



自治総研

THE JICHI-SOKEN VOL.49

2023 **1** 月号
通巻第531号

1

ドイツ公務部門における「非正規」雇用について 早津裕貴

1. はじめに／2. 日本における公務員制度の「建前」と「実相」／
3. 「複線型」公務員制度の基本的意義／4. ドイツ公務部門における「非正規」
雇用の概況／5. 官吏における「非正規」雇用／6. 公務被用者における「非正
規」雇用／7. おわりに

24

韓国における大都市特例及び特別自治制度の 申 龍徹
形成と特徴

～特別自治道・特別自治市・特例市制度の導入を中心に～

はじめに／1. 特別市・直轄市・広域市の誕生／2. 「差等的分権化」と市・郡統
合のための大都市特例の導入／3. 分権モデルとしての済州特別自治制度の推進
／4. 行政複合都市の世宗特別自治市の誕生／5. 100万以上の大都市に対する特
例市の導入／6. 地方消滅への対応と江原特別自治道の推進／おわりに

51

過疎対策の成立とその継続（上） 坂本 誠

〔第1章 問題の設定／第2章 分析枠組み／第3章 過疎対策の成立過程〕

87

中央の動き

89

今月のマガジン・ラック

94

資料室増加月報

巻頭コラム●マルチレベル・デモクラシー ————— 小原隆治

公益財団法人 地方自治総合研究所

東京都千代田区六番町1／自治労会館4F／TEL03-3264-5924

マルチレベル・デモクラシー

小原 隆 治

国と自治体とを問わず、日本の議会制民主主義をより豊かなものにするためには、そこにいまよりもっと強固で安定した政党政治の芯をどうしても通す必要がある。もちろん民主主義の主役はわたしたち市民である。だが、市民を政治にきちんとつなぐ政党の存在なくして、わたしたちが主役をつとめることはできない。

政党政治のあり方を決める最大の要因は、執政制度と選挙制度にあるといわれる。そしてどちらの制度とも国と自治体の両レベルを通じて同じである場合に、政党システム総体と各党の政党ラベルは安定し、市民のより合理的な投票その他の行動が期待できるとされる。たとえば英国イングランドでは、国と自治体の両レベルを通じて執政制度は議会中心制parliamentarism、選挙制度は小選挙区制でおおむね一貫し、保守党と労働党による2大政党制がいまも健全に機能していると見てまず大過ない。

翻って日本の場合、執政制度は国レベルでは議会中心制、自治体レベルでは首長制presidentialismと一致していない。さらにそれ以上に目立つのが選挙制度の不均一である。国レベルの選挙制度について、衆議院は小選挙区制とブロック別比例代表制の並立・一部リンク制、参議院は小・中選挙区制と比例代表制の並立制で、それぞれが混ぜ合わさったしくみであるうえに衆参両院の制度が一致していない。加えて都道府県レベルでは知事選挙が小選挙区制、議会選挙が小・中選挙区制、市区町村レベルでは市区町村長選挙が小選挙区制、議会選挙が大選挙区制（政令指定都市は中選挙区制）と不均一なかたちになっている。

自治体議会選挙の中・大選挙区制について、選挙区定数の大きさがどうなっているかに注目してみる。手で調べると、都道府県議会選挙で定数10以上の選挙区を置いているのが26県、定数15～17に及ぶ選挙区を置いているのが6県ある。最大の定数17としているのは鹿児島県の鹿児島市・鹿児島郡区である。また、『地方自治月報』第60号によると（2021年4月1日現在）、市区町村議会選挙（市は一般市のみ）で定数40以上としているのが31市区ある。最大の定数50としているのは船橋市、大田区、世田谷区、練馬区である。政令指定都市議会選挙についても調べると、定数10以上の選挙区を置いているのが15市、定数15～20に及ぶ選挙区を置いているのが5市ある。最大の定数20としているのは岡山市の北区選挙区である。

こうした実態の選挙区選挙を通じてX、Y、Zの政党が議会で多数を占めようとする場合、各党は同じ1つの選挙区にX_{1, 2, 3}、Y_{1, 2, 3}、Z_{1, 2, 3}の複数候補者を立てざるをえない。政策の束を軸に結集した組織が政党であり、その束を象徴するのがX、Y、Zの政党ラベルであるのに、各党身内の複数候補者間でも競争が生じるために政策本位で争う選挙の特長が損なわれ、政党ラベルの価値が低下し、詰まるところ市民が政党候補者を「党より人」の基準で選ぶ逆説的な結果を招くことになる。

自治体レベルの議会制民主主義にも政党政治の芯を通すためには、こうした議会選挙の選挙区制のあり方を根本から見直す必要がある。だがこれまでのところ、地方自治研究者が自治体選挙制度改革を真剣に検討してきたとはいえない。

制度改革を検討するうえでもっとも重要な論点の1つは、政党政治の芯を通すためには国と自治体の両レベルを通じて、選挙制度を一致させることが必要不可欠かどうかである。もし必要不可欠なら、たとえ集権的なやり方に見えても制度を一致させるほかない。分権に名を借りて、自治体議会制民主主義の機能不全を放置してよいはずがない。

その一方、制度改革の要点は政党本位の選挙制度を構築することにあって、選挙制度の一致が必要不可欠までとはいえない可能性も大いにある。その点で示唆を与えてくれるのが英国スコットランドの例である。なぜなら、国、地域政府、自治体の3つのレベルで議会選挙制度がまったく異なっているのに、スコットランド国民党、保守党、労働党の主要3党を中心とする政党政治の芯が3つのレベルのすべてで貫かれていると見ていいからである（小原隆治「2021年スコットランド議会選挙」『自治総研』2022年4月号を参照）。

一致か不均一かのいずれの制度設計を採るにしろ、国と自治体両レベルを通じて議会制民主主義、マルチレベル・デモクラシーをどう充実させるか。それを自治体選挙制度改革の視点から真摯に検討することがいま急務であるのは疑いない。

（こはら たかはる 早稲田大学政治経済学術院教授）

ドイツ公務部門における「非正規」雇用について

早 津 裕 貴

1. はじめに

本稿に与えられた課題は、ドイツ公務部門における「『非正規』雇用」の現状を叙述することにある⁽¹⁾。

ドイツ公務員制度の特徴は、公法上の特殊な法的地位にある「官吏 (Beamte)」と、私法上の民間労働者と共通した法的地位を基礎とする「公務被用者 (Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst) ないし協約被用者 (Tarifbeschäftigte)」(以下、各類型を総称する際は「公勤務者」という) が併存する「複線型」公務員制度を採用してきたところにある。その中においても、いわゆる「非正規」雇用、また、それに関連した雇用問題の存在が指摘されている⁽²⁾。

このように、ドイツにおいても日本と同様、「公法」や「私法」といった言葉が用いられるとともに、「非正規」雇用の問題が存在している。もっとも、その内実については、日独で様相が大きく異なっているのが現状である。

本稿では、まず、日独における異同を明確にする観点から、日本の公務員制度ないし公務部門における「非正規」雇用の現状に関する筆者の認識を示したうえで、日本における法的課題を整理する(2)。そのうえで、ドイツ法制度の特徴である「複線型」公務員制度

-
- (1) 以下に触れるもののほか、当該問題に関する主要な先行研究として、川田琢之「公務員制度における非典型労働力の活用に関する法律問題 — 非正規職員に関する問題を中心としたアメリカ・ドイツとの比較研究(三・完)」法学協会雑誌116巻11号(1999年)62頁以下、山本隆司「ドイツにおける公務員の任用・勤務形態の多様化に関する比較法調査」自治研究80巻5号(2004年)20頁以下がある。ドイツにおける制度内容の詳細については、これらも参照されたい。また、ドイツ公務員制度、とりわけ官吏制度の形成史については、室井力『特別権力関係論』(勁草書房、1968年)参照。
- (2) 実態面に関する邦語文献として、ベルント・ケラー＝ハルトムート・ザイフェルト(早津裕貴訳)「公勤務における非典型雇用関係 — それは本当に存在するのか?」日独労働法協会会報16号(2015年)41頁以下参照。

の基本的意義、ないしは、官吏と公務被用者の区分の意義を簡潔に整理し（3）、ドイツ公務部門における「非正規」雇用の概況を示したうえで（4）、その背景にある具体的な法制度につき、官吏と公務被用者とに分けて確認していくこととしたい（5・6）。

なお、「非正規」という言葉は、日本において多義的に用いられる傾向にあるが⁽³⁾、本稿では、日独における対比を極力簡明に示す観点から、（「無期」との対比における）「有期」、または、（「フルタイム」との対比における）「パートタイム」という属性を指すこととし⁽⁴⁾、また、（派遣労働のような間接雇用⁽⁵⁾ないし民間委託等の問題を検討対象外とする意味において）国・自治体等と直接の雇用関係が存在する場合を主たる検討対象とすることとしたい。また、紙幅の関係から、本稿における記述は、大まかな制度概要とその背景・実態にかかる叙述に重点を置き、ドイツ法制度の分析をはじめとした詳細については、拙著⁽⁶⁾の該当箇所の参照指示に止めさせていただく。

-
- (3) たとえば、総務省統計局の実施する「労働力調査」では、「非正規の職員・従業員」は、「パート」、「アルバイト」、「労働者派遣事業所の派遣社員」、「契約社員」、「嘱託」、「その他」と呼称に着目した定義がなされているのに対し（総務省統計局ウェブサイト「労働力調査 用語の解説」（<https://www.stat.go.jp/data/roudou/definit.html>））、厚生労働省ウェブサイトにおける「非正規雇用」の項目（https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/part_haken/index.html）では、「非正規雇用（有期・パート・派遣労働）」と雇用の属性に応じた定義がなされている。
- (4) このほか、一般に公務員制度と関連しては「非常勤職員」という語が用いられているが、この語と「非正規」という言葉の関係性については、早津・後掲(注6)13頁以下、228頁以下も参照。
- (5) なお、日本では、一定の違法派遣がなされた場合につき、「労働者派遣の役務の提供を受ける者」が民間企業である場合には、労働契約の申込みみなしという形での救済余地が認められているが（労働者派遣法40条の6第1項）、これとは異なり、「労働者派遣の役務の提供を受ける者が国又は地方公共団体の機関である場合」には、「当該国又は地方公共団体の機関は、同項【法40条の6第1項：筆者注】の規定の趣旨を踏まえ、当該派遣労働者の雇用の安定を図る観点から、……関係法令の規定に基づく採用その他の適切な措置を講じなければならない」と定められているところ（同法40条の7第1項）、後者との関係で、損害賠償請求以外の救済余地につき、否定的見地を示した裁判例として、国・大阪医療刑務所（日東カストディアル・サービス）事件（大阪地判令和4年6月30日労判1272号5頁）がある。また、ドイツ公務部門においては、景気変動に対応するという民間部門と同様の需要が存在しないことから、一時的な需要は派遣労働ではなく、有期雇用によってカバーされる傾向にあるとの指摘がある（ケラー＝ザイフェルト・前掲注(2)53頁）。
- (6) 早津裕貴『公務員の法的地位に関する日独比較法研究』（日本評論社、2022年）。

2. 日本における公務員制度の「建前」と「実相」

(1) 「一元的」制度という「建前」

日本国憲法は、大日本帝国憲法下における「天皇の官吏」からの転回の中で、公務員もまた「勤労者」・「労働者」として、それに応じた権利保障を享受することを前提としつつ（憲法27条、28条）、公務員としての地位に応じた特殊な法制度の存在もまた予定する（憲法15条）といった憲法構造を採用した⁽⁷⁾。そのような中で形成された日本における公務員制度の特徴は、官吏とその他雇傭人等といった区別を廃し、基本的にはすべて「公務員」とする「一元的」公務員制度を採ったことにあるとされている⁽⁸⁾。そして、裁判例においては、公務員につき、民間労働者には適用されない公務員関係法令が適用されることを指摘のうえ、通常の民間労働者とは区別する形で、公務員の「勤務関係は、基本的には、公法的規律に服する公法上の関係である」といった理解が示され、それは基本的に後述の「公務員」内における法適用関係のバリエーションを問わないものとされてきた⁽⁹⁾。このような形で、日本における「公務員」は、少なくとも行政・裁判実務の理解において、基本的にはすべて「公法上の勤務（任用）関係」にあるとされたのである⁽¹⁰⁾。

(2) 「一元的」制度における「多元的」側面と「多様化」・「複層化」

もともと、「一元的」と言われる法制度にあっても、すべての公務員が一律に同様の法適用関係の下に置かれてきたわけではない。かねてより、一般職と特別職という区別が存在してきたほか、「現業職員」等の形で、職務の民間との類似性等に着目し、通常の公務員に比して、民間労働者と共通性の高い規律に服する類型もまた存在して

(7) この点にかかる整理については、早津・前掲注(6)19頁以下参照。

(8) たとえば、塩野宏『行政法Ⅲ 行政組織法〔第5版〕』（有斐閣、2021年）282頁以下、下井康史『公務員制度の法理論 — 日仏比較公務員法研究』（弘文堂、2017年）281頁参照。

(9) 信越郵政局事件（最二小判昭和49年7月19日民集28巻5号897頁）。

(10) 学説における動向の整理も含め、早津・前掲注(6)24頁以下参照。

きたのである⁽¹¹⁾。

さらに、以上の従来から存在する類型に加えて、「一元的」とされる法制度の下にあって、公務員の法的地位には、なお一層の「多様化」・「複層化」が進行している。それが顕著にあらわれているのが、本稿の検討対象でもある「非正規」類型の公務員という存在である。

従来、公務員制度においては、無期かつフルタイムの正規（常勤）職員が、典型的・原則的形態として把握され、例外は、少なくとも法形式上、限定的に理解されてきた（旧来から存在する有期類型の典型例として、臨時的任用〔国家公務員法60条等〕がある⁽¹²⁾）。もっとも、一方では、相次ぐ定員・定数の削減、他方では、行政ニーズないし公務の多様化・複雑化の進行の中で、——常勤職員のみを対象としている現行法上の定員・定数規制（行政機関の職員の定員に関する法律〔総定員法〕1条1項、地方自治法172条3項参照）の対象外ともなる——「非正規」公務員のニーズは高まりをみせ、その数は増加の一途を辿り、現在では、公務部門全体の約2～3割を占めるとともに（かつ、その約4分の3が女性である）、国レベルでは、「期間業務職員」（国家公務員法附則13条、人事院規則8-12第4条13号、46条以下）、地方自治体レベルでは、「会計年度任用職員」（地方公務員法22条の2、地方自治法203条の2以下）といった「非正規」雇用法制も、公務員関連法制の枠組内において整備されつつある⁽¹³⁾。

このような意味では、「一元的」公務員制度とは言っても、それは、「公務員」という地位・身分、ないし、それに伴う特殊性を一般的に指すに過ぎず、法制度・実態いずれについても、日本の公務員制度においては、従来から「多面的」要素が内包さ

(11) たとえば、旧公共企業体等労働関係法。現在でも、行政執行法人や特定地方独立行政法人、地方公営企業における職員、単純労務職員が同様の規律に服している（職務の特殊性に着目した、公務員法の特例を定めるその他類型も含め、森園幸男ほか編『逐条国家公務員法〔全訂版〕』（学陽書房、2015年）73頁以下〔福田紀夫〕、1230頁以下〔原田三嘉＝森川武〕、橋本勇『新版 逐条地方公務員法〔第5次改訂版〕』（学陽書房、2020年）51頁以下、918頁以下、1036頁以下参照）。

(12) たとえば、有期（期限付）任用について、判例においても同様に解されていた点につき、山形県人事委員会（東郷小学校）事件（最三小判昭和38年4月2日民集17卷3号435頁）参照。

(13) 以下にみる具体的な雇用問題も含め、実情については、たとえば、上林陽治『非正規公務員』（日本評論社、2012年）、同『非正規公務員の現在——深化する格差』（日本評論社、2015年）、同『非正規公務員のリアル——欺瞞の会計年度任用職員制度』（日本評論社、2021年）参照。

れており、また、法的地位の「多様化」・「複層化」が、近時なお一層進行しているという点に留意が必要であろう。

(3) 「一元的」制度が「非正規」類型にもたらす「実相」

ここで進んで確認する必要があるのは、「一元的」に性質決定されている「公務員」という地位・身分に応じた特殊性、あるいは、現に形成されている法制度が、とりわけ「非正規」類型に対してもたらしている「実相」である。

ア 公務員関連法制との関係

「有期」という属性と関連しては、最高裁においても、公務員法体系上、公務員の任用関係は、「無期」が「原則」であり、「有期」が「例外」であることが確認されてきたものの⁽¹⁴⁾、「非正規」類型が増加していく中で、最高裁は、その「例外」を広く許容するとともに、民間において形成されてきた雇止め法理と同様の法効果を導出することに対しても否定的態度を示すに至った⁽¹⁵⁾。また、「非正規」たる属性に伴っては、正規（常勤）職員との処遇格差が生じていることも指摘されている⁽¹⁶⁾。そして、このような民間部門と共通した — 雇用の不安定や「正規」・「非正規」間の処遇格差といった — 「非正規」雇用問題は、「期間業務職員」や「会計年度任用職員」といった新たな制度・枠組みの導入・整備によっても、根本的な解決には至っていないのが現状である⁽¹⁷⁾。

他方で、労働基本権制約をはじめとした公務員法上の義務・権利制約については、少なくとも現行法上、形式的には、「非正規」類型についても、基本的に正規（常勤）類型と同様に及ぶことが想定されている⁽¹⁸⁾。

このように、「正規」・「非正規」類型ともに「一元的」公務員制度の下にあるとはいっても、とりわけ「非正規」類型においては、公務員たる法的地位にあることが、権利・利益「保障」の側面では軽視される一方で、義務・権利「制約」の側

(14) 前掲注(12)山形県人事委員会（東郷小学校）事件。

(15) 大阪大学（図書館事務補佐員）事件（最一小判平成6年7月14日労判655号14頁）。

(16) 前掲注(13)掲記の文献を参照。

(17) とりわけ、地方自治体レベルでは、むしろ制度整備前よりも状況が悪化している場合があることの指摘も含め、上林・前掲注(13)（2021年）の第三部を参照。

(18) 少なくとも、制定法上の例外は、たとえば、兼業禁止の緩和など僅かにみられるに過ぎない（職員の兼業の許可に関する政令3条、地方公務員法38条1項ただし書参照）。

面に偏重して作用しているのが現状である⁽¹⁹⁾。

イ 民間法制との関係

このような法状況の不合理性を一層引き立たせているのが、民間法制における各種法整備の進展である。

民間法制においては、「非正規」雇用のような現代的な課題との関係でも、雇止め法理の明文化（労働契約法19条）や、無期転換制度の導入（同法18条）といった、雇用の安定化を志向する有期雇用関連規定の整備、また、有期・パートタイム類型双方を念頭に置いた、無期・フルタイム類型との均等・均衡処遇関連規定の整備（パートタイム・有期雇用労働法8条、9条）が進展するなどしている。ところが、これら法規定は、公務員については、その類型を問うことなく、一律にすべて適用除外とされているのが現状である（労働契約法21条1項、パートタイム・有期雇用労働法29条）。

この主たる根拠として念頭に置かれているのが、民間労働者と公務員の法的地位の一般的な相違、ないしは、「私法」上の「契約」関係と「公法」上の「勤務（任用）」関係の峻別といった観点である⁽²⁰⁾。ここでも「一元的」公務員制度の下で、「公務員」たる特殊な地位にあると措定されることが、権利・利益「保障」の後退という側面に偏重してあらわれており、それは、民間労働者にも劣る保障内容を顕出させるまでに至っている。

(4) 小 括

日本の現行公務員制度においては、「一元的」な法制度が採用されたとされ、公務員と民間労働者との間には、「公法」－「私法」や「任用」－「契約」といった違いが存在するとの理解が、少なくとも行政・裁判実務上、殊に意識される傾向にあった。しかし他方で、現実には「一元的」な制度にあっても、旧来から「多元的」な要素が包含されるとともに、近年では、「非正規」化の進行に顕著にみられるように、その「多様化」・「複層化」が一層進行している。

(19) 以上については、早津・前掲注(6)31頁以下、200頁以下も参照。

(20) たとえば、労働契約法につき、平24・8・10基発0810第2号（平30・12・28基発1228第17号改正）「労働契約法の施行について」第6の2(1)のほか、学説として、菅野和夫『労働法〔第12版〕』（弘文堂、2019年）174頁も参照。ただし、このような区別自体が、実体法上決定的な意味を有するわけではないとする、特に公法学説と関連した議論の整理につき、早津・前掲注(6)25頁以下参照。

このような中であって、「一元的」制度という「建前」の中での一般的性質決定を基に措定される公務員の特殊な法的地位の現代的な含意は、民間労働者と公務員の法的地位の峻別、とりわけ近時では、「非正規」類型に対する「保障」の欠落 — 他面での義務・権利「制約」の「正規」との基本的な共通性 — といった形で顕出しており、このことは近時の公務員法・一般労働法双方における「非正規」雇用にかかる法整備の進展の中で、— 民間部門における法整備と平仄を合わせた進展が公務員法制に十分みられないという点において — 問題をより一層顕在化させているように思われる。

以上のような背景事情から、現在の日本においては、一方では、公務員もまた「勤労者」・「労働者」であるにもかかわらず、それに応じた「保障」が欠落していることの評価（憲法27条、28条）、また、他方では、公務員としての地位に応じた特殊な法制度の下にあるとされているにもかかわらず、「保障」のみが欠落していることの評価（憲法15条）が問われることになるのである⁽²¹⁾。

このような現状にある日本との対比において、ドイツ公務部門における「非正規」雇用は、いかに展開しているのだろうか。以下、検討を進めていくこととしたい。

3. 「複線型」公務員制度の基本的意義

冒頭でも述べたように、「複線型」公務員制度を維持するドイツ公務部門においては、官吏と公務被用者という大きく分けて二つの類型が存在している。この両者の区分ないしその正当化について、重要な意義を有しているのが、「高権的権能の行使（*Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse*）は、恒常的任務として、原則としては、公法上の勤務関係および忠誠関係にある公勤務の構成員に委ねられなければならない」と規定する、憲法規範たる基本法（*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* : GG）33条4項である（官吏に対する「機能留保（*Funktionsvorbehalt*）」とも呼ばれる）⁽²²⁾。この含意は、特に、官吏という特殊な法的地位の措定と関連しては、高権的権能ないし高権的任務といった、担うべき職務の内容・性質の特殊性のような観点が重要なメルクマールとなるということにあり、

(21) この点に関する日独の法制度の対比も踏まえた検討については、早津・前掲注(6)の第2編を参照されたい。

(22) 以下の記述も含め、詳細については、早津・前掲注(6)55頁以下参照。

その現代的意義においては、単に官吏身分を特権化しようとする趣旨のものではない。

もともと、現実には、二分された法的地位を措定するに際しての境界設定という難問があり、これに関わる議論も、現代的な行政任務の把握や国家による基本権保護のあり方などとも関連して、百花繚乱に展開しているのが現状である⁽²³⁾。加えて、大方の見解において、官吏が「非高権」的な職務にも従事可能と理解されていることなども、議論の錯綜に拍車をかけている（この問題は、後にも触れるように、特に公立学校教員について顕著にあらわれている）⁽²⁴⁾。

このため、官吏・公務被用者それぞれが従事すべき職務について、個別具体的ないし網羅的に示すことは困難であり、極端なものの例示しか行うことはできないが、一応、官吏の担うべき職務として基本的に争いのないものとして、警察等の侵害行政にかかる業務ないし権力的業務を、公務被用者の担うべき職務として基本的に争いのないものとして、機械的・補助的な業務を挙げることができる⁽²⁵⁾。

ただし、次にみる統計も示すように、概ねの傾向としては、連邦・州・自治体それぞれのレベルの所管事務にも応じる形で、特殊な地位にある官吏については限定的に、民間労働者と共通した法的地位を基礎とする公務被用者については広く用いられる傾向にある。

4. ドイツ公務部門における「非正規」雇用の概況

(1) 公勤務者全体の概況

連邦統計局により公表されている2021年6月30日現在の統計資料によると⁽²⁶⁾、軍人約17万人を除いた公勤務者の総数は、約492万人（うち女性約293万人）で、うち官吏（および裁判官）が約173万人（うち女性約92万人）、公務被用者が約319万人（うち女性約201万人）となっており、公務被用者が約64.8%と多数を占めている（なお、

(23) 早津・前掲注(6)62頁以下参照。

(24) 早津・前掲注(6)60頁以下、72頁注82参照。

(25) 早津・前掲注(6)62頁以下参照。

(26) Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 6 Finanzen und Steuern Personal des öffentlichen Dienstes 2021, 2022, S.25, 27. なお、以下の数値には、官吏につき約15万人、公務被用者につき約13万人の教育訓練者（Personal in Ausbildung）は含まれているが（Vgl. S. 11, 88）、公務被用者につき、月収450ユーロ以下の僅少雇用労働者（Geringfügig Beschäftigte）（約21万人）は含まれていない（Vgl. S. 10 f., 25）。

直近のドイツの総人口は8,300～8,400万人前後で推移している）。

官吏につき、連邦および自治体では、それぞれ約19万人である一方、州では、これが約132万人と最大数を占めているが（その他社会保険関連に約3万人）、州官吏のうち、およそ半数の約65万人が普通教育・職業教育関連業務の従事者となっている⁽²⁷⁾。

また、公務被用者については、連邦約16万人、州約122万人、自治体約147万人となっているが（その他社会保険関連に約35万人）、州の公務被用者のうち、約22万人が普通教育・職業教育関連業務の従事者であり、特に当該領域において、業務の同質性が顕著であるにもかかわらず、官吏と公務被用者の双方が従事している傾向にあることが読み取れる⁽²⁸⁾。この背景には、ドイツの公立学校教員については、各州において官吏任用するか否かを各々決定することが憲法上禁じられていないことを前提として、官吏任用にかかる要件不充足、人事管理の柔軟性、また、扶助・年金に関する財政負担等との関係で、公務被用者としての採用も行われているといった実情もある⁽²⁹⁾。後に触れる、官吏の争議禁止の合憲性をめぐる紛争においても、その当事者が公立学校教員であったことについては、業務の同質性が顕著であるにもかかわらず、団結権保障に差異を生じさせる上記のような実情も背景となっている。

なお、当該統計には、僅少雇用労働者（*Geringfügig Beschäftigte*）が含まれていない⁽³⁰⁾。僅少雇用労働者とは、月収450ユーロ以下の、いわゆるミニジョブ（*Minijob*）の形態で就労する者を指し、一部社会保険料や所得税などの労働者負担が免除される類型である⁽³¹⁾。当該統計において、僅少雇用労働者の数は参考数値として掲載されており、これにはミニジョブへの専従者のみが把握され、兼業的従事者は把握されていないが、それでも約21万人が計上されており、州と自治体レベルに集中している⁽³²⁾。

(27) Ibid., S. 25, 58.

(28) Ibid. なお、同92頁では、その他学校業務従事者や教育訓練者などを除いた普通教育・職業教育関連業務の従事者総数も示されているが、その数も約81万人（官吏約60万人、公務被用者約21万人）であり、基本的には本文で述べたことが当てはまると考えられる。

(29) 早津・前掲注(6)122頁注154参照。

(30) 前掲注(26)参照。

(31) 公勤務における僅少雇用については、ケラー＝ザイフェルト・前掲注(2)50頁以下も参照のほか、直近の一般的動向については、たとえば、労働政策研究・研修機構「ミニジョブの雇用代替効果 — I A B 分析」(2022年5月10日)

(https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2022/05/germany_01.html) 参照。

(32) Statistisches Bundesamt, a.a.O. (Anm. 26), S. 10 f., 25.

(2) パートタイム雇用の概況

フルタイム・パートタイムの別では、全体では、フルタイムが約320万人（公勤務者全体の約65.0%）（うち女性約149万人）、パートタイムが約172万人（公勤務者全体の約35.0%）（うち女性約145万人）、うち官吏（および裁判官）につき、フルタイムが約130万人（官吏の約74.7%）（うち女性約54万人）、パートタイムが約44万人（官吏の約25.3%）（うち女性約38万人）、公務被用者につき、フルタイムが約191万人（公務被用者の約59.8%）（うち女性約95万人）、パートタイムが約128万人（公務被用者の約40.2%）（うち女性約107万人）となっており、非常に多くのパートタイム従事者が存在するとともに、その大多数が女性であることが分かる⁽³³⁾。これは、後にもみるように、家族政策的な観点や主体的な労働時間決定の観点などが強く作用していることとも関係しているが、官吏と公務被用者におけるパートタイム類型については、その利用余地に差異がある点にも留意が必要であり、この点は後述する。

なお、官吏のパートタイムについては、連邦約3万人、州約36万人、自治体約4万人（その他社会保険関連に約1万人）、公務被用者のパートタイムについては、連邦約3万人、州約49万人、自治体約63万人（その他社会保険関連に約13万人）という分布状況になっている⁽³⁴⁾。特にパートタイム類型が多い分野については、官吏につき、州レベルの学校関係（普通教育・職業教育関連業務につき、総計約65万人中約25万人）、公務被用者につき、州レベルの学校・大学関係（普通教育・職業教育関連業務につき、総計約22万人中約11万人、〔大学病院を除く〕大学関連業務につき、総計約30万人中約16万人）、自治体レベルの児童施設関係（たとえば、児童保育施設につき、総計約26万人中約16万人）が挙げられる⁽³⁵⁾。

(3) 有期雇用の概況

無期・有期の別では、有期契約の公務被用者が約48万9千人（公勤務者全体の約9.9%、公務被用者の約15.3%）（うち女性約28万1千人）、うちフルタイムが約22

(33) Ibid., S. 25, 27. なお、うち高齢パートタイムの利用者数については、官吏につき、約1万5千人、公務被用者につき、約2万8千人となっている (Ibid., S. 26)。

(34) Ibid., S. 25.

