

# 「分権時代における基礎自治体の果たすべき役割」 ～真に豊かな国民生活のために～



全国市長会は4月11日、全国都市会館において、「全国市長会創立120周年記念市長フォーラム」を開催しました。

フォーラムでは、松浦正人全国市長会会長があいさつを行った後、第1部として東京大学名誉教授の西尾勝氏による基調講演が行われました。続いて、第2部として読売新聞東京本社編集委員の青山彰久氏がコーディネーターを、首都大学東京法学部教授の大杉覚氏、水谷・網走市長、森・富山市長、太田・豊田市長、久元・神戸市長、伊東・倉敷市長がパネリストを務めるパネルディスカッションが行われました。

ここでは、西尾勝氏による基調講演と、パネルディスカッションの様態をお届けします。

## 第1部 基調講演

### 「分権時代における 基礎自治体の果たすべき役割」 ～真に豊かな国民生活のために～



東京大学名誉教授  
にしお まさる  
**西尾 勝**

#### 厳しく制約された市の自治権

本日は、分権時代における基礎自治体の果たすべき役割に関連した話を3点ほどさせていただきますと思います。

1つ目のテーマは市の自治権の変遷についてです。日本の自治制度は、明治21年に制定公布され、翌年の明治22年に施行された市制町村制から始まります。この制度では町村には直接公選の議員からなる町村会が置かれ、この町村会が町村長を間接公選し、その町村長が町村会の議長を兼任する仕組みになっていました。また、町村会議員の選挙権は住民の中の日本国民であり、しかも満25歳以上の男子で、その町村内において地租、または直接国税を年額2円以上納める「公民」に限定されていました。その納税額の多少に応じて2等級

に区分をし、各級の公民が議員の半数をそれぞれ選挙する2等級選挙制が採用されていました。

これに対して、東京、京都、大阪の三大都市を除く「一般の市」には町村の場合と同様に市会設置が認められていたものの、市会議員の選挙制度については、公民を3等級に区分けする3等級選挙制度が用いられました。また、市長は市会による間接選挙ではなく、市会が推薦する3人の候補者の中から内務大臣が選任し、天皇陛下に上奏して、裁可を得る制度になっていました。いわば官選の市長であったということです。また、市長、市会が選ぶ助役2名、同じく市会が選ぶ名誉職参事会員6名で構成される「市参事会」が市の執行機関に位置付けられていました。つまり、市長は執行機関の長ではありませんでした。

さらに、東京、京都、大阪の三大都市は、一般の市と同様、市会を設置し、市会議員の選挙制度は3等級選挙制度であったものの、市長、助役は置かれませんでした。市長の職務は府知事が、助役の職務は府の書記官が担当する「三大都市特例」が適用されていました。

なぜ一般の市、さらには三大都市の都市制度は町村の制度以上に厳しく制約されたのでしょうか。当時、市と称することが許されたまちの大半

は、旧徳川幕藩体制下の各藩の城下町でした。明治維新とこれに続いた廃藩置県や版籍奉還の措置によって、それぞれ藩に属していた士族は一斉に失業者になりました。そういう旧士族たちが固まって住んでいたのがこの市と呼ばれたまちであり、その後もここが自由民権運動の拠点になっていきました。こうしたまちに自治権を与えたら、明治政府に反旗を翻すようなことが起こるのではないかと心配されたからこそ、自治権が制約されたわけです。

中でも東京、京都、大阪は徳川幕府の直轄地で、明治政府にとってもとりわけ重要な政治拠点でした。従って、この3市については自治をほとんど認めないという体制で日本の都市制度はスタートしました。

### 大正末期、市の自治権は町村並みに

しかし、このような差別を強制した制度は都市の自治権を不当に制約するものであるとの不満が高まり、その後は度重なる制度改正が行われました。

明治31年には東京、京都、大阪の3市にも市長と助役を置くことが認められるようになります。また、市の執行機関として市参事会が設置されることになりました。三大都市も一般の市と同様の制度になったのです。

さらに明治44年の市制町村制の改正では、市制と町村制が別途独立した法制度に分離されることになりました。それとともに、市制の改正が行われ、市参事会は副議決機関へとその性格が変えられます。ここで初めて執行機関の長は市長であり、それを補佐するのが助役であるという位置付

