と率			1972 19.2%		1982 23.4%		1992 24.9%
②住宅総数(千戸)	'63: 916	'68: 1,361	'73: 1,806	78: 2,134	'83: 2,374	'88: 2,703	'93: 3,074
③空家率(%)	2.6	4.3	5.8	7.2	7.7	7.2	8.8
④主な団地開発	1964UR浜見平・辻堂・藤沢・公田町 1965善行 1967鶴が台 1968左近山・飯島		1970洋光台・西ひかりが丘 1971西菅田・くぬぎ台・磯子3丁目・奈良北 1973本郷台駅前 1974港北ニュータウン事業着手 1978金沢シーサイドタウン 1972ドリームハイツ 1975湘南ライフタウン		1985港北ニュータウン 1979若葉台団地(県公社)		
3 交通基盤	1964東海道新幹線開通 1969東名高速道路全通 1965第三京浜開通		1970根岸線 (磯子-桜木町開通)	1973根岸線 (大船まで開通)	1980東海道・横須賀線分離 (東戸塚駅開業)	1988横浜線 全線複線化	1993東海道貨物線旅客使用 1991相模線電化
3-2 地域交通	1966京急 1968京急 (三浦海岸(都心乗入) まで開通)	1966田園都市線 (溝の口-長津田開通)	1974京王帝都 (多摩センターまで開通) 1975小田急 (多摩センターまで開通)	1970京急 (三崎口まで開通) 1976相鉄 (二俣川-いずみ野開通)			1990京王帝都 (橋本まで開通) 1990小田急 (唐木田まで開通) 1993(新横浜-あざみ野間開通) 都心とニュータウンを結ぶ
	1960 (s35)		1970 (s45)		1980 (s55)		1990 (h2)
4 県内の政治・政策		1963飛鳥田横浜市長誕生 革新自治体の誕生 ・高度経済成長政策から都市や市民生活環境整備優先 県民参加 ・自治体の主体性と市民自治の役割を明らかにした 地方の時代	1975長洲知事誕生				
5 県の施策及び 市町村の施策		1967津田知事	人口抑制策の広がり (宅地開発指導要綱)	高校百校計画 1978新神奈川計画	1987年終了 1984神奈川非核兵器県宣言 1985地方の時代シンポ 人生80年時代を考える		
6 国の動向 (制度や計画等)	1960所得倍増計画 1962全国総合開発計画	1969新全総 1968新都市計画法	1977三全総 1978大規模地震対策 特別措置法		1985建設投資急増 1988四全総		1992都市計画法改正
7 社会	1964東京五輪 高度成長が始まり、工業化と都市化が進む		1970大阪万博 1973オイルショック、低成長 市民参加は社会の常識		高齢化・情報化への対応	1992～94 経済ゼロ成長 大型減税 1992バブル経済崩壊・複合不況 グローバル化 地球環境問題への対応	
	1960 (s35)		1970 (s45)		1980 (s55)		1990 (h2)

1995	2000 (h12)	2005	2010 (h22)	2015	2020 (r2)	2025	2030	2035	2040	2045
8,245,900	8,489,974	8,791,597	9,048,331	9,126,214	9,141,394 9,237,337	9,069,562	8,933,474	8,750,958	8,541,016	8,312,524
11.00%	13.20%	16.20%	19.90%	23.90%	25.80% 25.60%	26.70%	28.30%	30.70%	33.60%	35.20%
15.00%	14.10%	13.70%	13.40%	12.60%	11.90% 12.00%	11.30%	10.90%	10.70%	10.70%	10.70%
	> 1.25	1.2	1.3	1.39 出生数73,475人						
3,094	3,341	3,592 単独65以上	3,845 316 8.20%	3,979 403 10.10%	4,223 458 11.20%	4,086 458 11.20%	4,106 490 11.90%	4,060 528 13.00%	3,966 574 14.50%	
	2002 26.4%		2012 27.0%	2015:27.3%						
'98: 3,409	'03: 3,752	'08: 4,068	'13: 4,351	'15: 4,503						
10.2	10.4	10.5	11.2	10.8						
UR団地は建替が始まる。	コンフォール藤沢 コンフォールさがみ南 コンフォール明神台 コンフォール南日吉 工場転出後住宅地		コンフォール浜見平 タワーマンション							
1999 湘南台まで開通 1999相鉄いずみ野線 湘南台まで開通	2008新幹線 新横浜全停車 2004 みなとみらい線開通 2008 日吉-中山開通	2010 武蔵小杉駅開業 (横須賀線)	2017圏央道 新湘南バイパスから 東関東自動車道まで 開通	2027 リニア新幹線	2024 横浜湘南道路 開通予定	2032 村岡新駅予定	2030 横浜市営地下鉄 あざみ野-新百合ヶ丘 延伸予定			
	2002.3改正道路運送法 バスの不採算路線の維持困難 地域公共交通に取り組む 2007.10地域公共交通の活性化 及び再生に関する法律	2013.12交通政策基本法 →2014.11改正 地域公共交通網形成計画の策定		2022.7 JR東日本: 赤字路線 の見直し発表						
1995岡崎知事	2000 (h12)	2003松沢知事	2010 (h22)	2011黒岩知事	2020 (r2)		2030		2040	
1997 かながわ新総合計画21	市民との協働 2004神奈川カ構想・プロジェクト2 2009受動喫煙防止条例 県民活動サポートセンター 2004 県内で最初の自治基本条例 2009県自治基本 条例		コミュニティ の維持充実	人生100年時代 健康寿命日本一を目標		自治基本条例 制定: 県内で22自治体				
1997五全総	地域再生	2008 国土形成計画	地方創生 国土強靱化計画							
1995地方分権推進法 1997介護保険法 1998NPO法	2000地方分権一括推進法・地方自治法改正 2001情報公開法	2011地方自治法改正	2015安全保障法	2020新型コロナウイルス特措法 感染症法の改正						
1995阪神淡路大震災	平成の大合併 (県内: 相模原市) 三位一体改革 官から民へ 地域の自立 経済のグローバル化	2009民主党 政権	政権交代 2011東日本大震災 2016熊本地震 2018・2019豪雨被害 社会構造の変化 ・少子高齢社会 ・人口減少社会 ・格差社会 公共施設の長寿命化 地球温暖化と気候変動	2020東京五輪(実施は2021) 新型コロナウイルス感染症 新しい生活様式 働き方の変化 2022ウクライナ侵攻 → 脱炭素化社会						
	2000 (h12)		2010 (h22)		2020 (r2)		2030		2040	

していると想定される。地域の取組事例で紹介したい。

しかしながら、2023年1月31日に神奈川県が発表した「神奈川県人口統計調査」によると、2023年1月1日現在の人口総数は922万7901人で、前年の同期比で3276人減少しており、2年連続で減少している。その理由として、少子高齢化の進展が急速に進み、死亡数が出生数を上回る「自然減」を、「社会増」（転入数が転出数を上回る）でカバーできなかったことによるものである。

2023年1月1日現在の県及び県内自治体の人口動態をみると、1年間で増加した自治体は、藤沢市：2124人増、海老名市：2015人増、川崎市1691人増、大和市：1484人増などである。最も減少した自治体は横須賀市：4446人減であり、横浜市も2434人の減少であった。

2015年国勢調査後の状況に比べ、人口動態については、コロナ禍という社会情勢、都市づくりの状況などから、県内においても変化が生じていると見られる。こうした動向を第4次人口減少問題研究会では念頭に置いておきたい。

（2）交通基盤の経緯について

1）鉄道への期待

高度成長期の人口増加への対応のため、通勤・通学のための鉄道輸送力の増強は神奈川県にとっては、当時喫緊の課題であった。そのため、神奈川県内の鉄道について輸送力向上や利便性向上を促進することを目的に、「神奈川県鉄道輸送力促進会議」が1964年12月に発足し、半世紀にわたって現在も続けられている。

例えば、根岸線の延伸、東海道線・横須賀線の分離、東急田園都市線の延伸、相鉄いずみ野線の開通などの実現に向けて大きな役割を果たしてきた。そして、港北ニュータウンや洋光台・港南台・本郷台など鉄道駅を中心と

した都市づくりが1970年代以降に進み、住宅地としての整備が進められた。このことが大規模団地などの高齢社会問題に繋がっていると言える。

21世紀に入った現在も、相鉄・東急新横浜線の開業（2023年3月18日）、リニア新幹線の開業（2027年予定）、横浜市営地下鉄の延伸（あざみ野～新百合ヶ丘：2030年春予定）、JR東海道線の村岡新駅の開設（2032年予定）など、基盤整備が進むことが計画されている。このように県内の鉄道網は、全国的には恵まれている状況にある。

