

# 自治総研

THE JICHI-SOKEN

2025年 **8**月号  
VOL.51  
通巻第562号

## CONTENTS

### 巻頭コラム

消費減税と地方財政 ..... 飛田博史

### 論文

1

フィンランド福祉制度改革と自治体  
制度堆積と先行事例・試行錯誤 ..... 藪長千乃

### 論文

16

移民と地方財政支出  
オーストラリア・ニューサウスウェールズ州のケース  
..... 宮崎雅人 / Joseph Drew

### 論文

24

尼崎市空家空地等対策の推進に関する条例の制定について  
..... 濱森健吾

### 論文

38

「当然の整理」を疑う  
建設発生土の法的位置づけ ..... 北村喜宣

### 今月の研究会

50

### 気になる地方自治トピックス

51

総合調整権の相次ぐ行使と指定地域共同活動団体制度 / 「関係人口」の政策化と  
その課題 / 人口減少社会における自治体のあり方をめぐって ..... 坂本 誠

### 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

## 消費減税と地方財政

飛田博史

物価高騰が止まらない。その背景にはウクライナ危機に端を発するエネルギー価格の上昇や円安による輸入物価の上昇などの国際情勢と人件費や物流コストの上昇などの国内要因が複合しており、その対策は容易ではない。生活に直結する消費者物価指数は今年4月現在で44ヶ月連続プラスとなっており、食料品、加工品、日用雑貨など多くの生活必需品で値上げが続いている。この物価高騰を象徴するのがいわゆる令和の米騒動に端を発する米価上昇で、5キロあたりの全国平均価格は昨年夏から2倍超に達し、家計負担の増加に対する国民の不満は一気に高まった。

これに対し、7月の参議院選を見据えて与野党とも物価高騰対策を打ち出しており、現金給付を公約とする自民党と消費税の減税や廃止（以下「減税等」と呼ぶ）などを掲げる野党との対立軸が鮮明となっている。本稿が掲載される頃にはこれらに対する評価が下されているだろう。

この間の消費減税等をめぐる主張でもっとも気になるのは、これにともなう地方財政への影響についてほとんど言及がないことである。

消費税率10%のうち2.2%は道府県税の地方消費税であり、その2分の1は地方消費税交付金として市町村の歳入となる。2.2%のうち1.2%は社会保障施策に充てられており、自治体では社会保障財源化分の具体的な経費が公表されている。さらに消費税のうち地方交付税の財源分（19.5%）を含めると消費税の4割弱が地方の財源となっている。2025年度の地方消費税は6.5兆円、地方交付税の消費税原資分は4.9兆円が見込まれており、地方にとっては基幹的財源である。

減税等に関する財務省の試算では10%を5%に引き下げた場合13.5兆円の減収、食料品などの軽減税率分を0%にすると4.8兆円の減収となり、社会福祉、社会保険、保健衛生などの主要な社会保障施策を担う地方自治体への財政的影響は看過できない。地方財政に話が及ばないのは、地方交付税による財源保障が暗黙に期待されているのかもしれないが、今年度、制度発足以来24年目にしてようやく地方の借金（臨時財政対策債）による財源対策が解消されたことを踏まえると、数兆円単位の穴を埋めることは地方に再び借金を強いることになり、無理筋な期待である。それぞれの主

張では減税等に対する各種財源確保策も提案されているが、自治体間の偏在性をもっとも小さい地方消費税を手放した後の財政格差をどのように補てんするのだろうか。

財政は私たちが必要とする公共サービスの財政支出を量って、それに応じた租税等の歳入を確保する「量出制入」の原則を基本としており、家計などが収入の範囲で支出を決める「量入制出」の原則とは性格を異にする。これらを踏まえると家計の負担を軽減するために消費税を減税あるいは廃止するというのは双方の原則を混同しているといわざるをえない。「量出制入」の原則からすれば、消費減税等はその見合いの公共サービスを政府として担わず、家計の支出に委ねるということと同意であり、特に地方消費税を減税することは社会保障サービスの一部を自助や共助で支えてくださいという理屈になる。

最近のNHKの世論調査では消費税の減税あるいは廃止を求める回答が5割を超えており、家計負担の危機感が高いことは明らかである。その一方で日経新聞の世論調査では社会保障の財源との関係で質問したところ税率を維持すべきという回答が5割を超えている。両回答を考え合わせると、人々が求めているのは消費税相当分の値段を下げてもらいたいのではなく、物価高騰のなかで、それぞれの安心な暮らしを求めているということではないだろうか。そうであるならば、必要なことは減税等よりも中間層、低所得者層などが直面するさまざまな生活難にきめ細かく対応する政策であり、その最前線に立つ自治体の財源を安定して確保することが優先されるべきである。

そもそも消費減税等を世論が支持するのは、生活難に対し、全国一律にお金を配ってお茶を濁すような政府の「量出」への不信や失望の裏返しであろう。先日、芦屋市長のブログに次のようなことが書かれていた。「目の前の市民一人ひとりに寄り添い、支えることは、市民の暮らしに最も身近な存在である市役所の職員しかできません。だからこそ。一律の金額の申請を受け付け、振り込む仕事は、国の方でやっていただきたいです」。市民に寄り添う政策こそが本来の物価高騰対策である。

（とびた ひろし 地方自治総合研究所副所長）

# フィンランド福祉制度改革と自治体 制度堆積と先行事例・試行錯誤

藪 長 千 乃

## <要 旨>

フィンランドでは、二層構造の地方制度の下で、基礎自治体が断続的に福祉国家のサービス供給能力と自律性を強化する制度改革を行ってきた。2023年に実施された社会福祉・保健医療改革（SOTE改革）は、社会福祉・保健医療を担当する広域政府を新たに設置するもので、従来の制度改革を覆す大きな改革であった。本稿では、1990年代以降の制度改革の全体を、相互依存する変数間の複雑な作用と偶発性がつくりあげる連続した進化の過程（Steinmo, 2010=2017; Thelen, 2004）として捉える。異なる時期と文脈の中で成功や行き詰まりを経験してきた複数の先行事例や改革への試みを紹介しながら、SOTE改革がこれらの試行錯誤の帰結であったことを説明する。さらに、これらの改革と並行して、福祉供給の現場では多様で創発的な取組みが生まれており、フィンランドの地方制度がそれに資する基盤へと変化していることを論じる。

## 1. はじめに

### 1-1. 目的と背景

北欧型福祉国家は、伝統的に経済と福祉の調和を目指し、経済に資する社会・福祉政策（生産的社会政策）の展開を基調路線としてきた。工業型社会から知識基盤・サービス経済社会への移行、グローバル化する生産物・労働・金融市場、成熟化し流動化する人口・家族構造などの21世紀の労働・福祉に関連する諸課題に対して、北欧型福祉国家は優位性をもって対応してきた（Taylor-Gooby 2004; Armingeon and Bonoli 2006; Bonoli and Natali 2012; Hemerijck 2013ほか）。スウェーデンを中心とした伝統的な生産的社会政策路線をもとにした、労働市場参加の促進策である積極的労働市場政策（アクティベーション）やフレキシキュリティ、人的資本に投資し労働力の活用の最大化をはかろうとする社会的投資アプローチに加えて、家族のケア負担を減らす脱家族化がジェンダー平等を進めていることなどがその背景

にある（Morel and Palier, 2012）。福祉国家研究においては、このような北欧型福祉国家を、手厚い福祉の現物給付を通じて本人の労働市場への参入を容易にし、同時にケアや職業訓練業務の従事者等の間接的な雇用を増やすことで、労働力の商品化とタックスペイヤーの拡大とが相互関連し、これを最大化しようとする福祉国家システム（Esping-Andersen, 1990=2001; 1999=2000）として、そのメカニズムや福祉国家支持の基盤となる構造が注目されてきた。

一方、知識基盤型経済において、経済的・社会的に持続可能であるためには、断続的に技術革新を生み出す基盤と、それを可能にし、人々の生活を支える盤石で戦略的な福祉国家が必要である。北欧型の福祉国家システムは、上述のような生産的社会政策路線をベースとして、知識集約型産業に対応可能な高度人材の育成や公的資金による研究開発環境の整備にも貢献してきた（Edquist and Hommen, 2008; Lundvall, 1992; 2002; 2007; 2016, Miettinen, 2002=2010; Halme et. al., 2014ほか）。

福祉供給構造に目を向ければ、北欧型福祉国家の

建設過程では、中央＝地方政府が車の両輪となって発展を遂げてきた。普遍的なサービス供給を確保するための中央政府による一定のコントロールのもとで、地方政府は拡大するサービス供給を担うために広範な事務事業を担当し、同時に裁量権を獲得してきた（Heikkila et.al., 1999; Rose and Ståhlberg 2005）。さらに、2000年代以降は、サービス供給をより効果的・効率的に行うことを通じて持続可能なものとするを旨として、自治体の広域化や広域自治体の機能強化などの改革が進められた。

このような北欧型福祉国家の展開に関する論点において、フィンランドはやや異なる様相をみせてきた。他の北欧諸国同様に研究開発費が大きく、能力形成や革新的挑戦に積極的である。一方、市民参加や消費者デモクラシーを尊重する典型的な北欧の参加型デモクラシーに比べると、分権的イニシアチブは弱い。失業への対応策では直接的な労働力のアクティベーションよりも新しい仕事の創出による間接的な雇用拡大を指向することが指摘されている（Kristensen & Lilja, 2011）。20世紀型の受動的な防貧の社会保障と社会的投資アプローチに基づく政策の両者が並列されてきたといえるだろう。さらに、福祉供給構造に目を向ければ、中央政府と基礎自治体という二層構造のもとで、行政分野ごとに異なる枠組・メンバーの基礎自治体による事務組合が形成され、利益と財源が輻輳する複雑な状況が生まれてきた。こうした状況の中で、1990年代以降の福祉供給構造の断続的な改革を経て、福祉供給体制そのものが変化をしやすい柔軟なものへと変化し、新産業創出の基盤の一つにもなっている。

そこで、本論文では、フィンランドの地方制度に関連する福祉供給構造改革の複数の事例を取り上げ、多様で創発的な取組みによる変化が生み出されていること、さらに地方制度自体が新たな取組みが生まれやすいものへと変化していることを論じたい。

### 1-2. 分析の視点

福祉国家研究では、研究アプローチとして、福祉国家への支持とそれを支える政治的資源動員を重視する権力資源論や、福祉国家の危機以降の縮減期の福祉国家の膠着性の背後にある経路依存性などに着

目する歴史的制度論などが多く用いられてきた。さらに2000年代に入ってから動きについては、グローバリゼーションの中でのポスト工業化時代における福祉国家の再編を論じるものには言説政治論も用いられている（西岡 [2021]）。

本報告で取り上げるフィンランドにおける複数の福祉供給構造の改革は、2000年代以降の比較的近年の取組みである。フィンランドのEU加盟（1995年）は、国家システムそのものを変化させ、権力構造を複雑化させた。労働力の流入は複雑かつ頻繁になり、EUの配分する資源が直接地域に投下されるようになった。グローバリゼーションの中で、ポピュリズム政党も影響力を拡大した。さらに、ポスト工業化社会における産業構造の転換は、労働・雇用のあり方や利益団体の構造を変えている。科学技術のさらなる発展や情報化の進展もあいまって、福祉国家が供給するサービスは多岐にわたり、また変質している。

このような状況の中で福祉国家の変化の過程を捉えて理解しようとするには、この変化を、分析対象が複雑な状況の中で新しい環境に適応する過程と捉えて分析する進化理論の立場（Steinmo, 2010=2017）に立つことが有用であろう。そこで、本稿では、政治的・歴史的な文脈を重視し、相互依存する変数間の複雑な作用から引き起こされた偶発性に目を配りながら、連続した過程として個々の変化（改革の動き）に着目していく。

## 2. フィンランドにおける地方制度改革の文脈

### 2-1. 福祉国家と地方政府

福祉国家の発展において地方政府は重要なアクターである。地方政府は、福祉の供給主体として、福祉サービスを中心に資源の調達・調整・配分にかかわってきた。福祉国家の政府間関係や地方政府のあり方は、福祉国家のあり方に影響を与える（たとえば、北山 [2011]、Sellers and Lidström, 2007）。地方政府の福祉供給能力は、住民が利用可能な福祉の量や質を左右するし、地方政府は地域の地理的、経済的、社会的特性に合わせて、福祉供給の最適化

をはかる可能性も持っているからである。さらには、新しいニーズの発見や給付、システム、サービスの開発などを行い、全国へ影響を与えている（たとえば、太田ほか [1986]、駒村・田中 [2019]）。

しかし、このような地方政府が積極的に福祉を供給したり、効率的・効果的な運営を目指してイノベティブな試みを行ったりするには、地方政府がその能力を備えている必要がある。それには、中央政府との相互作用が重要になる。たとえば、北山の日本の国民健康保険制度の歴史的発展の分析によれば（北山 [2011]）、国民健康保険制度の展開過程において、地方自治体は中央政府によってサービス供給のインフラ構造として整備され、能力を備えていく。中央政府は能力を備えた地方自治体を別の政策で利用するために、さらに地方政府に投資する。これらの連続の中で、地方自治体は自らの事務の範囲と遂行能力を拡大させていった。すなわち、中央政府と地方自治体との間の相互作用の中で発展した。

セーレン（Thelen 2004=2022）は、進化論の立場から福祉国家の発展分析を行っているが、微細だが重要な面で制度が形を変えうる特定のメカニズムとして、制度堆積と制度転用をあげている（セーレン [2022] : 37-45）。制度堆積は、安定した制度の上に新しい要素が加わり、当初意図していなかった発展を生み出す変化をさす。日本における国民健康保険制度の展開過程において期せずして生じた地方自治体の発展も、制度堆積の帰結という面から説明することもできるであろう。それでは、フィンランドの地方政府はいかに発展を遂げてきたのであろうか。

## 2-2. フィンランドにおける地方政府と福祉供給

フィンランドは、北欧諸国の中でも工業化の開始が遅く、戦後しばらくの間農村社会の影響力が比較的大きかったことが、福祉国家の発展に影響を与えている。社会民主党と農民政党が連立政権を組み、政策へ実質的な影響力を及ぼしあってきたことが、年金制度の実施、健康保険制度の導入の遅れに影響

している（ペーターセンほか [2017] : 88-114）。

地方制度は、中央政府と地方政府（自治体“kunta”）の二層構造で構成されてきた。自治体の数は最も多いときで600を超え、1970年代に一度自治体合併が進んだ後は、2000年代に分権改革が進められるまで自治体数は500弱のままであった。自治体の人口・面積にはばらつきがあり、南部に人口が集中し、主に北部、東部、島しょ部に人口過疎地域や1,000人未満の自治体が分布し、これらの自治体のサービス供給能力を確保することが長年の課題であった（Kettunen and Yabunaga, 2014）。そこで、1948年に制定された地方自治に関する法律（642/1948）<sup>(1)</sup>では、複数の自治体が事務の一部を共同で実施する自治体組合“kuntayhtymä”制度が導入された（以下、事務組合という）。廃棄物処理や公共交通の運営など、単独の自治体で運営が困難な業務については、事務組合を個別に設置して対応してきた。また、保健・医療は別の枠組みで事務組合による圏域が設定されてきた。1943年の中央病院の設置に関する法律（413/1943）では、全国を約20の圏域に分割して病院医療を担当する医療圏を設定し、順次各地区へ中央病院を設置していった。1989年には高度医療を担当するための大学病院を中心とする高度医療圏を5つ設置した（医療圏は、後述の広域自治体の新設に伴い廃止されている。）。地域開発に関しても別の圏域設定が進められている。1994年には、EU加盟への対応として歴史的に結束のある約20の「地方」を圏域としてマークンタが法定（地域発展法1135/1993）の広域行政圏として設定され、圏域に含まれる自治体による広域行政連合が地域計画を担当する必置組織として設置された。さらに、自治体は単独または共同で公営企業を設置して規模の経済が求められる事業や独立採算が適した事業を運営する場合もある。

自治体は、これまで法定業務として①学校教育・保育、②文化・青少年・図書館、③都市計画・土地利用、④水処理及び廃棄物処理、⑤環境関連サービス、⑥社会福祉・保健サービス、⑦消防及び救助活

(1) 本稿では、法の表記は日本語訳のみとし、特定できるよう法番号を付記した。なお、日本語訳は、内容をわかりやすく伝えるために意識とした。正式な法の名称は、法番号（成立番号/成立年）から確認することができる。

動を担当してきた。また、自治事務（自主事業）として、経済、雇用、住宅関連事業も行ってきた（Valtiovarainministeriö ウェブサイト）。

### 2-3. 地方自治制度の発展と分権化

地方自治体の基礎サービス供給機能は、1960年代から90年代初頭にかけて各自治体の財政力格差に配慮した個別補助金をベースとして整備された。1984年のVALTAVA改革と呼ばれる国庫支出金改革（社会福祉保健医療計画と国庫補助金に関する法律）は、一般補助金による財政格差解消と事業別に統合された国庫補助金を通じて、自治体の強化やそのための中央から地方への財政移転の拡大をはかり、社会福祉サービスの普遍的な実現を目指すものであった（山田 [2006]）。しかしこの改革は、自治体に5年ごとの社会福祉・保健医療計画を国へ提出し、事業及び国庫負担金使用について詳細な報告書を求めるなど、国が自治体を行う社会・保健医療サービスについて「細部に至るまで指導監督」（山田 [2006] : 206）するものであった。

国による強い統制の方向性を大きく転換したのは、1993年の包括補助金制度の導入である。教育文化、保健医療福祉、一般の三つの分野別に算出される包括補助金制度が導入され、これまでの事業別の補助金は包括補助金へ移行することとなった。また税収格差を是正するための税収平衡補助金等で財政脆弱自治体への支援が行われた（山田 [2006]）。さらに1995年には施設建設補助金や財政力指数が廃止され、税収格差の調整は税平衡補助金のみとなった（横山 [2019]）。

一方、1995年の地方自治法（365/1995）の全面改正は、中央から地方への財政移転の規模を抑えるとともに、サービス供給の方法に関する裁量権の拡大を通じて自治体の柔軟な行政運営を可能にした（藪長 [2008]）。2008年には、中央政府における地方自治、地域開発、地方事務所の所管が内務省から財務省へ移管され、中央政府の監督機能は、地方政府のサービス供給機能の充実・強化・統制によるサービスの質・量の確保から、地方政府の財政規律の監督へと移行した。さらに2010年の一般補助金への移行により、財政調整機能は中央政府から自治体間で

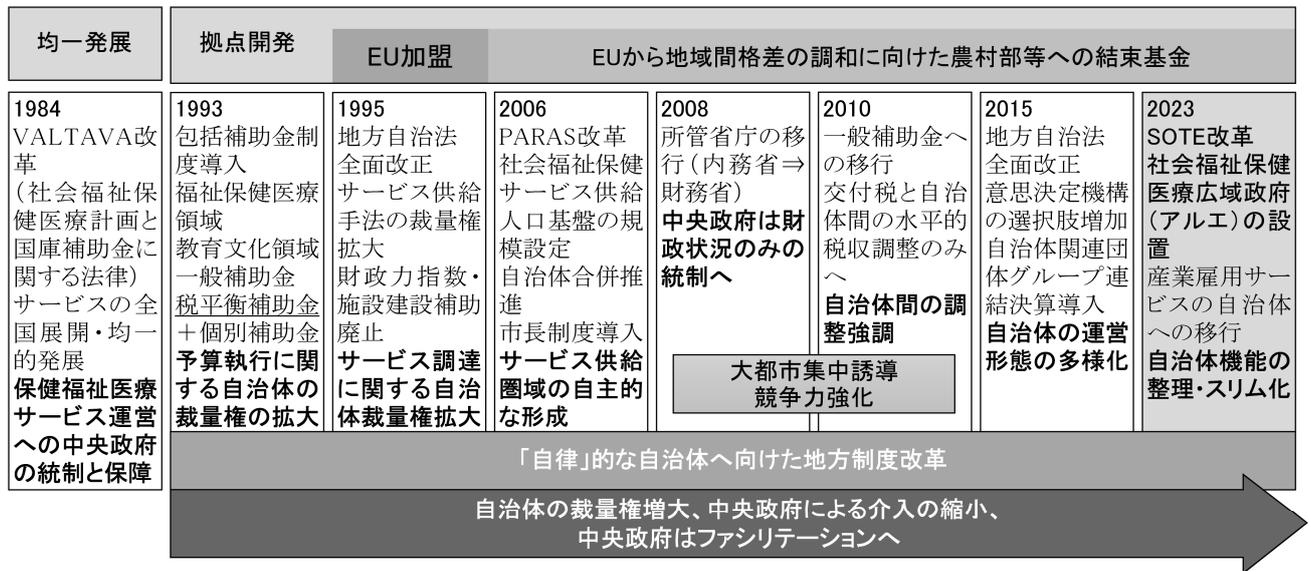
の水平的税収調整へ移行し、自治体間の相互調整が求められるようになった。2015年の地方自治法の全面改正（410/2015）では、欧州財政コンパクトの適用に伴い、自治体の収支は関連団体グループ“kuntakonserni”の連結収支まで統制対象となり、自治体の財政規律は厳格になった。一方で、常任委員会モデルの導入などにより、自治体の組織や意思決定機構に関する自治体の選択肢は広がり、自治体の主体的な意思決定の機会が広がった。

これらの時期は、それまでの均衡発展を目指した地域開発から、成長拠点の開発・支援へとシフトした時期でもあった。1993年の地域発展法（1135/1993）は、EU加盟への対応と共に、地域に自主的な発展の方向性の選択、すなわち手挙げを求めるものであった。また、1994年から開始したC o Eプログラム“Osaamiskeskusohjelma”は、2013年までの3期にわたって、高度知識を必要とする新産業開発を進めるプログラムで、国際競争力強化のための地域の産学官連携を強化し、クラスターの形成を牽引した。さらに、首都ヘルシンキ圏域の開発強化をはかるメトロポリス政策“metropolipolitiikka”も2007年には政権綱領に明示された（藪長 [2010]）。

以上のように、1990年代以降の地方制度について中央政府と地方政府との関係に焦点をあててみると、発展のイニシアチブは意図的に中央政府から地方／地域へ移行していったようにみえる。中央政府の役割は、地域のサービス供給環境の整備や、地域の発展を促しバランスを取るための投資や調整から、法制度や財政上の制約を減らし、地域の主体的な発展を「支援する」（Valtiovarainministeriö, 2014: 6）役割へと変化した。さらにすなわち、自治体が自ら選択し自律的な経営を行う環境が整っていったと同時に、中央政府はファシリテーション機能を担うようになっていったといえる（図1参照）。

次節では、このような文脈の中で、S O T E改革、すなわちフィンランドに広域政府が設置されていくまでの広域化に向けた改革や取組みを取り上げ、そのプロセスを分析していく。

図1 フィンランドにおける地方制度改革の文脈



出所) 藪長 [2021] を一部改変

### 3. 改革の事例

#### 3-1. カイヌー行政実験による広域政府の設置

カイヌー地方は、フィンランド中部、ロシアと国境を接する東側に位置し、人口約71,000人の広域行政圏(マークンタ)を形成している。一人当たり国民所得、世帯の可処分所得は全国最低水準で、行政実験提案前の2000年時点の失業率は約20%にのぼり、人口減少と高齢化の急速な進行が予想されていた。持続可能な地域発展を目指した模索が続いていたが、2001年の首相への陳情をきっかけとして、特例として主な公共サービスの供給を広域政府で行うカイヌー行政実験法(343/2003)が制定された。

改革は、自治体の事務事業の再編成、全体的な戦略策定、コスト削減を通じて、①公共サービスの供給を持続可能なものとする、②地域発展の前提条件となる企業環境を整備し、雇用を創出、人口流出を食い止めることで、持続可能な地域発展を可能とすることを目標とした。この目標に向けて、2005年に直接選挙により選出された議会を有する広域政府が設置され、同じ圏域で広域行政連合が行っている一般的な開発政策に加えて、保育を除く社会福祉・保健医療サービスと高校及び職業学校の運営を自治体から、中央政府から環境保護などの業務を移

管し、広範な業務を担当することとした。しかし、実験は2012年に参加自治体の反対により終了した。

当時のカイヌー地方では、若年人口が流出し、高齢化が進んでいた。しかし、雇用産業政策は中央政府の所管であったため、雇用のミスマッチの問題などに地元では対応できずにいた。そこで、中央政府が管理する雇用産業部門の予算を、カイヌー地方の広域行政連合が持つ地域開発や地域計画予算と合わせて開発を構想することで、地域の実情に即した開発をこれまで以上の規模で実施することが可能になると考えられていた。一方、社会福祉、保健医療、教育などの基礎サービスは、圏域内の事務組合を設置してサービス供給に当たってきた。しかし、事務組合の最高意思決定機関は参加自治体議会から選出された議員で構成される協議体であるため、各自治体の思惑の違いや、間接選挙による住民の無関心などから、思い切った改革ができずにいた。そこで、圏域内での直接選挙による議員で構成される議会を設置することで、地域に共通の利益を優先し、規模の経済を生かした大胆な改革をすることを期待していた。さらに、改革を通じて、中央政府、自治体と広域行政連合、さらに自治体の事務組合などで分散して行われている事務事業を広域政府へ集中させることで二重行政による無駄を省き、明確な意思決定経路を持つことにより、地域のニーズに合った戦略

的改革と発展を目指した。

行政実験のための特別法の制定にあたって、構想と骨子は、中央政府が任命した審議官によって検討・執筆された。法可決後の実施の段階では、15年にわたってカイヌー医療圏の事務局長を務めた幹部職員が準備組織の事務局長に任命され、さらに行政実験の実施を牽引した。

実験実施期間中、参加自治体の財政は改善した。また、周辺部に位置する小規模自治体は、サービスの広域化によって一般的なサービスの供給頻度やアクセスの悪化があったにもかかわらず、サービスの種類が増え、高度なサービスへのアクセスが向上したことから住民のサービスへの満足度が高まった。

しかしながら、全体的な改革戦略の半分が中央政府の抵抗で制度的に不可能となったこと、意思決定機構を構成する政治家のコミットメントが不足していたことが、改革の主な障壁となった。全体的な戦略の行き詰まりは、中央政府の抵抗によるものであった。当初カイヌー側が提案していた雇用産業等政策の中央政府から広域政府への移管は所管省庁の反対のために実現しなかった。既存のサービスや組織を解体すること、立場が弱体化すること、地域間の公平性が失われること、さらには自治体職員の能力への不信感が抵抗感となり、障壁の原因となった。一方、地元の地方政治家たちはサービス削減等の決定を直接しなければならなくなるため消極的であった。

行政実験は8年間で終了に至った。関係する中央省庁の理解と協力が十分に得られなかったために当初の構想の一部しか実現できなかったこと、参加自治体同士の協力関係がうまくいかなかったことが行政実験の成否を左右した。当時の通商産業省の抵抗で産業政策の広域政府移管は失敗した。これはカイヌー地方が一体的な発展をすることを阻んだ。そして行政実験が終了したのは、8つの参加自治体のうち、最も人口規模が小さく独自の文化的背景を持つ1つの自治体が継続に反対したからであった（藪長[2008]、[2012]）。