けになりました。

さらに、大正10年の市制の改正では、市会議員の選挙制度は3等級選挙制度から2等級選挙制度に改められ、同年の町村制の改正では、町村会議員の選挙制度が2等級選挙制度から等級のない平等選挙制度に改められました。

また、大正14年に、普通平等選挙が次期衆議院議員選挙から導入されることになったことに続いて、大正15年には地方選挙も普通平等選挙の対象になりました。それに合わせて、市長は市会による間接公選職となり、内務大臣による選任と天皇陛下による裁可は全面的に廃止されました。こうして大正期の末には市制と町村制の差別はほぼ完全になくなるに至りました。

ところが、市の関係者は、このように町村並みに自治権が拡充された程度ではとうてい満足できませんでした。やがて府県から大都市を独立させる、特別市構想の運動が猛烈に展開されることになりました。

しかし、この構想は当時の日本の中央集権体制の下で許容される余地はほとんどありませんでした。明治維新以来敗戦に至るまで日本の警察は一貫して国家警察だったからです。大都市が府県から完全に独立するということは、その都市だけ国家警察から抜けて、自治体警察を持たなければなりません。ところが、当時はそれが許される状況ではありませんでした。

### 特別市の挫折と政令指定都市制度の導入

日本国憲法と地方自治法はともに昭和22年5月3日に施行されました。新憲法の下でつくり直さ

れた地方自治法には、特別市に関する条文が挿入されていきました。当時は戦前の国家警察は完全に解体され、自治体警察制度に改められていましたので、特別市構想の実現は不可能ではありませんでした。そこで、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市が、特別市への昇格を求めて運動を始めましたが、これらの市を抱えている府県は一斉にこれに反対しました。

この対立に決着をつけるため、国は地方自治法を改正して、争いのもとになる特別市条項を削除する代わりに、現在の政令指定都市制度を新たに導入しました。以来、戦後の地方自治制度は、一応は安定して今日に至るわけですが、ご承知のように、最近、指定都市市長会は府県からの独立を目指した「特別自治市構想」を提唱しています。

果たしてこれは実現可能なことなのでしょうか。依然として多くの問題があると私は思っています。一つは警察の問題です。戦後、警察制度はいったん試みた市町村警察を取りやめ、都道府県警察に再編成されました。広域化した警察制度を再び分散化させることが果たして適切なのかという問題があります。

さらに、富や働き口が集中し、周辺のまちから人口を吸い寄せることで、都市は発展していくわけですが、その一方で周辺の市町村は、人口が減少し、経済力も低下していきます。そのため、都市の経済活動で生み出される富を配分し直さない限り、国政も自治政も成り立ちません。その観点から、わが国では、全国レベルでは地方交付税制度の下で、さらに都道府県内のレベルでは、大都市の住民が納める都道府県民税を基に、所得再分

配が行われています。この都道府県民税を大都市が自ら徴収してしまえば、この再配分機能がなくなってしまう。この点も大きな論点となるでしょう。

### 土地利用計画規制法の制定を目指す

2つ目のテーマは土地利用計画規制法の一元化についてです。これについては、私も第一次分権改革で努力したのですが、国土交通省と農林水産省の双方が分権化しなければ、成果は上がりません。結果的に、国土交通省が所管する都市計画関連の権限移譲は進みましたが、農林水産省が所管する農地法、農振法関連の権限移譲はあまり進みませんでした。進まなかった理由は、農林水産省が反対したからだけではありません。都道府県と市町村の間で意見の統一が図られなかったことも、その一因でした。

しかし、地方六団体の地方分権改革推進本部で意見の統一がなされ、地方側が一致団結して農林水産省と協議を行う体制が整った結果、農地転用の許可権限が移譲されるに至りました。大変大きな成果だと思っています。

地方分権改革有識者会議で意見を求められた際にも述べたことですが、基礎自治体は都市計画法、農地法、農振法、森林法などの全面改正を求めるとともに、土地の用途を問わず、その利用に関する計画を策定し、その計画に基づき、開発行為などを規制する権限を一括して持つ、統一的な土地利用計画規制法の制定を求めていくべきだと考えています。

