



自治総研

THE JICHI-SOKEN VOL.50

2024 **8** 月号
通巻第550号

1

地方自治にかかわる判例動向研究58

山形県遊佐町水循環保全条例事件 垣見隆禎

— 山形地判令和元年12月3日判自485号49頁を中心に

〔はじめに／1. 事案の概要／2. 判決の概要／3. 検討／おわりに〕

27

ポストコロナ禍・岸田内閣不人気下の市区長選挙 堀内 匠

この1年における自治体選挙の動向

(2023年5月から2024年4月)

〔はじめに／1. 選挙戦の概況／2. 前回選挙との比較／3. 「この1年」の選挙結果／4. 住民投票及びその関連選挙／5. 選挙関連制度改革／まとめ〕

53

自治体の地域コミュニティにおける 宇佐美淳
職員の活動に関する研究

— 「地域担当職員制度」の最新状況と比較分析を中心に —

〔はじめに／Ⅰ. 地域コミュニティを現場として活動する自治体職員の形／Ⅱ. 「地域担当職員制度」をめぐる現状と課題／Ⅲ. アメリカのネイバーフッドカウンスル制度との比較分析／おわりに〕

77

中央の動き

79

今月のマガジン・ラック

84

資料室増加月報

巻頭コラム●自治・分権を支える地方自治体の税財源 — 沼尾波子

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

自治・分権を支える地方自治体の税財源

沼尾波子

三位一体改革で国から地方へ約3兆円の税源移譲が行われてから約20年が過ぎた。地方自治体が自主的、主体的に行財政運営を行うために、国から地方への自主財源の拡充が言われ、更なる税源移譲を進めるべきとする声もある。だが、現実には、地方税の更なる充実を図るには多くの課題がある。

むしろ、近年では地方税の国税化が進められてきた。東京都などに税収が集中する状況を是正し、全国の地方自治体に配分する財源を確保するために、偏在性の高い地方法人二税の国税化が図られてきた。2008（平成20）年度以降、法人事業税の一部を国税化して譲与税として配分したり、法人住民税の税率を引き下げ、その分を地方法人税として地方交付税の原資にする改革が進められてきた。

更なる偏在是正を求める声もある。2024年5月に、埼玉県・千葉県・神奈川県 の3知事が「居住する地域にとらわれないこども施策の実現及び税源の偏在是正について」とする申し入れを国に行った。子育て支援に関して、東京都は独自の手厚い施策を行っている。18歳年度末までのこどもに対する月5千円の給付、高校授業料実質無償化における所得制限撤廃、公立学校給食費の無償化、0～2歳児の第2子の保育料無償化、18歳年度末までのこどもに対する医療費助成など手厚い施策が並ぶ。周辺県では財政上の制約からこれらの施策を行うことは難しく、格差が拡大している。東京都にはあれだけ充実した施策があるのに、なぜわが県にはないのか。住民の訴えが、更なる税源偏在是正を求める声につながっているのだろう。

限られた税財源をどのように配分し、私たちの暮らしの安心や快適さを支える基盤を整えるのか。地域間の行政サービスの格差をどこまで許容するのか。税を負担しあうことによって、社会を皆で支えるということへの共感や理解の醸成が大切だろう。東京都においても、首都直下型地震や超高齢化への対応を含め、非常事態を見据えた基金醸成なども必要である。税源偏在についてどの程度まで許容できるのか、その水準や考え方について議論が必要だろう。

他方で、国からの財源保障に依存するばかりでなく、自治体として、多くの人々から地域への共感とともに、地域を守り育むための負担について理解と参加が得られる仕組みが考えられてよい。2000年代に入り、個人住民税の超過課税を通じて、森林や水源環境の保全再生の施策を推進する動きが全国の自治体に広がった。滋賀県では、超過課税方式により、県民が共同で負担をして、地元の公共交通の存続を図ろうという検討も行われている。いわゆる「ふるさと納税」においても、地元の特産品を返礼品として提供することで寄附を集めるのではなく、地域のファンになってもらい、応援してもらうこと、そこで地元との関係を育み、共感を得て寄附をしてもらう仕組みを創出する自治体もある。

税ではなく、民間と連携をして投資を進める動きもある。そこでは民間企業等との連携・協働を通じて「公共」空間を構築する動きや、クラウドファンディングなどを活用して、あらたな「公共」の仕組みを創出しようという動きもある。行政は、民間資金の活用を含めた地域経済循環の創出を考え、魅力ある地域をデザインするための工夫を行い、それに共感する人々が資金提供や投資を行う。岩手県紫波町のオガールプロジェクトや、徳島県神山町の神山まるごと高等専門学校は代表的な事例だろう。

地方交付税等による財源保障を通じて、標準的な行政サービスを確保する環境が構築されている。そこを起点にして、どのようにわがまちの施策や事業を考えるのか。全国レベルでの税源配分のあり方と、地域における負担への理解と共感の創出の両方を考える必要があるだろう。

山形県遊佐町水循環保全条例事件 — 山形地判令和元年12月3日判自485号49頁を中心に

垣 見 隆 禎

<要 旨>

本稿は、水資源の保全を目的とした条例（「遊佐町の健全な水循環を保全するための条例」（以下、「本件条例」という。））に基づく土砂又は砂利を採取する事業の規制の是非が争われた裁判を検討するものである（主に山形地判令和元年12月3日判決判例地方自治485号52頁（以下、「本件地裁判決」という。））。

この事件では、本文に示すように非常に多くの争点が採り上げられたが、本稿はこの中から本件条例と採石法との抵触関係、本件条例と自然環境保全法との抵触関係、本件条例の運用における手続上の瑕疵の有無、本件条例の運用に当たって配慮義務を尽くしたか、という論点に絞って検討を行っている。

裁判所は、すべての論点で原告（控訴人・上告人）の訴えを斥けることで、被告（被控訴人・被上告人）町は、損失補償の支払いという犠牲を伴いつつ、ともかくも事業者による採石事業の継続を阻止することに成功した。しかし、本件地裁判決及び仙台高裁令和2年12月15日判決同号69頁においては必ずしも深められなかった論点が残されていると考えられることから、本稿では、当事者が主張しなかった論点に踏み込んで検討を行った。

はじめに

本稿は、遊佐町の健全な水循環を保全するための条例（以下、「本件条例」という。）に基づく土砂又は砂利を採取する事業（以下、「本件事業」という。）の規制の是非が争われた事件（以下、「本件」という。）に対する山形地判令和元年12月3日判決（判例地方自治485号52頁。以下、「本件地裁判決」という。）、その控訴審である仙台高裁令和2年12月15日判決（同号69頁。以下、「本件高裁判決」という。）及び上告審の最高裁令和4年1月25日判決（同号49頁。以下、「本件最高裁判決」という。）を採り上げる。

このうち、本稿では本件地裁判決を主たる検討の対象とし、本件高裁判決については必要に応じて判旨の検討の際に言及する。本件高裁判決は、本件地裁判決に対して数多くの補正を加え、損失補償の算定方法と算定額において本件地裁判決を修正しているものの、結論においては基本的には本件地裁判決を踏襲した。また、本件最高裁判決は、本件条例の憲法22条1項に違反するか否かという論点についてのみ判示したにとどまり、その他の論点については上告事由に該当しないとして判断を示していないからである。

本件地裁判決の論点は、以下に紹介するとおり、多岐にわたる。以下、採り上げられた順番に掲げると以下のとおりである。(a)本件条例が採石法に抵触して違法か、(b)本件条例が自然環境保全法に抵触して違法か、(c)本件条例が憲法22条1項に反するか、(d)本件条例が憲法29条1項及び3項に反するか、(e)本件条例及び本件条例に基づき、本件事業が規制対象事業に当たると認定した処分(以下、「本件処分」という。)に適正手続違反があるか、(f)本件事業は規制対象事業に該当するか、(g)Y町長に本件処分に当たって指導配慮義務があるか、(h)損失補償の要否及びその額、の8点である。

そして、本件については、憲法学及び環境法学からの分析はすでになされている⁽¹⁾。しかし、法令と条例の抵触問題、さらには本件条例の運用のあり方についての検討はなされていない。加えて、上にみたとおり、原則として「判決に憲法の解釈に誤りがあることその他憲法の違反があるとき」(民事訴訟法312条1項)に上告理由を限定する現行の上告制度の下で、本件においても上記法律と条例の抵触という論点は最高裁判所において採り上げられず、いまだ検討課題として残されていると考えられる。

以下、本稿では事案の概要及び本件条例の仕組みを概観した後、本件条例と採石法の関係、本件条例と自然環境保全法の関係、本件条例及び本件条例の運用における手続上の瑕疵の有無、本件条例の運用に当たって配慮義務を尽くしたか、という論点に関わる判旨を紹介した後に、それぞれの論点について検討を行う。

なお、本件における事業者X(原告・控訴人・上告人。以下、「X」という。)及びY

(1) 憲法学からは武田芳樹「水資源の保全を目的とした条例による採石業規制の合憲性」法学教室479号(2022年8月)141頁、片桐直人「将来にわたる環境保全を目的とする職業制約と損失補償[判例解説編]—佐佐町水循環条例事件(最判2022〔令4〕・1・25判例自治485号49頁)」法学セミナー2023年10月(825号)71頁以下があり、主に環境法学からアプローチしたものとして加藤祐子「水循環の保全を目的とした条例に基づく採石業規制に関して損失補償が認められた事例」愛媛法学49巻1・2号(2022年5月)133頁以下がある。これらの他に、芝田麻里「判批」いんだすと36巻1号49頁以下、藤原孝洋・古田隆「採石事業を規制する処分は違法な条例に基づくため無効と訴え」判自488号(2022年9月)8頁以下がある。

町のそれぞれの主張にも制約を受けて、本件の審理においては、各争点について突っ込んだ審理がなされたとはいえない点がみられる。そこで、本稿は、通常の判例評釈の矩を踰えて、当事者が主張しなかった論点を取り出して検討することがある。

1. 事案の概要

(1) 事案の概要

本件地裁判決の事実認定及び本件高裁判決が行った補正を総合すると本件の事案の概要は以下のとおりである。

Y町は、山形県北西部に位置し、西部は日本海に位置し、北部には鳥海山がある。鳥海山やその周辺の平野の地下を流れる水は、Y町の生活水すべての水源として利用されていることに加え、Y町の主な産業である農業やサケの養殖に利用され、Y町住民の生活の基盤をなしている。

平成21年3月に採石業を営むXは別会社から事業承継をして以降、山形県知事から岩石採取計画の認可（採石法33条乃至33条の4）を受け（平成22年9月13日から平成25年9月12日までの期間）、Y町の区域内に所有する13筆の土地（以下、「本件各土地」という。）で岩石採取事業を行ってきた。また、平成25年12月3日にも採取期間を同日から平成28年12月2日までとする岩石採取計画の認可を受けて採石業を営んできた。

この間、平成25年6月、Y町議会で本件条例案を可決し、一部の規定を除き同年7月1日付けで本件条例が施行された。同日、Y町長は、本件条例に基づき、Y町水循環保全審議会（以下、「審議会」という。）の意見を聴いた上で本件各土地を含む地域を水源涵養保全地域に指定した⁽²⁾。これは、Y町の区域にある森林全体の約13.5%、民有林のうちの33.2%を占める。

同年11月29日、Y町とXは「岩石採取事業に関する協定書」を締結した（以下、

(2) ただし、「水源保護地域及び水源涵養保全地域における事業の規制」を規定する11条、「水源保護地域における井戸設置の規制」を規定する12条、「協議対象事業の事前協議」を規定した14条、事前協議者に「説明会の実施」を義務づけた15条、「規制対象事業の認定及び通知」について規定した17条、事前協議者に「事前着手」を禁止した18条、「事業の中止及び原状回復命令」について規定した19条等、本件条例の規制手続の根幹をなすとみられる諸条文は、平成26年1月1日からの施行とされた。

「本件協定書」という。))。Xは「岩石採取事業監理委員会での協議会での協議結果が得られるまで」、「標高320メートルより下の掘削は行なわない」ことを約した。

本件協定書の附則に基づき、XとY町長は同年12月9日、「公有地化に関する覚書」を締結し、Xは、要望する諸条件が整った場合には、Xが所有する本件各土地のY町による公有地化に協力すること、XとY町長は、最大限の誠意をもってできるだけ早い時期の公有地化の実現に努めることなどを確認した。

その後、Y町とXは、平成26年1月31日から平成28年1月15日までの間に本件各土地の公有地化交渉を行った。この交渉は合計28回にも及んだ。しかし、Xが代替地を求めたため実現をみるには至らなかった。

Xは、平成28年9月9日付けで本件条例14条1項に基づき本件各土地において、協議対象事業である岩石採取事業を行おうとしていることを届け出た。また、Xは同年10月7日に住民説明会を開き、掘削の深さを町との協定よりも引き下げる旨説明した。これに対して、出席者からは異論が相次ぐも、Xは「水脈に影響が出るとは」認められないなどと答え、住民からの異論に応じる姿勢を見せなかった。さらに、XはY町水循環保全審議会から本件採掘場で湧出している水の調査データ等の提供を求められたが、これにも応じなかった(同年同月20日)。

Y町長は、審議会の意見を聴いた上で、同年11月8日、本件処分を行った。

他方で、山形県知事は、Xが同年11月25日付けでなした岩石採取計画の認可の申請(以下、「本件認可申請」という。)に対して、同年12月20日付けで、Xに対して、本件条例に基づく規制対象事業に該当しない旨の認定通知書を本件認可申請書に添付していないことが書類の不備に当たるとして、行政手続法7条に基づき、本件認可申請を拒否するとの処分を行った⁽³⁾。

Xは平成29年2月20日、主位的請求として本件処分の取消しを求めて出訴し、予備的請求としてY町に対して2億0727万3138円余を支払うよう求めた。

(2) 本件条例の仕組み

次に、本件条例についてみておく。

本件条例は、「町内の健全な水循環の保全を図るため」、「土地の利用、地下水の

(3) Xは、本件認可申請の拒否処分に対しても2度にわたって公害等調整委員会に対して取消裁定の申請を行っている(公害等調整委員会平成30年10月23日裁定(判自444号75頁)、公害等調整委員会裁定令和4年6月23日(判自501号56頁))。

利用及び良好な水質の確保に関する施策を総合的に推進」することを目的としている（1条）。また、「健全な水循環に、長期にわたり極めて深刻な影響又は回復困難な影響をもたらすおそれがある場合においては、科学的証拠が欠如している」としても「科学的知見の充実に努めながら、必要に応じて予防的な対策を講ずる」とする「予防原則」（3条4号）を掲げている点も特徴的である。

上記の本件条例の目的を実現するために審議会（29条乃至31条）の意見を聴いた上で（10条1項）、町長は、「水源保護地域」の指定（8条）、「水源涵養保全地域」（9条）を指定することができる。

「水源保護地域」及び「水源涵養保全地域」において規制対象事業と認定された協議対象事業を行ってはならない（11条）。協議対象事業は、本件条例13条1号から4号までで指定されており、1号の「土石又は砂利を採取する事業」が本件でXが行おうとした事業に該当する。

水源保護地域又は水源涵養保全地域において協議対象事業を行おうとする者（以下、「事前協議者」という。）は、規則で定める期日までに町長に届け出て協議をしなければならない（14条1項）。協議対象事業のうち、規制対象事業と認定される事業は、本件条例16条の1号「森林等の水源涵養機能を著しく阻害し、水源涵養量の減少をもたらすおそれがある事業」、2号「地下水等の水質悪化をもたらすおそれがある事業」、3号「地下水脈を損傷するおそれがある事業」、4号「水道水、農業用水又は漁業用水の確保に支障をもたらすおそれがある事業」である⁽⁴⁾。

Y町長は、協議対象事業の届出があったときは、審議会の意見を聴いた上で、届出の日から60日以内に当該協議対象事業が規制対象事業であるか否かの認定を行うこととされている（17条1項）。事前協議者は、16条に定める規制対象事業に該当しない旨の通知があるまでは、当該協議対象事業に着手してはならない（18条）。

11条の規定に違反して規制対象事業と認定された協議対象事業に着手した者、14条1項に規定する届出を行わずに協議対象事業に着手した者、協議対象事業の届出は行ったものの、規制対象事業に該当しない旨の通知がないままに協議対象事業に着手した者に対し、町長は、当該事業の中止及び相当の期間を定めて原状を回復する命令をすることができる（19条1項1号・3号・4号）。また、原状の回復が困難である

(4) これらの詳細については「遊佐町の健全な水循環を保全するための条例に規定する規制対象事業の該当基準等を定める要綱」に規定されている。

と認めるときは、町長は、相当の期間を定めて代替措置をとることを命ずることができる（同条2項）。

町長は、正当な理由なく19条1項及び同条2項の規定による命令に従わなかった者に対し、あらかじめ弁明の機会を与えた上で、当該命令に従わない旨並びに命令に従わない者の氏名及び住所（法人又は団体にあつては、名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地）を公表し、健全な水循環の保全の観点から町の事務又は事業の実施に関し必要な措置を講ずることができる（36条）。その上で、町長は、19条1項及び同条2項の規定による命令に従わなかった者に対して、5万円以下の過料に処する（37条）。

この他、届出違反などの事案については、町長は必要な報告を求め、立入調査を行うことができる（34条1項・2項）。正当な理由なくこれらに従わない場合は、勧告・命令・公表などの措置をとることができる（35条1項・2項、36条）。35条2項の規定による命令に従わなかった者に対し、あらかじめ弁明の機会を与えた上で、当該命令に従わない旨並びに命令に従わない者の氏名及び住所（法人又は団体にあつては、名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地）を公表し、健全な水循環の保全の観点から町の事務又は事業の実施に関し必要な措置を講ずることができ（36条）、35条2項の規定による命令に従わなかった者に対しては、やはり5万円以下の過料に処する（37条）。

なお、町長は、水源保護地域及び水源涵養保全地域の土地について、土地所有者から買取りの申出があったときは、当該土地を取得することができる（27条1項）。

2. 判決の概要

本件地裁判決は主位的請求を棄却した上で、Y町に、Xに対して335万9808円及びこれに対する平成29年3月24日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うことを命じている。

本件地裁判決で採り上げられた争点は、「はじめに」において言及したように多岐に及ぶ。

本稿では、（1）本件条例が採石法に抵触して無効か、（2）本件条例が自然環境保全法に抵触して無効か、（3）本件条例及び本件処分に適正手続違反があるか、（4）本件処分に指

導配慮義務違反があるか、の4点に絞って紹介していく。

(1) 本件条例が採石法に抵触して無効か

条例と法令の抵触問題に関する最高裁昭和50年9月10日大法廷判決・刑集29巻8号489頁（徳島市公安条例事件）を引用したうえで以下のように判示する。

「採石法の目的は、採石権の制度を創設し、岩石の採取の事業についてその事業を行う者の登録、岩石の採取計画の認可その他の規制等を行い、岩石の採取に伴う災害を防止し、岩石の採取の事業の健全な発展を図ることによって公共の福祉の増進に寄与することにある（採石法1条）。すなわち、採石法は、採石業の適正な規制等を通じて、災害等を防止し、適正な採石業の発展を図ることを目的としている。

一方、本件条例は、鳥海山への降雨及び降雪により形成されているY町の豊かで健全な水循環に関し、近年、Y町民の生活や産業活動により、その健全な水循環に様々な影響が現れるようになったとして、将来のY町民やY町を訪れる人々が鳥海山の健全な水循環がもたらす水資源の恩恵を受けられるようにするため、Y町の健全な水循環の保全を図ることを目的としており、そのために、地下水に影響があると認められる行為の一つとして岩石採取を規制している（本条例前文、本条例1条）。

両者は、岩石の採取を規制するという点で共通するものの、採石法は採石業に伴う災害を防止することを目的とするのに対し、本条例は健全な水循環を保全するために、岩石採取の規制を定めているのであり、採石法と本条例の目的は異なるものであると認められる。原告は、採石法が規定する災害の防止という目的には、地下水脈の保全や、地下水の汚染防止も含まれると主張するが、地下水脈の保全や地下水の汚染防止は環境保全対策の一種であって、災害の防止に含まれるものではないと解されるから、上記主張は採用することができない。」

「そして、本条例は、…飽くまで、水原保護地域等内での土石又は砂利を採取する事業であって、水原涵養機能を著しく阻害するおそれや、地下水脈を損傷するおそれがある事業等の実施を禁止するにとどまるから、採石法の目的である岩石の採取に伴う災害を防止し、適正な採石業の発展を図るという採石法の効果を阻害するものではない。」

(2) 本件条例が自然環境保全法に抵触して無効か

「自然環境保全法1条は『自然環境を保全することが特に必要な区域等の生物の多

様性の確保その他の自然環境の適正な保全を総合的に推進することにより、広く国民が自然環境の恵沢を享受するとともに、将来の国民にこれを継承できるようにし、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とする。』と規定する。同法は、人の活動によって影響を受けることなく原生の自然環境が維持されている区域である原生自然環境保全地域以外の区域であって、その区域における自然環境を保全することが特に必要な地域を自然環境保全地域として指定し、同地域に対し保全事業等を行うこととしているが、自然環境保全地域を指定する条件を定めている同法22条1項には、地下水脈や地下水といった観点を考慮した規定は存在しない。

そうすると、自然環境保全法が、前記2(2)アで説示した本条例の目的である健全な水循環の保全を目的としていると認めることはできないから、自然環境保全法と本条例の目的は異なるといえる。

そして、自然環境保全法に水循環の保全という観点から保全地域を定めることができる旨の規定がないからといって、水循環の保全を目的とする規制を許さないとする趣旨であるとは解することができず、また、水循環に影響を及ぼすおそれがあると認められる地表等の改変につき制限を設けることが、現在及び将来の国民が自然環境の恵沢を享受することができるようにするという同法の効果を阻害するとは認められない。この点に関し、自然環境保全法は、明文で、都道府県に対して条例をもって都道府県自然環境保全地域を指定すること及び同地域内における行為に対する必要な規制を定めることができるとしているのに対し（同法45条、46条）、市町村による規制については規定していない。しかしながら、自然環境を保全する責務は、都道府県だけでなく市町村も負っており、このことは自然環境保全法2条において地方公共団体も自然環境の適正な保全が図られるように努めなければならない旨規定されていることにも表れている。そうすると、自然環境保全法に、市町村による規制について明文の規定がないことは、市町村による規制を制限する趣旨ではないと解するのが相当である。」

(3) 本件条例及び本件処分に適正手続違反があるか

「本条例は、規制対象事業に該当するかどうかの判断の前段階として、水源保護地域等内で協議対象事業を行おうとする者は、Y町長に届け出て協議しなければならない旨を14条で規定しており、この協議をもって、申請者に対し自らの意見を述べ、防

御権を行使する機会を保障する仕組みとなっている。そうすると、規制対象事業への該当性の判断に対する防御の機会は十分に保障されていると認められる。

したがって、本条例における規制対象事業への該当性の判断に関する規定が、憲法31条の適正手続の保障の趣旨に反すると認めることはできない。

処分行政庁は、Xから意見聴取等を行うことなく本件処分をしているものの、それは、…、原告が、被告から協議の機会を設ける旨の提案を受けたものの、被告に対して本条例17条で届出から認定までの期間として定められている60日を超えた平成28年11月15日でなければX代表者の日程が取れないと返答したためであるといえる。そうすると、本件処分に当たっては、Xに事前の弁明の機会が与えられていたといえるから、本件処分について、本条例における事前協議の規定及びY町行政手続条例13条1項2号違反があるということはできず、適正手続を欠いたと認めることはできない。」

(4) 本件処分に指導配慮義務違反があるか

「処分行政庁がXに対して本件事業が規制対象事業に該当すると認定すると処分をするに当たって、処分行政庁ないし被告は、原告と十分に協議を尽くし、原告の地位を不当に害することのないよう配慮すべき義務があったというべきである（最高裁判平成16年12月24日第二小法廷判決・民集58巻9号2536頁参照）。

原告は、本件届出に、本要綱の規定に照らして規制対象事業に該当しない事業となり得る地表から地下2メートルの深さを超えない範囲で土石を採取する事業におよそ該当し得ない事業を実施する予定である旨の計画書を添付した。また、Xは、Y町の住民を対象とした説明会でも、住民らに歩み寄る姿勢は見せていない。さらに、Xは、処分行政庁からの資料提供の依頼についても、処分行政庁が援用する本条例の規定は資料提供を求める根拠規定にはならないなどとしてこれを拒否し、Y町からの協議の要請に対しても、本件届出から60日以内の日では原告代表者の都合がつかないとして上記期間を超えた日を指定するなどした。

これらの経緯に照らすと、Y町ないし処分行政庁が、本件届出から本件処分までの間に、原告の地位に配慮した措置を執ったとしても、その措置が何らかの形で本件処分の内容に影響を及ぼし得たと認めることはできないというべきである。

したがって、本件処分につき、Y町ないし処分行政庁に指導配慮義務違反があったと認めることはできない。」

3. 検 討

以下、紹介した判旨に沿って各論点について検討していく。

(1) 本件条例と採石法の関係

① 「二段階基準説」と「単一基準説」

本件では、本件条例が、採石法に抵触して違法であるとするXの主張を斥けて、本件条例は採石法に矛盾抵触しているとは認められず、無効であるとはいえないと判示する。

ここで、本件地裁判決も引用する最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁から本論点に関係する部分をあらためて掲げておく。

「特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、(ア)後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、(イ)その適用によって前者の規定の意図する目的と効果を何ら阻害することがないとき」は「国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じ得ない。」(下線部及び記号は筆者)

