自治総研

THE JICHI-SOKEN

2026年2月号
VOL.52
通巻第568号

CONTENTS

巻頭コラム
「黒川の女たち」から …… 小原隆治 1
縮減社会の空間管理と一極集中・地方創生 …… 内海麻利 18
自治体主導の外国人政策の展開と展望（下）
日韓両国の最新動向 …… 鄭　ハナ 45
2025年度普通交付税算定結果の検証 …… 飛田博史 83
気になる地方自治トピックス
「不信任議決」VS「議会解散」を、どう見るか …… 坪井ゆづる 88
今月の研究会 89
ブックレポート 90
今月のマガジン・ラック 93
資料室増加月報

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
EYE LOVE EYE
ISSN 0910−2744

地方自治への視点

「黒川の女たち」から

小　原　隆　治

昨夏、松原文枝監督「黒川の女たち」を渋谷のユーロスペースまで観に行った。第２次大戦敗戦直後、関東軍に取り残された満蒙開拓団が苦難の引き揚げをするなかで生じた性暴力とその後の経緯を題材とするドキュメンタリー映画である。岐阜県黒川村（現白川町）の村民中心に送り出された黒川開拓団は、引き揚げ途中、侵攻してきたソ連軍に現地での安全確保をしてもらうのと引き換えに、ソ連軍将校の要求に応じ、開拓団の若い女性15人に性交渉の相手をするよう強要した。それが題材の起点となる事件である（松原文枝（2025）『刻印　満蒙開拓団、黒川村の女性たち』KADOKAWAも参照）。

戦時中、満蒙開拓団をもっとも大量に送り出したのは府県別では長野県で、なかでも県南部の下伊那や木曽の町村が送り出しに積極的に協力している。平成大合併ブームの際、その下伊那にある泰阜村の松島貞治村長がブームに乗らない理由を語るとき、満蒙開拓団の歴史を引くことがたびたびあった。泰阜村は1938年７月村議会で分村を議決したのち、開拓団員1,230名を満洲に送り出し、うち632名が生きて帰らぬ人となった。国策に乗じて経験した過ちを繰り返していいだろうか。「今度こそ、国の方針に沿えなくても、村民の幸せを第一に考えたい」（松島貞治（2007）『松島語録－地方自治は山村から考える』自治体研究社：36－37）。わたしが満蒙開拓団に関心を持つようになったきっかけはいくつかあるが、そのうち１つはこうした松島語録に接したことにある。

映画を観てしばらくして木曽に帰省した折り、思い立って白川町黒川まで車で出かけ、作中に登場する「乙女の碑」の建つ佐久良太神社を訪ねてみた。思わぬ収穫だったのは、そこで偶然、わたし同様「黒川の女たち」をユーロスペースで観て現地を訪れた人と出会い、黒川村や泰阜村とは対照的な道を歩んだ例を描いた著作－大日方悦夫（2018）『満洲分村移民を拒否した村長』信濃毎日新聞社があるのを教えてもらえたことである。

泰阜村の隣に大下条村（現阿南町）があった。そこに1937年５月から1943年12月まで断続的に２期村長をつとめた佐々木忠綱がいた。佐々木は1938年５月から６月にかけ、下伊那郡町村長会の満洲視察団に参加し、そこで２つの実状に強い印象を得て帰国する。１つは「開拓」とは名ばかりで、日本人の入植農地は現地で暮らす当時の言葉で満人から収奪したものにほかならないこと、もう１つは「五族共和」とは名ばかりで、現地の日本人が満人や朝鮮人に横暴な態度を取っていたことである。その後、佐々木が満蒙開拓の国策に非協力の姿勢を貫く原点にはこの体験があった。

国は長野県内で佐々木村政２期目と重なる1942年度に下伊那郡、翌43年度に西筑摩郡（現木曽郡）を満洲開拓特別指導郡に指定し、ねらいを定めて集中的に国策の浸透を図った。だが、そうした逆風のなかでも佐々木の姿勢は変わらず、敗戦間際に国策の中止が決まるまで、ついに大下条村が分村して開拓団を送り出すことはなかった。

佐々木がそうできたのも村長としての実績、とくに地域の医療や教育に対する熱心な取り組みが村民に支持されていたからである。その取り組みは戦後1946年９ヶ村組合立阿南病院（現県立阿南病院）の開設、1950年14ヶ村組合立下伊那阿南高校（現県立阿南高校）の開設といったかたちで実を結ぶ。以上が大日方（2018）の要旨である。

佐々木が非協力の姿勢を貫けたのは、法制度上、それが可能だったからでもあることをここで指摘しておきたい。満蒙開拓は、昭和恐慌を契機として1932年から始まった農山漁村経済更生運動に途中から満洲移民事業が接ぎ木され、その枠組みのもとで国が府県知事－町村系列の行政圧力と補助金給付により、町村に強く分村を迫った国策である。だが、分村するしないを決めるのは町村の権限に属するから、町村の協力が得られない限り国策として貫徹できない限界もそこにはあった。そして佐々木は分村しない権限を行使した。

もう一度、松島語録にもどる。松島は平成大合併に関し「今回の市町村合併推進が、なぜかこの満州開拓と重なってならない」と語る（松島2007：37）。どちらも国策として進められ、村民に不幸をもたらすものだからという含意でだろう。

それとまったく対比的な意味でも、この２つの国策事業をめぐって重なるところがあるといえるのではないか。分村するしないと同じく、合併するしないも町村固有の権限である。その権限を行使して、かつて満洲移民事業の際、分村しない判断をした大下条村の例があったように、平成大合併ブームの際、泰阜村をはじめ合併しない判断をした町村があったからである。

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

縮減社会の空間管理と一極集中・地方創生

内　海　麻　利

＜要　旨＞

本稿は、縮減社会における日本の空間管理制度の構造的課題を明らかにし、大都市集中と地方衰退の相互作用を制度的観点から検討する。都市構造の中核を成す生活空間＝「器」は、高度経済成長期に拡大した後、人口規模に応じた再編が行われず、スポンジ化の進行と都市施設の維持管理負担の増大をもたらしている。他方、空間管理制度の機能不全は地方の生活基盤を弱体化させ、大都市一極集中をさらに促す相互助長的悪循環を形成している。地方創生政策は空間構造の再編と十分に接続せず、その効果は限定的であった。本稿では、以上の検討を行ったうえで、（１）土地利用制度運用の厳格化と制度間の一貫性の確立、（２）「まちづくりの健康診断」と都市空間トリアージによる区域統合の判断基盤の構築、（３）ＺＡＮ（土地の純人工化ゼロ）政策に代表される再利用・再自然化型の土地利用理念と手法の導入を提示し、縮減社会における空間管理を「再生の戦略」として再定位する必要性を論じる。

はじめに

本稿は、人口が減少し、経済が縮小する「縮減社会」において、日本の空間管理が直面する構造的課題を明らかにし、都市空間の維持・再編にかかわる制度的・政策的問題の所在を検討するものである。とりわけ、空間管理制度の機能不全は、都市の拡大と縮退の制御を困難にし、その結果、大都市への人口・機能の一極集中を深刻化させ、同時に地方の衰退に歯止めをかけるための政策である地方創生を停滞させている。本稿は、このように一極集中と地方創生の双方に影響を及ぼす空間管理上の構造的課題を、制度構造と運用の観点から検討し、縮減社会における空間管理の制度的・政策的再構築に向けた方向性を提示することを目的とする。

高度経済成長期に整備された日本の都市構造は、人口増加と経済成長を前提とする制度的枠組みによって支えられてきた。都市構造の中核を成す生活空間、すなわち本稿でいう「器」は、上下水道、道路、公園、教育施設などの都市施設（都市計画法４条）(1)によって形成されてきた。しかし、縮減社会を迎えた現在においても、この「器」は人口動態の変化に即した縮小や再編が十分に行われることなく、むしろ拡大を続けている。その結果、空き家や低未利用地が点在する「スポンジ化」(2)現象が顕在化し、空間の量的・質的管理と制度運用との乖離が深刻化している。

本稿で用いる「空間管理」とは、都市施設や土地利用の調整を通じて、人口規模や社会の需要に見

（１）　「都市施設」とは、都市計画において定められた都市計画法11条１項各号に掲げる施設をいう。具体的には、道路等の交通施設、公園や緑地等の公共空地、上下水道等の供給処理施設、河川等の水路、学校等の教育文化施設、病院等の医療福祉施設、火葬場等、官公庁施設、流通業務団地などである。

（２）　空き家・空地が時間的・空間的にランダムに発生する状況。国土交通省都市局「都市のスポンジ化について」平成29年６月29日。

合った合理的な都市構造を形成することである。本稿では、空間管理のための制度的・政策的枠組みを主に論じるが、その際、単なる規制運用や計画手段にとどまらず、合理的な都市構造の形成に至るために必要な制度間の整合性、運用の実効性、地域の再編能力といった点を含め、包括的に空間管理を論じることとする。しかしながら、現行の空間管理に関連する制度は拡大期の論理を基盤としており、人口減少下に求められる空間秩序形成に十分応答していない。その結果、空間の過剰拡大と空洞化という二重の問題が生じ、地域社会の存立や公共サービスの維持に深刻な影響を及ぼしている。したがって、縮減社会における中心的課題は、人口増加に伴う「拡大を支える空間管理」から、社会規模に対応した「持続を支える空間管理」への転換にある。

本稿では、まず日本の国土計画体系及び都市計画制度に内在する構造的問題を検討し、拡大を続ける「器」の実態と、それに伴うスポンジ化及び都市施設の老朽化を明らかにする（第１・２・３章）。次に、空間管理の機能不全と「大都市一極集中」とが悪循環を形成している構造を検討する（第４章）。さらに、こうした機能不全を前提として展開されてきた「地方創生1.0」「地方創生2.0」が持つ限界を整理する（第５章）。そのうえで第６章では、土地制度運用の厳格化と制度間の一貫性の確立、「まちづくりの健康診断」と都市空間トリアージ(3)の展開、欧州における「土地の純人工化ゼロ（ＺＡＮ）」政策の理念の導入という三方向からの政策的示唆を提示する。

最後に、「おわりに」では、縮減社会を「衰退の管理」ではなく「再生の戦略」の観点から捉え直し、空間管理を社会の持続可能性を支える制度的装置として再構築する必要性を示す。

なお、本稿は、日本行政学会2025年度総会・研究会（2025年５月25日札幌教育文化会館）「共通論題Ⅱ：都市一極集中と地方創生」で著者が報告した原稿をもとに、精査・発展させたものである。

1.　空間管理における「器」の拡大と制度的問題

本稿でいう「器」とは、都市施設が整備された区域を指し、都市計画法上では主に都市計画区域の市街化区域に該当する(4)。この区域には日本の人口の約７割が居住し、この区域は居住・生産・交流などの活動を安全かつ効率的に営むための空間的基盤であり、国や自治体によって計画・管理されてきた(5)。しかしこの「器」は、空間管理の観点からみると、縮減社会の実態に即した再編がなされないまま拡大を続けており、国土計画体系と都市計画制度の両面において制度的な不整合を抱えている（内海2024ａ、内海2024ｂ）。以下では、（１）国土計画体系の構造的問題、（２）都市計画制度の実装上の問題という二つの側面から、この拡大の要因を明らかにする。

（１）　国土計画体系の構造的問題

日本の国土は、複数の計画法に基づき利用の方針

（３）　フランス語の「trier」（選別する）に由来し、日本では、限られた医療資源で最大限の救命効果をもたらすものとして用いられているが、文部科学省の検討会等では、施設の総量の最適化と重点的な整備の手法として用いられている。本稿では、「器」の施設や機能を選択する手法として用いる。

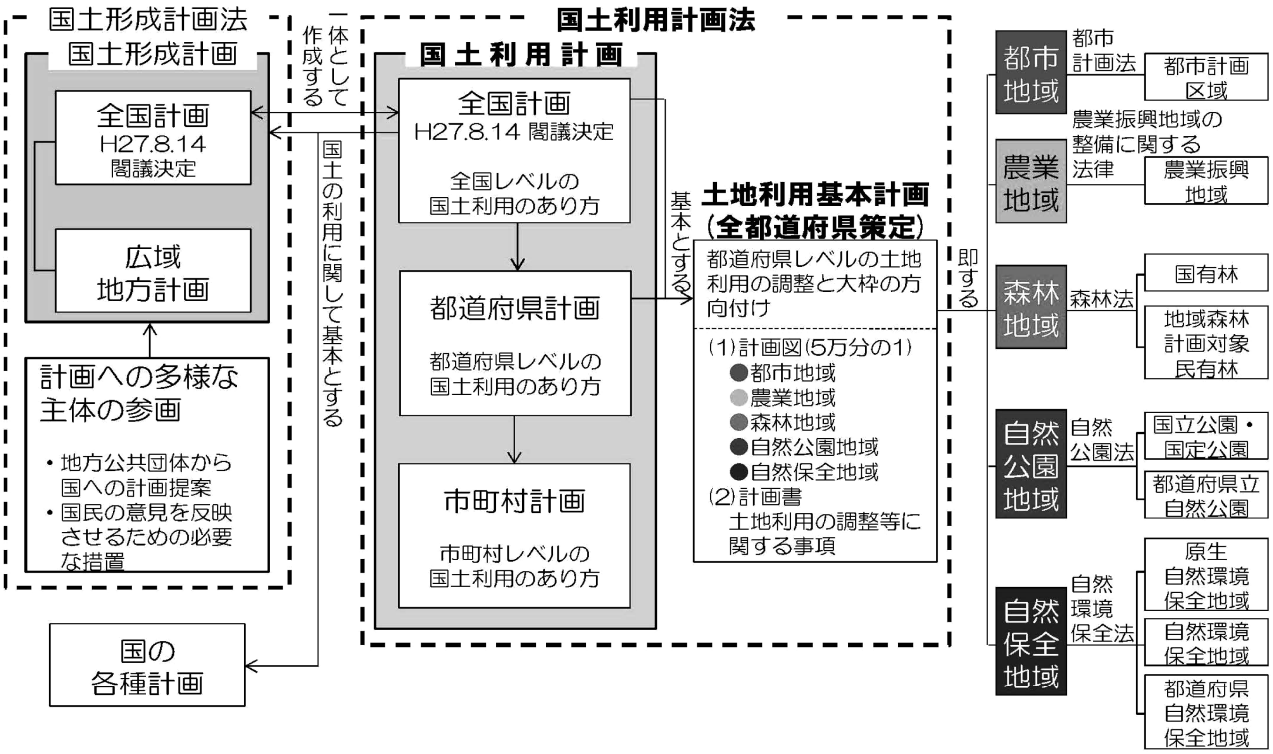
（４）　本稿では「器」を「市街化区域」を指すものとして議論するが、法制度的には、市街化区域以外で建築や都市施設の整備が行われることがある。市街化調整区域に条例等に基づき建築物が建設される場合や、区域区分がされない非線引き区域や都市計画区域外で市街化される（準都市計画区域）などの場合である。しかし、本稿では、土地利用のコントロールや都市施設の整備を計画的に行い、人々が生活する空間を整備することを前提とするはずの都市計画制度の空間管理機能の問題を検討するため、優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域として設定される市街化区域を対象に議論する。なお、非線引き区域や準都市計画区域などは、規制が緩やかで開発や建築が容易な場合が多いため、こうした区域を含め考えれば、空間管理の不全はより深刻であると言えるだろう。

（５）　本稿では、人々の生活の場として、国民の約７割が居住する市街化区域に焦点を当て、検討を行った。2024年３月31日時点で、市街化区域を設定している市町村は616に過ぎない。しかし、それ以外の市町村は非線引き区域や準都市計画区域などに分類され、これらの区域では空間管理が一層緩やかであり、市街化区域と比較して課題が深刻化している可能性が高い。今後は、こうした区域に関しても、実態調査を踏まえた検討を進める必要がある。

や規則が定められており、これらを包括する制度体系が「国土計画体系」である（**図表１**）。最上位には国が定める「国土形成計画」（国土形成計画法）があり、その下位に「国土利用計画」（国土利用計画法）が位置づけられる。後者では、国土を５つの地域（都市・農業・森林・自然公園・自然保全）(6)に区分し、それぞれを個別法（都市計画法、農業振興地域整備法、森林法、自然公園法、自然環境保全法）により管理している(7)。

このうち「都市地域」は、住宅、商業施設、工場などが集積するエリアであり、都市計画法に基づき「都市計画区域」として設定される。日本の人口の約90％はこの区域に居住しており、その中心となるのが市街化区域（本稿でいう「器」）である。本来、これらの地域区分は相互に整合的に運用され、国土全体を包括的に再編する統合的な空間管理体系として機能することが想定されていた（国土交通省2023）。しかし、現実には、制度間の調整を担保する仕組みが不十分であり、所管省庁や法制度が縦割りに分断されているため、地域間で整合的な計画立案が行われていない。さらに、国土利用計画法に基づき都道府県が「都道府県計画」を、市町村が「市町村計画」を策定するものの、策定プロセスや計画期間、前提とするデータや政策目標が異なるまま運用されているため、計画間の調整が制度上も運用上も十分に機能していない。

図表１　日本の国土の利用に関する諸計画の体系



出典：国土交通省「第六次国土利用計画（全国計画）骨子案の概要」2023年３月７日から抜粋。

（６）　「都市地域」は、一体の都市として総合的に開発し、整備し、及び保全する必要がある地域であり、「農業地域」は農業生産を目的とした土地利用が行われ、「森林地域」は森林の保全や林業活動を支える地域である。「自然公園地域」は、景観や生態系の保護を目的とし、「自然保全地域」は厳格な環境保全が求められるエリアである。国土利用計画法９条。

（７）　国土交通省によれば、「国土利用計画法は、国土利用計画の策定について定めるとともに、土地利用基本計画の策定、土地取引の規制に関する措置その他土地利用を調整するための措置を講ずることにより、国土形成計画法による措置と相まって、総合的かつ計画的な国土の利用を図るための法律」とされている。https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000021.html（2025年12月最終閲覧）。

その結果、地域指定の重複や、いずれの地域にも属さず規制が緩い「白地地域」が生じている。白地地域では、各自治体の土地利用計画の意図に反して、行政区域を越え、規制水準の低い郊外や他都市へ開発が誘導される事例もみられる。すなわち、「空間的管轄」と「機能的管轄」(8)の重複と空白が併存し、土地利用調整機能の脆弱性が郊外開発を誘発する構造となっている。

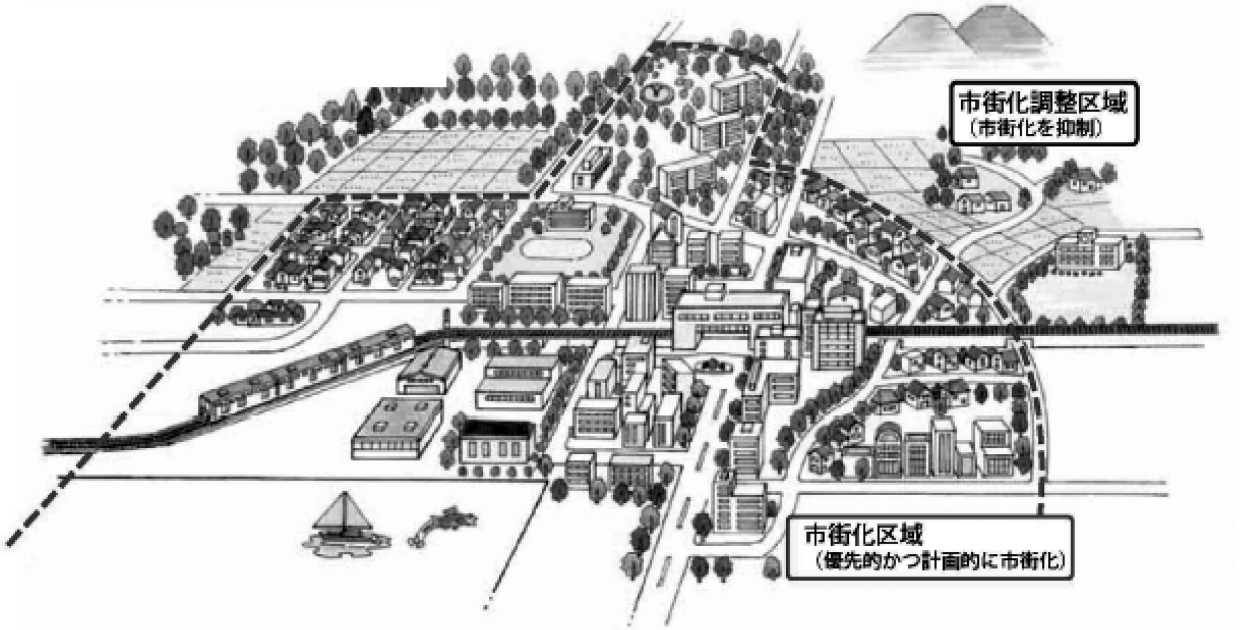
このような制度構造は、国土計画体系が本来担うべき国土全体の空間秩序形成の役割を実質的に果たせず、むしろ「器」の無秩序な拡大を許容する要因となっている（内海2024ａ）。

（２） 都市計画制度の実装上の問題

都市計画区域内では、無秩序な都市拡大を防ぎ、効率的なインフラ整備と持続可能な土地利用を図るため、「区域区分制度」が設けられている。この制度により、都市計画区域は「市街化区域」と「市街化調整区域」に区分される。「市街化区域」は、すでに市街地を形成しているか、または今後おおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域であり、住宅や商業施設、工場など、さらにはこれらを支える上下水道や道路、公園、教育施設といった都市施設が集中的に整備される地域である。一方、「市街化調整区域」は、都市的な土地利用を抑制し、農地や自然環境の保全を図ることを目的とする区域である。したがって、区域区分制度においては、市街化区域では一定の基準を満たす開発及び建築行為が認められ、特に都市施設の整備が開発の前提条件とされている。言い換えれば、人々の生活を支える空間たる「器」は、市街化区域として計画的に形成されることが予定されている（**図表２**）。

それでは、人々の生活の「器」である市街化区域は、どのように設定されるのか。ちなみに、その設定には、人口フレーム方式（国土交通省2010）と呼ばれる手法が用いられている。これは、将来の人口、世帯数、産業構造などを予測し、それに見合った市街地の面積を割り出す方式である。この方式に基づ

図表２　区域区分（市街化区域・市街化調整区域）の状況



出典：国土交通省関東地方整備局建政部計画管理課ホームページ「区域区分」（2025年５月閲覧）より抜粋。

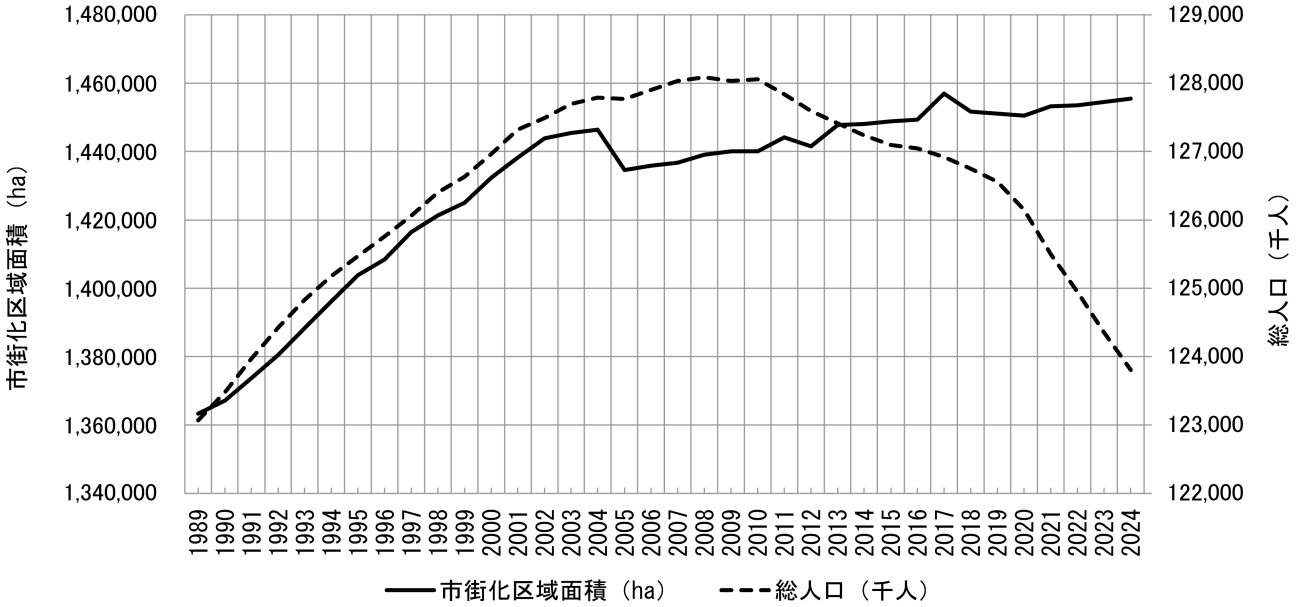
（８） 内海（2024ｃ：ⅱ）では、「空間的管轄」とは、行政機関が、その権限により一定の空間範囲を支配するときの、その権限が及ぶ空間的な範囲と定義する。具体的には、国や自治体、公共事業に関する事務組合などの権限が及ぶ範囲がそれにあたる。一方、「機能的管轄」とは、公共団体等の各部局が、その行為により支配する政策分野の範囲であり、例えば、都市整備、農業、景観、自然環境などの政策分野の範囲がそれにあたる。

いて、都道府県知事や政令指定都市の市長が区域区分を決定する（国土交通省2025）[9]。

しかし、この制度には当初から実装上の問題が生じていた。1968年の現行都市計画法の導入時点で、すでに全国で設定された市街化区域の総面積（約117万ha）は、人口フレーム方式によって見込まれた必要面積を約３割超過していた。このような現状は、「水ぶくれ市街化区域」[10]という言葉に象徴されるように、制度上の枠組みが人口実態に即して機能していなかったことを物語っている[11]（柳澤2021、大澤ほか2012など）。その後、人口減少や都市の空洞化・過疎問題への対応として、「区域区分制度の見直し」や後述する「コンパクトシティ政策」などが試みられた。しかし、依然として公共投資や民間開発の要請などによって、市街化区域は拡大を続けてきた。2024年現在で、市街化区域の面積は約145万haに達しており[12]、人口とそれに見合った面積の市街化区域の乖離傾向は強まっている（**図表３**）。

さらに、2002年の改正都市計画法及び都市再生特別措置法のもとで、都市再生特別地区や高度利用型地区計画、再開発促進地区などが制度化され、これにより容積率の緩和が可能となった。こうした制度の導入は、都市の活性化を目的としたものであったが、結果としては、市街化区域の面的な拡大に加え、大都市の容積的（垂直的）な拡大をも促すこととなった（大澤2024）（**図表４**）。

図表３　市街化区域面積と日本の総人口の推移



出典：国土交通省都市計画現状調査データ及び総務省統計局統計データを用いて著者作成。

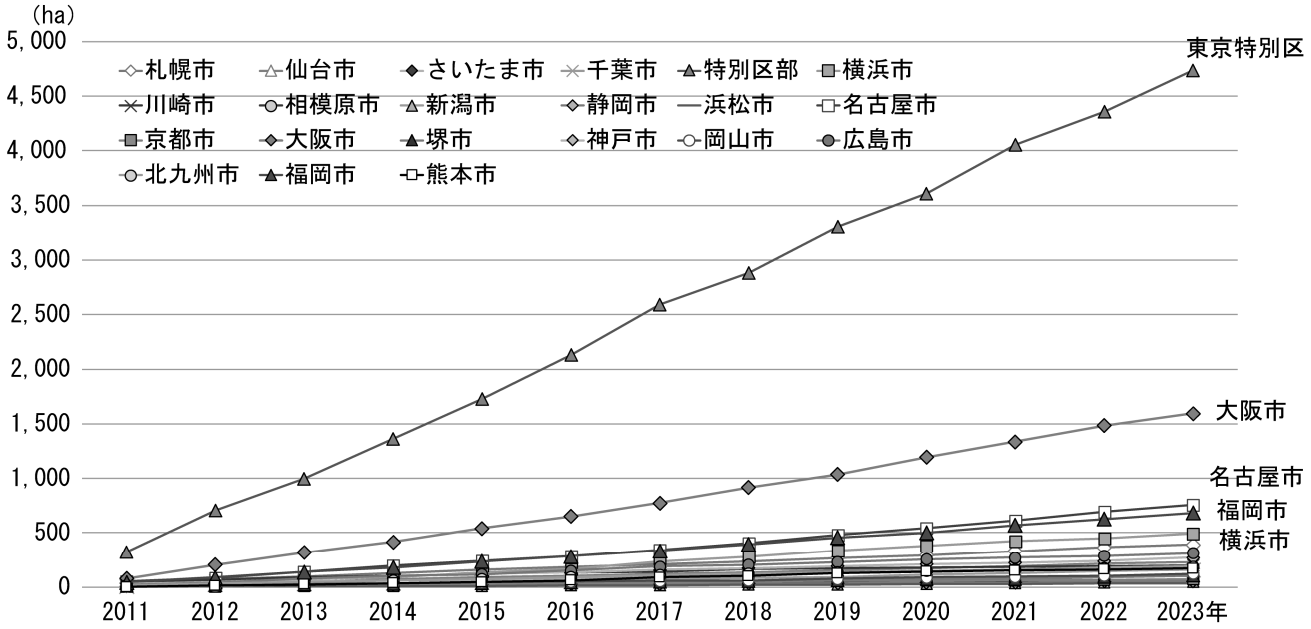
（９）　国土交通省（2025：21、70）では、「区域区分の要否の判断及び区域区分を定める場合の市街化区域の面積の算定を行うに当たっては、いわゆる人口フレーム方式を基本とすることが妥当である」「人口及び産業の将来の見通し等に基づき、市街地として必要と見込まれる面積（以下単に「フレーム」という。）をそのまま即地的に割り付ける方式（いわゆる「人口フレーム方式」）を基本とすべきである」とされている。

（10）　日本都市計画学会シンポジウム、2018年11月17日、柳澤厚「制度設計と自治体の運用から振り返る線引き制度」https://www.cpij.or.jp/com/50+100/docs/1st02yanagisawa.pdf（2025年12月最終閲覧）。

（11）　柳澤（2021）では、いわゆる「当初線引き」が一通り終了した1972年度末時点で、市街化区域の理論的な必要量は80～90万haだったとされているにもかかわらず、市街化区域の国土合計は117万haであったという。

（12）　国土交通省「令和５年都市計画現況調査：都市計画区域、市街化区域、地域地区の決定状況」当該調査によれば、市街化区域の面積は1,454,551ha、区域内人口は89,102.8千人、計画人口は6,937.5千人である（2024年７月24日修正）。https://www.mlit.go.jp/toshi/tosiko/toshi_tosiko_tk_000199.html（2025年12月最終閲覧）。

図表４　10階以上の建築着工延床面積累計（東京特別区・政令市）



出典：大澤（2024）図２－１引用。大澤氏が各年建築着工統計調査（国土交通省）をもとに作成されたもの。

こうした状況は、都市計画制度が人口に即して「器」の大きさを制御する制度であるべきにもかかわらず、制度の構造上・実装上の問題から、現実には制御が機能してこなかったことを示している（内海2024ａ）。つまり、都市計画制度自体が「器」の量的拡大を助長し、結果として無秩序な都市拡張と公共施設の分散を引き起こす要因となっている。

2.　縮減社会における「器」とスポンジ化

（１）　人口減少とスポンジ化の影響

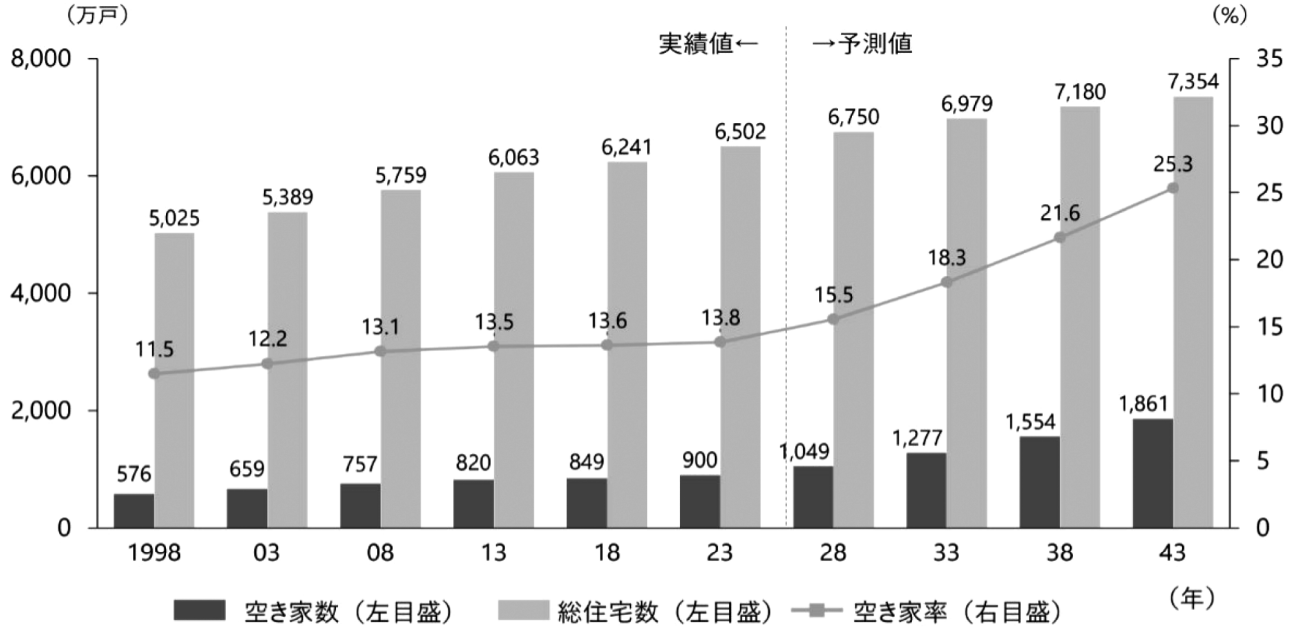
現在日本では、急激な人口減少が進行している。2020年の総人口は１億2,615万人（国勢調査）であったが、その後、出生中位推計に基づくと、2045年には１億880万人、2056年には１億人を下回って9,965万人、そして2070年には8,700万人（2020年の69%）（そのうち65歳以上は3,367万人：2.6人に１人が65歳以上）にまで減少すると予測されている（国立社会保障・人口問題研究所2023）。

しかし、このような人口規模の縮小にもかかわらず、人々が生活する空間である「器」は依然として拡大を続けている。その結果、人口規模に応じて必要とされていた宅地や建築物、工作物などが過剰となり、今日では空き家、空地、シャッター商店街といった形で、その影響が表れている。野村総合研究所（2024）によれば、2043年の総住宅数は約7,354万戸へと増大し、空き家数は約1,861万戸、空き家率は25.3%に上昇するという（**図表５**）。

こうした状況のなかで、都市の拡大過程において土地が細分化され、個人に所有権が与えられてきたことにより（加藤2001、加藤2014）、人口密度が不均衡に低下する現象、すなわち「スポンジ化」が顕著になっている。スポンジ化は1990年代後半に、都市中心部における商店街の空き店舗問題として現れ、その後2010年には空き家問題として全国の市街地に拡大した（饗庭2021）。国土交通省都市局（2017）は、スポンジ化がもたらす以下のような影響を指摘している。

第一に、都市の魅力の低下である。空地や低未利用地、空き店舗の増加により、中心市街地の人口や歩行者数は減少し、かつての賑わいが失われつつある。加えて、少子高齢化や郊外への大型店舗の進出も相まって、中心市街地の事業所数や年間販売額の減少が続いており、それに伴って地価も下落するという悪循環が生じている。

図表５　総住宅数、空き家及び空き家率の実績と予測結果



出典：野村総合研究所（2024）より抜粋。実績値は総務省（2024）、予測値は野村総合研究所。

第二に、景観と治安の悪化が懸念されている。管理が行き届かない空き家や空地は景観を損なうだけでなく、不法投棄や火災リスクの増加を招き、防災・防犯機能の低下を引き起こしている。国土交通省の調査でも、空き家が犯罪に悪用された事例が確認されている。

第三に、生活サービスの縮小・撤退である。人口密度の低下によりサービス業の生産性が低下し、それに伴って医療・福祉施設、店舗、公共交通機関の撤退が進行している。特に、移動手段に制約のある高齢者にとっては深刻な問題であり、買い物難民や介護難民の発生を助長している。さらに、サービス業は地方圏の主要な雇用の受け皿であることから、その縮小は地域の雇用機会の減少を招き、結果として地域経済の停滞や若年層の流出を引き起こしている。

第四に、行政サービスやインフラの維持管理における非効率化が挙げられる。人口密度の低下は行政の一人当たりコストを上昇させ、インフラの維持管理やサービス提供の効率を低下させる。この影響は特に高度経済成長期に供給された戸建住宅団地で顕著であり、入居世帯の高齢化とともに生活利便施設の維持が困難となり、バス路線の廃止や地域コミュニティの衰退といった課題が顕在化している。

第五に、環境負荷の増大も深刻な問題である。都市人口密度が高いほど自動車依存が低く、CO_2排出量も抑えられる傾向にあるが、スポンジ化によって人口が拡散し、自動車交通への依存が高まり、結果として温室効果ガス排出の増加やエネルギー効率の低下が懸念されている。

このように、「器」が拡大し続ける一方で、スポンジ化現象は都市の居住環境、地域経済、行政運営、環境などといった多方面に深刻な影響を及ぼしている。

（２）　スポンジ化への対策と空間管理

このような問題に対処するため、2014年には都市再生特別措置法に基づき「立地適正化計画」が創設された。この計画では、公共交通を基軸として、住宅を集約する「居住誘導区域」と医療・福祉・商業などの都市機能を集積する「都市機能誘導区域」を定め、都市構造をコンパクトに再編成することを目指している。このような区域設定を通じた立地の誘導は、スポンジ化の進行を抑え、居住とサービスを空間的に近接させることによって、生活の利便性と持続可能性を確保しようとする試みである。

しかしながら、こうした取り組みは現行の都市計画制度と必ずしも連動しておらず、空間管理の観点から十分に機能しているとは言い難い。とりわけ問題となるのは、都市計画法に基づく「区域区分制度」との連携が構造的に欠如している点である。区域区分制度は本来、市街化区域と市街化調整区域を明確に分け、市街地の無秩序な拡大を防ぐための根幹的な仕組みであった。しかし、立地適正化計画がこの制度と統合されていないため、市街化区域の拡大自体を抑制する力を持たず、結果として「器」の拡大は依然として続いている（**図表３**参照）。

つまり、スポンジ化対策としての立地適正化計画は、都市構造の再編を志向しつつも、それを実効性ある空間制御につなげる制度的な「結節点」を欠いており、空間管理政策としての限界を内包している。コンパクトな都市構造を目指すためには、立地適正化計画と区域区分制度を制度的に連携させ、「計画による誘導」と「法による制御」を統合的に運用する体制が不可欠である。

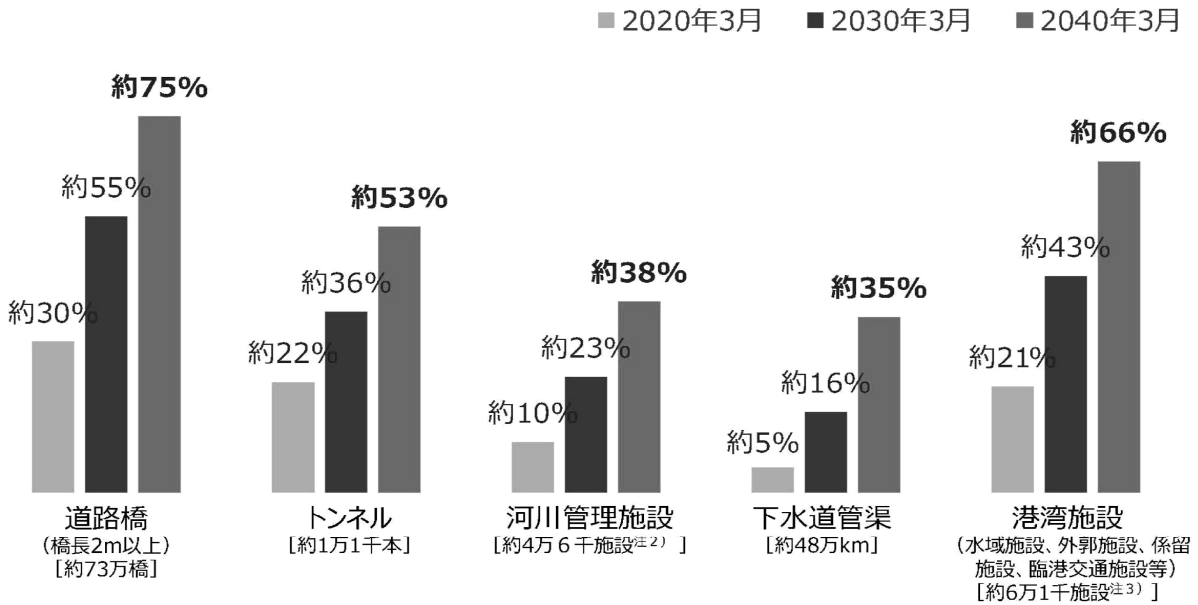
3.　「器」を成立させる都市施設の老朽化と管理

日本の都市施設は、高度経済成長期の旺盛な人口増加と産業発展を背景に、大規模な公共投資のもとで整備されてきた。それらの施設は、市街化区域という「器」の拡大に応じて整備され、人々の生活基盤を支えるインフラとして重要な役割を果たしてきた。しかし現在、これらの都市施設は老朽化が進むとともに、人口減少・少子高齢化、そして都市のスポンジ化といった縮減社会特有の構造的変化の中で、維持・管理の持続可能性が危ぶまれる状況にある。

都市施設の多くは1960～70年代に整備されたものであり、すでに50年以上が経過している。国土交通省（2022）（**図表６**）によれば、今後、建設後50年を超える施設の割合は急速に増加すると見込まれており、更新のタイミングが重なることで、財政・人的資源の両面での対応がますます困難になることが

図表６　社会資本の老朽化の現状

【建設後50年以上経過する社会資本の割合注１）（2020年度算出）】



注１）建設後50年以上経過する施設の割合については、建設年度不明の施設数を除いて算出。
注２）国：堰、床止め、閘門、水門、揚水機場、排水機場、樋門・樋管、陸閘、管理橋、浄化施設、その他（立坑、遊水池）、ダム。独立行政法人水資源機構法に規定する特定施設を含む。都道府県・政令市：堰（ゲート有り）、閘門、水門、樋門・樋管、陸閘等ゲートを有する施設及び揚水機場、排水機場、ダム。
注３）一部事務組合、港務局を含む。
出典：国土交通省（2022）「令和４年版国土交通白書」第Ⅱ部第２章第２節118頁より抜粋。

予想される。2009年度の国土交通白書は、社会資本全体の維持管理・更新に必要な財源を試算しているが、2010年度以降の公共投資が横ばいで推移すると仮定した場合、2037年度には維持管理・更新費が投資可能総額を上回ると見込んでいる。また、2060年度までの50年間に必要な更新費は約190兆円にのぼり、そのうち約30兆円が財源不足となることも指摘されている（国土交通省2009）。

