

2025/3
Vol.

43

都市と ガバナンス

- 巻頭論文 地方公営企業の視座と改革の論点
北海道大学公共政策大学院 教授 宇野 二郎
- シリーズ 都市の持続可能性／
空き家の発生抑制・活用促進
- テーマ 都市自治体と若手職員
一人材確保・育成に着目して—

都市とガバナンス 第43号 目次

巻頭論文

- 地方公営企業の視座と改革の論点…………… 1
北海道大学公共政策大学院 教授 宇野 二郎

シリーズ 都市の持続可能性 / 空き家の発生抑制・活用促進

- 改正空家対策特措法がもたらす効果と今後の新たな施策展開に向けて…………… 10
大阪経済法科大学 経済学部 教授 米山 秀隆
- 空家活用特区制度による地域ごとに特色ある空き家対策…………… 17
兵庫県立大学 環境人間学部 教授 安枝 英俊
- 空き家の発生抑制のための誘因政策の効果…………… 25
日本大学 経済学部 教授 行武 憲史
豊田通商株式会社 渉外部 調査室長 小谷 将之
- 外部人材を活用した空き家対策と、これからの空き家を活用したまちづくりに向けて… 34
三条市 市民部環境課 地域おこし協力隊 佐藤 芳和
- 「非居住住宅利活用促進税」の導入について…………… 39
京都市 行財政局税務部税制課

テーマ 都市自治体と若手職員 —人材確保・育成に着目して—

- 若者の公務員離れを防ぐために…………… 44
獨協大学 法学部 教授 大谷 基道
- 自治体の若手職員の離職意思を抑制する職場の要因
—人間関係・仕事の相互依存性・心理的安全性—…………… 52
北海学園大学 法学部政治学科 講師 田井 浩人
- 若手職員とメンタルヘルス対策…………… 60
産業医科大学 産業医実務研修センター 助教 田口 要人
- クロスメンター制度による人材マネジメント
—職員の意識改革の取組みについて—…………… 68
小田原市 企画部職員課
- 誰もが成長を実感できる、働きがいのある職場を目指して
—藤枝市人財育成センターの取組み—…………… 73
藤枝市 総務部人財育成室 北川 雄一

各国の都市・地方自治制度と施策

- ラオスの独裁体制と地方
—中央集権と地方分権のバランス—…………… 78
アジア経済研究所 動向分析研究グループ長 山田 紀彦
- ベトナムの地方制度と地方分権の動向…………… 86
日本都市センター 特任研究員 吉澤 佑葵

都市行政研究の視点

- 大都市依存症と貧困化現象
－誰が格差を是正するのか－…………… 96
沖縄国際大学 法学部 講師 中川 豪
- 有機フッ素化合物（PFAS）汚染をめぐる国と自治体の対応
－リスク行政と不確実性行政の観点から－…………… 104
日本都市センター 研究員 中山 敬太

都市自治体の調査研究活動

- 第 15 回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）…………… 122

日本都市センター活動概要

- 調査研究紹介…………… 132
- 刊行物のご案内…………… 133

コラム

- 再び・都市の共通点あれこれ…………… 42

地方公営企業の視座と改革の論点

北海道大学公共政策大学院 教授 宇野 二郎

本稿は、都市自治体における地方公営企業のあり方を検討するために、地方公営企業の本質を表す三つの視座を示す。その三つの視座とは、公益企業、直営企業、公共企業の各視座である。これらは、筆者のこれまでの研究に基づくものであり、地方公営企業の制度の理念や内容、制度形成の過程、及び制度運用の過程から導かれ、整理されたものである。加えて、そうした三つの視座を評価軸として、現在の地方公営企業改革の論点である地方公営企業の料金や広域化及び広域連携のあり方について、都市自治体の水道事業を主に念頭に置きながら若干の考察を加えた。現在の料金や広域化等のあり方に関する議論は、主に公益企業としての地方公営企業を強調するものであり、地域性よりも機能性を重視したものである。他方で、直営企業や公共企業の視座から見ることによって、公益企業の視座からは見落とされる改革の論点が見出される。

1 はじめに

都市で暮らしていくためには、様々なインフラストラクチャーが必要となり、また、その運営のための機構が必要となる。その一端を担うのが、自治体が直営する企業、すなわち公営企業である。

公営企業の法制度上の位置づけは多様である。狭義の公営企業は、地方公営企業法が適用されている事業分野の企業であり、これを「地方公営企業」と呼ぶ¹。地方公営企業法のすべての規定が適用されるのは自治体の経営する水道事業、工業用水道事業、電気事業、ガス事業、軌道事業、鉄道事業、乗合自動車事業の7事業である。自治体病院は特殊であり、地方公営企業法の規定のうち財務規定等だけが適用される。条例を制定すればそのほかの事業についても地方公営企業法が適用される事業とすることができ（任意適用事業）、また自治体病院に法のすべて

の規定を適用することもできる。近年、任意適用事業に地方公営企業法を適用することが、政府によって進められている。

地方公営企業法が適用されると、独立採算制、財務・会計、職員の身分や人事、管理者の地位など組織のあり方などの面で、通常の自治体とは異なる取扱いがなされる。本稿では、この「地方公営企業」を議論の主な対象としたい。

地方公営企業は住民生活に不可欠なサービスを提供し、あるいは、地域振興の要になるなどして地域社会の中で一定の役割を果たしてきたが、1990年代に入る頃から非効率性が批判され、世界的に見ると民営化の対象になってきた。しかし2000年代に入ると海外諸国ではかつて民営化された事業が再公営化される事例も見られるようになってきている（宇野2016a；2016b）。こうした現象は、地方公営企業が

1 より広い定義として地方財政法の規定がある。地方財政法は、公営企業として、特別会計を設置し、基本的に独立採算で経営されるべき事業を、同法施行令第46条で具体的に列挙している。水道事業、工業用水道事業、交通事業、電気事業、ガス事業のほか、簡易水道事業や公共下水道などの13事業がそれである。

効率性という一つの観点から語りえない公共的な特性を持ちあわせていることを意味している。

実際、施設の老朽化が進み、人口が減少し、災害が頻発し、地球温暖化防止のために環境配慮が強く求められるようになってきている現代の日本社会において、様々な社会インフラを担う地方公営企業の役割が再認識されるようになってきている。

本稿では、これまでの筆者の研究に基づきながら地方公営企業の本質を表す視座を示すとともに、それを評価軸として、近年の地方公営企業改革の論点である料金と広域化及び広域連携のあり方について若干の考察を加えたい。

2 地方公営企業の三つの視座

地方公営企業の本質とは何か。それを考えるための視座にはどのようなものがあるだろうか。地方公営企業の経営原則として、経済性の発揮と公共性の増進の調和（地方公営企業法第3条）が謳われているが、それ以上に地方公営企業の本質について定まった見方はない。もっとも、地方公営企業の制度の理念や内容、制度形成の過程、及び制度運用の過程に関する筆者のこれまでの研究から整理するならば、地方公営企業の視座として、①公益企業の視座、②直営企業の視座、③公共企業の視座という三つの視座を挙げることはできるだろう（宇野 2019）。

第1の視座は、公益企業の視座である。地方公営企業の多くは、住民一般を対象として生活に必要不可欠な公益的なサービスを担っている企業である。地方公営企業の中には、工業用水道や用水供給事業のように住民一般にサービスを供給するわけではない事業もあるが、沿革的には、戦前からの大都市の水道事業、交通事業、電力事業、ガス事業などの公益事業が中心であり、現在の事業数を見ても水道事業と下水道事業の占める割合が高い（総務省自治財政局編 2023）。

公益企業としての地方公営企業に求められる価値は、サービス供給に関する公共性の増進とそれを支える確固とした経営基盤である。例えば水道事業を例にとるのであれば、安定給水や安全性の確保である。増加する人口に合わせて良質な水の量を確保することが地方公営企業としての水道事業には求められてきた。もっとも、どのような水準のサービスが

求められるのかは、時代によっても地域によっても異なる。例えば、水量の確保といっても、総量の確保、渇水等の際の地域間での水の融通、震災等の際の水の確保など様々な水準が考えられる。いずれの水準をとるのかについてはその都市の置かれた状況によるのだろうが、住民生活に不可欠なサービスを持続可能な形で確実に、また、経済性を発揮し効率的に供給し続けることは、どの地方公営企業にも共通して重要な価値として認められるだろう。

第2の視座は、直営企業としての視座である。地方公営企業は自治体が直接経営する企業である。地方公営企業は自治体の一部局であり、独自の法人格を持つわけではない。こうした直営方式が採用された背景には公営企業と地方自治を結びつける視点があった（宇野 2009）。

地方財政法の制定時に議論されたように、自治体が住民生活に直結するサービスに関わることで住民の自治体に対する関心や自治活動が高まるだろうという見方が、それである（奥野・柴田 1949）。地方公営企業法の制定時においても、地方公営企業を経営することは地方自治体の本来的な存立目的に合致するものであり、住民自治を実質的に裏付けるものとなるという議論が見られた（地方財務協会 1952）。これらの見方から導かれたのが直営方式である。地方公営企業の職員を一般の労働者ではなく、地方公務員制度の中に留めようとする動きを指摘する研究もあるが（大坂 1992）、地方自治体に本来的なものであるからこそ、地方公営企業は自治体そのものから切り離された組織ではなく、その中に置かれた組織とする必要があったという見方と矛盾するわけではない。

直営企業という視座に立つと、地方公営企業は民主制、あるいは住民の自治との関係から理解されなければならない。例えば、地方公営企業に関する透明性の程度や情報提供の充実具合が問題となり、あるいは、審議会等への住民参加に見られるような参加の程度が問題となる（宇野 2022b）。日本では議論されることはほぼないが、海外事例の中には、公営企業経営における住民参加や住民投票が制度化されていることもある（宇野 2016a; 2016b）。

一方で、直営企業の視座からは行政との一体性が、二つの意味で重要になる。一つは、行政の機能を内

在化させ、住民の福祉の増進を図るという意味である。例えば、生活者に対する福祉的な配慮や耐震化の促進といった公共的な配慮を、経営が許す限りにおいて積極的に実施しようとする態度である。もう一つは、一般会計部局が進める政策の手段の一つとして機能することである。例えば、経営的な許容範囲を超えた福祉的な配慮や地域産業政策的な配慮などがそうであろう²。近年では、地方公営企業自らが取り組む地球環境への配慮や自治体全体の計画に沿った環境対策の実施などのような脱炭素化の取組も直営企業の視座からは重要である（宇野 2023b）。また、下水道事業の雨水事業のように本来的に行政機能である事業を地方公営企業である下水道事業が担う。こうした場合には、経費負担区分に従い、一般会計繰出が行われる（宇野 2024）。

第3の視座は、公共企業の視座であり、これは直営企業の視座から派生する。地域経済循環や技術革新を重視する視座である。都市自治体は、都市地域社会と密接に結びつけられた地域団体であるため、住民の福祉の向上とともに、その都市地域の経済的、社会的な発展にも関心を持つ。直営企業としての公営企業にも都市地域の経済的、社会的な発展に貢献することが期待されている。あるいは、都市地域の発展のために行われる一般会計部局の施策との連携もまた公営企業の公共性である。地域内の雇用の確保、地元企業の育成・保護、あるいは地域経済循環への寄与が、その例として挙げられる。地域経済循環の観点からは、黒字傾向である電力事業を中核に据え、赤字傾向である都市内公共交通事業に内部補助するというドイツのシュタットベルケ（都市施設公社）のように、事業の複合化や内部補助に期待する研究もある（諸富 2016）。

こうした公共企業の視座からは、技術革新への貢献も重要である。都市地域の経済的、社会的な発展には技術革新が欠かせない。公営企業には、民間企業では導入しづらい先端的な技術を採用し、その発展を促す役割も期待される。人口減少が進む中で担い手不足が問題となる中では、デジタル技術に率先して取り組むことが、その都市地域の技術革新にだ

けでなく、中長期的な経営の安定にも寄与するだろう。

以上に見るように地方公営企業の視座には、地方自治体の直営の公益事業であるという特性から、公益企業の視座を中心としながらも、直営企業及び公共企業の視座も欠かせない。言い換えるのであれば、公益企業の視座は機能性の視座を表し、直営企業及び公共企業の視座は地域性の視座を意味する。

3 料金設定

それでは、こうした三つの視座から見ると、現在の地方公営企業改革の論点はどのように評価できるのだろうか。ここではまず料金のあり方について検討してみたい。

現在の地方公営企業に求められるのは、人口減少する中で老朽化する施設を大量に更新していくことである。そして今後の更新事業のあり方は将来の料金原価に影響を与える。全国的に見れば、水道事業では主に高度経済成長期及び1990年代に、下水道事業では1990年代に建設投資のピークがあるが、施設建設の歴史は各団体で様々であり、更新事業のあり方も各団体で様々である。そのため、自らの状況を分析した上で、アセットマネジメント等の手法を用いて更新総量を抑制しながら老朽化による事故等を回避するように適切な更新計画を策定していく必要がある。更新計画のあり方は財源のあり方との調整を要し、長期の投資試算と財源試算に基づく「経営戦略」の策定が重要である（宇野 2021）。

財源について注意を要するのは料金であり、特に、事業報酬又は資産維持費をどの程度料金原価に算入するかである（宇野 2012a; 2013）。

そもそも地方公営企業には大規模な建設投資を必要とする事業が多く、資金調達を容易にするために独立採算制が採用されてきた。地方財政法第5条は原則非募債主義をとるが、同条但書では公営企業に要する経費の財源とする場合をその例外とし、施設建設のための資金を地方債で調達することが予定されている。公営企業ではサービス供給によって料金

2 独立採算制と整合的であるためには、一般会計がこうした施策に係る経費を負担することが必要になるのだろうが、そうした負担が行われたとしても一時的なものであり、徐々に料金で賄うべきものへと内面化されることも多い（宇野2022a）。

収入を得ることが可能であり、それによって地方債の償還が可能であるからだ。地方債による資金調達と料金によるその償還の関係を明確にするために、公営企業には特別会計の設置と独立採算制の採用が義務付けられている（地方財政法第6条）。

特に、地方公営企業法が適用される事業に対しては、発生主義による企業会計方式の採用が義務付けられ、減価償却費を含むフルコストでの料金算定が可能となった。1966（昭和41）年の地方公営企業法改正では、料金について、「収支の均衡を保持させる」ものとしていた従前の規定を、「能率的な経営の下における適正な原価を基礎とし、地方公営企業の健全な運営を確保することができるもの」でなければならぬと改正し（地方公営企業法第21条第1項）、更新財源等に充てるべき事業報酬の原価算入が可能になった。こうした制度を踏まえると、公益企業としての地方公営企業には、事業を永続的に経営するために必要となる利益の確保が求められる。

実際、水道事業では「水道料金算定要領」において料金原価を構成する一つの要素として「資産維持費」を挙げている（日本水道協会2015）。また、普及が進む中で地方公営企業法の適用が進められている下水道事業に対しても、こうした視点が求められるようになってきている（日本下水道協会2017）。とはいえ、資産維持費の水準の基礎に関する考え方については議論が分かれる。例えば、水道事業においても資産維持費の計算方法は変遷してきた（宇野2023a）。

第1に、積上方式である。1979年版の「水道料金算定要領」では、「企業債償還金+減価償却不足額+その他事業維持に必要な額」とし、所要額を積み上げる方式を採用していた。しかしこの方式は、減価償却費を原価とする損益ベースを採用しながらも資金ベースの料金算定を可能にするものであり、実質的に不足分をすべて資産維持費とするものであった。しかも、企業債償還金も資産維持費の構成要素とすることで減価償却費はすべて更新財源となる方式でもあり、料金高騰のおそれをはらむものであった。

こうした積上方式は、下水道事業でも見られる。下水道事業では、下水道事業全体の改築計画におい

て見込まれる減価償却費額に、定率の機能向上分を上乗せ、その機能向上分から長期前受金戻入を控除した部分を資産維持費とする方式が例示されている（日本下水道協会2017）。

第2は、金融市場に連動させた定率方式である。1990年代、公共料金の内外価格差が問題となり、分野横断的に公益事業料金の改革が進められる中で、「水道料金算定要領」では、資産維持率を用いる方式（資産維持費=対象資産×資産維持率）が導入された。この時には、資産維持率は金融市場に連動するものとされ、具体的には、平均的な自己資本構成比率に政府引き受け企業債利率の直近5か年平均の率を基準とする繰入率を乗じた値を用いることが原則とされていた。施設実体の維持に必要な資金を確保する一方で料金水準の上限を企業債利率との関係で示そうとしたものと理解できる。

第3に、全国的な財政シミュレーションに基づく定率方式である。1990年代末には金融市場に連動させた定率方式が導入されたが、低金利傾向が続く一方で、人口減少の中での施設の大量更新の必要性が顕在化した。そこで、将来の更新に必要な資産維持費を企業債残高との関係からマクロで推計することで得られた3%という値を標準とする方式へ移行した。これは、企業債残高を抑制しつつ料金によって更新財源を確保することを意図したものと理解できる。

それでは、資産維持費のあり方は三つの視座からはどのように評価できるだろうか。

まず、公益企業の視座からは、サービス供給を持続可能にするために施設更新を確実に実施していくことが重要となることから十分な更新財源を確保できる資産維持費の考え方がふさわしい。そのように考えると積上方式や全国的な財政シミュレーションに基づく定率方式（3%の資産維持率）が好ましい。しかしそうした方式に基づく料金水準が高くなる可能性は高い。

次に、直営企業の視座に立てば、更新財源の確保はもちろんだが、特に生活者を念頭に入手可能な料金水準であることが求められる。こうした視座からは、例えば金融市場と連動させて資産維持率の上限値を示そうとする方式のように何らかの形で料金水準に社会的に許容される上限値を示す方式が好まし

いことになる。

生活者への配慮は基本料金や従量料金の通増度の設定など料金体系を設定する段階で考慮されてもよいが、成熟社会に移行し、大量使用者に過度に依存するわけにはいかなくなっている状況を踏まえれば、多くの都市自治体では、資産維持費の水準を決定する段階で考慮される必要が高まるだろう。その場合、資産維持費の決定には、更新資金の確保を前提にしながらも、料金水準への影響も加味される必要が生じる。更新需要を合理的に抑制・平準化するアセットマネジメントに基づく施設更新計画や経営戦略が策定されていることを前提に、積上方式により減価償却不足額を算定し、それを資産維持費として認識することも考慮に値するだろう。

重要であるのは、現役世代である現在の住民が減価償却費に加えて何を負担するべきかという問いである。減価償却費は取得原価によって計算されるため、それをすべて料金原価に含めたとしても物価上昇分や、更新時点での技術を前提とする当然の機能向上分は含まれない。現在使用できる施設の機能を、その時点での技術水準を前提に将来世代に引き継いでいくものとするのであれば、機能向上したものを引き継ぐ必要があり、その分の減価償却不足分を資産維持費として料金原価に入れることとなる（宇野 2012b）。こうした問いは負担分任の内容を問うものであり、地方自治を重視する直営企業の視座と関連する。

最後に、公共企業の視座に立てば、例えば、地域経済に影響を及ぼし得る用水型の中小事業者等への配慮が問題になるが、これは資産維持費の決定の問題というよりは、料金体系の問題、あるいは料金減免の問題である。独立採算制を採用する地方公営企業において、これらの問題は一般会計部局と連携して取り組むべき政策課題であり、一般会計繰出金等によって補填するケースもあり得る。

4 広域化・広域連携

次に、広域化や広域連携についても三つの視座から検討してみたい。広域化等は地方公営企業において持続可能なサービス供給を可能にする手法として、近年、積極的に促進されている。

まず、公益企業の視座から見れば広域化等は合理

的である。規模の経済を発揮し、より経済的・効率的に経営できる場合にはもちろんのこと、組織に中長期的な経営を見通す余裕を与えられるという点や、安全性や災害・防災対策への対応力を向上させることができるという点でも大きなメリットがある。

その一方で、地方公営企業の多くが市町村の直営企業であることを考慮に入れば、広域化等に消極的な自治体が存在することにもうなずける。例えば、水道事業であれば、広域化、特に事業統合の場合にはそれにより料金が上がるおそれのある自治体にとってはメリットがない。また、料金設定の権限をはじめとする事業に関する権限が失われることも、広域化に対する阻害要因になる。地域全体の利害よりも、各自治体単位での利害が優先されることが多い。

ここで注目したいのは、地方公営企業の自律性の効用である。地方公営企業には、施設産業型の事業特性から中長期的かつ専門的な見地からの経営が求められることが多く、そのため政治・行政と経営を分離する、一定の自律性を持った経営が必要となる。特に大都市ではそうした必要性が高い。

そのために地方公営企業法が準備している制度は管理者制度である。地方公営企業法が適用される地方公営企業には管理者が原則として置かれる。管理者には一定の身分保障が認められ、首長に任命される。地方公営企業法制定当初、管理者は、一定の身分保障はされていたが、あくまでも一般職の職員であった。その後、管理者の機能強化を目的として、1966年の地方公営企業法改正によって特別職となった（地方財務協会 1952; 関根 1998）。

地方公営企業の経営管理機能のすべてが管理者に委譲されるわけではなく、管理者、首長及び地方議会の間で分有される。首長が管理者をどのように選任し、その地方公営企業の自律性を確保するかも、その地方公営企業の経営のあり方に影響を与える。特に、地方公営企業の中に技術に根差した経営の経験が蓄積されている場合には、地方公営企業が自律的に経営される方が、短期的な経済性を強調することの多い外部からの影響から遮断され、技術的に合理的な頑健で冗長的な施設が維持される可能性が高い（宇野 2023a）。こうした内部からの統制による

経営は、大都市自治体のように技術職員やそれを支える地方公営企業の事務系職員の層が厚い団体では有効だろう³。

ここで注目したいのは、そうした大都市自治体ではなく、技術職員の層が薄くなりつつあり、また、事務系職員を一般会計部局からの人事異動に基本的に頼り、生え抜きの職員が少ない中小の都市自治体である。これらの都市自治体では、地方公営企業を自律的に経営できるだけの人的資源を持たないかもしれない。その場合には、管理者を置かず首長や一般会計部局との連携によって経営されるだろうし、実際にそのように経営されてきた。地方公営企業側から見ると、これは外部統制である。

もっとも、こうした外部統制が必ずしも中長期的な視点に基づく経営を導くわけではない。むしろ、短期的な視点に基づく住民の利害に応答的な経営をもたらすこともあり得る（宇野 2022a）。

地方公営企業の自律性が低く、経営が外部から統制される場合、料金収入の範囲内で行われている限りは、首長や一般会計部局の地方公営企業に対する関心は必ずしも高くなく、その経営は自律的なものとなる。

しかし、料金引き上げや一般会計からの繰り出しが必要になる局面や事故等が発生し、世論が高まる局面では、首長や一般会計部局の関心が高くなり、地方公営企業に対する政策的な介入が行われる。それゆえ地方公営企業側では、首長の立場をあらかじめ予見し、例えば、料金を引き上げることなく、現在の料金水準の中でやり繰りをするのが重視されるようになる。その結果、2000年代以降、施設の更新が進まず、老朽化が進行するケースが見られてきた。

このような状態が放置されると施設の老朽化による事故の発生などの可能性が高まり、あるいは震災等への備えも不十分になるおそれがある。こうした状況への対応策の一つは、外部統制の内部化である。すなわち、地方公営企業の外部から統制するものとして位置づけられてきた首長や一般会計部局においても、日ごろから地方公営企業やその事業への正し

い理解を深め、その一員としての意識を高めていくことである。こうすることで、地方公営企業の持続可能性を維持するために必要な建設投資や、料金引き上げを含む財源確保方策に対する首長や一般会計部局の意識が変わるかもしれない。しかし、そもそも技術職員などの人的資源が不足し、その地方公営企業の内側に長期的で技術志向の経営を行うべきであるとする態度を継承できていないのであれば、こうした対策は意味をなさない。人口減少が進み、担い手不足が顕在化する中で、多くの中小都市自治体が抱える問題の所在は、そこにあるのかもしれない。

そこで、中小都市自治体のためのもう一つの解決策が広域化等である。広域化等によって地方公営企業（この場合には企業団等）の組織や事業の規模が大きくなれば、それだけ技術者等の担い手の層を厚くできる可能性も高くなる。また、企業団等は都市自治体から形式的には切り離された組織になることから、一定の自律性が確保されることになる。そうすることで、企業団等の組織の中に長期的で技術志向の経営を行うべきであるとする態度を継承していくことができれば、地方公営企業の建設投資や料金設定の意思決定を中長期的なものへと変えていくことができると期待される。公益事業の視座から眺めると、広域化等にはこうしたメリットが見られるのだ。

次に、直営企業の視座から見てみたい。上述したように広域化等は公益事業の視座から合理的である。もっとも、一見すると、広域化等により自治体の直営でなくなるのであれば、その時点で直営企業の視座に矛盾するよう見える。しかし、直営企業であることの意味は形式的に自治体の直営であることを意味しているわけではないことに注意が必要である。直営企業であることの意味は、一つには民主的であることであり、もう一つには、地域住民の福祉を向上するように経営されることであろう。人口減少が進み、更新投資を行うのに需要が不足するようになり、また、担い手も不足するようになることを考慮に入れるのであれば、単独で事業を継続することはサービス水準の低下を意味するかもしれな

3 もちろん、自律的であるために技術的な独善に陥り、経済的に非合理的な過剰投資が行われるおそれはあるが、地方公営企業の場合には、首長や地方議会が分有する経営機能管理機能が発揮される限り、完全に自律的であることはあり得ず、外部からの統制を利かせることができるだろう（宇野 2023a）。

い。もしそうであるならば、形式的に直営企業であったとしても、実質的には、すなわち地域住民の福祉向上という点では直営企業ではなくなってしまうことを意味する。こうした場合には、広域化等によりサービス水準を維持することを優先することの方が、直営企業の視座からも望ましいということになるだろう。

問題は、もう一つの観点である民主的であることが損なわれることである。こうした問題については、例えば、企業団等の企業統治のあり方により工夫することも可能だろう。企業団等の議会の議員は各構成団体の議会において選出されること多く、一方で、各構成団体の首長が理事会を形成していることもあるが、これを統合することも検討に値する。住民から選出された各構成団体の議員と、住民から選出されるとともに各構成団体の執行機関でもある首長による統制が行われることにより、民主的な運営が一定程度可能になるだろう(宇野 2017a)。さらに、企業団等による住民への情報提供や住民参加の機会の提供などにより補完される必要があるだろう。

最後に、公共企業の視座から見ると広域化等ほどのように評価できるだろうか。公共企業の視座が重視するのは地域経済や地域経済循環である。それらは必ずしもその都市区域に限られるものではない。その都市が属する広域圏全体の住民の生活基盤が確かなものになることは、その中心にある都市に中長期的に裨益する。都市の経済活動は単独で存在しているわけではなく、周辺部に支えられていることが多いからだ。こうした視点は、県庁所在地や城下町である中小都市自治体など中心性を持つ都市自治体には特に重要だろう。

また、区域を接していない遠隔地に対して、第三セクター等を通じて技術支援や業務の受託などによる広域連携に取り組むケースも見られる(宇野 2015)。こうした取組は、その都市自治体の技術職員等を常に余裕をもって確保しようとする態度を涵養する可能性を持ち、また、仮に広域連携に取り組むほどの技術職員等が確保できないような場合には、それに対処するためにデジタル化など技術革新を進めるきっかけにもなり、また、都市地域の技術革新を促すきっかけにもなるだろう。さらに、広域連携による附帯収入は多少なりとも経済的なメリット

を生み出すだろう。

このように公共企業の視座から見れば、中小都市自治体にとってはもちろんのこと、大都市自治体においても、地方公営企業における広域化等に取り組む理由が見出されると言える。同時に、地域経済循環や技術革新に結び付かない形式だけの広域化等を避けなければならない理由も見出されるだろう。

5 おわりに

本稿では、筆者のこれまでの研究に基づき、地方公営企業の本質を表す三つの視座を整理し、それを評価基準として、都市自治体における地方公営企業の料金や広域化等のあり方について若干の考察を加えた。

現在の料金や広域化等のあり方に関する議論は、主に公益事業としての地方公営企業を強調するものであり、地域性よりも機能性を重視したものである。他方で、直営企業や公共企業の視座から見ることによって、公益企業の視座からは見落とされるいくつかの論点が見出された。

地方公営企業の経営のあり方は、地域の実情に応じて様々であり、また多様であるべきである。それゆえ、地方公営企業のあり方は一つのものとして示されるわけではなく、その本質を示す三つの視座からそれぞれが自らの経営を分析し、三つの視座から見た姿が調和するようにそれぞれの経営戦略を策定していく必要があるだろう。