(35) Ibid., S. 58, 60, 66, 68. なお、他の一例として、学校に関連した統計資料については、Statistisches Bundesamt, Fachserie 11 Reihe 1 Bildung und Kultur Allgemeinbildende Schulen Schuljahr 2020/2021, 2022なども参照のほか、大学に関連しては、後掲注(39)掲記の統計資料も参照。

万3千人（うち女性約10万8千人）、パートタイムが約26万6千人（うち女性約17万3千人）で⁽³⁶⁾、かねてより有期契約労働者の占める割合は、民間部門よりも若干高い傾向にあったことが指摘されている⁽³⁷⁾。他方で、有期の官吏は、当該統計において特段計上されていない。このことは、後述するように官吏の有期任用の許容性が非常に厳格に制約されていることとも関係している。

特に有期契約の公務被用者が用いられる分野、つまり、公務部門における有期雇用に特徴的な分野は、学術・研究分野と教育分野であるとされている⁽³⁸⁾。学術・研究分野との関係では、アカデミックキャリア等との関係で、一般的な有期労働契約法制の特別法に当たる学術有期労働契約法（Gesetz über befristete Arbeitsverträge in der Wissenschaft : WissZeitVG）が、学術・研究分野における有期雇用の利用余地を拡大していることに伴い、博士号取得前後の若年層や外部資金によるプロジェクトに関連した利用が多くあること⁽³⁹⁾、また、教育分野との関係では、若年層の教員や、日本でいうところの臨時教員ないし非常勤講師に関連した利用がなされる傾向にあることが指摘されている⁽⁴⁰⁾。以上のことは、州の公務被用者約122万人のうち、約22万人が普通教育・職業教育関連業務、約30万人が（大学病院を除く）大学関連業務に従事しているところ、有期契約の公務被用者は、連邦約2万1千人、州約34万3千人、自治体約10万4千人（その他社会保険関連に約2万0千人）と、州レベルに多くみられることにもあらわれている⁽⁴¹⁾。

（４） 小 括

以上みたように、ドイツ公務部門においては、官吏・公務被用者を問わず、「パートタイム」で就労する者が多く存在するとともに、「有期」類型については、公務被用者を中心に展開しているのが現状である。

(36) Ibid., S. 88. なお、この中には、僅少雇用労働者のほか、教育訓練者も含まれていない（Ibid., S. 11）。

(37) ケラー＝ザイフェルト・前掲注(2)46－47頁。

(38) ケラー＝ザイフェルト・前掲注(2)49－50頁。

(39) なお、有期官吏との関係でも、学術・研究分野での利用が問題となっていることにつき、早津・前掲注(6)101－102頁、105頁注107参照。また、パートタイムの利用状況も含め、大学に関連した統計資料については、Statistisches Bundesamt, Fachserie 11 Reihe 4.4 Bildung und Kultur Personal an Hochschulen 2021, 2022なども参照。

(40) 前掲注(38)参照。

(41) Statistisches Bundesamt, a.a.O. (Anm. 26), S. 58, 88.

それでは、この背景にある法制度はいかに構築されているのであろうか、また、「非正規」類型の利用と関係しては、どのような発想が根底にあり、その地位が形成され、運用されているのであろうか。官吏と公務被用者それぞれにつき、確認していくこととしたい。

5. 官吏における「非正規」雇用

(1) 官吏の法的地位の基本構造

官吏の法的地位においては、「公勤務の法は、職業官吏制度の伝統的諸原則の考慮の下で (unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums) 規律し、かつ、継続的に発展させなければならない」と規定する、憲法規範たる基本法33条5項（「職業官吏制度の伝統的諸原則」）が重要な意義を有している⁽⁴²⁾。当該規定を背景として、官吏の法的地位に関しては様々な基本原理が存在しているが、これらには共通して、一定の専門的能力の保有を前提とした、安定的・中立的行政の確保のための官吏の独立性・中立性の保障という基本理念が通底しており、義務・権利制約と権利・利益保障が表裏一体となった法体系が構築されている（なお、基本法33条2項には、「すべてのドイツ人は、その適性、素養および専門的能力に基づいて (nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung)、等しくいずれの公職にも就くことができる」と定める、日本でいうところの成績主義に相当する「成績原理 (Leistungsprinzip)」があるが、これについては、公務労働従事者としての特殊性に着目する観点から、官吏と公務被用者双方に適用がある⁽⁴³⁾）。

このほか、公法上の特殊な地位にある官吏関係の成立・変更については、「協力を要する行政行為 (mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsact)」である「任命 (任用) (Ernennung)」の概念が用いられ⁽⁴⁴⁾、予算法上の定員管理もなされている（連邦予算法 (Bundeshaushaltsordnung : BHO) 17条5項、49条のほか、フルタイムを定員1として、パートタイムも勤務時間数に応じて換算してカウントされる点も含め、連邦予算法に関する一般行政規則 (Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung :

(42) 以下の記述も含め、詳細については、早津・前掲注(6)81頁以下参照。

(43) 早津・前掲注(6)88頁、138—139頁参照。

(44) 早津・前掲注(6)91頁以下参照。

VV-BHO) ・法17条関連、49条関連等も参照)。

また、労働条件決定と関連しては、基本法9条3項による団結権保障の享有主体であること自体は肯定されつつも、特殊な地位に相応して、日本でいうところの勤務条件法定主義と同様、官吏関係については法律による規律がなされると同時に、官吏は、団結権から導出される協約自治(協約締結権) ・争議権につき、全面的な制約を被っている⁽⁴⁵⁾。

もともと、権利制約の「代償」として、官吏関係組合の上部組織には、適時の情報収集や事前の意見表明等を可能とする、官吏関係法令の立案段階における「関与権(Beteiligungsrecht)」が保障されるほか(連邦官吏法(Bundesbeamten-gesetz : BBG) 118条参照)、官吏個人についても、給与水準等の憲法適合性を争うことも可能にする、憲法異議によって訴求可能な独自の出訴権が認められている(基本法93条1項4a号も参照)⁽⁴⁶⁾。また、官吏の給与水準との関係では、近時、給与立法に対する司法審査が、詳細かつ具体的な判断基準の明示を通じて実効化され、違憲判断も下されている⁽⁴⁷⁾。そして、このような一定の実効性を有する集団的・個別的双方の観点による「代償」の存在も背景としつつ、官吏の争議権制約については、近時、連邦憲法裁判所によって合憲判断が示されている⁽⁴⁸⁾。

(2) パートタイム類型

ア 基本的な考え方

ドイツ官吏においては、安定的・中立的行政の確保のための官吏の独立性・中立性の保障という職業官吏制度の基本理念と密接に関連して、(官吏という職には主たる職業として従事する必要があるとする)「主要職業性の原理(Prinzip der Hauptberuflichkeit)」や(官吏たる地位にふさわしい、官職に適した給与・恩給等の水準確保を要求する)「扶養原理(Alimentationsprinzip)」といった諸原理の下、職務への専念や時間に比例した給与等の減少に対する懸念などといったこととの関

(45) 早津・前掲注(6)84-85頁、117-118頁参照。

(46) 早津・前掲注(6)81-82頁、118-119頁参照。

(47) たとえば、連邦憲法裁判所2015年11月17日決定(BVerfGE 140, 240)。経緯や詳細等については、早津・前掲注(6)108頁以下参照。

(48) 連邦憲法裁判所2018年6月12日判決(BVerfGE 148, 296)。経緯や詳細等については、早津・前掲注(6)117頁以下参照。

係から、フルタイム任用が原則であるとされている⁽⁴⁹⁾。

もっとも、例外が一切許容されていないわけではなく、かねてより、民間部門における動向にも呼応する形で、ドイツ基本法上の婚姻生活・家族生活についての国家の保護義務（基本法6条）や男女同権の実現（基本法3条2項2文）、社会国家原理（基本法20条1項）といった観点も背景として、子の養育や家族の介護等を理由とした申請に基づく（時短の意味における）パートタイム就労が許容され、現在では、より一般的な形で、官吏の申請に基づく（時短の意味における）パートタイム就労の余地も認められている（連邦官吏法91条以下参照。当局側との利害調整などとの関係から、申請の根拠に応じて、その許容要件等には差異が設けられている）。

これに対して、申請に基づかない強制パートタイムないしパートタイム採用については、フルタイムの選択可能性がない場合には、上記の基本原理に抵触し、かつ、例外的許容にかかる正当化もできないとして違憲判断が下されている⁽⁵⁰⁾。このため、官吏との関係では、基本的に、フルタイムからの時短的なパートタイム就労のみが可能となっているのが現状である。

イ 処遇関係

欧州司法裁判所による間接差別禁止の展開や、ドイツ基本法上の差別禁止（基本法3条）、家族の保護義務（基本法6条）、社会国家原理（基本法20条1項）のほか、成績原理（基本法33条2項）といった観点も背景としつつ、やむを得ない客観的理由が存在しない限り、パートタイム等を理由とする不利益取扱いは明文で禁止されている（連邦官吏法25条2文参照）。もっとも、時短の意味におけるパートタイムが想定されてきたことはもとより、官職に応じた給与規律がなされ、パートタイム就労に際しては、勤務時間に比例した形での給与等の縮減が基本的には想定されてきたことから（連邦給与法（Bundesbesoldungsgesetz : BBesG）6条参照）、「フルタイム」類型との処遇格差をめぐる紛争は、さほど見受けられない⁽⁵¹⁾。

(49) 以下の記述も含め、詳細については、早津・前掲注(6)98頁以下参照。

(50) 連邦憲法裁判所2007年9月19日決定（BVerfGE 119, 247）。

(51) 以上につき、早津・前掲注(6)100頁のほか、僅かにみられる超過勤務に際しての「フルタイム」・「パートタイム」間の給与格差をめぐる紛争の一例も含め、同129-130頁および同頁注180も参照。

(3) 有期類型

ア 基本的な考え方

ドイツ官吏においては、安定的・中立的行政の確保のための官吏の独立性・中立性の保障という職業官吏制度の基本理念と密接に関連して、(法定の事由に該当しない限り、終身にわたり身分を保障する)「終身原理(Lebenszeitprinzip)」の下、終身(無期)任用が原則であるとされている(連邦官吏法6条1項も参照)⁽⁵²⁾。

例外たる有期任用の利用余地については、非常に限定的に理解されており、特別の法定を要することを前提として(連邦官吏法6条2項1文参照)、現実にも、自治体の長などの政治職や研究職などがその典型とされ、終身任用されてきた官吏の幹部職員への登用に際しての有期任用については、相次いで違憲判断が下されている⁽⁵³⁾。

イ 処遇関係

有期官吏の地位は、任期以外については、法律上特段の定めのない限り、基本的には終身官吏と同様の規律の下に置かれることが想定されている(連邦官吏法6条2項2文参照)。このため、有期であることが不利な処遇に直結しない。

(4) 小 括

ドイツ官吏においては、その地位につき特殊な法制度を予定する憲法規範(基本法33条5項)ないしそれを基に形成される官吏法体系が重要な意義を有し、また、「公法」上の勤務関係に「行政行為」によって「任命(任用)」されるという形式が採られている。そして、具体的な地位の形成に際して、その「特殊性」は、義務・権利「制約」の側面のみならず、権利・利益「保障」の側面においても表裏一体としてあらわれている。つまり、憲法規範(基本法33条4項、5項)を背景として、一般労働者とは明確に区別される地位にある官吏には、一般労働法の適用は無いうえ、労働基本権にも制約が課されているものの、一般労働法を上回る、あるいは、同等の保障内容の形成、または、保障の後退を正当化するに足る根拠の存在、ないしは、制約に対する「代償」の存在によって、(とりわけ争議権制約については今なお批判もあるも

(52) 以下の記述も含め、詳細については、早津・前掲注(6)90頁、93-94頁、100頁以下参照。

(53) たとえば、連邦憲法裁判所2008年5月28日決定(BVerfGE 121, 205)、同2018年4月24日決定(BVerfGE 149, 1)。なお、研究職をめぐる判断動向については、前掲注(39)掲記の箇所も参照。

のの) その法的地位に対する「保障」的側面が担保されているのである⁽⁵⁴⁾。

これに伴って、「正規」・「非正規」という関係性においても、原則・例外関係が明確にされており、「例外」たる「非正規」類型の利用については、厳格な正当化が必要とされている。このため、そもそも立法においても、基本的には、その利用余地が限定的に画されているうえ、適宜違憲判断がなされる形で、過度な利用余地の拡大に対しては是正が図られているのである。加えて、「非正規」類型と関連しては、公勤務者としての特殊性のみならず、民間とも共通して妥当する差別禁止や社会国家原理などの諸原理も斟酌しつつ、時短の意味におけるパートタイム就労に関する権利や不利益取扱いの禁止といった諸規範も随時拡充されている。

以上のように、ドイツ官吏との関係では、日本でみられる「非正規」公務員のような実態は、基本的に存在していないとよいのが現状である。

6. 公務被用者における「非正規」雇用

(1) 公務被用者の法的地位の基本構造

公務被用者の法的地位は、民間労働者と共通した一般労働法による規律を基礎としており、基本法9条3項の団結権保障から導出される協約自治（協約締結権）・争議権の全面的な保障も享受する⁽⁵⁵⁾。

他方で、公勤務者としての特殊性については、官吏と共通して妥当する成績原理の適用や、労働協約を通じた規律などによって実現されているほか、予算法上の定員管理もなされている点が特徴的である（連邦予算法17条6項のほか、フルタイムを定員1として、パートタイムも勤務時間数に応じて換算してカウントされる点も含め、連邦予算法に関する一般行政規則・法17条関連、49条関連、連邦財務省通達〔RdSchr. d. BMF vom 2. Januar 1973 — II A 4 — BA 3600 — 45/72 — in der Fassung vom 8. Oktober 1993 — II A 4 — BA 3600 — 4/93〕・連邦予算法49条関連〔職員に関する定員計画の拘束性〕等も参照）。

労働条件決定との関係では、以降の項目で述べることのほか、以下の諸点も重要で

(54) 詳細については、早津・前掲注(6)128頁以下、180頁以下も参照。

(55) 以下の記述も含め、詳細については、早津・前掲注(6)131頁以下参照。

ある。

かねてより非官吏の労働協約においては、官吏制度の模倣がなされるなどしてきたが、近時ではむしろ、公務被用者における権利内容の充実・拡充が目立っており、争議権を交えた公務被用者による協約自治の展開が、官吏の労働条件との関係でも、その水準をリードする役割を果たしている⁽⁵⁶⁾。

このことについては、労働協約ないしそれによって形成される権利義務関係は、予算・定員管理にも優越するとの理解も相まっており、この背景には、特殊な法体系の下に置かれない限り、公勤務者といえども当然に労働者としての原則的な保障を享受し、これを前提に締結される労働協約も、使用者側との権利義務関係を対外的に規律するものとして法的拘束力を有する以上、使用者側内部の問題である予算に対して優先する、ないし、議会の権限をその限りで拘束する、といった考え方があると考えられる⁽⁵⁷⁾。同様の考え方は、労働関係法規による権利義務関係の形成と予算・定員との関係にもみられ、たとえば、後述する有期労働契約の無期労働契約への転換という法効果との関係でも、配置可能な定員・ポストの有無は特段問題とされていない⁽⁵⁸⁾。

また、公務部門においては、民間部門よりも協約の適用率が非常に高く（9割超）推移してきたことと関連して、「非正規」類型も含め、「低賃金」の問題は、低賃金等級における収入が比較的高いことも相まって、民間部門に比して際立っており、これは最低賃金法の適用が問題となる範囲との関係でも同様であること、また、公務部門における相対的優位性の一因として、高い資格と処遇の関連性があることのほか、職業上の継続的な教育訓練の機会も、民間部門に比べて豊富である、などといった指摘が従前から存在している⁽⁵⁹⁾。

（２）パートタイム類型

ア 基本的な考え方

公務被用者については、民間労働者と同様、パートタイム類型の利用は、基本的に私的自治に委ねられ、（官吏とは異なり）採用段階も含めた利用が広く許容され

(56) 早津・前掲注(6)51頁以下、75頁以下、110頁参照。

(57) 早津・前掲注(6)156頁参照。

(58) 早津・前掲注(6)140頁参照。

(59) ケラー＝ザイフェルト・前掲注(2)56頁以下。また、協約が適用されない公務被用者についても、労働契約において基本的に協約規範と同様の合意がなされていることの指摘も含め、早津・前掲注(6)132頁も参照。

ている⁽⁶⁰⁾。公務被用者については、とりわけ子の養育や家族の介護のための労働時間短縮につき、短縮前の労働時間への復帰権（いわゆる架橋的パートタイム）を含む有利な協約条項が存在するなどしてきたが、近時では、民間法制においても、パートタイム労働および有期労働契約に関する法律（Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge：TzBfG。以下、「パート有期法」）の下、労働者側による主体的な時間選択の余地を拡充する法整備が進展しており（とりわけ近時では、2018年改正による架橋的パートタイムの一般的許容にかかるパート有期法9 a 条の導入）、労働者の時間主権の確立がより一層進展しつつある⁽⁶¹⁾。

イ 処遇関係

公務被用者については、かねてより協約自治を通じた規律が展開し、格差発生についても抑制的な態度がとられてきたが、現在では、パート有期法4条1項により、比較可能なフルタイム労働者との客観的理由のない不利益取扱いが明文上でも禁じられており、当該規定によって労働協約の内容も規制されることから、処遇格差への否定的態度は、より一層鮮明となっている⁽⁶²⁾。

(3) 有期類型

ア 基本的な考え方

ドイツでは、有期労働契約の利用余地につき、基本法12条1項の職業の自由を淵源とする存続保護の理念を背景として、解雇制限法制の潜脱を防止する観点から無期労働契約を原則とし、例外たる有期労働契約の締結には、客観的理由を要求するという判例法理が形成されてきたが、同様の理解は公務被用者においても基礎とされている⁽⁶³⁾。

イ 「例外における原則」：客観的理由のある有期労働契約

判例法理によって形成されてきた「例外」としての有期労働契約の規制について、現在では、パート有期法が明文で規律しており、法14条1項1文が「例外における

(60) 以下の記述も含め、詳細については、早津・前掲注(6)143頁以下参照。

(61) 早津・前掲注(6)144頁のほか、近時の労働者一般における動向に関する邦語文献の一例として、川田知子「労働時間短縮請求権と復帰権の検討——労働者の時間主権の確立を目指して」浅倉むつ子先生古稀記念『「尊厳ある社会」に向けた法の貢献——社会法とジェンダー法の協働』（旬報社、2019年）242頁以下参照。

(62) 早津・前掲注(6)157頁参照。

(63) 以下の記述も含め、詳細については、早津・前掲注(6)145頁以下参照。

原則」として、客観的理由がある場合には有期労働契約の締結を可能とし⁽⁶⁴⁾、法16条が、同法所定の各規定に抵触するなどして期限の定めが無効となる場合には、無期労働契約に転換することを定めている。加えて、客観的理由の要請が形式上満たされている場合であっても、無制約に有期労働契約の締結が許容されるわけではなく、いわゆる「連鎖期限 (Kettenbefristung)」の観点から、一定の合計期間・更新回数に達するなどした場合に濫用審査を行う判例法理が展開している⁽⁶⁵⁾。

なお、かねてより、立法にも結実したドイツでの有期労働契約をめぐる紛争事例の多くは、公勤務に関するものであったとされ⁽⁶⁶⁾、とりわけ連鎖期限との関係では、大規模行政部門においては、常に、休職等に際しての代替人員の需要等が生じることが背景として指摘されている⁽⁶⁷⁾。

また、有期労働契約の締結を許容する公務部門に特殊な客観的理由として、「労働者が、予算法上、有期雇用のために定められている予算から賃金を支払われ、かつ、それに応じて雇用される場合」(パート有期法14条1項2文7号)があり、「予算期限 (Haushaltsbefristung)」とも称されている。これは一見すると、予算の定めさえあれば、無制約に有期労働契約の締結を可能にするかのようにも読め、実際にドイツでも、公務被用者の雇用保障を民間労働者に比して後退させる可能性があるとの懸念が示されていた。もっとも、連邦労働裁判所は、単に予算の定めがあるだけでは足りず、それが職務の一時性・臨時性にも対応していることを要求するなどといった形での限定的な解釈を施し、公勤務たることの特殊性それ自体では、有期労働契約の締結を正当化できないとの見地を示している⁽⁶⁸⁾。

(64) パート有期法14条1項2文は、客観的理由として、特に、「労務給付に対する経営上の需要が一時的にのみ存在する場合」(1号)、「労働者の接続雇用への移行を容易にするために、教育訓練または大学教育に引き続いて期限を付す場合」(2号)、「労働者が他の労働者の代替のために雇用される場合」(3号)、「労務給付の特性が期限を正当化する場合」(4号)、「試用のために期限を付す場合」(5号)、「労働者の個人的事情が期限を正当化する場合」(6号)、「労働者が、予算法上、有期雇用のために定められている予算から賃金を支払われ、かつ、それに応じて雇用される場合」(7号)、「期限が裁判上の和解に基づく場合」(8号)を列挙している。

(65) 早津・前掲注(6)146-147頁参照。

(66) 労働政策研究・研修機構「ドイツ、フランスの有期労働契約法制調査研究報告」(2004年)7、19頁〔橋本陽子〕。

(67) 早津・前掲注(6)147頁参照。

(68) 連邦労働裁判所2006年10月18日判決 (BAGE 120, 42)。以上につき、経緯や詳細については、早津・前掲注(6)151頁以下参照。

ウ 「例外における例外」：客観的理由のない有期労働契約

このほか、「例外における例外」として、客観的理由がない場合であっても、最長2年まで、かつ、同期間内につき最高3回までの更新が可能な有期労働契約の締結が認められている（パート有期法14条2項1文）。

ただし、以前に同一の利用者と有期ないし無期の労働関係が存在していた場合には、このような客観的理由のない有期労働契約の締結は禁じられている（同項2文）。この点に関して、連邦労働裁判所は、一時期、3年間のクーリング期間を置けば、当該禁止規定が妥当しなくなる旨の判断を示していたが⁽⁶⁹⁾、連邦憲法裁判所は、そのような解釈余地を否定している⁽⁷⁰⁾。

エ 当局側における有期労働契約利用にかかる認識

以上にみたように、公務被用者における有期類型の利用余地については、それが非常に限定的に画されている官吏の場合に比べ、より広く開かれていることが分かる。もっとも、これを奇貨として当局側が有期類型の利用を推し進めているかといえば、一概にそうとは言いきれないのが現状である。むしろ、有期類型の利用につき、謙抑的な姿勢もまた示されている点に留意が必要である。

たとえば、日本でいうところの公共職業安定所（ハローワーク）に相当する機能等を担う連邦雇用エージェンシー（Bundesagentur für Arbeit）においては、組織における安定雇用、つまり、無期雇用の拡大が重視されており、そのことが、人員体制の安定性の持続的な強化、また、長期的視野に立てば人材教育コストの削減にも資し、さらには、諸情勢の変化への即応を可能にする専門性に裏付けられた質の高いサービス提供にもつながるといった認識が示されている⁽⁷¹⁾。

また、有期労働契約法制における「例外の例外」である客観的理由のない有期労働契約については、労働市場政策上、行政が当該類型を用いることには謙抑的であるべきとの観点を明確にする趣旨で、予算法上、締結可能上限（原則2.5%）も定められているほか、予算法上の定員規制との関係では、臨時または一時的な職務を

(69) 連邦労働裁判所2011年4月6日判決（BAGE 137, 275）。

(70) 連邦憲法裁判所2018年6月6日決定（BVerfGE 149, 126）。ただし、以前の雇用から非常に長い期間が経過した場合などを念頭に、連邦憲法裁判所も例外の許容余地自体は否定していなかったことから、連邦労働裁判所は、以前の雇用から約22年が経過していた事案につき、なお当該禁止規定が妥当しなくなる余地を認めている（連邦労働裁判所2019年8月21日判決（BAGE 167, 334））。

(71) 早津裕貴「会計年度任用職員と雇用の安定」労働法律旬報1985号（2021年）20頁参照。

担う場合に限って、定員規制の対象外になると理解されていることを背景として⁽⁷²⁾、定員規制の例外に当たる場合は、通常、客観的理由がある場合であり、客観的理由がない場合については、恒常的な性質の職務の担当が問題となる場合が中心とならざるを得ないため、いずれにせよ定員規制の対象となり、人事管理上の利点が非常に限定的となることから、客観的理由のない有期労働契約は、前記上限を大きく下回る利用しかなされていないとの指摘もなされている⁽⁷³⁾。

オ 処遇関係

処遇関係については、協約自治の展開のほか、比較可能な無期契約労働者との客観的理由のない不利益取扱いも禁じられるなど（パート有期法4条2項）、基本的にパートタイムのところで述べたのと同様のことが当てはまる。

（４） 小 括

公務被用者の法的地位は、民間労働者と基礎を同じくする形で、基本法9条3項による団結権保障や基本法12条1項による存続保護の理念などを背景に、一般労働法と協約自治双方に基づく規律の保障下にある。他方で、公勤務者としての属性も看過されているわけではなく、官吏と共通して妥当する成績原理や予算法上の定員規制が存在しているほか、公勤務者としての特殊性の一部は協約自治を通じても実現されている⁽⁷⁴⁾。

もっとも、とりわけ「非正規」類型との関係では、官吏ほど厳格にその利用余地が制約されていないために、ドイツ公務部門における「非正規」雇用は公務被用者を中心に展開し、「非正規」たる属性に伴う雇用問題が存在していること自体は否定できない⁽⁷⁵⁾。もっとも、それは民間労働者における「非正規」雇用問題と基礎を同じくしており、一般労働法、また、協約自治の展開の中で、パートタイム・有期いずれの類型についても、それが直ちに処遇格差に結びつくものではなく、また、パートタイム類型との関係では、時間主権の観点も強く打ち出されているほか、有期類型についても、一般労働法の観点によって、安易に雇用保障の喪失に直結しない諸規律が展開している。このため、ドイツ公務部門における「非正規」雇用については、日本にお

(72) 早津・前掲注(6)140頁注35参照。

(73) 早津・前掲注(6)154頁参照。

(74) 詳細については、早津・前掲注(6)157-158頁、180頁以下も参照。

(75) ドイツにおける実態については、ケラー＝ザイフェルト・前掲注(2)参照。

ける — 一般労働法による保障水準にすら劣っている — 現状ほどに、深刻な状況には至っていないとの評価が可能であると思われる。

7. おわりに

ドイツでは、「複線型」公務員制度が採用されているがゆえに、同じ公勤務者にあっても法的地位が官吏と公務被用者とに二分されているが、日本の「非正規」公務員に顕著にみられるような、公務員法と労働法の「法の狭間」に陥るなどといった状況は生じていない。

一方では、「公法」ないし「任用」という特殊な概念が妥当する法的地位を措定するからには、義務・権利「制約」の側面のみならず、それに応じた権利・利益の「保障」の側面もまた表裏一体として存在し（官吏）、他方で、特殊性が後退する類型については、民間労働者と共通した一般労働法による規律を正面から肯定しつつ、公勤務者としての特殊性を加味することも可能とする法体系が展開しているのである（公務被用者）。このような観点からすると、日本において、「公法」ないし「任用」といった観点が形式的・抽象的に語られるばかりで、これが権利・利益の「保障」の欠落に偏重して作用していることの奇異さが引き立つであろう。

また、行政当局の認識においても、連邦雇用エージェンシーの例においては、安定的・専門的かつ柔軟で質の高いサービス提供のための安定雇用が語られていた。これに対して、殊に雇用の流動性ないし安価さに偏重して「効率性」や「柔軟性」が語られる傾向にあるように思われる日本の行政実務との違いを感じさせられる⁽⁷⁶⁾。

もちろん、このような認識を支える背景には、国民・市民の意識もあるのかもしれない。

ドイツにおいても、今なお公勤務者に対する「特権 (Privilegien)」批判のイメージは付き物であるが⁽⁷⁷⁾、世論調査会社の実施した調査によると、「公勤務が納税者にとって金銭的負担のかかり過ぎるものか」という質問項目に対しては、— 近年改めて拮抗するに至っているものの（2018年までは「はい」・「いいえ」の比率が概ね1：2であったのが、2019年以降は概ね1：1へ）、それでもなお — 「いいえ」と回答する者が多数を占

(76) 早津・前掲注(71)20-21頁参照。

(77) Vgl. z.B. dbb beamtenbund und tarifunion, Image des öffentlichen Dienstes (<https://www.dbb.de/lexikon/themenartikel/i/image-des-oeffentlichen-dienstes.html>) .

めている（2022年調査において、「はい」が45%、「いいえ」が49%）⁽⁷⁸⁾。

これに対して、日本では、かつて隆盛を極めた「公務員叩き」や、民間部門の苦境を理由とする、公務員の労働条件引下げにかかる安易な同調圧力の存在が想起される。しかし、果たして、これが行政サービスないしパフォーマンスの維持・向上や国家・経済の発展にとって有用な方向性を示しているのかどうか、かえって、国家・経済全体の発展に悪影響を与えている面があるのではないかと、といったことは改めて問い直される必要があるように思われる⁽⁷⁹⁾。

公務部門における「非正規」雇用の展開が顕著に示すように、日本においては、「公務員」もまた「勤労者」・「労働者」であると同時に（憲法27条、28条）、「公務員」たる地位に応じた特殊な規律も予定されていること（憲法15条）の意味、また、その有すべき意味が改めて問われており、それは、単に「公務員」の側のみならず、彼女ら・彼らによって提供される行政サービスの名宛人、また、民主主義の担い手でもある国民・市民の側においても、持続可能な国家・行政サービスのあり方といった観点も踏まえつつ、改めて問い直されるべき重要な課題を提起しているように思われる。

（はやつ ひろたか 金沢大学人間社会研究域法学系准教授）

【附記】本稿は、科学研究費若手研究「非典型公務労働従事者の法的地位に関する日独比較法研究」（課題番号18K12649）、科学研究費基盤研究(C)「公務部門における高齢者雇用法制に関する日独比較法研究」（課題番号22K01185）、ならびに、科学研究費基盤研究(B)「わが国実定公務員法制の抜本的改革に向けた理論的研究」（課題番号21H00660）に基づく研究成果の一部である。

キーワード：公務員／非正規雇用／ドイツ

(78) dbb官吏同盟・協約連合（dbb beamtenbund und tarifunion）の委託による、フォルザ（forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH）による調査につき、vgl. dbb Bürgerbefragung „Öffentlicher Dienst“ 2022, 18.08.2022

（https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2022/forsa_2022.pdf）, S. 8 f.

