自治総研

THE JICHI-SOKEN

2026年12月号
VOL.52
通巻第578号

CONTENTS

巻頭コラム
「いやな」大臣発言 …… 金井利之 1

二地域居住時代の地方行政
ふるさと納税とふるさと住民登録制度 …… 川窪俊広 20

特定地域づくり事業協同組合制度の活用の実態と課題（Ⅲ）
持続可能でパフォーマンスの高い組合運営のための条件の探求 …… 嶋田暁文 40

〔投稿論文〕
道府県から政令指定都市への権限移譲
災害救助法の救助実施市の指定と、その財政負担・効果をめぐって … 鈴木洋昌 58

気になる地方自治トピックス
国勢調査が示す「旧町村部」の疲弊／国・地方の役割分担
（福祉事務所の廃止、調査・照会の実態）／大阪都構想 …… 坂本　誠 76

今月の研究会 77

ブックレポート 78

今月のマガジン・ラック 81

資料室増加月報

公益財団法人 地方自治総合研究所
東京都千代田区六番町1 自治労会館4F　TEL 03-3264-5924
ISSN 0910−2744

地方自治への視点

「いやな」大臣発言

金　井　利　之

とある架空の国「わたしの国」は、「自由」な選挙のある民主体制であり、「自治」体制も認められている。国レベルは議院内閣制であり、自治体レベルは首長・議会制である。選挙では従前与党の「自分党」が勝利し、与党議員の一員として新たに大臣に就任した「いやな」議員が、地元小選挙区の会合で「『かの市』と『その町』の今年度道路予算については、大幅にカットしました。首長が『「自分党」の国会議員はいらない』という行動を取ったわけですから。『自分党』の議員に頼ってインフラ予算が必要だというところに、多く回すのが当たり前の話」との発言をした。自治体から見れば「嫌な」発言である。

実際、両自治体の道路予算が大幅に削減されたので、「いやな」議員が圧力を掛けた疑惑も生じた。このような行動原理をとる人間が、大臣となって当該行政分野の最高決定者になるのであれば、所管省予算も、首長の政治的行動によって差配されることが予想されるからである。

しかし、古くより、「わたしの国」の国会議員は、地元に利益誘導をすると考えられてきた。自分の選挙区に「道路予算を確保した」というのが基本である。当然、国会議員は国民全体の代表であるから、地元利益誘導は批判もされてきた。とはいえ、政治家が地元に利益誘導する行動原理は、依然として本音では期待もされている。今回の「いやな」発言の面白いところは、自分の選挙区にもかかわらず、あえて予算を減らしたことを誇らしげに語ったことである。

個々の国会議員の地元利益誘導を総計すれば、政権党＝「自分党」は、全体として「自分党」候補を選出した地元にのみ利益配分するかもしれない。要するに、「自分党」が全体として有権者を「買収」する「金権政治」である。「自分党」を支持すれば利益がもらえる、支持しなければ利益がもらえない。だから、有権者や地元首長は、「自分党」を支持せざるを得ないわけである。「くびなわ」県が典型である。こうした、聞きたくない事実を突きつけられるから「嫌な発言」である。それゆえ、建前としては、「自分党」関係者も「いやな」発言を批判し、「ださいち」首相も「ダサい」と批判した。もっとも、これは本音と建前の使い分けの範疇であろう。

というのは、「いやな」議員も、さすがに、明確な野党候補を支持した自治体の予算を減らした、といっていない。「いやな」に勝利した対立候補は、「自分党」系の「はらわたくろう」議員なのである。つまり、「はらわた」を支持した首長も、実は広い意味で「自分党」系であり、単に公認候補争いで負けて、「反党行為」をしただけである。いわば内ゲバであるゆえに、身内の会合で発言してしまったようである。そして、地元「自分党」の身内会合には、「はらわた」系の人々も参加可能であり、会合の録音も漏れたのかもしれない。

地元利益誘導があっても、どの党が政権党になるかわからなければ、一種の「賭博」であって、「自分党」への支持を誘導されるわけではない。「勝ち馬に乗る」予測の問題になるからである。しかし、「わたしの国」では、政権交代の可能性はないから、「自分党」は組織として「買収」を行える。「いやな」議員は小選挙区で落選したから、本来は選挙区全体の予算が減らされるのが、「自分党」の本音の論理の帰結だろう。

しかし、「いやな」議員は復活当選したため、地元利益誘導は必要となる。そこで、土建省は「いやな」を支援した自治体への道路予算を確保した。「いやな」は、自分を支持しなかった自治体の道路予算を削減したのではなく、「いやな」比例復活のおかげで、「いやな」支持の自治体の道路予算が維持できたのかもしれない。

なお、政府首脳や土建省は、「いやな」のような陣笠一議員の圧力では予算配分は変わらない、という見解である。建前でそう回答するだろう。また、実態も、それが妥当かもしれない。仮に予算増減ができたならば、首相のお友達としての「いやなちゃん」への配慮、つまり、「ださいち」首相の権力への忖度であろう。

ともあれ、「いやな」議員の、実態として予算削減する能力もないのに、それを誇示した虚偽・虚妄の発言も、「嫌な」感じを醸し出す。排外や排除や懲罰や復讐など虚勢を張って、内輪の一時的喝采を浴びようという、昨今の「口だけ番長」的な政治家の姿勢の典型だからである。しかし、そうした「口だけ番長」が現政権のスタンスなので、「いやなちゃん」は「ださいち」首相とも仲良しなのかもしれない。「わたしの国」の自治体は、こうした政権党や政権と付き合っていかなくてはならない「嫌な」時代である。

（かない　としゆき　東京大学教授・地方自治総合研究所評議員）

二地域居住時代の地方行政
ふるさと納税とふるさと住民登録制度

川　窪　俊　広

＜要　旨＞

「ふるさと」を離れる人の増加、転居の活発化、二地域居住の一般化など、「住所」の変容は、行政のあり方に大きく影響する。その観点から、本稿では、ふるさと納税とふるさと住民登録を題材として、課題と将来像を考察した。

ふるさと納税については、最近のデータ分析に基づき、総額の飽和化、高単価グループの台頭、寡占状況の継続、大都市の攻勢、といった動向を確認し、ふるさと納税収入の実効的な「分散化」が課題となっていることを指摘した。

ふるさと住民登録制度については、創設の趣旨や制度の概要を整理するとともに、期待される効果や二地域居住との関係等について考察した。

また、二地域居住が本格的に普及する場合を念頭に置いて、地域活性化に向けた促進・支援策としてではなく、二地域居住者の生活を支える行政サービスを提供する自治体の責務や対象者把握に関する制度論として、第二の住民登録制度を検討する意義がある旨を述べた。

1.　はじめに

（1）　区域と住民

地方自治体の三要素は、「区域」「住民」「自治権（統治権）」である。

自治体が担当する行政事務は、大別すれば、「区域に対して実施」するものと、「住民に対して実施」するものがある。消防、警察などは前者の代表格であり、福祉、教育などは後者に属する。

国内での人やモノの移動は自由であり、各自治体は人やモノの出入りに関する境界管理を行わないため、地方行政を円滑に、かつ、遺漏なく行うためには、管轄権の明確化が重要となる。言い換えれば、自治体が行政サービスを提供する責任をもつ対象エリアはどこか、対象者は誰か、といった点を各分野の法令で明確に規定しておくことが、不可欠である。

その際、「区域」は、基本的に明確である。山岳地帯や湖沼上などに境界未確定区域が存在することもあるが、可住地や耕作地については、自治体の区域は、概ねはっきりしている。

これに対し、「住民」については、時代とともに、事情が大きく変化してきた。本稿は、そうした問題意識から、近年の注目施策である「ふるさと納税」と「ふるさと住民登録」を題材として考察するものである。

（2）　住む場所の変化

近代社会が成立し、発展するにつれて、先祖代々の地域から離れて住み、働く人々が多くなった。これは、「ふるさと」を離れて暮らす人々の増加を意味する。そうなると、森、水、お墓などで昔からお世話になってきた地域や、子ども時代に教育を受けた地域とは異なる場所で働き、（地方税を）納税する人々が多くなる。

さらに、健康寿命が長くなり「人生100年時代」を迎えた現代においては、一生のうちに、何度も転居を経験する人が増えている。いわゆる「転勤族」

はもちろんだが、転勤のない仕事に就く人々であっても、子ども時代、学生時代、社会人時代、高齢期と、それぞれ別の場所で生活する例は珍しくない。そうなると、働き盛りの時期に住民税を治める自治体と、子ども時代や老後に行政サービスのお世話になる自治体とが異なるというライフコースが普通になる。

そして、次に来るのは、「二地域居住」の時代である。

社会経済のデジタル化とともに、１年のうちの数カ月を、あるいは、各１週間のうちの数日を、主たる住所地とは異なる地域で過ごすという生き方・働き方が、一般化しようとしている。これは、旅行や帰省とは本質的に異なる地域間の往来であり、まさに、同時に「複数個所に住む」というライフスタイルの出現である。

「ふるさと納税」は、「住所」を巡る近代の社会変化を背景事情として生まれてきた。「ふるさと住民登録」の必要性も、現代における「住所」事情の変化の産物と言えるだろう。

そこで、本稿においては、ふるさと納税に関する最近の状況と課題を整理するとともに、「住所」の実態がさらに変容していく中での地方行政の将来像を、ふるさと住民登録制度の検討と絡めて考えていく。

2.　ふるさと納税の近況と課題

（１）　毎年度の「現況調査」

ふるさと納税については、毎年度、総務省が「現況調査」を実施し、調査結果を公表している。

令和８（2026）年度調査によれば、直近年度（令和７（2025）年度）におけるふるさと納税の実績は、受入件数が5,963万件、受入額が１兆3,314億円となっている（**図表１**）。

また、この調査においては、各自治体のデータも公表されているので、以下では、個別団体の受入状況の経年変化などにも注目しつつ、最新データを分析した。

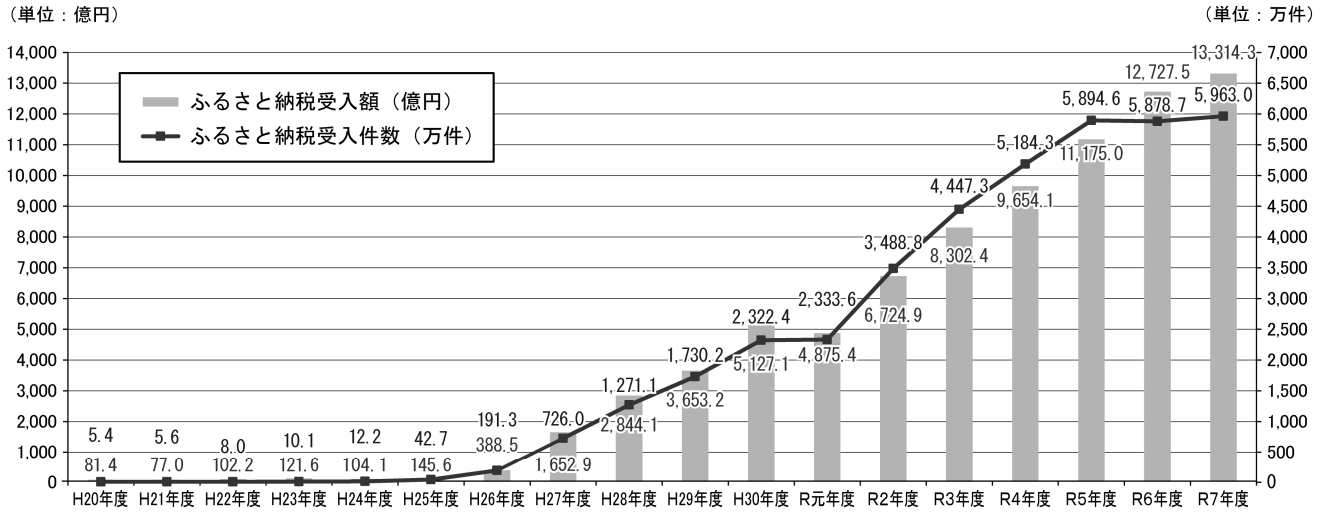
（２）　課題考察の視点

ふるさと納税については、従前から、賛否両論がある。

そのうち、消極説（否定的見解）は、自治体の行

図表１　ふるさと納税の受入額及び受入件数の推移（全国計）

○　ふるさと納税の受入額及び受入件数（全国計）の推移は、下記のとおり。
○　令和７年度の実績は、約１兆3,314億円、約5,963万件。



（出典）　総務省ホームページ「ふるさと納税に関する現況調査結果（令和８年度実施）」https://www.soumu.go.jp/main_content/001085011.pdf（最終閲覧：2026年10月26日）

政サービスと税負担との対応関係の消失や、高額所得者が返礼品で大きな利得を得ることから生じる不公平性などを問題視する。

ただし、それらについては、本稿では扱わない。

そうした質的な問題点はこれまでも各所で議論されており、また、特例控除に定額上限を導入して高額所得者の返礼品獲得に枠を設ける（令和８（2026）年度改正）など、一定の制度的見直しが始まっているためである。

また、ふるさと納税が国民に広く普及した結果、既に多額の実績が存在し、関連する経済活動も大きくなっている、という状況下にあっては、当面の取組課題に関する論考としては、制度の是非論に先立ち、データに基づく漸進的な改善策を検討することが有益だと筆者は考えている。

このため、本稿では、「現況調査」から把握できるデータに基づいて、ふるさと納税の直近の動向・傾向を探り、そこから導かれる課題と改善の方向性を整理することを目指すこととした。

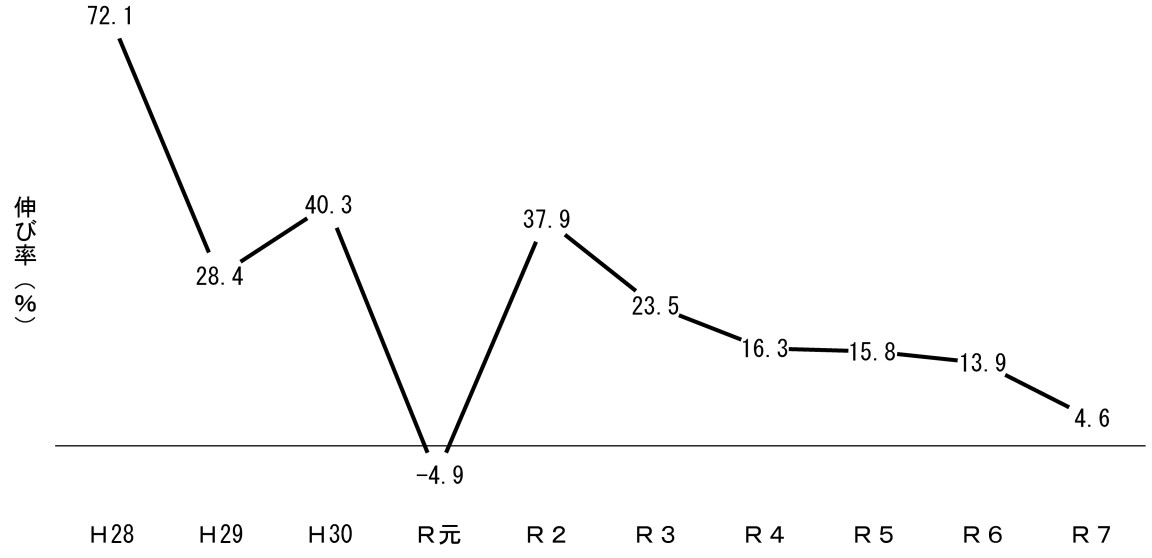
（３） 「飽和」への歩み

図表１のとおり、ふるさと納税（受入額）の総額は、右肩上がりが続いている。

しかし、①受入件数が令和５（2023）年度以降は横ばいであること、②受入総額の対前年度伸び率が低下している(1)こと（**図表２**）、③控除適用者数の対前年度伸び率も低下している(2)こと（**図表３**）などから、右肩上がりトレンドは、鈍化傾向にあると考えるべきだろう。

これは、ふるさと納税の利用実績が、制度的な面

図表２　ふるさと納税（全国）受入額の対前年度伸び率



（出典）　総務省ホームページ掲載データ「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７年度）」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/archive/index.html（最終閲覧：2026年10月26日）に基づき筆者作成

（１）　令和元（2019）年度は、指定制度（返礼割合３割以下で地場産品を返礼品とする自治体を指定）の施行初年度であったこと、前年度（平成30（2018）年度）に駆け込み的な募集によって巨額の寄附金を集めた自治体が複数あったこと等の影響により、対前年度マイナスとなっているが、令和２（2020）年度以降は、対前年度でプラスの伸びが続いている。ただし、令和２（2020）年度以降、対前年度の伸び率は、年々低下しており、令和７（2025）年度の伸び率は、4.6%となっている。

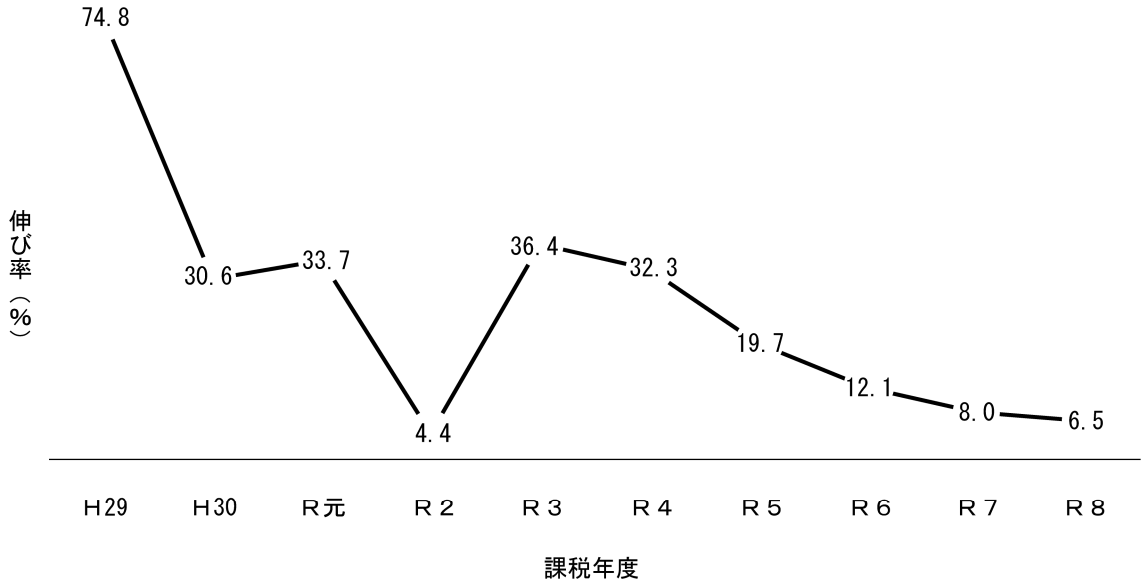
（２）　令和２（2020）年度課税に係る控除適用者数の対前年度伸び率の低下については、脚注（１）と同様の事情による。令和３（2021）年度課税では、再び、対前年度で高い伸び率となったが、令和３（2021）年度課税以降、対前年度の伸び率は、年々低下しており、令和８（2026）年度課税における控除適用者数の対前年度伸び率は、6.5%となっている。

での極大値（飽和状態）に近づきつつあることを示唆していると思われる。

ふるさと納税を行った際の税負担軽減（控除）の構造は、**図表４**のとおりであるが、各納税者について特例控除は所得割額の２割までとされる仕組みであるため、（基本分の控除の存在等を加味するとしても、）各人のふるさと納税の実質的な利用可能枠は、所得割の納税額の２～３割程度である。個人住民税（所得割）の全国総額が約14兆円（令和８（2026）年度地方財政計画）であることを勘案すれば、全ての納税者が自分の利用可能枠を最大限に使用した場合のふるさと納税の最大可能ロットは、３兆数千億円規模と見込まれる。

個人住民税（所得割）の納税義務者数は約6,200

図表３　控除適用者数（全国）の対前年度伸び率



（出典）　総務省ホームページ掲載データ（図表２と同）に基づき筆者作成

図表４　ふるさと納税制度について

○ふるさと納税（都道府県・市区町村に対する寄附金）のうち2,000円を超える部分については、一定の上限まで、原則として所得税・個人住民税から全額控除。

※　平成27年度税制改正において、特例控除額の上限を所得割額の１割から２割に引き上げるとともに、ワンストップ特例制度（給与所得者等の寄附者が、確定申告をせずに寄附金税額控除を受けられる仕組み）を創設

【控除イメージ(※１)】

ふるさと納税額　30,000円

所得税と合わせた控除額　28,000円

適用下限額	【所得税】所得控除による軽減(※３)	【個人住民税】税額控除（基本分）(※３)	【個人住民税】税額控除（特例分）
2,000円	(30,000円－2,000円)×20%（※２）＝5,600円	(30,000円－2,000円)×10%＝2,800円	(30,000円－2,000円)×（100%－10%－20%(※２)）＝19,600円

所得割額の２割を限度

※１　年収750万円の給与所得者（夫婦子なしの場合、所得税の限界税率は20%）が、地方団体に対し30,000円のふるさと納税をした場合のもの。
※２　所得税の限界税率であり、年収により０～45%の間で変動する。
※３　対象となる寄附金額は、所得税は総所得金額等の40%が限度であり、個人住民税（基本分）は総所得金額等の30%が限度である。

（出典）　総務省ホームページ「ふるさと納税制度について」https://www.soumu.go.jp/main_content/001064836.pdf（最終閲覧：2026年10月26日）

万人[3]であり、ふるさと納税の最大可能ロットは３兆数千億円である、という数字を前提とすれば、現在のふるさと納税の控除適用者が約1,150万人[4]であり、受入総額が１兆３千億円強[5]であると聞くと、まだ増加の余地が沢山残っていると感じる人もいるかもしれない。

しかし、6,200万人のうちの3,800万人が課税所得200万円以下[6]であり、その所得層の人々の理論上の最大可能ロットが１兆円程度存在している[7]こと、課税所得200万円以下の場合は、利用可能枠が小さいため利用率がかなり低くなる[8]こと、などを勘案すると、今後は、ふるさと納税の増加ペースは鈍化すると考えるのが妥当であろう。

つまり、ふるさと納税の利用者数や総額は、制度的な飽和状態に徐々に近づきつつあると筆者は受け止めている。

（４） 「高単価グループ」の台頭

次に、最近のデータにおいて注目される動向は、ふるさと納税１件当たりの寄附金額（１件単価）である。

多額のふるさと納税を集めている自治体（受入額の上位団体）について個別団体のデータを見てみると、１件単価が５万円程度以上の「高単価グループ」と、２万円程度以下の「一般グループ」に２極分化が進んでいることがわかる。

図表５は、総務省の「現況調査」に掲載されている令和７（2025）年度の受入額上位20団体の一覧表に、１件単価（１件当たり受入額）を筆者が追記したものである。これを見ると、上位団体の中には、名古屋市、京都市、甲府市、南魚沼市のような高単価グループと言うべき自治体が含まれていることがわかる。

また、**図表６**は、令和７（2025）年度の１件単価が10万円を超えており、かつ、年間受入額が10億円超である自治体の一覧である。いわば、高単価の返礼品を多用して多額のふるさと納税を集めている自治体たちである。**図表６**からは、直近の令和７（2025）年度には、これに該当する自治体がかなり多数になっていることが実感できる。

こうした高単価グループと言うべき自治体の増加は、全体の１件単価にも影響を与えつつある。**図表７**は、「３割・地場産品」の指定制度の基準が導入された令和元（2019）年度以降について、全国の受入総額の１件単価をグラフ化したものである。当該基準の下での全国総額の拡大とともに低下してきた１件単価が、令和５（2023）年度以降は反転し、年々上昇していることがわかる。その主要な要因は、高単価グループの自治体の増加であると考えられる。

個別の自治体が提供している返礼品の内容を見てみると、高単価グループの自治体は、健康美容製品、電気電子機器、宿泊旅行、高級レストランなどをはじめとする各種の１件単価が高額な返礼品[9]を用いて、比較的少ない寄附件数で多額の寄附を集めるという戦略を採っていると言えるだろう。

これらのデータから、近年の注目すべき傾向として、高単価グループの自治体の増加と、それらの自治体が集める寄附額の著しい拡大が挙げられる。

（５） 寡占状況の継続

また、継続的な問題意識を感じている点の一つとして、寡占状況が維持されていることを指摘しておきたい。

筆者は、令和元（2019）年度から「３割・地場産

（３） 令和７年度市町村税課税状況等の調（総務省）による。
（４） ふるさと納税現況調査（令和８年度実施）（総務省）による。
（５） ふるさと納税現況調査（令和８年度実施）（総務省）による。
（６） 令和７年度市町村税課税状況等の調（総務省）による。
（７） 令和７年度市町村税課税状況等の調（総務省）掲載データを用いて筆者が推計。
（８） 利用可能枠が小さい納税者の場合は、自己負担額（2,000円）が相対的に重く感じられること、実際に税が控除される時点までの家計の資金繰りに係る負担感が大きくなること、などから、ふるさと納税を実施する人の割合がかなり低くなる傾向があると想定されている。
（９） 高額な返礼品は、必ずしも工業製品だけではなく、中には、１次産品（お米など）を年間定期便とすることによって、１件単価を高額なものとしている例もある。

図表５　令和７（2025）年度におけるふるさと納税受入額 上位20団体

	団体名		寄附受入額（百万円）	寄附件数（件）	１件当たり受入額（円）
1	大阪府	泉佐野市	23,039	1,351,688	17,044
2	北海道	白糠町	22,329	1,276,246	17,496
3	宮崎県	都城市	21,646	1,058,404	20,452
4	北海道	別海町	21,155	1,337,531	15,816
5	愛知県	名古屋市	17,446	351,726	49,602
6	宮崎県	宮崎市	14,312	723,801	19,773
7	宮城県	気仙沼市	13,476	868,166	15,522
8	京都府	京都市	13,258	339,533	39,049
9	北海道	紋別市	12,473	593,559	21,014
10	北海道	根室市	12,263	552,650	22,189
11	静岡県	焼津市	11,423	768,869	14,858
12	山梨県	甲府市	10,199	181,189	56,290
13	山梨県	富士吉田市	10,101	585,386	17,255
14	静岡県	富士市	10,100	679,670	14,860
15	福井県	敦賀市	8,377	438,175	19,117
16	山梨県	山梨市	7,257	461,657	15,719
17	茨城県	守谷市	7,093	305,479	23,220
18	千葉県	銚子市	7,005	551,813	12,694
19	岩手県	花巻市	6,982	447,056	15,618
20	新潟県	南魚沼市	6,900	126,453	54,563

（出典）　総務省ホームページ掲載データ（図表２と同）に基づき筆者作成

図表６　ふるさと納税受入額10億円超かつ１件当たり10万円超（令和７（2025）年度）

	団体名		寄附受入額（千円）	寄附件数（件）	１件当たり受入額（円）
1	長野県	軽井沢町	1,894,811	8,597	220,404
2	沖縄県	恩納村	2,777,296	14,060	197,532
3	静岡県	伊豆市	1,394,368	9,045	154,159
4	静岡県	熱海市	1,922,728	12,641	152,102
5	神奈川県	箱根町	3,307,257	22,345	148,009
6	富山県	魚津市	1,376,111	9,498	144,884
7	茨城県	日立市	2,713,707	20,313	133,595
8	大阪府	大阪市	1,588,460	12,290	129,248
9	埼玉県	北本市	1,302,020	10,690	121,798
10	千葉県	千葉市	2,228,758	19,634	113,515
11	東京都	墨田区	1,192,362	11,291	105,603
12	滋賀県	草津市	2,240,508	21,238	105,495
13	東京都	千代田区	1,886,177	18,307	103,030
14	群馬県	草津町	1,161,268	11,393	101,928
15	東京都	武蔵野市	1,861,125	18,299	101,706

（出典）　総務省ホームページ掲載データ（図表２と同）に基づき筆者作成

品」を基準とする指定制度が導入されたことや、認知度の高まりによって全国総額が拡大していくことに伴って、ふるさと納税の寄附先が、全国各地の地場産品の生産地に分散する方向にシフトしていくはずであると考えていた。しかし、筆者が期待した流れとは違って、現実には、少数の巨額受入団体によ

る獲得金額が全国総額の相当部分を占めている状況が、解消しないまま推移している。

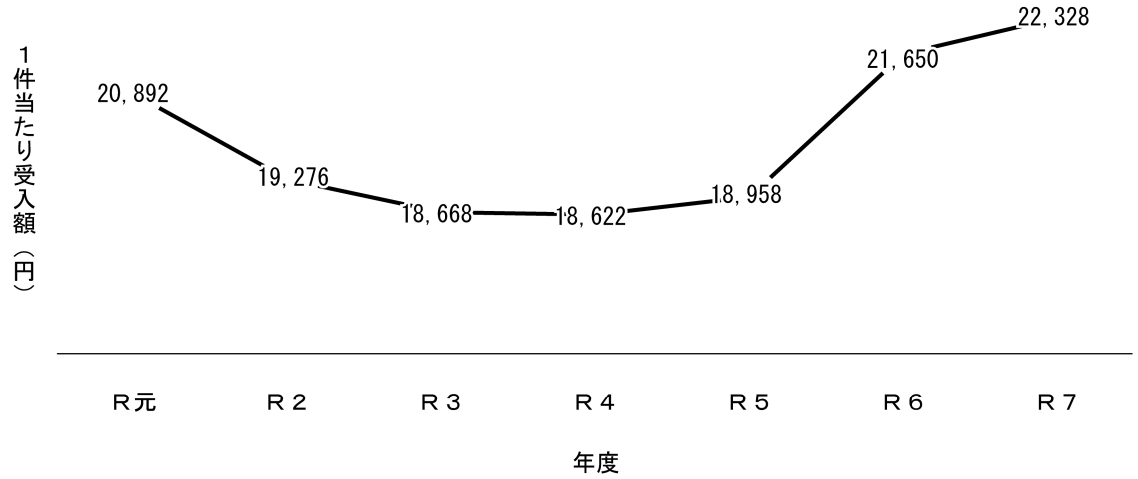
図表８は、受入金額が多い自治体を、自治体数（1,741市区町村）の１割（174団体）又は１％（17団体）に相当する数だけ（上位から順に）抽出して、それらの自治体が全体の何割くらいの寄附金額や寄附件数を獲得しているかをグラフ化したものである。

これを見ると、若干の変動は見られるが、金額においても件数においても、上位１％の団体で全体の２割程度を、上位１割の団体で全体の６割程度を、それぞれ占めている状態が、指定制度導入後も安定的に継続している。

この点の今後の動向については、上記（３）の飽和状態化との関係が気になるところである。

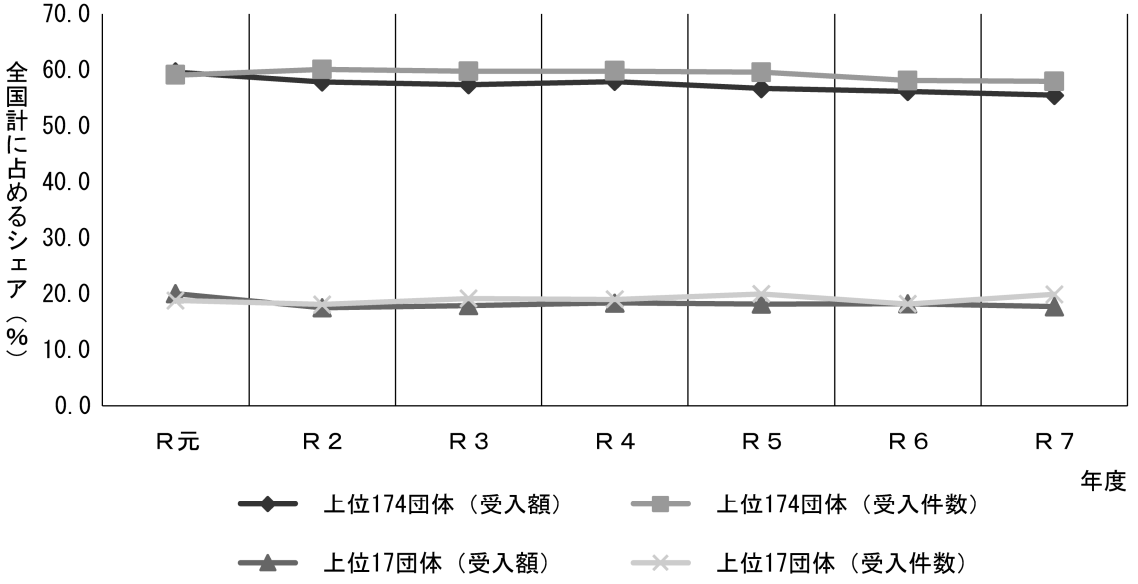
インターネットを活用すれば、特段のコストをかけることなく、「お得さ」の微妙な優劣や「品揃えの豊富さ」を、誰もが選択できる時代である。このため、総額ロットが飽和状態に近づき、全体のパイの拡大が頭打ちになっていくとすれば、今後は、期待していた分散化の方向とはむしろ逆方向に、すなわち、ふるさと納税が「寡占」的に少数の自治体に集中していく方向に、事態がエスカレートしていく

図表７　ふるさと納税（全国）の１件当たり受入額



（出典）　総務省ホームページ掲載データ（図表２と同）に基づき筆者作成

図表８　ふるさと納税受入額上位団体の対全国シェア



（出典）　総務省ホームページ掲載データ（図表２と同）に基づき筆者作成

ことが心配されるのである。

（6） 大都市の攻勢

次に、直近データを見て、特に筆者が注目している点は、大都市の攻勢である。

東京の特別区（23区）と政令指定都市（20市）をここで言う「大都市」に位置づけるとした場合、これら43団体のふるさと納税受入額は、近年、大幅に増加している。

図表９は、20政令市と特別区（内訳は主要区に限って掲載している。）について、令和７（2025）年度のデータを、５年前、10年前と比較したものである。上位20団体（**図表５**）に掲載されている名古屋市及び京都市だけでなく、直近の令和７（2025）年度では10億円を超える寄附を集めている自治体が数多く出現している。

図表９　大都市（政令指定都市＋特別区）のふるさと納税（受入額・受入件数）の状況

団体名		平成27年度	令和２年度	令和７年度			Ｒ２→Ｒ７受入額伸び
		受入額（千円）	受入額（千円）	受入額（千円）	受入件数（件）	１件当たり受入額（円）	
北海道	札幌市	106,100	613,985	4,090,639	203,888	20,063	
宮城県	仙台市	122,935	181,114	2,160,068	59,838	36,099	
埼玉県	さいたま市	5,787	55,119	953,277	30,626	31,126	
千葉県	千葉市	37,709	101,686	2,228,758	19,634	113,515	
神奈川県	横浜市	345,601	295,476	4,175,127	77,271	54,032	
神奈川県	川崎市	59,703	253,260	4,360,393	138,530	31,476	
神奈川県	相模原市	6,610	390,853	859,536	21,550	39,886	
新潟県	新潟市	68,689	154,312	995,149	33,603	29,615	
静岡県	静岡市	130,275	508,787	3,951,709	222,546	17,757	
静岡県	浜松市	31,461	1,887,549	2,670,356	96,926	27,550	
愛知県	名古屋市	131,992	735,294	17,446,369	351,726	49,602	
京都府	京都市	109,599	1,762,432	13,258,406	339,533	39,049	
大阪府	大阪市	260,092	425,756	1,588,460	12,290	129,248	
大阪府	堺市	17,647	80,939	1,527,068	42,592	35,853	
兵庫県	神戸市	155,580	1,073,957	5,392,567	148,744	36,254	
岡山県	岡山市	125,598	240,666	799,453	35,042	22,814	
広島県	広島市	78,158	113,780	245,616	6,009	40,875	
福岡県	北九州市	77,829	1,200,666	3,145,361	108,019	29,119	
福岡県	福岡市	46,879	132,569	4,157,410	147,894	28,111	
熊本県	熊本市	42,788	471,605	1,606,752	134,617	11,936	
政令市計		1,961,035	10,679,805	75,612,474	2,230,878	33,894	7.1倍
東京都	千代田区	12,617	259	1,886,177	18,307	103,030	
東京都	中央区	105,580	92,618	110,921	654	169,604	
東京都	港区	230	24,876	654,499	2,128	307,565	
東京都	新宿区	15,367	12,769	1,336,072	24,996	53,451	
東京都	文京区	6,214	94,579	710,201	6,651	106,781	
東京都	墨田区	170,006	703,113	1,192,362	11,291	105,603	
東京都	江東区	20,235	41,018	583,190	8,357	69,785	
東京都	世田谷区	15,806	368,128	797,245	15,447	51,612	
東京都	渋谷区	61,038	129,300	2,105,591	34,427	61,161	
特別区計		811,474	2,482,083	12,287,123	168,417	72,957	5.0倍
政令市＋特別区		2,772,509	13,161,888	87,899,597	2,399,295	36,636	6.7倍
全国合計		165,291,021	672,489,555	1,331,428,336	59,630,027	22,328	2.0倍

（出典）　総務省ホームページ掲載データ（図表２と同）に基づき筆者作成

その結果、これらの大都市自治体（43団体）に対するふるさと納税の増加ペース（５年前の6.7倍）は、全国の増加ペース（５年前の2.0倍）を大きく上回る勢いとなっている。

また、これらの大都市自治体は、「高単価グループ」として実績を大きく伸ばしている例が多い。例えば、令和７（2025）年度に約19億円を集めた千代田区の１件当たり受入額は10万３千円であり、同じく約16億円を集めた大阪市の１件当たり受入額は12万９千円である。

大都市部は、（４）で紹介した健康美容製品、電気電子機器、宿泊旅行、高級レストラン等の高額な返礼品を大量に提供できる環境にあることが多いため、本格的に返礼品提供に注力する大都市が増えれば、上位の「寡占」グループに入ってくる大都市は、ますます増加していくと想定される。

（７） 「分散化」（今後の課題）

以上を踏まえると、次のような課題が浮かび上がってくる。

端的には、ふるさと納税の受入額の「分散化」を図る必要性である。

元来、ふるさと納税は、人々が「ふるさと」以外で住み、働くようになったという時代変化を背景に、ふるさとやお世話になった地域に感謝の気持ちを伝えつつ、その地域を応援する仕組みとして、創設されたものである。

そこに立ち返って考えれば、返礼品の「お得さ」や「品揃え」が原因となって、ふるさと納税の大部分が、特定の限られた自治体に寡占的に集中するという状況は、趣旨にそぐわないものである。