その後、私の説に賛同してくださったのでしょうか、平成28年には、全国市長会に「土地利用行政

のあり方に関する研究会」が立ち上げられ、翌年の5月に研究会報告書が公表されました。なぜ一元的な土地利用計画に関する法律が必要なのか、さまざまな観点から丁寧に論じられており、内容的にもよくまとまった報告書です。

さて、この次の手はどう打つべきでしょうか。全国市長会が法律案までを作成することは、技術的に難しいでしょう。最終的には、官僚機構の総力を挙げたチーム編成などを政府に求めていくことが重要ですが、地方側として、土地利用計画規制法の骨格となる、基本的な制度内容を明確にすることも必要です。今回の報告書ではそこまで踏み込んでいませんが、今後はこれまで土地利用行政を担当してきた自治体職員の知恵も結集して、ぜひその点を固めてもらいたいと思います。

### 執行機関と議会の双方を含めた自治基本条例の制定に努力

3つ目のテーマは、住民自治の拡充という問題です。これまでの地方分権改革は団体自治の充実・拡充が目指されてきた一方で、住民自治の拡充は進められてきませんでした。

しかし、今後、人口減少が進み、さまざまな問題が控えている中で、自治体関係者だけで地域をまとめることはできません。住民の皆さんと共にまちづくりを進める必要がありますが、その仕組みをどのようにつくり上げるかが問われています。

その観点から各都市において自治基本条例の策定が進められてきましたが、これまでの自治基本条例は、執行機関に偏った内容が多く、議会に関連した内容はほとんど触れられてきませんでした。議会運

営のあり方をこまごまと規定することに、議会側が難色を示してきたからです。しかし、近年、これではいけないと考えた議会関係者が中心となって、全国で議会基本条例が制定されるようになりました。

私の地元である武蔵野市は1970年から80年代にかけて、「市民参加の武蔵野方式」というスローガンの下、実験的な試みを進めてきた先駆的なまちです。そのとき築かれた武蔵野市政のやり方は、市長が幾度となく交代しても継承されてきました。

武蔵野市ではこれまで、自治基本条例の制定を目指した動きはまったくありませんでしたが、最近になって執行機関側と議会側との意見交換が進み、改めて議会と執行機関の双方を含めた自治基本条例をつくろうという運動が起こり、「武蔵野市自治基本条例（仮称）」に関する懇談会が設置されました。私も武蔵野市の依頼に応じて、この懇談会の座長として条例の骨子案の検討にかかわっています。

どの都市でも市議会において全員協議会を開いていると思いますが、どういうときに運営されるのか、ルール化しているところはほとんどないのではないかと思います。武蔵野市でも適宜に全員協議会を活用していますが、いかなるときがそれに最もふさわしいのか、明確なルールはありません。また、市長側が議会に説明する「行政報告」についても、正式の本会議で行うこともあれば、全員協議会で行うときもあります。

このように適宜、行ってきた制度を、もう一度見直して考えていく。そして、よいものは生かしていくという作業に、全国の市町村でも努力してみるべきではないかと考えております。ご清聴、ありがとうございました。

第2部 パネルディスカッション

# 「人口減少社会における都市自治体経営」



●コーディネーター

あおやまあきひさ 読売新聞  
**青山彰久** 東京本社編集委員

●パネリスト

おおすぎ さとる 首都大学東京  
**大杉 覚** 法学部教授

みずたによういち あはしり  
**水谷洋一** 網走市長

もり まさし とやま  
**森 雅志** 富山市長

おおたとしひこ とよた  
**太田稔彦** 豊田市長

ひさもときぞう こうべ  
**久元喜造** 神戸市長

いとうかおり くらしま  
**伊東香織** 倉敷市長

第一次地方分権改革後の  
20年をどのように振り返るか？

**青山** 平成12年に「地方分権一括法」が施行され、いわゆる第一次地方分権改革が完成しておよそ20年になります。この間、財政面を含めて都市自治体の自由度は高まったのか、都市自治体の能力は向上したのか、さらには「国と地方の協議の場」は本当に機能しているのかなど、さまざまな疑問が浮かびます。まずは、こうした論点を基に、この20年を振り返っていただければと思います。

