

■とっておき！美しい都市の景観……………3

「皿倉山からの夜景」北九州市（福岡県）

■第79回全国都市問題会議報告……………6

ひとつがつなぐ都市の魅力と地域の創生戦略  
（新しい風をつかむまちづくり）

（公財）後藤・安田記念東京都市研究所主任研究員●棚橋 匡

■市政ルポ 津市（三重県）……………14

拡大した都市規模を市政に生かす

津市長●前葉泰幸

■マイ・プライベート・タイム……………20

「アメフト日本一」の経験を糧に、市長にチャレンジ

御所市長●東川 裕

■『日本百街道紀行』街道とまちづくり……………22

歴史都市京都の文化と歴史をはぐくむ道、周山街道

京都市長●門川大作

■わが市を語る……………24

◆だれもが住みたい、住み続けたい、  
選ばれるまちづくりを市民の皆さまとともに

富士見市長●星野光弘

◆人と地域が輝き、未来へつながるまち田辺

田辺市長●真砂充敏

◆水・まち・自然 エンジョイ！よなごし

米子市長●伊木隆司

■これぞ！食のイチオシ 伊豆の国市（静岡県）……………30

■市政ギャラリー 都市の素顔……………31

「風の諏訪湖」（長野県）

■第17回市長フォーラム……………32

日本の都市社会―過去・現在・未来―

法政大学総長●田中優子

法政大学常務理事・副学長●廣瀬克哉



## 市政ルポ

津市（三重県）

市民に寄り添うまちづくりを徹底

津市長●前葉泰幸

特集

# 住民の足を守る地域公共交通

「寄稿1」自治体は地域公共交通にどう取り組むべきか？

（誤解を乗り越え、そして未来へ）

名古屋大学大学院環境学研究科附属持続的共発展教育研究センター教授 ● 加藤博和

「寄稿2」日立市における地域公共交通の取り組み

日立市長 ● 小川春樹

「寄稿3」バスに「乗る」からバスを「使う」へ

（バスの維持・確保イコール人口減少対策）

宍粟市長 ● 福元晶三

「寄稿4」暮らしの満足度を高める公共交通

中津市長 ● 奥塚正典

動き

■世界の動き／ロシアに学ぶ「少子化克服策」 拓殖大学海外事情研究所教授 ● 名越健郎

■経済の動き／世界を変えるかフロンティア市場 日本経済新聞社編集委員 ● 滝田洋一

■自治の動き／小さな信用組合に学ぶこと ジャーナリスト ● 松本克夫

■都市のリスクマネジメント

自治体職員の危機管理「心のケア」とストレスの緩和

明治大学名誉教授、地方公務員安全衛生推進協会顧問 ● 中邨 章

■アスクレピオスの杖を探して 地域医療再生への道

総務省調査研究会報告書の公表 城西大学経営学部教授 ● 伊関友伸

■海外レポート

ドイツに見る下からの民主主義と姉妹都市 ジャーナリスト ● 高松平藏

■時代を駆け抜けた偉人たち

お奉行日和 民政家 川路聖謨 ③⑤ 栄転 作家 ● 出久根達郎

■全国市長会の動き

■編集後記

39

40

44

47

50

54

56

58

60

62

64

66

68

70

## ひとつがつなく都市の 魅力と地域の創生戦略

～新しい風をつかむまちづくり～

(公財) 後藤・安田記念東京都市研究所 主任研究員 <sup>たなはし</sup> 棚橋 <sup>まさし</sup> 匡



第79回全国都市問題会議(全国市長会、(公財)後藤・安田記念東京都市研究所、(公財)日本都市センター、那覇市主催、(公財)全国市長会館協賛)が、平成29年11月9日(木)、10日(金)の2日間、那覇市(会場：沖縄県立武道館)にて開催された。今回の会議では「ひとつがつなく都市の魅力と地域の創生戦略」新しい風をつかむまちづくり」をテーマに掲げ、全国から市区長、市区議会議長、市区議会議員、市区職員等2200人を超える多くの参加者を得た。第1日は、午前中に開会式、基調講演と主報告、午後には一般報告が行われた。続く第2日には、午前中はパネルディスカッションと閉会式、午後には行政視察が執り行われた。

### 開会式



開会のあいさつを行う松浦・会長

第1日午前、開会式では、全国市長会会長の松浦正人・防府市長による開会あいさつ、城間幹子・那覇市長からのあいさつがあり、来賓として翁長雄志・沖縄県知事から祝辞が述べられた（浦崎唯昭・沖縄県副知事が代読）。

はじめに、東京大学史料編纂所教授の山本博文氏から「多様性のある江戸時代の都市」と題する基調講演が行われた。講演の概略は以下のとおりである。

全国のまちには、それぞれ特色があり、その地域をつくり出した歴史がある。江戸時代が現代の基礎となっている。江戸・京都・大坂は三都と呼ばれ、巨大都市として発展したが、それは、諸国の城下町の発展に支えられており、大都市の一人勝ちにならない構造となっていた。約260の藩があり、それぞれ城を中心としたまちが広がっていた。城下町だけでなく、門前町や港町も各地で栄えていた。まちをつないだのが、参勤交代の制度であっ

## 基調講演



山本博文氏

た。オランダ商館長の随行者として江戸にやってきたドイツ人医師ケンペルは、日本は人口が多く、人々は旅行好きであり、街道に人があふれていると書き残すとともに、参勤交代について、大名は身分・財力の許す限り立派な行列をつくっていると記した。幕府は、参勤交代の制度化とともに街道や宿場を整備したが、そこには、ヨーロッパ人も驚くほどの賑わいがあった。宿場には本陣・脇本陣が置かれ、大名が宿泊した。本陣は宿泊費を取らず、代わりに、大名がやってくると本陣の主人が地元の産品を献上し、大名はそれに応えて拝領物や金を下賜した。大名と本陣の主人との間に人間的な交流が生まれることもあった。大名行列では、できるだけ自分の藩を立派に見せようとするので、多くの人が見物に来るようになり、イベント化していった。将軍の代替わりの際に江戸を訪れる琉球使節も、異国の文化として庶民の見物の対象となり、江戸にブームを起こした。

## 主報告



城間・那覇市長

幕末期、参勤交代は大幅に緩和され、江戸は火が消えたようにさびしくなり、各地の宿場も人が通らなくなつた。近代になると、人々は鉄道・自動車・航空機で目的地に一直線に向かうようになり、観光で人が集まるまちと、そうでないまちとに分かれてしまった。これに対し、江戸時代は、平和の実現と街道の整備が、諸国の城下町の繁栄と全国の均質な発展をもたらした。それぞれの地域が豊かであった。今でもよいものが各地に残っており、江戸時代の遺産は郷愁を誘う。ぜひ自分のまちの歴史を深く知っていただき、それをもとに、全国に自信をもつて自分のまちをアピールしていただきたい。

続いて、開催市の城間幹子・那覇市長から「ひとつなくまち―新しい風をつかむまちづくり―」と題する主報告が行われた。報告の概略は以下のとおりである。

人がつながることで生まれるまちの魅力について、本市の取り組みを紹介する。那覇市



## 一般報告



山下祐介氏



蝦名・釧路市長



下地芳郎氏

は、琉球時代から交通の要衝であり、アジアとの交流を軸に発展してきた。今でも「世界のウチナーンチュ大会」が5年に1度開かれており、世界との間で人とのつながりがある。

本市では、クルーズ船の寄港が急増し、外国人観光客の比率は年々増加している。観光スポットは賑わいを見せている。しかし、その一方で、地元住民の足が遠のいており、中心市街地を地元住民も楽しめるようにすることが課題である。そのため取り組みとして、第一牧志公設市場再整備事業を行っている。市民の台所である第一牧志公設市場は、近年、多くの観光客を集めているが、築45年で老朽化が進んでいる。交流と学びを育むことを将来像とし、食文化の継承や観光地としての魅力向上を図るため、再整備を進めている。また、密集市街地を対象とする農連市場地区防災街区整備事業を実施しており、「にぎわい豊かな街」をコンセプトに、2020年度の事業完了を目指している。

さらに、新文化芸術発信拠点施設を整備し、先人のつくった文化を継承するとともに、地元住民・観光客の憩いと交流の場を形成しようとしている。

行政だけでは住民のニーズに対応できない。行政と市民・企業・NPOとの協働によるまちづくりが求められる。本市では、以前から行われてきた道路ボランティア・公園ボランティアに加え、子育て・福祉など幅広い分野に活動が広がっている。子どもの貧困対策事業として、子ども寄添支援員の中学校区ごとの配置、子どもの居場所を運営する民間事業者への補助金、生活保護世帯の中学生への無料塾など、さまざまな取り組みを進めている。また、健康寿命の延伸に向けて、市民総がかりで取り組むため、40団体で構成する「健康づくり市民会議」を設置し、ヘルシーメニューを提供する健康づくり協力店や、健康づくりポイント制度など、各構成団体の得意分野を生かした試みを展開して

いる。平成27年には、LGBT支援宣言としては全国2例目となる「レインボーな宣言」を行い、翌平成28年には、同性同士のパートナーを対象とする那覇市パートナーシップ登録を開始した。本市においても自治会の役員高齢化・加入率低下が課題となっているが、希薄化するコミュニティの再建のため、校区まちづくり協議会設立支援事業を行っている。

本市は「ひとつなぎまち」をキャッチフレーズとしている。縦糸と横糸のように市民の皆さんを紡いでいき、それぞれの時代が布をつくって重なり合っていくことで、まちの文化・歴史が形づくられる。新しい風をつかみ、追い風に変える那覇市にするため、全力で邁進していきたい。



◆ ◆ ◆ ◆ ◆  
第1日午後は、3人の報告者による一般報告である。

まず、首都大学東京大学院人文科学研究科准教授の山下祐介氏から「人口減少社会の実像と都市自治体の役割―人口とインフラの適正な持続的配置はいかに可能か?―」と題する報告が行われた。報告の概略は以下のとおりである。

なぜ人口減少が止まらないのか。それは、日本社会がバランスを崩しているからである。都市自治体の役割は、バランスを上手に取り戻すことである。もう1つ指摘できるのは、国家と地域のバランスが崩れていることである。人口集中の弊害をなくすには、都市にインフラを集中させて過疎地のインフラを廃止するのではなく、適正にインフラを配置することが必要である。都市の魅力とは、都市単独の何かではなく、力をいろいろなところから集めて発信していくシステムの中心たることであり、これができない場所は都市たり得ない。しかし、2000年代から2010年代になると、集めた力を外に回さないようになり、東京一極集中や過疎と過密など、アンバランスが生じてきた。一極集中・都市化が人口減少をもたらすのは、子どもを産み育てにくい大都市に子育て世代が集まるからである。大都市には仕事があるが、暮らしとのバランスが悪い。

国民意識が変化し、東京で稼いだ金を地方に融通するのはおかしいという感覚が広まっている。しかし実際には、地方で稼いだ金が東京の本社に集まってきているのである。一極集中自体は悪いことではない。首都に人や物を集める

ことで国力が生まれ、それを各地に配分して国家の力をつくっていくことができる。問題は、東京だけが頑張っている、東京だけに取分があるべきだと考えてしまうことである。観光については、稼げ稼げという号令が中央から出ているが、観光を産業化して儲かるのは長距離輸送会社と旅行代理店であり、コンテンツを提供する地域は儲からない。観光の目的は人と人との交流であり、稼ぐことを目的にすると本質が失われる。儲からないところには、儲かるところから資源を循環させる仕組みが必要である。

2000年代の改革は、経済を守ろうとして過ぎて、人やまちをおろそかにした。経済・社会・文化・人々の生態のバランスを回復する必要がある。そのためには、市民と自治体との協働が重要となるが、協働の柱となる自治体の長期的な計画に時間軸・世代の観点を取り入れれば、自分の人生と自治体の計画とのつながりが見えてくる。実際には、市民の行政・市場・国家への依存が続いているが、依存にもよい依存と悪い依存がある。よい依存は、文化を尊重し、お互いの立場を認め合う関係を持つことによって成り立つ。これがないがしろにして、すべてを経済と言うからおかしくなる。「選択と集中」に代えて、「多様性の共生」が必要である。

続いて、蝦名大也・釧路市長から「自然と都市が融合し共生が地域の価値を高めるまちづくり」と題する報告が行われた。報告の概略は以下のとおりである。

釧路市は、北海道の東部、太平洋岸に位置する。道全体が6つの圏域に分かれており、各圏域の中核となる6つの市が存在するが、その1つとして、生活圏全体で32万人の住民生活のさまざまな機能を担っている。市の自治を取り巻く構造的な問題として、人口の流出がある。私の高校の同期で地元に残ったのは1割程度である。







すべての人口を5歳区切りにして5年間の転出・転入状況を調べると、15～19歳の人が20～24歳になるまでの時期と、20～24歳の人が25～29歳になるまでの時期が、突出して転出超過となっている。進学や就職で出て行ってしまふ。この傾向は昔から変わらない。今後、地方創生の議論がどうなるかは極めて重要だが、それを待つ

たままではいけないので、地方がそれぞれやるべきことをやっていく必要がある。

本市では、まちづくりのさまざまな取り組みを進めている。国の動きに合わせ、訪日外国人観光客を地方へ誘客する「観光立国シヨークス」に応募し、選定された。現在、観光資源の磨き上げ、ストレスフリー環境整備、海外への情報発信、アジアへのプロモーションなどに取組んでいる。アイヌ文化の外国へのアピールも行っている。また、「涼しい釧路で避暑生活」を謳い、6年連続で北海道内第1位の実績を挙げている。市役所・宅建業界・ホテル業界・観光業界などで構成する研究会において検討を進め、1週間でも1カ月でも来てもらい、来年の予約を入れてもらうようにしている。物件も増やしている。阿寒湖畔では、全国に3例しかない入湯税の超過課税を行っており、税収を駐車場整備やアイヌ・モニュメント建設など観光振興に活用している。

まちの歴史を大事にすることも必要である。阿寒湖畔は、前田一步園財団がすべての土地を所有しており、財団が環境を守り、自然を確保している。さらには、アイヌ文化を守るための取り組みも行っている。このような意識はいろいろなところに現れており、タンチョウやマリモも、天然記念物に指定される以前から、地域の人々によって守られてきた。釧路湿原も、湿原を開発するのが当たり前だった中で保存に取り組み、国立公園に指定されるまでになった。

現在、釧路市まちづくり基本構想を策定中である。経済活性化・人材育成・防災力の向上を目指しており、これにより人口減少に立ち向かうといった取り組みをしっかりと進めながら、まちづくりを行っていききたい。

第1日最後は、琉球大学観光産業科学部長・教授の下地芳郎氏による「新たなステージに入った沖縄観光―複合的な魅力をもつハイブリッドリゾートへ―」と題する報告である。報告の概略は以下のとおりである。

沖縄観光のミニ知識として、皆さんへの3つの質問を準備した。私は、学生への授業でも、県外での講演でも、必ず同じ質問をするようにしている。

①日本地図の中で那覇市を大阪市に置き換えたとき、沖縄県の東西の端はどこにあたるか？・東端の北大東島・南大東島は伊豆半島沖にあたり、神奈川県に近い。西端の与那国島は長崎県にあたる。これだけ広い範囲を沖縄県庁がカバーしている。観光の面では、沖縄は多様であり、1つではない。

②県内には1日あたり何人の観光客が来ているか？・約8万人である。宜野湾市の人口と同じくらいの人数が、入れ替わりながら沖縄に住んでいる状態である。そのもたらす効果は大きい。

③沖縄県の県民所得に占める米軍基地関連の収入の比率は？・5.7%である。本土復帰後、県民所得が右肩上がりが増える中で、どんどん

パネルディスカッション



後藤春彦氏



能作千春氏



藤田とし子氏



平田大一氏



山岸・勝山市長



染谷・島田市長

低下している。  
 沖縄の観光の歴史を振り返ると、決して「青い海、青い空」が観光のスタートではない。昭和12年、大阪からの初の団体ツアーが実施されたが、戦前の沖縄観光は、異文化の魅力が評価されていたものであった。しかし、沖縄戦でほとんどの文化財は破壊され、占領下の沖縄で展開されたのは、米軍相手の観光施設案内、免税品のショッピング、戦跡の慰霊観光であった。沖縄がビーチリゾートへの道を進んだのは、本土

復帰後の沖縄海洋博開催がきっかけである。さらに、沖縄サミットを契機に、観光の国際化が進んだ。  
 これまで、日本では観光といえばレジャーを指していたが、ツーリズムという視点が必要である。ツーリズムはレジャー以外のさまざまな目的を含んでおり、特に、ビジネスをどう取り込むかが課題となる。沖縄観光の未来を見据えたとき、質の向上が重要である。そのためには、インフラなどの充実も必要だが、「受け入れて

よし」という状況をつくらねばならない。サービスの質の向上を図るため、人手不足対策や人材育成が必要である。沖縄には「琉球」「日本」「中国」「アメリカ」という多様な顔があり、それが那覇市の魅力となっている。沖縄は、長い歴史の中で交流により形成されてきた。今後は、観光・ビジネス・平和の交流拠点を目指すべきである。







第2日午前は、早稲田大学理工学術院教授の後藤春彦氏をコーディネーターとして、株式会社能作取締役産業観光部長の能作千春氏、まちとひと 感動のデザイン研究所代表の藤田とし子氏、沖縄文化芸術振興アドバイザーの平田大一氏、山岸正裕・勝山市長、染谷絹代・島田市長によるパネルディスカッションが行われた。

