

自治総研

THE JICHI-SOKEN

2026年 7 月号
VOL.52
通巻第573号

CONTENTS

巻頭コラム

アップレな「敵」になろう

行政文書管理と開示請求 北村喜宣

1

観光立国における自治体のコストを考える

オーバーツーリズム対策費の試算 兼村高文

18

市町村の税源等の強化とそれに伴う格差について 中村稔彦

31

1990年代以降における国と地方の財政関係の見直しについての
再検討(2)

財政移転を中心に 門野圭司 / 其田茂樹

気になる地方自治トピックス

50

第34次地方制度調査会における論点整理と考察

第2回総会までの審議を踏まえて 坂本 誠

今月の研究会

65

ブックレポート

66

今月のマガジン・ラック

67

資料室増加月報

71

公益財団法人 地方自治総合研究所

東京都千代田区六番町1 自治労会館4F TEL 03-3264-5924



ISSN 0910-2744

アップレな「敵」になろう

行政文書管理と開示請求

北村喜宣

新規制定または一部改正された法律が、行政法学研究の対象にされることがある。どのような立法事実を踏まえての立法なのか、それにどのような法制度的対応をしたのか、その特徴は何か、残された課題は何かなどが、研究にあたっての論点となる。

それをするのが、立法過程研究である。確たる方法論があるわけではないが、公布された法律のテキストだけではなく、可決成立までの動きを関係資料を踏まえつつ把握して検討するのである。

その「関係資料」について、考えてみたい。誰でも利用できるのは、国立国会図書館のウェブサイトからアクセスできる国会会議録である。本会議や委員会での質問答弁は、まさに立法者意思が把握できる貴重な資料である。

衆議院や参議院の関係者にコネがあれば、法案が審議される国会委員会の委員会調査室が委員である議員用に作成する「参考資料」を入手できるだろう。そこには、法律案の概要のほか、それに関係する府省の審議会の答申や意見具申、行政や民間の報告書などが収録されている。作成者の裁量が大きいようで、法案審議にあたっての「主な論点」が整理されている場合もある。これらの参照によって、可決成立時から時計の針を逆に回して、そこに至る経緯を再構成できる。

しかし、それだけでは「浅い」。これらは、積極的に提供される情報であるが、それゆえに、行政にとって都合が悪い情報は出されていない可能性があるからである。「ウソ」ではないとしても、「本当」でもない。

私が最近活用するのは、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（情報公開法）にもとづく行政文書の開示請求である。その前提には、意思決定過程の検証に資するために文書作成を義務づける「公文書等の管理に関する法律」（公文書管理法）にもとづく行政文書の作成・管理がある。「法令の制定又は改廃及びその経緯」についての文書も含まれる。

開示請求の際には、文書の特定をしなければならない。これにあたっては、各府省の「行政文書管理規則」が参考になる。そこに、行政文書の「メニュー」が列挙されているので、「一番詳し

いもの」などとしてさらに特定度を増せばよい。通常、私が請求するのは、「法制局提出資料」「審査録」「答弁書」「想定問答」である。

情報公開法11条にもとづく「泣き」が入って待たされることもあるが、多少の黒マスク入りであっても、資料は入手できる（もっとも、すべてを入手できたかは不明）。そこには、「積極的公開資料」にはないさまざまな事実が掲載されている。たとえば、府省は踏み込んでやりたかったけれども内閣法制局の指摘を受けて断念したことがわかる。提出法案が「ベスト」であるため、答弁にあたる政府参考人は、本当にやりたかったことは別にあるなどとはいえない。国会会議録だけを踏まえているならば、そうした事情は知る由もない。

国会審議にあたって想定問答が作成されているというのは、行政法研究者ですら知っている常識である。しかし、現物を入手して研究の資料としている者は少ないのではないか。それを踏まえて、『逐条解説〇〇法』『〇〇法の解説』といった書名の書物が中央政府職員によって書かれるが、想定問答のすべてを収録しているわけではない。「更問」「更々問」として、「多重防護」をしている論点もあるが、私の知るかぎり、そうしたものは書物には掲載されない。

これらは、御用系の研究者であれば、その求めに応じて入手できるかもしれない。しかし、「信頼関係」による提供であり、堂々とは使えない。そこで、正面突破でこれらを手入して批判的に解析する。立法過程研究の厚みは、格段に増す。

ところで、開示請求に対応する作業は、相当に大変なようである。必ずしもキチンと整理・保管されていない行政文書の箱から対象文書を探し出す作業の担当は若手職員であるが、「やりたくない仕事」という話もきく。また、行政を褒めようとして請求するのではないため、対応する側からは、「開示請求をするヤツは「省の敵）」という認識も示される。実際、それ以前にはそれなりの連絡をしあっていた省のある室が、開示請求をした途端に何も言ってこなくなったことがあった。私は、「向こう側の人」になったのだろう。そうであるからこそ、入手した資料を踏まえて斬れ味のよい研究をしなければと気合いが入る。

観光立国における自治体のコストを考える

オーバーツーリズム対策費の試算

兼 村 高 文

<要 旨>

政府は観光立国の推進に向けて訪日旅行者（インバウンド）の呼び込みに躍起となっている。観光は今や有望な輸出産業となり、地方創生2.0では地域活性化に観光資源の開発や持続可能な観光を自治体に推奨している。しかし人気の観光地では深刻なオーバーツーリズム（観光過剰、観光公害）の問題が発生し、その対応は自治体に任せれども苦慮している。今後さらに観光客が増えればオーバーツーリズム対策とそのコストは膨らむことが予測される。そこでそのコストについて試算してみた。試算結果からは、直ちに財政運営に大きな影響を及ぼすことはないと判断できたが、観光客が増え続けインフラの改修等が必要となる事態になれば、コストは大きく膨れることが予測され懸念は広がる。

1. 観光立国の現在地

1-1. 観光立国への出発

政府が戦後に観光振興へ踏み出した時点をあげれば、高度経済成長期の1963年に「観光基本法」を制定した頃とすることができる。当時は国民がようやく余暇を享受できるようになり、政府は東京オリンピックの誘致で国際社会への復帰を目指していた。「観光基本法」の前文には、観光は国際平和と国民生活の安定を象徴するものと記され、観光振興を国の政策の1つとして取り上げていた。その後、1970年に内閣に設置された観光政策審議会の答申には「観光とは、自己の自由時間（＝余暇）の中で、鑑賞、知識体験、活動休養、参加精神の鼓舞等、生活の変化を求める人間の基本的欲求を充足するための行為（＝レクリエーション）のうち、日常生活圏を離れて異なった自然、文化等の環境のもとで行おうとする一連の行動をいう」と述べられていた。当時は戦後復興からようやく余暇が楽しめる時間が持てるようになった時代であり、それゆえ観光は非日常

の世界で‘物見遊山（漫遊）’と考えるのが一般的であった。

東京オリンピック（1964年）や大阪万博（1970年）の開催は国際社会への復帰とともに交通網が整備されたことなどにより、観光は宿泊をとまなう旅行として大衆のレクリエーションとなってきた。国土総合開発計画でも新全総（1969-1977）からは、国民生活で自由時間の増加を予測し、大規模レクリエーション開発に触れて自然観光施設の整備等を計画していた。また社会問題となってきた過疎問題に対しては、効率的な産業開発に加えて観光開発を進めることが可能な地域では、積極的な開発を進めて生活環境条件の向上のための施策を講じなければならないとし、観光を地域活性化の手段としてあげ受入側の自治体にも整備が進められた。

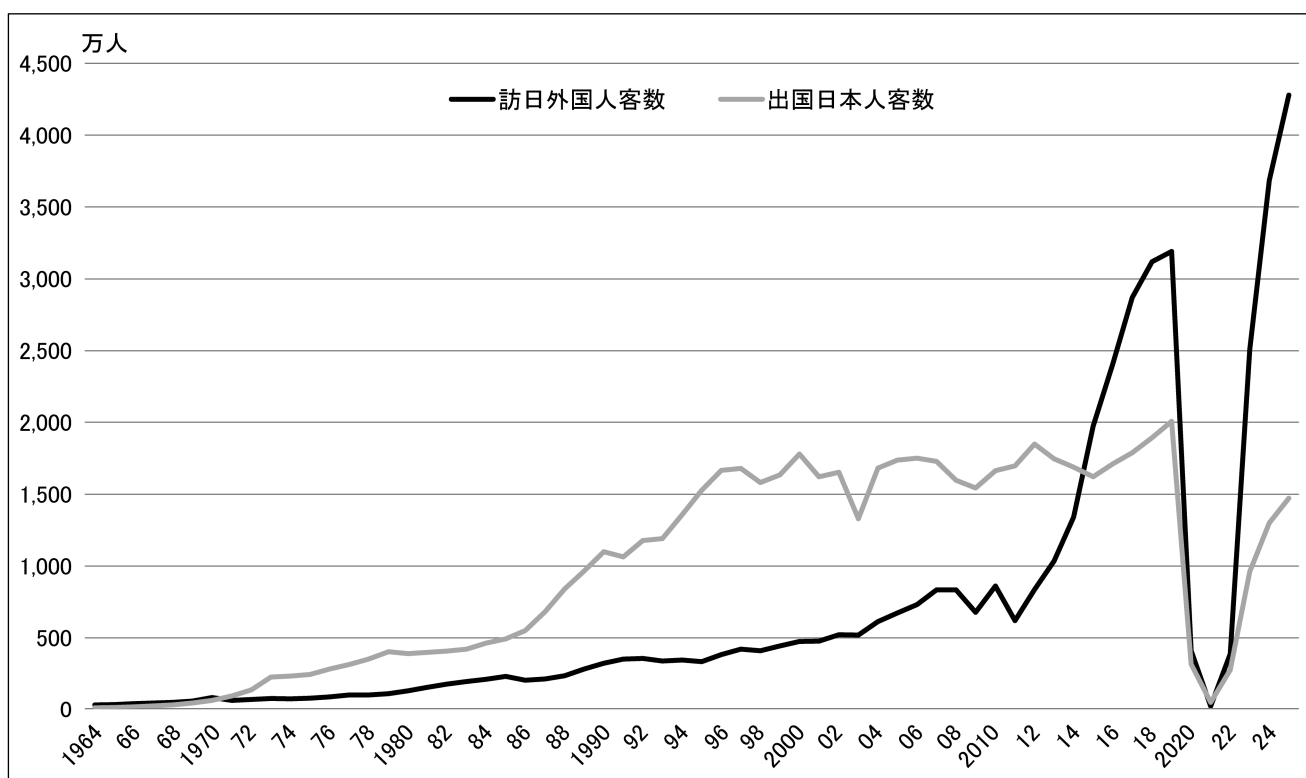
当時の国内宿泊観光旅行者数は1965年に5千万人に達し、マスツーリズムの時代を迎えていた。その後は大阪万博の1970年に1億人を超えてピークを迎えてからは石油危機で落ち込み、再び1億人を超えたのは1970年代後半である。また海外旅行も自由化とともに徐々に増え始め、日本人海外旅行者（アウ

トバウンド)⁽¹⁾は1970年に66万人であったが2年後の1972年には100万人を超えた。一方、訪日外国人旅行者（インバウンド）は1970年に85万人で出国者数を上回っていたが、100万人を超えたのは7年後の1977年でインバウンドは伸び悩んでいた。1970年代はインバウンドよりもアウトバウンドの伸びが大きく、1千万人を超えたのはアウトバウンドは1990年であったがインバウンドは2013年であった。昭和年代から平成年代中頃までは、アウトバウンドはインバウンドを大きく上回っていた（図表1参照）。観光立国へのテイクオフの時点では、海外からの観光客はまだ少なくアウトバウンドがインバウンドを上回っていた時期が続いていた。

わが国の観光立国への歩みは、経済成長とともに余暇が生まれて1960年代頃より観光が大衆化し団体旅行が主流となってマスツーリズムの時代を迎えた頃からであるが、ここでは自治体は観光立国に関与

するところは少なく、観光客を受け入れる受動的な立場であった。ただし、歴史的観光資源を有する自治体には古都保存法により開発行為に制限が設けられ、観光資源等を含めた景観の保存を望む住民と開発業者との調整が求められた。一例をあげれば、1960年から起きた昭和の鎌倉攻めとして争われた鶴岡八幡宮裏山の宅地開発とそれを阻止する周辺住民との間で起こった御谷（おやつ）騒動がある。開発行為にはまだ法的な制限がなかったため自治体の介入には限界があったが、歴史的景観の保全を求める動きは京都や奈良でも持ち上がり、古都保存法の制定（1966年制定。京都市、鎌倉市、逗子市、奈良市、明日香村等10都市指定）となり、さらに歴史的風土保全区域がそれぞれの都市に指定され開発に制限が設けられた⁽²⁾。この後に開発許可等の手続きは当該自治体で行うことになり、観光開発も含めて自治体に責務が生じてきた。

図表1 訪日外国人観光客と出国日本人観光客の推移



出所：日本政府観光局（J I N T O）「日本の観光統計データ」より作成。

(1) 旅行業界で一般的に国境（バウンド）を超えて海外に出る旅行（者）の意味で用いられ、インバウンドは海外から自国に入ってくる旅行（者）を意味している（J T B総合研究所）。

(2) 御谷騒動や古都保存制度等の詳細については国土交通省の資料を参照。歴史的風土保全特別区域では建築物の新設等には知事の許可が必要となった。

観光立国への出発時点は国民が余暇を享受できるようになった頃からであるが、観光地には開発を進める資本に対してそれを拒否する地元団体等との騒動も始まり、それぞれで自治体の調整が入り攻防が繰り返されてきた。過疎化が進みまだ地方活性化を求める日本列島の多くの地域では開発が優先され、自然などの資源は観光が優先され破壊されるところも少なくなかった。

1-2. 観光立国の推進

政府が観光立国へ向けて本格的に取り組み始めたのは、平成年代（1989-2019）に入りバブル崩壊から経済回復を目指す中で、観光が1つの重要施策として小泉純一郎内閣で取り上げられてからである。2001年に発足した小泉内閣は、政府の重要課題の1つに観光振興を掲げ、2003年に観光立国懇談会を設置し官民挙げて戦略的訪日促進のための‘ビジット・ジャパン・キャンペーン’を開始し、観光立国宣言を発して‘住んでよし、訪れてよしの国づくり’をスタートさせた。そこでは2010年にインバウンドの目標を1千万人としていた。しかし2008年にリーマンショックによる世界的な不況で観光客は落ち込み、目標の達成には至らなかった。その後も2011年に東日本大震災と福島原子力発電所事故でインバウンドは低迷し、目標を達成したのは2013年であった。当時のインバウンドはアウトバウンドの4割程度で訪日観光客はまだ少なかった。

観光はその出発点では国際平和と国民生活の安定を象徴するものとされていたが、1995年に公表された観光政策審議会（1963年内閣設置、2000年廃止）の答申第39号では、観光の定義を「余暇時間の中で、日常生活圏を離れて行う様々な活動であって、触れ合い、学び、遊ぶということを目的とするもの」とし、具体的に観光地での活動が加えられ観光を実践的な活動として捉えていた。また同答申では、ものづくり立国から観光立国へ転換する必要性を述べ、観光産業は21世紀の経済を牽引する基幹産業と位置付け、観光に関する総合的な取り組みの方策を提言していた。また2006年には「観光基本法」を全面改正した「観光立国推進基本法」を制定した。同法の前文で観光について国際平和と国民生活の安定につ

いて述べた後「観光は、地域経済の活性化、雇用の機会の増大等国民経済のあらゆる領域にわたりその発展に寄与するとともに、健康の増進、潤いのある豊かな生活環境の創造等を通じて国民生活の安定向上に貢献するものであることに加え、国際相互理解を増進するものである。」とし、観光立国を推進することで広く国民経済の発展に寄与し、少子高齢化や過疎化さらには国際交流の促進に貢献することが書き込まれた。

観光立国の取り組みは、2012年に発足した第二次安倍晋三内閣でも引き続き進められた。アベノミクスによる円安もインバウンドを呼び込み大きくその数を伸ばした。小泉内閣から進められた観光立国の成果はインバウンドの数で現れ、2016年に2千万人、2018年に3千万人を超え、平均増加率は2000年代には7.3%、2010年代には18.5%を記録し、驚異的な伸びとなった。一方でアウトバウンドは1990年代後半から伸び悩んでいた。

観光立国の推進に当たっては、「観光立国推進基本法」に観光立国推進基本計画の策定が義務付けられ、これまで第1次計画（計画期間2007年度～2011年度）から第4次計画（同2023年度～2025年度）まで策定されてきた。第4次計画では、観光立国の実現に際し政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策として、‘持続可能な観光地域づくり戦略’、‘インバウンド回復戦略’、‘国内交流拡大戦略’の3つの基本方針が掲げられた。現在は第5次計画（同2026年度～2030年度）が施行中である。

図表2は、第4次観光立国推進基本計画の目標値と2025年の実績値（速報値を含む）ならびに第5次観光立国推進基本計画の目標値である。第4次計画に掲げられた目標値と実績値をみると、インバウンド関連では訪日外国人旅行者数と消費額ともに計画を大きく上回って目標が達成されている。第5次計画では2025年の実績を反映して目標値は政府がこれまで掲げてきたインバウンド6千万人、消費額15兆円としている。他方、地方部宿泊日数については、実績値が第4次計画の目標値2泊/人を大きく下回っているため第5次計画では控え目の2.17泊/人である。これまでインバウンドの旅行先が主要観光地中心であったことの結果であり、この結果を受け

図表2 第4次観光立国推進基本計画と実績

	第4次基本計画 (2023-2025)	2025年実績		第5次基本計画 (2026-2030)
			達成状況	
訪日外国人旅行者数	2019年(3,188万人) 超え	4,268万人	1.3倍	6,000万人
訪日外国人旅行消費額	5兆円	9兆円	1.8倍	15兆円
同単価	20万円/人	22.9万円/人	1.1倍	25万円/人
訪日外国人旅行者1人当たり地方部宿泊数	2泊/人	1.36泊/人	0.7倍	2.17泊/人
日本人海外旅行者数	2019年(2,008万人) 超え	1,473万人	0.7倍	2019年超え
日本人地方部延べ宿泊数	3.2億人泊	3.0億人泊	0.9倍	—
日本人国内旅行消費額	22兆円	25兆円	1.1倍	30兆円
観光公害対策取組地域	—	(47か所)		100か所

出所：観光庁統計調査、第4、5次観光立国推進基本計画より作成。

て第5次計画では観光先の分散化が盛り込まれている。観光地の分散化はオーバーツーリズムの抑制にもかかわり、2026年度観光庁の予算に地方分散化対策費が計上されている。これには観光公害対策取組地域として2025年までに47か所を設定していたが、第5次計画では100か所まで増やして取り組んでいる。第5次計画で掲げた政策の柱をみると、「インバウンドの戦略的な地方誘客と住民生活の質の確保との両立」、「国内交流・アウトバウンドの両立」、「観光地・観光産業の両立」であり、目標年度に目指すべき姿として「戦略産業として、日本の魅力・活力を次世代にも持続的に継承・発展させていく観光」としている。オーバーツーリズム対策も進めながら持続可能な観光の実現を目指している。

観光立国の推進では、専らインバウンドが中心となりアウトバウンドは低調で日本人の国内旅行に関しても地方部延べ宿泊数を含めて低迷している。ただ国内旅行消費額は宿泊単価が上昇していることもあり旅行消費額は目標を達成し今後も消費額は伸びを期待しているが、オーバーツーリズムが激しい観光地には日本人観光客が敬遠し始めており、国内観光旅行を推進するためには有効なオーバーツーリズム対策を進めることが課題となっている。そのため第5次計画にはインバウンドの地方誘客の推進が書き込まれ、観光庁も2026年度予算に重点的に取り組む事業として、地方観光地の魅力や利便性の向上に向けた事業などを計上しオーバーツーリズムの緩和

を目指している⁽³⁾。

1-3. 観光立国の現在地

観光立国の推進段階では以上みたように、インバウンドの拡大とそれに伴うオーバーツーリズムの問題に対応が迫られながらも観光立国へ向けて順調に推移してきた。2025年のインバウンドは4,268万人を記録し、コロナ禍前を上回り4千万人台に乗せ過去最高となった。今後の見通しについては、直近では日中関係の悪化で中国人団体観光客が大きく落ち込んでいるものの世界の観光客数は増え続けており、政府の2030年インバウンド目標6千万人は大方達成可能とみている。世界の国際観光客到着数は2025年に15億人を上回りパンデミック前を回復し、2030年は18億人を予測していることもある（UN Tourism 2025年の見通し）。

わが国の観光立国の現状をインバウンドの数で世界の順位をみると（図表3）、コロナ禍前の2019年は3,186万人で12位であった。1位のフランスから5位の中国までその数は6千万人を超えている（フランスは2024年に1億人を超えた）。日本が2030年に6千万人を達成したとしても、世界観光客数は18億人を予測しているため上位5位までの観光大国への仲間入りは難しそうである。

そこで大勢の観光客を集めている観光大国の要因の1つとして、ユネスコに登録されている世界遺産の数との関係を見ると（図表3）、外国人観光客数

(3) 2026年度観光庁予算1,384億円のうち、地方誘客の推進による需要分散事業には半分以上の749億円が充てられている。

図表3 国別外国人観光客受入数と世界遺産登録数

外国人観光客数（2019年）			世界遺産数（2024年）					
順位	国	万人	順位	国	合計	文化遺産	自然遺産	複合遺産
1	フランス	8,932	1	イタリア	60	54	6	0
2	スペイン	8,351	2	中国	59	40	15	4
3	米国	7,926	3	ドイツ	54	51	3	0
4	イタリア	6,451	4	フランス	53	44	7	2
5	中国	6,290	5	スペイン	50	44	4	2
6	トルコ	5,119	6	インド	43	35	7	1
7	メキシコ	4,131	7	メキシコ	35	27	6	2
8	タイ	3,980	7	英国	35	29	5	1
9	ドイツ	3,956	9	ロシア	32	21	11	0
10	英国	3,942	10	イラン	28	26	2	0
11	オーストラリア	3,188	11	日本	26	21	5	0
12	日本	3,186	12	米国	25	12	12	1
13	ギリシャ	3,135	13	ブラジル	24	15	8	1
14	マレーシア	2,610	14	カナダ	22	10	11	1
15	ロシア	2,455	15	トルコ	21	19	0	2

出所：日本政府観光局（JINTO）、世界遺産オンラインガイドより作成。

上位5か国の世界遺産の数は、米国を除いていずれも上位5位以内に入っている。世界遺産の数とその内訳をみると、1位のイタリア（観光客数4位）は世界遺産60のうち文化遺産が54、自然遺産が6である。2位の中国（同5位）は同じく59で40と15と複合遺産が4である。3位のドイツ（同9位）は同じく54で51と3であり、4位のフランス（同1位）は同じく53で44と7と2である。そして5位のスペイン（同2位）も同じく50で44と4と2であるが、米国は世界遺産25で12位であるが自然遺産に関しては中国の15に次いで多い。

日本の世界遺産の数は26で11位であり、上位5か国に比べれば数では見劣りする。世界の観光客の目的が歴史的な世界遺産にあることを裏付けているとみることもできる。世界遺産の数の6位から10位をみても7位のメキシコと英国は外国人観光客数でそれぞれ7位と10位であり、世界遺産が誘客に寄与していることが窺える。

観光の有力な資源として世界遺産を取り上げるなら、世界遺産（有形文化財）の他に無形文化遺産がある。ユネスコには無形文化遺産として157か国、849件（2025年現在）が登録されているが、世界遺産として登録されていることが知られていないものも多い（日本は歌舞伎、和紙、和食、伝統的酒づくりなど23件）。それゆえ無形文化遺産を目当てにそ

の国を訪れる観光客は少ないであろうが、日本の伝統的な食文化の和食と‘おもてなし’は、観光客を惹きつける有力な観光資源にもなっている。インバウンドの記録更新只中にある現在、懸念材料はあるものの観光大国に向けて官民挙げて観光資源をアピールして推進中である。そこには世界遺産という世界のお墨付きの観光資源をアピールすることも重要であろう。

今後、政府目標のインバウンド6千万人が達成されれば、オーバーツーリズムの問題はより深刻になることは現在の状況下でも容易に想像できる。この問題に対しては「観光立国推進基本法」に明記されているように、自治体が自らの責務として対応しなければならない。しかし現状では後述するように、多くの自治体で対応に苦慮している。オーバーツーリズムが観光公害と訳されていることから考えると、これまでの公害問題と同様に対策は容易ではなさそうである。

観光立国の現在地は、観光という産業が拡大しその恩恵とそれに伴う公害が発生している段階である。わが国の戦後経済を振り返れば、公害問題には悩まされ続けてきた。しかし多くの犠牲を払いつつも大方は克服してきた。オーバーツーリズム＝観光公害として捉えるなら、これまでの産業公害に比べれば取り組みとしては比較的容易である。原因は観光客

であるとするなら、単純には減らせば解消する。しかし観光という産業を日本経済の柱の1つに据えているため、この公害も克服して観光との共存共栄を図ることが求められる。オーバーツーリズムは現象としては観光（客）過剰であるが、共存共栄のためには観光客と住民との共生の取り組みが求められる。しかしその前に、そもそもオーバーツーリズムを観光過剰に伴う観光公害として捉えてよいのであろうか。コロナ禍後にオーバーツーリズムの捉え方の見直しの動きもある。次節で考えてみたい。

2. 観光立国に立ちほだかる オーバーツーリズムの現状と対策

2-1. オーバーツーリズムとは

最近よく目にするオーバーツーリズム（Overtourism）の用語は、人気観光地で観光客が急増したことで2012年頃からツイッターに#overtourismが掲載されて一般に認知されるようになったとの説明がある（アレックス・カー他『観光亡国論』6頁）。また2016年に米国の旅行情報サイトSkift社の代表がこの言葉を作りその後商標化したとの解説もある（UNWTO, 2018, p.4）⁽⁴⁾。

この頃に観光客が急増した要因には、格安航空会社（LCC）や民泊（Airbnb等）などの登場で旅行代金が安価となり、またビザ取得が容易となるなど途上国を含めて大勢の人々が気軽に世界旅行を楽しむようになったことがあげられる。世界の観光客は2000年代頃から増え始め、2011年に10億人を超え、2019年のコロナ禍前には14億人に達した。

有名観光地には世界中から観光客が押し寄せて過密状態となり、それにより遺跡の損傷や地元住民との軋轢、環境の悪化などの問題が生じ、オーバーツーリズムとして社会問題となった。この問題はスペインの観光地では住民による過激な反観光運動に

発展し、ツーリズムフォビア（Tourismphobia、観光嫌悪症）の用語でも説明された⁽⁵⁾。かつて日本の団体旅行客（農協等）が海外の観光地に押し寄せてマナーの悪さとともにひんしゆくを買った時代があったが、振り返ればこれは小規模ながら元祖ツーリズムフォビアであったかもしれない。

オーバーツーリズムの定義については、国連世界観光機関（UNWTO、現UN Tourism）が2018年にまとめた『オーバーツーリズム（観光過剰）？都市観光の予測を超える成長に対する認識と対応』と題する冊子でいくつかの定義をまとめている（同冊子p.4）。1つは「デスティネーション全体又はその一部に対し、明らかに市民の生活の質又は訪問客の体験の質に悪い形で過度に及ぼされる観光の影響」であり、観光スポットで観光が住民又は観光客に悪影響を与える状況としている。またもう1つは「サービス事業者、顧客、地域住民、訪問客を含む全ての人たちが、訪問客が多過ぎて、その地域での生活の質又は体験の質が受け入れられないほど悪化していると感じるデスティネーション。それは観光を通じてその場所を住んでよし、訪れてよしとするための「責任ある観光」と相反するものであり、訪問客と観光客の双方が同時にこの悪化を経験する現象」であり、いずれも観光客が多すぎることによる悪影響としている。

こうしたオーバーツーリズムは、同冊子では適切な管理の欠如と無秩序な開発によることが指摘されている。観光は観光客と地域のコミュニティ双方にとって持続可能な形で管理と開発が求められることになる。ここで持続可能な観光客の管理については、観光収容力（tourism carrying capacity）という用語で説明している。観光収容力は「物理的、経済的、社会文化的環境を破壊することなく、また、訪問客が許容できないほど満足度を低下させることなく、1か所のデスティネーションを同時に訪れることが

(4) overtourismの用語自体は1980年代の医学関係の論文に登場していたがそこでは観光客がもたらす環境衛生や伝染病にかかわる事項として使われていたという（Wikipedia, (EN), Overtourism参照）。またユニセフが2002年に発行した『Managing Tourism at World Heritage Sites』では環境に関連した問題として扱われていた。理論的な研究としてはVagena (2021) など興味深い。

(5) この用語は2008年にスペインの新聞El PAISに当時の制約のない観光が社会に脅威をもたらすとした記事にTourismphobiaとして掲載されたのが初めてとされている。Tourism Planning and Development Journal: Special Issue, p.2.

できる最大人数」とし、オーバーツーリズムは観光収容力を超えて観光客と住民の双方又は一方の満足度が低下することとしている⁽⁶⁾。

以上からオーバーツーリズムは、特定の観光地で観光客と住民それぞれが不快感を抱く人数に達したことで発生することになる。しかし不快感を抱く人数、すなわち観光収容力は個々に異なるであろうから、具体的に共通の数値で示すのは難しい。したがってオーバーツーリズムかどうかの判断は、関係者（観光客と住民）の意思表示（主観的判断）により決めることになり数値化には馴染まない。おそらく多数の意思表示により判断することになる。もっともアムステルダム市のように、市民参加により具体的に観光収容力を決めて観光客を制限している事例もある（詳細は後述する）。

2020年からのコロナ禍は世界中の観光客を消滅させた。そのことでコロナ禍後のオーバーツーリズムの議論には変化もみられる。オーバーツーリズムの用語を作ったとするSkift社は、コロナ禍前のオーバーツーリズムの議論は観光客を脅威や悪者扱いしていたが、コロナ禍後は観光を管理する側から持続可能性や再生型観光の視点から論ずるようになったと解説している（Skift社HP、2023年4月）。オーバーツーリズムを観光客を対象に観光過剰の現象面で捉えるのではなく、国連のSDGsとも関連して持続可能な産業として論ずることが示された。コロナ禍後のオーバーツーリズムの議論は、持続可能な観光や利害関係者のバランスある利益、管理者のガバナンスなど、総合的な視点で観光を論じるようになり、また持続可能な観光や再生可能観光（regenerative tourism）⁽⁷⁾という用語も注目され、現地との交流をとおした体験型観光などさまざまな観光スタイルが生まれている。

2-2. オーバーツーリズムの現状と対策・事例

オーバーツーリズムの問題はいまでは観光シーズンに限らず慢性的に発生しているところも多い。それだけ観光がインバウンドを含めて日常的な行動となってきたことを意味している。そのためオーバーツーリズムの影響を受けている観光地では、より実効的な対策が求められている。

以下ではオーバーツーリズムの具体的な事例として、国内外の主要な10か所の観光地を取り上げて現状とその対策をまとめた。日本からは、最も人気が高く年間5千万人の観光客が訪れている①京都市。東京近郊で年間2千万人の観光客が訪れる②鎌倉市と③箱根町。外国では、世界最大の観光客を集めるフランスの観光都市④パリ市と、パリ市内で最も混雑が激しいパリ市18区の⑤モンマルトル。市民参加で観光条例を作りオーバーツーリズム対策を始めているオランダの⑥アムステルダム市。観光大国のイタリアでオーバーツーリズムが激しい⑦ローマ市と、⑧ベネチア市の中のベネチア本島。過激な観光客排斥運動を行っているスペインの⑨バルセロナ市。そして韓国ソウル市の一画である⑩ソウル市鍾路区北村韓屋村である。

各観光地については、観光客数と混雑の比較検討のため人口比と面積比を示してある。それぞれ観光地で観光客が訪れる観光スポットは異なり、特定のスポットに集中するところがあれば地域全体が観光スポットであるなど一概に人口と面積では比較はできないが、参考のために示してある。より実態をみるなら、分母は観光エリアの人口とすべきであろうが、最近では観光スポットが広がり周辺的生活エリアまで踏み込む事例もあるため参考である。面積は管理する行政区画としての参考である。またそれぞれの主要な観光資源を記し、オーバーツーリズムの現状と対策に関する概要をまとめてある。

(6) 『観光白書』（2018年度版）でもオーバーツーリズムについて「特定の観光地において、訪問客の著しい増加等が、市民生活や自然環境、景観等に対する負の影響を受忍できない程度にもたらしたり、旅行者にとっても満足度を大幅に低下させたりするような観光の状況」と述べ観光客と住民の双方のマイナスの影響として説明している。

(7) 観光が単に消費活動ではなく訪問先の社会や環境にかかわり改善することを目的とするもの。観光庁HP、環境省HPなど。

① **京都市**：年間約5千万人の観光客が旧市街地を中心に訪れている。混雑状況は人口比でも面積比でも低い、旧市街地に観光客が集中するためそのエリアの混雑度は高い。観光客は主にJR京都駅から入るため交通混雑は駅周辺に集中し、さらに観光客が集中する観光スポットに続く道路の混雑、周辺環境悪化も深刻化している。また芸舞妓への接近や住宅地への踏み込みの被害も報道されている。このほか宿泊施設の建設で中心部の地価高騰も起きている。

対策としては、観光スポットに直通のバスを走らせ観光時間や観光スポットの分散化などを電子案内板で周知している。しかし増え続ける観光客の多さにより解消は容易ではない。宿泊税は2017年度から徴収が始まり各種事業に活用されているが、2026年から大幅な引き上げが予定され、さらに公共交通の2重価格の導入を検討している。対策には一層の強化が求められている。

② **鎌倉市**：以前から年間2千万人近い観光客が旧市街地を中心に訪れて京都市と同じく老舗の観光地であるが、観光シーズンに集中する観光客が引き起こすオーバーツーリズムは市民生活に深刻な影響を与えている。特に問題は市民の主要な交通手段である江ノ島電鉄（単線）の混雑である。藤沢駅から鎌倉駅を結び途中の江の島を通るため混雑は激しく日常生活に支障がでている。またアニメの聖地巡礼となった観光スポット（鎌倉高校前駅）の周辺では平穏な生活が脅かされトラブルも頻発している。

対策については、混雑場所には交通誘導員を配置し案内板の設置や混雑情報の提供などを実施している。鎌倉市の旧市街地は風致地区であり道路拡幅等が制限されているため物理的な解消は現状では困難であり、対症療法的な対策に止まらざるをえない状況が続いている。

③ **箱根町**：鎌倉市と同様に年間2千万人近い観光客が1970年代から訪れているためオーバーツーリズムの現象は以前から発生し対処療法的な対応は行われてきた。人口が1万人の町であるため観光客数は人口比では2千倍近く驚異的であるが、面積比では比較的小さいためオーバーツーリズムは

観光スポットに集中しており観光スポットの住民以外には直接には影響を受けていない。

ここでの対策も観光スポットの混雑の緩和であるが、それより大きな負担となっているのが一時的に滞在する観光客に対するインフラの整備である。上下水道や救急体制の整備のコストが後述するように大きい。幸い入湯税収が大きいと直接に住民の負担とはなっていないが、人口比で多い観光客が訪れている自治体では対策費は住民の負担となることが懸念される。

④ **パリ市**：世界最大の観光客を集めるフランスの中で京都市と同様に5千万人が訪れる老舗の観光都市である。人口と面積比で収容力はあるが他の観光地と同様に観光客の急増によるオーバーツーリズムは広く報道されている。

パリ市の対策は、観光客が集中する博物館等の事前予約や入場制限、差別料金といったことが行われている。しかし報道等をみる限りでは、観光客に対する地元住民の過激な抗議行動はみられない。鎌倉市などと同様に観光客には慣れているようであるが、遺跡の落書きや損傷など一部のモラルに欠けた観光客に対しては看過できない問題も発生している。また観光客の分散化や新たな観光資源の提示などが行われているのは京都市と同じである。