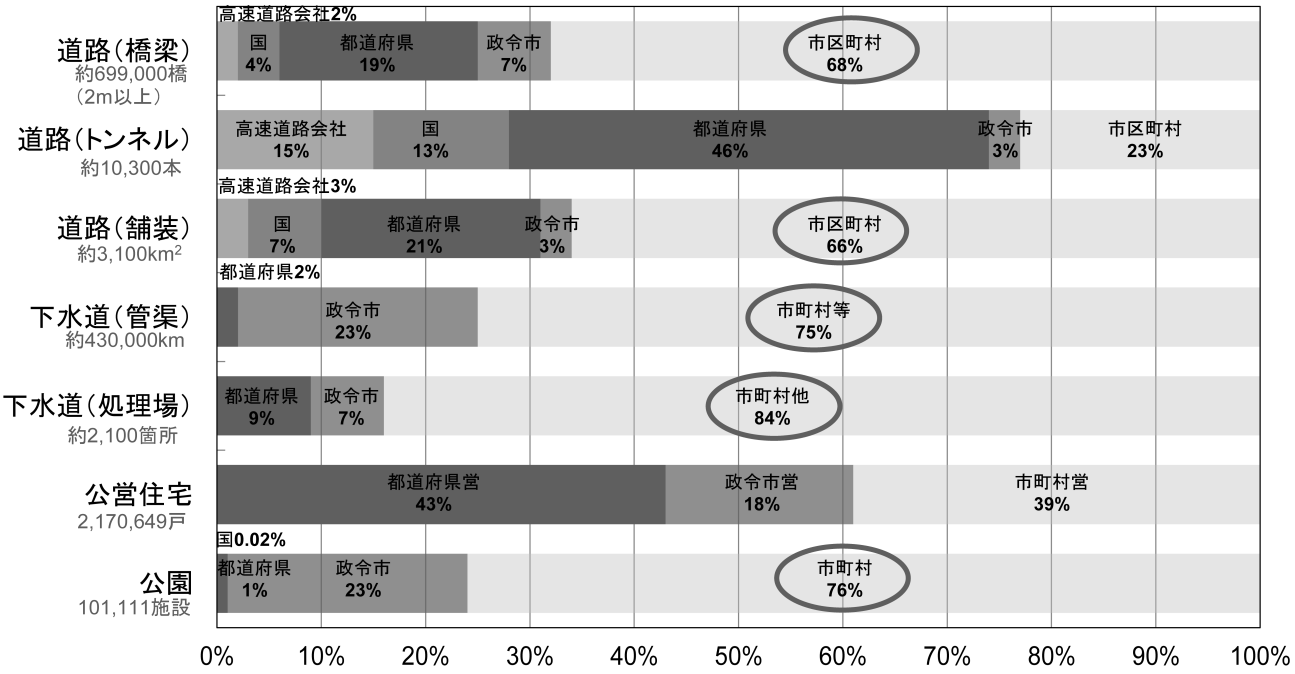
特に、都市施設の大部分は自治体が管理しており、例えば道路（橋梁）の75%、道路（舗装）の69%、下水道（管渠）の98%、公営住宅の57%が市町村の責任下にある（**図表７**）（国土交通省2018）。しかし、自治体は財政基盤が脆弱であるうえ、2010年代初頭には、インフラを支える技術職員の多くが50歳代に集中しており、後の大量退職により人員と技術力の双方が急速に失われることが懸念されていた（宇野2012）。現在、人員と技術力の不足は現実のものとなっていると推測される。

このような問題に対応するため、近年では民間企業との連携や技術開発が進められているが、新たな取り組みを自治体が受け入れるには、多くの課題が存在する。空間管理の視点からみれば、新規の投資は困難であり、維持・更新も財政面や人材確保の面で難しいのが現状である。今後、人々の生活を支える都市施設は、追加的な国民負担を強いるか、サービス水準を引き下げるか、あるいは「器」を小さくして都市施設の規模を縮小する以外に、持続可能な管理を行うことは難しい。

4.　大都市一極集中と空間管理の機能不全 ── 相互助長の悪循環

これまで述べたように「市街化区域」は、人々の生活の器として、将来の人口や地域特性に応じて計画的に整備・維持されるべきものである。また、空間管理には、都市施設や土地利用の調整を通じて、社会のニーズに応じた合理的な都市構造を形成する役割が期待されている。しかし、現代日本においては空間管理が十分に機能しているとは言い難く、特に「大都市一極集中」はその機能不全を助長し、またその結果として空間管理の制度的不全がさらに一極集中を進行させるという悪循環が生じていると考えられる。

図表７　社会資本の維持管理に関する管理主体



出典：国土交通省（2018）「社会資本の維持管理に関する取り組み」平成30年10月11日

（１） 大都市一極集中がもたらす空間管理の機能不全の助長

まず、大都市一極集中は、空間管理に関連する制度の構造上・実装上の問題から生じる空間管理の機能不全を助長し、その結果、空間管理に本来備わる計画的機能がさらに形骸化している。特に、都市圏への過剰かつ局所的な人口流入は、既存の生活空間＝「器」のキャパシティを超える需要を生み出し、「器」はその水平的・垂直的な拡大を強いられる（**図表３・図表４**参照）。このような都市の膨張に対しては、都市計画制度による制御が十分に機能しておらず、本来計画的に整備されるべき市街地が、実質的には需要に任せた無秩序な広がりとして現れている（内田ほか1997、濱松ほか2004、酒本ほか2016など）。この結果は、都市計画制度による空間制御が機能せず、制度に内在する「人口に応じた市街地形成」という本来目的が十分に達成されないことを示している。

また、広域的な都市圏の形成に伴い、行政単位をまたぐ調整の困難さが空間管理の機能不全の一因として顕在化している。現行の都市計画制度は自治体単位での運用を基本としているため、実際の都市活動が行政区域を越えて展開する場合、土地利用規制や都市施設の整備に関する連携が困難となる。このような広域調整の欠如は、土地利用制御の一貫性を損ない、「空間的管轄」と「機能的管轄」の不一致をもたらす構造的要因となる（内海2024ａ）。その結果として、空間管理制度は統合的・計画的な都市構造形成という役割を十全に果たし得ない状況へと追い込まれ、大都市への人口・機能の集中は、空間管理に関連する制度の限界を露呈させ、統合的かつ計画的な都市構造の構築を阻害する要因となっている（千田2023）。

さらに、集中によって生じる「器」の拡張には多大な財政的・人的資源が必要となる。特に都市施設の整備・維持管理には莫大なコストがかかるが、人口減少と財政制約が進行する縮減社会においては、その持続可能性が極めて不透明である。人口増加期に整備された都市施設が、将来人口の減少局面では維持不能性を抱えるリスクとなり得る点で、大都市の拡張は長期的には都市の脆弱性を高める可能性がある。つまり、整備は行われるものの、将来的に維持不能となる可能性の高い都市空間が形成されているのである（宇都2012）。

（２） 空間管理の機能不全がもたらす大都市一極集中の助長

一方で、空間管理の機能不全は、大都市への集中をさらに加速させる原因にもなっている。

地方においては、制度の構造的及び運用上の問題に起因して空間管理が適切に機能せず、都市構造の計画的再編が進まず、都市の中心部が空洞化する一方で、郊外部では開発が無秩序に行われ、スプロールとスポンジ化が進行している（氏原ほか2016）。このような空間整合性の欠如は、都市生活の利便性低下や公共交通の維持コスト増大をもたらし、生活圏としての魅力を低下させる（国土交通省都市局2017）。その結果、地方からの人口流出は止まらず、大都市への移住圧力が高まっている。

また、一度拡大された市街化区域の縮小が制度的・政治的・社会的側面から極めて困難であるという点も、地方の空間再編能力を著しく制約する要因である。人口減少が進んでも、広がった「器」はそのまま維持され、外縁部の都市施設維持に多大な資源投入を強いられるため、中心部の再生に向けた政策集中が十分に行えず、その結果として地域の魅力低下が進行する。

実態上、一度拡大された「市街化区域」を縮小することは極めて難しく、人口減少が進んでも、広がった器はそのまま維持され、全国各地にスポンジ化をもたらしていく。その結果、地方都市は過剰な器を抱えたまま外縁部の都市施設の維持にも資源を投入せねばならないため、中心部の衰退に集中して対応できずに地域の魅力を失い、大都市との格差が拡大していく。

こうした問題が蓄積することで、地方は大都市が提供する就業機会、教育機関、医療福祉などの生活資源に依存せざるを得ず、結果として人口・機能の大都市集中が継続する（国土交通省2021、国土交通省2020ａなど）。本来、空間管理が制度的に機能していれば、コンパクトシティ政策などを通じて地方都市においても一定の利便性が確保された可能性が

ある。しかし、実際には立地適正化計画と区域区分制度との制度的連携が不十分なまま、都市構造の再編は進まず、生活空間としての魅力は低下し、結果として人々はますます大都市に流入している（濱松ほか2004、国土交通省2021、国土交通省2020ｂ）。このとき大都市は、空間管理制度の不全により人口流入への抑制機能を十分に備えないため、流入圧力を相対的に容易に受け止める構造となり、一極集中をさらに再生産する。すなわち、大都市一極集中と空間管理制度の不全は、相互に影響を及ぼしつつ増幅する悪循環を形成している。

（３） 相互作用する悪循環の克服

この悪循環を断ち切るためには、空間管理に関連する制度が人口動態と社会規模に対応して規範目的を実質化し得る制度構造へ再構築されることが不可欠である。すなわち、広域調整を前提とした市街化区域の縮小・再編、そして維持すべき区域と縮退する区域の選択に向けた判断基盤の確立が求められる。縮減社会においては、かつての「成長に合わせて器を拡大する」都市計画から、「人口に見合った器に再構築する」都市計画へと政策軸を移行させる必要がある。

5. 現状の空間管理下における「地方創生」

（１） 地方創生1.0の評価と地方創生2.0

地方創生は、人口減少及び東京一極集中の是正を目的として2015年から開始された。第１期（2015～2019年度：地方創生1.0）では、「地方版総合戦略」の策定が全国の自治体に求められ、地方創生交付金（先行型、加速化型、推進型、拠点整備型）等を通じて、雇用創出や地域活性化が推進された。具体的な施策としては、若者の正規雇用支援、地方大学の振興、地域経済分析ツール（ＲＥＳＡＳ）の導入等が挙げられる。

雇用や観光面においては一定の成果が認められたものの、地方への人口移動や少子化対策においては顕著な効果がみられず、特に「結婚・出産支援」などのＫＰＩ（重要業績評価指標）は未達成に終わった。また、計画策定や効果検証が重視されすぎた結果、自治体に過大な事務負担が生じたうえ、交付金申請の要件も硬直的であったとの指摘などがなされている（金井2016、嶋田2016、小磯ほか2018、礒崎2021など）。

第２期（2020～2024年度：地方創生2.0）では、これらの課題を踏まえ、次のような施策が提示された。今後は、自治体の主体性を尊重しつつ、国との適切な役割分担をいかに図るかが問われる（新しい地方経済・生活環境創生本部2024）。

① 安心して働き、暮らせる地方の生活環境の創生
② 東京一極集中のリスクに対応した人や企業の地方分散
③ 付加価値創出型の新しい地方経済の創生
④ デジタル・新技術の徹底活用
⑤ 「産官学金労言」の連携など、国民的な機運の向上

（２） 空間管理機能不全下での地方創生2.0政策の限界

既述のとおり、現在の日本は縮減社会にあり、それに対応すべき空間管理も十分に機能しているとは評価し難い状況にある。特に「大都市一極集中」は空間管理の機能不全を助長し、その結果として空間管理の不全がさらに一極集中を加速させるという悪循環が生じている。この悪循環を解消しない限り、地方創生政策は、政策理念と制度的現実との間に根本的な乖離を抱えざるを得ない。地方再生に向けた社会・経済施策が投入されたとしても、空間の構造的歪みが解消されない限り、政策効果は限定的となる。

第一に、地方において「①安心して働き、暮らせる地方の生活環境の創生」を目指す際、人々の生活空間＝「器」は拡大とスポンジ化の影響を受ける。例えば、都市施設の維持管理にかかる費用の増大によってサービス供給コストが上昇し、効率的な維持管理が困難となる。また、生活サービスの縮小・撤退、景観や治安の悪化などにより生活圏の利便性が低下し、安全で快適な生活空間を提供できない状況が一層深刻化するおそれがある（瀬田2021）。すなわち、空間管理の不全は、地方創生が前提とする生

活環境基盤そのものを構造的に脆弱化させている。

第二に、「②東京一極集中のリスクに対応した人や企業の地方分散」に関しては、仮に地方分散が進んだとしても、空間管理の機能不全により受け皿となる地域側の社会経済基盤やサービスの維持が困難であるため、地方分散の実効性と持続可能性には限界があると考えられる。

第三に、「③付加価値創出型の新しい地方経済の創生」については、縮減社会に特有の市場縮小が大きな障壁となる可能性がある。スポンジ化による人口密度の低下は地域内市場を縮小させ、サービス業の基盤を脆弱化させる（伊藤2021）。サービス業は地方における主要な雇用の担い手であるため、その衰退は雇用機会の減少をもたらし、結果として産業の育成に直結しない可能性が高い。すなわち、空間的条件の劣化が経済政策の基礎前提を侵食している。

第四に、デジタル技術等を活用する「④デジタル・新技術の徹底活用」においても、空間管理機能の不全が大きな制約となり得る。例えば、人口密度の低下により、オンライン医療やオンデマンド交通等のサービス提供が採算に合わず、都市との格差拡大という逆効果を招く懸念もある（国土交通政策研究所2023）。空間分布と人口密度はデジタル施策の成立条件に直結しており、空間管理の議論を欠いたまま技術導入だけが先行することは政策的合理性を欠く。

第五に、「⑤産官学金労言」の連携強化を通じた地域主体の連携推進においては、地域コミュニティの脆弱化が障害となると思われる。縮減社会において、また、都市のスポンジ化により地域の社会関係資本が希薄化しており、合意形成やステークホルダー間の連携はますます難しいものとなろう（内海2021、大澤2024）。また、拡大しすぎた「器」の維持に追われる自治体は、新たな取り組みや地域経営に注力する余力を持たず、国が期待する地域自律型モデルの実現は困難であると考えられる。

以上のように、地方創生政策は、空間管理が機能不全のままでは、理念と実装の間に根本的な乖離を抱えることになる。人口減少と経済縮小を背景に、既存の制度的枠組みのまま地域の再生を図ろうとしても、政策効果は限定的である。すなわち、地方創生の限界は、社会・経済施策の不十分さにではなく、空間構造の再編と制度改革が政策議論の射程に含まれてこなかった点にこそ根源的要因がある。

したがって今必要とされる転換は、「成長を支える空間管理」から「持続を支える空間管理」への移行であり、空間管理の制度的・政策的再構築を地方創生に先立つ前提条件として位置づけることである。縮減社会を単なる衰退過程としてではなく、制度と空間の再編を通じた新たな再生局面と捉え、空間制御と地方創生施策とを統合的に構想したとき、地方創生の可能性は開かれると考える。

6.　縮減社会における土地利用再構築に向けた方策

前章までの検討から明らかなように、現行の空間管理制度は、人口減少を前提とした合理的な土地利用制御に転換しきれておらず、制度的構造と運用の双方において矛盾を抱えている。しかし、こうした制度的機能不全を放置したまま社会経済政策のみを投入しても、空間構造の歪みは是正されず、地域の持続可能性を確保することは困難である。縮減社会における空間の秩序を回復し、都市構造の再編に向けた政策展開を図るためには、こうした状況を克服する方向性が提示されなければならない。本章では、そのための実践的方策の一端として、（１）土地利用制度運用の厳格化と制度間の一貫性の確立、（２）「まちづくりの健康診断」と都市空間トリアージの展開、（３）「土地の純人工化ゼロ（ＺＡＮ）」政策の理念の導入の３点を検討する。

（１）　土地利用制度運用の厳格化と制度間の一貫性の確立

第一の方策は、現行制度の弛緩した運用を是正し、国土計画体系と都市計画法制に基づく規制・事業制度の実質的な一貫性（内海2024ａ、内海2024ｄ）を確保することである。

国土計画体系と都市計画制度の主要な課題は、土地利用を統制する制度群が本来備えるべき「規範構造としての一貫性」が欠如している点にある。制度群が本来備えるべき規範構造としての統合性が欠如

したまま、部門別制度が累積的に運用されてきた結果、「空間的管轄」と「機能的管轄」の齟齬が構造的に温存され、制度相互の自己矛盾が空間制御機能を弱めている。区域区分や人口フレームの運用も規範目的から逸脱し、制度本来の制御機能を十分に発揮できていない。

この点に関しては、計画間や計画と規制・事業との整合（compatibilité）を義務付け、地方長官（préfet）[13]がその適合性を確認するフランスの制度が一つの参考となる（内海2024ｄ）。また、都市計画制度における市街化区域の設定も本来、都市計画法７条・13条に基づき将来人口推計に照らして合理的に定められるべきものである（国土交通省2025）。しかし実際には、区域区分や開発許可制度などを定める都市計画法と、都市再生特別措置法との併存（岸井2021）により、例外的な区域拡大や規制緩和が温存されてきた。その結果、人口実態との乖離を是正できないだけでなく、市街地の拡大を制度的に誘発する構造が形成されてきた（柳澤2021）。

今後は、立地適正化計画（2014年創設）と区域区分制度を制度的に連携させ、「計画による誘導」と「法による制御」を統合的に運用する枠組みが不可欠である。国土交通省都市局が2025年３月に公表した『都市計画運用指針（第13版）』では、区域区分と立地適正化計画の相互連携[14]が明記されており、この方向性をさらに制度設計の水準で深化させることが求められる。すなわち、土地利用制度が本来有する規範構造の統合を目指し、運用面での厳格性と制度間の一貫性を確保することによって、「器」の適正化と持続可能な空間構造の形成が可能となると考えられる。このように、縮減社会における空間管理を推進するためには、計画と実現手法（規制と事業）の厳格化と一貫性を高めることが、基本的な前提条件となろう。

（２）　「まちづくりの健康診断」と都市空間トリアージの展開

第二に、前章で検討したように、縮減社会においては、人口減少と都市施設の維持負担の増大により、自治体が空間構造の再編に主体的に取り組むための判断基盤が欠如している点が大きな課題である。空間管理が制度的に十分機能していないことは、区域統合や縮退に関する意思決定を困難にし、その結果、生活空間の維持可能性を一層低下させる要因となっている。したがって、空間の再編に関する判断を可能とする客観的指標と手法を整備することが不可欠である。

ただし、都市空間の再編は、財産権をはじめとする憲法で定める人権と深くかかわり[15]、また生活利便性に直接影響することから地域の衰退として理解される懸念を伴う。そのため、区域縮退や施設撤退は行政の合理性のみで推し進めるのではなく、住民・事業者との合意形成と丁寧な説明責任が不可欠となる。都市空間のトリアージは、透明性の高い根拠と民主的手続を前提とする場合にのみ、地域社会の将来像を共有し得る政策手段となる。

その手段を実現するためには、市町村の土地利用の実態を「診断」し、その結果に基づいて市町村が区域の縮退・統合を判断する仕組みの構築が必要である。都市計画基本問題小委員会（国土交通省都市局2025）では、土地利用の健全性を客観的に測定する「まちづくりの健康診断」の創設を提言している。これは、国及び都道府県が支援を行い地域の人口密度、土地利用効率、公共施設の状況などを総合指標化し、都市構造の持続可能性を定量的に評価するものである。

例えば、富山市では、都市マスタープランに基づき、道路や橋梁の役割と重要性（社会的性質）、健全性や維持管理性（技術的性質）を評価し、措置の

(13)　現行法での名称は、「権限ある国家行政当局（autorité administrative compétente de l'Etat）」。各県には、政府によって任命され、県における国の受任者及び県行政事務の執行機関長の役割を果たす地方長官が置かれている。コミューンにおいては県の地方長官が国の受任者として役割を果たす。

(14)　『都市計画運用指針（第13版）』74頁「人口減少により市街化区域内の人口密度の低下が見込まれる地域については、各都市における立地適正化計画の内容も踏まえつつ、市街化区域を市街化調整区域に編入することも検討すべきである」など。

(15)　例えば、区域縮退や土地利用制限は、憲法22条の居住・移転の自由及び29条の財産権にかかわるため、公共の福祉による正当化と丁寧な説明と手続が不可欠となる。

優先度を判定する「持続可能な橋梁マネジメント[16]」を導入し、都市施設のトリアージを試行している。また、山形県鶴岡市では、公共施設等総合管理計画や土地利用方針の改訂を通じ、施設ストックの長寿命化・統廃合・廃止、インフラのダウンサイジングを推進し、人口減少を前提とした縮退型の都市経営を目指している（鶴岡市2023）。これらの取り組みは、総務省が要請する「公共施設等総合管理計画」を単なる行政効率化の手段にとどめず、地域資源の再配分による生活・産業基盤の再編へと発展させている点に意義がある。都市施設の老朽化率、財政負担、利用人口などの指標に基づき優先順位を付け、集中地区の設定と不要なストックの統合・撤退を図ることは、自治体経営の合理化と地域の再活性化を同時に促すものである。

すなわち、「まちづくりの健康診断」と「都市空間トリアージ」は、縮減社会における自治体の自律的再生を支える政策枠組みであり、空間管理を「都市計画」と「地域経営」とを接続する実践的手段として位置づけられる。

（３）　「土地の純人工化ゼロ（ＺＡＮ）」政策の理念の導入

第三に、すでに明らかにしたように、拡大期の論理に依拠した現行制度は、人口減少局面における土地利用の抑制や既存市街地の再編を制度的に位置づける仕組みを十分に備えていない。このことが、地方における空間構造の再編を阻害し、結果として大都市への集中を再生産する悪循環を生じさせている。したがって、土地利用の抑制と既存ストックの活用を制度目的として明確化する枠組みを導入する必要がある。

その一つとして、フランスをはじめとする欧州諸国の都市化抑制政策に学び、「拡大から再生へ」という理念転換を制度的に導入することが挙げられる。フランスの気候・レジリエンス法は、2050年までに人工化面積の純増をゼロとする「土地の純人工化ゼロ（Zéro Artificialisation Nette：ＺＡＮ）」を明示し、都市計画法典の改正を通じて、広域一貫スキーム（ＳＣＯＴ）や都市計画ローカルプラン（ＰＬＵ）における土地消費量の段階的削減を義務付けた（内海2023、内海2024ｄ）。この政策は、土地を「限られた共有資源」と位置づけ、都市的土地利用を大規模土地利用調査データベース（略称「ＯＣＳＧＥ」）[17]によって総量管理した上で、都市的土地利用を段階的に抑制し、既存市街地の再利用や再自然化を促す点に特徴を持っている。

一方、日本でも『第六次国土利用計画（全国計画）』（国土交通省2023）において、郊外の無秩序な開発抑制や未利用地の活用、自然・田園環境の再生を掲げ、土地利用の最適化と管理の必要性を示している。同計画は、国土利用の方向性を拡大期モデルから再生型へ転換する姿勢を明確にしており、ＺＡＮ的理念と方策を応用することで、拡大抑制と地域再生を両立させる総合的空間政策への展開が期待される。

以上の三つの方策は、いずれも拡大を前提とした制度構造がもたらした「器」の過剰拡張と空間管理の不全を克服するための制度的再編を指向するものである。土地利用制度の運用厳格化と制度間の一貫性の確立は空間秩序の合理性を回復させ、健康診断とトリアージの展開は自治体が自律的かつ計量的に縮退を判断する基盤を提供し、ＺＡＮ的理念の導入は再生型土地利用への規範的転換を制度化する契機になると考えられる。

縮減社会における空間管理は、単に衰退への対応にとどまるものではない。土地利用の再編は、既存ストックの再活用、地域内経済循環の再構築、都市空間の質的向上を促す制度的契機となる。すなわち、縮減社会の空間管理は「衰退の管理」ではなく、「再生の戦略」と考えられよう。このような視点に立てば、前章で検討した地方創生政策もまた、空間管理の制度的・政策的再構築と結び付けて初めて、持続的な地域再生の枠組みとして位置づけられる。

（16）　富山市建設部（2024）「富山市の持続可能な橋梁マネジメント～橋梁トリアージや新技術の導入～」https://www.hrr.mlit.go.jp/infra-forum/241022/shiryou4.pdf（2025年12月最終閲覧）。

（17）　大規模土地利用調査データベース　Occupation du sol à grande échelle (OCS GE)。https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/bases-donnees/ocs-ge（2025年12月最終閲覧）。

おわりに

本稿では、まず日本の国土計画体系及び都市計画制度に内在する構造的問題を明らかにし、拡大を続けてきた市街化区域という「器」の実態と、それに伴うスポンジ化及び都市施設の老朽化を検討した（第１・２・３章）。続いて、大都市への人口・機能の過度な集中が、空間管理制度の不全と相互に作用し、地方の縮退を加速させる悪循環を形成していることを論じた（第４章）。さらに、政府が進めてきた「地方創生1.0」・「地方創生2.0」が、空間構造の再編と接続しないまま経済・社会施策に偏重した結果、縮減社会の実態と乖離し、地域の持続可能性を十分に支え得なかった点を指摘した（第５章）。

これらの分析が示すのは、日本の空間問題が「人口現象」や「経済問題」を超えて、制度構造・空間構造・地域経営が相互に作用する複合的問題であるという点である。国土計画体系の縦割り構造、都市計画法制の運用上の弛緩、自治体間の管轄調整の不全は、市街化区域の量的過剰と質的劣化を招き、これがスポンジ化と地域衰退を結果的に深刻化させてきた。大都市への一極集中は、制度的な空間管理能力の低下と不可分であり、地方創生政策の限界は、空間構造の歪みを是正しないまま政策が投入された点に起因する。地域経営は、都市施設の維持管理やインフラストックの選択・集中と不可分であり、この三領域が連動して作用する構造的問題として捉える必要がある。

本稿で提示した三つの提案 ──（１）土地利用制度運用の厳格化と制度間の一貫性の確立、（２）「まちづくりの健康診断」と都市空間トリアージによる区域統合の判断基盤の構築、（３）ＺＡＮ政策に代表される再利用・再自然化型の土地利用理念と手法の導入 ── は、こうした悪循環を断ち切るための制度的再編を目指すものである。これらはいずれも、拡大局面を前提とした土地利用制度を縮減社会へ適合させるものであり、空間の維持と再編を選択的に実施できる制度的判断基盤を確立する空間管理の制度的・政策的再構築が不可欠である。

したがって、縮減社会における空間管理は、単なる衰退の受動的管理ではなく、地域の将来像を空間構造の側から再設計する「再生の戦略」として捉え直されるべきである。人口減少下において、人的・財政的資源の重点化と区域の選択的再編が地域の持続可能性を左右する。制度の統合的再編は、空間構造の再編と地域経営の合理化を連動させ、国・自治体・民間の役割分担を再整理する基盤となる。

縮減局面に入った日本社会に求められるのは、空間管理の機能を回復し、スポンジ化の抑制と拠点への再集中を同時に図る政策的基盤の確立である。土地利用制度の統合的再編を不可欠の課題とし、空間の秩序と地域の持続可能性を確保する視点が求められる。

（うちうみ　まり　駒澤大学法学部教授）

キーワード：縮減社会／空間管理／都市のスポンジ化／大都市一極集中／地方創生

【参考・引用文献】

饗庭伸（2021）「都市のスポンジ化と都市計画」亘理格・内海麻利編著『縮退の時代の「管理型」都市計画』第一法規

新しい地方経済・生活環境創生本部（2024）「地方創生2.0の『基本的な考え方』」

礒崎初仁（2021）「地方創生施策の展開と地方分権 ── 「目標管理型統制システム」の有効性 ── 」自治総研通巻511号、１－39頁

伊藤夏樹（2021）「都市のスポンジ化の状況と自治体の対応に関する調査研究」国土交通政策研究所研究発表会

氏原岳人・阿部宏史・村田直輝・鷹尾直紘（2016）「地方都市における都市スポンジ化の実証的研究 ── 建物開発・滅失・空き家状況の視点から ── 」土木学会論文集Ｄ３（土木計画学）72－１号、62－72頁

内海麻利（2021）「マクロ的対応・ミクロ的対応と『管理型』都市計画法制の担い手」亘理格・内海麻利編著『縮退の時代の「管理型」都市計画』第一法規、289－304頁

内海麻利（2023）「土地の人工化ゼロと都市のレジリエンス ── 気候変動対策と気候変動に対するレジリエンスの強化に関する2021年８月22日の法律第1104号」『日仏法学』32号、143－147頁
内海麻利（2024ａ）「人口減少下にある日本の管轄と制御に関する課題」内海麻利編著『縮減社会の管轄と制御』法律文化社、２－24頁
内海麻利（2024ｂ）「都市計画における『総合性』」金井利之・自治体学会編集『自治体と総合性～その多面的・原理的考察～』公人の友社、32－51頁
内海麻利編著（2024ｃ）『縮減社会の管轄と制御』法律文化社、ⅱ頁
内海麻利（2024ｄ）「フランス都市政策の一貫性」内海麻利編著『縮減社会の管轄と制御』法律文化社、128－158頁
内海麻利（2025）「フランスの統合的都市計画と『土地の人工化ゼロ』政策 ── 再自然化と都市のレジリエンス」都市計画372号、50－53頁
内田一平・中出文平（1997）「県庁所在地方圏における市街地拡大の実態と要因に関する研究」日本都市計画学会学術論文集32号、415－420頁
宇都正哲（2012）「人口減少下におけるインフラ整備を考える視点」日本不動産学会誌第25巻４号、43－49頁
大澤明彦（2024）「政令指定都市における都心部の容積率緩和策の実態 ── 20都市の比較 ── 」土地総合研究2024年春号、47－62頁
大澤義明ほか（2012）「市町村総合計画における計画人口の過大性」計画行政35－２号、51－59頁
加藤雅信（2001）『所有権の誕生』三省堂
加藤雅信（2014）「所有権法の歴史と理論 ── 所有権発生の社会構造 ── 」法社会学第80号、49－85頁
金井利之（2016）「『地方創生』の行政学」都市社会研究８号、19－34頁
岸井隆幸（2021）「市街地再開発事業と都市計画」日本都市計画学会編『都市計画の構造転換』鹿島出版会、160－169頁
小磯修二・村上裕一・山崎幹根（2018）『地方創生を超えて ── これからの地域政策』岩波書店
国土交通省（2009）「平成21年度国土交通白書：第Ⅰ部第２章第１節人口減少を踏まえた社会の再構築」35頁
国土交通省（2010）「社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 第７回都市計画制度小委員会資料・平成22年10月８日」
国土交通省（2018）「社会資本の維持管理に関する取り組み」
国土交通省（2020ａ）「令和２年版国土交通白書：第Ⅰ部第１章第２節 東京一極集中と地方への影響」30－32頁
国土交通省（2020ｂ）「国土の長期展望専門委員会（第10回）～東京一極集中の是正方策について～」
国土交通省（2021）「国土の長期展望に係る意見交換会」2021年３月11日
国土交通省（2022）「令和４年版国土交通白書：第Ⅱ部第２章第２節 社会資本の老朽化対策等」118頁
国土交通省（2023）「第六次国土利用計画（全国計画）骨子案の概要」
国土交通省（2025）「第13版都市計画運用指針（令和７年３月）」
国土交通省国土政策局不動産・建設経済局（2023）「令和５年９月国土利用計画法に基づく国土利用計画及び土地利用基本計画に係る運用指針」
国土交通省総合政策局社会資本政策課・公共事業企画調整課（2018）「社会資本の維持管理に関する取組」平成30年10月11日
国土交通省都市局（2017）「都市のスポンジ化について」平成29年６月29日
国土交通省都市局（2025）第30回都市計画基本問題小委員会資料、令和７年11月
国土交通政策研究所（2023）「欧州における地域公共交通施策及び財務・運営に関する調査研究～英仏独におけるサービス確保・改善、財務・運営及び新たなモビリティ活用～」国土交通政策研究第171号（１）
国立社会保障・人口問題研究所（2023）「日本の将来推計人口 ── 令和３（2021）～52（2070）年 ── 」人口問題研究資料第347号
酒本恭聖・瀬田史彦（2016）「立地適正化計画と市街化調整区域の土地利用コントロールに関する論説 ── 市街化拡大に対する考え方と開発許可条例の運用に着目して ── 」日本都市計画学会都市計画論文集50－３号、784－790頁
嶋田暁文（2016）「『地方創生』のこれまでと自治体の現在 ── 求められる自治体の『軌道修正』」地方自治ふくおか60号、21－43頁
瀬田史彦（2021）「人口減少と公共施設の再編」人口問題研究77－２号、171－184頁
千田和明（2023）「国土計画の経緯 ── 東京一極集中及び計画の意義をめぐる議論を踏まえて ── 」国会図書館調査と情報 ── ＩＳＳＵＥ ＢＲＩＥＦ ── No.1249、１－14頁
総務省（2024）「令和５年住宅・土地統計調査住宅数概数集計（速報集計）結果」３頁
野村総合研究所（2024）「ＮＥＷＳ ＲＥＬＥＡＳＥ 2024年６月13日」

濱松剛・中出文平・樋口秀（2004）「地方都市の市街化区域指定のあり方に関する研究」日本都市計画学会都市計画論文集39－３号、367－372頁
柳澤厚（2021）「線引き制度の制度設計と自治体の運用」日本都市計画学会編『都市計画の構造転換』鹿島出版会、102－113頁
鶴岡市（2023）「鶴岡市公共施設等総合管理計画」（平成29年２月・令和５年３月改訂）

自治体主導の外国人政策の展開と展望（下）
日韓両国の最新動向

鄭　　ハ　ナ

要　旨
１　本論文の目的
２　日本における自治体主導の外国人政策
２－１　市町村による外国人支援・多文化共生の取り組みの全体像
２－２　外国人支援・多文化共生の取り組みが進まない要因と都道府県の役割
２－３　積極的な受け入れ政策①～公立日本語学校の創設
２－４　積極的な受け入れ政策②～ＭＯＵ締結による人材獲得
２－５　小　括　（以上、１月号）
３　韓国における外国人受け入れ政策の新たな展開～滞在ビザ制度の自治体主導化　（以下、本号）
３－１　季節労働制度の展開 ── ＭＯＵを活用した外国人材確保
３－２　地域特化型ビザ制度の展開 ── 人口減少地域における外国人材確保
３－３　広域型ビザ制度の展開 ── 地方からの要望に基づくビザ支給条件の緩和
３－４　小　括
４　日本への示唆 ── 若干の考察
４－１　日本の外国人受け入れ政策への示唆
４－２　残された課題

３　韓国における外国人受け入れ政策の新たな展開～滞在ビザ制度の自治体主導化

本章では、日本にとっての示唆を得るべく、①外国の中央政府または自治体とのＭＯＵ締結を積極的に活用して外国人材を確保する「季節労働制度」、②人口減少地域の活性化と地域間格差の解消を目的として外国人の受け入れを促進する「地域特化型ビザ制度」、③自治体の要望を反映する形で地域限定のビザ条件の緩和を行う「広域型ビザ制度」を順に取り上げ、韓国の積極的な外国人受け入れ政策に関する近年の動向を概観したい。

３－１　季節労働制度の展開 ── ＭＯＵを活用した外国人材確保

まず、最初に取り上げるのは季節労働制度である。同制度は、農漁村地域における慢性的な労働力不足を解消するために設けられた制度であり、後述のようにさまざまなルートで季節労働者を確保する仕組みである。中でも、海外から季節労働者を確保する際の方法として、自治体によるＭＯＵ締結を中心に据えている点が注目に値する。

３－１－１　制度概要

（１）　導入背景

本制度は、単純労働分野での外国人雇用を行う国レベルの制度である「雇用許可制」が、農漁村地域の季節的・短期的な労働需要の変動に柔軟に対応しにくいという問題意識から出発した[37]。

2004年に導入された雇用許可制は、製造業・サービス業・建設業・農畜産業・漁業など全産業にわたり、非熟練の外国人を国の管理下で雇用することを目的にしている制度である。外国人は常勤雇用形式で、国が毎年の導入規模や業種を決定する。しかし農漁業で必要としている外国人材は、季節性と短期集中という特性を有するため、３年以上の労働契約を前提とする雇用許可制は規模の小さい農漁家には適合しないという限界が指摘されてきた（유득규ほか2024：47）。

この限界を乗り越えるべく創設された季節労働制度は、繁忙期ごとに労働力が必要となる基礎自治体（市・郡・区）[38]が主導し、農業・漁業など特定の時期に労働需要が集中する産業を対象に、最短３か月から最長８か月までの短期滞在外国人材を安定的に確保するという仕組みである。2015年度に忠清北道槐山郡でモデル事業として開始され[39]、2017年度から正式制度として導入された。

（２）　多様な主体の連携による制度運営

韓国の季節労働制度における中心的な運営主体は基礎自治体である。季節労働制度を導入するかどうかの判断自体、季節労働者の受け入れを希望する基礎自治体の長（市長・郡守）に委ねられている。基礎自治体は、外国の中央政府または自治体とのＭＯＵ締結などを通じて労働力受け入れルートを確保し、外国人材を受け入れる。自治体は、地域協同組織（農協・水協[40]）と協力し、地域の農家・漁家が必要とする季節的労働需要を精緻に把握し、それに基づいて年間の受け入れ人員を算定する。季節労働制度は、受け入れ人数に対する総量規制の仕組み（クオータ制）を採用しているからである。

基礎自治体は、「季節労働者配分申請書」を広域自治体に提出する。広域自治体は、基礎自治体から提出された申請内容を取りまとめ、広域自治体の各基礎自治体間の過度な配分要求を調整し、過去の基準不適合や指針違反が疑われる事例を排除するなど、広域自治体単位での総合的な調整を行う。こうした内部審査を経た後、広域自治体は道知事（広域市の場合には市長）名義で国の法務部（日本の法務省に該当）に対し最終的な配分申請を行う。

法務部は、外国人材受け入れに関する制度全般について指導・監督権限を有する中央主管官庁として、「季節労働者配分申請書」の審査、短期就業（C-

---

(37)　韓国では外国人労働者受け入れ制度として、かつて日本の技能実習制度を模した「産業研修生制度」を運用していたが、人権侵害や労働搾取が問題視されたことから、2004年度に国主導の「雇用許可制（EPS：Employment Permit System）」が導入された。雇用許可制は外国人労働者の受け入れを合法的かつ透明に管理する制度的基盤を確立するなど一定の成果を上げたものの、産業別の需要に基づく全国統一的な仕組みであったため、地域ごとの労働需給の差異に柔軟に対応できないという限界があった。この制度的制約を補うために、季節労働制度といった自治体主導の新たな外国人材の受け入れ制度が登場した。

(38)　韓国の自治体は二層構造で、上位の「広域自治体（道・広域市・特別自治道など）」と、下位の「基礎自治体（市・郡・区）」から構成される。広域自治体は日本の「都道府県」に相当し、基礎自治体は日本の「市町村」にあたる。

ただし、広域自治体の一類型である「広域市」は、人口100万以上の大都市が指定されるものであり、都市としての性格が強く、日本の「政令指定都市」と類似した側面を持つ。

(39)　韓国の外国人季節労働制度は、国による制度化に先立ち、一部の自治体の問題提起とモデル的運用を通じて基盤が形成されたと評価されている。とりわけ忠清北道槐山郡は、農業生産の季節性を踏まえた外国人短期労働力の導入が不可欠であるという地域社会の意見を集約し、これを国に正式に提起した最初期の事例として知られている。槐山郡は、2006年に中国の自治体と業務協約を締結し、2015年には白菜漬け加工農家を対象に季節労働者の試験事業を実施した。さらに2017年にはカンボジア政府ともＭＯＵを締結するなど、制度導入の初期段階から積極的に外国人受け入れを進めてきた。これらの事例は、自治体主導によるＭＯＵに基づく人材確保モデルが、韓国の季節労働制度の出発点となったことを示している（이성순2021：164）。

(40)　水産業協同組合。日本の漁業協同組合（漁協）に該当する。

4)[41]および季節労働（E-8）資格の付与[42]、在留管理など、関連する一連の行政手続を総括する。特に、制度違反や中途離脱が発生した場合には、翌年度の導入枠を制限するなど、規制的管理機能を担っている。また、申請した基礎自治体ごとの受け入れ人数は、基礎自治体の受け入れ能力、前年度の離脱率、人権保護体制の整備状況など、複数の要素を総合的に評価した上で、法務部が主催する「配分審査協議会」において決定される。「配分審査協議会」は、法務部以外に雇用労働部・農林畜産食品部・海洋水産部・行政安全部で構成され、年２回の審査を通じて申請した基礎自治体別の「人員の配分規模」（以下、「クオータ」）を確定する。

なお、季節労働者担当公務員の適正な配置、通訳要員の確保、教育体制の整備、農家・漁家に対する配分評価などの要件が不十分である場合、当該基礎自治体の申請したクオータの配分枠の削減または配分除外となる可能性がある。また、農家・漁家に対する配分評価においては、不適切な宿泊施設（コンテナ・ビニールハウスなど）の提供、前年度に２名以上の離脱者の発生、セクシャルハラスメント事案の発生、最低賃金の未払い、労災保険未加入などが減点または配分除外の対象となる（유득규ほか2024：52）。

ＭＯＵ締結による季節労働者の受け入れに限定して述べると、基礎自治体は、割り当てられたクオータの範囲内で受け入れを行うため、ＭＯＵ締結先の外国の中央政府または自治体に対して外国人材の推薦を依頼し、受け入れ予定者の名簿を確保する。相手国から推薦された外国人材が送り出し国の公的機関を通じて韓国語・文化・労働関連の事前教育を受講した後、農家・漁家または地域協同組織と外国人材の間で締結される標準労働契約書が作成される。この契約書は韓国の「労働基準法」に基づいて作成されるが、その具体的な手続や書類整備については基礎自治体が支援・代行する。こうした準備を経たのち、基礎自治体は所管の出入国管理事務所に対して「査証発給認定書」を申請し、季節労働（E-8など）の在留資格取得手続を進める。

外国人材は、韓国への入国後、基礎自治体が実施する適応教育を経て、各農家・漁家に配置される。地域協同組織は、選抜された外国人材を農家・漁家に配置する実質的な仲介機能を担う。労働期間中には、労災保険をはじめとする法定保険への加入が義務づけられており、これらの手続についても基礎自治体が支援を行う。

一部の基礎自治体では、季節労働制度により入国した外国人材の円滑な生活を支援するために入国支援プログラムを運営している。たとえば、入国時に歓迎式やオリエンテーションを実施したりする事例が報告されている。忠清北道報恩郡や全羅北道鎮安郡では、季節労働者の出入国航空運賃を補助した例もあり、自治体間で支援水準に差が見られる（이성순2021：167）。

勤務期間中にも、基礎自治体が中心的な役割を担いつつ、国の部署（省庁に該当）である雇用労働部・農林畜産食品部・海洋水産部と連携し事後管理を担い、問題が発生した場合には送り出し国および法務部と協力して必要な措置が講じられる。

具体的には、雇用労働部が労働契約の適正性審査、賃金および労働時間の遵守状況の点検、産業災害保険加入の支援などを担当し、季節労働者の労働権保障を制度的に支えている。農林畜産食品部と海洋水産部は、年間を通じて農漁村地域におけるインフラ整備、安全・技術教育の提供、宿舎の設置支援、事業の企画および予算配分など、現場基盤の整備に関与している。

地域レベルでは、農協・水協などの地域協同組織と外国人材の直接雇用を行う個別の農家・漁家が基礎自治体と連携して現場における外国人材のサポートを担当し、季節労働制度の円滑な運用に寄与している。具体的には、交通手段の提供や食事の支援など、生活に密着したサポートを行っている。特に、後述する、2022年度の「公共型季節労働制度」導入

(41)　韓国の出入国在留資格コードは英字と数字の組み合わせで構成されており、英字は在留資格の「大分類」を、数字はその「細分類」を示している。

(42)　滞在期間が３か月未満の場合は短期滞在ビザ（C-4）を、３か月以上８か月未満の場合は季節労働ビザ（E-8）を申請することとなる。

図表１　農家・漁家雇用の季節労働者導入手続

区　分	内　　容
クオータ決定	①　参加農家・漁家の調査、法務部への導入申請（基礎自治体） ↓ ②　自治体別にクオータを配分（上半期・下半期、年２回）（「季節労働者配分審査協議会」（法務部主宰））
選抜	①　送り出し国の自治体とＭＯＵ締結（基礎自治体） ↓ ②　人材募集・選抜（送り出し国自治体） ※　ＭＯＵ方式以外で導入される外国人労働者は、自治体が直接募集（国際結婚移民の親族招請、国内滞在外国人の季節労働参加など）
配分	①　農家・漁家への人員割り当て（基礎自治体） ↓ ②　農家・漁家 ── 外国人の標準労働契約書の締結（基礎自治体が代行） ↓ ③　出入国管理事務所へ査証発給認定書の申請（基礎自治体）
入国・教育	①　査証（C-4、E-8）など発給（在外公館） ↓ ②　入国（自治体の引率） ↓ ③　教育および労災保険加入等（自治体）
	↓ 農家・漁家での就労