徳島市公安条例事件最判は、条例が法令とは別目的から規制を行うことを意図した場合の適法性の審査基準として、上記(ア)と(イ)を示している。

この二つの基準について、ある研究が究明するところでは⁽⁵⁾、以下の二通りの読み方があるとされる。

一つは、上記(ア)と(イ)の間が「かつ」で結ばれる、というものである。すなわち、法令と条例の目的が異なる場合((ア)の場合)には、条例が法令の目的と効果を阻害する場合と阻害しない場合があり、後者の場合にのみ条例は法令に違反しないというのである(「二段階基準説」)。

これに対して、上記(ア)と(イ)の間が「したがって」で結ばれるという読み方がありうるとされる。このような読み方をすると、(ア)が充足されれば、(イ)を考慮

(5) 岩本浩史「《判例研究》紀伊長島町水道水源保護条例事件」総合政策論叢(島根県立大学)11号(2006年)213頁以下。

することは不要となる（「単一基準説」）。

そして、前者の「二段階基準説」に立つ判決として、宗像市環境保全条例事件（福岡地判平成6年3月18日行集45巻3号269頁）がある。この判決は廃棄物処理法と宗像市条例は目的を異にするものの、条例の適用が法令の意図する目的と効果を阻害するとして条例を違法と判示した⁽⁶⁾。

他方、紀伊長島町水道水源保護条例事件名古屋高裁判決（判タ1061号178頁）は「単一基準説」に立ったと評価され、この判決は当該条例が廃棄物処理法に違反しないと判示している。

しかるに本件地裁判決は、採石法と本件条例の目的規定を比較してそれぞれの目的が異なるとした上で、本件条例が「あくまで、水原保護地域等内の土石又は砂利を採取する事業であって、水原涵養機能を著しく阻害するおそれや、地下水脈を損傷するおそれがある事業等の実施を禁止するにとどまるから、採石法の目的である岩石の採取に伴う災害を防止し、適正な採石業の発展を図るという採石法の効果を阻害するものではない。」（下線筆者、以下同じ）として、本件条例が採石法の法目的の実現を阻害するか否かの審査に踏み込んで（いわゆる「二段階基準説」）、しかも条例の適用が法目的の実現を阻害せず、違法とはならない、と判示しており、「二段階基準説」に立ちながら条例が法令に反しないとした稀有なケースと評価しうる⁽⁷⁾。

ただし、本件条例が採石法の効果を阻害しないと判断した理由を、本件地裁判決は採石法の法目的を災害の防止に置いている点に求めているのみで、それ以上の説明をしていない。結局、採石法の目的と本件条例の目的規定の違いに帰着している。

(6) 同判決は「新条例による条例上の産業廃棄物処理施設の設置等に対する規制と廃棄物処理法による法上の産業廃棄物処理施設の設置等に対する規制とは、その目的を異にすることになる。」とした上で、「新条例七条及び八条による条例上の産業廃棄物処理施設の設置等に対する規制は、もっぱら自然環境の保全及び自然環境に係る事業者と市民の間の紛争を予防する観点から一般的に産業廃棄物の処理施設の設置等の抑止を図るものであるから、その目的の貫徹を図ろうとする限りにおいて、必然的に同法の法目的の実現が阻害される関係にあることは明らかというべきである。」と判示している。

(7) 他に町条例と旅館業法の抵触問題について判断した名古屋高判平成18年5月18日（東郷町ラブホテル規制条例事件）がある。

② 目的規定と処分根拠規定

ここで、法令と条例の間の「目的」の異同を判断する「レベル」について考えてみたい。というのは、本件地裁判決、前掲の「二段階基準説」と「単一基準説」に立つ判例はいずれも該当法令の1条に置かれる目的規定と各条例の1条に置かれている目的規定の文言の対比に終始しているからである。本件地裁判決も、X及びY町の主張の応酬を踏まえて同様の判断手法をとる。

しかし、法令、とりわけ本件で焦点となっている採石法のような行政作用法においては、処分の根拠規定が置かれており、1条の目的規定との関係が問題となりうる。

例えば、都市計画法に基づく開発許可に対して、がけ崩れ等の被害を被るおそれのある近隣住民からその取消しを求められた事件において、下級審では、都市計画法1条の目的規定にのみ依拠して住民の原告適格を否定した⁽⁸⁾。他方、最高裁判所は、原告適格を認める判断を下した（最判平成9年1月28日民集51巻1号250頁）。その際、最高裁判所は、原告適格の存否を判断するに当たって、「当該行政法規の趣旨・目的、当該行政法規が当該処分を通して保護しようとしている利益の内容・性質等を考慮して判断すべきである」として処分根拠法規たる都市計画法33条1項7号・2項等を検討して「法33条1項7号は、…がけ崩れ等のおそれのない良好な都市環境の保持・形成を図るとともに、がけ崩れ等による被害が直接及ぶことが想定される開発区域内外の一定範囲の地域の住民、生命、身体の安全等を、個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むものと解すべきである」として原告適格を認めたのである⁽⁹⁾。

このように、法令の趣旨・目的をいかなる次元で判断するかによって判決の結果に相違を生ずることがありうる⁽¹⁰⁾。また、1条の目的規定の内容が、処分根拠規定などを総合的に勘案することではじめて明らかになる場合もありえよう。

(8) 横浜地判平成6年1月17日民集51巻271頁、東京高判平成6年6月15日民集51巻284頁。

(9) 周知のようにこの事件の後の2004年の行政事件訴訟法改正により、処分第三者の原告適格を判断する際の指針を示した同法9条2項が挿入された。

(10) 塩野宏「制定法における目的規定に関する一考察」『法治主義の諸相』有斐閣2001年63頁（初出は「成蹊法学」48号1998年）は、この最高裁判決の検討を通じて「目的規定に定められる目的は、必ずしも、当該法律が所期している目的全体をカバーしているものではない、という目的規定それ自体に対する最高裁判所の解釈があるように解される」との帰結を導き出している。

これを本件に即して考えてみよう。本件地裁判決はもっぱら採石法の目的規定に焦点をあてて判旨を展開している。この規定を改めて掲げると、それは以下のようなものである。

「この法律は、採石権の制度を創設し、岩石の採取の事業についてその事業を行う者の登録、岩石の採取計画の認可その他の規制を行い、岩石の採取に伴う災害を防止し、岩石の採取の事業の健全な発達を図ることによって公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。」

本件地裁判決は、ここに掲げる「災害を防止し、…」に着目して本件条例の目的とは異なると判断したのであった。ここにいう「災害」とは、いかなる意味であろうか。本件地裁判決がここにいう「災害」をいかなるものと想定したのかは判旨からは定かではないが、例えば「災害」を「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」と定める災害対策基本法のそれと同義であるとみればなるほど本件条例の目的と異なるとの結論は容易に導き出せよう。

しかしながらここで、採石法の逐条解説書を紐解いてみるならば、それとは異なる解釈が示されている。そこでは、同法1条の「災害」とは、「岩石の採取に伴う行為が直接の原因となって生じた公共の福祉に係る被害を指称する」と説明されているのである。また、同法は昭和46年の改正前には「公害」の防止を目的としていたが、「公害」から「災害」へと文言を改めたのは、「岩石採取に伴う被害の形態が公害対策基本法（昭和四十二年法律第一三二号）において定義されている『公害』と必ずしも一致していないので、砂利採取法（昭和四十三年法律第七四号）、宅地造成等規制法（昭和三十六年法律第一九一号）等の例にならひ、『災害』という言葉で総称した方が適当であるとされたためである。」とされる⁽¹¹⁾。

以上のように、採石法1条にいう「災害」とは、災害対策基本法にいう「異常な自然現象」とは異なるものであり、その外延は広く、より包括的であるといえよう。それにしても、災害対策基本法のように、定義規定を置いていない採石法は、なぜ「災害」という同一の文言から上記のような包括的な定義を導き出したのであろうか。

(11) 資源エネルギー庁長官官房鉱業課編『逐条解説採石法』ぎょうせい2000年30-31頁。

ここで参照されるべきなのが、採取計画の認可の基準を示した法33条の4である。岩石の採取計画の認可の基準を示した同法33条の4は以下のような規定ぶりとなっている。

「都道府県知事は、第三十三条の認可の申請があった場合において、当該申請に係る採取計画に基づいて行なう岩石の採取が他人に危害を及ぼし、公共の用に供する施設を損傷し、又は農業、林業若しくはその他の産業の利益を損じ、公共の福祉に反すると認めるときは、同条の認可をしてはならない。」

ここでは、岩石採取計画を認可する際に考慮する要素として、(ア)当該採取計画が他人に害を及ぼさないか、(イ)公共の用に供する施設を損傷しないか、(ウ)農業、林業若しくはその他の産業の利益を損じないか、の3点が挙げられている⁽¹²⁾。

これをみるとなるほど、採石法1条の「災害」概念が災害対策基本法にいう「災害」とは趣を異にすることが推察される。

とりわけ本件条例の目的との関連で問題となりうるのは(ウ)「農業、林業若しくはその他の産業の利益を損じないか」、という点であろう。本件条例の「前文」が、本件条例制定の背景の一つとして「水道水や農業用水など全ての町民の貴重な水資源」が脅かされるとの認識が横たわっており、また、規制対象事業の認定要件に「水道水、農業用水又は漁業用水の確保に支障をもたらすおそれがある事業」(16条4号)が明記されているからである。

そこで、(ウ)のような事態として、どのような事態が想定されているのか、という点について、前出の採石法の解説書をみてみよう。ここでは、(i)「汚濁水や廃土石の田畑への流入」、(ii)岩石採取場の近隣の農地の崩壊、(iii)「地下水の利用による農業用水の枯渇」、(iv)「河川や海岸の汚濁による海藻及びかき等の水産物養殖業への被害」が例示されている。これらはあくまでも例示である⁽¹³⁾。

こうした認可基準に基づいて採石法を運用するならば、農業及び水産物養殖業へ

(12) 最後の「公共の福祉に反すると認めるとき」か否か、という要素は、(ア)～(イ)までの不認可事由とは異なり、「独立の不認可事由と解釈することはできない」とされる(平成19年5月8日公害等調整委員会裁定)、参照、桑原勇進「行政判例研究539」自治研究84巻11号(2008年11月)126頁以下。

(13) 資源エネルギー庁長官官房鉱業課編前掲書192頁。

の影響という点については、本件条例の趣旨・目的と重なる部分が出てくる⁽¹⁴⁾。

③ 本件条例の規制上乗せ条例としての可能性

上にみたように、少なくとも、Y町の水循環を形成する地下水等を「経済活動に欠くことのできない資源」としてみる場合には、本件条例が採石法と目的において重複し、競合する点がありうる。そうすると、次に、本件条例と採石法の関係について、「両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨でなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施す趣旨であると解される時」（前出、最大判昭和50年9月10日）に当たるか否か、という点について検討がなされなければならない。

法律と条例との抵触の問題で、徳島市公安条例事件以降、当該法律が「全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨で」ないとした判例の先駆けとなったのは、福岡高判昭和58年3月7日行集34巻3号394頁（飯盛町旅館規制条例事件）であろう。

ここでは、町条例との関係で旅館業法が規制最低限度法律と判断された。ただし、旅館業法が「全国一律に施されるべき最高限度の規制を定めたもの」ではないとする判断を導く際の拠り所になっているのは、「善良な風俗を保持し、あるいは地域生活環境を保護しようとする事」を市町村の「本来的な地方自治事務」とする理解である。必ずしも旅館業法の解釈から導き出されたものではないことに留意すべきである⁽¹⁵⁾。

また、当時の旅館業の営業許可にかかる都道府県知事の事務が、自治体の条例制

(14) 山形県知事はXの行った本件認可申請に対して採石法33条の4に基づく実体審査を行い、湧水を水源とする町営上水道施設の機能が損なわれ、利用者に影響を及ぼすおそれ及び湧水を直接生活水として利用している世帯に影響を及ぼすおそれがあること、稲作等に影響を及ぼすおそれがあること等を理由として不認可処分を行ったとされる（判自444号79頁）。

なお、採石法を素材として、環境配慮の法的な可能性を追求した業績として、内藤悟「資源開発における環境配慮 — 岩石採取に係る自治体行政実務を例として」自治研究90巻2号（2014年2月）75頁以下がある。

(15) 福岡高判は「地方公共団体が当該地方の行政需要に応じてその善良な風俗を保持し、あるいは地域的生活環境を保護しようとする事は、本来的な地方自治事務に属すると考えられるので、このような地域特性に対する配慮を重視すれば、旅館業法が旅館業を規制するうえで公衆衛生の見地及び善良の風俗の保持のため定めている規定は、全国一律に施されるべき最高限度の規制を定めたもので、各地方公共団体が条例により旅館業より強度の規制をすることを排斥する趣旨までを含んでいると直ちに解することは困難である。」と判示している。

定権が及ばないとされ、全国一律に処理されるべきとされていた機関委任事務であった点も注目に値する⁽¹⁶⁾。ただし、条例そのものは、比例原則が適用されて違法無効とされている。

その後、「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」（以下、「風営法」という。）と市のパチンコ店規制条例との競合が問題となった神戸地判平成5年1月25日判タ817号177頁（伊丹市教育環境保全条例事件判決）が、風営法がその規制対象地域の定めを各都道府県の条例に委ねていることをもって、「同法の規定のみによって全国的に一律に同一内容の規制を施すものではなく、各地方公共団体により独自の規制を施すことを前提としている」としている。この場合の「各地方公共団体」とは市町村をさす。

しかし、神戸地判平成9年4月28日判時1613号36頁（宝塚市パチンコ店等規制条例事件）では、同じく風営法について、「風俗営業の場所的規制に関し、市町村条例に委任する旨の規定は存しない。」から、同法は「全国的に一律に施行されるべき最高限度の規制を定めたもの」として同一目的で同法よりさらに強度の規制を施す市町村条例を違法であるとした⁽¹⁷⁾。

ただし、風営法が「新種の性風俗産業を順次取り込んで改正を繰り返してきたことに鑑み」て、「同法が最高限度の規制であり、条例によって、同法に規定する以外のラブホテル営業の規制を許さない趣旨であるとはいえない。」と判示した前出名古屋高判平成18年5月18日（東郷町ラブホテル規制条例事件）もある。

以上の諸判例にみる判断枠組みに照らして、採石法と本件条例との関係はどのようにとらえられるべきであろうか。

まず、福岡高判昭和58年3月7日との関係では、当時、機関委任事務であった旅館業の許可について、上乗せ条例制定の余地を認めた点に鑑みて、地方分権一括法

(16) 地方分権一括法成立以前の地方自治法別表第三の一の（二十一）。旅館業法に基づく旅館業の営業許可等が機関委任事務であり、「旅館業法の施行事務を包括的に国の事務として先占し、都道府県がその固有条例をもって右の事務に関する規制を行うことを認めないとする」のが「立法者意思」とであると説いたものに関哲夫・判批300号198頁がある。ただし、右のように説いた上で、「立法意図や経過、あるいは規定の仕方などに深く拘泥すべきでなく」、「可能な限り地方公共団体の自治立法権を広く認める方向で条理解釈することが必要であろう。」としている。

(17) 控訴審の大阪高判平成10年6月2日判時1668号も、一審判決に対して、多々補正を加えているものの、一審判決を支持している。

成立以後、機関委任事務から自治事務に転換された⁽¹⁸⁾都道府県知事の採取計画の認可事務に関して市町村がその条例により別段の規律を施す可能性は否定されないであろう。

次に、風営法との関連では、「同法の規定のみによって全国的に一律に同一内容の規制を施すものではなく、各地方公共団体により独自の規制を施すことを前提としている」とした神戸地判平成5年1月25日が重視した、立地規制の都道府県条例への委任の規定は採石法にはみられない。

しかし、再び本法の逐条解説によるならば、本法が法33条の4に定める採取計画の認可の基準が他法令に比して「若干抽象的に定められている」のは、採取計画の認可又は不認可の判断が「単なる採取計画の内容の判断だけではなく、その採取計画と岩石採取場の位置、附近の環境、自然の状況等との関連におけるものであるため、必然的にその認可又は不認可の判断はケースバイケースにより行わなければならない」からであると説明されている⁽¹⁹⁾。

また、当初は「産業利益優先の思想に基づいて制定された」⁽²⁰⁾採石法が、とりわけ地方分権一括法により、採取計画認可事務を機関委任事務から自治事務に切り替えた点を重視し、同事務の「認可基準を規定する33条の4に示された法定要件の例示は、全国的視点から見たいわばミニマムな意味での考慮すべき事項」であるとする見解も示されている⁽²¹⁾。加えて本法が、都道府県知事が採取計画にかかる処分をする際に関係市町村長の意見聴取を義務づけている（法33条の6）点からみて、採石法という法律は、市町村も含めた自治体に対して、その運用において地域的裁量の余地を残し、同法と同一目的で別段の規制⁽²²⁾を施す条例の制定を排除するものではないと考えることもできるのではなかろうか。

もとより、法律と同一目的でより厳しい規制を行う条例の制定が排除されないと

(18) 資源エネルギー庁長官官房鉱業課編前掲書13頁。

(19) 同上190頁。

(20) 三浦大介「判例研究15」本誌307号（2004年5月）27頁。

(21) 同上31頁。

(22) 採石計画の申請が不認可とされる基準において、他の産業に対する被害が生ずる「高度の蓋然性」（平成19年5月8日公害等調整委員会裁定）が求められる採石法に対して、「予防原則」（本件条例3条4号）を掲げ、規制対象事業と認定する要件を「水道水、農業用水又は漁業用水の確保に支障をもたらすおそれ」（同16条4号）で足りるとする点で本件は採石法との関係でより厳しい規制を行っている、と評価しうる。

して、その次の段階で、条例による規制が過度な規制になっていないか、という論点をクリアしなければならない。この点、本件では、本件条例が掲げる「予防原則」に基づく規制の妥当性という問題に収斂していくことになる⁽²³⁾。

(2) 本件条例と自然環境保全法の関係

自然環境保全法は、環境大臣が指定する自然環境保全地域において、「鉱物を採掘し、土石を採取すること」を制限している（同法28条）。また、都道府県は、条例の定めるところにより、都道府県自然環境保全地域を指定し、自然環境保全地域に準じた行為制限を行うことができる（同法45条、46条）。

本件地裁判決は、自然環境保全法と本件条例は目的が異なるとして本件条例が自然環境保全法には抵触しないと判示した⁽²⁴⁾。

なるほど、環境大臣が自然環境保全地域を指定する際の条件を定めている同法22条1項には水循環の保全という観点を考慮した規定は存在しない。しかし、Xの主張にあるように、本件条例の3条2号は、「健全な水循環」を定義して、「人間の社会生活の営みと水環境その他の自然環境の保全との適切な均衡が確保されている状態」と述べており、「水環境の保全」と「自然環境の保全」とは不即不離の関係に置かれていることを本件条例自ら認めている。また、本件条例の制定後に成立した水循環基本法は、その2条2項において、「この法律において『健全な水循環』とは、人の活動及び環境保全に果たす水の機能が適切に保たれた状態での水循環をいう。」と規定して、水循環の保全とは自然環境保全の一環であることを示している。

この点、本件高裁判決は、自然環境保全法と本件条例の関係について、「その目的において共通する部分があるといえる」と判示している⁽²⁵⁾。

そこで、さきに検討した採石法の場合と同様に、自然環境保全法が、とりわけ、市町村が、規制対象事項が同一であり、目的も同じくする条例を制定することができる

(23) 加藤前掲論文143頁以下。

(24) なお、本件地裁判決は、自然環境保全法と本件条例の関係について判示した箇所の末尾で、「仮に、自然環境保全法と本条例の目的が、自然環境の保全という点において同一であると解されるとしても、本条例は自然環境保全法に抵触するものではない」としているが、その論拠は示されていない。

(25) ただし、本件高裁判決はこれに続けて「必ずしもこれを一にするものではない」としているものの、その後の判旨の展開は、自然環境保全法と本件条例の目的が重なることを前提に展開されているように思われる。

か否か、という点に踏み込んで検討することが求められる。

しかし、この点については、さきに検討した採石法の場合とは様相を異にする点があるので、注意を要する⁽²⁶⁾。

まず、採石法が、採石権の設定を経済産業局長の権限としている他は、岩石採取業者の登録（採石法32条以下）、岩石採取計画の認可（同法33条以下）をはじめとした「災害の防止」にかかる事務の多くを都道府県の実施する事務（機関委任事務であった時代も含む）としているのに対して⁽²⁷⁾、自然環境保全法は各種の地域指定及びそれに付随する行為制限にかかる事務を原則として国の直接執行事務としている点である。なるほど、法2条は「国等の責務」を定め、その中に「地方公共団体」が含まれてはいる。また、各種の地域指定を行う際には関係都道府県知事の意見の聴取を義務づけている（同法14条2項、22条3項、35条の2第3項）。さらに上述のように、採石法とは異なり、都道府県が条例により自然環境保全地域を指定することを認めている⁽²⁸⁾。

とはいえ、自然環境保全法は全体として環境保全行政を国の役割と考えており、都道府県の役割も極めて限定されている中で、市町村が条例をもって法とは別の規律を

(26) 前出の福岡地判平成6年3月18日は、「同法（自然環境保全法をさす：筆者註）は、自然環境保全地域の特別地区や普通地区における規制に準じた規制を除き、それ以外の自然環境保全の目的からする規制を市町村を含む地方公共団体が行うことについては、それが法令に違反しない限り、必ずしも否定する趣旨ではないと解するのが相当である。」と判示して、市町村が、条例をもって自然環境保全地域の特別地区又は普通地区における規制に準じた規制を自然環境保全の目的から行うことを否定しなかった。ただし、それは、「地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて、国の施策に準じ、当該地域の自然的社会的諸条件に応じて自然環境を適正に保全するための施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する」と規定する、1993年改正前の自然環境保全法9条に依拠してなされた判断であった。

(27) 内藤前掲論文77頁は、「自治体への対応が早期から国法上の制度として導入されていることは、環境法、資源開発法制の中でも採石法の特徴である。」という。

(28) 都道府県自然環境保全地域は、「1地区あたりの面積は狭く、また、十分な環境規制がおこなわれているとはいいい難い」とされている（大塚直『環境法〈第4版〉』有斐閣2020年643頁）。

許容しているのか、より詳細な検討が必要であったように思われる⁽²⁹⁾⁽³⁰⁾。

国が指定した自然環境保全地域等には当たらず、都道府県自然環境保全地域にも該当しない地域⁽³¹⁾を、本件条例により水源保護地域等に指定して採石等を制限することができるのか、ということが問われているのである。

もっとも、都道府県自然環境保全地域の指定は、地方分権一括法以前から都道府県の自治事務とされており、その限りで同法は、地域的裁量の余地を残しているとも考えられる。そこに、本件地裁判決及び本件高裁判決が判示するように基礎自治体の独自施策が入り込む余地があると考えられないわけではない⁽³²⁾。

また、自然環境保全法の解説本によれば、同法45条に定める自然環境保全地域の指定主体を都道府県に限定したのは、「土地利用に対する公用制限を伴う施策は、市町

(29) 自然環境保全法16条1項は、「原生自然環境保全地域に関する保全事業は、…国が執行する。」と規定し、同条2項は「地方公共団体は環境大臣に協議して、原生自然環境保全地域に関する保全事業の一部を執行することができる。」としている。「国は…原生自然環境保全地域に関する保全事業を執行する。」ではなく、「国が」という規定ぶりに、環境保全行政は国の役割であるという自負がうかがえる。同様の規定ぶりは自然環境保全地域にもみられる（同法24条）。

(30) 自然環境保全法のこうした姿勢が、国と自治体の役割分担を定めた地方自治法1条の2に照らして適切であるか否か、という問題はあらためて考察されるべきであろう。

なお、自然環境保全法を含めた環境法全般に国の直接執行事務が多くみられる要因を、北村喜宣『分権政策法務と環境・景観行政』2009年日本評論社は、「自治体の環境保全意欲・能力に対する不信感を持ち、他の事業官庁に対して権限的にも弱い立場にあったために、当時の環境庁は、機関委任事務の直接執行化や法定受託事務化に強く固執した」ことに求めている（95頁）。

(31) 本件高裁判決を参照。

(32) 北村喜宣『分権改革と条例』弘文堂2007年は、「法律にもとづく条例」には「法律の委任にもとづく条例」と「法律にもとづく条例（狭義）」があるという（2頁）。後者の場合には前者のような「『委任』を観念する余地はな」く、「法律条文にも、『大臣の定める範囲内において』、『政令で定める基準に従い』というような規定はない」とされる（12-13頁）。そして後者の例として自然環境保全法45条・46条に基づく条例を採り上げている。さらに、分権一括法以前の状況を念頭に置き、「自然環境保全地域の管理は、同法により国の事務とされているが、『自然環境保全地域に準ずる土地』の保全は、そもそも都道府県固有の事務と解されており、「それならば、法律の規定がなくても条例を制定して保全措置を講ずることができるようにも思われるが、実務的には、地方分権一括法により改正される前の自治法二条三項一八号が、ネックとなっていた。」という（13頁）。自治法2条3項18号がなくなった今日、少なくとも都道府県については、仮に自然環境法45条、46条に条例により自然環境保全地域に準ずる旨の規定がなくとも、当該地域に対する規制が可能となるということになる。こうした理路が市町村にも適用されうるかが問われる。

村を包括する広域的見地からその指定をし、かつ、保全を図っていった方が、当該都道府県における統一的、総合的な自然環境の保全が図られると考えられるからである。」と説明する⁽³³⁾。しかし、本件条例のように、自然環境保全の中でも水循環の保全に特化した地域指定については、必ずしも「広域的見地」や「統一的、総合的な自然環境の保全」にこだわる必要もない、とはいえない。