こうした計画には、鉄道の利便性があり、駅を中心とした居住性の高い街づくりに期待が寄せられている。神奈川県の2015年から2020年への人口増加とも関係しているとも言えよう。また、（1）で触れた人口動態の新たな変化ということにも繋がることも考えられる。

2）住宅地と公共交通機関へのアクセス

県内の鉄道網は発達しているが、1960年代後半から1980年代に住宅都市整備公団や神奈川県住宅供給公社など公的セクターが建設した大規模団地は、必ずしも鉄道の利便性が高い場所に立地しているわけではない。最寄りの鉄道駅からバス交通に頼らざるを得ない場合が多いのが実情と言えよう。この状況について、総務省が5年ごとに調査している「住宅土地統計調査」にもとづいて、居住する住宅から最寄りの公共交通機関までの距離を神奈川県内の市区町村別にまとめた結果を紹介する（表1）。

その結果を見ると、公共交通機関（鉄道駅）まで1km以上ある住宅の割合は、51.4%であるが、この値を超える市区がある。例えば、横浜市では戸塚区（約76%）、旭区（約59%）、栄区（約69%）など、川崎市では宮前区（約67%）、一般市では平塚市（約89%）、綾瀬市（約89%）、厚木市（約84%）などである。但

し、その条件で、バス停まで500m以上ある住宅数になると、戸塚区は13.6%、旭区は6.5%、栄区は12.1%、宮前区は10.7%、平塚市は19%、綾瀬市は7.8%、厚木市は13%となり、バス交通が整備されていることがわかる。

公共交通不便地域という考え方では、バス停まで300m以上という地域を想定するが、500mという数値の違いはあるが、バスを含めた公共交通機関が不便な住宅数がどのくらいあるかという把握は、地域交通の確保を検討する上では、大切なデータと言える。

(次頁表1:「最寄りの交通機関までの距離別住宅数」より)

3) 地域での取り組み

一方、鉄道が発達した神奈川県内においても、2002年の道路交通法の改正による規制緩和が進んだことにより、バス事業者による不採算路線の維持が困難になり、各自治体では、住民に身近なバス輸送の確保が重要な課題となった。事業者と自治体がバス路線の維持のために、どのような方策が考えられるか検討する場を設け、コミュニティバスなど様々な手法を検討し、実験を行い、実現化への努力が重ねられてきた。

また、人口減少に直面している地域や大規模団地などで、住民の移動の権利を確保するための取り組みが、多様な手法を用いて行われている。丘陵が連担している神奈川では、坂が多いことが高齢者の移動のネックになっており、それを解決しようとする取り組みも多い。

地域交通の取組事例の項で、県内の事例を紹介したい。

2 神奈川県内の地域交通の取組事例 その1

人口が900万人を超え、鉄道網が発達している神奈川県内においても、1-3)で示したよ

うに、地域の公共交通確保の試みは様々行われている。公共交通不便地域の解消、高齢者の足の確保など様々な目的があるが、交通が市民の共同利用装置であることを示すとともに、今後の人口減少社会における地域交通を考える展望の糸口としたい。

なお(1)から(5)の事例は、いずれも各市町のホームページより筆者が整理・引用したものであることをお断りしておきたい。

(1) 湯河原町の事例—公共交通不便地域の解消に向けて コミュニティバスとして

①当初の経緯

湯河原町は、高齢者や交通弱者の支援、公共交通不便地域の解消及び乗合バス需給調整規制緩和への対応を目的にコミュニティバスの導入を1998年度から検討してきている。2001年に予定されていた乗合バスの需給調整規制緩和の対応策として、実証実験運行(2000年1~6月)を経て、2000年7月にコミュニティバスの定期運行を実施した。この運行によって、高齢者や交通弱者はもとより、町民の誰もが利用することができ、特に高齢者が誰の手も借りずに目的地に行けるという安心感を得ることに繋がり、コミュニティバス自体が地域のコミュニティの場となることが期待された。

このコミュニティバスは、現在は、湯河原駅と真鶴駅を2経路により、所要時間23分から30分で運行している。利便性向上のため、経路の一部変更やバス停の新設を行っている。

②予約型乗り合い交通「ゆたんぼ号」

その後、さらなる公共交通不便地域解消のために、温泉場や山あいのエリアを対象に、予約型乗り合い交通の導入を進めた。導入のために、町民の交通ニーズ調査から始めた。その経過は下記の通りである。

表1 最寄りの交通機関までの距離別住宅数

	住宅数 (居住世帯 あり)	1,000m未満		1,000m 以上 計	1,000m～1,999m バス停まで		2,000m以上 バス停まで	
		500m未満	500m以上		500m未満	500m以上	500m未満	500m以上
横浜市	1,655,100	385,100	490,300	779,800	439,100	73,400	227,500	39,800
鶴見区	134,840	29,920	41,210	63,700	35,240	330	25,930	2,200
神奈川区	121,130	37,410	41,700	42,020	28,510	7,280	5,150	1,070
西区	52,950	29,910	17,020	6,030	5,300	730	-	-
中区	72,110	27,030	14,150	30,930	17,370	2,020	10,290	1,250
南区	97,280	38,670	24,410	34,200	18,140	5,370	7,870	2,840
保土ヶ谷区	94,170	17,990	20,920	55,250	25,740	5,670	19,220	4,620
磯子区	74,410	15,630	17,810	40,980	26,140	6,170	7,000	1,670
金沢区	86,590	17,900	31,110	37,580	26,290	2,310	8,040	940
港北区	164,670	43,490	59,190	61,990	42,240	9,380	6,190	4,180
戸塚区	116,330	10,040	18,160	88,130	30,440	6,040	41,830	9,820
港南区	90,870	22,200	29,540	39,120	23,310	5,240	8,900	1,670
旭区	104,980	11,620	31,210	62,160	25,330	4,130	30,050	2,660
緑区	76,390	12,430	22,600	41,370	33,960	4,380	2,570	450
瀬谷区	50,950	4,890	13,920	32,130	18,370	4,760	8,830	170
栄区	49,370	5,640	9,560	34,180	10,460	2,680	17,750	3,290
泉区	60,980	16,240	19,180	25,570	16,750	4,100	4,180	520
青葉区	127,550	22,920	45,850	58,790	38,220	1,980	18,310	260
都筑区	79,580	21,190	32,730	25,670	17,260	870	5,410	2,130
川崎市	703,200	199,900	225,900	277,500	173,700	19,100	63,500	21,300
川崎区	110,550	35,920	40,900	33,730	29,610	210	2,350	1,560
幸区	78,110	13,060	25,490	39,560	31,810	1,120	5,630	1,000
中原区	124,950	45,650	55,280	24,030	17,330	2,160	4,550	-
高津区	108,560	29,230	31,930	47,390	22,720	2,310	12,500	9,870
多摩区	109,900	43,580	36,810	29,510	25,310	1,740	2,470	-
宮前区	95,530	14,460	17,190	63,880	30,910	5,330	22,770	4,890
麻生区	75,550	17,960	18,260	39,330	16,010	6,190	13,200	3,920
相模原市	313,800	52,000	82,100	179,700	74,600	16,100	71,300	17,700
緑区	71,710	7,180	11,780	52,750	11,150	1,970	33,300	6,340
中央区	116,290	19,940	27,940	68,410	32,490	6,500	24,600	4,820
南区	125,840	24,900	42,350	58,600	30,980	7,660	13,450	6,520
横須賀市	165,390	29,460	46,230	89,710	36,840	12,860	28,080	11,930
平塚市	109,840	480	11,470	97,890	15,660	5,210	61,350	15,670
鎌倉市	71,720	14,120	17,540	40,050	23,470	5,070	9,160	2,360
藤沢市	183,240	32,520	54,860	95,870	47,770	12,350	29,740	6,020
小田原市	79,420	19,360	20,320	39,740	18,800	6,880	11,400	2,650
茅ヶ崎市	100,360	4,670	16,060	79,630	42,890	2,970	30,940	2,830
逗子市	24,390	4,950	7,070	12,360	3,120	2,420	5,420	1,390
三浦市	17,340	1,780	2,890	12,680	1,570	970	8,130	2,000
秦野市	71,040	11,690	15,730	43,630	18,980	5,800	15,150	3,700
厚木市	95,650	4,300	11,390	79,950	16,480	330	51,000	12,150
大和市	105,050	35,930	39,800	29,330	27,710	310	1,300	-
伊勢原市	43,230	5,230	8,230	29,770	18,380	1,370	7,960	2,050
海老名市	55,010	8,610	20,550	25,840	15,900	2,310	6,780	840
座間市	56,420	7,660	16,580	32,170	19,190	4,600	7,020	1,350
南足柄市	15,700	5,120	5,870	4,720	2,270	500	1,590	360
綾瀬市	34,310	340	3,560	30,420	7,390	560	20,360	2,100
県計	4,017,600	837,000	1,114,600	2,066,000	1,029,500	179,100	704,800	152,600