はじめに後藤氏から、20世紀の方法論は「分ける」ことであり、問題を分けることによって単純化し、効率のよい回答を与えるというものであったが、現在は、効率一辺倒ではなく「分かち合う」ことに変化してきており、大切なものを分かち合うことで人のつながりが可能となる、との発言があった。

染谷市長からは、人を育て・人が育つまちづくりについて、島田市の取り組みの紹介があった。現在、市民参加型シテイプロモーション

島田市緑茶化計画を進めており、シビックプライドの醸成と島田ブランドのアピールを図っている。市民協働の取り組みとして、川根地区におけるパラグライダーパークの開設などがある。新たな連携の枠組みとして、民間との連携による賑わい交流拠点の整備や、商工団体・金融機関との連携による産業支援などが挙げられる。市内には若い団体がたくさん育っており、市民の取り組みをこれからのまちづくりにつなげていきたい。

山岸市長からは、地域住民をまちづくりの主体とする「ふるさとルネッサンス」の取り組みについての紹介があった。歴史・文化・伝統・コミュニティの力を住民自らが再発見し、豊かさを見出し、地域に誇りを持ってもらうため、総合計画に「エコミュージアム」を盛り込み、市の根幹の政策として取り組んできた。市全体をまるごと博物館として捉え、住民が学芸員として資源を発掘し、アピールする仕組みを構築した。3年ごとに事業を改良し、さまざまな取り組みを進めてきたが、活動の最大の成果は、小中学校の教育に生かした結果、勝山市が好きという子どもの割合が高まったことである。

藤田氏からは、自身が取り組んでいる民間の立場で地域活性化・地方創生を支援する活動についての報告があった。行政が立派な政策を計画・推進しても、地域が自前で回していけないければ、持続可能な事業につなげられない。まず、地域において持続可能な活動の担い手を見



出し、育成していくことが重要である。個々の思いがふわふわ浮いていて、それを言葉に表したり活動したりする場がないので、そのような場・プラットフォームを設け、思いを形にするための仕掛けを用意することが必要である。

能作氏からは、株式会社能作の産業観光の取り組みについての報告があった。高岡市に本社

を置く鋳物メーカーである能作は、平成29年、新社屋をオープンし、工場見学を毎日受け入れて、職人の心を伝えようとしている。観光案内を行うとともに、体験工房・カフェ・ショップも開設している。産業観光に取り組む目的は、地方創生につなげることで、県内の観光のハブになること、そして他の会社の取り組みの轍になることである。

平田氏からは、民間から沖縄県文化観光スポーツ部長に登用された自身の2年間の経験を踏まえての報告があった。部長在任中、拠点づくり、演出家・プロデューサー育成、沖縄版アーツカウンシル創設などに取り組んだ。現在、県の文化予算は総予算の1%にのぼっている。これからは、本土復帰50年に向けて、文化をおやつではなく主食にしなければならない。文化観光スポーツは感動産業であり、感動立県おきなわを目指すべきである。

以上のパネリスト報告を受けて、ディスカッ

ションが行われた。その中では、行政は球を投げるピッチャーであるが、よい球を投げてもそれを受け止めるキャッチャーがいなければうまくいかないという問題提起がなされた。この議論により、行政からの提案を受け止めて一般市民につなぐ役割を果たす、キャッチャーとしての中間セクターの重要性が意識されるとともに、このようなキャッチャーはどこにいるのか、どうやって育てるのかという課題が浮かび上がった。

続いて閉会式では、次期開催市の磯田達伸・長岡市長のあいさつ、(公財)後藤・安田記念東京都市研究所の新藤宗幸・理事長の閉会あいさつが行われた。午後の行政視察では、6コースに分かれ、首里城、首里金城町石畳道、第一牧志公設市場、識名園、福州園、旧海軍司令部壕などをそれぞれ視察した。

## 閉会式



閉会あいさつを行う新藤・理事長



次期開催市のあいさつを行う磯田・長岡市長

都市の魅力の源となるのは地域に存在するさまざまな資源であり、つながりを生み出すのは地域における人々のさまざまな活動である。都市自治体に求められる役割は、地域資源の発掘や地域住民の活動を支援し、コーディネートすることである。この会議の成果が地元を生かされ、魅力ある都市が全国各地に創生することを期待したい。



## 拡大した都市規模を市政に生かす 市民に寄り添うまちづくりを徹底

### 大型合併から13年目の津市の現在地

ご承知のように平成の大合併では、面積・人口共に飛躍的に大きくなった都市がいくつも生まれました。今回訪問した三重県の県都・津市の事例もその一つだ。

津市の合併(平成18年1月1日)は、参加自治体数でいえば、全体の第5位相当、10市町村(旧津市・久居市・河芸町・芸濃町・安濃町・香良洲町・一志町・白山町・美里村・美杉村・2市6町2村)による大型合併となった。

その結果、旧津市の人口約17万人は約28万人(県庁所在地としては全国44位から38位へ)に、面積は約102km<sup>2</sup>から約711km<sup>2</sup>(県庁所在地の中で16位)へと、従来の約7倍になった。

近代都市としての旧津市の歴史は古い。前号で紹介した広島市とともに、明治22(1889)年の市制施行と同時に誕生した31

市の一つ、つまり日本最古の近代都市の一つでもある。

旧津市の都市基盤は、築城・町づくりの名手と謳われた戦国武将・藤堂高虎が縄張りとした城下町(津城下)として、また伊勢神宮に至る7街道が結節する宿場町として江戸時代に基礎が構築されている。さらに中世以前の津(旧称・安濃津)は、坊津や博多津と並ぶ日本3津(3大港)の一つとして、中国貿易などで大いに栄えた歴史を持っている。市内各所には現在も、そうした歴史的遺構があり、往時の繁栄ぶりを今に伝えている。

津市は古来続くそうした港町・城下町・宿場町としてのにぎわいの蓄積を基盤に、さらに近代以降は県都としての発展を通じ、現在に至るまで一貫して、圏域の中心的役割を担ってきたといえる。

「合併で飛躍的に大きくなった津市の面積については当初、琵琶湖と同じぐらいと説明していました。ところが中部・関西圏以外で



まえばやすゆき  
前葉泰幸  
津市長

は、どうもピンとこないようなので、ほぼシンガポール1国分と説明するようになりました。すると皆さんは一樣に『ほおー』と感心してくださる(笑)。それにしても2市6町2村による合併ですから、当初は「ずいぶん、いろいろな意味で危惧もされたようです」





1635(寛永12)年に始まったとされる「津まつり」



藤堂高虎・築城の津城跡(県史跡)の石垣上に建てられた三重櫓



津藩の藩祖・藤堂高虎の逸話がモデルの津市PRキャラクター「シロモチくん」

そう語るののは平成23年、新・津市の第2代市長に就任し、現在2期・7年目を迎えている前葉泰幸・津市長(東海市長会会長、三重県市長会会長)である。

「財政基盤に、より問題を多く抱えていた小さな地域までが一緒になることで、新市の財政的負担はどうなるのか。それまで行われ

ていた都市部でのきめ細かな行政サービスが劣化するのではないかと。全体の細部に目が届きにくくなるのではないかなど、不安は特に都市部で、多方面にわたってあったようです。

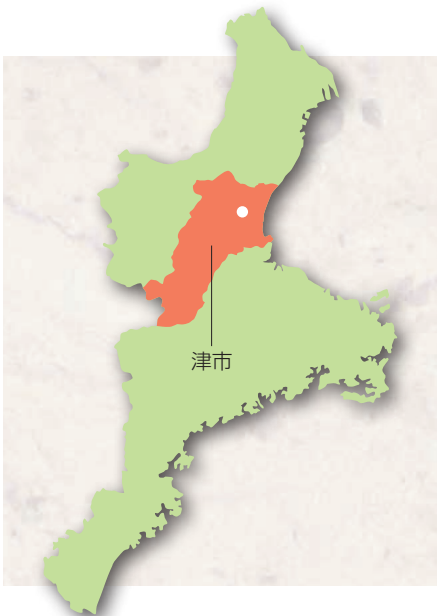
しかし、その後の本市の歩み、新たなまちづくりを見ていただければ分かるように、職員が非常に大きな力を発揮してくれたこともあり、合併によるスケールメリットをより大きく生かすことができたといえます。

例えば、それまで10市町村がそれぞれにやっていたことの集約化が大幅に進み、行財政の効率化が大いに進みました。その間には職員の数も総計3100名以上が2500

名程度に縮減されました。また旧津市は非常に伝統的で成熟した組織であった半面、ある意味で少し硬直化した側面もありましたが、多様な地域が一緒になることにより、多様な風が新たに吹きこまれました。これから人口減少による厳しい潮流が訪れることが予想される中で、こ

の体験は必ずや生きてくるのではないかと考えております」

平成の大合併によるメリット・デメリットは、これまでさまざまな形で顕在化してきました。中でも全国共通の合併後に生じた課題として大きいものの一つは、新市のまちづくりに当たって取り組むべき各種事業の優先順位をどうするかということ、特に地域バランスの問題だった。これまで市政ルポでも、各市の市長にその点をうかがってきたが、例えば市長の出身地域については、新たなまちづくりにおける優先順位を下げて、最後の方に回すという事例が非常に多かったことが、そうした事情を象徴しているといえる。



### 各地域の抱える合併時20課題の解決推進

津市においても、「旧津市および旧久居市の都市部における新たなまちづくりは、必然





的に後回しになった」(前葉市長)という。

「津市の場合には、人口17万人規模の県都から、人口4000人規模の中山間部の村に至るまで、計10カ所の地域が一緒になったわけです。前述のような都市部の人々による危惧だけでなく、当然、小さな地域の人々にも、都市部だけでなく自分たちの地域のこともちゃんとやってくれるのだろうか、という不安はあったと思います。10の市町村が合併協定書を締結する際には、それぞれの地域が2つずつ、今後克服するべき課題というものを持ち寄りました。合併時の10の市町村長の皆さんが本当に立派だったと思うのは、人口割でいえば逆に不公平になる恐れもあったなか、事業費の大きさなど関係なく、一律に2つずつ。それを順次実現することが、合併に当たっての約束事になったわけです。しかし、それが本当にみんな実現するのだろうかという危惧は、小さな地域ほど強かったら



吉田沙保里選手のフィギュアが迎えてくれる「サオリーナ」(津市産業・スポーツセンター内)

うことも想像に難くありません」(前葉市長)

しかし、と前葉市長は続ける。「合併後の津市は、その『事業費の大小に関係なく、2つずつ持ち寄ったすべての地域の課題・要望を解決する』との約束を、きちんと果たすことを改めて確認し、決然と推進してきました」

その方針は「合併後の20事業」として、前葉市長の就任後も継続され、平成31年度完成予定の久居駅周辺地区都市再生整備計画など、残りはあとわずかとなっている。

さらに、とりわけ重要な4大プロジェクトと位置付けられてきた「新斎場・いつくしみの杜」(平成27年1月供用開始)、「新最終処分場・リサイクルセンター」(平成28年4月供用



公共施設の入居などで新たな人流を生む三セクビル「津センターパレス」

開始)、「津市産業・スポーツセンター建設」(平成29年10月供用開始)、さらに、「台風被害でバスによる代行運転がされてきたJR名松線の全線復活」(平成28年3月)についても合併10年目から12年目に完結している。

そして合併13年目に当たるこの平成30年度からは、新「津市総合計画」(平成30年度～39年度)「津市都市マスタープラン」に基づく新たなまちづくりが始まる。

## 中心市街地の三セクビルを見事に再生

合併後の津市のまちづくりの《成果》で、もう一つ注目されるのは、昭和52年に津城跡からも近い中心市街地の土地を旧津市が購入





参加者が県内外から集まる「津シティマラソン大会」(1月)

し、現在の市本庁舎を建設したことで、同じく中心市街地にあった旧市役所の跡地に同60年に第三セクター方式で建設された多目的ビル「津センターパレス」(株・津センターパレス)の再活性化事業である。

市内有数の商業施設だった同ビルは、平成7年にキーテナント(ダイエー)が撤退したことから、以後、苦しい運営を強いられていた。その再建のため、津市では平成25年から順次、既に移転計画のあった中央公民館、社会福祉センター(老人福祉センター、障がい者相談支援センター、丸之内児童館)を同ビル内に移転させるとともに、事業所内保育

事業所を誘致。丸之内児童館を「津市まんだこども館」として整備し、民間の「つまちな保育園」が開園するなど子育て支援策にも資する幼児・児童関連の施設を新設。その結果、同ビルには年間9万人の利用者が訪れるなど、新たな人流が生まれたのだ。

利用が停滞し、経営危機に陥った三セクビルの「その後」について悩む自治体は今も全国各地にある。津市の事例はそういう意味からも注目に値するが、再生の背景には次のような経緯があった。

まず前業市長が市長就任と同時に津センターパレス社長に就任した平成23年6月の時点で、同ビルは「裁判によるダイエー側との和解成立(平成8年)を受け、平成22年度に一括返済が求められていた10億3500万円に上る敷金・補償金の問題が残されており、その即時返済が必要な状態」(前業市長)にあった。外資系銀行での勤務経験を持つ前業市長は早速、ダイエー本社と債権・株式譲渡および返済スキームの協議を進め、土地建物に設定されていたダイエーの抵当権の抹消とともに、残債務にも有利な条件を引き出すことに成功。これにより、同ビルの債務構造の改善がまずなされた。

前業市長はまた、バランスシートで同社の財務内容を検討。その結果、地価が購入時より大幅に下がっていたため資産の部で含み損を抱えているものの、純資産の部では2億円超の繰越利益剰余金があることに着目。「この

範囲内なら土地の一部を売却して含み損を一部解消することができます。そこで以前から移転計画の持ち上がっていた中央公民館や社会福祉センターの移転整備に際しては、入居フロアを津市への賃貸ではなく売却という形にした。さらにその購入資金についても、合併特例債を活用したため、津市にもさほどの負担増にはならない形で落ち着いた。

このように中央公民館などのスムーズな移転とともに、子ども関連の施設を誘致することにより、中心市街地の安全なビル(津センターパレスは津波避難ビルにも指定されている)を、各種福祉関連の複合拠点にするという非常に合理的な集約化が図られ、その利用



取材中に国宝指定の知らせが届いた「真宗高田派本山 専修寺」の如来堂(左)と御影堂(右)





親子で遊べると好評な「げいのうわんぱーく」(平成27年4月供用開始)

者増による、新たな人の流れをも手に入れる結果となったのだった。

同様の事例としては、旧久居市が第三セクター方式で運営していた商業施設と共同住宅の複合ビル「ポルタひさい」(久居都市開発株式会社、事業費147億円、事業主体の再開発組合が平成13年に破たんした時点で負債額は約44億円だった)の経営危機問題もある。

この件に関しても紆余曲折の末、平成25年に同ビルを津市に売却し、残債務約9億円を返済。津市は、購入した商業施設部分に久居総合支所の機能や津市南部地域の拠点として久居保健センターを移転させることでポルタひさいの再生を果たしている。同時に同ビルを含む周辺地域では、前述したように現在、



長さ15cm以上がスタンダードの新名物「津ぎょうざ」(B-1グランプリ入賞)

平成31年度の完成を目指す「久居駅周辺地区都市再生整備事業」が進行中だ。具体的には、旧久居市庁舎跡を活用した文化拠点施設(仮称)津市久居ホール整備事業、および周辺のまちづくり再生事業、道路整備、久居駅東西口広場・東口駐輪場・駐車場整備事業、久居体育館ユニバーサルデザイン事業、久居交流広場整備事業、東口防災施設等整備事業などが、同時進行している。

そして、そのうちの一部は今年度中に完成の予定で、すべてが完成すれば、津市の副都核にふさわしい、安心・安全かつにぎわいのある暮らしを推進する拠点地域になることが予測される。

## 人口減少化時代に探る新たな生き方

以上述べてきた部分だけを見ても、津市の大型合併後のスケールメリットを生かしたまちづくりが、随所でドラスティックでありながら、細部への心遣いにも満ちた形で、非常に綿密に行われてきたことが分かる。

その綿密さは、前葉市長が2期目を迎えた直後、平成27年10月から始めた「地域懇談会」



ゴミ処理施設の跡地に建設中のメガソーラー

の頻度と、その開催の形にも表れている。地域懇談会は、津市の37地区(旧津市22地区、旧久居市7地区、旧8町村が各1地区)で半年に1度ずつ行われ、平成29年12月までの丸2年間に計150回を数えた。

まさに「徹底的にやりました(笑)」という前葉市長の言葉通りの頻度だが、同時に全地域で半年に1度ずつという開催頻度には、前葉市長流の《深慮遠謀》が隠されている。

「年に1度の開催だと、同じ担当職員が次の懇談会の際には異動で来なくなる可能性があります。そうすると前回の懇談会で市民から託された宿題への回答を見出せないまま異動することになり、結果的に懇談会の実効性そのものが薄れる恐れも出てきます。その弊

# 津市

市 政 ル ポ

(三重県)