次に自然環境保全法が、「所有権その他の財産権」の尊重（3条）、「当該地域に係る住民の農林漁業等の生業の安定及び福祉の向上」への配慮（35条、46条1項後段）に関する規定を置いた上で、同法による行為の制限を受けた者に対する損失補償の規定を置いている（33条）点である。国の環境保全事業に対しては環境大臣に請求することとされ（35条2項）、都道府県自然環境保全地域内で実施された都道府県の環境保全事業については都道府県が損失を補償すべきものとされている（48条）。そして自然環境保全法には市町村が損失補償すべき旨の規定は存在しない。これは同法が市町村による規制を予定していないことの証左とはいえないだろうか。あるいは、市町村条例による自然環境保全の見地からする岩石採取の制限がなされた場合には、憲法29条3項に基づき損失補償を請求することが想定されているのであろうか⁽³⁴⁾。

（3） 本件条例及び本件処分に適正手続違反があるか

Xは、本件条例が聴聞や弁明の機会を与える規定を置いておらず、本件処分に当たっても、Y町行政手続条例に定める弁明の機会を与えなかった点を咎めて、本件処分は適正手続を欠いた違法な処分であると主張する。これに対して本件地裁判決は、本件条例14条が、水源保護地域等内で協議対象事業を行おうとする者に町長への届出と協議を義務づけ、この協議をもって「防御の機会」を保障しているので適正手続違反には当たらないと判示する。また、本件処分は「原告から意見の聴取等を行うことなく」なされているものの、それはXがY町から協議の機会を設ける旨の提案を受けたにもかかわらず、日程が取れない等を理由として協議に応じる姿勢をみせなかったためであり、「弁明の機会は与えられていたから」適正手続を欠いたとはいえない、とした。

(33) 環境庁自然保護局企画調整課編集『自然環境保全法の解説』中央法規出版株式会社1974年336頁。

(34) 本件地裁判決及び本件高裁判決がともに憲法29条に基づく損失補償の請求を認めた背景に、自然環境保全法のこうした仕組みがあった可能性がある。

ここで検討すべき論点としては2点ある。

一つは、本件条例17条1項にいう「規制対象事業であるか否かの認定」が、Y町行政手続条例において弁明の機会の付与や聴聞の実施を要する「不利益処分」に当たるか、という点である。この点、Xは本件処分が「不利益処分」であることを前提に所論を展開しており、Y町も、その点について別段反論をしていないこともあり、本件地裁判決及び本件高裁判決も本件処分を「不利益処分」として判示しているようである。しかし、本件条例の仕組みに照らしてこの点は再考の余地があるように思われる。

そして、いま一つが「不利益処分」に当たるとして、Y町長が行った「協議の機会を設ける旨の提案」が弁明の機会の付与に当たるか、という点である。

かねて、本件条例の仕組みと酷似している紀伊長島町水道水源保護条例は、水源保護地域内において対象事業を行おうとする者はあらかじめ町長に協議することを義務づけ、町長は協議の申し出があった場合には町水道水源保護審議会の意見を聴き、「規制対象事業場と認定したときは、事業者に対し、その旨を速やかに通知するものとする。」と規定していた。ここでは、規制対象事業場と認定しないという処分が想定されていなかったと考えられる⁽³⁵⁾。そうすると、申請に対して応諾処分と拒否処分の二通りを念頭に置く「申請に対する処分」とは異なり、本条例に基づく対象事業

(35) そればかりではない。同条例15条は、協議に応じない事業者に対して行う、協議に応じるよう求める勧告に従わないときは、「当該事業者に対し、期限を定めて対象事業を行う施設の建設及び対象事業の一時停止を命ずることができる。」と規定している。これは不認定処分の前に施設の設置等が行われうることを前提としている（岩本前掲論文211頁）。

場認定処分はあくまでも職権による「不利益処分」であったとみなす余地が出てくる⁽³⁶⁾⁽³⁷⁾。

一方で、本件条例は、事業者から協議の届出があったときは「規制対象事業であるか否かの認定」を行うものとし（本件条例17条1項）、規制対象事業に当たらないとする認定の余地を残している。また、その前提として「事前協議者は、…規制対象事業に該当しない旨の通知があるまでは、当該協議対象事業に着手してはならない。」

（同条例18条）と定める。そうすると、協議の届出は「申請」であり、「規制対象事業であるか否かの認定」は「申請に対する処分」に該当し⁽³⁸⁾、行政手続条例上は、審査基準の公表、拒否処分の場合の理由付記は求められるものの、不利益処分に求められる弁明の機会の付与又は聴聞の実施までは義務づけられていないことになるのである。

ただし、本件条例が講学上の「許可制」を採用しているとまで断定することもまた早計である。本件条例には上記18条の規定とともに、「…、何人も水源保護地域及び水源涵養保全地域で、第17条第1項の規定により規制対象事業と認定された協議対象事業を行ってはならない。」（同条例）とする規定も置かれている。これは、認定されるまでは規制対象事業が行われうる、規制対象事業実施の禁止の効果は当該処分がなされた後に生ずる、と解する余地を残しているのである。そうすると、規制対象事業の認定は、職権による不利益処分であると解する余地も生じるからである。規制対象事業場認定処分はXの主張する通り、「不利益処分」と解する可能性も捨てきれな

(36) 岩本前掲論文210頁。その場合、協議の申し出は、「申請」には当たらず、「文字通り協議を申し出るものに過ぎない。」と解されることになる。

もっとも、同論文は、続けて規制対象事業場「認定」処分は、申請不許可処分、「協議の申し出」を申請と解する余地もあるとしている（211頁）。

なお、北村喜宣「判批」民商法雑誌133巻2号（2005年11月）345頁は、同条例につき、「条例上の『協議』とは、認定判断をしてもらうための申入れなのであって、それを受けたY（ここでは紀伊長島町をさす：筆者註）の側にX（ここでは紀伊長島町で産廃処分場を設置しようとした事業者をさす：筆者註）とネゴシエイトする義務が発生するわけではない」とする。

(37) 紀伊長島町はその後、合併し紀北町となり、紀北町水道水源保護条例が制定されている。その7条3項は「町長は、第1項の規定による協議の申し出があった場合において、審議会の意見を聴き、規制対象事業場としての認定の可否を決定し、対象事業者に対し速やかに通知するものとする。」と規定し、さらに8条は「何人も、前条第3項の規定による規制対象事業場と認定しない旨の通知を受けるまでは、水源保護地域内において当該事業場に係る工事を行ってはならない。」としている。

(38) 類似の理解を示す例として、富士河口湖町土地開発行為等の適正化に関する条例に基づく開発行為をしようとする者からの協議の申し出に対する開発行為の同意の可否につき、これを「開発者からの申請に対する応答」と解した東京高判平成30年10月3日判自451号56頁がある。

い。

そこで、本件規制対象事業場認定処分が「不利益処分」であるとする、Xが主張するように弁明の機会の付与又は聴聞の実施が必要となる。そして本件地裁判決は、水源保護地域等内で協議対象事業を行おうとする者に、Y町長に協議の届出を義務づけ、この「協議」をもって弁明の機会の付与した、と判示する。しかし、本件処分がY町行政手続条例にいう「不利益処分」に当たるとすると、そうした協議の申し出は単なる事実行為に過ぎず、「防御の機会は十分に保障されている」とすることには疑問の余地が生ずる。同条例27条、28条に規定する方式が求められるのではないだろうか。

(4) 指導配慮義務

本件地裁判決は、本件条例が、水源保護地域内で協議対象事業を行おうとする事業者に対して協議の届出を求め、届出があった場合、Y町長は審議会の意見を聴いた上で規制対象事業に該当するか否かを決するという、「慎重」な手続きを踏むこととなっていること、規制対象事業に該当すると認定された場合、当該事業を実施できなくなるという「重大な制限を受ける」ことをもって、Y町長の指導配慮義務を導き出し、その上で、Y町側が「Xの地位に配慮した措置を執ったとしても」、本件処分の内容に影響を及ぼしえたと認めることはできないので、Y町側に指導配慮義務違反はなかった、と判示した。

ここでは本件でY町長に指導配慮義務があったか、そうであるとすればその根拠、そしてY町長が指導配慮義務を果たして執らなかったのか、という点が問題となる。

ここにいう「指導配慮義務」は、本件地裁判決も引用する紀伊長島町水道水源保護条例事件最高裁判決（最判平成16年12月24日民集58巻9号2536頁）が導き出した法理である。そして、すでに指摘があるとおり、同判決が行政の側の指導配慮義務を求めたのは、同事件において適用された条例が、いわゆる「狙い撃ち条例」とみられたからであった⁽³⁹⁾。

本件においても、本件条例がXを狙い撃ちにした条例とみなされたのか、あるいはこれに準じる事情が見出されたのであろうか。

(39) 阿部泰隆「水道水源保護条例における町と業者の協議義務」いんだすと2005年3月号42頁、下井康史「三重県紀伊長島町水道水源保護条例事件最高裁判決について」地方自治職員研修2005年5月号22頁。

上記最高裁判所判決に付された調査官解説によれば、既存営業者や営業準備者がいれば「経過措置を設けるなどしてそれらの事業者の営業を一定の条件の下に容認する措置が執られるのが通例」であり、「そのような経過措置が設けられなかった場合であっても、当該立法の下で事業者等に適切な指導をすることなどによって事業者等の地位を不当に害することのないように配慮することが可能なときは、立法者にはそのような配慮をすべき義務がある」という⁽⁴⁰⁾。

そこで、本件の事実経過を再度整理して、Y町に指導配慮義務があったか、そしてその義務が尽くされたのか、あるいは尽くされたとはいえないのか、という点について検討を加える。

まず、Xは平成21年3月に別会社から事業承継をして以降、山形県知事から岩石採取計画の認可（採石法33条乃至33条の4）を受け（平成22年9月13日から平成25年9月12日までの期間（以上、「認可①」という。））、本件各土地で岩石採取事業を行ってきた。また、平成25年12月3日にも採取期間を同日から平成28年12月2日までとする岩石採取計画の認可（以上、「認可②」という。）を受けて採石業を営んできた。

他方、Y町は認可①の期間内である平成25年6月に本件条例を制定した。こうした経緯をみる限り、本件条例は平成21年以来Y町の区域内で岩石採取事業を営んできたXを念頭に置いて制定されたものであることは明らかであり、その意味でいわゆる「狙い撃ち条例」であったといえよう⁽⁴¹⁾。

その後、Y町は、7月1日に本件条例を一部施行し、同日本件各土地を含む地域を水道水源保護地域に指定した。

しかし、本件条例の附則に示されているように、本件処分に必要な一連の規定はこの時点では施行されていない⁽⁴²⁾。このためXは、本件条例に定める手続が必要とされる以前の段階で認可②を受けて引き続き岩石採取事業を営むことが可能となったのである。

こうしてみると、Y町が本件条例の重要な部分の施行を遅らせたのは、平成21年以

(40) 杉原則彦「判例解説」ジュリスト1289号（2005年）212—213頁。

(41) 同旨、芝田前掲論文51頁。なお、加藤前掲論文146頁は、前掲紀伊長島町で問題となった条例を「狙い撃ち条例」とみているようであるが、本件条例が「狙い撃ち条例」であったとは明言していないようにもみられる。

(42) 本稿の註(2)を参照。

来、本件各土地で岩石採取事業を営んできたXに配慮した事実上の経過措置であったとはいえないであろうか。そうした事実上の経過措置は、直接に本件処分に関わるものではないが、本件処分に至るXとY町との間で締結された本件協定書（平成25年11月29日）、「公有地化に関する覚書」（同年12月9日）、その後の28回に及ぶ本件各土地の公有化をめぐる協議等の基盤をなすものであり、本件処分に係る配慮義務の有無を判断する際の考慮要素とすべきであろうと思われる⁽⁴³⁾。

おわりに

Y町は、本件条例を制定し、運用することにより、損失補償の支払いという犠牲を伴いつつ、ともかくもXによる採石事業の継続を阻止することに成功した。しかし、本件をいわゆる自治体政策法務の成功事例として評価するには、本件地裁判決及び本件高裁判決においては必ずしも深められなかった論点が残されていると考えられることから、なお躊躇せざるをえない。本稿が、当事者が主張しなかった——それゆえ裁判所が判断を示す義務もない——論点にあえて踏み込んで検討を行った所以である。

最高裁判所は本件地裁判決及び本件高裁判決において取り上げられた争点の中から、憲法22条違反についてのみ判断を示し、その他の論点については、上告理由に当たらないとして判断を回避した。それゆえ、本件条例のように、法令とは目的を異にする、と主張する条例の適法性審査という論点も引き続き検討課題として残されることとなった⁽⁴⁴⁾。

自治体の現場はこうした状況を踏まえつつ、条例（案）の作成に臨むことが求められる。

（かきみ たかよし 福島大学行政政策学類教授）

キーワード：水循環保全条例／条例制定権の範囲／採石法／自然環境保全法／配慮義務

(43) 前掲最判のいう配慮義務とは、十分な協議を尽くすこと及び「地下水使用量の限定を促すなどして予定取水量を水源保護の目的にかなう適正なものに改めるよう適切な指導」をいうようである。本件では後者のような指導はなるほど行われていないのでその限りでは、指導配慮は実施されなかったといえるかもしれない。

(44) 宇賀克也「条例の適法性審査」法学教室2011年6月号52頁は、東郷町ラブホテル規制条例事件において最高裁判所が上告不受理としたことについて、「上告棄却の決定は、上告人の違憲および理由不備の主張が、民事訴訟法312条1項または2項所定の場合に当たらないと判断したものにすぎず、条例が法律に違反しないという判断の下にされたものではない。」という。

ポストコロナ禍・岸田内閣不人気下の市区長選挙 この1年における自治体選挙の動向（2023年5月から2024年4月）

堀 内 匠

<要 旨>

この1年（2023年5月から2024年4月）に実施された自治体選挙の特徴的な動向について取り上げて紹介する。対象となるのは主として市区長選挙である。2023年中の選挙と2024年に入ってから選挙では、前回選挙＝4年前の状況はコロナ禍の期間内外の点で異なる。また2024年になってからは岸田内閣の不人気の有権者に政党政治全般に関する不信感を加えており、結果への影響が指摘された市区長選挙が散見された。一方でこの1年を通じては相変わらずの低投票率・無投票下にあって大きな注目を集めた選挙は少ない。

本稿は他にこの1年に改正となった自治体選挙関連の制度改正の動向についても扱う。今回は地方議員のなり手不足問題解消策の一環として規定された、地方議会・議員の役割・職務等の明確化について紹介する。

はじめに

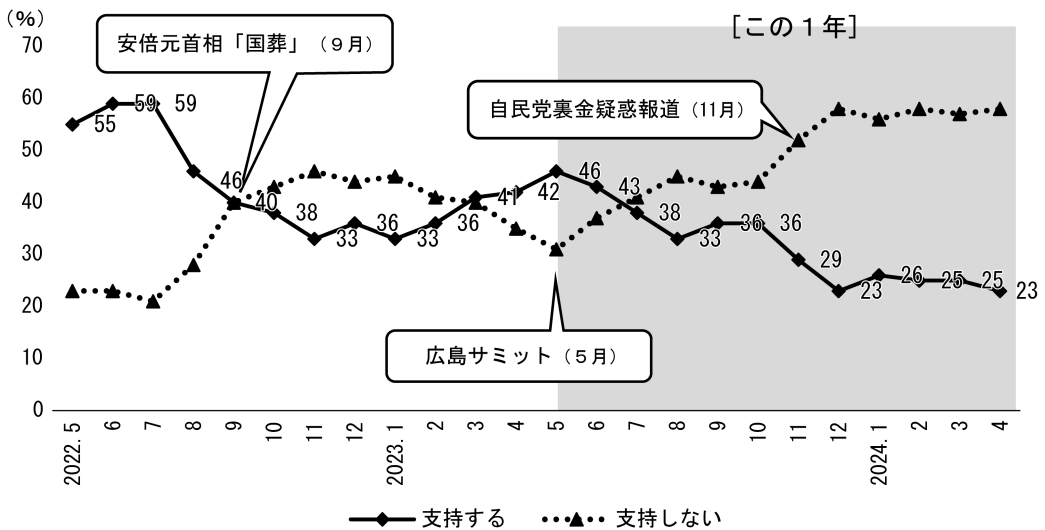
本稿では、2023年5月1日から2024年4月30日にかけての1年間（以下、「この1年」と呼ぶ）に実施された自治体選挙の特徴的な動向について、特に市区長選挙の状況を中心に新聞報道ベースで振り返る。今回改選となった市区長の多くは4年前すなわち2019年5月1日から2020年4月30日までの選挙で選出された首長である。4年前について見た場合、自治体選挙に影響を与えた主な出来事としては、2020年に入ってから注目されることとなったCOVID-19に伴う一斉休校措置等、コロナ禍最初期の混乱状況が挙げられる。コロナ禍のパンニックはその後も継続していくもので、2020年後半には東京都知事選挙や現職敗北の続出、定額給付金公約候補の出現等が注目されたが、本稿の扱う「この1年」は4月末までとなるため、これらの選挙で選ばれた首長の改選は対象外で、それについては

次年度版で取り扱うことになる。

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あらかじ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。

図表1 内閣支持率の推移（NHK）



1. 選挙戦の概況

「この1年」の市区長選挙は119の市区で実施され、それに対して272人が立候補した。競争率2.29倍は4年前の2.07倍に比べて若干上昇したことになる。選挙のあった94の市区長選挙の平均投票率は47.77%だった。4年前の同様の数値が（選挙戦の状況は候補者の性質等にも左右されるため、それらを捨象した単純平均で全体を比較する意味があるかはともかく）47.88%であったことからすると、競争倍率が上がった影響は投票率に反映さ

れているとは言いづらい状況にある。119市区のうち25の市区長が無投票で選出されている（無投票割合21.01%＝5市区に1市区以上が無投票である）ことと合わせ、自治体選挙は低調なものとなっており、政治的無関心を生じる深刻な状況と言わざるを得ない。

「この1年」で新たに生じた事象としては、岸田内閣支持率が危険水域といわれる3割を割り込む状況が2023年末から続いていることである（図表1）。もっとも岸田内閣の支持率はNHK調査の値によれば2023年では3月から6月の間（この間だけは支持率が不支持率を上回った）を除いて3割台と低迷しており、旧統一教会問題及び安倍晋三元首相「国葬」以来の長期的な傾向の上に自民党の政治献金「裏金問題」が付加されたに過ぎないということもできる。2024年に入って以降は自公候補が自治体選挙においても敗れる事態が続いていることが報道されており、本稿が取り扱う「この1年」においても首長選挙結果における政党支持状況を確認していく必要がある。

2. 前回選挙との比較

（1） 政党別の関与状況

この1年に実施された市区長選挙における党派別の関与状況は次の通りだった⁽¹⁾。相乗りの状況を見ると、自公25、自公国2、自公立1、自公立国3、自公立国1で、あとは特定の党派単独となっていて、かつて非常に多かった国政と野党相乗り型首長はほとんど居なくなっていることがわかる。

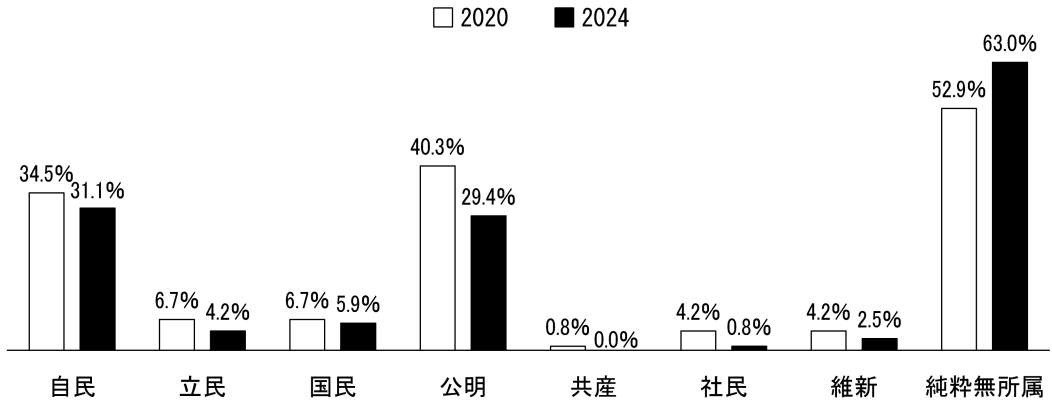
(1) 本稿で集計した党派の関与は、朝日、読売、毎日新聞全国版のみを元に作成している。新聞ごとに当該候補に対する党派の関与状況の記載が異なる場合は多数決とし、2紙が一致記載している関与状況を採用した。なお自治総研の『全国首長名簿』では、政党による関与について政党側への調査を行って申告された内容に則っているため、本稿の用いた関与状況とは異なる値になっていることがある。

図表2 市区長選への党派別関与状況

		2024						2020	
		当選(a)		落選		立候補者全体		当選	
		119人		153人		272人		119人	
		人(b)	関与率 (b/a)	人	関与率	人	関与率	人	関与率
党派別関与	自民	37	31.1%	11	7.2%	48	17.6%	41	34.5%
	立民	5	4.2%	7	4.6%	12	4.4%	8	6.7%
	国民	7	5.9%	4	2.6%	11	4.0%	8	6.7%
	公明	35	29.4%	7	4.6%	42	15.4%	48	40.3%
	共産	0	0.0%	17	11.1%	17	6.3%	1	0.8%
	社民	1	0.8%	9	5.9%	10	3.7%	5	4.2%
	維新	3	2.5%	8	5.2%	11	4.0%	5	4.2%
	関与無	75	63.0%	111	72.5%	186	68.4%	63	52.9%

* 数値は、公認の他に推薦、支持等を加えた値。2020年版の値は自治総研が公表しているデータ（首長名簿基準）

図表3 政党関与市区長の割合



4年前の値と比較すると、この1年の選挙では各党派が関与する市区長（当選者）は一律に減っており、いずれの党派の推薦・支持も受けない純粋無所属の市区長の割合が増えたことが指摘できる。

ただ、2024年4月21日の目黒区長選挙、4月28日の衆院東京15区をはじめとする3衆院補選（+都議補選）の全敗以降、次年度版対象の静岡県知事選挙、小田原市長選挙、港区長選挙等、自公候補が敗れる（特に現職が敗れる）事例が目につく。これについて自民党側は政策を訴えきれなかったため等としているが、政権支持率の低さが

影響しているものとの見方もされている。かつて菅義偉内閣が2021年夏の衆参トリプル補選で全敗したことに加え横浜市長選で惨敗した翌月に退陣したように、内閣への支持状況が市区長選挙に伝播し、そしてまた市区長選挙の結果が国政の政局へとつながる流れができつつある様子がうかがえる。もちろん有権者が自治体選挙において地域の課題とは無関係な要素を判断材料に用いるこうした状況は地方自治にとっては望ましいものとは言えない。

ところで候補者、特に現職にとっては特定の党派色を掲げることが選挙戦にとって有利になることもあれば、また逆に不利になることもある。図表4は、「この1年」の市区長選挙に出馬した現職の党派関与を、4年前に当選した際の党派関与の状況と比較した際の変化を集計したものである。

最も大きな変化があったのは公明党で、新たに現職を推薦・支持をした例が6市区にあった一方で、前回選挙で推薦・支持しながら今回の選挙では現職への推薦・支持を行わなかった例が14にのぼるなど、現職に対する関与をトータルで8減らしている。それに対し、国政において公明党と連立を組む自民党については、新たに推薦・支持を追加した例が5、削減が4で現職への推薦・支持は増やしている。もちろん、前回選挙以降の4年間の時間軸のなかで市政の評価をめぐる各党の推薦・支持状況に変化が起り得るのは当然だが、この傾向は内閣支持率が危険水位にあって自公色不利と言われるようになった2024年に入ってからのもものについても変わらず、2024年1月から4月の選挙に限った場合は自民党は追加4、削減3、公明党は追加4、削減8で公明党のみが顕著に減少させていた。「勝てる」候補への相乗り化が進むとともに、旧統一教会問題を引きずってか宗教色の強い支持母体をできるだけ表に出さないことで広い支持を集めようとする意図があるものとも推察される。なお自公が現職への推薦・支持を追加した市区長選挙では、2024年以降では自公いずれも3勝1敗で、勝敗について全体的な現職の勝率の差や2023年と2024年の状況で比較しての明確な差が生じたわけではなかった。

このように、「この1年」については、自公候補化、あるいは自公隠しについて顕著になったわけではなく、選挙結果への影響は判別できない。影響が本格化するとすれば、4月の衆院補選等以降になるものと考ええる。同じように、2023年4月の統一地方選挙で躍進を遂げ、一時期は政党支持率において立民を抜かず勢いだった維新にとっても、2022年にはI Rおよびカジノの設置に関する住民投票を求める直接請求が府市両者に対して相次いで提起されたほか、2024年3月に大阪万博の会場予定地で爆

図表4 現職の推薦・支持の変化

党派	追加	削減	合計
自民	5	4	+1
公明	6	14	-8
共産		1	-1
立民			±0
国民	1	1	±0
維新	1	1	±0
社民		1	-1

図表5 各党支持率（NHK）

単位（％）

	2024. 4	2023. 5	2020. 4
自民	28.4	36.5	33.3
立民	6.5	4.2	4.0
維新	4.7	6.7	1.6
公明	4.0	2.4	3.3
共産	2.4	2.0	2.9
国民	1.5	1.1	0.5
社民	0.5	0.4	0.6
特になし	41.3	38.9	45.3