引用文献

- 宇野二郎 (2024) 「下水道事業における雨水事業と都市計画税」『地方税』第 75 巻第 5 号、2-11 頁。
- 宇野二郎 (2023a) 『公営企業の論理－大都市水道事業と地方自治』勁草書房。
- 宇野二郎 (2023b) 「公営企業における脱炭素化の展望－水道事業を中心に」『地方財政』第 62 巻第 9 号、4-12 頁。
- 宇野二郎 (2022a) 「もう一つの地方公営企業－1990 年代の大阪市水道事業」『季刊行政管理研究』第 180 号、4-15 頁。
- 宇野二郎 (2022b) 「地方公営企業の自律性と冗長性－東京都と大阪市の水道事業を事例として」『年報行政研究』第 57 号、22-40 頁。

- 宇野二郎 (2021) 「地方公営企業制度を再考する－経営戦略に注目して」『地方財政』第 63 巻第 4 号、4-17 頁。
- 宇野二郎 (2019) 「これからの地方公営企業はどのように位置づけられるべきか」『都市問題』第 110 巻第 11 号、40-50 頁。
- 宇野二郎 (2017a) 「地方公営企業の広域連携と企業団」『公営企業』第 49 巻第 7 号、4-13 頁。
- 宇野二郎 (2017b) 「水道事業における市町村公営原則の発展」『札幌法学』第 28 巻第 1 号、1-42 頁。
- 宇野二郎 (2016a) 「再公営化の動向からみる地方公営企業の展望－ドイツの事例から－」『都市とガバナンス』第 25 号、16-34 頁。
- 宇野二郎 (2016b) 「ドイツにおける地方公営企業の経営形態と再公営化」『公営企業』第 48 巻第 7 号、4-16 頁。
- 宇野二郎 (2015) 「地方公営企業の連携を考える」『地方財政』第 54 巻第 2 号、4-11 頁。
- 宇野二郎 (2013) 「人口減少時代における水道事業経営－料金政策と財政運営」『公営企業』第 45 巻第 6 号、45-74 頁。
- 宇野二郎 (2012a) 「施設の更新・長寿命化と料金・使用料算定」『公営企業』第 43 巻第 10 号、33-50 頁。
- 宇野二郎 (2012b) 「公会計改革」片木淳、藤井浩司編『自治体経営学入門』一藝社、94-115 頁。
- 宇野二郎 (2009) 「市町村水道事業と地方自治－1947 年から 52 年まで」『札幌法学』第 18 巻第 2 号、1-34 頁。
- 大坂健 (1992) 『地方公営企業の独立採算制』昭和堂。
- 奥野誠亮・柴田護 (1949) 『地方財政法講話』地方財務協会。
- 関根則之 (1998) 『改訂地方公営企業法逐条解説 (改訂 9 版)』地方財務協会。
- 総務省自治財政局編 (2023) 『地方公営企業年鑑 (令和 4 年 4 月 1 日～令和 5 年 3 月 31 日) 第 70 集』(https://www.soumu.go.jp/main_content/000941115.pdf、最終アクセス：2025 年 2 月 1 日)。
- 地方財務協会 (1952) 『地方公営企業法解説』地方財務協会。
- 日本下水道協会 (2017) 『下水道使用料算定の基本的考え方 2016 年度版』日本下水道協会。
- 日本水道協会 (2015) 『水道料金算定要領 (平成 27 年改訂版)』日本水道協会。
- 諸富徹 (2016) 「エネルギー自治・シュタットベルケ・地域経済循環」『地方財政』第 55 巻第 11 号、4-16 頁。

都市の持続可能性 空き家の発生抑制・活用促進

2023年に発表された総務省の「住宅・土地統計調査」によると、全国の空き家数は900万戸と、2013年と比べ51万戸増加し、過去最高を記録した。空き家の増加は、治安悪化や景観破壊といった地域への悪影響を与えることが懸念され、そういった状況が常態化すれば、不動産価格下落といった経済的損失にとどまらず、地域の活力喪失にもつながりかねない。2023年6月に改正された「空家等対策の推進に関する特別措置法」では、空き家の活用や適切な管理に関する対応が一層強化されたことに加え、所有者の責務として、国・自治体の施策に協力する努力義務が追加された。

今号では、第41号からのシリーズ企画である「都市の持続可能性」において、「空き家の発生抑制・活用促進」を特集する。自治体の空き家対策には、地域の社会的資源である空き家を活用することのみならず、今後は住民ひとりひとりが街のあり方を考えるきっかけとなるような役割も期待される。先進的な取組みを取り上げるとともに、経済的な側面を踏まえ、住み続けられる持続可能な都市であるための自治体の空き家対策について展望したい。

改正空家対策特措法がもたらす効果と 今後の新たな施策展開に向けて

大阪経済法科大学 経済学部 教授 米山 秀隆

改正空家法では管理不全空家等という新たな類型が設けられ、より早期からの対応が促されることになった。管理不全空家等の段階で住宅用地特例の解除が可能になったことは固定資産税を強化する方向と言えるが、都市部ではそれが望ましくても、人口減少地域ではむしろ、税負担軽減措置が必要となる場合もあることには留意する必要がある。今後はとりわけ都市部では、マンションの空き家問題の深刻化も予想されるが、それに対応する新たな施策も必要になる。戸建て、マンションを含め空き家の発生しにくい持続的な住宅市場を構築していくためには、都市計画と経済的手法とを適切に組み合わせた施策を講じる必要がある。

1 改正空家法のねらいと施行状況

(1) 空き家対策の新たなステージ

2023年の「住宅・土地統計調査」(総務省)によれば、空き家のうち賃貸・売却用、二次的住宅(別荘等)以外の数は386万戸と10年前に比べて67万戸増加し、総住宅数に対する割合は10年前の5.3%から5.9%と0.6ポイント上昇した。空き家全体の総住宅数に対する割合がこの間13.5%から13.8%と0.3ポイントの上昇に留まったの比べ、上昇ペースがより速かった。空き家になったにも関わらず、そのまま放置されているものが増えていることを示しており、その意味で、空き家問題は深刻化している。

空き家対策としては、改正空家対策特措法(以下、改正空家法)が2023年12月13日に施行され、これにより、空き家の管理、解体、活用のすべてにわたって、これまでより積極的な対応が取られることになった。2015年に施行された空家対策特措法(以下、空家法)では、所有者の責務として適切な管理の努力が謳われ、①倒壊等著しく危険となるおそれ、②著しく衛生上有害となるおそれ、③著しく景観を損なっている、④その他周辺的生活環境の保全を図るために放置することが不適切、の4つの状態の空き家を特定空家等と認定し、そうした状態を改善す

るための指導・助言、勧告、命令、代執行の手立が整えられた。

空家法により、特定空家等の解体が進むなど一定の成果はあったと考えられる。また、空き家活用促進のため、空き家バンクを設置する市区町村は8割を超えた。しかしこれまでの対応は、危険なものがあれば解体、使える可能性のあるものは流通を手助けするといった、最低限の個別対応に留まっていたとも考えられる。

改正空家法では、所有者の責務として、国・自治体の施策に協力する努力義務が追加されるとともに、特定空家等に至る前の段階である、「管理不全空家等」という類型が設けられ、より早期の対応が可能となった。

また、市区町村は「空家等活用促進区域」という、空き家を重点的に活用するエリアを定めることによって規制面でそのエリアの空き家を活用しやすしたり、さらには、空き家の活用や管理に取り組むNPOや民間企業などを「空家等管理活用支援法人」として指定したりできるようになった。

市区町村の従来の対応が、空き家の状態がかなり悪化した段階での個別対応を行うのが精いっぱいだったとすれば、改正後はその前の段階から措置で

きるようになり、またエリア全体としての施策も講じやすくなり、さらには対策の推進役として市区町村のマンパワーや専門知識を補完するNPOなども活用しやすくなる。改正により、空き家対策は新たなステージに入ったと言ってもよい。

(2) 管理不全空家等への措置

管理不全空家等という新たな類型が設けられる背景には、空き家のより一層の増加が見込まれる中では、周囲に著しい悪影響を及ぼす特定空家等になることを待つことなく、早期に適切な管理を促すことが重要との考えがある。

具体的には市区町村長が、放置すれば特定空家等になるおそれのある管理不全空家等に対し、まずは国が示す管理指針に即した措置を指導する。指導しても状態が改善しない場合は勧告することができ、勧告を受けると当該空き家の敷地に対する固定資産税の住宅用地特例が解除される。従来は特定空家等に認定され、指導に従わず勧告になった場合に特例解除の措置が取られていたが、現在は管理不全空家等の段階で特例解除が可能になっている。

固定資産税の特例解除というペナルティは、所有者に早期から適正管理を意識させるとともに、管理コスト増と解体した場合の税負担増を考慮した上で、所有者の早期売却を促す可能性がある。しかし売却できるのは需要がある場合で、需要がない地域では売却は難しい。その場合、所有者に解体を促すため、解体した場合の固定資産税の増分を一定期間軽減する措置を取っている例もある。需要がなく更地にしても持ち続けなければならないという前提では、むしろ税負担軽減というインセンティブが必要な場合もあるということであるが、この点は後に詳述する。

(3) 特定空家等に対する措置の円滑化

一方、今回の改正では、特定空家等への措置を円滑化する措置も設けられた。その1つは、災害など緊急時の代執行制度の創設である。これまでは特定空家等の代執行を行うためには、緊急時でも命令までを経る必要があり、迅速な対応が困難だった。もう1つは、代執行費用の徴収の円滑化である。通常の代執行では行政代執行法の定める強制徴収が可能

であったが、略式代執行（所有者不明時の代執行）の場合は後に所有者が判明した場合でも、裁判所の確定判決を経ないと徴収できないという問題があった。今後はこの場合でも強制徴収できるようになる。

このほか、所有者不明などの場合の財産管理人（相続財産管理人、不在者財産管理人、所有者不明建物管理人、管理不全建物管理人、管理不全土地管理人）の選任請求権が、市区町村に与えられることになった。財産管理人は民法上、利害関係人に選任請求権があるが、市区町村がどのような場合に請求できるかが明確ではないという問題があった。改正空家法ではこうした実務上の課題も解決された。

(4) 新たな措置の施行実績

新たに設けられた措置の施行状況を見ると（国土交通省・総務省調べ）、2023年度末時点で、管理不全空家等への指導が1,091件（92市区町村）で勧告はゼロ、緊急代執行は5件（5市区町村）であった。また、空家等活用促進区域については指定ゼロであったが指定予定が44区域（32市区町村）で、うち2024年度中の指定予定が10区域（7市区町村）であった。空家等管理活用支援法人については指定が9件（8市区町村）、指定に向け検討中が119件（90市区町村）であった。

法施行後3ヵ月に満たない時点の状況ではあるが、新たな措置はそれなりに活用されており、今回の改正が空き家対策の有効なツールを提供したことを示している。

2 固定資産税強化の意味合いと効果

(1) 緩かった税制上のペナルティ

改正空家法で、管理不全空家等の段階で住宅用地特例の解除が可能になったことは、固定資産税を強化する方向と言える。この点は、法改正に先立つ社会資本整備審議会住宅地分科会空き家対策小委員会の取りまとめ（2023年1月31日公表）で、固定資産税の住宅用地特例を解除できる条件緩和が盛り込まれたことに応じたものである。

住宅用地特例は「居住の用」に供する住宅が建っている場合、敷地に対する固定資産税が軽減される措置である。住宅が建っている場合とそうでない場合では、建っている場合の方が敷地に対する課税が

最大6分の1に軽減される。住宅を持った際の税負担を緩和する趣旨で1973年度に設けられた措置であったが、この措置があるためたとえ住めないような状態になったとしても、税負担増を免れるため取り壊さずに放置するという弊害が生じていた。

そこで、空家法では勧告を受けたまま1月1日を迎えると、住宅用地特例が解除されることになった。空家法に基づく措置と課税強化という2つのプレッシャーによって、所有者の適正管理や売却など早期流動化を促そうというねらいであった。これらの措置の効果は、一定程度はあったものの、まだ緩いという意見はあった。所有する空き家が特定空家等に認定されたとしても、勧告を受けない限り、課税は強化されないからである。つまりは勧告にならない程度に管理していれば、税制上のペナルティはないということになる。

(2) 本来必要な厳格適用

これに対し改正空家法では、管理不全空家の段階で特例解除が可能となり、所有者へのプレッシャーを高め、より早期の対応を促していくこととなった。ただ、そもそも住宅用地特例については、厳格適用すれば建っていても住めないようなものは、本来、適用できないはずだった。この点は空家法施行時の2015年に総務省が出した通知で、構造上住宅と認められない状態にある場合、居住の用に供するための必要な管理を怠っている場合などについて特例が適用されないことが確認されていた。

厳格に適用されてこなかったのは、税当局が本来、徴税すべき税金を徴収してこなかったことになるが、厳格適用するためには実態を調査する必要があること、また、線引きが難しかったことによる。こうした状態に歯止めをかけたのが空家法と連動した特例解除の措置であり、特定空家等で勧告という条件で特例が解除されることになった。ただ、空家法と連動させた措置が設けられたことは、税当局にとってはたとえもっと早く解除したいと思っても、この条件を満たさなければ解除しにくい弊害も生まれていた。

一方、本来のあり方とするため、早くから市区町村が独自の判断で厳格適用に踏み切った例もある。京都市や神戸市、尼崎市などがそれで、京都市の

場合、2019年度から、特定空家等に至らなくても、主要構造部（屋根、外壁、基礎等）が著しい管理不全状態にある場合、および今後居住の用に供される見込みがないと認められる場合について、特例解除に踏み切った。所有者責任を早期に意識してもらうためであったが、改正空家法によってこれに類した措置が全国展開されることになったと言える。

(3) 空き家所有者の選択肢

その効果はどのように考えたらいだろうか。空き家所有者にとっては、より早期からの適正管理を意識しなければならなくなり、その意味で管理コストは増す。管理コスト増と、解体した場合の税負担増を考えると、早期売却を考える所有者が増える可能性がある。しかし売却できるのは、空き家やその土地に需要がある場合で、需要がない地域では手放すことは困難である。

その場合、所有者は、①空き家を解体せず持ち続ける場合のコストと、②解体して更地として持ち続ける場合のコスト（解体費用+税負担の増分）とを比較して、どちらが安いかの選択となる。これに対しこれまで市区町村では、②の選択肢を取りやすくするため、解体した場合の固定資産税の増分を一定期間軽減する措置をとっている例もある。福岡県豊前市、新潟県見附市などがその例で、豊前市の場合、10年間の軽減を行っている。

なお、①のコストには、万が一空き家が倒壊するなどして周囲に損害を与えた場合の賠償責任のリスクも考えるべきで、そこまで考えれば、②の方がはるかに安く済むと考えることも可能である。

解体した場合の税負担軽減を行っている地域は、人口減少などで空き家やその土地に対する需要が少ない地域と見ることができる。すなわち、売却困難で、更地にしても持ち続けなければならないという前提では、税負担軽減が政策的に必要と考えられる地域である。これに対し、市区町村の判断で厳格適用に踏み切った例は、京都市でなど都市部が多い。都市部では密集しているため周囲に与える悪影響も相対的に大きい。こうした地域では所有者にプレッシャーをかけ、適正管理や早期売却を促すことが政策的に重要と考えられていることになる。

したがって、住宅用地特例の適用を厳格化するに

しても、地方などでは更地にした場合の税負担軽減の措置も必要になると考えられる。この点について、小委員会取りまとめでは、地域の実情に応じ、一定の空き家を取り壊した場合の固定資産税の税負担軽減が条例などで可能であることを、市区町村に周知する必要性が指摘されていた。

改正空家法では固定資産税強化の方向になったが、実は市区町村によってはそれが必ずしも都合が良いとは限らず、むしろ固定資産税の軽減措置を設けることが望ましい効果をもたらす場合もあることには留意する必要がある。

3 マンションの空き家問題

都市部を中心に、今後はマンションの空き家問題も深刻化することが予想される。改正空家法がカバーする範囲は超えるが、ここで、今後のマンションの空き家対策で必要と考えられる施策について述べておきたい。

(1) マンションの空き家問題

マンションは一般に、築40年を超えると、空室化、賃貸化が目立つようになる。マンションは老朽化していくとともに、区分所有者も高齢化する「2つの古い」が進み、管理機能が低下していく。空室化、賃貸化により区分所有者が住まない状態になると、管理機能はより一層低下しやすくなると考えられる。また、老朽化の進展とともに相続が進み、区分所有者が誰であるかを特定しにくい物件も出てくる。築40年以上の物件は2023年末時点で137万戸であるが、20年後（2043年末）には3.4倍に達し（国土交通省調べ）、こうした問題が今後さらに広がりを見せていくことは確実である。

2023年度の「マンション総合調査」（国土交通省）によれば、世帯主の年齢は70歳以上が25.9%と、10年前に比べ7.0ポイント上昇した。築40年以上のマンションでは、70歳以上の割合は55.9%に達する。空室戸数（3ヵ月以上）の割合を見ると、20%超のマンションの割合は全体で0.8%であったが、築40年以上ではこの割合は2.9%と高かった。所有者が所在不明または連絡先不通の住戸があるマンションの割合は、全体の3.3%であった。

所在不明・連絡先不通物件が増えることの問題点としては、①管理費や修繕積立金が徴収できなくな

ること、②管理が行われなことで劣化が進んだり周囲に悪影響を及ぼしたりすること、③決議が困難になることなどがあげられる。つまりはマンション管理上の、様々な支障を来たすということである。

(2) 区分所有法の改正要綱案

マンションは区分所有者の合意によって管理を進めていかなければならないところ、所在等不明（＝区分所有者を知ることができず、またはその所在を知ることができない場合。例えば、相続人が全員相続放棄、必要な調査を尽くしたが所在がわからない等）の区分所有者の増加に伴う様々な困難に対処しやすくするため、法制審議会は2024年1月、区分所有法の改正要綱案を示した。

管理の円滑化に関しては、所在等不明の区分所有者を集会決議の母数から除く仕組みが盛り込まれた。現行法では、そうした区分所有者がいた場合、反対したものと同じに扱われ、重要な決議に支障を来たす場合があるからである。

専有部分の区分所有者が所在等不明になっている場合は、現行法ではその専有部分を管理するために、「不在者財産管理制度」や「相続財産管理制度」が利用されているが、所在等不明の区分所有者の財産すべてを管理する必要があり、時間も費用もかかるという難点があった。これに対し、所在等不明の専有部分に特化して管理する仕組みが盛り込まれた（「所有者不明専有部分管理制度」）。

(3) 相続土地国庫帰属法の応用

これらはいずれも必要な措置と考えられ、マンションの専有部分だけを清算できる所有者不明専有部分管理人制度により、従来より時間や手間が省けることになる。

しかし、そもそも所在等不明となるような物件は、価値がないためにそうってしまった可能性が高く、たとえ売れたとしても予納金や滞納分を賄うのに十分な値段に達しない場合も少なくないと考えられる。その場合、滞納分は新たな区分所有者が引き継がなければならなくなり、ますます買い手を見つけるのが難しくなる。

結局のところ、所在等不明となると、管理組合はその物件の処分に窮することになる。相続放棄には

遺産すべての放棄が必要で、マンションだけを選択的に放棄できないが、今後、ほかにめぼしい遺産はないといったケースが増えれば、放棄が増加していく可能性がある。将来的には、市場価値のないマンションの大半が相続放棄されてしまうといった事態も起こりかねない。

相続放棄物件のその後の処理コストが嵩むことを考慮すれば、最初から放棄できるルールを定めておいた方が望ましいとの考え方に立つことも可能である。ここで参考になるのが、2013年4月に施行された相続土地国庫帰属制度である。相続した土地について、一定の要件を満たせば、負担金を支払った上で、国に引き取ってもらえる仕組みであるが、これをマンションの専有部分にも適用するという発想である。国に帰属させた後、物件と負担金を管理組合に移せるようにし、管理や処分を行っていくことが考えられる。

新たなルールを設けるメリットとしては、相続放棄のように一方的に放棄されるわけではなく、放棄される管理組合の側は負担金を得ることができ、その後の管理や処分費用に充てることができることがある。この仕組みでは、マンションの区分所有者は、いわば負担金支払いというマイナス価格で、管理組合に物件を引き取ってもらう形になる。

なお、ここまで述べてきたことは、マンションの管理組合が機能していることを前提にしてきたが、管理組合が機能していない場合は、放棄が増えた物件についてはその後の管理、処分を担う受け皿機関のようなものも必要になるかもしれない。ここで述べた案は1つの考え方に過ぎないが、今後、様々な方面からの議論が進められていくことを期待したい。

4 より根本的な対策—持続的な住宅市場構築に向けて

最後に、空き家の発生しにくい持続的な住宅市場の構築に向け、住宅、土地、都市政策全体において、どのような施策を講じていくことが望ましいかについて検討したい。

(1) 住宅市場の構造問題

空き家問題が戸建てのみならず分譲マンションにも波及しつつある現在、将来に向けた住宅市場の再

構築が急務となっている。現在の空き家問題の源流は、高度成長期以降の住宅の大量供給に求められる。量の確保優先でまちが広げられ、質は後まわしにされた。しかしその後、人口減少時代に入ると、立地条件が悪いなどで需要のないものから空き家になった。都市部でも新陳代謝が進まないエリアでは空き家が目立つようになった。

空き家所有者が管理責任を果たさない状況が増える中、空家法によって特定空家等の所有者に対しプレッシャーを与える仕組みが設けられたが、そこで露呈したことは、所有者が責任を果たさないと代執行という形で行政が肩代わりせざるを得ず、場合によってはその費用が回収できずに納税者負担に転じてしまうことだった。分譲マンションの代執行の事例も出現し、戸建てと比べ費用が巨額となって問題がより深刻なことも知られるようになった(例えば50戸の場合、国土交通省調べによるマンションの平均想定解体費230.5万円/戸を乗じると1億円超となる)。なお、代執行に至る前の段階で自主的解体を促すため、行政が解体費補助を行う場合も納税者負担になることには変わりがない。

日本の住宅は空き家の大量発生に象徴されるように、次世代には引き継がれずに放置された挙句、行政が後始末をしなければならぬ状況に陥っている。一方、このような住宅市場とは逆に、空き家の発生しにくい市場も考えることができる。まず、居住するエリアはいたずらに広げず、都市計画上の線引きを厳しくする。そしてその中で長持ちする住宅を建てて多世代にわたって活用し、そのエリアに住む場合、普通買うのは中古という状態にしていく。このようなまちでは、原理的に空き家が発生しにくくなる。新築が行われるのは、既存のストックを使い尽くして建て替えられる時になる。

これとの対比で考えれば、日本の住宅市場は正反対であったことがわかる。まちを広げ、供給される住宅は長持ちするものではなかった。そうした状態では消費者は中古を好まず、需要は新たに開発された宅地での新築に向かった。

しかし現在のまちづくり及び住宅政策においては、空き家の発生しにくい市場に変えようという努力はなされている。コンパクトシティ政策(立地適正化計画)により居住地として残すエリアを絞り込

み、長期優良住宅の建築を優遇して住宅の長寿命化を図り、さらに中古住宅を適正評価する仕組みなども考えられている。ただ問題は、これらの施策は一体として行われているものではなく、まちづくり全体の中で望ましい住宅市場を形成する取組みにはなっていないことである。

(2) 住宅所有者への費用負担の徹底

以上は都市計画的手法を中心として、空き家の発生しにくい構造にしようとするものであるが、これに対し、空き家もたらす外部不経済（周囲に与える悪影響）を内部化する（住宅所有者に適切な費用負担を課す）という対処方法もあり得る。空き家の状態が悪くなって特定空家等に至った時に、最終的に必要になるのは解体である。現在の問題は、所有者がこの責任を果たさないために、所有者が負担すべき費用を納税者全体で負担する状況になっているという点にある。

納税者全体の負担になる状態を解消するためには、住宅所有する人に対し、戸建て、分譲マンションを問わず、建築時に将来必要になる解体費用を供託したり、積み立てていったりすることを義務化する方法が考えられる。もっとも住宅所有者は、このような負担を当初負ったとしても、土地を売却できるとすれば解体費用を回収できる可能性が出てくる。つまり、土地の売却価格が解体費用以上になれば、解体費用は回収できる。

このことを消費者が厳しく受け止めれば、住宅を所有する場合、将来的に土地としての価値が残るその価値が解体費用以上の土地が望ましいということになる。そうしたエリアはコンパクトシティ政策における居住誘導区域に近いものが想定できるかもしれない。そう考えると、解体費用確保の義務づけは、まちを広げないという都市計画的手法と似た帰結をもたらす。

ただし、消費者が解体費用は回収できなくてもいいと考える場合は、価値が残るエリア外の住宅所有を妨げることはできない。しかし、そのようなエリアに建築して一代限りの利用に留まり空き家になったとしても、解体費用の心配をする必要はない。ただ、そうしたエリアに立地する場合、コンパクトシティ政策を徹底する場合に比べて、道路、水道、下

水道などのインフラ整備・維持の費用を、行政が余計に負担しなければならないことになる。

また、そうしたエリアの住宅が解体された場合でも、土地については需要がないため売りに売れない状態になるという問題も出てくる。適切な管理が行われなければ外部不経済をもたらす可能性が出てくるが、この場合所有者はいったん取得した土地について未来永劫固定資産税を払い続け、管理もしなければならぬのかという問題に直面する。現実的にそれは困難ということになれば、そうした土地を誰が管理すべきかという国土管理上の問題が発生する。そこで出てくるのが、所有者が将来必要になる管理費相当分を支払うことで（つまりマイナスの価格で）、行政（国・自治体）に引き渡すという発想である。

実はこれに近い仕組みは、2023年4月に施行された相続土地国庫帰属法によって創設されている。相続時に一定の管理費相当分（10年分）を支払うことで、不要な土地を国に引き渡せるというものである。この仕組みで国が受け取るための条件は厳しいが、将来的に緩められる場合、ここで述べた仕組みに近くなる可能性がある。

(3) 都市計画と経済的手法の組み合わせ

以上の点を考慮すると、将来的に価値が残らないような場所に住宅を所有しようとする場合、解体費用に加えて、そのエリアのインフラ整備・維持に必要な行政の追加的負担分、またそのような土地を将来的に行政に引き渡す場合の管理費相当分までを、確保しておくことを義務づければ、そのような場所に住宅を所有することを抑制できる可能性はある。

さすがにここまでの仕組みを設けるのは現実的ではないが、解体費用を確保しておく仕組みについては一考に値する。最近では、特に解体費用が巨額にのぼる分譲マンションでの必要性が認識されつつある。一方、居住誘導区域といえども全域の価値が残るとは限らず、現実の仕組みとしては、都市計画的手法と解体費用確保といった経済的手法を組み合わせ、持続的な住宅市場の構築を目指す方向性が望ましい。

なお、解体費用の確保など住宅所有者の負担を増やすという方向性は、固定資産税を強化して空き家

対策に充てる形でも実現可能である。前述のように改正空家法では、特定空家等になる前の段階（管理不全空家等）で、固定資産税の優遇（住宅用地特例）を解除できるようにするなど、より厳しい対応がなされることになった。こうした方向性を強化していくと同じようなことにはなる。

ただし、やはり前述のように、固定資産税強化によって、空き家所有者に負担回避のための早期売却を促すことが都市部では可能だとしても、需要がないエリアでは売りに売れない。解体後の固定資産税を支払い続けることが難しいと考えられる場合は、一定の管理費相当分の支払いで行政に引き渡す仕組みの必要性が、国土管理上増すことになる。なお、前述のようにマンションの場合はこの点は、管理組合が機能している場合は管理組合に帰属させる仕組みも考えられることになる。

参考文献

- 米山秀隆（2021）『アフターコロナの都市と住まい』
プロGRESS
- 米山秀隆（2023）「[[経済教室] 日本の住宅市場の特質と課題（上）空き家解消へ解体費用確保」9月27日

空家活用特区制度による地域ごとに 特色ある空き家対策

兵庫県立大学 環境人間学部 教授 安枝 英俊

兵庫県は、空き家の活用を促進することを目的として、空き家の届出制度や規制の合理化を定めた「兵庫県空家等活用促進特別区域の指定等による空家等の活用の促進に関する条例」を2022年4月1日に制定した。2024年12月時点で、7地区が空家等活用促進特別区域に指定されている。

本稿では、条例の内容、および、7地区の状況や規制緩和の内容について報告した上で、空家活用特区制度の今後の展開可能性について、(1) 空き家所有者に対する相談対応の充実、(2) 地域のまちづくり活動団体との連携、という2点から示した。

1 はじめに

2023年度の住宅土地統計調査によれば、全国の空き家戸数が900万戸をこえた。年々、空き家が増加する状況に対し、各自治体は、空き家対策計画の策定、特定空家・管理不全空家への対応、所有者からの相談対応、空き家バンクの運営、空き家活用支援といった、様々な対策に取り組んでいる。

兵庫県は、空き家の活用を促進するために、空き家の届出制度や規制の合理化を定めた「兵庫県空家等活用促進特別区域の指定等による空家等の活用の促進に関する条例（空家活用特区条例）」を2022年4月1日に制定するとともに、空家等の活用を促進するための補助事業として「空家活用特区総合支援事業」を創設した。

2024年12月時点で、7地区が特区に指定されている。特区に指定されると、市街化調整区域における用途変更を可能とする規制緩和を受けることができるほか、空き家を活用するために必要な改修工事費の補助金額が加算されるなど活用支援補助を受けることができる。