**水谷** 「地方分権一括法」が施行されて、20年近くが経過しました。この間、網走市を含め北海道では、道州制の導入に向けて期待が高まった時期もありましたが、道州制論議が下火になるにつれ、今では地方分権改革自体の注目度もいささか低下してきています。また、三位一体の改革に伴う地方交付税の減額など、大変苦い記憶も残っています。その反面、地方の発意や自主性に根差した「提案募集方式」の導入は、分権改革を前進させる大きな一歩であり、成果だと考えております。

他方、社会保障関係費の増大、裁量的経費の縮小、そして公共施設の老朽化対策などが迫り、財政の自由度が低下し続けている中で、特に、私たちのような小規模自治体は、毎年の地方財政計画に左右されがちな状況が続いています。住民満足度が高いまちづくりを進めるためにも、常に財源の確保が最大の関心事となっている、というのが実情です。

**森** 市長に就任して17年目に入りました。つまり、第一次地方分権改革以降の約20年のほとんどを市長の立場で仕事をしてきたことになりました。その立場で申し上げると、都市自治体の裁量は拡大し、改革の意義は大きなものがあつたと感じています。

一方、小泉内閣が始まる前年に当たる平成12年の地方交付税総額は約21・4兆円でしたが、直近の平成30年は約16・0兆円と、大きく縮減されました。その中で、われわれのような交付団体は、臨時財政対策債の発行で不足した財源を穴埋めせざるを得ず、財政面の自由度は大きく低下しています。



青山彰久氏



大杉 覚氏



水谷 綱走市長



森 富山市長

さらに、現在、法人住民税の一部を国税化した上で、地方に再配分する仕組みが導入されていますが、東京一極集中の是正を目的とした措置であったにもかかわらず、富山市までもが税収減に見舞われました。

他方、私が市長に就任したころに比べ、自治体の政策立案能力、ガバナンスは大きく向上しています。

**太田** 豊田市では、昭和40年ぐらいから、職員が業務改善を行い、その成果を提案する「改善提案制度」を設け、昨年度だけでも約7100件が提案されました。さらに、この職員提案を基にして、国の「提案募集方式」に4年間で19件提案し、10件が実現しました。このように、豊田市の改善提案制度は大きな成果を上げていますが、その一方で、限界も感じていきます。この方法では、特定の個人、組織には高い効果が上がっても、それを市役所全体、あるいは豊田市全体に波及できないという問題があるからです。

全体最適を図るためにも、これまで地方分権改革で移譲された権限などを一度棚卸しして、何が豊田市として使える道具であるのかを確認する必

要があると思っています。

また、この問題とも関連しますが、現在、国、都道府県、市町村がそれぞれの縦割り組織の下で、分野ごとにさまざまな対策を講じています。しかし、各施策の統一が取れず、やはりここでも全体解決につながっていないという問題が発生しています。貧困対策などはその典型ですが、それぞれの制度は何のためにあるのかという目的までさかのぼりながら、施策を提案する力も必要になっていっていると感じています。

**久元** 西尾先生のご苦勞、ご尽力があり、この約20年で地方分権改革は急速に進みました。それに伴って地方の裁量も間違いなく広がり、団体自治は高まりましたが、それで住民自治が豊かになったかといえば、そうとはいえないと思います。それを端的に表すのが、地方選挙の投票率の低下傾向です。これは日本だけではなく、アメリカやヨーロッパでも起きている現象です。インターネットが浸透して、以前のように自分の身近なものに目を向けなくなった人たちが増えたことも一因でしょう。

確かに、地域に関心を持ち、熱心に活動する人

もいますが、それはごく一握りです。特に地域への関心が薄いといわれる、高層タワーマンションの生活者にどのように関心を持ってもらうか、タワーマンションの建設が進む神戸市でも頭を悩ませています。

一方、この約20年で大きく拡大したのが、国、地方の財政赤字です。可処分所得が減り続け、若者がお金を使わなくなっているともいわれています。将来に対する不安を払しょくするためにも、社会保障制度をどう持続可能なものにしていくのか、国の責任を問うだけでなく、自治体自身も積極的に対策を考えなければ、地方六団体の存在意義はなくなってしまうと私は考えています。

**伊東** この20年を振り返って、倉敷市にとって最も大きな出来事だったのは、倉敷市が、平成14年4月に中核市に移行し、保健・福祉、子育てをはじめとした、市民生活に密着した分野の権限を持つこととなったことだと考えています。実際に、この間、市民ニーズに対応した大幅なサービス向上を図ることができましたし、市役所では市の政策形成能力も向上し、市民協働のまちづくりも進んでいると思います。