美里地域で市民が主催する「南長野イルミネーションファンタジー」

害を避けるために年に2度にわたって「津市」が、職員は必然的に懸命にならざるを得なくなり(笑)。

前葉市長がこのような方針を懇談会開催で徹底するのも、「市政の根幹は市民サービスにある」との基本理念を徹底しているからだ。

その基本理念に向ける市長の思いの強さは、地域懇談会を所管する市民部に、部長級の地域連携担当理事を置き、担当理事には「徹底的に市民の側に立ち、市民の代弁者となることを求めている」ことから明らかだ。同様に各地区に置いた総合支所の支所長にも「地元の意を汲むことに徹底し、市役所内野党のような心構えで、ひたすら地元の立場に立ち、本庁に意見具申をするよう求め」ている。

「そのようにしないと市民の本当の声は聞こえてこないから」と前葉市長は語るが、この顧客(市民)サービスに徹する姿勢こそは、第3セクターの再生の際にも発揮された、前葉市長の民間企業仕込みの手腕を象徴するものといえるだろう。

さらに、「各総合支所の業務は人員・権限・財源とともに本庁に集約して、一定の効果を上げていました。しかし、各地域のご要望をきめ細かく吸い上げるには、各支所にある程度の権限を委譲しないと無理だということも、改めて分かりました。そのため市内2カ所の工事事務所に技術職員を増員したほか、各総合支所に軽微な補修などのご要望に応える職員として計18名の技能員を増員」してもいる。同時に1地区につき年間2000万円の予算(補修の際の原材料費等、従来は50万円)を処理する権限も、各総合支所長に賦与する徹底ぶりである。

「これからさらに進ちよくする人口減少化時代において、津市が人口規模を大幅に落とすことなく存続していくためには、当たり前のようにですが、市民がずっと暮らしていきたくて思えるようなまちづくりを徹底することが最重要になります。津市は幸い名古屋市中にも大阪府にも交通の便が良く、海や山が身近にあって、雇用面や子育て環境を見ても、とても暮らしやすい土地柄を有しています。こうした環境をさらに魅力あるものとするためにも、私たち行政マンは常に市民に寄り添

い、市民の要望や様々な思いに応える姿勢に磨きを掛けていく必要があります」(前葉市長)

平成30年度から運用開始される新総合計画の策定に当たり、津市が平成28年に実施した「市民意識調査」によれば、津市に愛着を感じている市民の割合は、平成24年度に比較して5・9ポイント、「ずっと住み続けたい」「当面は住み続けたい」と回答した市民の割合は8ポイント上昇している。

そのほかの質問項目を総合しても満足度が全体に上がり、不満足度が下がっていることも明確に分かる。市民の側に徹底的に寄り添う、津市の市政の方向性が徐々に、着実に市民に浸透しつつあることは確実と思われる。(取材・文：遠藤隆／取材日平成29年11月29日)



年中無休(毎夜間、日曜日、祝・休日、年末年始の昼間)で応急診療を行う「津市応急クリニック」(平成29年4月供用開始)



# 「アメフト日本一」の経験を糧に 市長にチャレンジ

ひがしがわ ゆたか  
ごせ  
御所市長(奈良県) 東川 裕  
Yutaka Higashigawa



## わがまち御所市

わがまち御所市は、昭和33年3月31日に奈良県で8番目の市として誕生しました。平成29年11月末現在の人口は2万6000人余りで少子高齢化が進行している都市です。地理的には奈良県の大和平野の南西部に位置し、市の面積は60・58km<sup>2</sup>であり、西部に金剛山・葛城山が峰を連ね、南東部の丘陵地から平地が広がる緑豊かな自然に囲まれた田園都市です。特に5月中旬ごろに咲く、一目百万本といわれる葛城山上のつつじは全国的にも有名です。一方でこのように風光明媚な都市でありながら県庁所在地の奈良市へは北北東に約25km、大阪市中心部へは北西に約30kmの位置にあり、大都市近郊に立地しています。

産業については、ヘップ・サンダル製造



一目百万本といわれている葛城山のつつじ

業、繊維産業、製薬・売薬業等が主な産業であり、中南和の中核的な商工業都市としての役割を担ってきました。

農業については、粘りが強い「大和いも」をはじめ、正岡子規の句で有名な甘柿のルートといわれている「御所柿」、金剛山等の伏流水で育てた、冷めてもおいしい通称「吐田米」といわれている「ヒノヒカリ」などの農産品が注目されはじめ、今後のさらなる販路拡大に向けて首都圏のアンテナショップ等でPRに努めています。

観光面では、平成29年8月に京奈和自動車道御所南IC～五條北IC間が開通し、関西国際空港からのアクセスが約1時間余りで可能となり、インバウンドによる観光客が増加することが予想されます。本市には、修験道の開祖、役小角に縁があり、大とんどで有名な「吉祥草寺」、一言の願いを叶えるという「葛城一言主神社」、具指定無形民俗文化財のススキ提灯献灯行事で知られている「鴨都波神社」などの寺社仏閣が数多く存在し、神秘的でスピリチュアルな雰囲気や欧米を中心とした外国の方々にも気に入っていただけるものと確信いたしております。また御所IC付近は、奈良県で新たに産業集積地として整備される予定であり、企業の誘致が期待されています。

## アメフトの甲斐

中学生のころ、私の人生を左右する出来



京奈和自動車道御所南IC～五條北IC間が開通

事が起こりました。アメリカンフットボールとの出会いです。姉からの誘いでアメフトの大学日本一を決定する甲子園ボウルを観戦する機会があり、そこで繰り広げられる格闘技のようなぶつかり合い、観客がチーム一丸となって応援する様子、ゲーム自体の面白さなど自分にとって非常に魅力的なスポーツに感じました。すっかり感化された私は高校卒業後、憧れの関西学院大学に入学し、アメフト部に入学しました。アメフト部では、学生トレーナーとして仲間と寝食を共にし、固い絆で全国制覇に向けて日々努力しましたが、残念ながら夢は叶いませんでした。これでアメフトともかわることがなくなってしまうと寂しく感じていた私に再びチャンスがやってきました。4回生で卒業できず、留年が決定したことです。それだけなら落ち込むところ



ですが、留年したことが幸いし、学生コー  
チの話が舞い込み、引き受けさせていただ  
くことになりました。そして、その年の甲  
子園ボウルで日本大学とわが関学はラスト  
4秒で追いつき、42対42の奇跡の同点劇を  
演じ、両校優勝という形で、大学日本一の  
座につくことができました。

アメフトは、愛すべき最高のチームに所  
属しているという「誇り」を持ち、日本一に  
なるという「夢」を抱くことの大切さを私に  
教えてくれました。このことが今の仕事に  
対する基本姿勢にもなっています。

### 市長として目指すべきもの

大学卒業後2年間の商社勤務を経て、御  
所市の実家の家業である酒の小売業を継ぐ  
ことになりました。家業を継いでからは、  
地元の青年会議所、商工会、PTA、NP



出前授業で「誇り」と「夢」を持つことを熱く語る筆者

O、冒頭でふれた鴨都波神社の氏子として  
の活動など老若男女、多くの方々々と接する  
ことができました。

中でも鴨都波神社の氏子たちの会合で  
は、神社に眠っている神輿の復活や市政に  
ついて何度も話し合いました。

神輿については、祭で復活させることを夢  
見て取り組んだ結果、実現することができ  
ました。昨今、全国的に少子高齢化の影響  
で地域の祭の存続が危ぶまれる傾向にあり  
ますが、神社での活動が地域のにぎわいづ  
くり大きく貢献できたと自負しています。

市政についてですが、私が市長に就任す  
る前は、市は財政的に非常に厳しい状況に  
あり、加えて人口減少、少子高齢化が進行  
しており、市全域にわたり、元気がないよ  
うに感じていました。

このような状況の下、私の小中学校の同  
級生を中心とした多くの仲間と話し合いを  
し、市長選への出馬を決意しました。選挙  
の結果、市民の信託を受け、第6代御所市  
長に就任させていただきました。

市長就任後は、まず、財政再建に取り組  
みました。地方公共団体の財政の健全化に  
関する法律の施行により、平成20年度決算  
の「実質赤字比率」および「実質公債費比率」  
が早期健全化判断基準を上回り、早期健全  
化団体に該当することになり、「財政健全  
化計画」を策定しました。計画に沿って財  
政健全化策を講じた結果、平成22年度決算

において「実質公債費比率」が、平成23年度  
決算においては「実質赤字比率」が基準値を  
下回り、早期健全化団体から脱却するこ  
とができました。

現在は、財政健全化法施行の下、手をつ  
けられず後回しになっていた事業を行うこ  
とを決意し、①火葬場の整備、②近鉄御所  
駅周辺の整備と賑わいづくり、③子育て支  
援施設の建設、④庁舎と市民ホールの整  
備、⑤魅力ある新しい学校づくりの5つを  
重点事業として位置付け、今任期中におい  
てアウトラインを市民にお示しし、本市の  
住みよいまちづくりを進めてまいりたいと  
考えています。アメフトで培ったチャレン  
ジ精神で果敢に挑み、愛すべき、すばらし  
いわがまち御所市に「誇り」を持ち、「夢」を  
描き、5つの重点事業達成のため粉骨砕身  
の思いで取り組んでまいります。



鴨都波神社の神輿

# 日本百街道紀行

## 街道とまちづくり

第27回

## 周山街道

# 歴史都市京都の 文化と歴史をはぐくむ道、 周山街道

きょうと  
京都市長(京都府)

かどかわだいさく  
門川大作



### 千年の都の道

平安建都以来、1200年を  
超える歴史を誇る京都では、時

代ごとに特色ある都市計画が進  
められ、多くの道が整備されて  
きた。

平安京造営の際の碁盤目状の  
道路構成、豊臣秀吉によ  
る短冊街区の形成を基礎  
として、明治には全国初  
の路面電車の整備に伴う  
道路拡張、昭和初期から  
は本格的な近代都市計画  
が進められ、現在に至っ  
ている。

これらの道路は、今日  
の京都の人々の暮らしを  
支えるとともに、世界中  
の人々を魅了する景観を  
形作る大きな要素にも  
なっているが、文化的側  
面においても極めて大き  
な役割を果たしてきた。

### 周山街道がつなぐ 京の今昔

多くの人が行き交い、交流す  
る街道。本稿では、京都の市街  
地から京北地域を経由し、丹波  
山地を横断して若狭小浜に至る  
「周山街道」について紹介したい。

この街道は「西の鯖街道」とも  
呼ばれ、若狭湾の海産物などを  
京都に輸送したルートの一つで  
ある。若狭で塩漬けされ、この  
街道を通って運ばれた魚介類は  
大変重宝されたと言われており、  
極めて重要な街道であった。

その街道沿いには、わが国初  
の密教の修法地として知られる  
神護寺、マンガのルートとも言  
われる国宝の「鳥獣人物戯画」を  
有する高山寺をはじめとする名

刹が連なり、古くから日本の精  
神文化が磨かれてきた。

また、京と北陸を結ぶこの街  
道は軍事的にも重要であった。  
戦国武将として名を馳せた明智  
光秀がこの街道沿いに築き、中  
国・周の武王の故事にならって  
「周山城」と名付けた山城は、「周



周山のまちの風景



高山寺の紅葉



山街道」の名の由来になったと言われている。

さらに狩野派の絵師・狩野秀頼の手による「高雄観楓図」には、美しい紅葉を愛でる人々の様子が描かれている。今日、春には花見、夏には納涼、秋にはもみじ狩りと、四季折々の美しい自然で京の奥座敷として親しまれている高雄地域であるが、桃山時代から人々に愛されていたことが伺われる。

## 京北の自然と文化

さまざまな文化が花開いた周山街道沿道地域の中でも、とりわけ京の都と密接な関わりがあったのが、京北地域である。京北は、京都丹波高原国定公園に包まれた自然豊かな地域。



京北トンネル開通式典

古くからスギ、ヒノキなどの豊かな森林資源を有し、米や京野菜を中心とした近郊農業を主な産業としてきた。

特に林業の歴史は古く、禁裏の御杣御料地として平安京を創るための木材を産出した。現在も北山杉をはじめとする銘木の産地として、京都の、さらには日本の「木の文化」を支え、豊かな生活文化を育んでいる。

また、皇室との深い関わりを持つ京北の農民たちは、戊辰戦争にも参戦した。錦の御旗を護衛して凱旋した「維新勤王山国隊」の雄姿は今に語り継がれ、京都三大祭の一つ・時代祭の先頭を飾っている。本市では、このような京北の豊かな文化を未来へ伝えるべく、「京北トンネル」などのハード整備はもちろん、自ら京北に移住して地域の魅力を発信しながら移住者の相談に対応する「北部山間かがやき隊」を配置するなど、あらゆる方面から地域の活性化に取り組んでいる。

## 未来へ

このように京都の文化は、さまざまな人々の交流の中ではく

くまれてきた。そして、千年を超え歴史の中で都市の機能が一度も遮断されることがなかったこのまちでは、これらの文化が脈々と受け継がれ、人々の暮らしの中に今も色濃く息づいている。

昨年、文化庁地域文化創生本部が京都に発足。現在、文化庁の京都への全面的移転に向けて

着々と準備が進められている。本市としては、文化庁と共に京都の文化を一層広く発信し、文化の力で日本を元気にしていきたいと考えている。「文化庁が京都に移転してよかった」「日本に京都があつてよかった」とすべての皆さまに実感していただけるよう、これからも全力を尽くしてまいります。

## 一口メモ

### 仁和寺前を起点として、

### 京都から丹波を経て若狭へと向かう道

かつて一条街道と呼ばれた、洛中から西に延びる一条通が仁和寺街道に合流。周山街道は、仁和寺前から御室川の谷をさかのぼって高雄（高尾）、槇尾、梅尾を経て清滝川に沿って北上。その名の由来

小浜に至る。

街道を通じて、京の都と日本海側の間でさまざまな文化や産物が行きかい、伝わっていった。



企画協力…全国街道交流会議「街道交流首長会」



# わが

## だれもが住みたい、住み続けたい 選ばれるまちづくりを市民の皆さまとともに

### 都市と自然が共存するまち 「富士見市」

富士見市は埼玉県の南東部、都心から30km圏内に位置し、市名の通り、美しい富士山を市内各所からはるかに望むことができます。

市内北東部には荒川、南東部に



富士見市内から望む富士山

は柳瀬川が流れ、中央部の新河岸川を挟んで、西側には良好な市街地が整備され、東側には広大な田園地帯が広がる、都市と自然環境が調和した住みやすいまちです。

江戸時代には新河岸川を活用した船運の要所として栄え、大正初期の東武東上線開通を契機に宅地化が進み、首都圏のベッドタウンとして人口が増加し、住宅都市として発展を遂げてきました。

### 活気とにぎわいあふれる まちづくり

平成29年に市制施行45周年記念事業として開催された、「アイドルグループ」もいろいろクロージャーZ」のコンサートは、全国の自治体として初めてプロダクションとの共催という形で実現しました。メンバーのひとりが小学生時代に本市



市制施行45周年記念事業として開催した「もいろいろクロージャーZ」コンサート

に住んでいたことが縁となり、「地元の方々の前で歌いたい」という一言をきっかけに、運動公園に素晴らしい特設ステージが設営され、2日間で約4万人もの皆さまにコンサートを楽しんでいただきました。本市を全国に広く発信するという点では、開催に伴うPR効果は計り知れないものとなりました。

### 新たな富士見ブランドの 創造と発信

平成4年に市制施行20周年を記念して作られた純米吟醸酒「縄文海進」は、地元産のお米を使用した日本酒として市民の間でも親しまれています。その縄文海進の原酒に地元産の青梅を漬け込んで作られたのが梅酒の「梅恋花」です。また、市内の和菓子店が梅恋花の青梅を使った和菓子「梅の菓」を作り出すなど、新たな連携のもとに、富士見ブランドの創造が進んでいます。



純米吟醸酒「縄文海進」（左上）梅酒「梅恋花」（右上）「梅の菓」（手前）

## 未来を担う子どもを はぐくみ、共に育ち合う まちづくり

子どもたちの知的好奇心をはぐくみ、学ぶ力を伸ばしていくことを目的に、地域の大学や市民団体などと連携し、3つの子どもも大学を開校しています。スポーツや文化芸術のプロフェッショナルや各分野の第一線で活躍されている方々を講師として迎え、普段の学校では体験できないようなさまざまな経験を子どもたちに提供しています。



ロンドン五輪金メダリストの小原日登美氏による「キッズレスリング教室」

また、今年度からは、ロンドン五輪女子レスリングの金メダリストで富士見市PR大使の小原日登美さんを講師に迎え、小学生を対象にしたキッズレスリング教室を開催しています。基礎的な体力づくりとともに、スポーツを通してさまざまな経験をさせた小原さんか

ら、勝ち負けだけにとらわれず、何事にも一生懸命に取り組むことの大切さを教わります。この教室から将来オリンピックに出場するような選手が育ってくれたらとても嬉しいことです。

## 自分らしく希望を持って 暮らせるまちづくり

すべての子どもたちと子育てする親たちが「夢に向かってチャレンジ」できるよう、子どもも未来応援センターを設置し、市民の皆さまの子育てを応援しています。センターでは妊娠期から子育て期に至るまで、きめ細やかで切れ目のない支援体制を実現しています。

併せて、「夢つなぐ富士見プロジェクト+（プラス）」として、全国でも問題となっている、子どもの貧困対策にもいち早く取り組み、さまざまな可能性を持った子どもたちが、公平な環境の下、将来に向かって力強く歩んでいけるような支援をしています。