⑤ **モンマルトル（パリ市18区）**：モンマルトルの丘にある寺院を中心とした芸術家が集っていた人気の観光スポットである。ここでは特にパリ・オリンピックから観光客が急増し地元住民が悲鳴を上げている状況が報道されている。人口2万人、面積わずか6 km²のところ1.1千万人も観光客が訪れているのであるから、人口比では箱根町に次いで高く、面積比でもベネチア本島に並ぶ高さである。狭い路地でガイドが拡声器を使い、団体客の騒音やごみなどが放置され、オーバーツーリズムの最たる状況である。

対策としては、地元の観光協会が団体客の人数を25人に制限し、ガイドの拡声器禁止、観光税の引き上げなどを打ち出してきた。しかし周辺の店舗は土産物店に変わり民泊で住宅価格が高騰しており、転居する住民が後を絶たない状況が続いて

いる。

- ⑥ **アムステルダム市**：オランダの中心観光都市であり、多くの観光資源を市内に擁して観光客を惹きつけてきた。人口比、面積比でも目立った特徴はないが、運河や美術館などの観光スポットに集中する観光客と周辺地域で起きているオーバーツーリズムは以前から市民を悩ませてきた。

そこで市民グループがコロナ禍の最中にオーバーツーリズム対策として議会とともに「バランスのとれた観光条例」⁽⁸⁾を2021年に制定させた。この観光条例は、観光客の動向を住民が予測して数値で流量制限を実施する規定である。以前より寛容で多様性をもったアムステルダム市では、議会とともに市民が観光客の動向を予測し観光収容力（生活の質を損なうことなく近隣地区が耐えられる観光圧力）を決めて観光客を制限内に抑える条例を定めた。住民・事業者・訪問者の間で利益のバランスが崩れる恐れがある場合には、観光収容力の予測データに基づいて合理的な観光管理を実施している。同条例は、定期的な観測データにより制限値を設けその範囲に宿泊者数を管理することで市民と観光のバランスのとれた管理を目指している。アムステルダム市は以前より観光都市であったことから観光客を排除するのではなく、市民によって決められた観光収容力に見合った観光客を受け入れる体制を整えた。観光都市ならではの取り組みであり、条例の制定から運用まで市民の理解と参加が欠かせない。また観光客が一定数を超えることが見込まれる場合には、観光税の引き上げや宿泊施設開設の厳格化が実施される⁽⁹⁾。

- ⑦ **ローマ市**：老舗の観光地で多くの観光客が押し寄せているが市域は広くオーバーツーリズムは人気の高い観光スポットで発生している。問題は他と同様に家賃高騰や騒音、ごみ問題が発生している。また人気の高い世界遺産に大勢の観光客が押し寄せることで損傷の問題があり、市がその対応に追われている。以前より遺跡に座ることや近くでの飲食を禁止しているが、混雑が酷くなり入場

制限を始めている。市は観光客を入口で制限する取り組みとして大型バスの通行を一部制限しているが効果は限定的となっている。

- ⑧ **ベネチア本島（ベネチア市）**：世界遺産の小さな島であり人口比では箱根町やモンマルトルほど高くないが面積比ではモンマルトルと同様に高い。オーバーツーリズムの問題は今に始まったことではないが、急増した観光客により遺産と島民は深刻な被害を受けている。とくに大勢の観光客を運ぶ大型クルーズ船の接岸は遺跡を損傷し、また観光客目当ての民泊は家賃の高騰を引き起こし、さらに商店の多くは土産物屋に変わったことで島民の生活は奪われたといわれている。人口は10年で4割減少した。対策は大型クルーズ船の入港制限や観光客に対して入島時に観光税（夏季10ユーロ）を徴収している。

- ⑨ **バルセロナ市**：人口比、面積比でも低いが急増した観光客はサグラダファミリアなど有名な世界遺産を目指すため観光スポットの周辺は大混雑が起きている。観光客の増加は観光業を潤してきたが、民泊などが増え家賃が高騰し地元住民は立ち退きを余儀なくされている。また世界遺産に集中する観光客により損傷も進む。そのためスペインでは地元住民による‘観光客帰れ’など反観光運動がマヨルカ島などでも起きている。

オーバーツーリズム対策は、民泊関連の規制や観光客を減らすため大型クルーズ船の寄港を制限するなどの措置を実施している。しかし観光業の収入も多く、観光客を排除する政策は観光業者の撤退や雇用の喪失となり難しい選択が迫られている。同市は観光業による収入が大きく、観光客を減らす対策も取りにくい事情がある。

- ⑩ **ソウル市鍾路区北村韓屋村（ブッチョンハノクマウル）**：韓国のインバウンドはコロナ前に1,750万人を記録し、その多くがソウル市周辺と済州島に集中している。そのうち特に問題となっているのは、ソウル市特別区の鍾路区にある伝統的家屋が建ち並ぶ住宅地の北村韓屋村である。こ

(8) 条例が制定された背景には2015年から‘バランスのとれた都市’へ向けた議論があり地域における観光との共生が議論されてきたことがある。

(9) 詳細は坪原（2022）、後藤（2025）など参照。

図表4 主要観光地のオーバーツーリズムの状況と対策

観光地	混雑の状況				主な観光資源	オーバーツーリズムの状況	オーバーツーリズム対策
	観光客数／人口(万人)	人口比	面積km ²	面積比			
京都市	5,606／144	39	808	7	世界遺産17	中心部の交通混雑、観光ルート周辺の騒音、芸舞妓への迷惑行為、地価高騰等	デジタルサイネージ、観光スポットの分散化、宿泊税、整備員配置等
鎌倉市	1,902／17	112	39	49	神社仏閣	旧市街地の交通混雑、ごみ散乱・迷惑行為、民泊近辺のトラブル等	交通誘導員配置、混雑可視化（スマート案内）等
箱根町	1,896／1	1,896	93	20	温泉・自然	観光ルート周辺の交通・観光施設の混雑、観光スポット周辺の地価上昇、宿泊代高騰	混雑可視化、宿泊税2028年から導入予定等
パリ市	4,870／217	22	105	46	世界遺産2（国内53）	旧市街地の交通混雑、迷惑行為等、遺産損傷等	観光ルート分散化提示、新たな観光地の創設、効果的な啓発活動等
モンマルトル（パリ市18区）	1,100／2	550	6	183	寺院・芸術家の街	生活エリアの混雑、ガイドの騒音、商店の変容（観光客向け）、民泊の地価高騰等	地元協会の要望として団体人数を25人に制限、拡声器の禁止等
アムステルダム市	2,200／93	24	219	10	世界遺産1（国内13）	交通混雑、民泊増加による住宅不足、商店の変容、迷惑行為等	2021年「バランスのとれた観光条例」を制定し観光収容力内に抑える等
ローマ市	1,945／286	7	1,285	2	世界遺産13	旧市街地の交通混雑、迷惑行為、家賃上昇、雇用の偏り、観光資源損傷等	観光バスの制限、観光施設等への入場制限等
ベネチア本島	1,000／5	200	5	200	世界遺産3	島内の交通・飲食店等の混雑、地価高騰、島民の転出、遺産損傷等	大型クルーズ船の入港制限、日帰り入島税の徴収等
バルセロナ市	1,560／160	10	101	15	世界遺産9	市街地の交通混雑、遺産損傷、家賃高騰、住民の転出、雇用の偏り等	宿泊税導入、民泊の制限から禁止等
ソウル市鍾路区北村韓屋村	600／0.6	1,000	—	—	伝統的家並み	狭い路地に押し寄せる観光客の騒音、迷惑行為等	ゾーニングによる時間立ち入り制限、違反者に罰則規定等

注：数値は2024年、一部2019年。

出所：観光庁統計調査、日本政府観光局データ、UNWTO報告書、各自治体HP等を参考に作成。

の地域の人口は約6千人であるが、そこに年間600万人を超える観光客が押し寄せている。狭い路地に大勢の観光客が押し寄せ、騒音やごみ放置、民家への無断立ち入りなどの事態が発生している。これに対してソウル市は特定の地域へ観光客や観光バスの立ち入り制限を実施し、違反には罰則規定（1回につき10万ウォンの過料）を設けて対応している。

3. オーバーツーリズム対策のコスト試算

3-1. オーバーツーリズム対策のコストの捉え方

観光立国でオーバーツーリズム問題に直接取り組むのは自治体である。「観光立国推進基本法」第4条（地方自治体の責務）第1項には「地方公共団体は、基本理念にのっとり、観光立国の実現に関し、

国との適切な役割分担を踏まえて、自主的かつ主体的に、その地方公共団体の区域の特性を生かした施策を策定し、及び実施する責務を有する。」とし、また第2項で「地方公共団体は、前項の施策を実施するに当たっては、その効果的な実施を図るため地方公共団体相互の広域的な連携協力に努めなければならない。」と定めている。自治体は主体的に観光立国に向けた施策を講じて実施する責務がある。もちろん国にも同法第3条で国の責務も述べているが、施策を講じて実際に対応に当たるのは自治体である。

では実際に自治体はオーバーツーリズム対策にどのくらいのコストを負担しているのでしょうか。しかしそのコストは決算統計では費目として区分されていないため、直接に把握することはできない。自治体の予算・決算でもオーバーツーリズム対策として計上している科目はみかけない。そこで以下では、はじめに観光関連の経費がどのくらい地方財政で支出されているかを決算統計でみる。ただし決算統計で観光費が計上されているのは、都道府県決算で商工費の内訳としてあるが市町村決算では商工費までで観光費はない。そのため、都道府県の観光費の割合とその性質別内訳をみる。次に代表的な観光自治体のオーバーツーリズム対策費を試算する。

3-2. 都道府県の観光費

都道府県決算で観光費は商工費の内訳として計上されている。図表5は、2023年度都道府県目的別決算の合計額とそのうちの商工費、さらに商工費のうちの観光費である。都道府県歳出合計は56兆6,473億円であり、そのうちの商工費は6兆1,448億円であり、歳出に占める割合は10.8%である。都道府県では教育費が17.2%で最も高く、民生費が16.6%、公債費が11.8%で商工費は土木費と同じ10%台である。商工費の内訳については、商業費が3兆8,837億円、工鉦業費が1兆9,212億円であり観光費は3,399億円で商工費に占める割合は5.5%である。観光費は都道府県では支出の1%にも満たない。

次に観光費の性質別内訳を図表6でみると、物件費と補助費等にほぼ同額の1,400億円が支出されている。物件費は民間観光事業関係への委託料等であろうし補助費等は観光関係の補助金等が含まれてい

図表5 都道府県目的別決算（2023年度）

都道府県歳出合計	56兆6,473億円（100%）
うち商工費	6兆1,448億円（10.8%）
うち観光費	3,399億円（0.6%）

出所：総務省「令和5年度地方財政統計年報」表2-4-2より作成。

図表6 都道府県観光費の性質別内訳（億円）

	観光費	3,399
性質別経費	物件費	1,427
	補助費等	1,426
	普通建設事業費	155
	人件費	188
	その他	203

出所：総務省「令和5年度地方財政統計年報」表2-5-2より作成。

図表7 都道府県別観光費（億円）

1	東京都	293
2	沖縄県	279
3	北海道	200
4	石川県	170
5	千葉県	146
6	京都府	127
7	大阪府	97
8	福岡県	88
9	静岡県	87
10	鹿児島県	85

出所：図表5に同じ。

ると考えられる。観光庁の予算からみても、いずれも観光振興のための支出と考えられる。

図表7は、観光費支出の都道府県別の順位を並べたものである。東京都が293億円で最も多く、次いで沖縄県が279億円、北海道が200億円、石川県が170億円、千葉県が146億円、そして京都府が127億円と続いている。上位は主に観光振興の支出と考えられるが、オーバーツーリズム対策費が計上されていると考えられる京都府や大阪府の内訳が興味あるが決算統計では確認できない。

3-3. 自治体のオーバーツーリズム対策費の試算

地方財政計画で観光事業に関しては、2025年度に新設されたデジタル活用推進事業費1,000億円の中で地域の課題解決で観光の生産性をあげているものの、観光振興やオーバーツーリズム対策に直接かか

わる事業費は計上されていない。観光立国を推進する政府としては、オーバーツーリズム対策よりも観光事業の推進に向けた取り組みに予算を向けている。またインフラ施設の老朽化が社会問題となっている現在、インフラ整備を進めていた時代にはその維持管理改修が大きな問題となるとは大方は予想しなかった。同じ文脈で考えるなら、オーバーツーリズムの問題は今後さらに増える観光客にどう対応していくのか、観光振興とともに予算化して対応していくことが求められよう。そのためには、現時点でオーバーツーリズム対策費にどの程度支出されているのか確認しておくことは重要である。

そこで以下では、わが国有数の観光地である鎌倉市と箱根町について、オーバーツーリズム対策費の試算を試みた。いずれも首都圏から近く年間2千万人近い観光客が訪れ、深刻なオーバーツーリズムの問題が発生し対応に追われている自治体である。なお最大の観光地は京都市であるが政令市で財政規模も大きいため外した。

3-3-1. 鎌倉市のオーバーツーリズム対策費 試算

鎌倉市の観光に関連するデータを確認すると、**図表4**にあるように人口17万人、面積39km²、年間観光客数は2016年に2,100万人を記録し、その後はコロナ禍を経て戻ってきたが1千万人台後半で推移している。鎌倉は日帰り観光客が多く、宿泊者数は年間40万人程度で箱根町の340万人を大きく下回る。鎌倉市の観光地としての特徴的な点は、人口と面積に比して多くの観光客が訪れていることである。1km²当たりの入込観光客数は、同じ人気の観光都市である京都市が約6.8万人、奈良市が約5.4万人であるのに対し鎌倉市は約40.0万人で観光客の密集度は高い。また人口1人当たりの入込観光客数は、京都市が約40人、奈良市が約42人であるのに対し鎌倉市は約93人で人口当たりの観光客も相当に多い。それだけ狭い地域に大勢の観光客が押し寄せている。さらに観光客は初詣やあじさい時期など季節的・時間的・地域的に集中している特徴がある。また鎌倉市の観光客は年代が幅広く、再来訪意識が高い。市の来訪回数の調査では、6～10回目が15.6%、11回以上が

34.9%と繰り返し訪れる観光客が多い。

鎌倉市の財政状況は、2025年度一般会計予算は809億7,390万円である（特別会計含めた予算総額は1,348億1,118万円）。そのうち商工費は4億7,548万円（0.6%）、観光費は4億1,112万円（0.5%）でそれぞれ一般会計に占める割合は小さい。観光費の内訳をみると、観光総務費が1億1,009万円、観光振興費が1億7,111万円、海水浴場費が1億2,992万円である。このうちオーバーツーリズムに関連すると考えられるものは観光振興費であるが、この節の区分をみると内部管理の職員手当等を除くと、負担金・補助金及び交付金が9,355万円、委託料が4,170万円であり、この内訳は観光協会支援事業や観光基盤の整備充実である。この中にはオーバーツーリズム対策に関連する支出も含まれようが明確に切り分けることはできない。しかし観光振興費でみてもオーバーツーリズム対策費が財政負担となっているとは考えられない。

鎌倉市で公表している予算書でオーバーツーリズム対策は明確に把握できないが、鎌倉市は観光庁が進める観光推進事業に**図表8**のようなオーバーツーリズムに関連した補助申請を出しているのでこの分を対策費として取り上げてみた。2025年度予算では国庫補助金の中で節に観光補助金として計上してある。詳細の事業名と金額は**図表8**のようであるが、オーバーツーリズム未然防止・抑制観光推進事業補助金について、鎌倉市・藤沢市エリアのオーバーツーリズム対策の予算として事業費を5,492万円余り計上し、うち2,792万円を補助申請し、残りの2,700万円を市の負担としている。ここでは市が負担するオーバーツーリズム対策費は2,700万円である。

またもう1つの補助事業として、アニメの聖地巡礼による江ノ島電鉄鎌倉高校前駅周辺の混雑対策について事業費1,532万円、うち599万円を補助申請し市の負担は933万円である（**図表9**）。ここは駅近辺がアニメの舞台になり多くのファンが狭い所に押しかけて近隣住民に多大な迷惑をかけている。事故も起きており交通誘導員が配置されているが当分は解消されそうにない。

これら2つの事業費総額は約7,000万円であり、

図表8 鎌倉市・藤沢市エリアにおけるオーバーツーリズムの未然防止・抑制による持続可能な観光推進事業
関連予算

(2025年度一般会計、円)

	事業名	事業費	うち補助申請額	市負担額
1	鎌倉観光公式ガイドリニューアル業務	12,281,500	8,187,666	
2	観光誌広告掲載	5,123,800	2,185,333	
3	渋滞緩和を目的とした広告	3,740,000	2,493,333	
4	初詣交通規制に伴う交通誘導員の配置	4,276,470	2,850,980	
5	鎌倉市・藤沢市エリアにおける繁忙期やイベント開催時の駅及び踏切、併用軌道への警備増強事業	4,303,915	2,608,433	
6	ボランティアガイドによる滞留解消（市内特定箇所）	2,178,000	619,520	
7	鎌倉市内特定箇所交通誘導業務	18,999,000	7,161,733	
8	八幡宮前交差点における交通誘導業務	2,409,000	770,000	
9	街頭防犯カメラ設置業務	990,000	660,000	
10	ポイ捨て防止のマナー啓発事業	627,000	388,666	
	合計	54,928,685	27,925,664	27,003,021

出所：鎌倉市予算書より作成。

図表9 鎌倉高校前駅オーバーツーリズム対策事業予算

(2025年度一般会計、円)

事業名	事業費	うち補助予定額	市負担額
交通誘導員の配置	15,257,000	5,991,333	9,265,667
防犯カメラの保守管理	67,000		67,000
合計	15,324,000	5,991,333	9,332,667

出所：図表8に同じ。

そのうち市の負担は3,600万円余りである。これらはオーバーツーリズム関連事業として国からの補助があり大きな負担とはなっていない。また鎌倉市ではオーバーツーリズム対策にクラウドファンディングを利用している。鎌倉高校前駅周辺のオーバーツーリズム対策費に必要な経費の一部をふるさと納税を活用したガバメントクラウドファンディングで350万円を目標に2025年10月10日から2026年1月7日まで実施した（結果は目標額とほぼ同じ352万円）。

鎌倉市のオーバーツーリズム対策費は、国の補助もあり、これまでのところ大きな金額は決算には計上されていないと推測できる。しかし今後、インフラ施設の改修など経費が膨れてオーバーツーリズム対策費が認識されれば、対策のあり方などについて説明が求められることになる。

3-3-2. 箱根町の試算

箱根町の観光に関するデータは図表4のように、人口1.1万人、面積93km²、年間観光客数はコロナ禍前までは年間2千万人前後で推移し、そのうち2～

3割が宿泊客である。箱根町は1970年代から現在と同規模の観光客が押し寄せてオーバーツーリズムは当時から発生していたと考えられる。観光客は以前は修学旅行や団体客がメインであったが、最近は個人客やインバウンドに変わってきた。観光スポットは新たな開発もあるがメインの観光ルートや観光スポットは大きな変化はない。

人口比で2千倍近い観光客を受け入れる町では相当のオーバーツーリズム対策が想定される。しかし箱根町の予算・決算でもオーバーツーリズム対策に直接関連した項目は見当たらない。2025年度一般会計予算は125億4,400万円（特別会計含め194億1,000万円）であり、そのうち観光費は7億9,091万円（6.3%）である。この主な支出を項・目でみると、観光支援事業で施設の維持管理やイベント支援などであり、ここからオーバーツーリズム対策費を切り分けることはできない。

そこで箱根町については、町の担当者によれば人口の2千倍近い人が一時的にも通過するためそれに必要なインフラ施設（ごみ処理や衛生施設等）や救急体制は備える必要があるそのためコストは生じ

図表10 箱根町比較分析 — 温泉観光地および類似団体（Ⅲ－2）比較（2023年度）

自治体	人口 (人)	年間観光客（人）			観光関連収入		観光関連推計支出			入湯税収 —類似団 体超過分 (千円)	人件費・物件費に 関する自治体コメント
		観光客	うち 宿泊客	観光客 ／人口	入湯税収 (千円)	地方 税収 比 (%)	人件費・ 物件費/ 類似団体 平均(1 人当円)	倍率	類似団 体超過 分 (千円)		
箱根町 (Ⅲ－2)	10,907	19,510,000	3,938,000	1,789	624,942	9.8	582,104/ 217,227	2.7	364,877	260,065	人口を大きく上回る 観光客のごみ処理施 設、下水道施設の維 持管理や消防・救急 体制の強化が必要不 可欠のため。
温泉観光地											
草津町 (Ⅱ－2)	6,031	3,701,300	2,534,699	613	216,150	11.7	319,195/ 300,635	1.1	18,560	197,590	類似団体より高いの は観光関係の委託経 費に要する費用。
那須町 (Ⅴ－1)	24,011	5,127,138	1,738,323	214	183,326	3.6	182,682/ 157,406	1.2	25,276	158,050	行政面積が広く公共 施設が多いことで類 団より高い。
熱海市 (Ⅰ－3)	33,934	6,273,274	2,969,420	185	440,088	4.3	237,634/ 180,366	1.3	57,268	382,820	伊豆山土石流災害の 復興にかかる物件費 等の増加が影響。 (経常的に観光関連 の物件費も発生)
類似団体（Ⅲ－2）											
松田町 (神奈川県)	10,487	—	—	—	—	—	174,286/ 217,227	0.8	-42,941		類似団体より低く推 移している。
白子町 (千葉県)	10,565	—	—	—	20,891	1.5	183,606/ 217,227	0.8	-33,621		県平均より高いため 抑制する必要がある。
東伊豆町 (静岡県)	11,305	約424,000	—	38	95,647	5.1	169,264/ 217,227	0.8	-47,963		人口減少と物価高で 物件費が上昇傾向に ある。
木曾町 (長野県)	10,032	約710,000	—	71	14,831	0.9	338,383/ 217,227	1.6	121,156		合併後の支所維持管 理や公共交通の運航 経費など多額である。

注1：自治体コメントの欄は財政状況資料集のうち財政比較分析表等に記載されている分析欄から引用した。

注2：熱海市は2025年度より宿泊税を導入し約6億円の税収を見込んでいるので10億円近い収支プラスとなる。

出所：総務省「財政状況資料集」より作成。

ているとの説明から、以下の仮定をもとにコストを算定した。すなわちインフラ施設等の維持管理費として人件費と委託等の物件費を類似団体平均値と比較して超える分を観光客対応分に相当するとした。

図表10は、箱根町の人件費・物件費を類似団体（Ⅲ－2）の平均値で除した倍率を示してあり倍率は2.7倍である。比較のためにほぼ同じ規模の温泉観光地の倍率も示してあり、いずれも1倍台である。熱海市は1.3倍であるが自治体のコメントで観光による若干のコストを認識している。草津町でも若干のオーバーツーリズム対策費をコメントしているが那須町ではない。

次に同じ類似団体の人件費・物件費比較で4町を

選んだ。そのうち東伊豆町と木曾町は観光客がそれぞれ42万人と71万人訪れている。倍率は0.8と1.6倍であり、1.6倍の木曾町は観光客が人口の71倍ほど訪れているが、理由は行政上の問題をあげている。東伊豆町も観光のコストは認識していない。

以上の結果から、箱根町は類似団体平均値を超えた分（5億8,210万円－2億1,723万円）の、3億6,487万円にオーバーツーリズム対策費の相当部分が含まれているとみることができる。この状況は以前からの決算でも確認でき恒常的に支出してきている。箱根町の観光費が7億9,091万円であるので、観光費に占める割合で見ると46%に上る。小さい自治体では観光振興に向ける予算が削減され、オー

オーバーツーリズム対策が観光振興の妨げとなることも考えられる。人件費・物件費の類似団体比較からは、居住人口を超えるほどのインフラ等の整備が必要となれば大きな負担が発生することが明らかとなった。しかし箱根町は入湯税が地方税収の9.8%、6億2,494万円の収入があるため、上記のオーバーツーリズム対策費は収支計算ではカバーできる。他の温泉観光地は草津町を除いては入湯税収は人件費・物件費の類似団体平均値の超過分を超えているのでカバーはできている。しかし、入湯税は目的税でありオーバーツーリズム対策費の財源とすることに議論はあろうが、観光税を含めてコストと財源は今後議論されることになろう。

3-4. 試算結果の評価

ここで試算した2つの自治体はいずれもわが国多数の観光地であり、オーバーツーリズムは以前から問題が指摘され相応の対策を行ってきた。しかし鎌倉市では、試算結果から財政負担はほとんどみられなかった。財政規模が箱根町に比べて大きいこととオーバーツーリズム対策は観光客への対症療法であるため経常的な経費のうち止まっていた。一方、箱根町は人口をはるかに超える来訪者に必要となる整備が強いられたことで、類似団体と比較して大きな支出となっていた。しかし幸いに入湯税がそれを大きく上回りその支出はカバーされ、財政負担とならず、住民の負担は回避できている。

以上の結果から、財政規模の小さい自治体にとって局所的にでも人口規模を大きく上回る来訪者が入れば、相応のインフラ整備が求められ、これが財政負担となる。来訪者は観光客に限らずそうしたことはこれまでもみられたが、最近の観光地では観光客の急増が続きこれまでの対症療法では対応できず、箱根町のようにインフラの整備まで必要となれば大きな財政負担となる。箱根町で入湯税がなければ、観光費の半分近くを占めると推計されるオーバーツーリズム対策費は観光費を押し下げることになる。

オーバーツーリズム対策費としては、ここで試算した人件費・物件費の類似団体平均値の超過分以外にも交通整理や案内板等が考えられるが、それらは観光振興でもあるため明確にオーバーツーリズム対

策と区分することはできない。また現時点では明確にオーバーツーリズム対策費として区分する必要性はそれほどないかもしれない。しかし今後も観光立国を推進する政府のもとで対策を講じなければならぬ自治体にとっては、観光が産業として成長すればそれだけオーバーツーリズムの弊害も大きくなる。オーバーツーリズム対策費が問題とならないうちにコストを見える化して把握しておくことが必要であろう。

4. 今後のオーバーツーリズム対策を考える

4-1. オーバーツーリズム対策の現状

オーバーツーリズムについては2-1でみたように、観光客が増えて住民ないし観光客の効用が許容の限度を超えて低下した状態である。ここでは観光客は公害源であるため、オーバーツーリズム対策は基本的には観光客の削減が行われる。実際に図表4にまとめた事例をみても、対策の多くは観光客の流入を抑制するものである。しかし他方で観光客は収入源とする住民（事業者）も存在するため、そうした対策を一方的に進めることもできない。自治体は難しい判断を迫られており、実効性が上がらないところでもある。

現状のオーバーツーリズム対策は、国の観光立国推進閣僚会議（2023年10月）でも同様のことが示されており、観光需要の①適切な管理と②分散・平準化である。①は入口での管理であり、これにはバスやクルーズ船の制限や観光税の徴収などの対策が行われている。②は空いている時間、時期への分散や新たな観光スポットへの誘導であり、SNSやデジタルサイネージなどによる情報提供で行われている。しかし世界的に旺盛な観光需要には容易には対応できず、どこも苦慮している状況が続いている。

国のオーバーツーリズム対策を観光庁の予算で見ると、2025年度の観光庁予算は補正予算を加えて804億円であったが、そのうちオーバーツーリズム対策は68億円が計上されていた。これは自治体がオーバーツーリズム対策として補助申請して実施するものであり、自治体のオーバーツーリズム対策の

支援である。2026年度の観光庁予算では、1,383億円と前年度比で2.4倍となった。この主な事業は国際観光旅客税に関連しインバウンド円滑化であるが、この予算にオーバーツーリズム対策は計上されていない。国は観光立国を推進していく中でインバウンドの増加に躍起であり、オーバーツーリズム対策は盛り込まれていない。当面はオーバーツーリズム対策は自治体の財源で対応していくことになる。しかしインバウンドが増えてオーバーツーリズム対策が箱根町のようにインフラの整備まで必要となれば、自治体では対応できないところが多くなることは容易に予測される。その際にその負担をどう分担するかは、国を含めて観光に関連する目的税や料金の引き上げが議論されることになろうが、観光を主要な産業とするならオーバーツーリズム対策費をどこがどの程度負担するかは早急に詰めておくべきである。

4-2. オーバーツーリズムの再考と対策のあり方

観光が日本経済を支える重要な輸出産業となってきた現在（自動車に次いで第2位）、従来のオーバーツーリズム対策を続けていては観光産業の育成は望めない。国としても観光を自治体とともに有望な産業として取り組みを加速していくなら、観光を資源として捉えて方策を立てることも求められる。しかし現実としては、観光スポットで生じている混雑や騒音、迷惑行為等の公害は観光客が増えれば見方を変えようともますます酷くなる。観光を持続可能な産業として観光客と住民の共生を謳っても、観光の受け皿となる現場では過剰観光のままである。観光客を資源に変えるためには、現実的には実際に起きているオーバーツーリズムの実態を改善することが大前提である。観光客は見方を変えても公害源であることは確かであり、これまでのオーバーツーリズム対策はこの2つの捉え方から対立する政策が交錯していたことも事実である。

今後、観光産業を育成していくためには、観光客＝公害源の対策とともに、住民の一部反発もあろう

が、観光＝収入源の視点からの取り組みも必要である⁽¹⁰⁾。地方創生2.0でも観光産業を地域経済の活性化に寄与するものとし、持続可能観光や再生可能観光などの実践が進められている⁽¹¹⁾。オーバーツーリズムを観光過剰として対策を進めながら、持続可能な観光を事業としても住民との共生で進めているのである。もちろんすべての観光地で共生へ進むのは難しいが、地域との交流が望めそうな観光地では、地域活性化へのきっかけとして観光をテーマとした取り組みも有効である。その際には、地域全体の新たな都市計画、住環境、地域コミュニティなど複合的な取り組みとして進めることが重要である。ただし、この先にはアンダーツーリズムの観光過剰も生じうる。取り組みは過剰投資とならないよう経済面からの持続可能性も十分に考慮する必要がある。

今後のオーバーツーリズム対策では、アムステルダム市の事例でもあるように、参加型のガバナンスを基本としデータによる合理的な管理が必須である。市民が直接に利害関係者である場合にはとくに市民参加は不可欠であり、そこでの決定には合理的なデータが説得力をもつことになる。

5. 結 語

観光は、国連世界観光機関によると、国連の掲げる持続可能な開発目標（SDGs）に関連して持続可能な産業であるとしている（UNWTO「観光と持続可能な開発目標」2015）。ここでは観光はSDGsの17の目標すべてに関連し、そのうちとくに目標8、12、14は世界経済の原動力の1つであり、また持続可能な自然資源の管理に貢献するとしている。かくも持続可能な産業である観光は、わが国にとっても一層の成長産業に育てていくに相応しい。政府も2026年度予算で観光庁予算を前年度比で倍増して支援している（出国税引き上げ分が含まれる）。そこにはインバウンドの地方分散に向けた地方空港の整備やオーバーツーリズム対策も盛り込まれ、観光大国へ向けた次のステップの予算となっている。

(10) Seraphin and Ivanov (2020) はオーバーツーリズムを収入管理の失敗としてこの視点から分析している。

(11) 観光庁 (2024) 『サステナブルな観光に資する好循環の仕組みづくりに向けた事例集』など参照。

今後とも観光大国への取り組みが進められる中で、自治体にとっては新たな観光資源の発掘や創出で地域活性化のチャンスでもあるが、そこでは観光客と住民が共生できる持続可能で再生可能な観光（リジェネラティブツーリズム）を指向した開発が重要である。かつて地域活性化は企業誘致に躍起となっていたが、いまや観光客誘致に代わってきた。しかし集まりすぎるとまさに観光公害が発生する。回避するためには観光客と住民にとって共生できる再生可能観光を意識した観光開発が求められる。まさにオーバーツーリズムの転換である。

観光立国から観光大国へと発展すれば自治体に

とって活性化のチャンスではあるが、それには更なるオーバーツーリズムの洗礼を受ける。これまでのオーバーツーリズム対策とその効果をみながら、新たな対策を模索する必要がある。オーバーツーリズム対策に追われるようになればそれなりの成果もあるだろうが、これまでの事例を参考にして、事前に観光をかつての物見遊山からリジェネラティブツーリズムやサスティナブルツーリズムへと導いていくことが求められる。これからの観光は、国連のSDGsとともに持続可能な観光へ向けた取り組みが自治体にも求められ、地域活性化の1つの方向であるかもしれない。

(かねむら たかふみ NPO法人市民ガバナンスネットワーク理事長)

キーワード：観光立国／オーバーツーリズム／インバウンド

【参考文献】

- アトキンソン、D. (2015) 『新・観光立国論』 東洋経済新報社
- アレックス・カー、清野由美 (2019) 『観光亡国論』 中公新書ラクレ
- 岡本伸之編 (2001) 『観光学入門』 有斐閣アルマ
- 兼村高文 (2025) 「観光立国へのシナリオ・オーバーツーリズムの対策等を探りながら(1) — 総論①観光立国を支える地方自治体と住民」 『地方財務』 2025年3月号、No. 849、pp. 116-125
- 兼村高文 (2025) 「観光立国へのシナリオ・オーバーツーリズムの対策等を探りながら(8) — 各論⑥オーバーツーリズムの整理」 『地方財務』 2025年8月号、No. 854、pp. 111-121
- 鎌倉市 (2025) 『鎌倉市の観光事情 令和7年度版』 市民防災部観光課
- 観光庁 『観光白書』 各年度版
- 国連世界観光機関 (UNWTO) (2018) 「「オーバーツーリズム(観光過剰)」? 都市観光の予測を超える成長に対する認識と対応」 (日本語訳・UNWTO駐日事務所) 原文はUNWTO (2018), *Overtourism? – Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions. Executive Summary.*
- 後藤健太郎 (2025) 「オーバーツーリズム政策の流れと最新の動向: アムステルダム市の「バランスのとれた観光条例」を中心に」 『観光文化』 264号、日本交通公社
- 千相哲 (2016) 「「観光」概念の変容と現代的解釈」 『商経論叢』 第53巻3号、九州産業大学、pp. 1-18
- 高坂晶子 (2020) 『オーバーツーリズム — 観光に消費されないまちのつくり方』 学芸出版社
- 坪原紳二 (2022) 「アムステルダム市のオーバーツーリズム対策・新型コロナウイルス感染症流行前後に導入された土地利用規制を中心に」 『都市計画論文集』 Vol. 57、No. 1、日本土地計画学会、pp. 76-89
- 日野善弘/Alcaraz, A. P. (2025) 「観光立国へのシナリオ・オーバーツーリズム対策等を探りながら(4) — 各論②バルセロナのオーバーツーリズム抑制と観光税増税のゆくえ」 『地方財務』 2025年6月号、No. 852、pp. 161-173
- 宮崎雅人 (2022) 「都道府県における観光費の分析」 『自治総研』 第525号、pp. 37-52
- 洪萬杓 (2026) 「観光立国へのシナリオ・オーバーツーリズム対策等を探りながら(12) — 各論⑩韓国のオーバーツーリズム・ソウル市の対策を中心に」 『地方財務』 2026年2月号、No. 860、pp. 135-146
- Lohmann, G and Netto, A, (2022) *Tourism theory: concepts, models and systems* Cab Intl.
- Seraphin, H. and Ivanov, S. (2020) Overtourism: A Revenue Management Perspective, *Journal of Revenue and Pricing Management*, Vol 19, pp.146-150.
- Vagena, A. (2021) OVERTOURISM: Definition and Impact, *Academia Letters*, Article 1207, pp.1-6.