(79) この点に関しては、早津裕貴「人事院による『引下げ』勧告に関する検討」季刊労働者の権利348号（2022年）56頁以下も参照。

韓国における大都市特例及び特別自治制度の形成と特徴 ～特別自治道・特別自治市・特例市制度の導入を中心に～

申 龍 徹

はじめに

本稿は、1988年の民主化に伴う地方自治法の全部改正以降、現在までの地方自治推進の中、行政の自律性を保障するために導入した大都市特例制度（1988）及び分権モデルとして誕生した特別自治制度について紹介・分析するものである。すなわち、革新系政権の下で地方分権改革の新しいモデルとして導入された「済州特別自治道」（2006）、首都機能移転の意味合いを持ちながら行政複合都市として誕生した「世宗特別自治市」（2012）、人口100万以上の都市を対象に導入した「特例市」（2021）、そして2022年6月の統一地方選挙の中で人口消滅地域の支援策として導入された「江原特別自治道」（2022）について紹介し、自治制度の多様性を進める政治的背景とそれぞれの制度の特徴について理解を深めるものである。

地方自治制度における大都市制度のあり方については、日本においても大きな課題の一つとして、第30次地方自治制度調査会では専門小委員会が設けられ、大都市制度のあり方について議論が行われ、新しい大都市制度の検討の一環として、東京都以外で指定都市の存する区域への特別区制度の適用、「特別市」（仮称）のような新しい大都市制度の創設が提案されている⁽¹⁾。

また、指定都市市長会においても多様な大都市制度の早期実現を求める提言の中で、「特別自治市」の制度的可能性について、「市民サービスの向上はもとより、東京一極集中の是正と圏域の発展、日本の国際競争力を強化するとともに、地域社会の実現を図るもの」と説明しており、多様な大都市制度実現プロジェクトを立ち上げ、検討を進めてい

(1) 詳細な内容に関しては、第30次地方制度調査会（2013）、「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申（案）」（平成25年6月）を参照。

る⁽²⁾。政令市が道府県から独立し、権限や財源の移譲を目指す「特別自治市」構想をめぐる具体的な動きの一つとして、神奈川県横浜、川崎、相模原の3政令市は、「地域特性を踏まえた地方自治の実現が必要」として、特別市の法制化を目指す考えを改めて訴えた⁽³⁾。

周知のように、韓国の地方自治制度は、日本同様、戦後改革において憲法（第117条及び第118条）を根拠に導入されたが、朝鮮戦争（1950～1953）やその後の政治的混乱、そして1961年の軍事クーデターによって誕生した朴正熙政権による権威主義体制下では「祖国統一まで保留」となり、いわゆる「冬の時代」を耐えなければならなかったが、1987年6月の民主化抗争が実を結び、大統領公選制や地方自治制度の復活などを基礎とする1987年体制が成立した。

1987年の民主化を踏まえ、1995年には第1回統一地方選挙が行われており、1998年の政権交代を挟んで2003年には「地方分権特別法」を制定し、本格的な地方分権改革を進めた。1988年の地方自治法の全部改正以降の32年の経験を踏まえ、2021年には地方自治法を全部改正し、「自治分権2.0」⁽⁴⁾時代を宣言するとともに、住民自治の活性化に向けて、住民参加制度における制度的壁の緩和、大都市制度における多様な特例モデルの導入、そして少子高齢化の深化がもたらす地方消滅に対する制度的・政策的支援などが進められている⁽⁵⁾。

大都市特例制度に関しては、関心の高さを反映しているように、多様な内容の先行研究が行われているが、その内容を発表時期や研究対象などに基づき大まかに分類すれば、①諸外国、特に日本の特例市や政令指定都市など制度上の特例について分析し、その制度的

(2) この点に関しては、指定都市市長会（2021）、「多様な大都市制度の早期実現を求める指定都市市長会提言」（令和3年5月24日）及び「多様な大都市制度実現プロジェクト」中間報告（令和3年5月17日）を参照。

(3) 「神奈川新聞」、電子版、2022年7月27日付。

(4) この「自治分権2.0」は特定の概念というよりは、1988年の地方自治法全部改正から2021年の地方自治法全部改正までの32年間との比較を通じて、「団体自治」から「住民自治」へ、団体の長中心から住民や地方議会中心へと転換する新しい地方自治のパラダイムを意味する言葉として文在寅政権の自治分権の改革スローガンとして用いられている。「東洋日報」、電子版、2022年1月11日付、「地方議会・住民主権中心の自治分権2.0時代の開幕」、行政安全部長官とのインタビュー参照。

(5) この「自治分権2.0」については、民主化以降の1988年からの「地方自治1.0」との比較において①政府間関係の変化、②団体自治から住民自治への変化、③地方自治の多様性の強化という側面から「自治分権2.0」を肯定的に評価した研究もある。HONG, Jun-hyun（2021）、「2021年全部改正の地方自治法は、自治分権2.0時代の幕開けなのか」、『韓国地方自治学会報』、33（4）、20～25頁より整理。

応用を図るもの（HYUNG, Shi-young : 2006など）、②政治的な立場を考慮しながら、制度的なメリット、デメリットについて説明しているもの（PARK, Chung-hoon : 2021など）、③法制度的根拠及び規定内容の詳細について説明するもの（CHOI, Cheol-ho : 2021など）、④憲法や個別政策などの特定のテーマとの関連において分析するもの（LEE, Sang-hun : 2016など）などの種類に区分することができる。

本稿では、こうした先行研究の成果を踏まえながら、戦後の地方自治制度における大都市特例制度及び特別自治制度の導入過程及び主な内容を時系列的に紹介する。その上、それぞれの制度導入の背景と意図を明らかにする。最後に、制度的変化をもたらす政治的・行政的要因について示唆を得ることとする。

1. 特別市・直轄市・広域市の誕生

現在のソウル特別市の「ソウル」とは、「首都」を意味する韓国固有のことばである。このソウルは、朝鮮時代には「漢城府」、日本植民地時代には京畿道管轄の「京成府」と呼ばれていたが、1946年の7月には「ソウル市」となった。同年9月の軍政法令により従来の京畿道から分離し、「ソウル特別自由市」（Independent City of Seoul）となったが、ここでの「特別」はspecialの意味ではなく、特別に道から分離された（specially separated from the province）の意味であり、1949年9月の「地方自治法」により、現在の「ソウル特別市」となった。

その後、1962年の「ソウル特別市行政に関する特別措置法」（1962～1994）の制定に伴い従来の「道」とは異なる国務総理の傘下の特別な地位を持つ広域団体として昇格した。すなわち、第2条では、「ソウル特別市を内閣首班直属下に置き、ソウル特別市長は所管事務に関して閣議に出席し発言することができる。」と明示し、その特別な地位を内外に示していた⁽⁶⁾。

一般的な行政特例の初めは、この「ソウル特別市行政に関する特別措置法」（第4条）であったが、1949年の地方自治法制定当時から、一定基準以上の地方自治体、すなわち

(6) この「ソウル特別市行政に関する特別措置法」（法律第1015号、1962年1月27日制定、同年2月1日施行）の制定目的について、「大韓民国の首都であるソウル特別市の健全な発展を図るためにその組織と運営に関する事項を規定しようとするもの」と規定していた。この法律は、1991年5月のソウル特別市議会の設置と同時に廃止となった。

「50万以上の市」には「区」の設置という最初の行政特例が付与されていた⁽⁷⁾。

他方、「直轄市」(Direct Control City、1963—1994)については、1962年の「釜山市政府直轄市に関する法律」(国家再建最高会議)により1963年に釜山直轄市が、その後の1981年には仁川直轄市・大邱直轄市、1986年には「光州直轄市及び松正市設置に関する法律」により光州直轄市、1989年には「大田直轄市設置に関する法律」が制定され大田直轄市がそれぞれ「直轄市」として誕生した。

社会の民主化に伴い1988年には地方自治法が全部改正され、1995年には地方自治法改正(附則第4789号第1条、第5条)により「広域市」に名称変更が行われたが、その背景には、地方自治の本格的な復活(1995)を前に「直轄市」の名称をそのまま使用することは、地方自治の精神に反するとの指摘による変更であった。この「広域市」(Metropolitan City)への名称変更により、広域団体は、ソウル(特別)市をはじめ、広域自治体の「市・道」となった。ただ、1995年に「蔚山広域市設置などに関する法律」によって広域市となった蔚山広域市は、直轄市の経験なく最初から広域市としてのスタートであった。

この「広域市」の設置に関しては、「特別市、広域市、特別自治道、道、特別自治市は、政府の直轄として置き、市は道の管轄区域の中に、郡は広域市や道の管轄区域の中に、自治区は特別市及び広域市の管轄区域の中に置く。」(地方自治法第3条第2項)とし、地方自治体の名称と区域は従前と同じで、名称と区域を変えるまたは地方自治体を廃止・設置・分離・合併する時には法律で定める(地方自治法第5条第1項)としている。すなわち、広域市の傘下には、基礎自治体として「洞」地域を管轄する「自治区」と邑・面地域を管轄する「郡」を置くことができる。

しかしながら、この広域市について法制度上の明確な指定要件はなく、行政区域実務便覧の「例」によれば、「通常人口100万を上回った後に設置、面積、地理的要件、他の地域に与える影響、財政自立度などを総合的に検討する。」と記されているのみである⁽⁸⁾。

広域市に昇格することで得られる大都市特例の利益としては、①市長や市議会議長は次官級となり、次官級の教育監が指揮する教育庁も新設可能である、②下部行政組織である「区庁」が基礎自治体の「自治区」に昇格され、当該地域の自治事務は自治区で処理することで市庁との役割分担ができる、③地方税の確保により財政的な自立度が高まる、④地

(7) 終戦後に制定された「地方自治法」(法律第32号、1949年7月4日制定、同年8月15日施行)の第145条では、「道に郡を置き、ソウル特別市及び人口50万以上の市には区を置き、市・邑・面と区に洞・里を置く」と規定していた。

(8) 行政安全部(2022)、「行政区域実務便覧」(2022年度版)、89頁。

域振興などで道を経由しないで中央政府との直接交渉ができ、補助金などの申請が円滑となる、⑤本庁と自治区の公務員採用計画が独自で可能である、⑥予算規模が拡大し、地下鉄など大都市行政需要への対応がしやすくなるなどである。

しかし、1995年の蔚山広域市の広域市昇格以降は、広域市への昇格の事例はないのが現状である。その理由として、①1995年の地方自治制度の完全復活以降は、以前の官選首長の時とは異なり、地方自治をめぐる利害関係が複雑化したこと、②広域市の昇格により既存の道の存立が危ぶまれる地域（京畿道など）が出てくること、③広域市の予備候補が人口の集中する首都圏に集中するため、特例市への昇格をめぐる地域間の衡平性が問題となることなどが考えられる。

2. 「差等的分権化」と市・郡統合のための大都市特例の導入

他方、地方自治法上の大都市特例制度は、1988年の地方自治法の全部改正の際に、産業化及び都市化の過程で生じる大都市の人口増加に対応し、大都市行政の自律性を確保することを目的に、人口50万以上の市に対して行政・財政面での特例を付与する制度として導入された。ここでの「大都市特例」とは、地方自治法により一定規模の人口を有する基礎自治体の「市」に追加的な権限を付与する特例を指し、広域自治体である市・道（特別市・広域市・道）は対象外である。

この大都市特例制度の必要性の背景には、地方自治体の規模と力量に相応しい機能及び役割の付与による「差等的分権化」(asymmetrical decentralization)⁽⁹⁾の必要性についての持続的な問題提起があったが、その理由は大都市における行政需要は一般的な地域と異なり、大都市特有の量的に膨大で質的にも高度の専門性を必要とするからである⁽¹⁰⁾。

グローバル化が進展した今日では、国内における都市間競争のみならず諸外国の大都市とのグローバルな競争も日常化しており、人口100万以上の大都市における政策競争は熾

(9) この差等的分権化は、2000年代初めの地方分権の世界的な流れを象徴する言葉であり、これまでの人口基準などの画一的な自治から政策成果や財政能力、政策意志などにより差等的に分権することを意味しており、米国のpartial preemption、英国のBeacon Council、日本の特例市、スウェーデンのfree commune experimentなどが紹介されている。CHOI, Young-cheol、「差等的分権化に対する地方政府の対応」、「中部毎日新聞」、電子版、2003年6月5日付。

(10) SHIN, Yun-chang & Son, Chi-an (2016)、「韓国における大都市特例制度に関する研究：地方発展委員会の特例事務の選定過程を中心に」、『韓国比較政府学報』、170頁。

烈さを極めているといえる。そのため、国や地域を問わず、都市競争力の強化に向けた大都市特例が注目を浴びているが、その理由として、①政策成果の重視、②自治体間の競争と革新による地域発展と国際競争力の強化、③中央政府からの権限移譲の先導と促進などが挙げられている⁽¹¹⁾。

他方、人口100万以上の大都市となれば、従来の広域自治体の市・道との関係も考慮しながら制度設計を行う必要があり、100万都市をそのまま広域市に昇格させるわけにはいかない。特に、道庁所在地が広域市として独立した場合に、道の行財政的な力量は弱化せざるを得ないため、従来の広域自治体が反対するという政治的課題が発生すると同時に、広域市移行のための広域市設置法の制定も事実上不可能であることから、法制度的には特例市の方向に動いているのが自然といえる⁽¹²⁾。

導入当時の大都市特例制度は、地方自治法第10条第2項第2号の但し書きにより、道に代わって市が直接処理できる事務の権限が付与され、保健医療・地方公企業・住宅建設など18の分野の42の事務であった。また、個別法では大都市特例として「温泉法」など7つの法律27の事務に関しては人口50万の大都市の市長が直接決定できると規定しており、行政組織上の特例として「行政区」を設置できる権限を付与した⁽¹³⁾。

地方自治が本格的に動き出した2000年以降は、特に2008年頃の市・郡統合促進のための地方行政体制の一環として大都市特例が活用され拡大した。ここでの「市・郡統合」とは、行政区の統合、いわゆる市町村合併のことであり、1995年に制定された「都農複合市特例法」に基づき行われた「都・農統合」（都市・農村の統合）から始まり、2010年に昌原統合市の誕生まで、約15年にわたって行われた。1995年当時の内務部の発表によれば、この都・農統合の目的は、①国家競争力の向上、②国土の効率的な利用、③住民の利便性向上などであった⁽¹⁴⁾。すなわち、広域行政の遂行における効率性の確保、市・郡の二重行政問題の解消など行政費用の節約、「規模の経済」の実現、都市と農村の均衡発展などを

(11) HYUNG, Shi-young (2006)、「大都市行政の差等的分権化と行政特例に関する研究：日本の差等的分権と政令指定都市の発展事例を中心に」、『韓国地方自治学会報』、18(1)、190～191頁。

(12) CHOI, Cheol-ho (2021)、「特例市の法令上の特例と事務移譲に関する研究」、『地方自治法研究』、21(2)、79～80頁。

(13) JOE, Seong-ho (2019)、「大都市特例の推進方向」（専門家寄稿）、大統領所属自治分権委員会情報資料、https://www.pcad.go.kr/section/board/bbs_view.html?seq=6269&PID=data、最終閲覧日（2022年6月10日）。

(14) 内務部（1995）、「行政区画白書」、19～20頁。

図るために導入されたものであった⁽¹⁵⁾。

また、2013年に制定された「地方自治分権及び地方行政体制再編に関する特別法」（通称、地方分権法）第41条及び第42条においては、人口100万以上の大都市に対する特例事務及び補助機関などに関する行政特例を規定している。すなわち、「事務特例」として、①地域開発債券の発行、②50階以下の建築物の許可権限、③宅地開発促進法に従う予定地区の指定、④都市再整備促進地区の指定権など、⑤私立博物館・美術館の設立計画の承認、⑥火災予防・警戒・鎮圧及び調査、火災・災難・災害状況における救助・救急業務など、⑦農地転用許可申請書の提出、⑧5級以下の職級別・機関別定員の策定、⑨都市管理計画の変更・決定要請などを100万以上の大都市の長に付与するとともに、「補助機関の特例」として、「地方自治法」（第110条第1項）の規定（副市長1名）にもかかわらず、副市長を2名とした。

その上、同法第43条では、「財政特例」として、「地方財政法」（第29条）により配分される財政補填金とは別に、100万以上の大都市が徴収する道税のうち100分の10以下の範囲において一定比率を追加確保し、当該市に直接交付することにした。すなわち、人口50万または100万以上の大都市に対しては道税の6.2%に該当する金額を徴収交付金に追加し交付するとともに、消防施設に充当する特定不動産分の地域資源施設税は市税とすると規定していた⁽¹⁶⁾。

他方、2021年1月には、32年ぶりに「地方自治法」の全部改正が行われ、住民参加の活性化及び地方自治体の透明性・責任性の強化などを主な内容としているが、中には100万以上の大都市に関する特例（法第198条）として「特例市」の導入を明記し、大都市などに対する特例を認定した⁽¹⁷⁾。

その後、2022年4月には、「地方分権法」が一部改正され、大統領所属の自治分権委員会が人口100万以上の大都市に移譲すると審議・議決した6つの権限及び事務を追加移譲するとともに、「地方自治法」（第198条第2項）の規定同様、「特例市」として規定した。追加移譲する6つの事務とは、「環境改善費用負担法」による環境改善負担金の賦

(15) KIM, Seung-ryeol (2011)、「行政区域統合の効果分析：構造調整及び費用節約効果を中心に」、『地方行政研究』、25(3)、96～97頁。

(16) LEE, Sang-hun (2016)、「地方自治団体の行政区域統合における財政効率性の成果評価」（研究報告書2016-4）、韓国地方税研究院、iii頁。

(17) 2021年の地方自治法の全部改正及び特例市の導入をめぐる議論内容に関しては、申龍徹、「韓国における改正地方自治法の主な内容と争点——32年ぶりの全部改正の政治プロセスを踏まえて——」、『自治総研』、47(2)、2021：20～21頁で紹介している。

課・徴収、「港湾法」による地方管理貿易港において市長・道知事が管理庁として遂行する港湾の開発及び管理に関する業務、「物流施設の開発及び運営に関する法律」による物流団地の指定・解除及び開発・運營業務などである。

3. 分権モデルとしての濟州特別自治制度の推進

地方自治法の全部改正を行った1988年以降の地方自治制度の枠組みに大きな影響を与えたのが、地方分権の推進に積極的に取り組んだ盧武鉉政権が打ち出した新しい分権モデルとしての「濟州特別自治道」の誕生であった。

韓国の最南端に位置する島である濟州島は、日本の植民地時代の1915年5月から全羅南道の傘下の「濟州郡」として運用されていたが、1946年に分離され「濟州道」に昇格した。2005年に行った行政区域の再編をめぐる住民投票の結果、従来の基礎自治体を廃止し、一つの広域自治体案が選択され、翌年2006年7月に施行された「濟州特別自治道の設置及び国際自由都市造成のための特別法」（法律第7849号、通称、濟州特別法）に基づき2つの行政市をもつ単一広域自治体の「濟州特別自治道」（Jeju Special Self-Governing Province）となった。

濟州特別自治道の法的基盤となったこの濟州特別法は、全17章363条及び附則41条で構成された膨大な法律であり、その制定目的（法第1条）について、「自律と責任、創意性と多様性を背景に高度の自治権を保障する濟州特別自治道を設置し、実質的な地方分権を保障するとともに、行政規制の幅広い緩和及び国際的な基準の適用などを通じて国際自由都市を造成することで国家発展に役立てること。」と述べていた。すなわち、従来の濟州道を廃止し濟州特別自治道を設置することで、自治組織・人事権及び自治財政権などの自治権を強化し、教育自治制度の改善と自治警察制度の導入を通じて実質的な地方自治を保障することで先進的な地方分権モデルを構築する一方、濟州特別自治道に適用される各種の法令上の行政規制の幅広い緩和、中央行政機関の権限の大幅な移譲、クリーン産業及びサービス産業を育成することで、国際自由都市として造成・発展させるためのものである。主な構成内容は、次のとおりである。

【1】自治分権分野

(1) 濟州特別自治道支援委員会の設置（法第7条及び第8条）

- (2) 法律案の提出及び立法への反映（法第9条）
- (3) 濟州特別自治道の設置及び法的地位（法第10条）
- (4) 中央行政機関の権限の段階的な移譲（法第12条）
- (5) 自治組織の自律性の強化（法第13条ないし第16条）⁽¹⁸⁾
- (6) 住民権利の拡大（法第23条及び第24条）
- (7) 住民召喚制の導入（法第25条ないし第40条）
- (8) 濟州特別自治道議会議員の定数及び選挙区に関する特例（法第41条ないし第43条）
- (9) 人事聴聞会（法第44条）
- (10) 濟州特別自治道議会の支援及び運営の自律性の強化（法第45条ないし第47条）
- (11) 人事制度及び運営の自律性の付与（法第49条及び第50条、第52条）
- (12) 成果中心の人事管理と人事充員制度の開放（法第53条ないし第56条及び第60条ないし第62条）
- (13) 監査委員会の設置・運営と監査の特例（法第66条ないし第71条）
- (14) 自治財政権の強化（法第72条ないし第77条）
- (15) 教育委員会の構成及び機能の強化（法第79条）
- (16) 教育監及び教育委員の住民直接選挙（法第80条及び第81条、第91条）
- (17) 行政市単位の教育庁の設置（法第98条）
- (18) 普通交付金及び教育特別会計転出比率の調定（法第101条及び第102条）
- (19) 濟州特別自治道知事所属の自治警察機構の設置（法第106条・第107条及び第109

(18) 主な内容は、①濟州特別自治道の地方議会及び執行機関の構成を別途の法律が定めるところにより決めるとし、その場合は住民投票を実施して住民の意見を聞く、②副知事の定数、資格基準及び行政機構の設置、運営に関する事項、直属機関・事業所・出張所の設置条件に関する事項、下部行政機構の設置に関する事項などは条例で定める、③濟州特別自治道の管轄区域の中に地方自治体ではない市（行政市）を置き、行政市には洞と邑・面を置くことができ、行政市の配置・分合、名称及び区域は条例で定めるなどである。

条)⁽¹⁹⁾

- (20) 自治警察の事務及び遂行方法（法第108条及び第110条）
- (21) 治安行政委員会（法第113条及び第114条）
- (22) 交通安全施設の管理業務の移管（法第138条及び第139条）
- (23) 特別地方行政機関の移管（法第140条ないし第151条）

【2】国際自由都市の要件造成分野

- (1) 観光振興関連の地方公社の設立・運営（法第170条）
- (2) 観光産業の権限移譲（法第171条）、外国人専用のカジノに対する文化体育部長官の権限を済州特別自治道知事の権限とし、関連する許可要件、施設基準を含む旅行業の登録基準、観光ホテルの等級決定などに関する事項を条例で定める。
- (3) 観光振興開発基金に関する特例（法第173条）
- (4) 外国人教育機関の設立対象の拡大及び設立要件の緩和（法第182条及び第183条）⁽²⁰⁾
- (5) 小・中等学校運営の独自性の付与（法第186条及び第187条）
- (6) 医療機関の開設に関する特例（法第192条）
- (7) 医療産業に対する行政規制の緩和（法第198条ないし第200条）
- (8) クリーン第1次産業の育成のための要件整備（法第202条ないし第215条）

-
- (19) 済州特別自治道のスタートとともに始まった自治警察制度は、地域特性を考慮した住民生活中心の治安サービスの提供と住民の福利増進を目的として、2007年から正式に運用している。生活安全活動に関する主な事務として、巡視及び施設運営、住民参加防犯活動の支援と指導、安全事故及び災害、児童・老人・女性などの社会的弱者の保護、学校や家庭における暴力の予防など、日常生活と関連した社会秩序の維持及び違反行為の指導、取り締まりである（法第108条）。その後、検察及び警察からの権力均衡の一環として全国に拡大した。制度全般に関しては、SONG, Young-ji (2014)、「自治警察制の問題点：済州特別自治道の事例を中心に」、『江原法学』、43号、339～370頁、また、歴代政権における自治警察制度の変遷については、YANG, Young-cheol (2015)、「歴代政権の自治警察導入における政策推進と政策的含意に関する研究」、『韓国警察研究』、14(1)、119～156頁が詳しい。
 - (20) 2011年から「済州国際自由都市の外国教育機関の設立及び運営に関する特別法」により設立された学校（国際学校）を指す。済州道には、韓国国際学校（Korea International School）、North London Collegiate School、Branksome Hall Asia、Saint Johnsbury Academy Jejuの4つの学校があり約5,400人の学生が学んでいる。2016年の初卒業生の中から国内外の名門大学への進学者が多数出ており、高い人気を集めている。

【3】国際自由都市の開発計画分野

- (1) 制限的な土地収用権の付与及び土地備蓄制度の拡大（法第234条及び第235条）
- (2) 国土の計画及び利用に関する特例（法第244条・第253条及び第254条）
- (3) 済州国際自由都市開発センターの機能強化（法第266条）

【4】環境・交通・保健福祉その他の分野

- (1) 建設・交通分野の権限移譲（法第248条・第249条・第252条ないし第260条及び第325条）
- (2) 環境管理分野の権限移譲（法第299条及び第300条）
- (3) 水資源の総合的な管理体系の構築（法第311条ないし第324条）
- (4) 保健福祉制度に関する特例（法第326条ないし第342条）
- (5) 段階的な規制自由地域化の推進（法第346条）

この済州特別法は、その後にも度々一部改正が行われているが、2011年に行われた一部改正（法律第10701号、2011年5月3日一部改正、同日施行）では、「済州特別自治道が自立的に政策を策定・実施できるように教育・文化・観光・国土開発・環境・産業などの分野において中央行政機関の権限を法律単位で一括移譲し高度の自治権を保障するとともに、移譲事務の各種規制を画期的に緩和することで済州国際自由都市が早期に完成できる要件の造成など、現行の制度の運営上において表れた一部の不備を改善・補完するため」と述べていた。主な内容は、①自治行政権限の拡大のための一括移譲及び特例、②教育自治の拡大のための一括移譲及び特例、③世界平和の島事業及び官民複合型観光美港の建設支援、④旅行者に対する付加価値税に関する特例、⑤創意的な電波活用地区の指定、⑥グリーン都市の造成の法的根拠の新設などであった。

他方、2016年には全部改正済州特別法（法律第13426号、2015年7月24日全部改正、2016年1月25日施行）が施行されたが、全部改正の理由について、「2006年7月1日制定以降、複雑化した条文体系を簡潔・簡単に改編（17章から6の編へ）にするとともに、用語をわかりやすく変えることで国民の法律に対する理解を増進させる一方、済州特別自治道の自治権拡大のための国家事務の追加移譲、観光・教育・産業などの中心産業の活性化に必要な特例の拡大を通じて外国人の観光の利便性を高め国際自由都市としての要件造成を図るため」と説明している。主な内容は、①地方分権など6つの分野を中心に法律体系の整備、②自治力量の強化、③自治警察事務の拡大及び自治警察の機能強化、④監査委員

会の独立性・政治的中立性の強化、⑤国際自由都市の開発・支援及び育成、⑥観光産業など重点産業の支援・育成及び環境保護、⑦報勲・労働・道路管理事務などの合理的な調整などであった。

4. 行政複合都市の世宗特別自治市の誕生

「世宗特別自治市」(Sejong Metropolitan Autonomous City/Sejong City)は、韓国の中西部の公州市(百済の都であった)周辺に位置し、行政首都機能を兼ねるために2012年7月1日に誕生した特別自治制度の一つである。誕生当時の人口は約10万人であったが、2022年6月末時点での人口は385,915人である。傘下に基礎自治体を置かない単層制広域地方自治体であり、行政区域としては、1邑9面12行政洞である。

分権改革の一環として、国土の均衡発展を実現し、ソウル市への人口集中を解決するための行政中心複合都市が造成され、ソウル庁舎・果川庁舎・大田庁舎に分散されていた10部(省)3処3庁の政府機関を世宗庁舎に移転・集約した新行政首都である。

この世宗特別自治市の設置が本格化したのは、2003年の大統領選挙で当選し登場した革新系の盧武鉉政権においてであるが、大統領選挙に立候補した盧武鉉氏の公約の中に、首都圏への集中抑制と遅れた地域経済の根本的な解消・発展のために忠清圏域に行政首都を建設し、大統領府と中央行政機関を移転すると公約した⁽²¹⁾。

この忠清圏域とは、韓国の中心部にあたる忠清北道・忠清南道のことを指すが、戦後の韓国の政治史において、全羅道(湖南地方)・首都圏を支持基盤とする革新派(左派)、慶尚北道・慶尚南道(永南地方)・江原道を支持基盤とする保守派(右派)の激しい対立の中、「中原」と言われるのがこの忠清圏域であり、革新と保守の対立が激しくなればなるほど、この忠清道地域の政治的判断(票心)が大統領選挙をはじめ総選挙での政治的勝敗を決めると言われている地域でもある。

革新系の盧武鉉政権では、2003年4月に新行政首都建設的推進企画団・支援団を設置し、

(21) もちろん、首都移転の論議はこの時が初めてではない。朝鮮戦争における休戦状態のまま、北朝鮮と軍事的に対立していた朴正熙政権下の1977年に新首都建設計画(「白紙計画」)が立案され、いくつかの候補地のうち、現在の世宗特別自治市(当時の公州郡長岐面)が最終的に選ばれていた。「毎日経済新聞」、電子版、2013年2月25日付。

同年7月には「新行政首都建設のための特別措置法（案）」⁽²²⁾を立法予告し、同年12月には同法案を与野党合意により国会で可決したが、翌年2004年10月には「ソウルが首都という慣習憲法が存在する」という憲法裁判所の判断が示され、首都移転は法律の改正ではない、憲法改正により行うべきとの違憲決定が出された。すなわち、当時の憲法裁判所の判断では、「朝鮮時代以降、600年に渡り首都はソウルという事実は慣習憲法であり、憲法改正なしに法律でその内容を変えることはできない」とのことで、継続性・常時性・明瞭性・国民的合意の側面から憲法条項において明文化されてはいないが、憲法において前提とされている規範として、慣習憲法として成立された不文憲法に該当するとのことで賛成8人、反対1人で違憲決定となった⁽²³⁾。

この「新行政首都建設のための特別措置法」に関する違憲決定においては、多数意見と少数意見の間の論争は2つであり、①ソウルが首都であることが「憲法規範的な事実」として慣習憲法に該当するの否か、②京城が首都であることが慣習憲法であれば、この慣習憲法が成文憲法と同等な効力を持つのかであった⁽²⁴⁾。