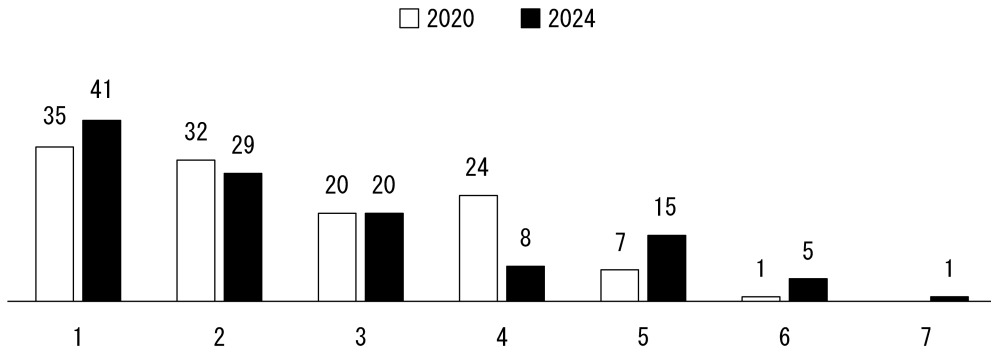
発事故が起こる等、不人気政策の実施が影を落としているものと考えられる。2024年4月の衆院3補欠選挙のうち2選挙に候補を擁立しながら立民らに全敗したことや、藤田文武幹事長の選挙区内である大阪府大東市では4月の市長選挙で擁立した候補が敗れる等生じているものの、選挙結果を単純集計するなかで可視化できるような影響についてはいまだなく、維新の盛衰具合の観察についても次年度版での分析を待たざるを得ない。

（2）現職敗北率

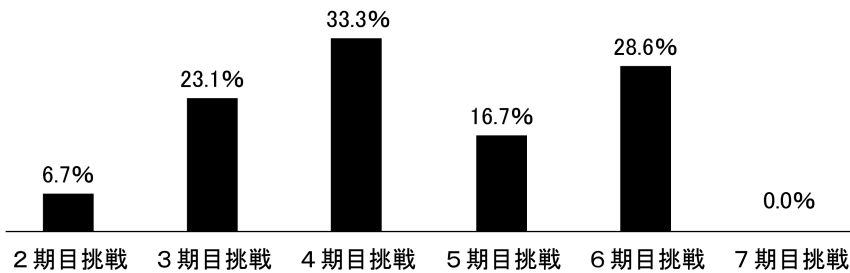
図表6は「この1年」に当選した市区長の当選期数について2020年の値と比較したものである。この1年で当選した市区長の最大当選期数は北茨城市長の通算7期目⁽²⁾

(2) 豊田稔市長は1990年に初当選して2期連続で市長をつとめた後、1995年から村田市長が3期当選し2007年からまた豊田市長が4期連続当選した形で7期目となっている。自治総研の集計は連続当選期数なので値が異なる。

図表6 「この1年」に当選した市区長の当選期数



図表7 現職出馬時の期数別にみた敗北率



であった。当選期数⁽³⁾は平均2.55期で、当選した市区長のうち初当選は41人（34.45%）で最も多く、2020年と比較すると6人増えたほか、2期目がそれに次ぐ29人となるなど任期の浅い首長への人気が高まっている傾向が見いだせる。「この1年」で見ると、2期目から3期目（2020年で32人当選した2期目は2024年では3期目に20人当選している）、3期目から4期目（同じく20人が8人へ）でそれぞれ大幅な減少具合である。このような「死の谷」は常に一定の期数で観測されるわけではなく、2022年の場合⁽⁴⁾は3期目から4期目（112から57へ）、4期目から5期目（80から32へ）に大きな谷があった。この際は現職が立候補した場合でも4期目への挑戦で35%、5期目への挑戦では43%が新人に敗北していた（堀内2022：15-16）。年齢や健康その他の理由で引退するケースも多いと考えられるが、「この1年」については2022年と比べ

(3) 当選した者について、新人を1として、つまり当選したことで加算された値を用いている。

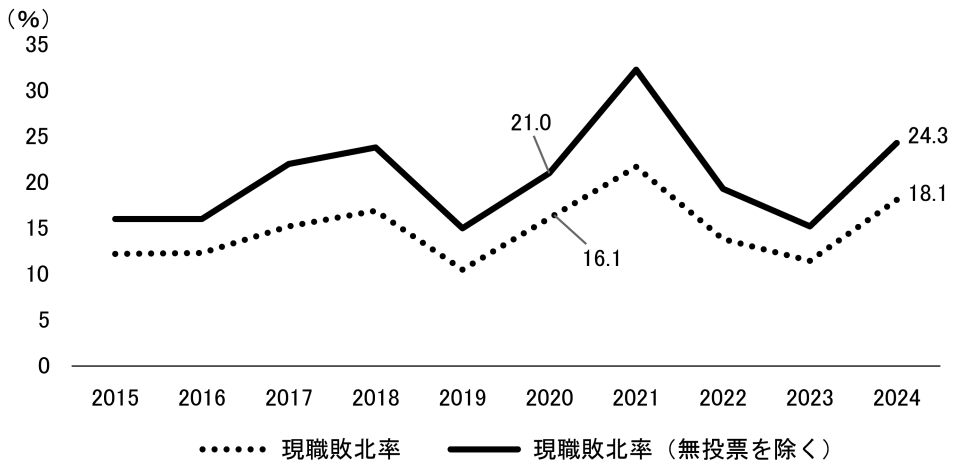
(4) 2023年は統一地方選挙のため特殊な状況がある可能性を考慮し2022年の値を用いた。

ると期数の若い首長も敗退したため、新陳代謝がおきたものと言える。

この1年の市区長選挙に現職が立候補したにもかかわらず再選を果たすことができなかった割合＝現職敗北率はコロナ禍の2021年に特異に上昇したあと落ち着きを取り戻したかに見えたが、この1年再び上昇傾向へと転じた。「この1年」では現職市区長94人が立候補し77人が再選を果たし、現職敗北率は18.1%（無投票当選を除き選挙戦になったもののみをカウントした場合は70人立候補し53人が当選＝現職敗北率24.3%）だった。この値は4年前と比較して2～3ポイントの上昇である。

一般に現職は有利な選挙戦を繰り広げるので、現職が敗北するケースは、番狂わせと言える。そうした選挙戦は活性化する傾向にあるものとも考えられるが、この1年の市区長選挙の投票率は、それにもかかわらず過去最低を記録した例が多い。日田市では新人が現職を破る選挙だったものの投票率は過去最低だった。

図表 8 現職敗北率



(3) 現職を破った選挙での訴え

「この1年」の市区長選挙で現職が敗れた選挙について、各選挙の選挙公報から新市区長の訴えを整理したのが次の図表 9 である。

図表9 現職敗退選挙における新市区長の訴え

	現職 期数	属性				訴え				
		年齢 現→新	女性	世代 交代	多選 批判	給付・補助・無償化				その他の争点・ 訴え
						直接 給付	給食費	子供 医療費	その他	
美唄市	1	70→39		○		1万円			農業者への給付、 習い事・塾費用助成	
日田市	3	64→67	○				○			
三田市	2	71→57					○	○	高齢者活動助成	病院統合白紙撤回
盛岡市	5	73→56							退職金カット、給 付型奨学金	庁舎移転問題
新庄市	4	71→57					○			道の駅
所沢市	3	61→51					○	○	保育園第2子以 降、遊び場利用 料、おむつ1歳ま で、市長給与3割 カット	中核市移行、エア コン設置
青梅市	2	71→48					○			大学跡地計画
阿南市	1	48→52				10万円	○		プレミアム商品券	図書館建設、参加 型予算
高知市	5	70→61		○	○					
津久見市	2	65→47								庁舎建替え住民投 票
中津川市	3	72→55					○			リニア駅を核とし たまちづくり
前橋市	3	64→41	○		○		○			
日向市	2	69→51					○			体育館事業見直し
矢板市	2	51→37								地域経済疲弊
笠岡市	2	63→56	○				○	○	第2子以降保育料	
茂原市	4	71→47					○			内水氾濫対策
碧南市	4	72→54	○				○	○	奨学金返還支援	市民病院のあり方

現職が敗れた選挙のうちかなりの割合では、給食費無償化をはじめとした給付・補助・無償化策を大きく打ち上げた候補が勝利している。文部科学省の調査では2023年9月時点で給食を無償化を実施している、あるいは予定している自治体は約4割にの

ぼったとしている⁽⁵⁾ので、今回選挙で候補者が給食費無償化を掲げた自治体はいまだに無償化を実施できていない「残り6割」の自治体であることになる。文科省調査は自治体種別での値を示していないので市区の無償化率が町村を含めた全体に比べて高いのか低いのかはわからないが、半数近くの自治体が実施済みとなると、これらの自治体では現職の市政下においてわがまの取り組みは「遅れている」との認識がある可能性がある。福祉施策の競争は必ずしも財源の裏付けがとれたものとはなっておらず、懸念が残る。

またコロナ禍以降公約として注目された現金等の直接給付については、前回選挙で初当選した現職（2期目への挑戦）が、直接給付を公約にした新人候補に敗れた事例となっている（阿南市については現職も直接給付を打ち出した）。このようにコロナ禍終息以降も物価高騰対策へと給付理由を変更しながら公約に掲げる候補が一定数現れている。プレミアム付き商品券や現金給付策は国がはじめたものだが、コロナ禍の異常事態が平常化した後にもこうした手法が取られていることから、首長選挙では手っ取り早く票を上積みする公約として安易に用いられる状況が危惧される。

3. 「この1年」の選挙結果

(1) 大都市の選挙結果

① 知事選挙

青森、群馬、埼玉、岩手、高知、熊本の6県では知事選挙が行われた。このうち、青森県と熊本県は現職の引退に伴い新人同士の争いとなった。

青森県では5期つとめた現職の三村申吾の引退に伴う選挙戦となり、県内5番目の人口であるむつ市の宮下前市長が県庁所在都市である青森市の小野寺前市長を破って初当選を果たした。自民党は両者から推薦を求められて自主投票とし、保守分裂の選挙戦となったが、過半数の県議や国会議員の一部は三村後継者と位置づけられた小野寺につくなど、小野寺有利に選挙戦を展開したはずだった。だが蓋を開

(5) 1,794自治体中、実施中あるいは今後実施予定（令和5年度）は762自治体。ほかに過去（令和5年度中）に実施していたが、現在は実施していないが13自治体ある。文部科学省「学校給食費の無償化を実施する各教育委員会における取組の実態調査について」（令和5年9月1日現在）。

けてみればダブルスコアで宮下が勝利することとなった。小野寺は青森市長時代の2021年の豪雪に対する除排雪の不手際、辞職時期の遅れなどが響いたとされるが、その他に、5期続いた三村県政の刷新を求める声が世論に強かったことが指摘されている。NHKの当日出口調査では、三村県政については83%が「評価する」と答えながら、三村県政の継承か刷新かについては57%が「刷新」と回答している。「刷新」を求めた人のうち8割以上が宮下に投票した。

熊本県は4期つとめた蒲島郁夫の引退に伴って新人同士の争いとなった。自公が推薦した総務官僚出身で元副知事の木村敬と国政野党4党が支援した元熊本市長の幸山政史による事実上の一騎打ちとなったが、蒲島路線を継承し、副知事時代に台湾の半導体大手TSMC誘致に携わった実績などをアピールする木村が自公支持者のほか無党派層からも一定の支持を得て初めて勝利した。3月24日投開票となった熊本県知事選挙は、自民党派閥裏金問題のさなかに行われたが、朝日新聞の出口調査で7割が裏金問題を「重視」と答えながらも自民推薦候補である木村を当選させている。

その他の知事選はいずれも現職が再選を果たしたものである。

② 政令市・県庁所在都市

政令市および県庁所在都市では、「この1年」内に青森、堺、盛岡、山形、高知、福井、大津、前橋、京都、徳島で選挙戦となった。このうち青森市、高知市、福井市、前橋市、京都市は新人が、徳島市は元職が当選している。

青森市は、県知事選挙に出馬した前市長である小野寺晃彦の辞職に伴う選挙戦となったため新人同士の争いだったが、三村知事らの支持を集めた元青森商工会議所副会頭の西秀記が初当選を果たした。西は前回選挙まで前市長の小野寺晃彦を支援する立場だったこともあり事実上の後継だが、政治・行政経験のない市長となった。

高知市は6選をめざす現職が新人に敗れる結果となった。最大の争点は多選阻止であり、両者は支援者が重なっていたとされる⁽⁶⁾。そもそも前回選挙では自民党

(6) 読売新聞2023年11月8日「[対決の構図 高知市長選] (上) 予定2氏 重なる支持者＝高知」

を含め超党派で現職を支持する側だったが、2023年の統一地方選挙で最大会派となった「自民・中道の会」が前自民党県議（県知事も応援）の桑名龍吾を支援し、それが立民、国民、社民推薦の現職に勝利した形となった。

徳島市では前年の議会選挙で反市長派・住民投票派が議席を伸ばしたなか現職が直前で再出馬を断念したため、元職と前自民党代議士2人の争いとなったが、前回選挙で現職に敗れた元職・遠藤彰良が勝利した。徳島市では阿波おどりの運営についての混乱が続いてきたが、遠藤彰良はノウハウのある民間企業に委託して透明化し、公正さを取り戻すと主張し、また徳島県との連携については「同じ方向を向き、スピード感を持って政策を進める」とした⁽⁷⁾。

盛岡市では3度目の挑戦となる住宅施工会社社長の内館茂が現職の6選を阻止した。政党に支援を要請せず、自公の推薦を受けた現職に勝利している。主な争点としては庁舎移転問題が挙げられる。勝利した内館氏は多選批判のほか、自らの退職金全額カットなどで有権者にアピールし、また給付型奨学金制度創設、高齢者の100円バスを訴えるなど、財源を示さないばらまき型の政策を公約として20年ぶりの市長交代を実現した。

福井市は70歳の現職が不出馬となったため新人同士の争いとなった。元副市長の西行茂が出馬意欲を表明すると議会の主要4会派がまとまって支援にまわり、現職の後継者として選挙戦を展開することとなった⁽⁸⁾。これに対して元県議で計4回の国政選挙出馬経験のある鈴木宏治が出馬を表明し「無難な行政マンか、若さと実績ある政治家が良いのか市民に選んでもらいたい」等と訴えた。西行茂は組織戦を展開したのに対し、知名度に勝る鈴木宏治は地区ごとの後援会を設けず集会などもしない草の根型の選挙戦を展開した。

市政継承を掲げた西行茂が勝利したものの、票差は5%程度の僅差となった。後半戦で鈴木宏治が自民党の政治資金問題と結びつけながら批判を展開し、4万票を獲得したことは「長期政権となった現東村市政や政治の現状そのものへの不満の裏

(7) 読売新聞2024年4月8日「徳島市長選 遠藤氏当選」

(8) 福井新聞2023年9月12日「2新人 活動本格化 市長選投開票まで3ヵ月 西行氏『市政継ぎ先頭立つ』 鈴木氏『民間の論理で刷新』」

返し」⁽⁹⁾とされた。

自民党の裏金問題が影響を与えたとされるのが前橋市長選挙だった。自公が推薦して4選を狙った現職は元県議の小川晶に大差で敗れた。とりわけ衝撃的だったのは、「市民党」を掲げる小川と、前回から分裂となった保守系を一本化することに成功した現職が対峙した選挙戦で、前回から投票率が4%pt下がったにもかかわらず組織選挙を展開する現職が大差で敗れたことだった。「『保守王国』衝撃」⁽¹⁰⁾「逆風吹いた」⁽¹¹⁾と大きく報じられることとなった。

また同日の京都市長選挙も自民、立民、公明、国民が推薦し現職の後継と位置づけられた元民主党参院議員の松井孝治が勝利したものの、共産党が支援した候補に迫られたことについては裏金問題の逆風が影響したとされ、勝った松井孝治は「市民から見れば、国政の問題で地方自治とは関係がない、というのはあまり通用しない。それが激戦の理由だったと思う」と振り返っている⁽¹²⁾。

このように年明け以降の県都・大都市選挙においては、2023年11月に告発され、2024年1月に立件されることとなった自民党派閥裏金問題をうけ自民系候補が苦戦する例が増えているが、これらの選挙では単に自民系に対する批判があったというだけでなく、組織選挙を展開することが困難かつそれ自体批判の対象とされるケースが多くみられた。いずれも政治不信の広がり背景があると指摘されている。

(2) 女性市区長の伸長

「この1年」の選挙で当選した市区長119人のうち、女性市区長は13人で、割合は10.92%だった。この1年で女性市区長は10人増えたことになる。2021年末に30人(3.69%)だった全国の女性市区長の数は、2024年4月末時点で43人(5.30%)へと、まだまだ少ないとはいえ徐々にその割合を増やしてきた。

(9) 福井新聞2023年12月12日「解説 『前進』へ苦難の船出 批判、不満も4万票余 福井市長選」

(10) 朝日新聞2024年2月5日「4選狙った自公系落選『保守王国』衝撃」

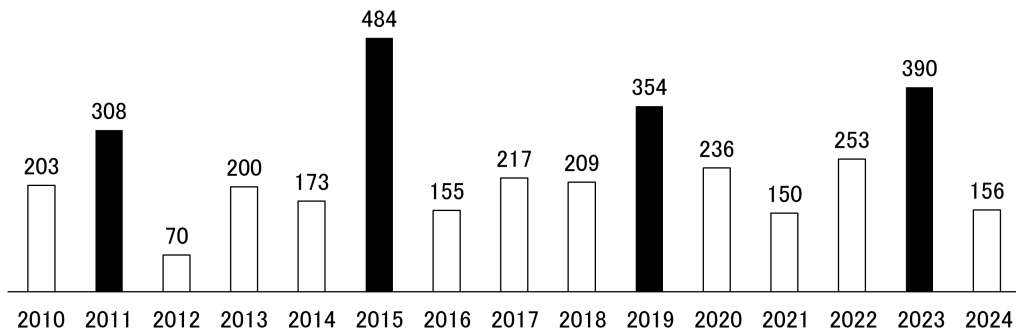
(11) 毎日新聞2024年2月5日「前橋市長選 自民系敗北 裏金影響か『逆風吹いた』」

(12) 朝日新聞2024年2月5日「裏金『激戦の理由』京都市長選 当選の松井氏」

なかでもこの1年において注目すべきは現職が出馬して敗れた選挙における当選者の女性割合である。こうした選挙では「この1年」で17のうち4人の女性市区長が誕生しており、23.53%を占める。しかもこの4人はいずれも新たに女性市長となったものである。女性候補は、多選・男性過多の政治家のなかにあっては、変化を求める有権者の声を糾合しやすい存在となっているのではないかと考えられる。

ただし、政治の世界のジェンダーギャップについては引き続き楽観視できる状況にはない。昨年版でも触れたように、メディアにおいて女性議員の割合が少ないことが採り上げられる回数は波があつて、これまでも統一地方選挙のある年のみ特異に記事が増える様子が観察されてきた（図表10）。「この1年」の状況は図表にある通りで、前年の半分に満たない本数しか記事になっておらず、マスコミの関心についてはこれまでの傾向と変わっていない。ジェンダーギャップを語るために選挙がきっかけにされているが、選挙以外の議論も進める必要があるだろう。

図表10 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) 市区長の政治・行政経験

① 市区長の履歴書

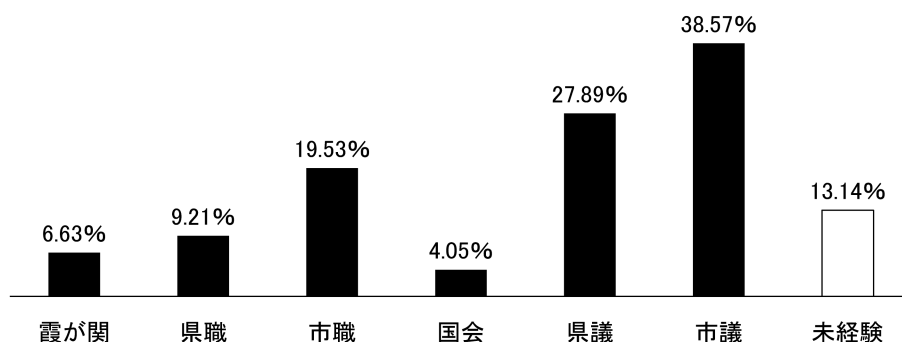
日本の首長は、首長に就任する以前に何らかの政治・行政経験を積んでいることが多い。一般に、市区長に就任する以前のキャリアパスとしては、昔ながらの分類である党人派・官僚派を用いることができ⁽¹³⁾、市町村レベル、都道府県レベル、国会レベルのいずれかによらず、議員を経由するケースと、行政職員を経由するも

(13) 知事に関する研究として、正岡（1995）が知られる。

の、あるいは自治体職員から自治体議員を経て首長へ就任するといったケースが考えられる。

2024年4月30日時点の現職の市区長について、新聞各紙で調べられる範囲⁽¹⁴⁾で、霞が関官僚⁽¹⁵⁾、都道府県職員⁽¹⁶⁾、市区町村職員⁽¹⁷⁾、国会議員、都道府県議会議員、市区町村議会議員の経歴の有無を調べてみよう。各々の経歴について、全市区長に占める割合を示したのが図表11である（複数のキャリアを経由する場合はそれぞれに足し合わされるので合計値は100%を超える）。現在の市区長は市町村レベルの政治・行政経験を積んだ者が比較的多いことがわかる。一方で、政治・行政に関して未経験の者も13.14%と8人に1人以上の割合を占めている。

図表11 市区長の政治・行政経験



② 政治家と官僚

また、霞が関官僚、都道府県職員、市区町村職員のそれぞれを経験した割合を合算して「官」、国会議員、都道府県議会議員、市区町村議会議員のそれぞれを経験した割合を合算して「政」として比較すると、「官」は35.25%pt、「政」は70.51%ptとなり、ほぼ1：2の比率で「政」が多い。

日本全体の市区長について、総合するとほぼ1：2となっているものの、「官」

(14) Nifty記事検索サービスを用いた。

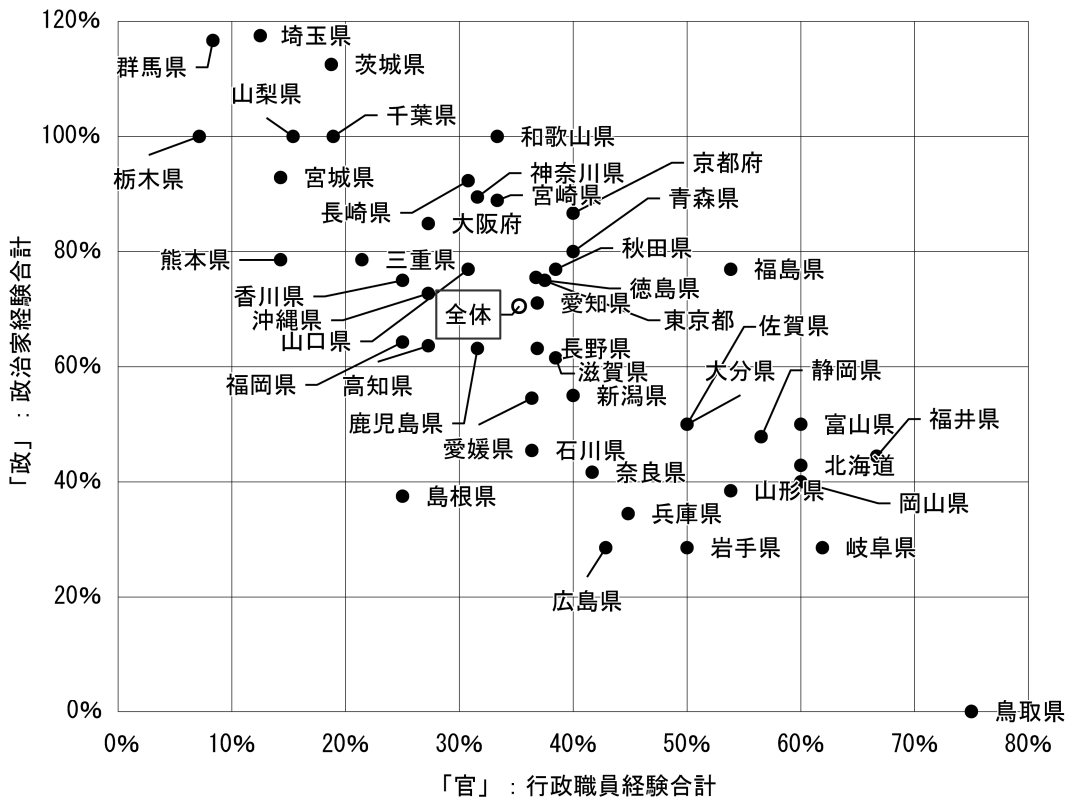
(15) 国家公務員のうちキャリア官僚等、霞が関本庁で勤務してきた者を含めており、自衛官及び地方出先機関採用者は除いた。

(16) 中央官僚の自治体出向については除いた。警察官は都道府県職員としてカウントした。

(17) 公立学校教職員については、教育委員会事務局を経験しないものは除いた。

優位、「政」優位については都道府県ごとにかなり特徴がある。図表12は、横軸に「官」の値、縦軸に「政」の値をとって都道府県ごとにプロットした散布図である。群馬県や栃木県のようにほとんどの市区長が「政」に占められている県もある一方で、鳥取県では現職のなかに市区長就任以前の政治家としてのキャリアを持っている市区長はいない。鳥取県は市が4つしかないのでブレ幅が大きいことを差し引いても、やはり岐阜県や北海道など「官」が占める割合が多い県もあって、市区長のキャリアは地域性を反映するかのよう多様である。またなかでも政治家経験については、和歌山県、群馬県、青森県、佐賀県は複数のステップ（市議→県議のように）を踏んでから市区長になっている割合が多く、これら4県は地方議員として経過する段階は平均1.5ステップ以上であるといった特徴もある。また、「政」経験においては世襲の影響も加味する必要があるかもしれない。