(出所)『神奈川県都市整備統計年報2021』より：(資料：住宅・土地統計調査)

- ・2015年11月 町民の交通ニーズ調査
- ・2016年度 地域公共交通会議を設置
- ・2017年度 公共交通不便地域を7エリア定め、うち4エリアの実証運行を決定。坂道が多く、高齢者の移動に課題がある。
- ・2018年度 10月から実証運行。18年度予算は約1000万円。地元のタクシー会社2社が共同運行。
- ・2019年度 10月1日から本格運行。一日4便。予約は先着順。乗り合わせになる。セダン型の車両（定員4名）。

(2) 中井町オンデマンドバス

①導入の経緯と実施状況

町内に鉄道駅がなく、町外の鉄道駅へ向かう路線バスも本数が限られていることや、起伏に富む地形から、徒歩や自転車での移動が困難である。バス停から300m以上離れた、公共交通不便地域が点在するため、生活の足を確保するために「オンデマンドバス」を導入している。

2011年に町民アンケートを実施し、課題解決のために、神奈川中央交通に委託し、2013年1月に運行がスタートしている。登録者は町の人口の約3分の1の3000人ほどである。利用率は登録者の3割弱である。高齢者の外出支援が中心である。

ワゴン車2台が町内を動くが、行き先が町内に限られているので、路線バスへの乗り換えが必要となり、新たな課題がある。

2012年に地域公共交通会議を設置している。地域公共交通会議では、事業の進捗にあわせ、利用実態調査や事業の評価を行い、バス停の移設や運行内容の変更など、利用者のニーズに合わせた取り組みを進めている。

(3) 真鶴町コミュニティバス

①コミュニティバスのお知らせ

真鶴町では町民に次のようなお知らせをH

Pに掲載している。

「真鶴町では、コミュニティバスを運行しています。誰でも乗ることができるバスとなっていますので、通勤・通学、日頃の買い物や通院等にぜひご利用ください。また、町を訪れる方も乗ることができますので、ご利用ください。」

②真鶴町コミュニティバス（まなづるまちコミュニティバス）

真鶴町のコミュニティバスは、伊豆箱根バスに委託して運行されている。

2008年に運行を開始した。当初は無料で、10人乗りの車両を使用して平日のみ11便を運行、年間約1万9,000人が利用していた。2014年の真鶴町地域公共交通会議における公共交通網の見直しにより、運行経路の一部重複する伊豆箱根バスの路線廃止と、コミュニティバスへの統合が決定、2016年10月1日から有料化された。

(4) 茅ヶ崎市えぼし号

①コミュニティバスの経過（市HPより）

「市民にとって使いやすい乗合交通の確保のために策定した茅ヶ崎市乗合交通整備計画には、えぼし号の路線が8つ位置付けられています。このうち、2002年5月から運行している中海岸南湖循環市立病院線（旧 中海岸・南湖ルート）に加え、第2期ルートとして2006年3月21日から北部循環市立病院線、2007年12月22日からは第3期ルートとして鶴嶺循環市立病院線及び東部循環市立病院線の運行を開始しています。

また、2013年12月21日からは、小出地区内で予約型乗合バスの運行を開始しました。」

(5) 大和市コミュニティバス

①運行開始の経緯

大和市内のうち、東北部、南西部については公共交通が多くなく、高齢者等の交通手段

を確保することが求められていた。これをうけて 2000 年度から大和市はアンケート調査やコミュニティバスの運行に向けた各種検討会を専門家等を交えて行ってきた。また、これと同時にバス事業の規制緩和も進められ、バス路線の参入撤退が比較的自由に行えることとなった。これら成果と外的要因を踏まえた上で、2002 年から北部ルートと南部ルートの 2 ルートで実験運行を開始することとなった。当初一日あたり 250 人を見込んでいたが、それを上回る 542 人の利用があり、これを受け実験運行終了後、本格運行へ移行することとなった。その際には、一部路線のルートの変更などが行われた。その後も着実に利用客数を伸ばし、2006 年度には 847 人となっている。なお、2006 年度では、運行費用は約 7000 万円となっており、運賃収入等が 3000 万円程度であり、大和市の負担は約 4000 万円となっている。

②新たなルートの運行

市ではコミュニティバスを 2 ルート運行するも、依然として交通の利便性が悪い地域が存在していたため、コミュニティバスの路線を新設することとなった。交通の利便性向上を促進すべき地域として、中央林間西側地域、相模大塚地域、深見地域、桜ヶ丘地域の 4 つの地域が選ばれ、2013 年 10 月より順次実験運行が行われた。実験運行は各地域で 6 か月間行われ、半年の準備期間を経たのち、2014 年度より本格運行を開始した。

(6) コミュニティバスについて

県内の 5 自治体の事例から、コミュニティバスの導入状況を見ると、当初は、規制緩和に対応する地域の交通確保の観点から、実証実験を経て、バス事業者とも連携し導入されてきた。

年数を重ねるにつれ、地域の住民ニーズや高齢者の移動支援、環境、観光振興、まちづ

くりなど多様な観点から継続されてきている。コミュニティバスの視点に加え、高齢者のさらなる移動支援のためにオンデマンドの視点も新たに加わってきている。それは、バス停まで 300m 以内の地域でも、高齢者のより切実なニーズへの対応からである。

人口減少社会、高齢社会が進む中で、あらためてきめ細かな役割を果たせる地域交通の主角として検討してみることも価値がある。

3 神奈川県内の地域交通の取組事例 その 2

(1) 横浜市地域交通サポート事業

1) 概要

坂道が多い横浜市では、駅から離れた住宅地や駅徒歩圏でも山坂の多い地区等で、通院、買い物など様々な目的での移動や高齢化による交通手段確保を目的に地域の方々が集まり、生活に密着した地域交通の導入に向けて取り組むケースが多くある。「横浜市地域交通サポート事業」は、地域の主体的な取り組みによって移動手段の確保や持続可能な運行がスムーズに進むように、地域に対して様々な支援を行う事業である。

2) 支援

地域交通サポート事業の流れと支援内容は、次に示す通り、5 つのステップからなる段階ごとの支援制度となっている。

○地域活動の段階ごとの支援

ステップ 0 事前相談。

ステップ 1 地域組織設立。地域まちづくりグループに登録。

ステップ 2 地域の実態調査と検討。路線計画やバス停位置の検討。アンケート調査。運行ルート・バス停の確定。利用促進策の検討・実施。調査検討に際し専門家の派遣については、「地域まちづくり支援制度」の

対象。

ステップ3 実証運行。実証運行への支援。

ステップ4 本格運行。事業採算性に目処が立つと交通事業者が判断した場合、必要に応じて、地域公共交通会議を経て、本格運行。

3) 地域交通サポート事業の経緯

横浜市の地域交通施策については、2000年代に入ってから、公共交通を取り巻く環境の変化に対応するため、「おでかけサポートバスモデル事業」を開始したが、様々な課題があったため、横浜の新しい交通政策検討委員会による「横浜の新しい交通政策への提言」（2007年3月）を受け、生活に密着した交通手段の導入に向けた地域の主体的な取り組みがスムーズに進むように、地域交通サポート事業を、2007年度より制度化した。

地域交通サポート事業は、意向調査や採算性を検討した上で、実証運行し、本格運行に移行する。取組手法には、新たなバス路線導入、既存バス路線の再編・増便等改善、新たなワゴン車導入、「ボランティアバス」（地域の共助による移動手段）導入、地域貢献送迎バス導入の5手法があり、17地区で本格運行中である。さらに、実証運行中が1地区、実証実験が2地区で行われている。

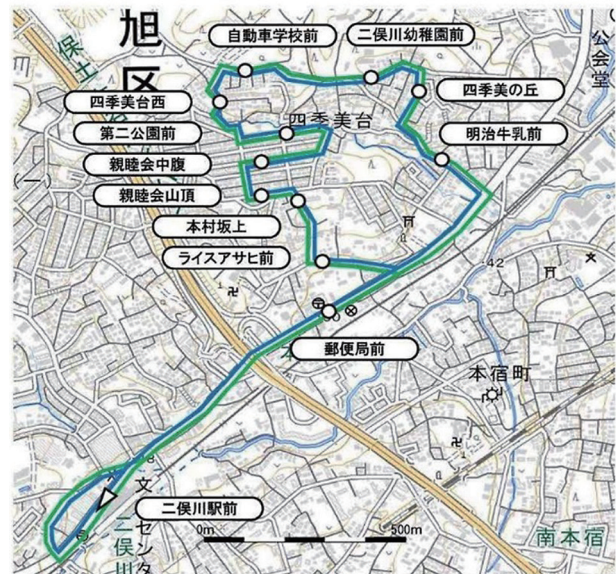
取組手法の一つである「地域貢献送迎バス」は、一例では食品小売り事業者と連携し、お買い物バスの空席を活用して、対象地区の居住者の日常的な移動手段として、誰もが利用できる仕組みとなっている。