また、ふるさと納税が、個人住民税収を実質的に他の自治体に移転する効果を有する仕組みであること、あえて換言すれば、住所地の自治体が住民サービスの財源として用いるはずだった税収を奪う性格のものであることを考えれば、自治体が必要とする財源規模（いわば「身の丈」）を大きく超える寄附金収入を得ることは、全国の自治体間の財源バランスや地方財源の効率的活用の観点から、望ましくない事態と言うべきである。

本稿を振り返ると、近年のデータから、総額の飽和化、高単価グループの台頭、寡占状況の継続、大都市の攻勢、といった動向が読み取れた。

これらのデータ動向を理解したうえで、制度創設の趣旨を踏まえて考察すれば、いま検討すべき課題は、実効的にふるさと納税の受入額の「分散化」を実現する方策である。

その具体策については、様々な方策が検討できるだろう。例えば、提供できる返礼品に１件当たり限度額を設けること、食料品以外の返礼品は低い限度額とすること、各自治体の（返礼ありの）ふるさと納税収入額に定額上限を設けて超過額を全国の自治体財源（譲与税原資など）に回すこと、高額所得者の利用枠を更に引き下げて高単価の返礼品を選べる機会を減らすこと、等々、思いつくだけでも、多様な発想があり得る。

なお、こうした「分散化」方策については、高額所得者の利用枠の縮小につながる案が一部に含まれる可能性はあるが、一般的なサラリーマンの所得水準に当たる人々が活用できるふるさと納税の効果・効用には何ら悪影響を及ぼすことなく、「幅広い地域から寄附先を選びましょう」という変化に過ぎない形で、具体策を検討することが可能である。

つまり、本稿で指摘している「分散化」という課題への対応については、納税者を現行制度よりも軒並み不利に扱う必要はなく、一般の納税者にとっての有利不利を変更せずに財源の行き先の分散化を図る方策として実施することが可能なものと言える。

（８） 小　括

納税者間の不公平などの質的な問題への指摘が引き続き存在している一方で、地域間の財政力格差への影響という視点から見れば、ふるさと納税制度は、これまでのところ、地方税の税源偏在問題を是正・改善する方向での効果を生んできたと言えるだろう。

ふるさと納税に係る賛否両論のうち、積極説（肯定的見解）の中心は、この点への評価であったと筆者は理解している。

これに対し、最近のデータに表れている大都市の攻勢や、今なお継続している寡占的な状況が、今後、さらに進行していった場合には、制度全体に対する国民の評価や許容意識を、大きく揺るがす状況が生

じかねない。仮に、寡占する側（勝ち組）の自治体の多くが大都市や県庁所在都市、特定の商工業都市などによって占められることとなり、財政力の強い地域にふるさと納税の大半が集まるような状況に至った場合には、制度の存在意義自体が問われる事態に発展する可能性も考えられる。

上記(７)で指摘した「分散化」対策の今後の進展状況にもよるが、そうした事態の萌芽が直近のデータに含まれていることも、忘れてはならない。

ふるさと納税に広く返礼品が用いられるようになったのは、平成25（2013）年頃からである。それから10数年が経過し、「３割・地場産品」基準に基づく指定制度がスタートしてから数えても、７年以上が経過した。客観的なデータに基づいて冷静に制度改善の方策を検討し、実行に移すべき時期が近づいていると思われる。

3.　第二の住民登録

3.1　ふるさと住民登録制度

（１）　これまでの経緯

社会経済のデジタル化が大きく進展し、さらに、コロナパンデミックを経験した中で、テレワークが普及し、転職（労働移動）や副業の活発化も、一段と進展している。

一方で、日本は、本格的な人口減少時代に入り、地方が「消滅」する危機への問題意識は、ますます高まっている。その危機感は、多様な働き方への期待や、関係人口を拡大する施策の活発化につながっている。

「二地域居住」がブームのように熱く語られる時期は過ぎた感があるが、人々の「住所」のあり方の長期的な変化は、着実に進んでいる。すなわち、複数回の転居を繰り返す生き方が普及した時代に続き、「さらに次の時代」として、現実に複数の地域に住んで働くという生き方が、一般化しつつあるのである（**図表10**）。

現時点では、二地域居住に関しては、地域の持続可能性の維持や地域活性化を図る施策の推進環境の向上という着眼点から、大きな期待を集めている段階であり、本稿で取り上げる「ふるさと住民登録」制度も、その発想に立脚した施策だと言えよう。

筆者は、後述するように、ふるさと住民登録のような施策推進型の仕組みの次には、新時代の地方行政の役割論として、２か所目の住民登録のあり方が注目される時代がやってくる可能性がある、と予想しているが、その議論に進む前に、まずは、現在の「ふるさと住民登録」の検討状況を確認しておくこととしたい。

（２）　令和８（2026）年度における検討・準備

「ふるさと住民登録」の実現方針を明確に定めたのは、石破内閣が策定した「地方創生2.0基本構想」と「骨太の方針2025」である。いずれも、令和７（2025）年６月13日に閣議決定されている。

これらの閣議決定の該当部分が**図表11**であり、地方創生2.0基本構想の概要が**図表12**である。また、そこに掲げられた施策については、高市内閣におい

図表10　「住所」（人々が住む場所）を巡る時代の変化

近世以前	近　代	現　代	近未来
農耕・手工業 →　職住近接 ※　先祖伝来の地に居住	産業の発達、商工業社会 →　通勤（ふるさと以外に居住） ※　夜の住所地と昼間の勤務地が乖離 →　交通の発達により、夜と昼の居場所は、別の自治体に	高学歴、長寿社会 →　人生で複数回の転居 ※　子ども時代や高齢期など（行政サービス享受）と、壮年期（納税期）とでは、異なる自治体に居住	テレワーク、副業 →　二地域居住 ※　壮年期（納税期）に、複数個所で生活・労働 ⇒　副たる住所地での行政サービスのあり方が課題に

（出典）　筆者作成

図表11　「ふるさと住民登録制度」に係る閣議決定

○経済財政運営と改革の基本方針2025（令和７年６月13日閣議決定）

第２章 賃上げを起点とした成長型経済の実現

２．地方創生2.0の推進及び地域における社会課題への対応

（１）地方創生2.0の推進 ～令和の日本列島改造～

（地方創生2.0基本構想）

③人や企業の地方分散～産官学の地方移転、都市と地方の交流等による創生～

政府関係機関の地方移転や企業・大学の地方分散に加え、都市と地方の新たな結び付き、人材の交流・循環・結び付きを促進し、地方への新たな人の流れの創出に向け、**関係人口の量的拡大・質的向上（実人数1,000万人、延べ人数１億人）を目指し、ふるさと住民登録制度を創設し、関係人口を可視化する。**

（２）地域における社会課題への対応

（関係人口の拡大と個性を活かした地域づくり）

人の流れを創出・拡大するため、若者を始め、地方移住を促す取組を強化するとともに、税制の活用も含めた環境整備による企業の地方移転や拠点拡充、産官学金労言士の連携による地域密着型企業の立ち上げ、地域おこし協力隊による人材確保の取組を促進する。**関係人口の拡大や二地域居住の促進に向け、ふるさと住民登録制度の創設、**第２のふるさとづくり・ワーケーション推進や交流・基盤施設整備、中間支援組織によるマッチング支援を進める。

○地方創生2.0 基本構想（令和７年６月13日閣議決定）

第３章 地方創生 2.0 の起動

６．政策パッケージ

（３）人や企業の地方分散～産官学の地方移転、都市と地方の交流等による創生～

④関係人口の量的拡大・質的向上

人口が減少しても多様な人材同士が影響し合い地域の活力を高める姿を目指すため、関係人口の量的拡大・質的向上（関わりの深化）を図る。具体的には、**関係人口を可視化する仕組みを創設する。**また、**地域との関わり方等に応じて関係人口の類型化を行い、それぞれの類型に応じた施策を展開し、これらを一体的に地方公共団体や経済界等へ情報提供を行うとともに、関係人口に対する行政サービスの在り方等、制度面についても検討を行い、必要な措置を講じていく。**

各地方公共団体は、関係人口と自らの地域との関わり方や、関係人口や地域に対する具体的な支援の在り方などを検討し、地域住民や関係人口と共に、新たな地方創生を進める。

ⅰ．**関係人口を可視化する仕組み（ふるさと住民登録制度）の創設**

先行する地方公共団体の事例等を参考にしつつ、住所地以外の地域に継続的に関わる者を登録することで関係人口の規模や地域との関係性などを可視化し、地域の担い手確保や地域経済の活性化等につなげる仕組みを創設する。**できるだけ多くの人が地域との関わりを深められるよう、誰もがアプリで簡単・簡便に登録でき、また地方公共団体の既存の取組を緩やかに包含できるような柔軟かつ間口の広い仕組みとし、関係府省庁が連携してプラットフォームとなるシステム構築を進める。**

【当面の目標：関係人口を可視化。関係施策と連携し、今後10年間で実人数1000万人、延べ人数１億人を目指す】

○デジタル社会の実現に向けた重点計画（令和７年６月13日閣議決定）

第２ 重点政策一覧

○[No.1-29] ふるさと住民登録制度の創設

「関係人口」に着目し、住所地以外の地域に継続的に関わる方々を登録し、地域の担い手確保や地域経済の活性化等につなげる仕組みとして「ふるさと住民登録制度」を創設する。できるだけ多くの方々に地域を応援していただけるよう、誰もがアプリで簡単・簡便に登録でき、また自治体の既存の取組を緩やかに包含できる柔軟かつ間口の広い仕組みとし、総務省は、関係府省庁と連携して、プラットフォームとなるシステムの構築に向け、検討を進める。

（出典）　総務省ホームページ「「ふるさと住民登録制度」に係る閣議決定」https://www.soumu.go.jp/furusatojuumin/assets/pdf/document/07.pdf（最終閲覧：2026年10月26日）

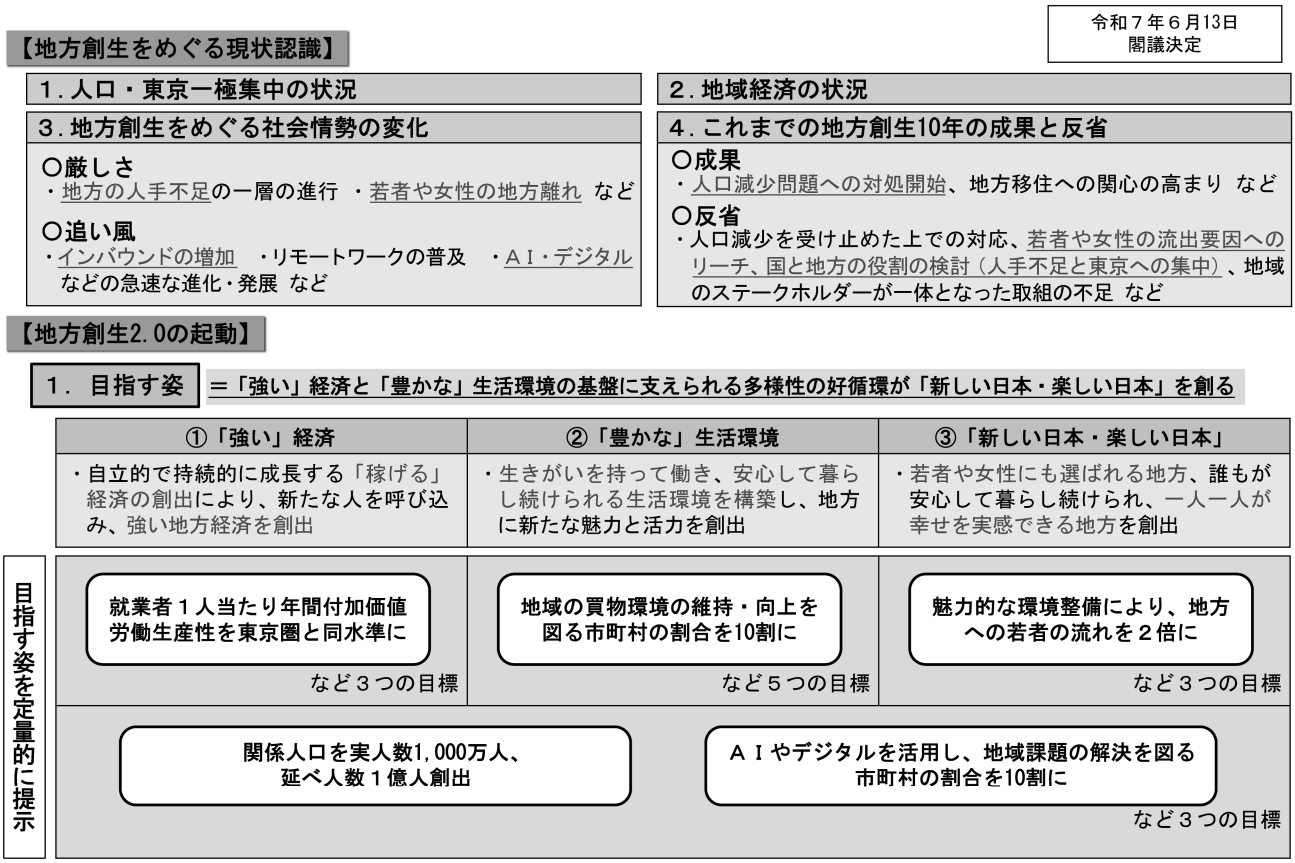
ても、引き続き取り組むこととされている。

そこでは、「人口が減少しても多様な人材同士が影響し合い地域の活力を高める姿を目指すため、関係人口の量的拡大・質的向上（関わりの深化）を図る。」という大方針が示され、「地域との関わり方等に応じて関係人口の類型化を行い、それぞれの類型に応じた施策を展開し、これらを一体的に地方公共団体や経済界等へ情報提供を行うとともに、関係人口に対する行政サービスの在り方等、制度面についても検討を行い、必要な措置を講じていく。」という国の役割や、各自治体が「関係人口と自らの地域との関わり方や、関係人口や地域に対する具体的な支援の在り方などを検討し、地域住民や関係人口と共に、新たな地方創生を進める。」旨が示されている。

また、「都市と地方の新たな結び付き、人材の交流・循環・結び付きを促進し、地方への新たな人の流れの創出に向け、関係人口の量的拡大・質的向上（実人数1,000万人、延べ人数１億人）を目指し、ふるさと住民登録制度を創設し、関係人口を可視化する。」として、ふるさと住民登録制度を創設する方針が決定されている。

これらを受けて、現在は、総務省が、令和８（2026）年度中のリリースを目指し、ふるさと住民登録を行うためのアプリの開発に取り組んでいる。

図表12　「地方創生2.0基本構想」（概要）



（出典）　内閣官房ホームページ「地方創生2.0基本構想（概要）」https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_chihousousei/pdf/20250613_gaiyou.pdf（最終閲覧：2026年10月26日）

（3）　ベーシック登録とプレミアム登録

ふるさと住民登録制度のプラットフォームとなるシステム（アプリ）のイメージは、**図表13**（令和８（2026）年６月12日に総務省が開催した全国説明会資料）のとおりである。

また、この制度の基本的な制度設計（案）は、**図表14**のとおりであり、ふるさと住民としての登録は、「ベーシック登録」と「プレミアム登録」の２段階とされている。

このうち、ベーシック登録は、特段の登録要件を設けず、アプリによって、希望者が簡便に登録することが可能とされており、地域との関係性についてアンケートを実施する対象者とされるほか、登録者に対しては、各自治体が地域の情報を提供することが想定されている。

ベーシック登録を行う者としては、特産品購入者、ふるさと納税を行う者、観光リピーター、年数回の帰省を行う地元出身者、などの多様な関係者がイメージされており、登録が可能な自治体数についての制限はない。

一方、プレミアム登録は、より深くその地域との関係を結ぶ者を想定した仕組みであり、「年３回以上、自治体が指定する担い手活動を実施すること」を必須要件とすることとされている。また、二地域居住推進の観点から、一定要件（年間10日以上の滞在をベースに自治体が設定する要件）を満たす長期滞在者については、ふるさと住民登録証にその旨を明示することが可能であるほか、プレミアム登録者に対しては、地域での円滑な活動を促進する観点から、各種サポート施策を提供することが想定されている。

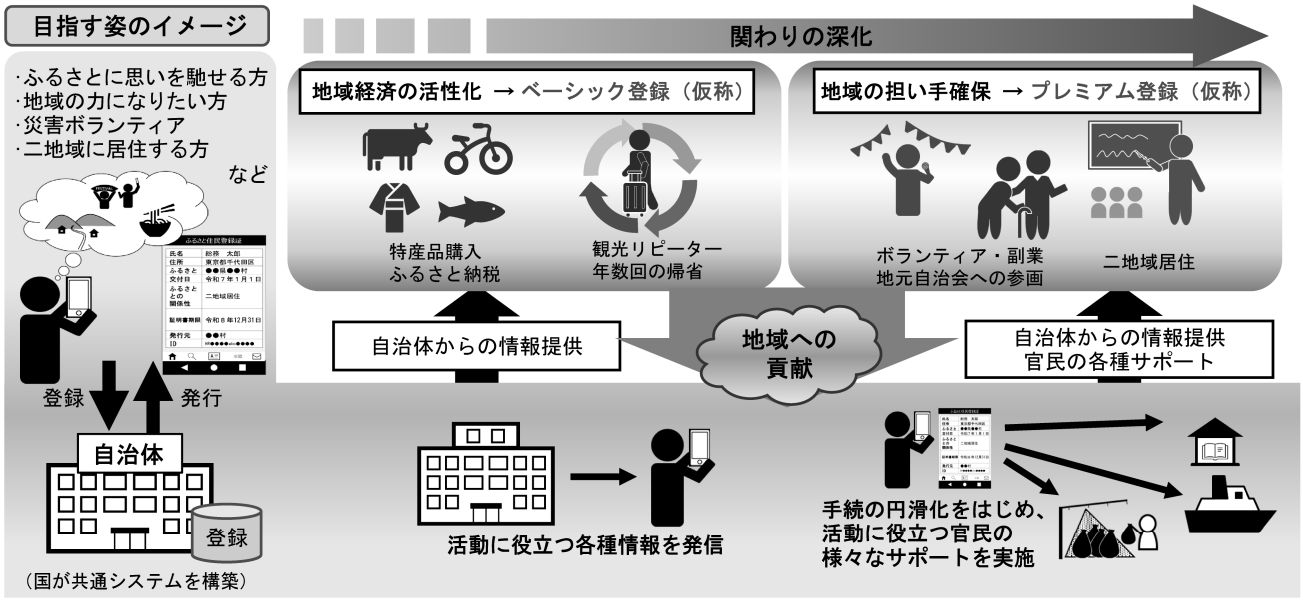
そのサポートとしては、担い手活動を行うための支援（交通・宿泊費補助、ワーキングスペース利用料補助等）や、住民に準ずる者として地域生活を営む上での支援（公共施設等の住民並み利用、避難先としての受入等）などが予定されている。

図表13　ふるさと住民登録制度のシステム構築

○　関係人口の規模や地域との関係性を可視化し、地域の担い手確保や活性化につなげる「ふるさと住民登録制度」を創設。

○　具体的には、「ふるさと住民登録」により、各種情報提供や行政手続きの円滑化をはじめ、地域での活動に役立つ官民の様々なサポートが受けられる仕組みを想定。

○　誰もがアプリで簡単・簡便に登録でき、担い手活動等を通じて地域との関わりを深められるよう、プラットフォームとなるシステムを構築。



（出典）　総務省ホームページ「ふるさと住民登録制度 ── 制度創設に向けた取組について」https://www.soumu.go.jp/furusatojuumin/assets/pdf/orientation/01.pdf（最終閲覧：2026年10月26日）

また、プレミアム登録を行う際には、マイナンバーカードによる本人確認を行うことが必要であり、プレミアム登録できる自治体数は、３団体までとされている。

なお、プレミアム登録の要件となる「担い手活動」としては、農業への従事、ハイキングコース等の清掃などのボランティア、イベントの企画・運営など、多様な活動が想定されているが、基本的には、人口減少等を背景とした担い手不足への対応となる活動であり、活動内容や活動時間等から公共性や地域貢献が認められる活動であることが求められる。

逆に言えば、そうした活動を継続的に行う形で当該自治体と関係を保つ者がプレミアム登録者であり、自治体は、その者が行う活動や地域での生活（二地域居住）をサポートする立場に立つ。ふるさと住民登録は、そうした関係性を拡充・深化させていくことによって、全国各地での地方創生を進めていく施策だと理解できる。

（４）　「ふるさと住民登録」への期待

令和８（2026）年度中には、このアプリがリリースされ、ふるさと住民登録が、開始される予定である。

筆者は、この仕組みに大いに期待している。

全国には、多様な地域が存在しており、歴史、文化、地域課題なども多彩である。それぞれの地域の特性に合致した地方創生を図っていくためには、各地域の実情に即した関係を継続的に結んでくれる人々と共に、持続可能な地域づくりや産業の振興、定住環境の充実・改善に取り組み、着実に成果を上げていく営みが欠かせない。

そうした観点から、ふるさと住民登録によって関係人口を可視化し、自治体と地域住民と関係人口がタッグを組んで地域社会の諸課題に前向きに取り組む基盤を整えることは、時宜に適い、効果が期待できる施策である、と筆者は高く評価している。

各地でその取組みが展開され、多彩な好事例が各地で生まれることを願いつつ、個人的にも、この登

図表14　ふるさと住民登録制度の基本的な制度設計（案）別紙

○　以下の内容をベースに、今後、システム開発やモデル事業の実施を通じて、引き続き検討していく

＜登録先団体＞
■市区町村・都道府県（自治体の参加は任意）
※　市区町村に登録した場合、都道府県にも同時登録される仕組みを基本（直接都道府県への登録も可能）

＜登録の種類＞
① ベーシック登録
■ 要件を設けず、自動的に登録可能
■ 地域との関係性についてアンケートを実施
■ 登録者に対し、各自治体が地域の情報を提供

② プレミアム登録
■ 「年３回以上、自治体が指定する担い手活動を実施すること」を必須要件とする
■ このうち、二地域居住推進の観点から、一定要件（年間10日以上滞在をベースに自治体が設定）を満たす長期滞在者を登録証に明示可能
■ 登録者に対し、円滑な活動を促進する観点から、各種サポート施策を提供
- 担い手活動を行うためのサポート（交通・宿泊費補助、ワーキングスペース利用料補助 等）
- 住民に準ずる者として地域生活を営む上でのサポート（公共施設等の住民並み利用、避難先としての受入 等）

※　登録の特典として、現地に行かなくても物的恩恵が及ぶ、いわゆる「返礼品」を設けることは禁止

＜マイナンバーカードによる本人確認＞
■ ベーシック登録：任意。ただし、カード活用により利便性向上。
■ プレミアム登録：必須

＜登録可能な自治体の数＞
■ ベーシック登録：制限なし　■ プレミアム登録：３団体まで(※)
※域内市区町村の登録がある都道府県はカウントしない

＜登録の更新（有効期間）＞
■ ベーシック登録：更新不要（ただし一定期間アクセス無い場合は解除）
■ プレミアム登録：年１回程度、要件充足を確認の上、更新（システムの判定による自動更新も可）

＜住所地における登録＞
■ ベーシック登録は可。統計上、関係人口に含めない

＜未成年者の利用＞
■ マイナンバーカードによる本人確認に際し、あわせて保護者の同意を確認

＜その他の機能＞
■ 自治体独自でモニターアンケート等を行う機能やオンラインコミュニティルーム、活動履歴記録等の機能を検討

＜システム利用料＞
■ 令和９年度までに参加する団体は、一定期間負担を求めない
■ 令和10年度以降に参加する団体の負担については、今後検討

（出典）　総務省ホームページ（図表13と同）より作成

録制度を活用して、ふるさとや過去の赴任地、応援している地域などに積極的に関わっていきたいと考えている。

3.2　第二の住民登録の可能性

（１）　これからの二地域居住

前述のとおり、筆者は、現在準備中のふるさと住民登録制度について、大きな賛意と期待を抱いているが、併せて、もう少し踏み込んだ問題意識も感じている。

それは、人々が住み、働き、暮らす場所自体が複数化し、現実に２か所に住んでいるという「二地域居住」が本格的に普及する時代には、その人々の生活を支える行政サービスのあり方（提供ルール）自体を検討する必要があるのではないか、という問題意識である。

ふるさと住民登録が、地域活性化に向けた活動促進の「支援策」という性格の施策であるとすれば、筆者の次なる問題意識は、二地域居住者への行政サービスに関する管轄権や自治体の責任に関する「制度論」である。

以下では、「住所」のあり方の変化という本稿の文脈に即して、ふるさと住民登録制度の先にある課題について、考えてみたい。

（２）　「３か所目」という理解

まず、この課題を考察するに当たっては、現在、提起されている二地域居住は、歴史的に見れば３か所目に当たるという理解(10)が、有益な示唆をもたらす、と筆者は考えている。

職住近接の家族労働であった近世以前の社会から、近代社会に移行した後は、多くの国民は、通勤者として働くこととなった。

また、交通機関の発達に伴い、その通勤は、市町

(10)　詳しくは、「「３地域目」として「二地域居住」を考える」（上）（下）── 「「２世紀目の地方税」を考える」（１）（２）── （川窪俊広）『税務経理』（時事通信社）2024年９月３日、６日号を参照。

村の区域を超えるケースが多くなり、昼間の住所（勤務先）と夜の住所（自宅）とが、別の市町村に属することは、珍しくなくなった。

筆者は、これを「近代の二地域居住」、すなわち、２か所目の住所地の登場であると理解している。

これを単なる日々の通勤と言わずに、あえて二地域居住だと位置づけようとしているのは、その人々への行政サービスは、夜の住所地だけで提供される訳ではなく、昼間の滞在場所（勤務先の所在地）においても、上下水道、消防・救急、警察、公園、図書館などの行政サービスを、その人々は享受しているためである。

また、全国的な社会保険制度等を通じた行政サービス（医療、年金、雇用保険など）も、勤務先の会社を通じて手続きされ、保険料徴収や給付が行われている。

こうした行政サービスとの関係で言えば、この時代の（昼夜の）二地域居住における副たる住所（昼の住所）については、次のように整理できる。

> ①　二地域居住者は、昼の住所地で、各種の行政サービスを享受している。
> ②　昼の住民への行政サービスのうち自治体が担当するもの（消防、警察、公園など）は、住民台帳管理を要しないものである。
> ③　昼の住民への行政サービスのうち社会保険などについては、勤務先の会社が従業員を管理する仕組みの中で提供されている。

このため、「近代の二地域居住」においては、昼の住所地（二地域目の住所地）においては、自治体が台帳の形で当該住民を登録し、管理する必要がなかった、と整理できる。つまり、必要な行政サービスは提供されていたが、そのための自治体への住民登録や台帳管理は、なくても済んだ。というのが、筆者の理解である（２か所目の住民登録が不適切だと整理されていた訳ではない、という意味で、この理解は重要である。）。

なお、上記③は、社会保険料を財源として給付を行うこととなるが、②については、昼間の住民に対して自治体が行政サービスを行うための財源が必要となるはずである。昼間の住民を管理しない自治体が、その財源をどう確保していたのか、という疑問が湧くが、これについては、その勤務先の会社が、固定資産税や法人住民税などを納付する仕組みによって手当てされていたと理解できる。つまり、財源確保の観点からも、昼間の住民を登録・管理する必要は生じていなかったと考えられるのである。

こうした流れを踏まえて、現在のテレワーク等の時代における二地域居住については、それを「３か所目の住所」と位置づけて、課題や論点を整理することとすれば、問題の本質や検討ポイントが明確化でき、有益な視座を得ることができると筆者は考えている。

（３）　二地域居住者への行政サービス

現代の新たな二地域居住者は、近代の二地域居住者とは異なり、毎日、夜になると自宅へ帰っていく人々ではない。一定の日数や一定の期間、まさにそこに「住む」人々である。

そのため、「住む」人として享受すべき行政サービス、言い換えれば、住んでいる人の生活や人生を支える行政サービスを、どのように遺漏なく提供できるか、という行政課題が生まれてくる。

考慮すべき行政サービスは、多岐にわたる。

例えば、子どもの（期間的な）就学、（乳幼児）医療費、（妊婦・幼児等の）健康診断や保健、児童相談所、障害等の福祉施策（相談・指導）、職業紹介・就労援助、（メンタル不調からの）リワーク、生活ごみの収集、粗大ごみの処理、上下水道、警察、消防、要支援者名簿、被災時の救助・避難所、公共施設（文教・体育・保養等）、火葬場、アンケート・パブコメ、等々、多様な行政サービスをその人々にどう届けるか、が大きな課題になってくる。

これらの行政サービスを十分に提供しようと考えると、近代の（２か所目の）二地域居住先とは違って、自治体が、その人々を台帳把握する必要があることに気づく。二地域居住者を、こうした行政サービスの提供対象者だと位置づけることにするのであれば、自然な流れとして、登録制度や台帳管理の仕組みが必要になってくるのである。

また、それらの行政サービスの財源についても、

近代の二地域居住の場合とは違う事情が生じる。テレワーク者などについては、副たる住所地の自治体に対して会社が固定資産税や法人住民税を納めてくれるという状況が望めないのである。

とは言っても、一定の日数や期間をそこで「住む」人々である以上、必要な行政サービスを届けることは必要である。と考えると、近代の二地域居住の時には問題とならなかった財源問題が、ここでは浮上してくることとなる。

逆に言えば、住民票を移さずに一定期間の居住を行う現代の二地域居住者の場合は、そうした財源手当てに関する制度が特段整備されないまま滞在することについて、地域社会に対する「後ろめたさ」を感じざるを得なくなる。

そこに、２か所目とは異なる３か所目ならではの課題が凝縮されることとなるのである。

（４） 第二の住民登録を巡る議論

複数の住民登録を認めることの是非については、これまでも、何度も議論(11)が行われてきた。

その際に論点となることが多かった事項は、選挙権と地方税の扱いである。

これまでの議論は、①選挙権の複数化（あるいは分割）、②地方税（特に個人住民税）の分割納付、③住民登録の複数化、の３点をセットで考え、セット論としては消極的な判断に至る、という検討の展開が多かったと認識している。

３点セットでの議論を行えばその結論になる、という流れについては、筆者も同感であるが、（近代ではなく）現代の二地域居住、言い換えれば３か所目の二地域居住が、社会の実態として広く普及し、一般化していく時代を迎えている中にあっては、もう少し丁寧に、３点それぞれについての議論を深めることが、時代の要請として求められるようになってきていると思う。

選挙権については、国政選挙と地方選挙を同一の名簿の下で（しかも頻繁に）執行している国であることを考えると、やはり主たる住所地１か所に選挙人登録を限定する仕組みが、今後も（少なくとも当面は）適当であると筆者は考えている。

したがって、現代の（新たな）二地域居住において、前述のような各種の行政サービスの提供が必要になるとした場合にも、選挙権の複数付与にまでは踏み込まず、対話集会やパブリックコメント、アンケートなどへの対象者に追加することなどを通じて自治体の意思決定にできるだけ参画してもらう仕組みを設けることによって、対処することが望ましいと思われる。

これに対し、地方税については、税の分割は全て不可と考えるのではなく、行政サービスの提供ルールとの関係性を考慮して検討していくことができるのではないだろうか。

もとより、税は強制徴収債権であるので、強制執行の主体が複数化する形での分割については、筆者も反対である(12)。そうではなく、副たる住所地において一定の行政サービスの提供を受ける仕組みが整えられた場合には、主たる住所地に10割の納税を行ったうえで、その一定部分を副たる住所地の自治体に移転する仕組みであれば、検討する余地があると考える。

この話のポイントは、地方税の実質的な分割が（地方税の仕組みとして）できるかできないか、という問題ではなく、副たる住所地の自治体が、それらの二地域居住者に対して、どこまでの行政サービスを義務的に（法令上の役割・責任として）提供するのか、という問題である。つまり、地域活性化策として二地域居住を促進・支援するというフェーズにおいては、あえて地方税の分割にまで議論を広げる必要はないが、二地域居住者の生活を支える行政サービスを制度化するという段階に進めようとする

(11) 東日本大震災の原発避難者について、避難先での（２か所目の）住民登録を可能とすべきではないか、との議論が行われたが、その際は、原発避難者特例法（正式名称：東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律）が制定され、同法に基づく住民サービスの提供が行われた。

(12) 平成20（2008）年のふるさと納税創設時の検討においても、地方税の分割は困難という整理がされているが、そこでの結論も、強制徴収債権としての地方税を複数個所に分割して納付する仕組みは、制度面からも、実務面からも、創設は難しい、という判断であったと筆者は理解している。

場合には、それに見合う納税の部分的移転制度が検討対象になる。筆者は、このように整理している。

なお、地方税の実質的な分割（納付後の部分的移転）の仕組みを導入する際には、それによって主たる住所地側の自治体における受益と負担の関係が崩れてしまうのではないかとの懸念を感じるかもしれないが、この議論の対象者は、あくまで、本当に、毎週のうちの数日、あるいは、１年のうちの数カ月という期間において、副たる住所地に「住む」人々であるので、その期間の分については、主たる住所地の自治体からは行政サービスを受けないこととなる。それに見合う部分的な納税移転であれば、受益と負担の関係についても、大きな問題は生じず、むしろ、実態により整合的な姿が実現すると考えても良いと思われる。

以上のように選挙権と地方税のあり方に関する議論を整理するとすれば、住民登録のあり方については、選挙制度に悪影響が及ぶから無理、あるいは、地方税での対応が困難だから無理、といった発想で考える必要はなく、ひとえに、副たる住所地における行政サービスの責任や提供義務をどのように制度化するのか、（あるいは、しないのか、）という判断に連動する論点として検討すればよいことになる。

つまり、現在準備中のふるさと住民登録とは別に、義務的行政サービスの対象者としての台帳管理が必要だという判断に至るならば、その意味での新たな住民登録の制度が、法的根拠の強固な制度として必要になる(13)であろうし、地域活性化のための支援策としての関係人口登録の仕組みに今後もとどまると考えるのであれば、ふるさと住民登録の仕組みの運用や拡充等によって対応できるだろう。

（５） 今後の課題と方向性

ここまで、筆者は、副たる住所地に関する第二の住民登録について、①必要であれば法律で制度を設け得る。②その際には、地方税の分割移転もあり得る。③選挙権は、引き続き主たる住所地１か所に限る。という考え方を述べてきた。

ただし、①の「設け得る」や、②の「あり得る」については、無条件に「検討すべき」「実現すべき」と考えている訳ではない。

新たな第二の住民登録制度の導入や、それと連動した地方税の分割移転制度の導入は、システムの開発や運用に相当なコストを要するものであり、実施段階における自治体間の調整や該当する住民とのやり取りにも相応の労力を要すると想定される。

このため、そうした仕組みの必要性の源泉となる「副たる住民（二地域居住者）への行政サービス提供の義務づけ」がどこまで進むのか、あるいは、進める必要があるのか、という点が、今後の議論のカギを握ることとなる。

筆者が思いつく行政サービスとして、上記（３）で、二地域居住者への提供が期待される様々な分野のサービスを挙げたが、個々に検討すれば、「行政サービスの提供義務まで定める必要性は薄い」、「可能な範囲で現場の運用で対応すれば良い」といった意見も出てくると予想される。そうした議論の中で、各行政分野について、どのような判断を重ねていくかが重要になる。

私見を述べれば、筆者は、この議論は、「後ろめたさ」を感じずに二地域居住を行うことができる、という状況を創り出すことについて、国がどこまでそれを重視するか、という命題に帰着すると考えている。

地方税を納めることなく「副たる住所地」に住み、特例的な扱い、すなわち「温情」としての行政サービスを享受することは、二地域居住者に「後ろめたさ」や「フリーライド感」を感じさせる(14)ことにつながる。

一方、その人々に対して自治体が行政サービスを

(13) 制度的、技術的には、現在の住民基本台帳の中に（外国人住民基本台帳のように）位置づけることも、別の法律に基づく別の台帳と位置づけることも可能であろう。いずれにしても、この意味での第二の住民登録は、現在準備中のふるさと住民登録制度とは制度の趣旨目的や効果が異なるものとなる。また、そうした法的な第二の住民登録については、当然ながら、マイナンバーと紐づけた管理運用を行うことが必須となる。

(14) 現在でも、納税していない地域に生活ごみを置いて帰ることが後ろめたい、という理由で、車にごみを積んで主たる住所地に帰るという行動を繰り返している二地域居住者がいる、と報じられている。

提供する責任を法的に明定し、行政経費として地方交付税にも算入し、さらに、対象者の地方税の一部が分割移転されて当該自治体に収入される、という仕組みが構築されれば、二地域居住者は、住民と同様な受益と負担の関係を実感しながら、副たる住所地での生活や仕事に（ある意味で堂々と）注力できるはずである。

こう書けば、新制度を創設する方が望ましい、と単純に主張しているように聞こえるかもしれないが、本当に実行するかどうかの判断は、おそらく、コストと価値観に左右されながら決まっていくだろうし、筆者も、コストを無視してでも導入すべきと主張するつもりはない。

ここで言うコストは、各分野の行政サービスのコスト(15)のことではなく、新たな登録制度や地方税制度を導入し、運営していくコストである。上述のように、そうした新制度は相当なコストを要するものであるため、「後ろめたさ」の解消を求める国民が数百人レベルだとすれば、導入しようとの判断には至らないだろうし、逆に、数百万人レベルのニーズがあるならば、導入すべきとの意見や判断が強くなるだろう。そういう意味での制度導入のコストパフォーマンスは、常に議論の行方に影響するものとなる。

また、この課題については、価値観の問題も大きく影響すると見込まれる。

筆者は、国民が生きていくうえでの「後ろめたさ」を行政の制度によって解消することは、極めて重要な国の責務であり、高い価値を伴う課題だという考えを有している（だからこそ、本稿のような議論や研究を行っており、行政サービス制度論としての第二の住民登録の必要性・可能性に深い関心をもっている。）。

しかし、一方では、二地域居住者は、主たる住所地での行政サービスを得られる立場を失っていないうえに、副たる住所地で自主的に多様な地域貢献を行うことも可能であるから、副たる住所地で温情的な行政サービスを得て、「後ろめたさ」や「フリーライド感」を感じる人が一定程度いるとしても、それは、新たな全国制度を大きなコストをかけてまで創設する必要性にはつながらない、という価値観の人もいるだろう。

筆者は、新制度へのニーズを抱く二地域居住者は、今後さらに増加し、潜在的なニーズも含めれば、相当数に上るだろうと予想しており、また、「後ろめたさ」の解消に高い価値を認めているため、積極的な検討を進める余地があると考える論者であるが、どちらの価値観から考えるとしても、現実の二地域居住者の数の推移が最も重要な検討材料になることは疑いない。