図表12 市区長の政治・行政経験



③ 「この1年」の状況

こうした地域特性について、「この1年」にどのような変化が生じたのか、確認してみたい。図表13は、「この1年」の市区長選で当選した首長の政治・行政経験を、政治（議員）経験のみもの、行政（職員）経験のみもの、政治・行政両方を経験したもの、政治・行政両方とも経験していないものに4分類して比較したものである。全体の値と比べると、「この1年」の市区長はやや行政のみを経験した「官」が多く、逆に政治のみを経験した「政」は少なめだった⁽¹⁸⁾。市区長選の件数が5以上あった都道府県に限って見た場合、特に長野県については政治家経験のある首長が例年より少なく、また愛知県は「この1年」で当選した市区長のなかに国会議員経験者も県議会議員経験者もおらず、全体として「政」が多い県にあって、今年は「官」の割合が逆転していた。

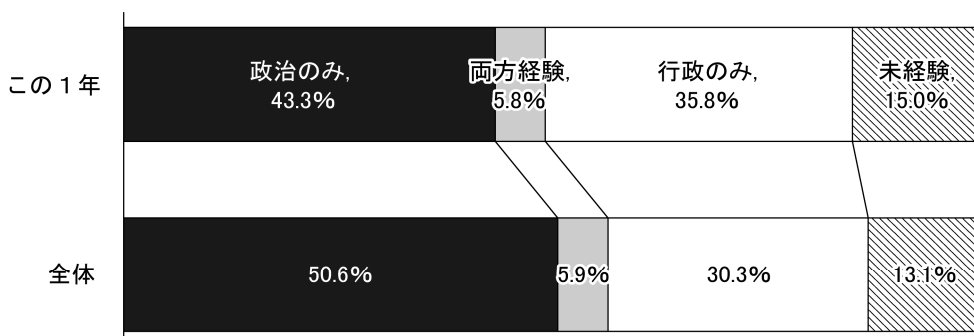
市職員から議員を経験し、市区長になるような政・官両方を經由するパスについては、全体で48人（5.9%）が確認されているが、「この1年」では7人（5.8%）で同程度だった。特に大きな変化はなく、相変わらず少数派である。

一方で、「政」「官」のいずれにも当てはまらない分類として、いずれの経歴も持たない「未経験」首長の割合については、「この1年」では19人（15.0%）で全体の割合と比較して若干多い程度にとどまったが、選挙件数が5以上あった県のなかでは、高知県（須崎市＝商工会議所副会頭等、土佐清水市＝商工会議所会頭等で5分の2）、長野県（松本市＝NHK記者、小諸市＝代議士秘書、東御市＝参議院議員秘書で6分の3）で多く選ばれている。国会議員秘書という経歴は政治・行政経験に準ずるものと考えれば完全な「素人」とは言えないかもしれないが、政治・行政の本格的な経験を踏まない異例の候補者への期待は、基本的には既存の政治に対する不信の顕れであると読み取れる。

一般に、行政出身者が好まれるのは、経済・景気の状態が悪い場合、財政的な立て直しを期待して行政経験のある首長が選ばれがちであるとか、あるいは党派内での対立が深刻化した場合に党派的中立のイメージがある行政出身者が好まれるなどと言われるが、「この1年」にあっては、むしろコロナ禍からの平常化へ向けてのリーダーシップが問われる1年となっており、また岸田内閣の不人気にあっては既

(18) 先述した通り、行政職員から議員を經由して市区長になるケースもあるため、個人を厳密に「政」「官」などと分類しきることはできない。

図表13 市区長の政治・行政経験



存政党への不信感が高まっており、党派色の薄い首長に人気が集まったことが影響した可能性が考えられるだろう。次年度以降の推移について観察していくなかで、鮮明な傾向が見出されるかもしれない。

4. 住民投票及びその関連選挙

(1) 「この1年」の市区長選挙に関する住民投票関連事情

三田市では、市民病院と済生会兵庫県病院を再編統合し神戸市北区に新病院をつくらんとする三田市などの計画に対し住民投票を求める条例制定が請求されたが、2023年6月に賛成少数で否決された。しかし直後となる7月に三田市長選挙が実施されると、現職が進める病院統合に対して白紙撤回を訴える新人が勝利した。市民病院と済生会兵庫県病院を統合後の新病院立地は神戸市であったため、神戸市長が「今後、統合が不透明になったことは大変残念だ」と不満をあらわにした（読売新聞2023年7月29日）。勝利した田村陣営には泉房穂（前明石市長）が応援に入っている。

武蔵野市では、2021年に外国籍の住民にも開かれた住民投票条例案を市議会に提案すると発表したことで全国的な批判を浴びることになった。条例案は提案されたものの議会で否決された。外国籍の住民に住民投票権を認める自治体は40以上ある上、事前に行われたアンケートでは市民の7割が外国籍住民を含めることに賛成していたが、条例案公表後には署名やデモなどの反対運動が起こっていた。

その後、市民の間で学習会が開催された（朝日新聞2022年5月28日）ほか、2023年には市に有識者懇談会が設置される等、住民投票のあり方をめぐる議論が活発化してきた。そのようななか「この1年」には2023年12月24日に市長選挙が行われたが、次期衆院選に出馬するため任期2年を残して辞職した松下市長の後継候補で立民、共産、れいわ、社民、生活者ネットなどが支持した候補は、自民党や公明党が推した小美濃安弘に僅差で敗れることとなった。当選した小美濃は前市政で提案された、外国籍の住民にも投票資格がある住民投票条例案を「市民が分断された」と批判。市長選を「私たち『保守中道』対『左翼の政治活動』との戦い」と位置づけ、「保守中道の政治を取り戻す」と訴えていた（朝日新聞2023年12月23日）。

対馬市では、2023年6月、県建設業協会対馬支部などが経済活性化を目的に核のごみの最終処分場を誘致する文献調査の受け入れを求める請願を市議会に提出し、市議会は賛成多数で採択していた。これを比田勝尚喜市長は「市民の分断が起こっている」として受け入れを拒否した。「この1年」、2024年には市長選挙が実施されたが、比田勝市長への有力な対抗馬は現れず、文献調査受け入れの請願を提出した県建設業協会対馬支部すらもそれに反対した比田勝市長を推薦せざるを得ない事態となるなどし、反対派の比田勝氏が圧勝することになった。推進派は今後の住民投票を模索している。

神奈川県真鶴町では、町長が選挙人名簿を不正にコピーして自身の選挙などに利用したほか、町政に混乱を招いたなどとして責任を追及され、リコール請求が行われた。2023年9月に住民投票が行われると、投票率59.40%、賛成2,204、反対1,378でリコールが成立して松本町長は失職した。松本町長は問題発覚後2021年に辞職して再び当選した経緯があるが、今回は出直し選挙に出馬しないこととした。真鶴町では3年間で3度目の町長選挙を実施することとなった。首長のリコールは公共施設建設等、政策に関する住民投票の代わりに行われることが多いが、今回のリコールは首長への信頼をめぐって行われる事例となった。2023年11月に行われた町長選挙の結果、元横須賀市議会議員の小林伸行が当選を果たした。対抗馬は町役場出身者だったが、真鶴町で町役場出身でない町長の誕生は40年ぶりとなった。

（2） その他の住民投票関連の動き

その他、鹿児島県、豊橋市では住民投票条例案が提案されたが、いずれも否決され

ている。鹿児島県では川内原発の運転延長の是非を問う県民投票案だったが、否決された。また豊橋市では市中心部に計画する多目的屋内施設（アリーナ）をめぐって、計画の賛否を問う住民投票案が提案されたが、議会に否決された。豊橋市ではこの問題をめぐる住民投票案の直接請求及びその否決は2022年に続き2度目となる。

また、奈良県御杖村では、県の畜産団地整備計画をめぐり、計画の賛否を問う住民投票条例を廃止した。県が同村の「みつえ高原牧場」に畜産農家を誘致する計画を進めていたが、9月に白紙化を表明していたため。

5. 選挙関連制度改正

「この1年」では、自治体選挙制度に関する制度改正は行われていないが、議員のなり手不足解消に向けての動きについて、見るべき制度改正があるため、ここで簡単に触れておく。

(1) 議会の役割及び議員の職務等の明確化に関する規定の創設

第211常会で地方自治法の一部を改正する法律案（閣法第三九号）が成立した。主な内容は次の通りである。

一、地方議会の役割及び議員の職務等の明確化等に関する事項

- 1 地方議会の役割及び議員の職務等に関し、議事機関として住民が選挙した議員をもって組織されるという議会の位置付けのほか、議会は、地方自治法の定めるところにより、地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決する等の権限を行使すること、また、議員は、議会の権限の適切な行使に資するため、住民の負託を受け、誠実にその職務を行わなければならないことを法律上明確化する。
- 2 住民から議会への請願書の提出や議会から国会への意見書の提出等、議会が関わる法令上の手続で書面により行うことが求められているものについて、オンラインにより行うことができることとする。

二、会計年度任用職員に対する勤勉手当の支給に関する事項

地方公共団体は、会計年度任用職員に対し、国の非常勤職員の取扱いとの均

衡及び適正な処遇の確保の観点から、勤勉手当を支給することができることとする。

三、公金事務の私人への委託に関する制度の見直しに関する事項

原則として全ての歳入等の収納事務について、地方公共団体の長の判断により、私人への委託を可能とするとともに、適正な公金の取扱いを確保するため、地方公共団体から公金事務の委託を受けた者に対する監督、再委託の場合のルール等に係る規定を整備する。

四、施行期日

この法律は、一部を除き、令和六年四月一日から施行する。

この法律は、地方議会の活性化及び議員のなり手不足解消策として、かねてより地方団体から要望のあった改正となっている。衆議院通過は4月18日で、参議院可決は4月26日だった。公布は2023年5月8日だったので、統一地方選挙には間に合わなかった形だが、地方議会に関する本質的な規定であるため、選挙に即時的に影響を及ぼすものではない。

(2) 経緯

自治体議員のなり手不足問題は以前から指摘されていたが、2017年に高知県大川村が町村総会の設置を検討して以降は、総務省に研究会が設けられる等、国レベルでも対応策の検討が本格化していた。これに関連して、地方団体は改正要望を繰り返し行っており、三議長会合同で開催された「多様な議員で構成された活力ある地方議会を目指す全国大会」（2021年11月24日）では次の6点が決議された。

1. 地方議会の団体意思決定機関としての位置付け等を法律上明確化すること。
2. 地方議会議員の兼業（請負）禁止の範囲を明確化し、規制を緩和するための法改正を行うこと。
3. 立候補に伴う企業等による休暇の保障や厚生年金への地方議会議員の加入など、会社員等多様な人材が立候補しやすい環境改善のための法整備を行うこと。
4. 小規模議会の議員報酬を適正な水準に引き上げられるよう、財政支援を行うこと。
5. 「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」に基づいて地方議会

が実施する体制整備等の取組について支援を行うこと。

6. 地方議会のデジタル化への取組について技術的・財政的な支援を行うこと。

地方団体からの要望を受け、自民党では、総務部に「地方議会の課題に関するプロジェクトチーム」を設置し、地方議会を取り巻く諸課題について討議・分析することとし、2021年4月に「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」を取りまとめている。提言では、政府に対して地方議会の位置付け・議員の職務等の法律上の位置付けや立候補に伴う休暇保障の法制化等について地方制度調査会で議論の上、結論を得るように求めた。

2022年1月14日に第33次地制調が設置されると、三議長会は合同で地方議会の位置付けを明確に規定する地方自治法の改正等の早期実現を求める決議を提出・要請。地制調第1回総会では、他の事項に先んじて、翌2023年の統一地方選挙より前に議員のなり手不足解消策に関する審議を行うよう求めた。2022年11月11日には三議長会は改めて地方議会が地方公共団体の意思決定を行うことを明文化する地方自治法の改正等の要請活動を行っている⁽¹⁹⁾。

地制調ではこれに応じて議員のなり手不足解消に関する審議を行い、「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」を2022年12月28日にまとめた（cf. 今井2023）。これを受けた法改正は2023年5月8日に公布された。上述決議のうち主として1に関する改正が実現されたものと言える。なお、請負禁止の緩和については地制調答申の前に議員提案による自治法改正で実現している（cf. 堀内2023）。

議員の位置づけに関する要望は、もともと2004年4月に全国都道府県議会議長会が設置した「都道府県議会制度研究会」（座長・大森彌東京大学名誉教授）がまとめた報告書で、特に2007年3月に出された最終報告はタイトルを「自治体議会議員の新たな位置づけ」としていた。

自治体議員の法的位置づけについては、自治法のなかで報酬について規定している203条が議員の職責・職務の内容について全く触れておらず、また議員に対する報酬等について、議員の職務との関係でどのような性質のものか不明確であるとの批判が

(19) 全国市議会旬報第2232号・令和5年6月25日号・別冊「地方自治法改正を巡る動き」

なされていた（大森2018：318）。上述研究会の最終報告も議員の位置づけについて①公選職でありながら任命職と同じ枠組みに包摂され、②職責や職務が法令上明記されず、③公費支給と議員の活動実態との整合性がとれていないと指摘している。このように、当初の法的位置づけ論については報酬の根拠づけおよび議員の活動に対する評価や期待における議員と住民とのズレの解消策として展開されており、議員のなり手不足問題が顕在化していくなかで課題と捉えられるようになっていったものと考えられる。

当初、国は新たな位置づけについて慎重な姿勢を維持しており、28次以降一貫して「引き続き検討する」と記述するとともに、例えば第31次地制調答申では「議員のなり手不足の問題を解消する一方策として、議員活動への住民の理解を高める観点から、議員の位置付けやその職責・職務を法制化すべきとの意見があるが、法制化に伴う法的効果等を踏まえると不要ではないかとする意見もあり、今後の議員活動の実態等も踏まえ、引き続き検討すべきである」としていた。

ところが33次地制調では答申がまとまり、法改正へとつながることとなった。33次においても研究者委員の意見は変わっておらず、そもそも地方議会のあり方を外部的に決めてしまうことはよろしくないのではないか（大屋第6回専門小委員会：10）、議員の多様性を確保するとかなり手不足解消という目的との因果関係が不明である（伊藤、太田同：12）、法律に書いてもらってどうにかするという思考は、地方分権はいらないと当事者が言っているのだと理解し得る性格を持つもので理解しがたい（太田同：12-13）と散々であった。

ただ事務局はすでにこれを法律に書き込む方針にあり、それを汲んだ委員は「地方自治法の建付けからすると、必要なものは議会であって、議員とは議会がある限りにおいて意味を持つものでしかないので、議員の職務を書く必要があるかどうかということには非常に疑いがあります」（太田同：13）としたうえで、議会の役割については地制調という行政の委員会で議論して原案をつくるのではなく、最高裁が言及した部分を採用するのが良いのではないかとし、地方議会の出席停止に関して審査権が及ぶとした2019年11月25日の大法廷判決の「普通地方公共団体の議会は、憲法にその設置の根拠を有する議事機関として、住民の代表である議員により構成され、所定の重要事項について当該地方公共団体の意思を決定するなどの権能を有する」という部分

を紹介している⁽²⁰⁾。

こうして、これまで議会三団体が一貫して地方議員のあり方について法的に規定することを要望してきたのに対して、本法改正は地方議会のあり方に力点を置いた書き方が採用されることになっていった。なお、第6回専門小委員会では、一部委員から、条文については三議長会が一致した具体的な案を提出させ、これについて審議する形もあり得るとの言及もなされたが（牧原同：14）これについてはその後の議論に特に影響を与えず、次の第7回専門小委員会には最高裁判決を元につくられた事務局による素案が示され審議されている。

改正後、地方自治法第89条は次の通り改められた。

改正後	改正前
<p>第八十九条 普通地方公共団体に、その議事機関として、当該普通地方公共団体の住民が選挙した議員をもつて組織される議会を置く。</p> <p>② 普通地方公共団体の議会は、この法律の定めるところにより当該普通地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決し、並びにこの法律に定める検査及び調査その他の権限を行使する。</p> <p>③ 前項に規定する議会の権限の適切な行使に資するため、普通地方公共団体の議会の議員は、住民の負託を受け、誠実にその職務を行わなければならない。</p>	<p>第八十九条 普通地方公共団体に議会を置く。</p>

議員のなり手不足解消策として、責務と報酬と公選職としての身分を相互に関連するものとして位置づけようとした三議長会の要望について、これで実現されたものと考えられるのかは疑問だが⁽²¹⁾、本改正について、当事者である議長会は住民の地方議会への関心・理解を深め、女性や若者、会社員など多様な人材が参画する活力ある地方議会の実現の契機になるものとし、要請事項が実現したと評価している。地方議員のあり方については、国会議員の位置づけとの差異を明確にすること等もあり得たのではないかと等の論点も考えられるが、本法改正以降、三議長会の要望事項からは地

(20) この箇所への言及については、あらかじめ準備して臨んだものと考えられる。さすがの法学者といえども当該箇所を諳んじているわけではないだろう。

(21) 地制調委員が指摘するように、法でどのように規定していたらこれが実現されるのかについても疑問ではある。

方議員の法的位置づけ規定に関する事項は削除されている。

(3) その他の通知・事務連絡等

「この1年」は、これ以外に、2024年元日におきた令和6年能登半島地震に関連する選挙人名簿登録証明書等の特例措置等、災害対応での事務連絡がなされた⁽²²⁾。

また、令和5年の地方分権改革に関する提案募集に関連して、不在者投票の投票用紙、投票用封筒及び不在者投票証明書の交付又は発送に際して、選挙の期日の公示日又は告示日より後に交付又は発送する場合は、氏名等掲示用の候補者等情報を同封するよう配慮するとともに、候補者の氏名一覧や選挙公報等情報が掲載されたホームページの周知に配慮するよう通知がなされた（対応方針について令和5年12月22日閣議決定）。地方分権改革の提案といっても今回は具体的な制度改正は行われず、単に各都道府県選挙管理委員会書記長宛に通知することで対応がなされた。

まとめ

「この1年」の市区長選挙の傾向は、次の通りだった。

2020年からはじまったコロナ禍のなかで誕生した首長が4年後となる2024年年明け以降、有権者の審判を受けはじめている。ただし自治体選挙については、2020年初頭の選挙はコロナ禍以前に事実上はじまっていたこともあり、選挙に大きく影響が現れるのは2020年については中盤以降になる。したがって「この1年」の選挙においても、2024年についてはコロナ禍関連の影響よりも、むしろ政権末期の岸田内閣不人気は市区長選挙に影響を与えている様子のほうが顕著に見られた。内閣支持率の「危険水域」は、自治体選挙にまで波及するという意味で「危険」である。岸田内閣の不人気は、安倍元総理「国葬」及び自民党派閥裏金事件などによるもので、既存の政治のあり方に関する不信感となって自治体選挙に影を落としている。そのため自公候補不利に働いているというだけでなく、組織戦全般に対する目が厳しくなっているものと考えられる。

(22) 「令和6年能登半島地震に際して災害救助法が適用された区域内の市町村の選挙人名簿に登録されている者に発行された選挙人名簿登録証明書及び郵便等投票証明書の有効期間の延長について（通知）」令和6年1月24日、総務省自治行政局選挙部選挙課発各都道府県選挙管理委員会事務局宛。

コロナ禍といえば、ここ数年来定着しつつある公約として、現金給付があるが、1期しかつとめていない首長が現金給付を公約に掲げる新人に敗れている例が「この1年」においても見られた。コロナ禍と政治不信は民主主義の形に深刻な打撃を与えている。

これまで通り、あるいはこれまでも増して、なり手不足、低投票率・無投票は深刻な状況にある。今回取り上げた「議会・議員の役割・職責」規定のような制度的手当は、これに対する有効打となり得るのか、まだ見えてはこない。先の統一地方選挙で一世風靡した女性首長・女性政治家は引き続き増加傾向にあることが確認できたが、メディアは冷淡で、すでにほとんど平常運転に戻っている。政治のジェンダーギャップを捉える契機としては選挙をきっかけとするだけでなく、平常時の政治活動に焦点を当て続ける必要がある。政治の信頼を引き上げるための社会的な動きのもと、選挙によって現状を打破していく取り組みが求められる。

最後に次年度の展望をしておこう。次年度はコロナ禍が本格化するなかで行われた選挙の当選者が有権者の審判を受けることになる。さらに自治体にとっても「選挙イヤー」で、東京都知事選挙、沖縄県議選等の大型選挙が目白押しとなる。おそらく比較的穏やかだった「この1年」の動向と比較すると大きな変動が観測される1年になるのではないだろうか。

(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／地域政治／政治のジェンダーギャップ／
首長のキャリア／全国首長名簿

【引用文献】

- 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』2023年3月号
- 大森彌（2018）「自治体議員の法的位置づけをめぐって」『自治論文集：地方自治法施行七十周年記念』総務省
- 堀内匠（2022）「この1年における自治体選挙の動向（2021年5月から2022年4月）」『自治総研』2022年7月号
- 堀内匠（2023）「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）」『自治総研』2023年8月号
- 正岡正昭（1995）『知事職をめぐる官僚と政治家』木鐸社

自治体の地域コミュニティにおける 職員の活動に関する研究

— 「地域担当職員制度」の最新状況と比較分析を中心に —

宇佐美 淳

<要 旨>

昨今の自治体経営をめぐるのは、社会全体が超高齢化し、人口減少が進み、大幅な財源不足による極めて厳しい財政状況にある中、自治体職員の数も限られている一方、住民から求められるニーズは複雑かつ多岐に亘るなど、限られた財源及び人員の中で多様化するニーズに応えるという難しい局面を迎えている。

こうした状況下において、第32次地方制度調査会の答申では、地域コミュニティを現場として活動する自治体職員の1つの形として「地域担当職員制度」を取り上げた。同制度については、最新の調査結果から、2024年5月末現在で、全国565の市区町村、47都道府県全てで取り組まれている。

本稿では、地域コミュニティにおいて自治体職員にはどのような役割が求められているのか、その一例として挙げられる同制度について、最新の導入状況や若干の事例にも触れながら分析するとともに、アメリカのネイバーフッドカウンシル制度との比較分析を行い、考察を深める。

はじめに

今般のコロナ禍における自治体職員と地域コミュニティとの関係性について、大杉は、自治体職員もコロナ禍に怯えながら業務に従事している点では住民と同じ立場であり、そうした状況下で、自治体行政は、何よりも住民を負の連鎖から守り切るといった意識を自覚的に持つことが大切である（大杉2020：14）とする。その上で、大杉は、コロナ禍と「前例がない事態」に直面しているからこそ、自治体行政の原点である「身近さ」「現場性」「透明性」「先端性」に立ち返って考え、特に、現に取り組まれている政策が住民にとって本当に効果があるものかが明確になる場としての「現場性」は重要である（同上：15）とする。

そうした地域コミュニティ内はもとより、自治体職員と地域コミュニティとの関係性について、櫻井は、地域コミュニティ内の多様な主体が構成する小機能を維持し、また、それを活用することにより、役割分担を構築するとともに（櫻井2020：30）、半ば集まること自体が目的化していた地域づくりに関する取組を改めて見直すことが重要である（同上：31）とする。いずれにせよ、行政としては、コロナ禍への対応という目まぐるしく変化する環境に順応して思考停止に陥ってはならず（今井2020：19）、現在取り組んでいる政策について、本来の目的としての政策規範を基本として考えるとともに（同上）、現場である地域コミュニティにおいては、例えば、公民館等の地域活動の拠点施設について、施設利用の休止を理由に職員の行動自体が停止状態に陥ってはならないことは間違いない（櫻井2020：31）。

地域コミュニティにおいて活動拠点となる施設は様々あるが、住民の誰もが安価で使うことができ、古くから存在する公共の施設というと、社会教育法（昭和24年6月10日法律第207号）に基づき設置される公民館や地区公民館（公民館分館や公民館類似施設を含む）が挙げられる。また、最近では、各自治体が条例等に基づき設置するコミュニティ施設も増加している。国（文部科学省）では、そうした全国に遍在する公民館や地区公民館について、従来の各種講座の開催や図書室での情報収集等を始めとした生涯学習（社会教育）機能だけでなく、地区防災や地域福祉等を始めとしたまちづくり機能との融合により、公民館や地区公民館が果たす地域コミュニティ全体の活性化のための役割を強化する方針を示している⁽¹⁾。

その背景には、単に地域コミュニティにおけるネットワークの再構築という意図だけではなく、各自治体における財政状況の悪化に伴う、公共施設の再配置という要因も存在する。こちらは主に総務省が所管する公共施設等総合管理計画に基づき、老朽化するインフラ対策を各自治体に求めていることに起因する。

各自治体では、こうした国（府省）の方針が混在する中で、限られた財源及び人員を共通項にして、地域コミュニティにおいて活動拠点となる公共施設に対して、建物自体の再配置（集約とそれに伴う廃止）と、その機能の集約が進められている。

本稿では、そうした自治体の地域コミュニティにおいて自治体職員にはどのような役割が求められているのか、その一例として挙げられる「地域担当職員制度」について、最新

(1) 例えば、2019年6月7日付け元文科教第136号文部科学省総合教育政策局長通知「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律による社会教育関係法律等の改正について」が挙げられる。

