

2023/9
Vol.40

都市と ガバナンス

- 巻頭論文 財政調整制度と「ふるさと納税」制度
東京大学大学院法学政治学研究科教授 金井 利之
- テーマ ふるさと納税制度——15年目の検証
- テーマ コンテンツツーリズムの可能性
- 記 録 令和時代の自治体法務とその担い手
～法務人材の役割と確保・育成に
ついて考える～

都市とガバナンス 第40号 目次

巻頭論文

- 財政調整制度と「ふるさと納税」制度 1
東京大学大学院法学政治学研究科教授 金井 利之

テーマ ふるさと納税制度——15年目の検証

- ふるさと納税制度 15年の道のりと今後の展望 10
慶應義塾大学総合政策学部教授 保田 隆明
- ふるさと納税制度の財政的な効果・影響の検証 16
関西大学経済学部教授 橋本 恭之
- 泉佐野市ふるさと納税事件に係る諸裁判例の意義と問題点 23
早稲田大学法学学術院教授 人見 剛
- 韓国版ふるさと納税制度—その制度設計と日本への示唆— 30
福岡県地方自治研究所特別研究員 鄭 ハナ
- 寄附者に対する一番の恩返しのために～寄附市民参画制度による市民提案事業の実現～ 38
坂井市総合政策部企画政策課ふるさと納税推進室主査 小玉 悠太郎

テーマ コンテンツツーリズムの可能性

- コンテンツツーリズムと自治体
—コンテンツツーリズムの定義・歴史・特性と自治体のかかわり方— 44
北海道大学観光学高等研究センター長・教授 山村 高淑
- 忠誠を誓う ゴミを拾う 地域を担う—アニメ聖地巡礼から始まる地域貢献— 53
青山学院大学法学部教授 森 裕亮
- 綾瀬市のロケツーリズムの取組みについて
—ロケ地や市内撮影作品を活用した観光事業— 63
綾瀬市産業振興部商業観光課主事 相原 沙緒里
- 秩父市のアニメツーリズムに関する取組みについて 68
秩父市産業観光部観光課長 中島 学
- 『やくならマグカップも』事例の可能性と課題について 73
多治見市産業観光課主事 井戸 綾音

記録 第25回都市政策研究交流会

- 令和時代の自治体法務とその担い手～法務人材の役割と確保・育成について考える～ 77

都市政策法務コーナー

- 自治体政策法務と立法事実 88
那須塩原市建設部都市計画課主査 蓮實 憲太

都市行政研究の視点

- 第3世代のデジタル人材
—第3期地域情報化政策を担う人材に求められる資質に関する—考察— …………… 98
日本都市センター研究員 中川 豪

都市自治体の調査研究活動

- 都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動
—「2022年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」及び「都市シンクタンクカルテ」の集計結果報告— …………… 106

日本都市センター活動概要

- 調査研究紹介 …………… 116
- 刊行物のご案内 …………… 117

コラム

- 都市の共通点あれこれ…………… 8
- 「愚箱」礼賛～ハコをめぐるよもやま話 …………… 96
- 続・都市の共通点あれこれ…………… 114

財政調整制度と「ふるさと納税」制度

東京大学大学院法学政治学研究科教授 金井 利之

「未完の分権改革」を受けて開始された三位一体改革は、自治体側の意向とは裏腹に、地方財源総額の削減という結果に至った。国税の地方税移譲は自治体間の財政力格差を拡大するから、論理的には地方交付税の拡充を必要とするが、現実には逆のことが為された。そのため、地方法人課税を中心とする偏在是正に転進した。また、消費税への比重の変化は、地方財源においても消費税の比重を高める必要があったが、必ずしも十分な成果は得られなかった。その結果、「身の丈」に合わせて歳出削減する「地方分権 21 世紀ビジョン」が提唱され、自治体間の弱肉強食の「ふるさと納税」制度が作られた。本来は自治体の全国組織が国と財政調整の共同決定をすべきだが、それも実現していない。

はじめに

今となっては昔のことであるが、かつて地方分権改革が進められたことがあった。2000 年実施のいわゆる「第 1 次分権改革」は、「関与の改革」ともいわれたように、機関委任事務制度の廃止、関与の一般ルール化、係争処理制度の創設など、国と自治体間の垂直的政府間関係を、上下・主従から対等・協力を転換しようとするものであった。逆に言えば、自治体が大量の事務・事業を担っているという分散体制を変えることはなかった¹。

それゆえに、事務・事業の実施に不可欠な財源を、国又は国・自治体全体を通じて、個別自治体に保障する必要性は残り続け、分権推進の観点からは、国から自治体への財源保障を削減する理由もなかった。同時に、国からマクロ自治体²に、財源を割譲

する必要もなかった。財源面の分権化は「未完の改革」として、21 世紀に積み残されたのである。しかし、その後、財源面を巡り分権改革は空中分解し、様々な迷走を続けたことは周知のことである³。

1 三位一体改革という挫折した「第 2 次分権改革」

地方分権推進委員会の「未完の改革」は、小泉政権の「国から地方へ」のスローガンに委ねられ⁴、具体的には三位一体改革として進められた。しかし、今日、自治業界において、三位一体改革が「第 2 次分権改革」と呼称されることは、ほとんどない⁵。「正史」的には、2007 年の地方分権改革推進委員会の設置に始まる諸改革を「第 2 次」又は「第 2 期」と称するようである。この「1」と「2」に挟まれた「三」

1 金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会。

2 一般に、自治体を全国的・網羅的に集計した「地方」と呼ばれているものである。地方六団体、国と地方の協議の場、地方自治（憲法規定）などに見られる。金井利之（2022）「議員のための自治体行政学第 28 回 多数性（その 2）：マイクロ自治論とマクロ自治論」『ウェブ版議員ナビ』2022 年 7 月号。

3 西尾勝（1998）『未完の分権改革』岩波書店、同（2007）『地方分権改革』東京大学出版会。

4 「官から民へ」と一体である。

5 金井利之（2007）「第 3 次分権改革の展望と地方分権改革推進法」『地方自治』2007 年 3 月号。

は、あたかも別カテゴリーとして、自治業界の「正史」では位置づけられる⁶。

三位一体改革とは、①地方税、②国庫支出金、③地方交付税の三者を一体パッケージとして決定する政官界向けの改革戦術である⁷。具体的には、霞ヶ関の三方一両損の戦術である。①国税を地方税に移譲することには財務省が反対する。②国庫支出金（特に国庫負担金）を削減することには個別各省が反対する。③地方交付税を削減することには総務省（旧自治）が反対する。従って、①②③をバラバラに手を付ければ、それぞれに抵抗する省が現れる。それゆえ、①②③の全体をパッケージにすれば、全て痛み分けになる。

全省を痛み分けにすることで、霞ヶ関の抵抗を排し、政権の目指す改革が官邸主導によってできる。三位一体改革とは、①国税を地方税に移譲して地方税を強化する、②国庫支出金を削減して一般財源化する、③地方交付税を削減する、という構造改革である。①②は、「国から地方へ」「地方でできることは地方で」という標語にも合致し、また、地方分権的な効果も期待できる。また、③も、地方一般財源を減らす点では地方分権に資さない面もあるが、地方交付税は総務省自治財政局が一元的／集権的に決定しているものであり、地方交付税を削減して地方税に転換できるならば、地方分権的に実現する可能性もあった。

2 三位一体改革という黒歴史

地方財源保障の観点からは、三位一体改革は論理的には成立しない。②の国庫支出金削減は、地方税又は地方交付税に総額が転換する限りでは問題はない。つまり、国庫支出金の削減額と同額以上の一般財源（地方税・地方交付税など）の保障が必要である。

その意味で、①の地方税の増大とも合致する。しかし、③で地方交付税を削減するならば、①②との加減によっては、かえって地方財政全体を苦しめる。現実に三位一体改革で起きたことは、地方財源総額の削減であり、自治業界からは三位一体改革は黒歴史として位置づけられている。逆に、小泉政権の構造改革（国債発行抑制など）の観点からすれば、地方財源総額の削減こそが三位一体改革の目的であったのであり、その意味では成果となる。

永田町・霞ヶ関的な政治的合利性を持った三位一体改革が、地方財政保障の観点から合理的なものになり得ないことは、容易に推論できる。逆に言えば、地方財政保障の観点から合理的な三位一体改革は、政治的合利性を持たない。

つまり、国税から地方税に移譲しようと、地方税の単なる増大にせよ、地方税の増加は、自治体間の財政力格差を拡大する。したがって、不交付団体からの納付金制度を導入しない限り、地方交付税の総額を拡大して、財政平衡効果を高めるしかない⁸。地方税の増加は、地方税の増額が見込めない自治体への財源保障を手厚くする必要があるから、論理的には、地方交付税総額の増加を伴わざるを得ない。地方税・地方交付税を増額し、地方財源総額を現状維持するには、それを相殺するだけの莫大な国庫支出金削減が必要になる。地方財政保障の観点から合理的な三位一体改革とは、①財務省と②個別各省の犠牲の上で、③総務省（自治制度官庁・総務省旧自治系）の一人勝ちを意味する。このようなことが政官界において政治的合利性を持ち得ないのは、総務省ですら理解していたであろう。

3 地方分権 21 世紀ビジョンとその挫折

以上のように考えれば、三位一体改革や「片山プ

6 総務省「地方分権改革のこれまでの経緯」総務省ウェブサイト

https://www.soumu.go.jp/main_content/000327098.pdf（最終閲覧日：2023年7月11日）。

内閣府ウェブサイト（内閣府ホーム>内閣府の政策>地方分権改革>地方分権アーカイブ）。<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/archive-index.html>（最終閲覧日：2023年7月11日）。

地方六団体地方分権改革推進本部ウェブサイト（ホーム>私たちの活動>年表）。<https://www.bunken.nga.gr.jp/activity/chronology/>（最終閲覧日：2023年7月11日）。

7 金井利之（2006）「三位一体改革と個別省庁・個別行政サービス」『都道府県展望』2006年2月号、同（2005）「三位一体改革の「場」」『都道府県展望』2005年8月号、同（2005）「三位一体改革と地方財政体制の行方」『都道府県展望』2005年1月号。

8 金井利之（1999）『財政調整の一般理論』東京大学出版会。

ラン」⁹自体が、自治業界には無駄・無益だったかもしれない¹⁰。しかし、もし三位一体改革を打ち出さないまま、小泉政権の構造改革に直面すれば、単純な地方財政圧縮が進んだであろう。進むも地獄、止まるも地獄、なのである。

三位一体改革なき構造改革ならば、例えば以下のようになったであろう。①国税から地方税への移譲は有り得ない。そもそも、国自体が財政危機で、国債発行を制限したい以上、国税を減らすこと自体が合理的ではない。②国の財政危機を救うために国庫支出金は削減し、名目的には地方の一般財源に振り替える。③しかし、国の財政再建のためには、最終的には国庫から支出される地方交付税も削減する。②の削減は地方交付税で一般財源として措置される名目ではあるが、地方交付税での財源保障は、結局、使途曖昧であり、②の削減額を一般財源に振り替えた相当分の地方交付税総額の増加がなければ、地方交付税措置は画餅となる。つまり、実質的には措置されなかったことと同じである。ましてや、地方交付税の総額が削減されれば、②の削減以上の地方財政圧縮となる。

構造改革の方向を明確に打ち出したのが、「地方分権 21 世紀ビジョン」であり¹¹、破綻法制である¹²。地方財源総額を圧縮すれば、マクロ自治体（地方財政全体）はいずれ破綻するが、財政調整機能が弱ければ、まずは弱い個別自治体から破綻する¹³。国は破綻させないような財政運営を自治体に行わせるために、早期健全化を要求した。早期健全化とは、要するに、財政力の弱い自治体から、「身の丈」に合わせた行政改革／財政圧縮を「自主」的に進めることである。つまり、「歳出増加の自治」は必要ないが、「歳出削減の自治」は推進する必要がある。

このために、国からの義務付け／枠付けを緩和し、

国の設定する水準を下回る行政サービスを可能とすることが、「地方分権 21 世紀ビジョン」の方向性である。こうなれば、そもそも、財政調整制度によって財源保障をするまでもない¹⁴。各自治体は、自らの地域経済状況に応じて、自らの徴収できる地方税の「身の丈」に併せて、行政改革をすれば良いというわけである。

しかし、国民や業界・学界・言論（報道）界が様々な意味での全国水準を期待しており、また、そのような理由のもとで、政官界も自治体（地方界）が全国水準を下回ることを忌避し、水準に関する集権統制を廃止することには抵抗する。したがって、義務付け・枠付けの緩和が、行政水準や地方歳出の目に見える圧縮を可能とすることにはならない。そのような意味で、経済財政状況での弱肉強食・優勝劣敗を意味する「地方分権 21 世紀ビジョン」は、貫徹はしなかった。

4 財政調整機能の再強化

三位一体改革は、地方財政全体の圧縮のなかでの地方税の比重の増大であり、特に財政力の弱い個別自治体への財源保障の観点では問題を胚胎する。それゆえ、三位一体改革後は、地方税から国税への逆税源移譲と、地方交付税その他の財政調整機能の再建が、「地方法人課税の偏在是正」として進められた。要するに、三位一体改革の格差拡大効果を減殺しようとしたのである。

消費税・個人所得税も、基本的には地域経済力に応じて格差が生じるものであるが、法人課税はそれ以上に大きな偏在性を持つ。そこで、個別自治体ごとの財源保障の観点で、最も非効率な法人課税を標的に、平衡化を企図した¹⁵。地方税源の原則（合理性）には、遍在性（＝非偏在性）や安定性がある

9 片山虎之助・総務相の名義で経済財政諮問会議に提出された一連の改革構想の総称であるが、初発は 2001 年 8 月 30 日付第 17 回経済財政諮問会議資料「平成 14 年度に向けての政策推進プラン」である。

10 澤井勝「三位一体改革と交付税」地方財政情報館ウェブサイト（TOPPAGE > 地方財政対策と地方財政計画 > 三位一体改革と交付税）。<http://www.zaiseijoho.com/taisaku/taisaku9.html>（最終閲覧日：2023 年 7 月 11 日）。

11 『地方分権 21 世紀ビジョン懇談会報告書』2006 年 7 月 3 日。

12 前澤貴子（国立国会図書館財政金融課）（2007）「地方自治体の財政問題と再建法制」『調査と情報』第 585 号。

13 光本伸江編（2011）『自治の重さ』敬文堂。

14 財政調整制度（地方財政平衡交付金制度・地方交付税制度）によってマイクロ・マクロ自治体の両面の財源保障をするのが、いわば、「地方分権 20 世紀後半ビジョン」とでも呼べよう。

15 本論文でいう平衡化とは、自治体間の財政状況（財政力・必要度）の相違があるときに、自治体間の財政状態の相違を減らす方向での作用をいう。なお、均衡化とは国と地方全体の財政状態のバランスの確保のことである。金井利之（1999）『財政調整の一般理論』東京大学出版会。

ため、地方法人課税はあまり合理的ではないからである¹⁶。また、自治業界的には、東京都「一人勝ち」で、相対的な富裕府県が中間的な立場を採ったとしても、1対40以上の圧倒的多数派構成ができ、偏在是正はその意味で、自治業界での政治的合利性を持つのである。

具体的には、第1に、2008年度から、地方法人特別税と地方法人特別譲与税が導入された。法人事業税の一部を国税の地方法人特別税とし、その税収を、自治体の人口などに基づいて配分する地方法人特別譲与税とした。譲与税は、税収の上昇した地域・自治体にそのまま同額を還付するのではない。この配分基準は人口と従業員数とで半々であるが、人口部分に着目すれば、人口一人あたりの経済力・財政力の弱い自治体に、相対的により多くの譲与税が配分されるので、弱い形の財政調整機能を発揮する面はある。いわば、地方交付税の財政調整の前段階で、譲与税で緩やかな財政調整を予め行う仕組である。理屈上は、地方交付税で全てを調整すれば良いのであるが、地方交付税の総額に限度があるために、平衡化できる能力には限界がある。それゆえに、地方交付税の前段階で、偏在是正をしておくことが、地方交付税への負荷を下げるのである。

第2に、2014年度から、住民税法人税割の税率を引下げた。法人課税は偏在性が大きいから、それを減らすことは偏在是正になる。ただ、単なる税率引下げでは、地方財源の総額保障を阻害する。そこで、地方法人税（国税）を創設して、地方財源を確保した。さらに、その税収全額を、譲与税で弱い財政調整で配分するのではなく、地方交付税の原資に組み入れることで、財政調整にも資するようになったので、一石二鳥の効果がある¹⁷。

第3は、2019年10月からの特別法人事業税・特

別法人事業譲与税である。前述の地方法人特別税（譲与税）は、偏在是正に一定の効果があるものの、地方法人関係税収の大都市圏への集中が続いていた。従って、暫定措置であった地方法人特別税（譲与税）をそのまま廃止することはできなかった。特別法人事業税も、通常の法人事業税と同様に、いったんは都道府県に納税されるが、都道府県により税収総額をそのまま国（交付税及び譲与税配付金特別会計）に納付され、そこから人口基準に従って、都道府県に再分配される。ただし、財政調整機能の観点から、富裕団体には譲与制限がある。つまり、財政調整機能の及ばない留保財源（25%）相当は富裕団体の取り分としつつも、残り75%は財政調整機能が及ぶ領域として、譲与制限をする。

三位一体改革と総合してみれば、個人所得課税（個人住民税）を個別（ミクロ）自治体財源として拡充し、すでに地方財政として確保されている法人関係課税（法人住民税・法人事業税）については、単純に国税化して国庫に上納するのではなく、集計（マクロ）自治体財源として確保しつづけようという営みということができる。つまり、法人関係課税については国税と地方税の税源交換（スワップ）ではなく、地方財政のなかでのミクロ・マクロの組替であった。

5 一般消費課税をめぐる苦戦

三位一体改革も偏在是正も、実は最も重要な問題である一般消費課税に触れない周縁的な改革課題設定である。しかし、1970年代末の一般消費税構想、1980年代の中型間接税・売上税構想以来、多段階付加価値税という一般消費課税が、個人所得課税・法人課税に代わる財源調達の本柱として期待されてきた。一般消費課税は、累進所得課税に比べれば逆進

16 もっとも、この点を強調しすぎると、そもそも地方法人課税自体が否定されて、法人課税はすべて国税かつ国庫収入とすることが望ましいということになってしまい、地方財源としての歳入確保という合理性を失ってしまう。また、法人課税は、しばしば、有権者に直接に痛みを伴わないので、個人所得課税・固定資産税・消費課税などよりは、政治的・行政的に合利性があるので、地方法人課税を失いたくないという思惑もあろう。

17 なお、法人課税は、個別自治体にとっては、有権者に直接の負担を課さないことから、超過課税・自主課税など、財源確保の自主的な手段としては、短期的には政治的合利性が高く魅力的なものである。とはいえ、現実には、法人重課をすれば、法人が域外転出してしまいうから、「足による投票」に晒されている個別自治体には限度がある。また、個別法人または一定法人を対象とする狙い撃ち的課税をしても、重課の標的になるような法人（大企業など）には巨大な政治力・経済力があるため、政官学報界への圧力陳情接待活動（ロビーイング）や、法廷闘争などができる。結局政治的に合利的なのは、例えば、森林環境税のように、政治力・経済力の点で弱者である中下層の個々の住民に、逆進的・人頭税的に課すことになってしまっている。

的であるがゆえに、遍在性・安定性が期待された。また、人口構成が高齢化するなかで生産年齢人口比重が下がると、生産＝所得段階での課税には限界がある。

しかし、自治体の観点から見れば、区域の限られる自治体課税と消費課税とは、全国的な消費経済活動との関係から、あまり相性は良くない。また、法人課税ほどではないにせよ、消費活動という経済力に規定されるため、相当の偏在性がある。この点で、地方消費課税の扱いは厄介であった。

1989年に消費税が誕生したときには、地方消費税は創設されず、消費税収の20%を消費譲与税とした¹⁸。また、残る国税消費税の24%が、地方交付税原資に組み入れられた。つまり、消費税収の39.2%が地方財政に回された¹⁹。上記の通り、付加価値創出活動＝消費活動が全国経済の網目のなかで為されるのであれば、国税として賦課徴収するのが合理的であり、国・地方間の財政配分が必要ならば、地方譲与税又は地方交付税による垂直的財政調整で為されるべき、という考え方はあり得よう。

しかし、一般消費課税が国税のみであるならば、将来的に一般消費課税の伸張が予測されるなかで、地方財源確保に懸念を生む恐れはある。そこで、消費税率を3%から5%に引き上げる1994年税制改革の一環として、地方分権推進、地域福祉の充実などのため、地方税源の充実を図る観点から、消費譲与税に代えて、消費税率5%のうちの1%として新たに地方消費税が創設され、1997年4月に導入された。また、地方交付税原資は国税消費税の29.5%となったので、消費税収の43.6%が地方財政に回された。

地方消費税は道府県税であり、都道府県に申告・納税するのが建前である。しかし、消費税は国に、地方消費税は都道府県に申告・納付するのは、納税義務者の手続事務負担が大きい。こうした配慮の観点から、「当分の間」は、国が消費税と地方消費税を併せて賦課徴収することとされた。このため、地方消費税も都道府県は国から配付を受けなければならないから²⁰、消費譲与税と異ならないと観ることもできよう。

民主党政権下に始まり第2次安倍政権で実施された税・社会保障一体改革では、消費税率の上げが進められ、2014年4月から8%、2019年10月から10%となった。当初1%だった地方消費税は、2014年に1.7%、そして2019年10月には2.2%となった。社会保障関係費の割合が増加しているため、2014年からの引上げ分はすべて、全世代の社会保障関係経費に充当されることになった。消費税率10%のうち、地方消費税が2.2%で、地方交付税分が1.521%である²¹。つまり、地方財政分は税率で3.721%、消費税収全体の37.21%である。地方財政の取り分（シェア）は、1989年段階の消費税導入のときの39.2%よりも低い水準である。

世紀転換期的な理解では、「21世紀地方分権ビジョン」とは異なり、ミクロ・マクロの自治体に一般財源を付与することが、財政面での地方分権の一要素である²²。その意味で振り返るに、戦後集権体制であった1989年段階の消費税の地方シェア水準が、1990年代後半の地方分権推進のうねりのなかで地方側に傾いたものの、第2次安倍政権のもとで、戦後集権体制水準に復古したどころか、それ以下の

18 11分の6が都道府県分、11分の5が市町村分である。

19 国・地方を通じる税収配分は、国税6：地方税4という比率が「相場」であるならば、仮に地方消費税が導入されるべきとするならば、このような分配率は平仄が合っており、政治的合利性を持つといえよう。逆に、国税5：地方税5にすべきという立場からは、地方側の「敗北」ということになる。あるいは、新設消費税は全て国税と理解するならば、国税・地方税の配分比率の「相場」を維持するためには、消費税の導入に合わせて、別途、国税を地方税に移管すべきということになる。

20 なお、地方消費税の2分の1は、都道府県から市町村に交付される。

21 国税消費税は消費税全体の78%で、そのうちの19.5%が交付税原資になるから、消費税全体の15.21%が地方交付税を通じて地方財政に回る。実務上は、1.52%として処理されている。地方交付税に繰入れられるのは地方交付税法6条に基づき、国税消費税の収入額に19.5%を乗じた金額であり、同法22条で1,000円未満の桁は四捨五入するので、金額は結果的に1.52%程度になるとしかいえない。つまり、1.521%とは限らない。なお、交付税率は、税・社会保障一体改革に伴い、2014年に22.3%、2019年に20.8%、2020年に19.5%となった。

22 財源の質を問わず、財源の量を重視し、特定財源も含めて地方財源が付与されることを地方分権と観ることもできる。しかし、通常は、特定財源は集権効果を持つと理解される。そこで、財源の質を厳格に捉えて、自主財源・一般財源である地方税による地方財源を付与することのみを地方分権と観ることもできる。この場合には、地方譲与税・地方交付税も依存財源であるから、地方分権には資さないとみることになる。ここでは、中間的に、質量を加味して、一般財源の量の増大を地方分権と考えている。

水準に零落したといえる。

6 いわゆる「ふるさと納税」

消費税をめぐる苦境は、マクロ的な地方財源の確保を困難にしたため、限られたマクロ的な地方財源総額で、自治体間調整をするしかない。このためのマクロの方策が、すでに述べた所与の地方財源の枠内での偏在是正措置であった。もう一つが、個別自治体が弱肉強食的・共食い（カニバリズム）に追い込まれた「ふるさと納税」である²³。

個別自治体が自助努力する点では、「地方分権 21 世紀ビジョン」の末裔である。また、「身の丈」に併せて「歳出の自治」により削減するのではなく、他の自治体から財源を略奪することを奨励する点では、「歳入の自治」に傾く。もっとも、後述するように、広く薄く地方交付税によって希釈して見えにくい形で他の自治体の「身を切る」ので、地方交付税で補填されているかに見える交付団体も含めて、他の自治体は「歳出の自治」によって削減を迫られる。

「ふるさと納税」は、自治体間での平衡化に、攪乱的な作用を与える。第 1 に、マクロ的にみれば、「ふるさと納税」総額は地方財政全体に占める比率は大きくないかもしれないが、地方交付税の精緻な配分方式を考えると、個別自治体にとっての影響は小さくないといえよう²⁴。「ふるさと納税」の受入れ自治体にとっては、その分の基準財政需要額が積み増されたことと同じである。

第 2 に、「ふるさと納税」は、マクロ的には、大都市圏の相対的な富裕な自治体から、地方圏の自治体に流れており、その意味での平衡化効果はありう

る。これは、「ふるさと納税」が、富裕層であればあるほど「ネットショッピング」（返礼品）の恩恵を大きく受ける仕組になっており、富裕層の多い自治体からの納付が多くなるからである。

第 3 に、「ふるさと納税」で財源を失った自治体には、基準財政収入額の減少を通じて、地方交付税で一定の補填がされるので、ミクロ的な損害は特定自治体に集中することなく、自治体全体で広く薄く負担する仕組がある。地方交付税配分総額（＝基準財政需要額の交付団体総額－基準財政収入額の交付団体総額）は一定であるから、基準財政収入額が減ったのと同額の基準財政需要額を減らすしかない。つまり、個別自治体の基準財政需要額は、「ふるさと納税」総額と基準財政需要額の交付団体全体総額の比率に関連して、削減されていることになる。この割引は「ふるさと納税」受入れ自治体にも及んではいるが、受入額に比べれば微々たるものである。そして、損害が補填されないのは不交付団体である。つまり、実質的には納付金制度と同じ効果を持つので、地方交付税制度の平衡化効果を補う面がある。

しかし、第 4 に、「ふるさと納税」を集める能力と財政力の弱体性とは何の関係もないので、平衡化効果は個別自治体には公平には及ばない²⁵。「ふるさと納税」を多く集めるかどうかは、「返礼品」の品揃え次第である。しばしば、相対的に地場物産に恵まれた、地方圏で相対的に豊かな自治体に有利に作用する。

また、第 5 に、「ふるさと納税」が流出する自治体が財政力が強力であるとは限らない。地方交付税での補填があるにせよ、留保財源分の損害は放置される。そして、その程度は、住民による「ふるさと納税」次第なので、全く財政力とは関係ない偶発的

23 「ふるさと納税」については、様々な問題がありうる。富裕層優遇という個人間の垂直的公平性の問題については、金井利之（2021）「ふるさと納税について」『地方議会人』2021 年 10 月号、などを参照されたい。ふるさとに対するものでもなければ、納税でもないため、本論ではカッコを付けている。（ふるさとでもよいが）ふるさととは無縁の自治体に対する寄附金について、所得税・住民税が減税されるものである。本論では、財政調整の問題に焦点を当てたい。

24 2021 年度のふるさと納税総額は約 8,300 億円である。同年度の地方財政（普通会計）の歳入決算が 128 兆円、地方交付税総額が 19.5 兆円である。ふるさと納税は地方交付税の 4% 程度である。もっとも、これは特別交付税に匹敵する規模ともいえる。なお、2023 年 8 月 1 日付総務省自治税務局市町村税課の現況調査結果によれば、2022 年度の「ふるさとの納税」総額は約 9,654 億円である。

25 京都府庁は 2023 年 6 月 2 日に、ふるさと納税の返礼品を府内の市町村と連携して提供し、寄付金を府と市町村とで折半する新たな仕組を、同年 10 月から始めると発表した。<https://www.pref.kyoto.jp/koho/jijikyoto/230602002.html>（最終閲覧日：2023 年 7 月 11 日）。府独自のスキームで、参加する市町村には 2024 年度から配分を始める。京都府内では、2021 年度で、最も多い京都市が 62 億円、最も少ない八幡市は 22 万円で、市町村間の格差が大きい。京都府は格差是正を考えているという。この論理からすれば、そもそも、全国の市町村間でふるさと納税額に格差があるので、全国的に是正することが必要であろう。

なものである。同様に、不交付団体でどの程度の損害が生じるのかも、偶発的なものである。総じて、「ふるさと納税」での平衡化効果は、ミクロ的には全くの正当性・妥当性が保証されない。

第6に、自治体から自治体に単に財源が水平移転するのではなく、「ふるさと納税」の「返礼品」購入や事務費・配送費・サイト業者委託料などで、地方財源総額の半分程度は民間に流出することが想定されている²⁶。このうち、地場産品である「返礼品」という地場経済に流れる金額は、広義の「地方」財源（地場財源）に留まるといえども、サイト業者などその他の収入は純粋な地方財源毀損である。つまり、仮にミクロ的・マクロ的に平衡化効果があったとしても、マクロ的に地方財政総額（均衡化）にはマイナスに作用する。

おわりに

偏在是正も「ふるさと納税」も、地方財政総額の拡充・確保が困難ななかで、自治体間の財源再配分という意味では同じである。構造的には、世紀転換期的な地方分権推進の勢力が弱くなり、地方財政総額を拡充・確保することが思うように進まないからである。そのなかで、総務省は一方的に偏在是正措置を行い、個別自治体は利己的に「ふるさと納税」制度により資金（寄附金）を掻き集めようとしている。

「ふるさと納税」は、その過程で民間に地方財源が出血するマイナス・サムの仕事であるが、他の自治体がかき集めることを阻止できない以上、対抗的に「ふるさと納税」の出血競争に参加しなければならない。しかも、富裕層の利己心を掻き立て、富裕層を既得権者とすることで、「ふるさと納税」の見直しへの抵抗勢力を増殖させた。貧困層も、少しでもおこぼれに預かろうと、「ふるさと納税」をするしかない。結局、個人レベルでも個体（ミクロ）自治体レベルでも、経済利得を巡って、地方財源の保障を強化することに熱心ではない勢力の支配する一

定部分の国やサイト事業者にとって都合の良い愚かな競争をさせられる。愚かな自由競争のシステムを作り、中下層の負担によって、富裕層が潤うのは、21世紀第1四半期日本の政治経済体制の特徴を反映している。

そのような利己主義が蔓延するなかで、地方財源の総枠内ではあるが、一定部分の国により、財政調整機能の維持が図られていたことは興味深い²⁷。ただし、現状では平衡化の決定は自治制度官庁（総務省自治財政局）に委ねられており、個別自治体が関われるものではない。もちろん、全体的な平衡化の決定は、利害対立が生じる以上、個別自治体に損得として現れるのであって、個別自治体が関与して決定することは容易ではない。本来ならば、「国と地方の協議の場」や地方財政審議会などの場で、自治体の全国組織の集約された意見が表明され、自治制度官庁と共同決定することが望ましいだろう。しかし、地方六団体は、個別自治体の抜け駆け競争を抑えられず、十分な合意形成能力を持たない。それゆえに、財政調整が自治制度官庁に委ねられやすい現象を生むのである。

謝辞

本論文の執筆にあたっては、総務省自治財政局交付税課・日本都市センターの関係者および沼尾波子・東洋大学教授の助言を得た。深く感謝したい。もちろん、なお残る誤りや、見解・評価などは筆者の責任である。

26 2023年6月27日付総務省告示（令和5年総務省告示244号）により、募集に要する費用について、ワンストップ特例事務や寄附金受領証の発行などの付随費用も含めて寄附金額の5割以下とすることとされた（募集適正基準の改正）。つまり、5割弱程度がふるさと納税の受入団体にとっての純益にならないことが、改正告示後も認められている。さらにいえば、改正以前は、5割すらも受入団体の純益にならなかったわけである。

27 例えば、2020年度からの地域社会再生事業費では人口密度要因を入れて、平衡化を強化することなどもしている。

都市の共通点あれこれ

<弘前市、つくば市、松本市、彦根市、吹田市、東広島市>

これら6市の共通点といたら何だろうか。

それぞれの都市の歴史、成り立ちは様々であるが、いずれも府県庁所在都市ではない。また、小規模自治体ではないが、かといって大都市というわけでもない。

6市に共通するのは、いずれの都市にも国立総合大学（弘前大学・筑波大学・信州大学・滋賀大学・大阪大学・広島大学）の本部が置かれていることである（府県庁所在都市に本部がない国立総合大学としては、ほかに琉球大学（中頭郡西原町）がある）。

このうち大阪大学と広島大学は創立後に府県庁所在都市から本部が移転した経緯がある（琉球大学も同様）。また、筑波大学の前身である東京教育大学は東京都文京区大塚に本部があったが、弘前大学、信州大学、滋賀大学は創立時から本部が県庁所在都市にない国立総合大学である。

<和歌山市・松山市>

これら2市の共通点についてはどうだろうか。いずれも県庁所在都市であり、中核市である。

両市に共通するのは、鉄道駅における「市駅^{しえき}」の存在である。

鉄道事業法に基づく鉄道路線のない沖縄県、それと東京都を除く45の道府県庁所在都市には原則すべてその都市名の鉄道駅が存在する。例外は埼玉県と福岡県であり、さいたま市にはかつての県庁所在都市名の「浦和駅」（JR東日本）はあるが「さいたま駅」はない。また、福岡市にある西日本鉄道（西鉄）天神大牟田線のターミナル駅の名称は、開業当初は「九鉄福岡駅」（九州鉄道）、その後西鉄発足時に「西鉄福岡駅」となり、さらに現在は「西鉄福岡（天神）駅」と改称されているが、「福岡駅」ではない。なお、那覇市には戦前、沖縄県営鉄道の「那覇駅」が存在した。

このうち和歌山市と松山市には、「和歌山駅」（JR西日本・和歌山電鐵）、「松山駅」（JR四国）とは別に、それぞれ「和歌山市駅」（南海電気鉄道・JR西日本）、「松山市駅」（伊予鉄道）が存在する。

「和歌山市駅」「松山市駅」はともに、地元では「市駅^{しえき}」と通称されているようであるが、両駅の名称の歴史は大きく異なる。すなわち、「和歌山市駅」が1903年（明治36年）の開業以来一貫して改称していないのに対して、「松山市駅」は1888年（明治21年）の開業当初の駅名は「松山駅」であった。その後1889年（明治22年）に「外側駅^{とがわ}」に改称、1902年（明治35年）には再び「松山駅」となったが、1927年（昭和2年）に鉄道省・讃予線（のちに予讃線に改称）の「松山駅」の開業に伴い、「松山市駅」に改称され現在に至っている。

（ペンネーム）明日の都市を見つめる一市民

ふるさと納税制度——15年目の検証

2008年5月から始まった「ふるさと納税制度」が、今年で15年目を迎える。この間、控除限度額の拡大など幾度かの制度改正を経るなかで、ふるさと納税制度は人々の間に着実に浸透していき、その寄附金総額も制度開始当初の100倍を超えるまでになった。

だが、その活況の裏で、ふるさと納税制度に対する評価は割れている。納税者が税金の使途について考えるきっかけになる、故郷やお世話になった地域に対する恩返しになる、自治体間競争を通じて地域が切磋琢磨するようになるといった意義が語られる一方で、当該制度に対しては当初から批判の声も数多い。

また最近では、自治体と国との間で新たに訴訟が起こったり、隣国の韓国でも日本を参考にした類似の制度が導入されたりするなど、新たな展開も見られるところである。

本特集では、ふるさと納税制度をめぐるこうした様々な議論や現実の動向を踏まえつつ、制度開始から15年目となるいま、改めてふるさと納税制度のこれまでを振り返り、その功罪について多面的に検証していく。

ふるさと納税制度15年の道のりと 今後の展望

慶應義塾大学総合政策学部教授 保田 隆明

ふるさと納税は、企業経営の現場では当たり前とされている競争をビルトインすることで、各地域に創意工夫を促し、各地域の魅力向上につながったというプラスの面もある一方、従来の自治体運営で想定していなかった自治体間での不均衡、不平等を引き起こしている。有効な地方創生策がなかなか存在しない中、本制度の存在感は増しており、その最適な制度設計については今一度議論が必要になりつつある。また、本制度はあくまで地方創生のきっかけとして利用されるべきであり、本制度に依存し続けない地域づくり、地域での中小企業の育成策も策定する必要が出てきている。

1 はじめに

2008年5月、地方創生の一環としてスタートしたふるさと納税制度は、地方自治体への寄附を通じて各地域の活性化を図る施策であり、15年目を迎えた。この制度の特徴は、寄附金額のうち、2,000円を超える金額は住民税や所得税の還付や控除の形で寄附者に還元されることであり、寄附者の実質的な金銭負担は2,000円で済む。また、制度開始当初は規定されていなかったが、各自治体が寄附者へのお礼状を送り始め、その中に地域産品を同梱するなどしたことから、返礼品が一般化してきた。

当初はあまり知名度が高くなかったふるさと納税制度だが、返礼品が人気化したこと、上記税務上のメリットを享受できる寄附金額の上限金額を1個人あたり住民税に対して概ね1割程度から2割程度に引き上げたこと、また、実質的な負担額が当初の5,000円から2,000円に引き下げられたことなどから、徐々に注目されるようになった。地方自治体サイドも、当初は本制度への注力は高くなかったが、独自財源の確保や地域資源の活用、市民参加といった観点からその有効性が認識されるにつれ、力を入れる自治体が増えてきた。

一方、返礼品競争が加熱し、一部の自治体が高額な返礼品を提供することで大量の寄附を集める状況が問題視され、返礼品の価格上限や提供範囲に規制が設けられた。具体的には返礼品の金額は寄附額の30%まで、返礼品提供関連業務にかかる経費を返礼品の金額も含めて寄附額の50%までとすること、返礼品は地場産品に限定することなどである。

これらの変遷を通じて、ふるさと納税制度は寄附者と受け取り側の自治体双方にとって利便性が高まり、また公平性や透明性も求められるようになってきた。その結果、寄附総額は増え続けており、地方自治体の財源確保や地域振興に一定の貢献をしている。しかし、一部自治体間での寄附額の格差やいたちごっこ的に行われる規制をかいくぐった返礼品の提供など、新たな課題も生まれており、今後も継続的な制度改革が期待されている。

以下では、本制度の功罪を中心に議論を展開し、本制度のあり方について読者に一考の機会を提供したい。

2 制度の功罪

ふるさと納税制度のメリットは、自治体の財源増加、

地域資源の活用を通じた地場産業の強化、地域の中小企業の経営力向上、そして市民参加の促進などが挙げられる。一方、自治体間での過度な返礼品競争は、地方格差の拡大や公平性の損ないを引き起こす可能性がある。具体的には、返礼品における人気産品である肉、海産物、米、果実などを有しない自治体は、本制度を通じた寄附の獲得競争では不利になる。また、制度設計上、都市部の自治体から地方の自治体へ実質的に税金が移転していく制度でもあるため、都市部の自治体からは制度そのものに対しての不満の声は大きい。

本制度は、地方創生策としてのプラスの側面と、税のあり方や自治体間での不均衡促進の可能性という負の側面とを内包する制度であるため、ステークホルダー全員が満足する理想的な設計にはそもそもなり得ない。

特に負の部分に着目すれば、批判的論点は多数出てくるが、それはいわば大胆な地方創生策としての本制度の副作用ということになる。負の部分をもとに本制度の存在意義を問う場合は、本制度に代わりうる有効な地方創生策の提示がパッケージで行われるべきであり、それが容易ならざるが故に、この15年間本制度は存続し続けてきたと捉えるべきであろう。考える改革、改善は概ね行われてきており、それは評価されるべきである。

ただ、それは本制度が現状のままで良いということの意味するわけではない。特に、ふるさと納税の市場規模が1兆円に迫ろうという現在においては、それら負の部分の影響も大きくなりつつある。負の影響を最小化し、一方でプラスの部分を最大化するにはどのような制度改善が必要か、継続的に議論し、実装していくことが必要である。

3 ふるさと納税による自治体間の財政状態の不均衡の弊害可能性と解決策

ふるさと納税制度は、一部の自治体が大量の寄附を集める一方で、他の自治体は十分な寄附を得られないという、自治体間の財政状態の不均衡を引き起こす可能性がある。これは自治体間の財政格差を深め、地域間格差の問題を拡大しうる。

ふるさと納税の返礼品に対する期待や、メディアによる露出度などの要素が寄附額に大きな影響を及

ぼすため、豊富な資源や魅力的な返礼品を提供できる自治体は多額の寄附を獲得しやすく、その一方でこれらの要素を持たない地方自治体は十分な寄附を得られない傾向にある。

このような不均衡は、地域間の公平性を損ない、社会的な分断を招く可能性がある。たとえば、寄附を多く受けた自治体は、それにより得た財源を利用して地域のインフラ整備や公共サービスの提供、地域産業の振興などに活用することができるが、寄附を十分に得られなかった自治体は、財源不足によりこれらの取り組みを進めることが難しくなる。その結果、地域間の生活水準や経済活動の活性度に大きな差が生じ、人口の流動やビジネスの立地選択などに影響を及ぼす可能性が出てくる。

この問題に対する一つの解決策として、寄附を多く獲得している自治体が他の自治体と協力し、寄附金を地方全体で共有するなども理論的には考えられるものの、実際に行うことは公会計上難しいであろう。そこで、現実的な解決策としての私見を2つ提示してみる。ひとつは、一自治体が集めることのできる寄附金額に上限を設定することである。

たとえば住民が数万人程度の自治体において百億円近い寄附金を集めた場合、当該自治体の住民サービスは大幅に向上しうる一方、それがきっかけとなって近隣自治体からの移住が促進され、近隣自治体の衰退につながる可能性がある。また、町の規模に比べて大きすぎる寄附金を有することで、地域の規模に見合っていないような大きなハコモノを建設し、結果として負の遺産になる可能性もある。

ふるさと納税の原資が、本来はどこか別の地域にて支払われる予定だった住民税であることを鑑みても、ある特定の地域のみ身の丈を大幅に超えた金額を調達できてしまう現状には何らかの調整が必要であろう。

もうひとつは、一個人が実施できるふるさと納税の金額に上限を設けることである。現在は、一個人がふるさと納税を実施できる上限金額としては住民税の約2割がというものが存在するものの（それより多い金額をふるさと納税で寄附することは可能であるが、税金の控除や還付の対象とはならないので超過分は自己負担となる）、実質的な自己負担額は高額所得者も低額所得者も同じ2,000円であるため、

高額所得者のほうがお得感が大きいとの批判がある。

もっとも、高額所得者の場合、返礼品の合計金額が50万円を超える場合は一時所得扱いになり、返礼品は課税対象となるので、高額所得者ほどお得であるという議論はやや誇張されている面もある。ただし、高額所得者を抱える自治体にとっては、一個人の寄附行為によって当該自治体の税収が大きく流出してしまう状態となっており、その緩和は必要であろう。たとえば、一人あたり年間150万円までのような上限を設定すれば、都市部からの資金流出にもある程度の歯止めがかかり、高額所得者ほどお得であるという状態も是正できる。高額所得者が受け取ることができる返礼品の金額も45万円相当となるため（150万円の30%相当）、一時所得の制限の枠内で収まる。

あるいは、あとで指摘するようにふるさと納税は災害支援の寄附金という側面では非常に大きな役目も担いつつあるため、そのような災害支援目的の場合（返礼品の提供を伴わないふるさと納税）はその上限金額には含めないなど、いくつかのバリエーションも考えられる。

4 資金使途についての議論

寄附金の使途を厳格にチェックし、自治体の財政運営を透明化する取り組みも重要となる。その点、クラウドファンディング型ふるさと納税は、その一つの答えになり得るかもしれない。

クラウドファンディング型ふるさと納税は、ふるさと納税制度とクラウドファンディングの特徴を組み合わせた取り組みである。このシステムは、特定のプロジェクトに対して寄附を集めるという手法であり、具体的なプロジェクトへの支援を可能にし、寄附者が直接地域への貢献を感じる事が可能となる。また、プロジェクトの透明性と具体性が求められるため、自治体はプロジェクトの企画や進行、成果報告についてよりきめ細かく情報を公開することが求められる。ふるさと納税における一つの理想的な形と言えよう。

一方、寄附が特定のプロジェクトに集中するため、一部の地域や施策への資金供給が増える一方で、それ以外の使徒への資金確保が難しくなる可能性があ

る。また、現場では、クラウドファンディング型ふるさと納税を担当する自治体職員の業務負担も大きくなるため、実際にはあまり多く実施されていないのも実態である。

つまり、クラウドファンディング型ふるさと納税は、市民参加型の自治体運営や地域への具体的な貢献を可能にするものの、その一方で、自治体の財政管理やプロジェクトの選定と進行に新たな課題を生じさせる。ただ、全国各地でシルバー民主主義のもと、高齢者向け施策の優先度が益々高まる中、若年層や未来世代の利益が犠牲になる現状において、このシステムは、シルバー民主主義の課題解決に一定の可能性を秘めている。具体的には、次の3点が考えられる。

- ① 多様な視点の尊重：若年層や高齢でない人々も、自分の資金を自由に使って地方政策を支援することができる。これにより、高齢者だけでなく、多様な年齢層の視点や意見が地方政策に反映される可能性が高まりうる。
- ② 長期的視点の導入：クラウドファンディング型ふるさと納税では、寄附者が自身の資金を使って長期的なプロジェクトや施策を支援することが可能である。これにより、短期的な利益だけでなく、長期的な視点が地方政策に取り入れられる可能性が高まる。
- ③ 地域政策への関心と理解の向上：寄附者は自分が支援するプロジェクトを自身で選択するため、地方政策への関心と理解が深まる可能性がある。これは、市民の政治参加意識や政策理解を高める上で重要な要素である。

以上のように、クラウドファンディング型ふるさと納税は、シルバー民主主義の弊害を緩和し、より健全な地方政策形成に寄与する可能性を持っている。ただし、このシステムが効果的に機能するためには、透明性の確保、適切なプロジェクトの選定と管理、そして寄附者への適切な報告と説明が必要となる。

なお、ふるさと納税の使い道の選定に、地域の若い世代の意見を取り入れようと、資金使途の議論の場に若い住民を参加させている自治体も存在する。クラウドファンディング型ふるさと納税という枠組みにとらわれずに、長期視野かつ現役世代の目線に

立ってふるさと納税で調達した資金の使い道を検討する姿勢は、少子高齢化が進む現代においてどの自治体にとっても重要であろう。

5 ふるさと納税制度が地方の中小企業に及ぼす影響

この制度がもたらす最も大きな影響の一つは、新たな市場と需要の創出である。中小企業や地方の生産者は、自身の商品を返礼品として提供することで、全国の寄附者に対して自社製品の魅力を訴求するチャンスを得ることができる。これにより、従来の販売範囲や市場から一歩踏み出し、新たな顧客層を開拓する可能性が広がる。このように、本制度が中小企業にもたらした影響は大きい。

なお、競争が激化する中で、返礼品を選んでもらうためには、ブランド力の強化やマーケティング戦略の見直しが求められ、さらに、大量の注文に対応するための生産体制の強化や、品質維持・向上の取り組みも必要となり、これらは中小企業に新たな挑戦を強いたことになる。つまり、地域の中小企業の経営力向上にもつながっていると見える。

また、返礼品の開発や提供は、アントレプレナーシップを鍛える機会にもなる。返礼品は、その地域の特性や魅力を活かし、寄附者に魅力的に映るものでなければならないため、商品開発の段階では、創意工夫や革新的な思考が求められる。これは地域アントレプレナーシップの育成効果ということになる。実際、魅力的な返礼品がないからということ、新たな返礼品を新商品として開発し、うまく行ったという事例は多数存在する。

地方中小企業がふるさと納税制度を活用し、持続可能な成長を遂げるためには、地方自治体との連携や、品質管理体制の強化、さらなるマーケティング戦略の展開等が重要となる。特に、地域自治体や地域金融機関との連携のもと企業の底上げをし、それを通じた地域活性化、地方創生を目指すべきであり、その意味では、本制度は地域自治体や地域金融機関にも地域力向上に向けた取り組み強化を促す効果もある。近年では、福岡市の西日本シティ銀行が企業版ふるさと納税のポータルサイトを開設するなどの動きも見られる。

また、ふるさと納税による寄附金の活用は、地域

振興や地域課題の解決に資するプロジェクトに投入されるが、これにより、中小企業は地域の振興に直接寄与することで、地域との結びつきを強化し、企業の社会的責任（CSR）活動を推進するきっかけを得ることもできる。

以上、ふるさと納税によってもたらされる地域の中小企業へのインパクトは大きいものであり、これがふるさと納税を他の地方創生政策や中小企業支援制度と一線を画す要因、かつ、15年間本制度が存続してきた要因であろう。

6 被災地支援のツールとしてのふるさと納税：寄附文化の醸成につながるか

毎年自然災害が発生するが、その支援金としてふるさと納税が活用されることは定着してきたと言える。ふるさと納税は寄附であるが、返礼品の存在により寄附性が意識されることはやや薄い。しかし、この災害支援への寄附という行為を我々の間に根付かせたという意味では、ふるさと納税による寄附文化の醸成には一定の効果があったと言えるかもしれない。

今後の課題としては、災害時のみならず、ふるさと納税を通じた本当の寄附（返礼品の提供を伴わない）をどの程度拡大していけるかであり、その点は、ふるさと納税のポータルサイトも含めて一丸となってより強化していく必要がある。

7 税の再配分の制度なのか

ふるさと納税を議論する際、これを税の再配分の制度として議論されていることを散見するが、税の再配分は地方交付税が行うべきことである。地方交付税はあくまでも、どの地域の住民も、日本全国の平均から見て遜色のない生活をするのに必要な財源を手当てするということである。どの地域でも必要最低限の生活を保障するためのものとも言える。一方、各自治体の努力次第で獲得できるかできないかが分かれるという意味で、ふるさと納税は各種補助金や助成金の世界に近いものとして考えるべきであろう。

従来の補助金や助成金は、地方自治体が国に提出する作文が上手であれば獲得でき、実際にはどのように使われたのか、地域がどのように強くなったの

かはチェックを受けない。これでは、国からの“ウケ”がよい施策ばかりに補助金が集中してしまうのと、効果検証がなされないという弊害がある。一方のふるさと納税は、消費者が見て、この商品やこの地域は魅力的だという自治体選ばれて、なおかつ丁寧に事後報告をすれば、リピーターとして戻ってくる可能性がある。真剣に取り組んで、民意を勝ち取った地域にお金が入るとい意味では、地域づくりに市民の声を反映することになる。しかも、その民意が域外の人間によるものであるため、関係人口、交流人口の創出に繋がりうるものである。