市町村の税源等の強化とそれに伴う格差について

中 村 稔 彦

<要 旨>

1990年代以降の地方分権改革の流れの中で市町村の税源の強化とそれに伴う地域間の税収格差是正のための措置が講じられてきた。また、ふるさと納税や地方消費税交付金も地方税（市町村税）ではないが、これらに類似した性質を持つものとして近年導入され、強化されてきた。ただ、これらが市町村の歳出総額（決算額）に対して、どのような影響を与えたのか、また、1人当りの市町村税等の地域間格差は本当に縮小したのかについての検証は十分とはいえない。そのため本稿では⁽¹⁾、地方分権改革以降の市町村の税源、ふるさと納税、地方消費税交付金の強化等について概観した上で、制度改正、主として市町村の税源等の強化や定率化等により、これらが市町村の歳出総額（決算額）に対して、どのような影響を与えたのか、また、1人当りの市町村税等の格差がどのようになったのかをジニ係数の値で検証し、それらの結果等をもとに今後これらの制度がいかにあるべきかを論じることとする。

はじめに

市町村の税源の強化については、近年では1990年代からの地方分権改革の流れの中で行われた。「財政赤字の縮小」と「豊かな暮らしの実現」を根拠にした当該改革の最大の課題は、国から地方への関与の縮小と権限・税源の移譲であった。この地方分権推進のための「地方税財源改革（「三位一体の改革」）」の中で、2007年度に国税である所得税から地方税である個人住民税（所得割）へ3兆円が税源移譲され、その際、これまで累進課税であった個人住民税は、地域間の税収格差を緩和するために10%の比例税率に改められた。3兆円の税源移譲ということであったが、当該税制改正による実際の見込税収では、道府県民税（所得割）が2兆1,800億円、市町村民税（所得割）が8,300億円、総額3兆100億

円の増加となっていた。

また、景気対策のために暫定的に1999年度から導入されていた個人住民税（所得割）の定率減税が税源移譲の影響もあり、2006年6月分から縮小、2007年6月分からは廃止となり、事実上増税（税源強化）となった。

さらに、個人住民税については、2011年の東日本大震災を受けて、緊急に地方公共団体が実施する防災のための施策に要する費用の財源を確保するため、臨時の措置として2014年度から2023年度まで、市町村の個人住民税（均等割）の標準税額が3,000円から500円引き上げられて、3,500円とされた。

このように市町村の税源は、個人住民税への税源移譲を主とした税制改正により強化されたが、総務省（国）は、2008年5月に国民の税に対する意識が高まり、納税の大切さを自分ごととして捉える貴重な機会となるように、また自らの行動が人を育て、

(1) 本稿は、2025年9月27日の日本地方自治研究学会第42回全国大会（於：流通経済大学新松戸キャンパス）で報告した論文を加筆修正したものである。

自然を守り、地方の環境を育むための支援となるように、さらには、自治体（職員）が国民から選んでもらうに相応しい地域のあり方を改めて考えるきっかけとなるように、という三つの意義⁽²⁾から当該個人住民税に係る新たな制度である「ふるさと納税制度」を創設した。

ふるさと納税制度については、2015年度の税制改正において、政府は改めて政権の重要施策であった「地方創生」実現のための有効な手段として位置づけ、全額控除されるふるさと納税枠をそれまでの約2倍に拡充すると同時に手続きを簡素化した。これによりふるさと納税は、前年度比で全国市町村平均の利用者数が3.8倍、納税額が4.3倍に増加することになったのである。

一方、これらに先がけて、「活力ある豊かな福祉社会の実現を目指す視点に立った平成6（1994）年11月の税制改革の一環として、地方分権の推進、地域福祉の充実等のため地方税源の充実を図る観点から、消費譲与税に代えて、地方消費税が創設され、平成9（1997）年4月1日から実施され⁽³⁾」ている。「この地方消費税は、国税である消費税の20%を地方団体に譲与するという消費譲与税を廃止し、消費に広く負担を求める地方消費税を道府県税としたもので⁽⁴⁾」ある。地方消費税については、市町村においては市町村税ではなく、道府県が徴収した地方消費税のうち、一定部分（清算後の地方消費税収の2分の1）が市町村に交付される「地方消費税交付金」となっている⁽⁵⁾。道府県と同様に市町村税とされなかったのは、「消費額」が道府県単位で把握できていたのに対し、市町村単位ではそれが把握できなかったからである。

1997年度に1%で導入された地方消費税は、社会保障財源とするために2016年度には1.7%、2019年10月には2.2%（軽減税率は1.76%）に増税されたが、それに伴って、地方消費税交付金も当初の

0.5%から0.85%、1.1%（軽減税率は0.88%）にそれぞれ割合が引き上げられた。

当該地方消費税交付金も地方税（市町村税）と同様の性質を持ち合わせており、近年市町村の重要な財源として強化され、そのインパクトも大きくなっていることから、地方税と合わせてここで取り上げることとする。

なお、この間、割合としては大きくないが、地域間の税源の偏在を是正し、財政力格差の縮小を図るために、偏在性の高い法人住民税（法人税割）の一部を減税し、その減税した分を新たに創設する国税の「地方法人税」とし、地方交付税の原資とする税制改正があり、2014年10月1日からと2019年10月1日からの2度にわたり、法人住民税（法人税割）の税率が引き下げられた。

このように1990年代以降の地方分権改革以降今日に至るまで、ふるさと納税や地方消費税交付金等も含めて、市町村の税源等の強化やそれに伴う地域間の税収格差是正のための措置がさまざま講じられてきたが、これらが市町村の歳出総額（決算額）に対して、どのような影響を与えたのか、また、1人当りの市町村税等の地域間格差は本当に縮小したのかについての検証は十分であるとは言い難い。

2007年度以降の市町村の税源等の強化やそれに伴う地域間格差についての先行研究については、浅羽（2015）がある。また、ふるさと納税による税源の偏在是正等に関する先行研究については、橋本他（2016）、富田（2017）、金目（2023）などがあるが、地方消費税交付金の拡大と偏在性に関する先行研究はない。

先行研究について、まず浅羽（2015）では、「市町村民税（所得割）への税源移譲及び定率化によって、自治体間の税収格差是正に効果があったのか、その規模を含め地方財政全体と個別の自治体の両面から検証⁽⁶⁾」している。改革開始前の2003年度か

(2) あくまでもこれは建前で、現実には地方交付税額の減少に伴う自治体（とくに地方の農山漁村）の財源不足を少しでも東京都や特別区を中心とした大都市の財源で賄いたいというのが本音であろう。

(3) 田中（1999）220頁。

(4) 市町村税務研究会編（2025）220頁。

(5) 市町村税務研究会編（2025）87頁。

(6) 浅羽（2015）81頁。

ら2012年度までの市区民税（個人分）の税収の推移を見て、2007年度は前年度と比較すると、税収の最少最大倍率は3,028倍から2,259倍に、平均値からのばらつきを占めず変動係数も222.5から212.7に低下したことを、また、市区民税（個人分）の1人当り税収額の最大最小倍率は22.4倍から14.0倍に、変動係数も44.8%から35.6%に低下したことを踏まえて、「こうした動きから、市区民税について、税源移譲及び定率化が税収格差是正に一定の効果を果たしたことが窺え、効果の乏しかった道府県民税（個人分）との違いを見出すことができる⁽⁷⁾」と結論づけている。市区民税の格差については言及されているが、町村民税については、合併により大きく数が減少していることを理由に研究対象から除外されている。

次に橋本他（2016）では、2013年度における北海道、神奈川県、愛知県、大阪府、福岡県の各道府県⁽⁸⁾内の市町村のふるさと納税の寄附金額の上位10市町村の状況を詳細に調査し、財政力指数と寄附金額の間の相関係数は0.063となっており、相関関係がないことを明らかにしている。

続いて富田（2017）では、2015年度のふるさと納税の受入額及び控除額との収支状況を各地方（ブロック毎）に確認し、「関東地方の市町村において、ふるさと納税の収支が赤字となっている市区町村の控除額の超過額の累計（以下「累計超過額」という。）は235億円に上っており、これは他の地方を含めた全国の累計超過額413億円の57.0%に及ぶ規模となっている。さらに、関東地方及び東海地方に近畿地方を加えた三大都市圏所在地方の累計超過額は計361億円となり、全国の控除累計額の87.4%の規模となっている。（中略）ふるさと納税の効果として、関東地方をはじめとする三大都市圏所在地方からその他の地方へと税源の一部が移転している⁽⁹⁾」と述べている。これについては、沼尾（2025）も「『ふるさと納税』による寄付額は、令和5（2023）

年度に1兆円を突破した。寄付額の61.8%が三大都市圏、なかでも東京都民の寄付が24.5%を占める。東京特別区では個人住民税収の約1割に相当する933億円（令和6（2024）年）が流出した⁽¹⁰⁾」と述べており、その現状は現在も変わっていない。

最後に金目（2023）では、2021年度の「より実質的な収支に近づけるため、ふるさと納税の受入額から、受入に要した費用（返礼品調達や送付のためのコスト等）を差し引いた『純収入』を計算し（中略）『純収入』から税額控除額を差し引きした『純収支』を算出し⁽¹¹⁾」、都道府県分と市町村分に分けて「純収支」の正負について検証している。結果として、都道府県分については、「純収支が正である山形と佐賀を除き、大部分の都道府県では若干の金額ながらも純収支は負であり、都道府県についてはふるさと納税が実質的な歳入増に寄与していないことがわかる⁽¹²⁾」と結論づけている。一方、市町村分については、「ふるさと納税の純収入が多いのは地方圏にある地方自治体である傾向は確認できるものの、地方税収の少ない地方圏の地方自治体において大きな純収入を上げるのは一部の地方自治体に限られている。このことから、市町村分においても、ふるさと納税の純収入が地方税収の格差是正に貢献しているとはいいがたい⁽¹³⁾」と述べている。

これまでの先行研究において明らかになったことは、税源移譲及び定率化により市区民税については、税収格差是正に一定の効果をもたらしているということである。その一方で、町村民税については、どれほどの影響や効果があったのかは未だに不明である。格差といった部分で考えるのであれば、やはり市町村間で比較する必要がある。また、ふるさと納税については、財政力指数と寄附金額の間に相関関係は見られないこと、主として三大都市圏からその他の地方へと税源が移転していること、「純収支」で見ると大部分の都道府県が負であり、市町村につ

(7) 浅羽（2015）84頁。

(8) すべて人口100万人以上の大都市を抱えている道府県である。

(9) 富田（2017）92～93、95頁。

(10) 沼尾（2025）巻頭。

(11) 金目（2023）141頁。

(12) 金目（2023）143頁。

(13) 金目（2023）144～145頁。

いては、純収入が多いのは地方圏にある地方自治体で、地方税収の少ない地方圏の地方自治体において大きな純収入を上げるのは一部の地方自治体に限られていること、更には現状を踏まえるとふるさと納税の純収入が地方税収の格差是正に貢献しているとはいいがたいという曖昧な表現にとどめられていることである。

これらを踏まえて本稿では、地方分権改革以降の市町村の税源、ふるさと納税、地方消費税交付金の強化等について概観した上で、制度改正、主として市町村の税源等の強化や定率化等により、改めてこれらが市町村の歳出総額（決算額）に対して、どのような影響を与えたのか、また、1人当りの市町村税等の格差がどのようになったのかをジニ係数の値で検証し、それらの結果等をもとに今後これらの制度がいかにあるべきかを論じることにする。

I 市町村の税源等の強化の概要

1. 個人住民税（所得割）への税源移譲

地方税財源改革での地方への税源移譲の際、基幹税の中から個人住民税（所得割）が選ばれたのは、安定性と地域普遍性の面で、法人課税よりも優れていたからである。また、その際、個人住民税（所得割）の税率をこれまでの5%、10%、13%の3段階の累進課税率であったものを所得にかかわらず一律10%と比例税率とすることで、地方税が減る影響（3%減の部分）は、高額所得者が多い自治体に大きく作用し、地方税が増える影響（5%増の部分）は、全ての納税者に発生するため、全ての自治体に作用することから、偏在是正効果が生じることになる他、地方税の応益原則も強化されることになるとされる⁽¹⁴⁾。

具体的には、個々の納税者の負担に変化がないように、これまで5%だった「0～200万円の所得」への課税は10%になり増税となるため、5%分については所得税を減税して対応（国から地方へ3.4兆円の税源移譲）し、逆にこれまで13%だった「700

万円超の所得」への課税は10%になり減税となるため、3%分については所得税を増税して対応（地方から国へ0.4兆円の税源移譲）することとなった。結果として、国から地方へ3兆円の税源移譲となる。

個人住民税（所得割）の税率はこのように所得に対して10%とされているが、そのうち道府県民税が4%で、市町村民税が6%となっている。ただし、2017年度に指定都市立の義務教育諸学校の教職員（県費負担教職員）の人件費の負担が、道府県から指定都市に移譲されることに伴って、その財源として個人住民税（所得割）の2%が道府県から指定都市に税源移譲されることとなったため、指定都市については2018年度以降、道府県民税が2%、市民税が8%となっている。

また、景気対策のために暫定的に1999年度から導入されていた個人住民税（所得割）の定率減税、すなわち所得割額の15%（道府県税と合わせて上限4万円）が、2006年6月分から所得割額の7.5%（道府県税と合わせて上限2万円）に縮小、さらに2007年6月分からはこれが廃止となり、事実上増税となった。

偏在性の高い法人住民税（法人税割）については一部を減税し、その減税した分を地方交付税の原資となる国税の「地方法人税」とすることになり、2014年度の税制改正で2014年10月1日より、法人住民税（法人税割）の税率が4.4%（うち市町村分は12.3%から9.7%へ2.6%）引き下げられ、地方法人税の税率が4.4%（法人住民税引き下げ分相当）とされた。さらに2016年度の税制改正で2019年10月1日より、法人住民税（法人税割）の税率が5.9%（うち市町村分は9.7%から6%へ3.7%）引き下げられ、地方法人税の税率が5.9%（法人住民税引き下げ分相当）引き上げられ、前回分4.4%と合わせて10.3%となった。

2. ふるさと納税制度

2008年5月に創設された「ふるさと納税制度」は、大都市と地方との税収格差を是正する案として2006

(14) 総務省HP「税源移譲(2)税源移譲の実施」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/zeigenijou2_2.html（閲覧日：2025年9月1日）。

年10月、福井県の西川一誠知事が「故郷寄附金控除」を提言したことが起源とされる。個人が選んだ自治体に寄附した際、寄附額のうち2,000円を超える部分が当該年度の所得税と翌年度の個人住民税から原則控除されるという制度である。居住地以外の都道府県、市町村への寄附との見合いで居住地の個人住民税が控除されることで、あたかも税が移転したようになるため「ふるさと納税」と呼ばれている。具体的には、所得税からの控除額は、 $(\text{ふるさと納税額} - 2,000\text{円}) \times \text{「所得税の税率」}$ の計算式で決まる。また、個人住民税からの控除には「基本分」と「特例分」があり、「基本分」は $(\text{ふるさと納税額}^{(15)} - 2,000\text{円}) \times 10\%$ の計算式で、「特例分」はこの「特例分」が個人住民税所得割額の2割を超えない場合は $(\text{ふるさと納税額} - 2,000\text{円}) \times (100\% - 10\% \text{〔基本分〕} - \text{所得税の税率}^{(16)})$ の計算式で、この「特例分」が個人住民税所得割額の2割を超える場合は $(\text{個人住民税所得割額}) \times 20\%$ の計算式で決定される。これまで個人が税金の納付先を自由に選ぶことは原則できなかったが、限度額はあるものの、それが生まれ故郷や好きな自治体に寄附という形でできるようになった⁽¹⁷⁾。寄附をした人は、自治体の特産品などを返礼品としてもらうことができるということもあって人気を博することとなった。

2015年度の税制改正で、全額控除されるふるさと納税枠がそれまでの約2倍に拡充されるとともに、手続きにおいても、確定申告が不要な給与所得者などについては、ふるさと納税先の自治体数が5団体以内という条件がつくが、控除に必要な確定申告が不要になる「ふるさと納税ワンストップ特例制度」が創設されたので、ますます利用しやすくなった。ただし、控除先については異なり、確定申告の場合はこれまで通り、寄附額のうち2,000円を超える部分が、当該年度の所得税と翌年度の個人住民税の双

方から控除されるのに対し、ワンストップ特例制度の場合は所得税からの控除は発生せず、翌年度の個人住民税から全額が控除されるという形で行われる。すなわち、寄附者がワンストップ特例制度を選択した場合、国が負担すべき控除額を寄附者が居住する自治体が負担することになる。便利であるワンストップ特例制度を選択する者は年々増加しており、2023年度には52.2%と半数を超えている。

一方で、「ふるさと納税」を獲得するために各自治体が、無秩序な返礼品合戦を繰り広げていたため、総務省はふるさと納税制度の健全な発展に向けた取り組みに着手することになった。2015年には、換金性の高いプリペイドカードなど、高額または返礼割合（還元率）の高い返礼品への規制に関する通知を、2016年には、商品券など金銭類似性の高いもの、電気・電子機器、貴金属など資産性の高いものの送付に関する規制に関する通知を行った。

続いて2017年4月には、返礼品の返礼割合（還元率）を3割以下（3割ルール）に統一するよう要請する通知を全国の自治体に行った他、2018年4月にも規制を守らない自治体に対し責任と良識のある対応を徹底するよう要請する通知を行ったが、一部の自治体において改善が見られないため、2019年6月以降は、「①返礼品を地場産品に限定、②寄附金に対する返礼品調達費用を3割以下（3割ルール）、③調達費用と事務経費等を含めた総費用を5割以下（5割ルール）とする控除指定要件を課し⁽¹⁸⁾」、その要件を満たすふるさと納税の対象となる自治体を総務大臣が指定し、指定を受けない地方団体への寄附金はふるさと納税の対象外とする地方税法改正を行うに至った。さらに2024年6月には、2025年10月からふるさと納税の適正な運用を確保する観点から、寄附者に対してポイント等を付与するポータルサイト等を通じた寄附募集を禁止する等の内容を含

(15) 控除の対象となるふるさと納税額は、総所得金額等の30%が上限となっている。

(16) 個人住民税の課税所得金額から人的控除差調整額を差し引いた金額より求めた所得税の税率であり、所得税からの控除額を算出する際の「所得税の税率」とは異なる場合がある。

(17) 総務省は、結果として、東京をはじめとした大都市から農山漁村といった地方へという自治体間の水平的財政調整機能を一部持つことになったとの認識である。なお、大都市が交付団体であれば、失われた税収は、基準財政収入額の減少となるため、翌年度その75%は普通交付税で補填されることになる。総務省自治税務局市町村税課担当者及び総務省自治財政局交付税課担当者へのヒアリング。

(18) 飛田（2025）61頁。

む告示を行った。

3. 地方消費税交付金について

消費税は1989年度に3%で導入されてから1997年度に5%に、2014年度に8%に、そして2019年10月から10%（軽減税率時8%）と税率が引き上げられてきた。そのうち地方消費税は、1997年度の増税の際に1%で導入され、その後消費税の増税とともに2014年度には1.7%、2019年度には2.2%（軽減税率時1.76%）に引き上げられた。地方消費税は当初の1%分、地方税源の充実を図る観点から設けられたため一般財源であったが、2014年度以降の「税率引き上げ分については、制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費、その他社会保障施策（社会福祉、社会保険及び保健衛生に関する施策）に要する経費に充てられることとされて⁽¹⁹⁾」いる。

道府県税である地方消費税は、国を通じて各道府県に払い込まれる。地方消費税の税負担は、「最終消費者」に求めるものであるため、税収も最終消費地の都道府県に入れるべきものであるが、実際には地方消費税の納税は各流通段階で事業者が行うため、納税地の都道府県と最終消費地の都道府県にズレが生じることになる。このズレを修正するため、各道府県の「消費に相当する額」に応じて税収を各道府県間で調整する「清算制度」を導入している。

「消費に相当する額（清算基準）」は、①「小売年間販売額（商業統計）」と②「サービス業対個人事業収入額（経済センサス活動調査）」の合算額で50%、③「国勢調査の人口」で50%となっている⁽²⁰⁾。

市町村の地方消費税交付金は、道府県税である地方消費税が1997年に創設された際、個人住民税の減税と消費譲与税の廃止が行われたため、国はこれに伴う市町村の財源不足を補填する必要が生じ、地方消費税額に相当する額につき、都道府県間により清算した後の金額（地方消費税収）の2分の1に相当

する額が各道府県より各市町村に交付されることとなった。市町村ごとの消費に関する統計データが存在しないことを踏まえ、従来分（当初の1%の2分の1の0.5%分＝一般財源）は、2分の1は「国勢調査の人口」で、他の2分の1を「経済センサス活動調査の従業員」で按分し、税率引き上げ分（2014年度に引き上げられた0.7%の2分の1の0.35%分と2019年10月に引き上げられた0.5%の2分の1の0.25%分〔軽減税率の場合0.06%の2分の1の0.03%分〕＝社会保障財源）は、金額を「国勢調査の人口」で各市町村に按分することとなっている⁽²¹⁾。

II 歳出総額（決算額）に対する市町村税等の割合について

ここでは市町村の税源強化等によって歳出総額（決算額）に対する割合がどのように変わったのを見ていくことにする。なお、市町村から都区財政調整制度で地方税の財源が異なる特別区（23区）と個人住民税の税率が8%と高くなっている指定都市は除いている。また、2011年度以降、東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故で被害が甚大であった岩手県の陸前高田市、宮城県の石巻市、東松島市、南三陸町、福島県の南相馬市、田村市、川俣町、広野町、楡葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯館村の5市11町村を除いている。

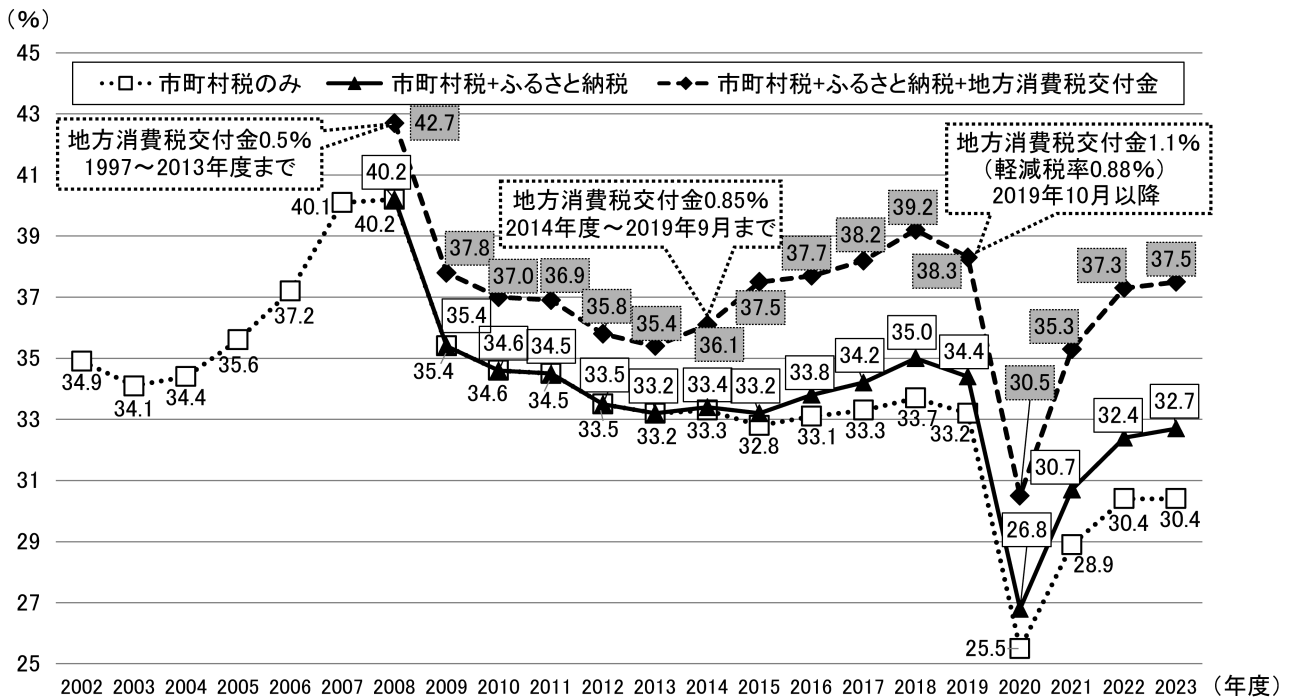
図1でまず、市町村税のみについて見ていくことにする。2006年度の個人住民税（所得割）の定率減税の縮小、2007年度の個人住民税（所得割）への税源移譲、定率減税の廃止により、歳出総額に対する割合が35%前後だったところから37.2%、そして40%台へと増加して、税源強化がなされたことがわかる。2009年度以降35%前後までその割合が低下するが、これは2008年のリーマン・ショックに端を発した不況による減収と景気対策による歳出総額の増によるものである。2011年は東日本大震災が発生し、

(19) 総務省HP「地方税制度 地方消費税」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/149767_14.html（閲覧日：2025年9月5日）。

(20) 地方税務研究会（2025）135～139頁。

(21) 総務省HP「地方税制度 やさしい地方税 地方消費税」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisai_seido/150790_13.html（閲覧日：2025年9月5日）及び市町村税務研究会編（2025）88頁。

図1 歳出総額（決算額）に対する市町村税等の割合



- (注) 1. 都区財政調整制度で地方税の財源が異なる特別区と個人住民税の税率が異なる政令指定都市を除いている。
 2. 2011年度以降、東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故で被害が甚大であった岩手県の1市、宮城県の2市1町、福島県の2市10町村を除いている。
 3. 地方消費税交付金は1997年度から制度化されているが町村の詳細資料がないため、ふるさと納税に合わせて2008年度から表示している。

(出所) 総務省自治財政局財務調査課（各年）「市町村決算状況調」及び総務省自治税務局市町村課（2024）「各自治体のふるさと納税受入額及び受入件数（平成20年度～令和5年度）」より筆者作成。

東日本を中心に甚大な被害に見舞われたことを受け、2011年度以降税収は停滞し、一方で震災の復旧・復興活動や緊急防災減災事業の展開、さらには経済対策により歳出総額が増え、割合は低迷した。

2014年度は消費税増税による景気悪化効果とアベノミクスによる景気刺激効果が混在する状況となった。2015年度にふるさと納税の納税額が2倍に拡大され、かつワンストップ特例制度が導入されたことにより、それ以降個人住民税（所得割）からの税額控除額が徐々に大きくなり税収マイナス効果となっていくが、2016年度からは税収も回復傾向となる。ただその一方で、アベノミクスによる経済対策が継続され歳出総額の増加が続いたため、割合はそれほど上昇していない。2019年10月に再度消費税増税が行われたことに加え、2020年度には新型コロナウイルス感染症が蔓延し、その対策で歳出総額が著しく増えたため、割合は一気に低下した。経済対策もあり2021年度以降税収は安定しているものの、経済対

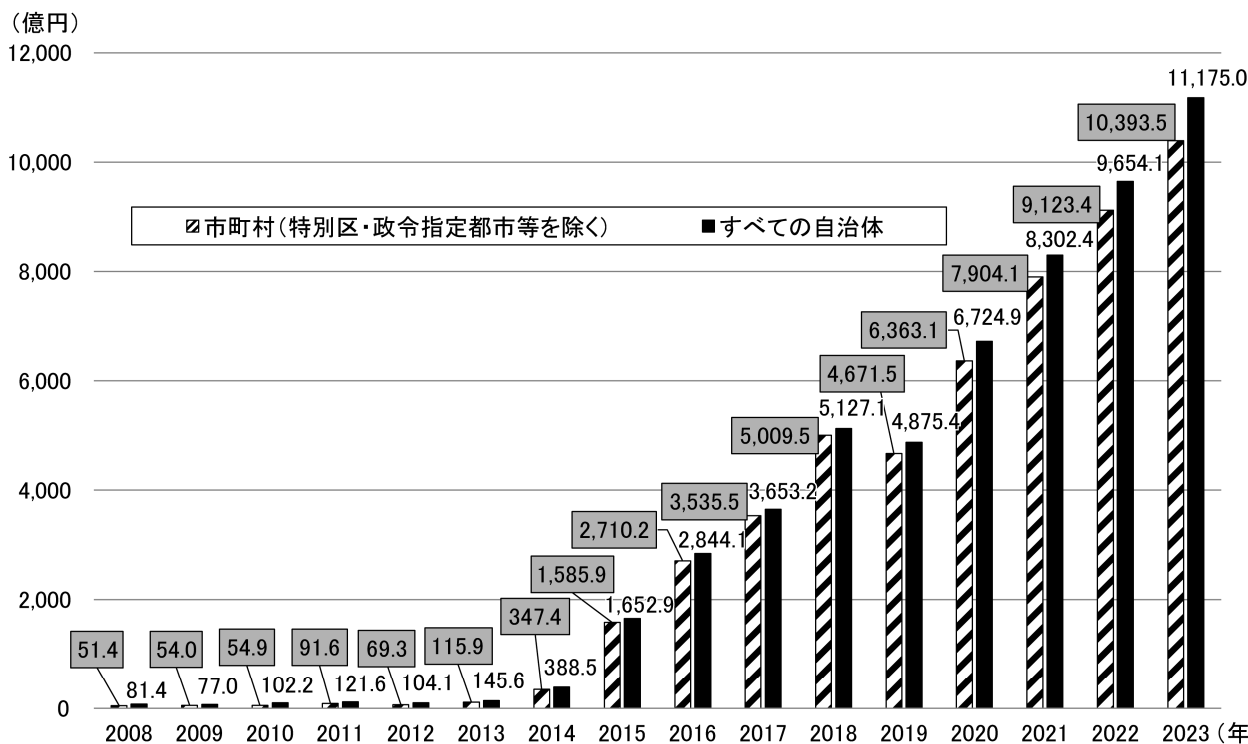
策による歳出総額の増と2022年度以降の物価上昇により、割合は30%前後に低迷している。

次に市町村税+ふるさと納税を見ていく。ふるさと納税についてはここでは受入額のみとしている。2015年度にふるさと納税の納税額が2倍となり、かつワンストップ特例制度が導入されたことで、これ以降徐々に歳出総額における割合を増加させていくが、そのインパクトは2023年度でもそれほど大きくないことがわかる。

続いて地方消費税交付金も含めたもので見ていくこととする。町村のデータのある2008年度からのものとなっているが、0.5%であってもすでに割合において、大きなインパクトを与えていることがわかる。2014年度に0.85%に、2019年10月から1.1%（軽減税率0.88%）に増率になって、さらに大きな影響を示すこととなった。

図2はふるさと納税の受入額の推移（全国計）を示したものである。斜線部が図1と同様、特別区と

図2 ふるさと納税の受入額の推移（全国計）



(注) 1. 市町村(特別区・政令指定都市を除く)からは、2011年度以降、東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故で被害が甚大であった岩手県の1市、宮城県の2市1町、福島県の2市10町村を除いている。

(出所) 総務省自治税務局市町村課(2024)「ふるさと納税に関する現況調査結果(令和6年度実施)」2頁及び総務省自治税務局市町村課(2024)「各自治体のふるさと納税受入額及び受入件数(平成20年度～令和5年度)」より筆者作成。

政令指定都市、それに2011年度以降、東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故で被害のあった5市11町村を除いたものである。これを見ると、ふるさと納税の受入額のほとんどは当該市町村が占めているということがわかる。換言すれば、道府県や特別区、政令指定都市等のふるさと納税の受入額はわずかしかないといえる。

表1は、2002年度から2023年度にかけての市町村の普通交付税の交付・不交付団体の推移(当初予算ベース)である。2006年度の個人住民税(所得割)の定率減税の縮小、2007年度の個人住民税(所得割)

への税源移譲、定率減税の廃止により、図1で歳出総額に対する割合が37.2%、そして40%台へと増加して、税源強化がなされたことが見て取れたが、それと同様に表1を見ると2006年度から2008年度にかけて市町村の不交付団体の数が3桁(最大140団体)、全体に占める割合も最大7.8%と大きく増加したことがわかる。個人住民税(所得割)への税源移譲については、不交付団体を増やすという目標もあったため、割合としては全体の2桁とまではいかなかったものの、その最低限の目標は達成したといえよう。

表1 市町村の普通交付税の交付・不交付団体の推移（当初算定ベース）

年度	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
交付団体 (割合:%)	3,140 (97.6)	3,126 (98.0)	3,016 (97.3)	2,300 (96.0)	1,702 (93.5)	1,664 (92.2)	1,649 (92.2)	1,683 (94.7)	1,686 (97.6)	1,676 (97.2)	1,672 (97.3)
不交付団体 (割合:%)	78 (2.4)	64 (2.0)	84 (2.7)	95 (4.0)	118 (6.5)	140 (7.8)	139 (7.8)	94 (5.3)	41 (2.4)	48 (2.8)	47 (2.7)
市町村合計 (割合:%)	3,218 (100.0)	3,190 (100.0)	3,100 (100.0)	2,395 (100.0)	1,820 (100.0)	1,804 (100.0)	1,788 (100.0)	1,777 (100.0)	1,727 (100.0)	1,724 (100.0)	1,719 (100.0)
年度	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
交付団体 (割合:%)	1,671 (97.2)	1,665 (96.9)	1,659 (96.6)	1,642 (95.6)	1,643 (95.6)	1,641 (95.5)	1,633 (95.1)	1,643 (95.6)	1,665 (96.9)	1,646 (95.8)	1,642 (95.6)
不交付団体 (割合:%)	48 (2.8)	54 (3.1)	59 (3.4)	76 (4.4)	75 (4.4)	77 (4.5)	85 (4.9)	75 (4.4)	53 (3.1)	72 (4.2)	76 (4.4)
市町村合計 (割合:%)	1,719 (100.0)	1,719 (100.0)	1,718 (100.0)	1,718 (100.0)	1,718 (100.0)	1,718 (100.0)	1,718 (100.0)	1,718 (100.0)	1,718 (100.0)	1,718 (100.0)	1,718 (100.0)

- (注) 1. すべての市町村を対象にしている。
 2. 当初算定の数であり、不交付団体には調整率を乗じた結果、普通交付税の交付を受けないこととなった団体を含む。
 3. 不交付団体には、一本算定は不交付団体であるが合併特例の適用により交付税が交付される団体を含む。
 4. 不交付団体には、臨時財政対策債振替後における不交付団体は含まない。