出典：최유（2025：31）を基に筆者作成

以降、地域協同組織の参加範囲と責任は一層拡大している。

（３）　季節労働者確保の多様なルートと実際の受け入れ数

季節労働者の雇用は、「国外から雇用する場合」と「すでに国内に在住している者の中から雇用する場合」とに分けることができる。

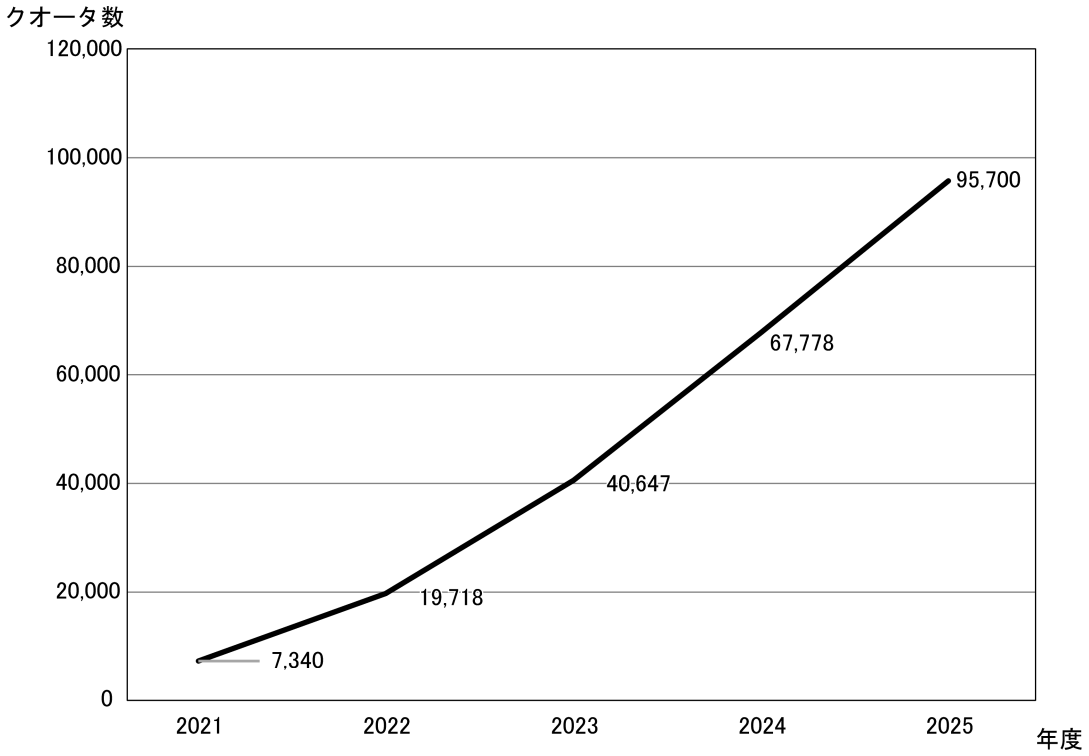
前者の対象となるのは、①韓国の基礎自治体と季節労働に関するＭＯＵを締結した外国の中央政府または自治体の住民（主に農漁民）で、該当自治体の推薦を受けた者と、②韓国国内の結婚移民者の本国に居住する四親等以内の親族（配偶者を含む。なお、2026年度からは四親等から二親等へ縮小予定）である。さらに2024年度からモデル事業としてはあるが、③非首都圏所在の教育国際化能力認証大学[43]で１年以上在学している留学（D-2）資格所持者の両親も季節労働者として雇用することが可能になっている。

一方、後者の対象となるのは、一定の条件を満たした国内在住外国人である。具体的には、文化芸術（D-1）、留学（D-2）、語学研修（D-4）、求職（D-10）、訪問（F-1）、同居（F-3）など、在留資格を有する多様な外国人が対象となる。なお、季節労働制度の対象がこのように国内在住外国人にまで広げられたのは、2022年度以降のことであり、はじめから認められていたわけではない。

季節労働者の受け入れに参加する基礎自治体数は年々増加し、実際の受け入れ人数も急速に拡大してきた（**図表２**）。その結果、2025年下半期には政府が季節労働者２万2,731人を追加で配分し、全国100の基礎自治体にクオータを配分した。これにより、2025年の総配分人数は９万5,700人（上半期７万2,698人、下半期２万2,731人、予備・弾力枠271人）となり、前年（６万7,778人）比で約41％増加した。分野別では、農業が８万6,633人（上半期６万8,996人、下半期１万7,637人）、漁業が8,796人（上半期

(43)　教育国際化能力認証制度は、留学生受け入れに関する大学の質および管理能力を評価し、一定の基準を満たした大学を認証する制度である。不法滞在率、留学生管理体制、教育・生活支援の充実度、学業成績管理の適切性など、多面的な指標に基づき総合的に評価が行われ、認証基準を達成した大学のみが「教育国際化能力認証大学」として指定される。

図表２　季節労働制度クオータの推移（2021－2025）



出典：農林畜産食品部・法務部（2021、2022、2023、2024、2025）資料を基に筆者作成

3,702人、下半期5,094人）配分された（농림축산식품부ほか2025）。

（４）　雇用形態

季節労働者の雇用形態は、雇用主体および労働者の配置方式に応じて３つに区分される。第１に、農家・漁家が労働者を直接雇用する「直接雇用型」である。第２に、基礎自治体または基礎自治体が指定した地域協同組織が労働者を一旦雇用し、その後、農家・漁家へ派遣する「派遣型」である。第３に、2022年から施行されている「公共型季節労働制度」である。これは、基礎自治体が選定した地域協同組織が労働者を雇用するのは「派遣型」と同じだが、農家・漁家間で日単位の労働力共有を可能とする点に特徴がある。地域全体で労働力を柔軟に調整する仕組みである。

これら３つの類型は、地域の規模、農家・漁家の経営状況、労働需要の特徴に応じて選択的に活用されている。特に公共型季節労働制度は、小規模農家・漁家の外国人材確保に関して大幅に改善した点で、制度的意義が大きいと評価されている（유득규ほか2024）。

３－１－２　ＭＯＵの締結を通じた季節労働者確保

（１）　なぜＭＯＵの締結を通じた季節労働者確保に焦点を絞るのか？

上述した通り、季節労働者を受け入れるルートは一様ではない。しかし、以下では、多様なルートのうち、（季節労働者の安定的確保とブローカー排除を目的とする）基礎自治体によるＭＯＵ締結を通じた季節労働者確保というルートに焦点を絞ることにしたい。というのも、このルートは季節労働制度の「王道」（もっとも中心的なルート）であり、そこにおける自治体の取り組みの内実こそ、日本にとって多くの示唆を含むと思われるからである。

また、本来、外交や労働政策は国が主導するのが一般的であると思われるが、自治体によるＭＯＵ締結を通じた季節労働者確保という方式は「自治体が外交を通じて労働者確保において主導的な役割を担う」という意味で、極めて興味深いものだからである。

なお、ＭＯＵの締結先としては、すでに姉妹都市関係や交流実績のある自治体が優先的に検討されるほか、他自治体の成功事例を参照し、新たな協力

パートナーを開拓するケースも見られる[44]（高安2023）。

（２） ＭＯＵおよび「詳細協議書」の内実

自治体が締結するＭＯＵには、「両地域の相互理解と友好を促進するとともに、両国の農漁業分野の発展および多様な分野における交流・協力を通じて相互理解を深め、共通の利益を図ることを目的とする」といった内容が規定されており、その付属文書として作成される「詳細協議書」には、派遣人員数、滞在期間、業務範囲、労働条件、費用分担、責任の所在などが具体的に明記されている。とりわけ重要なのは、外国人材の選抜手続を両国の自治体もしくは韓国の自治体と相手国の政府省庁が直接担当する仕組みが採用されている点である。これは、仲介ブローカーの介入を可能な限り排除し、外国人材の受け入れ過程でしばしば問題となってきた搾取、高額な手数料、虚偽の斡旋といったリスクを制度的に防止し、透明性・公正性・公共性を確保することを目的とするものである。

詳細協議書には、まず①選抜要件と手続に関する規定が置かれ、年齢や健康状態などの基本基準とともに、選抜過程が両国の自治体もしくは韓国の自治体と相手国の政府省庁の直接責任の下で実施されることが明示される。次に、②派遣人員の規模について、年度別・季節別に必要とされる人員数が定められる。また、③業務内容および配置分野に関しては、農業や漁業など季節的労働需要の高い分野における具体的な作業が記述される。④労働条件については、労働時間、賃金、休息、労働安全対策、労災保険加入など、外国人材保護に関わる条項が詳細に規定され、労働契約書は韓国の「労働基準法」および標準労働契約書の基準に準拠して作成することが義務づけられる。さらに、⑤費用および責任分担に関して、送り出し費用や宿泊費・教育費の公開義務、教育に関わる責任主体が明確化されているとともに、不法滞在や不適切な雇用が発生した場合の対応措置として、一定期間の送り出し停止やＭＯＵの解除といった制裁規定が設けられている[45]（早주군2022）。

３－１－３　季節労働制度の到達点と限界

季節労働制度については、次のような評価が可能である。

第１に、雇用許可制のみでは十分に対応しきれない「地域単位のオーダーメイド型労働力供給体制」を構築した点で高く評価されている。既存の雇用許可制と比較した場合、外国人材と雇用主の双方に対して、基礎自治体によるきめ細かな行政的支援が近接的に提供されうる点で満足度が高く、近年、季節労働者受け入れ規模が急速に拡大している事実は、こうした評価を裏づけるものと考えられる。

第２に、外国の中央政府または自治体との直接的なＭＯＵに基づき、外国人材の選抜手続を公的機関が担う仕組みは、（一部地域では民間ブローカーが非公式に介入し、送り出し費用の過度な上昇や選抜の公正性が損なわれる事例も報告されてはいるが、）国際的な人材送出の過程で頻発してきたブローカーによる搾取や過大な手数料負担などの問題を構造的に抑制する試みとして、肯定的に評価しうる。

しかし、以下のような限界も指摘されている。

第１に、基礎自治体の行政能力格差に起因する運用の不均衡が存在する点である。季節労働制度は基礎自治体が制度運営の中心主体となる点から地方分権的モデルとして評価される一方、実際の現場では自治体間における行政人員、予算、管理能力の差異が大きく、配分・配置・事後管理の質に地域間格差が生じている。とりわけ、労働・居住環境の点検や

(44)　制度導入初期の段階では、季節労働者の送り出しを希望する国家や海外自治体の状況を十分に把握することが困難であった。このため、法務部・農林畜産食品部・海洋水産部が連携し、駐韓外国公館の協力の下「外国人季節労働者博覧会」が開催された。同博覧会には、スリランカ、フィリピン、キルギス、ベトナム、インドネシア、フィジー、タイ、モンゴル、ラオス、パプアニューギニア、カザフスタン、カナダの12か国の駐韓公館が参加した。また、韓国側からは９つの広域自治体および48の基礎自治体が参加し、送り出し希望国と受け入れ自治体とのマッチングが試みられた（농림축산식품부2019）。

(45)　実際に、2025年１月にはフィリピン海外雇用庁（POEA）が、江原道楊口郡への季節労働者派遣を中断すると発表した。これは、韓国内の季節労働者プログラムに関連してブローカー介入が疑われる事案が報告されたことが理由であるとされている（参照、https://www.kwnews.co.kr/page/view/2025033109311182468#google_vignette）。

人権侵害への対応といった重要な管理機能は自治体の能力差に直接影響され、結果として外国人材保護水準に偏差が発生している[46]。さらに、中途離脱や不法滞在につながる事例も散見され、制度の信頼性を損なう要因となっている（유득규ほか2024：55－56）。

第２に、季節労働者は、雇用許可制の主要な法的根拠である外国人雇用法の適用対象外とされている。一方で、その法的根拠は出入国管理法に求められているものの、同法の制度的機能は在留資格の管理に限定されており、労働者としての季節労働者の労働条件、生活環境、権利保護に関する事項を包括的に規律するものではない。そのため、制度運営は行政指針や告示といった法的拘束力の弱い手段に依存せざるを得ない状況にある。その結果、季節労働者の労働者としての地位に関する法的安定性は十分に確保されておらず、自治体・農家・漁家・労働者間の責任関係も不明確である。また、紛争解決や外国人労働者の保護に関する主要な責任が自治体に過度に集中しており、法的体系に一定の空白が生じている点も課題である（안호영2022：38－39）。

３－２　地域特化型ビザ制度の展開 ── 人口減少地域における外国人材確保

季節労働制度は、地域における季節的な労働力需要を補う上で重要な役割を果たしている。しかし、人口減少や地域活力の低下が進む状況においては、短期的な労働力（３か月から８か月）だけでは地域社会の持続可能性を確保するには限界がある。こうした課題を踏まえ、韓国政府は、人口減少地域の活性化と地域間格差の是正を図るため、外国人材の長期滞在・定住を政策的に支援する「地域特化型ビザ制度」を2022年度に新設した。これは、「すでに韓国に滞在している外国人労働者」を主なターゲットにしつつ、長期滞在ビザの条件緩和などの一定の優遇措置を講ずる代わりに、人口減少地域に居住する義務を課すという仕組みにほかならない。

３－２－１　導入背景

韓国の首都圏以外の地方では、少子高齢化による継続的な人口減少、地域活力の低下、さらには若年層の首都圏への流出といった悪循環に直面してきた。こうした構造的課題は、「地域消滅」[47]のリスクを高め、地域の持続可能性を脅かす要因として認識されるようになり、その解決に向けた外国人受け入れ政策の必要性が次第に注目されるようになった。

このような少子高齢化および首都圏への人口集中の問題を受けて、地方の産業構造、雇用状況、大学の有無、人材育成体制など、地域ごとの条件に即した形で外国人受け入れ政策を設計する必要性が指摘されるようになった。特に、自治体と国が連携し、地域の実際の需要を反映した「地域ごとのニーズに即したビザ発給体制」を構築すべきだという政策的要請が強まり、自治体から国に対して、“外国人材に対する社会的受容性が比較的高いと思われる人口減少地域を対象に外国人を受け入れるようにしてはどうか”という提案がなされた。

こうした議論を踏まえ、2022年６月に発表された当時の新政府の経済政策では、「経済活動人口の拡充」と「人口減少地域の活性化」が主要課題として掲げられ、その実現のための施策の一つとして「地域特化型ビザの新設」が盛り込まれた。そして、「出入国管理法」と「人口減少地域支援特別法」に法的根拠を置く形で、「人口減少地域」（※「地域特化型熟練技能人材」類型の場合は「人口減少関心

(46)　たとえば、宿舎点検（建物の安全性、衛生環境、１人当たりの居住面積、暖冷房設備、火災予防体制など）の頻度、苦情対応体制（通訳の有無）、労働時間管理の精度（電子勤怠管理システム導入）、生活支援サービスの有無などは自治体によって大きく異なる。

(47)　韓国において、「地域消滅」という用語は、法令上の公式概念ではないものの、行政安全部、韓国雇用情報院、自治体の公式文書などで広く用いられており、人口減少と高齢化が進行する地域の持続可能性に関する問題を指す用語として定着しつつある。本論考では、韓国語原文の概念に対応する語として、この「地域消滅」を直訳の形で用いる。

地域」を含む)[48]に限定して、長期滞在ビザの条件緩和や手続の一部省略を認める地域特化型ビザ制度が導入された。

この制度は、2022年10月にモデル事業として募集を開始され、2023年度から実際にその運用が始まった。2024年度の事業ではビザの種類が限定されるなど、制度の精査が行われた。その結果、一定程度の制度効果が認められ、2025年度から正式制度として移行・運用されている。本稿では、2025年度から正式制度として運用されている制度内容に基づいて論じることとする。

３－２－２　制度概要

（１）　地域特化型ビザの種類とそれぞれの要件・義務居住期間・優遇措置等の内容

地域特化型ビザは、大きく分けて、①地域特化型優秀人材（F-2-R）、②地域特化型在外同胞（F-4-R）、③地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）の３つの種類に分かれる（**図表３**）[49]。

第１に、地域特化型優秀人材（F-2-R）ビザは、主として韓国での留学経験があり、長期的な定住を希望する外国人材を対象としている。申請資格は、専門学士以上（専門大学２～３年制相当の学位）の学位を取得していること、または韓国内での前年度所得が１人当たり国民総所得（GNI）の70％以上[50]に該当することのいずれかを満たす場合に認められる[51]。また、韓国語能力試験（TOPIK）４級以上、

図表３　韓国における自治体主導の外国人受け入れ制度の比較

比較項目	季節労働制度	地域特化型ビザ制度	広域型ビザ制度
導入時期	モデル事業：2015年 正式制度：2017年	モデル事業：2022年 正式制度：2025年	モデル事業：2025年
目的	農漁村の繁忙期の労働力不足に対応	人口減少地域等への長期滞在・定住を誘導	必要な外国人材を海外から誘致
ポイント	ＭＯＵ締結による安定的な人材確保と労働者人権保護	指定地域に住むことを条件に長期滞在可能	実質的に自治体がビザの条件変更可能
ビザ （在留資格）	季節労働（E-8） 短期就業（C-4）	地域特化型優秀人材（F-2-R） 地域特化型在外同胞（F-4-R） 地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）	留学（D-2） 特定活動（E-7）

出典：筆者作成

(48)　「人口減少地域」とは、「人口減少地域支援特別法」２条に基づき、国が、年平均人口増減率、人口密度、若年層純移動率、昼夜間人口、高齢化率、年少人口割合、合計特殊出生率、財政自立度の８つの指標を用い、所定の指定手続を経て指定した地域を指す（指定単位は市、郡、（広域市の場合の）区である）。これらは、人口減少や高齢化、人口流出など複合的な人口構造の変化に直面している自治体を対象としており、89地域が国から指定されている。

一方、「人口減少関心地域」とは、人口減少地域には指定されていないものの、人口減少指数が相対的に高い市・郡・区を対象として選定されるカテゴリーであり、18地域（指定単位は市、郡、区である）が国から指定されている（2025年２月現在）。

(49)　すでに述べた通り、韓国の出入国在留資格コードは英字と数字の組み合わせで構成されており、英字は在留資格の「大分類」を、数字はその「細分類」を示している。F-2-R、F-4-R、E-7-4Rの「Ｒ」は“Regional（地域特例・地域特化型）”を意味し、既存のF-2（居住）、F-4（在外同胞）、E-7-4（特定活動・熟練技能人材）の特例的な在留資格である。

(50)　たとえば、2024年度の１人当たり国民総所得が約4,995万ウォンであるため、その70％である約3,496万ウォン以上の所得があれば、この要件を充足することになる。

(51)　モデル事業が始まった当初、主要な限界の一つとして指摘されたのは、申請資格の要件として提示されている所得基準であった。所得基準は、地域特化型優秀人材（F-2-R）と地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）にのみ適用される。国民総所得を全国一律に適用する方式は、地域間・産業間の賃金格差を十分に反映できないため、低賃金地域で労働に従事する外国人や特定の業種に従事する外国人にとっては、ビザの申請や更新が実質的に困難になるという問題が継続的に提起されてきた。このような批判を受け、2024年度からは制度が改正され、所得要件を後から満たすことを認める方式や、初期段階での免除方式などが導入され、運用面での緩和が図られた。

あるいは社会統合プログラム（KIIP）４段階以上の修了も必要とされる。

長期滞在ビザ基準の緩和などの一定の優遇措置を受ける代わりに、人口減少地域に居住する義務期間は５年間である。最初に指定された地域で２年間居住した後は、同一の広域自治体内に属する別の人口減少地域への移住が可能である。また、特段の問題がなければ５年経過時点でビザの更新が認められ、永住権の申請を選択することも可能となる。就労に関しては、風俗関連業や社会秩序を損なう分野を除き、業種制限なく幅広い就労活動が認められるが、就労場所は人口減少地域内事業所に限られる。

第２に、地域特化型在外同胞（F-4-R）ビザである。地域特化型ビザ制度における「同胞」とは、「在外同胞法」第２条に基づく在外同胞を指す(52)。すなわち、かつて大韓民国国籍を保有していた者、またはその直系子孫で現在は外国籍を有する者であり、中国（朝鮮族）や旧ソ連地域の国籍を持つ韓国系外国人（高麗人同胞）などが典型的な例である。同胞の場合には、在留資格条件は２つのいずれかを満たせばよいという方式で設計されている。一つは、「過去に人口減少地域で２年以上居住した経験があること」である。この要件を満たしていれば、その地域に対する長期的な定着や地域社会への適応経験が認められ、ビザ申請資格が付与される。もう一つは、「配偶者や未成年子女など家族構成員とともに人口減少地域へ移住すること」である。海外在住の在外同胞であっても、人口減少地域への将来的な定住意思を明確に示す場合には、その資格が認められる。

なぜ、就労や居住の自由度が高い在外同胞（F-4）ではなく、地域特化型在外同胞（F-4-R）を選択するメリットが存在するのかについて、説明を加える必要がある。在外同胞（F-4）は、一定水準の所得が確認できない場合には更新が難しく、また家族の同伴を前提としている在留資格ではない。これに対して地域特化型在外同胞（F-4-R）は、人口減少地域の企業との雇用マッチングを通じて安定的な収入基盤を確保しやすく、その結果、ビザ更新の可能性が相対的に高まるという利点がある。さらに後述するように家族単位での定住を制度的に支援する仕組みが整備されている点は最大のメリットであり、地域への長期的な定着を促進する重要な要素である。

地域特化型在外同胞（F-4-R）ビザは、人口減少地域に居住する義務期間が特定の年数ではなく、ビザの有効期間中を通じて、申請時に指定された人口減少地域に継続して居住しなければならない点で他の類型と区別される。一般の在外同胞（F-4）ビザが在外同胞に全国どこでも比較的自由な居住を認めているのとは異なり、地域特化型在外同胞（F-4-R）ビザは人口減少地域への実質的な定着を促すため、より厳格な居住制限を課している。ただし、就労可能地域については、推薦書を発行した人口減少地域（市・郡・区の基礎自治体）が属する広域自治体内のすべての基礎自治体へと拡大し、居住制限の厳しさの代わりに働く場所の自由度により、制度の活用可能性を高めるよう設計されている。

第３に、地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）ビザは、2025年度に地域特化型ビザ制度が正式制度へ移行するにあたり新たに追加された類型である。このビザで居住および就労が可能な地域は、人口減少地域に加えて人口減少関心地域まで拡大されている。

対象者は、①過去10年間に非専門就業（E-9）、船員就業（E-10）、訪問就業（H-2）資格で国内に

(52)　在外同胞は、韓国に入国する際、訪問就業（H-2）や在外同胞（F-4）を取得する場合が多い。訪問就業（H-2）の場合、韓国系外国人（対象は中国・朝鮮族および旧ソ連地域の国籍を有する高麗人同胞に限られる）が韓国で比較的自由に就労できる在留資格ではあるが、滞在期間には上限があり、長期滞在は認められていない。一方、在外同胞（F-4）の場合は、訪問就業（H-2）と同様に韓国で比較的自由に就労できる在留資格でありながら、訪問就業（H-2）とは異なり、在留資格の要件に問題がなければ、更新回数に制限はなく、長期滞在が可能である。しかし、在外同胞（F-4）は韓国系血統を証明する書類の提出が必要であり、発給要件の立証が困難なケースも少なくない。そのため、要件が比較的緩やかな訪問就業（H-2）で入国し、その後在外同胞（F-4）へ変更する例が多く見られる。

もっとも、在外同胞であるからといって直ちに永住権（F-5）が付与されるわけではない。ただし、在外同胞（F-4）は２～３年ごとの更新により長期滞在が容易であり、また就労分野の制限がほとんどないため所得要件を満たしやすい。したがって、在外同胞は他の外国人に比べて永住権（F-5）の申請に有利であるが、特別な優遇措置や免除規定が適用されるわけではない。

２年以上滞在した経験を有する外国人、または、②現在、国内の勤務先で合法的に就労している在留外国人である。主な要件としては、2,600万ウォン以上の年収、２年以上の労働契約経験、そして韓国語能力試験（TOPIK）２級以上に相当する韓国語能力を備えていることが求められる。

人口減少地域・人口減少関心地域に居住する義務期間は３年間であり、地域特化型優秀人材（F-2-R）ビザと同様に、最初に指定された地域で２年間居住した後は、同一広域自治体内に属する他の人口減少地域・人口減少関心地域への移住が可能である。地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）ビザは、他の２つのビザ類型とは異なり、就労可能な業種が指定されている点が特徴である。具体的には、推薦書を発行した基礎自治体の管内に所在する、根幹産業事業所[53]、農林畜産漁業事業所、一般製造業事業所、建設業事業所、および内航定期旅客（貨物）運送事業所に限って就労が認められる。

さらに、３年の義務居住期間が終われば、在留資格を地域特化型優秀人材（F-2-R）へ変更することが可能となり、変更すれば、職種に関する制限が課せられなくなる。

なお、地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）ビザは、従来の熟練技能人材（E-7-4）ビザを基盤として地域特化型の要件を加えたものだと位置づけられる。もともと熟練技能人材（E-7-4）ビザは、雇用許可制による非専門的就業（E-9）労働者が一定期間韓国で勤務した後、熟練技能人材（E-7-4）ビザへと移行し長期滞在できるように設計されたビザであり、産業別の熟練労働力を安定的に供給することを目的として、全国どこでも居住が可能である。それに対し、地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）は、人口減少地域の労働力不足の解消と定住人口確保の実現を同時に図るためのものであり、人口減少地域における義務居住を必須条件として求め、さらに自治体の推薦手続が含まれる点で熟練技能人材（E-7-4）ビザとは明確に区別される。

広域自治体では、外国人材を地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）ビザへ誘導するため、さまざまな特例措置を講じている。一部の広域自治体では熟練技能人材（E-7-4）ビザよりも基準を緩和し、制度へのアクセス障壁を低減する取り組みを導入している。具体的には、韓国語能力試験（TOPIK）４級または社会統合プログラム（KIIP）４段階修了要件を事後的な充足方式で認める措置や、既存の熟練技能人材（E-7-4）ビザよりも緩和された所得基準を適用する制度がこれに該当する。

（２） その他の優遇措置 ── 家族の帯同と継続的な更新が可能

以上の３種類いずれの地域特化型ビザにおいても、その所持者は、配偶者と未成年の子どもを帯同・招請することができる。配偶者については、当該地域内において単純労働分野に限り就労が認められている。未成年の子どもについては、対象地域の基礎自治体内で就学できるよう制度的な環境が整備されている。一般的に、他の労働関連在留資格では家族の帯同が制限されている場合が多いことを踏まえると、家族同伴が可能である点は地域特化型ビザの重要な魅力要素として作用している。慶尚北道所在の専門大学留学生を対象とした調査でも、帯同家族の居住条件や配偶者の就労許可に対して非常に高い評価が示されている（김양희2024）。

また、地域特化型ビザは特段の事情がない限りビザの継続的な更新が可能であり、５年経過時点では永住権の申請も認められる点において、韓国に永住したい外国人材に対して相当程度の誘因を提供する

(53) 根幹（뿌리）産業事業所とは、「根幹産業の振興および高度化に関する法律」で規定される鋳造、金型、溶接、塑性加工、表面処理、熱処理など、製造業の基礎的工程を担う企業を指す。これらは自動車・造船・機械など主要製造業の生産を支える基盤産業として位置づけられている。

ものとなっている[54]。

（３） ビザ発給までの流れ

地域特化型ビザ制度の運用には、基礎自治体および広域自治体と法務部が共同で関与している。こうした体制の下に一定の公募および審査手続を経て策定される複数年事業計画書（モデル事業の際には１年、2025年度から２年）に基づき運用されている。

まず、基礎自治体は、人口減少地域・人口減少関心地域の状況、すなわち定住インフラ、人材需給に関する情報など、事業計画書作成に必要となる基礎的前提情報を広域自治体に提供する。そして、広域自治体は、地域の産業構造、雇用状況、地域大学との連携可能性など、多様な地域特性を総合的に分析し、必要とされる外国人材の規模や望ましい人材像を設定するとともに、外国人材の地域社会への定着を支援する定住支援プログラムを含む事業計画書を法務部に提出する。

広域自治体が提出した事業計画書は、法務部の審査を通じてその妥当性と実行可能性が検討され、法務部はその結果と地域の人材需要を踏まえて、クオータを決定する。ただし、クオータの配分は、３つの地域特化型ビザの種類のうち、とりわけ地域特化型優秀人材（F-2-R）を対象に運用されており、地域特化型在外同胞（F-4-R）については、広域自治体の公募内容に応じて別途のクオータを設けずに弾力的に運用されている[55]。地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）の場合も、広域自治体の熟練技能人材（E-7-4）のクオータ内で広域自治体が自律的に推薦できる仕組みとなっている[56]。

その後、基礎自治体および広域自治体は、募集要件に基づき、地域特化型ビザの資格条件を満たす外国人材を選抜して、推薦名簿を作成し、法務部に提出する。具体的には以下のとおりである。人口減少地域または人口減少関心地域に該当する市・郡・区といった基礎自治体は、地域特化型ビザの取得を希望する外国人材から申請を受け付け、提出書類を審査した上で推薦書の作成主体となる。

一方で、人口減少地域または人口減少関心地域を含む広域自治体は、道知事や広域市の市長が、首長名で当該推薦書を発給し、法務部の審査対象とする推薦権限を有している。広域自治体は、制度の対象になる基礎自治体ごとのクオータの範囲内で応募者を推薦する。その際、特定国籍出身者の比率がおおむね50％程度以下となるよう運用上の基準に基づいて調整を行っている。

法務部は、推薦された外国人材が各ビザ類型の在留資格条件を満たしているかどうかを詳細に審査するとともに、自治体の事業計画書内容と地域の人材需要をあらためて総合的に検討した上で、ビザ発給の可否を決定する。最終的に条件を充足した外国人

---

(54)　もっとも、「永住権を申請すれば、そのまま認められる」わけではない。外国人が永住権（F-5）を取得する際には、ビザの類型ごとに求められる条件が異なり、とりわけ一定水準以上の年間所得や資産によって財政的安定性を証明しなければならない点で、制度利用の参入障壁が相当高いと指摘されている。これは、人口減少地域等で長期にわたり滞在し経済活動を行う外国人にとっても決して低いハードルではない。このような点を踏まえると、地域特化型ビザ（F-2-R、F-4-R、E-7-4R）の保有者であっても、制度的な改善が進まない限り、永住権の取得を目指す場合には所得要件の達成が容易ではないケースが少なくないと予想される。

(55)　たとえば、慶尚北道永川市は、地域内に在住する119名の高麗人同胞（19世紀末から20世紀初頭にかけてロシア帝国および中央アジア地域へ移住した朝鮮半島出身者とその直系子孫を指し、現在は主にロシア、カザフスタン、ウズベキスタンなどに居住する韓国系外国人の総称である。）の存在に着目し、これを地域特性として活かす形で、高麗人同胞を主要対象とする地域特化型ビザのモデル事業を推進するに至った。

その結果、すでに慶尚南道慶州市に居住していた約40家族の高麗人同胞が永川市へ移住し、また京畿道に居住していた５家族14名の高麗人同胞も永川市へ転入するなど、地域特化型ビザ事業を通じて合計50名以上の同胞家族が永川市に移住した。永川市は、「高麗人統合支援センター」を拠点として、ビザ変更、住居確保、韓国語教育、就業支援など、地域定着に必要な各種サービスを総合的に提供している。今後も永川市への定住を希望する高麗人同胞が住居・雇用・教育などにおいて困難を抱えないよう積極的に支援していく方針である（전라북도2023：35）。

(56)　地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）については、新たに独立した別枠のクオータが与えられているのではなく、もともと法務部が広域自治体ごとに配分している熟練技能人材（E-7-4）クオータの一部を地域特化枠として活用する方式がとられている。つまり、広域自治体が、自らの熟練技能人材（E-7-4）クオータの範囲内で、地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）として推薦する人数を自由かつ自主的に決めることができる。

材には、当該地域における一定期間の義務居住および就労を前提として、地域特化型優秀人材（F-2-R）、地域特化型在外同胞（F-4-R）、地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）のいずれかのビザが発給されることとなる。

３－２－３　事例研究

以下では、慶尚北道と全北特別自治道を中心に、地域特化型ビザ制度の運用実態を検討する[57]。この２つの自治体を事例として取り上げる理由は、両道がモデル事業段階から制度導入に積極的に取り組んでいる代表的な自治体だからである。

まず、慶尚北道は、人口減少がとりわけ深刻に進行している地域であり、地域特化型ビザを地域活性化戦略と結びつけて推進してきた代表的事例として評価されている。

一方、全北特別自治道は、地域特化型ビザの構想を国に最初に提案した自治体であり、産業・雇用・創業を軸とした地域経済活性化の下で、外国人材を通じた労働力確保と定着支援を制度的に進めている点で注目される。

（１）　慶尚北道の場合 ── 総合計画の策定と専担機関の設置[58]

慶尚北道は、全国の中でも人口減少による地方消滅リスクがとりわけ顕著な地域として知られる。2025年度時点で、道内15の市・郡が人口減少地域に指定され、２つの市・郡が人口減少関心地域に分類されるなど、行政区域の半数以上が人口減少対策の直接的な対象となっている。このような背景から慶尚北道では地域特化型ビザを活用した地域活性化を積極的に推進してきた。

慶尚北道における地域特化型ビザ制度運用の特徴としては、「移民政策基本計画」の策定と、「Ｋ－ドリーム外国人支援センター」、「外国人共同体支援団（ＴＦ[59]）」の設置・運営が挙げられる。

【移民政策基本計画】

慶尚北道は、2024年４月に「移民政策基本計画」を発表した。自治体が「移民政策基本計画」という形で独自の長期計画を策定したのは韓国でも初めての事例であり、地域特化型ビザの運用、積極的な外国人材の誘致、定住支援、地域社会の多文化受容性向上といった課題を、自治体政策レベルで統合的に管理しようとする初の公式な試みである点で重要な意義を有している。

慶尚北道の移民政策基本計画は、地域特化型ビザの導入および定着の過程で実施された外国人住民実態調査や地域住民の受容性調査の結果を基礎に、法務部の「第４次外国人政策基本計画」を地域の実情に合わせて再解釈する形で策定されたものである[60]。

慶尚北道の「移民政策基本計画」は、①グローバル人材の誘致を通じた地域経済の活性化（優秀な外国人材の選抜、海外人材の発掘、慶尚北道独自の奨学制度の創設、定住誘導および地域参加型ビザの新設[61]など）、②外国人材の安定的な定着支援（居住・保育・医療など生活インフラの拡充、「就業－定着－永住へ」とつながる在留経路の整備、地域企業とのマッチング促進など）、③道民と移民者が共存する開放的地域社会の構築（移民者人権憲章の制定、グローバル韓国語文化センター（글로벌　학당）の運営、外国人家族の学習支援などの社会統合基盤の強化など）である。

さらに、計画には、2024年当時関連法案が国会で

---

(57)　「道」は、国の法体系に基づき運営される一般的な広域自治体であり、標準的な範囲の自治権を有する。一方、「特別自治道」は特別法に基づいて設置され、通常の「道」よりも拡張された自治権が付与された広域自治体である。韓国では、済州特別自治道（2006年）、江原特別自治道（2023年）、全北特別自治道（2023年）の３つの特別自治道がある。

(58)　以下の記述は、明示的な引用個所以外は、2025年８月20日に行った、慶尚北道外国人共同体課外国人政策チーム イ・ハンソル（이한솔）氏、イ・ゼホ（이재호）氏へのヒアリング調査に基づく。

(59)　Task Force（タスクフォース）とは、日本における「プロジェクトチーム」に相当する組織形態である。

(60)　韓国では、外国人政策は主として「外国人労働力政策」や「滞在管理」に重点が置かれており、「移民」という用語の使用は長らく回避されてきた。しかし、「第４次外国人政策基本計画（2023～2027年）」において初めて、韓国政府の公式政策文書の中で「移民」という用語が外国人の受け入れ・定着政策の核心概念として明示的に用いられるようになった。

(61)　後述する広域型ビザの前身にあたる制度提案である。

審議停滞中であった「移民庁」の誘致構想も含まれており、自治体が国家レベルの移民政策形成に積極的に関与しようとする政策的意思を示していた[62]（경상북도2024）。

慶尚北道は、移民政策基本計画を推進するため、組織体制の整備も進めている。2023年度には、地方時代政策局の下に「外国人共同体課」を新設し、その内部に外国人政策チーム（中・長期実施計画の策定、条例制定および制度改善、「外国人共同体支援団（ＴＦ）」の運営、地域特化型ビザの推進および慶北型ビザセンター（「Ｋ－ドリーム外国人支援センター」）の運営、外国人材誘致・定着モデルの発掘など）、外国人支援チーム（定着のための住居支援、生活インフラの整備、家族生活に関わる行事・手続支援など）、多文化政策チーム（多文化家族の社会統合支援など）を置き、機能の分化を図った。これは、多文化共生や家族支援を中心に運営されてきた従前の政策体系を、外国人材の積極的誘致・定着・支援・政策企画を包括する政策体系へと再編したものと理解できる。

以下では、特に注目すべき「外国人共同体支援団（ＴＦ）」と「Ｋ－ドリーム外国人支援センター」について、より詳しい説明を行うことにしたい。

【外国人共同体支援団（ＴＦ）】

「外国人共同体支援団（ＴＦ）」は、外国人政策の総合的な調整と推進力の強化を図るため、行政副知事[63]を団長として、運営されている。支援団は、道庁内の17部署に加え、市・郡、地方研究機関、教育機関、経済団体などで構成され、月１回の定例会議を通じて、部門別の外国人政策の調整、新規事業の発掘、推進状況の点検を行っている。

ＴＦは機能別に、外国人政策班、外国人誘致班、定着支援班、社会統合班の４つの班で組織されている。

第１に、外国人政策班は、外国人共同体課、人口政策課、政策企画官室、予算担当官室などで構成され、外国人政策全般の企画および調整を担っている。

第２に、外国人誘致班は、外国人共同体課を中心に、投資誘致室、外交通商課、教育協力課、観光マーケティング課、農村活力課などが参加し、外国人の受け入れ促進および人材・労働力確保戦略を推進する役割を担当する。

第３に、定着支援班は、外国人共同体課、女性・児童政策課、青年政策課、経済政策労働課、企業支援課、保健政策課などで構成され、外国人の住居・福祉・労働・保健など定住基盤の強化を担う。

第４に、社会統合班は、外国人共同体課、地方時代政策課、自治行政課などが参加し、外国人および多文化家族の社会統合と相互理解促進のための制度的基盤構築を担当している。

【Ｋ－ドリーム外国人支援センター】

「Ｋ－ドリーム外国人支援センター」（以下、センター）は、地域特化型ビザ制度を含む外国人の入国から定着、社会統合に至るまでの全過程を支援することを目的として、2024年１月に慶尚北道が亀尾市に開設した施設である。

同センターは、留学・就職・在留ビザ・住居・保育・教育・人権など、外国人が慶尚北道で安定的に定住するために必要とされる多様な社会サービスを総合的に提供している。特に、地域特化型ビザの取得を希望する外国人材を中心に、ビザ申請および書類作成支援、求人・求職マッチング、就業説明会、定着相談などを担うワンストップ拠点として機能している。センターの運営を通じて、慶尚北道は外国人の受け入れおよび定住を制度的に支えるインフラ整備に乗り出したと評価されている（경상북도2024）。

センターの設立背景には、地域特化型ビザ制度の運用過程で明らかになった具体的な問題点がある。地域特化型ビザは一定以上の韓国語能力を有する外

(62)　2024年２月、移民庁の設立に向けた政府組織法一部改正案は国会に提出されていたものの、第21代国会の会期終了とともに自動的に廃案となった。同改正案の重要な論点の一つは、外国人の受け入れ・滞在・定着・社会統合に関する業務を統合的に管理するため、法務部傘下にある既存の出入国機能を分離し、「移民庁」という専担行政機関を新たに設置しようとする点にあった。この構想自体は現在も議論が続けられている。

(63)　韓国において、「行政副知事」と「副知事」は明確に区別される概念である。行政副知事は地方自治法に基づく必置職であり、国（行政安全部）との協議を経て任命される。一方、副知事は自治体の裁量により追加で設置することができ、首長が直接任命する職である。

国人材を対象としているにもかかわらず、実際のビザ申請においては、多くの申請者が行政手続や書類準備に困難を抱えていることが確認された。特に、申請手続では行政用語が難解であることから、外国人材の中には提出書類の正確性に不安を感じ、行政書士に依頼せざるを得ない者もいる(64)。その際、就職時に１か月分以上の給与を要求されたり、初年度の給与の一部が継続的に差し引かれたりするなど、過度な手数料を支払う事例がたびたび生じており、制度改善が求められていた。

こうした状況を受け、慶尚北道は、外国人材がビザ申請の過程で不必要な費用を負担しないよう、公的機関による書類案内・確認手続を整備するとともに、行政サービスへの信頼性を高めるために支援センターを設立し、公式な相談および手続支援の窓口を構築したのである。

また、地域特化型ビザだけでなく、後述する広域型ビザにおいても、外国人材が地域内で安定した生活を送り、定住するためには、地域企業との効果的な雇用マッチングが不可欠であるという認識が共有されていた。慶尚北道はこうした状況を踏まえ、外国人材と地域企業との情報交流を活性化し、求人・求職データを体系的に蓄積・管理できるプラットフォームとして機能することもセンターの目的の一つとしたのであった。

その他、センターでは、地域特化型ビザで在留している外国人材を対象としたアンケート調査や追跡調査も実施しており、ビザ申請過程での困難、地域で居住を決め、定着するまでの経験、地域社会の受容性などを体系的に把握し、今後の制度改善に向けた基礎資料として活用している。こうした調査は、義務居住期間終了後にも外国人材が慶尚北道に継続して定住できるよう、政策的誘因を設計するための基礎データを蓄積することを目的としている。

さらにセンターでは、外国人材誘致と地域住民の意識改善を同時に進めるため、テレビ広告や大学を拠点としたオンライン・オフラインの広報など、多層的な広報活動を展開している。これらの広報戦略は、地域企業のニーズに合致した優秀な外国人材の存在を積極的に周知し、外国人受け入れに対する地域社会の肯定的な認識を広げることを意図したものである。

（２） 全北特別自治道の場合 ── 経済通商振興院を中心とした制度運営と「創業要件」の導入(65)

全北特別自治道は、地方消滅のリスクが急速に深刻化している地域であり、人口減少対策が喫緊の課題となっている。全北道内では、10市・郡が人口減少地域、１市が人口減少関心地域に指定されており、全14市・郡のうち11市・郡が人口減少に関連する指定対象となっている。このような状況を踏まえ、全北特別自治道は、外国人の受け入れおよび定住を通じた地域活性化戦略を積極的に推進しており、地域特化型ビザのクオータ規模も全国上位に位置することから、同政策が重点的に実施されていることが窮える。

全北特別自治道における地域特化型ビザ制度の運用は、韓国の従来の外国人政策が主として多文化政策の延長線上で進められてきたのとは異なり、企業・雇用を中心としたアプローチを通じて地域経済への貢献を重視する点に特徴がある。

関連業務は、中小企業支援、産業競争力の強化、地域経済の活性化を総括する「全北特別自治道経済通商振興院」（以下、振興院）が担っている。振興院は、傘下組織を通じて各基礎自治体の住民センター内に「雇用センター」を設置・運営しており、地域全域にきめ細かい支援拠点を整備している点がその大きな強みとなっている。この体制により、地域企業の求人ニーズをより詳細に把握し、外国人求職者とのマッチングを積極的に進めるための基盤が準備されている。

地域特化型ビザ制度の運用において他の広域自治体とは異なる独自の条件を導入している点も、全北

(64) 実際、2023年、忠清南道保寧市が地域内の地域特化型ビザの在留資格者を対象に実施した調査によれば、申請書類を本人が直接準備したのは35名（52.8％）であるのに対し、行政書士を通じて書類を準備した事例は30名（46.1％）であった（이성순2023：62）。

(65) 以下の記述は、明示的な引用個所以外は、2025年８月21日に行った、全北特別自治道経済通商振興院イ・ジョンウン（이종은）氏へのヒアリング調査に基づく。

特別自治道の特徴である。その代表的な例が「創業要件」の追加である。すなわち、地域特化型優秀人材（F-2-R）の申請要件および維持要件に、「人口減少地域内での就業」という通常の申請要件および維持要件だけでなく、「一定水準以上の創業活動」という申請要件および維持要件を別途設け、創業できる優秀な人材の積極的獲得を狙っているのである。具体的には、２億ウォン以上の投資による創業を要件として掲げており、法人の場合は法人投資（D-8-1）、個人事業者の場合は個人事業者（D-9-4）のビザ申請の枠組みを準用する形で、投資資金の導入および使用基準を規定している(66)。

ビザ承認後は、まず２年間、推薦された人口減少地域内で創業活動を継続することが求められる。また、推薦地域内においては就業と創業の相互変更が可能である。このような運用方式は、全北特別自治道が地域特化型ビザを単なる労働力確保手段としてではなく、地域経済の活性化と創業基盤の拡大を組み合わせた戦略的な人口・経済政策ツールとして活用していることを示している。

なお、全北特別自治道は、外国人材の誘致と地域経済の活性化を結びつけるため、2025年３月に全州市に「グローバル創業移民センター」を開設している。同センターは、非首都圏では初のグローバル創業移民センターであり、法務部によって創業移民専門機関として指定されている。

同センターでは、外国人創業ビザ（D-8-4）取得の主要要件である「創業移民人材養成プログラム（OASIS）」を運営するとともに、知的財産権取得支援、創業基礎教育、コーチング・メンタリング、インキュベーション、法人設立およびビザ申請支援など、創業に関わる全過程を包括的に支援している。

３－２－４　地域特化型ビザ制度の活用の広がりと現時点での成果

（１）　地域特化型ビザ制度の活用の広がり

地域特化型ビザ制度は、2022年10月に試行事業として初めて導入された後、制度運営の状況を見ながら自治体の参加需要を踏まえ、段階的に拡大してきた。モデル事業に参加した人口減少地域は当初28か所にすぎなかったが、2025年度の正式運用段階ではすべての人口減少地域である89地域へと拡大された。さらに、2025年度からは人口減少地域に加えて人口減少関心地域18か所が新たに対象として追加され、合計107地域が制度の対象となった(67)。