空家等活用促進特別区域の指定は、空き家対策・建築・都市計画・空家流通・法律の分野の5名の委員から構成される空家等活用特区審議会に諮る。筆

者は、空き家対策の分野の委員であり、本審議会の会長を務めている。

本稿では、条例の内容、および、指定状況について報告をする。なお、「空き家」の表記について、兵庫県の空家活用特区制度では、「空家」と表記されているため、この制度に関わるものについては、「空家」と表記した。そうでないものについては、「空き家」と表記した。

2 空家活用特区制度の仕組み

(1) 制度を検討した背景

2018年の住宅土地統計調査では、兵庫県内には約36万戸の空き家が存在し、そのうち、二次的住宅が1.2万戸、賃貸・売買が19.6万戸、流通していない空き家が15.2万戸であった。この流通していない空き家15.2万戸のうち、腐朽破損等がなく利用できる空き家は11.3万戸、老朽破損等のある空き家は、3.9万戸であった。

腐朽破損等がなく利用できる11.3万戸の空き家を流通・活用することにより、移住や定住を促進し、地域の活性化を図ることが求められていた。

(2) 仕組みの概要

空家等活用促進特別区域（以下、特区）は、空き家の活用を特に促進する必要がある区域について、市町の申出を受け、県が指定するものである。

特区に指定されると、特区内の空き家の所有者は、現在の活用状況や今後の活用計画等の空き家情報を市町に届出ることが義務づけられる。市町及び県はこの届出の情報をもとに、①流通促進、②活用支援、③規制の合理化の3つを軸とした施策を多面的に実施し、空き家の活用を促進する（図1）。

特区の規模としては、自治会、集落、小学校区又は県の景観形成地区等の単位を想定している。ただし、条例上、特区の指定規模の制限に係る規定は設けていないとしている。また、条例の規程する空き家の定義は、空家法に規定する「空家等」（敷地部分を除く）だけでなく、これに準ずるものとして3種類のものも対象となっている（表1）。

(3) 具体的な方策について

①流通促進

特区内の空き家の所有者は、市町へ空き家情報を届出¹。届出のあった空き家情報については、市町連携団体（市町と連携協定を結んだ宅地建物取引業団体やNPO法人等）に提供され、空き家所有者は、市町連携団体から流通・活用に向けた働きかけ²や、空き家バンク³への登録サポートなどの支援を受け

ることができる。

②活用支援

補助事業「空家活用特区総合支援事業」により、県と市町が協力し、活用に係わる費用負担に対する各種補助制度を実施する（表2）。

具体的には、空き家バンク登録費用、空き家活用に必要な改修工事費、空き家除却跡地の活用に必要

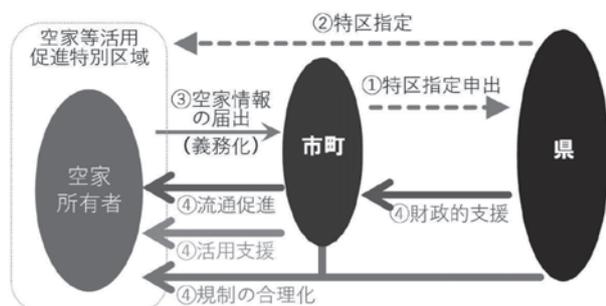
表1 空き家の定義（出典：兵庫県資料）

空家法での規程によるもの	建築物又はこれに附属する工作物であって居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの
上記の空き家に準ずるもの	①建築物又はこれに附属する工作物であって居住その他の使用がなされている期間が年間を通じて1月に満たないもの
	②居住の用に供される建築物又はこれに附属する工作物であったもので現に物置の用に供しているもの
	③上記に準ずるものとして市町長が認める建築物又はこれに附属する工作物

表2 活用支援事業の内容（出典：兵庫県資料）

助成名称	内容
空家・二地域居住バンク登録等流通促進支援	市町連携団体に対する、空家所有者への流通・活用の働きかけや空家バンクの登録サポート等を行うための費用の補助 空家所有者に対する、物件を市町の空家バンクに登録する際又は物件登録後に実施する登記費用の補助
空家活用助成	空家を住宅、事業所又は地域交流拠点として活用するために必要な改修工事費の補助（特区外に比べ補助金額を加算） ※空き家活用支援事業の拡充
古民家活用助成	古民家を地域交流施設として再生・活用するために必要な改修工事費の補助（特区外に比べ補助金額を加算） ※古民家再生促進支援事業の拡充
空家除却跡地の活用助成	空家を除却し、跡地を活用するために必要な除却工事費の補助（特区外に比べ補助対象を拡充） ※老朽危険空き家除却支援事業の拡充
空家活用のための建物状況調査助成	建物状況調査に必要な経費の補助（特区外に比べ補助金額を加算） 補助額：定額3.5万円/件（一般：定額2.5万円/件） ※ひょうごインスペクション実施支援事業の拡充

図1 特区制度の仕組み（出典：兵庫県資料）



- 届出情報については、空家の所有者・管理者の氏名又は名称及び住所又は所在地、空家概要（所在地・構造・規模・建築時期、空家の利用及び管理の状況、空家の活用又は管理の計画、空家等が存する市町が上記情報を連携協定等を締結する団体に提供することの同意の有無となっている）。
- 連携団体から空き家所有者への働きかけについて、例えば、西脇市の2地区では、空き家情報を基に相談員を選定し、現地派遣等をした上で、空き家所有者に対し、空き家の活用方法等の提案、その他相談内容に関する事項等の情報提供に努めるとしている。相談員は、空き家所有者からの聞き取り調査、空き家所有者への回答内容をまとめ、書面により市長に報告することになっている。
- 空き家バンクとは、自治体が、空き家の売却又は賃貸等を希望する所有者等から申込みを受けた情報を、空き家の利用を希望する者に対し紹介する制度である。

な除却工事費、建物状況調査に必要な経費の補助などがある。

③規制の合理化

届出のあった空き家を対象に、その活用を促進するため、建築基準法や都市計画法に係る規制の緩和等を実施する（表3）。

具体的には、市街化調整区域における空家除却後の住宅等の新築や用途変更、円滑な通行空間を確保するための道路内支障物の設置制限、狭あい道路・旗竿敷地での建替や用途変更などである。

市町が定める特区毎の空き家等活用方針により、適用される項目は異なる。

3 特区の状況について

(1) 特区の指定状況について

2024年12月時点で、2022年度は2地区、2023年度は3地区、2024年度は2地区（2024年12月時点）の合計7地区が指定されている（図2、表4）。

7地区のうち、福崎町では全域を特区として指定しているが、他の6地区については、市街化区域が1地区、市街化調整区域が5地区となっており、市街化調整区域での指定が多い。また、地域別にみると、北播磨3件、東播磨1件、中播磨1件、西播磨1件、阪神北1件となっており、兵庫県西部の播磨地域での指定が多い。

(2) 各指定地区について

①赤穂市坂越地区

赤穂市坂越地区の指定区域では、全域が市街化調整区域となっており、申請時点での空き家は75戸（空き家率：約8%）であった。特区内には、赤穂市景観条例に基づく景観形成地区に指定されている区域もある。坂越地区のメインストリートである大道周辺には歴史的なまちなみが残り、古民家も多い。

坂越地区は、観光客が増加しており、店舗需要が高いが、市街化調整区域であることから用途変更が困難であるため、活用が進んでいなかった。市街化調整区域の規制緩和としては、空家除却後の住宅等の新築、および、一般住宅、飲食・物販店舗、宿泊施設等への用途変更を可能としている。連携団体は、赤穂市の移住・定住支援業務を担うDMOである、一般社団法人あこう魅力発信基地である。

②西脇市嶋地区

西脇市嶋地区は、全域が市街化調整区域となっており、申請時点での空き家は22戸（空き家率：約11%）であった。地場産業である播州織をいかしたまちづくりの動きがみられ、店舗や宿泊施設等への用途変更に対するニーズのある地区である。

市街化調整区域の規制緩和について、区域全体で

図2 特区指定地区の位置図（筆者作成）



表3 規制緩和の内容（出典：兵庫県資料）

規制緩和名称	内容
市街化調整区域内の空家跡地活用や用途変更を可能とする規制緩和	市街化調整区域内の空家について、除却後の更地においても従前と同一用途での新築が可能となる許可基準を適用する。 市街化調整区域内の空家について、カフェやホテル、事務所、社宅等への用途変更が可能となる許可基準を適用する。
円滑な通行空間を確保する措置（道路内支障物の設置制限）	通行の安全及び居住環境の向上を図るため、特区内に定める「重点整備道路」において、建築基準法第42条第2項のセットバック部分への通行上支障となる花壇や自動販売機等の設置を制限する。
狭あい道路・旗竿敷地で建替や用途変更を可能とする規制緩和	特に市街地の整備改善の必要性が高い「重点整備地区」において、床面積が1,000平方メートル以下の建築物で、その敷地が幅員4メートル以上の道路に接するものについて、必要となる接道長さを4メートルから2メートルに緩和（建築基準条例の規定を適用除外）する。

表4 特区指定地域一覧（兵庫県資料に基づき、筆者が一覧を作成）

地区（面積） 指定日	区域、空家数（率） 連携団体	地区の概要	地区の目標	規制緩和	補助金
赤穂市 坂越地区 （約26ha） 2023年 3月31日	市街化調整区域 75戸（約8%） （一社）あこう魅力発信基地	日本遺産「荒波を超えた男たちの夢が紡いだ異空間～北前船寄港地・船主集落～」として栄えた、歴史的なまち並みの残る港町である。近年観光スポットとなり賑わいをみせている。	古民家等のカフェや物販店舗等への用途変更により、地域景観を保全するとともに、移住・定住・交流を促進し、地域活性化を図る。	・空家除却後の住宅等の新築 ・一般住宅、飲食・物販店舗、ホテル等への用途変更	・空き家活用支援 ・古民家再生促進支援
西脇市 嶋地区 （約40ha） 2023年 3月31日	市街化調整区域 22戸（約11%） （一社）兵庫県宅地建物取引業協会北播磨支部	田園地域にある集落である。播州織デザイナーの店舗開業等、まちづくりの取組が始まっている。	空家を移住者等の住宅として活用し、定住人口の維持及び住環境を保全するとともに、店舗や宿泊施設等への用途変更により、地域活力を維持する。	区域全体 ・空家除却後の住宅等の新築、一般住宅等への用途変更 地区中心部及び幹線道路沿い ・上記に加え、飲食・物販店舗、ホテル等への用途変更	・空き家活用支援
加西市 宇仁地区 （約900ha） 2023年 9月12日	市街化調整区域 35戸（約6%） 加西空き家対策専門家協議会（え〜がい加西）	市内でも人口減少率や高齢化率の高い地区である。まちづくり協議会による、移住・定住促進のための様々な取組が行われている。	空家の流通・活用を促進し、移住などによる定住人口や地域活力の維持を図るとともに、老朽化した空家の除却により、地区の景観を保全する。	・空家除却後の住宅等の新築 ・一般住宅、飲食・物販店舗、ホテル等への用途変更	・バンク物件登記費用支援 ・空き家活用支援 ・古民家再生促進支援 ・老朽危険空き家撤去支援
西脇市 芳田地区 （約1783ha） 2024年 1月19日	市街化調整区域 39戸（約5%） （一社）兵庫県宅地建物取引業協会北播磨支部	自然豊かな田園地域である。地区の自治協議会の中に空き家対策プロジェクト委員会を立ち上げ、活力維持の施策を協議するなど、地域として空家問題に積極的に取り組んでいる。	空家を移住者等の住宅や店舗等への用途変更を可能とし、定住人口の維持、住環境の保全や地域活力の維持及び田園環境の保全と創造を図る。	区域全体 ・空家除却後の住宅等の新築 空家活用ゾーン ・上記に加え、一般住宅への用途変更 地区中心部ゾーン、地域主要道路沿いゾーン ・上記に加え、店舗、学習塾等又は宿泊施設等への用途変更	・空き家活用支援
播磨町 上野添 北野添 （約54ha） 2024年 1月19日	市街化区域 40戸（約3%） （一社）兵庫県宅地建物取引業協会加古川支部	駅周辺の利便性の高い住宅地（市街化区域）である。高齢化率が高く、今後も空家が増加することが予想される。住宅等の需要は高いが、空家の流通・活用が進んでいない。	空家所有者に対する空家バンクへの登録促進、補助制度及び空家の利活用に関する情報提供等の働きかけを実施し、空家の流通・活用を促進する。	該当なし	・バンク物件登記費用支援 ・空き家活用支援
猪名川町 大島地区 （約3197ha） 2024年 6月14日	市街化調整区域 77戸（約6%） （一社）兵庫県宅地建物取引業協会阪神北支部	町内でも人口減少率や高齢化率の高い地区である。まちづくり協議会による空家所有者に寄り添った空家対策を行っている。	空家の活用・流通を促進し、移住・定住の促進や関係人口の創出によるコミュニティ維持を図るとともに、棚田や古民家など自然環境と一体となった田園景観を保全する。	・空家除却後の住宅等の新築 ・一般住宅への用途変更 ・店舗、宿泊施設等への用途変更 ・併用住宅や複数の用途を併せる建築物への用途変更	・空き家活用支援
福崎町 全域地区 （約4579ha） 2024年 6月14日	市街化区域 市街化調整区域 都市計画区域外 383戸（約4%） （一社）兵庫県宅地建物取引業協会姫路支部	自然環境に恵まれた地域である。空家が特定の区域で集中することなく、町内全域でまんべんなく点在している。住宅等の需要は高いが、空家の流通・活用が進んでいない。	空家所有者に対する空家バンクへの登録促進、補助制度及び空家の利活用に関する情報提供等の働きかけを実施し、空家の流通・利活用の促進を図る。	・空家除却後の住宅等の新築 ・一般住宅への用途変更 ・店舗、宿泊施設等への用途変更	・空き家活用支援 ・老朽危険空き家除却支援

は、空家除却後の住宅等の新築、一般住宅等への用途変更のみを可能としている。飲食・物販店舗、ホテル等への用途変更は、地区中心部及び幹線道路沿いゾーン⁴内にある敷地のみ可能である。連携団体

は、一般社団法人兵庫県宅地建物取引業協会北播磨支部である。

③加西市宇仁地区

4 地区中心部及び幹線道路沿いゾーンとは、嶋地区を南北に横断する国道175号西側路端から西側に20mの線及び、市道の東側路端から東側に20mの線に囲まれた地域を指す。

加西市宇仁地区は、全域が市街化調整区域となっており、申請時点での空き家は35戸（空き家率：約6%）であった。宇仁地区では、宇仁郷まちづくり協議会が、統廃合が検討されていた小学校を地域ぐるみで存続させるなど、活発なまちづくりが実践されている。

市による事業として、地区内の空き家を改修し、都市部からの移住を促すための拠点として、移住体験施設の整備を計画しているが、宿泊機能や地域交流機能といった複数用途を兼ねる建築物であるため、市街化調整区域の規制緩和が必要であった。

規制緩和については、空家除却後の住宅等の新築、および、一般住宅、飲食・物販店舗、ホテル等への用途変更を可能としている。

連携団体は、加西空き家対策専門家協議会（え〜がい加西）である。この協議会は、加西市の建築士、税理士、司法書士、不動産事業者などから構成される団体であり、2019年11月に加西市と「空き家等の対策に関する協定」を締結し、市と連携して、空き家に関する各種相談に取り組んでいる。

④西脇市芳田地区

西脇市芳田地区は、全域が市街化調整区域となっており、申請時点での空き家は39戸（空き家率：約5%）であった。芳田地区では、地区の自治協議会で空き家対策プロジェクト委員会を立ち上げ、「移住定住空き家事業計画書」を2022年9月に発行しているほか、元公民館であった建物を移住体験施設として活用するなど、地域として積極的に、移住支援にも取り組んでいる。その一方で、地区内に商業施設がないことがまちづくりの課題となっている。

市街化調整区域の規制緩和としては、区域全体では、空家除却後の住宅等の新築のみが可能である。空家活用ゾーンでは一般住宅への用途変更、地区中心部および地域主要道路沿いゾーンでは、一般住宅、店舗、学習塾等又は宿泊施設等への用途変更が可能である。ただし、空家活用ゾーンであっても、古民家や交流施設に限り、地区中心部および地域主要道路沿いゾーンで認められる用途に変更することが可能である。連携団体については、一般社団法人兵庫県宅地建物取引業協会北播磨支部となっている。

⑤播磨町上野添・北野添地区

播磨町上野添・北野添地区は、全域が市街化区域となっており、申請時点での空き家は40戸（空き家率：約3%）であった。JR土山駅の周辺にあり、利便性が高く、住宅が集積するエリアである。住宅等の需要が高い地域であるが、空き家の活用意向が低く、流通しない空き家が多く存在している。播磨町内の他地区と比較すると高齢化率も高いため、今後さらに空き家が増加することが懸念されている。

そのため、規制緩和は実施しないが、届出制度を活用し、空き家バンクの登録を促進することを目的として特区の申請をしている。連携団体は、一般社団法人兵庫県宅地建物取引業協会加古川支部である。

⑥猪名川町大島地区

猪名川町大島地区は、全域が市街化調整区域となっており、申請時点での空き家は77戸（空き家率：約6%）であった。大島地区は、猪名川町の最北部に位置し、地区のシンボルである大野山は、年間約24,000人が訪れる観光地である。大島地区は、町全体と比較しても人口減少率及び高齢化率が高く、今後空き家が増加することが懸念されている。

移住希望者が多いが、一般住宅への用途変更ができないため、移住者用の住宅として空き家を活用できないことや、地域資源を活用した事業を立ち上げたいという動きがあるが、実現できないことが課題となっていた。市街化調整区域の規制緩和としては、空家除却後の住宅等の新築、一般住宅、店舗、宿泊施設、併用住宅や複数の用途を併せる建築物への用途変更を可能としている。連携団体は、一般社団法人兵庫県宅地建物取引業協会阪神北支部である。

⑦福崎町

福崎町は、市街化区域・市街化調整区域・都市計画区域外の町全域が特区に指定されている。令和5年9月時点での町全域の空き家は383戸（4.3%）、区域別では、市街化区域4.5%、市街化調整区域4.3%、都市計画区域外4.0%と、同程度の空き家率となっている。

市街化区域内においては、空き家が流通しておらず、世帯分離や移住のための受け皿となる住宅が少

ない状況にある。市街化調整区域内においては、人口減少に伴い、特に空き家が増加する一方で、観光客向けの宿泊・交流施設や町の特産品等の販売店、移住者による飲食店開業のニーズがある。連携団体は、一般社団法人兵庫県宅地建物取引業協会姫路支部である。

(3) まとめ

①規制緩和について

町全域が特区に指定されている福崎町を除くと、市街化区域が1地区、市街化調整区域が5地区であり、市街化調整区域の5地区全てで、空き家除却後の住宅の新築、および、用途変更の規制緩和をしている。西脇市の2地区では、市街化調整区域全体を一律に緩和をするのではなく、ゾーン毎に規制緩和の内容が異なる。狭あい道路・旗竿敷地で建替を可能とする規制緩和をする地区はなかった。

②連携団体について

連携団体については、5地区が宅地建物取引業協会の支部であった^{注3)}。協会支部以外には、DMO（赤穂市坂越地区）、空き家対策専門家協議会（加西市宇仁地区）となっており、7地区全てで、各自治体の空き家バンク運営に関わる団体が連携団体となっている。

③活用助成について

全ての地区で空き家活用支援を実施するほか、空き家バンク物件登録費用支援が2地区、老朽危険空き家除去支援が2地区、古民家再生促進支援が2地区であった。空家活用のための建物状況調査助成を

実施する地区はなかった。

4 活用・届出の実績について

(1) 活用の実績について

2024年9月時点での活用の実績は、補助金5件、規制緩和4件、その他6件の計15件である（表5）。用途変更後の用途については、赤穂市坂越地区は、飲食店+ホテル・旅館+事務所が1件（図3）、西脇市嶋地区はレストランが1件、西脇市芳田地区は、店舗（ワイン小売及び飲食店）が1件、猪名川町大島地区は地域交流拠点としても活用されている飲食店等との併用住宅1件である。

図3 赤穂市坂越地区における用途変更物件



赤穂市坂越地区の明治時代の建物を、物販店舗から飲食店、ホテル・旅館、事務所の複合用途に改修した事例

表5 空家活用特区制度による活用・届出の実績（2024年9月30日時点）

			活用の実績			届出の実績			
			補助金	規制緩和	その他	通知対象	通知	届出	同意
赤穂市	坂越地区	2023年3月31日	1	1	1	75	74	40	34
西脇市	嶋地区	2023年3月31日	0	1	3	24	23	12	5
加西市	宇仁地区	2023年9月12日	0	0	0	14	14	4	4
西脇市	芳田地区	2024年1月19日	1	1	2	55	24	22	17
播磨町	上野添・北野添地区	2024年1月19日	0	0	0	31	31	9	3
猪名川町	大島地区	2024年6月14日	1	1	0	77	66	4	4
福崎町	全域地区	2024年6月14日	2	0	0	361	361	11	7

補助金：空家活用助成
 規制緩和：用途変更
 その他：特区内で補助金制度や規制緩和を使用せずに活用された空家

通知対象：空家活用特区内の活用を図る必要のある空家
 通知：活用を図る必要のある空家所有者への通知
 届出：通知を受けた空家所有者による知事への空家情報の届出
 同意：市町連携団体に対する空家情報の提供の同意

(2) 届出の実績について

届出の実績は、指定を受けてから1年未満の地区などもあり、地区同士を一概に比較することはできないが、地区によって、通知件数に対する届出件数の割合は異なる。また、市町連携団体に対する空き家情報の提供の同意件数についても、届出をした全ての空き家が同意をしている地区もあれば、届出をした空き家の半数以下しか同意をしていない地区もあった。

5 空家活用特区制度の今後の展開可能性について

本稿では、2022年4月に施行された空き家特区条例の内容および状況を報告した。最後に、空家活用特区制度の今後の展開可能性について、(1) 空き家所有者に対する相談対応の充実、(2) 地域のまちづくり活動団体との連携、という2点から示したい。

(1) 空き家所有者に対する相談対応の充実

空き家の届け出について、連携団体への情報提供に同意した空き家所有者は、空き家バンクの登録サポートなどの支援を受けることができる。しかし、同意しない所有者に対しては、連携団体は活用に関する働きかけをすることができない状態になる。

同意をしない所有者の多くは、そもそも空き家を活用する意向がないと予想される。しかし、同意をしない所有者の中には、活用の意向はあるが、「自分の空き家は改修が必要な箇所が多くあるので、活用することが難しい」として、活用することを躊躇する所有者もいると思われる。届出はしたが、同意をしない所有者に対しても、相談窓口に関する連絡先や、市町が開催する相談会に関する情報を提供するなどの働きかけを継続する必要がある。

現在の空き家の届出制度では、空き家の利用及び管理の状況、空き家の活用又は管理の計画、連携団体への情報提供の同意について記載することを様式としているが、空き家の活用をすすめるためには、所有者の不安・抱える課題についても情報を収集できるようにし、情報提供に対する同意をしなかった所有者に対して、同意ができない要因の把握や、その要因を解決するための相談対応が必要である。

相談窓口の連絡先や、相談会の情報を提供したとしても、所有者の方から連絡をしてくることは少な

いと考えられるため、届出の様式に、連携団体への情報提供の同意だけでなく、市町からの連絡に対する同意欄を設けることで、不安や課題を抱える所有者への対応が可能になる。

また、連携団体から活用の働きかけをしたが、空き家バンクへの登録ができなかった物件については、どのような要因で登録ができなかったのかなどの情報を蓄積し、今後の空き家対策にいかすことが求められる。空き家バンクへの登録ができた物件であっても、登録する過程のなかで何らかの問題があったものについては、どのようにして問題を解決したのか、といった情報を蓄積する必要がある。

さらに、特区において蓄積された問題解決のノウハウは、各市町だけで管理するのではなく、兵庫県が地域毎に設置している10の県民局・県民センターとも共有しながら、管轄内の他の市町においても活用できる体制をつくることが望ましい。

(2) 地域のまちづくり活動団体との連携

活用することを躊躇する空き家所有者の中には、売却・賃貸した空き家の入居者が、地域のルールを守ることができるか、近隣に迷惑をかけないかという不安を抱いている場合がある。

こうした状況に対して、兵庫県内の一部の自治体では、空き家バンクの物件が成約する前に、町内会や自治協議会など、地域のまちづくり活動団体の会長らと移住希望者が顔あわせをする場を設け、地域のルール等に関する説明をしている。このような場があることは、所有者の不安を軽減したり、地域とのトラブルを未然に防ぐ効果があり、地域や所有者から評価されている。

成約前にこのような場を設けていない自治体については、特区内の物件に限り、導入を検討するなど、地域のまちづくり活動団体と連携しながら、空き家バンクの運営方法をアップデートすることが、空き家バンクへの登録を促進することにつながる。

空き家バンクについて、多くの自治体は、不動産事業者の団体に媒介業者の選定を依頼するという連携協定を結んでいる。特区に指定された地区においても、管轄の自治体が空き家バンクにおいて協定を結んでいる不動産事業者の団体が、連携団体となっている。

ここで、特区内の空き家の活用については、不動産事業者の団体だけでなく、特区内のまちづくり団体が積極的に関わり、推進することが大事である。まちづくり活動団体が、移住体験施設や宿泊施設、交流施設として活用したいと思う空き家を見つけ出しながら、まちづくりの構想を描くことが期待される。特区においては、まちづくり活動団体・市町・連携団体が参画し、まちづくりの構想を議論できる場をつくるのが、複数の空き家を活用しながらまちづくりを推進することにつながる。

また、空き家バンクに登録されている物件は、売却物件が多く、移住希望者からのニーズの高い賃貸物件が非常に少ない。こうした議論の場において、空き家を施設として活用するだけでなく、移住希望者のニーズに対応した物件を提供する方法を検討する必要がある。

さらに、まちづくり活動団体と連携することで期待されることは、放置空き家の発生の予防を目的とした、住民向けの相談対応などである。例えば、車椅子での生活、配偶者との死別、運転免許の返納など、将来、自分自身がどのような状況になったら、現在の住まいに住み続けることができなくなるのか、管理できなくなるのかを考える機会を提供するといった、住民に対する働きかけである。特区においては、空き家の活用に関する先導的な地区となるだけでなく、住民に対する相談対応や、発生予防対策についてもモデル的な取り組みをする地区となることが期待される。

以上のように、今後の特区制度の展開可能性としては、規制緩和、改修工事費の補助といった、空き家に対する活用支援だけでなく、所有者の空き家活用に対する意思決定の支援や、まちづくり活動団体・市町・不動産事業者の団体等が連携を図ることによる、より一層の活用促進が期待される。

参考文献

兵庫県 HP 空き家活用特区制度

<https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks26/akiyajourei.html>

(最終閲覧日：2024年12月27日)

兵庫県 HP 空き家活用特区制度の指定状況

<https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks26/akiyakatsuyoutokku-shitei.html>

(最終閲覧日：2024年12月27日)

空き家の発生抑制のための誘因政策の効果

日本大学 経済学部 教授 行武 憲史

豊田通商株式会社 渉外部 調査室長 小谷 将之

改正空家特措法では、空き家の管理・利用促進を目的として、固定資産税・空き家の譲渡所得の3,000万円特別控除など税制面による支援が行われている。本稿では、固定資産税の住宅用地の特例を中心にこうした政策が空き家放置インセンティブにどれほど影響しているかを検証することを目的として、空き家の除却を対象とする理論モデルとそれに基づくシミュレーションによる分析を行った。比較静学及びシミュレーションによる分析の結果、固定資産税特例の減免率が大きいほど空き家の放置誘因は上がり、用地特例解除は除却促進に有効であることが示された。これらの結果は、改正空家特措法などで推進されている空き家対策に一定の支持を与えるものである。

1 はじめに

2015年5月に施行された「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下、「空家特措法」）は、それまで各自治体が制定した空き家条例では対処が難しい課題に対して、総合的かつ計画的に施策を推進することを目的としている。それに合わせ、税制面での支援措置も実施され、2015年度税制改正では危険で周囲に著しい悪影響を及ぼす「特定空き家」に対して固定資産税の住宅用地特例の解除、2016年度税制改正では相続した空き家の売却時における譲渡所得税の特別控除制度（「空き家の譲渡所得の3,000万円特別控除」）が実施された。かねてより固定資産税の住宅用地特例については、空き家を放置するインセンティブとなっていることが指摘されていた。また、住宅の相続が空き家発生の大きなきっかけとなっていることから、これらの政策が空き家の流通・活用等を推進する上で有効な施策になることが期待された。

空家特措法は、緊急性を考慮して特定空き家への対応を中心に制度的措置が定められていたが、予防的措置を可能にするため、改正法が2023年11月に施行された（以下、「改正空家特措法」）。改正空家特措法では、税制面でも固定資産税の住宅用地特例

