



自治総研

THE JICHI-SOKEN VOL.49

2023 8 月号
通巻第538号

1

フィンランドにおけるSOTE改革 (2023年1月1日実施)と自治体向け 一般補助金の動向

横山純一

— 2023年度とSOTE改革前の年度(2022年度)との比較を中心に

はじめに／1. フィンランドの国財政、アルエ財政とアルエ向け国庫支出金／
2. 2023年度における一般補助金の財政需要分の算定／3. 財政需要分の変更が自
治体財政にもたらす影響と数値による検証／4. 2023年度における一般補助金の
財政力分(自治体間の税収格差是正分)の算定／5. 財政力分の変更が自治体財
政にもたらした影響と数値による検証／6. 不交付自治体の分析／むすびにかえて

35

この1年における自治体選挙の動向 (2022年5月から2023年4月)

堀内 匠

はじめに／1. 第20回統一地方選挙／2. 統一外の「この1年」／3. 自治体選挙
関連制度改正／まとめ 投票率の低下と風の選挙の同時進行

64

グローバルな気候変動問題における地方自治体の 活動の可能性と限界に関する法的検討

宮尾亮甫

— 都市の国際的ネットワークと

ドイツ都市計画法分野における気候変動対策 —

I はじめに／II 各国政府による気候変動対策とグローバル気候変動ガバナンスの
多中心性／III 気候変動防止における地方自治体の国際的ネットワークの実
例／IV 気候保護における自治体の活動の法的可能性と限界／V まとめと展望

94

中央の動き

96

今月のマガジン・ラック

99

資料室増加月報

巻頭コラム ● 2023年統一地方選挙 ————— 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

2023年統一地方選挙

小原 隆治

本年、統一地方選挙の前半戦が4月9日、後半戦が4月23日に行われた。1947年4月に日本国憲法や地方自治法の施行に先立って第1回統一地方選挙を実施してから76年が経過し、今年で第20回目を迎えたことになる。もっとも「統一」といっても、文字どおりどの自治体もいっせいに選挙を行う比率＝統一率は、当初の100%からその後2回の市町村大合併などを経て大きく低下し、今回は27.54%だったと報じられている (<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/93571.html>)。

今回統一地方選挙の結果のうち、国政政党勢力の動向いかんという観点から自治体議会選挙の結果に着目し、なかでも政令指定都市を除く市と特別区の議会選挙が前回選挙と比べてどうであったかを見てみる。

まず国政与党である自民党と公明党は小幅ながら議席を減らしている。つぎに国政野党では日本維新の会が議席を約3.5倍にまで伸ばし、ついで立憲民主党も躍進する一方、日本共産党が大幅に議席を減らしたことが目立つ (<https://www.asahi.com/senkyo/local/>)。もっとも立憲民主党の躍進には、政党組織の再編とそれともなう自治体議員の立憲民主党への党籍変更という要因も働いている。それと裏表の関係で、国民民主党と社会民主党のかなり劇的な議席減にも同じ要因が作用した面があると考えていい。

さらに観察に絞りをかけ、東京都内の市と特別区の議会選挙がどうであったかも見てみる。全体的な特徴は全国の動向と大きく変わらないが、自民党と公明党とくに前者の議席減少率が全国のそれと比べて顕著に高いことが目を引く。また、日本維新の会は議席を14から67へと飛躍的に伸ばし、東京の自治体議会でも存在感ある政党になった (朝日新聞東京本社版2023年4月26日付)。

自治体議員にとって、自分の自治体議会選挙以外の選挙で所属政党が推す候補者の選挙活動に加わり、集票マシンの一部になって働くのはきわめて重要な仕事である。議員中心型政党である自民党にすれば、とくに東京での自治体議員減＝集票マシン減はそれほど小さくない痛手であったろう。第211国会の最終盤近くまで、各方面から解散総選挙近しと盛んにいわれながらついにそうならなかった要因の1つに、自民党にとって芳しくない今回統一地方選挙の結果もあったのではないかと推測する。

政令指定都市を除いて、市区町村の議会選挙は各自治体の区域をそのまま選挙区とする大選挙区制を敷き、また、すべて地方選挙は投票方法に単記非移譲式を採用している。法制上の根拠は公職選挙法第12条第4項、第15条第6項、第46条第1項、第95条第1項にある。市区町村議会選挙の大選挙区制と政党政治の相性の悪さは、本誌2023年1月号巻頭コラムで述べたとおりである。それを運用面で改善しようとするなら、所属政党を同じくする議員候補者が仲間の当選者数を最大化するために、なんらかの方法で票割りをするしかない。この点に関連して、今回の特別区議会選挙で印象に残るできごとが2つあった。

1つは、公明党の票割りである。練馬区議会選挙では、同党候補者11名のうち下位得票7名の得票数が2,991,572票から2,878票まで切れ目のない順位で並び、見事な票割りと考えるほかない成果を残した。ところが前回選挙と比べて投票率が1.55%、当選者の最低得票ラインが148票上昇したために、7名のうち4名が当選ラインに届かなかった (<https://www.city.nerima.tokyo.jp/kusei/senkyo/kekka/index.html>)。自治体議会選挙で候補者当選率の高さを誇る公明党としては異例の事態だったといわれる。

もう1つは、立憲民主党と日本共産党の票割りである。杉並・練馬区議会選挙の一方または双方で両党は告示前、すべての候補者に区内の一定区画を活動/担当地域として割り振り、それを地図に落とししたチラシをつくって有権者に配布した。地域割りを意識した有権者の投票行動が結果的に票割りに結びつく効果を期待した戦術だろう。両党に限らず、政党がそうした戦術を舞台裏ではなく、目に見えるかたちで使ったのは今回が初めてではないか。その甲斐あってか、立憲民主党は練馬区で候補者6名全員、杉並区で候補者7名中6名、日本共産党は練馬区で候補者6名中5名、杉並区で候補者7名中6名が当選という成果をあげた。

ここで政党のこうした運用努力を讃えたいのではない。そもそも現行大選挙区制を政党本位で競い合える別の制度にあらためれば、こうした運用努力は無用になり、その分、政党はより意義のある活動に資源を回せるはずである。にもかかわらず、現行制度を維持し続けることにどのような合理的理由があるのか。そこが問われているのだと考えている。

(こはら たかはる 早稲田大学政治経済学術院教授)

フィンランドにおけるSOTE改革 (2023年1月1日実施) と自治体向け一般補助金の動向 — 2023年度とSOTE改革前の年度(2022年度)との比較を中心に

横 山 純 一

はじめに

フィンランドにおいて、SOTE改革が2023年1月1日にスタートした。SOTE改革は保健医療と社会福祉を統合したサービスの供給改革であり、そのための組織改革である。具体的には、国と自治体の1層制を改め、国と自治体の間に広域自治体(アルエ、Alue)をつくって2層制とし、これまで保健医療サービスや社会福祉サービスの供給の責任主体の役割を担ってきた自治体に代わり、アルエを法定サービス(保健医療サービス、社会福祉サービス、救助救急サービス)の供給の責任主体にする改革である。つまり、事務事業の上部移管が行われるのである。

これにともなって保健医療福祉に携わる人員や施設、設備等が、自治体や自治体連合からアルエに移されることになった。このため、自治体は教育や保育、スポーツなど限られた事務事業を行うにすぎなくなった⁽¹⁾。SOTE改革前は自治体の歳出の約5割が保健医療福祉だったから、自治体の事務事業の規模と財政規模は著しく縮小することになったのである。

本稿の目的は、SOTE改革によって自治体向けの一般補助金がどのように変容し、この変容が自治体と自治体財政にどのような影響を与えたのかを分析することにある。そこで、SOTE改革がスタートした年度である2023年度の自治体向けの一般補助金の動向を分析し、それとSOTE改革直前の年度である2022年度との比較を行う。その際には、

(1) 本稿で述べている自治体は、ほとんどの場合、基礎自治体のことであり、広域自治体であるアルエを含んでいない。ただし、アルエに言及しているところもあるので、アルエを含めて自治体と表現しているケースも一部にはある。このような場合には、自治体(アルエを含む)と表現している。

2023年度に一般補助金においてどのような変更が行われたのかを明らかにし、そのうえで自治体の特質や地理的条件などを考慮しながら、いくつかの自治体を事例にあげ、SOTE改革もたらした影響について詳細な分析を展開することにしたい。

フィンランドには一般補助金やプロジェクト補助金、職業専門学校などの教育サービスや一部の文化サービスに関する教育文化省の補助金など数種類の国庫支出金が存在するが、SOTE改革前の国庫支出金の大部分は自治体向けの使途が自由な一般補助金であった。SOTE改革後も、規模こそ縮小したものの一般補助金がフィンランドの主たる国庫支出金であることに変わりはない。2023年度においても、2022年度と同様に（2010年度の成立以降ずっと）、国から自治体に一般財源が計算ベースで交付されているのである。

自治体の事務事業の大幅な縮小の影響を受けて、自治体の一般補助金収入額は、自治体の地方税収入額の大部分を占める地方所得税収入額の大幅な減少とほぼ歩調を合わせながら、大幅に減少した。計算上の地方所得税収入額は⁽²⁾、2022年度が200億2,799万ユーロだったが、2023年度は77億69万ユーロになり約62%減少した。また、自治体向けの一般補助金の総額は、2022年度には79億4,725万ユーロだったが、2023年度には27億1,947万ユーロになり、2022年度の約3分の1に落ち込んでいる。

なお、アルエの財政については、本稿では1.で簡潔に述べるにとどめる。国財政やアルエの財政、アルエにおける保健医療福祉の内容などについては、別稿を準備したい。

1. フィンランドの国財政、アルエ財政と アルエ向け国庫支出金⁽³⁾

(1) 国の2023年度当初予算

自治体向けの一般補助金を分析する前に、国財政とアルエの財政について、簡単に述べておこう。

(2) 計算上の地方所得税収入額については、本稿の4.で詳しく述べる。

(3) Ministry of Finance “Finances of the wellbeing services counties” 2023, Valtiovarainministeriö “Valtion Talousarvioesitykset 2023”. ならびに、横山純一『転機にたつフィンランド福祉国家 — 高齢者福祉の変化と地方財政調整制度の改革』（以下、横山①とする）、同文館出版、2019年。横山純一『北欧福祉国家と国庫補助金 — 国庫補助金改革とフィンランド福祉国家の変容』（以下、横山②とする）、公人の友社、2023年を参照。

まず、2023年度の国当初予算をみてみよう⁽⁴⁾。予算規模は805億4,579万ユーロであった。近年は500億ユーロ台（2017年度、2018年度、2019年度、2020年度）や600億ユーロ台（2021年度、2022年度）で推移していたが、2023年度は800億ユーロを少し上回り、増加率が高かった。このような国の財政規模の拡大は、とくに2020年度補正予算でみられた新型コロナウイルス感染症対策や、2019年4月の総選挙後に発足した社会民主党、左翼連合、緑の党、中央党、スウェーデン人民党で構成される中道左派政権による財政緊縮の小幅な緩和（2021年度、2022年度）、S O T E改革に向けた国の財源面での対応（2023年度）等があったからである。

主要な歳入についてみると、租税収入額が645億748万ユーロ、国債収入額が81億9,451万ユーロであった。租税収入額の内訳は、個人所得税（勤労所得税と資本所得税の合計額）が238億7,600万ユーロ、法人所得税が59億9,800万ユーロであった。付加価値税は223億3,300万ユーロで、個人所得税を少し下回った。このほかに、たばこ税が12億1,500万ユーロ、酒税が15億1,800万ユーロ、燃料への課税が44億5,500万ユーロ、自動車税とその関連税が16億100万ユーロだった。

租税収入額で注目されるべきは個人所得税である。2022年度の個人所得税収入額は109億4,600万ユーロだったため、2023年度はこれを129億ユーロ上回り、2022年度の約2.2倍の個人所得税収入額が計上されているのである。個人所得税を除いた租税収入額については、2022年度と2023年度を比較した場合、多少の増減がみられるだけで大きな変化はなかった。このような個人所得税収入額の大幅な増額が実現したのは、S O T E改革によって自治体の地方所得税収入額が6割強の123億ユーロの減額となり⁽⁵⁾、これに呼応するような形で国税の個人所得税収入額が大幅に増額されることになったからである。そして、このような個人所得税の増額分は、アルエ向けの国庫支出金として用いられたのである。

歳出をみると、アルエの保健医療福祉事業遂行のための国庫支出金が206億5,872万ユーロ支出された。アルエの財政収入額は少額の利用者負担や患者負担の金額を除けば、ほとんどすべてが国庫支出金である。先に述べたように、これには国税の個人所得税の増額分が含まれている。アルエ税の創設は2026年度が予定されているので、そ

(4) Valtiovarainministeriö “Valtion Talousarvioesitykset 2023”. また、2017年度、2018年度、2019年度、2020年度、2021年度の各当初予算については、上記文献の各年度版を参照。

(5) Valtiovarainministeriö “Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus 2022”.
Valtiovarainministeriö “Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus 2023”.

れまでは国庫支出金にほぼ全面的に依存することになるのである。また、自治体向けの国庫支出金は27億4,390万ユーロである⁽⁶⁾。このほか教育文化省の国庫支出金や、きわめて小規模なMaakuntaであるAhvenanmaa Maakuntaへの補助（2億9,600万ユーロ）等も行われる。2023年度国当初予算における自治体（アルエを含む）向けの国庫支出金の総額は約280億ユーロにのぼっているのである。

（2） アルエの財政

次に、アルエの財政についてみてみよう。アルエはMaakuntaをベースにつくられており（Ahvenanmaa Maakuntaを除く）、全部で21存在する。ただし、他のMaakuntaに比べて人口数が圧倒的に多いUusimaa Maakuntaには4つのアルエが存在している。また、ヘルシンキ市はどのアルエにも属さず、市自らが保健医療福祉を一手に担っている。先に述べたように、アルエの財源はアルエ税と国庫支出金だが、当分の間はアルエ税の創設が行われないため、アルエの財源は、ほぼ全額が国庫支出金で賄われるのが基本となる。そして、法律に基づいて、このような国庫支出金による国の資金提供は、アルエが保健医療福祉サービスの供給主体として、十分な保健医療福祉サービスの提供ができるように保証されなければならないとされている。さらに、アルエは広域自治体であり自治権をもっているので、国庫支出金をどのように使用するのかわりにアルエ自らが決定できる。また、ヘルシンキ市についても、保健医療福祉に関する財源は、アルエと同様にほぼ全額が国庫支出金である。国庫支出金の配分基準や交付方法についても、アルエと同様の方法で行われている。

各アルエへの国庫支出金の交付に関しては、法律に基づいて、次のような指標が考慮に入れられている。つまり、①各アルエの人口数、②各アルエの保健医療サービスと社会福祉サービスのニーズを示す指標（係数）、③各アルエの多様な状況を反映した指標（係数）、である。③について具体的に述べれば、バイリンガル、スウェーデン語（を話す人）、サーミ人への対応、人口密度、島しょ部地域があげられる。これに加えて、救助救急サービスに関する国庫支出金が、各アルエのリスク係数にもとづいて決められる。救助救急サービスについては、社会保健省ではなく内務省の所管である。

(6) 自治体向けの一般補助金額は、Valtiovarainministeriö “Valtion Talousarvioesitykset 2023”では27億4,390万ユーロ、Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023”では27億1,947万ユーロだった。若干の数値の違いがみられる。

各アルエに交付される国庫支出金は、自治体向けの一般補助金がそうであるように、最新の統計を用いて、毎年度決定されることになっている。このため、サービス需要の伸びとコスト水準の伸びに応じて、各アルエへの国庫支出金は、多かれ少なかれ、毎年度引き上げられることになると思われる。さらに、各アルエ向けの国庫支出金については、各アルエがサービス提供を行うのに不十分な金額の場合、つまり、保健医療福祉サービスや救助救急サービスに対する住民の基本的権利が損なわれる場合には、アルエは国から追加資金を獲得する機会と権利を持ち、国に追加資金を申請できる。追加資金の提供は、財務省、内務省、社会保健省の3省の協議で決められることになっている。また、国はすべてのアルエの実際のコスト合計額と、すべてのアルエに交付された国庫支出金額とを比較し、コストの増加を事後管理する。

さらに、アルエには投資資金を調達するために長期の借入れを組む権限が与えられている。ただし、アルエには単年度に大きな赤字が蓄積することを避ける努力が求められている。実際、貸借対照表に蓄積された赤字は、3年以内に解消されなければならないのである。

2. 2023年度における一般補助金の財政需要分の算定⁽⁷⁾

(1) 2023年度の財政需要分の算定方法

一般補助金は、自治体の財政需要分、財政力分（自治体間の税収格差是正分）、国の規定に基づく加算控除分の3つを斟酌したうえで各自治体に交付される。図表1は、2019年度予算における一般補助金についてみたものであるが、2023年度においても、2019年度と同様に、一般補助金の算定において、財政需要分、財政力分、加算控除分が斟酌されるしくみに変化はなかった。この中で、とくに重要なのは財政需要分と財政力分であるので、この2つについてみていこう。

財政需要分の算定については、一般補助金が創設された2010年度から継続して推計コスト積み上げ方式がとられてきた。そして、この推計コスト積み上げ方式は、S O T E改革が実施された2023年度においても採用されている。つまり、各自治体にお

(7) 一般補助金が創設された2010年度から2022年度までの財政需要分に関する一般補助金とS O T E改革については、横山①、横山②を参照。

図表 1 一般補助金総額に占める財政需要分、税収格差是正分、国の規定に基づく加算控除分の内訳

(2019年度予算)

一般補助金総額 86億1,800万ユーロ		
財政需要	年齢構成別人口	45億4,700万ユーロ (52.8%)
	疾病率	16億2,500万ユーロ (18.9%)
	失業者、スウェーデン語、バイリンガル、島しょ部、人口密度など	3億9,800万ユーロ (4.6%)
	遠隔地、サーミ人への対応	3億2,900万ユーロ (3.8%)
税収格差是正		7億5,100万ユーロ (8.7%)
国の規定に基づく加算控除		8億800万ユーロ (9.4%)
他		1億6,000万ユーロ (1.8%)

[出所] Suomen Kuntaliitto “Suurin osa kuntien valtionosuudesta perustuu kunnan ikarakenteeseen ja sairastavuuteen”, 2019.

る年齢構成別人口や疾病率、失業者、スウェーデン語などの財政需要費目や、人口密度、島しょ部などの地理的条件にかかわる財政需要費目は、のちにみる遠隔地やサーミ人への対応等の付加的財政需要費目とは区別され、基本財政需要費目と呼ばれている。このような基本財政需要費目ごとに示される基礎価格（1人当たり価格）を用いて、各基本財政需要費目の財政需要額が算出される。そして、各基本財政需要費目の財政需要額を合計したものが各自治体の財政需要額（基本財政需要額）になるのである。次に、国と自治体の協議のうえで、自治体が負担すべき1人当たり額（すべての自治体で同額）が算出され、これに各自治体の人口数を掛け算することによって各自治体が負担すべき総額が算出される。そして、各自治体の基本財政需要額から自治体が負担すべき総額を差し引いた金額が、各自治体の基本財政需要分に関する国負担分の金額、つまり、各自治体の基本財政需要分の一般補助金額となるのである。

さらに、2022年度と同様に2023年度においても、遠隔地であることやサーミ人が多数居住していることなどによって、特別な財政需要が生じている自治体への配慮が行われ、これらの自治体には財政需要額が上乘せされる。このような財政需要額は基本財政需要額とは区別され、付加的財政需要額と呼ばれている。付加的財政需要額は、すでに計算された当該自治体の基本財政需要分の一般補助金額にダイレクトに加算され、このようにして得られた数値が当該自治体の財政需要分の一般補助金額となるの

である。なお、付加的財政需要額は少額である。

(2) 2023年度の財政需要分に関する変更

では、財政需要分に関する2022年度と2023年度との違いはなんだろうか。それは、一部の基本財政需要費目の廃止と変更、各財政需要費目における基礎価格の変更、自治体が負担すべき1人当たりの金額の変更、付加的財政需要費目の一つである遠隔地の拡大である。

まず、一部の基本財政需要費目の廃止と変更である。疾病率が廃止され、年齢構成別人口で大きな変更が行われた。**図表1**でみてきたように、疾病率は年齢構成別人口に次いで財政需要費目の中で大きな割合を占めていたが、2023年度にこれが廃止されたのである。疾病率が廃止されたのは、保健医療福祉の仕事が自治体からアルエに移ったため、自治体向けの一般補助金の算定において疾病率という財政需要費目が必要なくなったからである。

さらに、財政需要費目の中で最大の割合を占めていた年齢構成別人口は廃止されることはなかったが、これまで9段階（0～5歳、6歳、7～12歳、13～15歳、16～18歳、19～64歳、65～74歳、75～84歳、85歳以上）に区分されていた年齢構成が、2023年度に5段階（0～5歳、6歳、7～12歳、13～15歳、16歳以上）に変更になった。この変更の最大の特徴は、16～18歳、19～64歳、65～74歳、75～84歳、85歳以上の5つの段階を16歳以上として一括りにしたことである。このような変更が行われたのは、保健医療福祉の仕事が自治体からアルエに移ったことにより、保健医療福祉の財政需要がきわめて大きかった高齢者分の財政需要額について、教育、保育、スポーツなどを主たる仕事とする自治体においては考慮に入れる必要性が小さくなったからである。なお、16歳以上の財政需要費目が一括りにされることになったけれども、高等教育にあたる16～18歳などの教育が重要なことはいうまでもない。そこで、例えば、職業専門学校などに対しては、一般補助金ではなく、教育文化省の国庫支出金が職業専門学校に直接交付されているのである。

次に、各財政需要費目における基礎価格の変更である。**図表2**をみると、2023年度には、すべての基礎価格が引き下げられていることがわかる。年齢構成別人口では、0～5歳が9,713.30ユーロ（2022年度）から8,010.94ユーロ（2023年度）に、同じく6歳が10,305.71ユーロから8,499.51ユーロに、7～12歳が8,595.88ユーロから7,071.51ユーロに、13～15歳が14,733.47ユーロから12,129.17ユーロに減額されてい

図表2 各自治体への一般補助金交付算定（財政需要分）の際の基礎価格の2022年度と2023年度との比較

(各年度予算、ユーロ)

		2022	2023	2022を100としたときの2023の数値
年齢構成別人口	0～5歳	9,713.30	8,010.94	82.4
	6歳	10,305.71	8,499.51	82.4
	7～12歳	8,595.88	7,071.51	82.2
	13～15歳	14,733.47	12,129.17	82.3
	16～18歳	4,728.28	—	—
	16歳以上	—	62.57	—
	19～64歳	1,157.20	—	—
	65～74歳	2,306.18	—	—
	75～84歳	6,457.36	—	—
	85歳以上	22,359.23	—	—
疾病率		1,329.61	—	—
失業者		103.34	67.78	65.5
スウェーデン語		2,237.64	1,680.57	75.1
バイリンガル		318.58	287.68	90.3
島しょ部（全域が島しょ部の自治体）		438.47	395.97	90.3
島しょ部（一部が島しょ部の自治体）		320.75	289.65	90.3
人口密度		45.00	40.64	90.3
遠隔地		226.40	61.24	27.0
サーミ人への対応		2,875.50	895.43	31.1

注(1) ほかに2～3の財政需要費目があるが省略した。

注(2) 遠隔地とサーミ人への対応は付加的財政需要費目。それ以外は基本財政需要費目。

[出所] Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2022”.

Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023”.

るのである。いずれの年齢階層についても、減少率は約18%である。上記の年齢階層では教育や保育の財政需要が大きかったが、2022年度までは、教育や保育分の財政需要だけでなく保健医療福祉分の財政需要が含まれていた。2023年度からは、このような保健医療福祉分を考慮に入れる必要がなくなったため、基礎価格が減少したといえることができるのである。16歳以上の基礎価格については62.57ユーロと大幅に減額された。16歳以上の中で、とくに19～64歳は教育分野や保育分野の財政需要が最も少なく、2022年度の基礎価格の多くが障がい者福祉などの保健医療福祉分だった。さらに、2022年度まで金額が大きかった高齢者層の財政需要についても、そのほとんどが

介護や医療等の保健医療福祉の財政需要によるものだったため、大幅な減額となったのである。このような高齢者層等の保健医療福祉に関する財政需要は、SOTE改革後アルエが対応することになるが、先述したように、アルエ税が創設されるまでの間はアルエ向けの国庫支出金で手当される。

さらに、**図表2**により、上記以外の財政需要費目の基礎価格についてみてみよう。2022年度の島しょ部については、自治体全域が島しょ部の自治体が438.47ユーロ、自治体の一部が島しょ部の自治体が320.75ユーロだったが、2023年度には前者が395.97ユーロ、後者が289.65ユーロに減額された。いずれも減少率は約1割であった。また、人口密度の基礎価格も約1割程度減額され、45.00ユーロ（2022年度）から40.64ユーロ（2023年度）になった。スウェーデン語は2,237.64ユーロ（2022年度）から1,680.57ユーロ（2023年度）に、バイリンガルは318.58ユーロ（2022年度）から287.68ユーロ（2023年度）に、それぞれ基礎価格が引き下げられた。減少率は前者が約25%、後者が約10%であった。失業者については約35%減額され、103.34ユーロ（2022年度）から67.78ユーロ（2023年度）になった。

注目されるべきは、付加的財政需要額の基礎価格の引き下げ率が、基本財政需要額の基礎価格の引き下げ率に比べて、はるかに大きかったことである。遠隔地は226.40ユーロ（2022年度）から61.24ユーロ（2023年度）に、サーミ人への対応は2,875.50ユーロ（2022年度）から895.43ユーロ（2023年度）に、それぞれ引き下げられたのである。遠隔地に関する基礎価格の減少率が実に73%、サーミ人への対応に関する基礎価格の減少率が69%だったのである。

3つ目は、自治体が負担すべき住民1人当たり額の変更である。**図表3**から判断できるように、一般補助金が創設されて以降、自治体が負担すべき住民1人当たりの金額は増加基調で推移してきたが、2023年度は自治体の事務事業の規模縮小により、1,359.93ユーロと大幅な減額となった。2022年度は4,291.05ユーロだったので、約7割の引き下げ率となったのである。さらに、基本財政需要分に関する国の負担割合は22.08%となり、2022年度の23.59%よりも1.5ポイント減少した。

4つ目は、付加的財政需要費目の一つである遠隔地が拡大されたことである。これについては、3.で詳しく述べることにしたい。

図表3 基本財政需要分についての国負担割合と自治体が自己財源で負担すべき
住民1人当たり額（全自治体同額）の変化

(各年度予算)

年 度	基本財政需要分に関する国負担割合	自治体が自己財源で負担する額 (1人当たり額)
2010	34.08%	2,581.36ユーロ
2011	34.11%	2,638.32ユーロ
2012	31.42%	3,001.49ユーロ
2013	30.96%	3,136.92ユーロ
2014	29.57%	3,282.60ユーロ
2015	25.44%	3,526.93ユーロ
2016	25.61%	3,636.07ユーロ
2017	25.23%	3,627.38ユーロ
2018	25.34%	3,600.27ユーロ
2019	25.37%	3,524.51ユーロ
2020	25.46%	3,654.72ユーロ
2021	25.67%	3,747.29ユーロ
2022	23.59%	4,291.05ユーロ
2023	22.08%	1,359.93ユーロ

注(1) 2016年度は2016年9月26日に行われた数値改定後のもの。

[出所] 2010～2021年度はSuomen Kuntaliitto “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2021”をはじめ同文献の各年度版。2022年度はValtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2022”。2023年度はValtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023”。

3. 財政需要分の変更が自治体財政にもたらす影響と 数値による検証

(1) 基本財政需要費目（年齢構成別人口）の分析

図表4は、フィンランドの全自治体と個別自治体（Alajärvi自治体）について的一般補助金の具体的な算定を示している。財政需要分については、財政需要費目の基礎価格の変更にともない、基本財政需要分の総額が2022年度の309億759万ユーロから、2023年度の96億3,153万ユーロに減少した。減少率は69%であった。自治体が自己財源で負担すべき金額は、2022年度の236億1,649万ユーロから、2023年度の75億395万ユーロに減少し、減少率は69%であった。基本財政需要分に関する国負担分の金額、

図表4 一般補助金額の算定のしくみ（2022年度と2023年度）

自治体名	全国自治体（人口数5,517,897人）		Alajärvi自治体（人口数9,311人）	
	2022	2023	2022	2023
年度				
基本財政需要額	30,907,595,125	9,631,537,786	61,586,279	16,988,755
（うち 年齢構成別人口）	21,527,560,787	8,011,858,136	42,140,466	15,108,214
（うち 疾病率）	7,317,726,691	—	16,944,252	—
自治体が自己財源で負担すべき額	23,616,497,407	7,503,953,667	40,417,400	12,662,308
国が負担する金額（基本財政需要分の一般補助金額）（A）	7,291,097,718	2,127,584,116	21,168,879	4,326,447
付加的財政需要額（B）	366,357,583	270,213,384	389,834	598,643
財政需要分の一般補助金額（C = A + B）	7,657,455,301	2,397,797,500	21,558,713	4,925,090
国の規定に基づく加算控除（D）	マイナス499,891,605	マイナス497,325,546	マイナス570,433	プラス998,373
税収格差是正分（E）	789,687,442	819,002,398	10,154,598	5,450,163
一般補助金額（C + D + E）	7,947,251,139	2,719,474,353	31,142,878	11,373,625

注（1） 人口数は2021年12月31日現在の数値だが、この数値は2023年度の算定に用いられる。

注（2） 2022年度の算定には2020年12月31日現在の人口数（全国が5,503,664人、Alajärvi自治体が9,419人）が用いられる。

[出所] Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2022”.

Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023”.

