

委員会名:総務常任委員会

期 間:令和4年 11 月8日(火)~10 日(木)

視察都市等及び視察項目:

世田谷区:若者施策について

長崎市:まちぶらプロジェクトについて

山口市:中心商店街における地域福利増進事業について

内容

■1 東京都世田谷区 若者政策について	1
●1 世田谷区の若者政策の背景	1
●2 具体的な施策(一例).....	1
●3 所感	2
①「若者」をどのように捉えるか.....	2
②若者の「無目的さ」を大切にす姿勢	3
■2 長崎県長崎市 まちぶらプロジェクト	4
●1 背景.....	4
●2 具体的な施策.....	4
●3 所感	5
■3 山口県山口市 中心商店街における地域福利増進事業	5
●1 事業背景	5
●2 具体的な施策.....	6
●3 所感	7
①法的整理の先進実践事例.....	7
②ハードルの高さ.....	8

■1 東京都世田谷区 若者政策について

●1 世田谷区の若者政策の背景

世田谷区では2013年に若者支援担当課(現子ども・若者支援課)という「若者」を名に冠する課を創設し、ひきこもり・不登校等、若者の抱える問題の複雑・多様化に対して、①若者の交流と活動の推進、②若者の社会的自立の促進、③生きづらさを抱えた若者の支援 を柱に施策を進めている。子ども若者政策は、保坂展人世田谷区長の就任以来特に力を入れて取り組まれた分野の一つであり、東京 23 区の中でも先進的な取り組みといえる。

●2 具体的な施策(一例)

①ひきこもり支援

世田谷区若者総合支援センター(メルクマールせたがや、せたがや若者サポートステーション)

②児童養護施設等を巣立つ若者の支援

児童相談所を開設(2016 年度)

③若者の居場所

(1)民間家屋を借り上げた小規模なもの

たからばこ(昭和女子大学と提携)・あいりす(日本大学文理学部と提携)

(2)公共施設として独立した大規模なもの

池之上青少年交流センター(いけせい)・野毛青少年交流センター(のげ青)・希望丘青少年交流センター(アプス)

④若者による情報発信

「ねつせた!」(2016 年度より開始)。若者による、若者に対する、区情報の発信を SNS で実施している。若者主体に運営され、現在9期目のメンバーが取り組みを行っている。



図 2 アプスの入居する公共施設入口



図 1 インターン生・ユースワーカーが来所者の支援を行う

●3 所感

①「若者」をどのように捉えるか

筆者はこれまで幾度となく上地市長に若者政策を求めてきたが、「若者」をどのように捉えるかという点で、大きな隔たりを感じている。世田谷区の取り組みにおいては、「若者」の捉え方が包括的であり、柔軟であり、的確であるという感想を覚えた。

具体的な視察時の出来事を述べる前に、「若者」の定義について改めて確認したい。「若者」の定義は各種法令によって異なる¹。法令上、「若者」という呼び名は無く、一般的に「若者」と言って想像ができそうな年齢の者は、「子ども」と呼んだほうが馴染む年齢までを含むことも多い。例えば、少年法の「少年」、民法の「未成年者」は 18 歳未満、未成年者喫煙禁止法および未成年者飲酒禁止法の「未成年者」、母子及び父子並びに寡婦福祉法の「児童」は 20 歳未満の者であり、これらは単にそれぞれ 18 歳未満、20 歳未満であれば、例えば学校教育法上の「学齢児童」も、「学齢生徒」も含む。「学齢児童」である小学生も、18 歳の会社員も、各法律の下においてはそれぞれ「少年」「未成年者」「児童」である。ここで、「子ども」と呼ぶべき年少者までを「若者」とまとめて呼ぶのには少々違和感がある。こうした理由もあってか、2009 年成立の子ども・若者育成支援推進法は、法律名に初めて「若者」という呼称が記載されたものの、「子ども・若者」という形で並列している。