このため、当面は、二地域居住の実態の推移を注視しながら、引き続き、高い関心をもって、この議論の帰趨を見守りたいと考えている。

4. 終わりに

（1） 総 括

本稿では、大きく三つの事項について考察した。

一つ目として、ふるさと納税の近況をデータから分析し、課題を整理した。

近年のふるさと納税においては、総額の飽和化、高単価グループの台頭、寡占状況の継続、大都市の攻勢、といった動向が見られる。これらがさらにエスカレートすると、制度の趣旨に合致しない状況や、存在意義を問われる事態に至ることも危惧される。

制度の存在を前提としつつ漸進的な改善方策を講じていく観点からは、ふるさと納税収入の実効的な「分散化」が課題であると位置づけ、その観点からの対応策を順次実施していくことが重要であろう。

次に、二つ目として、第二の住民登録のうち、現在準備が進められている「ふるさと住民登録」制度の仕組みについて、その創設趣旨や制度の概要を整理するとともに、期待される効果等について考察した。

この制度は、地方創生を実効的に推進する施策の一つとして、関係人口を可視化し、人口減少下での

(15) 各分野の行政サービスに関しては、二地域居住者が副たる住所地に滞在している期間は、主たる住所地側でのサービスを受けなくなるものであり、また、副たる住所地の側では、温情的なサービスとして実施するとしても、法定のサービスとして実施するとしても、その違いによる行政コストの差は、それほど大きくはならないとも考えられる。

各地域の課題解決に向けた活動の担い手を増やしていこうとする取組みである。本稿では、地域活性化の促進・支援策としての本質を確認しつつ、その導入の成果に大いに期待する旨を述べた。

三つ目は、本格的な二地域居住が今後も拡大するとの予測の下で、二地域居住者に対する行政サービスの提供を自治体の役割や責任として実施していくことに関する制度論を考察したものである。

こちらは、第二の住民登録という意味では「ふるさと住民登録」と類似しているように見えるが、ふるさと住民登録のような促進・支援策ではなく、現実に二地域居住を行う人々の生活を支える行政サービスを提供する自治体の義務や対象者把握に関する制度的なあり方論である。したがって、法的根拠を伴う登録制度の要否に関する議論となる。

本稿では、近代社会における勤務先（昼間の住所地）との対比を行いながら、現代の二地域居住の本質を整理し、筆者の考えとして、二地域居住者が「後ろめたさ」を感じることなく副たる住所地で生活し、活躍できるよう、法的根拠を有する台帳登録制度と、登録者に対する行政サービスの提供義務の法制化、二地域居住者の地方税の部分的移転制度の導入などを組み合わせて議論していくことが、現代的かつ有益な検討課題になり得る、という趣旨の見解を述べた。

ただし、そうした新制度については、導入コストとの関係や、行政サービス提供義務に関する価値観の問題など、判断を大きく左右する要素も想定されるため、まずは、二地域居住者の実数の推移などを注視しつつ、議論の帰趨を見守りたいとの結びとした。

（2） 時代の変化と制度改正

以上の三つを通じて述べたかったことは、次のような認識である。

人々の暮らしや仕事の満足度、幸福度は、どこに住むかという事情や選択と深く関わっており、時代とともに、住む場所のあり方は、大きく変容してきている。

古来、多くの人々は、先祖伝来の場所に住み、働き、生活を営んできたが、近代を迎えて、「ふるさと」以外で暮らす人が多くなり、さらに、現代に至っては、転居の活発化、二地域居住の一般化へと進み、人生と「住所」の関係は、ますます大きく変化している。

人々の人生を支える行政サービスの多くを自治体が提供する中にあって、こうした「住所」の変容は、行政のあり方自体に、大きな変化をもたらし、また、変化を惹遍する。

行政制度や、それを財源面で支える税財政制度は、時代に合わせて変化してきたものであるとともに、常に、より良い変化を模索し、時宜に適った制度変更を行うための検討対象となるべきである。

この文脈から見たとき、「ふるさと納税」と「ふるさと住民登録」は、現下の地方行政において、重要で代表的な検討対象である。

本稿は、①「住所」の変化を背景にして生まれてきたふるさと納税が、本来の趣旨目的に適う効果を発揮する仕組みであるための課題は何か、②ふるさと住民登録は、どのような効果を期待する仕組みとして準備され、二地域居住に対してどのように作用することとなるのか、そして、③現実に二地域居住を行う人々の人生を支える行政サービスのあり方を制度論として考察した場合に、何が課題として浮かび上がるのか、こうした問題意識に基づいて執筆した。

調査研究が尽くせていない点も多く、分析や整理が十分でない部分も残っていると感じるが、筆者としても、引き続き、このテーマについての考察や研究を続けていきたい。

本稿が今後の制度改正論議の参考になれば幸いである。

（かわくぼ　としひろ　立教大学大学院経済学研究科特任教授）

キーワード：個人住民税／ふるさと納税／二地域居住／ふるさと住民登録／第二の住民登録

特定地域づくり事業協同組合制度の活用の実態と課題（Ⅲ）
持続可能でパフォーマンスの高い組合運営のための条件の探求

嶋　田　暁　文

要　旨
はじめに
1　特定地域づくり事業協同組合制度の内実
2　制度活用の全体傾向と運用上の論点　　以上　2026年10月号掲載
3　各地の組合にみる制度活用の実態と工夫（3-1～3-8）　　2026年11月号掲載
3　各地の組合にみる制度活用の実態と工夫（3-9～3-13）　　**以下　本号掲載**
4　持続可能でパフォーマンスの高い組合運営の条件
おわりに

3　各地の組合にみる制度活用の実態と工夫（続き）

3-9　事業協同組合かわかみワーク（奈良県川上村）(30)

3-9-1　概　要

「『村に住み、働きたい人』と『働いてほしい事業者』のための組合」をコンセプトとして、派遣職員の将来的な村内事業者への直接雇用と定住につなげることを目指しているのが、事業協同組合かわかみワーク（以下、「かわかみワーク」）である。

かわかみワークは、単独の雇用政策として設けられたものではない。川上村では、2013年から移住・定住を重点施策とする「川上ing作戦」を展開し、「子育て・教育・暮らし・住まい・仕事」の５分野についてワンストップで支援する体制を構築してきた。かわかみワークは、このうち「仕事」の分野を担う組織として位置づけられている。

そのため既存の移住・定住施策との連携が円滑に行われているというのが、かわかみワークの特徴の一つとなっている。移住体験ツアーにおいて就業先の一つとしてかわかみワークが紹介されるほか、村営住宅、単身者用シェアハウス、空き家バンク等を活用することによって、移住する職員の事情に応じた住居の確保が行われるなど（総務省2023ｂ：41、54）、「住まい」「暮らし」「子育て」「教育」について派遣職員の移住後の生活に関する不安の軽減が図られている（丸尾2024：11－12）。当たり前だが、自治体部局と連携すれば、特定地域づくり事業協同組合だけが派遣職員の生活面でのサポートを担う必要は必ずしもないのである。

2026年９月末現在、派遣職員数は２名であり、男女比は１：１である。50代が１名、60代が１名である。

一方、組合員数については、19者となっている

(30)　以下の記述は、参考文献のほか、主に、2025年９月30日に行った電話ヒアリング（松本隆昭・事務局長）及び2026年10月７日に行ったオンラインヒアリング（同上）に基づく。

（現在はそのうち３者が利用。ただし、これまで利用実績がある派遣先は11者。将来の利用可能性を考慮して加入している組合員も存在する。）。業種は、林業、製造業、小売販売業、飲食業、宿泊業、福祉・介護事業、シルバー人材センター事務など多岐にわたる。組合員になるための出資金は１万円、年会費（賦課金）は０円（無料）となっている。そのため、派遣を受けられなかったとしても、それが不満につながりにくい。

派遣利用料単価は、１人１時間1,100円（税込）である。一方、職員の賃金は、労使協定方式で、平均で基本給19万3,000円となっている。

事務局は、事務局長１名、事務局職員１名（ただし週２日勤務）で運営している。なお、組合設立当初には、事務局自身に労働者派遣事業の実務経験がなく、労働者派遣法は制度が複雑で改正も多いため、2023年度までは、民間の人材派遣会社に、派遣業務のマネジメントや労働局への申請・届出事務の補助を委託していたという（丸尾2024：12）。

派遣に際しては、３～５年後に派遣職員を直接雇用する意思を示した組合員を中心に仕事を組み合わせることで、「組合員への直接雇用」による「卒業」が目指されている。また、そのためのサポート体制として、月に１度、派遣職員と事業者双方へのヒアリングを行っているという（丸尾2024：12）。

さらに特徴的なのは、派遣契約を短期間で見直す仕組みである。最初は１か月、次は２か月、それ以降は３か月という形で契約を更新している。あえて短い期間で更新の機会を設けることによって、事務局、派遣職員、組合員（事業者）がその都度コミュニケーションを取り、仕事内容や職場との適合性、今後の働き方を確認することが狙いだという。

このような取り組みを通じて、実際に組合員（事業者）への直接雇用によってかわかみワークを「卒業」しているのは、2026年９月末現在、７名となっている。そのほか４名が川上村に住み続けながら組合員以外の事業者に就職しており、２名の退職者は村外にいるとのことであった。

なお、現在、林業への派遣を推進していくべく、有識者を交えた会議で検討するなど、取り組みを進めているという。

3-9-2　注目すべき点

同組合の注目すべき点は、第１に、あえて短期の派遣契約とし、頻繁な更新機会を設けることで、事務局、派遣職員、組合員（事業者）のコミュニケーションの促進を図り、一度きりのマッチングではなく、対話を通じて互いに反省・修正を行いつつ、「卒業」に向けた関係性の深化を図る仕組みをとっている点である。

注意すべきは、「短期の派遣契約」と言っても、基本的には更新が前提となっているという点である。派遣職員がマッチング先の組合員（事業者）で働き続け、最終的に直接雇用されることが目指されているために、振り返りと修正の機会を意識的に設けているということなのである。もっとも、時としてどうしても両者の相性が合わない場合もありうる。そうした場合、「短期の派遣契約」は、早期の方向転換を可能にするというメリットを発揮することになる。

第２に、前述のように60代の派遣職員を雇用する中で、「組合員への直接雇用」による「卒業」以外のあり方も柔軟に許容していこうという機運が生まれていることである。というのも、60歳を超えると、求人の機会が減るためである。「そうした場合には、組合でそのまま一定年齢まで働き続けてもらうというのもよいのではないか」という考えになってきたという。このことは、派遣職員の年齢構成が「組合における派遣職員のあるべきキャリア像」を変化させうることを意味している。

第３に、特定地域づくり事業では充足できない地域の人材需要を、無料職業紹介によって補完している点である。特定地域づくり事業では、たとえば、「ゴールデンウイーク期間だけ人がほしい」といった小規模事業者の短期間の求人や、「扶養の範囲内で働きたい」「週に数日だけ働きたい」といった求職者のニーズには対応しにくいからである。そこで、かわかみワークでは許可を取得して無料職業紹介事業を実施し、こうした求人については組合員事業者と求職者を直接結びつけているのである（丸尾2024：12）。

無料職業紹介は、組合に直接的な収益をもたらすものではない。しかし、派遣事業では取り込めない

短期・スポット的な労働需要に無料職業紹介を組み合わせることで、地域の労働需要により広く対応することが可能となっている（丸尾2024：12－13）。加えて、さらに、二つのメリットがあるという。一つは、組合員になれば、無料職業紹介をしてもらえることから、組合員の拡充につながるというメリットである。もう一つは、移住希望者がいても、川上村内に本人が希望する働き先がない場合があるが、その場合に、無料職業紹介をしていれば、近接の自治体の働き先を紹介し、川上村に住んでいただきながらそこに働きに行ってもらうという次善の策がとれるというメリットである。

第４に、前述のように、現在、19者の組合員のうち実際に派遣を受けているのは３者にとどまる。そのため、通常であれば、事務局と頻繁なコミュニケーションがとれるのは、この３者ということになり、残りの多くの組合員（事業者）とのコミュニケーションは不足しがちとなる。しかし、同組合では、活動報告書を２か月に１度発行し、これを配布して回ることで、少なくとも年６回のコミュニケーションを全組合員（事業者）ととるようにし、ニーズ等を把握しているのだという。

第５に、同組合では、「組合員はミカン農家が中心です」とか「地域おこし協力隊を卒業した方の受け皿になります」といった情報発信をしてしまうと、「特定の人しか求めていない」という誤った受け止めがなされかねないと考えており、そうした受け止めがなされないように気を付けているという。組合員にいろいろな業種を揃えた上で、川上村に移住したいという思いを持った方が来てくれたら、「あなたに合うところを一緒に考えていきましょう」というスタンスで接しているとのことであった。

3-10　協同組合Biz.Coop.はまだ（島根県浜田市）(31)

3-10-1　概　要

大学等で音楽を専門的に学び、卒業後も音楽活動を続けたいと考える人材にターゲットを絞り、地域での就労と音楽活動を両立できる環境を整えるというユニークな取り組みを行っているのが、協同組合Biz.Coop.はまだである。同組合は、音楽を続けることを望む人材の移住を支え、音楽によるまちづくりにつなげようと、2021年４月から事業を開始した。

組合設立のきっかけは、石見音楽文化振興会の代表理事で、地元高校の吹奏楽部顧問を務めていた田中健一氏が、同振興会会長で県議会議員でもある須山隆氏に、音大卒業生を地域に招き、音楽によるまちづくりを進めるための就職の受け皿について相談したことであった。その背景には、大学等で音楽を専門的に学んでも、卒業後に音楽活動を続けられなくなる若者が少なくないという事情があった（須山2023：18）。

同振興会では、組合設立以前から、地域外の音楽家を招き、仕事をしながら音楽活動を続けてもらう取り組みを行っていた。しかし、当時は個別に就職先を探す形であり、移住後、数年で地域を離れる例もあったという。そうした中で特定地域づくり事業協同組合制度が創設されたことから、音楽家を継続的に受け入れる就労の仕組みとして同制度を活用できるのではないかという話になったのである。

同組合では、「音楽活動を続けたい」という希望に応えることを優先している。第１に、音楽の練習や演奏の時間を確保するため、基本的に１日６時間程度、月132時間程度の勤務が可能であること、可能であれば職場でも音楽に触れる機会があること等を勘案して、派遣先を検討している（須山2023：18）。第２に、派遣職員は、派遣先以外でも、振興会の練習室での自主練習や、地域の演奏会や学校の吹奏楽部の指導等、音楽にどっぷり浸かる時間を持つことができる。第３に、派遣職員が東京や大阪等のオーディションを受けるために休暇が必要な場合、組合事務局が派遣先との調整をするなどの支援を行っている（総務省2023ｂ：54）。第４に、住宅探しや自動車に関する支援等を組み合わせることで、音楽を続けられる環境を整えている（小田2022：23－24）。

(31)　以下の記述は、2025年10月28日付のメール回答（黒田祥太・事務局員）、2026年10月８日に行ったオンラインヒアリング（須山隆・石見音楽文化振興会会長、田中健一・同振興会代表理事兼協同組合Biz.Coop.はまだ副理事長、黒田祥太・同事務局員）に基づく。

同組合では、全体の職員定数を10名程度、組合での就労期間を３年程度という目安を設定し、その間に組合員事業者での就労を経験して社会人としてのスキルを身につけた上で、組合員事業者あるいはその他の地域事業者へ移行することが想定されている（須山2023：19）。

2026年９月末現在、派遣職員数は５名で、男女比は２：３、年齢構成は20代３名、30代１名、40代１名である。一方、組合員数は４者である。このうち３者が放課後児童クラブや保育・療育等に関わる法人であり、残る１者が石見音楽文化振興会である。実際に派遣職員を受け入れているのは前者の３者であり、振興会は主として音楽活動の場を担っている。なお、組合員になるための出資金は１口５万円で、年会費はゼロである。ただし、各事業者に派遣を開始する際に、派遣人数に応じた独自の賦課金（１人当たり70万円）を徴収するのだという。

事務局は２名体制であるが、いずれも専任ではなく、他の仕事と兼務している。派遣先の調整は、日単位や１日の中で細かく組み替えるのではなく、基本的に半年を単位として派遣先を変更する形をとっている。派遣計画をあえて単純化することは、事務局運営の効率化に加え、派遣職員にとっても音楽活動との両立を容易にするものと考えられる。勤務先や勤務時間が頻繁に変われば、事務局の調整負担が増大するだけでなく、職員側にとっても、練習、演奏会、オーディション等の予定を立てにくくなる。派遣の安定性・予測可能性を高めることが、音楽活動と仕事の両立を可能にするのである。

派遣職員の基本的な勤務条件は、月132時間勤務、基本給月額15万円で、これに各種手当が上乗せされる。資格による手当もあり、希望や事情により勤務時間を減らす場合には、その時間に応じて減額される。派遣利用料は、一律で１時間当たり1,155円（税込）に設定されている。

職員の採用に際しては、まず就職希望者に現地を見学してもらい、放課後児童クラブ等の仕事内容、練習会場、地域での音楽活動の実際を確認してもらった上で、正式に就職を希望するかどうか判断してもらう。見学は必須とされており、ふるさと島根定住財団等の助成制度を案内し、交通費・宿泊費等の負担を軽減できるようにしている。

選考では、組合が社会人としての受け答えや子どもと関わる仕事への適性等を面接で確認する一方、振興会が演奏の技術審査（実技試験）と面接を行い、楽団活動への適性や、地域でどのような音楽活動を行いたいかという展望を確認している。組合が雇用するための面接と、振興会が音楽活動のために行う審査という二つの選考が、同日に一連の流れで実施されているのである。

演奏技術審査に際しては、募集する楽器ごとに異なる課題曲の演奏が求められる。課題曲は、応募後、受験に進む段階で示される。募集する楽器のパートは、基本的に限定していない。楽団としては不足するパートの奏者を確保したいという意向はあるものの、希望するパートの応募があるとは限らない一方、希望パート以外の奏者であっても、地域で活動したいという人材については、幅広く受け入れたいと考えているためである。

3-10-2　注目すべき点

同組合の取り組みで注目すべきことの第１は、何と言っても、音楽を続けることを望む人材にターゲットを絞っている点であろう。そのため、同組合では、「地域事業者のニーズを把握し、それに従事できる人材を募集する」という一般的な順序とは逆に、「音楽活動を続けたい人材」という人材像を先に設定し、その人材が働くことのできる派遣先と就労環境を用意するという筋道をとっているのである。

第２に、派遣先事業者や地域に新しい価値がもたらされている点である。音楽を専門的に学んだ派遣職員が放課後児童クラブや保育施設で勤務することで、児童の見守り等の通常業務を担うだけでなく、子どもたちに演奏を披露したり、音楽に触れる機会をつくったりすることができる。派遣先にとって音楽人材の派遣を受け入れることは、単なる人手不足の補充にとどまらず、情操教育の充実や、他施設との差異化（＝独自色の創出）につながるというメリットがあるのである（総務省2023ｂ：54）。また、派遣職員は、地域の演奏会への参加や学校の部活指導もしており、地域の音楽文化の振興や学校教育にも寄与している（小田2022：24）。

第３に、設立当初には大きな訴求力を有していた職員募集をめぐる環境が、その後大きく変化している点である。すなわち、当初、派遣職員３名を募集する予定で全国の音楽大学にチラシを配布したところ、60名近い応募があり、急遽６名まで採用枠を増やしたこともあった（小田2022：23）。しかし、現在は、賃金水準や働く場所に対する学生の志向もあり、応募は決して多くないのである。

そのため、関東・関西の音楽大学等を訪問し、学生への紹介を依頼するなど、募集のための働きかけを強めている。また、2026年度からは、地域おこし協力隊のインターンシップ事業を活用した２週間の体験の機会も設けている。参加者は、浜田市で音楽活動を行いながら放課後児童クラブ等の仕事を体験し、移住後の生活と働き方を具体的に知ることができる（2026年夏には２名が参加）。当該インターンシップ事業自体は地域おこし協力隊の仕組みを活用しているが、その後の就労の受け皿としては、主として協同組合Biz.Coop. はまだにつながることを想定しているという。

そのほか、派遣職員を増やすためには、移住後の仕事や音楽活動、生活の実際を具体的に伝える工夫が求められる。また、組合の母体である、振興会の音楽活動には小中高校生との多くの接点がある。中には、将来、地元で音楽活動を続けたいと考える高校生も現れてきている。そこで、進学後もこうした人材とのつながりを保ち、組合で働くことで地域で音楽を続けられる道があることを伝え、Ｕターンにつなげる可能性も考えられる。

第４に、音楽人材にターゲットを絞っているがゆえの独自の困難性を抱えているという点である。それは、そうした音楽人材の希望に合う形で、短時間勤務や音楽活動への配慮といった条件をクリアできる派遣先が限られるという困難性である。もちろん、他業種まで広げれば、そうした条件をクリアできる事業者も存在するかもしれない。浜田市内に人手不足に悩む事業者が多く存在していることに鑑みれば、そうした方向性も考えられなくはない。しかし、そのようにした場合、業種間の賃金水準や派遣利用料等の調整が必要となる。

そのため、現時点では、放課後児童クラブや療育施設等、既存の派遣先と近い分野で受入事業者を増やすことを考えているという。また、派遣職員が５名である現状では、直ちに派遣先を増やさなければ運営できないという状況ではなく、職員の確保と派遣先の拡大のバランスをみる必要もあるという。

ただ、もう一つの可能性として、自治体への員外派遣が考えられる。学校等でも音楽を教えられる人材が不足していることから、学校の音楽教育や部活動等に派遣する余地も考えうるのである。もっとも、振興会のメンバーにはすでに中学校の講師や部活動指導等に携わっている人がいることからそこの整理が必要であるし、また、部活の地域移行に伴う指導員制度等との関係や、派遣業務の内容、予算等についても検討・整理していく必要がある。

第５に、派遣職員への応募者を増やすためには、処遇改善を図る必要があるが、待遇を高めると、「卒業」後に就職する地域の事業者との賃金差が生じ、直接雇用への移行を難しくするという、多くの組合で直面している問題について、協同組合Biz.Coop. はまだでは、まだ構想レベルにはとどまるが、「音楽活動による副収入を得て、基本給が安くても、トータルで生活の見通しを立ててもらえるようにする」可能性を模索しようとしている。これは、同組合が音楽人材に特化しているからこそ採りうる打開策である。副業収入を得るためのノウハウを学べる研修プログラムを用意するなどが今後の具体的な方策として考えられる。

3-11　西粟倉事業協同組合（岡山県西粟倉村）(32)

3-11-1　概　要

人口約1,200人という小規模な村において、マルチワークによって人手不足に対応するとともに、村全体の採用・人材確保を担う「村の人事部」となることを目指しているのが、西粟倉事業協同組合であ

(32)　以下の記述は、2025年11月４日に行ったオンラインヒアリング（森本真志・事務局長）及び2026年10月８日に行ったオンラインヒアリング（同上）に基づく。

る。2025年４月に設立されたばかりの新しい組合である。

西粟倉村では、人口規模が小さいにもかかわらず、地域内で事業を行う個人事業主や事業者が多く、林業、木材加工、観光・宿泊、サービス業等の多様な事業が展開されている。しかし、人口減少に伴う人材確保が各事業者共通の課題となっており、単独の事業者による採用だけでは限界が見えていた。そうした事情が組合設立につながったのである。

組合設立にあたっては、先行事例についても積極的に調査がなされている。具体的には、海士町、日南市、五木村、気仙沼市等の取り組みを参考にしたという。ただし、一つのモデルをそのまま移植するのではなく、西粟倉村の人口規模、事業者構成、人材需要等に合わせた仕組みをつくることが意識された。

派遣職員数は、４名である。男女比は１：３で20代が１名、30代が１名、40代が２名となっている。設立時の需要調査では、村内に３～４名程度の職員を雇用できるだけの需要があると見込まれており、当面最大３～４名程度の派遣職員規模を想定していたことに鑑みると、現在がベストの人数ということになるが、今後、観光関連の事業も予定されていることから、もう少し人数を増やすことは可能だと考えられている。

一方、組合員は10者となっている（実際に派遣されているのは７者）。バイオマス、宿泊、森林管理、木製遊具等の製造、養鶏を営む事業者などが中心である。組合員になるための出資金は１万円、年会費（賦課金）も１万円である。既存組合員の人材需要が高く、新たな組合員を増やしても派遣できない状況であったため、組合員になりたいという希望があっても十分に対応できずにいたが、派遣職員数が増える中でここまで増やすことができた。なお、すべての組合員が直ちに派遣を必要としているわけではなく、地域づくりという組合の目的を支える立場で参加する組合員も存在する。より軌道に乗ってきた暁には、そうした組合員の脱退も考えうるところであり、組合員数を増やすことも考えられている。

派遣利用料は、１人１時間当たり1,400円（税込）に統一されている。一方、職員の賃金は労使協定方式によって決定され、時給換算で1,242～1,556円とされている。月収は、週３日勤務で12万円程度、週５日勤務で24万円程度となる。

事務局については、専務理事兼事務局長が組合員との折衝やシフト作成等を担当する一方、労使関係や給与計算等の事務を業務委託しており、３名で担われてはいるが、実質1.5人という体制であるという。

なお、この体制には、固定費をできるだけ抑えるという明確な経営上の意図がある。設立時には派遣事業の財産的基礎に充てるため300万円の補助を受けたが、それを取り崩さずに運営することが意識されている。実は、2025年度の段階では専務理事兼事務局長は無報酬であったが、職員が増えたことで、今は、専務理事兼事務局長への役員報酬も確保できている。

派遣計画は、数か月ごとに一つの事業者から別の事業者へ移るというスタイルではなく、「月曜日はＡ社、水・金曜日はＢ社、土・日曜日はＣ社」といった形で、１週間の中で複数の派遣先を組み合わせるスタイルをとっている。なお、職員に寄り添うことは重要である一方、組合員事業者の採用や人手不足への対応も同様に重要であり、「従業員ファーストだけの組合ではない」ことが西粟倉事業協同組合の特色であるという。

そのため、「卒業」も唯一の成果としては設定されていない。派遣を通じて自分に合った事業者が見つかり、その事業者への直接雇用に移行することは歓迎されるが、現状では地域事業者の季節的・恒常的な人手不足が深刻であるため、まず複数の事業者で働きながら西粟倉の仕事を知ってもらうことが重視されているのである。

3-11-2　注目すべき点

同組合の取り組みで第１に注目すべきなのは、派遣事業に加えて、村内事業者全体の採用活動、採用広報、人材との継続的な関係形成、将来的には無料職業紹介まで含めた人材機能を担い、「地域の人事部」というポジションを確立することが目指されているという点である。人口約1,200人の村で派遣職員を３～４名雇用するだけでは、地域全体に与える

影響には限界があるからである。

実際、地域おこし協力隊インターンを活用して、短期間西粟倉での暮らしを経験した人材を将来の就職・移住につなげる仕組みに取り組んでおり、将来的には、無料職業紹介に手を広げていくことも検討されている。島根県海士町の「大人の島留学」のように、まず地域を経験する入口をつくり、その後の同組合や地域事業者への就職へつなげていくことが目指されている。

第２に、人口1,200人程度という小規模地域に合わせ、少人数でも成立する収益構造を意識的に設計していることである。

一般に、派遣利用料を低く設定すれば、事業者にとって利用しやすくなる一方、十分な事務局収入を得るには多数の派遣職員を雇用する必要が生じる。これに対して、西粟倉事業協同組合では、当面の職員規模を３～４名程度と見込み、少人数でも組合運営を維持できるよう、派遣利用料金を１人１時間1,400円（税込）に設定した。派遣売上と派遣職員人件費をできるだけ均衡させ、補助金を事務局経費に充てることによって、２～３人規模でも最低限の事務局運営を可能にする考え方である。

同時に、専従事務局職員を当初から複数雇用するのではなく、専務理事が（当初は無償で）事務局長を務めつつ、給与計算・労務等を外部委託することによって固定費を抑えている。

以上を踏まえるならば、同組合は、「規模を拡大して採算を確保する」のではなく、「規模が小さくても存続できるコスト構造をつくる」ことを志向する組合であると位置づけることができる。大規模な人材需要や多数の派遣職員を前提としたモデルは、人口1,200人程度の地域では必ずしも適用できないことからすると、同組合は、小規模町村における特定地域づくり事業協同組合の持続可能性を考える上で、一つの重要なモデルを提示していると言えよう。

第３に、本業を別途持ち、そちらを成り立たせたいという思いを持っている人材を派遣職員として雇用し、組合で働いてもらいながらも、そのチャレンジのサポートを組合がするという新たな方向性が出てきているという点である。具体的には、現在の派遣職員のうちの３名は、それぞれゲストハウスの運営、アーティスト（画家）、移住コーディネーターを本業もしくはいずれ本業として確立したいと考えているのだという。アーティストの場合を例にとれば、画材を運ぶのに軽トラを使うということでオートマ限定解除免許の取得のための費用を福利厚生として措置してあげたり、財団からの支援を得るための文章を書くのを手伝ってあげたりと、組合がチャレンジをサポートしているのである。５人目の派遣職員候補として面接段階にある人物についても、「村でダンススクールを開きたい」というその希望に対し、「サポートしますよ」と伝え、入職に向けて話を進めているという。

第４に、人材不足以上に住宅不足が今後の組合拡大と移住・定着の制約になっていることである。すなわち、西粟倉村には、利用可能な空き家自体が非常に少ない。そのため、組合としても、住宅不足を認識し、派遣職員について西粟倉村への住民票移動を必須とはしていない。まず地域事業者の人手不足への対応を優先しているのである。このことは、特定地域づくり事業によって「仕事」をつくることができても、「住む場所」がなければ、必ずしも移住・定住にはつながらないことを示している。

しかし、村外に居住すると、職場には通えても、日常生活を通じて村の人々やその活動と接する機会が少なくなり、派遣職員本人が「西粟倉の温度感」を感じにくくなる。地域の人と酒を酌み交わしても、そのまま帰るというのができないといった制約もある。そこで、村内の１戸建てをシェアハウスに改築するなど、住宅不足問題の対応は今後の課題の一つとなっている。

第５に、他地域のモデルを積極的に学びながら、それらを西粟倉村の条件に合わせて組み替えていることである。前述の通り、組合設立にあたっては、先行事例から多くを学んでいる。海士町複業協同組合からは固定費を抑えながら収益性を確保する考え方を、ACにちなん事業協同組合からは細かなシフト作成のノウハウを、五木村複業協同組合からは組合員との付き合い方を、気仙沼ジョイントワークス協同組合からは採用・募集の方法と設立の仕方を、KATERI WORK（宮崎県椎葉村）からはまちづくり・ひとづくりを学んだという。

また、上記の先行組合を中心に特定地域づくり事業協同組合の事務局同士で情報交換するオンラインの会があり、そこで、さまざまなアドバイスを得たり、組合相互の情報共有をしたりしてきたのだという。

西粟倉事業協同組合は、まだ設立から日の浅い組合ではあるが、複数のモデルを組み合わせながら自らの制度運用を形成しており、先行組合間で形成されている実務的な学習ネットワークを活用している事例としても注目されるのである。

3-12　奄美市しまワーク協同組合（鹿児島県奄美市）(33)

3-12-1　概　要

「奄美大島を知らない方と島の事業者さんが出会い、働き、生活を営みながらこの島を好きになって頂けたら」という思いの下、「その出会いの入口（ゲート）の役割」を果たすべく設立されたのが、奄美市しまワーク協同組合である。

同組合の設立を主導したのは、事務局長の長瀬悠氏である。長瀬氏は奄美市で最初の地域おこし協力隊員として採用され、奄美大島５市町村（奄美市、龍郷町、大和村、宇検村、瀬戸内町）で構成されるDMOにおいてウェブプラットフォームの構築等を担当した。この仕事を通じて数多くの島内事業者と接する中で、人材不足が共通した深刻な問題となっていることを認識し、特定地域づくり事業協同組合制度の創設を知ったことから、その活用を奄美市に提案したのである。

組合設立に際しては、実は当初、奄美市だけでなく、奄美大島を構成する５市町村全体を対象とするという選択肢や、北部と南部に分かれて奄美市と龍郷町で組合を設立するという選択肢も検討されたという。しかし、最終的には、まず奄美市単独で事業を開始することとなった。この背景には、後述するように、奄美大島が広く、住宅が名瀬地区に集中していることから、自治体域を越えた派遣では長時間の通勤が必要になること、また、複数自治体が財政負担をしても、それぞれの自治体に実際に職員が派遣されるとは限らないという問題があった。

2026年８月末時点の派遣職員は８名であり、30代４名、40代２名、50代２名である。派遣職員は、関東を中心に島外出身者が多いが、これまでに島内出身者も２名採用している。「地元出身者を含めることによって、移住者だけで構成するよりも職員同士や地域とのつながりを広げやすくなる」という考えによるという。また、当初は若年層が多かったが、近年は、社会人経験が豊富で、派遣先において即戦力となりやすく、移住に対する覚悟も比較的明確な中高年層の採用にも力を入れているという。なお、損益分岐点は、年間平均で派遣職員3.8名程度と認識されている。

なお、設立後に採用した者は累計17名となっている。すでに退職した９名のうち７名は島内で就職しており、その内訳は、派遣先事業者への就職が５名、派遣を通じて知り合った別の島内事業者への就職が２名となっている（その後島内にて独立１名）。

組合員数は、12者となっている。業種としては、農業もあるが、ホテルやレストランなどの飲食業、さらにはイベント企画など、第三次産業が中心である。組合員になるための出資金は10万円で、会費（賦課金）は、月額3,000円となっている。制度や組合の考え方を十分説明し、それを理解した事業者に加入してもらうことを重視している。組合員が負担する派遣利用料は１人１時間当たり1,320円（税込）となっている。

一方、派遣職員の給与は、労使協定方式に基づく月給制で、基本給は月額18万6,000円であり、これに月額２万円の住宅手当、交通費、賞与等が加わる。勤務は原則として週40時間である。ただし、「独立したい」、「他の仕事もしてみたい」といった派遣職員の声を踏まえて、週32時間という働き方も可能になっているという。

より処遇を高めることも可能ではあるが、そうす

(33)　以下の記述は、参考文献のほか、2025年７月17日に行ったオンラインヒアリング（長瀬悠・事務局長）、同年９月５日に行った現地ヒアリング（麓憲吾・アーマイナープロジェクト代表取締役／NPO法人ディ代表理事（奄美市しまワーク協同組合組合員）、奥圭太・代表理事、長瀬悠・事務局長）、2026年９月21日に行ったオンラインヒアリング（長瀬悠・事務局長）に基づく。

ると「居心地がよくなってしまう」ため、派遣先への就職というインセンティブが弱まってしまう。派遣職員として採用できる人数は、前年度に編成される奄美市の予算によって一定の上限が設定されるため、既存職員が長期間組合に在籍し続ければ、新たに島外から人材を採用する余地がなくなる。組合経営の安定だけを考えれば職員の長期定着は望ましいが、同組合では、それよりも人材を地域事業者へ送り出し、空いた枠に新しい人材を呼び込むという「人材の流れ」をつくることを重視しているのである。

事務局は、長瀬氏１名で運営されている。給与計算、社会保険、勤怠管理、派遣先との調整、職員募集・面接等、多岐にわたる業務を１人で行っているが、情報発信、経理、庶務等、外部委託できる定型的な業務については、今後積極的に外部化していく方針である。他方、採用面接、派遣先との調整、事業者との信頼関係の形成といった業務は、事務局長の経験や能力が強く求められると認識されている。

長瀬氏が１人で事務局を運営できている背景には、鹿児島県中小企業団体中央会による強力な伴走支援もある。組合設立時の手続きだけでなく、社会保険、給与計算、報告書の作成、特殊な事案への対応等についても頻繁に相談し、確認を受けている。また、鹿児島県内の特定地域づくり事業協同組合間でも協議会を形成し、情報交換や研修等を実施しているという。

派遣については、直前になって需要のある事業者へ職員を配置するのではなく、半年程度前から事業者との調整を始め、大まかな年間派遣計画を作成している。直前の調整では職員の仕事が空いてしまう危険があり、固定給を支払う組合にとって大きな経営リスクとなるからである。また、組合員には、客が少ない、天候が悪いなどの事情があっても、原則として週40時間分の仕事を確保することを求めている(34)。また、職員を短期間で次々と異なる派遣先へ移すのではなく、本人の希望や適性、事業者側のニーズを十分に聞いた上で、最初の派遣先を慎重に選び、まずは半年程度働いてもらうことを基本としている。

採用面接では、島暮らしへの過度な期待とのミスマッチを防ぐため、給与水準が必ずしも高くないこと、接客業が多いこと、週40時間勤務であることなどを率直に伝えている。また、「島でスローライフを送りたい」「海の見える一軒家にすぐ住みたい」といったイメージだけで移住しようとする者には、実際の住宅事情や働き方も説明し、それでも移住する意思があるかを確認している。同時に、応募者には、奄美市しまワーク協同組合はあくまで「島への入り口」であると説明し、働きたい事業者が見つかれば、組合を「卒業」して、その事業者へ就職して構わないと伝えている。

なお、移住後の住居については、住宅不足という事情もあるが、移住当初は名瀬の中心市街地に住むことを勧めているという。いきなり周辺集落の一軒家に居住すると、集落の人間関係や行事等に馴染めず、結果として島自体を嫌いになってしまう可能性があるためである。まず名瀬で生活しながら島内のさまざまな地域を知り、人間関係を形成し、自分に合った集落が見つかった段階で、その地域に移る方が望ましいと考えられている。いわば「段階的な地域定着」が志向されているのである。

もっとも、名瀬地区では、家賃や駐車場代が高いという問題があり、それが人材派遣の制約となっている。すなわち、名瀬地区は、家賃は１ルームで月４万円程度であり、駐車場も月8,000～１万円くらいするのである。そのため、車を保有できない職員もおり、そうした場合には、車を持たなくても通勤できる派遣先を選ぶしかない。本人が車を購入すれば、より遠方の派遣先を選択肢に加えることができるが、それも必ずしも容易ではないのである。

3-12-2　注目すべき点

同組合の取り組みで注目すべき点は、第１に、その最大の特徴が事務局長を媒介とした「関係的マッチング」にあるという点である。すなわち、長瀬氏

(34)　契約書面上は、40時間を満たないで働かなかった分の６割を組合員に請求できるということになっている。ただ、通常は、仕事をつくってもらう形で40時間の仕事を確保してもらっているという。