4) 事例 — 「四季めぐり号」について

2013年4月から、本格運行されたが、2018年10月に運行廃止となるものの、2019年10月から新たな実証運行を開始し、2020年7月から本格運行となる。

ワゴン型車両の定員9名の乗り合いバスである。急な坂道が多く、道路幅員が狭い四季美台地区・今川地区の居住者にとっては、大切な移動手段である。

旭区の高台をめぐる「四季めぐり号」の路線



（図は横浜市 HP より引用。記載内容は同 HP を参照）

(2) 福祉有償運送について

福祉有償運送は、2006年の道路運送法改正によって創設された「自家用有償旅客運送」の一つである。制度創設以来、市町村が実施する「市町村運営有償運送」の「市町村福祉輸送」と、NPO法人や社会福祉法人等が実施する「福祉有償運送」に分かれていたが、2020年の法改正により、一つに統合され「福祉有償運送」になった。

少子高齢社会を迎える中で、移動支援のニーズの増加と多様化にどのように対応していくかが課題となる。要介護・要支援者数は、この15年ほどで大きく増加しており、福祉有償運送の果たす役割は県内でも重要である。

4 公共交通の価値

人口900万人を超える神奈川県で、少子高齢社会への対応は喫緊の課題である。これまで各自治体の事例を見てきたように、地域住民の移動手段を確保するために、住民参加のもとに、事業者や専門家も加わり、地域の公共交通を検討する場は設けられ、様々な提

案・協議のもとに、具体的な実証が行われ、政策として実施されてきていることが理解できた。改めて、公共交通の果たす役割の重要性が示されたのではないかと考える。そこで、公共交通の価値という観点で、これまで論じられた公共交通についての論考等を参考に、いくつかの観点から整理した。

(1) 自家用自動車交通に依拠せずに活動できる都市をめざす

都市づくりをどのように進めるかということを検討するときに、都市の自然的・地形的な立地条件をふまえ、都市の軸となるところはどこか、都市の拠点となるところはどこかということについて都市全体を俯瞰し、都市構造をどのような方向にもっていくべきかを考える。

著者が携わった藤沢市の都市マスタープランにおいて、将来構造の交通体系について、次のような考え方を示している。

“交通軸の形成にあたっては、公共交通不便地域の解消やバスを含めた公共交通の充実とともに、歩行者や自転車が安全で快適に利用できる歩行空間や道路空間の改善・確保に取り組み、自家用自動車交通のみに依拠せずに活動できる都市をめざします。”

この考え方は、まさに少子高齢社会、環境共生、コミュニティの再生が重要なテーマとなるこれからの地域社会における居住者一人一人の移動の保障にもとづいている。

第2回研究会における・中村文彦先生の講話においても、「自動車に頼らないまちづくり」の重要性が主唱された。

「自家用自動車交通に依拠せずに活動できる都市をめざす」という考え方は、公共交通が都市において果たす役割は重要であり、まちづくりが目指すべき方向の一つとしても、価値があると言える。

(2) 公共交通政策の責任

次に、公共交通について、自治体が果たすべき責任はどのように考えればよいのだろうか。公共交通には価値があることはわかるが、その担い手は民間企業でもよいとも言える。実際に初期の鉄道は民営鉄道が主流であったし、バス事業は民営バスが主であり、そのために需給調整が起きていると言える。

しかしながら、公共交通の価値ということ踏まえると、公共交通事業の担い手は、国や自治体が担わなくても、その政策の責任は自治体や国にあると考える。このように公共交通の意義を考察した研究者は過去に多い。

その一端を紹介したい。

第一に、高度成長期に日本の都市問題が激化した時に、『日本の都市政策』（有斐閣）を著した柴田徳衛氏は、次のように述べている。

・柴田徳衛 ※『日本の都市政策』より

居住の場と職場との接近をはかることができれば、それだけ同時に都市交通問題の解決に通じる。(中略) 職場をはじめ、生活の利便に供する施設をできるだけ居住の場に近く配置し、より少なく動くことでより多くの便益が得られるようにし、交通量が少なくすむほど「よい交通」といった考え方が出されねばなるまい。(中略) 安全、省資源的で社会的に低コストな公共交通機関を今一度復位させ、優先整備し(そこに公共資金も大きく投入し)、よりよい都市環境を目標とする二重の意味での「よい交通」をつくりださなければならない。

第二に、横浜市の都市政策プランナーであった、田村明氏は『現代都市政策Ⅷ 都市の装置』（岩波書店）に掲載された論文で、次のように述べている。

・田村明

交通は、都市の市民生活を維持するための施設で都市装置と呼ぶ。

都市および都市的生活形態の中で、生活し、活動する市民や事業体の共同の需要に応じ、都市活動を維持し、能率化し、快適化するために欠くことのできない基幹的装置・設備施設の有機的総合体系である。

都市装置は地域性が強いことから、地域に総合的責任を持ちうる自治体の管理によることが合理的であること、市民の共同利用装置ということから、市民的な管理が必要であり、市民参加の具体的課題としている。

都市装置の中でも上下水道とは違って、日常的に触れていることが多いので、市民生活との関りでは、実感できる距離にあり、身近に考えることができる。

第三に、経済学者の宇沢弘文氏は、『経済学は人類を幸福にできるか』『社会的共通資本』（岩波新書）において、次のように述べている。

・宇沢弘文

社会的共通資本には、自然環境、社会的インフラストラクチャー、制度資本という三つの範疇がある。交通機関は、社会的インフラストラクチャーに入る。

交通機関は、社会全体にとっての共通の資産として、社会的に管理・運営されなければならない。地域の市民生活の向上に責任を持つ自治体としては、当然に関わるべき対象である。

このように、日本の都市政策について、実践者であり理論家であり、市民とともに歩んだ三名の学者の方々からは多くのことを学ばせていただいているが、交通問題・交通政策について、自治体に関わり、責任を持つことは、市民生活の向上のために当然であることを強調されていることは、決して偶然ではないし、理があることである。

そのようなことを踏まえ、「自治体は交通機関の整備、地域の公共交通の整備促進には、市民生活向上の視点から責任がある」ことを改めて確認したい。

（3）環境の視点

公共交通の三つ目の価値として、「環境の視点」をあげる。環境都市として知られるドイツのフライブルグ市の政策を紹介したい。

1) 環境都市：フライブルグ

共通運賃制や地域定期券（環境定期）の導入、トランジットモール等の道路交通規制、自転車利用促進、マイカー・駐車場規制など、環境の視点から総合的な交通施策を展開している。

総合的な交通施策を担うのが、交通事業者の連合組織たる運輸連合と自治体の連合体たる目的広域連合である。このドイツの運輸連合は、日本の自治体が今後の交通政策を推進していく手法として、大いに参考になるのではないだろうか。

<参考> 公共交通の使いやすいまちづくり

☆前田成子氏の講演の紹介

前田氏はフライブルグ市経済観光公社業務代行として、同市の環境セミナーの窓口として20年以上にわたり活躍されている。

前田氏が名古屋市で行った「公共交通の使いやすいまちづくり」という講演の一端を紹介する。（『前田成子のフライブルグ環境レポート・名古屋市モビリティマネジメント紹介ページより』）

<講演>

ドイツの南西、スイス、フランスとの国境地帯に位置し、西側にライン河、東側に黒い森（シュヴァルツヴァルト）を控え自然に恵まれたフライブルクは、人口21万人の都市で、ドイツで一番壮麗な美しい塔をもつと言われる。ミュンスター大聖堂を中心に中世の美しい街並みが広がり、ハプスブルガー家統治のオーストリア気風を今でも偲ばせる典雅な趣

のある街である。

現在では、「環境首都」として広く知られるフライブルクだが、1960年代にはマイカー人口の増加により、街の中心部で交通渋滞が深刻化し、排気ガスによる大気汚染や酸性雨による森の樹木の枯死が問題となった。また、人口の急増に伴う郊外の住宅地開発により、住民の多くが街の中心から自然の豊かな郊外へ流出し人口が減り始めた。

こうした環境問題や街の衰退と1970年代に近郊で持ち上がった原発建設計画への反対運動による環境意識の高まりを背景に、フライブルクでは交通施策をはじめとする様々な取り組みが行われてきた。歴史的な美しい街並みのもと、歩くのが楽しい街、快適な公共交通、自転車の街というコンセプトで進められた。この考え方は、神奈川での地域交通を考える際に大いに参考になると思う。

2) これからの地球環境の重要性に向けて

地球の気候温暖化対策に向けて、CO₂の増加を抑止するためあらゆる手段が考えられている。近年の局地的な豪雨をはじめとする異常気象は、CO₂の上昇と密接な関係がある。この気候変動に対応するため、世界では、多種多様な経験と知見から、その対応策が求められている。