(出所) 地方交付税制度研究会編（2024）79頁参照。

Ⅲ 1人当りの市町村税等の格差について

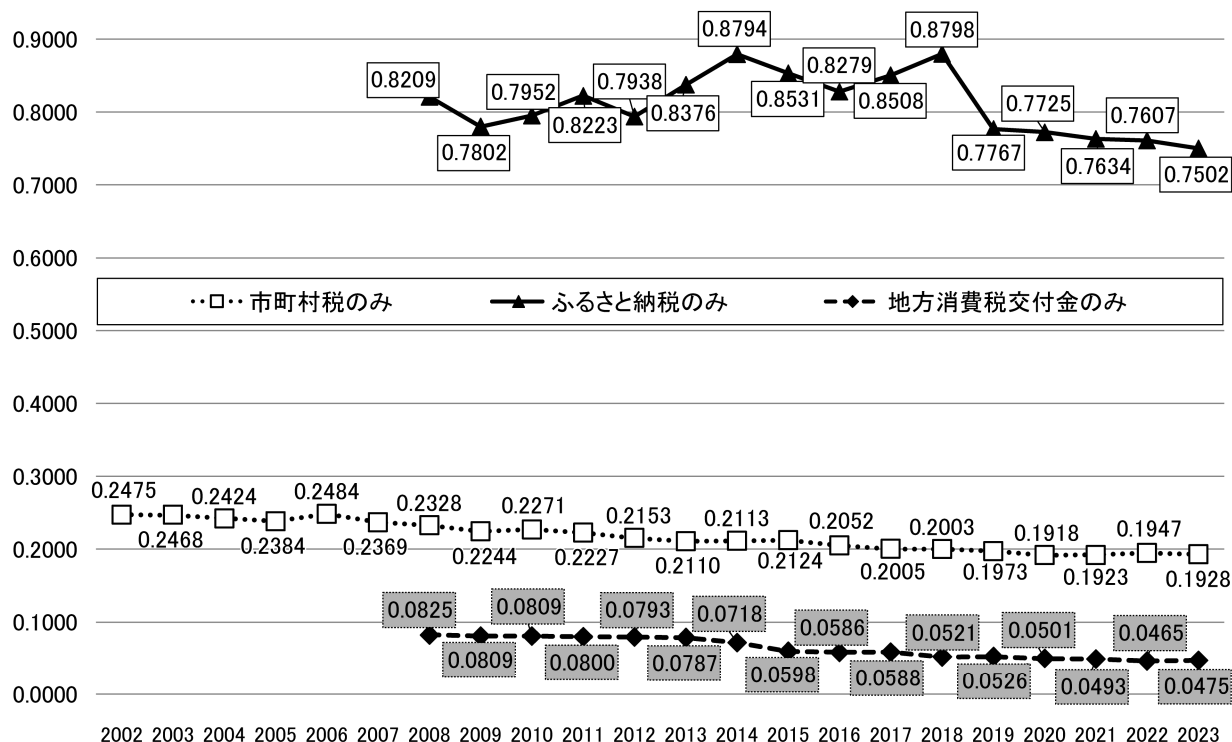
1. ジニ係数の値

ここでは、市町村の税源等の強化が、1人当りの市町村税等の格差にどのような影響を与えたのかをジニ係数の値で検証する。ジニ係数は、不平等さを示す指標で0から1の値をとり、値が0に近いほど市町村税等が均等になっている状態（格差が小さい）を、1に近いほど不均等が大きくなっている状態（格差が大きい）を示す。これまでと同様、市町村は特別区と政令指定都市、それに2011年度以降、東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故で被害のあった5市11町村を除いたものを、人口は2012年度までは当該年度3月31日現在の、2013年度以降は当該年度1月1日現在の住民基本台帳登録人口を使用している。

図3は、1人当りの市町村税、1人当りのふるさと納税、1人当りの地方消費税交付金をそれぞれ個別にジニ係数で表したものである。個別に値を見ていくと、市町村税は2006年度に0.2484と上昇（最大値）し、2007年度には0.2369にまで下降、それ以降

概ね減少傾向となっている（最小値は2020年度の0.1918）。2006年度は個人住民税（所得割）の定率減税の縮小（増税＝税源強化）によるもので、当時はまだ、5%、10%、13%の累進課税率であったため、格差が拡大したのである。一方、2007年度は個人住民税（所得割）への税源移譲、比例税率の導入、定率減税の廃止によるものであるが、比例税率を導入したにもかかわらずその効果、ジニ係数の値の減少は限定的である。これは効果を個人住民税（所得割）のみで見ず、固定資産税等も含めた市町村税で見ていること、下位団体の市町村税収が大きく増加（改善）した一方で、2005年に上野ダム、南相木ダム、東京電力神流川発電所がそれぞれ完成し、2006年度から固定資産税が激増した上野村（群馬県）や南相木村が最上位団体となり、外れ値（村だけにインパクトが大きい）となったことによる。毎年度のようにジニ係数の値が減少傾向にあるのは、上位団体の固定資産税が毎年度減少していることその他、2008年度からふるさと納税制度が創設され、寄附者の多くは富裕団体の住民で、税額の多くは富裕（上位）団体の個人住民税（所得割）から控除されていること（2015年度以降は寄附額の急増でより顕著）、割合は決して高くないが2014年10月1日と2019年10

図3 1人当たりの市町村税等の格差（個別のジニ係数）



(注) 1. 都区財政調整制度で地方税の財源が異なる特別区と個人住民税の税率が異なる政令指定都市を除いている。
 2. 2011年度以降、東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故で被害が甚大であった岩手県の1市、宮城県の2市1町、福島県の2市10町村を除いている。
 3. 地方消費税交付金は1997年度から制度化されているが町村の詳細資料がないため、ふるさと納税に合わせて2008年度から表示している。
 4. 人口については、2012年度までは当該年度3月31日現在の、2013年度以降は当該年度1月1日現在の住民基本台帳登録人口を使用している。
 5. ジニ係数は、不平等さを示す指標で0から1の値をとり、値が0に近いほど市町村税等が均等になっている状態（格差が小さい）を、1に近いほど不均等が大きくなっている状態（格差が大きい）を示す。
 (出所) 総務省自治財政局財務調査課（各年）「市町村決算状況調」及び総務省自治税務局市町村課（2024）「各自治体のふるさと納税受入額及び受入件数（平成20年度～令和5年度）」より筆者作成。

月1日からの法人住民税（法人税割）の税率の引き下げが、主に富裕（上位）団体の税収の減少に繋がっていることなどがその要因といえる。いずれにしても市町村税のジニ係数の値は一貫して低いため、市町村税としての偏在性は低いといえよう。

一方、ふるさと納税については、全体的に見てジニ係数の値は0.8000前後で推移しており、偏在性が極めて高く、格差拡大要因となっていることがわかる。これはふるさと納税の受入額が、市町村税を大きく上回る団体が多数存在する一方で、受入額がほとんどない団体やふるさと納税未実施の団体もあるからである。2015年度以前は受入額が全くない団体が2桁以上ある。また、2019年度以降も受入額が全

くない団体が2桁以上あるが、これは主に指定が受けられなかった団体である。2014年度のジニ係数の値が高くなっているが、これは2015年度の制度改正前で、まだ全体的に1人当たりのふるさと納税額（受入額）が千円台以下と低い中で、上土幌町が19万円、玄海町が17万円、綾町が12万円と著しく高い外れ値となっていることに加え、100以上の団体が5円未満と著しく低い外れ値となっているからである。ただし、2014年度までは、受入額がそれほど多くないため、全体で見ると大きな格差拡大要因とはなっていない。2017年度の値が0.8508、2018年度の値が0.8798と高くなっているが、これは2019年の規制前で、異常な外れ値となった団体があったからである。

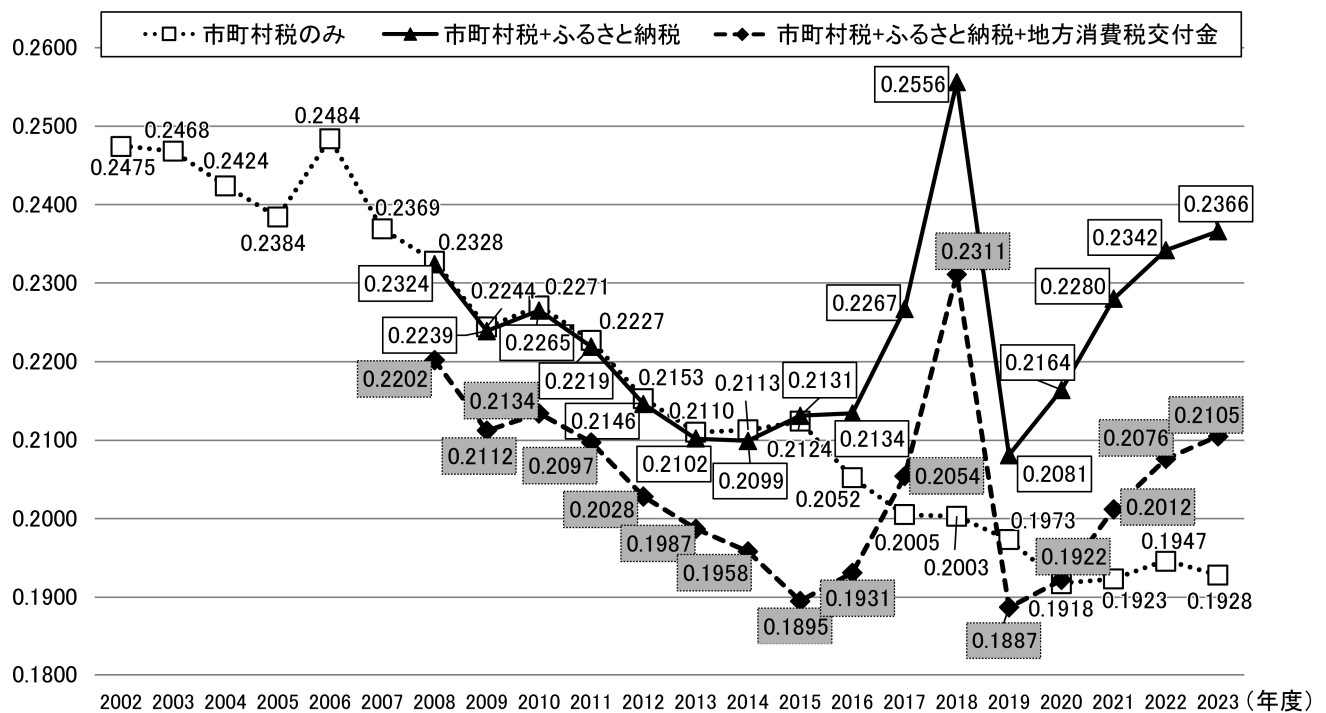
2017年度は最上位の北山村が1人当たり300万円となっており、第2位の泊村（2017年度ふるさと納税未実施で市町村税のみ）の143万円の2倍以上となっていたこと、2018年度は最上位の高野町が1人当たり650万円、第2位の北山村が346万円と第3位の小山町の154万円のそれぞれ4倍以上、2倍以上となっていた。2019年度以降、ジニ係数の値が下がっているのは規制により、極端な高額返礼品がなくなり、1人当たりの受入額が下がったからである。2019年度は最上位団体でも1人当たり87万円まで下がっている。

最後に地方消費税交付金であるが、全体的にジニ係数の値が0.1000以下となっており、格差がほとん

どないということができる。さらに2014年度、2019年10月からの税率引き上げ分はすべて「国勢調査の人口」で按分されているため、値がより低くなっている。

これまで1人当たりの市町村税等の格差を個別にジニ係数で見てきたが、図4では、市町村税のみ、市町村税+ふるさと納税、市町村税+ふるさと納税+地方消費税交付金のジニ係数の値をそれぞれとって見ていくことにする。市町村税のみは図3と同様であるため割愛する。市町村税+ふるさと納税を見ると、2016年度以降ふるさと納税の影響が大きくなるのがわかる。図1の歳出総額に対する割合で見ると、ふるさと納税の受入額はそれほど大きな影響は

図4 1人当たりの市町村税等の格差（ジニ係数）



(注) 1. 都区財政調整制度で地方税の財源が異なる特別区と個人住民税の税率が異なる政令指定都市を除いている。
 2. 2011年度以降、東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故で被害が甚大であった岩手県の1市、宮城県の2市1町、福島県の2市10町村を除いている。
 3. 地方消費税交付金は1997年度から制度化されているが町村の詳細資料がないため、ふるさと納税に合わせて2008年度から表示している。
 4. 人口については、2012年度までは当該年度3月31日現在の、2013年度以降は当該年度1月1日現在の住民基本台帳登録人口を使用している。
 5. ジニ係数は、不平等さを示す指標で0から1の値をとり、値が0に近いほど市町村税等が均等になっている状態（格差が小さい）を、1に近いほど不均等が大きくなっている状態（格差が大きい）を示す。
 (出所) 総務省自治財政局財務調査課（各年）「市町村決算状況調」及び総務省自治税務局市町村課（2024）「各自治体のふるさと納税受入額及び受入件数（平成20年度～令和5年度）」より筆者作成。

表2 ふるさと納税の募集に要した費用の受け入れ額に占める割合の推移

区分	年度	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
返礼品の調達に係る費用の割合		38.3%	38.4%	38.5%	35.4%	28.2%	26.5%	27.3%	27.8%	27.1%	25.2%
返礼品の送付に係る費用の割合		2.6%	5.3%	6.6%	7.7%	7.7%	7.7%	7.7%	7.6%	7.2%	5.8%
広報に係る費用の割合		0.9%	1.1%	1.5%	1.0%	0.7%	0.6%	0.6%	0.7%	0.6%	0.5%
決済等に係る費用の割合		1.1%	1.8%	2.1%	2.2%	2.0%	2.3%	2.2%	2.0%	1.9%	1.7%
事務に係る費用等の割合		5.1%	5.7%	6.8%	8.8%	8.1%	8.0%	8.6%	8.6%	11.8%	13.2%
費用額合計の割合		48.0%	52.2%	55.5%	55.0%	46.7%	45.1%	46.4%	46.8%	48.6%	46.4%
歩留まり率		52.0%	47.8%	44.5%	45.0%	53.3%	54.9%	53.6%	53.2%	51.4%	53.6%

(出所) 総務省自治税務局市町村税課(各年)「ふるさと納税に関する現況調査結果」各頁より筆者作成。

与えていないため、ふるさと納税が格差拡大にいかにかに寄与したかが窺える。市町村税+ふるさと納税+地方消費税交付金を見ると、地方消費税交付金の格差は小さいためジニ係数の値を引き下げていることがわかる。

表2は、ふるさと納税の募集に要した費用の受け入れ額に占める割合の推移であるが、費用額合計の割合を見ると、規制前の2018年度までは50%を超えていたことがわかる。2019年度以降は規制により50%以下に抑えられたが、依然として45.0%を超えている状況である。自治体にとっての真の歳入は半分程度となっているといえる。2024年度のふるさと納税受入額は1兆2,727億5,000万円であるが、うちポータルサイト運営業者に支払った費用は1,656億円と受入額の13%を占めている現状にある。

おわりに

市町村の税源等の強化、地域間の税源の偏在の是正、財政力格差の縮小のために、近年では主として個人住民税(所得税割)への税源移譲、比例税化や地方消費税交付金の増率が行われ、これまで見てきたように、これらは一定の成果をあげてきたといえる。リーマン・ショックや東日本大震災、新型コロナウイルス感染症の蔓延がなければ、歳入総額(決算額)に対する割合も4割を維持できた可能性さえある。

これらの流れに水を差しているのがふるさと納税制度である。ふるさと納税制度は三大都市圏からそ

他の地方へと税源を確かに移転させているが、ジニ係数の値を見る限り明らかに、著しく市町村間の税収格差拡大を助長している。しかも、税額控除額の多くは、市区町村職員が必死になって集めた個人住民税(所得税割)で、それも5割近くが費用に充てられ、寄附を受ける自治体も真の歳入は半分程度にとどまっている現状である。税額控除額が大きな大都市や都市は、結果として基準財政収入額が減るため、基準財政需要額が基準財政収入額を上回りさえすれば、その75%を普通交付税で措置される、救済を受けることになる。本来主として地方の貧窮団体(市町村)に交付されるはずの普通交付税が大都市や都市に使われるのである。一方で、税収を遥かに上回るふるさと納税の受入額がある市町村は、ふるさと納税はあくまでも寄附であるので、基準財政収入額には算定されず、悠々自適な財政運営が可能となるのである。

ふるさと納税制度の創設は、2007年5月の総務大臣による問題提起によるものであるが、その内容は「地方のふるさとで生まれ、教育を受け、育ち、進学や就職を機に都会に出て、そこで納税する。その結果、都会の地方団体は税収を得るが、彼らを育てた『ふるさと』の地方団体には税収はない。そこで、今は都会に住んでいても、自分を育ててくれた『ふるさと』に、自分の意思でいくらかでも納税できる制度があっても良いのではないか⁽²²⁾」ということであった。しかし、この自分を育ててくれた『ふるさと』に、財源を交付する制度こそが地方交付税制度なのではないだろうか。

(22) 総務省(2019)「ふるさと納税研究会報告書」1頁。

ふるさと納税は神野が指摘するように、そもそも①財政民主主義（税負担とその用途は議会を通じて社会全体の共同意志として決定するのが原則）がゆらぐ、②受益者負担の原則に反する、③地域コミュニティの崩壊を助長する、④自治体間で税収を回すことに膨大なコストが必要になる、⑤歳入の見通しが不透明となって予算編成が困難になる⁽²³⁾、など問題点が多い。これらにこれまで見てきた内容を加えれば、当該制度は早く廃止すべきであることはいうまでもない。制度が定着してそれが困難ということであれば、少なくともポータルサイト運営業者

に頼らない運営や寄附先は「自分の育った、関わった」自治体に限定するなどの新たな規制は必要である。

また、今後さらなる市町村の税源強化、地域間の税源の偏在の是正、財政力格差の縮小、不交付団体の増加のためには、これまで見てきたように偏在性の高い法人住民税（法人税割）を国税にして地方交付税の原資とし、消費税のうち地方交付税に充当している19.5%の部分を地方消費税化、地方消費税交付金化するという税源交換を行うべきであるといえる。

（なかむら としひこ 長野県立大学グローバルマネジメント学部准教授）

キーワード：市町村の税源等の強化／個人住民税への税源移譲／ふるさと納税／地方消費税交付金／1人当りの市町村税等の格差

【参考文献】

- 浅羽隆史（2015）「税源移譲及び定率化が市町村間税収格差に与えた影響——三位一体の改革再考——」『経済学論纂』第55巻第3・4合併号、79～96頁
- 金目哲郎（2023）「地方間の財政格差と『ふるさと納税』の純収支に関する検討」『人文社会科学論叢』第14巻、139～148頁
- 小池拓自（2007）「地方税財政改革と税収の地域間格差——ふるさと納税を巡る議論を超えて——」『情報と調査』第593号、1～10頁
- 市町村税務研究会編（2025）『令和7年度 市町村税研修用テキスト』地方財務協会
- 高松俊和（2016）『ふるさと納税と地域経営～制度の現状と地方自治体の活用事例～』宣伝会議
- 田中一穂編（1999）『図説 日本の税制 平成11年度版』財経詳報社
- 地方交付税制度研究会編（2024）『令和6年度 地方交付税のあらまし』地方財務協会
- 地方財務協会編（1997）『平成9年 改正 地方税制詳解（月刊「地方税」別冊）』地方財務協会
- 地方税務研究会（2025）『地方税関係資料ハンドブック（令和7年）月刊「地方税」別冊』地方財務協会
- 飛田博史（2025）「どうなる？ふるさと納税」『月刊自治研』第67巻第8号、60～61頁
- 富田武宏（2017）「ふるさと納税による税源の偏在機能と限界」『立法と調査』第386号、参議院事務局企画調整室、88～100頁
- 中村稔彦（2022）『攻める自治体「東川町」——地域活性化の実践モデル——』新評論
- 沼尾波子（2025）「『ふるさと納税』はどこへ行く」『自治総研』第51巻第4号、地方自治総合研究所、巻頭
- 橋本恭之他（2016）「ふるさと納税制度の現状と課題」『会計検査研究』第54号、会計検査院、13～38頁
- 保田隆明他（2017）『ふるさと納税の理論と実践』宣伝会議

(23) 神野直彦（2007）「論陣論客 ふるさと納税どう見る」『読売新聞 朝刊』8頁。

1990年代以降における国と地方の財政関係の 見直しについての再検討（2） 財政移転を中心に

門野圭司／其田茂樹

要旨

はじめに

1. 事務配分の観点から
2. 事務配分の動向にみる国と地方の財政関係の見直しの実態
3. 1990年代から2010年代にかけての事務配分の見直しに関わる政策展開の実際
4. 小括 — 事務配分の観点から (以上、6月号)
5. 財政移転の観点から (以下、本号)
6. 国庫支出金と地方財政計画の動向
7. 国と地方の財政関係に影響を与えた具体的な政策展開
8. むすびに代えて

5. 財政移転の観点から

前論文においては、1990年代以降、2018年度までにおける事務配分の変化を時系列的に確認した。その際の「事務配分」とは、金澤 [2010] に倣い「行政事務を経費支出主体別にみた国と地方の機能配分」、「そこにおける国と地方の負担区分」を問題にしつつ検討した⁽²⁸⁾。併せて、1990年代以降に展開した地方分権改革において実際に国から地方へと移譲された権限についても分析することで地方分権改革について、なぜ「国民がその成果を実感していない」のかという課題にアプローチした⁽²⁹⁾。

結果として、1990年代以降国の財政支出の対国内総生産比率は増大傾向にあったのに対し、地方のそれは増減を繰り返していることなどを確認した⁽³⁰⁾。また、実際の権限移譲による事務配分の見直しが国と地方の財源配分等に与えた影響も検討したが、具体的な結論を得るには至らなかった。

そこで、本稿では、財源再配分の動向に着目してさらに分析を深化させることを試みる。具体的には2019年度版まで発行された『補助金総覧』を用いて1990年代以降の補助金総額や主要経費別の動向を観察する。併せて、地方一般財源の動向も踏まえる必要があるため、地方財政計画の動向にも焦点を当て

(28) 金澤 [2010] p. 226。ここで、金澤は負担区分をも対象とするのは「国庫補助金など国から地方への財源再配分が発達し、事務処理の責任と経費負担が錯綜したシステムの場合、その負担の程度は、各級政府の当該事務に対する責任の度合いを、多かれ少なかれ反映していると考えられるからである」としている。

(29) 神野 [2018] p. 66。

(30) 金澤 [2010] では、1970年代を「膨張期」、1980年代を「調整期」として、1970年代に膨張してきた国・地方双方の財政支出の対国民所得比が「調整期」においてはむしろ漸減傾向にあることなどを明らかにしている。

る⁽³¹⁾。

さらに、1990年代の国と地方の財政関係において重要な影響を与えたと思われる施策として、「三位一体の改革」、「社会資本整備総合交付金と一括交付金化の動き」、「地方創生関連交付金」をそれぞれ取り上げて検討する。

詳細は後述するが、三位一体の改革の時期においては、地方自治体向けの補助金がそれまでの傾向と異なり大きく減少していること等が確認されている。その後、国の一般会計の補助金の推移は、三位一体の改革以前の傾向を取り戻すこととなる。

社会資本整備総合交付金の動きは、いうまでもなく公共事業関係の補助金の動向に大きな影響を与えている。民主党政権期における「ひも付き補助金の全廃」の動きにも呼応するが、一方で東日本大震災の発災などもあり、徐々に公共事業関係の補助金も増加することとなる。

地方創生関連交付金については、地方分権改革の一環として捉えられることがある（萩原 [2017]）一方で、地方創生関連交付金を含めた地方創生政策によって「国からの統制が強まっている」（坂本 [2018]）との指摘もあることから、地方創生関連交付金に対する評価はいまだに定まっておらず、検討の余地がある。

国庫支出金全体の動向のなかで地方創生関連交付金を位置づけることで、前論文で提示した「素朴な

疑問」に沿う形で1990年代以降の国と地方の財政関係の見直しを再検討することの必要性が理解できる。

これらの推移の検討から、国と地方の財政関係において分権改革以降の経緯を整理することによりその構造が国民に分権改革の成果を実感させるものであったかどうかを検討することが本稿の課題である。

6. 国庫支出金と地方財政計画の動向

(1) 主要経費別補助金の推移

『補助金総覧』は、補助金を交付先（地方公共団体、特殊法人等、民間団体等、独立行政法人、その他）、補助金の種類（補助金、負担金、交付金、補給金、委託費、等）、法律補助か予算補助かの区別等により区分している⁽³²⁾。補助金の種類ごとに省庁別のシェアも確認することができる⁽³³⁾。

本稿では、これらのデータのうち当初予算における一般会計主要経費別の動向を中心に検討を加える。

図表1は、一般会計の主要経費別補助金等の推移である⁽³⁴⁾。社会保障関係費が増大するなかで、他の費目については1990年代とほぼ同水準または減少していることが確認できる。この点を確認したうえで、費目ごとの推移を確認してみよう。

図表2は、文教及び科学振興費の内訳を示したも

(31) 『補助金総覧』は原則として当初予算ベースでの統計であるため、地方の動向についても決算統計よりも国の予算のベースとなる地方財政計画によるほうが望ましいと判断した。

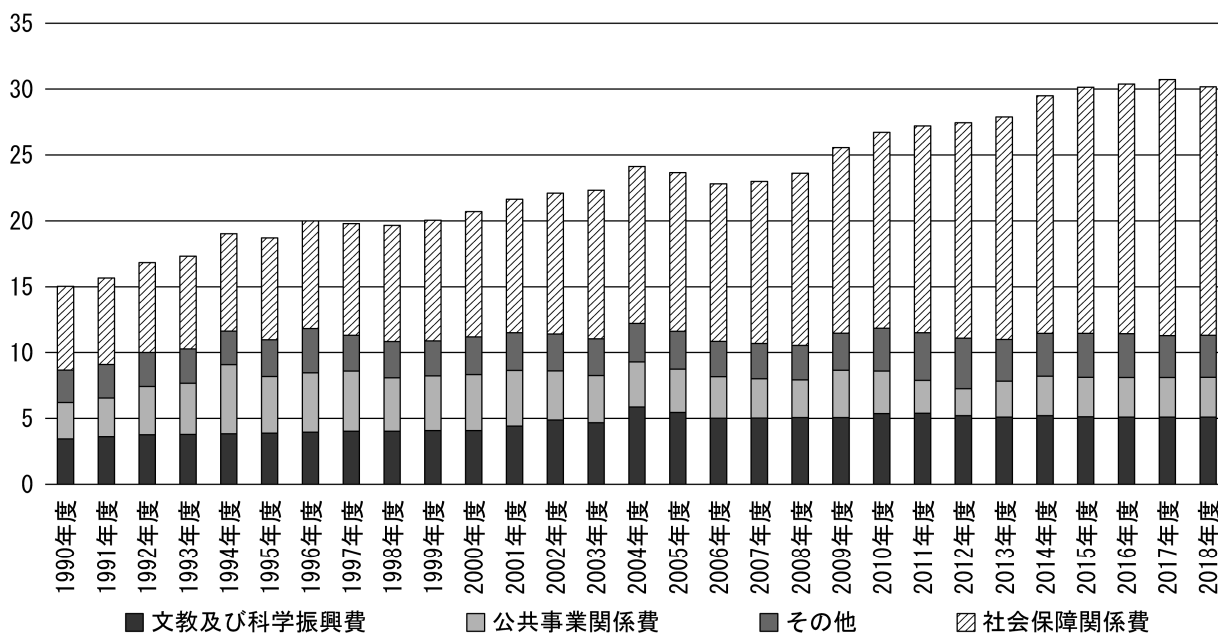
(32) 交付先の区分について、本稿で対象とした1990年度以降、1998年度までは「地方公共団体」と「その他」に区分されており、1999年度以降2001年度まで「その他」が「特殊法人等」と「民間団体等」に変更され、2002年度以降は「独立行政法人」が新たに追加されている。「法律補助」とは、交付の根拠が法律に基づくもの、法律に基づかず予算のみによるものを「予算補助」という（法律補助以外の補助金等はすべて予算補助）。法律補助と予算補助の推移をみると、2000年度から2007年度にかけて法律補助のシェアが高くなり、その後、2011年度にかけて減少、その後徐々に増加して2018年度時点で1990年度のシェアとほぼ同等となっている。本稿において詳細な分析は行わなかったが、今後の課題としたい。

(33) 補助金の種類については、加藤・田頭 [1996] 等を参照されたい。これらのうち、交付金に着目すると、文部科学省所管の交付金が2004年度に急増、国土交通省向けのそれは2009年度、2010年度と続いて大きく額を増やしている。一方、国土交通省向けの補給金は、2008年度に大きく減少したのちに漸減し、2012年度には皆減に近い激減となっている。これらは、三位一体の改革、社会資本整備総合交付金創設等と関連があるものと思われるが、事実を確認するにとどめておく。

(34) 本稿において、「補助金等」は、補助金、負担金、交付金、補給金、委託費の合計金額を指す。これは、『補助金総覧』では「計」とされているものであり、このほかの区分として、「援助金」と「国際分担金」がある。

図表1 一般会計主要経費別金額

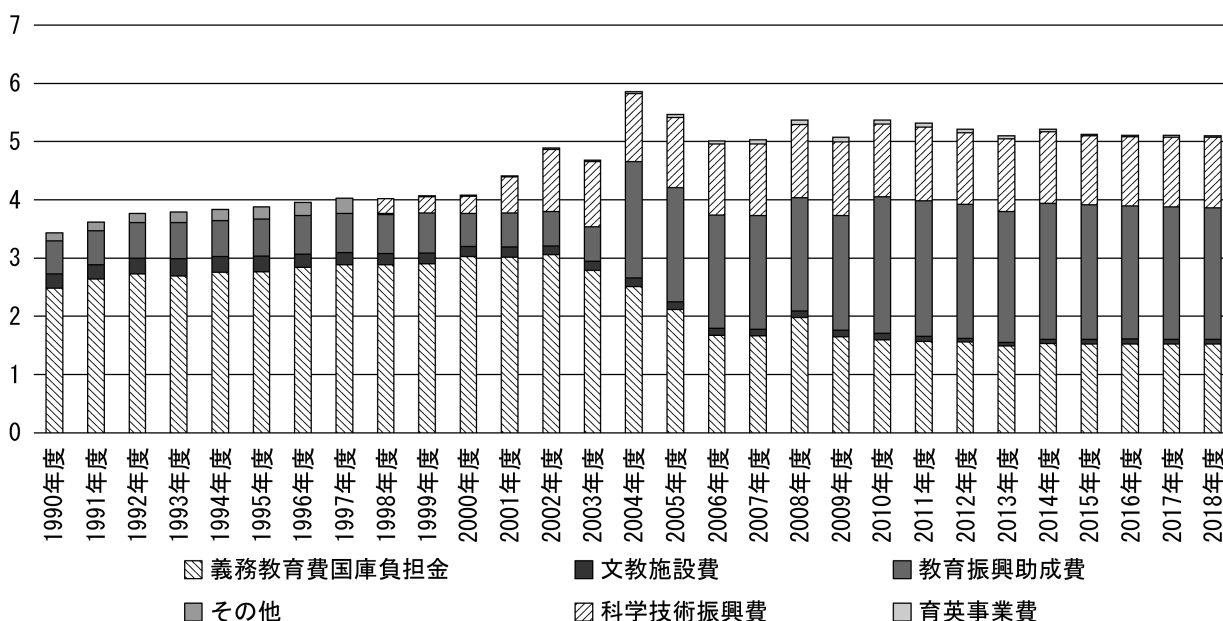
(単位：兆円)



出典：『補助金総覧』各年度版より筆者作成。

図表2 文教及び科学振興費

(単位：兆円)



出典：『補助金総覧』各年度版より筆者作成。

のである⁽³⁵⁾。総額の推移をみると1990年度には3兆円余りであった金額が、2004年度に6兆円足らず

に達したのをピークに2006年度以降は約5兆円で推移している。

(35) 項目について、1990年度から1997年度までは「義務教育費国庫負担金」「文教施設費」「教育振興助成費」「その他」に分類されている。1998年度より「科学技術振興費」が新設され、1999年度より「育英事業費」が新設されている（1999年度に「その他」項目が廃されている）。

義務教育費国庫負担金は1990年代を通して微増を続け、2000年度に3兆円を突破、2002年度にピークを迎えたのちに2007年度にかけて急落している。義務教育費国庫負担金が減少を始めるのに呼応するようにして科学技術振興費が増加（特に2001年度から2002年度に急増している）、教育振興助成費も2004年度に増加することで総額が減少することを抑えている⁽³⁶⁾。

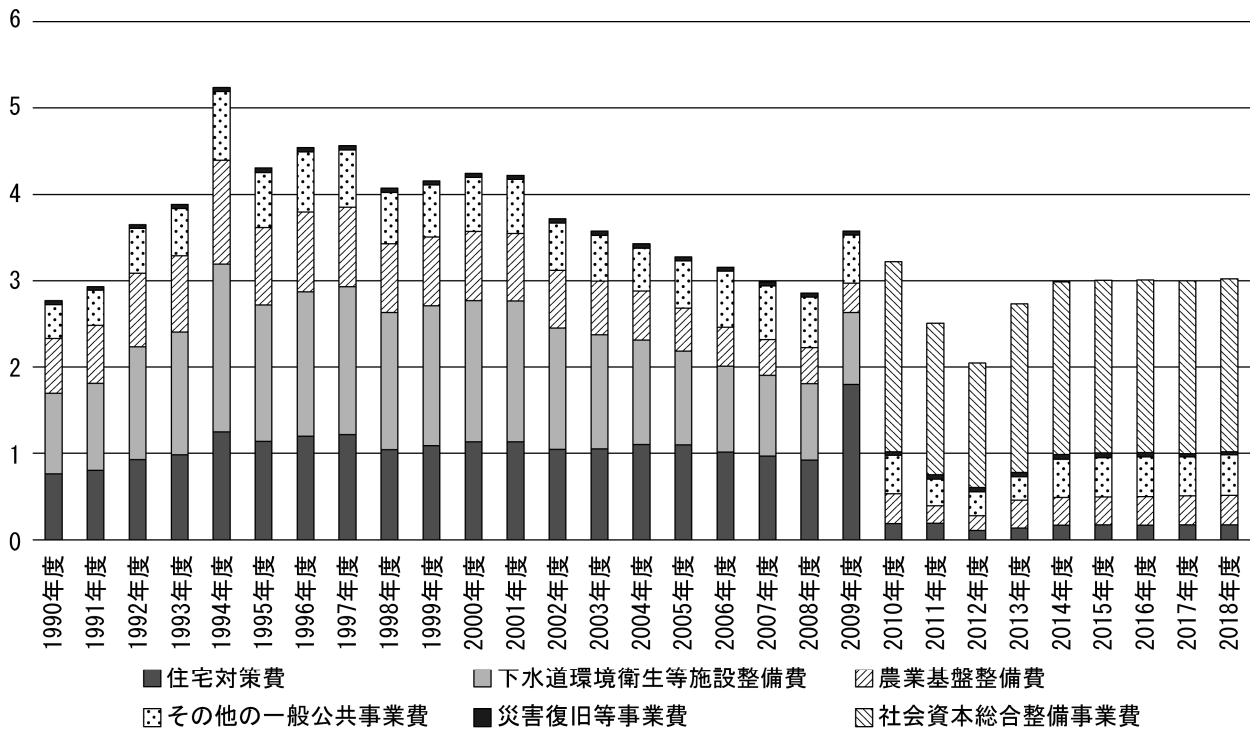
文教及び科学振興費総額は確保されても、義務教育費国庫負担金はピークから半減程度の額で推移し

ていることを確認しておこう。

図表3は、公共事業関係費の推移である⁽³⁷⁾。1994年度に突出し総額で5兆円を突破したのを除くと1997年度まで上昇傾向が続き、1998年度に減少したのち数年は上昇するものの1996年度の水準を取り戻せないまま2001年度から2008年度まで減少傾向が続く。2009年度に再び増加するものそこから2012年度まで急減、2012年度には約2兆円にまで落ち込む。2012年度に底を打った後は2014年度まで上昇傾向となり、そこからは約3兆円で推移している⁽³⁸⁾。

図表3 公共事業関係費

(単位：兆円)



出典：『補助金総覧』各年度版より筆者作成。

(36) これらの傾向には、国立大学の法人化の議論（1999年4月に「大学の自主性を尊重しつつ大学改革の一環として検討し、平成15年までに結論を得る」旨の閣議決定）と国立大学法人への移行（2004年度から）が影響しているものと思われる。

(37) 公共事業関係費は、毎年度補正予算によって追加され、その規模が大きいため決算ないし補正後の金額を析出する必要があると思われるが今後の課題としたい。なお、住宅対策費は1994年度から「住宅市街地対策事業費」、2003年度から「住宅都市環境整備事業費」、下水道環境衛生等施設整備費は2003年度から「下水道水道廃棄物処理等施設整備費」、農業基盤整備費は1991年度から「農業農村整備事業費」、2010年度から「農林水産基盤整備事業費」に名称を変更している。社会資本総合整備事業費は2010年度に創設（これに伴い「下水道水道廃棄物処理等施設整備費」が廃止）されたものである。

(38) 1994年度の突出について議論する紙幅はないが、予算編成においても「一般会計の公共事業関係費については、一般歳出全体が2.3%増と低い伸びに抑制された姿となる中で、4.0%（NTT等事業分含む）増と高い伸びが確保された。加えて、地方財政計画における地方単独事業についても、前年に引き続き12.0%増と高い伸びが確保された」とされている（財務総合政策研究所『平成財政史』第2部p.375）。