は、地域おこし協力隊時代を通じて、地元事業者及び奄美市との深い信頼関係を構築し、それが組合設立のみならず、設立後の運用にも存分に生かされている。実際、派遣先事業者へのヒアリングでは、「長瀬氏が職員のことも自社のこともよく理解しているため、安心して受け入れることができている」との評価の声が聞かれた。また、長瀬氏は、たとえ23時過ぎの電話であっても、派遣職員からの相談に親身に応じ、そこから一緒に飲みに行くなど、とことん寄り添うことで職員からも深く信頼されている。また、彼は商店街の会長等も務めていることから、地元のコミュニティと派遣職員との橋渡し役を務め、派遣職員が地域に溶け込むための後押しをもしているのである。

第２に、奄美大島全体を一つの区域とするのではなく、あえて奄美市単独から事業を開始したことである。これは、和泊町・知名町の２町で組合を形成したえらぶ島づくり事業協同組合とは対照的である。

ここには、前述の通り、奄美大島が地理的に広いために、移動に時間がかかり、奄美市の中心地から宇検村等まで派遣することは容易ではなく、複数自治体で組合を構成した場合、財政負担をしているにもかかわらず、そこには職員が１人も居住せず、１人も派遣されないという自治体が生じうる、という事情があった(35)。つまり、確かに広域化すれば、多様な業種の組合員を確保でき、繁閑差の組み合わせをしやすくなるが、広域であればよいという単純な問題でもないのである。当該事例は、特定地域づくり事業における適切な「地域」の範囲を考える上でも示唆的である。

3-13　（補論）結いワーク宇検村協同組合（鹿児島県宇検村）(36)

最後に補論として、結いワーク宇検村協同組合を取り上げておきたい。すでに全国では解散に至った組合もみられるが、同組合もその一つであり、その解散に至る経緯は、特定地域づくり事業協同組合の持続可能性を考える上でも示唆を与えてくれるように思われるからである。

宇検村では、以前から移住者の受け入れにも取り組んでいたが、宇検村における特定地域づくり事業協同組合は、移住・定住そのものよりも、村外から人材を呼び込み、村内事業者で働く人を増やすことに重点が置かれていた。先進事例の視察等を経て、宇検村でも同様の仕組みを導入できるのではないかとの判断に至り、自治体主導で設立が進められた。事業者側からの強い要望を受けて制度化したというより、自治体側が制度の活用可能性を見い出し、地域の事業者に参加を働きかけたという性格が強かった。2024年８月15日に認定を受け、設立時の組合員は村内５事業者であり、事務局は事務局長１名の体制であった。

同組合では、その後、累計４名の派遣職員を雇用した。もっとも、４名が同時に勤務していたわけではなく、採用と退職を繰り返す状況であり、安定した派遣職員数を確保することはできなかった。

さらに大きな問題となったのが、採用した人材と派遣先事業者とのマッチングである。就業時間に関する希望が合わない、事業者が女性従業員を希望しているのに女性の応募者がいないといった条件面での不一致に加えて、宇検村の主要産業の仕事内容自体にも派遣を難しくする要因があった。たとえば、マグロ養殖では海中でマグロを捕まえて検査する仕事、車エビ養殖では夜間に養殖池へ潜って清掃する仕事などがあり、未経験者がすぐに従事するには身体的にも技術的にもハードルが高かった。その結果、五つの組合員事業者のうち、実際に派遣実績があったのは製造業の１社にとどまった。

派遣職員の定着も十分ではなかった。累計４名のうち１名は、都市部から島へ移住した者であったが、島での生活そのものが合わず、元の居住地へ戻った。別の２名は、体力面ないし精神面で仕事が合わず退職した。残る１名は仕事ぶりも良く派遣先からの評価も高かったものの、組合の解散が決まったことによって退職することとなった。このようにみると、単純に応募者が集まらなかったわけではなく、採用

(35)　もっとも、奄美市内であっても、名瀬地区から笠利地区までは車で１時間程度を要する場合がある。
(36)　以下の記述は、2026年10月７日に行ったオンラインヒアリング（加美優・宇検村企画観光課職員）に基づく。

後に地域生活や仕事内容への適応が困難となるケースが相次いだことが、安定的な派遣体制を形成できなかった大きな要因であった。

もっとも、宇検村の事例においてより重要なのは、個々の派遣職員の問題だけではなく、そもそも特定地域づくり事業協同組合の仕組みに適合する事業者が地域内に少なかったことである。宇検村は人口約1,500人の小規模自治体であり、実際に活動している事業者も60程度にとどまる。その多くは、事業主１人、あるいは家族・親族だけで経営する小規模事業者であり、新たに第三者を雇用するだけの事業規模や経営上の余力を持つ事業者は限られていた。事務局長も組合員を増やすために営業や説明会を行ったが、加入事業者を十分に拡大することはできなかった。

また、こうした小規模事業者の多くは事業規模の拡大を志向しておらず、「今いる人員でできる範囲の事業を続ける」という経営形態であった。そのため、仮に「１日２時間」「週２日」といった補助的な労働需要が存在していたとしても、年間を通じて複数事業者に職員を派遣し、一定の就業量を確保する特定地域づくり事業の仕組みとは必ずしも適合しなかった。つまり、制度を利用できる規模の事業者自体が少なかったことが、最も大きな原因として認識されている。

これに加えて、設立後には当初想定していなかった二つの大きな環境変化が生じた。第１は、主要な派遣先として想定していた介護事業者の脱退である。当初加入していた５事業者のうち、介護関係の事業者については多数の派遣職員を受け入れることが期待されており、とりわけ他の事業者で仕事が少なくなる時期にも安定的な派遣先になることが見込まれていた。ところが、組合設立から半年もしないうちに同事業者は、経営方針の変更により、派遣職員を受け入れないこととなり、組合を脱退した。組合からすれば、年間を通じた派遣計画の基礎となる重要な受け皿を設立直後に失ったことになる。

第２は、外国人労働者の急速な増加である。同組合が特定地域づくり事業協同組合に認定された2024年夏は、ちょうど宇検村で初めて外国人労働者２名が受け入れられた時期でもあった。当初は外国人労働者が地域に馴染めるか、どの程度働けるかが分からなかったため、他の事業者は様子を見ていた。しかし、最初に受け入れられた外国人労働者がよく働き、日本語でのコミュニケーションや地域との関係にも大きな問題がなく、体力面でも事業者の需要に適合していたことから、2025年、2026年には受け入れが急速に広がった。早朝・夜間でも働くことができ、若く体力のある外国人労働者は、即戦力を求める事業者にとって「利用しやすい」人材であったという。

もともと宇検村の組合員事業者が特定地域づくり事業に期待していたのも、将来の事業承継者や地域の担い手を育成することより、当面の「戦力」となる労働力を確保することであった。このため、外国人労働者によってその需要が満たされるようになると、特定地域づくり事業協同組合を利用する必要性そのものが低下していった。

こうした状況の中で、2025年12月頃から翌年度の事業継続は困難ではないかとの議論が本格化し、2026年３月31日をもって組合は解散した。組合として経営を成立させるには４～５名程度の派遣職員を確保する必要があったが、実際にはそこまで派遣職員を増やせるだけの派遣需要もなく、１名程度の派遣職員のために組合を維持することは困難であった。

解散前には派遣職員２名と事務局長１名が在籍していたため、その後の就職先を確保する必要もあり、比較的早い段階で解散を決断した。

以上から、結いワーク宇検村協同組合が短期間で解散に至った原因を、単純な「人材確保の失敗」に帰することは適切ではない。第１に、地域内の事業者の多くが零細・家族経営であり、制度が前提とする一定量の派遣需要を形成できる事業者が少なかったという構造的な問題があった。第２に、地域の仕事には専門性や高い身体能力を必要とするものが少なくなく、都市部等から採用した人材との間にミスマッチが生じた。第３に、設立時に重要な派遣先と見込んでいた介護事業者が予期せず脱退し、事業計画の前提が崩れた。そして第４に、設立とほぼ同時期に外国人労働者の受け入れが始まり、その後急速に拡大したことで、事業者の人手不足そのものが緩和された。

すなわち、宇検村では、個々の派遣職員と仕事との「マッチングの失敗」だけでなく、そもそも一定量の派遣需要のある事業者層が薄いという、特定地域づくり事業の制度構造と地域労働市場との「構造的ミスフィット」が存在していた。そこに、主要な派遣先の予期せぬ脱退と、外国人労働者という代替的な労働力供給の急速な拡大が重なったことで、制度を維持する前提条件そのものが失われていったと捉えることができる。解散に至ったのはやむをえないところであった。

4　持続可能でパフォーマンスの高い組合運営の条件

4-1　一般的な失敗条件と共通して求められること

以上を踏まえ、「持続可能でパフォーマンスの高い組合運営」の条件を探ってみたい。言い換えれば、①派遣職員の確保・定着、②組合員の労働需要への対応、③組合の財政的・組織的持続可能性、④派遣職員の地域への定着やキャリア形成を総体として高い水準で実現するための諸条件とは何かということである。

この点、ここまで取り上げてきた各組合の内実をみても分かるように、また2-11でも述べたように、その「答え」は一つではない。その「答え」は、①組合が置かれている環境条件と、②「誰のために、何を重視して、どのように組合を運営するのか」という組合の目的次第で異なりうる。

とはいえ、「こうした環境条件であれば、成功見込みは低い」、「こうしたことをしてしまうと、失敗するであろう」といった一般的な失敗条件は語りうるように思われる。

第１に、「特定地域づくり事業による派遣を希望し、年間を通じて一定量の派遣需要を形成できる事業者が、地域内に一定数存在する」という初期条件が満たされない場合や、「特定の組合員に派遣需要が過度に集中し、当該組合員の脱退や人材需要の変化に対応できない」場合、結いワーク宇検村協同組合のケースが示すように、早々に立ち行かなくなってしまう。派遣が十分にできなければ、必然的に組合の収益が固定費を下回ってしまうからである。

第２に、十分に派遣職員が確保できていない初期段階において、事務局職員の人件費や事務所賃借料などの固定費が大きいと、運営は直ちに厳しくなる。逆に、事務局職員人件費について言えば、五島市のケースのように、初めから事務局職員を雇用するのではなく、事務局業務を委託し、派遣職員数に応じて変動させるという方策は、持続可能性を高めることになる。なお、業務委託を（外部組織にではなく）派遣職員個人に行うということも有効である。また、事務所賃借料については、役所内に間借りすることができれば、経費を抑制でき、持続可能性の向上につながる。

第３に、組合員事業者の派遣需要への対応ばかりを優先させ、派遣職員の希望や思いを軽視するような組合は、職員確保が困難であり、仮に確保できても働き続けてもらうことはできない。派遣職員を「単なる労働力」として捉えてはならない。本人の思いに寄り添いつつ、その希望を実現することを重視し、「地域をともに支え、発展させていく仲間」として遇することが必須である（丸尾2024：14、熊坂2023：33）。

ただし、当然だが、職員採用に際して、当該地域で働き続けてもらえるかどうかを慎重に見極めないと、長続きしない。派遣職員の定着を目指すならば、まずは応募者に対し、派遣先の現場を実際に見てもらったり、ACにちなん事業協同組合や奄美市しまワーク協同組合で行っているように、その地域で働き、暮らしていくことの大変さや厳しい現実を予め伝えたりすることが重要となる。また、派遣職員と地域の人たちとの関係性をとりもち、地域に馴染んでもらうことも肝要である。安来市特定地域づくり事業協同組合で導入されている「地域貢献ポイント制」は、この点で注目に値する。

さらに、仕事があっても、住宅や移動手段の確保が十分にできなければ、派遣職員の定着及び組合運営は十分にできない。それゆえ、これらの条件が不十分な場合は、自治体の関係部局との連携なども行いつつ、対応していかなければならない。

第４に、組合事務局は、派遣先の開拓、職員募集、派遣職員のシフト調整はもとより、経理事務、勤怠

管理、派遣契約書類の手続き関係など多様な業務を担っているのであり、その力量が組合の持続可能性を大きく左右する。特に、組合事務局が、派遣職員の相談に乗る中で各自の特性・性格等を把握しつつ、一方で、派遣先事業者の意向やニーズを理解し、両者の相性を的確に見抜き、うまくマッチングできないと、両者の不満が高まってしまい、持続可能性は低下する。派遣計画のシンプル化、業務管理の統合システムの導入、一部業務の委託等を通じて事務局負担を軽減することは、事務局が本当に力を入れるべきところに注力する上で大事なポイントになる。

なお、事務局長をはじめとする個人の力量や献身は重要だが、組合運営がそこに過度に依存してしまうことにはリスクもある。その個人が病気等で倒れたり、退任したりした場合、とたんに組合運営が困難になるからである。「優れた個人による運営」から「個人の負担に過度に依存しない組織的な運営」へと移行することも、組合の持続可能性を考える上では重要な課題である。

第５に、組合員の不満が高まると、組合が空中分解してしまいかねない。この点、自らの労働需要を安価な労働力で満たすことだけを考える事業者が組合員になることをまず防止する必要がある。逆に言えば、特定地域づくり事業協同組合制度の理念を予め理解・共有してもらった上で、組合員になってもらうべきである。

その際、「派遣職員数は限られるため、組合員になったとしても、十分に派遣を受けられる保証はない」という点についても、予め理解しておいてもらう必要がある。もっとも、年会費（賦課金）をゼロにしておけば、派遣が受けられなくても不満は生じにくくなる(37)。

また、「派遣利用料につき、表面的な時間単価では、直接アルバイトを雇用する場合より高額にみえる」という点も不満につながりやすいが、これについても、「直接雇用であれば生じる社会保険料等の事業主負担や採用・労務管理のコストが、派遣利用料には含まれている」ことを説明し、理解を得ておく必要がある。

第６に、特に初期において、ノウハウを含むさまざまな情報・アドバイスを得られなければ、組合設立・運営はままならない。実際うまくいっている組合の多くは、中小企業団体中央会、都道府県、先行組合からの支援を得られている。

たとえば、鹿児島県では、鹿児島県中小企業団体中央会が組合設立から運用段階まで特に手厚い伴走支援をしており、それが功を奏した（川島2023：44）(38)。島根県では、県が許認可手続きの全体スケジュールを整理し、各段階で作成・提出が必要となる書類の整理も行った。また、事業協同組合かわかみワークのケースでは、奈良県が問い合わせ窓口を一本化し、県側での内部調整を行ったためスムーズに手続きを進めることができた（総務省2022：32－33）。先行組合からアドバイスを受ける形で立ち上げられた西粟倉事業協同組合の例に見られるように、先行組合の支援も極めて有益である。また、後続組合から先行組合への事務局人材の出向を通じた学び合いも有効であろう（総務省2024：50）。

4-2　持続可能でパフォーマンスの高い組合運営の条件～各事例から得られた知見

以上のように、共通して求められる条件はあるが、そこから先は、各組合が置かれている環境条件や組

(37)　ただし、「一定の覚悟と責任をもって組合に参加してもらうことを重視し、あえて一定額の年会費（賦課金）を設定する」という考え方は、別途ありうる。

(38)　鹿児島県中小企業団体中央会では、特定地域づくり事業を担当する県地域政策課や、労働者派遣事業を所管する鹿児島労働局需給調整事業室を訪問し、中央会が本気になって制度普及や設立促進に努めていくことを説明し、連携や協力を強く要請したという。設立支援にあたっては、「受身型（待ち）」ではなく、「能動型（攻め）」支援を行う方針を課内に打ち出し、組合設立認可申請書、特定地域づくり事業協同組合認定申請書等の作成支援を行い、役所が国に提出する交付金関係のサポートを実施してきた。そして、派遣就業開始までの期間、労働者派遣法上の留意事項や各種書類の適正な作成方法等について繰り返し指導を行い、組合が作成した法定書類の確認はもちろん、給与計算の方法、雇入時安全衛生教育や健康診断の実施方法などきめ細かな支援を行ってきたという（坂本2024：25－28）。同中央会は、県内の特定地域づくり事業協同組合による「鹿児島県特定地域づくり事業協同組合連絡協議会」の設立を提案したり、協議会との共催で「補助金実績報告書作成相談会」を開催したりもしている（坂本2024：33－34）。

織目的次第であり、「答え」は一様ではない。

4-2-1　収益モデルの二つのパターン

まず、改めて押さえておきたいのが、おそらくは、収益モデルは、大きく二つのパターンに分かれうるという点である。

2-10でも触れた通り、「黒字を達成している組合は、派遣職員の給与単価を上回る水準で利用料金単価を設定できている」とされ（総務省2024：30）、「利用料金単価を適切な水準に設定できていない組合は、安定的な事業収支を実現することが困難であることが示唆された」（総務省2025：57）というのが、調査結果に基づく総務省の見解である。しかし、これは、派遣職員数が一定以下の場合の話だと考えるべきである。派遣職員数が十数名を超えるような規模になってくれば、話は違ってくる。

そのことを実証してみせているのが、海士町のケースである。3-2-2でも述べたように、海士町では、派遣利用料単価は、派遣職員の給与単価よりも低い。派遣職員人件費の半額が町から補助されるという前提の下では、同組合の職員数は多いため、それでも十分に運営が成り立つのである。再度例示すれば、組合員による派遣利用料単価を１時間当たり1,200円、派遣職員の１時間当たりの給与単価を（組合がそこに500円を加えることで）1,700円としたとする。この場合、派遣職員人件費の半額850円が市町村から補助されるので、850円と500円の差し引きで、組合には１時間当たり350円が入ってくることになる。職員１人が８時間働けば2,800円、職員が20人いれば１日５万6,000円が組合に入ることで、安定した経営が可能になるのである。すでに述べたように、こうした派遣利用料の低さゆえに、職員希望者に「地域内の事業所ならどこでも選べますよ」とPRすることが可能となっている点も見逃せない。本人が希望する事業者が地域にあり、かつ、まだ組合員になっていない場合に、派遣利用料の低さが売りとなり、組合員になってもらうことが容易となっているからである。

もっとも、上記収益モデルが可能になっているのは、海士町複業協同組合の置かれている環境条件によるところが大きい。まず、職員数を増やしたくても、派遣職員人件費の８分の１を市町村が負担するというスキームの下では、市町村がその負担増を忌避するケースがしばしばみられるが、海士町の場合は、派遣職員を増やすための町の実質負担額と、人口増による普通交付税の増額分の双方を勘案し、地域企業に労働力を供給する便益が上回るとして、派遣職員数を増やすことに対し、町の理解が得られている。また、全国的な知名度に加え、「大人の島留学」という供給源があり、派遣職員の獲得が比較的安定的にできるという点も、上記収益モデルを可能にしている条件の一つであろう。

しかし、こうした環境条件を確保でき、派遣職員数につき十数名を超えるような規模まで増やせる組合は、必ずしも多くないかもしれない。そうした場合には、比較的小規模でも収益を確保できる別の収益モデルを考えざるを得ないことになる。「派遣職員の給与単価を上回る水準で派遣利用料単価を設定する」というあり方は、そうした場合における収益確保方法の一つとして位置づけることができる。

4-2-2　求める人材像と情報発信

特定の技能・志向・特性を持つ人材の確保を目的とする組合と、地域への移住希望を中心に幅広い人材を受け入れる組合とでは、適切な募集戦略が異なる。

前者においては、農業・林業に興味がある方、Uターン者、地域おこし協力隊出身者(39)など、ターゲットとしたい特定人材を念頭に、「どのような働き方ができるのか」「当該地域での日々の生活はどのようなものか」「先輩職員たちは実際に働いてみてどのような感想をもっているのか」といった点を明確にした上で、HPやSNSでの発信、SMOUTなどの移住・就業に関するマッチングサイトの活用、就職説明会等への参加などを通じて募集を行っていくことが有効であろう。なお、協同組合Biz.Coop.はまだ

(39)　組合は、任期終了後の地域おこし協力隊員OB・OGの受け皿としての役割も期待されている（熊坂2023：33）。実際、各地の組合をみると、派遣職員、事務局職員・事務局長に協力隊経験者が就いていることが珍しくない。

の場合には、「音楽を続けたい人」というかなり特殊な人材像を求めていることから、音楽大学等へのアプローチも行っている。

一方、後者（地域への移住希望を中心に幅広い人材を求める組合）の場合、「当該地域で生活することの幸福感」をHPやSNSで発信するとともに、自治体移住担当部局との連携を通じて、相談に来た移住希望者に対し、就職先として組合を紹介してもらったり、移住イベントに参加したりすることが有効であろう。その際、事業協同組合かわかみワークが意識しているように、特定の人材しか求めていないと受け取られないよう、あえて幅広い層に門戸を開くような情報発信をすることも合理的である。

なお、いずれの場合においても、縁故を活用することは有効である。

4-2-3　組合員事業者のバリエーションと数

派遣職員の立場からすれば、組合員事業者のバリエーションはできるだけ幅広く、かつ、その数が多い方が働く場所の選択肢が増えるので好ましい。その地域で派遣職員になりたいという希望があっても、働きたい業種等の希望がうまくマッチせず、採用に至らないということも起こりうるからである。

一方で、組合員事業者のバリエーションが幅広く、数が多ければよいというものでもない。たとえば、地域の労働力不足解消の観点からすると、どうしても農業人材を求めたい場合に、多業種の組合にしてしまうと農業に特化した人材確保が難しくなる可能性がある。（本稿では事例として取り上げなかったが、）人材サポートなんぶ協同組合で派遣先を農業に特化したのは、この点を考慮したためである（山本2023：６）。

最適点をどこに見い出すかは、一つには、地域の労働力不足解消に力点を置くのか、移住・定住の拡大に力点を置くのか、という目的次第である。また、その地域経済がいかなる産業構造で成り立っているのか、どの程度の事業者が存在するかによって、組合員のバリエーションと数は規定されざるを得ない。そして、派遣職員数に比して組合員事業者の数が多ければ多くなるほど、実際に派遣を受けられる組合員は少なくなってしまうのであり、派遣職員数とのバランスも大事である。さらに、派遣先の選択肢を増やすために地域を広げると、通勤距離や自治体間の費用負担調整という制約も生じることになる点にも注意が必要である。「答え」は、地域ごとにいろいろとありうるのである。

4-2-4　派遣ニーズへの対応

上記の点とも関連するが、組合員の派遣ニーズに対して、どの程度、どのように対応するのかについても、「答え」は一様ではない。

一方の極にあるのが、海士町複業協同組合のケースである。海士町においては、「職員ファースト」の旗印のもと、「職員に選ばれるため、自ら仕事の魅力化を図らなければならない」という考え方が組合員に共有されており、かつ、派遣利用料については、最低料金1,177円（税込）以上で組合員が自由に設定できるようになっている。これにより、組合員間に、派遣職員から選ばれるための競争が生じているのである。しかし、これは一定以上の派遣利用料を払えるだけの余力が組合員にあることが前提になるし、こうした割り切った対応を行うという合意形成を行うことも容易ではないだろう。その意味では、海士町ならではの「答え」だと言える。

もう一方の極にあるのが、ACにちなん事業協同組合のケースである。五島市地域づくり事業協同組合でも、組合員のニーズを継続的かつ丁寧に把握し、その情報を派遣調整に利用する形で、各組合員への派遣量が極端に偏らないよう、組合員間の公平性にも配慮しながら派遣計画が作成されているが、ACにちなん事業協同組合では、それに加えて、独自に「バランシングポイント制度」を導入しているのである。すなわち、派遣先について「シフトの自由度」「職場のなじみやすさ」「おしごとエネルギー」という三つの指標から評価し、①日曜勤務、②ピンチヒッター、③希望していない企業への派遣、④翌日・当日の突発的な出勤などにポイントを与えることによって、蓄積したポイントを、希望する企業への派遣、柔軟なシフト、有給休暇、賞与への加算等に結びつけることで、人気の低い派遣先や人材の集まりにくい日時にも派遣できるようにしているのである。

こうしたきめ細かなシフト調整は、「できるだけシンプルな計画こそが好ましい」という発想とは逆をいくものである。その作業は極めて複雑であり、事務局負担の増大につながることになる。しかし、他方で、この作業こそが、派遣職員、組合員双方との濃密なコミュニケーションと信頼関係の構築につながっているのだという。また、時間とともに、ある程度のパターンが定着し、「慣れ」も生まれるため、負担は軽減されている。それゆえ、これもまた確かに「答え」の一つなのである。

4-2-5　年間を通じた派遣職員の稼働率の確保

年間を通じた派遣職員の稼働率の確保も重要である。稼働率が低下し、８割未満となれば、交付金の上限額がその稼働率に応じて漸減されてしまうからである。これが特に問題となるのは、組合員の多くが１次産業の事業者である組合の場合である。仕事が天候に左右されてしまい、安定的な派遣がしにくいという事情があるからである。

この点、多くの組合では、「利用予定の急な変更はできないので、雨の日でもできる仕事をつくってください」と組合員にお願いしているが、組合員事業者によってはそうした対応が容易でないし、毎回そのようにお願いし続けることは、お願いする側としても心苦しい。

この点で、薪割りの仕事をつくってこれをカバーした智頭町複業協同組合のケースは注目に値する。しかし、これが、同じく林業への派遣を推進しようとしている事業協同組合かわかみワークにとって「答え」になるかというと、必ずしもそうはならないのである。というのも、智頭町では、薪ストーブの普及を進めてきたからこそ、一定規模の薪利用の需要が存在していると思われるからである。そうした需要がないところで薪割りを仕事にしようとしても困難なのである。

では、「関係市町村等への派遣に限り、員外利用規制を員内利用の50%まで緩和」が実現したことを踏まえ、市町村等への派遣で年間を通じた派遣職員の稼働率を確保するという道筋はありえないであろうか。もちろん、論理的にはありうるのだが、筆者がヒアリングした限りで言えば、少なくとも、現段階では、市町村等による員外利用を積極的に拡大するという動きはみられなかった。市町村の方もそうした派遣には必ずしも積極的ではないようである。

ここには、「自治体への派遣に際しては、既存の常勤職員・会計年度任用職員等の代替として利用することは避け、制度目的に沿った業務を切り出す必要がある」（総務省2026：18）とする国の見解(40)が影響している可能性もある。だが、そもそも、自治体での業務を担う際に求められる能力を派遣職員が必ずしも有しているとは限らない、というのが自治体側の感触のようでもある。

逆に言えば、協同組合Biz.Coop.はまだのように「音楽」という特化した能力を有する人材が派遣職員となっている場合、小中学校等において音楽人材が不足しているという状況が仮に生じているとするならば、員外利用を拡大していける余地があるということになろう。

4-2-6　派遣職員のキャリア設計

派遣職員のキャリア設計をめぐっては、第一義的には職員自身の意向が尊重されることになるが、従前、組合員による直接雇用を通じた「卒業」を歓迎もしくは推奨する組合が少なくなかった。

この点、「勤続年数に応じた一定の昇給を行うとするならば、現行の派遣料の継続を前提とするとマルチワーカーの入替わりがなければ組合収支の赤字化が見込まれる。そこで、組合は経済的な負担が相対的に低くなる新人『マルチワーカー』をつねに確保し続けるために、一定期間組合で勤務したマルチワーカーを地元企業に正規職員として就職させ、組合を『卒業』させることを念頭におく」との論評もある（甲斐2025：355）。そういう面もあるのかもしれない。だが、筆者がヒアリングを行った印象で言えば、組合側に必ずしもそのような意識が明確にあるわけでもないように感じている。すなわち、

(40)　衆議院総務委員会の決議及び参議院総務委員会の附帯決議においても、「当該市町村において雇用されている常勤職員や会計年度任用職員等の職員の代替としないこと」が原則とされている（参照、第217回国会 衆議院・総務委員会（2025年３月18日）、参議院・総務委員会（2025年３月31日））。

「この仕組みを通じて、地域に移住・定住し、働いてくれる人を１人でも増やしたい」という願望があり、「既存の職員には『卒業』によって地域に残ってもらいつつ、それによって空いた枠で新たな人材を呼び込みたい」という思いから、そのような運用が志向されるケースが多いように思われる。

それはともかく、「卒業」を推奨するというあり方は、特定地域づくり事業に継続的に取り組む中で、新たに組合員事業者を開拓できない限りは、徐々に困難になっていく。というのも、安来市特定地域づくり事業協同組合のケースで述べたように、多くの地域では、直接雇用できるだけの比較的余力のある組合員が限られており、その中で直接雇用が進むと、直接雇用をできるところが徐々に少なくなっていくからである(41)。

そこで、二つの方向性が求められることになる。なお、二つの方向性は相互排他的なものではなく、同時に探求されることもありうる。

一つは、直接雇用の余地を拡大するという方向性である。具体的には、①新たな組合員事業者を開拓したり、②新規事業の立ち上げによって組合員事業者の受け入れキャパシティを高めたり、③組合員になりうる新たな会社の立ち上げをうながしたりといったことが考えられる。このうち、①を志向し、「派遣開拓型」という派遣のタイプを設定、マニュアル作成などを通じて、派遣を受け入れられる組合員を増やすことを目指したのが、おぐにマルチワーク事業協同組合の取り組みであった。一方、②及び③を目指し、そうした仕事をつくりだせる人を育てることに取り組んでいるのが、海士町複業協同組合である。

もう一つは、直接雇用以外の方向性である。具体的には、❶組合員以外への就職、❷起業・事業承継、❸マルチワーカーの継続といったキャリア形成が考えられる。なお、直接雇用による「卒業」でなくても、「地域内で働き続けている人の数」が増えるのであれば、特定地域づくり事業を行う意味は十分にあると言えよう。

どの方向性のどの選択肢が探求されるかは、組合によって異なりうる。「直接雇用の余力がない組合員が地域でどのくらい多いのか」、「組合員になりうる事業者が地域にどのくらい存在するのか」、「事業拡大できる余力のある事業者がどのくらいあるのか」、「廃業しそうな事業者が地域にどのくらい存在するのか」といった点が判断ポイントとなろう。

4-2-7　キャリア形成の支援（人材育成）

キャリア形成をどう支援しているかという点についても触れておきたい。この点、事務局長が定期的なキャリア面談を行うなどの一般的な取り組みは別として、それ以外の取り組みは、組合によって、一様ではない。

将来的な方向性が明確な智頭町のマルチフォレスターの場合、組合員（林業事業者）と町役場、組合事務局が定期的に集まって人材育成会議（「ドラフト会議」）を毎月開催しているほか、自己研鑽等に充てる勤務日として「マルチフォレスターデー」を有給休暇とは別に月２日設定できるようにしている。将来的な方向性が一つに定まっていれば、このような対応が可能であるし、有効であろう。

一方、派遣職員が多く、派遣先や従事する業務も多様である一方、勤務先はかなり固定的である海士町複業協同組合では、集合研修や職員全員による情報交換等の有効性は低いと考えられており、あまり実施されていない。派遣職員の将来的な方向性が単一ではなく、多様であると、個別の随時面談等に依らざるを得ない面があるのである。

他方で、海士町においては3-2-2で述べたように、組合員（事業者）に声掛けをし、新たな事業の立ち上げや業務改善に派遣職員が挑戦する機会をつくり、その分の派遣職員の時給は、「研修」という名目で

(41)　なお、「本制度は通年の正規雇用が困難な中小企業を主な対象としている。そのため、組合員が組合職員を採用した際には、組合員に退職者等が発生しない限り追加的な労働需要はほとんどなくなることが想定される。つまり、組合職員が目標通り組合員企業に転職すればするほど、組合員の労働需要は満たされ、本事業の必要性が低下するのである」（井元ほか2026：151）という指摘があるが、これは、直接雇用できない零細事業者があまりおらず、かつ、組合員が増えず、かつ、個々の組合員の事業拡大等が生じない場合には、その通りであろう。

同組合が持つという取り組みを行っている。新たな事業の立ち上げや業務改善に関わる経験を積んだり、リサーチ等の業務を経験したりして、成長できるようにすることで、派遣職員のキャリア形成を支援しているのである。

4-2-8　マルチワーカー派遣事業以外の取り組み

人口急減法10条１項に基づくマルチワーカー派遣事業だけでは事業収入の十分な確保は容易ではない。そこで、2-9でも述べたように、組合運営を持続可能で充実したものにすべく、人口急減法10条２項に基づく事業や、特定地域づくり事業（法10条１項及び２項）以外の事業を行うことが考えられる。

この点で注目されるのは、えらぶ島づくり事業協同組合の取り組みであろう。同組合は、有料職業紹介事業を行うだけでなく、異なる地域の繁忙期を結びつける「産地間人材リレー」へと事業を展開している。

しかし、こうした取り組みを行っていくには事務局人材の確保が必要であるが、一定の事業収益がないとそれは難しい。それゆえ、まずはマルチワーカー派遣事業が軌道に乗ることが必要である。その意味で、「どの組合でも直ちにマルチワーカー派遣事業以外の取り組みを行うべき」とはやはり言えないのである。

ところで、特定地域づくり事業協同組合で特定地域づくり事業以外の収益事業を展開することはそもそもやりにくい面がある。収益事業に伴うリスクが組合本体に波及する可能性があるし、組合員のための共同事業という組織目的との関係でも難しい面があるからである。智頭町のケースのように実質事務局メンバーが重複している別法人で収益事業を行うことで、事務局人材の処遇を含めた持続可能な運営体制を構築する方が得策であるのかもしれない。

なお、事業協同組合かわかみワークの無料職業紹介にみられるように、マルチワーカー派遣事業以外の取り組みは、収益確保だけを目的とするものではない。無料職業紹介は、直接的な収益をもたらさないが、派遣事業だけでは充足できない人材需要に対応することができるだけでなく、組合員事業者のすそ野を広げたり、移住希望者の希望に合う派遣先が川上村内で見つからなかった場合でも、近隣自治体の事業者を紹介することで、川上村への移住・定住につなげたりすることができるというメリットを伴うのである。

おわりに～環境条件と組織目的に応じた「答え」の多様性と自治

以上みてきたように、「持続可能でパフォーマンスの高い組合運営のための条件は何か？」という問いに対する「答え」は、一様ではない。その「答え」は、環境条件と組織目的に応じて異なる。各地の特定地域づくり事業協同組合は、それぞれが置かれた環境条件と自らの組織目的を踏まえて、独自の工夫を積み重ねてきたのであり、その中で、多様な「答え」が創出されてきたと言えよう。

特定地域づくり事業協同組合制度の活用実態は、「あらゆる状況に通用する唯一最善の方法（one best way）は存在しない」という「コンティンジェンシー理論」の命題をまさに体現しているように思われる。

また、地域事業者の労働需要の充足を優先するのか、派遣職員の自己実現を重視するのか、移住・定住を増やすのか等々、何を組合の目的とするか、どのような優先順位を付けるのかによって、何をもって「パフォーマンスが高い」と評価するのか自体が異なってくる点にも留意したい。

地方自治論の観点からすると、本制度の活用実態は、地域の実情に応じて目的を選びとり、それを実現するために創意工夫を重ねた「自治の実践」を示しているように筆者には思われる。近年、国に睨まれないようにと萎縮したり、国が示す「方程式」に国が期待する答えを入れることで補助金をもらうことにいそしんだりといった自治体の姿が目立つように思われる。しかし、本稿で取り上げた各事例は、国が用意した制度をただ受け身で運用するのではなく、それぞれの地域の実情と目的に応じて主体的に使いこなし、独自の「答え」を生み出そうとする営みであった。そこに、自治の本来的なあり方が表れているのではないだろうか。

最後に、本稿の執筆にあたり、各組合の関係者に

は貴重な時間を割いていただき、多くのお話を伺うことができた。記して心より感謝申し上げたい。本稿が、各地域で積み重ねられている創意工夫を広く共有し、特定地域づくり事業協同組合制度のよりよき活用につながる一助となれば幸いである。

（しまだ　あきふみ　九州大学大学院法学研究院教授）

キーワード：特定地域づくり事業協同組合／マルチワーク／地域づくり人材／人口急減地域／地域内雇用

＊　前回掲載した参考文献のうち今回も引用したものは再掲している。

【参考文献】

井元崇太ほか（2026）「特定地域づくり事業協同組合の特徴と課題 ── 京丹後地域づくり協同組合『ほむたん』の事例から」『地域情報研究』15号

岩田真奈（2022）「特定地域づくり事業協同組合制度の推進について」『地方自治』2022年３月号

大友和佳子（2025）「農業の労働力確保の方法論への一考察 ── 秋田県東成瀬村の『特定地域づくり事業協同組合制度』活用の事例から」『共済総研レポート』199号

小田切徳美（2024）「過疎地域の『しごと』づくり ── 特定地域組合の可能性と課題」『にぎやかな過疎をつくる ── 農村再生の政策構想』農文協

小田礼子（2022）「若手音楽家の自立を支援　協同組合Biz.Coop.はまだ（島根県浜田市）」『DePOLA』56号

小田礼子（2024）「UIターン者を支援、地域産業の担い手に ── 津和野町特定地域づくり事業協同組合（島根県津和野町）」『DePOLA』58号

甲斐智大（2024）「全国に拡大する特定地域づくり事業協同組合の特徴と課題」『信用金庫』2024年５月号

甲斐智大（2025）「特定地域づくり事業協同組合による労働力確保のメカニズム ── 長崎県五島市を事例に」『地理学評論』98巻６号

川島宜孝（2023）「特定地域づくり事業協同組合制度の現状と課題 ── 事例研究を通して」『商工金融』73巻８号

熊坂仁志（2023）「特定地域づくり事業協同組合制度について ── 安定的な雇用環境創出と地域人材育成」『地域づくり（特集編）』2023年10月号

坂本和俊（2024）「特定地域づくり事業協同組合の円滑な設立や運営に向けた伴走型支援の展開 ── 『特定地域づくり事業』全国一の先進県を目指して！」商工総合研究所編『中小企業活性化懸賞レポート受賞作品集』28号

自治労島根県本部地方自治研究会（2022）『地域の担い手確保と育成～「特定地域づくり事業協同組合制度」の取り組み～』

庄子元＝甲斐智大（2023）「人口急減地域におけるマルチワーカーを活用した労働力の調整 ── 青森県南部町・秋田県東成瀬村の比較」『E-journal GEO』18巻１号

須山隆（2023）「音大卒の若者の移住促進で担い手育成 ── 音楽を続けられる環境を整備（協同組合Biz.Coop.はまだ（島根県浜田市））」『地域づくり（特集編）』2023年10月号

総務省（地域力創造グループ地域振興室）（2022）『特定地域づくり事業協同組合制度に関する調査研究事業 報告書』

総務省（地域力創造グループ地域振興室）（2023ｂ）『令和４年度 特定地域づくり事業協同組合制度に関する調査研究事業 報告書』

総務省（地域力創造グループ地域振興室）（2024）『令和５年度 特定地域づくり事業協同組合制度に関する調査研究事業 報告書』

総務省（地域力創造グループ地域振興室）（2025）『令和６年度 特定地域づくり事業協同組合制度に関する調査研究事業 報告書』

総務省（自治行政局地域力創造グループ地域自立応援課）（2026）『地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律ガイドライン』（2026年３月改訂版）