また、2025年度の事業計画書（計画期間は２年間）では、地域特化型優秀人材（F-2-R）ビザについて5,072人のクオータが決定され、地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）ビザのクオータも追加されるなど、制度の対象になる地域とクオータの規模は大幅に拡大した(68)（법무부2025）。

（２）　定住人口の確保の実態～地域特化型ビザ制度の活用による成果①

地域特化型ビザ制度は人口減少地域および人口減少関心地域の実質的な定住人口の確保に一定の影響を与えていると考えられる。現時点で地域特化型ビ

(66)　法人投資（D-8-1）は、外国人が韓国法人に一定額以上を投資し、その経営に参加する場合に付与される在留資格であり、個人事業者（D-9-4）は、外国人による個人事業の設立・運営を対象とする在留資格である。全北特別自治道の地域特化型ビザにおける創業要件は、これら投資・事業運営類型の審査枠組みを準用して設計されている。

法人投資（D-8-1）および個人事業者（D-9-4）では、投資額（原則１億ウォン以上）、資金導入の適法性（本人名義による送金・資金出処の証明）、事業資金の使用基準（事業目的以外への使用禁止）、事業計画書の実現可能性、投資資金の維持義務など、詳細かつ厳格な資金審査基準が規定されている。

(67)　しかし、人口減少地域であっても事業を申請しない基礎自治体が少なくなく、制度需要には大きなばらつきが生じている。定住環境が比較的良好で、一定規模の企業が存在し、外国人材を多く雇用できる地域では制度への関心が高い一方、そうでない地域では関心が低い。また、高速道路や高速列車（KTX、SRT）によって首都圏へのアクセス性が高い地域ほど制度の活用意向が増加するのに対し、交通インフラが脆弱な地域では制度の活用意向が少ないというのが実情である。さらに、人口減少地域における大学の有無も当該制度を活用しようとする基礎自治体の関心に影響を与えているとされる（임태경2025：69、84）。

(68)　前述の通り、地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）は、熟練技能人材（E-7-4）クオータの範囲内で広域自治体の裁量によって推薦・運用する仕組みである。そのため、地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）に特化したクオータを国が別途設定しているわけではなく、地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）のクオータ情報は公表されていない。ただ、2025年度の熟練技能人材（E-7-4）の全国クオータは３万5,000人とされている。

ザに関する全国単位の正式な統計資料は公開されていないものの、個別自治体の運営状況から制度の実質的成果を一定程度把握することができる。

先に紹介した慶尚北道は、2022年度のモデル事業初期段階から、地域特化型優秀人材（F-2-R）約290人の確保目標を早期に達成し、2024年度にはさらに387人の外国人材を追加で誘致した。2025年度には法務部から地域特化型優秀人材（F-2-R）のクオータにつき781人を割り当てられ、地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）についても、熟練技能人材（E-7-4）のクオータ560人のうち415人を割り当てられており、合計1,341人の外国人材を誘致できる体制が整備されている(69)（2025年９月現在）。

また、全北特別自治道も、2022年度のモデル事業当時、初期クオータであった400人の確保目標を早期に達成した。2024年度には地域特化型優秀人材（F-2-R）の確保規模が703人まで拡大し、さらに2025年度にはクオータが790人に増加した。熟練技能人材（E-7-4）についても法務部から433人のクオータが割り当てられるなど、制度利用を継続的に拡大している。

また、慶尚北道と全北特別自治道の運用状況を見ると、地域特化型ビザを取得した外国人材のうち、一部が他の在留資格へ移行したケースも確認されるものの、その規模は限定的であり、大半は地域特化型ビザを維持し、当該地域での居住・就労を継続していることが明らかとなっている。ただし、現時点では義務居住期間がまだ終了していない外国人材が多いため、今後の動向を追跡する必要がある。

（３） 労働力不足の緩和と即戦力の獲得～地域特化型ビザ制度の活用による成果②

地域特化型ビザ制度は、従来の雇用許可制による非専門的就業（E-9）に比べて採用手続が簡素化され、雇用の柔軟性も拡大したことから、人口減少地域等で恒常的に指摘されてきた労働力不足の問題を実質的に緩和する役割を果たした。

特に地域特化型優秀人材ビザ（F-2-R）の保有者は国内の専門大学以上の学歴を持つ場合が多く、また在外同胞ビザの多くを占める中国系在外同胞は韓国語能力が高いため、職務理解度や意思疎通能力の面で企業から高く評価されている。

全北特別自治道内の33社を対象に実施された満足度調査でも、外国人労働者の業務遂行能力（81.8%）、誠実性（75.7%）、コミュニケーション能力（70.3%）など、ほとんどの項目で高い満足度が確認されているのである（전북경제통상진흥원2025）。

（４） 外国人の定住基盤・定着支援の充実～地域特化型ビザ制度の活用による成果③

地域特化型ビザには、配偶者の就労許可や就学年齢の子どもの対象地域内での就学保障など、家族単位の生活定着を支援する制度的措置がある。そのため、同制度が活用されることで、外国人の定住基盤と家族単位での定着支援が充実することになった。

たとえば、慶尚北道では、地域特化型ビザの導入とともに、地域内の外国人住民が安定的に定着できるよう支援するため、「希望つなぎ（희망이음）外国人支援事業」を推進している。同事業の一環として実施されている「外国人住民クリーンハウスづくり」事業は、劣悪な住環境で生活する家族帯同の外国人住民を主な対象とし、住環境の改善を目的として実施されている。支援内容には、断熱工事、壁紙や床材の張り替え、トイレおよびキッチンの改修などが含まれ、１世帯あたり最大250万ウォンが支給される(70)。

---

(69) 熟練技能人材（E-7-4）クオータで、最終的には441人の推薦名簿が作成され、法務部に提出したと報告されている。地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）以外の26人は、K-point Ｅ74制度による推薦である。K-point Ｅ74制度とは、熟練技能人材（E-7-4）ビザへの変更を希望する外国人を対象に、複数の項目を点数化し、一定点数以上を獲得した者を推薦できる仕組みである。最終的に560人の内、119人分については推薦に至らず、クオータが未充足のまま募集を終了している（경상북도2025）。

(70) 参照、https://k-dreamcenter.co.kr/centerannouncement/?idx=168547640&bmode=view

３－２－５　地域特化型ビザ制度の課題[71]

しかし、地域特化型ビザ制度については、課題も指摘されている。特に改善が求められているのが、地域特化型優秀人材（F-2-R）と地域特化型熟練技能人材（E-7-4R）の国籍別クオータ制度の問題である。従来は、同一国籍の外国人数の上限を基礎自治体ごとのクオータの30％としていたが、制度の正式化に伴い、2025年度からはこの割合が50％へと緩和された。しかし、それにもかかわらず、国籍別クオータ制は地域ごとの需要や申請者の国籍偏在を十分に反映できないという問題を依然として抱えているのである。

たとえば、ベトナム国籍の留学生が圧倒的に大きな割合を占めている全北特別自治道では、国籍別クオータの上限によって、全北地域への定住を希望していても、他地域へ移動して申請せざるを得ないベトナム国籍の留学生が少なからず生じてきた。このように、特定国籍の申請者が圧倒的に多い場合には、クオータ超過により選考段階で脱落（cut-off）する事例が頻発しているのである。クオータ制の改善が強く求められている所以である[72]。

なお、地域特化型ビザ制度は、すでに国内に長期滞在している外国人材の人口減少地域等への移住・定着を促進することに重点を置いて設計されているため、海外から優秀な外国人材を積極的に誘致するための新たな制度を整備する必要性が指摘されてきた（류형철2024：18）。こうした要請に応える形で創設されたのが、次に取り上げる広域型ビザ制度にほかならない。

３－３　広域型ビザ制度の展開 ── 地方からの要望に基づくビザ支給条件の緩和

広域型ビザ制度とは、2025年度からモデル事業として導入された韓国の新たな外国人受け入れ制度であり、広域自治体が地域の産業の需給状況や人口構造に応じてビザ条件を柔軟に設計できる、自治体主導の在留制度である。地域特化型ビザが、主として国内に滞在する外国人材を人口減少地域・人口減少関心地域へ誘導し、地域活性化を図るものであるのに対し、広域型ビザは、地域が必要とする人材を海外から直接誘致することを可能にしている点に特徴がある。

３－３－１　導入背景

この制度が導入された背景には、いくつかの自治体から、広域自治体自らがビザを実質的に設計・運営できる制度の創設につき国への要請および具体的

(71)　なお、地域特化型ビザ制度そのものの課題ではないが、付随する課題もある。すなわち、現時点では地域特化型ビザの保有者の子どもの多くが乳幼児段階にあるが、今後就学年齢に達するにつれ、言語教育、韓国の教育制度への適応、地域社会での関係形成など、新たな教育・社会統合の課題が本格化すると予想される。既存の多文化教育が国際結婚家庭の子どもを中心に設計されてきた点を踏まえると、両親とも外国籍で中途入国する児童・青少年を支援する体系は、現段階では十分に整備されていない。これは今後の制度の持続可能性という観点からも政策的補完が必要であると指摘されている（慶尚北道でのヒアリングによる）。

(72)　全北特別自治道は、地域特化型ビザにおけるクオータ制度の改善に加え、新たな類型の創設についても提案している。全北特別自治道は、季節労働者の導入規模が大きい地域として知られている。全国有数の穀倉地帯であることに加えて食品加工業が発達しているため、年間を通じて労働力確保に対する地域的要請が強いためである。そこで、同道は、地域特化型ビザの３類型に続く第４の類型として、農業従事者（季節労働者）に対する特例適用、すなわち既存の季節労働者制度と連携し長期滞在への転換を可能とする新類型の創設を国に要請している（조원지2024）。食品加工業については雇用許可制による人材確保も制度上は可能であるものの、その場合、必ずしも当該地域で継続的に就労するとは限らない。同道は、当該地域に居住し継続的に就労する人材を確保することを可能とする仕組みとして、地域特化型ビザの活用を志向しているのである。

な提案が行われてきたという経緯がある[73]。特に慶尚北道からは、2022年に開始された地域特化型ビザのモデル事業の段階から、「R（Region）ビザ」構想として広域ビザ発給を国と自治体の共同事務とする仕組みが提案されていた（류형철2024）。

こうした道知事・広域市の市長が法務部長官との協議を経てビザを発給する権限を求める動きはその後も持続的に展開された。そして、ビザ発給権限の移譲までには至らなかったものの地域の要求に応える形で、2024年８月に開催された「地域基盤の移民政策活性化のための市・道副団体長懇談会」において「地域別カスタマイズ型ビザ制度」、すなわち広域型ビザの導入が正式に議論されるに至ったのである。

2024年９月、法務部は、「在留外国人300万時代に備える新たな出入国・移民政策推進方策」を発表し、その中で、「広域型ビザ」制度を設計する方針を示した。制度設計に際しては、①自治体の社会統合政策の推進水準、②中長期的発展戦略との整合性、③国家的な波及効果を考慮するとされた。

その結果、2025年度からモデル事業として導入されたのが、「広域型ビザ」制度である。対象は全国17の広域自治体であり、対象となる在留資格は留学（D-2）および特定活動（E-7）に限定した。モデル事業の期間は2025年７月１日から2026年12月31日までとした。その公募は、2024年12月２日から実施され、最終的には2025年５月、15の広域自治体でのモデル事業の導入が決定された。

３－３－２　制度概要

（１）　広域型ビザの種類

広域型ビザは、①広域型留学ビザと②広域型特定活動ビザの２種類に分かれる。本制度では、既存の留学ビザおよび特定活動ビザの資格基準を準用しつつ、自治体ごとに一定の在留資格条件の緩和措置が講じられている。付与される在留資格の種類に応じて滞在期間も異なり、たとえば、留学ビザ（D-2）の場合は在学期間に合わせて最長２年、特定活動ビザ（E-7）の場合は雇用契約期間に応じて最長３年の滞在が認められる（법무부2024）。以下、順に説明していきたい。

第１に、広域型留学ビザは、留学（D-2）資格の基準を緩和するものである。留学（D-2）資格の場合、申請の要件として留学予定者の財政能力要件（通帳残高等）が規定されており、首都圏所在大学に在学する場合は年間2,000万ウォン以上、地方大学の場合は年間1,600万ウォン以上の資金を保有していることが求められる。また、留学（D-2）資格は、原則としてパートタイム就労を除き、営利を目的とする就労活動は認められていない。財政能力の確保と学業専念義務が強調される制度となっている。

これに対し、広域型留学ビザでは、広域自治体が地域の実情を踏まえて財政能力要件の緩和案を設計することが認められ、法務部の検討を経て関係部署合同審査委員会[74]が承認することで実際の審査基準として適用される[75]。学業に支障が生じない範囲でアルバイトに関する制限などを自治体が地域の

---

(73)　全羅北道を全北特別自治道にする「全北特別自治道の設置等に関する特別法」、江原道を江原特別自治道とする「江原特別自治道の設置等に関する特別法」は、2022年度に可決・成立したが、法案作成に際しては、①当該地域のビザ発給の特例および②道知事が推薦した外国人材に対して法務部長官がビザを発給する仕組みの導入が構想されたが、最終的には法案に反映されなかった。

また、「グローバル拠点都市創設特別法案」においても、仁川広域市と釜山広域市につき、特区として指定された市内の区域については、在住外国人の滞在期間などを広域市独自で設定できるようにするという案が含まれていた。しかし、この法案は、国会で継続審議となり、最終的に、廃案となった（이정우2024：58）。

(74)　関係部署合同審査委員会は、法務部が主務官庁として主導するものの、雇用労働部、行政安全部、産業通商資源部、農林畜産食品部、教育部に加え、韓国雇用情報院（外国人受け入れ統計の専門機関）や出入国・外国人政策本部諮問団（専門家）などが参加する。

(75)　忠清南道は広域型ビザのモデル事業推進にあたり、これまで留学（D-2）資格において地方所在大学への入学時に要求されていた財政能力要件（通帳残高等）を約800万ウォン水準へ引き下げると発表した（参照、https://www.chungnam.go.kr/cnportal/cnapcPressList/cnapcPress/view.do?menuNo=500498&nttId=2158060&pageIndex=1&utm_source）。

済州特別自治道でも、留学（D-2）資格の財政能力要件について、現行の通帳残高基準1,600万ウォンを1,000万ウォン程度へと引き下げる案が検討された（参照、https://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=434050&utm_source=chatgpt.com）。

実情に応じて柔軟に設計できる仕組みが認められている。この結果、従来の留学（D-2）ビザと比べて、より緩和された条件での海外の外国人材による留学および就労が可能となっている。

第２に、広域型特定活動ビザは、特定活動（E-7）資格の基準を緩和するものである。「特定活動（E-7）」とは、韓国における専門職種または技術人材を対象とした就労ビザであり、日本の「技術・人文知識・国際業務」ビザに相当する(76)。特定活動（E-7）資格の場合、在留資格条件として、韓国国内で従事しようとする職種と関連する分野の修士以上の学位、または学士学位に加えて１年以上の実務経験、あるいは５年以上の勤務経験のいずれかを満たすことが求められる。また、雇用主側の制約として、事業所に在籍する韓国人従業員（雇用保険加入者）の人数を基準に、その人数の20％までしか特定活動（E-7）資格で滞在する外国人を雇えない、ということになっている。これは、「自国民の雇用を保護する」という外国人雇用・滞在政策を運用する際の基本原則に基づくものである。さらに、雇用主側は、韓国の特定活動（E-7）資格で滞在する外国人の賃金基準も満たさなければならない(77)。

これに対し、広域型特定活動ビザでは、申請者もしくは外国人材を受け入れる企業に課される各種要件につき実情に応じて広域自治体が柔軟に設計案を作ることが可能である。具体的には、当該職種に求められる学歴・経歴、賃金条件（最低賃金以上で設定する必要がある）、韓国人従業員（雇用保険加入者）人数の審査基準、提出書類など、従来は国が一律に規定してきた項目について、広域自治体が地域産業構造や人材需給状況を踏まえて一定の範囲内で緩和案や上乗せ案を含む再設計案を作成して法務部が設計案検討を行い、関係部署合同審査委員会を経て承認し、実際にビザの審査基準として適用される仕組みとなっている。

以上の仕組みにより、地域の需要に即した形でより柔軟な外国人材の確保が可能となっている（법무부2024）。

（２） 制度運用の流れ

同制度においては、まず、広域自治体が、法務部が定めた広域型ビザの資格条件の範囲内で各地域の実情に応じた在留資格条件の設計をはじめとする事業計画書を提出することとされている。広域型ビザ制度は、モデル事業であること、広域型ビザ事業の対象となる広域自治体の選定やクオータ配分などの審議に要する時間が限られていることを踏まえ、申請自治体ごとに①広域型留学ビザと②広域型特定活動ビザのいずれか一つの在留資格を選択し、在留資格別の詳細要件に基づいて事業を設計する方式が採用された（법무부2024）。

事業計画書の作成に当たって、広域自治体には、第１に、地域の特性や需要に合致したカスタマイズ型ビザの設計を行うことが求められる。具体的には、主要産業（製造業、農業など）、人口構造、地理的特性を踏まえつつ、①広域型留学ビザもしくは②広域型特定活動ビザについて、上記のとおり、地域独自の条件緩和等を行うことになる。ただし、国内労働者の雇用保護や外国人の在留管理など、国全体の外国人政策との整合性を保つことが大前提となっている。

第２に、広域自治体には、適切かつ合理的なクオータ案の設定を行うことが求められる。クオータ

(76) 後述する介護分野の外国人材受け入れに関連して、介護分野における日本と韓国のビザ制度の相違について整理しておきたい。韓国では、日本の「技術・人文知識・国際業務」ビザとは異なって、介護分野の業務も特定活動（E-7）に含まれており、その内容に応じて２つの在留資格に区分される。第１に、専門性を要する介護業務を対象とする特定活動・専門人材（E-7-1）による専門介護業務である。これは一定の専門資格や学歴・職務経験を備えた者が対象となる。具体的には、療養保護士（日本の介護福祉士に相当、資格保有者）、准看護師、社会福祉士（高齢者福祉分野担当）、臨床心理士・カウンセラーの一部、認知症専門センターの職員などが該当する。第２に、特定活動・熟練技能人材（E-7-4）である。生活支援や身体介助、食事・移動補助、介護施設におけるケア、訪問介護、長期療養保険サービスの補助など、一定の熟練性を要する介護・ケア業務が含まれる。

(77) ただし、特定活動（E-7）資格は、専門人材（E-7-1）、準専門人材（E-7-2）、一般技能人材（E-7-3）に分かれていることから、賃金水準は一様ではない。専門人材（E-7-1）については、前年度の国民１人当たりGNIの80％相当以上の給与を受給することが要件とされている。一方で、準専門人材（E-7-2）および一般技能人材（E-7-3）に対しては、法定最低賃金以上の賃金を確保していれば足りるとされ、より緩やかな基準が適用されている。

は、外国人材が地域住民と調和しながら円滑に定着できるよう誘導するとともに、地域社会の多様性を確保する観点から設定されるべきとされる。また、クオータ設定に際しては、客観的な根拠を持ってその人数を提示しなければならないとされている。

第３に、社会統合指数の測定や政策コンサルティングへの参加、社会統合プログラムを実施する機関の拡充、対象者への支援、大学との連携、外国人住民が安心して生活・就労できるための安全確保策を事業計画書に盛り込むことが求められていて、十分な社会統合政策の実施が前提とされる。地域の経済活動人口・生活人口や定住人口の拡大といった広域型ビザの目的を踏まえるならば、外国人住民の地域定着を支援する自治体の役割は不可欠だからである。

広域自治体から事業計画書が提出されると、法務部は主に次の４つの観点から審査を行う。第１に、事業推進の必要性の観点である。具体的には、地域の経済活動人口の縮小、総人口減少、高齢化などが進む中で、地域に活力を取り戻すための広域型ビザ導入の趣旨との整合性が重視される。第２に、事業運営計画の適切性の観点である。具体的には、地域の現況分析に基づき、事業が地域活性化施策としていかなる独自性・特異性を有し、既存事業との活用・連携がどの程度適切に設計されているかが問われる。第３に、外国人住民の社会統合の観点である。具体的には、移住民社会統合計画の策定状況や定着支援体制の適切性を含め、地域社会との共生を実現するための具体的な方策が求められる。第４に、効果的な政策推進可能性の観点である。具体的には、事業推進のための体制が十分かつ安定的に構築されているか（担当部門の専門性、推進主体の意志と能力、合理的な推進手続を備えているか）、さらに自治体としての推進意志と実行力（リスク分析と管理方策が確立されているか）が重要な評価基準となる。

法務部の審査が終わると、関係部署合同審査委員会での審議を経て、対象自治体の選定とクオータ数の割り当てが行われることとなる（법무부2024）。

（３） 制度改善の仕組み

広域型ビザ制度は、運用後に評価とフィードバックを行い、制度改善を図る仕組みとなっている。広域型ビザ事業の評価指標は、企画段階・過程段階・結果段階の３つの側面から構成されている（법무부2024）。

第１に、企画段階では、評価指標の項目は「充員率（需要分析の妥当性）」と「移住民社会統合政策参加（強化）」に区分される。「充員率」は、広域型ビザにおける割当クオータに対する充足率を評価する。「移住民社会統合政策参加」については、外国人住民の移住・適応を支援する社会統合政策への参加努力、すなわち当該政策の運用状況が測定項目となる。

第２に、過程段階では、「事業対象者選定・選抜の適正性」「事業の副作用緩和に向けた努力」「参加者満足度」が評価指標として設定される。「事業対象者選定・選抜の適正性」については、選定および選抜方法の透明性と合理性を評価する。「事業の副作用緩和に向けた努力」においては、地域社会とのトラブルを調整するための紛争調整メカニズムの運用努力を評価する。また、「参加者満足度」については、事業対象の外国人住民、自治体、地域企業の満足度が評価される。

第３に、結果段階では、「地方定着」「地域経済活性化および高齢化緩和」「地域内の多文化受容性改善」が評価指標の項目として設定されている。「地方定着」に関しては、広域型ビザを取得した外国人材の離脱率（不法滞在率を含む）が評価され、「地域経済活性化および高齢化緩和」については、経済活動人口の増加、高齢化の緩和、人口減少の抑制などの数値が評価される。さらに、「地域内の多文化受容性改善」については、多様性への認識向上および受容性改善に向けた自治体の取り組みの水準が評価される。

これらの評価指標に基づき、年度ごとの事業評価が実施され、その結果は翌年度の事業運営に反映される。広域自治体は、当該年度の広域型ビザ事業の実績を整理し、事業計画の履行状況、外国人受け入れおよび定着支援の成果、地域活性化への寄与などを含む「年度別広域型ビザ成果報告書」を作成し、法務部に提出する。次に、法務部は、提出された報告書を基礎として、広域型ビザ事業計画の実施実績、制度導入による効果、社会統合政策の推進成果、広域型ビザ制度を取得した外国人材の離脱率などを総

合的に検討する。その上で、関係部署合同審査委員会は、法務部による検討結果および提出報告書に基づき、翌年度のクオータの調整、事業の継続可否、制度改善の必要性などについて審議し、最終的な決定を行う。

現在はモデル事業として推進されている段階であるため、測定可能な評価指標に基づいて評価し、その評価結果に応じて、モデル事業期間が終了する2026年12月末頃には事業を継続するか否かが決定される見通しである。

３－３－３　広域型ビザ制度に基づく取り組み状況

広域型ビザ制度のモデル事業公募の結果、広域型留学ビザに関する事業計画書を提出した広域自治体は、ソウル特別市、釜山広域市、仁川広域市、光州広域市、江原特別自治道、忠清北道、忠清南道、全北特別自治道、全羅南道、済州特別自治道の10自治体であった。一方、広域型特定活動ビザに関する事業計画書を提出したのは、大邱広域市、京畿道、慶尚北道、慶尚南道、蔚山広域市の５自治体であった(78)（법무부2025）。

以下、広域型留学ビザと広域型特定活動ビザそれぞれについて、地域ごとの在留資格条件設定の内実を明らかにしたい。

（１）　広域型留学ビザの場合

まず、広域型留学ビザについては、①先端産業に従事する人材の育成、②地元産業に従事する人材の育成、③国際教育拠点としての機能強化という制度活用の目的に応じて、３つのケースに大別できる。これらケースについて、地域ごとの条件設定の内実を概観したい（**図表４**）（법무부2025）。

第１に、先端産業（半導体、ロボット、ＡＩ、二次電池、バイオ産業など）に従事する人材の育成を目的とするケースにおいては、①関連学科の留学ビザ発給における財政能力要件が緩和されている（釜山広域市、光州広域市、江原特別自治道、忠清北道、忠清南道）。また、②留学生に認められるパートタイム就労の上限時間の拡大（ソウル特別市、江原特別自治道、忠清北道、忠清南道）や、③学期中のインターン活動が可能（釜山広域市、仁川広域市、江原特別自治道、全北特別自治道）とされる。

第２に、地元産業に従事する人材の育成を目的とするケースでは、留学ビザ発給に必要な財政能力要件が緩和され、パートタイム就労時間も拡大されている（全北特別自治道、全羅南道、済州特別自治道）。特に全羅南道においては、本来パートタイム就労が認められていない調理分野および介護分野について、当該分野を専攻している者または関連資格の取得者に限り、例外的にパートタイム就労が許可されることでパートタイム就労の職種の範囲がさらに広げられている。

第３に、国際教育拠点としての機能強化を目的とするケースでは、仁川広域市が、海外大学の国内キャンパスを多く誘致している地域特性を踏まえ、国内に設置された外国大学キャンパスの留学生を対象に、在留期間の上限を従来の１年から２年へ延長する措置を導入している。

(78)　法務部は、2025年４月に発表した第１次モデル事業選定の段階では、蔚山広域市と慶尚南道による造船業分野の広域型特定活動ビザ事業について、技能検証に関する評価基準が不十分であることを理由に一時保留としていた。その後、両自治体が、造船溶接工・船舶電気工・船舶塗装工などの職種に必要な技能を客観的に評価できる基準の補完を行うことを条件に、再審議を行うこととした。

その後、法務部、産業通商資源部、蔚山広域市と慶尚南道が参加するＴＦにおける検討を経て、蔚山広域市と慶尚南道は基準を補完する形で事業計画を再提出した。そして、2025年５月に、両自治体の広域型ビザモデル事業が最終的に承認された。これにより、両地域の造船所では、2026年までに合計1,110名の外国人材を受け入れることになった（参照、https://www.mk.co.kr/news/society/11327892）。

図表４　広域型留学ビザの事業計画と確定クオータ

自治体	主な対象分野・専攻	主な緩和・特例措置	クオータ
ソウル特別市	・市の中核産業の理工系分野（ロボット、ＡＩ、バイオ、フィンテック等）	・社会統合プログラム（KIIP）４段階以上修了の要件で休学してインターン活動可 ・パートタイム就労時間拡大（上限30時間）	250名
釜山広域市	・半導体、二次電池、未来自動車部品関連	・釜山市指定奨学生等の財政能力要件を１/２に緩和 ・社会統合プログラム（KIIP）４段階以上修了などの要件で学期中のインターン活動可	1,000名
仁川広域市	・外国大学の国内キャンパス	・外国大学の国内キャンパス留学生は在留期間を１年から２年に延長 ・社会統合プログラム（KIIP）４段階以上修了などの要件で学期中のインターン活動可	60名
光州広域市	・ＡＩ未来自動車学科	・ＡＩ未来自動車学科の財政能力要件を１/２に緩和	60名
江原特別自治道	・未来産業の関連専門（半導体、バイオヘルス、未来モビリティ、未来エネルギー、フードテック、ＩＣＴ）	・学費・生活費を分割した計算で財政能力要件証明可 ・パートタイム就労時間拡大（上限30時間） ・社会統合プログラム（KIIP）４段階以上修了などの要件で学期中のインターン活動可	770名
忠清北道	・航空、化粧品、食品、バイオ、基盤産業、福祉人材、自動車、半導体、二次電池	・忠北型仕事・学習並行参加者の財政能力要件を１/２に緩和 ・パートタイム就労時間拡大（上限30時間）	830名
忠清南道	・農漁村地域および忠南５大産業専門（自動車部品、半導体、ディスプレイ、石油化学、鉄鋼）	・農漁村地域および忠南５大産業専攻者、忠南型仕事・学習並行参加者の財政能力要件を１/２に緩和 ・パートタイム就労時間拡大（上限30時間）	250名
全北特別自治道	・外国人専用契約学科[79]、地域特化学科、基盤産業人材養成大学	・地域産業関連大学在学者の財政能力要件を１/２に緩和 ・パートタイム就労時間拡大（上限30時間） ・社会統合プログラム（KIIP）４段階以上修了などの要件で学期中のインターン活動可	670名
全羅南道	・地域中核産業（バイオ、エネルギー、造船、化学、鉄鋼、福祉、観光等）関連専門	・地域中核産業と連携した大学在学者の財政能力要件を１/２に緩和 ・パートタイム就労時間拡大（上限30時間） ・資格所持者は一部専門職種のパートタイム就労許可（介護職員、シェフ・調理師）	280名
済州特別自治道	・観光産業、RISE[80]産業関連学科	・観光分野の専門学生の財政能力要件緩和（年間1,000万ウォン程度以上） ・パートタイム就労時間拡大（上限30時間）	250名

出典：법무부（2025）を基に筆者作成

（２）　広域型特定活動ビザの場合

広域型特定活動ビザについては、「地域に根ざした既存産業の人手不足を解消するための人材確保」と「今後さらに力点を置いて成長を目指す産業の育成」という２つの観点から事業計画が策定された。以下、自治体ごとに緩和・特例措置の内実を説明したい（**図表５**）（법무부2025）。

まず、第１に、大邱広域市では、生命科学・ロボット工学など「大邱５大新産業分野」に属する企業が専門人材を導入する場合、学歴および経歴要件

(79)　韓国では、地域産業の人材需給構造に対応するため、外国人のみを対象とする外国人専用契約学科を設置している。契約学科とは、大学が自治体や地域企業と協定を締結し、産業界の需要に即した教育課程を共同で構築する制度であり、産業人材の計画的育成を目的とするものである。全北特別自治道の外国人専用契約学科の場合、同地域の戦略産業（農食品、機械・素材、自動車、エネルギーなど）に特化した実務中心の教育を提供し、留学生の地域内就業および定着を促進するものとなっている。

(80)　Regional Innovation Strategy for Economic Development（地域革新戦略産業）

を緩和することとなった。対象職種には、生命科学専門家、データ専門家、電子工学技術者、機械工学技術者、ロボット工学技術者などが含まれる。特に海外に生産拠点を移転していた韓国企業が国内に復帰した場合の「国内復帰企業」が外国人材を雇用する際に、上記の大邱５大新産業分野の職種の要件審査の一部基準を弾力的に適用することが認められている。

第２に、京畿道では、工学分野の技術者やデータ・ネットワーク専門家などの産業技術人材について、韓国語能力に優れた人材を導入する際に学歴要件を緩和する措置がとられている。また、介護職員については、国内労働者保護に関する要件が緩和され、これまで外国人材の受け入れが難しかった小規模事業場においても、一定の条件を満たせば雇用が可能となった。

第３に、慶尚北道では、通常、特定活動の在留資格では、学士以上の学歴、あるいは一定年数以上の関連実務経験といった厳格な要件が求められる場合が多いが、道知事が指定した海外専門大学を卒業した理工系人材に対して学歴要件を緩和している。最大の特徴は、受け入れ可能な職種が23分野に及び、最も幅広い領域で外国人材の受け入れが可能である点にある(81)。さらに、海外からの誘致に限らず、国内にすでに滞在している外国人材についても、在留資格を変更することで本在留資格を取得することが認められている。

第４に、慶尚南道では、製造業分野における海外

図表５　広域型特定活動ビザの事業計画と確定クオータ

自治体	主な対象分野	主な緩和・特例措置	クオータ
大邱広域市	・大邱５大新産業分野（ロボット、半導体、未来モビリティ、ヘルスケア、ＡＩ・ビッグデータ・ブロックチェーン）	・学歴要件の緩和（修士→学士、学士→専門学士など、経歴５年以上→３年） ・大邱５大新産業分野関連では国内労働者の雇用保護基準を緩和	100名
京畿道	・産業技術人材（コンピュータ、電子工学技術者等） ・介護職員	・外国大学卒業者のうち、韓国語能力優秀者に対する学歴要件の緩和（従事予定職務と学位分野が関連しない場合でも就業を許可） ・介護分野における国内労働者保護基準の緩和	680名
慶尚北道	・光学・製造業関連の理工系人材 ・介護職員 ・ホテル受付事務員	・慶北指定海外専門大学学位者の資格要件を緩和（専門学士以上および１年以上の経歴） ・介護分野における国内労働者保護基準の緩和	350名
慶尚南道	・製造業分野の海外子会社の優秀人材 ・造船業人材	・海外子会社優秀人材の導入特例（海外子会社で２年以上の勤務経験がある場合、学歴要件を免除）	670名
蔚山広域市	・造船業人材：造船溶接工、船舶電気工、船舶塗装工	・蔚山市認定現地人材養成センター(82)プログラム修了を要件に経歴要件を免除 ・蔚山市認定の現地人材養成センターによる韓国語能力検証で代替可能	440名

出典：법무부（2025）を基に筆者作成

(81)　23職種には、経営支援管理者、製品生産関連管理者、生命科学専門家、コンピュータ・ハードウェア技術者、コンピュータ・システム設計・分析者、システムソフトウェア開発者、応用ソフトウェア開発者、ウェブ開発者、化学工学技術者、金属材料工学技術者、電気工学技術者、電子工学技術者、機械工学技術者、プラント工学技術者、自動車・造船・航空機・鉄道車両工学専門家、ガス・エネルギー技術者、繊維工学技術者、製図技術者、商品企画専門家、旅行商品開発者、広告・広報専門家、調査専門家、技術営業担当者が含まれる。

(82)　蔚山広域市は、ウズベキスタン、ベトナム、タイ、インドネシアの４か国を初期協力国として、広域型特定活動ビザ事業を推進している。これらの国々については、現地に教育機関を設置し、専門教育を実施している。中でも2025年３月に蔚山広域市は、ウズベキスタン・雇用・貧困削減省との人材育成事業に関するＭＯＵ締結と同時に、現地の人材養成教育センターを稼働した。研修生は、３～６か月間、韓国語、韓国文化、安全教育に加え、溶接・電気・塗装などの造船技術に関する実務教育を受講し、2025年７月には、第１期生97名の修了式が行われた（参照、①https://www.ulsanpress.net/news/articleView.html?idxno=557655&utm_source、②https://www.sedaily.com/NewsView/2GV9BA0Z6E）。

子会社で勤務中の優秀な技術人材に対して経歴要件を緩和する制度を導入している。また、造船業と関連する造船溶接工・船舶電気工・船舶塗装工の３職種については、韓国語能力および職務経歴要件を、慶尚南道が自主的に実施する検証によって代替することが認められている。

第５に、蔚山広域市は、ビザの対象となる職種を造船溶接工、船舶電気工、船舶塗装工の３職種に限定し、さらに受け入れ企業も地域の大手企業であるＨ重工業・Ｈ造船所とその協力会社191社に絞り込んでいる点が特徴的である。これは、実質的に特定企業群に対する人材確保を自治体が制度的に支援する事業計画となっていることを意味する。また、韓国語能力および職務経歴要件についても、蔚山広域市が海外現地に設置した人材養成センターのプログラム修了をもって代替することが認められている。

３－３－４　広域型ビザ制度の意義と今後の展望

広域型ビザ制度は、地域特化型ビザの経験を踏まえつつ、人口減少地域に限定することなく、より広い地域単位で人口構造・産業構造・社会統合政策を総合的に捉え、韓国国内にとどまらず海外から直接的に外国人材を積極的に受け入れようとする、韓国の外国人受け入れ政策における新たな試みである。また、地域の特性を踏まえ、自治体が主体的に外国人受け入れの制度設計に関与できるようになった点にも大きな意義がある。

しかしながら、本制度は2025年度に導入されたばかりであり、現時点では実績に基づく検証が困難であるとともに、制度運用に伴う副作用や限界についても依然として不透明である。したがって、今後はモデル事業の運用結果を継続的に観察し、制度の実効性を多角的に評価していく必要がある。広域型ビザ制度が地域社会の持続可能性を支える新たな仕組みとして定着しうるのか、引き続き注目することにしたい。

３－４　小　括

以上見てきたように、韓国の外国人受け入れ政策は、この10年間で大きな転換期を迎え、季節労働制度、地域特化型ビザ制度、広域型ビザ制度という新たな受け入れ制度が相次いで創設された。３つの制度を比較する形で整理したのが前出の**図表３**である。

こうした韓国の新たな外国人受け入れ制度が、日本の外国人受け入れ政策を考える上でどのような示唆を与えるのかについて、次章で検討を行う。

４　日本への示唆 ── 若干の考察

以下では、これまで見てきた韓国の季節労働制度・地域特化型ビザ制度・広域型ビザ制度の概要・運用の内実等を踏まえ、日本にとってどのような示唆が得られるのかを考察する。

４－１　日本の外国人受け入れ政策への示唆

第１に、自治体が在留資格（ビザ条件等）の設計に関与する制度の可能性についてである。韓国の広域型ビザ制度は、自治体がビザ条件の設計過程に参加できる仕組みを制度として組み込んでいる点に特徴がある。この仕組みによって、各地域の産業構造による労働需要や人口動態、さらには社会統合政策の進展状況を反映した、より精緻で実効性の高い外国人受け入れ政策の展開が可能となっている。他方、日本の在留資格制度は国が一元的に設計・運用しているため、自治体ごとの産業構造による労働需要や人口動態の違いが制度へ十分に反映されにくい側面がある。

そこで、日本においても、各自治体の特性や需要に即した形でビザ条件を調整できる仕組みを整備し、自治体の推薦に基づいて外国人受け入れ条件を緩和する制度の導入を検討する余地があると考える。

第２に、ＭＯＵを民間仲介業者（ブローカー）排除と透明な選抜制度に資する制度的手段として活用することの可能性についてである。

日本の技能実習制度および特定技能制度では、民間仲介業者への依存度が高く、仲介手数料の過大な負担、外国人本人が労働条件、費用負担、劣悪な就労環境、さらには人権侵害リスクが深刻な課題として指摘されてきた。韓国でも同様の問題が指摘されてきたが、季節労働制度の枠組みを通じて問題の改善が図られている。すなわち、この制度を通じて、

公的かつ透明性の高い外国人材受け入れルートの構築が図られ、民間仲介業者による過剰な手数料徴収や搾取的な仲介慣行といった問題が一定程度抑制されているのである。具体的には、自治体と外国の中央政府または自治体が直接ＭＯＵを締結し、付属する「詳細協議書」において、選抜基準・手続、受け入れ規模、労働条件、費用分担、責任の所在、違反時の制裁などを具体的かつ詳細に規定し、さらに、選抜プロセスについて「双方自治体が直接責任を負う」と明示することで、民間仲介業者が介入する余地を制度的に遮断しようとする仕組みが整備されている。

これに対し、日本の自治体がこれまで締結してきたＭＯＵは、主として「人材確保のためのパートナーシップ協定」という性格が強く、宮城県のように一定程度選抜の公正性や外国人材の権利保護措置を配慮している事例はあるものの、具体的条項を制度的に明確化する段階に至っている事例は少ない。日本においてＭＯＵを活用する場合にも、ＭＯＵと共に、誰が、どの基準で、どのような手続で選抜し、費用・責任・保護措置をどのように分担するのかを付属文書に明記することで、民間仲介業者排除と透明な選抜制度に資することが可能となるのではないだろうか。

第３に、健全な自治体間競争を通じて外国人受け入れ環境の向上を促す可能性についてである。韓国の地域特化型ビザ制度は、制度設計が自治体間の自発的な競争を誘発している点で注目される。これらの制度では、外国人材がどの自治体で働き、居住するのかを一定程度選択できる仕組みが導入されており、その結果、自治体が労働条件の改善、生活・教育支援の充実、住環境整備、社会統合政策の強化など、受け入れ環境の質向上に向けた取り組みを積極的に進めるようになっている。さらに、地域特化型ビザでは、最終的に外国人材が人口減少地域などに継続的に居住することが求められるため、義務居住期間が終わった後でも当該地域で住み続けてもらうためには継続的な生活支援が必要である。また、法務部に対するクオータ申請において社会統合政策や地域の受け入れ体制について評価対象となる点も、自治体の政策改善を促す仕組みとして機能していると考える。

日本においても、外国人材が安心して働き、生活できる環境を整備することを通じて外国人材から「選ばれる地域」へと転換するための健全な自治体間競争を促す視点を導入することは、一つのあるべき方向性となりうるように思われる。

第４に、外国人材を「どの地域で、どの規模・構成で受け入れるのか」という、受け入れの地域的配置や偏在に関する視点である。韓国の地域特化型ビザ制度では、特定の都市や地域に外国人が過度に集中する事態が必ずしも望ましくないという認識の下、一定期間の地域居住の義務居住期間を導入し、短期間での地域離脱を抑制することで地域への定着を促す仕組みを設けている。

日本では、外国人が都市部に集中しやすい構造が確認されているにもかかわらず、こうした地域的偏りが制度的論点として十分に検討されてきたとは言い難い。韓国の事例は、受け入れ数といった量的側面のみならず、地域偏在という空間的側面に着目して制度運用を行っている点で、日本にとっても人口減少地域を対象とした特例措置の創設など参考となる示唆を含んでいると考えられる。

第５に、上記の点とも関連するが、外国人受け入れ政策に関する日本の地方創生への示唆可能性についてである。韓国の広域型ビザ制度は、各広域自治体が有する大学・学部の構成、地元産業の特性、さらに今後育成をめざす新産業・戦略産業と、どのような外国人材（専攻分野・職種・技能水準）を受け入れるのかというビザとを、制度設計の初期段階から連動させて構築している。すなわち、自治体の中長期的な産業・人材育成戦略と在留資格条件の設定が、制度上、相互補完的な関係として位置づけられているのである。地域特化型ビザ制度も、人口減少地域および人口減少関心地域を対象に、外国人材の定住を誘導することで人手不足の解消と定住人口の増加を図り、地域活性化につなげようとするものである。

これらの取り組みは、日本の地方創生に対しても重要な示唆を与える。すなわち、「各自治体が策定する『地方版総合戦略』や、地域と大学等の連携（域学連携）と、外国人材に関する在留資格制度・

支援政策を、個別の政策領域としてではなく、一つの統合的枠組みの中で整合的に設計する必要がある」という視点である。地域が求める人材像、育成すべき産業、定着を促したい地域空間を明確化し、それらを外国人政策と連動させること自体が、地方創生における重要な戦略要素となりうる。

最後に、「制度を提案する主体」としての自治体の可能性についても、韓国の事例は示唆的である。季節労働制度が忠清北道槐山郡など一部自治体による問題提起とモデル事業が制度化の出発点となったように、また、地域特化型ビザや広域型ビザについても、慶尚北道や全北特別自治道といった広域自治体が構想を提示し、制度運用開始後もクオータ拡大や新類型の創設を国に積極的に要請してきた経緯があるように、韓国では、自治体が現場の課題を踏まえて制度提案を行い、それが国の制度形成を牽引してきたのである。

日本においても、「制度を提案する主体」として自治体が活躍することが大いに望まれるのではないだろうか。

４－２　残された課題

本論文の「上」では、日本における自治体主導の外国人政策の展開を体系的に整理し、都道府県が広域的なハブとして市町村を支援し、伴走する役割を担うことが、自治体の取り組みを展開・継続させる上で有効であることを佐賀県の事例を通じて明らかにした。また、人口減少と深刻な労働力不足を背景に、「外国人に選ばれ、来てもらい、定住してもらう」ための能動的な受け入れ政策へと自治体が転換しつつある点を、公立日本語学校の設立（東川町立東川日本語学校、大崎市立おおさき日本語学校）や、ＭＯＵ締結による取り組み（岡山県美作市、長崎県、宮城県）といった具体的事例を通じて示した。

本論文の「下」では、日本の自治体による能動的な受け入れ政策よりも、さらに積極的に外国人を受け入れている韓国の季節労働制度、地域特化型ビザ制度、広域型ビザ制度を検討した。これら３つの制度には、国が基本的な制度枠組みを提示し、その枠内で自治体に一定の裁量と責任を付与しつつ、自治体主導で外国人材の確保と定着を図るという共通点が見いだされる。こうした韓国の外国人受け入れ政策は、日本にとって多くの示唆を含んでいると考えられる。

もっとも、本稿には以下の残された課題がある。

第１に、「上」で論じた日本の事例についてはいずれも外国人受け入れ施策に積極的に取り組む先進自治体である。したがって、これらの事例から導かれる知見は、必ずしも全国の自治体一般に当てはまるとは限らず、同様の取り組みを展開できるかについては慎重な検討を要する。