他方、「若者」を年長者の方向に広げて考えていくと、青少年の雇用の促進等に関する法律の「青少年」が最も広く「若者」をとらえている。内閣府(2021)には、「35 歳未満。ただし、個々の施策・事業の運用状況等に応じて、おおむね「45 歳未満」の者についても、その対象とすることは妨げない。(法律上の規定はないが、法律に基づき定められた青少年雇用対策基本方針(平成 28 年 1 月厚生労働省)において規定。)」とあり、子ども・若者育成支援推進法の「子ども・若者」は、乳幼児から 30 歳代までを広く捉えたものとして、これに近い。まとめると、「若者」という呼び方は、何気なく使用されるものの、その含む範囲は法令上でも曖昧さを残しており、「若者」をどのように捉えるのかは、当該自治体の若者政策に対する立ち位置を示す重要な指標ともいえる。

¹ 内閣府(2021)「子供・若者白書 令和 3 年度版」pp.342

こうした前提を踏まえて、世田谷区の若者政策についてみると、今回施設見学をした希望丘青少年交流センター「アップス」は、「若者」の年齢幅について、限りなく広くとらえて、構えている。朝早い時間には不登校児童生徒やオンライン授業の大学生が利用し、日中には保護者同士の輪に溶け込みづらさを感じる若い親子連れが、放課後早い時間には小学生が、やがて中高生が、といった形で、時間帯別に、様々な若者が出入りする。「アップス」は業務委託で運営されているが、下村センター長(委託先職員)は「アップスは、ユニバーサルな部分を一手に受ける。ユーザーが若者と、できる限り話をし、(その若者の課題や興味関心を)個別に関係機関とつなぐためにも、アップスは、対象をわっと広げている。ユニバーサルの居場所がメインの事業であり、その中で見えてくる課題などを、個別につなぐ。その一環で、社会活動を応援するような、社会教育的なものもやっている」と述べている通り、「アップス」に常駐するユーザーが、若者の抱える課題や興味関心と包括的に向き合い、関係機関に的確につなぐ柔軟さを発揮していることが、世田谷区の若者政策の一面を支えていると感じられた。

②若者の「無目的さ」を大切にする姿勢

若者政策が理解を得られない原因の一つに、「なぜ何の問題もない若者を、自治体がわざわざ税を投入し支援するのか」といった反応がみられる。法規範的には、自治体が若者政策に取り組む責務を有するとまではいえない現状がある。先述の子ども・若者育成支援推進法は、若者政策に関する基本法的性格を有する法令であるが、そもそも基本法の抱える課題として、法規範的性格の希薄さがある。基本法には「国の責務」「地方公共団体の責務」などといった、責務規定が頻繁に登場するが、子ども・若者育成支援推進法にもこれは当てはまる。こうした責務規定による関係者間の権利義務関係の強さについて塩野(2007)は、「もっとも、当該責務規定から、直ちに関係者に具体的な行動義務(受益者に具体的権利)が生ずるものではないと解されている」とし、その理由として「法律の留保にいう根拠規範であるとするには、責務要件の定めが広範に過ぎる」としている²。つまり、子ども・若者育成支援推進法を理由として、住民サービスの主たる提供者としての地方自治体に若者政策を具体的事務事業にまで効果的に落とし込ませるまでには至らない可能性が見える。こうした法規範性の希薄さが、冒頭の「なぜ何の問題もない若者を、自治体がわざわざ税を投入し支援するのか」という反応につながる側面は否めない。

一方で、そもそも自治体若者政策は、若者の自立を進め、「大人」への移行をスムーズに行うための社会的システムを構築するものであり、若者の自己形成・経済的自立・社会的自立(社会参加)の全体に及ぶとする議論がある(松下・穂積 2017)³。これを考えれば、若者が自己形成し、経済的社会的自立を果たし、当該自治体の将来に希望をもたらすという過程の出発点として、税を投入することは何ら疑問の余地がないように思える。むしろ、そのような積極的若者政策をとらない自治体に、未来は無いとも思える。