丸尾尚史（2024）「全国で設立が進む『特定地域づくり事業協同組合』の現状と今後の展望 ── 事業協同組合かわかみワーク（奈良県川上村）の取り組み事例を参考に」『ナント経済月報』2024年８月号

山本又一（2023）「基幹産業の持続的発展のために ── コロナ禍機に農業の新たな担い手育成 ── （人材サポートなんぶ協同組合（青森県南部町））」『地域づくり（特集編）』2023年10月号

<その他>

「事業協同組合 各地で設立へ 農業、飲食店、介護業…人口急減地域に働き手 若者定住受け皿に」『日本農業新聞』2019年12月11日

「宮崎県日南市・ACにちなん事業協同組合 双方ニーズ把握し運営 好待遇で応募」『日本農業新聞』2024年６月４日

「（論説）労働力の補填ではない ── 地域づくり協100に」『日本農業新聞』2024年６月４日

「地域づくり協全国で100組織 農業が最多89組織」『日本農業新聞』2024年６月４日

「人手確保に苦戦の『特定地域づくり事業協同組合』、徐々に成果も知名度不足など課題」『読売新聞オンライン』2025年３月18日

〔投稿論文〕

道府県から政令指定都市への権限移譲
災害救助法の救助実施市の指定と、その財政負担・効果をめぐって

鈴　木　洋　昌

＜要　旨＞

本稿は、災害救助法の「救助実施市」指定と、その影響を分析したものである。①指定に至った理由として、2019年４月の当初指定グループでは、過去の災害や市長のリーダーシップといった内生条件に加え、法改正という国の動きを受け、広域調整機能の担保を前提に知事側が消極的同意をしたことが挙げられる。一方、法施行後４年以降に指定されたグループでは、知事・市長の交代や適用災害の発生などの環境変化が影響した。②財政的影響として、救助実施市は一般財源での基金造成や自ら一部の救助費用の負担を行う必要があり、一定の財政負担が生じた。効果面では、道府県を介さず内閣府と直接調整できる利点があるものの、実際の法適用時には道府県とも協議する自治体が多く、権限移譲の効果を減じている可能性も示唆される。

はじめに

2000年の分権改革以降、県費負担教職員の給与負担をはじめ、政令指定都市（以下「指定都市」という。）には多くの権限が移譲されてきた。

権限移譲の過程では、「各主体が積極的不同意を示さず、拒否権を行使しない状況を作り出すことが重要」とされ、例えば県が「広域的な視点から移譲には否定的で、拒否権を行使している場合」、指定都市は権限移譲によって、既存事務との一体的な執行とともに、「広域的な体制の確保」が可能であることなどを主張する必要がある（鈴木2024：93-94）。また、「指定都市を包括する道府県（以下「包括道府県」という。）」[(1)]にとって「中心大都市の政令指定都市化は、事務権限を一部喪失するデメリットはあるものの、当該事務権限に関わる負担転嫁ができるメリットがあ」り（金井2007：152）、包括道府県は指定都市移行への同意の見返りに当該市に負担を求めてきた（岩崎2002：10）。

このように指定都市には、権限が移譲されるものの、負担も転嫁される状況が続いてきており、そのひずみが徐々に大きくなってきている。こうした中、2012年以降、指定都市市長会は、指定都市が包括道府県から独立する特別市（以下、特別自治市も含め「特別市」という。）の制度化を国に要望してきている。一方、指定都市が特別市に移行することで、財政面を含め、影響を被る可能性のある包括道府県は反対の意向を表明してきている。特に、第34次地方制度調査会の諮問事項に大都市制度が含まれたこともあり、全国知事会（以下「知事会」という。）もプロジェクトを設置するなど、その動きが顕著となっており[(2)]、とりわけ、３つの指定都市を擁する神奈川県では、県のみならず、影響を被る可能性

（１）　本稿では、明確に指定都市が存在する都道府県を指す場合などは「包括道府県」を用いる。
（２）　知事会は、大都市制度のあり方に関する検討プロジェクトチームを立ち上げ、2026年３月23日に第１回の会議を開催しており、2026年７月に中間とりまとめを行い、要請活動を行った。2026年11月に最終報告をとりまとめるとしている。

のある市町村の動向も注目を集めている(3)。

このような状況も踏まえ、本稿では、今後の包括道府県と指定都市の関係に示唆を得ることを目的として、2019年４月に導入された災害救助法（以下「法」という。）に基づく救助実施市制度を取り上げ、救助実施市として指定を受ける過程とともに、救助実施市の財政負担と効果を分析していく。

Ⅰ　災害救助法の概要等

１　災害に係る法体系(4)

災害に係る基本法として災害対策基本法（以下「災対法」という。）があり、同法では、地震・津波、風水害といった災害種別を問わず、予防（46条から49条の17）、応急対策（50条から86条の18）、復旧（87条から90条）という時系列で対策が体系化されている(5)。同法の特徴としては「災害応急対策の権限に関しては、基本的に市町村の自治事務として市町村長に配分されており、都道府県知事の権限は二次的なものとされ、国の権限は最後的なものとされている」ことがある（飯島2022：340）。こうした災対法における「市町村中心主義の構造は、地域の実情を最も知悉しているのが市町村であり、また災害対策の最前線で活動する消防を市町村が有していることにその理由が求められる」（原田2022：30）。特に、刻一刻と変化する災害の状況に応じて対策を的確に実施していく基礎的自治体としての市町村の役割は非常に大きいと考えられる。

ここで、災害に係る法体系について、災対法の規定に沿って時系列でみると、予防に関しては、同法でも、応急対策の前提としてなされる予防施策が定められているほか、個別法に散在するかたちで規定されている（大橋2022ｂ：2-3）。

応急対策に関して、災対法は「応急措置の実施主体を市町村長とする一方で、災害救助法が定める救助は、都道府県知事が行うこととなっている」（大脇2022：287）。ただし、法13条の事務処理の特例として、都道府県は市町村に委任することができ、「救助の迅速、適格化を図るために、基本的にはほとんどの事務が市町村長に委任されることになるが、応急仮設住宅の設置、医療については、広域災害の場合には都道府県が実施し、その他の救助については市町村が実施する、というような場合分けが行われて」いる（山崎2013：5-6）。特に、応急仮設住宅の設置について、指定都市は、実際の震災で都道府県が担うことで整備に遅れが生じたことを指摘してきた(6)。

復旧に係る個別法としては、被災者生活再建支援法があり、都道府県が拠出した基金から被災者生活再建支援金の支給を行う措置を定めている。

このように、災対法は、市町村中心主義の構造となっているものの、応急対策の段階で法が適用された場合には都道府県が主体となり、災害対応の実施主体にねじれが生じている。この理由としては、戦前の罹災救助基金の設置主体が府県であった影響を受けているほか、法が戦後間もない1947年に制定されたこともあり、市町村の財政基盤が十分でなく、最終的な財政負担は国が担うとしても、都道府県がいったん負担することで、市町村の財政的な不安を

（３）　神奈川県は2022年４月に「住民目線から見て法制化することは妥当ではない」と表明している（神奈川県2022：17）。また、2026年４月14日に神奈川県町村会が「神奈川県町村会からの特別市の法制化に反対する要望文」を、同年５月12日には県内の三政令市を除く全16市長が「特別市の法制化に反対する要望文」を知事に提出している（2026年４月15日朝日新聞横浜川崎市21頁、2026年５月13日神奈川新聞13頁）。

（４）　災害に係る法律については災害復興法学（岡本2014）、災害行政法（村中2024）、災害法（大橋2022ａ）など、体系化を試みるものもあるが、本稿の中心的な論点ではないことから、単に災害に係る法体系としている。

（５）　大橋はこうした分類は「視点が論理的であることに加えて、理解しやすいという利点をもつ」としつつも、「抽象的性格が強く、災害法の個別分野における具体的な行政活動に関心をもつ場合、満足のいく認識に至らないことが少なくない」とする（大橋2022ｂ：２）。本稿では、都道府県と指定都市の関係を中心的な分析対象としていることから、理解しやすい予防、応急対策、復旧という時系列の分類でとらえている。

（６）　2014年２月27日朝日新聞朝刊宮城全県版25頁。

払拭しようとしたことも考えられる(7)。結果として、実施主体のねじれによって、市町村が有している現場の情報が有効に活用されなかったり、市町村との連携・調整などに時間を要する事態をもたらしている(8)。大規模な地震による被害をはじめ、激甚災害が頻発する中において、ねじれを解消すべきとの意見は、包括道府県に比肩する財政規模を有する指定都市から発せられるようになった。

２　災害救助法の概要

法は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、応急的に、必要な救助を行い、災害により被害を受け又は被害を受けるおそれのある者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的としている。

都道府県又は救助実施市（以下「都道府県等」という。）は、一定以上の住家等への被害が生じた場合（法施行令１条１号～３号）や、災害が発生し、生命・身体への危害又はそのおそれが生じた場合（同令１条４号（以下「４号基準」という。））、災害が発生するおそれ段階（法２条２項）に、法定受託事務として法適用を決定し、救助を行う。このうち、４号基準については住家の滅失といった具体的な被害状況が明確でなくとも適用できることから、国は、都道府県等に対し、同基準の活用を促してきた（内閣府政策統括官（防災担当）2025ｂ：13-17）。

また、法施行令３条１項に基づき、法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準（一般基準）が告示されており、例えば、避難所については費用の限度額として１日当たり360円以内、救助期間は災害発生の日から７日以内などと定められている（内閣府政策統括官（防災担当）2025ｂ：59）。ただし、同条２項により、この基準での救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事等は内閣総理大臣に協議し、同意を得たうえで、救助の程度、方法及び期間（特別基準）を定めることが可能となっている(9)。

法の基本的なスキームは、**図表1-2-1**の通りとなっている。法適用時には、被災都道府県が直接、または被災市町村に委任し、被災住民への応急救助を実施することになる。

また、法適用にあたって、都道府県等は「事前に内閣府と連絡調整を図ること」とされる（内閣府政策統括官（防災担当）2025ａ：３）(10)。救助実施市以外の市町村が法適用を求める場合、都道府県が内閣府と連絡調整する。結果として、**図表1-2-2**に示した事例１のように、都道府県と市町村の意向に相違が生じたり、事例２のように、調整の間に降雨等の状況が変化し、４号基準適用が難しくなる場合もある。特に、事例１の2023年８月の「令和５年梅雨前線による大雨及び台風第２号による災害（以下「令和５年梅雨前線による大雨等災害」という。）」では法適用の課題が指摘され(11)、内閣府は、2023年８月31日に事務連絡を発出し、具体例を示しながら、４号基準の積極的な活用を促すに至っている(12)。

（７）　法の適用について、山崎は「災害時に実際に行われた救助について、その費用を国ならびに都道府県が支出してくれるという意味であって」、「被災をした市町村長は費用の心配をすることなく災害救助に専念することができる」とする（山崎2013：６）。このような指摘からも、都道府県と比較して、財政規模の小さい市町村が大規模災害時に財政負担を担う難しさをうかがうことができる。

（８）　本稿では、法に関する都道府県と市町村という主体間のねじれを取り上げているが、自衛隊の災害派遣要請でも、現場で市町村がもっている情報と、都道府県の認識に乖離が生じ、こうしたねじれにより迅速な住民の救助につながらなかった事例もある。2019年10月の台風19号の影響で断水の生じた神奈川県の山北町では、近隣にある陸上自衛隊の駒門駐屯地から給水車が到着していたにもかかわらず、県からの正式な災害派遣要請がなく、給水活動ができず、引き揚げていた（2019年10月17日朝日新聞朝刊34頁）。

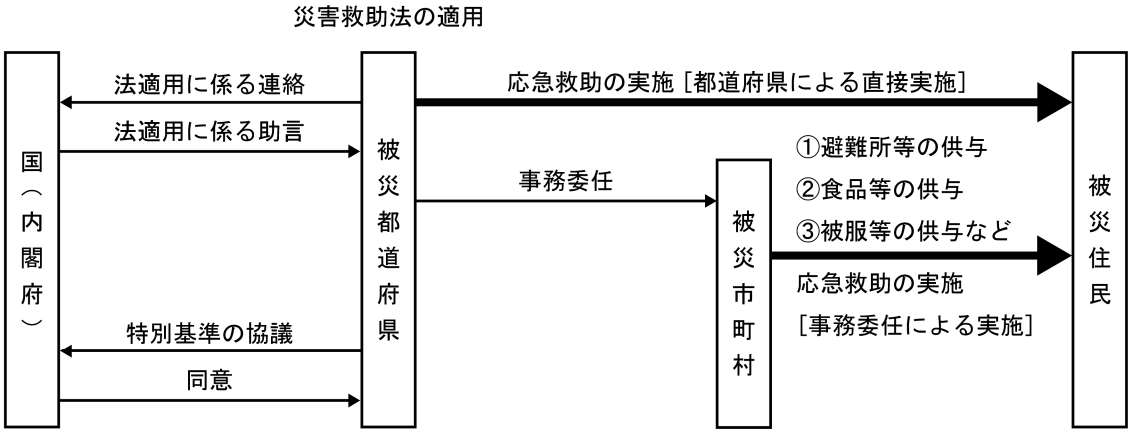
（９）　筆者の調査によれば、2019年４月の救助実施市制度導入から2026年１月までに救助実施市が法適用した７つの災害のうち、特別基準が適用されたものは５（71％）に及んでおり、こうした制度も活用されている。注(18)参照。

(10)　「救助法の適用は知事に権限があるものの、半額以上は国が費用を負担するため、内閣府の防災担当の内諾が欠かせない」という（2025年８月３日朝日新聞福島全県21頁）。

(11)　2023年８月10日静岡新聞朝刊31面。

(12)　令和５年８月31日付け事務連絡、2023年９月７日静岡新聞朝刊29面。

図表1-2-1　災害救助法のスキーム



注：救助実施市については、被災都道府県と被災市町村の両方の役割を担う。
出典：内閣府政策統括官（災害担当）2025ｂ：23等より筆者作成

図表1-2-2　災害救助法適用の判断事例

事例	時期	対象災害	状況等
1	2023年８月	令和５年梅雨前線による大雨及び台風第２号による災害	静岡県：災害救助法が適用された磐田市以外に、浜松市、静岡市、島田市、藤枝市が適用を求めたが、４市は見送り。 （出典：2023年８月10日　静岡新聞朝刊31面）
2	2024年11月	令和６年11月８日からの大雨	鹿児島県：県は災害対策本部を設置、与論町に適用 沖縄県：県の対策本部の設置が遅れ、適用できず （出典：2024年11月13日　琉球新報朝刊２面） ※　適用は与論町のみ４号基準

出典：それぞれの新聞記事等より筆者作成

３　災害救助法の適用の効果

図表1-3-1のとおり、通常は災対法５条に基づき市町村が救助の主体となるが、法適用の効果として、救助の主体が都道府県に移り、知事が災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対して救助を行うことになる（法２条１項）。また、救助に要する費用については、通常、災対法91条により実施責任者が負担するが、法適用により、都道府県と国が負担することになる。

知事は、事務処理の特例として、法13条により、都道府県知事の権限に属する救助の実施に関する事務の一部を災害発生市町村等の長が行うこととすることができる。この場合、知事は市町村にその費用を繰替支弁させることも可能となっている（法30条）。ただし、都道府県との調整の中で、最終的に繰替支弁不可となり、市町村側で負担せざるを得ない場合もあるという（伊藤ほか2025：102）。この事務処理の特例については「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針（平成27年１月30日閣議決定）（以下「対応方針」という。）」を踏まえ、事前取決めを行うよう通知されていた(13)。しかしながら、内閣府資料によれば、2017年12月時点で仙台市をはじめ、半数近くの指定都市で事前取決めがなされていなかった(14)。

４　災害救助法の費用負担

法適用の場合、都道府県等が支払う費用は、法21条１項により国庫負担の対象となり、その費用が当該団体の普通税収入の見込み額の２％以下の部分については50/100、２％超４％以下の部分については

(13)　平成28年12月26日付け内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）事務連絡。
(14)　第１回救助事務の連携強化に関する協議の場、内閣府（防災担当）提出資料。

図表1-3-1　災害救助法適用の効果

		市町村（基礎自治体）	都道府県
法を適用しない場合	救助の実施	救助の実施主体(災対法５条、62条など)	救助の後方支援、総合調整（災対法４条など）
	代行		市町村が行うことができない場合代行等（災対法73条など）
	費用負担	実施責任者負担（災対法91条）	実施責任者負担（災対法91条）
法を適用した場合	救助の実施	都道府県の補助（法13条２項）	救助の実施主体（法２条１項）
	事務委任	事務委任を受けた救助の実施主体（法13条１項）	救助事務の一部を市町村に委任可（法13条１項）
	費用負担	費用負担なし	国庫負担：50/100～90/100（法21条１項）（40/100の特別交付税措置あり）

出典：内閣府政策統括官（防災担当）2025ｂ：６より筆者作成

80/100と費用の増加に応じて国庫負担割合が高くなる。また、特別交付税に関する省令２条１項１号の表４号３、同３条１項１号イの表１号３に基づき、災害による財政需要の増加又は財政収入の減少があることとして、地方負担分についても救助費用の４割が特別交付税として交付され、「国庫負担率が６/10以上であれば、特別交付税措置と合わせ、実質的な地方負担はゼロとなる」（内閣府政策統括官（防災担当）2025ｂ：７）。地方負担分については災害対策債を100％充当可能であり、その後年度の元利償還の57％が交付税措置される。

都道府県等は、法22条に基づき、救助に要する費用を支弁するため、災害救助基金を積み立てる必要がある。法23条により、都道府県の場合、積立の最少額は前年度の前３年間における地方税法に定める普通税収入額の決算額の平均年額の1000分の５に相当する額となっており（以下、当該法定額を「法定最少額」という。）、法施行令20条１項により、法定最少額に達していない場合、その５分の１を当該年度に積み立てる必要がある。

５　救助実施市制度の概要

救助実施市制度導入後、法が適用された場合、知事は、法２条の３に基づき救助実施市の区域及び当該救助実施市以外の市町村の区域における連絡調整を行うこととされ、知事の連絡調整権が創設された。

救助実施市の指定にあたっては、法２条の２第４項に基づき、内閣総理大臣は包括道府県の意見を聴くとされ、法２条の２第３項を踏まえた災害救助法に基づく救助実施市に関する内閣府令２条１号では、指定基準のひとつとして「当該申請市を包括する都道府県との連携体制を確保していること」が規定された。こうした規定に関して、都道府県、指定都市、日本赤十字社、関係団体関係者で構成され、内閣府が事務局を務めた救助実施市指定基準検討会議の報告では、知事からの意見聴取は「救助実施市になることを希望する指定都市との間の調整・連携体制の状況を都道府県知事に確認するための趣旨。都道府県知事に拒否権を付与するものではない」とされていた（救助実施市指定基準検討会議2018：８）。しかしながら、救助実施市の指定にあたって、知事の意見聴取とともに、都道府県との連携体制の構築等の指定基準が設定されたことを踏まえれば、指定都市としては包括道府県の広域的な連絡調整機能が確保されることを示し、消極的でも包括道府県が同意する形とする必要がある。

救助実施市の指定を受けた場合、国庫負担をはじめ、国の財源措置は都道府県と同様に行われ、国庫補助と特別交付税の対象外の経費は、救助実施市が負担する。また、法22条に基づく災害救助基金について、救助実施市は、法23条３号により包括道府県内の人口割合に応じた額を積み立てる一方、包括道府県は法29条により救助実施市の指定に伴い、減額となった法定最少額の超過分を取り崩すことができる。基金の造成には、国庫負担や交付税措置はなく、救助実施市の指定を受けた一部の都市では、府県の基金は、指定都市域の住民が支払った府県民税等も用いて造成していることから、当該部分は権限とと

もに、移譲されるべきとの議論もあった(15)。しかしながら、最終的には、救助実施市の自主財源で災害救助基金を造成する必要が生じた。

このように、法が適用された場合には、国庫負担等の国の財源措置があるものの、一部を救助実施市が負担する必要があり、とりわけ、災害救助基金の造成に対する国の財源措置はなく、全体として移譲によって一定の財政負担が生じることになる。

Ⅱ　先行研究等の状況

１　災害に係る法体系や災害救助法の運用・救助実施市に関するもの

災害に係る法体系に関する研究として、生田2013、大橋2022ａ、村中2024などがある。大橋2022ａは、従来の災対法の時系列に基づく区分の限界を指摘したうえで、原子力災害をはじめ、災害類型に即した研究、都市法と災害法、避難法制などを論じている。また、村中2024は、我が国の災害法制の全体像について、「次に訪れる可能性のある同様の災害に対して備える『復興局面としての防災』として整備された制度」としたうえで、主として行政にとっての災害法制度を中心に論じている（村中2024）。

法に関する先行研究として、責任主体のねじれを指摘するもの（津久井2012：46など）、４号基準や特別基準の弾力的な活用やそのメリットを論じるもの（津久井ほか2012：38-39、山崎2013：８、岡本2018：149）がある。こうしたものは法の運用に関する提案といった性格が強くなっている。

また、救助実施市制度に関しては、その導入過程に着目した研究が行われている（鈴木2021：54-61など）。

しかしながら、救助実施市の指定における包括道府県と指定都市の関係、救助実施市の財政負担や効果に着目した研究は管見ではみられない。

２　災害救助法における都道府県と市町村の関係

吉村ほか2025は、法と災対法の差異とともに、法の制定過程を分析している。前者については、法の適用時の都道府県と市町村の役割分担の変化、さらには令和５年梅雨前線による大雨等災害の事例を取り上げ、静岡県の法適用に関して、市町村の意向と静岡県の実際の適用に差異があったことを指摘している。また、法制定時の国会での論戦、特に国、都道府県、市町村の関係を取り上げ、市町村への委任が想定されていたとしている。

伊藤ほか2025は、法が適用されていったん市町村が費用を負担してもその費用が都道府県から支出されない繰替支弁不可という状況を生み出す場合があること、このため先例を把握しておくことなどが必要としている。さらに、県と市の担当者で法の評価が分かれていることを指摘し、その要因として市側の経験不足を挙げている。

武田ほか2016は、指定都市における防災・危機管理対策の課題を明らかにするため、包括道府県及び指定都市に対してアンケート調査を実施しており、包括道府県・指定都市の回答に相違がみられ、指定都市は自身の役割強化を求める傾向があるとしている。

このように、都道府県と市町村の間で法の運用への認識、法の評価、経験に差異があることが指摘されてきており、特に、包括道府県と指定都市の認識には相違があると分析されているが、救助実施市制度導入後の研究は管見ではみられない。

Ⅲ　本稿のリサーチクエスチョン

本稿のリサーチクエスチョンは、①包括道府県の実質的な同意が必要な救助実施市の指定をなぜ指定都市が受けるに至ったのか、②救助実施市の指定の財政負担と効果はいかなるものかである。①につい

(15)　例えば、名古屋市会では、「権限移譲であれば、当然、愛知県から財源を含めて移譲をするというのが」「一般的ではないか」といった指摘があり、危機管理局危機管理企画室主幹は、財源移譲はないとしたうえで、「発災時には災害救助基金を取り崩しまして、救助の支弁の財源に充てる」「使った分を国庫として国が救助費用の５割から９割を負担するということが法令で定められておりますので、発災後には一部戻ってくる」と答弁していた（2019年10月21日名古屋市会都市消防委員会）。

て、政策が自治体間で波及し、普及が進むことがいわれ、内生条件・相互参照・横並び競争という３つの条件から分析されている（伊藤2002）。国が救助実施市という制度を設けた場合、指定都市では内生条件を踏まえつつ、横並びで導入が進められていくことも考えられる。一方、包括道府県が実質的な拒否権を有しているとすれば、指定都市は包括道府県から消極的でも同意を調達できる環境を作り出す必要がある。こうした中で、なぜ指定都市が救助実施市の指定を受けるに至ったのか、包括道府県の拒否権と、その拒否権への国の影響とともに、指定都市の内生条件や包括道府県への働きかけなどを分析していく。

②について、指定都市移行時の法定外任意移譲事務については、同意の前提として指定都市に負担を強いる場合が多い（岩崎2002：10）。事務処理特例による事務移譲については、必ずしも財政措置が十分ではないことも指摘され(16)、交付金不足により移譲が成立しなかった事例もあった(17)。権限移譲では権限と財源がセットということがいわれるものの、実態として財源移譲は十分ではなく、権限移譲は新たな財政負担をもたらすことが多い中で、災害救助基金の設置、その後の救助の実施に関する費用等の財政負担と、包括道府県を介さず、国と調整できることなど、運用上の効果について分析していく。

こうした点を明らかにするために、法の適用状況、包括道府県・指定都市の議会における救助実施市に係る審議の状況、新聞記事等における知事・市長のコメントを中心に、筆者が指定都市に行ったアンケート調査結果も活用し(18)、分析していく。

Ⅳ　救助実施市の指定・未指定の分岐点

１　救助実施市制度の導入過程

法適用の権限等については、救助実施市制度の創設により、2019年４月から内閣総理大臣が指定した市の長に移譲されることとなった（法２条の２）。

2000年の分権改革以前から指定都市は当該権限の移譲を要望していたものの、具体的な検討に着手する契機は、熊本地震の発生であり、検討の過程では、官房長官の菅義偉をはじめ、政治主導のイニシアティブも大きかった（鈴木2021：54-60）。2016年12月には、内閣府が中心となり、宮城県など５つの県と、仙台市など４つの指定都市の局部長級が構成員となる災害救助に関する実務検討会が設置され、検討が進められる。熊本県は構成員ではないものの、検討の過程では仙台市と宮城県、熊本市と熊本県が震災の経験を踏まえ、現行制度における支障の有無について異なる認識を示していた（災害救助に関する実務検討会2017：4-5）。例えば、仙台市は事務委任が遅れたため、応急仮設住宅の建設が遅れたとし、宮城県は遅れたのは権限以外の用地選定の遅れなどの理由があるとしていた。2017年12月の最終報告で、内閣府は、東日本大震災と熊本地震で災害救助上の支障は発生したのかという点について、「何が事実であったかを確定させることは困難だが、市と県の間に認識の齟齬があり、それに伴う事務的な混乱があった」として、支障がどこにあったかを県・指定都市のいずれかに帰着させることはしなかった（同：21）。このうえで、「大規模・広域的災害に備えて迅速かつ円滑な事務実施のため、地域の実情に応じた災害対応の一つの選択肢として」、「包括道府県と連携体制が取れる指定都市を新しい

(16)　例えば、都道府県の中で人口規模が最大の市町村を対象とした調査の結果、移譲事務交付金が「十分である」が８団体、「十分ではない」が13団体との結果であった（生沼・板垣2006：22-24）。

(17)　「静岡市と浜松市は『移譲事務にかかる諸費用に見合う交付金が支給されず、持ち出しが多くなる』などの理由から（旅券事務の）移譲を受けない」とした（2008年１月28日時事通信社ｉＪＡＭＰ「旅券事務を市町に移譲へ＝静岡、浜松両市は拒否 ── 静岡県」）。

(18)　2026年１月30日を締切とし、１月７日に20の指定都市の危機管理担当等に郵送した。何度かメールや電話等による確認を行い、最終的に19市から回答を得た。この結果については、次のＨＰで公開している。https://hiro.o.oo7.jp/hiro/research1/（最終閲覧日2026年10月27日）

救助主体」とすることが提案される（同：2-3）。特に、包括道府県からは、応急仮設住宅の建設など、指定都市による資源の先取りの懸念が示されていたが、資源の調達配分計画を包括道府県が策定し、指定都市はその計画のもとで救助を実施することで公平に資源を配分することが提案され、法改正に向けた作業が進められていく。過去の震災における具体的な支障の存在の有無に直接言及せず、包括道府県と指定都市の対立が深まることを回避しながら、包括道府県域における資源配分など、府県の総合調整・司令塔機能は変わらないことを強調し、包括道府県は、他の市町村に人員的にも財政的にも集中できる１つの選択肢として、新たな制度が提案されていく。なお、当時、包括道府県が示していた指定都市による資源の先取りの懸念は、権限移譲により指定都市が早急に資源を確保し、指定都市域では迅速な救助が可能になるという指定都市の主張の一部を肯定するものであったともいえよう。

包括道府県が資源配分調達計画を策定することを含む内閣府の提案についても、神奈川県知事の黒岩祐治をはじめ、知事会は反対の意向を示していた。2018年５月11日の改正法案の閣議決定に対して知事会は包括道府県の広域調整機能の担保に懸念を示し、慎重な法案審議を求めた。知事会の動きも踏まえ、包括道府県として、宮城県(19)、埼玉県(20)、神奈川県(21)、静岡県(22)、京都府(23)、兵庫県(24)、熊本県(25)の知事も、改正法案に対する考えを説明しており、知事会とあわせ反対、または様子見というものであった。

しかしながら、国政主導の動きもあり、法案は成立した。知事会は、６月８日の声明で「都道府県の意見を十分反映させるよう、国に強く求め」るとした。閣議決定後と比較すると、制度化を前提とし、従来の反対の立場から意見反映を求める方向に転換したともいえる。

その後、2018年10月には救助実施市指定基準検討会議の報告がとりまとめられ、これを受け、指定基準等を定めた救助実施市に関する内閣府令が制定され、2019年４月以降、救助実施市が指定されていく。

特に、申請にあたっては、「発災時の物資等の配分が適切かつ円滑に実施されるよう、県・救助実施市や関係団体等と調整する手順をマニュアル化」（内閣府政策統括官（防災担当）2025ｂ：35）した資源配分計画の作成が求められるようになった。法施行通知によれば(26)、この計画は、「法２条の３に基づき連絡調整権を持つ都道府県が、救助実施市申請市の協力の下、検討するものであり、救助実施市が包括道府県の連絡調整権に従うものという根拠となるもの」とされ、包括道府県にとっては、指定都市への調整権の行使が具体的な指定手続きの中で明確にされたともいえる。

---

(19)　知事の村井は「全国知事会として今回の災害救助法の一部改正の法律案の閣議決定に対して声明を出しており」「同じ意見」としていた（2018年５月14日宮城県知事記者会見）。

(20)　知事の上田清司は「危機管理のポイントは指揮系統を一元化することだ」とするなど、知事会会長として反対の立場を示した（2018年６月８日神戸新聞朝刊３面）。

(21)　2018年５月８日の記者会見で、知事の黒岩は、法案の閣議決定後に防災担当大臣の小此木八郎が関係者の一定の理解を得られたという認識を示したことについて聞かれ、「それは誤解でしょう。一定の理解を示したということは全くない」としていた。

(22)　知事の川勝平太は「『実力のない政令市が（災害対応を）引き受けるのは非現実的だ』と述べ、県内の政令市への権限移譲に慎重な姿勢をにじませた」という（2018年５月24日静岡新聞朝刊９面）。

(23)　知事の西脇隆俊は、京都市への応急仮設住宅の委任も明確にしており、法改正であまり変わるものではないが、市の考えも聞きたいとした（2018年５月18日府知事記者会見）。

(24)　知事の井戸敏三は、「申し出があるなら相談していきたいと述べる」にとどめ、慎重姿勢を示していた。ただし、法案が成立すれば、神戸市と県でよく協議させていただくとしていた（2018年５月９日神戸新聞朝刊３面、2018年５月８日定例会見）。

(25)　知事の蒲島郁夫は、閣議決定を受けて、反対の意向は明確にせず、懸念について法案の段階で解消してほしいとした（2018年５月16日定例記者会見）。

(26)　改正災害救助法の施行について（平成30年12月28日付け府政防1436号・消防災第199号、都道府県知事・指定都市市長宛、内閣府政策統括官（防災担当）・消防次長通知）。

２　救助実施市の指定の状況

図表4-2-1に、救助実施市の指定状況と、2018年12月(27)、2019年２月(28)、2020年６月(29)時点での指定の意向、特別市という１層制の自治体を目指す意向、市長の指定都市市長会における災害に関係する役職、指定前後の首長の交代、指定前５年間の法適用や被災者生活再建支援法の適用、事務処理の特例による事前の委任の取決め状況を示した。こうした団体は指定時期に応じ４つの「グループ（以下「G」という。）」に分けることができる。

ＩGは2019年４月に指定を受けた団体である。大震災を経験し、取組を主導した仙台市、神戸市、熊本市、さらには市長が指定都市市長会の会長を務めていた横浜市などとともに、横浜市と横並びで指定を受けた同一県内の川崎市、相模原市、直近で被災者生活再建支援法が適用される災害が発生した同一県内の北九州市、福岡市などが含まれている。こうした団体は2018年12月時点で2019年４月の指定意向を明らかにしていた。福岡市は、指定申請の直前まで、報道機関に対し、「福岡県などと調整中」としていたものの、「県内の北九州市が２月末に申請する意向であることを踏まえ、歩調を合わせ」た(30)。ただし、調整に時間がかかったこともあり(31)、北九州市では副市長が知事にも説明し、平成31年度当初予算で基金造成の予算措置を行っていたのと比較すると(32)、予算対応が令和元年９月補正と遅くなっている。平成30年７月豪雨による法適用を受けていた岡山市は、市長が知事に直接働きかけ(33)、連携体制を構築し、2019年４月当初の指定を受けることができた。また、宮城県、神奈川県、岡山県、熊本県では、2017年12月時点で、委任の事前の取決めは行われておらず、救助実施市の指定により救助の役割分担が明確になったといえる。

ⅡGは、救助実施市導入後１年以内に指定を受けた団体であり、2018年12月時点で申請の意向をもっていた。指定を受けた理由として、アンケートで議会からの要望を挙げたのが、全体では12団体中３団体（25%）であるのに対して、ⅡGでは３団体中２団体（66.7%）であり、議会側の動きが救助実施市指定に影響したことが特徴として挙げられる(34)。例えば、名古屋市では、2019年４月に指定を受けられず、「二番手」となったことに対する質問も行われていた(35)。ⅡGのうち、さいたま市については、2018年６月時点で市長は法改正を肯定的にとらえ(36)、12月時点では2019年４月の指定意向を有していたものの、当初の指定を受けることができなかった。そ

(27)　2019年２月６日川崎市議会健康福祉委員会資料（健康福祉局関係）による。
(28)　2019年２月26日時事通信社ｉＪAMP「９政令市が災害時『救助実施市』に申請の意向＝時事通信調べ」による。なお、前日、25日の同社の官庁速報では、福岡市は検討中とされており、前日報道された調査時点と、26日のものでタイムラグがあったことも考えられる。いずれにせよ非常に短期間で横並びで対応を進めたものと思われる。
(29)　2020年６月４日毎日新聞大阪朝刊１面。
(30)　2019年２月26日時事通信社ｉＪAMP「福岡市も申請の意向＝救助実施市、計９政令市に ── 時事通信調べ」。
(31)　2019年３月１日福岡市議会条例予算特別委員会第１分科会市民局答弁。最終的に財政調整基金を取り崩して、令和元年度９月補正予算で対応した（2019年９月20日福岡市議会令和元年総務財政委員）。
(32)　北九州市の副市長は「昨年より福岡県と、私も知事に御説明いたしましたけども、７回にわたる連携のための協議を実施し」、「私を座長としまして危機管理室、総務局、財政局、保健福祉局などの関係局の部長から成る調整会議における庁内の検討を実施しました」（2019年３月６日北九州市議会本会議副市長答弁）と、手順を追って取組を進めてきたと考えられる。
(33)　岡山市長は、懇談会で岡山県知事へ直接働きかけるなど（2018年11月17日朝日新聞岡山全県朝刊29頁）、市長がリーダーシップを発揮していた。
(34)　指定を受けた理由として該当するものを選んでください（複数回答可）との設問に対して、選択肢はア 自ら災害救助法の適用を決定できる、イ 災害救助法の特別基準の適用などについて国と直接協議できる、ウ 議会からの要望があった、エ その他であった。
(35)　2019年10月21日名古屋市会都市消防委員会。
(36)　さいたま市長は「今回の改正は県と指定都市の適切な連携、分担によって、被災地域の住民に対して、より迅速かつ円滑な支援を可能にするもので、また大変意義がある」と前向きにとらえていた（2018年６月20日市長記者会見）。

図表4-2-1　災害救助法の救助実施市の指定意向等

		救助実施市の対応					環境等						
		指定	発効	改正法施行前の意向		施行後	目指す都市像	指定都市市長会	後続指定直前の首長交代		指定前5年間の法適用状況	委任の事前取決め(2017/12)
				2018.12	2019.2	2020.6	2020.10		市長	知事		
Ⅰ	仙台市	19/4	19/4	19/4指定	2月末申請意向	指定済み		災害復興(12～17)			有	×
	横浜市	19/4	19/4	19/4指定	2月末申請意向	指定済み	特別市	会長(14～21)				×
	川崎市	19/4	19/4	19/4指定	2月末申請意向	指定済み	特別市					
	相模原市	19/4	19/4	19/4指定	2月末申請意向	指定済み	特別市					
	神戸市	19/4	19/4	19/4指定	2月末申請意向	指定済み	特別市	会長(09～14)			(被)	○
	岡山市	19/4	19/4	19/4指定	2月末申請意向	指定済み	特別市				有(被)	×
	北九州市	19/4	19/10	19/4指定	2月末申請意向	指定済み	特別市				(被)	◎
	福岡市	19/4	19/10	19/4指定	2月末申請意向	指定済み	特別市				(被)	
	熊本市	19/4	19/4	19/4指定	2月末申請意向	指定済み		危機管理(17～現在)			有(被)	×
Ⅱ	名古屋市	19/12	20/4	申請予定	検討中	指定済み	特別市					○
	さいたま市	20/4	20/4	19/4指定	検討中	指定済み				有	有(被)	○
	京都市	20/4	20/4	申請予定	検討中	指定済み	特別市					◎
Ⅲ	千葉市	23/4	23/4		検討中	△			有	有	有(被)	◎
	静岡市	26/4	26/4		検討中	△	特別市		有	有	有(被)	○
	浜松市	26/4	26/4		検討中	△	特別市		有	有	有	○
Ⅳ	札幌市	未			検討中	△						○
	新潟市	未			検討中	△	特別市					◎
	大阪市	未			未検討	－						×
	堺市	未		申請予定	検討中	－						
	広島市	未		19/4指定	検討中	○	特別市					×

注１：指定前５年間の法適用状況のうち、（被）は被災者生活再建支援法の適用があったものを示す。
注２：2020年６月の調査は、○が前向きに検討、△が検討中。
注３：委任の事前取決めは脚注(14)による。◎は応急仮設住宅を含む、○は取決め有、×は取決め無。
出典：川崎市資料等より筆者作成