一国の一地域の環境問題についての取り組みは、決して大きなものではないが、おそらく一歩ずつ経験が積み重ねられ、地球全体の温暖化対策に結びつくと考える。公共交通政策は、地球環境のために重要なことであることを認識しておきたい。

(4) まちづくりにおける役割

ーコンパクトシティについてー

人口減少社会、少子超高齢社会を見据え、都市の縮退、縮小が切実な課題となっている。公共施設のありかた、市街地全体のコンパクト化、交通問題など、様々な考え方が提起さ

れている。その手法としては、民間の力を借りる事例も多い。

国は、都市の縮退への対応として、コンパクトシティ化を進めている。この考え方に現代の流行の方策として、すぐに飛びつくのではなく、自治体の市民主体の都市づくりを推進する上で本当に必要なかどうか、十分に検討したうえで、必要ならば国の制度を大いに活用するのは望ましい。

コンパクトシティのまちづくりについては、都市の交通政策をどのように進めていくべきか、環境負荷の低減や防災対策をどのように進めるかという課題もある。公共交通政策に取り組む上では、十分に検討しておく必要があると考える。

そして、コンパクトシティのような都市づくりに重要なことは、市民の合意形成である。都市のコンパクト化、市民の居住と移動の対策、まちの活性化などについては、市民参加による十分な合意形成が求められる。それは、都市機能施設や交通基盤などは市民にとって重要な都市装置だからである。また、居住の場と働く場を近くし、都市のなかでその機能が果たせることは、職住近接という考え方に近いと言える。

改めて、コンパクト化、交通問題、民間との連携、合意形成、市民参加など様々な課題を検討する必要がある。

5 地域交通をどのように捉えたらよいか

地域交通をどのように捉えたらよいか、県内の事例を二つ紹介しておきたい。

若葉台団地は、人口減少問題研究会の現地調査で幾度となく訪れ、聞き取りを行った団地である。

もう一例は筆者が居住している藤沢市内にある湘南ライフタウンである。この地域は藤沢市内で最も高齢化率が高い地域である。

この二つの地域の地域交通の面からの取り組みを紹介し、少子高齢社会における交通問題を考える入口としたい。

(1) 若葉台団地の事例

1) 地域巡回バス



コミュニティバスわかば号



オンデマンドバス実証実験

(出所) 若葉台団地ウェブサイト

地域交通の充実を目的に、2011年から地域巡回バス（コミュニティバスわかば号）の運行を開始し、2019年度には約3万人の利用があった。また、2019年度から新たな取り組みとしてオンデマンドバスの実証実験も開始し、地域住民の交通手段の充実に寄与している。

2) 地域のマスタープラン

2017年3月に策定した地域のマスタープラン（横浜若葉台みらいづくりプラン）は、「世代をつなぎ 未来をひらく 持続循環型まちづくり」を基本目標として、中心街（商店街）の活性化、子育て環境の整備、地域住民の健康増進・福祉の充実、地域外からの住み替え支援、情報発信、エリアマネジメントなどの取組指針を策定しており、地域住民とともに具体的な取り組みを進めている。また、2019年8月には「まち」の情報発信拠点として「わかまちインフォメーション」を設置した。



若葉台案内図



まちづくりセンター



コミュニティバス停
(出所) 筆者撮影



丘陵地・坂が多い

3) 運行情報の見える化

～若葉台地区のコミュニティバス～

横浜市の若葉台団地は、神奈川県住宅供給公社が開発した団地で、約6300戸約1万4千人が暮らしている。入居から約40年たち、住民の減少に加え、高齢化が急速に進んでいる。団地から最寄り駅までは路線バスが多数あるが、団地内の移動は、無料のコミュニティバスが運行されている。その運行ルートやバスの位置をリアルタイムで表示するディスプレイを設置するとともに、スマートフォンなどでも見られるようにしようという試みである。

(2) 湘南ライフタウンの事例

1) 状況

湘南ライフタウンは、高度経済成長期以降の急激な人口増加による無秩序な市街化を防ぐため、1971年に区画整理事業として着手され、誕生したまちである。

豊かな自然条件を活かし、都市と農業の調和するまちを目指した。当初のまちのコンセプトは黒川紀章氏が作り、幹線道路の交差はT字路を基本とし、幹線街路で囲まれたエリアは、クルドサックの考え方を活かした生活道路中心の交通であり、住宅地には緑道が配置

されている。

2002年当時の高齢化率は8.8%であったが、同一時期に、家族構成が似ている世帯が戸建て住宅、共同住宅に移り住んだため、高齢化が急激に進んでいる。2022年4月の地区内人口は、約32000人で、高齢化率は33%で、市内13地区において最も高い。

そのため、高齢化問題を早くから指摘する住民が多く、将来の湘南ライフタウンをどのような街にしたら良いかを、住民が中心になって、将来のまちづくりを検討するために、「湘南大庭の未来を考える会議」を行政と連携して設置し、検討を重ねている。

2) 交通について

当初の計画では、辻堂駅から新交通システムを導入する計画であったが、ガイドウェイバス構想は実現していない。連節バスが、幹線交通の役割を果たしている。連節バスは、辻堂～ライフタウン～湘南台間を結び、藤沢市の鉄道空白地の連携の向上に資している。

JR、小田急、連節バスによる、藤沢ー湘南台ーライフタウンー辻堂をつなぐ交通は、藤沢市の都市拠点をつぶ交通幹線ともいえる。この幹線を中心に、最寄りの鉄道駅や幹線バスの拠点への結びつきが、地域交通の充実としても重要となる。



湘南大庭市民センター



幹線道路の状況

(出所)筆者撮影

また、ライフタウンのエリア内では、域内交通をどのように構築するかが課題と言える。住民の転入、転出が少なく、やや活力が弱まっていると思われるので、魅力をどのように醸し出すかが重要である。

6 問題提起

移動することは、人々が生活するうえで欠かせない行動である。食するために、働くために、学ぶために、健康に生きるために、人生を豊かにするために欠かせない。その移動については、人々が住み、働き、学び、暮らすために、どのレベルでの移動の保障が必要かは、様々な考えがある。地域レベル、自治体レベル、自治体を超えた都市圏レベルなど様々であると思う。

しかし、どのレベルであるにせよ、公共交通を整備することは自治体としての責任であると考えられる。そこで、地域交通の視点から地域の人口減少問題に取り組むために、次の各事項を提案させていただき、まとめとしたい。

- ①2020 国勢調査の結果や住民基本台帳の人口動態などを参考にし、県レベル、市区町村レベル、地区レベルの人口の動きを分析し、特徴を把握する。
- ②市区町村ごとに、公共交通不便地域を把握し、交通のあり方を検討する。規制緩和の対応から、IT時代に入り新たな取り組みの動きに着目する。
- ③横浜市の取り組みは、地域の実情をよく把握し、市民との協働で実施していることを学ぶ。
- ④県内に多い大規模団地における、鉄道駅へのアクセスと高齢化による団地エリア内交通の充実化に学ぶ。
- ⑤開発面積が広大なニュータウンにおける鉄道駅への交通体系とニュータウンエリア内交通の連関性とその構築を検討する。
- ⑥地域共生社会における交通サービスのあり方について、多様な手段を検討する。
- ⑦鉄道駅へのアクセス改善の考え方とまちづくりを検討する。

コンパクトシティの実現と人口減少問題

定量的手法を用いたコンパクトシティの実現可能性の分析

日本大学理工学部交通システム工学科助手 菊池 浩紀

1. はじめに

我が国の人口増加率は、1975年以降1.0%（年率）を下回り、2000年代以降はマイナス成長を続けていることから、将来的には多くの都市で人口が減少すると予想されている¹⁾²⁾。多くの都市は、第二次世界大戦後の1950年代に急激な人口増加や経済成長の中で発展し、低密度な都市部が大きく拡大したが、人口減少により現在の都市形態を維持することが難しくなっている。こうした問題を解決するために、我が国の政府は2014年に公共交通機関を軸に都市をコンパクトにする「立地適正化計画」を策定し、その計画の中で「コンパクト・プラス・ネットワーク」を実現するために、公共交通機関の駅から徒歩圏内に都市機能施設や住宅地を設けるなど、コンパクトシティの実現を推進している³⁾。しかし、現在の都市形態からコンパクトシティの実現には、長い年月がかかると予想され、この実現過程では、都市のサービスレベルや財政が維持できるのか、コンパクトシティの実現に向けたコストはどのように負担するのかという課題が残る。

