

自治総研

THE JICHI-SOKEN

2025年 7 月号
VOL.51
通巻第561号

CONTENTS

巻頭コラム	
原発再稼働を問う新潟県民投票条例案	小原隆治
地方自治総合研究所設立50周年記念シンポジウム	1
自治総研のミッション、自治総研の方向性を考える 内海麻利／佐藤一光／岩永久佳／北村喜宣／飛田博史	
論文	26
定住自立圏における中心市と周辺自治体の関係性	浅野維治
佐藤竺先生追悼集	44
..... 北村喜宣／馬場 健／小原隆治	
今月の研究会	51
気になる地方自治トピックス	53
公共交通の人手不足／広がりを見せる宿泊税	其田茂樹
ブックレポート	56
今月のマガジン・ラック	57
資料室増加月報	60

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 TEL 03-3264-5924



ISSN 0910-2744

原発再稼働を問う新潟県民投票条例案

小原 隆 治

東京電力柏崎刈羽原子力発電所の再稼働をめぐり、その是非を問う県民投票条例の制定を求める直接請求の署名収集が2024年10月から始まった。その後、法定の2ヶ月以内に有権者比のミニマム要件1/50の約4倍にあたる14万人あまりの有効署名を集め、2025年3月に署名簿と請求書面が花角英世・新潟県知事に提出された。同知事は二者択一で是非を問う方式に関する疑義など、提出された条例案に否定的な意見を添えて県議会に付議し、4月18日の臨時会本会議で採決した結果、36対16の反対多数で条例案は否決された。地元の新潟日報や全国紙地方版、東京新聞以外に新聞報道ではほとんど伝えられなかったが、新潟県では最近こういう見過ごせない出来事があった。

ごみ処理施設や原発、米軍基地は、立地地域の住民には歓迎されにくい NIMBY (Not In My Backyard) と呼ばれる施設の代表例である。その用地選定や建設・稼働にあたっては、施設が利益をもたらす受益圏と、苦痛をもたらす受苦圏を一致させるよう努めるのがあるべき進め方の基本である。ごみ処理施設でいうと、自治体の清掃工場はその自治体の区域内に設けるべしとして、それを「自区内処理の原則」と呼んできた。

ところが、原発は電力需要の大きい大都市圏ではなく、そこから遠く離れた沿岸部に集中立地され、受益圏と受苦圏が一致しない。そこで受益圏の受苦により受苦圏に受益を提供し、両圏域を事実上一致した状況に近づける方法が取られている。つまり電源三法により、受益圏の電力消費者の負担を元手に受苦圏の自治体に交付金を配分し、受苦圏の住民の苦痛を緩和する方法である。公共経済学の言葉を使えば、外部不経済の内部化である。

では、こうしたやり方で一件落着するかといえばそうはいえない。そもそも原発立地地域の自治体と住民が受苦圏に組み込まれることに合意しているかどうかはまず道理として問われるからである。つぎにより具体的に問われるのは、①用地選定等に際して地元合意の調達手続きが法的に必要とされているか、言い換えると地元自治体と住民に事柄の決定権限があるかである。そしてそれがあがる場合は当然、②地元合意のありかをどうやって確かめ、表明するかである。

①に関して、国レベルの法制を觀察すると、原子炉等規制法と原子力規制委員会設置法により、

原発の原子炉設置・工事計画・再稼働等の許認可権は国の原子力規制委員会が専権的に握っている。つまり、地元決定権限はない。

その一方、法制度の効果はそれがどのように運用されるかによって大きく左右される。そこでその点に関連して2025年2月18日閣議決定の「エネルギー基本計画」を見ると、「合意」といった言葉を慎重に避けているものの「原子力立地地域の関係者の理解と協力」「立地地域との丁寧な対話」「国と立地地域とのコミュニケーション」が必要であることが繰り返し語られ、また、既設炉の再稼働にあたって政府としては「立地自治体等関係者の理解と協力を得るよう、取り組む」ことを明言している(36~40頁)。

こうした運用方針に加え、さらに自治体レベルで地元自治体と電力事業者とが例外なく取り結んでいる原子力安全協定も考慮に入れるなら、実態としては地元にも決定権限があるといって差し支えない。だとすれば、あとは②の問題をどうするかである。

従来、②に関して、地元自治体の議会の議決や首長なかでも知事の意見表明がなされ、それが地元合意のありかを示すものと見なされてきた。この従来方式に対して今回新潟県で直接請求運動を進めた市民グループが提起したのは、原発再稼働という喫緊かつ単一の争点について、県民投票で地元住民の声を直接聞き、その結果を踏まえた決定をすべしとする合意調達の新たな方法論である。しかもそれは従来型方法論に対してアレカコレカでなく、アレモコレモで提起されている。条例案第1条、第18条が原発再稼働に関し、「知事は投票の結果を尊重」して判断し、県民意思を反映した職務執行に努めるべしとしているのがそれである。

しかし、新潟県議会で条例案は否決され、署名収集に携わった少なくない新潟県民にとって、その意思が反故にされる残念な結果に終わった。その一方で、県議会や知事がこれで県民投票の拘束を免れ、その分、フリーハンドを得たと安堵するとしたら浅慮に過ぎる。今後、従来型方法論に本卦還りし、とりわけ知事がその責任で決定を下す荷の重い仕事待ち受けているからである。それがより賢明なやり方であったといえるかどうかはこれから検証される。

地方自治総合研究所設立50周年記念シンポジウム



挨拶および冒頭趣旨説明



公益財団法人地方自治総合研究所
所長 北村 喜宣

本日は、地方自治総合研究所（以下、自治総研）の設立50周年記念シンポジウム「自治総研のミッション、自治総研の方向性を考える」にご参加いただき誠にありがとうございます。

1974年の開所以来、自治総研は、住民福祉の向上を目的に、日本国憲法92条に規定される地方自治の本旨を探求してまいりました。その時々代表研究員ないし所長のもとで、在籍する研究スタッフは自治のあり方を真摯に考え、その成果を自治総研誌等で発表してきました。しかし、視野が狭くなってい

るかもしれません。バイアスがあるかもしれません。そこで、これからの半世紀に向かうにあたり、自治総研としてのポジションを表明するとともに、自治総研をサポートしてくださっている方々に自治総研への期待や注文をいただきたいと思います。それが今回のシンポジウムの目的です。

これから飛田博史副所長による基調提起を踏まえ、3名のシンポジストの方々とともに、自治総研は何をすべきなのか、どこに向かうべきなのかを考えてまいります。

◎基調提起◎

自治総研のあゆみとこれから

—— 「歴史の峠」の先の道筋



公益財団法人地方自治総合研究所
副所長 飛田 博史

● 「歴史の峠」と地方自治

本日は、ご多用中またご遠方より当研究所の50周年式典にご臨席を賜り心より御礼申し上げます。自治総研は、1974年に自治労の内部組織として発足し、1994年の財団化、2010年の公益財団化を経て、半世紀にわたり研究活動を行ってきました。

社会経済の変化とともに様々な団体が盛衰を繰り返す中で、自治総研が50年という大きな節目を迎えることができたのは、皆さまのご理解とご協力の賜物であり、あらためて感謝申し上げます。

私の基調提起では、自治総研の紹介を兼ねて、そのあゆみを簡単に振り返りながら、私たちが直面する地方自治の現状と課題に触れ、その後のシンポジウムにつなげていきます。

私の基調提起のタイトルに「歴史の峠」というキーワードがあります。これは、2021年3月に逝去された辻山幸宣元所長が、ある講演で引用した経営学のピーター・ドラッカーの言葉です。私はその講演録を知って、さっそくドラッカーの著書『新しい現実』を読んでみました。ドラッカーは、1960年代末から1973年までの時期を「歴史の峠」と名付けて、政府が進歩を意味する時代の終わりだったと指摘しています。ちょうど自治総研が発足した1974年とほぼ重なるわけです。

政府が進歩を意味する時代とは、19世紀末のヨーロッパの金融危機を境に自由放任主義が崩壊してからの100年間を指します。具体的には、社会主義やニューディール政策、戦後のドルを基軸とする為替管理システムであるブレトンウッズ体制などの思想

や政策が確立していく、いわば政府が社会経済を仕切る時代だったということです。ドラッカーは、こうした過去の峠を踏まえた上で、1970年代前半の変動為替相場制への移行によるブレトンウッズ体制の崩壊やオイルショックなどを境に、再び「歴史の峠」を迎え、その先の社会経済のあり方を模索する時代に入ったと指摘しています。当時の日本においても、オイルショックを機に高度経済成長が終焉を迎え、官僚が国のビジョンを描いて豊かさを追求してきた中央集権型の行政システムが限界を迎えた時期であり、同じ節目にあったといえます。

では、日本では、「歴史の峠」の先の道筋をどのように模索したのでしょうか。私なりに整理すると、第一に、借金による限られた予算を族議員が奪い合い、公共事業等に投じる財政支出路線、第二に、80年代の第二臨調の行革路線から民活規制緩和、さらに2000年代の新自由主義へと続く小さな政府路線、第三に行革議論の流れから登場した地方分権路線です。

もちろんこれらは相互に影響し合いながら展開したのですが、いずれにしても第一の路線は国と地方の累積債務で頓挫し、第二の路線は市場に任せても富のトリクルダウンは起きず、格差が拡大しました。こうなると、残された道筋は地方分権ということになります。その点では、自治総研は第三の道筋を研究してきたことになります。

● 自治総研の50年

ここで自治総研の50年の変遷を簡単に振り返って

みます。1977年に発行されたパンフレットの下部には、当時の自治総研の関係者が記載されています。当時の研究リーダーは、阿利莫二法政大学教授、加藤芳太郎中央大学教授、佐藤竺成蹊大学教授で、ほかにも学会の名だたる先生方が参画していました。また、常勤の研究員として、後に中央大学を経て研究所所長となる辻山幸宣先生と奈良女子大学名誉教授の澤井勝先生が在籍されており、その後、いわゆる辻山・澤井体制の時代を築きます。なお、佐藤竺先生は2024年6月に逝去されました。70年代の発足当初は、地方自治の直面する課題についての様々な

研究を集約して整理し、総合的に解明すること、また、そのために資料センターとしての役割を果たすという、活動の原点とも言えるミッションが掲げられていました。

当時、都市問題や過疎問題など高度経済成長の歪みが蓄積する中で、様々な自治の問題、行政運営の課題などについて、実態を踏まえて息長く理論研究し、発信していくことがめざされていました。この基本的な研究姿勢は今日も引き継がれていますし、当時から今日まで継続している研究プロジェクトもあります。

地方自治総合研究所とは

当研究所は、地方自治問題を総合的に研究する機関として、1974年3月19日に発足しました。

今日、地方自治が直面している問題を打開するためには、各地、各界で試みられているさまざまな努力とその経験を照らしあわせ、整理して、日本における地方自治のあり方を総合的に解明し、そのために必要な資料を整備することがどうしても必要になってきております。

当研究所はこのため、「地方自治に関し幅広い民主的な立場に立って、長期的かつ総合的に理論研究をおこなう機関」として、地方自治に関心をもつ人びとの結合の場となることを念願して設立されたものです。

具体的には、①地方自治制度、②地方財政制度、③地方公務員制度などを研究の柱として、問題別のプロジェクト・チームを作って研究活動をすすめると同時に、全国の自治体の台帳、首長名簿の作成など、資料の整備をはかっています。

研究所は、下図のところに設けていますので、お近くにおいでの際は、お気軽にお立ち寄り下さい。

地方自治総合研究所



〒102 東京都千代田区5番町10番地
五番町センタービル 4階
TEL 03 (264) 5924・5925

諮問委員会	委員長	都留重人 (一橋大学名誉教授)
運営委員会	委員長	丸山康雄 (自治労中央執行委員長)
非常勤研究員	代表	阿利莫二 加藤芳太郎 佐藤竺
	研究主任兼事務長	田中義孝
	常任研究員	佐野幸次 沢井勝 辻山幸宣

地方自治総合研究所パンフレット (1977年) (基調提起資料より)

さて、各年代の研究動向の特徴を見ると、70年代は全研究員が参加した川崎市自治体事務基礎調査などがあります。これは事務の実態調査を通じて、当時一般的な制度概念だった機関委任事務や団体委任事務などの区分では捉えられない実態を明らかにし、国、地方の事務関係を独自に再分類するものでした。また、全国の選挙管理委員会などから入手した自治体選挙結果を毎年集計し、地方選挙の実態を明らかにする全国首長名簿は現在まで続くプロジェクトです。これらはいずれも研究の視点を現場に置き、しかも単なるケーススタディにとどまることなく、データ化して理論的に研究するもので、こうした研究スタイルが自治総研の独自のものとして確立されました。

続いて、80年代から90年代になると、臨調行革や分権改革といった制度改革が時代の潮流となり、自治労の要請を受けて国政レベルの政策理論研究が活発化します。特に分権改革では、自治労と分権推進室を立ち上げ、国の制度改革に対する理論的支柱となりました。

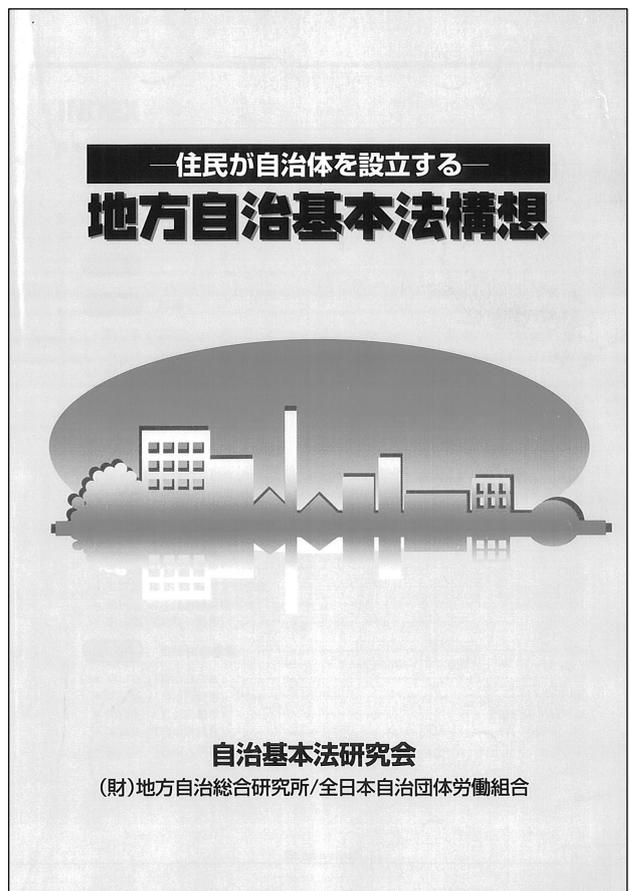
こうした中で、94年には財団化を実現し、所長・研究理事体制へと移行し、独立した研究機関として研究者ネットワークをより一層広げ、学会などでのプレゼンスが高まりました。この時期は辻山幸宣先生が中央大学へ転職され、研究理事として早稲田大学名誉教授の佐藤英善先生、中央大学名誉教授の今村都南雄先生、法政大学名誉教授の武藤博己先生などが就任され、新たな研究員も入所して自治総研の第2世代を迎えました。この時期、自治労との共同研究を通じて1998年に公表した地方自治基本法構想は、市民自治を基本に据えた地方自治の原則を謳ったもので、これを機に自治基本条例の制定が全国に広がり、社会への広がりのある課題に取り組む研究所として認知されるようになりました。

2000年代は、分権改革の揺り戻しも含めた多くの課題に直面することになりました。小泉政権の三位一体改革、これと連動する形での平成の大合併、指定管理者制度や市場化テストなどの規制緩和を通じた行政サービス主体の改革など、分権改革後の地域や行政運営のあり方を問う課題が次々と登場しました。自治総研では、分権改革の検証や改革後の個別

政策に関する研究プロジェクトを立ち上げ、適宜、月刊誌やレポート、著書などを通じて発信してきました。プロジェクトの例としては、分権改革後の自治体の条例法務を横須賀市の実態調査を通じて検証した「分権一括法施行後の法環境研究」、自治労が持つ各地の自治研センターと共同で行った指定管理者制度導入の実態調査、そのほか地域公共交通研究などが挙げられます。

● 懸念される地方自治・分権への 政治的社会的関心の希薄化

さて、このように様々な研究活動をしてきましたが、今日の状態を見ると、肝心の地方自治、分権に対する国や自治体の関心が希薄化しているように思います。例えば、毎年度の経済財政運営の方針である骨太方針を見ると、2020年度以降、「地方分権の推進」という項目が削除されています。また、2024年の地方自治法改正による補充的指示権の制定などについても、新たな関与が加わるにもかかわらず、



『地方自治基本法構想』（1998年）（表紙）

自治体現場においてそれほど懸念する声は聞かれませんでした。私が専門とする地方財政でも、三位一体改革の頃は一般財源の充実を求める声が高かったのですが、最近ではコロナ交付金のように使い勝手のよい補助金を求める声为上回っている印象を受けます。

なぜ地方自治・分権への関心がこれほど低調になったのか、皆さんはどのように認識されているのでしょうか。私は4つほど要因を考えてみました。第1に、分権改革が、機関委任事務の廃止、権限移譲、義務付け・枠付けの見直しといった外形的な議論、つまり分権社会をつくるための手段の議論にエネルギーを注ぎ、その手段を持って築く社会や求める豊かさのビジョンが必ずしも共有されてこなかった点。第2に、住民から見てメリットが実感できない点。第3に、受益と負担をめぐって行政と住民が向き合っていない点。第4として、以上3点を成熟させる時間が直後の三位一体改革や市町

村合併などで失われた点が挙げられます。

受益と負担をめぐっては、あるシンポジウムで当時の浅野史郎宮城県知事が、分権改革を不幸な出発だと表現したことが印象に残っています。浅野氏は2000年の介護保険制度を取り上げ、当時、市町村の現場では保険料を決める際、制度導入に向けて首長や担当者が住民に介護保険のメリットを理解してもらうために随分と努力されたそうです。ところが、その矢先に自民党の“亀の一声”で保険料徴収が半年延び、その後1年間は半額とされました。浅野氏は介護保険が分権の試金石と言われながら、不幸な出発をしたと評価しています。その意味では、分権改革で拡充した自治体の課税権も、行政と住民が受益と負担で向き合う可能性を開いたわけですが、間もなく三位一体の改革による混乱で、それどころではなくなってしまいました。地方財政にとっても不幸な出発だったかもしれません。

INDEX	INDEX
<p>第4章 自治体の組織39</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 第21条 (自治体議会)39 ○ 第22条 (自治体の長)41 ○ 第23条 (自治体の議会と長との関係)42 ○ 第24条 (自治体の議会議員、長およびその他の自治体行政機関の選挙)43 ○ 第25条 (行政委員会)44 ○ 第26条 (オムブズマン制度)45 ○ 第27条 (監査制度)46 <p>第5章 自治体の財政の基本原則47</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 第28条 (自治体の経費負担の原則)47 ○ 第29条 (地方税条例主義)48 ○ 第30条 (自治体間の財政調整)49 ○ 第31条 (自主起債権)50 ○ 第32条 (予算、決算および財政情報の公開)51 ○ 第33条 (自治体と国との財政関係)52 <p>第6章 自治体職員に関する基本原則53</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 第34条 (自治体職員の責務)53 ○ 第35条 (公正・平等取り扱いの原則)54 ○ 第36条 (勤務条件等条例主義の原則)55 <p>第7章 自治体と国との対等関係の原則56</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 第37条 (自治体と国の対等性の原則)56 ○ 第38条 (自治体と国との係争処理)58 ○ 第39条 (自治体の国に対する関与の原則)59 <p>第8章 自治体間の関係の原則60</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 第40条 (市区町村と都道府県の対等性の原則)60 ○ 第41条 (市区町村および都道府県の役割)61 ○ 第42条 (法律による事務の委託)62 ○ 第43条 (条例による事務の委託)63 <p>3. 地方自治基本法案全文65</p> <p>4. 資料75</p> <p>5. 作業経過および自治基本法研究会メンバー95</p>	<p>INDEX</p> <p>提案にあたって3</p> <p>1. 地方自治基本法案のあらすじ5</p> <p>2. 地方自治基本法案の逐条解説15</p> <p>前文17</p> <p>第1章 総則18</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 第1条 (目的)18 ○ 第2条 (自治体)19 ○ 第3条 (自治体優先の原則)20 ○ 第4条 (自治体運営の基本原則)21 ○ 第5条 (地方自治にかかわる法令のあり方および解釈の原則)22 ○ 第6条 (自治基本条例)23 <p>第2章 住民の権利および義務24</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 第7条 (住民)24 ○ 第8条 (選挙権)25 ○ 第9条 (情報および会議の公開請求権)26 ○ 第10条 (住民参加権)27 ○ 第11条 (直接請求権)28 ○ 第12条 (住民投票権)29 ○ 第13条 (公共サービス享受権)30 ○ 第14条 (住民訴訟の提起権)31 ○ 第15条 (納税の義務)32 <p>第3章 自治体の権能33</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 第16条 (自治立法権)33 ○ 第17条 (自治行政権)34 ○ 第18条 (自治組織権)36 ○ 第19条 (自治財政権)37 ○ 第20条 (自治人事権)38

● 新たな「歴史の峠」を前に

それでは、地方自治や分権というアプローチは歴史の1ページになってしまったのでしょうか。私はむしろこれからが試金石だと思っています。

ご承知のように、あらゆる分野において大きな課題として突きつけられているのが人口減少社会です。この世界的な動向となりつつある課題は、50年前の歴史の峠にはなかった新たな峠と捉えてもよいでしょう。人口減少社会は、政府、市場経済、住民それぞれの持つ力を脆弱化させ、これまで各主体が担ってきた暮らしのサービスを総じて抱えきれなくすることが懸念されます。例えば、過疎化が進む中で困難となりつつある社会資本インフラの維持、民間公共交通機関の撤退モード、都市部に集中する空家問題など、いずれもこれまで各主体で充実してきた日常が崩れ、新たな公共政策の課題として顕在化しています。これらは、日本全体の課題であると同時に、全国一律では解決できない、地域で考え取り組んでいくべき課題だと思います。

こうした様々な地域の課題を受け止めて、どのような社会をつくっていくのか、私はその具体的な姿

をここで申し上げる力を持ち合わせてはいません。しかしながら、少なくとも1970年代のようなエネルギーギッシュな革新首長や市民による共同の地域づくりというよりも、地域の内外の多様な主体が有機的に連携協力する地域共生社会といった言葉で表すことができるかもしれません。いずれにしても、歴史の先の有力な道筋は、引き続き地方自治・分権であると確信しています。

● 自治総研のこれから

さて、自治総研は、現在5代目となる北村喜宣所長のもとで、研究理事2名、私を含む常任研究員3名、特任研究員など3名、客員研究員2名、事務局3名、顧問5名、さらに4月から新しい研究スタッフが加わり、次世代体制へと移りつつあります。

これまで先人が築いてきた多くの成果を受け継ぎ、その上で、新しい世代のネットワークづくりや発信力を備えつつ、あらためて原点となる現場主義に立ち返り、新たな「歴史の峠」の先を見据えた研究を進めていきたいと思っています。

各シンポジストからの発言



シンポジスト

内海麻利・駒澤大学教授
 佐藤一光・東京経済大学教授
 岩永久佳・前多摩市議
 飛田博史・自治総研副所長
 北村喜宣・自治総研所長（進行）

北村 設立50周年を迎えるにあたっての自治総研の思い、そしてこれからの50周年に立ち向かう自治総研の決意を、飛田博史副所長から報告いたしました。この基調提起を踏まえ、私たち自治総研に色々な形でご参加いただいている方々と議論します。

まず、それぞれのお立場から、分権改革に関するお考えと分析の視点、そして私たち自治総研がなすべきことについて、自己紹介も含めてお話しください。

● 縮減社会と地方自治・地方分権

内海 まずは自治総研創立50周年、誠におめでとうございます。心よりお祝い申し上げます。このような記念の祝典に登壇させていただけることを大変光栄に思います。

私は都市計画やまちづくりを専門としており、1998年に学位を取得した後、お亡くなりになった辻山幸宣先生にお声を掛けていただき、自治総研に研究員として所属しました。そしてその後、現在の所属先に移りました。

私が自治総研に在籍していた期間は、2002年の1年間と大変短い期間でしたが、大学院で研究してい

た要綱やまちづくり条例という自治体のツールを、都市計画の観点からしか見ていなかった当時の私にとって、地方分権を牽引していた自治総研で「地方分権の峠」と言われる改革を、身近に感じることができる非常に貴重な時期でした。

今、あらためて、都市計画やまちづくりという視点から地方分権改革を考えてみると、そもそも、「地方分権の推進」とは、地方自治の実現を図っていくことであり、自治体の自主性や自律性が十分に発揮されるようにする（地方自治法1条の2）ということです。そのために機関委任事務制度が廃止され権限も自治体に移譲されました。

かつて都市計画の事務のほとんどが機関委任事務で、地方分権改革によりその大部分が自治事務になりました。また、国、都道府県の権限の多くが市町村に移譲されたことで、当時、他の分野と比較して、とりわけ都市計画の分野は地方分権改革の優等生と言われていました。