の後、2019年８月の知事の交代や(37)、2019年10月の法が適用される災害の発生といった環境変化によって、指定に至ったと考えられる。名古屋市や京都市は包括道府県から独立する特別市を理想の都市像として位置づけており、権限移譲には積極的であったと推察される。名古屋市については、2019年10月時点で知事と市長が対話すらできないような関係であったとされる中(38)、法改正当初から県市で協議を重ね、2019年３月以降は救助実施市としての指定を受ける方向で協議し(39)、災害救助基金造成に関する議論はあったものの、当該予算を確保し、指定に至った。京都市については、改正法成立当初は、府とともに当面静観としていたものの(40)、財政状況が厳しい中(41)、2020年度当初予算で法定最少額の５分の１、１億６千万円を確保し、指定を受け、さらに2021年度当初予算では６億４千万円を確保し、法定最少額の８億円を積み立てるに至っている。また、ⅡＧでは2017年12月現在で委任等の取決めが行われている状況であり、応急仮設住宅の建設を含むのは京都市のみであったものの、県市の役割分担は一定程度明確化されていた。

ⅢＧは、救助実施市制度創設時には指定の意向を示していなかったものの、改正法施行から４年以上を経て、救助実施市の指定を受けた団体である。2019年２月時点で千葉市は「千葉県や業界団体との調整は丁寧に行う必要があり、『メリット、デメ

(37)　知事の上田は、全国知事会の会長を務め、「埼玉の場合、既にさいたま市と協議して事務委任する項目を決めており、今でも県がやるべきことに集中できる体制が整っている」とし（2018年６月８日神戸新聞朝刊３面）、改正法成立直前も指定都市への権限移譲に反対していた。
(38)　2019年10月21日名古屋市会都市消防委員会酒井防災危機管理局長答弁。国際芸術祭「あいちトリエンナーレ2019」をめぐっての対応が背景にあったと思われる。
(39)　2019年10月21日名古屋市会都市消防委員会河合防災危機管理局危機管理企画室主幹答弁。
(40)　2018年５月28日京都新聞朝刊３面。
(41)　2020年12月28日の緊急記者会見で、京都市長の門川大作は、「このままでは、財政再生団体に転落しかねない」と財政状況を説明していた。

リットを慎重に検討していきたい』」(42)、静岡市は「昨年末（2018年）から静岡県と協議を開始。現在は県を中心とした防災対応体制が構築されているため、今回の制度を活用すべきか検討している」(43)、浜松市は「これまで大きな災害がなくメリットがよく見えない」としており(44)、法施行当初、申請意向をもっていなかった。その後、ⅢＧは、知事・市長の交代や、法が適用される災害に直面する。千葉県知事には前千葉市長の熊谷俊人が就任し(45)、静岡県知事には前浜松市長の鈴木康友が就任している。災害に関しては、改正法施行後、三市に法が適用され、特に静岡市、浜松市(46)の場合、令和５年梅雨前線による大雨等災害で、県に法適用を求めていたにもかかわらず、県が適用を見送る事態が発生していた(47)。このような環境変化等が、救助実施市指定を促したと考えられる。

ⅣＧの指定を受けていない団体については、堺市、広島市を除き、当初から申請意向をもっていなかった。2018年12月時点で申請予定であった堺市は、2019年２月に市長の政治資金収支報告書の未記載が報道され、４月の市長退任を経て、６月には大阪維新の会の永藤英機が市長に就任し、大阪市と同様に救助実施市の指定に消極的となったと推察され、県市の意向が重要な要素だったと考えられる。また、2019年４月に指定を予定していた広島市については、2020年時点で「前向きに検討」としていたものの、指定に至っていない。市の取組としては、「救助実施市に指定されることで、被災状況に応じて迅速な被災者支援を行うことができるというメリットを示しながら、毎年度、県と事務的に協議・意見交換を行っている」状況にある(48)。広島市が指定のメリットを示しても、救助実施市指定へと進まない状況は、県の同意が重要であることを傍証しているようにも思われる。

図表4-2-2に協議開始までの期間(49)と、協議開始から指定の申請までの期間(50)を示した。協議開始までの期間は、ＩＧの２団体、ⅢＧの１団体を除き、半年未満で、ＩＧの２団体も半年以上１年未満となっており、比較的短くなっている。一方、指定までの期間については、半年未満はＩＧの３団体で、半年以上から１年未満がＩＧの４団体、ⅡＧの２団体、ⅢＧの１団体、１年以上から２年未満がⅡＧの１団体、ⅢＧの１団体と、遅く指定を受けた団体ほど、協議開始後の調整期間が長くなっている。半年未満はⅡＧ、ⅢＧではみられない。

ＩＧでは、改正法施行に向け、2019年４月の当初指定を目指し、包括道府県と指定都市の調整が横並びで短期間に行われたが(51)、ⅡＧ以降は、先行事例があるにもかかわらず、最初の指定を目指す必要がなくなり、時間的に余裕ができ、協議に時間を要

(42)　2019年２月25日時事通信社ｉＪＡＭＰ「救助実施市、申請は８政令市＝改正災害救助法４月施行で ── 時事通信調べ」。

(43)　注(42)参照。

(44)　2020年６月４日毎日新聞大阪朝刊23面。

(45)　2025年２月20日に行われた指定都市シンポジウムで、熊谷は「災害時は千葉市の部分は千葉市が迅速に行っていただいて、県のリソースは千葉市以外の部分にしっかりと注いでいく」とし、その効果を前向きにとらえていた。

(46)　2023年５月に浜松市長に就任した中野祐介は、救助実施市指定の直前の議会で、豪雨・台風の水害対応、津波の対応等の災害対策に取り組んできており、その経験から指定を目指しているという趣旨の答弁を行った（2026年３月６日浜松市議会本会議）。

(47)　注(11)参照。

(48)　2024年３月15日広島市議会予算特別委員会危機管理課長答弁。なお、「平成30年以降、県と事務的に協議、意見交換を行っております」とも答弁しており（2021年９月17日広島市議会第３回定例会危機管理担当局長答弁）、改正法の施行前から６年以上、事務的には協議、意見交換が継続されてきている。

(49)　問いは「都道府県に指定の意向を伝えてから協議開始までに要した期間として該当するものを選んでください（協議開始とは具体的な検討のための会議体設置で合意した時点を指します。）」となっている。

(50)　問いは「協議開始から内閣府への指定の申請までに要した期間として該当するものを選んでください」となっている。

(51)　実際、仙台市長の郡は「改正災害救助法施行後、最初の救助実施市指定を受けることができますよう、全力で取り組んでまいります」と答弁しており（2018年９月11日仙台市議会定例会）、指定都市としては救助実施市制度導入時に指定を受ける意味が大きいと考えられる。

図表 4-2-2　救助実施市指定までの道府県との協議

		協議開始まで　N＝9		協議開始後、指定まで　N＝12	
		団体数	割合※	団体数	割合※
ア　半年未満	Ⅰ	3	60%	3	43%
	Ⅱ	2	100%	0	0％
	Ⅲ	1	50%	0	0％
イ　半年以上から１年未満	Ⅰ	2	40%	4	57%
	Ⅱ	0	0％	2	67%
	Ⅲ	0	0％	1	50%
ウ　１年以上から２年未満	Ⅰ	0	0％	0	0％
	Ⅱ	0	0％	1	33%
	Ⅲ	1	50%	1	50%
エ　３年以上		0		0	

※　割合はGごとのものとなっている。
出典：アンケートより筆者作成

したことも考えられる。

3　救助実施市指定に係る事例

事例研究として、ＩＧで指定を受けた横浜市と仙台市を取り上げる。両市を取り上げるのは、ＩＧでは参照できる先行事例がなく、改正法施行までの短期間で調整が重ねられたと考えられる中、両市は他都市の動きをリードしていたためである。また、神奈川県、宮城県という包括道府県が救助実施市制度導入に反対しており、報道等でも取り上げられ、指定に向けた指定都市から県への働きかけなどがより詳細に把握できるためである。

（1）　横浜市の事例

横浜市長の林文子は、2014年４月から2021年８月まで、指定都市市長会の会長を４期途中まで務めている。林の会長の任期と、救助実施市創設・指定に向けた期間はちょうど重なっている。横浜市は近年大きな災害を経験していないものの、林は、会長として救助実施市制度の創設をリードした。一方、知事の黒岩は当初、反対の主張を繰り返し、例えば、知事会を代表して出席した2018年４月13日の自民党災害対策特別委員会でも、法改正に反対する姿勢を示した。一方、林は、同委員会で「政令市の判断が尊重されるべき」と訴えた(52)。

改正法案の閣議決定後、５月15日に、林は、知事会の懸念に関して、（救助実施市指定の趣旨を）「理解している知事もいる」「あくまでも司令塔は知事。（知事会には）きちんと説明していきたい」と話し(53)、知事の司令塔機能、つまり広域調整機能を重視することで、移譲に理解を求めていく意向を示した。一方、黒岩は、例えば５月23日の関東地方知事会議で「大規模災害には一元的に対応するべきだ」と改めて訴えるなど、法改正に否定的な見解を示していた(54)。

このように、３つの指定都市を擁する神奈川県の黒岩は知事会の代表として、林は指定都市市長会の会長として、会を代表しつつ、論争が繰り広げられる。

しかしながら、2018年６月８日の改正法成立後は、黒岩も「政令市とともに、いざというときに迅速に動くことができるよう形を作っていきたい」とし、一転して救助実施市指定を容認する姿勢を明確にする(55)。改正法成立という国の動向が影響したと考えられる。

一方、事務方の動きに目を向けると、黒岩の容認発言に先立つ、2018年４月には、神奈川県の副知事・横浜市の副市長の間で大規模災害時における救

(52)　2018年４月14日読売新聞朝刊31頁。
(53)　2018年５月16日朝日新聞朝刊北海道総合26頁。
(54)　2018年５月24日朝日新聞朝刊横浜25頁。
(55)　2018年６月９日産経新聞神奈川版。

助活動について実務的な協議を行っていく旨を確認し、局長・部長級の協議を進めていく。2018年６月28日時点で県と横浜市は、物資の供給、住宅、医療の提供などについて２回の協議を行っていた。改正法成立後、６月14日に県は他市町村へ「被災者への物資の供給、応急仮設住宅、医療の提供などに当たって、政令市以外の市町村の救助活動に支障を来さないように、県の広域調整計画が適切に機能するよう調整を図っていく」という文書を発出し(56)、県全体という広域的な視点から指定都市以外の市町村に対する調整も進めていく。

その後、県は、川崎市、相模原市に救助実施市指定の意向を確認し、両市を含め、局長・部長級の協議を５回、資源配分や応急仮設住宅、医療という個別分野の協議を３回実施する。

こうした結果、2018年12月27日に、神奈川県と横浜市、川崎市、相模原市は全国ではじめて、災害時の資源配分の目安を定める資源配分計画を策定し、当該計画に基づく救助の実施等を合意内容とする「改正災害救助法に基づく救助に関する覚書」を締結するに至った(57)。これによって、救助実施市の指定にあたってのハードルである連携体制の構築ができ、2019年２月末の申請に至った。

並行して、災害救助基金については、県内指定都市が横並びで、平成31（2019）年度当初予算案に所要額を計上し、必要な規定の整備が行われた。

神奈川県の３指定都市については、改正法成立という国の動向を踏まえ、知事の態度が変化したこと、横浜市長がリーダーシップを発揮し、県の広域調整機能は確保されることを強調しつつ、川崎市や相模原市とも横並びで協議を進めたことでＩＧでの同時指定に至ったと考えられる。また、神奈川県・横浜市の間では、改正法成立以前から、法施行も見据え、知事・市長の議論とは別に、行政組織間で実務的な協議が重ねられており、こうした事前の調整も短期間での指定につながったといえる。

（２） 仙台市の事例

仙台市長の奥山恵美子は、指定都市市長会の災害復興部会長（名称等は任期中変更あり）を2012年から2017年の市長退任まで務め、任期中、会長であった神戸市長の矢田立郎や横浜市長の林と、災害対応法制の見直しの議論をリードした。対応方針の閣議決定前、2014年６月には会長の林とともに、自民党災害対策特別委員会に出席し、「災害対応法制上の道府県と指定都市の役割分担」を説明している。奥山は「（災害仮設住宅について）支援主体が知事であり、その責任で全県的に平等に進められたので、仙台市は準備はできたのに造れない状態」であったとの認識をもっていた(58)。また、熊本地震を踏まえた要望も会長の林とともに行っている。

こうした奥山のスタンスと、宮城県知事の村井嘉浩の考えには隔たりがあった。例えば、2017年６月５日の記者会見で、奥山は「政令市が災害救助の問題に当初から関わることによって、政令市を含んだより広域的な自治体への対応も視野にいれて検討し、事前に役割分担する」ことで「県にとってもメリット」があるとした(59)。対する村井は同日の会見で、「仙台市民も大切な県民ですけれども、仙台市以外の県民も同じく大切な県民で」「同じ進捗で準備を進め」ることが「平等につながる」と、県域で広域的に一律に取り組む必要性に理解を求めた(60)。知事・市長ともに県域での広域調整の必要性は認識しつつも、県全体の公平性確保という点で異なっていたといえる。特に、村井は、仙台市と市外で進捗に差が生じ、同市により資源が先取りされることを懸念していたと考えられる。

その後、奥村が退任し、郡和子が市長となる。郡は、2017年７月の選挙前の報道機関のアンケートで「災害時の権限の移譲など喫緊の課題は毅然（きぜ

(56)　実務協議の状況等については、2018年６月28日、2018年12月12日神奈川県議会防災警察常任委員会における災害対策課長答弁、2019年２月14日　平成31年横浜市会政策・総務・財政委員会副市長答弁等による。
(57)　2018年12月28日神奈川新聞朝刊１面。
(58)　2014年２月27日朝日新聞朝刊宮城全県25頁。
(59)　2017年６月５日仙台市長記者会見。
(60)　2017年６月５日宮城県知事記者会見。

ん）として主張する」[61]としていた。2018年６月８日の改正法成立時に、郡は記者に対して（改正法の成立は）「大変ありがたい。一刻も早く救助実施市の指定を受けられるよう万全を尽くしたい」と述べた。改正法に懸念を示してきた村井に対しては「道府県とどのように連携できるのか、しっかり話さなくてはいけない」とし、時機をみて話し合う意向を示した[62]。村井は６月11日の定例会見で「自治体間で被災者支援に相当の格差ができ、政令市の一極集中を加速させる」と懸念を示し、「政令市の主張は当然だ」と理解しつつも[63]、「仙台市と個別交渉する前に、知事会と指定都市市長会の協議が必要」と主張していた[64]。

このように連携体制構築の必要性を認識しつつも、救助実施市の指定に積極的な郡と、県域での公平性の確保を主張する村井の考えには法成立時点でも隔たりがあった。

ただし、６月13日の市議会の代表質問で、郡は、既に担当レベルでは実務的な調整を開始していることを明らかにし、自身も知事と直接会って説明し、救助実施市の指定に向けて全力を尽くすとした[65]。2018年８月には、救助実施市の指定について、村井に直接説明した[66]。一方、村井は、９月27日の県議会で、これまで県と仙台市の担当者間で打ち合わせを重ねてきたところであり、仙台市が救助実施市に指定された場合に災害救助が迅速かつ円滑に実施されるよう、適切に調整するとした[67]。

こうした村井の主張の変化の背景には、郡の働きかけとともに、知事会の対応があると思われる。2018年６月時点で、知事会と指定都市市長会の協議の必要性を指摘していたものの[68]、2018年８月28日には内閣府が事務局を担う第１回の救助実施市指定基準検討会議が開催され、指定基準のたたき台として「救助実施市となる市（指定都市）と都道府県の調整・連携体制」が挙げられた。国レベルの検討と並行して、宮城県と仙台市でも防災部門や土木部門などさまざまな実務協議を重ね[69]、2019年２月26日に内閣府に申請がなされ、４月に救助実施市の指定を受けた。

宮城県と仙台市の事例でも、市長の働きかけとともに、改正法の成立や県内の調整・連携体制の確保を含む救助実施市の指定基準の決定といった国の動向、さらには知事会の消極的同意などが救助実施市の指定には重要であったことが指摘できよう。また、神奈川・横浜よりは遅いものの、早期に県市間で実務的な調整を開始したことも、最初の救助実施市指定につながったと考えられる。

Ⅴ　救助実施市の指定の影響と効果

１　財政的な影響

図表5-1-1に、災害救助基金について、救助実施市に係る当初の予算額、指定翌年度の積立状況、府県の基金の状況等を示した。予算については、指定前に確保している団体が多い中、福岡市は指定後、発効前、熊本市は発効後に確保している。京都市は当初法定最少額の５分の１の最低額を確保した状況であったほか、千葉市も不足していたものの、それ以外の市は当初から法定最少額を確保していた。神奈川県、静岡県では同一県内の指定都市が足並みをそろえていたが、福岡県では先述のような調整のずれもあり、予算確保時期に相違がみられる。指定翌年度の基金の積立状況をみると、2020年４月時点で川崎市、相模原市、京都市、2024年６月時点では千葉市は法定最少額に達していない。川崎市、相模原市の積立不足は、前年度の令和元年東日本台風の影

(61)　2017年７月19日朝日新聞朝刊宮城全県25頁。
(62)　2018年６月８日ｉＪＡＭＰ時事通信社「仙台市長『大変ありがたい』＝改正災害救助法成立で」。
(63)　2018年６月11日ｉＪＡＭＰ時事通信社「『政令市の一極集中加速』＝改正災害救助法成立 ── 村井宮城知事」。
(64)　2018年６月14日河北新報朝刊16面。
(65)　2018年６月13日仙台市議会平成30年第２回定例会市長答弁。
(66)　2018年９月11日仙台市議会平成30年第３回定例会市長答弁。
(67)　2018年９月27日宮城県議会平成30年９月定例会知事答弁。
(68)　注(64)。
(69)　2019年１月21日仙台市議会総務財政協議会地方分権・大都市制度担当課長答弁。

図表5-1-1　災害救助基金の状況等

単位：億円

		指定	発効	指定都市の基金						府県の基金								
				当初対応		指定翌年度の積立状況				指定直前				2025.6の状況			増減額 b－a	増減率 (b－a)/a
				予算対応	予算額	時点	積立額	最少額	積立率	時期	積立額 a	最少額	積立率	積立額 b	最少額	積立率		
Ⅰ	仙台市	19/4	19/4	H31当初	7.1	20/4	7.1	7.0	102.1	18/4	19.9	14.4	137.8	14.2	7.9	178.9	－5.7	－29%
	横浜市	19/4	19/4	H31当初	25.8	20/4	25.8	25.4	101.8	18/4								
	川崎市	19/4	19/4	H31当初	10.2	20/4	8.5	10.0	84.8	18/4	60.1	60.1	100.0	41.1	22.7	181.3	－19.0	－32%
	相模原市	19/4	19/4	H31当初	5.0	20/4	4.9	4.9	99.6	18/4								
	神戸市	19/4	19/4	H31当初	10.0	20/4	10.0	9.8	102.2	18/4	34.8	33.7	103.4	29.3	29.3	99.9	－5.5	－16%
	岡山市	19/4	19/4	H31当初	5.0	20/4	5.0	4.4	113.6	18/4	11.1	11.4	97.5	8.1	8.1	100.0	－3.1	－27%
	北九州市	19/4	19/10	H31当初	6.1	20/4	6.1	6.1	100.2	18/4	28.0	30.6	91.8	17.4	18.2	95.9	－10.6	－38%
	福岡市	19/4	19/10	R元9月補正	9.8	20/4	9.8	9.7	100.9	18/4								
	熊本市	19/4	19/4	R元6月補正	3.3	20/4	3.3	3.3	100.0	18/4	7.6	7.6	100.0	8.0	4.8	164.6	0.4	6%
Ⅱ	名古屋市	19/12	20/4	R2当初	19.0	20/4	19.0	18.8	100.9	18/4	62.2	60.5	102.7	61.7	43.9	140.4	－0.5	－1%
	さいたま市	20/4	20/4	R2当初補正	6.7	20/4	6.7	6.7	100.0	18/4	35.2	36.8	95.5	33.0	33.8	97.8	－2.1	－6%
	京都市	20/4	20/4	R2当初	1.6	20/4	1.6	7.8	20.4	18/4	15.3	13.6	113.0	14.0	6.3	222.5	－1.3	－8%
Ⅲ	千葉市	23/4	23/4	R5当初	6.6	24/6	6.6	7.0	94.9	22/6	41.1	41.1	100.0	40.4	39.2	102.9	－0.7	－2%
	静岡市	26/4	26/4	R7･2月補正	5.0					25/6	37.1	24.7	150.4					
	浜松市	26/4	26/4	R7･2月補正	5.5													

出典：内閣府政策統括官（防災担当）の情報開示資料、市の予算書より筆者作成

響と推測され、両市は基金を積み増し、翌2021年６月には法定最少額に達している。京都市も、同様に積み増し、2021年６月に法定最少額を満たしている。千葉市については、翌年の2025年６月時点でも法定最少額に達していないものの、積み増しを続けているという。

府県の基金額について、熊本県(70)、愛知県、千葉県では、県内指定都市の救助実施市指定前の金額がほぼ維持されている一方、複数の指定都市を抱える神奈川県、福岡県では10億円を超えて取り崩され、一般会計に繰り入れられている。具体的に、決算における災害救助基金から一般会計への繰入金をみると、神奈川県は2020年度が約２億円、2021年度が約４億円、2022年度が約４億円、2023年度が４億円、2024年度が４億円で、福岡県は2019年度が約14億円、2020年度が約２億円、2023年度が約１億円などとなっている。特に、福岡県は2020年４月１日の現在高は16.5億円で、法定最少額の16.4億円とほぼ同額であり、北九州市と福岡市の救助実施市指定によって、減じられた法定最少額のほぼ同額まで一般会計に繰り入れている。このように救助実施市指定により取り崩し可能となった基金については、財源の１つとして活用され、一般会計で他の用途に用いられているものと考えられる。

つまり、災害救助基金に関して包括道府県は権限移譲に伴う財政的メリットを受けているともいえるのである(71)。

また、救助実施市は法を適用した場合、その被害に応じて、国庫負担や特別交付税で措置される部分を除き、一定の負担をする必要がある。具体的には、被害額が普通税収の２％までは１割を負担することとなり、2024年度決算の普通税収入額では、最も多い横浜市で約160億円、少ない熊本市でも約20億円であり、当該額になるまでは１割を市として負担する必要がある。例えば、相模原市では令和元年東日本台風で甚大な被害を受け、同市は救助実施市として法を適用しており、法に基づく救助活動費用は2019年度から2021年度で約6,200万円、救助費が最も多い2020年度で約3,000万円であり（相模原市2022：258）、その１割を負担する必要があった。

このように指定都市は、財政負担とセットで権限移譲を受けいれたといえるのである。

(70)　熊本市は「災害救助基金に関しては、県は県で今持っている基金をそのままやりますので、市の方でその分担された最低額を積み立てるということで、県全体の災害救助に対する備えは強くなろうかと思います」と答弁しており（2019年６月24日熊本市議会総務分科会政策局長答弁）、県市全体では、金額が増加することを示唆している。

(71)　この点について、例えば名古屋市会では「県の自主財源によって災害救助基金が積み立てられ」、「その中の少なくとも３分の１は名古屋市民の税金である」「その部分の財源は名古屋市民のために積み立てられ、活用されるべき」という意見が出されていた（2020年３月４日名古屋市会令和２年２月定例会　名古屋民主市会議員団代表質問）。

２　災害救助法適用時等の効果

2019年の改正法施行後、救助実施市としての法適用例としては令和元年東日本台風などがある。救助実施市のメリットとして「従来のように県を通してではなく、市が直接収集した被害状況に基づき、市長権限で法の適用を判断できたことが大きかった」(72)とされる。一方、令和７年カムチャツカ半島付近の地震に伴う津波で、宮城県は県側で14市町への適用を決め、独自に権限をもつ仙台市と足並みをそろえるため、仙台市を含む15市町が適用となったが、岩手県や福島県より遅れることになった(73)。救助実施市が包括道府県の行う総合調整に配慮した場合、市長権限で法適用を決定できるメリットを減じる状況となりかねない。

救助実施市指定後、法適用を決めた団体で、筆者の行ったアンケートに回答があったのは５団体で、いずれもＩＧに属している。このうち、３団体が「都道府県と協議し、適用時期を調整した」で、２団体が「特に都道府県とは協議せず、自らの判断で適用を決定した」であった(74)。県を通さずに行えるメリットはあるものの、半数以上の団体で時期の調整が行われていた。

指定にあたっては、包括道府県の広域調整機能に言及しながら、その消極的同意を得てきたこともあり、法適用にあたって、協議しないという運用は容易ではないとも考えられる。

また、応急仮設住宅について、2019年10月12日から13日の令和元年東日本台風で被災した相模原市については、10月15日付けの国の通知を受け、公営住宅（市営住宅）の活用などによる供与を決定し、10月18日から入居者募集を行った（相模原市2022：218）。一方、2011年３月11日に発生した東日本大震災における応急仮設住宅については、発生当日に行われた宮城県から市町村への法に基づく委任項目には含まれていなかった。県は、「厚生労働省の通知に合わせ、３月25日付けで、借上げ公営住宅の供与について本市（仙台市）に一部事務委任を行った」ものの、「借上げ民間賃貸住宅およびプレハブ仮設住宅は同日付けで管理事務委任協定が締結された」に過ぎず、ようやく「10月26日にプレハブ仮設住宅についても一部事務委任された」（仙台市2013：271-272）。このように、救助実施市の指定を受けた相模原市では国の通知を受け、迅速な対応が可能となっていたといえる。

救助実施市制度導入後の法適用例は限定的であり、とりわけ応急仮設住宅の対応は少なく、住宅を含めた応急活動の評価は今後を期するほかない。ただし、発災当初から救助実施市自らが法を適用し、応急仮設住宅の供与を決定できるという点では迅速な対応が可能となっていることは指摘できよう。

Ⅵ　本稿の結論と残された課題

本稿では、法の救助実施市の指定過程とともに、財政負担や効果についてみてきた。この結果、次の点を指摘することができる。

１点目の指定都市が救助実施市の指定を受けるに至った理由としては、当初指定を受けたＩＧでは、過去の災害の発生という内生条件、さらには、改正法の成立という国の制度化の影響とともに、制度の中で包括道府県の広域調整機能が担保されることで、知事会、各知事が消極的ながらも指定都市の救助実施市指定に同意したことが挙げられる。さらに、改正法成立前から否定的であった知事には市長等がリーダーシップを発揮しながら、個別に交渉を重ねた。この結果、交渉の遅れていた団体も含め、半数近い９団体が横並びで最初の救助実施市指定を受けるに至ったのである。一方、ⅢＧでは、知事・市長の交代、法適用となる災害の発生といった内生条件の変化が影響したと考えられる。

---

(72)　注(29)。

(73)　2025年８月３日朝日新聞福島全県21頁。2025年７月30日午前８時25分にカムチャツカ半島付近で起きた津波では、岩手県が午後４時に12市町村に法を適用した一方、福島県は午後９時に３市町に、宮城県は仙台市と調整し、午後11時に14市町に、仙台市も同市に適用した。

(74)　問いは、「災害救助法適用時の都道府県との調整状況について該当するものを選んでください」というものであり、文中の記述が選択肢となっている。

２点目の救助実施市の指定の財政負担と効果のうち、前者について、救助実施市は国庫補助等によらず、災害救助基金を造成する必要があり、また、被害総額に応じて、災害救助に要する費用を救助実施市として負担しなくてはならず、一定の財政負担が生じるものであった。包括道府県を介さず、内閣府と調整ができるという効果について、実際に法適用を決めた救助実施市では、内閣府のみならず、包括道府県とも協議しているものも多く、権限移譲の効果を減じてしまっている可能性が指摘できる。一方、応急仮設住宅の供与については、救助実施市指定後の法適用例が限られており、今後の検証が必要であるものの、包括道府県からの委任等の手続きを経ることなく、救助実施市自らが確保できるメリットは小さくないと考えられる。

このように指定都市は、包括道府県の広域調整の確保という点を強調しながら、財政負担を引き受けることで、救助実施市の指定を得てきたのである。包括道府県が広域調整機能を担うという立て付けの中では、法適用にあたって協議を行うことで、権限移譲により包括道府県を通さず、国と直接協議できるというメリットが減じてしまう可能性もあるといえるのである。

今後、特別市制度の検討が行われていくうえでは、特別市域を超えた広域的な調整をいかに確保していくかも大きな論点の一つであると考えられる。第30次地方制度調査会が指摘した広域犯罪への対応以外に（第30次地方制度調査会2013：15）、新型コロナウイルス感染症等、広域的な対応は重要となってきている。本稿の分析がこうした点で少しでも貢献できれば幸いである。

なお、本稿では、救助実施市の指定の過程や救助実施市の財政負担等を明らかにしてきた一方、制度創設後間もないこともあり、特に指定都市が法改正を正当化する根拠として主張してきた応急仮設住宅建設など、具体的な救助を実施するうえでの救助実施市のメリットなどには非常に限定的にしか言及できていない。こうした点については今後の課題としたい。

（すずき　ひろまさ　高崎経済大学地域政策学部教授）

キーワード：災害救助法／救助実施市／指定都市／包括道府県

【参考文献】

飯島淳子（2022）「地方公共団体と法」『災害法』有斐閣、337-373頁
生田長人（2013）『防災法』信山社
伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態』慶應義塾大学出版会
伊藤潤・川島佑介・行司高博（2025）「縮小時代における災害救助法の適用：現状と課題」『文明21』No.54、93-112頁
岩崎恭典（2002）「政令指定都市と都道府県 ── 第二次分権の基本設計のために」『自治総研』vol.28　No.11（2002年11月号）、1-22頁
生沼裕・板垣雅幸（2006）「都道府県・市町村間における権限移譲の現状と課題 ── 屋外広告物事務を例に」『地域政策研究』９巻１号、13-33頁
大橋洋一編著（2022ａ）『災害法』有斐閣
大橋洋一（2022ｂ）「災害法の特質と法体系」『災害法』有斐閣、1-16頁
大脇成昭（2022）「避難・救助と法」『災害法』有斐閣、251-292頁
岡本正（2014）『災害復興法学』慶応義塾大学出版会
岡本正（2018）『災害復興法学Ⅱ』慶応義塾大学出版会
金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会
神奈川県（2022）『特別自治市構想に対する神奈川県の見解』
救助実施市指定基準検討会議（2018）『救助実施市指定基準検討会議（報告）』
災害救助に関する実務検討会（2017）『災害救助に関する実務検討会（最終報告）』
相模原市（2022）『令和元年東日本台風 災害記録誌』

鈴木洋昌（2021）『広域行政と東京圏郊外の指定都市』公職研
鈴木洋昌（2024）『提案募集方式における地方分権改革の政策過程：自治体への権限移譲・不移譲の決定要因に関する研究』公職研
仙台市（2013）『東日本大震災　仙台市震災記録誌～発災から１年間の活動記録』
第30次地方制度調査会（2013）『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』
武田文男・竹内潔・水山高久・池谷浩（2016）「政令指定都市における防災・危機管理対策に関する比較研究」『GRIPS Discussion Paper16-04』
津久井進・出口俊一・永井幸寿・田中健一・山崎栄一（2012）『「災害救助法」徹底活用』クリエイツかもがわ
津久井進（2012）『大災害と法』岩波書店
内閣府政策統括官（防災担当）（2025ａ）『災害救助事務取扱要領』
内閣府政策統括官（防災担当）（2025ｂ）『災害救助法の制度概要（令和７年10月版）』
原田大樹（2022）「原子力発電と法」『防災法』有斐閣、17-46頁
村中洋介（2024）『災害行政法〈第２版〉』信山社
山崎栄一（2013）『自然災害と被災者支援』日本評論社
吉村裕司・大田直史・石原凌河（2025）「我が国災害救助法及び災害対策基本法における権限・責務の配分のあり方に関する課題 ── 都道府県と市町村に注目して」『地域安全学会論文集』No.46、81-90頁

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

国勢調査が示す「旧町村部」の疲弊／国・地方の役割分担（福祉事務所の廃止、調査・照会の実態）／大阪都構想

坂　本　　誠

1.　令和７年国勢調査が示す人口構造の変化と「旧町村部」の疲弊

1-1.　外国人人口の増加

令和７年（2025年）国勢調査の人口等基本集計結果が、2026年９月29日に公表された。2020年の前回調査と比較すると東京都を除くすべての道府県で人口が減少しており、一見すると「東京のひとり勝ち」のようにもみえるが、実は日本人人口に限ってみると、東京都でもわずかながら減少している（2020年：1,348万人→2025年：1,345万人(1)）。

全国の外国人人口は、2020年に比べて109万４千人増加（39.8％増）し、384万人となった。総人口に占める割合も3.1％に達している。時事通信社の報道によれば(2)、人口に占める外国人人口の割合が５％を超えた市区町村は132に上る。長野県川上村（外国人割合26.5％）、群馬県大泉町（同22.0％）、北海道占冠村（同21.7％）など、外国人が人口の２割以上を占める町村も現れている。政府はこれまで「いわゆる移民政策はとらない」と説明してきたが、自治体の現場では、外国人住民の存在を前提とした地域社会や行政サービスのあり方が問われている。

1-2.　「2025年問題」の顕在化とその意味

今回の国勢調査結果では、以前より指摘されていた「2025年問題」に伴う人口構造の変化がついに現実のものになった。「2025年問題」とは、一般に1947～49年生まれのいわゆる「団塊の世代」が2025年までに全員が後期高齢者となることに伴う諸課題を指す。**表１**に示したように、全国では2020年から2025年にかけて後期高齢者人口は14.0％増加している。

「団塊の世代」の後期高齢者化は、大きく分けて２つの課題をもたらすとされる。

第１に、後期高齢者の増加に伴う医療・介護需要の増加である。ただし、**表１**に示すように、後期高齢者人口の増加自体は以前から続いている。過疎地域では後期高齢者人口はすでに頭打ちとなり、減少に転じている。

むしろ今後大きな課題となるのは、第２の課題、「団塊の世代」が前期高齢者から後期高齢者へと移行することに伴う前期高齢者の減少と、それによって深刻化する担い手不足の問題である。我が国では、これまで少子高齢化に伴う生産年齢人口の減少を高齢者の就労などによって補ってきたとされる(3)。特に地域活動の担い手に関しては、前期高齢者の力に多くを頼ってきた。ところが、**表１**に示されているように、前期高齢者人口は2020年前後に頭打ちとなり、2020年から2025年にかけては14.0％と大幅な減少に転じている。こうした人口構造の変化は、例えば民生委員・児童委員などのなり手不足(4)や、地域コミュニティの運営をはじめとする地域活動の担い手不足(5)に一層の拍車をかけることになるだろう。

これも**表１**から確認できるが、過疎地域では、昭和一ケタ世代が後期高齢者となる2000年代に前期高齢者人口の大幅な減少を経験し、苦しみながらもそ

表１：前期高齢者（65～74歳）・後期高齢者（75歳以上）の人口増減率の推移

			2000年 ↓ 2005年	2005年 ↓ 2010年	2010年 ↓ 2015年	2015年 ↓ 2020年	2020年 ↓ 2025年
全国		前期高齢者	△8.4	△8.2	△14.7	▼0.4	▼14.0
		後期高齢者	△29.1	△21.7	△15.0	△14.4	△14.0
	過疎地域（注）	前期高齢者	▼9.4	▼13.6	△1.8	△2.7	▼15.2
		後期高齢者	△21.9	△11.0	▼0.4	▼4.4	▼0.8

（単位：％　△はプラス、▼はマイナス）

注）2000年時点で過疎指定を受けていた地域（当時の市町村単位）で集計
出所：国勢調査（各年）をもとに筆者集計

れを乗り越えてきた経緯がある。しかし、都市部において、前期高齢者人口の大幅な減少は初めての経験である。その後には団塊ジュニア世代が控えているものの、当面は、過疎地域のみならず都市部においても担い手の確保をめぐる試練に直面することになる。

1-3.　「旧町村部」における少子高齢化の深刻化

近年、大阪府や茨城県で、自治体合併を視野に入れた動きが相次いで報じられている(6)。現時点では、都市近郊の自治体が、行政機能や財政基盤を強化し、地域の中心的な役割を担おうとする動きといえる。特に大阪府では、平成合併期に市町村合併がほぼ皆無だったことから、「遅れてきた平成の大合併」ともいえる。とはいえ、こうした動きが都市近郊にとどまらず、他の地域にも波及し、「令和の大合併」につながる可能性は否定できない。

この点に関連して、今回の国勢調査の結果から浮かび上がるのは、「旧町村部」における少子高齢化の深刻な実態である。以下では、2000年時点の市町村域を基準に集計したデータをもとに、合併前に町村であった地域（旧町村部）の実態をみていく。

現行の市町村単位で高齢化率が最も高いのは群馬県南牧村の68.9％だが、「旧町村部」ではさらに高い地域が見られる。旧町村別にみた高齢化率が最も高いのは、広島県旧豊浜町（現在の呉市）の75.8％。次いで、愛媛県旧美川町（74.3％）、愛媛県旧柳谷村（73.8％）、愛媛県旧河辺村（73.5％）、愛媛県旧関前村（71.9％）、徳島県旧木屋平村（71.4％）、徳島県旧東祖谷山村（71.1％）、徳島県旧一宇村（71.0％）、静岡県旧龍山村（70.8％）、岐阜県旧坂内村（70.5％）といったように、10の旧町村で高齢化率が70％を超えている。

ただし、高齢化率の高さを地域の疲弊と直結して捉えることには注意が必要である。前述のように、高齢者の就業や地域活動が地域経済や地域運営を支えている側面があるほか、高齢化率は高齢者の流入・流出によっても変動するためである(7)。

地域の持続可能性という観点からより深刻に捉える必要があるのは、「旧町村部」における少子化の進行である。**表２**に示すように、10の旧町村で０～４歳人口がゼロになっており、このうち奈良県旧大塔村では年少人口（15歳未満人口）がゼロ、愛知県旧富山村では20歳未満人口がゼロとなっている(8)。

一方、合併せず、単独行を選択した自治体においては、小規模町村でも年少人口が一定程度確保されている。現行の市町村のうち、離島に所在する町村と原発事故による影響の大きい福島県双葉郡の町村を除き、人口の少ない上位５村の状況は**表３**のとおりである。なかでも高知県大川村・和歌山県北山村は年少人口の割合が高く、健闘しているといえるだろう。また、詳しくは追って本誌にて報告を予定しているが、弊所・小規模自治体の持続可能性に関する研究会で訪問した長野県平谷村では、学校の存続と村の存続は表裏一体であるという村長の確固たる理念のもと、地域おこし協力隊ＯＢを教育長に登用し、親子留学によって全国から児童生徒を募集するとともに、子どもを中心とした多世代交流拠点を整備するなど、小学校の存続を軸とした地域の活性化に取り組んでいる。