つまり基本財政需要分の一般補助金総額は、2022年度の72億9,109万ユーロから2023年度の21億2,758万ユーロに減少し（減少率は71%）、付加的財政需要分を加えた財政需要分の一般補助金額は2022年度の76億5,745万ユーロから2023年度の23億9,779万ユーロに減少したのである（減少率は69%）。

すでにみてきたように、2022年度までの一般補助金では、その比重が圧倒的に高い財政需要費目は年齢構成別人口で、これに続くのが疾病率であった。前者は、16歳以上の年齢階層については2022年度に5つの年齢階層（16～18歳、19～64歳、65～74歳、75～84歳、85歳以上）に区分されていたが、2023年度には16歳以上の年齢階層に一括りにされるとともに、その基礎価格が大きく減少した。このことにともない、年齢構成別人口に関する財政需要額（基本財政需要額）は大きく減少した。なかでも一括りにされた16歳以上の財政需要額の落ち込みが著しく、2022年度の16～18歳の財政需要額が8億4,041万ユーロだったのに対し、2023年度の16歳以上のそれは、わずか2億8,840万ユーロにすぎなかったのである（**図表5**）。2022年度に比べて2023年度の財政需要額は、教育や保育の財政需要が保健医療福祉よりも格段に高い0～5歳、6歳、7～12歳、13～15歳については、ほぼ2割減にとどまっていたため、16歳以上の落ち込みが著しいことがわかるのである。

さらに、詳しく、2023年度の年齢構成別人口の状況を、4つの自治体の比較を通して見てみよう。**図表6**は、2020年12月31日時点で高齢者比率が最も高かったKuhmoinen自治体とPuumala自治体（いずれも高齢者比率が43.9%）、これとは反対に高齢者比率が最も低かったLiminka自治体（同10.5%）と2番目に低かったTymävä自治体（同13.7%）の基本財政需要額と、このうちの年齢構成別人口における財政需要額を示したものである。保健医療福祉分の財政需要額が多くを占める高齢者層の財政需要額は2022年度においては大きかったが、2023年度には高齢者層の財政需要はアルエの方で斟酌されることになったので、大幅に少なくなった。年齢構成別人口の財政需要額についてみると、Kuhmoinen自治体は969万ユーロ（2022年度）から183万ユーロ（2023年度）に、Puumala自治体は889万ユーロ（2022年度）から142万ユーロ（2023年度）に減少し、減少率はともに8割を超過した。これに対し、若年者人口が多いため、もともと教育や保育にかかわる財政需要額が多かったLiminka自治体では5,115万ユーロ（2022年度）から2,919万ユーロ（2023年度）に、Tymävä自治体では3,273万ユーロ（2022年度）から1,842万ユーロ（2023年度）に減少額がとどまったのである。2023年度の財政需要額の減少率は、Liminka自治体が43%、Tymävä自治体が

図表5 財政需要費目ごとの財政需要額の2022年度と2023年度の比較

(各年度予算、ユーロ)

		2022	2023	2022を100とした ときの2023の数値
年齢 構成 別 人 口	0～5歳	2,934,922,162	2,372,391,815	80.8
	6歳	608,243,004	483,341,635	79.4
	7～12歳	3,195,002,637	2,616,098,053	81.8
	13～15歳	2,699,039,103	2,251,622,731	83.4
	16～18歳	840,418,672	—	2.3
	16歳以上	—	288,403,901	
	19～64歳	3,657,744,878	—	
	65～74歳	1,624,124,959	—	
	75～84歳	2,522,664,544	—	
	85歳以上	3,445,400,828	—	
疾病率		7,317,726,691	—	—
失業者		567,658,581	372,418,281	65.6
スウェーデン語		928,156,694	764,993,783	82.4
バイリンガル		113,272,811	103,336,639	91.2
島しょ部（全域が島しょ部の自治体）		16,206,728	14,618,024	90.1
島しょ部（一部が島しょ部の自治体）		10,680,728	9,553,816	89.4
人口密度		223,870,304	202,715,103	90.5
遠隔地		136,866,111	64,819,458	47.3
サーミ人への対応		3,741,026	1,153,314	30.8

[出所] Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2022”.
Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023”.

図表6 年齢構成別人口の取り扱いの変化と基本財政需要額の変化

(2022年度予算、2023年度予算、ユーロ)

高齢化の状況	Kuhmoinen		Puumala		Liminka		Tymävä	
	高齢者比率最高		高齢者比率第2位		高齢者比率最低		高齢者比率低い方から2位	
年 度	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
基本財政需要額	15,404,599	2,624,332	15,471,298	3,087,027	61,411,386	30,311,918	41,389,690	19,294,543
(うち 年齢構成別人口)	9,698,415	1,831,518	8,899,824	1,422,338	51,151,361	29,191,794	32,731,086	18,421,228
一般補助金額	7,927,784	1,797,166	7,276,810	1,345,014	24,627,252	18,578,897	20,115,761	12,171,253
人口数	2,161人	2,158人	2,137人	2,117人	10,238人	10,218人	6,603人	6,593人
高齢者比率	43.90%		43.90%		10.50%		13.70%	
所属Maakunta	Keski-Suomi		Etelä-Savo		Pohjois-Pohjanmaa		Pohjois-Pohjanmaa	

注(1) 人口数は2022年度が2020年12月31日現在。2023年度が2021年12月31日現在。

注(2) 高齢者比率に関しては2020年12月31日現在。

[出所] Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2022”.
Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023”.

44%で済んだのである。

このことは、**図表 7**をみると一層明らかになる。高齢者比率が高いKuhmoinen自治体とPuumala自治体では、0～12歳の人口数と85歳以上の人口数がほぼ同数になっている。これに対し、高齢者比率が最も低いLiminka自治体では0～12歳の人口数は65歳以上の人口数の約2.5倍、2番目に低いTymävä自治体では0～12歳の人口数は65歳以上の人口数の約2倍となっているのである。明らかに、最大の財政需要費目である年齢構成別人口では、年齢階層で区分された段階数の変更と基礎価格の変更の影響が自治体向けの一般補助金に及んでいるということができるのである。

図表 7 高齢者比率の高い自治体と低い自治体の年齢構成別人口

(2022年度、人)

人 口	0～5 歳	6歳	7～12 歳	13～15 歳	16～18 歳	19～64 歳	65～74 歳	75～84 歳	85歳 以上	合 計	高齢者 比 率
Kuhmoinen	63	12	72	43	49	973	486	322	141	2,161	43.9%
Puumala	38	9	74	45	47	984	553	261	126	2,137	43.9%
Liminka	1,055	216	1,484	733	600	5,074	623	324	129	10,238	10.5%
Tymävä	632	146	963	419	307	3,227	530	267	112	6,603	13.7%

注(1) 人口数は2020年12月31日現在。

注(2) 高齢者比率は2020年12月31日現在。

[出所] Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2022”.

Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023”.

(2) 年齢構成別人口以外の基本財政需要費目の分析

再び、**図表 2**と**図表 5**を検討しよう。各基本財政需要費目についてみると、2022年度に比べて2023年度の人口密度、島しょ部といった地理的条件を示す財政需要費目の財政需要額や、バイリンガルの財政需要額は約1割減少した。スウェーデン語の財政需要額の減少率は約2割、失業者の財政需要額の減少率は約35%であった。そこで、このような基本財政需要費目については、基礎価格の減少率と財政需要額の減少率がほぼ同じか、もしくはそれほど大きな乖離がみられなかったことがわかるのである。各財政需要費目の財政需要額の算定では、年齢構成別人口や島しょ部のように、単純に人口数(年齢構成別人口数、島しょ部人口数)と基礎価格を掛け算する機会が多いけれども、人口密度の算定では各自自治体の人口数に基礎価格を掛け算して求めら

れた額に、さらに独自に設定される係数が掛け算されて求められる⁽⁸⁾。このように、基本財政需要費目の中には複雑な算定となっているものが存在するが、人口密度で示されているように、ほとんどの基本財政需要費目については、財政需要額の減少率がほぼ基礎価格の減少率と一致していたのである。

(3) 付加的財政需要費目（遠隔地）の分析

付加的財政需要額の基礎価格は、遠隔地が73%の減少率を示し（2022年度が226.40ユーロ、2023年度が61.24ユーロ）、サーミ人への対応は69%の減少率（2022年度が2,875.50ユーロ、2023年度が895.43ユーロ）を示した。サーミ人への対応については、2023年度は2022年度と同様に4つの自治体（Enontekiö自治体、Inari自治体、Utsjoki自治体、Sodankylä自治体、いずれの自治体もLappi Maakuntaに所属）にのみ一般補助金が交付されることになっている。サーミ人への対応に関する財政需要額は、2022年度が374万ユーロ、2023年度が115万ユーロであり、減少率は約70%であった。基礎価格の減少率と財政需要額の減少率はほぼ同じであった。

注目されるべきは、遠隔地の財政需要額の減少率が、遠隔地の基礎価格の減少率と歩調を合わせてはいなかったことである。つまり、2023年度の遠隔地の基礎価格は2022年度に比べて73%減少したけれども、遠隔地の財政需要額は、2022年度の1億3,686万ユーロから2023年度の6,481万ユーロへと、約53%の減少率にとどまったのである。自治体が遠隔地に該当するの否かを決定するのは国であり、遠隔地に該当する場合はどの程度の遠隔地であるのか（遠隔地度）についても国が数値化して示している。そして、遠隔地に関する当該自治体の財政需要額は、やや複雑な算定方法になっているのであり、当該自治体の人口数に基礎価格を掛け算して求められた数値に、遠隔地度の数値と独自の係数を掛け算して求められるのである⁽⁹⁾。

遠隔地に関する付加的財政需要額が算定されて一般補助金が交付されるのは、国から遠隔地として指定された自治体だけである。遠隔地のなかでも、超過疎地域になれば遠隔地度の数値が高くなり、これとは反対にぎりぎり遠隔地に滑り込んだ自治体

(8) 横山純一「2022年度のフィンランド一般補助金の動向とSOTE改革——地方自治の再編と保健医療福祉改革——」『自治総研』2022年6月号、2022年6月、地方自治総合研究所。ならびに横山②第6章を参照。

(9) 横山純一「2022年度のフィンランド一般補助金の動向とSOTE改革——地方自治の再編と保健医療福祉改革——」『自治総研』2022年6月号、2022年6月、地方自治総合研究所。ならびに横山②第6章を参照。

の遠隔地度は小さくなる。2023年度の遠隔地度の最高はLappi Maakuntaに所属するUtsjoki自治体とEnontekiö自治体の1.95、最も遠隔地度の小さい自治体はKauhajoki自治体、Uusikaaripepy自治体、Koski TI自治体の0.01であった。なお、遠隔地に指定されていない自治体の遠隔地度はゼロで、遠隔地に関する財政需要額は皆無となり、一般補助金の交付は行われない。

2023年度において、遠隔地の基礎価格の減少率と遠隔地の財政需要額の減少率の間で大幅な乖離が生じたのは、2023年度に新しく遠隔地の指定を受けた自治体が大幅に増加したからである。つまり、遠隔地の自治体数は、2022年度に121自治体だったものが、2023年度には164自治体になり、新しく遠隔地になった自治体数が43増加したのである。さらに、遠隔地度が1.0以上の自治体数については、2022年度に37だったが、2023年度には43自治体増加し80自治体になった。遠隔地度が1.0以上の80自治体は、すべて2022年度以前から遠隔地の指定を受けていた自治体であった。図表8では、2023年度に新しく遠隔地になった43自治体をすべて示した。Pohjois-Pohjanmaa Maakunta、Etelä-Pohjanmaa Maakunta、Pirkanmaa Maakuntaに所属する自治体が多く、最北部のLappi Maakuntaに所属する自治体は1つ、北東部のKainuu Maakuntaに属する自治体数はゼロになっていることが判断できる。これはLappi MaakuntaやKainuu Maakuntaに属する自治体については、すでに以前から、その多くが遠隔地として指定されていたからである。そして、新しく遠隔地になった43自治体の遠隔地度は、いずれも1.0未満であり、このうち、0.2以下が約4割の17自治体存在したのである。

図表9は、2022年度に遠隔地に指定されている自治体の中で、遠隔地度が1.5以上の自治体をすべて掲げ（全部で16自治体）、所属Maakunta、2022年度と2023年度の遠隔地度と一般補助金額を示したものである。Lappi Maakunta所属が13自治体、Kainuu Maakunta所属が3自治体であった。遠隔地度は16自治体のすべてにおいて、2022年度に比べて2023年度は若干上昇している。しかし、遠隔地に関する一般補助金額（付加的財政需要額）は2022年度に比べて2023年度は、ほとんどの自治体で72%程度減少している。このため、すでに2023年度以前に遠隔地であった自治体においては、基礎価格の減少率と財政需要額の減少率との間にほとんど乖離がみられなかったとすることができるのである。したがって、遠隔地という財政需要費目における基礎価格と財政需要額の減少率の乖離の最大の理由には、2023年度に新しく遠隔地に指定された自治体が多数にのぼったことがあげられるだろう。

図表8 2023年度に新しく遠隔地になった自治体

Maakunta	自治体数	自治体名
Pohjois-Pohjanmaa	9	Alavieska (0.03) , Kalajoki (0.45) , Lumijoki (0.06) , Merijärvi (0.45) , Muhos (0.19) , Nivala (0.09) , Oulainen (0.48) , Sievi (0.17) , Siikajoki (0.54)
Pirkanmaa	6	Ikaalinen (0.08) , Juupajoki (0.63) , Orivesi (0.29) , Parkano (0.39) , Mänttä-Vilppula (0.57) , Punkalaidun (0.48)
Etelä-Pohjanmaa	7	Alajärvi (0.60) , Alavus (0.54) , Evijärvi (0.77) , Kauhajoki (0.01) , Kuortane (0.41) , Lappajärvi (0.99) , Teuva (0.18)
Satakunta	3	Jämijärvi (0.38) , Kankaanpää (0.30) , Pomarkku (0.11)
Keski-Suomi	3	Jämsä (0.24) , Petäjävesi (0.49) , Toivakka (0.21)
Pohjanmaa	3	Maalahti (0.08) , Uusikaaripepy (0.01) , Vöyli (0.41)
Varsinais-Suomi	2	Koski Tl (0.01) , Taivassalo (0.49)
Pohjois-Savo	2	Lappinlahti (0.42) , Varkaus (0.07)
Etelä-Savo	2	Hirvensalmi (0.78) , Joroinen (0.09)
Uusimaa	1	Lapinjärvi (0.20)
Etelä-Karjala	1	Ruokolahti (0.08)
Keski-Pohjanmaa	1	Kannus (0.19)
Kymenlaakso	1	Violartti (0.65)
Lappi	1	Simo (0.79)
Pohjois-Karjala	1	Polvijärvi (0.62)
合計	43	

注(1) ()内は遠隔地度。

[出所] Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2022”.

Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023”.

図表9 付加的財政需要額（遠隔地度）と一般補助金額

(2022年度予算、2023年度予算、人、ユーロ)

	所属 Maakunta	人口数 (2020年 12月31日 現在)	遠隔地度		遠隔地に関する一般補助金額		
			2022	2023	2022	2023	2022を100と したときの 2023の数値
Enontekiö	Lappi	1,808	1.9083	1.95	2,343,380	640,736	27.3
Hyrnsalmi	Kainuu	2,199	1.5261	1.74	2,279,323	682,562	29.9
Inari	Lappi	6,862	1.5766	1.61	7,348,013	2,071,303	28.1
Kittilä	Lappi	6,436	1.5759	1.62	6,888,781	1,946,151	28.2
Kolari	Lappi	3,925	1.7234	1.81	4,594,343	1,327,367	28.8
Muonio	Lappi	2,297	1.7764	1.83	2,771,401	781,845	28.2
Pelkossenniemi	Lappi	931	1.7057	1.87	1,078,574	316,761	29.3
Posio	Lappi	3,117	1.5721	1.80	3,328,240	1,015,726	30.5
Puolanka	Kainuu	2,491	1.7195	1.80	2,909,200	808,411	27.7
Ranua	Lappi	3,712	1.6934	1.77	4,269,384	1,191,415	27.9
Salla	Lappi	3,407	1.7481	1.79	4,045,164	1,126,091	27.8
Savukoski	Lappi	1,009	1.9019	1.94	1,303,396	360,252	27.6
Vaala	Kainuu	2,737	1.5075	1.71	2,802,398	838,844	29.9
Pello	Lappi	3,304	1.6961	1.76	3,806,179	1,066,297	28.0
Utsjoki	Lappi	1,219	1.9467	1.95	1,611,760	422,099	26.1
Ylitornio	Lappi	3,890	1.6127	1.73	4,260,895	1,215,481	28.5
全自治体		5,503,664			136,866,111	64,819,458	47.3

注(1) 遠隔地度が2022年度に1.5以上の自治体のみを掲げた。

[出所] Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2022”.

Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023”.

(4) 基本財政需要分に関する国負担分の金額（基本財政需要分の一般補助金額）がマイナスになった自治体の出現についての分析

注目されるべきは、2023年度には、基本財政需要分に関する国負担分の金額（基本財政需要分の一般補助金額）がマイナスになった自治体が出現したことである。このことは、国が当該自治体の基本財政需要分について負担していないことを意味しているが、一般補助金が創設された2010年度以降2022年度までの期間においては、このようなことは一度も起こらなかった。図表10をみれば、このような自治体が21自治体存在していることがわかる。これら21の自治体については、いずれも各自治体の基本財政需要額から各自治体が負担すべき額（全自治体同額の各自治体が負担すべき1人当たり額に各自治体の人口数を掛け算したもの）を差し引いた額がマイナスになっているのである。

このような21自治体のうち、人口数が5,000人を超過しているのはわずか5自治体

図表10 国が負担すべき基本財政需要分の金額がマイナスの自治体（2023年度）

自治体名	人口数(人)	基本財政需要額 (ユーロ)	自治体が負担すべき1人当たり額 (ユーロ)	各自治体が負担すべき額 (ユーロ)	国が負担すべき基本財政需要分の額 (基本財政需要分に関する一般補助金額) (ユーロ)
Hartola	2,621	3,188,844	全自治体同額 1,359.93 ユーロ	3,564,377	-375,533
Heinola	18,344	23,093,579		24,946,556	-1,852,977
Joutsa	4,263	5,794,187		5,797,382	-3,195
Karjajoki	1,192	1,459,212		1,621,037	-161,824
Keitele	2,095	2,681,203		2,849,053	-167,851
Kuhmoinen	2,158	2,624,332		2,934,729	-310,397
Luhanka	703	866,880		956,031	-89,151
Miehikkälä	1,835	2,441,050		2,495,472	-54,421
Mäntyharju	5,635	7,452,784		7,663,206	-210,422
Mänttä-Vilppula	9,563	12,486,211		13,005,011	-518,799
Padasjoki	2,813	3,517,800		3,825,483	-307,683
Parikkala	4,567	5,547,804		6,210,800	-662,996
Pertunmaa	1,644	2,205,392		2,235,725	-30,333
Pieksämäki	17,253	22,846,571		23,462,872	-616,301
Rautjärvi	3,092	3,526,816		4,204,904	-678,088
Ruovesi	4,155	5,419,258		5,650,509	-231,251
Rääkkylä	2,032	2,446,938		2,763,378	-316,440
Sysmä	3,584	4,010,207		4,873,989	-863,782
Tervo	1,479	1,766,630		2,011,336	-244,706
Tuusniemi	2,420	3,121,346		3,291,031	-169,685
Varkaus	19,973	26,460,417		27,161,882	-701,465

注(1) 人口数は2021年12月31日現在の数値分

[出所] Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023”.

にすぎなかったが、この中には人口数が1万5,000人を超過している自治体が3自治体存在した。残りの16自治体は人口数が5,000人未満であり、このうちの7割にあたる11自治体の人口数は3,000人未満の小規模自治体であった。今後、詳細な個別自治体の検討が必要だと思われるが、現時点でいえることは、これら21の自治体では基本財政需要額が伸びなかったことや、国と自治体の協議で決められる自治体が負担すべき1人当たり額（2023年度、1,359.93ユーロ）が2023年度に大幅に減額されたけれども、これらの自治体では、なお自治体が負担すべき1人当たり額が大きすぎたことがあげられるだろう。2023年度の自治体向けの一般補助金において、基本財政需要分に関する国負担分の金額がマイナスになったことは、今後、制度の改善が必要となるよ

うな課題が生じているということができるように思われるのである。

4. 2023年度における一般補助金の財政力分 (自治体間の税収格差是正分) の算定⁽¹⁰⁾

(1) 2023年度の財政力分の算定

2023年度の財政力分（自治体間の税収格差是正分）の算定の考え方については、2022年度と変わりはない。つまり、最初に各自治体の計算上の地方税収入額が算定される。計算上の地方税収入額は、計算上の地方所得税収入額、国税である法人所得税収入額のうち自治体が取得する分（法人所得税の自治体分）の金額、計算上の不動産税収入額で構成されており、この3つの租税収入額の合計額である。このうち、計算上の地方所得税収入額と計算上の不動産税収入額の算定にあたっては、各自治体が実際に住民に賦課している税率ではなく、全国の自治体平均の税率が用いられている。これを計算上の地方所得税率、計算上の不動産税率と呼び、このような税率を用いて、計算上の地方所得税収入額、計算上の不動産税収入額が算定されるのである。計算上の地方税収入額を求める際の統計上の数値には、2年前の決算数値と人口数が用いられている。したがって、2023年度の計算上の地方税収入額の数値は、2021年度決算の数値に基づいて計算され、人口数については2020年12月31日現在の数値が使われるのである。なお、法人所得税の自治体分については、地方所得税や不動産税とは異なり、実際に自治体が得た収入額が計上される。

フィンランドでは、住民に賦課する地方所得税の税率を自治体が決めることができる。そこで、2020年度決算において各自治体が自ら決定した税率に基づいて住民に賦課した地方所得税収入の合計額と、各自治体の2022年度の計算上の地方所得税収入の合計額、つまり、2020年度決算に基づく各自治体の計算上の地方所得税収入の合計額の比較を試みてみよう⁽¹¹⁾。2022年度の計算上の地方所得税率は19.97%であった。実際にフィンランドの各自治体が住民に賦課した地方所得税収入の合計額は200億2,451万ユーロ、計算上の地方所得税収入の合計額は200億2,799万ユーロだった。個別自治

(10) 一般補助金が創設された2010年度から2022年度までの財政力分に関する一般補助金とSOT E改革については、横山①、横山②を参照。

(11) Valtiovarainministeriö “Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus 2022”.

体をみると、Helsinki自治体が2020年度に採用した地方所得税率は18.0%で、得られた地方所得税収入額は27億5,377万ユーロであった。計算上の地方所得税収入額は30億5,516万ユーロであった。財政力が弱い小規模自治体であるMerijärvi自治体が2020年度に採用した地方所得税率は22.0%で、得られた地方所得税収入額は242万ユーロであった。計算上の地方所得税収入額は219万ユーロであった。

このようにして各自治体の計算上の地方税収入額や各自治体の1人当たりの計算上の地方税収入額が求められる。1人当たりの計算上の地方税収入額をみることによって、自治体間の財政力格差の状況が判断できるのである。そこで、フィンランドでは、自治体間の財政力格差の是正を図るために、下記の方法がとられている。

まず、基準値が定められる。基準値は各自治体の計算上の地方税収入額の合計額をフィンランドの総人口で割り算したものである。つまり、フィンランドの全国平均の1人当たりの計算上の地方税収入額が基準値となっているのである。そして、1人当たりの計算上の地方税収入額が基準値を下回った自治体においては、すでに財政需要分の算定において暫定的に決まっていた一般補助金額が増額され、これとは反対に、1人当たりの計算上の地方税収入額が基準値を上回った自治体においては、暫定的に決まっていた一般補助金額が減額されることになるのである。そこで、前者を受取自治体、後者を抛出自治体と呼ぶことができるだろう。

基準値の算定方法、受取自治体が受け取る金額や抛出自治体が抛出する金額の計算方法、不動産税の取り扱い方法は、一般補助金が創設されて以降、たびたび変更が行われてきた⁽¹²⁾。2010年度から2014年度までは、全国平均の1人当たりの計算上の地方税収入額に91.86%を掛け算した数値が基準値だった。2015年度に改定が行われ、2015年度から2022年度までは、基準値は全国平均の1人当たりの計算上の地方税収入額に一致するものになった。また、2015年改定により、2015年度から2022年度までは、受取自治体が受け取る金額は、基準値から各受取自治体の1人当たりの計算上の地方税収入額を差し引いた金額に80%を掛け算した金額に当該自治体の人口数を掛け算したものになり、抛出自治体が抛出する金額は、各抛出自治体の1人当たりの計算上の地方税収入額から基準値を差し引いた金額に30%（一部の財政力の高い自治体は30%に数%上乘せ）を掛け算した金額に当該自治体の人口数を掛け算したものになった。

(12) このような変更についてまとめた横山②第5章の図表5-7を参照。

(2) 2023年度の財政力分に関する変更

では、財政力分の算定における2022年度と2023年度の違いは何だろうか。2023年度には、次のような変更が行われている。

第1には、計算上の地方税収入額の計算方法が大幅に変更されたことである。

まず、各自治体の計算上の地方所得税収入額については、2022年度までは全国平均の地方所得税率の数値（計算上の地方所得税率、2022年度は2020年度決算の数値である19.97%）が用いられていたが、2023年度は計算上の地方所得税率の数値（20.02%、2021年度決算の数値）から12.64ポイント引き下げた税率（7.38%）によって計算されることになった。このような算定方法になった理由には、2023年度にアルエが創設されて保健医療福祉の仕事がアルエに移ったため、自治体の役割が小さくなったことがある。実際、国の方針に基づき、2023年度から各自治体の地方所得税率が一律に12.64ポイント引き下がることになり、自治体の地方所得税収入額が大きく落ち込んだ事情があったからである。自治体は実に6割超の地方所得税収入額を失ったのであり、このことが自治体向けの一般補助金額の算定にも影響を及ぼしているといえることができるのである。

次に、計算上の不動産税収入額について大規模な変更が行われたことである⁽¹³⁾。計算上の不動産税収入額は一般補助金が創設されてから2年間（2010年度と2011年度）は、すべての自治体において計算上の地方税収入額の中に含まれていた。ところが、2012年度には国が経済政策の側面を重視したこともあり、すべての自治体において、計算上の地方税収入額の中から計算上の不動産税収入額が外されることになった。そして、この状況が3年間続いた。2015年度からは、原子力発電所や原子力発電の関連施設を有する2自治体、つまり、Eurajoki自治体とLoviisa自治体についてのみ、再び計算上の不動産税収入額が計算上の地方税収入額の中に含まれることになった。この背景には、2自治体が莫大な不動産税収入額を得ることができていたことがあった。このような措置は2022年度まで続いたのである。

S O T E改革開始年度の2023年度からは、財政力の算定において、すべての自治体で計算上の地方税収入額の中に計算上の不動産税収入額が含まれることになった。このため、2022年度の計算上の不動産税収入額は1,115万ユーロ（Eurajoki自治体が929万ユーロ、Loviisa自治体が185万ユーロ）だったが、2023年度は9億5,836万ユーロと

(13) 横山②第5章の図表5-7を参照。

大幅に増加した。Eurajoki自治体は477万ユーロ、Loviisa自治体は311万ユーロだった。このような計算上の不動産税収入額の大幅な比重の増加は、自治体の地方所得税収入額が大幅に減少する中で、各自治体において不動産税の役割が高まっていることを反映しているといえることができるのである。

さらに、国税である法人所得税収入額の自治体分については、2022年度と2023年度とを比べてみると、2023年度には金額が若干減少したものの大きな変化はなかった。S O T E改革の実施が決まった当時は、法人所得税収入額の自治体分についても、大幅な削減が示唆されていた⁽¹⁴⁾。しかし、2021年度の決算数値がそのまま使われたのである。もともと法人所得税収入額の自治体分が法人所得税収入額全体の約2割を占めるにすぎなかったため、自治体分の比重のさらなる引き下げが、少なくとも2023年度には行われなかったといえることができるだろう。

第2は、受取自治体が受け取る金額の計算と拠出自治体が拠出する金額の計算に用いられる数値が変更になったことである。

まず、受取自治体が受け取る金額については、2015年度から2022年度までは基準値から当該受取自治体の計算上の地方税収入額を差し引いた金額に、80%を掛け算して求められた数値に当該自治体の人口数を掛け算したものであったが、2023年度にはこの80%が90%に変更されたのである。

次に、拠出自治体が拠出する金額については、2015年度から2022年度までは当該拠出自治体の計算上の地方税収入額から基準値を差し引いた金額に、30%（一部の特別富裕な自治体は30%に数ポイント上乘せ）を掛け算して求められた数値に当該自治体の人口数を掛け算したものであったが、これが2023年度には10%に変更されたのである。

以上のような変更を踏まえた2023年度の自治体間の税収格差是正に関する計算方法は、**図表11**のとおりである。**図表11**は、7つの自治体について、つまり、2022年度において財政力が最も高い3自治体（Kauniainen, Espoo, Helsinki）と財政力が最も低い3自治体（Perho, Rääkkylä, Merijärvi）、原子力発電所と原子力関連施設のある財政力の高い1自治体（Eurajoki）について、税収格差是正のための自治体間調整の計算を示したものである。計算上の地方所得税収入額が2022年度の200億2,799万ユーロから

(14) Ministry of Finance, Ministry of Social Affairs and Health, Ministry of Interior “Government proposal for health and social services reform and related legislation adopted by Parliament” 24.6.2021を参照、ならびに横山②第7章を参照。

図表11 税収格差是正のための自治体間調整のしくみ（2023年度）

自治体名	自治体の所属するMaakunta	地方所得税率 (%)	人口 (2020年12月31日現在)	計算上の地方所得税収入額 (2021年度決算、ユーロ)	法人所得税の自治体分 (2021年度決算、ユーロ)	計算上の不動産税収入額 (2021年度決算、ユーロ)	計算上の地方税収入額 (2021年度決算、ユーロ)		基準値と1人当たりの計算上の地方税収入額との差額 (ユーロ)	2023年度	
							総額 (ユーロ)	1人当たり額 (ユーロ)		1人当たり調整額 (ユーロ)	調整額 (ユーロ)
全自治体		7.38 (20.02 -12.64)	5,503,664	7,700,697,413	2,150,707,514	958,369,353	10,809,774,280	1,964,111	0	149	819,002,398
Kauniainen	Uusimaa	4.36	10,178	31,740,575	1,552,302	2,830,403	36,123,281	3,549	-1,585	-159	-1,613,257
Espoo	Uusimaa	5.36	292,796	579,762,158	154,272,035	76,932,686	810,966,879	2,770	-806	-81	-23,588,333
Helsinki	Uusimaa	5.36	656,920	1,182,807,408	545,169,195	169,723,811	1,897,700,413	2,889	-925	-92	-60,743,727
Pertto	Keski-Pohjanmaa	8.86	2,706	2,266,754	802,266	260,400	3,329,419	1,230	734	660	1,786,916
Räikkylä	Pohjois-Karjala	8.86	2,066	1,719,613	626,706	342,833	2,689,152	1,302	662	596	1,231,830
Merijärvi	Pohjois-Pohjanmaa	9.86	1,078	792,473	170,561	91,116	1,054,150	978	986	888	956,844
Eurajoki	Satakunta	5.36	9,452	12,825,612	2,576,254	4,775,685	20,177,551	2,135	-171	-17	-161,278

注(1) 基準値を計算上の地方税収入額が上回った場合は、マイナス(－)として表している。

注(2) 調整額は自治体が受け取る税収格差是正分の一般補助金額を表している。

注(3) 調整額がマイナス(－)の場合は、当該自治体は一般補助金額がマイナスとなった金額分だけ減額される。

注(4) 計算上の地方所得税率は全自治体の平均の地方所得税率(20.02%、2021年度決算)から12.64を差し引いた7.38%である。

注(5) 各自治体の地方所得税率は各自治体実際に徴収した税率(2021年度決算)から12.64を差し引いたものである。

[出所] Valtiovarainministeriö “Verotuloihin perustuva valtionosuuden taseaus 2022”.