もっとも、各地域の重要な政策課題がなにかということ、域外の人たちが適切に判断できるのかという別の問題は発生しうるが、その点は各自治体が自らの地域の課題を丁寧に域外の人たちに説明していく必要がある。

8 ふるさと納税はどの程度地域経済の振興に寄与したのか

ひとつ注意が必要なのは、ふるさと納税の返礼品提供によって地域の雇用が増えたことを効果として議論する場合である。たしかに、一地域では雇用が増えたかもしれないが、もともとは他地域に落ちるはずだった住民税であり、その分他地域では雇用が失われている可能性もある。その場合は、プラスマイナスゼロになりえる。したがって、見るべき重要な指標は、地域の中小企業の経営力や事業ノウハウが改善したのかという点である。著者が過去に行っていたいくつかの地域を対象としたアンケート調査によると、返礼品提供によって地域中小企業のデザインやマーケティングが良くなった、経営上のスキルが身についた、という回答が有意な結果として出た。その改善度合いをどんどん向上させていくべきである。

もうひとつ注意が必要な点は、返礼品の偏重である。人気の返礼品は肉、海産物や米であるが、これらはすでに比較的大規模で経営していることも多く、返礼品での商品提供をきっかけとして現場での経営力が向上することは、あまりない。一方で、返礼品を新たに開発すれば、新たな特産物が生まれることになるし、地域のキャッシュフローを生み出す源泉になる。しかし、実態としては新商品を開発す

るよりも、肉、海産物や米を提供するほうが寄附は獲得しやすいため、それらに依存していつてしまうという現実がある。いかに未来志向のもと、ふるさと納税をきっかけとして地域事業の強化を計っていくかという視点が重要である。

9 重要な出口戦略

15年が経過した本制度による本当の効果は、本制度をもとにして本当に足腰の強い地場企業が生まれたか、そして各地域が関係人口、交流人口の増加を通じて地域活性化を実現できたかによって測定されるべきである。さもなくば、従来の補助金、助成金による地方の延命措置とあまり変わらないということになる。つまり、ふるさと納税制度がなくても伍していける地域企業と自治体をどの程度生み出したかという視点である。

企業の場合は、返礼品市場ではなく、通常のネットショッピングや通販市場でも活躍できるような企業の育成につながったのか。返礼品市場でしか勝負できない状態が続くなら、それは制度（国）に依存する会社をつくってしまうことになる。したがって、返礼品提供事業者はある一定の年数を経たあとで、この制度から退場するといったような出口戦略を制度として整える必要もあるかもしれない。

返礼品市場と通常の商売の大きな違いはオーダーと在庫の管理であるが、そこは企業が独力でやることは容易ではないため、地域自治体が支援会社を作るなど地域ぐるみでの取り組みが必要になろう。その点、各自治体の首長はふるさと納税で資金を調達することにのみ躍起になるのではなく、ふるさと納税をあくまで起点として地域の経営力を高めるところに視座を高める必要がある。一部地域はそのような目線で取り組んでおり、その流れは他地域も参考にすべきである。

自治体運営においても同様のことが言える。域外から外貨を獲得することがふるさと納税の構図であるが、それによって地域のGDPを維持して大きくしていく必要がある。外貨を単に獲得するだけでは地域の延命は可能であるが、その資金が尽きるとあとがなくなってしまう。そのためには、ふるさと納税で獲得した資金を、地域の将来発展のために投資する必要がある。地域でキャッシュフローを生む

ような事業をつくらないといけないし、域外の人たちが積極的に関与して関係人口、交流人口になりたいと思うような各種取り組みを実施していく必要がある。

自治体の延命、地域の事業者の延命に終わらないようにするためには高度な戦略が必要で、それが実現できる自治体が登場してロールモデルにならないといけないが、いまのところまだそのロールモデルは登場していない。これが、本制度の最大の課題かもしれない。ふるさと納税について海外の研究者と議論すると、その地方創生や中小企業育成効果について大きな関心が寄せられる。実際、韓国でもふるさと納税が導入されたし、他の国からの視察も行われている。それら諸外国へのよきロールモデルを提供する意味でも、延命策ではないふるさと納税による地方創生の事例を輩出することが重要であろう。さもなくば、本制度の存在意義そのものが問われることになる。

ふるさと納税制度の財政的な効果・影響の検証

関西大学経済学部教授 橋本 恭之

ふるさと納税制度は、2008年の制度開始から15年目を迎えることとなった。当初は、72.6億円にとどまっていた寄附金総額は、税制上の優遇措置の拡大、ワンストップ特例制度の導入などの制度の拡充、返礼品競争の過熱などにより、2021年には7,682億円にも到達している。ふるさと納税制度は、財源不足に悩む自治体からは救世主のように扱われ、寄附者からはわずかな自己負担で返礼品を入手できるお得な制度として歓迎されている。しかし、その実態は国と都市部の自治体の税収減で支えられた租税支出（隠れた補助金制度）であることを明らかにする。

1 はじめに

2008年度にスタートしたふるさと納税制度のもとの寄附金総額は、当初はわずか72.6億円に留まっていたが、2021年には7,682億円にも達している¹。この15年間に100倍以上に増加したわけだ。この増加は、税制上の優遇措置の拡大と自治体間の返礼品競争の拡大、最近ではTVコマーシャルまで始めているふるさと納税代行業者の存在などによるものと考えられる。ふるさと納税制度は、財源不足に悩む地方自治体と返礼品を格安で入手できる消費者の双方に歓迎されてきた。しかし、その一方でふるさと納税制度については、さまざまな問題点が指摘されてきた。具体的には、高所得者に有利な制度となっていること、寄附を集めるために過度な返礼品競争がおこなわれてきたこと、都市部の居住者による他地域への寄附により税収が流出してしまうことなどである。

これまでふるさと納税制度に批判的な論者の多くは、返礼品競争の過熱を問題視してきた。返礼品

競争の過熱については、2019年からの新制度への移行に伴いある程度沈静化してきた²。そこで本稿では、ふるさと納税制度が国と地方の財政に与える影響を中心に見ていくことにする。

2 ふるさと納税の現状

図1は、ふるさと納税による寄附金総額の推移を描いたものである。2つの系列のうち、ひとつは各年度の「住民税控除額の実績等」に記載されている「ふるさと納税に係る寄附金額」のデータであり、いまひとつは総務省「ふるさと納税に関する現況調査」にもとづく「ふるさと納税受入額」のデータである。前者は、ふるさと納税に関して納税者が税の控除を受けるために申告した寄附額であり、後者は自治体へのアンケート調査にもとづく寄附額である。

この図では、ほとんどの年度において、前者より後者の方が多くなっている。自治体のアンケート調査にもとづく数字には、一部の自治体が個人による

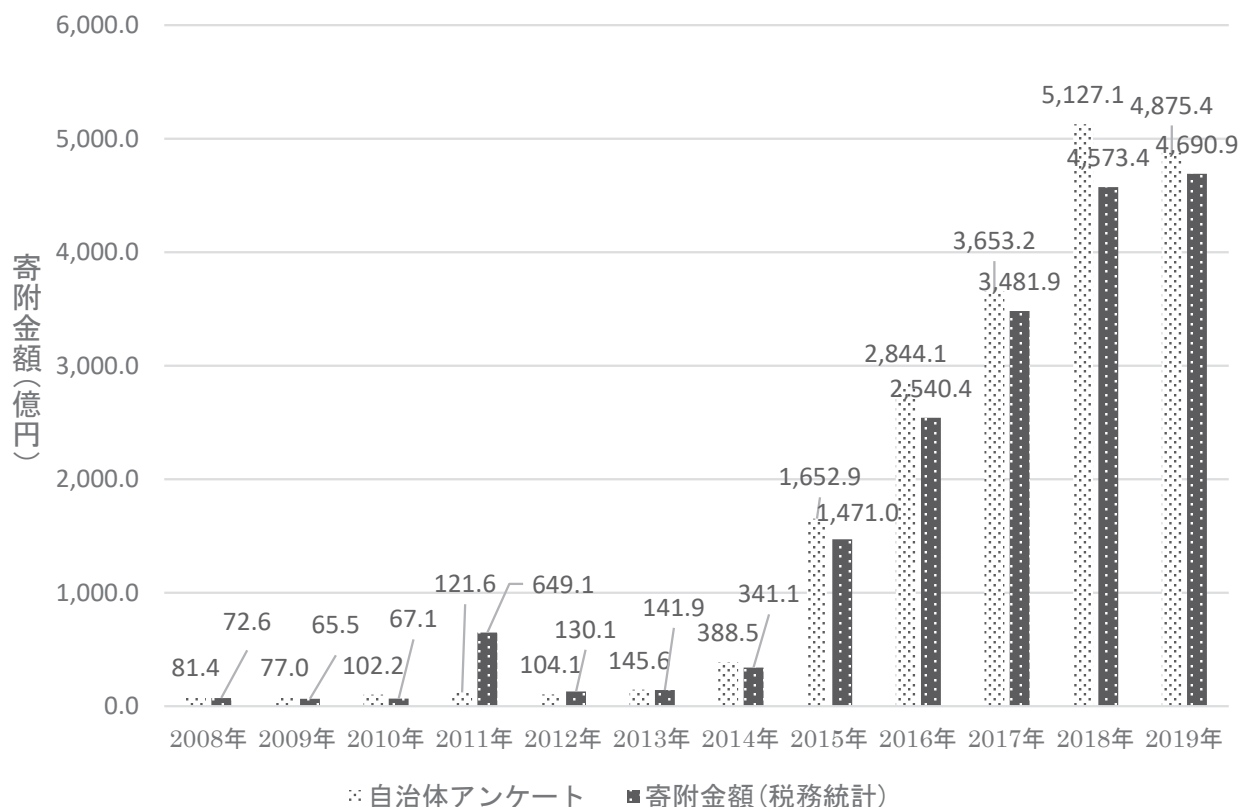
1 寄附金総額の数字には、総務省「住民税控除額の実績等」に記載されているものを使用した。

2 新制度の具体的な内容とその影響については、橋本・鈴木（2021）を参照されたい。

寄附だけでなく、企業、団体による寄附を含めた数字で回答しているためである。さらに、自治体のアンケートの対象期間が4月1日から3月31日の年度ベースであるのに対して、住民税控除額の実績等に掲載されている寄附金額は暦年ベースの数字であ

るという違いもある。2011年度の数字が前者の方が大幅に多くなっているのは、多くの自治体で東日本大震災に対する寄附額を含めずにアンケートに回答していたためである。ふるさと納税は、個人を対象とした制度であるため、寄附金総額の数字として

図1 ふるさと納税の寄附金総額額の推移



出所：総務省ホームページ

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/archive/#ac03 (最終閲覧日：2023年5月20日)より筆者作成。

備考：寄附金額（税務統計）の数字は、住民税が前年度の所得に課税されることを考慮して、寄附金控除が適用された年ではなく、寄附がおこなわれた年に合わせている。

表1 ふるさと納税の募集に要した費用の推移

	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度
返礼品の調達に係る費用	38.3%	38.4%	38.5%	35.4%	28.2%	26.5%	27.3%
返礼品の送付に係る費用	2.6%	5.3%	6.6%	7.7%	7.7%	7.7%	7.7%
広報に係る費用	0.9%	1.1%	1.5%	1.0%	0.7%	0.6%	0.6%
決済等に係る費用	1.1%	1.8%	2.1%	2.2%	2.0%	2.3%	2.2%
事務に係る費用、その他	5.1%	5.7%	6.8%	8.8%	8.1%	8.0%	8.6%
合計	48.0%	52.2%	55.5%	55.0%	46.7%	45.1%	46.4%

出所：総務省「ふるさと納税に関する現況調査結果」各年版より筆者作成。

は、前者の数字の方が信頼性は高い³。この図からは、2015年度以降に寄附金総額が急増していることが読み取れる。2015年度に寄附金総額が急増した理由は、2015年度の寄附に適用される2016年度の住民税のふるさと納税に関する特例控除の上限が、個人住民税所得割の1割から2割に引き上げられたこと、確定申告不要な給与所得者を対象に「ワンストップ特例制度」が創設されたためと考えられる。前者は、自己負担2,000円で寄附できる金額を倍増させる効果を持ち、後者はふるさと納税の利便性を高める効果を持つ。

この図からは、最近のふるさと納税の動向としては、2019年6月からの新制度移行に伴い返礼品競争に一定の歯止めがかけられたにもかかわらず、その後も順調に寄附金総額が増えていることがわかる。実は、ふるさと納税制度の利用率は意外と低い。2021年の寄附に対してふるさと納税による寄附金控除の対象（2022年適用）となった人数を2021年の個人住民税の所得割の納税義務者数で割ると12.45%となる⁴。これは、今後も寄附金総額が増加していく余地があること示すものだ。

表1は、ふるさと納税の要した費用の推移をまとめたものだ。この表では、募集に関する費用を自治体アンケートに基づく寄附受入総額に対する割合を求めている。2019年6月よりふるさと納税制度は、寄附の募集を適正におこなっている、返礼品の割合を3割以下にする、返礼品を地場産品にするという基準を守らない自治体には税制上の優遇措置を適用しないと新制度へ移行している。この新制度への移行は、ふるさと納税の経費割合に確実に影響を与えている。

表によると2015年度から2018年度にかけて、返礼品募集に要した費用は48.0%から17年度の55.5%、18年度の55.0%へと上昇傾向にあったが、新制度移行を受けて2019年度には46.7%へ低下し、21年度は46.4%へと低下している。この低下は新制度のもとでは総経費の割合が50%を下回ることもふるさと納税制度のもとで税制上の優遇措置が適

用される要件としたことで説明できる。経費の内訳についてみると、新制度の要件とされた「返礼品調達に係る費用」については新制度移行前には3割を超えていたものが、2019年度以降は3割を下回り、21年度は27.3%となっている。その一方で、2015年度に5.1%であった「事務に係る費用、その他」は、2021年度に8.6%にまで上昇している。この費用には、ふるさと納税代行業者に支払う手数料が含まれている。ふるさと納税の制度発足当初には、各自治体のホームページで寄附の受付をおこなっているケースが多かったが、現在では多くの自治体ではふるさと納税代行業者にホームページへの掲載、返礼品の受付、返礼品の送付などの業務を委託している。しかも、複数の代行業者に業務を依頼している自治体が多い。

3 ふるさと納税の財政的影響について

(1) マクロ的な影響

表2 ふるさと納税制度のマクロバランス（2021年度）
単位：億円

	支出内訳		収入内訳
返礼品調達送付費用	2,687.2	国税負担	1,861.4
広報・決済・事務費用	876.5	地方税負担	5,672.4
寄附充当額	4,118.3	寄附者負担	148.2
寄附受入総額	7,682.0	寄附受入総額	7,682.0

出所：総務省「ふるさと納税に関する現況調査結果（令和4年度実施）」総務省「令和4年度課税における住民税控除額の実績等」より筆者作成。

ふるさと納税制度の国と地方の財政への影響をみるために、ふるさと納税制度のマクロ的な収支をみてみよう。表2は、2021年のふるさと納税による寄附受入総額である7,682億円が何に支出されたのか、そして寄附金の実質的な負担者が誰なのかを推計したものだ。この寄附受入総額の数字には、自治体アンケート（ふるさと納税に関する現況調査結果）でなく、税務統計（令和4年度課税における住民税

3 ただし、返礼品目的でない寄附者のなかには寄附をおこなっても確定申告やワンストップ特例制度の申請をしない人もいる。このため前者の数字は自治体の受入額より少ない可能性もある。

4 ふるさと納税制度の利用率は、高所得層の方が高く、2019年時点では所得が2,000万円超の高所得者の利用率が40%から50%程度となっている。詳しくは、橋本（2022）を参照されたい。

控除額の実績等)による数字を使用した。その理由は収入内訳に使う数字が税務統計によるものだからだ。返礼品調達送付費用、広報・決済・事務費用は、総務省による自治体アンケートの数字をそのまま使用するのではなく、表1に示した2021年の比率を税務統計での寄附金総額に乗じることで推計した。収入の内訳としては、税務統計より、住民税の控除総額がわかる。寄附者が負担した総額は、寄附者全員について自己負担が2,000円となる限度額内でふるさと納税をおこなったものと想定して、ふるさと納税の適用者数に2,000円をかけ合わせることで推計した。国税負担は、寄附金総額から寄附者負担、地方税負担を差し引くことで計算した。地方税負担、国税負担は、それぞれふるさと納税をおこなうことで、地方自治体と国が寄附者に還付する金額を意味しており、税収ロスを示すものだ。

表2からは、寄附受入総額7,682.0億円のうち、寄附者が最終的に負担するのはわずか148.2億円にすぎないことがわかる。ふるさと納税制度のもとでは、寄附者の自己負担が2,000円となり、2,000円を超える部分は、国税と地方税の還付という形で戻ってくることになる。寄附者に還付される税金のうち、地方税の還付は5,672.4億円、国税の還付は1,861.4億円となっている。地方税の還付額の方が大きくなるのは、地方税の還付は基本部分と特例部分で構成されており、特例分は、寄附者の自己負担が2,000円となるように、国税と地方税で控除しきれなかった部分を特例分ですべて還付するように制度設計されているからだ。一方、寄附の支出内訳をみると、返礼費調達送付費用は2,687.2億円となっており、寄附者はわずかな負担で多額の返礼品を受け取っており、返礼品の価値の5.5%しか負担していないことになる。つまり、ふるさと納税制度で提供されている返礼品の大部分が実質的には国と地方自治体の税収減でまかなわれている租税支出(隠れた補助金)となっているわけだ。しかも、この隠れた補助金制度は、高所得者ほど自己負担2,000円で寄附できる金額が大きいという不公平な制度となっている。

また、ふるさと納税制度の本来の目的である応援したい地域への寄附に充当される金額は、4,118.3億円と寄附金総額の半分程度に留まっていることがわかる。ふるさと納税制度では、返礼品送付に加えて、広報・決済費用・事務費用もかかるため、応援したい地域への資金を提供する制度としては非効率的な制度となっている。

表3 交付税配分前後の国、地方自治体、寄附者の負担 (2021年) 単位: 億円

交付税配分前		交付税配分後	
国税負担	1,861	国負担	5,399
地方税負担	5,672	地方負担	2,135
寄附者負担	148	寄附者負担	148
寄附受入総額	7,682	寄附受入総額	7,682

出所: 総務省「ふるさと納税に関する現況調査結果(令和4年度実施)」より筆者作成。

表3は、交付税配分前後の国、地方自治体、寄附者の負担をまとめたものだ。ふるさと納税による地方税の減少は、翌年度の地方交付税の増額で補填されることになる。本稿では、地方交付税の交付団体についての個人住民税控除額の合計値に75%を乗じて、交付税で補填する金額を求めて、交付税配分前の地方税負担額から差し引くことで交付税配分後の数字を推計した⁵。この表によると、交付税配分後には、国の負担が5,399億円、地方の負担が2,135億円となり、ふるさと納税による財政的負担が交付税配分前の半分以下に軽減されていることがわかる。一方、国は寄附受入総額の約7割を負担していることになる。

(2) 大阪府下の市町村への影響

次に、ふるさと納税制度が個別市町村の財政に与える影響についてみていこう。本稿では、分析対象として大阪府下の市町村を取り上げることにした。大阪府下の市町村は、北海道下の市町村のように海産物や農産物の返礼品を提供しているというイメージがないものの、新制度移行時にふるさと納税の対

5 75%という数字は、地方税収のうち基準財政収入に算入される割合である。交付税の仕組みとふるさと納税制度が交付税に与える影響についてのより詳しい説明は、橋本(2019)を参照されたい。

象からはずされたことで国と争った泉佐野市のように多額の寄附金を集めた自治体と大阪市のように返礼品競争に参加していない自治体、吹田市のように最近になって返礼品競争に参入した自治体など特徴的な自治体を抱えている⁶。

表4は、2021年度時点での大阪府下の市町村のふるさと納税における収支をまとめたものだ。この表では、各自治体の寄附受入額（A）から各自治体の住民が寄附をおこなったことで生じる税収ロスとなる住民税控除の金額（B）を差し引いた収支、さらに返礼品の総経費（C）も差し引いた収支、次年度に補填される交付税を考慮した交付税後収支、交付税後収支を一人当たり直した収支を掲載している。ふるさと納税による収支に加えて、各自治体の財政力指数と返礼割合も掲載した⁷。大阪府下の市町村の中で、最も寄附の受入額が多いのが泉佐野市の113億4,671万円である。泉佐野市は、新制度移行前から多彩な返礼品を提供することで寄附を集め2017年から3年連続寄附受入額全国1位を占めていた自治体として有名である⁸。泉佐野市の返礼割合は、2021年時点では23.7%と、新制度のもとでの返礼割合3割以下という基準もクリアしている。返礼割合も抑制することで、返礼品経費を引いた収支が60億4,639万円、交付税後収支が62億1,702億円と大幅な黒字を確保している。

一方、ふるさと納税による税収流出額が最も大きいのは、大阪市の91億7,634万円だ。大阪市の、寄附に対して市内施設の招待券など少額の記念品だけを提供しており、返礼割合は2.1%しかない。大阪市の寄附受入額から税収流出額を差し引いた収支は、89億1,682万円の大幅な赤字となっているものの、税収ロスの大部分が交付税で補填されることで、交付税後の赤字は20億3,457万円まで軽減される。大阪市の赤字額が大きいのは人口が多いためでもあるものの、一人当たりの赤字額でも大阪市の赤字が最も大きい。

一人当たりの赤字額でみて大阪市と同程度の赤字額となっているが豊中市だ。豊中市は、市内のお菓子店の商品などを返礼品として提供することで、寄附金額を増やそうとしているものの、牛肉、米、ビールといった人気の返礼品を提供しているわけではないため、寄附金受入額は1億7,708万円に留まっていること、人口が約40万人と多く税収ロスが16億1,374万円と多いことが赤字の原因となっている。人口が約39万人の吹田市も税収ロスの金額は、16億2,074万円とほぼ同程度になっている。しかし、吹田市は、近年返礼品を充実させることで寄附金額を大幅に増加させることに成功し、豊中市の寄附金額1億7,708万円を大幅に上回る7億4,874万円の寄附を集め、交付税後の収支を2,482万円の黒字としている⁹。

大阪府下の市町村は、北海道のように豊富な農産物や水産加工品を返礼品として提供できるわけではないので、市内にある企業の製品を返礼品として提供することで、返礼品競争に参入してきている。ふるさと納税制度による税収ロスを原因とする赤字に悩んでいる自治体は、財政力が比較的高い市町村だけではない。財政力指数が0.7以下の市町村、たとえば交野市、大阪狭山市では、交付税で補填されてもなお、ふるさと納税によって収支が赤字となっている。交野市、大阪狭山市はともに、近隣大都市のベットタウンであり、魅力的な返礼品を提供できていない。

4 ふるさと納税制度の評価と展望

最後にふるさと納税制度の評価と展望を示すことでむすびとしよう。ふるさと納税制度は、本来の趣旨とはかけはなれた制度となっている。総務省のホームページでは、ふるさと納税の意義は、第1にふるさと納税は、寄附者が納税先を選択する制度であり、選択する制度であることが税の使われ方を考えるきっかけになる、第2に、お世話になった地域、

6 吹田市では、2020年度から代行業者経由の返礼品の送付を開始し、前年度51件だった寄附件数は2020年度が3万2,609件、21年度が4万3,905件と急増している。（<https://www.city.suita.osaka.jp/shisei/1018870/1018949/1012235.html>）（最終閲覧日：2023年6月21日）参照。

7 返礼品の金額には、返礼品の調達費用と送料の合計額を利用した。

8 泉佐野市は、牛肉、ビール、米など人気商品を多数提供している。北海道の市町村のように地元でとれた食材を提供しているわけではないが、これらの商品を取り扱う地元企業が提供していることで、地元産品を原則とする新制度の要件を一応クリアしている。

9 吹田市の返礼品としては、市内にある工場産のビールが人気を集めている。

表4 大阪府下の市町村のふるさと納税における収支

	寄附受入額 (A)	住民税控除額 (B)	総経費 (C)	(A)-(B)	(A)-(B)-(C)	交付税後収支	一人当たり交付税後収支	財政力指数	返礼割合
	万円	万円	万円	万円	万円	万円	円		
大阪市	27,245	917,634	1,293	-890,389	-891,682	-203,457	-743	0.92	2.1%
堺市	20,560	257,993	8,441	-237,433	-245,875	-52,380	-630	0.79	23.4%
岸和田市	96,037	32,082	51,536	63,955	12,419	36,480	1,893	0.62	40.0%
豊中市	17,708	161,374	7,502	-143,666	-151,168	-30,138	-736	0.89	26.8%
池田市	14,404	33,440	6,961	-19,036	-25,997	-917	-88	0.86	25.5%
吹田市	74,874	162,072	31,874	-87,198	-119,072	2,482	66	0.97	28.3%
泉大津市	62,493	15,263	29,074	47,230	18,156	29,604	3,982	0.72	29.0%
高槻市	66,722	97,117	24,685	-30,395	-55,080	17,758	506	0.79	19.9%
貝塚市	62,431	15,223	27,860	47,208	19,348	30,766	3,614	0.66	28.4%
守口市	14,690	27,676	6,472	-12,986	-19,458	1,299	90	0.72	27.1%
枚方市	13,752	95,155	3,781	-81,403	-85,184	-13,818	-346	0.78	18.3%
茨木市	28,126	88,362	6,385	-60,236	-66,621	-350	-12	0.96	14.8%
八尾市	95,834	52,953	38,078	42,881	4,802	44,518	1,678	0.72	26.3%
泉佐野市	1,134,671	20,351	507,881	1,114,320	606,439	621,702	62,382	0.93	23.7%
富田林市	5,322	23,501	1,853	-18,179	-20,032	-2,406	-219	0.63	18.7%
寝屋川市	3,139	38,704	1,313	-35,566	-36,878	-7,850	-341	0.64	25.3%
河内長野市	45,352	19,438	20,480	25,914	5,433	20,012	1,937	0.61	28.2%
松原市	8,996	16,918	4,635	-7,922	-12,558	131	11	0.59	29.2%
大東市	236,067	16,941	106,457	219,126	112,669	125,374	10,496	0.73	26.4%
和泉市	85,874	44,745	25,608	41,129	15,521	49,080	2,650	0.73	19.0%
箕面市	13,164	56,939	5,644	-43,775	-49,419	-6,714	-483	0.93	23.2%
柏原市	7,080	12,261	3,838	-5,181	-9,020	177	26	0.61	38.3%
羽曳野市	10,462	18,097	4,649	-7,635	-12,284	1,289	117	0.56	27.6%
門真市	97,775	15,672	44,357	82,103	37,746	49,499	4,107	0.69	29.9%
摂津市	832	16,845	0	-16,013	-16,013	-3,379	-390	0.97	0.0%
高石市	749	15,257	359	-14,508	-14,866	-3,424	-595	0.81	28.0%
藤井寺市	6,616	13,336	3,195	-6,720	-9,916	86	13	0.61	25.9%
東大阪市	27,771	85,487	13,033	-57,716	-70,749	-6,634	-137	0.75	24.6%
泉南市	64,866	7,336	31,663	57,530	25,866	31,368	5,130	0.71	29.4%
四條畷市	1,793	10,223	731	-8,430	-9,161	-1,493	-269	0.6	20.4%
交野市	704	17,688	272	-16,984	-17,257	-3,991	-514	0.69	26.0%
大阪狭山市	1,848	15,575	720	-13,727	-14,447	-2,766	-471	0.68	21.2%
阪南市	56,523	8,879	25,286	47,644	22,359	29,018	5,465	0.53	29.3%
島本町	12,902	9,353	6,386	3,550	-2,836	4,178	1,309	0.74	26.7%
豊能町	2,531	3,439	1,001	-908	-1,909	670	351	0.43	26.5%
能勢町	1,654	637	806	1,017	210	688	708	0.37	26.2%
忠岡町	22,392	2,353	10,769	20,039	9,270	11,034	6,517	0.56	30.0%
熊取町	78,062	8,603	38,138	69,459	31,321	37,773	8,702	0.58	29.5%
田尻町	3,776	1,776	1,448	2,000	551	551	638	1.43	23.4%
岬町	863	1,974	262	-1,112	-1,374	107	69	0.49	20.6%
太子町	11,184	2,281	5,141	8,903	3,762	5,473	4,125	0.49	29.3%
河南町	2,044	2,194	798	-150	-948	698	455	0.44	19.4%
千早赤阪村	630	396	234	234	1	298	586	0.27	25.2%

出所：財政力指数は総務省「令和3年度地方財政状況調査」、一人当たりの交付税収支後の数字は、「令和3年度住民基本台帳」人口を利用、寄附受入額、住民税控除額、総経費は、令和3年度の総務省「ふるさと納税に関する現況調査結果（令和4年度実施）」を利用した。

応援したい地域に力になれる制度である、第3に、自治体が取り組みをアピールすることで地域間競争が進み、地域のあり方を考えるきっかけになる、とされている¹⁰。

しかし、ふるさと納税制度では、寄附者の利便性を向上させるため、ワンストップ特例制度が利用できる。税の使われ方を考えるきっかけにするなら、すべての寄附者に確定申告を義務付け、自分の支払った税額と制度利用による還付額を意識させるべきだ。ワンストップ特例制度は、本来国税からの還付される部分についても、地方自治体が肩代わりして還付するという不合理な制度でもある¹¹。ワンストップ特例制度は、寄附者の居住先の自治体に連絡が必要など事務的な負担も重い制度でもあり、即刻廃止するべきだ。

お世話になった自治体、応援したい自治体に力になれる制度であるとしているが、寄附者の多くはふるさと納税代行業者のサイトで、自分が欲しい返礼品を検索して寄附先を決めているが実態である。ふるさと納税の総額が現在のように膨大な金額になるまでは、札幌市のように返礼品の依存することなく、特徴的な寄附メニューを提示することで寄附を集めていた自治体も存在していた¹²。しかし、札幌市も市民の寄附による税収減が巨額となってきたため、2020年から地元の工場産のビールを返礼品に加えるなど返礼品競争に参入せざるをえない状況に追い込まれている¹³。

自治体の取り組みをアピールすることでの地域間競争も、返礼品の魅力を伝えることのみ注力している自治体が多い。寄附者に対して集めた寄附をどのような形で使っているかを報告している自治体は、令和4年度の総務省による「ふるさと納税に関する現況調査結果」によると全体の44.6%に留まっている。寄附を受け入れた自治体は、寄附者に対する説明責任があり、ふるさと納税で集めた寄附が、何に使われたのかを公表していない自治体は、ふる

さと納税制度による税制上の優遇措置の対象からはずすべきだろう。

最後に、高所得層に対して有利な形で運用されている税制上の特例措置についても見直していくべきだろう¹⁴。

参考文献

- ・鈴木善充・武者加苗・橋本恭之（2016）「札幌市におけるふるさと納税の現状について」『生駒経済論叢』第14号、pp. 61-77。
- ・橋本恭之・鈴木善充（2016）「ふるさと納税制度の現状と課題」『会計検査研究』第54号、pp. 13-26。
- ・橋本恭之（2019）「ふるさと納税制度と国・地方の財政」『関西大学経済論集』第69巻第1号、pp. 1-23。
- ・橋本恭之・鈴木善充（2021）「ふるさと納税制度の見直しの影響について」『関西大学経済論集』第70巻4号、pp. 557-571。
- ・橋本恭之（2022）「所得再分配とふるさと納税」『関西大学経済論集』第71巻第4号、pp. 385-401。

10 総務省ホームページ

(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/policy/)（最終閲覧日：2023年6月21日）参照。

11 ワンストップ特例制度に対する批判は、世田谷区のホームページ（<https://www.city.setagaya.lg.jp/static/oshirase20221002/pdf/p04.pdf>）（最終閲覧日：2023年6月21日）も参照されたい。

12 札幌市の従来の取り組みについては、鈴木・武者・橋本（2016）が詳しい。

13 北海道新聞 2023年6月1日付け記事参照。

14 税制上の特例措置がもたらす問題点と具体的な見直しの提言については、橋本（2022）を参照されたい。

泉佐野市ふるさと納税事件に係る 諸裁判例の意義と問題点

早稲田大学法学学術院教授 人見 剛

泉佐野市ふるさと納税事件には、新設されたふるさと納税指定制度に係る不指定処分が争われた地方自治法に基づく国地方係争処理手続の事件と、その後の「ふるさと納税」寄付金の収入が多額であることを理由とする特別交付税の減額決定が争われた行政事件訴訟法に基づく取消訴訟の事件の2つがある。本稿は、まず、前者に関して不指定の根拠となった告示（委任立法）を違法と判示した最高裁判例において前提とされた国等の地方公共団体に対する関与法定主義等の関与の統制規範の意義を再確認する。次に、後者に関して泉佐野市の訴えを容れた地裁判決と逆にこれを不適法却下とした高裁判決を対比しつつ、分水嶺となった「法律上の争訟」概念を主に検討しつつ、交付税に関する委任立法の限界の法的統制にも論及する。

1 はじめに

泉佐野市と国の間で争われたふるさと納税事件には、2019（令和元）年に新たに導入された総務大臣のふるさと納税指定制度に基づく不指定処分が争われた地方自治法上の国地方係争処理手続の争訟と、同年度の特別地方交付税の減額決定に対し提起された現在係争中の一般の行政訴訟である取消訴訟の2つの訴訟事件がある。

以下では、この2つの争訟の経緯を概観した上で、地方自治法の見地からその意義と問題点を素描する。

2 泉佐野市ふるさと納税事件の経緯

(1) ふるさと納税受納団体の不指定に関する国地方係争処理手続

2019（令和元）年6月、いわゆる「ふるさと納税」として寄付者の個人住民税の特別控除の対象となる寄付金について、総務大臣が指定する地方公共

団体に対するものに限られるとする指定制度が実施された（地方税法37条の2第2項以下、314条の7第2項以下）。そして、その指定の基準の1つとして、2019年総務省告示179号の2条3号が定められ、それによれば、指定制度の導入前にふるさと納税制度の趣旨に反する方法（返礼品の提供態様）により寄附金の募集を行い、著しく多額の寄附金を受領していた地方公共団体は指定を受けられないこととされていた（以下、告示3号基準という）。総務大臣は、この基準に基づき、泉佐野市に対し不指定処分を行った¹。

泉佐野市長は、2019（令和元）年6月10日、不指定の取消しと指定を求めて国等の関与に対する特別な争訟手続である国地方係争処理手続に基づいて、まず国地方係争処理委員会に審査の申出を行った（地方自治法250条の13）。委員会は、同年9月3日、総務大臣に対し、告示3号基準は不指定の理由とするべきではないとする旨の勧告を行ったが

1 その他の不指定理由もあったが、ここでは論じない。また、新指定制度に基づく不指定処分を受けた団体は、他に和歌山県高野町、佐賀県みやき町、静岡県小山町の3町もあった。

(同法 250 条の 14 第 1 項)、総務大臣が不指定をなお維持するとしたため、泉佐野市長は、不指定の取消しを求めて大阪高裁に出訴し(同法 251 条の 5 第 1 項)、大阪高判令和 2 年 1 月 30 日(判例自治 465 号 33 頁)は、告示 3 号基準は地方税法の委任の範囲を逸脱していないとして、泉佐野市長の請求を棄却した。

これに対し、泉佐野市長の上告を受けた最高裁は、2020(令和 2)年 6 月 30 日判決(民集 74 卷 4 号 800 頁)において、告示 3 号基準は地方税法の委任の範囲を逸脱して違法であると判示し、総務大臣は告示 3 号基準を廃止すると共に、泉佐野市ほか 3 町を、前年 6 月 1 日に遡って指定を行った²。

(2) 特別交付税の減額決定に対する取消訴訟

泉佐野市は、2019(令和元)年 12 月と 2020(令和 2)年 3 月の 2 回、地方交付税法 15 条 1 項に基づき、令和元年度の特別交付税の額の決定を受けたが³、それは、ふるさと納税寄付金に係る収入が多額であることを理由に特別交付税の額を減額する旨を定めた特別交付税に関する省令附則 5 条 21 項と 7 条 15 項(以下、本件特例規定という)に基づいて減額されたものであった⁴。泉佐野市は、この本件特例規定は地方交付税法の委任の範囲を逸脱したもので違法であること等を理由として、総務大臣への意見の申出(同法 17 条の 4)と審査の申立て(同法 18 条)を経て上記特別交付税額の決定に対して行政事件訴訟法に基づく通常の取消訴訟を提起した⁵。

第一審大阪地裁は、まず令和 3 年 4 月 22 日の中

間判決(判時 2495 号 14 頁)において、同取消訴訟が「法律上の争訟」(裁判所法 3 条 1 項)に当たるかという争点のみについて判断してこれを肯定し、その他の争点について、大阪地判令和 4 年 3 月 10 日(判時 2532 号 12 頁)において、本件特例規定の違法・無効を認めて、総務大臣の特別交付税の減額決定を取り消した。国の控訴を受けた大阪高判令和 5 年 5 月 10 日(LEX/DB 25572892)は、逆に、本件取消訴訟の「法律上の争訟」該当性を否定して、泉佐野市の訴えを却下した。市は、最高裁に上告及び上告受理申立をし、今後、最高裁の判断が示されるものと思われる。

3 最高裁令和 2 年 6 月 30 日判決の意義

(1) 委任立法の厳格な裁判的統制

不指定処分をめぐる訴訟に関する令和 2 年の最高裁判決は、第 1 次地方分権改革において新たに導入された、国等の関与をめぐる国地方間等の紛争を解決する特別な争訟手続である国地方係争処理手続(地方自治法 250 条の 7～252 条)に係る訴訟の 3 件目の最高裁判決であり⁶、原告地方公共団体の長が勝訴した初めての判決である。その意味で、本判決は地方自治法に関わる重要判例であるが、その判示の重点は、法律による行政立法への委任の限界という行政法一般論の領域の問題にあった。

この問題について、本判決は、委任立法について、法律の「授権の趣旨の明確性」を要求し、それを「関

2 事件と裁判の全貌について参照、阿部泰隆・泉佐野市編著『泉佐野市ふるさと納税訴訟』(信山社、2021 年)。拙論として、人見剛「泉佐野市ふるさと納税事件に係る最高裁令和 2 年 6 月 30 日判決」自治総研 511 号(2021 年 5 月号) 69 頁以下。

3 地方交付税法 15 条 1 項によれば、特別交付税は、同法 11 条に規定する基準財政需要額の算定方法によっては捕捉されなかった特別の財政需要があること、同法 14 条の規定により算定された基準財政収入額のうち著しく過大に算定された財政収入があること、地方交付税の額の算定期日後に生じた災害(その復旧に要する費用が国の負担によるものを除く)等のため特別の財政需要があり、又は財政収入の減少があることその他特別の事情があることにより、基準財政需要額又は基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる基準財政需要額の算定過大又は基準財政収入額の算定過少を考慮しても、なお、普通交付税の額が財政需要に比して過少であると認められる地方団体に対して、総務省令で定めるところにより、当該事情を考慮して交付される。

4 泉佐野市によれば、2018 年度末の 2019 年 3 月の減額決定に対しては取消訴訟を提起せず、2020 年度以降はふるさと納税寄付金収入が減少したため、特別交付税の減額はなされていないとのことである。

5 地方自治法 245 条柱書の括弧書きで、「国又は都道府県の普通地方公共団体に対する支出金の交付及び返還に係るもの」は、国地方係争処理手続の対象となる関与から除かれている。

6 先立つ 2 つの判決は、いずれも辺野古訴訟に関するもので、国交大臣が沖縄県知事を被告として提起した是正の指示に従わない不作為の違法確認訴訟＝最判平成 28 年 12 月 20 日(民集 70 卷 9 号 2281 頁)と沖縄県知事による公有水面埋立承認撤回処分の国交大臣による取消裁決に対する関与取消訴訟＝最判令和 2 年 3 月 26 日(民集 74 卷 3 号 471 頁)である。なお、この後、辺野古珊瑚採掘許可申請に関する農水大臣の是正の指示に対する関与取消訴訟＝最判令和 3 年 7 月 6 日(民集 75 卷 7 号 3422 頁)も下され、これも沖縄県知事の敗訴に終わっている。

係規定の文理]、「委任の趣旨」、そして法律の「立法過程における議論」を考慮して検討するとした薬事法施行規則事件＝最判平成25年1月11日（民集67巻1号1頁）において判示された厳格な委任立法の限界の審査を地方税法の委任に基づく告示3号基準⁷にも適用して、同基準を地方税法の委任の範囲を逸脱して違法であるとした点において大いに注目されている⁸。

(2) 国地方間関係及び国等の関与法制にとっての意義

本件最高裁判決において、委任命令の授權範囲の逸脱に係る審査が上にもみるように厳格になされた根拠は、上記平成25年最高裁判決におけるように憲法上の人権たる営業の自由の制限が問題となるからではなく、国地方間関係における関与法定主義（地方自治法245条の2）と指導勧告に対する不利益的措施の禁止（同法247条3項）の要請があるからである。後者の関与としての助言・勧告に従うことの任意性の原則の趣旨は、最高裁判決によれば、「普通地方公共団体は助言等に従って事務を処理すべき法律上の義務を負わず、これに従わなくても不利益な取扱いを受ける法律上の根拠がないため、その不利益な取扱いを禁止することにある」とされた。従って、この規律の趣旨は、関与法定主義のコロラリーとして位置づけられることになろう。しからば、法律に特段の根拠があれば、助言・勧告に従わなかったことを理由に不利益的措施をとることも不可能ではないことになり⁹、最高裁判決は、告示3号基準がそのような法律の根拠といえるかを明らかにするため、同基準が

地方税法314条の7第2項の委任の範囲を逸脱している否かの審査を行い、逸脱して違法であると判示したのであった。

したがって、かかる判示は、法律による行政の原理及びそこから帰結する委任立法の限界の法理が、国と私人間の関係にとどまらず、国と地方公共団体の関係にも妥当することを前提としたものである¹⁰。このことは、地方自治の見地からは、国地方間関係という行政主体間の関係が一種の行政内部関係ではなく、行政と国民の間と同様の、相互独立の並立的な外部法関係であることを意味していよう¹¹。

また、本件高裁判決が、「事実上の期待」に過ぎないと評価していた、本件指定制度の下で寄附金を受領する地方公共団体の利益について、最高裁判決は、それを侵害することは、自治体の「地位に継続的に重大な不利益を生じさせるもの」と論じている。この点も、「委任の範囲に関し、規律の対象となる権利利益を評価基準とする最高裁判所の判例・・・を、地方公共団体の自治権に及ぼしたものの¹²」として位置づけることもできるであろう。

そもそも、地方自治法245条の2が定める関与法定主義は、「法律による行政の原理（法律の留保）の考え方を国と地方公共団体という行政主体間の関係について具体化したもの」ともみられるが、「対象が助言・勧告など行政手続法にいう行政指導に当たるものにまで及んでいる点において、より厳密な法律による行政を要求したものとなっている¹³」。したがって、ここでの「法律の留保を国民に対する関係の単なる延長、つまり、侵害留保の適用としてのみ理解するのは適切で」はなく、むしろ、「憲

7 告示は、広く国民に周知することを要する行政措置を公示するための法形式を広く意味するものであるが、その法的性質は多様であり、それが法律の委任に基づく法規命令（行政立法）であり得ることも認められてきた（行政手続法2条1・8号）。この問題について参照、貝阿彌亮・法曹時報74巻6号1367頁以下。

8 判例評釈として、後掲のもののほか、深澤龍一郎・ジュリスト1557号36頁以下、西上治・行政法研究36号165頁以下、渡辺徹也・法政研究87巻3号982頁以下、中原茂樹・行政判例百選Ⅰ〔第8版〕（有斐閣、2022年）98頁以下、谷口勢津夫・民商法雑誌157巻2号45頁以下など。

9 神山弘行・ジュリスト1551号11頁、中嶋直木・新判例解説Watch28号72頁、中原茂樹・法学教室476号128頁。

10 参照、貝阿彌・前掲解説（注7）1371頁以下。

11 参照、本多滝夫「地方自治保障からみた関与の法定主義の省察—ふるさと納税不指定訴訟・上告審判決の批判的検討」市橋克哉先生退職記念論文集『転形期における行政と法の支配の省察』（法律文化社、2021年）233頁以下、橋本基弘「泉佐野市ふるさと納税事件最高裁判決をめぐって—法の支配と自治権侵害」法学新報127巻7・8号375頁以下。

12 塩野宏『行政法Ⅲ〔第5版〕』（有斐閣、2021年）267頁。

13 松本英昭『新版・逐条地方自治法〈第9次改訂版〉』（学陽書房、2017年）1137頁。

法上に並立的協力関係にたつ国（国家行政官庁）と地方公共団体の関係について、特に国家に関与権を認めるには、民主的正当化根拠、つまり、法律の根拠が必要であるという観点にも立脚¹⁴して理解される必要があると解される¹⁴。こうした行政と私人との関係に妥当する「法律の留保」にとどまらない、国地方間関係に即した民主的統制の法理が、最高裁によって確認されたといえよう。

なお、地方自治法245条の3第1項が定める関与の必要最小限の原則は、立法者を拘束する規範にとどまり個別具体の関与の統制規範ではないという理解もなされてきた¹⁵。しかし、本件の国地方係争処理委員会勧告は、本件の関与である不指定を行う基準である告示3号基準が、泉佐野市の「募集態様等自体が不指定の要件を構成するという点で、当該募集態様を処分時の諸事情の一部として考慮する以上に、適合性判断を阻害することになり得ることから、関与の必要最小限の原則に「抵触するおそれがある」と判断していた。仮に関与の必要最小限の原則が、関与根拠法令の定立者にも適用される規範であるとしても、関与を定める法令の定めには当該関与の要件・効果や手続等が規定されるのであり、その要件を詳細具体化した委任立法についても、本原則が妥当するとした判断は妥当である。最高裁判決が、この原則に言及していないのは、この問題を検討するまでもなく本件関与である不指定処分が違法であると判断したからであろう¹⁶。

4 特別交付税事件に関する地裁判決と高裁判決

(1) 本件訴訟の「法律上の争訟」該当性

まず、大阪地裁の令和3年4月22日の中間判決¹⁷は、「地方団体が国に対して特別交付税の額の決定の取消しを求める訴えは、地方団体と国との間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であって、かつ、法令の適用により終局的に解決することができるものに該当するから、裁判所法3条1項にいう『法律上の争訟』に当たるといべきである。」と述べ、泉佐野市が国を被告として提起した特別交付税の額の決定の取消訴訟が「法律上の争訟」に該当することを正面から肯定した¹⁸。

こうした結論に至る際、本判決は、国と地方公共団体間の争訟について、その「法律上の争訟」性を否定するために度々引用される¹⁹宝塚市パチンコ店等規制条例事件＝最判平成14年7月9日（民集56巻6号1134頁）にも言及し、次のように述べている。「本件訴えは、原告（地方団体）が被告（国）に対して特別交付税の額の決定の取消しを求めるものであって、原被告間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であり、専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求めるものではない。そうすると、最高裁平成14年判決は、事案を異にし、本件に適切でない。」

なお、本件の事案は、金銭の支給を受ける市の地位に関する争訟であるので、前述の平成14年の宝塚市事件最高裁判決にいう私人と同質の「財産権の主体」としての地方公共団体の出訴とみて「法律上の争訟」に位置付けることも考えられたとこ

14 塩野・前掲書（注12）267頁。同旨、宇賀克也『地方自治法概説〔第10版〕』（有斐閣、2023年）446頁以下、稲葉馨「国と自治体との関係―国の関与を中心として」佐藤英善編著『新地方自治の思想―分権改革の法としくみ』（敬文堂、2002年）129頁。

15 松本・前掲書（注13）1139頁。

16 参照、貝阿彌・前掲解説（注7）1398頁、注（37）。

17 判例評釈として、西上治・ジュリスト1567号10頁以下、堀澤明生・新・判例解説 Watch31号（2022年）65頁以下、人見剛「『法律上の争訟』に関する宝塚判決の拡大適用の終焉？」法律時報94巻4号4頁以下、確井光明・地方財務2022年2月号146頁以下、小西敦・税2021年7月号71頁以下。

18 この後、令和4年3月10日判決は、特別交付税の交付決定の処分性も肯定し、取消訴訟の途を開いた。他方で、処分性否定論として、遠藤安彦『地方交付税法逐条解説〔第3版〕』（ぎょうせい、1996年）223頁。

19 参照、①杉並区住基ネット訴訟＝東京地判平成18年3月24日（判時1938号37頁）と②その控訴審＝東京高判平成19年11月29日（判自299号41頁）、③逗子市米軍住宅事件＝東京高判平成19年2月15日（訟月53巻8号2385頁）、④辺野古岩礁破砕差止事件＝那覇地判平成30年3月13日（判時2383号10頁）と⑤その控訴審＝福岡高那覇支判平成30年12月5日（判時2420号53頁）、⑥辺野古公有水面埋立承認撤回事件＝那覇地判令和2年11月27日（判タ1501号136頁）など。

ろ²⁰、そのような論拠をあげなかった点も注目される。仮に、市が財産権の主体として本件訴訟を提起しているとしても、それは、地方交付税の受給主体としての地位であり、一般私人と同様の地位にはないことが明らかであるからであろう。実際、本判決は、一般私人が立ち得ない地位という意味での「固有の資格」に原告市があるとしても、「そのことから直ちに司法による保護の可能性が否定されることにはならない」と判示している。本判決が指摘するように、行政主体・機関の「固有の資格」の概念は、行政不服審査法の適用除外（7条2項）と地方自治法の関与該当性（245条柱書の括弧書き）において用いられている概念であり、行政事件訴訟法上の訴訟の成否とは関係がないのである。

これに対し、控訴審＝大阪高判令和5年5月10日は、一転、本件訴訟の「法律上の争訟」性を否定した。曰く、「法律上の争訟」とは、「司法権（憲法76条1項）が審判する権限が及ぶ紛争であり、司法権の概念には国民の裁判を受ける権利の保障が反映されていると解される。このような見地に立ち、『当事者』の面から見ると、基本的に個々の国民が提起する争訟であって、その具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争がこれに該当し、国と地方団体を当事者とする紛争は、個々の国民と同様の立場に立って行うもの（財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めるような場合）は格別として、双方が行政権の主体同士として関与する、行政権内部の法適用の適正をめぐる一般公益に係る紛争である限り、法律上の争訟に該当しないと解するのが相当である。」そして、本件のような地方公共団体が国から地方交付税の分配を受けることができるか否かに関する紛争は、国と地方公共団体が、「それぞれ行政主体としての立場に立ち、地方団体全体が適正に行政事務を遂行し得るように、法規（地方交付

税法）の適用の適正をめぐる一般公益（地方団体全体の利益）の保護を目的として係争するもの」であるので、「法律上の争訟」には当たらない。

基本的に、前述の平成14年の宝塚市事件最高裁判決を墨守するものであり、地裁判決と対照的に同判決の射程が国地方間関係にも妥当とするものであった。この判決には次のような問題点が指摘できると考える。