このように、敢えて若者政策の「アウトカム」のようなものを論ずるのであれば、先述の若者の自己形成・経済的社会的自立が当該自治体にもたらす行財政的メリットと将来への希望、ということになるのだが、これを目的的に作り出すことは、ほぼ不可能である。「あなたはこの青少年施設でサッカーを楽しくやり自己形成しなさい」「あなたは6か月就労訓練をしたから明日から即自立しなさい」といわれても、実現をみることはおよそ想定できない。だからこそ、若者政策は、いろいろな若者が、いろいろなことをやるなかで、自分の特性を見出して、自己形成し、それが結果的に経済的・社会的自立へとつながっていく、いわば「無目的であること」を周囲がいかに担保してあげられるかが鍵といえる。下村センター長の「基本、ここ(アップス)ではイベントをやりません。若者が自分たちでやりたいといったときに応援をしたいので、職員のマンパワー、物理的な資源を、とっておいているのです。伴走支援をするので、そういう意味では結果的に、若者自身が(アップスで)開催するイベントはあります。目的を持たないで来る子と、持っている子は、半々です。ある子は、今日は目的がある、でも明日は目的はないかもしれない。(単に場所を)開放しているのではなく、対話をものすごく丁寧にやっています」という言葉に、若者の「無目的さ」を大切にする姿勢が表れていた。

² 塩野宏「基本法について」2007年、日本学士院紀要 第六十三巻第一号、pp.15

³ 松下啓一・穂積亮次、2017、『自治体若者政策・愛知県新城市の挑戦』萌書房

■2 長崎県長崎市 まちぶらプロジェクト

●1 背景

長崎市によれば、「長崎市の『まちなか』は、歴史及び文化資産の集積と商業業務・公共サービスなどの集積があり、長崎市をけん引するエンジンにあたる地域」である。また、「九州新幹線西九州ルート⁴の着工認可や国際船の受け入れ体制の強化に伴い、長崎駅周辺が『陸の玄関口』として、松が枝周辺が『海の玄関口』として整備が進もうとする中、長崎の『まちなか』も、これまで以上に魅力に磨きをかけて賑わいを高める必要があります⁴とし、その必要性を説いている。

●2 具体的な施策

新大工から浜町を通り大浦に至るルートをまちなか軸として設定し、この軸を中心とした 5 つのエリアの魅力の顕在化や、回遊性を促す 10 年間の取り組みを「まちぶらプロジェクト」として取りまとめ、ハード・ソフト両面から整備を進めるものである。計画期間は 2013 年度から 2022 年度であり、本年度が最終年度に当たる。



※5 つのエリア：新大工エリア、中島川・寺町・丸山エリア、浜町・銅座エリア、館内・新地エリア、東山手・南山手エリア

図 3 まちぶらプロジェクトの5つのエリア

(引用：長崎市「まちぶらプロジェクト(R3.4版)」)

計画は、①エリアの魅力づくり ②軸づくり ③地域力によるまちづくり の3点で整理されている。①エリアの魅力づくりは、景観を形成する建造物などのハード整備や、魅力ある商品づくりなどが位置付けられている。②軸づくりは、道路整備、バスの乗降位置調整、トイレの設置、大型駐車場の整備など、周遊性をもたせるための整備が位置付けられている。そして③地域力によるまちづくり は、地元企業や市民団体によるイベント、街中のマップ作製、情報発信など、数多くのプロジェクトが選定されている。

一連の事業推進にあたっては、「まちぶらプロジェクト」を、

- ①中心市街地の活性化に関する法律第 9 条に基づく「長崎市中心市街地活性化基本計画」
 - ②都市再生特別措置法第 46 条に基づく「都市再生整備計画(まちなか地区)」
 - ③都市再生推進事業制度要綱第 2 条の 5 に基づく「長崎市中央部・臨海地域(まちなかエリア整備計画)」
- に位置付けている。また、財源確保にあたっては、社会資本整備総合交付金等の活用を図っている。