Valtiovarainministeriö “Verotuloihin perustuva valtionosuuden taseaus 2023”.

2023年度の77億69万ユーロに大幅な減額となった。法人所得税の自治体分はほぼ横ばいで、22億9,043万ユーロ（2022年度）から21億5,070万ユーロ（2023年度）になった。計算上の不動産税収入額は大幅に増加し、1,115万ユーロ（2022年度）から9億5,836万ユーロ（2023年度）になった。この結果、計算上の地方税収入額が223億2,959万ユーロ（2022年度）から108億977万ユーロ（2023年度）に減少した。2023年度の計算上の地方税収入額は2022年度の約半分となっているのである。

なお、すでに述べたように、ヘルシンキ市はS O T E改革以後もアルエに移行せず、従来通り保健医療福祉の仕事を市単独で行うが、ヘルシンキ市に交付される一般補助金には保健医療福祉分は含まれていない。保健医療福祉については、ヘルシンキ市はあくまでアルエと同一水準の団体として扱われるのである。

5. 財政力分の変更が自治体財政にもたらした影響と数値による検証

（1） 財政力分の比重の増加、財政需要分の落ち込みと比重の低下

一般補助金は、財政需要分、財政力分、加算控除分を斟酌して算定されて自治体に交付されるが、2023年度の特徴は財政力分の割合が高まったことである。一般補助金額は2022年度に79億4,725万ユーロだったが、2023年度には27億1,947万ユーロに低下した。このような中で、財政力分については、2022年度の7億8,968万ユーロから2023年度の8億1,900万ユーロへと約3,000万ユーロ増加したのである。そして、一般補助金の大幅な減額の中で、一般補助金に占める財政力分の割合は約3割に上昇し、その比重が高まったのである。2022年度や2019年度（**図表1**）には財政力分の割合が8%台であったことを考えれば、比重が大幅に増加したといえるのである。

（2） 拠出自治体と受取自治体の分析

まず、2023年度には拠出自治体数が増加し、受取自治体数が減少した。つまり、拠出自治体数は2022年度に25だったが、2023年度には35に増加し、これとは反対に受取自治体数は2022年度に268だったが、2023年度には258に減少したのである（Ahvenanmaa Maakuntaに所属する16の自治体は除く）。

図表12は、2022年度と2023年度とを比較し、拠出自治体の変化をみたものである。

図表12 拠出自治体の変化

自治体名	所属Maakunta	2022	2023	自治体名	所属Maakunta	2022	2023	自治体名	所属Maakunta	2022	2023
Espoo	Uusimaa	○	○	Masku	Varsinais-Suomi	○	×	Juupajoki	Pirkanmaa	×	○
Eurajoki	Satakunta	○	○	Naantali	Varsinais-Suomi	○	○	Jämsä	Etelä-Savo	×	○
Hanko	Uusimaa	○	○	Nurmijärvi	Uusimaa	○	×	Kittilä	Lappi	×	○
Hajavalta	Satakunta	○	○	Pirkkala	Varsinais-uomi	○	○	Kustavi	Varsinais-Suomi	×	○
Helsinki	Uusimaa	○	○	Porvoo	Uusimaa	○	○	Merikarvia	Satakunta	×	○
Vantaa	Uusimaa	○	○	Rauma	Satakunta	○	○	Multia	Keski-Suomi	×	○
Hyvinkää	Uusimaa	○	○	Sipoo	Uusimaa	○	○	Pelkossenieniemi	Lappi	×	○
Inkoo	Uusimaa	○	○	Stuntio	Uusimaa	○	×	Puumala	Etelä-Savo	×	○
Järvenpää	Uusimaa	○	×	Turku	Varsinais-Suomi	○	○	Pyhäjärvi	Pohjois-Pohjanmaa	×	○
Kaarina	Varsinais-Suomi	○	×	Tuusula	Uusimaa	○	○	Rautavaara	Pohjois-Savo	×	○
Kaskinen	Pohjanmaa	○	○	Vilhti	Uusimaa	○	×	Ruokolahhti	Etelä-Karjala	×	○
Kauniainen	Uusimaa	○	○	Hamina	Kymenlaakso	×	○	Savukoski	Lappi	×	○
Kerava	Uusimaa	○	×	Heinävesi	Etelä-Savo	×	○	Sodankylä	Lappi	×	○
Kirkkonummi	Uusimaa	○	○	Inari	Lappi	×	○	Vieremä	Pohjois-Savo	×	○

注(1) ○印が拠出自治体、×印が受取自治体

[出所] Valtiovarainministeriö “Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus 2022”.

Valtiovarainministeriö “Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus 2023”.

図表12では、2022年度と2023年度のどちらも拠出自治体、2022年度のみ拠出自治体、2023年度のみ拠出自治体という具合に、自治体が3つに区分されている。2023年度には計算上の地方所得税収入額が大きく落ち込む一方で、これまで2自治体（Eurajoki, Loviisa）にのみ計算上の地方税収入額に含まれていた計算上の不動産税収入額が、全自治体において計算上の地方税収入額に含まれることになったが、その影響は大きかった。2022年度に比べて2023年度には拠出自治体数が10自治体増加したが、単純に10自治体が拠出自治体に加わったものではなかった。2022年度に受取自治体だったものが2023年度に拠出自治体に転換した自治体数が17自治体あり、これとは反対に、2022年度に拠出自治体だったけれども2023年度には受取自治体に転換した自治体が7自治体存在した。結果、拠出自治体数が10自治体増加したのである。そして、2010年度の一般補助金の創設から2022年度まで拠出自治体が出現したことが一度もなかったLappi Maakunta（Sodankylä, Savukoski, Inariなど）や、Etelä-Savo Maakunta（Puumala, Heinävesiなど）に属する自治体が拠出自治体になっていることが注目されるのである。

そこで、Lappi MaakuntaやEtelä-Savo Maakuntaなど、これまで拠出自治体が出現したことのなかったMaakuntaに属する自治体が、なぜ2023年度に拠出自治体になったのかについて調べるために、2023年度に拠出自治体になった自治体の計算上の不動産税収入額と法人所得税の自治体分の状況を検証することにしよう（図表13）。計算上の不動産税収入額を計算上の地方税収入額で割り算した数値が高いのはInari（15.2%）、Kittilä（25.2%）、Kustavi（34.7%）、Pelkossenniemi（20.9%）、Puumala（19.0%）、Ruokolahti（10.5%）、Sodankylä（10.6%）だった。法人所得税の自治体分の金額を計算上の地方税収入額で割り算した数値が高いのはHamina（27.6%）、Heinävesi（41.8%）、Juupajoki（35.3%）、Jämsä（29.1%）、Merikarvia（39.6%）、Multia（44.6%）、Puumala（34.6%）、Pyhäjärvi（43.1%）、Rautavaara（56.2%）、Savukoski（49.8%）、Sodankylä（29.0%）、Vieremä（48.8%）であった。

これらの自治体は、2023年度における計算上の地方所得税収入額の大幅な減少と、これにともなう計算上の地方税収入額の大幅な減少の中で、これまで計上されていなかった計算上の不動産税収入額が計上されることになって一挙に計算上の不動産税収入額の比重が高まって拠出自治体になったか、もしくは、法人所得税の自治体分がもともと多かったけれども、計算上の地方所得税収入額が大幅に減少したことによって2023年度に法人所得税の自治体分の比重が高まったことにより拠出自治体になった、のどちらかであったということができるのである。

図表13 2023年度に受取自治体から拠出自治体になった自治体と法人所得税の自治体分、不動産税の状況

	計算上の 地方税収入額 (2021年度決算、 ユーロ) (A)	計算上の 不動産税収入額 (2021年度決算、 ユーロ) (B)	法人所得税の 自治体分 (2021年度決算、 ユーロ) (C)	(B)÷(A) (%)	(C)÷(A) (%)	基準値と1人当 たりの計算上の 地方税収入額と の差額(ユーロ)
自治体全体	10,809,774,280	958,369,353	2,150,707,514	8.8	19.8	0
Hamina	40,753,339	3,210,795	11,258,014	7.8	27.6	-86
Heinävesi	6,392,983	578,394	2,672,871	9.0	41.8	-36
Inari	13,856,082	2,110,504	3,354,374	15.2	24.2	-55
Juupajoki	3,596,948	280,853	1,272,411	7.8	35.3	-34
Jämsä	39,753,934	3,284,431	11,587,479	8.2	29.1	-35
Kittilä	14,030,595	3,545,334	2,623,871	25.2	18.7	-216
Kustavi	2,571,175	893,603	285,949	34.7	11.1	-709
Merikarvia	6,258,496	619,144	2,481,704	9.8	39.6	-77
Multia	3,067,119	235,945	1,370,906	7.6	44.6	-5
Pelkossenniemi	1,866,389	390,120	447,008	20.9	23.9	-41
Puumala	5,331,671	1,013,319	1,847,836	19.0	34.6	-531
Pyhäjärvi	10,273,854	596,691	4,432,311	5.8	43.1	-77
Rautavaara	3,379,021	200,120	1,899,413	5.9	56.2	-201
Ruokolahti	9,727,549	1,021,974	2,288,298	10.5	23.5	-12
Savukoski	2,472,168	198,880	1,231,383	8.0	49.8	-486
Sodankylä	17,277,971	1,840,650	5,022,410	10.6	29.0	-126
Vieremä	8,273,620	652,170	4,044,957	7.8	48.8	-385

[出所] Valtiovarainministeriö “Verotuloihin perustuva valtionosuuden taseus 2022”.
Valtiovarainministeriö “Verotuloihin perustuva valtionosuuden taseus 2023”.

さらに、2023年度に拠出自治体から受取自治体に転換した自治体についてみていこう（図表14）。このような自治体は7自治体あったが、2015年度から2019年度までの5年間についてみれば、Masku自治体を除いた6つの自治体は継続して拠出自治体であった（Masku自治体は2015年度と2017年度が受取自治体）。これらの7自治体は、計算上の地方税収入額に占める計算上の不動産税収入額の割合と、計算上の地方税収入額に占める法人所得税の自治体分の割合のどちらも低かった。これらの自治体は地方所得税収入額が大きかった自治体だったため、これまでは拠出自治体であったけれども、2023年度の計算上の地方所得税率の大幅引き下げと計算上の地方所得税収入額の大幅な減少が大きく影響して、受取自治体に転換したといえるのである。

図表14 2023年度に拠出自治体から受取自治体になった自治体と法人所得税の自治体分、不動産税の状況

	計算上の 地方税収入額 (2021年度決算、 ユーロ) (A)	計算上の 不動産税収入額 (2021年度決算、 ユーロ) (B)	法人所得税の 自治体分 (2021年度決算、 ユーロ) (C)	(B) ÷ (A) (%)	(C) ÷ (A) (%)	基準値と1人当 たりの計算上の 地方税収入額と の差額(ユーロ)
自治体全体	10,809,774,280	958,369,353	2,150,707,514	8.8	19.8	0
Järvenpää	83,511,657	6,507,922	5,456,068	7.7	6.5	86
Kaarina	66,428,117	4,579,582	6,993,286	6.8	10.5	48
Kerava	70,822,299	5,422,488	8,357,733	7.6	11.8	55
Masku	17,473,602	1,209,901	1,975,767	6.9	11.3	133
Nurmijärvi	85,571,873	5,976,675	8,915,333	6.9	10.4	4
Siuntio	11,936,284	1,138,583	787,299	9.5	6.5	23
Vihti	53,167,387	4,240,932	4,272,187	7.9	8.0	141

[出所] Valtiovarainministeriö “Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus 2022”.

Valtiovarainministeriö “Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus 2023”.

6. 不交付自治体の分析⁽¹⁵⁾

2022年度までは、フィンランドにおいてKauniainen自治体が唯一の不交付自治体であった。図表15は、Kauniainen自治体の一般補助金額の算定を示している。2017年度、2021年度、2022年度のいずれの年度においても、税収格差是正分の金額と加算控除分の金額がマイナスになっていて、その2つのマイナス分の金額が一般補助金のうちの基本財政需要分の金額を上回っていたため、不交付自治体になっていたことがわかるのである。なお、図表15を検討する際には、付加的財政需要額が加算控除分に計上されていることについて注意が向けられなければならない。また、2022年度までは、多くの自治体において税収格差是正分の金額に比べて加算控除分の金額は少額だった。

2023年度には、Kauniainen自治体が交付自治体に転換した。一般補助金のうちの基本財政需要分の金額は2022年度の半分に減少し、税収格差是正分の金額のマイナスの数値が2022年度の8分の1に減少した。2022年度にマイナスだった加算控除分の金額は2023年度に大きくプラスに転換し、Kauniainen自治体が受け取る一般補助金額は一挙に1,440万ユーロを計上したのである。

(15) 不交付自治体については、2022年度までは横山②第6章を参照。

注目されるべきは、2023年度には、**Kauniainen**自治体に代わって新たに10自治体が不交付自治体に転換したことである（**図表16**）。これらの10自治体の中には、人口数が大変多い**Tampere**自治体などの大都市が存在する一方で、**Kustavi**自治体（人口数971人、2021年12月31日現在）や**Kaskinen**自治体（同1,289人）などの小規模自治体が存在している。また、10自治体の一般補助金の算定を見れば、次の特徴を見出すことができる。つまり、

- ① 基本財政需要分の一般補助金額（基本財政需要分に関する国負担分の金額）がマイナスになっている自治体が3自治体あること
- ② 税収格差是正分の金額については受取自治体が5自治体あること
- ③ 加算控除分の金額はいずれの自治体もマイナスであったが、そのマイナスの金額が2022年度に比べて明らかに多額にのぼっていること（**図表17**）
- ④ 加算控除分のマイナスの金額が巨額のため、**Tampere**自治体や**Kemi**自治体のように、基本財政需要分の金額と税収格差是正分の金額がプラスになっているにもかかわらず、不交付自治体になっている自治体があること

加算控除分の金額が大きくなればなるほど、財政需要分や財政力分のような客観的な指標を用いた算定が弱まってしまうことは明らかである。また、基本財政需要分に関する国負担分の金額がマイナスになっている自治体が存在していることや、税収格差是正に関する算定において受取自治体になっているにもかかわらず不交付自治体になっている自治体があることを考えれば、今後の自治体向けの一般補助金がどのように展開されるのかが注目されなければならないだろう。

図表15 2022年度まで不交付自治体で2023年度に交付自治体になったKauniainen自治体の分析

(ユーロ)

年度	基本財政需要額	一般補助金のうちの 基本財政需要分の 金額 (A)	基本財政需要分 の金額に対する 国の負担割合	税収格差是正分の金額 (B)	加算控除分の金額 (C)	(A) + (B) + (C)	一般補助金額
2017	44,947,320	10,537,993	23.4%	マイナス12,942,493	マイナス 588,532	マイナス2,993,032	0
2021	49,473,786	12,761,586	25.7%	マイナス13,869,189	マイナス1,134,118	マイナス2,241,721	0
2022	57,858,111	14,183,804	24.5%	マイナス13,999,229	マイナス1,042,833	マイナス 858,258	0
2023	21,474,177	7,336,344	34.1%	マイナス 1,613,257	プラス 8,683,892	プラス 14,406,980	14,406,980

注(1) 付加的財政需要額については加算控除分に計上されている。

[出所] Suomen Kuntaliitto “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2017”.

Suomen Kuntaliitto “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2021”.

Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2022”.

Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023”.

図表16 2023年度に新たに不交付自治体になった自治体の2023年度の分析

年度	基本財政需要額	一般補助金のうちの基本財政需要分の金額 (A)	基本財政需要分の金額に対する国の負担割合 (%)	税収格差是正分の金額 (B)	加算控除分の金額 (C)	(A) + (B) + (C)	一般補助金額
2023	16,480,297	3,786,710	22.9	-161,278	-8,559,120	-4,933,689	0
2023	11,789,699	938,817	7.9	-53,171	-1,700,656	-815,009	0
2023	9,812,132	585,007	5.9	-482,306	-1,986,866	-1,884,165	0
2023	1,985,211	232,261	11.6	-38,082	-1,347,578	-1,153,399	0
2023	30,666,019	3,491,896	11.3	4,179,917	-10,976,267	-3,304,452	0
2023	1,433,095	112,603	7.8	-68,170	-359,877	-315,443	0
2023	12,486,211	-518,799	-	922,746	-518,777	-114,831	0
2023	2,205,392	-30,333	-	219,119	-573,515	-384,729	0
2023	359,881,195	27,755,010	7.7	4,430,428	-90,953,947	-58,768,509	0
2023	3,121,346	-169,685	-	971,581	-1,701,267	-899,370	0

[出所] Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2022”.

Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023”.

図表17 2023年度に新たに不交付自治体になった自治体の2022年度の分析

年度	基本財政需要額	一般補助金のうちの基本財政需要分の金額 (A)	基本財政需要分の金額に対する国の負担割合 (%)	税収格差是正分の金額 (B)	加算控除分の金額 (C)	(A) + (B) + (C)	一般補助金額
2022	52,059,049	11,500,045	22.0	-2,610,992	427,618	9,316,671	9,316,671
2022	41,272,944	11,425,552	27.6	-530,354	1,175,091	12,070,290	12,070,290
2022	41,272,944	11,797,721	28.5	-1,368,881	17,006	10,445,846	10,445,846
2022	7,773,879	2,289,917	29.4	-136,283	129,444	2,283,078	2,283,078
2022	126,793,201	39,097,012	30.8	5,622,512	-800,093	43,919,431	43,919,431
2022	5,785,071	1,657,081	28.6	165,617	141,671	1,964,368	1,964,368
2022	60,952,728	19,445,401	31.9	2,950,809	-262,753	22,133,458	22,133,458
2022	11,071,535	3,974,139	35.8	1,275,465	108,754	5,358,357	5,358,357
2022	1,217,221,694	183,040,024	15.0	9,844,762	-13,713,103	179,171,682	179,171,682
2022	16,972,296	6,532,172	38.4	2,376,115	246,115	9,154,402	9,154,402

[出所] Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2022”.

Valtiovarainministeriö “Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023”.

むすびにかえて

SOTE改革によって保健医療福祉が広域自治体であるアルエの事務事業に移管したため、自治体の事務事業が減少し、財政規模も大きく縮小した。自治体は主要財源である地方所得税の6割超を失うとともに、一般補助金額の大幅な減少に直面することになった。他方、国は自治体が失った地方所得税収入額のほぼ同額分を国税所得税として徴収し、アルエに国庫支出金として交付した。本稿では、SOTE改革がスタートした2023年度と改革の直前年度である2022年度を比較しながら、一般補助金の変更点を明らかにし、それが自治体財政に与えた影響について数値に基づいて検証した。とくに、年齢構成別人口、遠隔地、不交付自治体、拠出自治体、基本財政需要分に関する国負担分の金額、計算上の不動産税、法人所得税の自治体分などの分析を詳しく行った。

一般補助金では、自治体の財政需要分、財政力分（自治体間の税収格差是正分）、加算控除分が斟酌された算定が行われるが、2023年度は財政力分の比重が大幅に高まるとともに、財政需要分の比重が低下した。このような中で、一般補助金については、次のような課題が出てきたといえることができる。

つまり、2023年度には基本財政需要分に関する国負担分の金額がマイナスになる自治体が見られるようになったことである。このようなことは今までには決してみられなかった。さらに、財政力分に目を移すと、2023年度には不交付自治体が10自治体生まれたことが注目される。この中には、財政力分がプラスになっている自治体（受取自治体）が5つ存在している。そして、いずれの不交付自治体においても加算控除分がマイナスになっており、しかも、そのマイナスの金額が大きかった。プラスであれ、マイナスであれ加算控除分が大幅に減少すればなるほど、財政需要分や財政力分に示される客観的な指標を用いた算定が弱まってしまふことになるだろう。SOTE改革は始まったばかりであるが、今後の自治体向けの一般補助金の展開に注目したい。また、本稿では詳しく述べることはできなかったけれども、今後、アルエの保健医療福祉やアルエの財政について、その内実にも立ち入った分析を行っていかうと考えている。

なお、本稿執筆中の2023年4月2日に、フィンランドにおいて総選挙（1院制、比例制、総議席数は200議席）が行われた。野党の国民連合党がトップで48議席、同じく野党の真のフィンランド人党が46議席を獲得したのに対し、マリン首相が所属する社会民主党は前回の総選挙（2019年4月）よりも議席数こそ増やしたものの、43議席にとどまり、第3党

に転落した。今後、国民連合党を中心に連立政権がつくられるものと思われる。今回の総選挙では、サービス供給における公の役割を重視するSOTE改革を行ってきた社会民主党や左翼同盟が福祉の充実を主張したのに対し、国民連合党は緊縮財政や行政改革、保健医療福祉における民間活力重視を主張した。このような国民連合党が主導の連立政権ができれば、SOTE改革において民間の活用がより重視されるとともに、アルエの数が減らされる可能性がある。というのは、2015年の総選挙後にできた中道右派政権のもとで与党だった国民連合党は、「選択の自由」の推進や民間活用の一層の強化を主張するとともに、アルエの数を16にすることを提起していたからである。さらに、福祉サービスの効率化と見直し、国庫支出金（アルエ向け、自治体向け）の見直しが行われる可能性がある。注目されるべきは、国民連合党がEUに懐疑的で、反移民を主張する真のフィンランド人党とスムーズに連立政権を組むことができるのかである。もしかすれば、連立政権の誕生まで、時間を要するかもしれない。

筆者は、このような状況の変化をふまえたうえで、今後も、SOTE改革や財政、保健医療福祉について詳細に検討していきたいと考えている。

（よこやま じゅんいち 北海学園大学名誉教授）

【追記】

本稿校正中の6月20日、国民連合党、真のフィンランド人党、キリスト教民主党、スウェーデン人民党の4党による連立政権が発足した。首相には国民連合党のオルボが就任した。長い期間、連立交渉が行われたが、新政権は緊縮財政を進めるとともに、厳しい移民政策を行うものと思われる。

キーワード：アルエ／一般補助金／基本財政需要額と付加的財政需要額／
抛出自治体と受取自治体／計算上の地方所得税と計算上の不動産税／
不交付自治体

この1年における自治体選挙の動向 (2022年5月から2023年4月)

堀 内 匠

はじめに

本稿では、2022年5月1日から2023年4月30日にかけての1年間（以下、「この1年」と呼ぶ）に実施された自治体選挙の特徴的な動向について、市区長選挙を中心に新聞報道ベースで振り返る。「この1年」の自治体選挙では、2023年4月に第20回統一地方選挙が実施されたことで、その結果から政党の趨勢をうかがう報道が多く関心を集めた。「この1年」の自治体選挙は、相変わらずの低投票率、無投票、議員のなり手不足などと合わせ、組織選挙の疲弊が顕著になる等、単なる不活性にとどまらない重大な兆しも見られた。一方で、女性候補の当選増加や議会改革による議員のなり手確保など、一部ではこれまで課題とされてきた問題に対する前向きな歩みも見られた一年となった。

地方自治総合研究所が毎年発刊する『全国首長名簿』および同研究所のウェブサイト上には、研究所が選管宛てに実施している毎年の自治体選挙調査に関する生データが掲載される。本稿はそれに先立ち、情報を読み込む際の手助けとなるよう、あらかじめ振り返るものである。そのため本稿は、本誌掲載の他論稿とは異なり、研究というよりは新聞記事の記録・備忘としての側面が強い点については予めご理解いただきたい。

なお、『全国首長名簿』の区分に倣い、本稿各図でいう「年」は、すべて前年5月1日から当年4月30日までの期間を区切りとしており、暦年とは異なる。

1. 第20回統一地方選挙

(1) 政党の浮沈

統一地方選挙の最大の特徴は、都道府県議会議員選挙の大部分が実施されることに

ある。そして都道府県議会議員選挙は、自治体選挙のなかでは最も政党化が進んだ選挙であるため、その結果は党勢を押し量るのに用いられることがある。

図表1は2023年の統一地方選挙の際の道府県議会議員選挙の政党別開票結果を4年前のものと比較した表である。今回の県議選において最も顕著に変化したのは日本維新の会（維新）で、立候補者を5倍以上に増やしておよそ4倍の当選者数を獲得し、得票率では6倍に伸長した。それに対して自由民主党（自民）、公明党（公明）の国政与党は得票率を減じた。国政野党では、立憲民主党（立民）は前回比では5割以上当選者を増やしたものの改選前議席は200であり、これに届かなかった。また国民民主党（国民）は4年前と比べて半分以下の得票率にとどまった結果6割程度の当選者しか得られず、両党を合わせても分裂前2015年の当選者数263に届かない。社民党（社民）も立候補者6、当選者3と持続可能性を失いかねない状況にあり、また日本共産党（共産）も24議席減と党勢の低下は否定しがたいものとなっている。

結果、今回の道府県議会議員選挙は、自民が過半数の議席を維持したものの、他党が減じた分について維新が一人勝ちしたことで、いわゆる既成政党の傷み具合が強調されるものとなった。

次いで、知事、市区町村レベルもあわせて今回の統一地方選挙の党派別の状況を概観する。

図表1 第20回統一地方選挙のうち道府県議会議員選挙の政党別結果

団体名	2023年			2019年		
	当選者	立候補者	得票率	当選者	立候補者	得票率
自由民主党	1,153	1,306	37.3%	1,158	1,302	39.9%
立憲民主党	185	246	10.4%	118	177	7.3%
日本維新の会	69	155	6.0%	16	28	1.0%
公明党	169	170	7.6%	166	166	8.1%
日本共産党	75	188	5.8%	99	243	7.5%
国民民主党	31	46	1.5%	83	113	3.8%
社会民主党	3	6	0.2%	22	25	0.6%
諸派	78	137	8.1%	79	106	6.9%
無所属	493	885	23.1%	536	902	25.0%
合計	2,256	3,139		2,277	3,062	

① 自由民主党

国政で自民党一強がつづくなか、地方選挙においては昨年に引き続き保守分裂となるケースが多い傾向にある。「この1年」における統一地方選挙以外（2022年5月から2023年2月執行分。本稿では「統一外」と呼ぶ）の選挙では山梨県知事選挙において危うく保守分裂を回避したものの、北九州市長選挙が分裂選挙となった。第20回統一地方選挙（2023年4月9日、23日執行。本稿では「統一内」と呼ぶ）で実施された主な首長選挙においては奈良県知事選挙、徳島県知事選挙が保守分裂となって、特に奈良県知事選挙では維新系の知事誕生を許すこととなった。

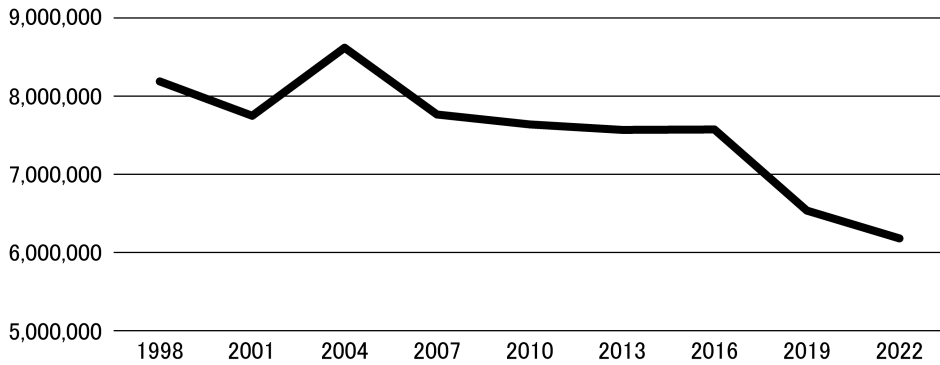
先に見た通り、自民は、前回議席には届かないものの道府県議選で1,153議席を獲得した結果、占有率51.0%で2015年から続く過半数を維持した。また与野党対決となった北海道知事選挙で現職鈴木直道が大勝したほか、事実上の与野党対決と位置づけた大分県知事選挙でも勝利した。しかし特に大阪など近畿圏では苦戦した。自民は大阪のダブル選挙において府市で支援した候補がいずれもやぶれ、大阪市議会は維新に初の単独過半数を許すこととなった。また大阪府議会では16から7へ大幅減となり、特に7つの1人区では対抗馬を擁立することすらできず維新が無投票で当選する等、党勢の衰えが著しく、府連会長は大敗の責任を取って辞任した。