### 3-2. 南カレリア社会福祉・保健医療圏“Eksote”の改革

フィンランド東南部ロシアとの国境地帯に位置する南カレリア地方は、9自治体で構成される人口約13万人の南北に長い地域である。南カレリア社会福祉・保健医療圏“Eksote”設立以前は、法定の医療圏が供給する病院ケアと自治体が供給する保健センターにおけるプライマリ・ケアが分断され、病院ケアの過密やフォローアップケアの不足等が課題となっていた。また、高齢化等を背景としたコスト増も問題になっていた。2007年度から実施された社会福祉・保健医療サービスの供給単位の一定規模化を求めるPARAS改革（3-4で後述）をきっかけに、2009年に、各自治体が供給するプライマリ・ケアと社会福祉サービスの供給単位を見直し、病院ケアを担当する南カレリア医療圏に統合することを決定し、事務組合“Eksote”を設立した(Eksote, 2017)。

当時の南カレリア地方では、圏域が細長く効率的なサービス提供には不利な形状であることから、在宅ケアへの移行を進めること、そのために、病院・施設ケアと在宅ケアの間の連続したケアプロセスを構築するためのネットワークの形成が必要であった。しかし、各自治体の利害が衝突し、思い切った改革ができずにいたため、自治体や圏域の旧来の発想や領域の枠組みにとらわれないよう白紙の状態からオペレーティングモデルを開発し、従来の運営方法を全体的に置き換える必要があった。そのための組織文化の改革やスタッフの理解と能力が求められた。そこで、戦略的に段階を踏んだ三段階の開発戦略を持つネットワーク化によるサービスの統合を構想した。第一段階は、各自治体がプライマリ・ケアと社会福祉サービスの供給を担当し、これに加えて医療圏の病院ケア供給がそれぞれ個別に機能していた統合前の状況とし、第二段階は9自治体と医療圏の統合により規模の経済が生じる状態とした。第三段階では、統合した各組織が、機能を明確にして分担し、ネットワークを構築する。このネットワークがクライアントのニーズに分担して対応する。さらにネットワークは中央政府や民間団体などの外部組織と連携するものとした(Korpela et al., 2012)。

Eksoteの特徴の一つは、多様なアクターとの協働

によるビジネス経営手法に基づく改革実施にある。上記の三段階の開発戦略の実現に向けたロードマップの作成は、Eksote理事長、企画開発部長、各サービス部門マネジャー、主任医師等13人が参加する会議において、グループ意思決定サポートシステム（G D S S）などを用いながら2か月で策定された。このプロセスでは、地元のラッペーンランタ工科大学（当時）で開発された知識が応用された。例えば、開発戦略の策定は同大学の意思決定支援ルームを使用し、G D S Sやそのためのソフトウェアを活用しながら行われた。策定後には、この過程への参加者への聞き取り調査をもとに、グループの協働プロセスにもたらすG D S Sの効果測定が行われている（Korpela et al., 2012; Eksote, 2017ほか）。

開発戦略の実施過程では、開発資金確保のために外部資金の活用を積極的に行っている。例えば訪問救急システムの開発はEUの地方開発補助金や雇用産業省の補助金を、市民のデジタルサービス利用スキルを強化するDigitukiプロジェクトは財務省の補助金を導入している。また住民の健康・サービス利用状況を統合した社会福祉・保健医療（S O T E）情報管理システムの開発においてはSitraの資金援助を得ている。そのほか、東フィンランド大学、サイマー応用科学大学など様々な研究機関と共同研究を行っている。さらに、サービス提供体制を整備するために、マネジメントとリーダーシップの育成、ナレッジマネジメントの強化を明確に打ち出した。マネジメントを担当する職員は、専門的なマネジメント教育、メンタリング、試験を受ける。また、リーンモデルを取り入れて職員が主体的に業務の見直しを検討するパヤ“Paja”と呼ばれる独自の業務開発プロセスを開発し、EUのグッドプラクティスとしても参照事例となった。2019年の時点では、戦略支援サービスとして、全職員4,954人（2019年）中、研究開発スタッフが40人、マネジメント業務スタッフが350人配置されていた。

Eksoteのもう一つの特徴は、新しいサービスや産業を生み出したことである。上記の産学官連携の中から、効率的で効果的なサービス供給に資する、訪問救急システムや24時間オンラインサービスなどの新サービスを開発した。また、障がい者の個人予算

システムの導入やベンチャー企業の開発製品の導入などにも取り組んだ。Eksote導入前には年6.1～9.5%の支出増が続いていたが、導入後1.4%～5.8%の増に抑えられている。コスト増の抑制とサービスの価値の向上を同時に実現したベストプラクティスとなり、モデルとして他圏域にも導入されていた（Yabunaga, 2020）。

### 3-3. 子ども家庭サービス改革“L A P E”

2016年から2019年の4年間にフィンランドで実施された子ども家庭サービス改革プログラム（Lapsija perhepalveluiden muutosohjelma、通称L A P E）は、子ども・青少年・家族のウェルビーイングと資源の強化を目標とし、子どもに関する様々な領域の社会的サービスの公的供給において、運営主体を自治体から圏域へ移行させることで、福祉・保健医療・教育の専門職の業務連携を進め、サービス供給を行う各地域（圏域）内のネットワークの形成に成功した。また、従来の公的子ども関連サービス供給の体制や異なる専門職間の関係を構造的に変革し、さらには子ども福祉サービス従事者に共通する専門的な業務に関連する社会通念や組織文化を変えることを視野に入れた取組みであった。当時のシピラ政権（中央党、2015-2019年）で順調に実施され、フィンランドにおける同時期の福祉関連改革、子どもに関する政策プログラムの中で唯一成功を収めたと評価されている（STM, 2019; Owalgrou, 2019）。

L A P E改革がスタートする契機となったのは、2015年にスタートしたユハ・シピラ政権（中央党）が政権プログラムの重点の一つに社会福祉・保健医療分野を据えたことにある。将来世代のウェルビーイングの向上を戦略的目標として設定した全26の重点事業のうち、5つを社会福祉・保健医療分野が占め、その一つがL A P Eであった。L A P Eの背景となった当時の課題は、一部の子どもにみられる学力や身体的・精神的な健康面での格差や違いが深刻化し、その割合が上がっていることが学校保健調査からわかってきたこと、もう一つは、児童保護に至るケースの多くで親が生活上の困難をかかえているにもかかわらず、その多くが保護までに支援を受けしていなかったことである。自宅外保護となったケー

スの半数以上が親の疲弊や育児能力の不足、家族間の不和・関係悪化などが原因であるにもかかわらず、それまでにサービスを利用したことがなかったケースが70%を占め、離婚などの家族関係の変化、母親の失業、長期疾病状態などが3割以上を占めることも明らかになっていた。

当時のフィンランドでは、2002年の国連子ども特別総会において採択された呼びかけ文書をきっかけに2005年に行動計画「子どもたちにふさわしいフィンランド」(STM, 2005)を策定し、子どもの最善の利益を掲げ、子どもオンブズマンや子ども評議会を設置していたが、児童福祉の分野を政策として焦点化できずにいた。その後、2008年の女兒死亡のケースやその他の死亡事件に関する調査などの政府の取組みをきっかけに、支援の三層モデル、学校児童生徒福祉法(1287/2013)の制定、児童生徒の参加の促進、教育現場での教員=医療従事者連携支援、教育文化省主導の組織文化を変えていく予防的取組み、児童保護システムの改革(「機能する児童保護」2014年)、2008年から2015年までの間に二期にわたって行われた社会福祉保健医療全国発展プログラム(KASTE I, II)における基礎自治体・医療圏での児童福祉の先進的取組み事例など、子どもの福祉を取り巻く政策の変化や先行事例などが蓄積されてきた。しかし、LAPEの課題として示されたように、現場での個別の取組みは進んでも、分野/領域内、または地域内での取組みにとどまっていた。このために、実際のサービスは領域による縦割りで、各専門職の予定に合わせて子どもや家族がたらい回しにされたり、予約日までの期間が長すぎたりするために、利用に至らずに、問題が深刻化するケースがみられるようになっていた。

LAPEが2015年5月に政権プログラムに明記された後、家庭及び基礎サービス担当大臣が実施を担当し、政府の福祉保健担当グループが実施の進捗を管理することとされ、具体的な準備作業が10月1日に開始された。中央党に所属する国会議員でフィンランド初代子どもオンブズマンを2期務めたアウラ(Maria Kaisa Aula)がプログラム責任者に任命された。アウラは、実施計画策定から評価までの方針を設定する運営委員会“ohjausryhmä”を設置し、議

長に就いた。運営委員会は、サービス供給を担当する自治体の責任者と自治体連合からの代表者、省庁からは社会福祉省に加えて法務省・教育文化省の担当者、子ども家庭関連の各種サービスに従事する民間・非営利団体及び連合会からの代表者・実践者らで構成された。実施を担当するプロジェクト委員会は各省庁からの代表者で構成された。運営委員会での構想策定に向けた議論やその後の定期的な委員会において、現場の実務をよく知る専門職の意見を聞きながら、実質的な議論を積み上げていったことが改革の強固な素地を作り上げたという。アウラは、2016年に入るとすぐに、基本構想の正式決定を待たずに全国の自治体が加入する自治体協会においてLAPEの説明を開始した。2016年3月に専属スタッフが配置されると、4月に構想が発表され、圏域での説明会が開始された。

LAPEについては、すでに広域連合として地域振興計画などを担っていたマークンタ(複数の基礎自治体が事務組合を結成して組織する広域行政圏)をもとにした広域行政圏が実施することとし、改革のための財源の交付の単位となった。広域行政圏にはLAPE委員会が設置され、さらにチェンジエージェント(Muutos agentti, MA)を置いて委員会の運営や実施のために自治体や専門職間のコーディネーションやファシリテーションを担当し、さらに中央政府と担当地域内の橋渡しを担った。

LAPEは各圏域の主体性を尊重するために、理念や目的、骨組みとなる展開事業、また計画策定組織については中央政府がイニシアチブをとったものの、具体的な実施内容や供給方法は圏域の選択(LAPE委員会での検討)に委ねた。4つの展開事業は少なくとも1つ以上を圏域で実施すればよく、1つのみ実施した圏域もあれば4つすべてを実施した圏域もあった。また、改革予算が圏域単位で補助されたことから、一定の規模で改革を実施することが可能であり、圏域の実行力を高めることにもなった。各圏域に必置とされたLAPE委員会には、圏域の保健医療、福祉、教育、青少年事業の担当者、公立・民間の両者を含む代表的なサービス提供者、教区、青少年の代表、当事者の代表を含むこととされ、LAPEの圏域内での事業の計画と実施の双方を先

導する役割が委ねられた。ステークホルダーを巻き込むことで各地域の現場の状況に沿った計画策定や実施も可能にすることができたといえるだろう。

L A P E が順調に実現した背景には、政権の後押しだけでなく、改革を率いたアウラの行政及び子ども政策に精通した専門家としての能力と政治家としての経験、また実施過程で目標の明示と共有するしくみ、実施者の主体性を促す裁量権を確保するしくみ、改革を円滑に進めるためのチェンジエージェントの導入、また委員会の設置などを通じて現場実践の専門職の活用を含めた広く意見を吸収するしくみを体系的に設定したことなど、様々な経営学的手法が取り入れられていたことが挙げられる（藪長 [2024]）。

### 3-4. S O T E 改革：広域政府＝ウェルビーイング圏域「アルエ」の創設

2. で述べたように、中央政府と地方政府の政府間関係においては、1990年代半ば以降、分権化が順次進められていった。これに対して、地方制度の再編に関する議論は政治の場を中心に繰り返して生じていた。フィンランドの統治構造は、中央政府と基礎自治体の二層式で、また自治体の人口規模もばらつきが大きく平均で約17,000人とデンマークやスウェーデンと比べて小さいことから、増大する社会福祉・保健医療福祉サービスの安定的な供給の基盤となる規模の確保が焦点となっていた。特に、2000年代以降は、1990年代後半のEU加盟、長期不況の経験、高齢化の進展等に伴い、持続可能な福祉国家の運営へ向けた指針を示すことが政権の重要な責務となっていた。

そこで、二期にわたるヴァンハネン政権（中央党、2003-2007年、2007-2010年）では、増大する社会福祉・保健医療福祉サービスの安定的な供給を確保するための規模の確保を目的とした「自治体及びサービス構造改革“PARAS”」が実施され、基礎サービス供給単位に一定の人口規模が求められるようになった。小規模自治体は、合併か、他自治体との連携や、他自治体・民間企業等からのサービス購入、公営企業の活用などの選択を迫られた。改革と並行して、補助金を活用して大規模な市町村合併

が進められた（Kettunen and Yabunaga, 2014）。

次のカタイン&ストゥップ政権（国民連合党、2011-2015年）では、これまで自治体間の連携によって提供してきた自治体サービスの提供単位の広域化を提案し、社会福祉・保健医療を担当する5つの自治体連合と集住地域の創設を提案した。しかし、区割りが合意に至らず、提案は否決された。カタイン首相は否決後に大都市強化型の政策、メトロポリス政策を発表した。さらに、辞任直前に専門家会議を組織し、その報告書『激動の自治体』では、自治体としての機能を維持できない場合、自主的に自治体の存続を放棄し、中央政府にサービス供給機能を移行させる可能性も示唆した（Valtiovarainministeriö, 2014:16）。

2015年に就任したシピラ政権（中央党、2015-2019年）は、社会福祉・保健医療分野（S O T E）の改革を公約し、2017年に州の設置、2019年に新組織の選挙の実施を予定していたが、実現は難航した。医療制度改革や保健医療・福祉分野への競争原理の導入、圏域の設定への合意が得られないことが阻害要因となっていた。政権任期終盤でS O T E改革の計画の遅れ、実施に必要な政党間の合意が得られず、最終的に内閣は辞任に追い込まれた。

シピラ政権後、中央党から社会民主党へ政権が移り、さらに首相の辞任に伴いサンナ・マリが2019年12月に首相に就くと、翌年2020年12月に改めてS O T E改革に関する提案が議会に提出された。改革案は2021年6月23日に可決し、7月1日に発効した。サンナ・マリ政権（社会民主党、2019-2023年）は、それまでのヴァンハネン、カタイン&ストゥップ、シピラが手がけた地方制度改革をようやく実現につなげた。マリ政権が提案した改革は、それまで目指していた再編の領域を地方制度全体から社会福祉・保健医療と救急救助の分野に絞り込んだ。

S O T E改革（社会福祉保健医療及び救急救助サービスの供給改革）は、2019年に発足したサンナ・マリ政権の政権綱領を構成する8つの政策目標のうちの一つ「公正、平等、包摂的なフィンランド」を実現する手段として導入された（Valtioneuvosto, 2019）。その理由として強調され

たのは、サービスの地域間格差の是正とサービスへの平等なアクセスの確保、アクセシビリティの向上である。専門職人材の不足、コスト増の抑制などの具体的な課題に加えて、地域間格差を明確に打ち出した点、分野を絞り込んで社会保健省を所管官庁とした点で、地方制度改革の実現を目指してきたこれまでの政権とは一線を画した（表1参照）。

SOTE改革では、地域計画単位として全国に置かれた広域行政圏を基礎として全国に23の広域自治体＝ウェルビーイング圏域“Hyvinvointialue”「アルエ」が設置された<sup>(2)</sup>。各アルエには実施拠点SOTEセンターが置かれ、アルエの組織は基礎自治体及び国から独立した自治権を持つ法人として、法

定業務である社会福祉、保健医療、救急救助サービスの供給主体となった。その一方、法定事業を妨げない範囲で関連する事業を実施することができ、マークンタを兼ねることもできる。また、協定で特定の自治体への委託や購入等も可能である。

アルエは、緊急時や例外的な状況を含むあらゆる状況において、住民が必要とする保健医療福祉サービスを提供できるよう、十分な技術レベル、能力、体制を有していることが必要とされる。事業遂行に必要な専門的な社会的・医療的スタッフその他の人員を自由に使えることや、施設、設備その他の必要な条件を満たしていること、組織としての責任を果たすためのスタッフへの適切な福利厚生等の提供が

表1 2000年代以降に発表された地方制度改革（未実施を含む）

政 権	ヴァンハネン	カタイン&ストウツ	シピラ	マリ
政 権 任 期	2003-2007, 2007-2010	2011-2014, 2014-2015	2015-2019	2019-
名 称	自治体・サービス供給改革（PARAS改革。並行して自治体合併を推進）	社会福祉・保健医療改革	広域自治体及び社会福祉保健医療改革（マークンタ及びSOTE改革）	社会福祉保健医療及び救急救助サービスの供給改革（SOTE改革）
発 表 年	2005	2014	2017	2020
実 施	2006年から2011年に実施された合併と、新しい協力体制の導入により、自治体数が95減少。政権交代により終了。	2015年の議会への改革提案が否決される。	2019年に議会への提案が否決される。	2021年可決、施行、2023年業務開始予定。
提 案 理 由	自治体規模のばらつきと小規模脆弱自治体の不安定な財政基盤 地域の活性化の喪失 公共サービス単価の急激な上昇	人口高齢化によるサービスニーズの増大 サービス供給の地域間格差の拡大 サービス供給不足	地方自治体のサービスへの平等なアクセスの確保困難	ニーズに対するサービスの供給不足 サービス供給の地域間格差
目 的	自治体サービス提供のための将来的な十分な構造基盤の提供 生産性の向上 自治体支出増の抑制 地域公共サービスの運営の改善	平等な社会・医療サービスの保証	生産性の向上 公的支出の節減 社会・医療費の伸びの抑制	公共の福祉と健康の格差の縮小、平等で質の高い福祉医療サービスの保証、安全性の向上とアクセスの改善、医療専門職の確保、支出の増加の抑制
再 編 内 容	自治体間連携によるサービス供給単位の規模確保：補助金による自発的な自治体合併と人口基盤を保証するための強制的な自治体間連携	自治体間の連携による自治体サービスの広域化：公共の社会・医療の組織を担当する5つの自治体間共同体と集住地域の創設	広域自治体の新設：福祉・医療、消防・救助、地域計画等を担当する限定的な自治権を持つ地域政府の創設。（18、直接選挙、課税権なし）	広域自治体の新設：福祉・医療、消防・救助、地域計画等を担当する限定的な自治権を持つ地域政府の創設。（提案時は21、直接選挙、課税権なし）

出所) 藪長 [2021] 及びValkama and Oulasvirta, 2021

(2) さらに、ヘルシンキ周辺地域をカバーする高度医療圏HUSが設定されている。

求められる。アルエはサービスの生産者である必要はなく、アルエ域内のサービスの確保と提供、すなわち福祉供給責任を担う。

政府は、アルエ設置のメリットを次のように説明している（Valtioneuvosto, 2020a; 2020b; 2020c; 2020d）。アルエを設置することで、明確な意思決定が容易になり、供給主体はより多くの人材、資源を一元的に管理できる。そこで、多様な専門職や高度な設備が導入可能であるだけでなく、クライアントへの対応を迅速にすることが期待できる。また、遠隔サービスやサービスのデジタル化をさらに推進することが可能になる。さらに、デジタル化の推進と並行して、医療・福祉サービスのカルテの一元化がはかれることから、レベル・分野横断的な情報共有が可能になる。特に「敷居の低いサービス」を含めてクライアントの情報を包括的に把握することができることで、より早期対応・予防的サービスの展開が強化可能となる。そして、各個人の社会福祉・保健医療及びサービス利用情報のデジタル化は、個人が参照可能になることでセルフケアの推進にもつながる。つまり、アルエが目指していることは、従来のサービス供給の効率化にとどまらない。分野横断的、レベル横断的なサービス供給を可能にすることによって、包括的なサービスの供給を可能にするとともに、早期対応、予防的サービスの展開の強化が可能になる。また、クライアントが主体的にウェルビーイングの向上に努めるセルフケアを重要な要素として視野に入れていたものであり、社会福祉・保健医療サービスそのものの刷新をはかったものである。

こうした説明の背後には、アルエの運営が現実的であったという実態がある。複数のアルエではすでに医療圏単位で保健医療福祉を担当し、現在のアルエ体制に近い形態で運営されてきていた。すでに、Eksoteの事例でもみたように、先行事例では人材、資源、情報の一元的な管理を踏まえた、多様な専門職や高度な設備の導入、クライアントへの迅速な対応、遠隔サービスやサービスのデジタル化が進み、早期対応・予防的サービスの強化、セルフケアの推進が実現されていた（Eksote, 2017; 藪長 [2021]）。アルエが目指していたのは、まさにEksoteの全国化

であった。

## 4. 考 察

### 4-1. 地方制度改革をめぐる文脈から捉えた改革事例

それでは、上記の4つの事例を2. で述べた地方制度改革をめぐる政治的・歴史的な文脈の中に位置づけながら、関係するアクターに注目しながら環境変化への適応として整理していこう。

カイヌー行政実験の事例は、EUの市場統合の中で競争にさらされた地方政府の生き残りのための選択として、広域化の先駆けとなる事例となった。1980年代までに福祉国家の整備過程を終えたフィンランドでは、1990年代は深い不況の中でEU加盟へと舵を切った。80年代までに中央集権的な福祉国家の整備を終え、90年代は補助金改革によって分権化を進めていた当時のフィンランドでは、高齢化と人口流出が進む脆弱な地方周辺部の小規模自治体に対して、個別補助金による支援から合併等による規模の経済を利用した財政基盤の安定化をはかることを模索していた。広域政府の設置は、カイヌー地方、すなわち下からの改革提案であり、労働者の保護と普遍的サービスの供給、格差の縮小を重視する社民党政権の方向性とも一致した。特別法による中央政府からの一部事務移譲と域内自治体の社会福祉・保健医療を一体的に担当する広域政府の設置が実現した。改革は一部省庁の権限移譲は合意が得られず、1つの参加自治体の継続反対によって終了したが、自治体内部のリーダーにより順調に進み、財政安定とサービスの質の向上が実現した。

南カレリア医療圏が社会福祉・保健医療圏“Eksote”という広域行政圏として新サービスを開発していった事例は、不利な地理的状況を持つ衰退する周辺部の自主的な取り組みである。取り組みをスタートさせた当時は、地方に主な支持基盤を持つ中央党が政権を担当し、抜本的な自治体合併を進めることができず、PARAS改革では行政サービスの供給単位の必要人口規模を定めることしかできなかった。しかし、これをきっかけに分断されていた病院医療と社会福祉とプライマリ・ケアを統合した

圏域“Eksote”が発足した。Eksoteは、地元大学との連携やビジネス・マネジメントの手法の導入、プロジェクト型の資金の活用を利用して、財政改善と新サービスの開発、事業開発に成功した。脆弱な周辺部の財政安定化が従来の中央政府の管理による自治体支援を目的とした補助金の支出からプロジェクトベースの資金援助や拠点開発型の財政支援へと移行していたことが背景にある。

子ども家庭サービス改革“LAPE”は、中央政府主導の、複合領域にまたがる広域化、圏域モデル設置の事例である。新圏域の設置を通じた社会福祉・保健医療改革を公約に掲げた中央党政権が、利害調整に難航する中で、中央党の子ども家庭分野の政策リーダーが構想を描き、大胆な改革を着実に実施した。子ども家庭分野の課題が表面化していたことと、その一方で先行事例が蓄積されていたこと、政権が公約に掲げたように社会福祉・保健医療の広域化は共通認識になっていたこと、すでに圏域として確立されていたマークンタを基盤とし、改革のメニューを圏域で選択できるようにしたことが改革への抵抗を小さくした。しかし、LAPEが本来の意図していた社会福祉・保健医療・学校教育が一体となった子ども家庭支援については、明確な結果は出ていない。専門職・領域間の連携や融合を促すためのチェンジエージェントの導入などを行ったが、4年間の政権任期期間は改革の実現までで費やされ、LAPEの成果をみる前に政権が交代し、SOTE改革が実行に移された。

自治体再編を目指した地方制度改革は、2023年のSOTE改革によるアルエの設置によって一定の決着をみたといえる。2000年代以降、焦点化した地方制度に関する議論は、地方に主な支持基盤を持つ中央党と、自由化と競争力強化を指向する国民連合党が提案した地方制度改革が、圏域設定に対する地方からの支持調達や、サービスの自由化に対する合意形成に失敗し、実現へ至らなかった。マリンの社民党政権は、社会福祉・保健医療分野に領域を絞り、既存の広域行政圏マークンタを基盤としたことが、円滑な合意形成の背景にある。また、高齢化による医療費の圧縮への絶え間ない努力が必要とされる環境の中で、医療のデジタル化などの技術的な発展が

広域化への原動力の一つとなり、理論武装を強化した。

前述の3事例とPARASなどの地方制度改革にみられるように、広域化への取組みは試行錯誤を繰り返しながら異なるアクター間の相互作用の中で断続的に行われてきた。複雑な状況の中の新しい環境——EU加盟や産業構造変化に伴う競争の拡大と、集中から取り残される周辺部の人口構造変化（過疎化、高齢化）、対応するサービスの複雑化に伴う行政の高度化——の中で、制度は自律的な自治体を目指すという方向性を持ちながらも新要素を加えながら堆積し、地方制度改革をめぐる政治的な混乱の中で、社会福祉・保健医療分野を主に担当する広域政府アルエの設置という形で適応したと考えることができる（図2参照）。

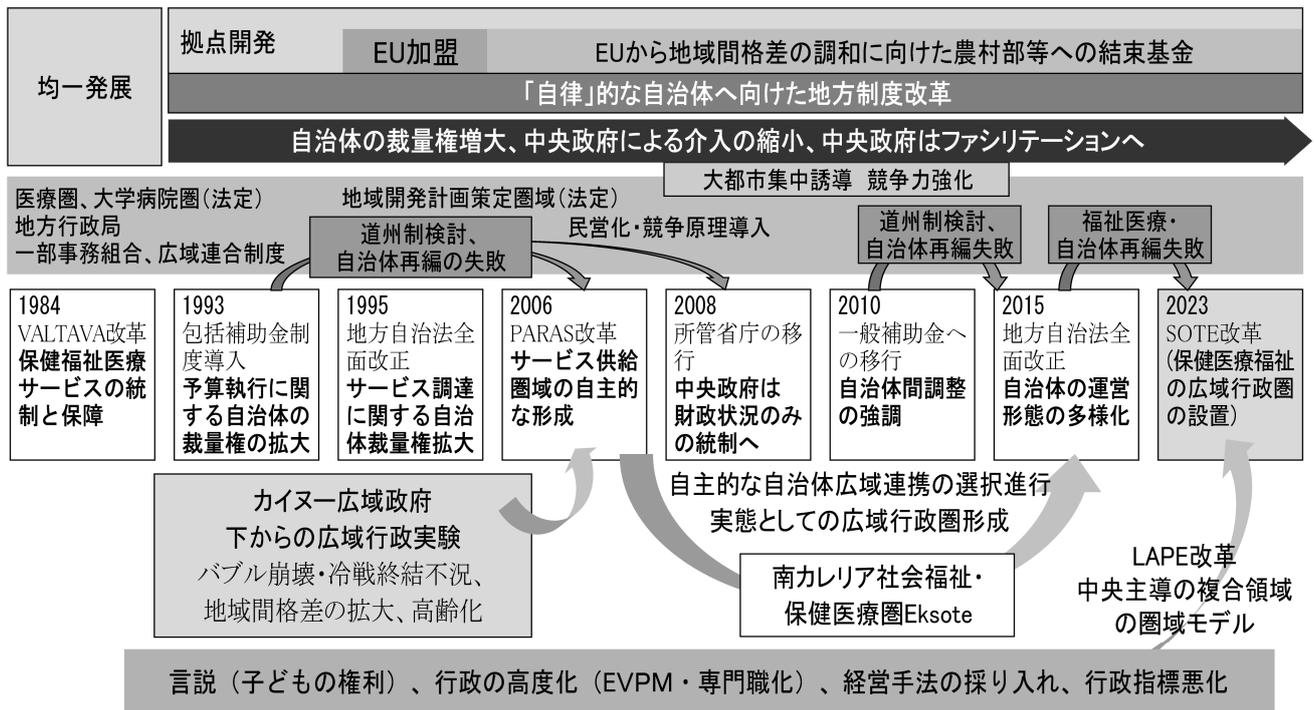
#### 4-2. むすびにかえて

北欧諸国は地方政府が相当な行政及び財政自治権を持ちながらも、中央政府が一定程度統制しながら地方政府が事務事業を行うという、地方政府が国家の融合的な一部を形成するという共通性を持つ。

「北欧福祉国家のモデルの構図は、福祉政策の実施における地方自治政府の中心的地位の描写なくしては完結しない」とまで説明される（ペーターセンほか[2017]）。

本稿では、フィンランドの広域政府創設までの道程を地方制度改革という文脈の中に位置づけながら、EU加盟や技術発展などの外部環境の変化や衰退する周辺部の地域の個別の状況からの変革ニーズにも目を向け、改革にかかわるアクターの構造と対応を述べてきた。セーレンは、職業訓練制度の成立と展開の研究で、「我々が見出すものは転換ではなく顕著な連続性である。」と述べ、分析視角としての「制度堆積」のメカニズムの有用性を提案している（セーレン[2022]:45）。SOTE改革は、新しく直接選挙によって選ばれた代表が意思決定を行う広域政府を設置するという抜本的な改革であったように見える。しかし、注意深くみれば、フィンランドにおけるSOTE改革へ至るまでの経緯は、連続性を持つ変化であり、複数の環境要因から与えられたプレッシャーへの福祉国家のアクターによる適応

図2 フィンランドにおける地方制度に関する制度堆積と先行事例・試行錯誤



出所) 筆者作成

の過程であり、制度堆積のプロセスとして考えることができるであろう。

一方、セーレンは「制度が成立するとき、遍く周囲に歓迎され、そのまま環境に適応するのではない。むしろ諸アクターが制度のとるべき形態と果たすべき機能をめぐって争い合うので、継続的な紛争の対象となり続ける。」(セーレン [2022] : 37) とも述べている。実際に、SOTE改革によって個別の圏域ではサービスの変化に対する不満や修正への圧力が生じている。SOTEを実現させた社民党政権も後退し、国民連合党政権はSOTEの「手直し」

に取り組んでいる。それについてはここで触れることができなかった。

本稿は、個別の事例における中心的アクターや重要な環境要因に重点を置いたために、ファクターを整理して共通性などの相違を検討することはしていない。また、個別に分析対象にする価値のあるボリュームのある事例を大きな流れの中で述べたため、不足している点も多い。相互依存するアクターの複雑な作用や偶発性については十分に描き切れたとはいえないであろう。これらの点については、今後の課題としたい。

(謝辞 本研究はJSPS科研費19H04368の助成を受けたものです。)

(やぶなが ちの 東洋大学国際学部教授)

キーワード：福祉制度改革／フィンランド／制度堆積／福祉国家／地方制度

【参考文献】

Armingeon, K, and G. Bonoli, [2006] The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks. London, New York: Routledge.