第1に、「裁判を受ける権利」と「法律上の争訟」を直結する考え方が、そこにはある。国や地方公共団体のような統治主体の出訴は、「裁判を受ける権利」の行使とはいえないので、「法律上の争訟」の枠外の争訟であるというのである²¹。しかし、宝塚判決や本判決が「法律上の争訟」と認めている財産権の主体としての地方公共団体の出訴も、「裁判を受ける権利」の行使ではあり得ない。地方公共団体は、私人と同質の財産権の主体としても基本的人権の享有主体たりえないからである²²。裁判所の「裁判権」と国民の「裁判を受ける権利」は表裏の関係にあるともいわれ²³、そのこと自体は原則的にいえることではあるが、「法律上の争訟」と「裁判を受ける権利」にいう「裁判」とは完全に一致するものではなく²⁴、前者の概念の方が広いのである。「裁判を受ける権利」の及ぶ範囲に「法律上の争訟」を限定する必要性も必然性もない。

第2に、国と地方公共団体の関係を「行政権内部」の関係とする考え方が、本件高裁判決では明示されている。学説でも同様の学説はあるが、そうした見解は、憲法上の地方自治の保障に鑑みて疑問であり、20世紀末の第1次地方分権改革の国と地方公共団体の対等並列関係の理念に反すると思われる。そして、先に見た令和2年6月30日の最高裁判決も、国地方間関係も国等の統治主体と私人の間関係と同様の関係とみる見方に立脚していると考えられるところであった。学説上の内部関係論も、内部関係という法的性格付けから「法律

20 参照、確井光明「国庫支出金・地方交付税等に関する法律関係——訴訟の可能性に関する考察」自治研究76巻1号11頁以下。自主課税権の主体としての自治体の提起した国家賠償訴訟について大牟田市電気税訴訟＝福岡地判昭和55年6月5日（判時966号3頁）、国庫負担金の受給権者としての自治体が提起した給付訴訟について撰津訴訟＝東京高判昭和55年7月28日（判時972号3頁）。

21 学説でも同旨の見解がある。参照、小早川光郎「司法型の政府間調整」岩波講座『自治体の構想2・制度』（岩波書店、2002年）67頁。

22 参照、村上裕章『行政訴訟の基礎理論』（有斐閣、2007年）65頁、同『行政訴訟の解釈理論』（弘文堂、2019年）13頁以下。

23 最高裁判所事務総局総務局編『裁判所法逐条解説（上）』（法曹会、1968年）21頁。

24 参照、高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第4版〕』（有斐閣、2017年）433頁。

上の争訟」の否定を導いている訳ではないことに注意が必要である²⁵。

第3に、「憲法上、司法権と地方自治の関わりは明らかでない」として、司法権による立法権・行政権の活動の適法性審査という三権分立の下での「法の番人」としての裁判所の役割を狭めてしまう考え方が現れている。司法権の作用を具体的な紛争の裁断一般ではなく、私人の私的な権利・利益の保護に限定しようとする一種の固定観念がみられると批判されているところである²⁶。先にみた「法律上の争訟」と「裁判を受ける権利」の「裁判」とを直結する発想も、この私権保護ドグマにとらわれたものであろう。

(2) 特別交付税に関する省令の特例規定の違法性

なお、大阪地判令和4年3月10日²⁷は、先の中間判決の後、先の最判令和2年6月30日の委任立法の限界の審査方法に依拠しつつ、以下のように論じて、本件特例規定は、地方交付税法15条1項の委任の範囲を逸脱した違法なものとして無効であり、これに基づいて特別交付税の額を算定することはできないから、本件減額決定はいずれも違法であると判示した。

まず、地方交付税法15条1項の文理に照らせば、特別交付税の減額事由である「基準財政需要額又は基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる基準財政需要額の算定過大又は基準財政収入額の算定過少」とは、「普通交付税の算定の基礎に用いられる基準財政収入額が画一的な方法で算定されることに起因して、基準財政収入額の算定の基礎となる収入項目に係る現実の収入額と基準財政収入額中の当該収入項目に係る基準税額とに差異が生じ、そのために当該基準税額の算定過少が生じていること」を

意味し、「基準財政収入額の算定の基礎とならない収入項目に係る収入が存在すること」を減額事由として定めることまでも総務省令に委任しているものと解することはできない。

また、地方交付税法15条1項が特別交付税の交付事由及び減額要因となる事情の具体的内容について総務省令に委ねた趣旨は、それらの事由の具体的内容については、「地方行政・地方財政・地方税制や地方団体の実情等に通じた総務大臣の専門技術的な裁量に委ねるのが適当であることに加え、状況の変化に対応した柔軟性を確保する必要があり、法律で全て詳細に定めるのは適当ではないことによるものと解される。他方、ふるさと納税寄附金に係る収入が一定額に及ぶことについて、地方団体間の公平性を確保しその納得を得るという観点から、これを特別交付税の減額要因となる事情とするか否かは、ふるさと納税制度の創設の経緯、ふるさと納税の全体の規模……等に照らせば、地方交付税制度の本質的事項についての政策決定であるといえるから、基本的には、立法者において主として政治的、政策的観点から判断すべき性質の事柄である」。

こうした地方交付税法の委任立法に関する厳格な文理解釈については異論もあり²⁸、競馬競輪等の公営競技による収益金も、地方交付税法15条1項の特別交付税の減額要因には当たらないが、「普通交付税の額が財政需要に比して過小であると認められる地方団体に対して……交付する」とする「法の趣旨から減額されている²⁹」とも説明されている。また、そもそも交付税の交付決定は、地方自治法上の関与に当たらず（地方自治法245条柱書の括弧書き）、関与法定主義（同法245条の2）も妥当しない。

しかし、そのような地方自治法の規定の適用除外の理由は特別法としての地方交付税法が適用される

25 藤田宙靖『行政組織法〔第2版〕』（有斐閣、2022年）50頁、注（2）、小早川・前掲論文（注21）67頁。なお、従前、地方議会の内部問題として「法律上の争訟」性が否定されてきた地方議会議員の出席停止処分の取消訴訟について、これを認める最近の判例として、岩沼市議会事件＝最大判令和2年11月25日（民集74巻8号2229頁）。

26 参照、佐藤幸司『日本国憲法論〔第2版〕』（成文堂、2020年）638頁、西上治『機関争訟の「法律上の争訟」性』（有斐閣、2017年）57頁以下、人見剛「地方公共団体の出訴資格再論—「法律上の争訟」に関する私権保護ドグマ」磯部力先生古稀記念論文集『都市と環境の公法学』（勁草書房、2016年）199頁以下。

27 判例評釈として、後掲のものほか、徳本広孝・法学教室502号116頁、村中洋介・地方財務2022年8月号186頁以下。

28 加松正利・大坪丘「泉佐野市が提訴した特別交付税の額の決定取消請求事件に係る大阪地裁判決についての考察」自治研究99巻1号42頁以下、今本啓介・ジュリスト1576号（2022年）11頁。

29 遠藤・前掲書（注18）197頁。

ことにあると解され³⁰、国会制定法による統制を特に排除する趣旨ではない。したがって、先にみた令和2年6月30日の最高裁判決の関与法定主義に関する判示は、特別交付税に関する委任立法にも妥当するというべきであり、それに依拠した地裁判決の文理解釈は基本的に妥当である。そもそも、地方交付税法は、地方公共団体の自主性を損なわないように、基準財政収入額の算定にあたって留保財源を確保して地方公共団体の財政に弾力性をもたせており、税源涵養意欲や徴税努力を阻害しないように税収であっても法定外税などは基準財政収入額の算定対象としていない（同法14条1項）。まして、寄付収入などは、本来、地方交付税の減額要因とすべきものではなく、仮に多額に及ぶことから、これを減額要因とするとしても、それには法律の明文の授權を要すると解すべきであろう。

そして、ふるさと納税の増大に伴う地方財政上の課題について立法的手当をとするならば、特別交付税の減額というような枝葉の対処ではなく、ふるさと納税制度のそもそもの問題点³¹にこそ切り込み、寄付税制としてのふるさと納税制度の初心に立ち返って、寄付金を本来の用途に活用すべく返礼品を厳格に制限することや³²、特例控除の上限を当初の個人住民税の所得割額の10%に戻す等の抜本的な措置を執るべきであると考えらる。

30 参照、松本・前掲書（注13）1135頁。

31 参照、人見・前掲論文（注2）91頁以下。

32 2016年に導入された、いわゆる企業版ふるさと納税制度（地域再生法13条の2）では、「寄附を行うことの代償として経済的な利益を供与してはならない」（同法施行規則13条）とされている。

韓国版ふるさと納税制度 —その制度設計と日本への示唆—

福岡県地方自治研究所特別研究員 ジョン 鄭 ハナ

日本のふるさと納税を参考に導入された韓国版ふるさと納税制度は、日本版と共通する点と、韓国独自の特徴を併せて持つ。この制度は、人口減少と地方自治体の財政問題から地方経済の活性化と地域均衡発展への期待を背景に導入された。ただし、日本のふるさと納税制度の問題点を踏まえ、韓国版では「健全な寄付文化の醸成」を最優先とする厳格な規定が採用されている。本稿では、韓国版ふるさと納税制度の導入経緯、制度の内容、運用方法について詳しく説明し、日本版との違いを明確にする。そして、現段階での制度に関する論評を通じて、求められている改革のベクトルが日本とは逆であることを踏まえて、日本のふるさと納税への示唆点を探る。

1 はじめに～本稿の目的

日本のふるさと納税制度を参考に導入された韓国版ふるさと納税制度は、日本の仕組みとの類似性を持ちながらも、かなり異質な韓国独自の特徴を有している。

日本より早いスピードで少子高齢化による人口減少が進んでいる韓国では、韓国版ふるさと納税制度に対し、人口減少に伴う地方自治団体の財政悪化を解決するための方策になるのではないかという期待が寄せられてきた。また、日本の場合と同様、地域特産品が返礼品とされることで、地域の売上が急増したり、雇用が生まれたりすることを通じて、地域経済への波及効果が生じるという期待も寄せられてきた。

以上のような期待は、2023年1月1日から施行されている韓国版ふるさと納税制度である「故郷愛寄付金に関する法律（고향사랑기부금에 관한 법률）」（以下、「故郷愛寄付制」）の目的規定（「故郷に対する健全な寄付文化を助成し、地域経済を活性化することにより地域均衡発展に資すること」（1条））にも反映されている。しかしながら、「地域経済の活性化」、「地域均衡発展」よりも先に、「健全

な寄付文化の醸成」が来ていることに明らかなように、「官製通販」とも揶揄される日本のふるさと納税制度の実情を踏まえ、同制度の導入がモラルハザードを引き起こすことへの危惧から、実際に出来上がった制度は、かなり厳格な仕組みとなっている。

以上を踏まえ、本論考では、第1に、「故郷愛寄付制」の導入経緯と導入に際して議論となった論点を概観する。第2に、制度概要を説明し、日本のふるさと納税制度との違いを明らかにする。第3に、「故郷愛寄付制」の運用状況を紹介した上で、同制度に対する論評を紹介する。最後に、そこで求められている改革のベクトルが日本のふるさと納税制度に求められている改革のベクトルとは逆であることを踏まえて、韓国の「故郷愛寄付制」がいかなる意味で参考になり得るのかを述べることにしたい。

2 導入経緯と論点

(1) 導入経緯

韓国版ふるさと納税制度の導入に関する検討が行われ始めたのは、日本でふるさと納税制度が導入された約1年後の2009年からである。

2010年には「故郷税（郷土発展税）」を選挙公約

として検討する政党が現れた。それ以降、第18代国会(2008年5月30日~2012年5月29日)で2件、第20代国会(2016年5月30日~2020年5月29日)で13件の韓国版ふるさと納税関連法案が発議された。しかし、これらの法案は、賛否両論の中で、国会の会期満了と同時に廃案となった。

「故郷愛寄付制」の導入につながった直接の契機は、2017年5月の大統領選挙で文在寅候補者が選挙公約に韓国版ふるさと納税制度の導入を位置づけたことにある。その後、文政権がスタートすると、「100大政課題」、「自治分権ロードマップ30大課題」の中に韓国版ふるさと納税制度の導入が位置づけられ、法制化の動きが本格化することになったのである。

まず、第21代国会(2020年5月30日~2024年5月29日)で、5件の韓国版ふるさと納税の関連立法案が発議された。5件の法案は、第382回国会(2020年9月)¹に提出された後、行政安全委員会・第2次法案審査第1小委員会での審査の結果、各法案の内容を統合・調整し、所管委員会である行政安全委員会で代案を作成し、法制司法委員会でも審議した上で、国会本会議に提案することになった。

行政安全委員会で作成された代案は、国会・法制司法委員会・法案審査第2小委員会で10か月間にわたり、計4回の会議で審議され、一部が修正された形で最終的に合意がなされた。

そして、「故郷愛寄付制」法案は、2021年9月28日、第400回国会・本会議に上程され、最終可決された。施行日は、2022年6月1日の地方選挙日以降の2023年1月1日とされた。

以下では、制度導入に際してどのような論点が議論の焦点となったのかを紹介する。

(2) 議論の焦点となった諸論点

韓国では、2009年の制度導入の検討開始から、2023年1月の韓国版ふるさと納税制度施行まで、14年という時間がかかった。このことは、制度導

入をめぐる合意が容易でなかったことを意味するが、同時に、さまざまな問題が指摘されてきた日本のふるさと納税制度の実情を十分に観察しながら、そこでの問題点を踏まえて制度設計が行われたことを意味する。制度導入に際して議論された主な論点は、以下の通りである²。

1つ目の論点は、この制度が寄付者側、自治体側双方によって悪用されてしまうのではないかという問題である。例えば、企業が何らかの見返りを求めて特定の自治体に寄付を行う危険性(あるいは、仮に企業による寄付を禁じて、膨大な資産を持つ社長個人が寄付することで同様の事態が生じる危険性)であるとか、地方自治団体が持っている権限を利用して無言の圧力によって法人や会社に対して強制的に寄付させることに繋がる場合への憂慮である。

これに対しては、利害関係のある地方自治団体に関しては寄付が禁じられている点や寄付金集めの方法等は厳格に規制されている点を強調し、それは杞憂に過ぎないとする意見や、住民による監視や公益通報制度などを通じて、憂慮される部分は民主的に統制することができるという意見があった。

2つ目の論点は、地方自治団体間における寄付の募集及び返礼品の過度な競争に関する問題である。特に問題視されていたのは、寄付金を集めるために地方自治団体所属の公務員が故郷愛寄付のための営業活動のような業務に動員される恐れであった。

これに対しては、寄付金集めの方法等は厳格に規制されており、違反行為があった場合には、個人と機関に関する罰則が設けられている点を鑑みれば、コントロールは十分可能であるという意見があった。また、「政治資金寄付金」導入の際にもそうであったように、制度導入当初は寄付金集めに目が向くかもしれないが、時間の経過とともに「寄付するに値する、信頼できる地方自治団体」になることを目指す方向に自然に移っていくのではないかという意見もあった。

1 第○代国会と、第○回国会は別の意味を持つ。第○代の場合は、○代目の国家議員選挙を通じて選出された国会議員の集まりを指す。一方、第○回の場合は、国会議事堂での会議の回数を意味する。

2 以下は、第21代国会の「382回国会・行政安全委員会会議録(2020年)」、「384回国会・法制司法委員会会議録(2021年)」、「385回国会・法制司法委員会会議録(同)」、「388回国会・法制司法委員会会議録(同)」、「391回国会・法制司法委員会会議録(同)」の議論をまとめたものである。

3つ目の論点は、寄付文化の毀損という問題である。これを左右するのが、①返礼品提供、②寄付金の上限額、③寄付金控除のあり方である。

このうち、返礼品の提供については、寄付活性化と地域経済の活性化等の効果を期待する意見がある一方で、返礼品は寄付の「無対価性」という本質に反し、地方自治団体の過度な競争を招く余地があるという意見もあった。最も問題になったのは、返礼品の提供が公職選挙法違反の可能性がある点だった。返礼品という名目で提供される物が、首長選挙の際に首長の当選に有利に作用するのではないかという憂慮である。

寄付額の上限を設けるべきかどうかについては、上限額以上の寄付の意志がある人はいるはずなのにその機会を制限することは、法律の趣旨に合致しないという意見があった。また、上限を設けた場合に、地方自治団体が受け取る寄付金総額が少なくなってしまう危険性も指摘された。しかし、巨額の寄付金でなくても、少額の寄付金を多く集めることはできる点や、少額にすることで寄付文化が醸成されるのであればその方がよいといった意見もあった。

寄付金控除に関しては、次の章で詳しく説明する。

4つ目の論点は、自治体の受付上限額を設定するかどうかという問題である。寄付金が特定の地方自治団体に集まりすぎるといった問題を回避し、地方自治団体間の格差を生じさせないためには、上限設定をすべきだという意見が一方にあった。しかし、他方で、上限を設定し、早期に上限額が達成されてしまった場合、寄付したい者の寄付の機会を制限することになり、法律の趣旨からも望ましくないという反対論もあった。

そのほかにも、広域自治体が対象に含まれている点³や既存制度である「社会福祉協働募金」の活用⁴についても問題提起がなされたが、これらについてはさほど大きな論争ポイントとはならなかったので、言及にとどめたい。

以上の論点をめぐってどのような対応がなされた

のかを含め、次章で、「故郷愛寄付制」の制度設計の内実と税金控除をめぐる制度設計の内実についてみていくことにしたい。

3 韓国版ふるさと納税制度の制度設計

(1) 制度の内実

韓国版ふるさと納税制度である「故郷愛寄付制」は、寄付者が居住していない地方自治団体に寄付し、税額控除を受けるとともに、返礼品を受け取ることができる仕組みである。以下では、その制度設計の内実を制定された法令の条文を示しつつ、概説する。その際、先に示した論点に対応する事項については（〇つ目の論点に対応）といった形で明示することにした。

第1に、寄付先は、居住していない広域又は基礎地方自治団体である（法2条1項）。例えば、水原市に居住する人は、京畿道と水原市を除くすべての地方自治団体への寄付が可能である。なお、寄付先の地方公共団体は、実際の出身地でなくても構わない。

第2に、地方自治団体は、当該地方自治団体の区域以外に居住する住民に限って故郷愛寄付金を集めることができる（法4条1項）。法人による寄付は想定していない（1つ目の論点に対応）。行政安全部長官は、地方自治団体又は所属公務員による違反行為があった場合、翌年度において、該当地方自治団体の故郷愛寄付金の募金・受付を制限することができる（法4条2項）。

第3に、寄付金が何らかの見返りを得るための手段として用いられることを遮断するための規制が導入されている。他人名義や仮名での寄付、利害関係者の寄付（法5条1項）、業務・雇用、契約や処分等財産上の権利・利益又はその他の関係がある地方自治団体への寄付は禁じられている（法5条2項）（1つ目の論点に対応）。

第4に、業務・雇用その他の関係を利用して、強

3 広域地方自治団体への寄付を認める場合、同じ地理的な地域で基礎地方自治団体への寄付がなされる場合に、寄付が重複してしまう可能性があることから、制度の対象から排除すべきという意見があったのである。しかし、この点は、広域地方自治団体を排除することは逆差別であり、広域地方自治団体からの反発が免れないことから、広域地方自治団体も制度の対象とすることが決まった。

4 実は当初、新しい制度の新設ではなく、「社会福祉協働募金」という既存の寄付金募集制度を活用する案もあった。しかし、「社会福祉協働募金」は、目的がやはり異なるということで、これとは別個に「故郷愛寄付制」を新設することになったのである。

制的に他人に寄付させたり、寄付集めをさせたりする行為は禁じられている（法6条1項）。また、公務員が業務・雇用その他の関係を利用して寄付金を集めることも禁じられている（法6条2項）（1・2つ目の論点に対応）。

第5に、寄付金を集める方法についても使える媒体などが制限されている（法7条）。情報通信網、新聞及びオンライン新聞、定期刊行物、放送、屋外広告物、印刷物を通じて寄付を募集することが可能とされている（施行令3条2項）一方、個別的な電話、書簡、SNSのような電子的な転送媒体、戸別訪問、郷友会、同窓会等の私的な集まりを通じた積極的な寄付の勧誘は禁じられている（法7条）。地方自治団体が主催・共催・後援する行事の参加者に対する寄付の勧誘も禁じられている（施行令3条3項）（2つ目の論点に対応）。

第6に、故郷愛寄付金の上限は、最大500万ウォンとされている（法8条）。寄付金が特定の地方自治団体に集まりすぎるという問題を回避し、地方自治団体間の格差を生じさせないためである。「政治資金寄付金」からヒントを得て、定められた。政治献金のように上限額をおくことで、巨額の寄付を行う少数者による影響力を排除できる一方、多数の者が寄付に参加することが期待できる。このような制度設計にすることが「健全な寄付文化を醸成する」という制度の趣旨にも合致すると判断されたのである⁵（3・4つ目の論点に対応）。

第7に、返礼品については、寄付金の30%の限度内で、地域特産品など、地方自治団体の管轄区域で生産・製造された物品などを提供することができる（法9条、施行令5条1項）。現金、貴金属、当該地域以外でも使用できる有価証券、入場券（競馬場、競輪場、ゴルフ場、カジノ等）、高価なスポーツ用品・電子用品は、返礼品にはできない。そして、人の命・財産を害する物品・美風良俗を害する物品についても同様である。直払電子支給手段、先払電子支給手段、電子貨幣等の支給は制限されているが、当該地方自治団体管轄区域でのみ通用しうる商品券・有価証券等は支給可能である（施行令5条2項）。他方、当該地域内および地域特産物オンライ

ンショッピングモールで使える地域商品券、その他条例で定めたものも返礼品として提供可能とされている（3つ目の論点に該当）。

なお、返礼品や供給業者等の選定などを担当するのは、地方自治団体が条例を通じて設置することができる返礼品選定委員会である（施行令6条）。選定委員は、公務員、特産品選定の経験が多い者、議会議長が推薦した者、生産又は製造分野を代表する者、流通に関する専門的知識を備えた者の中から委嘱される。

第8に、寄付金の運用については、地方自治団体の一般会計とは別に、基金として特別会計で処理される。具体的には、「故郷愛寄付基金」を設置し、特定目的の事業のために使用しなければならないとされている（法11条1項）。地方自治団体が定めることができる寄付金の使用用途（目的）は、①社会的弱者階層の支援及び青少年の育成・保護、②地域住民の文化・芸術・保健等の増進、③市民参加、ボランティア等地域コミュニティ活性化支援、④その他の住民の福利増進に必要な事業の推進である（法11条2項）。

なお、基金の一部（前年度集めた寄付金額の100分の10（200億ウォン以上集めた場合）～100分の15（10億ウォン以下の場合））は、故郷愛寄付金の募集と運用等に必要な費用に充当することができる（法11条2項、施行令7条）。

第9に、地方自治団体は、毎年2月末日までに、①前年度のふるさと愛寄付金の受付状況、②ふるさと愛基金の使用履歴、③返礼品の提供状況及び費用支出などを、自らのHPで公開しなければならない（法13条、施行令9条）。

第10に、地方自治団体が寄付を強要したり、定められている寄付金募集方法に反して募集したりした場合には、刑事処罰に処す旨が規定されている（法14条～17条）。また、公益通報制度も定められている（法10条）（1つ目の論点に該当）。

第11に、2023年に法令改正がなされ、ふるさとの価値と大切さを広く知らせるために「ふるさと愛の日」が設けられ（法2条の2）、毎年9月4日がその日とされた。行政安全部長官及び地方自治団体

5 이선희, 이준영 (2023) 「고향사랑기부제도의 모금활성화 과제」 『인문사회』 21 vol.14, no.1, 통권 56호 p. 2245.

の長等は、故郷の価値と大切さを広く知らせるために、故郷愛の日が含まれた週間に各種行事をすることができる」とされている。

最後に、税金控除について説明しよう。これについては、「故郷愛寄付制」ではなく、租税特例制限法第76条、地方税特例制限法第164条で定められている。

結論から言えば、所得税（国税）と地方所得税（地方税）から税額控除する方式で、10万ウォン（日本円で約1万円）までは全額控除される。10万ウォンを越えた金額からは、年間上限額の500万ウォンまで寄付金の16.5%が税額控除される。例えば、100万ウォンを寄付すると、10万ウォンと10万ウォンを越える分の90万ウォンの16.5%である14万8,000ウォンの合計額である24万8,000ウォンが控除されることになる。

(2) 日本の「ふるさと納税」と韓国の「故郷愛寄付制」の違い

以上、「故郷愛寄付制」の制度概要を論じてきたが、改めてその違いを示すと以下の通りである。

第1に、日本の場合、ふるさと「納税」という制度名称であるのに対し、韓国の場合、故郷愛「寄付制」となっている。

韓国の場合に「寄付制」とした理由は二つある。一つは、租税原則に反するのではないかという疑念（誤解）を避けるためである。もう一つは、国・地方自治団体・寄付者の控除分担比率のためである。後者については、少々説明が必要であろう。

すでに説明した税金控除の仕組みを前提とすると、例えば、年間総給与が7,000万ウォンの個人が30万ウォンを寄付すると想定すると、日本のふるさと納税における控除分担比率は、国が18.7%、自治体が74.7%、寄付者が6.6%を負担する計算となる。これに対し、韓国の制度では、国が40.3%、地方自

治団体が4%、寄付者が55.7%を負担することになる。つまり、韓国では10万ウォンを越えて行う寄付金について個人負担が大きくなるために、日本のように「納税」という制度名を付けた場合に「税金」として誤認されてしまうと、税負担の不公平感が生じる可能性があった。そのため、寄付の性格を強調するために「故郷愛」と「寄付」という用語を使用したのである⁶。

第2に、制度の目的について、韓国の場合には、地域経済の活性化や地域均衡発展など、日本と類似して地方財政の改善に関係する目的を上げていながらも、健全な寄付文化の醸成を全面に出している。

第3に、寄付の主体について、韓国の場合、個人に規定しているが、日本の場合は、企業版ふるさと納税制度が別途存在する。

第4に、寄付の上限について、韓国の場合、上限が定められているが、日本の場合、控除限度額については個人住民税所得割額の2割とされているものの、寄付そのものについては上限額は特に規定されていない。

第5に、寄付金の使用用途（目的）については、日本の方がより多様であり、かつ、選択権を寄付者に与えている自治体がほとんどである。また、日本の場合には、災害に関する寄付やサービスに対する寄付など、寄付金の使用用途の選択肢が多様に提供されている。これに対し、韓国の場合、寄付目的の選択はまだ導入されていないように思われる。

最後に、返礼品提供の運営システムについて、日本の場合、民間中心で多数のプラットフォーム（サイト）が存在するのに対し、韓国の場合、「故郷愛繋ぎ（고향사랑이음）」という中央政府（行政安全部）が開設した一つのプラットフォーム（サイト）のみ存在し、その利便性も著しく低い。

6 前掲注(5)、p. 2242。

表1 日本の「ふるさと納税」と韓国の「故郷愛寄付制」の比較

区分	韓国（故郷愛寄付）	日本（ふるさと納税）
根拠法律	故郷愛寄付金に関する法律	地方税法等の一部を改正する法律
法律の目的	健全な寄付文化の醸成、地域経済の活性化、地域均衡発展に寄与	地域創生への寄与、地域経済の活性化、国と地方自治団体間税源格差の解消
最初実行時期	2023年1月	2008年5月
寄付・納税の主体	個人（法人寄付不可）	個人（ただし、企業版ふるさと納税制度が別途あり）
寄付・納税の対象	現在居住地以外の地域	地域制限なし
寄付・納税の金額	500万ウォン以下	上限なし
自己負担金	なし	2,000円
税額控除	寄付金によって税額控除 10万ウォン以下：全額 10万ウォン～500万ウォン：16.5%	納税者の年所得及び家族によって控除の上限が変動
寄付・納税優遇	寄付金税額控除（所得税、地方所得税）、返礼品	所得税所得控除、個人住民税税額控除、返礼品
寄付の主要な目的	社会的弱者の支援及び青少年の育成・保護、地域住民の文化・芸術・保健などの増進、市民参加、ボランティアなど地域コミュニティの活性化支援、その他の住民の福利増進に必要な事業の推進	健康・医療・福祉、教育・人材養成、子供・育児、地域産業振興、環境衛生、スポーツ・文化振興、地域開発・市民活動、観光・交流・定住促進、保安・安全・防災、災害支援及び再建
基部目的の選択可否	選択不可	選択可能地方自治団体が多い（可能97.1%）
参加地方自治団体数	資料なし	1,785地方自治団体（2022年現在） 参加率99.8%
返戻金の規定 ・制限 ・金額	地域特産品、 現金、貴金属、宝石禁止（地域商品券可能） 寄付額の30%以内	地域特産品、 電子製品、商品券禁止 納税額の30%以内
運営のプラットフォーム	中央統合管理運営（故郷愛繋ぎ）	民間中心運営
代表サイト	https://ilovegohyang.go.kr/	https://furunavi.jp/ https://www.furusato-tax.jp/ https://event.rakuten.co.jp/furusato/ 他31社（2022年現在）

（이동호（2023：61）を元に筆者作成）⁷

7 이동호（2023）「일본 고향납세제 운영의 주요 특징과 수산물 담례품 관련 주요 논제 - 한국 고향사랑기부제 운영을 위한제언」『한국도서연구』 vol.35, no.1, 통권 82호 p. 61。

4 制度の活用状況と提唱されている改革案

(1) 制度の活用状況

韓国の「故郷愛寄付制」が始まってからまだ1年も経っていないため、制度の活用状況に関しては、現時点で評価することは難しい。しかし、韓国の「故郷愛寄付制」の施行から100日が経過した時点で調査が行われていることから、暫定的な情報になるが、その結果を紹介したい。調査は、228の地方自治団体を対象に行われ、獲得した寄付総額、寄付件数、返礼品に関する質問項目からなっている。回答したのは140団体（回答率61.4%）であった⁸。

まず、回答した地方自治団体が集めた寄付総額は、平均で5,300万ウォン（日本円で約530万円）であった。ただし、寄付総額の上位30位⁹以内の団体の平均寄付額は1億1,400万ウォン（日本円で1,140万円）（平均寄付件数は296.3件）で、回答した地方自治団体の平均の倍近くとなっている。ちなみに、全国1位の寄付総額を記録したのは、全羅北道任実郡であり、3か月間で実に3億1,500万ウォン（寄付件数941件）を集めた。憂慮していた地方自治団体間の格差問題も現れ始めていると言える。

寄付者一人当たりの平均寄付金額は、回答した地方自治団体の平均で14万ウォンであった。寄付総額の上位30位以内の団体に限れば、その額は19万6,000ウォンとなっている。必ずしも全額控除できる金額（10万ウォン）に合わせて寄付を行っているわけではないことが分かる。

また、寄付者に多く選択されている返礼品の上位30位以内の団体のうち、11団体が寄付総額上位30位の順位に含まれていることから、返礼品と寄付総額との間には一定の関連性が認められる。ちなみに、「故郷愛繋ぎ」をみると、制度がスタートした2023年1月26日現在で5,641件の返礼品の登録があったのに対し、7月3日現在では8,031件が登録されており、42%も増加した。ここには返礼品に力を入れる地方自治団体の姿勢が現れていると言えるだろう。

ただし、上記調査によれば、地域体験型返礼品

について導入している地方自治団体は54件にとどまっている。「関係人口」と地域活性化に繋げる上では、このタイプの返礼品を増やしていくことが必要である。当初は、全額控除できる金額に合わせて寄付が行われることが想定され、返礼品に費やせる割合が3割だとすると、3万ウォン（約3,000円）程度の返礼品しか用意できないことから、地域体験型返礼品の導入は容易でないと筆者は想定していた。しかし、必ずしも全額控除できる金額（10万ウォン）に合わせた寄付が行われているわけでないとなれば、地域体験型返礼品のメニューを豊富化することにも、十分可能性と意味があるように思われる。

前述の通り、回答した団体が集めた寄付総額は平均で5,300万ウォンにとどまっており、日本のふるさと納税の寄付規模と比較すると、「故郷愛寄付制」はまだ十分に活用されているとは言えない。しかし、上記調査結果は、あくまで4月半ば段階での結果にとどまる。日本においては、ふるさと納税の90%が年末に集まる傾向がある点からして、韓国の場合にも、年末に寄付金がいよいよ集まることが予想される。今後の活用状況を注視する必要がある。

(2) 研究者等による論評—制度の改善点

まだ十分に活用されているとはいえない状況の中で、研究者からは早くも改善すべき点が指摘されている。

第1に、寄付金と税額控除の上限引き上げを求める意見がある。ヨム・ミョンベ¹⁰は、すでに触れた通り、当初は、全額控除できる金額に合わせて寄付が行われることが想定され、最近の物価上昇率を勘案して考えるときに、3万ウォン程度の返礼品では寄付へのインセンティブとして弱いのではないかという指摘をしていた。

第2に、シン・スングン¹¹は、寄付金の使用用途（目的）を住民の福利厚生増進等の4つに限定せずに多様化して、地域の実情に応じて寄付金を使えるようにすべきだと主張している。例えば、日本ではしばしば見られる故郷創業支援プロジェクトやふるさと

8 이만희議員室 (2023) 「23年第1四半期故郷愛寄付制の現況」報道資料。

9 寄付総額上位30位以内の団体のうち、12団体が慶尙北道圏内に集中している点が注目される。

10 염명배 (2023) 「고향사랑기부제의 성공적 정착을 위한 답례품의 역할」韓国地方財政学会春季学術大会、2023年3月31日。

11 신승근 (2023) 「고향사랑기부제 기금사업 발굴과 향후 발전방안」韓国地方財政学会春季学術大会、2023年3月31日。

移住・交流促進プロジェクトなど、地域活性化と密接に関連する取り組みへの使用も制度趣旨から外れるものではないと述べている。しかし、法11条4項の「その他住民の福利増進に必要な事業の推進」を目的とするのであれば、地域の実情に応じて寄付金の使用の余地は残っていると思われる。シン・スングンは、合わせて、寄付者が寄付金の使用用途（目的）を選択できるようにすることも必要だという。また、現在のように基金として運営するあり方から一般会計への繰入れを認めるような制度改善が望ましいという主張も行っている。この主張も、地域の実情に応じて柔軟に寄付金を使用することを求めている理由からだと思われる。

第3に、返礼品提供のプラットフォームサイトの利便性の向上およびそのための多様化である。国が運営する「故郷愛繋ぎ」では、特定地方自治団体や返礼品への人気集中、少数の寄付者による偏向評価問題、返礼品を提供する側による評価操作といった副作用が生じないよう、(A) 返礼品を検索する場合、検索の結果が無作為に提示されるようになっていたり、(B) 返礼品に関する寄付者による評価が一部のみ公開されるようになっていたりする。しかし、イ・ドンホによれば¹²、このような運営では返礼品に関する十分な情報が寄付者に伝わりにくく、地域特産品の魅力を伝えることにも限界があるという。そこで、(イ) 民間業者による参入を認め、複数のプラットフォームを併存・競合させたり、(ロ) 情報公開範囲をより広げ、寄付者のフィードバックを他の寄付者も情報として共有できるようにしたりすべきだと主張する。

第4に、制度の認知を高め、広く活用されるよう、寄付を集めるプロセスをもっと自由にすべきだという意見もある。ただし、これに対して、コク・ソンヨン他¹³は故郷愛寄付制が「寄付者にとって利益になる」という趣旨を宣伝するような寄付集めの仕方は制度趣旨とは合わないとする。また、ソウルのような大都市に隣接する地方自治団体の住民が大都市に寄付して、地域商品券を受け取り、買い物先の豊富な大都市で消費するといった行動が惹起されかね

ないと指摘している。

5 おわりに～日本への示唆

韓国の「故郷愛寄付制」は、「官製通販」化している日本のふるさと納税制度の実情を踏まえ、モラルハザードにつながらないように、かなり厳格な制度設計となった。その結果、上記の通り、もっと規制緩和すべきだという意見が有力に展開されるに至っている。これは、ふるさと納税制度を正常化すべきだとする日本の場合とは、ある意味で逆のベクトルである。

もしかすると、「正解」は両国の「中間」にあるのかもしれない。「故郷愛寄付制」のような厳格な制度設計を日本のふるさと納税制度の見直しの参考にすることは現実的ではないかもしれないが、「中間」を見定める上で、「故郷愛寄付制」の行く末は、日本にとってもそれなりに参考になるのではないだろうか。

12 前掲注(7)。

13 국승용·김창호(2022)「고향사랑기부제 활성화 방안」농정포커스(한국농촌경제연구원)。

テーマ

寄附者に対する一番の恩返しのために ～寄附市民参画制度による市民提案事業の実現～

坂井市総合政策部企画政策課ふるさと納税推進室主査 小玉 悠太郎

ふるさと納税制度の設立当初より、坂井市が“返礼品を選ぶ時のようにワクワクしていただきたい”と、大切にしているものがある。それが「寄附金の使い道」だ。

全国で唯一、寄附金の使い道を市民公募し、市民をメンバーに含む検討委員会にて寄附金の使い道を決定し、そこで決定した事業に対して寄附金を充当している。この全国で唯一の取り組みを実現しているのが「寄附市民参画制度」だ。

坂井市では、市民参加型だからこそ実現できた寄附金の活用事例を1つでも多く増やし、より一層市民参画のまちづくりにつながるよう、そしてこの地域を豊かにすることが、寄附者に対するする一番の「恩返し」になるのだという信念のもと、これからもふるさと納税に真摯に向き合っていく。

1 福井県はふるさと納税のふるさと

2008年5月に創設されたふるさと納税制度は、その発案、制定にあたって、当時の福井県知事部局が大きく関わったという事実はよく知られた話である。まさに、「ふるさと納税のふるさと」ともいえる福井県において、ふるさと納税制度の開始された同年4月から、そのスタンスを変えることなく、ふるさと納税に真摯に取り組んでいるのが福井県坂井市だ。

坂井市は福井県の北部に位置し、県内随一の穀倉地帯である坂井平野が広がる「コシヒカリのふるさと」である。というのも、同市丸岡町はコシヒカリ開発者 故石墨慶一郎博士の故郷だからだ。その他、若狭牛、甘えび、越前がに、花らっきょう、越前そば、油揚げなど豊かな食に恵まれており、地場産業である越前織による織ネームは国内シェアの80%を占めている。また、景勝地「東尋坊」に代表される海岸線や現存十二天守の1つ「丸岡城」を有する県内随一の観光地である。

図1 東尋坊



ふるさと納税制度の設立当初より、坂井市が“返礼品を選ぶ時のようにワクワクしていただきたい”と、大切にしているものがある。それが「寄附金の使い道」だ。

全国で唯一、寄附金の使い道を市民公募し、市民をメンバーに含む検討委員会にて寄附金の使い道を決定し、そこで決定した事業に対して寄附金を充当している。まさに、『市民の市民による市民のため


のふるさと納税』を実行している。この全国で唯一の取り組みを実現しているのが「寄附市民参画制度」だ。

2 常時クラウドファンディング状態

『市民が寄附を通じて誇りを持って市政に参加してほしい』という思いのもと、議員発議により、2008年4月1日「坂井市寄附による市民参画条例」が制定された。寄附金を募る事業を市民が提案し、その決定にまで市民の意思を反映させる条例は、全国でも例がなく、寄附を通じて市民の政策参加を可能にすると同時に、寄附金の使い道を明確化したのである。

本条例の特徴は、「①寄附金の使い道は市民公募による」「②使い道の決定は市民をメンバーに含む検討委員会により決定する」「③使い道それぞれ目標額を定め、達した段階で事業化する」の3つ。③については条例で明文化されているわけではないが、制度設立当初よりそのように運用しており、いわば常時クラウドファンディング状態で、明確な事業を寄附者に提示し寄附金を募っている。ポータルサイト「ふるさとチョイス」では事業の詳細のほか、目標額の達成速報を定期的に更新している。

図2 ポータルサイトにて速報値を定期更新



【産業・観光】次世代につなぐ、坂井市の梨産地支援事業

目標額 5,000万円
速報値 17月26日現在 797万円 達成率15.93%(令和5年2月17日より募集開始)

坂井市の北部丘陵地区は福井県最大の梨産地です。しかし、昨今の農業者の後継者問題は梨産地でも深刻であり、後継の見通しの立たない農家も出てきています。この課題に立ち向かうため、県、市、JAなどと連携し新規就農者等に梨園を貸付け、産地を維持していく話し合いも進めています。昭和時代の整備当初から受け継いできている梨園は、老朽化が著しいことに加え、棚の高さが低く、機械化が進んだ現在の栽培形態に対応できないこともあり、非効率な部分が多いのが現状です。

いただいた寄附金は、坂井市の梨産地を次世代に引き継いでいくため、現在の栽培方法に適応した梨園の整備、梨の樹木更新への支援、共同利用機械の更新への支援、そのほか梨産地の育成に係る支援に活用します。

新規就農者の受け入れが進むことで、次世代の農業者への産地の引き継ぎが行え、今後50年産地を守ることができるだけでなく、樹木の更新などで、所得の向上も期待でき、投資も可能となるため、規模拡大による産地の発展を目指します。

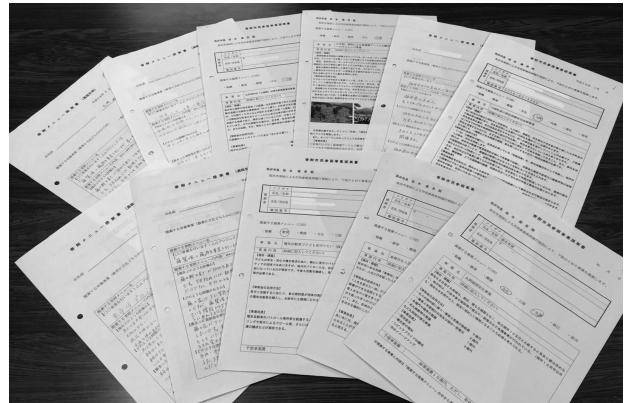
3 使途の公募から決定、事業化までの流れ

使途の公募について、坂井市寄附による市民参画条例において、「協働のまちづくりに関する事業」「子育て、教育の充実に関する事業」など、9つの枠が定められている。

上記の枠に対し、市民やNPO団体、企業などに事業の提案を呼びかける。事業提案書にて、「現状

および課題」「寄附金の具体的な使い道および目標金額」「事業効果」の3つの視点を盛り込んだ提案書を提出いただいている。

図3 提出された事業提案書の一部



そして、市民代表4名、議会代表2名、市職員代表3名で構成される計9名の寄附市民参画基金検討委員会での審査にて事業を決定する。検討委員会は年3回程度開催している。

市民代表の4名について、各分野の有識者、例えば、教育分野として、市PTA連合会の推薦者、協働分野として、まちづくりNPO法人の理事長などに委員の委嘱をしている。議会代表は市民代表としての側面があるため、過半数を市民代表が占める組織において使途を決定していると言える。なお、市職員代表は、総合政策部長、産業政策部長、教育委員会事務局長の3名である。

図4 市民をメンバーに含む検討委員会の様子



提案事業の評価にあたっては、以下の5つの視点により評価を行っている。

- 【先駆性】新しい視点に立った取組か、内容に独自の創意工夫があるか
- 【共感性】市民に受け入れられ共感の得られる取組か
- 【妥当性】事業費の積算は妥当か、事業費に応じた効果が得られるか
- 【実現性】事業の実施体制は適切か、事業計画は実現性があるか
- 【継続性】寄附金活用事業終了後も継続的な活動が見込めるか

このような評価基準に基づき評価を行った結果、検討委員会で決定した事業について、目標額を設定し寄附金の募集を開始する。

寄附市民参画制度の場合、寄附金の募集に期限を定めていない。そのため、寄附金額が目標額に達しないケースが考えられる。その場合、なぜこの事業は寄附金が集まらないのかを検討委員会で審議した上で、事業を見直し、再度寄附金を募ることとしている。

4 低迷から飛躍へ

「ふるさと納税の使い道がとても具体的で共感が持てました。目標達成まで頑張ってください。」

このように、寄附を頂く際に、使い道を応援する温かいコメントを多くいただいている。寄附金の使い道を支持する声や、「〇〇への使い道も設定して欲しい!」といった声まで寄せられている。寄附金の使い道をしっかりと見て、選んで寄附をいただけていることが伝わり、ふるさと納税の担当者として、寄附者の皆さんと共に事業を作り上げているという実感があり、この業務にやりがいをもって取り組むことができている。

坂井市では、前年の寄附者を対象に、寄附金の使い道の報告書を送付している。いただいた寄附金により市民提案事業が実現したことを報告するとともに、坂井市民にインタビューをおこない、市民からの感謝のコメントを掲載している。

図5 使途報告書



私は坂井市のふるさと納税業務を担当して2023年度で8年目になるのだが、担当になったばかりの2016年当時、坂井市は寄附額の低迷という課題を抱えていた。例えば、子ども見守り隊が着用するベストを1,000着整備するという目標額400万円程度の事業を達成するのに、当時の寄附金受け入れ額のペースでは13年以上かかるという試算結果であった。寄附額の低迷の要因の1つとして、返礼品をあえて提供していなかったことが挙げられた。

「より早く、より多くの、そしてより夢のある市民提案事業を実現したい!」このような思いから、市役所の若手職員でふるさと納税について研究するプロジェクトチームを発足し、寄附金を全国から広く募るため、また、特産品を通じ本市のこともっと知っていただきたいとの思いから、返礼品を導入することを検討して市長に提言し、2017年から制度を拡充した。

結果、2016は約530万円程度であった寄附金額は、2017年度に約4億5,000万円と飛躍した。直近の2022年度では約15億円と、その実績を伸ばし続けている。制度拡充前は年間約300万円程度であった事業費への充当額が、直近の2023年度では年間約5億4,000万円にまで増加した。2023年度だけで35件の市民提案事業が事業化されることになる。こうして、制度拡充により、目標としていた事業規模の拡充や事業化のスピードアップを実現することができた。

5 次々と実現する市民提案事業

寄附市民参画制度により、これまで様々な市民提案事業を実施することができた。

スマート農業による自動操舵システムの導入事業、MCI スクリーニングによる軽度認知障害の早期発見事業、三国港でのおもてなし朝市の開催、キッチンカー導入補助金の新設、丸岡城でのプロジェクトマッピングの開催など、挙げだしたらきりが無い。ついに、2023年5月には、「GREEN FLASH FES 2023」という、福井県初のリゾート型音楽フェスの開催にまで漕ぎつけた。

このようにふるさと納税を財源に様々な市民提案事業を行ってきたが、その中でも、特に担当者の私に印象に残っている事業2つを紹介する。

1つ目は、2018年度より実施している「移住定住支援奨学金返還支援事業」だ。坂井市に帰ってくる、あるいは定住する若者の奨学金返済について、上限100万円を支援する補助制度を、寄附金を財源に新設した。

縁あって、支援対象の新卒社会人の若者と話す機会があった。当初は大学卒業後、坂井市に帰ってくるつもりはなかったそうだが、制度が後押しとなり、Uターン就職を決めたそうだ。その時、「全国からの応援で奨学金を返せている。責任をもって坂井市に貢献したい」とアツク語ってくれたことが印象に残っている。このように感じる若者が帰ってきてくれたことは市の財産である。ふるさと納税を通じて、1人の人生が変わったのだと実感し、寄附金を活用して行う事業の責任を強く感じた。

図6 移住定住支援奨学金返還支援事業



2つ目は、2021度から実施している「日本酒淵龍再興プロジェクト」だ。坂井町上兵庫地区では、まちづくりの一環として酒米作りから地酒づくりをおこなっている。そこで販売している地酒「淵龍」であるが、新型コロナウイルスの影響を受けて販売不振に陥ってしまった。地酒づくりにより地域内のコミュニケーションの活性化、さらにまちづくり資金の確保につながる取り組みとして手ごたえを感じていた上兵庫地区であったが、販売不振により「そろそろ店じまいしようか」と諦めムードになってしまった。そこで活用を検討したのが寄附市民参画制度である。全国から寄附金を募り、淵龍のリブランディングに挑戦したのだ。上兵庫地区の熱意は検討委員会に届き、事業として採択を受け、寄附金を募集したところ目標額1,000万円が瞬く間に集まった。結果、寄附金を活用して、女性にも親しまれるようなテイストに変更するために地域の女性で集まり試飲会を開催し、パッケージデザインの変更、プロモーション動画やHPの作成、キッチンカーの整備まで行い、売り上げをV字回復させた。

図7 日本酒淵龍 再興プロジェクト



6 寄附者に対する一番の恩返し

「ふるさと納税」と聞くと、“返礼品をもらえるお得な制度”というイメージを持ってしまいがちであるが、それはふるさと納税の本当の魅力、姿ではない。もちろん、返礼品が寄附者にとってふるさと納税の魅力の1つであることに間違いはないが、それが全てではない、ふるさと納税とは、寄附者が税の使い道について自らの想いを反映させることができる制度であるという原点に立ち帰り、その趣旨を

理解した上で各自治体が取り組むべきものと考え
る。

坂井市では、市民参加型だからこそ実現できた寄
附金の活用事例を1つでも多く増やし、より一層市
民参画のまちづくりにつながるよう、そしてこの地
域を豊かにすることが、寄附者に対するする一番
の「恩返し」になるのだという信念のもと、これか
らふるさと納税に真摯に向き合っていく所存であ
る。

【問い合わせ先】

坂井市総合政策部企画政策課ふるさと納税推進室
TEL：0776-50-3026

コンテンツツーリズムの可能性

近年、自治体関係者の中でも、映画やドラマ、マンガ、アニメ、小説、ゲームなどのメディア作品の内容やその物語性を活用したツーリズム形態、すなわちコンテンツツーリズムへの関心が高まっている。

しかし、従来のコンテンツツーリズムは、どちらかと言えばファンの自発的な訪問行動や民間主体の取組を中心に展開されてきたこともあり、コンテンツツーリズムに対する自治体の側の役割や関わり方にはなお不明瞭な部分が多い。また、“地域の外からの来訪者”ということ言えば、いわゆる「関係人口」に関する議論なども盛んであるが、そうした議論とコンテンツツーリズムを結びつけるような視点も、少なくとも現場レベルではまだ十分に認識されているとは言えないだろう。

そこで本特集では、主として都市自治体の立場から、コンテンツツーリズムの持つ可能性や自治体の関わり方等について、理論と事例の双方から検討を加えていく。

コンテンツツーリズムと自治体

—コンテンツツーリズムの定義・歴史・特性と自治体のかかわり方—

北海道大学観光学高等研究センター長・教授 山村 高淑

本稿では、日本におけるコンテンツツーリズムの歴史を踏まえ、コンテンツツーリズムを「“コンテンツ” = “人間の創作物としてのメディア作品の内容”、あるいはその内容の一部が、動機・資源となった観光形態」として定義する。そのうえで、コンテンツツーリズムの特徴を、(1)〈創作物〉 = 〈知財〉が資源となる点、(2) 本来観光地ではない場所が観光地となる点、(3) 〈違いを楽しむ旅〉ではなく〈共感を楽しむ旅〉である点、として整理し、それぞれの特徴の可能性と課題を論じる。そして、自治体のかかわり方、留意すべき事項について、(1) 自治体がコンテンツツーリズムを始める三つの方法と(2) 自治体に関わるべきか、民に任せるべきか、の観点から整理し、最後に調整役・事務局としての自治体の役割の重要性を、具体的作業リストを提示することで解説する。