一方、地方交付税の減額や国庫補助負担金の廃止・縮減などが行われた、三位一体改革を契機として、倉敷市でも行財政改革を急速に進めてきました。指定管理者制度や外部委託の活用など、民間活力の導入に積極的に取り組むとともに、全国の自治体と同様に、倉敷市においても職員数削減による人件費の削減に努めてきました。また、今後の人口減少社会の中で、公共サービスを維持していくためには、公共施設の再編は必要不可欠な

ものと考えており、施設更新のタイミング等に合わせた複合化・多機能化の検討を進め、既に合築整備にも取り組んでいます。

また、国の提案募集についても積極的に取り組んでいます。市民、行政にとって大きな負担軽減となりました。最近の事例を一つご紹介したいと思います。子ども・子育て支援新制度のスタート以来、支給認定証は支給認定を受けるすべての保護者に交付することになっていましたが、実際に保護者がこの認定証を使用する場面は非常に少ないという実態がありました。これを受けて、倉敷市から国への提案募集として、保護者が必要とする場合にのみ任意交付するという制度への転換を提案しました。これが認められたことで、平成29年度の実際の交付はたったの22件となりました。従来の制度では、一年間で約9000件の交付が必要だったわけですから、保護者、行政双方にとって、大きな負担軽減を行うことができました。

**大杉** この約20年、私は研究者として地方分権の流れを観察するとともに、自治体職員の方々からいろいろなお話を聞かせていただきました。特に2000年代に入ってから、市町村合併があり、行財政改革もあり、最近では地方創生の取り組みも進められています。このように、いくつもの改革が立て続けに行われた、目まぐるしい20年だったと思います。

また、国と地方の協議の場の法制化、提案募集方式や特区の仕組みの確立なども進んだ結果、自治体の国政参加への道筋が開きつつある20年でもありました。今後は憲法問題や、国会改革を含めた統治構造改革問題など、少し大きな問題も視野

に入れながら、国政に地方のイシューをどのように反映させていくのか、考えていく必要があると思います。

いずれにせよ、都市自治体がそれぞれ長期的なビジョンを持ち、その地域資源を生かしながら、地域づくりを本格的に進めていけるようになったことは、大きな成果だと思います。他方、近年はやや目先の利益を優先した政策も見受けられるようになりました。また、職員の方々と接していると、度重なる改革の推進で、疲労感、やらされ感が増しているように感じます。

一方、各市長から、財政面での自由度が十分ではないとのこと指摘がありました。例えば地方創生に関しても、国はさまざまな交付金を準備しているように見えながら、巧妙な形でかつての補助金行政を復活させていないかという点をあえて問題提起させていただきたいと思っています。

### 人口減少時代に求められる都市政策

**青山** それでは、ここから話題を変えて、人口減少社会への突入という、この歴史的局面の中で、都市自治体はどのような政策を進めていくべき



太田・豊田市長



久元・神戸市長



伊東・倉敷市長

か、議論を深めていきたいと思っています。  
**森** 私は市長就任時から、富山市における最も大きい課題は人口減少だと考えてきました。「国立社会保障・人口問題研究所」の推計でも、首都圏を除いた大都市でも軒並み人口は減少することが予想されていました。その中で、われわれのような地方都市が手をこまねいては、より急激に人口減少が進んでしまうという危機感を強く持っていたのです。

人口が減れば、経済も縮小し、税収も下がります。若者が少なくなり、高齢者が増えるわけですから、経済力が低下するのは仕方がないにしても、人口減少をマイルドにしなければ、まちの衰退は避けられません。

ではどうするか。日本一の水準の福祉のまちをつくっても、人を呼び込むことはできません。人を呼び込むには雇用の場が必要です。企業経営者に「あのまちはいいまちだ」と評価されるような都市構造をつくるのが大事だと思っています。その観点から、富山市では公共交通に積極的に投資するとともに、都市の拡散を食い止めるための政策を進めてきました。