⁴ 長崎市「まちぶらプロジェクトとは」 <https://www.city.nagasaki.lg.jp/sumai/660000/666000/p024188.html> (2022 年 11 月 9 日最終アクセス)

明土地法の円滑な運用に向けた先進事例構築推進調査」に 2019、2020 年度採択されている。

●2 具体的な施策

山口市中心商店街アーケード沿い2筆、面積約 40 平方メートルの土地が、所在不明な個人名義となっており、この土地の所有者の所在を把握し、道路拡張・広場整備・接道不良の解消と、良好な住環境の整備、防災性の向上につながるものである。具体的には、当該所有者不明土地を広場用地の一部として活用することを目指し、その整理に取り組んでいる。

過程で、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」(2018 年成立)に基づき、所有者不明土地を地域のための事業に利用できるようにする「地域福利増進事業」としての事業執行を目指し取り組んだところ、当該地の所有者全員の所在は判明したため、地域福利増進事業には該当しないことが明らかとなった。



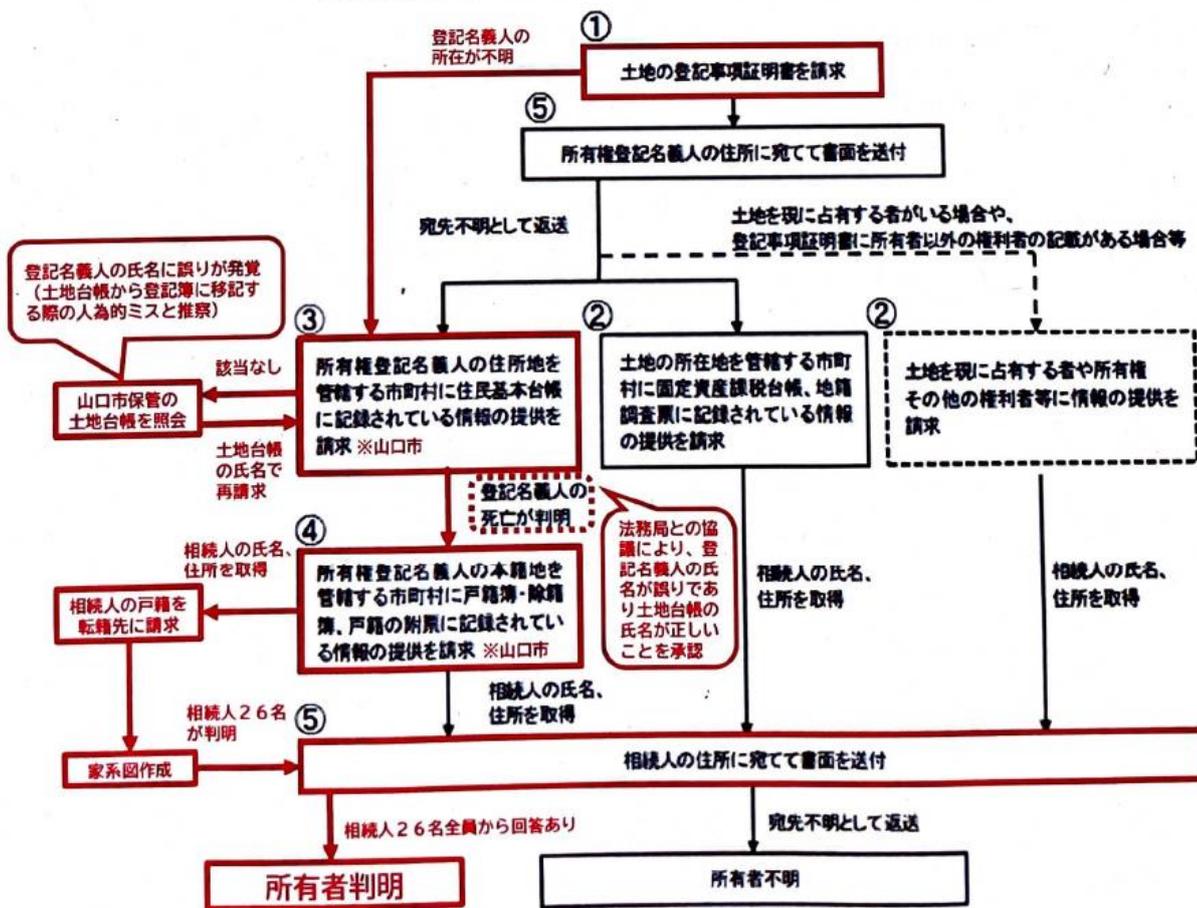
山口市中心商店街における地域福利増進事業の概要

<h4>A 所有者不明土地の概要</h4> <ul style="list-style-type: none"> ■ 所在：山口県山口市道場門前（対象筆数：2 筆） ■ 所有者不明土地の状況 <ul style="list-style-type: none"> ・面積約 40㎡ ・隣接する法定外公共物（赤線）と併せて道路として利用されており、不特定多数が通行する。商店街アーケード（市道）に接道している。 ・登記簿上は所在不明の個人名義（明治時代に所有権移転登記）、住所は山口市内●●番屋敷、本人名義の抵当権設定あり。 ・職権により山口市保管の土地台帳を照会し、戸籍調査によって、法定相続人 2 6 名（うち、海外在住者 1 名）を把握。 <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>【土地の位置図（周辺概況）】</p>  </div> <div style="text-align: center;"> <p>【登記所備付地図】</p>  </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;"> <p>【土地の現況写真】</p>  </div> </div>	<h4>B 事業主体／関係協力先</h4> <ul style="list-style-type: none"> ■ 事業主体：山口市 ■ 関係協力先： <ul style="list-style-type: none"> ・弁護士（所有者不明土地の活用に向けた法務手続きに関する調査） ・山口県土木建築部（地域福利増進事業の裁定申請に関する所管部署） ・まちづのコンサルタント（地域の合意形成支援、土地所有者との協議調料、裁定申請書類等の作成など） <h4>D 