コンテンツツーリズムという語が日本で一般に使用されるようになって既に15年以上が経った。しかし、その意味するところは極めてあいまいに使用されているのが実情だ。

コンテンツツーリズムとは一体どのような観光形態なのか？他の観光形態と比べてどのような特徴、可能性、課題があるのか？そして自治体はそうしたコンテンツツーリズムとどのように向き合えば良いのか？本稿ではこのあたりの論点を簡潔に整理してみたい。

1 コンテンツツーリズムの定義

もともと〈コンテンツツーリズム〉とは、2005年に国交省・経産省・文化庁によって定義された政策用語（和製英語）である。その際の定義は以下の通りであった。

地域に「コンテンツを通して醸成された地域固有の雰囲気・イメージ」としての「物語性」「テーマ性」を付加し、その物語性を観光資源として活用すること（国土交通省総合政策局観光地域振興

課・経済産業省商務情報政策局文化情報関連産業課・文化庁文化部芸術文化課、2005、p.49）。

また、ここでいう〈コンテンツ〉とは、その前年（2004年）に施行された「コンテンツの創造、保護及び活用の促進に関する法律」（以下、「コンテンツ促進法」）における定義に基づくと理解してよい。

「コンテンツ」とは、映画、音楽、演劇、文芸、写真、漫画、アニメーション、コンピュータゲームその他の文字、図形、色彩、音声、動作若しくは映像若しくはこれらを組み合わせたもの又はこれらに係る情報を電子計算機を介して提供するためのプログラム（中略）であって、人間の創造的活動により生み出されるもののうち、教養又は娯楽の範囲に属するものをいう（「コンテンツ促進法」2条。下線は筆者）。

なお、こうした語が定義された背景には、デジタル化・情報化の進展、メディアの多様化によって、ひとつのコンテンツが様々なメディアで展開するこ

と——コンテンツ業界で言う〈メディアミックス〉——がますます一般化するようになったという事情がある。つまり、様々なメディア（媒体）を横断して流通するメディア作品の情報内容=コンテンツそのものへの注目が必要となったのだ。そうした意味で、コンテンツは、作品内容=物語世界全体、あるいは物語世界を構成する一部の要素（例えばキャラクター等）、と言い換えるとわかりやすい。

この点は、なぜ2005年以降、コンテンツツーリズムという語が、地方行政や民間事業者、学术界を含め、広く普及したのかを考えるうえで極めて重要なポイントである。例えば、原作であるマンガをアニメ化し、舞台化し、小説化（ノベライズ）し、実写映画化し……といったように、ひとつのコンテンツを様々なメディアを通して翻案することは目下よく見られる現象である。そしてこうした状況下で発生する旅は、原作の漫画がきっかけなのか、あるいはアニメ版、はたまた実写映画版が動機なのか、簡単にはわからないのが実情なのだ。

そんなわけで、従来は〈フィルムツーリズム〉〈文学ツーリズム〉といったようにメディア形式によってツーリズム形式を分類することが通例であったのだが、現在は、そうしたメディアによる区分よりも、メディアを横断するコンテンツそのものに注目した〈コンテンツツーリズム〉という語の方が利便性が高くなっているのだ。

さて、2005年の政府による定義以降、多くの研究者が〈コンテンツツーリズム〉という語の学術的再定義を試みているが、目下統一された定義はない¹。しかしながら、上述した2つの語の定義を踏まえつつ、これまでの学界での議論や一般における共通認識を考慮すれば、〈コンテンツツーリズム〉とは、次のような意味を持つ語として定義して差し支えないだろう。すなわち、「コンテンツ」=“人間の創作物としてのメディア作品の内容”、あるいはその内容の一部が、動機・資源となった観光形態である。

つまりこの定義に基づけば、アニメツーリズム（アニメ作品を動機とした旅）もフィルムツーリズム（映画作品を動機とした旅）も、文学ツーリズム（文学作品を動機とした旅）もロケーションツーリズム（作

品のロケ地を訪ねる旅）も、いずれもコンテンツツーリズムの一形態である（コンテンツツーリズムに内包される小分類である）と理解できる。

なお、1点注意が必要なのは、コンテンツツーリズムという観光形態は21世紀になって突然登場したものではない、という点である。当然ながら、創作された物語世界を旅する形式は古くからあった。例えば、芭蕉が先人である西行の句の風景を追求して旅した奥の細道もコンテンツツーリズムである。

2 コンテンツツーリズムに関連する主な出来事

次に、コンテンツツーリズムの歴史について概観しておこう。表1は日本におけるコンテンツツーリズムに関連する主な出来事を略年表としてまとめたものである。同表ではわかりやすいように、(1)〈中央による政策枠組みの整備〉（表中●印）と、(2)〈地域での具体的出来事〉〈地域・コンテンツ権利者・ファンによるコラボレーション活動等〉（同★印）の2つに記号を分けて記述している。なお、(2)については本誌で多く取り上げられている、アニメツーリズムを例として取り上げた。

(1) 中央による政策枠組みの整備

表1に●で示した項からわかるように、コンテンツツーリズムに関連する領域には、複数の中央省庁の政策が関わっている。コンテンツ産業政策・クールジャパン政策（経産省）、観光立国政策（国交省、観光庁）、文化外交政策（外務省）、メディア芸術振興政策（文化庁）等が連動する形で、この20年間、コンテンツツーリズムは政策的に、直接的・間接的に支援されてきたのだ。

とりわけ2013年に、観光庁・日本政府観光局（JNTO）・経済産業省・JETROが共同で「訪日外国人増加に向けた共同行動計画」を発表し、「クール・ジャパンコンテンツから想起される観光地（総本山、聖地）への訪日」促進を明記したことは、インバウンド誘致におけるコンテンツツーリズムの重要性を、観光関係者に広く認識させる大きなターニングポイントとなった。つまり、〈コンテンツ産業振興〉と〈観光振興、とりわけインバウンド誘致〉

1 このあたりの経緯については、山村（2021）で詳述しているので参照されたい。

表1 日本におけるコンテンツツーリズムに関連する主な出来事

年	出来事
2003	●小泉内閣による「観光立国政策」はじまる。
2004	●「コンテンツの創造、保護及び活用の促進に関する法律」成立・施行。
2005	●国の政策用語として「コンテンツツーリズム」が使用される（国交省・経産省・文化庁）。
2005～	Web2.0時代が本格化。YouTube（2005）、ニコニコ動画（2006）、iPhone（2008）。
2006	●外務省、『「ポップカルチャーの文化外交における活用」に関する報告』において「ポップカルチャー」を定義。
2007	★「アニメでまちおこし」が全国区で話題に。『らき☆すた』×埼玉県鷲宮町（現久喜市）。
2008	●国土交通省の外局として「観光庁」新設。
2010	●「クールジャパン政策」はじまる。経済産業省製造産業局が「クール・ジャパン室」設置。
2011	3月11日、東日本大震災。
2011～2012	★現在まで続くアニメ作品と地域のコラボの取り組みが複数始まる（金沢市、秩父市、大洗町など）。
2012	●『観光立国推進基本計画』改定、「ファッション・食・映画・アニメ・山林・花等を観光資源としたニューツーリズムの推進」が明記される。
2012	●経済産業省が『コンテンツ産業の現状と今後の発展の方向性』の中でコンテンツの「聖地」という表現を用い、そうした地へのインバウンド観光客増を戦略として掲げる。
2013	●観光庁・日本政府観光局（JNTO）・経済産業省・JETROが『訪日外国人増加に向けた共同行動計画』を発表。「クール・ジャパンコンテンツから想起される観光地（総本山、聖地）への訪日」を促進することを明記。
2013	訪日外国人旅行者数年間1,000万人を史上初めて達成→「聖地巡礼」の国際化が加速。コンテンツツーリズム研究の国際化もこの頃から加速。
2016	★一般社団法人アニメツーリズム協会設立。
2016	★劇場アニメ『君の名は。』世界的ヒット、「聖地巡礼」が流行語に→コンテンツツーリズムが一般市民に定着。
2019	★「ふるさと納税」を活用したアニメコンテンツ製作の事例が初登場（『邪神ちゃんドロップキック』×北海道千歳市）。
2020	新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の世界的大流行（パンデミック）。
2020～2022	★「ふるさと納税」によるアニメコンテンツ製作、4自治体で実現（『邪神ちゃんドロップキックX』×釧路市・帯広市・南島原市・富良野市）。
2023	●『観光立国推進基本計画』改定、「マンガ、アニメーション、映画、メディアアート等のメディア芸術」の「振興」、「映画やアニメ等のロケ地や舞台は、国内外の観光需要を喚起する重要な拠点」であること、こうした場所への「『聖地巡礼』の促進」を明記。

（出所）筆者作成。

という2つの大きな政策目標の接合面に、コンテンツツーリズムが明確に位置付けられたわけである。この位置付けは、その後、現在に至るまで、政策的最重要ポイントであり続けている。

（2）地域での具体的出来事の流れ

次に、〈地域での具体的出来事の流れ〉、〈地域・コンテンツ権利者・ファンによるコラボレーション活動〉について、アニメツーリズムを例に整理して

おく（表1の★）。アニメツーリズムの流れは、大まかに三段階に分けて整理できる。すなわち、〈ファン先導型〉から〈地域×権利者コラボ型〉へ、そして〈三者コラボ型〉へという段階である。

（ア）ファン先導型

実は、コンテンツツーリズムという語が定義される前から、コンテンツツーリズム的な旅は多く見られた。例えば、1974年に放送されたTVアニメ『ア

ルプスの少女ハイジ』を見てスイスを旅する形態はまさにコンテンツツーリズムの典型例である。上述したように、政策的にも2000年代に入るまでコンテンツツーリズム的な現象が注目されることはなかった（日本において初めてフィルムコミッションが設立されたのも2000年である）。その流れを変えたのが、2007年から始まるTVアニメ『らき☆すた』をきっかけとした、舞台地のひとつ埼玉県鷲宮町（現久喜市）への大勢の作品ファンの来訪である。

それ以前の多くのアニメ作品を含め、『らき☆すた』の頃までは、作品ファンが先導するツーリズム現象だった点に特徴がある。すなわち、製作者は自主的にロケハンを行うものの、作品放送までのプロセスにおいて、実写映画・ドラマのような積極的な地域との連携を行わないのが普通であった（アニメでは実写のように現地で道路を封鎖して映像撮影をしたりすることが無いため、地域側のサポートもあまり重視されていなかったため）。したがって、作品放送後、まず作品ファンが作品ゆかりの地を訪ね、それに気付いた地域社会が権利者に連絡を取り、地域と作品とのコラボレーションが始まる、という流れであった。『らき☆すた』の場合は、その後、ファンが地域社会の協力を得て〈らき☆すた神輿〉を制作し、地域の祭りにファンが参加する、という形に発展していったため、大きく報道され一般にも広く認知されることとなった。

（イ）地域×権利者コラボ型

その後2011年頃から、作品放送前に権利者と地域社会が協力関係を築き、様々なコラボレーションを展開していく形式が本格化していく。筆者は、とりわけ、2011年に放送された2つのTVアニメ作品に関する事例が、持続的に展開しているモデルケースとして重要だと考えている。すなわち、秩父市と『あの日見た花の名前を僕達はまだ知らない。』、金沢市湯涌温泉と『花咲くいろは』の取組である。それぞれの経緯については本誌秩父市の項ならびに、『花咲くいろは』10周年記念誌（湯涌ほんぼり祭り実行委員会・間野山研究学会2021）に詳しいので、そちらを参照されたい。いずれにせよ、2011年をターニングポイントに、権利者と地域のコラボが活発化・多様化していく。

またその一方で、2011年に起こった東日本大震災によって、日本社会では被災地へボランティアに赴く動きが高まった。アニメ聖地の多くも、観光産業に大きな打撃を受けたが、そうした状況に対し、ファンの間でも、好きな作品の舞台地のために何かできないだろうか、という意識が高まり、積極的に地域社会とかかわっていこうとする動きが強まった。現在、多くのアニメ聖地において、地域イベントなどに協力するファンによるボランティアグループが組成されている背景のひとつに、こうした社会的なターニングポイントがあったことも忘れてはならない。

（ウ）三者コラボ型

こうして権利者、地域、ファンの関係性が多様化する中で登場したのが、三者が協力してコンテンツツーリズムを生んでいこうという動きである。最新の動きとして紹介しておきたいのが、〈ふるさと納税〉を活用したTVアニメ制作事例である。

TVアニメ作品『邪神ちゃんドロップキック』では、主役声優が北海道千歳市出身であるという縁もあり、2019年、権利者と千歳市の間で、千歳市がふるさと納税による寄付金を用い、千歳を舞台にした同アニメ作品の特別編1話（30分枠）を制作委託することで合意した。千歳市は2019年12月2日に、同アニメ千歳編を「観光PRを目的とした地場産品」と位置付け、目標額2,000万円をふるさと納税の募集を開始した（返礼品は寄附額3万円で千歳編ブルーレイディスク非売品1枚。5万円でこれに加えエンドロールで名前が表示されるというもの）。募集期間1か月で寄附総額1億8,438万円を達成し、目標額の2,000万円を超えた分については、令和2年度の観光に関する取組に活用すると市は発表した（千歳民報2020）。こうして『邪神ちゃんドロップキック』（千歳編）は無事完成、2020年6月には地上波放送されている。

さらにその後、同作品は釧路市・帯広市・南島原市・富良野市ともふるさと納税を活用した特別編制作を成功させ、いずれも2022年夏に地上波放送されている。

これら〈ふるさと納税〉を活用した一連の事例が示したのは、以下の3点のコンテンツツーリズム開

発の可能性である。第1に、〈ふるさと納税〉という行政の制度を活用することで、権利者と地域が企画段階から具体的な協力関係を公に構築するが可能となった点。その返礼品（地場産品）としてアニメ作品を位置づけることで、地域資源とコンテンツとのより密接な関係性を構築し、効果的に旅行目的地を創出することが可能となった。第2に、寄付を行う側のファンにとっては、寄付制度における寄付目的が〈地域の観光振興〉であり、寄付時から、コンテンツと観光振興との関係性に対する理解が十分に得られた点。そして第3に、寄付という行為を通して、ファンは〈作品製作〉と〈作品関連地域の活性化〉の双方に参画可能となり、いわばコンテンツ製作側の一員として、ファン文化の重要な一要素である「参加型文化 = participatory culture」(Jenkins 2006)の面で満足度を高めることができた点、である。

3 他のツーリズム形態と比較した際の特徴と可能性、課題

では一体、コンテンツツーリズムというツーリズム形態は、他のツーリズム形態と比較して、どのような特徴を持つのであろうか？ここではとりわけ自治体関係者が留意すべき顕著な特徴を3点にまとめて整理しておきたい。なお、これら特徴はコンテンツツーリズムの持つ可能性であると同時に課題でもあることを念頭に置いて頂ければ幸いである。

(1) 〈創作物〉 = 〈知財〉が資源となる点

先に触れたように、コンテンツツーリズムとは、〈コンテンツ〉 = 〈人間の創作物としてのメディア作品の内容〉、あるいはキャラクターなどそうした内容の一部が、動機・資源となった観光形態である。つまり、コンテンツツーリズムにおける観光資源は人間の創作物であり〈知的財産〉なのである。言い換えれば、コンテンツツーリズムの重要なアクターとしてコンテンツの創作者・権利者が存在し、多くの場合、著作権を有するのである（古い文学作品など著作権の保護期間が終了したものについてはこの限りではない）。

この点は、コンテンツツーリズムを特徴づける最も重要な点であり、コンテンツツーリズムのマネジ

メントを考える上で大前提となる事項である。ある作品とコラボレーションをするにしても、自らの予算で新しい作品を制作するにしても、創作者・権利者とのやり取りにおいて、自治体側には著作権の知識が必須となる。

(2) 本来観光地ではない場所が観光地となる点

コンテンツツーリズムはメディア作品によって、地域のある場所に物語世界に関する意味が付与される、あるいはファンが意味を紐づけることで引き起こされる、という構造的特徴を持つ。したがって、多くの場合、本来観光目的地ではなかった場所が、ある日突然、観光目的地となることになる。

このことは、本来の観光の文脈では魅力のなかった場所をコンテンツによって観光地化できるという可能性を持つ反面、観光者の来訪を全く意図していなかった場所や、観光者に歩かれては困る場所（例えば住宅地や学校、農地など）への観光者の流入という問題を起こすこともしばしばである。一方で、もともと観光地であった場所が舞台となる場合も、例えば作品のロケ地となった宿に宿泊客が集中し、それ以外の宿泊施設との間で人気の差が生じ、いさかいを起こしてしまう例なども散見される。

また、ある場所が本来持っていた文脈と、コンテンツによって付与される文脈が全く異なる場合も多い。例えば、文化財が殺人現場になる等、ネガティブなイメージが付与される場合には、住民からの反発が生じることも多い。また、文化遺産や歴史上の人物をモチーフに製作された作品では、いわゆる〈虚構の歴史〉が描かれることになるため、歴史に対する誤解を広めかねないとの批判を受けることもしばしばである。

ただ注意と理解が必要なのは、コンテンツ製作側には表現の自由がある、という点である。そうした自由が担保されているからこそ、日本のコンテンツは国際競争力を持っていることは疑いのない事実である。

したがって留意すべき点は、地域の場所が本来持つ文脈と、コンテンツにより付与された文脈の違い、〈地域の現実〉と〈虚構としての物語世界〉の違いを、地域側は観光者にしっかり区別して伝え、その相互関係を理解できる仕組みを作ることである。そして、

観光者の立ち入りを制限すべき場所については、メディア等を通してしっかりと周知することが重要になる。例えば、農業を題材としたあるアニメ作品では、モデルとなった地域を訪問する際には農地への立ち入りはしないよう告知文を毎回放送中に表示している。

いずれにせよ、こうしたコンテンツツーリズムの特性から生じるトラブルを防ぐためには、コンテンツ製作の早い段階から、権利者と地域側とが緊密にコミュニケーションをとることが必須となる。単にコンテンツを誘致すれば良い、という姿勢ではなく、フィルムコミッション等の組織が窓口となり、地域側の生活や産業への悪影響に対する検討もあらかじめしっかりと行うこと、懸念がある場合は権利者にはっきり伝えること、が重要である。〈観光者にとって良い環境は、地域住民にとって良い環境が大前提である〉という観光まちづくりの大原則を忘れないようにしたい。

なお、特に近年は、権利者の側にも以前に比して地域社会への配慮の高まりが見られ、地域側担当者と権利者側担当者ととの早い段階からのコミュニケーションチャンネルの構築も一般的になってきている。今後のより洗練されたコラボレーション方式の確立を期待したい。

(3) 〈違いを楽しむ旅〉ではなく〈共感を楽しむ旅〉である点

一般的な観光は、地域社会（ホスト）が「自文化を披露し、観光客がそれを消費する」という「文化的差異」に焦点を当てるものであり、ホストと観光客はこうした文化的差異の「商品取引」で結ばれている。しかし一方でコンテンツツーリズムは、「ある物語世界に対する評価がアクター間で共有され主張されることによって」「文化的連帯感・一体感」が構築される点に特徴がある。「〈互いを隔てるもの〉ではなく、むしろ〈結びつけるもの〉に重点を置く」ツーリズム形態なのだ（シートン 2021：360）。

コンテンツツーリズムとは、あるコンテンツのファンによる〈ファン行動〉の一形態である。自らが大好きな作品の内容をより身近に、身体を通して感じたいが故に、旅に出る。そしてこうしたファンにとって一番嬉しいのが、自分の思いを理解してく

れる人がいること、同じ思いを持つ同志と交流すること、である。だからこそ、地域住民が作品内容に理解があれば、ファンは共通言語で交流可能となるし、同じキャラクターへの思いを共有できれば地域住民とファンとの間の交流が加速されていく。こうした言語や理屈を超えた、感性の部分での連帯感・一体感があるからこそ、国籍や文化的背景を超えてファンとしての繋がりを生むことが可能なのである。この点は、今後地域がインバウンド誘致や関係人口増を考えていくうえでも極めて重要な論点である。

4 自治体のかかわり方と留意すべき事項

以上の議論を踏まえつつ、自治体はコンテンツツーリズムにどのようにかかわるべきなのか、特に重要なポイントを以下2点に整理しておく。

(1) コンテンツツーリズムを始める三つの方法

まず、自治体がコンテンツツーリズムを開始する方法は三つある。すなわち、①既存の作品を活用する、②ロケ誘致、作品宣伝等、地域が登場する作品の製作に協力する、③自治体予算で作品を作る、あるいは作品製作に関わる、の3つである。

実は目下、多くの自治体が力を入れているのは②である。しかし②は、最終的な決定権が製作側にあり、運と縁によって結果が決まるというリスクがあるのも事実である。運よくロケを誘致でき、その作品がヒットすれば良いが、なかなかそうはならない。また、作品と地域が共同で宣伝を行う、いわゆる〈共同プロモーション〉の機会は、作品放送・公開時やBlu-rayなどのパッケージメディアの発売時に限られることが多く、コラボレーションのタイミングが難しい点も課題である。

そこで近年注目されているのが、①と③の手法である。①については、地域に関連する過去の作品や、地域にゆかりのあるクリエイターに関する情報を整理し、そうした作品やクリエイターと地域との関係性を整理したうえで、コラボレーションの可能性を模索する、という手法である。この手法は、地域の人文資源の掘り起こしという点で地域住民の理解も得られやすく、比較的予算をかけずに実施できるという利点があり、文化遺産データベースと同様の要

領で、ぜひ行っておきたい作業である。2009年にアニメツーリズム検討委員会を設置し、県内関連作品やゆかりの作家のデータベース作成を行ってきた埼玉県産業労働部観光課の取組はその好例である。

一方③については、自治体予算を用いて地域を舞台としたコンテンツを製作する、あるいは作品製作に出資するなど作品製作に関わる、という手法である。富山県南砺市が株式会社ピーエーワークスに委託して製作した短編アニメ『恋旅～True Tours Nanto』（2013年公開）は、自治体予算を用いて製作された、地域を舞台とする作品の典型例である。作品自体の質も高く、南砺市に来ないと見られないパートがあるなど話題を呼び、多くの来訪者を誘致することに成功している。ただ、このような成功例は数少ない。というのも、こうした製作方式は、そもそも市場で稼ぐことを目的としておらず、また、自治体予算という性格上、内容や表現にも制限が発生するため、市場への訴求力が弱く、通常のヒットコンテンツのような展開は難しいからだ。この点は、リスクとして留意が必要である。

(2) 自治体に関わるべきか？民に任せるべきか？

こうした3つの方法を考えるのと同時に、もう1点、別の角度から自治体と考えておくべき重要な項目がある。それは自治体の事業（税金を用いた公共の事業）として実施すべき内容かどうかのチェックである。例えば、過去に、過剰な性的表現や暴力表現を含むコンテンツを活用したことで批判を浴びた自治体の例は枚挙にいとまがない。

コンテンツツーリズムを自治体が振興するという行為は、言わば、本来、閉じたファンコミュニティが消費してきたコンテンツを、観光資源として公に認め、最終的に、地域住民（その多くは作品ファンではない）の暮らしの質の向上に還元する、という行為に他ならない。この大前提を、納税者への説明責任を持つ自治体関係者は忘れるべきではない。そうした公共の事業としての最終目的にふさわしい内容であるか、表現であるか、場合によっては有識者の力も借りながら、慎重に検討すべきである。そして、もし公共の事業として難しいという結論に達したのであれば、その作品と地域との関係性を積極的

にアピールせず、ファンの中の楽しみとしてそっとしておくのが最善策である。それでもファンは〈聖地〉を訪れるものである。

また、自治体としてふさわしいと判断したコンテンツであっても、実際のコンテンツツーリズム振興の現場の主役は地域の観光事業者等、〈民〉となる。権利者側としても、〈民〉の方が当然ビジネスの交渉がしやすい。通常、権利者は、地域の観光振興のためにコンテンツを製作しているわけではない。あくまでコンテンツビジネスの一環として製作している。したがって、ビジネスはビジネス同志コラボレーションすることで双方に利益をもたらす仕組みにすることが重要なのである。つまり、コラボレーションの現場は、地域の商工会や旅館組合、民間事業者などの〈民〉に任せ、自治体は権利者と〈民〉の間の調整を行い、そうした〈民〉の活動を地場産業振興としてサポートする裏方、調整役・事務局に徹するべきなのである。

実は実際に長く続いているコンテンツツーリズム事例の多くは、地域の〈民〉が主体となっている。こうした〈自治体＝事務局体制〉をいち早く構築し、官民が連携して素晴らしい成果を出し続けてきた好例が、本誌に登場する秩父市観光課の例である。

5 調整役・事務局としての自治体の作業リスト

では最後に、調整役・事務局としての自治体がコンテンツツーリズムに関わる際には、具体的にどのような相手先とどのような対応が必要となるのかを、端的に整理しておきたい。表2は、観光振興において整備すべき3つのアクセスチャンネルに則して、コンテンツの権利者、ファン、そして地域住民に対し、自治体はどう対応すべきなのかを整理したものである。

なお、3つのアクセスチャンネルとは、国際記念物遺跡会議（ICOMOS）が「国際文化観光憲章」において、文化観光振興における重要な項目として提唱した概念であり、物理的アクセス（physical access）、知的アクセス（intellectual access）、感性的アクセス（emotive access）の3つを指す（ICOMOS International Cultural Tourism Committee [1999] 2002）。

表2 コンテンツツーリズムにおいて自治体が対応すべき3つの相手先

相手先	物理的アクセス	知的アクセス	感性的アクセス
対コンテンツの権利者	ロケハン、取材・撮影等の支援。	知財（著作権）に関する権利関係の調整（出資の際は発生する権利の調整）。共同プロモーションなど協力関係の調整・展開。	地域における関係者間の交流・対話促進。
対コンテンツのファン	コンテンツ関連の場所（聖地）への安全なアクセスの確保、あるいは制限（学校、私有地など）。	権利ビジネスと二次創作活動との明確な線引き。コンテンツをきっかけとした地域の歴史・文化への興味の誘導。	
対地域住民	ロケハン、取材・撮影等への理解、ファンが来訪することへの理解の促進・協力要請。	ロケの際の地権者との調整。権利ビジネスのマッチング機会の提供。コンテンツに対する理解の促進。コンテンツと地域の歴史・文化との関係性の理解促進。	

(出所) 筆者作成。

(1) 物理的アクセス

コンテンツの権利者に対しては、ロケハン、取材・撮影等の支援を行うことで地域の空間に物理的にアクセスできるようなコーディネートが重要になる。フィルムコミッションが担当している業務がこれに当たる。また前述のとおり、コンテンツツーリズムにおいては従来観光地ではなかった場所が目的地となることが多いため、ファンに対しては、そうした目的地、いわゆる〈聖地〉への安全なアクセスを担保し、実際に現地に来訪してもらえる環境を整える必要がある。また、場合によっては、学校や私有地など、住民生活に支障が出る可能性がある場所については、アクセスを制限する配慮も必要となる。一方、地域住民に対しては、製作者の来訪（ロケハン、取材・撮影等）、ファンの来訪への理解促進や、観光者の受入協力の要請がポイントとなる。

(2) 知的アクセス

コンテンツの権利者に対しては、知財（著作権）に関する権利関係の調整が重要となる。必要に応じて弁理士等、専門家の支援を仰ぎつつ、コンテンツ権利者が地域においてコンテンツビジネスを展開できるよう、権利関係を理解したうえで、自治体として、権利者と地域の事業者とのビジネスマッチングの機会を提供することがポイントとなる。また、自治体が作品製作に出資する場合は、そこから自治体側に生じる権利関係についても整理する必要がある。

一方、作品のPRと地域の観光PRの相乗効果を期待できるのが共同プロモーションである。この点については前述のとおり権利者側のタイミングに左右されるところが大きいため、綿密な打ち合わせが重要となる。

コンテンツのファンに対しては、権利ビジネスと二次創作等ファン活動との明確な線引きが重要となる。例えば同人誌即売会などのイベントと公式の権利ビジネスを時間的・空間的に混同したりすることのないよう、権利ビジネスとファン活動、双方を尊重しつつも、特に権利侵害が発生しないよう、配慮する必要がある。また、ファンに対しては、コンテンツをきっかけとしながらも、地域への来訪を通して、そこから地域の歴史・文化へ興味生まれるよう、コンテンツに沿った形で地域の歴史や文化を説明するなどの地域側の正確な情報発信の努力が重要となる。この点は、コンテンツのファンに、地域のファンになってもらえるか、関係人口を増やすうえでの重要な鍵となる。

一方の地域住民についてであるが、地域の事業者に対しては権利ビジネスのマッチング機会の提供が大事である。また、一般市民に対しては、コンテンツに対する理解を促進することでファンの行動原理を理解してもらうこと、コンテンツと地域の歴史・文化との関係性を理解してもらうこと、である。そうすることで、次の項目でも述べるが、一般住民とファンとが、共通言語で交流できる基盤を作ってい

くことが重要となる。この点においては、地方紙や地方局など地元メディアでの報道協力も非常に大切である。

(3) 感性的アクセス

これはずばり、関係者が理屈や知識ではなく、気持ちよく交流できるかどうか、そのことで、また地域に訪れたい、と感じられるかどうかである。したがって、ファン同士が交流できる空間を設けたり、権利者とファン、地域住民が交流できるイベントを開催したりすることが重要となる。関係者がコンテンツを共通言語とすることで、地域空間でコミュニケーションが促進されるはずである。そしてコンテンツに対する〈思い〉を共有することができれば、そこに感性的なつながりが生まれ、あの人にまた会いたい、あの地域をまた訪れたい、という気持ちも生まれるものである。

実際、コンテンツツーリズムが持続的に展開している事例においては、コンテンツの監督やプロデューサー、声優などが毎年現地を訪れている例も少なくない。ファンがリピーターになる、というだけでなく、権利者もリピーターになる、という魅力と可能性がコンテンツツーリズムの持つ感性的アクセスの面にはあるのだ。

6 おわりに

以上、できる限りわかりやすくコンテンツツーリズムの定義・特性・留意点についてまとめたつもりではあるが、紙幅の都合上、説明不足の箇所が多々あることをお詫びしたい。なお、筆者らは書籍『コンテンツツーリズム——メディアを横断するコンテンツと越境するファンダム』（山村高淑・シートンフィリップ編、2021年、北海道大学出版会）を出版した。本稿で触れたような内容を詳述している。ご関心のある方はご一読頂ければ幸甚である。

今後も、情報化、メディアの多様化は急速に進展し続けるであろう。コンテンツツーリズムはこうした情報化時代の観光現象を捉えていく上で最適な視座のひとつであり、21世紀の観光振興における最重要キーワードのひとつである。メディア上のコンテンツがきっかけであっても、観光現象が起こるのはリアルな場所である。そうした場所を管轄する自

治体の役割と責任はますます大きくなるはずである。本稿がそうした自治体職員諸賢のお役に少しでも立てば望外の喜びである。

参考文献

- ・千歳民報（2020）「アニメで観光PR ふるさと納税『邪神ちゃん』製作へ 千歳市」『千歳民報』2020年1月31日、1面。
- ・ICOMOS International Cultural Tourism Committee, *International Cultural Tourism Charter*, ICOMOS, [1999] 2002.
- ・Jenkins, Henry, *Convergence Culture: Where Old and New Media Collide*, New York University Press, 2006.
- ・観光庁・日本政府観光局（JNTO）・経済産業省・JETRO（2013）「訪日外国人増加に向けた共同行動計画」。
- ・国土交通省総合政策局観光地域振興課・経済産業省商務情報政策局文化情報関連産業課・文化庁文化部芸術文化課（2005）「映像等コンテンツの制作・活用による地域振興のあり方に関する調査報告書」。
- ・「コンテンツの創造、保護及び活用の促進に関する法律」（平成16年年法律第81号）。
- ・シートン フィリップ（2021）「終章——21世紀における持続可能なコンテンツツーリズム」山村高淑・シートン フィリップ編『コンテンツツーリズム——メディアを横断するコンテンツと越境するファンダム』北海道大学出版会、pp. 339-367。
- ・山村高淑（2021）「序章——アニメツーリズムからコンテンツツーリズムへ」山村高淑・シートンフィリップ編『コンテンツツーリズム——メディアを横断するコンテンツと越境するファンダム』北海道大学出版会、pp. 1-28。
- ・湯涌ほんぼり祭り実行委員会・間野山研究会編（2021）『湯涌ほんぼり祭り 2011-2021～アニメ「花咲くいろは」と歩んだ10年～』PARUBOOKS。

忠誠を誓う ゴミを拾う 地域を担う

—アニメ聖地巡礼から始める地域貢献—

青山学院大学法学部教授 森 裕亮

この研究は、アニメ聖地巡礼の現象、特にアニメ視聴者が好きな作品の舞台モデルとなった場所に貢献するという動機を抱いて、献身的関与を実践する動向に焦点を当て、この現象を分析するための予備議論を展開する。本論はアニメ聖地巡礼から誘発される地域ボランティア活動に対して、環境保全分野のボランティアツーリズムや国立公園など自然保護区への訪問者の関与行動分析で援用される「忠誠心」の仮説をアニメ聖地巡礼の分野に用いることを試み、中でも忠誠心の現れやすいゴミ拾い活動の重要性を提示する。そして、香川県観音寺市の「リアル勇者部」の事例から、アニメ作品が描きがちな海岸の清掃という明確なボランティア参加機会に着眼しつつ、海岸ゴミ拾い活動事業の意義と含意を検討する。

1 はじめに

本研究は、特にアニメ視聴者が好きな作品の舞台モデルとなった地域作りに貢献するという動機を抱き、それを実践してきた事実に関して、新しい視点を用いながら深掘りすることを目的とする。アニメ聖地巡礼は、この10数年で一大研究主題として国内は言うまでもなく、海外でも注目されている（Kirillova, Peng, & Chen, 2019；Thelen & Kim, 2023）。端的に言えば、アニメ聖地巡礼の現象は、まさにアニメ作品に登場した舞台モデルとなった場所に訪れることだ。アニメ聖地巡礼は2000年代後半に報道と研究界から注目を集めて、以降2010年代を経て地域づくりの文脈で有力な一つの観光開発手法として考えられるようになった。基本的には、アニメ聖地巡礼は、一種の観光行動である。先行研究はこの観光行動が他の分野の観光客と比べて独特である点を指摘し、とりわけアニメファンたちは訪問先の再訪意欲を持つこと、ソーシャルメディアなどで訪問したことを報告する点、そして現地の人々との交流交信を行う傾向にある点を論じてきた（岡本 2010, 2013）。

同時に、先行研究はアニメ聖地巡礼者が頻繁な再訪を求めることと、舞台モデルとなった土地への能動的な関与も追求する場合もあることを発見した（山村 2009；片山 2013）。こうしたファンと地元とのつながりをモデル化する議論も登場した（谷村 2012b）。人口減少による地域の担い手減少に対処するためのアイデアである「よそ者論」の一角として登場した、関係人口の議論を援用して、積極的に地域と関わりたい意欲を持つ人々としてアニメ聖地巡礼者を検討する研究者も現れた（風呂本 2019；岡本 2019；松本・山村 2023）。ただ、関係人口論自体が不確定要素を持っているので、それはアニメ聖地巡礼を含め、よそ者の動機付けと行動局面を説明できる状況にはない。それと同時にアニメ聖地巡礼研究では、なぜこのような地域貢献型の行動をとるのか、その動機と意欲、機序、そしてその具体的行動性向の考察や議論は進んでいない。ある程度貢献動機の解明は進んだが（田井 2021；森・田井 2023）、分析枠組みの開発やそれに基づいた実証研究は依然として不足している。

この研究は、差し当たり学術研究の一環として、

上述の先行学術議論の不足を補う仕事を担うことに意義を持つ。ただし、十分な分析枠組みを提示したり、情報に基づいた実証を実践するものでもなく、あくまで今後の議論のための思考の種を提供することを眼目としている。とりわけ、この研究はアニメ聖地巡礼から誘発される地域ボランティア活動に対して、環境保全分野のボランティアツーリズムや国立公園など自然保護への訪問者の関与行動分析で発達した「忠誠心」の諸議論と仮説をアニメ聖地巡礼の分野に用いることを試み、中でも忠誠心が発現しやすいゴミ拾い活動の可能性の大きさを提案する。そして最後に、このボランティアは外部からの地域の担い手そのものであり、特にアニメ作品が描きがちな海岸の清掃という簡素かつ明確なボランティア参加機会に着眼しつつ、事例を通じて海岸ゴミ拾い活動の意義と含意を検討する。

2 アニメファン=関係人口? : 新たな観点を考える

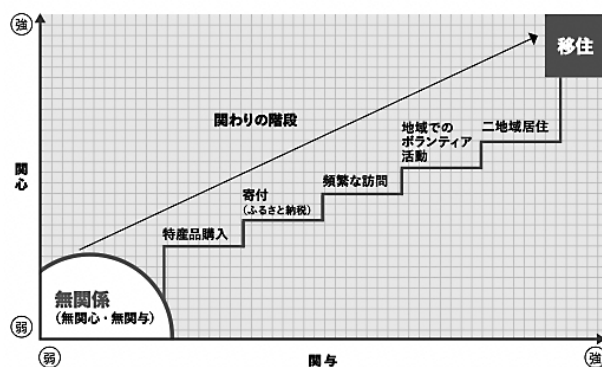
(1) 混沌の関係人口論

関係人口が兎にも角にも超人気だ。地域開発の人材論、平たくいえば地域の担い手に関する議論を進めていかななくてはならなくなっているという背景がある。農村部から見れば居住者数がそもそも減るとい問題、対して都市部では人間はたくさんいるがそれぞれの事情で地域に関心を持たずに担い手が内発的に生まれにくい状況が生じている。そこで、研究界からも実務界からも大いなる期待が集まっているのが「関係人口」である。

関係人口とは何かについては、すでにたくさんの著書や解説が出ている。小田切によれば、この言葉を定義して使用し始めた指出一正に基づいて「地域に関わってくれる人口」のことだという(小田切 2019, 27)。ただこれは「自分が住んでいる場所以外の地域を興味の対象」とするのが前提であり、「観光」は除外される(指出一正 2019, 104)。田中は空間、時間、態度の3つの側面から「特定の地域に継続的に関心を持ち、関わるよそ者」(田中 2021, 77)だと定義した。総務省も政策として関係人口形成を取り上げていて、その「関係人口ポータルサイト」では4つの集団(ルーツがある「近居」型、ルーツがある「遠居」型、「過去の勤務や居住、滞在等」型、そし

て行き来する「風の人」)を関係人口と呼び、定住人口はもちろんのこと観光客である交流人口をそこから除外した(総務省 2023)。小田切は、図1の通り、関係に関心と関与の程度ごとに整理し、その多様性を議論した(小田切 2019, 28-29)。特産品の購買、ふるさと納税、繰り返し訪問、そしてボランティアと進むごとに、特定地域への関心と関与が比例して増えていく。1個だけ階段を外れる部類が「風の人」であり、階段の上の方、移住より左側に置かれるという。

図1 関わり方の階段



出典：小田切 (2019, 28)

しかし、突き詰めていくと、この関係人口論は誰が一体関係人口かがわからなくなる。確かに「観光以上、定住未満」という言い当て妙で、よそ者論に新しい一面を加える面白いアイデアである。ところが、総務省の考え方では、誰でも関係人口になってしまいそうだ。小田切の階段については、関心と関与は正比例に位置付けられるが、関与はないが関心が高いという行動はどうか、あるいは地域を救う崇高な関心はないが関与は強い状況(実家の町内会を手伝う等)をそもそも議論対象にできない。総務省とは逆に排除される人が結構いそうだ。対して、拡大解釈も提示されている。河井(2020, 33)は、こうした関係人口論の限度を見据えて、先祖代々の居住者はもちろん、移住者や観光客を排除すべきでないとして「地域に関わろうとする、ある一定以上の意欲を持ち、地域に生きる人々の持続的幸せに資する存在」と再定義を試みた。しかし、これではよそ者論としての独自性が吹っ飛んでしまい、ますます混沌を深めてしまったと思う。

前出してきた関係人口論議の最大の問題点は、ある人々が関係人口に該当するかどうかを観察者の主観に委ねられている点だ。例えば交流人口と関係人口の違いだ。交流人口が排除される理由はなんだろうか。行楽目的の客だが訪問地が好きで頻繁に通い続けている人は、客観的には交流人口だろうが、関係の階段から見れば主観的には関係人口になるだろう。しかし、外観は観光客だから観察者によっては排除されるかもしれない。ふるさと納税も同じだ。小田切は返礼品目当ての参加者は関係人口から除外すべきだと立論する（小田切 2019）が、それら参加者はお金で貢献はするわけだから関係がないと除いて良いかは難しいところである。このように、これまでの使用法に従えば、論者が「これが関係人口だ」と言えばそうになってしまうし、そうなる量的なデータで客観的に状況把握をしたりできないどころか、このままでは科学的な反証もできないので、ほとんど議論が進まない。陳腐化の危機が迫っている。

この議論を筆者は否定するつもりは一切ないし、もっと盛んにするべきだと思う。なぜなら、関係人口論が大切にしたいこと、価値観には共感すべき点がいっぱいあるからだ。最も重要なことは、関係人口論が言いたかったこと、照らしたかった論点を示すことである。これほどまでに関係人口が理論的にも実務的にも言葉としてバズっているのには理由があるのだ。

(2) 忠誠心という観点

本論は、関係人口の議論を別の説明から括り直す。基本的には、小田切や田中らが想定する通り、関係人口は居住者ではない「よそ者」である。それが「風の人」であっても、転出者であっても、また観光客であっても、それらの訪れる先の場所に何らかの関与する意思を持ち責任を感じる人々が重要だと思われる。

そこで注目したい考え方が、忠誠心（ロイヤリティ、loyalty）である。忠誠とは、企業と顧客の関係で議論されてきた概念で、「将来にわたってずっと製品やサービスをずっと買い続けるか最良にするという献身的関与」をいう。従って、「別の選択肢が懸命に与えられたとしても、同じブランドを繰り返

返し買い続ける」のである（Oliver, 1999, 34）。ここで参考になるのは、ずっと献身的関与が続けられるという要素だ（Vigolo, 2015）。地域の改善・活性化の文脈では、忠誠心はある場所に移動する訪問者に焦点が当てられてきた。特にこの分野の研究を進めたのが、国立公園などの自然保護と密接に関わる場所に出かける客の特徴を追いかけてきた研究者たちである。目立つのが豪州を舞台にした研究だ。豪州には車で小一時間の距離にたくさんの自然や野生動物が住む公園がある。そうした自然保護区への来訪者が当該場所の保護にいかに関与する意思を持ち行動するかという研究題目が人気を集めてきた。一般的な観光分野の研究では訪問地に対する来訪者の献身態度として、再訪とクチコミの2つを取り扱ってきた（例えば、Prayag & Ryan, 2012）。つまり、繰り返し何度も訪れたり、誰かにお勧めしたりするということである。

他方で、自然保護区の研究は献身的関与をもっと拡張した。Moore たちはこの献身には再訪行動や他人へのおすすめ以外にも、実際のボランティア型の貢献も想定した。それは大別すると、「オンサイト」と「オフサイト」に分けられる（Moore, Rodger, & Taplin, 2017, 20）。オンサイトには、現地への再訪、より高い入場料支払い（お金を落とす）、現地または現地以外でのボランティア活動、オフサイトは、他人に現地を勧める（クチコミ）、寄付金や政治家への請願などが含まれている（Moore, Rodger, & Taplin, 2015, 673; 2017, 20）。この議論はあくまで自然保護区域を前提にしたものであって、かつ海外の話なので日本語に馴染まない点もあることが注意点である。これは、先に述べた「関わりの階段」とよく似ている部分を持っているが、二地域居住や特産品購入を入れるかどうかはともかく、重要なのはクチコミのように、関わりの階段で外されていた「関与は弱い、関心は強い」という行動も議論対象にできる。

よく「地域のファンづくり」といったものだが、まさにそれは、この地域外に住む人々が別のある地域に対して忠誠心を持つという状態を言うことになる。「推し」という言葉も、まさにこの忠誠心を推しの対象に抱くことを意味する。だから、推しのグッズを買ったり、他人に勧めたり、クチコミを書いた

りさまざまな支援行動をとるのだ。いうまでもなく忠誠心にも個人で濃淡はある。豪州の研究では自然保護区が対象なのであくまでレジャー目的の来訪者が分析対象だが、地域社会一般について言えば、そこにはさまざまな来訪事情が含まれることになる。ただ、「推し」心＝忠誠心という観点から見れば、外部にいる人々の立場や来訪事情の違いはそれほど大きくなくなってしまう。想いが仮に同じなら何の人々も「特定の課題を解決するよそ者」となることができる。

(3) たかがゴミ拾い？されどゴミ拾い！

この忠誠心はどのような貢献活動と絡むのだろうか。ここでは、ボランティアツーリズムという観光学の分野に目を向ける。ボランティアツーリズムは、観光の一環で社会貢献活動を行う部類をいうが、どちらかというとな先進国の若者が休暇やギャップイヤー（高校卒業から大学入学までの空き時間）を活用して途上国に出向く形のプログラムにおいて、医療支援とか孤児院での教育活動など実践技能を伴う部分が論じられがちだった（Callanan & Thomas, 2005；Wearing & McGehee, 2013 など）。

ただ、今回注目したいのは、Weaver（2013, 2015）が論じた国内の近場へのボランティア旅である。これまた豪州の国立公園への訪問者を対象にした研究で、地域向上活動（site enhancement activism）を20個取り上げつつ、それぞれの参加者ごとの活動への前向き加減を検討した。Weaverは参加者の熱心さの高低で分けた群（クラスター）、そして20個の活動を主成分分析して抽出した3つの因子に基づく活動を類型化した。3つの活動は、「ガチ現地貢献活動」「ついでに現地貢献活動」「金銭供与活動」である。参加者の態度は「熱狂派」「まあまあ熱狂派」「協調派」「うわべ参加派」「偶然派」「非参加」の6組として整理された。先に見た Moore たちと忠誠心の扱い方が異なることは注意しながらだが、概ね、貢献に前向きな態度の組ほど、各活動意欲が高く、忠誠心も高いという結果である。ただ面白いのは、最も難しい取り組みにも参加しがちな熱狂派でさえも、「ついで貢献」型の意欲が高く、同時に「ついで貢献活動」型については、参加に後ろ向きな人々も割と意欲が高く維持される傾向があるということ

である（2013, 383; 2015, 692）。中でも数値が割と高いのが、「ゴミ拾い」（調査では“トレイルウォーキング中のゴミ拾い”（2013, 382））だったことも興味深い。外来種の除去だとか遊歩道のメンテを行うなどのガチ貢献も自然保護にとっては重要だが、多くの人によって参加しやすいのはゴミ拾いなのだろう。

地域づくりの議論でも、関係人口論でも、ゴミ拾いをわざわざよそ者の貢献として見ることはほぼない。ただ、自然だとか美観だとかを保護する価値を伴う場所に関しては、ゴミ拾いは、相当に意味深い貢献行動であると評価すべきだ。とりわけ一般の訪問者が数多く、割とゴミで汚染されやすい場所については、この類の貢献は不可欠となる。Weaverの研究はあくまで豪州の国立公園内の話だが、この忠誠心あるよそ者の意欲と行動に関する議論は、日本のアニメ聖地巡礼の現象を考察する上で非常に有用な観点を提供している。

3 アニメファンたちの聖地清掃：海岸清掃活動イベントの意義

(1) アニメファンの地域貢献の実態

アニメ聖地巡礼は作品に登場した舞台モデルを目指す行動なので、視聴者にとっても、また地元の人々にとっても、その場所はアニメに登場したままの雰囲気維持されることが望ましい。確かに、民家などが建て替わるなどして致し方ない事情で舞台モデルは変わってしまう（松本・山村 2023）。ただ、そうでなければできる限りその場所はアニメで見た通りの場所であって欲しいものだろう。ファンたちは、そこに訪れて劇中と全く同じ角度から写真を撮影し、キャラクターの息づかいを追体験することで、アニメで見た世界を再現したいという動機を持つからである（岡本 2011；山村 2014）。

アニメファンたちは、相当に高い訪問場所への貢献意欲を持っている。森・田井（2023）は、アニメ聖地巡礼経験がある回答者を対象にした質問紙調査から、それらの訪問地貢献意思を明らかにした。ここでは、原則最もお気に入りの作品の舞台モデルに最初に訪れた時の事情から3つの種類に分類し、中でも聖地巡礼自体を目的に現地を訪問した「断固巡礼派」ほど地域への貢献意欲（例えば、「地元の人

のまちおこし活動を応援したい」など)を強く持つことがわかった。舞台モデルにも行くが他にも訪れる場所があった「一般旅行派」もそれに次いで貢献意欲はある程度高かった。

アニメファンのこの貢献行動をもたらす機序は何だろうか。それを繙く上で「推し活」に見られる心理的所有感(井上・上田 2023)という考え方が参考になる。あるアニメあるいは登場人物を推すことは、それらへの所有感(「心理的一体感」「心の拠り所」等)と「心理的責任感」(「何ができるかを常に考えている」等)が生まれたことを意味する(井上・上田 2023, 24)。どんどんファンとして推しを支えようという気持ちになる。そして、アニメ聖地巡礼の場合、その推しを通じて、登場人物が生きている(とファン自身が認知する)場所への所有感がさらに生まれ、そこへの忠誠心が大きくなっていく。あくまでファンは、登場人物の推し活の一環で舞台モデルを見ているだけかもしれないが、大好きな登場人物の知覚は重要かもしれない。Peck 達によれば、湖や公園などのゴミ拾いや寄付行為にはその心理的所有感が促進すること、そしてそこには責任感が媒介することがわかった(Peck, Kirk, Luangrath, & Shu, 2021)。これを参考にすると、キャラという一種の記号を通じて高まった心理的所有感が大切な場所への貢献に前向きに作用すると予測できる。

こうしたファンによる地域貢献は、往々にして清掃ボランティアであることが多い(柿崎 2021)。この清掃ボランティア活動は、各地に散見されていることは確かである(山村 2009; 新井・柿崎 2016; 森 2021)。ただ、まだまだアニメ聖地巡礼の舞台モデルとなった場所で実践される諸活動・諸事業の中では、極めて少数派であることが明らかだ。筆者が2022年に実施した地方自治体に対する質問紙調査(森 2022)では、「清掃」が活動や事業として実施されている例は、21件だった。正直に言えば、これは自治体担当者が把握している件数であり、調査では把握していないという回答もあったことに鑑みれば、もしかするともう少し広がっていた可能性もあり得る。この清掃活動を誰が組織化したかといえ、圧倒的にファンたち自身である(森 2022)。地元行政や各種団体がこれを組織化することは稀なようだ。