そこで、本稿ではコンパクトシティの実現過程における都市サービスレベルと都市財政に着目し、土地利用・交通モデルを用いた政策シナリオのシミュレーションによる結果か

ら、人口減少すると想定される都市におけるコンパクトシティの実現可能性を定量的に分析した。

2. 分析手法

(1) 分析の流れ

本稿では、下記の流れで土地利用・交通モデルを用いてコンパクトシティの実現可能性を定量的に分析した。初めに、対象都市として東京都市圏の政令指定都市である千葉市を選定し、土地利用・交通モデルの適用に必要なデータを収集した。次に、シナリオ評価を行うために、土地利用・交通モデルとして、Pfaffenbichler⁴⁾が開発した Metropolitan Activity Relocation Simulator (MARS)を選定した。MARSは、システムダイナミクス(SD)の原理に基づいて、都市部における立地と交通行動の関係を動的にかつ空間的に構築したものである。そして、既存研究や千葉市の立地適正化計画に基づいて、コンパクトシティの実現を目指した4種類のシナリオを設定し、MARSを用いて動学的シミュレーションを行った。最後に、人口減少下の都市でのコンパクトシティの実現可能性を検討するため、各シナリオにおける都市サービスレベルと都市財政のシミュレーションを分析し、コンパクトシティの実現可能性を定量的に示した。

(2) モデルの概要

MARS は、SD の原理に基づく土地利用・交通モデルの一つであり、土地利用と交通に関する長期的な政策を評価するために欧州を中心に多くの都市で広く適用されている⁵⁾⁶⁾⁷⁾。

図 1 に示すように、MARS は都市における居住地と就業地に関する都市活動を動的にシミュレーションすることが可能であり、交通サブモデル及び土地利用サブモデルの 2 種類のサブモデルで構築される。交通サブモデルは、トリップ生成、トリップ分布、モード選択からなる旅客輸送モジュールが含まれ、これらは、徒歩、自転車、自動車、公共交通機関（バス、鉄道）という様々な交通モードについてシミュレーション可能である。土地利用サブモデルでは、異なるゾーン内の新しい住宅と就業地の開発が推定される。また、MARS の外生変数として、人口動態、経済成長、交通データ、土地利用開発などがあり、政策評価項目の例として、利用者便益、事業者コスト、投資コスト、CO₂ 排出量、交通事故などが挙げられる。

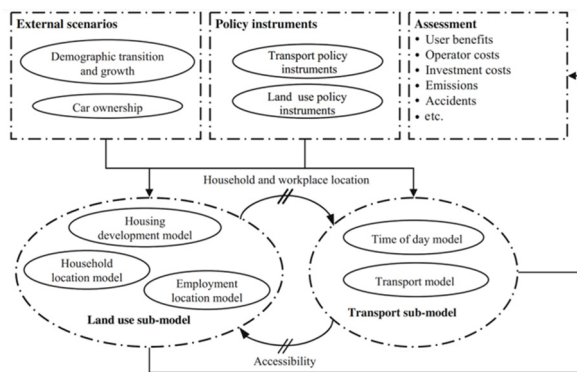


図 1 MARS のモデル構成⁸⁾

人口減少する都市でのコンパクトシティの実現可能性を示すためには、政策の実施による都市サービスや都市財政の長期的な分析が不可欠であるが、Pfaffenbichler が開発した当初の MARS では都市が人口減少などで縮小することを考慮できていない。そこで、本稿で

は当初の MARS に「都市サービス」と「都市財政」の 2 種類のモジュールを図 2 に示すように追加した。これらのモジュールは、図 1 の土地利用サブモデルと相互作用している。都市サービスモジュールは、土地利用サブモデルと「住民」と「魅力」を用いて相互作用し、公共施設の密度によって各ゾーンの魅力が変化し、最も魅力的なゾーンに人々が移動するように定義した。また、都市財政モジュールは、コンパクトシティの実現と維持に必要なコストと補助金を基に土地利用サブモデルと相互作用すると定義した。なお、各モジュール構成に関する詳細は、筆者のこれまでの研究成果⁹⁾を参照されたい。

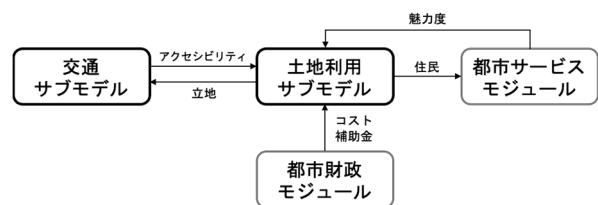


図 2 MARS と 2 種類のモジュール⁹⁾

(3) 対象都市の概要

千葉市は 6 つの区（中央区、花見川区、稲毛区、若葉区、緑区、美浜区）で構成されており、面積は 272.08 km²、2023 年現在の人口は約 98 万人であり、約 46 万世帯である¹⁰⁾。千葉市の人口は 1950 年代から増加していたが、この 30 年間で生産年齢人口の高齢化が進み、若年人口比率が減少している。1960 年代から 1980 年代にかけて都市と経済の急成長を遂げ、1960 年代には鉄道沿線の市街地が開発され、その後、徐々に郊外部へと拡大している。2019 年には、公共交通ネットワークと一体となってコンパクトシティを目指す「千葉市立地適正化計画」が策定された。千葉市の交通ネットワークとして、鉄道は市内と首都圏を結び、多くの居住者が東京都心部や千葉市都心部へ通勤している。モノレールとバスは、郊外部

の住宅地と鉄道駅を結んでいる。しかし、千葉市は首都圏の他の政令指定都市と比較して自動車の割合が高いため、公共交通ネットワークが郊外部の住宅地を十分に網羅できておらず、公共交通機関の沿線を市街地として開発する必要がある。

一方、図3は千葉の公共施設を示したものである。本稿では、行政施設、図書館、公民館、集会施設の4種類の施設(101施設)を対象とし、これらの施設は市内に分散して立地している。

また、東京都市圏パーソントリップ調査に基づいて都市全体を空間的に24の交通分析ゾーン(TAZ)に分割した(図3)。

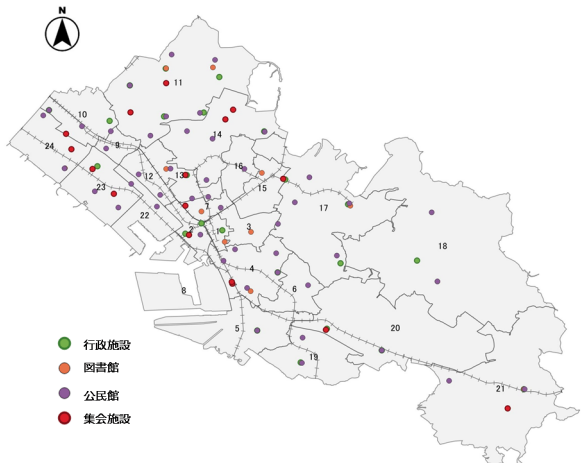


図3 対象とする公共施設と交通分析ゾーン

(4) 政策とシナリオ

千葉市が策定する立地適正化計画¹¹⁾では、都市機能(公共施設や商業施設、住宅)の集約を無理なく進めるための政策提言がなされている。特に、公共交通機関の沿線に地区拠点を設け、都市機能を集約し、郊外部からその拠点到住民を移住させ、2040年までにコンパクトシティの実現を目指している。本稿では、上記の立地適正化計画に基づいて、表1に示す4種類のシナリオ(I~IV)を設定し、長期的な政策を評価した。表1において、各シナリオの目標とする都市形態とその都市形態の達成

のために必要な政策アクションを示している。なお、人口や公共施設の異なる集約形態によるコンパクトシティの実現可能性の違いを評価するために、2種類の目指す都市像を設定した。まず、都心部を高密度に開発するコンパクトシティを想定した一極集約型都市である。この都市は、郊外部ゾーンから都心部ゾーンに都市機能が集約され、それぞれのアクセス可能な地域に複数の公共施設が存在するが、都心部ゾーン全体の集約可能面積は多極集約型都市よりも小さいコンパクトシティである。一方、鉄道駅などの拠点を高密度に開発し、コンパクトシティの実現を目標とした多極集約型都市である。この都市は、郊外部ゾーンから地域拠点ゾーンへ都市機能と鉄道駅を集約したものであり、一極集約型都市よりも地域拠点ゾーンにおける集約可能面積が大きいコンパクトシティである。

また、図3に示す公共施設と住宅地を集約及び除却することで、公共施設の維持管理コストを削減し、都市サービスレベルを維持するために必要な政策を設定した。

上記の政策設定を踏まえたシナリオの詳細を表1に示す。シナリオIは、将来の土地利用や公共交通機関の開発傾向が過去と同様であり、コンパクトシティの実現に向けた政策が実施されない想定したベースラインのシナリオである。シナリオIIは、過去5年間で利用者が50%減少した公共施設を除却し、公共施設維持費の削減を目指す。住民を都心部に集約しないと仮定した。シナリオIIIは、公共施設と居住者を都心部ゾーンに集約し、郊外部ゾーンの居住者には都市サービスレベルを段階的に低下させるために、移住補助金の支援によるコンパクトシティ政策を実施すると仮定した。シナリオIVは、コンパクトシティ政策と自治体からの移住補助金を利用して、公共施設と居住者を地域拠点ゾーンに移転させると仮定した。