の導入状況や若干の事例にも触れながら分析するとともに、アメリカのネイバーフッドカウンシル制度との比較分析を行い、考察を深める。

I. 地域コミュニティを現場として活動する自治体職員の様

1. 「地域担当職員制度」とは

昨今の自治体経営をめぐっては、社会全体が超高齢化し、人口減少が進み、大幅な財源不足による極めて厳しい財政状況にある中、自治体職員の数も限られている一方、住民から求められるニーズは複雑かつ多岐に亘るなど、限られた財源及び人員の中で多様化するニーズに応えるという難しい局面を迎えている。

厳しい自治体経営の現状を踏まえ、2018年7月、国（内閣府）は、第32次地方制度調査会を設置した。そこでは、「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方」についての調査審議を諮問している。同調査会が2020年に示した答申では、組織や地域の枠を越えて多様な主体が連携し合うネットワーク型社会の構築の重要性を示した上で（第32次地制調2020：1）、そうしたネットワーク型社会における多様な主体による協働を図るため、地域人材の確保・育成が必要となり、その例として「地域担当職員制」⁽²⁾の導入を挙げている。

この「地域担当職員制度」をめぐっては、様々な定義が見られるが、本稿では、自治体内の小中学校の学区や地区の町内会自治会連合会の範囲、更に狭く単位町内会自治会の範囲、あるいはそれらの境界をまたいだ範囲に対して、役所（役場）ないし出先機関等を活動拠点に、住民を始めとした地域コミュニティとの連絡役はもとより、最前線の現場である地域コミュニティに出向き、各種行事への参加や各種地域活動への支援等を通して、信頼関係の構築を図る基礎的役割を果たすとともに、そこから一歩進んで、地域コミュニティにおける課題の把握等を通して、その将来的な運営のため、まちづくりといった防災や福祉等の政策分野を横断した形での各種地域（区）計画の策定を支援する発展的役割を

(2) 本稿で考察の中心とする「地域担当職員制度」については、自治体によっても様々な呼称が見られる。よって、本稿では、具体的制度の名称として使用しているもの以外に、一般的な意味で使用する場合には、比較的多くの自治体で使用されている名称の「地域担当職員制度」（カッコ付き）を用いることとする。

果たしている、1人ないし複数人による自治体職員を配置する制度のことと定義する（宇佐美2023：46）。

「地域担当職員制度」には、自治体の最前線である地域コミュニティを現場として活動する自治体職員の理想像として、次の5つの特徴が求められる。それは、①裁量性（現場の判断で臨機応変な対応が求められること）、②専門性（地域コミュニティが抱える様々な課題に対し、各種法令に基づくサービスの提供が求められること）、③境界性（最前線の現場である地域コミュニティに向いて住民等の支援に直接あたっていること）、④結節性（地域コミュニティにおける各種アクターとの連携を図る中で各種行事への参加等を通して信頼関係を構築すること＝基礎的役割）、⑤調整性（地域コミュニティにおける課題の把握等を通して、その将来的な運営のため、政策分野を横断した形での各種地域（区）計画の策定を支援すること＝発展的役割）の5つである（同上：262-263）。

なお、支所・出張所等の出先機関に配置されている職員の役割と「地域担当職員制度」とはどう異なるのかという疑問が想定される。この点について、前者は数ある分掌事務の中の1つとして、地域コミュニティにおける活動が位置付けられているのに対し、後者は別途要綱等において専ら地域コミュニティにおける活動を担うことが制度化されている点で異なる。

2. 似て非なる地域おこし協力隊

一般財団法人地方自治研究機構が2016年に実施した「地域担当職員制度」に関するアンケート調査結果では、地域おこし協力隊を地域担当職員として活用している自治体は、約8割で「なし」との回答であった（ $n=345$ 、地方自治研究機構2017：44）。その大きな理由としては、地域おこし協力隊員もその多くが自治体から委嘱され、自治体職員の1人として活動している点は、地域担当職員と同様であるが、その本来の目的が任期中に起業等に取り組み、任期終了後も自身の経済活動により定住するという点にあるものと考えられる。実際、地域おこし協力隊が地域担当職員の役割を担っている事例は、特に山間部で多く見られる。こうした点からも、「地域担当職員制度」と地域おこし協力隊とは似て非なるものであると言える。

そもそも地域おこし協力隊は、総務省が所管となり、地域おこし協力隊推進要綱に基づき「人口減少や高齢化等の進行が著しい地方において、地域外の人材を積極的に誘致し、その定住・定着を図ることは、都市住民のニーズに応えながら、地域力の維持・強化にも資する取組であり、有効な方策」として、概ね1年以上3年以下の期間で都道府県または

市区町村から委嘱され「都市住民を受け入れ、農林漁業の応援、水源保全・監視活動、住民の生活支援などの各種の地域協力活動に従事してもらいながら、当該地域への定住・定着を図る取組」を担うこととされ、その活動に要する経費は隊員1人当たり480万円を上限としている⁽³⁾。

地域おこし協力隊の配置状況等の変遷について、次のとおり図表1としてまとめた。

図表1 地域おこし協力隊の配置状況等の変遷

年度	任期中の隊員				任期終了の隊員				
	実施自治体数 (隊員数)	うち都道府県数 (隊員数)	うち市区町村数 (隊員数)	20代・30代の構成	実施自治体数 (隊員数)	うち都道府県数 (隊員数)	うち市区町村数 (隊員数)	20代・30代の構成	定住率
2009年度	32 (89人)	—	—	—					
2010年度	92 (257人)	4 (41人)	88 (216人)	20代：42.0% 30代：37.0%					
2011年度	150 (413人)	6 (44人)	144 (369人)	—	36 (100人)	2 (40人)	34 (60人)	20代：32人(32.0%) 30代：45人(45.0%)	67人 (67.0%)
2012年度	207 (617人)	3 (28人)	204 (589人)	20代：43.7% 30代：36.4%					
2013年度	315 (978人)	4 (34人)	314 (944人)	—					
2014年度	444 (1,511人)	7 (46人)	437 (1,465人)	20代：40.2% 30代：37.0%	267 (945人)	6 (67人)	261 (878人)	20代：353人(37.4%) 30代：367人(38.8%)	557人 (59.0%)
2015年度	673 (2,625人)	9 (34人)	664 (2,591人)	20代：38.7% 30代：37.4%					
2016年度	886 (3,978人)	11 (21人)	875 (3,957人)	20代：35.5% 30代：38.2%	546 (2,230人)	7 (102人)	539 (2,128人)	20代：816人(36.6%) 30代：862人(38.7%)	1,396人 (63.0%)
2017年度	997 (4,830人)	12 (26人)	985 (4,804人)	20代：33.3% 30代：38.3%					
2018年度	1,061 (5,359人)	11 (28人)	1,050 (5,331人)	20代：31.5% 30代：38.3%	873 (4,848人)	12 (139人)	861 (4,709人)	20代：1,538人(31.7%) 30代：1,958人(40.4%)	3,045人 (62.8%)
2019年度	1,071 (5,349人)	10 (46人)	1,061 (5,303人)	20代：29.6% 30代：37.7%	1,001 (6,525人)	14 (148人)	987 (6,377人)	20代：2,001人(30.7%) 30代：2,598人(39.8%)	4,114人 (63.0%)
2020年度	1,065 (5,464人)	11 (41人)	1,054 (5,423人)	20代：20.5% 30代：20.5%	1,071 (8,082人)	14 (141人)	1,057 (7,941人)	20代：2,930人(29.6%) 30代：3,210人(39.7%)	5,281人 (65.3%)
2021年度	1,085 (6,005人)	11 (64人)	1,074 (5,941人)	20代：33.6% 30代：35.0%	1,127 (9,656人)	14 (146人)	1,113 (9,510人)	20代：2,835人(29.4%) 30代：3,795人(39.3%)	6,318人 (65.4%)
2022年度	1,118 (6,447人)	13 (64人)	1,103 (6,383人)	20代：34.3% 30代：34.1%	—	—	—	—	11,123人 (64.9%)
2023年度	1,164 (7,200人)	15 (89人)	1,149 (7,111人)	20代：34.2% 30代：32.8%					

出典：総務省ホームページより「地域おこし協力隊」のページ<https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/bunken_kaikaku/02gyosei08_03000070.html>（最終閲覧日：2024年6月1日）を基に筆者作成

(3) 以下、地域おこし協力隊に関する状況は、総務省ホームページより「地域おこし協力隊」のページ<https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyosei08_03000066.html>（最終閲覧日：2024年6月1日）を参照。なお、総務省では、加えて2014年度から「地域おこし企業人」（地域おこし企業人交流プログラム）に取り組んでいる。また、農林水産省では、2008年度から2013年度まで「田舎で働き隊」事業（農村活性化人材育成派遣支援モデル事業）に取り組んでいる。

この図表1から読み取れることは幾つかある。まず、その配置状況であるが、最新の2023年度の数値で、1,164自治体で7,200人が活動しており、運用開始当初の2009年度からの15年間で自治体数が約36倍、隊員数が約81倍と、その活動は全国に広がっている。次に、隊員の年齢構成であるが、20代及び30代で67.0%と全体の約7割を構成するなど、比較的若い世代による活動が目立っている。そして、任期終了後の定住率であるが、隊員数が増加する中でも60%前後を維持しており、一見するとその目的は十分に果たしているものと思われるが、その実態としては、配置先の自治体で就職に結びついたり、新たに起業するまでには至らない事例もそれなりに見られ、元の居住地である都市自治体に帰ってしまう事例も見られる。

政府は、2018年6月に閣議決定した「まち・ひと・しごと創生基本方針2018」に基づき、2024年度には隊員数を8,000人にまで増やすことを目標としており、新型コロナウイルス感染症の蔓延拡大を受けた社会情勢を逆に利用し、密な都市生活を回避する新たな価値観の芽生えと捉え、地方回帰への若い人口の流れの創出を求める施策を推進していくこととしている。また、2021年度から、主に協力隊OB・OGを対象に、市町村が重要プロジェクトを実施する際に、外部専門人材、地域、行政、民間等が連携して取り組むことが求められ、それら関係機関を橋渡ししつつ、プロジェクトをマネジメントする「ブリッジ人材」として、「地域プロジェクトマネージャー」を活用するにあたっての支援措置（地方財政措置）を新たに創設している。

Ⅱ. 「地域担当職員制度」をめぐる現状と課題

1. 最新の導入状況

(1) 全国の導入状況と自治体規模別の分類

先に触れた地方自治研究機構の他、公益財団法人日本都市センターがこれまでに「地域担当職員制度」について調査を行っているが、より正確な数値を調べるため、地方自治研究機構及び日本都市センターによる各調査結果を基に、「条例Webアーカイブデータベース」を用いて、「地域担当職員制度」の名称で最も多く使われている「地域担当」及び「地区担当」という用語で検索するとともに、全自治体のホームページでも両用語を中心に検索することで調査を行い、次のとおり図表2及び図表3

としてまとめた⁽⁴⁾。

図表2 「地域担当職員制度」の導入状況（2024年5月末現在）

都道府県名	政令指定都市・特別区		中核市		一般市		町		村		合計	
	導入数	全体数	導入率	導入数	全体数	導入率	導入数	全体数	導入率	導入数	全体数	導入率
北海道	1	1	100.0%	0	2	0%	12	32	37.5%	56	129	43.4%
青森県				2	2	100.0%	4	8	50.0%	3	22	13.6%
岩手県				1	1	100.0%	8	13	61.5%	10	15	66.7%
宮城県	0	1	0%				3	13	23.1%	5	20	25.0%
秋田県				0	1	0%	4	12	33.3%	0	9	0%
山形県				0	1	0%	6	12	50.0%	9	19	47.4%
福島県				1	3	33.3%	2	10	20.0%	7	31	22.6%
茨城県				1	1	100.0%	7	31	22.6%	2	10	20.0%
栃木県				1	1	100.0%	7	13	53.8%	6	11	54.5%
群馬県				1	2	50.0%	1	10	10.0%	5	15	33.3%
埼玉県	0	1	0%	1	3	33.3%	8	36	22.2%	3	22	13.6%
千葉県	1	1	100.0%	2	2	100.0%	8	34	23.5%	5	16	31.3%
東京都	9	23	39.1%	0	1	0%	5	25	20.0%	1	5	20.0%
神奈川県	3	3	100.0%	0	1	0%	3	15	20.0%	4	13	30.8%
新潟県	0	1	0%				7	19	36.8%	0	6	0%
富山県				0	1	0%	7	9	77.8%	1	4	25.0%
石川県				0	1	0%	1	10	10.0%	0	8	0%
福井県				1	1	100.0%	2	8	25.0%	0	8	0%
山梨県				1	1	100.0%	0	12	0%	3	8	37.5%
長野県				2	2	100.0%	9	17	52.9%	14	23	60.9%
岐阜県				1	1	100.0%	7	20	35.0%	3	19	15.8%
静岡県	2	2	100.0%				10	21	47.6%	3	12	25.0%
愛知県	1	1	100.0%	0	4	0%	12	33	36.4%	2	14	14.3%
三重県							9	14	64.3%	2	15	13.3%
滋賀県				0	1	0%	7	12	58.3%	1	6	16.7%
京都府	0	1	0%				6	14	42.9%	3	10	30.0%
大阪府	1	2	50.0%	6	7	85.7%	9	24	37.5%	1	9	11.1%
兵庫県	1	1	100.0%	4	4	100.0%	13	24	54.2%	3	12	25.0%
奈良県				1	1	100.0%	1	11	9.1%	2	15	13.3%
和歌山県				0	1	0%	1	8	12.5%	2	20	10.0%
鳥取県				0	1	0%	0	3	0%	8	14	57.1%
島根県				0	1	0%	4	7	57.1%	5	10	50.0%
岡山県	1	1	100.0%	1	1	100.0%	5	13	38.5%	0	10	0%
広島県	1	1	100.0%	2	2	100.0%	6	11	54.5%	1	9	11.1%
山口県				1	1	100.0%	7	12	58.3%	1	6	16.7%
徳島県							0	8	0%	1	15	6.7%
香川県				1	1	100.0%	2	7	28.6%	1	9	11.1%
愛媛県				1	1	100.0%	4	10	40.0%	3	9	33.3%
高知県				1	1	100.0%	2	10	20.0%	6	17	35.3%
福岡県	1	2	50.0%	0	1	0%	14	26	53.8%	7	29	24.1%
佐賀県							4	10	40.0%	2	10	20.0%
長崎県				1	2	50.0%	3	11	27.3%	3	8	37.5%
熊本県	1	1	100.0%				4	13	30.8%	6	23	26.1%
大分県				1	1	100.0%	4	13	30.8%	1	3	33.3%
宮崎県				1	1	100.0%	6	8	75.0%	4	14	28.6%
鹿児島県				1	1	100.0%	10	18	55.6%	6	20	30.0%
沖縄県				1	1	100.0%	0	10	0%	0	11	0%
合計	23	43	53.5%	38	62	61.3%	254	710	35.8%	211	743	28.4%

出典：2016年7月現在で行われた一般財団法人地方自治研究機構（2017）『地域担当職員制度に関する調査研究』における調査結果等を基に、2024年5月末現在で筆者が「条例アーカイブデータベース」<<https://jorei.slis.doshisha.ac.jp/>>（最終閲覧日：2024年5月31日）及び各自治体ホームページの検索機能を用いて行った調査結果を反映して作成

(4) ただし、本調査の実施方法にも限界がある。1つは、地方自治研究機構による調査結果で「実施している」と回答している自治体は、あくまで2024年5月末現在でも実施しているとの前提に立って本調査を行っているため、2016年7月以降に廃止していればその情報が反映されていないこととなる。もう1つは、データベースを基にした検索にあたって、制度の名称を「地域担当」または「地区担当」等で絞っているため、それ以外の名称で取り組んでいる場合は拾い切れていない可能性が残されている。

図表3 自治体規模別導入状況（2024年5月末現在）

自治体規模	導入数	全体数	導入率
政令指定都市	14	20	70.0%
中核市	38	62	61.3%
特別区	9	23	39.1%
一般市	254	710	35.8%
町	211	743	28.4%
村	39	183	21.3%
合計	565	1,741	32.5%

出典：2016年7月現在で行われた一般財団法人地方自治研究機構（2017）『地域担当職員制度に関する調査研究』における調査結果等を基に、2024年5月末現在で筆者が「条例アーカイブデータベース」<<https://jorei.slis.doshisha.ac.jp/>>（最終閲覧日：2024年5月31日）及び各自治体ホームページの検索機能を用いて行った調査結果を反映して作成

この図表2及び図表3からは、まず「地域担当職員制度」がどのような形態かは別として、2024年5月末現在で、全国565の市区町村、47都道府県全てで取り組まれていること、都道府県によってその導入率に大きな差が見られることが分かる。その内25の都県は全自治体の導入率32.5%を下回っているが、22の道府県でその導入率を超え、40～60%という比較的高い導入率の県も見られる。そうした比較的高い導入率の県の要因としては、市における導入率が高いことはもとより、全国でも導入率が低い町での導入率が高いことが要因として挙げられる。

（2）比較的最近に導入した事例の概要

次に、比較的最近導入した事例の概要を見ていく。島根県邑南町では、地域コミュニティのあり方検討委員会での議論を経て、2024年4月から、公民館エリアを対象に地域コミュニティの再編を図るため、従来の公民館を核としてコミュニティセンターへの改編と、同センター長を始め地域マネージャーや事務員の地域採用、同センターを活動拠点とした地域運営組織の設立と地区別戦略の策定、そしてそれらを支援するための地域担当職員の配置に取り組み始めている⁽⁵⁾。

(5) 邑南町地域コミュニティのあり方検討委員会（2023）『報告書 邑南町地域コミュニティのあり方基本方針』。

こうした地域コミュニティにおける住民組織の再編と活動拠点の集約化は全国各地で見られる。本稿冒頭でも触れ、先の邑南町の事例も同様であるが、鳥取県琴浦町では、2024年3月に地域運営組織条例を制定し、地区公民館を活動拠点として、各地区に地域運営組織を設立し、その支援として館長及び主事兼支援員を位置付けるとともに、各地区における地域づくりビジョンの作成支援を進めている⁽⁶⁾。

その他、東京都多摩市では、定期的に自治基本条例を見直す過程の中で、最新の改定に向けた議論において、地域協創に関する理念を打ち出すとともに、それを実現していくための取組の一環として、市内を複数のエリアに分け、専任の協創スタッフと若手の兼任職員である協創サポーターを（仮）地域協創職員として配置することとしている⁽⁷⁾。

2. 未導入自治体の事例から読み解く制度の課題

(1) 未導入自治体の事例分析

こうして比較的最近でも導入事例が見られる「地域担当職員制度」であるが、それでも先にも見たように全国ではまだ約3割の自治体での導入状況となっている。その要因は何か。ここではその実態の一部として、「地域担当職員制度」を導入していない自治体の議会における議論に注目して見ていく。

例えば、神奈川県中井町では、町民や自治会による活動の支援策として町職員を各自治会の担当制にできないかとの議員からの質問に対し、町長から、庁内で検討した結果、自治会への関わり方によって地域の自主性が低下してしまうのではないかと、職員の取組方がまちまちになってしまうのではないかと等の懸念が示されたこと、また、自治会を担当する部署の職員がいることを理由に導入は考えていない旨の答弁がなされている⁽⁸⁾。同様の質問と答弁は愛知県刈谷市の議会でも見られる⁽⁹⁾。

加えて、特に町村規模の自治体では、例えば、栃木県那珂川町の議会では、上記の事例と同様に、議員から「地域担当職員制度」の導入について質問があったのに対し、

(6) 琴浦町ホームページ<<https://www.town.kotoura.tottori.jp/>>（最終閲覧日：2024年6月1日）参照。

(7) 多摩市（2024）「多摩市協創ビジョン」、第8期多摩市自治推進委員会（2023）「答申 誰もがつながり合える多世代共生型コミュニティを目指して～多摩市版「地域協創」のしくみ・しかけづくり～」。

(8) 中井町議会「平成27年12月定例会会議録」6。

(9) 刈谷市議会「令和4年12月定例会会議録」236-239。

町長から、日々の業務が多忙化し、特に今般のコロナ禍後はそれが顕著になっている中で、プライベートの時間も既に多くの町職員が自治会の役員や消防団員として活動していることを理由に導入は考えていない旨答弁している⁽¹⁰⁾。こちらも同様の質問と答弁は青森県平内町の議会でも見られる⁽¹¹⁾。

つまり、これらの事例からは、「地域担当職員制度」の導入をためらっている自治体の主な理由として、①行政ないし職員が地域コミュニティに積極的に関わることで地域コミュニティにおける住民や町内会自治会等の自主性が損なわれるのではないかと懸念があること、②関わる職員の特性や関わり方によって地域コミュニティへの対応に差異が生じてしまうのではないかと懸念があること、そして③職員の負担が増すのではないかと懸念があることが挙げられる。

実際、①の懸念については、丸山等が長野県天龍村役場の職員を対象に実施した調査結果からも明らかとなっている。同調査結果からは、「地域活動団体が自治体職員に依存するようになり、結果的に地域活動団体の能力・自主性を弱める恐れがある」との質問に対し（n=28）、肯定的な回答が39.3%と、同様の調査を都市自治体の職員を対象に実施した日本都市センターの調査結果よりも高い割合を示している（丸山等2021：11）。

（2） 見えてきた課題へのアプローチ

まず、①の懸念に対しては、「地域担当職員制度」の見直しを頻繁に行っている三重県伊賀市と名張市の事例が参考になる。伊賀市では、2011年4月から地域コミュニティ側の窓口を住民自治協議会に集約することに併せ、行政側の支援窓口として、各協議会への支援を対象に専任職員を配置する「地域担当職員制度」を導入している⁽¹²⁾。翌2012年4月には支所の組織再編に伴い、支所職員が兼任することで制度を一度廃止したものの、2014年4月には再度制度の導入を検討し始め、2015年4月に再び制度導入に至っている。こうした度々の見直しの背景には、市全体における支所のあり方に関する見直しが大きく影響している。最終的には、2022年4月から、支所を残しつつ公民館を再編し、地区館・分館を廃止する中で、協議会側からの評価も踏まえ、協議

(10) 那珂川町議会「平成28年第6回定例会会議録」51-55。

(11) 平内町議会「令和3年第1回定例会会議録」45-50。

(12) 以降、伊賀市の事例については、伊賀市ホームページ<<https://www.city.iga.lg.jp/>>（最終閲覧日：2024年6月1日）を参照。

会を中心に指定管理を担う形で新たに地区市民センターを設置するとともに、支所に専任の地域支援実務担当職員を配置する形で、「地域担当職員制度」を再度導入している。

また、名張市では、1995年頃から地域コミュニティ内で徐々に任意のまちづくり協議会が設置されていく中で、兼任職員による地域振興推進チームの配置という形で支援を開始し、2003年4月には正式に同チームを制度化、2009年4月には同チーム制度を発展解消する形で兼務の管理職2名による「地域担当職員制度」に移行し、2012年4月には専任の地域担当監3名を配置する形で「地域担当職員制度」を廃止、2016年4月には地区公民館にまちづくり支援機能や地域福祉活動の機能を付与するため市民センターに改編している⁽¹³⁾。

これら伊賀市と名張市の事例からは、恒常的に行政からの人的支援として「地域担当職員制度」を導入するのではなく、地域コミュニティの自主性を重んじつつ、ある程度その自主性が構築されたところで、行政側の関わり方も見直しを図っていくことで、地域コミュニティの自主性も行政による支援体制も両方維持している様子が窺える。

次に②の懸念に対しては、事実既に導入している複数の自治体でそうした対応による影響が見られる。例えば、2005年4月に「地域担当職員制度」を導入した長野県飯島町では、制度が形骸化し、地域コミュニティとの信頼関係の構築もままならない状況にあり、そのような状況であるならばいつそのこと廃してはどうかと議員から指摘されている様子も窺える⁽¹⁴⁾。

こうした制度の形骸化は、②の職員個々の特性や関わり方に依存した運用が招いた結果ではないかと考える。そうした形骸化を防ぐためには、先の伊賀市や名張市の事例のように、やはり頻繁に見直しを図ることが重要になる。また、そもそも制度化しておく必要があるのかという疑問については、③の職員の負担に関する懸念ともつながってくる。

この点について、井寺は、制度化されていない曖昧な関係の下、公的活動と私的活動の区別もつかず、職員のモチベーションに依存した現在の取組には限界があるのではないかと（井寺2023：11）と指摘する。そうした指摘も踏まえ、制度設計にあたって

(13) 名張市地域環境部（2023）「名張市ゆめづくり地域予算制度 令和5年度版」10。

(14) 飯島町議会「平成27年3月定例会会議録」29。

は、事前にどこまで職員が地域コミュニティに関わるのか等について、地域コミュニティ側と行政側とで十分に協議をした上で進めることで③の懸念はある程度払拭できるのではないかと考える。

3. 住民としての職員と地域コミュニティにおける活動

このように全国で約3割の自治体が導入している「地域担当職員制度」であるが、その導入のきっかけとして、最初からまちづくりといった政策分野を横断した幅広い分野を対象としたものだけではなく、例えば、防災や福祉といった単独の分野に焦点を当てた取り組みから始めている自治体もある。

例えば、長野県下諏訪町や高知県黒潮町、千葉県木更津市では、防災分野の活動を中心に、大阪府富田林市では、福祉分野の活動を中心にそれぞれ「地域担当職員制度」を導入している。これらの内、地域コミュニティにおける防災分野に関する自治体職員の取組の一例として、多くの自治体で運用されている、災害発生時の避難所担当職員の存在が挙げられる。しかし、避難所担当職員に求められる最大の役割は避難所の開設及び開設後の運営であり、多くの自治体でそれは避難所周辺に在住している職員が割り振られているため、そこから「地域担当職員制度」につなげていくにはかなり難しいものと思われる。