- Bonoli, G. and D. Natali [2012] *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press.
- Edquist C., L. Hommen [2008] *Small Country Innovation Systems. Globalization, Change and Policy in Asia and Europe*, Edward Elgar Publishing.
- Eksote (South Karelia Social and Health Care District, Finland) [2017] *The Eksote Model, Building on the Integration of Social and Health Care Services*, May 2017. (Eksote 提供資料)
- Esping-Andersen, G. [1990] *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity & Princeton University Press. (=エスピン-アンデルセン [2001] )
- Esping-Andersen, G. [1999] *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press. (=エスピン-アンデルセン [2000] )
- Esping-Andersen, G., A. Hemerijck, D. Gallie, and J. Myles, John [2002] *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Halme, K., I. Lindy, Kalle A. Piirainen, V. Salminen, and J. White [2014] *Finland as a Knowledge Economy 2.0: Lessons on Policies and Governance*, World Bank.
- Heikkila, M. B. Hvinden, M. Kautto, S. Marklund and N. Ploug [1999] *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*, Routledge.
- Hemerijck, A. [2013] *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Kettunen, P. and C. Yabunaga [2014] *A Comparison between Finnish and Japanese Reforms of the Local Government System and Social Service Provision after the 2000s*, 北ヨーロッパ研究第10巻, pp. 25-34
- Korpela, J., Elfvingren K., Kaarna, T., Tepponen, M. & Tuominen, M. [2012] *Collaboration process for integrated social and health care strategy implementation*. *Journal Integrated Care*, 2012, April.
- Kristensen, P. and K. Lilja (eds) [2011] *Nordic Capitalisms and Globalization: New Forms of Economic Organization and Welfare Institutions*, Oxford University Press.
- Lundvall, B. [1992] *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter.
- Lundvall, B. [2002] *Innovation, Growth and Social Cohesion ; the Danish Model*. Edward Elgar Publishing.
- Lundvall, B. [2007] *National Innovation Systems—Analytical Concept and Development Tool*. *Industry and Innovation*, 14(1), 95–119. <https://doi.org/10.1080/13662710601130863>
- Lundvall, B. [2016] *The Learning Economy and the Economics of Hope*, Anthem Press.
- Lundvall, B., B. Johnsson, E.S. Andersen and B. Dalum [2002] *National systems of production, innovation and competence building*, *Research Policy*, 31(2), 213–231.
- Miettinen, R. [2002] *National innovation system: scientific concept or political rhetoric*. Edita. (=ミエッティネン (レイヨ・) [2010] )
- Morel, N., & Palier, B. [2012] *Towards a Social Investment Welfare State? : Ideas, Policies and Challenges*. Policy Press.
- Owalgroupp [2019] *Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma (LAPE) -kärkihankkeen arviointi, loppuraportti*. [https://stm.fi/documents/1271139/13111556/Loppuraportti+LAPE\\_arviointi+8.3.2019\\_final.pdf/3efbd6b7-c22f-ef66-b412-4b3b521d9512/Loppuraportti+LAPE\\_arviointi+8.3.2019\\_final.pdf](https://stm.fi/documents/1271139/13111556/Loppuraportti+LAPE_arviointi+8.3.2019_final.pdf/3efbd6b7-c22f-ef66-b412-4b3b521d9512/Loppuraportti+LAPE_arviointi+8.3.2019_final.pdf) (2025. 7. 10. 最終確認)
- Rose, L. and K. Ståhlberg [2005] *The Nordic Countries: still the ‘promised land’?*, in Denters, B. and L. Rose (eds.) *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Palgrave, 2005.
- Steinmo, S. [2010] *The Evolution of Modern States: Sweden, Japan, and the United States*, Cambridge University Press. (=スタインモ [2017] )
- Sellers, Jeffrey M., Anders Lidström [2007] *Decentralization, Local Government, and the Welfare State*, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 4.
- STM (Sosiaali- ja terveysministeriö) [2005] *Lapsille sopiva Suomi: Yk:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen toimintasuunnitelma*, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:5.
- STM (Sosiaali- ja terveysministeriö) [2019] *Sosiaali- ja terveysministeriön kärkihankkeiden arviointi yhteinen raportti*, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4071-0>
- STM (Sosiaali- ja terveysministeriö), n.d., *Lapsille, nuorille ja perheille sopivaa tukea oikeaan aikaan*, [https://stm.fi/documents/1271139/4919814/LAPE\\_esite\\_P%C3%A4ivitys\\_03\\_2018\\_FI.pdf](https://stm.fi/documents/1271139/4919814/LAPE_esite_P%C3%A4ivitys_03_2018_FI.pdf) (2025. 7. 10. 最終確認)
- Taylor-Gooby, P. (ed.) [2004] *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Thelen, K. [2004] *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press. (=セーレン [2022] )

- Valkama, P., & Oulasvirta, L. [2021] How Finland copes with an ageing population: adjusting structures and equalising the financial capabilities of local governments. *Local Government Studies*, 47(3), 429–452. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1877664>
- Valtioneuvosto [2015] Ratkaisujen Suomi, Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelma 29.5.2015, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-181-7>
- Valtioneuvosto [2019] Inclusive and competent Finland - a socially, economically and ecologically sustainable society. Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government 11 December 2019. Valtioneuvosto.
- Valtioneuvosto [2020a] Faktalehti 001, Sote-uudistus – keskeinen lainsäädäntö tiiviisti, Valtioneuvosto.
- Valtioneuvosto [2020b] Faktalehti 002, Sote-uudistus – keskeinen lainsäädäntö tiiviisti, Valtioneuvosto.
- Valtioneuvosto [2020c] Faktalehti, Sote-uudistus – järjestämisvastuu ja monituottajuus, Valtioneuvosto.
- Valtioneuvosto [2020d] Hallituksen esitys: Hyvinvointialueiden perustaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistus, Mediatilaisuus 8.12.2020, Valtioneuvosto.
- Valtiovarainministeriö [2014] Kunnat turbulenssissa- Millainen on tulevaisuuden kunta? Tulevaisuuden kunta - asiantuntijatyöryhmän keskustelupaperi, Joulukuu 2014.
- Valtiovarainministeriö [2015] Kuntien tehtävät ja velvoitteet 2015: Täydennysraportti, Valtiovarainministeriön julkaisu 30/2015, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-708-1>
- Valtiovarainministeriöウェブサイト <https://vm.fi> (自治体の事務についてはKuntien tehtävät ja toiminta, <https://vm.fi/kuntien-tehtavat-ja-toiminta>) (2025. 7. 10. 最終確認)
- Yabunaga, C [2020] A Comparison between Finnish and Japanese Reforms of the Local Government System and Social Service Provision after the 2000s, 北ヨーロッパ研究第16巻, pp. 91–102.
- Yabunaga, C [2025] The Evolution of Finnish Welfare State and Its Structural Reforms of Welfare Provision, *Evolutionary Economics and Social Complexity Science*, vol.32, 211–229.
- エスピン-アンデルセン (イエスタ・) 著、渡辺雅男・渡辺景子訳 [2000] 『ポスト工業経済の社会的基礎 — 市場・福祉国家・家族の政治経済学』 桜井書店
- エスピン-アンデルセン (イエスタ・) 著、岡沢憲英・宮本太郎監訳 [2001] 『福祉資本主義の三つの世界 — 比較福祉国家の理論と動態』 ミネルヴァ書房
- 太田祖電、増田進、田中トシ、上坪陽 [1986] 『沢内村奮戦記』 あけび書房
- 北山俊哉 [2011] 『福祉国家の制度発展と地方政府 — 国民健康保険の政治学』 有斐閣
- 駒村洋平、田中聡一郎編 [2019] 『検証・新しいセーフティネット — 生活困窮者自立支援制度と埼玉県アスポート事業の挑戦』 新泉社
- スタインモ (スヴェン・) 著、山崎由希子訳 [2017] 『政治経済の生態学 — スウェーデン・日本・米国の進化と適応』 岩波書店
- セーレン (キャスリーン・) 著、石原俊時・横山悦生監訳 [2022] 『制度はいかに進化するか — 技能形成の比較政治経済学』 大空社出版
- 西岡 晋 [2021] 『日本型福祉国家再編の言説政治と官僚制 — 家族政策の「少子化対策」化』 ナカニシヤ出版
- ペーターセン (クラウド・)、スタイン・クーンレ、パウリ・ケットネン編著 [2017] 『北欧福祉国家は持続可能か 多元性と政策協調のゆくえ』 ミネルヴァ書房
- ミエッティネン (・レイヨ)、森勇治訳 [2010] 『フィンランドの国家イノベーションシステム — 技術政策から能力開発政策への転換 —』 新評論
- 藪長千乃 [2008] 「フィンランドにおける地域政策の変容 — 格差社会の進行の中で」 『北ヨーロッパ研究』 第5巻、pp. 17–28
- 藪長千乃 [2010] 「フィンランドにおける中央-地方関係の新たな展開 — 分権型福祉国家の政策イノベーション」 日本比較政治学会編『都市と政治的イノベーション：日本比較政治学会年報』 第10号、pp. 133–164
- 藪長千乃 [2012] 「フィンランド・カヌー行政実験における政策形成・決定過程の考察」 日本法政学会『法政論叢』 48巻2号、pp. 101–114
- 藪長千乃 [2021] 「福祉国家の構造的再編の展開 — フィンランドにおける新たな地方政府の設置に焦点をあてて」 『北ヨーロッパ学会2021年度大会報告資料』
- 藪長千乃 [2024] 「フィンランドにおける包括的児童福祉システムの編成 — 子ども家庭サービス改革L A P Eの理念とその実現プロセス —」 『福祉社会開発研究』 第16巻、pp. 75–83
- 山田真知子 [2006] 『フィンランド福祉国家の形成 — 社会サービスと地方分権改革』 木鐸社
- 横山純一 [2019] 『転機にたつフィンランド福祉国家 — 高齢者福祉の変化と地方財政調整制度の改革』 同文館出版

# 移民と地方財政支出

## オーストラリア・ニューサウスウェールズ州のケース

宮崎 雅人 / Joseph Drew

### <要旨>

近年、世界の先進国の多くは、労働力不足を解消する手段として、海外からの労働者を受け入れている。加えて、移民の受け入れは、文化の多様性と豊かさに貢献している。政治・経済理論によれば、このような人口動態の変化は、政府支出にもプラスまたはマイナスの影響を及ぼす可能性がある。しかし、財政支出に影響を及ぼす可能性が高いにもかかわらず、この問題はほとんど無視されてきた。そこで本研究では、オーストラリアの国勢調査データと地方自治体のデータを用いて、移民が地方財政支出に与えた影響について検証する。分析結果から、民族の多様性が高まるにつれて、地方公共財・サービス供給の単価が減少することが明らかになった。我々の分析結果はいささか驚くべきものであり、地方財政研究に重要な示唆を与える。

## 1. はじめに

移民は、熟練労働者の不足を緩和し、一部の非熟練労働者の不足を補う上で極めて重要である (Akbari & MacDonald, 2014)。これは特に地方にとって重要であり、必要不可欠な事業を支えてきた (Taylor et al., 2014)。さらに、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、アメリカでは、留学生に関連する収入の流入が高等教育セクターの支援に不可欠であることが明らかにされている (Akbari & MacDonald, 2014)。さらに、移民は人口を安定させ、少子化を緩和する鍵であるとも考えられている (Taylor et al., 2014)。

コスト面では、移民が総需要を増加させ、インフレを悪化させたとする議論が最近盛んである (Lefort, 2024)。また、オーストラリアやカナダなどでは、新たな居住者の流入が住宅価格の上昇をもたらしているという主張がある (例えば、Scherer, 2024を参照)。また、トマス・アクィナスがアリストテレスを引用して主張したように、「異なる法律

や習慣の下で育った外国人たちは、多くの場合、市民が好まない行動をとるようになり、その結果、市民は彼らの例に倣って同じような行動をとるようになり、市民生活は動揺する」と、古くから繰り返されてきた不満を繰り返している者もいる。

まだ十分に明らかにされていないのは、移民が地方財政支出に及ぼす影響である。というのも、所得格差のような他の多様性が、地方公共財・サービス供給の単価に大きな影響を及ぼすことがすでに分かっているからである (例えば、Drew et al., 2024a 参照)。さらに、政治経済学と組織効率性という少なくとも二つの主要な理論が、民族の多様性の問題に適用可能である。

この問題については、主にアメリカ合衆国において最初の貢献がある (例えば、Alesina et al., 1999)。また、韓国 (Jung & Kim, 2024) やデンマーク (Gerdes, 2011) の文脈で注目すべき論文もいくつかある。しかし、今日までの結論はまちまちであり (Jung & Kim, 2024)、いくつかの問題は未解決のままである。

本研究では、オーストラリアの国勢調査データ

(通常4年に1度、調査が行われる)を用いて、無作為に抽出した2人が異なる民族であると認識する確率(民族の多様性)を測定する指数を作成する。そして、この民族多様性指数のスコアを用いて、民族の多様性が地方財政支出に与える影響を明らかにする。我々の研究は、地方公共財・サービスに再分配的要素がほとんどなく、税負担の面では課税制限制度があり、非常に多くの移民が居住しているオーストラリアを対象に行われる。我々の特殊な文脈は、既存の研究が明らかにしていない事柄のいくつかを明らかにする可能性がある。実際、我々が発見した結果は非常に驚くべきものであり、地方財政研究に重要な示唆を与えるものである。

## 2. 民族の多様性と地方財政支出の理論

民族の多様性に関する研究の出発点は、Alesina et al. (1999)である。この研究は、主に白人が支配的な社会環境下で、少数派に対する多数派の反応を理解することを目的として行われた。当時のアメリカ社会は、主に「黒人、アジア系、太平洋諸島系、アメリカ先住民、その他」から構成されていた。特に注目すべきは、この研究の根拠となったデータが、移民問題の議論や民族の多様性に対する態度が現在とは大きく異なる1990年の国勢調査データに基づいている点である。

彼らの研究の動機は、「公共政策に関する紛争は、ますます階級対立ではなく人種的対立によって決定されるようになっていく」という観察に基づいていた。異なる民族集団は、地方公共財・サービスに対する異なる嗜好をもつだけでなく、異なる効用関数をもつと仮定された。さらに、対立と不信感が支配的となり、多数派の民族(ほとんどの地方自治体では白人)が公共財への税負担に消極的になり、特に再分配プログラム(教育など)への貢献を避ける傾向にあると考えられた。この考え方は、他の民族が

その税負担よりも多く利用する公共財の資金調達のために、多数派は多くの税を支払いたくないというものである。

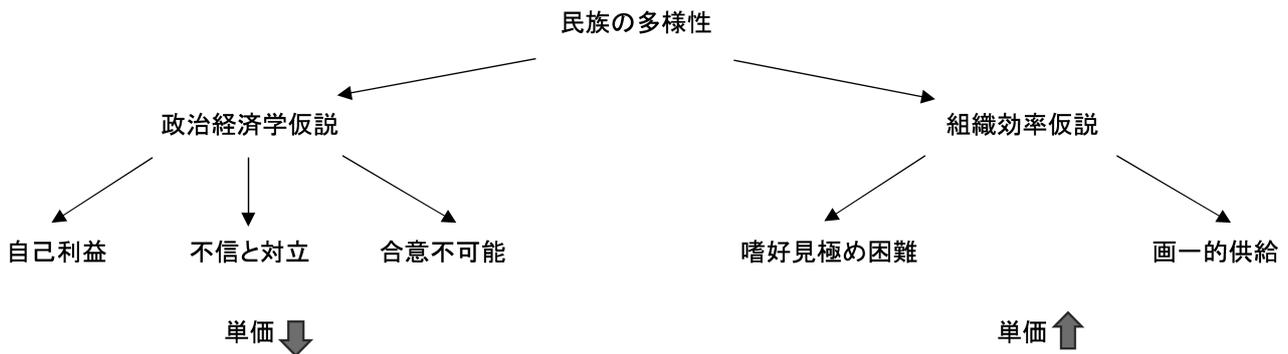
民族の多様性が高まる中で地方自治体の支出がどのように反応するか、Alesina et al. (1999)が依拠する政治経済学仮説では、地方公共財・サービス供給の単価は低下する。これは、住民間の対立や意見の不一致によって、議会で可決される議案が減少し、支出も減少するためである。

もう一つ別の見方としては、Drew et al. (2024a)がOates (1972)を主に根拠として最近構築した「組織効率仮説」がある。この考え方は、異なる民族集団が地方公共財・サービスに対する異なる嗜好をもつ可能性があるという仮定にも依拠している(Leigh, 2006)。ただし、この仮説は政治的アクター間の対立や意見の不一致に依存しない。代わりに、組織的な視点から問題を検討する。Oatesの「分権化定理」は、地方自治体が住民の嗜好を明確に把握し、それに応じて地域公共財・サービスを供給できる場合に効率的であると主張している。組織効率仮説では、いかなる民族の多様性も、上級意思決定者(執行部、議員)が嗜好を正確に把握することを困難にし、結果的に効率性が低下する可能性があるとされている。さらに、画一的なサービス提供の環境下では、異なる嗜好は非効率性を招く。一部の住民は、支払う意思のある水準を超えるサービスを受け取る一方、他の住民は逆の状態に置かれる可能性がある。実際、地方公共財・サービスの供給水準は両極端の間で設定され、結果として、支払う意思のある水準を正確に受け取る住民は少数に留まる(Drew, 2022)。

組織効率仮説に依拠して、民族の多様性が地方財政支出に与える影響を検討した場合、地方公共財・サービス供給の単価は上昇する。

図1は、ここまで述べてきた民族の多様性が地方財政支出に与える影響を説明するために考えられる二つの仮説をまとめたものである。

図1 民族の多様性が地方財政支出に与える影響の仮説



出所) 筆者作成。

### 3. 制度的背景

本研究の対象となるのは、オーストラリア最大の州であるニューサウスウェールズ州（以下、NSW州）を構成する128の地方自治体である。

図2はオーストラリア全土の地図を示したものである。本稿が分析対象としているNSW州は、州都はシドニーで、オーストラリアの州で最も人口が多く、2024年9月末時点で人口は851.1万人である（Australian Bureau of Statisticsウェブサイトより。なお、オーストラリア全体の人口は2,730.9万人）。

地方自治体は、オーストラリア連邦の第3の政府階層である。NSW州の地方自治体の財源は、レイト、手数料、補助金の組み合わせで賄われている。

NSW州は、先述した二つの仮説を検証するのに適している。まずオーストラリアは、積極的に移民を受け入れるという公共政策によって、先進国で最も民族の多様性が高い国の一つである。2016年の国勢調査では、NSW州民の27.6%が海外生まれであったが、2021年には29.3%に上昇した。外国生まれの住民は都市部に集中する傾向があり、一部の地方自治体では、民族の多様性が非常に高くなっている。

また、NSW州の地方自治体は、地方公共財・サービスの供給に限定された比較的小さな権限しかもたないことが特徴である。特筆すべきは、道路建

設とその維持管理に重点が置かれていることである。その他の主な支出分野は、廃棄物処理とレクリエーション施設（運動場、公園、公民館）である。さらに、州内の約3分の2の地方自治体（主に都市部以外に位置する）が上下水道サービスの供給を担っている<sup>(1)</sup>。この場合、通常、総事業費の約4分の1を占める（Drew et al., 2023）。

また、NSW州では、主たる財源であるレイトが税率制限制度（レイト・キャッピング）によって制限を受けてきた。毎年、独立した規制機関である独立価格規制審議会（IPART）<sup>(2)</sup>が、各地方自治体がどのくらい増税できるかを決定する。さらに、NSW州の地方自治体の支出のうち、税収で賄われる割合は低く（2021年度で31.9%）、残りは手数料（30.3%）、補助金（31.4%）などによって賄われている。したがって、支出に関する意思決定が、多数派の納税義務にどのような影響が及ぶかという懸念に影響される可能性はかなり低い。

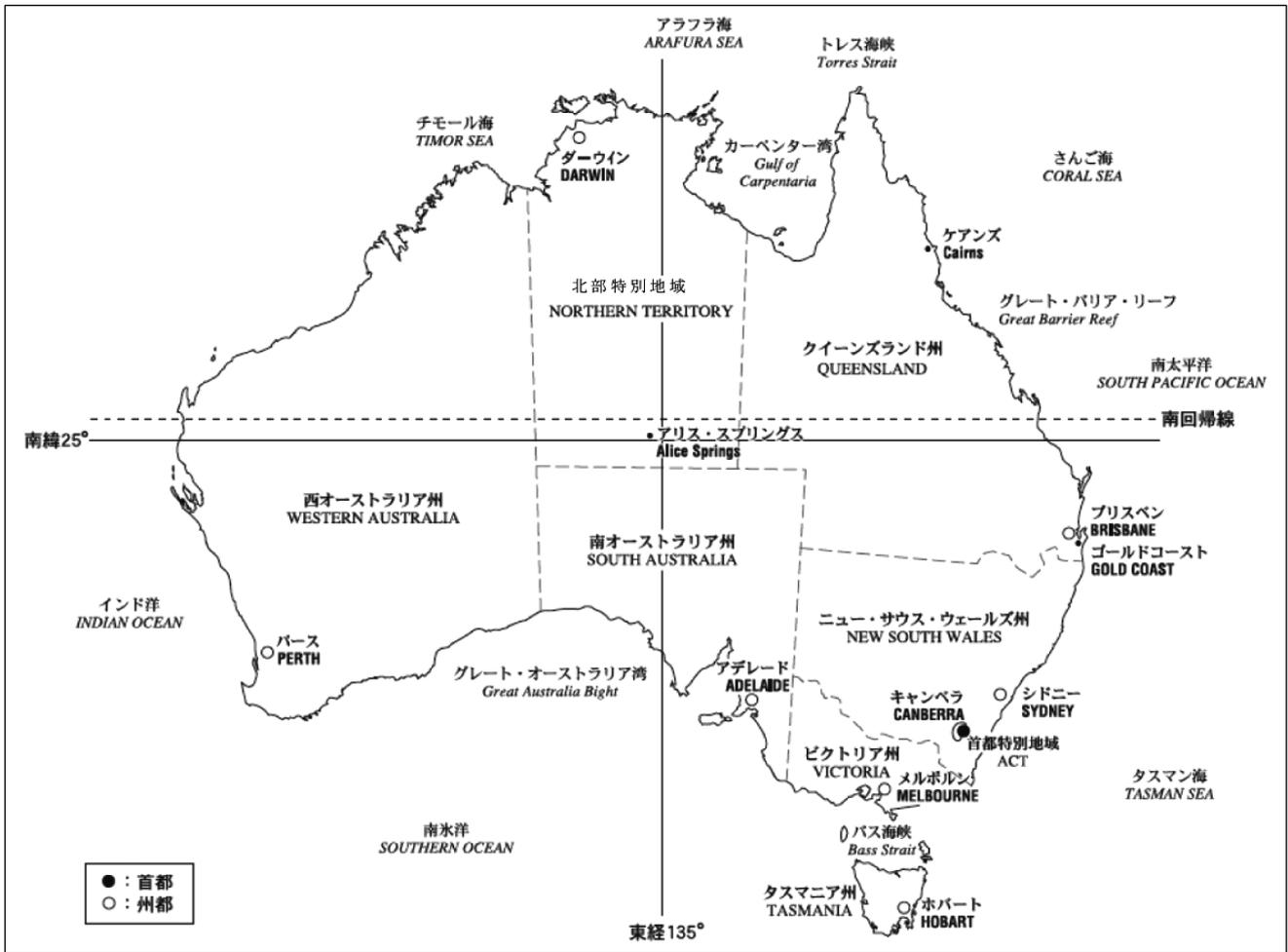
その上、アメリカ合衆国の制度の特徴である教育、警察、保健といった再分配的な性質をもつ地方公共財・サービスをオーストラリアの地方自治体は供給していない。その結果、Alesina et al. (1999)やそれに続く研究者たちを悩ませた潜在的な交絡因子を切り離すことができる。

オーストラリアの地方自治体における民族の多様性と地方財政支出との関係についての研究はこれまでなかったため、この研究の学術的な意義は大きい。

(1) シドニー周辺はSydney Water Corporation、ニュー・カッスル周辺はHunter Water Corporationという州営企業がそれぞれ上下水道サービスを供給しているが、その他の地域は地方自治体が供給を担っている。

(2) IPARTはNSW州の電気・水道料金、交通運賃の上限額を決定する役割も担っている。

図2 オーストラリア概略図



シドニー日本商工会議所『オーストラリア概要 2017/2018年版』、2017年  
出所 自治体国際化協会 (2018)