社会資本総合整備事業費の創設に伴い、下水道関係のみならず、2009年度には都市地域環境整備事業費も含めて大きく額を伸ばした住宅関係についても2010年度には約10分の1の水準にまで減少している。社会資本総合整備事業費それ自体については、初年度となる2010年度に2.2兆円の規模で確保されたものが2012年度には1.4兆円余りにまで落ち込んだのちに漸増して2018年度には再び2兆円台の規模となっている。

図表4は社会保障関係費の推移である⁽³⁹⁾。総額では、2004年度から頭打ちの傾向にあるが、2008年度から上昇傾向に転じ2018年度に前年度を若干下回る以外は増加を続けている。2000年4月からの介護保険制度開始を受け、社会保険費が増大したほか社会福祉費が減少していることが確認できる。名称が変更されているため変化が若干みづらいが、従前の社会保険費と医療給付費がほぼ同様の推移となるなか、介護給付費等を合算すると上昇傾向となっている。生活保護費と社会福祉費を合算したとみられる

生活扶助等社会福祉費は減少していることから、それぞれ単純な合算ではない可能性はあるが、社会保険関係の給付費にかかる補助金等が全体を押し上げている傾向は読み取れると思われる。

補助金等には、これらのほか「その他」があり、それは、「その他の主要経費」と「その他の事項経費」に分類されている。前者は、経済協力費、中小企業対策費、エネルギー対策費、食糧管理費、防衛関係費、恩給関係費等と分類され、後者は農業水産関係費とその他に分類されている⁽⁴⁰⁾。これらについても費目・名称の変更等があるが紙幅の関係で詳述しない⁽⁴¹⁾。

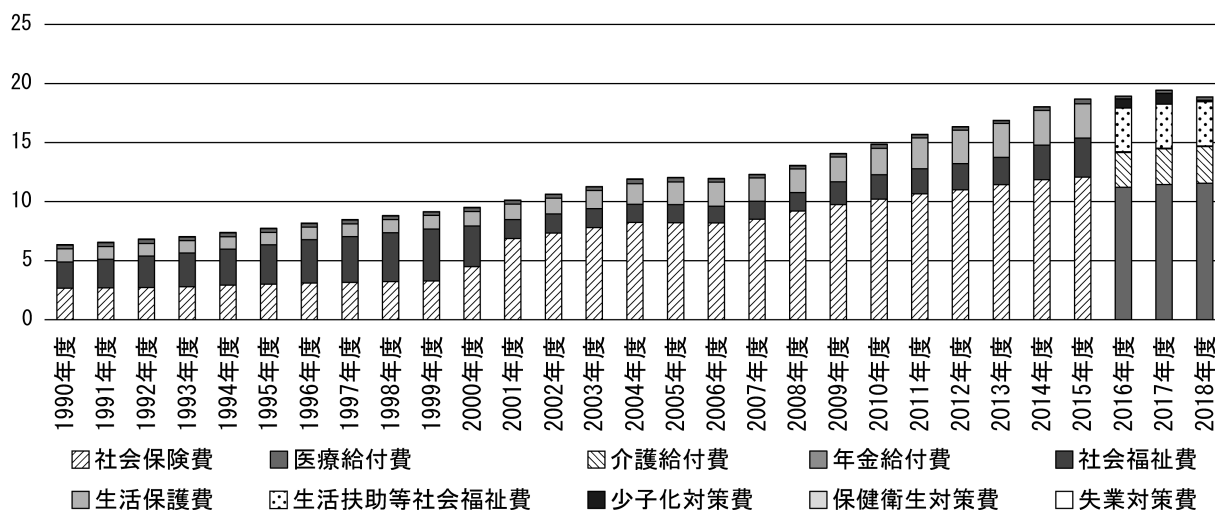
以上、補助金等の推移を確認したうえで、国の予算ベースで地方の財源を確認するための指標として地方財政計画の推移を次に確認しておく。

(2) 地方財政計画における歳出入

地方財政計画が地方自治体の予算の合算とは異なることは周知の通りであるが、国による地方団体の

図表4 社会保障関係費

(単位：兆円)



出典：『補助金総覧』各年度版より筆者作成。

(39) 社会保険費は2009年度に「年金医療介護保険給付費」に、失業対策費は2009年度に「雇用労災対策費」にそれぞれ名称が変更され、前者は2016年度から「医療給付費」「介護給付費」「年金給付費」へとさらに変更されている。また、2016年度には生活保護費と社会福祉費が「生活扶助等社会福祉費」に変更されたほか「少子化対策費」が創設されている。

(40) 1990年度における区分である。

(41) たとえば、「食糧関係費」は2000年度に全廃の後、2001年度から「食料安定供給関係費」として4千億円余りが計上されているが、それに際して「その他の事項経費」に計上されていた「農林水産関係経費」がほぼ半減、2002年度からは「その他の事項経費」の内訳としての「農林水産関係経費」の区分をなくしているなどの変化がある。

歳入歳出の見積もりであることから、当初予算における補助金等の予算額と比較しながらその推移を確認しておきたい。

まず、歳入面における地方財政計画の規模の推移を図表5から確認しておこう⁽⁴²⁾。図表5のタイトルに「等」を付したのは、『補助金総覧』における一般会計主要経費別の補助金等の総計、同じく、地方公共団体向けの補助金等の額に地方財政計画の歳入における国庫支出金の額を折れ線グラフで追加したためである（折れ線グラフの額は右目盛を参照）。

このような金額の乖離は、国の一般会計から出される補助金等が、全額地方の一般会計に向けたものであるとは限らないため、普通会計を対象として見積られる地方財政計画の金額とは異なる推移を取る可能性があることによると思われる⁽⁴³⁾。

今回は、詳細な分析をしなかったが、地方公共団体向けの補助金と地方財政計画の歳入の国庫支出金が、1994年度までは比較的近い数値で同様に推移するのに対し、1995年度以降にその傾向が大きく乖離

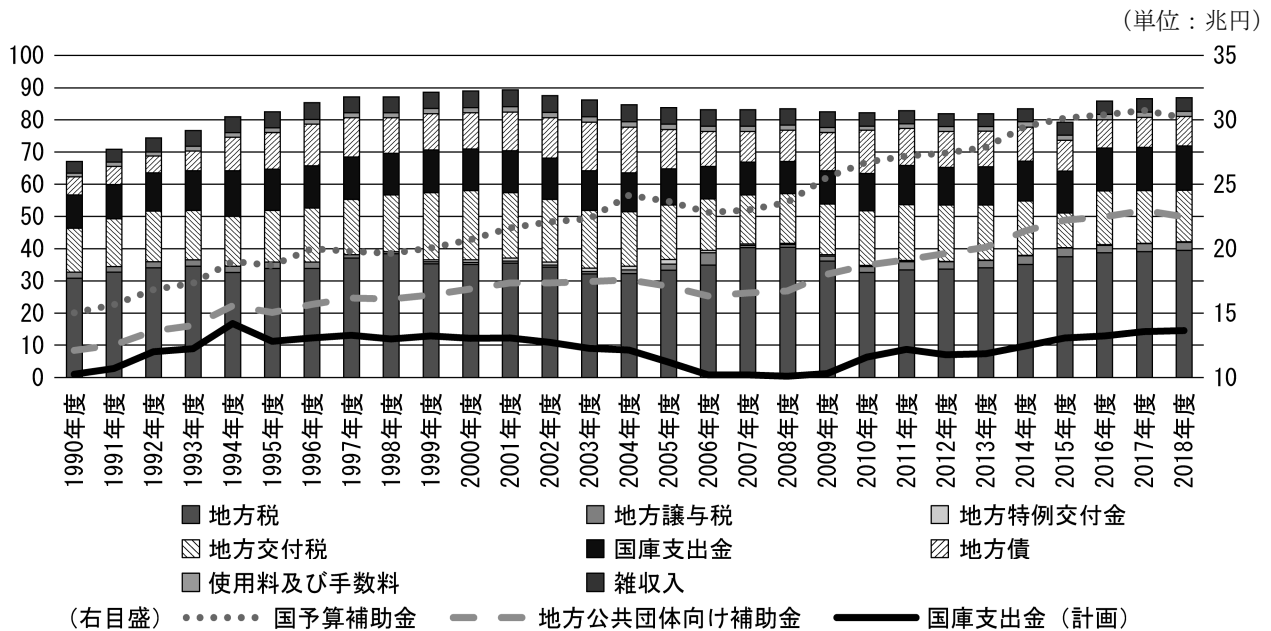
していること、三位一体の改革期においては、いずれも金額の減少は見受けられるものの、地方財政計画の減少がより顕著なことなどが指摘できよう。これらについての詳細な分析は他日を期したい。

また、地方公共団体向けの補助金については三位一体改革の時期における減少を経た後には増加に転じ、図表5のように長期のトレンドで確認する限り1990年代の増加傾向に回帰しているようにみえる。これは、国の一般会計の補助金等の合計と同様の推移であることも確認できる。

地方財政計画の規模の推移は、2000年代に入り国の一般会計の補助金等の総額が増加、地方公共団体向けの補助金等の総額の伸びが鈍化するなかで減少傾向を示し、その後、これらの金額が増加傾向を取り戻すなかでもしばらく微減を続けたのちによりやう若干の増加傾向になっていることがわかる。

このことは、地方財政計画が国からの補助金等が削減されるなかにあつてはより強く抑制され、補助金等が増加に転じてもそれに見合う規模の増加には

図表5 地方財政計画歳入の推移等



出典：総務省資料、『補助金総覧』各年度版より筆者作成。

(42) 2012年度以降は、合算時に全国防災事業や復旧・復興事業の一般財源充当分を控除する必要があるが、図表5では省略し単純に積み上げた図としている。

(43) 小西 [2022] によれば、「国の地方向け補助金のうち、自治体の特別会計分の代表格は、後期高齢者医療、国民健康保険、介護保険」であるという (p. 54)。2000年以降の国の一般会計の補助金総額、地方公共団体向けの補助金総額の急増は、介護保険制度の開始による影響が大きいと思われる。

つながっていない可能性が示唆される。次に、地方財政計画の歳入における国庫支出金の内訳を**図表6**で確認しておこう。

図表2において、文教及び科学振興費を確認したが、そこでは、義務教育費国庫負担金がピークから半減程度の推移となり、それを補う形で科学技術振興費が増加している傾向を確認した。ここで確認できるのは、義務教育職員給与費負担金の大幅な減少とその他普通補助負担金等の大幅な増加である。

地方財政計画における国庫支出金の推移も**図表5**でみた地方財政計画の規模の推移に近い傾向を示している。地方財政計画の国庫支出金もリーマンショックから民主党政権にかけて増加したあと若干減少し、第2次安倍政権が発足（2012年12月）し予算編成を実施することになる2013年度以降において増加傾向となっている。この間、増加傾向が最も顕著だったのは地方税である（約6兆円の増）が、地方交付税が2012年度から2018年度にかけて約1.4兆円減少するなかで国庫支出金は約2兆円増加してい

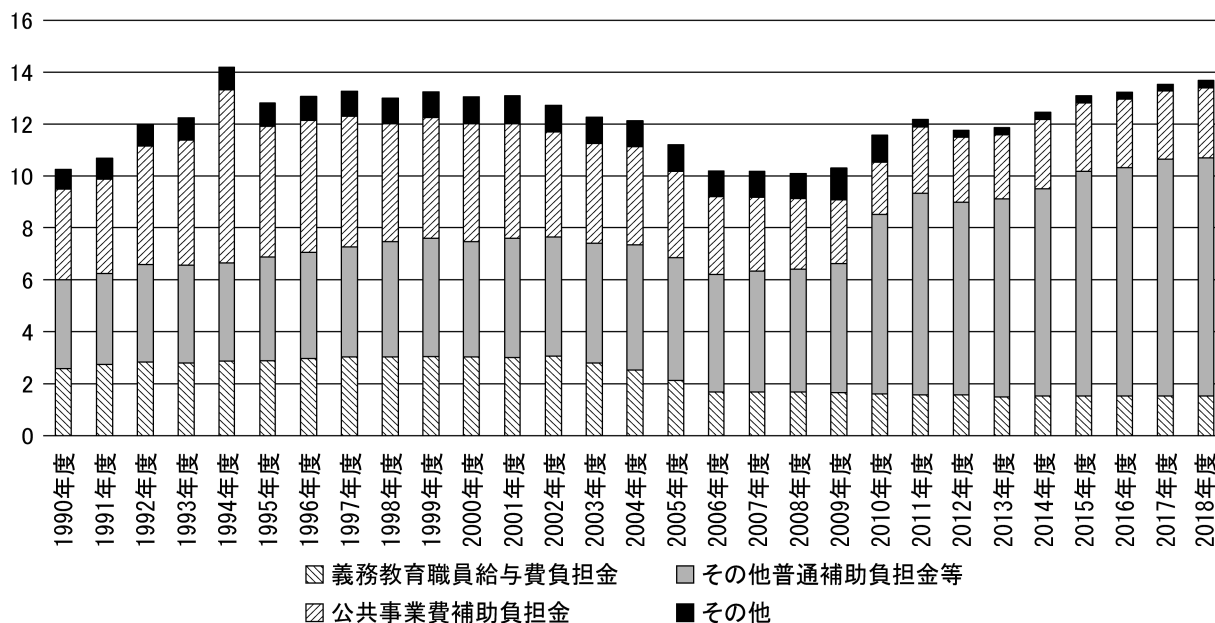
ることが確認できる。この間の自治体特別会計も含めた国の一般会計の補助金等の総額や地方公共団体向けの補助金等の額が約3兆円の増加であったことを踏まえると、一般会計への補助金等の支出が増加していることが確認できよう。

さらに、地方財政計画の歳出についても若干の検討を加えておこう。その総額の推移等を示したのが、**図表7**である⁽⁴⁴⁾。

当然、総額は**図表5**と一致することとなるが、総額の伸びが抑制されるなかで、一般行政経費の増加傾向とそれを補う形で投資的経費の急減、給与関係経費の低下傾向、さらには公債費の増加傾向が確認できる。1990年代における投資的経費の増加を支えたのは、特別事業費であった⁽⁴⁵⁾。地方財政計画関連の資料によると、2003年度に前年度まで5兆円を超える規模で計上されていた「長期計画事業費」が計上されなくなったことが大きく影響している。2010年代に入り、緊急防災・減災事業費や公共施設等最適化事業費（のちに公共施設等適正管理推進事

図表6 国庫支出金の推移

（単位：兆円）



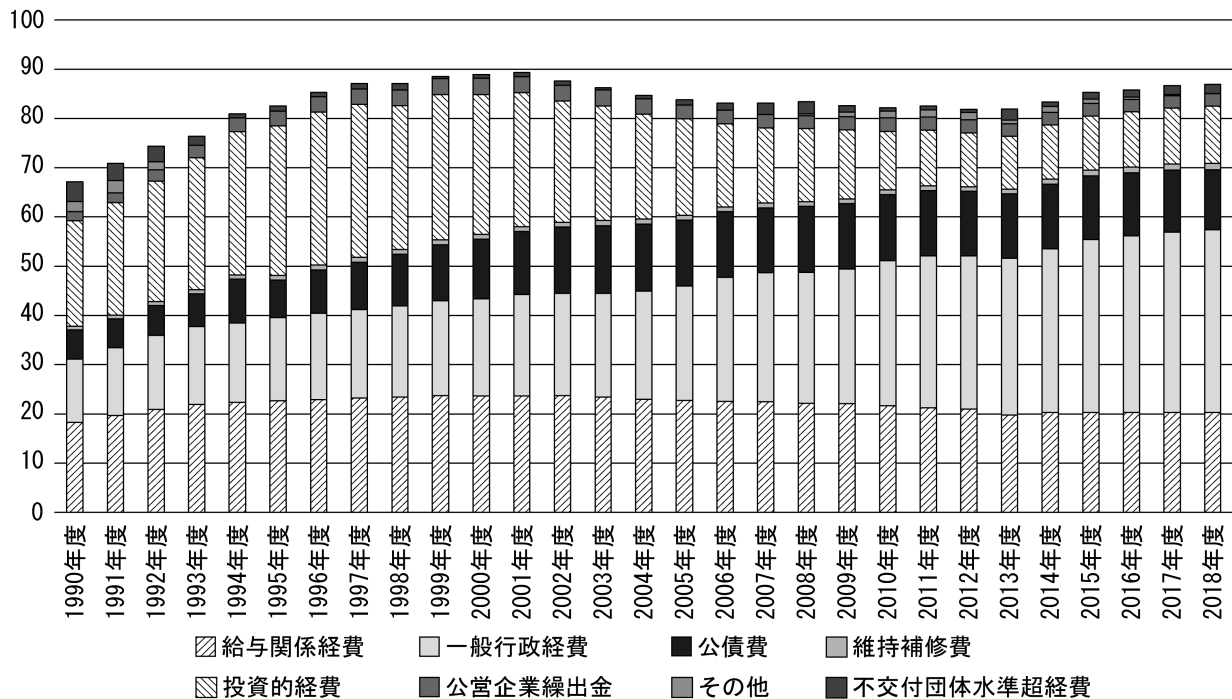
出典：総務省資料より筆者作成。

(44) **図表7**において、「その他」とは、既存の項目に追加的に措置された項目（代表的なものとして、財源対策債等償還基金、土地開発基金、地域経済基盤強化・雇用等対策費、給与の臨時特例対策費などをまとめたもの）である。

(45) 地方財政計画の投資的経費は、直轄事業負担金、公共事業費、失業対策事業費、一般事業費、特別事業費に区分されている。

図表7 地方財政計画歳出の推移

(単位：兆円)



出典：総務省資料より筆者作成。

業費) などによる特別事業費を活用した投資的経費の財源措置が新設され、特別事業費それ自体が若干の増加傾向となっているが、規模として1990年代の水準には遠く及ばない。後述する特定補助金の交付金化の動きや道路特定財源の一般財源化の動向などを踏まえた詳細な分析が必要であると思われる。

増加傾向にある一般行政経費であるが、①国庫補助負担金を伴うもの、②伴わないもの、③その他(地域福祉基金、国民健康保険関係事業費、まち・ひと・しごと創生事業費など)に区分すると、1990年代を通じて②が①を若干上回って同様の増加傾向を示してきたが2000年代半ばから①の伸びが鈍化、①が2010年にかけて比較的大きく伸びたことにより2010年度以降は①が②を上回るようになる⁽⁴⁶⁾。①に2000年度から計上されている介護給付費、2005年度から計上されている障害者自立支援給付費、2008年度から計上されている後期高齢者医療給付費の伸びが顕著であることに影響された可能性は高い。さらに、のちに触れるが③として計上されたまち・ひ

と・しごと創生事業費などは、自治体に計画策定を事実上義務付ける競争的な色彩が強く、より硬直的な財政運営を強いられているようにも見受けられる。

これらを踏まえ、このような国と地方の財政関係となるに影響したと思われる政策展開について、次節で整理する。

7. 国と地方の財政関係に影響を与えた具体的な政策展開

ここでは、「三位一体の改革」と同改革においても一定進捗した補助金の「交付金化」を象徴する動きとしての社会資本整備総合交付金等、さらに、地方創生関連交付金を取り上げる。「三位一体の改革」や社会資本整備総合交付金、一括交付金等に関する先行研究は本稿において引用・参照できたもの以外にも相当の蓄積があるが、地方創生関連交付金については必ずしも多くの蓄積を確認できなかったため、他の項目よりも詳しく論じることとする。

(46) 「その他」について、より正確に記すと、地域福祉基金(1991年度から1993年度)、国民健康保険関係事業費(国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費)(2005年度以降)、地域の元気創造事業費(2014年度)、まち・ひと・しごと創生事業費(2015年度以降)、重点課題対応分(2016年度以降)となる。

(1) 三位一体の改革

三位一体の改革が2000年代における国と地方の財政関係に大きな影響を与えたことは繰り返すまでもないと思われる。国から地方への補助金等が減少し、地方財政計画の規模も縮小していることが前節で確認できた。

なお、「三位一体の改革」という名称は、2002年5月の経済財政諮問会議において片山虎之助総務大臣が「地方財政の構造改革と税源移譲について」（いわゆる「片山試案」）を提示、その際に「税と補助金と交付税は三位一体で、三元連立方程式だ。一つだけでは答えは出ない。」と発言したことがルーツとされる。片山試案においては、税収が安定的でかつ税源の偏在が少ない地方税体系の構築のため、所得税から住民税への移譲（3.0兆円）、消費税から地方消費税への移譲（2.5兆円＝1%分）を図り、併せて法人事業税への外形標準課税の導入を目指すこと、これに見合う国庫支出金の合理化（5.5兆円程度：奨励的補助金について地方分権推進計画における縮減対象の7割程度（2.3兆円程度）を縮減、経常的経費にかかる国庫負担金を半減（3.2兆円程度））を推進し地方税への振り替えを先行実施すること、経済活性化等に伴う税収の回復と地方財政収支の改善を踏まえて、地方交付税を地方税に振り替えること等により、国税：地方税＝1：1の実現（歳出規模との乖離を縮小すること）を意図したものであった⁽⁴⁷⁾。

結果としては、2004年度から2006年度にかけ、①「国庫補助負担金改革」として約4.7兆円、②「税源移譲」として約3兆円、③「地方交付税改革」として約5.1兆円の「成果」を生んだものである⁽⁴⁸⁾。

①については、緊急性、必要性などを勘案し、国・地方ともに事務事業を廃止（スリム化）するも

のとして9,886億円、引き続き、国の予算に計上しつつ手続の簡素化、執行の弾力化を行うものとして7,943億円のほか、地方が引き続き実施する必要があるもの（税源移譲に結びつく改革）として3兆1,176億円の規模となる⁽⁴⁹⁾。

また、三位一体の改革において、義務教育費国庫負担金（2分の1から3分の1）、児童扶養手当（4分の3から3分の1）、児童手当（3分の2から3分の1）、介護給付費負担金（施設分）（25%から20%）の補助率が引き下げられている。

地方分権推進会議（議長：西室泰三）で①に関する議論は混乱を極め、特に義務教育費国庫負担金をめぐる対立が大きかったものの、最終的には2003年6月に議長判断によって審議を打ち切り、「三位一体改革についての意見」を答申するに至っている。

2001年6月の地方分権推進委員会「最終報告」第3章は「第2次地方分権改革の始動に向けて」とし、①地方税財源充実の基本的視点、②地方税源の充実策、③地方税源充実に伴い発生する偏在問題、④地方税源充実に伴う国庫補助負担金、地方交付税等の改革、⑤今後の検討に当たって、について取り上げている。これを受けた「片山試案」においては税源移譲に主眼を置きつつ「三元連立方程式」の解を求めるべく三位一体の改革につながる提起を行ったが、財務省はこれに反対し、地方分権の理念は後景へと退いて国の財政再建が優先された結果としての答申であったと思われる。

税源移譲に結びつく改革のうち、義務的なものは全額、それ以外のものについては8割程度、施設費に係るものについては5割程度を計上し、②を3兆94億円とし全額を所得譲与税として地方に譲与している。

平嶋彰英は、執筆時点の受け止めとして三位一体

(47) 佐藤 [2007] 参照。長谷川淳二（佐藤 [2007] において当該部分を執筆）は、片山試案を「国から地方への税源移譲を具体化するための、いわば道筋をつける提案であったが、地方行財政全般に及ぶ提案となっている。地方分権推進委員会における数次の勧告・意見を受けながらこれまで具体的な進展がなかった地方財政基盤の充実策であり、地方団体が待ち望んでいた議論でもあった」と評している。

(48) 総務省ウェブサイト「『三位一体の改革』の成果」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seid/pdf/060207_f.pdf

(49) 税源移譲に結びつく改革には、2003年度の改革分（義務教育費国庫負担金のうち、共済長期給付及び公務災害補償に係る部分の一般財源化（2,184億円）、在宅福祉事業費補助金、介護保険事業費補助金の国庫補助分の一部についての一般財源化（160億円））を含んでいるため、内訳を足し合わせた金額は約4.9兆円になる。

の改革を「全体としてみれば、迷走し、失敗した改革という評価が多いことは当然でありそのことは否定できないし受け止めるべきだろうと考える」としつつ「見合いの国庫補助負担金の削減が地方の裁量を拡大するものではなかったとしても、代替財源として、経済成長に伴って伸長が見込まれる個人所得課税が充実した」ことや住民税のフラット化の実現等を挙げながら「あるべき地方税制という面で考えれば、それなりの意義はあったと考える」ともしている⁽⁵⁰⁾。同様に川窪俊広は、3兆円の本格的な税源移譲について「地方分権史上における画期的な出来事であると評価できるが、一方で、補助金改革は地方の自由度の拡大の面では不十分な内容となり、また、地方交付税もその間に大きく削減された。地域間格差の問題もクローズアップされることとなった。」としている⁽⁵¹⁾。

③については、臨時財政対策債と併せて総額を大幅に抑制するものであった。具体的には、給与関係経費の抑制のため地方財政計画人員を4万人以上純減させ、投資的経費（地方単独事業）を景気対策のために大幅な追加が行われた1990年度から1991年度の水準に抑制することなどが実施された⁽⁵²⁾。

こうした地方交付税の総額抑制に当たっては、地方財政計画の規模の抑制を伴うこととなる。図表7から地方財政計画の規模の縮小傾向やそのなかにあつて、比較的規模の大きい投資的経費の縮減がみて取れる。これは、いわゆる「骨太の方針」2003において、「地方交付税の財源保障機能については、その全般を見直し、『改革と展望』の期間中に縮小していく」方針が示されたことと関連したものとと思われる。

地方交付税の算定方式については地方分権をめぐる議論のなかで、「個々の地方団体の財政需要をできるだけ捕捉して、その財源を保障するとともに、財源の均衡化を図ろうとすれば、算定方法は結果と

して複雑なもの」となり、地方団体からの「できる限り具体個別の行政分野毎の財政需要を算定すべきである」との指摘に応えるべく重ねてきた算定方式の改正は、「①交付税の精緻な算定は、算定の複雑化を招き、結果として極めて分かりづらい（ブラックボックス化している）、②きめ細やかな財源保障により地方団体の行財政改革意欲を削ぐ結果となっているなどの批判」にさらされることとなった⁽⁵³⁾。

三位一体の改革においてもこれらの批判に対応すべく「行政改革インセンティブ算定」の創設・拡充、アウトソーシングによる効率化の算定への反映、段階補正の縮小、補正係数の半減による算定の簡素化などを実施している。

財源保障機能の廃止まで論点として掲げられたなかで、その機能を守りつつ改革圧力に応えた結果であったものと思われるが、「複雑」とはいっても交付税算定が「ブラックボックス」であるとは、当時も現在も考えにくい。後述するように国庫支出金を一般財源に近いような形で「交付金化」させつつ、「インセンティブ算定」によって地方交付税制度により特定の事務事業が影響を受けるような政府間財政関係の方がいびつなのではないかと思われる。

（２） 社会資本整備総合交付金、「一括交付金化」の動向

「経済財政運営と改革の基本方針2003」においては、その別紙2に「国庫補助負担金等整理合理化方針」が示された。ここで「国庫補助負担金を通じた廃止・縮減等」として、「国庫補助負担金の廃止・縮減を推進するとともに、地方の自主性を高める観点から、国の義務付けの縮減、交付金化、統合メニュー化、統合補助金化、運用の弾力化等の改革を進める」との方針が書き込まれている。具体的には「地方の自由度を大幅に拡大する観点から、平成16年度に義務教育費国庫負担制度の改革（例えば定額

(50) 平嶋 [2020] 参照。

(51) 黒田 [2007] 参照。川窪は、黒田 [2007] において当該部分を執筆。川窪は今後の地方税改革における議論のポイントとして「さらなる分権改革のあり方（国と地方の税源配分、地方税の充実方策）、税源偏在の解消、税収の安定化、自主性（課税自主権）の拡大、都道府県と市町村の税源のあり方、道州制における地方税のあり方、共同課税方式の可能性（ドイツの共同税、地方共同税、地方共有税）、徴税の確保と合理化、効率化」を挙げている。

(52) 梅原 [2005] 参照。黒田 [2007] 参照。

(53) 黒田 [2007]。当該部分は黒田による執筆である。

化・交付金化)のための具体的措置を講ずるべく、所要の検討を進める」とある。

交付金化について佐藤 [2007] においては、「国庫補助負担金改革の目的の一つである『地方の権限と責任の拡大』、すなわち国の関与を縮減し地方の自主性を拡大する観点からの見直しの一形態である」とし、「実態としては、2004年度にまちづくり交付金が国庫補助負担金改革として認められたことを受けて、各省に広まった」としている⁽⁵⁴⁾。

また、「三位一体改革では、地方6団体の提出した補助金の廃止(一般財源化)と税源移譲の改革案に対して、各省庁は、事務手続きの簡素化や執行の

弾力化等を盛り込んだ交付金化の改革という形で対応しようとする姿勢が目立ったところである」ともしており、「交付金化の改革は、地方の望むものではなかったが、従来よりも使い勝手の良いと見込まれる点においては一步前進とも言える。しかしながら、交付金は依然として権限や財源を国に残すものである以上、権限移譲の代替案になり得るものではなく、今後課題を残すものになった」と評している⁽⁵⁵⁾。

三位一体の改革を通じて、まちづくり交付金を含め、**図表8**のような交付金が創設されている。

交付金化については、さらに「国が基準を定め配

図表8 三位一体改革で創設された交付金

(単位:億円)

改革後の交付金	交付金化年度	交付金化の改革額	改革前の補助金等
污水処理施設整備交付金	2005年度	833	漁村総合整備事業費補助、農業集落排水事業費補助、廃棄物処理施設整備費補助、下水道事業費補助
道整備交付金	2005年度	459	農業整備事業費補助、森林環境保全整備事業費補助、農道整備事業費補助、地域連携推進事業費補助
港整備交付金	2005年度	85	水産資源環境整備事業費補助、漁村総合整備事業費補助、水産物供給基盤整備事業費補助、港湾公害防止対策事業費補助、港湾環境整備事業費補助、廃棄物処分施設整備事業費補助、港湾改修費補助
安全・安心な学校づくり交付金	2006年度	549	公立学校施設整備費負担金、公立学校等施設整備費補助金
地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金	2005年度	※1 866	社会福祉施設等施設整備負担金、社会福祉施設等施設整備費補助金、保健衛生施設等施設整備費補助金
次世代育成支援対策施設整備交付金	2005年度	※2 185	社会福祉施設等施設整備負担金、社会福祉施設等施設整備費補助金
医療提供体制施設整備交付金	2006年度	112	医療施設等施設整備費補助金
むらづくり交付金	2005年度	250	農村振興整備事業費補助
漁村再生交付金	2005年度	97	水産資源環境整備事業費補助、漁村総合整備事業費補助、水産物供給基盤整備事業費補助
里山エリア再生交付金	2006年度	110	森林居住環境整備事業費補助
まちづくり交付金	2004年度	2,380	まちづくり総合補助金
地域住宅交付金	2005年度	1,520	住宅地区改良費補助、住宅市街地総合整備促進事業費補助、公営住宅建設費等補助
循環型社会形成推進交付金	2005年度	484	廃棄物処理施設整備費補助
自然環境整備交付金	2005年度	14	自然公園等整備費補助
合計		7,943	

注: 億円未満を四捨五入しているため、単純合計と合計欄の数値とは一致しない

※1 2006年度より一部一般財源化されたため、改革額には2005年度予算額を計上

※2 2006年度より一部一般財源化されたため、改革額には2005年度予算額+2006年度予算額のうち税源移譲に結びつく改革による減を除いた増額分を計上

出典: 佐藤 [2007] p. 218。

(54) p. 56。執筆は佐藤文俊。

(55) 佐藤 [2007] p. 214。執筆は長谷川淳二。

分を行う点、補助金適正化法の対象となり制約を受ける点で本質的には補助金と変わらず権限や財源を国に残すものであること、手続を簡素化したとはいえ国と地方における二重の決定構造を一元化するものではなく依然として煩雑な事務手続が残っていること、事業費の決定が毎年度国の予算編成にゆだねられる以上、継続的に財源が確保されるとは限らない等の問題が」指摘され、「したがって、地方6団体が主張するとおり、税源移譲の代替案になり得るものではなく、将来の税源移譲に向けた暫定的な措置との位置づけとなろう」と評している⁽⁵⁶⁾。

社会資本整備総合交付金は、使い勝手の向上、客観・透明性の向上等を目指すべく、これまで事業別にバラバラで行ってきた関係事務を一本化、統一化し、分野ごとの計画に位置づけられた事業の範囲内で、地方自治体に国費の自由な充当を可能としながら、計画や進捗状況の公表、事後評価の実施等を求めるものである。図表8にあるまちづくり交付金も社会資本整備総合交付金に包含されることとなった。結果的に、本格的な事務配分や財政調整の再検討が行われることなく「暫定的な措置」であるところの交付金が維持・拡大されてきたことになる⁽⁵⁷⁾。

さらに、「コンクリートから人へ」「ひも付き補助金の廃止」を標榜する民主党政権においては、こ

の社会資本整備総合交付金をベースとした「一括交付金」を目指すこととなる。2010年度に国土交通省所管の自治体向け個別補助金を交付金として一括化（2.2兆円）、2011年度には「投資補助金」を所管する全ての府省が投資補助金を一括交付金化（全体で5,120億円、うち、地域自主戦略交付金4,799億円（対象は都道府県）、沖縄振興自主戦略交付金321億円）することにより一応の実現をみた⁽⁵⁸⁾。2011年度における地域自主戦略交付金は、「第一段階」とされ、さらに拡充される予定であったが、総選挙結果等もあり、2013年度には廃止され、社会資本整備総合交付金、防災・安全交付金、沖縄振興公共投資交付金に再編されている⁽⁵⁹⁾。

公共事業に関しての批判的視点からこのように進展した交付金化であるが、その他多くの「無償化」等について財源論を欠いたまま「事業仕分け」等による捻出が困難となるなかで民主党政権が行き詰まっていたことは周知の事実である⁽⁶⁰⁾。

図表9は、地域自主戦略交付金が『補助金総覧』上では「その他主要経費等」のうち「その他の事項経費」に該当するため、その経緯を確認したものである。同交付金が導入されて廃止される間に一時的に予算計上額が増えているが、その後はおおむね2010年度の水準で安定的に推移してきたことが確認

(56) 佐藤 [2007] p. 217。執筆は長谷川淳二。

(57) 飛田 [2010b] においては、社会資本整備総合交付金、地域再生基盤強化交付金、地域活性化・経済危機対策臨時交付金を挙げながら特定補助金の交付金化において「どの程度のことが可能」かについてケーススタディを試みているが、いずれも一般財源のように扱えるという意味での可能性については否定的である。そこにおいて、「一括交付金の問題は、（中略）、補助金等を集約すれば済むほど単純なものではない」、「国は一括にすることによる総額削減の可能性に関心を向け、一方の地方側はこうした動きに対する懸念から、いくつかの条件と総額確保の主張に終始しており、制度自体の議論が一向に深まる気配がみられない」との指摘もなされている。なお、飛田 [2010a] では、「一括交付金問題も（国と地方の協議の場における）議論の俎上にあがるであろうが、その際、自治体は地方行財政にかかわる制度の既成概念を一端（ママ）ご破算にして考え直すだけの覚悟をもって臨む必要があるだろう」ともしているが、「覚悟」はもとより、国の側にも地方の意向を反映した制度設計を図ってきたかに関して疑問も大きく、この点も地方の自己決定権が強化されたという事実は発見しにくい。