第２に、「下」で取り上げた韓国の季節労働制度、地域特化型ビザ制度、広域型ビザ制度は、いずれも制度導入からの期間が比較的短く、特に広域型ビザ制度についてはモデル事業としての運用段階にとどまっており、その効果や副作用を十分に検証するには至っていない。また、韓国の制度を日本に直接当てはめて比較する場合には、法制度、行政体制、外国人材をめぐる社会認識の相違などに起因する限界が存在する。

この課題を乗り越えるために、第１に、日本の外国人受け入れ政策については、今後、外国人受け入れ数だけではなく、特定の国籍・特定の在留資格が集中している自治体など、より多様な事例を蓄積することが求められる。また、自治体レベルの外国人受け入れ政策を横断的に比較可能とするため、統一的な指標や調査枠組みを整備し、全国的な受け入れ実態を体系的に把握することが重要である。

第２に、韓国の外国人受け入れ政策については、外国人材の定着状況や企業側・地域住民の認識調査を含め、地域においてどのような変化が生じているのか── とりわけ地域の人口流動や産業構造にどのような影響を与えているのか── を把握するため、多角的データの長期的モニタリングが不可欠である。

いずれも大きな課題ではあるが引き続き真摯に取り組んでいきたい。

本稿で検討した内容が、自治体の実情を踏まえつつ、人手不足や地域活性化に資する外国人受け入れのあり方を検討する際の一助となることを期待し、本稿を終えることにしたい。

（じょん　はな　福岡県地方自治研究所特任研究員）

キーワード：外国人受け入れ／多文化共生／外国人労働者／ＭＯＵ／日韓比較

【参考文献】

高安雄一（2023）「韓国の外国人季節労働者制度の一考察 ── 江原道を中心に ── 」『経済研究 研究報告』第36号
경상북도（2024）「경상북도 이민정책 기본계획」
경상북도（2025）「2025년 지역특화형 비자 추천서 발급 현황」
김양희（2024）「지역특화형 비자 정책에 대한 외국인 유학생의 인식연구정책 개선을 위한 시사점」『한국과 국제사회』제８권 제５호
관계부처합동（2024）「계절근로자 업무 허용범위 확대 등 농・어촌 계절근로 제도 활성화 추진」
농림축산식품부（2019）「지자체의 『계절 근로 업무협약（ＭＯＵ）』, 농식품부・법무부가 지원합니다」
농림축산식품부・법무부（2023）「합동 보도자료（2023년 배정 결과）」
농림축산식품부・법무부（2024）「합동 보도자료（2024년 배정 결과）」
농림축산식품부・법무부（2025）「합동 보도자료（2025년 배정 결과）」
류형철（2024）「국내 광역비자 도입을 위한 제도 개선과 추진방향」『2024년 한국이민정책학회 동계학술대회』
무주군（2022）「외국인 계절근로자 우호 협력 （ＭＯＵ）체결－공무국외출장 귀국 보고서」
박성일・최서리（2024）「계절근로자 행정통계의 이해와 추이 분석 （2021－2023）」『이민정책연구원 통계브리프No. 2023－４』
법무부（2022）「합동 보도자료（2022년 배정 결과）」
법무부（2024）「광역형 비자 시범사업공모 안내」
법무부（2025）「체류민원자격별 안내매뉴얼」
안호영（2022）「외국인 계절근로자 제도개선을 위한 연구」『2022년 국정감사정책연구집』
유득규・김춘수（2024）「국내 외국인 계절근로자 제도의 문제와 개선 방향」『한국이민정책학보』제７권 제１호
이성순（2021）「농업 분야 외국인 계절근로자 제도의 운영현황과 과제」『다문화콘텐츠연구』제36권
이성순（2023）「법무부 지역특화형 비자제도 개선방안 연구 충청남도 보령시 시범운영 사례를 중심으로」『한국이민정책학보』제６권 제２호
이정우（2024）「지역이민정책과 광역형 비자」『2024년 한국지역개발학회 추계학술대회』
임태경（2025）「지역특화형비자사업 도입과 배정인원에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 인구감소지역을 중심으로」『지역정책연구』제36권 제１호
전라북도（2023）「전라북도 외국인정책 종합계획 수립 연구」
전북경제통상진흥원（2025）「2024년도 지역특화형비자 만족도조사」
조원지（2024）「전라북도의 지역특화형 농업비자의 운영과 사례」『2024년 한국이민정책학회 동계학술대회』
최유（2025）『계절근로자 고용 등 제도화를 위한 사전입법평가』한국법제연구원

2025年度普通交付税算定結果の検証

飛　田　博　史

＜要　旨＞

2025年度の普通交付税算定は、地方財政計画の規模拡大にともない総額が７年連続で増加し、一方で財源不足の縮小により臨時財政対策債の発行が制度開始以降初めて解消する結果となった。算定内容の特徴としては2024年度給与改定分の反映に加え、2025年給与改定を先取りした給与改善費、教職調整額の段階的引き上げ、物価高騰に対応した光熱費・委託費の増額、児童手当や保育関連経費の拡充などがあげられ、基準財政需要額は個別算定経費・包括算定経費を中心に大幅に伸びた。一方、基準財政収入額も賃上げを背景に個人住民税や法人関係税の増収により高い伸びを示した。基準財政需要額の算定結果を団体別にみると、給与改定や物価高騰対応を共通の要因として、都道府県、市町村を通じて高い伸び率となる自治体が多くみられ、特に小規模団体では包括算定経費の増加が需要を下支えする構造が確認できる。2026年度の算定へ向けては測定単位となる2025年国調人口への置き換えによる影響、物価上昇等による自治体財政の悪化に対する財源保障の十分性などが課題である。

はじめに

2025年７月29日に「令和７年度普通交付税大綱」が閣議報告された。2025年度の地方財政計画（以下「地財計画」と呼ぶ）は、2024年人事委員会勧告等の給与改定分に加え、2025年の給与改定を先取りした給与改善費、義務教育教職員の教職調整額の引き上げ、公共施設等の委託費、光熱費の増額といった人手不足や物価高騰に対応した経費の拡充、行政サービスのデジタル化を推進する「デジタル活用推進事業費」の創設、岸田内閣のデジタル田園都市国家構想事業費の枠を引き継ぐ「新しい地方経済・生活環境創生事業費」などの政策経費の計上が注目された。また、こども・子育て支援加速化プラン、防災減災関連事業費、公共施設等の適正管理事業などの既存の事業においても引き続き増額や対象事業の拡大などがはかられた。

地方財政規模、一般財源総額ともに前年度比増というなかで2025年度の普通交付税（以下「交付税」と呼ぶ）算定結果にどのような特徴がみられるのか。当初算定結果を中心に分析を交えて解説する(1)。

1.　2025年度交付税算定の特徴

（１）　2025年度地財計画からみた今年度の特徴

まず、交付税算定の大枠となる2025年度地財計画の特徴についてみておこう。

◆　地財計画の規模

地財計画（通常収支分）の規模は97兆94億円（前年度比伸び率3.6％　以下カッコ内同じ）、一般財源総額は63兆7,714億円（1.7％）といずれも４年連続で前年度を上回り、過去最高額を更新した。財源不足は１兆929億円（▲39.7％　▲はマイナス以下

（１）　文中の制度解説や各種金額に言及する箇所では、一部昨年度と同じ文章を用いている。

同じ）と４年連続で減少し、国と地方で財源不足を折半して補てんする「折半ルール」は４年連続で不要となった。さらに、臨時財政対策債（以下「臨財債」と呼ぶ）[2]も2001年度以来初めて発行ゼロとなった。この結果、今年度の交付税算定では基準財政需要額（以下、章節や図表のタイトル以外「需要額」と呼ぶ）からの控除がなくなった。

◆　主な歳出の特徴

主な地財計画の歳出項目では、給与関係経費が20兆9,784億円（3.7％）、退職手当以外でみても19兆8,588億円（3.7％）と高い伸び率となっており、2024年給与改定分に加え2025年の給与改定分を先取りした増額、その他公立学校教職員の教職調整額の段階的引き上げなどが反映された。また、給与関係経費の算定基礎となる計画人員は232.7万人と前年度から0.5万人減少しているが、これは地方公務員の定年延長の２年に一度の段階的引き上げのもとで2024年度末の退職者が発生したことが主な要因であり、職種別には一般職員等、義務教育職諸学校教職員、警察官、消防職員のいずれも増員となっている。一連の増減員の一部は交付税算定の単位費用[3]の算定基礎となる標準団体[4]における職員数の見直し、その他増減数が少ない項目については数年度分をまとめて見直し、一部は密度補正で反映している。

一般行政経費は45兆5,936億円（4.4％）と昨年を上回る伸びがみられ、補助事業分は26兆5,800億円（5.7％）とこども未来戦略加速化プランなどの子育て施策の充実、社会保障関係費の自然増などによるものである。一方、単独事業（通常分）は15兆8,946億円（2.8％）で、同プランを踏まえた子育て施策や会計年度任用職員の給与改定分、物価高騰にともなう施設サービスの委託料や光熱費などの上昇分が計上された。このほか別枠で計上されている特別枠[5]では、新設された「デジタル活用推進事業費」1,000億円、「デジタル田園都市国家構想事業費」の枠を事実上引き継ぐ「新しい地方経済・生活環境創生事業費」１兆2,000億円が計上され、「地域社会再生事業費」4,200億円は存置された。

投資的経費は12兆1,103億円（1.0％）と最近では比較的高い伸びとなった。これは主に直轄・補助事業の伸びによるものだが、単独事業では公共施設等適正管理推進事業費の増額がみられる。

以上の地財計画の動向を踏まえた上で、2025年度の交付税算定の特徴をみていこう。

（２）　交付税算定の特徴（特別交付税除く）

◆　2024年度の給与改定分等の反映

2024年度の人事委員会勧告の給与改定等を踏まえ、地財計画では給与改定分として約7,651億円（うち会計年度任用職員分　1,472億円）が計上された。交付税算定では単位費用の基礎数値に反映され、常勤職員については給与の統一単価の改定を通じて各算定項目の単位費用に反映され、会計年度任用職員についても職種に応じて関係項目に反映された[6]。特定の職種以外については包括算定経費の総務費に「会計年度任用職員の給与改定等に要する経費」として一括算定されている。会計年度任用職員の給与引き上げの対象となる項目や積算上想定する職種は**図表１**の通りである。

◆　2025年給与改定に備えた増額

2025年の給与改定を先取りした給与改善費は常勤職員等分が1,700億円、会計年度任用職員分が300

（２）　2001年度より導入された仕組みで、交付税の一部を臨時財政対策債という地方債に振り替えるもので、各自治体の発行可能額を計算により確定して財源を確保する。借入にともなう元利償還金は、全額、基準財政需要額に算入されるため地方交付税の代替財源とみなされる。

（３）　需要額は経費ごとの一般財源充当単価である単位費用、各自治体の必要経費を反映する人口等の客観指標である測定単位、自治体間のさまざまな経費差を反映する補正係数の３つの要素を乗じて算定される。

（４）　単位費用を決定する際の基準となる自治体規模のことで、道府県分は人口170万人、面積6,500キロ㎡、市町村分は人口10万人、面積210キロ㎡などを標準団体として設定する。単位費用はこれらに要する単位当たりの一般財源充当経費を計算して決定する。

（５）　地財計画の歳出項目のうち、一般行政経費の単独事業の別枠で計上されるものについては本稿では「特別枠」と呼ぶ。

（６）　単位費用の積算基礎となる資料（地方財務協会『令和７年度地方交付税制度解説（単位費用編）』では会計年度任用職員を想定する職種の人件費に「※」が付されている。

図表１　会計年度任用職員の給与改定分の対象項目と想定する職種

単位費用の積算上、会計年度任用職員を想定している職種は以下のとおりであり、個別算定経費で措置していないものについては包括算定経費において計上している。

（道府県分）

経費の種類	細　目	細　節	積算上想定している職種
警察費	１警察管理費	（２）警察職員費	相談員等
高等学校費 （測定単位：生徒数）	生徒経費	生徒経費	特別支援教育支援員、部活動指導員
特別支援学校費 （測定単位：学級数）	学級経費	学級経費	非常勤講師、学校司書
社会福祉費	１社会福祉事業費	（４）女性相談支援センター費	婦人相談支援員
衛生費	１保健所費 ５生活衛生指導費 ６医療行政費	保健所 （２）廃棄物処理対策費 （４）看護師・保健師・助産師費	産休保健師 不法投棄監視員 実習生アルバイト
こども子育て費	２こども福祉費	（４）児童扶養手当及び母子父子寡婦福祉対策費	母子・父子自立支援員等
労働費	３地域雇用対策費	地域雇用対策費	相談員
地域振興費	１地域振興費	地域振興共通経費	消費生活相談員

（市町村分）

経費の種類	細　目	細　節	積算上想定している職種
小学校費 （測定単位：児童数）	児童経費	児童経費	校庭整備作業員
小学校費 （測定単位：学校数）	学校経費	学校経費	特別支援教育支援員、学校司書
中学校費 （測定単位：生徒数）	生徒経費	生徒経費	校庭整備作業員
中学校費 （測定単位：学校数）	学校経費	学校経費	特別支援教育支援員、学校司書、部活動指導員
高等学校費 （測定単位：生徒数）	生徒経費	生徒経費	特別支援教育支援員、部活動指導員
その他の教育費 （測定単位：人口）	１教育委員会費	教育委員会費	教科書専門員
社会福祉費	２障害者福祉費	（１）障害者自立支援費	身体障害者・知的障害者相談員
保健衛生費	３衛生諸費	衛生諸費	保健師
こども子育て費	１こども成育費 ２こども福祉費	（４）公立幼稚園費 （２）児童扶養手当及び母子父子寡婦福祉対策費	特別支援教育支援員 母子・父子自立支援員等
高齢者保健福祉費 （測定単位：65歳以上人口）	１高齢者福祉（保健）費	（１）高齢者福祉（保健）費	保健師
清掃費	２分別収集・廃棄物減量化対策費	分別収集・廃棄物減量化対策費	不法投棄監視員
林野水産行政費	林野水産行政費	一般経費	林業巡視員
地域振興費 （測定単位：人口）	１地域振興費	地域振興共通経費	消費生活相談員

（資料）　地方財務協会『令和７年度地方交付税制度解説（単位費用編）』2025年度、22ページより抜粋

億円で、常勤職員等分は関係項目の単位費用における「給与改善費」として、会計年度任用職員分は包括算定経費でそれぞれ算定されている[7]。

（７）　会計年度任用職員の給与改善費については、包括算定経費の算定基礎の項目として「給与改善費」を新設し算定している。

◆　教職調整額の段階的引き上げ

文科省は公立学校の教職員の処遇改善の一環として教職調整額を2025年度から2032年度まで段階的に４％から10％へと引き上げることを決定し、2026年１月から５％に引き上げる。これにともなう地方負担分として義務教育79億円程度、高等学校34億円程度について交付税算定に反映された。地方財政審議会の資料（2025年１月24日）によれば、交付税の単位費用に加算されたと記されている(8)。

◆　物価高騰にともなう公共施設等光熱費や施設管理等委託料上昇への対応

前年度に引き続き物価高騰にともなう経費増を計上しており、2025年度は自治体施設の光熱費やサービス・施設管理等の委託料の上昇を踏まえ、一般行政経費の単独分に300億円を増額し、総額1,000億円となった。交付税算定では光熱費分となる400億円については包括算定経費で一括算定、各種委託料分600億円については各項目の単位費用の算定基礎となる委託料等を３％程度引き上げた。

◆　公立小・中学校の体育館等の空調設備に係る光熱費の算定

文科省は2024年度補正予算において公立学校施設における体育館等の空調設備の交付金（空調設備整備臨時交付金）を盛り込み、10年間の事業期間にわたり市町村による空調設備の設置を支援している。これにあわせて地財計画の一般行政経費（単独）に29億円が計上され(9)、交付税算定では市町村分の「その他の教育費」（測定単位：人口　以下単位費用の名称以下のカッコ内は測定単位）の密度補正Ⅱで設備の整備状況に応じて算定されている。

◆　地域のニーズや時代の変化に対応した高等学校運営経費に係る算定の見直し

道府県分の高等学校費（測定単位：生徒数）では、標準団体（生徒数34,640人）について、全日制、定時制独立校、定時制併設校、別科・専攻科のそれぞれの生徒数を想定し、それらに要する経費の合計額を平均して単位費用を決定してきた。近年、国は人口減少社会の地域の諸課題の解決をはかる地域の核として公立高校の役割に注目しており、2025年度の地財計画において公立高校と産業界や地域等との連携推進を明記している。このうち地域連携を推進するために、地域や時代のニーズに合わせた高校の学科の新設や再編などの動向を踏まえ、普通科、専門学科、総合学科の種類ごとに算定する種別補正を新設した。

◆　こども・子育て支援加速化プランの充実（継続）

2025年度から本格化したこども・子育て支援加速化プランでは児童手当の所得制限の撤廃と高校生までを対象とする支給期間の延長、高校授業料・入学金の無償化へ向けた先行対策である全世帯向けの支援金の給付、こども誰でも通園制度の実施などの充実がはかられている。このうち補助事業や関連するソフト単独事業の一般財源充当分が交付税において算定されており、特に昨年度創設された「こども子育て費」の増額が目立っている。

◆　児童福祉司等の増員（継続）

2024年12月に「新たな児童虐待防止対策体制総合強化プラン」が児童虐待防止対策に関する関係府省庁連絡会議において再改定され、2026年度までに児童相談所の児童福祉司約1,610名、児童心理司約950名を増員することとなった。2025年度の地財計画では児童福祉司約90名、児童心理司約240名の増員分を計上し、交付税算定ではこども子育て費の単位費用に標準団体ベースで児童福祉司99名、児童心理司44名とした。

◆　地方創生関連経費(10)は継続

2015年度から地財計画で「まち・ひと・しごと創

（８）　具体的な加算方法は明らかではないが道府県分の小・中学校費、道府県分・市町村分の高等学校費、道府県分の特別支援学校費等に算入されたものと推察される。

（９）　同経費は２月に閣議決定された地財計画の段階で計上されたものである。

（10）　本稿では地財計画の「新しい地方経済・生活環境創生事業費」のうち地方創生推進費に対応した交付税算定の項目である「地域の元気創造事業費」と「人口減少等特別対策事業費」を合わせて「地方創生関連経費」と呼び、両経費と「地域社会再生事業費」と「地域デジタル社会推進費」の４項目は、地方交付税法の附則にもとづいていることから総称として「地方創生等臨時的経費」と呼ぶことにする。なお、４項目のうち地域デジタル社会推進費は2025年度限りとされ、他は「当分の間」となっている。

生事業費」として１兆円が計上され、交付税では「地域の元気創造事業費」（3,900億円　100億円は特別交付税）と「人口減少等特別対策事業費」（6,000億円）として算定されてきた。2023年度からは「まち・ひと・しごと創生事業費」が岸田内閣の「デジタル田園都市国家構想事業費」に引き継がれ、今年度は石破内閣の地方創生2.0を受けて「新しい地方経済・生活環境創生事業費」に移行したが、算定式の見直しはなかった。

「地域の元気創造事業費」では人口を測定単位として、人口の少ない自治体を割増補正する段階補正と経常態容補正Ⅰ・Ⅱが適用され、経常態容補正Ⅰでは各種歳出抑制や徴税努力等の取り組みを割増補正する「行革努力分」、同補正のⅡでは産業活性化の程度を割増補正する「地域経済活性化分」として算定している。また、「人口減少等特別対策事業費」も人口を測定単位として段階補正、経常態容補正Ⅰ・Ⅱを適用し、経常態容補正Ⅰでは人口減少率や転出者人口比率などの指標が全国比で劣位にある場合に割増補正する「取組の必要度」、同補正のⅡでは出生率や年少者人口比率等の指標で全国平均を上回る場合に割増補正する「取組の成果」を算定している。

このうち「人口減少等特別対策事業費」については、昨年度まで2020年度以降５年間で「取組の必要度」から「取組の成果」へと需要額1,000億円分を段階的にシフトさせる見直しが行われていたが、今年度はその延長はなく終了した。

また、地域デジタル社会推進費は2023年度、24年度とマイナンバー利活用特別分500億円を経常態容補正Ⅱとして算定していたが、これも終了したため、従来の2,000億円分について算定している。

◆　測定単位の改定

主に毎年度改定されている教育費関連における学校基本調査の数値、土木関連における道路橋りょう等の台帳数値、戸籍数などの改定にとどまり、算定全体にかかわる大きな見直しはない。

2.　2025年度の交付税算定結果の概況

以上の算定の見直しを踏まえて2025年度の交付税算定結果の概況についてみていこう。なお、本稿末尾の普通交付税大綱に関する資料もあわせて参照されたい。

（１）　交付税総額

交付税総額は当初算定ベースで17兆8,198億円（1.6％）と、７年連続で前年度を上回った。このうち道府県分は９兆2,722億円（0.4％）、市町村分は８兆5,475億円（2.8％）であった。地財計画の特徴で述べたように、臨財債は財源不足がさらに縮小した結果、2001年度の制度導入以来初の発行解消となり、交付税総額と臨財債の合計額を実質額としてみる必要がなくなった。

（２）　基準財政需要額（全団体）の状況

図表２は財源不足団体と財源超過団体を合わせた需要額の算定結果である。臨財債が発行されていた昨年度と比較すると控除前（図表のｈ）では24兆9,415億円（1.8％）、市町村分が28兆7,680億円（2.0％）と昨年度を上回る高い伸びとなっており、臨財債控除後（図表のｊ）の伸び率では道府県分、市町村分ともに2.8％とこちらも昨年度の伸び率を上回っている。なお、財源不足団体に限った臨財債控除前の伸び率でみると道府県分が1.7％、市町村分が2.1％となり、財源不足団体ベースでも交付税が大幅に伸びている。

内訳でみると個別算定経費、包括算定経費が増加要因となり、一方でマイナンバー利活用の算定が終了した地域デジタル社会推進費や公債費等が減少要因となっている。個別算定経費、包括算定経費の増加要因についての詳細は単位費用の分析で詳述するが、いずれも給与改定や物価高騰対応などが大きく寄与している。

（３）　基準財政収入額（全団体）の状況

一方、同じ図表の最下部に記載されている基準財

図表２　2025年度普通交付税算定結果総括表（全団体）

（単位：億円、％）

区　　分		道府県分 令和７年度 A	道府県分 令和６年度（当初） B	道府県分 伸率 A/B－1	市町村分 令和７年度 C	市町村分 令和６年度（当初） D	市町村分 伸率 C/D－1
基準財政需要額	個別算定経費　a（c～g除き）	200,706	194,942	3.0	220,844	214,760	2.8
	包括算定経費　b	13,806	13,197	4.6	27,462	25,479	7.8
	地域の元気創造事業費　c	975	975	△0.0	2,925	2,923	0.1
	人口減少等特別対策事業費　d	1,999	2,000	△0.0	4,000	3,997	0.1
	地域社会再生事業費　e	2,109	2,108	0.0	2,091	2,092	△0.0
	地域デジタル社会推進費　f	800	799	0.0	1,201	1,699	△29.3
	公債費等　g	29,021	31,078	△6.6	29,158	30,987	△5.9
	小　計（a＋b＋c＋d＋e＋f＋g）h	249,415	245,098	1.8	287,680	281,938	2.0
	臨時財政対策債振替相当額　i	0	2,399	皆減	0	2,145	皆減
	合　計j（h－i）	249,415	242,699	2.8	287,680	279,793	2.8
基準財政収入額		163,085	156,041	4.5	219,329	211,982	3.5

（注）１　市町村分については、一般算定と合併算定替分を単純に合算したものである（ａ～ｆ及び公債費は一本算定）。
　　２　表示単位未満を四捨五入しているため、合計において一致しない箇所がある。

出所：『地方財政』2025年９月号、215ページより抜粋

図表３　基準財政収入額の主な税目等の算定結果

（単位：億円）

道府県分

		2024	2025	伸び率
道府県民税		41,992	47,548	13.2%
	うち所得割	37,154	41,982	13.0%
	うち法人税割	1,726	1,654	−4.2%
	うち株式等譲渡所得割	786	1,340	70.5%
法人事業税		39,662	42,665	7.6%
地方消費税		29,393	29,073	−1.1%
環境性能割		609	667	9.4%
種別割		11,284	11,160	−1.1%
軽油引取税		5,882	5,786	−1.6%
その他		4,532	4,353	−3.9%
道府県税等計		133,354	141,252	5.9%
地方譲与税		19,308	21,054	9.0%
	うち特別法人事業譲与税	17,963	19,636	9.3%

市町村分

		2024	2025	伸び率
市町村民税		79,353	86,410	8.9%
	うち所得割	64,017	71,546	11.8%
	うち法人税割	10,387	9,861	−5.1%
固定資産税		75,013	76,829	2.4%
その他（税交付金等）		38,064	40,930	7.5%
市町村税計		201,746	213,563	5.9%
地方譲与税		4,680	4,768	1.9%

出所：図表２の資料より筆者作成

政収入額（以下「収入額」と呼ぶ）についてみると、道府県分が16兆3,085億円（4.5％）、市町村分が21兆9,329億円（3.5％）と昨年度を上回る伸び率となっており、財源不足団体だけでみても道府県分が4.6％、市町村分が3.2％とほぼ全団体と同様の伸び率となっている。

図表３は主な税目等の算定結果である。比較的金額が大きい増加税目等としては、道府県分では道府

県民税所得割、法人事業税、市町村分では市町村民税所得割、固定資産税などがあげられ、賃上げの傾向の中で前年度課税である個人住民税の増収が一年遅れで現れてきた。

また、地方譲与税については道府県分では主に特別法人事業譲与税の増加、市町村分については主に自動車重量譲与税の増加が寄与している。

（４） 不交付団体の状況

不交付団体は市町村の２団体の実質増により昨年度の83団体から85団体（都道府県は東京都）へと４年連続で増加した。２団体にとどまったのは不交付団体が新たに10団体増えた一方で８団体が不交付団体から交付団体となった差し引きの結果である。主に関東圏の市町村の入れ替わりが多いなかで、台湾の半導体メーカーＴＳＭＣの子会社工場が完成した熊本県の菊陽町が不交付団体となったことが注目される。

その後、政府の2025年度補正予算にともなう交付税再算定により、需要額が加算されたことから市町村の不交付団体が７団体減少し、78団体となった。

（５） ５年連続の再算定

◆ 概　要

12月16日に2025年度補正予算が成立し、この予算において交付税法定率分の増額分(11)が計上され、これに基づき交付税再算定大綱が12月23日付けで閣議報告された。このような再算定は５年連続となる。なお、12月25日付けで各自治体に交付された。

図表４は2021年度以降の法定率分の増額分の活用内容について整理したものである。

まず、増額分は交付税の再算定を通じた活用分とその他地方財政対策（以下「地財対策」と呼ぶ）への活用分にわかれる。前者は交付税算定を通じて増額分を各自治体に配分するのに対し、後者は毎年度、地財計画にもとづき地方交付税総額を確保する財源対策として活用するものである。

まず、交付税法定率分の増加額をみると2025年度は１兆5,102億円と過去５年間では比較的規模が小さく４番目の規模となる。

◆ 交付税の再算定を通じた活用分

再算定による追加交付の内容をみると国の経済対策に対応した「臨時経済対策費」として１兆653億円（普通交付税１兆14億円、特別交付税639億円）、

図表４　法定率分の増額にともなう活用状況

（単位：億円）

		2021	2022	2023	2024	2025
	活　用　内　容	42,761	19,211	11,584	20,748	15,102
再算定による追加交付	臨時経済対策費（調整復活・給与改定分含む）	4,700	4,970	2,591	6,946	10,653
	臨時財政対策債償還基金費	15,000		3,000	4,000	2,209
	災害等にともなう特別交付税加算			150	980	240
地財対策の財源としての活用	過年度の交付税特別会計借入償還繰り延べの償還	8,500				
	地方公共団体金融機構公庫債権金利変動準備金活用繰り延べ	2,000		1,000	2,000	2,000
	次年度地財対策繰り越し	12,561	14,242	4,843	6,822	

注：2023年度以降は臨時経済対策費に給与改定分含む
出所：各年度の補正予算資料より筆者作成

(11)　交付税の原資となる国税５税の法定率分は当初予算ベースで決定される。これに対し国税の過年度決算による増収補正や当該年度の国税の増収見込みが生じた場合にその法定率分を補正予算に計上し、交付税の再算定を通じて配分する。

「臨時財政対策債償還基金費」として2,209億円、2024年能登半島地震の財政需要対応として特別交付税で240億円が算定される。臨時経済対策費への財源充当は過去５年間では最高額となっている。

臨時経済対策費では政府の経済対策の地方負担のほか、調整復活(12)、2025年給与改定対応、物価高騰対応、2023年生活扶助基準改正に関する最高裁判所判決を踏まえた保護費の追加支給に要する財源を想定しており、このうち2,000億円は物価高騰対策として算定される。その内訳は委託料の増加350億円、道路や河川等の維持補修費750億円、道路や施設等の改修などの投資的経費の単独分として900億円となっている。

「臨時財政対策債償還基金費」では2026年度、2027年度の臨財債償還費の基金積み立ての財源として想定されている。

交付税の再算定は臨時の算定項目により行われ、昨年度と同様に「臨時財政対策費」「給与改定費」「臨時財政対策債償還基金費」を創設して算定する。

臨時財政対策費については人口を測定単位として、一人当たり各産業売上高、一人当たり事業所数、年少人口比率、高齢者人口比率、障がい者人口比率を指標とする補正係数を用いている。一連の指標は概ね昨年度と共通しているが、昨年度採用した人口増減率は用いられていない。このほか、物価高騰対応分については密度補正を適用するため、重層的な算定構造となる。

給与改定費については人口を測定単位とした昨年度の算定を踏襲している。

臨時財政対策債償還基金費は2026年度と2027年度の償還に備えた財源を想定しており、2026年度の臨財債算定額の４分の３、2027年度の同算定額の４分の１相当を基金費に振り替えた上で各年度の算定から控除する。

◆　地財対策の財源としての活用分

地財対策の財源としての活用については、当初予定していた地方公共団体金融機構の保有する公庫債権金利変動準備金の活用分2,000億円を後年度に繰り延べ、今年度の増額分を充当する。この活用方法は過去５年間で４回目となる。なお、過去の補正予算における活用方法を振り返っておくと、2021年度は過去の地財対策として交付税特別会計借入金償還を繰り延べた（償還計画で予定していた額を一部見送り、財源対策に回した）分への充当が行われた。また、2021年度から24年度までは翌年度の地財対策の財源として繰り越す対応がされた。これに対し2025年度は５年間の補正増額で初めて財源を繰り越さず、当該年度に活用する対応となった。

3.　項目別の需要額の状況

（１）　概　況

次に当初算定の需要額の増減要因について項目ごとにみていこう。

図表５－１・２は道府県分（東京都除く）と市町村分（交付、不交付団体計）の項目別需要額の結果を前年度と比較したものである。

全般に道府県分、市町村分とも前年度を上回る項目が多く、高い伸び率の項目が散見されるのも特徴である。主な要因としては常勤職員や会計年度任用職員の給与改定や給与改善費にともなう加算、物価高騰対策として施設管理の委託費等の加算などが寄与している。とくに少子化のなかで減少傾向にあった教育費関連での増加が目立っており、給与改定や教職調整額の引き上げ（道府県分）、学校教育や社会教育関連施設の光熱費（道府県分・市町村分）、委託費の加算（道府県分・市町村分）、県立高校運営経費の拡充（道府県分）などが重なったためとみられる。いずれにしても教育環境の一連の拡充は注目に値する。

また、こども子育て費は道府県分、市町村分ともに伸びており、既述のこども・子育て支援加速化プランの本格的な推進にともなう児童手当の拡充、保育等の施設給付やソフト事業の増加などの算定が寄与している。

一方、前年度を下回った項目は主に道路橋りょう

(12)　交付税の算定結果を事前に地財計画を通じて決定された交付税総額に仕付けるための一律の割落としを調整率と呼んでおり、この割落とされた額を再交付すること。

図表５－１　項目別基準財政需要額（道府県分・東京都除く）

（単位：億円）

	項　目		測定単位	2024	2025	増減	伸び率
個別算定経費（公債費除く）	警察費		警察職員数	18,154	19,129	975	5.4%
	土木費	道路橋りょう費	道路の面積	2,650	2,681	31	1.2%
			道路の延長	4,361	4,213	-148	-3.4%
		河川費	河川の延長	960	1,030	70	7.3%
		港湾費（港湾）	係留施設の延長	319	326	6	2.0%
			外郭施設の延長	315	309	-7	-2.2%
		港湾費（漁港）	係留施設の延長	87	88	1	0.9%
			外郭施設の延長	160	151	-9	-5.8%
		その他の土木費	人口	1,117	1,104	-12	-1.1%
	教育費	小学校費	教職員数	18,968	20,097	1,129	6.0%
		中学校費	教職員数	10,616	11,282	666	6.3%
		高等学校費	教職員数	11,351	11,695	344	3.0%
			生徒数	1,521	1,502	-19	-1.3%
		特別支援学校費	教職員数	5,060	5,397	338	6.7%
			学級数	679	692	13	1.9%
		その他の教育費	人口	2,238	2,290	53	2.3%
			公立大学等学生数	1,098	1,117	19	1.8%
			私立大学等学生数	3,952	3,874	-78	-2.0%
	厚生労働費	生活保護費	人口	879	910	31	3.5%
		社会福祉費	人口	8,519	8,795	276	3.2%
		衛生費	人口	15,796	15,812	16	0.1%
		こども子育て費	18歳以下人口	16,269	16,798	529	3.3%
		高齢者保健福祉費	65歳以上人口	18,429	18,566	137	0.7%
			75歳以上人口	16,604	17,077	472	2.8%
		労働費	人口	473	483	10	2.0%
	産業経済費	農業行政費	農家数	2,713	2,738	24	0.9%
		林野行政費	公有以外の林野の面積	866	877	11	1.2%
			公有林野の面積	255	255	0	0.0%
		水産行政費	水産業者数	316	322	6	1.8%
		商工行政費	人口	2,075	2,135	60	2.9%
	総務費	徴税費	世帯数	2,734	2,751	17	0.6%
		恩給費	恩給受給権者数	19	16	-3	-16.5%
		地域振興費	人口	6,100	6,210	111	1.8%
	地域の元気創造事業費		人口	909	910	1	0.1%
	人口減少等特別対策事業費		人口	1,873	1,861	-12	-0.6%
	地域社会再生事業費		人口	2,073	2,074	1	0.0%
	地域デジタル社会推進費		人口	761	762	0	0.0%
個別算定経費等計（公債費除く）				181,272	186,329	5,057	2.8%
公債費				30,017	28,296	-1,720	-5.7%
包括算定経費			人口	9,425	10,011	586	6.2%
			面積	3,215	3,198	-18	-0.6%
包括算定経費計				12,641	13,208	568	4.5%
合計（臨財債控除前）				223,929	227,834	3,905	1.7%
	臨財債（控除）			2,399	0	-2,399	皆減
合計（控除後）				221,530	227,834	6,304	2.8%

注：網掛けは前年度を下回る数値
出所：総務省「地方交付税関係計数資料」令和６年度、令和７年度版より筆者作成

費や港湾費、包括算定経費（面積）など、投資的経費が中心であり、公債費についても臨財債の償還が進むなかで大幅に減少している。

その他、伸び率の高い主な項目について単位費用の算定基礎から推察すると給与改定や物価高騰対策（委託料・報酬等）以外では以下のような要因があげられる。

図表５－２　項目別基準財政需要額（市町村分・総額）一本算定

（単位：億円）

	項　目		測定単位	2024	2025	増減	伸び率
個別算定経費（公債費除く）	消防費		人口	17,278	17,916	637	3.7%
	土木費	道路橋りょう費	道路の面積	5,600	5,696	95	1.7%
			道路の延長	3,653	3,642	-11	-0.3%
		港湾費（港湾）	係留施設の延長	150	153	4	2.4%
			外郭施設の延長	181	178	-2	-1.2%
		港湾費（漁港）	係留施設の延長	84	84	1	1.2%
			外郭施設の延長	83	79	-5	-5.6%
		都市計画費	都市計画区域における人口	1,709	1,727	19	1.1%
		公園費	人口	813	835	22	2.7%
			都市公園の面積	381	385	4	1.0%
		下水道費	人口	6,630	6,628	-2	0.0%
		その他の土木費	人口	2,161	2,174	13	0.6%
	教育費	小学校費	児童数	3,397	3,411	15	0.4%
			学級数	2,765	2,852	87	3.2%
			学校数	2,427	2,408	-19	-0.8%
		中学校費	生徒数	1,514	1,518	3	0.2%
			学級数	1,426	1,462	36	2.5%
			学校数	1,023	1,026	3	0.2%
		高等学校費	教職員数	720	746	26	3.6%
			生徒数	127	129	2	1.9%
		その他の教育費	人口	16,507	17,488	981	5.9%
	厚生費	生活保護費	市部人口	11,006	11,118	112	1.0%
		社会福祉費	人口	10,011	10,641	630	6.3%
		保健衛生費	人口	16,214	16,305	91	0.6%
		こども子育て費	18歳以下人口	32,614	33,392	779	2.4%
		高齢者保健福祉費	65歳以上人口	25,436	25,671	235	0.9%
			75歳以上人口	15,816	16,109	293	1.9%
		清掃費	人口	8,963	9,278	315	3.5%
	産業経済費	農業行政費	農家数	2,073	2,109	36	1.8%
		林野水産行政費	林業水産業の従業員数	1,435	1,467	32	2.3%
		商工行政費	人口	2,088	2,138	50	2.4%
	総務費	徴税費	世帯数	2,153	2,330	177	8.2%
		戸籍住民基本台帳費	戸籍数	584	607	23	4.0%
			世帯数	1,161	1,249	88	7.5%
		地域振興費	人口	15,554	16,848	1,295	8.3%
			面積	1,024	1,043	19	1.9%
	地域の元気創造事業費		人口	2,923	2,925	2	0.1%
	人口減少等特別対策事業費		人口	3,997	4,000	3	0.1%
	地域社会再生事業費		人口	2,092	2,091	0	0.0%
	地域デジタル社会推進費		人口	1,699	1,201	-499	-29.3%
個別算定経費等計（公債費除く）				225,472	231,061	5,589	2.5%
公債費				30,933	29,105	-1,828	-5.9%
包括算定経費			人口	22,572	24,570	1,998	8.8%
			面積	2,907	2,892	-15	-0.5%
包括算定経費計				25,479	27,462	1,982	7.8%
合計（臨財債控除前）				281,885	287,628	5,743	2.0%
	臨財債（控除）			2,145	0	-2,145	皆減
合計（控除後）				279,740	287,628	7,888	2.8%

注：網掛けは前年度を下回る数値（増減値が億円単位に表れないマイナス値はゼロと見なし伸び率も0.0%と表記している）

出所：総務省「地方交付税関係計数資料」令和６年度、令和７年度版より筆者作成

【道府県分】

河川費（7.3％）は河川維持修繕費の引き上げ、生活保護費（3.5％）は標準団体のケースワーカーの増員、医療扶助等の増額、生活困窮者自立支援費等の増加、社会福祉費（3.2％）は生活困窮者就労準備支援事業、障がい者自立支援給付費負担金等の増加、商工行政費（2.9％）は小規模事業者支援を推進する広域法定経営指導員の創設等にかかる経費の算定があげられる。なお包括算定経費（人口）については後述する。

【市町村分】

その他の教育費（5.9％）が文化財関係の需用費等や学校・家庭・地域連携協力推進事業、社会教育関連の図書・視聴覚資料購入費等の増加、社会福祉費（6.3％）は障がい者自立支援給付費負担金等の増加、地域振興費（8.3％）は標準団体の職員数の１名増員、地域振興共通費（人づくり事業費、消費者行政推進費、地方創生の推進）の増加によるもので、とりわけ地方創生の推進の増額が顕著である。

（２） 公債費の状況

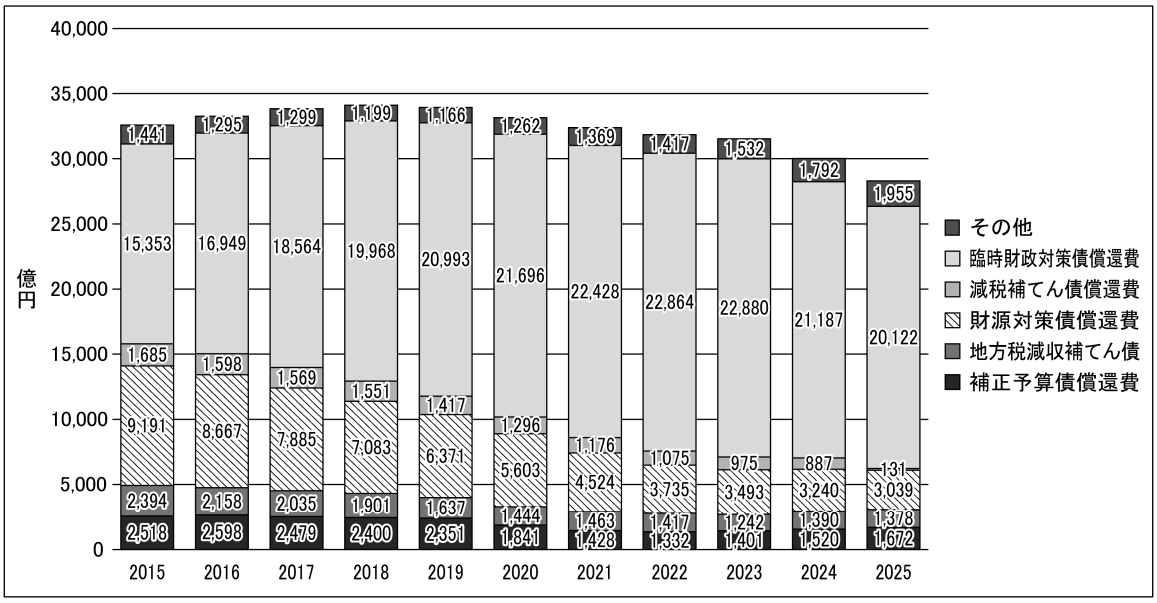
地方債の元利償還費の算定状況をみてみよう。なお、主な元利償還費の算入方法には、臨財債元利償還費のように個別項目として需要額に算入する「公債費方式」、各項目の補正係数で算定する「事業費補正方式」、単位費用の一部として算入する「標準事業費方式」があるが、本節では公債費方式の項目について注目する。

図表６－１・２は2015年度以降の公債費の内訳の推移を表したものである。

総額でみると道府県分は２兆8,296億円（▲5.7％）、市町村分は２兆9,105億円（▲5.9％）、いずれも過去２年間は高い減少率となっており、2025年度は前年度を上回り加速化している。

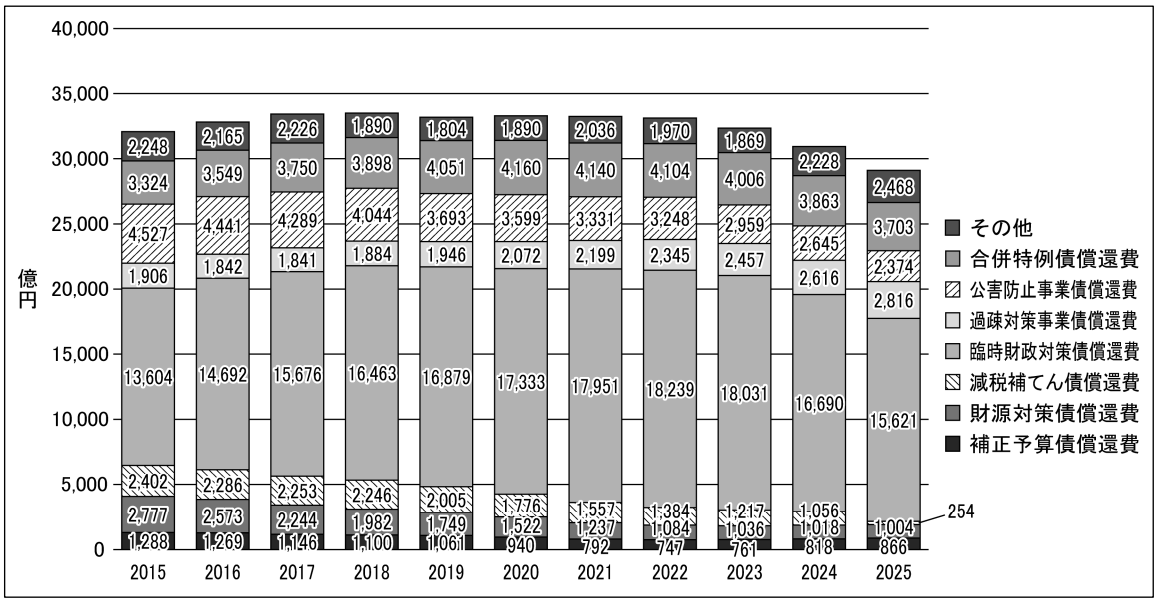
道府県分、市町村分とも臨財債償還費が道府県分では２年連続、市町村分では３年連続で前年度を下回り、特に市町村分の算入減が大きい。2023年度、2024年度の補正予算では国税の上振れにより地方交付税が増額交付され、その一部は後年度の臨財債償還費に充てる臨時財政対策債償還基金費として活用された。2023年度補正では2024年度、2025年度、2024年度補正では2025年度、2026年度の償還費から基金相当額が控除されるため、各年度で算定される臨財債が減少したものと推察される。このほか地財対策の一つである財源対策債の償還費も、近年発行額が抑制され減少傾向にあり、減税補てん債も地財対策で採用されていないため、わずかな額となっている。