② 公明党

公明党は市議会においては自民党以上の議席を保持している。今回の統一地方選挙では前回並みの議席を獲得したものの、今回も目標に掲げる「全員当選」に失敗した。公明党の掲げる「全員当選」の目標は2007年以来失敗し続けている。公明党は驚異的な票読みの正確性で定評があるが、今回統一地方選挙では合計12人が落選し、1998年以降で最大の「負け」となった。特に東京都練馬区議選で11人が立候補しそのうち4人が落選という事態は前代未聞とされる（朝日2023.4.27）など、落選した12人のうち8人が東京の区議選だった。

今回の苦戦の原因として、公明支持層以外に国政で連立を組む自民支持層から得られる上積み分について、旧統一教会問題の影響からこれが公明でなく維新に流れたと指摘する陣営幹部もいる（朝日2023.4.27）。公明党は国政選挙の比例票の推移に見る通り減少傾向が続いている（図表2）。今回の統一地方選挙の結果は、大阪のほか東京における自民党との選挙協力の見直しにもつながる火種となっている。

図表2 参院選比例区における公明党得票数の推移



③ 日本維新の会・大阪維新の会

先に見た道府県議選の他、今回の統一地方選挙全般にわたって台風の目となったのは維新だった。これまでほとんど大阪や近畿に限られていた勢力を拡大するべく、維新は積極的な擁立攻勢をかけている。近畿以外の県議選では1人区や2人区を取りに来るのではなく、十人前後の大規模選挙区における浮動票を狙う戦術をとる。組織票を持たないため、すべての政党支持層から広く薄い支持を取り付けている。とりわけ一定の保守票が流れることによって、公明党の地盤を侵食することが事前に予想されていた（道新2023. 3. 3）。

維新は、今回の道府県議会選挙で改選前57議席から124議席へ躍進した。4年前に議席を得た京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山の5府県に加えて新たに13道県で議席を獲得するなど統一地方選挙全体で首長8人、議員591人が当選を果たし全国政党化への足がかりをつくる結果となった。また維新は保守分裂となった奈良県知事選で自民支持層の24%を取り込むことに成功し（朝日2023. 4. 10）、大阪以外で初の知事を獲得。衆院和歌山1区補選でも自民党候補を破っており、関西圏における維新の拡大傾向・自民の縮小傾向が顕著となった。

大阪で維新が圧勝した直後の2023年4月14日、大阪のカジノ計画（「大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域の整備に関する計画」）は突如国の認定を受けた（朝日2023. 4. 13）。維新は過半数を獲得した大阪市議会において議員定数を81から70へ削減する条例を可決するなど、さらなる足場固めを進めている。

④ 日本共産党

今回の統一地方選挙においては、2月に起きた党員除名騒動の影響が大きく、自民への批判票の受け皿となることができなかった。道府県議選では唯一議席がなかった愛知県においてはじめて議席を獲得した一方で、新潟、福井、静岡、福岡、熊本の5県議会では議席ゼロとなった。特に強い地盤を持つとされる京都では府議会議員を12から9へ、市議会議員を18から14へと減らした。また後半の市区議会議員選挙では立候補者をおよそ1割削減した結果、当選も615から560議席へ減らす結果となるなど退潮した。野党共闘路線についても立民から距離を置かれ、孤立する結果となった。共産は党員の減少傾向が続いており1994年に36万人いた党員は26万人ほどへ、「しんぶん赤旗」購読者は250万から100万人へと減少しているなど、活動量の低下が指摘される（日経2023.4.27、朝日2023.4.28）。

⑤ 立憲民主党

存在感を示すことができなかったのが立憲民主党であった。国政において野党第一党を維持する立憲民主党だが、一貫して地方における地盤は脆弱である。議員数は前回4年前の統一地方選挙と比較して微増にとどまり（公認および推薦候補者・党籍有の当選者数は道府県議+10、政令市議-2、市区町村議-3⁽¹⁾）、むしろ各県連の総括で幹部から口にされるのは維新の勢いへの警戒感である。

その他注目の首長選では、与野党対決となった北海道知事選挙でも候補者擁立が遅れ、自公が推す現職に大差で敗北している。大分県では候補者を一本化する「野党共闘」をとったが敗北。また象徴的には、2011年の衆院選岐阜5区で立憲民主党から当時25歳の全国最年少候補として立候補し、自民党の重鎮議員に迫って注目を集めた候補が今回自民党候補として県議選に出馬し当選したほか、同時に行われた国政補選においても立民は5選挙区のうち擁立した3選挙区の候補が全敗（自公が3勝）するなど、およそ政権奪取が可能な趨勢にはない。

立民等労働組合を支持基盤とする政党には足下にも不安が残る。岐阜県職や小牧市職が自治労を脱退した上で自民党候補を推薦・支持する等の動きを見せたことが新聞等で取り上げられており、組織側の支持基盤及び連帯が緩んでしまったことが示唆される。こうした組織側の弱体化は全国に見られ、特に愛知県議選においては、

(1) 立憲民主党ウェブサイトの発表 (https://cdp-japan.jp/news/20230501_6003)

議席を微増させた自民党や現状維持の公明党に対して、安城市選挙区でアイシン労組出身の新人が、名古屋市天白区選挙区ではJ P労組の現職が、豊橋市選挙区でも私鉄総連の現職が落選するなどした結果、立憲民主党と国民民主党、労働組合が支援する無所属で構成する「新政あいち県議団」が議席減となり、「労組の組織力の衰え際立つ」（中日2023. 4. 11）とも報じられている。

（2）選挙の争点

今回の統一地方選挙の争点について、主要3紙は、それぞれ次の通り設定していた。朝日「人口減少への対応やコロナ後の振興策、物価高への対策、世界平和統一家庭連合（旧統一教会）の問題が問われる」（朝日2023. 3. 24）、読売「地方議員の「なり手不足」が課題となる中、人口減や物価高対策、地方活性化などを争点に論戦が交わされる見通しだ。」（読売2023. 3. 31）、毎日「人口減少など地域の課題に加え、岸田政権の物価高対策や少子化対策、防衛力強化策、世界平和統一家庭連合（旧統一教会）問題などが主な争点となる。」（毎日2023. 3. 23）。一方で、LGBT理解増進法は首相本人や秘書官の失言・差別発言をうけて首相が法案提出に前向きな姿勢を示したが、党内の意見がまとまらないことで選挙に悪影響となることを懸念して本格的な議論を統一地方選後に先送りしたため争点化が避けられた。

また、読売の首長宛調査では、今回の統一地方選挙の争点として挙げられた（複数選択）のは、子育て支援・教育環境の充実が72%で景気・雇用・物価高対策54%を上回り最多となった。他に脱炭素推進など環境対策37%、医療・福祉の充実26%、人口減少対策22%、デジタル社会の推進22%、災害からの復興、防災対策20%、道路などのインフラ整備13%の順だった。

事前に挙げられた主な争点の趨勢について確認しておこう。

① 少子化対策・人口減対策

岸田政権が3月31日に「異次元の少子化対策」とする少子化対策のたたき台を示したため、人口の自然増が争点として取り上げられることが多くなった。たたき台には児童手当拡充のほか、出産費用の支援や住宅支援など、数多くの施策が並んだが財源について記載がなく、「統一地方選と衆参5補欠選挙を意識した「バラマキ」色が濃くなった」（読売2023. 4. 1）等、政策目的や効果、実現可能性とは別の意図を指摘する声があがっている。

読売新聞の首長アンケートでは、人口減少問題を深刻と受け止める首長は9割を超えた。統一地方選挙の争点としても7割以上が子育て支援施策と人口減少対策を挙げ、少子化が喫緊の課題と捉えられている（読売2023.3.19）。しかし国民には政府の少子化対策について「期待せず」が55%にのぼる（日経2023.1.30）。

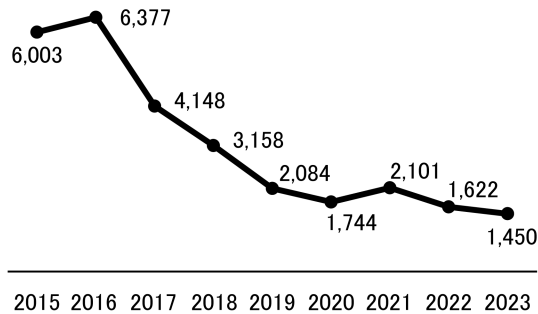
少子化対策はその性質上、「自治体任せでは、財政力の格差が著しく、また都市部では取組の効果は限定的になってしまう」（読売2023.3.19）とも指摘される。そもそも少子化対策の充実は一致争点であって対立的な論争にはなりにくい。その理念や政策の進め方については政党ごとに開きは存在するかもしれないが、自治体レベルではそもそも財源や政策資源に乏しく、差別化が困難な政策といえる。

統一内の市区長選挙において現職が敗北した選挙について見た場合でも、少子化対策が争点として重視された例は希有で、芦屋市長選挙で最年少当選した高島氏が「まちが急激な少子高齢化などに直面し停滞している姿に、全てを懸けると決めた。」（神戸2023.4.28）としたことが報じられた例がある。ただしこの選挙では注目はもっぱら高島氏の年齢と学歴に集まっており、具体的な少子化対策がどれほど支持を集めたのかは定かではない。

また、子育て支援策を、コロナ禍のなか行われた2年前のように選挙目当てのばらまき施策として訴える候補も多く、北海道では子育て世帯に対して「お米券」「牛乳券」を配布する「北海道お米・牛乳子育て応援事業（物価高騰等対策特別支援事業）」、東京都では1月に所得制限を設けず18歳未満の都民一人あたり5,000円の給付をはじめの方針を打ち出したことが注目を浴びた。

さらに今回の統一地方選挙で特徴的だった点としては、自然増を争点化しようとしてきたことである。その反面、近年の人口減少対策の焦点だった地方創生施策を中心とした移住促進・社会増は後景に退いた。同じく現職が敗退した選挙においては、行田市長選挙で、企業誘致などで雇用創出を目指すことを訴えた例、地域衰退への危機感を訴えた函館市の例があり、引き続き地域の衰退を象徴する問題として取り上げられている。ただそれを克服する策としての「地方創生」については既に入火で、コロナ禍のなかにあって地方創生施策に関する記事は減っており、今回選挙にあってもその傾向は変わらなかった（図表3）。

図表3 朝日・読売・毎日における「地方創生」登場記事数の推移



② 旧統一教会問題

2022年7月に安倍晋三が凶弾に倒れて以来、旧統一教会と政治家の繋がりが話題となったが、その火種はすぐに地方レベルの政治家にも広がった。その取り上げられ方、地方政治との結びつきの濃淡には地域によって差があるが、特に富山県や石川県、愛知県など知事が教団関連の催しに参加したり選挙応援を受けたりした例が多く、また自治体が旧統一教会系の催しの後援を行ってきた例も報じられるなど、選挙前は地方政界への影響は大きなものとなる兆しを見せた。

共同通信の調査によれば、全国の都道府県議、知事、政令指定都市市長のうち都道府県議会議員334人（うち自民党が8割強）、知事13人、市長9人が教団と接点をもっていたと回答した（宮城県知事および157人の議員は回答拒否＝共同2022.12.5）。自己申告であり全体像を表す数値とは言い難いものの、旧統一教会は相当程度地方政治へ侵食していることを示した。

教団と接点をもった議員たちの多くを占めたのが自民党であった。自民党は2022年10月にガバナンス・コード（統治原則）と呼ばれる党行動指針を改定し、都道府県連に対して旧統一教会との関係遮断の徹底を通知した。だが宮城、秋田、千葉、新潟、富山、愛知、兵庫、和歌山、鳥取、島根、岡山の各県連は統一地方選挙で立候補者を公認・推薦する際に関係遮断の意志を確認しない方針とするなど、その徹底には程遠い状況を呈した。

結局、旧統一教会問題は今回の統一地方選挙における争点とはなり得なかった。朝日新聞の調査によれば、統一教会と接点をもったと回答した議員で今回立候補した228人のうち9割にあたる206人は再選しており、教団との関わりが選挙結果へ与えた影響には個人差があったとされる。半数超が前回より得票を減らしたものの落

選は22人に過ぎなかった。また再選した206人のうち47人は無投票での再選となった（朝日2023.5.8）。

③ コロナ禍

コロナ禍以降、政権支持率と政権の新型コロナ対策・対応への評価が連動する状況が続いてきたが、2022年に入ると両者が直結しない状況になってくる（毎日2023.2.24）など、新型コロナは有権者の最大の懸案ではなくなった。

新型コロナ感染症の位置づけについて、2021年7月以来続いていた感染症法上の2類相当との位置づけから2023年5月8日をもって5類へと移行させることが2023年1月末に決定された。ちょうど統一地方選挙に向けて活動が本格化する時期におけるこの発表は、コロナ禍が事実上収束するとの心理的影響を与えたかもしれない。4月の選挙ではコロナ禍は過去のことではなかったはずだが、コロナ禍対策は緩和されることが決定されており、さりとてコロナ対策禍の検証がなされたわけでもないタイミングであったため、この間の政策について各地で中心的争点とはなり得なかった。

（3） 今回の統一地方選挙の特徴

① 無投票・低投票率

今回もこれまでと同様、低投票率および無投票選挙が数多く見られた。

41道府県議会では当選2,260人のうち無投票当選は565人と、4人に1人が投票を経ない当選となった。最悪だった4年前の25.9%と比較すると若干改善したものの、これは過去2番目の高水準で、約2,400万人の有権者が選挙権を行使できなかった。選挙区単位では全939選挙区のうち348選挙区が無投票であった。特に366ある1人区ではそのうち190人が無投票当選となっており、この1人区こそが国政選で自民党を支える基盤であるとの指摘もある（朝日2023.3.5）。県庁所在地としては甲府市選挙区が戦後始めて無投票となった。

統一地方選挙後半戦においても、市長選挙で25市（28.4%）が無投票となるなど、無投票の割合が3割を超えた前回・前々回は下回ったものの高止まり傾向が続く。特に大分市や高崎市長選挙も無投票となるなど、無投票当選は都市部にも広がっており、議員選挙に指摘されるような「なり手不足」とは異なる、担ぎ手不足、地盤となる地方組織弱体化が懸念される状況となっている。

市議選では14市が無投票当選となって、改選定数6,636のうち237人が投票を経ないで当選した。統一内に実施となった選挙については、全国16の町村では道県議会議選、町村長選、町村議会議選のいずれもが無投票という「トリプル無投票」となったことも報じられた（朝日2023.6.5）。

平均投票率は過去最低を記録した。道府県議会選挙の平均投票率41.85%は過去最低だった4年前を2.17%pt下回るもので、41道府県中30道府県が過去最低となった。また9道府県知事選挙の平均投票率46.78%は過去最低だった2015年に比べて0.35%pt低かった（読売2023.4.11）。政令市レベルの選挙も同様で、市長選挙46.61%、市議選挙41.77%は過去最低を更新した。

② 議会のジェンダーギャップ

1) 高齢男性議会

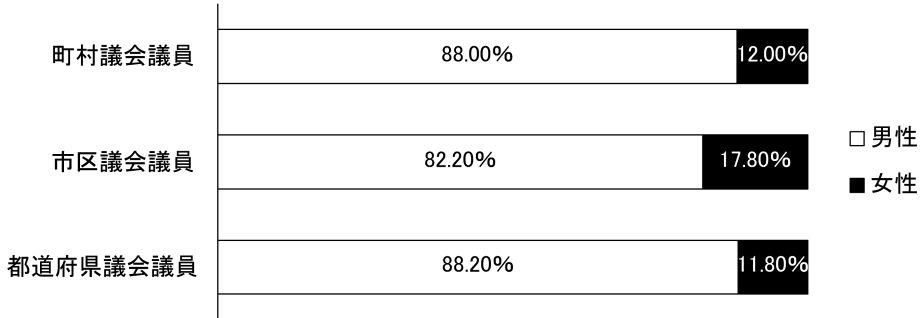
日本は社会の各分野におけるジェンダーギャップ指数が先進国最悪レベルであることが知られているが、政治分野はとりわけ低く、2023年の値は0.057（世界138位）となっていた。こうした事実を背景に、世界で進む「Me Too運動」の取り込みや、クォータ制（あるいはパリテ）導入へ向けた運動、「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」（2018年5月23日）の制定等によって機運が高められていった運動が今回の統一地方選挙における特徴的な動向となった。

自治体議員の構成について、男女比及び年齢別の分布（**図表4、5**）では、令和4年末時点の値では、いずれも男性の割合は8割を超えており、女性との比率は5：1ないし8：1である。また年齢については、いずれも50代と60代で過半数を占めていて30代以下は8%未満であるが、町村レベルでは特に高齢化が進んでおり、70代以上が3分の1以上に達する一方、30代以下は2.2%にすぎなかった。

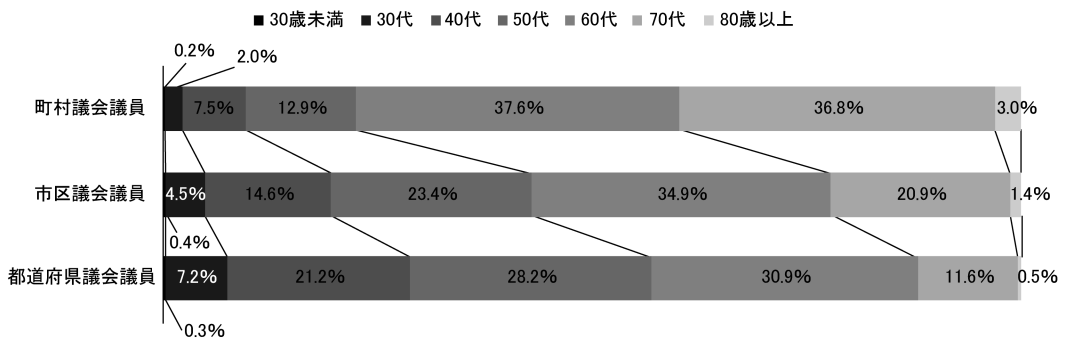
統一地方選挙の前の段階で女性ゼロの議会は14%（257議会）あり、女性が1人のみの議会は437あった（共同通信調べ＝毎日2023.2.7）。女性議員の少なさをなり手不足問題と結びつける記事も多く、無投票議会ほど女性が少なく平均年齢が高い傾向にあり（朝日2023.2.18）、特に無投票議会の83%で女性議員が2人以下となっている（朝日2023.2.28）。

女性は当選しづらだけでなく、当選した後にも議会での活動について、約8割もの女性議員が「働きやすさに課題がある」と回答している（日経

図表4 自治体議会議員の男女の比率



図表5 自治体議員の年代別構成比率



図表4および5の出典：

全国都道府県議会議員会長「第14回都道府県議会提要」（令和元年7月1日現在）

全国市議会議員会長「市議会議員の属性に関する調」（令和4年7月1日現在）

全国町村議会議員会長「第68回町村議会実態調査の概要」（令和4年7月1日現在）

2023.2.22)。議場庁舎などに授乳・託児室といった子育て環境施設がない（4割）、育児・介護を理由とするオンライン質疑や採決ができない（4割）など子育てを支える環境整備が不足しているという声が多く寄せられる。また、3番目に多かった回答が「政治は男性が行うものという固定概念に基づくルールが残っている」というものがあり、これは青森、秋田、山形、福島、茨城、愛媛、長崎、熊本、大分の9県では過半数の女性議員が挙げるなど地域に偏りが見られる。女性議員を増やすために必要な施策はクォータ制の導入、学校での男女共同参画に

関する教育の充実、供託金制度の見直しや補助金交付など立候補の経済負担軽減が挙げられる。制度的に強制的に一定割合を設けるとするのは女性議員たちの閉塞感を示しているといえる。

今回の選挙戦を通じて、ジェンダーギャップの他に障害者やLGBTQなどの当事者参加への取り組みが多く紹介された点でも、議会の多様性を確保しようとする動きについて新たな兆しを見出すことができる。

2) 女性躍進

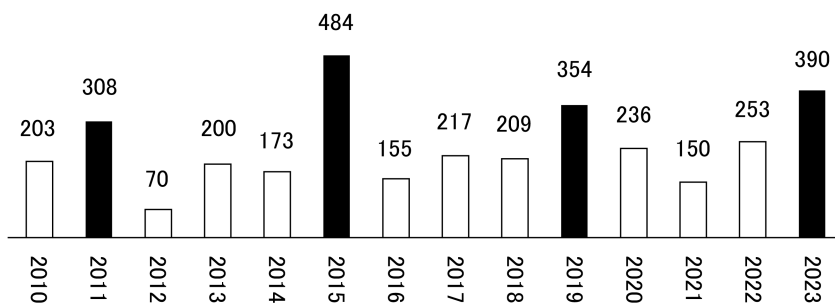
このような状況で行われた今回の統一地方選挙では、女性議員や女性首長の増加に注目が集まった。41道府県議選では過去最多316人の女性議員が当選し、当選者に占める女性の割合も過去最高14.0%となった。山梨で2人、熊本で5人の女性議員が誕生し、道府県議会レベルで女性がゼロ、あるいは1人だけという議会はなくなった。東京23区で新たに2特別区長が誕生したほか、千葉県白井市、埼玉県三芳町、兵庫県宝塚市、杉並区が過半数女性になった。44議会で女性ゼロ状態が解消された。愛知県日進市と東京都武蔵野市、大阪府忠岡町、長野県朝日村（無投票）、奈良県三郷町はちょうど50%。昨年時点では最高は50.0%で東京都清瀬市（議員数20）、大阪府島本町（同14）と豊能町（同12）、兵庫県小野市（同14）の4市町だったので、従前と比べると著しい進展と言える（ただし今回改選となった清瀬市と小野市は1減）。女性ゼロだったものが、一挙に複数人の女性議員が誕生した議会もあった。愛知県みよし市は定数20のうち女性が0から5人に、宮崎県高原町は定数10のうち現職5人が今回選挙で引退したが、今回選挙で女性が0から3へ躍進した。「この1年」の選挙を見ても、女性候補は女性であることを前面に打ち出して闘って現職を破る等、女性であることが有利に働くような状況も生じつつある。もちろん地域差があることは否めない。

地域差ということであれば、この手の現象はこれまで都市部に限られることが多かったのだが、今回は一部地方部でも生じているのが興味深い。北海道浦幌町では26歳から31歳の無所属の女性3人が当選した。また北海道新十津川町は現職10人のうち7人が不出馬を表明して定数割れの危険が生じていたが、その穴を塞いだのが女性だった。定数11の約半数5議席を女性が占め、道内で最も女性議員の割合が高くなった。

一方、こうした動きについては極めて短期間に生じている。というのも、「この1年」で確認すると、統一外の選挙においては、118市区長選挙で当選した女

性首長は8名に過ぎなかったうえ、新たに女性議員が過半数となる議会もなかった。メディアを通じて統一地方選挙というある種のイベントとして短時間で輿論が盛り上がっていることを示唆している。図表6は、朝日、読売、毎日3紙の記事で「女性」「議員」「少ない」が同時に登場した記事の数の推移を示したもの（前年5月1日から当年4月30日までを年度として使用）だが、これまで統一地方選挙の年にだけ記事の数が増える波を繰り返してきた。また、女性政治家が増えたとはいえ、そうした動きははまだ局所的かつ限定的なものである点は否めない。女性ゼロの議会はいまだ200以上も残されており、地方政治におけるジェンダーギャップ解消に向けてはさらに注視する必要がある。

図表6 朝日、読売、毎日における「女性」「議員」「少ない」登場記事数の推移

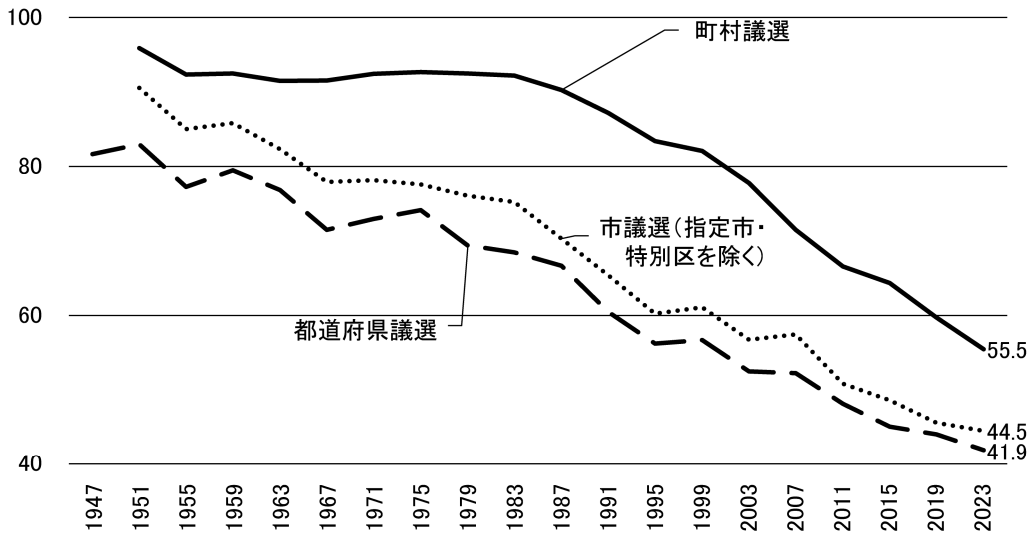


3) 低投票率のなかでの躍進

ところで、こうしたマドンナ旋風（土井ブーム時の用語だが、適切な語が見当たらないのでさしあたりそう呼ぶ）が生じた原因については、上述の市民運動やメディアの報道の他に、もう一つ重要な構造的要因が隠されている可能性が考えられる。すなわち投票率の低下である。

従来の選挙において、投票率は労組や会社組織、それから地域集落などのさまざまな動員（及び同調圧力）票が大部分を作り出していた。別稿（2018）でも指摘してきたように、市区レベルにおいては1960年代から、町村レベルにおいては1980年代から投票率は低下し続けている（図表7）。こうした投票率の低下は単なる政治的関心の減衰のみならず、選挙を支える組織や動員の構造が毀損したことで生じているものと考えられる必要がある。各政党の動静でも触れたように組織選

図表7 統一地方選挙の投票率の推移



挙の衰退は著しく、また平成合併を経た町村部をはじめ人口減少を背景として地域政治の担い手、政治家の担ぎ手は確実に力を失ってきている。地域政治の変化は地殻のレベルで起きており、深刻なものである。

こうしていれば選挙における基礎票が薄くなっていくことに伴い投票率や政治への関心が薄れていくわけだが、有権者の政治的有効性感覚については今回はむしろプラスの影響を与え得る可能性があるかもしれない。巨大な組織が主導するような選挙戦は、そうした組織と切り離された一般の有権者からすれば闘う前から結果がわかっているようなものであって、選挙を「つまらない」ものとする。

ところが今回の統一地方選挙のように、しがらみのない議員や女性議員が一举に当選した姿が報じられたことは、有権者の手で政治は変えることができるものだという手応えを与えることにもなり得るからである。

投票率が下がり、「風」を吹かせることが容易になったことは、デマゴグやポピュリズムの蓋然性を高める。同時に逆説的ではあるが政治参加が希望をもたらす可能性を高める。とすればとりわけ投票率の低さが懸念されている大学生など若い有権者にとってはある種の光明として映るかもしれない。

数はまだ少ないものの、男女同数程度まできている議会はもはや女性であることをアピールする必要すら無い段階に到達した。こうした議会の輝きを内外に示

すことが今後必要となる。その際、単なる議会だけでなく、町内会自治会など地域活動におけるもののほか、職場の管理職などにおいて男女の割合が充足されていれば、政治の場におけるジェンダーバランスはそれに伴ってより安定的になると考えられる。その点検はまだ必要だし、「社会の映し鏡」と言われる議会においてジェンダーギャップを改善させるためには、地域社会のジェンダーギャップを埋めるための取組を選挙政策として進めていく必要がある。

③ 議員のなり手不足問題とその対策

1) 地域で広がる「なり手不足」感

高知県大川村の町村総会設置の検討などいくつかの問題提起を経て、地方議員のなり手不足がクローズアップされるようになってきたが、今回の統一地方選挙ではそれ自体が地域縮減の課題として最大の関心事となった感すらある。

今回の統一地方選挙を前にして、2023年に入ったところから新聞各紙はいずれも議員のなり手不足問題を取り上げる頻度を高めたが、なかでも2022年12月から23年1月にかけて行われた共同通信社の議長アンケートの結果に関する報道は、各地方紙においてそれぞれの地域における結果を分析する等した。同調査によれば、議員のなり手不足を感じるかとの設問に対して、「感じる」28%、「どちらかといえど感じる」35%をあわせて63%もの議長が、議員のなり手不足を感じると回答している。この認識は、「この1年」においても自治体選挙での無投票が増えていることや、立候補者が定数に満たない選挙が散見されること、また投票率が低下していること等によって輿論の間にも広まっている。