他方、先に触れた「地域担当職員制度」を導入している木更津市では、市外出身者の職員も多い状況でありながら、制度の運用を維持している⁽¹⁵⁾。こうした勤務先の自治体外の居住者が増える中で「地域担当職員制度」を導入し運用を継続している自治体は複数見られ、それは決して都市自治体に限らない。例えば、高知県大豊町では、町外出身職員の増加に伴い、地区（域）活動への負担感を感じる職員が増加したため、公務外で運用していた制度を公務と認定するとともに、複数名によるチーム制に見直しを行っている（松井2024：98）。

同町の事例分析を行った松井は、「地域担当職員制度」は、住民である者が職員となる「住民職員」という職員属性を背景とした仕組みであったといえる（同上：102）と分析している。また、松井は、入庁を機に住民となった「職員住民」の中には、各地区の区会や消防団等の地区（域）活動に参加し、自ら「住民職員」的な行動をする者がおり、そう

(15) 同市に対しては、2023年3月17日、木更津市役所朝日庁舎において、市民部市民活動支援課の佐久間様、山崎様、坂本様の3氏を対象に半構造化インタビュー形式により調査を実施している。3氏には大変お忙しい中本調査にご協力賜った。また、八千代市緑が丘西自治会の鈴木会長には、本調査の貴重な機会を賜った。この場を借りて改めて感謝申し上げます。

した職員は、将来的な業務運営に対する利点から、地区（域）活動に積極的に参加する傾向がある（同上：104）と分析する。

この点については、先に取り上げた天龍村の事例からも見て取れる。同村では、村外出身の職員が年々増えている中で、採用時に自治体内に居住することを要件としており（居住要件）、地域活動に参加する意識として、「役場職員として当たり前だと思うから」よりも「地域住民として当たり前だと思うから」の割合の方が高くなっている状況も見られる（丸山等2021：9）。

こうした住民としての職員という立場と地域コミュニティにおける活動について、井寺は、「地域担当職員制度」の逆機能の1つとして、「職員という立場」と「住民という立場」の切り分けが難しい点を挙げている（井寺2023：10-11）。また、松井は、住民であることで地区と関わりを持つという暗黙の前提を置いた行政体制は変化することを迫られている中、地域を支え続ける思いを持った職員の存在は不可欠であり、多様な属性を持つ職員が役所・役場の中で生まれてきていることは、変わりゆく地域の中で将来の多様な支援を保障することにもつながるのではないかと指摘する。

勤務先の自治体外在住の職員と本制度に対するモチベーションについて、業務外の日常生活を勤務先の自治体内で送っていないことが必ずしも本制度に対するモチベーションの低下につながっているとは言い切れないものの、本制度はそうした地域に対する職員の意識を変えていくための契機の1つであるとともに、従前から在住し続けている職員では気付けない、客観的な視点からの新たな可能性の模索も期待できるのではないかと考える。

Ⅲ. アメリカのネイバーフッドカウンシル制度との比較分析

1. 先行研究の整理

こうした「地域担当職員制度」のような取組は日本だけで見られる事例なのか。日本以外の諸外国においても、自治体の最前線である地域コミュニティを現場として自治体職員が活動する事例や、それらに関する先行研究は複数見られる。そうした中で、ここでは、アメリカの一部の市で取り組まれているネイバーフッドカウンシル制度と、それに対する自治体職員の活動事例に着目する。

そもそもアメリカにおけるNeighborhood Council（以下「ネイバーフッドカウンシル」と表記する）とはどのような仕組みなのか。その具体的な活動は、各市における設立経緯

等により異なるが、共通点として、前山は、「ネイバーフッドとは、人々が一定の共同的意識をもって生活する基礎的な近隣社会という意味で、地区コミュニティを指す言葉としてアメリカでしばしば用いられているものであるが、実際的にも、教会や学校を核にして人口数千人から1万人程度の地区という具体的なイメージが伴っている」（前山2006：69）ものと位置付けるとともに、1970年代以降、先進的な諸都市で設置されてきた、住民の協議機関であり、日本のまちづくり協議会といった協議会型住民自治組織に近い存在である（前山2019：33）と位置付ける。

また、大内は、ネイバーフッドカOUNシルについて、それぞれ住民の目印にもなる公的な集会の場としての公共施設を持ち、そこはコミュニティ意識とネイバーフッドのアイデンティティにとって重要なものとなっている（大内2021：25）と指摘する。例えば、カリフォルニア州ロサンゼルス市（人口3,814,318人（2024年1月1日現在））では、1990年代後半に市憲章の改革が提案され、1999年に現在のネイバーフッドカOUNシル制度を含めた改革案が最終的に採用されている。同憲章では、ネイバーフッドカOUNシルについて、自己組織化された自発的な団体であり、各自治体によるサービスの提供に関する公共政策過程における助言的な役割を果たすこととされている。実際にネイバーフッドカOUNシルとしての認定を受けるためには、その境界内の居住者約20,000人の最小人口をカバーし、地域の利害関係者の200から500名分の署名を集め、付属定款を作成するとともに、財務会計制度を確立する必要がある。認定後は、年間約37,000ドルの資金を申請する資格が得られる（Li, Wen and Cooper 2019：2）。

そうしたネイバーフッドカOUNシルの運営について、前山は、地域住民による住民計画の他に、各市における行政計画としての総合計画の反映を保障する仕組みとしてのネイバーフッド計画が存在し、各地域コミュニティの住民がその審議と計画策定を通して、自らの地域コミュニティに関わる公共的な意思決定に参画するための現実的なシステムが構築されている（前山2006：66）と分析する。また、そうした仕組みの構築について、前山は、もちろん各市の議会が公共的決定のための中心的な役割を果たすが、他方で住民自身によるネイバーフッドカOUNシルも、条例に基づき設置された公的なプログラムとして、各市全体の公共的決定に市民の声を伝える役割が定められている（前山2020：73）と指摘する。

2. アメリカの都市自治体におけるネイバーフッドカウンシル制度の 取組事例

(1) 住民によるネイバーフッドカウンシルと行政による地域担当職員の関係

本稿における問題関心は、そうしたネイバーフッドカウンシルによる取組に対し、各市の行政職員がどのように関わっているのかという点にある。この点について、前山は、各市における行政の支援体制としては、ネイバーフッド計画全体への予算措置と並んで、行政が公認した組織に応じて担当職員の配置や拠点施設の設置を行う場合が多い（前山2006：76）とする。以下、取り組まれている都市自治体の事例を幾つか見ていく。

まず、オレゴン州ポートランド市（人口641,162人（2021年4月1日現在））のネイバーフッドカウンシル制度は、最も古く、1972年に市の条例（City Code）に基づき、市に7つのネイバーフッドコアリション（Neighborhood Coalition）——95の認定されたネイバーフッドアソシエーション（Neighborhood Association）という二層制のガバナンスで構成されている（前山2019：36）。同市では、自治体担当課としての市民参加局（Office of Citizen Involvement）とは別に、各ネイバーフッドコアリションに地域コミュニティオフィス（Neighborhood Office）を設置するとともに、そこに各1名のコーディネーターを配置し、ネイバーフッドアソシエーションの支援を行っている（前山2006：76）。

次に、アラバマ州バーミングラム市（人口210,080人（2021年4月1日現在））のネイバーフッドカウンシル制度は、公民権運動の影響を受け、地域コミュニティのあり方の改善とそこへの黒人を含めた地域住民が参加できるための仕組みとして、最初期の1973年に設置され、1974年に市民参加計画を策定し、市に1つの市民アドバイザー評議会（Community Advisory Board）——23のコミュニティアドバイザー委員会（Community Advisory Committee）——全域で99のネイバーフッドアソシエーションという三層構造のガバナンスで構成されている（前山2019：38）。同市では、自治体担当課としてのコミュニティ開発局（Department of Community Development）とは別に、コミュニティ資源代議支援職員（Community Resource Representative）を配置している（同上：38）。

次に、ワシントン州タコマ市（人口221,776人（2021年4月1日現在））のネイバーフッドカウンシル制度は、1974年からその設置に関する企画が徐々に進められ、1992年に本格的に設置されている（同上：37）。設置にあたっては、住民による討議

フォーラム設置等の運動とともに、ボトムアップによる自治体職員の支援が加わり、議会や市当局の理解を得る形で実現に至っており、市に1つのコミュニティカウンスルと7つのネイバーフッドカウンスルによる二層制のガバナンスで構成されている（同上）。同市では、自治体担当課としての経済開発局（Economic Development Department）とは別に、ネイバーフッドカウンスルオフィス（Neighborhood Council Office）を設置している（同上：38）。

最後に、ワシントン州シアトル市（人口749,256人（2021年4月1日現在））のネイバーフッドカウンスル制度は、1980年代末から1991年にかけて、市民活動家たちによる強力な運動が展開され、行政としてもその動きを無視することができず、1991年に市にコミュニティ局（Department of Neighborhoods）を設置するとともに、市内に13のディストリクトカウンスル（District Council）を設置している（同上：36-37）。同市では、自治体担当課としてのコミュニティ局とは別に、カウンスル毎に基金の設置と計画の策定を推進するため、各1名のネイバーフッドディストリクトコーディネーター（Neighborhood District Coordinator）を配置しており、前山はこれを「地域（区）担当（専門）職員」と位置付けている（同上：37-38、前山2011：57、前山2022：98）。しかし、同市におけるこれらの取組は、2016年7月に、役員の構成に偏りがあること等を理由として、当時の市長による政治的判断として廃止されている（前山2019：37）。2017年以降の廃止後は、代わりにネイバーフッドエンゲージメント職員を4名配置している（前山2022：106）。

同市の地域（区）担当職員としてのコーディネーターについて、前山は、専任としてその職務に10~20年異動することなく務めていることや、民間企業やNPO等の経験者も多いことから、高度な専門職として位置付けている（前山2011：57）。また、同職員は、他の部局の仕事との兼務などではなく、コミュニティプランニングに関する専門職員（常勤職員）であって、市の関連事業の情報提供や各エリアでの住民集会への参加、市の現状の説明や住民からの質問等を市へ伝えることで市庁舎（本庁）との橋渡しなどを行っている（前山2022：99-100）。

なお、同職員は、最盛期には100人近く配置されていたが、その間に担当課への予算が大きく削減され、公式な制度としての廃止後である2018年12月現在で3人しか残っていない（大内2021：28-30、35）。

その活動拠点として、通称「小さな市役所」と呼ばれるネイバーフッドサービスセンター（Neighborhood Service Center）が各カウンスルに設置されており、同センター

では、ワンストップで様々な市の部局が提供する行政サービスにアクセスし、必要に応じて郡や州の行政機関にもつなぐ役割を担い、センター内には、コミュニティ用の会議室を始め、警察官や議員の立ち寄り場所も設置されている（同上：26-27）。

そこでの具体的な活動内容としては、公共料金支払い業務の他に、地域コミュニティと市とのパイプ役として、市民個人とコミュニティ諸組織に対し、各地域コミュニティの活動や市の計画等に関する情報提供を行うとともに、法制化されたネイバーフッドカウンシルと住民によるネイバーフッド計画の策定を支援することで、住民の声を体現することの支援や、地域データの分析の他、各地域の会合における自治体代表としての答弁を行うことが主なものとされている（前山2011：57）。

こうしたシアトル市における取組について、前山は、全てのコミュニティ諸組織が相互に共通の場を得られるようにした点に特徴があり（前山2006：82）、各地域コミュニティで住民が主体であるためには、最終的な公共的決定について参画できる重要な仕組みである（同上：93）と指摘する。

これらアメリカにおけるネイバーフッドカウンシル制度をめぐる状況について、前山は、各市では担当課を定めるとともに、それとは別に地域（区）担当（専門）職員を1名から十数名の規模で配置している（前山2019：39）と分析する。その上で、前山は、日本のまちづくり協議会等の協議会型住民自治組織とアメリカのネイバーフッドカウンシルについて、一定地域毎に住民代表性を持つ組織を置いていることや、自治体がそのための支援組織ないし職員を配置していることから、制度設計として類似する点が多い（同上）と分析する。

一方で、アメリカのネイバーフッドカウンシルは、地域コミュニティにおける課題に関する各種改善事業に直接従事することはせず（同上）、そうした役割はNPOが自発的に取り組んでいることから（前山2020：73）、前山は、直接ネイバーフッドカウンシルが手を下すのではなく、公共サービスへの参画を地域内の住民による小グループや地域内のNPOによる活動を推進させることによって対応している（前山2019：43）と分析する。

なお、シアトル市におけるネイバーフッドカウンシル制度の導入の背景には、トップダウン型の統治から市民参加に基づく新たな都市行政を目指した当時の革新市長の存在が挙げられる（前山2022：94）。これは正に日本において初めて「地域担当職員制度」が導入された千葉県習志野市における経緯と同様であり、その後も日本においてはこうした首長のマニフェスト等に基づいて導入されている事例は幾つか見られる。

そして、前山は、日本の都市内分権組織としてのまちづくり協議会等が地域住民のライフサイクルに関わる内容に直接的に着手するのに対し、アメリカの都市内分権組織としてのネイバーフッドカウンシルは、地域コミュニティにおいて提供される公共サービスに対する関わりは限定的である（前山2019：43）と分析する。

こうした指摘は他にも見られる。シアトル市におけるコーディネーターを「まちづくりコーディネーター」と捉える大内は、コーディネーターを担う地域住民が自分たちのニーズに合った公共サービスを見出すまでは自身の見解を示さず、それによって、異なる利害を持つ住民に信頼され、異なる利害を持つ人々の共通の関心を見出す援助者になり、この関係性が地域コミュニティ形成のための仕事であり、最も重要な役割である（大内2021：27、35）と指摘する。

では、何故シアトル市における取組は結果的に廃止に至ったのか。この点について、大内は、同市の監察チームが2009年に行った行政監察の結果に触れ、そもそも各層のカウンシルによるガバナンス体制は、設置当初には既にその初期の目的を達成しており、見直しが必要であったこと、一方で、市は明確な見直しを行うことはせず、また住民による努力を受け継ぐこともなく、一方的な廃止に至っていることを問題点として挙げている（大内2020：498）。

また、支援における職員の活動内容について、会議を開催しその議事録を作成することを始め、会議の場所を提供すること、会議資料を作成することの他、時には食事の用意や駐車場の提供といった内容まで含まれており（同上：499）、それが市とカウンシルとの関係を不明確にし、実質的にカウンシルの活動に巻き込まれていくとともに、特にカウンシルの構成員を多様化しようとする努力の中で、メンバーシップに関する問題にも巻き込まれ、その支援体制が不均一になってしまったことも挙げている（同上：501）。

こうした市の監察チームによる行政監察の結果を受けて、大内は、日本の都市行政制度に役立つ知見が含まれており、そもそも、カウンシルにおけるトラブルを制度自体の失敗と捉える職員と住民との見解の違いが背景にあり、市と地域コミュニティとの役割に関する曖昧さのために、職員と住民はカウンシルの仕組み自体の目的について様々に異なる見解を持っていた（同上：495、501）と分析する。その他、シアトル市におけるネイバーフッドカウンシル制度の廃止をめぐる要因について、大内は、日々の業務を重ねる中で、各カウンシルを支援するコーディネーター役の職員と担当課の職員との間で対立が生じ、コーディネーターとして活動する職員は、ネイバー

フッドの意見を代弁することにより住民に慕われる一方、同時に官僚の役割と地元のリーダーとしての政治家の役割を担う形となってしまったことが混乱の一因になっていた（大内2021：35-36）と指摘する。

つまり、同市における各層のカウンシルによるガバナンス体制は、当初交流的なフォーラムとして設置されたが、次第に意思決定機関へと成長する過程で、「第二の政府」が出現したかのような印象を受けるとともに、そこでは住民の共通利害をまとめ切れず（同上：38）、そこで活動する住民の努力は、住民組織の結成というパートナーシップ形成の第一段階と、それを支える行政職員とともにネイバーフッド計画を策定するという第二段階を同時に行おうとし、非常に少ない議員数に対し、増大する都市行政のニーズを市当局に伝え対話するための議員以外のルート設置の試行錯誤であった（同上：45）と大内は分析する。

（2）カリフォルニア州ロサンゼルス市における現場代理人の活動事例

最後に、先にも取り上げたロサンゼルス市のネイバーフッドカウンシル制度と、それに対するロサンゼルス市におけるネイバーフッドカウンシルに対する定量的分析と定性的分析を行っている先行研究を見ていく。

ロサンゼルス市におけるネイバーフッドカウンシル制度の担当部署は、**Department of Neighborhood Empowerment (DONE)** となっており、同市のネイバーフッドカウンシルは市域全体をカバーするように99ヶ所設置されている（Collins and Rey 2021：3）。また、同市におけるネイバーフッドカウンシルにとっての役割の1つに、都市政策に対する政策提言ないし政策的助言が挙げられており、その中には、土地利用についても含まれている（Li, Wen and Cooper 2019：3）。

B. コリンズ等は、先行研究では、市民の関与を始め、社会関係資本の構築に対する代表性とネイバーフッドカウンシルによる影響に関する問題に十分な注意を払ってきたが、ネイバーフッドカウンシルが自治体の意思決定にどのような形で権力を行使し、影響力を及ぼすのかについては、殆ど注意が払われてはこなかった（Collins and Rey 2021：4）と分析する。また、B. コリンズ等は、ロサンゼルス市におけるネイバーフッドカウンシルを「高機能」であるとした上で、その「高機能」とは、(a)技術的かつ専門的な能力の高水準と、(b)都市における政策決定過程への市民参加の高水準のことを意味するものと捉える（同上）。

そして、B. コリンズ等は、市内のハリウッドヒルズウェスト及びロスフェリスの

2つのネイバーフッドカウンシルにおいて、様々なコミュニティ内の利害関係者、具体的には、地域コミュニティ組織のリーダーや市の職員、土地開発業者を対象に、2019年7月から2020年4月の期間で、計35回の半構造化面接調査を主に対面で実施するとともに、約50時間の参与観察を行っている（同上：5）。調査の結果を受け、B. コリンズ等は、高機能なネイバーフッドカウンシルに関する幾つかの重要な要素が、政策の意思決定に影響を与えることを可能にしていることを示している（同上：6）と分析する。中でも、市議会議員事務所が採用した現場代理人（Field Deputy）へのインタビューでは、「ネイバーフッドカウンシルは、地に足の着いた活動を行っており、市民生活を守るための最前線である」との回答を得ている（同上：9）。

この点について、例えば、ロスフェリスのネイバーフッドカウンシルでは、市議会議員事務所を採用している現場代理人による支援により、ネイバーフッドカウンシルが地域の賑やかな通りに新しい横断歩道を敷設することを可能にしている。同市のネイバーフッドカウンシル制度では、そうした現場代理人という存在があり、ネイバーフッドカウンシルの上位に位置するディストリクトカウンシルのレベルで採用され（中には市議会議員事務所や保安官事務所が採用する事例も見られ、有能な人材を広く採用している）、行政当局や議会との間に入り連絡調整役を担っている（同上）。こうした事例を踏まえ、B. コリンズ等は、現場代理人を“street-level bureaucracy”、つまり第一線職員として捉えている（同上）。

（3） 小 括

今般のコロナ禍をめぐるゴフエンとロッタによる分析によると、重大な危機的状況下において固有の迅速な政策決定過程は、政策決定における第一線職員が有する住民ニーズを行政組織の上層部に伝える機能を見落としている（Gofen and Lotta 2021：3）とされる。つまり、「地域担当職員制度」には、最前線の現場である地域コミュニティにおいて求められる複雑かつ多岐に亘る住民ニーズに対し、単に迅速に対応することだけでなく、そうして集められた各地域コミュニティにおける課題について、自治体全体の政策過程の中に落とし込むとともに、住民自治の更なる促進を図るための制度として発展していくことが求められる。

また、アメリカにおけるネイバーフッドカウンシルに対する地域担当職員や現場代理人の活動は示唆的であり、特に、シアトル市の事例からは、地域コミュニティにおいて、まずは第一段階としてのまちづくり協議会等の（協議会型）住民自治組織の構

築を図り、その設立過程に自治体職員が地域担当職員としてコンスタントに支援を行うことにより、信頼関係の構築を行っていくことが求められる。この点について、同市はネイバーフッドカウンシルの制度設計として、地域における課題の改善には直接従事せず、あくまで地域内で活動するNPO等の様々なアクターをつないでいくこと等に重心を置き、言わば敢えて一步引いた形での活動を想定している。

しかし、実際、シアトル市の監察チームによる行政監察の結果からは、そうしたネイバーフッドカウンシルの支援にあたる職員には、実に様々な役割が求められており、そこには日本で言うところの各種会合や行事への参加のような役割も含まれていた。その要因について、先行研究では、行政ないし職員と地域コミュニティとの役割の不明確さが挙げられている。こうした両者の役割ないし関係性については、制度設計の段階で、特に地域コミュニティ側からの意見を十分に踏まえた上で明確にしておく必要がある。

なお、シアトル市の事例では、センターの再編を契機としてコーディネーターの廃止、最終的にはディストリクト制度自体の廃止につながっている。この点は、ここまで見てきた日本の地域コミュニティにおける活動拠点の再編と「地域担当職員制度」の運用をめぐる現状とつながる点が大いにあり、今後の動きに注意を要する点と考える。

おわりに

地域における共助に対する意識が社会全般として希薄化する中で、確かに、自治体職員にとっては、一住民としての立場からすると、様々な点において地域との関係の中で課題があるものと思われる。また、それに対する、つまり一住民でありながら自治体職員であるという立場に対する地域からの過大な期待もあるように思われる。そこで、例えば本稿で取り上げた「地域担当職員制度」のように、自治体職員としての関わりについては制度化し、役割を明確に示すことにより、職員自身も自身が暮らす地域が現在どのような状況でどのような課題を抱えているのか、客観的に捉える機会とすることもできるのではないだろうか。

先にも述べたように、職員個々の特性や関わり方によって地域コミュニティの間に差異が生じてしまうという懸念に対しては、事前に地域コミュニティ側からどのような点で支

援が必要かを十分に聴取するなど、行政側と十分な協議の上で制度設計を行うことで、ある程度払拭できるのではないだろうか。また、制度の形骸化については、地域コミュニティにおいて住民や町内会自治会等の状況をしっかりと観察し、行政側がどこまで関わっていく必要があるかを都度考えながら対応すること、つまり、正にその自主性を重んじることでこの懸念もある程度払拭できるのではないだろうか。そのためにも、常に制度を見直していくとともに、その際に行政側の評価だけではなく、地域コミュニティ側の評価も十分に踏まえた上で進めていくことが重要となる。

視点を地域コミュニティ全体に移した時、近年では孤独と断絶を感じている人が増えてきており、伝統的なコミュニティが持つ安心感、サポート、温かみを失い、分断と軋轢が増しているため、ネットワークや生身のコミュニティ、冷静に討論できる適切な場が必要とされ、それが「互いの幸福に配慮し合う個人の集まり」としてのコミュニティに求められる（ポラス2023：6－7、10）との見解が注目される。

そこで言われる「互い」とは、地域コミュニティ内の住民同士であり、自治体で働く職員同士であり、住民と職員同士であるはずである。今後は、地域に関する課題解決に対し、地域に最も近い立場で活動する地域密着型の自治体職員がどのように関わることができるのか、関わる必要があるのかについて考察を深めていきたい。

（うさみ じゅん 法政大学大学院公共政策研究科兼任講師）

【謝辞】

本稿は昨年度まとめた全日本自治団体労働組合編『自治労 第IV期 次代を担う研究者育成事業 研究報告論文集』に掲載の拙稿を基に加筆した。本稿執筆にあたっては、関西学院大学総合政策学部都市政策学科教授の久保慶明先生による拙著『コミュニティ・ガバナンスにおける自治体職員の役割 — “地域密着型公務員”としての「地域担当職員制度」 —』への書評（日本行政学会編『年報行政研究』59巻、2024年、144－148）を参考とさせて頂いた。本書評におけるご指摘はいずれも正に的を射たものであり、この場を借りて、深く感謝申し上げます。なお、本稿の内容について、その文責は全て筆者にあり、所属団体を代表するものではないことを記しておく。

キーワード：自治体職員／地域コミュニティ／「地域担当職員制度」／住民／
ネイバーフッドカウンスル

【参考・引用文献】

一般財団法人地方自治研究機構（2017）『地域担当職員制度に関する調査研究』

- 井寺美穂 (2023) 「地域担当職員制度の可能性と課題」熊本県立大学総合管理学会編『アドミニストレーション』第30巻第1号、3-12
- 今井照 (2020) 「コロナ禍に期待される自治体職員の意識と行動」『ガバナンス』通巻236号、ぎょうせい、17-19
- 今井照 (2024) 『未来の自治体論 — デジタル社会と地方自治』第一法規
- 宇佐美淳 (2023) 『コミュニティ・ガバナンスにおける自治体職員の役割 — “地域密着型公務員”としての「地域担当職員制度」 —』公人の友社
- 大内田鶴子 (2020) 「シアトル市のネイバーフッド議会 (CHC/City Neighborhood Council)、ディストリクト・カウンシル (DC/District Council)、コミュニティ会議 (Community Council) の研究その2 — シアトル市行政監察レポートから見たDC/CNC体制の教訓」江戸川大学編『江戸川大学紀要』第30号、495-506
- 大内田鶴子 (2021) 「【アメリカー1】近隣組織の興隆と変容 — トラブル・挫折を恐れない市民参加の技術」大内田鶴子・鯨坂学・玉野和志編著『世界に学ぶ地域自治 コミュニティ再生のしくみと実践』学芸出版社、24-49
- 大杉覚 (2020) 「前例がない事態に自治体・自治体職員はどう向き合うべきか」『ガバナンス』通巻230号、ぎょうせい、14-16
- 大杉覚 (2021) 『コミュニティ自治の未来図 共創に向けた地域人財づくり』ぎょうせい
- クリスティーン・ポラス著／早野依子訳 (2023) 『Think COMMUNITY「つながり」こそ最強の生存戦略である』PHP研究所
- 黒田伸太郎 (2021) 「研究ノート 市町村職員による創造的な業務外活動の意義」自治体学会編『自治体学』35巻1号、63-69
- 櫻井常矢 (2020) 「新型コロナ時代の地域コミュニティと自治体職員」『ガバナンス』通巻231号、ぎょうせい、29-31
- 第32次地方制度調査会 (2020) 『2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申』
- 戸川和成 (2022) 『首都・東京の都市政策とソーシャル・キャピタル — 地域振興と市民活動政策のQOLを高め、23区格差を改善するガバナンスの実現 —』晃洋書房
- 前山総一郎 (2006) 「アメリカにおける「ネイバーフッドカウンシル」の構築 — 市民の公共参加をめざす新しいコミュニティ自治組織 —」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策』4巻、65-101
- 前山総一郎 (2011) 「21世紀に求められる「地域を支える人材としくみ」(1) — 日米・最先端の地域担当制度とコミュニティ人材育成 —」公益財団法人あしたの日本を創る協会編『まちむら』115号、53-59
- 前山総一郎 (2019) 「米国諸都市における「ネイバーフッドカウンシル」の社会的機能」福山市立大学都市経営学部編『都市経営』11巻、33-47
- 前山総一郎 (2020) 「サービス供給・公共的決定の地平とローカルガバナンスにおけるネイバーフッドカウンシル — コロナ状況下でのホームレス問題への対処とサービス供給をめぐる米国タコマ市 (ワシントン州) の調査に基づき —」福山市立大学都市経営学部編『都市経営』13巻、63-77

- 前山総一郎（2022）「都市の政策構造シフトと都市内分権 — 米国シアトル市のネイバーフッドカウンシル（District Council）の制度廃止（2016） — 」福山市立大学都市経営学部編『都市経営』15巻、93-109
- 松井望（2024）「2000年代の行財政運営の展開と変化」飯國芳明・上神貴佳編著『人口縮減・移動社会の地方自治 — 人はうごく、町をひらく』有斐閣、80-107
- 丸山真央・相川陽一・福島万紀（2021）「過疎農山村地域における自治体職員の地域活動の実態と課題」滋賀県立大学人間文化学部編『人間文化』51号、2-15
- 三浦哲司（2021）『自治体内分権と協議会 — 革新自治体・平成の大合併・コミュニティガバナンス』東信堂
- Anat Gofen and Gabriela Lotta (2021), “Street-Level Bureaucrats at the Forefront of Pandemic Response: A Comparative Perspective”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* vol.23 no.1, 3-15.
- Brady Collins and Dana Kalei Del Rey (2021), Participatory urban governance under the microscope: A qualitative study of high-functioning neighborhood councils in Los Angeles. *Journal of Urban Affairs* Volume 43, 1-16.
- Hui Li, Bo Wen, and Terry L. Cooper (2019), What Makes Neighborhood Associations Effective in Urban Governance?: Evidence From Neighborhood Council Boards in Los Angeles. *American Review of Public Administration* 49(8), 1-13.
- Michael Lipsky (2010), *Street-Level Bureaucracy 30th Anniversary Expanded Edition: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation.