この違憲判決を受けて、2006年に改めて「行政中心複合都市建設庁」を設置し、新都市の名称を「世宗」と決定したが、2009年に誕生した保守系の李明博政権は、革新系の盧武鉉政権で推進されていた世宗市建設計画に対し「再検討」を表明し、2010年1月には中央行政機関の移転計画を全面白紙化するとともに、行政中心複合都市から教育中心の経済都市へと転換する修正計画を発表した。

しかし、忠清地域と野党の反対に加え同じ与党内での反対もあって、同年6月の国会国土海洋委員会において政府提出の修正法案は否決となった。その結果、世宗市の建設は、従来の行政中心複合都市計画に沿って推進され、同年12月に「世宗特別自治市設置に関する特別法」が制定（2012年7月施行）・公布され、2012年7月に「世宗特別自治市」が誕生した。

制定当時、全17条で構成されている「世宗特別自治市設置に関する特別法」は、第1条（目的）において、「行政中心複合都市として世宗特別自治市を設置し、その法的地位及

(22) 2004年1月に制定されたが、同年10月21日の憲法裁判所の違憲判決（2004憲マ554・566）により失効した法律である。法律制定の目的（第1条）として、①首都圏集中による副作用の是正、②世界化と地方化という世界的潮流への対応、③新行政首都建設の方法と手続きの規定、④国家競争力の強化と地域の均衡発展を挙げていた。

(23) 「中央日報」、電子版、2020年7月25日付。

(24) KO, Bong-jin (2015)、「慣習憲法の存在と効力：新行政首都建設のための特別措置法の違憲決定を中心に」、『法と政策』、21(2)、1～2頁。

び管轄区域などの関連する事項を規定することで住民生活の便益増進、地域開発及び均衡発展と競争力強化を図る。」としており、主な内容としては、①政府の直轄で世宗特別自治市を設置するが、基礎自治体は置かない（法第5条）、②世宗特別自治市の管轄区域（法第6条）、③世宗特別自治市の事務範囲（法第7条及び第10条）、④世宗特別自治市の中長期的な発展方案などを審議するために国務総理所属の支援委員会の設置する（法第8条）、⑤世宗特別自治市の設置に必要な事項を処理・支援するために設置準備団を置く（法第17条）などである。

この世宗特別自治市設置に関する特別法が制定された直後の同年12月に行われた大統領選挙では保守系の朴勤恵氏が当選し、翌年2013年2月には朴勤恵政権がスタートした。この朴勤恵政権の下で、2014年1月に行われた全部改正では、世宗特別自治市設置に関する特別法の全部改正の理由を次のように説明していた。すなわち、「特別市の設置目的に見合う法整備が遅れており、財政需要の急増にもかかわらず財源不足が生じていることから、特殊な法的地位に相応しい自治制度を改善・補完するとともに、不足する財源に対する政府支援を強化し特別自治市の成功的な推進を図る。」と述べている。主な改正内容は以下の通りである。

- ① 世宗特別自治市の行政体制の特殊性を関連法令の中に持続的に反映するとともに、運営目標及びその達成度に対する評価などを通じて特別市が国家均衡発展を先導する中心的な役割を遂行できるように国家の責務を規定する（法第3条第1項及び第3項）。
- ② 国務総理と世宗特別自治市の成果目標及び評価に関する協約を締結し、これにより国務総理が特別市に対する成果評価を実施するなど、世宗特別自治市の責務を規定する（法第4条新設）⁽²⁵⁾。
- ③ 世宗特別自治市支援委員会の審議事項として、国務総理と世宗特別自治市長の成果評価協約の締結及び評価結果の活用に関する事項を追加する（法第9条第1項第4号の新設）。
- ④ 世宗特別自治市の地域間の均衡発展のために条例で定めるところにより総歳出予算額の一定比率以上を地域均衡発展事業に投資する（法第12条）。
- ⑤ 世宗特別自治市の普通交付税及び地方教育財政交付金算定のための財政不足額の補正

(25) この法律に基づき行われた2015年度の成果評価では、成果指標として、①住みたい都市（35項目）、②躍動する成長都市（17項目）、③信頼されるコミュニケーション都市（35項目）が用いられ、短期・中期・長期の計87項目に対する評価が行われた。国務調整室（2016）、「2015年度世宗特別自治市の成果評価報告書」、1～331頁。

期間を現行の5年から8年に3年延長する（法第14条）⁽²⁶⁾。

- ⑥ 世宗特別自治市の公務員の自治行政遂行能力の向上と能力開発のための国家及び公共機関などとの人事交流を実施する（法第16条新設）。
- ⑦ 世宗特別自治市の地域区市議会議員の定数を11人から13人に調整する（法第19条第2項）。
- ⑧ 条例の制定・改正及び廃止に関する請求要件を19歳以上の住民総数の100分の1以上20分の1以下の範囲内において条例で定める（法第20条）。
- ⑨ 世宗特別自治市長の所属で職務において独立的な地位を持つ監査委員会を設置し、必要な事項を規定する（法第21条から第27条まで新設）。
- ⑩ 世宗特別自治市の発展のために安定的な財政確保に向けて広域・地域発展特別会計に別途の計上（計定）を設置し支援する（法第28条）。
- ⑪ 「地方自治団体基金管理基本法」により地方自治体が基金を新設・運営する場合、基金の存続期限を条例で定める（法第29条）。
- ⑫ 予算編成過程において住民が公募方式などにより参加できる（第30条新設）。

また、2017年の政権交代によって誕生した革新系の文在寅政権下の2021年12月に行われた世宗特別自治市設置に関する特別法一部改正では、「地方自治体が自律性及び責任を持って地域の事務を解決できるように国家の財政と機能を地方に移譲する必要があるとする指摘があり、国税及び地方税比率調整などによる財政分権の推進方案を議論した結果、地方消費税の比率を21%から25.3%に引き上げ、その一部を国家から地方へ移転する事業の費用保全とこれにより減少する調整交付金及び教育費特別会計の転出金保全に優先配分する。これにより世宗特別自治市の教育費特別会計の転出金保全の算定財源である世宗特別自治市税総額から移転事業保全に活用する地方消費税額を除外しようとするもの。」と改正の理由を述べていた。

この時期の行政中心複合都市建設庁が発表した内容によれば、2017年1月時点での中央行政機関及び政府出資研究機関の移転状況は、40の中央行政機関14,699人の公務員と15の政府出資研究機関3,545人の研究員、計55の機関の18,244人の移転となった⁽²⁷⁾。詳細は、次の通りであった。

- 第1期（2012年）……国務総理室、国土交通部など15の中央行政機関（5,842人）

(26) その後、この普通交付税及び地方教育財政交付金の補正期間は、さらに2023年まで延長となった（2020年10月20日一部改正・同日施行）。

(27) 行政中心複合都市建設庁報道資料（16-434号）、2016年12月20日付。

- 第2期（2013年）……保健福祉部など16の中央行政機関（4,716人）、韓国開発研究院（KDI）など2の政府出資研究機関（618人）
- 第3期（2014年）……国税庁など5の中央行政機関（2,341人）、韓国徴税財政研究院など12の政府出資研究機関（2,574人）
- 第4期（2015～2017年）……国民安全処など4の中央行政機関（約1,800人）、国土研究院（353人）

表1 圏域別の人口変化の推移（単位：千人、%）

区分		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	平均
全国	人口	50,948	51,141	51,328	51,529	51,696	51,779	51,826	51,850	51,829	51,547
	増減	—	193	186	201	167	82	48	24	-21	110
	率	—	0.38	0.36	0.39	0.32	0.16	0.09	0.05	-0.04	0.21
首都圏	人口	25,133	25,258	25,364	25,471	25,590	25,680	25,797	25,926	26,038	25,584
	増減	—	124	106	107	120	89	118	129	113	113
	率	—	0.50	0.42	0.42	0.47	0.35	0.46	0.50	0.43	0.44
世宗市	人口	113	122	156	211	243	280	314	341	356	237
	増減	—	9	34	55	32	37	34	26	15	30
	率	—	7.99	27.81	35.07	15.25	15.24	12.15	8.42	4.48	15.4

（出典） KIM, Jeong-whan (2021)、「世宗市の首都圏過密解消と国土近郊発展効果に関する評価：人口と付加価値を中心に」、『政策開発研究』、21(2)、50頁より転載。

国土の均衡発展や首都圏の人口過密の解消という世宗特別自治市の設置目的について、人口推移と付加価値の側面から分析した研究結果によれば、世宗市の人口及び付加価値の吸収は首都圏より忠清圏の方が強く、特に人口の吸収の面においては首都圏の2.6倍に達している。言い換えれば、首都圏の遠心分離機という設置目的よりは、近隣である忠清圏域のブラックホールとしての機能が強く働いたとの結論である。その原因としては、現行の大学入試が私的教育に基づく修学能力試験の成績を中心としていることが考えられると指摘されている⁽²⁸⁾。

(28) KIM, Jeong-whan (2021)、前掲論文、41頁、要約。

5. 100万以上の大都市に対する特例市の導入

2020年12月9日に人口100万以上の大都市に対し「特例市」という名称を付与する地方自治法全部改正案が国会の本会議で成立し、水原市・高陽市・龍仁市（以上、京畿道）、昌原市（慶尚南道）の4つの市が人口100万以上の大都市として、改正地方自治法が施行される2022年1月13日から「特例市」となった。ここでの「特例市」とは、広域自治体と基礎自治体の中間的な形態として誕生した地方自治体の一種である。

上述したように、1988年の地方自治法の全部改正により基礎自治体である一般市も人口50万以上の都市は、地方自治法第175条を根拠とし、行政及び財政運営上の特例が付与されている。

その後、2013年の「地方分権及び地方行政体制改変に関する特別法」の制定当時は、「人口100万」以上の大都市（市）に対して、行政事務特例（法第41条）、行政組織及び定員の特例（法第42条）、財政特例（法第43条）を設けていた。このように人口50万及び100万以上の市に対して特例を設けている理由は、これらの市において広域市同様の行政需要が発生しているにもかかわらず、基礎自治体という地位により地域的な課題に対し能動的に対応することが難しいためである⁽²⁹⁾。

特例市が政治争点の一つとなったのは、2017年に行われた第19代大統領選挙において、当時の革新系の文在寅候補が打ち出した選挙公約の中に「大都市特例の拡大」が含まれ、当選した直後の2018年に策定された「自治分権総合計画」では33の重点課題の中に大都市特例の拡大も含まれていた。

さらに、2019年2月に策定された「自治分権施行計画」の中でも、①既に検討された189大都市事務特例（50万都市150件、100万都市39件）の法制化推進、②交通・福祉・建築などの多様な分野における特例事務の検討・審議・確定、③大都市に関する名称の付与（同年3月に出された地方自治法改正案では、「特例市」と命名）などが含まれていた。

他方、行政安全部が2018年10月30日に発表した地方自治法の全部改正案では、特例市を「人口100万以上の広域市級」として明示したが、2019年7月2日の改正案では「100万以上または50万以上で一定の要件を備えた大都市」にその基準を緩和した。

(29) HA, He-young (2020)、「地方自治団体の特例市導入現況と主要争点」、『イッシュュと論点』、第1731号、1～2頁。

表2 人口50万以上の市一覧（設置順、2022年1月1日時点）* 網掛け：特例市

自治体名	設置年度	特別自治類型	人口数（人）
ソウル特別市	1946	特別市	9,505,926
釜山広域市	1963	直轄市・広域市	3,348,874
大邱広域市	1981	直轄市・広域市	2,383,858
仁川広域市	1981	直轄市・広域市	2,949,150
光州広域市	1986	直轄市・広域市	1,441,636
大田広域市	1989	直轄市・広域市	1,451,272
蔚山広域市	1997	広域市	1,121,100
済州特別自治道	2006	特別自治道	676,691
世宗特別自治市	2012	特別自治市	374,377
水原市（特例市）	2022	特例市	1,184,404
高陽市（特例市）	2022	特例市	1,078,924
龍仁市（特例市）	2022	特例市	1,076,830
昌原市（特例市）	2022	特例市	1,031,948
江原特別自治道	2023	特別自治道	1,539,005
成南市			931,072
華城市			887,910
清州市			848,797
富川市			804,990
南揚州市			734,013
天安市			658,150
全州市			656,766
安山市			652,036
平澤市			565,827
安陽市			548,654
金海市			537,601
始興市			512,092
浦項市			503,404

（出典） 国家統計ポータル（2022）より筆者作成。

ところが、2020年12月の国会において合意された改正案では、「人口50万以上」の基準が削除され、「国家均衡発展、地方消滅危機などを考慮し、行政安全部長官が定める市・郡・区も特例市として指定することができる。」という表現となった。

その後の同年12月12日に国会の本会議で可決した地方自治法の全部改正案では、「人口100万以上の都市と実質的な行政需要、国家均衡発展及び地方消滅危機などを考慮し、大統領令が定める基準と手続きに基づき行政安全部長官が指定する都市に対し特例市の名称を付与する。」と明示された。

この全部改正された地方自治法の規定により、2022年1月13日に水原市を含む4つの市が特例市となった。この特例市には、中央行政機関が担当していた大都市圏広域交通の管

理など86の部門で383個の事務が付与されたが、中でも、地域開発債券の発行権、建築物許可、宅地開発地区の指定、農地転用許可、開発制限区域の指定及び解除、5級以下職員の職級・定員の調整、地方研究院の設置・登記などの8つの権限を持つこととなった。

その上、2022年4月5日の国会本会議では、「地方自治分権及び地方行政体制改変に関する特別法」（地方分権法）の改正案が可決され、人口100万以上の大都市である特例市に対して追加の権限が付与された⁽³⁰⁾。すなわち、環境改善負担金の賦課と徴収、地方管理貿易港の港湾施設の開発と管理、地方管理貿易港の港湾区域内における公有水面の管理、山地転用許可、地方建設技術審議委員会の構成・機能及び運営、物流団地の開発及び運営などである。そのほか、中央行政機関の長及び広域自治体である市・道知事に付与されていた非営利民間団体の登録及び登録取り消し、非営利民間団体に対する補助金の支援などに関する権限を特例市の長に付与する内容の非営利民間団体支援法改正案も同日成立した⁽³¹⁾。

しかし、特例市の場合、事務移譲については法律改正が必要であり、4つの特例市で構成する特例市市長会が当該の広域自治体及び中央行政機関に要請した移譲事務は383事務であるが、このうち、大統領所属の自治分権委員会において議決され、移譲が承認された事務は18であった。しかしながら、国会を通じて事務移譲の手続きが終了した事務は8つのみで、全体の2%に過ぎないのが現状である⁽³²⁾。

こうした現状に対し、水原市など4つの特例市で構成された「全国特例市市長協議会」は、450万人の特例市の規模に似合う実質的な行政権限と自治権を確保するために合同TFを構成し、特例市の事務と財政権限を確保するとともに、政府に対して要求する事務の検討・発掘を行うなど、第2次地方一括移譲法の制定を通じて特例事務の移譲を目指すこと、そして新しい自治分権のモデルとしての特例市の推進を強調した⁽³³⁾。

他方、この特例市の導入をめぐるっては、特に広域自治団体の長らを中心に反対世論が形成され、特例市指定を要求する基礎自治体の長らと対立することとなった。市・道知事協議会では、地方自治法全部改正案の審議の中で、特例市に関する条項の削除を公式に要求

(30) 「中報日報」、電子版、2022年4月5日付。

(31) 行政安全部報道資料、「地方分権法の改正による特例市の特例事務追加」、2022年4月6日付。この報道資料によれば、行政安全部と4つの特例市は合同で、「特例市支援協議会」を設置し、8回の検討を経て383個の事務を特例事務として自治分権委員会に審議を要請し、その後は各部処（省庁）において受け入れられた事務が関連法律の改正を通じて特例事務として移譲されることを説明している。

(32) 「京仁日報」、電子版、2022年5月31日付。

(33) 「畿湖日報」、電子版、2021年4月26日付。

するなど、首都圏の拡大に対応するための広域的な行政統合（大邱・慶北、釜山・蔚山・慶南、光州・全南）の議論が活発に行われている状況の中での特例市制度の導入はあり得ないとの立場を明確に示した。

広域自治体の立場では、競争力を持つ基礎自治体が特例市として広域自治体から独立した場合、他の市町村との衡平性や地域間の緊張誘発などを理由に特例市制度の導入には否定的である。事実上、取得税、登録税などの広域税が特例市の財源として転換された場合、広域自治体の収入が減り、財政的に不利な市・郡に再配分する財源を縮小せざるを得ないからである。特に、特例市の対象が100万都市の場合は3つの市、仮に50万都市の場合では10団体となり、全体の市・郡数の3分の1に当たる首都圏の京畿道では、地方自治、地方分権の精神に反するもので、地域差別につながるなどの理由で特例市の指定を中止するように政府に要請するとともに、特例市の名称の変更、国税の移譲を含めた財政移譲について広域自治体による共同対応を提案するなど、特例市制度の導入に否定的な気流形成をリードしてきた⁽³⁴⁾。京畿道では、不平等な行政サービス改善のために特例市は必要という賛成意見と、大都市に対するさらなる特例であり、地域不均衡や国家均衡発展を阻害するという反対意見が拮抗した⁽³⁵⁾。

2021年5月に京畿道議会、京畿研究院、韓国地方税研究院が共催した特例市制度と地方財政・税制発展のための共同政策討論会において発表された内容では、特例市の導入により、広域行政の複雑性が増加し、特例市と一般市・郡の事務処理基準の二元化が発生する可能性が増加し、特例市が増えれば広域自治体の権限が大幅に縮小すると指摘された⁽³⁶⁾。

6. 地方消滅への対応と江原特別自治道の推進

日本において2040年までに全国の市町村の半数が消滅する可能性があるという大きなインパクトを与えたいわゆる「増田レポート」（日本創成会議、2014）は韓国においてもベストセラーとなり大きな社会的話題となった。日本同様、人口の高齢化が急速に進むと同時に低出産・少子化による人口減少が社会的課題となった韓国では、首都圏への人口集中

(34) 「韓国日報」、電子版、2020年11月25日付及び「ソウル新聞」、電子版、2020年10月15日付。

(35) 「中部日報」、電子版、2020年10月14日付。

(36) PARK, Chung-hoon (2021)、「大都市特例と京畿道の対応」、特例市制度と地方財政・税制発展のための共同政策討論会資料（京畿研究院）、24頁。

や大都市への人口流出が相まって地方消滅という危機意識が一気に広がり、地方だけではない社会全体の死活問題として政界からその対案模索が本格化した。

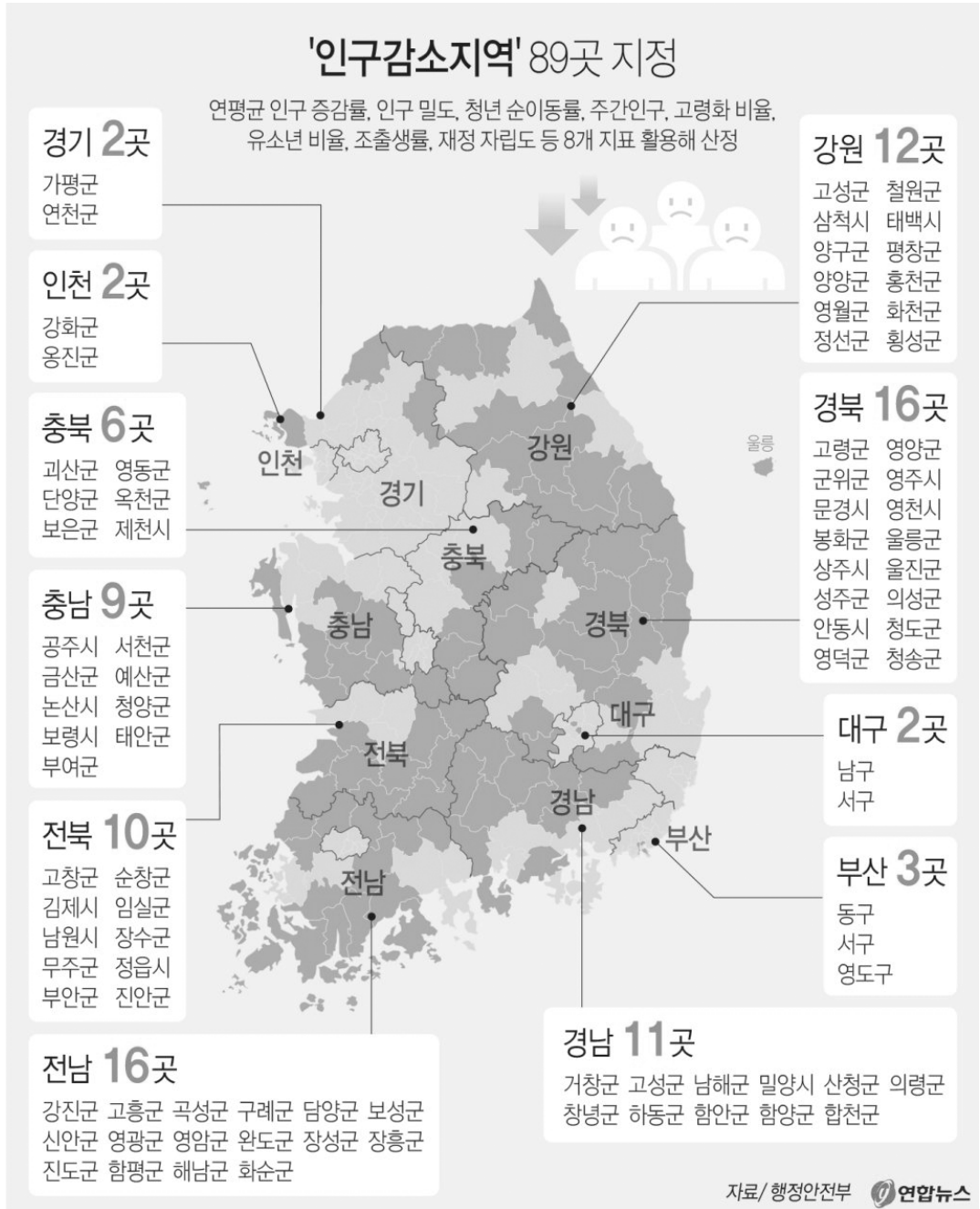
所管である行政安全部では、地方における人口減少の深刻さを受け、2021年10月に年平均人口増減率・人口密度・高齢化比率・出生率・財政自立度などの人口・財政関連の8つの指標を総合した「人口減少指数」を基準に全国の89地域を「人口減少地域」として指定するとともに、2022年1月には「地方自治団体基金管理基本法」及び同法施行令を改正する形で「地方消滅対応基金」を設置した。2022年の7,500億ウォン（750億円）をはじめ毎年1兆ウォン（約1,000億円）を今後10年にわたり、広域自治団体に25%、基礎自治団体に75%の財源を配分することで人口減少の危機に対応すること、また、国会において論議中の「人口減少地域の支援特別法（案）」を迅速に成立させ制度的なバックアップを強化するように努力することを明らかにした⁽³⁷⁾。

また、2022年6月1日の地方同時選挙直前の5月29日には、「人口減少地域支援特別法案（代案）」が原案どおり可決され、同年6月10日に公布された。この人口減少地域支援特別法は、提案理由について、「人口の自然減少と首都圏への人口集中（50.2%）による不均衡により一部の地域において活力低下の問題が生じ、さらに人口の社会的流出を引き起こす悪循環が起きている。そこで、この人口減少問題の悪循環を断ち切るためこれまで政府主導の対応体系を地域主導の対策に再編するとともに、政府と地方自治体の連携と協力に基盤するきめ細かな政策の形成と支援が必要で、人口減少への対応は中央政府と地方自治体の共同の責任として協力し対応する必要がある。これに『人口減少地域支援特別法』を制定し、人口減少問題への対応のための支援体系を構築するとともに、仕事、住居、交通、文化、教育、医療などの多様な分野に対し総合的な支援を行うため」と説明している。

主な内容としては、①人口減少の危機対応のための市・郡・区及び市・道の人口減少地域対応計画（5か年）、国家の人口減少地域対応計画の策定及び施行（法第5条ないし第8条）、②地方自治体が策定した計画の審議などのために地方自治体の長所属の市・道及び市・郡・区の人口減少地域対応委員会の設置・運営（法第10条）、③地方自治体の相互協力により住民の生活便宜の増進などのための生活圏の設定（法第11条）、④青年及び中長年などの定着支援のために仕事、創業、住居などの関連事業を優先的に支援（法第17条）、⑤人口減少地域の保育、教育、医療、住居・交通、文化、外国人、老後・遊休施設

(37) 行政安全部報道資料、2022年2月8日付。

图1 政府指定の人口減少地域89か所（網掛け、全243団体）



(出典) 「連合ニュース」、電子版、2021年10月18日付より転載。

管理、産業団地などの分野に関する特例新設（法第21条から第28条）、⑥行政安全部長官は、人口減少地域として指定されなかった地方自治体も人口減少問題に先制的に対応できるように実態調査及び計画策定などの予防措置を行う際に行政及び財政上の支援を規定（法第34条）などである⁽³⁸⁾。

さらに、同じ5月29日には、済州特別自治道に続き、「江原特別自治道の設置に関する特別法」（2022年6月10日公布、以下、江原特別法という）が国会本会議において賛成多数で可決され、1年後の2023年6月6日には、2番目の特別自治道が誕生することとなった⁽³⁹⁾。

この「江原道」という名称は、1395年に代表的な地名である「江陵」（カンルン、市）と「原州」（ウォンジュ、市）の名称から生まれ、628年の年月を経て特別自治道として新たなスタートとなるが、その背景には、北朝鮮との軍事境界線を有することで軍事・環境・森林規制などの多重的な規制による低発展状態を克服するために2012年から推進してきた特別自治道の設置努力が実を結んだといえる。

ただ、済州特別自治道は国際自由都市の建設、世宗特別自治市は行政中心複合都市の建設という国家的なビジョンの下で計画され、特別法の内容もこれらの課題を実践していくための特例条項で構成されている反面、江原特別自治道の推進は、先に地位を確保することが目標となっていたため、具体的な推進課題が抜けているとの指摘を受けている⁽⁴⁰⁾。

それは、2022年における大統領選挙や地方同時選挙の中で国会での成立を目指した江原特別法は、与野党の反対を避けるためにこれまで論議されてきたメインの「平和特例」及び「環東海経済自由特区」を抜きにして法案の成立を優先してきたためである。大統領選挙での与野党の支持が拮抗したことを受けて、地方選挙での勝利を目指した与野党の候補がともに特別自治道の推進を公約に掲げ、中央政治も揃って特別自治道の推進を支援するとの共感が形成されたことが法案成立の原動力になったといえる。

この江原特別法の目的（第1条）では、「従来の江原道の地域的・歴史的・人文的な特性を活かし、高度の自治権が保証される江原特別自治道を設置することで実質的な地方分権を保障するとともに、地域の競争力を強化し道民の福利増進と国家発展に寄与する」と

(38) 行政安全部報道資料、2022年5月29日付。

(39) 「連合ニュース」、電子版、2022年5月29日付。

(40) 「江原道民日報」、電子版、2022年6月7日付。

述べており、主な内容は次のとおりである⁽⁴¹⁾。

- ① 従来の江原道の地域的・歴史的・人文的な特性を活かし、高度の自治権が保証される江原特別自治道の設置（法第1条及び第6条）。
- ② 江原特別自治道に対し特別支援、国家均衡発展特別会計の計定設置、自治事務の委託、住民投票、人事交流及び派遣、地域人材の選抜採用などの特例を付与（法第7条ないし第14条）
- ③ 江原特別自治道に監査委員会を設置し、自治監査を実施（法第14条ないし第21条）
- ④ 江原特別自治道内の市・郡が江原特別自治道知事と協議を経て行政安全部長官に要請し、「地方自治法」及び関連法律により特例を付与（法第22条）

現在18の市・郡で構成されている江原道の自治権をそのまま維持しながら、中央政府との間で事務機能が配分され、中央行政機関の権限が包括的に移譲されるとともに、市・郡にも移譲される。

江原道では、地域別の特化産業として、①軍事境界線地域における経済活性化による成長動力の確保、②閉鎖地域における経済活性化及び代替産業の育成、③5大圏域別の特化成長産業の集中育成⁽⁴²⁾、④大関嶺（デカンリョン）の森林観光などの活性化のための規制特例の法制化、⑤雪岳山五色ケーブルカー設置など地域開発を制限する環境規制の緩和、⑥横城の上水源保護区域の解除及び産地分野の規制緩和などの6つの課題を推進すると報道されている⁽⁴³⁾。

おわりに

本稿は、民主化とともに地方自治法が全部改正された1988年以降、韓国における特別自治制度及び大都市特例について、時系列的な紹介と分析を行うものである。1987年の民主

(41) 国会行政安全委員会委員長提案、「江原特別自治道の設置などに関する特別法案（代案）」、2022年5月16日。

(42) ここでの「5大圏域」とは、①春川（保健医療データ活用速報の制定によるデータベース産業の育成）、②原州（医療データ及び医療機器の融合、デジタルヘルスケア産業の育成）、③江陵（冬季オリンピック遺産を活用したメタバースプラットフォームの構築）、④江原北部（未活用軍用地の開発による畜産スマートファームの造成）、⑤江原南部（水素エネルギー産業の育成）である。

(43) 「ニューシス」、電子版、2022年6月10日付。

化以降、すんなり行きそうだった地方自治の制度的復活は、1995年の第1回統一地方選挙の実施までに紆余曲折があった上、1998年のIMF通貨危機と政権交代が続き、安定した制度運営とは程遠いものであったといえる。

しかし、「危機はチャンス」という言葉のとおり、1998年の革新系の金大中政権以降、地方自治及び地方分権改革は、貯めてきた分権自治のエネルギーを一気に爆発させ、1998年からの権限移譲を皮切りに、2003年の地方分権特別法の制定後は、分権モデルとして新しい済州特別自治道の実験を進めており、その後の保守政権の下でも世宗特別自治市が誕生した。

さらに、2017年には保守系政権の不正に対する怒りが国民のロウソク革命を引き起こし、弾劾された大統領の職には、新たに革新系の文在寅政権が誕生し、大統領自ら分権型憲法改正案を国会に出す一方、32年ぶりの地方自治法の全面改正、住民投票法の全面改正など、団体・長中心の自治から住民・議会中心の自治（分権自治2.0）の時代へと進めた。