表1 政策及びシナリオの一覧

シナリオ	目標とする都市形態	具体的な政策アクション
I	趨勢型都市	<ul style="list-style-type: none"> 政策は実施しないため、住民の集約や公共施設の集約および除却はなし
II	公共施設削減型都市	<ul style="list-style-type: none"> 過去5年の公共施設利用者数と比較し、その利用者数が半減した場合は施設が立地するゾーンに関係なく除却
III	一極集約型都市	<ul style="list-style-type: none"> 移住インセンティブ（補助金等）を用いて都心部ゾーンへの居住者を集約 都心部ゾーンへの公共施設の集約および除却
IV	多極集約型都市	<ul style="list-style-type: none"> 移住インセンティブ（補助金等）を用いて地域拠点ゾーンへの居住者を集約 地域拠点ゾーンへの公共施設の集約および除却

3. 分析結果

(1) 公共施設サービス量

公共施設サービス量は、中村ら¹²⁾の研究に基づいて、各ゾーンにおける1人あたりのアクセス圏内の公共施設の延床面積の合計を示している。なお、本稿における各施設のアクセス圏内の範囲は、3 km（行政施設）、5 km（図書館）、10 km（集会施設）、1.5 km（公民館）と定義した。

上記の定義に基づき MARS でシミュレーションを行った各シナリオの公共施設サービス量を図4に示す。シナリオ I では、公共施設の除却や集約を行わないため、各ゾーンの公共施設密度は大きく変化していない。この結果、対象とする千葉市では1km²あたり1.0未満のゾーンが多いことがわかり、特に郊外部ゾーンは公共施設が不足していること明らかになった。シナリオ II では、2040年頃にはシナリオ I と同じ傾向であることが明らかになった。しかし、2040年以降は一部のゾーンが政策実施により公共施設数が減少し、それに伴い公共施設密度が低下することが明らかになった。なお、居住者数の減少により、一部のゾーンで公共施設の利用者数が減少し、不要となっ

た公共施設は除却された。また、シナリオ III では、都心部ゾーンに公共施設が集約されるため、郊外部ゾーンの公共施設の密度は大きく減少する。特に、郊外部ゾーンでは公共施設サービス量が0となるゾーンもあり、都心部ゾーンとの差が大きくなることがわかる。シナリオ IV もシナリオ III と同様に、地域拠点ゾーンへの集約により一部の郊外部ゾーンで公共施設密度が大きく減少しているが、各ゾーン内に少なくとも1つの公共施設があり、公共施設サービス量が0であるゾーンは存在しない。この理由は、集約可能ゾーンの面積がシナリオ III よりも多いからである。

(2) 都市財政

本稿では、都市財政は地方自治体における税金の歳出入とした。都市財政は様々な種類の税金からの収入があるが、本分析ではコンパクトシティの実現によって影響を受けることが想定される個人住民税および固定資産税（土地および家屋）を対象とした。また、支出も一般的に総務費や民生費、社会福祉費など多種類にわたるが、本分析ではコンパクトシティの実現可能性の分析のために、その実現において必要な費用（公共施設維持管理費用、

公共施設除却費用、人工造林化費用、都心部移住補助金、郊外部撤退費用補助金)とした。

図5は、税金の歳出入のシミュレーション結果である。上段は各年の歳入、下段は歳出、赤線は歳入に占める歳出の割合を示している。シナリオ I と II は、2024 年から歳入が減少しても、大規模修繕や建て替えの費用が増加するため、歳出割合が増加することが分かった。2052 年には、収入に対する支出の割合が約 23%まで上昇するが自治体が個人住民税や固定資産税から公共施設を維持できることが分かる。また、シナリオ II では、過去 5 年間で利用者が 50%減少した公共施設の維持管理費が削減されたが、削減された維持管理費は少

額であり、シナリオ I と比較して大きな変化がないことがわかった。シナリオ III は、コンパクトシティ政策による都心部ゾーンへの集約を実施することで、居住者の都心部ゾーンへの移転に伴う補助金や撤退地域の施設の取り壊しによって支出が増加した。なお、政策実施後の税収額における税支出額は大きく、政策実施直後の 2022 年には最大で約 70%に達することがわかる。シナリオ IV における支出の比率は、シナリオ III よりも小さく、2022 年には約 43%となった。しかし、税金の支出割合は徐々に減少するが、大規模修繕や再建の費用は増加することが明らかになった。

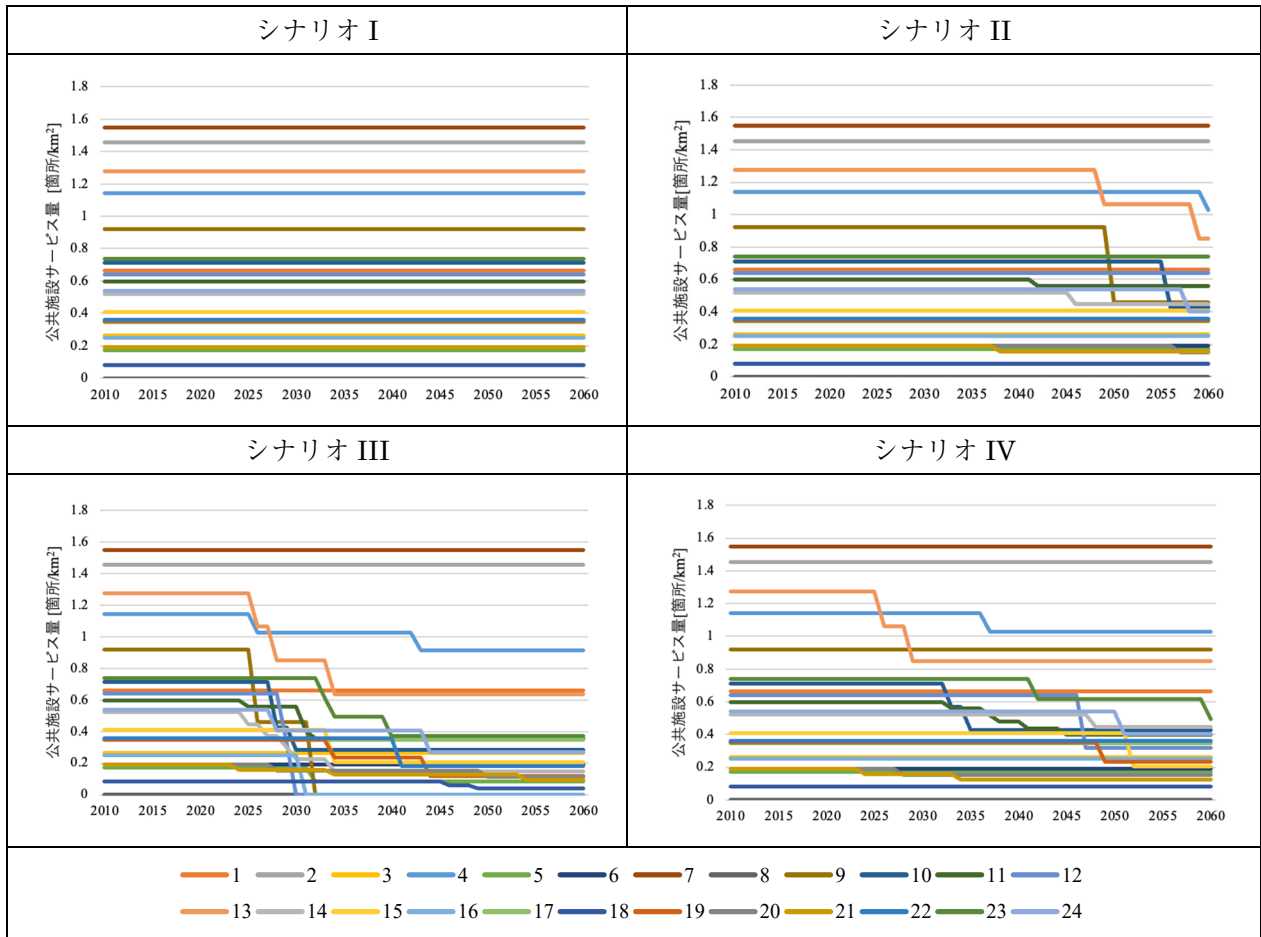


図4 公共施設サービス量のシミュレーション結果 (シナリオ別)