ただし、東京においても荒川区や町田市などが議員のなり手不足を「感じる」と回答していることに注意が必要だろう。「どちらかといえど感じる」についても新宿区、江東区、豊島区、府中市、国分寺市などがなり手不足を感じていると答えており、その数は東京都だけで20議会にもものぼっているとされる（東京2023.1.29）。これら東京の自治体においては、投票率の低下は見られるものの毎回定数を上回る立候補があつて相当程度の競争率の選挙戦になっており（図表8）、この認識は住民一般の認識からはいささか乖離しているように思える。こうした点を合わせて、いま広がっている枯渇感は何によるものなのか、もう少し詳細に考える必要がある。

図表8 東京でなり手不足を「感じる」とした議会

	前回選挙 立候補者/定数	直近選挙 立候補者/定数
荒川区	2019年 41/32	2023年 44/32
町田市	2018年 44/36	2022年 49/36
新宿区	2019年 53/38	2023年 60/38
江東区	2019年 57/44	2023年 59/44
豊島区	2019年 51/36	2023年 56/36
府中市	2019年 37/30	2023年 35/30
国分寺市	2019年 29/22	2023年 30/22

2) 二つの枯渇感

地域で不足しているという議員のなり手は便宜的に2種類に分けて考えることができる。一つは現職あるいは現職の後継者として現職と同じ属性にある者であり、もう一つは現職とは異なる属性をもつものである。

今回のアンケートが議長宛のものであることを踏まえれば、都市部における枯渇感の主として現職側に存在している。そのおおもとは、例えばなり手の源泉に原因を見出すことができるだろう。高齢化や経済状況の変化によって、これまで議員の供給源とされてきた組織の有り様が変化しており、それに伴って世代交代が困難になっている。こうした社会情勢の変化によって、いくら人口が多い自治体にあったとしても、現職側からみて後継者を見つけづらく、「適切な候補者」が見当たらなくなっていると考えるのは不自然ではない。

さらに人材供給源という点でいえば、現職とは異なる属性、あるいは支持組織を持たない個人に対するリクルーティングがうまくいっていない点が挙げられる。例えば女性、若者、社会的マイノリティ、そして社会的マジョリティである「サラリーマン」などについては、議会構成の上で過少代表となっており、そうした議員構成における「多様性の欠如」が課題とされている。現職議員や事務局側が議会改革などを通じて個人へ働きかけようとしているが、議会構成が歪であるが故に働きかけるべき対象に関する理解に乏しく、また選挙が集団の意志を

糾合するものである性質から具体的な立候補者にまでつながることは稀有で、枯渇感を覚えることになる。

本節の最初に紹介した共同通信の調査では議員のなり手を増やすための有効な対策について尋ねた設問（3つまで複数回答）は、多い順に議員報酬の引き上げ（77%）、議員の厚生年金制度への加入（55%）、兼業規制の緩和（47%）、企業による立候補休暇制度や休職・復職制度の導入（35%）等が挙げられた。これらの回答はいずれも議会3団体が議員のなり手不足解消策としてこの間繰り返し提案してきた項目であり、なかでも兼業規制の緩和にあたる300万円以下の請負規制を除外することと立候補休暇を就業規則に盛り込むよう促すことについては、地方自治法2022年12月16日改正（令和4年法律第101号）として実現したところである（後述）。

これら、いま多く寄せられている議員のなり手不足解消策としての要望事項は、実態としては、いずれも「自分たちのような議員」が専門化しても活動しやすくすることを目的としたものといえ、先に示した議員のなり手枯渇感解消のための2つの方向性のうち、現職あるいは現職の後継者に向けたものである。

また共同通信の地方議会アンケートでは、なり手不足解消のために報酬増が必要と考える議長は全体の77%にのぼった。一方でこの4年間で報酬を上げた議会は9%にとどまり、厳しい財政状況、住民反発を前に尻込みしている（毎日2023.1.29）。いずれにせよ、なり手不足問題の解決へむけては、現職にとって望ましい改革と、新たな担い手を確保するための改革とがあることを意識して進めていかないと、有権者からはお手盛りとみられていっそう政治不信が広まることになりかねない。

3) 議員像の変化

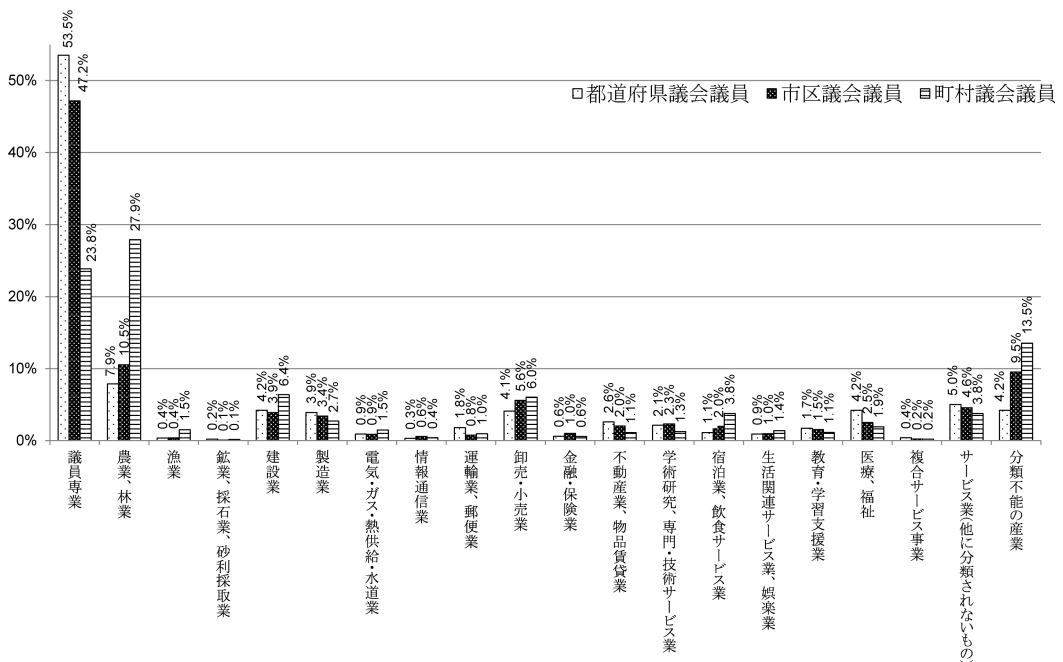
現職の議員層とそれ以外の属性とを峻別して考えるために、そもそも現在の議員とはどのような存在なのかを確認しておきたい。

総務省がまとめた図表9によれば、議員の職業は都道府県から市町村までの間で違いがあるものの、農業・林業が最も多く町村議会議員の27.9%、市区では10.5%、都道府県でも7.9%を占める。その他には建設業、製造業、卸売・小売業、宿泊業・飲食サービス業、医療・福祉、その他サービス業などが5%程度ある。一方で、町村議会議員を除いては議員専業の割合が全職業中最も多くなっており、半数程度ある点が注目される。

町村議会議員の専門率が市区や都道府県と比べて少ない理由としては、議員報酬が少なすぎて専門では生活が成り立たないといった主張が聞かれるところである。専門比率が高いことを所与とするならば、議員報酬の引き上げは議員のなり手不足問題解決のための有効な手段と考えられるのであろう。

図表10および図表12は、自治体議員の主な職業の推移である。町村議員は1959年には全体の3分の2を占めていた農林水産業の割合は一貫して減少しており、2022年の時点では3割を割り込んでいる。それに対して、無職（2015年からは「無職（議員専門）」）の割合は増えてきており、1975年、2000年ごろに上昇カーブが急勾配になるタイミングがある。議員専門の割合は2022年時点で農林水産業と同程度となってきており、近い将来専門の町村議員が逆転するものと考えられる。いま、まさに町村においては議員像の転換が起きつつある。

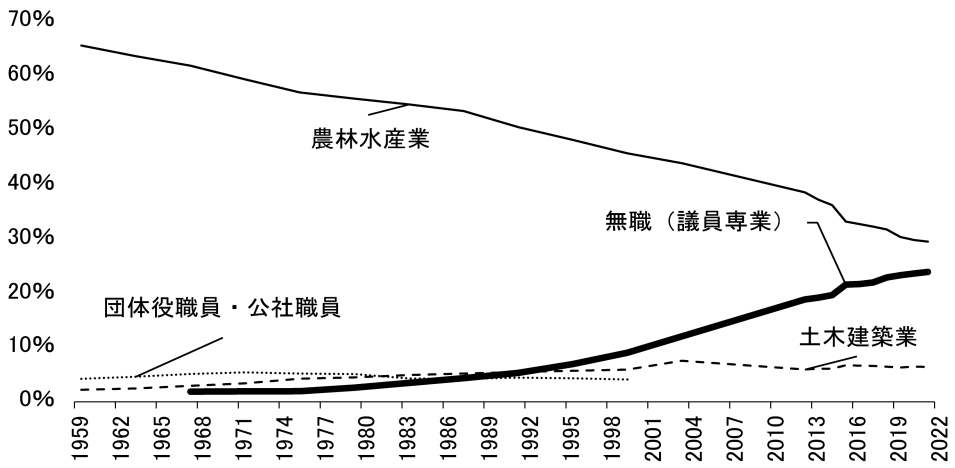
図表9 自治体議会議員の職業



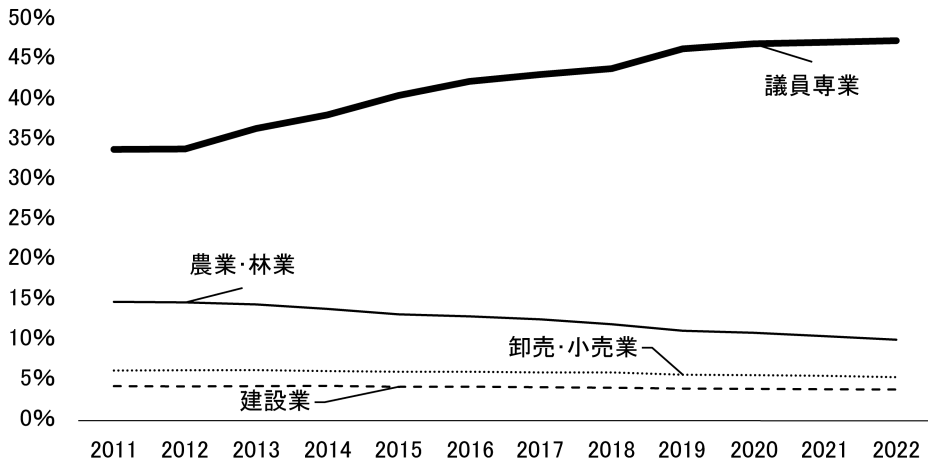
注：都道府県のうち、福島県、群馬県、東京都、神奈川県、愛知県、大阪府、兵庫県、和歌山県、高知県、大分県は除かれている。

出典：全国都道府県議会議長会「全国都道府県議会議員職業別調」（令和3年7月1日現在）
 全国市議会議長会「市議会議員の属性に関する調」（令和3年7月1日現在）
 全国町村議会議長会「第67回町村議会実態調査の概要」（令和3年7月1日現在）

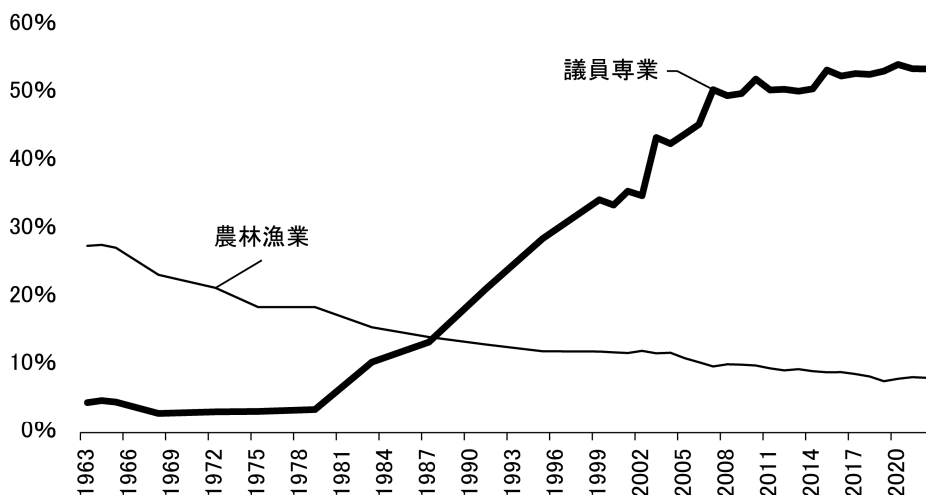
図表10 町村議員の職業の推移



図表11 市議会議員の職業の推移



図表12 都道府県議会議員の専門率の推移



出典：

図表10 全国都道府県議会議員会『都道府県議会提要』より筆者作成。一部『全国都道府県議会便覧』で補った。

図表11 全国市議会議員会「市議会議員の属性に関する調」より筆者作成。市議会のデータについては古いものの提供を得られなかったため、2011年以降のもののみ。

図表12 全国町村議会議員会「町村議会実態調査」より筆者作成。

4) 「無職」から「専門」へ

ただ、上に見た通り専門議員は都道府県の場合で最大5割、町村では4人に1人にすぎない。議員の職業は、過去においても現状においても兼業を前提とした存在である。議長会による調査は、いずれも一定の時期までは議員の職業について問うものであった。議員は職業としてはとらえられておらず、ある種の身分であって、本業は他に担っていることが当然視されてきた。したがって職業を持たない議員は「無職」の人なのであり、無職を「専門」と言い換えるようになったのは都道府県で1983年、町村では2015年調査（市では今回把握可能だった2008年の調査開始時点から議員専門としてカウントしている）からである。このような議員観は、町村における議員が名誉職の「地域の世話役」として存立してきたことに由来する。

仮に議員を「職業」として行うこととした場合には、議員報酬は生活給としての性格を帯びることになるが、歴史上町村議員の議員報酬は生活給として必要十

分であったことはない。議員報酬は別稿（2016）で扱ったが、市、町村のレベルにおいて議員報酬はこれまで、同じ特別職でありながらフルタイムの公務員である首長か、あるいはフルタイム一般職公務員である部局長級職員の給与に一定の係数をかけあわせたものをベースにしており、いずれにせよ議員は専門職として扱われてはこなかった。近年のものでは全国町村議会議長会の町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会の報告書「町村議会議員の議員報酬等のあり方 最終報告」（2019年）でもこの点は変わらない。

専門とするということは、会社を辞めて議員になることだろうか。その場合、議員の多選を当然視し、プロ政治家化を指向することにもなる。いま、議会日程が優先されることから議員といえは専門にならざるを得ない、しかし報酬が少ないから議員のなり手が現れるはずがない、といった議論をどの程度是とするべきか、議員を職業として認識し、専門を所与とすべきなのか、むしろ入退場の容易さを指向すべきかについては制度設計にも絡む問題として別途考える必要があるだろう。

④ 地方議会改革と、なり手不足

時代の変遷を加味して、20世紀終盤以降地方議員には新たな波が到来している点も、議員のなり手不足問題に対して別の角度から影響を与える要因といえる。2000年地方分権改革と、それに連なる形で広まった⁽²⁾議会改革ブームである。

議会改革は、組織化されていない生活者住民の糾合と住民との紐帯を回復しようとする運動であり、選挙に関して見た場合、「民主主義の装置としての選挙」を再発見しようとする試みと言うこともできる。議会改革においては、旧態依然とした利権配分型議会を改善するたくさんの問題指摘と改革事項を掲げているが、なかでも議会基本条例の制定などを通じて議会の自己規定、運営に係るルール明確化が積極的に行われてきた。住民に開かれた議会は住民参加型の議会、住民への説明責任を果たすものである。結果的に、議会の不可侵性や議員の階級性は否定される。

また都市部以外においても議会改革が盛んになり「議員力検定」や「議会改革度ランキング」が流行することになると、衆人環視のもとでわかりやすく役に立つ議

(2) 自治体改革の広がりについては、地方分権推進委員会第二次勧告に起源をとり、首長の権限が拡大したことに対応して議会のエンパワメントを図ろうとする全国型の改革としての見方のほかに、松下圭一らによる都市型の「自治体改革」の流れのなかに位置づける見方等もある。

会像を演出する必要が生じる。これらは既存の地域権力構造を否定するものとなり、プロ意識の高い議員を招来する。

一方で、議会改革を行ったところで課題も残る。「都会のネズミと田舎のネズミ」の寓話にも通じるが、そもそも都会の議会と田舎の議会は同じビジョンで良いのだろうか。「正しい議会像」を提示することは、住民による既存の議会への不信感をあおることとなる。そのなかで適切な報酬水準について論じるのは容易なことではない。住民に「仕事に見合った給料」を認めさせること、住民に「給料に見合った仕事」を認めさせることのいずれも、多くの自治体では成功しているとは言いがたい。結果、多くの議会では「痛みを伴う」「手柄としての」給料削減、定員削減に励む結果となっているのではないか。現に存在する地域権力関係に議会改革が立ち向かう構図は、働きすぎる議会や行政の代わりを担う議会を生んではいけないだろうか。

元来選挙という仕組みは専門性を求めることとは原理的なレベルで相性が悪い。品行方正で開かれた議会、ベスト・プラクティスを求め、外形標準を整え、正解のある改革を推し進めねばならない外向きの理想像と、祭りや行事を維持し、顔の見える関係から地域の世話役として信頼される関係を構築し、見返りを用意し、議会としての活動よりも議員としての再選を目指す活動との断裂は議員個人で埋める必要がある。つまり現職の議員が考える「あるべき議員像」と住民の望む「あるべき議員像」とは乖離しており、議員側は不信と期待の弾丸にさらされ身動きがとれない苦境に立たされる。このような自縄自縛はおそらく本来の議会改革が予定したものとは言えない。

こうした中で、議会改革として議員のなり手不足に取り組もうとする試みも各地で進められてきている。長野県飯綱町の「議員サポーター制度」、北海道栗山町の「議員の学校」、などは全国に知られることになった事例である。とりわけ前回無投票となっていた栗山町ではこうした取り組みの参加者から今回の選挙で立候補者が現れたため、定数を3上回ることとなった。この選挙では4人の新人が挑んだ結果、現職が2名落選している。また北海道浦幌町は2015年の選挙で欠員1を出して以来、議員のなり手を確保することを最重要テーマとして議会の活性化に取り組み、今回の統一地方選挙では比較的若い女性の立候補もあって定員を1上回る候補者が立った。こうした大都市部でない「議会改革先進地」の取り組みが一定の成果を上げたことが、議員のなり手不足にあえぐ多くの過疎自治体の今後の議会改革に影響

を与えることになるはずで、その意味で今回の統一地方選挙が画期となった可能性がある。

2. 統一外の「この1年」

ここまでは統一内で実施された選挙を中心に見てきた。本章では統一外に実施された選挙について例年見ている項目を簡単に確認しておこう。

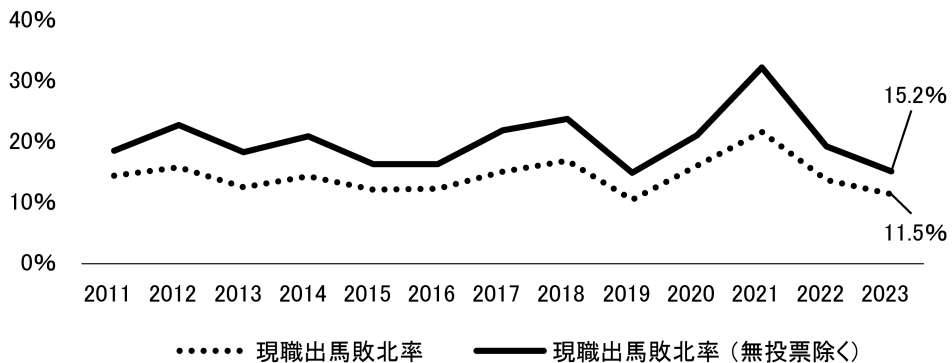
(1) 現職敗北率

図表13の通り、統一外の市区長選挙では、現職の敗北率は13.2%（無投票を分母に入れない場合は17.1%）で、1年前（2021年5月から2022年4月まで）が13.8%（同19.3%）だったことと比較すると概ね同水準だった。一方で統一地方選挙についてはこの値は9.3%（同12.7%）にまで下がっている。その結果、「この1年」を通じた値としては15.2%（同11.5%）で4年前と同水準となった。

また「この1年」においては、自治体に制定されている多選自粛条例が、政策を継続する重要性を理由にするなどして、なし崩しで撤回されている例が多いことが報じられた（東京2023.2.26、毎日2023.2.26）。統一内の市区長選挙では当選者の平均年齢は前回並の58.7歳であったとされる（毎日2023.4.26）。

統一外の市区長選挙における無投票選挙は23あって、無投票となった割合は21.5%

図表13 現職敗北率の推移



となった。県庁所在都市としては松山市長選挙がはじめて無投票となった。統一地方選挙については100のうち26とやや高まった。投票率については、統一外は47.43%、統一内は47.73%で、過去最低となった2019年は若干上回ったものの極めて低い投票率となった。現職の勝率を見ても、「この1年」の選挙は全般に盛り上がりに欠けたものだったと言える。

(2) 注目の選挙

「この1年」は統一外で12、統一内に9の知事選挙が実施されたほか、統一外で4、統一内に6の政令市長選挙が実施された。

このうち、沖縄県では知事選挙と3市長選挙が行われ、知事選挙では「オール沖縄」の玉城デニー知事が再選したものの、3市長選挙においては「オール沖縄」勢はいずれも敗北した。とりわけ那覇市長については故翁長知事の後継者だった城間市長が引退を表明し前副知事の知念候補の支持に回って、「オール沖縄」と対峙する展開となった。その結果「オール沖縄」としては、県庁所在市の市長を失い、県内地盤に打撃を負う結果となっただけでなく、こうした選挙における投票率が過去最低・2番目となるなど、現職が敗れる選挙にしては低調に推移している点にも運動面に危惧を覚えるものだった。

また、北九州市長選挙は4期務めた北橋市長の引退に伴って新人同士の争いとなったが、現職路線を否定し、組織や政党の支持を受けない候補が自民、公明、立民、国民の国政与野党が相乗りした候補に勝利した。敗北について、自民県連は一部議員が対立候補の支援に回るなど足並みが乱れたが、総括として「出遅れ（立候補表明）が一番の敗因になった」と語った（西日本2023.2.14）。自民党・無所属の会団長および副団長に加え旧民主系会派も代表が辞任するなど影響が広がった。既成政党勢力への反感が背景にあるものと推察される。

(3) 住民投票・直接請求

「この1年」においては、特定の課題に関する住民投票条例の制定を求める直接請求は、大阪府、札幌市、愛知県豊橋市、静岡県下田市、高知県土佐清水市、同幡多郡三原村、愛媛県宇和島市等で行われたが、いずれも議会で否決された。その他請願で住民投票を求めた例はあるが、いずれも否決され、投票には至っていない。

3. 自治体選挙関連制度改正

「この1年」においては、選挙制度そのものではないものの、議員のなり手不足問題への対応策がとられた。

(1) 請負制限の緩和

本改正のいきさつについては藤本（2023）や今井（2023）に詳しいが、かいつまんで紹介しておきたい。本改正の主要な事項は、議員の地方公共団体に対する請負禁止に関する明確化・緩和に関する改正と、災害時の場合の招集日の変更に関する改正である。

地方自治法第92条の2は、「普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者およびその支配人たることができない」として、議員の請負を禁止している。この規定が民法上の「請負」より広い範囲のものを指すと解されていること、および議員が個人事業主として地方公共団体との間で請負関係に立つことを一律禁止としていたことが、議員のなり手不足の要因の一つとなっているとの指摘がなされていた。この指摘は、高知県大川村における検討から広まったものだが、2017年以降、三議長会はこれを重点要望事項として位置づけてきた。これがその後総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」等を経て33次地制調の答申に盛り込まれるに至った。

一方、自民党政調会総務部会に設置された「地方議会の課題に関するプロジェクトチーム」でも議論や三議長会へのヒアリングが行われ、2021年4月7日に「令和時代にふさわしい地方議会・議員のあり方についての提言」が取りまとめられている。この提言の一部が議員立法として2022年の第210回国会（臨時会）に提出され、地方自治法の一部を改正する法律（令和4年法律第101号）として成立するに至った。

改正法では、「請負」の定義について「業として行う工事の完成若しくは作業その他の役務の給付又は物件の納入その他の取引で当該地方公共団体が利益の支払をすべきもの」と規定する等、平成15年12月15日東京高裁判決で示された「これまでの解釈を条文上表現したもの」（藤本2023：34）となった。

また個人請負については、「各会計年度において支払いを受ける当該請負の対価の総額が普通地方公共団体の議会の適正な運営の確保のための環境の整備を図る観点か

ら政令で定める額を超えない」場合には、個人事業主であっても議員になることを可能とした。「政令で定める額」は、後に300万円（個人の企業の年間売上高の全国平均の2割程度の水準等の根拠とされた。）と定められた。

請負規制の緩和について答申した第33次地方制度調査会第3回専門小委員会では、鉛筆1本でも取引があるからとか、1食600円のお弁当を配食したからと問題になる例などが紹介され、この規制を緩和することが議員のなり手不足解消につながると説かれた。本改正で対象となる卸売・小売業については既に見た通り議員の主要な職業の一つであって、現職の議員像から逸脱したものとはいえない。

なお、本改正では、その他に議会招集の告示をした後は、長は招集期日を変更することはできないとする行政実例（昭和26年9月10日付 名古屋市議会事務局長宛 行政課長回答）を廃止して、災害等の場合の招集日の変更に関する改正が盛り込まれた。また立候補環境の整備について附則において政府が事業主に対して立候補休暇の採用等を促すことと、それについての法制度を引き続き検討すること、も盛り込まれた。

（2） コロナ禍後のオンライン議会のあり方

同じく、議員のなり手不足問題解消へ向けた議会構成の多様化のための方策の一端として、オンライン議会のあり方についての変更があった。

第33次地方制度調査会第3回専門小委員会における全国市議会議長会からの要望を受け、「新型コロナウイルス感染症対策等に係る地方公共団体における議会の開催方法に関するQ&Aについて」（令和5年2月7日付け総行第40号総務省自治行政局行政課長通知）が発出された。「本会議に出席が困難な事情を抱える議員がおり、欠席事由に該当する場合、議場に出席している議員数が定足数を満たしていれば、議場にいない欠席議員がオンラインによる方法で執行機関に対し質問を行うことは可能か。」「委員会への出席が困難な事情がある場合として、例えば、災害の発生や、育児・介護等の事由をもって、議員が、いわゆるオンラインによる方法で委員会に出席することは可能か。」の2問について、参考人から、「映像と音声の送受信により相手の状態を相互に認識しながら通話をすることができる方法により、意見聴取を行うことは差し支えないと考えられる」とした。

コロナ禍が収束したとしても議事の一定部分はオンライン化可能とされている。議会構成の多様化が求められるなか、オンラインによる参加について育児・介護といった理由が明示された点は前進と評価できる。

まとめ 投票率の低下と風の選挙の同時進行

本稿で見たように、共産、公明等、強固な組織選挙を誇った政党の選挙にはほころびが生じている。また国民と社民の後退をとめないながら、自治労でも組織内および政策協力議員の当選率は前回から7ポイント落とし86.9%にとどまる（自治労総合政治政策局調べ）など組織的に無事とは言い難い選挙結果となった。立民は党として議席を増やしはしたものの分裂の影響が拭えず、一方で維新が全国的に伸ばした。

伝統的には組織票は基礎票となって、選挙ごとの浮き沈みが小さく、その上に選挙の争点や構図が浮動票の多寡となって現れるものと理解されてきた。したがって投票率が低いことは浮動票が少なかったことを意味し、組織戦に有利となるはずである。しかしいま組織が弱体化するなかにあって維新が勝利する状況は、ベースとなる組織力が低下していることが要因となっていると考えられる。

その結果、首都圏では立候補者数は増えているところもあって混戦模様だったが、多くの現職議員が落選している。また町村議会において現職が落選した選挙で新人がトップ当選するケースも多い。組織の側の変化とともに有権者の動揺が選挙結果に如実に現れるようになってきている。

これまでのような地域割や地域推薦ではなく、住民自身が新人に期待している姿は、地域にはびこる危機感の顕れではないだろうか。現職首長の敗北率はここ数年の状況からすると落ち着きを取り戻しているが、北海道などでは現職町村長が多く敗れ、函館でも危機感を強調する形で新人が勝っている（佐藤ほか2023）。あるいは宮崎県知事選挙で東国原元知事は、負けはしたものの危機感を全面に出して選挙戦終盤で急速に追いつけたとされる。こうした動きには地方を覆う深刻な閉塞感が色濃く見てとれる。議員のなり手不足にあえぐ地方で、移住者の議員が現れた点も象徴的だった。

地域力の低下も深刻化している。これまで安定的な選挙基盤を作り上げてきた地域政治における議員と地域の距離はこの間遠くなりつづき、地方政治に大きな影を落としている。特に大合併以降、81の新市町村の議会で122の旧自治体では議員がゼロだった（読売2023.3.25）。この値は2023年3月時点のものなので、今回の統一地方選挙で増加したものと推測される。この調査は自治総研による2014年の調査の時点で69区域だったことを考えると急激に増加している。

議員が不在となった地域については、日常生活における困りごとの相談先、地域の民意

を代表する機関が新たに必要となる。一方で旧自治体単位に設置された自治体の支所にせよ地域協議会・地域自治区にせよ、むしろ縮小・削減傾向が続く。役所組織とは異なる新たな地域住民による自治のプラットフォームづくりが必ずしも成功しないことは自治総研の調査報告書（自治総研2016）等でも指摘した通りで、そうした地域力の低下は公共施設の統廃合や災害復旧の際に不利に働いている。縮小する社会における不安感選挙運動を動揺させている。