しかし今日、都市計画あるいはまちづくりの分野で、自治体の自主性や自律性が十分に発揮されているかと言えば、そのように思える状況ではないのではないかと考えています。むしろ、「自治体が自主



内海麻利・駒澤大学教授

性や自律性を発揮したくない状況」があるように思われます。その状況をもたらしている要因の1つに、「縮減社会」があります。

今の日本は、人口が減少し、経済が縮小する「縮減社会」にあって、都市の「整備・開発」が経済を牽引していた「成長社会」の状況とは異なっています。つまり、「縮減社会」の都市計画・まちづくりというのは、人口増加によって求められた新市街地の開発などに端的に見られるような「都市の整備」ではなく、成長社会の時代に整備された既成市街地を維持していくための「運営・管理」に軸足を置くことが求められています。

この時、特徴的なのは、成長社会の「整備」というものが開発利益や利用の利益を生み出すことに対して、縮減社会の「運営・管理」というのは利益をもたらさず、負担が強られるという点です。上下水道、道路、公園、教育施設などの都市施設を維持するためには修繕や更新が必要です。教育施設などは場合によっては縮小を迫られるということもあります。最近発生した、八潮市の道路が陥没したという問題も、これまでの都市施設が老朽化した結果だと思えます。さらに、スポンジ化現象が及ぼす、空地、空家、耕作放棄地などへの対処です。

このような「縮減社会」が加速的に顕在化している状況の中で、地方分権改革により自治体は事務の範囲や権限が拡大したことで、逆に責務や負担を負うこととなります。そして、「運営・管理」やその意思決定は、国から地方へ、都道府県から市町村へ、

そして土地所有者、そして地域社会、住民へと配分されています。ここで重要なのは、成長社会における開発利益の分配や意思決定というのは容易であったことに対して、縮減社会の運営・管理の意思決定というものは負担の配分であるがゆえに容易ではないという点です。

ここに、自治体の「自主性や自律性を発揮したくない状況」の本質、あるいは原因があるのではないかと考えています。実際、都市計画の分野では、市町村の意思決定で運用できる新たな諸制度が法律によって創設されていますが、こうした制度を積極的に運用する自治体は多いとは言えません。また、私が研究していた都市計画やまちづくりに関する自主条例の制定数は、分権改革以前と比較しても少なくなっているように思いますし、かつて制定されたまちづくり条例などの運用も必ずしも積極的になされているとは言えません。そして、この「自主性や自律性を発揮したくない状況」が、都市を維持管理することでもたらされる持続可能な都市の推進をも停滞させているという問題に繋がっています。

以上のように、地方分権改革による事務配分や権限移譲が、縮減社会の急速な進展と「同時性」を持ったことで、地方自治の実現をさらに困難にしていると考えられます。そこで、この困難の解決に自治総研が果たす役割とは何かということを考えてみたいと思います。

第1に、「縮減社会における自治の検討」です。地方分権を牽引してきた自治総研がこれまで蓄積してきた検討の成果には多大なものがあります。こうした成果に基づいて、「縮減社会における地方自治」とはどうあるべきなのか、あらためて検討いただきたいと思っています。

第2に、その検討を踏まえて、「縮減社会に即した国、都道府県、市町村の役割分担の検討」は不可欠だと考えます。例えば、都市計画やまちづくりの分野では、自治事務になったことで地域に不利益を及ぼしている事例もあるように思います。これまでのように権限や役割を移譲すれば良いといった単純な考え方から、それぞれの権限が地域においてどのような影響を与えるのか、縮減社会に照らしてご検討いただきたいと思っています。自治研センターなどと

の地域に根差したネットワークを活かせる自治総研であれば、その実態を明らかにできると期待をしています。

第3に、自治体が「自主性や自律性を発揮」するためには、地域の人々の合意や同意が必要です。逆に言えば、地域の人々の合意や同意、さらには理解がなければ意思決定は行えません。自治総研では、参加や合意形成に関する研究、そして自治基本条例などを地域に入って検討されています。地域の持っている能力を十分に引き出せる環境をいかにつくることができるのか、「自治を醸成するためのエンパワーメント」を検討、実装いただきたいと思います。

北村 内海さんからは、地方自治だけではなく、「縮減社会における」という条件付けのもとでそれを意識的に考えていくべきだろうというご発言がありました。

次は、佐藤さんをお願いいたします。

● 地方分権改革と政治と生活と

佐藤 このような自治総研の50周年というタイミングで一段高いところからお話をさせていただくということ大変光栄に感じています。

自治については、会場に来ていらっしゃる皆さんの方が現場や長い歴史もよくご存知だと思います。先ほど、飛田副所長から、これまで自治総研が50年やってきたが、地方分権の試金石というのはむしろこれからだというお話がありました。そういう意味では、今年で46歳となる私は、後50年は生きられないと思いますが、後25年ぐらいは頑張って、社会を良くするために皆さんとともに歩んでいきたいという決意で今日はまいりました。

私の専門は財政学で、税、補助金、公債などを中心に扱う学問をやってきました。私の師匠の師匠にあたる佐藤進東京大学教授が言った「機関委任事務の廃止と税源移譲という車の両輪」は、私の直接の師匠にあたる神野直彦先生と金子勝先生らが、学界でも実際に政府の中でも戦って実現をしてきました。そういう意味では、私の先生および先生の先生の尽力による改革によって社会が良くなった、日本が良



佐藤一光・東京経済大学教授

くなったと言いたいところですが、多分違うということ話をスタートにせざるを得ないと思います。

今、現場は、予算がない、人手がないと非常に疲弊しています。この疲弊した現実はどこから来たのでしょうか。もちろん少子化による人口減少もあれば、経済的な停滞もあります。しかし、地方分権のために行った三位一体の改革の失敗が人口減少をさらに進めたり、経済的な衰退をさらに進めたのではないのでしょうか。もっと言えば、東京だけは潤っているかもしれないけれども、たくさんの地方の現場を見ていると、現場はもう崩壊していると言っても過言ではない状況です。地方分権改革や三位一体の改革にはいい面もあったし、悪い面もあったということでは、話が進まないと思います。財政学の観点からすれば、やはりあれば失敗だったという反省からスタートしていかなければならないのではないのでしょうか。

行革、コンクリートから人へとか、地方創生、まち・ひと・しごと、デジタル田園都市構想、いろいろなことが言われてきました。石破総理も地方創生2.0ということを言っていますが、やはり人手が減らされていく中で、地方行政が疲弊しているのが現実だと思います。疲弊しているのは地方行政だけではなく、日本のありとあらゆる現場が疲弊しています。今、私が勤めている私立大学も疲弊しています。その前に勤めていた国立大学は疲弊して、もう崩壊しつつあります。こうした状況を現場の工夫や努力でなんとかしようと言われますが、もっと財源や人

手を増やさなければ無理だということをきちんと言わなければなりません。

こういうことを言うと批判されたりするので、悩ましいところはあります。もう少しオープンな場であれば、もうお少しオブラートに包んで言うのですが、その結果、伝わらなかつたりします。今日は、日頃の反省を踏まえて、オブラートに包むのはやめます。小泉政権の時に、痛みを耐えて改革しようと言われましたが、そんな話ではありません。私たちは痛いんだと、この痛いということをやはり言っていかなければなりません。このことが実は2024年の衆院選でも示されたのではないのでしょうか。いい形で示されたかどうかは甚だ疑問ですが、とりわけ若い世代の生活がやはり苦しいという点が非常にクローズアップされたように思います。

地方分権改革と三位一体の改革は、地方の衰退を加速させたとか、発展を阻害したというレベルのことではなく、もう大失敗だったと思います。けれども、やはり私たちは自治、民主主義というものに希望を託さなければなりません。今人手が不足している現場に対して、予算や人員をきちんと確保していくことが必要なんです。この人口減少社会の中でそんなことできるのかと言われそうですが、やるんです。それが実は絶望の地方分権から希望の地方分権への道筋でしょう。

そのためには、私は政治的なものと向き合わざるを得ないと思います。私たちは政治を汚いものとして敬遠するのではなく、もっと私たちの生活や社会の一部として受け入れつつ、付き合いつつ、コミットしていかなければならないと考えています。

実際、私は大学での教育においても、学生の皆さんに、「昨日までは、高校生までは、自分が政党に所属していて、ある特定のことを言うということが、あたかもいけないことかのように教えられてきたかもしれない。だけど、今日からは違う。いきなり言われて、それは申し訳ない。それはあなたのせいでもなく、私のせいでもなく、社会のあり方が間違っているからなんだ。だけれども、実際には今日から政治にコミットして、何党だっていいけれども、政治に関心を持って、自分たちの地域に関心を持って関わっていくと、そのためのツールとして大学での

学びというのを生かしてほしい」と言っています。

そういう観点から、自治総研に求めたいのは、希望の分権をリードするシンクタンクになってほしいということです。飛田副所長は、これからの分権の試金石となると同時に、これからの社会のビジョンが欠如していたということをおっしゃっていました。まさにこれからの社会のビジョンを示して、ともに連帯していく、そのきっかけとなるような研究所であってほしいと思っています。

北村 佐藤さんからは、大失敗であった分権改革を踏まえて、私たちは何をすべきなのかという問題提起がされました。ありがとうございます。続いて、岩永さん、お願いいたします。

●自治総研は現場とのつながりを

岩永 皆さん、こんにちは。私は、大学時代に、先ほどから何度もお名前が出ている辻山幸直先生のゼミで学びました。そして25歳から22年間、多摩市で市議会議員をやっていたというご縁から、今日、50周年のこの場にお招きいただきました。本当にありがとうございます。

私の肩書には前多摩市議会議員と、「前」がついています。今日のシンポジウムのお話をいただいた時には市議会議員でしたが、昨年6月に私の地域の都議会議員の方がお亡くなりになって、ちょうど都知事選挙と同日の都議会議員の補欠選挙がありました。この都議の補選にチャレンジをしたのですが、残念な結果となり、今回は前多摩市議会議員という肩書となっています。本当はこの肩書は出したいのですが、何もしないでは据わりが悪いということであつていてとお考えください。今は、ペーパーレス会議システムのSideBooksというアプリを開発しているベンチャー企業で働いています。

まず、「その後の地方政府論は」というお話をしたいと思います。皆さんは、地方政府論という表現をお聞きになってどんな印象を受けられるでしょうか。1995年に私が大学に入って受けた辻山先生の授業のタイトルが「地方政府論」でした。1995年は、阪神・淡路大震災が発生し、ボランティア元年と呼ばれるほど、市民活動に対する期待感が社会全体で

本当に高まっていた時だったと思います。市民セクターへの期待ということでは、NPO法が成立したり、介護保険法の成立によって市民事業を立ち上げる女性起業家が多数生まれていく元気な時代でした。

そうした時代の中での辻山先生の地方政府論という授業は大変面白く、分権推進委員会における議論などをテーマにしながら、これからどういう社会を我々はめざしていくべきなのか、つくっていくべきなのか、そんなことを辻山先生がお話しされていたことを思い出します。

今回、お話をいただいて、あらためて「その後の地方政府論」とはどうだったのかと考えてみました。先ほどの飛田副所長のお話でも、十分に成熟した議論をつくりきれていなかったところが少し反省点なのではないかというご指摘もあったように、まさに私は、市民と一緒にこの分権を受け止める、そうした社会をつくりだしてなかったのではないかと考えています。

例えば、現場にいる皆さんはどうでしょうか。皆さんは「公務員の給料は高い、人数が多すぎる」「議員も人数が多い、報酬が高い」といった市民の声にさらされているのではないのでしょうか。でも、考えてください。本当に地域をつくりたい、住民参加をやっていききたいと思えば、職員の数は増やさなければなりません。あるいは議員の数だって、もっときめ細かく住民や市民の声を聞くためには増やさなければなりません。でも、こうした議論は出てこないばかりか、「職員を減らします」「仕事を見直して民間に任せます」「議員の数も報酬も減らします」と威勢よく言う人物が選挙では当選するわけです。そして、そういう議員が多くなればなるほど、ますます地方の現場は疲弊をしていくといった現実には皆さんがあるのではないかと考えています。

そんな中で、地方政府の改革は、一体どこまで進んでいるのでしょうか。心が折れておられる人が多いのではないのでしょうか。住民のために、立ち上がりたい、やらなきゃいけないと思っても、もう一步も踏み出せないという心境に陥っている人の方が圧倒的多数なのではないのでしょうか。

本当に地方がきちんと仕事ができる体制のために国がお金をつけてくれるかという、そんなことは



岩永久佳・前多摩市議

ありません。現業職員を減らせば、補助金を増やしますといったやり取りが、実は東京都と多摩市の間でも行われてきました。あるいは多摩市でも、東京都や国の省庁から2、3年も経ったら帰ってしまう若い役人が次から次へと送り込まれ、責任あるポジションに座っています。プラスになることもあるかもしれませんが、私はそういう自治体人事を見ていて全く地方分権と逆行すると常々思ってきました。

自治体議会も同じで、結局はミニ国会です。議会基本条例をつくって二元代表制だと言っている、結局はおカネがなければ上へのおねだりになっていく。都議会議員にお願いをする、国会議員にお願いをするという構造は変わっていません。このことから、私はやはり地方政府の改革も進んでいないと思います。

それでは、本当に私たちが構想する地方政府の姿とはどのようなもののでしょうか。まもなく戦後80年を迎えますが、この間、民主主義教育や主権者教育が行われてきたはずですが、でも、どうしてこんなに投票率が低いのでしょうか。

選挙権が18歳に引き下げられました。皆さんもご存知かもしれませんが、宇治市議会に中学生が出した陳情が不採択になったと聞いて、私は目が点になりました。主権者教育というなら、本当に民主主義を子どもたちに理解をしてもらいたい、もっと政治に関心を持ってもらいたいというなら、どう対応すべきだったのかをあらためて議論しなければいけないのではないのでしょうか。



飛田博史・地方自治総合研究所副所長

その上で、あらためて皆さんと自治を紐解いていかなければいけないのではないのでしょうか。このままでは、知らないうちにいろいろな事が決まっていって、結局は選挙に行かなかった市民のせいになって、誰も責任を取らないまま、社会が人口減少とともに崩壊しかねません。今、希望の分権改革をしていかなければならないのですが、なかなか私はこの先の社会に希望が持てていないという状況です。

私は自治総研には現場とつながっていてほしいと思います。1970年代に辻山先生が川崎市の現場の皆さんと一緒に事務事業を点検されました。きちんと現場と繋がって、現場に寄り添って一緒に研究をしていく、やはりその実装が大事ではないかと思っています。

1998年の地方自治基本法構想という冊子のお話がありました。私はそれを22、3歳の頃に見て、研究者が市民と一緒につくったことに非常に感動しました。あらためてその時のことを思い起こしながら、次の50周年をぜひ展望していただきたいとエールを送らせていただきます。

北村 飛田副所長の基調提起からすべての議論が始まりました。お三方の発言を受けて、飛田副所長からコメントをお願いします。

● 分権と財政的負担

飛田 私が1998年に自治総研に入所してから四半世紀が経ちます。入所当時を振り返ると、ちょうど分

権改革の推進計画が出た、まさに分権改革がとても勢いづいていた時でした。そして2000年以降、三位一体の改革や集中改革プラン、民主党政権の地域主権、安倍政権の地方創生といった本当に大きな変革の渦に分権改革が巻き込まれ、分権後の地方自治がどうなるのかをじっくり考えないままに来てしまったように思います。お三方からは、負担と疲弊、意思決定、合意形成、民主主義などが共通のキーワードとして示されました。

この中で特に負担というキーワードに照らすと少なくとも分権改革後の課題として2点挙げられるのではないかと思います。1つは、分権改革以降の国の関与のルール化や権限移譲で政策の自由度は高まったものの、職員や議員が減る中で地方創生やデジタル化などの新たな政策に自治体が追われ、イコール疲弊につながっていく過剰な仕事の負担。もう1つは縮減社会が進行していく中で、住民とも分かち合わなければならない財政的負担です。とりわけ2000年の分権改革以降、財政が抑制されていく中で、やはりこの負担をどう分かち合うのか、あるいはそれをどう合意形成するかという一番肝心の議論が欠けていたのではないのでしょうか。地方財政が専門の私からすると、税負担をどう求めていくかということは、ほぼ議論されていません。

昨今の風潮を見てもお分かりのように、手取りを増やすために税を減らすことは合意されやすいわけですが、税を減らしてこれからの公共サービスが支えられるとは思いません。この負担をどう分かち合うか、それをどう合意形成するかということが重要ですし、個人的には未完の分権改革の課題として最も考えていかなければいけないところだと思いました。

北村 負担をどう分配するか、それについてどう意思決定をしていくかが重要だという点には、私も賛成です。増税が1つの対応かと思うのですが、飛田さん、増税の議論はなぜわき起こりにくいものなのでしょう。市民が求めるならば、住民税を増やしたり、法定外税にチャレンジするといった色々な選択肢自体はありそうです。

飛田 色々な国際比較の研究によると、日本は租税抵抗、税を払いたくないという意識が特に高いそうです。その原因は、やはり現役世代の中間層への公共サービスが手薄で政府への信頼度が低いからだと言われています。

北村 岩永さん、多摩市議会においては、増税論はいかがでしたか。

岩永 皆さんの自治体でも同じだと思いますが、公共施設の利用料金は上げられても、根本的に税を上げるのは非常に難しいでしょう。そもそも今の政治を見ていて、あの政治家たちが考える政策のために税金を払いたくないというのが普通の人の感覚なのではないでしょうか。そう思うと、増税の議論はなかなか怖くて出せないだろうなと思います。

北村 佐藤さん、ご専門の地方財政のお立場からいかがですか。

● 自治体は連携して国に提起を

佐藤 これは非常に難しい問題です。私の師匠である神野直彦先生が大好きなスウェーデンは、地方自治の国です。3割自治とは真逆で、自治体が7割で、様々なことをやっています。そのスウェーデンでは、1970年代から80年代にかけて、様々な対人社会サービス、特に高齢者や子どものケア、教育を充実させる競争が自治体間で起きました。この対人社会サービスを充実させるための財源は地方税の一択でした。それぞれの自治体で増税をしながら、公共サービスを充実していったわけです。

私もスウェーデンの取組みを研究してきましたが、スウェーデンと日本は大きく違います。先ほど三位一体の改革はダメだったと強く言いましたが、スウェーデンでは地方の財源を6兆円も削るなんてことは到底考えられません。国には自治体に6兆円を返す責任があります。だから、自治体は連帯して、国に取り上げられた6兆円をまず返せ、20年前に戻してくれと主張すべきです。この連帯の先にあるのが分かち合いだと思います。ちなみに、この分かち合いという言葉も神野先生が大好きでよく使われて

います。でも20年前と比べて自治体の業務は増えていますし、物価も数十年ぶりに上がっている状況の中では、6兆円を返してもらっても全然足りないわけですね。

私は、元々ドイツの財政を研究していますが、ヨーロッパの現状を見ると、別に毎年のように増税をしているわけではありません。50年前までさかのぼれば増税しまくっていた時期はありましたが、一度、高い福祉の水準をつくり上げてからは、増税は時折やっている程度です。神野先生が大好きなスウェーデンでももう30年ぐらい増税していません。

内海先生から、縮減社会というお話がありました。やはり縮減社会において、自分たちの自治体でやってくださいと求めることはかなり厳しいのではないのでしょうか。もちろんそれも大事なことで否定するつもりも全くありません。けれども、私たちはむしろ連帯をして、国に対して、例えば消費税を5%上げて、その内3%分はまず地方に返してくださいと言う。これで三位一体の改革で取り上げられた分が戻ってきます。その次のプランでは消費税をさらに5%上げて、その内3%を地方にくださいということ国に求めていくということです。増税ということに関して言えば、これもまた1つのプランではないかと思っています。

日本都市センターが発行している雑誌からの依頼で、2019年に地方税について寄稿させていただきました。私は、税の中でも森林環境税などのような環境問題の分野を研究していましたが、それはボディーがしっかりあっての追加の部分です。ボディーを削りながら、追加の部分で頑張ってなんとかしてくださいというのは無茶な話です。自治と地方税についての原稿依頼でしたが、結局書いたのは財政調整の話でした。そこはやはり外すことができません。苦しい増税に向き合う局面は必要な場合もあります。私たちが今一番向き合うべきなのは、自治体が連帯をして国に対して増税しても金を返せということだと思います。財源として増税しようがしまいが、それは国の責任でやってくれて構いませんが、とにかく金を返してほしいということなのではないでしょうか。



北村喜宣・地方自治総合研究所所長

北村 内海さんは合意形成の専門家です。最初のご発言でも、右肩上がり時代の合意形成と右肩下がり時代の合意形成では随分と見える風景が違ってくるというお話でした。今たまたま財政の話になっていきますが、それに関連してコメントがありますか。

●国・地方の役割分担の検討を

内海 私は財政の専門家ではないので、財政に関する解決方法を具体的にご提示できませんが、地方に財源がないということは事実ですし、それによって問題が拡大しているということも実際の地域で起こっていることだと思います。それに対して自治体が連帯して国に財源を求めていくということも非常に重要なことだろうと考えます。

ただし、お金があれば全てがうまくいくのでしょうか。財源が地方にそれぞれ分配されていくとして、そのことのみで地方分権、地方自治が充実していくのでしょうか。問題解決の本質はそこにはないような気がします。

現実には、縮減社会において財源が豊かになることを想像するのは非常に難しいでしょう。自治体としては、財源をいかに地方で獲得することができるのかを考えながらも、限られた財源や資源であることを踏まえて、国と地方がどのような役割分担を行うのか、負担をどのように配分していくのかということ正面から考えていくことが重要ではないかと思えます。

●「未完の分権改革」の現在

北村 2001年に地方分権推進委員会は、有名な「未完の分権改革」という言葉を用いた最終報告書を出しました。この「未完の分権改革」は、我々にとって馴染み深い言葉です。私は、都道府県や政令指定都市・中核市の幹部候補生の職員が学ぶ総務省の自治大学校で講師をしています。最近のある講義の際に、「未完の分権改革」という言葉を知っているかを聞いたところ、誰一人知りませんでした。松下圭一や西尾勝という名前を挙げて誰も知らないことに愕然としました。教えていないのが悪いのか、学んでいないのが悪いのかは難しいのですが、そういう30代の幹部候補生職員が今現在、自治体で仕事をしています。

この「未完の分権改革」の中で整理されていた6つの項目の1つに、内海さんがおっしゃった国と自治体の適切な役割分担の実現があります。アジェンダとして認識されつつも十分な成果がでなかったと記されていました。

冒頭の皆さんのお話の中には、ここに関係する内容が多くあったように感じました。理想の姿を追求するとすれば、現状をどのように修正していくのか、あるいはどのような制度が考えられるのでしょうか。先ほど佐藤さんがおっしゃったように、喧嘩して取り戻しに行くというのも1つの発想です。続いては、それぞれのご専門に引きつけた形で、理想の実現の仕方についてお聞かせください。

●補完性の原理と広域調整

内海 先ほども申し上げましたように、「国と自治体の適切な役割分担」は、ぜひ再検討しなければいけない問題だと思っています。今、北村所長からお話のあった地方分権推進委員会の最終報告書「未完の分権改革」では、基礎自治体を優先するヨーロッパ諸外国の「補完性の原理」に照らした再点検がなされる中で、今後は「市区町村から都道府県へ、都道府県から国へ移譲した方が状況変化に適合している事務事業も存在するのではないか」という内容が示されています。

私が研究対象としているフランスにおいても、都市計画の策定権限が一旦地方分権によって基礎自治

体に移譲されました。しかし、2010年頃から都市計画の策定主体の中心を基礎自治体からより広域な基礎自治体の連合体に移行させています。また基礎自治体が都市計画の策定や決定ができない場合は、国の基準や計画が適用されるという制度が用意されています。それがフランスの国民にとって、有益で適切な役割分担であるという整理がされたからでしょう。

一方、日本においても、地方分権改革後の都市計画研究者に対するヒアリングでは、「分権により深刻化した問題として広域調整の不在がある」などの指摘がされています。また、災害復興には不可欠となる地籍調査などが自治事務であるがゆえに進まないという実態もあります。

これらは縮減社会においてより深刻化する問題です。縮減社会では都市間の格差が拡大していくことが考えられますが、そのような状況で広域調整が行われないと、土地の需要や計画技術力の乏しい都市や地域に、交通やインフラの問題、空家・空地などの問題が集中し、負担を強いることも考えられます。また、震災復興については、国民の命に関わる重大な問題です。

このような状況を踏まえると、すでに諸外国でも行われているように、地域の実情を把握した上で、団体の規模や自治体の能力に応じた役割分担による事務の配分や、国が自治体を補完する制度づくりが必要であるのではないかと思います。

北村 それでは次に、佐藤さん、お願いいたします。

●理想の自治体と政治の機能

佐藤 理想的な自治体とはどういうものでしょうか。先ほど岩永さんから、どうも現状は暗くて、未来は明るくないのではないかというお話がありました。私の師匠の金子勝先生は、常々、現状分析は悲観的にやりましょう、だけど未来を描くときは楽観的に描きましょうとおっしゃっています。現状分析を楽観的にすると多分間違いを犯すし、未来を悲観的に描くと生きる希望がなくなってしまいます。やはり理想の自治体や理想の地域、もっと言えば理想の日本を考えていくことは必要不可欠だと思います。