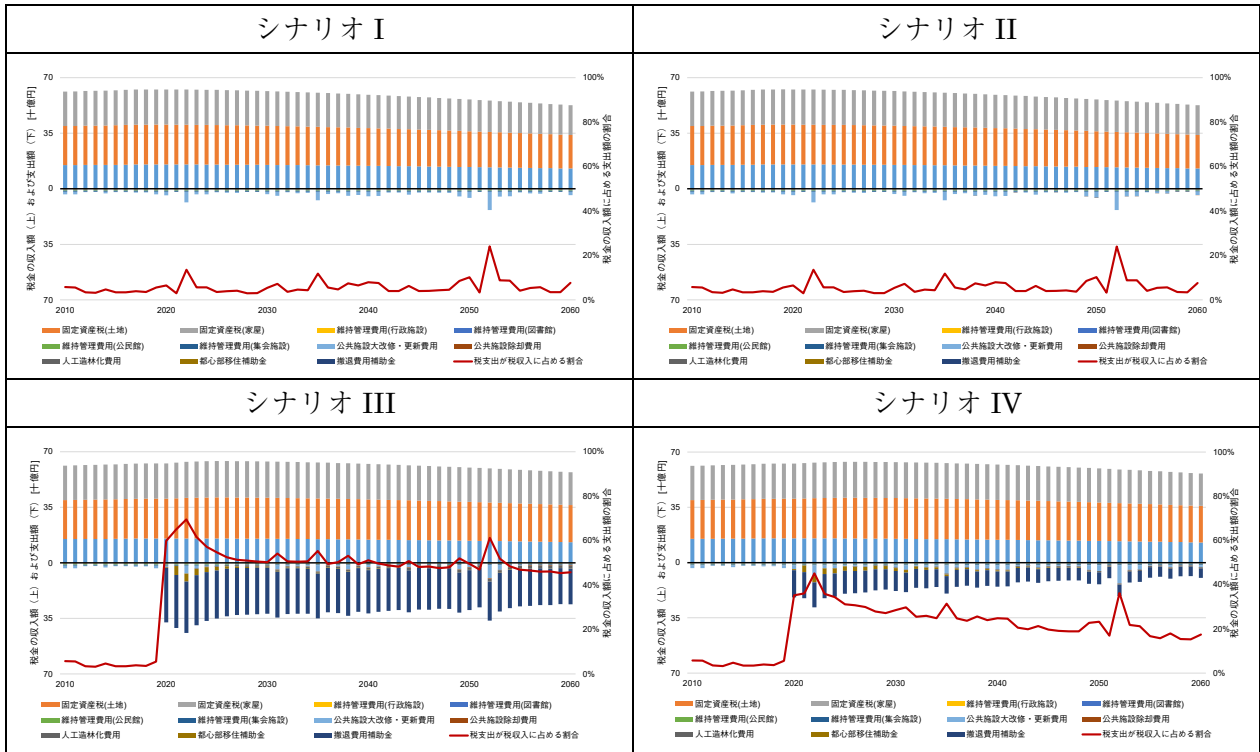


図5 税金の歳出入のシミュレーション結果（シナリオ別）

4. おわりに

本稿では、人口減少が予想される都市を対象として、土地利用・交通モデルの一つである MARS を用いて、コンパクトシティの実現可能性について定量的に分析した。コンパクトシティの実現に向けた政策をシミュレーションするために、当初開発された MARS に都市サービス及び都市財政に関するモジュールを追加し、公共施設サービス量及び税金の歳出入を4種類のシナリオ別に分析した。

その結果、コンパクトシティの実現に至るまでの過程では、様々な課題があることが明らかになった。まず、都市サービスレベルに関しては、郊外部のゾーンにおける公共施設の密度を低下させることが明らかになった。主な理由として、コンパクトシティに関する政策の実施によって、郊外部ゾーンの居住者が都心部ゾーンに集約され、公共施設の利用率が減少し、公共施設の除却が進み公共施設の密度が低下するためである。

一方、都市財政に関しては、税金の歳出入に着目すると、コンパクトシティに関連する政策を実施することにより、郊外から都市部への転入を促すために補助金を支給するため、当初は大きな自治体財政負担が発生することが明らかになり、自治体の財政負担も大きいことがわかった。

本稿の示唆として、コンパクトシティの実現、都市サービスレベルや都市財政にプラスの効果をもたらすと既に多くの研究において認識されており、人口減少が想定される都市においても、都市部の住民に公共サービスをより効率的に提供することを可能にする一つの解決策になると考えられる。しかし、コンパクトシティの実現に関する政策について長期的な評価を行った結果として、人口が減少する縮小都市においては、政策実施費用の負担が大きいことが明らかになり、限られた予算の中で行政はコンパクトシティをどのように実現していくべきなのか課題が残る。

参考文献

- 1) The World Bank. Population Growth (annual %) – Japan.
<https://data.worldbank.org/indicator/SS.POP.GROW?locations=JP>.
- 2) Fukuda, K. Population Growth and Local Public Finance in Japanese Cities. *Applied Economics*, 44, 1941-1949, 2012.
- 3) 国土交通省：立地適正化計画の意義と役割～コンパクトシティ・プラス・ネットワークの推進～.
https://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network2.html.
- 4) Pfaffenbichler, P. The Strategic, Dynamic and Integrated Urban Land Use and Transport Model MARS (Metropolitan Activity Relocation Simulator): Development, Testing and Application. PhD. Thesis of Vienna University of Technology, 2003.
- 5) Yang, W., Andres, M., Floridea, D. C. Assessing the Accessibility Impact of Transport Policy by a Land-use and Transport Interaction Model – The Case of Madrid. *Computers, Environment and Urban Systems*, 49, 126-135, 2015.
- 6) Alonso, A., Monzón, A., Wang, Y. Modelling Land Use and Transport Policies to Measure Their Contribution to Urban Challenges: The Case of Madrid. *Sustainability*, 9(3), 378, 2017.
- 7) Emberger, G., Pfaffenbichler, P. A Quantitative Analysis of Potential Impacts of Automated Vehicles in Austria using a Dynamic Integrated Land Use and Transport Interaction Model. *Transport Policy*, 98, 57-67, 2020.
- 8) Pfaffenbichler, P., Emberger, G., Shepherd, S. The Integrated Dynamic Land Use and Transport Model MARS. *Networks and Spatial Economics*, 8, 183-200, 2008.
- 9) Kikuchi, H., Emberger, G., Ishida, H., Fukuda, A., Kobayakawa, S. Dynamic Simulations of Compact City Development to Counter Future Population Decline. *Cities*, 127, 103753, 2022.
- 10) 千葉市：千葉市の人口データ.
<https://www.city.chiba.jp/sogoseisaku/sogoseisaku/kikaku/tokei/top.html>.
- 11) 千葉市：千葉市立地適正化計画.
<https://www.city.chiba.jp/toshi/seisaku/compactcity.html>.
- 12) 中村圭吾, 村木美貴：行政サービス維持の観点から見た公共施設削減の在り方に関する研究－小学校と市民文化系施設に着目して－, *日本都市計画学会都市計画論文集*, Vol.50, No.3, 1004-1009, 2015.

編集後記

本号は改題200号という節目の号にあたり、これまで当センターを支えていただいた皆様に感謝し、充実した内容でお届けしたいという編集部の思いを込めた。

柱の1つは、「地方自治の20年を振り返る」と題して2022年12月に開催した研究講師団会議における鼎談の記録である。自治体政治・行政の現場を見続けてきたお三方がそれぞれどこに注目してきたのか、その視点自体が興味深い。地方自治の過去と現在をいかに捉え、未来へ向かっていくべきか、示唆に富んだ議論が展開されている。

もう1つの柱は、第4次人口減少問題研究会の記録である。人口減少問題はこれからの地方自治を考えていく上で避けては通れない課題であり、第4次の研究会では「人口減少社会のまちづくりと都市・地域内交通の現状と今後のあり方」について調査研究を行っている。本号では、MaaS、地域交通、コンパクトシティと多角的に議論してきた経過が分かるよう、第2回から第4回研究会の記録を一挙に掲載しているので、ご一読いただければ幸いである。

本号全体を通じて、地方自治の過去・現在・未来を考える内容で構成した。本誌では、地方自治の未来が明るいものとなるよう、今後とも積極的な問題提起、情報発信に努めていきたい。

私事で恐縮ですが、今年度末を以て、研究員を退任することになりました。私が自治研の世界に入って以来、長年にわたり、当センター関係者の皆様からご指導を賜り、自治の現場を起点に思考することの大切さを学ばせていただきました。ありがとうございました。

(野口 鉄平)

2023年2月25日

自治研かながわ月報第200号（2023年2月号、通算264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	佐野 充	編集人	野坂 智也	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		FAX 045(251)3199	
	https://kanagawa-jichiken.or.jp/		E-mail:kjk@kanagawa-jichiken.or.jp	

☆センターのウェブサイト (<https://kanagawa-jichiken.or.jp/>) をご利用ください。→



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 762 円+税) 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。