ただ、本文でも指摘したが、投票率の低下によって、逆に新たな動きが起こりやすくなる素地にもなっている。今回の統一地方選挙では一部で女性の比率が増えた。例えば杉並区は投票率がわずかに4%pt上がっただけで、女性議員の割合が過半数になったといわれる（東京2023.4.28）。杉並の結果はある種の象徴にすぎないかもしれないが、元々の投票率が2割台なのか8割台なのかによって同じ4%ptであってもその持つ力は大きく異なってくる。

組織や地域の動員が覇権をとる形の従来型の選挙と異なり、このような有権者が政治的有効性感覚をもって戦略的に投票を行うPivotal Voter型の捉え方をするならば、政党や組織には基本的な選挙戦略の転換が必要になってくるだろう。組織内部向けの足場固めではなく、有権者の合理的な選択に訴えるようなイメージ戦略、一般有権者の支持を集める政策、そして選挙戦の終盤や告示後などでも機敏に動けるようリーダーへの権限集中などが必要になる。維新はこうした時代により適合的な政党の形態になっており、この間票を伸ばしてきた。そうした勢力への対抗のためには同じく集権志向を強める以外の道として、地域における市民運動等との連帯を強め、政策協定を広げる草の根型の運動のあり方も再評価する必要があるかもしれない。今般の自治体選挙は、地域のあり方と共に、地域に寄り添う組織活動のあり方が問われていることを示唆している。

※ 本文で使用した資料の一部は、二〇二二年度北海学園大学学術助成（共同研究）を受けた調査・研究の一部である。

（ほりうち たくみ 北海学園大学法学部准教授）

キーワード：自治体選挙／統一地方選挙／なり手不足／議会のジェンダーギャップ

【引用文献】

資料

全国都道府県議会議長会『都道府県議会提要』

全国都道府県議会議長会『全国都道府県議会便覧』

全国市議会議長会「市議会議員の属性に関する調」

全国町村議会議長会「町村議会実態調査」

町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会（2019）「町村議会議員の議員報酬等のあり方 最終報告」全国町村議会議長会

地方自治総合研究所（2016）「平成の市町村合併による住民の代表性の変容 — 議会議員非選出の影響を中心として —」

文献

今井照（2023）「地方自治法の一部を改正する法律（令和4年12月16日法律第101号）及び第33次地方制度調査会『多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申』（2022年12月28日）について」『自治総研』533号

佐藤克廣・堀内匠・藤本卓郎・山崎幹根（2023）「座談会 2023年統一自治体選挙を振り返って — 浮かび上がる北海道の課題」『北海道自治研究』653号

藤本元太（2023）「地方自治法の一部を改正する法律等について — 請負禁止の範囲の明確化・緩和、災害等の場合の招集日の変更等」『地方自治』904号

堀内匠（2016）「自治体議員報酬の史的展開」『自治総研』456号

堀内匠（2018）「『社会状況の変化』から見た報告書」『地方自治職員研修』2018年7月号

新聞の略称については以下の通りとした。

朝日＝朝日新聞 毎日＝毎日新聞 読売＝読売新聞 日経＝日本経済新聞 道新＝北海道新聞
東京＝東京新聞 中日＝中日新聞 神戸＝神戸新聞 西日本＝西日本新聞 共同＝共同通信

グローバルな気候変動問題における地方自治体の活動の可能性と限界に関する法的検討

— 都市の国際的ネットワークとドイツ都市計画法分野における気候変動対策 —

宮尾 亮 甫

I はじめに

1 本稿の問題意識と目的

近年、国際化やグローバル化（それらの定義はそれぞれあるだろうが。以下「グローバル化」という）が公法学に対して大きな影響を与えている。伝統的な公法学は、近代国民国家が領域内の権力と公益実現を独占するという思考を基礎としていた。しかし、グローバル化は、公法学の基礎にあった国家の役割を相対化させ、その代わりに政策実現過程における多様なアクター（国際機関、国際ネットワーク、私的主体など）の存在を顕在化させた⁽¹⁾。こうしたグローバル化の影響を受けて、公法学では、グローバル化時代における国家の役割を再検討するなどの試みがなされている⁽²⁾。

グローバル化の影響は、国家（中央政府）のみならず地方自治体にも広く及んでいる。例えば、国の外交と並行する自治体外交に関する議論⁽³⁾や政府調達協定をはじめとす

(1) 原田大樹「政策実現過程のグローバル化と国民国家の将来」公法研究74号（2012年）94頁。

(2) 原田大樹「グローバル時代の公法・私法関係論」浅野有紀＝原田大樹＝藤谷武史ほか編『グローバル化と公法・私法関係の再編』（弘文堂、2015年）17頁以下。

(3) 成田頼明「地方公共団体の対外政策の法的位置づけと限界」『地方自治の保障』（第一法規、2011年）所収259頁以下、江橋崇「自治体国際活動と法構造」松下圭一編『自治体の国際政策』（学陽書房、1988年）181頁以下、大津浩「自治体外交の法理」『自治体外交の挑戦 — 地域の自立から国際交流圏の形成へ』（有信堂、1994年）39頁以下。

る国際条約⁽⁴⁾が自治体の活動に大きな影響を与える現象などがそうである。また、グローバル化は、国家（中央政府）の役割の限界を露見させる一方で、地方自治体の役割をも高めている。国家では対応できない政策課題に対して地方自治体の役割が一層重要となっている。こうした中、従来の公法学上の考えを用いれば国家の外交政策の領域に属する分野に対して、都市や地方自治体が関与する傾向が強まっているのではなかろうか。

例えば、気候変動防止体制において、都市や地方自治体の関与がますます高まっている。世界的な気候変動問題に対して、地方自治体や都市が協調・連携して対応することの必要性が指摘されている⁽⁵⁾。加えて、2015年の国連気候変動枠組条約締約国会議（COP21）で採択され、2016年に発効したパリ協定に付随するCOP21決定（パリ決定）においても、都市や地方政府、市民社会、民間部門、金融機関など、締約国以外のステークホルダーの取り組みを歓迎することが明記されている⁽⁶⁾。また、本稿で検討するイクレイ（ICLEI）やC40といった、都市や地方自治体の国際的なネットワークも、気候変動問題に対して多くの責任を引き受けている。

こうした状況であるにもかかわらず、国際的なアクターとしての地方自治体の活動の可能性や限界に関する研究は十分なものとは言えない。例えば、近年のグローバル行政法の分野では、ハイブリッドな行動形態や、国家とは異なるアクターの法的活動の検討の方向性が示されているが⁽⁷⁾、これまでのところ、都市や自治体による国際的な活動という現象が十分に扱われてはいないように思われる。

本稿は、以上の問題意識のもと、気候変動防止体制における自治体の国際的な協力現象の特徴を分析し、それらが提起する問題を論じる。一方で、自治体の国際的な協力体

(4) 大津浩「国際人権保障における自治体の権能」芹田健太郎＝戸波江二ほか編『講座国際人権法3 国際人権法の国内的实施』（信山社、2011年）、須網隆夫「WTOと地方自治体——政府調達協定をめぐる」ジュリスト1254号72頁以下、日本都市センター企画・編集『国際条約と自治体』（日本都市センター、2005年）。そのほかにも、外国人住民と地方自治との関係につき、斎藤誠「国際化と地方自治の法システム」同『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、2012年）第5章がある。

(5) 「気候危機に立ち向かうための連携——自治体の気候変動対策」CDP ICLEI

(6) FCCC/CP/2015/10/Add.1, Decision 1/CP.21, V-133.また、Daniel Bodansky, The Paris Climate Change Agreement: A new hope?, The American Journal of International Law Vol.110, No2(2016), pp288-319は、パリ協定及びCOP21の決定がこうしたボトムアップ型のアプローチを採った経緯を分析する。

(7) 前掲注(2)・興津征雄「グローバル行政法とアカウントビリティ」浅野有紀＝原田大樹＝藤谷武史ほか編所収50－60頁。

制において形成されたルールを国内で実施するために、都市や自治体がどのような権限を持つのかという国内法的な枠組みを検討する。

2 本稿の検討対象

本稿は、気候変動防止体制における自治体の国際的協力の現象として、地方自治体が国境を越えて力を合わせる協力形態に注目する。確かに、都市や地方自治体は気候変動防止体制に様々な方法で参加することができる。例えば、米国では、全米市長会における気候保護協定（U.S.Conference of Mayors Climate Protection Agreement）が締結されたが、これは、米国が京都議定書を批准しなかったことを、参加都市のレベルで補うものである。また、IT企業が都市と共にCO₂の排出量を削減するために立ち上げた、Connected Urban Developmentのように、民間企業と都市の協力形態も存在する。しかし、本稿では、こうした協力現象は検討の対象としない。

むしろ、本稿は、地方自治体が国境・国家の枠組みを超えて行う協力形態に注目する。その理由は、そのような協力現象が外交政策の分野で古典的に想定されている国家の役割に疑問を投げかけているからである。

自治体が国際的な都市のネットワークにおいて形成されたルールを実施するためにどのような権限を持つか、という問題に関しては、ドイツの都市計画法分野における法的枠組みを検討する。そこでは、グローバルな気候変動問題に対して、ドイツの自治体がどの程度まで関与することが可能であるのかという問題が議論されてきた。また、自治体が地球規模の気候保護を行い得るように、権限を拡大する法改正がなされてきた。このようなドイツ法の議論を参照することにより、グローバルな気候変動問題に対する自治体の関与の可能性と限界を検討する。

3 行 論

本稿は以下の順序で議論を進めていく。まず、各国中央政府による気候変動対策が不十分な成果しか上げていないこと、気候変動対策が中央政府以外の多様なアクターが複雑に絡み合う場であることを示す（Ⅱ）。続いて、国家以外のアクターの一つである地方自治体の国際的ネットワークの性質や活動の特徴を紹介・分析する（Ⅲ）。Ⅳでは、ドイツの都市計画法分野において、ドイツの自治体が地球規模の気候変動問題についてどの程度関与する権限を有するのか、また、その法的限界の有無について検討する。最後に、本稿の分析のまとめを行う（Ⅴ）。

Ⅱ 各国政府による気候変動対策とグローバル気候変動ガバナンスの多中心性

気候変動対策は、一国家のみで対処することができない問題であると同時に、コモンズの悲劇という問題を引き起こすものであると言われてきた。そのように言われる要因は次の点にある。すなわち、CO₂の排出量を削減するような努力をしない国家とそのような努力をする国家を比較すると、努力する国家の競争力が低下するなどのデメリットがあるため、ある国家がCO₂などの排出量を削減しようとしたとしても、そこから得られるメリットよりもデメリットの方が大きいという問題を引き起こす。このため、個々の国家が率先して地球温暖化対策を行うインセンティブに乏しいのである。

地球温暖化対策にはこのような意味でのコモンズの悲劇という問題が内包されているため、これまで各国の政府は国際条約という形で地球温暖化問題に対応してきた。1992年の気候変動枠組条約やそれに関する京都議定書などがそうである。

しかし、国際条約による対応は十分な成果を上げてきたとは言えない。例えば、2009年のコペンハーゲンでのCOP15は、京都議定書の第1約束期間後の気候変動に関する法的拘束力を持った新たな国際合意の形成であったが、「コペンハーゲン合意」に「留意する」との決定を採択して終了したことから明らかなように、各国に現実的かつ検証可能な義務、とりわけ法的拘束力のある排出目標数値や資金援助を課すものではなく、失敗に終わったと評されている。

他方で、グローバルな気候ガバナンスは、フォーマルな制度である気候変動枠組条約や京都議定書だけで捉えられるものではない。それは、多様なアクターとガバナンスレベルで様々な制度が複合的に展開し、構成されている⁽⁸⁾。先述したように、パリ協定を締結したパリ会議では、条約の統制力を補うべく、パリ協定に加えて非国家主体による自発的な取り組みを柱の一つとすることが決定された⁽⁹⁾。政府機関以外に、政府間と民間アクターの双方を含むハイブリッドな組織や企業などの民間のイニシアティブなどが重要な役

(8) 西谷真規子「新時代のグローバル・ガバナンス論 — 気候変動ガバナンスとアメリカのリーダーシップ」平和政策研究所 政策オピニオン246号(2022年)4頁。

(9) Helmut Philipp Aust, *Die Rolle von Städten im globalen Klimaschutzregime nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens von Paris*, ZUR 2018, S.660ffは、パリ会議が、パリ協定に加えて、地方自治体や都市などの非国家主体の役割が重要であることに着目する。

割を果たしている。こうした国境を越えたネットワークは、情報交換、能力開発、ルール作りを目指すものである。特にルール作りに関しては、UNFCCCや京都議定書の義務と並行して策定される、あるいは、国際基準や国内基準が不足している場合の代替措置として設定されることが多い。

このように国際的な気候保護分野は、多様なアクターとガバナンスレベルで展開される様々な制度が複合体を構成すると同時に、それらが互いに影響を及ぼしあいながら秩序を保っている。つまり、多中心的なガバナンスのシステムになっていると考えられる。そのような一側面として、都市や自治体の関与が増加していることが挙げられる。特に、都市や地方自治体は野心的な目標を設定し、国境を越えた都市間ネットワークを形成するなど活発に活動している。以下では、そのような都市の国際的なネットワーク現象として、ICLEI、市長誓約、C40の実践例とそれらの特徴を検討する。

Ⅲ 気候変動防止における地方自治体の国際的ネットワークの実例

1 ICLEI

(1) ICLEIの活動

ICLEI（国際環境自治体協議会、The International Council for Local Environmental Initiatives）は、地球規模の環境破壊に対して地方自治体・地域からの改善を目指している地方自治体の国際協議機関である。国連環境計画UNEPのもとに、1990年9月にニューヨークで開催された「持続可能な未来のための世界会議」で、43ヶ国から集まった200以上の地方自治体によって設立された。

ICLEIの活動使命は、まず第1に、「累積的な地域の行動を通じて、環境条件に特に焦点を当てた地球規模の持続可能性の具体的な改善を達成するために、地方自治体の世界的な運動を構築し奉仕すること」（ICLEI憲章1.3）にある⁽¹⁰⁾。第2に、キャンペーンやプログラムを支援し、学者、企業、政府のリーダーとのパートナーシップを構築することによって、地方自治体の行動を加速させること、第3に、技術コンサルティング、情報サービスなどを通じて、地方自治体の能力を

(10) <https://e-lib.iclei.org/wp-content/uploads/2015/04/ICLEI-Charter-2011.pdf>

高め、知識を共有し、地域レベルで持続的発展を実施するのを支援することにある⁽¹¹⁾。ICLEIの活動は、全体的に見ると持続可能性に焦点が当てられているものの、気候変動問題への取り組みの中には、国際条約交渉に影響を与えること、自治体間の合意形成、自治体内の活動の指針など、幅広いプログラムが含まれている。

例えば、ICLEIは、その設立当初から、主権国家による国際的な努力と並行して、様々なプログラムを実施してきた⁽¹²⁾。初期の取り組みの例として、ローカルアジェンダ21キャンペーンや大気汚染と気候変動防止のためのCCP（Cities for Climate Protection）などがある。1992年にブラジルのリオデジャネイロで開催された「環境と開発に関する国連会議（UNCED）」では、「環境と開発に関するリオ宣言」やその行動計画である「アジェンダ21」が採択された。この中の第28章では、各国の地方自治体が地域住民と協議し、地域のためのローカルアジェンダ21について合意を形成した上で策定すべきことが明記されている。ICLEIは、アジェンダ21の中にローカルアジェンダ21を盛り込むように提案して国連に働きかけたのであるが、多くの自治体がこの合意形成と計画を策定できるようにキャンペーンを行っていた⁽¹³⁾。具体的には、①各国で全国的なローカルアジェンダ21キャンペーンが実施できるように協力していること、②ローカルアジェンダ21に取り組んでいる自治体の幅広い参加を得て、世界的なネットワークを形成し、情報交換等を行うこと、③国連開発計画などの支援を受けて、先進的な自治体の取り組みを共同研究して、モデル計画を策定するというものである⁽¹⁴⁾。

CCPキャンペーンは、参加自治体から排出される温室効果ガスの量を削減することを目的としており、互いに情報交換をして他の自治体の施策に学びながら、温暖化防止対策やCO₂の削減のための総合計画づくりをする取り組みである。

この他にも、ICLEIは、気候変動対策における地域政策の重要性と、それを

(11) ICLEIの活動内容について、岸上みち枝「持続可能な発展に向けて — ICLEIの自治体ネットワーク活動」農村計画学会誌Vol. 21, No. 3（2002年）251-254頁、大芝亮「国際組織と地方自治体ネットワーク — グローバリズムとローカリズムの協力の模索」一橋論叢144巻1号（1995年）50-52頁、クリス・モンセン「国際環境自治体会議（ICLEI）とその活動」地域開発94, 8, 42-46頁、Hari M.Osofsky, Rethinking the Geography of local climate action:Multilevel Network Participation in Metropolitan Regions, Utah Law Review No.1, 2015, pp188-190.

(12) Ibid. Osofsky, Utah Law Review No.1, 2015, pp188-189.

(13) 前掲注(11)・モンセン44頁。

(14) 前掲注(11)・モンセン44頁、前掲注(11)・大芝51-52頁。

実施する地方自治体の主張を国際交渉に反映させるため、国際的な政策提言や自治体の取り組みを国際会議の場で広く伝える活動をしている。これは、ICLEIが、「自治体と地方行政機関の発言枠（Local Governments and Municipal Authorities（LGMA）」の事務局としての役割を担っているからである。そのため、ICLEIは、気候変動枠組条約などの各国政府による国際交渉の場で地方自治体の声を代弁している⁽¹⁵⁾。

（2） ICLEIの会員資格と組織

ICLEIの会員は、広く定義されている。すなわち、「各国で定義される、地域を管轄する行政組織（地方・地域の政府及び機関）、並びにそれら地域政府・機関の国際、地域、国家、準国家団体とし、憲章に定めるICLEIの使命、責務、行動原則を支持する者」（ICLEI憲章2.2）が、ICLEIの会員となることができる。この資格要件が疑わしい場合には、ICLEIの全世界の会員を代表する世界理事会（Global Executive Committee）がその会員資格を判断する。会員となろうとする者は、申請書を提出することにより憲章を受け入れ、年会費を支払う。世界理事会が申請を審査し、内規に明記された基準に従い、これを承認または拒否する。ICLEIの会員には、会費の支払いとICLEIの行動原則を採択することが望まれる（ICLEI憲章1.7）という程度の負担しか課されない。

また、ICLEIは、議会を持っている。これは、ICLEIの最高意思決定機関及び監督機関であり（ICLEI憲章3.1.1）議会制民主主義によりICLEI会員を一般においても世界・地方組織に対しても代表する存在である（ICLEI憲章4.3.2）。議会の主な役割は、憲章の修正・改訂、世界理事会の理事の選出、方針の決定・戦略計画の採択などである（ICLEI憲章3.1.2）。

（3） 他の組織との協力関係

ICLEIは、その目的を達成するために非会員のメンバーと協力して活動を行うことがある（ICLEI憲章6.1.1）。この協力は、主に覚書（Memoranda of Understanding）という形態で行われ、正式なものとなる。これにより、ICLEI

(15) 例えば、国連気候変動枠組条約第25回締約国会議にICLEIはオブザーバーとしての地位として出席している。<https://japan.iclei.org/ja/publication/annual-report2019/>

は、国際機関に対して存在感を示している。例えば、生物多様性条約（Convention on Biological Diversity：CBD）では生物多様性保全と生態系サービスの持続可能な利用に向けた地方自治体の取り組みに関するグローバル・パートナーシップのリーディングパートナーとしてCBD事務局と覚書を締結している⁽¹⁶⁾。その他にも、国連環境計画（UNEP）及び国連ハビタットとの覚書や、C40及び世界銀行とのパートナーシップ協定の締結などがある⁽¹⁷⁾。

（４）小 括 — ICLEIの特徴

ICLEIには、世界各国から1500以上の地方自治体が参加しており、気候変動に取り組む国際的ネットワークの中で最も活発な活動をしていると評価されている⁽¹⁸⁾。こうした国際ネットワークとしてのICLEIの特徴・機能は、次の点に認められると考えられる。

第1に、国際的な自治体間のネットワーク形成により、国家を媒介することなく、独自の規範・ルールを生成・共有できる点にある⁽¹⁹⁾。これは、国家間では利害が絡み合意形成が困難であるところ、自治体間ではそのような利害に左右されることなく合意形成ができるというメリットである⁽²⁰⁾。

第2に、ICLEIへの参加を通じて、地方自治体は、気候変動枠組条約などの締約国の会合に公式参加することが可能となる⁽²¹⁾。これにより、参加主体である国家の枠にとらわれない自治体の声を届けることが可能となる。

第3に、情報提供や技術的な支援を行う機能が認められる。

2 市長誓約（Covenant of Mayors）

（１）市長誓約とは

市長誓約とは、欧州委員会が2008年から進めてきた取り組みであり、EUの温室効果ガス排出削減目標以上の削減を目指す自治体の市長がその旨を自主的に誓約し、

(16) <https://southasia.iclei.org/news/iclei-the-cbd-sign-mou-to-cement-long-standing-bond/>

(17) Helmut Philipp Aust, *Das Recht der globalen Stadt*, Mohr Siebeck, 2017, S.292.

(18) Ibid. Osofsky, *Utah Law Review* No.1, 2015, p188.

(19) 久保はるか「地方自治体の役割 — ネットワーク機能に着目して」新澤秀則編『環境ガバナンス叢書⑥ 温暖化防止のガバナンス』（ミネルヴァ書房、2019年）228頁。

(20) a.a.O.(Anm.16), Aust, *Das Recht der globalen Stadt*, 2017, S.293.

(21) 前掲注(19)・久保229頁。

その趣旨を明らかにして行動計画（気候エネルギー行動計画 [Climate and Energy Action plan]）を策定・実施する取り組みである。

この取り組みは、2008年の発足以来、成果を上げ、2010年10月までに欧州の二千もの自治体へと拡大し、2011年には、ベラルーシ、ウクライナなどの東欧の自治体にも拡大した。また、2015年には、EUの温室効果ガス削減目標（1990年比マイナス40%）を上回る削減目標を掲げた「気候エネルギー市長誓約（Covenant of Mayors for Climate and Energy）」に発展した。翌2016年には、都市・気候変動担当の国連特使であったマイケル・ブルームバーグ元ニューヨーク市長をはじめ、持続可能な都市と地域を目指すICLEI、世界大都市気候先導グループ（C40）などが独自に進めてきた「気候変動政策市長誓約」と合流し、「世界気候エネルギー市長誓約」が誕生した。2017年からは、この傘下に、「地域市長誓約」が展開されている。

（2） 市長誓約への参加と行動計画

市長誓約に参加する条件は次のようなものである。まず第1に、誓約に署名することである。誓約を行うと、市長誓約の誓約自治体リストに登録され、世界に向けて発信がなされる。第2に、誓約自治体は、「気候エネルギー行動計画」を策定しなければならない。市長誓約には、大きく3つの柱がある。すなわち、①低炭素な都市づくりによる気候変動の緩和、②気候変動がもたらすリスクに対応できる街づくりを行い、適応能力を高めること、③安全かつ低価格で実現できる、持続可能なエネルギーの開発を行うことである。誓約自治体は、2年以内に上記3つの柱に関する具体的な取り組みをまとめ、行動計画を市長誓約の事務局に提出する。第3に、行動計画を実行し、2年ごとに計画実施状況の報告を行う⁽²²⁾。第4に、行動計画はモニタリングの対象となり、加盟後2年以内に計画が提出されない場合、または、行動計画が未実施・不十分な場合には、加盟を解除され得る。加盟を解除されると、欧州投資銀行などからの資金提供を受けられなくなる。

(22) 市長誓約の3つのステップについて、杉山範子「欧州の地方自治体における気候政策・エネルギー政策の動向：『市長誓約（Covenant of Mayors）』を中心に」環境法研究40号（2015年）140-141頁。

(3) 小 括 — 市長誓約の特徴

市長誓約の特徴は、後述するC40とは異なり、排他的なネットワークではなく、可能な限り幅広い自治体の参加を目指すものである点にある。すなわち、EU加盟国の都市や自治体のみならず、非加盟国の都市や自治体も参加可能であり、また、大規模から小規模の都市までが参加可能である。他方で、参加や誓約の実現は任意であるが、誓約の実施が不十分である場合には、加盟を解除、または、資金提供を受けられなくなるというサンクションがある。

さらに、市長誓約は、欧州委員会のイニシアティブにより開始された点にその特徴を有する。欧州委員会が参加することにより、誓約で形成されるベストプラクティスが、ICLEIのような都市の水平的なネットワークに比べて大きな意味を持つものと思われる⁽²³⁾。

3 C40 (Cities Climate Leadership Group、C40都市気候リーダーシップグループ)

(1) C40の目的

C40は、世界の主要都市の約100人の市長が、気候変動危機に立ち向かうために団結して行動するグローバルネットワークである。2005年に、ロンドン市長のケン・リビングストンが、18の大都市から代表者を招集し、気候変動を協力して削減するための合意を形成し、C20を創設したことが始まりである。

C40の主な目的は、会員都市間での情報とベストプラクティスの交換にある⁽²⁴⁾。具体的には、地球温暖化を1.5℃に制限する気候行動計画の支援、グローバル及び地域プログラムを通じた公平で繁栄するコミュニティの構築、強力な国際的アドボカシーと外交を通じたグローバル運動の構築、気候変動対策の拡大と影響の大きいセクター全体でベストプラクティスを共有すること、資金へのアクセス促進などである⁽²⁵⁾。

(2) C40の会員資格

C40は、市長誓約とは異なり、当初、会員資格を排他的に設計していた。これは、C40の設立当初の目的が、大都市を招集し、その実践に関する交流を促進すること

(23) Helmut Philipp Aust, *Auf dem Weg zu einem Recht der globalen Stadt?*, ZaöRV73(2013), S.304.

(24) a.a.O.(Anm.22), Aust, ZaöRV73(2013), S.689.

(25) <https://www.c40.org/about-c40/>

にあったためである。このため、C40への加盟は、全ての都市に開かれていたわけではなかった。

しかし、現在では、気候変動問題に先駆的に取り組む地位を確立しようとしている小規模都市にもメンバーシップの門戸が開かれている。具体的には、C40への会員資格は3つのカテゴリーに分類される。すなわち、①世界レベルで卓越した気候変動へのリーダーシップを発揮し、現在または2030年までに都市人口が300万人以上となる「大都市」、②世界レベルで優れた気候変動へのリーダーシップを発揮しているが、大都市の人口・規模の基準を満たさない「イノベーター」、③気候変動に対するリーダーシップに基づき、大都市またはイノベーター都市の資格を有するが、地域の規制や手続上の理由により、これらのカテゴリーに参加するためには更なる承認が必要な「オブザーバー」に分類される。

C40のメンバーシップには、市長誓約のようなサンクショナルな措置が設けられている。C40の会員は、リーダーシップスタンダードという基準に照らして毎年審査され、12ヶ月連続で要件を満たさない場合には、「不活発都市 (Inactive)」に分類される⁽²⁶⁾。そして、リーダーシップスタンダードを継続的に遵守しない都市については、メンバーシップの見直しや、必要に応じてそれを失効させるという措置がとられる。

(3) 他の組織との協力関係

C40もICLEIと同様に他の組織との協力関係を形成している。例えば、2011年6月に、世界銀行と覚書が締結された⁽²⁷⁾。この覚書の目的は、都市の気候変動計画や戦略に対する一貫したアプローチの促進、都市の温室効果ガス排出量の標準的な報告枠組みの推進、都市のための気候ファイナンスシステムの特定、都市の気候変動に関する知識の共有と能力開発の改善にある⁽²⁸⁾。

この覚書は法的拘束力を持つものではない⁽²⁹⁾。他方で、この覚書の条項の多くは、協力の範囲を世界銀行、C40のネットワーク、C40のメンバーの都市間の協力に関するものであるにもかかわらず、この協力の範囲外でも適用可能な基準や技術

(26) 日本の都市では、横浜市などが不活発都市に分類されている。

(27) <https://documents1.worldbank.org/curated/en/455201491251091242/pdf/MoU-C40-Cities.pdf>

(28) <https://documents1.worldbank.org/curated/en/455201491251091242/pdf/MoU-C40-Cities.pdf>

(29) World Bank-C40 MOU, 7.(a)

の標準化をも目指している⁽³⁰⁾。例えば、覚書では、C40は、都市の気候行動計画、実施戦略等を標準化されたフォーマットで利用可能にすることや、世界銀行グループが都市の低炭素戦略や適応戦略の標準化されたテンプレートの開発に貢献し、都市がこれらを適用するための技術支援を提供することなどが定められている⁽³¹⁾。このような意味で、C40は、世界銀行という国際法上の主体を通じて、グローバルスタンダードの形成を図ろうとしていると考えられる。また、C40と世界銀行との協力は、地域の意思決定者と国際機関が、国家レベルに頼ることなく、直接関わるができるようにするための手段にもなっている⁽³²⁾。

さらに、C40は、国際的な機関のみならず、民間組織との連携を行なっている。例えば、2006年には、クリントン財団のクリントン気候イニシアティブ（Clinton Climate Initiative）が、C40の実施パートナーとして共同プログラムを運営している。このプログラムでは、地方自治体の調達を合同で行うことで調達力を高め、省エネ機器等の購入費用を抑え、低炭素化・低公害商品・技術の普及を図るなど、低炭素化の促進を目指している。CCIは、C40の参加者に対し企業を紹介したり、商品やサービスの価格交渉等を自治体に代わり行なっている⁽³³⁾。

（４） 小 括 — C40の特徴

C40の特徴は、第1に、その設立当初のメンバーシップが排他的であることを前提に作られたネットワークであったという点にある。これは、C40が、G8（主要国首脳会議）のような組織と同様の方法で組織化することを目的としていたからである⁽³⁴⁾。この点において、ICLEIや市長誓約とは異なる。しかし、現在では、小規模な都市にも参加の道が開かれている。

第2に、市長誓約と同様に、参加自治体が十分な活動を行っていない場合には、組織の内部基準に照らして、一定のサンクションが加えられる。

第3に、世界銀行のような国際法上の法主体や民間組織との連携が行われていることである。特に、世界銀行との協力関係を構築することで、C40は、気候変動問

(30) Helmut Philipp Aust, Die Rolle von Städten im globalen Klimaschutzregime nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens von Paris, ZUR 2018, S.658.