#### 4. データと分析手法

本研究では、先に述べた通り、民族の多様性が地方財政支出に与える影響について分析を行う。被説明変数は、レイト課税対象不動産物件数（住宅数＋企業数＋農場数）当たりの経常支出（減価償却費を除く）である。

最も注目すべき説明変数は、民族多様性指数である。この指数は、民族多様性の影響を検証するために採用されている最も一般的な指標であり、ある地方自治体において無作為に選ばれた2人が異なる民族である確率を表している。

民族の多様性を調査するために、①オセアニア、②ヨーロッパ、③アジア、④中東、⑤アメリカ大陸、

⑥アフリカ大陸、⑦オーストラリアの七つの大まかなグループ分けを行った。これは、この種の学術的研究に通常採用されるカテゴリーを大幅に拡大したものであり、オーストラリア国内の公的データ機関が使用する典型的な民族割り当てを忠実に反映したものであることに留意されたい。

上下水道事業を行っている地方自治体が主要都市部以外に位置していることはすでに述べたが、これらの自治体の民族多様性指数の平均値は16.3%で、都市部の自治体の平均値（46.8%）よりもかなり低かった。観察された民族多様性の格差は、移民が地方や農村部に定住する傾向が低いという既存の研究結果と一致していた（例えば、Taylor et al., 2014）。個々の地方自治体の民族多様性指数は、西部の農村部にあるギルガンドラのわずか6.3%から、2021年

のシドニー郊外西部にあるフェアフィールドの69.6%という驚異的な値まで幅広く分布していた。

我々は二つのOLS推定を実施した<sup>(3)</sup>。モデル1では、民族多様性指数を主要な説明変数として、既存のオーストラリアの学術文献で一般的に使用されている標準的なコントロール変数（例：McQuestin et al., 2020; Drew et al., 2024a）を同時に分析した。特にこの最初の推定では、重要な上下水道に関する変数を意図的に除外した。これは、その後の分析でその重要性を明確に示すためである。モデル2では、上下水道ダミー変数を追加した。この変数は、地方自治体が直面する異なるコスト構造を反映している。

また、先述の通り、オーストラリアの地方財政研究で通常用いられる標準的なコントロール変数を用いた（例えば、Drew et al., 2023）。レイト課税対象不動産物件数は、長年指摘されてきた「規模の経済」の可能性を考慮して用いた。また、人口密度も、「密度の経済」の可能性を説明するために用いた（Holcombe and Williams, 2009）。

さらに、不利な状況を示すさまざまな指標も用いた。例えば、高齢者年金と障害年金受給者の割合、失業手当受給者の割合（McQuestin et al., 2022）などである。また、最大の支出項目を表す道路事業についても、舗装道路のデータを用いて、コストを反映した（Drew et al., 2024a）。2016年の自治体合併に伴うコスト増加を示す多くの分析結果を踏まえ、合併の対象となった地方自治体を示すダミー変数も追

加した（例えば、McQuestin et al., 2020）。

データは、各地方自治体の財務諸表から直接取得した。というのは、日本のように地方自治体の財政に関するデータベースが存在していないためである。人口統計データは、オーストラリア統計局による「地域別データ」から取得した。道路データおよび上下水道ダミー変数は、関連するNSW地方自治体補助金委員会報告書から導出した。

## 5. 推定結果と考察

表1では主要な変数の記述統計量を示し、表2では二つのモデルについて推定結果を示した。

モデル1では、最大の関心事である民族多様性指数に加え、標準的なコントロール変数を用いて係数推定を行った。注目すべきは、このモデルの説明力が非常に高いことである。しかし、民族多様性指数の項の係数は有意ではなかった。

そこでモデル2では、地方自治体が上下水道サービスを供給しているかどうかを反映するダミー変数を追加してOLS係数推定を行った。上下水道ダミーは統計的に有意であり、係数も大きかった。さらに、民族多様性指数は、10%水準で統計的に有意に負の値となった。重要なダミー変数の追加により、民族多様性が1%上昇すると、単価は約0.09%減少することが明らかになった。モデル2では、先述した政治経済学仮説の予測能力を支持するエビデンスが得られた。

表1 主要変数の記述統計量

	観測数	平均値	標準偏差	最小値	最大値
民族多様性指数（対数値）	252	2.99	0.67	1.37	4.24
不動産物件数（対数値）	252	9.43	1.20	6.87	11.86
人口密度（対数値）	252	2.84	3.26	-3.41	9.13
不動産物件数当たり経常経費補助金（対数値）	252	-0.10	1.04	-2.14	2.13

(3) 短いパネルデータ（Nickell, 1981）や、関心のある変数がほぼ時間不変の場合（Hill et al., 2020）、バイアスが生じるため、OLS推定を行った。

表 2 推定結果（民族多様性指数）

変 数	モデル 1	モデル 2
民族多様性指数（対数値）	-0.0640 (0.0523)	-0.0945* (0.0516)
不動産物件数（対数値）	0.0304 (0.0295)	0.0526* (0.0294)
人口密度（対数値）	-0.00791 (0.0225)	-0.0126 (0.0220)
経常経費補助金（対数値）	0.314*** (0.0524)	0.321*** (0.0511)
上下水道ダミー		0.247*** (0.0668)
その他コントロール変数	Y E S	Y E S
観測数	252	252
R-squared	0.700	0.717

カッコ内は標準誤差

\*\*\* p < 0.01、\*\* p < 0.05、\* p < 0.1

出所) 筆者作成。

モデル 2 におけるその他の注目すべき変数は、規模のコントロール（レイト課税対象不動産物件数）であり、最近の文献（例えば、Drew et al., 2024b を参照）と同様に統計的に有意な正の値であった。また、経常経費補助金の項の係数も正で統計的に有意であった。

推定結果から、地方財政支出と民族の多様性との間に比較的大きな関連性があることが明らかにされた。このことは、公共政策の観点から重要であることは言うまでもないが、オーストラリアの研究者が過去にこれを軽視してきたことを正すべきであることを示している。

オーストラリアの地方自治体が供給する地方公共財・サービスには、再分配的なものはほとんどなく、歳出の大半は道路整備や廃棄物処理などに向けられている。しかし、政治経済学仮説は、今回の推定結果によって支持された。この結果は、少数派が利用する再分配的な財・サービスの拡大による多数派への追加課税の可能性がない場合でも、仮説の核となる考え方である「意見の不一致」が地方財政支出に影響を与えているものと考えられる。

## 6. 結 論

本稿の分析結果から、民族の多様性が高まるにつれて、地方公共財・サービス供給の単価が減少することが明らかになった。先述した理論と分析に基づけば、我々の観察結果を説明する最も可能性の高い仮説は、まさに政治経済学仮説であると思われる。先に述べたように、この仮説の主な決定要因は、自己利益、不信と対立による合意能力の欠如である（図 1 参照）。このような政治的相互作用は、明らかに、共通善のために協力する政治という理想的な概念に反する（例えば、Drew, 2022 を参照）。多様性が地方公共財・サービスを受け取る人々にとってのコストを生じさせているといえるかもしれない。このようなコストを軽減するためには、信頼関係を改善し、対立を減らすための方策と同様に、人々がより大きなコンセンサスを得られるようにすることを目的とした政策提言を採用することが重要であると思われる（Leigh, 2006）。

我々は、初期の研究において存在した未解決のいくつかの問題に答えたが、決して全てに答えたわけではない。地方自治体にレイト・キャッピングがあり、地方公共財・サービスに再分配的要素がない環

境において、地方財政支出がどのように反応するかは明らかになった。しかし、租税負担の問題は依然として重要であり、再分配的要素のある地方公共財・サービスが供給されている地方自治体において、民族の多様性がどのような影響を与えるかは明らか

にされていない。オーストラリアの地方自治体とは異なる特徴をもつ他国のデータを用いて、本研究の分析結果を再現することができるか。これについては、今後の課題としたい。

(みやざき まさと 埼玉大学学術院教授)

(Joseph Drew ニューカッスル大学教授)

キーワード：移民／民族の多様性／地方財政支出／政治経済学

#### 【参考文献】

- Akbari, A., MacDonald, M. (2014). Immigration Policy in Australia, Canada, New Zealand, and the United States: An Overview of Recent Trends. *International Migration Review*, 48 (3), 801-822. <https://doi.org/10.1111/imre.12128>
- Alesina, A., Baqir, R., Easterly, W. (1999). Public Goods and Ethnic Divisions. *The Quarterly Journal of Economics*, 114 (4), 1243-1284. <https://doi.org/10.1162/003355399556269>
- Aquinas, T. (1949). *De Regno: On Kingship to the King of Cyprus*. Veritas Splendor Publications.
- Australian Bureau of Statistics (ABS). (2024). *Data By Region*. Available at: <https://dbr.abs.gov.au/region.html>
- Drew, J. (2022). *Saving Local Government*. Springer: Singapore.
- Drew, J., McQuestin, D., Dollery, B. (2023). Fiscal Outcomes Arising from Amalgamation: More Complex than Merely Economies of Scale. *Public Management Review*, 26 (5), 1341-1359. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2174586>
- Drew, J., Miyazaki, M., McQuestin, D. (2024a). Does Inequality Still Matter? Income Heterogeneity and Local Government Expenditure. *The Economic Record*, 100 (330), 373-385. <https://doi.org/10.1111/1475-4932.12812>
- Drew, J., Miyazaki, M., McQuestin, D. (2024b). Is 'More' Better? Testing the Assumption That Larger Local Governments are More Sustainable. *Australian Journal of Public Administration*, 83 (1), 106-122. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12627>
- Gerdes, C., (2011). The Impact of Immigration on the Size of Government: Empirical Evidence from Danish Municipalities. *The Scandinavian Journal of Economics*, 113 (1), 74-92. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2010.01629.x>
- Hill, T., Davis, A., Roos, J., French, M. (2020). Limitations of Fixed-Effects Models for Panel Data. *Sociological Perspectives*, 63, 357-369.
- Holcombe, R.G., Williams, D. W. (2009). Are There Economies of Scale in Municipal Government Expenditures? *Public Finance and Management*, 9, 416-429. <https://doi.org/10.1177/152397210900900305>
- Jung, H., Kim, B. (2024). Foreign Residents and Local Public Expenditure: Evidence from South Korea. *Journal of Asia Pacific Economy*, 29 (1), 400-423. <https://doi.org/10.1080/13547860.2021.2024367>
- Lefort, C. (2024). *Economists Call for Tighter Immigration to Help RBA's Inflation War*. Financial Review, 5 May, 2024. Available at: <https://www.afr.com/markets/debt-markets/economists-call-for-tighter-immigration-to-help-rba-s-inflation-war-20230223-p5cn4r>
- Leigh, A. (2006). Trust, Inequality, and Ethnic Heterogeneity. *The Economic Record*, 82 (258), 268-280. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4932.2006.00339.x>
- McQuestin, D., Miyazaki, M., Drew, J. (2020). Do Amalgamations Make a Difference? What We Can Learn from Evaluating the Policy Success of a Large Scale Forced Amalgamation. *Public Administration Quarterly*, 45 (3), 278-298. <https://doi.org/10.37808/paq.45.3.4>
- McQuestin, D., Drew, J., Iiboshi, H. (2022). The Temporal Dependence of Public Policy Evaluation: The Case of Local Government Amalgamation. *Local Government Studies*, 49 (5), 953-974. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2039128>
- Nickell, S. (1981). Biases in Dynamic Models with Fixed Effects. *Econometrica*, 49, 1417-26.

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Edward Elgar: Cheltenham.

Scherer, S. (2024). *Trudeau's Welcome Mat for Immigrants Wears Thin Amid Canada Housing Crunch*. Reuters, 18 February, 2024.  
Available at: <https://www.reuters.com/world/americas/trudeaus-welcome-mat-immigrants-wears-thin-amid-canada-housing-crunch-2024-02-17/>

Taylor, A., Bell, L., Gerritsen, R. (2014). Benefits of Skilled Migration Programs for Regional Australia: Perspectives from the Northern Territory. *Journal of Economic and Social Policy*, 16 (1), 1-23.

自治体国際化協会 (2018) 『オーストラリアとニュージーランドの地方自治』

# 尼崎市空家空地等対策の推進に関する条例の制定について

濱 森 健 吾

## <要 旨>

令和5（2023）年に空家等対策の推進に関する特別措置法（以下「空家法」という。）が一部改正され、同年12月13日に施行された。これを受け、尼崎市では、尼崎市危険空家等対策に関する条例（以下「現行空家条例」という。）の改正が必要となったところであるが、空家等対策のさらなる充実を図る必要があるという方針のもとに、現行空家条例の全般について見直しを検討した。

その結果、①空家等対策に加え、空地等対策を講ずる、②改正後の空家法では、特定空家等になる前の段階から適切な管理に係る働きかけを行うことができるように、管理不全空家等に対する措置を講ずる旨定められたが、本市では、さらに早い段階で空家等対策を講ずる、③空家等対策は、空家等の所有者等、市、関連事業者並びに自治会等及び市民活動団体等が連携し、及び協力して推進するといったことを定めるほか所要の見直しを行うべく、現行空家条例を廃止し、新たに尼崎市空家空地等対策の推進に関する条例（以下「新空家・空地条例」という。）を制定することとした。

本稿は、新空家・空地条例の概要について解説するものである。

## 1. 背 景

近年、人口減少や既存の住宅・建築物の老朽化、社会的ニーズの変化等に伴い、居住その他の使用がなされていないことが常態である建築物及びその敷地（以下「空家等」という。）が年々増加している。居住その他の使用がなされず、適切に管理されていない空家等の中には、適切に管理されていない結果として、安全性の低下、公衆衛生の悪化、景観への支障等多岐にわたる問題を生じさせ、ひいては地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしているものがある。

こうしたことを背景として、平成27（2015）年、国においては、空家等対策の推進に関する特別措置法（以下「空家法」という。）を制定した。これを受けて、同年、尼崎市においても、尼崎市危険空家

等対策に関する条例（以下「現行空家条例」という。）を制定し、空家等対策に取り組んできた。

その結果、全国における空家等対策は着実に進展した。本市においても、令和5（2023）年12月13日時点の特定空家等の認定件数は、累計932件、うち解決済み751件、解決済みのうち解体済み383件であった。

一方で、人口減少と住宅供給の増加が進む中、総務省が実施した平成30（2018）年住宅・土地統計調査によれば、使用目的のない空家（空家のうち、二次住宅（別荘や残業で遅くなったときに寝泊りするなど、たまに使用する住宅をいう。）並びに賃貸用及び売却用の住宅を除いたものをいう。）は約350万戸あり、今後もその数は増加するものと見込まれている。

こうした状況下において、国では、特定空家等に対する措置を充実させるとともに、特定空家等にな

る前の段階からの対策を充実させる必要があるとして、空家等の「活用の拡大」、「管理の確保」、「特定空家等の除却等」の三本の柱で、総合的に対策を強化することを目的とした空家等対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律（以下「改正法」という。）が令和5（2023）年6月14日に公布され、同年12月13日に施行されることとなった。

これを受け、尼崎市では、現行空家条例の改正が必要となるところであるが、改正法による改正後の空家法（以下「改正後の空家法」という。）の内容を現行空家条例に反映・整合させるにとどまらず、空家等対策の一層の推進を図るとともに、空地等対策についても一体的に推進することとし、平成27（2015）年に制定した現行空家条例を廃止し、新たに「尼崎市空家空地等対策の推進に関する条例（以下「新空家・空地条例」という。）を制定することとした。

改正法による改正内容は、多岐にわたるが、そのうち、次に掲げる項目を新空家・空地条例に取り込み、空家等対策の推進に取り組むものとした。

#### （1）管理不全空家等に対する措置

危険空家等（新空家・空地条例では、「特定類似空家等」と称する。）になる前の段階から法定外空家等（新空家・空地条例では、「類似空家等」と称する。）の適切な管理に係る働きかけを行うことができるようにするものである。

#### （2）所有者把握の円滑化

空家法第10条第3項の規定では、市町村長が空家等の所有者等の把握に関し必要な情報を他の地方公共団体の長に求めることができる旨規定されていたところ、改正法では、「空家等に工作物を設置している者」に対して情報の請求ができる旨を明確化した。「工作物を設置している者」とは、例えば、電気メーターやガスメーターの設置者である電力会社やガス会社を想定しているとのことである。

これを受け、類似空家等及び空地等（前記のとおり、新空家・空地条例では「空地等」を条例の適用対象とし、空地等についても、土地の有効活用に向けてその適切な管理を求めることとした。）に関し

ても、改正後の空家法第10条第3項に相当する規定を置くこととした。

#### （3）特定空家等の状態の把握

空家法第9条第2項の規定では、特定空家等に対する助言・指導・勧告・命令をするに当たり、その施行に必要な限度において、その敷地内への立入調査が認められている。しかし、単に空家等の物的な状態を知るだけでは足りない場合もあるため、市町村長が所有者等の意向等も把握することができるよう、特定空家等の所有者等に対して新たに報告徴収できることとされた。これにならい、特定類似空家等又は特定空地等（新空家・空地条例においてそのまま放置すれば保安上危険となるおそれのある状態等にある「空地等」をいう。以下同じ。）に対する措置を講ずる上で必要な限度において、当該特定類似空家等又は特定空地等の所有者等に対して報告徴収できる旨を定めることとした。

## 2. 空家等対策の一層の推進及び空地等対策の推進に向けての条例の見直しについて

空家等の管理については、第一義的には空家等の所有者等が自らの責任により的確に対応することが前提であるとされている。ところが、所有者等の経済的な事情等から空家等の管理責任を全うできない場合、これにより地域住民の生活環境に悪影響を及ぼすことがあることから、住民に最も近い行政主体であり、個別の空家等の状況を把握することが可能な立場にある市町村が、地域の実情に応じて、地域活性化等の観点から空家等の有効活用を図る一方、周辺の生活環境に悪影響を及ぼす空家等については所要の措置を講ずるなど、空家等に関する対策を実施することが重要となる。

こうした考え方の下、本市では、現行空家条例を平成27（2015）年3月に制定し、同年10月1日に施行した。そして、平成30（2018）年1月に、空家法第6条第1項（令和5（2023）年の改正後は第7条第1項）に基づく「尼崎市空家等対策計画」を策定

し、平成29（2017）年度から令和3（2021）年度までの間における空家等対策の取組方針を定め、取り組んできたところであり、さらに、令和4（2022）年4月には、令和4（2022）年度から令和8（2026）年度までの間を対象とした第2期の「尼崎市空家等対策計画」を策定し、空家等対策のさらなる取組を進めていこうとしているところである。

こうした流れの中で、今般、空家法改正と軌を一にして、現行条例の見直しを行うものである。

見直しの項目及びその内容は、次のとおりである。

### （1）空地等の適切な管理

国土交通省「空き地等に関する自治体アンケート結果（速報版）」によると、「管理水準が低下した空き地」の件数が約10年前と比較して「増加している」とする市区町村が34.3%となっており、「管理水準が低下した空き地」の面積が10年後に「増加する」とする市区町村が62.7%となっている。「管理水準が低下した空き地」が周辺に迷惑を及ぼしている現象をみると、「景観の悪化」が79.5%、「ごみ等の投棄」が64.1%、「害虫の発生」が57.1%、「落ち葉、種子等の散乱」が51.8%となっている。

また、既に取り組んでいる空家等対策に関して、現行空家条例においては、著しく保安上危険となるおそれがある等の特定空家等及び特定類似空家等について除却もできる強制手段が設けられているところではあるが、仮に空家を除却したとしても、除却した後の空地等が活用されない限り、空地問題に移行するにとどまり、生活環境の保全、さらには安全で安心して暮らすことができる地域社会の実現は期待できない。

こうしたことから、新空家・空地条例による取組の対象を、空家だけにとどまらずに、空地にも拡大することにより、より良好な生活環境の保全等を図り、空家等対策及び空地等対策の取組の連携を図ろうとするものである。

なお、空地の適切な管理については、現在、尼崎市の環境をまもる条例により一定の規制を図っているところであるが、これを新空家・空地条例に取り込み、今後は、空家問題と空地問題を一元的に管理していこうとしたものである。

令和2（2020）年3月の土地基本法の改正では、土地の適正な管理等について土地所有者等（土地の所有者又は土地を使用収益する権原を有する者）が相応の責務を負うことが明確に位置付けられた。これを受けて、特定空家等及び特定類似空家等の敷地の所有者の責務に係る規定の明確化を図ることとした。

### （2）「基本理念」の創設及びその内容

空家等対策の担い手として、現行空家条例では、「法定外空家等（新空家・空地条例では、類似空家等）の所有者等」及び「市」のほか「市民」を挙げていた。「空家等対策」における「市民」の関わりは、「本市内に存する建築物等若しくは土地（これに定着する物を含む。）の所有者等」を除き、希薄あるいは抽象的なものであるところ、必ずしも空家等対策の担い手として取り上げる必要はないものと考えられるため、新空家・空地条例では、「市民」に代えて、「関連事業者（不動産業、建設業その他の空家等、類似空家等又は空地等の活用等と関連する事業を営む者をいう。以下同じ。）」、「自治会等（自治会その他の地域住民により構成された団体をいう。以下同じ。）」及び「市民活動団体等（社会貢献その他の公益の増進を目的とする活動で営利を目的としないものに取り組む個人又は法人その他の団体（自治会等を除く。）をいう。以下同じ。）」を挙げた。そして、これらの者と行政とが空家等対策及び空地等対策上の課題について共通認識をもって取り組むことができるように基本理念を定めることとした。

ところで、本市のJR線以南の地域は、高度経済成長期の初期（昭和30～40年頃）に労働者の受け皿住宅として多くの木造長屋建て住宅が建設され、そうした住宅を含む密集市街地が多く残っている。また、本市では、これまで多くの土地区画整理事業等の面的な市街地整備事業を行ってきたが、そのうち、JR線以南の地域において実施した土地区画整理事業等は、そのほとんどが昭和30（1955）年以前に実施されたものであり、都市基盤施設（道路、上下水道、電力、ガス等の公共施設）の多くが更新すべき時期を迎えている状況となっている。さらに、土地

区画整理事業等を実施する区域からはずれ、良好な市街地が形成されていない地域が多く存している。

一方、J R線以北の地域では、昭和40（1965）年以降に市街化の促進に向けて土地区画整理事業等が実施されてきた。しかし、土地区画整理事業等が実施されず良好な市街地が形成されていない地域も存している。

このように、本市では、これまで土地区画整理事業等の面的な市街地整備事業や都市基盤施設の整備を推進し、充実した都市環境の整備に努めてきたところではある。しかしながら、本市の区域内には、前述のとおり、密集市街地がなお存在する。

密集市街地とは、道路や公園などが十分に整備されておらず、木造の建物が密集している市街地である。本市では、一定の基準に基づき、密集市街地を災害が起きた時の危険度（世帯密度、木造率、道路整備状況）が高い順に、（1）重点密集市街地、（2）緊急密集市街地、（3）密集市街地に分類している。

密集市街地の中でも、特に延焼性が高いため危険であり、整備・改善の必要性が高い地区を重点密集市街地とし、細街路が多く、基盤が十分に整備されていないうえに、木造建築物の密集度が高いため延焼危険性が高い市街地を緊急密集市街地としている。さらに、緊急密集市街地に準ずる地区を密集市街地とし、これらの密集市街地の整備・改善を進めるべく取組が予定されている。

しかしながら、密集市街地の解消を検討するに当たっては、その地域内における延焼危険性の度合いといった尺度からだけでなく、良好な住環境の形成に向けて、持続可能なまちづくりといった観点からこれを考察するといったことも求められるのではないかと考える。

すなわち、密集市街地の多くの地域において、その地域内の土地が狭小であったり、接道要件が満たされていないことにより土地の流動性が劣るといった実態が見られ、また、前述のとおり高度経済成長期の初期に労働者の受け皿住宅として建設された住宅にあっては、建物の質が低いといった事情もあり、修繕等により長期にわたって当該住宅を活用することは困難である。そのため、そうした住宅については、通常の不動産市場において建物の活用又は更新

に向かわしめるインセンティブについては乏しいと言わざるをえない。こうした事情から住宅を処分する時期が遅れ、その間に相続が発生することにより、しだいに権利関係が複雑化し、特定空家等若しくは特定類似空家等に該当する状態に陥る住宅が多く見られる状況にある。

これまで、空家等対策として、老朽化した特定空家等又は危険空家等の解消に向けて、個別的な措置を講じ、所有者による早期除却につなげてはきた。しかしながら、こうした個別的な措置では、密集市街地の解消は程遠い。これらの地域において、持続可能なまちづくりに向けて、それらの空家等を除却し、その敷地の有効活用を図るためには、空家等対策とは異なる行政としての後押しが必要であることは言うまでもない。

これらの密集市街地を解消するには、土地区画整理事業等をはじめとする市街地開発事業が効果的ではあるが、市の財政状況や地域コミュニティの変化に伴う住民合意の難しさから、事業の実施が困難な状況となっている。実際、本市では、これを15年間ほど実施していない。今後、これを実施することになれば、当該市街地開発事業に係る知識・経験を有する職員がほぼ退職している事情の下にあって、今後その担い手の育成が大きな課題となる。

こうした中、空家空地等対策においては、空家等又は空地等の所有者等への助言・指導・支援により、当該空家等又は空地等の所有者等の取組を促し、それらの不動産の取引等による土地活用が基本となる。無接道敷地又は狭小地に存する建築物で空家となったもの、老朽化した長屋建て住宅の空き住戸といった、個々の土地及び建物の所有者等による取組だけでは解決できない問題を含む場合がある。こうした場合は、新たな土地利用を期待することはできない。

このような状況にある土地及び建物について新たな土地活用を進めていくためには、短期的な取組では経済合理性を保つ活用は困難である。関連事業者の協力も得る中で隣地統合を図るなど、中長期的な取組を促進する手法が求められるものと考えられる。

そうした点も踏まえ、基本理念の内容を次のとおり定めることとした。

「尼崎市住まいと暮らしのための計画」及び「尼崎市空家等対策計画（第2期）」で定められた施策の方向性、重点施策に基づき定めた。また、空地等の所有者等に対して、土地基本法に定める「土地についての基本理念」を踏まえ、当該空地等を適切に利用し、又は管理することを促進する旨定めた。

依拠したものは、以下の通りである。

ア 「尼崎市住まいと暮らしのための計画」

- ・ 今後人口減少のさらなる進行や世帯数の減少が見込まれるなか、これ以上住宅総量を増加させるのではなく、既存の都市基盤（道路、公園、学校等）を有効活用できる既存住宅地での既存住宅の活用や除却・建替え等による既存住宅の更新が重要となる。
- ・ ハード面、ソフト面等の多様な側面で、行政や事業者、団体、地域コミュニティ等の多様な主体が連携し、公共だけでは手が届かない取組を進める。
- ・ 既存住宅の更新や狭小地の解消を行うとともに、地域の防災性を高め、魅力付けを進めていく。

イ 「尼崎市空家等対策計画（第2期）」

- ・ 長期にわたり活用可能な質の高い住宅の建築、適切な維持管理、空家になる前の備えの促進を図る。
- ・ 空家を除却したあとの敷地を有効に活用し、未接道敷地や狭小地の解消、新規住宅供給につなげ、地域課題の解消やまちの魅力の向上を図る。
- ・ 地域の人による所有者等へ早期対応を促す声掛けや、見守り活動につながるよう、空家問題に関する必要な知識の普及に努める。
- ・ 空家等の実態変化の把握において、庁内外の連携の強化を図る。
- ・ 空家の専門家団体と連携した所有者等への支援により、早期対応を促すなど、管理不全空家等の効果的かつ着実な解消を目指す。