今、手取りを増やすことが話題となっているのも目の前の生活が厳しいからです。そういう問題をどうすればクリアしていけるのだろうかと考えています。細かな論点は本当にたくさんあります。例えば、今、国会では給食無償化の法案が議論されていますが、無償化だけでは足りません。昨日、青森の友人から電話でこんな話を聞きました。保育園の給食費の単価は1食350円ですが、2024年から管理栄養士を置かない保育園には350円の補助が出ない制度に変わったそうです。その結果、管理栄養士のいない保育園の給食費を自治体独自の財源から支出しているが、赤字が結構拡大していて長続きしそうもないというのです。

こうした単価の問題はいたるところにあります。保育士の単価が低い、教員も単価が低い、地方公務員も国家公務員より給料が高いと叩かれ続けた結果、給料が低くなってしまった。それだけではありません。いわゆる非正規公務員と呼ばれる会計年度任用職員の領域や外注先と、全体として単価の低い仕事ばかりが広がっています。

残念ながら、私の勤める東京経済大学も同じです。他の大学も似たような状況だと思いますが、正規職員の給与を守るために、増えた業務を外注するわけです。私は昨年まで労働組合の委員長をしていました。私の学間に忠実であろうとすれば、私個人としては本当は安い事業者への外注を認めたくはありません。みんなでこの大学に関わっているんだから、みんなで連帯しないといけないと言いました。しかし、労働組合も委員長が勝手に決められませんから、組合員の意見を吸い上げていかなければなりません。その過程で、残念ながら私の考えは消さざるを得ませんでした。

でも、本当は我々が連帯をする幅というのはもっと広いと思います。つまり、単なる自治体職員だけではなく、その先には自治体に関わる人たちがたくさんいるわけです。この人たちとつながって、みんなで本当に分かち合うことができるというのが理想です。そのためにはどうすればいいのでしょうか。その方法は1つだけではないけません。

先ほど財源の話をしたので、今度は少し政治の話をしたと思います。例えばドイツでは、政治とは

個々人の責任に帰すものではありません。もちろん政治家1人ひとは自然人です。しかし、政治家の背後にはきちんと政党があって、その政党には公費で賄われている研究所があります。その研究所へのバックアップがものすごいです。この部分が日本では全体的に足りないと思います。自民党だって足りていなければ、立憲民主党も足りない。国民民主党もおそらく全然足りないでしょう。共産党と公明党は随分と弱ってしまいました。

議員を増やした方がいいという先ほどの岩永さんのご発言はまさにその通りだと思います。自治をしっかりとやるためには、市民の言葉を伝える人、市民のために汗をかく人がもっといなければなりません。議員を増やすことは個々人の努力では無理なので、もっとみんなでやる必要があります。

そのためにはもう少し日本の政党システムをしっかりと強化すべきです。なんとなく地方では無所属が偉いという雰囲気があります。先の山形県知事選でも、無所属の候補に全政党が相乗りしていました。そうではないんです。やはり所属政党のバックアップを受けて、きちんと勉強や研究をして、その成果を受け取る。そして向き合った住民のニーズをきちんと政策に反映させていくメカニズムが日本では非常に弱いと思っています。理想の自治体を考えるのであれば、この政治の機能を強化していくことを強調しておきたいと思います。

北村 先ほど岩永さんは、国と自治体とは別に、東京都と市の関係にも触れられました。その辺りも含めて、関係行政主体の役割分担の在り方、制度化の方法についてのお考えがあればお聞かせください。

● 議会、自治基本条例と人づくり

岩永 私は研究者ではありませんので、制度がどうあるべきかという考えはあまりありません。ただ、これからの理想をどう考えていくのかというと、私はやはり地域の政治を良くしていくことが本当に大切だと実感しています。

今、小規模な自治体議会では、議員のなり手不足にご苦労されているという話をよく耳にします。そうした中、美咲町議会（岡山県）では、次世代の議

員を育てようと議会自ら「美咲町議会議員アカデミー」という取組みをされています。こうした取組みがこれからの希望につながればと思います。

いろいろなことを考えていても、議員にはどうしても選挙があります。今の選挙では、あたかも市民の側に立っているかのように行政を叩くと票が増えるという風潮があります。でもそれではダメなんです。ただ行政をいじめるような質問をするだけでは、政策を議論することにはなりません。多摩市には26人の市議会議員がいて、当時の私は26分の1でしかありませんでした。市議会で自分がどう目立つかを考えるのが議員の習性かもしれません。しかし、個人のパフォーマンスだけを考えている議員の意識を変えていくことが、私はすごく重要だと思います。

そして自治体議会は今何をやるべきなのかを議論していく必要があります。そこに近づけていくために、私も多摩市で自治基本条例をつかった後に、議会基本条例もつくりながらいろいろな取組みをしました。例えば、議会が終わるたびに市民の皆さんに報告会を開いたり、アンケートを取ったりしました。ところが、ついてくる市民が本当に少ないのです。パブリックコメントを実施するとすると、まずは市民向けの説明会を行います。説明会が始まってみると、参加する市民1人に対して、スタッフ側の職員のなんと多いことか。議会報告会でも、議員26名と事務局職員5名の計31人が揃っているのに、参加する市民は3、4名で、みんなで市民を取り囲んでいるというのが実態ではないでしょうか。本来二元代表制として想定されている自治体議会に求められる機能をきちんと果たするという意識を持った議員を選ばなければいけません。そういう意味では、すごく長い時間がかかるかもしれませんが、やはり最後には地道な人づくりが重要だと思います。

先ほど、1998年の自治基本法構想の冊子にすごく感動したというお話をしました。実はその前段の話があります。私が議員になる前、辻山先生がアドバイザーをされていた多摩市の自治基本条例づくりのワークショップに参加しました。すると、そこには市民はもちろん、その様子を見に来ていた議員と職員もいました。普通であれば職員はそういう場をつくった後は事務局として控えていると思います。で



も、そのワークショップでは市民、議員、そして職員が1つのテーブルに揃って一緒に議論していたのです。

先ほど、飛田副所長から自治基本条例づくりが全国的に展開する中で、自治総研が認知をされていたというお話がありました。地方自治基本法構想の冊子を知った自治労の組合員の皆さんが、地域で自治基本条例づくりの運動に加わっていかれたわけです。そういう意味でも、やはり人づくりというのが非常に大事なのではないのでしょうか。

だからこそ、自治総研にはもっと人づくりをやっていただきたいし、自治体議員や市民を巻き込みながら新しいうねりを起こしてほしいと思います。地方分権や地方創生の行き着く先が“ゆるキャラ”ブームでは困ります。単に地元キャラをつくれればいいわけではないということに気がつく職員が1人でも多く増えてほしいと思います。“ゆるキャラ”ブームに疑問を持ち、あらためて自分たちの地域はどういう地域なのかを考える人を増やしていくことがすごく大事ですし、それが理想だと思います。

北村 これまでは、私から一方的に質問をさせていただきました。おそらくシンポジスト同士で、お互いに聞いてみたいこともあるかと思います。ここからはシンポジストの皆さんによる“自治”で自由に時間を使っていただきます(笑)。たまたまシンポジストの中に、自治総研の飛田副所長がおりますので、議論を進めてもらいましょう。

飛田 今、北村所長からの予定外のご指名がありました。皆さんで相互に議論を深めていきたいと思っています。まず内海さんからお願いします。

内海 飛田副所長の「基調提起」は自治総研の意気込みを感じる重要な提起であるとお聞きいたしました。しかし、配布資料に記載されているものの、お話をされなかった項目として「『計画』という国の自治体統制の手法」があります。都市計画を専門としている立場から興味深く、「計画」のあり方についてのお考えをお聞かせいただければ幸いです。

● 「歴史の峠を見据えるビジョン」なき計画

飛田 「歴史の峠」にさしかかる70年代頃までは、全総に象徴されるように国が国家ビジョンを描いた上で、機関委任事務や補助金基準を通じて自治体を誘導していました。これに対し、分権改革以降、地方創生のように法律に基づき自治体に計画策定を要請して事業をさせるという統治構造になっています。自治総研の調査によると、国からの要請も含めて、自治体がつくる計画の件数が年々増えています。もちろん要請なので計画をつくるかどうかは自治体の裁量に委ねられていますが、計画策定が交付金や補助金の要件となっているため、財源確保のために計画をつくらざるを得ないのが現状です。

国は自治体に対して独自の計画をつくってくださいと言いながら、交付金や補助金を出す条件として横展開あるいは先進的な計画をつくってくださいなどと細かく注文をつけています。国は補助金を出す



けど、自分たちには具体的なアイデアがないから自治体に求める。自治体としては直ちには国が求めるようなアイデアは出てこないけれども、おカネをもらうためにとりあえず計画をつくる。つまり、国も自治体もこれからの社会ビジョンを持たないまま、無責任な計画がたくさん積み上がっていくという構図になっています。こうした誰も責任が取れない政策手法が広がることで、新しい「歴史の峠」を見据えるビジョンを全く描けない状況になっていると思っています。

●自治体計画の公共性・総合性・時間性

内海 ありがとうございます。自治体がたくさん計画をつくらなければいけないので疲弊しているという実態はあろうかと思えます。しかしその一方で、「計画」というものを軽んじてしまってもいいのだろうかという点が気になります。

本来、計画とは、住民の意見や合意をまとめて形にしたものであり、自治体はそれを政策として実現する役割を担っています。これは計画の「公共性」という性質です。また、自治体が政策を進める際には、さまざまな分野を総合的に調整する「総合性」という計画の性質も重要です。さらに、将来を見据え、段階的に政策を進める「時間性」という性質を計画は備えています。このような計画の性質が形ばかりになってしまっていることは問題ですが、その一方で、こうした性格を持つ「計画」は地方自治において、重要なツールだと考えますが、どう思われますか。

飛田 今、内海さんが言われた意味での計画は重要だと思います。ただ、私の専門は地方財政で、全ての計画を総覧しているわけではありませんから、地方創生に関する交付金やコロナ交付金と関わる計画だけをみた評価となっています。

いろいろな合意形成の結果や地域課題を織り込んで自治体が自主的につくる計画は必要です。しかし、国から交付金をもらうために仕方なく自治体がつくる計画は、国に統制された自主性のない計画だという意味で問題だということであって、計画そのものは重要だと思います。

●民主主義はコストフルなもの

佐藤 計画はやはり行政上はすごく重要です。昨今のEBPMやPDCAも全て計画をどう改善していくかというガバナンスの方法に関する議論です。

今日、私が言いたいテーマはずっと同じですが、おカネも人もないけれど計画をつくれというのは無理です。それでも計画をつくるとなると、安く上げるためにコンサルタントに委託するしかありません。でも委託費が安いので、コンサルタントもとりあえずパワーポイントにある自治体のマークや色だけを変えて、同じ成果物をおうちの自治体にもこっちの自治体にも出すわけです。だから安くしようと思っただけではいけないんです。そもそも地方自治や民主主義とはコストフルなものです。

昨日、私の同級生の文科省の役人と話をしていたら、今の少数与党という状況になったことで調整の仕事が5割増しぐらいになって非常に大変だと言う

わけです。私は、いや、むしろ今の方が民主主義的な状況ではないかと言いました。民主主義というのはコストフルなことから、やはり人員や予算を増やさなければいけないわけです。大事な計画づくりを安く仕上げようとしたら、“金太郎飴”にならざるを得ません。そうではなく、しっかりコストをかけていく。ゾッとするぐらいコストがかかりますが、自前で計画をつくれる職員を育てていかない限りはダメだと思います。

先ほどの飛田副所長が言われていた計画がしばしば補助金と結びつけられるというのは国立大学でも同じです。改革を運営交付金と結びつけられるわけです。これは教育学の中では1番やってはいけないことです。これをアンダーマイニング効果と呼びます。どうなったら良くなるだろうかという計画が、どうすれば交付金をたくさんもらえるのかという計画になってしまう。その結果、どうすれば良くなるのかという話が忘れ去られてしまうわけです。本質から目を背けて、国が自治体に、どうすれば金を取れるのかだけを考えてくださいというビジョンしか示していないのですから、現状が悪くなるのは当たり前です。

飛田 ありがとうございます。やはり自主的に将来ビジョンや地域のことを考える計画は、しっかり自分たちでつくらなければならない。それにはさまざまな負担を伴いますが、それも含めて覚悟を決めて自治を展開していかなければいけないということだと思います。

岩永さんは、今のお二人の計画づくりに関するお話を受けて、地域の将来を住民とともに描いていけるような信頼できる地方政府をつくるにはどうすればいいとお考えでしょうか。

●コストとともに人と時間も必要

岩永 信頼できる地方政府をつくるには、すごく時間がかかるでしょうが、私は究極は人づくりだと思っています。計画をつくるためにはおカネだけではなく人の力が必要になりますが、今の自治体職員の皆さんは、業務が多すぎて追われるように仕事をされています。介護保険でも国に予算をきちんとつ

けてもらうためには、前もって自治体がいろいろな実態調査をしなければなりません。計画をつくったと思ったら、また次の計画づくりが始まる。つくった計画を元にじっくりと地域をつくっていかうという状況に自治体の現場はなっていません。

コストの話で言うと、人の意見を聞く民主主義が重要と言うけれども、おカネはさておき、ものすごく時間がかかります。時代環境の変化の中で、今は何でも早い方がいいという、時間をかけることを許してくれない社会になっていると感じます。議会でももうちょっと議論を煮詰めたいと思っても、首長の持つスケジュール感に合わせなければならないということで、煮詰まらないまま全てのものを決めていかざるを得ない状況に陥っています。おカネがあるだけでは、今この場に集まっていらっしゃる皆さんが理想とする状況に近づくのは難しいでしょう。なかなか結論めいたことは言えませんが、皆さんのお話を聞きながら、本当に難しい状況にあると感じています。

私が多摩市で自治基本条例をつくる時に、1つ議論となっていたのは、やはり住民へもきちんと分権をしていくということでした。かつておカネがある時代に、自治体が「これもできます」「あれもできます」何でもかんでもやって肥大化しました。でも本当にそれを自治体がやる必要があるのかを問い直していく作業をしなければいけなかったのです。その問い直しをしないまま今までずっと来てしまって、振り向いてみたら人口減少社会となって、自治を担う人材自体も先細りになっている状況なのではないでしょうか。これから先の希望を語らないといけないのですが、私としてはまだ希望を語れるような状況にはないと思っています。

●国の計画のKPI

北村 内海さんから計画というキーワードを出していただいて、随分と議論が展開しました。計画には、自治体が自主的につくる計画と法律に根拠がある法定計画があります。国は法定計画の数を政策のKPIとすることが往々にしてあります。

国土交通省から景観計画をつくった団体数をKPIとするという話を聞いたとき、それは違うと指摘

しました。国土交通省であれば、自治体に計画をつくってもらうために開催した説明会の回数をKPIとすべきです。

やはり国には、「市町村は～」「都道府県は～」と、市町村事務や都道府県事務を法律に書くと、それがあたかも自分の事務であるかのように考えてしまう癖がついているようです。だから、国は何でも補助金で誘導して、とにかく計画をつくらせたがる傾向があるというのが僕の感想です。自治体離れができていないのですね。

●頑張りすぎなくてもよい社会に

佐藤 岩永さんへのコメントですが、人が大事ということは私も全く同感です。ここで私が大事だと思うのは、どうすれば頑張りすぎなくてもいい社会になるかということです。

例えば私の大学の教職員組合でも、夕方早くに帰れるようにお昼休みを使ってメールの処理をすることがあります。組合の執行委員会の議論がまとまらなければ、夕方業務の後に委員会を開くこともあります。しかし、こうしてわが身を削って、プライベートを犠牲にしないと社会が良くなるんだとすれば、そんな社会はくそくらえだと思ってしまいます。

30年前は、男性は「24時間戦えますか？」という時代でした。それが可能だったのは、外で働く男性が家事や育児に何もコミットせず、すべてを女性に任せていたからです。そういう価値観や社会構造が日本を疲弊させたわけです。最近、ある研究者が「学者というのは24時間そのことを考えている。もう風呂に入ってる時も何やってる時も全部そのことを考えて、それでやっという研究ができる」という発言をされていましたが、それではおそらくダメなんです。

デンマークでは、みんな16時に帰ります。16時に帰るために15時半ぐらいからソワソワしだして、もう仕事なんかしません。ドイツをはじめヨーロッパでは、金曜日は半ドンなので、昼には帰ります。だから、私がヨーロッパで行政へのヒアリングを申し込んでも金曜日は絶対に断られます。

私は今の日本の文化ではまずいと思うので、人づ

くりとも関わりますが、やはり働き方改革も重要です。頑張らなくてもいいと言うと少し語弊があるかもしれませんが、少なくとも、プライベートを犠牲にしなくていいんです。子どもや家族と過ごす時間、恋人や友達と過ごす時間。別に1人の時間だって構いません。そういう時間がないから、結婚する気力もないわけです。お金がないことだけが結婚をしない人が増えている理由ではありません。時間だってないわけです。これほど残業をしまくって、いつデートしろと言うのかと聞きたい。ポイントは、厳しいのはダメだということです。

●それぞれの生き方ができる社会

岩永 私は、人それぞれでいいと思います。別に24時間365日頑張って働きたい人は働けばいいし、そうではない生き方をしたい人がいれば、その人の生き方も含めて、きちんと受け止められる社会になっているかが問われるのではないのでしょうか。

むしろ、今はすごく真面目に頑張っている人を馬鹿にする風潮があります。だから、本当はもっとやりたくても、周りを見て本当なら120%、150%の力を発揮できる人が、70%、80%にセーブしている傾向があるように思います。一概に頑張りすぎなくていいとだけ言っていればいいのではなく、やはり1人ひとりがどういう風に生きたいのか、あるいは1人ひとりがどういう働き方をしたいのかに、もっときちんと耳を傾けながら、最適なシステムを考えていくことが必要だと思います。日本では、どうしてもこっちかそっちか、左か右かみたいな、両極端に振れる傾向があるので、そういう意識から変えていったらいいのではないのでしょうか。

そういえば、今の夫婦別姓の選択性をめぐる国会での議論を見ていると、なんだかなと思わされます。その一方でそうした国会議員を選んでいるのは私たち社会だと思うと、その先になかなか進むことができないでいるというのが現状です。やはり本当に政治を変えていく、政治を身近にしていける。言ってみれば私たちが主権者であることをみんながもっときちんと理解していけるようになるといいのではないのでしょうか。そうすることで、今、色々と社会で問題になっていることの解決にも結びついていくので



はないかと思っています。

佐藤 ちなみにデンマークでは、21時、22時以降のメールのやり取りが多いそうです。だから皆さん15時、16時には帰って家族や恋人と時間を過ごしてから、残業をしたい人は21、22時からやっているんだと聞いています。

岩永 まさにそうだと思います。私は今、民間のベンチャー企業で働いていて、17時に退社して、18時には家に帰りたと思っています。それでも、退社後に届くメールもたくさんありますから、私としては早く家に帰って家事をやってから、22時ごろからメールに返信したいと思うのですが、それはダメだと言われています。他の人もやらなければならないというプレッシャーになるからかもしれません。

私はそういう硬直したあり方が問題なのではないかと思っています。

北村 デンマークでは、夜にメールを送るのは超過勤務になるのでしょうか。

佐藤 基本的に夜にメールを送るのは部長級以上の管理職の方だけで、普通の人はそんなことはしていません。

北村 さて、自治総研の方向性を考えるというのが、今日のシンポジウムのテーマとなっています。そこで、すでにお話しいただいた内容と重なる部分があ

るかもしれませんが、今一度、今後の自治総研がどうあるべきかについて、皆さんのお考えをいただきたいと思っています。ご提案いただいたことがすべてできるわけではありませんが、せつかくの機会ですのでやや広めにご提案いただければありがたいです。

● 連携のツールとなる研究を

岩永 研究者の皆さんというのは、誰のための、あるいは何のための研究なのかを明らかにしないまま論文を発表されている印象を受けます。でも本当は、その人なりにどういう社会になってほしいかということをお考えでしょうし、誰かのためにあるいは何かのために研究をされていると思うので、私はそれぞれの研究がすごく社会に役立ってほしいと思っています。

何度も言いますが、辻山先生たちがおつくりになった1998年の住民と政府をつくるんだ、自治体をつくるんだという想いでまとめられた「地方自治基本法構想」の冊子が、やはり組合の皆さんと一緒につながる1つのツールになっていったわけですし、それがまさに多摩市ではとても役立っていました。そういう意味で、自治総研とはそういう結果を出してきた研究所であるという誇りをまずは忘れないでいただきたいです。その誇りをきちんと取り戻しながら、新しいこれからの50年に向けた一歩を踏み出していだけたらと思います。

辻山先生が常日頃からおっしゃっていたのは、「お前は何者なのか」ということでした。議員である前に、お前は何者なのか。それを考えるためには、

やはりきちんと自分と向き合わなければなりません。なかなか自分の思い通りにはなりませんでしたが、自分と向き合うということは、ほかの人と向き合うこと、ほかの人を知ることだと思って22年間、市議会議員をやってきました。

自治総研の活動が全国に広がり、そしてある意味で連帯をつくっていく運動にもなっていく。何よりも市民に開かれた組織であってほしいと思っています。

北村 次に、内海プランをご披露いただけますか。

●自治を醸成するためのエンパワーメント

内海 冒頭すでに3点ほど自治総研にお願いしたいことを申し上げました。1つ目は、「縮減社会における自治の検討」。2つ目は「縮減社会に即した国・都道府県・市町村の役割分担の検討」。そして3つ目が「自治を醸成するためのエンパワーメント」です。

本日の会の開催にあたっての理事長のごあいさつで、自治総研が創設以来目標としている社会的な4つの役割についてお話がありました。これらはこれまでの地方分権改革においても不可欠であったことは言うまでもありません。そして、今後の地方自治においてもなくてはならない、あり続けるものだと思っています。

ただし、私が自総総研に所属していた頃の2000年を中心とした地方分権改革における自治総研の視点は、国の政策や審議会、委員会での議論、あるいは制度改革のあり方など、国の動きに重心が置かれていたように思います。

しかし、今後は、縮減社会にさらされている全国の地域に軸足を置いて、現地で起きている問題や課題など、あるいは逆にその地域の自主的な活動に目を向け、それを縮減社会の状況に照らして理論化し、地方自治のあり方を示していただきたいと思います。そのことが、大きな意味で国の動きに影響を与える力になっていくだろうと期待しています。

北村 それでは、佐藤プランをお聞かせください。

●希望の分権をリードするシンクタンクに

佐藤 次の50年を展望する大きな話だろうと思いますが、本当に抽象的ですが、自治総研が希望の分権をリードするシンクタンクになってほしいというのが私の思いです。飛田副所長がおっしゃられたように、社会的なビジョンを共有できてこなかったわけです。そのビジョンをきちんと示していくということがまず一番大切なことでしょう。まさにそのための調査研究が最も重要なことだろうと思います。

今日、私は政治的なことについて話をしたいという気持ちで来ているので、そのことについても触れたいと思います。

私の勤める東京経済大学は国分寺市にあります。教職員組合に関わっていると組合での繋がりが出てくるわけです。教職員組合は全労連の系譜で、いわゆる地区労の代表者会議にも出たりします。先日も国分寺市地区労の代表者会議に出席しました。今年、国分寺市では市長選があるのですが、その会議の席上で、誰かいい候補者はいないだろうかという弱気な話がありました。

もともと自治総研には革新自治体のような運動を盛り上げていくことも使命の1つとして本来はインプットされていたわけです。全国組織である連合と全労連とは血で血を洗う喧嘩をしているので、仲直りすることはできないでしょう。しかし、地域は違います。地域の組合員1人ひとり、はっきり言ってそんなことは考えていません。自分たちの生活が良くなって、自分たちの職場が良くなって、自分たちの国分寺が良くなればいいわけです。

私は国分寺市地区労にどれくらい本気でコミットできるかわかりませんが、本当にやろうと思うと人生をかけるくらい大変でしょうが、せめて国分寺市の地区労と自治労は仲良くしてもいいのではないのでしょうか。例えば忘年会を一緒にやるとか会合を一緒にやるとかでもいいでしょう。そうやって融和していかなければ、一体どうやって私たちの社会を変えていけると言うのでしょうか。これは私がすごくプライベートに今直面している問題ですが、似たようなことはおそらくあちこちにあるはずです。

これはガバナンスの問題で、私たちは何となく



トップ会談で決めてほしいという気持ちを持ちがちです。連合の芳野会長が国民民主党と立憲民主党に仲直りをしろと言って、再び大民主党の復活を夢見る方もいらっしゃるかもしれません。それはトップダウンのガバナンスであって、自治ではありません。自治とはやはりボトムアップのガバナンスであるはずだということを身に染みて感じています。だから、私は上の方には期待はしていません。上の方で融和の動きがあっても構いませんが、そうではなくて足元の国分寺市で地区労と自治労が仲良くすることをやりたいと考えているところです。