の解除の対象が特定空き家からその予備軍と認定された「管理不全空家」に拡大された。同様に、譲渡所得3,000万円特別控除についても2023年度税制改正において適用条件の緩和がなされた。これによって、改正前の要件では売主が除却や耐震改修を行う必要があったものを、改正後は買主が除却や耐震改修を行うケースでも特例が適用できるようになった。売主はそのままの状態でも空き家を売却できるようになったことから、制度利用はますます進むものと考えられる。

本稿では、こうした空き家に関する税制面での支援措置、特に固定資産税の用地特例に注目し、これらの措置が所有者の空き家利活用にどのように影響し空き家発生を抑制しうるのか、経済学的に整理することを目的としている。なお、本稿は2023年に公益財団法人日本住宅総合センターで実施された自主研究プロジェクトの研究成果に基づくものである。

2 住宅用地の特例について

(1) 住宅用地の特例

わが国の住宅用地の固定資産税は、住宅の床面積の10倍の面積まで課税標準額が1/3（一般住宅用地の特例）に、また200㎡までは課税標準額が1/6（小

規模住宅用地の特例)に、減額される特例が適用されている。同制度に基づく減額措置の適用を受ける要件は、その土地が住宅の敷地に供されていることであり、住宅を除却し更地にすると特例は適用されなくなる。これは、管理不全のまま放置される空き家が増加する一因になっていると指摘されている。

(2) 改正空家特措法による住宅用地の特例の除外

近年の空き家増加を背景として住宅用地の特例がもたらす影響が問題視されるようになり、空家特措法において、住宅用地特例による空き家放置誘因の解消を目指した法的措置が制度化された。具体的には、空き家が「特定空家等」に指定され、地方公共団体から「勧告」措置を受けた段階で、住宅用地の特例から除外されるようになった。2023年施行の改正空家特措法により、特例からの除外対象が、勧告措置を受けた管理不全空き家へと広がった。

特定空き家については、2023年度末までに累計で39,180件の助言・指導、3,589件の勧告が行われている。管理不全空き家については、2023年度1年間で1,091件の指導が行われた。特例の適用除外によって、地積が200㎡以下であれば課税標準額は6倍になることから、空き家となった家屋が建つ土地の所有者にとっては、空き家を放置するのではなく、何かしらの活用方法を見出すきっかけとなると考えられる。

3 空き家についての経済学的理論整理による整理¹

こうした空き家に対する税制や除却に対する補助金などは、空き家所有者の行動にどのような変化をもたらすのであろうか。本節では、経済学におけるサーチモデルを用いてこうした制度が住宅所有者の行動に与える影響を検証する。

(1) サーチ理論の空き家への適用

空き家はいわば住宅にとっての失業状況である。Iwata, Suzuki and Yukutake (2024) では、Mortensen (1986) らによる労働経済におけるジョブサーチ理論を応用し相続した空き家の売却モデルを構築している。

労働経済学の理論を住宅売却時の探索行動に応用すると、空き家所有者は、すでに自己居住用住宅を所有しており、相続した物件は売却することを考え購入者を探すものとする。このとき、所有者は住宅売却による収益の割引現在価値の総和を最大にするよう行動する。ただし、探索期間中は、①購入者を探す費用（例えば、地方部で仲介業者がなかなか見つからないなど）、②物件の維持管理費用（固定資産税や修繕費など）が発生し、③売却時には諸費用（仲介手数料、譲渡所得税、登記費用など）が発生する。

モデルでは、所有者は每期一定の費用を支払って購入者を探し、每期一定の確率で購入者からのオファーを受ける。このとき、購入者から提示された価格が、所有者が売ってもいいとする価格（留保価格）を上回っていれば住宅を売却し、下回る場合には購入者探しを続行する。住宅所有者はこのような条件のもと住宅からの収益が最大になるように留保価格を決定する。

もし、購入者を探す費用や維持管理費が高い場合は、留保価格を下げ早い時期の売却を目指す。小規模宅地特例による固定資産税の軽減は、維持管理費用を軽減するため探索期間を長期化させる可能性がある。一方で売却時にかかる費用が上昇した場合、その費用を補うため留保価格は上昇する。譲渡所得の3,000万円控除といった制度は、留保価格を下落させ空き家期間を短縮する可能性がある。ただし、実際は譲渡所得などは物件の価格に依存するため、モデルがもう少し複雑になる。

(2) 最適除却時期モデルの構築

前節の空き家サーチモデルは、市場性を有する相続直後の空き家を対象としたモデルである。実際空き家として問題となるのは空き家期間が長期化した結果、市場性を失った放置空き家である。本節では、放置空き家に焦点を当て、固定資産税の住宅用地特例が空き家除却までの期間に与える影響を検証する。White (1986) は住宅所有権の放棄の意思決定について、固定資産税が持つ役割を経済理論から

1 本節および次節における理論モデルとシミュレーションの結果は、住宅総合センター（2023）に詳しい。非公開資料であるため、詳細については筆者まで問い合わせいただきたい。

考察した数少ない論文である。住宅所有者の収益最大化モデルによって、固定資産税率の変化が所有権放棄の誘因に与える影響を検証している。ここでは、White (1986) を参考にしつつ、日本の住宅用地特例の空き家放置誘因への影響を評価するための理論モデルを構築し比較静学を行う。次節では本モデルをもとにシミュレーションによる考察を行う。

モデルの基本的な前提条件は以下のとおりである。まず、モデルにおける経済主体はすでに市場性を失っている空き家の所有者であり、当該所有者が当該空き家について「放置」か「除却」かを選択するという限定的な状況を想定する（すなわち、市場性がある「売却」や「賃貸」は選択肢にならない）。所有者は将来的に生じる費用（固定資産税（建物と土地）、除却費、除却後の土地の固定資産税等）について完全に知っている合理的な個人であり、空き家所有にかかる費用を最小化するように、除却するタイミングを決定する²。

経済主体である空き家所有者の目的関数（空き家所有の費用関数）は以下のように表現される：

$$\begin{aligned} & \text{空き家所有の総費用} \\ & = \text{除却前維持費(土地・家屋固定資産税, 管理費)} \\ & + \text{除却費} + \text{除却後維持費(土地固定資産, 管理費)} \end{aligned} \quad (1)$$

ここで、右辺第1項である除却前維持費は、土地の固定資産税額、家屋の固定資産税額、管理中の光熱費、修繕費、管理会社への支払いなどが含まれる。第2項は除却費であり、建物構造・規模、浄化槽の有無、防塵・防音等周辺への配慮、家具等の廃棄コスト、除却に対する補助金・税制等が含まれる。第3項は除却後の維持管理費であり、土地の固定資産税額や空き地の管理費などが含まれる。

空き家所有者は、この合計費用を最小化するように除却のタイミングを決定する。簡単化のため、除却前期間の空き家の維持コストについては、①家屋固定資産税額、②土地固定資産税額、③その他維持管理費の3つで構成され、課税標準額はそれぞれ床

面積／地積のみに依存すると仮定している。また家屋の経年変化を考慮し、残価率を導入している。

維持管理費は家屋の規模や構造に関わらず同一であるが、経年とともに一定の割合で増加していくと仮定している。これは、家屋の経年劣化を想定したものであり、これによって空き家を除却するインセンティブが生じる。当該物件の所有コストを最小するという観点から最適な除却時期は、以下のように求められる：

$$\begin{aligned} & \text{最適除却時期} = \\ & \frac{1}{\text{維持管理費増加率}} \times \\ & \ln \frac{\text{割引率} \times \text{除却費} + \text{減免後土地固定資産税} - \text{家屋固定資産税}}{\text{毎年の管理費}} \end{aligned} \quad (2)$$

現在から最適除却時期までが空き家として放置される期間であるため、最適除却時期は正の値をとる：

$$\begin{aligned} & \frac{1}{\text{維持管理費増加率}} \times \\ & \ln \frac{\text{割引率} \times \text{除却費} + \text{減免後土地固定資産税} - \text{家屋固定資産税}}{\text{毎年の管理費}} > 0 \end{aligned} \quad (3)$$

この式を整理すると、以下ようになる。

$$\begin{aligned} & \text{割引率} \times \text{除却費} + \text{減免後土地固定資産税} \\ & > \text{家屋固定資産税} + \text{毎年の管理費} \end{aligned} \quad (4)$$

すなわち、左辺の除却費用＋土地の固定資産税が右辺の家屋固定資産税＋空き家の維持費より大きくなる時、空き家が放置される。

このモデルを用いると、住宅所有費用に関する各要因の変化に対して、最適除却時期が変化する方向を確認する比較静学が可能となる。

たとえば、住宅の規模が最適除却時期に与える影響を考えてみよう。モデルでは、除却費および家屋固定資産税については、住宅規模に応じて増加するという仮定を置いている。(2)式で求めた最適除却時期が、床面積に応じてどのように変化するかをみると、以下の式が成立する。

2 このような定式化は非常に素朴であり、実際の空き家所有者が完全情報下で金銭的費用を最小化するように除却のタイミングを決定しているという想定は現実的ではないという批判はありうる。ここでのモデル構築は、所有する不動産の費用を最小化しようと行動する場合に、固定資産税率や資産価値が空き家の放置誘因とどのように関連するかを可視化することが目的であり、その目的に限れば本節のモデルは有用な示唆を与えるものと考えられる。

$$\text{割引率} \times \frac{\partial \text{除却費}}{\partial \text{床面積}} = \frac{\partial \text{家屋固定資産税}}{\partial \text{床面積}} \quad (5)$$

これは、床面積の増加に対して家屋固定資産税の増分と除却費の増分が等しくなる時は、最適除却時期は変化しないことを意味する。言い換えると、床面積に応じた追加的な建物の除却費用が、床面積に応じた追加的な家屋固定資産税より大きいとき、最適除却時期は延期され、空き家期間は長期化する。ここでは、床面積は建物構造など除却費の大小に寄与する要因の比喻であり、建物の特徴によって除却費が余計にかかるような家屋は、固定資産税を多く払うよりも除却費を節約するために空き家が放置されやすいということを含意している。逆に、追加的な除却費用より追加的な固定資産税のほうが大きければ、早々に建物を取り壊してしまおうという動機が働く。

その他要因についても、比較静学を行った結果をまとめると以下のとおりである。前提として、対象とする要因以外は一定としている。

- ・住宅用地特例のような税額控除によって、維持管理費は軽減され空き家の放置期間は長くなる
- ・200㎡超で特例の減免率が下がることにより、放置期間は短くなる
- ・地積が大きくなるほど、除却後の土地固定資産税が大きくなるため、空き家を放置する期間が長くなる
- ・家屋の価値が高いと除却前の家屋固定資産税が大きくなるため、放置期間は短くなる
- ・地価が高いと除却後の土地固定資産税が大きくなるため、放置期間は長くなる
- ・除却費用を補助すると、放置期間は短くなる

4 最適除却時期モデルによる空き家放置期間シミュレーション

本節では、前節の(1)式および(2)式に基づくシミュレーションを行い、より現実的な要因の変化によって最適除却期間がどう反応するのか検証を行う。本分析は、次の仮定の下での極めて単純なモデルであることに留意が必要である。①空き家の維持費用は、築年数の経過とともに右肩上がりである。②所有者の他界などにより30年経過したところで、突如資産がなくなる。③所有物件は市場性がなく空

き家維持か除却の2択である。④土地と家屋の所有者が同一で単独、一筆に一家屋を仮定し、市場性・地域性・個別性やその他諸制度を無視している。これらの仮定はモデルから得られる含意を損ねるものではなく、その他条件を一定にすることで特定の変数の変動の影響をよりシンプルに表現することができる。

ベースケース：小規模宅地等の特例（土地の固定資産税1/6）あり

ベースケースとして、地積が200㎡で土地の課税標準額が1/6に減額されるような固定資産税特例がある場合を想定し、空き家物件を除却する時期に応じた総費用を(1)式に基づいて計算しグラフで可視化したうえで、(2)式に基づいて最も総費用が小さくなる時期（最適除却時期）を算出する。

各変数の想定値は表1の通りである。単純化のため、特例の減免率は地積によらず1/6で一定とされている。各変数の単位については、金額については万円、期間については年として考える。

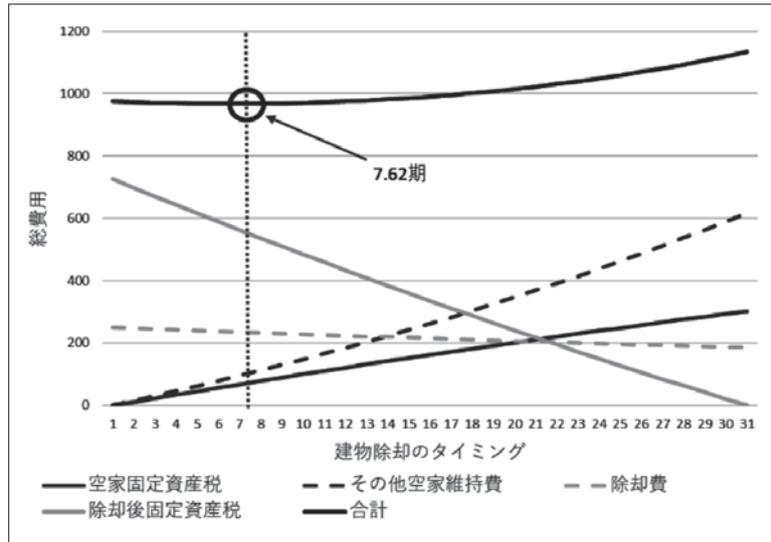
除却時期に応じて物件の所有費用の変化をグラフで表したのが、図1である。横軸が除却時期、縦軸が費用を表す。最上部に描かれている濃い実線が、除却時期に応じて最終的（ここでは30期後）に所有者が負担する総費用の変化である。例えば、所有開始直後（0期）で建物を除却した場合、空き家固定資産税（下部・実線）及び維持費（下部・点線）はその後発生しないため0であるが、その時点での除却費（薄い点線）と、除却後30期間にわたり控除のない土地固定資産税（薄い実線）を負担する。その合計が0期で空き家を除却した場合の総費用となる。除却費がやや右肩下がりなのは、割引現在価値として計算しているためである。

シミュレーションの結果、総費用曲線はU字曲

表1 ベースケースにおける各変数の想定値

家屋課税標準額	土地課税標準額	所有期間	固定資産税率	特例減免率
500	2000	30	0.014	1/6
割引率	維持費	維持費増加率	除却費	
0.01	20	0.03	250	

図1 除却時期ごとの総費用の変化（ベースケース）



出所：筆者作成

線を描く。これは、早々に空き家を除却すると土地の固定資産税にかかる小規模宅地等の特例の適用がなくなり、長期間にわたって高い固定資産税を負担する一方で、長期にわたって空き家を所有し続けると維持管理費が高んでいく状況を表している。

空き家所有者にとって最適除却時期タイミングは、総費用が最も小さくなる時期であり、このケースでは7.62期となった。この推計値は、単純化な仮定に基づくものであり数値自体は意味を持たない点には注意が必要である。

これによって、いろいろなケースについて検討が可能になる。例えば、住宅用地特例に相当する課税標準額の減免がない場合、家屋と土地の固定資産税が両方とも0期時点から満額で発生する。総費用は所有期間に応じて右肩上がりになるため、初めから放置誘因はなく、0期で除却するのが最適である。もちろん、空き家であっても所有による便益がある場合（物置として使用、生まれ育った住宅ならば愛着があったりする場合）は、直ちに除却が起きない可能性はある。

ケース2：実際の小規模宅地等の特例の（地積200㎡を超える部分は1/3）場合

小規模宅地等の特例に相当する課税標準額の減免を、現実の特例に沿うように修正する。ベースケースでは地積に関わりなく減免率を1/6としたが、こ

こでは地積200㎡までは1/6、200㎡を超える場合は、超える部分について1/3になるようにし、土地の課税標準額については地積と路線価で決まるように修正している。ただし、路線価は変化せず、土地の課税標準額の値は、地積に応じてのみ変化する。図2は、ケース2とベースケースとの比較を行ったものである。横軸が地積、縦軸が最適除却時期であり、右に行くほど地積が大きく、上に行くほど最適除却時期は遅い（放置される誘因が高い）ことを表す。減免率が200㎡以上で縮小する場合は、減免率が1/6で一定の場合と比べて最適除却時期が短くなる（空き家放置の誘因は下がる）。これは200㎡超の土地については減免率縮小により空き家所有の総費用が上昇するためである。

一方で、地積が大きくなると除却期間が遅くなることも確認できる。これは地積が大きくなるほど、特例による減免額も大きく、除却によって生じる追加的な固定資産税負担が大きいためである。

ケース3：家屋の価値が異なる場合

ケース3では、ケース2と同じ状況で、家屋の課税標準額だけを変化させ最適除却時期の反応を観察する。これは、空き家になった時点での家屋の評価額の高低と除却時期の関係を確認するものである。

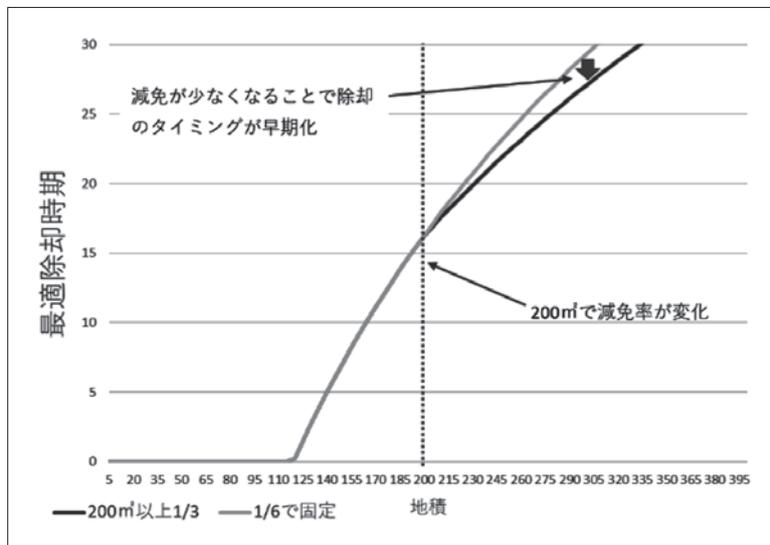
図3は、家屋の課税標準額に関して3つのケース（100、500、1,000）を取り上げて、それぞれ地積が

変化すると最適除却時期がどのように変化するかを示した。課税標準が500のケースが図2で示したケースと同じものになる。まず、ここでも地積が大きくなるほど最適除却時期は遅くなることが確認される。次に、家屋の評価が小さいほうが、地積が小さい段階で空き家放置の誘因が生じ始めることがわかる。言い換えると、同じ地積の土地でも、建っている家屋の価値が低い物件ほど、空き家放置の誘因が高い。住宅が存在していれば同じ地積の土地の固定資産税額は同等だが、その住宅の価値が高いほど、家屋の固定資産税がより負担となり、家屋の維持期

間が延びるほど費用が累積するため、空き家放置の誘因は下がることを意味する。

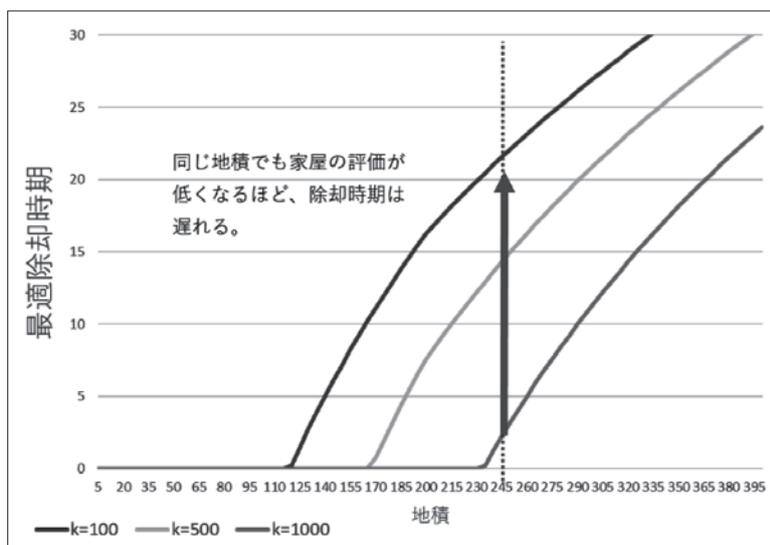
このほか、地価の大きさの違いによる最適除却時期の比較、および除却費用を補助した場合の除却時期の比較についてもシミュレーションを行っている。その結果、前者については、路線価の高いケースで、最適除却時期が長くなることが示された。地価が高い地域では特例による減免額が大きく除却に伴う追加的な負担額が大きいため、空き家をそのままにしておく誘因が高い。実際は地価が高い地域ほど、住宅需要が高く空き家を放置する期間が短くな

図2 減免率の変化による除却時期への効果



出所：筆者作成

図3 家屋の評価額ごとの最適除却時期の変化



出所：筆者作成

表2 家屋と土地の価値の組み合わせとイメージ

		土地の価値	
		高い	低い
家屋の価値	高い	都心の一等地	寂れたリゾート
	低い	都心の木密地域やニュータウン	地方郊外

る可能性もあるが、本モデルでは空き家処分の選択肢が放置か除却の2択に限定されるという制約による。

空き家対策として除却費補助があったケースについては、補助がない場合に比べ、補助の割合が大きいほど最適除却時期は短縮されるが、その効果はそれほど大きくないことが示された。

ケース5：家屋と土地の価値を同時に考慮した場合

これまでのケースでは、個別に各要因を動かしたケースについて検証してきたが、ここからは複数の要因を変化させたときに、最適除却時期の変化について検証する。ケース5は、家屋の価値と土地の価値の組み合わせによって、最適除却時期がどのように変化するかを確認する。ラフな議論として、家屋の価値と土地の価値の高低によって4つの組み合わせを考える。表2は各組み合わせから想像される物件の立地のイメージを示したものである。

図5は家屋と土地の価値を平面の軸にとり、垂直方向に最適除却時期をとったグラフである。家屋の価値を100~4,000、土地の価値を100~5,000の範囲で変化させ、その組み合わせによって求められる最適除却時期を高さで表現している。標高が高くなるほど最適除却時期が遅いことを示している。

土地の価値が低く、家屋の価値が高いほど放置する誘因がないことがわかる（グラフ上では右上）。地価が低いときは、家屋の存在による減免の恩恵が少ない一方、家屋にかかる固定資産税が高いため、空き家放置の誘因が小さいことを示す。例えば、かつては人気だったが現在は寂れてしまったリゾート地などの高級家屋は建物の固定資産税や維持費がかかる一方、土地の固定資産税はほとんどかからないために、建物を残しておくメリットがない³。

最も空き家の放置誘因が高いのは地価が高く、家屋の価値が低いケースである（グラフ、左下）。都心の木密地域や開発からある程度の期間を経たニュータウンなどが想定される。築古で小さめの住宅は家屋の固定資産税が比較的安くすむ一方で、土地の固定資産税は高いため、家屋を残しておくことのメリットは大きい。また、家屋の価値が高い場合でも、土地の価値が十分に高ければ、やはり空き家の放置につながる可能性がある（グラフの手前）。さらに、家屋も土地も価値が低い場合（グラフの奥）では、家屋の有無にかかわらず固定資産税などの維持費が低いため、除却する誘因がない。

住宅用地特例による減免のメリットが大きい都心の住宅地は家屋の価値が小さいほど放置誘因が大きく、また家屋の価値が大きくても地価が高ければ放置の誘因は発生する。一方、地価が低くかつ家屋の価値が高い場合には放置誘因はなく、除却費が問題となる。

ケース7：家屋の広さと状態を同時に考慮した場合

最後に、土地の広さは一定で、家屋の広さによって固定資産税と除却費が変わる状況下で、家屋の状態（新築～腐朽）も同時に考慮することで、どのような住宅に空き家放置の誘因が生じるのかを検証する。家屋の状態は残価率で表現し、新築は1とする。

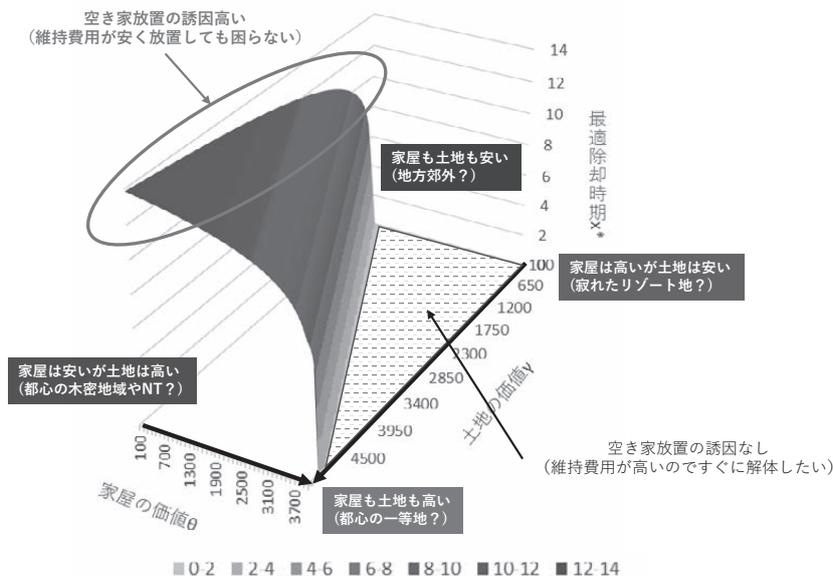
最も空き家放置の誘因が高いのは「広い腐朽家屋」である。とくに残価率が0の場合、家屋の固定資産税は0になり、除却の誘因は除却費のみになるため、より広い家屋であるほど高い除却費が障壁となって放置される。一方で狭い家屋のほうが経年の減価に対して、早い段階で放置誘因が発生する。これは小規模宅地等の特例による土地固定資産税額の減免のメリットが、広い家屋に比べて大きいためである。

5 結論と今後の課題

本稿では、住宅用地の特例が放置空き家の増加にどれほど寄与しているかを検証することを目的として、理論モデルとそれに基づくシミュレーションによる分析を行った。理論モデルによる比較静学から

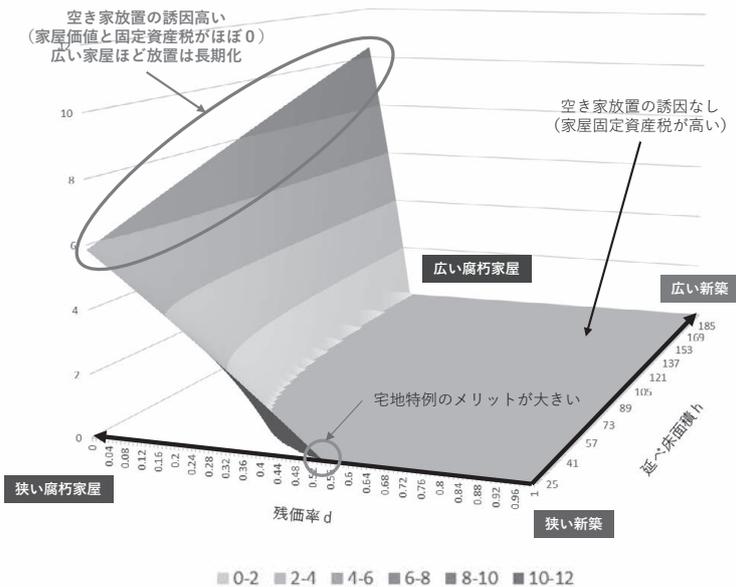
3 寂れた観光地のホテルなどが放置されていることがあるが、こうした物件の除却費用は高額な可能性がある。本分析では、建物に関わらず除却費を一定としている。

図4 家屋と土地の価値を同時に考慮



出所：筆者作成

図5 家屋の広さと状態を同時に考慮



出所：筆者作成

は、住宅用地特例による減免措置が空き家の長期化の要因となりうることを示され、減免率の低下あるいは特例の解除が放置期間を短縮することも示唆された。また、同モデルを用いたシミュレーションの結果、減免率が大きいほど放置誘因は大きくなること、小規模な宅地ほど放置空き家率は下がること、家屋の評価額が低い（腐朽家屋など）ほど、放置誘因が上昇すること、除却費用補助も除却の促進効果はあるが、その影響は小さいことなどが示された。こうした結果は、改正空家特措法などで推進さ

れている、譲渡所得の3,000万円控除や管理不全空き家や特定空き家に対する住宅用地特例の適用除外といった空き家対策に一定の支持を与えるものである。

ただし、繰り返し述べてきたように、これらの結果はあくまで限定された状況下での単純なモデルによるものであることに注意が必要である。実際の空き家発生要因はより複雑で、例えば、住宅用地特例解除については、住宅用地の評価額が低すぎる場合、勧告措置が所有者にとってほとんど金銭的な誘

因とはならないことが考えられる。管理のために生じる費用と、特例解除によって新たに発生する土地の固定資産税を比較した場合、後者の方が安く済むのであれば、住宅の改善誘因は生まれない。また、勧告措置が取られた段階で、土地の所有者にとっては当該家屋を除却する誘因が消失するかもしれない。一度、勧告措置を受け特例適用が除外された場合、家屋を放置しても除却しても適用が除外されることには変わりはなく、高額を除却費を負担してまで空き家を取り壊す誘因が生まれない。さらに、家屋と土地の所有者が異なる場合でも、家屋の所有者にとっては特例の適用除外に反応する誘因がない。

複雑な権利関係やインセンティブが絡まるなか、こうした政策が空き家活用のインセンティブに与える効果を検証するため、やはりデータによる定量的な分析が欠かせない。近年、国土交通省「空き家所有者実態調査」をはじめとして各自治体による空き家実態調査も進められデータの蓄積が進んでいる。ただし、これらの調査の多くは調査時点による1時点の空き家の実態を把握するにとどまっている。こうして集められた標本はストックサンプリングと呼ばれ、空き家期間の長い物件が抽出されやすいというバイアスと、観察される空き家期間は必ず実際よりも短くなるというバイアスが存在する。こうしたバイアスを解消するには、改正空家特措法でも触れられている電力会社情報の活用による空き家期間の特定や、追跡調査が有用である。こうした情報を活用することで、空き家の正確な期間を把握できるだけでなく、どういった物件で空き家が解消され、どういったインセンティブでどのように活用されているのかを把握することが可能となる。

参考文献

- Iwata, S., M. Suzuki and N. Yukutake (2024) “Geographic distance and its effect on vacancy duration of inherited homes,” 第38回応用地域学会研究発表大会.
- Mortensen, D., T. (1986) “Chapter 15 Job search and labor market analysis,” *Handbook of Labor Economics*, Elsevier, Vol. 2, Pages 849-919.
- White, M. J. (1986) “Property Taxes and Urban Housing Abandonment,” *Journal of Urban*

Economics, Vol.31, page 2-330.