ウ 「土地基本法」

（土地所有者等の責務）

第6条 土地所有者等は、第2条から前条までに定める土地についての基本理念（…（略）…）にのっとり、土地の利用及び管理並びに取引を行う責務を有する。

2 土地の所有者は、前項の責務を遂行するに当たっては、その所有する土地に関する登記手続その他の権利関係の明確化のための措置及び当該土地の所有権の境界の明確化のための措置を適切に講ずるよう努めな

ければならない。

3 土地所有者等は、国又は地方公共団体が実施する土地に関する施策に協力しなければならない。

### （3）空家等、類似空家等又は空地等の所有者等の責務

空家等、類似空家等又は空地等の所有者等は、当該空家等、類似空家等又は空地等について、周辺的生活環境に悪影響を及ぼさないよう適切に管理しなければならない旨定めることとした。

また、空家等又は類似空家等（これらの敷地を除く。以下この項において「対象建築物等」という。）が借地上に存する場合におけるその存する対象建築物等の敷地の所有者等は、当該対象建築物等の所有者等に対して、当該対象建築物等について、周辺的生活環境に悪影響を及ぼさないようにするため適切に管理させるよう努めなければならない旨定めることとした。

さらに、空家等、類似空家等又は空地等の所有者等は、市が実施する空家空地等対策に関する施策に協力するよう努めなければならない旨定めることとした。

### （4）市の責務

市は、空家空地等対策に関する施策を策定し、これを総合的かつ計画的に実施するとともに、空家等、類似空家等又は空地等の所有者等に対してその適切な管理について啓発を行う旨定めることとした。

また、市は、特定空家等、特定類似空家等若しくは特定空地等又は管理不全空家等、管理不全類似空家等若しくは管理不全空地等の所有者等によるそれらの建築物又は土地の適切な管理の促進を図るために必要な措置を講ずる旨定めることとした。

### （5）関連事業者の責務

関連事業者は、空家等及び類似空家等を含む既存の住宅の活用、当該住宅の除却に伴うその跡地における新規の住宅の建設、隣地の統合その他の手段による空家等、類似空家等又は空地等の有効活用に向けた当該空家等、類似空家等又は空地等に関する取引の促進に努めることを求めるものとした。

## (6) 自治会等及び市民活動団体等の役割

自治会等及び市民活動団体等は、管理不全空家等又は管理不全類似空家等に該当し、又は該当するおそれがある空家等又は類似空家等について、所有者等による早急な修繕又は除却を促進することにより、その修繕後の空家等若しくは類似空家等又はその除却後の跡地の有効活用が図られ、もって地域の活性化に資するといった好循環が期待されることを踏まえ、その活動地域内（市民活動団体等にあつては、本市の区域内）に存する空家等又は類似空家等の有効活用に向けて、積極的な役割を果たすよう努めることを求めるものとした。

また、自治会等は、その活動地域内に存する空家等、類似空家等又は空地等について、地域住民の交流の機会の提供その他の活動を通じて、有効活用の促進及び適切な管理の確保に向けた所有者等の意識の涵養<sup>かん</sup>に努めることを求めるものとした。

## (7) 相互の協力

空家等、類似空家等又は空地等の所有者等、市、関連事業者、自治会等及び市民活動団体等に対して、安全で安心して暮らすことができる地域社会の実現に向けて、相互に協力することを求めるものとした。

また、市に対して、空家等、類似空家等又は空地等の所有者等、関連事業者、自治会等及び市民活動団体等の間の相互理解が深まり、相互協力が推進されるよう、これらの者の交流の促進その他必要な取組を積極的に講ずることを求めるものとした。

## (8) 「基本計画」の策定

空家等、類似空家等及び空地等に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための計画について、これを策定する旨を新空家・空地条例上明記することとした。

## (9) 「空家等、類似空家等又は空地等の発生等の予防等」の創設

今般、改正後の空家法では、第13条において、特定空家等になる前の段階から空家等の適切な管理に係る働きかけを行うことができるよう「管理不全空家等」なる概念を創設し、そうした管理不全空家等

に対して指導及び勧告することが定められた。新空家・空地条例では、これを少し広げ、管理不全の状態にある建築物又は土地であつて、現に使用されているものについて、空家等又は空地等になり、かつ、所有者等が不明なることを予防する観点から情報提供、助言、指導その他の支援を行うことができる旨、次のとおり定めるものとした。

### ① 所有者等が不明の空家等、類似空家等又は空地等の発生の予防のための支援

市長は、建築物の老朽化、建築物又は土地に係る登記の未了その他の事由により、将来において、空家等、類似空家等又は空地等が発生し、かつ、その発生する空家等、類似空家等又は空地等の所有者等が不明となるおそれがあるときは、そのおそれがある建築物又は土地の所有者等に対し、必要な助言又は指導その他の支援を行うことができることとした。

### ② 管理不全空家空地等の発生の予防のための管理等

空家等、類似空家等又は空地等の所有者等は、その空家等、類似空家等又は空地等が管理不全空家等、管理不全類似空家等又は管理不全空地等に該当することとならないように、自らの責任において、当該建築物又は土地の点検等規則で定める取組を行うなどして当該空家等、類似空家等又は空地等を適切に管理するよう努めなければならない旨を定めることとした。

また、市長は、空家等、類似空家等又は空地等が管理不全空家等、管理不全類似空家等又は管理不全空地等に該当することとなることを予防するために必要があると認めるときは、当該空家等、類似空家等又は空地等の所有者等に対し、必要な助言又は指導その他の支援を行うことができることとした。

### ③ 自治会等及び市民活動団体等による情報提供等

自治会等及び市民活動団体等は、その活動地域内（市民活動団体等にあつては、本市の区域内。以下同じ。）に存する空家等又は類似空家等について適切な管理が行われていないことにより地域住民の生活環境に多大な影響を及ぼすことが疑われるときは、その事実、その疑いに係る空家等又は類似空家等の状況及びその所有者等に関する情報を市に提供する

よう努めることを求めるものとした。

また、自治会等は、その活動地域内に空家等、類似空家等又は空地等の存在が疑われるとき、その活動地域内に存する建築物若しくは土地について適切な管理が行われていないことにより地域住民の生活環境に多大な影響を及ぼすことが疑われるとき又はその活動地域内において将来、空家等、類似空家等又は空地等が発生し、かつ、その発生する空家等、類似空家等又は空地等の所有者等が不明となるおそれがあることが疑われるときは、これらの疑いに係る建築物又は土地の所有者等にその事実を知らせるほか、当該建築物又は土地の有効活用に向けた有用な情報を広く提供するよう努めることを求めるものとした。

さらに、市長は、自治会等又は市民活動団体等がその活動地域内に存する空家等又は類似空家等についてその所有者等と連携して有効活用に向けた取組を行おうとするときは、その行おうとする当該取組への支援を行うことができることとした。

#### (10) 「所有者等による空家等、類似空家等又は空地等の適切な管理の促進等」の創設

空家法第12条（令和5（2023）年の空家法の改正後にあっても、第12条）の規定では、所有者等による空家等の適切な管理を促進するため、当該所有者等に対し、情報の提供、助言その他必要な援助（同条では、「援助」という文言を用いている。）を行うことを定めているが、現行空家条例では規定していなかった。

このような規定がなくとも、本市が情報の提供、助言その他必要な支援を行うことは可能である。そうしたことから、現行空家条例では明文の規定を置いていなかったのであるが、新空家・空地条例ではこうした情報の提供、助言その他必要な支援を行うことに関して明文の規定を置き、法と条例の規定上の均衡を図ることとした。

##### ① 所有者等による空家等、類似空家等又は空地等の適切な管理の促進のための支援

市長は、第12条、第13条第2項及び第16条第1項に規定するもののほか、所有者等による空家等、類似空家等又は空地等の適切な管理を促進するため、

空家等、類似空家等又は空地等の所有者等に対し、必要な情報の提供、助言又は指導その他の支援を行うことができることとした。

##### ② 所有者等による空家等、類似空家等又は空地等の有効活用のための助言等

市長は、空家等、類似空家等又は空地等の所有者等が当該空家等、類似空家等又は空地等を自ら使用する見込みがないときは、その使用する見込みがない空家等、類似空家等又は空地等の所有者等（以下この項において「対象所有者等」という。）に対し、当該空家等、類似空家等又は空地等の賃貸又は譲渡その他の当該空家等、類似空家等又は空地等の有効活用に資する取組を行うよう助言又は指導を行うことができることとした。

また、関連事業者は、対象所有者等に対して、空家等及び類似空家等を含む既存の住宅の活用、当該住宅の除却に伴うその跡地における新規の住宅の建設、隣地の統合その他の手段による空家等、類似空家等又は空地等の有効活用についての働きかけを行うなど、空家等、類似空家等又は空地等に関する取引の促進に努めるよう求めるものとした。

##### ③ 空家等、類似空家等又は空地等の有効活用に資する本市の取組

市長は、空家等、類似空家等又は空地等に関する取引の促進のために必要な環境の整備、空家等、類似空家等又は空地等の有効活用に関する気運の醸成その他の空家等、類似空家等又は空地等の有効活用に資する取組を行うこととした。

##### ④ 所有者等による措置に係る当該所有者等に対する技術的援助等

市長は、空家法又は新空家・空地条例の規定に基づく市長の助言又は指導に従って特定空家等、特定類似空家等若しくは特定空地等又は管理不全空家等、管理不全類似空家等若しくは管理不全空地等の所有者等が必要な措置を講じようとするときは、その講じようとする当該所有者等に対して、必要な技術的援助を行い、又はその講じようとする当該措置に要する経費について助成することができることとした。

また、市長は、特定空家等、特定類似空家等、管理不全空家等又は管理不全類似空家等（これらの敷地を除く。以下この項において「対象建築物等」と

いう。)が借地上に存する場合におけるその存する対象建築物等の所有者等が講ずべき措置を講じない場合又は当該所有者等を確知することができない場合において、当該対象建築物等の敷地の所有者等が必要な措置を講じようとするときは、その講じようとする当該所有者等に対して、必要な技術的援助を行い、又はその講じようとする当該措置に要する経費について助成することができることとした。

#### (11) 類似空家等又は空地等の所有者等に対する措置等

令和5(2023)年の空家法の改正では、特定空家等になる前の段階から空家等の適切な管理に係る働きかけを行うことができるよう「管理不全空家等」なる概念を創設し、指導及び勧告をすることができる旨定められた。

具体的には、市町村長は、管理不全空家等の所有者等に対し、基本指針(空家法第6条第2項第3号に掲げる事項に係る部分に限る。以下「管理指針」という。)に即し、当該管理不全空家等が特定空家等に該当することとなることを防止するために必要な措置をとるよう指導することができるとするものである。

そして、市町村長は、指導をした場合において、なお当該管理不全空家等の状態が改善されず、そのまま放置すれば特定空家等に該当することとなるおそれが大きいと認めるときは、当該指導をした者に対し、修繕、立木竹の伐採その他の当該管理不全空家等が特定空家等に該当することとなることを防止するために必要な具体的な措置について勧告することができるとするものである。

これを受け、新空家・空地条例において、類似空家等及び空地等に関して、次のとおり同様の措置を講ずることとしたものである。

- ・ 市長は、管理不全類似空家等又は管理不全空地等の所有者等に対し、管理指針の例により、その管理不全類似空家等又は管理不全空地等が特定類似空家等又は特定空地等に該当することとなることを防止するために必要な措置を講ずるよう助言又は指導を行うことができることとした。
- ・ 市長は、当該助言又は指導を行った場合におい

て、なおその行った当該助言又は指導に係る管理不全類似空家等又は管理不全空地等の状態が改善されず、そのまま放置すれば特定類似空家等又は特定空地等に該当することとなるおそれが大きいと認めるときは、当該助言又は指導を受けた者に対し、修繕、立木竹の伐採その他の当該管理不全類似空家等又は管理不全空地等が特定類似空家等又は特定空地等に該当することとなることを防止するために必要な措置を講ずべきことを勧告することができることとした。

#### (12) 「公示」制度の整備

現行空家条例第10条第2項の規定では、令和5(2023)年改正前の空家法(以下「改正前の空家法」という。)第14条第3項の規定による命令又は現行空家条例第8条第3項の規定による命令(以下「措置命令」という。)を受けた者が正当な理由なく当該措置命令に従わないときは、その事実を「公表」することができる旨定められていた。

公表制度は、一般的に、その目的(機能)に照らして、「情報提供的公表」と「制裁的公表」の2つに分けられる。前者は、行政が保有する情報の公表を通じて、住民等の生活の便宜を図ったり、行政過程の透明性を向上させたりする効果が期待されるものである。一方、後者は、法令違反などの事実と氏名等の公表により、社会的信用の低下をはじめとする、何らかの不利益が相手方に生じる、あるいは、そうした不利益を懸念した相手方が公表前に義務を履行する、といった効果が期待されるものである。

現行空家条例第10条第2項に規定する公表制度が「情報提供的公表」、「制裁的公表」のいずれの公表に該当するものかは、今一つ明らかでない。

現行空家条例では、公表する事項として、措置命令を受けた者の氏名及び住所が掲げられている点からして制裁的公表と捉えていたことがうかがわれるが、その一方で公表を行うに当たり公表される者に対する公表前の事前意見聴取手続が定められていない。

空家法では空家等対策として最終的には強制的に除却する等目的を達成することができ、また、措置命令に従わない者に対しては罰則を科することが可

能であり、命令違反に対する抑止的効果が期待できる。この点、新空家・空地条例においても、空家空地等対策として行政代執行法による行政代執行が可能であり、また、後記のとおり、特定類似空家等又は特定空地等の措置命令に従わない者に対しては罰則を科することとしたため、空家法におけると同様に命令違反に対する抑止的効果が期待できる。

そうしたことを踏まえ、新空家・空地条例では、同条例に基づく公表制度を「情報提供的公表制度」と位置付け、その名称を「公示」として規定の整備を図ることとした。

ところで、空家法では、名称は「公示」としているが、これは公表と同義である。この「公示」について、国土交通省は、「管理不全空家等及び特定空家等に対する措置に関する適切な実施を図るために必要な指針（ガイドライン）」において、「市町村長は、空家法第22条第3項の規定による命令をした場合は、第三者に不測の損害を与えることを未然に防止する観点から、必ず標識（参考様式7）の設置をするとともに、市町村の公報への掲載、インターネットの利用その他市町村が適切と認める方法により同項の規定による命令が出ている旨を公示しなければならない。」と記しているように、空家法に定める「公示」が情報提供的公表であることを明らかにしている。

また、当該「公示」は、空家法第22条第1項又は新空家・空地条例の規定による助言又は指導を行った日から1月を経過した場合に行うものとし、特定空家等若しくは特定類似空家等の倒壊等又は特定空地が保安上著しく危険な状態となっている事実を空家法による「公示」よりも早く周知することとした。

なお、当該「公示」は、制裁的公表には当たらないが、公示対象者に対して弁明の機会を付与する旨を定め、公示制度の適正さを期することとした。

### (13) 尼崎市空家空地等対策審議会への意見聴取

現行空家条例第10条第1項の規定に相当する規定である。

同項の規定では、改正前の空家法第14条第3項（改正後の空家法第22条第3項）の規定による命令又は措置命令（現行空家条例第8条第3項の規定に

よる命令）をしようとするときは、あらかじめ、尼崎市危険空家等対策審議会（新空家・空地条例では、「尼崎市空家空地等対策審議会」）の意見を聴かなければならないと定めていたところ、運用上は、改正前の空家法第14条第2項（改正後の空家法第22条第2項）の規定による勧告又は現行空家条例第8条第2項に規定する「勧告」の段階で同審議会の意見を聴く取扱としていた。これは、同条第3項に規定する「命令」の公正さ・適正さを担保するためには、「勧告」の段階から同審議会として関与しておくことが望ましいと考えたからにほかならない。

新空家・空地条例では、当該「命令」及び「勧告」のほか、改正後の空家法第22条第9項の規定による行政代執行（同条第10項及び第11項の規定によるものを含む。）、新空家・空地条例第23条の規定による行政代執行をしようとするときも、措置の公正さ・適正さを担保するために同審議会の意見を聴かなければならない旨定めることとした。

### (14) 罰則の創設

空家法では、①第22条第3項の規定による市長の命令に違反した者、②第9条第2項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者に対して、①にあつては50万円以下、②にあつては20万円以下の過料を処する旨定めている。本市にあつても、新空家・空地条例上、過料を処する旨定めるものとした。

新空家・空地条例では、過料の額は、空家法において違反行為の反社会性の程度に応じて前記①と②との間で過料の額に差を設けていることに鑑み、地方自治法上の上限額の範囲内で①第20条第3項の規定による市長の命令に違反した者、②第11条第1項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者に対して、①にあつては5万円以下、②にあつては2万円以下の過料を処する旨定めるものとした。比例原則の考え方を踏まえた区別である。

## (15) その他の見直し

### ① 条例の題名

条例の適用対象に「空地等」を加えるため、題名を改めることとした。

### ② 目的規定

①と同様、条例の適用対象に「空地等」を加えるほか、後記のとおり文言の整理を行うこととした。

### ③ 「法定外空家等」及び「危険空家等」の文言

空家法第2条第1項では、「建築物又はこれに附属する工作物であって居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの及びその敷地」を「空家等」と称しているところ、現行空家条例では、これを前提として、「（空家）法その他の法令の規定によって生活環境の保全等を図るために必要な措置を講ずべきことを命ずることができないもの」を同条例の適用対象としている。

しかしながら、「その他の法令」がどういった法令を指すのかが必ずしも明らかではない。また、「必要な措置を講ずべきことを命ずることができない」ことを条例の適用対象となるか否かについての判断基準としているが、当該「命ずる」主体が誰であるのか必ずしも明らかではなく、行為規範たる条例上の定義として、適切な規定とは言い難い面が存する。すなわち、ある建築物についてその所有者等に対して、一定の行為を命令し、または禁止するといったいわゆる行為規範については、当該所有者等がこれを守るべく明瞭な基準が求められるところ、現行空家条例の規定では、明瞭な基準たり得ないとの疑義が存する。

そうした疑義がある中で、これまで、現行空家条例の規定における「法定外空家等」に該当する建築物としては、「長屋」がこれに当たるものとして運用してきた。新空家・空地条例では、当該「法定外空家等」を「類似空家等」と称することとし、その用語の意義を「建築物又はこれに付属する工作物でその他の使用がなされていないことが常態であるものに準ずるものとして規則で定めるもの及びその敷地…をいう。」とした。そして、当該規則では、「類似空家等」を「長屋（これに類する形態の建築物を含む。）のうち、居住その他の使用がなされていないことが常態である住戸又は当該使用が相当期

間なされていない住戸」等をいうものと明記するものとした。

なお、現行空家条例では、「危険空家等」という文言を使用しているが、空家法における「特定空家等」と比較し、その用語の意義として定められている内容からすれば、空家等の危険さ等の程度に違いはない。それにもかかわらず、「危険空家等」の用語を用いることで、現行空家条例上の「危険空家等」の危険さの程度が「特定空家等」の危険さの程度を上回っているかのようなイメージを生じさせ、同様の事象を表す用語として均衡を失しているように思われる。

そこで、「危険空家等」との文言を「特定類似空家」に改めることとした。

### ④ 尼崎市危険空家等対策審議会条例の廃止

尼崎市危険空家等対策審議会条例を廃止することとした。その上で、審議会の名称を「尼崎市空家空地等対策審議会」に改めるべく、同審議会の設置に関しては新空家・空地条例の本則で定めることとした。

### ⑤ 尼崎市の環境をまもる条例の一部改正

空地等の管理については、現在、尼崎市の環境をまもる条例第6章第2節に規定されているところであるが、これらを新空家・空地条例に取り込むべく、尼崎市の環境をまもる条例の一部を改正することとした。

なお、尼崎市の環境をまもる条例第64条の規定では、一定規模（500㎡）以上の空地について、当該空地の利用計画及び管理計画を報告させることができる旨定めているが、当該規定に基づく報告は長きにわたって行われていない。また、空地の利用計画及び管理計画の報告を規定せずとも、新空家・空地条例における実態調査若しくは立入調査の実施又は報告の徴収によって、空地等の実態を把握することは可能であり、また、空地等の所有者等に対する助言又は指導の一環として利用計画及び管理計画の報告を求めることも可能であるため、当該規定に相当する規定は定めないものとした。

また、「空地等」の定義について、現行尼崎市の環境をまもる条例において「現に人が使用していない土地及び野積場、露天駐車場、鉄道敷等で規則で

(参考) 空家法と新空家・空地条例の関係

管理状態 区分	良い又は問題ない	悪い	極めて悪い
空家法	<p>空家等</p> <p>※ H27法制定から変更なし</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・棟単位</li> <li>・概ね1年全く使われていない(誰が何に使っているのか等は問わない)</li> </ul>	<p>管理不全空家等</p> <p>※ R5改正法により新設</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・所有者等に対する措置は「勧告」まで</li> <li>・勧告により住宅用地特例適用除外</li> <li>・行政処分や罰則の規定なし</li> </ul>	<p>特定空家等</p> <p>※ H27法制定から変更なし</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・行政代執行による除却まで可能</li> <li>・命令(行政処分)違反や立入調査の妨害等による罰則(過料)あり</li> <li>・法に基づく過料は裁判所が科す</li> </ul>
新 空家・空地条例	<p>類似空家等</p> <p>※ 旧条例「法定外空家等」から名称変更</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・一部居住中の区分所有長屋の空き住戸</li> <li>・使用頻度の低い(住宅)倉庫等</li> </ul>	<p>管理不全類似空家等</p> <p>※ 新条例により新設</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・管理状態が悪い類似空家等に対し、法「管理不全空家等」に準じた取扱い</li> <li>・ただし、勧告による住宅用地特例適用除外は原則不可</li> </ul>	<p>特定類似空家等</p> <p>※ 旧条例「危険空家等」から名称変更</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・管理状態が極めて悪い類似空家等に対し、法「特定空家等」に準じた取扱い</li> <li>・条例に基づく過料は市長が科す</li> <li>・略式代執行は不可</li> </ul>
	<p>空地等</p> <p>※ 「尼崎市の環境をまもる条例」から移行</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・建築物がなく、全く使われていない土地</li> </ul>	<p>管理不全空地等</p> <p>※ 新条例により新設</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・管理状態が悪い空地等に対し、新条例「管理不全類似空家等」に準じた取扱い</li> </ul>	<p>特定空地等</p> <p>※ 新条例により新設</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・管理状態が極めて悪い空地等に対し、新条例「特定類似空家等」に準じた取扱い(改正前の「尼崎市の環境をまもる条例(第2節)」と同等の取扱い)</li> </ul>
<p>上記のほか、新空家・空地条例では次のとおり基本理念や努力義務を明記することで、今後における各主体の取組を促す</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・安全で安心して暮らすことができる地域社会の実現に向けて、本市の区域にある建築物又は土地が、世代を超えて利用又は管理されるために重要なことを基本理念として明記する</li> <li>・所有者等、本市、事業者、自治会等及び市民活動団体等の役割(努力義務)を明記し、相互の協力を促す</li> <li>・空家空地の発生等の予防等のため、本市は(使用されている時点から)建築物又は土地の所有者等に対して支援等を行う</li> <li>・借地の土地所有者の責務を明記し、建築物の所有者が不明である場合などにおいて、土地所有者が必要な措置をとろうとするときは、本市が支援することで解決を目指す</li> </ul>			<p>応急措置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・人の生命、身体又は財産に重大な危害が及ぶことを避けるために緊急の必要があると認めるときは、その危害を避けるために必要な最小限度の措置を市が行うことを条例に規定</li> <li>・旧条例と同等の規定であるが、新条例では「特定空地等」も対象に含めた</li> </ul>

出所) 著者作成。

定めるもの」としていたが、新空家・空地条例では、これを以下のように改めることとした。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

((1)～(6)略)

(7) 空地等 その上に建築物及びこれに付属する工作物のいずれもが存しない土地(立木その他の土地に定着する物を含む。以下この号において同じ。)で、次のいずれかに該当するものをいう。ただし、国又は地方公共団体が所有し、又は管理するものを除く。

ア 人が使用していないことが常態である土地(こ

れに準ずる状態にある土地として規則で定める土地を含む。)

イ 人が使用している土地で規則で定めるもの

### 3. 空家等管理活用支援法人の指定について

改正後の空家法では、市町村長は、空家法第23条第1項に基づき、特定非営利活動法人、一般社団法人若しくは一般財団法人又は空家等の管理若しくは活用を図る活動を行うことを目的とする会社であつて、空家等の活用等に向けた空家法第24条に掲げる業務を適正かつ確実にを行うことができると認められ

るものを、空家等管理活用支援法人（以下「支援法人」という。）として指定することができる旨定められた。

当該制度は、市町村長が一定の民間法人を指定し、公的な位置付けを与え、空家等対策に取り組む市町村の補完的な役割を果たすことを期待した制度であり、支援法人が所有者等に対して相談対応等を行うことを想定している。制度の概要や指定に係る考え方は、「空家等管理活用支援法人の指定等の手引き」に示されている。

改正法の施行期日は令和5（2023）年12月13日とされ、当該空家等管理活用支援法人の指定制度（以下「指定支援法人制度」という。）は同日から施行されることとなった。

これを受け、指定支援法人制度の導入に向けて、速やかに検討しなければならないところであった。

本市では、現在、特定空家等の所有者等に対する助言・指導あるいは支援を行う際には、当該特定空家等の適切な管理に当たり、NPO法人空き家相談センターへの相談等を促しているところである。

NPO法人空き家相談センターは、各分野の士業や専門家が集い、空家問題を総合的に解決するために結成され、複雑に絡み合った権利関係や所有権の問題・地目や境界・相続や税制など様々な問題をそれ相応の専門家が連携して解決を図るべく努めている団体である。

こうしたNPO法人空き家相談センターを活用した本市の空家等対策は、現状のままでも相応の成果が上がっていることから、本市としては、指定支援法人制度の導入について見送った。

## 4. 尼崎市空家空地等対策の推進に関する条例の制定手続

### （1）パブリックコメントの実施

令和6（2024）年8月6日から同年9月9日まで、本市ホームページにおいて、条例の見直しの趣旨及び内容の概要を示した上で、これに対する意見を募集した。2件の意見が寄せられたものの、いずれも個別の空家等への対応を求める市民からの要望で

あった。

また、令和6（2024）年12月18日から令和7（2025）年1月14日まで条例の素案に対する意見を募集した。そして、兵庫県司法書士会、兵庫県宅地建物取引業協会尼崎支部、尼崎市社会福祉協議会の各支部に対し、個別に説明を実施した。その結果、6件の意見が出された。その内訳は、すでに盛り込み済みのものが3件、今回の意見公募の対象としていないものが3件であった。

そして、令和7（2025）年2月22日から同年3月21日まで、当該パブリックコメントの結果を公表した。

### （2）議案提出

令和7（2025）年5月13日に、尼崎市議会定例会へ条例の議案を提出し、同月22日に原案どおり可決成立された。

新空家・空地条例は、令和7（2025）年5月26日に公布された。その施行の日は、同年9月1日としている。

## 5. 尼崎市空家空地行政の今後

令和5（2023）年に、空家法が改正された。当時における空家数は推計約350万戸であり、その後もその数が増加することが見込まれているとして、特定空家等に対する措置及び特定空家等になる前の段階からの対策を充実させるというのが改正の趣旨である。

この空家法の改正を受け、尼崎市では、現行空家条例について、空家法の改正に伴う改正のほか、以下の論点を踏まえた見直しを行った。すなわち、その生活環境の保全を図り、もって安全で安心して暮らすことができる地域社会の実現に資することを目的として、新たに、以下の諸点について、条例上定める対応をしたのである。