日本でなぜ革新が弱いのかといえ、内ゲバをしすぎだからです。自民党を見ればおわかりのように、明らかにヘビとカエルとナメクジみたいなグループが同じ1つの党の中に同居しているわけです。お互いに気に入らないことがあっても、目をつぶったり鼻をつまんだりしているわけです。でもそれが政治です。ドイツの政治で非常に妥協が多いのは、妥協をしないと実は連帯ができないと思っているからです。

自治総研設立時の使命の中にもありましたが、自治総研には結集していくための核になるポテンシャルがあるのでぜひ頑張ってもらいたいと思います。

北村 お三方から、実に無責任なお話をいただきました（笑）。一応、まとめないといけないので、飛田さん、何とかしてください。

● 現場に立ち返るプロジェクトの始動

飛田 私はちょうど分権改革の頃に入所して四半世紀在籍していますが、この間の地方自治の情勢変化を踏まえて研究所としての今後のあり方を考えつつも、正直に言って、過去の自治総研の先達の研究実績やネットワークに依存してきたところがあります。それはとてもありがたかったことですが、人口減少社会における自治の諸課題を前にそれではたち行かなくなっています。これまでの自治総研の成果を引き継ぎながら、どのようにそれを発展させていくか、副所長という立場になった今、深く考えるようになりました。その点では、本日、シンポジストの方々からいただいたコメントを大変深く受け止めております。

もちろん、50周年だからといって直ちに具体的なビジョンを示すことはできませんが、まず、現時点でそこへいたる第一歩として、改めて「現場」に立ち返ることが必要だと思っています。人口減少社会の行財政環境のなかで、地方自治の現場がどのようになっているのか、これをさまざまな角度からつぶさに観察、分析することを通じて、地方自治研究の方向性を再設定し、そこから研究所のビジョンをつくり上げる作業が必要です。このことは基調提起でも触れたように、自治総研の研究体制の出発点である現場主義に立ち戻るといえることだともいえます。

その皮切りとなるプロジェクトをご紹介しますと、今年度から「小規模自治体の持続可能性に関する研究会」を立ち上げ、小規模自治体に関する実態調査を通じて堅実に現状分析していく研究に着手し

ています。また、自治総研発足当時に創設された自治体の財政担当者との共同研究についても、十数年ぶりに「新地方自治研究プラットフォーム」として復活させ活動中です。今後はこうしたプロジェクトにあわせて、次世代の若手研究者とのネットワークを積極的に広げていこうと考えています。

それからもう1つ宣伝になりますが、自治総研のホームページも昨年4月に久々に刷新して情報発信力を強化し、さらに今年は自治研センターの交流サイトも新設し、ネットワーク機能も高めていく予定です。ぜひ皆さまに自治総研へのさらなる関心を持っていただき、ご協力ご支援を賜ることができればと思います。

● 小規模市町村の課題への取組み

北村 昨日、坂本誠研究員が事務局を務める「小規模自治体の持続可能性に関する研究会」が開催されました。日本国に1,741ある基礎自治体の中で一般職員数が20人を切る自治体が9つあるそうです。職員数が少ない順から、長野県の平谷村が13名、東京都の御蔵島村が15名、沖縄県の渡名喜村が16名です。こうした小規模の自治体であっても、法律に書かれている市町村の事務をすべて担っているのです。法律ではそう書かざるを得ないにせよ、この市町村一律主義がはたして小規模自治体に暮らす住民にとってどうなのか。これは実証的に把握しなければわかりません。自治総研では、これから数年をかけてこの課題にチャレンジをして何らかの提案をできればと考えています。

さて、先ほどお三方から自治総研への期待を語っていただきました。タダでは帰しませんので、これからはお三方が自治総研に対してどうサポートやコミットをしていただけるかを公開の場で語っていただきます（笑）。先ほどのように、どうか威勢よくお話しください。

● 地域社会を良くしていくためにも政治的コミットを

佐藤 元気よくお答えをしてみたいと思います。今日は過激なことばかりを言っていたかもしれませんが、私は基本的には財政学を専門としている学者なので、地道な研究が何よりも大事だと考えていま

す。そういう意味では、自治総研からお願いをされなくても、財政と地方財政、そして地方自治についてはこれからもずっと研究を続けてまいります。タイミングが合えば、自治総研とともに調査研究を進めていきたいと思っています。

同時に、私自身は割と政治的な人間です。学生にも、「社会のことをもっと学んで社会にコミットする。そのコミットするパスというのは政治なんだ。だから、政治というものは汚いものじゃなくて、みんなが隣にあって、誰もがやるようなことで意見が違っていいじゃないか。私は自民党です、私は国民民主党です、私は立憲民主党ですでもいいじゃないか。意見が違ったとしても、やはり手を携えてこの地域、この日本を良くしていくようにできるのが政治だ」と語っています。ドイツを研究している私は、政治に対してそういう感覚を持っています。

そういう意味でも、日常の中でも政治的にコミットしていきながら、日本とそれぞれの地域社会を良くしていくことに少しでも役に立てるように、残りの人生を生きていきたいと思っています。

北村 立派な所信表明をいただきありがとうございます。次は、岩永さん、お願いいたします。

● DXを通じての議会の機能向上

岩永 今日は本当にありがとうございました。私がこの場にふさわしい登壇者だったかどうかは今でも疑問ですが、自分が言いたかったことを40%ぐらいは言えたので良かったと思っています（笑）。

私は研究者でもなければ、自治労の組合員でもありませんし、特に肩書きがあるわけでもありませんから、これから自治総研にどう関わられるのかは、なかなかお答えしにくい質問です。ただ、これからも自治体には関わっていただろうとは思っています。

私が多摩市議会議員になった時は、いつ都議会議員になるんですか、いつ国会議員になるんですかとよく聞かれました。でも、私は地域の議員になりたかったのであって、別に議員になることが目的ではありませんでした。落選してあらためて認識しているのは、私がやりたかったのは、民主主義をアップデートすることであり、そのために地方議会を良く

していくことだったということです。

今、タブレットなどを導入して地方議会でもペーパーレス化などのDXを進める動きが進んでいます。そして私は今、SideBooksクラウド本棚の自治体議会向け営業に関わっています。これから私がやりたいのは、DXを通じて議会を良くしていくこと、議員の活動の質を高めていくことです。市民のためによりよく機能する議会をつくることは、私が議員として取り組んできたこととなんら変わりません。

これからそうした活動を通じて、自治総研ともどこかでご縁があれば一緒に何かやりたいと思っていますので、引き続きよろしく願いいたします。

北村 最後の内海さんには、地方自治総合研究所の評議員としてすでにコミットしていただいています。が、より一層のコミットをということでお話しください。

● **地方自治関係者に憧れを抱かせる研究・取組みを**
内海 本日は、財政や民主主義のあり方といった私の研究の領域を超えて、地方分権や自治総研について考えることができました。感謝申し上げます。

最後に、一研究者の立場から申し上げますと、かつて私は、自治総研の雑誌に執筆をさせていただくことや、研究会に参加して研究員や研究者の皆さまと議論を交わし、報告することに憧れを抱いておりました。個人的には、これから先、何年も何十年後も、自治総研の地方自治の研究や取組みが、研究者や地方自治に携わる人たちにとって変わらぬ憧れの存在であり続けることを心より願っています。そして、自治総研のさらなるご発展をお祈り申し上げます。本日はどうもありがとうございました。

北村 本日は大変多くの宿題と激励をいただきました。その全てにお応えできるかは心もとないところではありますが、自治総研の進むべき方向をしっかりと見定めて、着実に歩を進めてまいります。皆さま方の期待に応える活動ができるよう、研究員、事務員一丸として進む所存ですので、より一層のサポートをお願い申し上げます。

本日は進行の手際の良さをもって、ほぼ定刻に終わることができたことを感謝いたします。ご参加いただき誠にありがとうございました。（了）

定住自立圏における中心市と周辺自治体の関係性

浅野 維治

<要 旨>

本稿⁽¹⁾では、自治体間の広域連携政策として展開されている定住自立圏構想に着目し、中心市の牽引による中心と周辺の役割分担を伴う連携の実際について、定量的な分析を試みる。

平成の大合併後の連携への転換のなかで、連携自治体間の調整が容易な仕組みを志向して導入された定住自立圏構想だが、従来の広域連携とは異なり、中心市が主導する連携に周辺自治体が参加する構造をとり、合併との類似性が指摘できる。実際にも小規模自治体の中心市への従属化や、合併の再展開も懸念されてきた。そこで本稿では、平成の大合併と同様の構造を想定し、「定住自立圏においても、財政や人口などの各指標の状況が良好・優位な自治体ほど、連携に消極的になる」と仮説を立て、定住自立圏を構成する各自治体の財政・人口指標と連携状況の関係について、重回帰分析を用いて定量的な分析を試みた。分析からは必ずしも有力な結果は得られず、既存の連携と同様に、連携における調整の困難が示唆される結果となった。

1. はじめに

2010年代以降、日本は本格的な人口減少期を迎えている。地方自治制度についても、「消滅可能性自治体」論（いわゆる増田レポート⁽²⁾）に象徴されるように、人口減少下での市町村の存続を危ぶむ声もある。そのなかで総務省は、広域連携の新たな枠組みとして「定住自立圏・連携中枢都市圏構想」を展開し、連携による都市機能の維持と地域振興を推進している。

この両圏域構想は、後述する通り連携する自治体間の役割分担を定め、傾斜的な関係のもとで連携するという特殊な構造をもつ。複数自治体間の連携では、各自治体の規模や状況の違いから連絡調整や合意形成に困難が伴うと言われるが⁽³⁾、この構造の

もとで連携を行う定住自立圏では、各自治体の財政や人口動態などの状況の差異がより強く影響することが考えられる。財政や人口動態などの状況の差異は、実際の連携にどのような影響を及ぼしているのだろうか。

先行研究の多くでは、現行の地方自治や自治体の在り方を揺るがす議論との懸念が示され、定住自立圏・連携中枢都市圏についても集約化や合併への進展を懸念する見方が強い。ただ、実際の連携自治体を対象とした研究は一部の事例研究に限られ、そこでも集約化や地域再編につながる連携は見られておらず、全国の圏域を網羅した実態分析も数が少ない。報道などでも、両圏域構想が集約化や地域再編に繋がった事例は、管見の限り見られない。

本稿では定住自立圏構想の展開を整理したうえで、中心市と周辺自治体の役割分担に着目し、中心市へ

(1) 本稿は、2025年1月に提出した同名の修士論文を再構成したものである。

(2) 日本創成会議・人口減少問題検討分科会 [2014] 「ストップ少子化・地方元気戦略」。

(3) 砂原庸介 [2023] pp. 12-18。

の集約化を伴う連携や、中心市と周辺自治体の役割分担の実態を分析する。圏域を構成するすべての自治体について、財政状況や人口動態指標を用いた定量分析によって全体像の把握を試み、定住自立圏とその構成自治体の「中心と周辺」という関係の実態把握を目指す。

なお、総務省の「定住自立圏構想推進要綱」には、構成自治体について「中心市」と「近隣市町村」と表記されているが⁽⁴⁾、先行研究では近隣市町村について、「連携自治体」など様々な表記が見られる⁽⁵⁾。本稿では、「中心と周辺」の関係に着目して論を展開することから、定住自立圏を構成する近隣市町村を「周辺自治体」と呼称する。

本稿の構成は以下の通りである。まず次章では、地方自治制度や国土政策に着目し、両圏域構想に関わる制度・政策の展開を整理する。3章では、両圏域構想に関する先行研究の論点を整理し、仮説を導出する。続く4章では定量分析とその考察を示し、特徴を明らかにする。最終章では、それまでの論点を踏まえた結論を示し、含意を導出する。

2. 政策の展開と課題

定住自立圏構想の特徴を見るにあたり、まずは先に展開されてきた諸政策について、地方自治制度上の連携と合併、国土政策と圏域論の2軸でとらえ、これらの文脈を踏まえた両圏域構想の展開と特徴を整理する。

2-1. 地方自治制度における連携と合併

地方自治体は、Dahl, R.A. and Tufte, E. R. [1973]に基づく小原隆治 [2012] の整理によると、有権者たる住民の意思決定のもとで領域内の自治を担う「政治体」と、住民の選好に応じて効率的な行政サービスを提供する「行政体」としての、2つの役割をもつ。ここで自治体の最適規模を検討すると、政治体

としてのコミュニケーション密度の向上を求めると小規模を、行政体としての行政サービス提供の効率性を求めると大規模を志向することになり、トレードオフの関係にあると言われる⁽⁶⁾。

また現代では、交通・物流網の発展により、自治体の領域を超えた移動・活動は日常的であり、市町村の領域と住民の社会経済的な生活圏は必ずしも一致しない。Hulst, R. and Montfort, A. [2007]が、欧州諸国の自治体について、公共サービスの規模拡大による小規模自治体の行財政能力の限界や、領域を超えた公共政策の外部性 (Externalities) を課題に挙げているように、国内外を問わず自治体の領域を超えた行政課題の広域化・高度化が見られている⁽⁷⁾。

これに対する自治体の対応を、Hulst, R. and Montfort, A. [2007]は次の4点に整理した。合併による規模の拡大、権限・機能の別階層への再分配、公共サービス・事務の外部委託、自治体間連携である。

このうち、自治体がもつ行政・事務の管理権限を維持したうえで、自治体の領域・規模の再編を行う手法が、合併と連携である。加茂利男 [2010] は近年の各国の動向を、行政効率を重視し自治体の合併・再編により大規模化を図る「合併・統合」型と、住民への近接性や政治的アイデンティティを重視して既存自治体を残す一方で連携を多用して広域課題に対処する「自立・連合」型の2類型に整理した。国内外を問わず、合併と連携は行政課題への対応に多用されている⁽⁸⁾。

砂原庸介 [2023] は地方行政の広域課題について、「それぞれの地方政府にとっての便益が、連携しないときの費用を上回れば連携が実現する」として、連携の包括性と合意の拘束性の2軸から連携をとらえた。ここでは、合併を「極めて拘束的に行う連携」として連携の一形態と位置づける。また砂原は、日本では各自治体の議員・首長それぞれの自己利益追求により「分裂した意思決定」や自治体間の競争が生じ、連携や合意形成を困難たらしめていると指摘

(4) 総務省 [2023改正] 「定住自立圏構想推進要綱」。

(5) 森川洋 [2016] 「連携中枢都市圏構想の問題点について再度考える」『自治総研』通巻457号など。

(6) 小原隆治 [2012] pp. 225-241。

(7) Hulst, R. and Montfort, A. v. (eds) [2007] pp.3-8、邦訳は加茂利男、稲継裕昭、永井史男編著 [2010] pp. 183-190参照。

(8) 加茂利男 [2010] 加茂利男、稲継裕昭、永井史男編著 [2010] p. 8。

する⁽⁹⁾。このほか、阿部昌樹も、自治体間競争が自治体の大規模化、つまり合併志向と親和的と指摘し、競争の言説が「強い自治体」志向を高め、合併推進を正当化した可能性を示唆する⁽¹⁰⁾。加茂利男もまた、平成の大合併期に旧自治省が連携に否定的な見解を示したことを挙げ、連携を効果の上がらない手法として排して合併が推進されたとする⁽¹¹⁾。このように日本では、「連携の困難」が自治体合併を推進する一因となってきた側面が指摘できる。

2-2. 日本での合併と連携

日本では明治、昭和、平成と3度にわたって短期間での大合併が推進されてきた。他方、広域連携は明治期の町村組合に端を発し、その後も広域連合など制度の拡充が続いている。短期的な合併と連携制度の拡充を振り子のように行き来してきたと言える。

近年では、1990年代の地方分権改革を契機として、まず広域連合が制度化され、次に平成の大合併が展開された。流れを整理すると、先に設けられた広域連合はそれまでの広域連携の制度的限界を超え、分権された事務の担い手となる連携機構と期待されたが、実際にはそれほど機能しなかった⁽¹²⁾。これを受けて自治省は1999年に広域連携について「責任の所在が不明確となりがち」「関係団体との連絡調整に相当程度の時間や労力を要す」と否定的な見解を示し、いわゆる平成の大合併へと舵を切る⁽¹³⁾。平成の大合併については数多の研究があるが、合併推進の理論となったのが「フルセット型総合行政主体論」と言われている。これは、個々の市町村が分権改革による移譲権限の受け皿たり得る行財政能力・規模をもつことで、自己完結的な公共サービスの展開を目指したものであり、行政サービスの効率性や

規模の経済が重視されたと言える⁽¹⁴⁾。

平成の大合併は合併特例法の期限に合わせて2010年に終了するが、これに先立つ2008年に、合併後を見据えた広域連携政策として定住自立圏構想推進要綱が発表された。人口減少の進展を受け、「もはや、すべての市町村にフルセットの生活機能を整備することは困難である。」として、合併推進の「フルセット」論から連携推進への再転換を示した政策とされている⁽¹⁵⁾。

2-3. 国土政策と圏域論

圏域を伴う連携は、国土政策と広域圏構想の文脈からも推進されてきた。広域圏構想は、1960年代からの全国総合開発計画と広域行政圏に始まる。高度経済成長期の急速な都市化を受け、国は昭和の大合併直後の1961年に全国総合開発計画を発表した。続く1969年の新全国総合開発計画（新全総）では過疎過密問題への対応として広域生活圏を掲げ、自治省もこれに呼応する形で広域市町村圏要綱を策定し、複数の自治体に跨る広域圏での連携を地方自治制度に組み込んだ。この広域市町村圏は都道府県が定める圏域配置構想に基づいて圏域を設定する仕組みで、各県では全市町村を網羅する形で広域市町村圏（のちに広域行政圏）が設けられた⁽¹⁶⁾。

この広域行政圏は、制度上は都市機能の集積を有する「中心市街地」規定があるのみで、中心的自治体と周辺自治体の役割に明確な区別はなく、圏域の全自治体で構成する広域行政機構を中心に運営された。横道清孝〔2010〕によると圏域の主導権は曖昧で、共同処理以外の広域事業は進みにくかったという⁽¹⁷⁾。ただ、木村俊介〔2019〕は昭和の大合併の影響にも触れ「実質的な行政機能の分担を進める

(9) 砂原庸介〔2023〕pp. 7-24。

(10) 阿部昌樹〔2010〕加茂利男、稲継裕昭、永井史男編著〔2010〕p. 177, 178。

(11) 加茂利男〔2010〕加茂利男、稲継裕昭、永井史男編著〔2010〕pp. 9-11。

(12) 佐藤俊一〔2006〕p. 304。なお、2024年現在も状況は同じである。

(13) 自治省〔1999〕「市町村の合併の推進についての指針」。

(14) 今井照〔2019〕。

(15) 総務省定住自立圏構想研究会〔2008〕「定住自立圏構想研究会報告書」。

(16) 当初は環境整備・開発を中心としていた国土政策・広域圏構想だが、3全総、4全総と進むにつれ、サービス拡充・地域活性化へと転換した。また広域市町村圏も、都市部自治体を加えた広域行政圏へと呼称を変え、圏域の性質も変化した。

(17) 横道清孝〔2010〕p. 13。

『機能的合併』としての側面」を指摘する。広域行政機構の多くを占めた一部事務組合では大規模な中核的自治体の意思決定に依存したり、周辺自治体の事務を肩代わりしたりする事例が見られたという⁽¹⁸⁾。その後、広域行政圏は定住自立圏構想と入れ替わる形で2008年に廃止されている。

近年では、定住自立圏とともに、その発展形として、地方創生政策と合わせて2014年に連携中枢都市圏構想が加わり、現在は両圏域構想とも地方創生政策に基づく「まち・ひと・しごと創生総合戦略」のなかに位置付けられている。

2-4. 定住自立圏の特徴

定住自立圏構想は、実質的には広域行政圏の後継として、平成の大合併の「フルセット型」志向から人口減少や資源制約に対応した「集約とネットワーク」へと舵を切るなかで登場したと言える。

その第一の特徴は、形成過程に見られる。定住自立圏の形成にあたっては、まず人口5万人・昼夜間人口比1以上などの条件を満たす中心自治体が「中心市宣言」を行い、周辺自治体に対して地域全体での連携取組を提示する。次にこれを受けてそれぞれの周辺自治体が議会での議決を経て、中心市との連携事項や役割分担を示した協定を締結する⁽¹⁹⁾。知事の調整によった旧広域行政圏とは異なり、関係自治体間の自主的な個別協定によるため、必ずしも全県を網羅する一律の圏域とはなっていない⁽²⁰⁾。

具体的な運営でも特徴は見られ、中心市と連携自治体は1対1の協定のもと、中心市が主催する懇談会を経て「定住自立圏共生ビジョン」を策定し、連携事業・取組を展開する。旧広域行政圏とは異なり、一部事務組合や協議会などの広域行政機構は基本的にもたず、中心市が圏域のハブとして協定締結からビジョン策定、事業実施に至るまでリーダーシップ

を発揮する⁽²¹⁾。政策の目的も、一定の機能集積がある中心市に都市機能の集約・集積を進め、周辺自治体との機能・役割分担を図り連携することで、人口減少下での地域の維持・活性化を標榜するものである⁽²²⁾。財政措置では、中心市に約8,500万円、周辺自治体には1,800万円を上限として、共生ビジョンに掲げる事業経費の80%に特別交付税措置を講じる。周辺自治体への補助もあるが、基本的に中心市に重点的な傾斜配分となっている⁽²³⁾。

このように、中心市と周辺自治体を制度上も明確に区分し、中心市との「集約とネットワーク」による役割分担のもとで連携する構造が、従前の広域連携と異なる大きな特徴と言える。なお、複数の都道府県に跨る圏域や、特例的に2つの中心市（複眼型中心市）をもつ圏域、平成の大合併で広域での合併を経た市が単独で形成する圏域（合併1市圏域）を設けることもできる⁽²⁴⁾。

3. 先行研究と仮説の導出

ここでは、これまでに見た展開をもとに両圏域構想に関する先行研究の整理を試み、本稿の問題認識と仮説を導出する。

3-1. 先行研究とその課題

まず連携枠組みについて、三浦正士 [2016] によると、中心市がリーダーシップをとる仕組みは、先に示した従来の連携における関係自治体間の調整・意思決定の困難に対応するためという。1990年代に導入された広域連合は直接選挙による長や議会の設置を可能としたが、その実例がないことから、広域連携機構の強化から転換し、機構を設けずに中心市が主導する形で連携の困難への対応を図ったものと見ている⁽²⁵⁾。同様に宮下量久・鷲見英司 [2022]

(18) 木村俊介 [2019] p. 92, 93, 122。

(19) 総務省 [2023改正] 「定住自立圏構想推進要綱」。

(20) 木村俊介 [2019] p. 120。

(21) 横道清孝 [2016] p. 12。

(22) 総務省 [2023改正] 「定住自立圏構想推進要綱」、同「連携中枢都市圏構想推進要綱」。

(23) 総務省地域力創造グループ地域自立応援課 [2021改正] 「定住自立圏構想推進のための地方財政措置について」。

(24) これらの特徴は、名称こそ異なるが連携中枢都市圏にも共通する。

(25) 三浦正士 [2016] p. 122。

は、中心市を定めた連携によって、合意形成・利害調整や決定事項についての責任主体が明確になり、中心市と周辺自治体の1対1の協議によって周辺自治体の意向を反映しやすくなると期待を示す⁽²⁶⁾。

一方で、周辺自治体の立場からは中心市への従属化や住民自治への懸念もある。大杉覚 [2008] は、行政サービスが中心市によって提供される場合、周辺自治体を「中心市の内部的な団体として性格づける可能性」を挙げ、行政・自治機能の空洞化を懸念する⁽²⁷⁾。外川伸一 [2016] は圏域ビジョンの策定について、周辺自治体は自らが関連する部分にしか関わらず、圏域全体のビジョンへの関与が困難として、住民による直接的意思決定や政治的統制を欠き、自治の脆弱化や「従属化」を促進し得ると指摘する。さらには根底に再合併への思惑があるとの見方も示す⁽²⁸⁾。

このように立案過程からは、合併から連携への転換とされているが、中心市への集約を伴う構造や「選択と集中」の発想は周辺自治体の従属化を招き、むしろ実質的な合併に近づくとの懸念も示されている。ただ実証研究からは、中心市と周辺自治体の役割分担や階層化は見られていないとの報告もある⁽²⁹⁾。

また、集約とネットワークや「選択と集中」の理念をめぐるのは、外川伸一 [2016] は中心市への集中という「選択」が、地域間格差や周辺自治体や圏域外の地域を排除・切り捨てに繋がることの批判を展開する⁽³⁰⁾。新川達郎 [2020] も「中心市への集中は本当に圏域の機能維持につながるのか」⁽³¹⁾と同様の疑念を示している。

実際の機能集約に関しては、コンパクトシティ化など土地利用面での連携が挙げられる。だが、片山健介 [2018] は、圏域構想と立地適正化計画との親和性の高さに触れつつ、2017年時点での各圏域のビジョンについて、土地利用分野での取組が少なく、