図表６－１　主な公債費項目の推移（道府県分・東京都除く）



出所：総務省「地方交付税関係計数資料」令和６年度、令和７年度版より筆者作成

図表６－２　主な公債費項目の推移（市町村分・総額）



出所：総務省「地方交付税関係計数資料」令和６年度、令和７年度版より筆者作成

一方、増加要因に注目すると道府県分では補正予算債、「その他」に含まれる災害復旧事業債、東日本大震災全国緊急防災施策債、国土強靱化施策債といった災害関連の各償還費、市町村分でも同様の起債償還費が増加しており、その他では近年発行額が伸びている過疎対策事業債があげられる。

（３）　包括算定経費の状況

包括算定経費は道府県分、市町村分ともに人口と面積を測定単位として算定され、道府県分は主に総務費、その他諸施策、土木費関連の財政需要、市町村分は道路橋りょう費等の個別算定経費で算定される土木費関連以外の建設事業費を算定している。単位費用の算定基礎となる積算項目は他の項目とは異なり百万円単位で表記されており、それらを合計して測定単位で割ったものを円単位の単位費用として設定している。基礎となる標準団体の一般財源充当経費は百万円単位で積算され、適用される補正係数も人口については段階補正[13]、面積については土地形態に応じた種別補正のみであり、単位費用と測定単位の動向と段階補正の見直しが需要額に直接表れやすい。

算定結果はあくまで包括的な金額としてしか把握できないため、本節では算定基礎となる標準団体の積算項目の金額の推移をみることとする。

◆　人口を測定単位とする項目の状況

図表７－１・２は人口を測定単位とする項目の標準団体の経費総額を項目ごとに積み上げて道府県分、市町村分についてみたものである。

総額は道府県分が176.4億円（6.5％）、市町村分が20.9億円（7.4％）と３年連続で前年度を上回り、2021年度以来の高い伸び率となっている。

項目別にみると、道府県分、市町村分とも総務費の増加が顕著であり、会計年度任用職員を含む2024年の給与改定分や施設の光熱費等物価高騰対策などを反映している。また、道府県分では標準団体の職員数が503人から515人に増員されていることも影響している。その他の項目でも前年度を上回るものが多く、なかでも年度内の諸経費の増加を加味する追加財政需要額が例年に比べて大幅に増加している。これは地財計画において年度内の追加的な財政需要への対応として例年総額で1,800億円程度を計上し、包括算定経費で算定してきたが、今年度は2,900億円程度と大幅に引き上げたことによるものであり、

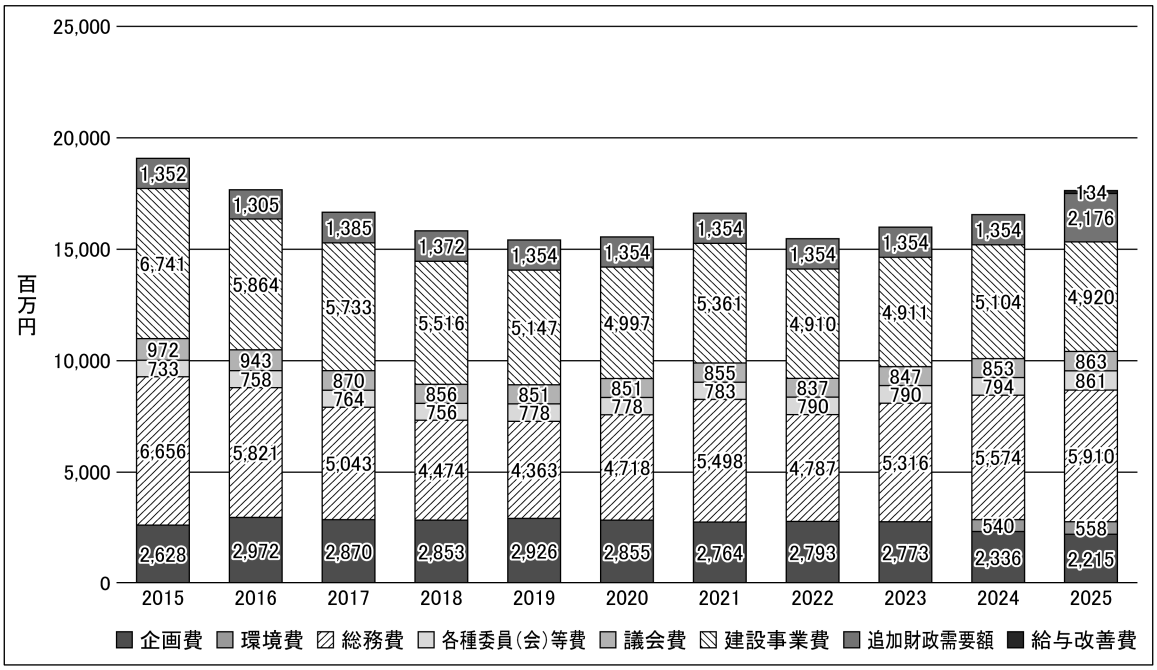
(13)　人口規模による経費差を補正するもので、人口規模が少ないほど行政コストが割高になるため係数が上昇する。

これも人件費や物件費などの諸経費の高騰に対応したものと推察される。

また、既述のように地財計画において給与改善費が計上され、このうち会計年度任用職員分については包括算定経費に当該項目を新設して単位費用に加算しており、道府県分では１億3,400万円（単位費用換算では10,370円のうち約79円）、市町村分では2,900万円（20,900円のうち290円）が加算されている。

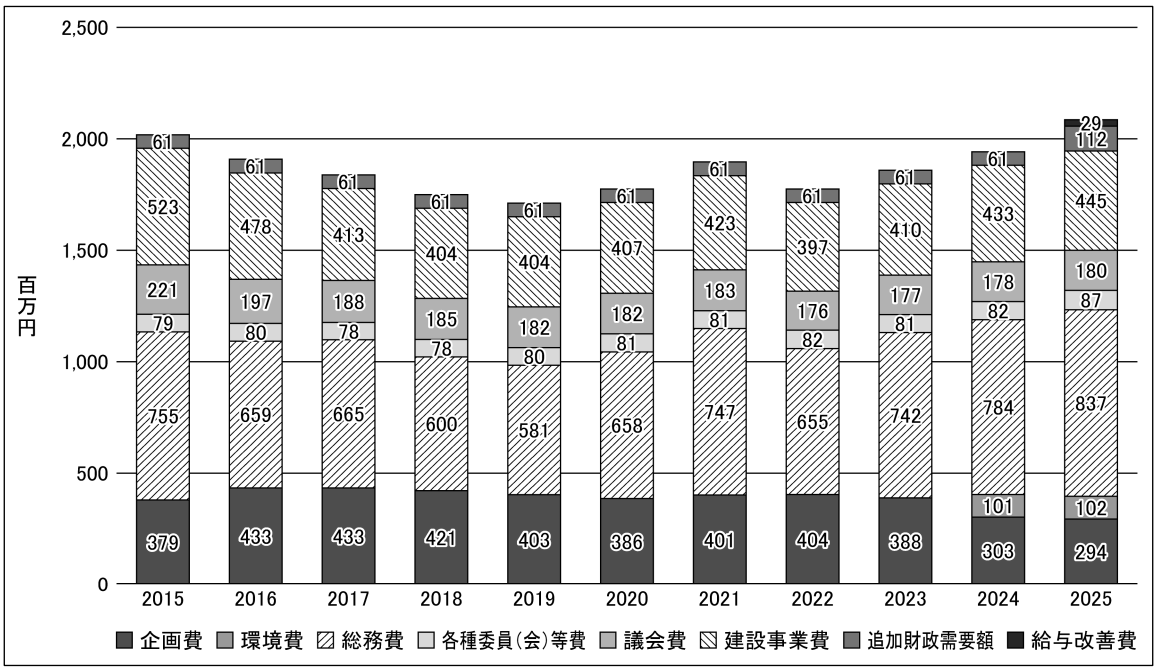
このほか、建設事業費については道府県分におけ

図表７－１　包括算定経費（道府県分・人口）の主な事業内訳の推移



出所：前掲（図表１）地方財務協会（2025）より筆者作成

図表７－２　包括算定経費（市町村分・人口）の主な事業内訳の推移



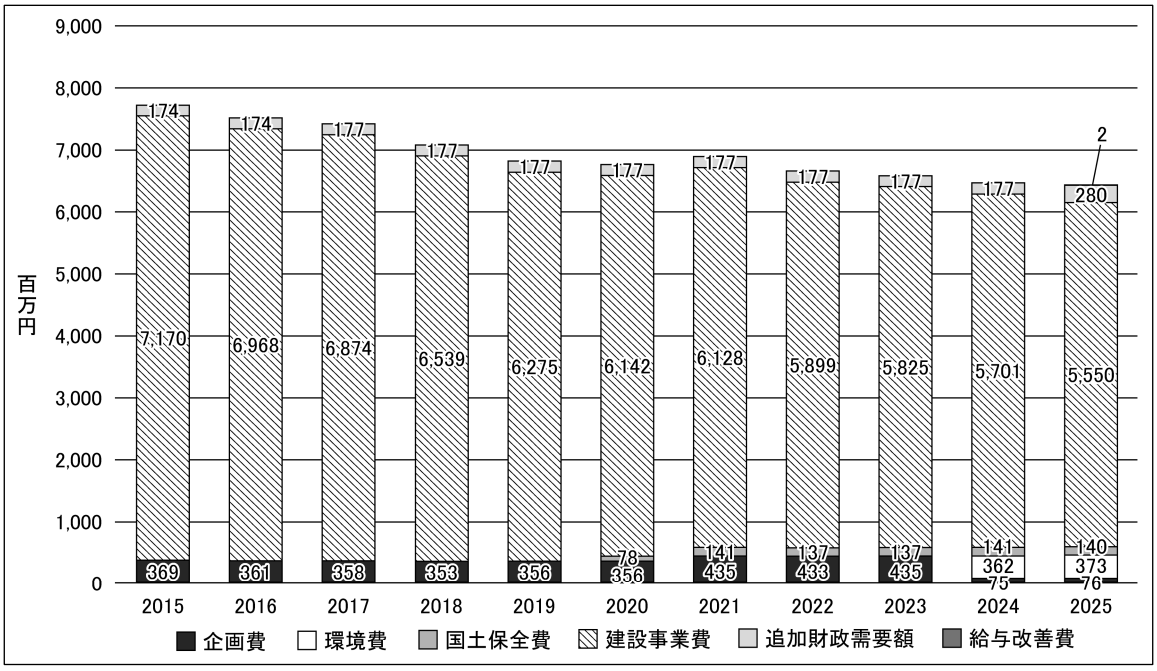
出所：前掲（図表１）地方財務協会（2025）より筆者作成

るその他の建設事業費が減少したことにより前年度を下回る一方、市町村分では小中学校校舎等の改修等事業費などが増加したことにより３年連続で前年度を上回った。

◆　面積を測定単位とする項目の状況

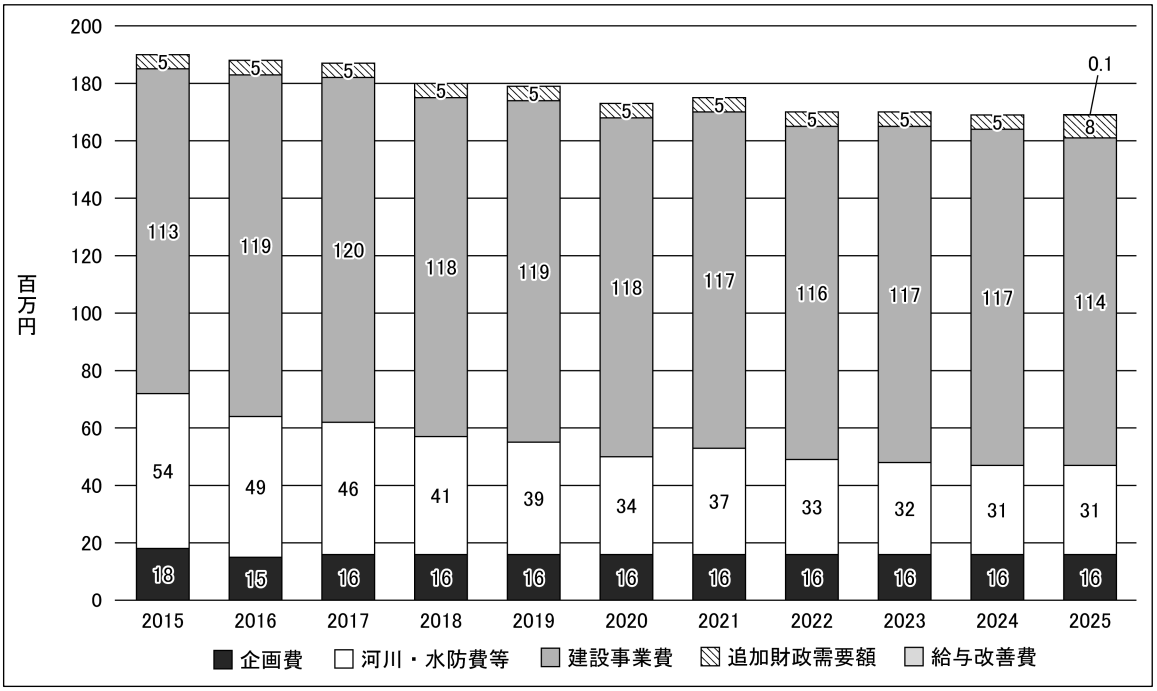
図表８－１・２は面積を測定単位とする項目の経費を**図表７－１・２**と同じく積み上げでみたものである。

図表８－１　包括算定経費（道府県分・面積）の主な事業内訳の推移



出所：前掲（図表１）地方財務協会（2025）より筆者作成

図表８－２　包括算定経費（市町村分・面積）の主な事業内訳の推移



出所：前掲（図表１）地方財務協会（2025）より筆者作成

標準団体ベースの総額は道府県分が64.2億円（▲0.5％）、市町村分が1.7億円（0.1％）と道府県分は引き続き減少、市町村分はほぼ前年度並みとなった。

道府県分では建設事業費が引き続き減少したことが主たる要因であり、これに含まれるその他の建設事業費の減少額が大きかった。一方で環境費が前年度を上回ったほか、先ほど指摘した追加財政需要額の大幅な伸びや給与改善費が増加要因となっている。

市町村分では全体に微増減にとどまるなかで追加財政需要額や給与改善費が増加要因となっている。

4.　需要額の算定基礎の分析

次に需要額の算定基礎となる単位費用、測定単位、補正係数の動向についてみていこう。

（１）　単位費用の動向

◆　概　況

図表９－１・２は公債費を除く項目別の単位費用とこれに含まれる給与費の前年度比較である(14)。なお参考として給与改善費を含む伸び率および単位費用に占める給与費等の割合を記載している。

道府県分、市町村分とも例年と同様に前年度比で増加した項目が多く、減少した項目については道府県分と市町村分で共通したものとして道路橋りょう費（延長）、港湾費・漁港（外郭施設の延長）、高等学校費（生徒数）、包括算定経費（面積）があげられる。このほか道府県分では河川費が前年度を下回っている。

各項目の減少要因は、道府県分では道路橋りょう費（延長）の一般道路改築費、河川費の砂防維持修繕費、港湾費・漁港（外郭施設の延長）の港湾施設費および漁港振興費があげられる。また、高等学校費（生徒数）については種別補正を採用したことにより、標準団体における生徒数を対人口規模（170万人）の生徒数から普通科の学校１校の生徒数へと見直した。この結果事業費の積算額が大幅に変わり、単位費用は前年度の62,100円から52,000円へと減少した。この単位費用の変動については補正係数で調整しているものと推察される。包括算定経費（面積）については３．－（３）を参考にされたい。

一方、市町村分についても道府県分と同様の要因である。なお、こども子育て費の給与費の伸びが前年度を下回っているが、内訳をみると前年度を上回っており原因は不明である。

次に単位費用の算定基礎の特徴についてみていこう。

◆　給与費の統一単価（一般職員分）

需要額の単位費用では標準団体における職員数とその構成を項目ごとに設定し、これに給与の統一単価を乗じて人件費を算定している。項目ごとの職員配置は部・課長、職員Ａ（経験年数の長い給与費の高い職員）、職員Ｂ（経験年数の浅い給与費の低い職員）の４つの区分からなる。本俸の単価については2023年度地方公務員給与実態調査の結果にもとづき、伸び率等については毎年度の人事院勧告や人事委員会勧告の内容を踏まえて反映させている。したがって、2025年度の統一単価は前年の勧告を踏まえたものである。

図表10は一般職員分の職員給与単価の状況である。

道府県分、市町村分とも給与改定を踏まえて本俸、期末勤勉手当など多くの手当で前年度を上回っている。扶養手当は大幅に減少しているが、これは配偶者にかかる手当を廃止し、子どもにかかる手当を引き上げる見直しが行われたことによるとみられる。共済組合負担金については地財計画に準じた料率改定によっている。退職手当は引き続き地方公務員の定年の段階的引き上げの期間にあるため、2025年度と2026年度の退職手当額の推計値の平均額を計上している。

全体として給与改定がすべての職位において増額で反映され、本俸とこれに連動する手当などが増額したことから、単位費用の給与費に大きく寄与したことがわかる。

(14)　単位費用は交付税の需要額を算定する際の一般財源を充当する経費単価で、標準団体（道府県分人口160万人、市町村分人口10万人など）における単位当たりの金額となる。給与費は単位費用の内数に含まれ、項目ごとに標準団体に必要な人員を設定し、既定の人件費単価を掛け合わせて単価を算出する。

図表９－１　単位費用の状況（道府県分・公債費除く）

費目		測定単位	単位費用（円）2024	単位費用（円）2025	単位費用伸び率	給与費の伸び率	（参考）給与改善費を含む伸び率	単位費用に占める給与費等の割合
警察費		警察職員数	8,687,000	9,161,000	5.5%	4.6%	5.7%	97.5%
土木費	道路橋りょう費	道路の面積	137,000	138,000	0.7%	2.5%	3.7%	10.3%
		道路の延長	1,893,000	1,884,000	-0.5%			
	河川費	河川の延長	192,000	189,000	-1.6%	2.1%	3.3%	27.2%
	港湾費（港湾）	係留施設の延長	29,500	30,000	1.7%	1.9%	3.0%	59.1%
		外郭施設の延長	5,200	5,200	0.0%			
	港湾費（漁港）	係留施設の延長	10,200	10,300	1.0%	0.5%	1.6%	63.6%
		外郭施設の延長	4,620	4,430	-4.1%			
	その他の土木費	人口	1,280	1,290	0.8%	1.7%	2.8%	51.1%
教育費	小学校費	教職員数	5,988,000	6,356,000	6.1%	5.0%	6.2%	98.2%
	中学校費	教職員数	5,909,000	6,271,000	6.1%	5.0%	6.2%	98.1%
	高等学校費	教職員数	6,736,000	7,019,000	4.2%	3.1%	4.3%	98.8%
		生徒数	62,100	52,000	-16.3%	-0.2%	0.4%	25.7%
	特別支援学校費	教職員数	5,583,000	5,912,000	5.9%	4.8%	6.0%	98.4%
		学級数	2,188,000	2,203,000	0.7%	4.1%	5.2%	33.7%
	その他の教育費	人口	2,180	2,240	2.8%	2.8%	4.0%	47.7%
		公立大学等学生数＊１	214,000	227,000	6.1%			
		私立学校生徒数等＊２	312,740	317,540	1.5%			
厚生労働費	生活保護費	町村部人口	9,450	9,550	1.1%	4.3%	5.5%	16.5%
	社会福祉費	人口	7,510	7,740	3.1%	3.1%	4.4%	5.2%
	衛生費	人口	14,900	15,000	0.7%	2.3%	3.5%	13.3%
	こども子育て費	18歳以下人口	98,600	103,000	4.5%	6.5%	7.7%	4.6%
	高齢者保健福祉費	65歳以上人口	58,200	58,700	0.9%	2.4%	3.5%	0.7%
		75歳以上人口	98,300	101,000	2.7%			
	労働費	人口	450	459	2.0%	2.4%	3.5%	57.3%
産業経済費	農業行政費	農家数	117,000	121,000	3.4%	2.2%	3.4%	67.1%
	林野行政費	公有以外の林野の面積	5,310	5,410	1.9%	2.3%	3.5%	43.6%
		公有林野の面積	15,500	15,500	0.0%	3.5%	4.7%	2.1%
	水産行政費	水産業者数	365,000	379,000	3.8%	2.4%	3.6%	63.4%
	商工行政費	人口	2,050	2,110	2.9%	3.5%	4.7%	24.3%
総務費	徴税費	世帯数	5,710	5,810	1.8%	2.3%	3.5%	30.9%
	恩給費	恩給受給権者数	829,000	844,000	1.8%			
	地域振興費	人口	553	750	35.6%	8.9%	10.7%	8.3%
地域の元気創造事業費		人口	950	950	0.0%			
人口減少等特別対策事業費		人口	1,700	1,700	0.0%			
地域社会再生事業費		人口	1,950	1,950	0.0%			
地域デジタル社会推進費		人口	520	520	0.0%			
包括算定経費		人口	9,740	10,370	6.5%	包括算定のため具体的な伸び率は算定不可		
		面積	1,062,000	1,056,000	-0.6%			

注：「給与費等」は給与改善費を含む
注：網掛けは前年度比マイナスとなったもの
＊１　高等専門学校及び大学の学生の数
＊２　私立の学校の幼児、児童及び生徒の数
出所：前掲（図表１）地方財務協会（2025）より筆者作成

図表９－２　単位費用の状況（市町村分・公債費除く）

費目		測定単位	単位費用（円）2024	2025	単位費用伸び率	給与費の伸び率	（参考）給与改善費を含む伸び率	単位費用に占める給与費等の割合
消防費		人口	11,800	12,300	4.2%	3.5%	4.6%	79.4%
土木費	道路橋りょう費	道路の面積	71,900	72,900	1.4%	3.9%	5.1%	20.5%
		道路の延長	188,000	187,000	-0.5%			
	港湾費（港湾）	係留施設の延長	28,300	29,100	2.8%	3.3%	4.5%	56.6%
		外郭施設の延長	5,200	5,200	0.0%			
	港湾費（漁港）	係留施設の延長	10,000	10,100	1.0%	1.5%	2.7%	62.1%
		外郭施設の延長	3,260	3,120	-4.3%			
	都市計画費	計画区域人口	981	1,020	4.0%	3.4%	4.5%	72.5%
	公園費	人口	538	553	2.8%	2.7%	3.8%	48.8%
		都市公園の面積	37,600	37,800	0.5%			
	下水道費	人口	105	107	1.9%			
	その他の土木費	人口	1,420	1,460	2.8%	3.7%	4.9%	65.4%
教育費	小学校費	児童数	51,300	52,400	2.1%			
		学級数	818,000	841,000	2.8%	4.5%	5.7%	35.5%
		学校数	12,708,000	12,716,000	0.1%	5.1%	5.1%	54.9%
	中学校費	生徒数	47,400	48,000	1.3%			
		学級数	1,025,000	1,053,000	2.7%	4.5%	5.7%	34.1%
		学校数	11,029,000	11,101,000	0.7%	5.3%	5.3%	48.9%
	高等学校費	教職員数	6,554,000	6,832,000	4.2%	3.1%	4.3%	98.9%
		生徒数	78,500	78,300	-0.3%	2.2%	2.8%	18.8%
	その他の教育費	人口	4,420	4,590	3.8%	3.1%	4.2%	67.5%
厚生費	生活保護費	市部人口	9,430	9,550	1.3%	6.5%	7.7%	21.7%
	社会福祉費	人口	8,050	8,570	6.5%	3.4%	4.6%	9.3%
	保健衛生費	人口	7,180	7,190	0.1%	3.3%	4.5%	19.2%
	こども子育て費	18歳以下人口	159,000	165,000	3.8%	-1.5%	-0.4%	3.2%
	高齢者保健福祉費	65歳以上人口	72,100	72,500	0.6%	3.7%	4.9%	9.8%
		75歳以上人口	84,900	85,800	1.1%			
	清掃費	人口	5,160	5,330	3.3%	4.4%	5.6%	20.6%
産業経済費	農業行政費	農家数	92,000	95,800	4.1%	4.2%	5.4%	54.8%
	林野水産行政費	林業・水産業従業者数	525,000	541,000	3.0%	4.5%	5.7%	9.9%
	商工行政費	人口	1,360	1,390	2.2%	3.3%	4.5%	49.8%
総務費	徴税費	世帯数	4,120	4,450	8.0%	5.5%	6.7%	64.1%
	戸籍住民基本台帳費	戸籍数	1,120	1,170	4.5%	3.7%	5.0%	86.8%
		世帯数	2,090	2,240	7.2%	4.6%	5.8%	67.2%
	地域振興費	人口	1,740	1,960	12.6%	24.7%	26.0%	24.0%
		面積	1,024,000	1,030,000	0.6%	1.5%	2.7%	22.6%
地域の元気創造事業費		人口	2,530	2,530	0.0%			
人口減少等特別対策事業費		人口	3,400	3,400	0.0%			
地域社会再生事業費		人口	1,950	1,950	0.0%			
地域デジタル社会推進費		人口	760	760	0.0%			
包括算定経費		人口	19,400	20,900	7.7%	包括算定のため具体的な伸び率は算定不可		
		面積	2,200,000	2,190,000	-0.5%			

注：「給与費等」は給与改善費を含む
注：網掛けは前年度比マイナスとなったもの
出所：前掲（図表１）地方財務協会（2025）より筆者作成

図表10　職員の給与費単価（一般職員分）

（単位：円）

			本　俸	扶養手当	管理職手当又は時間外手当	管理職特別勤務手当	期末勤勉手当	退職手当	基金負担金	共済組合負担金	通勤手当	住居手当	合　計	給与単価（千円）
2024	道府県分	部長職	5,152,800	111,340	1,250,400	15,000	2,849,910	542,590	10,430	2,021,720	135,640	49,340	12,139,170	12,140
		課長職	4,611,600	111,340	872,400	12,800	2,035,020	485,600	8,530	1,707,750	135,640	49,340	10,030,020	10,030
		職員Ａ	4,072,800	111,340	285,100		1,763,880	428,870	7,000	1,501,670	135,640	49,340	8,355,640	8,360
		職員Ｂ	2,644,800	111,340	185,140		1,035,850	278,500	4,540	953,640	135,640	49,340	5,398,790	5,400
	市町村分	部長職	4,669,200	102,900	986,400	12,800	2,056,740	492,600	9,670	1,677,090	65,690	34,440	10,107,530	10,110
		課長職	4,261,200	102,900	747,600	10,500	1,800,320	449,560	8,570	1,516,390	65,690	34,440	8,997,170	9,000
		職員Ａ	3,925,200	102,900	274,760		1,698,300	414,110	7,440	1,405,710	65,690	34,440	7,928,550	7,930
		職員Ｂ	2,545,200	102,900	178,160		995,240	268,520	4,780	894,760	65,690	34,440	5,089,690	5,090
2025	道府県分	部長職	5,170,800	94,360	1,250,400	15,000	2,922,930	557,930	10,510	2,009,410	136,340	55,880	12,223,560	12,220
		課長職	4,628,400	94,360	872,400	12,800	2,085,550	499,400	8,600	1,693,100	136,340	55,880	10,086,830	10,090
		職員Ａ	4,087,200	94,360	286,100		1,806,600	441,010	7,050	1,488,180	136,340	55,880	8,402,720	8,400
		職員Ｂ	2,743,200	94,360	192,020		1,092,460	295,990	4,700	975,020	136,340	55,880	5,589,970	5,590
	市町村分	部長職	4,700,400	93,010	986,400	12,800	2,116,910	491,190	9,700	1,734,480	68,900	41,240	10,255,030	10,260
		課長職	4,288,800	93,010	747,600	10,500	1,852,120	448,180	8,590	1,567,590	68,900	41,240	9,126,530	9,130
		職員Ａ	3,951,600	93,010	276,610		1,747,350	412,940	7,480	1,453,630	68,900	41,240	8,052,760	8,050
		職員Ｂ	2,646,000	93,010	185,220		1,054,520	276,510	4,950	954,100	68,900	41,240	5,324,450	5,320
増減	道府県分	部長職	18,000	−16,980	0	0	73,020	15,340	80	−12,310	700	6,540	84,390	80
		課長職	16,800	−16,980	0	0	50,530	13,800	70	−14,650	700	6,540	56,810	60
		職員Ａ	14,400	−16,980	1,000		42,720	12,140	50	−13,490	700	6,540	47,080	40
		職員Ｂ	98,400	−16,980	6,880		56,610	17,490	160	21,380	700	6,540	191,180	190
	市町村分	部長職	31,200	−9,890	0	0	60,170	−1,410	30	57,390	3,210	6,800	147,500	150
		課長職	27,600	−9,890	0	0	51,800	−1,380	20	51,200	3,210	6,800	129,360	130
		職員Ａ	26,400	−9,890	1,850		49,050	−1,170	40	47,920	3,210	6,800	124,210	120
		職員Ｂ	100,800	−9,890	7,060		59,280	7,990	170	59,340	3,210	6,800	234,760	230

出所：地方財務協会『地方財政』2024年５月号および2025年５月号より筆者作成

◆　単位費用の主な増減理由

これまで給与改定を含む主な需要額の項目の増減要因、給与の統一単価の状況についてみたが、**図表11**でその他の主な増減理由をみておこう。なお一部は再掲内容も含む。

・道府県分

小中学校費および高等学校費（教職員数）、特別支援学校費では昨年度とは異なり標準団体職員数の

図表11　単位費用の主な増減理由

		主　な　内　容
道府県分	警察費	手数料等の見直し（引き下げが多い）
	河川費	土木災害防止法にもとづく基礎調査の経費の引き下げ
	その他の土木費	都市計画に関する基礎調査委託料の引き上げ
	小・中学校費（教職員数）	小学校費：標準団体職員数（教職員）の減員　中学校費：同左
	高等学校費（教職員数）	標準団体職員数（教職員）の減員
	高等学校費（生徒数）	標準団体規模の見直し（人口規模から普通科１校当たりへ）
	特別支援学校費（教職員数）	標準団体職員数（教職員）の減員
	生活保護費	扶助単価等の改定
	社会福祉費	障がい者自立支援給付費負担金の増加
	こども子育て費	児童相談所費の児童福祉司および児童心理司の職員配置の増員、保育士の処遇改善等
	商工行政費	小規模事業者支援のための、広域法定経営指導員の創設等の経費新設
	地域振興費	標準団体職員数の増員、「地方創生のための取組に要する経費」の拡充
市町村分	小学校費（児童数）	2021年関連法改正による学級当たりの児童数見直し
	小・中学校費（学校数）	特別支援教育支援員の経費の拡充
	生活保護費	扶助単価等の改定
	社会福祉費	障がい者自立支援給付費負担金の増加
	こども子育て費	保育士の処遇改善等
	保健衛生費	予防接種法にもとづく定期接種の経費として帯状疱疹の予防接種の追加等について計上
	徴税費	扶養情報把握にかかる基幹税務システム改修経費の計上
	地方創生費（人口）	標準団体職員数の増員、「地方創生のための取組に要する経費」の拡充

出所：地方財務協会『地方財政』2024年５月号および2025年５月号より筆者作成

教職員数が減少に転じている。高等学校費（生徒数）では地域のニーズや時代の変化に応じた学科の新設や再編等を行う場合の財政措置を踏まえて、標準団体の基準を人口から普通科１校当たりに変更した。

その他では商工行政費において、地方の小規模企業が経営指導を受けやすくするため、複数の商工団体が連携して広域法定経営指導員を設置する経費の算入や石破内閣の地方創生2.0に対応した経費拡充などがあげられる。

・市町村分

一方、市町村については二重扶養の誤情報を回避する基幹税務システム改修経費の計上が新たな経費算定で、その他は道府県分と共通あるいは前年度と同様の内容となっている。

（２） 測定単位の動向

毎年度改定される道路台帳等のインフラ記録の更新にともなう道路面積・延長などの土木費関連、都市計画区域人口、学校基本調査の更新による教育費関連などの数値の変動が主なものである。

測定単位の減少項目についてみると、道府県分では漁港外郭施設の距離、高等学校教職員数、公立大学等学生数・私立学校等生徒数、恩給受給権者数。市町村分では市部人口、道路面積、港湾係留の延長、小・中学校児童生徒数、学校数、高等学校教職員数、戸籍数、包括算定経費の面積である。市町村分の団体別でみると中核市・施行時特例市では港湾や漁港関連の測定単位が増加する一方、町村では教育費関連の項目が市町村全体では増加している学級数も含め軒並み減少している。

（３） 補正係数の動向[15]（市町村分）

◆ 市町村分の補正係数（加算項目）の動向

通常、交付税算定では、需要項目ごとに各種補正を連乗加算（乗算と加算を組み合わせる）して最終補正係数を算出し、これを測定単位に乗じた上で補正後の測定単位と単位費用を掛けて需要額を算出している。連乗加算のうち加算分の補正係数は需要額の割増効果を直接把握することができるため、関係計数資料では補正係数ごとに加算額が記載されている。この資料を用いて市町村分について近年の補正係数の動向をみてみよう。

図表12は、2015年度以降の補正係数の需要額への加算額の状況をみたものである。主な傾向や特徴的な点は以下の通りである。

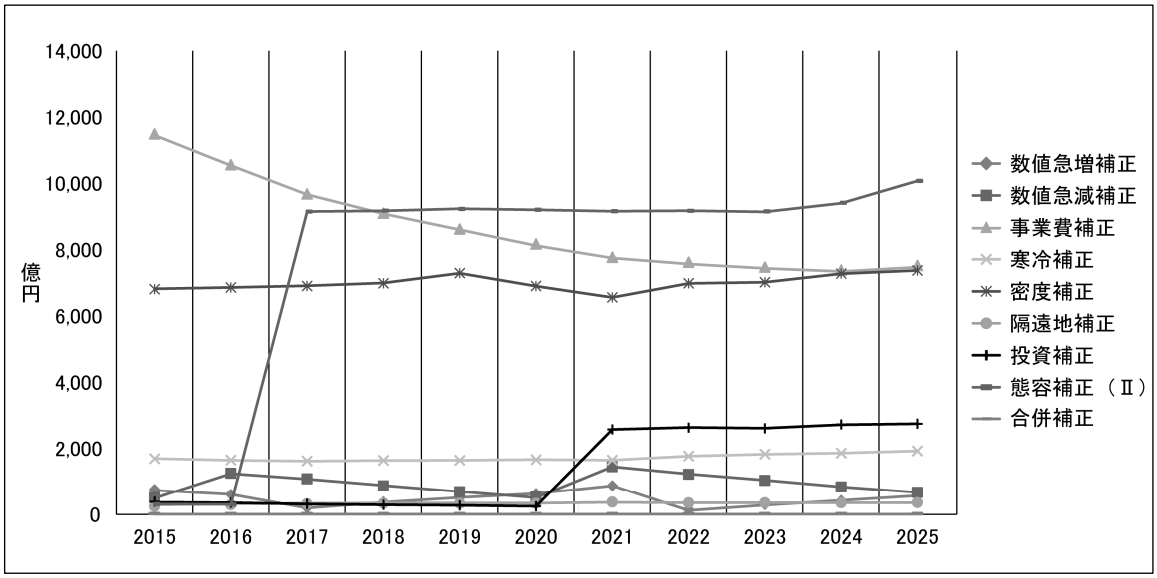
・事業費補正：公債費の交付税算入方式の一つである事業費補正は、道路橋りょう費等の土木費関連、小中学校費（学級数）などさまざまな項目に適用されている。2000年度以降、事業費補正の見直しや公共事業が抑制されてきたことにより減少傾向にあったが2025年度は久々に前年度を上回り、加算総額では1.8％の伸び率となった。内訳では事業費補正が採用されている19項目中９項目で前年度を上回っており、伸び率が高かったのはこども子育て費、地域振興費（人口・面積）などがあげられる。こども子育て費は次世代育成支援対策施設整備交付金にかかわる施設整備事業債および2024年度に創設された「こども・子育て支援事業債」の元利償還金が算定されていることによる。地域振興費については各種地方債の元利償還金などが算定されるため、その動向によるものと推察される。

・態容補正（Ⅱ）：都市化の程度や行政権能等の状況を反映する態容補正の一つである「Ⅱ」は、その他の教育費（人口）、こども子育て費、農業行政費、林野水産行政費に適用されており、加算額の合計は比較する補正係数のなかでもっとも多い。

2017年度に義務教育教職員の給与負担等の権限が道府県から政令市に移譲されたため、その経費を「その他の教育費」で補正しており2017年度から急増後、ほぼ横ばいで推移してきた。2024年度以降は顕著な増加がみられ、2025年度もすべての項目で前年度を上回り、加算総額では7.2％の伸び率となった。内訳ではこども子育て費の伸び率が高い。同項目の態容補正では

(15) 一昨年の論稿では国調人口の改定前後だったため項目別の補正率を検証したが、昨年度、今年度は平年度化しているため割愛した。

図表12　補正係数（加算項目）の需要額加算の推移



出所：総務省自治財政局「地方交付税等算定計数資料Ⅰ・Ⅱ」令和６年度および令和７年度版より筆者作成

虐待対応相談件数に応じた児童福祉司の加算配置が算定されており、児童福祉司の拡充に合わせて増加したと推察される。

・密度補正：人口や行政サービス利用者等の密度の違いによる費用の多寡を反映する密度補正は、消防費、下水道費、その他の土木費、小中学校費等の教育費関連、社会福祉費、保健衛生費など延べ16項目に適用され、同補正の種類も全体で４種類（Ⅰ～Ⅳ）にわたる。現在、加算額では事業費補正とほぼ同水準となっており、比較する補正係数のなかでは３番目に多い。

　加算総額では1.3％の伸び率であるが、減少項目も多く、その他の土木費、生活保護費、社会福祉費、こども子育て費、高齢者保健福祉費（75歳以上人口）などで高い減少率となった。このうち社会福祉費については障がい福祉サービスの利用者一人当たりの単価を、各サービスで増額改定しており、全体として減少した要因は不明である。また、こども子育て費については各種施設給付の利用状況が反映されるため、少子化にともなう利用者の減少が要因と推察される。

・投資補正：社会資本インフラや公共施設の整備の必要性を補正する投資補正は、下水道費、その他の教育費、地域振興費（人口・面積）に適用されている。2021年度に下水道費とその他の教育費について加算項目となり、加算額では４番目に多い。加算総額は２年連続で前年度を上回り、その他の教育費と地域振興費（人口）が増加項目となっている。その他の教育費では市町村立特別支援学校の投資的経費の所要額についてⅠ学級当たりの単価を引き上げたこと、地域振興費（人口）は空港関係立地自治体の航空機燃料譲与税や事業所税課税自治体の財政需要を反映したことによる。

・数値急減補正：数値急減補正は国調人口、学級・学校数、農林水産業の就業者数といった測定単位の更新にともなう需要額の激変緩和を目的とするもので、小中学校費（学級数・学校数）、農業行政費、林野水産行政費、地域振興費（人口）に適用される。小中学校費を除き国勢調査など５年ごとの調査データにもとづくため、改定された2021年度以降、４年連続で減少傾向がみられる。

・寒冷補正：寒冷や積雪の程度による行政経費の差を補正する寒冷補正は、道路橋りょう費（面積・延長）、港湾費（港湾、漁港の係留）、小中学校費（学級数）、高等学校費（教職員数・生徒数）、生活保護費、農業行政費、林野水産行政費、地域振興費（人口・面積）に適用され

図表13　段階補正の上限値の推移

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
消防費（人口）	2.095	2.110	2.120	2.120	2.105	2.115	2.735	2.890	3.045	3.045	3.015
その他の土木費（人口）	1.925	1.935	1.880	1.940	2.005	2.045	2.990	3.015	3.000	2.970	3.040
その他の教育費（人口）	2.210	2.205	2.190	2.210	2.205	2.130	2.145	2.110	2.090	2.405	2.435
社会福祉費（人口）	1.350	1.330	1.325	1.325	1.420	1.395	1.395	1.405	1.395	1.505	1.530
保健衛生費（人口）	2.865	2.875	2.860	2.895	2.880	2.900	2.960	3.035	3.010	2.910	2.920
こども子育て費（18歳以下人口）										1.556	1.568
高齢者保健福祉費（65歳以上人口）	1.734	1.702	1.651	1.718	1.685	1.657	1.635	1.586	1.601	1.601	1.608
農業行政費（農家数）	2.383	2.383	2.383	2.383	2.383	2.383	2.860	2.860	2.860	2.860	2.860
商工行政費（人口）	2.660	2.740	2.830	2.715	2.710	2.705	3.565	3.535	3.555	3.565	3.605
徴税費（人口）	3.540	3.600	3.670	3.660	3.750	3.810	4.380	4.625	4.584	4.591	4.467
戸籍住民基本台帳費（戸籍数）	1.591	1.578	1.551	1.508	1.508	1.521	1.599	1.609	1.598	1.611	1.641
戸籍住民基本台帳費（世帯数）	2.420	2.380	2.440	2.440	3.470	3.470	3.630	3.834	3.852	3.853	3.801
地方再生対策費（人口）											
地域の元気創造事業費（人口）	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
人口減少等特別対策事業費（人口）	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
地域社会再生事業費（人口）						10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
包括算定経費（人口）	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000

注：このほか生活保護費、地域振興費（人口）、地域デジタル社会推進費は上限なし。
注：網掛けは前年度比プラスのもの。
出所：市町村の普通交付税算出資料より作成（かっこ内は測定単位）

ている。

加算総額は４年連続で前年度を上回っており、一部の項目を除きほとんどの項目で増加している。例えば道路橋りょう費（面積）では算定基礎となる積雪の級地区分に加え、各自治体の除排雪経費の決算を加味することから、近年の豪雪の状況を反映したものと推察される。

◆　段階補正の上限値の動向

人口規模に応じた行政コストの多寡を補正する段階補正は、小規模自治体ほど単位当たりの費用を要するため、割増補正が適用される。同補正は加算項目ではないため、需要額の増額効果を直接みることはできないが、需要項目によってその上限値が設定されており、これに注目することで各年度の割増効果を推測することができる。

図表13は段階補正が適用されている市町村分の項目の上限値について、2015年度以降の推移をみたものである。

前年度に比べて８項目で上限値を上回っており、こども子育て費が新たな項目として加わったことも寄与している。２年以上連続して前年度を上回るのはその他の教育費、社会福祉費、商工行政費、戸籍住民基本台帳費（戸籍数）であり、戸籍住民基本台帳費（世帯数）は５年ぶりに前年度を下回った。ただし2015年度と比較するとほとんどの項目で上限値が上昇しており、人口減少傾向のなかで人口等の測定単位の減少による需要額の影響を緩和する効果を高めている状況がうかがえる。

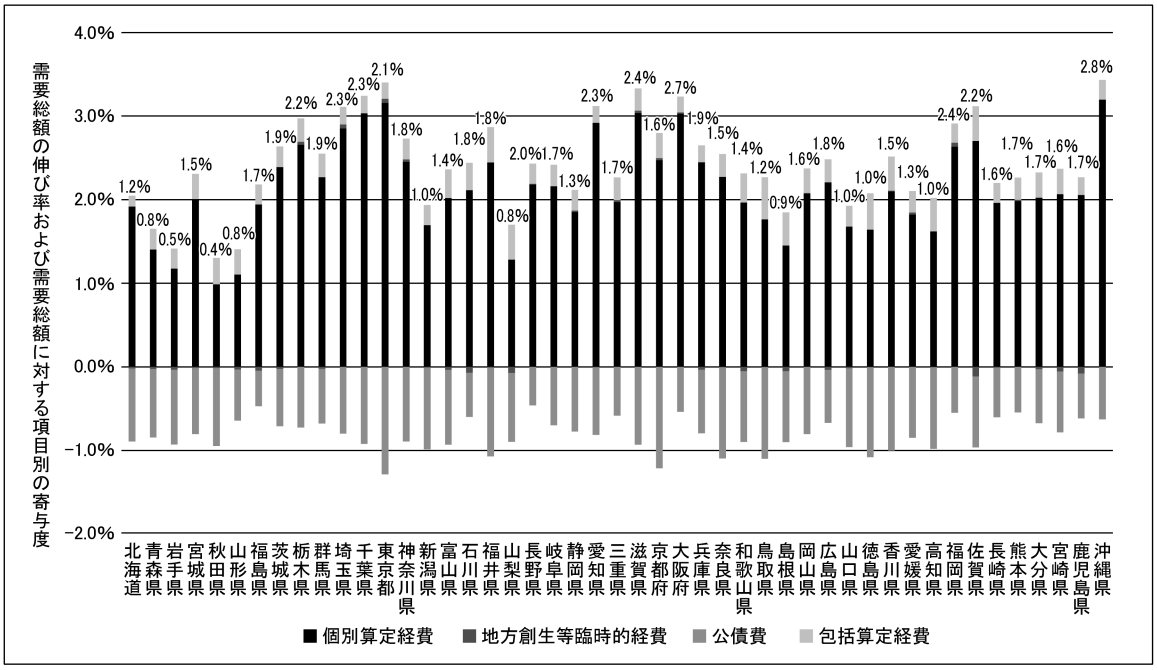
5.　算定結果の分析 ── 都道府県・市町村団体別

（１）　都道府県の需要額の状況

次に道府県分の需要額の算定結果を都道府県別にみてみよう。

図表14は臨財債控除前の需要総額の伸び率を主要項目別に表したものである。図の見方はグラフ中のパーセントが需要総額の伸び率、棒グラフは需要総額の伸び率に対して各項目が何％寄与したかを寄与率で表したもので、各項目の合計が総額の伸び率となる。なお東京都の数値は都区合算のうち東京都分のみである。