(31) World Bank-C40 MOU, 4.(a)

(32) a.a.O.(Anm.29), Aust, ZUR 2018, S.658.

(33) 環境省「平成28年度版 環境・循環型社会・生物多様性白書」第1部パート3第1章第2節

(34) a.a.O.(Anm.22), Aust, ZaöRV73(2013), S.688.

題における地方自治体のグローバルスタンダードの形成を目指しているように思われる。また、直接国家を媒介することなく、超国家機関と地方自治体が協働することが可能となっている。民間財団との連携も行なっている。

4 小 括

以上にみたように、気候変動問題に対してICLEIをはじめとする地方自治体の国際的なネットワークが重要な役割を果たしている。ここでは、地方自治体は、国境を越えた協力形態を通じて、気候変動というグローバルな問題に対処しようとしている。以下では、こうしたネットワークにおいて形成されるルールや実践が持つ特徴と国家との関係について若干のまとめを行う。

こうしたネットワークは、その目的こそ多様であるものの、気候変動問題に対処するためのルールや実践の形成に尽力している。ここで形成されるルールや実践は、厳密な意味での法規範ではなく、ベストプラクティスという形で設定されることが多い。このような意味で、地方自治体の国際的ネットワークで形成されるルールや実践は、ルール設定のインフォーマル化をもたらす⁽³⁵⁾。

こうして形成されたベストプラクティスは、各地方自治体の政策や行動を方向づけることがある。さらに、それらの実践の積み重ねと模倣が、気候変動対策に関する地方自治体のグローバルスタンダードを形成することもあり得よう。特に、C40は、このような役割を引き受けているように思われる。国際的ネットワークにおけるベストプラクティスの形成・共有は、個別の都市による対策よりも、様々な主体間・制度レベルにまたがるネットワークを通じて相互に連結させる点で、政策の実効性を高める機能を持ち得る（情報の交換、資金・技術・人材などの物的資源の支援など）⁽³⁶⁾。他方で、ベストプラクティスは、同質性を生み出す試みであるため⁽³⁷⁾、それが定着すればするほど各地域の実情に照らして政策を決定する都市や地方自治体の自発性や革新性が失われていくという危険もある⁽³⁸⁾。

また、地方自治体の国際的なネットワークは、国家レベルの政策とは別次元での政策

(35) a.a.O.(Anm.16), Aust, Das Recht der globalen Stadt, S.304.

(36) 前掲注(19)・久保218頁。

(37) a.a.O.(Anm.16), Aust, Das Recht der globalen Stadt, S.306.

(38) 北村喜宣「『グローバル・スタンダード』と国内法の形成・実施」公法研究64号（2002年）106頁は、こうして形成されたグローバルスタンダードの規律に、いかなる場合でも、都市や地方自治体が服するかについては、地方自治の本旨を踏まえて議論する必要があると指摘する。

形成を行なっている⁽³⁹⁾。地方自治体の国際的なネットワークは、地方自治体に国家の枠を超えた活動を行い得る権限を与えている。A u s tによれば、こうしたネットワークは、地方自治体に、外交分野における権限配分の「迂回路」を開いているという⁽⁴⁰⁾。こうした例として、上記の国際的なネットワーク以外に、E Uが2006年に「規則」という形で定めた「地域間協力のためのヨーロッパ団体の形成」⁽⁴¹⁾という枠組みがある。これは、異なる国の法令及び手続の枠組みの中で、越境、国家間及び地域間連携活動を管理する際に直面する障害等を減じるために、連携を実施する地方自治体のために、E Uが創設した制度である。これにより、地方自治体と国が国境を越えて協力するための統一的な法基盤が整備された。

気候変動の分野においても、都市・地方自治体といった非国家的アクターが、その活動領域を通じ、具体的なアイデアを示すことで、国際的なルール作りを行い、規範の実効性を高める取り組みを主導していると考えられる⁽⁴²⁾。そして、都市や自治体が規範の執行を行うことにより、国家の政策が補完・促進されるのである。

IV 気候保護における自治体の活動の法的可能性と限界

上記にみたように、地方自治体は、国境を越えた協力を行い得る。しかし、こうした協力形態やそこで形成された規範（とその執行）が単なる象徴的な政策に留まるかどうかは、国内法の法的枠組みに依存する。すなわち、「地方自治体はあくまでも国家行政の一部であり、国家の民主的正統性との紐帯によりその活動の正統性が確保される」⁽⁴³⁾以上、国内法は、地方自治体が国際的なネットワークに参加することやそこで形成された規範を国内において実施することを妨げることも促進することもできる。したがって、地方自治体の国

(39) 大西楠・テア「国際ネットワークの中の都市」浅野有紀＝原田大樹ほか編『政策実現過程のグローバル化』（弘文堂、2019年）310頁、岡田正則「社会的ネットワーク論と行政法・地域自治」野呂充＝岡田正則＝人見剛＝石崎誠也編『現代行政とネットワーク理論』（法律文化社、2019年）所収107－108頁。

(40) a.a.O.(Anm.22), Aust, ZaöRV73(2013), S.699.

(41) VO(EG)Nr.1082/2006(EVTZ).

(42) 石垣友明「気候変動——経済・安全保障を巻き込むグローバルな課題」西谷真規子/山田高敬編『新時代のグローバル・ガバナンス論——制度・過程・行為主体』（ミネルヴァ書房、2021年）所収274－275頁。

(43) 前掲注(39)・大西314頁。

際的なネットワークへの参加や、そこで形成された規範の実施のためには、国内法の整備が重要となる。

地方自治体は、グローバルな気候変動防止を実施する権限をどの程度持つのか。確かに、気候変動を防止することは、国際的なアクターとしての地方自治体にとって重要な問題である。しかし、それは、地域における具体的な利益と直ちに結びつくわけではない。この問題について、ドイツの都市計画法分野では、気候変動防止や地球温暖化対策が、どの程度地域と関連性のある問題なのかという観点から長年議論がなされてきた。

本章は、この議論の検討を通じて、ドイツの地方自治体が地球規模の気候変動に対処し得るための法的可能性とその限界を考察する。

1 ドイツの都市計画法の全体像

地方自治体による気候変動政策の中心の1つを成す法分野として、都市計画法がある⁽⁴⁴⁾。ドイツの建設に関する公法上の規制は、都市計画法（建設計画法 [Bauplanungsrecht]）と建築秩序法（Bauordnungsrecht）の2つに大別される。

建設計画法とは、都市計画の内容と計画実施の手法を規定した法規をいう。連邦国家であるドイツでは、基本法に基づき連邦と州の立法権限が配分されているが、建設計画法に関しては連邦によって建築法典（Baugesetzbuch : B a u G B）と、同法典に基づく建築利用令（Baunutzungsverordnung）等の法規命令が制定されている。他方で、建築秩序法とは、実際に建築を行う際に個別の建築物を規制・誘導する法規をいう。個別の建築物の規制に係る権限は各州にあるとされており、基本的には連邦は建築規制に関与しないとされている（基本法70条1項）⁽⁴⁵⁾。そのため、個別の建築物の規制に関しては各州の建築基準法が定められ、各州の事情が反映されている⁽⁴⁶⁾。

以上にみたように、ドイツの都市計画法は、連邦法や州法により詳細に定められている。この点において、ドイツの地方自治体は都市計画に関して自律的な決定をすることができないかもしれない。しかし、基本法28条2項1文は、地方自治体の権限に属する全ての事項に関して自己の責任において規律する権利（権限）を認めている。地方自治

(44) この点について、勢一智子「ドイツ気候変動適応法制の動向」『環境法政策の現状と課題に関する検討』（日本エネルギー法研究所、2022年）所収98—104頁。

(45) Walter Krebs, Baurecht, in: Schmidt-Aßmann/Röhl/Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht(Hrsg), 13. Aufl., 2005, Berlin, S.417.

(46) a.a.O.(Anm.44), Krebs, Baurecht, S.420.

体が自己の責任において規律する権限の本質的な領域は、一般にゲマインデ高権という概念でまとめられている。そして、ゲマインデ高権の一つとして、土地利用の計画及び規律をゲマインデがその領域内において行う権利であるところの計画高権が認められている⁽⁴⁷⁾。すなわち、連邦や州による土地空間形成・土地利用に係る規定があったとしても、基本法28条2項1文で保障されたゲマインデの領域内にある限り、ゲマインデはこれらの決定に関わることができるのである。例えば、B a u G B 1条3項は、「ゲマインデは、都市建設の発展と秩序に必要な場合には、必要な範囲内において直ちに建設基本計画（Bauleitplan）を策定しなければならない」と定めており、ゲマインデが土地空間形成・土地利用に関与することが認められている。

このように、地域空間の管理・利用は地方自治体の任務であり、そのため、気候変動防止対策の実施も地域における都市計画が重要な位置を占めている⁽⁴⁸⁾。

2 問題の所在 — 自治体によるグローバルな気候変動防止と地域性

(1) 問題の背景

近年、ドイツでは、地方自治体が、再生可能エネルギーを利用した気候変動防止に貢献する例が増えている。例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州のヴァイプリングゲンという都市では、2006年に、市が開発した住宅地に太陽光発電設備の設置義務が導入された。ヴァイプリングゲンの例では、B a u G Bに基づくBプランと開発地の買収という方法で太陽光発電の義務付けが行われた。この他にも、下記に見るヘッセン州のマールブルクでは、州の建築基準法に基づき、市が条例で太陽光発電設備の設置を義務付けた。

他方で、自治体が、再生可能エネルギーの利用を促進する方法により、気候変動防止を推し進めることに対しては、様々な批判が提起されているところである。例えば、マールブルクのソーラー条例については、地球全体を救うために自治体が市民に規制を課す権利はないなどとマスメディアによって批判された⁽⁴⁹⁾。

このような背景から、自治体が再生可能エネルギーの利用等により地球規模の気候変動防止にどの程度貢献することができるのか、あるいは、その法的限界はどこにあるのか、ということが議論されてきた。

(47) Klaus Lange, Kommunalrecht, 2.Aufl.2., Mohr Siebeck, 2019, S.26.Rn.66.

(48) 前掲注(44)・勢一100頁。

(49) Jahn, Öko-Diktatur im Rathaus, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.6.2008

(2) 再生可能エネルギーの利用等による気候変動防止措置

自治体が再生可能エネルギーの利用という方法で気候変動防止に貢献する方法は、いくつか存在する。その代表的な例は、自治体が条例により、地域冷暖房システムの接続・使用義務を課すという方法である。これは、一定地域内の建物群に熱供給設備から、温水などの熱媒を地域道管等を通して供給し、冷暖房を行うシステムのことである。地域冷暖房システムは、個別の建物では利用困難な未利用エネルギー（地下鉄等の排熱など）の活用が可能であり、省エネ効果などが期待されている。

しかし、自治体が気候変動防止のみを理由に地域冷暖房システムの利用と接続を強制する場合に一定の法的な限界があるとされてきた⁽⁵⁰⁾。地域冷暖房システムの利用と接続強制は、各州の市町村法（*Gemeindeordnung*）に基づいた条例により行うことができる。ところが、多くの市町村法では、地域冷暖房システムの利用と接続強制を行い得る場合を「公共の必要性（*Öffentliches Bedürfnis*）」としていたところ、裁判例によれば、このような「公共的な必要性」は、特定の地域の問題を解決する場合にのみ存在するため、気候変動防止のみを理由にはできないとされてきた⁽⁵¹⁾。

地域冷暖房システムの利用以外に自治体が気候変動防止に寄与する方法として、*B a u G B*に基づくBプランがある。自治体は、*B a u G B* 9条（Bプランの内容）に基づき、Bプランの指定をすることができる。気候変動との関連では、後述するように、2004年の*B a u G B*の改正が注目される。同年の改正では9条1項23号に（b）が追加され、太陽エネルギーに関する指定も可能となった⁽⁵²⁾。これに加えて、1条5項（Bプランの原則を定めた規定）に「気候変動防止全般にも責任を持つ」という文言が補充的に挿入された。これらの規定により、自治体がBプランを策定する際に、再生可能エネルギーの利用や効率的なエネルギーの利用等を考慮できるようになった。

しかし、地域冷暖房システムの強制利用・接続を条例で義務付けることができるか否かが問題となった事案において、連邦行政裁判所は、自治体が*B a u G B* 9条

(50) Eberhard-Schmidt-Abmann, Anschluss-und Benutzungszwang bei der Fernwärmeversorgung: Kommunlaem Aktivismus Grenzen setzen!, ZHR 170(2006), 489ff.

(51) Kurt Faßbender, Kommunale Steuerungsmöglichkeiten zur Nutzung erneuerbarer Energien im Siedlungsbereich, NuR(2009), 619.

(52) BGBl.I S.3018, 3081f.

1 項23号に基づいて特定の大気汚染物質の使用を禁止することは、Bプランを策定する際の都市計画上の理由からのみ可能であり、したがって、限定された地域の事情がある場合にのみ可能であるとの見解を示した⁽⁵³⁾。

以上にみたように、自治体は、各州の市町村法やB a u G Bに基づいて、気候変動防止を目的として、地域冷暖房システムの強制利用・接続や太陽光発電設備などの再生可能エネルギーの利用を促進することができる。他方で、再生可能エネルギーの利用促進のための規制には、地域性という法的な限界が存在するとされてきた。

3 建設計画法と気候変動防止

(1) 建設基本計画におけるFプランとBプラン

B a u G Bの中心をなすのは、建設基本計画である(Bauleitplanung)。これは、当該地域の総合計画のことを指し、地方自治体における土地の建築利用及びその他の利用を同法典に従って準備し管理することとされる(B a u G B 1条1項)。前述の通り、地方自治体は、都市建設の発展と秩序に必要な場合には、建設基本計画の策定義務を負う(同条3項)。また、建設基本計画の目標(B a u G B 1条5項)やそれを策定する際に考慮すべき事項が定められている(同条6項)。

建設基本計画は「準備的な建設基本計画」としての「土地利用計画(Flächennutzungsplan)(Fプラン)」と「拘束力のある建設基本計画」である「地区詳細計画(Bebauungsplan)(Bプラン)」により構成されている。土地利用計画は、行政内部で拘束力を持つに過ぎず、土地の所有者に対する法的拘束力を持たないが、地区詳細計画は、地方自治体の条例として定められ、建築利用の指定を含み、法的拘束力を有する(B a u G B 8条1項)。

FプランとBプランは、気候変動防止の手段となる。例えば、Fプランは、自治体のエネルギー供給を総合的に計画するために不可欠の手段である。Fプランの中には、風力発電所や再生可能エネルギー施設などの用地に係る事項を表示できる(B a u G B 5条2項2号b、4号など)。Bプランでは、後述するように、気候変動に影響を与える特定の大气汚染物質などの使用等を禁止する用地の指定などができる。

(53) BVerwG, Urteil.vom.25.1.2006-8 C13/05, NuR 2006, S.703, 705.

(2) 気候変動防止は地域の問題か？

① 2004年のB a u G B改正

ドイツでは、2004年のB a u G Bの改正⁽⁵⁴⁾において、同法の中に気候保護に関する条項が挿入された。同年の改正では、B a u G B 1条5項の中に気候保護全般の責任が挿入された。

すなわち、同条項は、「建設基本計画は、気候保護全般にも責任を持って、人間たるに相応しい環境を確保し、自然的な生活基盤を保護及び発展することに貢献しなければならない」と規定された。この改正により、自治体の建設基本計画は、当該自治体の地域との関係だけで実施されるべきではないことが、明らかにされたかのように思われた。

しかしながら、2004年のB a u G Bの改正後も — 気候保護に配慮した解釈が優勢ではあったものの⁽⁵⁵⁾ — 地球規模の気候保護が地区詳細計画などの決定のための独立した理由となるかどうかについては争いがあった。

例えばGärditzは、上記の条項により計画法が地球規模の気候保護に寄与し得るかについて、次のように否定的な見解を示す。曰く、「空間に関わる、つまり領域に縛られた総合的な空間計画という手段は、せいぜい地球規模のマクロな気候に対する人為的な影響を制御するためには、限られた範囲にしか適していない。ここでは、計画法の役割は、計画指定によって再生可能エネルギーによる発電所の建設に適した地域を提供することに限定される。建設計画法上の指定は、都市開発の正当性（B a u G B 1条3項1文）を必要とし、並びに、土地法上の関連性を前提とするため、建設基本計画によってグローバルな気候保護目的を直接追求することは、原則として法的には許されないことになる⁽⁵⁶⁾とする。

他方で、Wolfgang Kahlは、2004年の改正で気候保護に関する文言が挿入されたことにより、超域的な気候保護が建設基本計画等の任務に含まれるとする見解を示していた⁽⁵⁷⁾。

(54) BGBl. S.1359.

(55) 気候保護に配慮した解釈の紹介として、Kahl/Scmidtchen, Kommunaler Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, Mohr Siebeck, 2013, §3, S.118-124.

(56) Klaus Ferdinand Gärditz, Schwerpunktbereich—Einführung in das Klimaschutzrecht, JuS2008, S. 324(328).

(57) Wolfgang Kahl, Klimaschutz durch die Kommunen—Möglichkeiten und Grenzen, ZUR 2010, Heft 9, S.395(395f).

こうした不明確性ゆえに、自治体が地球規模の気候保護を独自の目的として地区詳細計画などを策定することは困難であった。特に、地球規模の気候保護を目的として法的拘束力のある地区詳細計画などを提示した場合、住民から行政訴訟を提起されるなどのおそれがあった。

② 2011年のB a u G B改正

こうした状況を克服するために、2011年に再びB a u G Bが改正された⁽⁵⁸⁾。この改正の中心点の1つは、建設基本計画における気候変動防止の考慮を明示したことである（1条5項2文）。新たに改められた1条5項2文は、「建設基本計画は、人間たるに相応しい環境を保持し、自然的な生活基盤を保護・発展させ、気候保護及び気候適応を、特に都市の発展において促進することに寄与しなければならない」とした。ここでは、建設基本計画が「気候保護」と「気候適応」に資することが明記された。

さらに、同年の改正では、1 a 条5項が新たに挿入された。これは、気候変動防止条項と呼ばれているが、気候変動に対抗する措置及び気候変動に適応するために役立つ措置の両方において、気候保護の必要性が考慮されることを明確にした（1 a 条5項1文）。この原則は、計画上の比較衡量（1条7項）においても考慮される（1 a 条5項2文）⁽⁵⁹⁾。

2011年のB a u G Bの改正により、地球規模の気候変動防止が自治体の計画において考慮されるのか否かという論争に終止符が打たれた⁽⁶⁰⁾。この改正により、地球規模の気候を保護することが、建設基本計画の任務であることが明確化された。そして、このことは、自治体が、地区詳細計画における「都市計画上の根拠（städtebaulichen Gründen）」（9条1項）として、地球規模の気候保護も考慮できるという帰結をもたらす。もちろん、気候保護の利益は1つの衡量要素に過ぎないため、それが他の利益に優先するわけではない。そのため、自治体には、地区詳細計画において気候保護利益を優先する義務はない。しかし、多数説は、同

(58) BGBl. S.1509.

(59) 2011年の改正については、Martin Kment, Die Begleitung der Energiewende durch kommunale Bauleitplanung—Schafft das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden neue Optionen?, DVBl, Heft 18/2012, S.1126.前掲注(44)・勢一102—103頁。

(60) a.a.O.(Anm.54), Kahl/Scmidtchen, Kommunalen Klimaschutz, §3, S.128.

年の改正の趣旨に鑑みれば、自治体は、地区詳細計画等を策定する際に（従来よりも）気候保護利益を十分に考慮しなければならないとする⁽⁶¹⁾。

具体的には、自治体は、9条1項に基づく地区詳細計画を利用する際に、気候保護の利益を考慮に入れながら様々な用地指定を行うことができる。例えば、自治体は、同項23号aを用いて、地球規模の気候変動に影響を与え得る特定の大気汚染物質の使用等を制限できる⁽⁶²⁾。従前、同項による規制は、当該自治体区域内の公害問題を改善することに主眼が置かれてきた。しかし、2004年の改正以来、地球温暖化防止のための同項を利用することは否定されなくなった。同項が参照する連邦イミシオン防止法3条1項にいう「環境に有害な影響」は広く定義されており、一般公衆の保護も含まれているからである。したがって、地球全体の気候にだけ影響を与え得る汚染物質を規制することも可能となる。ただし、「特定の汚染物質」のみの使用等を禁止できるに過ぎないため、例えば「全ての気候に悪影響を与える燃料」を使用してはならないというような規制はできない⁽⁶³⁾。

また、9条1項23号bにおいても気候保護の利益を考慮することができる。2011年の改正以前の同項は、「建築物を建築する際、太陽光エネルギー等の再生可能エネルギーを利用するために特定の構造的措置を講じなければならない用地」と定めていた。しかし、これを根拠に、新築建物に再生可能エネルギー設備の設置義務を地区詳細計画に盛り込むことができるのか、それとも、その利用を促進するような要件だけを設けることができるのかという問題があった。2011年の改正では、「建築物やその他の構造物を建築する際、再生可能エネルギー又は熱電併給システムに由来する電気・熱・冷気の生産・利用・蓄積のための特定の建築上及びその他の技術的措置が取られなければならない用地」と改められた。この改正で重要なのは、「その他の技術的措置」と「その他の構造物」という概念が挿入された点である。「技術的措置」という文言を選択したことで、考えられ得るすべてのシステムをカバーできるようになった。さらに、「建築物」に加えて「その他の構造物」にも適用対象を広げた。例えば、太陽光発電設備を

(61) a.a.O.(Anm.54), Kahl/Scmidtchen, Kommunaler Klimaschutz, §3, S.130f, a.a.O.(Anm.58), Kment, DVBl, Heft 18/2012, S.1127.

(62) 同項は、「連邦イミシオン防止法にいう環境への有害な影響から保護するために、特定の汚染物質を使用しない、または、限られた範囲でのみ使用することができるような区域」を指定できる旨定めている。

(63) a.a.O.(Anm.54), Kahl/Scmidtchen, Kommunaler Klimaschutz, §3, S.149ff.

設置できる「その他の構造物」の例としては、防音壁などが挙げられている⁽⁶⁴⁾。

(3) 気候変動防止のためのその他の措置

ドイツの地方自治体にとってのFプランやBプランは、気候保護という利益を計画の中で考慮する上で重要な手段となる。他方で、ドイツの地方自治体は、それ以外にも規制条例利益を都市計画の中に盛り込むための手段を持っている。例えば、B a u G B 11条によれば、ドイツの地方自治体は、私人と都市建設契約 (städtbauliche Vertrag) を締結することができる⁽⁶⁵⁾。同条1項4号によれば、「都市建設上の計画及び措置によって達成される目標及び目的に応じて、温熱・冷気・電気供給のために熱供給発電の供給網及び施設並びに太陽光発電設備を利用すること」が、都市建設契約の対象事項となる。この規定は、2004年のB a u G Bの改正により導入されたものである。この規定により、自治体が建設基本計画を通じて達成すべき目標である気候保護・適応 (1条5項2文) 及び再生可能エネルギーの利用を含むエネルギーの儉約的・効率的利用 (同条6項7号(f)) について、自治体はその責任を果たすことのできる手段が提供された⁽⁶⁶⁾。

その他にも、縮小型再開発事業 (Stadtumbaumaßnahmen)⁽⁶⁷⁾ という都市再開発の手法においても気候保護や適応が要請されている (B a u G B 171 a 条)。同条は、2011年のB a u G Bの改正により、気候保護や適応を考慮する方向で改正された⁽⁶⁸⁾。縮小型再開発事業とは、都市機能の著しい喪失の影響を受けた地域において、持続可能な都市構造を形成するための調整を行う事業をいう (同条2項)。都市機能の著しい喪失は、住宅用建物が恒常的に過剰供給されている場合の他、気候保護と適応に関する一般的な要請が満たされていない場合に発生する (同条2項2文)。この事業は、気候保護や気候適応の一般的な要請に貢献しなければならない (同条3

(64) a.a.O.(Anm.54), Kahl/Schmidtchen, Kommunaler Klimaschutz, §3, S.153-160.

(65) 都市建設契約と気候変動防止との関係については、Michael Krautzberger, Städtbauliche Verträge zur Umsetzung klimaschützender und energieeinsparender Zielsetzungen, DVBl Heft 12/2008, S.737ff.なお、川合敏樹「環境法におけるパートナーシップ形成の促進・強化に関する予備的検討」前掲注(39)・野呂＝岡田＝人見＝石崎所収182頁も参照。

(66) a.a.O.(Anm.64), Krautzberger, DVBl Heft 12/2008, S.737(742).

(67) 訳語については、前掲注(44)・勢一103頁を参考にした。

(68) Michael Krautzberger, Klimaschutz als Aufgabe der Stadterneuerung und des Stadtumbaus, DVBl Heft2/2012, S.69f.

項1号)。自治体は、縮小型再開発事業が実施される地域を再開発地域としての決議として決定する(171b条1項)。この場合、自治体は、建設基本計画に定められた目標である気候保護と気候適応を考慮することができる⁽⁶⁹⁾。

(4) 小 括

以上にみたように、ドイツの地方自治体は、地球規模の気候変動に配慮した都市開発を行うことが可能である。建設基本計画や地区詳細計画をはじめとする計画法の手段により、ドイツの自治体は、国際的な自治体のネットワークなどの非公式の気候保護コンセプトが開発したアイデアを都市開発において取り入れ実施することが可能である⁽⁷⁰⁾。

とりわけ、2011年のB a u G Bの改正は、自治体が地球規模の気候保護を行い得ることを明確化し、かつ、その権限を拡張した。このような連邦法の改正により、自治体はより一層多くの気候保護のためのアイデアを都市計画において実施できるようになった。このことは、自治体の都市計画が連邦レベルでの気候保護対策やエネルギー転換に不可欠な構成要素であることを示しているように思われる。

4 建築秩序法と気候変動防止

(1) 建築秩序法と気候変動防止の関係

建築秩序法は、伝統的には危険防禦(Gefahrenabwehr、古典的危険防禦)に属する分野であると言われてきた。これは、プロイセン一般ラント行政法に定められた危険防禦という任務の遂行が、警察の権限に属していたことに由来する(Baupolizei)⁽⁷¹⁾。

確かに、気候変動防止は、いわゆる狭義の「危険」概念⁽⁷²⁾には含まれないため、一見すると気候変動防止と危険防禦を前提とする建築秩序法とは関係がないように見える。しかし、気候変動防止と建築秩序法は密接な関係にあることが指摘されている。曰く、「建築秩序法は…再生可能エネルギーの利用によって、気候変動防止と密接な関連性を有する。なぜなら、気候変動が人間にもたらす『危険』を、建物

(69) a.a.O.(Anm.67), Krautzberger, DVBl Heft 12/2012, S.73.

(70) a.a.O.(Anm.54), Kahl/Scmidtchen, Kommunaler Klimaschutz, §3, S.117.

(71) a.a.O.(Anm.44), Krebs, Baurecht, S.515.

(72) 公的安全性・秩序に対する危険が存在する場合に限り公権的干渉を許容するというもの。

の構造や建物に設置されるエネルギーシステムの『設計』によって軽減する、あるいは、軽減できるからである」。したがって、「建築秩序法は、狭義の危険がある場合にのみ効力を発揮するのではなく、危険予防（Gefahrenvorsorge）や、この閾値よりも低い他の目的（汚染の防止など）にも役立つ」。(73)

実際に、各州の建築基準法の規定の中にも再生可能エネルギーの利用等により、気候変動防止を図ろうとする例がある。例えば、ブレーメン州建築基準法（BremBauO）86条2項は次のように規定する。すなわち、「ゲマインデは、危険、環境汚染、許容できない迷惑行為（unzumutbaren Belästigungen）を回避するため、または自然の生活基盤の保護のため、特にエネルギーの合理的利用、再生可能エネルギーの利用、バイオマスの利用のため、地域の状況に応じて正当化される場合には、条令により、特定の燃料の使用をゲマインデの区域またはその一部で禁止すること、及び、近・遠距離熱供給用の設備への接続およびそれらの利用を定めることができる」。気候変動防止は、上記の「自然の生活基盤」の中に含まれるため、同条項は、再生可能エネルギー等の利用により気候変動防止を図る例と考えることができる。

建築秩序法による気候変動防止策と地域性との関係が問題となった事案として、マルブルク市ソーラー条例事件がある。以下では、この事件の検討を通じて、建築秩序法における自治体の気候変動対策の可能性と限界を検討する。

（2） マルブルク市ソーラー条例（Marburger Solarsatzung）事件

① 事案の概要

大学都市としても有名なマルブルクは、当時のヘッセン州建築法（Hessische Bauordnung : HBO）81条2項⁽⁷⁴⁾に基づいて、住宅等の屋根に太陽熱集熱器を設置し、その温熱水で暖房すれば二酸化炭素排出を大幅に削減できると考え、ソーラー条例を定めた。条例の適用対象は、暖房を行う市内のすべての建物で、新築の際はもちろん、既存建物でも、増築、屋根の改修や暖房システムの交換を

(73) a.a.O.(Anm.54), Kahl/Scmidtchen, Kommunaler Klimaschutz, §4, S.215.