障がいのある方が暮らしやすい地域社会をみんなで作っていくこと、[あいサポート運動]にも力を入れていきます。この運動を通じて、多くの市民の皆さまが、「あい

サポート」となり、障がいのある方に温かく接し、障がいのある方が困っているときにちよつとした手助けができるような地域づくりを進めています。

## 住んでよかったと 感じられるまちづくり

全国的に人口減少が進む中、本市では人口が引き続き微増傾向に

あり、間もなく、11万1000人に到達しようとしています。平成29年4月にスタートした第5次基本構想後期基本計画に位置付けた、本市の持つ魅力や優位性を最大限に生かした施策を着実に進めることで、市民の皆さまが「富士見市に住んで本当によかった」と心から感じていただけるよう全力で取り組んでまいります。

## プロフィール

- ◆ 面積 19・77km<sup>2</sup>
- ◆ 人口 11万886人
- ◆ 世帯数 5万545世帯

〔将来都市像〕ひととまちがキラリとかがやく市民文化交流都市  
く人と人との絆と和 地域が主役のまちづくり

〔まちの特徴〕都心へのアクセスが便利な市街地と広大な田園地帯が広がる自然豊かな環境に恵まれた、都市と自然が共存するまち

〔特産品〕米、梨、苺、かぶ、ほうれ



富士見市長  
星野光弘



〔観光〕水子貝塚公園、難波田城公園、びん沼自然公園、市民文化会館キラリ☆ふじみ、せせらぎ菖蒲園（山崎公園）  
〔イベント〕東大久保菜の花フェスタ、難波田城公園まつり、つるせよさこい祭り、富士見ふるさと祭り、ふじみマーケット、富士見市新春縄文マラソン大会

※面積は国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」に、人口・世帯数は「住民基本台帳」による。



# わが

## 人と地域が輝き 未来へつながらるまち田辺

### 和歌山県第2の都市 「田辺市」

田辺市は、紀伊半島の南西部で、和歌山県の南部に位置し、和歌山県全体の約22%を占め、近畿で最も広大な市域を有するまちです。この広大な市域のうち約89%を森林が占め、平坦地は9%と少



世界遺産「熊野古道」高原からの眺望

なく、海岸部からすぐ山岳地帯へ移行しているという地理的状况

で、海岸部の温暖多雨な太平洋気候から、紀伊山地に属する山間地の寒暖の差が激しい内陸型の気候まで変化に富み、年間平均気温は13・1〜17・1℃、年間降水量は1780〜2860mm、年間日照時間は1343〜1995時間と、同じ市内でも大きく地域差が見られるのが特徴です。

本市は、古くから先人たちのたゆまぬ努力によって、県南部の政治、経済、文化の中心地として栄え、今日では高速道路を核とする道路交通網をはじめ、医療や福祉の分野においても多くの都市的基盤を有するなど、県下第2の都市として、さらには、紀南の中心都市としての役割を担ってきました。

また、市域には、美しい海・山・

川の大自然をはじめ、世界遺産に

登録された「熊野古道」や「熊野本宮大社」に代表される歴史や文化、日本三美人の湯として知られる「龍神温泉」や日本最古の湯といわれる「湯の峰温泉」などの温泉郷、温暖な気候と風土にはぐくまれた特産物、中でも、養分に乏しい礫質斜面を活用して、高品質な梅を持続的に生産してきた当地域独特の農業システムが「みなべ・田辺の梅システム」として世界農業遺産に登録され、そこではぐくまれた「南高梅」や「備長炭」など、人々の心と身体を癒やす豊かな自然環境や、多彩で魅力的な地域資源を数多く有しています。

### 世界遺産を活用した まちづくり

平成28年10月24日に、当市内の

闘雞神社と4古道（北郡越・長尾坂・潮見峠越・赤木越）の5カ所が世界遺産「紀伊山地の霊場と参詣道」に追加登録されました。

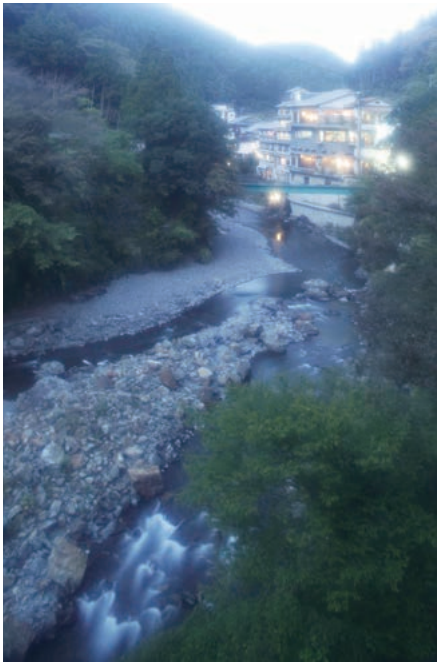
このうち、闘雞神社については、中心市街地にあり、また、その周辺地域を対象として魅力あるまちづくりを行うことを目的に、国土交通省の「景観まちづくり刷新支援事業」を活用した事業に取り組んでいます。これは、全国で10都市しかないモデル地区の1つに選定されたもので、このことにより、世界遺産追加登録を契機としたまちづくりの取り組みが加速することとなりました。

この事業は、景観の優れた地域資源を有していることや、外国人観光客を呼び込める観光資源を有していることが要件で、建築物の外観修景などの景観を整備する事業を面的に整備することが可能で、平成29年度から3年間で目に見える形でまちの景観を刷新させ、官民一体となった景観まちづ

くりの実施体制の構築や、観光地としての魅力向上などの地域活性化を図るものです。

主な事業としては、本市の玄関口でもあるJR紀伊田辺駅の駅舎および駅前商店街の外観修景整備、外国人旅行者の免税手続きや観光案内ができる施設の整備、闘雞神社周辺地域を訪れた方が休憩でき、さまざまな情報を得ることができるとポケッタパーク施設の整備、闘雞神社に縁の深い寺院である大福院の保存修理、闘雞神社参道から延びる道路の舗装美化などを予定しており、これらによって世界遺産にふさわしい街並みを形成し、交流人口の増大による地域活性化を図ります。

さらに、景観まちづくり刷新支援事業の関連事業として、本市の



日本三美人の湯「龍神温泉」

偉人の一人である合気道の創始者、植芝盛平翁の顕彰館としての機能と武道館の機能を併せ持つスポーツ文化交流施設の整備を予定しており、合気道の愛好者が国内だけではなく海外からも訪れ、なお一層交流人口の増大に寄与するものとして期待しています。

また、街並みデザインガイドラインの策定を予定しており、事業終了後も引き続き世界遺産にふさわしい街並みが、ガイドラインによって維持および形成されるよう誘導していくことで、本市の魅力を決する世代に引き継いでいきたいと考えています。

## 人と地域が輝き、未来へつながるまちを目指して

本市は、豊かな自然や歴史、文化など人々の心と体を癒やす地域資源と都市的機能を有機的に結びつけ、また人と人、地域と地域、産業と暮ら

しのつながりを深めながら、紀南地域の中核都市としての発展を図り、存在感のある「新地方都市」を築き上げてきました。

今後も一人一人が豊かな自然や歴史、文化、そしてその中で大きくまれてきた田辺らしさを大切にしつつ、一人一人の活動を地域の活性化につなげ、未来へとつながる持続可能なまちづくりを目指します。

## プロフィール

- ◆ 面積 1026.91km<sup>2</sup>
- ◆ 人口 7万5491人
- ◆ 世帯数 3万5466世帯

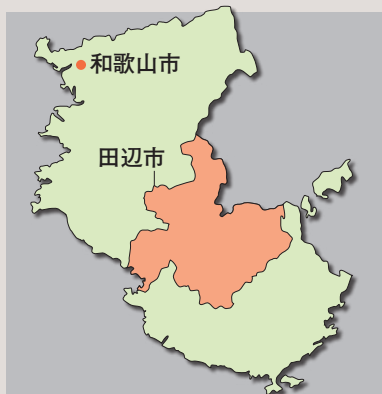
〔将来都市像〕人と地域が輝き、未来へつながるまち田辺

〔まちの特徴〕美しい大自然をはじめ歴史や文化、温泉郷、そして海山の幸など、魅力的な地域資源を数多く有するまち

〔特産品〕梅、みかん、紀州備長炭



田辺市長 真砂充敏



〔観光〕田辺扇ヶ浜海水浴場、世界遺産である闘雞神社や熊野本宮大社を含む熊野古道、日本三美人の湯「龍神温泉」・日本最古の湯「湯の峰温泉」などの温泉郷

〔イベント〕紀州石神田辺梅林（2月）、熊野本宮大社例大祭（4月）、田辺祭（7月）、弁慶まつり（10月）、田辺・弁慶映画祭（11月）



田辺扇ヶ浜海水浴場

※面積は国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」に、人口・世帯数は「住民基本台帳」による。



# わが

# 水・まち・自然 エンジョイ！ よなご

自然豊かな山陰の商都  
暮らしやすさ日本一！

米子市は、鳥取県の西部、山陰のほぼ中央に位置し、南東に中国地方最高峰の大山だいせん、北に日本海、西にコハクチョウ渡来南限地でラムサール条約登録の中海を有する、豊かな自然環境に恵まれたま



長くて過酷な熱いレース「全日本トライアスロン皆生大会」

ちです。

また、道路、鉄道、空港などの利便性も高く、古くから地域の交通結節点・宿泊拠点、人の行き来が盛んな「山陰の商都」として栄えてきました。そのため、米子市民は明るく開放的で、外からの移住者を快く受け入れる気質があります。

日本海に面して「海に湯が湧く」皆生温泉は、「トライアスロン日本発祥の地」であり、昭和56年から毎年開催している「全日本トライアスロン皆生大会」には全国各地から鉄人が集結し、過酷な熱いレースが繰り広げられます。

市民にとっても、春夏秋冬を通じて海水浴、登山、サイクリング、スキーなど日常生活の中でレジャーを楽しめる環境が整っています。日本海に面した弓ヶ浜海岸

は「キス釣りの聖地」として知られており、毎年7月には投げ釣りの全国大会が開催されるほどです。また皆生温泉に近接して、潮風と青松に包まれたシーサイドコース「米子ゴルフ場」があり、気軽にゴルフを楽しむことができます。

レジャーのほかにも、米子城跡や飛鳥時代後期の遺跡上かみよどはいし淀廃寺跡、彫刻ロードがあり、日常風景の中で歴史、文化、芸術を身近に感じることができます。

大山山麓の地下水を原水とする水道水は、ブナ原生林の豊かな土壌にはぐくまれてミネラルを適度に含んでおり、それをペットボトルにした「よなごの水」は、まろやかでのどごしがよく、水の専門家に「激ウマ」と紹介されました。本市の特色として、鳥取大学医



海を臨む天空の城 国指定史跡「米子城跡」

学部附属病院をはじめ医療機関が充実していることが挙げられ、高齢者にも子育て世帯にも優しい環境です。企業、商店等が集積する市街地と住宅地や農地がある郊外など、同じ市内でも地域により特徴があり、それらがうまく融合しているところが本市の良いところだと思います。

これらさまざまな魅力があることから、本市は「暮らしやすさ日本一！」との評価（経済産業省生活コスト「見える化」システムによる評価）をいただいたところです。

## にぎわいある まちづくりに向けて

わが国は、少子高齢化、人口減少社会の到来という歴史的な転換期を迎えており、本市においても例外ではありません。その中でも、自然豊かな環境や暮らしやすさなど本市が持つ魅力を生かしながら、まちなかも郊外もすべての地域において、その地域が持つさまざまな可能性を開花させ、市全体が、ダイナミックに盛り上がりつついくような、にぎわいのあるまちづくりを目指しています。

現在、本市の玄関口であるJR米子駅において、北側と南側をつなぐ米子駅南北自由通路等整備事



“海に湯が湧く” 皆生温泉

業に取り組んでおり、平成34年度に完成予定です。この事業により、民間投資の可能性を引き出して駅周辺の活性化を図り、また、まちなかの公共交通をさらに便利にし、郊外からまちなかに人が集まる仕掛けをつくり、さらなるにぎわいを創出したいと考えています。

皆生温泉の観光振興では、日本海に面した開放的な風情ある温泉地としての魅力を高め、面として楽しめる温泉地、選ばれる温泉地を目指し、町並みの整備を推進しています。また、皆生温泉にある米子市観光センターの機能強化を図り、エコ・スポーツツアーデスク設置や郷土芸能公演の支援なども行うこととしています。交流人口の拡大と宿泊客の増加を図り、皆生温泉をさらに活気ある観光地にしていきたいと考えています。

また本年、出雲国風土記に記された日本最古の神山である大山が開山1300年の節目の年を迎えます。官民一体となって伯耆国「大山開山1300年祭」を開催し、大山の歴史、文化、食など多様な魅力を掘り起こし、地域の魅力を内外に向けて発信、活性化につなげていきますので、皆さま

ひ足をお運びいただき、大山はもとより本市のさまざまな魅力をご堪能ください。

## 心豊かに「住んで楽しいまちづくり」

私は、平成29年4月に市長に初当選しました。「住んで楽しいまちづくり」が私の市政運営の理念ですが、「一度きりの人生を楽しむ」というのは私の人生観でもあ

ります。「いかに経済的に豊かになるか」が20世紀の日本の目標ならば、21世紀の日本では、「いかに心豊かに生活を楽しめるか」を目標にしていかなければならないと感じています。

自然豊かなこの米子のまちは、可能性の宝庫であり、その可能性を最大限に引き出すことが、私に課せられた使命であると胸に刻み、日々職務にまい進していきます。

## プロフィール

- ◆ 面積 132.42 km<sup>2</sup>
- ◆ 人口 14万8929人
- ◆ 世帯数 6万6316世帯

- 〔将来都市像〕住んで楽しいまち
- 〔まちの特徴〕日本海、中海、大山に囲まれた自然豊かな山陰の商都
- 〔市町村合併〕平成17年3月31日「米子市」「淀江町」による新設合併
- 〔特産品〕白ねぎ、梨、柿、甘藷、にんじん、プロッコリー、どんぐり製品、



米子市長  
伊木隆司



- 弓浜餅、和傘、清酒稲田姫、大山ハム、大山どり、どら焼き
- 〔観光〕皆生温泉、米子城跡、旧加茂川沿い下町周辺、米子水鳥公園、米子市立山陰歴史館、上淀麿寺跡、天の真名井
- 〔イベント〕米子つつじまつり、皆生・大山SEA TO SUMMIT、全日本トライアスロン皆生大会、米子がいな祭

※面積は国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」に、人口・世帯数は「住民基本台帳」による。



い ず の く に  
伊豆の国市 (静岡県)

これぞ!  
食の

イ  
チ  
オ  
シ



冬の風物詩 田中山の干し大根

推薦者



伊豆の国市役所  
農業商工課  
しらすなゆうき  
白砂佑樹さん

伊豆半島の付け根に位置する伊豆の国市。平成17年に伊豆長岡町、葎山町、大仁町の3町が合併して誕生した。そんな伊豆の国市の冬の風物詩が、田中山の干し大根。市内南東部に位置する田中山では、大正中期から大根栽培が始まり、干し大根は沢庵用として加工されてきた。独特の歯触りと甘みが特徴の田中山沢庵と、炊きたてのご飯は相性抜群。農家により微妙に味が違うのも面白い。農産物直売所「まごころ市場」でGETできます。



世界遺産「富士山」と「葎山反射炉」



面積 94.62km<sup>2</sup>

人口 4万9248人  
(平成29年12月1日現在)

特産品 大根、すいか、ミニトマト、いちご、柿、温州みかん

※人口は「住民基本台帳」による。

# 市政

平成30年2月号



## 第17回市長フォーラム

# 日本の都市社会 —過去・現在・未来—



全国市長会は平成29年11月15日、全国都市会館において「第17回市長フォーラム」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開会あいさつを行った後、法政大学総長の田中優子氏、法政大学常務理事で副学長の廣瀬克哉氏による、「日本の都市社会—過去・現在・未来—」と題する講演が行われました。また、講演後には、出席市長との活発な意見交換も行われました。

ここでは、田中優子氏、廣瀬克哉氏の講演の様態をお届けします。

## 江戸時代の都市構造の特徴

私は文学を中心に、江戸を研究してきましたが、一方で江戸の人たちは一体どういう空間で暮らしてきたのか、文化をはぐくんできたのかという点も、いつも気にしながら研究を続けています。

江戸には、武家屋敷がたくさんありました。何しろ約270もの藩屋敷が江戸の中に存在していたのです。この藩屋敷は広大な面積を持っていて、しかもその50%以上が庭園だったといわれています。江戸はその中心地においても緑に恵まれていました。

さらに江戸には城壁がありません。そして、庭園だけでなく、水路、田園などの自然の要素を都市の中に取り入れるようにして発展してい



## 講演

法政大学総長  
たなかゆうこ  
田中優子

きました。ヨーロッパや中国の都市とはこの点で大きな違いがあります。

江戸には生活に必要な淡水をまちの中に導くための水道施設もありました。木製の四角いパイプが、江戸の町の地下に張り巡らされていたのです。

城壁がないために、都市は外部に向けて拡大していきます。その結果、江戸時代の中期になると、江戸の人口は100万人を超え、世界で最も人口が多い都市となりました。ただし、江戸には皆が定住しているわけではありませんでした。参勤交代で領地と江戸を行き来する武士たちはもとより、多くの人が活発に出入りをす