本稿で紹介した特別自治制度及び大都市特例が誕生する背景には、①自治分権を社会民主化の最重要課題とする革新系政権の国政哲学が色濃く反映されていること、そして、②過去30年間の経験により自治分権の重要性についての社会的学習が進んでおり、政治的な保革が自治分権改革を妨げる要素にはなれないこと、そのため、③政治的な保革に関係なく、大都市特例の拡大など自治制度の多様性を実質的に保証する制度的配慮が欠かせなくなった点があったといえる。

戦後において持続的に進んできた大都市への人口集中は、日本同様、韓国においても深刻な社会課題である。統計庁が発表した2020年の「人口住宅総調査」では、2020年末時点で全人口の50.2%である2,604万人がソウル、京畿道など首都圏に集中し、第2の都市といわれてきた釜山市までもが衰退の危機に直面する歪な状況が生じている⁽⁴⁴⁾。大都市への人口集中と地方消滅の急速な進行の前に、それぞれの地域の成長戦略及び存続可能な地域政策のための多様性を保障するより有効かつ効果的な制度・政策の実行が求められているといえる。

日本や諸外国の制度的模倣から始まった戦後における韓国の地方自治は、分断と民主化、制度復活という経験の中、自治行政のトレンドとして「政治化・市場化・専門化」を経験しながら新しい自治分権2.0の時代へと躍進している⁽⁴⁵⁾。人口減少という未曾有の課題に

(44) 「世界日報」、電子版、2021年7月29日付。

(45) この点については、申龍徹（2020）、「1990年代以降の韓国における公務員制度改革の3つのトレンド：政治化・市場化・専門化」、『山梨国際政策』、第15号、25～36頁を参照。

対し、多文化共生とダイバーシティに配慮する多様性のある住民自治の実現に向けた持続的な改革こそ、自治分権2.0の真の課題であると言える。

(シン ヨンチョル 山梨県立大学国際政策学部教授)

キーワード：特別自治制度／特別自治道／特別自治市／大都市特例／特例市

【参考文献（論文・その他、年度順）】

- HONG, Jun-hyun (2021)、「2021年全部改正の地方自治法は、自治分権2.0時代の幕開けなのか」、『韓国地方自治学会報』、33(4)、1～32頁。
- CHOI, Cheol-ho (2021)、「特例市の法令上の特例と事務移譲に関する研究」、『地方自治法研究』、21(2)、77～100頁。
- KIM, Jeong-whan (2021)、「世宗市の首都圏過密解消と国土近郊発展効果に関する評価：人口と付加価値を中心に」、『政策開発研究』、21(2)、41～76頁。
- 申龍徹 (2021)、「韓国における改正地方自治法の主な内容と争点 — 32年ぶりの全部改正の政治プロセスを踏まえて —」、『自治総研』、47(2)、1～24頁。
- PARK, Chung-hoon (2021)、「大都市特例と京畿道の対応」、特例市制度と地方財政・税制発展のための共同政策討論会資料、19～26頁。
- HA, He-young (2020)、「地方自治団体の特例市導入現況と主要争点」、『イッシュと論点』、第1731号、1～2頁。
- 申龍徹 (2020)、「1990年代以降の韓国における公務員制度改革の3つのトレンド、政治化・市場化・専門化」、『山梨国際政策』、第15号、25～36頁を参照。
- JOE, Seong-ho (2019)、「大都市特例の推進方向」（専門家寄稿）、大統領所属自治分権委員会情報資料、https://www.pcad.go.kr/section/board/bbs_view.html?seq=6269&PID=data、最終閲覧日（2022年6月10日）。
- LEE, Sang-hun (2016)、「地方自治団体の行政区域統合における財政効率性の成果評価」（研究報告書2016-4）、韓国地方税研究院、1～131頁。
- SHIN, Yun-chang&Son, Chi-an (2016)、「韓国における大都市特例制度に関する研究：地方発展委員会の特例事務の選定過程を中心に」、『韓国比較政府学報』、20(4)、167～188頁。
- KO, Bong-jin (2015)、「慣習憲法の存在と効力：新行政首都建設のための特別措置法の違憲決定を中心に」、『法と政策』、21(2)、1～25頁。
- YANG, Young-cheol (2015)、「歴代政権の自治警察導入における政策推進と政策的含意に関する研究」、『韓国警察研究』、14(1)、119～156頁。
- SONG, Young-ji (2014)、「自治警察制の問題点：済州特別自治道の事例を中心に」、『江原法学』、43号、339～370頁。
- KIM, Seung-ryeol (2011)、「行政区域統合の効果分析：構造調整及び費用節約効果を中心に」、『地方行政研究』、25(3)、93～124頁。

- HYUNG, Shi-young (2006)、「大都市行政の差等的分権化と行政特例に関する研究：日本の差等的分権と政令指定都市の発展事例を中心に」、『韓国地方自治学会報』、18(1)、187～207頁。
- 行政安全部報道資料(2022)、「年1兆地方消滅対応基金人口減少地域に集中投資する」、2022年2月8日付
- 行政安全部報道資料(2022)、「地方分権法の改正による特例市の特例事務追加」、2022年4月6日付
- 行政安全部報道資料(2022)、「人口減少地域支援特別法国会本会議で成立」、2022年5月29日付
- 行政安全部(2022)、「行政区域実務便覧」(2022年度版)
- 国会行政安全委員会委員長提案(2022)、「江原特別自治道の設置などに関する特別法案(代案)」、2022年5月16日
- 指定都市市長会(2021)、「多様な大都市制度の早期実現を求める指定都市市長会提言」(令和3年5月24日)
- 指定都市市長会(2021)、「多様な大都市制度実現プロジェクト 中間報告」(令和3年5月17日)
- 国務調整室(2016)、「2015年度世宗特別自治市の成果評価報告書」
- 行政中心複合都市建設庁(2016)、報道資料(16-434号)、2016年12月20日付
- 第30次地方制度調査会(2013)、「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービスの提供体制に関する答申(案)」(平成25年6月)
- 内務部(1995)、「行政区域白書」
- 「ニューシス」、電子版、2022年6月10日付
- 「江原道民日報」、電子版、2022年6月7日付
- 「京仁日報」、電子版、2022年5月31日付
- 「連合ニュース」、電子版、2022年5月29日付
- 「中部日報」、電子版、2022年4月5日付
- 「東洋日報」、電子版、2022年1月11日付
- 「連合ニュース」、電子版、2021年10月18日付
- 「世界日報」、電子版、2021年7月29日付
- 「畿湖日報」、電子版、2021年4月26日付
- 「韓国日報」、電子版、2020年11月25日付
- 「ソウル新聞」、電子版、2020年10月15日付
- 「中部日報」、電子版、2020年10月14日付
- 「中央日報」、電子版、2020年7月25日付
- 「毎日経済新聞」、電子版、2013年2月25日付
- 「中部毎日新聞」、電子版、2003年6月5日付

過疎対策の成立とその継続（上）

坂 本 誠

第1章 問題の設定
第2章 分析枠組み
第3章 過疎対策の成立過程
1. 【分析1】過疎はどのように認識されたのか
2. 【分析2】議会政治（党派性）モデルによる説明
3. 【分析3】多元主義モデルによる説明 (以上本号)
4. 【分析4】官僚中心（エリート）モデルによる説明 (以下次号)
5. 各モデルによる説明の総合
第4章 過疎対策の継続過程
1. 過疎対策成立後の展開：継続性の発揮と強化のプロセス
2. 過疎対策の継続可能性：インプリケーションとして

第1章 問題の設定

（1）過疎法・過疎対策の継続性

2021年3月31日、新たな過疎法として、過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法（令和3年法律第19号、以下「2021年過疎法」と表記）が公布された。従来の過疎法と同様、議員立法形式（委員長提出法案）により、衆議院（3月12日）・参議院（同26日）とも全会一致での可決成立である。

過疎法は1970年に10年間の時限法として過疎地域対策緊急措置法（昭和45年法律第31号：以下「70年過疎法」）が制定され、同法にもとづいて過疎対策が創始された。

その後、過疎対策を定める一連の法律（以下「過疎法」）は、過疎地域振興特別措置法（1980年：昭和55年法律第19号：以下「80年過疎法」）、過疎地域活性化特別措置法（1990年：平成2年法律第15号：以下「90年過疎法」）、過疎地域自立促進特別措置法（2000年：平成12年法律第15号：以下「2000年過疎法」）と、期限を迎える10年ごとに更新されてきたが、2000年以降は期限を迎えるかそれ以前に法の延長改正が繰り返されたため、2021年過疎法は21年ぶりの新法となる。

後述のように、主として自然地理的な条件不利性に着眼する他の地域振興立法と異なり、過疎法は人口減少および財政力という社会的動態に着眼して政策対象を設定する。社会的動態は、とりまく社会経済的環境とともに変化する。過疎法が制定されたのは高度経済成長下、農山漁村からの人口流出が最も激しかった時期だったが、それから半世紀余、人口をめぐる社会的動態は変遷している。だが、過疎法は一貫して更新あるいは延長され続けている。

70年過疎法の起草に関わった山中貞則の認識では、過疎法は高度経済成長に伴う異常な人口流出に対応するための緊急措置として時限法にしたのであり、異常な人口流出は4、5年で解消するので、期限を迎える10年後には延長の必要はないはずだった⁽¹⁾。その後、山中が見立てたとおり異常な人口流出は収まり、70年過疎法の期限を迎える頃には地方圏全体では人口増加基調に転換、過疎地域においても人口減少は大幅に鈍化した（国土庁地方振興局過疎対策室1980：5－7）。が、鈍化しているとはいえ人口減少は続いていること、若年層の流出やそれに伴う高齢化への対応が必要である等を理由に（国土庁過疎対策室1980：6－8）新法（80年過疎法）が制定され、過疎対策は更新継続した。山中（1980：28－29）はこの時も「今限り」を強調したが、結局その後も更新あるいは延長が繰り返されて現在に至っている⁽²⁾。

こうした過疎対策の継続性はどこから生じているのか。後で確認するように、政策

-
- (1) 70年過疎法の前身となる過疎地域対策特別措置法案に関する委員会質疑において、山中貞則は提案者を代表して次のように答弁している。「私は、この過疎地域対策特別措置法を十年間実行して、さらに延長したりする必要はないと考えております。なぜならば、すでに昨年あたりから、主として大きな要素であった農業人口の流動が停滞を示しつつあります。したがって、この過度の人口流出がここ四、五年続くものとしても、やがては人口の流動が正常な流動にとどまって、異常な流出という状態はほぼ解消するものと思います。」（第61回国会 衆議院 地方行政委員会 第55号 1969年7月31日）
- (2) 過疎法はこれまでに4回、時限による失効とそれに代わる新法の制定を繰り返しているが、時限法の総覧的な分析を行った三谷（2020：173－174）は、過疎法のこうした経緯について、「その内容から実質的に継続しているとみなすこともできる」としている。

フィードバック論は、政策自体が政策の継続性をもたらす条件やそれに関わるアクターを形成する可能性を示唆している。政策終了論も同様に、政策やそれに関わる制度（institution）は永続性を有するように設計されるものであると指摘している。

本稿は、過疎対策の嚆矢となる70年過疎法の成立に際して、過疎対策に制度的（institutional）な特性にもとづく継続性が生じた可能性を検討する。そこで本稿では、①70年過疎法、すなわち過疎対策の創始をめぐる政策決定過程におけるアクターの行動および相互の交渉を分析し、②その結果として過疎対策においてどのような制度が生まれたのか、③そこにどのような継続性が生じたのかを分析する。そして、④70年過疎法成立後の過疎対策の実施過程を概観することにより、①～③の成立過程を通じて備わった過疎対策の制度的な継続性が、実施過程においてどのように発揮され、強化されたのかを観察したい。

（2） 過疎法・過疎対策の制度形態に係る特徴

過疎対策の制度的特性のうち、制度の形態における特徴について、ここで整理しておく。本稿では、過疎対策の成立過程の解明および継続過程の説明を通じて、以下に挙げるような制度形態に関する特徴（狭義の制度的特性）が生じた背景を明らかにするとともに、これらの特徴が（広義の）制度的特性およびそれに伴う継続性とどのように関連しているかについても考察を加える。

過疎法のほかにも、特定地域の振興を目的とする立法（以下「地域振興立法」）は、

積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法⁽³⁾（昭和26年法律第66号）以来、数多い。過疎法をこれら他の地域振興立法と比較すると、超党派による議員立法、時限法⁽⁴⁾といった共通点も少なくないが、過疎法独自の特徴も指摘される。以下、他の代表的な地域振興立法である山村振興法、離島振興法と比較しながら、その特徴を挙げてみたい。

第1に、社会的動態を政策対象としている。他の地域振興立法が主として自然地理的な条件不利性に着眼して政策対象を設定しているのに対し、過疎法は人口減少と財政力という動態的社会的条件に着眼して対象地域を指定している。

(3) 積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法において、既に「議員立法」「計画策定の要求」「時限法」という地域振興立法特有の特徴は出揃っている。各々の特徴が備えられた理由は、当時次のように説明されていた。議員立法となったことについては、高木文雄（1956：387-389）が、産業官庁である農林省に欠落していた農業農村政策の総合的視点を補うためだったと解説している。計画策定を要求していることについては、法案起草者は、農村計画策定の気運を促進することを企図していると説明している（松浦1951b）（なお、楠本（1990：401-404）は、農山漁村経済更生運動にその淵源を見ている）。時限法の形式をとったことについては、法案起草者は、計画の期限内の実現を確実にするため（松浦1951a）としている。言うなれば「臨時性・緊急性」を根拠に傾斜的な予算配分への理解を得るためであり、許認可など規制政策にかかわる法令を対象に官僚制度の肥大化に歯止めをかけることが目的だった米国のサンセット法（畠山1998）とは目的が異なる。

ただし、地域振興立法特有の特徴が生じたこれらの理由は、後年の地域振興立法に当てはまるものもあれば、同様の特徴を有していてもその理由が変化しているものもあるだろう。たとえば後年の国土庁による整理（国土庁計画・調整局1975：140-141）においては、地域振興法が時限法の形式をとった理由について、「各時代の中心的な開発課題の達成を直接的な目的として制定されたもの（第1タイプ）については、次期への移行を円滑ならしめることであり、後進地域の開発を目的として制定されたもの（第2タイプ）については、その後進性がやがて解消されるときにはその法律は不要となるという前提から限時的性格として制定されたもの」との認識が示されている。過疎法を含め、地域振興立法の制度形態をめぐる特徴についてはあらためての検証が必要である。

(4) これまでの過疎法の更新・延長に係る法案は、いずれも各党間の合意にもとづく超党派の議員立法として成立している。ただし、後述のように70年過疎法の当初法案は自民党議員団による単独提出であり、その後、各党間の調整により委員長提出法案にまとめられた。80年過疎法の制定に際しても、当初は自民党提出法案、社会党提出法案、公明党・民社党共同提出法案、合わせて3つの法案が相次いで提出され、各党間の調整により委員長提出法案にまとめられた経緯がある。

第2に、市町村単位で地域指定を行い⁽⁵⁾、市町村による計画策定を求めているように、政策対象および実施主体として市町村を重視している⁽⁶⁾。山村振興法における振興山村地域の指定は（昭和大合併以前の）旧市町村単位であり、離島振興法の対象も離島単位で指定される。また、過疎法の制定時点で市町村を計画策定主体としていたのは辺地法（辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律：昭和37年法律第88号）のみ（ただし辺地指定は市町村単位ではない）であり、例えば離島振興法（昭和28年法律第72号）の計画策定主体は都道府県であったし、山村振興法（昭和40年法律第64号）も制定当初は都道府県に計画策定を求めており、市町村が計画策定主体となったのは2005年改正以降のことである。

第3に、地域指定要件が条文に明示されており、要件を満たす地域が自動的に過疎地域に指定されることとなっている点である。一方、山村振興法における振興山村地域は、政令に定める基準を満たせばすなわち指定されるわけではなく、都道府県知事が市町村長と協議したうえで申請し（申請主義）、山村振興対策審議会の意見を聞いたうえで内閣総理大臣が指定する（裁量主義）こととなっている（兵藤1965 a・1965 b）。同様に離島振興法も地域指定に裁量主義をとっており、このために地域指定の政治化が見られたとの指摘がある（鈴木2006 a・2007）。

第4に、条文に過疎地域振興のための地方債（過疎対策事業債・以下「過疎債」と表記）をもって事業財源とすることができるとの記載があるように、財源の確保方法が強く制度化されている。市町村には交付税制度を介した財政措置が行われ（元利償還金の70%（1970（昭和45）年度のみ57%）を基準財政需要額に算入）、基幹的な市町村道（後に公共下水道事業や市町村が管理する基幹的な農林道や漁港関連道路も対象に追加）の都道府県代行整備制度も設けられた。前者は、辺地法という先例はあるものの、過疎法の起草に関与した片山虎之助によれば、これだけ大規模に講じたのは

-
- (5) 合併した市町村に対する救済措置として、2000年過疎法において市町村の廃置分合等があった場合の特例（市町村の一部を過疎地域として指定できる）が設けられ、2021年過疎法にも継承されたが、原則的には市町村単位である。過疎地域研究では伝統的に集落レベルの検討が重視されており、特に集落地理学や農村地理学では集落を対象とした研究が数多く行われてきた（作野1998：423）。こうした経緯から、地理学の分野では過疎を市町村単位で把握することに対して批判がある（梶田2004：376）。
- (6) 平成30年第14回経済財政諮問会議（2018年11月20日）に民間議員4名（伊藤元重・高橋進・中西宏明・新浪剛史）が連名で提出した資料『地方行財政改革と地方創生に向けて』では、過疎対策を圏域単位でも実施できるよう制度改革を求めているが、その後、議論が深められた形跡は確認できない。

過疎法が初めて（政策研究大学院大学2010：26）であり、後者は過疎法において初めて導入されたものである（柴田1975：425）。一方、離島振興法や山村振興法では制定時に事業財源の調達方法について条文化されておらず、制定後に事業財源を安定的に確保するための制度化に腐心した経緯がある⁽⁷⁾。

第5に、過疎対策の主要財源に位置づけられる過疎債の規模には特筆すべきものがあり、直近では年間5千億円を超えている（2022（令和4）年度地方債計画における過疎債の計画額は5,200億円）。筆者による計算では、2000年時点（以降は、一部/みなし過疎の導入により、本来の意味での過疎市町村財政の全体像の把握が困難）の過疎指定市町村への地方交付税の総額は約2.5兆円（うち普通交付税は約2.2兆円）であり、この数字と比較すれば、過疎市町村財政における過疎債の比重の大きさが理解されよう。また、その使途（起債対象）は次第に拡大されており（表1）、当初は交通・通信などインフラ整備が中心だったのが、時を経るにつれて産業振興・高齢者福祉施設、生活環境施設、教育文化・児童福祉施設が対象に追加され、特に2010年以降はソフト事業をはじめとして対象事業の拡充が顕著である。このように財源規模の大きさ、使途の幅広さ・柔軟さも特徴として指摘される。

(7) 振興山村地域をもつ市町村（長）を中心に構成される全国山村振興連盟は、1965年の第1次山村振興法成立直後より「山村事業債」の創設を要望し続けており、1975年改正（第2次山村振興法）における最大の争点となったが、辺地債の拡充により決着が図られた（全国山村振興連盟1977：274-301）。離島振興法においても「離島振興事業債」の創設運動が行われたが、離島の全地域を辺地法の対象とするなどの対応により決着となった（離島振興30年史編纂委員会1989：517-520）。また、1953年の制定直後から離島振興事業予算の別枠計上に向けた運動が始まり、1957年に入ると、法律の改正により離島振興予算の一括計上を条文化する動きが具体化した。最終的には大蔵省による抵抗もあり、閣議了解による事実上の制度化が図られて現在に至っている（離島振興30年史編纂委員会1989：86-94）。なお、その後2012年改正では、離島活性化交付金が条文化されている。

表1 過疎対策事業債起債対象事業の拡大経過

	追加（拡大）された対象事業
1970年：過疎地域対策緊急措置法	▼集落を結ぶ市町村道、農道、林道及び漁港関連道 ▼小中学校の統合に伴う校舎、屋内運動場、寄宿舎、教職員住宅、児童・生徒の通学を容易にするための自動車・渡船施設 ▼診療施設（巡回診療車・患者輸送車など含む） ▼保育所及び児童館 ▼老人福祉施設 ▼消防施設 ▼漁港 ▼公民館その他の集会施設 ▼有線電気通信設備 ▼集落の整備のための用地及び住宅 ▼農業（畜産業を含む）、林業又は漁業の経営の近代化のための施設 ▼観光又はレクリエーションに関する施設 ▼住民の交通の便に供するための自動車及び渡船施設 ▼小中学校の統合に伴って必要となった給食施設 ▼除雪機械 ▼母子健康センター ▼簡易水道施設
1977年：同施行令改正	【追加】 ▼無線電話
1980年：過疎地域振興特別措置法	【追加】 ▼地場産業振興のための施設（技能習得・試験研究・流通促進のための施設） ▼商店街振興のための共同利用施設
1990年：過疎地域活性化特別措置法	【追加】 ▼地場産業・観光・レクリエーションに関する事業を行う三セクへの出資 ▼下水処理施設 ▼林業用作業路 ▼小規模小中学校の校舎修繕（統合を伴わなくても対象となる） 【対象拡大】 ▼高齢者の福祉の増進を図るための施設（生きがづくりのための施設等） ▼電気通信施設（無線だけでなく有線を含む） ▼漁港のみ→漁港及び港湾 ▼産業振興に資する施設と集落又は公共施設を結ぶ市町村道 ▼地場産業振興のための生産・加工・販売施設
2000年：過疎地域自立促進特別措置法	【追加】 ▼地域文化の振興を図るための施設 【対象拡大】 ▼市町村保健センター（従来は母子健康センター）
2010年改正	【追加】 ▼認定こども園 ▼市町村立の幼稚園 ▼図書館 ▼自然エネルギー利用施設・設備 ▼ソフト事業 【対象拡大】 ▼学校関連施設（統合要件の撤廃・統合を伴わなくても対象に）
2014年改正	【追加】 ▼市町村所有の貸工場及び貸事務所 ▼地域鉄道 ▼一般廃棄物処理のための施設 ▼火葬場 ▼障害者福祉施設 ▼市町村管理の都道府県道 ▼市町村立の高校・関連施設 【対象拡大】 ▼学校関連施設に屋外運動場・プールを追加
2017年改正	【追加】 ▼市町村立の中等教育学校・特別支援学校・専修学校・各種学校

出所：『過疎白書（過疎対策の現況）』（各年）・『過疎情報』（各号）を参照しながら筆者作成

第2章 分析枠組み

(1) 過疎法の政策決定過程に関する先行研究

70年過疎法の成立過程については、内藤正中（1991）・梶田真（2004）による先行研究がある。内藤は、島根県による発起から国政レベルを巻き込んだ立法運動に至り、過疎法が成立するまでの過程を詳述している。梶田は内藤の研究を参照しながら、人口減少に伴う地方交付税の減額問題を発端として、それがやがて地方自治体関係者を中心とした過疎概念にもとづく特別地域立法運動に転じたことを論じている。

一方、これら先行研究はもっぱら地方自治体関係者の利益認識に着目しており、それ以外のアクターによる利益認識やそれにもとづく主体的な行動への言及は少ない。しかし、政策決定過程をアクター間の交渉の過程として捉えるならば、視点を一方のアクターに集中すべきではないだろう。

そこで本稿では、対象を地方自治体関係者以外に広げて、各々のアクターが、どのような問題認識・利益認識をもとに行動したのか。交渉の過程で、アクター間の利益がどのように整理され、過疎対策に関わる政策空間を構成するアクターならびにアクター間のネットワークが形成されていったのかという観点から、過疎対策をめぐる政策決定過程をあとづけていきたい。

(2) 政策決定過程の説明における4つのモデル

政策決定の要因に関する説明方法をヘクロ（Hecllo1974：6－9）は次の4つに整理している。最初の3つは政治的要因に着目したもので、重視するアクターの別に、①選挙や党派間競争のプレイヤーである政治アクターを重視し、議会政治や政党政治の影響力を強調する説明、②政府外・議会外のアクター（利益集団）⁽⁸⁾の役割を強調する多元主義にもとづく説明、③政府内部の構造に重点を置き、官僚アクターを中心にした政策ネットワークの影響力を強調するエリートモデルにもとづく説明である。

最後の4つ目は、④政治的な要因よりも社会経済的な環境（変化や違い）の影響を強調するものである。刊行年は相前後するが、経済成長が社会福祉政策の発展を促し

(8) 過疎法の成立ステージは中央政府（特に国会・省庁）であることから、本稿においては、地方自治体（地方政府）は政府外・議会外のアクターとして扱う。

たとするウィレンスキー（Wilensky1975 下平訳1984）の主張は1つの典型だろう。だが、ヘクロが独自に主張したのは、社会経済環境の変化がそのまま政策変化を促すのではなく、社会経済環境の変化（および過去の経験）をどうアクターが学習して認識するかによって、その後の政策変化が規定されるということだった。

ヘクロ（Hecllo1974：8）はまた、これらの4つの説明は相互に排他的ではなく、混在しうるものだとする。言い換えれば、4つの説明は1つの分析対象をどう切り取るかの違いであり、切り取り方によって断面が違うだけであるとも言える。ただ、1つよりも複数の断面を観察した方が分析対象の構造により接近することができることはたしかだろう。すなわち、過疎法の成立過程をより精緻に分析するためには、これら4つの説明方法を比較検討することが有効であると考えられる。

なお、これらの分類にもとづく、過疎法をクライエンテリズムの支配する政治過程による利益誘導・分配型の議員立法として位置づける見解（たとえば谷2003：8，16，26-28）は、①議会政治モデルにもとづく捉え方であり、先に挙げた内藤・梶田による先行研究は、②多元主義的な文脈から過疎法の成立過程を捉えていると理解される⁽⁹⁾。一方で、過疎法の成立過程について、③官僚制アクターを中心に考察した既往研究は見当たらない。また、④社会経済的な環境を過疎対策の導入に結びつける説明は多いが、関連するアクターの認識およびその行動との関係を考慮して政策決定過程を説明する文献は見当たらない。

そこで本稿は、上述の4つの説明方法を考慮しながら、それぞれの説明方法が重視するアクターが過疎法の成立過程においてとった行動やその元となる選好、およびアクター相互の交渉取引について、どのような説明ができるかを検討し、最終的にそれらの説明を総合して、過疎法の成立過程についてのより多面的な解明を目標とする。

（3）アクターの行動を説明する3つの要素

併せて本稿では、アクターの行動の説明に際して、ホール（Hall1997）・木寺元（2012：14-27）の整理を参考に、「利益」「制度」「アイディア」の3つの要素に着目する。

「利益」はアクターの行動を説明する最も基本的な要素であるが、本稿では、「制

(9) 過疎法の成立過程について詳細に論じているわけではないが、過疎問題に関わる政治・社会の動向に言及した西尾勝（1979）も、多元主義的な文脈で政策決定過程を捉えている。

度」がアクターの認識する利益と選好の形成に及ぼす影響を特に考慮する。新制度論が指摘するように、「制度」はアクターの動員できる手段を規定するだけでなく、アクターの「利益」やその認識に作用し、時にはアクターの思想信条を含む「アイディア」にも影響を及ぼすことにより、アクターの選好やそれにもとづく行動を左右する（Hall and Taylor1996）。また、「制度」はアクターの行動やその結果を一方向的に規定する所与の要素ではなく、アクターが自己の利益に即して「制度」を防衛したり発展させたりする場合もある（北山2002：7）。

「アイディア」は、問題の特定や選択肢の生成を通じてアクターの利益認識と選好を形成するとともに、新たな政策（制度）への支持調達段階において、その正当性や正統性の根拠⁽¹⁰⁾としても用いられる（加藤2009：163-164）。さらに、新しく作られた政策（制度）が安定化していくプロセスにおいて、アクターはその基礎となる「アイディア」を参照しながら調整を図っていく（加藤2009：166）。すなわち、政策決定における「アイディア」の内容は、政策の継続・安定化のための動的保守主義（後述）が発揮される局面にも関係する。

（4） 政策の継続性をめぐる2つの理論の整理

本稿では、過疎法の成立過程の解明を通じて過疎対策に備わった制度的な特性およびそれに伴う継続性を明らかにし、加えて実施過程においてそうした継続性が発揮・強化されていった経過を観察しようとしているが、このように政策の継続性を検討するうえで、成立および実施過程におけるどのような要素に着目すべきか、既存の理論から整理してみたい。

（i） 政策フィードバック論

まず参照するのは、政策フィードバック論である。同理論は、既存の政策を独立変数としてその後の政策決定過程に影響を及ぼす因果関係を説明しようとするが、具体的にその後の政策決定過程を左右するどのような因子に影響を及ぼすか

(10) 政策の正当性を示すためには、その適用可能性や有効性など手段や方法において他の政策に対する優位性を主張することが求められる。政策の正統性を示すためには、政策の掲げる理念について人々の価値観に訴求して、その妥当性を主張することが求められる（Schmidt2002：213-214）。なお、支持調達段階において、アクターどうしがすべてのアイディアや信念、目標を共有しなくても、合意は可能である（Schmidt2002：234）。

について、メトラーとソレル（Mettler and SoRelle2018 : 155）は次の4つに整理している。第1に、政策は、社会問題の定義やそのアジェンダとしての政治的位置づけに影響を与える。第2に、政府のガバナンスの形態に影響を及ぼす。政策は、政府のもつ資源やその運用能力、官僚などの選択肢の範囲や学習の程度を規定するのである。第3に、政策は利益・選好および資源への作用を通じて利益団体の形成や成長のいかんを左右し、その影響力を規定する。そして第4に、政策は大衆の政治的関心とその有効性、さらには自らの属性についてのアイデンティティの形成にも影響を及ぼす。

ピアソン（Pierson1994）は、経路依存性の観点から、こうした政策のフィードバックが政策の継続性にどのように作用するかを次のように説明する。第1の要素に絡んで、人々の政策への学習・適応は、既存の政策に対する愛着およびその存続への期待を生み出す。第2の要素に絡んで、政策は政策空間に制度や規範を形成し、それによってアクターの行動を制約する。そして第3の要素に絡んで、政策は利益団体を形成するインセンティブを与え、さらに形成された利益団体は稠密な受益者ネットワークを構築する。こうして既存の政策は自己強化型のフィードバックをもたらし、代わりとなる政策を採用するコストを増加させ、現在の政策からの撤退を抑制させる⁽¹¹⁾。この状態をピアソンは「ロックイン」と称した（Pierson1994 : 42）。