ネットワーク化は進んでもコンパクト化を進めるのが難しい状況と指摘する⁽³²⁾。

このように、当初には「集約とネットワーク」や「選択と集中」の論理、また周辺自治体の従属化への強い懸念が示された一方で、都市機能の再編や中心市による連携調整の強化に期待する見方もあった。合併との関係を軸に整理すると、圏域による連携は、平成の大合併から広域連携への転換と、中心市への集約や周辺自治体の従属化、つまり合併に類似した構造の延長という、2つの見方に集約できる。だが、実際には機能集約に至る事例はごく限定的で、中心市のリーダーシップには限界があり、「選択と集中」は懸念されたほどには見られていない。ここから、圏域構想は当初の想定と実際の展開が異なる可能性が示唆される。

しかし、大半の事例研究はいくつかの個別の圏域に注目したもので、圏域の全体像をとらえた網羅的な研究は限られる。そして、特に「中心一周辺」の自治体間関係など民主的統制をめぐる懸念や、「選択と集中」の実際、また合併との関係について、その実態を網羅的に分析した研究は管見の限りほぼ見られない。定住自立圏の始まりからすでに15年余りを経るなか、当初示されていた懸念の検証は限られ、全国の圏域をとらえた網羅的な分析も不十分と言えるだろう。

なお、数少ない網羅的な実証分析としては宮下量久・鷺見英司 [2022] が挙げられる。これによると、定住自立圏の形成は構成自治体の歳出や人口増減に有意な影響を及ぼしていないという。ただ、これは圏域形成後の効果をとらえた研究で、形成過程については「人口の社会減少が深刻な地域ほど、……地域の持続可能性を高めるために、圏域形成を選択するかもしれない」と述べるにとどまり、過程や連携の内容に関わる自治体間の関係は射程としていない⁽³³⁾。

(26) 宮下量久・鷺見英司 [2022] p. 164。

(27) 大杉覚 [2008] pp. 34–36。

(28) 外川伸一 [2016] p. 40, 41。なお外川は、さらなる合併や道州制論にも繋がると批判的見解を示している。

(29) 松田恵里 [2013] p. 119。

(30) 外川伸一 [2016] p. 36。

(31) 新川達郎 [2020] p. 74。

(32) 片山健介 [2018] p. 62, 63。

(33) 宮下量久・鷺見英司 [2022] p. 190。

3-2. 本稿のリサーチクエスション

本稿では、先行研究で批判されたものの検証が進んでいない、「中心と周辺」の傾斜的な関係による連携の実態に着目する。広域連携論が依拠してきた「合併と連携」の観点から、平成の大合併を参考に、全国の圏域を対象として「中心と周辺」の関係の網羅的な分析を試みる。本稿のリサーチクエスションは、以下の通りとなる。

RQ-1：圏域構想において、中心市と周辺自治体はいかなる関係にあるのか

分析枠組みは以下の通りとなる。

先に見た通り、両圏域構想はともに個々の自治体の自主的な判断によって連携が形作られる。中心市の「宣言」が先行する形だが、協定の締結や連携事業は周辺自治体側が自主的に選択できることから、同じ圏域でも自治体間で連携内容が異なることがある。連携事業を通じて「集約とネットワーク」を進める政策であることを踏まえると、連携事業の選択状況に、連携事業による「中心市への集約」に対する各自自治体の姿勢が反映されるのではなかろうか。ここで、連携事業の選択状況をいわば「集約度」と表現すると、先のリサーチクエスションは下記の通り言い換えられる。

RQ-2：自主的な選択のもとで、周辺自治体の「集約度」の差はなぜ生じるのか⁽³⁴⁾

3-3. 合併・連携の選択に関わる先行研究

リサーチクエスションの検証にあたり、各自自治体の合併や連携の選択要因に関わる論点として、平成の大合併や連携に関する研究を改めて整理する。

平成の大合併における個々の自治体の選択に関して、中澤克佳・宮下量久 [2016] は、自治体の財政や社会経済、政治的特性に注目して定量的な分析を行っている。具体的には、合併協議会への参加と合併の成否について、経常収支比率や公債費比率など

の財政指標と、人口、面積、高齢化率などの社会経済要因を説明変数として、合併前の市と町村に分けてロジット推定を行っている。これによると、市では公債費比率が高い悪条件であるほど、一方で経常収支比率が低い好条件な市ほど、合併を選択する傾向にあった。町村では、経常収支比率・普通交付税比率が高い悪条件であるほど、また自治体の人口・面積が小さいほど合併を選択する傾向にあった。将来の財政状況への危機感が合併の選択要因と言えるが、町村を合併する市側にとっては財政悪化につながる合併に消極的になる可能性を指摘している⁽³⁵⁾。

また、森川洋 [2013] は平成の大合併について、合併・協議不成立による非合併・協議不参加による非合併の3グループに分けて財政力指数を分析し、「財政力が低く困窮している市町村ほど合併を希望し、富裕な市町村は合併の必要を感じない」と考察している⁽³⁶⁾。

平成の大合併では、特例債などの多様な財政支援措置や「三位一体の改革」による地方交付税の削減という「アメとムチ」が財政基盤の弱い自治体、特に小規模町村の合併を促したと言われている。上記の研究でも、おおむね財政状況が悪い自治体ほど合併に積極的な傾向と言え、各自自治体の財政状況が合併に影響したことが確認できた。

連携については、たとえば佐藤洋 [2022] は財政に関する広域連携について東京大都市圏の自治体を対象にアンケート調査を行い、財政状況との関係を数量化Ⅲ類分析で検証した。これによると、財政が苦しい市町村ほど広域連携に積極的であり、財政を健全と認識し、長期の将来予測をしている市町村は連携に消極的である傾向という⁽³⁷⁾。また宮下量久 [2021] は、連携中枢都市圏の形成とスピルオーバーについて、財政指標や人口、地域特性などの指標を用いてロジットモデルで分析した。これによると、他の市町村へのスピルオーバー（通勤通学人口）

(34) なお、定住自立圏の類似政策として連携中枢都市圏があるが、連携中枢都市圏ではその制度要件上、中枢都市と周辺自治体の規模や条件は大きく異なり、すでに集約が相当進んだ圏域が多い。「中心と周辺」の関係に注目するにあたり、なるべく中心市と周辺自治体の規模や条件に近い圏域の方が望ましいことから、本稿では定住自立圏のみに着目する。

(35) 中澤克佳・宮下量久 [2016] pp. 41-54。

(36) 森川洋 [2013] pp. 76-81。

(37) 佐藤洋 [2022] pp. 310-314。

が多いほど、連携による負担増を懸念して圏域形成インセンティブが低下する。周辺自治体では、地方債現在高が多いほど、人口規模が小さいほど、財政措置やフリーライドを期待して圏域形成に積極的になる傾向があるという⁽³⁸⁾。

よって、連携においても各自治体の財政状況が脆弱であるほど連携による財政措置を求めて連携に積極的になる傾向がうかがえた。また小規模自治体ほど中枢都市へのフリーライドを求めて連携に積極的と言え、自治体の規模も圏域での連携に関係する可能性が指摘できる。

3-4. 仮説の提示

先行研究からは、合併や連携には個々の関係自治体の財政状況が強く影響を及ぼし、財政的に健全・良好な自治体ほど合併や連携に消極的であることがうかがえた。また、関係自治体間の財政状況や人口規模の差などの相対的な関係も影響していた。ここから、中心市と周辺自治体の財政・人口の状況の違いや条件差が集約度の違いに影響を及ぼすとの仮説を立て、財政・人口に関する指標を用いて計量的な分析を行う。

仮説：定住自立圏においても、財政や人口などの各指標の状況が良好・優位な自治体ほど、連携に消極的になり、集約度を示す連携事業の選択率が低くなる。

予想としては、周辺自治体の財政状況が良好であればそもそも連携の必要性は低く、また財政の共有や中心市の負担の転嫁、独自政策の阻害への懸念から、連携に消極的な態度を示し、圏域に参加していても選択する連携事業は限られるのではないかと。他方、周辺自治体が財政的に逼迫している場合は、連携による事業へのフリーライドや独自事業の負担軽減、財政措置を求めて、積極的に多くの事業で連携を求めると考える。また、人口減少への危機感を根底にもつ連携であることから、人口指標についても、減少が深刻な自治体ほど連携を志向すると考える。

ただ、合併への進展を警戒する場合、人口減少が進む周辺自治体は連携に消極的な可能性もある。

なお、中心市と各周辺自治体の相対的な関係も示すべく、中心市を100としたときの周辺自治体の各指標の割合も相対指標として用いる。

4. 定量分析

4-1. 分析の枠組み

分析の対象は、2023年4月時点で定住自立圏を形成している全国121圏・495市町村のうち、東日本大震災・福島第一原発事故後の「共生ビジョン」の更新が見られない南相馬圏域定住自立圏〔福島県南相馬市・飯館村〕を除いた、120圏・493市町村とする⁽³⁹⁾。

分析手法としては、各自治体の財政・人口指標および圏域の構造に関わるダミー変数を説明変数に、各自治体の定住自立圏での連携事業数を被説明変数に用い、連携事業の選択に関わる社会経済的要因を重回帰分析によるOLS推定によって検証する。なお、本稿は現時点での連携状況を対象としており、ビジョン更新時の連携事業の変遷などは資料が揃わず一律での分析が難しいため、時系列パネルデータは用いない。

重回帰分析によるOLS推定では、まず圏域を形成する全493市町村を対象に、全圏域での連携事業の選択数を被説明変数として推定を行う。また、中心市と周辺自治体では圏域での役割が異なることから、各指標が連携状況に及ぼす影響も異なる可能性が予想される。そこで、中心市128市と周辺自治体392市町村を分けた推定も行う。前述の通り、中心市と周辺自治体の相対的な関係性についても、周辺自治体を対象とした相対指標を用いて推定する。

説明変数として用いるデータおよびダミー変数は以下の表1に示す。なお、各指標は2024年時点で最新の国勢調査に合わせ、注釈がない限り2020年・年度時点の数値を用いた。これは、大半の圏域で現行の「共生ビジョン」策定前の数値である。

(38) 宮下量久 [2021] pp. 26-36。

(39) 総務省地域力創造グループ地域自立応援課 [2023] 「定住自立圏取組事例集」による。なお、この事例集にも南相馬圏域の事例は含まれていない。また、総務省「定住自立圏構想」ホームページでは130圏域とあるが、うち9圏域はすでに連携中枢都市圏に移行しているため、異なる数値となっている。

表1 分析に用いる変数

説明変数（財政・人口指標は2020年時点）	
1) 連携自治体数	各圏域の周辺自治体数（圏域の構成自治体数から1を引いた数）。
2) 財政力指数	基準財政収入額を基準財政需要額で除した値。 高値ほど財源に余裕がある。
3) 経常収支比率	経常支出が一般財源総額に占める割合。 高値ほど財政が逼迫している。
4) 実質公債費比率	地方債などの返済額が標準財政規模に占める割合。 高値ほど財政が逼迫している。
5) 財政調整基金残高比率	財政調整基金残高を標準財政規模で除した値。 高値ほど基金に余力がある。
6) 国勢調査人口	2020年の国勢調査人口。
7) 人口増加率	2015年を100としたときの2020年人口の割合。
8) 将来推計人口	2020年を100とした2040年の中位推計人口の割合。
9) 中心市ダミー	圏域の中心市であれば1。
10) 重複ダミー	複数圏域に重複する自治体であれば1。
11) 医療圏ダミー	2次医療圏が中心市と異なる周辺自治体であれば1。
被説明変数	
連携事業数	各圏域「共生ビジョン」に示す各自治体の連携事業数。
連携率	各自治体の連携事業数を中心市の事業数で除した値。 その周辺自治体が中心市と連携している事業数の割合を示す。

出典) 筆者作成。

被説明変数は各圏域の「共生ビジョン」に示す各自治体の連携事業数を指す。具体的取組に示す「事業名」ごとに「関係市町村」に記載された自治体名を計上し、「連携率」では各自治体の連携事業数を中心市の事業数で除した⁽⁴⁰⁾。

各説明変数について、(1)連携自治体数は合併1市圏域では0、連携自治体をもつ圏域では1以上となる。(2)財政力指数は森川洋[2013]など合併研究で財政状況を示す指標として用いられ、高値の自治体ほど合併を避ける傾向であった⁽⁴¹⁾。(3)経常収支比率は、宮下量久・鷺見英司[2022]による定住自立圏の形成要因に関する分析では、周辺自治体は値が低いほど定住自立圏を形成しているとの結果が得られている⁽⁴²⁾。(4)実質公債費比率は中澤克佳・宮下量久[2016]の合併研究でストックの財政指標とし

て用いられ、市部・町村部ともに高い方が合併を選択する傾向であった⁽⁴³⁾。(5)財政調整基金残高比率もストックの財政指標として、総務省[2008]が非合併要因に挙げている⁽⁴⁴⁾。(6)–(8)の人口指標は自治体規模を示す指標として用いられる。2040年時点の推計人口も「増田レポート」に倣い採用した。(11)医療圏ダミーについては、宮下量久・鷺見英司[2022]にて定住自立圏と近い規模の圏域であり、医療分野の連携と関係して定住自立圏の形成に影響すると指摘されている⁽⁴⁵⁾。

ここまで説明変数・被説明変数に用いた各指標について、栃木県大田原市を中心市とする「八溝山周辺地域定住自立圏」を例に集計すると、下記表2のようになる。

(40) 中心市は連携の牽引役としてすべての連携事業に関与するため、連携率は基本的に100%となる。

(41) 森川洋[2013] p. 76。

(42) 宮下量久・鷺見英司[2022] p. 192。

(43) 中澤克佳・宮下量久[2016] p. 44。

(44) 総務省[2008] 「『平成の合併』の評価・検証・分析」 p. 18。

(45) 宮下量久・鷺見英司[2022] p. 191, 192。

表2 八溝山周辺地域定住自立圏 指標一覧

	財政力 指数	経常収支 比率 (%)	実質 公債費 比率 (%)	財政調整 基金残高 比率 (%)	人口 (2020) (人)	人口 増加率 (%)	推計人口 (2040) (%)	中心市 ダミー	重複 ダミー	医療圏 ダミー	連携状況	
											事業数 (件)	連携率 (%)
大田原市	0.65	96.4	6.4	5.3	72,087	95.5	82.7	1	1	0	35	100.0
棚倉町	0.55	82.1	13.1	19.3	13,343	93.3	71.6	0	1	1	25	71.4
矢祭町	0.40	79.0	2.6	55.9	5,392	90.6	69.1	0	1	1	27	77.1
塙町	0.29	90.2	8.9	26.5	8,302	90.7	66.8	0	1	1	26	74.3
大子町	0.33	89.8	3.4	22.2	15,736	87.2	56.4	0	0	1	30	85.7
那須塩原市	0.82	94.0	3.6	20.0	115,210	98.3	89.9	0	1	0	34	97.1
那須町	0.76	90.5	6.9	16.7	23,956	96.1	78.0	0	1	0	34	97.1
那珂川町	0.42	85.5	8.1	49.7	15,215	89.7	61.7	0	1	0	32	91.4

出典) 総務省 [2021] 「全市町村の主要財政指標 (令和2年度)」、同「令和2年国勢調査結果」、国立社会保障・人口問題研究所 [2023] 「日本の地域別将来推計人口 (令和5 (2023) 年推計)」、厚生労働省 [2024] 「二次医療圏—市区町村対応表 (令和5年12月31日)」、[2024] 「第3次八溝山周辺地域定住自立圏共生ビジョン」に基づき筆者作成。

以降、本章内の表は、特に注記のない限り、分析に用いた各指標の出典は本表と同じ。

表3 定住自立圏を形成する全自治体の記述統計量

n = 493

	標準偏差	平均値	中央値	最小値	最大値	全国平均
連携自治体数 (件)	4.552	6.160	5	0	18	—
財政力指数	0.217	0.385	0.34	0.1	1.79	0.51
経常収支比率 (%)	6.393	88.926	89.7	62.6	110.9	93.1
実質公債費比率 (%)	3.734	8.248	8.3	-4.2	18.5	5.7
財調基金残高比率 (%)	25.909	30.684	25.261	1.4	364.37	—
人口 (2020) (人)	42,878.650	30,930.280	13,032	353	266,936	73,430.20
人口増加率 (%)	4.399	93.242	93.327	65.792	107.845	99.254
推計人口 (2040) (%)	11.014	71.526	70.580	38.142	103.716	89.445
連携事業数 (件)	13.038	26.546	22	5	112	—

注) 全国平均値は、定住自立圏を形成していない自治体も含めた全国1,718市町村の平均値を指す。

財政指標・人口については、特別区を除いた値。人口増加率・人口推計は全国の合計値。

出典) 表2と同、筆者作成。

また、上記表2の各指標について、各周辺自治体の値を中心市の値で除し、中心市を100%とした際の相対値も算出し、「相対指標」として用いた⁽⁴⁶⁾。

4-2. 記述統計

まず、各指標の記述統計量を示す。表3は複数圏域への重複を除いた、定住自立圏を形成する全自治体 (n = 493) の記述統計量である。全国平均値は、定住自立圏を形成していない自治体も含めた全国1,718市町村の平均値を指す。

定住自立圏全自治体の代表値からは、人口・財政

指標ともに全国平均値に比べ厳しい状況にある自治体が多いが、最大値 [経常収支・実質公債費比率では最小値] を見ると全国平均を大きく上回る自治体も存在することが分かる。なお、経常収支比率は定住自立圏全自治体の平均値・中央値の方が低く、財政の硬直性が低い自治体が多い。

続いて、中心市と周辺自治体に分けて集計したものが以下の表4となる。

人口指標では、中心市に比べ周辺自治体は厳しい人口減少に直面する自治体が多いことがうかがえるが、財政指標では財政力指数を除き、周辺自治体の

(46) なお、実質公債費比率は負の値を取ることがある。対象自治体のうち中心市が負の値となる圏域が2つあるが、計算上、相対指標を他の圏域と同様に扱えなくなることから、相対指標に関する分析ではこの2圏域16自治体を除いて分析を行った。

方が相対的に良好な状況にある自治体が多く、財政面では「中心市が支える」構造とは異なる状況がうかがえる。

これらの指標の分布を散布図と相関行列にまとめると、以下の図1、表5の通りとなる。

表5を見ると、人口関連指標と財政力指数の正の相関が確認できる。また、連携事業数と強い相関を示した指標はないが、連携自治体数、人口との間に

弱い相関があることがうかがえる。

4-3. 推測統計

次に、重回帰分析（OLS推定）の結果を見る。モデルとなる回帰式は以下に示す通りである。

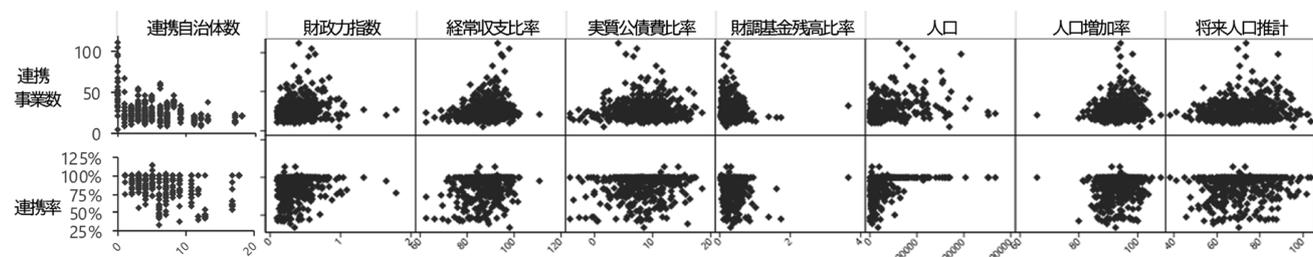
$$(1) \text{Renkei}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{munic}_i + \beta_2 \text{zaisei}_i + \beta_3 \text{keijo}_i + \beta_4 \text{kosai}_i + \beta_5 \text{skikin}_i + \beta_6 \text{population}_i + \beta_7 \text{popl}_{\text{growth}_i} + \beta_8 \text{popl}_{\text{projection}_i} + \beta_9 \text{D_center}_i + \beta_{10} \text{D_overlap}_i + \beta_{11} \text{D_medical}_i + u$$

表4 中心・周辺別集計

	中心市 (n=128)			周辺自治体 (n=367:重複を除く)		
	標準偏差	平均値	中央値	標準偏差	平均値	中央値
連携自治体数 (件)	3.538	3.500	3	4.499	7.074	6
財政力指数	0.175	0.521	0.50	0.211	0.339	0.28
経常収支比率 (%)	3.940	92.859	92.9	6.519	87.583	88.4
実質公債費比率 (%)	3.342	8.414	8.15	3.863	8.183	8.30
財政調整基金残高比率 (%)	11.555	17.556	15.589	27.861	35.195	28.869
人口 (2020) (人)	52,896.220	84,542.790	69,353.5	13,339.030	12,539.480	7,565
人口増加率 (%)	2.967	95.276	95.165	4.598	92.556	92.171
推計人口 (2040) (%)	8.698	77.496	76.604	11.021	69.518	68.158
連携事業数 (件)	18.741	34.414	30	8.882	23.826	21
連携率 (%)		(100)	(100)	16.481	87.077	95.122

出典) 表2と同、筆者作成。

図1 各指標 — 連携事業数・連携率の相関分布図



出典) 表2と同、筆者作成。

表5 各指標 — 連携事業数の相関行列

	連携自治体数	財政力指数	経常収支比率	実質公債費比率	財政調整基金残高比率	人口 (2020年)	人口増加率	人口推計 (2040年)
財政力指数	-0.248							
経常収支比率	-0.324	0.150						
実質公債費比率	-0.088	-0.186	0.307					
財政調整基金残高比率	0.107	-0.107	-0.273	-0.273				
人口 (2020)	-0.265	0.504	0.329	-0.070	-0.325			
人口増加率	-0.153	0.643	0.098	-0.121	-0.110	0.397		
推計人口 (2040)	-0.139	0.700	0.059	-0.158	-0.185	0.457	0.899	
連携事業数	-0.372	0.188	0.170	0.059	-0.106	0.304	0.148	0.153

(n=493:重複なし)

出典) 表2と同、筆者作成。

ダミー変数には中心市ダミー (D_center)、重複ダミー ($D_overlap$)、また医療圏ダミー ($D_medical$)を用いた。周辺自治体に限定した推定では、このうち中心市ダミーを除いている。

なお、周辺自治体を対象とした相対指標による分析では、下記の回帰式となる。

$$(2) \quad p_Renkei_i = \beta_0 + \beta_1 munic_i + \beta_2 p_zaisei_i + \beta_3 p_keijo_i + \beta_4 p_kosai_i + \beta_5 p_kikin_i + \beta_6 p_population_i + \beta_7 p_popl_growth_i + \beta_8 p_popl_projection_i + \beta_9 D_overlap_i + \beta_{10} D_medical_i + u$$

(p を冠する変数は相対値)

まず、定住自立圏を構成する全520自治体（重複を含む）を対象に、式(1)の通り各指標・ダミー変数を説明変数、連携事業数を被説明変数とした推定結果を表6に示す。

この推定では、連携自治体数が負、中心市・重複ダミーはどちらも正の有意な結果を得たが、仮説に掲げた財政・人口指標は有意な結果ではなかった。ここから、記述統計で示唆された通り、連携自治体数の増加が連携事業数に負の影響を与えていると言える。また重複ダミーが、当該自治体の1圏域あたり連携事業数に正の影響を与えていることも確認できた。

次に、周辺自治体を対象に、各指標・ダミー変数

を説明変数、連携事業数を被説明変数とした推定結果を表7-1に示す。この推定では、調整済決定係数が0.11程度と低い、実質公債費比率（10%水準）・重複ダミーが正、連携自治体数・医療圏ダミーが負の有意な結果を得た。実質公債費比率の上昇が連携事業数に正の影響を与えたと考えられ、仮説に整合的な結果と言える。

なお、連携率を被説明変数とした同様の推定も行った(表7-2)。この推定では、経常収支比率が正の有意な結果、連携自治体数・医療圏ダミーが負の有意な結果を得た。経常収支比率の上昇が連携率に正の影響を与えていると言え、こちらも仮説に整合的である。どちらも医療圏ダミーの係数が大きく、異なる医療圏の自治体との定住自立圏での連携の困難がうかがえる。

周辺自治体では式(2)に示した、相対指標を説明変数、連携率を被説明変数とした分析も行った。なお、前述の通り相対指標の推定では2圏域の16自治体を除いたため、対象自治体数（標本数）は378となる。この推定では、経常収支比率・財政調整基金残高比率、人口（10%水準）が正の有意な結果となり（いずれも相対値）、医療圏ダミー・連携自治体数では負の有意な結果を得た。経常収支比率・財政調整基金残高比率の上昇が連携率に正の影響を与え