図表14　都道府県別（道府県分）の需要額（臨財債控除前）の伸び率および項目別寄与率



出所：総務省ホームページ「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳」より筆者作成

まず、総額の伸び率では都道府県すべてで前年度を上回り、その伸び率も全国平均で2.8％と前年度の1.9％から大きく伸びている。

内訳で伸び率に対する寄与度をみると、前年度と同様に個別算定経費と包括算定経費が大きく寄与しており、しかも都道府県間の伸び率のばらつきは小さく、昨年度伸び率に差があった九州地方でも差が縮小している。これは給与改定および物価高騰対策の加算が共通した増加要因となったためとみられる。

地方創生等臨時的経費は、いずれの項目についても単位費用に変化はないものの、各項目における補正係数の基礎数値の変化や地域デジタル社会推進費のマイナンバー利活用特別分の算定終了などにより都道府県ごとの増減の差がみられる。

公債費については財源対策債、減税補てん債、臨財債が主な減少要因で、特に臨財債については既述のように臨時財政対策債償還基金費の創設による当該年度の公債費からの控除の影響で減少率が高くなったとみられる。

都道府県別にみると東京都を初めとする関東圏、愛知県などの東海圏、大阪府などの関西圏、福岡県などの伸び率が高く、概ね昨年度と同様の傾向がみられるが、個別算定経費の伸び率が明確に表れている点が注目される。給与改定や物価高騰対応にともなう一連の単位費用の引き上げが、人口の多い都道府県における伸びに表れたとみられる。

東海圏で比較的高い伸び率となった滋賀県と最も伸び率の低い秋田県を比較すると、秋田県では、毎年度測定単位が改定される教育費関連で需要額の伸び率が低かったり前年度を下回ったりする項目が多く、そのほかでは高齢者保健福祉費（65歳以上人口）の減少率も高い。一方、滋賀県では小中学校費を中心に教育費関連の需要額がほとんどの項目で伸びており、そのほかではこども子育て費や包括算定経費の伸びも比較的高かった。

既述のように教育費関連では単位費用を引き上げた項目が多いものの、顕著な少子化がみられる自治体では教育費が需要額全体の減少に大きな影響を与えている。

（２）　市町村の需要額の状況

次に市町村の状況を交付団体、不交付団体（特別区分は除く）をあわせて団体別にみてみよう。

◆　需要額の総額（臨財債控除前）

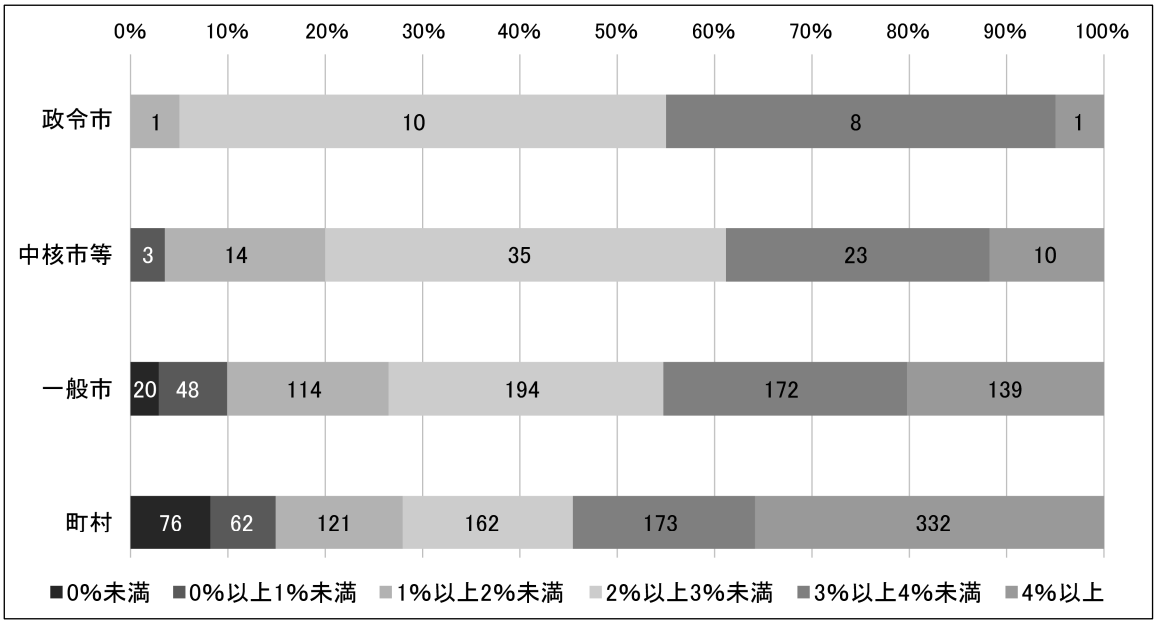
図表15－１は需要額の総額（臨財債控除前）の伸び率の分布状況である。図中の数字は各伸び率に含

まれる自治体数を表している。

全体的に、昨年度に比べて高い伸び率の団体が多くなっており、２％以上４％未満の団体数の割合は政令市で90％、中核市等で70％弱、一般市で50％強、町村で35％程度となっている。団体別の平均伸び率では政令市が2.9％、中核市等が2.8％、一般市が2.9％、町村が3.2％といずれも昨年度を上回る高い伸び率となっている。

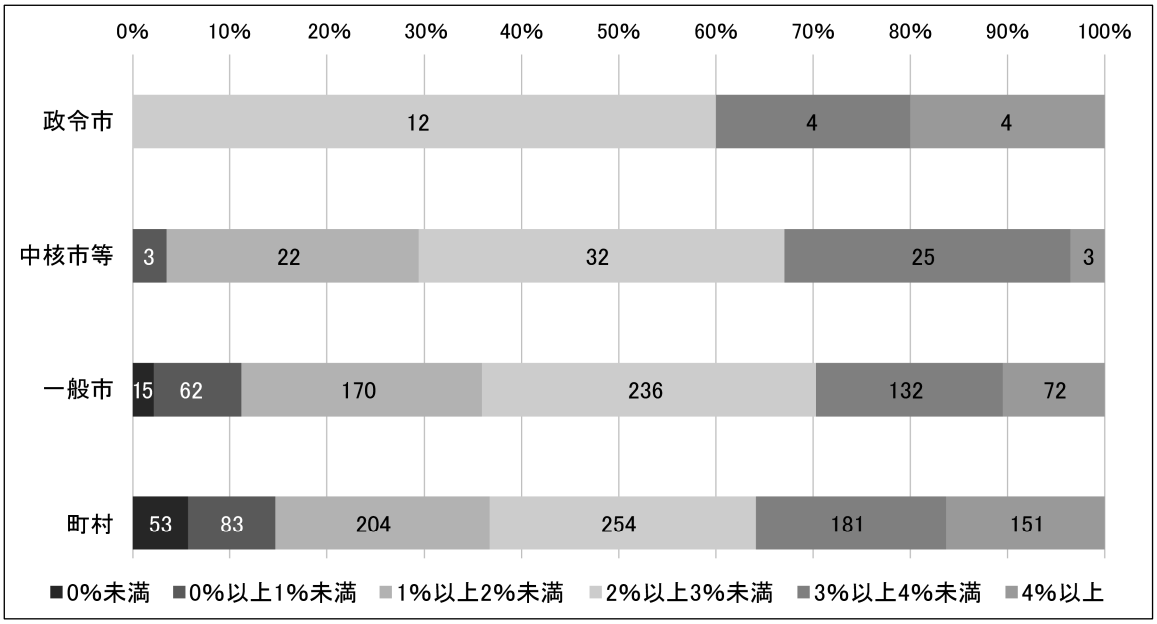
また、政令市から町村にかけてみると４％以上の団体が増加する傾向がみられ、町村では４割弱を占めている。一方、伸び率が低い１％未満の団体数は中核市等以下で一定程度みられ町村では15％弱にのぼるが、昨年度に比べると半減しており、需要額の伸びが自治体全体に及んだことがわかる。

図表15－１　需要総額（市町村分・臨財債控除前）の団体別伸び率



出所：総務省ホームページ「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳」より筆者作成

図表15－２　個別算定経費（地方創生等臨時的経費除く）の団体別寄与率



出所：総務省ホームページ「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳」より筆者作成

以下では主要項目が需要額の伸びにどの程度寄与したのか団体別にみていこう。

◆　個別算定経費（地方創生等臨時的経費を除く）

個別算定経費は需要額全体の約７割を占めており、需要額全体の動向の重要な決定要因となっている。

図表15－２は団体別の個別算定経費の寄与率である。需要額全体でみた傾向と同じく、昨年度と比べて寄与度が２％以上の団体が大幅に増えており、政令市で100％、中核市等では約70％、一般市では約65％、町村でも60％強にのぼる。昨年度と比較すると政令市で約70％、中核市等で約60％、一般市で約35％、町村で約30％であったことから、今年度における需要額の伸びの主要な要因となっていることがわかる。しかも、最も高い４％以上の団体数は中核市等から町村にかけて増加傾向がみられ、町村では15％強を占めている。

団体別の平均伸び率では政令市が3.5％、中核市等が2.6％、一般市が2.4％、町村が2.5％と政令市の伸び率が最も高くなっている。

一方、一般市や町村では前年度を下回る団体も一定数みられるが、やはり昨年度と比べていずれも３分の１程度に減少している。

町村に着目して、伸び率の平均値に近い香川県まんのう町の内訳をみると道路橋りょう費、小・中学校費（児童・生徒数）、保健衛生費、高齢者保健福祉費（65歳以上人口）で前年度を下回る一方で、消防費や総務費関連（徴税費、戸籍住民基本台帳費、地域振興費）など、給与改定で単位費用が引き上げられた項目を中心に高い伸び率となっている。

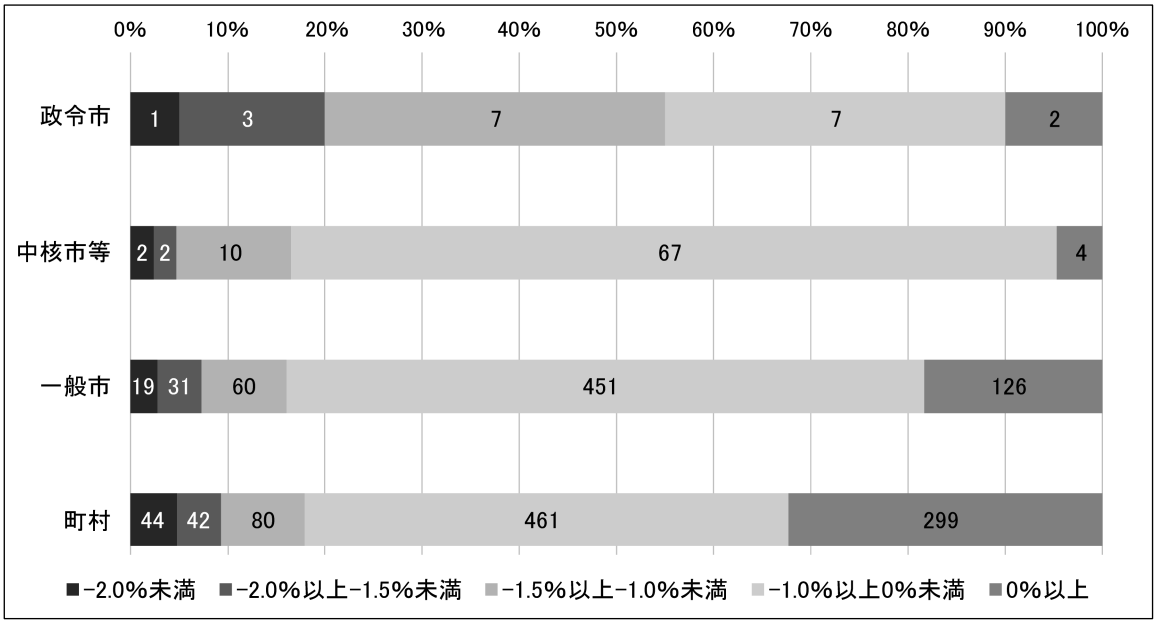
一方、前年度を下回る町村についても総務費関連などは大幅に増加しているものの、元利償還金の交付税算定が多い土木費関連の減少など特定の要因が影響している状況がみられる。

◆　公債費

図表15－３は公債費の団体別の寄与率である。道府県分と同様に臨財債や財源対策債、減税補てん債償還費などの財源補てん関連の減少のほか、合併特例債の償還費の減少などにともない、全体に減少傾向にありマイナス１％から０％未満の減少率を中心に分布している。公債費に関しては政令市を除けば前年度と比べてあまり各減少率の団体数に大きな変化はない。

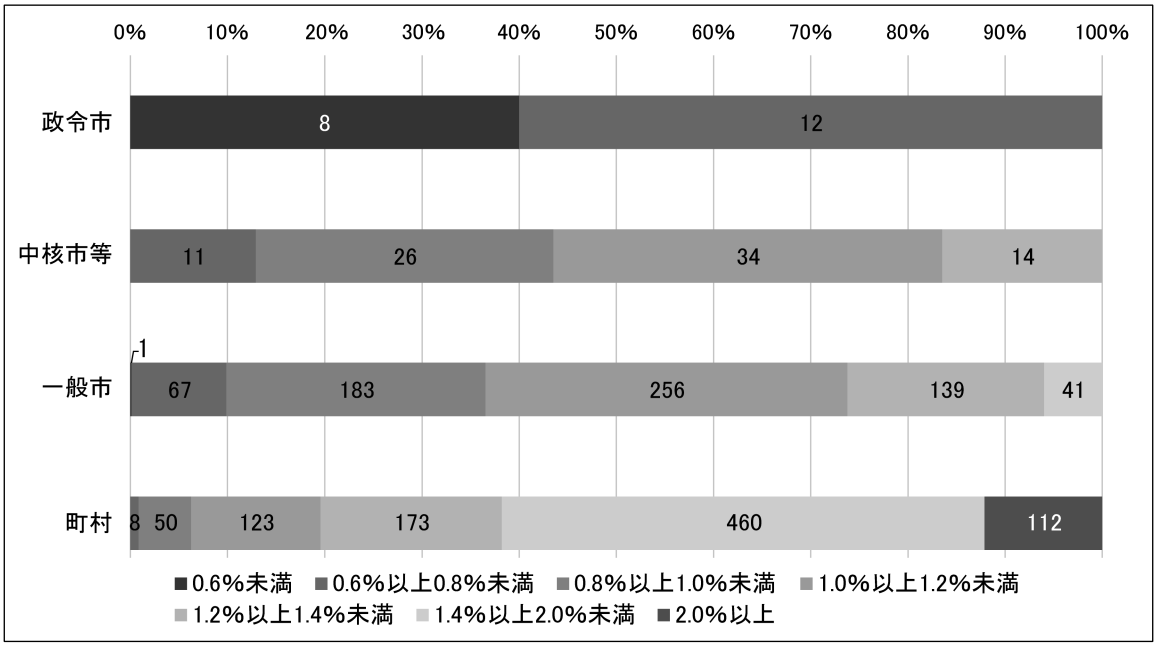
一般市や町村でプラスとなった自治体の内訳をみると、昨年度同様に過疎対策事業債償還費の増加や東日本大震災にともなう全国緊急防災施策等償還費の増加などによるもので、とくに過疎指定が多い町村のグループでは過疎対策事業債償還費の算入が多額となるため、臨財債償還費などの減少要因を相殺

図表15－３　公債費の団体別寄与率



出所：総務省ホームページ「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳」より筆者作成

図表15－４　包括算定経費の団体別寄与率



出所：総務省ホームページ「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳」より筆者作成

して需要総額では前年度を上回る結果となっている。

◆　包括算定経費

図表15－４は包括算定経費の団体別の寄与率である。

包括算定経費の寄与率の平均は政令市が2.9％、中核市等が2.8％、一般市が2.9％、町村が3.2％と昨年度の各団体の平均が１％未満であったことから大幅な伸びとなったことがわかる。昨年度の伸び率の分布分析では0.6％が最高のカテゴリーであったが、今年度はこれが最低ラインとなっている。

この高い伸び率は人口を測定単位とする項目において、給与改定や会計年度任用職員の勤勉手当の支給、物価高騰対策の一部が算定されたことによる単位費用の増加が主な要因である。

団体別の伸び率をみると政令市が相対的に低く、中核市等から町村にかけて高い伸び率の団体が増えている。

包括算定経費のうち人口を測定単位とする項目の補正は主に小規模自治体の割増算定となる段階補正であるため、町村などでは単位費用の引き上げが段階補正を通じて需要額の増加に直接的に結びついたと推察される。

（３）　地方創生等臨時的経費の団体別算定結果

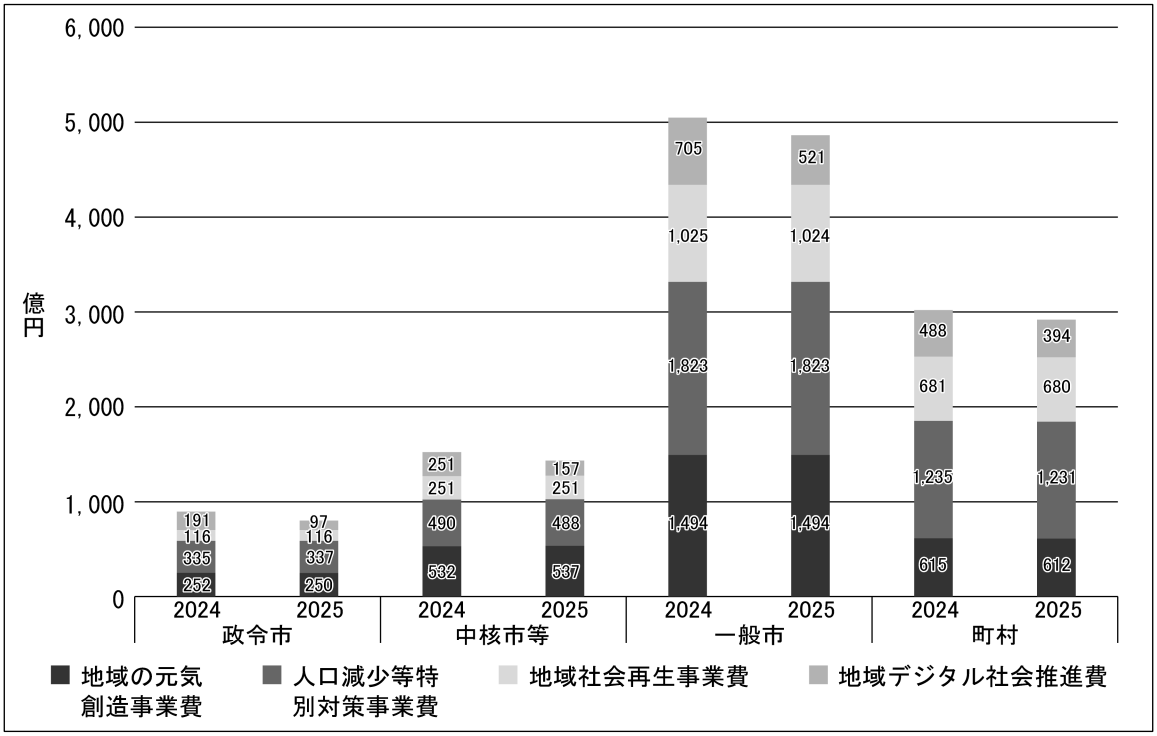
地方創生等臨時的経費については４項目の需要額や算定内容の変化を直接みることにする。

2025年度は地域デジタル社会推進費におけるマイナンバー利活用の算定が終了したことから、全体を通じて共通した減少要因となっている。そのほか、各項目で採用している指標などについて見直しが行われている。まず、団体別の４項目の需要額の変化をみていこう。

図表16は地方創生等臨時的経費の４項目の算定結果を団体別に積み上げたものである。総額では各団体で前年度を下回っており、既述の地域デジタル社会推進費の減少が大きく影響している。そのほか、下表のように項目別に増減がみられるが、金額としては地域デジタル社会推進費以外は微増減にとどま

	政令市	中核市等	一般市	町村
地域の元気創造事業費	減	増	減	減
人口減少等特別対策事業費	増	減	前年度同	減
地域社会再生事業費	前年度同	前年度同	減	減
地域デジタル社会推進費	共通して減			

図表16　地方創生等臨時的経費の項目別の状況



出所：総務省ホームページ「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳」より筆者作成

る。

各項目の算定内容の見直しは以下の通りである。

◆　地域の元気創造事業費

測定単位を人口として、段階補正と「行革努力分（経常態容補正Ⅰ）」および「地域経済活性化分（経常態容補正Ⅱ）」による補正をかける項目である。

行革努力分の指標は①ラスパイレス指数（前年度および直近５カ年平均）②経常的経費削減率③地方税徴収率④業務システムに対するクラウド導入率を採用し、全国の数値との差などに応じて割増しまたは割落しの補正をする。

2025年度は各指標のウエイトの見直しが行われ、①の算定のウエイトを0.2から0.1に引き下げ、経常的経費削減率を0.1から0.2に引き上げている。また、各指標のウエイト以外に定数として係数を0.1から0.3に引き上げることで、行革努力の成果による算定結果の影響を緩和する効果が高まった。

なお、経常的経費削減率は1995年度から1999年度と2015年度から2019年度の各年度の削減額の平均値から算出しており、直近の物価高騰の影響を受けない指標となっている。

地域経済活性化分の指標は⑤農業産出額⑥製造品出荷額⑦小売業年間商品販売額⑧若年就業率⑨女性就業率⑩高齢者就業率⑪従業者数⑫事業所数⑬一人当たり地方税収を採用し、全国と比較して改善度合いが大きい団体の需要額を割増す。なお、⑪⑫については団体別の平均と比較することで団体間の成果の差を考慮している。

2025年度は⑥と⑬の比較年度の更新などが行われた。

行革努力分については主に①と③および指標外のウエイトの見直し、①のラスパイレス指数の更新などの影響。地域経済活性化分は⑥と⑬の指標の更新、その他算定に用いられる係数の見直しなどが算定結果に影響したと推察される。一般的に社会経済指標を用いる地域経済活性化分は、経済活動が活発な都市部の割増しに効果があると考えられるが、2025年度は政令市の需要額が前年度を下回っており行革算定の結果に影響された可能性がある。

◆　人口減少等特別対策事業費

測定単位を人口として、段階補正と地方創生の

「取組の必要度（経常態容補正Ⅰ）」と「取組の成果（経常態容補正Ⅱ）」による補正をかける項目である。

取組の必要度の指標は①人口増減率②転入者人口比率③転出者人口比率④年少者人口比率⑤自然増減率⑥若年者就業率⑦女性就業率⑧有効求人倍率⑨一人当たり各産業の売上高を採用し、全国平均の増減率との比較で劣位にある場合に割増補正する。

一方、取組の成果の指標は基本的には取組の必要度の指標の全国平均を上回る場合に割増補正するが、取組の必要度に用いられない指標として出生率がある。なお、道府県算定では取組の成果で県内大学・短大進学割合および新規学卒者の県内就職割合が用いられる。

団体別の増減要因は個別の算定内容が明らかではないため不明であるが、基本的に指標の更新により取組の成果において都市部の需要額が増加した可能性がある。

◆　地域社会再生事業費

人口減少社会を踏まえた需要額算定で、人口を測定単位として段階補正および人口減少率や非人口集中地区人口比率などを補正に用いるため、基本的には条件不利地域の財政需要に焦点を当てた項目である。

2025年度は係数の見直しが一部あるものの、ほぼ前年度と同じ算定内容のため前年度並みとなった。

◆　地域デジタル社会推進費

地域における５Ｇなどのデジタル化推進の経費であり、人口を測定単位とし、段階補正および経常態容補正の指標として①高齢者・障がい者人口割合②一次産業事業所数が採用されている。既述の通りマイナンバー利活用特別分の算定が終了したため、これに対応する経常態容補正Ⅱが廃止された。

2025年度は段階補正の見直し、福祉行政報告例にもとづく障がい者人口の更新、財政力指数にもとづく条件不利地域の割増係数の更新があった。このうち段階補正については人口10万人超で割落率（１未満の補正）を緩和する一方で10万人未満では割増率が引き下げられた。とくに人口が１万人を切る自治体ではもともと割増率が高く、見直しによる率の減少幅が大きいため、一定の影響が出ている可能性がある。

まとめ

◆　給与改定と物価高騰対策が明確に表れた算定

今回の交付税算定は2025年度の地財計画の内容を受けて、2024年人事委員会勧告等にもとづく給与改定と物価高騰対策の増額、さらに2025年度の給与改定を見越した給与改善費が多くの需要項目の単位費用に反映されたことにより、2024年度の算定以上に需要額を押し上げる結果となった。とりわけ給与改善費が単位費用に計上されたことは長年にわたり給与改善費を盛り込んでこなかった経緯からすれば評価すべきであろう。物価高騰対策についても各項目の委託費などの増加に表れている。なかでも包括算定経費については給与改定と物価高騰対策が両者とも反映され、昨年度にも増して大幅に伸びたことは注目される。包括算定経費がとりわけ町村で高い伸び率となったことは、段階補正を通じて小規模自治体の財源保障を支える重要な役割を果たした。ただし、包括算定経費は2010年代には一般財源総額が増加するなかでも前年度を下回る年が多く、その予見可能性は必ずしも確固たるものではない。今後もその算定結果の動向や内容について注視していく必要がある。

◆　教育費およびこども関連の算定の充実

小中学校費やその他の教育費などの教育費関連およびこども子育て費などのこども関連の算定が充実したことも今年度の特徴である。教育費関連は教職員の処遇改善や学校施設の光熱費や委託費等の物価高騰対策、文化財関連や社会教育関連経費の増額など、一部では地財計画では明記されていない需要額の充実がはかられている。また、こども子育て費では児童福祉司等の人員の拡充など人への投資が引き続きはかられた。今後、こうした算定の拡充がどのように推移するか注目される。

◆　補正係数の機能の高まり

補正係数は2000年代の前半に事業費補正や段階補正の見直しをはじめ、全般に抑制傾向にあった。しかし、ここ10年間のなかで防災減災関連事業、脱炭素化事業、こども子育て関連事業、公共施設等適正

管理推進事業の拡充など、新たな政策課題に対応した起債の元利償還金が算定されている。また、密度補正や態容補正などの需要額加算も増加してきており、多様化する自治体政策の財源保障として補正係数の役割が再び高まっているとみることができる。

以上を踏まえて、2026年度以降の算定の展望について述べる。

◆　来年度は2025年国調人口への置き換え年度

来年度の交付税算定でもっとも重要なのは2025年国調にもとづく測定単位の置き換えである。来年５月頃に速報値が公表されるまで具体的な動向は不明だが、少なくとも人口減少傾向が続くことは明らかであり、特に地方圏での人口状況が注目される。交付税算定では高齢者人口、18歳以下人口、林業・漁業就業者など、国調人口関連の測定単位を用いる割合が高く、補正係数にも用いられていることから、それらの数値の置き換えの影響が自治体間でどの程度表れてくるのかが注目される。

とくに小規模自治体の交付税配分に影響する地方創生関連経費（地域の元気創造事業費や人口減少等特別対策事業費）では測定単位だけでなく、補正係数において女性就業率や若年者就業率などの指標を用いていることから算定結果への影響が注目される。

なお、2026年度は通常では国調人口の速報値が用いられるので翌々年度にも影響は残る。

◆　高市内閣の地域未来戦略の反映

地財計画の特別枠では安倍内閣以来の特別枠として政策経費が計上され、これが交付税算定の地方創生関連経費に反映されてきた。2025年度の地財計画では石破内閣の「新しい地方経済・生活環境創生事業費」が計上されたが、交付税算定では大きな見直しはなかった。

2025年10月に発足した高市内閣では、石破内閣の地方創生2.0に代わり「地域未来戦略」を掲げ、内閣府に「地域未来戦略本部」を設置し、地方への先端企業誘致などの成長戦略に大きく舵をきる見通しである。現時点では新年度の地財計画にどのように計上されるか不明だが、いずれにしてもこれが従来の地方創生関連経費の算定内容の見直しにつながるのかどうかが注目される。

◆　交付税算定充実のなかでの自治体財政危機

2025年度の算定内容について述べてきたように、給与改定、物価高騰対策を含む算定の充実がはかられたことは明らかであるが、一方で近年、人件費や物価高騰を理由とする財政難を表明する自治体が増加しつつあり、中には財政危機を宣言し、財政再建計画を策定する事例も散見される。

もちろん、財政難は各自治体に由来する財政事情もあり物価高騰等の影響を単純には結び付けることはできないが、地財計画の物価高騰等を織り込んだ一般財源総額の保障や交付税算定の単位費用の加算が十分なものなのか、2026年度の動向も含めて注目していく必要がある。

◆　地方創生関連枠が直面しつつある壁

地方創生関連枠は時の政権の政策枠として１兆円単位の一般財源を確保し、特に条件不利地域の交付税配分に寄与していることは算定結果として事実である。

しかし、このうちの地域の元気創造事業費における行革算定で用いられる経常経費削減率は、物価高騰にともなう行政コストの上昇局面では算定上の意味が失われており、本稿で触れたように物価高騰前の過去の削減率を存置する結果となっている。また、人口減少等特別対策事業費についても、石破内閣の地方創生2.0では人口減少を前提とする政策に舵をきる方針が打ち出され、出生率や自然増減率などの成果指標自体が国の政策にあわない状況になりつつある。

ここ数年の交付税算定の結果や算定内容を踏まえると、人口減少、人への投資の重視、物価高騰などの状況に対応した算定のあり方を、財政需要の充実を前提として検討する必要がある[16]。

（とびた　ひろし　地方自治総合研究所副所長）

(16)　2026年度地財対策では、地域の元気創造事業費に、官公需の価格転嫁の取り組みを反映する「価格転嫁分」の算定が新設され、同項目の「行革努力分」のうちラスパイレス指数および経常的経費削減等の成果指標が廃止された。

キーワード：給与改定／給与総額／物価高騰対策／再算定／会計年度任用職員

【参考文献】

飛田博史「2025年度地方財政計画について」『自治総研』2025年３月号
飛田博史「2024年度普通交付税算定結果の検証」『自治総研』2025年４月号
地方財務協会「地方財政」2025年５月号および９月号
地方財務協会『地方交付税制度解説（単位費用編）』令和６年度版および令和７年度版
地方財務協会『地方交付税制度解説（補正係数・基準財政収入額編）』令和７年度版
総務省自治財政局「地方交付税等算定計数資料Ⅰ・Ⅱ」令和６年度および令和７年度版

閣議報告

令和７年７月２９日

令和７年度普通交付税大綱

地方交付税法第１０条の規定に基づき、令和７年度普通交付税の額を次のとおり決定したので、報告する。

１　決　定　額

区　　分	令和７年度	令和６年度
総　　額	１７兆８，１９８億円	１７兆５，４７０億円
道府県分	９兆２，７２２億円	９兆２，３２５億円
市町村分	８兆５，４７５億円	８兆３，１４５億円

２　交付団体及び不交付団体数

区　　分	令和７年度			令和６年度		
	交　付	不交付	計	交　付	不交付	計
道府県分	46	1	47	46	1	47
市町村分	1，634	84	1，718	1，636	82	1，718
計	1，680	85	1，765	1，682	83	1，765

３　主な算定事項

(1) 地域社会のデジタル化の推進に要する経費の財源を措置すること。

(2) 地方公務員の給与改定等に要する経費の財源を措置すること。

(3) こども・子育て施策、児童虐待防止、障害者の自立支援、介護給付に要する経費の財源を充実すること。

(4) 特別支援教育、私学助成等教育施策に要する経費の財源を充実すること。

(5) ごみ収集、学校給食等の地方公共団体のサービス・施設管理等の委託料の増加を踏まえ、その財源を充実すること。

(6) 東日本大震災の被災団体に対し、算定に用いる国勢調査人口等について特例的な措置を講じること。

(7) その他制度の改正に伴って必要となる経費及び地方公共団体の行政水準の確保のために必要となる経費の財源を措置すること。

４　交付決定日

令和７年７月２９日（火）

［参　考］

普通交付税　都道府県別決定額（道府県分・市町村分）

（単位：百万円）

都道府県	道府県分	市町村分
北海道	630,553	869,021
青　森	213,530	197,539
岩　手	221,024	188,124
宮　城	157,724	182,266
秋　田	195,348	179,110
山　形	188,194	156,747
福　島	218,395	199,442
茨　城	203,690	172,763
栃　木	147,801	87,749
群　馬	147,917	123,539
埼　玉	281,455	206,489
千　葉	235,370	197,694
東　京	－	74,892
神奈川	125,299	115,541
新　潟	249,182	291,165
富　山	143,585	87,398
石　川	131,972	104,540
福　井	132,816	67,520
山　梨	139,939	94,720
長　野	217,988	266,320
岐　阜	194,246	168,687
静　岡	184,796	158,576
愛　知	51,350	102,586
三　重	161,234	130,676
滋　賀	136,925	97,056
京　都	195,101	191,276
大　阪	349,902	367,461
兵　庫	357,784	348,877
奈　良	174,432	140,101
和歌山	186,355	128,193
鳥　取	142,763	90,845
島　根	180,803	131,353
岡　山	169,637	204,575
広　島	189,205	238,082
山　口	177,647	136,242
徳　島	153,316	94,126
香　川	127,005	91,079
愛　媛	171,671	148,565
高　知	180,529	132,357
福　岡	306,122	387,156
佐　賀	155,577	96,503
長　崎	233,698	187,035
熊　本	224,142	255,321
大　分	183,339	129,522
宮　崎	195,134	132,466
鹿児島	283,274	254,349
沖　縄	224,470	141,898
合　計	9,272,243	8,547,545

（注）　表示単位未満を四捨五入しているため、各都道府県の数値の計と合計は一致しない。

令和７年度　普通交付税の決定について

決　定　額

（単位：億円、％）

区　分	令和7年度	令和6年度	伸　率
道府県分	92，722	92，325	0．4
市町村分	85，475	83，145	2．8
合　計	178，198	175，470	1．6

算定結果
（財源不足団体）

１　基準財政需要額、基準財政収入額、普通交付税額

（単位：億円、％）

区　分	道府県分		市町村分	
	令和7年度	対前年度伸率	令和7年度	対前年度伸率
基準財政需要額	227，851	（1．7） 2．8	247，223	（2．1） 3．1
基準財政収入額	135，009	4．6	161，618	3．2
交付基準額	92，842	0．4	85，605	2．8
普通交付税額	92，722	（△2．1） 0．4	85，475	（0．2） 2．8

（注）１　令和7年度の財源不足団体について、対前年度（当初算定）との伸率を算出している。
なお、交付基準額及び普通交付税額については、前年度（当初算定）の実績に対する伸率である。
２　交付基準額と普通交付税額との差額は調整額である。
３（　）書きは、令和6年度の臨時財政対策債分を含めた場合の伸率である。

２ 令和7年度 普通交付税算定のポイント

１ 給与改定等に係る対応

令和6年人事委員会勧告に伴う地方公務員の給与改定に要する経費及び令和7年度の給与改定に備えるための給与改善費を算定。

２ 物価高（価格転嫁）への対応

物価高（価格転嫁）に対応するため、自治体の施設管理委託料や光熱費の増加等に要する経費として、令和7年度地方財政計画に計上された1,000億円について算定。

３ 公立病院等の経営状況を踏まえた算定

不採算部門に係る医療や住民に対する集団検診など公立病院等に特有の経費が物価高騰等の影響を受けており、これに伴い地方団体の繰出金が増加していることを踏まえ、算定に用いる単価を見直し。

＜公立病院の1病床あたりの単価＞

R6：720千円 → R7：760千円（＋5．6％）

４ 標準化後のシステム運用経費の増加に対する算定

標準準拠システムへの移行に伴うソフトウェア関係経費の増加分について算定。

また、標準準拠システムの利用に伴うガバメントクラウドの利用料等について、ガバメントクラウドへの移行状況に応じて算定。

５ 学校体育館等の空調光熱費に係る算定

災害時の避難所としても利用される公立小・中学校の体育館等の空調設備に係る光熱費について、空調設備の設置状況に応じて算定。

６ 高等学校運営経費に係る算定

地域の担い手の確保・育成の推進のため、道府県分の「高等学校費」（測定単位：生徒数）において、学科ごとの経費の差を反映する種別補正を創設し、普通科等、専門学科及び総合学科の生徒数に応じて算定。

７ 基準財政収入額の増加

道府県分、市町村分ともに、主に以下の税目等において基準財政収入額が令和6年度算定から増加。

道 府 県 分	市 町 村 分
・道府県民税所得割 ・法人事業税 ・特別法人事業譲与税	・市町村民税所得割 ・固定資産税

令和７年度　普通交付税交付額

（単位：百万円）

都道府県	道府県分				市町村分			
	基準財政需要額	基準財政収入額	財源不足額	普通交付税額	基準財政需要額	基準財政収入額	財源不足額	普通交付税額
北海道	1,221,866	590,670	631,196	630,553	1,652,593	782,704	869,889	869,021
青森	346,864	133,152	213,712	213,530	345,669	147,949	197,720	197,539
岩手	356,603	135,391	221,212	221,024	353,769	165,458	188,310	188,124
宮城	424,242	266,295	157,947	157,724	560,849	378,289	182,560	182,266
秋田	297,776	102,271	195,505	195,348	299,406	120,139	179,267	179,110
山形	303,408	115,055	188,353	188,194	292,500	135,599	156,901	156,747
福島	449,910	231,278	218,632	218,395	469,689	270,000	199,689	199,442
茨城	591,716	387,714	204,001	203,690	542,186	369,138	173,048	172,763
栃木	405,098	257,084	148,014	147,801	302,104	214,197	87,908	87,749
群馬	407,691	259,560	148,131	147,917	381,674	257,935	123,740	123,539
埼玉	1,130,580	848,530	282,049	281,455	1,285,040	1,077,876	207,165	206,489
千葉	1,000,677	764,781	235,896	235,370	970,027	771,824	198,203	197,694
東京	2,156,429	2,807,607	－	－	488,841	413,692	75,149	74,892
神奈川	1,171,618	1,045,704	125,914	125,299	1,327,508	1,211,269	116,239	115,541
新潟	493,218	243,777	249,441	249,182	620,057	328,566	291,491	291,165
富山	279,970	136,238	143,732	143,585	249,627	162,097	87,530	87,398
石川	283,886	151,765	132,122	131,972	278,876	174,189	104,687	104,540
福井	241,964	109,021	132,943	132,816	181,118	113,502	67,616	67,520
山梨	245,422	105,354	140,068	139,939	211,155	116,324	94,831	94,720
長野	472,440	254,204	218,237	217,988	562,184	295,569	266,615	266,320
岐阜	440,151	245,674	194,477	194,246	464,073	295,143	168,931	168,687
静岡	632,190	447,062	185,128	184,796	714,617	555,666	158,951	158,576
愛知	1,205,562	1,153,578	51,984	51,350	577,806	474,916	102,890	102,586
三重	399,712	238,268	161,444	161,234	346,555	215,697	130,858	130,676
滋賀	320,090	182,997	137,093	136,925	314,862	217,640	97,222	97,056
京都	477,018	281,667	195,352	195,101	619,381	427,779	191,602	191,276
大阪	1,471,384	1,120,709	350,675	349,902	1,961,965	1,593,473	368,492	367,461
兵庫	992,949	634,643	358,306	357,784	1,223,427	873,907	349,520	348,877
奈良	313,961	139,364	174,597	174,432	309,533	169,269	140,264	140,101
和歌山	285,422	98,916	186,505	186,355	252,676	124,350	128,325	128,193
鳥取	203,521	60,651	142,870	142,763	160,453	69,524	90,930	90,845
島根	257,704	76,765	180,939	180,803	221,965	90,495	131,470	131,353
岡山	383,870	214,031	169,839	169,637	508,687	303,845	204,842	204,575
広島	516,917	327,441	189,477	189,205	709,321	470,867	238,455	238,082
山口	340,038	162,211	177,826	177,647	328,671	192,256	136,415	136,242
徳島	236,385	82,945	153,440	153,316	195,993	101,763	94,229	94,126
香川	244,890	117,756	127,133	127,005	227,991	136,793	91,199	91,079
愛媛	330,692	158,848	171,844	171,671	338,487	189,744	148,743	148,565
高知	252,629	71,967	180,662	180,529	221,373	88,899	132,474	132,357
福岡	884,658	578,071	306,587	306,122	1,222,922	835,123	387,799	387,156
佐賀	250,500	94,791	155,709	155,577	203,637	107,027	96,610	96,503
長崎	364,863	130,973	233,889	233,698	350,711	163,492	187,219	187,035
熊本	401,753	177,400	224,353	224,142	500,112	244,528	255,584	255,321
大分	309,882	126,380	183,502	183,339	287,369	157,696	129,673	129,522
宮崎	309,169	113,872	195,297	195,134	273,283	140,674	132,609	132,466
鹿児島	450,131	166,620	283,510	283,274	462,476	207,883	254,592	254,349
沖縄	384,093	159,421	224,672	224,470	349,072	206,990	142,082	141,898
合計	24,941,509	16,308,471	9,284,216	9,272,243	24,722,290	16,161,754	8,560,536	8,547,545

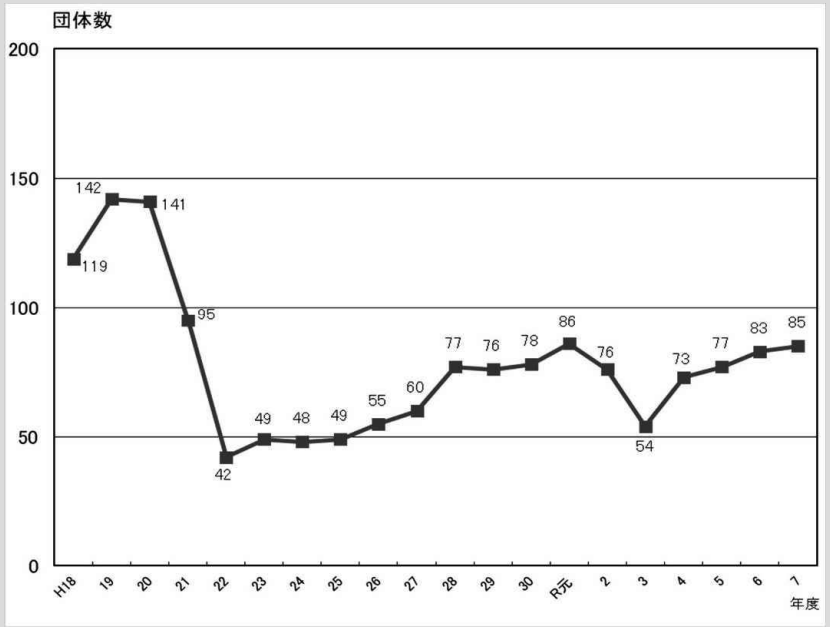
（注）１．市町村分については、財源不足団体分を記載している。

令和７年度　不交付団体の状況

不交付団体数

区　　分	令和7年度	令和6年度	令和5年度
都　道　府　県	1	1	1
市　　町　　村	84	82	76
合　　計	85	83	77

不交付団体数の推移（都道府県＋市町村）



（注）　特別区を含まない。

令和７年度　普通交付税の再算定結果について

決　定　額

（単位：億円）

区　　分	再算定による変更決定額　A	当初決定額　B	増加額　A－B
道府県分	98，383	92，722	5，661
市町村分	92，037	85，475	6，562
合　　計	190，421	178，198	12，223