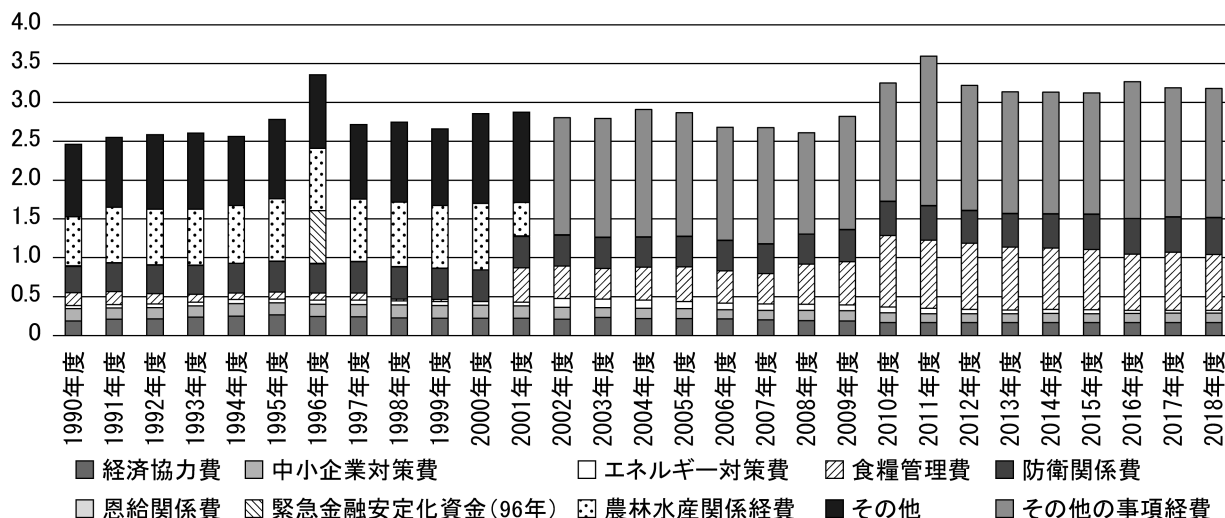
(58) 対象事業は社会資本整備総合交付金の一部（国土交通省）、農山漁村地域整備交付金の一部（農林水産省）、水道施設整備費補助（厚生労働省）、交通安全施設整備費補助金の一部（警察庁）、学校施設環境改善交付金の一部（文部科学省）、工業用水道事業費補助（経済産業省）、自然環境整備交付金の一部（環境省）、環境保全施設整備費補助金（環境省）、消防防災施設整備費補助金（総務省）である。

(59) 2012年度においては、社会資本整備総合交付金（予算額1兆4,395億円）、地域自主戦略交付金（予算額6,754億円、新たに指定都市を追加）、沖縄振興公共投資交付金（予算額771億円）が計上されていた。

(60) 三原岳は、こうした動きに対して「義務的経費であるとの理由から社会保障と教育を議論しないまま、公共事業の見直しを優先させたアプローチが正しかったのか」と指摘する（三原 [2013] 参照）。

図表9 その他の主要経費等の推移

(単位：兆円)



出典：『補助金総覧』各年度版より筆者作成。

できる⁽⁶¹⁾。

(3) 地方創生関連交付金

地方創生関連交付金は、「まち・ひと・しごと創生」（以下、地方創生）の推進を目的として創設された、地方創生推進交付金（いわゆる上乗せ交付分）と総合戦略等を踏まえた個別施策を対象とする交付金（いわゆる基礎交付分）の2階建てからなる交付金であり、いずれも「地方版総合戦略」に位置づけられた、地方団体の自主的・主体的で先駆的な取り組みである事業に交付される⁽⁶²⁾。また、地方財政計画においても「まち・ひと・しごと創生事業費」として毎年度1兆円が計上されており、特定財源と一般財源の組み合わせにより、①しごと創生（ローカルイノベーション、ローカルブランディング、ローカルサービス生産性向上等）、②地方への人の流れ（移住促進、生涯活躍のまち、地方創生人材の確保・育成等）、③働き方改革（若者雇用対策、

ワークライフバランスの実現等）、④まちづくり（コンパクトシティ、小さな拠点、まちの賑わいの創出、連携中枢都市等）の4つの政策目標の実現を目指すとされている。

このうち、「上乗せ交付分」の交付額の推移について整理したのが図表10である。上乗せ交付分は、2015年度に地方創生先行型・タイプⅠ、地方創生先行型・タイプⅡおよび地方創生加速化の3事業が、2016年度に地方創生加速化、地方創生推進、および地方創生拠点整備の3事業が、2017、18年度に地方創生推進、地方創生拠点整備の2事業がそれぞれ実施されている。総額は2017年度が475億円と例外的に少なくなっているものの、毎年度800億円から1,000億円程度が交付されていることがわかる⁽⁶³⁾。また、2015年度には交付金の種類に応じて政策目的が異なっていたのが2016年度以降は交付金の種類によらず政策目的が先に挙げた4つに収れんしていることもわかる。

(61) 図中における「食糧管理費」は1999年度まで。2000年度には項目がなくなり、2001年度以降は「食料安定供給関係費」の数値を記載している。「その他の事項経費」は、2001年度までは、「農林水産関係費」と「その他」として計上されていた数値である。

(62) 2016年度からは、地域再生計画を作成し、内閣総理大臣の認定を受けた事業について交付されることが明確化され、地域再生計画と地方版総合戦略の融合が図られている。

(63) なお、当初予算と補正予算とを合わせた金額は次の通り。2015年度1,000億円、2016年度1,000億円、2017年度1,900億円、2018年度1,600億円。ちなみに、図表10における2015年度の実績が1,000億円を上回っているのは、「地方創生先行型」が実質的に2014年度の補正予算で措置されたためと思われる。

図表10 地方創生関連交付金（上乘せ交付分）の推移

(単位：億円)

2015年度				2016年度				2017年度		2018年度		
地方創生先行型 交付金Ⅰ		地方創生先行型 交付金Ⅱ		地方創生加速化 交付金		地方創 生加速 化交付 金	地方創 生推進 交付金	地方創 生拠点 整備交 付金	地方創 生推進 交付金	地方創 生拠点 整備交 付金	地方創 生推進 交付金	地方創 生拠点 整備交 付金
人材育成・ 移住	47	移住促進	12	しごと創生	551	43	141	361	98	258	372	165
地域産業	40	人材育成・ 確保	19	地方への人の 流れ	181	13	45	72	26	24	123	38
農林水産	56	産業振興	16	働き方改革	35	3	11	8	6	4	26	10
観光	69	観光振興	30	まちづくり	138	19	34	115	22	37	100	67
まちづくり	25	小さな拠点	9	計	905	78	231	556	152	323	621	280
計	237	少子化対策	16									
		計	102									

出典：各交付金の「交付対象事業の決定について」 (<https://www.chisou.go.jp/sousei/about/kouhukin/index2.html>)

図表11 地方創生関連交付金（基礎交付分）の推移

(単位：億円)

	2015年度		2016年度		2017年度		2018年度	
	本予算	補正	本予算	補正	本予算	補正	本予算	補正
しごと創生	1,745	408	1,895	539	2,062	806	2,041	203
地方への人の流れ	644	31	649	59	651	3	611	29
働き方改革	1,096	1,108	1,099	612	1,417	21	1,878	17
まちづくり	3,741	641	2,936	536	2,407	500	2,247	536
計	7,225	2,188	6,579	1,746	6,537	1,330	6,777	785

出典：「地方創生予算」 (<https://www.chisou.go.jp/sousei/about/yosan/index.html>) 現在リンク切れ。国立国会図書館インターネット資料保存事業（WARP）にて当該ページの検索が可能。

次に、「基礎交付分」の予算の推移について整理したのが図表11である。総額で見ると例外なく、本予算と補正予算を併せて8,000億円から1兆円の交付が予定されていることがわかる。また、政策目的ごとの配分額は、これも例外なく、毎年度、多い順から、「まちづくり」、「しごと創生」、「働き方改革」、「地方への人の流れ」となっていることもわかる。

なお、各種の地方創生関連交付金に関する『効果検証報告書』によると、交付金の評価指標は、KPIの達成度や自立性（＝自主財源による事業継続）、あるいは経済波及効果を中心に構成されている⁽⁶⁴⁾。この点は、地方創生関連交付金の交付が始まる以前に、地域再生計画に基づいて交付されてきた地域再

生基盤強化交付金に関するアンケート調査（事業実施の効率化、予算配分の調整、地域の自主性・裁量制の拡大、事業や年度を超えた弾力的な執行など、交付金のメリットを活用できたか否かを問うている⁽⁶⁵⁾）との相違として注目に値する⁽⁶⁶⁾。

続いて、三位一体改革以降における地方普通会計向け国庫支出金の総額と内訳それぞれの推移を示しながら、国庫支出金の変動に関わる政策を整理し、国庫支出金全体における地方創生関連交付金の位置づけを確認していく。

図表12は分野別国庫支出金の推移を、図表13は分野別国庫支出金の寄与度の推移を、図表14は分野別国庫支出金の前年度増減率の推移を、図表15は分野別国庫支出金の構成比の推移をそれぞれ示している。

(64) <https://www.chisou.go.jp/sousei/about/kouhukin/index2.html>

(65) <https://www.chisou.go.jp/tiiki/tiikisaisei/souseikoufukin/kanren.html>

(66) アンケート調査の最終年度となった2016年6月に公表された「地域再生基盤強化交付金に関するアンケート結果の概要」の末尾には「平成28年度より地方創生推進交付金に再編され、地方版総合戦略に基づく、自治体の自主的・主体的で先導的な事業であって、PDCAサイクルを組み込んだ、従来の『縦割り』事業を超えた事業を支援することとなったことも踏まえ、本交付金を活用して行う地域の取り組みが、より総合的かつ効果的なものとなるよう、本交付金の制度、メリットの周知を図るとともに、KPIや中間、事後評価結果によって計画の進捗状況等を検証し」との記述がある。

図表12 分野別国庫支出金の推移

(単位：百万円)

	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
義務教育費負担金	1,649,555	1,592,789	1,560,864	1,539,820	1,529,962	1,461,783	1,508,170	1,525,955	1,526,626	1,263,075	1,530,510
生活保護費負担金	2,040,597	2,282,633	2,451,512	2,720,445	2,763,804	2,786,097	2,790,675	2,815,237	2,817,074	2,807,077	2,754,959
児童保護費負担金	507,942	529,356	598,199	612,588	585,284	586,127	647,911	780,393	884,384	1,021,778	1,111,195
障害者自立支援給付費等負担金	539,057	627,981	708,521	785,313	925,417	999,420	1,051,238	1,130,754	1,195,894	1,264,977	1,329,221
児童手当等交付金		394,761	1,621,612	1,774,739	1,476,088	1,436,473	1,413,191	1,396,323	1,376,011	1,360,477	1,340,426
公立高等学校授業料不徴収交付金			239,777	235,969	235,600	231,142	154,564	76,220	494	21	12
高等学校等修学支援金交付金			138,818	155,203	134,062	139,547	204,530	269,892	329,256	328,549	333,332
普通建設事業費支出金	2,767,003	3,894,081	2,499,894	1,649,504	1,295,302	1,783,780	1,640,288	1,575,101	1,564,612	1,758,968	1,767,947
災害復旧事業費支出金	112,582	68,856	82,288	371,859	590,796	566,671	468,734	474,716	499,789	525,829	580,989
委託金	161,031	269,050	306,058	190,765	226,725	226,393	246,566	231,558	225,492	219,447	159,129
財政補給金	11,680	11,192	9,517	5,731	9,014	8,546	8,222	7,017	7,031	7,542	5,017
国有施設等所在市町村交付金	32,540	32,540	33,540	33,540	33,540	34,540	34,540	34,540	35,540	35,540	35,540
交通安全対策特別交付金	73,714	73,807	70,633	68,893	67,805	64,764	57,057	60,942	58,011	55,344	51,058
電源立地地域対策交付金	119,390	121,313	122,321	119,172	124,875	127,242	143,189	136,819	124,574	125,308	118,260
特定防衛施設立地対策等交付金	14,332	13,155	13,479	20,415	20,999	20,340	20,501	20,539	20,708	20,742	21,585
石油貯蔵施設立地対策等交付金	5,681	5,601	5,369	5,510	5,470	5,471	5,480	5,175	5,360	5,318	5,242
社会資本整備総合交付金		678,322	1,121,129	1,371,739	1,203,013	1,853,018	1,768,253	1,584,637	1,680,589	1,703,589	1,661,221
地域自主戦略交付金				270,087	507,401						
地域の元気臨時交付金						1,372,110	89,083	305,921			
地方創生関係交付金									111,544	108,117	85,336
東日本大震災復興交付金				250,259	1,312,736	450,733	540,122	305,549	163,656	108,892	82,259
その他	3,653,896	6,243,682	2,721,660	3,848,845	2,479,219	2,357,588	2,726,611	2,544,867	3,060,504	2,799,767	1,881,951
合計	11,689,000	16,839,119	14,305,191	16,030,396	15,527,112	16,511,785	15,518,925	15,282,155	15,687,149	15,520,357	14,855,189
参考	8,601,404	13,004,388	8,546,752	9,746,139	9,406,857	10,332,979	9,256,816	8,813,336	9,084,036	8,737,478	7,986,044

注：参考欄の値は、各年度の合計額から、社会保障関係のもの（生活保護費負担金、児童保護費負担金、障害者自立支援給付費等負担金、児童手当等交付金、公立高等学校授業料不徴収交付金、高等学校等修学支援金交付金）を除いた額である。

出典：『地方財政白書』各年版より筆者作成。

図表13 分野別国庫支出金の寄与度の推移

	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
義務教育費負担金	-0.5	-0.2	-0.1	-0.1	-0.4	0.3	0.1	0.0	-1.7	1.7
生活保護費負担金	2.1	1.0	1.9	0.3	0.1	0.0	0.2	0.0	-0.1	-0.3
児童保護費負担金	0.2	0.4	0.1	-0.2	0.0	0.4	0.9	0.7	0.9	0.6
障害者自立支援給付費等負担金	0.8	0.5	0.5	0.9	0.5	0.3	0.5	0.4	0.4	0.4
児童手当等交付金	3.4	7.3	1.1	-1.9	-0.3	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
公立高等学校授業料不徴収交付金	0.0	1.4	0.0	0.0	0.0	-0.5	-0.5	-0.5	0.0	0.0
高等学校等修学支援金交付金	0.0	0.8	0.1	-0.1	0.0	0.4	0.4	0.4	0.0	0.0
普通建設事業費支出金	9.6	-8.3	-5.9	-2.2	3.1	-0.9	-0.4	-0.1	1.2	0.1
災害復旧事業費支出金	-0.4	0.1	2.0	1.4	-0.2	-0.6	0.0	0.2	0.2	0.4
委託金	0.9	0.2	-0.8	0.2	0.0	0.1	-0.1	0.0	0.0	-0.4
財政補給金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
国有施設等所在市町村交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
交通安全対策特別交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
電源立地地域対策交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	-0.1	0.0	0.0
特定防衛施設立地対策等交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
石油貯蔵施設立地対策等交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
社会資本整備総合交付金	5.8	2.6	1.8	-1.1	4.2	-0.5	-1.2	0.6	0.1	-0.3
地域自主戦略交付金	0.0	0.0	1.9	1.5	-3.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
地域の元気臨時交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	8.8	-7.8	1.4	-2.0	0.0	0.0
地方創生関係交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.0	-0.1
東日本大震災復興交付金	0.0	0.0	1.7	6.6	-5.6	0.5	-1.5	-0.9	-0.3	-0.2
その他	22.2	-20.9	7.9	-8.5	-0.8	2.2	-1.2	3.4	-1.7	-5.9
合計	44.1	-15.0	12.1	-3.1	6.3	-6.0	-1.5	2.7	-1.1	-4.3

出典：『地方財政白書』各年版より筆者作成。

これらの表から読み取ることができる、国庫支出金の総額および内訳の推移の特徴と政策展開との関連を確認する。まず、図表12および図表14から、国庫支出金の総額が2008年度から2009年度にかけて5兆

円程度（対前年度比44.1%）急増していることがわかる。そこで内訳をみると「その他」が同時期に2兆6,000億円程度の急増となっていることがわかる。図表13からは寄与度も大きいことがわかる。ただし、

図表14 分野別国庫支出金の前年度増減率の推移

(%)

	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
義務教育費負担金		-3.4	-2.0	-1.3	-0.6	-4.5	3.2	1.2	0.0	-17.3	21.2
生活保護費負担金		11.9	7.4	11.0	1.6	0.8	0.2	0.9	0.1	-0.4	-1.9
児童保護費負担金		4.2	13.0	2.4	-4.5	0.1	10.5	20.4	13.3	15.5	8.8
障害者自立支援給付費等負担金		16.5	12.8	10.8	17.8	8.0	5.2	7.6	5.8	5.8	5.1
児童手当等交付金			310.8	9.4	-16.8	-2.7	-1.6	-1.2	-1.5	-1.1	-1.5
公立高等学校授業料不徴収交付金				-1.6	-0.2	-1.9	-33.1	-50.7	-99.4	-95.7	-42.9
高等学校等修学支援金交付金				11.8	-13.6	4.1	46.6	32.0	22.0	-0.2	1.5
普通建設事業費支出金		40.7	-35.8	-34.0	-21.5	37.7	-8.0	-4.0	-0.7	12.4	0.5
災害復旧事業費支出金		-38.8	19.5	351.9	58.9	-4.1	-17.3	1.3	5.3	5.2	10.5
委託金		67.1	13.8	-37.7	18.9	-0.1	8.9	-6.1	-2.6	-2.7	-27.5
財政補給金		-4.2	-15.0	-39.8	57.3	-5.2	-3.8	-14.7	0.2	7.3	-33.5
国有施設等所在市町村交付金		0.0	3.1	0.0	0.0	3.0	0.0	0.0	2.9	0.0	0.0
交通安全対策特別交付金		0.1	-4.3	-2.5	-1.6	-4.5	-11.9	6.8	-4.8	-4.6	-7.7
電源立地地域対策交付金		1.6	0.8	-2.6	4.8	1.9	12.5	-4.4	-8.9	0.6	-5.6
特定防衛施設立地対策等交付金		-8.2	2.5	51.5	2.9	-3.1	0.8	0.2	0.8	0.2	4.1
石油貯蔵施設立地対策等交付金		-1.4	-4.1	2.6	-0.7	0.0	0.2	-5.6	3.6	-0.8	-1.4
社会資本整備総合交付金			65.3	22.4	-12.3	54.0	-4.6	-10.4	6.1	1.4	-2.5
地域自主戦略交付金					87.9	-100.0					
地域の元気臨時交付金							-93.5	243.4	-100.0		
地方創生関係交付金											
東日本大震災復興交付金					424.6	-65.7	19.8	-43.4	-46.4	-33.5	-24.5
その他		70.9	-56.4	41.4	-35.6	-4.9	15.7	-6.7	20.3	-8.5	-32.8
合計		44.1	-15.0	12.1	-3.1	6.3	-6.0	-1.5	2.7	-1.1	-4.3

出典：『地方財政白書』各年版より筆者作成。

図表15 分野別国庫支出金の構成比の推移

(%)

	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
義務教育費負担金	14.1	9.5	10.9	9.6	9.9	8.9	9.7	10.0	9.7	8.1	10.3
生活保護費負担金	17.5	13.6	17.1	17.0	17.8	16.9	18.0	18.4	18.0	18.1	18.5
児童保護費負担金	4.3	3.1	4.2	3.8	3.8	3.5	4.2	5.1	5.6	6.6	7.5
障害者自立支援給付費等負担金	4.6	3.7	5.0	4.9	6.0	6.1	6.8	7.4	7.6	8.2	8.9
児童手当等交付金	0.0	2.3	11.3	11.1	9.5	8.7	9.1	9.1	8.8	8.8	9.0
公立高等学校授業料不徴収交付金	0.0	0.0	1.7	1.5	1.5	1.4	1.0	0.5	0.0	0.0	0.0
高等学校等修学支援金交付金	0.0	0.0	1.0	1.0	0.9	0.8	1.3	1.8	2.1	2.1	2.2
普通建設事業費支出金	23.7	23.1	17.5	10.3	8.3	10.8	10.6	10.3	10.0	11.3	11.9
災害復旧事業費支出金	1.0	0.4	0.6	2.3	3.8	3.4	3.0	3.1	3.2	3.4	3.9
委託金	1.4	1.6	2.1	1.2	1.5	1.4	1.6	1.5	1.4	1.4	1.1
財政補給金	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
国有施設等所在市町村交付金	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
交通安全対策特別交付金	0.6	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
電源立地地域対策交付金	1.0	0.7	0.9	0.7	0.8	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8
特定防衛施設立地対策等交付金	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
石油貯蔵施設立地対策等交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
社会資本整備総合交付金	0.0	4.0	7.8	8.6	7.7	11.2	11.4	10.4	10.7	11.0	11.2
地域自主戦略交付金	0.0	0.0	0.0	1.7	3.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
地域の元気臨時交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.3	0.6	2.0	0.0	0.0	0.0
地方創生関係交付金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.7	0.6
東日本大震災復興交付金	0.0	0.0	0.0	1.6	8.5	2.7	3.5	2.0	1.0	0.7	0.6
その他	31.3	37.1	19.0	24.0	16.0	14.3	17.6	16.7	19.5	18.0	12.7
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：『地方財政白書』各年版より筆者作成。

これらの表からは「その他」の中身が不明なので、急増した理由について推測するしかないが、国の一般会計歳出決算（目的別分類）で同時期に急増したのが、商工鉦業費（3.2兆円）と社会保険費（3.9兆円）であることから、国庫支出金の「その他」が急増したのは、リーマンショック対応（経済危機対

策）、および、2009年度に基礎年金国庫負担割合の引き上げが完了したことの影響が想定される⁽⁶⁷⁾。

また、「その他」は2010年度から2011年度にかけても大幅増（1.1兆円）となっているが、これも同様に国の一般会計歳出決算（目的別分類）で商工鉦業費と災害対策費が急増している（それぞれ2.5兆

(67) 国の一般会計歳出決算（目的別分類）における商工鉦業費の変動は、国庫支出金の「その他」の2009年度から2010年度にかけての変動（この場合は大幅減）とも一致している。

円と2.4兆円)ことから、東日本大震災への対応が増大の理由として想定できる。さらに図表12からは、2012年度から2013年度にかけて総額が0.9兆円増と大きく伸びていることもわかるが、図表13をみると「地域の元気臨時交付金」の寄与度が極めて大きいことから、大規模な景気対策の影響をみて取ることができる⁽⁶⁸⁾。

さらに、これらの図表においては項目として新たに設けられていないものの、2009年度には第一次補正予算において「地域活性化・経済危機対策臨時交付金」(総額1兆3,790億円)⁽⁶⁹⁾が、第二次補正予算において「地域活性化・きめ細かな臨時交付金」(総額5,000億円)⁽⁷⁰⁾が交付された。これらは後に、民主党政権期における「地域自主戦略交付金」として引き継がれることになった⁽⁷¹⁾。

加えて、民主党政権期において「子ども手当」や「高校無償化」などの子育て支援のための政策が相次いで実現されたことで、児童手当等交付金や公立高等学校授業料不徴収交付金、高等学校等修学支援金交付金などの項目が内訳のなかに新たに設けられるとともに、構成比や対前年度増減率で見ると、社会保障関係のもの(児童保護費負担金、障害者自立支援給付費等負担金、児童手当等交付金、公立高等学校授業料不徴収交付金、高等学校等修学支援金交付金)が大きく伸びていることがわかる(図表14および図表15)。

なお、2009年度に総額が急増して以降、10年にわたってその水準に大きな変化はみられず、三位一体の改革における急減を取り戻したようにみえる。とはいえ、図表12の最下段「参考」として示した金額の推移からみて取れるように、総額から社会保障関係のもの(生活保護費負担金、児童保護費負担金、障害者自立支援給付費等負担金、児童手当等交付金、公立高等学校授業料不徴収交付金、高等学校等修学支援金交付金)を除いた額で見ると、交付額がほとんど伸びていないばかりか2018年度は2008年度の水準を下回っている。また、総額が伸びた場合でも、先に述べたように、景気対策や震災対応など一時的・限定的なものにとどまっている。さらに、地方分権改革の文脈において登場した注(58)との関連がある地域自主戦略交付金などは、一過性の試みとして長くは続かなかった⁽⁷²⁾。

こうした流れのなかで2015年度から新たに始まった⁽⁷³⁾のが、地方創生関連交付金(基礎交付分+上乘せ交付分)と地方財政計画における「まち・ひと・しごと創生事業費」とを合わせて総額2兆円規模にのぼる地方創生事業であった。「まち・ひと・しごと創生事業費」の財源として、「地域の元気臨時交付金」の補助裏分を支える形で地方に一般財源として配分された「地域の元気創造事業費」の全額が充てられていることからわかるように⁽⁷⁴⁾、地方創生関連交付金は「地域の元気臨時交付金」を引き

(68) 「日本経済再生に向けた緊急経済対策」(平成25年1月11日閣議決定)において追加される公共投資の地方負担が大規模であること等に鑑み、地方の資金調達に配慮し同対策の迅速かつ円滑な実施ができるよう、各地方公共団体の追加公共事業等(直轄及び補助)の地方負担額等に応じて国から交付金が交付されることとなった。

(69) 「地方公共団体において、地球温暖化対策、少子高齢化社会への対応、安全・安心の実現、その他将来に向けた地域の実情に応じるきめ細かな事業を積極的に実施できるよう交付する。」(<https://www8.cao.go.jp/hyouka/h21hyouka/h21jigo/h21jigo-06shiryu04.pdf>)

(70) 「危険な橋梁の補修、景観保全の必要性の高い地域における電線の地中化や都市部の緑化、森林における路網整備などのような本緊急経済対策の趣旨に沿ったきめ細かなインフラ整備事業が対象。」(<https://www8.cao.go.jp/hyouka/h21hyouka/h21jigo/h21jigo-06shiryu05.pdf>)

(71) 門野 [2014] および門野 [2011] を参照。

(72) ついでに言えば、2012年12月の笹子トンネル天井板崩落事故以来、今日に至るまで不幸な事故が続くなかで物的インフラの老朽化対策の必要性が叫ばれるも、普通建設事業支出金と社会資本整備総合交付金とを足し合わせても、全体の20%前後でほとんど変化がないこともわかる。

(73) ただし、理由は不明ながら、統計上に地方創生関係交付金が新たな項目として登場するのは2016年度からとなっている。なお、図表中の地方創生関係交付金は、いわゆる「上乘せ交付分」のみで「基礎交付分」は含まれない。本稿では、出典の表記に従って、上乘せ交付分のみを指す場合を地方創生関係交付金、基礎交付分を含む場合を地方創生関連交付金と区別している。

(74) 『平成27年版地方財政白書』p. 184。

継ぐものとして位置づけられた⁽⁷⁵⁾。

このように、地方創生関係交付金を含め三位一体の改革以降の国庫支出金の変動の全体をその背景となる政策展開とともに整理してみると、その名称から受ける印象とは違って、地方創生関連交付金を地方分権改革の文脈において理解することは難しいように思われる⁽⁷⁶⁾。

坂本 [2018] において、全国の市町村を対象に、いわゆる「地方版総合戦略」の策定過程に関するアンケート調査の結果を分析するなかで、地方分権改革が進む一方で、国からの統制が強まっていると指摘されていることや、地方創生関連交付金が、KPIの達成度や自立性（＝自主財源による事業継続）、あるいは経済波及効果を中心に評価される点なども踏まえると、本稿を含めた一連の研究目的（国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することを差し迫って必要なことと位置づけた地方分権推進法に基づき、20年以上にわたって取り組まれてきた地方分権改革に対して、なぜ「国民がその成果を実感していない」状態にとどまっているとの評価があるのか）に沿って、1990年代以降における国と地方の財政関係の見直しについて稿を改めて考察する必要があると思われる。

8. むすびに代えて

以上により、地方分権改革について、なぜ「国民

がその成果を実感していないのか」について検討するために、前論文において事務配分の動向に、本稿においては財政移転の動向にそれぞれ着目しながら分析を進めてきた。具体的な対象として、国庫補助負担金、地方財政計画の動向を確認し、それらに影響を与えたと思われる三位一体の改革や、いわゆる「一括交付金化」と呼ばれる動向、さらには、地方創生関連交付金について分析を試みた。

第一次分権改革において積み残された財政における分権改革を実現すべく実施された三位一体の改革において、住民税のフラット化等評価すべき点もあったものの、実際には機関委任事務が廃止され、自治事務と法定受託事務に再編されるなかで具体的な事務の移譲が進展したわけではなく、したがって財源保障が強化されるようなこともなかったといえよう。

三位一体の改革において、「今後課題を残す」ともされた交付金化が大規模に推進され、社会資本整備総合交付金が創設された。民主党政権においてはこの一部を取り込む形の「地域自主戦略交付金」を当初は都道府県から、それを指定都市へ拡大するなどさらに展開することが企図されてきた。このとき、自治体の側の「使い勝手」以外に必要な財源保障のあり方に関する検討が不足していたものと思われる⁽⁷⁷⁾。したがって、これは分権改革の成果というよりは1980年度から続く補助金改革との連続性が

(75) この点、行政事業レビューシート (https://www.cao.go.jp/yosan/pdf/25_0145.pdf) によると、地域の元気臨時交付金の事業概要が「地方公共団体が作成した地域の元気臨時交付金（地域経済活性化・雇用創出臨時交付金）実施計画に基づく事業に要する費用に対し、交付限度額を上限として国が交付金を交付」と説明されていることから両交付金が継承関係にあることが推測できる。

(76) この点に関し、増田 [2014] (pp. 37-38) は次のように述べる。「地方が持続可能性を有する社会を実現するために何が必要だろうか。金融政策や財政政策といった『マクロ政策』だけでは不十分である。マクロ政策の推進は、経済力が突出した東京圏の力をさらに高め、地方との経済・雇用の格差を拡大する方向に働き、『地方消滅』を加速するおそれすらある。したがって、今求められているのは、地方に着目した政策展開である。ただし、従来の『地方分権論』を越えた議論が必要である」。この点に関し川瀬 [2025] では、国土政策（集権型国土再編政策）と地方創生政策との強い結びつきが指摘されている。

(77) 小西砂千夫は、一括交付金を一般財源とする場合「普通交付税と一括交付金の役割を区分することはできず、過渡的であっても両方を併置する意味があまりない」としつつ、一括交付金が当面、特定財源として導入されるとすると参照すべきは社会資本整備総合交付金であるが、使途の幅を「広い方が一括交付金の趣旨に近くなる反面で、広げれば広げるほど政策誘導の効果は減殺される」と指摘している（小西 [2010] 参照）。

高いと思われるのである⁽⁷⁸⁾。

地方創生関連交付金についても、前述の通り、地方分権改革の文脈において理解することは困難である。

以上を通じて、1990年代以降における国と地方の財政関係の見直しは、必ずしも地方分権改革を反映

したものとはなっておらず、どちらかというところ、社会保障関係の経費が増大するなかで、そして国の財政再建の必要性から地方の使い勝手への配慮は行うものの地方の自己決定権というよりは国の財政統制の容易な制度設計が優先され、それが特定財源から一般財源にも波及してきた可能性がみて取れる。

(かどの けいじ 山梨大学准教授)

(そのだ しげき 地方自治総合研究所常任研究員)

キーワード：分権改革／事務配分／三位一体の改革／補助金／地方創生関連交付金

【参考文献】

- 今井照 [2025] 『自治体は何のためにあるのか』岩波書店
- 梅原英治 [2005] 「『三位一体改革』とは何だったのか(Ⅲ)」『大阪経大論集』第57巻第4号
- 加藤剛一・田頭基典 [1996] 『補助金制度 その仕組みと運用 3訂』日本電産企画
- 門野圭司 [2011] 「『一括交付金』の歴史的 position と制度設計」『都市問題』第102巻第1号
- 門野圭司 [2014] 「政府間財政関係の変容」持田信樹・今井勝人編著『ソブリン危機と福祉国家財政』東京大学出版会
- 金澤史男 [2010] 「日本における政府間事務配分の動向 — 『膨張期』と『調整期』 — 」『福祉国家と政府間関係』(日本経済評論社)
- 兼村高文 [2010] 「民主党の『一括交付金』を検証する」『地方財務』2010年1月号
- 川瀬憲子 [2025] 「地方創生総合戦略、デジタル田園都市国家構想と自治体財政」『計画行政』48(2)
- 黒田武一郎編 [2007] 『三位一体の改革と将来像 — 地方税・地方交付税』ぎょうせい
- 小西砂千夫 [2010] 「一括交付金導入をめぐる論点」『地方財務』2010年6月号
- 小西砂千夫 [2022] 『地方財政学 機能・制度・歴史』有斐閣
- 坂本誠 [2018] 「地方創生政策が浮き彫りにした国—地方関係の現状と課題」『自治総研』Vol. 44 No. 4 474号
- 佐藤克廣 [2013] 「一括交付金廃止から見た分権改革 安倍政権は何を捨てたか」『月刊自治研』2013年6月号
- 佐藤文俊編 [2007] 『三位一体の改革と将来像 — 総説・国庫補助負担金』ぎょうせい
- 神野直彦 [2018] 「新しいステージでの分権改革」『地方自治法施行70周年記念自治論文集』https://www.soumu.go.jp/main_content/000562237.pdf
- 飛田博史 [2010 a] 「一括交付金と地方自治」『月刊自治研』2010年3月号
- 飛田博史 [2010 b] 「一括交付金の検証」『自治総研』Vol. 36 No. 10 384号
- 萩原真由美 [2017] 「地方創生の財源としての地方創生関連交付金」『レファレンス』792号
- 萩行さとみ・大澤義明 [2021] 「平成の30年で交付金はどのように進化したのか」『都市計画論文集』56(1)
- 平嶋彰英 [2020] 「日本の三位一体改革を振り返る」『立教経済学研究』74(1)
- 増田寛也 [2014] 『地方消滅』中央公論新社
- 三原岳 [2013] 「地域自主戦略交付金が残した成果と課題 今後の改革に向けた一考察」『月刊自治研』2013年4月号

(78) この点、佐藤克廣は、一括交付金の可能性を認めて廃止した安倍政権を批判しつつ「実際の『ひもつき補助金』は、公共事業経費など一部を除くと、福祉社会を維持するための最低限の国庫負担金だったと言える。仮に全額一括交付金化が行われたとしても、かなりの部分は固定的な経費に支出せざるを得なかったであろう。したがって、期待ほどには自由度が増したとは言えなかった。公共事業費にしても、高度経済成長期に建設された老朽化した施設の改修を考慮すると、それほど自由度の高いものとはならなかったかもしれない。」としている。また、佐藤は「1990年代以降における国と地方の財政関係は、『地方分権改革』において地方の自己決定権の強化につながるようなものではなかったことを改めて裏付けた」ともしている(佐藤 [2013] 参照)。



気になる地方自治トピックス

地方自治の最新トピックや地方自治動向研究会などで取り上げたテーマについてレポートします

第34次地方制度調査会における論点整理と考察 第2回総会までの審議を踏まえて

坂 本 誠

現在、第34次地方制度調査会において、人口減少社会における持続可能な地方行政体制や、大都市制度のあり方をめぐる議論が展開されている。本稿では、執筆時点（2026年5月21日）において直近で開催された第2回総会までの審議経過と論点を整理し、そこから見えてくる今後の地方自治制度の方向性について考察したい。

I 第34次地方制度調査会の設置

1 諮問事項

第34次地方制度調査会は2026年1月19日に設置された。今次調査会において内閣総理大臣から求められた諮問の主要な柱は以下の2点である。

- ① 国・都道府県・市町村間の役割分担関係
- ② 大都市地域における行政体制関係

総理から示された諮問本文は以下のとおり。深刻化する人材不足やデジタル技術の進展を背景に、将来にわたる行政サービスの「持続可能性の確保」がその中核に据えられている。

【諮問本文】

人口減少により深刻化する人材の不足や偏在、デジタル技術の進展等の課題に対応し、将来にわたり、地域の特性に応じて、持続可能かつ最適な形で行政サービスを提供していくため、国・都道府県・市町村間の役割分担、大都市地域における行政体制その他の必要な地方制度の在り方について、調査審議を求める。