(ii) 政策終了論

政策の終了しづらさを問題意識の1つとしている政策終了論もまた、政策の継続性を裏側から説明する⁽¹²⁾。

デレオン（DeLeon1978）は政策終了の阻害要因として、①心理的な抵抗感

-
- (11) ピアソンは、第4の要素に絡んで、政策が大衆の政府活動に対する認識に及ぼす影響にも言及しているが、継続性というよりはむしろ、政府から大衆への、情報を含む政治的資源の分配のいかんによって、政策の変容（縮小の政治）を実現しようという文脈につなげて論じている。
- (12) 政策終了論は、デレオンによって提起されたものの、ホグウッドとピーターズ（Hogwood and Peters1982）らが、そもそも政策が完全に終了することはまれであって、ほとんどの場合政策の終了は政策の継承につながるものであるから、政策終了は有用な概念でないとして批判した影響もあり、その後、研究上の発展はあまり見られなかった。一方、グリーンウッド（Greenwood1997）はこうした経緯を批判し、政策の定義を精緻化することにより政策の終了は政策の継承とは区別して議論しようとし、さらに、政策の終了を推進あるいは阻害する要因について新たな知見を提供しようとして、その有用性を主張している。

(psychological reluctance : 政策立案・実施への関与を通じて、政策を終了させるという行為そのものに心理的な抵抗が生じやすい)、②制度の永続性 (institutional permanence : 政策に係る制度や組織は継続性を有するように設計されるものである)、③動的保守主義 (dynamic conservatism : 政策の継続のために目的や目標を変更することを厭わない動的保守性が発揮される)、④反政策終了連合 (anti-termination coalitions : 政策終了の防止を目標とする連合体が形成される)、⑤法的な妨害物・バリア (legal obstacles : 政策が法制度による以上、その改廃にはデュー・プロセスの原則にもとづく適正な手続きが要求される)、⑥スタートアップコストの高さ (high start-up costs : 政策終了を発議するにあたって、有効な代替案を含めた説得的な根拠を用意する必要がある) の6点を挙げる。

以上の6点はいささか羅列的だが、(1)利益、(2)制度、(3)アイディア、(4)アクター間の関係/政策ネットワークの4つの側面から、以下のように整理される。

- (1) 利益 : 政策のアウトプットから直接的に受益を得るアクターだけでなく、政策の立案・決定・実施段階において制度やアイディアの形成・発展に関与するアクターも、政策の継続を選好するインセンティブを持ちうる。
- (2) 制度 : 制度そのものが一定程度の継続性を有するが、制度設計およびその実施体制の構築段階においても、継続性を支える要素が埋め込まれる。
- (3) アイディア : 政策は、問題の理解の仕方やアジェンダの設定に影響を与える。政策目標が達成されたり、政策のねらいと実際の状況が乖離するなど政策の継続性に支障を及ぼすような環境変化が生じたりした場合でも、新たな政策課題や目標を探索したり、新たな環境に適応して政策を修正したりするなど、動的保守性の発揮を通じて政策の継続が図られる⁽¹³⁾。
- (4) アクター間の関係/政策ネットワーク : 政策の継続を選好する反政策終了連合が形成される。同連合には、政策からの直接的な受益者を中心としつつ、アイディアを掌るアクターが関わることも多い。(1)で指摘したように、これ

(13) ヘクロ (Hecló1974) やホール (Hall1993) あるいはサバティエ (Sabatier1988) に代表される政策学習に関わる理論は、結果としての政策の大きな変容を説明しようとしているが、動的保守主義に即せば、政策の継続性の説明にも用いる。ただしその場合、動的保守主義がどの程度の政策修正を許容するのか (たとえばサバティエの言うところの“Secondary Aspect”を操作するにとどまるものか、政府プログラムの基本的属性のある程度の変化まで動的保守主義の範疇に含めるのか) という、政策終了研究の隘路である政策終了の概念定義に関わる問題 (岡本1996) に直面する。

らのアクターも政策の継続を選好するインセンティブを持ちうることで、(3)に関連して、政策の継続を図るうえでアイデアを掌るアクターの協力が重視されることが背景にある。

(iii) 両理論の総合：継続性のメカニズム

政策フィードバック論と政策終了論は多くの部分で視点を共有しているが、政策フィードバック論が既存の政策を独立変数として従属変数を明らかにしてその因果関係を説明しようとする理論であり、その結果として継続性が導き出されるのに対して、政策終了論は、政策終了を阻止するための——すなわち継続を実現するためのアクターによる能動的な行動（たとえば③動的保守主義、④反政策終了連合）をより強調している点に特徴がある。

そこで両理論による知見を総合するうえでカギとなるのは、既存の政策から生じた継続性が、政策終了を阻止するための能動的な行動に及ぼしている影響——言い換えれば、既存の政策から生じたどのような継続性の要素が、反政策終了連合を強化し、動的保守主義をより可能にしているのか、である。

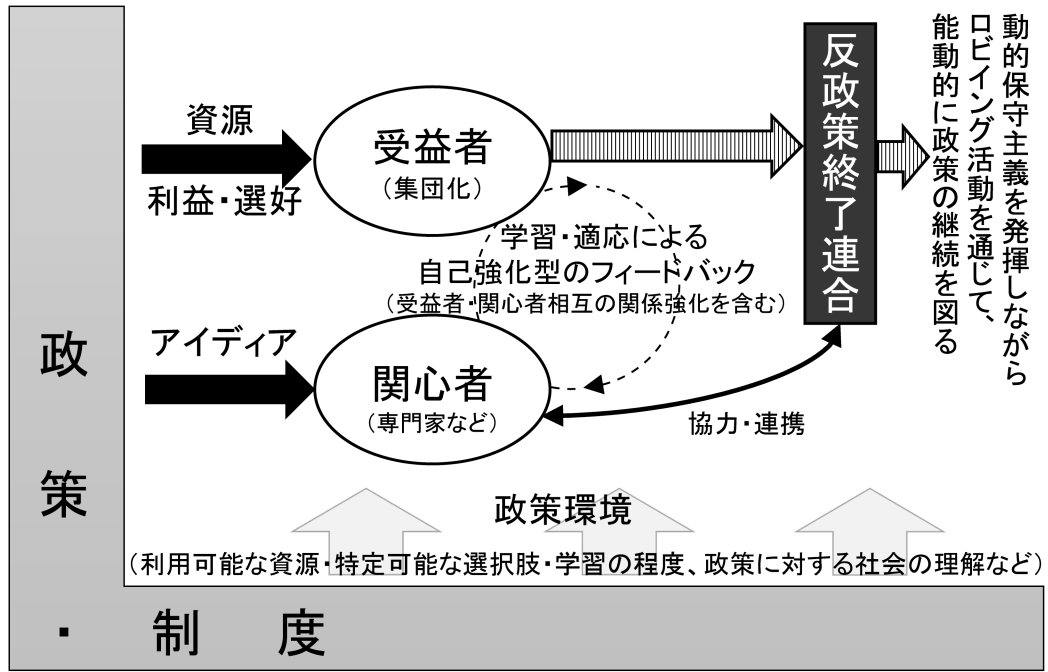
以上の点をふまえて、仮説として図1のような整理を行ってみたい。

前提として、既存の政策が及ぼす効果は、各アクターが利用可能な資源・特定可能な選択肢・学習の程度に影響するほか、国民の政策に対する理解や、時には社会的規範を変化させるなどにより、その後の政策の継続に対する支持調達の難易度にも影響を与える。

そのうえで、政策は、利益・選好および資源への作用を通じて受益者アクターの形成およびその集団化をもたらすとともに、その立案・決定・実施段階における制度やアイデアの形成・発展過程を通じて、直接的な受益者以外の、政策分野に関連する専門家を含む関心者アクターも形成する。受益者アクターは関心者アクターと連携しながら学習・適応活動を行い、その過程で、受益者と関心者相互が利益やアイデアを共有しながら政策の継続性を強める、自己強化型のフィードバックが作動する。

こうした自己強化型のフィードバック過程は、政策の継続を目的とする反政策終了連合の能力と影響力を強化する。政策専門家との連携は、単に協調連携するアクターが増加することによる影響力の強化だけでなく、政策環境の変化に対応して問題の理解の仕方やアジェンダを修正するなどの動的保守主義をより発揮し

図1 政策の継続性強化のメカニズム（模式図）



出所：筆者作成

やすくなるという効果をもたらすのである。

(5) 本稿の構成

以上の理解にもとづいてつづく第3章では、過疎が問題として浮上した背景として、前提となる当時の過疎問題に対する一般的な認識の動向（④社会経済環境変化の認識）を把握したうえで、70年過疎法の成立過程について、「①議会政治」「②多元主義」「③官僚中心（エリート）」の各モデルに即して順に分析を行う。各モデルにおける分析の手順は、最初に各アクターの「制度」上の位置づけを整理したうえで、それによって規定された各アクターの「（認識する）利益」、「アイデア」の形成とそれにもとづく各アクターの行動およびアクター間の交渉、ならびにその帰結を説明する。そして、各モデルにもとづく分析を総合して、70年過疎法の成立過程について得られた知見を整理し、ならびにその結果として過疎法および過疎対策にどのような制度的特性およびそれに伴う継続性がもたらされたのかを検討する。

以上の検討をふまえて第4章では、70年過疎法の成立後、現在に至るまでの過疎対

策の実施過程を概観しながら、過疎法および過疎対策に備わった制度的特性が、実際にどのように政策の継続性に影響を及ぼしていったのかを観察する。そして最後に、インプリケーションとして今後の過疎対策の継続可能性を検討したい。

第3章 過疎対策の成立過程

1. 【分析1】過疎はどのように認識されたのか

(1) 過疎問題の浮上

1960年代に入り、高度経済成長に伴って農山漁村から都市への顕著な人口流出が発生したが、当初からこれが問題視されていたわけではない。むしろ当時の専門家や省庁関係者は、人口流出を肯定的に捉えていた。当時の基本法農政は、生産性の向上による都市との所得格差の縮小を目標に掲げており、零細農家の離農促進を進めていた。相次ぐ挙家離村は、資本主義の発展に伴う歴史的必然と捉えられており（並木1960：174-175）、兼業農家として農村に人口を残すのではなく、挙家離村の方向に誘導することのほうが求められていた（小倉1965：153）⁽¹⁴⁾。同じく、当時から国土政策の中心的人物であった下河辺淳も、再開発のための積極的な村落解体と既存住民の流出促進を主張していた（農政調査委員会1966：164-170）。このように、当時の政策担当者および専門家の認識では、地域間格差は一人当たりの所得格差として捉えられ、低所得地域から高所得地域への人口移動は、格差是正につながる人口の適正な地域的再配分だと認識されていたのである⁽¹⁵⁾。

一方、1963年9月に発表された地域経済問題調査会の答申『地域経済問題と対策』は、こうした一面的な格差問題の捉え方を否定し、一人当たり所得の格差を縮小すればよいというのではなく、住民の生活環境全般も含めて社会開発的視点を重視しながら解決を図るべきものであるとした。そして、同答申をふまえて設置されたのが、「過疎」問題を公式に初めて取り上げたことで知られる経済審議会地域部会である

(14) 一部に廃村の出現をめぐる感傷的な報道（横田1962）もあったが、その報道へのリアクションとして同じ雑誌に農政の専門家が投稿したレポート（石川1964）は、「挙家離農＝流動化」と前向きに捉えて計画的な離農・離村を推進するよう主張している。

(15) さらに経済人やエコノミストの中には、「人間らしい生活ができない農村地域に若い人材を拘束する理由はなにもない」（佐貫1966）、「過疎地域への生活環境整備は、経済性、社会性から見て無駄である」（桜内1968）などとして、積極的な撤退を提唱する者もあった。

(経済企画庁1975: 51-52)⁽¹⁶⁾。同部会は、1966年3月に公表した中間報告『日本経済の地域的変貌』において、「是正の対象となる地域格差を国民生活の諸水準の地域差という点におけば、地域格差是正策の重点は、国民的生活におけるナショナル・スタンダードの確保の方策に求められねばならない」と述べ、さらに、激しい人口移動は、人口集中地域による「過密」問題だけでなく、人口流出地域において地域社会の基礎的条件の維持が困難となる状況を生じつつあると指摘し、これを「過疎」と呼んで新たな政策課題として提起した。

公文書で人口減少が「過疎」という言葉で新たな問題として提起されたことの影響は大きく、省庁や都道府県は相次いでその調査と対策の検討に乗り出した⁽¹⁷⁾。ジャーナリストも人口減少による地域の窮状を積極的に取材した。全国紙による報道⁽¹⁸⁾のほか、中国地方のブロック紙である中国新聞社による約1年半にわたる連載は、人口減少に苦しむ中国地方の農山村の実態を克明に伝えた(中国新聞社1967・1968)。ジャーナリストによる新書の出版もあった(今井1968)。こうして、地域格差をめぐる議論から派生して、都市の「過密」と対比される形で農山漁村における「過疎」が取り上げられ、地域社会の持続可能性に関わる問題として提起されたことにより、政府内のみならず広く社会的な関心を集め、その結果、それまで資本主義的發展に伴う「歴史的必然」と捉えられていた農山漁村からの人口流出は、急速に政策課題化していったのである。

(2) 過疎問題と対応方針をめぐる認識

その後、政策担当者や専門家によって、過疎概念の精緻化と対策の検討が進められ

-
- (16) 公式には、1964年11月の経済審議会の「中期経済計画」答申決定時に、同計画作成の過程で十分に検討されなかった大都市問題・地域格差問題をあらためて慎重に検討する場として設置が決定された。政府は、部会への直接的な諮問は行わなかったものの、「中期経済計画」の閣議決定における留意事項として、「過密都市の弊害、山村離島を含む地域格差の是正、産炭地の振興等地域的諸課題の適正な解決をはかるとともに、さらに長期的な観点から総合的地域政策の確立に努めること」として、地域部会の設置に事実上の裏付けと諮問事項を与えた(労働省職業安定局企画課1965)。この経緯を見てもわかるように、部会発足当初から「過疎」が議題とされていたわけではなく、中間報告において新たな政策課題として加えられたものである。
- (17) 過疎地域振興対策推進本部(1969)に、各省庁・各県等による調査が一覧的に整理されている。
- (18) 「(1)人口流出にあえぐ村 島根県匹見町 ここに政治を(ふるさと短信)」『朝日新聞』1966年10月3日、東京朝刊、5面

た。

当時、過疎問題の第一人者であった渡辺兵力⁽¹⁹⁾（農業総合研究所）は、問題の捉え方を次の2つに整理した（渡辺1968）。1つは、過度な人口減少そのもの（若年層を中心にした人口流出の結果、人口の自然減に至った状態）を問題と捉える見方であり、渡辺はこれを「人口論的過疎」と名づけた。もう1つは、人口減少の結果としての地域の社会・経済的機能の停滞ないし低下を問題と捉える見方であり、渡辺はこれを「地域論的過疎」と名づけた。渡辺の功績の1つは、前述のように「人口論的過疎」だけでは政策課題として認識され難かったところに、「人口論的過疎」と区別して「地域論的過疎」という概念を提起することにより、過疎問題を地域社会の持続可能性にかかわる問題としても提示したところにある⁽²⁰⁾。

さらに渡辺（1968）は、過疎問題への対応をめぐるもう1つの対立軸を紹介する。1つは、地域社会に動揺をもたらしている人口減少の阻止を問題解決の目標とする「静態的・現状維持的問題意識」であり、もう1つは、人口減少を前提としながら、地域の現状を改変することにより人口減少への適応を図る「動態的・現状改変的問題意識」である。

専門家の大半は「動態的・現状改変的問題意識」に立っており、なかでも目立ったのは、新たに整備した拠点を中心にした集落の移転・統合などによる地域再編を提案する見解だった（伊藤1967・安達1967）。こうした拠点主義的発想は当時の国土計画の思想に沿っていたこともあり（下河辺1994：117）、1969年に策定された新全国総合開発計画には「人口激減山村における生活条件の保全策」として、集落の移転統合や拠点整備が打ち出されるに至った。後述のように、自治官僚も、集落再編・拠点づくりを含む地域再編を対策の基本として位置づけていた。

このように専門家や省庁関係者の中では「動態的・現状改変的問題意識」が主流を占めていたが、一方、渡辺（1968）によれば、当時、社会一般的に主流を占めていたのは「静態的・現状維持的問題意識」だった。地方自治体は、一部を除いて集落再編

(19) 内藤（1991：5）・梶田（2004：377）は、『日本農業新聞』1967（昭和42）年12月1日付を参照して「『過疎』の命名者とされる」渡辺兵力の言葉を引用しているが、同日付の『日本農業新聞』（縮刷版で確認）に該当記事は見当たらなかった。出所の再確認が必要である。

(20) 渡辺自身も、農山村地域からの人口・労力の流出自体は、非農林業部門産業の成長のために、また地域間所得格差是正のために、原則としては合理的な過程であると評価している。しかし、均衡化の限度を超えた人口流出により、「人口論的過疎」「地域論的過疎」と言える状況が生じていることを問題として主張したのである（渡辺1968）。

を含む地域再編策には積極的でなかった。たとえば同時期にまとめられた高知県・奈良県の総合計画（高知県1968・奈良県1968）は「過疎」について項目を立てて取り上げているが、対応方針は、過疎地域への積極投資による生活・産業面の基盤強化であり、地域再編には踏み込んでいない。全国町村会（1968）は、地域再編策に対して、「単純な過疎部落切り捨て論は住民不在の議論である」として、「行政の効率主義、合理主義を重視しすぎない」よう慎重な対応を求めている。また、過疎問題取材したジャーナリストも、地域再編策に対して批判的であった（今井1968：193-194・碓井1968：29-31）。さらに国政アクターの中でも特に野党関係者は（和田1968・無署名1968・飯塚1969）、従来の効率一辺倒の経済政策、拠点開発主義の国土政策、あるいは政府の無策が地域間格差を生み、過疎問題を作り出したとの認識に立っており、取り残された地域に対する分配の強化を図ることが先決であると主張する者が多かった⁽²¹⁾。

以上のように、過疎問題と対策をめぐる議論は、大きく2つの異なる見解に分かれていた。一方は、過疎問題を拠点主義・効率主義に拠る国土政策・経済政策が生んだ格差問題として捉え、対策として、従来の拠点主義・効率主義を根本的に改めて、開発や成長から取り残された過疎地域への分配の強化を図るよう主張した。もう一方は、過疎問題を国土政策・経済政策の副作用としては捉えるものの、従来の拠点主義・効率主義を根本的に改めるのではなく、過疎地域に合わせて多少のアレンジをして適用することで解決は図られると認識していた。こうした認識の違いが過疎法の政策決定過程においてどのように影響していくのか、次節以降で観察していきたい。

2. 【分析2】議会政治（党派性）モデルによる説明

（1）制度にもとづくアクター相互の関係

本節では、議会政治における党派間競争のプレイヤーである国政政党、自民党・社会党等を主要アクターとして説明を行う。

当時、政権与党である自民党は衆参両院で単独過半数の議席を保持しており、法案を単独で可決できる環境にあった。実際に、大学の運営に関する臨時措置法（1969

(21) ただし後述のように、社会党は過疎対策の立案に際して積極的な集落再編を主張することになる。

年：昭和44年法律第70号）は、会期切れを目前にして参議院で強行採決している⁽²²⁾。一方、社会党は、江田三郎による構造改革路線をめぐる党内対立とそれによる混乱が影響して長期低落傾向にあった⁽²³⁾。

この時期の野党の影響力について、次のような議論がある。まず、国会審議における野党の影響力について、伊藤光利（1987：142－143）は、この時期の国会は、それまでのイデオロギー的対決から、経済的果実の分け前をめぐる政治的妥協の場へと変わり、与野党の馴れあいによる国会運営が目立つようになったとする。福元健太郎（2000：139）は、1960年代後半は、一党優位性を前提とした国対政治とも称される国会運営の制度が確立し、法案審議に係る制度を梃子にした野党の抵抗力（粘性性/*viscosity*；Mochizuki1982：47－85）が定着していった時期であると指摘する。

つづいて与野党間の関係を含めた政策過程全般からみた政治構造的な把握として、村松岐夫（1981：289－292）は、戦後の政治過程が、政府・自民党の独占的な支配下にある中心的な政策過程と、それをとりまく、既存の反保守の政治勢力が異なる価値体系をもって対決しその変革を迫る外縁的なイデオロギー的過程とに分断されており、野党勢力が一定の影響力を発揮できたのは後者の過程に属する防衛問題や憲法改正問題などであり、経済計画や地域政策においては、野党勢力は副次的な存在でしかなかったとする（村松1981：298）。だが、これに対して真淵勝（1981）は、経済・福祉分野においても、野党は「平等主義イデオロギー（榊原・野口1977）」の推進者として活動したことにより、政府自民党に対して一定の影響力を発揮してきたと指摘し、再分配をめぐる政治において、与野党がともに影響力をもち合う第3の政治過程が存在すると主張する。

このように野党による一定の影響力が認められるとされている議会政治において、過疎対策に関して与野党間でどのような合意が形成されたのか。本節では以上の議論をふまえながら、70年過疎法の成立過程における与野党の行動を観察していきたい。

(22) 当時の参議院議長は、後任である河野謙三が強行採決を認めようとしなかったのとは対照的に、参議院自民党で権勢を振るい、強行採決も辞さない重宗雄三だった（竹中2010：107－123）。

(23) 1967年総選挙（黒い霧解散）では事前の期待に反して議席を増やせずに敗北宣言。1969年の総選挙では従来票田としてきた都市部でも大敗を喫すなど議席を大幅に減らした。

(2) 政策決定過程：アイデアを中心に

政党の中で最初に過疎問題に関する特別委員会を設けたのは社会党である（1968年11月21日・過疎地域問題調査会1981：4）。同党は既に『農山漁村の生活改造計画について：過疎対策』（1968年5月・日本社会党政策審議会1968）と題した文書をまとめており、その中には、農山漁村全般を対象に集落の再編成、生産・生活の集団化およびそれに伴う施設整備などを進める「農村生活改造法案要綱」も盛り込まれていた。社会党の姿勢は、自民党政権による都市への集中投資・農村軽視が都市と農村の地域格差を招いたとして、過疎問題を人口減少問題に限定せず、生産面・生活面全般に関わる農山漁村一般の問題として捉え、産業人口の分散、再配置と農山漁村の生産・生活に係る資本や体制の再編強化により地域格差を解消させることに主眼を置き、「改造」と題しているように、集落再編成など地域再編を対策の枢要として主張していた。

社会党につづいて民社党（1968年11月）・公明党（同年12月23日）がそれぞれ特別委員会を設置した後、自民党が過疎対策特別委員会の設置を決定したのは1969年2月25日のことである（過疎地域問題調査会1981：4）。当時の自民党機関誌は、渡辺兵力（1968）の整理を引用しながら地域論的過疎（人口減少による地域社会の持続困難化・生産活動の低下）が目下の過疎問題であると説く（黒田⁽²⁴⁾1969）。同年3月27日、過疎対策特別委員会は立法に関する小委員会（委員長・山中貞則）を設置して法案を起草することとした。2ヶ月後の5月27日、同小委員会は「過疎地域対策特別措置法案大綱」を決定。自民党の政策審議会、総務会の承認を得て、同年6月13日、第61回（通常）国会に、山中貞則を筆頭に自民党議員17名による「過疎地域対策特別措置法案」を提出した。同法案は実際に成立した過疎法とほぼ同一の内容であり、社会党による「農村生活改造法案要綱」と比較すると、道路・交通や生活環境施設の整備による既存集落の底上げと集落再編成を並行して推進するという、人口流出の抑制と人口減少に対応した地域再編を両睨みするものだった。山中が提案理由の説明で強調したのは「総合性」だった⁽²⁵⁾。

自民党による法案提出の動きを受けて、社会党は6月6日に『過疎の現状とわが党

(24) 著者・黒田初幸の役職は記載されていないが、国勢協会（1968：26）に、自由民主党政務調査会専門調査員と記録されている。

(25) 「動態的な過疎地域を総合的にとらえ、より一そうの成果を期するためには、過疎地域における生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策の樹立と推進が急がなければなりません」（第61回国会 衆議院 地方行政委員会 第44号 1969年6月26日：下線部筆者）。

の対策』と題した文書を発表している（日本社会党政策審議会・過疎対策特別委員会・地方政治局1969）。文書は、自民党による法案大綱を「専ら人口減少から生ずる諸現象への対症的な政策に止まっている」と批判し、「農村生活改造法案」の新要綱を示している。新要綱を旧要綱と比較すると、旧要綱が掲げた集落再編成をはじめとした地域再編策に加えて、「緊急対策」として道路・交通の整備や、教育・住居・医療・老人母子対策など生活対策が加えられたことが特徴的である。すなわち、社会党は、集落再編成をはじめとした地域の再編（改造）が根本的な対策であるとの認識は維持しつつも⁽²⁶⁾、自民党案にあった「対症的な政策」を「緊急対策」と位置づけて吸収しようとしたと言えよう。

地方行政委員会における質疑が始まると、社会党をはじめとする野党からは、「他の地域振興立法との関係を整理する必要がある」「応急ではなく恒久的な立法措置にすべきである（時限立法であることに対する批判）」「過疎問題の原因と対策は政府の責任として受け止め、議員立法ではなく閣法で対応すべきである」「交付税措置で過疎対策を行うのは、自治省（地方財源）への押し付けではないか」などの批判が示された。ただし、野党も過疎対策の必要性については認識しており、なんらかの法整備が必要だという点では与野党の認識は一致していた⁽²⁷⁾。むしろ野党勢力は、当時人口減少率が西日本に比べて低く、与党案では対象から外れる市町村が多かった東北地方への対応のために、地域指定基準を緩和して政策対象を拡大するよう求めていた。

結局、山中ら自民党議員の単独提案による「過疎地域対策特別措置法案」は、前述した大学の運営に関する臨時措置法の強行採決に伴う混乱の煽りを受けて審議未了による廃案となり、続く第62回（臨時）国会でも廃案となった（同国会は衆議院解散により4日間で閉会）。しかし、総選挙後に召集された第63回（特別）国会では与野党間の調整と合意が図られ、旧法案をもとに野党の要求をふまえて修正したうえで、「過疎地域対策緊急措置法案」を衆議院地方行政委員会の委員長（委員会）名で提出（1970年4月7日）することとなった。修正内容は、「『特別措置』を『緊急措置』

(26) ただし、自治労本部（1969：3）は、集落再編は自治体合理化の強行につながり、過疎現象を一層促進し、住民サービスを低下させるものであるとして反対していた。

(27) 社会党過疎対策特別委員会委員の神門至馬夫（神門1969）は、自民党案に対する態度のあり方をめぐって党内で議論した結果、社会党としての修正条件を出し、自民党が修正要求に応じた場合は、委員長提案による議員立法に改めさせたいうえで過疎法案の成立を図るとの方針に決定したことを紹介している。そして、過疎法案を「どうしても次の通常国会（第63回国会を想定：筆者注）では成立させなければならないと思っている」との自身の認識を表明している。

と改め、この法律の目的および内容が当面の緊急対策であること」を明らかにしたこと、「過疎対策における国の責任を明定した」こと、「将来、新たな国庫補助制度を創設することのできる根拠条文を置いた」こと、「過疎債の対象施設として（中略）老人福祉施設を加えたこと」の4点であり（片山1970）、社会党の（新）要綱案を一部反映する修正であった。そして同法案は、衆議院（4月9日）・参議院（4月17日）とも全会一致で可決成立した。

（3） 議会政治モデルによる説明：過疎対策をめぐる与野党間の合意と利益認識

以上の政党や国会における政策決定過程の整理をもとに、議会政治モデルに依拠して過疎法の成立過程を考察したい。

まず、与野党間には過疎問題の具体的な認識や提案する対応策について対立点もあったが、過疎法の必要性については合意されており、野党の要求を反映して法案の内容を若干修正したうえで、委員長提出法案として全会一致による可決をみた。野党は過疎をそれまでの国土政策・経済政策が生み出した地域間格差による問題と捉えており、政府が過疎対策を通じてその是正を図る責任を認めるならば、言い換えれば、過疎対策が野党の掲げる「平等主義イデオロギー」を一定程度受け入れたことによる政策であるということが確認されれば、実施手段については与党案を「当面の緊急対策」と位置づけることで、合意できたのである。こうして過疎法は与野党間では再分配をめぐる政治として位置づけられ、野党が法案の成立に一定の影響力を行使したと自ら認識できたことによって、合意に至った。野党が主たる影響力を発揮したとまではいえず、あくまで副次的な影響力にとどまったが、この過程を通じて①与野党間で過疎対策が地域間格差を是正するための政策であるとの認識が共有されたこと、さらに②70年過疎法成立過程を通じて各党間の合意にもとづく委員長提出法案⁽²⁸⁾および全会一致可決の前例が作られたことは、その後の過疎対策の継続性に寄与することとなる。

つづいて、過疎法の制度形態における特徴に関して、まず時限立法となった理由については、（本稿の冒頭で紹介したように）議員として法案の起草に中心的に関わった山中貞則による「異常な人口流出は短期的な問題である」との認識が反映されたも

(28) ただし、委員長提案の規範が確立されたといえるのは、90年過疎法以降のことである（前脚注(4)参照）。

のと理解できる。

では、議員立法形式が選択された理由についてはどうだろうか。議員立法が分配政策に用いられやすい（三沢1967：27-28）との認識は当時からあり、議会研究者や専門家の間では「（地域振興立法では）選挙民からの要望も強いうえに、与野党の意見がまとまりやすいこともあって、議員立法が多くみられる」（田島1984：144）、
「（地域格差の是正を図るための法律の多くが）議員立法であるのは、地元への利益誘導を図る色彩の強いものだから」（村上2001：85）といった見解が定着している。こうした見解にしたがえば、過疎法について、議員には対象地域への分配を図る利益があったので、議員としての成果を強調しやすい議員立法という形式を選択した、との理解が可能である。