日本住宅総合センター (2023). 固定資産税の住宅用地特性と放置空き家の問題に関する調査研究事前報告書 (未公開).

謝辞

本稿は、2021年10月から2023年5月にかけて、公益財団法人日本住宅総合センターが実施した調査研究「固定資産税の小規模住宅用地特例と放置空き家の問題に関する調査研究」および、JSPS 科研費 22H00065 助成の研究成果をもとに作成したものである。調査実施にあたっては国土交通省住宅局 粟津貴史氏、川口市都市計画部 川田昌樹氏、松木利史氏 (所属は当時) から多大なるご協力を賜った。ここに記して感謝する。

外部人材を活用した空き家対策と、これからの空き家を活用したまちづくりに向けて

三条市 市民部環境課 地域おこし協力隊 佐藤 芳和

外部の専門人材を活用した三条市の空き家対策について、その当事者として、この3年間の具体的な施策・実践と、それを継続するための官民それぞれの強みを活かした方法論について記述している。主に、空き家について相談できる窓口の存在の周知と情報発信の改善、空き家の掘り起こしとその活用パターンなどを挙げている。空き家は活用方法を工夫することで、まちの魅力と価値を向上し得る空間資源・社会資源であることにも触れ、そのために地域に根ざす民間の建築・都市分野の中間支援組織の必要性と重要性についても論じている。

1 外部人材をハブとした空き家対策

新潟県三条市（以下「同市」）は県央エリアに位置する人口9万人ほどの都市である。隣接する燕市と合わせて鍛冶や鍛金をはじめとした金属加工で栄えたものづくりのまちである。同市は、2015年度から地域おこし協力隊制度を用いた外部人材の受け入れがはじまり、2021年度にはふるさと納税の寄付の強化を目的としたCMO（Chief Marketing Officer）を活用したことを皮切りに、市政の課題解決のために外部の専門人材を採用する流れが生まれている。

同市は、2022年度に総務省の「地域活性化起業人」

「地域おこし協力隊」制度を活用して、建築・不動産等の専門性を持つ外部人材を配置することで、空き家対策の推進を行っている。筆者は、都内の建築設計事務所に勤務した後、自身の建築設計事務所「and Sato Architects」を主宰している。2022年8月にUターンするかたちで地域おこし協力隊に着任し、同年に地域活性化起業人制度により専門人材として着任した熊谷浩太氏と共に、同市の空き家対策に従事している（図1）。

本稿では同市で取り組んできたこの3年の空き家対策の活動を振り返り、これからの空き家対策に求められるものをまとめてみたい。

図1 熊谷浩太氏（左）と筆者（右）



出典：筆者

2 民間ノウハウを活かした相談窓口・バンクのPRと啓発

空き家対策の成果の目安として、空き家バンク（以下「バンク」）を見てみよう。この制度は、全国約7割の基礎自治体が導入しているが、その多くは登録数が少なく、十分に機能しているとは言い難い。同市も同様の課題を抱えていたが、対策を始めた2022年度を境に、登録件数は2022年度81件、2023年度101件（2021年度19件）、成約件数は2022年度12件、2023年度39件（2021年度15件）、

相談件数は2022年度242件、2023年度624件（2021年度30件）と大きく数を伸ばしている。

数を伸ばせたのは周知活動の結果である。バンクが機能しづらい要因として、バンクや相談できる窓口が認知されていないことがある。そのための具体的施策として、①チラシやポスターの作成・配布・掲示（図2）、②専門家による講演会や相談会、空き家ツアーなどの定期開催（図3）（図4）、③不動産や法律などの専門家団体との連携を行なった。様々な媒体や方法を駆使し、目に触れる機会を増やすことで、行政の中に空き家について幅広く相談できる場が存在することが認識される環境の構築に努めた。空き家の課題が自分事化する機会は当事者のライフステージによって異なるため、継続的な周知・啓発活動を行うことが重要である。繰り返し行うことでバンクや相談窓口の存在が少しずつ刷り込まれ、選択肢の1つとしてもらえる可能性を高める意図がある。

図2 チラシポスター：空き家相談窓口（左）、空き家バンク（右）



出典：三条市

図3 空き家セミナー、相談会の様子



出典：三条市

図4 空き家ツアーの様子



出典：三条市

周知活動の他、バンクのWEBサイト刷新も行い、使いやすさ・見やすさの改善も図っている。これまでは民間のWEBブログサービスを活用した市の移住関連の情報をまとめた中の1コンテンツとしてバンクを取り扱っていたため、一覧性や検索性に乏しい面があった。PCやスマートフォンの普及によりWEBを通じて気軽に不動産を探せるようになった昨今、物件を集約・発信するWEBのUIやUXの使い勝手は重要になってくる。そこで国土交通省から採択を受けた、「令和4年度住宅市場を活用した空き家対策モデル事業補助金」を活用し、独自のWEBサイトの開発を行い、ユーザーの使い勝手の向上とともにビジュアルイメージを刷新している（図5）。また、翌年は「令和5年度空き家対策モデル事業補助金」を用いて、バンクの下位互換として「マッチング掲示板（図6）」を開発し、より気軽に空き家の売買や賃貸の情報発信や収集ができるようにしている。

さらに、アットホーム（株）が構築・運営を行う全国版空き家・空き地バンクである「アットホーム空き家バンク」と連携することで、これまで三条市独自のバンクだけに掲載していた物件情報を、これまでと同じ作業量で、全国向けにも同時掲載・発信することが可能となった。これまでのバンク登録物件の成約者のうち、新潟県外在住者の割合は2割に満たなかったが、この連携によって新潟県外在住の方の利用増加と移住促進につながるものと期待している。

空き家はビジネス的にも取り扱いづらい場合が多いことも、流通が進まない要因となっている。バンクはそうした物件の問い合わせ・登録も積極的に受

図5 三条市空き家・空き地バンク



出典：三条市

図6 三条市空き家掲示板



出典：三条市

け入れている。同市は「新潟県宅地建物取引業協会中越事業所」、「全日本不動産協会新潟県本部」と協定を結び、連携することで、不動産会社と空き家の所有者を結びつけ、物件の調査・査定・仲介の依頼・斡旋などのサポートを行い、1つでも多くの空き家が流通に乗るようにしている。こうした取組みが実を結び、バンク登録物件の成約件数も増加している。

3 官民連携による空き家の掘り起こし

もう一つの大きな施策として「空き家ローラー作戦（図7）」がある。後述する民間組織と連携し、市内に200以上ある自治会の協力により、行った事業である。自治会長や地域内で活動する民生委員から空き家と思われる物件の所在を示してもらい、所有者についてヒアリングするものである。ヒアリング後、空き家と思しき物件を直接見て回り、現状の確認と件数の把握を行った。これにより約1,500件の空き家の存在を把握できた。ここで得た結果をもとに庁内連携し、所有者情報を活用することで、これまで届かなかった層へのアプローチが可能となり、相談及び登録件数を大きく伸ばすことにつながった。また、集約した情報を地図上にプロットして視覚化した「空き家MAP（図8）」の開発も行っている。また、今後の課題として、空き家に限らず多大な労力を要して収集した情報をどのように更新していくかが課題になる。将来的には「自治体」単位ではなく、より小さな「自治会」単位で空き家の管理・予防が行えるような仕組みの構築を検討しており、そのモデルとなる自治会の選定も進めている。ここに挙げたもの以外にも空き家対策につなが

図7 空き家ローラー作戦の様子



出典：三条市

図8 空き家MAPのサンプル



出典：三条市

る様々な施策を実施している。「SANJO AKIYA ASOBI」は、所有者の承諾を得た上で空き家を一日限定で開放するイベントである。イベントを呼び水に、一般の人が普段は見過ごしてしまう空き家に触れる機会をつくり、利活用のヒントを考える機会にしている他、地域で活動するプレイヤーや新規創業を検討している方にも出店してもらうことで、テストマーケティングの機会にもなっている。また年に1度、規模の大きな空き店舗を活用したマルシェイベント「空き家de 商店街 feat. SANJO AKIYA ASOBI (図9)」も開催している。飲食・物販の出店の他、AR スポーツなどの体験コンテンツも導入し、多くの世代が来れるように工夫している。

その他にも空き家をより活用、流通させるため、①民事信託制度¹の周知協力、②隣地買取促進、③残置物撤去・清掃支援の3つからなる支援制度(図10)も行っている。この制度を活用して広報・PRに協力いただいた方へ謝礼金・奨励金をお支払いするというものである。空き家を処分、利活用する際のハードルは個々によって異なるため、それぞれの課題解決のキッカケになることを期待し、この支援制度を準備している。

図9 空き家de 商店街 feat. SANJO AKIYA ASOBI



出典：三条市

4 地域に根ざしたプレイヤーとの共創と、空き家の活用によるまちづくり

空き家対策は横断的な専門知識が求められるが、職員の異動が前提かつ慢性的な人材不足の行政では、専門人材の配置やノウハウの蓄積が難しいため、

図10 空き家対策支援制度チラシ



出典：三条市

行政のみの対策には限界がある。解決策として考えられるのが、専門家から成る地域に根付いた民間の中間支援組織との連携である。これまで燕三条エリア(以下「同エリア」)でまちづくりに関わってきたプレイヤーたちと共に立ち上げた「(一社) 燕三条空き家活用プロジェクト(以下「空活燕三条」)」は、その実践である。

空活燕三条は、「空き家対策・移住促進」と「商店街・エリア活性化」をミッションに、空き家の流通・活用促進・管理・予防啓発や潜在するプレイヤーの発掘、空き家を活用するイベントの企画・運営など、同エリアの価値向上に資する活動を行う。

そのかたわら、自ら空き家を改修し、実際に運営する事業も行っている。主な事例として、商店街の店舗兼用住宅の空き家を①シェアテナント/キッチン、②ゲストハウス、③住宅に改修し、新規創業や同エリアへの移住希望者を支援する「地域の複合交流拠点 三-Me. (ミー) (図11)」や、中山間地域の古民家空き家を農業・宿泊体験ができる農家

1 民事信託制度

委託者(財産を保有する人)と受託者(信頼できる親族など)が信託契約を結ぶことで、受託者に財産管理を託すことができる制度。空き家になる前に管理を親族などに託すことで、空き家の発生を未然に防止することが期待できる。

図 11 地域の複合交流拠点三-Me.



出典：空活燕三条

民宿として改修した「Sanju ～燕三条古民家の宿～（図 12）」がある。また、空き家を活用したいプレイヤーの支援も行っており、インバウンド向けの宿泊施設や商店街内のギャラリー・店舗付きアーティスト・イン・レジデンスなどの整備も進んでいる。

その他、流通・解体予定の空き家から古物や家財道具を引き取り、次の担い手へと引き継ぐ古物再生事業「REYOO（りょう）（図 13）」も始まっており、それらを保管・販売するための店舗兼倉庫の整備も進んでいる。回収した物品はそのまま販売したり、ものづくりのまちでもある同エリアの企業やクリエイターとコラボし、リメイクして販売する計画も企画している。それ以外にも行政と連携し、自治会の集まりや地域のサロンなどにも参加し、空き家相談窓口の周知や、将来的に空き家になったときにどうするかといった啓発活動も積極的に行っている。

こうした空き家対策の取組みの実績から、2024年度から三条市のバンク業務の一部を受託し、空き

図 12 Sanju ～燕三条古民家の宿



出典：空活燕三条

図 13 REYOO で回収した古物を保管する倉庫



出典：空活燕三条

家の所有者と活用希望者、各種専門家・団体の橋渡しを担っている。また、空活燕三条は三条市から指定を受け、新潟県では初となる、「空家等管理活用支援法人²⁾」となった。

5 空き家を通じたまちづくりに求められること

官では避けられがちな空き家活用も民間の活力をうまく活用することで、積極的に行うことができる。空き家は個人の所有物である一方、地域の発展に寄与しうる貴重な空間資源であり、社会資源である。活用の方法次第では、魅力ある豊かな日常と居心地の良い空間を創出できる可能性を秘めている。一方で空き家を潰し、地域の文脈を無視し、周辺から断絶するような開発や活用方法では、貴重な資源や財源を浪費するだけでなく、関係者も消耗するため、まちの活力を停滞させる恐れがある。求められるのは、空間を描く建築的能力と事業や場の運営方法についてアドバイスできる実践的な経験を持ち、エリア全体のビジョンを描ける専門人材・組織の存在である。同エリアにあっては空活燕三条がその役割を担っていると言えるのではないだろうか。

ここまで、外部人材を活用した官と民、官民連携での三条市の空き家対策の具体的な事例を提示してきた。これらの取組みは道半ばだが、この3年での取組みと気づきが空き家対策の更なる活性化の一助となることを願う。

2 空家等管理活用支援法人

令和5年に改正された「空家等対策の推進に関する特別措置法（以下「法」）」において、新たに創設された制度。法に基づき、地域の空き家対策を担う法人として、市町村が指定するもの。市町村は、まちづくりの新たな担い手として行政の補完的機能を担う団体を指定できる。

「非居住住宅利活用促進税」の導入について

京都市 行財政局税務部税制課

京都市では、空き家を「次の居住者等に住み継ぐべき社会的ストック」と捉えてその流通・利活用を促進し、若年・子育て世代の住宅需要の受け皿とするため、「非居住住宅利活用促進税」を導入する。本稿では、新税導入の背景や制度概要、課税開始までの取組みなどを紹介する。

1 導入の背景と検討の経過

(1) 導入の背景

京都市が独自に導入を行うこととしている「非居住住宅利活用促進税」は、その名称が示すとおり、空き家等の居住者のいない住宅＝非居住住宅の利活用を目的とした税である。その導入の背景には、京都市における若年・子育て世代の近隣都市への転出という政策課題がある。人口転出の要因は個人により様々であるが、子育て世帯が求める条件に合った住宅の確保が難しくなっていることが大きく影響していると推察される。

その一方で、総務省の「住宅・土地統計調査」によれば、市内の空き家率は、2023年時点で12.5%となっている。空き家の発生予防をはじめ、活用・流通の促進、適正な管理、跡地の活用までを含めた「総合的な空き家対策」に早くから取り組んできた成果もあり、2018年以降は全国的に空き家数・空き家率が増加する中、京都市ではこれらの指標が共に減少に転じているものの、本格的な人口減少社会を迎える中、今後、更に空き家が増加していくおそれがある。

このような課題認識の下、活用されていない空き家等を市場に流通させることで、空き家が生じさせる防災上、防犯上の問題や地域コミュニティの活力低下を防止しながら、若者・子育て世帯が求める住

宅の確保を行うという、2つの課題を同時に解決するための政策手段として創設されたのが、「非居住住宅利活用促進税」である。

(2) 検討の経過

京都市では、これまでから、必要な施策を実施するための自主財源の確保、政策実現のための誘導、都市特性に応じた公平な税制の確立に向けて、「課税自主権の活用」に取り組んでおり、2018年には、法定外目的税として宿泊税を導入している。2020年8月には、こうした取組みを更に推進するため、常設の附属機関として「京都市持続可能なまちづくりを支える税財源の在り方に関する検討委員会」(以下「検討委員会」という)を設置し、租税法や財政学、税理士といった税制の専門家に加え、まちづくりや経済・マスメディアの実務家、市民公募委員等を交えて、多角的に御議論をいただいている。

「非居住住宅利活用促進税」の政策アイデアは、この検討委員会で提言されたものである。当初は、「セカンドハウス所有者等への適正な負担の在り方」をテーマとしていたが、議論の中で、「セカンドハウス」との文言にとらわれず、空き家や別荘など居住者のない住宅を広く検討対象とし、約半年の間に5回の会議を重ねるとともに、市内外の方に広く意見の募集を行った。そのような充実した議論を踏ま

えて2021年4月に提出された答申では、①住宅供給の促進や居住の促進、空き家の発生抑制といった政策目的の達成、②現在及び将来の社会的費用の低減を図り、その経費に係る財源を確保すること、の2つを目的として、「非居住住宅」の所有者に新たな負担を求める法定外税の創設が提言された。

空き家などの非居住住宅全般を広く課税対象とする¹法定外税は全国でも類を見ないものであり、答申の提出後、京都市において、税率や免税点の設定、課税免除や減免の考え方、相続により発生する空き家等に配慮するための徴収猶予制度など、不動産事業者などの御意見もお聞きしながら、慎重に制度設計を進めた。そして、2022年2月に京都市議会に提案した「非居住住宅利活用促進税条例」案は、同

年3月に、「この条例制定の目的は、非居住住宅の利用や流通を促進して市内の居住促進による市民生活とまちづくりの活性化を目指す政策誘導である」ということを、施行日までの期間も含め、市民や事業者者に周知・理解していただくよう努めること」を求める付帯決議を付して、原案どおり可決された。その後、2023年3月に、法定外税の新設に係る総務大臣の同意を得て、正式に導入が決定した。

2 「非居住住宅利活用促進税」の概要

非居住住宅利活用促進税の概要は表1のとおりである。

(1) 課税対象

非居住住宅利活用促進税は、市街化区域内に存す

表1 非居住住宅利活用促進税の概要

目的	①非居住住宅の有効活用促進 ②税収入を用いた空き家の活用支援 ⇒ 持続可能なまちづくりに貢献
種別	法定外普通税
納税義務者	市街化区域内に存する非居住住宅（＝その所在地に住所を有する者のいない住宅）の所有者
課税免除	事業の用に供されている非居住住宅、歴史的建造物等
課税標準	（家屋価値割）家屋の固定資産評価額 （立地床面積割）敷地の土地に係る1㎡当たり固定資産評価額×家屋床面積
税率	（家屋価値割）0.7% （立地床面積割）家屋の固定資産評価額が 700万円未満 0.15% 700万円以上 900万円未満 0.3% 900万円以上 0.6%
免税点	家屋の固定資産評価額が20万円未満のもの ※当初5年間は100万円未満とし、施行後の検証を踏まえ改めて検討
賦課期日、納期	（賦課期日）当該年度の初日の属する日の1月1日 （納期）6月、8月、10月、1月のそれぞれ末日
減免、執行猶予	（減免）転勤、施設入所等のため一時的に居住者がいない場合 （徴収猶予）非居住住宅の居住者又は所有者が死亡してから最大3年間
課税開始	2029年度（予定）
検証	条例の施行後5年ごとに検証を行い、必要な措置を講じる
税収見込み額	約9.5億円
徴税費用見込み	約2億円

（出典：筆者作成）

1 そのため、報道等で散見される「空き家税」という呼称は少々ミスリードである。また、「空き家（問題）」として想起されることの多い市場性が乏しく処分が困難な老朽空き家や管理不全空き家は、その多くが免税点により課税対象外となる。

る非居住住宅に対して課税されるが、その判断基準である「住所(=生活の本拠)を有する者」の有無は、必ずしも住民票の有無のみによらず、居住実態を踏まえて判断される。そのため、非居住住宅の特定に当たっては、固定資産税データと住民基本台帳データのマッチングのほか、所有者への文書照会、現地調査などを併用することとしている。

また、家屋の固定資産評価額が20万円(当初5年間は100万円)未満の非居住住宅は、免税点制度により課税対象外となる。これは、物件の担税力のほか、市場性を考慮したものである。課税開始までに猶予期間を設けた形となる家屋評価額100万円未満の層(代表例は高度成長期に建てられた比較的狭小な戸建て住宅であり、市内周辺部に多く所在する)に向けては、京都市としても、5年の期限までに各種の施策を講じ、中古住宅市場の活性化に努めることとしている。

(2) 税額

非居住住宅利活用促進税の税額は、固定資産(家屋)としての非居住住宅それ自体が有する価値に着目して課税する「家屋価値割」と、非居住住宅の立地条件を税額に反映させるための仕組みである「立地床面積割」を組み合わせて算出される。これによる税負担の程度は、固定資産税額(土地+家屋。都市計画税を含む)の概ね半額程度となるように設定されているが、累進的な税率を採用した「立地床面積割」の特性上、立地の良い都心部に所在する担税力の大きな非居住住宅(別荘やセカンドハウスとして用いられる高級マンション等が想定される)の場合、非居住住宅利活用促進税の税額が固定資産税額の最大3倍程度となる事例も一部に存在する。

(3) 課税免除・減免・徴収猶予

流通・利活用の促進という本税の課税目的に鑑み、事業用²や賃貸・売却予定など利活用を進めているものや、利活用が規制されている歴史的建造物等については、課税を免除することとしている。また、固定資産税が減免されるケース(生活保護受給

等)のほか、転勤、施設入所、DV(ドメスティック・バイオレンス)による避難等、やむを得ない事情により一時的に居住の用に供していない非居住住宅に対しては、非居住住宅利活用促進税が減免される。さらに、相続物件等については、利活用を実行に移すまでに一定の時間が必要であることから、こうした事情に配慮し、最大3年間の徴収猶予制度を設けている。猶予期間中に利活用がされた場合、当該期間中の非居住住宅利活用促進税が免除される。

3 課税開始に向けた取組み

現在、2029年度を予定する課税開始に向け、システム開発や詳細な事務運用基準の策定といった導入準備を進めているが、その中でも特に重視しているのが、新税の周知・広報である。前述の付帯決議でも述べられているとおり、本税の目的が非居住住宅の流通・利活用促進であることに鑑みれば、課税開始前の段階から、空き家等の所有者に税の目的を理解していただき、利活用という具体的行動につなげていくことが重要である。そもそもこの税は、課税による(短期的な)税収の増加それ自体を目的とはしておらず、空き家等の活用によって課税対象が減っていくことが望ましい。そのため、毎年度の固定資産税納税通知書への周知チラシの同封や、空き家対策等の他施策と併せたPRといった新税の理解促進や空き家等の利活用促進に向けた機運醸成を図っており、空き家相談窓口への相談件数が大幅に増加するなど、既に一定の効果が現れている。

この税の政策目的を実現するためには、空き家対策はもちろん、移住・定住促進、都市ブランディング、子育て支援など、課税以外の様々な施策とのポリシー・ミックスが重要である。本税は使途の制約のない法定外普通税であるが、課税の開始後は、その税収をこうした施策に重点的に活用し、それを財源として更に取組みを強化することで、より一層の政策効果を発揮させていく。

2 ここでの「事業」とは、原則として相当な対価を得て行われる一定の行為であって、反復継続かつ独立して行われるものをいう。「事業用」の例としては、店舗や事務所として使用されている場合のほか、不動産賃貸業の用に供されているケースなどが挙げられる。

再び・都市の共通点あれこれ

<秋田市、金沢市、松江市、岡山市、宮崎市、那覇市>

これら6市の共通点といったら何だろうか。東北から沖縄まで、いずれも県庁所在都市であり、政令指定都市か中核市である。

高等裁判所の支部の存在が、これらの都市の共通点である。

高等裁判所は、全国8箇所（札幌市、仙台市、東京都千代田区、名古屋市、大阪市、広島市、高松市、福岡市）に置かれているほか、上記6市にそれぞれ、仙台高等裁判所秋田支部、名古屋高等裁判所金沢支部、広島高等裁判所松江支部、同岡山支部、福岡高等裁判所宮崎支部、同那覇支部が設けられている（このほか、特別の支部として、東京高等裁判所に知的財産高等裁判所（東京都目黒区）が設けられている）。

高等裁判所は、地方裁判所・家庭裁判所の判決等に対する控訴などについての裁判権のほか、選挙に関する行政訴訟などについては第一審裁判権を持っている。近年は、国政選挙のあと、弁護士のグループが、いわゆる「一票の格差」をめくり選挙の無効を求めて、全国14高裁・高裁支部（8高裁・6支部）に一斉提訴を行うことが恒例となった感がある。

弁護士と関係して、次の2市の共通点といったら何だろうか。いずれも県庁所在都市、それも言わずと知れた政令指定都市であり、中核市である。

<仙台市、金沢市>

両市の共通点は弁護士会の名称、すなわち全国に52ある弁護士会（北海道には札幌・函館・旭川・釧路の各地方裁判所に対応して4つ、東京都は歴史的経緯から東京・第一東京・第二東京の3つの弁護士会が存在）のうち、仙台弁護士会、金沢弁護士会のみが、都府県名ではなく、県庁所在都市名を冠している（札幌弁護士会など北海道の4弁護士会も同じカテゴリーに分類できるかもしれない）。

仙台、金沢と北海道の4弁護士会を除いた46弁護士会にはいずれも都府県の名称が冠せられているが、「県」の文字が入る弁護士会と入らない弁護士会とが入り乱れている（たとえば金沢弁護士会の両隣は、富山県弁護士会と福井県弁護士会である）。また、神奈川県弁護士会がかつては横浜弁護士会を名乗っていたように、弁護士会の名称にはおよそ法則性を見いだすことは困難で、なかなか奥が深いようである。

ちなみに司法書士会は全国に50あるが（北海道には弁護士会と同様に札幌・函館・旭川・釧路の4つ、東京都は1つ（東京司法書士会）、宮城県と石川県はそれぞれ宮城県司法書士会、石川県司法書士会である。司法書士会も「県」の文字が入る司法書士会と入らない司法書士会とが入り乱れており、しかも「県」の文字の有無が弁護士会と同じところが多数を占めてはいるものの、宮城県や石川県のように弁護士会には「県」がないが司法書士会にはあるところと、逆に弁護士会に「県」があっても司法書士会にはないところ（茨城県・埼玉県）が混在しているありさまである。

なお、全国に47ある行政書士会にはすべて都道府県の名称が冠せられている。

（ペンネーム）明日の都市を見つめる一市民

都市自治体と若手職員 —人材確保・育成に着目して—

THEME

2023年度の地方公共団体の勤務条件等に関する調査結果の概要によると、地方公務員における競争試験の競争率は4.6倍と過去10年で最低となった。また、2022年度地方公務員の退職状況等調査によると、一般行政職の30歳未満の離職者数は4,244人と過去10年で最高となっており、若者の公務員離れが深刻化している。

若者にとって魅力ある職場であるためには、心地よい組織風土の醸成やそれぞれの職員がやりがいを感じ、スキルアップできる環境が求められている。また、若年層職員を中心にメンタルヘルス不調による休務者は増加傾向にあり、メンタルヘルスの未然予防という観点からも、職場環境の改善が求められている。

多様化する住民ニーズに応え続けるためには、今後長期間にわたり行政サービスを担っていく若手職員の活躍は不可欠である。今号では、都市自治体と若手職員の関係について考えていきたい。

若者の公務員離れを防ぐために

獨協大学 法学部 教授 大谷 基道

近年、地方公務員の人気は長期低落傾向にある。都市自治体も人材の確保に苦勞しており、受験者数を増やして、より良い人材を採用できるように、さまざまな工夫を凝らしているが、自治体の採用試験の受験者数は伸び悩んだままである。

採用活動を進めるにあたっては、人材マネジメントの考え方にに基づき、各自治体がそれぞれの組織理念に沿って「求める人物像」を明確に定め、それに合致するような人物を採用できるように広報活動や選考活動を展開し、内定以降もそのフォローを怠らないことが求められる。

1 はじめに

2010年代以降、地方部の町村のみならず、都市自治体も厳しい採用難に見舞われている。民間企業の新卒採用意欲が旺盛なこともあって、特に新卒者の公務員離れが顕著になっており、募集定員を満たせない自治体も珍しくなくなっている。

本稿では、まず地方公務員人気の現状を概観した上で、これまで各自治体がどのような対応策をとってきたのかを示す。次に、受験者数の増加を図る上で留意すべき点について、採用活動の3つのフェー