取組概要</h4> <p>所有者不明土地活用フロー（当初の想定を含む、 が実際に実施した項目）</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>使用権の設定 → 土地取得</p> <p>地域福利増進事業 → 通知所有者への寄附依頼（通知所有者への寄附依頼が必要に応じて遺産分割協議、抵当権の抹消手続き、司法判断等）</p> <p>所有者探索（法定相続人とと思われる者へ「土地所有者であることの確認書・回答書」を送付し、所在を確認）</p> <p>※ 宛先不明不達等により所有者不明土地と判断</p> <p>全員の所在判明</p> <p>地域福利増進事業の事業計画・補償金額見積の交渉 → 通知所有者（法定相続人）への寄附依頼（寄附申込・抵当権の抹消手続き）</p> <p>裁定申請 → 土地の使用権の設定 → 整備工事</p> <p>※ 土地の所有権の取得に長期時間を要することを想定し、先行して使用権を取得し、整備工事を行うことを想定</p> <p>土地の所有権の取得（予定）</p> <p>整備工事（予定）</p> </div> <h4>E これまでの取組成果</h4> <ul style="list-style-type: none"> ・所有者探索（法定相続人への確認書送付）の結果、全員の所在が判明。 ⇒ 地域福利増進事業の要件である「所有者不明土地」ではないことが判明。 ・所在が判明した法定相続人（26名）に土地の寄附依頼を行い、令和 4 年 10 月末時点で 24 名（持ち分の約 98%）の寄附をいただいた。 <h4>【今後の取組（予定）】</h4> <ul style="list-style-type: none"> ・所有権 100% の取得に向けた働きかけを行う。（具体的な万案は検討中） ・所有権 100% の取得完了後、整備工事に着手する。
<h4>C 事業概要（土地の利活用方針）</h4> <ul style="list-style-type: none"> ■ 用途：広場（所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法第二条第 3 項第 6 号） ■ 利用目的 <ul style="list-style-type: none"> ・当該地域では、狭い道路や接道不良敷地が多く存在しており、住宅市街地総合整備事業（山口駅前地区）によって、道路拡張や広場整備と同時に接道不良を解消し、良好な住環境と防災性の向上、にぎわいの創出などに取り組んでいる。 ・同事業の推進に当たり、道路及び広場整備の事業予定区域に相続未了による所有者不明土地の存在が判明したため、この有効活用（早期利用）が課題となっていた。 ■ 事業イメージ <ul style="list-style-type: none"> ・道路及び広場の整備に当たり、所有者不明土地を広場用地の一部として活用することを想定。 ・広場は、アーケード沿いの立地を活かし、休憩や交流等にぎわい創出に寄与する空間として活用予定。活用にあたっては、山口市（事業・管理主体）、近隣住民、商店街組織、周辺事業者等と連携し、方策を検討中。 	