とはいえ、過疎対策を分配政策として積極的に講じていく利益を各党はどこまで認識していたのだろうか。

カルダー（Calder1988 カルダー訳1989：248）は、過疎法を自民党の農村支持基盤へのテコ入れの一環として捉えている⁽²⁹⁾が、当初は野党議員が過疎対策により積極的だったことを考慮する必要がある。過疎対策の検討着手は野党が先んじていたし、自民党案よりも政策対象を拡大するよう主張していた。加えていえば、過疎問題が公式に認知されたのは1966年のことであり、後述のように省庁は同年中には過疎問題の調査と対策の立案に着手、地方自治体も1967年には検討を始めていたが、各党が過疎問題の検討に着手したのは、それより遅れて1968年末以降のことだった。また、第61回国会において政府・自民党は、過疎法案など生活関連法案が流れることを承知で、大学法案の成立を優先させた（福元2000：89）。

さらに、過疎法に関する審議が行われ、最終的に提案主体となった地方行政委員会は、政治的利益（「票とカネ」）が小さいと議員から認識され、議員からの人気は低調だった（岩井1984）ことも考慮に入れる必要がある。70年当時の（衆院）地方行政委員会の委員構成を見ると、当選回数のない議員、あるいは当時成田財特法（新東京国際空港周辺整備のための国の財政上の特別措置に関する法律：昭和45年法律第7号）の審議が行われていたことから、野党からは成田闘争に関係する議員が名を連ねていた。また、地方自治体の首長経験者が比較的多いのも特徴であり、過疎法の委員

(29) なお、カルダー（Calder1988 カルダー訳1989：129）は、1960年代末は自民党政権が安定的だったことから分配政策は縮小期にあったとも指摘している。

会質疑で野党側から質問に立ったのは、主にこの属性の委員⁽³⁰⁾だった。

以上のように状況証拠の積み重ねではあるが、各党が過疎対策の導入を分配政策として積極的に推進していく政治的利益を強く認識していたとは言い切れない。また、地域指定や実施主体について市町村を重視していること、交付税制度を介した財政措置を政策手段の主軸に据えたことに関する説明も、議会政治モデルでは困難である。このように議会政治モデルによる説明とその限界を確認したうえで、次節では多元主義モデルにもとづく説明を検討したい。

3. 【分析3】多元主義モデルによる説明

(1) 制度にもとづくアクター相互の関係

本節では、中央—地方間、特に地方側の行動に主眼を置いて70年過疎法の成立過程を整理し、考察する⁽³¹⁾。中心的なアクターである地方自治体（都道府県・市町村）と、省庁（自治省）あるいは政党（自民党）との相互のやり取りが分析の主軸となる。

村松（1988）は自治体に対する国の統制を強調する旧来のモデルを「垂直的行政統制モデル」として批判し、「（地方自治体がその自律的な）意思を実現するために中央に働きかける側面に注目」（村松1988：88）して「中央地方関係の全体を、政治に媒介された相互依存関係とみようとする」新しいモデル（相互依存モデル）を提唱する（村松1988：47）。このモデルが想定するのは「下からの湧きあがる圧力活動と競争」（村松1988：72）を通じて政策が生み出されていく姿であり、言い換えれば、①水平的競争を通じた地方自治体間の政策波及と②垂直的な地方から中央への圧力活動⁽³²⁾が、政策決定過程の構成要素となる。

過疎法の成立過程を扱った既往研究（内藤1991・梶田2004）は、いずれも実質的にこのモデルに依拠して、地方自治体の行動とその影響を中心に検証している。以下、

(30) 具体的には、山本弥之助（元盛岡市長）、細谷治嘉（元大牟田市長）の各委員。

(31) サミュエルズは、「中央地方間の政治が多元主義かコーポラティズム的かどうかは議論の余地がある」（Samuels1983：242）が、「政策ゲームのアクターである地方自治体が、目的を達成するためにこれらのグループに自由に参加したり再参加したりする限り、そのプロセスは多元主義的なものと見なすのが適切である」（Samuels1983：255）とする。本稿でもこの解釈に従う。なお、地方自治体（地方政府）を政府外・議会外のアクターとして扱うことについては、**前脚注（8）**を参照。

(32) 地方から中央への圧力活動の前提として、地方自治体間の圧力連合が想定されている（村松1988：71）。

両研究の知見を参考に、追加資料により新たに確認された知見を補いながら、政策決定過程を整理していく。

(2) 地方自治体による利益認識

梶田（2004：377－379）によれば、地方自治体が人口減少問題を認識した契機は、国勢調査人口の減少に伴う地方交付税の減額問題に直面したことにあるという。国勢調査人口の減少がそのまま基準財政需要額の算定に適用されれば、普通交付税の減少に直結する。高度経済成長に伴う大規模な人口移動を反映した1965年国勢調査の結果が発表されると、人口急減に見舞われた市町村は、人口減少による交付税減少を問題として強く認識することとなる。当時の県担当者も同様の問題認識を示している（泉1966：38－39）。

1966（昭和41）年度に人口急減補正が導入されたことにより、人口減少が交付税減少に直結することは避けられたものの、地方自治体側は人口減少に対して新たな施策を講じるためのさらなる対応を求め、人口減少市町村を数多く抱える島根県を中心とした地方自治体間の圧力連合による特別地域立法運動に発展していく（梶田2004：380）。梶田（2004：384）は、「地方交付税の問題が特別地域立法運動から切り離されると、対象地域に人口激減を掲げる必然性はなくな」り、代わりに採用されたのが過疎概念だったとする。

(3) 島根県主導によるアイディアの形成と立法運動の展開

人口減少（過疎概念）を根拠に立法措置と財源確保を要求するためには、人口減少問題（過疎問題）を特定（定義）し、さらに有効と考えられる具体的な政策手段（アイディア）を示す必要がある。これら2点について、島根県は主導的な役割を果たした。

まず、問題の特定を中心とした作業について、島根県議会は1967年7月に人口過疎地域対策特別委員会を新設、11月下旬に鹿児島・宮崎・高知の各県を、12月上旬には県内赤来町・大和村（いずれも当時）を視察する⁽³³⁾など精力的に調査を進め、12月議会でその中間報告を行った。併せて12月議会では、政府に対して過疎地域に対する

(33) 調査先・調査日程は『人口過疎地域対策特別委員会会議録』の各視察報告（島根県公文書センター所蔵）にて確認した。

財政支援の拡充や基本法の制定などを求める要望決議を行っている（島根県議会事務局1971：1042－1047）。

県も同年8月に企画部開発課に過疎地域対策係を設置して、過疎対策推進のための組織を整備（島根県議会事務局1971：18）するとともに、島根大学山陰文化研究所に過疎問題に関する調査を委託した⁽³⁴⁾。委託調査の結果は同年12月に『人口急減地帯山村集落調査報告』としてまとめられており、農林業・教育・公共施設の整備状況から住民意識に至るまで、網羅的に調査されている⁽³⁵⁾。

島根大学山陰文化研究所で県委託調査の主軸を担ったのが、同大文理学部助教授（当時）の内藤正中だった。経済史を専攻してきた内藤だが、同調査への関与を契機に過疎問題研究に取り組み、翌年から次々と著作を発表していく（内藤1968 a・内藤1968 b）。後には、過疎地域対策特別措置法案の質疑に際し、学識経験者として唯一の参考人として招致されている（第61回国会 衆議院 地方行政委員会 第53号 1969年7月23日）。また、内藤らの動きと並行して、島根大学農学部教授の安達生恒は、1967年6月には県内の弥栄村（当時）における過疎の実態をいち早く調査して報告しているほか（安達1967）、国レベルでの問題の特定作業（渡辺1968）⁽³⁶⁾にも関与。さらに、数多くの論説（たとえば安達1968）を通じて当時から過疎問題研究者として頭角を現していた⁽³⁷⁾。

こうして島根県では、都道府県レベルでは全国に先駆けて過疎問題の特定に向けた

(34) 「県でも独自調査 過疎対策 企画部長が答弁」『島根新聞』1967年7月1日、朝刊、1面。なお、これら県企画部による動きとは別に、県農林部も9月に弥栄村（当時）を調査し、10月に報告書『人口急減地帯山村集落調査報告：人口急減による集落の変貌』をまとめている。

(35) 内藤正中が担当した結論部分では、過疎問題は該当地域が既存政策の網からこぼれ落ちた結果であるとして、「抜本的な総合的な過疎地域開発のための基本法制の制定施行」が主張されている。人口過疎地域対策特別委員会は10月11日（『人口過疎地域対策特別委員会開催状況』島根県公文書センター所蔵にて確認）に島根大学山陰文化研究所の調査結果報告を聴取しており、12月議会における基本法の制定などを含む政府への要望決議（前述）に影響した可能性が指摘される。

(36) 渡辺兵力が主査を務める「山村人口問題研究会」（山村振興調査会）のことを指す。同研究会には、当時島根県大東町総務課長で、その後、過疎問題研究者として過疎に関する論稿や書籍を多数著す乗本吉郎も関わっており、安達とともに大東町における過疎の実態を報告している（乗本・安達1968）。

(37) 安達（1967：78－79）は、過疎とは、「むら社会崩壊のメカニズムとそれにかからんだ住民意識の疎外というトータルな状況にほかならない」とする。この時点で住民意識の孤立化・疎外を過疎問題の枢要として指摘した点は慧眼であり、その後の「心の過疎」（たとえば、高知新聞社編集局1991）や「誇りの空洞化」（小田切2006：166－168）に通じる重要な論点である。

調査研究が進み、その過程では、全国的にも頭角を現すような過疎問題研究者が生まれていった。

つづいて具体的な政策手段の提示に関しては、島根県内の自治体において先発的な動きが見られた。匹見町（現在は益田市の一部）は1966年5月に人口流出への対策として拠点（へそ地区）と周辺をつなぐ道路整備をセットにした山村振興計画を策定し、実行に移していった。町長の大谷武嘉はこれら拠点整備と道路整備の構想や実績を自らも積極的に発信するとともに、さらに集落再編成を組み合わせた計3事業を過疎対策の要諦として主張し、事業実施のための政府による財政支援の必要を訴えた（匹見町編 [1967] 大谷1970）⁽³⁸⁾。大谷による発信は反響を呼び、匹見町の取り組みは著名誌でも紹介される（伊藤1967）など注目を集めた⁽³⁹⁾。大谷は「過疎町長」の異名をとり⁽⁴⁰⁾、後に、前述の内藤とともに、衆議院地方行政委員会に参考人として招致されている。

島根県も、前述の調査をふまえて県独自の施策を次々と導入していく。企画部は1968年（昭和43年）度に県独自の過疎対策として「人口急減地域総合対策事業」を創設した。同事業は「過疎地域における総合的な施設整備をはかるため、国、県の既存の補助、融資等の制度では採択しにくい施設等の整備事業で過疎地域対策として効果の期待されるもの」を対象に実施町村に対して助成を行う制度であり、翌年度にかけて県内9町村が採択された（高品1970）。1968年（昭和43年）度には県の他部局でも、

(38) ただし、大谷は必ずしも過疎新法の制定を不可欠なものとして求めていたわけではない。「山村の振興を図るには、これ以上の法律を作る必要があるのだろうか。効率のあがらないものを新たに作るより、現行法を改正して合理的に運用できるようにし、弾力的な有効運用で結果を求めれば現行法は、もっと生かせるのではないだろうか」（大谷1968：119）とも述べている。

(39) 当時は匹見町だけでなく山形県小国町（伊藤1967）、岩手県沢内村（当時）（和田1971）でも同様の取り組みが行われていた。その中で匹見町に注目が集まったのは、町長自らメディアを通じて積極的に発信したことと、拠点整備・道路整備・集落再編成の3点セットを過疎対策のパッケージとして示した点が大きいと考えられる。なお、中国新聞記者の確井巧（1968：29）は、大谷の提言が全国に流布した具体的な経緯を次のように紹介している。「島根県のある山村の町長が、テレビ座談会で『へそ構想』という話をした。（中略）県庁の役人が、それを聞いて感心した。さらに過疎問題の現地ルポにやってきた中央の経済学者が、この話を総合雑誌に発表した。そして話がつぎつぎ伝わるごとに、アイディアにすぎない『へそ構想』が、まるで過疎対策のキメ手のように行政担当者間で語られるようになった」

(40) 「[いわみ見・聞・想]（上）法成立に尽力 元匹見町長（連載）＝島根」『読売新聞』2014年2月26日、大阪朝刊、島根版、33面

「山村農林振興特別対策事業」（農林部）・「過疎地域町村社会教育促進事業」（県教育委員会）が新たに実施された（内藤1991：16-22）。

一方、島根県議会は1968年1月から2月にかけて、特別立法の制定を目指して国に働きかけることを決定し、要綱案の作成にも着手した。

まず、1月17日開催の人口過疎地域対策特別委員会では、離島振興法の制定にも関わった中川秀政県議が、同法制定時の経験をもとに「法律の案文を作成し、各県に同調を求め、合せて選出衆参議員に働きかけ、衆参の法制局を経て関係省庁と調整を図り、議員提出の運びとするのがよい」と助言⁽⁴¹⁾。これに他の委員も賛同し、方針として採用された。その後、離島振興法制定時の要綱案を参照しながら⁽⁴²⁾「人口激減地域振興法要綱案」が完成。2月1日開催の特別委員会は、要綱案を承認したうえで、方針通り関係各所への働きかけに着手することを決定した。その際、同席していた県企画部長が割って入り、県庁内部の調整にもう少し時間を要することを伝えたのに対して、委員が「執行部がモタモタしても我々はやる」⁽⁴³⁾と返す場面もあった。

特別委員会でとりまとめた要綱案と国への法制化働きかけの方針は、翌2月2日の地元紙の一面トップで大きく報じられ⁽⁴⁴⁾、県選出議員や知事会など様々なルートを通じた本格的な立法運動が始まった（内藤1991：23）。全国都道府県議会議長会（同年5月）、全国知事会（同年7月）に相次いで過疎対策の協議会あるいは特別委員会が設置され、自民党内にも議員連盟（自民党過疎地域対策国会議員連盟：216名⁽⁴⁵⁾）が結成される（同年9月）。同年11月、全国知事会特別委員会・自民党議員連盟ら三者による役員会が開催され、島根県企画部が関係県に聴取しながらとりまとめた「過疎地域振興法（仮称）要綱案」を審議のうえ承認、自民党国会議員による議員立法として通常国会に提出する方針が決定された。そして同年12月には、自民党議員連盟や

(41) 『人口過疎地域対策特別委員会会議録』（島根県公文書センター所蔵）。中川は隠岐選挙区選出。県議会の最長老議員で「議会の生き字引的存在」とされていた（「新しい県議さん」『島根新聞』1967年5月4日、8面）。彼の離島振興法制定時における関わりは、鈴木（2006b）にて言及されている。

(42) 委員会資料には「離島振興臨時措置法要綱（案）」と新たに作成した要綱案と一緒に綴じられているうえ、構成も類似しており、参照したことがうかがえる。

(43) 『人口過疎地域対策特別委員会会議録』から引用。

(44) 「過疎対策で特別立法 県議会在振興法試案 国へ法制化働きかけへ」『島根新聞』1968年2月2日、1面

(45) 議員連盟の人数は、「田部長右衛門（過疎地域対策促進協議会長）：人 その意見」『朝日新聞』1968年12月28日、東京朝刊、5面を参照した。

地方三団体（全国知事会・全国都道府県議会議長会・全国町村会）ら関係者を結集する過疎地域振興対策推進本部が設置される（内藤1991：23-42）。

過疎地域振興対策推進本部の正副本部長および事務局長はすべて島根県関係者で構成されるなど、過疎立法に向けた運動は、島根県が一手に率いている格好であった。過疎問題への関心や過疎対策の実践は他県にも広がっていた⁽⁴⁶⁾ものの、立法化に対する関心には温度差があったためである（内藤1991：42）。とはいえ、立法運動の全国組織化がこうして実現したことにより、政権与党である自民党が、議員連盟ではなく政党として動くに至った。前述のように、自民党は過疎対策特別委員会の設置を決定し（1969年2月）、以降、本格的な立法活動が行われていくこととなる。

（4） 多元主義モデルによる説明とその限界

以上の経過は、多元主義を前提にした政策決定過程の説明方法の1つであるキングダム・モデル（Kingdon2013 笠沢2017）に依拠して、次のような説明ができる。

まず、1965年国勢調査の公表によって人口減少が指標化されて示されたことは、それが交付税額の減少をもたらすと危惧もあいまって、地方自治体に人口減少問題をアジェンダとして強く認識させた。交付税減額問題については人口急減補正の導入によって一定の解決が図られたものの、地方自治体は人口減少問題そのものへの対応は行われていないと感じており、人口減少問題はアジェンダとして存続した。こうして、従来の開発政策・経済成長政策から取り残された人口減少地域に対する分配の強化をめぐる問題として、アジェンダが設定されていたのである。

島根県内では、問題とアイデアの流れが並行して進んでいた。県は現地調査を通じて人口減少が地域社会に与える影響を分析し、新たな施策への反映に努めた。県内研究者は県の調査に協力しただけでなく、独自にも調査研究を進め、著書や評論などを通じてその結果を積極的に発信した。こうした活動は、過疎問題の特定に貢献しただけでなく、問題への認識を広げることに貢献した。また、匹見町は独自の人口減少対策を実践するだけでなく、その成果の発信に努めた。匹見町による発信は、実践にもとづく（すなわち実行可能性が高く）具体的な過疎対策（アイデア）を提案するものであり、「政策起業家」の一翼を担ったと言える。そして県議会は特別委員会

(46) 例えば高知県は、1967年に過疎対策推進本部を県庁内に設置。翌年度には、集落の環境改善等の補助事業、山村農林業の振興、過疎対策総合融資制度の3つを重点施策とし、県の補助金2億円、融資10億円を充てている（瀧・鈴木・塩入1968）。

を設置して過疎問題に関する調査を進め、独自に法案要綱を作成したうえで、立法運動に踏み切ることを決定する。この過程では、古参議員による離島振興法制定運動時の経験（アイデア）が参照された。政治的行動の経験とその手法に関するアイデアを有していたことは、県議会に、過疎法制定運動に向かう決意を固めさせることに貢献したと言えよう。

その後、島根県は他の地方自治体を巻き込みながら、単に政治家に立法を働きかけるだけでなく、具体的な法案の作成等を通じてアイデアの軟化にも努め、最終的に全国的な政治勢力として組織化することに成功した。全国的に組織化された政治勢力が存在し、それに反対する勢力がない場合は、政策の政治的な大きな推進力をもたらす。前述のようにメディアが過疎を社会問題として報じていたこともあり、過疎問題への対応が必要だとする世論も醸成されていた。与党・自民党は立法活動に踏み切り、党内に特別委員会の設置を決定した。

このように、多元主義にもとづくことにより、過疎対策の成立過程について一定の説明が可能である。過疎対策の継続性についても、成立過程における中央—地方横断的な全国的な政治勢力の結成とその継承（後述のように、過疎法成立後、全国過疎地域対策促進連盟が結成され、現在に至っている）によって説明できるだろう。また、過疎法の制度形態における特徴について、梶田（2004）の考察にもとづけば、人口減少に伴う地方交付税の減額問題が発端となり、それがやがて地方自治体関係者を中心とした過疎概念にもとづく特別地域立法運動に転じたことが、市町村単位の人口減少率が過疎の指標とされた要因ということになる。

ところが、成立過程における政策立案の内容に関する変化について、次のような疑問が残る。

本節および前節で言及した成立過程の説明を整理すると、70年過疎法の原型となる過疎地域対策特別措置法案が国会に提出されるまでに3つの要綱案あるいは大綱が作成されている（社会党による「農村生活改造法案要綱」は除く）。①1968年2月に島根県企画部が作成した「人口激減地域振興法（仮称）要綱案」、②1968年11月に島根県企画部が関係県に聴き取りをしながらとりまとめ、知事会・自民党議連らにより承認を受けた「過疎地域振興法（仮称）要綱案」、③自民党過疎対策特別委員会小委員会（委員長・山中貞則）が作成した「過疎地域対策特別措置法案大綱（70年過疎法とほぼ同内容）」の3つである。

表2に、それぞれの要綱案・大綱の内容を、「地域指定の方法」「(過疎地域振興)計画の策定主体」「財政措置の内容」の3項目について比較した。過疎対策の成立過程に関する従来の一般的な理解では、過疎対策特別委員会小委員会において委員長の山中貞則の尽力により③が作成されたことになっているが、表2によれば、その原型は②の段階で既に出来上がっている。一方で、①から②の間には、同じく島根県企画部が中心に関わったにもかかわらず、内容に大きな断絶がある。関係県からの聴取を通じて内容が大幅に変更されたのだとすれば、それだけの影響力をもつ声が関係県の中にあっただのか、あるいは断絶を生む大きな政策環境の変化が①から②にかけて発生したのか。いずれにしても、多元主義モデル(および議会政治モデル)では説明は困難である。

そこで次節では官僚中心モデルにもとづく説明を検討し、これまでの2モデルによる説明の補完を試みたい。

表2 70年過疎法の成立過程において作成された3つの要綱・大綱の比較

	地域指定	計画の策定主体	主な財政措置
① 人口激減地域振興法(仮称)要綱案 (1968.2) 島根県企画部作成	旧町村単位 (審議会の意見 にもとづき、 内閣総理大臣が 指定)	都道府県知事	国有林野の積極的活用による資金調達 国庫補助事業の補助率の引き上げ
② 過疎地域振興法(仮称)要綱案 (1968.11) 島根県企画部とりまとめ 知事会・自民党議連らにより承認	市町村単位 (法令で定める 基準を満たせば、 自動的に指定)	都道府県知事と 市町村	国庫補助事業の補助率の引き上げ 過疎対策のための地方債発行 辺地債の適用
③ 過疎地域対策特別措置法案大綱 (1969.5) 自民党過疎対策特別委員会小委員会作成	市町村単位 (法令で定める 基準を満たせば、 自動的に指定)	都道府県知事と 市町村	過疎債の新設(元利償還金の交付税措置) 国庫補助事業の補助率の引き上げ

出所：内藤(1991)・『島根県議会人口過疎地域対策特別委員会資料』(島根県公文書センター所蔵)をもとに筆者作成

(さかもと まこと NPO法人ローカル・グラウンドデザイン理事)

キーワード：過疎法／過疎対策／議会政治モデル／多元主義モデル／
官僚中心（エリート）モデル／政策の継続性／
政策フィードバック論／政策終了論

【参考文献（氏名の表記は出典にしたがう）】

- 安達生恒（1967）「過疎地帯における営農と生活」『地上』1967年6月号，42-81
- 安達生恒（1968）「過疎問題と地域開発」『地域開発』46（1968年7月号），日本地域開発センター，65-72
- 飯塚行男（1969）「『過疎』の実態と『過疎』論の問題点：島根県の現状をふまえて」『前衛』302，1969年12月号，日本共産党中央委員会，75-87
- 石川英夫（1964）「広がる『家ぐるみ離農』」『朝日ジャーナル』6（15），朝日新聞社，101-108
- 泉省一郎（1966）「激減する人口と後進地域の立場」『都道府県展望』89，35-39
- 伊藤善市（1967）「過疎地域に拠点をつくれ：裏日本の経済的後進性を脱却しようとする現代の城作り運動を現地にもみる／（山陰）」『中央公論』82（7），中央公論社，169-177
- 伊藤光利（1987）「国会のメカニズムと機能」『年報政治学』38，129-147
- 今井幸彦（1968）『日本の過疎地帯』，岩波書店
- 岩井奉信（1984）「委員会政治と自民党議員：族議員の実態とその抬頭要因」『人間科学』2（1），常磐大学人間科学部，25-57
- 碓井巧（1968）「過疎地帯の農業と農民」『農業協同組合』14（8）（1968年8月号），全国農業協同組合中央会，17-33
- 大谷武嘉（1968）「匹見町における過疎対策打開の方法」『地方財務』171，ぎょうせい，103-121
- 岡本哲和（1996）「政策終了理論に関する考察」『情報研究：関西大学総合情報学部紀要』5，17-40
- 小倉武一（1965）『日本の農政』，岩波新書
- 小田切徳美（2006）「地域づくりの論理と新たな展開」矢口芳生・小田切徳美・安藤光義・橋口卓也『中山間地域の共生農業システム：崩壊と再生のフロンティア』，農林統計協会，165-207
- 梶田真（2004）「過疎概念の採用・変質・制度化と地方交付税」『人文地理』56（4），人文地理学会，375-392
- 過疎地域振興対策推進本部（1969）「過疎に関する調査等目録」『都道府県展望』128，44-46
- 過疎地域問題調査会（1981）『過疎対策10年の歩み』
- 片山虎之介（1970）「過疎地域対策緊急措置法について」『地方自治』271，ぎょうせい，21-29
- 加藤雅俊（2009）「制度変化におけるアイデアの二つの役割：再編期の福祉国家分析を手がかりに」小野耕二編『構成主義的政治理論と比較政治』ミネルヴァ書房
- 北山俊哉（2002）「地方単独事業の盛衰：制度をめぐる政治過程」日本行政学会『年報行政研究』37，ぎょうせい，5-22
- 木寺元（2012）『地方分権改革の政治学——制度・アイデア・官僚制』，有斐閣

- 楠本雅弘（1990）「戦後の農政と農村経済更生運動」全国農地保有合理化協会編『農村経済更生運動：その歴史と意義』，399-410
- 黒田初幸（1969）「過疎問題の現状と対策」『政策月報』162，37-52
- 経済企画庁（1975）『経済企画庁総合開発行政の歩み』
- 高知県（1968）『高知県開発総合計画』
- 高知新聞社編集局（1991）『心の過疎』，フットワーク出版
- 神門至馬夫（1969）「過疎法案と社会党の態度」『自治研島根』9（1969年8月20日発行），2-3
- 国勢協会（1968）『国勢総覧 第37版』，国際連合通信社
- 国土庁過疎対策室（1980）『わかりやすい過疎対策読本』，ぎょうせい
- 国土庁計画・調整局（1975）『地域開発制度関係資料Ⅱ 地域開発制度整備方針（案）説明資料』
- 国土庁地方振興局過疎対策室（1980）『昭和54・55年版 過疎対策の現況』，過疎地域問題調査会
- 榊原英資・野口悠紀雄（1977）「大蔵省・日銀王朝の分析：総力戦経済体制の終焉」『中央公論』92（8），中央公論新社，96-150
- 作野広和（1998）「広島県山間地域における過疎化と集落システム」森川洋編『都市と地域構造』，423-443
- 桜内乾雄（1968）「過疎には積極的撤収作戦を」『地域開発』48（1968年9月号），日本地域開発センター，23-24
- 佐貫利雄（1966）「都市は自然淘汰される」『朝日ジャーナル』8（9），88-94
- 自治労本部（1969）『過疎対策法案対策資料』
- 柴田護（1975）『自治の流れの中で：戦後地方税財政外史』，ぎょうせい
- 島根県議会事務局（1971）『島根県議会史 第5巻』
- 下河辺淳（1994）『戦後国土計画の証言』，日本経済評論社
- 鈴木勇次（2006 a）「離島振興法の原点とその目標：離島振興対策実施地域の指定」『現代社会学部紀要』4（1），長崎ウエスレヤン大学（2021年4月1日より鎮西学院大学），61-68
- 鈴木勇次（2006 b）「離島振興法の原点とその目標：竹下虎之助元広島県知事に聞く」『現代社会学部紀要』4（1），長崎ウエスレヤン大学，133-140
- 鈴木勇次（2007）「離島振興法の原点とその目標：離島振興対策実施地域の指定（その2）」『現代社会学部紀要』5（1），長崎ウエスレヤン大学，5-12
- 政策研究大学院大学（2010）『片山虎之助（元総務大臣）オーラル・ヒストリー』
- 全国山村振興連盟（1977）『山村振興運動二十年』
- 全国町村会（1968）「過疎対策に愛情ある政治を：経済成長の犠牲者とするな」『主張Ⅶ』，118-120
- 高木文雄（1956）『農業と財政』，財務出版
- 高品宏作（1970）「過疎地域対策の進め方：島根県のばあい」『地方議会人：議員研修誌』1（2），中央文化社，13-15
- 瀧嘉衛・鈴木威男・塩入武三（1968）「高知の過疎地域をみる：現地調査」『立法と調査』29，参議院事務局，43-51
- 竹中治堅（2010）『参議院とは何か 1947～2010』，中央公論新社
- 田島信威（1984）「議員立法の実態と機能」『ジュリスト』805，有斐閣，143-149

- 谷勝宏 (2003) 『議員立法の実証研究』, 信山社出版
- 中国新聞社 (1967・1968) 『中国山地(上)(下)』, 未来社
- 内藤正中 (1968 a) 「過疎地域」『住民と自治』6(1), 自治体研究社, 24-33
- 内藤正中 (1968 b) 『過疎と新産都』, 今井書店
- 内藤正中 (1991) 「過疎立法制定運動」 「過疎地域対策の展開」内藤編『過疎問題と地方自治体』, 多賀出版, 3-136
- 並木正吉 (1960) 『農村は変わる』, 岩波書店
- 奈良県 (1968) 『第2次奈良県新総合開発計画』
- 西尾勝 (1979) 「過疎と過密の政治行政」『年報政治学』28, 193-258
- 日本社会党政策審議会 (1968) 「過疎問題とその対策について」『地方政治』1968年11月号, 日本社会党本部地方政治局, 47-52
- 日本社会党政策審議会・過疎対策特別委員会・地方政治局 (1969) 「過疎の現状とわが党の対策」『地方政治』1969年7月号, 日本社会党本部地方政治局
- 農政調査委員会 (1966) 『日本の農業47: あすへの歩み — 低開発地域』, 不二出版
- 乗本吉郎・安達生恒 (1968) 「山村地域社会の変貌: 島根県大東町」渡辺兵力編『山村地域人口流動の諸問題』, 山村振興調査会, 89-139
- 畠山武道 (1998) 「サンセット法の成果と展望」『会計検査研究』17, 会計検査院事務総長官房調査課, 23-38
- 匹見町編 (1967) 『匹見町の過疎現象その問題点と対策』(再録: 大谷武嘉 (1970) 『過疎町長奮戦記』)
- 兵藤節郎 (1965 a) 「山村振興法の発足」『グリーン・エージ』15(8), 森林資源総合対策協議会, 34-37
- 兵藤節郎 (1965 b) 「山村振興法成立」『農林統計調査』15(11), 農林統計協会, 45-47
- 福元健太郎 (2000) 『日本の国会政治: 全政府立法の分析』, 東京大学出版会
- 松浦東介 (1951 a) 「積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法の成立と今後の課題」『再建: 日本自由党中央機関紙』5(6), 9-15
- 松浦東介 (1951 b) 「積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法の基本理念」『国土』1(5), 2-5
- 真淵勝 (1981) 「再分配の政治過程」高坂正堯編『高度産業国家の利益政治過程と政策: 日本』, 84-132
- 三沢潤生 (1967) 「政策決定過程の概観」『年報政治学』18, 5-33
- 三谷宗一郎 (2020) 「時限法の実証分析」『年報政治学』71(1), 152-177
- 無署名 (1968) 「過密・過疎に悩む農村と都市」『公明』68(1968年6月号), 公明機関紙局, 157-165
- 村上たか (2001) 「地域振興法」『立法と調査』222, 参議院常任委員会調査室, 85
- 村松岐夫 (1981) 『戦後日本の官僚制』, 東洋経済新報社
- 村松岐夫 (1988) 『地方自治: 現代政治学叢書15』, 東京大学出版会
- 山中貞則 (1980) 「過疎地域振興特別措置法の制定」『地方財務』313, ぎょうせい, 1-29
- 横田整三 (1962) 「現代の異風景(4): 無人部落」『朝日ジャーナル』4(52), 朝日新聞社, 20-23
- 離島振興30年史編纂委員会 (1989) 『離島振興三十年史(上)』, 全国離島振興協議会