## 久元

日本は単に人口が減少するだけではなく、現役世代は減り、高齢世代はしばらく増加を続ける時代を迎えます。そうした時代にふさわしい公共サービスのあり方を考えていかなければいけません。森市長がおっしゃるよう一般財源を増やす努力も大事ですが、公共サービスを抑制する視点も重要になってくると思います。増え続ける医療費、介護保険給付金をいかに抑制するのかがという視点です。

近年は、多くの自治体で子どもの医療費助成の拡大が進んでいます。指定都市市長会では子どもの医療費についても自己負担は入れるべきだと考えています。いずれにせよ、人口減少時代にふさわしい受益と負担のあり方について、広く議論すべきときがきていると思います。

**伊東** 地方の都市においては単独の市だけでなく広域で人口減少に歯止めをかけることが必要になってくると考えています。倉敷市では、第30次地方制度調査会の答申を踏まえて制度化された「連携中枢都市圏」に基づいた広域連携事業として、平成26年度末から、県西部を貫く一級河川である高梁川の流域の7市3町で「高梁川流域連携中枢都市圏」を形成しています。連携中枢都市の機能は倉敷市が担いますが、7市3町すべて対等の関係として、産業・観光振興、保育士確保対策、Wi-Fiの整備、移住・定住の促進など、さまざまな分野にわたって、共同事業を行っています。

国から倉敷市には、地方交付税を増額する形で約2億円が交付されていますが、倉敷市からは、その倍の約4億円をこの連携中枢都市圏事業に支出しています。高梁川の最下流に位置する倉敷市

は上流からの恵みを受けて発展してきた歴史があり、圏域の発展は倉敷市の発展との考えのもと、連携事業推進に力を入れています。

**水谷** 今後、人口が減少する中、都市に経済のリリースを集中させていく一方で、農山漁村はさびれていかざるを得ないという前提があるのだとしたら、私は、それは違うと思っています。実際、網走市では漁師の数も農家の数も減っていません。それどころか所得はむしろ毎年のように上がっていて、過去最高を更新しています。

また、網走市には、平成元年に東京農業大学のキャンパスが開校し、現在、30年目を迎えました。既に卒業生は1万人を超え、地域に残る人たちもいます。さらに、1学年400名を超える学生のほとんどが、農業や漁業など、第一次産業のアルバイトをしています。こうした若い労働力を常に確保できる点にも、網走市の強みはあると思います。

現在、東京農業大学の世田谷キャンパスの学生たちにも、インターシップで農業体験してもらおうと、働き掛けを行っているところですが、単位認定、単位交換などの制度を整えば、さらに多くの学生が集まり、網走市をはじめ、北海道の活性化につなげていくことができると期待しています。

## 都市部と農村部などの連携・交流がより重要

**太田** 豊田市では、今年の2月、地元企業や大学、シンクタンクと共同で「未来都市研究会」を立ち上げました。50年後の社会の姿を予測し、その上で直近の10年間の具体的なビジョンを描く研究

会です。50年後にAIなどの進化により、人間がやるのがなくなってしまうたら、最終的には何が残るのか。そういった話題についても意見が交わされていますが、私は農山漁村のリアルな暮らしが残ると思っています。

豊田市は平成17年に7市町村で合併した結果、市域の7割を森林が占めることになり、そうした農山村のリアルな暮らしがしやすいまちになりました。合併は、その森林の荒廃が進み、下流域において豪雨災害などの危険性が高まっていたことから、その対策として推進された経緯があります。現在、過密人工林の間伐や、製材工場の誘致などを進めています。このような森林エリアは、居住場所として特に若い子育て世代に人気が出ています。

**森** 富山市も7市町村で合併しました。神通川の川上と川下を一体的にコントロールしなければ、治水問題があると判断したからです。合併後、川上にある中山間地では、稲作は行わずとも、水を張って農地を維持してもらっています。これにより、一時的なダムの機能が働き、都市型水害を防ぐ効果が生まれるからです。なお、市は水張りにかかる費用は負担しているものの、それ以上の補償はしていませんが、農家の皆さんから協力が得られています。これも、合併による都市の一体化の効果だと思っています。