図 5 山口市中心商店街における地域福利増進事業山口市(山口県山口市) 概要（当日資料より）



i 所有権登記名義人の相続人が土地所有者であり、所在不明である場合



●3 所感

①法的整理の先進実践事例

七戸(2019)によれば、2011年の東日本大震災の復興事業の際に、土地所有者の探索に困難を強いられた経験から、国土交通省が取り組みを開始したことが、特措法成立の起点といえる⁵。今回視察した山口市の事例に最も関係が深い点は、先述の通り特措法に定める「地域福利増進事業」である。地域福利増進事業とは、所有者不明土地を公共の利益となる事業(法2条3項1号～10号)に利用できるようにするもので、特措法に基づき、実施対象土地に対して、調査・測量目的での土地への立入権(6条)、障害物の伐採権(7条)を認め、都道府県知事の「裁定」により10年を上限として土地使用权を設定できる(10条～26条)とした制度である。今回の場合は、特措法上の所有者不明土地の要件を満たすであろうと想定して取り組んだものの、過程で相続人全員(26名)の所在が判明し、所有者不明土地には該当しない＝地域福利増進事業として取り扱えないことがわかった。2011年の未曾有の災害が、日本社会の様々な課題を顕在化させる中、従来であれば民事である相続が、時を経て大きな行政課題となっていることを知らしめた。その後10年をかけて法的な整理を行った結果を、自治体で実践した点において、意義ある先進事例であると感じた。

⁵ 七戸克彦,2019年,「所有者不明土地問題に係る民法・不動産登記法改正の議論を追う(上)」民事法研究会,市民と法. 119号, pp.25-43

②ハードルの高さ

繰り返すが、今回の事例は、結果として地域福利増進事業には該当しなかった。つまり、相続人 26 人に対して、山口市が個別に土地の権利関係の整理をお願いする必要がある、現在これに取り組んでいる。視察時点で、残り 2 人から寄付の合意が得られていない。登記上の所有者はとうに死亡しており、今回判明した相続人らは、山口市が職権により直営で調査をした結果、判明した法定相続人であった。当然、相続人らは、市からの連絡が来るまで、自身が土地を所有していることすら知らなかったわけだが、いくら公益性の高い市の事業のためとはいえ、それを理由に所有者から土地を取り上げることは困難であり、寄付をいただくか、市が購入するということになる。今回の場合、24 人までが寄付に応じているため、残り 2 人から買いあげることは公平性を欠くため選択肢としては考えづらく、かといって購入という選択肢が存在する以上、市が 2 人を相手取って訴えを提起することも、馴染まない。民法上、市が 9 割以上を取得している当該土地について、市が使用权を主張することは可能と考えられるが、所有権の一部が 2 人にある以上、民事トラブルの火種を抱え続けることになる。交渉相手が判明している以上、所有者不明土地よりも、解決に時間はかかりハードルは高いのかもしれない。