（注）　表示単位未満を四捨五入しているため、端数において合計とは合致しないものがある。

再算定結果
（財源不足団体）

１　基準財政需要額、基準財政収入額、普通交付税額　（単位：億円）

区　　分	道府県分			市町村分		
	再算定 A	当初算定 B	増減額 A－B	再算定 C	当初算定 D	増減額 C－D
基準財政需要額	233,390	227,851	5,540	255,724	249,286	6,384
基準財政収入額	135,007	135,009	△ 2	163,686	163,687	△ 1
交付基準額	98,383	92,842	5,541	92,037	85,605	6,432
普通交付税額	98,383	92,722	5,661	92,037	85,475	6,562

（注）１　本表は、再算定後の財源不足団体について作成している。
２　基準財政収入額の増減額は、地方揮発油税の当分の間税率の廃止によって生じる令和7年度中の地方揮発油譲与税の減収見込額を反映したものである。
３　再算定により新たに財源不足となった団体における当初算定の財源超過額（6億円）は、当初算定の交付基準額から除いている。
４　当初算定における交付基準額と普通交付税額との差は調整額である。
５　表示単位未満を四捨五入しているため、端数において合計とは合致しないものがある。

２ 再算定の内容

１「臨時経済対策費」の創設

地方団体が、経済対策の事業や委託料等の物価高対応等を円滑に実施するために必要となる経費を算定するため、基準財政需要額の臨時費目として「臨時経済対策費」を創設。

＜算定方法＞

- 経済対策の事業分について、人口を基本とした上で、地域の基幹産業の活性化、こども・子育て支援等に関する客観的な指標を用いて算定。

（算定に用いた指標）

- 一人当たり各産業売上高
- 一人当たり事業所数
- 年少者人口比率
- 高齢者人口比率
- 障害者人口比率

※　平成25年生活扶助基準改定に関する最高裁判所判決への対応を踏まえた保護費の追加支給に必要となる経費については、各地方団体の生活扶助受給者数に応じて算定。

- また、委託料等の物価高対応分について、人口を基本とした上で、人口密度を反映して算定。

２「給与改定費」の創設

地方公務員の給与改定に必要となる経費を算定するため、基準財政需要額の臨時費目として「給与改定費」を創設。

＜算定方法＞

- 人口を基本とした上で、法令により定数が定められている義務教育・高等学校の教職員数や警察職員数等を反映して算定。

３「臨時財政対策債償還基金費」の創設

地方団体が臨時財政対策債を償還するための基金の積立てに要する経費を算定するため、基準財政需要額の臨時費目として「臨時財政対策債償還基金費」を創設。

＜算定方法＞

- 各地方団体の令和8年度及び令和9年度の普通交付税算定で見込まれる臨時財政対策債償還費の一定割合を算定。

令和7年度普通交付税不交付団体一覧表

１　道府県分　　東京都
２　市町村分

都道府県	不　交　付　団　体　名	不交付団体数	R6不交付→R7交付（8団体）
北海道	泊村	1	
青森県	六ヶ所村	1	
宮城県	女川町	1	大和町
福島県	西郷村　広野町　大熊町	3	新地町
茨城県	つくば市　神栖市　東海村	3	
栃木県	宇都宮市　芳賀町	2	
群馬県	太田市　大泉町	2	明和町
埼玉県	戸田市　和光市　八潮市　三芳町	4	朝霞市
千葉県	市川市　成田市　市原市　君津市　浦安市　袖ケ浦市 印西市	7	芝山町
東京都	立川市　武蔵野市　三鷹市　府中市　調布市　小金井市 国分寺市　国立市　多摩市　瑞穂町	10	昭島市　小平市
神奈川県	川崎市　平塚市　鎌倉市　藤沢市　厚木市　海老名市 寒川町　箱根町　愛川町	9	
新潟県	聖籠町　刈羽村	2	
福井県	美浜町　高浜町　おおい町	3	
山梨県	昭和町　忍野村	2	山中湖村
長野県	軽井沢町	1	
静岡県	富士市　御殿場市　裾野市　湖西市　長泉町	5	
愛知県	名古屋市　岡崎市　半田市　碧南市　刈谷市　豊田市 安城市　小牧市　東海市　大府市　高浜市　日進市 田原市　みよし市　長久手市　豊山町　大口町　飛島村 武豊町　幸田町	20	
三重県	四日市市　川越町	2	
京都府	久御山町	1	
大阪府	田尻町	1	
兵庫県	芦屋市	1	
福岡県	苅田町	1	
佐賀県	玄海町	1	
熊本県	菊陽町	1	

市町村合計　　84団体（令和6年度　82団体）
３　合　計　　85団体

（注）下線は令和7年度に交付団体から不交付団体になった団体である。（10団体）

普通交付税　都道府県別変更決定額（道府県分・市町村分）

（単位：百万円）

都道府県	道府県分			市町村分		
	令和７年度 再算定 A	令和７年度 当初算定 B	差引 A-B C	令和７年度 再算定 D	令和７年度 当初算定 E	差引 D-E F
北海道	657,036	630,553	26,483	912,376	869,021	43,355
青　森	222,401	213,530	8,872	207,482	197,539	9,943
岩　手	229,967	221,024	8,943	197,963	188,124	9,839
宮　城	168,086	157,724	10,362	196,478	182,266	14,212
秋　田	203,531	195,348	8,182	186,979	179,110	7,869
山　形	196,356	188,194	8,163	165,497	156,747	8,750
福　島	229,096	218,395	10,701	213,469	199,442	14,027
茨　城	217,336	203,690	13,646	187,966	172,763	15,203
栃　木	157,920	147,801	10,119	98,824	87,749	11,075
群　馬	157,884	147,917	9,967	134,039	123,539	10,500
埼　玉	308,421	281,455	26,966	241,453	206,489	34,964
千　葉	259,488	235,370	24,118	223,853	197,694	26,160
東　京	－	－	－	89,564	74,892	14,671
神奈川	154,857	125,299	29,558	147,160	115,541	31,619
新　潟	260,510	249,182	11,328	305,803	291,165	14,638
富　山	151,144	143,585	7,559	93,927	87,398	6,529
石　川	139,637	131,972	7,665	111,817	104,540	7,277
福　井	140,156	132,816	7,340	72,607	67,520	5,087
山　梨	147,284	139,939	7,345	100,893	94,720	6,173
長　野	229,381	217,988	11,393	282,561	266,320	16,241
岐　阜	205,309	194,246	11,063	181,905	168,687	13,218
静　岡	200,101	184,796	15,305	177,530	158,576	18,955
愛　知	79,752	51,350	28,402	118,770	102,586	16,184
三　重	170,988	161,234	9,754	140,322	130,676	9,646
滋　賀	145,509	136,925	8,584	105,753	97,056	8,697
京　都	207,000	195,101	11,900	206,900	191,276	15,623
大　阪	383,402	349,902	33,499	415,649	367,461	48,188
兵　庫	380,648	357,784	22,864	379,299	348,877	30,422
奈　良	182,974	174,432	8,542	149,125	140,101	9,024
和歌山	194,369	186,355	8,014	135,485	128,193	7,293
鳥　取	149,621	142,763	6,858	95,379	90,845	4,534
島　根	188,476	180,803	7,672	136,868	131,353	5,515
岡　山	179,147	169,637	9,510	216,509	204,575	11,934
広　島	201,723	189,205	12,518	254,667	238,082	16,585
山　口	186,359	177,647	8,712	145,182	136,242	8,940
徳　島	160,561	153,316	7,245	99,679	94,126	5,553
香　川	134,054	127,005	7,049	97,027	91,079	5,948
愛　媛	180,119	171,671	8,448	157,382	148,565	8,817
高　知	188,218	180,529	7,689	138,729	132,357	6,372
福　岡	326,721	306,122	20,599	417,508	387,156	30,352
佐　賀	162,886	155,577	7,309	102,247	96,503	5,744
長　崎	242,727	233,698	9,029	196,030	187,035	8,995
熊　本	233,783	224,142	9,642	268,170	255,321	12,849
大　分	191,610	183,339	8,271	137,276	129,522	7,754
宮　崎	203,727	195,134	8,592	140,608	132,466	8,142
鹿児島	293,850	283,274	10,576	266,979	254,349	12,630
沖　縄	234,194	224,470	9,723	152,046	141,898	10,148
合　計	9,838,323	9,272,243	566,080	9,203,738	8,547,545	656,193

（注）表示単位未満を四捨五入しているため、各都道府県の数値の計と合計は一致しない箇所がある。

臨時経済対策費、給与改定費及び
臨時財政対策債償還基金費算定額（都道府県別内訳）

（単位：百万円）

都道府県	道府県分				市町村分			
	臨時経済対策費 A	給与改定費 B	臨時財政対策債償還基金費 C	計 A+B+C D	臨時経済対策費 E	給与改定費 F	臨時財政対策債償還基金費 G	計 E+F+G H
北海道	11,587	7,951	6,288	25,827	26,742	10,192	5,591	42,525
青森	4,512	2,473	1,702	8,687	6,522	2,187	1,172	9,880
岩手	4,317	2,648	1,786	8,751	6,288	2,194	1,168	9,651
宮城	4,616	3,069	2,450	10,136	8,044	3,945	2,026	14,016
秋田	4,322	2,165	1,535	8,023	4,988	1,718	1,004	7,710
山形	4,259	2,210	1,531	8,000	5,636	1,969	990	8,595
福島	4,802	3,378	2,279	10,460	9,174	3,228	1,785	14,187
茨城	5,161	4,730	3,440	13,331	10,089	4,302	2,227	16,618
栃木	4,260	3,278	2,365	9,903	6,914	2,787	1,448	11,149
群馬	4,204	3,234	2,311	9,750	6,856	2,915	1,698	11,468
埼玉	11,011	8,420	6,937	26,368	20,623	10,545	4,694	35,863
千葉	9,733	7,627	6,228	23,588	18,425	9,003	3,823	31,251
東京	17,629	17,693	2,332	37,654	31,690	16,101	4,908	52,698
神奈川	13,227	7,696	8,017	28,940	21,971	14,552	5,214	41,737
新潟	5,143	3,361	2,560	11,064	8,503	3,662	2,347	14,511
富山	3,856	2,050	1,504	7,410	3,871	1,527	999	6,396
石川	3,873	2,086	1,555	7,514	4,347	1,725	1,057	7,129
福井	4,060	1,854	1,298	7,211	3,431	1,232	726	5,390
山梨	4,007	1,892	1,316	7,214	3,926	1,440	828	6,194
長野	5,075	3,664	2,401	11,140	10,423	3,655	2,047	16,125
岐阜	4,914	3,579	2,335	10,828	7,960	3,152	1,860	12,972
静岡	6,405	4,356	4,210	14,970	11,178	5,686	2,955	19,819
愛知	10,800	8,770	8,193	27,763	19,587	11,217	3,923	34,728
三重	4,095	3,194	2,252	9,541	6,707	2,639	1,470	10,816
滋賀	3,933	2,703	1,777	8,414	5,226	2,075	1,229	8,530
京都	5,417	3,437	2,793	11,647	8,591	4,271	2,554	15,415
大阪	13,187	10,218	9,318	32,723	26,204	13,328	7,705	47,237
兵庫	9,567	7,071	5,700	22,338	16,857	8,302	5,104	30,263
奈良	4,405	2,424	1,547	8,376	5,509	2,173	1,178	8,860
和歌山	4,352	2,145	1,364	7,861	4,644	1,607	908	7,159
鳥取	4,115	1,533	1,101	6,749	2,913	991	545	4,449
島根	4,257	1,934	1,343	7,534	3,494	1,192	711	5,397
岡山	4,339	2,843	2,123	9,305	6,635	3,129	1,899	11,664
広島	5,565	3,600	3,078	12,242	8,860	4,508	2,841	16,209
山口	4,143	2,626	1,761	8,530	5,499	1,967	1,300	8,765
徳島	4,068	1,817	1,234	7,119	3,484	1,264	701	5,449
香川	3,604	1,953	1,362	6,919	3,505	1,420	902	5,827
愛媛	4,165	2,465	1,641	8,271	5,403	1,955	1,280	8,638
高知	4,400	1,850	1,304	7,554	4,164	1,382	709	6,255
福岡	9,307	5,845	4,979	20,131	16,696	8,552	4,655	29,903
佐賀	3,937	1,997	1,241	7,176	3,733	1,282	718	5,733
長崎	4,518	2,679	1,638	8,835	5,619	1,949	1,241	8,809
熊本	4,784	2,760	1,883	9,427	7,875	3,241	1,703	12,819
大分	4,338	2,278	1,488	8,105	4,877	1,710	1,015	7,602
宮崎	4,615	2,336	1,475	8,427	5,323	1,739	935	7,997
鹿児島	5,111	3,295	1,930	10,336	8,204	2,671	1,509	12,384
沖縄	4,782	3,165	1,574	9,521	6,609	2,263	1,091	9,964
合計	276,780	184,354	130,479	591,613	433,817	194,544	98,394	726,754

（注）１　本表は、財源超過団体も含めた算定額である。
　　２　表示単位未満を四捨五入しているため、各都道府県の数値の計と合計は一致しない箇所がある。

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。

「不信任議決」ＶＳ「議会解散」を、どう見るか

自治体の長（以下「首長」）が個人的な資質や適性を問われて、議会から不信任を議決されたとき、議会を解散して対抗する事例が相次いでいる。地方自治法に定められたルールとはいえ、セクハラや学歴詐称といった、どう見ても首長本人の不祥事が理由で不信任になったのであれば、首長がいったん辞めて、再選挙で自身への信を問えばいい。なぜ議会を解散する必要があるのか、という批判の声が出るのは当然だ。

この話題を連日のように提供した静岡県伊東市議会が2025年12月、首長による議会解散権を定める地方自治法の見直しを求める決議をして総務省に提出するなど、制度改正を求める声も出始めている。さて、この先はどうなるのか。

まず、地方自治法第178条を確認しておく。

議員数の３分の２以上が出席し、その４分の３以上が賛成したときは首長に対する不信任が議決される。不信任が議決された首長は、通知を受けた日から10日以内に議会を解散することができる。解散しない場合、または解散後初めて招集された議会で３分の２以上の出席議員の過半数により再び不信任が議決された場合は失職する。

この制度は戦後、知事と市町村長が議員と同じように住民の選挙で選ばれるようになり、住民から直接支持される存在になったことに伴い導入された。首長と議会による二元的代表制のもと、互いにけん制しながら運営していく際に、両者の対立が激化して膠着状態に陥った場合の打開策、解決手段として位置づけられている。

制度がある以上、首長が議会を解散すること自体は非難される話ではない。だが、首長の個人的な問題で紛糾したのに議会を解散する、いわば議会がとばっちりのように解散される事態が続けば、制度のあり方への疑問、批判が高まるのは自然な流れだ。

2024年から25年に大きく報じられた具体例を挙げる。

【大阪府岸和田市】

地域政党・大阪維新の会の市長（２期目）が政治活動で知り合った女性と性的関係を続けたことを謝罪して、解決金500万円を支払い大阪地裁で和解していた。これが報道されたのを機に、24年12月、市議会は不信任決議案を賛成20、反対４で可決した。市長は議会を解散したが、25年１月の市議選を経て、２度目の不信任決議の可決で失職した。

２度目の不信任決議は１度目の不信任決議の後、失職・辞職ではなく議会解散を選んだことを「大義のない解散で莫大な市民の血税を使ったことは言語道断」と批判した。そして、市長は４月の市長選で大敗した。投票率は40.03％で、過去最低だった前回の28％台を大きく上回った。

【秋田県鹿角市】

農林水産省の出身で中部森林管理局長などを務めた市長（１期目）が24年12月に、第三者委員会による調査で職員へのパワハラ行為を認定された。これを受けて議会が25年１月に不信任を議決、市長は議会解散で応じた。しかし、３月に２度目の不信任議決により失職、４月の市長選に挑んだが敗れた。投票率は58.41％で、前回（63.13％）より低かった。

第三者委員会は、市長が職員に対して、「おまえの退職金をなくしてやる」「おまえ、○○（業者名）と××（前市長）から２億3,000万円取ってこいよ」「それができないなら、おまえの給料差し出せ」「全職員の給料をカットする」「国だとこういうときは地下鉄に飛び込むかビルから飛び降りる」など計12件をパワハラと認定していた。

不信任に先立って、議会は市長の政治姿勢を批判して辞職勧告決議もおこなうなど、対立が先鋭化していた。

【静岡県伊東市】

新図書館建設の中止を掲げて2025年５月に初当選した市長が、大学を除籍になっていたのに「卒業」と詐称していた疑惑が発覚。追及された市長は市議会特別委への出頭要請に応じなかったり、「卒業証書とされていた書類」の提出を拒否したりして批判された。「卒業証書らしきもの」を正副議長に「ちら見せ」したことに関して、「ちら見せではなく、19.2秒提示」などという珍答弁も繰り出し、メディアで大々的に取り上げられた。

７月に市長本人が「大学除籍」を公表。市議会は辞職勧告を決議するとともに百条委員会を設置したが、市長は百条委への出席を拒んだほか、いったん表明した辞職を撤回して続投するなど迷走した。９月の１回目の不信任議決で、市長は議会を解散。さらに10月に２度目の不信任で失職した。12月の市長選は９人が立候補する乱戦の様相を呈し、これまた「騒動」として注目を集めた。再選をめざした市長は結局、９人中３位で落選した。投票率は60.54％で前回（49.65％）を大幅に上回った。

【沖縄県南城市】

通算４期目だった市長による公用車の運転手の女性に対するセクハラ疑惑が発端。2023年末に地元紙が報じて問題が表面化したが、24年３月の議会では不信任決議案が否決された。しかし、５月には市の第三者委員会が市長の複数の職員に対するセクハラを認定。「出張先でホテルの部屋に呼ばれてキスされた」「カラオケでチークダンスを強要された」といった事例を挙げた上で、「一般企業であれば懲戒解雇になりうる」と強く非難する内容だった。それでも市長は強く否定し続け、議員も多くが同調したため、６～７月の２度目、３度目の不信任案も否決された。

ところが９月に市長が露骨にセクハラ通報の犯人捜しをしていたような発言の録音を地元紙が入手し、報道したことで疑惑が再燃。９月議会に出された４度目の不信任案が可決された。市長は議会を解散したが、11月に２度目の不信任議決で失職。12月の市長選には立候補しなかった。

●なぜ、議会を解散するのか

以上の４市の首長不信任→議会解散→議員選挙→２度目の不信任→首長選挙という流れを見て、率直に思うのは、なぜ個人的なスキャンダルで不信任を議決された首長たちが辞職ではなく、議会解散を選ぶのか。なぜ議会の判断に従いたくないと思うのか、という疑問だ。

根っこには、「議会の判断は間違いだ」「議員選挙の間に、住民に議会の誤りを理解してもらえる」という発想があるのだろう。だが、客観的な裏付けを示さない限り、それは本人の言い分でしかなく、往生際の悪い時間稼ぎ、単なる悪あがきにしか見えない。

こんな対応を取ってしまう理由の一つとして、2024年の兵庫県知事をめぐる動きがあったように思う。県議会が全会一致で不信任を議決した知事が、辞職して知事選に挑み、あっと驚く再選を果たした。議会の総意が完膚なきまでに覆された格好だった。選挙期間中のＳＮＳによるデマの拡散や個人攻撃が大きな話題になったが、選挙結果は議会の意思が住民の意思と大きくかけ離れていたことを示しており、強い議会不信の裏返しでもあった。

こうした事態を目の当たりにした首長たちが、自分の地域でも議会不信を喚起できるのではないか、そうすれば政治的な延命も可能なのではないか、と期待して議会を解散しているように見える。まるで、兵庫県知事の場合は議会を解散しなかったという事実に目をつむるかのように。

付言しておくと、知事が不信任を議決され、議会を解散することなく知事選に打って出て再選を果たした事例は、2002年の長野県知事選の田中康夫氏に続いて２例目だった。

●メディアの伝え方への懸念

「不信任議決」ＶＳ「議会解散」という流れは一般的に市政の「停滞」「混乱」として取り上げられる。地方自治法に則って粛々と事態が進んでいるというのではなく、その対決の構図は「騒動」「ドタバタ」として報じられる。伊東市の「ちら見せ」などはメディア、とくにワイドショー的なテレビ番組には格好の「ネタ」になり、ことさら面白おかしく伝えられて広がった。

このメディアの姿勢に、どこか自治体をさげすむ視線を感じるのは、筆者だけではあるまい。地方自治法の規定は説明しつつも、「とんでもなく愚かなことをしでかしている」「問題行動をとる人物が地域のトップにいるなんて、大丈夫なのか」といった底意がにじんでいるように思えてならない。

そして、その先には「この首長を選んだのは有権者、住民自身なのだ」「こんな住民と彼らが選ぶ首長や議員には任せておけない」という地方政治に対する不信感の増幅という事態が待ち受けていることを危惧せざるを得ない。

以上のように現状を概観した上で、地方自治法上の制度としての問題点に目を向ければ、一連の「騒動」は首長と議会の施策をめぐる対立の決着を図るための制度で、もっぱら首長の個人的な不祥事が問われてしまっている現状を、どう考えるべきかに行き着く。

伊東市議会が昨年12月に決議したように、不信任の理由が首長の資質にかかわる場合には、議会の解散を認めなくすることは多くの人が想起することだろう。だが、首長の個人的な問題なのか、政策遂行をめぐる論争なのかの判別は容易ではない。往々にして、首長の資質も絡みつつ、政策の是非を問うような事例が出てくることになりがちだ。現に伊東市の事例も、議会が最初に設けた特別委員会は、市長の学歴詐称とともに市長選の大きな争点だった新図書館建設問題も議題に取り上げていた。

●地方自治法改正に突き進むのか

こうした事情を踏まえて、元総務相の片山善博・大正大特任教授は「不信任決議も議会解散の仕組みも無くしてはどうか」と唱えている（注１）。「そもそも二元代表制にこれらの仕組みはなじまない。そのことは、二元代表制の下のアメリカの大統領と連邦議会との関係、韓国の大統領と国会の関係で、これらが採用されていないことで、およそ見当がつく」

そして、やみくもに議会が解散される現状について、「こんな回りくどい過程に費やすお金と時間は、いくら民主主義のコストといっても、浪費が過ぎる」と断じている。

そのうえで片山氏は首長の議会解散権を認めないようにする法改正を提言し、「代わりに不信任の妥当性を、裁判所など第三者がチェックする仕組みを充実させるべきです」（注２）などと発言している。

地方自治総合研究所の評議員も務める金井利之・東京大学教授はかねて、不信任議決や議会解散という制度を「議論を見えにくくする有害な仕組み」と批判してきた（注３）。

その理由は「政策論議だから、双方それなりに理屈がある。結論が出なければ議論を続けるべきだ。意見が異なるから、議会を無視するとか、不信任議決や選挙で決着をつけるという発想は、対話する価値のない相手と見なすことに等しく、適正な意思決定ではない」というものだ。

金井氏は「不信任議決は、専決処分を乱用する首長に対抗する一定の効果はある」と認めつつ、首長と議会の対立は、「不信任」「議会解散」で「決着をつける」ことより、とことん議論を重ねて合意を図ることを最優先にすべきだ、と唱えている。

各新聞社の社説は「不信任の首長　議会解散の乱用許すな」（朝日新聞）などと、首長の行動を諫めるのが主流だ。「首長の不信任に至ったとき、議会解散は適切な対応なのか。行使とはどうあるべきか。制度のより良い運用を有権者も含め幅広く考えていくと同時に、首長には謙虚かつ適切な判断、そして説明を尽くす責任が求められる」（同）。

だが、なかには「不信任の再議決を受けて失職した首長は身を引くことを法律は想定しているはずだ。制度をないがしろにするような事態が続くのであれば、こうしたケースについて出馬規制も検討せざるを得ないのではないか」（毎日新聞）と、法改正に道を開くような意見も出ている。

一方では、「解散権を巡る法規制の強化を求める声も聞かれるが、二元代表制の均衡を崩しかねない。国の関与を招く前に、全国知事会や全国市長会といった首長団体が見解を示したり、第三者を交えて運用を議論したりしてはどうか」（京都新聞）という提案もある。

現段階での「不信任」ＶＳ「議会解散」に対する見解は大きく分ければ、法改正が不要か、必要かの二つだろう。

【法改正など要らない】

首長と議会が選挙を通じて対決する構図自体は二元的代表制が機能している証しだ。「地方自治は民主主義の最良の学校である」という言葉を持ち出すまでもなく、首長の悪あがきにしか見えない議会選挙を莫大な経費をかけて実施することも、住民にとっては自治を考え、参画するという意味がある。不信任議決後の首長選挙は多くの場合、有権者の関心が高まり、投票率が上がっているのを見ても、決して無駄とは言い切れない。

【もう法改正すべきだ】

地方自治法は一定の常識ある人が制度を運用することを暗黙の前提にしている。だが残念ながら、首長の身勝手な解散権の行使が相次ぐ現状は、その前提をないがしろにしており目に余る。膨大な時間を空費させ、巨額の税金を無駄に遣う暴挙であることは明らかだ。たとえば、昨年の伊東市議選には6,300万円が費やされた。これ以上は看過できない。もはや法改正をすべき段階にきている。

さて、読者のみなさんの見解は、どちらだろうか。

最後に筆者の考えを述べれば、現時点で法改正に突き進むことには反対である。その理由は、自治の現場で解決すべき課題に対して、法改正を唱える姿勢は結局、自治体は国に比べて愚かで、国が指導、差配しなければうまく運営できないのだ、といった風潮を広げることになりかねない。それは「お上頼み」の体質をさらに根付かせ、増幅させてしまうことになると考えるからだ。

とりわけ、2024年の地方自治法改正で新たに国の指示権が創設され、個別の法的根拠もなく国が自治体を指示できるようになり、国と自治体の関係が「対等・協力」から「上下・主従」に逆戻りしつつある状況下で、自治体の側から「法改正」という国による解決を求めるようなことは避けた方がいい。

不信任決議を可決され、議会を解散した首長が再び不信任議決を受けて首長選になる展開が、たとえ無駄なことに見えても、当事者の住民が徹底的に議論し、考えて事態を打開するための道程だと割りきり、各地の事例を他山の石として、みずからの地域の自治のあり方の参考にしてゆくべきだと考える。

以下に、参考資料として、2009年から2022年に、不信任議決を受けた首長が議会を解散した事例を列挙する。

【不信任議決を受けた議会解散事例】

＜　＞内は不信任の主な理由

★印は最終的に首長が交代した事例

◎は議会解散を経ても首長が続投した事例

（総務省のホームページなどをもとに筆者作成）

【2009年】

★千葉県本埜村（現印西市）　＜公約の合併を破った＞

★愛知県西尾市　＜市長が受託収賄罪で起訴＞

★三重県尾鷲市　＜市長が税理士法違反＞

★宮崎県えびの市　＜市長が競売入札妨害で逮捕＞

◎鹿児島県阿久根市　＜市政混乱＞　市長が市長選で勝利

【2010年】

★埼玉県草加市　＜市長の政治姿勢＞

【2011年】

★青森県藤崎町　＜町政混乱＞

【2012年】

★福島県双葉町　＜町長が議会や町民への説明責任を果たしていない＞

【2013年】

★兵庫県上郡町　＜町長と幹部職員との信頼関係喪失＞

◎愛媛県西条市　＜議会への説明責任を果たしていない＞　議会改選後、不信任決議案の採決に必要な出席数を満たさず審議未了

【2015年】

★宮城県大衡村　＜ハラスメント提訴への説明不足＞

【2017年】

★福岡県太宰府市　＜市政の健全化と安定を図るため＞

【2018年】

★群馬県みなかみ町　＜セクハラ疑惑＞

【2019年】

◎静岡県松崎町　＜町長の議会軽視＞　選挙後、再度の不信任議決されず

【2020年】

★奈良県宇陀市　＜議会等との信頼関係が崩壊＞

【2022年】

★東京都あきる野市　＜議会軽視及び市政混乱＞

★富山県舟橋村　＜村政の混乱＞

【注】

（注１）『世界』　2025年12月号

（注２）毎日新聞　2025年11月10日

（注３）東京新聞　2022年10月31日

【参考資料】

・朝日新聞社説「不信任の首長　議会解散の乱用許すな」2025年９月11日

・毎日新聞社説「伊東市長の失職　混乱いつまで続けるのか」2025年11月６日

・読売新聞社説「伊東市議会解散　田久保市長の判断は筋違いだ」2025年９月11日

・京都新聞社説「首長の不祥事　議会解散の乱発を憂う」2025年11月５日

・朝日新聞「自分の不祥事なのに議会を解散　田久保市長の選択から考える地方自治」2025年10月20日

（岸和田市関連）

・朝日新聞　2025年２月17日、３月27日

・読売新聞　2025年４月７日

（鹿角市関連）

・朝日新聞　2025年３月21日

・秋田魁　2025年３月10日、４月27日

（伊東市関連）

・朝日新聞　2025年６月27日、７月30日、８月13日、９月10日、12月15日

（南城市関連）

・朝日新聞　2025年11月17日

・琉球新報社説「南城市長セクハラ隠蔽　市長は即刻辞職すべきだ」2025年９月24日

（その他）

・伊豆新聞　2019年４月22日

・日本経済新聞　2010年12月14日

（坪井 ゆづる　地方自治総合研究所客員研究員）

今月の研究会

（2025年11月29日－12月20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

次回開催予定：2026年１月26日（月）15：00

Joseph Drew（ニューカッスル大学教授）「オーストラリアの財政調整」

（２） 地方財政研究会

次回開催予定：2025年12月22日（月）14：00

（３） 地方自治判例動向研究会

開催日時：2025年12月２日（火）18：00

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）／垣見隆禎（福島大学）／嘉藤亮（神奈川大学）／門脇美恵（広島修道大学）／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）／中嶌いづみ

概要：小川正委員報告「特別地方交付税の額の決定取り消し請求控訴事件（大阪高判令和７年10月９日）」、質疑等

次回開催予定：2026年３月13日（金）15：00

（４） 小規模自治体の持続可能性に関する研究会

次回開催予定：2026年１月15日（木）18：00

（５） 新地方自治研究プラットフォーム

次回開催予定：2026年４月

（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：2026年１月30日（金）18：00

（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：2026年１月16日（金）13：30

（８） 地方自治体のＡＩ運用に関する研究会

次回開催予定：2026年３月24日（火）17：00

◎第38回　自治総研セミナー

2024年改正地方自治法は地方自治をどう変えるのか

開催日時：2025年12月13日（土）10：30－16：00

於：ＡＰ市ヶ谷７階会議室

参加者：研究者、地方議員、自治研センター関係者等85名

プログラム：

基調報告「2024年改正地方自治法の論点」
小原隆治（早稲田大学教授／自治総研研究理事）

調査報告「指定地域共同活動団体制度の概説と動向」
坂本誠／其田茂樹（自治総研研究員）

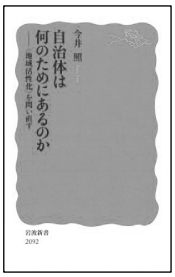
パネルディスカッション
今井照（自治総研特任研究員）／嶋田暁文（九州大学教授）／坂本誠（自治総研研究員）／（司会）坪井ゆづる（自治総研客員研究員）

＊当日配布資料：自治総研ＷＥＢサイトにて公開中

＊録画：YouTube配信中（2026年３月頃迄）
https://jichisoken.jp/news/38th-seminer_movie/

＊セミナーのまとめは、ブックレットとして刊行予定（2026年３月頃）

BOOK REPORT 受贈図書等紹介



自治体は何のためにあるのか ＜地域活性化＞を問い直す

今井 照 著
2025年12月
岩波新書
940円＋税

松下圭一の「自治体の発見」（1975年『市民自治の憲法理論』）から50年。著者は、歪められた自治体の現状を告発・分析し、あるべき自治体の姿を本書で提示する。

１章では、小泉内閣時の地域再生政策が、安倍政権でローカル・アベノミクス実現のため「稼ぐ地方創生」となり、その末路として起こった企業版ふるさと納税を悪用し自治体のガバナンスを揺るがした事件を描く。

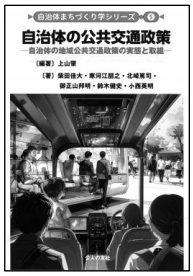
２章では、2000年地方分権改革で何がめざされたかを確認し、その後の三位一体改革、平成の大合併、東日本大震災、コロナ禍、地方創生政策で、特に地方の自治体の財政・自治、住民の命・生活が厳しい状況に追い込まれ、その一方で、自治体は大きな責務を果たそうとしてきたことを解説する。

３章では、2024年地方自治法の改正による自治体に対する国の統制、地域組織に対する自治体の統制の可能性を指摘する。

４章では、地域社会と自治体の関係を問い、５章では、住民の命と生活を守るべき存在としての自治体のあり方を提起する。

必要なのは「官民共創」の自治体ではなく「社会分権型自治体」であり、シビル・ミニマムからのナショナル・ミニマムの再編であるとする。本書は、松下の『日本の自治・分権』（1996年）の続編ともいえよう。

BOOK REPORT 受贈図書等紹介



自治体の公共交通政策 自治体の地域公共交通政策の実態と取組

上山 肇 編著
2025年10月
公人の友社
2,000円＋税

路線バス廃止や減便のニュースが相次いでおり、かつてない厳しい状況といわれる地域公共交通政策の実態と取組について、調査を行った研究者、自治体の担当者や交通事業者などが執筆したのが本書である。

1980年の武蔵村山市を嚆矢とする地域循環バス・コミュニティバスは、交通不便地の対策、観光利用などとして全国各地で採用され、調査によれば、都内では20区26市町村で運行されているが、採算面では、自治体からの補助金が必須であり、深刻な運転手不足で、減便やルートの廃止など利便性を低下せざるを得ない事態ともなっている。

その事態の打開策としての取組が紹介されている。岡山市は、バス運転手養成費用を１人30万円補助する事業を行うが、運賃100円で多くの市民が利用する路線の事業者がある一方で、別の事業者の地域循環バスは運転手不足で昨年全路線休止となったという。

複数の自治体で取組まれているデマンド交通、杉並区の定員５名の電動車を使用したグリーンスローモビリティ、大田区の自動運転バスの実証運行など、最新事例が紹介されているが、例えば自動運転については路上駐車対策の課題があるなど画期的な対策となるかは見通せていない。本書を手掛りとして今後を検討していくことが必要である。

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683号　2025年12月　公益社団法人　北海道地方自治研究所

鋭角鈍角　時代の趨勢　北海学園大学名誉教授　佐　藤　克　廣

次世代型北海道農業を考える研究会

鼎談　頻発するヒグマ被害 ── 自治体の危機管理の現状と課題　酪農学園大学教授　佐　藤　喜　和
標津町農林課林政・自然環境担当係長　長　田　雅　裕
酪農学園大学名誉教授・研究会主査　押　谷　　一

散射韻　道内給食提供、岐路に　少子化と施設老朽化加速

所内研究会

高校を核とした地域づくりの現状と課題 ── 北海道へ示唆　北海道大学特任准教授　中　村　健　吾

生存権77歳の現在地　第20回（最終回）　少子化の原因から考える生存権保障の射程
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25（最終回）　議会改革からまもなく20年　改めて問う

議会は住民に改革経過を伝えているか　議会技術研究会共同代表　西　科　　純／渡　辺　省　三

北海道の動き＜2025.10.1～31＞

とちぎ地方自治と住民　第633号　2025年12月　一般社団法人　栃木県地方自治研究センター

巻頭言　栃木ファミリーの創立50周年を迎えて
栃木県自治研センター理事（㈱栃木ファミリー代表取締役社長）　岩　本　治　美

「学校の常識」を法的観点から問い直す ── 憲法学の常識から乖離する学校現場の改革を目指して
宇都宮大学准教授　黒　川　亨　子

まちづくりの回顧　弁護士（元栃木市長）　鈴　木　俊　美

2025年度・2026年度部落解放のための要請書　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　公共交通の新たな形を目指して自動運転バスの実証実験　小山市議会議員　直　井　一　博

地域短信　官民意見交換で地方創生の好事例共有 ── 地方創生対話フォーラム
足利市議会議員　加　藤　正　一

総務省「令和６年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要（確報）」

自治権いばらき　第158号　2025年10月　公益社団法人　茨城県地方自治研究センター

【視点】給付金事業を問う ── 自治体に過大な負担　茨城県地方自治研究センター理事長　飯　田　正　美

今後の移民の受け入れを考える視点と、社会統合プログラム
認定特定非営利活動法人茨城ＮＰＯセンター・コモンズ代表理事　横　田　能　洋

一般社団法人茨城県労働者福祉協議会主催　2024年度茨城県勤労者福祉研究集会講演録（2025年２月21日）
　日本難病・疾病団体協議会（ＪＰＡ）の活動紹介
一般社団法人日本難病・疾病団体協議会事務局長　大　坪　恵　太

八王子自治研究センター通信　第32号　2025年11月　一般社団法人　八王子自治研究センター
自治総研・自治研センター交流集会（オンライン）開催（11月１日）
　八王子自治研究センター活動報告
八王子自治研究センター定時総会（11月24日）── 2026年度事業計画
妖精日記（2025年１月～11月）
詩集　啞問　小　勝　雅　夫

信州自治研　第406号　2025年12月　長野県地方自治研究センター
大町市の補助金制度を利用しての山城「木舟城」整備の取り組み　木舟城研究会会長　高　橋　博　久
暮らしの宿る食と話④　料理研究家　横　山　タカ子
水面８　福山市立大学名誉教授　前　山　総一郎
2025年「信州自治研」総目次
市町村の出来事（11・12月号広報より）

自治研ふくい　第84号　2025年12月　福井県地方自治研究センター
県内の自治体職員働き方大調査！　第５回職場実態アンケート結果報告
注目の自治体施策
　敦賀市：北陸新幹線開業リレー企画第４回
　福井県：福井県立図書館「電子書籍サービス」スタート
連載　はたのつばさ、国会へ行く。　衆議院議員　波多野　翼
地域と人の未来をつくる場　リアル公務員トーク＠敦賀　報告
自治研の窓
　丹南市民自治研究センター市民講座「こどもの声を聴くということ」（越前市共催）
　　講師・中島早苗（認定ＮＰＯ法人フリー・ザ・チルドレン・ジャパン代表理事）
丹南市民自治研究センター研究員　出　口　茂　美
　ふくいじちけんだいありーみに
大和田日記

自治研ぎふ　第142号　2025年10月　岐阜県地方自治研究センター
道標　連合岐阜「岐阜大学寄付講座」を終えて
連合岐阜会長／岐阜県地方自治研究センター副理事長　筒　井　和　浩
特集１　より実効性のある自治体ＤＸの実現に向けて
日本政策総研専務取締役（兼）東京大学先端科学技術センター客員上級研究員　若　生　幸　也

特集２　指定管理者の選定手続について
岐阜大学地域科学部准教授／岐阜県地方自治研究センター研究員　三　谷　　晋
地域レポート１　岐阜市立新大学基本計画（素案）について　岐阜市議会議員　富　田　耕　司
地域レポート２　「地域をつくる」ということ ── 古今伝授の里づくりの歩み
郡上大和総合開発株式会社代表取締役社長　水　野　正　文
地域レポート３　郡上八幡のまちを「育てる、磨く、整える」役割を
チームまちや代表・郡上八幡まちづくり会議事務局長　武　藤　隆　晴
報告　現場の声から「地方自治」を学ぶ実践的授業を
── 自治研センターによる岐阜大学での協力講座がスタート

月刊「地方自治みえ」　第402号　2025年12月　三重県地方自治研究センター
2025年三重県地方自治研究集会「人材確保のための働きがいのある職場づくり」開催
基調講演　自治体職員の自己成長・自己実現と公務のやりがい　九州大学教授　嶋　田　暁　文
研究発表　投票率向上ＷＧ／人材確保ＷＧ
自治研自主レポート表彰
最優秀賞　松阪市職員組合「松阪駅周辺商店街散策フィールドワークの実施」
奨励賞　三重県職員労働組合／熊野市職員労働組合

自治研かごしま　第140号　2025年12月　鹿児島県地方自治研究所
かざんばい　公務員内定者の就職活動　志學館大学　宇　都　義　和
第154回定例研究会　鹿児島地場産業の現状と課題 ── 鹿児島県の伝統産業・特産品製造業を事例に
放送大学（鹿児島学習センター）客員教授　北　﨑　浩　嗣
特集　被爆体験をどう伝えるか
敗戦80年、被爆80周年 ── 被爆体験の実相を、後世にどう伝えるか？
鹿児島県原爆被爆者協議会会長　西上床　キヨ子
風のうた　瀬　角　龍　平
無礼くＴＩＭＥ　高　橋　　誠
まちだより　知名町の魅力～自然と文化が織りなす豊かな町　知名町職員労働組合　西　　真　澄
ＬＩＢＲＡＲＹ　井手英策『令和ファシズム論 ── 極端へと逃走するこの国で』
鹿児島大学名誉教授　平　井　一　臣
論説　第一次地方分権改革の再評価 ── 生活保護行政を事例に　垂水市職員　浦　元　　駿

資料室増加月報

図書番号	図　書　名	編著者名	発行所	発行年
2　法律				
23　行政法				
23-628-63	行政法研究／第63号／2025・11	宇賀克也	信　山　社	2025（令７）
4　地方自治				
42　地方自治制度				
42-375-3	特別区長会事務局講演会講演録／都区財政調整の要点	特別区長会事務局	特別区長会事務局	2025（令７）
42-375-4	特別区長会事務局講演会講演録／都区のあり方検討とは何か	特別区長会事務局	特別区長会事務局	2025（令７）
42-375-5	特別区長会事務局講演会講演録／都区制度改革の歩みとこれから／特別区の自治を考える	特別区長会事務局	特別区長会事務局	2025（令７）
5　財政				
59　財政統計				
59-5-70	改正地方財政詳解／令和７年度	地方財務協会	地方財務協会	2025（令７）
59-35-47	地方債統計年報／第47号／令和７年版	地方債協会	地方債協会	2025（令７）

自治総研叢書（敬文堂）

（税別）

30. 人見剛・横田覚・海老名富夫 編著『**公害防止条例の研究**』2012年 4,500円
31. 馬場　健 著 『**英国の大都市行政と都市政策　1945-2000**』2012年 3,000円
32. 河上暁弘 著 『**平和と市民自治の憲法理論**』2012年 4,200円
33. 武藤博己 編著 『**公共サービス改革の本質 ── 比較の視点から ──**』2014年 4,500円
34. 北村喜宣 編著 『**第２次分権改革の検証 ── 義務付け・枠付けの見直しを中心に ──**』2016年 4,500円
35. 佐藤　竺 著 『**ベルギーの連邦化と地域主義 ── 連邦・共同体・地域圏の並存と地方自治の変貌 ──**』2016年 5,500円
36. 佐藤英善 編著 『**公務員制度改革という時代**』2017年 5,700円
37. 河上暁弘 著 『**戦後日本の平和・民主主義・自治の論点 小林直樹憲法学との「対話」に向けて**』2022年 4,500円
38. 鄭　智允 著 『**廃棄物行政と自治の領域**』2024年 5,000円
39. 堀内　匠 著 『**戦後自治体選挙行政体制の成立と展開**』2025年 6,500円

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

自治総研関連図書

（税別）

○ 今井　照／自治総研 編『**原発事故　自治体からの証言**』2021年　筑摩書房 880円
○ 上林陽治 著『**非正規公務員のリアル 欺瞞の会計年度任用職員制度**』2021年　日本評論社 1,900円
○ 神原　勝 著『**東京・区長準公選運動 区長公選制復活への道程**』2022年　公人の友社 5,500円
○ 篠田　徹・上林陽治 編著『**格差に挑む自治体労働政策 ── 就労支援、地域雇用、公契約、公共調達**』2022年　日本評論社 2,000円
○ 今井　照 著『**未来の自治体論 ── デジタル社会と地方自治**』2024年　第一法規 4,300円

ご注文は書店までお願いします。

自治総研ブックス／自治総研ブックレット

自治総研ブックス （税別）

14. 今村都南雄 著『**大牟田市まちづくりの二つの難題 ── 「楕円的構図」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（ 〃 ）
29. 『**市民の暮らしを守る ── 高知市副市長・吉岡章**』2025年
聞き手：飛田博史／金井利之／沼尾波子／其田茂樹 2,000円（ 〃 ）

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

Monthly Review of Local Government
THE JICHI-SOKEN
Vol.52 No.2 2026.2
No.568

CONTENTS

Column／KOHARA, Takaharu.

1 Spatial Management in a Shrinking Society: Urban Concentration and Regional Revitalization.
UCHIUMI, Mari. Professor, Faculty of Law, Komazawa University.

18 Development and Prospects of Local Government-Led Policies for Foreign Residents (Part Ⅱ): Current Trends in Japan and South Korea.
JUNG, Hana. Research Fellow, Fukuoka Research Institute for Local Autonomy and Government.

45 Local Allocation Taxes in 2025.
TOBITA, Hiroshi. Depuity Director, Japan Research Institute for Local Government.

83 Local Autonomy Topics.

88 Research Working Groups.

89 Book Report.

90 Magazine Rack.

93 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掲示している月刊『自治総研』投稿要領をご参照ください。

https://www.jichisoken.jp/

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

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