**久元** 神戸市は平成の大合併を経験していませんが、広大な農村地域を抱えています。全国で最も茅葺屋根の民家が残っているのは実は神戸市です。このように農村地域を抱える都市が増えていく中で求められているのは、市域の中での都市と

農村の交流だと思えます。同時に、倉敷市が進んでいるように、周辺の自治体と共存共栄の関係に立った連携もしつかりと進めていかなければいけないと思えます。

**大杉** 市町村合併が活発に行われ、10年前、20年前と都市の構造が大きく変わる中で、どのように自分たちの地域を自己定義して、具体的に示していくか、そして新たな都市文化の形成につなげるかが問われています。

また、各市長から人口減少に関するさまざまな問題についてご報告がありました。私は、人口減少問題は「隙間問題」と言い換えることができると考えています。都市空間に空き家や空き店舗、遊休地などのスペースができる。加えて、公共交通や医療・福祉などの分野に穴が開いてしまう。こうした隙間問題に都市自治体はどう対応していくのかが問われています。

もちろん、必要な権限、財源が移譲された上で、適切な取り組みを行うことで解決に当たること重要ですが、同時に、連携・交流は一つのキーワードになると思います。同じ都市内の都市部と農山村地域の交流、また倉敷市のような広域連携、さらには遠隔型の連携など、さまざまな形の連携・交流が重要になってくるでしょう。

これからの土地利用を考える

**青山** とかくこれまで都市は膨張する一方でしたが、人口減少時代には、どのように適切に土地利用、規制していくかという視点も大切になってきます。土地利用は都市経営そのものでもありませんので、最後にこの問題についてもご意見をお聞

かせいただきたいと思います。

**森** 土地利用に関しては都市計画法、農振法、農地法などさまざまな法律が関係します。西尾先生がおっしゃったように、それらを一体化できれば一番望ましいと思えますが、なかなか道は遠いと思えます。

土地利用の中でも、郊外開発をいかに規制し、膨張した都市の拡散を食い止めるかが重要になっていますが、富山市では居住が推奨されるエリアに居住した人には補助金を支給する一方で、その外側のエリアに居住する人には補助金を支給しないという施策を進めています。極めて不公平感の強い政策ですが、(中心市街地の地価上昇に伴う固定資産税の増収分を市全体で享受するという考え方で実施しており)最近はその浸透して、デベロッパも郊外開発をしなくなるなど、政策誘導効果が出ています。

**久元** 都市計画法や森林法、農振法など、個々の法律をどう運用するかという考え方はなく、まず市のビジョンを決めて、それを実現するために、どのように各法律をその手段として使っていくのかという視点が必要になってきます。その意味でも、市内の土地利用に関する部局の連携協力が大事になってくると思えます。

**伊東** 今後のより効果的な土地利用を考えるうえで、人口減少社会に対するまちづくりの方向性、立地適正化の取り組みなどの中では、特に市街地の空き家対策も重要になってくると考えます。倉敷市でも中心市街地も含めて、空き家が増えていきます。地域コミュニティ、自治体、宅地建物の取引を業とされる方々などとの連携の強化が、求め

られていると考えています。

**太田** 本当に人口減少や土地利用の適正化が課題なのであれば、これまで通りの縦割りの組織、セクシオンで対策に当たただけでは不十分だと思います。国も含めて、そのような新しい課題に見合った、抜本的な組織改編などを行わなければ、全体最適につながらないのではないかと考えています。

**水谷** 網走市の農地は1万4000haに及びます。広大な農地がありますから、土地利用に関して難しい問題は発生していません。大事な生産基盤を今後も生かして、農業振興を図ることが大切です。

**大杉** 自らの地域の土地について、都市自治体自ら考えることができれば、住民も地域自治に関心を寄せることはできません。同時に、都市内分権や市民参加の仕組みも含め、それぞれの都市の状況や特性に応じながら、地域自治のあり方をしつかり考えていく必要があると思えます。

**青山** 日本の地方分権改革にも多くの示唆を与える南フランスのリージョナリズム(地域主義)運動の場合、最初に理論や根拠があつて、運動は始まったのではない。大変な挫折を経験しながらも、生き生きとした地域に根差した生活のイメージを持ちつつ、情熱を燃やした人たちによって運動は展開されていったといわれています。

改革の種は、地域生活の中にあります。その地域生活の現場で構想する市長さん、そして全国市長会の役割はとても大きいものがあります。ぜひ、日本を真の分権型社会に転換するよう皆様のご活躍に期待したいと思います。