- ① 空家等対策と空地等対策を一体的に推進する。
- ② 改正後の空家法では、特定空家等になる前の段階から適切な管理に係る働きかけを行うことができるように、管理不全空家等に対する措置を講ず

る旨定められたが、尼崎市では、さらに早い段階で空家等対策及び空地等対策を講ずる。

- ③ 空家等対策及び空地等対策は、市と、空家等又は空地等の所有者等、関連事業者並びに自治会等及び市民活動団体等（以下「関係者」という。）が連携し、及び協力して推進する。

その取組の具体策について、改めて整理しておこう。

新空家・空地条例では、空家等対策として、縦軸及び横軸共に幅を広げた。縦軸としては、建築物及び土地の登記の未了等、将来において所有者等が不明の空家等となるおそれがあるときは、空家でない段階にある建築物又は土地の所有者等に対して必要な支援等を行うといったように早い段階からの対策を講ずることとした。横軸としては、現行空家条例から適用対象としている長屋の空き住戸（類似空家等）への措置に加え、空地等について空家等と同等の対策を講ずることとした。また、空家等対策及び空地等対策について、市と関係者が、新空家・空地条例で明記した基本理念に基づき連携し、及び協力して推進することとした。

こうした空家等対策及び空地等対策の中にあって、特に縦軸として掲げた「早い段階からの対策」が重要であると考ええる。

尼崎市では、改正前の空家法の下、特定空家等について幅広く対象とする運用を行ってきた。平成27（2015）年4月1日から令和5（2023）年12月13日までの間における特定空家等の認定件数は932件であり、その認定した特定空家等についてすべての所有者等を調査し、そのうち、確知したすべての所有者等へ助言又は指導を行ってきた。その結果、特定空家等の認定件数932件のうち、解決に至ったものは751件、そのうち除却に至ったものは383件であった。このように、尼崎市における空家等対策は着実に進展してきたものと自負している。これは、改正前の空家法の下、改正後の空家法に定める管理不全空家等に該当すると思われる建築物を特定空家等として取り扱い、その所有者等に対してそれ相応の助言・指導を行ってきたことによる成果といえよう。

そうした経過を踏まえ、空家等対策及び空地等対策では、「早い段階からの対策」が重要と考えるの

である。また、「早い段階からの対策」として、建築物又は土地の所有者等に助言・指導を行うことにより、管理不全にある建築物又は土地についてその維持保全が容易となり、周辺的生活環境への影響もより小さなものにとどめることも可能となろう。

このように、空家等対策及び空地等対策では、「早い段階からの対策」が重要となるが、これを行政が単独で推進することは困難である。そのため、尼崎市と関係者が連携し、及び協力して推進することが不可欠であって、そうした体制の構築が重要となる。例えば、①建築物又は土地の管理状態の把握にあたり尼崎市と関係者との連携を密に行う、②建築物又は土地の所有者等に対する適時の情報提供では、所有者等が高齢者である場合において、その財産管理に関し、尼崎市と自治会等及び関連事業者との連携を促す、③無接道敷地又は狭小地の解消に向けて関連事業者の協力を求めるといったことが考えられる。こうした連携を活発にすべく、関係者間の意思の疎通及び交流の促進に努める考えである。

尼崎市は、密集市街地が多く存在する。無接道敷地又は狭小地といった売買等において流動性が劣る土地に多くの空家が放置されたままの状態にある。こうした中、本市がこれまで実施してきた空家等対策においては、特定空家等、管理不全空家等又は危険空家等の所有者等に対する指導等を行うに当たり、事前に当該建築物又はその跡地の再生に向けての戦略を描きつつ、当該指導等を行うように努めてきたところである。しかし、密集市街地に存在する当該建築物又はその跡地にあっては、有効な戦略が見当たらない事案が多く見られる。

このように、密集市街地に存在する空家等については、空家等対策を講ずることで、その生活環境の保全を図ることは困難であり、こうした密集市街地では、面的な市街地の整備が求められることになる。

しかしながら、現在、尼崎市において面的な整備は行われておらず、これを実施するためには多くの課題を抱えている。そうした中、新空家・空地条例では、空家等対策の基本理念として、無接道敷地及び狭小地の解消並びに地域の防災性の向上に向けて隣地の統合その他の手段により土地の有効活用を図ることを挙げた。不十分ながらも前述した関連事業

者の協力も得る中で面的な整備の一翼を担うべく、  
成果を上げるための努力をしたい。

令和7（2025）年9月の新空家・空地条例の施行  
を控え、新たな空家空地等対策の推進に幾ばくかの

不安を抱きつつ、新たな取組に向けての高揚感に浸  
る中、新空家・空地条例の施行の準備を着実に進め  
ているところである。

【謝辞】本論文の執筆に当たっては、尼崎市職員のOBである村上稔氏に多大なるご協力をいただきました。村上氏には  
日頃の実務においてもご指導を賜っており、深く感謝いたします。

（はまもり けんご 尼崎市都市整備局住宅部空家対策担当係長）

キーワード：空家／空地／住宅／公民連携／生活環境の保全

#### 【参考文献】

- 北村喜宣（2018）『空き家問題解決のための政策法務 — 法施行後の現状と対策』第一法規  
北村喜宣（2022）『空き家問題解決を進める政策法務 — 実務課題を乗り越えるための法的論点とこれから』第一法規  
北村喜宣（2025）『空き家問題解決を支える政策法務 — 施策展開のための改正法解釈』第一法規  
佐々木晶二（2020）「地方公共団体が制定した負担金条例の実態と制度改善提案について」『土地総合研究』2020年秋号

## 「当然の整理」を疑う 建設発生土の法的位置づけ

北 村 喜 宣

### <要 旨>

建設工事現場で発生した土砂については、昭和46年に厚生省が発した通達が、「廃棄物処理法上の廃棄物ではない」とした。その解釈が現在にまで通用し、それにもとづく運用が定着している。しかし、廃棄物ではないといえるのは、それが有用物として利用されているかぎりにおいてである。不要物として投棄される土砂であっても同法の対象外とするには、放射性物質汚染物のように、それを明示的に規定する条文が必要である。ところが、そうした規定はされていない。したがって、廃棄物処理法上の（事業系）一般廃棄物と解するほかない。もっとも、既成事実の積上げがあるため、そうした整理にもとづいて、市町村に処理責任を課す対応を求めるのは現実的ではない。不要物であるかぎりは土砂も廃棄物になることを認めただうえで、有用物である土砂と廃棄物である土砂の両方を正面からとらえた新たな法制度が必要である。

### 1. 曖昧な位置づけ

建設工事の副産物として発生する建設残土は、一般に、建設発生土と建設汚泥に分けて理解されている。このうち、後者は、「汚泥」として、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下「廃棄物処理法」という。）のもとでの産業廃棄物に該当する（2条4項1号）<sup>(1)</sup>。一方、前者は、通常、「土砂」として認識されるものであり（本稿においても、そのような意味で用いている）、廃棄物処理法上の廃棄物ではないとされている。たとえば、国土交通省ウェブサイトには、「建設発生土」とは、建設工

事から搬出される土砂であり、廃棄物処理法に規定する廃棄物には該当しない。」という明確な記述がある<sup>(2)</sup>。

この小稿は、こうした通念的理解に対して疑問を呈し、適切な法制度対応に向けての基礎的作業をするものである。基本的な問題意識は、「建設資材として利用されることが多いとしても、そうはされずに捨てられるかぎりにおいて建設発生土（「廃棄物混じり土」ではないものであっても）は不要物であり、明文の適用除外規定がない以上、一般法である廃棄物処理法のもとで廃棄物になるのではないか」という点にある。このような認識は、1980年代にも

(1) 龍野浩一『これは廃棄物？ だれが事業者？ お答えします！ 廃棄物処理〔改訂第3版〕』（第一法規、2021年）9頁は、「含水率が高く、粒子が微細で泥状を呈しているものは汚泥として取り扱わなければなりません。具体的には、標準仕様ダンプトラック等に山積みで積載できず、その上を人が歩けないような「①コーン指数おおむね200kN/m<sup>2</sup>以下のもの」又は「②一軸圧縮強度おおむね50kN/m<sup>2</sup>以下のもの」は汚泥に該当します。」と解説する。

(2) 国土交通省ウェブサイト（[https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/recycle/d01about/d0101/page\\_010201byproduct.htm](https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/recycle/d01about/d0101/page_010201byproduct.htm)）参照。本稿で引用したウェブサイト最終閲覧日は、いずれも2025年6月3日である。

示されていた<sup>(3)</sup>。もっとも、それ以上に踏み込んだ検討はされていなかった。本稿は、この妥当性を論証しようとするものである。

建設発生土に関しては、「宅地造成及び特定盛土等規制法」（以下「盛土規制法」という。）や「資源の有効な利用の促進に関する法律」（以下「資源有効利用促進法」という。）も制定されている。そこで、建設発生土の法的性質の整理を踏まえて、これらの法律との関係についても、若干の検討をしたい。

## 2. 建設発生土の現状

「建設現場から搬出される建設発生土の約8割を占める公共工事」といわれるように<sup>(4)</sup>、その大半は、国や自治体の公共工事起因である。そして、国土交通省は、「工事の発注段階で建設発生土の搬出先を指定する指定利用等の徹底に取り組んで〔いる〕」と答弁する<sup>(5)</sup>。もっとも、指定利用等に取り組んでいるのであってされているといっているのではない。プロセスに言及しているにすぎない点に留意すべきである。

一方、「建設発生土につきましては、有効利用されずに不適切に処分される事例が見受けられた」という答弁もある<sup>(6)</sup>。「不適切に処分」とは、不要物として処理されたという趣旨であろうから、公共工事か民間工事かは別にして、常に適正利用がされ

るわけではないことが推認できる。「建設発生土の適正処理を確保するためには、処理費用が適正に確保されることが重要と認識しております。」という答弁<sup>(7)</sup>も、不要物性を前提にしていると思われる。国土交通省の資料にも、「利用が行われなかった土砂」「投棄された土砂」という表現がみられる<sup>(8)</sup>。不要物という趣旨であろう。1990年代半ばより自治体において本格的制定が始まるいわゆる土砂条例は、一時的な仮置きではなく、こうした土砂の恒久的な処分に対応するためのものであった<sup>(9)</sup>。

## 3. 廃棄物処理法と建設発生土

### (1) 厚生省通達

「土砂は廃棄物ではない」という理解の根拠となっているのは、廃棄物処理法施行時の1971年に出された通達である。厚生省環境衛生局長通達「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の施行について」（昭和46年10月16日環整43号）（以下「昭和46年通達」という。）は、たとえば、「土砂及びもつぱら土地造成の目的となる土砂に準ずるもの」と「港湾、河川等のしゅんせつに伴って生ずる土砂その他これに類するもの」について、これらを「廃棄物処理法の対象となる廃棄物でない」と明言したのである。

この趣旨について、同法の現在の解説書は、前者との関係で、「一般に土地造成の材料として使用されている有用物であって、廃棄物として客観的に観

(3) 古田佑紀「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」伊藤榮樹＋小野慶二＋荘子邦雄（編）『注釈特別刑法〔第7巻〕』（立花書房、1987年）225頁以下・233頁は、「一般に、土砂類はもともと土地と一体をなすもので、本来の自然の一部に過ぎないから、たまたまこれを取り分けられたところで廃棄物とはならないとする考え方も有り得ないわけではなかろうが、現実にはいわゆる残土が不要物と観念されて各所に捨てられ、生活環境の保全上問題を生ずることもあり、廃棄物処理法上、右のような考え方を支持する根拠は見当たらないし、廃棄物でないとする社会通念が一般化しているとも思えない」と指摘していた。

(4) 「第208回国会衆議院会議録15号」（2022年3月29日）7頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕。

(5) 同上。

(6) 「第204回国会衆議院内閣委員会議録34号」（2021年7月28日）14頁〔国土交通副大臣・渡辺猛之〕。

(7) 「第208回国会参議院会議録21号」（2022年5月11日）12頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕。

(8) 国土交通省『建設発生土の取扱いに関わる実務担当者のための参考資料（国・地方公共団体等内部用）』（2017年8月）1～2頁参照。

(9) 現在、制定されている土砂条例については、地方自治研究機構のウェブサイト「条例の動き＞土砂埋立て等の規制に関する条例（盛土規制条例）」（[www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/037\\_landfill\\_regulation.htm](http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/037_landfill_regulation.htm)）が、詳細な情報を伝える。土砂条例のもとでの不適切処理の実情については、総務省行政評価局『建設残土対策に関する実態調査報告書』（2021年12月）参照。

念することは困難」としている<sup>(10)</sup>。筆者が、上記通達が出されたときに厚生省職員であった方にヒアリングしたところ、同様の認識を示された<sup>(11)</sup>。すなわち、「まわっているかぎりは不要物ではないため、廃棄物ではない」のである。また、同法を当時所管していた厚生省（当時）としては、副産物として発生するといえどもピュアな土砂は自然の物であり、廃棄物処理法の目的である「生活環境の保全及び公衆衛生の向上」に照らしても、そこに汚染物質は含まれていないし腐敗するわけでもないから適用除外をするのに問題はないという基本的認識があったのかもしれない<sup>(12)</sup>。この点で、しゅんせつ土とは異なる<sup>(13)</sup>。

## (2) おから決定

上記の言い回しは、著名な「おから事件」における被告人の主張を想起させる。控訴審において、被告人は、「「おから」は、食品の固有名称であり、豆腐製造業者が大豆を原料として豆腐を製造した後の残存物であるが、食用或いは飼料及び肥料等として広く利用されている社会的に有益、有用な資源であり、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令…2条4号の不要物ではない」と主張していた。

控訴審判決は、そうした利用について、それは再利用の段階についてのものであり、廃棄物該当性については、排出時を考えるべきであるとする。そして、「事業活動によって排出された物で、事業者が不要として処分する物をいうものと解すべき」とし、

さらに、「排出業者が社会的に有用物として取り扱わず、有償で売却できる有価物ではないとして、対価を受けないで処分する物をいうと解するのが相当」としたのである（広島高岡山支判平成8年12月16日刑集53巻3号377頁）。

最高裁第二小法廷は、「自ら利用し又は他人に有償で譲渡することができないために事業者にとって不要になった物をいい、これに該当するか否かは、その物の性状、排出の状況、通常の取扱い形態、取引価値の有無及び事業者の意思等を総合的に勘案して決するのが相当」という、いわゆる総合判断説を踏まえた判示をして、上告を棄却した（最二小決平成11年3月10日刑集53巻3号339頁）<sup>(14)</sup>。本件において、被告人は、対価を徴しておからの収集運搬をしていたがゆえに無許可営業とされたのであった。副産物として排出されるものにおける有用物・不要物の割合は、建設発生土とおからとでは真逆であろうが（おからは、大半が不要物として処分される）、適用される廃棄物性判断基準は同じである。

## (3) 解釈限定除外と明文完全除外

上記のように、「土砂が廃棄物処理法の対象となる廃棄物でない」というのは、行政解釈にすぎない。そして、建設発生土については、利用がされているかぎりにおいてそうと解されるのである。解釈による限定除外（以下「解釈限定除外」という。）といえる。ところが、傍点部の条件が、いつの間にか外れてしまった。意図的か非意図的か別にして、「利

(10) 廃棄物処理法編集委員会（編著）『廃棄物処理法の解説〔令和2年版〕』（日本環境衛生センター、2020年）（以下「解説」として引用。）29頁。

(11) ヒアリング対象者による廃棄物処理法制定当時の回顧として、北村喜宣＋横田勇＋佐藤泉「（座談会）廃棄物処理法の制定とその後の展開」『JWセンター情報』24巻1号（2024年）（以下「座談会」という。）13頁以下の横田勇発言参照。

(12) 近年の盛土規制法案の審議過程においても、「建設発生土は廃棄物とは異なりまして、それ自身が生活環境等に支障を生じさせるものではない」という答弁があった。「第208回国会衆議院国土交通委員会議録9号」（2022年4月13日）21頁〔国土交通省不動産・建設経済局長・長橋和久〕。しかし、廃棄物処理法上、廃棄物とは、不要物であれば足りる。生活環境支障は、それが不法投棄された際の原状回復命令の発出要件である（19条の4、19条の5）。整理の混乱がある。

(13) 前註(11)座談会20頁において、「建設省はそれほどでもなかったですが、運輸省の港湾局が、浚渫に関して非常に関心を持っていました。」と指摘されている〔横田勇発言〕。

(14) 総合判断説については、福土明『「廃棄物」概念の研究：解釈論』（北海学園大学出版会、2024年）、および、ここで参照されている諸文献参照。筆者も、北村喜宣『環境法〔第6版〕』（弘文堂、2023年）459～465頁で、考え方の変遷について、若干の整理をしておいた。

用がされているかぎりにおいて」が「現に利用される・されているため」となってしまった。そして、あたかも明文による完全除外（以下「明文完全除外」という。）であるかのような通用力を得てしまい、関係者において当然視されるようになった。これを「当然の整理」ということにしよう。

1970年代の事情は定かではないが、当時においては、建設工事から多量の土砂が発生しても、そのほとんどすべては有効利用されていたのかもしれない<sup>(15)</sup>。水面埋立てにより、工場用地、住宅用地、圃場が盛んに造成されていた時代である。そうであるかぎりにおいて、昭和46年通達が前提とする状況にあったから、廃棄物処理法の解釈としても、問題視する必要がなかった。「当然の整理」が、事実上適用できたのである。縮小時代の現在ではなく、すべてが右肩上がりであった時代を前提にしたものなのである。

上記解説書がいみじくも述べるように、建設発生土が「一般に土地造成の材料として使用されている有用物」（傍点筆者）であるかぎりは、おから決定の総合判断説に照らしても、廃棄物に該当しない。しかし、そうでなくなれば、結果は異なってくる。昭和46年通達の内容には、いわば停止条件が付されているのであり、それが喪失してしまえば、原則が

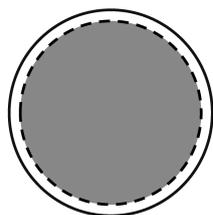
復活するはずである。本来、解釈限定除外であるのに、いつの間にか、明文完全除外として受け止められている。要するに、「当然の整理」は、含めるべきでない領域までを含めてしまったのである<sup>(16)</sup>。

〔図〕で説明しよう。実線で囲まれたホワイトの部分が規範（有用物であるかぎりは廃棄物ではない）であり、点線で囲まれたグレーの部分が現実（どのように取り扱われているか）である。通達当時は、いわば規範と現実の円がほぼ一致していた（①）。しかし、現在は、現実の円の方が大きくなっている（②）。そのズレの部分は、規範の射程外である。すなわち、それについては「廃棄物処理法の対象となる廃棄物でない」とはいえないのである。

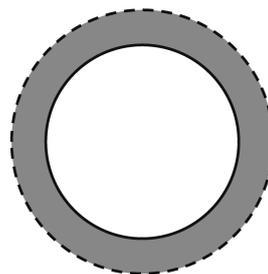
かりに、状況にかかわらず廃棄物処理法の適用除外にしようとするれば、解釈ではなく、明文規定を設けることによるほかない。実例がある。

同法2条1項は、「この法律において「廃棄物」とは、ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であつて、固形状又は液状のもの（放射性物質及びこれによつて汚染された物を除く。）をいう。」と規定する。政策的妥当性はさておき、カッコ内のものは、廃棄物性を問うことなく、同法から

〔図〕 昭和46年通達と現実の関係



① 規範と現実がほぼ一致



② 規範にカバーされない現実がある

〔出典〕 筆者作成。

(15) 1985年時点で、「土砂等は、通常、もとの土地と切り離しても、これが不要物化するということは稀であろう」という観察がある。土本武司『廃棄物の処理及び清掃に関する法律』（青林書院、1985年）6頁。

(16) 土本・前註(15)書6頁は、「通達は、2条1項に規定する「廃棄物」の範囲を限定したというよりは、本法〔註：廃棄物処理法のこと〕の実際上の不適用例を示した」と的確に把握している。

積極的に排除されている<sup>(17)</sup>。その理由は、「原子力基本法、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律、放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律等によって十分規制されている」<sup>(18)</sup>、「原子力が他の産業活動と異なり、最初から厳しい規制を別個の法体系のもとに行なっていることによる」と説明されている<sup>(19)</sup>。そのためか、廃棄物処理法の解説書の記述ぶりをみても、この適用除外に対しては、まったく関心がないといってよかった<sup>(20)</sup>。この措置の淵源は、1967年制定の公害対策基本法8条にある<sup>(21)</sup>。なお、現在では、福島第一原発事故を踏まえて、廃棄物法制における放射能汚染物の位置づけをめぐる法律関係は、きわめて複雑になっている<sup>(22)</sup>。

#### (4) 廃棄物処理法のもとでの整理

##### (a) 「当然の整理」の呪縛

建設工事起因の副産物に詳しい元建設会社社員による、次のようなコメントがある<sup>(23)</sup>。「残土については、少なくとも関東圏においては、可能な範囲で自ら利用することが試みられているが、そうではない場合、有償で引き取られることはほとんどない。工事間利用（同一会社・異なる会社間）において、無償で引き取られることはあるが、そのような機会が見つからない場合には、残土処分費を払うことで、残土は処分される。この点から、残土処分費を払って処分されている物は、廃棄物と言えるように思われる。」<sup>(24)</sup>

ところが、このコメントは、それに続けて、「残土は廃棄物とも考えられるが、廃棄物処理法の対象

---

(17) そのほか、廃棄物処理法2条1項には、「固形状又は液状のもの」という限定があるため、「気体状の不要物」は、同法上の廃棄物に該当しない。消極的明文適用除外といえる。気体状の不要物に対しては、大気汚染防止法、「フロン類の使用の合理化及び管理の適正化に関する法律」、高圧ガス保安法の適用対象になるかぎりにおいて、それぞれの法律の規制が及ぶ。発生する気体状の廃棄物を集塵機などで回収すれば、廃棄物処理法のもとでの廃棄物（例：汚泥）になる場合もある。建設発生土は、基本的に「固形状のもの」であり、消極的適用除外の対象にならないのは明白である。

(18) 土本・前註(15)書4頁。

(19) 下山俊次「原子力」山本草二＋塩野宏＋奥平康弘＋下山俊次『未来社会と法』（筑摩書房、1975年）413頁以下・501頁。

(20) 興味深いことに、廃棄物処理法の最初の解説書である瀬田公和＋江利川毅『逐条解説廃棄物処理法』（帝国地方行政学会、1972年）には、「放射性廃棄物を除く」とあるだけで、カッコ書きに関する特段の説明はない。その後の版である、厚生省環境衛生局水道環境部計画課（編著）『逐条解説廃棄物処理法〔改訂新版〕』（ぎょうせい、1978年）、厚生省環境衛生局水道環境部計画課（編著）『逐条解説廃棄物処理法〔新版〕』（ぎょうせい、1988年）では、その記述さえ消えている。それが、別の出版社から発刊された厚生省水道環境部（編）『廃棄物処理法の解説』（日本環境衛生センター、1988年）6頁では、公害対策基本法8条が「とくに特別法で措置する旨を定めていることと歩調を合わせた」とされている。

(21) 公害対策基本法8条については、岩田幸基（編）『公害対策基本法の解説〔新訂〕』（新日本法規、1971年）161～162頁参照。そこでは、具体的対応をする個別法として、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」「放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律」「放射線障害防止の技術的基準に関する法律」が例示されていた。

(22) 現在の法律関係については、解説・前註(10)書25頁、北村喜宣「東日本大震災と廃棄物対策」同『廃棄物法制の軌跡と課題』（信山社、2019年）119頁以下、大塚直「放射性物質を含んだ廃棄物・土壌問題」高橋滋＋大塚直（編）『震災・原発事故と環境法』（民事法研究会、2013年）112頁以下参照。福島第一原発事故以降に出版された解説書である、廃棄物処理法編集委員会（編著）『廃棄物処理法の解説〔平成24年度版〕』（日本環境衛生センター、2012年）解22～23頁、および、解説・前註(10)書25頁は、それ以前の解説書とは、内容を大きく変えている。放射性廃棄物法制の観点からの整理として、友岡史仁「放射性廃棄物処分の制度化」同『原子力法の構造と専門知制御』（信山社、2024年）201頁以下参照。

(23) 「元建設会社社員への残土管理に関するヒアリング」地方自治研究機構『令和4年度建設発生土規制をめぐる自治体の対応と今後の課題に関する調査研究』（地方自治研究機構、2023年）（以下「ヒアリング」として引用。）93頁以下・93頁。

(24) 梅澤孝助「建設発生土をめぐる現状と課題」『調査と情報』1153号（2021年）1頁以下・2頁は、「実態としては、現場内や別工事で受け入れきれなかった建設発生土は排出者側が費用を支払って引受け業者に受け渡している」という事例を引用する。

とはならないとされている。廃棄物処理法の対象外であるため、処理業許可、施設設置許可、委託契約、 manifests管理は不要となり、法律上、規制は一切ないことになる。」と論を展開する<sup>(25)</sup>。ここにも、「当然の整理」の呪縛をみることができる。

こうした認識は、プライベートセクターにかぎられるものではない。パブリックセクターにも広く共有されている。国土交通省ウェブサイトの記述は、冒頭に確認した。そのほかにも、同省『平成30年度建設副産物実態調査 利用量・搬出先調査』をみると、建設発生土としては、「土砂及び専ら土地造成の目的となる土砂に準ずるもの」「港湾、河川等の浚渫に伴って生ずる土砂その他これに類するもの」があるとして図示されるが、それらは、一般廃棄物や産業廃棄物とは重なり合うことなく独立したカテゴリーとして整理されている<sup>(26)</sup>。国立国会図書館関係者は、「建設発生土は、建設工事に有効に活用し得る資源であり、……廃棄物処理法……の対象外となる。」と断言する<sup>(27)</sup>。

廃棄物処理法を専管する環境省の認識をみてみよ

う。「土砂につきましては、専ら土地造成の目的となる土砂に準ずるものということで、汚物とか不要物とは性質が異なるということで、廃棄物処理法の中では対象外というふうにさせていただいております。」という国会答弁がある<sup>(28)</sup>。昭和46年通達の追認である<sup>(29)</sup>。元環境省職員が著者の一人となっている論文においても、同通達に触れつつ、「建設発生土は自然物であり、有用物としての利用可能性があることから、廃棄物処理法の施行時より「土砂及びもっぱら土地造成の目的となる土砂に準ずるもの」として「廃棄物処理法の対象となる廃棄物ではない」と一括適用除外されている。」と整理されている<sup>(30)</sup>。