る、流動性が高い都市でした。江戸時代の城下町は、この江戸と大体同じような都市構造を持っています。城壁がなく、武士と町人の住み分けができています。お城の周り

に堀があり、その周辺に川が流れ、そこにまた運河を引いている。さらに海沿いのまちでは、淡水が必要ですから、山から水を引いて水道施設をつくる。そしてセキユリテイのために、各所に木戸を設ける、というのが江戸時代の基本的な都市構造でした。

## 町民による住民自治が制度化

江戸のガバナンスには特徴がありました。江戸には知事に当たる人がいません。町民が直接管理していたのです。そのトップを担っていたのが奈良屋、樽屋、喜多村の3家から成る町年寄でした。この町年寄が町名主を管理し、この町名主が家主たちを管理する。そして、家主が店子を管理する、という仕組みが整えられていました。

住民(店子)とのコミュニケーション役を担ったのは家主です。さらに、町人同士で何かトラブルが発生したときには、町名主の玄関で臨時裁判が行われました。これを玄関裁きといいます。通常のいざこざはこのレベルで解決しますから、奉行の耳に達するような事件はほとんどなかったといえます。

さらに興味深いのは、こうした町役人などには給金が支払われないということです。無給の町民たちの手による住民自治が展開されていたというわけです。

村のガバナンスも、見てみましょう。呼び方は地域によって変わりますが「名主」「組頭」「百



姓代」の村方三役が、幕府の役人である代官からの触れの伝達、村人の意見の集約、代官への伝達の役割を担いました。

村の決定機関に当たるのが寄合です。一家から必ず1人の参加が条件となっていて、誰かが欠けると寄合は成立しません。さらに、決着がつかないと、何日でも話し合います。いわば直接民主制です。

それでも結論が出ない場合もあります。そのときにはやむを得ず選挙を行いました。村人たちの認識としては、選挙は仕方ないからするので、できればやりたくないものだったのです。

### 都市と農村間で資源が循環

江戸時代は都市と農村の間に交流がありました。資源の循環を行うためです。都市は、限られた職人が生産をするもの、おおもね消費ばかりが行われます。そこで、周辺農村で布、紙、竹、木材などが生産され、これが都市の中で衣類や書籍、諸道具となって、消費されていきます。

江戸には古着屋や古道具屋もたくさんありました。古着屋が家々を回って、販売する仕組みもありました。

当時は呉服屋よりも、古着屋の方が、圧倒的に数が多かったことも分かっています。武士もこの古着屋を利用していました。

あまり新品が売買されない社会ですから、経済的に停滞していたのではないかと疑問もわくことでしょう。しかし、その都度修理する

ことで、お金が動く。経済もしっかりと回っていたのです。

そして、修理を繰り返しながら、最終的に使いきれなくなると、ごみや排泄物として、都市の外に出されます。これは不必要だから出されるわけではありません。農村がこれらが必要としていたのです。

例えば排泄物に関しては、畑がこれを吸収し、その中で微生物が働き、分解が行われて、栄養素の高い肥料になります。そして、農産物として都市に戻ってきます。

しかも、興味深いことに、排泄物の入手の仕方も時代を経るにつれて変わってきます。当初は農民が直接都市を訪れ、共同便所の人糞取りにきました。しかし、後にこれが組織的に行われるようになります。排泄物を配分する下肥問屋なるものができて、この問屋に雇われた人足たちが各家を回って、汲み取りをする仕組みができるようになります。ちなみに、こういった商売をするためには、問屋株という、ビジネスの権利を買う必要がありますが、下肥問屋の株は、高値で取引されたそうです。

循環されたのは排泄物だけではありません。家のかまどで何かを燃やすと、最後には灰が残ります。この灰も売買されて、土の養分になったり、染め物として利用されたり、物を洗うとさに使われたりします。このように江戸時代は都市と農村の間で循環が活発に行われていました。資源を極力無駄にしない社会が築かれていたということです。



### 現在社会にひそむリスクを知る

今私たちの社会で失われていることの一つが、この都市と地方の循環です。人口が減少し、過疎化している地方も増えている中で、大都市にさまざまな資源が集中しています。では、この大都市で暮らす人たちの食料は、どこでまかなわれているのか。地方から来るものもありますが、世界規模でどんどん生産物が入ってくるようになった結果、都市と地方の循環の構造が壊れてしまいました。

また、日本は江戸時代初頭まで、大量の物を海外から輸入していました。金、銀、銅が豊富だったからこそ、その支払いが可能だったのですが、これらの鉱物が少なくなつた江戸時代は、一転して国産品の生産が至上命題となりました。この方針によって、日本は高度な技術産品がつくられるようになったのです。その産品が千石船を通じて、日本中に運ばれ、経済は活性化しました。全国の生産地が日本の経済を支えていました。

さらに、物を輸入した際にも、国内で職人たちがもう一度加工し、作り直していたといえます。だからこそ、優秀な職人の技が継承され、国内産業が発展したのです。

国内産品の奨励は工業製品だけではありません。農業もそうでした。江戸時代は、農業マニユアルが大変広まった時代でもありました。長年研究して編み出した栽培ノウハウや、肥料の使い方などの情報が、書物となって刊行されていたのです。中には、『農稼肥培論』という、詳細に分類された肥料リストが載つた書物まで出版されています。同時に、江戸後期になると、生産者たちが情報交換をすることで、さらに生産力が高まっていきます。加えて、それぞれの土地の特徴などを踏まえた、生産物に関する大量の報告書が幕府に提出されてもいました。

しかし、現在はそうした伝統が消えつつあります。グローバル社会になって、輸入品が市場の多くを占める中、日本の国内産業は空洞化し、かつ食料自給率も低下しています。さらに、

今は海外で生産したものが、国内で加工されることもなく、そのまま消費者に届けられます。これはある意味、大きなリスクでもありません。このように海外への依存度が高まり、国内の生産現場が停滞する中で、今のように輸



教育の変化に伴い、合併が促進

入品が日本に入らなくなるとどうなるのか。社会が立ち行かなくなる可能性もあります。江戸時代の社会と比較して、現在社会にひそむリスクがいかに大きいかがよく分かります。

講演

法政大学常務理事・副学長

ひろせ かつや  
廣瀬克哉

に、一種の停滞の時期でもあったと思います。やがて、西洋の国々が東アジアまで押し寄せる時代になると、日本は近代化に舵を切るべく、明治維新を迎えます。その後の歴史を見ると、日本は「異常」な事態が続いた時代であったことが分かります。

人口の推移を見ても、それは明らかです。約3000万人で明治維新を迎えた日本は、1945年の終戦時には7000万人、そして2000年代初頭には1億2000万人を超え、その後ピークアウトを迎えました。今

1603年に江戸幕府成立時の日本の人口はおよそ1200万人と推定されています。そして1716年から行われた享保の改革のころには、人口は3000万人を超え、幕末まで大体その数を維持していたといわれています。つまり、わが国は150年以上にわたって、定常的な姿を保ってきたということです。これは見事な洗練であり、成熟であることも



は、人口減少をいかに緩やかにするかが大きな課題となっています。

では、地方自治にとって、明治以降はどんな時代であったのか、簡単に振り返ってみたいと思います。江戸時代から村や町という単位で呼ばれてきた、いわゆる自然村の数は、明治初期には7万以上もあったといわれています。これが大規模な合併によって、明治21年には1万6000にまで減少します。

背景にあったのが、明治19年の小学校令の公布です。これにより、中央政府が定めたルールに基づいて、全国一斉に小学校がつくられることになりました。法律をつくるだけなら、霞が関でもできます。しかし、小学校を全国津々浦々にまで建設し、どこで生まれ育っても一定の質を保証した教育を行うには、地方の行政体制を強化しなければいけません。そこで、小学校1校を自力で設置できる規模に集約する形に、明治の大合併は急速に進められたのです。その後もじわじわと合併は進められていきます。同時に、この時期には、全国に郵便局も設置されました。学校の教育機能だけでなく、郵便局によるコミュニケーション機能、小規模金融機能を、全国津々浦々に張り巡らせて行くのが、明治初期の地方にとって大きな課題だったからです。

さらに、昭和22年には6・3・3の学制が敷かれます。これにより、新制中学校が全国に設置され、民主化教育が展開されることになりました。新制中学校1校を、単独の自治

体で設置するとなれば、人口8000人から1万人ぐらいの行政体が必要になります。これを基準として、昭和の大合併が行われました。戦後間もなくの段階でわが国には1万ほどの市町村がありました。昭和30年代半ばには約3500に集約されました。

### 量の充足が及ぼす悪影響

このように明治・昭和の合併の背景には、新しい学校教育への対応という課題がありました。学校の校舎も時代によってその特徴は変わってきます。昭和には鉄筋コンクリートの規格化された校舎が一般的でした。画一的、合理的な建物で、経済的にも効率的でした。

しかし、人口減少時代に入った現在、こうした校舎はつくられなくなりました。例えば流山市では最近、小学校、中学校、そして地域の図書館などを合築した、複合的な施設を設置しました。さまざまな機能を一つの施設の中に同居させることで、建物の中に遊びの要素や新たな魅力が生まれました。また、近年建てられた校舎を見ると、木造建築も増えてきましたし、構造体は木造ではなくても人に触れる部分に木材をふんだんに使う学校も多くなっています。

この校舎の例からも分かるように、政策はまず量を満たすこと、特定の機能を果たすことが重視されます。やがて、美的にどうか、

快適であるかどうかという、質の側面にも目が向けられます。質的な洗練が目指されることで、政策水準の向上が図られるようになるのです。

かつて量の充足が優先されたのは、住宅も同様です。急速な人口増に対応するために、1960年代には同じ規格の団地住宅が大量に供給され、大都市圏に集まってきた現役世代のファミリー層を吸収しました。それから約半世紀が経過した今、これらの団地住宅は高齢化を迎えています。場所によっては、65歳以上人口が50%を超える、限界集落化した団地もあります。

急速に量を充足するために、一斉に大量供給をしたことで、同一世代が集中するまちはできました。その結果、時間が経過すると、一斉に老いるまちなってしまつたのです。1960年代には、多世代が循環するようなまちなをつくる余裕はありませんでした。

### 自治体の当事者能力が問われる時代に

こうした状況を踏まえて、あるデベロッパは、知恵のある開発を行っています。佐倉市ユーカーが丘では住宅を一斉に作らず、数十年を掛けて、計画的に供給していったのです。時間を掛けて開発を行ったことで、まちなに世代間の循環が生まれ、まち全体が一気にゴーストタウンになることを防いでいます。



今や、持続可能なまちの形成に向けて、自治体の当事者能力も問われる時代になりました。岩手県盛岡市近郊にある紫波町では長年、手つかずになっていた駅前土地を活用して、「オガールプラザ」を設置しました。図書館や町役場、体育館などの公共施設のほか、産直マルシェやカフェ、医院、学習塾などが入居する官民の複合施設です。

よく立派な商業施設をつくったものの、後になって想定したテナント料が入らず、立ちいかなくなるケースが全国で後を絶ちません

が、オガールプラザはまずテナントを確保してから、建物の規模や建設費用を算出しました。構想段階では3階建てを予定していたようですが、それを2階建てに変更するなど、コストを意識した、身の丈に合った建物を建設したことで、採算性は確保されました。

しかも、建設費用は抑えたとはいえ、魅力的な各施設・テナントが注目され、このエリアは連日、多くの人出でにぎわっています。また、盛岡市・花巻市のベッドタウンとして、人口も増加し、まちづくりの成功事例として注目されています。

### 住民の意識の転換も必要

人口の急増に対応して、大量に建設した学校などの公共施設が、現在、老朽化してきています。大規模修繕、そして、本格的な建て替えなども計画していかなければなりません。厳しい財政事情でどのようにマネジメントしていくのが、全国の自治体にとって大きな課題となっています。

人口減少は当面避けられません。その中でどのように緩やかな減少にとどめ、定常化させていくのか。成長時代は流れに任せ、後追いで対応しても何とかなりましたが、縮小時代はそれでは立ち行かなくなります。特にコスト面への対応が欠かせません。

日本は戦後、長年にわたって、質の高い公

共サービスを提供してきました。確かに公共サービスは、住民がよりよい生活を送る上で、大事な基盤となります。しかし、これを今後も維持できるのでしょうか。住民の中には「自分が望むものを安価に提供してほしい」という消費者意識が強い人も少なくありませんが、そうした意識だけで住民と向き合っていると、その自治体そのものが存続できなくなってしまう。

これを、マンションの管理を例に考えてみましょう。例えば、賃貸マンションの借主だったら、なるべく家賃は安くしてほしい、メンテナンスはちゃんとしてほしいと考えるのが普通です。でも、自分が分譲マンションのオーナーだったらどうでしょう。所有する資産の価値が下がらないように自ら行動するでしょう。

例えば、マンションの共有部分が荒れてきたら、自分が占有している住戸の価値も下がります。同様に、市町村道が荒れてくれば、その市町村の住民の住宅地の価値も下がります。分譲マンションを共有すること、住民としてその自治体を共有することに違いはないと私は考えます。

消費者意識が強い住民に、どう問いかけ、まちのオーナーである自覚を持つてもらおうか。そして、まちの価値を守るために、いかに住民と協力関係を築くことができるか。これも、今自治体に突きつけられた重大な問題だと思います。



# 市政

平成30年2月号

# 特集

## 住民の足を守る 地域公共交通

近年、採算がとれない路線の廃止や減便を余儀なくされる公共交通が増えている一方で、社会の高齢化等に伴い、「交通弱者」が増加するなど、地域公共交通の重要性が高まっています。こうした中、それぞれの地域の課題に応じて、コミュニティバスや次世代型路面電車(LRT)・バス高速輸送システム(BRT)などを導入する自治体が出てきています。

今回の特集では、地方自治体に求められる施策や取り組みと、それぞれの地域特性に応じて、独自に公共交通の維持等に取り組む都市自治体の事例もご紹介します。

寄稿 1

### 自治体は地域公共交通にどう取り組むべきか？ ～誤解を乗り越え、そして未来へ～

名古屋大学大学院環境学研究科附属持続的共発展教育研究センター教授 加藤博和

寄稿 2

### 日立市における地域公共交通の取り組み

日立市長 小川春樹

寄稿 3

### バスに「乗る」からバスを「使う」へ ～バスの維持・確保 イコール 人口減少対策～

宍粟市長 福元晶三

寄稿 4

### 暮らしの満足度を高める公共交通

中津市長 奥塚正典





# 自治体は地域公共交通にどう取り組むべきか？

## 誤解を乗り越え、そして未来へ

名古屋大学大学院環境学研究科附属持続的共発展教育研究センター教授

加藤博和



### はじめに

20世紀末まで、日本の自治体の大半は、地域公共交通政策をほとんど持ち合わせていなかった。20年近くたった今、地域公共交通はうちの領分ではないと言う自治体は皆無であろう。乗合バスは、地方部はもとより都市部でも存続困難に陥る路線が続出し、事業主体が交通事業者から自治体に少しずつ移行しつつある。鉄道も存続問題が各地で起きている。そして最近では、地方部でタクシ事業が厳しい状況に陥っている。社会的には必要であるが、商業ベースでは成立しないものこそ、公的部門が主体的にかかわらなければならない。かくして、全国の自治体が例外なく地域公共交通に取り組みが必要が生じた。

この変化のきっかけとしてよく挙げられるのが、平成14年に行われた乗合バス・タクシー事業の需給調整規制廃止、いわゆる規制緩和である。多くの文献で「これ以降、全国で乗合バスの廃線が加速した」と書かれてい

るが、まったくの誤りである。むしろ増加したのは乗合バス事業者の経営破たんであった。そしてその中には、不採算路線を廃線しなかったことが原因となっているものが少なくないし、破綻後も廃線を最小限にとどめる努力がなされたところが多い。

実は、地域公共交通の現状や方向性について、このような根本的な部分での「誤解」が自治体の中にいくつか存在している。それらに通底するのは「自分たちのせいではない」という意識である。筆者は、多くの自治体において地域公共交通の維持改善に当たるとともに、その経験をもって地域公共交通関連制度の見直しにかかわってきた者として、自治体の主体性欠如に起因するさまざまな誤解が障害となり、地域に必要な公共交通の実現を阻害している状況を見てきた。そこで、よくある誤解とその修正法を本稿で論じてみたい。なお、地域公共交通が必要な理由や、より詳しい政策の進め方については、本稿末尾の参考文献1-4のほか、筆者のウェブサイトを

〔加藤博和〕で検索の文献リストやリンクを参照されたい。

### 本物の「コミュニティバス」は？

地域公共交通に関する最たる誤解は「コミュニティバス＝市町村が運営するバス」というものである。コミュニティバスの定義は法的に定まっていないが、英語の試験で「community」という言葉を和訳せよ」という問題に「市町村」と答えれば明らかにバツである。コミュニティバスという言葉を生み出した、平成7年11月運行開始の東京都武蔵野市ムーバスでは、住民と市、運行事業者が何十回も話し合いを重ね、2年掛けて地域に合ったバス運行の形を見出した。この過程や、それを経て実現した基本コンテンツ（経路・ダイヤ・乗降場所・車両）が公的補助投入も肯定できる地域密着型交通サービスを提供できたことを称して「コミュニティバス」という言葉が発案されたのである。まさに「コミュニティの」「コミュニティによる」「コミュニティ