2 設置の背景：これまでの動き

今次調査会の設置に先立った、近年の具体的な政策動向について概説しておきたい。

(1) 国・都道府県・市町村間の役割分担関係 ① 「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」報告書（2025年6月）

総務省は、人口減少下において地域の担い手を含めた資源の不足や偏在が深刻化する中、自治体の行財政を持続可能なものにしていくための具体的な課題整理と対応方策の検討を目的として、2023年11月に「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」を設置した。同研究会による議論の成果は、2025年6月24日に報告書として公表されている。

同報告書は、事務処理体制の持続可能性を確保するため、次の4つの対応方策を提示している。

- i. 事務を減らす（事務の整理・縮小や頻度の見直しなど）
- ii. まとめる（水平連携・垂直補完）
- iii. 担い手を広げる（民間活用や住民参加の促進）
- iv. 生産性を高める（デジタル技術の活用など）⁽¹⁾

そのうえで報告書は、市町村単独では体制確保が困難な事務について、国や都道府県が担うことも視野に入れつつ、個別事務ごとに役割分担を再整理すべきだとした。具体的な方向性は以下のように整理されている。

- ・地域密着性が高く、住民の意思を丁寧に反映すべき事務は市町村が担う

- ・専門性や広域性が求められる事務は、都道府県や国との連携により対応する
- ・画一的・定型的な事務は、国や都道府県による直接処理も視野に入れる

さらに報告書は、市町村相互の自主的・水平的な連携に委ねるだけでは限界があるとの認識を示し、行政体制の見直しに向けて、国や都道府県がより積極的な役割を果たすことに期待を寄せている。

なお、2025年6月13日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2025（骨太の方針）」にも、「持続可能な地方行財政基盤の強化」として同様の内容が盛り込まれており、今次調査会の設置および諮問に向けた方向性は、この段階で既に示されていたと言える⁽²⁾。

（2）大都市地域における行政体制関係

① 大都市制度をめぐる2つの動き

大都市制度をめぐる近年の動向としては、大きく分けて次の2つの動きがある。

1つは大阪府・大阪市が主張・主導してきた「都構想（都区制度）」である。これは、政令指定都市（大阪市）を廃止・分割して特別区へと再編し、広域行政を府に一元化する構想である。もう1つは、指定都市市長会が主張する「特別市構想」である。これは、指定都市を道府県から独立させ、区域内の権限と財源を一層の自治体（特別市）に集約する構想である。

このうち都構想（都区制度）は、第30次地方制度調査会で取り扱われ、並行して「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が成立しているため、制度的には一定の整理がなされている。論点となりうるのは、いわゆる「副首都構想」と都構想との関係性だが、これも自民党と日本維新の会により関連法案の上程に向けて準備中と伝えられており、政治主導の案件となっているため、地方制度調査会で議論を深めるべき論点とはなりにくい（脱稿後に法案の内容が明らかになったので、本稿末に補足を加えた）。

よって、当面、大都市制度をめぐる議論の中心は特別市構想になると考えられる。ただし同構想は、

指定都市市長会と、拒否権プレイヤーである道府県との間で水面下の駆け引きが展開されることが想定される、強い政治性を帯びた案件であり、制度論としてどこまで踏み込んだ議論が行われるかは未知数である。

② 大都市における行政課題への対応に関するワーキンググループ報告書（2025年6月）

前述の持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会の下には、「大都市における行政課題への対応に関するワーキンググループ」が設けられた。開催要綱では「大都市に特有の行政課題に対応する観点から、大都市に関する制度や大都市圏域での取組に関し、具体的な課題の整理及び対応の方策について幅広く議論を行うこと」を目的としていたが、2025年6月に公表された報告書では、ページの半分近くを割いて特別市制度を論じている。その中では、①特別市制度の意義、②広域自治体が分割されることによる影響、③住民自治の確保、④特別市への移行の要件・手続について包括的に検討しており、これらの項目は後述する地方制度調査会の「審議項目（案）」にも反映されている。

③ 指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」報告書（2025年11月）

特別市構想を主導する指定都市市長会は、2020年11月に「多様な大都市制度実現プロジェクト」を設置し、その議論をまとめた報告書を2025年11月に公表した。同報告書は、前述の総務省ワーキンググループが示した4つの論点について、次のように見解を示している。

まず、①特別市制度の意義については、住民に身近な基礎自治体が一元的に担うことで、効率的かつ機動的な都市経営が実現されるとしている。②分割による影響については、道府県と特別市、あるいは特別市と周辺市町村との連携を強化するほか、特別市による周辺への「水平補完」も視野に入れることで対応可能とする。③住民自治の確保については、公選の住民代表（区長・区議）の設置には踏み込まず、区選出議員による委員会設置や区長の特別職化などを軸としつつも、具体的な住民代表機能のあり

方は引き続き今後の検討課題とした。④特別市への移行要件については、移行対象となる区域の住民のみの投票で決すべきとした。

④ その他

なお、特別市構想に反対の立場をとる全国知事会は、2026年3月に特別市制度を検討するための「大都市制度のあり方に関する検討プロジェクトチーム（PT）」を始動させており、同年10月に予定されている知事会議での最終的な意見表明を目指し、対抗軸を練っていると伝えられている⁽³⁾。

II 審議の状況

1 審議の経過（下表のとおり）

2 専門小委員会における審議内容

以下、第4回までの審議状況について、その要点を紹介する。

(1) 第1回専門小委員会（2月18日）：諮問項目に関する事務局説明

初回の専門小委員会において、事務局から早くも以下のような「検討の方向性（案）」が示された。従来の地制調では、当初はヒアリングと委員からの自由討議を中心に進められ、しばらくして事務局から「論点整理」が示されることが通例であり、初回から「検討の方向性」が示されるのは異例とされ

る⁽⁴⁾。

【国・都道府県・市町村の役割分担のあり方に関する検討の方向性（案）】

○将来にわたって、持続可能かつ最適な形で行政サービスを提供していくための国・都道府県・市町村の役割分担のあり方については、これまでに進められてきた取組から、

- ・地方公共団体の業務の各プロセスにおいて実施主体を調整する「行政主体を通じたプロセスの最適化」の定着
- ・典型的な共同処理制度以外の「簡素で弾力的な連携手法」の指向
- ・企画政策の立案から実施の各段階で、国と地方が方針や進度などを調整する「国・地方が協働した政策立案・実施」の仕組みへの期待の高まり

といった傾向が表出していると言えるが、これらをどう評価するか。

○これらの傾向をより加速させる必要がある場合には、国・都道府県・市町村の役割分担のあり方に関する新たな考え方として定式化する必要があるのではないか。

○役割分担の新たな考え方を各行政分野に広げていく必要がある場合には、これを各府省にフィードバックし、現場のニーズに合致した形で必要な個別法の見直しを行うなどの動きにつなげていくことが求められるのではないか。

表 審議経過

2026年1月19日	第1回総会	諮問文手交
2月18日	第1回専門小委員会	事務局より諮問項目（役割分担・大都市制度）に関する説明
3月6日	第2回専門小委員会	ヒアリング 厚生労働省（介護保険） 国土交通省（下水道・道路） 高橋滋・法政大学教授
3月30日	第3回専門小委員会	ヒアリング（国・都道府県・市町村の役割分担関係） 消費者庁（消費者行政） 秋田県大館市・青森県中泊町・沖縄県・長野県
4月15日	第4回専門小委員会	ヒアリング（大都市制度関係） 関西広域連合・神戸市・熊本県
5月13日	第5回専門小委員会	事務局より審議項目（案）の提示・説明
5月20日	第2回総会	事務局より審議項目（修正案）の提示・説明

【大都市地域における行政体制に関する検討の方向性（案）】

○今後の社会経済情勢を見据えた大都市制度のあり方として、以下の点につき検討することが考えられるか。

- (1) 都道府県から独立した一層制の大都市である、いわゆる「特別市」の制度化による垂直的な統合（効率的な行政執行のための、一層制の大都市の創設等の垂直的な統合の方向性）
- (2) 大都市圏における、都道府県や指定都市の区域を超えた水平的な連携・統合（大都市圏全体で、広域的に事務を処理する仕組み等の水平的な連携・統合の方向性）

(2) 第2回専門小委員会（3月6日）：ヒアリング（役割分担関係）

第2回専門小委員会では、まず厚生労働省から介護保険分野、国土交通省から上下水道・道路インフラ分野に関する現況と対応状況が報告された。

① 厚生労働省（介護保険制度）

小規模自治体を中心に要介護認定の共同設置が進む一方、人口減少・高齢化や人材不足により中山間地域でのサービス維持が喫緊の課題となっている。対応として、今後は全国を3分類し、特に人口減少地域で柔軟な枠組みを創設する方向である。また、都道府県が主体となって福祉人材確保のプラットフォームや医療・介護の広域的な協議の場を構築し、コーディネーターとして従来以上に積極的な役割を果たすことが期待されている。

② 国土交通省（上下水道・道路インフラ）

技術系職員の不足や予算縮小を背景に、市区町村が管理する膨大なインフラの維持・更新が限界を迎えており、対応策として自治体や分野の枠を越えた「地域インフラ群再生戦略マネジメント（群マネ）」を推進している。上下水道では地方共同法人である日本下水道事業団の活用に加え、都道府県や大都市による管理権限代行などの法制度化に向けた取り組みを進めている。道路分野では、国による直轄診断や、他自治体が点検・修繕を代行できる「連携協力

道路制度」の創設など、段階的・広域的な連携体制の構築を目指している。

③ 高橋滋・法政大学教授

次いで、地方分権改革有識者会議座長代理を務める高橋滋・法政大学教授からのヒアリングが行われた。

高橋教授は、まず役割分担原則の「再解釈」と「量から質への転換」の必要性を指摘した。具体的には、地方自治法第1条の2が定めた役割分担原則は本来「質」を重視した規定であるにもかかわらず、第1次地方分権改革以降の動きは、事務移譲など「量の拡大」に偏重し、結果として自治体の事務負担を過重にしたと指摘した。

そのうえで、今後は「質的な自律性」の確保が重要であるとし、具体的には以下の3点を挙げた。第1に、国が本来負うべき責任を明確にし、住民との接点を理由に地方に委ねられてきた「経由事務」の整理。第2に、自治体の自由度を奪っている国の政省令による「従うべき基準」や負担を強いている法定計画等の見直し。第3に、社会変化や技術革新（SaaSやロボット等）の活用による自治体職員の負担軽減である。

つづけて高橋教授は、多様な主体の連携による執行体制の構築とそれを支えるガバナンスのあり方を提唱した。専門人材の確保が困難な自治体のために、国土交通省からの報告にあった日本下水道事業団のような、全国レベルの共同組織に専門人材やノウハウを集約してそこから広域的にサービスを提供する形も事務配分の選択肢に含めるべきであるとした。また、実効性のある協議の場を確保するため、国と地方、さらに民間を含めた「地方ニーズ・フィードバック型」の改革を進めるための、制度的な意見調整の仕組みが必要であるとした。さらに、民間リソースを活用しつつも、行政が事務遂行を適切に管理・コントロールできる「グリップ力」を保持することが必要とも指摘した。

最後に、こうした大規模な役割分担の見直しを進めるためには、従来の個別的な分権提案方式だけでは限界があり、2060年を見据えた長期的な視点のもと、地域の実情を踏まえた分野横断的な見直しを政

府内で主導する新たな意見調整・検討の仕組みを制度的に設けることが求められると結んだ。

(3) 第3回専門小委員会（3月30日）：ヒアリング（役割分担関係）

国・都道府県・市町村の役割分担関係に関して、消費者庁（消費者行政）および秋田県大館市・青森県中泊町・沖縄県・長野県からヒアリングが行われた。

まず、消費者庁からは、潜在的な被害を掘り起こして防ぐアウトリーチ型への転換が必要である一方、相談員の高齢化と担い手不足が深刻であるとの現状が示された。そのうえで、消費者行政は身近なセーフティネットとして基礎自治体の役割が重要であるため、今後は特に小規模自治体において、都道府県のバックアップや多様な広域連携、デジタル技術の活用などを通じて、いかに持続可能な体制を構築していくかが課題として示された。

次いで各自自治体関係者からのヒアリングでは、主に次のような指摘がされた。

① 県による市町村支援

沖縄県・長野県からの報告では、人口減少や人材不足に直面する市町村に対し、県が実務を支える「補完・共同化」を進めていることが報告された。

例えば沖縄県においては、小規模離島町村の事務を共同処理するため、県と町村が共同で県庁内に組織を設置し、バックオフィス業務を集約化することを検討している。また、長野県は県下各地域に広域連合が設置されているが、このうち中心となる市が存在しない木曾地域において、県が広域連合に町村と対等な立場で加入し、観光・交通事業などの実務をともに担い、町村では困難な事業を補完しようとしている。

② 権限と責任の一致、国の役割をめぐる問題提起

現状の国・都道府県・市町村の関係において、権限と責任の所在が一致していない点が多く、地方への権限なき責任の押し付けがしばしば発生しているとの指摘が相次いだ。

阿部守一・長野県知事：同一分野に複数の主体が関わる現在の仕組みは、対応の遅延や責任の所在の不明確さを招き、施策推進を阻害すると批判。「責任なき国、権限なき地方」の是正に向けて、権限と責任の一致を議論の基軸に据えるべきだとした。その際には、時代に即した「ナショナル・スタンダード」とともに国の役割を明確に示すことを求めた。

石田健佑・秋田県大館市長：県が「地域医療構想（計画）」を策定するが、実際の医療提供は自治体病院や民間病院が担っている現状を指摘。圏域の中心都市が自前の財源で周辺住民の医療まで賄う不均衡が生じているとし、「誰が現場の維持に最終責任を負うのか」という実効性のある責任構造の確立を訴えた。

濱舘豊光・青森県中泊町長：専門職の確保や介護認定審査の負担増に悩む小規模町村の現状を報告。そのうえで、今後の役割分担の見直しにあたっては、一律の義務付けではなく「各団体が地域の状況に応じて自ら判断・選択できる仕組み」を前提に議論すべきであると強調した。

(4) 第4回専門小委員会（4月15日）：ヒアリング（大都市制度関係）

大都市制度関連のヒアリングが実施されたが、特に特別市制度の創設をめぐることは、推進側である久元喜造・神戸市長（指定都市市長会会長）と、それに反対する立場である木村敬・熊本県知事の間で主張が対立した。主な対立点は以下のとおりである。

① 「二重行政」の認識と人的資源の最適配分

久元・神戸市長：都道府県と指定都市の間には依然として「二重行政」の弊害が存在すると指摘。限られた人的資源を有効活用するためにも、大都市の事務は大都市に完全に委ねるべきとした。これにより、道府県は大都市への対応から解放され、その分のリソースを大都市以外の市町村への支援に集中できるようにとした。

木村・熊本県知事：現行制度下でも熊本県・熊本市は「調整会議」やトップ会談を頻繁に開催し、災害対応などで密に連携できていると反論。現行の指定都市制度は十分に機能しており、二重行政の問題

はないと主張した。

② 特別市移行に伴う周辺自治体への影響

木村・熊本県知事：県税収が特別市に移されると、残された県の財源が不足し、過疎地への財政支援や広域インフラの整備予算が削られると危惧。さらに、県と特別市に事務が二元化されることで、災害対応や地下水保全、防疫、都市計画、さらには医師の確保といった広域的な行政において、各種事務の処理効率や調整機能に影響が生じると指摘した。

久元・神戸市長：神戸市と周辺自治体との水平連携の実例を挙げ、特別市移行後もこれを継続・強化する方向には変わりないとした。そのうえで、周辺自治体への支援は、むしろ国全体の問題であり、市町村の補完は県にしかできないという固定観念から解放され、もっと柔軟な「縦横斜めの相互依存関係」を構築していくことが、人口減少時代にふさわしい自治体間関係であると主張した。

③ 移行手続における合意形成と「住民投票」の範囲

木村・熊本県知事：全国知事会内の議論において、対象となる指定都市の住民だけでなく「残される県民（周辺自治体の住民）」も含めた全県的な住民投票を行うべきだとする意見があることを紹介し、歴史的な県民の帰属意識への配慮も含めた慎重な合意形成のプロセスが必要であるとした。

久元・神戸市長：特別市移行によって法律上の地位が変動するのは当事者である指定都市の住民のみであると指摘し、まずは当事者である指定都市の住民の意思（住民投票）を最優先すべきだと主張した。

Ⅲ 論点整理：第5回専門小委員会にて示された「審議項目（案）」を踏まえて

以上の議論を踏まえて、5月13日に開催された第5回専門小委員会において、事務局から今次地方制度調査会の「審議項目（案）」が示された。本章では、同小委員会における事務局説明（植田行政課長）の内容を踏まえつつ、提示された論点の概要とその背景について概説する。

1 国・都道府県・市町村間の役割分担のあり方について

(1) 地方分権改革以降の変遷と社会経済情勢の変化

事務局説明では、冒頭、地方分権改革のこれまでの動きと、それと並行して進行した社会経済情勢の変化とを関連づける形で、地方自治をめぐる現状認識が示された。

2000年の地方分権一括法施行以降、わが国の地方自治制度は、「基礎自治体優先の原則」の下で、権限移譲や義務付け・枠付けの見直しを進めてきた。しかし、2008年を境に総人口が減少局面へと転じ、人口減少は加速度的に進行している。加えて、災害の激甚化や急速に進展するデジタル技術への対応など、自治体を取り巻く環境も大きく変容した。現在の自治体現場では、人口減少・移住定住対策、カーボンニュートラルへの対応、老朽化するインフラの維持管理など、多様化・複雑化する行政需要への対応が求められている。また、国から求められる行政計画の策定等の増加が、自治体現場の負担増を招いている実態も指摘された。

こうした状況に加え、人材不足が深刻化する中で、将来にわたり持続可能な行政サービスをいかに維持・確保するかが、今次の地方制度調査会における主要な検討課題となっている。

(2) 取組の「加速化」に向けて

持続可能な行政サービスを確保するため、これまで定住自立圏や連携中枢都市圏といった圏域行政の取り組みが進められてきたほか、インフラ維持管理や医療・介護分野において国・都道府県・市町村の垣根を越えた縦横の連携・補完・支援が推進されている。あわせて、外部機関による補完やデジタル技術の活用も着実に広がりを見せていると事務局は説明する。

こうした現状認識を踏まえ、提示された「審議項目（案）」では、「事務の性格に応じ、事務自体や事務処理方法、制度上の事務配分の見直し、デジタル技術の実装、市町村間の水平連携や都道府県の補完・支援などの広域連携等の取組を加速化させることが適当と考えるか。適当と考える場合、その実現

のためにどのような手法によることが必要と考えるか」との問いが示され、つづけて具体的に以下の3つの方向性を提起している。

これらは「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」報告書が示した4つの対応方策のうち、それぞれ「生産性を高める（A Iを含めたデジタル技術の活用の方向性）」「まとめる（地方公共団体間の連携の方向性）」「担い手を広げる（国・地方公共団体以外の主体の活用の方向性）」に対応するものである。

① A Iを含めたデジタル技術の活用の方向性（生産性を高める）

審議項目（案）の原文では、「取組を進めていく上で、急速に進展するA Iを含めたデジタル技術の時宜に適った活用の在り方について、どう考えるか」と提起している。事務局はこれに補足して、電話問い合わせの自動化や福祉関連業務への活用など、自治体業務へのA Iの実装が急速に進む一方で、正確性の懸念や情報流出リスク、対応人材の不足といった課題が浮き彫りになっており、時宜にかなったルールの整備が求められていると指摘する。

② 地方公共団体間の連携の方向性（まとめる）

審議項目（案）では、「地方公共団体間の連携については、一部事務組合等を活用した市町村間の事務の共同処理に加え、経済成長と人口の『ダム機能』を目指した連携中枢都市圏構想、観光や産業振興分野を中心とした都道府県の区域を超えた単位での広域リージョン連携などの取組が進められてきたが、どのような性格の事務について、どのような連携を進めていくことが考えられるか」とされる。

事務局による説明では、新たな行政課題への対応や「連携中枢都市圏」の進展などに伴い、事務の共同処理に対する需要が増大する中で、既存の共同処理制度が現実のニーズに十分対応しきれているのかという問題意識が示された。

③ 国・地方公共団体以外の主体の活用の方向性（担い手を広げる）

審議項目（案）では、「国・地方公共団体以外の

主体の活用については、全国で統一的な事務処理が可能なものに地方共同法人を活用する例や、公権力の行使に当たらない事務に民間法人を活用する例などが見られるが、どのような性格の事務について、どのような主体を活用することが考えられるか」とある。

事務局説明では、全国一元的に事務を担う「地方税共同機構」や「地方公共団体情報システム機構（J-L I S）」等の地方共同法人の役割、日本下水道事業団が有する専門職の「人材プール機能」の有効性が例示された。さらに、地方独立行政法人制度の窓口業務（申請等関係事務）への活用などを例に、官民の枠組みを越えた多様なリソースの動員の取り組みの可能性にも言及された。

（3）取組を実効化するための枠組み（国・地方、都道府県・市町村）

前述のとおり、事務局からは各種取組の「加速化」の方向性が示されたが、これらを実際に進めていくためには、それを支える「推進枠組み」が必要となる。事務局は、この枠組みを「国・地方間」と「都道府県・市町村間」の2つのレイヤーに分けて検討する必要性を示している。

① 国・地方間

国・地方間の取組の現状として、事務局からは「提案募集方式」の近年の動向が紹介された。同方式が始まった当初は、自治体への事務・権限移譲に関する提案が多かったのに対し、近年では、各種計画の公表回数の見直しや経由事務の廃止といった規制緩和・事務の簡素化を求める提案へと比重が移っていることが報告された。この報告は、自治体現場の課題認識が、権限拡大から事務負担の軽減へとシフトしていることを示唆している。

さらに事務局は、デジタル行財政改革の推進体制として設けられたデジタル庁・総務省・自治体が参画する「国・地方デジタル共同基盤推進連絡協議会」のスキームにも言及した。国と地方が協議・調整を行いながら新たな制度の実装を進めるための新たな連携モデルとして位置づけているものと考えられる。

② 都道府県・市町村間

自治体の実情は地域ごとに多様であり、全国一律の制度設計には限界がある。そのため事務局は、各地域固有の実情に応じて市町村間の水平連携や都道府県による垂直補完を進めるために、都道府県・市町村間の検討枠組みが必要であるとしている。

総務省（事務局）の把握によれば、都道府県と市町村が共同で将来の行政体制を検討する枠組みは、すでに47都道府県の半数以上で設置されているという。事務局としては、こうした取組をさらに展開するために、どのような枠組みが有効であるかを地方制度調査会で議論し、全国的な取組の底上げにつなげたい意図がうかがえる。

2 「大都市地域における行政体制」のあり方について

（1）特別市制度の意義

「審議項目（案）」における大都市制度をめぐる論点は、もっぱら「特別市」の制度化の是非に焦点が絞り込まれている。

まず、冒頭で提起されているのは、「『特別市』を制度化した場合の国全体にとっての意義や住民にとってのメリット・デメリットをどのように考えるか」という問いである。

事務局の説明を踏まえると、総務省（事務局）の問題意識の根底には、大都市行政における「垂直的な統合（特別市制度の導入による二重行政の解消）」と「周辺自治体との水平的な連携（広域行政）」とのトレードオフ関係がある。事務局は、ロンドン、トロント、釜山など海外の大都市改革の事例を参照し、一層制を志向しながらも、結果として広域圏単位での事務処理や周辺自治体との連携枠組みを併せ持つ制度設計が模索されてきたことを紹介している。

こうした課題は、特別市の成立によって既存道府県に残される周辺・残存地域との格差問題とあわせ、戦後直後の「（旧）特別市制」をめぐる議論以来、繰り返し指摘されてきた論点でもある⁽⁵⁾。

（2）「特別市」の制度化をめぐる論点

特別市の設置は、長年定着してきた都道府県の区域を実質的に分割することを意味する。「審議項目

（案）」では、この分割が、行政実務や財政、住民自治、さらには国民生活に及ぼす影響について、個別に論点を示している。

① 広域事務への影響等

都道府県が担ってきた広域事務が分割されることに伴い、特別市が区域外で果たすべき広域的役割を仕組みとして担保できるかが論点の1つとして挙げられている。事務局説明では、具体例として以下の3分野が示された。

第1に警察事務である。特別市単独で警察組織を設置する場合には、組織分断によるコスト増や、他県警察への応援派遣体制への影響が懸念される。他方で、特別市と残存道府県が共同設置する場合には、公安委員会のあり方を含む民主的管理の仕組みに課題が生じるとされた。

第2に医療提供体制の確保についてである。大都市部に病院や医師等の医療資源が集中している現状を踏まえると、区域分割によって医療資源の効率的活用や、圏域一体での医療提供体制の維持が困難となる可能性が指摘された。

第3に都市計画分野である。具体的には、広域の見地から決定すべき都市計画の権限を誰が担うのかが問題として示された。仮に国が担う場合には、地域のまちづくりに国がどこまで関与するかという問題や、国の業務負担増といった課題も生じる。

② 財産・施設や議員・職員への影響等

財産や施設の取扱いについても、制度設計上の重要な課題として提起されている。事務局説明では、その困難性を示す例として、神奈川県における県民利用施設の約4割が、横浜市・川崎市・相模原市の3指定都市区域内に集中している実態が紹介された。加えて、議員や職員の身分・配置をどのように整理するかについても、検討課題として言及された。

③ 財政への影響

財政面では、「特別市」「残存する道府県」「全国の自治体」の三者それぞれに生じる影響を考慮する必要があるとされた。事務局資料では、指定都市と、それを含む道府県の財政力指数を比較した結果、

多くの指定都市において、指定都市の方が高い財政力を有していることが示された。豊富な税源が特別市側に移転すれば、中山間地域などを抱える残存道府県の財政基盤が弱体化する可能性がある。事務局は、現行の地方交付税制度のみではこの不均衡への対応が困難となる可能性を示唆し、何らかの制度的対応の必要性を論点として提示している。

④ 住民自治・住民代表機能の確保と制度的影響

特別市における住民自治や住民代表機能をどのように確保するかも、重要な論点として示されている。第1回専門小委員会において谷口副会長が指摘したが、特別市への移行によって都道府県という自治のレイヤーが1つ減少し、住民の政治参加の機会が縮小する。自治体の規模が巨大化する一方で、住民が関与できる政治的接点が減少することは、民主主義の観点から慎重に評価されなければならない。

⑤ 特別市の設置手続

特別市の設置にあたって、住民の意思確認を「どのような方式（住民投票か議会の議決か）」で、「どのような範囲（当該指定都市の住民のみか、残存することになる道府県民全体も含めるべきか）」で行うのが適切であるかが論点として提示されている。特別市の設置が広域的影響を伴う以上、民主的正統性をいかに確保するかが制度設計上の焦点となるだろう（本稿末の補足を参照）。

3 委員からの意見

以上の「審議項目（案）」の説明に対して、委員からは次のような意見が示された。

（1）「国・都道府県・市町村間の役割分担」

および取組の「加速化」について

まず、事務局が掲げる「事務の性格」に応じた取組の加速化という基本方針に対しては、現実の自治体運営の実態を十分に踏まえていないのではないかととの違和感が示された。

荒見委員は、「事務の性格」に応じて機械的・類型的に広域化や補完を進める発想ではなく、住民生活の維持を起点として制度設計を考えるべきである

と指摘した。その上で、行政サービス維持が困難になっている背景には、各省庁の個別制度自体が、現在の自治体の実態に十分適合していないという構造的問題があるとの認識を示した。

同様に牧原委員は、ただ「取組の加速化」を図るのではなく、急速な社会変化への対応と、住民の基本的生活を安定的に支える自治体本来の役割とのバランスを意識して対応する必要性を指摘した。

また、土山委員は、行政サービスの持続可能性を論じる前提として、深刻化する人材不足という構造的な問題への対応が不可欠であると指摘した。その上で、「持続可能かつ最適な行政サービス」は最終的に住民のためのものであり、その主体はあくまで市町村であるという原則を見失うべきではないと論じた。

人材をめぐることは、松永委員から、単なる量的な人材確保にとどまらず、多様な主体間の利害調整や協働を育てる「コーディネート人材」の育成・確保という視点を盛り込む必要性を指摘している。また、大橋委員からは、自治体における人員不足が進む中で、国の役割分担を増やす選択肢も含めて検討すべきとの提案があった。

デジタル技術・AIの活用については、牧原委員から、人口減少地域において先行的に導入を進めることで、都市部との格差縮小につなげるべきだとの意見が示された。大屋委員は、生成AIのみを前提とするのではなく、「学習型」「ルールベース型」といったAIの類型ごとの特徴と課題（判断過程のブラックボックス化など）を踏まえて整理しなければ、実務と乖離した議論になりかねないと警鐘を鳴らした。さらに辻委員からは、急速な技術革新を踏まえ、足元の制度対応だけでなく、将来を見据えた未来志向の議論も必要であるとの指摘があった。

（2）「大都市地域における行政体制（特別市）」について

「審議項目（案）」が当初から「特別市」の制度化の是非に収斂していることについて、議論の性急さを指摘する意見が相次いだ。

牧原委員は、いきなり特別市の制度設計に立ち入るのではなく、まず指定都市・都道府県の役割分担や大都市圏域全体の見取り図を整理した上で特別市

の意義を検討すべきだとした。原田委員からは、特別市制度のみを論じるのではなく、都道府県制度のあり方も含めて議論する必要があるとの問題提起がなされた。

特別市と周辺自治体との関係については、牧原委員や横田委員から、首長の交代などによる政策転換も想定して、特別市が果たすべき広域的役割を法的・制度的に担保する必要があるとの指摘があった。荒見委員は、地方交付税制度を含めて、特別市制度導入に伴う財政措置のあり方を検討項目に加える必要性を指摘した。御手洗委員は、「1. 国・都道府県・市町村の役割分担」に関する議論が、小規模・遠隔自治体における行政サービス維持を主眼としているのに対して、「2. 大都市地域における行政体制（特別市）」に関する議論ではそうした地域への視点が希薄であり、両者の問題意識が相反しかねないとの矛盾を突いた。

さらに、住民自治との関係では、林委員から、現行の指定都市制度の下では、都道府県が指定都市に対して限定的な権限しか有しない一方で、知事選挙や都道府県議会選挙には指定都市住民の意思が大きく反映されるという歪（いびつ）な構造が指摘された。そして、人口構造が変化する中で、広域自治体レベルにおける住民自治のあり方を再考する必要がある、その文脈の中で特別市を選択肢の1つとして位置づける視点も必要である、との問題提起がなされた。また、林委員は参議院議員選挙における合区問題に触れ、国政選挙における地域代表のあり方をどのように考えるべきかという論点を示した。これに呼応して谷口副会長からも、合区により単独では参議院に代表を送り出せない県が存在する一方で、特別市が成立すればそこに多数の代表が集中することになると述べ、地域代表制をめぐる構造的な課題として同様の懸念を示した⁽⁶⁾。

4 第2回総会（2026年5月20日）に際しての修正と委員からの意見

(1) 「審議項目（案）」の修正

以上の第5回専門小委員会における議論を踏まえ、5月20日に開催された第2回総会に提出された「審議項目（案）」では、一定の修正が加えられた。主

な修正点は次のとおりである。

「国・都道府県・市町村間の役割分担」のあり方をめぐっては、まず全体として、人口減少や担い手不足、公務人材に求められる役割の変容など、自治体行政を取り巻く社会状況の変化に関する記述が加えられた。また、「事務の性格」に応じた取組の加速化という方針については、「行政分野・地域・事務の性格」といったように、事務の性格以外の考慮事項が付け加えられた。あわせて、「住民にとって持続可能かつ最適な形で行政サービスを提供するための国・都道府県・市町村間の役割分担や関係の在り方」との表現が加えられ、制度改革を住民視点から検討すべきことが明示された。さらに、「住民にとって持続可能かつ最適な形で行政サービスを提供するための、地方議会が担うべき役割やガバナンスの確保の在り方、住民自治の在り方について、どう考えるか」との小項目が追加された。

また、大都市制度については、特別市制度をめぐる論点に入る前段として、大都市地域が果たすべき役割、およびその役割に照らして「今後あるべき大都市制度をどのように考えるべきか」という総括的な論点が加えられた。特別市制度をめぐる論点に関しては、特別市制度の導入に伴う財政調整制度の対応、ならびに都道府県制度そのもののあり方に及ぼす影響に関する論点が追加された。さらに林委員や谷口副会長らの指摘を踏まえ、「大都市地域における住民自治や住民代表機能の在り方」に関する論点も追加された。

(2) 委員からの意見

「審議項目（案）」に対して、国会議員・地方六団体を代表する委員からは、主に以下のような意見が示された。

国・都道府県・市町村間の役割分担のあり方については、「事務を減らす」という視点を重視すべきとの意見が相次いだ。神谷委員（中道改革連合）は、「事務の棚卸し」が必要ではないかと主張した。岸委員（立憲民主党）は、法定受託事務の割り当てが自治体現場において過剰な負担となっていると指摘したうえで、国の法令に基づく各種計画策定など、自治体に課せられている負担の軽減を優先すべきで

あると主張した。棚野委員（北海道白糠町長・全国町村会長）は、既存事務について必要性の検証を踏まえた見直しが必要であり、そのための枠組みの整備を求めた。

また、阿部委員（長野県知事・全国知事会長）は、第3回専門小委員会における問題提起と同様に、国と地方の権限・責任のあり方を見直す必要性とともに、国と地方の役割分担を継続的に検討・改善するための協議体の設置を提案した。また、中本委員（広島県安芸太田町議会議長・全国町村議会議長会会長）は、広域連携を進める場合には、併せて広域連携によって進める事務事業に対する議会のチェック機能を確保することが肝要であると主張した。

大都市制度（特別市制度）については、慎重な検討を求める意見が多く示された。国会議員の江島委員（自民党）からは参議院の合区解消をめぐる選挙制度改革への影響について、橋委員（自民党）や宮下委員（自民党）からは一層制化に伴う住民自治への影響について懸念が示された。また、宮下委員からは、財政調整を含む税財源のあり方についても課題が指摘された。阿部委員は、都道府県を分割することとなる特別市制度について、現在進められている都道府県を超えた広域連携の動きに逆行するとの懸念を示した。棚野委員からは、都道府県の分断に伴う広域調整機能の低下や、道府県財源の減少による周辺自治体への補完支援機能の縮小に加え、そもそも特別市制度は国民的議論の対象となっていないのではないかと指摘があった。

IV 考察

1 国・都道府県・市町村の役割分担について

(1) 「事務を減らす」議論の不足

前述のとおり、第34次地方制度調査会に先立って設置された「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」の報告書は、対応方策として「事務を減らす（事務の整理・縮小や頻度の見直しなど）」「まとめる（水平連携・垂直補完）」「担い手を広げる（民間活用や住民参加の促進）」「生産性を高める（デジタル技術の活用など）」の4点を示していた。

ところが、第34次地方制度調査会における事務局資料では、「事務を減らす」議論の比重が他の3点に比べて薄い。現状認識として、行政計画の増殖等への問題意識や事務自体の見直しへの言及はみられるものの、「取組の加速化」を図る分野として項目を立てて掲げられているのは、「生産性を高める（AIを含めたデジタル技術の活用）」「まとめる（地方公共団体間の連携）」「担い手を広げる（国・地方公共団体以外の主体の活用）」の3項目であり、「事務を減らす」は中心的な論点として位置づけられているとは言い難い。

しかしながら、行政計画の増加や国への対応要請など、国の制度運用に起因して自治体に追加的に生じている負担の調整は、地方の持続可能性を論じる際の出発点であるはずだ。近年、「提案募集方式」における自治体からの提案内容が規制緩和や事務の簡素化に関するものへとシフトしていることは、現場の関心がこうした負担軽減に向かっていることを示している。第2回専門小委員会で高橋滋・法政大学教授が指摘した「量から質への転換」の視点をふまえれば、事務・手続の簡素化、基準緩和、処理水準の柔軟化、行政計画の義務付け削減などを通じた事務総量のコントロールが重要な論点となる。