確かに清掃事業の取り組みは少ない。しかし同時に、最も筆者が興味深かったのは、アニメ聖地巡礼を活用した地域づくりを進める中でどのような効果が生じたかに関する回答結果である。「舞台モデルの景観保存・創出に関するファンの関心」が高まったという回答は「非常に当てはまる」と「かなり当てはまる」の割合を見ると、17.7%で、これは地元事業者や住民の数値よりも高い(それぞれ8.2%、4.9%)。10%台に過ぎないから数としては覚束なさそうだが、例えば聖地巡礼研究が繰り返し力説する地元とファンとの交流についても、非常に当てはまるとかなり当てはまるの項目で地元企業・店舗との交流が27.6%、住民との交流は17.9%であり、そこまでの開きはない(森 2022)。

(2) 海岸清掃活動を考える：リアル勇者部の海岸清掃

ア 海浜清掃

筆者は、ボランティアツーリズムとしてアニメ聖地巡礼を検討できる可能性があるのではないかと考えている(Mori 2022)。松本・山村(2023)は、これまでの諸事例を踏まえてアニメ聖地巡礼の経済効果は期待できるほどのものではなかったと言った。つまり、このことは、アニメ聖地巡礼は通常の観光を見る目線と違う方法で見なければならぬし、ファンの熱い想いに応えるための仕組みをきちんと検討しなければならないことを意味する。訪問先の場所に貢献したいというファンの思いは、さまざまなボランティア活動につながる。ボランティアツーリズム研究が面白いのは、ボランティアという真剣な行動と観光という行楽を組み合わせた現象を追いかけていることだ(Wearing & McGehee, 2013)。行楽だからこそ、あくまで自己関心・自己利益に基づく旅である。しかし、それは世の中の問題解消という公益実現を生み出す旅でもある。全てのアニメファンがこの種の旅の動機を持っているわけではないとはいえ、これほどまでに高いとわかっている地域貢献意欲に応える仕組みは重要ではないか。あくまでアニメ世界の追体験の行楽をしながらなのに、旅先の役に立つという体験はファン本人にはとても貴重だろう。

その中で考えてみたいのが、海岸清掃の可能性

だ。海岸清掃は、多くの世界中の研究者が注目している課題である。特に観光振興の観点からは、海岸は一大観光資源であり、世界的に最も人気がある観光形態であるものの (Dodds & Holmes, 2019)、それが汚染されていることで大規模な経済損失が生じるという問題が指摘されている (Adam, 2021)。白砂青松を思い馳せていたら、実際ゴミだらけだったらその失望は大きい。それは再訪の可能性にも影響を与える。海岸のゴミの量と来訪者の再訪可能性は関係があり、特に初めての訪問者にとっては汚れた海岸は次回以降の再訪に悪影響を及ぼすということがわかった (Schuhmann, 2011)。海岸にゴミがあると、最悪の場合、ほとんどの利用者が別の海岸を選ぶようになってしまう (Krelling, Williams, & Turra, 2017)。だからこそ、過剰負担をもたらしかねない大規模観光とは異なる価値、持続可能性を前提とした開発がビーチ観光にとっては重要になった (Dodds & Holmes, 2019)。

日本でも海岸清掃は、全国団体から地域共同体の範囲に渡るまで割と津々浦々に見られる取り組みだ。海岸清掃は、海岸が観光資源である以上清潔な海岸を実現するということがまず重要なのだが、同時にこの海岸清掃は参加者自身にさまざまな利点を提供する。それは参加者の「身体と精神の健康」(Power, 2022, 1440) をもたらし、また人間関係 (1447) を作ることに役立つという。そもそも、海岸は「波の音や砂の心地」(1438) などでおたちの心を癒す効果がある。

アニメに話を戻すと、海岸が作中に重要な物語展開の舞台として描かれることがとても多い。例えば、『ラブライブ!サンシャイン!!』、『放課後ていぼう日誌』、『青春ブタ野郎はバニーガール先輩の夢を見ない』、『白い砂のアクアトープ』『tari tari』などあげればキリがない。こうした作品と大好きな推しの登場人物が息づく世界の追体験を試みるためにも、象徴的な場所の景観の維持はとても大事である。その意味では、割と海岸清掃の取り組みは汎用性がありそうだ。しかしながら、現時点で筆者の管見の限り海岸清掃ボランティアの事例はほとんど発見されなかった。前節に確認した通り清掃全体で活動数が20件そこそこだから、海岸事業に限定すれば当然ごく少数派にとどまる。しかし、Power (2022) が

言う通り、海岸清掃そのものが色々な便益を伴うことから、大きな潜在性はあると思われる。

イ リアル勇者部

上記の論点を最も的確に実現しているのが、香川県観音寺市で取り組みが展開されているリアル勇者部による海岸清掃事業である。これはこれからのアニメボランティアツーリズムの先駆けであり、目指す一つの到達点であると筆者は見ているので、これまで何度もさまざまなところで取り上げてきた (森 2019; Mori, 2022)。まだ現時点では、見渡す限りで唯一無二の貴重な取り組みである。

リアル勇者部は、アニメシリーズ『結城友奈は勇者である』(以下、ゆゆゆ) に登場する主人公たちが結成している学校の部活「勇者部」から名前をとった取り組みである。作中の勇者部は、人類を襲うバーテックスという敵から世界を救う勇者を集めた機関だが、表向きは、学校のよろずボランティア活動部という体裁をとっていた。そこでは、ゴミ拾い、子猫の飼い主探し、幼稚園の出張演劇、古着回収、市のマラソン大会の手伝い、生ゴミ堆肥づくり、そして学校の草むしりなどの活動を実践していた (電撃 G'z マガジン編集部 2018; 讃州中学勇者部 2023)。このアニメは、香川県観音寺市の市内各地が舞台モデルとして登場する。観音寺市と製作委員会はしっかり協力関係を結んでいて、作中のモデルとなった市立中学校の校舎で公式イベントを開催するなど、市として積極的にアニメ聖地巡礼を活用した取り組みを実践してきた。香川大学が文科省「地(知)の拠点整備事業」に採択されたところに、2016年になって、市から香川大学に何か一緒にできないかという要請があった。そこで作品に登場するボランティア活動に注目し、「リアル勇者部」事業が開始された (神田亮氏からの口頭教示。2022年1月)。大学として展開した「瀬戸内地域活性化プロジェクト」の観音寺班がこの事業の企画と実施を担った。具体的には、作中にも登場した有明浜の清掃活動である。

これまでリアル勇者部による有明浜海岸清掃は、2023年で第9回を数える。2017年の第4回と2018年の5回に参加したファンたちの質問紙調査結果等を見ながら、参加者の動向を紹介したい。参加者は

香川県内居住者が4分の1程度を示すが、残りは全国広範囲からやってくる。初めて参加したファンは第4回と第5回それぞれ最多（それぞれ55%、76%）だったので、再訪勢力はまだ少ない（鈴木2018；神田2019）。けれども第5回の際には「また参加したい」が100%だった（神田2019, 51）。実は第4回目まではそこまで参加者は多いとは言えなかった。そもそも清掃だけに流石のファンたちも香川まで足を運ぶことは難しいだろうというということで、ゆゆゆの同人誌即売会オンリーイベントの開催があることを知り、第5回目からそれと時期を揃えるようにした（神田亮氏からの口頭教示。2022年1月）。その結果参加者は大きく増えた（神田2019）。5回目の初参加組の増加はこの影響である。行事終了後に聖地巡礼したり、ファンのオフ会を楽しんだりできるが（鈴木2018）、同人オンリーイベントはファンにとっては格別だ。2018年調査では、なんと91.7%の回答者がオンリーイベントに参加した（神田2019）。

参加の動機は当然ながらさまざまだが、「観音寺が好き」、「お礼をしたかった」、「役に立ちたい」という回答が割と見受けられる一方、興味深いのは「勇者部の活動に触れてみたかった」「勇者だから」の回答だ（鈴木2018, 83；神田2019, 48）。物語の中に入り、街を救う勇者に思いっきりなりきる正当性をこのリアル勇者部が保証している。そして参加して良かったことはいろいろあるが、ここではファン同士の交流が実現していたことが注目できる（鈴木2018；神田2019）。さらに、この清掃は参加者の学習につながっている。初期の頃はとりあえずゴミ拾いするだけだったが、ある時期から香川県の担当者によるゴミの拾い方の解説機会を設けたり、また有明浜に植生する植物の保全に関してもファンたちは知識を得ることができた（神田亮氏からの口頭教示。2022年1月）。リアル勇者部は、エコツーリズムの世界にも到達している。

このリアル勇者部に筆者が注目するのは、理論が想定する状況をすでに実現していたからである。第1に、劇中の主人公たちのボランティア活動を再現するという体験を海岸清掃と結びつけた。特に「再現」は体験の中でも視聴者にとって意味が大きく重要だ（Kim, 2012）。追体験と再現は通常の舞台巡り

型の聖地巡礼でも達成できるが、リアル勇者部は、主人公の生き方（勇者としての身の処し方）を再現する体験をファンに提供し、より主人公と舞台モデルへの心理的所有感を深める可能性が高くなる。そもそも清掃活動は誰にでも参加しやすい面も功を奏している。第2に、Weaver（2015）が言及したガチ勢とついで勢を両方視野に収めていた。清掃にだけ照準を当てて観音寺にやってくる勢力もいるにはいる。しかし、ついで勢の動機も満たすという工夫はとても重要だ。第5回目の同人イベントと時期を揃えるというアイデアは注目に値する。第3に、地元組織が主催したイベントである点だ。前出のPowerに基づいていけば、地元が行事を主催することが参加機会と正当性をボランティアたちに保証しうる面がありそうだ（Power, 2022）。地元公式行事としてボランティアを迎えるという仕組みは結果的に海岸清掃の成果を高めるわけである。森（2022）によれば、地元機関による活動は少数派である。この点でもリアル勇者部の存在は重要である。確かに、全ての巡礼ファンはリアル勇者部に参加しないし、活動をどう広げ展開するかという課題はある（神田亮氏からの口頭教示。2022年1月）。ただ、ファンたちが抱く忠誠心を満開にさせて、思いをぶつける場所と機会があるということが重要なのではないか。

4 終わりに

この論文は、海岸清掃を素材として、アニメ聖地巡礼の可能性をボランティアツーリズムの観点から議論した。関係人口論の議論から、アニメ聖地巡礼を読み解く研究はよく見られるが（風呂本2019；岡本2019；森2021；松本・山村2023）、どんな関係をアニメ視聴者は舞台モデルに求めようとしているのかを幅広く見通すことはできていなかった。それらの先行研究は割と地元と視聴者との交流と交信を強調しがちだった一方で、そのほかの地元への貢献活動はその都度言及するだけで体系的に提示することはなかった（谷村2012a；谷村2019）。ただ、そもそも関係人口論自体があやふやな部分があるので、この研究はボランティアツーリズムや自然公園研究などが追いかけてきた忠誠心の観点から、関係人口論が最も大切にしていた局面を明らかにして議論

の整理を行なった。忠誠心は交流人口でも持つことができるし、再訪意欲とかクチコミの程度でも十分な忠誠心に基づいた訪問地への貢献と考えることができる (Prayag & Ryan 2012)。アニメに魅せられたファンは、自分を観光客と認知するかは問わずして、全体としてその舞台モデルとなった場所に対する忠誠心を抱きやすい。その場所はファンにとってはかけがえがない存在となるからだろう。その背景にある機序は未解明だが、心理的所有感の概念が注目できる。登場人物への愛を媒介して物語が展開するその舞台モデルを愛し、一体感と責任感を持つようになり、公共財の管理に向かう。この機序については、これまで映画やドラマを含めたフィルムツーリズム研究またアニメ聖地巡礼研究は追体験という見方から解説を試みてきたが (例えば、田井 2021)、心理的所有感はよりそれらの人々の貢献意欲を説明する有用な観点を提供する。さらに本論は、アニメファンの地域貢献意欲を明らかにしながら、この忠誠心が発動しやすい海岸清掃の世界を繙いた。アニメ作品の中の光景の「再現」はファン垂涎の体験となる (Kim, 2012; 山村 2014)。この再現が単に主人公たちと同じ格好をすることにとどまらず、結果的に地域貢献と接点があり得ることは先行研究は言及していない点だった。リアル勇者部はまさにこの再現を実現した点が注目値する。参加者の動機は「お世話になった恩返し」という互酬理由もあれば (鈴木 2018)、先に仮説として示した心理的所有感も作用している可能性を本研究は指摘した。

アニメ聖地巡礼をボランティアツーリズムとしてみるということは、新しい研究領域の拡大に寄与するだろうし、また訪問地としてアニメファンをどう処置すべきかという議論に貢献できる。当然忠誠心の程度はファンごとに個体差があるだろうから、全員が全員現地ボランティアをすることは限らない。クチコミが中心となる場合もある。ただ、ゴミ拾い清掃活動の需要はそれほど小さいものではないかもしれない。当然、アニメ作品や来訪者の特性に依存する部分は大きいので、自治体行政などの訪問地の機関は作品と来訪者の需要を入念に検討しながら、清掃事業を主催する道を選ぶことは可能だ。海岸清掃によって地元の問題が解消されるだけでなく、参加者自身も健康になれる。これが更なる忠誠心に

つながるかもしれない。もちろん、リアル勇者部の事例はとても参考になるが、違うアニメ作品にはまた違う取り組み方があるべきだ。ただ、これからの一つの可能性として、ゴミ拾いがアニメ聖地巡礼の中で上手く位置付けられていくのかどうかは追及課題として学術的にも実務的にも重要ではないかと言うのが、この文章が提示したい示唆である。

他方で、また本論の最大の限界は、ファンの忠誠心の議論を環境保全面に制限したことだ。ファンの地域貢献は実際もう少し種類があり得る (片山 2013; 谷村 2019)。本研究の対象をさらに広げた議論を展開していくことで、ボランティアツーリズムとしてのアニメ聖地巡礼の体系的な枠組みづくりが可能となる。

【注記】

この研究は、青山学院大学判例研究所プロジェクト「アニメ聖地巡礼におけるボランティアツーリズムの展開：新しい関係人口論の検証」(2023-24年度)の研究成果の一部である。

参考文献

- Adam, I. (2021) Tourists' perception of beach litter and willingness to participate in beach clean-up. *Marine Pollution Bulletin*, 170, 112591. doi: 10.1016/j.marpolbul.2021.112591.
- 新井康之・柿崎俊道 (2016) 『聖地会議 9：新井先生とアライ先生はヤマノススメクラスとともに』 柿崎俊道.
- Callanan, M. & Thomas, S. (2005) Volunteer tourism: Deconstructing volunteer activities within a dynamic environment. In Novelli, M. *Niche tourism: Contemporary issues, trends and cases* (pp.183-200). Oxford, UK: Elsevier.
- 電撃 G's マガジン編集部 (2018) 『結城友奈は勇者である メモリアルブック』 KADOKAWA.
- Dodds, R., & Holmes, M. R. (2019) Beach tourists: what factors satisfy them and drive them to return. *Ocean & Coastal Management*, 168, 158-166. doi: 10.1016/j.ocecoaman.2018.10.034.
- 風呂本武典 (2019) 「内発的發展とコンテンツツーリズム」地域コンテンツ研究会編『地域 x アニメ：

- コンテンツツーリズムからの展開 (pp.230-252)』東京：成山堂書店。
- 井上淳子・上田泰 (2023) 「アイドルに対するファンの心理的所有感とその影響について：他のファンへの意識とウェルビーイングへの効果」『マーケティングジャーナル』43 (1): 18-28. doi: 10.7222/marketing.2023.034.
- 柿崎俊道 (2021) 「サクセスツーリズムとしてのアニメ聖地巡礼」アニメ地域おこしノウハウウェブサイト, 2023年7月22日確認, <https://article.anilab.pub/archives/840>.
- 神田亮 (2019) 「自治体と大学が連携したアニメを活かしたまちづくりの実践報告」『香川大学地域連携・生涯学習センター研究報告』,24: 45-53.
- 片山明久 (2013) 「アニメ聖地における巡礼者と地域の関係性に関する研究：富山県南砺市城端を事例として」『観光学評論』1 (2) : 203-226. doi: 10.32170/tourismstudies.1.2_203.
- 河井孝仁 (2020) 『「関係人口」創出で地域経済をうるおすシティプロモーション 2.0: まちづくり参画への「意欲」を高めるためには』第一法規.
- Kim, S. (2012) Audience involvement and film tourism experiences: Emotional places, emotional experiences. *Tourism Management*, 33 (2) , 387-396. doi: 10.1016/j.tourman.2011.04.008.
- Kirillova, K., Peng, C., & Chen, H. (2019) Anime consumer motivation for anime tourism and how to harness it. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 36 (2) , 268-281. doi: 10.1080/10548408.2018.1527274.
- 小田切徳美 (2019) 「「関係人口」とは何か? : その背景・意義・可能性」『情報誌 CEL』123: 26-31.
- Krelling, A. P., Williams, A. T., & Turra, A. (2017) Differences in perception and reaction of tourist groups to beach marine debris that can influence a loss of tourism revenue in coastal areas. *Marine Policy*, 85, 87-99. doi: 10.1016/j.marpol.2017.08.021.
- 松本淳・山村高淑 (2023) 「アニメによる観光と関係人口創出」『CATS叢書』17: 251-278.
- Moore, S. A., Rodger, K., & Taplin, R. (2015) Moving beyond visitor satisfaction to loyalty in nature-based tourism: A review and research agenda. *Current Issues in Tourism*, 18 (7) , 667-683. doi: 10.1080/13683500.2013.790346.
- Moore, S. A., Rodger, K., & Taplin, R. H. (2017) Developing a better understanding of the complexities of visitor loyalty to Karijini National Park, Western Australia. *Tourism Management*, 62, 20-28. doi: 10.1016/j.tourman.2017.03.012.
- 森裕亮 (2019) 「アニメファンは「よそ者」である：アニメ聖地巡礼を通じた新たな地域の担い手形成の可能性」大曾根寛ほか編『福祉社会へのアプローチ 下巻 (pp.565-595)』. 東京：成文堂.
- 森裕亮 (2021) 「「よそ者」のパワー：アニメ聖地巡礼現象に見る新たな地域づくりの可能性(第1回) よそ者と関係人口」『まち・むら』154: 33-35.
- Mori, H. (2022) The power of anime: a new driver of volunteer tourism. *Tourism and Hospitality*, 3 (2) , 330-344. doi: 10.3390/tourhosp3020022.
- 森裕亮 (2022) 「アニメ聖地巡礼を活用した地域の魅力づくりと活性化を考えるアンケート調査報告書 (速報版)」『北九州市立大学特別研究推進費研究報告』doi: 10.13140/RG.2.2.22057.88167.
- 森裕亮・田井浩人 (2023) 「アニメ聖地巡礼者の多様性と地域貢献の潜在性：サーベイの結果から」『コンテンツ文化史研究』14.
- 岡本健 (2010) 「コンテンツ・インデュースト・ツーリズム：コンテンツから考える情報社会の旅行行動」『コンテンツ文化史研究』3: 48-68.
- 岡本健 (2011) 「交流の回路としての観光：アニメ聖地巡礼から考える情報社会の旅行コミュニケーション」『人工知能学会誌』26 (3) : 256-263. doi: 10.11517/jjsai.26.3_256.
- 岡本健 (2013) 岡本健『n次創作観光：アニメ聖地巡礼／コンテンツツーリズム／観光社会学の可能性』NPO 法人北海道冒険芸術出版.
- 岡本健 (2019) 「新たなコミュニティを創造する「聖地巡礼」の面白さ」『情報誌 CEL』123: 32-37.
- Oliver, R. L. (1999) . Whence consumer loyalty?. *Journal of Marketing*, 63, 33-44. doi:10.2307/1252099.
- Peck, J., Kirk, C. P., Luangrath, A. W., & Shu, S. B. (2021) . Caring for the commons: Using psycho-

- logical ownership to enhance stewardship behavior for public goods. *Journal of Marketing*, 85 (2), 33-49. doi: 10.1177/0022242920952084.
- Prayag, G., & Ryan, C. (2012) Antecedents of tourists' loyalty to Mauritius: The role and influence of destination image, place attachment, personal involvement, and satisfaction. *Journal of Travel Research*, 51 (3), 342-356. doi: 10.1177/0047287511410321.
- Power, S. (2022) Enjoying your beach and cleaning it too: a Grounded Theory Ethnography of enviro-leisure activism, *Journal of Sustainable Tourism*, 30 (6), 1438-1457, doi: 10.1080/09669582.2021.1953037.
- 指出一正 (2019) 「小誌編集長・指出一正がみなさんのギモンにお答えします！」『別冊ソトコト 2019 年度版関係人口入門 (pp. 104-107)』. 東京: sokotoko online.
- 讃州中学勇者部 (2023) 「活動報告」, 2023 年 7 月 20 日最終確認, <http://yushabu.jp>.
- Schuhmann, P. W. (2011) Tourist perceptions of beach cleanliness in Barbados: Implications for return visitation. *Études caribéennes*, 19. doi:10.4000/etudescaribeennes.5251.
- 総務省 (2023) 「関係人口ポータルサイト」, 2023 年 7 月 21 日最終確認, <https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/index.html>.
- 鈴木健大 (2018) 「アニメファンとの協働に見る、地域の担い手づくりの可能性」『地域活性学会第 10 回研究大会論文集 (pp. 81-84)』. 東京: 地域活性学会.
- 田井浩人 (2021) 「アニメ聖地巡礼者はどのように地域と関わるのか? : ウェブアンケート調査からの接近」『地方自治ふくおか』73: 30-47. doi:10.32232/chihoujichifukuoka.73.0_30.
- 田中輝美 (2021) 『関係人口の社会学: 人口減少時代の地域再生』大阪大学出版会.
- 谷村要 (2012a) 「アニメ聖地巡礼者の研究 (1) : 2 つの欲望のベクトルに着目して」『大手前大学論集』12: 187-199.
- 谷村要 (2012b) 「『ジモト型コミュニティ』の浮上」『日本情報経営学会誌』32 (3) : 72-83. doi: 10.20627/jsim.32.3_72.
- 谷村要 (2019) 「『アニメ聖地化』の過程におけるファンの地域活動への関与: 静岡県沼津市の事例から」『地域活性研究』10: 79-88.
- Thelen, T. & Kim, S. (2023) Understanding fan tourists at a non-commodified fan pilgrimage site: an application of fan capital theory. *Current Issues in Tourism*, 26 (1), 12-17. doi: 10.1080/13683500.2021.2011162.
- Vigolo, V. (2015) Investigating the attractiveness of an emerging long-haul destination: Implications for loyalty. *International Journal of Tourism Research*, 17 (6), 564-576. doi:10.1002/jtr.2024.
- Wearing, S., & McGehee, N. G. (2013) Volunteer tourism: A review. *Tourism Management*, 38: 120-130. doi: <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2013.03.002>.
- Weaver, D. B. (2013) Protected area visitor willingness to participate in site enhancement activities. *Journal of Travel Research*, 52 (3), 377-391. doi: 10.1177/0047287512467704.
- Weaver, D. (2015) Volunteer tourism and beyond: Motivations and barriers to participation in protected area enhancement. *Journal of Sustainable Tourism*, 23 (5), 683-705. doi: 10.1080/09669582.2014.992901.
- 山村高淑 (2009) 「観光情報革命と文化創出型観光の可能性: アニメ聖地巡礼に見る次世代ツーリズムの萌芽」『地域開発』533: 32-36.
- 山村高淑 (2014) 「『アニメ聖地巡礼』と『コンテンツ・ツーリズム』: 作品への愛と旅することの本質について考える」岡本健・フルタアキヒロ編『全国アニメ聖地サミット in 豊郷 事業報告書 (pp. 12-21)』.

綾瀬市のロケツーリズムの取組みについて —ロケ地や市内撮影作品を活用した観光事業—

綾瀬市産業振興部商業観光課主事 相原 沙緒里

国土交通省観光庁は、「ロケツーリズムとは、映画・ドラマのロケ地を訪ね、風景と食を堪能し、人々の“おもてなし”に触れ、その地域のファンになること」と定義している。

綾瀬市では、2014年4月に官民一体組織「綾瀬ロケーションサービス」を設置し、設置以来、数多くの映画やドラマ作品等のロケーション撮影（以下「ロケ」という。）を誘致し、ロケ誘致推進の目的である「ロケツーリズム」による誘客促進、地域経済の活性化につなげている。

本稿では、これまでに実施してきた本市のロケツーリズムに関する具体的な取組みを紹介するとともに、今後の展望について報告する。

1 はじめに

綾瀬市は神奈川県ほぼ中央、都心から約40kmに位置し、面積は22.14km²で人口は約8万3,000人を有する。西に大山・丹沢連峰を望むとともに、カワセミやアユ、ホタルが見られ、都心部からさほど離れていない土地でありながら、市の中心部には広大な畑が広がる自然豊かな地域である。

また、市北東部には行政面積の約18%を占める厚木基地が存在している。

特出した観光地がない綾瀬市で、いかに誘客を促進し、地域経済の活性化につなげていくか。ロケツーリズムの取組みは、そんな綾瀬市にとって観光事業の1つとして始まった。

2 ロケとグルメによる地域活性化事業について

(1) 背景

全国的に同じ問題を抱えているが、綾瀬市の将来人口は減少することが予測されており、また、市内の産業、特に商業では、大型店による個店の淘汰が進んでいる。これは、地域の資金の市外流出を招くのみならず、地域にかけがえのない存在である個店

が減ることで、「綾瀬らしさ」が失われつつある状況であり、地域に新たな消費を呼び込むためには、観光振興及び商業の活性化が必要とされている。

そこで、2013年4月に「あやせ商業者パワーアッププロジェクト」が立ち上がり、有識者の助言のもと、「ロケとグルメによる地域活性化事業」が始動することとなった。

(2) ロケとグルメによる地域活性化事業

ア あやせ商業者パワーアッププロジェクト

商業者をはじめとする事業者や生産者、市民を中心に構成された本プロジェクトでは、メンバーが有識者からロケの受け入れ体制等について学び、市内の農産物を使用したロケ弁当の試作品を開発するなど、ロケ誘致を通じてまちを盛り上げていくための話し合いが進められ、本格的にロケを受け入れるための準備を行った。

イ あやせ市ブタッコリ～ロケ隊

あやせ商業者パワーアッププロジェクトメンバー内において、より事業を発展させていくため、綾瀬

の特色を出したグループの名前を付けたいという声が高まり、2014年4月に「あやせ市ブタッコリ～ロケ隊」(以下「ブタロケ隊」という。)が組織された。

3 綾瀬ロケーションサービス設置によるロケ誘致の促進

綾瀬市は、観光地はないものの、都内からの交通の便の良さや何気ない風景の多さが、撮影しやすいロケ地としての魅力であると考えられる。

加えて、ロケ誘致を促進するには、事前調整の細やかさから、当日の撮影を円滑に進める支援まで、撮影しやすい環境を整えることが重要であると認識している。

ア 綾瀬ロケーションサービス

2014年4月、市内における映画、ドラマ等のロケ受け入れ開始に伴い、支援並びに誘致する機関として、官である「市」と民である「ブタロケ隊」との官民一体組織「綾瀬ロケーションサービス」を設置した。

市がロケの問い合わせ窓口となり、さまざまな経歴の方が所属するブタロケ隊と連携することで、映像制作関係者からの多岐にわたる要望に、スムーズに対応することができる。

イ 綾瀬ロケーションサービス推進協議会

2015年2月、ロケの誘致活動及び市内全域における撮影環境の整備を図るために設立された。関係機関相互の連携と協力体制を整え、地域経済の活性化並びにシティセールスに寄与することを目的に活動している。

協議会には委員や顧問として、綾瀬市商工会・JAさがみ・綾瀬青年会議所・大和警察署・神奈川県・海上自衛隊・米海軍厚木航空施設・公共交通機関・関連民間企業等が参画している。

4 ロケツーリズムの取組みについて

(1) あやせとんすきメンチ

市内産の豚肉を贅沢に使った、郷土料理「豚すき」を具材にし、ゴボウやしらたきの食感が癖になるオリジナルメンチカツである。

開発の経緯としては、あやせ事業者パワーアップ

プロジェクトにおいてロケ弁当の開発を進めていた中で、ロケ弁当で使用できるおかずの一品として、養豚業や農業が盛んなことから、郷土料理「豚すき」とメンチカツを組み合わせた商品が考案されたことにより、2016年4月、ブタロケ隊と商工会、綾瀬市が3年の歳月を費やし、初のご当地グルメとして製品化。市内3店舗で販売を開始した。

2020年5月には派生商品として、市内産バラ酵母を使用したバンズにあやせとんすきメンチを挟んだ「とんすきメンチバーガー」が発売された。

2023年8月時点では、取扱店が8店舗となり、総売上食数は10万食を超えている。

図1 あやせとんすきメンチ



(2) ロケ地ツアー

2016年度から2019年度までに4回開催し、のべ151人が参加。毎回定員を超える申し込みがあり、リピーターや市外からの参加者も多く、人気が高いイベントである(2020年度から2022年度は、新型コロナウイルス感染症の拡大等により中止となった)。

ツアーの内容は、実際のロケに提供されたロケ弁当を昼食に挟みながら、市役所を含む市内のロケ地やロケ地看板をバス等で巡り、ロケ地でのなりきり写真の撮影やブタロケ隊によるシーンの再現を楽しむことができる。

参加者からは「普段入れない場所も見られて撮影の裏話も聞けた」、「ロケ地を巡るだけでなくスタッフの方々が色々な趣向を凝らした演出を見せてくれたのがとても楽しかった」などの声が寄せられた。

(3) ロケ地 MAP

2016年度から、市内で撮影された映画やドラマ等のロケ地を広く周知し、訪れた作品ファンがロケ地巡りを楽しめるようにするため、ロケ地 MAP を作成している。

内容は年度によって異なるが、シーン写真や撮影エピソード、ロケ地情報のほか、名産品、グルメ情報を多数掲載している。公共施設をはじめ、市内飲食店、近隣の鉄道各駅に配架しているが、県外からの送付依頼があるほど人気が高い。

(4) ロケ地看板

2017年度から、シーン写真を見ながらロケ地巡りを楽しむことができる取組みとして、全国初となるシーン写真入りロケ地看板の設置を進め、2023年8月時点で21基設置している。

ロケ地看板は、市ホームページやロケ地 MAP で紹介するほか、2013年度から開催している自転車等で市内を巡るスタンプラリー「びゅ〜とあやせ」のチェックポイントに設定するなど、観光資源としてイベントと組み合わせ、誘客促進につなげている。

(5) 市役所 1 階 ロケ地コーナー

2018年度に、市役所 1 階市民ホールのリニューアルに合わせて、ロケ地コーナーを設置。ポスターやサイン色紙等の展示を行うことで、作品の PR 協力や市民の郷土愛及びシビックプライドの醸成につながっている。

(6) 綾瀬市を舞台とした映画製作

ア 短編映画『ルーツ』

2019年1月、市制施行40周年を記念して、綾瀬ロケーションサービスや株式会社よしもとクリエイティブ・エージェンシーなどで構成する映画製作実行委員会において、綾瀬市を舞台にした地域発信型映画（短編映画）の撮影が行われた。

この映画は、全ての撮影を市内で行う初めての作品であり、完成した作品は、2019年4月に開催された「島ぜんぶでおーきな祭－第11回沖縄国際映画祭－」で上映され、その後、市内でも「凱旋上映会」として、本映画の上映及び出演者等によるトークショーとお笑いライブを一体的に開催した。

その後、国内の映画祭へ出品し、「札幌国際短編映画祭」や「Kisssh-Kissssssh 映画祭」、「あわら湯けむり映画祭」、「日本芸術センター第11回映像グランプリ」、「福井駅前短編映画祭2019」などにて入選。公益社団法人映像文化製作者連盟主催の「映文連アワード2020」では、パーソナル・コミュニケーション部門優秀賞を受賞した。

また、現在も市民や自治会、団体などへDVDの貸出しを行い、郷土愛の醸成を図るとともに、市の事業等で活用し、市内外へ広く発信している。

イ 短編映画『たまには、大きな声で』

2020年2月、綾瀬市が舞台となる短編映画第2弾の撮影が行われた。この映画は、クラウドファンディングにより主演女優や監督のファンなどの協力のもとに制作されたもので、本市ロケーションサービスは、ロケ地の提案や撮影協力を行い、ほとんどのシーンが市内で撮影された。

2022年1月に開催した綾瀬ロケーションサービスシンポジウム（新型コロナウイルス感染症の拡大等により、動画のオンライン配信にて開催した。）では、本映画の上映会を行い、主演女優や監督がゲストとして登壇した。

ウ 短編映画『クラウンの葬式』

2020年12月、綾瀬市が舞台となる短編映画第3弾の撮影が行われた。この映画は、短編映画『ルーツ』の監督により撮影された作品で、全ての撮影が市内で行われた。国内外の映画祭に出品し、第1回パルマ短編映画祭では審査員特別賞を受賞している。

(7) 市内撮影作品とのタイアップ事業

学生時代を綾瀬市で過ごしたさかなクンの半生を描いた初の自叙伝が『さかなのこ』として映画化され、さかなクンの出身校の市内小・中学校でも撮影が行われた。

そして、2022年9月、本映画の公開に併せて各種タイアップ事業を実施した。

本事業は、ロケ誘致開始以来の作品を活用した大きなタイアップ事業となり、「権利処理」と呼ばれる作品活用に必要な手続きについて、研修会へ参加するなど理解を深めてきたことが成果につながった

と考える。

ア 映画『さかなのこ』パネル展の開催

2022年8月15日～9月2日の19日間、市役所1階市民ホールにて、映画やさかなクンに関するパネル展を開催。撮影に訪れた出演者のサインやシーン写真、さかなクンが学生時代に作製したカブトガニのはく製や直筆のイラスト等を35点展示した。

同展には、さかなクンも訪れ、直筆のイラストが描かれた横断幕等を寄贈いただいた。総来場者数は約7,000人で、展示内のメッセージボードには、長崎県から訪れた方の書き込みもあった。

イ オリジナルTシャツの作成

映像制作会社から作品のロゴを提供いただき、綾瀬ロケーションサービスでデザインしたTシャツを作成。映画『さかなのこ』パネル展や市イベント等で、職員及び関係者にて着用した。

ウ 広報あやせ掲載

市広報誌「広報あやせ」の表紙及び中面に、作品概要や映画『さかなのこ』パネル展の開催情報を掲載。表紙にはシーン写真を使用し、市民に広くPRし反響を呼んだ。

エ ロケ地看板・ロケ地MAP

公開日には、撮影地となった中学校の校門付近にロケ地看板を設置。その後は市役所の正面玄関に設置している。

また、シーン写真が表紙の「綾瀬ロケ地MAP2022」を発行。誌面には、さかなクンからのメッセージも掲載され、市内各施設等のほか、新宿や渋谷など都内の劇場に配架した。

図2 ロケ地看板



図3 綾瀬ロケ地MAP2022



(8) 綾瀬ロケーションサービスサイト

2023年2月、市ホームページのリニューアルに合わせて、市ホームページ内に「綾瀬ロケーションサービスサイト」を新設した。

綾瀬ロケーションサービスの紹介をはじめ、映像制作関係者向けに市内ロケ候補地の静止画像、360°画像を掲載することにより、ロケ地探しの利便性向上とロケ誘致業務の効率化を図り、ロケ誘致を促進している。

その他、ロケ弁当の取扱事業者や撮影等での差し入れ、お土産に最適な名産品や地場産の食材を活用して開発された商品を紹介するなど、本市独自の情報発信ツールとして内容の充実に努め、ロケ地として選ばれる環境を整備している。

5 おわりに（今後の展望）

映像を通してまちが映し出されることで、一人ひとりが自分たちの住む地域や暮らしの価値を再発見し、シビックプライドが醸成され、ロケツーリズムの取組みが持続可能なものとして市民に大きく波及効果をもたらす還元されていくものとする。

綾瀬市では、綾瀬ロケーションサービスを発足してから9年が経過し、官民連携による受入体制や綾瀬スマートインターチェンジ開通によるアクセス向上などにより、2023年8月時点で165を超える作品が市内で撮影された。

また、撮影施設使用料や市内事業者へのロケ弁当発注額、あやせとんすきメンチ販売額等による直接経済効果は約3,800万円であり、着実にロケ誘致による効果は現れてきている。

しかし、実績やPR手法は確立してきているが、綾瀬市には元来、充実した観光基盤や商業基盤がなく、ロケツーリズムの取組みが十分に域内消費に結びつけられているとは言い難い。

他自治体においては、準備段階から映像制作会社と連携し、地元住民を巻き込んだ作品製作を行い効果的なPRを行うほか、撮影に必要な美術セットを地元事業者が発注し、経済効果に結びつけている事例もあり、地域の実情に応じたさまざまな取組みが見受けられ、綾瀬市でも他自治体の先進的な取組みを学びながら取り入れつつ、独自のロケツーリズムのあり方を検討していく必要がある。

今後はより一層、ロケ地を観光資源として活用し、さまざまな観光事業に絡めた事業展開を進め、誘客促進に取り組むとともに、市内事業者や市民がロケに参画できるような体制を整え、ロケを活用した事業展開までを一体とした域内消費につながる仕組みを構築し、ロケツーリズムによる地域経済の活性化につなげていきたい。

秩父市のアニメツーリズムに関する 取組みについて

秩父市産業観光部観光課長 中島 学

最近では聞きなれた言葉となった「アニメツーリズム（聖地巡礼）」は突然にはじまり、13年目を迎えた今も絶えることなく、秩父市の新たなそして可能性を秘めた観光資源となっている。アニメの舞台となった街、住む人々、訪れるファンや観光客が1つの作品との出会いにより変化し、人の人生をも動かすアニメツーリズムのチカラ。

本稿では、アニメ作品を活用した秩父市の様々な取組みを通じて、街の変化、人と人のつながり、そしてアニメツーリズムの可能性や課題などについて紹介する。

1 はじめに

秩父市は、埼玉県の北西部に位置し、山林に囲まれた自然豊かな市の面積は埼玉県の15%を占め、都心へ流れる荒川の源流でもある市内には4つのダムもある。また県内でも有数の観光地として認知されており、都心から約80km圏内の近さから日帰り観光客が多く、コロナ禍でもあった昨年は456万人の入込観光客を数えた。

主な観光資源は、芝桜をはじめとした四季折々の自然、パワースポットの寺社仏閣、日本三大曳山祭の秩父夜祭など見所も多い。また観光地としての歴

史は古く、江戸時代から秩父札所34カ所観音霊場（札所巡礼）が人気であり、現在の聖地巡礼も何故かご縁を感じてしまう。

2 アニメツーリズムのはじまり

秩父市でのアニメツーリズムは突然の出会いから始まるが、偶然も重なったことでスムーズな取組みができたのである。

2009年に埼玉県観光課が事務局となり、埼玉県アニメツーリズム検討委員会が設置された。本号でもコンテンツツーリズムについて執筆をいただいている北海道大学・山村教授はまさに検討委員会の委員長であり、秩父市にも来訪いただきアニメツーリズムについての助言を得たことは重要で貴重な経験となっている。そして翌年の2010年、西武鉄道と埼玉県観光課の職員がアニメと鉄道のコラボ事業を企画したことで、秩父アニメツーリズム実行委員会（以下「実行委員会」）が設立された。埼玉県の取組みと秩父市のアニメコラボ企画2つの偶然により、秩父市のアニメツーリズムが動き出すことになる。ただ、その時誰一人として10年以上も活動するとは思っていなかった。

設立された実行委員会の目的は、当時観光客層の

図1 秩父夜祭 12月2日・3日



年齢が高いことが課題の1つであったため、アニメや鉄道のコンテンツを活用した新たな若い世代の観光誘客が柱となっていた。そして、企画された「銀河鉄道999 イベント」はハプニングがありつつも、多くの鉄道ファンとアニメファンの誘客に成功し無事に終了した。

実行委員会を設立したものの、当時は秩父市が舞台となったアニメコンテンツも無く、翌年の活動計画も立てられない状況にあったとき、実行委員会のメンバーである西武鉄道の担当者へ1本の電話が入る。その相手は、アニメ制作会社である株式会社アニプレックスのプロデューサーであり、秩父が舞台設定のモデルとなったオリジナルアニメーション「あの日見た花の名前を僕達はまだ知らない。」(以下「あの花」)の情報を初めて得た瞬間だった。すでに「あの花」は制作中であり、西武鉄道の車両を描くための許諾やPR広告への協力依頼だった。

情報を得た我々は直ぐに製作会社へ向かい、今後の取組みについて何かできないか情報を求めた。通常であれば新規の事業ましてやアニメとなると慎重に検討する時間を作るが、実行委員会が存在し官民連携が取れていたおかげで敏速な一歩を踏み出すことができたことは幸運に思う。

2011年4月15日。当時、TVアニメのゴールデンタイムと言われていた深夜帯に「あの花」の第1話が放送された。観光課職員にアニメのゴールデンタイムが存在したことを知っている者はいるはずもなかったが、初めて見る「あの花」に緊張しつつも期待を膨らませ見たことを覚えている。アニメファ

ンの中では、監督、脚本そしてキャラクターデザインを担当する3人がコラボした前作も人気があったことで話題性も高かった。6月下旬の最終話では、見ていた誰もが涙するほどの感動作として大反響を得て放送は終わる。そして、その時既に秩父市は今まで見たことのない街へと変わっていた。

3 アニメツーリズムのチカラ

「あの花」放送1カ月前の3月11日、東日本大震災である。秩父市も市役所本庁舎が被災し使用できなくなり、観光課も他の施設への移転を余儀なくされた。さらに春の行楽シーズンに数十万人が訪れる観光スポットや街なか商店街は、全国に広まった観光自粛ムードのため観光客は激減していた。そんな重苦しい雰囲気の中「あの花」の放送が始まったのだが、放送後には街なかの商店街や住宅街に見なことの無い若い世代の観光客が次から次へと押し寄せていた。8~9割は男性でリュックを背負い、カメラと携帯を持つその姿はまさしく「あの花」を見たアニメファンであった。

数少ない情報を頼りに巡り、商店や通りかかった住民へ道を尋ね、時には秩父が舞台となった「あの花」の情報を伝えながら聖地巡礼を楽しんでいた。今まで見たことのないほどの若い観光客が溢れている商店街は、自然と活気づき若者が見えるだけで街の雰囲気も明るくなったように思えるほどだった。

変化したのは街だけでなく、市民にも変化が起きていた。秩父市にも沢山のアニメファンは居たが、当時はオタクのイメージも強いため都内の秋葉原に行かないと堂々とアニメ活動が出来なかった。そこへ自分の住む町が舞台となり、全国よりファンが訪れるようになると、聖地スポットのゴミ拾いや訪れたファンへの道案内を率先して行う市民も現れた。また、普段は来ることのない市役所の観光課を訪れアニメファンの気持ちや今後の活動へのアドバイスなど、当時はアニメの知識に乏しい私たち職員に助言をしてくれた。

「あの花」が放送され、訪れるファンの姿を目にしているにも放送中に秩父市でのイベント開催は控えていた。それは製作側から、「あの花」という作品を最高の形でファンに届けるための配慮であった。勿論私たちも従い、放送中の活動は街なかへの街灯

図2 「あの花」札所巡礼イラスト



©ANO HANA PROJECT

フラッグ掲出が唯一の事業であったが、それだけでもファンへのメッセージは強く、大きな反響を得ることができた。また「あの花」を見ていない市民へのPRも図ることができ、秩父市が聖地として認知され歩み始めた一歩であった。

いよいよTV放送後から1カ月が過ぎた7月下旬に実行委員会の本格的な事業がスタートすることになる。放送中に準備を進めていた舞台探訪マップを配布する初日には早朝から200人のファンが並び、夏休み期間には聖地を回遊するラリーイベントを開催し5,000人以上のファンが参加するなど、秩父市と「あの花」の世界観を楽しんでくれた。その後は製作会社と連携しながら大規模な声優イベントを開催し、秋には「あの花」の作中にも描かれたお祭り「龍勢祭」とコラボした事業を展開するなど、放送開始からの約半年で北は北海道、南は沖縄よりアニメファンが訪れ、海外から訪れたファンもいた。実行委員会の推計では、その間に8万人のファンが訪れ、経済効果も3億円以上となった。秩父市にとっては今までに無いアニメツーリズム事業であり、その訪れた観光客はほとんどが若い世代であることを考えると、数字以上の効果を得ることができたと思う。

その後も毎年アニメツーリズム事業は試行錯誤を繰り返しながら開催し、作品も2013年に劇場版「あの花」、2015年には劇場版アニメ「心が叫びたがってるんだ。」(以下「ここさけ」)、そして2019年には長編アニメーション映画「空の青さを知る人よ」(以下「空青」)が公開され、恐らく全国初となるアニメ秩父3部作が完成した。アニメ秩父3部作は製作会社、監督、脚本、キャラクターデザインなど関係スタッフが同じであるが、実は「あの花」と「ここさけ」は偶然が重なり秩父が舞台となり、「空青」が初めて企画の段階より秩父が舞台として描かれた作品である。奇跡的な3部作の誕生は、作品・聖地・ファンが生み出したアニメツーリズムのチカラでもあると感じている。

秩父市を知らなかったファンがアニメという入り口で秩父を訪れ、市民や商店街と触れ合うことで人と人が繋がり、新しいコミュニティも生まれる。商店街の手伝いやイベントに参加したり、地域の祭りに関わり、移住をしてきたファンもいる。市の職員も

「あの花」で秩父市を知り就職したという職員は少なくない。アニメが秘めたチカラは想像以上なのである。

4 アニメファンの思い

アニメツーリズムの活動に関わる中で大切にしているものがある。それはアニメファンの思いを大切にし、その思いをリスペクトすること。アニメファンが何度も聖地に訪れる理由は色々となるが、作品に対する思いが強いファンほど聖地=町・地域を大切にし、自分たちの行動により作品・キャラクター・声優・製作会社そして聖地へ迷惑をかけたくないと考えてくれる。そして次に思うことは、地域の人と交流を持ち、地域の役に立ちたいという思いを持ってくれるファンが多いと感じる。アニメファンとは一般的な観光客とは違う思いを持ち、その行動も奥深い物である。

そんな思いは実行委員会の活動にも活かされている。累計40万部以上を無料で配布している舞台探訪マップには、当初からアニメの場面写と舞台地のマップを掲載しているのみで、市内の観光スポットやグルメなど一般的な観光情報は一切載せていない。通常の観光マップと比べると不親切に思われるかもしれないが、これはファンの気持ちを尊重している形でもある。舞台探訪マップを手にするアニメファンは観光地の秩父市に来たのではなく、キャラクターが住む聖地がたまたま秩父市だけであって観光情報などは求めていない。街なかを巡りながら作品の舞台を見つけ、キャラクターたちが住む町の

図3 アニメ秩父3部作舞台探訪マップ



空気を吸い、アニメの世界観を感じる事が目的なのである。

また、毎年春と夏などに開催している街なか回遊ラリーイベントについても、回遊するコースを聖地エリアから外すことはせず、あくまで聖地巡礼を楽しんでもらうことを一番に思い、過度な誘導は行わないことを徹底している。更にイベントタイトル、ラリーの台紙やノベルティなどは毎回考案し、アニメの世界観を演出し、イベントを通して作品またはファンへのメッセージが伝わるよう心掛けている。

アニメに特化した舞台探訪マップや回遊イベントではあるが、聖地巡礼を楽しむには1日を秩父で過ごすことになり、お腹が空けばスマホでグルメ情報を検索し、時間があれば土産店や観光スポットにも立ち寄る。結果的に聖地巡礼を楽しみつつ、帰るときには秩父の観光情報と聖地での楽しい思い出と一緒に持ち帰っているのだ。

そしてファンとのつながりも大切にしている。当初は市役所という立場であり製作会社と連携し公式として活動するため、アニメファンとのつながりは控えるべきだと考えていた。しかし、アニメ「らき☆すた」の聖地として活動している埼玉県久喜市(旧鷲宮町)ではファンが主導で活動しており、ファンが聖地を築いていると感じたため、アニメ担当として半年経過したところより聖地巡礼に訪れたファンには声をかけ、観光課のTwitterにはアニメ担当Nとして情報を出し、個人のアカウントでは多くのアニメファンと繋がることでファンの行動や他の作品(聖地)の情報などを得ることができた。さらにイ

ベント出展、講演やメディア等への露出も積極的にすることで、秩父市のアニメツーリズムの姿を伝えていった。するとアニメファンからも声をかけられるようになり、今では実行委員会と一緒に活動し聖地を支えてくれている。私も聖地に住む1人のアニメファンとして多くのファンと繋がり、大切な交流を今も続けている。

5 欠かせないトライアングル

秩父市もアニメの聖地として10年以上の活動を続けられており、アニメ秩父3部作にも恵まれ、地域活性化・観光誘客などの成果を積み重ねることができているが、決して安心しているわけではない。人気作品の聖地であってもいつまで活動ができるのか?製作会社からの許諾は大丈夫か?アニメファンは秩父市へ来てくれるのか?など不安や懸念事項が無くなることはないのである。

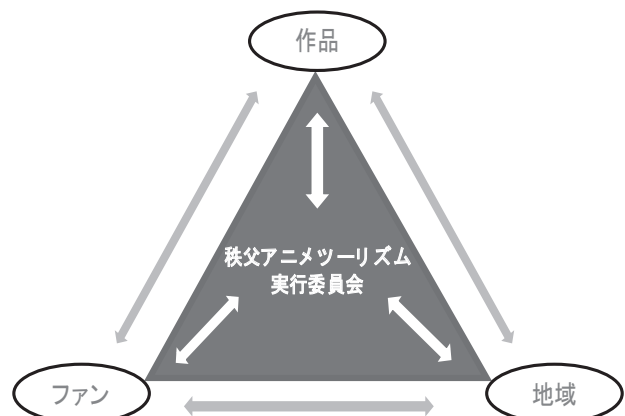
全国の聖地で活動している団体や自治体が作品の権利を持っていることはほとんど無く、秩父市も同様でオリジナルイラストを持っていても使用する許諾は製作会社に得る必要があり、自由に活用できることは何ひとつも無い。だからこそ、製作会社からの協力・理解を得ることは必須であり、良好な信頼関係が成り立たない限り聖地を継続していくことは難しい。幸い秩父市は製作会社や関係スタッフに恵まれたことで今の姿になっている。

アニメの聖地は、①作品・製作会社、②舞台地(商店街・住民)、③アニメファン、この3者が繋がり均等なトライアングルを形成していることが重要で

図4 聖地お掃除大作戦!ファンとボランティア活動



図5 聖地継続のトライアングル



ある。1つが無くなれば聖地も無くなり、バランスが崩れば活動にも影響がでる。また3者が共に理解し支え続けるために、トライアングルの中で実行委員会が活動し膨らみを保ち、すべてから信頼を得ることで聖地が成り立っていると思っている。形や姿、作品は違えど、結局は「アニメツーリズム＝人と人」が基礎となると思う。