昭和46年通達を前提にして、「土砂なら廃棄物ではないというゼロワンの認識」は、法律学研究者においても同様にみられる<sup>(31)</sup>。

以上のように、業界、行政、学界の認識は、こぞってこうした状況にある。それを踏まえれば、自治体行政が同様の認識を受け入れたのは、きわめて

- 
- (25) ヒアリング・前註(23)93頁。残土問題に詳しい研究者も、「①トンネル工事などの地山の掘削により生じる自然由来の純良な土砂であり、廃棄物を含まない建設発生土（自然由来の汚染土を除く）……の余剰残土は産廃と同様に逆有償であり、残土捨場に捨てられることが多い。」とまで述べつつ、「残土は、安全な土木資材の有価物であり、産廃ではない」とされ、規制する法律が未だにない。」とする。畑明郎『危険！ 建設残土：土砂条例と法規制を求めて』（自治体研究社、2022年）3～4頁。
- (26) 国交省ウェブサイト（<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/recycle/d11pdf/fukusanbutsu/jittaichousa/H30hansyutu.pdf>）参照。2頁の「図1 調査対象となる建設副産物の範囲」を確認されたい。
- (27) 梅澤・前註(24)論文2頁。
- (28) 「第198回国会衆議院国土交通委員会議録10号」（2019年5月10日）20頁〔環境省大臣官房審議官・上田康治〕。
- (29) 本文中で言及したように、昭和46年通達は、厚生省の視点から「生活環境・公衆衛生」という法益を踏まえて出された。廃棄物処理法の所管が2001年に環境省に移管されたとき、環境省の視点から、この通達について検討すべきであったのかもしれない。しかし、昭和46年通達を前提に多くの事実が積み重ねられており、「建設発生土は廃棄物処理法上の廃棄物ではない」という整理が定着していたため、そのような作業は期待すべくもなかった。
- (30) 藤倉まなみ・古市徹・石井一英「建設発生土の不適正処理事例と移動の実態からみる課題と対策の提案」『土木学会論文集G（環境）』68巻6号（2012年）II177頁以下・II177頁。
- (31) 筆者自身も、かつてはそうであった。北村喜宣「総合的建設残土対策条例の可能性」同『環境政策法務の実践』（ぎょうせい、1999年）131頁以下・133～134頁参照。そのほか、黒坂則子「土砂埋立て等の規制に関する条例の現状と課題」『日本不動産学会誌』29巻2号（2015年）111頁以下・112頁、同「土砂の埋立て行為に係る規制のあり方に関する一考察：大阪府の答申を中心として」『同志社法学』67巻2号（2015年）475頁以下・480頁、池田直樹・杉田峻介「各事例にみる残土規制をめぐる問題と法規制の方向性：残土処分場のリスクと法的対応の今後の展望」『環境管理』57巻9号（2021年）19頁以下・19頁も同様の整理をしている。筆者自身、「当然の整理」を批判的にみることができず、上記論文以降、本稿のような視点で分析できなかったことを、深く反省している。

自然であった<sup>(32)</sup>。

#### (b) 事業系一般廃棄物

「残土処分費を払って処分されている物は、廃棄物と言える」という前出の元建設会社社員の認識は、総合判断説に照らしても適切である。そして、明文完全除外がされていない以上、現行法のもとでは、そのように扱われている建設発生土は、廃棄物処理法の廃棄物というほかない<sup>(33)</sup>。国土交通省の建設副産物実態調査を紹介する記事は、「2018年度に全国の建設現場から発生した土砂の量は約2億9,000万m<sup>3</sup>……。そのうち発生場所と同じ現場や、他の工事で活用した土砂は約1億9,000万m<sup>3</sup>にとどまる。

〔改行〕残りの土砂のうち、砕石場の復旧などの「準有効利用」と土質改良プロジェクト行きを除いた約6,000万m<sup>3</sup>は使い道がなく、処分場などに廃棄されている。」としている<sup>(34)</sup>。副産物として排出されたものを排出者自らが必要とせず、その時点において、排出者以外についても同様の状況にあるならば、たとえ、資材として利用可能であり、現にそうされる場合が多いとしても、排出者の意思によって廃棄されている上記引用にかかる建設発生土は、総合判断説に照らせば、廃棄物である<sup>(35)</sup>。

そして、これは事業活動起因ゆえに産業廃棄物であるようにも思われるが、国内発生で産業廃棄物となるものについては、廃棄物処理法2条4項1号および同施行令2条が、20品目を限定列挙する。そこには、汚泥ではない土砂に該当するカテゴリーはない。そうすると、「一般廃棄物＝廃棄物－産業廃棄

物」という同法2条2項の定義の定式を踏まえるならば、不要物となった建設発生土は、一般廃棄物となる。家庭生活起因でないから、事業系一般廃棄物である。

一般廃棄物であろうと、事業活動起因であれば、廃棄物処理法3条1項が規定するように、「事業者は、その事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない」。これは、排出者処理責任の原則を確認的に明記したものである<sup>(36)</sup>。建設工事の場合、一般廃棄物であっても産業廃棄物であっても、同法21条の3第1項にもとづき、排出事業者は元請業者となる<sup>(37)</sup>。

このように考えると、少なくとも処分費を支払って処分がされている建設発生土に関するかぎり、関係する行為は、一般廃棄物処理業の無許可営業、一般廃棄物処理施設の無許可設置、一般廃棄物の不法投棄などに該当する。すべて廃棄物処理法違反である。排出者は、その幫助犯ないし共犯となりうる。処分場を提供している者についても、同様である。

## 4. 事業系一般廃棄物とした場合に生じうる課題

### (a) 現実的問題

もつとも、こうした整理が現実的でないのは明白である。それは、以下の理由による。

事業系であっても一般廃棄物である以上、廃棄物処理法6条の2にもとづき、市町村に処理管理責任

(32) 盛土規制法のもとでの行政代執行第1号は、2024年に実施された福島県西郷村の事案である。青野昌行「盛土規制法で初の代執行：熱海土石流を機に強化した残土規制の現在地」『日経アーキテクチャー』1279号（2025年）72頁以下によれば、民家の裏に、首都圏から搬入された高さ約22m・斜面最大勾配約48度の土砂の山が築かれた。しかし、産業廃棄物などが確認できなかったため、廃棄物処理法の規制もできなかったという。福島県担当者は、「対処する有効な手立てがなかった」と語っている。

(33) 「農地に突如現れた高さ10mの山」『日経コンストラクション』1279号2020年12月14日号42頁以下・43頁は、「廃棄物処理法の『廃棄物』でなくても、実際は不要物として処分されている。実態に合わせて、廃棄物扱いで法を解釈すべき」というコメントを掲載する。筆者は、「廃棄物扱い」どころか、廃棄物処理法上の廃棄物であると思う。

(34) 「元請けに残土の搬出先確認を義務化：廃棄物処理法ほど厳しい管理求めず」『日経コンストラクション』2024年11月号60頁以下・60～61頁。

(35) 廃棄物処理法2条1項にいう「廃棄物」の解釈には変遷がある。同法施行時には、占有者の意思を排除して客観的な性状等によって判断する単純客観説であったのが、たとえば売れなくなった新品製品のように、販売店としては不要と考えてぞんざいに扱っていても廃棄物とはみなされなかったために、占有者の意思をも考慮する総合判断説に「進化」した経緯を想起すべきである。北村・前註(14)書459～462頁参照。

(36) 解説・前註(10)書43頁、北村・前註(14)書465～466頁参照。

(37) 廃棄物処理法21条の3については、龍野・前註(1)書122～124頁参照。

がある。しかし、市町村が直営的に処理できるはずがないから、それを可能にするために、サービスを提供できる一般廃棄物処理業者の許可をするという処理体制整備責任を負うことになる<sup>(38)</sup>。一般廃棄物については、中間処理は自区域において行うのが事実上の原則とされているが、土砂を減容するのはほぼ不可能であるから、結局は、最終処分場を整備することになる。不要物として処分を要する量がどれくらいなのかは不明であるが、それが「ピュアな残土」であるかぎりには、産業廃棄物についての安定型処分場に相当する施設を新たに用意する必要がある。しかし、排出場所は都市部に多い点に鑑みれば、個々の自治体にそれを期待するのは、まず不可能である。一部事務組合によるのも、困難である。

建設発生土の一部についてなされている行為は、たしかに違法である。ところが、そうではないことを前提に既成事実が積み重ねられている実務において、適法に対応する方法がないことが認識されれば、現場は大混乱に陥るだろう。

#### (b) 環境省の動き

土砂に関する解釈限定除外が条件次第では維持されなくなり、廃棄物処理法の適用となりうる点は、同法を所管していた旧厚生省、現在の所管である環境省なら、容易に理解できるはずである。ところが、(知ってか知らずか) 思考停止状態であって、そうした整理を踏まえた議論はされていない。

建設発生土については、環境省中央環境審議会『今後の廃棄物・リサイクル制度の在り方について(意見具申)』(2002年11月22日)が、以下のように整理している。

建設工事に伴い生ずる土砂については、現在、その約9割が公共事業に伴い生ずるものであることから、まず、その発注者である公共主体が発生土砂の適正な利用や処分を明確にする取組が必要である。具体的には、国の直轄工事において導入され、地方

公共団体にも普及しつつあるように、発注者が契約業者に土砂の搬出先を指定するという指定処分を徹底することが必要である。また、あわせて、掘削土砂の埋め戻し等による建設発生土砂の搬出の抑制や、発生土砂とその土砂利用に係る情報交換の促進及びストックヤードの整備等による工事間利用の促進などの取組を進めるとともに、民間事業についても、指定処分を始め、同様の取組を促していくことが必要である。こうした取組を体系的に進め、発生土砂の搬出抑制、適正な利用及び処分を実態的に確保していくことを中心に必要な対策を講じていくことが適当である。

意見具申のこの部分に関しては、「法律による対応は見送られた。」というコメントがある<sup>(39)</sup>。ただ、どのような方向での法制化が検討されていたのかは、定かではない。

上記引用の最後の部分に、「適正な……処分」という部分がある。「処分」というのは、通常、不要物としてのそれを意味するから、建設発生土について何らかの「受け皿」を用意することだったのだろうか。

建設発生土が不要物となる場合があるとすれば、一般法である廃棄物処理法を専管する環境省としては、同法の適用を問題にしなければならない。しかし、前述のように、そのようにしたならば、大変な実務上の混乱が発生してしまう。そうした事態を引き起こす法的整理は、同省にとって、「不都合な真実」である。「当然の整理」が社会的にそれなりに定着している実情に鑑みれば、「コトを荒立てる」ような議論はしないほうが得策と考えられ、現在に至っているのではないだろうか。それが、「当然の整理」の通用力を一層増加させるように作用する。前出の環境省の国会答弁のように、積極的に承認することすらされる。その結果、昭和46年通達に、あたかも明文完全除外のような効力が発生する。「奇妙なロジック」が、公的認知を受けているのである。

(38) 北村・前註(14)書466頁参照。

(39) 藤倉+古市+石井・前註(30)論文Ⅱ177頁参照。

このような状況になっている以上、廃棄物処理法の所管ではない国土交通省としては、異論をはさむはずもない。建設発生土は、どのように扱われようとも同法とは「別世界」にあると、同法所管官庁がお墨付きを与えてくれているのである。かくして、先にもみたところであるが、国土交通省は、安心して、「建設発生土については、不適切な処理により、環境保全上の支障が生じている事案も存在している。」「残土処分場に持ち込まれた土」という（いささか脇の甘い）表現ができるのだろう<sup>(40)</sup>。同省が一旦は公表したとみられる『平成30年度建設副産物実態調査』<sup>(41)</sup>には、発生現場からの搬出先として、「廃棄物最終処分場（覆土以外）、土捨場、残土処分場」という表記すらあったようである<sup>(42)</sup>。この認識は、現在でも継続している<sup>(43)</sup>。社会全体で、「みなかったことにする」としているようでもある。

## 5. 廃棄物処理法からの明文完全除外とその現実性

建設発生土を廃棄物処理法上の廃棄物にすることは、法律的には可能であるにしても、事実上不可能である。こうした状況を踏まえた場合、法治主義にかなう対応のひとつの方向性は、建設工事起因の土砂を明文完全除外するべく廃棄物処理法に明文規定を設けたうえで、新規立法を制定して必要な規定を設ける対応であろう。その結果、**【図】**のような整

理は、必要なくなる。

「当然の整理」は深く行政実務に定着しているとはいえ、法治主義の観点からは、解釈に依存している不安定な状態の解消が先決である。もちろん、これは、「受け皿」の用意と同時並行的に進められるべきである。廃棄物処理法を専管する環境省が法改正をただけですむ話ではない。内閣官房の調整のもとでなされるべき作業であろう。

ただ、この「受け皿」づくりが難題である。福島第一原発事故以前において、放射性物質汚染廃棄物の場合は、原子力基本法のもとの個別法が対応していた。もっとも、この廃棄物は、廃棄物処理法のもとの廃棄物とは、大いに様相を異にしている。すなわち、それは、「不要物であるがゆえに排出者の関心がなくなっているためにぞんざいに扱われることが少なくないもの」では決してないのである。それどころか、その環境リスクの重大性のゆえに、むしろ有用物以上の慎重さをもって、まさに腫れ物に触るがごとく取り扱われているのである。そうであるからこそ、先にみたように、「環境法は立入りご無用」という整理が可能になった。そのために莫大なコストが投入されているのは、周知のとおりである<sup>(44)</sup>。

建設発生土の多くは、有用物として利用されるがゆえに、そのかぎりにおいて廃棄物処理法の適用除外としても、支障は発生しない。問題になるのは、そのように使用されない不要物である。「処分型盛

(40) 国土交通省『建設リサイクル推進計画2020：「質」を重視するリサイクルへ』（2020年9月）12頁。

(41) 現在、国土交通省のウェブサイトでは確認できないが、その理由は、集計上の不備があったからである。最新の調査は2024年度に実施されているが、2025年5月現在、結果は未公表である。

(42) 原本を確認したとみられる梅澤・前註(24)論文2頁註11に、この表記がある。「廃棄物最終処分場（覆土以外）」が、廃棄物処理法のもとの安定型最終処分場を指すのかどうかは、定かではない。

(43) 国土交通省都市局都市安全課「盛土規制法の運用状況の実態」『自治体法務研究』81号（2025年）12頁以下・12頁には、盛土規制法との関係で、「単なる土捨て行為や一時的な堆積についても許可・届出の対象となる。」という記述がある。

(44) 放射性物質汚染廃棄物に関して、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」61条の2は、原子力事業者等が放射能濃度について原子力規制委員会の確認を受けた場合には、廃棄物処理法上、「核燃料物質によつて汚染された物ではないものとして取り扱うものとする。」と規定する。確認の基準は、人に対する放射線量が年間0.01mSvを超えないよう、核種ごとに、「工場等において用いた資材その他の物に含まれる放射性物質の放射能濃度が放射線による障害の防止のための措置を必要としないものであることの確認等に関する規則」において定められている。同委員会の確認を受けたものは、廃棄物処理法上の廃棄物となり、産業廃棄物あるいは事業系一般廃棄物として処理される。クリアランスと称される制度である。友岡・前註(22)論文206～209頁、広瀬研吉『わかりやすい原子力規制関係の法令の手引き』（大成出版社、2011年）156～160頁参照。「放射性同位元素等の規制に関する法律」33条の3第3項も、同様の仕組みを定める。

土」<sup>(45)</sup>と称される捨て土による違法盛土事件は、現に多く発生している<sup>(46)</sup>。これは、前述のように、国土交通省も認めるところである。【図】の②にある「スキマ」である。この「スキマ」を埋める法制度があれば、廃棄物処理法から土砂という品目を適用除外することも許容されよう。

## 6. 盛土規制法と資源有効利用促進法の意義

2023年に制定された盛土規制法、および、運用が強化された資源有効利用促進法は、建設発生土を正面から扱っている。これらの法制度は、十分な「受け皿」になるだろうか。これにより、「スキマ」は存在しなくなるだろうか。本格的検討は他日を期すとして、以下では、いくつかの検討ポイントをあげておこう。

### (1) 盛土規制法

盛土規制法は、2021年7月3日の熱海市伊豆山地区土石流事件を受けて制定されたその経緯から明らかのように、「ノーモア・アタミ」を絶対目的としている。その前身の宅地造成等規制法は、宅地造成という「価値あるものをつくる積極的行為」のための規制をするものであった<sup>(47)</sup>。造成のために使用される資材は有用物でなければならず、適切な施工をしなければ災害に直結する。そのため、資材管理や施工管理には万全を期されるのが通例である。

そこに、「特定盛土等」「土石の堆積」という「異物」が持ち込まれることになった。場合によっては、「捨て土として堆積する」という「価値なきも

のを捨てる消極的行為」への対応が求められたのである。旧法も盛土規制法も、1条に「崖崩れ又は土砂の流出による災害の防止」を規定するが、その原因となりうる行為には、大きな違いがある。もともと、盛土規制法には、「廃棄物」という文言は存在しない。対象物の廃棄物性について、同法は中立的である<sup>(48)</sup>。

ここでは、ストックとしての既存盛土ではなく、フローとしての土砂に関する仕組みをみておこう。注目したいのは、宅地造成のような明確な目的もなくなされる盛土である。盛土規制法30条は、それが特定盛土等規制区域内における特定盛土または土石の堆積である場合には、都道府県知事の工事許可を受けなければならないとする。許可対象となる工事の規模にはスソ切りがあり、同法施行令28条が規定する。同法32条は、都道府県がこの規模を引き下げる条例を制定できると規定する。許可された工事によって整備された場所に搬入される土砂については、廃棄物性は問われない。廃棄物処理法との関係でも、法改正を要するが、当該場所に搬入される土砂については同法の適用除外にすることが考えられる。

そうであっても問題になるのは、法律（および条例）にもとづくスソ切り未満の工事である。それについては、特段の法的規制がされないがゆえに、野放しとなる。その場所に小規模分散的に不要物である土砂が持ち込まれる可能性は高い。そこには、盛土規制法のセーフティネットもない。

1997年に改正されるまでの廃棄物処理法のもとの最終処分場については、許可対象となる規模についてのスソ切りがあった。たとえば、がれき類を処分する安定型処分場の場合、3,000㎡以上が対象と

(45) 小泉祐一郎「処分型盛土の特性と規制のあり方」地方自治研究機構『建設発生土規制をめぐる自治体の対応と今後の課題に関する調査研究』（2023年3月）23頁以下参照。

(46) それぞれの執筆者において、廃棄物性についての十分な認識はないが、青野昌行「建設残土処分の新たな規制に期待」『日経コンストラクション』808号（2024年）98頁、「処分難航で新幹線の開業遅れも」『日経コンストラクション』751号（2021年）29頁、谷川博「五輪工事活況の裏で残土被害続出、富士市が非常事態宣言」『日経コンストラクション』704号（2019年）15頁、「山に“捨てられた”建設残土が崩れる」『日経コンストラクション』748号（2020年）50頁参照。そのほか、捨て土現場の実例としては、畑・前註(25)書に、多くの紹介がある。

(47) 盛土規制法については、佐々木晶二『逐条解説宅地造成及び特定盛土等規制法』（ぎょうせい、2025年）参照。同法の実施状況については、国土交通省都市局都市安全課・前註(43)解説参照。2023年3月と2024年3月の2度にわたって出版された地方自治研究機構『建設発生土規制をめぐる自治体の対応と今後の課題に関する調査研究』は、同法に関する法政策的観点からのもっとも詳細な研究である。

(48) 北村喜宣「盛土規制法の制定と今後の課題」『自治体法務研究』81号（2025年）6頁以下参照。

なっていた。それ未満の規模の安定型処分場については、処理基準を遵守する義務はあったけれども、許可申請がされないために行政としてはどこで誰が何をしているのかわからなかったのである。当然、処理基準遵守状況を的確に把握するのも困難であった<sup>(49)</sup>。本稿の問題意識に鑑みれば、現行の盛土規制法には、こうした抜け道が存在している。

## (2) 資源有効利用促進法

資源有効利用促進法のもとで、土砂は、「……建設工事に係る副産物であって、その全部又は一部を再生資源として利用することを促進することが当該再生資源の有効な利用を図る上で特に必要なものとして政令で定める業種ごとに政令で定めるもの」（2条13項）という指定副産物である。同法施行令で、建設業に係る土砂が指定されている（7条、別表第七）<sup>(50)</sup>。

再生利用の促進と不適正処理防止の観点から、同法施行令および施行規則が2024年9月に改正され、2025年1月から施行されている。再生資源利用促進計画の作成対象工事の規模が拡大（搬出土砂量1,000m<sup>3</sup>以上から500m<sup>3</sup>以上に）されたり、元請事業者の責任が強化（計画作成後の発注者への説明義務づけ、契約に際しての運搬費などの処理経費の適切な見積り）されたりしている<sup>(51)</sup>。

こうした措置により、サーキュラーの輪から外れて「処分」される建設発生土は極小化されていくのだろう。しかし、直ちにそうした事態にはならない。資源有効利用促進法それ自体は、輪から外れたものに対する措置を規定しているわけではない。

## 7. 不透明な今後

盛土規制法による規制も、資源有効利用促進法のもとでの運用も、それらの仕組みがそれなりにうまく機能すれば問題は発生しないということにとどまる。また、新たな仕組みの提案も、今のところは実現していない。そうしたなかで、廃棄物処理法で明文完全除外が現にされていない以上、「スキマ」に対しては、一般法でありセーフティネットを提供する廃棄物処理法が適用されると解するほかない<sup>(52)</sup>。法政策を動かすためには、建設残土は廃棄物処理法の対象となる廃棄物ではないという「当然の整理」の前に思考停止をすることはできない<sup>(53)</sup>。

昭和46年通達については、利用されているかぎりにおいて土砂が廃棄物にはならないという確認的な意味であるなら、何ら問題はない。それが、この「解釈」を正当化できる唯一の方法だろう。この通達が適法といえるためには、それが同法の合理的な解釈として導出できる必要がある。しかし、それは難しい。

そうでないにもかかわらず適用除外をするというのであれば、重要事項を解釈で決めてしまっている点で、法治主義に照らして違法性がある。およそ土砂なら問答無用で適用除外というのであれば、廃棄物処理法の本則で明文完全除外をするほかない<sup>(54)</sup>。

その場合には、「受け皿」が不可欠である。有用物となる場合と不要物となる場合の両方を射程に含めて、広域に移動する建設発生土それ自体を正面から対象にする法律が必要になってくるのではないだ

(49) 北村喜宣「共同命令と産業廃棄物最終処分場設置許可基準」同『産業廃棄物への法政策対応』（第一法規出版、1998年）21頁以下・30～31頁参照。

(50) 資源有効利用促進法については、経済産業省産業技術環境局リサイクル推進課（編）『資源有効利用促進法の解説』（経済産業調査会、2004年）参照。

(51) 資源有効利用促進法の改正については、大村朋己「再生資源利用義務化へ：「資源有効利用促進法改正法案」閣議決定」『INDUST』40巻4号（No. 450）（2025年）62頁以下、小幡雅男「2月25日にGX推進法及び資源有効利用促進法の一部を改正する法律案を衆議院に提出」『環境管理』61巻4号（2025年）50頁以下参照。

(52) 畑明郎「日本の建設残土問題を考える」『日本の科学者』55巻4号（2020年）52頁以下・53頁も参照。

(53) 小泉・前註(45)論文41～44頁は、新たな法制度対応のポイントを提案する。

(54) 筆者の整理からすれば、前述のように、しゅんせつ土を適用除外にしている点も問題視される。「浚渫は廃棄物処理法の対象には直接的にはなりません。」（傍点筆者）という前註(11)座談会20頁の発言（横田勇）は、正しく表現している。

ろうか<sup>(55)</sup>。法制度としては、かつての公害対策基本法8条のもとでの原子力関係法になぞらえれば、建設発生土に関する完結的な仕組みが整備されているから廃棄物処理法から明文完全除外してもらっても問題はないといえるような法制度である。現在の盛土規制法には規定されていないが、発生源の責任の明確化や土砂のトレーサビリティの確保についても、曖昧にするわけにはいかない。

その立案を国土交通省が担当すべきは明白である。同省は、2003年10月に、「建設発生土等の有効利用に関する行動計画」を作成した。これは、前述の環境省中央環境審議会意見具申を受けてのものである。そこでは、「建設発生土等の有効利用の促進、不適正処理防止の観点から、法的な対応を検討する。」と述べられている。この点に関し、「令和3（2021）年6月現在、法的な対応はいまだなされていない。」と指摘されていたが<sup>(56)</sup>、状況は現在も同様である。

「建設が進む東京外かく環状道路の大深度地下トンネルのように、土地の限られた都市部では地下を掘削する工事が多い。一方で、高度経済成長期のように、海岸線を次々と埋め立てて土地を広げる時代ではない。どこかに廃棄せざるを得ない残土は、ど

うしても発生する<sup>(57)</sup>。的確な認識である。「中央新幹線（東京都・名古屋市間）環境影響評価書」……によれば、中央新幹線東京都・名古屋市間の工事に伴う建設発生土の総量は約5,680万立方メートル」とされるが<sup>(58)</sup>、この超大規模プロジェクトについても同様であろう。

利用が拡大しない建設発生土問題は、縮小社会のひとつの事象といえる。閣議決定された『循環型社会形成推進基本計画：循環経済を国家戦略に』（2024年8月）は、「首都圏の建設発生土を全国の港湾の用地造成等に用いる港湾建設資源の広域利用促進システム（スーパーフェニックス）を推進する。」「建設発生土の現場内・工事間利用等の有効利用や適正処理を推進する。」とするが、供給過剰になる（残余分が不要物となる）事態は回避できそうにない。同計画の基本思想であるサーキュラーエコノミーを踏まえれば、どのような施策があるのだろうか。

残念ながら、筆者に妙案はない。ただ、それを考える際の前提になるのが、「当然の整理」という「奇妙なロジック」からの脱却であることは確かである。

（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）

キーワード：建設発生土／土砂／廃棄物処理法／通達

(55) 畑・前註(25)書135頁は、「逆有償の建設残土は、建設汚泥や建設がれきと同様に産業廃棄物として扱い、廃棄物処理法を改正して廃棄物処理法の規制対象にすることがベスト」「この場合、残土の最終処分場は、……擁壁・堰堤などがある安定型産業廃棄物処分場となる」とする。改正を要するのは、廃棄物処理法施行令2条であろうが、受け皿としての十分なキャパシティはあるのなら、立法論としては、たしかにひとつの解決である。しかし、安定5品目という「純粋な産業廃棄物」と、需給バランスが崩れているだけで不要物となっている建設発生土とを混合して恒久的に埋立処分するのは、適切でないように思う。いわゆる規制条例のもとでの残土処分場は、新たな法律のもとで置づけられることになろうか。

(56) 梅澤・前註(24)論文5頁。

(57) 「法規制の網から漏れる」『日経コンストラクション』2020年12月14日号46頁以下・47頁。

(58) 「衆議院議員北神圭朗君提出リニア中央新幹線建設に伴うトンネル残土等に関する質問に関する答弁書」（内閣質衆193第414号 平成29年6月27日）参照。いわゆる「東京ドーム一杯分（約124万 $\text{m}^3$ ）」との関係で、約46杯分ではないのは、過少のようにもみえる。

## 今月の研究会

(2025年5月28日－6月17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6月9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：調査対象自治体候補の検討等

次回開催予定：2025年7月24日（木）

### (2) 地方財政研究会

次回開催予定：2025年7月7日（月）

### (3) 地方自治判例動向研究会

開催日時：2025年5月28日（水）17：00－19：30

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（弁護士・法律相談所）／長内祐樹（金沢大学）／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）／汪穎（事務局）／  
中畠いづみ

概要：長内祐樹委員報告「四万十川メガソーラー設置の不許可処分取消請求事件（高知地判令和6年1月23日・令3（行ウ）10号）」、質疑等

次回開催予定：9月29日（月）

### (4) 小規模自治体に関する研究会

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

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作成プロジェクト

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

次回開催予定：2025年7月11日（金）

### (8) 現代地方自治年表刊行事務局会議

開催日時：2025年6月17日（火）12：30



## 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。

### 総合調整権の相次ぐ行使と 指定地域共同活動団体制度

#### 1) 総合調整権の行使相次ぐ

2025年に入り、地方自治法第157条が定める「総合調整権」の行使が相次いだ。

2月には鹿児島県出水市が、地元鉄道事業者が進めていた市内河川に架かる鉄道橋梁の補修工事をめぐり、市内の広瀬川漁協の役員が鉄道事業者の役員および社員を約14時間にわたり拘束し、漁業権と無関係な事項について批判・叱責を繰り返すなどの行為があったとして、総合調整権に基づき、議会の議決を経て同漁協に是正勧告を行った〔②③〕。なお、出水市はすでに2023年にも、同漁協が農業用水路の修繕工事を妨害した行為や、休日における職員の呼び出し、ダム耐震調査への不同意といった行為を問題視し、同様に是正勧告を行っている〔①〕。