豊鉄バスレイクタウン線。愛知県豊橋市内の住宅団地と鉄道駅・商業施設を結ぶ。住民自治会が路線見直しや運賃補助など利用促進活動を展開。市は公的補助（打ち切り基準あり）で支援し、運行事業者も鉄道との連携など利便性確保に努力。一般路線バスだが、これこそコミュニティバスと言える。

のための「バスである。ムーバス以降、住民組織が主体となるバスなど、地域が心を合わせて支える公共交通は着実に増えてきている。

一方で全国多くの自治体が、ムーバスが運行に至るまでの過程をすつ飛ばし、見た目だけをまねたものをコミュニティバスと称して走らせた。典型はワンコイン（100円）運賃であろう。武蔵野市は東京都心に近い人口稠密地域であり、同じことを地方部でやってもうまくいくわけがない。ロクに住民・利用者と懇談する（懇ろに話し合う。「意見を吸い上げる」「住民に下ろす」といった上から目線の発想は論外）ことなく、現場目線とかけ離れ

た役所のトップダウン・思い込みで拙速に実施したものをコミュニティバスと呼ぶなら、本当のコミュニティバスをつくっている方々に失礼であるばかりか、実際の利用も芳しくなく、公的補助投入の妥当性も怪しくなる。

筆者は、ムーバスをはじめとした成功事例から、コミュニティ交通（バスに限らない）と呼ぶにふさわしい公共交通の条件として「一所懸命」と「適材適所」を挙げる。地域の関係者が集まってフラットな立場で話し合い、地域に合ったものを自ら「つくり」「守り」「育てる」取り組みが行われているということである。

逆に言えば、従来の、交通事業者や自治体が主体となる地域公共交通が、フラットでない運営方式であったために需要を失ってしまったことを反省し、すべからく一所懸命によるコミュニティ交通に転換していくべきである。

**規制緩和でなく地方分権**

そもそも需給調整規制の廃止は、地域公共交通に関する地方分権の流れの1つであるところであるのが妥当である。言い換えると、国が地域公共交通の需給調整すなわち路線やダイヤの設定を直接監督することをやめ、地域に任せていくということである。実際、平成14年の規制緩和と同時に、乗合バスに関する国庫補助制度について市町村内路線を対象外とする一方で、乗合バスを含む生活交通に対する特別交付税措置（8割）が新設され、さらにバス事業者からの路線廃止や補助要請の

申し出を受けて協議する会議体が各都道府県に設置されている。まさに分権化であるが、これも前者だけをとって「国が地方を切り捨てた」とした誤解がよく見られた。確かに「地域公共交通は地域が主体となって考えてほしい」というメッセージはきちんと出せていなかった。国の運輸行政は自治体とほとんどつながりがなく、方法が分からなかったからである。一方で自治体にも公共交通を扱う体制がなかったもので、まずはその心構えが必要であったと言える。

平成18年10月には道路運送法が改正され、地域公共交通会議の制度ができた。これは利用者・住民や運転者の労働組合も含めた、乗合バスの利害関係者が一堂に会するもので、市町村が主宰する。この会議で協議が整えば、通常は認められていないことができるようになったり、運行開始までの手続が簡略化・短縮化されるという仕組みである。従来は法律上で例外的な扱いで運行されてきたコミュニティバスや家用有償運送（緑ナンバー事業者での運行が困難な場合に白ナンバーでの有償運送を認めるもの）によるさまざまな運行を構成する基本コンテンツが、地域公共交通会議の協議を受けて認められることになった。まさに特区のようなもので、市町村が「一所懸命」によって「適材適所」を実現するツールとしての活用も期待される。

ところが、制度ができて10年以上たつ現在でも、会議を定例開催でなく協議案件がある





兵庫県のJR姫路駅北口。自家用車が乗り入れられない、公共交通と人が主役の駅前広場は2015年完成。  
日本で前例がないこの空間は、市長のリーダーシップと関係者の熟議・協働で実現した。

を受ける路線すべてに効力が及び、それらの改善にも使えるのに、宝の持ち腐れである。

### 地域公共交通活性化再生法の理解は基本

平成19年10月には「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(活性化再生法)が施行した。第一条は法律の目的、第二条は地域公共交通の定義、第四条は国・自治体・交通事業者等の努力義務である。既に施行後10年を越え、地域公共交通政策に携わるなら、最低でもこれらの条文の内容は常識と考えていただきたいが、いまだに知らない方が多いことに憤りを禁じ得ない。特に重要なのは、地域公共交通には鉄軌道・乗合バス・定期航路とともにタクシーも含まれること、自治体が地域公共交通政策に主体的に取り組み努力義務が明記されたことである。

第五条には地域公共交通網形成計画(網計画、平成26年11月の法改正前は地域公共交通総合連携計画)が、第六条にはその作成・実施に関する協議会が規定されている。これらは、前年の道路運送法改正に秘められた「一所懸命」「適材適所」の考え方を乗合バスから他機関に拡大するとともに、自治体の地域公共交通政策の方向性とその進め方を定める法定計画を策定可能とした。なおこの法律は、衆参両院とも全会一致で可決し成立したものである。

網計画は平成29年12月末現在、全国で333件が策定され、引き続き増加してい

る。網計画を策定しても得られる国庫補助の増額はわずかであるにもかかわらず、これだけの実績があるのは、自治体、特に市町村の地域公共交通政策に関する主体性が高まってきている証拠である。しかし一方で、上記のような変化をまったく知らない自治体も数多く、両者の格差は広まるばかりである。また、自治体が主体性を持って当たれば以前に比べいろいろなことができようになるようになったのに、例えば現行制度でできることを特区申請するような自治体も見受けられる。制度も勉強していないようでは話にならない。

### 地域公共交通政策 6つのポイント

そこで、平成26年の活性化再生法改正について触れておく。それまでの地域公共交通政策の主な問題点、すなわち多くの自治体がつ「誤解」に対応すべく行われた改正だからである。具体的な内容は、第三条に基づいて策定される「地域公共交通の活性化および再生の促進に関する基本方針」が法改正に合わせて変更された際に強調された、以下の6つのポイントである。

#### 1. 地域戦略との一体性

地域公共交通はモビリティ(移動性)確保を通じて地域の住民生活や空間構造に影響を与える。わずかな人にしか利用されていない地方部でも、自家用車を自由に使えない子どもなどにとって必須の移動手段であり、それな

ときだけ形式的に開くところが少なくないし、議論を活発にする工夫もまれである。メンバーは利害を異にする者の集まりなので、協議に時間を要するのは当然であり、それゆえに、大きな目標に向け全員が納得できる結論を最終的に得るための熟議が求められ、まさにムーバスはその結晶と言える。しかし現実には、合意形成を十分に取らないまま実施に移して不本意な結果となる事例も枚挙にいとまがない。

会議で、自治体運営の「自称コミュニティバス」やオンデマンド交通しか扱わないところも多い。地域公共交通会議は一般乗合許可

くしてファミリー層の流出は防げない。一方、中核市以上の都市では人口減少に対応したコンパクトな都市域を形成するために利便性の高い基幹公共交通の整備が必須である。まさに地域公共交通は黙々と働く肝腎の存在である。さらに、福祉・教育・商業・観光などさまざまな地域戦略と関連し、それらとの一体性が担保されている必要がある。

## 2. 総合的なネットワークの形成

地域公共交通は網となることでより高い機能を発揮する。自治体の関与が大きい第3セクター鉄道やコミュニティバス、オンデマンド交通だけ考えるのではなく、既存の鉄道・乗合バス・タクシーも含む網全体で考えることが必要である。

## 3. 多様な交通サービスの組み合わせ

網を構成する各区間・地区には、利便性を高めつつ維持可能な適材適所となる手段を配置するとともに、互いの乗り継ぎが施設・運賃・情報などの面から円滑化される必要がある。

## 4. 住民の協力を含む関係者の連携

現場にいる住民や運転者を含む地域の関係者が一所懸命になることの重要さは既に述べた。そして、運転者不足が深刻化する中、必要不可欠なプレイヤーである健全な交通事業者が地域で存在し続けるために何が必要か考えることが根本的に重要である。

## 5. 日常生活圏を範囲として考える

地域公共交通会議や網計画の多くは1市町村を範囲として考えているが、住民の日常生活は市町村内にとどまらない。より広域で協議・調整する仕組みを持ち、必要に応じて連携・協働することが必要であり、そのための協議会を持つて網計画を策定することも考えられる。また、鉄道存廃問題においては沿線単位で協議会を組織するべきである。ここで都道府県の主体的役割が期待される。

## 6. 数値目標の設定と定期的な評価

地域公共交通政策は従来、場当たりの進め方が多かったが、網計画を策定し着実に実施するためには、PDCAサイクルを（単なる掛け声でなく）具体的に計画に書いておく必要がある。例えば年間標準スケジュールを明記するとよい。その上で、地域公共交通網形成の目的をきちんと決め、その達成に必要な施策とともにチェックのための数値目標を設定しモニタリングすることが大事である。

### 地域公共交通は今後も必要であり続ける

最後に、最近蔓延している誤解について述べる。それは、自動運転と自家用車ライドシェアという新技術が今にもモビリティの課題を解決してくれるのではないかというものである。前者は特定の区間では実用化に近いが、商業ベースでの実車走行が広

く実現するのは2030年代以降であろう。後者は安全かつ安定的な供給に難があり、地方部では需給マッチングが成立しづらく、都市部ではタクシー事業を中途半端に妨害することが危惧される。そういったものよりも、マーケティング発想やICT技術を導入し、「ひと」だけでなく「もの」や「こと」も混載して、利便性と効率性の向上を同時に実現する地域公共交通へ一所懸命につくり変えていくことが大事である。

人口減少・超高齢化の進展で、移動をまとめて運ぶ乗合交通はより有効となる。自動運転の進展はタクシーと自家用車の境をなくす。地域が自らのモビリティを共有で確保する「コミュニティ交通網」と、それが支える持続可能な地域の未来に向け、自治体がわがことと考えて舵を切るタイミングは、まさに今である。

- 1) 加藤博和「地域公共交通を支える超高齢社会 地域コミュニティがモビリティを「つくり」「守り」「育てる」、都市計画（日本都市計画学会 学会誌）、Vol. 64、No. 4（316）、pp. 46-51、2015・8
- 2) 加藤博和「地方議員が地域公共交通政策に臨む際に心得るべき六箇条 地方議会人（中央文化社発行）、Vol. 46、No. 6、pp. 13-17、2015・11
- 3) 加藤博和「地域公共交通網形成が魅力的な地域形成につながるために、運輸と経済、Vol. 76、No. 7、pp. 24-34、2016・7
- 4) 加藤博和「変化する地域公共交通関連制度を現場で活用するために、交通工学 Vol. 52、No. 72、pp. 11-17、2017・4



# 日立市における 地域公共交通の取り組み

ひたち  
日立市長（茨城県）

おがわはるき  
小川春樹



## 日立市について

日立市は、関東平野の北端、茨城県の北東部に位置しており、東側に太平洋を望み、西側には「ひたちちアルプス」と称される阿武隈山系の美しい山々が広がっている。市街地は、海と山の間の南北に細長い平野部に、JR常磐線の5つの駅を中心として形成されている。

また、全国の地方都市の傾向と同様、少子高齢化が進展しており、人口が昭和60年をピークに漸減している。

## 公共交通の維持・確保に関する 検討の背景

平成14年2月の改正道路運送法の施行および公共交通に対する需要の低下を背景に、既存公共交通システムの検証と新たなシステムの可能性の検討を行うため、平成15年8月に「日立市公共交通のあり方を考える

会」を設置し、その後、平成18年1月に「日立市における公共交通維持に関する基本方針」が提言された。その中で、公共交通不存在地区・不便地区の移動手段の確保策として、新たな仕組みである「地域公共交通」という概念を示した。また、平成17年には、市内および隣接市との移動を担っていた日立電鉄線が廃線となり、その跡地の利活用をまとめた日立電鉄跡地新交通導入計画を平成23年1月に策定した。

## 市民・交通事業者・市の協働

路線バスの利用者は、平成17年をピークに自家用車の普及や移動手段の転換などにより、年々減少してきた。しかし、少子高齢化の進展により、今後さらなる増加が予想される「交通弱者」の貴重な移動手段となる路線バスは、生活に欠かせない「地域の足」として、減便、廃止が余儀なくされる状況にあっても、将来にわたって維持、確保し

ていかなくはならない公共性の高い交通機関である。

このような背景から、平成21年3月に「日立市公共交通計画」を策定し、その基本方針として、市民との協働体制による本市独自の新たな交通と交通体系の構築を掲げた。

本来、公共交通の課題は、地域全体にとつての問題であるとともに、地域性の高い問題であるため、地域が主体的・積極的に関与することが期待された。そこで、公共交通を地域として必要とし、地域自ら守っていくという強い意思のもと、地域住民が交通事業者、そして市と協働で地域の公共交通の維持・確保に取り組むこととした。

## 地域公共交通の導入

「地域公共交通」とは、路線バス等の移動手段は「地域の財産」であるという考え方に基づき、導入に当たっては、地域の運行に対する「責任と費用の分担」を前提とするも



地域の足を守る「なかさと号」

のであり、導入する地域の特性によってさまざまな形態が想定されるものである。平成19年度、公共交通不存在地区であった市南部の坂下地区において、乗合タクシー「みなみ号」が運行を開始した。みなみ号は、1日4往復、定時定路線で運行しており、運賃は1乗車200円である。地域住民が組織する任意団体が主体となり、タクシー事業者に運行を委託している。運行経費は、運賃収入のほかに、対象地区の全世帯から2000円/年を徴収し、不足する分については、経費の70%を上限に市が支援して

いる。

また、市北西部の中里地区では、地域住民が主体となってNPO法人を設立し、公共交通空白地有償運送により、平成21年度から乗合タクシー「なかさと号」を運行している。なかさと号は、電話予約によるデマンド方式で、運賃は1外出300円である。運行経費は、みなみ号と同様に対象地区の全世帯から負担金を徴収し、運行経費の一部に充てているほか、国および市の支援を受け運行している。また、ドライバーおよびオペレーターは地域住民が担っており、地域経済の活性化、雇用の創出にも寄与している。

これらの取り組みのように、行政が一方的に公共交通を運行するのではなく、運行経費の一部も、自分たちで賄うなど、地域が主体となって事業を運営することを基本とし、地域の実情に即した運行を行っている。

### 高齢者の移動手段の維持・確保のためのパートナーシップ事業

パートナーシップ事業は、路線バス利用者の減少によって、減便・廃止が予想される地域で、地域住民と事業者、行政の3者が一定の目標を定めた協定を締結し、各々の役割分担のもと、路線バスの乗車促進活動により既存バス路線の維持・確保を図る

ための取り組みである。

本事業は、平成21年度から開始しているが、現在は、さらなる路線バスの維持・確保のため、事業の拡充を図るべく、①地域住民②企業③学校とパートナーシップ事業を展開している。

はじめに、「地域住民」とのパートナーシップ事業では、3者からなる委員会の定期的な開催や、利用促進イベント、地区専用時刻表の作成などを実施している。事業者は、住民との話し合いにより、原則対象路線の減便、廃止を凍結するとともに、運行ダイ



地域住民とのパートナーシップ事業における利用促進イベントの様子





新たなまちづくりの基軸となるひたちBRT

ヤの見直しに係る事前調整や利用状況の開示などを行う。市は、各地域の委員会への出席やパートナーシップ協議会の開催、コーディネートを行うとともに、利用促進活動助成金の交付をしている。

次に、「企業」とのパートナーシップ事業では、市内事業所との協働でバス利用の促進を進めている。主な取り組みとして、事業所最寄りの停留所の改良や、敷地内への路線バスの乗り入れ、店舗や病院内での路

線バスの情報提供を行っている。

最後に、「学校」とのパートナーシップ事業では、学校周辺停留所の清掃やイルミネーション設置など、環境美化やイメージアップを進めることにより、利用促進および活性化を目指している。

現在、市内の路線バス利用者が、年平均3%ずつ減少している中で、パートナーシップ事業対象路線は、利便性の向上および乗車促進活動により、利用者の減少に歯止めがかかっているなど、路線の維持・確保に一定の効果が表れている。今後もさまざまな形で展開を図っていききたいと考えている。

### ひたちBRTを軸としたまちづくり

ひたちBRTは、新交通導入計画に基づき平成17年4月に廃線となった日立電鉄線跡地を市が整備し、交通事業者が運行する公設民営方式により、平成25年3月に第1期区間3・2kmの運行を開始した。専用道を運行することにより（一部一般道も含む）、定時性・速達性などのBRTの特性を生かし、沿線住民や学校などの移動手段として活用されている。

また、人口減少や高齢化が進展している状況を踏まえ、平成28年3月に、将来のまちづくりと連携した新たな交通ネットワーク

クを構築するため、「日立市地域公共交通網形成計画」を策定した。ひたちBRT第2期の本格運行に合わせ、ひたちBRTとJRの駅で接続する一般路線バスについても、経路や便数を見直し、「日立市公共交通再編実施計画」の策定を進めており、都市拠点を公共交通でネットワーク化するコンパクトなまちづくりを進めている。