いつかは小さくなるかもしれないトライアングル。しかしアニメ秩父3部作の世界はこの町そのものであり、ここでしか感じることは出来ない唯一無二のもの。

これからもアニメのチカラを信じ、アニメファンの思いをリスペクトして秩父市らしい活動を続けていきたい。

『やくならマグカップも』事例の可能性と課題について

多治見市産業観光課主事 井戸 綾音

岐阜県多治見市を舞台としたマンガ・アニメである『やくならマグカップも』は令和5年7月現在、フリーコミック36巻の発刊、アニメ2期の放送を終えている。多治見市内における『やくならマグカップも』の聖地には、聖地巡礼をするファンの姿が見られるようになり、研究機関や他自治体などが視察に訪れるなど、コンテンツツーリズムの一例として注目を浴びている。本レポートでは、『やくならマグカップも』の事例における、その可能性と課題について地方自治体に所属する筆者の観点から分析し、述べる。

本レポートでは、マンガ・テレビアニメ『やくならマグカップも』について、①マンガ『やくならマグカップも』誕生・テレビアニメ化の経緯と地域性について、②『やくならマグカップも』振興における体制について、③マンガ・テレビアニメを活用することの可能性と課題について述べる。『やくならマグカップも』とは、岐阜県多治見市を舞台とし、多治見市に引っ越してきた主人公豊川姫乃が地場産業である美濃焼の作品や作陶の魅力に引き込まれ、友達と共に高校生活を送る青春ストーリーである。当作品は2010年に株式会社プラネットより構想が始まり、2012年に同会社より第1号のフリーコミックが東京、名古屋、大阪に配布され、2021年4月にはテレビアニメ第1期が放送、同年10月に第2期が放送された作品である。フリーコミックについては2023年7月現在でも発行され続けている。

1 マンガ『やくならマグカップも』誕生・テレビアニメ化の経緯と地域性について

本節では、マンガ『やくならマグカップも』誕生・アニメ化の経緯について、岐阜県多治見市の特徴と共に述べる。

まず初めに、マンガ『やくならマグカップも』誕

生の経緯と多治見市の特色について述べる。岐阜県多治見市は岐阜県の南東に位置し、2007年に国内最高気温40.9度を記録したまちとして知られ、豊かな自然と水源に恵まれた土地として、古くからやきもの文化が栄えたまちである。多治見市で制作されるやきものは「美濃焼」と呼ばれ、多くの陶芸家も輩出している。明治から昭和初期にかけて美濃焼の陶磁器問屋が軒を連ねた本町オリベストリートや、国宝に指定されている虎渓山永保寺、全国一のモザイクタイル生産量を誇る多治見市笠原町に建てられたモザイクタイルミュージアムなど、多くの観光スポットも有するまちである。このようなまちで生まれ育った株式会社プラネット社長（当時）小池和人氏が、2010年より地域活性化に向けて構想を開始したのが、マンガ『やくならマグカップも』の発端である。小池氏は当時、東京ディズニーランドの生みの親である堀貞一郎氏の「地域活性化には新しい物語が非常に重要だ」という考えを基盤とし、まちを元気にしようというプロジェクトの一環として、多治見市にゆかりのあるワインを輸入したり、堀氏と多治見の童話を創ったりなど、物語に関する活動を行っていた。その後小池氏は、「日本が世界に誇るマンガ文化で若者をターゲットにするのはど

うか」と考え、2011年にはストーリー展開のあるマンガを全国に展開するという構想に至った。議論を重ねた結果、同年に作品舞台が地元である岐阜県多治見市の陶芸マンガ『やくならマグカップも』が誕生した。マンガ『やくならマグカップも』誕生後、継続的な活動を可能にするために「元気な多治見株式会社」を設立し、2012年に第1号の『やくならマグカップも』フリーコミックが発刊された。フリーコミック発刊後、『やくならマグカップも』を活用したコラボレーション商品の開発や、『やくならマグカップも』英語版サイトの開設・フリーコミックの英語版配信、多治見自警団とのコラボレーションなどを通し、活動を続けてきた。以上がマンガ『やくならマグカップも』誕生の経緯である。

次に、『やくならマグカップも』アニメ化の経緯について述べる。アニメ化の発端は、日本アニメーション株式会社の企画コンペティションからである。多治見市出身であった当時の社員が『やくならマグカップも』フリーコミックのアニメ化を提案したところ、面白い企画だとして、企画が採用されることとなった。株式会社プラネット小池氏と日本アニメーション株式会社が協議を重ねる中で、自治体や観光協会をはじめとする地元組織とともに『やくならマグカップも』を盛り上げたいという考えに至り、多治見市に提案をした。多治見市はこれに賛同し、自治体を組み込んだアニメ化プロジェクトが始動した。2020年8月にはやくならマグカップも活用推進協議会が発足され、2021年にはアニメ第1期、2期の放送がされた。以上が『やくならマグカップも』アニメ化の経緯である。また、アニメ化に際して特徴的な点である、前半が本編アニメと後半が実写の構成になった経緯についても述べる。制作段階において、多治見市にロケハンに訪れていた制作スタッフが多治見市の人と関わるうちに、実写でも多治見市を広めたいと考えるようになり、後半を実写としてPRするという構成をするに至った。

マンガ『やくならマグカップも』誕生とアニメ化は、株式会社プラネット小池氏の地元活性化に向けた取り組みの元マンガが誕生し、日本アニメーション株式会社、地元企業や自治体に関わることによってアニメ化がされた作品であるといえる。

2 『やくならマグカップも』振興における体制について

本節では、やくならマグカップも振興における体制・役割、活動について述べる。前述したとおり、2020年8月に「やくならマグカップも活用推進協議会」が発足され、現在でも協議会は運営されている。

まず初めに、やくならマグカップも活用推進協議会の組織・役割について述べる。やくならマグカップも活用推進協議会構成組織は、一般社団法人多治見市観光協会（会長）、多治見商工会議所（副会長）、笠原商工会（副会長）、美濃焼振興協会（理事）、岐阜県陶磁器工業協同組合連合会（理事）、東濃信用金庫（監事）、十六銀行多治見支店（監事）とし、顧問として衆議院議員、多治見市議会、岐阜県議会議員、岐阜県東濃事務所、エグゼクティブアドバイザーとして株式会社プラネット、アドバイザーとして『やくならマグカップも』製作委員会、そして多治見市が関わる組織である。やくならマグカップも活用推進協議会は、アニメを使ったシティプロモーションを展開すること、アニメを活用した地元企業、地場産業と連携した商品化への取り組み、多治見市内外での関連イベントにて、多治見市や作品についてのプロモーションをすることなどを目的とし、発足されたものである。協議会の財源については、多治見市による負担金から成り、年度によっては県などの補助金が追加される場合がある。

次に、2021年度、2022年度そして現在までの活用推進協議会の活動について述べる。2021年度の取り組みとしては、

- ①「やくならマグカップも 二番窯」10月スタート放送記念イベント in 多治見市
- ②大型ショッピングセンターとのコラボレーションによる広報事業

以上の2点が挙げられる。①「やくならマグカップも 二番窯」10月スタート放送記念イベント in 多治見市は、2021年10月9日（土）に、パロー文化ホール（岐阜県多治見市十九田2丁目8番地）にて開催された。内容としては、『やくならマグカップも』に登場する高校生4人の声優をゲストとして、トークショーを行うものである。イベントの参加者は、一般席496名（うち県内396名、県外100名）であり県外からの参加者の中には近隣に宿泊し、イ

ベントの前後にアニメに登場する場所や、実写版の撮影が行われたロケ地などを訪れるなど、まちの賑わい創出、経済効果の向上につながる例もあった。

②大型ショッピングセンターとのコラボレーションによる広報事業は、2021年11月13日（土）、11月14日（日）に、土岐プレミアムアウトレット（岐阜県土岐市土岐ヶ丘1-2）にて行われた。内容は、土岐プレミアムアウトレット館内メープルコートにて多治見市が所有する『やくならマグカップも』のデザインをしたラッピング公用車や、等身大キャラクターパネルの展示、アニメPV放映、グッズの展示を行い、フードコートでは、アニメビジュアル横断幕、土岐プレミアムアウトレット登場のアニメ場面写の展示を行った。また、館内アナウンスでは、アニメ登場声優が『やくならマグカップも』のPRを行い、多治見駅から土岐プレミアムアウトレット間のバス案内を行った。県外からも多くの人を訪れる土岐プレミアムアウトレットで展示をすることにより、『やくならマグカップも』のさらなる周知に繋げることができたといえる。

2022年度の取り組みとしては、

①『やくならマグカップも』観光ガイドブック制作

②『やくならマグカップも』観光映像製作・配信以上の2点が挙げられる。①『やくならマグカップも』観光ガイドブック制作事業では、アニメや実写に登場した多治見市内の施設や風景、モノなどを紹介するガイドブックを紙面にて5,000部作成し、市内関係施設に配布した。②『やくならマグカップも』観光映像製作・配布配信では、アニメや実写に登場した映像を活用し、多治見市のPR映像を10本制作した。動画サイトYouTubeにて配信を行い、10本の動画の総再生回数は7,500回を超えている¹。2023年についても『やくならマグカップも』を活用し、多治見市の魅力を広め、観光誘客を行い、交流人口の拡大と地域経済の活性化及び美濃焼の産業と文化の振興を目的として、事業を進める予定である。

加えて、『やくならマグカップも活用推進協議会』事業以外における多治見市の取り組みについて述べ

る。多治見市では『やくならマグカップも活用推進協議会』の他に別途予算要求を行い、『やくならマグカップも』の活用を努めてきた。活用例としては、先ほど述べた「やくならマグカップもラッピング公用車」や、多治見市が主催する全国の高校生を対象としたやきものコンテストである「全国やきもの甲子園」における「やくも賞」の設定、2022年11月27日（日）には多治見市産業文化センターにて、日本アニメーション株式会社メディア部部长である井上孝史氏を招き「やくならマグカップも放送記念1周年特別講演会 アニメ×地域振興～やくも放送までの軌跡～」などを行った。その他アニメ関連のイベントに参加するなど、多治見市としても精力的に推進を行っている。今後は、アニメ『やくならマグカップも』第三期の製作に向けて、一層推進に力を入れていきたいと考えている。以上が、『やくならマグカップも』振興における体制である。

3 マンガ・テレビアニメを活用することの可能性と課題について

本節では、マンガ・テレビアニメ『やくならマグカップも』を活用することによる可能性と課題について筆者の意見を述べる。筆者は、誘客において重要なのは「知る」機会があることだと考える。アニメの一般化により、アニメを見るハードルは下がり、人の目に留まる機会は増えた。加えて、『聖地巡礼』という単語が普及した現在において、聖地を回ることに対するハードルは低い。アニメ制作段階から自治体関わった『やくならマグカップも』は、アニメ作品として成立する傍ら、地域PRアニメとしても成立する作品である。そしてアニメ後半の実写パートでは、声優が実際のまちを回遊する。このことから、アニメにおける市内回遊だけではなく、より現実に沿った回遊イメージを視聴者が持つことができる。閲覧することによって多治見市を知り、回遊するきっかけを与えることができることが、マンガ・テレビアニメを活用することの可能性である。加えて、SNSが普及したことにより、情報が随時更新され、流れていく今日では、一目を置くビジュアルを持つコンテンツを有することは重要であると

1 2023年7月22日現在。

考える。以上のことから、マンガ・アニメを活用したツーリズムは、重要な財源になると考えられる。

また、本市における『やくならマグカップも』活用の課題について述べる。筆者は、『やくならマグカップも』をどのように持続していくのかという点が課題だと考える。今日まで、やくならマグカップも活用推進協議会や多治見市、株式会社プラネットを中心に行ってきた地域振興であるが、「これから何をしていくのか」という問題は常に存在する。『やくならマグカップも』を活用した地域振興には、地域住民からの更なる支持が大切である。そのために、やくならマグカップも活用推進協議会と共に議論を重ね、さまざまな仕掛けを打ち出したいと考えている。

参考文献

- ・株式会社プラネット「やくならマグカップも」
<http://www.dentalx.jp/yakumo.html>（最終閲覧日：2023年7月25日）。
- ・多治見市モザイクタイルミュージアム「多治見市モザイクタイルミュージアムとは」<https://www.mosaictile-museum.jp/>（最終閲覧日：2023年7月25日）。
- ・一般社団法人多治見市観光協会「多治見ってどんな街？」<https://tajimi-pr.jp/whats-tajimi-town>（最終閲覧日：2023年7月25日）。
- ・やくならマグカップも「キャラクター紹介」
<http://yakumo-tajimi.com/character/01.html>（最終閲覧日：2023年7月25日）。
- ・プラネット・日本アニメーション/やくならマグカップも製作委員会（2023）『やくもさんぽ』pp. 2 - 5。

令和時代の自治体法務とその担い手 ～法務人材の役割と確保・育成について考える～

「都市政策研究交流会」は、全国の自治体が直面する課題や政策について、学識者や実務者の講演、意見交換を通じて、その解決の諸方策を議論することを目的として、毎年開催している。2023年1月25日に開催した第25回交流会では「自治体における法務人材の確保と育成」をテーマに、基調講演及びパネルディスカッションを行った。本稿は、その内容の抄録である。

プログラム

基調講演	上智大学大学院法学研究科長 北村 喜宣 氏	令和時代の自治体法務への期待 —「慣性」に「外力」を—
報告①	那須塩原市選挙管理委員会事務局主査 蓮實 憲太 氏	原課の法務キーパーソンの必要性とその養成について
報告②	豊田市総務部法務課法務業務担当主幹・弁護士 瀧 薫子 氏	自治体という新しいフィールドへ —弁護士としての知識や経験を自治体法務に活かす—
報告③	流山市総務部総務課政策法務室長・弁護士 市野 真紗美 氏	流山市における政策法務人材育成のための取組
ディスカッション	コーディネーター：東京都立大学法学部教授 大杉 覚 氏 パネリスト：蓮實 憲太 氏、瀧 薫子 氏、市野 真紗美 氏	

1 基調講演「令和時代の自治体法務への期待— 『慣性』に『外力』を—」北村喜宣氏

(1) はじめに～鳥飼顯論文について

分権改革以前の時代、国と自治体は「上下・主従」の関係にあったと言われている。ところが1997年に発表した論文では、この「上下・主従」関係は虚像であり、実際には職務執行命令訴訟制度を通じた間接的な強制関係が存在するだけであると指摘されている¹。

当時は「機関委任事務憎し」で改革が進められていたため、鳥飼論文の主張は自治省にとっても地方分権推進委員会にとっても不都合なものであり、受

け入れられることはなかった。しかし、法的にみれば、鳥飼論文の整理には当を得ている面がある。少なくとも司法の場で評価を受ける地位が制度的に保証されていたことは事実である。一部の例外を除いて自治体がそれをしなかったのは、「国の言うことは正しい」「自己決定による責任を回避したい」という意識によるのかもしれない。

鳥飼論文から学ぶべきこととして、私自身は、地域の住民を守り、その幸せに責任を持つことを仕事として選択した自治体の職員は、「国の言うことは正しい」と思考停止や責任回避をせずに、法律実務に真摯に向き合い、住民のために法令を自律的に解

1 鳥飼顯（1997）「機関委任事務に関するいくつかの『通念』への疑問」『都市問題』第88巻7号。

積する必要があるということだと考えた。これはそのまま自治体行政に対する私のメッセージでもある。

(2) 抑圧の昭和、解放の平成、展開の令和

他方で、これまでの一般的な理解—「機関委任事務諸悪の根源説」—を前提にすると、それが拡大再生産された昭和は「抑圧の時代」であったと言える。そして、第1次分権改革によって機関委任事務が廃止されたことを重視すれば、平成は「解放の時代」と呼ぶことができる。

そして、令和は「展開の時代」である。これまでの分権改革で残された課題は、一言で言えば、「地域における事務について自分たちで決めることの拡充」である。憲法の下で地域的自己決定を保障する法的仕組みについて、この社会はまだ模索中なのである。確かに平成は「解放の時代」であった。しかし、分権改革の意義を踏まえた実践は部分的に留まり、大きなうねりにはならなかった。自己保身的で消極的な「遵法意識」は、いまもなお「慣性の法則」によって自治体行政現場に強固に根付いているように見える。

分権改革は永久改革にならざるを得ない側面があるとしても、平成に続く令和の時代には、もう少し自治体がイニシアチブを取って進められないか。分権改革の成果が社会に定着しないものだろうか。そのために、自治体現場における「慣性」にいか「外力」を与えるのか。これが令和の時代の自治体法務の課題である。

(3) 国決定過剰型法令状態の改革とその限界

第1次分権改革後も現場に慣性が作用し続けた理由の1つに、国決定過剰型の法令状態がある。機関委任事務の廃止によって従来の「国の事務」は「自治体の事務」へと改められたものの、法令構造は従前のままであった。政省令や通達を通じた「全国一律」「規定詳細」「決定独占」という三密状態である。それに基づいて事務を行う以上、「自治体の事務になった」「裁量が増えた」と言われても、ピンとこないのが実情であっただろう。

こうした「義務付け・枠付け」の問題については、いわゆる第2次分権改革において、部分的に見直し

が行われ、その後は提案募集方式が導入されて現在に至っている。その過程で条例と法律の関係について一定の整理がなされた面はあるものの、国の基本的な考え方は、なお分権改革以前のものを踏襲しているように見受けられる。

それが、私が「法令ガラス細工説」と呼んでいる法令観である。法律は多数の調整を経て微妙なバランスの下で成立したものであるから、そこに自治体の事務が規定されているとしても条例で自由にはさせない、やれることはすべて法律や政省令で仕切る、という考え方である。憲法41条の立法権を絶対視し、法律を1ミリでも修正するには法律規定が必要だという発想である。

こうした理解に基づく改革では限界があるのは明白である。例えば、2019年に成立した第9次一括法では、建築士法30条1項が改正された。同法では建築士審査会の「委員の任期は、二年とする」という枠付けがあったところ、これを「委員の任期は、二年（都道府県建築士審査会の委員にあつては、その任期を二年を超え三年以下の期間で都道府県条例で定めるときは、当該条例で定める期間）とする」としたわけである。実質的に委員の任期を2年から3年にする程度のことでも法律の明文規定が必要であるというのが国の解釈なのである。この法改正をもって「自治体の自己決定権の拡充だ」と国が考えているとすれば、それは何かの感覚が麻痺していると言わざるを得ない。

(4) ベクトル説による法律非規定的法律実施条例の可能性

以上のような国の考え方は1つの法解釈ではあるが、それが住民のためにならないと考えるならば、自治体は受け入れる必要はない。それではどうするのか。法解釈による運用で対応するという方法もあるが、今回は条例による対応について考えてみたい。

法律との関係で、条例には2つの種類がある。第1は独立条例、第2は法律実施条例であり、今日の条例論において主に問題になるのは後者である。これは、法律に規定される自治体事務に関して、地域特性に適合するように自治体が条例でその内容を修正したり、法律の対象となっている行為について条例で追加的に規制したりするものを指す。

現在、条例によるそうした対応を、法律が明文規定を設けて認めている場合があり、「法律規定条例」と呼ばれる。国の立場では、その限りで認めているということになる。自治体の立場では、規定の範囲内で条例制定は可能であり、道はつけられている。後はそこを歩くかどうかである。地域のニーズを踏まえて、これはこれで活用していくべきであろう。

一方、問題はそうした規定がない場合である。しかし、自治体の事務であり、地域ニーズもあるのであれば、地域に適合する内容に法令を修正することも「地域における事務」である。それに対して条例対応が可能なのは、地方自治法14条1項、ひいては憲法94条が保障するところである。これを「法律非規定的法律実施条例」と呼ぶこととしたい。条例による決定内容が法律の一部となる「法律リンク型条例」の一種である。

もちろん、条例は「法律の範囲内において」「法令に違反しない限りにおいて」制定可能である。そこで法令ガラス細工説を採用する国は、明文は絶対必要という立場であるため、こうした考え方は違法であると主張するだろう。自治体法務としては、それを乗り越えるための理論が必要になる。

そのために私が提唱しているのが、「ベクトル説」という立場である(図1)。ベクトル説では、法令を通じて国から自治体に事務を義務づけるベクトルが出ていると考える。基本的にその内容は規律密度が高く、自治体が自律的に決定をする余地はない。しかし、自治体事務でありながら地域特性適合的対応ができないような法令は、立法原則や特別配慮義務に照らして憲法違反である。そこで、法令で決定されている内容に関して、次の3種類のベクトルを識別する。

- ①国が国の役割を踏まえ、全国統一的な事務・全国規模的施策として規定したと解釈できる部分は「強行規定」であり、自治体は修正できない。
- ②それ以外の部分は国が暫定的に決定したと解釈でき、地域ニーズがあれば、自治体は修正できる。
- ③法律の趣旨目的の実現の観点から法令で完結的に

決定されていないと解される部分については、地域ニーズがあれば、自治体は追加的に決定できる。法律にはそうした余地(オープンスペース)が、あらかじめ内蔵されている。

先述した建築士法30条1項などは②に分類されるものであるから、本来は法改正などなくとも都道府県は条例で必要な期間を定められると考えるのである。もっとも、②や③でも、政策的観点から全国一律にしたいと立法者が考えることがあるかもしれない。その場合は、「条例は制定できない」という明文規定を置けばよい。条例に関するオプトインではなくオプトアウトという発想である。もちろん、比例原則や平等原則への配慮は必要であるが、こうした明文規定がないかぎり、条例は制定可能と考えるべきである²。

(5) 法令を取り込む総合的条例モデル

国会は法律により自治体事務を創出し、法律の委任を受けた中央政府の政省令を用いて、自治体に事務の実施を命じる。問題は、それらの法律が「必要かつ十分」なのかどうかである。経験則として、そうしたことはないと考えべきであろう。東京で一律に制定される法令が、全国の自治体の地域ニーズに適合的な内容を完結的に決定できると考えるのは、現実的ではない。

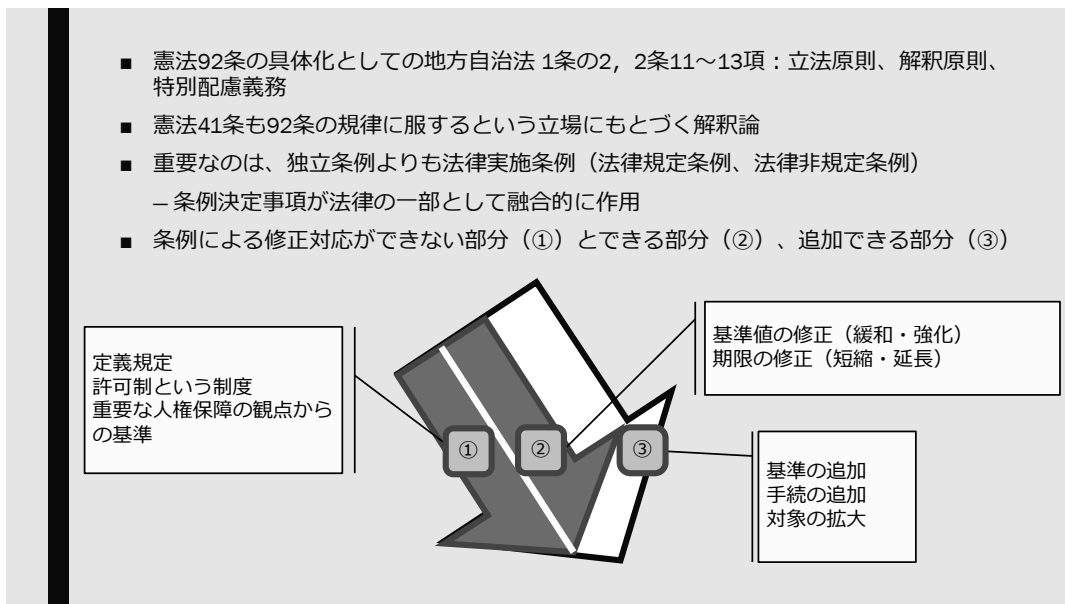
そうなると、法律が規定する施策分野のそれぞれについて、「受け皿」としての総合的な事務実施条例を制定するというモデルを考えることができる。法令に取り込まれるのではなく、受け皿としての条例に法令を取り込んでいくという考え方である。

具体的には、ベクトル説(図1)における②と③の部分については、必要に応じて法律実施条例を制定し、法令内容の修正や追加を行う。さらに、自治体施策の観点から、法律では十分でないと考え部分について、独立条例を制定して法律がカバーできていない範囲を規制する。それらをいわば風呂敷のように包み込むのが「総合的条例」である。

実際に、空き家対策については、空家法の対象外

2 ベクトル説に関する詳細は、北村喜宣ほか編(2022)『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界—分権社会における条例の現代的課題と実践』(第一法規)を参照。

図1 ベクトル説の考え方



である部分居住長屋等を対象にして、こうした総合的空き家条例が制定されている。その他にも、生活環境を保護法益とする残土規制条例と盛土規制法を包み込む総合的残土規制条例なども構想することができるだろう。

(6) 行政不戦勝状態

こうした自治体の自律的対応を実際に期待するためには、自治体現場に強く働いている「慣性」を克服することが不可欠である。例えば近年、私は「行政ドック」という、行政手続法のコンプライアンスの観点から個別具体の事例を診査する取組を提唱して実践しているが、そこで頻繁に「一発レッド」のような処分書に遭遇する。「なぜこのようにしているのですか」という質問に対する回答は、決まって「これまでこのようにしてきたから」である。現場に「慣性の法則」が作用していることがよくわかる事例である。

行政手続法を知らずに実務をしている原課職員が大多数であり、それが自治体法務の現実の風景である。「道路交通法を知らずにハンドルを握っているタクシードライバー」と同じ状態であり、名宛人がおかしさに気付かないために争われないという「行政不戦勝状態」が蔓延しているような可能性すらある。これを是正するためには、周到な戦略と相当な

「外力」が必要になるだろう。

(7) 自治体法務に期待したいこと

その役割を中核的に担うのが、法務担当職員である。原課から「頼れる法務」と感じてもらえるようになるためには、リアリティのある法律論が必要であろう。時には原課から明らかに問題のある案件が持ち込まれることもあるかもしれないが、その時は毅然とブレーキをかけないといけない。しかし同時に、そこにはそれなりの理由があるかもしれないと考えて、他自治体における条例状況をリサーチして情報提供をし、運用のよろしきを得て目的を実現できるような内容に誘導するコンサルティングをしていただきたい。「うちの法制のやり方はこうだから」と突っぱねるのではなく、タコソボ化せずに他の自治体とも活発に情報を交換し、住民のためになる知識やノウハウを学んでほしい。

なお、法務職員にとって頼れる人材は、弁護士などの法曹有資格者や法科大学院の修了者かもしれない。彼ら全員が条例論に明るいとは無条件に信頼するのは危険だが、一定の法的センスやバランス感覚は有しているはずなので、「慣性の法則」に支配されている行政現場に対する「外力」として期待することはできるだろう。法務担当職員とともに実際の自治体の現場をヒアリングするなどしてお互いに切磋

琢磨し、いざという時に備えていただきたいと思う。

また、原課の職員と法務担当職員がタッグを組んで対応できる状態を実現するためには、さらにいくつかの工夫や仕掛けが必要である。例えば、申請を拒否する処分や不利益処分について起案する場合には、決裁の前に法務担当が関与するような仕組みがあることが望ましい。また、施行規則の様式に、①規範、②事実、③適用という3つの理由欄を設けるだけでも、違法な処分は随分と減るのではないだろうか。

その他にも、『月刊判例地方自治』のような判例集や最高裁の判例を絶えずチェックし、行政が敗訴した判決を見つけた場合に、その内容を要約して関係各課に情報提供をすることなども、法務担当者の重要な仕事である。この時、単に原課に「判決文を読め」という指示をしてもあまり意味はない。原課職員は住民・事業者への対応に汗をかいているのだから、法務担当者も情報の作成と発信に汗をかかなければならないのである。例えば判決の具体的なチェックポイントを整理して示すことまでやれば、受け取る側の真剣度も変わってくるだろう。

展開期となる令和の時代にあっては、時代にふさわしい思考枠組みのもとに自治の可能性を追求していただきたい。個人の意識は組織の意識が変わらないかぎり、絶対に変わらない。その意味で、法務能力は組織能力である。その変革の中心的・司令塔的位置にあるのが法務担当職員であり、またそこに適材をあてがうのが人事担当職員の役割である。地域の住民を守り、住民を幸せにするために、尽力していただきたい。

2 報告①「原課の法務キーパーソンの必要性和その養成について」蓮實憲太氏

(1) 政策法務に対する「3つの誤解」

自治体職員の法務能力に対する評価には厳しいものが多い。分権改革以降、各自治体では継続的に法務研修が行われてきたにもかかわらず、なぜそれが根付いていかないのだろうか。この問題の背景には、原課の「3つの誤解」が潜んでいる。

第1に、政策法務は、総務課や法務課等の法務担当の仕事であるという誤解である。だが、主役は原課であって、法務担当はあくまでサポート役である。

第2に、原課では、政策法務を法制執務と同一視している節がある。政策法務には、「改め文」をつくるだけでなく、条例をつくったり法令を適切に解釈したりするといった内容も含まれることを理解してもらい必要がある。

第3に、“国や県の言うことに従っておけば大丈夫”という誤解はいまだに根強い。しかし、行政実例や行政解釈に従って事務を行ったにもかかわらず自治体が敗訴した事例もあるため、当然視してはいけないということになる。

(2) 「二重の依存体質」からの脱却

加えて、原課には次のような意味で「二重の依存体質」があるのではないかと感じている。

1つ目は国や県への依存である。市町村が何かをしようとするときに、国や県の「お墨付き」を欲しがる傾向は現在も変わっていない。行政実例を過度に頼りにして自分たちで解釈しようとしめない態度もここに当てはまる。

2つ目は法務担当への依存である。上記の縮図のような形で、庁内でも原課が法務担当のお墨付きを欲しがり、また庁議等でも「法務担当にそう言われた」と言う、「なら大丈夫だ」と承認されやすい傾向があるのではないか。原課は目先の業務で手一杯であり、仕方ない面もあるが、自治体に政策法務を根付かせていくには、こうした原課の誤解を解いて依存体質から脱却する必要がある。

その際に重要になるのが、原課の法務キーパーソンの存在である。全職員が高い法務能力を有しているのが理想的ではあるが、それは現実的ではないと考えると、原課の法務キーパーソンを起点に、なるべく庁内の法務能力の引上げを図るように努力していくことが着実な道筋であろう。

(3) 原課の法務キーパーソンの養成

原課の法務キーパーソンの養成に当たっては、例えば係長への昇任までに一定の法務能力を身につけるといったように目標を設定することが大切である。具体的には、法務キーパーソンとして「政策法務主任」や「例規主任」を配置することなどが考えられる。那須塩原市の場合は、おおむね30代の主査又は主任級の職員の中から、政策法務に関する知

識を有しているか、又は意欲のある者を政策法務主任として任命している。

この政策法務主任に対して研修等を通じて育成を図っていくことになるが、そこでも様々な工夫が求められる。例えば、研修では講師の選定方法が肝心である。単に前例を踏襲するのではなく、法務担当がその時々の実情に応じて適切な講師をきちんと選ぶ必要がある。

また、政策法務主任を対象とした勉強会等を法務担当が自ら汗を流してやるということも重要である。そのほかにも、自治体法務検定を団体で受験したり、外部の自主的な勉強会や学会等への参加を促したりすることなども考えられてよい。

最後に、原課の法務キーパーソンをめぐる課題として、政策法務主任の「二極化」がある。那須塩原市では各課に政策法務主任を配置しているが、選ばれる人が固定化・属人化するか、あるいは1年ごとに交代するかという両極端に偏りがちである。1年ごとに交代すると、経験者は増えるが法務キーパーソンになることは難しい。逆に、固定化・属人化してしまうと、政策法務主任への依存が原課で生じるようになる。こうした課題があり得ることに留意する必要がある。

(4) おわりに

組織として法務能力を底上げすることは並大抵の努力では難しいのも事実だが、だからこそ強い想いを持って地道な努力を続けなければ状況は打開できない。法令を適切に解釈できなければ住民を不幸にしてしまうかもしれない、条例を作る能力がなければふるさとを守れないかもしれない、住民のために頑張らなければ、といった原点を忘れずに、その思いを原課と共有しながら、法務キーパーソンの養成に努めていくことが法務担当には求められる。

3 報告②「自治体という新しいフィールドへー弁護士としての知識や経験を自治体法務に活かすー」 瀧薫子氏

(1) 自治体の組織内弁護士の状況

近年、弁護士としての知識や経験を自治体法務に活かそうと、組織内弁護士として自治体で勤務する弁護士が増えている。私自身も、以前は自治体の職

員として働いていたが、一度退職して弁護士となり、現在は再び自治体内弁護士として勤務している。本日は、こうした自らの経験を踏まえつつ、自治体の組織内弁護士について紹介する。

2002年に「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」が制定され、条例で弁護士や法曹有資格者を任期付で採用することが可能となった。全国の弁護士等の在職状況は、2020年6月時点で登用自治体が126団体、登用人数が182名となっており、そのうち任期付が115名である。

豊田市では、2013年4月に愛知県内の自治体では初めて弁護士を2名採用して注目された。現在は3名の常勤職員が在職し、うち2名は任期の定めのない正規職員となっている。

毎年度300件超の法律相談が各部局から持ち込まれており、所管課では対応が困難な事案も組織内弁護士の丁寧な助言、指導によって解決につながっている。

(2) 組織内弁護士の役割と業務

豊田市の組織内弁護士の役割・設置目的の1つに、政策法務の推進がある。具体的には、①専門研修の実施、②行政リーガルチェックへの参画、③法務担当との連携、④政策条例の制定支援等、⑤とよた政策法務自主研究会の立上げなどである。

その中で、主な業務内容としては、①職員の法務能力の向上支援、②スクールロイヤー機能の充実、③内部統制評価に関する事務、④法令遵守に関する事務、⑤行政手続の適正化、⑥対応困難事件等の終局的解決などが挙げられる。①に含まれる日々の法律相談事案への対応がウエイトとしては一番大きく、業務全体の6～8割を占めている。相談内容は多岐にわたっており、1つとして同じものはない。相談を受けるたびに法令等をリサーチしながら迅速に回答するように努めている。

以上のように、組織内弁護士は一般的な顧問弁護士とは異なる観点から自治体業務に関わることができる。組織内弁護士は一般の職員と同じ庁舎内で勤務しており、また各部局の業務内容にもより精通しているため、法的問題への即時対応が可能である。それによって、紛争の拡大防止や潜在的なリスク段階での早期解決といった予防法務の充実につながっ

ている。

このように他の職員と継続的に関わりながら、自治体業務の適正化に向けて専門的立場から貢献できることは、組織内弁護士のやりがいとしても非常に大きいと感じている。

(3) 組織内弁護士の強み、求められる能力

自治体の組織内弁護士の強みや求められる能力としては、以下の点が挙げられる。

まずは弁護士としての法的専門性である。説得的な論拠の提示をしながら迅速に助言、指導を行うことが期待されている。

次に、自治体の実情に応じた柔軟な発想が持てるという点である。特に先進的な条例を作る場合などは、高度な専門性と知識が求められることは当然として、地域の実情を見極め、首長や条例所管課等の要請にも柔軟に対応していく発想力が必要とされている。

また、プロの法律家としての独立性が担保される点も挙げられる。立場や身分にとらわれない自由な発言権を行使し、コンプライアンス上の問題について忌憚なく指摘することが期待されている。

その他にも、長期間にわたって職員の法的意識や思考力の醸成に貢献できる、多様な社会経験や市民感覚を有している、弁護士会や地域の士業等との関係を構築している点なども、組織内弁護士の強みであるといえる。

(4) 弁護士の採用にあたって

自治体が弁護士を採用する場合には、任期付、任期なし、常勤、非常勤、会計年度任用、任期付短時間勤務など多様な採用形態が考えられ、それに伴って募集の仕方も様々である。弁護士の採用を検討している自治体の方々は、まずは地元の弁護士会へご相談いただければ幸いである。

4 報告③「流山市における政策法務人材育成のための取組」市野真紗美氏

(1) 流山市の人材育成方針について

流山市では、政策法務の取組、特に職員に対する法務研修に力を入れている。2011年に策定した流山市人材育成基本方針では、目指すべき職員像とし

て、「Citizen」「Compliance」「Challenge」「Cost」の「4C」を掲げ、採用から育成までの具体的方策を体系的に定めた。これらのキーワードは全て政策法務にも通じるものである。

本日は、この人材育成基本方針を念頭に置きつつ、流山市の政策法務への取組について説明する。

(2) 政策法務研修の内容

市の「政策法務推進計画」では、政策法務を、「法をつくる」「つくられた法を執行する」「執行活動に対して提起された訴訟等に対応し、及び法の在り方を点検・評価する」という各段階において、法を政策実現のための道具として活用すること、と定義している。

そのうえで、計画の柱として、①人材の育成、②組織の充実、③環境の整備、④予防法務の実施を掲げている。今回は、①人材の育成に関して、政策法務研修を中心に説明する。

流山市の政策法務研修の特徴は、“自治体法務の担い手は全職員である”との考えの下、研修を実施している点である。例えば、事務職の職員のみならず、消防職員や保育士、保健師も同様の研修を受講している。これは全職員が各自の所掌事務についてそれぞれ法令を踏まえて理解する必要があると考えているためである。

具体的に、入庁2年目に行われる「基礎法務研修」では、法的知識の土台固めを行う。到達目標を「法的な課題に気づく力の習得」と設定し、自治体で勤務経験がある外部の大学教授を講師に任命して、9時から16時までほぼ終日の研修を年12回行うという、回数や時間としては最もハードな研修である。

その後、入庁3年目になると、「政策法務研修＜基礎編＞」を受講する。これはいわゆる法制執務を中心に、条例の構成や法令用語、立法事実などを学ぶ研修である。

続いて、「政策法務研修＜発展編＞」と「政策法務主任研修」である。ここでは到達目標を「自ら法的な課題を解決する力の習得」として、具体的な事例を題材としたグループワークを中心に実施している。

なお、政策法務主任は流山市でも各課に一人ずつ配置されている。主な業務は行政リーガルドック事

業と政策法務主任研修への出席である。行政リーガルドックとは、人が人間ドックに入って健康状態をチェックして病気を予防するように、市が行う事務について、外部のアドバイザーが法的検討を行い、その結果を組織内にフィードバックすることにより、事務の適法性を確保しようとするものである。

(3) 政策法務研修の効果

これまでに、自治体法務検定においてシルバークラス以上の認定を受けた職員は累計で151名にのぼる。中には全国で1桁のプラチナクラスを獲得する職員も現れている。

また、管理職の方からは自ら法令を説明することができる職員が増えたという声も聞こえている。政策法務室への法律相談の件数も近年では非常に増えており、職員の中に法的根拠を確認する意識が浸透しているのではないかと実感している。

その他に、行政リーガルドック事業に関しても、当初はアドバイザーを務める先生方から、かなり厳しい指摘を多く受けていたが、現在ではそうした指摘は少なくなってきた。診査時の面談でも、アドバイザーから政策法務主任となる職員の能力が向上しているように感じるといったお褒めの言葉をいただくこともある。

(4) おわりに

流山市では、各課に法規担当職員相当の知識を持った職員が1名以上いる状態を当面の目標として、他にも様々な取組を展開している。今後は全庁的な政策法務能力の向上を図りつつ、人材育成の担当課とも連携を強化し、より一層の政策法務能力の向上に努めていきたい。

5 ディスカッション

コーディネーター：大杉覚氏

パネリスト：蓮實憲太氏、瀧薫子氏、市野真紗美氏
(以下敬称略)

○大杉：はじめに、各パネリストから他の2名の報告に対して質問やコメントをいただきたい。

○蓮實：豊田市では、組織内弁護士と通常の法務担

当職員との役割分担はどうしているのか。職員が弁護士に依存してしまうような事態は生じないか。

また、流山市では新人職員に対する手厚い政策法務研修が実施されているが、その後のフォローアップはどのように行われているのか。

○瀧：那須塩原市と同様に、豊田市でも政策法務担当主任を配置しているが、報告中に指摘された問題に加えて、法務キーパーソンとして有望な職員が、通常業務においても期待をかけられている場合が多く、負担が集中してしまうという問題もある。

流山市のような体系的な研修も実施したいと考えているが、時間の制約から短期的、基礎的なものに留まっている。職員が政策法務を自分ごと化するようになるためには、評価やインセンティブの仕組みを検討することも必要かもしれない。

また、蓮實氏からの質問について、自身の経験を踏まえると、一般の事務職員の場合は組織や上司の判断を踏まえて組織の一員として行動するという意識が強かったが、弁護士として自らの知識や経験に基づいて交渉案件を処理したり訴訟対応を行ったりするなど、個人の機動力を活かせるようになったと考えている。また、弁護士への依存については、それを防ぐために、できるだけ職員とペアで協力しながら仕事を進めることを意識している。

○市野：法務担当課に原課が過度に頼りがちになるという問題は多くの自治体に共通する問題であると感じた。流山市の場合は、シンプルに「これは原課の問題である」と直接申し上げることで、当事者意識を持ってもらうようにしている。

加えて、同じ組織内弁護士であっても自治体によってかなり違いがあることも興味深い。流山市では豊田市のように複数の組織内弁護士が在籍していないため、自ずと役割も異なってくるのだろう。

また、研修後のフォローアップについては、流山市ではまだ十分には整備されていない。今後の改善点として参考になるご指摘をいただいた。

○大杉：法曹有資格者あるいは法務担当課に対する依存の問題が共通の課題として挙げられたが、蓮實報告でも述べられたように、この問題は原課側の考

え方や体質に起因する部分が大きいと考えられる。このような原課の体質はどのように克服していくことができるのか。また、中には主体性のある原課も存在していると思われるが、そうした課にはどのような特徴があるのか。

○**蓮實**：那須塩原市でも行政ドックを実施しているが、そこで実際に条例改正につながったケースがいくつもある。これを成功事例として捉えると、部にキーパーソンが比較的多く配置されていたことに加えて、担当の課長や職員が前向きに取り組んだことが要因として考えられる。このように、職員のモチベーションによって法務担当との付き合い方や得られる結果が左右されるということはある。

○**瀧**：どの自治体でも法務担当や組織内弁護士への依存は少なからず存在しており、抜本的な改善はなかなか難しいと感じている。自身の経験としても、法務課への相談の中には、単に言質を取ろうとしているだけのものも含まれているのではないかと感じている。そうした場合も、法務課として詳細な指示は与えずに、あくまで原課が自ら問題点に気付くことを意識して対応している。

例えば、契約や事業計画に関して「何かおかしいところはないか」と相談された場合は、我々は事業や契約の中身を十分に把握しているわけではないことをあらかじめ伝えたいので、具体的にどこが気になっていて、どのような状況なのかを説明してもらうようにしている。事業や計画全体にお墨付きを与えることはできないと明確に伝えることもある。

○**市野**：流山市でも案件の経緯や、課や担当者の考えを整理したうえで相談に来る課もあれば、丸投げのような形で相談に来る課もある。後者の場合は、最終的な判断はあくまで原課の側であることを伝えながら、具体的な不安要素や解決策について話し合っていく方針をとっている。法律相談が増えることは好ましいが、同時に依存的な傾向も強まりがちであるため、バランスを取りながら、原課が自ら考える力を育む取組を検討していく必要がある。

○**大杉**：安易な相談が増えることが懸念される一方

で、法律相談自体は、そこでのやり取りを通じて全庁的な課題が掘り起こされたり、法務としてやるべきことが見えてきたりするなど、様々な情報のインプットにもつながる面がある。そこで得られた情報を組織の人材育成にどう結びつけていくかは重要な課題である。特に全庁的な研修制度を構築する際には、法務担当だけでなくトップの理解も不可欠であると考えられるが、この点はどうか。

○**市野**：流山市の研修制度は全国的に見てもかなり充実していると考えているが、その発端にはやはりトップのリーダーシップがあったと考えている。現場からは時間や人員がなかなか割けないという声があるのも事実だが、一旦制度として構築すると、ある程度までは次第に定着していくという側面もある。

○**瀧**：豊田市でも組織内弁護士の採用は市長の意向によるものであり、トップの理解は不可欠である。ただし、政策法務の定着や法務人材の育成においては、市長のリーダーシップに加えて、法務担当のイニシアチブも重要である。もっとも、実際には目の前の業務や差し迫った案件への対応に追われて、法務担当課が主体的に動くことを期待するのは難しい部分もある。

○**蓮實**：那須塩原市では、政策法務研修の改善や政策法務主任の配置などは、主に総務課の提案で行われている。一方、行政ドックは他の課を巻き込む必要があるため、当時の市長や総務部長の理解を得ることが必要であった。基本的には、法務担当が様々な情報を収集して提案を行い、それをトップにサポートしてもらいたいと考えている。

○**大杉**：全庁的な仕組みや体制づくりには組織の上層部の理解や協力を得ることが不可欠であり、そのためには法務担当の努力や熱意も相当重要になってくるのだと感じた。

他方で、通常の研修だけでは身につけることが難しい能力もあるのではないかと。例えば条例の審査を有効に行うためには一定の経験や勘も必要であろう。こうした能力を向上させていくためにはどのような

うな方策が考えられるだろうか。

○蓮實：法務担当が条例や例規の審査する際に、政策法務主任と一緒に具体的に相談し、時間をかけて丁寧に対応していくことが重要である。法務担当が実務で培ってきた経験や勘を職員全体に行き渡らせていくためには、地道に根気よく種まきを続けていくほかないであろう。

○瀧：最近になって、組織内弁護士が行う法律相談に法務担当の職員も同席してもらい、生の事案から学んでもらうという取組を始めている。

また、以前に豊田市では不当要求に悩まされていた時期があったが、現在はそうしたことがあまりないため、危機感が希薄化しているのを感じている。そこで、実際に不当要求に当時対応した職員や顧問弁護士の経験を研修の形で伝えることにしている。

その他にも、愛知県弁護士会と協力して職員の裁判見学会といった企画も行っている。机上の勉強だけではイメージがつかみにくい訴訟の流れや雰囲気を感じ取るためである。

○市野：流山市では、行政リーガルドックに課長と政策法務主任のほか、複数名の職員が参加するようにしている。これは職員たちが予防法務の考え方や、行政手続法の内容、実務上の手続等について学ぶための良い機会となっている。

○大杉：最後に、基調講演を務められた北村先生からも一言いただきたい。

○北村：ここまでの議論を聞いて、研修の重要性を改めて実感した。政策法務研修では、行政法や民法などの抽象的な法律知識を、いかに自治体の実務に落とし込んで理解してもらうかが肝心である。例えば、行政リーガルドックで発見された問題を翌日の研修で扱うと皆が真剣に考えてくれるようになる。

また、法務能力向上のための様々な取組をいかに安定した制度として固めていくかという問題も極めて重要である。そのための手段としては、計画だけではなく、条例化という道筋もあり得る。例えば、北海道ニセコ町のまちづくり基本条例では、28条で政策法務の推進について規定されている。このよ

うに、自治体の政策法務体制はさらにバージョンアップできる可能性がある。

○大杉：自治体の法務能力は組織全体としての能力であり、それを体質として浸透させ定着させていくことが問われてくるのだと理解した。本日の交流会で交わされた議論を持ち帰り、各々の自治体で活用していただければ幸いである。

※登壇者の所属先、肩書等は当時のもの。

※本稿中の図表は登壇者の発表資料より抜粋のうえ一部編集したものである。

【本会のテーマと関連する出版物】

- ・北村喜宣ほか編（2022）『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界—分権社会における条例の現代的課題と実践』第一法規
- ・日本都市センター編（2022）『自治体ガバナンスを支える法務人材・組織の実践』公益財団法人日本都市センター

（書き手：研究員 田井 浩人）

都市政策法務コーナー

地域課題の解決や政策の推進を図るために、法令を地域適格的に解釈運用する、又は地域特性に応じた独自の条例を創るという意味で、「政策法務」はあらゆる分野の調査研究に共通して存在する視点である。そこで、「都市政策法務コーナー」では、都市自治体における政策法務に関する取組みを取り上げ、都市自治体の首長及び職員への情報提供を図っている。

14回目となる本号では、自治体の条例制定において必要となる立法事実について検討し、自治体政策法務において、立法事実を意識した実践が重要であることを論じる。

自治体政策法務と立法事実

那須塩原市建設部都市計画課主査 蓮實 憲太

自治体が条例制定権を活用し、条例により課題の解決に取り組む事例が増えつつある。地域には様々な課題があるが、行政リソースが制約される中、条例を制定してまで優先的に解決すべきとされるには、「立法事実」を適切に備えることが重要である。立法事実が備わっていなければ、基本的には条例は制定されない。

本稿では、立法事実とは何か、立法事実はどのように構築するのか、立法事実の基準は何かを検討する。そして、立法事実に依拠した条例の制定改廃の具体例を紹介する。これらを通じ、自治体政策法務において、立法事実を意識した実践の重要性を明らかにする。

1 はじめに～本稿の趣旨

自治体の窓口には、「隣地の空き家が倒壊しそうで困っている」「悪臭が漂っている」「街に吸い殻や空き缶が散乱している」「分譲地内の公園に草が生い茂っている」など、住民から日々様々な相談が寄せられる。これらの相談のうち、行政が対応すべき地域の課題は、既存の法律の枠組みを使って解決が図られることもある。一方で法律がない場合には、自治体が条例制定権を活用し、条例により課題の解決に取り組む事例が増えつつある。

地域には様々な課題があるが、これからの時代は人的資源や財源など行政リソースが一層制約されるため、その全てに対応するのが困難になると思われる。そのような中で、条例を制定してまで優先的に解決すべきとされるには、「立法事実」を適切に備えることが重要である。立法事実が備わっていなければ、基本的には条例は制定されない。そのため、原課においては適切に立法事実を構築する必要がある。また、法制部門には、立法事実が備わっているか審査する力を涵養することが強く求められる。

そこで本稿では、まず立法事実とは何かを確認する(2)。そして、立法事実はどのように構築するのか(3)、立法事実の基準は何か(4)を示す。その上で、立法事実に依拠した条例の制定改廃の具体例を紹介する(5)。これらを通じ、自治体政策法務において、立法事実を意識した実践をすることの重要性を明らかにするのが本稿の狙いである。

2 条例制定と立法事実

(1) 立法事実とは

そもそも立法事実とはどのようなものなのか。立法事実は、我が国においては、主に憲法学の違憲審査論や憲法訴訟論において議論されてきたものであり¹、「違憲か合憲かが争われる法律の立法目的および立法目的を達成するため手段(規制手段)の合理性を裏づけ支える社会的・経済的・文化的な一般事実」²と定義される。

