

欧州の自治体を巡る

～持続可能な都市をつくるための自治体の役割～

宮城県仙台市総務局総務部行政経営課
玉川 努

本レポートでは、持続可能な都市開発を指向する欧州各都市の施策を横断的に調査することを通じて、都市開発の制度や地域熱供給の取組み、生活者起点の多機能な施設や市役所職員の専門性を活かす組織の知見を整理し、仙台市に適用すべき施策として、基本計画と都市計画マスタープランを統合して策定すること、職員の専門性を活用するためスペシャリスト型のキャリアパスを創設するなど組織の仕組みを強化することを提案する。

1 はじめに

2015年、国際連合が「持続可能な開発のための2030アジェンダ」を採択したことを皮切りに、これまで世界中の多くの都市が「持続可能性」をテーマに都市開発を行ってきた。しかし裏を返せば、このテーマが掲げられた背景には、持続可能ではないと考えられてきたこれまでの都市のあり方があったのではないだろうか。

無理のない形で都市を持続させるために、いかなる施策がなされているか。そして、その施策を可能としている自治体組織のあり方は何か。欧州の各都市で取られている施策を横断的な観点から俯瞰し、そこで得られた示唆を、仙台市が今後取るべき施策に反映する。

2 欧州の自治体に学ぶ

(1) 都市開発で思想を実現する

ドイツでは、EUや連邦政府がコンセプトレベルの計画をつくり、州・地域・市町村が拘

束力のある計画を策定している。このうち、行政に対して拘束力がある計画をFプラン、市民に対して拘束力がある計画をBプランといい、これらの計画により区画や敷地の土地利用を制限することができる。加えて、自治体が所有している住宅供給公社が、都市開発を実現する手段として機能しており、公社とデベロッパーは土地開発契約を締結し、住戸の仕様から駐輪場の形式まで、住宅団地の詳細を決定することが可能となる。

例えばドイツのダルムシュタット市に位置するリンカーン団地には、現在3,000世帯が暮らしているが、団地のコンセプトはマイカー利用を制限することである。この地域では条例により100㎡の集合住宅1戸あたり0.65台しか車を駐車することができず、来客は車を停めるために駐車券を購入する必要があり、住宅と駐車場の距離も遠い。一方、自転車やトラムの利用を促進するため、駐輪場や駅が住居の近くに設置され、朝にごみを捨てた後に自転車に乗る動線を確認するため、ごみ捨て場の近くにレンタサイクルが設置されている。

このような都市開発は、デンマークやスウェーデンでも数々存在している。しばしば、日本では補助金を拠出し、市場の需要と供給による開発が行われるが、秩序だった都市開発を進めるためには、都市のコンセプトを実現する仕組みが必要なのではないだろうか。

(2) 地域全域に熱を供給する

ドイツのハイデルベルク市は、バッファタンクと呼ばれる木質バイオマスの電気と熱の

コジェネレーション施設を設置している。電気の発電量は20MWであり、ハイデルベルク市のすべての地域に電力を供給するとともに、発電の際に発生した熱を2万立米のタンクに蓄積させ、配管を通じて年間4～6万人分の熱を供給している。こうした熱を供給する仕組みは地域熱供給と呼ばれており、例えば集合住宅の地下室に熱交換器を設置することで、配管から熱だけを取得し、小型の給湯タンクに熱を貯めて館内で使用することが可能となる。

この取り組みの利点は、市内の木材や間伐材等を用いて木質バイオマスで発電し、化石燃料の購入に伴う外貨流出を防ぐことができる点と、ヒートポンプを各建物に設置するよりも相対的に安価に家庭で熱を利用することができるようになる点である。また、この施設は、エネルギー公社であるシュタットベルケが所有しており、市がトラムの路線を敷設する際に、地域熱用の配管とデータ通信用の光ファイバーを同時に埋設することで実現した。

地域熱供給は、デンマークのコペンハーゲン市でもほぼ全域で行われており、日本では秋田県の大潟村でも2024年7月を別途に関連工事が始まっている。エネルギー価格高騰に直面する現在、市が主体となって面的に市民の暮らしを支える効果的な取り組みだと思われる。

(3) 生活者の必要性を超えた施設をつくる

デンマークのコペンハーゲン市には、複数の自治体で運営されているコペンヒルというごみ焼却場がある。施設の高さは85m、小高い丘のようなその建築物の上からはコペンハーゲン市の街が一望できる。驚くべきことに、その屋根には幅60m、長さ450mの人工のスキー場があり、一年中スキーを楽しむことができるだけでなく、500mのハイキングトレイル、世界で最も高いクライミングウォール、植物が生い茂り鳥や虫が成育する生態系がある。加えて、このごみ焼却場でも年間3万世帯分