ズに分けて論じていく。「広報活動」については具体的な事例を踏まえつつ、また、「採用選考活動」については先行研究の知見を踏まえつつ、そのあるべき姿を考察する。最後に、「内定以降」の留意点に若干触れた上で、議論を総括する。

2 凋落する地方公務員人気とこれまでの対応策

(1) 右肩下がりの受験者数と競争率

近年、自治体の採用試験の受験者数及び平均競争率は下がり続けている（図1）。リーマンショック

図1 自治体の採用試験の受験者数および競争率の推移



出所：総務省「地方公共団体の勤務条件等に関する調査結果」（各年度版）のデータをもとに筆者作成。

後の不況下にあった2011年度は受験者数が60万人を超え、平均競争率も9倍近くであったのが、2023年度には受験者は39.9万人にまで減少し、平均競争率も4.6倍まで低下した。そのため、多くの自治体では、必要な採用者数を確保できなくなった。あるいは、採用者数はどうにか確保できてもその質を確保できなくなった。特に、土木職などの技術系職種は、2017年度の時点でも平均競争率が2～3倍程度にまで下落してきており（大谷2019）、現在はより深刻な状況になっていると推測される。このような傾向は、以前から人集めに苦労していた地方部の町村だけでなく、ライバルの多い大都市近郊の自治体でも顕著であり、全国的に応募者の増加を図ることが喫緊の課題となっている。

(2) 自治体の対応

このような採用難に対し、自治体もさまざまな対応を行っている（表1）。これらの対応は4つに大別することができる。

1つめは受験資格の緩和である。これは年齢要件

の引き上げや撤廃を行うことで、受験可能な年齢層を拡大しようとするものである。また、最近是一部の職種で国籍要件を撤廃し、外国人を採用する自治体も増えてきている¹。

2つめは試験の日程や会場の見直しである。これは、試験日を休日に設定したり、会場を大都市部に設けたりすることで、物理的に受験しやすくしようとするものである。また、民間企業に対抗して試験日程を前倒ししたり、他自治体と重ならないように試験日を設定したりして受験者を増やそうとする試みも含まれる。

3つめは試験の内容そのものの見直しである。これは、自治体職員になりたい希望はあっても、採用試験の勉強が大変なため最終的に受験を諦めてしまう人たちを取り込もうとするものである。その代表例は、教養試験や専門試験を廃止し、代わりにSPIやSCOAなど多くの民間企業で利用されている適性試験を課すパターンである。公務員試験の勉強を不要にし、また、民間企業との併願を容易にすることで、受験者数の増加を図ろうとするものである。

表1 自治体における採用試験の見直し（2016～2020年度）

	都道府県			合計
	都道府県	指定都市	市区町村	
①受験資格の緩和 (年齢上限の引き上げ・撤廃等)	24 (51.1%)	14 (70.0%)	689 (40.0%)	727 (40.6%)
②試験日程の変更 (試験日程の前倒し・短縮、実施日の変更等)	21 (44.7%)	8 (40.0%)	405 (23.5%)	434 (24.3%)
③試験実施日を休日に設定 (就労中の受験者への配慮等)	5 (10.6%)	4 (20.0%)	513 (29.8%)	522 (29.2%)
④試験会場の管外設置 (テストセンターの活用を含む)	13 (27.7%)	3 (15.0%)	228 (13.2%)	244 (13.6%)
⑤教養試験・専門試験・論文試験等の 試験対策が必要な科目の廃止	19 (40.4%)	11 (55.0%)	318 (18.5%)	348 (19.5%)
⑥SPI等の適性検査の導入	9 (19.1%)	9 (45.0%)	427 (24.8%)	445 (24.9%)
⑦口述試験、グループワーク等の人物試験 の配点比率の増加	6 (12.8%)	3 (15.0%)	261 (15.2%)	270 (15.1%)
⑧WEB面接の導入	4 (8.5%)	1 (5.0%)	84 (4.9%)	89 (5.0%)
⑨録画面接の導入	0 (0.0%)	0 (0.0%)	23 (1.3%)	23 (1.3%)
⑩その他の既存試験の見直し	18 (38.3%)	7 (35.0%)	102 (5.9%)	127 (7.1%)

○その他の既存試験の見直しの内容(主なもの)

- ・集団討論の導入・廃止
- ・グループワークの導入
- ・試験回数の増加
- ・出題分野の選択制の導入
- ・エントリーシート・書類選考の導入
- ・出題分野・出題数の削減
- ・論文試験・記述式試験の廃止
- ・面接回数の増加・削減
- ・合格基準の見直し
- ・実地試験の導入
- ・プレゼンテーション試験の導入

出所：令和3年12月24日付け総行公第152号総務省公務員課長通知「地方公務員の職員採用方法の多様化について」

1 都市自治体のデータは管見の限り見当たらなかったが、都道府県では2024年度までに11府県が事務職と技術職の職員を国籍条件なしで採用しているという（時事通信社iJAMP2025年2月10日付「事務系職種に外国人採用へ＝茨城県」）。なお、決裁権を有する課長級以上の管理職や公権力を行使する職に外国籍の職員を就けることは想定されていない。

4つめは試験の実施方法の見直しである。例えば、面接を課すこと自体は変わらないが、デジタル技術の活用によりその実施方法を見直し、ビデオ通話ツールを用いたオンライン面接や、予め用意された質問への回答を録画して提出する録画面接などを導入することが該当する。このような見直しにより時間や場所の制約を取り払うことで、遠方在住の人や就労中の人を受験しやすくなる。

このような取組みにもかかわらず、前述のとおり、自治体の採用試験の受験者数は伸び悩んだままである。もちろん、これらの見直しは短期的には効果を発揮しており、受験者数が急増した自治体も少なくない。しかし、その後を追って多くの自治体が同様の取組みを始めて差別化が図れなくなってしまい、数年後には元に戻ってしまうことが多い。

また、他自治体と試験日をずらす取組みについては、他自治体との併願が可能になるため確かに受験者数は増加するものの、新たな受験者の掘り起こしにはつながっておらず、自治体間のゼロサムゲームを激化させただけとも言える。併願により受験者数が増えても、結局、合格者は重複することが多く、辞退者の増にもつながってしまっており、最近はおつてのように他自治体と同じ日程に戻す自治体も出てきている。

(3) 採用選考活動以外のフェーズへの着目

政府の「2026年度卒業・修了予定者の就職・採用活動日程に関する考え方²」によれば、採用活動のフェーズは「広報活動」、「採用選考活動」、「内定以降」の3つに区分される。

2(2)で取り上げたのは「採用選考活動」に関する取組みである。採用選考活動を見直し、少しでも受験しやすくすることも大切であるが、採用に係る「広報活動」を見直してより多くの人に受験しようと思わせることや、「内定以降」の取組みを見直して内定者をつなぎ止め、辞退者を減らすことも、優秀な人材の確保には不可欠である。

次節以降では、この3つのフェーズに沿って自治

体の採用活動を再考していくこととしたい。

3 広報活動の見直し

(1) 採用広報（募集広報）の重要性

広報活動のターゲットが曖昧のまま採用広報を展開すれば、引き寄せられてくる受験者たちが当該自治体の「求める人物像」に合致しないケースが多々生じてしまう。そのような受験者を相手にいくら選考活動を工夫しても、そもそも求める人物ではないのであるから、最終的に求める人物像に合致する人物を採用することは困難になる。

つまり、求める人物像に合致する人物を採用するためには、採用広報のターゲットを明確に定めた上で、そのターゲットにいかにか刺さる広報を展開するかが、出発点として極めて重要であり、それを間違えるとその先の選考活動をいくら頑張っても効果が薄くなってしまふのである。

(2) 「求める人物像」の明確化

2023年12月、総務省は「人材育成・確保基本方針策定指針」を策定し、各自治体に同基本方針の策定（改正）を促した³。

この新たな人材育成・確保基本方針には、「人材マネジメント」の考え方が取り入れられている。人材マネジメントとは、組織理念の実現に向けて、組織目標を達成するために、職員の能力を最大限に引き出し、発揮させ、職員の成長が組織力の向上につながるよう、人材の確保、育成、評価、配置、処遇等を戦略的に実施することとされる⁴。

この考え方に基づけば、ヒト、モノ、カネ、情報などと言われるように、人材はあくまで運営資源の1つである。したがって、これまでのように人事政策だけを単体で考えるのではなく、自治体運営の全体方針がまずあって、それを達成するにはどのような人材をどのように確保・育成・活用するか、となるはずである。つまり、最初に「どのような自治体を目指すのか」（＝組織理念）があり、次いで「そのためにはどのような人材が必要なのか」（＝求め

2 就職・採用活動日程に関する関係省庁連絡会議決定（令和6年12月5日）。

3 令和5年12月22日付け総行給第71号・総行公第130号・総行情第111号総務省大臣官房地域力創造審議官・自治行政局公務員部長通知「人材育成基本方針策定指針の改正について」。

4 総務省「地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会報告書（概要版）」（2022年3月）。

る人物像)、さらに「そのような人材を確保・育成・活用するにはどうすべきか」というようにしていかなければならない。

このように、組織理念を踏まえて「求める人物像」を定める必要があるが、これまで多くの自治体の求める人物像は組織理念を踏まえておらず、踏まえていたとしてもどの自治体でも当てはまるような具体性に乏しい人物像であった。求める人物像が具体的になければ、例えば面接試験の評価基準を詳細に定めることもできず、面接官の主観に委ねる部分が大きくなってしまふなど、適正で効果的な採用が覚束なくなってしまう。既に多くの自治体が人材育成・確保基本方針を新たに策定しているが、求める人物像の明確化・具体化が十分とは思えない自治体も見受けられる。このような自治体については、早急な改善が必要である。

(3) 「求める人物像」の周知

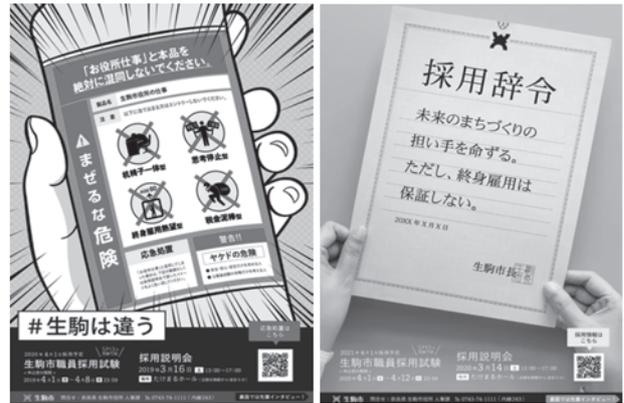
2 (2) に記したように多くの自治体では受験者数を増やすため、既に多くの対応策を実施している。しかし、単に受験しやすくするだけでは、求める人物像に合致しない人物も集まってきてしまい、選考の手間が掛かるだけでなく、求める人物像に合致しない人物が選考の網をくぐり抜けて採用されてしまうリスクを抱えることになってしまう。

そのような事態を避けるには、自治体と受験者(志望者)のマッチングが重要になる。つまり、双方の真の姿を知ること、自治体は求めている相手を採用することを回避でき、受験者(志望者)は望まない職場に採用されることを回避できるのである。

マッチングの精度を高めるには、互いを知る機会を増やすことが重要である。それにはまず自治体の求める人物像の周知が欠かせない⁵。例えば、奈良県生駒市では、どんな人に職員になって働いてほしいかを市の職員採用ウェブサイト上に明示した上で⁶、役所の感覚からすれば過激とも思えるようなポスターを作成して周知し(図2)、大きな反響を呼んだ。

このように、いかにして公務員志望者に刺さるポスターやパンフレットにするかの工夫も重要である。大阪府寝屋川市では、2024年度に実施した採用試験について、「尖ってる人、欲しい。」のキャッチコピーを用いて募集広報を展開した(図3)。この役所らしからぬキャッチコピーやデザインは、若

図2 生駒市の職員採用ポスター



出所：生駒市職員採用ウェブサイト

図3 寝屋川市の職員採用ポスター



出所：2024年5月21日付けYAHOOニュース「【寝屋川市】『尖ってる人、欲しい。』令和6年度職員採用試験を実施！筆記試験一切なし！」

5 このほか、インターンシップの活用などもミスマッチ防止の代表的な手法として挙げられる。これについては、稲継・大谷(2021)、大谷(2023)などを参照されたい。
6 生駒市職員採用ウェブサイト「市役所からのメッセージ」<https://www.city.ikoma.lg.jp/saiyo/0000033497.html> (2025年2月14日閲覧)。

手・中堅職員が議論して作成したものであるという⁷。

寝屋川市の事例を若手・中堅職員が手がけたことからわかるように、いかに受験者に近い感覚で作成するかも重要である。

滋賀県長浜市は、ヘビーメタル調のオリジナル楽曲に乗せて市の魅力、職員の仕事内容、そして求める人物像を紹介する採用PR動画⁸を制作したことで知られている。予算も動画制作の経験もなかった人事課は、若手職員の斬新なアイデアに期待し、動画制作プロジェクトへの参加を呼びかけたところ、多士済々のメンバーが集まり、このインパクト抜群の動画が出来上がった。この動画では、職員が人気漫画『ジョジョの奇妙な冒険』で登場人物たちが取る決めポーズ、いわゆる「ジョジョ立ち」をしていることでも話題となった。この動画はテレビや雑誌等で何度も紹介され、採用試験の受験者数もV字回復を達成した（大谷 2025a）。

4 採用選考活動の見直し

(1) 採用選考活動の見直しの必要性とその実効性

就活生を対象に実施されたマイナビ「2025年卒大学生公務員イメージ調査⁹」によれば、公務員を志望しつつも、採用試験が難しく準備が大変であること、スケジュール的に民間企業の就職活動との両立が困難であることなどの理由で受験をやめた者が相当数に上っていた。これを踏まえれば、採用試験のあり方を見直して受験者の負担を軽減するのは、対応策として不可欠と言えるであろう（大谷 2025b）。

2 (2) にも記したとおり、試験内容そのものの見直しが各自治体で進められている。しかし、果たしてそれらの取組みは成果を挙げているのだろうか。筆者の研究によれば、何らかの採用試験の見直しを行った都市自治体の半数以上が受験者数の増加をもたらしたと回答していたが、採用された者の質がどう変わったかについてはほとんどの都市自治体が把握しかねていた（大谷 2019）。

(2) 選抜手法の適切な選択

実は、自治体の現場では、「今度の新人は法律も読めなくて困っている」といった意見がしばしば見受けられる。このような意見が出るのは、「求める人物像」に合わせた採用手法をとっていないからである。本来、法律の知識が必要なのであれば、そのような者を選抜できるような試験にしなければならない。しかし、試験の負担を軽減して受験者数の増加を図ることを優先したため、本来は最優先されるべき必要な知識・能力のスクリーニングが疎かになっているものと考えられる（大谷 2024）。

表2は、政令指定都市を除く772市について、大卒程度事務系の代表的な区分の試験で従来型の教養試験や専門試験をどの程度実施しているか、逆に言えば従来型の採用試験がどの程度残っているかを示したものである。これを見ると、特に専門試験については、都道府県ごとにかなりの偏りが生じている。これはおそらく、必要な知識・能力に応じて採用試験の内容を決めているのではなく、競争相手となる近隣自治体が採用試験を見直すと受験者を奪われてしまうため、近隣自治体を見直し動向を睨みながら見直しを行っているためではないかと考えられる。

自治体には、コミュニケーション力が必要な職場もあれば、法律の知識が必要な職場もある。さまざまな知識・能力を有する人材が必要なのであれば、本来は採用試験もそれに合わせて複数の種類を用意すべきであろう。

しかし、特に規模の小さな自治体にとっては複数の採用試験を実施することは大きな負担になる。また、ほとんどの自治体は、さまざまな部署でさまざまな職務を経験するジェネラリスト型の人事異動パターンをとっているため、採用時に特定の知識・能力で選抜することに実際はあまり意味がないかもしれない。

今後は異動のパターンや研修内容など育成のあり方も含めて見直していく必要があるだろう。

7 2024年5月21日付けYAHOOニュース「【寝屋川市】『尖ってる人、欲しい。』令和6年度職員採用試験を実施！筆記試験一切なし！」
<https://news.yahoo.co.jp/expert/articles/59a1c8ac23c8fc35d6cc3422fef0d0f1b562cd81>（2025年2月14日閲覧）。

8 長浜市公式MV『We Want Onesー長浜市役所で働こう』（職員採用PRソング）<https://www.youtube.com/watch?v=Ujj4juVHRzI>（2025年2月14日閲覧）。

9 https://career-research.mynavi.jp/research/20240216_70593/（2025年2月14日閲覧）。

表2 政令指定都市を除く772市の2023年度大卒程度事務系採用試験における教養試験及び専門試験の実施状況

都道府県名	左の都道府県内に存在する市の数	教養試験を実施している市		専門試験を実施している市	
		実数	割合	実数	割合
北海道	34	13	38.2%	0	0.0%
青森県	10	6	60.0%	5	50.0%
岩手県	14	7	50.0%	0	0.0%
宮城県	13	9	69.2%	5	38.5%
秋田県	13	6	46.2%	1	7.7%
山形県	13	8	61.5%	6	46.2%
福島県	13	10	76.9%	7	53.8%
茨城県	32	12	37.5%	1	3.1%
栃木県	14	10	71.4%	0	0.0%
群馬県	12	10	83.3%	0	0.0%
埼玉県	39	20	51.3%	1	2.6%
千葉県	36	28	77.8%	15	41.7%
東京都	26	6	23.1%	1	3.8%
神奈川県	16	4	25.0%	0	0.0%
新潟県	19	13	68.4%	4	21.1%
富山県	10	7	70.0%	4	40.0%
石川県	11	10	90.9%	1	9.1%
福井県	9	6	66.7%	1	11.1%
山梨県	13	8	61.5%	4	30.8%
長野県	19	12	63.2%	9	47.4%
岐阜県	21	11	52.4%	2	9.5%
静岡県	21	6	28.6%	0	0.0%
愛知県	37	17	45.9%	0	0.0%
三重県	14	7	50.0%	0	0.0%
滋賀県	13	3	23.1%	0	0.0%
京都府	14	4	28.6%	0	0.0%
大阪府	31	4	12.9%	0	0.0%
兵庫県	28	11	39.3%	4	14.3%
奈良県	12	0	0.0%	0	0.0%
和歌山県	9	4	44.4%	2	22.2%
鳥取県	4	2	50.0%	0	0.0%
島根県	8	8	100.0%	0	0.0%
岡山県	14	10	71.4%	1	7.1%
広島県	13	7	53.8%	2	15.4%
山口県	13	11	84.6%	9	69.2%
徳島県	8	3	37.5%	3	37.5%
香川県	8	7	87.5%	6	75.0%
愛媛県	11	10	90.9%	7	63.6%
高知県	11	5	45.5%	0	0.0%
福岡県	27	11	40.7%	2	7.4%
佐賀県	10	6	60.0%	0	0.0%
長崎県	13	10	76.9%	8	61.5%
熊本県	13	7	53.8%	3	23.1%
大分県	14	1	7.1%	1	7.1%
宮崎県	9	4	44.4%	0	0.0%
鹿児島県	19	10	52.6%	1	5.3%
沖縄県	11	11	100.0%	9	81.8%
合計	772	395	51.2%	125	16.2%

注) 大卒程度事務系の代表的な区分の試験(区分を設けていない市については大卒(見込)者が受験可能な試験)について記載。

同区分においてSPIをはじめとする民間型の試験との選択制をとっている市は除く。

出所:『受験ジャーナル 6年度試験対応 Vol.6』49-67頁のデータをもとに筆者作成。

(3) 採用試験の効果的な実施

採用試験の見直しにより、エントリーシートの提出を義務づけたり、面接の比重を高めたりする自治体が増えている。

エントリーシート様式の作成にあたっては、他自治体や民間企業等のエントリーシートを参考している自治体が大半であると思われるが、果たしてそれは本当に「求める人物像」に合致する人を見抜ける設計になっているだろうか。

また、面接についても同様である。面接官は、「求める人物像」を踏まえた上で、どのような質問をすれば何を見抜くことができるかを考えて質問しているだろうか。面接官の経験と勘に頼っている自治体はないだろうか。

民間企業を対象とする先行研究によれば、エントリーシートは、面接対象者を事前に絞り込むために用いられることが多い。そのため、エントリーシートに記された文章から受験者の面接の成績が予測できなければ、その機能を果たしたとは言えない。現在のエントリーシートの有効性を測るには、過去の受験者のエントリーシートに記された文章データと面接データを照らし合わせ、エントリーシートの評価から面接の評価がある程度予測できているのかを検証する必要がある。なお、この先行研究において提案している方法を用いれば、83～100%の高い精度でエントリーシートから面接の成績を予測できるという（鈴木 2022、pp.31-42、81-120）。

面接についても同様である。民間企業を対象とする先行研究によれば、面接の選抜妥当性を高めるには、①一般知的能力に着眼した構造化面接を行うこと、②明確な選抜基準を設け、求める人物像に則った一貫した評価がなされること、③（面接でどのような評価だと採用後にどのような行動を取ることが見込まれるかを予測するのが面接の機能であるため、将来のあるべき姿である）職員に求められる行動評価の基準が適切に設定されていること、④面接官の面接能力の向上、などが求められるという（鈴木 2024、pp.49-53、117-151）。

5 内定以降のつなぎ止め

求める人物像を明確にしてターゲットに刺さる「広報活動」を展開し、求める人物像に合致した人

物を選抜するのに適した手法を用いて「採用選考活動」を展開して、望みどおりの人物に合格・内定を出したとしても、その後に辞退されたのでは何にもならない。採用時のマッチングがうまくなされていれば辞退の可能性も低くなるはずではあるが、それでもいわゆる「内定以降」のつなぎ止めを行うことは極めて重要である。

これまで自治体は、内定者に接触するのは配置先の希望を聞く時ぐらいであって、それ以外は採用日の4月1日までほったらかしであることが多かった。内定者の中には、民間企業の内定者と自身とを比べて、本当に採用されるのか不安に思う者も珍しくなかった。

しかし、最近は内定者のつなぎ止めに注力する自治体が増えてきている。例えば、宮崎県都市では、デジタル面接プラットフォームを導入し、面接試験のほか、内定者をつなぎ止めるためのオンライン面談にも活用している。また、面談終了後は、面談で質問されたことを共有するため「よくある質問集」を作成して配信したり、職場の勤務風景や先輩職員から新規採用職員へのアドバイス等を動画にして配信したり、市の紹介動画を配信したりしている。このようなことを定期的に行い、内定者と頻繁にコミュニケーションをとることで、辞退の防止や不安の解消に役立っている（大谷 2025c）。

6 おわりに

本稿においては、「広報活動」、「採用選考活動」、「内定以降」の3つのフェーズに分けて自治体の採用活動を検討してきた。

広報活動においては、組織理念を踏まえて「求める人物像」を明確に定め、それを周知することが何よりも重要であった。また、その周知にあたり、公務員志望者の心に刺さる広報を展開するには、目線の近い若手職員の意見を反映させることが効果的であった。

採用選考活動においては、受験者数を増加させるには採用試験の内容を見直し、受験者の負担を軽減することが求められていた。しかし、本来は必要な知識・能力に応じて採用試験の内容を決めるべきであり、その対応が難しいのであれば、人材マネジメントの考え方を踏まえ、異動や育成のあり方も含め

て見直していく必要があることを指摘した。また、採用試験はより効果的に実施すべきであり、そのためには何に留意すべきかについて、先行研究を踏まえて考察した。

内定以降においては、これまで疎かにされてきた内定者のつなぎ止めが重要になっている。そもそもマッチングがうまくいっていれば、心変わり起きる可能性も下がるはずではあるが、それでも不安に襲われないように、何らかの対応は必要であり、デジタル技術を活用してそのような取組みに注力している自治体が出てきていることを示した。

これら3つのフェーズを通して重要なのは、自治体がどの方向を向いて採用活動を行うかということである。言い換えれば、人材マネジメントの考え方にに基づき、自治体の組織理念に沿って「求める人物像」を明確に定め、それに合致するような人物を確保できるように採用活動を展開することが重要なのであって、もし各フェーズで見ている目標が違っていたら、それぞれのフェーズを経て出てきた成果＝内定者の質にバラツキが生じてしまうのである。これが徹底されている自治体は実はまださほど多くはない。

現在、各自治体において、人材マネジメントの考え方に基づく新たな人材育成・確保基本方針の策定がほぼ完了しつつある。今後は、同方針を踏まえた具体的な取組みを適切に実施することが期待される。

参考文献

- 稲継裕昭・大谷基道（2021）『職員減少時代の自治体人事戦略』ぎょうせい。
- 大谷基道（2019）「地方自治体における職員採用試験の見直しとその効果」『獨協法学』第108号、pp.406-428。
- 大谷基道（2023）「地方自治体における採用活動の現状と課題－採用試験の見直しを中心に」『日本労働研究雑誌』第759号、pp.61-70。
- 大谷基道（2024）「自治体の人材確保を巡る諸課題について」『市政』第860号、pp.32-34。
- 大谷基道（2025a）「今月のホープ108 長浜市未来創造部未来こども若者局未来こども若者課副参事兼係長 小川智史さん」『自治実務セミ

ナー』2025年3月号、65頁。

大谷基道（2025b）「優秀な人材を確保・育成するために－職員減少時代の採用と育成」『国際文化研修』第126号、pp.18-23。

大谷基道（2025c）「デジタル技術を活用した人材の確保」地方自治研究機構編『デジタルを活用したレジリエントな組織体制に関する調査研究報告書』。

鈴木智之（2022）『就職選抜論－人材を選ぶ・採る科学の最前線』中央経済社。

鈴木智之（2024）『採用面接論－無意味論を超えて』東京大学出版会。

自治体の若手職員の離職意思を抑制する職場の要因 ー人間関係・仕事の相互依存性・心理的安全性ー

北海学園大学 法学部政治学科 講師 田井 浩人

近年、多くの自治体で若手職員の離職の増加が深刻な問題となっている。人材の流出を防ぎ、定着を促すリテンションマネジメントの重要性が高まっている一方で、この問題に関する既存の調査や研究は乏しく、離職の抑制につながる要因は十分に解明されていない。そこで本稿では、現役の若手職員を対象とした調査データ（n=878）を用いて、彼・彼女らの離職意思に影響を与える要因を検討する。職場の人間関係、仕事の相互依存性、心理的安全性の3点に着目して分析を行った結果、直属上司との垂直的交換関係と心理的安全性が、若手職員の離職意思を抑制するうえで重要な要因であることを明らかにした。

1 深刻化する若手職員の離職問題

本稿の目的は、自治体の若手職員¹を対象として、彼・彼女らの離職意思に影響を及ぼす職場の要因について実証的に分析することである。

周知のとおり、近年、多くの自治体で若手職員を中心とした離職者の増加が深刻な問題となっている。総務省が2022年に公表した全国の自治体への調査（n=1,011）によると、「若手職員の離職率が上昇傾向にある」という設問に対して、全体の62%が「そう思う」「少しそう思う」と回答しており、人事管理上の重要な課題となっていることがわかる（総務省，2022）。

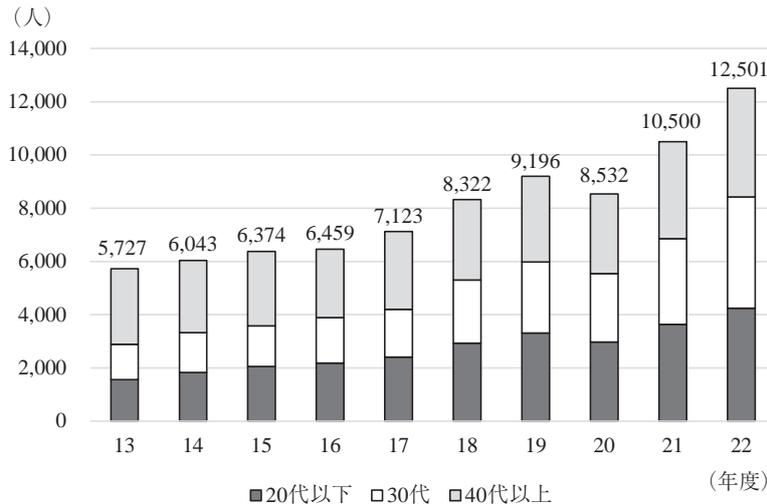
実際の離職者数の推移については、総務省が毎年度実施している「地方公務員の退職状況等調査」から確認することが可能である。直近で公表されている2022年度の状況をみると、全国の一般行政職の職員のうち、定年退職や懲戒免職、国や他自治体への出向などを除く普通退職者（主に自己都合による退職者）の人数は合計で1万2,501人であった。年代別にみると、20代以下の職員が4,244人（全体の37.2%）、30代が4,173人（同36.6%）であり、30

代以下の離職者が全体の7割以上を占める結果となっている。さらに、この数字を2013年度の時点と比較すると、普通退職者の人数は、全体で2.2倍（5,727人→12,501人）、20代以下では2.7倍（1,564人→4,244人）、30代では3.1倍（1,327人→4,173人）と、過去10年間の間で著しく増加している（図1）。