(74) HBO81条2項は次のような定めであった。「ゲマインデは、危険、環境汚染、許容できない不利益、不当な迷惑を避けるため、またはエネルギーの合理的な使用のための公共の福祉を理由として、地域の実情（örtlichen Verhältnissen）に応じて必要とされる場合、ゲマインデの区域またはその一部において特定の燃料の使用を禁止すること、または特定の種類の暖房を規定することができる。」

行う場合に、このシステムを全面的に設置することを求めていた。

しかし、この条例は波紋を呼び、その後次のような経過を辿った。2008年6月20日、市議会がソーラー条例を可決し、10月1日の施行を予定していた。しかし、ギーセン行政管区庁（Regierungspräsidium）が自治監督という形で介入の意向を示したため、当面の間条例は施行されなかった。2008年10月7日、ギーセン行政管区庁が条例に対して異議申し立てを行なった。この異議申し立てに対して、マールブルク市がギーセン行政裁判所に訴訟を提起した。

② ソーラー条例の概要

ドイツで最初に太陽光発電義務を導入したバーデン・ヴュルテンベルク州のヴァイプリングェンは、B a u G Bを根拠に、Bプランで義務付け、さらに開発用地を市が買収するという方法で太陽光発電設備の設置を義務付けた。これに対して、マールブルク市の場合は、州の建築法を利用して条例で義務化を試みた。その条例の内容は次のようなものであった。

ソーラー条例の目的は、公共の利益のために、エネルギーを合理的に利用（特に太陽放射エネルギー）して、地域的に適用可能で有効な対策を通じて、生活の基盤、特に気候と資源を保護することにあつた（1条1項）。そして、条例の適用範囲は、マールブルク市全域とされていた（2条1項）。

ソーラー条例は、州の建築法81条2項にいう「公共の福祉」に条例が資する理由を条例中に定めている（1条2項各号）。その中で特に注目すべきは、5号と3号である。5号は、有限の非再生可能エネルギー源を国内の再生可能エネルギーに置き換えることで、非再生可能エネルギーへの依存度を低減することを公共の福祉に資する理由として挙げる。3号では、液体及び固体の化石建材の排出量の削減、特に、マールブルク市が山に挟まれた谷間に位置しており、及び、それに伴う特殊な気象条件のもとでの大気汚染の危険性が高まるという地域特有の事情を挙げている。

条例は、以下の場合に太陽光発電を設置する義務があると規定していた。すなわち、暖房付きの建物を新築または増築する場合（4条）、あるいは、暖房付きの建物を改修する場合（5条）には、施主は、太陽光発電設備の設置及び運用を行う義務を負うと定めていた。このような義務化の特徴は、太陽光発電設備の設

置義務を、新築の建物のみならず、既存の建物についても拡大したことにあった⁽⁷⁵⁾。

また、条例は上記の義務の例外を定めていた。具体的には、都市開発や記念物保護の理由、その他重要な理由により、建物が太陽熱利用システムの利用に適さないなどの場合には、代替措置を講じることにより条例の義務は満たされるとする（4条2項、5条4項、9条1項各号）。この他、太陽放射エネルギーから電気を発生させるシステムが使用されている場合や、建物の暖房需要が、天然ガスまたは再生可能エネルギーによる熱電併給で運転される暖房システムで直接賄われている場合などにも義務は満たされる（9条1項1号、2号）。さらに、他の公法上の規定に抵触する場合、所管行政庁が、個別の事案において、不釣り合いな支出による特別の事情により、または、当該義務が不当な負担をもたらすと認められた場合には、施主の申請により太陽熱利用システム設置の義務を免除する場合や、マールブルク市と施主または所有者の間で気候保護プログラムが合意されている場合などには、義務が免除される（10条1項）。

上記の義務違反に対しては、秩序違反として1000ユーロ以下の罰金が科されることになっている（11条1項1号、2号、2項）。

③ ソーラー条例事件の主たる争点⁽⁷⁶⁾

被告ギーセン行政管区庁の主張によれば、本件の主な争点は次の点にある。すなわち、HB O81条2項は、「地域の実情に応じて必要とされる場合」に条例を制定できるとしているところ、ソーラー条例はこの条件を満たしていないため、条例制定権の基礎を欠いている。

確かに、マールブルク市の中心部は谷間という特殊な地形の場所に存在するため、気候的に不利益を被る。このため、太陽光発電設備の設置義務を課すことで、そのような地域の気候変動を防止するという点に関して、HB O81条2項にいう「地域の実情」が存在する。しかし、市の中心部以外でも太陽光発電設備の設置を課すことは、そのような地域の実情に関係なく義務を課すことになる。なぜならば、市の中心部以外において太陽光発電設備を設置することが、中心部のC

(75) Monika Böhm, Umweltschutz durch Baurecht-kommunale Solarsatzungen auf dem Prüfstand, in: Jahrbuch des Umwelt-und Technikrechts 2009, S.247.

(76) 被告ギーセン行政管区庁の主張に基づく。

○ 2 排出量削減に寄与することが証明されていないからである⁽⁷⁷⁾。

マールブルク市は、ソーラー条例1条1項に規定されている超域的な気候変動防止という理由から太陽光発電設備の設置義務を課しているが、HBO81条2項は、気候変動防止のような超域的な理由に基づく条例制定権をゲマインデには与えていない。

以上から、ソーラー条例事件の主たる争点は、太陽光発電設備設置義務を課す条例制定権を、気候変動防止という超域的な根拠で正当化するのか、それとも、地域的な根拠で正当化するのかという点にあった。では、この点についてギーセン行政裁判所はどのように判断したのであろうか。

④ ギーセン行政裁判所2010年5月12日判決

ギーセン行政裁判所は結論としてソーラー条例を無効であると判断した。その理由は、2つある。第1に、連邦法として2009年に施行した再生可能エネルギー熱法において、建物を新築する際に再生可能エネルギーを冷暖房の熱源に使用する義務が規定されているが、これと異なる義務を条例で新築建物に課することはできないと判断したことである。第2に、市民に急に重い義務を課すことは、相当性がないとされた。具体的には、新築の際に加え、増築・屋根の改修や暖房システムの交換を行う場合も太陽光システムを全面的に設置する必要があり、段階的な経過措置も提供されていないことが、基本法14条に定める財産権を侵害するものであると判断した。加えて、連邦法が適用免除している床面積50㎡以下の建物も、義務から除外する必要があると判示した。

ギーセン行政裁判所は、上記の第1の点についての判決理由の中で、超域的な気候変動防止という目的を以ってソーラー条例を制定し得るかどうかについて述べている。まず、裁判所は、ソーラー条例がHBO81条2項にいう「地域の実情に応じて」必要とされなければならないことを正しく認識している。その上で、そのような「地域の実情」として、マールブルク市が傾斜地や谷間という特殊な地形条件の地域にあることと、それに伴って市街地が様々な排出物で強く汚染（Vorbelastung）されていることを指摘する⁽⁷⁸⁾。このため、太陽光発電設備の設

(77) VG Gießen, Urteil vom 12.5.2010.8 K 4071/08.GI, Rn.80.

(78) VG Gießen, Urteil vom 12.5.2010.8 K 4071/08.GI, Rn.134.

置義務は、CO₂の大幅な削減につながるため、環境を改善するための手段となると判断した⁽⁷⁹⁾。かくして、ギーセン行政裁判所は、HBO81条2項に基づいて、ゲマインデ（マールブルク市）は当該市の全域において環境汚染を回避するための規制をすることができるとした。

⑤ 判決に対する評価

上記にみた通り、ギーセン行政裁判所は、ソーラー条例を正当化する根拠として、マールブルク市が特殊な地形にあることと、それに伴い市街が様々な排出物で汚染されることを挙げた。他方で、そのような地域的な事情を求めつつも、太陽光発電設備設置義務がCO₂の削減（地球規模の気候変動の防止）に寄与することも認める。また、そのような地域的な事情がない市の中心部以外でも、上記の義務を課すことを認めている。

建築秩序法は、個別の建築物の規制・誘導を行う分野であることはすでにみた。ここでの規制の目的は、個別の建築物が公共の安全と秩序に与える脅威の回避にある。気候変動問題との関係で言えば、建築秩序法による規制は、個別の建築物が、どの程度気候変動に影響を与えるのかを考慮に入れる必要がある。しかし、個別の建築物が気候変動に与える影響を測ることは困難である。

この点、ギーセン行政裁判所は、そのような個別的な関連性を求めなかった。むしろ一定の地域的な事情が認められれば、規制の効果が超地域的な性質のものであっても問題はないとした。この意味では、地域の環境保護利益の追求を狭く解釈していない。学説の中にも、条例の正当化根拠として、局地的な気候への影響を求めることは適切ではないとする見解が提起されている⁽⁸⁰⁾。

(3) 小 括

マールブルク市ソーラー条例事件は、正当な法的根拠があれば、自治体は、一定の地域的な事情があれば、建築秩序法において地球規模の気候変動防止に寄与し得るということを示した。ただし、自治体は、地球規模の気候変動防止という利益のみを根拠に条例を制定することはできない。むしろ、条例を制定するためには、地

(79) VG Gießen, Urteil vom 12.5.2010.8 K 4071/08.GI, Rn.134.

(80) a.a.O.(Anm.74), Böhm, Jahrbuch des Umwelt-und Technikrechts 2009, S.249, Anm.30.

域的な環境利益（地域の気候に対する不利益）を保護するという地域的な関連性がある程度必要となる。裏から言えば、自治体は、グローバルな利益の名の下に基本権などの法治国家原則を無視してはならない⁽⁸¹⁾。この点、ギーセン行政裁判所は、条例が定める経過措置が十分ではないことを理由に条例の一部を違法とした。とはいえ、局所的な気候に対する個別の建築物の影響を厳格に求めるべきではない。そのような態度は、自治体が気候変動防止に寄与する可能性を過度に狭めることになるからである。

以上から、自治体が気候変動防止のために建築物に規制を行うにあたっては、地域的な関連性が必要である一方、それを厳格に求めることは適切ではないように思われる⁽⁸²⁾。

5 小 括

以上にみたように、ドイツの地方自治体は、建設計画法及び建築秩序法において、地球規模の気候問題に対して関わる権限を与えられている。これらの法的枠組みは、ドイツの地方自治体がグローバルな地球温暖化防止策を実施するための大きな可能性を秘めていることを示しているように思われる。このため、都市の国際的ネットワークで形成されるベストプラクティスやルールを受容することや、そのようなネットワークに参加することは、単なる象徴的な政策に留まることはない。

他方で、自治体は地域における事務を処理する以上、その地域との関連性を全く無視して地球規模の気候変動防止に向かうべきではあるまい。気候保護という地球規模の利益は、法治国家原則や他の公的・私的利益との関係性の中で考慮されなければならない。

V まとめと展望

国家による気候変動防止策が十分な成果を上げ得ない以上、都市や地方自治体による政策が今後ますます重要になってくることが予想される。ICLEIや市長誓約などの都市の国際的ネットワークは、中央政府・国家による政策とは別の観点からのルール作りや実

(81) a.a.O.(Anm.16), Aust, Das Recht der globalen Stadt, S.319.

(82) a.a.O.(Anm.54), Kahl/Scmidtchen, Kommunaler Klimaschutz, §4, S.233.

践の積み重ねを行うことにより、国家の政策の不十分な点を補完する機能を果たしている。また、そこで形成された実践を各国の自治体が国内で実施する可能性を提供することにより、グローバルスタンダードの形成に寄与するとともに、国家の外交政策の迂回路を開いている。

他方で、地方自治体は国家行政の一部であるから、その活動が正統であるためには国家との紐帯が必要である。都市の国際的ネットワークは、自治体が国家とは別の観点から活動する根拠を与えるものである点で、国家の正統性を迂回するものである。こうした都市の国際的ネットワークが国家との関係において正統性を有するかどうかについて、引き続き検討していく必要がある。

また、自治体が地球規模の気候保護を行い得るためには、その地域的な関連性を考慮に入れる必要がある。もっとも、地域的関連性を厳格に求めることは、自治体が気候変動問題に対して関与する可能性を縮減することになる。都市や自治体が気候変動防止に対して果たす役割が重要性を増しつつあり、また、自治体の利益、国の利益、さらには、国際社会の利益が分かち難く関係しているのが気候変動問題である以上⁽⁸³⁾、地域的関連性は鷹揚に解するべきであろう。さらに、自治体がグローバルな気候変動問題に対応するためには、国内法の整備が重要となる。地球規模の気候変動防止を自治体が行い得るためには、どのような法的根拠が必要とされるべきなのか、「地域性」という観点も含めて引き続き検討していくことが求められよう。

(みやお りょうすけ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

キーワード：気候変動／グローバル化／地球温暖化／都市計画

(83) 象牙取引規制を例に自治体が国際条約及びそれを実施する国の法律をどのように実施できるかを検討するものとして、北村喜宣「環境条約国内実施法としての国事務完結型法律と自治体の役割（上）（下）」自治総研511号（2021年）40頁以下、512号（2021年）25頁以下、特に27-29頁を参照。

中央の動き

◎デジタル田園都市国家構想で近く整備計画 — 政府

政府のデジタル田園都市国家構想実現会議は6月2日、「当面の重点検討課題」をまとめた。「デジタル実装の優良事例を支えるサービス・システムの横展開」「モデル地域ビジョンの実現支援策の強化」などを掲げ、今年度中に「デジタルライフライン全国総合整備計画」を策定。その具体策に、ドローン航路や自動運転支援装置の設定、インフラ管理DX開始などを掲げた。

また、デジタル田園都市国家構想・地方創生に関する地方六団体との意見交換会が6月7日、開催された。内閣府が各自自治体でのマイナンバーカードを活用したサービス横展開の参考となるカタログを近く作成する方針を示したことを受け、平井全国知事会長がデジタル田園都市国家構想交付金の充実確保を要請するとともに、誤紐付けなどトラブルが相次ぐマイナンバーカードについて「我々も一緒に信任回復に向けた努力をしていく」と述べた。また、立谷全国市長会長はデジタルインフラ整備を地域差なく推進するとともにデジタル人材育成のため教育分野での対策とGIGAスクール構想の財政措置充実などを要請した。

◎出生数が77万人と過去最少を更新 — 厚労省

厚労省は6月2日、2022年の人口動態統計月報年計を公表した。出生数は77万747人で前年より4万875人減少。7年連続の減少で過去最少を更新。また合計特殊出生率は1.26で、前年の1.30より低下。7年連続の低下で過去最低。都道府県別では、沖縄(1.70)、宮崎(1.63)、鳥取(1.60)で高く、東京(1.04)、宮城(1.09)、北海道(1.12)で低い。死亡数は156万8,961人で、前年より12万9,105人増加。死亡率(人口千対)は12.9で、前年11.7より上昇した。出生数と死亡数の差である自然増減数は79万8,214人減で、前年より16万9,980人減少。全ての都道府県で減少した。

一方、令和国民会議(令和臨調)は6月21日、提言「人口減少を直視せよ」を発表した。2100年の日本人口が約6,200万人に減少するなど、「長期的・急速に人口が減少することを前提に政策を構想する必要がある」と指摘。このため、①誰もが「社会起業家」として活躍できる包摂型の社会実現②垣根を払った業種なき産業構造③個人・組織・地域が多様な関係性・重層的なネットで支えあう — などを提言した。

◎過度な会長選挙運動自粛を申合せ — 全国市長会

全国市長会は6月7日、都内で通常総会を開き、「こども・子育て施策の充実強化」「物価高騰等を踏まえた地域経済対策の充実強化」「デジタル社会の推

進と新たな地方創生の実現」など7件の決議を採択するとともに、「全国市長会会長選挙に関する申合せ」を了承した。申合せは、昨年の会長選挙過熱を踏まえまとめたもの。申合せは「過度な運動」につながりかねない①会員市区長への戸別訪問②会員市区長以外の者への働きかけ③SNS等での個別の地域ごとの情勢等の発信④選挙に関する物品等の提供 — などは「厳に慎むこととする」とした。

また、全国市議会議長会は6月14日、都内で定期総会を開き、新会長に坊恭寿神戸市議会議長を選任。併せて「多様な人材の市議会への参画促進」など32件の議案を採択した。このほか、全国都道府県議会議長会は6月20日の臨時総会で新会長に山本徹富山県議会議長を、全国町村会は7月6日の理事会で新会長に吉田隆行広島県坂町長をそれぞれ選任した。

◎出産・子育て交付金を制度化 — こども未来戦略方針

政府は6月13日、「こども未来戦略方針～次元の異なる少子化対策のための『こども未来戦略』の実現にむけて」を閣議決定した。若者が結婚・子育ての将来展望を描けないなどの課題克服のため、若い世代の所得増加、社会の構造・意識を変えるなどの方針を掲げ、今後3年間に集中的に取り組む「加速化プラン」を示した。具体的には、①児童手当の所得制限撤廃と支給期間の高校生までの延長②「出産・子育て応援交付金」(10万円)の制度化検討③公営住宅への子育て世帯優先入居の仕組み導入 — などを挙げた。なお、こども・子育て予算倍増(3兆円台半ば)の財源では、「増税は行わない」としたが具体策は示さなかった。

岸田首相は、同日のこども未来戦略会議で「少子化は先送りできない待ったなしの課題。2030年代に入るまでが少子化傾向を反転できるかどうかのラストチャンス。こども未来戦略を策定し加速化プランに掲げる各種施策を早急に実施する」と強調した。また、全国知事会と全国市長会は同日、それぞれ同方針へのコメントを発表。いずれも、今後の少子化対策では「国と地方が車の両輪となって取り組む」との意向を強調したうえで、安定的な地方財源の確保を要請した。

◎行政分野での女性参画拡大 — 女性版骨太方針2023

政府は6月13日、女性活躍・男女共同参画の重点方針2023(女性版骨太の方針2023)を決めた。「女性の所得向上・経済的自立に向けた取組強化」「女性が尊厳と誇りを持って生きられる社会の実現」などを柱に掲げた上で、「男性育児は当たり前」の社会実現に向け子どもが2歳未満の期間に時短勤務の活用を促す給

付を創設するほか、ベビーシッター・家事支援サービスの利用促進へ認証制度のあり方などを検討するとした。さらに、行政運営の委員構成の性別偏りの解消や農業委員の女性登用促進の事例集作成、教育委員会での取組状況の見える化、防災分野での女性役割の向上と参画拡大の環境整備などを進めるとした。

一方、スイスの世界経済フォーラムは6月21日、ジェンダーギャップ指数2023を公表した。男女平等の度合いを国際比較したもので、日本は146か国中125位と過去最低となった。韓国（105位）、中国（107位）も下回った。なお、トップはアイスランド、以下、ノルウェー、フィンランド、ニュージーランド、スウェーデンなどが続く。その他の分野別順位をみると、教育は47位、健康は59位で世界トップクラスだが、政治は138位、経済も123位と最低レベルだった。国会議員や管理職的職業従事者の男女比を反映した。

◎都道府県・市町村が推進計画策定 — 認知症基本法

超党派の議員立法「共生社会の実現を推進するための認知症基本法」が6月14日、成立した。基本理念に「全ての認知症の人が基本的人権を享有する個人として自らの意思によって日常生活・社会生活を営むことができる」ことを掲げ、政府は施策の具体的目標・達成時期などを盛り込んだ「認知症施策推進基本計画」を策定。都道府県・市町村も認知症施策推進計画を策定する。併せて、内閣に認知症施策推進本部を設置するとした。また、国民にも認知症の正しい知識・理解を深め共生社会実現に寄与するよう求めた。

一方、内閣府は6月20日、2023年版高齢社会白書を公表した。我が国の総人口に占める65歳以上人口（22年10月）は3,624万人で、総人口に占める割合は29.0%と20年の28.6%より上昇。なお、65～74歳人口は13.5%、75歳以上は15.5%だった。また、就業率は、60～64歳が73.0%、65～69歳が50.8%、70～74歳も33.5%あり、10年前（2012年）に比べそれぞれ15.3ポイント、13.7ポイント、10.5ポイント上昇した。高齢者と健康の関係を見ると、健康状態が「良い」と回答した割合が「健康に心掛けている」は32.4%で、「心掛けていない」の17.5%を上回った。特に「40代から心掛けている」は「良い」が45.3%と約半数を占めた。

◎コロナ後の歳出構造を平時に戻す — 骨太方針2023

政府は6月16日、経済財政運営と改革の基本方針2023を閣議決定した。こども・子育て政策を「最も有効な未来への投資」とし、その抜本強化で「少子化トレンドを反転させる」としたが、その財源についてはこども未来戦略方針に基づき国民に追加負担を求めることなく加速化プランを推進するなどの方針の指摘にとどめた。このほか、①三位一体の労働市場改革②家計所得の増大と厚い中間層の形成③多様な働き方の推進④女性活躍や共生・共助社会づくり⑤食料安全保障の強化と農林水産業の成長推進 — などを掲げた。

そのうえで、「財政健全化の旗を下ろさず、コロナ禍を脱し歳出構造を平時に戻していく」とした。

また、国と地方の新たな役割分担では、各府省に対し地方の制度を検討する場合は「まず計画以外の形式を検討し、計画によらざるを得ない場合はあらかじめ地方六団体に説明・理解を求める」ことを盛り込んだ。政府の地方分権改革有識者会議が示した計画策定のナビゲーション・ガイドを受けたもの。

◎マイナ情報の誤紐付け解消など総点検へ — 政府

政府は6月21日、マイナンバー情報総点検本部を開催した。マイナンバー制度を巡る相次ぐトラブルを受けたもので、同本部ではマイナンバーの誤紐付け事案として①健康保険証で別人の資格情報に紐付いた誤登録（2021年10月～22年11月）が7,312件②地方職員共済組合のマイナポータルに別人の年金情報表示1件③障害者手帳で別人に紐付け62件 — などが報告され、今後、マイナポータルで閲覧可能な情報全ての制度で総点検することを決めた。また、松本総務相は6月20日の記者会見で誤紐付け事案の全自治体調査最終報告を発表。誤り事案の累計は131団体、172件で、うちロケアウト漏れが136件、誤入力が32件などと説明した。

一方、岸田首相は6月21日の国会閉会後の記者会見で、マイナンバーの誤紐付けに言及。「来年秋の保険証廃止への国民の不安を重く受け止めており、現行の保険証の全面的な廃止は、国民の不安を払拭するための措置が完了することを大前提として取り組む」と強調した。ただ、「大前提」とした国民の不安払拭が実現するか、なお不確実性が残りそうだ。

◎非平時の役割分担・連携などで議論 — 地制調小委

第33次地方制度調査会は6月28日、第15回専門小委員会を開き、非平時に着目した地方制度のあり方について審議した。総務省が、これまでの審議を踏まえ「論点と考え方の整理」を提示。同論点は、非平時における①地方制度のあり方を検討する必要性②役割分担、連携・協力のあり方③情報共有・コミュニケーションのあり方④リソース確保のあり方 — について論点を整理。「個別に危機管理法制が整備されているが、非平時の国・地方関係の一般ルールとして国が役割・責任を果たす事態をどう考えるか」「一定要件の下、的確・迅速な対応実施のため自治体への指示を定める必要性をどう考えるか」「指示権行使の手続きはどうか」などを示した。

これを受けて、委員間で地方分権と危機対応をめぐり議論。「非平時の備えを自治法で規定すべき」「非平時の時、誰が責任を取るか明らかにすべき」「指示権は通常発動せず、最後はこれがあると位置づける」「同意には時間がかかるので連携協力、情報提供が必要」などの意見が出た。今後もし引き続き議論する。

（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653号 2023年6月 公益社団法人 北海道地方自治研究所
鋭角鈍角 公共施設のあり方とにぎわい創出

北海学園大学法学部教授 鹿谷 雄一

座談会 2023年統一自治体選挙を振り返って — 浮かび上がる北海道の課題 —

北海学園大学法学部教授・当研究所理事長 佐藤 克廣

北海学園大学法学部准教授 堀内 匠

北海道新聞社道政キャップ 藤本 卓郎

北海道大学公共政策大学院教授・当研究所副理事長 山崎 幹根

<資料> 北海道知事選挙 投開票結果 (2023年4月9日執行)

探訪 北の風景 111 開拓民自立の鍵は酪農 渡島管内八雲町 青木 和弘

散射韻 クマはそばにいる

政治参加の多様化を構想しよう — 選挙のあとに天ぷらそばを食べるには

北海学園大学法学部教授／当研究所理事長 佐藤 克廣

チャレンジ! 議会改革 10 町議会史上初の無風選挙の反省から四年後を見据え議会改革に邁進を
芽室町議会議員 常通 直人

北海道の動き<2023・4・1～30>

とちぎ地方自治と住民 第603号 2023年6月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

巻頭言 二一世紀に一揆は起きるのか

自治研センター副理事長 (自治労栃木県本部委員長) 石塚 利雄

2023年 (令和5年) 統一自治体選挙をはじめとする地方選挙の投票率の低下

自治研センター常務理事 松本 敏之

栃木県の部落解放運動と同和行政

部落解放同盟栃木県連合会執行委員長 和田 献一

「上っ面」だけの政治・行政とその危険性 元栃木市長（弁護士） 鈴木 俊美

地域短信

栃木県ホームページ拾い読み（2023年5月）

自治権いばらき 第149号 2023年5月 公益社団法人 茨城県地方自治研究センター

〔提言報告〕 水戸市の中核市移行について

連載 どうなる食・農・地域～農政記者から見た現状と課題

第5回 食料安保の行方 農政ジャーナリスト 伊本 克宜

自治研かながわ月報 第202号 2023年6月

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター

巻頭言 統一地方選挙の報道に想う

新垣 二郎（横浜市立大学国際教養学部准教授／

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター研究員）

特集 2023年 地方統一選挙の結果を検証する

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター顧問 上林 得郎

はじめに

第1部 全国的に見る統一地方選挙の結果と特徴

1. 知事・道府県議選と政令市長・同市議選の結果
2. 市長・市議選、区長・区議選、町村長・町村議選の結果
3. 2023統一地方選挙の特徴的な結果

第2部 神奈川県内の統一地方選挙の結果と特徴

1. 知事・県議選
2. 政令市長選（相模原）、政令市議選（横浜・川崎・相模原）
3. 市長選、町長選、市議選、町議選
4. 神奈川における選挙結果の特徴

資料編

J I C H I K E N G I F U 第135号 2023年6月 岐阜県地方自治研究センター
道標 公務員の自己研鑽の場

三 谷 晋 岐阜大学地域科学部准教授／岐阜県地方自治研究センター研究員
開発主義から文化的景観の都市へ — 金沢市と岐阜市を比較して —

富 樫 幸 一 岐阜大学地域科学部名誉教授／岐阜県地方自治研究センター理事長
行政デジタル化と地方自治

— 「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」の議論から —

山 本 公 徳 岐阜大学地域科学部教授／岐阜県地方自治研究センター研究員
地域レポート 各務原市における低山の魅力向上 水 野 岳 男 各務原市議会議員

月刊「地方自治みえ」第372号 2023年6月 三重県地方自治研究センター
定期総会記念講演会 「地方自治体における人材マネジメント～来たる職員半減時代に向
けて～」 獨協大学法学部総合政策学科教授 大 谷 基 道

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				
01 法規				
01-33-5-1	注解社会福祉六法／5	社会福祉法令研究会	第一法規	1974 (昭49)
3 行政				
30 行政学一般				
30-2-58	行政とジェンダー／年報行政研究／58	日本行政学会	ぎょうせい	2023 (令5)
31 行政管理				
31-677	非営利組織の内部統制と不正事例	濱本明	同文舘出版	2023 (令5)
4 地方自治				
46 都市問題				
46-280	総合都市経営を考える／—自治体主導による新たな戦略的連携—	日本都市センター	日本都市センター	2023 (令5)
46-281	地域社会のグローバル化を見据えた包摂・共生のまちづくり／～欧州・北米のコミュニティ再生と日本における可能性～	日本都市センター	日本都市センター	2023 (令5)
47 個別行政				
47-313	森林政策と自治・分権／—「連携」と「人材」の視点から—	日本都市センター	日本都市センター	2023 (令5)
7 社会労働				
72 社会保障				
72-526-1	【有斐閣アルマ】／社会保障法／第8版	加藤智章／菊池馨実／倉田聡／前田雅子	有斐閣	2023 (令5)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
72-534	セーフティネットと集団／新 たなつなごりを求めて	玄田有史＋連合総 合生活開発研究所	日経BP／日 本経済新聞出 版	2023（令5）
72-535	【有斐閣ストゥディア】／社 会保障法／第2版	黒田有志弥／柴田 洋二郎／島村暁代 ／永野仁美／橋爪 幸代	有 斐 閣	2023（令5）

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

- | | |
|--|----------------------|
| 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 | (税別)
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
——「構造的構図」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

- | | |
|---|----------------------|
| 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 | (税別)
1,500円 (公人社) |
| 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 (") |
| 26. 飛田博史編『コロナ禍で問われる社会政策と自治体 「住まい」の支援を中心に』2022年
——第37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)

- | | |
|--|----------------|
| 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 | (税別)
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

- | | |
|--|--------------|
| ○ 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 | (税別)
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.8 ● 2023.8

CONTENTS

- SOTE Reform in Finland (Implemented on January 1, 2023) and Trends in State Subsidies for Local Government—Focusing on Comparison between FY2023 and the Year before SOTE Reform (FY2022).1
YOKOYAMA, Junichi. Emeritus Professor of Hokkai Gakuen University.
- Analysis of Local Election Trends Over the Past Year: From May 2022 to April 2023.35
HORIUCHI, Takumi. Associate Professor, Faculty of Law, Hokkai Gakuen University.
- The Legal Research on the Possibilities and Limits of Local Government Action on Global Climate Change Issues.
— International Networks of Cities and Climate Change Action in the Field of German Urban Planning Law. —64
MIYAO, Ryosuke. Research Fellow of the Japan Research Institute for Local Government.
- Monthly Topics.94
- Magazine Rack.96
- Monthly List of Our Library.99

- 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ご覧になっている月刊『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。