表6 全520自治体（重複を含む）連携事業数推定結果（式(1)）

		標本数	520
F	12.47	Prob> F	0
調整済決定係数 R ²	0.1956	決定係数 R ²	0.2127
Root MSE	11.571	平均V I F	2.47
	係数	標準誤差	p> t
連携自治体数	-0.779410	0.126446	***0.000
財政力指数	-0.728770	3.573670	0.838
経常収支比率	-0.066020	0.094418	0.485
実質公債費比率	0.220917	0.154906	0.154
財政調整基金残高比率	0.016559	0.022751	0.467
人口(2020)	0.000027	0.000020	0.175
人口増加率	0.102034	0.273470	0.709
推計人口(2040)	-0.013470	0.120001	0.911
中心市ダミー	6.556105	1.821548	***0.000
重複ダミー	3.829138	1.754229	**0.030
医療圏ダミー	-2.247170	1.740773	0.197
_cons	23.870060	19.897900	0.231

注) 有意水準10%を*、5%を**、1%を***で示した。
出典) 表2と同、筆者作成。

表7 周辺自治体推定結果

標本数 392				標本数 392			
F	5.95	Prob>F	0	F	12.27	Prob>F	0
調整済決定係数R ²	0.1123	決定係数R ²	0.135	調整済決定係数R ²	0.2238	決定係数R ²	0.2437
Root MSE	8.385	平均V I F	2.17	Root MSE	14.658	平均V I F	2.17
表7-1 連携事業数 (被説明変数)				表7-2 連携率 (被説明変数)			
	係数	標準誤差	p> t		係数	標準誤差	p> t
連携自治体数	-0.522300	0.102468	***0.000	-1.069550	0.179130	***0.000	
財政力指数	2.738384	2.963169	0.356	-0.377560	5.180059	0.942	
経常収支比率	0.011393	0.076517	0.882	0.279165	0.133762	***0.038	
実質公債費比率	0.213579	0.124665	*0.087	0.309298	0.217933	0.157	
財政調整基金残高比率	0.009489	0.017511	0.588	-0.026810	0.030612	0.382	
人口 (2020)	-0.000036	0.000042	0.386	0.000002	0.000073	0.978	
人口増加率	-0.059110	0.204735	0.773	-0.362540	0.357907	0.312	
推計人口 (2040)	0.047837	0.092656	0.606	0.147833	0.161976	0.362	
重複ダミー	4.778732	1.342227	***0.000	-0.775620	2.346411	0.741	
医療圏ダミー	-2.650420	1.285444	*0.040	-14.577300	2.247147	***0.000	
_cons	25.820900	14.912840	*0.084	93.756030	26.069900	***0.000	

出典) 表2と同、筆者作成。

表8 周辺自治体<相対指標>推定結果 (式(2))

標本数 378				標本数 237			
F	13.59	Prob>F	0	F	14.23	Prob>F	0
調整済決定係数R ²	0.2503	決定係数R ²	0.2702	調整済決定係数R ²	0.3592	決定係数R ²	0.3864
Root MSE	14.546	平均V I F	1.87	Root MSE	13.271	平均V I F	2.01
被説明変数：連携率	表8-1 周辺自治体全体			表8-2 部分連携自治体			
	係数	標準誤差	p> t	係数	標準誤差	p> t	
連携自治体数	-1.199780	0.190364	***0.000	-1.675910	0.243633	***0.000	
財政力指数	-0.018640	0.026775	0.487	-0.026130	0.028973	0.368	
経常収支比率	0.439781	0.117587	***0.000	0.318908	0.131498	***0.016	
実質公債費比率	0.003889	0.013997	0.781	-0.025250	0.016603	0.130	
財政調整基金残高比率	0.003118	0.001555	*0.046	-0.006540	0.002311	***0.005	
人口 (2020)	0.076936	0.046668	*0.100	0.006971	0.063033	0.912	
人口増加率	-0.286660	0.326928	0.381	-0.957000	0.400350	***0.018	
推計人口 (2040)	0.120197	0.118226	0.310	0.373474	0.136761	***0.007	
重複ダミー	-1.017960	2.380806	0.669	0.171004	2.612863	0.948	
医療圏ダミー	-13.207200	2.286022	***0.000	-10.260100	2.428427	***0.000	
_cons	70.728140	25.322100	***0.005	129.156700	31.120180	***0.000	

出典) 表2と同、筆者作成。

ていると言え、仮説に整合的な結果が得られた (表8-1)。

加えて、周辺自治体のうち非連携事業をもつ部分連携自治体に限定した推定を行い、各相対指標が連携率の決定に与える影響の分析を試みた (表8-2)。この推定では、推計人口・経常収支比率で正、医療圏ダミー・連携自治体数・財政調整基金残高比率・人口増加率では負の有意な結果を得た (いずれも相対値)。特筆すべき点が2点あり、第1に表8-1に示した周辺自治体全体での推定と、表8-2の部分連携自治体での推定では、財政調整基金残

高比率の係数の正負が異なる。係数自体は非常に小さいが、中心市に比べ基金残高の相対規模が大きいと、周辺自治体全体では連携率が高まる一方、部分連携自治体では連携率が下がるという解釈になる。第2に人口動態指標について、過去5年間の人口増加率では負、将来推計人口では正の影響があるという、相反する結果になった。前者は中心市に比べ過去5年間の人口減少幅が小さいと連携率が下がること、後者はこれとは異なり、中心市に比べ将来の人口減少幅が小さいほど連携率が上がるという、仮説と異

なる結果となった。

4-4. 分析結果の考察

これまでに見た分析結果を考察する。まず記述統計からは、確かに全国平均との比較では圏域形成自治体の厳しい状況がうかがえるが（表3）、中心市と周辺自治体を比較すると、財政面では中心市の方が厳しい状況にある自治体が多いことが読み取れる（表4）。よって政策の趣旨とは異なり、周辺自治体を牽引する中心市の方が相対的に不利な状況にある可能性が示唆される結果となった。ただ、圏域形成後の財政指標であることから、定住自立圏にかかる財政負担が中心市の財政を圧迫している可能性も拭えない。

次に推測統計では、財政指標のうち経常収支比率が、周辺自治体の連携率を被説明変数とした推定（表7-2）と相対指標による推定（表8-1, 2）で正の有意な結果を得た。経常収支比率が高い（相対指標では、中心市と比べ相対的に経常収支比率が高い）自治体ほど連携率も高くなる。財政の硬直性が高い周辺自治体ほど連携率が上がると言え、仮説に整合的な結果である。また、周辺自治体の連携事業数を被説明変数とした推定では、実質公債費比率が正の有意な結果を得た（表7-1）。高値となる財政的に苦しい周辺自治体ほど連携事業数が多いことから、こちらも仮説に整合的と言え。よって、おおむね財政的に苦しい周辺自治体ほど高い連携状況にあると言え、仮説に整合的な結果が得られた。財政状況が逼迫している周辺自治体ほど、自己負担の軽減を期待してより多くの事業で中心市との連携を志向した可能性が考えられる。

人口指標では、部分連携自治体に限った相対指標の推定で有意な結果を得たが（表8-2）、将来推計人口と過去5年間増加率では係数の正負が異なった。過去5年間の人口減少幅が中心市に比べ小さいと連携率が下がるのは仮説に整合的だが、将来推計人口の減少幅は中心市に比べ小さいほど連携率が上がるという、仮説と異なる結果となった（表8-1）。「増田レポート」との関係で言えば、推計人口の減少幅が大きな自治体ほど「消滅可能性」が高くなるが、そのような自治体の連携率が低いとの解

釈になる。

また、周辺自治体全体を対象とした相対指標の推定では、人口が正の有意な結果となった。中心市に人口規模に近い周辺自治体ほど連携率が高いと言える。10%水準のため有意性はそれほど高くないが、小規模自治体の連携・補完を志向した政策趣旨に対し、人口規模が大きな自治体ほど連携率が高い。ただ、市を周辺自治体にもつ圏域もあることから、規定上の中心市ではないものの、人口規模が大きい自治体が実際には中心市と同様に牽引する立場で定住自立圏に加わっている可能性が高いと考えられる。

さて、いずれの推定でも有意な結果が得られた説明変数は、連携自治体数のみであった。すべての推定で連携事業数・連携率の双方に対して連携自治体数は負の有意な結果となり、連携自治体が多いほど連携事業数や連携率が下がり、連携は低調になる。自治体間連携全般に言われる、連携自治体が増えるほど連携の合意形成や調整が困難になる状況がうかがえ、連携のコストの高さが現れた結果と言え。もちろん、1対1の連携をとることから、交通分野など一部の自治体を対象とした連携事業を盛り込みやすく、必ずしも圏域全体での連携（連携率100%）を志向した枠組みではないため、当初から想定し得る結果ではある。ただ、連携自治体数、つまり連携に関わるアクターの数・圏域の規模が拡大するほど、連携事業数・連携率が下がり、連携の規模が縮小する点は、構想の背景を踏まえると興味深い。一部事務組合や広域連合に見られる連携機構での調整の困難を克服すべく、定住自立圏では中心市に強いリーダーシップを与えたが、それでもなお、連携のアクターの拡大による困難の残存が示唆される結果となった。

また、医療圏ダミーも周辺自治体を対象とした推定では負の有意な結果を得た。2次医療圏が異なると連携事業数・連携率が下がることから、医療分野での非連携事業が多い可能性が推測できる。宮下量久・鷺見英司〔2022〕の定住自立圏の形成要因に関する分析でも、中心市と同じ2次医療圏である場合

に定住自立圏を形成することが確認されている⁽⁴⁷⁾。定住自立圏は政策分野を横断する連携枠組みだが、個別政策の圏域である2次医療圏の枠を超えた形での、定住自立圏による連携が進みにくい状況がうかがえる。

4-5. 小 括

よって、仮説に示した「各指標の状況が良好・優位な自治体ほど、連携事業の選択率が低くなる」傾向は、財政指標〔経常収支比率〕では確認できた。フローの財政状況が厳しい周辺自治体ほど多くの事業で連携を求め、財政状況が逼迫していない周辺自治体は連携事業があまり拡大しないことが示唆される。他方、人口指標では一律の傾向は見出せなかった。

従って、「経常収支比率が低い周辺自治体ほど、連携事業の選択率が低くなる」とは言えるが、他の財政・人口指標は必ずしも仮説に沿う結果ではない。平成の大合併で多くの条件不利地域が合併に至った経緯とは異なり、定住自立圏では、より条件不利な自治体ほど圏域での連携を深める方向にあるとは言い難い。

なお、今回の推定において、連携状況を規定する最も有力な変数は連携自治体数であった。中心市と1対1の連携をとり、必ずしも全自治体での完全連携を志向した政策ではないが、圏域が大規模になるほど連携事業の一致や拡大が困難であると言え、自治体間の連携における調整の困難がうかがえる結果となった。換言すれば、連携相手自治体が増えるほど、個々の周辺自治体が要望する多様な連携事業の調整・統合が困難になり、一部の自治体が対象とならない・加わらない事業が生まれやすくなると考えられる。また、連携を主導する中心市が担いうる調整能力に限界があることを想定すると、連携相手が増えるほど、個々の周辺自治体との連携に充てられる割合は相対的に低下する。いわば、連携相手が増加するほど、これに反比例する形で連携事業の「密度」が低下すると言え、より広域での連携を志向するほど連携による「集約とネットワーク」が進みに

くくなるという、トレードオフの関係が浮かび上がった。

その結果、連携相手自治体をもたない合併1市圏域が最も定住自立圏での「連携事業数」が多く、自治体間の連携よりも合併自治体内の地域間（旧自治体間）連携に多用されていた。当初から合併1市圏域も想定されていたが、前述の通り合併後の自治体間連携として導入された構想であることを踏まえると、合併1市圏域の方が連携事業の充実が見られるのは皮肉な状況と言えるだろう。合併と連携の関係に照らすと、先行研究でも指摘されていた通り、連携より合併の方が合意形成や調整をしやすく、広域での「集約とネットワーク」を進めやすいことが指摘できる。

前述の通り、1対1の協定と中心市の強いリーダーシップによって、一部事務組合などの機構による連携で見られた調整の困難の克服を志向したのが定住自立圏構想である。だが、この結果からは、従前の連携と同様に、連携のアクターが増加するほど連携が低調になる状況が確認できた。定住自立圏でもなお、連携の困難を克服し得ていない現状が明らかになったと言える。

5. 結 論

本稿では、2008年に導入された定住自立圏構想をテーマとし、構想の特徴でもある「中心と周辺」「集約とネットワーク」などのキーワードに注目して、圏域による連携の実態把握を試みた。

1章では、定住自立圏構想の出自や関連政策の展開を概観し、本稿の枠組みを示した。定住自立圏における中心市と周辺自治体の傾斜的な関係の実態把握を、本稿では目的に据えている。

2章では、定住自立圏・連携中枢都市圏構想の経緯を、地方自治制度上の合併と連携、国土政策と圏域論の2軸でとらえて整理した。地方自治制度においては、広域化する行政課題への対応として合併と連携が多用されてきた。合併では行政効率向上の一方で自治機構としての過大規模化、連携では小規模

(47) 宮下量久・鷺見英司 [2022] p. 192。

自治体が維持される一方で調整の困難が課題となる。日本では明治期以降、3度の大合併とその間期の連携・共同処理の拡充が見られ、平成の大合併後の「合併から連携へ」の再転換を経て両圏域構想に至っている。国土政策としては、累次の全国総合開発計画に伴って導入された広域行政圏が圏域政策の端緒と言え、定住自立圏はこの後継と言える。近年では人口減少を受けて地方創生政策が展開され、両圏域構想もその一部に組み込まれている。

このように地方自治と国土政策の両文脈を背景にもつ両圏域構想だが、「集約とネットワーク」による、中心市と周辺自治体の傾斜的な関係が大きな特徴である。中心市がハブとして周辺自治体を牽引する構造をとることで連携の困難の緩和を図り、一方で圏域への参加や連携事業を周辺自治体の自主選択とすることで意思決定を担保したとされる。

3章では、この文脈を踏まえて定住自立圏に関する先行研究を挙げ、本稿の仮説を提示した。先行研究では住民の意思反映や民主的統制の課題が指摘され、圏域による周辺自治体の従属化を合併に類似した構造と見るなど、圏域と合併の関係が強く意識されていた。また「集約とネットワーク」が周辺自治体の切り捨てや衰退を生むなど、合併と同様の懸念も示された。ただ、管見の限り連携の実態把握は少なく、実証分析も形成過程や個別事業に注目したものに限られた。

そこで本稿では、「圏域構想において、中心市と周辺自治体はいかなる関係にあるのか」と問いを立て、各圏域の中心市と周辺自治体の関係に注目した。「自主的な選択のもとで、周辺自治体の『集約度』の差はなぜ生じるのか」として、合併や連携の選択要因に関する先行研究から、「財政や人口などの各指標の状況が良好・優位な自治体ほど、連携に消極的になる」との仮説を立て、財政や人口の統計指標を説明変数として重回帰分析を行った。

4章では、分析の手法と結果を示した。経常収支比率については、仮説に沿う形で高値になるほど連携率が高い傾向となったが、他の指標では必ずしも有力な結果は得られなかった。最も有力な変数には連携自治体数が挙げられ、連携自治体数が増えるほど連携は低調になることがうかがえた。圏域の規模

が拡大するほど連携の「密度」が低下すると表現でき、2章で示した連携の困難が定住自立圏においても残存しているとの結論に至った。

5-1. 問いへの回答

まず、仮説「財政や人口などの各指標の状況が良好・優位な自治体ほど、連携に消極的になる」については、定量分析から経常収支比率のみ有意な結果が得られ、「経常収支比率が低く財政の硬直性が低い周辺自治体ほど、中心市との連携に消極的になる」との結論になる。ストックの財政状況や人口減少の程度は、必ずしも有力な変数とはならなかった。

リサーチクエスチョン2の「自主的な選択のもとで、周辺自治体の『集約度』の差はなぜ生じるのか」については、フローの財政状況の硬直性が高い自治体は、個々の事業にかかる自己負担の低減を期待して中心市との連携を進め、集約度が高まると考えられる。また、「圏域構想において、中心市と周辺自治体はいかなる関係にあるのか」としたリサーチクエスチョン1への回答としては、中心市と周辺自治体の関係は必ずしも従属的なものではなく、周辺自治体は自らの財政状況や個別事業との関連性を踏まえながら、連携事業について自主的な選択を行っていると解釈できる。先行研究で示された懸念とは異なり、実際には政策の趣旨通りに、周辺自治体の自主的な判断が重んじられている状況にあると言えるだろう。

5-2. 含意と展望

本稿の結果からは、定住自立圏を構成する各自治体は自らの財政状況や個々の事業との関連・必要性を考慮して連携事業を選択していると言える。仮説に沿う指標が1つのみであったことから、定住自立圏の形成や連携事業の選択に、中心市や政策的圧力による強制性は見出し難い。平成の大合併で見られたような、財政の逼迫などから半ばやむを得ない形で連携を選択したとも言い難い。先行研究で示されたように、政策の枠組みとして周辺自治体の従属化を招き得る点は否めないが、実際には定住自立圏でも個々の自治体の自主的な選択が機能していると言えるだろう。なお、2次医療圏が連携を規定する

一要因であったことから、既存の連携枠組みに依拠する点は多く、経路依存性も指摘できる。

特筆すべき点としては、連携自治体数が増えるほど連携の密度が低下することが分かった。考察にも示したように「1対1の連携」という構造上当然とも言えるが、連携自治体が増えるほど、個々の周辺自治体が要望する多様な連携事業の調整・統合が困難になっていると考えられ、連携による調整の困難、つまりトランザクションコストの現れと解釈できる。定住自立圏は当初から既存の連携における調整の困難の克服を目指し、一部事務組合などの機構を伴わずに中心市をハブとした緩やかな連携にすることで、調整や意思決定の困難の解消を目指したはずだが、分析からは調整の困難が依然としてうかがえる結果となった。とはいえ、前段を踏まえると調整の困難は周辺自治体側の自主的な選択の裏返しとも言え、この困難の打破が必要とは言いがたい。

従って、当初は「集約とネットワーク」や中心市と周辺自治体の区分などの画期性が注目された定住自立圏だが、実際には以前から言われてきた連携におけるトランザクションコストの克服には必ずしも至らず、従来の連携枠組みからの経路依存も見られるなど、画期性はそれほど高くない。制度上は中心への集約による地域間格差や合併への進展なども懸念されるが、実際には個々の自治体の自主的な選択に基づく緩やかな連携としての運用に留まっていると言えよう。

なお、圏域によって連携や事業の体系に差異があることから、本稿の推定で被説明変数とした連携事業数も、圏域ごとに扱いや位置づけが異なる可能性は否めない。総務省の要綱にも基本的な協定・ピ

ジョンの枠組みについては規定があるが⁽⁴⁸⁾、具体的な事業体系は圏域によって異なり、完全に一律の基準に基づいた指標とは言い難い。本稿の分析の限界と言える。より厳密に推定するには、たとえば個々の自治体ごとの連携事業予算を用いた方が適切かもしれないが、これも圏域によって予算についての記載内容も異なるため、一律な比較は困難である。この点が、定住自立圏の構成自治体に関する実証分析に限られる一因である可能性も考えられる。また、本稿の研究対象には、中心市への通勤通学人口などの基準を満たしながら、定住自立圏に参加していない自治体を含んでいない点も言及したい。

5-3. おわりに

人口減少が当面続くなかで、地方自治制度においても今後、新たな制度や政策が立ち上げられる可能性は十分に考えられる。現に、2024年には「増田レポート」の後継となる人口戦略会議 [2024] 「令和6年・地方自治体『持続可能性』分析レポート」が示された。そこには地方自治制度や圏域政策への言及はほぼ見られないものの、「増田レポート」後の展開を踏まえれば、何らかの新たな政策の契機となる可能性は否めない。また石破内閣も「地方創生2.0」を掲げ、地方政策全体にも新たな動きが生まれようとしている。だが、次なる政策への展開に至る前に、現行政策の検証は欠かせない。定住自立圏は導入から15年余りを経たが、今後の展開に向けても、連携中枢都市圏を含めた両圏域構想の実際に目を向け、その意義や役割、効果を精緻に検証する必要性は高いと言えるのではなからうか。

(あさの まさはる 早稲田大学大学院政治学研究科：執筆時)

キーワード：定住自立圏／自治体間連携／小規模自治体／平成の大合併

【参考文献】

- Dahl, R. A. and Tufte, E. R. [1973] *Size and Democracy*, Stanford University Press
 Hulst, R. and Montfort., A v. [eds] [2007] *Inter-municipal Cooperation in Europe*, Springer

(48) 総務省 [2023改正] 「定住自立圏構想推進要綱」 pp. 7-14。

- 阿部昌樹 [2010] 「自治体間競争と自治体間連携 — 日本」加茂利男、稲継裕昭、永井史男編著 [2010] 『自治体間連携の国際比較 — 市町村合併を超えて』ミネルヴァ書房
- 今井照 [2019] 「第32次地方制度調査会『市町村合併についての今後の対応方策に関する答申（2019年10月30日）について』『自治総研』通巻493号
- 大杉覚 [2008] 「定住自立圏構想は地域を救うか」『地方自治職員研修』578号
- 片山健介 [2018] 「コンパクトシティ政策と広域連携施策の連携に関する基礎的分析 — 都市機能の連携・分担に着目して —」『都市計画報告集』No. 1
- 加茂利男 [2010] 「自治体の合併と連合 — 地方自治改革の国際比較」加茂利男・稲継裕昭・永井史男編著 [2010] 『自治体間連携の国際比較 — 市町村合併を超えて』ミネルヴァ書房
- 木村俊介 [2019] 『改訂版広域連携の仕組み』第一法規
- 小磯修二 [2018] 「地方創生とは何だったのか」小磯修二・村上裕一・山崎幹根『地方創生を超えて』岩波書店
- 小原隆治 [2012] 「自治・分権とデモクラシー」齋藤純一・田村哲樹編『アクセス・デモクラシー論』日本経済評論社
- 佐藤俊一 [2006] 『日本広域行政の研究』成文堂
- 佐藤洋 [2022] 「地方自治体における財政に関する広域連携・将来予測への認識」『E-journal GEO』17巻2号
- 自治省 [1999] 「市町村の合併の推進についての指針」<https://www.soumu.go.jp/gapei/gshishin.html#2>
- 自治体戦略2040構想研究会 [2018] 「自治体戦略2040構想研究会第二次報告」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000562117.pdf
- 人口戦略会議 [2024] 「令和6年・地方自治体『持続可能性』分析レポート」
https://www.hit-north.or.jp/cms/wp-content/uploads/2024/04/01_report-1.pdf
- 砂原庸介 [2023] 『領域を超えない民主主義』東京大学出版会
- 総務省 [2008] 「共同処理制度の概要」https://www.soumu.go.jp/main_content/000934429.pdf
- 総務省「指標の説明」https://www.soumu.go.jp/main_content/000781152.pdf
- 総務省 [2008] 「『平成の合併』の評価・検証・分析」https://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/080616_1_2.pdf
- 総務省 [2023改正] 「定住自立圏構想推進要綱」https://www.soumu.go.jp/main_content/000758778.pdf
- 総務省 [2023改正] 「連携中枢都市圏構想推進要綱」https://www.soumu.go.jp/main_content/000757551.pdf
- 総務省自治行政局市町村課 [2021改正] 「連携中枢都市圏構想推進のための地方財政措置について」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000774183.pdf
- 総務省地域力創造グループ地域自立応援課 [2021改正] 「定住自立圏構想推進のための地方財政措置について」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000758779.pdf
- 総務省地域力創造グループ地域自立応援課 [2023] 「定住自立圏取組事例集」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000802417.pdf
- 総務省定住自立圏構想研究会 [2008] 「定住自立圏構想研究会報告書」
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/pdf/080516_2.pdf
- 外川伸一 [2016] 「『地方創生』政策における『人口のダム』としての二つの自治制度構想 — 連携中枢都市圏構想・定住自立圏構想批判 —」『大学改革と生涯学習 — 山梨学院生涯学習センター紀要 —』20号
- 中澤克佳・宮下量久 [2016] 『「平成の大合併」の政治経済学』勁草書房
- 新川達郎 [2020] 「圏域マネジメント論とこれからの地方自治 — 2040問題と第30～32次地方制度調査会の検討から —」『同志社政策科学研究』21巻2号 <https://doshisha.repo.nii.ac.jp/record/27115/files/019021020007.pdf>
- 日本創成会議・人口減少問題検討分科会 [2014] 「ストップ少子化・地方元気戦略」
<http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf>
- 福田健志 [2021] 「市町村の広域連携 — 連携中枢都市圏構想・定住自立圏構想を中心に —」『調査と情報』1127号
国会図書館
- 松田恵里 [2013] 「定住自立圏構想の現状と課題 — 中海圏域と東備西播圏域の取組を中心に —」『レファレンス』2013. 3
- 三浦正士 [2016] 「連携中枢都市圏構想の展開とその論点 — みやざき共創都市圏と備後圏域連携中枢都市圏の事例から —」『広域連携の未来を探る — 連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏 —』日本都市センター
- 宮下量久 [2021] 「連携中枢都市圏とスピルオーバーに関する実証分析」『拓殖大学論集. 政治・経済・法律研究』23巻2号 <https://takushoku-u.repo.nii.ac.jp/records/462>
- 宮下量久・鷺見英司 [2022] 「市町村における広域連携の政策評価 — 定住自立圏を事例とした実証分析 —」『フィナンシャル・レビュー』通巻149号 https://www.jstage.jst.go.jp/article/prifr/149/0/149_158/_pdf/-char/ja