現在も存続している市町村のなかでは小学校が消

表２：子どもの人口（年齢階級別）がゼロとなった「旧町村部」

20歳未満人口がゼロ	愛知県旧富山村（現在の豊根村）
15歳未満人口がゼロ	奈良県旧大塔村（現在の五條市）
10歳未満人口がゼロ	愛媛県旧美川町（現在の久万高原町）
５歳未満人口がゼロ	山梨県旧上九一色村（現在の甲府市・富士河口湖町） 岐阜県旧春日村（現在の揖斐川町） 徳島県旧木屋平村（現在の美馬市） 愛媛県旧別子山村（現在の新居浜市） 愛媛県旧魚島村（現在の上島町） 愛媛県旧面河村（現在の久万高原町） 愛媛県旧河辺村（現在の大洲市）

出所：2025年国勢調査結果

表３：人口の少ない村（注）上位５村の人口・年齢構成

奈良県野迫川村	人口289人	年少人口17人	高齢化率50.2%
高知県大川村	人口336人	年少人口44人	高齢化率36.9%
長野県平谷村	人口353人	年少人口35人	高齢化率42.5%
和歌山県北山村	人口356人	年少人口48人	高齢化率38.5%
奈良県上北山村	人口375人	年少人口22人	高齢化率48.3%

注）離島所在・福島県双葉郡の自治体は除く／年齢不詳者を按分処理
出所：国勢調査（2025年）

滅した市町村は存在せず、平谷村のように小学校を地域の核として、その存続を地域の維持・存続と結びつけた取り組みが見られる。一方、「旧町村部」では、学校の統廃合によって小学校が消滅した地域が増えている。筆者のフィールドワークでは、学校の統廃合が結果として子育て世代を中心とする若壮年層の流出につながったと見られる事例を確認している(9)。2019年に日弁連が実施した調査(10)では、少なくとも19の旧町村で小学校がなくなっていることが判明した。調査から約７年が経過しており、この数はさらに増加している可能性がある。

このように、今回の国勢調査の結果は、地域の維持・存続や地方創生の推進役である役場を失った「旧町村部」の深刻な疲弊をあらためて明らかにしている。新たな合併の展開に際しては、こうした「平成の大合併」が地域に及ぼした影響をふまえた検討が不可欠である。

【注】

（１） 総務省統計局「令和７年国勢調査　人口等基本集計結果　結果の概要」33頁、同「令和２年国勢調査　人口等基本集計結果　結果の概要」33頁。なお、この数値は日本人・外国人の別「不詳」を補完した数値である。

（２） 官庁速報（時事通信社）2026年10月９日「外国人５％超は132市区町村＝５年で2.5倍、地方にも拡大 ── 国勢調査」

（３） 内閣府「令和６年度　年次経済財政報告（経済財政政策担当大臣報告） ── 熱量あふれる新たな経済ステージへ ──」2024年 287頁

（４） 官庁速報（時事通信社）2026年２月16日「【中央官庁だより】◇民生委員、欠員２万人超に＝厚労省②」

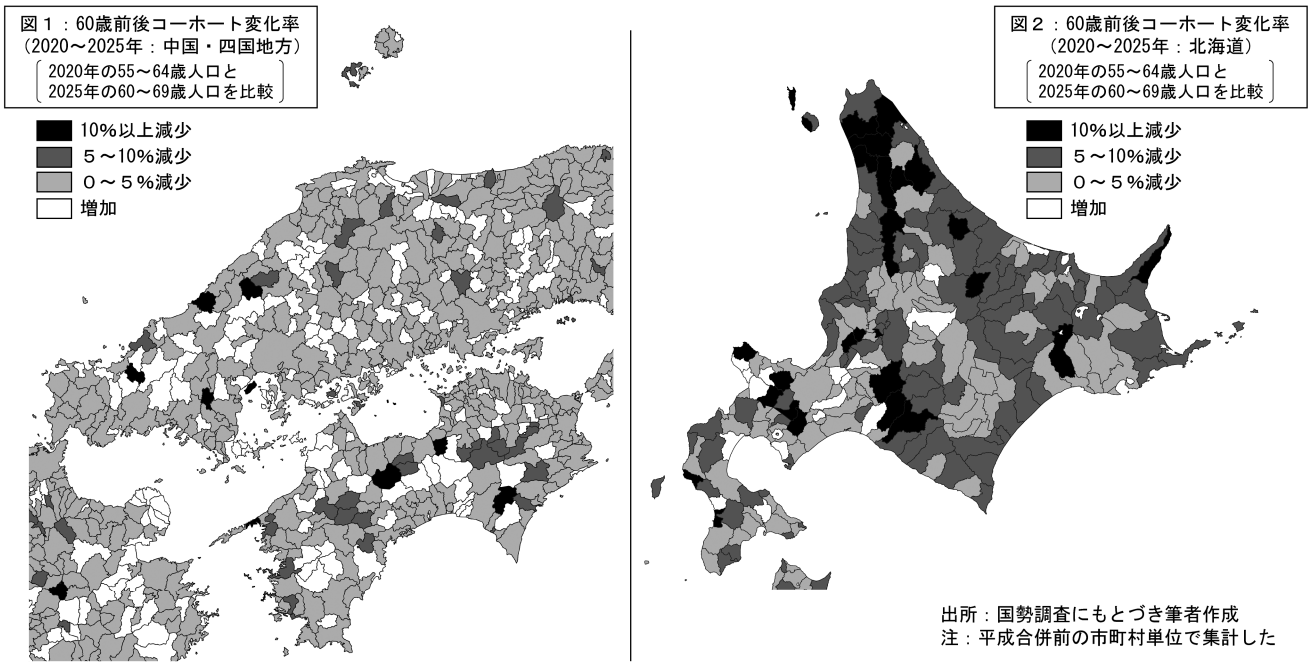
（５） ここ十数年間、政府は数値目標を掲げるなどして地域運営組織の形成を推進しており、実際に、地域運営組織の設立数は、2016年度の3,071組織から2025年度には8,587組織へと増加している（総務省地域力創造グループ地域振興室「地域運営組織について」https://www.soumu.go.jp/main_content/001092499.pdf、2026年10月18日閲覧）。しかし、**表１**が示すように、設立増を下支えした要因として、この間、過疎地域を含めて前期高齢者が増加傾向にあり、地域活動の担い手を確保しやすかったという社会的条件が存在していた点に留意する必要がある。今後は前期高齢者の減少に伴い、担い手の確保は困難になると考えられる。実際、総務省の調査では、82.2％の地域運営組織が「活動の担い手となる人材の不足」を課題として挙げているほか、６割を超える組織が「団体の役員・スタッフの高齢化」や「次のリーダーとなる人材の不足」に直面している（総務省地域力創造グループ地域振興室「令和７年度 地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」https://www.soumu.go.jp/main_content/001064791.pdf、2026年10月18日閲覧）。

（６） 朝日新聞2026年１月29日夕刊７面「（現場へ！）地方自治の足元：４　底をつく財政、合併を議論」
朝日新聞2026年６月13日朝刊（茨城全県版）27面「坂東市、常総市との合併検討へ　市議会が協議求める決議」
朝日新聞2026年６月18日朝刊（茨城全県版）19面「かすみがうら市が合併要望書を提出　市長と市議長、土浦市長に」
朝日新聞2026年10月６日朝刊（大阪市内版）25面「泉佐野・泉南、合併視野　新たな研究会発足へ　阪南市・熊取町にも参加促す」

（７） **図１**に示すように、中国・四国地方の農山村では、60歳前後のコーホート変化率がプラスとなっている地域が少なくない。こうした地域では、高齢者の流入が高齢化率をさらに押し上げている可能性が指摘される（**図１・２**と同様に全国の2020年の55～64歳人口と2025年の60～69歳人口を比較すると、約2.5％の減少となっている。これは、死亡による人口減少を考慮した場合におおむね想定される変化である。したがって、この世代のコーホート変化率がプラスを示す地域では、死亡による人口減少を上回る人口流入があったことが示唆される）。

一方、**図２**に示すように、北海道ではコーホート変化率が大幅なマイナスを示す地域が多く、農山村からの高齢者の流出傾向が顕著である。

こうした地域差の背景には、老後の居住地選択をめぐる社会的規範の違いや、冬季を中心とした生活条件などがあると考えられる（例えば、農協共済総合研究所・田畑保編（2005）『農に還るひとたち ── 定年帰農者とその支援組織 ──』農林統計協会を参照）。また、約10年前の報道ではあるが、介護施設が整備されていないために、要介護者や老後の生活に不安を感じた住民が村を離れる事例も紹介されている（北海道テレビ放送、2015年12月８日放送「【老いるショック】地域の介護編②介護保険料が最も安いのに“村離れ”の理由」、https://www.htb.co.jp/news/oiru/20151208/index.html、2026年10月19日閲覧）。



出所：国勢調査にもとづき筆者作成
注：平成合併前の市町村単位で集計した

（８） 20歳未満人口がゼロとなった愛知県旧富山村は、合併直前の2005年10月時点では人口208人を数えたが、2025年10月時点では38人となっている（いずれも国勢調査人口）。

（９） 坂本誠（2017）「連載ルポ『旧町村部』を歩く②静岡県浜松市旧龍山村（前編）」『月刊自治研』697（2017年12月号）、62－68頁

(10) 日本弁護士連合会「シンポジウム　平成の大合併を検証し、地方自治のあり方について考える」2019年11月６日開催資料。なお、調査にあたっては筆者がデータ収集などの基礎調査を行った。

2.　国・都道府県・市町村の役割分担を考える：福祉事務所の廃止・移管と調査・照会の実態

本誌７月号(1)で紹介したように、第34次地方制度調査会では、人口減少に伴う人材不足などの課題に対応し、持続可能な行政体制を確保するため、国・都道府県・市町村間の役割分担について議論が進められている。本稿では、こうした議論に関連して２つの事例調査を報告したい。

2-1.　岡山県新庄村の福祉事務所廃止と県への再移管

2-1-1.　福祉事務所の任意設置と本事例の位置づけ

１点目は、岡山県新庄村が福祉事務所を廃止して、その事務を岡山県に移管した事例の報告である。

新庄村は、岡山県北西部に位置し、鳥取県とも接する、人口714人（令和７年国勢調査）の県内最小の自治体である。同村は2010年に福祉事務所を任意設置したが、2026年３月末をもってこれを廃止し、所管事務を岡山県（美作県民局）に移管した。もともと県が担っていた事務を福祉事務所の任意設置に伴って村に移した経緯があり、今回の移管は、いわば県への「再移管」といえる。

岡山県内では、2008年の西粟倉村を皮切りに、2009年に美咲町、2010年に新庄村が福祉事務所を任意設置した。しかし、美咲町が2025年３月に、新庄村も2026年３月末に廃止したため、福祉事務所を任意設置しているのは西粟倉村のみとなった。県内12町村のうち、任意設置の経験があるのはこの３町村であり、美咲町を除けばいずれも人口規模の小さな自治体である点が特徴である。

福祉事務所は社会福祉法により都道府県及び市（特別区を含む）には設置が義務づけられているが、町村も任意で設置できる。厚生労働省の公表資料によれば、2026年４月１日時点で福祉事務所を任意設置している町村は44とされる(2)。制度自体は分権改革以前から存在し、改革以前に設置した町村には、奈良県十津川村（1956年設置）と大阪府島本町（1972年設置）があるが、設置の動きが広がったのは分権改革以降である。現在、広島県・島根県では全町村、鳥取県では２町を除く全町村に設置されており、このうち広島県については、県が分権改革の方針に沿って町への設置を働きかけたことが報じられている(3)。岡山県も、市町村への事務・権限移譲推進方針(4)において、移譲候補事務・権限のなかに「福祉事務所パッケージ」として生活保護の決定・実施等の一連の事務を掲げてきた。

このように、福祉事務所の任意設置は、分権改革以前から存在した制度ではあるが、地方分権改革のもとで町村への事務移譲を進める手段のひとつとなってきた。新庄村の事例は、こうして町村に移された事務が再び県に移管されたものである。自治体間の役割分担を見直すうえでは、市町村から都道府県あるいは国への事務・権限の移譲（いわゆる「逆移譲」）も選択肢のひとつとなりうると考えられるが、その実際を考える材料として、ヒアリング結果を報告したい。なお、ヒアリングは、新庄村については2026年１月に石藤延史副村長（2026年９月より村長）、再移管を受け入れた県側（岡山県子ども・福祉部地域福祉課）へのヒアリングは同年９月に実施した。

2-1-2.　設置から廃止に至る経緯

新庄村が福祉事務所を設置したのは2010年のこと。村は「桃源郷の福祉の村づくり」を掲げており、その具体的な取り組みのひとつとして、住民により寄り添った福祉行政を行いたいという考えから、福祉事務所の設置に踏み切った。設置は県から求められたものではなく、村が主体的に進めたものだったという。開設に際しては、必置となる社会福祉主事の確保のため、担当となる職員に資格を取得させるなど体制の構築を進めた。

しかし、運営を続けるなかで、専門的な知識を持つ職員を継続的に配置することが課題となった。福祉事務所の運営には社会福祉主事の配置が求められるが、資格保有者を配置するだけで十分というわけではない。担当職員には、生活保護の認定・給付に関する制度の理解に加え、世帯の状況や収入・資産の確認、家庭訪問など、細かな判断と継続的なケース管理が求められる。

だが、職員数の少ない新庄村では、担当者を安定

的に確保することが難しかった。役場職員数は28人（会計年度任用職員を除く）であり、しかも早期退職が少なくないことを反映して、うち勤続10年未満の職員が約６割を占めていた（ヒアリング時点）。こうした組織構成のもとでは、専門的な知識や経験を蓄積した職員を継続的に配置することが難しい。実際、社会福祉主事の資格を持つ当時の副村長が、退任後に会計年度任用職員として福祉事務所でケースワーカーを務めた時期もあった。

担当職員の交代が短期間で繰り返されると、経験を蓄積した職員による継続的な対応が難しくなるうえ、後任への引き継ぎにも負担が生じる。その結果、支給額の誤りなどの事務処理上の問題が発生するリスクも高まる。村は、こうしたリスクをふまえ、住民サービスの正確性と継続性を確保する観点から、福祉事務所を廃止して県に再移管する判断をしたという。

2-1-3.　県への再移管に向けた調整

石藤氏によれば、村は2024年８月に県に再移管を打診し、調整を開始した。その際、村内や県庁への説明にあたっては、単なる行政機能の縮小や後退ではなく、県への移管を通じて支援体制を強化するという前向きな方向性を示す必要があると考えたという。

そこで村は、県への移管を単なる行政機能の縮小ではなく、「新庄村版・地域共生社会」の実現に向けた支援体制の再構築として説明することにした。具体的には、村が住民に身近な相談窓口として日常的な相談受付や地域の状況把握、関係機関との連携を担い、専門的な判断が必要な案件は県につなぐというように役割分担を整理した。

県との内部調整は2025年４月の段階でほぼまとまり、同年４月から５月にかけて、議会には全員協議会の場で、住民には区長会などを通じて説明し、理解を得た。６月議会で議会の同意を得たうえで、７月には福祉事務所の県への移管に関する協議書を県に提出した。その後、12月９日の12月議会で福祉事務所設置条例の廃止が議決され、2026年３月末をもって廃止に至った。

前年に福祉事務所を県に移管した美咲町のケースでは調整と準備に２年を要したが、新庄村についてはそれよりも短期間で完了した。岡山県地域福祉課の担当者によれば、その背景には、美咲町での先例があったことに加え、新庄村の人口規模が美咲町（11,573人：令和７年国勢調査）の10分の１以下と小さかったことがあるのではないかとのことであった。また、新庄村の福祉事務所の取扱件数は少なく、村が保有するデータの県への移行にも特段の問題は生じなかったという。

県の担当者によれば、美咲町の移管については、前任者が担当していたため詳細は把握していないものの、受け皿となる美作県民局にケースワーカーを１人増員する対応がとられたと聞いているとのことである。一方、新庄村の移管にあたっては、県民局への増員は行われなかった。

なお、福祉事務所の廃止に伴って問題となったのが、システム改修費に対する国庫補助金の返還である。制度改正への対応として生活保護関連のシステム改修は毎年行われており、その費用には国庫補助が充てられていた。しかし、福祉事務所の廃止に伴い、過去に補助を受けて実施したシステム改修について、一定期間を遡って補助金を返還する必要が生じた。その結果、1,000万円を超える返還額を村が負担することとなった。前年に福祉事務所を廃止した美咲町でも同様の措置がとられたという。

2-1-4.　移管後の役割分担と財政的影響

村としては、最大の課題であった「計算・決定・給付」に関する事務を県に移管することで、職員の負担軽減につながると見込んでいる。一方、福祉事務所の廃止後も村の担当課である住民福祉課に相談窓口を置き、県（県民局）の担当部署やケースワーカーと情報を共有し、連携しながら支援体制を維持する方針である。村は、相談窓口を残すことで、住民に身近な立場からの関与を継続し、従来と同水準の福祉体制を確保できると考えている。

石藤氏によれば、人口の少ない新庄村では、村民一人ひとりの生活状況を把握しやすい。行政と住民の距離が近いために、制度の利用について窓口に相談しにくい面もある一方、村の側から積極的に声をかけることも少なくないという。同村では、副村長、

各課長（総務企画課・住民福祉課・産業建設課）に加え、税・住宅・水道・国保・介護の担当職員が集まる連携会議を毎月開催している。本来は税や各種使用料の滞納対策を目的とした会議だが、その過程で支援が必要な世帯を早期に把握し、福祉的な対応につなげられる場合も少なくないという。こうした体制は福祉事務所の廃止後も継続し、県との連携のもとで、きめ細かな支援体制を確保する方針である(5)。

岡山県地域福祉課によれば、県が福祉事務所に関わる業務を担っている町村においても、もとより県（県民局）と町村は日常的にやり取りをしながら、必要に応じて町村職員とともに現場に対応する体制を整えている。今回、新庄村が示した役割分担の体制に関しても、従来から行われてきた情報共有や支援を、住民に分かりやすい形で整理・可視化したものと捉えているという。このように、福祉の現場では、県・市町村の連携は不可欠であるとの認識が共有されている。

なお、財政的な面でいえば、従来、新庄村には福祉事務所の設置に伴う交付税措置が毎年約2,500万円あり、人件費などを差し引いても、村には年間約600万円の財政的なメリットがあったという。村はこの財源を福祉の充実など村独自の施策に充ててきたが、福祉事務所の廃止後は、こうした財政的メリットは失われる(6)。

2-1-5.　小括：「逆移譲」の成立条件と「分有」への示唆

以上、新庄村の福祉事務所の廃止と県への移管を整理した。移管後の支援体制の状況については別途検証が必要だが、移管そのものは総じて円滑に進められたといえるだろう。その要因としては、前年に美咲町が福祉事務所を廃止していたという先例があったこと、小規模自治体ゆえに引き継ぐ事務の量が少なかったこと、さらに加えて重要なのは、県が福祉事務所を設置していない町村の同様の業務を従来から担っており、既存の受入れ体制を活用できたため、新たな体制の整備や大幅な変更・強化は必要としなかったことが考えられる。

裏を返せば、こうした条件が整っていない事務の「逆移譲」には、大きな課題が伴いうるということである。すなわち、先例がない場合、移管する事務量が多い場合、あるいは都道府県が現在担っていない業務について新たな受入れ体制の整備や拡充が必要となる場合である。

また、今回の事例では、福祉事務所の廃止に伴い、過去のシステム改修に対する国庫補助金の返還が問題となった。事務の移管にあたって既存の補助制度との関係で自治体に追加的な負担が生じる場合がある点は、移管を検討するうえでのハードルとなる。今後、事務の廃止や移管に伴う過去に交付された補助金等の取扱いについて、柔軟な対応のあり方を検討する必要がある。

そして今回の福祉事務所の廃止・移管に関するヒアリングを通じて再認識させられたのは、生活保護業務のように重要な行政責任を伴う事務についても、その担い手を一元的に定めることだけが解決策ではないという点である。重要なのは、県と市町村の役割を単純に切り分けるのでもなく、県から市町村への補完を一律・一方向的に想定するのでもなく、それぞれが有する人員・財源・情報・ネットワークなどの資源を生かしながら、相互に補完し合う体制を構築することである。そのためには、事務や権限の分担と、これを支える資源の配分、さらには両者の連携のあり方を一体的に検討することが求められるのではないか。

今回の事例では、村が住民に近い相談窓口や地域の状況把握を担い、県が専門的な判断や給付等を担うという役割分担が構想されている。こうした分担が、市町村の主体的な判断に基づいて行われ、移管後も住民への支援に関する市町村の役割が実質的に維持されるのであれば、事務の一部を県に再移管することも、必ずしも地方分権改革の理念に反するものではないだろう。この点は、大森彌氏が提唱した、権限と責任を重層的に分かち合う「分有」や(7)、それを継承した大杉覚氏による「分権・分有型の自治」という提案(8)とも通じるものである。

2-2.　国から市町村への調査・照会の実態

2-2-1.　自治体の事務削減と「調査・照会」の問題

第34次地方制度調査会に先立つ総務省・持続的な地方行財政のあり方に関する研究会の報告書（2025

年６月）では、自治体の持続可能性を確保するための対応方策のひとつとして、事務の削減による負担軽減が掲げられている。しかし、本誌７月号で指摘したように(9)、第34次地方制度調査会では、その観点からの議論は深まっていない。

では、具体的にどのような事務を減らすべきなのか。その一手として本稿で問題提起したいのは、国から自治体に対して行われる調査・照会の多さである(10)。

国から自治体への行政計画の策定要請については、2014年５月16日に開催された地方分権改革有識者会議において渡邊廣吉・新潟県聖籠町長（当時）が問題提起したことを契機に、その多さが課題として認識されるようになり、実効性については議論の余地があるものの、一定の対策が講じられてきた。しかし実は同じ報告で渡邊町長は、計画策定要請の多さだけでなく、国からの調査・照会の多さについても指摘していた。渡邊町長は、独自に１年間にわたって町への調査・照会を数え上げ、国からの調査・照会が年間420件に上っているという実態を報告している(11)。にもかかわらず、行政計画と比較して、調査・照会の多さについては、ほとんど注目されてこなかった。

こうしたなか、自治体の現場では、調査・照会の多さに対する不満が広がっている。弊所が2026年５～６月に人口５千人未満の町村を対象に実施した「小規模自治体における事務負担の現状把握と改善策に関するアンケート」(12)では、「廃止・移管、または簡素化すべきだと考える事務」として「国からの調査・照会事項」を挙げる回答が複数寄せられた。なかには、「国・県における照会等が多く、本来の住民サービスにつながる業務への時間確保が難しくなっているように感じる」「国・県への報告業務がもう少し効率化できるとありがたい」といったコメントもあった。また、2026年10月に開催された高知県内の町村長らと国会議員との意見交換の場において、「職員の業務が国調査への対応に割かれて疲弊するとの指摘」があったと報じられている(13)。筆者自身も、調査・照会の件数が以前にも増して増えているという自治体職員の声を耳にしたことがある。

2-2-2.　Ａ町の記録にみる調査・照会の実態

では、現在、国から市町村に対して、実際にどの程度の調査・照会が行われているのだろうか。その実態は、十分には明らかになっていない。2026年４月28日の衆議院総務委員会において、武藤かず子委員（チームみらい）からの質問に対し恩田馨・総務省大臣官房地域力創造審議官（当時）は、「調査・照会（一斉調査）システム」を通じて各府省が実施した調査・照会の件数が、2025年度実績で786件に上ったと答弁している。省庁別では、総務省（473件）、厚生労働省（129件）、デジタル庁（55件）の順に多かった。ただし、この数字は同システムを通じた調査・照会に限られており、対象が都道府県か市町村かといった内訳も明らかでない。また、後述するＡ町の調査では、同システムを介さず、都道府県を経由して行われる調査・照会も多く確認された。したがって、同システムの利用実績だけでは、国から自治体への調査・照会の全体像を把握することはできない。

こうしたなか、今次の地方制度調査会第６回専門小委員会（2026年６月17日開催）において土山委員は、弊所による小規模自治体に対するアンケート結果（前述）を紹介したうえで「国や都道府県からの一斉照会や調査に関する負担が相当に高い」と指摘し、議論の材料としてその実態を明らかにすべきではないかと問題提起した。しかし、少なくとも執筆時点では（2026年10月）、それに対する事務局による具体的な対応は確認できない。

そこで筆者は、人口１万人規模、職員数約100人のＡ町の協力を得て、2026年９月24日から10月９日までの約２週間に、国や県から役場に届いた調査・照会を記録していただいた。記録項目は、「調査・照会のあった日」「対応した町の担当部署」「調査・照会元」「調査経路（調査・照会（一斉調査）システムか、それ以外か）」「件名」「内容（必要に応じて）」「作業に要した時間または日数」である。

本調査は、負担軽減のための調査が、かえって現場の負担を増やすというジレンマを抱えており、ご無理のない範囲での協力をお願いしたものの、やはり結果としてかなりの負担をおかけすることになっ

たと思われる。ご協力いただいたA町の皆様には、厚く御礼申し上げたい。

町職員の皆様に記録していただいた調査・照会の一覧が、**表４**である。本来であれば、追加調査を行って各項目を精査し、より詳細な分析を行うべきところではあるが、まずは速報性を重視し、実態をいち早く伝えるため、A町から提供されたデータに最小限の加工を施して示すこととした。調査・照会元については、A町の記録を基に、未記入の項目や明らかな誤記等を筆者が補正した。件名についても必要に応じて筆者が補足したが、調査・照会文書の原本を確認したわけではないため、筆者の解釈による誤りが含まれている可能性がある。また、所管省庁および調査・照会の性格は、筆者が整理して追加した項目である。以上の点について、あらかじめご承知おきいただきたい。

表４：A町における国・県からの調査・照会の記録（2026年９月24日～10月９日）

調査・照会元（職員の回答にしたがう）	所管省庁（筆者による整理）	調査・照会の経路	調査・照会の性格（筆者による整理）	件名（件名は筆者が補足・修正しており、照会時の原文どおりではない）
国土交通省	国土交通省	一斉照会システム	国から直接	防災情報システム等の整備状況及び標準化・共通システム化のニーズ等の調査
国土交通省	国土交通省	一斉照会システム	国から直接	被害想定データ等の作成・管理状況及び利用ニーズの調査
国土交通省	国土交通省	一斉照会システム	国から直接	平時に整備する指定緊急避難場所・指定避難所等のデータや全国共通避難場所・避難場所ＩＤ（共通ＩＤ）の活用状況の調査
総務省	総務省	一斉照会システム	国から直接	デジタル人材確保・育成セミナーに関する研修セミナーの参加者照会
総務省	総務省	一斉照会システム	国から直接	各種ハラスメント対策の取組状況について照会
総務省	総務省	一斉照会システム	国から直接	デジタル人材の採用活動に向けた広報に係るランディングページの掲載希望・加除修正について照会
総務省	総務省	一斉照会システム	国から直接	住民記録システム標準仕様書【第6.2版】案等の意見照会
総務省	総務省	一斉照会システム	国から直接	入札参加資格審査申請における複数資格区分にまたがる申請を行う事業者の申請の取り扱いについて
総務省	総務省	一斉照会システム	国から直接	マイナンバーカード申請促進等の取組状況（令和８年９月分）
総務省	総務省	一斉照会システム	国から直接	マイナンバーカード交付に係る混雑状況（令和８年９月分）
総務省	総務省	一斉照会システム	国から直接	マイナンバーカードの交付状況（交付枚数）・体制整備等の実績（令和８年９月分）
消防庁	消防庁	一斉照会システム	国から直接	感震ブレーカーの普及推進に関するフォローアップ調査
県	厚生労働省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	資格確認書及び資格情報のお知らせに貼る点字シールの希望について
県	厚生労働省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	前期高齢者給付費額報告書（令和８年７月分）について
県	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	住宅新築資金等貸付事業に係る償還状況調査について
県	厚生労働省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	18歳以上被保険者数の報告について（Ｒ８．８月報告分＋過去の数値の確認）
県	総務省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和８年度マイナンバーカード交付事務費補助金の執行見込額調査（追加調査）
県	厚生労働省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和８年度国民健康保険料（税）賦課状況等の調査
県	厚生労働省(デジタル庁)	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和８年度ＰＭＨ医療費助成導入に向けた事前検証環境申請について
県	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和８年度改良住宅の管理実態調査について
県	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	基準地に係る価格等（基準地価）に関する調について
県	厚生労働省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	児童扶養手当現況届（１回目）の照会
県	総務省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和９年度における土地の価額の下落修正等について（照会）

調査・照会元（職員の回答にしたがう）	所管省庁（筆者による整理）	調査・照会の経路	調査・照会の性格（筆者による整理）	件名（件名は筆者が補足・修正しており、照会時の原文どおりではない）
県	厚生労働省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	被保険者インセンティブ事業に係る国保被保険者の参加者数の調査
県	厚生労働省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	児童扶養手当の一時支払差止め対象者の調査
県	厚生労働省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和７年度18歳以上加入者数実績の確認
県	防衛省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和８年度（自衛官）募集事務委託費執行状況の確認
県	厚生労働省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	保険料（税）適正賦課及び収納率向上特別対策事業に係る交付基準の見直しについて（照会）
県	厚生労働省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	国民健康保険料（税）の前納制度の導入状況について
県教委事務局	文部科学省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	教職員団体の実態調査について
県教委事務局	文部科学省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	熱中症に関する調査
県教委事務局	文部科学省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	学校心臓検診実施状況調査
県教委事務局	農林水産省（文部科学省）	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	ジビエ肉を使用した学校給食に係る調査
会計検査院	会計検査院	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	農業集落排水事業に係る依頼（洪水浸水想定区域図上に処理施設・マンホールポンプをプロット）
県	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	下水道管路台帳システムの運用状況等に関するアンケート調査
県	環境省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	第２四半期浄化槽整備事業執行状況報告
県	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	国交省所管国庫補助事業契約額調査
県	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	（下水道事業における）大規模災害時の受援体制調査
県	総務省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	ふるさと納税に係る提出済書類に関する照会
県	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	水道事業者による渇水対策の実施状況及び今後の見通しについて（５回目）
こども家庭庁	こども家庭庁	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和７年度母子保健事業に係る新生児聴覚検査の実施状況
県	こども家庭庁	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和７年度母子父子寡婦福祉に関連する施設等の設置状況調査
県	こども家庭庁	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	病児保育施設の利用手続状況等調査
県	こども家庭庁	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	障害児通所給付費に係る給付決定プロセスを把握するための調査
県	厚生労働省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	犬の登録頭数等の報告について（令和８年度第２四半期分）
国土交通省	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	土地利用に関するアンケートについて
厚生労働省	厚生労働省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	地方自治体における肝炎対策実施状況
厚生労働省	厚生労働省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	地域包括支援センター等におけるＩＣＴ等導入支援事業の実施について
厚生労働省	厚生労働省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	社会福祉施設等調査
国土交通省	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	下水道事業に係る工事及び委託業務のうち令和７年度に契約した状況の報告
国土交通省	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	雨水出水浸水想定区域図および内水浸水想定区域図のフォローアップ調査
国土交通省	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	入札契約調査公表資料の確認について
国土交通省	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	業務発注事務調査に関する公表資料案の確認依頼
国土交通省・環境省	国土交通省・環境省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和８年度（上半期）水道におけるＰＦＯＳ及びＰＦＯＡに関する検査の実施状況調査
国土交通省	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	水道施設におけるサイバーセキュリティ対策の対応状況に関する追跡調査

調査・照会元（職員の回答にしたがう）	所管省庁（筆者による整理）	調査・照会の経路	調査・照会の性格（筆者による整理）	件名（件名は筆者が補足・修正しており、照会時の原文どおりではない）
国土交通省	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	水道分野における温室効果ガス削減に向けた調査（温暖化対策推進計画の策定状況や取組の実施状況）
国土交通省	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	地域未来戦略のインフラ整備に関するニーズ調査
国土交通省	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和８年国庫補助金・交付金流用調査（水道施設整備費、防災・安全交付金の流用希望の確認）
国土交通省	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和８年度水道施設整備費に係る毎月末の施行状況調査
国土交通省	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和８年度第４回官民連携推進会議の開催及び参加者の照会
国土交通省	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	管種・継手記号に関する現状調査（災害時における最低限必要な管路情報の定義案を作成するための実態把握及び意見聴取を目的）
国土交通省	国土交通省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	備蓄物資のガイドライン策定に向けた備蓄物資の現状等の調査
こども家庭庁	こども家庭庁	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	こども誰でも通園制度の実施状況アンケート
こども家庭庁	こども家庭庁	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	産後ケア事業実施施設及び産後ケア事業実施施設に係る調査
こども家庭庁	こども家庭庁	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和８年度市区町村こども家庭センター等状況調査
こども家庭庁	こども家庭庁	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	伴走型相談支援に係る自治体調査
財務省	財務省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	翌債承認申請について
スポーツ庁	スポーツ庁	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	部活動地域移行促進公立学校施設整備費補助金の追加募集について
総務省	総務省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	ふるさと納税の次期指定に係る付加価値一覧表・様式２－２、支払先一覧の提出
総務省	総務省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	ふるさと納税による寄附金受入額の実績（第２四半期）について
総務省	総務省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	地方財政決算情報管理システム更改に係る情報共有及び各団体のシステム改修経費の調査
総務省	総務省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	勤務条件に関する調査の附帯調査
総務省	総務省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	地方の官公需における適切な価格転嫁の実現に向けた取組に関する追加調査について
総務省	総務省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和９年度起債予定額調査（公営企業債分）について（照会）
総務省	総務省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和８年地方公務員に関する訴訟の係属状況調査等
総務省	総務省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和８年人事院勧告等に伴う給与制度改正に係る所要額調査
総務省	総務省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	法定外税検討状況等に関する調査（令和８年度下期）
総務省	総務省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	固定資産評価審査委員会に対する審査申出状況等に関する調
総務省	総務省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和８年度地方税の減収見込額について（東日本大震災関係）
農林水産省（農政局）	農林水産省（農政局）	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	農業集落排水事業にかかる施設調査
農林水産省	農林水産省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	農業集落排水施設運転管理最適化検討業務の資料収集（「農業集落排水施設維持管理適正化計画」に関する業務委託者より調査協力に関する連絡があれば協力を行うもの）
農林水産省（農政局）	農林水産省（農政局）	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	農業用ため池の行政事務経費に係る地方負担額調査について（令和７年度分）
農林水産省（農政局）	農林水産省（農政局）	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和８年度上半期における土地改良施設に係る人身事故の発生状況について
文部科学省	文部科学省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	災害報告について
文部科学省	文部科学省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	公立小学校における学校給食の実施状況調査
文部科学省	文部科学省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	学校図書館の整備に関するアンケート調査

調査・照会元（職員の回答にしたがう）	所管省庁（筆者による整理）	調査・照会の経路	調査・照会の性格（筆者による整理）	件名（件名は筆者が補足・修正しており、照会時の原文どおりではない）
文部科学省	文部科学省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和10年度使用小学校用教科書の採択における教科書見本の送付について
文部科学省	文部科学省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	「外国人の子供の就学状況調査」回答内容の確認について
厚生労働省	厚生労働省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和８年度特別調整交付金（その他特別の事情がある場合）における交付基準策定のための調査について
総務省	総務省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	（公会計）財務書類の作成状況等に関する調査（７月～９月期）
総務省	総務省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	「今後の地方公会計のあり方に関する研究会報告書」に関するフォローアップ調査
総務省	総務省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	地方公共団体が独自に実施する子ども・子育て施策（ソフト）に関する調査
内閣府	内閣府	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和７年度補正予算及び令和８年度補正予算における重点支援地方交付金に係るフォローアップ調査（９月末時点）
文部科学省	文部科学省	県からのメール	国から県を経由しての調査・照会	令和８年熊本地震に係る令和８年度被災児童生徒就学支援等事業交付金（大規模災害）に係る事業計画等の提出について（依頼）
県	厚生労働省	県からのメール	国の制度に基づく業務執行のための県の調査・照会	（国民健康保険に係る）普通交付金の請求について
県教委事務局	文部科学省	県からのメール	国の制度に基づく業務執行のための県の調査・照会	（県費負担教職員に関する）定年引上げ意思確認調査票の提出について
県教委事務局	文部科学省	県からのメール	国の制度に基づく業務執行のための県の調査・照会	令和９年度教科書採択に関する希望調査
県教委事務局	文部科学省	県からのメール	国の制度に基づく業務執行のための県の調査・照会	中学校の高校入試業務における勤務時間外対応と割振り変更の実施実態に関する調査
環境省	環境省	県からのメール	国の制度に基づく業務執行のための県の調査・照会	県廃棄物処理計画（法定計画）に対する意見照会
県教委事務局	文部科学省	県からのメール	国の制度に基づく業務執行のための県の調査・照会	県立特別支援学校への就学見込み者数について
県教委事務局	文部科学省	県からのメール	国の制度に基づく業務執行のための県の調査・照会	学校勤務事務職員（県費負担職員）に係る令和８年度昇給に係る勤務状況について
県教委事務局	県	県からのメール	県独自	新小学１年生向けの学校生活適応支援事業（県独自事業）に係る実績報告
県教委事務局	県	県からのメール	県独自	令和８年度児童生徒の食に関する意識調査
国土交通省	国土交通省	その他	国からの調査・照会	減災対策の現況調査
国土交通省	国土交通省	その他	国からの調査・照会	新たな防災気象情報の利便性調査

出所：A町の各担当部署による記録をもとに筆者作成

表４によると、記録期間中の平日12日間に、国から直接、あるいは県を通じて、計105件の調査・照会が寄せられていたことが確認できる。これを１年間の開庁日を240日として単純換算すると、年間約2,100件となる。前述のとおり、2014年に報告された聖籠町調査では、１年間に確認された調査・照会件数は420件だった。今回の調査では、聖籠町調査との比較を念頭に、調査方法をできる限り揃えるよう努めたものの、両者の調査方法が完全に一致しているとは限らない。また、調査・照会の件数は調査時期によっても変動すると考えられる。そのため単純な比較はできないが、それでも、調査・照会の件数が以前にも増して増えているという前述した自治体職員の実感は、データにも現れているといえそうである。国の各省庁の各課・各係から発出された調査・照会が、漏斗を通るように町村へと集約され、受け取る側では、１つの課どころか１つの係、場合によっては担当者１人が対応を担うことになるのである。その負担は小さくない。