とはいえ、民間企業との比較でいえば、自治体の離職率は相対的には依然として低い水準にある。特に「七五三現象」といわれるように、民間では新規卒者のうち、中卒者で7割、高卒者で5割、大卒者で3割の人々が、就職後3年以内に早期離職してしまうことが長らく課題として指摘されてきた。自治体に関する同様のデータは存在していないものの、単年度の離職者数を当該年度の在職者数で除算して離職率を推計すると、20代以下の職員の年間離職率は2022年度時点で約3.7%であり、単純にそれを3倍（3年度分）にしても10%程度である（田井，2024）。入職後3年以内に限定すれば、実際にはこの数値よりも少し高くなるかもしれないが、それでも自治体における早期離職率は民間の半分程度にとどまるだろう。

1 若手の定義や範囲は論者によってさまざまであるが、本稿では年齢が30代までの職員を「若手職員」として扱うこととする。

図1 一般行政職の離職（普通退職）者数の推移



出所) 総務省「地方公務員の退職状況等調査」(各年度)から筆者作成。

他方、近年の動向に着目する場合、自治体の方が事態はより深刻であるとも考えられる。というのは、実は民間の場合、最近になって特に若手の離職が増えているというわけではないからである。新人の早期離職率については、ここ数年は民間でも微増傾向にあるものの²、厚生労働省が実施している「雇用動向調査」の年次推移によると、30代以下の若手労働者の年間離職率は、2014年度から2023年度の10年間ではほとんど横ばいの状態が続いている³。それとは対照的に、自治体の若手職員の離職率は、先に述べたように増加の一途をたどっている。入庁して間もない新人だけではなく、20代後半や30代の職員の離職者も大幅に増えているのが近年の自治体の特徴である。

従来、自治体では採用した職員が定年まで勤め上げることを前提として組織運営がなされてきた。しかし、ここまで述べたように、今日では状況は急速に変化しつつある。今後は自治体においても、人材の流出を防ぎ定着を促すための取り組み、すなわちリテンションマネジメントの視点が重要になってくるだろう⁴。

2 なぜ離職してしまうのか

若手職員の離職を喰い止めるためには、彼・彼女らがなぜ離職してしまうのか、その原因分析が必要である。

この点、このところよく指摘されるのは、労働市場の変化や離職・転職に関する価値観の変化などである。日本社会全体の構造的な人手不足を背景として売り手市場化が進み、転職市場も活発化するのと同時に、若年層を中心に一つの組織に長く勤めるという考え方自体が薄れてきている。今日の若者にとって、いまの職場は自らの人生やキャリアにとって必ずしも重要な存在ではなく、無理にしがみつこうとするものではなくつつある(堀, 2024)。さらに自治体の場合には、転職をする際に、自治体から民間企業という従来の主流のキャリアパスに加えて、中途採用の拡大に伴う自治体間の転職というもう一つのルートが開拓されたことも、近年の離職者の増加を後押しする要因となっている。

ただし、こうしたマクロの要因は、離職者の増加という近年の変化を理解するうえでは重要であるが、そもそも「なぜ若手職員が離職するのか」とい

2 民間の早期離職に関しては、学歴や業種、企業規模等による違いが見られる。古屋(2025)によると、短大および大卒者では、この20年ほどの間で、離職率の高いサービス業への就職割合が増加しており、このことが早期離職率の押し上げ要因となっている。一方、高卒者に関しては、離職率の低い製造業や大企業への就職が増加し、早期離職率を押し下げている要因となっているという。

3 e-Stat(政府の統計窓口)「雇用動向調査<年次別推移>4-3 性、年齢階級別離職率」(https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?stat_infid=000040078065) 2025年1月16日閲覧。

4 それと同時に、こうした近年の変化が不可逆の潮流であるとするれば、今後はある程度の離職が生じることを前提とした体制整備も必要になってくるだろう。

う問いに対して、その直接の理由を説明しているわけではない。既存の調査では、「離職した」または「離職を考える」主な理由として、家族の転居や介護、出産・育児などの理由を除くと、大きく分けて、①「自分に合った仕事をしたい」といった業務内容に関する要因、②人間関係を含む職場環境に関する要因、③給与や労働時間、休日・休暇といった労働条件に関する要因の三つが挙げられている（厚生労働省，2024；佐藤，2018；労働政策研究・研修機構，2020）。これらは民間企業の正社員を対象とした調査であるが、ここで挙げられているのはいずれも労働者にとって一般的な要因であり、自治体職員に関してもそう大きく異なるということはないだろう。

もっとも、現実には離職の理由や事情は人によって千差万別である。また大抵のケースでは、なにか一つの理由だけが原因というよりは、複数の理由が絡み合って最終的に離職という決断に至ることが通常であろう。しかし、組織として有効な対策を打つためには、まずは離職の原因となりうる諸要因を解きほぐして整理したうえで、その中からより重要なポイントを見極めることが求められる。

そこで本稿では、上記のなかでも②の職場の要因に焦点を当てて検討を行う。その理由は、業務内容や労働条件の側面と比べて、現場レベルのマネジメントの実践によって改善できる余地が相対的に大きいと考えられるからである。また、業務内容や労働条件に関しては、同規模の自治体であればある程度似通っている部分も多いだろう。それにもかかわらず、仮にそうした自治体の間で離職率の高低に差が生じているとすれば、それは職場環境の違いによる影響が大きいのではないかと推測される。

だが残念なことに、民間労働者の離職と職場環境との関係について論じた先行研究はそれなりに存在するものの、自治体職員のそれについて論じた研究は管見の限りほとんど見当たらない⁵。そのため、

次節からは筆者らが実施した調査データの分析を通じて、若手職員の離職意思に影響を及ぼす要因を解明してみたい。

3 離職意思に影響を及ぼす職場の要因

離職との関連が想定される職場の要因にはさまざまなものが考えられるが、ここでは民間企業を対象とした先行研究の知見から次の3点に着目した。

一つめは、職場の人間関係である。人間関係の悪化が離職の引き金となるという指摘はこれまで数多くなされてきた。前節で言及した近年の調査でも、職場の人間関係は、離職をした／考えている理由として上位に位置づけられている。職場では日々のコミュニケーションを通じて、メンバー間で情報や知識、期待、援助、支持などの資源が相互にやり取りされる。こうした職場の人間関係は、学術的には「交換関係」と呼ばれ、そのなかでも部下である個人とその上司との関係を垂直的交換関係、同僚との関係を水平的交換関係という。先行研究では、上司や同僚との間に良質な交換関係が築かれていることが、個人の主体的なキャリア形成への取組みを促すとともに、離職意思の低下につながるということが指摘されている（尾野，2019；堀内・岡田，2016）。

二つめは、職場における仕事の相互依存性である。これは、職場におけるメンバー間の仕事相互に関連し合う程度を意味する概念である（Kiggundu, 1981）。相互依存性の高い職場では、一人の力で仕事を成功させることは難しく、他のメンバーとの密な協力や調整が必要になる。このような職場の風景は、行政研究の領域では「大部屋主義」と呼ばれ、日本の行政組織の伝統的な特徴であると考えられてきた⁶（大森，2006）。一見すると窮屈で煩わしいような印象も受けるが、職場での助け合いやコミュニケーションを促し、チームとしての一体感を醸成する面もある。事実、先行研究では、仕事

5 自治体職員の離職や継続就業について実証的に論じた研究として、砂原（2024）や中畠（2013）などがある。また、海外では公務員の自発的離職（voluntary turnover）に関して一定の研究の蓄積があるが、その多くは公共部門の管理職を対象としており、本稿のような若手職員の離職について論じた研究は極めて少ない（Cregård et al., 2017）。

6 厳密には、本稿における仕事の相互依存性と大部屋主義は、その定義や捉え方において異なる面もある。大部屋主義は、公式の所掌事務が局、課、係などの単位組織に与えられること、その内容が概括列挙的であること、職員は単位組織に所属し、空間的にも一つの同じ部屋で執務することといった客観的な基準によって把握される組織形態である（大森，2006）。他方、心理学をベースとする組織行動論の領域で議論されてきた仕事の相互依存性は、仕事の相互依存度合いに関する個人の主観的な認識を指している（鈴木，2013）。

の相互依存性はメンバーの組織への愛着を高めたり、職場における支援や勤勉、創意工夫といった行動を促したりすることが明らかにされている（鈴木, 2013; 正木・村本, 2018）。

最後は、職場の心理的安全性である。心理的安全性とは「チームのなかで対人関係におけるリスクをとっても安全であるというメンバー間で共有された信念」（Edmondson, 1999: 350）であり、一言でいえば「みんなが気兼ねなく意見を述べることができ、自分らしくいられる文化」のことである⁷（エドモンドソン, 2021: 14-15）。2012年にGoogleが効果的なチームの特徴の解明を目的として実施した調査（プロジェクト・アリストテレス）において、心理的安全性が高いチームほど高い業績を挙げ、メンバーの離職率も低くなることを突き止めたことで、近年高い注目を集めている⁸。職場の心理的安全性が低いと、「見当外れの発言や周囲が気に入らない意見を出してしまうと怒られたり呆れられたりするのではないかと」という不安が全体に漂い、誰もしが率直な意見を述べるのが難しくなってしまう。反対に、心理的安全性の高い職場では、人々がリスクを恐れずに自身の考えを素直に表明できるため、職場のコミュニケーションは活発化し、早期の問題発見やイノベーションにもつながりやすい。さらに、心理的安全性は個人の高いワークエンゲージメントや良好なメンタルヘルス、離職意思の低下とも関連していることが、これまでの研究によって明らかにされている（エドモンドソン, 2021）。

ここまでの議論から、職場の良好な人間関係、仕事の相互依存性、心理的安全性は、いずれも若手職員の離職意思を低下させる形で作用することが想定される。以下で、実際にデータの分析を通じてこの仮説を検証してみよう。

4 使用するデータ

この節では、本稿の分析で使用するデータについて説明する。ただ、どうしても細かな記述が多くな

るので、関心がない場合は読み飛ばしていただいても構わない。

さて、分析用のデータは、自治労福井県本部と長崎県本部の全面的な協力のもと、2024年7月から8月にかけてオンラインフォーム上で実施した質問紙調査から収集されたものである。調査の対象は、福井県及び長崎県内の自治体（県・市町）で勤務する職員（組合員）である。ここでは、年齢が30代以下の職員（952人）のうち、性別について「その他・答えたくない」を選択した回答者（74人）を除外してデータセットを構築した（n=878）。

回答者の内訳について、性別は男性が462人（52.6%）、女性が416人（47.4%）であり、職種は事務職が499人（56.8%）、技術職（土木・建築・機械・電気等）が128人（14.6%）、専門職（保育・福祉・保健・医療等）が235人（26.8%）、技能労務職（現業職）が7人（0.8%）、その他が9人（1.0%）である。平均年齢は30.4歳、平均勤続年数は6.2年であった。

次に、本稿の分析で用いる主要な変数は以下のとおりである。①離職意思は「私はこの役所にずっと勤めていたい」などの3項目から操作化した（山本, 2009）。②職場の人間関係は垂直的交換関係（直属上司との関係）と水平的交換関係（同僚との関係）を区別した。前者の垂直的交換関係は「直属の上司は、私の能力や持ち味を十分的確に把握してくれていた」などの7項目、後者の水平的交換関係は「私が仕事で困難な状況にぶつかったときは、同僚（同じ職場の先輩、同期、後輩）は相談にのってくれたり、アドバイスをしてくれたりした」などの7項目から測定した（堀内・岡田, 2016）。③仕事の相互依存性は、「私の職場では、職場の成果に関する責任を共同で負っている」などの3項目からなる目標の相互依存性と、「仕事をすすめていくうえで、職場のメンバーにたえず相談しなければならない」などの3項目からなる仕事の相互依存性の二つを設定した（鈴木, 2013）。④心理的安全性は「この職場の中では、思いきったことをしても大丈夫だ」

7 先に述べた職場の人間関係はある個人とその上司や同僚とのマン・ツー・マンの関係であるのに対して、心理的安全性は職場全体の文化や雰囲気の意味している（そのため、心理的安全性は個人間の信頼とも異なる）。また、心理的安全性には交換関係における周囲からの援助や支持といった要素は含まれていない。このように、一定の関連はあるものの両者は次元の異なる概念である。

8 Google re: Work 『効果的なチームとは何か』を知る（<https://rework.withgoogle.com/jp/guides/understanding-team-effectiveness#introduction>）2025年1月9日閲覧。

などの5項目から操作化した⁹ (丸山・藤, 2019; Edmondson, 1999)。なお、「職場」は所属する「課」または「室」の単位を想定して回答するように指示している。

さらに、職場の要因以外の影響を統制するために、個人属性として性別 (基準:男性)、学歴 (基準:大卒・院卒)、民間経験の有無 (基準:経験有)、勤続年数 (満年数)、職種 (基準:事務職)、勤務地 (基準:本庁)、課室をまたぐ異動の回数を、また職務特性として仕事の負担感、自律性、定型性、住民との接触機会¹⁰を分析に加えた。

以上の変数の記述統計量を表1に示している。個

人属性を除いたすべての項目は5段階のリッカートスケールで設計されており、尺度得点には各項目の合計値を用いている。また、分析にはHAD (ver. 18.006; 清水, 2016) を使用した。

5 分析結果

離職意思を従属変数として、ロバスト標準誤差を用いた重回帰分析を実施した¹¹。分析にあたっては、性別によって異なる変数間の関係が現れる可能性を考えて、回答者全体のデータを用いた分析 (n=878) に加えて、男性のみの分析 (n=462) と女性のみの分析 (n=416) をあわせて実施した。その結果をま

表1 記述統計量

変数名	平均値	標準偏差	最小値	最大値	a係数	ω係数	
離職意思	10.45	3.39	3.00	15.00	.827	.831	
個人属性	男性	0.53	0.50	0.00	1.00		
	大卒・院卒	0.74	0.44	0.00	1.00		
	民間経験有	0.24	0.42	0.00	1.00		
	勤続年数	6.15	4.84	0.00	21.00		
	事務職	0.57	0.50	0.00	1.00		
	本庁勤務	0.65	0.48	0.00	1.00		
	異動回数	1.50	1.66	0.00	8.00		
職務特性	仕事の負担感	11.89	2.73	3.00	15.00	.763	.805
	仕事の自律性	6.31	2.12	2.00	10.00	.740	.756
	仕事の定型性	6.93	2.40	3.00	14.00	.611	.626
	住民接触機会	6.95	2.29	2.00	10.00	.705	.714
人間関係	垂直的交換関係	25.33	6.18	7.00	35.00	.927	.928
	水平的交換関係	27.29	5.34	7.00	35.00	.923	.924
相互依存性	目標の相互依存性	10.21	2.52	3.00	15.00	.675	.687
	仕事の相互依存性	9.77	2.41	3.00	15.00	.573	.583
	心理的安全性	17.22	3.66	5.00	25.00	.696	.698

注: n= 878

出所) 筆者作成。

- 9 調査では6項目について尋ねたが、因子分析 (最尤法、プロマックス回転) の結果、「この職場のメンバーと働いているとき、ほかの人には真似できない私のスキルや能力は評価され、役立てられている」の項目が排除された。
- 10 仕事の負担感 (3項目) 及び仕事の自律性 (2項目) は、厚生労働省が開発した職業性ストレス簡易調査票 (https://www.mhlw.go.jp/bunya/roudoukijun/anzensei12/dl/stress-check_j.pdf; 2025年1月8日閲覧) の項目を利用した。次に、仕事の定型性 (3項目) は有吉ほか (2019) を参照した。最後に、住民との接触機会 (2項目) は「仕事のなかで地域の住民や団体と直接やりとりすることが多い」など独自に項目を作成した。なお、一見すると仕事の自律性と相互依存性は相反するようにも思われるが、自律性とは自分で仕事のやり方やスケジュールを決められる程度といった意味であり、仕事の相互依存性 (仕事の成否が他のメンバーに依存している度合い) とは独立した概念である (鈴木, 2013)。
- 11 分析方法に関して、分析で用いる変数には、個人属性のような個人レベルの変数と、仕事の相互依存性や心理的安全性のような職場レベルの変数の両方が含まれている (職務特性や人間関係はやや微妙であり、基本的には個人レベルの変数であるが、職場単位で一定の類似性がある場合もある)。こうした階層性を持つデータを扱う場合、本来はマルチレベル分析 (階層的線形分析) と呼ばれる手法を用いることが好ましいとされる。しかし、調査では匿名性を担保するために回答者の所属する課室名を尋ねていない。職場ではなく組織を単位とすることも考えられるが、データには回答数が5以下とごく少数の自治体が複数含まれるため、本稿では重回帰分析によることとした。

とめたものが次の表2である¹²。

視認性を考慮して、表中では有意確率が5%未満の係数のみを表示し、有意な関係が確認できなかったものについては「*n. s.*」と表記している。また、この表の読み方として、係数が負の値をとる場合、当該変数は離職意思と負の関係にあり、反対に正の値をとる場合は離職意思と正の関係にあることを意味している。

まず、得られた結果について客観的に記述しておく。統制変数として投入した個人属性と職務特性に関しては、全体のモデルにおいて、男性、大卒・院卒、民間経験有、仕事の定型性は離職意思との間に有意な負の関係が、本庁勤務であることは有意な正の関係が認められた。そして職場の要因に関しては、

垂直的交換関係と心理的安全性が離職意思に対して有意な負の関係を有していたが、それ以外の水平的交換関係、目標の相互依存性、仕事の相互依存性の効果は有意ではなかった。また、職員の性別によっても違いがみられ、男性の場合は心理的安全性のみが職場要因としては有意であり、女性の場合は全体の分析結果と同様に、垂直的交換関係と心理的安全性の二つが有意であった¹³。

以上の結果をまとめると、次のように解釈することができる。第1に、個人属性に関しては、全般的に女性よりも男性の方が、高卒者や専門学校・短大卒者よりも大卒・院卒者の方が、過去に民間企業で勤務した経験を有する職員の方が離職意思は低い。反対に、本庁勤務の職員の方が支所等で勤務する職

表2 重回帰分析の推定結果

従属変数 = 離職意思		全体	男性	女性
独立変数		β	β	β
個人属性	男性	-.085 *	-	-
	大卒・院卒	-.068 *	-.095 *	<i>n. s.</i>
	民間経験有	-.120 ***	-.140 **	<i>n. s.</i>
	勤続年数	<i>n. s.</i>	<i>n. s.</i>	<i>n. s.</i>
	事務職	<i>n. s.</i>	-.087 *	<i>n. s.</i>
	本庁勤務	.078 *	<i>n. s.</i>	<i>n. s.</i>
	異動回数	<i>n. s.</i>	<i>n. s.</i>	<i>n. s.</i>
職務特性	仕事の負担感	<i>n. s.</i>	<i>n. s.</i>	<i>n. s.</i>
	仕事の自律性	<i>n. s.</i>	<i>n. s.</i>	<i>n. s.</i>
	仕事の定型性	-.110 **	<i>n. s.</i>	-.163 *
	住民接触機会	<i>n. s.</i>	<i>n. s.</i>	<i>n. s.</i>
人間関係	垂直的交換関係	-.141 ***	<i>n. s.</i>	-.221 ***
	水平的交換関係	<i>n. s.</i>	<i>n. s.</i>	<i>n. s.</i>
相互依存性	目標の相互依存性	<i>n. s.</i>	<i>n. s.</i>	<i>n. s.</i>
	仕事の相互依存性	<i>n. s.</i>	<i>n. s.</i>	<i>n. s.</i>
心理的安全性		-.163 ***	-.194 ***	-.152 *
<i>Adjusted R²</i>		.177	.192	.157

注1：*** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p < .05$

注2：係数は標準化してある。

出所) 筆者作成。

12 VIF (variance inflation factor) は各モデルを通じて1.065から3.250までの範囲であり、多重共線性は発生していないと判断した。さらに独立変数間の交互作用を検討したところ、全体のモデルにおいて垂直的交換関係と水平的交換関係の交互作用項の効果が1%水準で有意であったが、交互作用項を分析に投入したことによる分散説明率の増加 (ΔR^2) は有意ではなかった。

13 性別に関しては、専門職(保育・福祉・保健・医療等)で女性の割合が高い(男性31人に対して女性204人)。そこで職種について事務職ではなく専門職のダミー変数を投入した分析を別途実施したが、その効果は有意ではなく、各モデルの分析結果もほとんど変化しなかった。

員よりも離職意思は高い。第2に、職務特性に関しては、定型的な業務に従事している職員ほど離職意思は低い。第3に、こうした個人属性や職務特性による影響を統制しても（条件を揃えても）なお、職場における直属上司との垂直的交換関係が良好であるほど、そして心理的安全性が高いほど、若手職員の離職意思は低くなる傾向がある。

6 考察と結論

当初の仮説は、職場の人間関係、仕事の相互依存性、心理的安全性の三つの要因が、若手職員の離職意思を抑制するというものであった。

しかし、分析の結果、仕事の相互依存性と離職意思との間に有意な関係は認められなかった。仕事の相互依存性は職場での協力やコミュニケーションを生む土台ではあっても、それ自体が直接的に離職の抑制につながるというわけではないようである。同様に、職場の人間関係のうち、同僚との水平的交換関係も離職意思と有意な関係にはなかった。両者の相関関係も $r=-0.17$ ($p<0.01$) と有意ではあるが弱い水準にとどまっている。同僚との関係が重要でないというわけではないと思われるが、先行研究では、垂直的交換関係は離職意思と直接関連するのに対して、水平的交換関係はキャリアに関する焦燥感の低下を通じて間接的に離職意思の低下に寄与することが指摘されている（尾野，2019）。今回の分析では両者の直接の関係を検討したため、そうした経路が見落とされた可能性はある。

他方、若手職員の離職意思の抑制につながるものが示唆されたのは、垂直的交換関係と心理的安全性である。特に後者の心理的安全性については、男女別の分析においてもその効果は一貫して有意であった。職場で上司とよい関係を築くことができ、率直に自身の意見を表明できるような環境¹⁴にある職員ほど、仕事を辞めようとは考えにくくなるということである。これは感覚的にも腑に落ちる結果であろう。

しかし、そうしたいわば当たり前のことが、マネ

ジメントにおいて適切に実践されているかは別である。最近では「上司ガチャ」という言葉がよく聞かれるが、運悪く「はずれ」¹⁵を引いた優秀な職員が不本意に離職してしまうことは、組織にとっても大きな損失である。それでは、自身が所属する自治体は、上司となる人物の選抜やコーチングなどの訓練に、どの程度本気で取り組んでいるだろうか。同様に、率直に発言することへの不安も、自治体の職場ではごくありふれたものである——「的外れな発言をして馬鹿にされるのが嫌だ」「ミスを報告して上司から叱られるのが怖い」「問題を指摘すると周囲から煙たがられるかもしれない」「下手に進言して自分の負担が増えてしまったらどうしよう」などなど。いまの職場にはこうした雰囲気はないだろうか。あるとしたら、なにか対策は打たれているだろうか。

紙幅の関係で詳細な言及はできないが、心理的安全性を高めるためには、首長をはじめとした各階層のリーダーの役割が決定的に重要であるといわれている（エドモンドソン，2021）。当然そこには若手職員の直属上司（主には係長級）も含まれるため、その責任は二重の意味で重大である。組織の側には、上司となる職員に対する入念な訓練を施すとともに、彼・彼女らがリーダーシップを発揮できる環境を整備することが求められるだろう。とはいえ、こうした職場の人間関係や雰囲気といった要素は、人々の個性や感情とも密接に関わる問題であり、そのマネジメントは決して容易ではない。だが、たとえ一朝一夕に現状を変えていくことは難しいとしても、一歩ずつ地道に改善を続けていく努力が不可欠であろう。

（謝辞）調査の設計と実施にあたり、自治労福井県本部の橋本和久様、長崎県本部の本田恵美子様から多大なるご尽力を賜りました。また、大変ご多忙のなか、多くの組合員の皆様に調査へのご協力をいただきました。この場を借りて厚く御礼申し上げます。なお、本研究は JSPS 科研費 JP21K01296、

14 念の為に補足しておくが、心理的安全性の高い職場とは「和気藹々とした職場」や「ゆるい職場」と同義ではない。むしろ、職場の人々が互いに友好的であるがゆえに反対意見が出せないような状況を考えると、時として両者は相反する。繰り返しになるが、心理的安全性とは率直な意見を出し合える雰囲気のことであり、その内容次第では職場内に（建設的な）対立や緊張が生じることもあり得る。

15 もちろん、部下の側に問題があったり、単に相性が悪かったりする場合もあるので、一概に上司の資質の問題だとは言いきれない。

JP22K13334, JP22H00805 の助成を受けたものです。

参考文献

- Cregård, A., Corin, L., & Skagert, K. (2017). Voluntary turnover among public sector managers: A review. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(2): 89-114.
- Edmondson, A. (1999). Psychological safety and learning behavior in work teams. *Administrative Science Quarterly*, 44(2): 350-383.
- Kiggundu, M. N. (1981). Task interdependence and the theory of job design. *Academy of Management Review*, 6(3): 499-508.
- 有吉美恵・池田浩・縄田健悟・山口裕幸 (2019) 「定型業務がワークモチベーションを抑制する心理プロセス：職務意義の媒介効果」『実験社会心理学研究』 58 (1) : 53-61。
- エドモンドソン, エイミー (2021) 『恐れのない組織－「心理的安全性」が学習・イノベーション・成長をもたらす』(野津智子訳) 英治出版。
- 大森彌 (2006) 『官のシステム』東京大学出版会。
- 尾野裕美 (2019) 「若年就業者のキャリア焦燥感と垂直的・水平的交換関係－転職活動との関係を中心に」『キャリアデザイン研究』 15 : 113-120。
- 厚生労働省 (2024) 「令和5年若年者雇用実態調査の概況」(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/4-21c-jyakunenkyouyou-r05.html>) 2025年1月9日閲覧。
- 佐藤裕子 (2018) 「若手・中堅社員 515 名の転職意向と実態～転職に踏みきった理由・踏みとどまった理由」『RMS Message』 52 : 23-30。
- 清水裕士 (2016) 「フリーの統計分析ソフト HAD : 機能の紹介と統計学習・教育, 研究実践における利用方法の提案」『メディア・情報・コミュニケーション研究』 1 : 59-73。
- 鈴木竜太 (2013) 『関わり合う職場のマネジメント』有斐閣。
- 砂原啓毅 (2024) 「自治体若手職員の離職を抑えるには－組織コミットメントからのアプローチ－」『自治体大学からの情報発信』 34 : 1-4。
- 総務省(2022)「地方公務員行政に関する自治体アンケートの結果について (第4回ポスト・コロナ期の地方公務員のあり方に関する研究会資料1)」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000790977.pdf) 2025年1月9日閲覧。
- 田井浩人 (2024) 「自治体組織におけるモチベーション・マネジメント－公務への意欲を支え、育んでいくために」『月刊自治研』 781 : 34-41。
- 中嶋剛 (2013) 「女性公務員の継続就業意思の決定要因」『経済教育』 32 : 74-80。
- 古屋星斗 (2025) 「なぜ大学卒の“3年以内離職率”は高まっているのか」(<https://www.works-i.com/column/hataraku-ronten/detail035.html>) 2025年2月1日閲覧。
- 堀内泰利・岡田昌毅 (2016) 「キャリア自律を促進する要因の実証的研究」『産業・組織心理学研究』 29 (2) : 73-86。
- 堀有喜衣(2024)「若者は仕事に何を求めているのか」『月刊自治研』 781 : 18-27。
- 正木郁太郎・村本由紀子(2018)「性別ダイバーシティの高い職場における職務特性の心理的影響－仕事の相互依存性と役割の曖昧性に着目して－」『経営行動科学』 30 (3) : 133-149。
- 丸山淳市・藤桂 (2022) 「職場ユーモアが創造性の発揮に及ぼす影響－心理的安全性の役割に着目して」『産業・組織心理学研究』 35 (3) : 381-392。
- 山本寛 (2009) 『人材定着のマネジメント－経営組織のリテンション研究』中央経済社。
- 労働政策研究・研修機構 (2020) 「若年者の離職状況と離職後のキャリア形成Ⅱ (第2回若年者の能力開発と職場への定着に関する調査) (JILPT 資料シリーズNo. 221)」(<https://www.jil.go.jp/institute/siryu/2020/documents/221.pdf>) 2025年1月9日閲覧。

若手職員とメンタルヘルス対策

産業医科大学 産業医実務研修センター 助教 田口 要人

地方自治体では若手職員のメンタルヘルス不調が増加している。若手職員の不調は職場の対人関係や業務の負担、キャリア形成の不安が原因となりやすい。キャリアが浅く職務スキルが不十分な若手職員の復職支援は難しい状況であり、不調そのものを防ぐ対策が重要となる。都市自治体の事例では、首長によるリーダーシップの発揮や若手のキャリア支援を含む人材育成、職場環境改善が一般的な対策推進の鍵であった。対策として、首長の方針表明、キャリア形成支援と相談体制の整備、ストレス軽減を目的とした参加型職場環境改善活動での若手の起用が挙げられる。一般的なメンタルヘルス対策を整え若手の対策を推進するために、自治体間でノウハウを共有することが重要である。