翌3月には、高知県須崎市が、市内の須崎町漁協の組合長による漁業関係者や行政担当者に対する不当・不誠実な言動が、市内他漁協の漁業活動や市の事業進行に支障をきたしているとして、総合調整権に基づき、議会の議決を経て組合長の解任を含む是正勧告を実施した。須崎市によれば、出水市の対応を知ったことが行使の契機となったという〔⑥〕。

#### 2) 総合調整権（地方自治法第157条）の枠組み

地方自治法第157条は、「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整を図るため、これを指揮監督することができる」と規定している。総合調整権の行使は議会の議決事項であり（同法第96条第1項第14

号）、出水市および須崎市はこの規定に基づき、議会の議決を経て総合調整権を行使しているが、行政実例（昭和22年5月29日 地発乙第338号 地方局長通達）では、あらかじめ議会の議決によって長に委任することにより、長の裁量で調整権を行使することも可能とされている。また、ここでいう「公共的団体」には、農業協同組合、森林組合、漁業協同組合、生活協同組合、商工会議所などの産業経済団体、社会福祉協議会・赤十字社などの福祉団体、教育団体、青年団、婦人会、文化・スポーツ団体など、公共的活動を営む団体が広く含まれ、法人格の有無は問われないとされる（松本逐条：561）。今回、両市では是正勧告の対象となった漁協も含まれる。

ただし、総合調整権に基づく是正勧告には法的拘束力がない。出水市の事例では、2023年の是正勧告後も市と漁協の主張は平行線をたどり、状況の改善は見られなかったという〔③〕。今年2月の再度の是正勧告後も、漁協は市が求めた組織改善策を期限内に提出せず、市は別途、損害賠償請求の検討に入ったとも報じられた〔④〕。その後、漁協の組合長は任期途中で辞任したが〔⑤〕、問題が解決に向かうかどうかは依然として不透明である。一方、須崎市の事例では、是正勧告に沿った対応が比較的順調に進んでいる。対象となった漁協は是正勧告直前に組合長を解任し〔⑥〕、その後、市長宛に抜本的な組織改善策を講じる旨の文書を提出した〔⑦〕。さらに、前組合長は理事職からも解任された〔⑧〕。

#### 3) 制度の沿革と批判

地方自治法第157条の規定は、1943（昭和18）年の戦時体制下において市制・町村制に新設された規定が、戦後の地方自治法にほぼそのまま継承された

ものである。その背景には、「多種多様の団体や組織が、夫々相互に脈絡を通じて連携することなく孤立的な活動を営んでいては、到底各自の本意の目的を達成することも困難である」とする政府の認識があった（自治総研コンメンタール：388-395）。すなわち、地域内諸団体の一元性を志向し、長による調整機能に期待したのである。

総合調整権に対しては、時代錯誤的な制度であるとの批判も少なくない。人見（2019：43）は、地方自治法第157条が規定するような垂直的・統合的な調整関係は、多元性、水平的な非階層構造、柔軟性を基調とする、今日の公私多様な多主体間の連携によるローカルガバナンスのあり方にそぐわないと指摘する。また、北見（2024）は、総合調整権に紐づけて制定された飯田市条例を参照しながら、「団体等による何らかの公的性格を有する活動に対する地方公共団体の関わりに、地方自治法157条（総合調整権：筆者注）と結びつけた根拠付けを行おうとすれば、活動主体たる団体等の動員という意味の付与がなされるのは必然的」であり、「地方自治法157条は、公共的団体等への支援施策を地方公共団体がとろうという場合にも、その意図とは全く別個に、並行的な公共的団体等への制約根拠を用意するもの」になりかねないと指摘している。

#### 4) 指定地域共同活動団体制度との連続性

そうした議論がある中で、総合調整権と類似した構図を持つ新たな制度が創設された。2024年の地方自治法改正により導入された指定地域共同活動団体制度では、市町村長から指定された団体が、他団体との調整を市町村長に求めることができると定めている（第260条の49第5項）。求めを受けた市町村長は、必要があると認めるときには、調整のために必要な措置を講じなければならない。

この制度は、地域内諸団体の調整を長に委ねるという点で、総合調整権と同様の枠組みをもっている。総務省は同制度を新設した趣旨について、「住民が日常生活を営むために必要な環境の持続的な確保を図るには、他の地域的な共同活動を行う団体と連携した活動を通じて、地域全体として効率的・効果的に生活サービスの提供を行うことが必要である」（神谷2024：32）としており、ここにも総合調整権

の一元性志向との親和性や連続性がうかがえる。さらに、議会の議決を原則とせず、条例に基づく委任によって長に指定・調整の権限を与える点では、長の権限をより一層強化する制度設計ともなっている。

「補充的指示権」の影に隠れていつの間にか成立した感のある同制度だが、その抱える課題は小さくなく、その運用や制度のあり方について、今後慎重な議論が求められる。

#### 【参照記事・文献】

- ① 南日本新聞デジタル2023年12月20日配信「「漁協側の理不尽な主張で工事が中断」 出水市長、広瀬川漁協へ「停止命令」可能に 議会で可決、組合長は反論」
  - ② 南日本新聞デジタル2025年2月21日配信「鉄橋補修工事を巡り「不当・不誠実な行為」繰り返す 広瀬川漁協に出水市長が総合調整権行使 理事の解任など組織改善求める」
  - ③ 鹿児島県出水市「広瀬川漁業協同組合の活動に対する指揮監督権の行使について」（2025年2月27日更新）
  - ④ 南日本新聞デジタル2025年4月24日配信「出水市が広瀬川漁協へ損害請求を検討 築100年の鉄橋補修認めず、増殖につながらない放流 組織改善にも応じず「真摯な姿勢見られない」」
  - ⑤ 南日本新聞デジタル2025年5月28日配信「男性理事が漁業権と無関係の叱責14時間 — 広瀬川漁協トップが任期途中で辞任 出水市が総合調整権行使」
  - ⑥ 高知新聞2025年3月6日朝刊23面「須崎町漁協に組織是正命令 市「組合長が不当行為」」
  - ⑦ 高知新聞2025年3月20日朝刊27面「須崎町漁協「改善 抜本的に」 不当行為は是正 市勧告へ回答」
  - ⑧ 高知新聞2025年5月26日朝刊20面「前組合長の理事職解任 須崎町漁協臨時総会 本人は欠席」
- 松本英昭（2017）『新版 逐条地方自治法 第9次改訂版』（松本逐条）
- 今村都南雄・辻山幸宣編・地方自治総合研究所監修（2004）『逐条研究 地方自治法Ⅲ』（自治総研コンメンタール）
- 神谷美来（2024）「地方自治法の一部を改正する法律について（中）」『地方自治』No.922
- 北見宏介（2024）「地方自治法157条に関する歴史的検討」『法学新報』No.130（7-8）
- 人見剛（2019）「公私協働からネットワークへ」野呂

充・岡田正則・人見剛・石崎誠也編『現代行政とネットワーク』法律文化社

## 「関係人口」の政策化とその課題

後半は、人口減少社会への対応に関する政府の動きを2つ紹介する。

### 1) 「関係人口」の政策化

人口減少社会への対応として、2014年に始まった「地方創生」政策は、10年余を経て節目を迎えた。発足当初に担当大臣として旗を振った石破茂氏が首相を務める中、政府は次の10年間に向けた「地方創生2.0基本構想」をとりまとめ、6月13日に閣議決定した〔①〕。

この新たな基本構想における目玉の1つが、居住地以外に継続的に関わり続ける「関係人口」の創出である。基本構想では、10年後の目標として「関係人口を実人数1,000万人、延べ人数1億人創出する」と掲げている。これに先立つ5月、総務省は居住地以外の地域に継続的に関わる人を登録する「ふるさと住民登録制度」の創設を検討中と報じられている。スマートフォンの専用アプリで簡単に登録できる仕組みを整備する方針であり、「登録に必要な情報や登録証の形式、登録数の上限などの詳細を詰める」とのことである〔②〕。

### 2) 「関係人口」とは

田中(2021:57-60)によれば、「関係人口」とは、定住人口ではないが、地域再生に主体的に関わり続ける人々を指す。2016年に指出一正氏、高橋博之氏により提唱された概念であり、地域外の人々との関係性を通じて人口減少社会におけるゼロサムの構図を乗り越え、地域再生の担い手を確保する意図が込められている。

従来の方創生政策に対しては、日本全体の人口が減少する中で自治体間に人口確保を促しても、不毛なゼロサム競争に陥るだけではないかとの批判があった。それに対して「二枚の百円玉を、親指と人差し指に挟んで速く動かすことで、三枚の百円玉に見せる」ように「人間を二(多)重計上すれば、人口減少社会でも、各地域の『関係人口』によって正

和(ポジティブサム)に転換することも有り得る」(金井2019)というわけである。

構想日本による「ふるさと住民票」など、先行的な取り組みは見られるが(加藤2017)、今回、「関係人口」が次期地方創生の目玉施策に取り上げられた直接的な契機は、提唱者の1人である高橋博之氏による積極的なロビイングだったという(高橋2025:第6章)。高橋氏は、第1回新しい地方経済・生活環境創生会議(2024年11月29日)において、「ふるさと住民登録システム」の構築、ならびに住民税の分割納税、普通交付税算定への反映といった税財政上の措置の整備を主張した。

### 3) 予想される制度設計

政府が明確な数値目標を掲げて関係人口の創出を打ち出したことで、今後、各自治体も地方創生総合戦略にKPIとして「関係人口」を明記し、その増加に取り組む動きが広がるだろう。

財政的なインセンティブの導入も予想される。たとえば、交付税算定における地域の元気創造事業費や人口減少等特別対策事業費の測定単位として採用される可能性がある。登録先の自治体数に上限を設けて、登録者数が青天井で増加しないよう制度設計が進められている点も、将来的な財政措置を視野に入れた対応と推察される。住民税の分割納税の実現には困難が伴うだろうが、ふるさと納税の寄附先を「関係人口」として登録した自治体に限定するといった措置は、是非はともかくとして現実味がある。

### 4) 「関係人口」獲得競争の懸念

これまで「関係人口」は、量よりも質、すなわち個人と地域との持続的な関係性が重視されてきた(小田切2018)。しかし政府が数値目標を明示したことで、今後、関係人口の量的側面が強調される展開は避けられない。登録数に上限が設けられるとなれば、結局のところ、自治体間の「関係人口」獲得競争に陥りはしないだろうか(作野2018)。財政的なインセンティブが設けられるとなれば、なおさらである。

「交流人口」という言葉も、実は現在の「関係人口」と同様の理念のもとに導入されたが、やがて量的側面が強調された結果、観光客数との区別が曖昧になり、陳腐化した経緯がある。その反省を踏まえ

て新たに「関係人口」という概念が提唱されたにもかかわらず、結局は同じ轍を踏もうとしているようにみえる。

各自治体が「関係人口」獲得のためのイベントやキャンペーンを競い合うも、恩恵を受けるのは広告代理店やコンサルタントばかり…とならないことを願うばかりである。

#### 【参照記事・文献】

- ① 朝日新聞2025年6月14日朝刊4面「地方創生「基本構想」 数値目標14項目設定 政府とりまとめ」
- ② 時事通信社2025年5月2日配信「「ふるさと住民」アプリで登録＝制度創設へ詳細検討——総務省」  
小田切徳美（2018）「関係人口という未来：背景・意義・政策」『ガバナンス』No.202  
加藤秀樹（2017）「「ふるさと住民票」の提案」『調査研究情報誌E C P R』Vol. 40  
金井利之（2019）「新 地方自治のミ・ラ・イ第77回：「まひし」の未来のミライ」『ガバナンス』No.220  
作野広和（2018）「「関係人口」の捉え方と自治体の役割：自治体の真価が問われる時代に向けて」『ガバナンス』No.202  
高橋博之（2025）『関係人口：都市と地方を同時並行で生きる』光文社新書  
田中輝美（2021）『関係人口の社会学』大阪大学出版会

## 人口減少社会における自治体のあり方をめぐって

### 1) 「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会報告書」の公表

人口減少が進み、地域の担い手を含めた資源の不足や偏在が深刻化する中、自治体行財政の持続可能性が課題として浮上している。この問題の検討に向けて総務省は、2023年11月に「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」を設置し、議論を重ねてきたが、6月16日に開催された第8回研究会において報告書案が示され〔⑤〕、同24日には成案が公表された〔⑥〕。

### 2) 報告書の内容

報告書は地方議会議員のなり手不足や税財政の課

題にも言及しているが、主たる焦点は、地方公共団体における事務処理を持続可能なものとするための対応方策である。

第1に事務処理主体の見直しと国と地方の役割分担の再整理が提案されている。「地方分権や市町村優先の原則は、今後も我が国の地方自治を支える重要な原則である」としながらも、「地域性を踏まえた企画立案が必要な事務や、住民の意思をきめ細かに施策に反映させる必要のある事務等については市町村が引き続き担うこととしつつ、専門性が求められる事務や、より広域的な観点で処理することが求められる事務等について都道府県や国と連携することが考えられる。さらに、このような事務のうち画一性が高く、都道府県や国との事務の共通性が高い事務については、都道府県や国が処理することも含め、適切な見直しを行うことが求められている」とする。

第2に、市町村の行政体制の見直しにおいて、都道府県や国がより主導的な役割を果たすことを求めている。課題を抱える市町村ほど、対応方策を検討する余裕すらないとの現状認識のもと、都道府県が地域の実情に応じて市町村の検討を支援することが重要であり、国としても一定の選択肢を提示するなど、体制の見直しに向けて後押しする必要があるとする。

### 3) 今後の展開

6月13日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2025（骨太の方針）」にも、「持続可能な地方行財政基盤の強化」として同様の内容が盛り込まれた。今後、本研究会における議論をふまえて地方制度調査会の設置・諮問が行われる可能性は小さくない。

今年2月に村上誠一郎総務相が、人口が半減する今世紀末には全国に300～400市あれば足りるのではないかと発言して物議を醸したが〔①〕、報告書を読む限り、いわゆる「令和の大合併」のような抜本的な自治体の再編に直ちに踏み切る見込みは低い。原邦彰総務審議官（当時：7月1日から事務次官）も2月の講演で、当研究会のねらいについて、「自治行政そのものをドラスチックに見直すのではなく、今あることを前提に役割を変えていってはどうかと

いう議論を始めたい」と述べている〔②〕。

報告書の方向性に照らせば、当面は広域行政の推進・強化が優先されるとみられる。ただし、総務省は市町村相互の自主的かつ水平的な連携に委ねるだけでは限界があると認識しており、今後は、共同処理すべき事務や連携の枠組みを示すなどして、国や都道府県が主導する「上からの連携」が進む可能性がある。

また、国から都道府県、さらに市町村へというベクトルにとらわれない国と地方の役割分担の見直しが進められる可能性もある。定型的な事務（原田2024）や、経由事務、このところ相次ぐ給付金事務などの「下請け事務」〔③④〕から自治体を解放することは、地方分権改革にも資すると言えるだろう。

一方で、こうした改革の進め方次第では、市町村の役割が次第に希薄化し、「市町村の空洞化」といった事態がなし崩し的に進行する懸念がある。今後、基礎的自治体としての市町村の本質的な役割があらためて問われることになるだろう。

#### 【参照記事・文献】

- ① 時事通信社2025年2月13日配信「将来は「全国で300～400市に」＝村上総務相、人口減進行で「個人的見解」
- ② 時事通信社2025年2月19日配信「国・地方の役割見直し議論＝担い手不足の進行で——原総務審議官」
- ③ 時事通信社2025年6月9日配信「中央官庁だより：機関委任事務の名残で…＝内閣府（官庁速報）」
- ④ 毎日新聞2025年6月14日「現金給付事務「自治体を疲弊させる、うんざり」 千葉知事が苦言」
- ⑤ 時事通信社2025年6月16日配信「市町村の事務処理、見直しを＝役割分担変更、新たな視点で——持続可能な行政サービスへ報告書案・総務省研究会」
- ⑥ 『持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会報告書（令和7年6月）』：[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/001018091.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/001018091.pdf)

原田悠希（2024）『社会保障制度における社会手当の成立・展開過程——中央地方関係の視点から』日本評論社

※ 以上の記述は、2025年7月1日時点の情報にもとづいています。

（坂本 誠 地方自治総合研究所研究員）



## BOOK REPORT 受贈図書等紹介



### ポストコロナの 自治体危機管理

地方行政実務学会  
新型コロナ対応検証研究会監修  
磯崎初仁・稲継裕昭・津軽石昭彦・  
大谷基道・井上武史・  
竹内直人・和田一郎 編著  
2025年6月 第一法規  
4,000円+税

2020年初頭から3年余り日本を覆った新型コロナウイルス感染症のパンデミック。全国の自治体は緊急事態宣言への対応、急増する感染者への対応、感染拡大防止対策などに追われた。

本書は、自治体職員経験者の研究者と自治体職員による地方行政実務学会が新型コロナ対応検証研究会を設置し、これまで出された新型コロナ対応についての論考等を踏まえた上で、議論と調査（全国自治体対象のアンケート（356自治体が回答）の分析やヒアリ

ング等）を行い、成果をまとめたもので、調査結果も付されている。

研究会の部会構成に沿って、首長のリーダーシップと特措法・条例（2章）、保健所と医療機関の役割（3章）、コロナ禍の生活支援とワクチン接種（4章）、コロナ禍による地方経済・自治体財政への影響（5章）、新型コロナ対応に伴う自治体人事・組織運営・デジタル化（6章）など、多面的テーマが自治体実務経験者ならではの具体性をもって論じられており、特に、アウトブレイク時の保健所の業務分析、時間外勤務状況、また保健所再編との関連の分析など興味深い。

人材不足が叫ばれ、行革が進められる中、非常時に備えて、どのように人材を確保し、組織のリダンダンシーや柔軟性を考えるのかなど重要な課題の指摘も多く、示唆に富む。



## BOOK REPORT 受贈図書等紹介



### 今さら聞けない 日本政治の超基本

朝日新聞社 編  
2025年5月 朝日新聞出版  
1,400円+税

参院選では、物価高騰対策が焦点となった。そうした社会問題に対応する政策はどのように決まるのか、背景にはどのような政治や行政の仕組みがあるのか。本書は、そうした社会問題や政策、その基盤となる政治・行政の仕組みを写真・イラスト・図表を用いて、歴史的経緯なども含めてわかりやすく解説している。

データも豊富で、5章「近年の主な政治課題」では、公共事業や人手不足、関係人口な

ど旬のテーマについて、建設業従事者数や公共事業費の推移、人口減少や少子高齢化の状況など最新データが収録されている。

政策の実施を担うことも多い地方自治体は、国とは異なる政治・行政の仕組みがあることが説かれている。「地域の人々のための地域の人々による政治」という項目がおかれ、租税収入119.4兆円のうち国税64%、地方税36%である一方、国の歳出44%に対して地方の歳入56%であり、歳入に比して自治体の業務・行政サービスが多いことが示されている。また、国地方係争処理委員会、2024年の地方自治法改正による国の指示権の拡大など専門的内容、最新テーマに目配りしている。

ニュース、社会問題のみならず地方自治についても正しく理解するための基礎知識を得ることのできる1冊である。

## 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677号 2025年6月

鋭角鈍角 フィンランドでみた地方選挙文化  
第42回地域政府と政策を考える研究会

総選挙後の政治をどう展望するか——民意の所在と野党の課題

散射韻 下水道老朽化 道内も危機の時代に  
地方鉄道路線維持策としての上下分離方式

——近年増加する一般社団法人による施設保有の利弊を整理して

北海道地方自治研究所研究員 高野 譲

生存権77歳の現在地 第14回 人命を軽んじる規制緩和が行き着いた現在

北海道地方自治研究所会員／元北海道新聞記者 本田 良一

チャレンジ議会改革22 合議制で発揮する議会の力 議会の意思をしっかりと町長に手交

福島町議会議長 溝部 幸基

資料紹介 新人議員の17条の心得（追録版1）

北海道大学名誉教授・議会技術研究会顧問 神原 勝

北海道の動き<2025.4.1~30>

### 地方自治あおもり 第180号 2025年6月

視点 「選択的夫婦別姓」、28年ぶりに審議入り

一般社団法人 青森県地方自治研究センター

青森県地方自治研究センター理事 間山 縫子

地方創生における自治体間連携の可能性と限界

青森県地方自治研究センター理事 太田 正幸

国政への不信と社会運動の復権についてⅢ——次世代とどうつながっていけるか

青森県地方自治研究センター研究員 井上 浩

国政への不信と社会運動の復権についてⅢ——補 トランプの保護主義と、どう向き合っていくか

青森県地方自治研究センター研究員 井上 浩

地方議会における会派制度の問題点について(4)——五所川原市議会での議会基本条例制定の取り組みから

青森県地方自治研究センター研究員 井上 浩

### とちぎ地方自治と住民 第627号 2025年6月

巻頭言 自治研センターと10年間

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

自治研センター前常務理事 松本 敏之

司法の世界におけるIT化の推進と課題

弁護士（元栃木市長） 鈴木 俊美

2023年度宇都宮市普通会計決算の全国中核市との比較

自治研センター前常務理事 松本 敏之

氏家宿の砥店構の顛末

部落解放同盟栃木県連合会執行委員長 和田 献一

地域短信

栃木県ホームページ拾い読み（2025年5月）

地方公共団体における業務継続計画・受援計画策定状況の調査結果（消防庁・内閣府）

---

自治研ちば 第47号 2025年6月

一般社団法人 千葉県地方自治研究センター

巻頭言 名ばかりの防災庁では意味がない！

衆議院議員 岡 島 一 正

千葉県地方自治研究センター講演会

どうなる石破政権 近づく参議院選挙を展望する

流通経済大学教授 龍 崎 孝

シリーズ「持続可能な地域を創る」④ 真庭市バイオマス産業都市の事例

千葉商科大学教授 田 中 信一郎

企画記事 2025年千葉県知事選挙・千葉市長選挙・千葉県議会議員補欠選挙を振り返って

研究員 井 原 慶 一

市議会報告 多世代が共にいきいきと暮らせるまちを目指して

松戸市議会議員 戸 張 ともこ

公共の担い手 ワーカーズコープちばの取り組みについて

労働者協同組合ワーカーズコープちば代表理事 菊 地 謙

シリーズ千葉の地域紹介 住んでよし！ 働いてよし！ 訪れてよし！ の「三ツ星のふるさと・鋸南」

鋸南町総務企画課

新聞の切り抜き記事から 第57分冊（2025年1月～4月）

研究員 井 原 慶 一

---

自治研かながわ月報 第214号 2025年6月

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター

巻頭言 新しい大都市制度をめぐる論点 自治体政府の形を住民自治の視点から考える

神奈川県地方自治研究センター研究員 岡 田 実

2024年能登半島地震の被災概要 — 現地調査から見たこと

神奈川大学名誉教授 荻 本 孝 久

南海トラフ地震の被害想定と津波防災リスク — 相模湾沿岸と宮崎県日南市の事例から考える

神奈川大学名誉教授 佐 藤 孝 治

---

信州自治研 第400号 2025年6月

長野県地方自治研究センター

須坂市の移住政策と空き家の活用について

須坂市まちづくり課住宅政策係長 浅 野 善 史

地方創生と男女共同参画（後篇）

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

暮らしの宿る食と話②

料理研究家 横 山 タカ子

水面2

福山市立大学名誉教授 前 山 総一郎

---

月刊「地方自治みえ」 第396号 2025年6月

三重県地方自治研究センター

三重県地方自治研究センター 2025年度定期総会開催

三重県地方自治研究センター活動報告 ワーキンググループの活動について

ながさき自治研 第92号 2025年5月

長崎県地方自治研究センター

巻頭言 沖縄本土復帰から53年～歴史を学ぼう 長崎県地方自治研究センター副理事長 菊 永 昌 和  
議員団および研究講師団学習会

講演 これからの地方自治

ふくおか立憲フォーラム代表 江 崎 孝

シンポジウム 地方議会と自治体議員の役割

長崎県地方自治研究センター

首長に聞く「わがまちのこれからのまちづくり」 雲仙市 金澤秀三郎市長

子育て世代のお母さん、地域住民でもある職員の声を聴きながら

地域の地場産業の活性化をめざし、市民のいのちとくらしを守る！

超高齢化社会を自分らしく生きていく

高齢社会をよくする女性の会・大阪 植 本 眞砂子

余は如何にして福祉サービスの担い手となりし乎 X 一般社団法人トランキラ代表理事 森 耕一郎

ショートストーリー（その2） 辻村いちのコーナー「壱岐ZINE倶楽部」

なないろのたね 【シリーズ18】 いつもありがとう!!

七色の種蒔き人 隈 部 浩 美

カップのためいき

自治労長崎県職員連合労働組合執行委員長 林 田 龍 二

## 資料室増加月報

図書番号	図書名	編著者名	発行所	発行年
<b>2 法律</b>				
<b>23 行政法</b>				
23-628-60	行政法研究／第60号／2025・4	行政法研究会	信山社	2025（令7）
<b>4 地方自治</b>				
<b>40 地方自治一般</b>				
40-749	われら主権者住民として／浪江 虔 自撰地方自治論集	浪江虔	「浪江虔 自撰 地方自治論集」 刊行委員会	2025（令7）
<b>45 地域と自治体（2）</b>				
45-59	災害立法政策論	佐々木晶二	信山社	2025（令7）
45-60	インフラ・レジリエンス／暮ら しと環境を守るために	草薙真一／橋本悟	中央経済社	2025（令7）
<b>5 財政</b>				
<b>50 財政一般</b>				
50-290	財政民主主義の地平／スイスの 自治・多様性・直接民主主義	掛貝祐太	有斐閣	2025（令7）
<b>51 税制</b>				
51-28-50	地方税ハンドブック／令和7年 版	地方税制度研究会	ぎょうせい	2025（令7）
<b>7 社会労働</b>				
<b>72 社会保障</b>				
72-543	生活保障システムの転換／＜逆 機能＞を超える	大沢真理	岩波書店	2025（令7）

## 自治総研ボックス／自治総研ブックレット

自治総研ボックス	(税別)
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・櫛部武俊』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。

## 自治総研叢書 (敬文堂)

	(税別)
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。

Monthly Review of Local Government  
**THE JICHI-SOKEN**

Vol.51 No.8 2025.8

No.562

## CONTENTS

- Column / TOBITA, Hiroshi.
- 1** Welfare Reform and Local Government: Institutional Layering, Practices, and Trial and Error in Finland since the 1990s.  
YABUNAGA, Chino. Professor, Faculty of Global and Regional Studies, Toyo University.
- 16** Immigration and Local Government Expenditure: The Case of New South Wales, Australia.  
MIYAZAKI, Masato. Professor, Saitama University.  
DREW, Joseph. Professor, University of Newcastle.
- 24** Enactment of the Amagasaki City Ordinance on Promoting Measures for Vacant Houses and Land.  
HAMAMORI, Kengo. Amagasaki City, Urban Development Bureau, Housing Department, Vacant House Measures Division.
- 38** Casting a Doubt on One Common Sense:  
The Waste Treatment Act and Soil Discharged from the Construction Site.  
KITAMURA, Yoshinobu. Professor at Sophia University College of Law.
- 50** Research Working Groups.
- 51** 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