前述のとおり、職員には、各調査・照会への対応に要した時間または日数も記録していただいた。10分程度や１時間程度で対応できたものも一定数あった一方、半日または１日を要したものが32件、２日以上を要したものも31件あった。手元にあるデータをそのまま入力するのであればさほど時間を要しないが、関係先にあらためてデータを確認・照会したり、資料を整理し直したりする必要があるような類の調査・照会は時間を要する傾向にあるようだ。

調査・照会の経路をみると、「調査・照会（一斉調査）システム」によるものは12件にとどまり、県

からのメールによるものが91件と大半を占めていた。県からのメールによる調査・照会も、そのほとんどは国から県を経由して行われるもの、あるいは国の制度に基づく業務の執行に関連して県が行うものと考えられるものである。都道府県を介した調査・照会が多いことは、回答する市町村だけでなく、仲介する都道府県の職員にも相応の負担を生じさせている可能性が指摘される。

県からのメールによる調査・照会についてもその大元となる所管省庁を可能な限り調べて整理したうえで、所管省庁別に調査・照会件数が多い順に整理したところ、国土交通省が26件、総務省が25件、厚生労働省が17件、文部科学省が14件と続いた。

調査・照会の内容について、大まかに**下表**の(ⅰ)から(ⅴ)の５つに分類して捉えると、うち(ⅰ)または(ⅱ)に該当する調査・照会が大半を占めていると考えられる。

(ⅰ)　今後の予算編成・財政措置に関するもの
(ⅱ)　制度・事業の運用・実施状況等を把握するためのもの
(ⅲ)　人事管理・施設の定員管理等に関するもの
(ⅳ)　個別の申請・提出・確認・事務処理等に関するもの
(ⅴ)　計画・制度等に関する意見照会・ニーズ把握等

ただし、(ⅰ)と(ⅱ)を明確に区別することは難しい。制度・事業の実施状況を把握するための調査であっても、その結果が将来の予算編成や財政措置に反映される場合があるからである。ここで示した分類は、あくまで調査・照会の主たる目的に着目した暫定的なものであり、今後、本テーマに関する調査研究の蓄積を通じて、より的確な分類方法へと洗練されていくことが期待される。

2-2-3.　「調査・照会」増加の背景と対応策

まだ実態把握すら緒についたばかりだが、今回の調査結果を手がかりとして、調査・照会増加の背景と対応策について若干の考察を試みたい。

まず、調査・照会の内容が今後の予算編成・財政措置に関するものや制度・事業の運用・実施状況等を把握するためのものが多くを占めたことから、背景のひとつとして示唆されるのは、補助金・交付金の制度設計の変化である。

個別補助金の仕組みのもとでは、国が事業の対象、対象経費、補助率などを細かく定め、自治体はその事業について申請や実績報告を行うこととなり、国は補助対象事業の実施状況や経費について、補助金の執行管理を通じて情報を把握できた。

しかし、交付金化・一括補助金化が進み、自治体が地域の実情に応じて事業を組み合わせるなど使途の自由度が高まると、国が個別事業の実施内容や経費を従来と同じ方法で把握することは難しくなる。とはいえ、国としては、財源を出す以上、自治体が実際にどのような事業を実施し、どのような成果を上げているのかを把握したいと考えるだろう。また、ＥＢＰＭ（証拠に基づく政策立案）の推進に伴い、各省庁が予算要求に備えて、あるいは制度の見直しに向けて、自治体における事業の実施状況や成果を把握しようとするインセンティブは以前に増して強まっていると思われる。

こうした事情から、個別補助金に伴う報告の簡素化が進む一方で、それを補完するための調査・照会が盛んに行われるようになっている可能性がある。

では、調査・照会を減らすには、いったいどうすればよいか。

第１に検討されるのは、重複する調査の廃止・統合である。例えば複数の省庁が同様の情報を別々に収集している場合には、共通の調査にまとめることが考えられる。今回のＡ町における調査でも、備考欄に職員から「同じような調査が多いので、まとめてもらいたい」とのコメントが寄せられていた。また、従来からの慣行で継続されているものの、現在では政策判断にほとんど利用されていない調査や、長期間ほぼ変化のない項目、他の統計や既存データによって把握できる項目については、廃止を検討してもよいのではないか。さらに、調査頻度の見直しや標本調査への切替えも検討される。

第２に、調査・照会の手法に関して、「調査・照会（一斉調査）システム」の活用を徹底することで、

仲介の都道府県の負担は軽くなるだろう。そのためには、まずは同システムが十分に活用されていない理由について確認する必要がある。

しかし根本的には、調査・照会が斯様に増殖している現状は、分権社会のあり方に関わる問題であるとの認識が必要である。補助金の一括交付金化などにより自治体の自由度は高まったかもしれないが、一方では補助金の入口による事前の使途統制から、事後的な情報収集・評価を通じた統制へと、統制の方法が変化している可能性がある。以前本誌で指摘したような(14)、表面的には分権が進んでいるように見えながら、実は監視や評価を通じた集権的な統制が強まっているという構図が、ここにも現れているのかもしれない。

こうした問題認識をふまえると、前述のように調査・照会の件数や回答負担を減らすための工夫だけでは十分とはいえない。国が制度や事業の枠組みを設計し、自治体がその枠内で選択するという政策形成のあり方を見直し、自治体が地域の実情に応じて政策を構想し、選択できる余地をより広げる必要がある。そのためには、個別補助金・交付金の一般財源化や、特定の政策誘導を伴う特別交付税措置の見直しと普通交付税化などが重要な課題となる。あわせて、自治体に一方的・一律的に情報の報告を求めるのではなく、必要な情報の共有や適切な役割分担を通じて自治体の政策形成や事務執行を支えるなど、国・都道府県・市町村の関係のあり方そのものを見直すことも必要だろう。

また、政策評価とそれに基づく政策形成の必要性を認めるとしても、そのための情報収集を、可能な限り自治体の事務負担を伴わずに行えるような仕組みを整える必要があるだろう。例えば、自治体に個別に調査・照会を行うことを前提とするのではなく、自治体が業務上作成・保有する行政データを国・都道府県が共有・再利用できる仕組みを整えることも検討されるだろう。ただしその際には、情報共有のための新たなデータ作成やシステム対応が自治体の負担とならないようにするとともに、情報収集の拡大が国による監視・評価の強化につながらないよう留意する必要があることは言うまでもない。

2-3. 小　括

自治体行政の持続可能性という課題の解決を、現場の工夫や努力、ＤＸ・ＡＩの活用をはじめとする技術的な対応にばかり委ねるのではなく、調査・照会の問題が示すように、自治体の事務負担を生み出している制度的な構造そのものに目を向ける必要がある。

同じことは、事務の担い手をめぐる議論にも当てはまる。市町村行政の持続可能性を確保するために、事務や権限を国や都道府県に移したり、広域で処理したりすることは、執行体制を確保するためのひとつの方策である。しかし、執行体制の確保だけで問題が解決するわけではない。住民に身近な対応と専門的な判断・執行、必要な人員や財源、そしてサービス提供に関する責任をどう分担し、確保するのかを、国・都道府県・市町村それぞれの強みを生かし、互いに補い合える方法で検討する必要がある。

地方自治のあり方を考えるうえで、問題を生み出す構造を問い直す視点、さらに住民・現場の視点から自治を問い直す視点こそ、いま求められているのではないだろうか。

【注】

（１） 坂本誠（2026ａ）「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」『自治総研』573（2026年７月号）、50－64頁

（２） 任意で福祉事務所を設置している町村の一覧は次のＵＲＬを参照（https://www.mhlw.go.jp/content/001684535.pdf：2026年10月11日閲覧）。

（３） 朝日新聞2005年12月14日朝刊（広島県地方面）32面「世羅など４町に福祉事務所設置　来年４月予定」

（４） 岡山県（2025）「市町村への事務・権限移譲推進方針＜第４次改訂版＞令和７年３月」（https://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/964257_9269247_misc.pdf：2026年10月11日閲覧）

（５） 新庄村に先立って福祉事務所を廃止した美咲町も、従来から自治会単位の小地域ケア会議を通じて住民の状況をきめ細かく把握し、それに基づく小規模多機能自治に取り組んでいる。この点については、2026年６月27日に開催された「都市・農山漁村共創社会創造シンポジウム2026」（全国町村会・特定非営利活動法人中山間地域フォーラム共催）の動画を参照されたい（https://www.youtube.com/watch?v=e58FcIrzgfQ、https://www.youtube.com/watch?v=FFRwgcNm0K

A：2026年10月11日閲覧）。

（６） 筆者は、福祉事務所を任意設置している他の自治体の担当者にインタビューした際、交付税措置と実際にかかる経費との差額による財政的なメリットへの期待が、任意設置に踏み切った理由のひとつだったとの話をうかがったことがある。

（７） 大森彌（1990）『自治行政と住民の「元気」 ── 続・自治体行政学入門（大森彌自治体行政学シリーズ２）』良書普及会、90－97頁

（８） 大杉覚（2026）「スモール・メリットを活かした事務『分有』へ」『自治日報』4374号、2026年７月20日発行

（９） 前掲注（１）（坂本2026ａ：50－64頁）

(10) 坂本誠（2026ｂ）「自治体を疲れさせる『計画』と『調査・照会』」『月刊自治研』799（2026年４月号）、66－67頁

(11) 渡邊廣吉（2014）「『分権がもたらす豊かさ』とは」、第13回地方分権改革有識者会議（2014年５月16日）資料、https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/kaigi13shiryou03.pdf（2026年10月11日閲覧）

(12) 調査結果は、地方自治総合研究所Ｗｅｂページ（https://jichisoken.jp/news/20260615/）にて公表している。

(13) 高知新聞ＰＬＵＳデジタル2026年10月11日配信「自治体業務、鳥獣被害、公立病院支援...高知県内町村長らと国会議員が意見交換」

(14) 坂本誠（2026ｃ）「地域づくり政策の展開と自治体主体性の変容 ── 『多元的政策空間』から『一元的政策空間』への構造転換」『自治総研』574（2026年８月号）、21－57頁

3.　「ＯＮＥ 大阪」が招く政治的多極化

2026年10月現在（執筆時点）、大阪都構想の是非を問う住民投票に向けた準備が進みつつある。来春の実施を目指す住民投票で賛否を問う都構想の具体的な制度設計については、大阪府・市の法定協議会（副首都・大阪にふさわしい大都市制度協議会）において議論が進められている(1)。

2026年８月７日の協議会では特別区を４区とする区割り案が決定され、９月18日には４特別区の議員定数を合計70人とする案が決定された。10月１日の協議会では、地域自治区・地域協議会や、府と特別区の財政調整などを協議する「大阪府・特別区協議会（仮称）」などについて議論された。さらに、10月20日の協議会では、新たな組織体制や特別区の本庁舎の位置に加え、特別区の設置に伴う初期費用の試算額624億円についても議論が交わされた。今後は、事務分担や財政調整制度の詳細、新たな特別区の名称などについて引き続き検討が進められる予定である。

これまで都構想をめぐっては、行政組織の再編によるメリット・デメリットや、特別区の区割り、事務権限・財源の配分などが主な論点として議論されてきた。しかし、都構想がもたらす影響は、行財政制度のあり方にとどまらない。見落としてはならないのは、都構想が大阪の選挙構造や政党間の勢力関係、ひいては大阪の政治のあり方そのものを変える可能性である。本稿では、その点についてひとつの見方を示してみたい。

3-1.　「維新一強」を支えた大阪の選挙構造

大阪維新の会が強力な政治基盤を築いてきた背景には、維新自身の政治戦略だけでなく、大阪特有の選挙構造もあったとされる(2)。

大阪では、府知事・府議会・大阪市長・大阪市会の選挙が、制度的・時間的に比較的強く結びついてきた。

維新が進めてきた議員定数削減も相まって、府議選の選挙区は１人区が多数を占めるようになり、市会も行政区を単位とする比較的小規模な選挙区で構成されている。こうした選挙の枠組みは、政党を選ぶ選挙としての性格を強めるとともに、政党による候補者調整や議員の統制を容易にする条件となってきたとされる。

また、府議会・市会はこれまで任期途中の解散がなく、統一地方選のサイクルで選挙が行われてきた。さらに維新は、2011年以降、府知事選と大阪市長選の同日選を繰り返してきた。特に2019年には、府知事と大阪市長が辞職して選挙を統一地方選に合わせ、府知事選・大阪市長選・府議選・市会選の４選挙を同日に実施した。こうした同日選を維新は大阪の政治の方向性を問う「政権選択選挙」として位置づけ、一大政治イベントとして活用してきた(3)。

こうした選挙構造は政党による候補者調整を容易にするとともに、首長選と議会議員選の同日実施は、首長の求心力と議員・候補者の集票活動を相互に増幅させることにもつながってきた。大阪維新の会が「維新一強」ともいえる政治的優位を確立するうえで、こうした選挙の制度的・時間的な結びつきは、ひとつの制度的条件になってきたと考えられる。

3-2.　都構想が政治的求心力を分散させる可能性

ところが、大阪都構想が実現すれば、この政治構造そのものが変わる可能性がある。

大阪市を４つの特別区に再編することで、現在の「大阪市長１人・大阪市会１つ」という構造は、「特別区長４人・特別区議会４つ」という構造に変わる。

これは単なる行政組織の再編ではない。現在の大阪市長が持つ「市域全体を代表する公選首長」という政治的正統性が、４人の区長に分散することを意味する。

また、特別区長選の選挙時期は、任期途中の辞職などによって次第に分散していく可能性がある。そうなれば、現在のように複数の選挙を束ね、「大阪の政権選択選挙」として一体的に仕掛けることも難しくなるだろう。

つまり、都構想は行政制度を再編するだけでなく、これまで大阪において形成されてきた政治空間を分節化する可能性がある。

3-3.　区長選・区議会選における政治力学の変化

選挙の枠組みの変化も、大阪の政治構造を変える要因となりうる。

前述のように現在の府議会の選挙区は１人区が大勢を占めるが、特別区単位に選挙区が設定されれば(4)、府議会全体の大幅な定数削減がない限り、各選挙区は２人区以上となる。各特別区議会も、各区で複数の議席を争うことになる。これまでの１人区を主体とした選挙とは異なり、政党内で候補者擁立や候補者間の調整が必要となる。こうした複数人区の選挙では、組織票を持ち、候補者調整に長けた政党が有利になる可能性が指摘される。国政選挙と地方選の投票行動を同一視することには限界があるものの、近年の国政選挙における維新の大阪市内の比例得票率は３割前後で推移しており、維新が区議会で必ずしも単独過半数を確保できるとは限らない。

また、区長選挙についても、非維新勢力が候補者調整を行えば、非維新区長が誕生する可能性がある。もちろん、特別区の権限や財源には制度的な限界があるが、制度的な権限の大小と、首長が持つ政治的正統性とは別の問題である。先にも触れたが、それぞれ数十万人の人口を抱える４つの特別区にそれぞれ公選区長が誕生すれば、各区長が独自の政治的存在感を持つことになる。東京都の23区と比べて大阪の特別区は４区にとどまるため、各区長が相対的に大きな政治的存在感を持つ可能性がある。各区長の政治的立場や各特別区の利害が、大阪版の「都区協議会」における議論や合意形成に影響を及ぼす可能性もある。

3-4.　行政の一体化と政治空間の分節化

以上の変化は、大阪維新の会を中心に形成されてきた大阪の政党システムにも影響を及ぼしうる。

前述のように、これまでの大阪では府知事・府議会・大阪市長・市会の選挙が一体的に展開され、首長の求心力と議員の集票力が相互に増幅し、大阪維新の会の一党優位を支えてきた。しかし、都構想によって公選首長と議会が複数の政治単位に分かれ、選挙のタイミングも分散すれば、こうした政党システムが従来どおりに機能するとは限らない(5)。

さらに、４つの特別区で政治的多数を占める政党が異なってくる可能性もある。府と特別区、あるいは特別区相互の間で政治的立場が異なってくれば、旧大阪市域の政治は、これまでとは異なり多元的な構造へと変化する可能性がある。

ここに、「ＯＮＥ 大阪」を掲げ、行政の一体化を目指す都構想が、かえって旧大阪市域の政治的多極化を促す可能性があるという、一種の逆説がある。

都構想は、行政の一体化を目指す制度改革であると同時に、大阪の選挙構造や政党システムを変えうる政治制度の再編でもある。都構想を評価する際には、行政制度の設計だけでなく、それが大阪の政治のあり方に及ぼす変化にも目を向ける必要がある。

追記：特別区議会の選挙区設定をめぐる方針転換

本文脱稿後の2026年11月10日に開催された第13回法定協議会において、特別区議会議員の選挙区について、当初案のように４つの特別区をそれぞれ一つの選挙区とするのではなく、従来の大阪市の24行政区の区域を単位とすることが決定された。

当初案は、各特別区議会の定数を、第１区13人、第２区17人、第３区18人、第４区22人（計70人）としていた。24行政区単位に選挙区を細分化した場合、各選挙区の定数は２～５人となる。一般に、選挙区の定数が大きければ少数会派が議席を獲得しやすく、定数が小さくなれば多数会派に有利に作用する傾向があるとされる。このことから、今回の変更は、多数会派である大阪維新の会が議席をより獲得しやすくするねらいがあるとの批判がある(6)。

新たな特別区議会の選挙区を「特別区単位」とする当初案を決定した第９回法定協議会（９月18日）において、法定協委員の藤田暁市議は、特別区単位に選挙区を設定すれば少数会派の議席獲得機会を確保できる、とその意義を説明していた。一方、第13回法定協議会（11月10日）では、人口の多い中心部に議員が偏り、地域ごとの意見が議会に十分に反映されにくくなるとの懸念が寄せられていることを理由に、同市議が24行政区単位への変更を提案したとされる(7)。当初案の意義として掲げていた少数会派の議席獲得機会の確保という効果を後退させてま

で地域単位の代表性を優先するのであれば、なぜその判断に至ったのか、具体的な説明が求められるだろう。

公職選挙法15条６項に「市町村は、特に必要があるときは、その議会の議員の選挙につき、条例で選挙区を設けることができる」とあり、同266条により特別区には市に関する規定が適用されるため、この規定を根拠として特別区議会に従来の行政区単位の選挙区を設けることになると考えられる。

ここで問題となるのは、同項にいう「特に必要があるとき」の解釈である。維新は、中心部への議員の偏りを防ぎ、各地域の声を届けること（地域代表性）をその根拠としているが、一方で、選挙区の分割は投票価値の平等に影響をもたらすことになる。

公職選挙法15条８項は、各選挙区の議員定数を人口に比例して定めることを求めている。しかし、４つの特別区それぞれの議員定数をさらに従来の24行政区単位の選挙区に配分する場合、端数処理の関係で完全に人口比例を実現することはできない。仮に来春の統一地方選挙から適用される現行の市会選の定数配分を特別区議会選挙の選挙区にも当てはめた場合、最大で1.5倍を超える１票の格差が生じる。

同条８項ただし書の「特別の事情があるときは、おおむね人口を基準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができる」との規定や、現行の市会選でも行政区（選挙区）間で1.5倍超の格差が存在することをふまえれば、許容される範囲内とも捉えられうる(8)。しかし一方で、特別区全体を一つの選挙区とせず、あえて従来の24行政区単位に選挙区を細分化することによって、特別区の中に新たに投票価値の格差を生じさせることになるともいえる。

地域代表性の確保は選挙区の設定に際して考慮されうる事情ではあるだろう。しかし、あえて投票価値の不平等を生じさせてでも独立した政治的代表を保障しなければならないほどの地域固有の利害や社会的まとまりが従来の行政区ごとに存在するのか。

また、特別区移行後には従来の行政区単位に地域協議会を設置して地域住民の意見を区政に反映させる仕組みを設けるとされている。地域協議会が議会における代表性を代替するものではないにしても、従来の24行政区単位に選挙区を設ける必要性については、こうした仕組みとの役割分担をふまえてより明確な説明とそれに基づく再検討が不可欠だろう。

（さかもと　まこと　地方自治総合研究所常任研究員）

【注】

（１）　法定協議会の開催状況は、https://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/page/0000679330.html（2026年10月25日閲覧）を参照。

（２）　砂原庸介（2022）『領域を超えない民主主義 ── 地方政治における競争と民意』「第７章 大都市における分裂した意思決定と民意 ── 2010年代の大阪」、東京大学出版会

（３）　2023年も４選挙が同日に実施されたが、2026年には府知事選・大阪市長選の同日選が２月８日に実施され、府議選・市会選とは時期が分かれた。

（４）　ただし、全国都道府県議会議長会の都道府県議会選挙区制度研究会が2026年７月６日に公表した報告書（https://www.gichokai.gr.jp/b13b.asp?SrchID=11&kword1=：2026年10月11日閲覧）では、中長期的な課題として、市全域を１つの選挙区とする現行の原則を改めて、市の区域を分割して選挙区を設置することを検討するよう提言しており、仮にこれに沿った制度改正が実現すれば、特別区を分割して選挙区を設置することが可能となる。

（５）　都民ファーストの会が大阪維新の会のように東京都内で支配的な政党体制を形成しえなかった背景には、こうした選挙の制度的・時間的な分散も一因としてあると考えられる。

（６）　“都構想”移行後に行う特別区の「区議選」どうする？　少数会派が議席得にくい「現行24区単位の選挙」へ維新が方針転換…「大選挙区制」を撤回　専門家は「私利私欲」と批判　「身を切る」姿勢はどこへ（関西テレビ　2026年11月10日配信　https://www.fnn.jp/articles/-/1149777：2026年11月11日閲覧）

（７）　前掲注（６）

（８）　同じく政令市の名古屋市議会選挙において、選挙区間の議員１人あたり人口の1.81倍の格差を公職選挙法15条８項に違反するものではないと判示した例がある（名古屋高判平成13年４月19日（平成12年（行ケ）３号））。

今月の研究会

（2026年９月20日－10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10月26日（月）

（２） 地方財政研究会

開催日時：2026年10月５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（東洋大学・研究理事）
自治総研：飛田博史（副所長・事務局）／其田茂樹（事務局）／中嶌いづみ
概要：兼村高文委員報告「固定資産税の検証」
中村稔彦委員報告「地域公共交通の充実で地域再生 ── 財源の最適化と多様化する運営手法の実践」
次回開催予定：2026年12月７日（月）

（３） 地方自治判例動向研究会

次回開催予定：2026年12月７日（月）

（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12月21日（月）

（５） 新地方自治研究プラットフォーム

次回開催予定：2026年10月23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10月５日（月）18：00－20：15
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（弁護士・法律相談所）／小川正（弁護士・法律相談所）／岡田俊宏（弁護士・法律相談所）／上林陽治（立教大学）／清水敏（早稲田大学）
自治総研：平川則男（事務局長）／坂本誠（事務局）／汪穎（事務局）／中嶌いづみ
概要：田村達久主査報告「地方公務員法21条の５、22条の解釈について」
岡田俊宏委員報告「地方公務員法21条の５、22条に関する裁判例について」
次回開催予定：2026年11月５日（木）

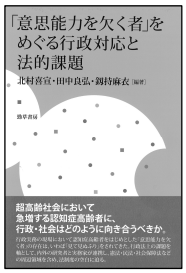
（７） 地方自治法コンメンタール作成プロジェクト

開催日時：2026年10月16日（金）14：00－16：00
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）／坂本誠（事務局）／中嶌いづみ
概要：コンメンタール作成にあたっての執筆様式、作業手順等についての確認・打ち合わせ
次回開催予定：2026年12月４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12月23日（水）

BOOK REPORT 受贈図書等紹介



「意思能力を欠く者」をめぐる行政対応と法的課題

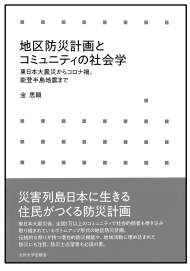
北村喜宣・田中良弘・鈙持麻衣 編著
2026年８月
勁草書房
5,500円＋税

行政法は、行政の相手方が意思能力を有することを当然の前提としている。しかし、認知症高齢者の増加や家族形態の変化により、その前提が最早維持されなくなり、行政実務の現実との乖離が顕在化している。現場では法的根拠が不明確なまま対応を迫られる場面もある。本書は、これらの問題を正面から受け止め、意思能力を欠く者の自己決定権の尊重と公益の実現の両立という視点から、行政法の理論や仕組みを問い直すものである。

14人の筆者の手による本書は、５部から構成される。まず、行政対応の現状と法的課題を整理し、民法上の意思決定支援や社会福祉制度との関係を検討する（第１部）。次に、行政の実体的配慮義務を分析し、「特別行政手続代理人」の構想や事務管理に関する条例の制定を提案する（第２部）。さらに、裁判を受ける権利や遺言の効力などについて憲法・民法の観点から考察し（第３部）、行政実務家や専門職成年後見人の立場から、行政実務の現状と課題を明らかにする（第４部）。最後に、東アジアの現状と課題を紹介する（第５部）。

本書は、行政法学で十分に論じられてこなかった意思能力に着目した初めての業績であり、行政法総論の記述に書き加えを迫るものである。

BOOK REPORT 受贈図書等紹介



地区防災計画とコミュニティの社会学 東日本大震災からコロナ禍、能登半島地震まで

金　思穎 著
2026年７月
九州大学出版会
2,500円＋税

東日本大震災では、自治体が策定する地域防災計画では対応しきれず、行政が被災して機能しない地域もあり、大規模災害、一刻を争う津波避難などに対する地域住民の備え・対応が生死を分けたという教訓があった。その後の2013年の災害対策基本法改正で地区防災計画制度が導入された。

本書は、2008年四川大地震の被災経験を持つ著者が、内閣府のガイドライン作成や、現場での地区防災計画策定の支援など、制度の始動に伴走しつつ研究した博士論文をベースとしている。先行研究として取り上げた都市社会学・コミュニティ論では、地域でのコミュニティ形成の難しさが指摘されてきているが、住民が自主的に地域の防災力を高める地区防災計画は、全国で１万か所以上策定されてきているという。

本書では、南海トラフ地震対策に取り組む高知市、熊本地震・九州北部豪雨、能登半島地震の被災地域などでのアンケート、ヒアリングをふまえた分析とともに、祭りと地域防災の関係も分析している。

地区防災計画は策定して終わりではなく、発災時に使えるよう見直す必要があると著者は指摘する。非災害時の日常生活や祭りにおける住民の結びつきや気構えが、地区防災計画が機能するための重要な足掛かりとなる。

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693号　2026年10月　　公益社団法人　北海道地方自治研究所

鋭角鈍角　生成ＡＩと人間　　北海学園大学名誉教授　佐　藤　克　廣

所内研究会・座談会　人口減少・縮小社会下で求められる除排雪政策とは

札幌市建設局雪対策室計画課長　大　橋　考　暁

岩見沢市建設部土木課長　谷　口　友　英

北広島市建設部土木事務所長　松　本　直　樹

（司会）北海道大学教授／北海道地方自治研究所理事長　山　崎　幹　根

散射韻　黄色線区　４者は協力し結論を

北海道自治研究会　再生可能エネルギーの普及と地域社会との共生・共存

北海学園大学教授　上　園　昌　武

ズバリ首長に聞く ── 遠藤貴幸・音威子府村長　　音威子府村長　遠　藤　貴　幸

（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６回　運河再利用計画展と「守る会」の路線変更

北海道地方自治研究所会員／元北海道新聞記者　本　田　良　一

地方自治あおもり　第185号　2026年９月　　一般社団法人　青森県地方自治研究センター

視点　人口減少時代を迎えた地方自治の挑戦 ── 持続可能な地域づくりを目指して

青森県地方自治研究センター理事　八　戸　慎　幸

身近な資源と市民の力が地域を変える ── 八戸せんべい汁全国ブランド化による持続可能な八戸地域を目指す取り組み　　八戸せんべい汁研究所所長／ご当地のコト総合研究所　木　村　　聡

八戸せんべい汁研究所主任研究員　柳　町　朝　子

道の駅による地域振興　　青森県地方自治研究センター理事　佐　藤　良　浩

立憲民主主義再構築の方向性について ── 戦争をする国にしてはならない

青森県地方自治研究センター研究員　井　上　　浩

とちぎ地方自治と住民　第643号　2026年10月　　一般社団法人　栃木県地方自治研究センター

巻頭言　再審法改正を考える　　栃木県自治研センター監事／弁護士　服　部　　有

憲法講演会第３回　憲法改正と緊急事態条項　　弁護士　川　上　　淳

地域循環共生圏と産業の自治　　宇都宮大学教授　中　村　祐　司

地元はよくよく考えるべき　　弁護士／元栃木市長　鈴　木　俊　美

地域短信　移動天体観測車「ほっしー☆ＯＹＡＭＡ号」を更新
　　20年ぶりの新車両導入と宇宙への夢を育むまちづくり　　小山市議会議員　直　井　一　博
地域短信　７月豪雨災害の対応を教訓に ── 栃木県・足利市総合防災訓練
　　足利市議会議員　加　藤　正　一

自治権いばらき　第162号　2026年９月　　公益社団法人　茨城県地方自治研究センター
不登校を家庭だけの問題にしない ── 保護者としての経験から考える、地域支援と自治体の役割
　　水戸市議会議員　森　　智世子
どうなる食・農・地域～農政記者から見た現状と課題　第16回
「25年度農業白書「令和コメ騒動」「昭和100年」戦後農政の最大課題は米国による「胃袋占領」」
　　農政ジャーナリスト・元日本農業新聞論説委員長　伊　本　克　宜

自治研ちば　第51号　2026年10月　　一般社団法人　千葉県地方自治研究センター
巻頭言　便利な暮らし、脆弱な暮らし　　衆議院議員　田　嶋　　要
千葉県地方自治研究センター講演会
　格差拡大の現状と格差をめぐる政治のゆくえ　　早稲田大学教授　橋　本　健　二
シリーズ「持続可能な地域を創る」⑥
　長野県ゼロカーボン戦略の事例　　千葉商科大学教授　田　中　信一郎
鳥獣害対策を地方自治の基盤へ ── 獣害対策のコツと「地域計画」への統合
　　合同会社ＡＭＡＣ代表社員　浅　田　正　彦
市議会報告　船橋市におけるシルバーリハビリ体操教室事業報告　　船橋市議会議員　岡　田　とおる
公共の担い手　美術館と地域活動　　公益財団法人鋸山美術館館長　鈴　木　裕　士
シリーズ千葉の地域紹介　富津市　鋸山の日本遺産認定、そして地域の誇りある資源として
　　富津市教育部生涯学習課
新聞の切り抜き記事から
　第62分冊（2026年５月～８月）　　千葉県地方自治研究センター研究員　井　原　慶　一

信州自治研　第416号　2026年10月　　長野県地方自治研究センター
「新しい長野県史」の編さん事業について　　長野県県民文化部文化振興課県史編さん室
長野県大町市八坂における山村留学の取り組み
　　公益財団法人育てる会事業部主幹兼八坂美麻学園統括主任　赤　坂　隆　宏
水面17　　福山市立大学名誉教授　前　山　総一郎

月刊「地方自治みえ」　第411号　2026年９月　　三重県地方自治研究センター
理事長が聴く　第４回　北川裕之・名張市長　　名張市長　北　川　裕　之
　　三重県地方自治研究センター理事長　田　中　俊　行

セミナー報告　男女共同参画の視点を踏まえた災害対応～令和６年能登半島地震における取組から～
静岡大学教授／減災と男女共同参画研修推進センター共同代表　池　田　恵　子

フォーラムおおさか　第186号　2026年10月　　ＰＬＰ会館　大阪地方自治研究センター

巻頭言「都構想」と「副首都構想」は全く別物　ぜひご参加を　11月14日斉藤幸平さんの「市民講座」に
大阪の自治を考える学習会　第４弾（７月）
講演　大阪は経済成長しているのか！　実データと財政から考える
桃山学院大学教授　吉　弘　憲　介
大阪の自治を考える学習会　第５弾（９月）
講演　二重行政の検証 ── 府市一元化と総合区の検討
一般財団法人ジオ政策研究所　代表理事　西　脇　邦　雄
大阪の自治ダイヤリー（2026年７月～９月）

徳島自治　第126号　2026年９月　　公益社団法人　徳島地方自治研究所

巻頭言　人口減少と地方自治制度　　徳島地方自治研究所副理事長　住　友　光　弘
自治体ニューリーダーからの提言
輝く未来に突き進み、にぎわうまちへと切り開く　　板野町長　東　根　弘　幸
徳島市の学童保育の現状について　　公益財団法人徳島県勤労者福祉ネットワーク参与　勝　浦　里　美
待遇改善や価値観を大切にした、安心して働ける職場づくりを ── 大学生等の就職に関する実態調査から…
日本労働組合総連合会徳島県連合会副事務局長　南　　礼　子
保健師活動を見つめなおす ── 地域に軸足をおいた活動から生まれるもの
徳島県三好市議会議員／元三好市保健師　高　橋　玉　美
徳島のちょっと行きたい　見てみたい　「伊予街道をゆく（２）」
佐古・南佐古から蔵本・庄・鮎喰、そして国府町まで見どころ満載！
とくしま社会運動資料センター研究員　板　東　紀　彦
徳島のちょっと行きたい　見てみたい　「伊予街道をゆく（３）」
尼寺から上浦へ　石井町内をゆく　　徳島県立文書館課長補佐　金　原　祐　樹
公益社団法人徳島地方自治研究所2026年度通常総会報告

自治研おおいた　第188号　2026年10月　　大分県地方自治研究センター

敢頭言　地方自治を住民の手に　　大分県地方自治研究センター理事　守　永　信　幸
第66回地方自治研究大分県集会（2026年８月７日）
基調講演　ベーシックサービス＜分かち合い＞で導く持続可能な社会
慶應義塾大学教授　井　手　英　策
2025年度大分県地方自治研究センター地方自治研究賞（奨励賞）の紹介
④　玖珠の川を清流に！ ── 川を守る取り組みについて　　玖珠町職員労働組合自治研部
⑤　清掃指導員による啓発活動　　大分市職労自治研現業評議会部会

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			
	03　辞書、辞典、文献目録			
03-171-106	国会便覧／164版		シュハリ・イニシアティブ	2026（令８）
	05　統計			
05-46-38	地域経済総覧／2027	東洋経済新報社	東洋経済新報社	2026（令８）
	07　白書			
07-09-55	厚生労働白書／これからの医療・介護・福祉の現場で働くことを考える／令和８年版	厚生労働省	日経印刷	2026（令８）
	4　地方自治			
	45　地域と自治体（２）			
45-78	村のこしの由布院／中谷健太郎一代記	森まゆみ	平凡社	2026（令８）
	47　個別行政			
47-322	地域公共交通の利用と買物・健康行動	亀山嘉大／近藤明子	成山堂書店	2026（令８）
47-323	データで「攻める」公共交通のサバイバル術／地域公共交通計画策定の参考書	板垣友圭梨／楠田悦子／中村文彦	交通工学研究会	2026（令８）
47-324	人と地域を動かす交通／陸・海・空のモビリティ×ツーリズム	髙橋愛典／野村実／西藤真一／野村宗訓	成山堂書店	2026（令８）
47-325	平成期の交通運輸・観光政策	運輸総合研究所	時事通信出版局	2026（令８）
	5　財政			
	54　地方債			
54-1-52	地方債の手引／令和８年度	地方債制度研究会	地方財務協会	2026（令８）
	7　社会労働			
	70　社会労働一般			
70-391	労使関係からみる戦後という時代	仁田道夫	日本評論社	2026（令８）

図書番号	図書名	編著者名	発行所	発行年
72　社会保障				
72-549	介護保険論／福祉の解体と再生	池田省三	中央法規出版	2011（平23）

自治総研ブックス／自治総研ブックレット

自治総研ブックス　（税別）

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

自治総研ブックレット　（税別）

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（公人社）
21.　新垣二郎 編『**自治のゆくえ～「連携・補完」を問う～**』2018年
── 第32回自治総研セミナーの記録　1,500円（〃）
22.　飛田博史 編『**自治のゆくえ　自治体森林政策の可能性**』2018年
── 第33回自治総研セミナーの記録　1,500円（公人の友社）
23.　今井　照 編『**原発災害で自治体ができたこと　できなかったこと**』2019年
── 第34回自治総研セミナーの記録　1,500円（〃）
24.　上林陽治 編『**未完の「公共私連携」 介護保険制度20年目の課題**』2020年
── 第35回自治総研セミナーの記録　1,500円（〃）
25.　其田茂樹 編『**自治から考える「自治体ＤＸ」「標準化」「共通化」を中心に**』2021年
── 第36回自治総研セミナーの記録　1,500円（〃）
26.　飛田博史 編『**コロナ禍で問われる社会政策と自治体　「住まい」の支援を中心に**』2022年
── 第37回自治総研セミナーの記録　1,500円（〃）
27.　今井　照・自治総研 編『**「転回」する地方自治**
≪2024年地方自治法改正(上)≫【解題編】』2024年　1,700円（〃）
28.　坪井ゆづる・其田茂樹・自治総研 編『**「転回」する地方自治**
≪2024年地方自治法改正(下)≫【警鐘の記録】』2024年　1,900円（〃）
29.　『**市民の暮らしを守る ── 高知市副市長・吉岡章**』2025年
聞き手：飛田博史／金井利之／沼尾波子／其田茂樹　2,000円（〃）
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。

自治総研叢書（敬文堂）

（税別）

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）

○　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
○　小原隆治 編／自治総研 監修『**戦後地方自治年表**』2026年　東洋経済新報社
25,000円

ご注文は書店までお願いします。

Monthly Review of Local Government
THE JICHI-SOKEN
Vol.52 No.12 2026.12
No.578

CONTENTS

Column／KANAI, Toshiyuki.

1 Issues in Local Government in the Era of Living in Two Regions : Based on Japan's Furusato Nozei (Hometown Tax Donation Program) and Hometown Resident Registration System.
KAWAKUBO, Toshihiro. Specially Appointed Professor, Graduate School of Economics, Rikkyo University.

20 The Actual Use and Challenges of the Specified Regional Development Business Cooperative System (Ⅲ) : Exploring the Conditions for Sustainable and High-Performing Management.
SHIMADA, Akifumi. Professor, Faculty of Law, Kyushu University.

40 Transfer of Authority from Prefectures to Designated Cities: Focusing on the Designation of Relief Implementation Cities under the Disaster Relief Act, Financial Burdens and Effects.
SUZUKI, Hiromasa. Professor, Faculty of Regional Policy, Takasaki City University of Economics.

58 Local Autonomy Topics.

76 Research Working Groups.

77 Book Report.

78 Magazine Rack.

81 Monthly List of Our Library.

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

https://www.jichisoken.jp/

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

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