の電気と7.2万世帯分の地域熱を供給している。

デンマークには山がない。このような現状を受けて、ごみ処理施設の建て替えコンペの際にビャルケ・インゲルス率いる建築事務所BIGが、ごみ処理施設を丘に見立てた提案によりこの施設が実現した。視察時には多くの人が丘を登り、屋上のカフェでは遠くの海を眺めてコーヒーを片手に夫婦がくつろいでいた。一般的に、ごみ処理施設は迷惑施設と言われ地域で敬遠されることが多いが、周辺で新築されたマンションは早期に完売されたという。

社会に必要なだけでなく、楽しく持続可能であること。市民が気軽訪れ、市民とともに過ごしていけるデザインが近年のデンマークには多いと言われるが、コペンヒルのような施設は生活者起点で生まれており、自治体の一部門の枠の取り組みを超えている。

(4) 市役所職員の専門性を活かす

視察先で出会った市役所職員の方々には、生物学、都市計画、建築学、庭園など様々な専門性があり、都市や施策を横断的に説明できる膨大な知識量と深い洞察があった。欧州の自治体職員は、大学で学んだ専門性を活かして働くことが一般的であり、各人の専門性を軸にキャリアが築かれる。そのため、組織内の異動が原因で、個人が獲得した知識やネットワークが失われることがない。

例えば、スウェーデンのマルメ市で都市開発部に所属するヤン氏は、15年前から始まったヒリー地区の都市開発に12年間携わっている。また、同市で道路・公園・不動産の部署に所属するエリン氏は、セゲパーク内にある公園をコンセプトレベルから自身でデザインされていた。そして、ドイツで現地をコーディネートしてくださった永井宏治氏によれば、都市開発を専門とする市役所職員であれば、何が自転車の耐久性にとって望ましい駐輪場

の形かまで理解していることが普通とのことであった。

組織にとって、個人が持つ専門性は知的財産である。仮に専門性が組織に蓄積し、マネジメント層も同等の理解があれば、高度な施策が実施可能になり、意思決定も早くなる。効果的な施策を実施するためには、職員の専門性が蓄積する組織の仕組みが不可欠であろう。

3 仙台市が取るべき施策に反映する

ここまで、欧州の自治体で取られている施策を概観してきたが、これまで得られた知見から、仙台市に特に反映すべき2つの取り組みを提案する。

第一に、自治体の方向性を示す基本計画と、都市づくりの方向性を示す都市計画マスタープランを一体で策定することである。欧州の自治体では、エネルギー消費量の低減、地域熱の供給、複合施設の設置など、都市開発と一体で分野を横断した様々な施策が行われており、都市開発マスタープランにおいても住居から医療まで、各地域に必要な機能まで設定することが可能である。一方、日本の都市開発では需要と供給による市場原理を基に補助金で誘導を図ることが多いが、これは開発の対象となる土地を自治体が所有していないことも多く、自治体による土地利用の規制権限が限定的であるためだと考えられる。このような現状を打開するためには、自治体の権限が及ぶ公共交通やごみ処理施設、上下水道などの分野において一体的な施策を組成すると同時に、環境、福祉、子供など他分野におけるソフト的な施策も、地域ごとに組成することが最大限できることではないかと考える。

仙台市では、杜の都と呼ばれる街の歴史的文脈を紐解き、2020年に基本計画を策定し、世界を見据えたまちづくりの理念として「挑戦を続ける、新たな杜の都へ～“The

Greenest City” SENDAI～」を掲げている。計画の策定においては都市計画マスタープランとの整合性を取り、目線の高い都市のあり方を描くことができたが、これを実現するための中長期を見据えた施策組成のプロセスについては、計画策定の主体が分かれていたこともあり、改善の余地があったと思われる。仙台市の都市開発を一步前に進めるため、計画の策定主体を1つの部局とすること、5年程度の時間をかけてビジョン作成と施策形成を同時に行うこと、地域ごとのニーズを基に中長期的な施策を分野横断的に組成することを提案する。

第二に、知的財産が蓄積する組織の仕組みをつくることである。前述の通り、自治体職員に専門性があるからこそ、組織は中長期的な施策を打ち出すことができ、組織間では横断的な連携が可能となり、コペンヒルのような複合的な機能を持った施設を新設することも可能となる。しかし日本の多くの自治体では、特に事務職において、採用時に特定の専門性を要件として定めておらず、異動も頻繁で、ここに組織としての非効率さがある。

仙台市では、福祉分野の採用枠を設け、職員の約半数は何らかの実務経験を持った状態で採用され、採用後も税務・福祉・デジタル分野でキャリア選択制度を行っていることで、専門性を高める職員が徐々に増加している。この状態を一步進め、専門性が蓄積する組織をつくるため、マネジメント層とスペシャリストどちらを目指すのかを30代中盤で選択すること、選択にあたって給与体系をマネジメント層とスペシャリストで複線化すること、特に事務職において創業支援、インバウンド、相談支援など専門分野を細分化することを提案する。