(2) 「新たな考え方として定式化する」の射程

第1回専門小委員会で事務局から示された「検討の方向性（案）」においては、これまでの国・都道府県・市町村や外部主体を交えた連携・協働・広域対応など種々の取り組みを踏まえつつ、「これらの傾向をより加速させる必要がある場合には、国・都道府県・市町村の役割分担のあり方に関する新たな考え方として定式化する必要があるのではないか」とされている。

この射程が、単なる既存手法の整理にとどまるのか、それとも地方分権一括法以降の「国・都道府県・市町村」の役割分担原則そのものに修正を迫るものかによって、その制度的含意は大きく異なる。仮に後者であるならば、それは地方分権改革以降に形成されてきた地方自治制度の枠組みそのものに変更を加えることを意味する。すなわち、単なる運用

改善ではなく、いわば地方分権改革レジームの再編に踏み込む可能性を内包しており、その制度的・政治的インパクトは大きい。議論の射程を注意深く見守る必要がある。

(3) 権限と責任の不一致 — 「分離」と「融合」のジレンマ

第3回専門小委員会における自治体からのヒアリングでは、現行の国・都道府県・市町村の関係において権限と責任の所在が乖離しているとの指摘が相次いだ。特に、財源や制度の運用方針を決定する権限を国（あるいは都道府県）が保持したまま、事務負担や政策結果への責任のみを現場の自治体が負わされる「権限なき責任の押し付け」に対し、自治体側から強い批判が寄せられた。

もっとも、権限と責任を一致させるべきだとしても、それをどの主体（国・都道府県・市町村）に寄せるのかという点は、極めて困難な課題である。事務の性質や自治体のリソースが多様化する中で、一律に「寄せ先」を決定することは現実的ではないからである。

このジレンマを象徴するのが、第3回専門小委員会における阿部守一・長野県知事の報告である。阿部知事は、「実務（責任）を伴わない機関が権限を独占すべきではない」として、権限と責任を同一主体に帰属させる「分離」型の論理を基軸に据える。その一方で、「政策の設計段階から国と地方が一体となり、方向性を共有して責任を引き受け合う仕組み」の必要性も説いており、こちらは相互依存を前提とした「融合」型を志向している。この「分離」と「融合」のジレンマをどう打開するのかが、本問題への対応策のカギとなる。

(4) 都道府県による垂直補完の可能性と限界

① 垂直補完に向けた具体的方策

前述のとおり、事務局資料からは、DXの活用と並んで都道府県による垂直補完に強い期待が寄せられているように見受けられる。専門小委員会における議論やヒアリングを踏まえると、以下の2つの方向性が想定される。

i. 人的リソースにおける共同連携

アドホックな対応としては都道府県職員の応援派遣が検討され、中長期的・制度的な対応としては都道府県レベルでの「人材プール化」が想定されうる。特定の自治体が職員を抱え込むのではなく、広域圏や県レベルで専門職のプールを作り、必要に応じて派遣や技術支援を行う体制づくりである。

ii. 事務執行体制の共同化

事務事業そのものを共同で担う枠組みの構築である。沖縄県が構想している県と離島自治体が「事務センター」を共同設置する方式や、長野県のように広域連合等の既存の枠組みに県が参画し、市町村と合同で事務を執行する方式が挙げられる。

② 受け皿としての都道府県の限界

一方で、受け皿としての都道府県の限界も認識する必要がある。

i. 実務ノウハウの不足

都道府県へ事務を逆移譲、あるいは都道府県による補完を期待しようとしても、都道府県は現場から遠く、現場で住民に直結する事務事業を実施するためのノウハウや実働部隊・体制を十分に確保できないケースが多いと考えられる。

ii. 都道府県自体の人材不足

第3回専門小委員会における阿部知事の発言にもあるように、いまや都道府県自身も土木・建築・DXといった専門職を中心に職員の確保に苦心している。都道府県のリソースに余裕がない中での市町村事務の補完には自ずと限界がある。

iii. 市町村ごとに異なる事務処理への対応

市町村間で処理基準や手法が大きく異なれば、都道府県が広域的に事務を補完する際の大きな障害となる。これはDXの活用においても同様であり、今後は「事務処理の標準化」が議論の主課題として浮上してくる可能性が高い。

③ 都道府県の役割強化と「トップダウン型広域化」への懸念

第5回専門小委員会で示された「審議項目（案）」では、「市町村間の水平連携や都道府県の補完・支援などの広域連携等の取組を進めていくため」の「枠組み」づくりに向けた審議が提案されている。筆者は、この点が制度改正や具体的な施策にもっともつながりやすい論点であると考えている。

i. 想定される制度改正の方向性（垂直補完の明文化）

まず、制度改正論として、具体的には地方自治法第2条5項の解釈・制度的位置づけを再整理する方向が考えられる。

同法2条5項が規定する都道府県による市町村の補完役割は、「事務の規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるもの」であり、市町村の規模や能力の格差に応じて都道府県がそれを補完することまでは条文上明示されていない。すなわち、「小規模町村だから県が肩代わりする」という垂直補完は、条文から直接的に導かれるものとは言い難い。そもそも「垂直補完」が小規模自治体をめぐる議論と結びついて政策概念として定着していったのは、いわゆる「西尾私案」以降のこととされる⁽⁷⁾。なお、2条4項は、規模や能力を備えた市町村への事務移譲を想定したものである⁽⁸⁾。

したがって、議論の出口として、同条第5項を中心に法改正し、市町村の規模や能力に応じた都道府県の補完役割を明文化する方向性が考えられる。ただしこれは、下記のとおり、個別の市町村や住民の意思を置き去りにしたまま、規模や事務の性格に応じて一律に広域化・補完を強制・誘導する仕組みへとつながるリスクも孕んでいる。

ii. 想定される政策展開（広域連携推進のトップダウン体制）

第5回専門小委員会の資料では、すでに消防や水道行政において都道府県を広域連携の推進役とすることが明確化されていることが紹介されている。これを展開（加速化）して、都道府県に広域連携の推

進体制（プラットフォーム）を整備させ、推進要綱等の策定とそれに基づく広域連携の推進を求めるという方向性が想定される。併せて人材確保などの財政需要に対する財政措置を講じることも想定されよう。こうしてトップダウン的な広域連携への積極的な誘導體制が出来上がることとなる。これは「平成の大合併」において、都道府県が「市町村合併推進要綱」を策定し、合併の旗を振った（中には事実上の圧力をかけた事例も伝えられる）先例と重なる。

こうしたトップダウン型の広域連携の計画的な推進は、都道府県が市町村事務を地理的・分野的に分散・個別的に補完することは非効率的で、対応も困難であることから、地理的には面的な広がりをもって、分野的には一定のまとまりをもって事務を引き受ける方が、効率的かつ現実的であるという認識によって正当化されうるだろう。

iii. 懸念される問題点

しかし一方で、都道府県主導で計画的に広域連携が推進される場合には、個別市町村の意向が十分に考慮されないまま、誘導的あるいは半ば強制的に広域連携へ組み込まれるおそれがある。例えば、医療・介護・保健行政を一体的に展開してきた市町村において、介護分野の一部事務が広域連携の枠組みに移され、医療・介護・保健行政の一体的・総合的な実施が解体されるような事態も想定される。また、前述のように事務処理の標準化が推進されれば、個別自治体による特徴的な取り組みや地域独自の工夫が失われ、均質化されるおそれもある。

さらに、都道府県のいわゆる「地方課」（都道府県によって名称は異なるが）の影響力が強まり、同部局に配される国からの出向官僚ラインを媒介として、国・都道府県・市町村という「垂直的な統制」が再強化される懸念も否定できない。

2 大都市制度について

(1) 特別市創設に伴う道府県による補完機能への影響

国・都道府県・市町村の役割分担に関する議論が都道府県の補完機能強化を志向しているのに対し、特別市制度の導入は、財源や人材の一定数が道府県

から特別市へと移転することを意味し、結果として道府県の補完能力の減退を招きかねない。

特別市と周辺都市の「水平連携」は可能であっても、特別市がもともと属していた道府県の全体（特に中山間地域などの脆弱な自治体）にまで目配りをしてサポートを行うことには、リアリティが乏しい（第5回専門小委員会における御手洗委員の発言はこの点を指摘したと思われる）。

これに対し、特別市に広域的な事務への対応を義務付けるとする提案（牧原委員ら）もあるが、その実効性担保を誰が行うか（誰がお目付役を担うのか）という制度的問題が残る。仮に国が履行を監視して半ば強制することになれば、地方分権とは逆行する形で、結局のところ国の統制が強まるという皮肉な帰結を招くおそれがある。

（2）大都市における住民自治の歪み

特別市制度の導入は、住民自治のあり方にも大きな課題を提起する。特別市に移行した地域では、自治のレイヤー（階層）が1つ減少することになり、これが住民自治の希薄化を招かないかという懸念がある。

その一方で、現行の政令指定都市制度においては、都道府県は指定都市に対して限定的な権限しか有していないにもかかわらず、都道府県知事・議会選挙において指定都市の住民の意思が強く反映されるといって、統治構造上のねじれも生じている（第5回専門小委員会における林委員の指摘を参照）。

特別市制度の設計においては、住民自治をめぐるこれらの問題にどう対応すべきかが厳しく問われている。

（3）都道府県制度の枠組み自体に及ぼす影響

第5回専門小委員会では、特別市制度の導入を検討するにあたり、都道府県という制度枠組み自体のあり方も含めて議論すべきではないかとの意見が出された（原田委員）。事務局が示した「審議項目（案）」を読む限り、現在のところ総務省は地方制度調査会を通じて都道府県制度そのものに変革を加える意思はないとみられるので、少なくとも今次の地方制度調査会では踏み込んだ議論には至らない可

能性が高い。しかし、第35次以降の地方制度調査会のテーマに影響を及ぼす可能性は否定できないだろう。

大都市制度の議論の延長線上には、道州制や参議院の合区問題（第5回専門小委員会にて原田委員・林委員・谷口副会長が言及）を含め、現行の都道府県制度の枠組みそのものの是非に関するテーマが控えていることを念頭に置く必要がある。

以上、地方制度調査会におけるこれまでの審議経過と論点を整理し、それらに基づく考察を試みた。今次地方制度調査会の審議はまだ緒についたばかりである。今後、持続可能な地方自治制度の構築に向けて議論がどのように展開していくのか、引き続きその動向を注視し、折に触れて経過を報告していきたい。

補：副首都法案における大都市法特例と特別市構想の制度的整合性

脱稿後の5月末に、自民党と日本維新の会が国会での成立を目指す「副首都構想」に係る法案（国家社会機能継続性確保施策及び副首都の整備に係る施策の推進に関する法律案）が明らかとなった。

本法案には、附則として、大都市法（大都市地域における特別区の設置に関する法律）について、「特別区の設置と一体的に名称変更をする場合の特別区設置手続の特例」が設けられており、実質的に、大阪市を廃止して特別区に再編する「都構想」を念頭に、住民投票の対象を「大阪市民」から「大阪府民」に拡大しうる内容となっている。

この法案の性格とその帰趨は、地方制度調査会において審議が進められている「特別市」構想をめぐる議論にも影響を及ぼすものと想定されるため、ここで補足しておきたい。

なお、副首都法案は、大阪に限らず福岡など他の道府県も対象となりうるが、本稿では、大都市法特例の適用対象として想定されている大阪府・大阪府を具体例として記述する。

大都市制度の変更に伴う自治体の住民の意思確認

の範囲をめぐっては、大きく分けて次の2つの考え方があ

- (1) 制度変更により、直接的に自治体への帰属が変更される住民に投票権を与える考え方
- (2) 制度変更による行政・財政・制度上の影響が及ぶ範囲の住民に投票権を与える考え方

従来の大都市法は、大阪市の廃止により自治体への帰属において直接的に地位が変更される大阪市民を対象にしており、結果として(1)に近い考え方に立つ制度設計であったと考えられる。しかし今回の副首都法案では、副首都への指定とあわせて名称変更(府→都)を行う場合には、特例的に住民投票の対象を府全体に広げようとしている。

大阪市以外の府民にとって、副首都化や名称変更に伴う影響は受けるとしても、大阪市民のように自治体への帰属そのものが直接変更されるわけではない。したがって、本法案は、「(1)自治体への帰属に関わる地位変更の当事者」(大阪市民)に加えて、「(2)制度変更による行政・財政・制度上の影響が及ぶ者」(大阪市以外の大阪府民)にも対象を広げ、それらの意思を一括して確認する制度設計と解される(なお、この特例は副首都の指定前の指定を目指す段階においても準用できる仕組みとされている)。

一方、特別市構想をめぐっては、指定都市市長会

は(1)の立場を主張する一方で、今次の地方制度調査会では、制度変更の影響が道府県全体に及ぶことを理由に全県的な住民投票を主張する意見も提起されている。例えば、安田充委員(元総務事務次官)は第4回専門小委員会において、特別市移行に伴って特別市以外の道府県民にも影響が及ぶのであるから、道府県全域を対象とする住民投票が必要ではないかと提起している。これは、制度変更の影響範囲を重視するという意味で、(2)の考え方に基づく意見と言える⁽⁹⁾。

副首都法案の本附則については、与党自民党内からも、憲法に定める地方自治の本旨との関係を懸念する異論が出ており(日本経済新聞2026年5月29日配信「副首都法案に自民党から異論 大阪都構想、府全域の住民投票を警戒」)、現行の法案のまま成立に至るかは不透明だが、仮に「(2)制度変更の影響範囲を対象とする考え方」に基づいて制度化されれば、同様に広域的な影響を伴う特別市構想をめぐる地方制度調査会の議論にも影響を及ぼすことになるだろう。少なくとも、住民意思確認の範囲について、大都市法と特別市制度との制度的整合性をどのように整理するのかという論点は、避けて通れなくなるものと思われる。

(さかもと まこと 地方自治総合研究所常任研究員)

【註】

- (1) 同研究会には、この「生産性を高める(デジタル技術の活用)」ための具体策を検討する検討組織として、「自治体におけるAIの利用に関するワーキンググループ」「デジタル技術を活用した効率的・効果的な住民基本台帳事務等のあり方に関するワーキンググループ」が設置され、それぞれ報告書あるいは最終とりまとめを公表している。
- (2) 坂本誠(2025)「人口減少社会における自治体のあり方をめぐって(2025年8月 気になる地方自治トピックス)」『自治総研』562, pp. 54-55
- (3) 時事通信社2026年3月24日配信「特別市制度、実現に懸念も=P T初会合、10月に意見表明へ— 全国知事会」
- (4) 今井照(2026)「34次地制調と地方自治の現在地」『実践自治』106号(2026年6月下旬刊行予定)
- (5) 原龍之助(1955)「大都市制度論概説」『自治論集 第3集 大都市制度論』地方自治研究会
- (6) さらに踏み込めば、特別市に移行した地域以外の残存道府県の中には、一票の格差是正を追求した場合に、将来的に単独で国政の代表を送り出すことが困難となるケースが生じる可能性も想定される。
- (7) 市川喜崇(2013)「都道府県による市町村の『補完』を考える」『都市とガバナンス』vol. 20, pp. 27-34
- (8) 地方自治法における都道府県による市町村の補完の位置づけについては、総務省・広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会・第1回(2016年12月2日開催)資料でも言及されている。https://www.soumu.go.jp/main_content/000452790.pdf(2026年5月18日閲覧)
- (9) なお、(旧)特別市制度では、都道府県単位の住民投票を求めている(旧地方自治法第265条第7項)。

今月の研究会

(2026年4月20日－5月19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6月1日（月）

(2) 地方財政研究会

開催日時：2026年4月20日（月）14：00－16：30

於：自治総研会議室

出席者(敬称略)：星野泉（主査・明治大学）／

兼村高文（NPO法人市民ガバナンスネットワーク）／中村稔彦（長野県立大学）／町田俊彦（専修大学名誉教授）／横山純一（北海学園大学名誉教授）／沼尾波子（研究理事・東洋大学）

自治総研：飛田博史（副所長・事務局）／其田茂樹（事務局）／中寫いづみ

概要：横山純一委員報告「フィンランドにおけるアルエ創設後の自治体と自治体向け一般補助金の算定方法についての分析——SOTE改革（保健医療福祉改革）と国・自治体の財政関係を中心に」

次回開催予定：2026年5月25日（月）

(3) 地方自治判例動向研究会

次回開催予定：2026年6月26日（金）

(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6月11日（木）

(5) 新地方自治研究プラットフォーム

次回開催予定：2026年8月7日（金）

(6) 地方公務員法コンメンタール作成プロジェクト

開催日時：2026年4月24日（金）18：00－20：00

於：自治総研会議室

出席者(敬称略)：田村達久（主査・早稲田大学）／上田貴子（法律相談所）／小川正（法律相談所）／岡田俊宏（法律相談所）／上林陽治（立教大学）

自治総研：汪穎（事務局）／中寫いづみ

概要：田村達久主査報告「地方公務員法21条、21条の2の解釈について」

岡田俊宏委員報告「地方公務員法21条、21条の2にかかる裁判例について」

次回開催予定：2026年7月1日（水）

(7) 地方自治法コンメンタール作成プロジェクト

開催日時：2026年5月15日（金）15：00－17：00

於：自治総研会議室

出席者(敬称略)：下山憲治（主査・早稲田大学）／上林陽治（立教大学）／権奇法（日本大学）／森稔樹（大東文化大学）

自治総研：其田茂樹（事務局）／汪穎／中寫いづみ

概要：森稔樹委員報告「地方税法等一部改正について」

2009年4月以降改正された地方自治法の各条文の趣旨・沿革執筆作業の進捗確認と進め方について

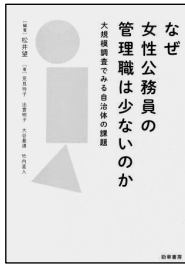
次回開催予定：2026年7月3日（金）

(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7月27日（月）



BOOK REPORT 受贈図書等紹介



なぜ女性公務員の管理職は少ないのか
大規模調査でみる自治体の課題
松井望 編著 荒見玲子・出雲明子・
大谷基道・竹内直人 著
2026年2月
勁草書房
4,800円+税

女性活躍社会が謳われているが、自治体の女性管理職はまだまだ少ない。本書は、「なぜ、自治体で女性管理職が少ないのか」について、公務の現場を知る行政学者らが、本格的な調査によりアプローチしたものである。

都道府県の採用職員（大卒）の女性割合は38.5%だが、課長職では15.4%、部局長・次長では9.4%にすぎず（2023年度）、また、管理職の女性割合は、都道府県ごとに差が大きい（10%以下～25%）。本書は、都道府県

庁の女性管理職職員へのライフヒストリー調査と愛知県・茨城県・福井県・東京都の新規採用者・管理職を対象としたサーベイ調査をもとに分析、検討を行っている。

1章では、個人的要因として公務を選択する理由（安定志向など）と昇進意欲の関係を新採職員・管理職調査から分析している。2章では、制度的要因として財政課・人事課・議会対応部署の経験の有無が昇進に関係し、男女で差があることなどが解説されている。3章では、組織的要因として、大部屋主義による相互依存性、仕事役割の曖昧性、同調主義などを分析している。4章・5章では複合的な要因の分析がなされている。

各業務の職務内容の明確化＝ジョブ型への移行の必要性など可能な改善の方向も提起され、今後の取組みのために必読の書である。



BOOK REPORT 受贈図書等紹介



ローカルメディア最前線
松本恭幸 編著
北原利行・川又実・
松浦哲郎・寺島英弥 著
2026年1月
地平社
3,000円+税

SNSをはじめインターネットの普及で若い世代は新聞もテレビも見なくなり、全国紙や全国ネットのテレビすら苦境に立たされる中、地域の情報をきめ細かく取材し、地域の人々に伝えてきたローカルメディアの状況は、人口減少でさらに深刻である。

本書は、研究者・ジャーナリストが、地方紙、民放ローカル局などのローカルメディアの現状と新しい取組みを紹介している。

第1部では、地方紙、民放ローカル局によ

る、取材網・地域密着を生かした地域課題の解決につながるカフェの開設、里山再生、ホテル事業、地域キャラクター活用などのソリューション・ジャーナリズム、アプリの活用、イベント制作など、経営の多角化も含めた取組みが紹介される。

第2部では、阪神・淡路大震災から能登半島地震まで、大規模災害へのローカルメディアの対応が紹介され、今後いかに役割を果たしていくべきか提起される。

第3部では、ローカル局、ケーブルテレビ局によるドキュメンタリー制作や、帰郷者・元記者・住民とローカルメディアの双方向的な関わりが紹介される。

地方自治を支え、地域を再生する「顔の見える」ローカルメディアの持続と再生の方向を本書は示唆している。

今月のマガジン・ラック

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

北海道自治研究 第688号 2026年5月

公益社団法人 北海道地方自治研究所

鋭角鈍角 逆風下の多文化共生、試される地域社会

北海学園大学教授 宮 入 隆

夕張検証研究会・関係者インタビュー記録

厚谷司市長に聞く夕張市の歩み 第1部：生い立ちから市の財政破綻前夜まで

夕張市長／北海道地方自治研究所副理事長 厚 谷 司

(聞き手) 北海道大学教授／北海道地方自治研究所理事長 山 崎 幹 根

小樽運河論争から40年 第1回 埋立決定の7年後に始まった運河保存運動

北海道地方自治研究所会員／元北海道新聞記者 本 田 良 一

散射韻 ノースサファリ問題が求める反省と教訓

2025年度第1回憲法研究会 選択的夫婦別姓について考える

(講師) 弁護士 寺 林 智 栄

(コメント) 室蘭工業大学教授／憲法研究会主査 清 末 愛 砂

『北海道自治研究』総目次 <2023年1月号(第648号)～2025年12月号(第683号)>

新潟自治 第107号 2026年4月

公益社団法人 新潟県自治研究センター

2026年度予算をみる

2026国予算を探る — 高市政権の財政理念と地方財政の行方

新潟県自治研究センター常務理事・研究主幹 榎 口 敏 行

県内自治体の2026年度予算をみる

緊急座談会

花角県政2期8年と総選挙を振り返りあるべき新潟県政の未来を考える～本誌執筆陣ら10人が座談会～

NEWSレポート東西南北

真冬の衆院選 — 自民党圧勝316議席 「1強」に求められる謙虚さ

新潟県自治研究センター理事・研究主幹 種 田 和 義

医療の格差は生命の格差 — 新潟県の医療の再編に危惧

新潟県自治研究センター副理事長／新潟県職員労働組合前執行委員長 太 田 辰 雄

自治研センターの動き

インフォメーション (活動報告)

とちぎ地方自治と住民 第638号 2026年5月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

巻頭言 共同親権について

栃木県自治研センター理事 (弁護士) 川 上 淳

与那国の自然、与那国の価値を知ってもらうことから、共に考えたい

与那国島の自然と共に生きる会代表 高橋 千恵
大義なき政治とその未来 弁護士(元栃木市長) 鈴木 俊美
敗戦後か! 開戦前か! 問われているのは今の日本です(2026衆院選の結果を考察する)
元宇都宮市職員 岡 勉
地域短信 生活を支えるインフラを次世代へつなぐ——水道料金・下水道使用料の見直しに関する答申報告
小山市議会議員 直井 一博
地域短信 災害時自走式水洗トイレカーお披露目公開!
足利市議会議員 加藤 正一
令和7年度「地方自治体におけるAI/RPAの実証実験・導入状況等調査」の調査結果の公表(総務省情報流通行政局)

信州自治研 第411号 2026年5月

長野県地方自治研究センター

NPO太陽と水と緑のプロジェクトの取り組み——木島平村を世界に誇れるエコビレッジへ

NPO法人太陽と水と緑のプロジェクト代表理事 田島 俊雄

改正食料・農業・農村基本法と地域農業

高崎経済大学 片岡 美喜

水面13

福山市立大学名誉教授 前山 総一郎

福井自治研に向けて——いま、自治研を未来につなぐ意味(自治研活動に注力した県本部役員が座談会を開催)

長野県地方自治研究センター

市町村の出来事(3・4月号広報より)

SAITAMA自治研通信 第297号 2026年4月

公益財団法人 埼玉県地方自治研究センター

2026年度事業計画・予算を決定——3/25 2025年度第3回理事会

2026年度公益財団法人埼玉県地方自治研究センター事業計画

とうきょうの自治 第140号 2026年春

公益社団法人 東京自治研究センター

巻頭言 東京都議会も過渡期へ——いまこそ安定した都政運営を求めていく

前東京都議会議員/東京自治研究センター理事 山口 拓

特集 2026年度予算

2026年度国家予算案～「積極財政」による「円安・インフレ」の加速と軍拡予算

専修大学名誉教授/東京自治研究センター理事長 町田 俊彦

ポピュリズム時代の財政民主主義を考える～中間団体——考えない自由——緩やかな連帯

東京経済大学経済学部教授 佐藤 一光

「2026年度東京都予算案」と今後の東京の課題

東京自治研究センター事務局長 西岡 芳宏

特別区2024年度決算及び2026年度予算の概要

東京自治研究センター研究員 小宮山 勉

多摩地域26市2024年度決算及び2026年度予算の概要

東京自治研究センター副理事長 栗田 文彦

連載 新着資料紹介105

今井照著『自治体は何のためにあるのか——<地域活性化>を問い直す』岩波新書

乙幡 洋一

自治研かながわ月報 第219号 2026年4月

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター

巻頭言 わたしと自治研センター～地方自治研究との「運命的出会い」

山梨県立大学名誉教授 熊谷隆一

2026年度地方財政計画の特徴と自治体財政の課題

地方自治総合研究所研究員 其田茂樹

選挙レポート 2026年2月8日執行 第51回衆議院議員選挙について

神奈川県地方自治研究センター研究員 岡田実

クォーターリーかわさき通信 第37号 2026年4月

一般社団法人 川崎地方自治研究センター

高市自民党圧勝！ 中道理解されず 2026衆議院選挙報告

板橋洋一

訃報 李時載先生（富川・川崎市民交流会協同代表／韓国カトリック大学校名誉教授）

<図書室>の本棚から 上野千鶴子『フェミニズムがひらいた道』NHK出版、上野千鶴子『これからの時代を生きるあなたへ』主婦の友社

片井博美

おススメの本 星野修美『雑筆・続 余談 追憶と郷愁・上』

募集 あなたの記憶を記録に アーカイブス「あなたの川崎市」

川崎市の主な動き（2025年12月～2026年3月）

月刊「地方自治みえ」 第406号 2026年4月

三重県地方自治研究センター

放課後児童クラブを支援するために市町に求められる取組 — 「小一の壁」対策に焦点をあてて

福井県立大学准教授 加藤まどか

地方自治京都フォーラム 第154号 2026年春

特定非営利活動法人 京都地方自治総合研究所

こんにちは 八幡市長 「住まう先・訪れる先・働く先として選ばれるまちをめざして～住民のシビックプライドを高める取り組みを」

八幡市長 川田翔子

京都地方自治総合研究所副理事長・自治労京都府本部執行委員長 森本尚秀

（進行）京都地方自治総合研究所専務理事 岡本哲也

2026年度地方財政セミナー「2026年度地方財政計画について」

龍谷大学教授／京都地方自治総合研究所理事長 只友景士

しまね自治研 2026年4月

自治労島根県本部地方自治研究会

2025しまね自治研集会報告 2025.12.12-13

活力ある地域づくりを推進する地方自治及び自治体のあり方 — 人口減少社会にどう立ち向かうか

開会挨拶

自治労島根県本部執行委員長 須田晋次

出雲・雲南ブロック共闘会議副議長 田邊郁也

出雲市長 飯塚俊之

基調提起

自治労島根県本部副執行委員長 高橋弘樹

基調講演 これからの自治体と自治体職員に求められること — 活力ある地域づくりを推進するために

九州大学教授 嶋田暁文

自治研活動の事例報告	自治労福井県本部自治研中央推進委員	橋本和久
	広島県職員連合労働組合中央執行委員長	日高昌文
第1分科会 中山間地域の地域づくり		
地域を崩壊からどう守るのか！～人口急減時代	持続可能な地域社会総合研究所所長	藤山浩
事例報告	雲南市地域振興課	大谷吾郎
	出雲市自治振興課	和田慎一
第2分科会 地域での医療・介護・子育てを考える		
「最後まで暮らせる鍋山」を目指して	躍動と安らぎの里づくり鍋山会長	秦美幸
地域で「身近な助産師」であり続ける	島根県助産師会	川島由紀江／阪口和枝
第3分科会 地方自治体での働き方考える		
ワークショップ	(ファシリテーター) ㈱BeOne 代表取締役	丹羽野真也
第4分科会 木次線利活用の取り組みと地域交通のあり方考える		
木次線利活用に向けた取り組み	雲南市観光ガイド	宇田川一徳
現地見学		

みやざき研究所だより 第122号 2026年4月

2026年ごあいさつ

第62回護憲大会報告

COFFEE BREAK あこがれる「推し活」

参政党の「新日本憲法（構想案）」を批判する

憲法理念を職場・社会に活かす～日本国憲法と参政党の「創憲案」から考える

宮崎県地方自治問題研究所

宮崎県地方自治問題研究所理事長 中原広幸

宮崎県地方自治問題研究所所長 佐藤真

9条県民の会 佐藤京子

社会民主党宮崎県連合 山下太郎

宮崎県労組会議事務局長 新田幸一郎

自治労宮崎県本部女性部長 福江洋美

弁護士 前田裕司

日本体育大学教授 清水雅彦

資料室増加月報

図書番号	図書名	編著者名	発行所	発行年
0 総記				
05 統計				
05-32-53	社会福祉施設等調査報告／令和6年	厚生労働省政策統括官	厚生労働統計協会	2026（令8）
1 政治				
11 政治学、政治思想				
11-117	公共の利益とは何か／公と私をつなぐ政治学	松元雅和	日本経済評論社	2021（令3）
2 法律				
23 行政法				
23-628-65	行政法研究／第65号／2026・4	宇賀克也	信山社	2026（令8）
3 行政				
30 行政学一般				
30-191	公共施設の統廃合を合意する／地方自治体の取組とその効果	柳至	有斐閣	2026（令8）
30-192	行政は誰のためにあるのか／行政学の課題を探る	真山達志	日本経済評論社	2023（令5）
30-193	'80年代 日本の行政／その課題と提言	日本経営協会	日本経営出版会	1981（昭56）
31 行政管理				
31-679	戦後日本経済の軌跡／経済企画庁50年史	経済企画庁	大蔵省印刷局	1997（平9）
4 地方自治				
40 地方自治一般				
40-758	回想の阿利莫二	阿利莫二追想集刊行委員会 編集委員 岡田彰／松野光伸／武藤博己	阿利莫二追想集刊行委員会	1996（平8）
40-759	自治、分権、協同をもとめて／大原光憲先生を偲ぶ	大原光憲先生追想集刊行委員会	都政新報社	1993（平5）

図書番号	図書名	編著者名	発行所	発行年
41 地方自治史				
41-127-6	八王子市議会史 年表編	東京都八王子市議会	東京都八王子市議会	1988 (昭63)
41-132-6	川崎市議会史 年表編	川崎市議会	川崎市議会	1988 (昭63)
41-153-1	全国都道府県議会議長会史	全国都道府県議会議長会	全国都道府県議会議長会	1957 (昭32)
41-153-2	全国都道府県議会議長会史(二)	全国都道府県議会議長会	全国都道府県議会議長会	1973 (昭48)
42 地方自治制度				
42-380	地方制度改革はどこに向かうのか／「公共私の連携」と指定地域共同活動団体制度	岡田知弘／角田英昭	自治体研究社	2025 (令7)
45 地域と自治体(2)				
45-73	グローカルデザイン	中川淳司	文真堂	2026 (令8)
47 個別行政				
47-318	地域づくり叢書8／公共交通と市民の日常移動	土谷敏治	古今書院	2026 (令8)
47-319	学校教育の戦後70年史	日本児童教育振興財団	小学館	2016 (平28)
47-320	交通インフラ政策はどう決まるか／日英における新自由主義改革後の鉄道・空港	高松淳也	法律文化社	2026 (令8)
47-321	多文化共生社会を支える自治体／外国人住民のニーズに向き合う行政体制と財源保障	沼尾波子／池上岳彦／池谷秀登／倉地真太郎／小島祥美／関聡介／関根未来	旬報社	2023 (令5)
5 財政				
50 財政一般				
50-294	日本の財政	小西砂千夫／吉弘憲介／古市将人	有斐閣	2026 (令8)
50-295-2	平成財政史／平成13年度～平成31年4月／第2巻／予算(1)	財務省財務総合政策研究所財政史室	白峰社	2026 (令8)
50-295-5	平成財政史／平成13年度～平成31年4月／第2巻／予算(4)	財務省財務総合政策研究所財政史室	白峰社	2026 (令8)

図書番号	図書名	編著者名	発行所	発行年
6 金融 経済				
60 金融経済一般				
60-170	現代日本経済史年表 1868～2015年	矢部洋三	日本経済評論社	2016 (平28)
60-171	戦後70年の日本資本主義	渡辺治／石川康宏／藤田実／鳥畑与一／萩原伸次郎／佐々木憲昭／山田博文／北村洋基／米田貢／大泉英次／牧野富夫／佐貫浩／友寄英隆／屋嘉宗彦	新日本出版社	2016 (平28)

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。

自治総研ボックス／自治総研ブックレット

自治総研ボックス

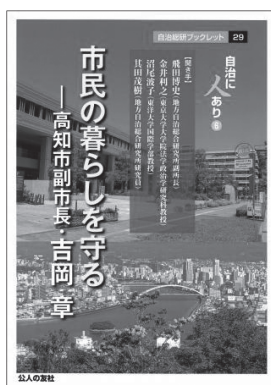
(税別)

- | | |
|---|--------------------|
| 14. 今村都南雄 著『大牟田市まちづくりの二つの難題
——「楕円の構図」による把握——』2018年 | 2,200円 (公人社) |
| 15. 辻山幸宣 著『自治年々刻々』 同時代記 一九九六～二〇一七 2018年 | 2,200円 (") |
| 16. 青木宗明 編『国税・森林環境税 —— 問題だらけの増税 ——』2021年 | 2,200円 (公人の
友社) |

自治総研ブックレット

(税別)

- | | |
|---|--------------------|
| 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 (公人社) |
| 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『原発災害で自治体のできたこと 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
開き手：飛田博史／金井利之／沼尾波子／其田茂樹 | 2,000円 (") |
| 30. 飛田博史・坪井ゆづる 編『2024年改正地方自治法は地方自治をどう変えるのか』2026年
—— 第38回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |



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

Monthly Review of Local Government
THE JICHI-SOKEN

Vol.52 No.7 2026.7

No.573

CONTENTS

- Column / KITAMURA, Yoshinobu.
- 1** Estimating the Cost of Overtourism in Tourism-Driven Nation.
KANEMURA, Takafumi. Director of Citizen Governance Network.
- 18** Strengthening Municipal Tax and Other Revenue Sources and the Resulting Disparities.
NAKAMURA, Toshihiko. Associate Professor, Faculty of Global Management Studies, the University of Nagano.
- 31** Review of the Reform to Fiscal Relations between Central and Local Governments Since the 1990s (Ⅱ): With a Focus on Fiscal Transfers.
KADONO, Keiji. Associate Professor, University of Yamanashi.
SONODA, Shigeki. Research Fellow, Japan Research Institute for Local Government.
- 50** Local Autonomy Topics.
- 65** Research Working Groups.
- 66** Book Report.
- 67** Magazine Rack.
- 71** Monthly List of Our Library.

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

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

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

The Japan Research Institute for Local Government

1 Rokubancho, Chiyoda-ku, Tokyo TEL.03 (3264) 5924