森川洋 [2013] 「平成の大合併の実態と問題点」『自治総研』通巻421号

<https://jichisoken.jp/file/monthly/2013/11/hmorikawa1311.pdf>

森川洋 [2016] 「連携中枢都市圏構想の問題点について再度考える」『自治総研』通巻457号

https://www.jstage.jst.go.jp/article/jichisoken/42/457/42_50/_pdf-char/ja

横道清孝 [2010] 「日本における新しい広域行政政策」『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』No. 6

https://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/up-to-date_jp6.pdf

横道清孝 [2016] 「広域連携の現状と今後の方向性『広域連携の未来を探る — 連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏

—』日本都市センター <https://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2016/06/report159.pdf>

分析に用いた各指標

厚生労働省 [2024] 「二次医療圏—市区町村対応表（令和5年12月31日）」

<https://data.e-gov.go.jp/data/uploads/resource/%E4%BA%8C%E6%AC%A1%E5%8C%BB%E7%99%82%E5%9C%8F.xlsx>

国立社会保障・人口問題研究所 [2023] 「日本の地域別将来推計人口（令和5（2023）年推計）」

https://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson23/2gaiyo_hyo/kekka_hyo1.xlsx

総務省 [2021] 「全市町村の主要財政指標（令和2年度）」 https://www.soumu.go.jp/main_content/000781156.xlsx

総務省 [2021] 「令和2年国勢調査結果_人口等基本集計」

https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?stat_infid=000032142402

および、2023年4月時点で定住自立圏を形成している、全国121圏域の「定住自立圏共生ビジョン」（各中心市のホームページより取得。URLは省略する。）

（URLは2024年12月15日最終確認。執筆時点の資料からの更新により、一部のURLにリンク切れが生じているものがある。）



佐藤 竺 先生 追悼集

佐藤 竺 先生を送る

北村 喜宣

2024年6月にご逝去された佐藤竺先生は、1974年に地方自治総合研究所（自治総研）が任意団体として創設された当時、非常勤研究員としてその立ち上げにご尽力なさいました。1995年の財団化の際には、初代所長に就任されるなど、長きにわたり研究所の運営を支えていただきました。

また、研究プロジェクトにおける実績も、枚挙に暇がありません。とりわけ、発足当初の基幹プロジェクトであった「地方自治法コンメンタール研究会」では、主査として研究会を牽引されました。その最初の成果である『逐条研究地方自治法Ⅰ』（1985年、敬文堂）の監修により、自治総研の歴史に残る実績を残されました。

その後は、政治行政関係の研究会に積極的に参加されました。2002年に顧問となられてからも、若手研究者をメンバーとする「地方自治研究史研究」において、ご自身の地方自治研究の歴史をたどる講座を9回、延べ160時間にわたり開催されます。その内容は、『日本の自治と行政 — 私の研究遍歴（上・下）』（2007年、敬文堂）として刊行され、後進の地方自治研究者への貴重なメッセージとなっていま

す。ご研究意欲はなお衰えることなく、ベルギーの政治行政制度と実態調査をとりまとめた叢書『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、敬文堂）をご執筆されました。

改めて先生の研究業績を顧みると、専門とされる政治学にとどまらず、行政学、行政法、海外の制度など幅広いご見識を基礎として、研究テーマに応じたさまざまな実態調査、武蔵野市の住民参加等の市政課題への提言など、現場の目線に立った研究、政策実践を重ねられたことがわかります。これらから見えてくるのは、重厚な知識を携えながらも、決して机上の学問にとどまることなく、研究対象の実態や政策実践など実証を踏まえて独自の理論を構築する研究者としての姿です。この姿勢こそ当研究所の創設以来の理念であり、また範でもあります。先生が他の先達とともに研究所に遺された大きな財産といえるでしょう。

昨年、自治総研は50周年を迎えました。この大きな節目から先には、人口減少社会のもとでの地方自治の課題が山積しています。当研究所は、先生が遺

された財産を受け継ぎ、理論と実証を研究活動の両輪として、新たな課題に対応する研究機関としての次の50年を見据えた活動をして参ります。引き続き、

後進をお見守りください。謹んでご冥福をお祈り申しあげます。

(きたむら よしのぶ 地方自治総合研究所所長、上智大学教授)

「最善」の後ろ姿

馬場 健

「完璧主義に陥ってはいけないよ。その時の最善を尽くせばいいんだ」。中央線の車中、他領域の先輩が執筆中だった博士論文の進捗状況についてお話を差し上げたとき、佐藤竺先生はこう仰った。今にして思えば、この言葉はご自身に向けられたものであったのかもしれない。

入会権、アメリカ第三党、内務省、人事院、行政改革、地方選挙分析、市町村合併、広域行政、地方議会、広報・広聴、地域開発、公害、住民運動・住民参加、コミュニティ、オンブズマン、ナショナル・トラスト等、こうして挙げてみると、先生が取り扱われてきた研究テーマは多岐にわたり、そのいずれもが直接・間接に同時代の日本社会が抱える解決が待たれる喫緊の課題であった。これに対して徹底した現地調査と資料渉猟によって原因を明らかにされてこられたのは周知の事実である。先生は、この分析を踏まえて研究と実践の架橋、すなわち改革案という処方箋を提示されることになる。この際、意を用いられたのが、実現可能性であった。先生のお言葉を借りるなら、「自分で実行できない案は提案しない」という先生の基本的な構えである。この実例は、各自治体の総合計画・長期計画の策定をはじめとして枚挙の遑がないものの、1つ挙げるとすれば、やはり武蔵野市における住民参加とコミュニティ・センターの地元住民による自主的な管理の提案であろう。だからこそ逆に住民数とその広範囲な居住地域の点から、広域自治体レベルでの住民参加

についてはその限界を明示的に示されていた。

このような先生の研究と実践について思想史を専門とせず方法論も体得していない者の行う分析はあくまでも印象論に過ぎないが、その基層には、口になさるかは別として同世代の研究者が共通して記憶されている先の戦争、別けても先生の場合には1945年3月10日の東京大空襲でのご体験をはじめとして、東京が廃墟と化していく姿が色濃く投影されているように思われる。そこに至る日本の道程は、軍部や行政一人の暴走のみならず、それを畏怖し、賞揚した社会の有り様があり、だからこそ単なる空理空論や近代主義に依拠するのではなく、広義の社会実態を踏まえた原因分析を行うと共に実現可能な処方箋を提示するという先生の構えに結びついたらと拝察する。

そんな先生が仰る「最善」を垣間見ることになるのは、毎夏に別荘にお邪魔する機会であった。いつも「先に休んでよいから」と仰って2階にある自室に戻られてから午前2時ぐらまで、先生の書斎の椅子がきしむ音が聞こえてくる。それでも朝6時ぐらいには先生が1階に降りてこられて雨戸を開けられ、軽食を準備される。時たま私の車でドライブにご一緒することもあるが、昼間もほとんど外出はされず、ずっと書斎に籠もっておられる。

このように研究に邁進されてきた先生が晩年に「ライフワーク」とされたのが、文末に掲載させていただいた先生の業績リスト（『日本の自治と行政

（上・下）』（2007年）に掲載の業績リスト以降のご業績）からも分かる通り、ベルギー研究であった。実際、海外の地方自治事情、特にアメリカ、イギリス、ドイツについては精通しておられたものの、ともすれば先に述べた構えからも外国研究のイメージが希薄な先生のご業績の中で、初期のアメリカ研究、オンブズマン、ナショナル・トラストと共にこのベルギーのリージョナリズム、連邦制に関するご研究に専心された理由は先生のお言葉をお借りすれば、次に記す通りである。まず、政治学・行政学において半ば常識とされてきた近代国家の統治構造の歴史的変容、すなわち連邦制的統治構造から単一主権国家へと国内の各地域が主権を中央に移譲していく過程とは正反対に、ベルギーは1970年代以降連邦制へと移行すると同時に、EUの成立に伴って超国家の「首都」となったこととも相俟って連邦政府の存在感は低下し、むしろEUと国内の2地域圏（フラーンデレン、ワロン）へと溶解していくという変容に大きな関心を持たれたこと、2003年から2015年に掛けて自治体国際化協会が設置していた比較地方自治研究会の会長を務められていた関係で、このようなベルギーの近時の改革動向について調査の必要を感じておられたものの、ちょうど研究会の委員の中にベルギーを担当できる方がおられないという状況から会長である先生自らが調査・報告を行うことになったこと、そして最後にベルギーには1971年に最初に渡航された際の偶然の出会いから先生が長きにわたるご厚誼を結ばれたご友人がいらしたことを挙げられている。

そして、2007年の調査旅行以降、先生のベルギー研究のお手伝いをさせて頂くことになるが、ここでも先生の「最善」を目の当たりにすることになる。下記に示した行程は、ベルギーにおける現地調査に際して先生のご指示により調整したものである。先生がお若い頃に地方の調査に同行してこられた先輩方とは異なり、私自身はほぼ初めての調査旅行への同行であったが、齢傘寿にならんとする先生が、空路による長旅を経た翌日から、下記のすべての調査対象におけるインタビューの主役を務められた。

9月2日		日本発→ブリュッセル着
9月3日		ブリュッセル→ゲント
	13:30	ゲント大学法学部において 憲法学担当へのインタビュー
9月4日	10:00	東フラーンデレン県でのインタビュー
	14:00	ワロン地域圏でのインタビュー (当日午後先方の都合でキャンセル)
9月5日	10:00	リエージュ市でのインタビュー
	14:30	リエージュ県でのインタビュー
9月6日	10:00	ナミュール市でのインタビュー
	15:00	ナミュール県でのインタビュー
9月7日	10:00	ブリュッセルの弁護士事務所でのインタビュー
	16:30	ワロンの地域圏でのインタビュー (当日先方の都合でキャンセル)
9月8日		オランダに移動

さらに、この調査から帰国後、先生は、ベルギー関係の著書、論稿および訳書を立て続けに刊行されていくことになる。そこに通底するのは、EUという超国家の中心としての機能と同時に国内における多様な統治機構を併せ持つベルギーという実例をもって、福祉国家において必然とされる中央集権体制の維持という要請と近時の地方分権の推進という要請の相克の中にあって、人口減少社会の到来に対応した行政機能の再構築を迫られている日本への処方箋を示そうという意思であると拝察する。そして、2019年の訳書『フラーンデレン基礎自治体令の草稿：Belgium Vlaanderen』を最後にこの長いベルギーの旅に終わりを告げられた。

その5年後の2024年6月27日、先生は黄泉の国への永久の旅に向かわれることとなった。佐藤竺先生の「最善」という後ろ姿は私にとっていつまでも大きく、そしてその金言を寄せられたお声は中央線の鉄路の音とともに、私のうちに今でも響いている。

佐藤 竺先生業績リスト

【編著書等】

- 2009年 [監修・執筆] 今川晃・馬場健編著『市民のための地方自治入門（新訂版）』実務教育出版
2011年 [監修] 金井利之・財団法人日本都市センター編著『オランダ・ベルギーの自治体改革』第一法規
2016年 『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』（自治総研叢書35）
敬文堂
2016年 『ベルギーの連邦化と地域主義 補巻（資料編）』地方自治総合研究所

【論文】

- 2008年 「2008年分権改革を展望する」『地方議会人』2008年1月号
2009年 「あるべき地方自治・町村議会像を求めて」『地方議会人』2009年11月号
2010年 「体験からの視点——他の研究分野との共同研究」『年報行政研究45』ぎょうせい
2012年 「ベルギーのリージョナリズム——共同体・レジオンの強化と県への影響」『自治総研』2012年6月号
2023年 「自治の歴史」「職員の責務」馬場健・南島和久編著『地方自治入門』法律文化社（前掲『市民のための地方自治入門（新訂版）』より再録）

【報告書】

- 2008年 「ベルギーのリージョナリズム——連邦・共同体・リージョンの対等・併存——」『平成19年度比較地方自治研究会調査研究報告書』自治体国際化協会
2009年 「ベルギーの地方自治」『平成20年度比較地方自治研究会調査研究報告書』自治体国際化協会

【翻訳】

- 2009年 ペーター・ヘフナー『ドイツの自然・森の幼稚園：就学前教育における正規の幼稚園の代替物』公人社
2019年 『フラーンデレン基礎自治体令の草稿：Belgium Vlaanderen』公職研

なお、先生の3回忌に当たる2026年6月に、先生が最後の訳書を出版された公職研から追悼記念論文集が刊行される予定である。

（ばば たけし 新潟大学法学部教授、（公社）新潟県自治研究センター理事）

佐藤 竺 先生の思い出

小原 隆治

わたしにとって佐藤竺先生は、機縁を得た順に並べると、まず大学学部ゼミ時代以来の友人である佐藤学の実父であり、つぎに地方自治の学問上の先達であり、そしてわたしが大学院を終え、最初に着任した職場の先輩である。この順に沿って先生の思い出を語り、追悼の辞としたい。

わたしと佐藤学が早稲田大学の学部時代に属した

のは寄本勝美先生のゼミである。ついでにいうと佐藤学とは大学院修士課程でも同じ高木鉦作先生のゼミに属して学ぶことになる。佐藤先生と高木先生はともに東京大学で辻清明先生の門下生だった。

寄本ゼミ3年時にいくつかのテキストを輪読したが、その1つに佐藤竺編著『地方自治の変動と対応』（1980年、学陽書房）があった。同書の1章を佐藤

先生が、5章を寄本先生が執筆している。佐藤先生にはゼミの時間に来ていただき、直接お話を伺ってもある。わたしの手元にある同書の奥付近辺に「81.10.27読了」のメモ書きがあるので、そのころのことだったのだろう。

佐藤先生宅は友人宅でもあって、学部時代にすでにお邪魔する機会があった。最初にお訪ねし、泊まらせていただいたときのことであったろうか、先生宅の書斎や書庫を見学し、書棚に大月書店の『スターリン全集』全13巻が並んでいるのを見てある種の感慨を覚えたことを妙に記憶している。

ごく粗雑な分けかたをすると、佐藤先生の研究上の主たる関心は地方自治の現状や政策、わたしのそれは歴史や制度にあったので、大学院時代以後、わたしが先生から個別具体の点で直接指導を仰ぐことは必ずしも多くなかった。だが、それにもかかわらず、あるいはそれだからだろうか、わたしは先生に身びいきに近い遇されかたをしたように思う。わたしが初めて書いた論文で東京市政調査会（現後藤・安田記念東京都市研究所）の藤田賞受賞が決まったとき、同賞選考委員であった佐藤先生は大変お喜びになり、わたし本人ばかりか早稲田の大学院事務所や実家の両親にまで即座に電話をくださった。後日、事務所職員から、わたしに受賞をいち早く知らせるために大学を探し回ったと聞かされた。

同賞受賞後、これでなんとか大学に職を得られるだろうと思いが上がった気持ちでいたが、現実はそのほど甘くなかった。そこに救いの手を差し伸べてくれたのも佐藤先生であった。他大学で採らないなら採用選考人事を進めてくださり、1991年4月に成蹊大学法学部専任講師として着任することができた。

佐藤先生はその後1993年4月に山梨学院大学法学部に移られたので、わたしが職場の後輩の立場で接することができたのは2年間に限られる。だが、短

い期間ではあったものの、その間に研究・教育はもとより、さまざまな面で大いに薫陶を受けた。

成蹊大学法学部とくに政治学科はこじんまりとしたコミュニティ意識の強い職場で、なにかにつけ集まって飲食をともにすることが多く、そこで先輩教員から硬軟取り混ぜ、いろいろな話を聞けるのが大きな楽しみだった。佐藤先生の甘党ぶりは親しいひとには有名だったと思うが、「ご飯に羊糞を乗せて食べるといかにうまいか」という話は同じ話とわかっていながら何度聞いてもおもしろかった。

最後にもう1つ、佐藤先生の成蹊大学法学部在職時代に関わることで、先生から直接聞いた話を紹介しておきたい。

2022年7月に亡くなった安倍晋三元首相は小学校から成蹊学園に進み、1977年3月に成蹊大学法学部政治学科を卒業している。学部時代にゼミの指導教授であったのが佐藤先生である。2006年9月に第1次安倍内閣が誕生したとき、メディアから佐藤先生にコメントを求める取材要請がいくつもあったが、先生はそれをすべて断った。

理由は2つあったという。1つは元首相の学部ゼミ在籍時代の印象が薄く、あまり記憶に残っていないという理由である。もう1つは教員が教え子についてあれこれいえば、それが教え子に不利に働く可能性もあるから抑制的になるべきだという理由である。

佐藤先生の思想信条は安倍元首相のそれとは相当にかけ離れていたと思うが、だからといって党派的・機会主義的な態度を取ってはいけないと佐藤先生は考えたのだろう。この2つ目の理由を聞いたとき、いかにも佐藤先生らしい潔癖さ、リベラルさだといった感服した。また、教育者たる者はかくあらねばと思わされた。

（こはら たかはる 地方自治総合研究所研究理事、早稲田大学政治経済学術院教授）

佐藤 竺 (さとうあつし) 先生略年譜

- 1928年4月23日 東京都（東京府東京市）生まれ
1948年3月 浦和高等学校卒業
1948年4月 東京大学法学部政治学科入学
1951年3月 東京大学法学部卒業（法学士）
1951年4月 東京大学大学院入学
1952年6月 高崎市立短期大学助手
1955年12月 同大学専任講師
1958年3月 成蹊大学政治経済学部専任講師
1960年4月 同大学助教授
1966年4月 同大学教授
1980年4月 成蹊大学法学部長・大学院法学政治学研究科長（～1982年3月）
1993年3月 同大学退職
1993年4月 成蹊大学名誉教授
1993年4月 山梨学院大学法学部教授
1995年1月 財団法人地方自治総合研究所所長（～2002年10月）
1995年4月 山梨学院大学大学院公共政策研究科長
1996年3月 同大学退職
1996年4月 駿河台大学法学部教授
1998年3月 同大学退職
2002年10月 財団法人地方自治総合研究所顧問
2024年6月27日 逝去

佐藤竺先生は、行政学、政治学、地方自治などの分野で多大な功績を挙げられたが、地方自治総合研究所とのかかわりは以下のとおりである。

地方自治総合研究所とのかかわり

- 1974年3月 地方自治総合研究所設立：阿利莫二・法政大学教授（代表研究員）、加藤芳太郎・中央大学教授とともに、非常勤研究員に就任
1984年4月 地方自治総合研究所代表研究員（～1985年10月）
1994年12月 地方自治総合研究所の財団法人設立認可
1995年1月 財団法人地方自治総合研究所所長・財団法人副理事長に就任（～2002年4月）
2002年4月 財団法人地方自治総合研究所顧問
2007年9月 佐藤竺著『日本の自治と行政（上）——私の研究遍歴』、『同（下）』（自治総研叢書、敬文堂）刊行（2002年から自治総研で行われたオーラルヒストリーのための所長研究会・顧問研究会をもとに自身で執筆されたもの）
2010年3月 公益財団法人地方自治総合研究所顧問（地方自治総合研究所が公益財団法人となる）

主な学会役員

日本行政学会理事長	1986年5月～1990年5月
日本政治学会理事	1974年10月～1978年10月
日本地方自治学会理事長	1990年11月～1992年11月
日本学術会議会員	第16期、第17期

主な専門委員・団体役員等歴

国民生活審議会委員	1968年1月～1970年11月
武蔵野市長期計画策定委員	1970年10月～1971年3月
自治省コミュニティ研究会委員	1971年4月～1993年3月
東京都青少年問題協議会委員	1972年5月～1978年2月
文部省学術審議会専門委員	1973年2月～1974年12月
行政管理庁第二次オンブズマン制度研究会委員	1983年6月～1986年6月
(財)行政管理研究センター理事	1986年5月～2000年5月
武蔵野市百年史編さん委員会委員長	1991年2月～2001年3月
世田谷市民大学学長・運営委員会委員長	1991年4月～1995年3月
三鷹市市史編集委員会委員長	1997年6月～2001年3月
(財)あしたの日本を創る協会理事	1994年6月～2006年3月

佐藤竺先生は、多くの団体役員・専門委員等を歴任されているため、主な学会役員・専門委員・団体役員等歴について、佐藤竺『日本の自治と行政（下）』（2007）pp. 227-234より抜粋した。研究業績についても数多く、晩年のものは、47頁（馬場健「晩年のご研究」）に掲載しているが、2007年までの業績については、前掲書の巻末を参照していただきたい。

今月の研究会

(2025年3月18日－5月27日)

自治総研が調査研究・刊行などの研究プロジェクトのために開催している研究会の活動について、前月の研究所会議資料などをもとに掲載します。

(1) 地方交付税制度研究会

開催日時：2025年4月21日（月）15：00－17：00

於：自治総研会議室、オンライン併用

出席者（敬称略）：星野菜穂子（地方財政審議会）
／金目哲郎（弘前大学）／宮崎雅人（埼玉大学）

自治総研：飛田博史（副所長・事務局）／其田茂樹（事務局）

概要：飛田博史報告、宮崎雅人委員報告、質疑等

次回開催予定：2025年6月9日（月）

総研研究員）／中村稔彦（長野県立大学）
／町田俊彦（専修大学名誉教授）／横山純一（北海学園大学名誉教授）／沼尾波子（東洋大学・研究担当理事）

自治総研：飛田博史（副所長・事務局）／其田茂樹（事務局）

概要：星野泉主査報告「生産年齢人口減少下における就労支援の課題」

横山純一委員報告「SOTE改革とアルエ財政、アルエ向け国庫支出金の動向——2025年当初予算を中心に」、質疑等

次回開催予定：2025年7月7日（月）

(2) 地方財政研究会

開催日時：2025年4月7日（月）14：00－16：30

於：自治総研会議室・オンライン併用

出席者（敬称略）：星野泉（主査・明治大学）
兼村高文（NPO法人市民ガバナンスネットワーク理事長）／菅原敏夫（元地方自治総研研究員）／中村稔彦（長野県立大学）
／町田俊彦（専修大学名誉教授）／横山純一（北海学園大学名誉教授）／沼尾波子（東洋大学・研究担当理事）

自治総研：飛田博史（副所長・事務局）／其田茂樹（事務局）

概要：中村稔彦委員報告「平衡交付金の配分方法の実態とその効果について」、質疑等

開催日時：2025年5月19日（月）15：00－17：00

於：自治総研会議室・オンライン併用

出席者（敬称略）：星野泉（主査・明治大学）
兼村高文（NPO法人市民ガバナンスネットワーク理事長）／菅原敏夫（元地方自治

(3) 地方自治判例動向研究会

開催日時：2025年3月24日（月）16：00－18：30

於：自治労会館1階会議室・オンライン併用

出席者（敬称略）：人見剛（主査・早稲田大学）
小川正（自治労法律相談所）／長内祐樹（金沢大学）／垣見隆禎（福島大学）／嘉藤亮（神奈川大学）／門脇美恵（広島修道大学）／豊島明子（南山大学）／三浦大介（神奈川大学）／三野靖（香川大学）／矢島聖也（名古屋大学）／山田真一郎（高崎経済大学）

自治総研：坂本誠（事務局）

概要：門脇美恵委員報告「鈴鹿市運行記録表提出指導違反処分取消等請求控訴事件（名古屋高判令和6年10月30日・令6（行コ）43号）（生活保護行政関係）」、質疑等

次回開催予定：2025年5月28日（水）

(4) 小規模自治体に関する研究会

開催日時：2025年5月12日（月）18：00—20：00

於：自治総研会議室・オンライン併用

出席者（敬称略）：大杉覚（主査・東京都立大学）
／千葉実（白鷗大学）／土屋雅彦（上野村）
／原田悠希（東海大学）／松井望（東京都立大学）
／北村喜宣（上智大学・研究所長）
／沼尾波子（東洋大学・研究担当理事）

自治総研：坂本誠（事務局）／汪穎／中寫いづみ

概要：上野村の現状についての報告（土屋雅彦・上野村総務課長）、質疑、論点整理

次回開催予定：2025年7月1日（火）

(5) 新地方自治研究プラットフォーム

開催日時：4月11日（金）14：30～17：00

於：自治総研会議室・オンライン併用

出席者（敬称略）：高知市／秦野市／旭川市／吉岡章（客員研究員）

助言者：嶋田暁文（九州大学）
／高端正幸（埼玉大学）

自治総研：／飛田博史（副所長・事務局）／其田茂樹（事務局）
／坂本誠／汪穎／中寫いづみ

概要：嶋田暁文教授（助言者）報告
高端正幸教授（助言者）報告、質疑、意見交換

次回開催予定：2025年8月1日（金）

(6) 地方公務員法コンメンタールプロジェクト

開催日時：2025年4月25日（金）

於：自治総研会議室・オンライン併用

出席者（敬称略）：田村達久（主査・早稲田大学）
／上田貴子（自治労法律相談所）／岡田俊宏（自治労法律相談所）
／小川正（自治労法律相談所）／上林陽治（立教大学）
／佐藤英善（早稲田大学名誉教授）
／清水敏（早稲田大学名誉教授）