### 公共交通の今後について

前述のように、公共交通に関するさまざまな事業を展開しているが、家用車の普及、高齢化、人口減少等により、路線バスの利用者は減少し続けており、交通事業者の経営環境は依然として厳しいものとなっている。そのため、今後、パートナーシップ事業は、山側丘陵地に立ち並ぶ住宅団地の高齢者の買い物、通院の際の移動手段としての確保だけでなく、大規模事業者の従業員の通勤利用や高校生の通学利用などへの拡充を図りたい。また、ひたちBRTを軸とした公共交通のネットワークを形成し、高齢化、人口減少等のさらなる進展を見据え、様々な公共交通機関の役割分担・連携により、利便性をより一層高め、持続可能な交通ネットワークの構築に努めていきたい。

# バスに「乗る」からバスを「使う」へ バスの維持・確保イコール人口減少対策

宍粟市長（兵庫県）

福元晶三



宍粟市は、兵庫県中西部に位置し、京阪神と中国地方を結ぶ中国自動車道と、山陽と山陰を結ぶ国道29号が交差する交通の要衝となっている。南北約42km、東西約32km、面積は、兵庫県土の7・8%を占める658・54km<sup>2</sup>で、淡路島より広く、その約90%が山林である。平成27年3月には、生理的・主観的な

リラククス効果並びにストレス緩和をもたらすことが実証された県内初となる森林セラピー基地に認定された。また、奈良時代初期に編纂された「播磨国風土記」に現在の日本酒に通ずる最古の記述があるなど、古くより連綿と続く歴史と文化、そして自然美豊かなま

## はじめに

本市の交通や物流は、江戸時代以降、主に舟運と陸運が担ってきた。

一級河川である揖保川の豊富な水量を活用した舟運では、特産の材木が筏舟として瀬戸内海まで運ばれたほか、川舟が姫路や上方か

ら物資を宍粟まで運んだ。そして、陸運（道路）は山陰と播磨を結ぶ因幡街道（現国道29号）が宍粟の発展に大いに寄与した。往時、鉄軌道の敷設計画があったともいわれているが、現在は、淡路島を除き県内では唯一鉄軌道を有しない市となり、市民の移動手段はバスとタクシーに頼っている。

市内の路線バスは、今年で運行から100年を迎えた。大正7年10月に山陽自動車株式会社がより運行が開始され、その後、幾多の運行事業者の変遷を経て、平成8年10月に神姫バス株式会社から分社化された株式会社ウエスト神姫が運行している。ピーク時の昭和40年初頭には、年間200万人が利用していたともいわれているが、平成26年度には年間16万6000人まで落ち込んだ。この要因は、高度経済成長期以降の自家用車の普及や都市部への労働人口の集中など、社会情勢の変化によるところが大きい。その上、本市は農山村地域で、兼業農家も多く、その多くが自家用車とは別に軽貨物自動車を所有するな

ど、生活用具の一部として自家用車が根付き、その結果、バスの利用者が減少したものと考えられる。高度経済成長を支えたのは、農山村地域からの若年層が中心だったため、他の農山村地域と同様に、本市でも人口流出の割合以上にバス運営に深刻な影響を与えてきた。バス利用者数は、昭和42年を境に右肩下がりとなり、運行事業者は公共交通を担う公益事業者の立場と経営者との間のジレンマを抱きながらも、運行維持が困難な路線は昭和43年頃より休止、廃止がなされてきた。

なお、本市のバス路線については、便数の減便は行われてきたものの、路線については、維持されてきた。

## 生まれ育った地域で暮らすために

人口減少社会に直面している本市では、恒常的に自然減や社会減の状態が続いている。特に、進学や就職を機とした若者層の流出が顕著であり、平成25年度には高齢化率が30%を超え、集落・地域の活力の低下、地域経済





点在する集落と大型バス路線を結ぶ小型バス

の衰退などさまざまな問題がより顕在化している。このような中、本市では平成17年、4町合併で誕生したまちの「新まちづくり計画」において、公共交通の充実を掲げ、合併前後の平成16年度に3路線、平成20年度に2路線が休止されたことに対して、それぞれ代替交通としてコミュニティバスの運行

を開始した。その方法として、地域の実情に合わせた運行形態を模索する中で、定路線型デマンド運行、定時定路線型地域自主運行、定時定路線型直営運行と三種三様の運行形態とすることで、バス路線の維持を図った。また、本市は、谷あいに住居が点在する交通不便地域を数多く抱えており、外出困難者を対象とした福祉有償運送事業を平成23年度に大幅に拡充し、タクシー利用に対する運賃助成事業（以下、「外出支援サービス事業」と表記）を展開した。その結果として、外出支援サービス事業は、平成26年度には利用者・経費ともに6割増加し、今後も、さらに伸びていくことが想定された。このような状況を踏まえ、「住んでいる地域でいつまでも暮らせる」ことを基本として、既成概念に捉われない抜本的な公共交通の見直しこそが市民の地域で

の暮らしを支える手段であるとし、平成25年12月に公共交通再編計画の策定に着手した。

再編計画策定当時の課題を整理すると①公共交通空白地の存在②外出支援サービス事業に係る経費の肥大化③距離運賃による利用者負担の増加などが挙げられる。また、谷筋に沿って集落が形成されていることから、バス結節点（乗継拠点）の設置が必要になり、旧町役場周辺を生活圏として捉え、集落と生活圏を小型車両（10人乗りワゴン車・以下、「小型バス」と表記）が結び、生活圏と生活圏を大型車両（以下、「大型バス」と表記）で結ぶ交通ネットワーク（図1）を構築することとした。

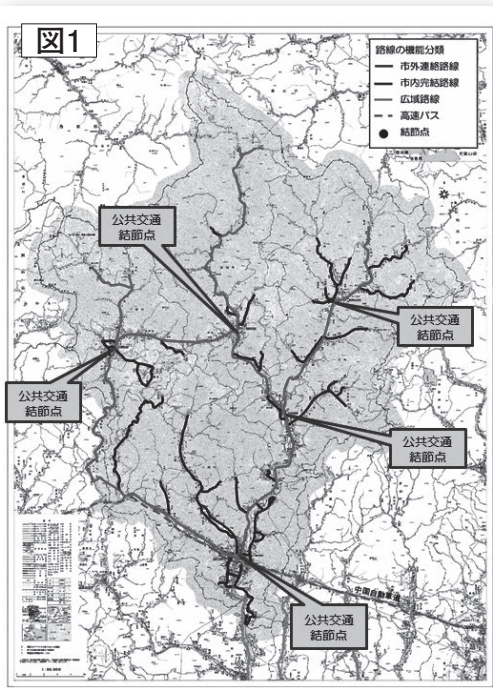
再編計画（図2）では、交通空白地29自治会を解消するため、小型バス路線を6路線から25路線に大幅に拡充した。運賃については、市内で最高1360円かかっていたものを市内の目的地であれば、乗継回数に関係なく定額2000円とし、乗車券（定期券）は1カ月2万5000円を5000円とした。これに合わせて、外出支援サービス事業の利用者のうち、バス利用が可能な比較的元気な高齢者をバスに誘導するため、利用対象要件の見直しにも着手した。

さらに、路線の見直し基準については、大型バス平均乗車密度2人以上、小型バス1便あたりの利用者1.5人以上とし、運行開始から3年を目途に将来的に維持できる交通ネットワークに見直すこととした。年間の利用者は20万人を目標に、運行経費を年間

2億4400万円と想定し、運賃収入や国県補助金を除く1億7200万円を市が負担する計画とした。市の負担額は、本市の一般会計のうち、義務的経費を除いた経費の1.6%に相当し、財政規模から考えると大きなウェイトを占めることになる。この大きな課題については、策定中であった第2次実業市総合計画（平成28年3月）に、本市の重要課題である人口減少対策の重点3項目の1つに公共交通のネットワーク化を打ち出し、単なる交通施策とするのではなく、市民の日常生活を支える地域構造の一翼を担い、持続的なまちづくりをすすめることで予算の重点配分を行うこととし、平成27年4月に公共交通再編計画を策定した。

### 出来る者が出来ることを

当初、新たな交通ネットワークの運行は平成28年4月としていたが、関係者協議において人口の転出超過が続く中、少しでも早い運行開始が必要との判断から、運行開始日を平成27年11月とし、5カ月前倒しした。再編計画では本市のバス路線の運行方法は、「バス事業を安定的に運行できる一般乗合旅客自動車運送事業の許可を受けている民間事業者」としている。手法としては、本市が事業主体となつてコミュニティバスの運行を委託する方法と民間事業者が路線バスとして運行する方法がある。最終的には、民間事業者のノウハウを生かし効率的な路線運営を図るためには、路



線バスでの再編が最適であると判断し、民間事業者が運行するバス路線となった。この様にコミュニティバスから市内全域路線バスへの再編は、全国的にも数例であると聞いている。運行開始日を前倒ししたことから、運行事業者には大変なご苦労をお掛けした。特に路線を拡充したことによる乗務員の確保には、最後まで苦慮され、最終的には、小型バス専属の運転手として、普通2種免許保持者まで雇用条件を緩和し、65歳から70歳まで勤務延長するなど奔走していただいた。特筆すべきは、女性乗務員を2名採用し女性の活躍推進に寄与されるなど、地域住民の雇用拡大につながられたことにも感謝している。

市では、駐輪場、簡易待合所の整備、乗車券の市役所窓口販売、バスの乗り方動画放送

図2

再編計画の要点	計画前	計画後
交通空白地の解消	29自治会	0自治会
運行方法の統一	路線バス、コミュニティバス	市内全域路線バス
バス路線の拡充	大型バス3路線 小型バス6路線	大型バス4路線 小型バス25路線
バス乗車運賃を定額化	市内最高1,360円	市内定額200円
乗車券の低価格化と区間フリー化	定期券 25,000円/月 区間利用	乗車券 5,000円/月 市内フリー
乗継制度の導入	-	市内の目的地までは、乗継回数に制限がなく、定額運賃で広域移動が可能
外出支援サービス事業の適正化	-	利用対象者の見直し

や出前型市民講座など、民間事業という既存の枠にとらわれない取組みを行った。「出来ない理由を考えるより、出来るためにはどうするか考える」を課題解決の考え方の基本として、人口減少社会を乗り切るためには、出来る者が出来ることをやる姿勢が必要であると考えている。こうして、平成27年11月2日に新たな交通ネットワークは走り始めた。

運行開始後も公共交通利用モニター員の設置や1日乗車券の販売、幼児を対象としたバス乗車体験学習など、利用促進に積極的に取組み、再編後1年間で前年度4割増、21万9000人の利用者数を達成した。運行に係る市の負担額も想定額からは2割程度抑えられる見込みである。このような取組みと結果が評価さ

### 意識を変えバスを次の世代へ

平成29年地域公共交通優良団体として国土交通大臣表彰を受賞したことは大いに励みになり、市民の皆さんとともに喜んでいる。

平成29年11月、新たな交通ネットワークは2年が経過した。バスの利用者数は順調に増えてきているが、見えてきた課題もある。特に、小型バスでは1便あたりの利用者数1・5人以下の路線が6割を占める。利用者が少ない路線は、バスが初めて運行された地域を走る。言わば「バスに乗る習慣がない」地域ともいえる。人口が減っていく現状においては、地域の利用者のみでバスを維持することには限界がある。例えば、農産物や生活・食料用品の集荷や配達など、小型バスの機動力を生かしてバスに乗るからバスを使うへ変えていくこと、さらには、交通手段から乗ることが目的としていくための取組みが、バスの維持・確保につながり、ひいては、人口減少対策につながるのではないだろうか。

少しばかりの不便で公共交通を使わないなら、次の世代には残らない。今が将来につながる3年間である。いつまでも生まれ育った地域で暮らしていくためにも、バスは残さなければならぬ。新たな時代に向けた「新公共交通システムの発祥の地」となるか、その成否は今暮らす者の意識の変化にかかっている。



# 暮らしの満足度を高める公共交通

なかつ  
中津市長（大分県）

おくづかまさのり  
奥塚正典



## はじめに

中津市は大分県の北部、福岡県境にあり、大分市・別府市に次ぐ県内第3の都市である。



「公有民営方式」を導入した超低床小型バス

明治・大正期の繊維工業にはじまり、食料品製造業、窯業、電子機器製造、自動車関連産業と続くものづくりのまちとして栄え、現在でも地方自治体の最大の課題である人口減少を最小限に抑えており、また高い合計特殊出生率を維持してきた。平成28年4月には東九州自動車道が福岡―宮崎間でつながったことにより、モノや人の交流拠点としての優位性が顕在化しつつあり、現在整備が進む「中津日田道路」や重要港湾「中津港」、官民で建設促進の機運を高めている「東九州新幹線」と併せ、高速交通網の整備をにらんだまちづくりを進めている。

## 「つぎはぎ」の公共交通

本市の公共交通網は、沿岸部を走るJR九州「日豊本線」と市内の幹線道路を走る民間バス事業者のネットワークを軸に、主に中山間地域においては不採算部門として民間が撤退した路線や通学・通院・買い物の手段を市のコミュニティバスが補完する形で構築されて

いる。最近では、高齢化の進んだ地域を中心にバリアフリー型車両の導入や新たな路線への需要が増してきているが、既に多くの赤字路線を抱える民間バス事業者にとっては、既存の路線維持だけで精一杯という状況にあり、こうした新たな需要に対しては、行政の支援が不可欠となっている。

しかしながら、公共交通網の維持にかかる行政の経費や市民ニーズは年々増加しているため、いかに市民の「暮らしの満足」を下げず、かつ経費を抑えられるかが重要であり、中津市においては民間事業者による運行維持を最優先としつつも、地域の実情にあった交通手段を模索してきた結果、地域や目的ごとに異なるさまざまなスタイルを組み合わせた「つぎはぎ」の交通網を形成するに至った。

## 「つぎはぎ」を「パッチワーク」へ

「つぎはぎ」というと対処療法的な対応と誤解されがちだが、そうではない。人の移動は市民生活や経済活動によって大きく変わるこ

とは言うまでもなく、場合によっては地域の文化や住民意識の影響も受ける。特に市町村合併により市域が約9倍に拡大した本市のようない自治体においては、全市一律の手法ではなく、それぞれの地域に応じたやり方ではないと決まってしまう。結果的に「つぎはぎ」となったように見えるが、ある地域や特定の課題に最も適したピースをはめ込むことやネットワークの構築を工夫することで、持続可能な中津市の公共交通という「パッチワーク」が完成するのだ。またパッチワークは一度完成したら終わりではなく、ニーズや制度の変化などに応じて柔軟にその「柄」を入れ替えることもある。そうした例をいくつかご紹介する。

① バスの公有民営方式

中津市では民間バス事業者の路線維持を最優先としているが、その民間事業者が所有する車両が老朽化しているにも関わらず更新できずにいた。そのため平成29年2月より市が購入したバスを民間バス事業者に貸与するいわゆる「公有民営方式」を導入。公有民営方式車両購入費用庫補助金の九州初の活用事例となった。国の補助制度が新設されたことにより早く対応したもので、民間バス事業者の車両更新に伴う経費負担を軽減するとともに、超低床小型バスの導入により、運行経費の低減やバリアフリー化も図ることができた。またこのバスには市内の観光名所などがラッピングされており、市民からも好評を得ている。



コミュニティバスを利用して「みんなのお店やまくに」へ



買い物の不便さを解消するためにオープンした「みんなのお店やまくに」

② 市域を跨ぐコミュニティバス路線

また、民間バス路線を補完するコミュニティバスだが、通常は自らの行政区域内で路線を構築する場合はほとんどではないだろうか。しかし本市は県境にあり、また市内に多くの医療機関や商業施設、事業所などが集積していることから、近隣自治体との間で人の移動が活発であり、自治体間を結ぶ路線への要望もあった。このニーズを最優先に考えた

結果、市域および県域をも跨いでコミュニティバス路線を構築することとなった(福岡県豊前市役所―中津市民病院間)。これは定住自立圏構想による取り組みの一つとして平成22年度から実施しているものだが、当初の「医療機関へのアクセス」というニーズのほかに、「商業施設へのアクセス」に対するニーズも新たにでてきたことから、平成28年4月より近隣の商業施設にも立ち寄る路線へと変更を行っている。年々利用者も増加している。このように近隣自治体と連携し、利用者のニーズに対応する取り組みも行っている。

③ 中山間地域の小さな拠点づくり

市の南部に位置する山国地域は、本市でも高齢化率が高い地域であり、他の中山間地域の例に漏れず、昭和35年頃をピークに人口減少が続いている。この山国地域で唯一のスーパーが平成20年に閉店し、生鮮食品の購入に不便をきたしていたため、支所や公民館など行政機能が集中している守実地区もりざねに市営の店舗「みんなのお店やまくに」を開店することとなった。この市営店舗開店に合わせ、山国地域の各地区から守実地区へのコミュニティバス路線を整備することで、生活機能の集約と市民の利便性向上を図った。なおこのエリアには平成30年1月に社会福祉センターも整備され、拠点性が一層強化されつつある。