- 労働省職業安定局企画課（1965）「経済審議会地域部会の発足」『職業安定広報』16(17), 3-4
- 和田静夫（1968）「いわゆる過疎問題の背景について（I）」『月刊自治研』10(5), 自治研中央推進委員会編, 66-73
- 和田英夫（1971）「過疎地域と集落再編成：岩手県沢内村の『実験』」『自治研究』47(1), 第一法規, 87-102
- 渡辺兵力（1968）「過疎概念と過疎問題」渡辺編『山村地域人口流動の諸問題』, 山村振興調査会, 25-29
- Calder, Kent E. (1988), *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1949-1986*, Princeton University Press, 1988. 淑子・カルダー訳『自民党長期政権の研究：危機と補助金』, 文藝春秋, 1989年
- DeLeon, P. (1978). Public Policy Termination: An End and a Beginning. *Policy Analysis*, 4(3), 369-392.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hall, P. A. and Taylor, R.C.R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44: 936-957.
- Hall, P. A. (1997). The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations. *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, 174-207.
- Heclo, H. (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Hogwood, B.W., Peters, B.G.(1982). The dynamics of policy change: Policy succession. *Policy Sciences*, 14, 225-245.
- Greenwood, J (1997) The succession of policy termination, *International Journal of Public Administration*, 20:12, 2121-2150.
- Kingdon, J. W. (2013). *Agendas, Alternatives, and Public Policies, Update Edition, with an Epilogue on Health Care, 2nd Edition*: Pearson Education. 笠京子訳（2017）『アジェンダ・選択肢・公共政策：政策はどのように決まるのか』, 勁草書房
- Mettler, Suzanne, and Mallory SoRelle(2018). Policy Feedback Theory. in M. Weible, C., & Sabatier, P.A. (2018). *Theories of the Policy Process (4th ed.)*. Routledge. 151-181.
- Mochizuki, Mike(1982). Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of the Parties and the National Diet. Doctoral Dissertation. Harvard University.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2/3), 129-168.
- Samuels, R. J. (1983). *The Politics of Regional Policy in Japan: Localities Incorporated?*. Princeton University Press.
- Schmidt, V. A. (2002). *The Futures of European Capitalism*. Oxford University Press.
- Wilensky, Harold L(1975), *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley. 下平好博訳（1984）『福祉国家と平等：公共支出の構造的・イデオロギー的起源』, 木鐸社

【その他参考資料】

国立国会図書館『国会便覧』日本政経新聞社出版部

島根県『島根県職員録（各年）』

『島根県議会人口過疎地域対策特別委員会資料』（島根県公文書センター所蔵）

総務省地域力創造グループ過疎対策室（以前は自治省過疎対策管理官室→国土庁地方振興局過疎対策室→過疎地域活性化対策研究会→過疎対策研究会→総務省自治行政局過疎対策室→）『過疎対策の現況・過疎白書（各年）』

全国過疎地域連盟（以前は全国過疎地域対策促進連盟→全国過疎地域振興連盟→全国過疎地域活性化連盟→全国過疎地域自立促進連盟→）『過疎情報』

島根新聞社『島根新聞（現・山陰中央新報）』

朝日新聞社『朝日新聞』

読売新聞社『読売新聞』

中央の動き

◎改正所有者不明土地法でガイドライン — 国交省

国交省は11月1日、改正所有者不明土地法に関するガイドラインを作成した。同改正法では、市町村長の代執行制度創設や市町村の所有者不明土地対策計画の作成、所有者不明土地を利用する「地域福利増進事業」の対象事業追加などが盛り込まれた。その施行を受けて、所有者不明土地の管理適正化措置ガイドライン、所有者不明土地対策計画作成の手引などを作成した。勧告・命令・代執行の対象となる「管理不全所有者不明土地等の基準」では、①所有者が全員不明で現に管理されていない②所有者の一部が判明しているが今後も管理実施の意向がない — などとしたほか、計画作成の手引では「基本的な方針」「土地所有者の効果的探索」などの記載ポイントを示した。

また、国交省は10月25日、社会資本整備審議会の空き家対策小委員会を発足させた。現在の空き家約850万戸のうち居住目的がない空き家が約349万戸あり、今後も増加が予想されるため、空き家の発生抑制や利活用方策、適切な管理促進、利活用困難な空き家の除去などの方策を検討、2023年1月にもまとめる。

◎マイナンバー活用ロードマップ作成を指示 — 首相

政府の経済財政諮問会議は11月2日、民間議員がマイナンバーを活用した行政DXの推進・社会保障制度充実のため政府全体で改革年限を区切った具体的ロードマップを作成すべきだと提言。これを受けて岸田首相は、ロードマップの次期会議への報告を指示した。

一方、総務省の検討会は11月1日、郵便局を活用したマイナンバー普及の取組の中間まとめを決めた。2024年秋の健康保険証廃止に向け携帯電話ショップが所在しない自治体や交付率が低い自治体を中心に年内に1,000市町村に働きかけ、年度内に3,000局での委託開始を目指すよう要請。さらに、マイナンバーカードで住民票などが入手できるキオスク端末の郵便局への配置を推進。特に、証明書自動交付サービス対応のコンビニ等が所在しない自治体を中心に設置を支援すべきとした。なお、総務省は11月7日開催した地方連携推進本部で、申請率が平均を下回っている477市町村の首長に対し10月中に総務省幹部が取組実施を働きかけたほか、申請率40%未満市町村に都道府県自ら申請サポートの実施を要請したことを報告した。

◎首相がワクチン接種加速を要請 — 政府主催知事会議

政府主催の全国都道府県知事会議が11月7日、首相官邸で開催された。岸田首相は、新型コロナウイルスとインフルエンザの同時流行に備え「外来等の保健医療体制拡

充と国民への周知、ワクチンの接種加速」に向け都道府県の協力を要請。併せて、旧統一協会問題で都道府県相談窓口での被害者に寄り添った対応を求めた。

これを受けて平井全国知事会長は、コロナ対応で国と地方が協力する意向を示す一方、厚労省の緊急包括支援交付金の病床確保料見直しで「病床確保が難しく病院の反発を受けている」と指摘し、総理のリーダーシップで即刻制度の見直しを要請した。このほか、参加知事から「物価高騰経済対策で全国一律対応が必要な課題は国が対応すべき」（長崎山梨県知事）、「ウィズコロナの新段階移行へ出口戦略・ロードマップの早期提示を」（内堀福島県知事）、「子育て支援の恒久的施策導入には地方負担分に恒久的税財源確保を」（村岡山口県知事）などの意見・要望が出た。また、「マイナンバーカードは国の事務だが、地方交付税は地方固有財源だ」（湯崎広島県知事）、「マイナンバーカード交付率の交付税への反映は制度の趣旨を踏まえ制度設計を」（村岡山口県知事）との意見に対し、岸田首相は「地方全体のデジタル化に関する財政需要を拡大する中で、団体ごとの財政需要を的確に反映するためカードの普及状況を交付税の算定に活用する方向で考える」との政府方針を改めて強調した。

◎下水道汚泥の堆肥化など食料緊急パッケージ — 政府

政府は11月8日、「食料品等の物価高騰対応のための緊急パッケージ」を決めた。食料安全保障上のリスクが高まっているため、①下水道汚泥資源・堆肥等の利用拡大によるグリーン化推進と肥料の国産化・安定供給②小麦・大豆・飼料作物の国際化の推進③食品ロス削減対策の強化と食品アクセスが困難な社会的弱者への対応強化 — に取り組む。具体策では、下水道汚泥資源の飼料利用（30億円）、ペレット堆肥流通・下水汚泥資源の肥料利用促進技術の開発（10億円）、米粉の利用拡大支援対策（140億円）、食品ロス削減・フードバンク支援緊急対策（3億円）などを掲げた。

また、農水省は11月15日、東京で農業参入フェア2022を開催した。農業参入を希望する法人と誘致したい地域のマッチングを狙いに開催しているもので、11月22日には大阪、12月7日には福岡でも開催した。2009年の農地法改正でリース方式による法人の農業参入が全面自由化され、20年末には3,867法人が参入、その面積は1万2,260㌔にのぼる。東京会場では、「農業で成長を実現する」「企業の農業参入による地域コミュニティの活性化」「不動産会社のぶどう事業」などをテーマに講演・事例報告と、相談コーナーでの自治体や企業とのマッチングが行われた。

◎「対策強化宣言」などコロナ第8波へ対応策 — 政府

政府の新型コロナウイルス感染症対策分科会は11月11日、第8波の感染拡大期に向けた感染拡大防止措置を決めた。感染状況をレベル1～レベル4に整理した上で、発熱外来に患者が殺到する「医療負荷増大期」（レベル3）には都道府県が「対策強化宣言」を行い、住民には大人数の会食や大規模イベントの参加見合せなどを要請。膨大な感染者で対応できなくなる「医療機能不全期」（レベル4）では、出勤の大幅抑制や帰省・旅行の自粛、飲食店・施設の時短・休業は要請しないが外出自粛要請に理解を求めるなどとした。

一方、全国知事会は11月7日の全国知事会議で第8波の感染拡大対応の緊急提言を決めた。インフルエンザ・コロナ同時流行とウィズコロナに向けた出口戦略を国が早期に示すとともに、感染者全数届出見直しでは治療を必要とする全陽性者が受診できる体制確保が大前提だと指摘。また、①かかりつけ医がコロナ感染を理由に審査・診察を拒否しないよう国が措置②保健師など必要な人材・施設・設備確保と感染者受入れ医療機関への財源支援③感染症対策の司令塔機能を担う内閣感染症危機管理統括庁の設置 — などを要望した。

◎分権改革の提案198件を対応へ — 分権有識者会議

内閣府の地方分権改革有識者会議は11月11日、2022年の地方からの提案等の対応方針（案）を了承した。年内に閣議決定する。22年の提案291件のうち235件を関係省庁と調整。198件（84%）は提案趣旨を踏まえて対応、22件は関係省庁の抵抗で実現できなかった。

対応するのは、公立大学法人で毎年度策定が義務付けられている年度計画の策定、業務実績報告書作成などを廃止するほか、都道府県が策定する医療関係計画を一体的に策定できることを明確化。空き家対策総合事業では2計画を包含した「空き家対策総合実施計画」の策定だけとする。このほか、①住民基本台帳ネットワークシステムの利用事務の拡大（所有者不明土地法等の事務）②固定資産評価額等の市町村から都道府県への通知方法の見直し③罹災証明書の交付に必要な被害認定調査で固定資産課税台帳等の情報利用を可能とする — などが盛り込まれた。

◎コロナ禍で移住相談が過去最多に — 総務省

総務省は11月15日、自治体の移住相談の調査結果を発表した。2021年度中に受け付けた相談件数は約32万4,000件で、前年度より3万3,000件増えた。うち窓口は28万5,500件、イベントは3万8,500件で、前年度より2万3,200件、9,600件それぞれ増えた。コロナ禍を背景に相談件数は過去最多となった。また、リアルとオンラインのイベントを組み合わせた複合式のセミナー開催など様々な取組もみられた。都道府県別（市町村を含む）では、長野県の1万7,443件をトップに、兵庫県1万5,245件、福島県1万3,599件などで多い。

また、総務省は10月26日、自治体が誘致・関与した

サテライトオフィスの開設状況をまとめた。2021年度は開設505か所、減少73か所で、21年度末時点のサテライトオフィス開設数は1,348か所となった。開設数は年々増え15年度以降も100か所台が続いていたが、20年度は263か所、21年度は505か所と倍増。コロナ感染拡大を反映したものとみられる。市町村別では、札幌市の56か所をトップに、仙台市45、松江市35、岐阜市29、大垣市・松江市の各28、広島市24などで多い。

◎23年度以降は固定資産税の負担調整適用を — 地財審

総務省の地方財政審議会は11月15日、2023年度地方税制改正に関する意見をまとめた。外形標準課税の対象法人数減少には「課税方式の選択を意図した企業行動」があるとし公平性・税収の安定性に懸念を指摘。小規模企業への影響等に配慮しつつ「追加的な基準を付け加える」よう提言した。また、車体課税では経年ハイブリッド車もグリーン化特例（経年車重課）の対象とすべきだとした。併せて、固定資産税では23年度以降は負担調整の仕組みを確実に適用すべきだとした。

一方、政府は11月8日、2022年度の補正予算案（第2号）を閣議決定した。総額29兆円で、物価高騰・賃上への取組7.8兆円、円安を活かした地域の「稼ぐ力」の回復・強化3.5兆円、「新しい資本主義」の加速5.5兆円、防災・減災・外交・安全保障環境の変化への対応等7.5兆円などを計上。地方交付税の0.5兆円増額も盛り込まれた。これを受けて、総務省は同日、「補正予算に伴う対応等」を各自治体に通知。2022年度に限り、基準財政需要額の費目に「臨時経済対策費」を創設するとともに調整額を復活するなど、普通交付税の再算定を行うとした。

◎定年引上中も一定の新規採用を — 総務省消防庁

総務省消防庁は11月25日、定年引上に伴う消防本部の課題研究会報告書を発表した。定年引上で消防本部では年度間で採用数のばらつきが発生するほか、高齢期職員の増加で消火力低下も懸念されると指摘。その対応策として、①定年引上期間中でも一定の新規採用者を継続的に確保するため各年度を平準化した採用計画を作成②消火力維持のため必要な定員の見直しも選択肢 — と提案。併せて、高齢期職員の知識・経験・技術等を活かせる配置・新設の検討も求めた。

一方、総務省は11月14日、被災自治体への地方公務員の中長期派遣状況をまとめた。2022年4月1日現在の派遣職員は429人で前年より248人減った。東日本大震災の復興進展を反映、派遣職員数は年々減少している。派遣元は都道府県300人、指定都市43人、市町村86人で、派遣先は市町村316人、都道府県110人、指定都市3人。なお、総務省は被災現場では技術職が不足しているとして、全自治体に対し職員派遣を要請する総務大臣名の書簡を11月18日付けて通知した。

（井田 正夫・月刊『自治総研』編集委員・委嘱研究員、元自治日報編集長）

今月のマガジン・ラック

各地の地方自治研究所・センター等の発行誌の主な内容を、当研究所の責任で紹介します。前月末までに到着したものを対象とします。

北海道自治研究 第646号 2022年11月 公益社団法人 北海道地方自治研究所

鋭角鈍角 ミサイル発射に対する過剰反応とオスプレイの低空飛行の恐怖

室蘭工業大学大学院工学研究科教授 清 末 愛 砂

第39年次地方自治研究全道集会（2022留萌自治研） 地域活性化を留萌から考える

中 西 俊 司氏（留萌市長）／大 滝 英 治氏（臼谷観光協会会長）／

高 松 龍 矢氏（吉田学園医療歯科専門学校2年生）／

野 口 な な氏（留萌市地域おこし協力隊隊員）／

佐 藤 克 廣氏（北海学園大学教授／当研究所理事長）

TOPIC 自治研全国集会4年ぶりの対面開催、静岡で

第39回集会、「自治研ルネサンス」を掲げ

探訪 北の風景 104 小・中学校で「木育」授業 オホーツク管内津別町

青 木 和 弘

散射韻 心強い・心優しき用心棒

北海道ケアラー支援条例の制定と北海道社会福祉協議会の取り組み

公益社団法人北海道地方自治研究所研究員 正 木 浩 司

資料 北海道ケアラー支援条例

とちぎ地方自治と住民 第596号 2022年11月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

巻頭言 新自由主義における宗教保守派と政治

自治研センター理事（栃木県議会議員） 小 池 篤 史

令和元年東日本台風による被害と栃木市の財政

栃木市議会議員 内海 まさかず／栃木市職員労働組合 石 崎 貴 久／

自治研センター常務理事 松 本 敏 之

栃木県内の市町の財政調整基金等について 自治研センター常務理事 松 本 敏 之
議員定数・議会改革について考える 鹿沼市議会議員 大 貫 毅

石崎茂雄トリビュート連載：あなたは「ローキョー」を知っていますか？

第32回 日本音楽家ユニオン 武庫川女子大学教授 本 田 一 成

こども家庭庁の次は家庭教育支援法か 元栃木市長（弁護士） 鈴 木 俊 美

栃木県ホームページ拾い読み（2022年10月）

とうきょうの自治 第126号 2022年11月 公益社団法人 東京自治研究センター

巻頭言 問われるエッセンシャルワーカーとしての覚悟 — ポストコロナを「地方自治」

変革の時代に — 染 裕 之 東京自治研究センター副理事長

特集 岐路に立つ介護保険

介護保険制度の振り返りと課題～人口減少社会を踏まえての検証～

結 城 康 博 淑徳大学総合福祉学部教授

介護人材の不足と介護人材の確保・育成のあり方について

小 山 政 男 特定非営利活動法人東京ケアネットワーク副理事長

まちぐるみの支え合い 武蔵野市の地域包括ケアの取組み

森 安 東 光 公益財団法人武蔵野市福祉公社理事長

連載 ここでこんなことが63

まっとうな移民政策の確立をめざす 特定非営利活動法人 移住者と連帯する全国ネット
トワーク（移住連）

鳥 井 一 平 特定非営利活動法人 移住者と連帯する全国ネットワーク 代表理事
会員レポート 持続可能なまちづくり～地域共生社会とは？ 支え合いのまちづくりをど

う創っていくのか？～ 稲 橋 ゆみ子 立川市議会議員

連載 データブック

露わになった地域医療・保健の脆弱さ — 第6波までの新型コロナ＝コビッド19・パン

デミック 林 和 孝 元地域生活研究所事務局長

クォーターリーかわさき通信 第23号 2022年11月

一般社団法人 川崎地方自治研究センター

竹井 斎さん（脱炭素かわさき市民会議実行委員長）に聞く 「脱炭素かわさき市民会議」
がめざしたもの

2022参議院選挙報告

信州自治研 第369号 2022年11月

長野県地方自治研究センター

松本市の平和推進課について

松本市総務部平和推進課平和推進担当係長 松 本 志 保

「ビジネスと人権」時代の公契約の課題

立教大学コミュニティ福祉学部コミュニティ政策学科特任教授 上 林 陽 治

筆のすさび⑤ 旅行の動きも 本格再開いつ コロナ禍あれこれ

元信濃毎日新聞記者 横 山 悟

自治研ふくい 第76号 2022年11月

福井県地方自治研究センター

表紙のことば 「地方公務員は地域で暮らす人々をどう支えていくか」

特集 「私たちの職場のリアル」《緊急座談会》若年層の“早期退職・内定辞退者”の増
加 その危機感を地方公務員自身が考える

静岡自治研報告 第39回地方自治研究全国集会・静岡自治研報告

基調講演・東京大学大学院准教授 斎藤幸平氏「脱成長でめざす持続可能な社会」

報告：福井県地方自治研究センター・理事 和 田 龍 三

連載 「議員、まちを走る。」

越前市議会議員 橋 本 弥 登 志

トピックス 注目の自治体施策 越前市：福間地区ブランディング事業——地域の元氣と
誇りを取り戻す！——

連載 ローカル自治研センター・地域で奮闘中！

丹南市民自治研究センター

連載 特集・自治研の窓 自治労福井市職員労働組合「ひろがり文庫」

連載 自治研の窓 福井県地方自治研究センター 橋本副理事長、国会へ

月刊「地方自治みえ」 第365号 2022年11月

三重県地方自治研究センター

公共施設再編の動向と新たな展開

三重大学大学院工学研究科建築学専攻准教授 近 藤 早 映
東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授 瀬 田 史 彦

地方自治京都フォーラム 第145号 2022年秋

特定非営利活動法人 京都地方自治総合研究所

京都フォーラム第145号（秋号）の発行にあたって

高 橋 直 樹（京都地方自治総合研究所 専務理事）

<2022京都自治研 記念講演> 今、必要とされる公共サービスと国のかたち

井 手 英 策（慶應義塾大学経済学部教授）

<2022京都自治研 優秀賞受賞レポート>

田辺公園スケートパーク

住 井 祐 介（京田辺市職員組合／京田辺市建設部施設管理課）

市民に必要とされる職場づくり

奥 村 将 真・丸 岡 良 洋（八幡市職員労働組合現業評議会）

0（ゼロ）から始めて大きな価値に——廃棄せざるをえない備蓄米を学校給食で提供する取り組み——

田 和 智 子（京都市学校給食職員労働組合）

ながさき自治研 第85号 2022年11月

長崎県地方自治研究センター

<巻頭言> 厳しい生活環境に立たされている

長崎県地方自治研究センター副理事長 米 村 豊

学校統廃合について

教育行財政研究所研究委員 武 波 謙 三

わたしたちの学校のために——学校統廃合が進む。若者から流出する。それを反転させる

21世紀の寄合を——

教育行財政研究所 主宰 中 村 文 夫

世界は瞬時につながる～地域に暮らす私たちもきっと「当事者」

しまばら半島国際交流クラブ代表 松 下 英 爾

こどもの未来をつなげるために 「～こどもを真ん中に～」 （中間報告）

自治研究センター2022年度定期総会「シンポジウム」より 自治研センター編集
首長に聞く「わがまちのこれからのまちづくり」

西海市 杉澤泰彦市長に聞く 「地域資源の活用と脱炭素社会に向かう」まちづくり
波佐見町 一瀬政太町長に聞く 行政と地域産業のスクラムで波佐見焼の知名度アップ
地域取材 自治退長崎県本部会長 池田篤夫妻を訪ねて
地域の子育てを支えて～知的障害者の水泳指導20年～ 自治研センター取材
連載 ^{ぼく}余は如何にして福祉サービスの担い手になりし乎！IV
一般社団法人トランキラ・代表理事 森 耕一郎
なないろのたね 七色の種蒔き人 隈 部 浩 美

資料室増加月報

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
0 総記				
06 年鑑				
06-09-0	日本労働年鑑／第39集／1969年版	法政大学大原社会問題研究所	労働旬報社	1968 (昭43)
07 白書				
07-09-51	厚生労働白書／社会保障を支える人材の確保／令和4年版	厚生労働省	日経印刷	2022 (令4)
1 政治				
15 政党				
15-9	社民連十年史／草の根のロマ ン	阿部昭吾／石井紘 基	社民連十年史 刊行会	1990 (平2)
23 行政法				
23-677	空き家問題解決を進める政策 法務／実務課題を乗り越える ための法的論点とこれから	北村喜宣	第一法規	2022 (令4)
3 行政				
31 行政管理				
31-675	自治体庁舎の行政学	田村秀	溪水社	2022 (令4)
33 公務員制度				
33-400	市町村職員共済組合二十年の 歩み	市町村職員共済組 合連合会	市町村職員共 済組合連合会	1977 (昭52)
5 財政				
50 財政一般				
50-150-34	図説日本の財政／令和4年度 版	森田稔	財経詳報社	2022 (令4)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
7 社会労働				
70 社会労働一般				
70-383	農民組合五十年史	農民組合創立50周年記念祭実行委員会	御茶の水書房	1972 (昭47)
70-384	年表・戦後労働運動史	日刊労働通信社	日刊労働通信社	1979 (昭54)
70-385-1	新版社会・労働運動大年表	法政大学大原社会問題研究所	労働旬報社	1995 (平7)
70-385-2	索引／新版社会・労働運動大年表	法政大学大原社会問題研究所	労働旬報社	1995 (平7)

自治総研ボックス／自治総研ブックレット

自治総研ボックス

- | | |
|--|--------------------|
| | (税別) |
| 12. 坪郷 實＋市民がつくる政策調査会編『市民自治講座(前編)』2014年 | 2,200円 (公人社) |
| 13. 坪郷 實＋市民がつくる政策調査会編『市民自治講座(後編)』2016年 | 2,200円 (") |
| 14. 今村都南雄著『大牟田市まちづくりの二つの難題
——「橋岡の構図」による把握——』2018年 | 2,200円 (") |
| 15. 辻山幸宣著『自治年々刻々』 同時代記 一九九六～二〇一七 2018年 | 2,200円 (") |
| 16. 青木宗明編『国税・森林環境税 —— 問題だらけの増税 —— 』2021年 | 2,200円 (公人の
友社) |

自治総研ブックレット

- | | |
|---|--------------------|
| | (税別) |
| 14. 『ゼロからの自治 —— 大潟村の軌跡と村長・宮田正尪』2012年 | 1,500円 (公人社) |
| 15. 辻山幸宣・岩崎 忠編『大都市制度と自治の行方』2012年
—— 第27回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 16. 辻山幸宣・其田茂樹編『再考 自治体社会資本』2014年
—— 第28回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 17. 『釧路市の生活保護行政と福祉職・榑部武俊』2014年 | 1,500円 (") |
| 18. 澤井 勝・上林陽治・正木浩司編『自立と依存』2015年
—— 第29回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 19. 辻山幸宣・堀内 匠編『“地域の民意”と議会』2016年
—— 第30回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 20. 其田茂樹編『不寛容の時代を生きる～生きづらさを克服する解を求めて～』2018年
—— 第31回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 21. 新垣二郎編『自治のゆくえ～「連携・補完」を問う～』2018年
—— 第32回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 22. 飛田博史編『自治のゆくえ 自治体森林政策の可能性』2018年
—— 第33回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (公人の
友社) |
| 23. 今井 照編『原発災害で自治体ができなかったこと できなかったこと』2019年
—— 第34回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 24. 上林陽治編『未完の「公共私連携」 介護保険制度20年目の課題』2020年
—— 第35回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 25. 其田茂樹編『自治から考える「自治体DX」 「標準化」「共通化」を中心に』2021年
—— 第36回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |

書店からの注文が出来ない場合には、自治総研 (TEL 03-3264-5924 FAX 03-3230-3649) までお願いします。なお、在庫切れの場合はご容赦願います。

自治総研叢書 (敬文堂)

- | | |
|---|--------|
| | (税別) |
| 30. 人見剛・横田覚・海老名富夫編著『公害防止条例の研究』2012年 | 4,500円 |
| 31. 馬場 健著『英国の大都市行政と都市政策 1945-2000』2012年 | 3,000円 |
| 32. 河上 暁弘著『平和と市民自治の憲法理論』2012年 | 4,200円 |
| 33. 武藤 博己編著『公共サービス改革の本質 —— 比較の視点から —— 』2014年 | 4,500円 |
| 34. 北村 喜宣編著『第2次分権改革の検証
—— 義務付け・枠付けの見直しを中心に —— 』2016年 | 4,500円 |
| 35. 佐藤 竺著『ベルギーの連邦化と地域主義
—— 連邦・共同体・地域圏の並存と地方自治の変貌 —— 』2016年 | 5,500円 |
| 36. 佐藤 英善編著『公務員制度改革という時代』2017年 | 5,700円 |
| 37. 河上 暁弘著『戦後日本の平和・民主主義・自治の論点
小林直樹憲法学との「対話」に向けて』2022年 | 4,500円 |

ご注文は書店または敬文堂 (TEL 03-3203-6161 FAX 03-3204-0161) までお願いします。

自治総研関連図書

- | | |
|--|--------|
| | (税別) |
| ○ 今井 照／自治総研編『原発事故 自治体からの証言』2021年 筑摩書房 | 880円 |
| ○ 上林陽治著『非正規公務員のリアル
欺瞞の会計年度任用職員制度』2021年 日本評論社 | 1,900円 |
| ○ 神原 勝著『東京・区長選挙運動
区長選挙復活への道程』2022年 公人の友社 | 5,500円 |
| ○ 篠田 徹・上林陽治編著『格差に挑む自治体労働政策 —— 就労支援、地域雇用、
公契約、公共調達』2022年 日本評論社 | 2,000円 |

ご注文は書店までお願いします。

THE JICHI-SOKEN Vol.49

Monthly Review of Local Government No.1 ● 2023.1

CONTENTS

- „Atypical“ Employment in the Public Sector in Germany.1
HAYATSU, Hiroataka. Associate Professor, Institute of Human and Social Sciences,
Faculty of Law, Kanazawa University.
- Formation and Characteristics of Special Metropolis Exceptions and
Special Autonomy Systems in South Korea — Focusing on the Introduction of
Jeju Special Self-Governing Province, Sejong Cities, and Special City —24
SHIN, Yong-cheol. Professor, Faculty of Global Policy Management and Communications,
Yamanashi Prefectural University.
- Policy Making and Succession Processes of The Measures for
Depopulated Areas in Japan (I).51
SAKAMOTO, Makoto. Senior General Manager of Local Grand Design (NPO) .
- Monthly Topics.87
- Magazine Rack.89
- Monthly List of Our Library.94

- 公益財団法人 地方自治総合研究所ウェブサイトにて、本誌の目次および掲載論文を公表しています。
※公表論文には、論文末尾に掲載されるキーワードを登録しています。
- 月刊『自治総研』への論文投稿を、公募しています。投稿要領については、公益財団法人 地方自治総合研究所ウェブサイトで掲示している月刊『自治総研』投稿要領をご参照ください。

<http://www.jichisoken.jp/>

視覚障害その他の理由で活字のままではこの本を利用出来ない人のために、営利を目的とする場合を除き「録音図書」「点字図書」「拡大写本」等の製作をすることを認めます。その際は当研究所まで御連絡ください。