立法の場面においては、立法事実が意識される。議員立法のケースになるが、神崎一郎氏によると「そのような政策を採ろうとする動機・目的は何か」、「そ

1 田中孝男(2015)『自治体法務の多元的統制ーガバナンスの構造転換を目指してー』第一法規、135頁参照。

2 芦部信喜(高橋和之補訂)(2019)『憲法〔第7版〕』有斐閣、395頁参照。

の目的を達成するための最適な手段は何か」、「その目的は他の手段では達成できないのか」などを整理しつつ、立法目的の合理性や立法目的とそれを実現する手段との合理的関連性、それを支える社会的事実の検討を行い、法律案の形に仕上げられていくという³。

また、国会における法案審議で、しばしば立法事実が問題にされる。「国会会議録検索システム」で立法事実をキーワードに検索すると、該当会議録は1,107件で該当箇所は2,230件であった（2023年7月12日現在）。例えば、「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律案」の参議院の委員会審議の際、「そもそも本法律案の立法事実は何であり、かかる事実について総理はどの程度深刻であったと考えているでしょうか。改めて伺いたいします」と質問がなされている⁴。

このように、立法に際しては、立法事実の具体化と政策手法の選択について、掘り下げた検討が行われている⁵。

(2) 政策法務論における立法事実

ここまでは、立法の話であったが、条例制定にも同様のことが言える。立法事実はもともと憲法学における議論からスタートしているが、条例制定の必要性やその内容の合理性を考える際に応用できるため、行政法学や、とりわけ政策法務論で取り上げられている。

例えば、北村喜宣教授は「法律の規定がどのようなものであっても、自治体が、それだけでは現場の問題状況に合理的に対応できず、より以上の措置を

条例であることが必要と考えた場合、法律の解釈や条例の合理性を、説得的に示していかなければならない。それにあたっては、まず、基礎となるべき立法事実が、重要である」⁶と指摘する。

また、政策法務系の書籍の多くが、立法事実を取り上げている。磯崎初仁教授は「立法事実は条例の「正しさ」を実証する根拠というより、立案者・制定者が住民や関係者に説明責任を果たすための手段であり、これをめぐって「熟議」が成立することを可能にする道具立てと考えるべきである」⁷としている。宇那木正寛教授は「特に人の権利を制限し、義務を課すといった規制的手法を法政策に盛り込む場合には、立法目的を支える立法事実はもちろんのこと、目的を達成するための手段の合理性を支える立法事実についても十分な検討が必要」⁸としている。

以上のように自治体政策法務、特に条例制定に当たって、立法事実は非常に重要なものと言える⁹。しかし、条例立案の現場に目を向けると、立法事実を十分検討したのか疑問がある条例も多く、立法事実についての共通理解が十分形成されていないという課題が残されている¹⁰。

3 立法事実の構築

(1) 立法事実の構築過程

条例制定に当たり立法事実が重要であるとしても、それをどのように構築していくべきなのか。「はじめに」で触れたように自治体の窓口には様々な相談が寄せられるが、それだけでは立法事実として不十分である。

山本博史氏は、立法事実を詳細に見ると、条例案

3 神崎一郎（2017）「地方議会の立法機能性—議会による立法事実の構築・審査の視点から」北村喜宣・山口道昭・磯崎初仁・出石稔・田中孝男編『自治体政策法務の理論と課題別実践—鈴木庸夫先生古稀記念』第一法規、205頁以下・211—212頁参照。

4 第210回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録 第5号（令和4年12月10日）17頁（音喜多駿委員発言）。

5 磯崎初仁（2023）『地方分権と条例—開発規制からコロナ対策まで』第一法規、189頁参照。

6 北村喜宣（2004）『分権改革と条例』弘文堂、78頁。

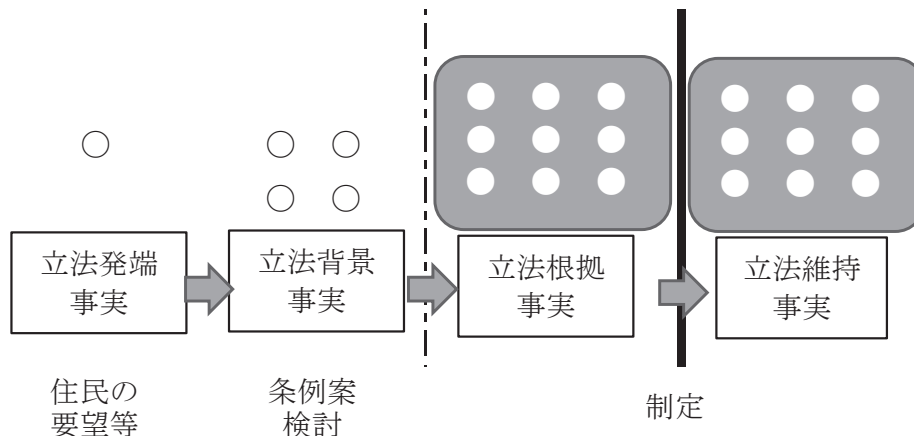
7 磯崎初仁（2018）『自治体政策法務講義〔改訂版〕』第一法規、127頁。

8 宇那木正寛（2015）『自治体政策立法入門 実務に活かす20の行政法学理論』ぎょうせい、167頁。

9 このほか、田村泰俊・千葉実・吉田勉編著（2009）『自治体政策法務』八千代出版、63頁以下、出石稔（2011）「自治体における「評価・争訟法務」の意義と課題」北村喜宣・山口道昭・出石稔・磯崎初仁編『自治体政策法務—地域特性に適合した法環境の創造』有斐閣、17頁以下、板垣勝彦（2017）『「ごみ屋敷条例」に学ぶ 条例づくり教室』第一法規、32頁以下、稲葉博隆（2018）『争訟リスク回避のための自治体リーガルチェック—法務の心得21か条—』第一法規、38頁以下、蓮實憲太（2022）『失敗事例で分かる 自治体法規担当の仕事』学陽書房、32頁以下、川崎政司・兼子仁（2022）『住民と行政をつなぐ自治体法の実践—法の役割を理解し政策を展開するために—』第一法規、72頁以下など。また、田中孝男教授は、条例の合理性を支える事実は、立法事実ではなく「条例制定事実」と表記し（同・前掲注（1）書133頁以下参照）、原島良成教授は、「条例立法事実」という表記を用いている（同（2013）「自治立法と国法」川崎政司編『総論・立法法務』ぎょうせい、187頁以下・211頁参照）。

10 山本博史（2018）「条例における立法事実の要素と構築過程」『自治実務セミナー』通巻669号、10頁以下・10頁参照。

図1 立法事実の構築過程イメージ



【注】○は、立法事実の要素を意味する。

(出典) 山本 (2018) を参考に筆者作成。

の成熟度に応じて①立法発端事実、②立法背景事実、③立法根拠事実といった形で段階的に成熟していくものであり、更に条例施行後の④立法維持事実に区分されると指摘する¹¹。原課が住民からの相談、要望等を端緒に、背景となる要素を集積する。そして、法制部門のサポートを受けながら原課が中心になり、議会の審議に耐え、更には住民への説明責務を果たせるところまで熟度を高めていくのが、立法事実の構築過程と言えよう(図1)。

(2) 立法事実の要素

条例制定に向けて立法事実を構築していくわけであるが、どのようなものがその要素となるのか。

田中孝男教授は、立法事実の要素として、①土地利用の状況や住民の人口動態、事件などの「外部の客観的環境」、②世論調査、アンケート、専門家や利害関係者等からの意見聴取によるものなどの「住民の意識」、③政策課題についての現行法制度と執行体制の状況などの「法制度環境」、④組織体制、人員、財政、所有財産、首長の選挙公約などの「自治体の組織環境」を挙げている¹²。

空き地問題を例にすると、①外部の客観的状況としては「自治体に大量の管理不全な空き地があるこ

と」、②住民の意識としては「隣接する空き地の樹木の越境、雑草の繁茂、害虫の発生を何とかしてほしいという相談」、③法制度環境としては「空き地の適正管理に関する法規制が存在しないこと」、④自治体の組織環境としては「空き地問題を担当する部署の決定、人員・予算の確保」などが考えられる¹³。

現行制度では解決ができないことや、条例制定をしても優先的に解決する必要があることを示すため、立法事実の要素について、的確に把握することが求められる¹⁴。

4 立法事実の基準

立法事実を構築するとしても、立法事実として「ふさわしい」と判断されなければ、自治体組織内のコンセンサスを得られないし、議会の審議に耐えられず否決されるおそれがある。「ふさわしい」と判断されるためには、基準をクリアしなければならない。前述のように、立法事実とは、「違憲か合憲かが争われる法律の立法目的及び立法目的を達成するため手段(規制手段)の合理性を裏づけ支える社会的・経済的・文化的な一般事実」と定義される。これを踏まえると、立法事実の基準としては、①必要性の基

11 山本・前掲注(10)論文13頁参照。

12 田中孝男(2018)『条例づくりのきほん ケースで学ぶ立法事実』第一法規、52頁参照。

13 蓮實憲太(2021)「空き地問題への条例対応の必要性とそのあり方(1)」『自治実務セミナー』通巻712号、32頁以下・33-35頁参照。

14 田村ほか・前掲注(9)書67頁参照。

準、②内容合理性の基準が挙げられる¹⁵。必要性は条例の目的の法的妥当性、内容合理性は当該目的達成のために条例で規定する手段の妥当性という意味であるが¹⁶、より平易に言えば、前者は「その条例は本当に必要なのか」、後者は「その条例の内容は妥当なのか」というところであろう。

ここでは、必要性の基準、内容妥当性の基準について、具体例を挙げて検討を行う。

(1) 必要性の基準

ア 目的が合理的か

条例制定に当たっては、その目的が正当性を持ち、合理的なものであるかに留意しなければならない。法律の例ではあるが、民法733条1項（平成29年法律第44号による改正前のもの）は、「女は、前婚の解消又は取消の日から六箇月を経過した後でなければ、再婚をすることができない」と規定していた。しかし、再婚禁止期間違憲判決（最大判平成27年12月16日民集69巻8号2427頁）が、100日を超えて再婚禁止期間を設ける部分は、2008年当時において憲法14条1項、24条2項に違反するに至っていたと判断している。

再婚禁止期間が6箇月と定められた当時は、医療や科学技術が未発達な状況にあり、①再婚後に前夫の子が生まれる可能性をできるだけ少なくして家庭の不和を避ける、②父性の判定を誤り血統に混乱が生ずることを避けるという点に根拠付けられていたが、医療や科学技術の発達等とともにその意義が薄れ、遅くとも2008年当時において、100日超過部分の合理性を保つことが困難になっていると、最高裁は判断を示した^{17 18}。

また、令和4年法律第102号による改正により、嫡出推定規定（民法772条）が見直されるのに伴い、父性推定の重複がなくなるため、2024年4月1日に民法733条が削除され、再婚禁止期間が廃止される予定である¹⁹。

再婚禁止期間については、立法当時はその目的は合理的であったが、医療や科学技術の発達、更には関連する規定の見直しによって正当性（立法維持事実）が失われ、廃止されるに至った。制定時には目的が合理的でも、社会の変化、科学技術の発達などにより、立法事実が失われている場合もあるため²⁰定期的に条例をチェックする必要があるだろう。また、そもそも必要のない規制を設けるようであれば、制定時点でその条例は不当なものであるため、自治体の原課、法制部門ともに常に意識しておくべきであろう。

イ 空き家条例は必要なのか

次に、法律がある場合に同じような条例は必要なのか、空き家条例を用いて検討したい。人口減少や東京一極集中などの影響で、各地で管理不全な空き家が増加する中、その適正を図る法律がなかったため、自治体が条例を制定し、対応に乗り出したのは周知の事実であろう²¹。

2014年11月に空家等対策の推進に関する特別措置法（以下「空家特措法」という。）が成立したが、制定直前の同年10月時点で401の自治体が空き家条例を制定していた²²。条例の後追いで法律が制定されたわけであるが、法律の制定によって空き家条例は必要がなくなってしまったのであろうか。また、空家特措法施行後に、新たに空き家条例を制定する

15 田中・前掲注(12)書38頁参照。田中教授は、必要性の基準、内容合理性の基準のほか、条例特有の基準として「非法令抵触性の基準」を挙げているが、紙幅の関係から本稿では取り扱っていない。

16 田中・前掲注(1)書139頁参照。

17 匿名記事(2016)「判批」判タ1421号61頁以下・64頁参照。

18 田中孝男教授は、本判決について「判決文（法廷意見）は、「立法事実」という文言を使用してはいない。しかし、いずれの判決も、立法事実の変化により少なくともその合理性が失われたことを、違憲と判断するための重要な事実として捉えている」と評している。同(2019)「立法事実からみた条例づくりを考える」『自治実務セミナー』通巻681号、50頁以下・50頁参照。

19 法務省ホームページ「民法等の一部を改正する法律について」(https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00315.html)参照（最終閲覧日：2023年7月13日）。

20 宇那木・前掲注(8)書162頁参照。

21 空家等対策の推進に関する特別措置法の成立に至るまでの自治体の対応については、北村喜宣(2018)「空き家対策の自治体政策法務」同『空き家問題解決のための政策法務—法施行後の現状と対策』第一法規、2頁以下（初出は2012年）が詳しい。

22 小林宏和(2015)「空家等対策の推進に関する特別措置法」『法令解説資料総覧』第401号、31頁以下・31頁参照。

必要性もなくなってしまったのであろうか。

確かに空家特措法があるのだから、空き家条例は不要であるという見方もある。実際、特措法制定後に条例を廃止した自治体もある²³。独立条例としての空き家条例を制定していた自治体が、条例の規定内容は全て法律でカバーされているから法律だけで足りる、すなわち条例の目的がなくなった（＝立法事実は失われた）と判断すれば、条例規定事項を一切残すことなく条例を廃止することになる²⁴。

しかし、空家特措法の施行後も、空き家条例を制定する自治体は少なくない。例えば、那須塩原市空き家等対策の推進に関する条例（平成28年条例第3号）は、2016年3月に制定、同年4月に施行されている。那須塩原市条例は11条で構成されているが、「（応急代行措置）」と見出しの付けられた10条1項は、「市長は、空き家等が適正な管理がなされていない状態にあることにより、人の生命、身体又は財産に重大な危険が切迫していると認めるときは、当該危険を回避するために必要な最小限度の措置を講ずることができる」と規定する。いわゆる即時執行について定めたものである。このような規定は空家特措法には設けられておらず、同法だけでは不十分なため、条例が必要と判断されたのであろう。

法律の不備をカバーするために法律の運用改善では問題解決に十分でないときには、立法事実を的確にくみ取った条例制定が必要になると考えられる²⁵。

ウ その取組は条例事項とすべきなのか

2010年代にブームとなった「乾杯条例」に代表される理念条例²⁶は、立法事実を備えているのか。その嚆矢である京都市清酒の普及の促進に関する条例は、

2013年1月1日公布、同月15日に施行されている。条例は、目的（1条）、市の役割（2条）、事業者の役割（3条）及び市民の協力（4条）の4か条で構成されるが、いずれも努力義務（訓示規定）にとどまる。

理念条例をめぐるのは、「条例の権威あるいは位置付けが軽んじられ、他の実体的条例まで、存在価値や実効性が薄れてしまわないだろうか」²⁷であるとか、「最近の状況を見ると、宣言するだけなら大丈夫ということで、安易に条例制定に走ったり、ユニークさやアピールを狙ったりするものもないとはいえない」²⁸と否定的な見方がある。

ただ、訓示規定だけで構成される理念条例であっても、重要事項を含むのであれば、条例事項があると言える可能性もある²⁹。乾杯条例のような理念条例を制定しようという話が持ち上がったときは、まずは「条例で解決すべきことであるのかどうか」を考える必要がある³⁰、条例案の作成に当たっては、条例事項の有無を十分に検討しなければならない³¹。

検討の結果、「この取組を条例で定める必要はない」とされた場合、とりあえず要綱などにより実験的・実証的に取り組んで、立法事実まで高めていくことも考えられよう。

（2）内容合理性の基準

条例の目的が合理的で必要性の基準をクリアしたとしても、内容合理性の基準をクリアしなければ立法事実を備えたとは言えない。すなわち条例の内容（＝手段）が、その目的を達成するために合理的なものでなければならない³²。

目的を達成する手段といえば、規制的手法が最もオーソドックスであろう。規制的手法には、①直接

23 北村喜宣（2018）「空家法制定と実施主体としての市町村行政の対応－132市町村アンケートからみえる現場風景－」同・前掲注（21）書257頁以下・268頁参照（初出は2017年）。

24 北村喜宣（2015）「空家対策特措法の成立を受けた自治体対応」『自治実務セミナー』通巻637号、2頁以下・3頁参照。

25 田中・前掲注（18）論文53頁参照。

26 川崎政司氏は、理念条例は義務や禁止を規定するだけで罰則等の実効性確保措置を欠いていることから「訓示条例」の方がふさわしいとする。同（2022）「理念条例や実効性なき義務規定をめぐる眩き」『政策法務 Facilitator』第74号、1頁参照。磯崎教授は政治的パフォーマンスにより制定される傾向が高いため、「政治的パフォーマンス条例」あるいは「アクセサリー条例」と呼ぶ。同・前掲注（7）書51頁参照。

27 出石稔（2018）「近年の政策条例に関する一考察－地域の政策実現の手段として」『自治実務セミナー』通巻669号、2頁以下・6頁。

28 川崎・前掲注（26）論文1頁。

29 田中孝男・澤俊晴（2014）「乾杯条例～理念型条例のベンチマーキング～」『自治体法務 NAVI』第57号、32頁以下・34頁参照。

30 吉田利宏（2017）『新法令解釈・作成の常識』日本評論社、112頁参照。

31 田中・澤・前掲注（29）論文35頁参照。

32 宇那木・前掲注（8）書165頁参照。

に作為義務又は不作為義務を設定する「義務設定手法」、②原則禁止とし、特定の場合に禁止を解除する「許可手法」、③特定の事項について届出義務を課す「届出手法」がある³³。条例の目的から考えると、届出手法で十分な場合に、あえて許可手法を手段として採用すると、過剰な規制であって、内容合理性の基準をクリアできないと考えられる。

また、許可手法を採る際には、許可基準の内容にも留意が必要である。迷惑施設の設置規制に関する条例で「近隣住民の同意を得ていること」など、いわゆる同意条項を許可基準に規定しているものがある。例えば、安曇野市太陽光発電設備の設置等に関する条例（令和5年条例第3号）は、次のように規定する³⁴。

（同意）

第13条 事業者は、太陽光発電設備設置事業に係る申請をする前に、次に該当する者から、署名による同意を得なければならない。

(1) (略)

(2) 地域住民等

(3)・(4) (略)

2 事業者は、前項の同意を得たときは、当該同意を証する書類を市長に提出しなければならない。

（許可の基準等）

第17条 市長は、前条第1項の許可申請書の提出があった場合において、当該申請書の内容が次の各号のいずれかに該当するときは、前条第1項の許可をしないものとする。

(1) 第13条の同意が得られていないとき。

(2)～(4) (略)

2 (略)

条例2条2号によると、「地域住民等」とは、事業区域の境界からおおむね30メートル以内の区域に土地若しくは建築物を所有する者若しくは居住する者、当該対象区域に係る区に居住する者又は事業により影響を受ける者であって市長が必要と認めたもののことである。災害の防止や、景観・自然環境の保全、住民の生命・財産を保護するという条例の目的を達成するため、何とか迷惑施設の設置を止めさせたいという気持ちは理解できないわけではないが、施設設置を断念させることを目的とし、事業者が到底履行できないような内容を定め、あるいは立地を断念させるような制度運用を行うことは許容されるものではない³⁵。許可基準の設定に当たっては、内容合理性の基準をクリアできるよう、十分な検討が求められる。

5 自治体における実例

ここまで、自治体政策法務における立法事実を意識した実践の重要性を確認してきた。最後に、インターネットで確認できた条例の制定改廃の実例の中から、参考になるものを紹介する。これらはいずれも、立法事実というワード自体は登場しないものの、立法事実可依拠したと思われる事例である。

(1) 所沢市空き家等の適正管理に関する条例【制定】

所沢市空き家等の適正管理に関する条例（平成

33 宇那木・前掲注(8)書168頁参照。

34 このほか、例えば毛呂山町土地の埋立て等の規制に関する条例（平成19年条例第24号）11条2項4号が、事業区域に隣接する関係住民の同意を得ていない場合は、許可をしないこととしている。

35 宇那木正寛（2017）「産業廃棄物処理施設設置許可に係る自治体事前手続の運用と課題（五・完）」『自治研究』第94巻第2号、73頁以下・94頁参照。出石稔教授は、ペット霊園について「近隣住民からすると嫌悪施設かもしれないが、住民同意を許可基準に加えることには、疑問が残る」とする。同（2007）「徹底比較！自治立法の動向を探る 第10回ペット霊園規制条例」『ガバナンス』第70号、118頁以下・119頁参照。このほか、北村喜宣教授は「私有財産の使用収益を他人の拒否権にかからしめる制度の合憲性には疑問がある」とする。同（2021）『自治体環境行政法〔第9版〕』第一法規、219－220頁参照。また、板垣勝彦教授は同意条項について、「事業者にも憲法22条1項によって経済活動の自由（営業の自由）が保障されている以上、施設の設置を拒否することができるのは、それを上回る「公共の福祉」が存在する場合に限られる」との理由から「裁判で争われた場合、ほぼ違法・無効という判断が下されるものと考えた方が良い」とし、更に「付近住民が施設の設置に反対しているという事情だけでは、営業の自由を上回る「公共の福祉」の存在は根拠付けられない」と指摘する。同（2022）「行政手続と自治体法務10行政指導(2)」『自治実務セミナー』通巻715号、44頁以下・47頁参照。

22年条例第23号)は、2010年に全国で初めて制定された空き家条例である。

管理不全な空き家に起因するトラブルは基本的に私人間の問題であるが、過疎化や人口減少に伴い、次第に社会問題化し、公共問題として扱われるようになった。ただ、空家特措法の制定以前は、住民から管理不全な空き家について相談があっても、法的根拠がないため、自治体に対応しづらい状況であった。所沢市では、たらい回しにならないよう空き家の相談窓口を一本化した。法的根拠がないため所有者から理解を得られにくく、また個人の財産について何の根拠があって調査し、通知を送ってくるのかといった反応があるなど、対応に苦慮していた³⁶。さらに、近隣住民が不審者の侵入や放火などの不安を抱いたり、樹木の繁茂や住宅の破損による飛散などの迷惑を受けたりすることについて、相談件数が増加傾向にあるなど、立法事実が生じたため、検討を行い、条例制定に至った(3(2)参照)。

条例の目的は妥当で、空き家の適正管理を促すための助言、指導、勧告、命令といった規定も合理的である。立法事実の発生を適切に捉えた好例と言える。

(2) 遠野市景観資源の保全と再生可能エネルギーの活用との調和に関する条例【改正】

遠野市景観資源の保全と再生可能エネルギーの活用との調和に関する条例(平成26年条例第24号)は、「遠野の美しく広大な自然環境、歴史的な建造物その他の景観資源の保全と急速に普及が進む再生可能エネルギーの活用との調和を図るために必要な事項を定めることにより、遠野の地理的条件や地域特性をいかした再生可能エネルギーに関する事業を推進しつつ当該事業に起因する災害の発生を抑止することで、永遠の日本のふるさと遠野として守り続けてきた景観資源を保全し、将来の世代に継承すること」を目的とし、制定された。

2020年に条例の見直しが行われ(同年6月1日施行)、抑制区域(太陽光発電事業を抑制する区域)の設定、0.3haを超える再生可能エネルギー事業について許可制の導入(従前は届出制)、1万㎡以上の事業の不許可、地域住民等への説明会実施の義務付け(従前は努力義務)、土地所有者の責務等に関する規定が追加された³⁷。再生可能エネルギーのうち、景観、防災上の影響が大きく、法的規制の少ない太陽光発電事業について規制が強化された³⁸。

2014年の条例制定時は、「届出制」でも条例制定目的を実現できたのであろう。しかし、その後の社会情勢(=立法事実)の変化によって、届出制では条例制定目的を十分に達成できないため、「許可制」を導入し、規制を強化した。1万㎡以上の事業の不許可には疑問は残るが、立法事実の変化を意識した、自治体政策法務の実践と言える。

(3) 中津川市自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例【改正】

中津川市自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例(平成29年条例第7号)は、「再生可能エネルギー発電設備の適正な整備及び維持管理を図り、もって市内の貴重な森林、農地等の良好な自然環境及び住民が安心して生活できる住環境の保全並びに潤いのある豊かな地域社会の発展に寄与すること」を目的とし、制定された。

制定時に届出義務が課されていたのは事業区域面積が1,000平方メートルを超える太陽光発電事業であったが、条例改正により2021年4月1日から発電出力10キロワット以上の地上に設置する太陽光発電事業に変更された。規制対象が拡大されたほか、新たに抑制地域を設定するとともに、周辺住民等との協定締結を義務付け、適正な管理や事業の廃止等に関する規定を追加した³⁹。

中津川市では、2017年に条例を制定したものの、太陽光発電設備の設置によって防災、環境、景観上

36 前田広子(2011)「所沢市空き家等の適正管理に関する条例について」『彩の国さいたま人づくり広域連合政策誌 Thinking』第12号、65頁以下・65頁参照。

37 遠野市(2020)「広報遠野」2020年4月号、4-5頁参照。

38 遠野市ホームページ(<https://www.city.tono.iwate.jp/index.cfm/49,32384,265,549,html>)参照(最終閲覧日:2023年7月13日)。

39 中津川市ホームページ(<https://www.city.nakatsugawa.lg.jp/soshikikarasagasu/kankyoseisakuka/3/4/957.html>)参照(最終閲覧日:2023年7月13日)。

の懸念が生じ、事業者と地域住民との関係が悪化するなど、様々な問題が生じたことを受け、条例改正の検討が行われた⁴⁰。規制対象を10キロワット以上としたのは、資源エネルギー庁の「事業計画策定ガイドライン（太陽光発電）」（2020年4月改訂）において地元住民への説明や自治体への事前相談が推奨されているにもかかわらず、地元住民に対して十分な説明なく、また市にも相談なく事業が進められた事例が見受けられたことを踏まえたためである⁴¹。

2014年の条例制定時は、届出の対象が事業区域面積が1,000平方メートルを超える太陽光発電事業でも条例制定目的を実現できると判断されたのであろう。しかし、その後の条例の運用状況を踏まえ、それでは条例制定目的を十分に達成できないため、規制対象を拡大し、更にゾーニングを行った（抑制区域の設定）。この事例も立法事実を意識した、自治体政策法務の実践と言える。

（4）登別市民交通傷害保障条例【廃止】

登別市民交通傷害保険条例（昭和42年条例第23号）は、交通事故により被害を受けた市民を救済し、その安定と福祉の増進に寄与することを目的として制定された。損害保険会社の共同引受方式で制度化され、1968年から市民交通傷害保険の取扱いを始めた。しかし、①引受損害保険会社から取扱件数の減少等により2021年3月をもって取扱いを停止する旨の通知を受け、その他の損害保険会社に事業引継の可能性を確認したものの、現在と同様の内容で事業を引き受ける損害保険会社がなかったこと、②条例制定時と比較し、民間保険会社の保険商品が充実していることから、条例が廃止された⁴²。

登別市では2010年度に実施した事業仕分けで市民交通傷害保険について、「民間保険の多様化など

により加入者が大幅に減少（10年間で2分の1に減少）しており、同保険事業に対する市民の需要も減っている。給付額も少額であり、万一の際の備えとしての役割も薄い。なお、少数意見として、60歳以上の加入者の割合が高く、同保険事業を希望する市民もいることから、すぐに廃止するのではなく、まず加入率を上げる努力を行い、その結果如何で改めて検討すべきという意見があった」としている⁴³。

その後、継続的に見直しを行い、2021年3月に廃止に至った。立法事実が維持されているか定期的にチェックを行い、それが失われたことを的確に捉え条例を廃止したと評価できる。

6 むすびに

以上のように、本稿では立法事実とは何か、立法事実はどうのように構築するのか、立法事実の基準は何かを検討し、立法事実に基づいた条例の制定改廃を紹介した。

立法事実がないのに、条例を制定することはできないし、条例が制定されている間は立法事実が維持されていなければならない。自治体の原課、法制部門においては、新規制定・一部改正・全部改正・廃止の種類を問わず、立法事実の有無を検討すべきであろう。

そのためには、立法事実は適当か、立法事実は維持されているのかチェックする仕組みが必要である。条例見直しシステム⁴⁴や、一部の自治体が行っている「行政ドック」の発展形として「条例ドック」⁴⁵などが考えられるが、これについては今後検討を続けたい。

最後に、筆者の参照能力の低さから、一部断片的な記載がある点を御容赦いただきたい。本稿が自治体法務実践の一助となれば望外の喜びである。

40 中津川市（2021）「中津川市太陽光発電設備設置の手引き」1頁参照。

41 中津川市・前掲注（40）1頁参照。

42 登別市ホームページ（<https://www.city.noboribetsu.lg.jp/article/2020112500029/>）参照（最終閲覧日：2023年7月13日）。なお、同ホームページに掲載されているパブリックコメント資料「登別市民交通傷害保障条例の廃止（案）について」によると、市民交通傷害保険の加入者数は、2017年度1,400人、2018年度1,250人、2019年度890人、2020年11月現在685人と年々減少していたことが分かる。

43 登別市ホームページ（https://www.city.noboribetsu.lg.jp/docs/2013031100647/file_contents/22shiwakekekka.pdf）参照（最終閲覧日：2023年7月13日）。

44 井上雅之（2011）「神奈川県における条例の見直しシステムの導入」北村・山口・出石・磯崎・前掲注（9）書223頁以下参照。

45 条例ドックについては、北村喜宣（2021）「定期点検、自治力向上！「条例ドック」のススメ」『自治実務セミナー』通巻711号、23頁を参照されたい。

「愚箱」礼賛 ～ハコをめぐるよもやま話

平安時代の絵巻を観察すると、その時代の生活風俗が偲ばれておもしろい。ハコが置かれている。でも筆筥はない。日本に筆筥類が登場するのは、江戸時代になってからだ。仕舞っておくほどの衣類を持つほど社会が豊かになってはじめて普及もしたということだろう。それ以前の身の収納は、専ら櫃や箱の役割であったという。

お土産にもらった「玉手箱」を開けるのは、浦島太郎のお話。「玉」とは魂の意味だろうか。今でも神事に小箱が使われるように、わが国には古来より「箱の中には魂が宿る」という思想があったようだ。「玉手箱」とは、そんな伝習をよく映した名前ではないか。手紙や贈り物を手箱に入れて差し出す、そんなくんだりがよく出てくる。このように、箱とは「大事なものや大切な気持ちを閉じこめておくための装置」だったのだろう。

現代でも「贈り物になさいますか」と問われて、「はい」とでも言おうものなら、ご丁寧に包装がされ、立派な箱に入れられてくる。この方が贈答にふさわしく思えるのはなぜだろう。わが国の大昔から続く「文化DNA」が、これにもあるいは関係しているのかも知れない。

ともあれ箱は、通常、板を組み合わせて作られるので、製材や組立のための工具類を作るだけの技術が発達していないと、うまく作ることができない。もちろん一木をくりぬいて作るような原始的な例も、世界各地に近年まで残っている。そんなモノに出合ってしまったことがある。

昼休みの散歩がてら、ふらりと立ち寄ったギャラリーの片隅に、ルソンのものらしい古い削り抜きの米櫃があった。大きさもあるが、蓋まで削り貫いた造形が何とも重厚で、文字どおりドカンと目の前に降ってきたといったような感じだった。

その昔、数百年もの樹齢の大木を切り倒したのだろう。執念というほどコツコツと、一家の父は、その木を削り抜いたことだろう。見事にできあがったその箱は、長年その家に溶け込み、子供にその子供達にと受け継がれ、その子供もそのまた子供達も、時にはゴツンと額をぶつけたことだろう。そんな家族の喜びや悲しみを、この箱は毎日眺めていたのだろうか。

そんなごくごく平凡な日々の物語を経て、いま目の前にあるこの箱が、どういう道をたどり、どんな人の手によってここまで運ばれて来たのだろう。そして、何の縁もゆかりもないこの私の前に、ある日突然「ドカン」と降ってきたということは、一体どういうことなのか。

一足違いで先約があったが、私の感動ぶりを店員が伝えたい。「そういう方なら」と、運よく譲ってもらえることになった。愚直極まりないこの米櫃を、私は心の中で「愚箱」と名づけることにした。

時代の精神が宿るモノ。デジタル全盛の風潮の中で、敢えてこうしたリアルな価値に改めて新たな光があたるという視点も重要だ。人間とか、社会とか、本当に不思議な代物だと思う。

(ペンネーム) 空疎空想の迷い人

都市行政研究の視点

日本都市センターでは、都市自治体が直面している様々な政策課題について、複数の学識経験者及び都市自治体職員から構成される研究会を設置し、学際的かつ理論と実務を融合させる総合的な調査研究を進めてきた。一方、地方分権改革の進展を経て、更には超高齢・人口減少社会を迎えるなかで、日本の都市自治体をめぐる状況は大きく変化しており、都市自治体の行政については、様々な分野にまたがる学際的な立場からの調査研究が必要となっている。

そこで、「都市行政研究の視点」のコーナーにおいて、都市自治体の行政に関して、行政的、政治的、法的など多角的な観点から考察し、都市自治体関係者への情報提供と問題提起を図っていくこととしている。

第7回となる今回は、「第3世代のデジタル人材―第3期地域情報化政策を担う人材に求められる資質に関する―考察―」と題して、今日の自治体のデジタル人材に求められる資質とその確保方策について考察する。

第3世代のデジタル人材

— 第3期地域情報化政策を担う人材に求められる資質に関する一考察 —

日本都市センター研究員 中川 豪

今日、全国の自治体が積極的に取り組んでいるデジタル化・DX政策を地域情報化政策という枠組みの中で捉えた場合、その取り組み自体は真新しいことではないことに気づく。地域情報化政策は第1期、第2期、そして第3期に分類でき、現在は第3期に位置する。本論文では、第3期地域情報化政策に携わる自治体職員を「第3世代のデジタル人材」と位置付け、この人材に必要とされている資質について検討している。今回は、16の自治体に対してヒアリング調査を実施し、獲得した情報をもとに検討を行っている。

1 地域情報化政策の歴史的変遷

「近年、情報化の進展は著しく、社会経済の発展にとって通信の果たす役割はますます重要なものとなっております。こうした中で、通信事業の一層の活性化・効率化を図り、国民の高度化・多様化するニーズにこたえる通信サービスを提供していくためには、長期的・総合的視点にたって通信の高度化を図っていくことが必要であります。」

『昭和60年版通信白書』『昭和60年版通信白書の発表について』という項目の中で、当時の郵政大臣・左藤恵は上記の言葉を残している。これは何とも興味深い。左藤の言葉は現代社会においてもまったく色褪せることがなく、多くのことを示唆している。当時の日本社会では、中央政府を中核として、今日と同様に高度情報社会を目指していたのである。そればかりか、第1章第3節「地域社会の高度情報化とテレトピア計画の推進」の中では、「高度情報社会の実現に向けては、それぞれの地域社会がその特性を生かしつつ、自立的発展を遂げることが必要である。通信は、経済、社会、家庭等あらゆる局面で進展している情報化を支えるものであり、地域振興の面からも大きな役割を果たすことが期待されている。」と記載されている。何を隠そう、これこそが今日、各自治体が実施しているデジタル化・

DX政策の理念ではなかろうか。約40年前に、このような理念を基にデジタル化を計画・実施に移した人々がいることを忘れてはならないだろう。昭和60（1985）年度の段階で、地域情報化政策に携わった自治体職員を、本論文では「第1世代のデジタル人材」と位置付ける。当時、現在の三鷹市・武蔵野市の地域においてINS（Information Network System：高度情報通信システム）モデルシステムの実験が開始されており、モデル都市の建設が着実に進行し、いくつかの自治体が地域情報化政策に関わっていた。

地域社会・自治体におけるデジタル化・DX政策の歴史的変遷では、大きく3期に分類して考察することができる。藤本理弘は地域情報化政策を2期に分類している。第1期地域情報化政策は1980年代の「草創期の地域情報化政策（総合的地域情報化政策）」である。藤本は、日本国内の情報化政策（コンピュータ産業の振興政策）でいえば、起源は昭和32（1957）年の「電子工業振興臨時措置法」に遡ることができる一方で、地域社会の情報化政策が明確に設定されたのは、昭和58（1983）年のテレトピア構想（郵政省）とニューメディア・コミュニティ構想（通商産業省）であったとしている（藤本2009:71-75）。以降、多岐にわたる地域情報化政策が

中央政府を中核として施行されていったが、自治体及び自治体職員もまた地域情報化政策の担い手となり、40年以上前には「第1世代のデジタル人材」が誕生したのである。他方、当時の地域情報化政策は最新技術の利活用方法のビジョンが定まっておらず、行政分野を問わない取組みがなされたため、「総合的地域情報化政策」という位置付けになっている（藤本 2009:71）。

第2期地域情報化政策は1990年代～2000年代にかけての「基盤整備・地域行政情報化政策」である。1990年代初頭から自治省が自治体の情報化推進に取組み、早くも基盤整備が開始された。1980年代までの地域情報化政策がモデル都市に限定されていたのに対して、第2期からは全国的な情報化推進が開始した。平成6（1994）年度には、内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官、郵政大臣及び通商産業大臣を副本部長、その他全閣僚を本部員とする「高度情報通信社会推進本部」が設置された。2000年代に入ると、情報化推進の取組みはより本格化した。平成12（2000）年度には、「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT基本法）」が制定、翌年度の平成13（2001）年度には、「IT基本法」が施行され、「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部」が設置された。当時の情報化政策の明確なビジョンとしては「e-Japan構想」があり、日本を世界最先端のIT先進国にする目標が掲げられた（総務省 2015）。他方、当時の地域情報化政策は、第1期に引き続き、中央政府がイニシアティブを握った状態で自治体及び自治体職員が地域社会の情報化政策に尽力していた。本論文では、第2期地域情報化政策に携わった人材を「第2世代のデジタル人材」と位置付けている。第1期・第2期に残された課題としては、地域情報化政策に取り組む当事者である自治体職員に必ずしもイニシアティブがあったとはいえず、地域・住民ニーズに沿った多角的な情報化政策というよりは、画一的な情報化政策の施行にとどまったことであろう。

第3期地域情報化政策は令和2（2020）年以降である。パンデミック・コロナ禍を経て、自治体のデ

ジタル化・DX政策が重点政策となった。そこに至るまでの過程で、地方分権一括法の施行、地方創生に関する住民・自治体職員の取組みが影響を与えたことは言うまでもなからう。今日、「デジタル田園都市国家構想」では、デジタルの力によって日本社会の課題（人口減少・少子高齢化、過疎化・東京圏への一極集中、地域産業の空洞化等）解決が期待されている（内閣官房 2022:1-5）。2020年代以降、地域情報化政策は新しいフェーズに移行していることは間違いない。第1期・第2期と異なる点は、地域情報化政策がより多角的なものとなり、自治体・自治体職員が地域社会の特性に沿った情報化政策に取り組んでいることである。本論文では、第3期地域情報化政策に携わる自治体職員を「第3世代のデジタル人材」と位置付ける。次節では、第3期地域情報化政策を担う「第3世代のデジタル人材」に求められる資質について検討していく。

2 情と理—「人的要因」の考慮について—

後藤田正晴の回顧録である『情と理—後藤田正晴回顧録〈上・下〉』は日本政治史のオーラルヒストリーとして重要な示唆を与えている¹。後藤田は経験論から政治家と官僚の役割の違いを検討しており、前者には国民感情を理解する資質が必要であり、後者には理性によって事務を執行する資質が必要であることを説いた（後藤田 ab 1998）。これに対して、「第3世代のデジタル人材」は、後藤田が言及した資質どちらも併せ持たなくてはならないようだ。というのも、今日、自治体職員は自治体の一員として行政経営・住民対応・事業者対応と交渉・全庁的な調整と交渉等を日々行っている。「第3世代のデジタル人材」はデジタル人材である前に自治体職員であるため、情報化政策を担うにあたり、IT（Information Technology）に精通し、パソコン画面と向き合うだけではなく、日常的に他者と交流し、他者の感情と向き合う時間があるのだ。しかしながら、これまでのデジタル人材に求められる資質としては、情よりも理が、そして、情よりも技術的な資質に重点が置かれている印象を受ける。後藤田の経験論からわ

1 インタビューは平成7（1995）年9月～平成9（1997）年12月までの計27回実施されており、オーラルヒストリーのインタビューとしては非常に長期間にわたるものであった（後藤田 b 1998:336）。

かることは、理性で人々の感情が動くことは早々ないということである。ならば、住民から理解・協力を得るのに必要な資質はやはり、自治体職員としてのデジタル人材が持つ感情的な資質ということになるのではなかろうか。

その資質を測る一つの要因は「人的要因（ヒューマンファクター：human factor）」である。「人的要因」は主に組織経営等の分野で用いられてきた。一般的にシステムは組織・機械・設備、そして人間によって構成されている。このシステムを安全的・経済的に動作・運用させるために欠かせないのが、技術であり人間そのものの資質である。人間が機械と大きく異なるのが、職場環境や体調によって日々のパフォーマンスが変わることである。つまり、どれだけデータ分析を行い、最適なシステムを形成・維持しようと試みても、その中に組み込まれている人間の能力とその限界を考慮しなければ、理論と実践が乖離することになる。どれだけ技術的に優れた機械を導入し、技術的に優れた人間がその設備を管理・運営したとしても、「人的要因」を考慮していないシステムには、予想外の瑕疵が見つかる可能性が高くなるのである。

映画『ハドソン川の奇跡』の中で、国家運輸安全委員会（National Transportation Safety Board）は事故調査委員会の調査に基づいたシミュレーションを行った結果、機長であるチェズレイ・サレンバーガー（Chesley Sullenberger）はより最善の選択を取ることができたと言及する。これに対して、トム・ハンクス（Tom Hanks）扮するサレンバーガーは、「コンピュータと操縦士のシミュレーションを見ました。ですが、そこには“人的要因”が考慮されているとは思えません。（中略）彼らの動きは初めて事故に遭遇したものとは言えない。コンピュータのシミュレーションと同様に旋回も向かう方向も承知している。損傷チェックも APU（Auxiliary Power Unit：補助動力装置）作動もない。（中略）分析や決断の時間は皆無だ。“人的要因”が完全に排除されている。操縦士たちが対応を決めるまでに費やした時間は？人為的ミスを探すなら“人的要因”の考慮を。」と返答した。この指摘に対して、国家運輸安全委員会は 17 回のコンピュータシミュレーションを行い、最善策を見出したことを認めた。そして、

「人的要因」を考慮した新しいシミュレーション（行動開始まで 35 秒時間を空ける）では、（不時着に）失敗したのである。最終的に国家運輸安全委員会は、「あらゆる可能性を考えても解けない“成功の要因”」を「“X の存在（サレンバーガー）”」という「人的要因」にあると認めたのである。

この出来事は平成 21（2009）年 1 月 15 日、実際に起きた「US エアウェイズ 1549 便不時着水事故」に関する国家運輸安全委員会とサレンバーガーのやり取りをモデルにしている。そして、この時のやり取りは今日の現実社会に多くの示唆を与えている。近年、注目を集めている生成 AI を本格的に導入する自治体が出てきた。自然科学（技術）の絶え間ない発展により、コンピュータシミュレーションによって最善の意思決定を見出せるようになってきている（Duan; Edwards; Dwivedi 2019）。しかしながら、地域社会の諸課題について最終的な意思決定するのは少なくとも生成 AI ではない。意思決定をするのは人間であり、感情がある。感情によって日々、決断までの過程が変化している。このため、「人的要因」を考慮しない意思決定の過程は空理空論と言えるだろう。

それでは、現在、自治体職員が「第 3 世代のデジタル人材」を確保・育成するにあたり、「人的要因」を考慮せず、人材の技術的な能力にしか注目していないかと言えば、そうではない。自治体職員は日々の実務の中で、「人的要因」を考慮したデジタル人材に必要な資質を既に見出している。次節では、自治体職員がデジタル人材に必要な資質として何を求めているかを、ヒアリングで得た情報をもとに考察をしてみたい。

3 成功の要因である X としての人材－「第 3 世代のデジタル人材」に求められる資質－

今回、西日本を中心に 16 カ所の自治体に対してヒアリング調査を実施した。ヒアリングの対象者は自治体でデジタル化・DX 政策に携わる自治体職員であり、庁内のデジタル人材に求めている資質について質問を行った。調査の結果、多くの自治体職員が共通して求めている資質があった。以下では、ヒアリング調査の中で特に印象に残った言葉を記載している。

ヒアリング調査は令和5(2023)年5月～8月にかけて行い、ご協力いただいた自治体の選定方法としては、①「デジタル田園都市国家構想交付金(デジタル実装タイプ)」において4件以上の交付金を獲得していること、②都市自治体であること、③人口規模が偏らないこと、を念頭においた。ヒアリングは全てオンライン(Zoom会議)で実施し、所用時間は40分～60分程度であった。また、質問内容としては、デジタル人材に求めている資質以外にも、どのようにデジタル人材を確保・育成しているか、確保・育成したデジタル人材がどのように市内で活躍しているか等の項目も用意した。

調査の結果、回答にいくつかの共通点があった。その一つが、実際にデジタル化・DX政策に携わる自治体職員は市内で活躍してもらいたいデジタル人材に対して高度に技術的な能力(知識・経験を含む)を求めていなかったことである。その理由としては、「今日では、公開型プロポーザル等によって技術的に自治体側で足りていない部分を事業者に補ってもらうことができる」「あまりにも技術的なところに特化していくと、一般職の職員と(精神的な)距離感が生まれしまう」「過去にITに関する専門的な知識・経験を持った人材を採用したが、技術的なアドバイスばかりで、自治体職員の日常的な業務を理解し、職場環境に応じたアドバイスをくれなかった」、等の意見が出た。なるほど、自治体という民間企業とは組織文化が異なる職場環境では、どれだけ専門的な知識・経験を持っていたとしても、自治体職員として必ずしも組織に貢献できるとは限らないようだ。また、民間企業から週に3日程度自治体で業務を行う職員の中には、自治体の組織文化を理解したりせず、現状の組織運営を否定的に捉えてアドバイスする場合もあり、共に働く自治体職員の心証が悪くなることがあるという。

他方、デジタル化・DX政策に携わる自治体職員が求めている優秀なデジタル人材像としてはほぼ一致していた資質としては「コミュニケーション力」「課題発見力」「企画力」「調整力」であった。その中でも、まず筆頭としてあげられたのが「調整力」だった。その理由としては次のようなことがあげられた。「自治体職員としてのデジタル人材は、目の前にある技術的な業務を行うだけでは足りない。デジタル

化・DXを全庁的に推進するにあたって、原課の担当者と日常的に打合せをしなくてはならない。中には、デジタル化・DXに積極的な原課もあれば、逆に消極的な原課も存在する。こうした意識のギャップを埋めていくこともデジタル人材に求められる資質である」「デジタル人材は市内の自治体職員とだけ関わるのではなく、業務委託先の事業者とコミュニケーションを取りながら、デジタル化・DXを推進していかなくてはならない。そういう意味では、専門的な知識・技術よりもコミュニケーション能力が重要だと感じる」「そもそもデジタル化・DXをなぜ市内で推進しようとしているのか、現状にどのような課題があるか、そうした要因を早期に発見し、課題解決に取り組む姿勢が必要ではないか」「専門的な知識・技術は日常業務の中で徐々に身に付けていけばよいと思う。それよりも、デジタル化・DXをどのように推進していくのかに対するアイデアを持ち、周りの職員を巻き込みながら全庁的に推進に取り組める企画を考える力が重要だと考えている」「どちらかと言えば、D(デジタル)を推進する人材よりも、X(トランスフォーメーション)を推進できる人材を求めている」等、ITに関する専門的な知識・技術以上に、市内外のデジタル化・DXの推進に関して、全庁的に職員を巻き込みながら推進するための企画・調整ができることが、自治体職員としてのデジタル人材並びに第3期地域情報化政策を担う「第3世代のデジタル人材」に必要な資質といえるだろう。

4 デジタル人材の確保・育成について—「ふるさと」の力を借りた方法論—

多くの自治体で悩みの種となっているのが、どうすればデジタル人材を確保できるか、ということである。確保の方法としては、2通りある。1つ目は市内で一から自治体職員をデジタル人材に育てる方法である。これは市内に人材が内在していることから本論文では「内在型デジタル人材」とする。「内在型デジタル人材」の特徴は、初めから自治体職員なので、自治体の組織文化になじみがあり、市内で適応しやすい傾向にある。一方、デジタル化・DXに関する専門的な知識・技術を実務・研修を通して獲得するまでに時間を要する。ただし、学生時代に

関連する分野を専攻していた場合は知識・技術獲得までの時間を短縮できる。2つ目は外部（民間部門）からデジタル人材を確保し、自治体職員にする方法である。この場合、この人材は庁外にいることから本論文では「外在型デジタル人材」とする。「外在型デジタル人材」の特徴は、前職の実務を通してデジタル化・DXに関する専門的知識・経験を獲得している一方で、自治体の組織文化になじみがなく、庁内での適応に時間がかかる場合がある。また、全ての「外在型デジタル人材」が「企画力」「調整力」に優れているわけではないため、全庁的にデジタル化・DXを推進するために重要な資質を持ち合わせていない可能性もある。

即戦力を期待するならば、「外在型デジタル人材」になるであろう。しかし、「外在型デジタル人材」を確保するにあたっては、避けては通れない課題がある。それが、デジタル人材の量的不足と民間部門との獲得競争である。それだけでなく、大半のデジタル人材は関東圏・関西圏を中心に大都市圏に偏在する傾向があり、全国の自治体がデジタル人材確保に恵まれた環境にあるわけではない。もう一つの懸念点は、希少なデジタル人材の確保を民間部門と争う必要があることだ。人材獲得競争を少しでも有利にするために、広島県では、ITに関する資格を保持している職員に対して手当を支給²しているが、全ての自治体が同様の対応策を実施できるわけではなからう。また、専門職ではなく一般職としてデジタル人材を確保しようとする自治体は、その他の一般職とデジタル人材間の処遇に差をつけることが難しい。そうすると、一般職と同じ処遇という条件の中で、どのように民間部門と獲得競争をするかが課題となる。

ヒアリングを通して獲得した情報でいえば、過去にIT企業で働き、社会人経験者枠で自治体職員になった動機に関して共通点があった。その大半が大学進学を機会に関東圏・関西圏に移住し、大学卒業後は関東圏・関西圏のIT企業に就職していた。こ

うした人々が処遇の面で勝る関東圏・関西圏のIT企業を離れ、地元の自治体にUターンで再就職していたのである。そして、Uターンを選択した動機は、生まれ育った「ふるさと」で生活したいということであった。