中央の動き

◎地方創生10年で新たな発想の施策実施を推進 — 政府

政府は6月10日、「地方創生10年の取組と今後の方向性」をまとめた。人口減少や東京圏への一極集中が変わらないため、地方移住や企業の地方移転、女性や若者に魅力的な地域づくりを推進。また、①結婚や子どもを持ちたい希望をかなえる少子化対策②地域資源の掘起しなど付加価値を高める産業・事業の創出③デジタル活用による地域の持続可能性低下への対応 — など新たな発想による施策を推進するとした。

また、政府は6月13日、地方創生に関する地方6団体との意見交換会を開催した。自見地方創生担当相が「本年は地方創生10年の節目。女性・若者に魅力的な地域づくり、インフラ・サービス強化など自治体の取組を後押しする」と述べた。これを受け、地方側からは「少子化と人口減少に歯止めがかからない。人口減少対策を喫緊の課題と位置付けるべき」（村井全国知事会長）、「人口減少・少子化、東京一極集中が進んでおり、改めて国全体の戦略が必要」（水谷綱走市長）、「東京一極集中と少子化は自治体努力だけで改善は図れない。新たな発想の対策が必要」（吉田全国町村会長）などの意見・要望が相次いだ。

◎人口減少社会対応と自治強化で討論 — 全国知事会

全国知事会は6月11日、「地方自治の意義理解拡大に向けたセッション」を開催した。基調講演で神野直彦東大名誉教授が「人口減少社会は分権・分散型社会で乗り越える必要がある」と強調。これを受けて、三村明夫人口戦略会議議長は「消滅可能性自治体がなお744団体あり、政府・民間も危機意識が必要。子育てを若者だけに任せず国民会議を結成したい」と述べたほか、地下誠二経済同友会地域共創委員長は「人手不足が深刻。地方でも子どもが育ちやすい社会づくりが必要だ」、谷隆徳日経新聞編集委員は「自治体には広域連携を求めたい。企業も参加し深化させないと持続的発展はない」と指摘。河野太郎デジタル相は「人口が減る中で各地域で幸せに暮らせる社会をどう作るのだが、地域ごとに課題も異なる。権限があり意思決定できるトップがいるかが大事だ」と述べた。

一方、参加知事からは「東京の出生率が低く、コロナ以降の東京への人口集中再活性化でブラックホールに入り込んでいる」（平井伸治鳥取県知事）、「その構造的問題を変えるには地方に責任と権限を増やすことが重要」（湯崎英彦広島県知事）、「企業の本社移転も進んでいない。国がやらないとできない」（村井嘉浩宮城県知事）など東京一極集中の弊害の指摘が相次いだ。これを受けて、コーディネーターの阿部守一

長野県知事が「人口減少問題には、これから30年～50年の構想が問われる」と結んだ。

◎会長に松井一實・広島市長を選出 — 全国市長会

全国市長会は6月12日、都内で総会を開き、新会長に松井一實・広島市長を選出した。松井氏は「社会経済の変化に対応するため、地方は競争より協調を重視する政策に転換する必要がある」と抱負を語った。

また、決議では令和6年能登半島地震の復旧・復興に関する決議のほか、「デジタル社会の推進と新たな地方創生の実現」「都市税財源の充実強化・地方分権改革の推進」「国土強靱化、防災・減災対策等の充実強化」「東日本大震災と福島第一原発事故からの復興」「参議院議員選挙制度改革」などを採択した。

◎食料・農業・農村基本計画の策定を指示 — 首相

政府は6月12日、食料安定供給・農林水産業基盤強化本部を開き、岸田首相が改正食料・農業・農村基本法の成立を受けて「食料・農業・農村基本計画」の今年度中策定に向け夏から議論を開始するよう関係閣僚に指示した。併せて、①所得向上に向けた合理的価格の形成②食料安全保障確立に向けた人口減少下での農業用インフラの保管理③林業経営体の育成と集積・集約化の促進 — の新たな法制度の次期通常国会提出に向け作業を進めるよう要請した。

一方、政府は6月5日、第3回農福連携等推進会議を開き、「農福連携等推進ビジョン」（2024改定版）をまとめた。2030年度までの目標に①農福連携に取り組む主体数を1万2,000件以上②地域協議会に参加する市町村数を200以上 — を掲げたほか、11月29日を「ノウフクの日」に設定し関係団体・企業等が連携して普及啓発を推進する。併せて、①ユニバーサル農園の普及・拡大②社会的に支援が必要な者の農福連携への参画促進③「林福連携」「水福連携」の推進 — など「農・福」の広がりを発展させるとした。

◎仕事と健康の両立支援が必要 — 男女共同参画白書

政府は6月14日、「2024年版男女共同参画白書」を公表した。白書は「仕事と健康の両立」を特集。女性がキャリアアップするには仕事・家庭・育児の両立支援に加え、女性特有の症状を踏まえた健康への理解・支援が求められると指摘した。併せて、仕事と介護の両立に向け介護を社会全体で支える必要性も強調。そのうえで、「健康経営」の取組を大企業のみならず中小企業等にも拡大させることが必要だとした。

また、政府は6月11日、「女性活躍・男女共同参画

の重点方針2024」（女性版骨太の方針2024）を決めた。女性活躍・男女共同参画を推進するため「人材の育成」を横串にすえ、①企業等における女性活躍の推進②女性の所得向上・経済的自立に向けた取組の推進③あらゆる分野の政策・方針決定に参画する女性人材の育成——を推進するとした。また、今般の能登半島地震を踏まえ防災現場における女性の参画拡大とリーダー層の意識醸成などの必要性も指摘した。

◎国・地方デジタル共通基盤で連絡協設置へ——政府

政府は6月18日、デジタル行財政改革会議を開き、「デジタル行財政改革取りまとめ2024」「国・地方デジタル共通基盤の整備・運用に関する基本方針」「デジタルライフライン全国総合整備計画」を決めた。デジタル行財政改革では、①オンライン診療・遠隔医療の拡充②保育DXによる現場の負担軽減③災害時の情報共有化と避難者支援のデジタル化——などを盛り込んだ。また、国・地方デジタル共通基盤では、共通化すべき業務・システムの基準・費用負担の考え方を示すとともに、国と地方の連絡協議会を近く設置する。これを受けて、岸田首相は「デジタル活用を阻害する規制・制度の徹底した見直しを進める」と述べた。

一方、全国知事会は6月18日、デジタル社会の実現に向けた提言をまとめた。国と地方が一体となったデジタル社会実現に向けた重点計画の推進のほか、デジタル化の新たな交付金制度創設では自治体の意見を反映させるよう要請。さらに、生成AIの利活用への促進に向けた自治体共通の指針を示すとともに、生成AIを安全・安心に活用できる環境整備を求めた。

◎大規模災害時に国の補足的指示創設——改正自治法

改正地方自治法が6月19日に成立した。①大規模災害・感染症まん延時に国から地方への補足的指示を創設②情報システムの適正利用と公金収納事務をデジタル化③地域住民の生活サービス提供団体を市町村長が指定——などを盛り込んだ。うち、「補足的指示の創設」では、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」に国は講ずべき措置を自治体に指示できるとしたほか、①国は自治体に資料・意見の提出を求めることができる②国による応援の要求・指示、職員派遣の斡旋ができる③国の指示で都道府県が保健所設置市区との事務処理の調整を行う——なども盛り込んだ。なお、同指示は個別法の規定では想定されない事態に限定。このため、新たな章を設けて特例として規定した。また、同指示内容の国会報告の義務化が修正追加された。

これを受けて全国知事会は同日、同指示が「地方自治の本旨に反し安易に行使されることがないように衆・参両院の附帯決議を踏まえた制度運用とすることを強く求める」とのコメントを発表した。また、松本総務相は6月18日の記者会見で、「補足的指示は地方分権一括法の基本原則に則って的確迅速な対応を可能とするもので各府省に周知徹底を進めたい」と述べた。

◎児童の虐待相談が21万件と過去最多——子ども白書

政府は6月21日、初となる「2024年版子ども白書」を公表した。子ども・若者をとりまく状況で「安心できる場所がある」「どこかに助けてくれる人がいる」と思う子ども・若者は9割超と多いが、相対的に貧困状態にある子どもは12%、児童相談所の虐待相談対応件数は21万9,170件と過去最多を更新。また、「自分の将来は明るい希望がある」は66%あるが、「結婚、妊娠、子ども・子育てでは温かい社会に向かっている」は28%にとどまる。さらに、「自分自身に満足している」は17%で、諸外国の3割台を下回った。白書は、そのうえで「子ども大綱」「次元の異なる少子化対策」を紹介するとともに、貧困連鎖防止の学習支援（香川県、山梨県）、子ども家庭センター（豊中市）、子ども自殺対策（長野県）、学校外からのアプローチによるいじめ防止対策（旭川市、熊本市）、ヤングケアラー支援（神戸市）などの取組を紹介した。

また、改正子ども・子育て支援法が6月5日に成立した。子ども未来戦略の「加速化プラン」に盛り込まれた①児童手当の高校生までの支給と所得制限撤廃②妊婦の支援給付と相談支援事業の創設③両親ともに育児休業した場合の育児時短就業給付の創設——などを盛り込んだ。併せて、家族の介護や世話を行っているヤングケアラーを国・自治体の支援対象に明記。子ども・若者支援地域協議会・要保護児童対策地域協議会が連携して支援するとした。

◎2025年度の国・地方PB黒字化堅持——骨太方針2024

政府は6月21日、「経済財政運営と改革の基本方針2024」を閣議決定した。「経済新生への道行き」にデフレからの完全脱却と少子高齢化・人口減少の克服を掲げた。そのうえで、人口減少が本格化する30年代以降も実質1%を上回る成長を目指すとともに、①医療・介護DXや先端技術・データの活用で全国どこでも最適な医療・介護を提供②教育DXで全国どこでも個別最適な学び——などを掲げた。併せて、財政健全化では「財政健全化の旗を下ろさず目標に取り組む」とし、改めて2025年度の国・地方PB（基礎的財政収支）黒字化の財政健全化目標を掲げた。地方一般財源総額の「24年度地財計画の同水準確保」も盛り込んだ。

一方、総務省の地方財政審議会は5月31日、地方税財政改革の意見をまとめた。地方歳出では人件費上昇・物価高・金利上昇などの歳出増要因が拡大し、これまでの人件費・投資的経費・公債費削減で社会保障関係費の増加を吸収する構造から大きく変化したと指摘。このため、社会保障関係費等の増加と持続可能な地域社会実現のための行政需要を適切に地方財政計画に計上、2025年度以降も必要な一般財源総額を確保するとともに臨時財政対策債の新規発行の早期解消を目指すべきだとした。

（井田 正夫・月刊『自治総研』編集委員・委嘱研究員、元自治日報編集長）

今月のマガジン・ラック

各地の地方自治研究所・センター等の発行誌の主な内容を、当研究所の責任で紹介しします。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665号 2024年6月 公益社団法人 北海道地方自治研究所
鋭角鈍角 令和六年能登半島地震に思う 北海学園大学法学部教授 鹿谷 雄一
北海道自治研究会 婚姻制度における平等の実現とその先にあるもの スウェーデン法からの示唆 北海学園大学法学部教授 千葉 華月
北見市地域公共交通網形成計画の到達点 公益社団法人北海道地方自治研究所研究員 高野 譲
生存権77歳の現在地 第2回 厚労相に保護基準の裁量権がある理由とは
当研究所会員／元北海道新聞記者 本田 良一
チャレンジ！ 議会改革 16 地方議会議員養成講座は何を目指したのか
釧路短期大学教授 庄 司 清彦

とちぎ地方自治と住民 第615号 2024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 水俣病患者懇、環境省の暴挙に思う！ 自治研センター副理事長 玉木 朝子
県内各町の2022年度（令和4年度）普通会計決算 自治研センター常務理事 松本 敏之
公務人材の確保に向けた新たな国の取組み 自治研センター副理事長 加藤 正一
司法における人権 — 狭山再審裁判の課題 — 部落解放同盟栃木県連合会執行委員長 和田 献一
消滅可能性か持続可能性か 弁護士（元栃木市長） 鈴木 俊美
地域短信
栃木県ホームページ拾い読み（2024年5月）

自治権いばらき 第153号 2024年5月 公益社団法人 茨城県地方自治研究センター
24年度予算を読む — 大きく変わる予算状況 —

『月刊自治研』編集委員 菅原敏夫

資料 財務省 「令和6年度予算のポイント」

連載 将来都市像を考える

第3回 新たな都市像を支える混合経済とコモンズ

茨城大学名誉教授 斎藤義則

連載 どうなる食・農・地域 ～農政記者から見た現状と課題

第9回 「農業白書と改正基本法制定」 農政ジャーナリスト 伊本克宜

S A I T A M A 自治研通信 第289号 2024年6月

公益財団法人 埼玉県地方自治研究センター
経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）2024～賃上げと投資がけん引する成長型経済の実現～閣議決定 — 6月21日

自治研ちば 第44号 2024年6月 一般社団法人 千葉県地方自治研究センター
巻頭言 新たな局面に入る地方自治 職員に求められるものとは

自治労千葉県本部 執行委員長 伊藤成司

千葉県地方自治研究センター 講演会

ベーシックサービス論 財政を直す、社会のあるべき姿を構想する

慶應義塾大学 経済学部教授 井手英策

シリーズ「日本のまちなみを創る」⑤ 沖縄の新たな風景 — 今帰仁村の選択（前編）

理事長 若井康彦

企画記事 人口減少社会における「所有者不明土地」をめぐる法的課題と対策

千葉県地方自治研究センター理事 弁護士 菊地史泰

企画記事 房総半島の地震・津波防災を考える — 令和6年能登半島地震との比較を踏まえて —

千葉科学大学 副学長 藤本一雄

市議会報告 ひとり暮らしでも、認知症になっても安心して暮らせる「支え合いのまちづくり」を目指します

千葉市議会議員 小坂さとみ

公共の担い手 全ての子どもと大人が人と人の中で育ち合い、笑顔が溢れる社会をめざして！
特定非営利活動法人 市川子ども文化ステーション 理事 渡慶次 康 子
シリーズ千葉の地域紹介 幸せ、安心、健康、住みたい いすみ市を 小さくても光る地域を目指して
いすみ市企画政策課
新聞の切り抜き記事から 研究員 松 戸 義 明
今期の入手資料 編集部
一般社団法人 千葉県地方自治研究センターの概要（会員募集）

自治研かながわ月報 第208号 2024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 「自治・分権」から「官治・集権」への逆コースの試み — 立法府内に巣くう立法不適格者たち —
山梨県立大学名誉教授 神奈川県地方自治研究センター理事 熊 谷 隆 一
2024年地方自治法改正（案）から読み取れること
地方自治総合研究所特任研究員 今 井 照
Park-PFI方式におけるサウンディング、入札そしてリスク配分の効果と課題について —
山下公園を事例に 横浜市立大学国際教養学部教授 大 島 誠

信州自治研 第388号 2024年6月

長野県地方自治研究センター
「地元を離れたくない」高齢者等のために 外部支援で福祉避難所を開設 — 能登町の復興を願い息の長い応援を
長野県災害福祉広域支援ネットワーク協議会 チーム員 青 柳 與 昌
2022年度長野県一般会計決算について(1) 長野市在住（会員） 山 田 米 一
2024年度第1回理事会報告 <編集部>
第59回地方自治研究長野県集会第1分科会「災害に強いまちづくり」レポート
「災害に対する備えの強化について」 立科町職労 小 淵 正 弘
筆のすさび⑦⑩ 楽しみの上京 大学訪問最後 青春の1ページ
元信濃毎日新聞記者 横 山 悟

自治研ふくい 第80号 2024年6月

福井県地方自治研究センター

特集 県内の自治体職員働き方調査・2 「働き続けやすい職場とは」

福井県地方自治研究センター理事 愛知学院大学経済学部教授 吉村 臨 兵

連載 特集・自治研の窓 座談会・お気楽サンデーの17年を振り返る

「マイクがつないだ一期一会の出会い」

伊藤 努

川端 清

山口 あけみ

聞き手：川上 英子

報告 福井県地方自治研究センター総会を開催

連載 ふくいコモン地図<3> 「誰のものでもない・誰のものでもある」放送局

(特非) たんなん夢レディオ理事長 菅原 藤 理氏

連載 注目の自治体施策 北陸新幹線延伸リレー企画 第1回：あわら市

「まちも人も元気なあわら市へ！」

コラム 新・交差点 「エキセントリック・カレッジふくい体験記」

鯖江市職員労働組合 田野 泰 宏

連載 ローカル自治研センター地域で奮闘中！

「人手不足時代到来！ 人が集まる職場はここが違う」

(特非) 丹南市民自治研究センター

月刊「地方自治みえ」 第384号 2024年6月

三重県地方自治研究センター

三重県地方自治研究センター 2024年度定期総会開催

定期総会記念講演会 自治体DXの推進に求められるデジタル人材

～住民サービス向上のために活躍する人材づくり～

一般社団法人コード・フォー・ジャパン代表理事 関 治 之氏

地方自治ふくおか 第82号 2024年6月

福岡県地方自治研究所

特集 「自治研って何？～アフターコロナと住民主体のまちづくり～」

開会・主催者あいさつ

福岡県地方自治研究所所長・九州大学法学研究院教授 出水 薫

自治労福岡県本部執行委員長 野田 和 之

基調講演①

自治研は、なぜ組合活動なのか？

福岡県地方自治研究所所長・九州大学法学研究院教授 出水 薫

基調講演②

あなたが動けば社会をちょっと変えられる～ボルガライスの軌跡～

NPO法人丹南市民自治研究センター理事・越前市職員 波多野 翼

第1分科会

福祉をめぐる公務員の働き方～仕事のやり方に見られる作法について～

第2分科会

福岡県におけるヤングケアラーの実態と支援

第3分科会

アフターコロナのまちづくり — 町内会・自治会活動の再始動

第4分科会

カードゲームで学ぶ持続可能な社会づくりとSDGs

第5分科会

ようこそ京築地区へ！

2023年度地方自治研究論文並びに自治研レポート入賞者表彰

自治体新電力は地域活性化の起爆剤と成り得るか

九州大学法学部 原 田 侑 佳、宮 崎 光 耀、吉 村 あゆみ、
池 内 美 波、矢 野 叶 翔

みやざき研究所だより 第115号 2024年6月

宮崎県地方自治問題研究所

令和6年度 門川町一般会計予算の特徴 笑顔あふれる町づくりに向けて

門川町長 山 室 浩 二

2024年度 県予算の特徴とわが党の考え方

宮崎県議会議員 岩 切 達 哉

COFFEE BREAK 「邪魔者か、正義の味方か」

高千穂町職労 佐 藤 美 和

数字で分析する延岡市令和6年度当初予算

延岡市議会議員 宮 田 博 徳

地方自治体行政への国の施策の影響～宮崎市新年度予算で思う「ふるさと納税」の影響～

宮崎市議会議員 中 川 義 行

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				
07 白書				
07-15-47	公務員白書／令和6年版	人事院	日 経 印 刷	2024 (令6)
2 法律				
23 行政法				
23-693	災害行政法<第2版>	村中洋介	信 山 社	2024 (令6)
3 行政				
30 行政学一般				
30-2-59	地方分権改革を再考する — 分権決議30年／年報行政研究／59	日本行政学会	ぎょうせい	2024 (令6)
4 地方自治				
40 地方自治一般				
40-746	提案募集方式における地方分権改革の政策過程／— 自治体への権限移譲・不移譲の決定要因に関する研究 —	鈴木洋昌	公 職 研	2024 (令6)
45 地域と自治体(2)				
45-54	地域から公共政策を考える／現場の実践知をいかした課題解決	早稲田大学公共政策研究所	早稲田大学出版部	2022 (令4)
46 都市問題				
46-285	特別区制度の行路／第1期特別区の誕生／法制関係資料集	特別区協議会	公人の友社	2024 (令6)
46-286	徹底検証！東京都政／巨大再開発、DX・GXで東京のまち・自然が破壊される	山本由美／久保木匡介／川上哲／東京自治問題研究所	旬 報 社	2024 (令6)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
---------	-------	---------	-------	-------

5 財政

51 税制

51-28-48	地方税ハンドブック／令和5年版	地方税制度研究会	ぎょうせい	2023（令5）
51-28-49	地方税ハンドブック／令和6年版	地方税制度研究会	ぎょうせい	2024（令6）

7 社会労働

70 社会労働一般

70-388	語りつぐ東京下町労働運動史	小畑精武	旬報社	2024（令6）
--------	---------------	------	-----	----------

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

- | | |
|--|----------------------|
| 14. 今村都南雄著『大牟田市まちづくりの二つの難題
——「楕円の構図」による把握——』2018年 | (税別)
2,200円 (公人社) |
| 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・区長準公選運動
区長公選制復活への道程』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 |
| ○ 今井 照著『未来の自治体論——デジタル社会と地方自治』
2024年 第一法規 | 4,300円 |

ご注文は書店までお願いします。

THE JICHI-SOKEN Vol.50

Monthly Review of Local Government

No.8 ● 2024.8

CONTENTS

- Court Decisions Regarding the Ordinance for the Conservation of Water Circulation in Yuza Town.1
KAKIMI, Takayoshi. Professor of Fukushima Univ.
- Analysis of Local Election Trends Over the Past Year: From May 2023 to April 2024.27
HORIUCHI, Takumi. Associate Professor, Faculty of Law, Hokkai Gakuen University.
- Research on the Activities of Local Government Officials in Local Communities; Focusing on the Status and Comparative Analysis of the “Community Support Staff System”.53
USAMI, Jun. Lecturer (Part-Time) Graduate School of Public Policy and Social Governance Hosei University.
- Monthly Topics.77
- Magazine Rack.79
- Monthly List of Our Library.84

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

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

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

The Japan Research Institute for Local Government / 1 Rokubancho, Chiyoda-ku, Tokyo TEL.03(3264)5924