④ 公共交通を補完するサービス

このほかにも、バスを利用しづらい要介護状態にある高齢者や障がい者に対してはタク





「メイブル耶馬サイクリングロード」に台中市からの訪問団

シートケットを配布しているほか、中山間地域に住む外出が困難な高齢者世帯に対し、行政関連書類などの宅配サービスを行う「田舎困りごとサポート事業」も行っており、こうしたサービスも本市の公共交通施策の一端を担っていると考えている。

⑤ 観光客にとっての公共交通「自転車」

中津にはかつて市を南北につなぐ鉄道、大分交通「耶馬溪線」が走っていた。昭和50年に廃線になったが、鉄道路線であったため勾配が小さいことや、日本遺産にも認定された

「耶馬溪」の優れた景観が堪能できることから、現在はサイクリングロードとして生まれ変わっている。このサイクリングロードを観光客に活用してもらうことで、滞在時間の延長や地域振興を図るため、サイクリングロードの管理者である大分県と連携した整備・活用を図っているほか、平成29年2月には台湾台中市と「サイクルツーリズム及び観光友好交流促進に関する協定」を締結し、インバウンド観光に繋げる取り組みも進めている。

公共交通は「総合的」かつ「地域的」な政策

公共交通網の整備は手段であって目的ではない。人々が互いにつながり、生きがいをもって活躍できる社会のために必要な手段である。行政はそうした暮らしができる環境の整備こそ、真の目的だと認識しなければならぬ。そういう意味で公共交通の問題は、医療・福祉・教育・産業・観光などあらゆる施策に関連する「総合的」な政策だといえるし、今後重要かつ困難な課題でありつづけるだろう。また公共交通政策の難しさの一つに「地域性の考慮」が不可欠な点が挙げられる。例えばコミュニティバスに代わる公共交通手段として「デマンドタクシー」や「家用有償旅客運送」といった方法があり、それぞれ成功している事例はたくさんある。一方で「歩く距

離が減ったことで健康が損なわれる」などといった理由でデマンドタクシーを取りやめたり、家用有償旅客運送を導入しようとしたが、地域の担い手不足や民間事業者との調整が進まないといった話を聞いたりもする。ある自治体や地域の成功例が、他の自治体や地域においてそのまま通用しないところが公共交通問題の難しさである。地域の特性やニーズを事前に十分把握することも、自治体の重要な責務であろう。

最後に交通政策を進める上で最も根幹に関わる要因として、各種法令の規制を挙げる。交通に関する法律は意外と多い。道路交通法や道路運送法はもちろんだが、場合によっては旅行業法が関係する場合もある。安全を担保するために規制は必要だが、柔軟な交通政策の壁になることもあり、もどかしい思いをすることもあろう。こうした実情を国にもより理解してもらうために、自治体からの声を届けることも大事だろう。

繰り返しになるが、公共交通は「総合的」な政策である。近い将来、自動運転技術が確立されたとしても、公共交通問題は恐らく自治体の最重要課題であり続けるはずである。公共交通を単に移動の問題として捉えるのではなく、人々の暮らし全般を広く捉える視点を忘れず、「暮らし満足No.1」を目指す施策を総合的に実施していきたい。

# 市政

平成30年2月号



## 自治体職員の危機管理 「心のケア」とストレスの緩和

明治大学名誉教授、地方公務員安全衛生推進協会顧問

中邨 章



### 「心の病」と対策の未整備

今回は自治体職員が被災した場合にしばしば発生する「心のケア」について考える。やや遠回りになるが日本の精神科医の数や、「心の病」に関する社会的土壌について、あらかじめ検討しておきたいと思う。日本ではアメリカなどに比べ精神科医の数が少ない。アメリカの場合、医師の総数はおよそ63万人、その内、精神科医は10万6500人（16・8％）に上る。10万人率で言うと、精神科医は34名になる。一方、日本で医師の数は27万人、内1万4000人（5％）が精神科医である。10万人率では、10名というのが現状になる。

精神疾患に対応する専門家が少ないということに加え、日本では従来から「心の病」に偏見のあることが指摘されてきた。これと全く異なるのが、アメリカである。既に50年前のことになる、アメリカの大学にいたころ、ご

く普通の同級生がごく普通に精神科医（サイカエトリスト）に通院していることに驚いたことがある。

サイカエトリストなど聞いたことのない筆者は、精神科医とはどのような医師で、どのような治療を受けるのか興味を抱いた。同級生に治療方法を尋ねたところ、ベッド状になつた長椅子に横たわり、脇に座るドクターにその週に身辺に起こったことを40分程度、時間をかけ説明するだけと聞いて再び驚いた。「ただ、それだけ」と合点がいかなかった。記憶があるが、同時に貧乏学生であった筆者は、飲み薬も貼り薬も処方されない治療費があまりにも高額であることを知って、再度、啞然とした思い出が残る。

### 一元化から多様化へ 被災職員への対応

ごく最近まで災害が起こると被災地の自治体職員は、一応に「心的外傷後ストレス障害」

（PTSD）に見舞われるというのが一般的な理解であった。こうした見方に最近、変化が表れてきている。被災者にはそれぞれ固有の性格と特色がある。「心のケア」に対する施策も、単純な中身では対応が困難である。対策は多様化、複線化した内容に変える必要がある。かされる。

同じように被災した職員でも、ストレスに強い対応力に優れた人びとがいる。また、「心の病」に見舞われても、1カ月以内に正常にもどる復元バネを持つ職員も多い。

30％前後がこのカテゴリーに入るとい見方もあるが、1カ月を越しても睡眠不足に悩まされ、音に敏感に反応するなどの症状を抱えるとPTSDに陥つた職員と考えられる。その数は10％前後と見込まれるが、PTSDに悩む人びとには、他の職員とは異なる「心の病」を専門に緩和する高度なケアが必要になる。

# Risk Management

## 自治体職員のストレス

東日本大震災からおよそ2年が経過した2013年9月、読売新聞は岩手、宮城、福島との3県と被災地になった42市町村を対象に、「心の病」で1カ月以上休職した自治体職員の数と調査結果によると、震災が発生する前年の2010年、長期休職者は177名であった。それが2011年になると286名に増加している。ところが、震災から1年が経過した2012年に入ると、休職者は254名にわずかではあるが低下している。これは、復元力を備えた職員が現場に戻った結果と推測される。なお、2013年のデータは8月までの中間資料になる。8月までの休職者は147名であるが、この数を中心に単純計算すると、同年の休職者のトータルは196名前後である。休職者は年々、減少した様子が見取れる。(Yomiuri Online, 2013年9月30日)。

被災地の職員は、いろいろな理由で精神的に追い込まれる。1つは、自身が被災するか、家族などに犠牲者が出た場合である。予想もなかった不幸に見舞われた職員が、心理的に落ち込み、倦怠感や疲労感に悩まされるのは、十分、想像されることである。

2つ目に、「心の病」は自分自身の能力に限界を感じるか、自身を責める性格を持つ職員に多い。「あれも出来たはず、こうすれば被害

は防げた」など、災害を自分の能力のなさに結びつけるか、失敗を自分の責任に取り込んでしまうタイプである。こうした人びとの間では、しばしば被災した住民への感情移入が起こる。住民の経験を自分の身に代入し困難を共有するため、それをきっかけに精神的疲労が増幅する。

3つ目は、自治体職員の中には住民のために努力しながら、それが一向に評価されないことで落ち込むケースがある。住民から非難を浴び、批判のターゲットになる。住民からの予想外の反応は、しばしば職員を心理的に不安定にし、悪くすると「心の病」を誘発する引き金になる。

最後は同僚との関係であるが、災害時ほど自治体職員が団結し協力を求められるときはない。実際には、職員はそれぞれ責任のある分担領域を抱え、同僚からの救援依頼に応じられないのが通例である。助けを得られない職員は、孤立無援で住民に接し、救援作業に当たらなければならない。被災職員が極度のストレスを感じ、自信喪失から「心に病」を抱え始める。

## 「心のケア」とストレスの緩和

被災した職員は、連日連夜、災害からの復旧作業に当たらなければならない。手を休める訳にはいかない。疲労の蓄積、睡眠不足が日常化するのに時間はかからない。肝心なこ

とは、休息を取らない限りアタマも身体も機能しない。このことをいつも心のどこかに止めておくことである。住民から離れた場所で、職員は交代で休息と仮眠を取る。「心の病」を防ぐ最も効果のある良薬と考えられる。また、平常時から自治体職員は、災害が発生すると職員はどのようなストレスに直面するか、あらかじめ熟知し対応策を検討しておくことが求められる。それには想像力が必要である。想像力を働かせて予想されるストレスの幅や量、それに質を計る、そうした訓練がこの先、必要になるかも知れない。(本稿は高橋祥友氏が、2015年、『地方公務員—安全と健康フォーラム』に連載した「災害救援者のメンタルヘルス対策」に負うところが大きい)。

### 筆者プロフィール

#### 中邨 章 (なかむらあきら)

1940年大阪生まれ。1963年関西学院大学法学部卒業。1966年カリフォルニア大学バークレー校政治学部卒業(B.A.)。1973年南カリフォルニア大学大学院政治学部博士課程卒業。政治学博士(Ph.D.)。カリフォルニア州立大学講師、ブルッキングス研究所研究員、カナダ・ビクトリア大学特任教授などを経て、明治大学名誉教授、地方公務員安全衛生推進協会顧問。現在、自治大学校特任教授。危機管理関連の著書に『危機発生後の72時間』『行政の危機管理システム』などがある。



# 総務省調査研究会報告書の公表

城西大学経営学部教授 伊関友伸

## 公立病院の 経営改革に関して議論

平成29年12月28日、総務省は「地域医療の確保と公立病院改革の推進に関する調査研究会（以下研究会とする）」の報告書を公表した。現在、総務省は、平成27年3月に「新公立病院改革ガイドライン」を示し、各公立病院に対して新しい改革プランを策定の上、経営改革に取り組むよう要請している。

研究会は、地域における医療提供体制の確保や公立病院のさらなる経営改革を推進する観点から、平成28年9月に設置された。委員は、公立病院の管理者、病院長、公立病院を設置する自治体の首長、学識経験者などから構成され、筆者も委員の一人となった。報告書は7回に及ぶ会議の議論を経てまとめられた。

委員会は、最初に「地域医療の確保」という言葉が掲げられたように、地域の医療を

残すことを最優先とし、公立病院が地域医療に対してどのように貢献できるか、改革を行っていくべきかの議論がなされた。なお、会議における議論の概要は報告書の最後に掲載されており、公立病院の経営を考える上で参考になると考える。

## 公立病院の現状と課題分析

報告書は、まず、第1部で公立病院の現状と課題についての分析を行っている。地域医療を取り巻く環境の変化として、人口減少・高齢社会の到来、地域医療構想など国の医療制度改革の動向、医療と介護の連携の必要性を議論。その上で、現状として、新旧公立病院改革ガイドラインの策定、旧ガイドライン策定後の公立病院の経営改善傾向と最近の経営状況の悪化。山間へき地・離島などの不採算地区病院の厳しい経営状況、現在も続く中小病院の深刻な医師不足などを指摘している。

さらに、地域医療における今後の役割を念頭に置いた公立病院の位置付けとしては、へき地などの病院について、「医療機能そのものに対する評価のほか、医療サービスの提供を通じた居住可能地域の確保や地域の雇用創出など、いわば地域の社会経済システムを支える拠点として、地域における生活や産業の持続可能性に対する貢献がある」といった側面も評価すべきであること指摘している。

へき地などの地域以外における公立病院に関しては、一律に類型化することは困難であるが、へき地など医師不足に悩む病院への医師派遣、災害時における医療支援や、新型インフルエンザ等への対応、外国からの観光客への対応など、病床機能の観点のみでは語られない側面があることを指摘する。

その上で、地域医療の確保と公立病院改革を進めていく上で、①地域医療構想を踏



また役割の明確化、②経営効率化、③再編・ネットワーク化、④経営形態の見直しの4つの課題について議論を行っている。

経営形態の見直しにおいて、地方独立行政法人化に関して、経営状態が改善する病院が多いものの、一部では経営の悪化した病院もあり、経営形態の見直しを行えば直ちに経営状態が改善するものではないこと。経営形態の見直し自体が目的ではなく、その先に何を指すのか、地域の実情に応じた最もふさわしいと考えられるものを検討すべきことを指摘している。

### 今後の公立病院経営に向けた提言

第2部では、今後の公立病院経営に向けた提言が行われている。従来の総務省の公立病院に関する報告書では、後半の公立病院に対する財政的・制度的支援が中心であったが、今回は、最初に「病院マネジメントの観点からの経営手段の充実」が提言されている。公立病院の経営改善には、まず、病院マネジメントのあり方を変える必要があるという考えに基づくものである。

報告書において、特に、公立病院の事務局の強化、経営人材の確保・育成の必要性が示されている。事務局の強化とその方策として、事務職員の人事異動サイクルを見直すとともに、医療制度や病院経営に関

する研修体制を構築すること。病院経営が高度専門化している中において、医事業務などに関してすべてを外部委託化するのではなく、中心となる人材を継続的に事務職員に配置し、診療報酬やDPCなどの制度変更に対応する必要性を指摘している。

さらに、経営指標の「見える化」による病院の現状認識・課題の共有、地域住民への経営状況の分かりやすい説明の必要性や、経営指標の分析に基づく改革の取り組みについてPDCAサイクルを確立する重要性を指摘している。

公立病院に対する財政的・制度的支援として、不採算地区における医療を確保するために必要な措置、近年の資材単価等の動向を勘案した、公立病院の施設整備に関する措置、地域医療構想を踏まえた多様な形態の再編・ネットワーク化の推進のための措置の必要性について提言している。

### 改革が進まない公立病院をいかに変えるか

最後に報告書では、公立病院改革に関して、既に相当先進的な取り組みを進める病院がある一方で、なかなか取り組みが進まない病院があることを指摘。経営改善が進まない病院に対し、本報告書が病院マネジメントのあり方など考え方を変える契機と

なることを期待している。

本報告書は、総務省をはじめ国の関係機関、都道府県や市町村の公立病院の職員や設置自治体の長、議会はもとより人事・財政・医療政策・保健福祉・介護・地域政策など、地域医療に関わるすべての部局、さらには地域の医療関係者や地域住民などにも広く読まれることを希望する。

研究会のHPは[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/chikiiryoun\\_kakuh/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chikiiryoun_kakuh/index.html)

タイトルの「アスクレピオスの杖」とは、ギリシア神話に登場する名医アスクレピオスの持っていた蛇くさしへびの巻きついた杖。医療・医学の象徴として世界的に広く用いられているシンボルマークである。

### 筆者プロフィール

#### 伊関友伸 (いせき ともとし)

1987年埼玉県入庁、県民総務課、大利根町企画財政課長、県立病院課、社会福祉課、精神保健総合センターなどを経て、2004年城西大学経営学部准教授、2011年4月同教授。研究テーマは、行政評価、自治体病院の経営、保健・医療・福祉のマネジメント。総務省公立病院に関する財政措置のあり方等検討会委員など、数多くの国・地方自治体の委員等を務める。著書に「まちに病院を!」(岩波ブックレット)「自治体病院の歴史 住民医療の歩みとこれから」(三輪書店)などがある。

# 全国市長会の

# 動き

12月11日～1月14日

詳細につきましては、全国市長会ホームページ  
(<http://www.mayors.or.jp/>)  
をご参照ください。



松浦会長（左から2人目）

**#1** 国と地方の協議の場(平成29年度第3回)を開催し、松浦会長が出席

12月14日、「国と地方の協議の場」(平成29年度第3回)が官邸で開催され、本会から松浦会長が出席した。

浦会長が出席し、「平成30年度予算編成及び地方財政対策について」協議を行った。

〔企画調整室〕

**#2** 「平成30年度与党税制改正大綱」に対する全国市長会会長コメントを発表

12月14日、与党において、「平成30年度与党税制改正大綱」が決定されたことを受け、松浦会長は、全国市長会会長コメント(平成30年度与党税制改正大綱について)を発表した。

〔財政部〕

**#3** 「総務大臣・地方六団体会合」に松浦会長が出席

12月14日開催の総務大臣・地方六団体会合に地方六団体の代表が出席し、本会から松浦会長が出席した。

〔財政部〕



**#4** 「自由民主党総務部会関係・消防議員  
連盟合同会議」に松浦会長が出席

12月15日開催の自由民主党総務部会関係・消防議員連盟合同会議に松浦会長をはじめ地方六団体等の代表が出席した。  
また、全国基地協議会からは会長の朝長・佐世保市長、指定都市市長会からは副会長の鈴木・浜松市長が出席した。

〔財政部、社会文教部〕



松浦会長（左から1人目）



朝長・全国基地協議会会長（佐世保市長）



松浦会長



会議の様子

**#5** 「平成30年度地方財政対策」に対する  
共同声明（地方六団体）を発表

12月22日、「平成30年度地方財政対策」等が決定されたことを受け、松浦会長ほか地方六団体会長は、共同声明（平成30年度地方財政対策等について）を発表した。

〔財政部〕

**#6** 「平成29年の地方からの提案等に  
関する対応方針」の閣議決定を受けて、  
地方三体会長が共同声明を発表

地方分権改革に関する提案募集について、12月26日、「平成29年の地方からの提案等に関する対応方針」が閣議決定されたことを受け、本会をはじめ、全国知事会、全国町村会の会長が連名により共同声明を発表した。

〔行政部〕