自治総研：坂本誠（事務局）／汪穎／中寫いづみ

概要：上林陽治委員報告「地方公務員法15条（任用の根本基準）および15条の2（任用の定義）の沿革について」、質疑

次回開催予定：2025年6月20日（金）

(7) 地方自治法コンメンタール作成プロジェクト

開催日時：2025年5月9日（木）

出席者（敬称略）：下山憲治（主査・早稲田大学）
／上林陽治（立教大学）／権奇法（愛媛大学）
／佐藤英善（早稲田大学名誉教授）
／宮尾亮甫（南山大学）
／森稔樹（大東文化大学）

自治総研：其田茂樹（事務局）／汪穎／中寫いづみ

概要：上林陽治委員報告「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——第14次一括法」、質疑

次回開催予定：2025年7月11日（金）



気になる地方自治トピックス

地方自治動向研究会などで新聞記事等日々の情報をリソースとして地方自治に関する動向について情報共有し、議論している中で、気になったトピックスについてレポートします。

公共交通の人手不足

○利用者減少 — 公共交通の従来からの課題

公共交通の課題は、地域が過疎化することなどにより利用者が減少し、利用者の減少が事業者の収益を圧迫、それが路線の縮小や減便を通じて利便性が低下し、さらなる利用者の減少を呼ぶというスパイラルに陥ることだと考えてきた。コロナ禍で大きな打撃を受けた公共交通であったが、これは、大都市部であっても利用者がいなければ当然収益も上がらず、また、外出が控えられた中で従前の運行スケジュールを維持すること自体が非現実的であることからの減便が主であった。

コロナ禍が明け、テレワークの普及などにより大都市部の通勤定期旅客が従前に戻らないなどの新たな課題は見受けられたが、外国人観光客の流入により利用者の減少が補われる都市・地域においては混雑の問題は起きても路線の存廃をめぐる問題は少し先の課題ではないかと認識していたのである。もちろん、この時期に毎年のように報じられる人口減少のニュースにより、いずれ大都市部においても現状と同様の公共交通の維持が困難になるであろうことは容易に想像できる。

○「2024年問題」のインパクト

ところが、建設業、医師、自動車運転などに対しては遅れて適用されることとなった時間外労働の上限規制（この適用が2024年4月からであったことから「2024年問題」と呼ばれる）によって都市・地域の大小、事業者規模の大小を問わず路線バスの廃止・減便が相次ぐ事態となった。ある事業者による

と、この問題はコロナ禍とは比べ物にならないほどのインパクトであるという。

長時間労働の是正によるワーク・ライフ・バランスの改善などを目指した時間外労働の上限規制が人手不足を助長してしまうというのは皮肉な結果であるが、時間外労働が前提となってシフトが生まれ、時間外手当が前提となって生計が維持されてきたとすれば事業者は人手不足、労働者は所得減少につながる「改革」となってしまったようだ。

○自動運転とライドシェア

前者が実現すれば「人手」の問題はある程度解決するかもしれない。技術的にはかなりの水準にあるとも聞くが、社会への「実装」を待ってられるほど悠長な課題でもなさそうだ。職業ドライバーに対する「カスハラ」も多いことから実現への期待も大きいと思われるが、精緻に運行されているがゆえに交通におけるミスやトラブルに不寛容な国民性が醸成されてしまっているこの国においては自動運転に求められるレベルも高そうだ。

後者は、いつの間にか「日本型」と「公共」に区分されいずれも導入が促進されている。そもそも、免許や料金体系が明確でむしろ車両の不足も天候や鉄道のトラブル等以外では生じていないように見える日本で、しかも、タクシーアプリの普及によってライドシェアに求められることの大半が実現できるようになったと思われる現状で「日本型」をこれ以上推進する明確な理由は見当たらないのではないかと。そのタクシーアプリについて、公正取引委員会が実態調査を実施している（詳細は公取委ウェブサイトを参照）。「公共」をめぐるっては、別府市で市長自らライドシェアドライバーとなり職員もドライバー

として登録しているという。迎車料金1,000円のうちドライバーの取り分も気になるが、市職員がドライバーとなる場合、公務員の兼業や報酬の関係をどのように整理しているのかも興味深い。

○多少現実的な解決策？

担い手不足への対応が喫緊の課題となっている自動車運送業分野（バス、タクシー及びトラック運転手）について、特定技能制度の対象分野への追加を閣議決定したのは、2024年3月29日のことであった（<https://www.mlit.go.jp/jidosha/content/001761559.pdf>）。不覚にもこのニュースについては見逃してしまっていたが、この間、受け入れ態勢を整える動きは着々と進み、その動きの中には日本の自動車教習所が海外に展開して学科と実技の教習プログラムを提供するというものも含まれていた。

バス、タクシー、トラックいずれにおいても人手不足は深刻である。免許取得や接遇、車両の操作などの難しさを考えると、人材が育成されるとしても路線バスよりも貸切バス、バスよりもタクシー、タクシーよりもトラックとなりそうだ。しかし、安易な「外免切替」が問題視される中で来日前から教習を施す取組は、利用者の安心にもつながるし、免許取得人口も減少する中で厳しい経営を余儀なくされる教習所にとってもメリットがありそうだ。さらに解決すべきは、この円安にあつて教習や日本語の修得をクリアしてまで日本での運転業務に従事しようと思わせるだけの待遇を外国人材に用意できるかであろう。そもそも全産業平均より労働時間が長く所得が低いのがこの業界なのである。

【主な記事】

- ・路線バス業界で深刻化する運転士不足 外国人の雇用目指し行政などが「検討会」立ち上げ — “言葉の壁”や緊急時の対応などハードルも、福井 [福井テレビ 2025/5/12]
- ・中山間地域、バス廃止で乗合タクシー拡大へ — 運転士不足理由に、市が説明 [タウンニュースさがみはら緑区版2025/5/8]
- ・（社説）路線バス縮小 — 官民で“地域の足”守れ [神奈川新聞 2025/5/2]
- ・留学生、バス運転手に — 人手不足解消へ育成モデル事業 [読売新聞2025/4/7]

- ・外国人バス運転手誕生へ — 両備Gに「特定技能」合格第1号 [朝日新聞（岡山全県）2025/3/1]
- ・カンボジアで運転手育成 — 教習所ミナミHD、人材不足の運送に紹介 [日本経済新聞（地方経済面・九州）2025/5/9]
- ・足りぬ「ぼっぼや」止まるローカル線 — 鉄道員の1割不足、バスと「二刀流」で採用 [日本経済新聞 2025/4/7]

広がりを見せる宿泊税

○嚙矢は東京都

東京都の宿泊税は2002年10月、法定外目的税として導入された。周知のとおり、法定外目的税は2000年4月施行の地方分権一括法を受けて新設され、最初の導入例は山梨県の河口湖町、勝山村、足和田村（現・富士河口湖町）で導入された遊漁税である。東京都の宿泊税は、宿泊料金が1人1泊1万円以上1万5,000円未満の場合は100円、1万5,000円以上の場合には200円が徴収され、その税収は、「国際都市東京の魅力を高めるとともに、観光の振興を図る施策に要する費用」（東京都ウェブサイト）に充てられる。

税条例案が都議会に提示される頃には片山善博鳥取県知事が「東京に来て欲しくないというメッセージ」などと批判したのに対して石原慎太郎東京都知事が「恥をかくのはためえの方だ」などと応戦する一幕もあったが、当時は1万円未満で宿泊できるホテルも多く税収も当初の見積もりを下回るなど導入後は大きな注目を浴びることもなくなっていた（肩書は当時、引用は『朝日新聞』2001年11月3日）。

○宿泊税ブームの様相

宿泊税は東京都が最初に導入した頃には「ホテル税」と呼ばれることの方が多かったが、2番目に導入したのは大阪府であった。大阪府の宿泊税は、1人1泊7,000円以上のホテル等（民泊を含むことが明示されているあたりが目新しさであろう）に対し7,000円から1万5,000円までは100円、それ以上2万円未満は200円、2万円以上は300円を徴収するものである（2025年9月からは7,000円から1万5,000

円が200円、1万5,000円から2万円が400円、2万円以上が500円と改定される)。

その後、条例の施行日順に京都市(2018年10月)、金沢市(2019年4月)、倶知安町(2019年11月)、福岡県(2020年4月)、福岡市(2020年4月)、北九州市(2020年4月)、長崎市(2023年4月)、ニセコ町(2024年11月)、常滑市(2025年1月)、熱海市(2025年4月)においてすでに徴収または条例施行がなされており、条例制定済で総務大臣同意済であるが未執行の事例として高山市、下呂市、赤井川村、松江市、宮城県、仙台市、札幌市、小樽市、釧路市、北見市、網走市、広島県がある(2025年4月21日現在、総務省ウェブサイトより)。条例策定中のものなどを含めるとさらに事例は増えると思われる、コロナ禍にかけて検討されてきた宿泊税が一気に実現へと動き出したようにも見受けられる。

○多様化した宿泊税

法定外税等が多く自治体で導入されるようになると、それぞれの課税方式に特色が見受けられるようになってくる。いわゆる「産業廃棄物税」がそうであるし、超過課税ではあるが府県単位で導入されさまざまな名称をもつ「森林環境税」もそうである。新たに導入された宿泊税を眺めてみると、東京都や大阪府で設定されていた「免税点」が設定されているものといえないものが見受けられるようになったほか、宿泊料金に応じて何段階かに分けて課税するものが多いが、それに関わらず定額とするものや定率とするものもあらわれるなどバリエーションが豊富になっている。

宿泊料金という全く同じ課税標準を採用しつつ都道府県も市町村も宿泊税を採用する動きも出てきた。この意味で先行事例となった福岡県では宿泊税導入市(北九州市・福岡市)においては50円、これ以外においては200円のそれぞれ定額とした。北九州市の宿泊税は150円の定額、福岡市の宿泊税は宿泊料金2万円未満の場合は150円、同2万円以上の場合には450円である。この結果、福岡県で宿泊する人は福岡市の宿泊料金2万円以上の人(500円負担)を除けば200円を負担するという制度設計となっている。

○普通税思考へ?

このほか、宿泊税の制度設計においては修学旅行を免税とするか否か等の差異もあるようだ。倶知安町が定率制の宿泊税を採用している北海道では道の宿泊税を制度設計する際に倶知安町との継続的な協議を要したという(2024年12月に合意)。このように、都道府県・市町村の双方が宿泊税を導入する場合の制度設計が今後の課題になりそうだ。

いずれの宿泊税にも残る共通点は「法定外目的税」であることだ。青木宗明神奈川大学教授は「宿泊税を応益課税で根拠づけて観光目的税とするのは間違いである」と断じ、正しい課税根拠を「原因者課税」であるとする。青木教授は入域を課税根拠とする環境協力税等が法定外目的税であるのに対し、法定外普通税であるところの入域課税「宮島訪問税」導入を支えてきた。浦安市で検討されている宿泊税(検討委員会委員長は大塚成男熊本学園大学教授)は浦安市への来訪者により浦安市の実質的な人口を増加させ、その財政負担は観光行政にとどまらず一般的な行政サービスにも及ぶことから「普通税としての性格が強く想定されている」という。

このように普通税としての宿泊税は、本来であれば当該地域の住民を対象外とした上で、日帰りも含む「来訪者」に課税したいところであるが、それが難しいことから「宿泊者」を納税義務者として制度設計したのであろうと思われる。この発想が宿泊税の制度設計に大きな影響を与えることは確かだ。

【主な記事】

- ・(観光立国の課題⑩) 宿泊税、正しい根拠で導入を(青木宗明・神奈川大学教授) [日本経済新聞2025/4/30]
- ・(先読み・Views) 宿泊税の引き上げ・新設——「観光地経営」に生かせ(石鍋仁美・編集委員) [日本経済新聞2025/3/9]
- ・宿泊税を26年4月に導入——神奈川県湯河原町 [官庁速報2025/3/17]
- ・島での宿泊税導入を検討——香川県土庄町、小豆島町 [官庁速報2025/3/28]
- ・(自治) 浦安市における宿泊税の導入(大塚成男・熊本学園大学教授) [自治日報2025/5/26]

(其田 茂樹 地方自治総合研究所研究員)



BOOK REPORT 受贈図書等紹介



地方自治基礎理論の探求 — 宮崎伸光の自治体学 をめぐる —

名和田是彦・宮崎伸光編著
2025年3月 法政大学出版局
4,500円＋税

2020年7月に亡くなった宮崎伸光・法政大学教授（当時）は、1988～2002年まで地方自治総合研究所の研究員を務め、千葉県地方自治研究センター理事長を務めるなど、地域、地方自治に寄り添い、消防行政をはじめ、地方自治をめぐる様々な研究に取り組まれた。亡くなる直前まで、病床においても取り組んでいたのが、ズームレンズ理論、領域社团論というユニークな論を用いた地方自治の基礎理論の探求であったという。

本書は、その宮崎が取り組んだ大学での「自治体論」の講義録を第二部として所収し、第一部では、親交のあった法政大学の教員をはじめとした研究者が宮崎の業績を引継ぎ展開させることを目的として行った「地方自治基礎理論研究会」の成果である、下記に挙げたものを含めた10の論考を所収している。

名和田是彦「ズームレンズ理論における「領域社团」論を読み解く」／武藤博己「小規模自治体のサステナビリティに関する一考察」／林玲那「公共サービス動機付けと職務パフォーマンス」／竹野克己「国土利用と地域コミュニティ」

自治体とは何かという本質的な問いを追い、自治体学の構築に向けて踏み出した宮崎の足跡をたどるとともに、私たちがその歩みを引き継ぐために読むべき1冊である。



BOOK REPORT 受贈図書等紹介



大学生が伝えたい 非正規公務員の真実 — 現場から見る課題と未来

上林陽治・立教大学
上林ゼミナール編著
2025年3月 明石書店
2,200円＋税

地方自治体で働く会計年度任用職員・臨時的任用職員等の非正規公務員の割合は、全自治体で29%、市区町村では40%になるという。かねてより指摘されているとおり、非正規公務員の存在なくして自治体業務は回らないという実態がある。非正規公務員は、働き手の都合に合わせてというよりは自治体が都合よく、あるいはやむなく任用している状況があり、様々な問題をはらんでいるのである。

本書は、立教大学の大学生がゼミの課題と

して調査し、様々な分野の非正規公務員にインタビューを行って執筆したものを中心に、非正規問題を追いかけてきたジャーナリストらの寄稿を加えて編まれている。

大学生は、インタビューを通じて、不安定雇用・雇止めや賃金・研修の格差など各現場の「リアル」を見事に描出し、さらに正規職員も含めての各公務職場の様々な課題を指摘している。正規職員はジョブ・ローテーションのため専門性が深まらず、資格を持ちその職場が長い非正規公務員が責任のある業務を多く担い、重い負担に耐えていること。少子化を見込んだ正規教員の採用控えが、大量の臨時教員を必要とし、教員の負担を重くし、教員不足に拍車をかけていること、などである。自治労等での取組みも始まっているが、本書の提起をどう受け止めるか問われている。

今月のマガジン・ラック

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

北海道自治研究 第676号 2025年5月

鋭角鈍角 社会的なウェルビーイングの充実

2024年度第2回憲法研究会

予想された停戦破綻の思惑とパレスチナ情勢を考える

— アパルトヘイトとジェノサイド

外国人共生研究会・第4回現地調査レポート

外国人住民の地域への包摂に地元住民が果たす役割

— 「恵庭に暮らす外国人と地域をつなぐ会」の実践に学んで

北海道地方自治研究所研究員 正木 浩 司

生存権77歳の現在地 第13回 事故と過労死を増やした運輸業の規制緩和

北海道地方自治研究所会員／元北海道新聞記者 本 田 良 一

散射韻 再生の道、異例の前哨戦

資料紹介 育成就労制度の施行に向けた基本方針の策定について

<資料>特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針及び育成就労の適正な実施及び育成就労外国人の保護に関する基本方針について

北海道の動き<2025.3.1~31>

とちぎ地方自治と住民 第626号 2025年5月

巻頭言 思川開発事業、栃木県南広域的水道整備事業の現状

県内各町の2023年度（令和5年度）普通会計決算

遂に始まった学術会議右傾化法案の審議

とちぎと京を結ぶ歴史の散歩道（番外編）

地域短信

栃木県ホームページ拾い読み（2025年4月）

地方公共団体における各種ハラスメントに関する職員アンケート（総務省）

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

自治研センター監事（弁護士） 服 部 有

自治研センター常務理事 松 本 敏 之

弁護士（元栃木市長） 鈴 木 俊 美

宇都宮市退職者の会 岡 勉

自治権いばらき 第156号 2025年3月

鹿嶋市財政分析

公益社団法人 茨城県地方自治研究センター

鹿嶋市議会議員 菅 谷 毅

連載 将来都市像を考える

第6回 縮小型社会を前提にした「農住自給圏都市構想」の提案

— 近代都市像からの脱却を目指して —

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12回 「新基本計画・酪肉近・24年度白書」上

農政ジャーナリスト 伊本 克 宜

とうきょうの自治 第136号 2025年春

公益社団法人 東京自治研究センター

巻頭言 取り残された特別区の高齢期職員の処遇改善を！

東京自治研究センター事務局次長／練馬区職員労働組合執行委員 八 田 祐 司

特集 2025年度予算

2025年度国家予算案～国債費の膨張と重圧～

専修大学名誉教授／東京自治研究センター理事長 町 田 俊 彦

不合理な税制改正等に対する特別区の主張について 特別区長会事務局調査第2課長

神 田 浩 孝

「令和7年度（2025年度）東京都予算案」と今後の東京の課題

東京自治研究センター元副理事長 宮 本 知 樹

特別区2023年度決算及び2025年度予算の概要

東京自治研究センター研究員 小宮山 勉

多摩地域26市2023年度決算及び2025年度予算の概要

東京自治研究センター副理事長 栗 田 文 彦

会員レポート『われら主権者住民として～浪江虔自撰地方自治論集～』出版の取り組み

— いま浪江虔さんに学ぶこと —

自治労町田市職員労働組合中央副執行委員長 小 松 文 明

連載 新着資料紹介101

信州自治研 第399号 2025年5月

長野県地方自治研究センター

オーバーツーリズムとレスポンシブルツーリズム

大正大学地域構想研究所客員教授 菅 原 達 也

地方創生と男女共同参画（前篇）

長野県立大学グローバルマネジメント学部教授 築 山 秀 夫

水面1

前 山 総一郎

月刊「地方自治みえ」 第395号 2025年5月

三重県地方自治研究センター

やりがいに関する自治体職員アンケートの結果について

人口減少時代における地方自治体の人材確保と定着研究会

みやざき研究所だより 第119号 2025年5月

宮崎県地方自治問題研究所

令和7年度当初予算の概要と国スポ・障スポに向けて

宮崎県知事 河 野 俊 嗣

令和7年度都城市予算の特徴と市長会会長の思い～スマイルシティ都城・新たなステージの創造に向けて～

都城市長・宮崎県市長会会長 池 田 宜 永

時代を読む 将来のまちづくりを見据えた施策を確実に推進

日之影町長・宮崎県町村会長 佐 藤 貢

COFFEE BREAK 「Y先輩を偲んで」

宮崎県地方自治問題研究所 佐 藤 真

2025年度地方財政計画の概要と特徴

地方自治総合研究所副所長 飛田博史

自治研かごしま 第138号 2025年5月

鹿児島県地方自治研究所

かざんばい それぞれの災害経験、それぞれの防災

鹿児島大学地域防災教育研究センター特任専門員 宋 多情

第152回定例研究会 地球温暖化と鹿児島の気象 — 気象災害から身を守るために —

南日本放送経営企画局技術部長／気象予報士 亀田晃一

特集／九州の軍事基地化 南西諸島防衛強化にゆれる鹿児島

鹿児島護憲平和フォーラム事務局長 磨島昭弘

風のうた

瀬角龍平

無礼く TIME

高橋誠

まちだより 近くて遠い島

中種子町職労 日高恵太

LIBRARY 『現代福祉の諸相』

鹿児島国際大学 川崎竜太

論説 政令指定都市の自治体法律相談 (二・完)

志學館大学 宇都義和

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				
05 統計				
05-32-52	社会福祉施設等調査報告／令和5年	厚生労働省政策統括官	厚生労働統計協会	2025（令7）
07 白書				
07-04-72	地方財政白書／令和7年版（令和5年度決算）	総務省	日経印刷	2025（令7）
2 法律				
22 憲法				
22-251	権力の自律・協働・統制／日仏比較を通して	植野妙実子	中央大学出版部	2025（令7）
3 行政				
32 行政組織				
32-51	科学技術政策とアカウンタビリティ	南島和久	晃洋書房	2025（令7）
4 地方自治				
42 地方自治制度				
42-5-5	大都市制度史／資料編／V	東京市政調査会	指定都市市長会	2016（平28）
43 地方自治法				
43-238	指定地域共同活動団体とは何か／条例試案付き	松下啓一	Independently published	2024（令6）
46 都市問題				
46-285-2	特別区制度の行路／第2期 区長公選廃止（上）／法制関係資料集	特別区協議会	公人の友社	2025（令7）
5 財政				
50 財政一般				
50-289	新版／福祉国家と地方財政／地方公共団体の「現場」を支える財政の仕組み／第二版	塚谷文武／橋都由加子／長谷川千春／久本貴志／渋谷博史	学文社	2025（令7）

図書番号	図書名	編著者名	発行所	発行年
------	-----	------	-----	-----

52 地方財政

52-142-32	地方財政研究の新地平／知的共生の可能性を探る	日本地方財政学会	五絃舎	2025（令7）
-----------	------------------------	----------	-----	----------

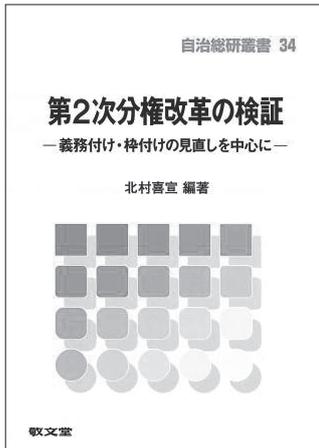
7 社会労働

72 社会保障

72-542	判例から考える社会保障法	菊池馨実／常森裕介	日本評論社	2025（令7）
--------	--------------	-----------	-------	----------

自治総研叢書 (敬文堂)

	(税別)
30. 人見剛・横田覚・海老名富夫編著『公害防止条例の研究』2012年	4,500円
31. 馬場 健著『英国の大都市行政と都市政策 1945-2000』2012年	3,000円
32. 河上 暁弘著『平和と市民自治の憲法理論』2012年	4,200円
33. 武藤 博己編著『公共サービス改革の本質——比較の視点から——』2014年	4,500円
34. 北村 喜宣編著『第2次分権改革の検証 ——義務付け・枠付けの見直しを中心に——』2016年	4,500円
35. 佐藤 竺著『ベルギーの連邦化と地域主義 ——連邦・共同体・地域圏の並存と地方自治の変貌——』2016年	5,500円
36. 佐藤 英善編著『公務員制度改革という時代』2017年	5,700円
37. 河上 暁弘著『戦後日本の平和・民主主義・自治の論点 小林直樹憲法学との「対話」に向けて』2022年	4,500円
38. 鄭 智允著『廃棄物行政と自治の領域』2024年	5,000円



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

自治総研関連図書

	(税別)
○ 今井 照／自治総研編『原発事故 自治体からの証言』2021年 筑摩書房	880円
○ 上林陽治著『非正規公務員のリアル 欺瞞の会計年度任用職員制度』2021年 日本評論社	1,900円
○ 神原 勝著『東京・区長準公選運動 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。

自治総研ボックス／自治総研ブックレット

自治総研ボックス

(税別)

- | | |
|--|---------------------|
| 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 | 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

(税別)

- | | |
|---|---------------------|
| 17. 『釧路市の生活保護行政と福祉職・榑部武俊』2014年 | 1,500円 (公人社) |
| 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 (") |
| 27. 今井 照・自治総研編『「転回」する地方自治
——<<2024年地方自治法改正(上)>>【解題編】』2024年 | 1,700円 (") |
| 28. 坪井ゆづる・其田茂樹・自治総研編『「転回」する地方自治
——<<2024年地方自治法改正(下)>>【警鐘の記録】』2024年 | 1,900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。

Monthly Review of Local Government
THE JICHI-SOKEN
Vol.51 No.7 2025.7

CONTENTS

- Column / KOHARA, Takaharu.
- 1** The 50th Anniversary Symposium of the Japan Research Institute for Local Government.
UCHIUMI, Mari. SATO, Kazuaki. IWANAGA, Hisaka. KITAMURA, Yoshinobu. TOBITA, Hiroshi.
- 26** Relations between a Central City and Surrounding Municipalities in Japan's Inter-Municipal Cooperation Scheme.
ASANO, Masaharu. Former Student of Waseda University Graduate School of Political Science.
- 44** Memorial Anthology of Emeritus Professor Atsushi Sato.
KITAMURA, Yoshinobu. BABA, Takeshi. KOHARA, Takaharu.
- 51** Research Working Groups.
- 53** Local Autonomy Topics.
- 56** Book Report.
- 57** Magazine Rack.
- 60** Monthly List of Our Library.

-
- 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開催している月刊『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