資本主義社会では、給与面の処遇は非常に重要な誘因になることは間違いない。この価値観は、17世紀にジョン・ロック(John Locke)が「労働(labor)」の価値を見出した時からほぼ不変的である(アレント 1994:157)。しかし、こうした経済的な誘因とは全く別のベクトルで誘因を生み出せることがある。それが、「ふるさと」の記憶・魅力・吸引力等からくる社会的誘因である。武田圭太は『ふるさとの誘因』の中で、Uターンによって「ふるさと」に戻ってきた人々を調査し、その行動をつぶさに分析している(武田 2008)³。人々は時に経済的誘因よりも社会的誘因に重きを置くことがある。社会的誘因には人間関係も含まれており、職場の人間関係でなく、友人・親族等の人間関係も含まれる。また、子育てをする場合、子供をより自然環境が豊かな場所で育てたいという思いも社会的誘因に含まれよう。すなわち、経済的誘因はビジネスパーソンに有効であり、社会的誘因は私生活を充実させたい人々に有効であるといえよう⁴。このことを念頭に置くと、経済的誘因だけが、優秀な人材を自治体に引き寄せる要因になるわけではなく、「ふるさと」、つまり地域社会全体によって創造される社会的誘因が人材を引き寄せる要因になっているのである。学生時代、地元の海・山を見ながら登下校していた人々は、社会人になってもその情景を思い出し、「ふるさと」への帰属意識が強くなることもある。さらに、自治体職員として「ふるさと」に貢献することは、親族・友人の生活に貢献することでもあり、日常的に仕事の成果を目視できるといったメリットも生じる。

ヒアリングの中で、「優秀」なデジタル人材における「優秀」さとは一体何か？と質問した際、大半の自治体職員が「地域社会に貢献しようとする強い

2 広島県は2023(令和5)年度から、デジタル分野において高度な専門的知識を有する人材を確保する目的で、採用から10年間月額5万円を支給する「初任給調整手当」を全国で初めて導入した。

3 武田はUターン者の心理を分析するにあたり、仕事だけでなく、家族・地域社会・Uターン者の夢や希望を含めて、Uターン者の生活全体の調和を求める心理に注目している(武田 2008:43)。

4 自発的なUターン転職の理由としては、生活・自然環境の充実性をあげる人が多かった(武田 2008:52)。

気持ちを持った人材が優秀なのではないか。」と回答した。なぜなら、技術的・経験的なモノは採用後に身に付けることが可能であるが、一方で、その地域社会を良くしたいという気持ちだけは職員の感情に委ねるしかなく、実務によって身に付けることができない部分だからである。燃える気持ち、「ふるさと」への貢献意欲こそが、自治体職員として重要な資質であり、「優秀」さの中核にあることを見落としてはならないだろう。これらのことを考慮すると、今後、自治体が民間部門とデジタル人材の獲得競争をする場合、経済的誘因よりも社会的誘因をアピールすることによって「優秀」な人材を引き付ける取組みが重要性を増すのではなかろうか。

5 「企画力」「調整力」を活かしたデジタル人材確保の事例—「第3のデジタル人材」発見と協働体制の構築—

地域社会のデジタル化・DXを推進するデジタル人材としては、第1に自治体職員、第2に民間部門の事業者があげられよう。しかし、公的部門・民間部門どちらも全国的にデジタル人材が不足する今日では、前述した人材だけでは、効果的に地域社会のデジタル化・DXを推進できない地域も存在する。そこで重要となってくるのが「第3のデジタル人材」を発見し、協働体制を構築することである。

ヒアリングを実施した自治体の中には、既に自治体職員が「企画力」「調整力」を駆使して「第3のデジタル人材」を発見し、地域社会のデジタル人材不足を補う取組みを開始していた。その事例の一つが鳥根県安来市である。人口4万人弱の安来市では、庁内外のデジタル化・DXを推進する業務に就ける職員に限りがあり、自治体職員だけで推進体制を構築することが難しい状態にある。そこで目を付けたのが、安来市にある鳥根県立情報科学高等学校との連携である。同高等学校は文部科学省の事業である「地域との協働による高等学校教育改革推進事業⁵⁾」に令和2(2020)年度～令和4(2022)年度まで参画し、文部科学省指定校となっている。生徒⁶⁾はマルチメディア科・情報処理科・情報システム科に所

属し、ICT技術に関する先進的・専門的な学習を受けている。専門的な知見を効果的に反映できる組織の構築を目的とした「IT kids 安来部会」では、「情報科学高校で学ぼう遊ぼう講座」を開講している。この講座は小学生・中学生を対象にして、同高等学校の生徒が指導者として参加している。また、「ウェルカム講座」では、小学生を対象にドローン講座を開講し、ここでも同高等学校の生徒が指導者として本講座に参加し、座談会として小学生との交流会も開催した。その他、同高等学校の生徒は安来市役所の総合案内用に導入した人型ロボット「#Pepper」のプログラミング、安来市内のサイバー犯罪防止のボランティア活動にも参加する等、自治体職員と共に安来市内のデジタル化・DXの推進に貢献している。安来市の事例は、デジタル化・DXを推進する自治体職員が少なければ、必ずしも地域社会のデジタル化・DX推進が相対的に遅れるわけではないことを証明していよう。また、いち早く地域社会における「第3のデジタル人材」を発見し、取組みを開始した先進自治体ともいえるのではなかろうか。

もう一つの事例として久留米市、久留米工業高等専門学校、株式会社久留米リサーチ・パークの連携を取り上げる。同高等専門学校は九州を代表する国立高等専門学校であり、卒業生の多くが有名企業へ就職・名門大学へ進学している。同高等専門学校は、「産学民連携テクノセンター」を窓口にし、自治体職員・地域事業者と共に地域社会の課題解決に取り組んでいる。令和4(2022)年度、同高等専門学校の学生は、浸水被害に苦しむ久留米市民を守りたいという思いから、内水氾濫の危険度を可視化できる防災システム『WLCR』の開発に成功した。久留米市は水位計を側溝網・ガードレール・電柱等に設置することに協力している。また、株式会社久留米リサーチ・パークは、水位を測定する装置の小型化を実現するために、通信回路や部品構成について、必要な助言を行っている。このシステムは、全国の高等専門学校生からの応募を対象とした「高専ワイヤレスIoTコンテスト2022」(総務省主催)において、特別賞の「スマート防災推進大賞」を受賞しており、

5 高等学校が自治体・高等教育機関・産業界等と協働してコンソーシアムを構築する。地域社会の諸課題解決等の探究的な学びを実現する取組みを推進し、地域振興の核としての高等学校の機能強化を図るものである。

6 同高等学校は中等教育機関に位置付けられるため、「生徒」と表記している。

「暴れ川」と呼ばれている筑後川の氾濫から被害を防ぐことが期待されている。気候変動による災害が増加している地域では、デジタル化・DXを推進する目的として防災対策、つまり市民の命を守ることへの活用が期待されており、久留米市、久留米工業高等専門学校、株式会社久留米リサーチ・パークによる連携がこれにあたる。また、同高等専門学校は島根県立情報科学高等学校と同様に、小・中学生向けの体験講座等に学生が加わり、次世代の人材育成に貢献している。

安来市と久留米市の取組みはこれから地域社会単位でデジタル人材を確保・育成していくうえで重要なモデルケースといえよう。自治体と教育機関の連携をイメージする際、多くの人々は自治体と大学の連携をイメージするのではないだろうか。しかしながら、日本の大学はおよそ800校弱（令和4（2022）年度）であり、そのほとんどが大都市圏に集中している。このため、大学と連携したくても、近くに連携できる大学が存在しないケースや、大学は存在するが、デジタル化・DX推進に関連するような学部・学科がない場合もある。こうした状況下で重要になるのが、課題を見つけ、発想を転換させる「企画力」と、自治体を新しい連携先を結びつける「調整力」になるのではなかろうか。安来市では高等学校と、久留米市では高等専門学校と協働することによって、この課題を克服しようとしている。全国には、社会人顔負けの専門的知識・技術を持ち、地域社会に貢献する資質をもった生徒・学生が数多く存在する。こうした「優秀」な人材をどのように発見し、協働体制を構築するかが今後ますます重要になるであろう。特に、デジタル化・DXの推進及び第3期地域情報化政策に関して言えば、自治体職員であるデジタル人材が「第3のデジタル人材」を確保することに尽力するだけでなく、職員自身が「企画力」「調整力」を発揮し、「第3世代のデジタル人材」として躍進することが期待されている。

参考文献

<日本語文献>

後藤田正晴 a (1998) 『情と理－後藤田正晴回顧録（上）』

_____ b (1998) 『情と理－後藤田正晴回顧録

（下）』

総務省（2015）『平成27年版情報通信白書』総務省内閣官房（2022）『デジタル田園都市国家構想基本方針』内閣官房

武田圭太（2008）『ふるさとの誘因』学文社

ハンナ・アレント（1994）『人間の条件』筑摩書房

藤本理弘（2009）「地域情報化政策の系譜（前編）」『地域政策研究（高崎経済大学地域政策学会）』第12巻（3）、pp.61-80

<外国語文献>

Duan, Y. & Edwards, J. S. & Dwivedi, Y. K. (2019). Artificial intelligence for decision making in the era of Big Data –evolution, challenges and research agenda. *International Journal of Information Management*, 48, 63-71.

<ウェブサイト>

広島県．“情報職の初任給調整手当について”．広島県職員採用情報．2023-05-11. <https://www.pref.hiroshima.lg.jp/site/recruit/shokushu-jyyouhou.html>, (参照 2023-07-24)

文部科学省．“地域との協働による高等学校教育改革推進事業”．地域との協働による高等学校教育改革の推進．2023-02-11. https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kaikaku/1407659.htm, (参照 2023-07-24)

都市自治体の調査研究活動

○都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動

- － 「2022年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」及び「都市シンクタンクカルテ」の集計結果報告－

当センターでは、全国の“都市自治体”及び“都市自治体等が設置する都市政策研究等を行う組織”（市立大学を含む。以下、「都市シンクタンク等」という。）の調査研究活動について情報共有を図ることで、都市自治体の政策形成能力向上に資することを目的として、定期的に全国調査を実施している。本号では、2022年度の活動内容に関する調査結果について報告する。

都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動

— 「2022年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」及び「都市シンクタンクカルテ」の集計結果報告—

本稿では、全国の都市自治体及び都市自治体等が設置する都市政策研究等を行う組織（以下、「都市シンクタンク等」という。）が2022年度に実施した調査研究活動及び都市シンクタンク等の活動の状況について報告する。その中でも、SDGsやデジタル関係など社会関心が高いテーマ、防災・環境問題など地域が共通して抱える課題に関する調査研究活動が注目される。なお、各調査研究活動の内容については、当センターのホームページ（<https://www.toshi.or.jp/research-activities/>）で公開している。

はじめに

当センターでは、都市自治体や都市シンクタンク等の調査研究活動について情報共有を図ることで、都市自治体の政策形成能力の向上に資することを目的として継続的な調査を行っている。

今年度は、「2022年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」の実施及び「都市シンクタンクカルテ」の作成を行った。これらの調査（以下、2022年度調査という。）の概要は、以下のとおりである。

◆調査対象

全国 815 市区の全部門
都市シンクタンク等 41 団体

◆調査内容

2022 年度に実施した調査研究活動

◆調査方法

アンケート

◆回答状況（2023年7月7日現在）

348 市区（回収率 42.7%）

40 団体（回収率 98%）

◆2022年度に実施した調査研究活動の件数

903 本（都市自治体 797 本、都市シンクタンク等 106 本）

1 調査研究活動の状況

(1) 調査研究活動の分野

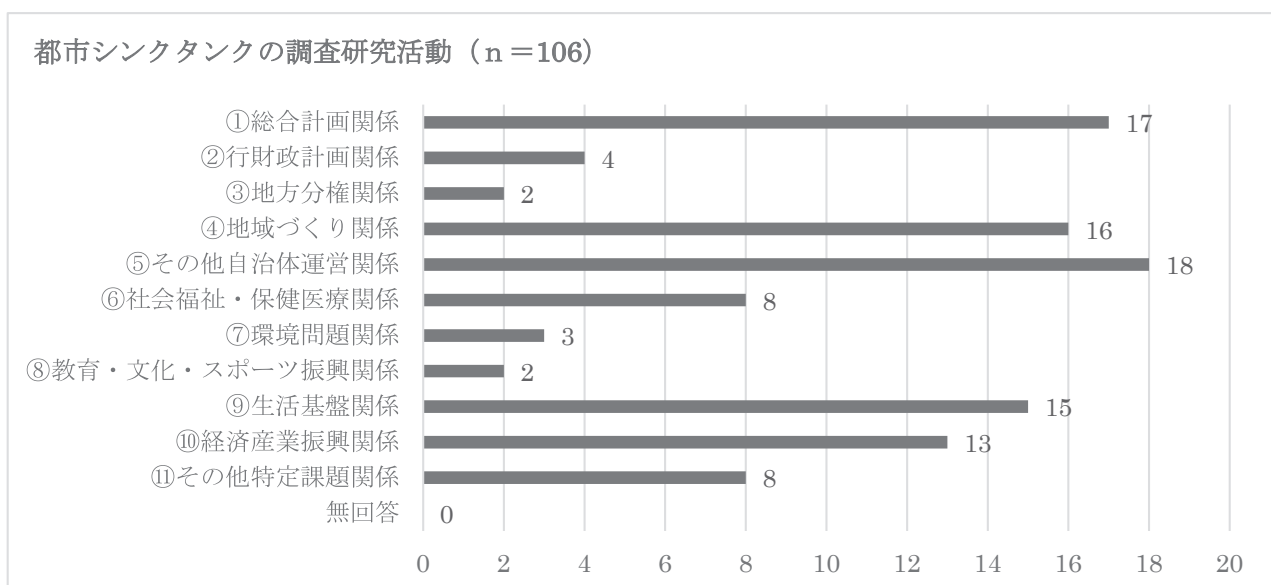
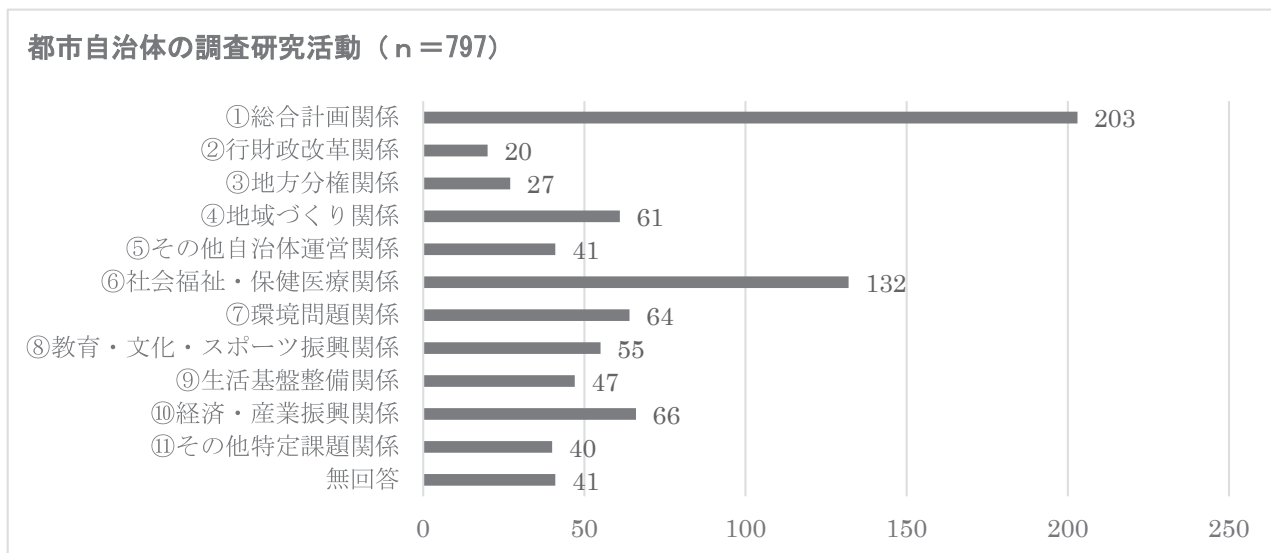
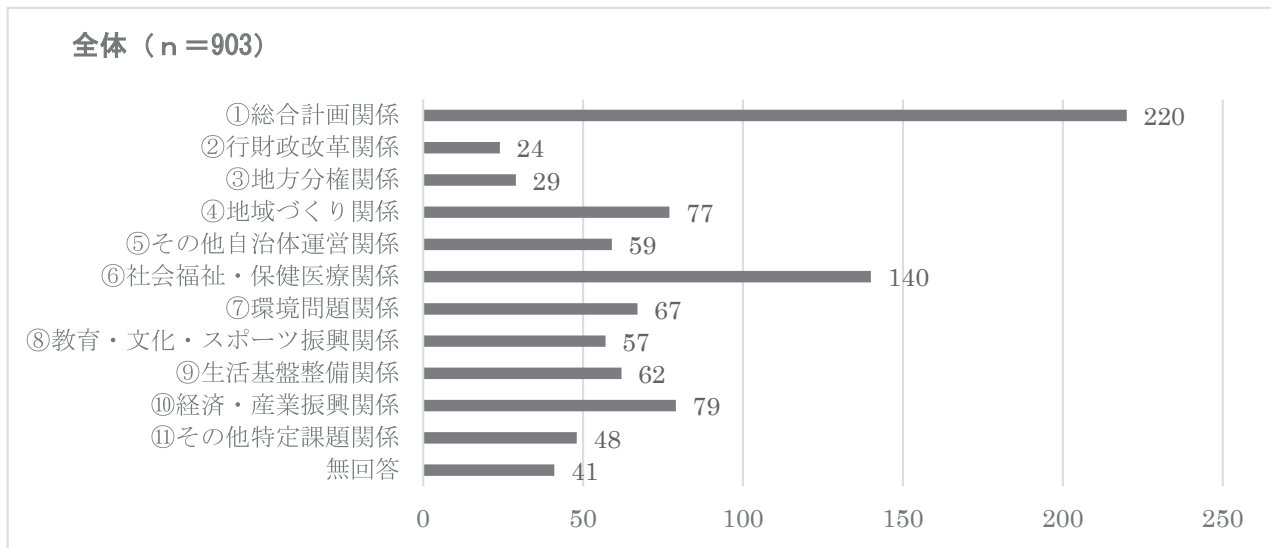
回答のあった 348 市区及び 40 団体のうち、「調査研究活動を行った」のは 235 市区（67.5%）・33 団体（82.5%）である。

調査研究活動の分野は「総合計画関係」が 220 本であり最も多い（24.4%）。次いで「社会福祉・保健医療関係」が 140 本（15.5%）、「経済・産業振興関係」が 79 本（8.7%）、「地域づくり関係」が 77 本（8.5%）、「環境問題関係」が 67 本（7.4%）と続き、上位 5 分野に属する調査研究が 583 本で全体の約 7 割を占めている（図 1）。

2021 年度調査（2022 年度に調査実施）¹と比較すると、都市自治体では「総合計画関係」が 1 位で変わらず、昨年減少した「社会福祉・保健医療関係」が増加し 2 位となっている。一方、都市シンクタンク等では「その他自治体運営関係」の割合が増加し

1 2022 年度にも同様の調査を実施している。佐々木伸（2022）「都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動」『都市とガバナンス』第 38 号、pp. 112-118。

図1 2022年度に実施した調査研究活動の分野



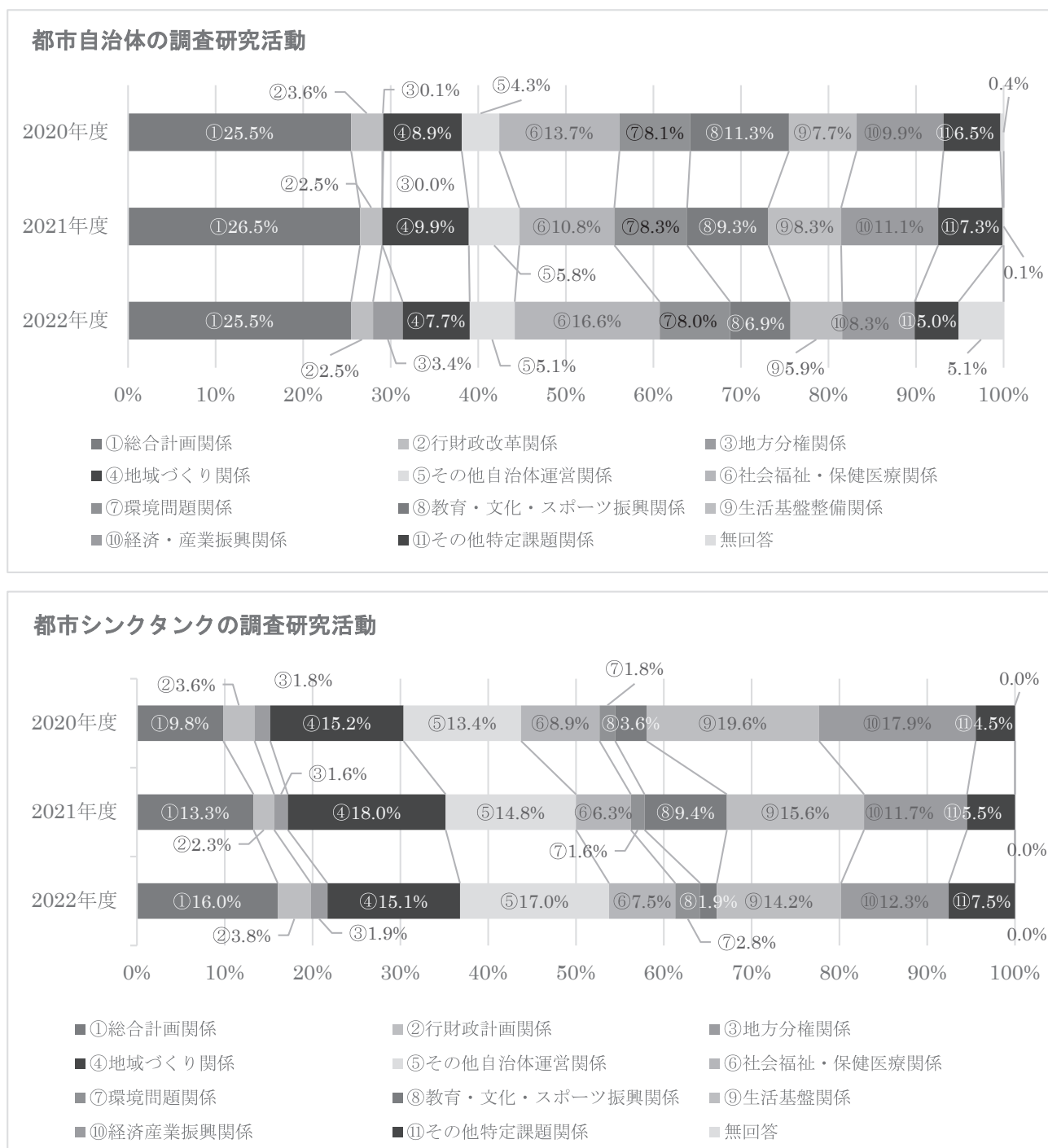
1位となっている。昨年度は1位であった「地域づくり関係」が3位となり、昨年度は4位であった「総合計画関係」が割合を増やし2位となっている。

2020年度から2022年度の3カ年の実績を比較すると、都市自治体では2020年・2021年と比べ「社会福祉・保健医療関係」・「地方分権関係」の割合が増加しているのに対して、それ以外分野の割合は減

少若しくはほぼ変化がない。一方、都市シンクタンク等では「総合計画関係」・「その他自治体運営関係」・「その他特定課題関係」の割合が毎年増加しているのに対して、「生活基盤関係」の割合が毎年減少している（図2）。

ここでは、都市自治体と都市シンクタンク等ごとに調査研究数上位3分野について紹介する。

図2 調査研究活動分野の変化



ア 都市自治体

(ア) 総合計画関係

2021年度調査と同様、計画策定のためのアンケートや各種の市民意識調査が多く実施されている。また、愛知県尾張旭市では市内中学校に通う全生徒を対象にタブレット端末を活用したアンケート調査も行われている。

(イ) 社会福祉・保健医療関係

計画策定に関わるアンケート調査が多く行われているほか、子育て、介護、引きこもり等の幅広い分野の調査研究が行われている。また、熊本県熊本市では、「行動経済学」ナッジ理論²による、大学生の野菜摂取行動の変化に関する研究も実施されている。

(ウ) 地域づくり関係

地域コミュニティや国際化・多文化共生・男女共同参画等の調査研究が行われている。また、静岡県浜松市では、「浜松市の歴史的風致に関するアンケート調査」も実施されている。

イ 都市シンクタンク等

(ア) その他自治体運営全般関係

統計データや各種データの活用に関する調査研究が多く行われているほか、EBPM³の推進に関する研究や幸福度に関する研究も実施されている。

(イ) 総合計画関係

計画策定のための基礎調査や将来人口推計・市民意識調査が実施されているほか、データを活用した研究も多く実施されている。

(ウ) 地域づくり関係

観光に関する研究や地域コミュニティの実態に関する調査研究など、地域の魅力向上のための研究が多く行われている。

(2) 調査研究活動の実施形態

調査研究活動の実施・参画主体で最も中心的役割を担っているのは、「都市自治体（都市シンクタンク等又は企画部門を除く）職員」で363本である（40.2%）。「都市自治体の企画部門（都市シンク

表1 調査研究活動の実施・参画主体（中心的役割に近い順に各1つ）

実施・参画主体	1位	2位	3位
①都市シンクタンク等の職員	91	15	15
②都市自治体の企画部門の職員（①を除く）	139	47	16
③都市自治体の職員（①、②を除く）	363	149	53
④他自治体の職員	5	16	13
⑤シンクタンク、コンサルティング会社の職員（①を除く）	73	159	38
⑥大学の研究者	50	51	24
⑦大学院生・大学生	6	18	7
⑧公益法人、NPO法人の職員（①、⑤を除く）	11	7	16
⑨市民（⑤、⑥、⑦を除く）	21	51	76
⑩その他	48	54	68
無回答	96	336	577
合計	903	903	903

2 ナッジとは、「ひじでそっと突く」・「そっと押して動かす」という意味で、行動科学の知見により人々がより良い選択を自発的にとれるように手助けする政策手法である。

3 EBPM（Evidence-based policy making）とは「証拠に基づく政策立案」と訳され、政策の企画をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化したうえで合理的根拠（エビデンス）に基づいて政策立案を行う考え方や手法を意味する。

タンク等を除く)の職員」139本(15.4%)、「無回答」96本(10.6%)、「都市シンクタンクの職員」91本(10.1%)と続く(表1)。

実施形態は、数が多い順に「その他」が354本(33.9%)、「組織内グループ研究」が326本(31.2%)、「外部有識者参加研究会」118本(11.3%)となっている(図3)。

(3) 調査研究活動の課題・問題点

調査研究活動を行った際の課題や問題点は、数が多い順に「専門知識、ノウハウ不足」が90団体、「アンケート有効回答件数不足」が74団体、「要員数不足」が59団体回答している(図4)。55団体は「そ

他」を回答しており、内訳は「アンケート結果の回答年齢層の偏り・課題が多すぎる・ノウハウを十分に活用できるレベルまで議論の熟度を高めることができなかった」等のほか、新型コロナウイルス感染症に関する回答も多く見られ、「現地調査の中止・縮小を余儀なくされた・対応に追われ時間が取れなかった」等が挙げられている。

2 都市シンクタンク等の活動の状況

(1) 設置数及び設置形態

次に、都市シンクタンク等の組織動向、活動実績等について紹介する。

2023年4月1日現在の都市シンクタンク等の設

図3 調査研究の実施形態(複数選択可)

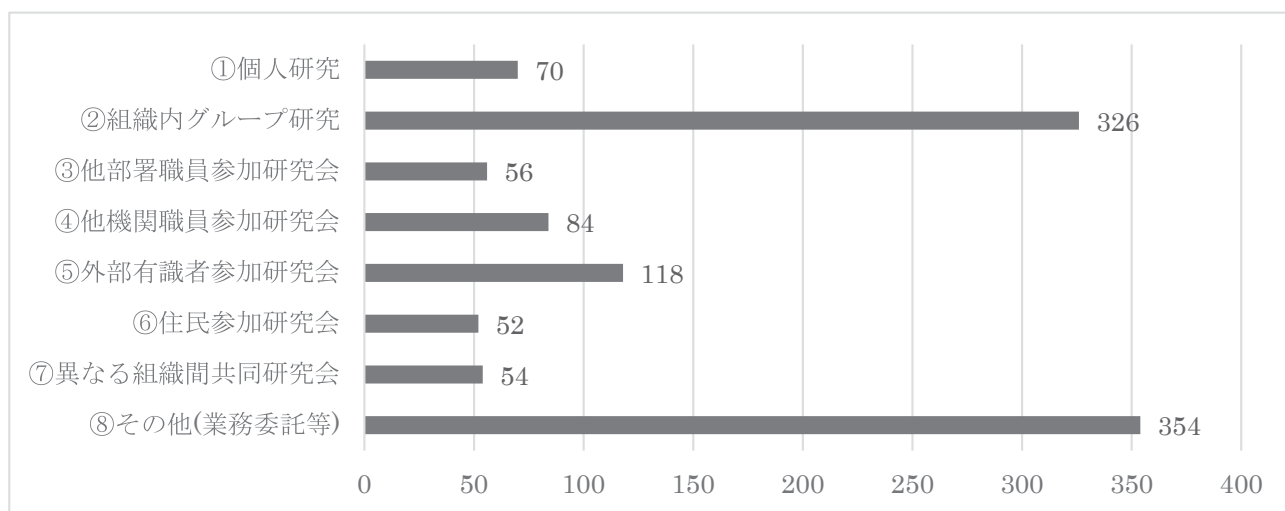
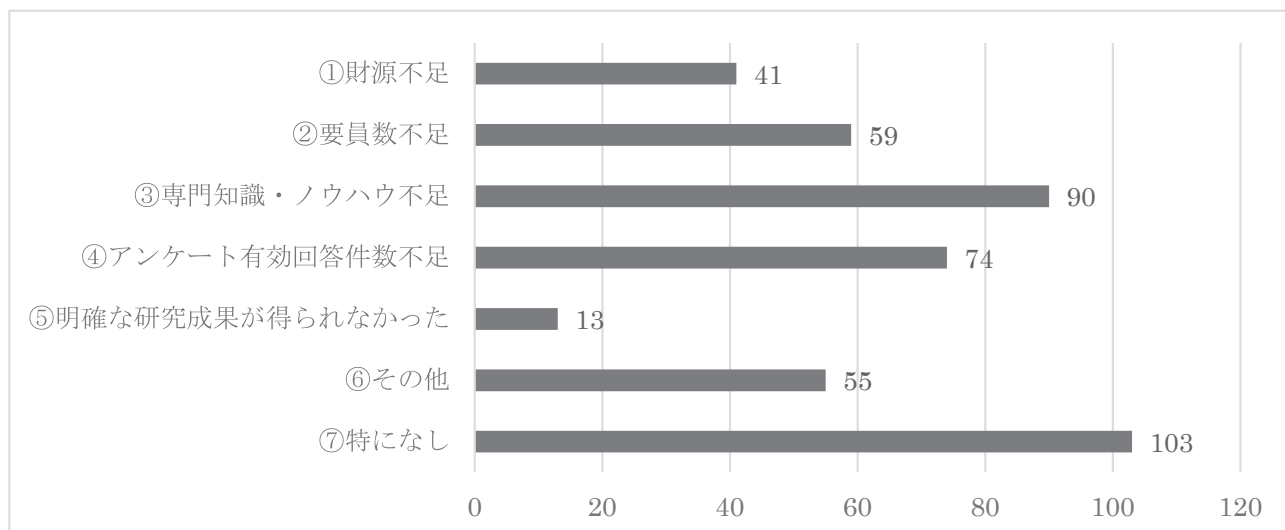


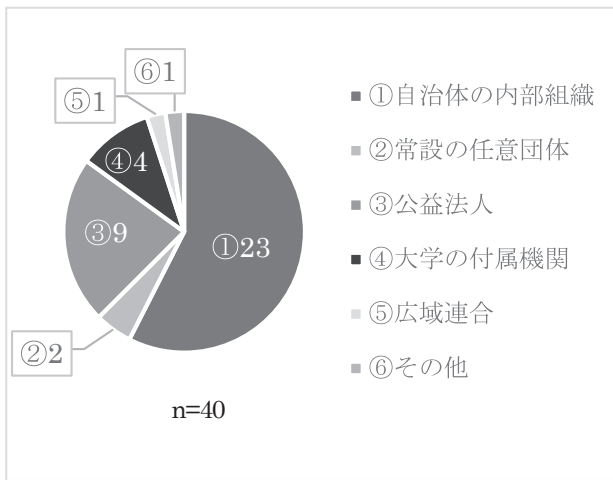
図4 調査研究活動を行った際に生じた課題・問題点(複数選択可)



置数は41団体であり、2022年度調査の44団体から減少している（3団体廃止）なお、無回答は1団体であった。

設置形態の内訳は、「自治体の内部組織」として設置されている都市シンクタンク等が23団体（57.5%）と過半数を占め、昨年度と同様に最も多い。次いで、「公益法人」が9団体（22.5%）、「大学の付属機関」が4団体（10.0%）である。（図5）。なお、「常設の任意団体」、「広域連合」、「その他」と続く。

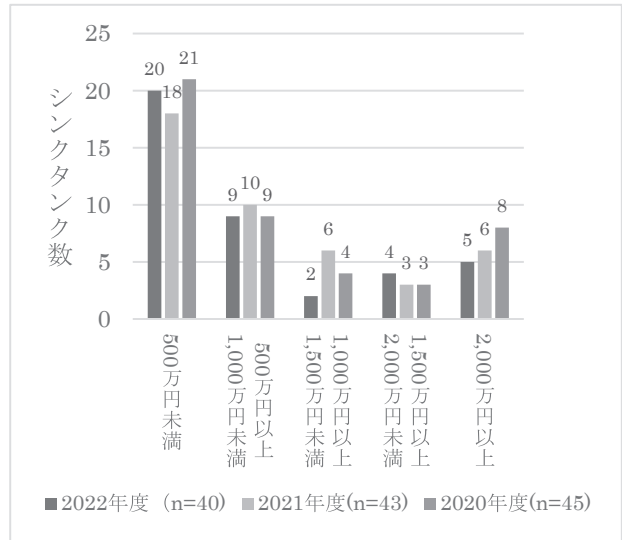
図5 都市シンクタンク等の設置形態



(2) 調査研究事業費

調査研究事業費予算額の1団体あたりの平均は1,684万円である。2021年度の1,625万円から僅かながら増加している、全体の50.0%は予算額500万円未満、72.5%は1,000万円未満であり（図6）、中央値は539万円である。

図6 調査研究事業費の予算額



(3) 研究員数・調査研究活動件数

研究員の1団体あたり平均数は、5.1人（常勤4.0人、非常勤1.1人）であり、2021年度の4.8人（常勤3.9人、非常勤0.9人）から微増した（図7）。

調査研究活動の1団体あたり平均件数は2.9本であり、2021年度の2.8本からほぼ変わらない。最も多い団体では、14本の調査研究活動を実施している（図8）。

図7 研究員の数

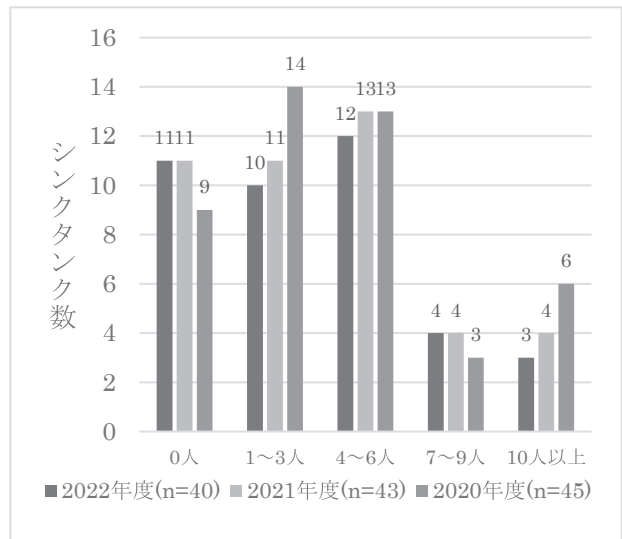
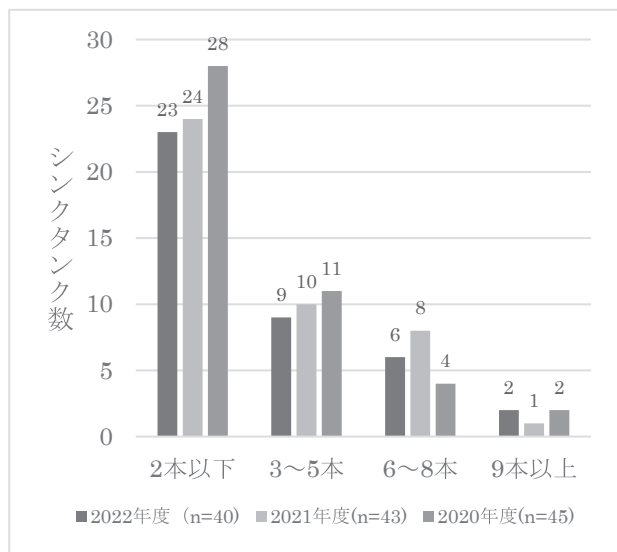


図8 調査研究活動の件数



(4) 市民参加・外部連携・定期刊行物

市民参加・外部連携を実施しているのは19団体(47.5%)であり、主な内容は大学や企業等との共同調査研究・市民研究員制度の採用・調査研究への市民意見の聴取等である。

定期刊行物を刊行しているのは21団体(52.5%)であり、刊行頻度は年1回が最も多い。多くの団体では定期刊行物は1種類だが、多い団体では3種類発行している。

おわりに

今回の調査結果からは、都市自治体を実施する調査研究活動は例年通り総合計画等の策定に係る各種調査が多いことが分かる。一方、「デジタル関係」や「SDGs 関係」など社会的関心が高いテーマに関する調査研究活動や、それぞれの地域特性等に着眼した調査研究活動等にも取り組んでおり、調査研究活動の分野は多岐に渡っている。裏を返せば、都市自治体は地域社会が直面する様々な課題への対応を求められていると言える。

2022年度も2021年度・2020年度に引き続き、多くの都市自治体が新型コロナウイルス感染症への対応に迫られ、調査研究活動の実施にも影響が出る中、感染症関係の調査研究を含む様々な調査研究活動に取り組んでおり、計画の策定や政策の立案に結び付けている。また、アフターコロナを見据えてか「観光関係」の調査研究を実施している都市自治体も多くあった。

2022年度の調査研究活動から、「デジタル関係・SDGs 関係・観光関係」の3分野について、代表例を掲載する(表2)。また、当センターのホームページでは2022年度だけではなく、それ以前の調査研究活動の内容についても公開しており、これらの情報提供が都市自治体及び都市シンクタンク等における調査研究活動に少しでもご参考となれば幸いである。

表2 都市自治体等の調査研究活動(代表例) ※太字は都市シンクタンク等

項目	都道府県名	市区名	調査研究名
デジタル関係	岩手県	盛岡市	高齢者のデジタル支援を目的とした地域 ICT サポート組織構築のための課題の把握と分析
	東京都	千代田区	デジタルの利用等に関するアンケート調査
	愛知県	豊川市	スマート窓口の実現状況と効果等について
	沖縄県	名護市	スマートシティ名護モデルマスタープラン
	熊本県	熊本市都市政策研究所	AI 技術に基づく短期バス停利用者数予測手法に関する研究
SDGs 関係	岩手県	盛岡市	盛岡広域地方創生 SDGs 登録等制度の構築に係る調査研究
	千葉県	松戸市	松戸市 SDGs 登録・認証等制度構築に関する調査等業務委託
	新潟県	上越市創造行政研究所	上越市における SDGs 推進方策に関する調査研究
	福岡県	(公財) 福岡アジア都市研究所	SDGs と地域活性化
観光関係	北海道	函館市	令和4年度(2022年度)函館市観光動向調査
	宮崎県	延岡市	公認 YouTuber 制度調査事業

最後に、年度当初の多忙の中、本調査にご協力を
いただいた皆様にご場をお借りして深く感謝申し
上げるとともに、今後の調査に対する引き続きのご
協力をお願いし、本稿を終えたい。

(研究員 西川 大樹)

続・都市の共通点あれこれ

<函館市、旭川市、室蘭市、釧路市、網走市、稚内市、熊谷市、銚子市、彦根市、下関市、石垣市、宮古島市>

これら12市の共通点といったら何だろうか。北海道と沖縄県に偏っているが、本州の4市もある。また、いずれも道県庁所在都市ではない。

地方気象台の存在が、これらの都市の共通点である。

地方気象台は全国43道府県に50箇所ある。北海道には上記6市の地方気象台のほか、札幌市に管区気象台がある。管区気象台は札幌のほか、仙台・東京・大阪・福岡の4箇所があり、これら4管区気象台のある宮城県・東京都・大阪府・福岡県には地方気象台は存在しない。また、沖縄県には上記2市にある石垣島地方気象台、宮古島地方気象台のほか、島尻郡南大東村に南大東島地方気象台がある。さらに、那覇市には「地方」も「管区」もつかない沖縄気象台があり、法令上「当分の間」管区気象台と同等の位置づけとされている（国土交通省設置法において管区気象台と沖縄気象台をあわせて「管区気象台等」とされている）。

北海道と沖縄県、さらに上記のとおり管区気象台がある宮城県・東京都・大阪府・福岡県の6道府県を除いた41府県にはそれぞれ1箇所ずつ地方気象台があり、そのほとんどが府県庁所在都市にあるが、埼玉県（熊谷地方気象台）・千葉県（銚子地方気象台）・滋賀県（彦根地方気象台）・山口県（下関地方気象台）だけは、県庁所在都市以外の都市に置かれている。なお、東京管区気象台も現在は気象庁本庁舎（当時は千代田区大手町、現在は港区虎ノ門に移転）ではなく、清瀬市の気象衛星センター敷地内にある。

<函館市、旭川市、室蘭市、釧路市、帯広市、北見市、北九州市>

次の7市はどうだろうか。いずれも道県庁所在都市ではないことはさきほどと同じであり、北海道と九州に偏っているうえ、都市の規模も様々である。

これらの都市の共通点は、NHK（日本放送協会）の放送局の存在である。

NHKの放送局は、東京都を管轄する放送センター（首都圏局）を除くと、現在53局あるが、これら7市にある放送局以外の46局はすべて道府県庁所在都市にある（北海道には上記6市プラス札幌放送局の7放送局、福岡県には北九州・福岡の2放送局が存在）。

また、首都圏局以外の53局にはすべてその都市の名称が冠せられているが（さいたま市の誕生に伴って浦和放送局がさいたま放送局に名称変更、同様に北九州放送局もかつては小倉放送局であった）、唯一の例外が那覇市にある沖縄放送局である。これはかつて同放送局が豊見城市（市制施行前の島尻郡豊見城村時代から）にあった経緯に由来するようである（沖縄市に放送局が存在していたわけではない）。

（ペンネーム） 明日の都市を見つめる一市民

日本都市センター活動概要

- 調査研究紹介
- 刊行物のご案内

調査研究紹介

日本都市センターでは、全国市長会と共同で設置している「都市分権政策センター」をはじめとして、都市自治体が直面する政策課題について複数の研究会を設置し、調査研究を進めている。

以下では、これら各調査研究の趣旨や研究会における議論の概要等を紹介する。

なお、当センターのホームページ(<https://www.toshi.or.jp>)では、各研究会の議事概要及び資料を公開しており、メールマガジンでも当該情報を配信している。

■都市分権政策センター

日本都市センターと全国市長会が共同設置する「都市分権政策センター」では、これまでの分権改革を踏まえ、引き続き実際の都市政策や都市経営に重点を置いた調査研究・情報提供等を実施している。2023年11月には、「第33回都市分権政策センター会議」の開催を予定している

■都市の未来を語る市長の会（2023年度前期）

「多文化共生の先を見据えたまちづくり－人口減少と都市自治体－」を議題として、2023年9月28日に開催し、学識者による講演、参加市長間の意見交換を通じ、問題意識の共有や情報交流を行う。

■公共私連携による雇用確保・人材育成（職業教育）等を通じた地域経済構築に関する調査研究

近年、多くの地域において中小企業における人材不足、就労に至る前の支援を必要とする人々の増大が問題となっている。都市自治体が地域の実情に応じて就労支援や職業教育等の施策を実施し、そうした企業と人々を結びつける必要性が高まっている。

そこで、今年度より研究会を設置し、都市自治体の職業教育や就労支援のあり方等について、調査研究を行う。

■気候変動への対応を踏まえた防災・減災のまちづくりに関する調査研究

本調査研究では、豪雨災害に対応する防災・減災のまちづくりに関して、都市自治体による土地利用を中心とした対応、及びそれを推進する都市自治体の組織体制、人材、広域連携の課題などを検討するこ

とを目的としている。2023年度前期は2回の研究会とアンケート調査を実施した。その成果を報告書として2023年度末に公表する予定である。

■デジタル社会における都市経営と都市政策に関する調査研究

本調査研究は、今後のデジタル社会における都市自治体のデジタル化やDXのあり方や向き合い方を検討することを目的としている。これまで計7回の研究会を開催したほか、都市自治体へのアンケート調査及びヒアリング調査を実施した。その成果を報告書として2023年度末に公表する予定である。

■デジタル人材の類型化及び確保・育成に関する調査研究

本調査研究では、都市自治体が求めるデジタル人材の技術・能力・資質等を類型化するとともに、デジタル人材の確保・育成方法について検討していく。2023年度は、先駆的にデジタル人材の確保・育成に取り組んでいる都市自治体を対象にヒアリング調査を実施する予定である。調査研究の成果物は報告書として2024年度末に公表する予定である。

■都市自治体の自殺対策のあり方に関する調査研究

総合的な自殺対策を推進するうえで、地域で総合行政を実施し、地域住民と身近に関わる自治体は重要な役割を担っている。近年、自殺者が増加傾向に転じ、自治体の自殺対策のあり方を検討する必要性が高まっている。そこで今年度より研究会を設置し、都市自治体の自殺対策のあり方や立案、評価、実施の方向性や進め方等について、調査研究を行う。

刊行物のご案内

日本都市センターでは、研究成果やセミナー・シンポジウムの記録を出版しており、ホームページから直接ご購入いただけます。また、2011年度以降の刊行物につきましては、商業出版のものを除き、ホームページからPDFで全文ダウンロードが可能です。(https://www.toshi.or.jp/publication)

報告書

図書名	発行	価格 (税込)
総合都市経営を考える ー自治体主導による新たな戦略的連携ー	2023年	1,650円
地域社会のグローバル化を見据えた包摂・共生のまちづくり ー欧州・北米のコミュニティ再生と日本における可能性ー	2023年	1,650円
森林政策と自治・分権 ー「連携」と「人材」の視点からー	2023年	1,650円
自治体ガバナンスを支える法務人材・組織の実践	2022年	1,650円
人口減少時代の都市自治体ー都道府県関係	2022年	1,650円
地域産業の発展に向けた自治体のあり方 ー人材育成と地域マネジメントー	2022年	1,650円
子育て家庭の孤立を防ぐ ー公民連携に着目してー	2022年	1,650円
都市自治体におけるツーリズム行政 ー持続可能な地域に向けてー	2021年	1,650円
ネクストステージの総合計画に向けて ー縮小都市の健康と空間ー	2020年	1,100円
コミュニティの人材確保と育成 ー協働を通じた持続可能な地域社会ー	2020年	1,100円
都市自治体における専門人材の確保・育成 ー土木・建築、都市計画、情報ー	2020年	1,100円
人口減少時代の都市行政機構 (第6次市役所事務機構研究会報告書)	2020年	1,100円
次世代モビリティ社会を見据えた都市・交通政策 ー欧州の統合的公共交通システムと都市デザインー	2020年	1,100円
ネクストステージの都市税財政に向けて ー超高齢・人口減少時代の地域社会を担う 都市自治体の提言と国際的視点ー	2019年	1,650円
AIが変える都市自治体の未来 ーAI-Readyな都市の実現に向けてー	2019年	1,100円
自治体による「ごみ屋敷」対策 ー福祉と法務からのアプローチー	2019年	1,100円

機関誌「都市とガバナンス」

図書名	発行	価格 (税込)
都市とガバナンス 第39号	2023年	1,100円
都市とガバナンス 第38号	2022年	1,100円

日本都市センターブックレット

図書名	発行	価格 (税込)
No.41 文化芸術ガバナンスと公民連携 ー第21回都市経営セミナーー	2020年	550円

都市の未来を語る市長の会

図書名	発行	価格 (税込)
都市の未来を語る市長の会(2020年度前期) 《風水害と都市自治体(準備と避難)》	2021年	880円
都市の未来を語る市長の会(2019年度) 《交通弱者対策(住民の移動手段の確保)》 《SDGsへの取組みープラスチックごみ問題ー》	2020年	550円

商業出版(第一法規株式会社)

図書名	発行	価格 (税込)
法令解釈権と条例制定権の可能性と限界 ー分権社会における条例の現代的課題と実践	2021年	3,850円

編集後記

(公財)日本都市センターは、2012年4月より、都市政策、行政経営及び地方自治制度等の都市に関する調査研究活動を行うとともに、情報の提供及び研修事業等を行うことに特化した公益財団法人へ移行いたしました。

今後も都市自治体をはじめ研究者の方々に様々なメディアを通じ適切かつ迅速な情報提供に努め、都市の発展に貢献してまいります。

詳しくは、当センターホームページ(<https://www.toshi.or.jp>)をご覧ください。

研究室スタッフ紹介

■理事・研究室長

米田 順彦

■研究員

清水 浩和

加藤 祐介

高野 裕作

田井 浩人

中川 豪

佐々木 伸

西川 大樹

① 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第40号をお届けします。

本誌は、地方自治をめぐる諸状況や全国の都市自治体のニーズを踏まえ、地方自治制度、都市政策、行政経営等、都市の政策に役立つ情報を提供するため、(公財)日本都市センターが年2回発刊している機関誌です。

① 本号では、制度開始から今年で15年の節目となる「ふるさと納税制度」と、近年注目を集めている「コンテンツツーリズム」に関する2つのテーマについて特集しました。都市自治体関係者の皆様の参考になれば幸いです。

① 末筆となりますが、ご多忙にもかかわらず、ご寄稿いただいた執筆者の皆様には心より感謝申し上げます。

(研究員 田井 浩人)

〔お断り〕本誌の論文等のうち、意見にわたる部分は筆者の個人的見解です。

都市とガバナンス 第40号(年2回発行)

発行日 2023年9月15日

定価 1,100円(本体価格1,000円+税10%)

編集・発行 (公財)日本都市センター
〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1
日本都市センター会館8階

TEL 03-5216-8771

FAX 03-3263-4059

E-mail labo@toshi.or.jp

URL <https://www.toshi.or.jp>

印刷 株式会社丸井工文社

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this article requires indication of the source.

Copyright 2023 The Authors. Copyright 2023 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.



9784909807342



1923031010000

ISBN978-4-909807-34-2
C3031 ¥1000E

定価 1,100円 (本体価格 1,000円+税10%)