1 はじめに

近年、地方公共団体において若手職員のメンタルヘルス不調が増加傾向にあり、メンタルヘルス対策を進めるうえでの課題の1つとなっている。一般財団法人地方公務員安全衛生推進協会の「令和4年度地方公務員健康状況等の現状の概要」によると、長期病休者率（10万人率）のトップがメンタルヘルス不調を意味する「精神及び行動障害」で10年前の1.8倍、15年前の2.1倍と急増している（図1）。他の疾患がほぼ横ばいであることから、メンタルヘルス不調だけが特殊な動きをしているといえる。男女別・年齢区分別のグラフで確認すると、年代としては20代が最も多く、男女別では10代から20代の女性職員が特に多いことがわかる（図2）。在職死亡率（10万人率）では、最も多い悪性新生物が減少傾向であるのに対して、自殺が再び増加傾向である。

また、総務省委託調査による労働者健康安全機構労働安全衛生総合研究所の「令和4年度地方公務員の過労死等に係る公務災害認定事案に調査研究事業調査研究報告書」では、精神疾患・自殺による公務災害認定事案346件、そのうち死亡事案107件が分

析されている。男性の4割以上が死亡事案であるのに対し、女性は1割に満たない。男性の死亡時年齢は50代が最も多く32.7%、40代が26.5%。30代も26.5%と続く。女性の死亡時年齢は20代が最も多く55.6%、30代と合わせて88.9%を占める。女性の死亡事案は職員区分に特徴があり、教育職員が約8割であった。男性は「仕事の量（勤務時間の長さ）」46.1%が最も多く、女性は「異常な出来事への遭遇」21.7%が最も多かった。

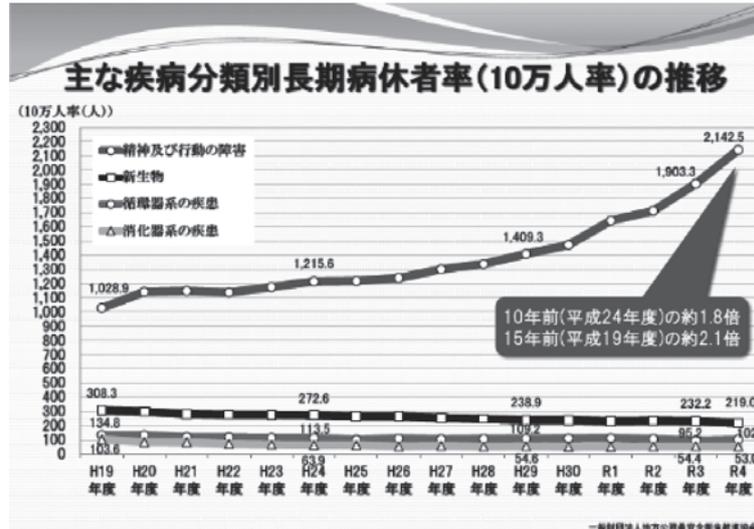
以上のように、統計資料からみて若手職員のメンタルヘルス不調が多いことは明らかである。なぜ、若手職員のメンタルヘルス不調が増えているのか、若手特有の問題、若手に特異なストレス要因の特徴、若手の復職支援の難しさについて、文献的な考察をおこない対策を考えていきたい。

2 若手職員の特徴

(1) 若手職員に特有の問題

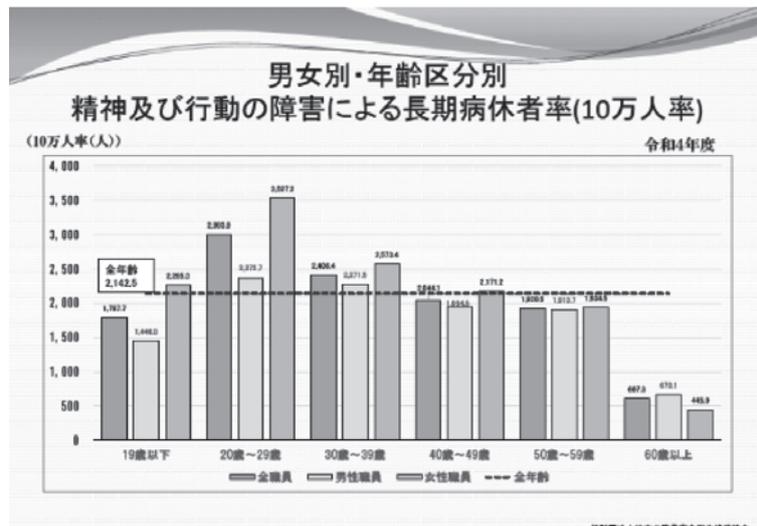
若手職員の感じるストレス要因が他の世代と異なることが若手に対するメンタルヘルス対策を難しくしている。永田（2014）は心療内科外来の受診例や企業の報告を整理したうえで、若年労働者の感じる

図1 長期病休者率（10万人率）



(出典：令和4年度地方公務員健康状況等の現状の概要)

図2 男女別、年齢区別の長期病休者率



(出典：令和4年度地方公務員健康状況等の現状の把握)

ストレス要因は他の世代の労働者と異なり個人側の問題を持っていることを指摘している。例えば、所属内で協調性やコミュニケーション能力を求められること、仕事を覚えて職場に適応する過程が相当なストレスになっていることが共通点として挙げられている。また、不調者の中には対人スキルが未熟で自己愛傾向の強いものが多いとしている。自己愛傾向とは、自己中心的で自分は何でもできるという幼児的な万能感があり、傷つくことへの恐れをもつ傾向のことである。

東京商工会議所の「2024年度新入社員意識調査」では、95.5%の新入社員は、社会人生活を送ることに対して何らかの不安を感じていることが報告されている。その内訳は、「仕事が自分の能力や適性に合っているか (48.9%)」「上司・先輩・同僚とうまくやっていけるか (42.8%)」「仕事と私生活のバランスが取れるか (40.2%)」の3つが上位を占めている。このように新入社員の不安なポイントは、約10年前の永田による報告のころと大きく変わりはない。若手職員の特徴として、仕事を覚える過程

や職場でのコミュニケーションに不安があり、仕事に対する考え方がワークライフバランス重視に変わってきていることを把握しておくことは、ストレス対策を考えるうえで重要な要素になる。

(2) 若手に特異なストレス要因の特徴

職場での対人関係や困難な業務による負担が若手職員をメンタルヘルス不調に追い込んでいる。総務省の「令和2年度地方公務員のメンタルヘルス対策に係るアンケート調査結果」によると、調査担当者の判断という制約はあるが休務に至った主な理由として「職場の対人関係（上司、同僚、部下）」が最も多く60.7%、次に「業務内容（困難事案）」が42.8%、「本人の性格」が30.9%、「元々の精神疾患の悪化」が28.0%と続いている。上記の調査結果は若手職員に限定したものではないが、東京商工会議所の調査結果にみられた新入社員が不安に感じている項目に一致している。ここでいう「本人の性格」は若手職員の価値観が職場と合わず、本人の問題として扱われているものと推測される。休務理由について団体の規模に注目すると、町村では「職場の対人関係」は49.9%、「業務内容（困難事案）」は35.8%と都道府県などと比べて少なめであり、密なコミュニケーションがとれる規模の強みの好影響か、逆に理由が表に出にくい事情があるかもしれない。一方で市区町村は、本人の性格31.5%、不明25.8%、身体面の体調悪化20.7%が他の規模よりも割合が多い。メンタルヘルス不調の対応に困っている、もしくはそこまで手が回らない現状を反映しているのかもしれない。

(3) 若手職員の復職支援の難しさ

若手職員の職務経験の少なさやキャリアの短さが、仕事のスキルや職場の人間関係構築を行うには不十分であるため、その復職を支援することは他の年代と比べて難しくなる。池上ら（2016）は、36例のメンタルヘルス不調者の事例を分析して報告している。若年労働者は、移動・配置転換などの措置が16.7%と少なく、退職に至る事例が50%であった。その理由として、キャリアが短く職務能力が不足しており受け入れ先が少ないこと、組織要因より個人要因の影響が多いこと、転職が可能な年代であるこ

となどを挙げている。保健師が関与しているケースが多く、関係者間の調整や若年労働者の主張や考えを補完する役割を担っている可能性を指摘している。相談経路は職場への診断書提出が契機となる事例が多く、病状が進行してからの対応が多いことも示唆されている。

このように若手職員が不調をきたしてからでは、できることが限られる可能性が高い。したがって、調子を崩さないように若手を育成し、不調を未然に防止することが重要になる。すでに多くの職場では新入社員研修で丁寧な対策を行っていると思われる。しかし、現場への配属時や新しい業務を任せられる時など不調が表面化するタイミングは他にもある。そのため、キャリア形成の初期に相談しやすい仕組みや環境を整えるなどの支援を行うことは有用と思われる。

以上から、若手職員に対してはコミュニケーションスキルの未熟さへの対応とそれに配慮した職場でのコミュニケーション促進、キャリアの見通しをつけ仕事への適応を支援すること、上の世代とは異なる価値観を持っていることを理解して対応するなどの対策が求められる。これらを踏まえて、地方自治体のメンタルヘルス対策の現状と課題を整理し、若手職員のメンタルヘルス対策の方向性を検討したい。

3 都市自治体の対策で考慮すべきこと

(1) 前提となる一般的対策について

若手職員へのメンタルヘルス対策を行うには、一般的なメンタルヘルス対策とその体制が整っていることが前提となる。厚生労働省の「労働者の心の健康の保持増進のための指針」をもとに、メンタルヘルス対策の一般的なあり方を確認し、若手職員向けに工夫すべきポイントを整理することが重要である。すでに職場にメンタルヘルス不調者がいる場合は三次予防である復職支援の整備が求められる。不調者の支援を経験した職場やメンタルヘルス対策の必要性を感じている職場は、二次予防である早期発見・早期対応を重視した研修が必要である。ストレスチェック制度の高ストレス者面接の実施もこの段階の対策である。さらに進んでメンタルヘルス不調の発生そのものを防ごうと考えると一次予防を意識

した研修の企画やストレスそのものの軽減に関心を向ける必要がある。ストレスチェックの集団分析結果の活用はこの段階の対策である。集団分析結果を活用した職場環境改善が有効であることは知られているが、最も理想的な参加型職場環境改善は実施が難しい。多くの職場では、集団分析結果のフィードバックや管理監督者が結果を把握してできる範囲で対策を検討するのが精いっぱい現状と思われる。

(2) 都市自治体のメンタルヘルス対策の現状と課題

都市自治体のメンタルヘルス対策は首長のリーダーシップや心の健康づくり計画がないために結果につながっていない可能性がある。総務省の「令和5年度地方公務員のメンタルヘルス対策の推進に関する研究会現地開催事前アンケート調査結果」によると、参加した全団体（100団体）のうちメンタルヘルス対策に関する計画を策定している団体は17.0%であった。策定済みの団体の回答をみると計画を策定したことによる効果として、「職員本人、管理監督者、職場内産業保健スタッフ等の関係者の連携ができた」47.1%、「定期的な見直しができるようになった」29.4%、「管理監督者の意識が変化した」23.5%が挙げられている。課題として「不調者や休業者が減少していない」47.1%、「全庁的な認知度が上がっていない」35.3%が挙げられた。一方で、一次予防から三次予防まですべての段階でメンタルヘルス対策に取り組んでいると回答した団体は全団体の87%であった。三次予防である復職支援プログラム作成には54.7%、復職後の職員の業務面のフォローアップには54%、二次予防である相談窓口の設置には57%、一次予防である職員本人向け研修には66%、管理監督者向け研修には62%、ストレスチェックの集団分析を活用した職場環境改善には67%が取り組んでいると回答した。個別対策の実施状況に対して、「トップのリーダーシップを重視し、首長による取り組み方針の表明」を行っている団体は8%しかなかった。

以上のように、基本的なメンタルヘルス対策や個別の取組みは多くの自治体ですで行われている。自治体内で施策の認知度が上がらない課題が挙げられていたが、首長が積極的に関与して方針を表明し、

ことあるごとに言及すれば計画の認知度は高まるはずである。また、対策を行ったからといってすぐに不調者が減少することはないため、それを織り込んで対策を進める必要がある。経験的にはある程度の時期で落ち着くことが多い。「不調者や休業者が減少しない」場合に焦らず、自らの職場にあった取り組みになるように軌道修正をするためには、(安全)衛生委員会場で計画の進捗を確認する機会が重要である。他の団体で行われている取り組みを取り入れるだけでなく、自分たちの組織にあったやり方となるように工夫や改善が必要である。

(3) 若手に特化した対策について

総務省の「令和2年度地方公務員のメンタルヘルス対策に係るアンケート調査結果」によると、若手職員に特化した対策「あり」と回答したのは全体の53%であった。「研修の実施(若手職員対象の者)」が最も多く52.2%、「所属長との面談」21.2%、「産業医との面談」18.0%と続く、「相談窓口のお試し利用」は7.6%と少ない。直属上司との1on1面談や他部署の先輩職員とのメンタリング制度は、専門職の関与がなくても実施できる対策であり、「先輩職員との交流機会の創出」は19%と比較的多かった。

最近の若者は挨拶ができない、メールのやり取りさえできないなどの批判はよく耳にする。しかし、コミュニケーションスキルの未熟さを批判するだけでは状況は改善しない。そのため、上司や先輩が相談に乗り若手を育成していくことは重要であり、傾聴法やコーチングなどを外部機関の研修のテーマとして依頼しているところは多いと思われる。ただ、コミュニケーションスキルは一時的な研修だけで身につけることは難しい。直属上司との1on1面談や普段の業務の中で若手のコミュニケーションスキルを磨くことも必要になる。また、秋山(2019)の「若者のためのコミュニケーションスキル練習帳 学生の就活支援および新入社員教育のために」には、初めて就職する若者に挨拶の仕方や質問の仕方など社会人としてのコミュニケーションスキルの基本を身につけられるように説明や実践方法が記されている。秋山はリワークを通して復職支援を行っている精神科医であり、若者を支援する人向けに集団認知行動療法のスキルをわかりやすく記している。新入

社員教育の担当者はもとより、若手職員の相談や日々の業務に対応する先輩職員や上司が知っていても損はない内容である。周囲の職員が、若手職員の特徴を理解して仕事やコミュニケーションのスキル向上を支援する環境づくりは、重要なメンタルヘルス対策といえる。

ここまで検討してきた対策を実際に現場で行うことは本当に可能だろうか。ここからは、各自自治体の事例を紹介しつつ、実現の可能性や対策を進めるうえでの示唆を抽出したい。

【都市自治体の事例紹介】

事例1 小規模自治体のメンタルヘルス対策

たとえ規模が小さな自治体であっても、首長がリーダーシップを発揮すればメンタルヘルス対策を進めることは可能である。地方公務員災害補償基金の「被災地方公共団体におけるストレスチェック等実施事例集 2021」には、2011年に東日本大震災で被災した河内村の取り組みが紹介されている。河内村は職員が60～70人であり、専任の産業保健スタッフ（産業医、保健師等）はもちろんいない。元気がない職員がいれば村長自ら声をかけて、執務室で話すような風通しのよさが強みであった。震災から数年後に職員が精神的な不調から退職する事態が起り、メンタルヘルス対策に真剣に取り組むようになったという。ストレスチェックが義務化される前から、ストレスチェック後に1人20分の全員面接を継続している。自分が高ストレス者であることを周囲に気づかれずに面接が受けられるための工夫である。対策の中心を担っているのは総務課総務係の主査で、産業医や臨床心理士と連携を取りながら、積極的にメンタルヘルス対策の取り組みを進めていることがわかる。インタビューの最後に「メンタルヘルス対策には人事労務担当者が専門職と積極的につながっていくことが重要だと思っています。」と述べている。

事例2 メンタルヘルス対策と人材育成

人材育成に力を入れることは、若手職員が仕事を覚える過程の不安解消につながるという意味で重要なメンタルヘルス対策の1つである。釧路市長であ

る蝦名（2024）は「次世代につなげる基盤づくりー若手職員の育成と組織の強化ー」として釧路市の人材育成の取り組みについて紹介している。2023（令和5）年2月に人材育成基本方針を改訂し、採用から15年間で育成強化期間と位置付けて、5年3サイクルの人材育成の取り組みを進めている。採用後2～5年目の職員は、他の部署の業務を知る機会を約1週間与え、1～2年ごとに3つの業務分野を経験することを目指している。6～10年目は「伸ばす」を意識して、特定の分野の知識や経験を蓄積してもらう。11～15年目は、将来像を「固める」時期としてキャリア形成の全体像を示している。このように人材育成に取り組んでいる自治体の事例は多くみられる。働き方そのものの見直しは、産業保健スタッフや外部機関にはできない仕事のストレスを根本から減らす重要な取り組みである。

また、「地方公共団体における人材マネジメント推進のためのガイドブック（令和5年3月）」では、2020（令和2）年度から実施しているという「小田原市版クロスメンター制度」が紹介されている。小田原市は過去のメンタルヘルス不調事例をもとに「入庁時」「はじめての異動」「係長への昇任」を三つの大きなキャリアの転機と捉えている。これまでの入庁時の支援だけでなく、はじめて異動した職員と新任係長に対して、自分の所属以外で自分より上位の職員をメンターとして指名し半年間、月に一回程度の1on1面談が受けられる仕組みを作っている。自らの組織の課題をもとに、適切なタイミングで支援ができる仕組みを作っている点で参考になる取り組みと思われる。

事例3 参加型職場環境改善

職員がいきいきと働ける職場づくりに取り組むことは、職員同士のコミュニケーションを促すだけでなく職場のストレスそのものを減らす重要なメンタルヘルス対策である。ストレス対策としての職場環境改善といっても、何か特別なことではなく物理的な環境や単純に働き方も含めて当事者が働きやすくする活動である。ジチタイワークスWEBの「【特集】全職員が主役の「職場ドック」で働きやすい職場をつくる」では、高知県庁の「職場ドック」の取り組みが紹介されている。高知県庁では不調者を早

く見つけて適切な対応をする二次予防やメンタルヘルス不調で休業した人の職場復帰支援である三次予防だけでは不調者が減らないことが課題となり、職場環境改善に取り組み始める。記事では、2010年にモデル事業として2つの職場から始まった取り組みが、翌年から「職場ドック」として全庁に展開されるまでの経緯が紹介されている。実際には4月の管理職研修で「職場ドック」の目的や進め方を説明している。特に職場改善活動のリーダーの選出に関するポイントを丁寧に説明し、中堅の若手職員を選出するように工夫しているという。高知県庁の取り組みに関する他の記事、高知県（2014）の「コミュニケーション活性化の優れたツール・「職場ドック」」では、リーダーを務めた職員の感想がいくつか紹介されている。その1人が「組織全体が共通の目的を持ち、全員が同じ方向を向いているという一体感を感覚として持つことができた」と振り返っている。職員全員が参加する職場環境改善活動が、コミュニケーションを活性化しメンタルヘルス対策につながることを裏付ける実感のこもった言葉だと思われる。そして、全庁的な取り組みを展開する上で、知事の理解が必要不可欠だったことも記されている。当時の知事は職場ドック表彰式のプレゼンターを務めるほど協力的であった。厚生労働省の「こころの耳」にはほかの自治体の職場環境改善活動も紹介されている。参加型職場環境改善は仕組みづくりが難しく、一般企業では実施できているところが少ないが、自治体には参考事例が多くみられるのが強みである。

以上の事例から、都市自治体のメンタルヘルス対策の推進に必要なポイントが3つ挙げられる。1つめは、メンタルヘルス不調者の対応には産業医や保健師などの専門職を上手に活用すること。メンタルヘルスは産業医になるための履修項目に含まれているため、メンタルヘルスに関する相談や活動を渉る産業医は交代を検討することも必要である。2つめは、首長のリーダーシップが重要であること。どの事例も首長が積極的に関与していることが対策推進を支えている。3つめは、職員が主体的に関われる取り組みであること。メンタルヘルス対策の一次予防の取り組みには、人材育成の取り組みであったり、

働き方の改善であったり、職員によるボトムアップの職場環境改善活動など、専門家がいなくても取り組めることがたくさんある。

4 都市自治体のメンタルヘルス対策への提言

若手職員のメンタルヘルス不調の現状とその背景を確認し、それに応じた対策を検討してきた。次に自治体の取り組みを確認しながら、対策を推進するにあたっての示唆をまとめた。最後に、若手職員を意識したメンタルヘルス対策に関して提言を行う。

(1) 短期的対策

まず何よりも首長によるリーダーシップを発揮してもらうことが重要である。つまり、首長としてメンタルヘルス対策に取り組む方針の表明を行うことが必要不可欠である。首長を動かすために、自治体職員のメンタルヘルス不調が増加している状況と合わせて自組織の課題とその対策を説明する必要がある。首長への説明をどうすればよいか、産業医や産業保健スタッフに相談するのも1つの方法である。人材不足を背景に、若手育成と若手のストレス対策を同時に進めることの重要性を理解してもらうことがカギとなる。首長からの方針が打ち出されれば、組織内での業務の優先順位が明らかとなり、若手職員も含めたストレス対策への人員や予算が確保しやすくなる。すでに個別の取り組みを行っているところが多いと思われるので、心の健康づくり計画は首長の方針表明のあとに整理するという方法もある。

(2) 中長期的対策

首長による方針表明ができているところや必要に応じて個別にメンタルヘルス対策の取り組みが進んでいる場合は、各対策を有機的につないでいく中長期的視点が必要となる。3年ごと、5年ごとに計画の進捗とストレスの現状を振り返り、計画を見直したい。見直しにあたっては、ぜひ産業医などの産業保健スタッフを巻き込んで自組織に合った対策を検討してほしい。メンタルヘルス対策に本格的に取り組む始めると、最初の数年は逆に不調者が増えることがある。悪化するまで気づかなかった不調者が早めに表面化しているだけなので、焦らずに対策を継続することが大事になる。また、男性のメンタルヘルス不調の理由の多くが業務量の負担であることか

ら、働き方の問題や過重労働そのものの改善は組織として取り組むべきである。若手職員に特化した対策として、人材育成計画に基づく戦略的なキャリア形成を推進することも有用と思われる。働き方や組織の変革はストレスを増やす側面もあるため、ストレスチェックを活用して現場の負担感を確認して調整することも大事になる。

(3) 組織文化の醸成

残念ながらメンタルヘルス対策をどんなに行っても、メンタルヘルス不調者はゼロにならない。ストレス対策として目指すべきは、困ったときに支え合える組織文化を醸成することである。早期発見・早期対応の枠組みが整い、不調者の職場復帰支援が適切に行える段階になれば、高知県庁のようにストレスそのものへの対策を検討してもよい時期である。参考のできる自治体の事例は他にもいくつか公開されている。産業医科大学が提供している「メンタルヘルス改善意識調査票 (MIRROR)」を利用する方法もある。参加型職場環境改善活動のキーパーソンとして若手職員を活用することで、世代間のコミュニケーションの活性化が進むことが期待される。また、自らが仕事をコントロールできるという感覚は、仕事量の負担感を和らげることも知られている。このような活動を継続していくことが、困難に直面してもしなやかに対応できる、お互いに支え合える組織文化の醸成につながる。

5 さいごに

自治体間でメンタルヘルス対策の取り組みに関するノウハウを共有することが現在の課題を解決する鍵である。今回確認してきたように総務省の調査や研究会の情報など、自治体のメンタルヘルス対策に関するノウハウは数多く公開されている。地域や自治体の規模ごとに課題や特徴は異なるかもしれないが、公務員という文化や組織構造が共通する部分も多いと思われる。地震や台風など災害が多い我が国は、地方公務員災害補償基金事業など被災した自治体を支援する仕組みや経験を蓄積してきた。近隣自治体間が連携をとることができれば、人材や支援のリソースを補い合うことができる。似たような問題を乗り越えた経験のある自治体が、現在困っている

自治体にノウハウを提供することも力強い支援になる。自治体職員のメンタルヘルス不調者の増加が継続しているという問題に対して、自治体間の連携が進むことが望まれる。

参考文献

地方公務員安全衛生推進協会「令和4年度地方公務員健康状況等の現状の概要」

労働者健康安全機構労働安全衛生総合研究所の「令和4年度地方公務員の過労死等に係る公務災害認定事案に調査研究事業調査研究報告書」

永田頌史 (2014)「若者のメンタルヘルス問題と心理東京商工会議所「2024年度新入社員意識調査」社会的背景－家庭、教育、社会環境など－」『産業ストレス研究』第21巻219-228

総務省「令和2年度地方公務員のメンタルヘルス対策に係るアンケート調査結果」

池上和範 (2016)「メンタルヘルス不調の若年労働者への対応と課題－メンタルヘルス不調により休業した労働者の事例を用いた調査－」『産業医科大学雑誌』38(2):185-197

厚生労働省「労働者の心の健康の保持増進のための指針」

総務省「令和5年度地方公務員のメンタルヘルス対策の推進に関する研究会現地開催事前アンケート調査結果」

総務省「令和2年度地方公務員のメンタルヘルス対策に係るアンケート調査結果」

秋山剛 (2019)『若者のためのコミュニケーションスキル練習帳 学生の就活支援および新入社員教育のために』金剛出版

地方公務員災害補償基金「被災地方公共団体におけるストレスチェック等実施事例集2021」

蝦名大也 (2024)「次世代につなげる基盤づくり－若手職員の育成と組織の強化－」『市政』2024年3月号

総務省「地方公共団体における人材マネジメント推進のためのガイドブック」(令和5年3月)

ジチタイワークス WEB「【特集】全職員が主役の「職場ドック」で働きやすい職場をつくる」2024-11-28

<https://jichitai.works/article/details/2748>

高知県「コミュニケーション活性化の優れたツール・
「職場ドック」」『地方公務員安全と健康フォーラ
ム』第90号 2014年4月

クロスメンター制度による人材マネジメント ー職員の意識改革の取組みについてー

小田原市 企画部職員課

人事異動や業務内容、職場環境の変化、結婚や妊娠、出産など、キャリアにおける転機は誰にでも訪れるものである。将来に対する不安、仕事上の人間関係の悩みなどに直面したとき、1人で悩むのではなく、信頼できる相手から助言や励まし等をもらうことで、心の不安を少しでも取り除くことができれば、仕事に対するモチベーションも上がり、悩みの解決に向けて自ら動き出すための活力が生まれる。

小田原市で実施している「クロスメンター制度」は、メンターからの助言と対話による気づきにより、メンティーの心の不安を取り除き、課題解決に向けた主体的・積極的な成長を促す取組みである。

メンターは、メンティーと信頼関係を築き、交流することで、支援者として、良き話し相手として、メンティーに課題解決の糸口を与えて気づきを促す。また、メンティーに対し多方面な視点からのアドバイスや客観的な意見を伝えることで、メンター自身にとっても自らを成長させる契機となる。こうしたメンター・メンティー双方の成長を促すことにより、「職員の主体性、積極性の向上」を図っている。

1 これまでの「意識改革の取組み」について

小田原市では、職員の意識改革の取組みとして、平成24年度（2012年度）から「職員の主体性、積極性の向上」を目的としてプロコーチの指導による「コーチングプログラム」の実施や、コーチングスキルを備えた職員「チームSWITCH」メンバーによる入庁3年目職員等へのコーチングを行った。

8年間で延べ750人以上の職員がこの取組みを実施したが、取組みが浸透したことで、仕事上や仕事以外でも対話によるコミュニケーションが形成され、部署間を超えた連携ができる風土が醸成されてきた。

職員ニーズの変化や社会的な要請により対象者や実施方法を見直しながら、約8年の間コーチングを継続した結果、この取組みが当初意図していたコーチングの場としてだけでなく、「アドバイスを受け、悩みを相談する場（＝メンタリングの場）」として活用され、アンケート結果からも、その側面がより重要となっていることが分かった。

これらを踏まえ、令和2年度（2020年度）からは、職員が働くことに対する心の不安を取り除き、仕事に対するモチベーションを維持、向上させる取組みとして、「メンター制度」を実施することとした。

2 取組みの経緯

小田原市では、職員が入庁してから退職するまでに、

- ①「入庁時」
- ②「初めての異動」
- ③「係長への昇任」

という3つの大きな“キャリアの転機”があると捉えている。

①「入庁時」には、OJT指導のほか、年間を通して様々な研修を実施しているが、②「初めての異動」時には、職員が新しい部署にうまくなじみずメンタル不調に至った例や、③「係長への昇任」時についても、年度当初に新任係長研修はあるものの、議会対応や人事評価、部下育成等のノウハウについて年間を通じた支援がなく、不安や自信喪失から降

任を希望する職員が出るがあった。

そのため、「初めて異動した職員」と「新任係長」に対し、気軽に相談・雑談できる相手と場所を用意することで、心理的に安全な場所を確保し、“キャリアの転機”をスムーズに乗り越えられるよう支援するという位置づけで、「小田原市版クロスメンター制度」をスタートした。

3 目的を明確にする

小田原市のクロスメンター制度は、キャリアの転機に直面した職員（取組みの対象者）に、「先輩職員に、職場を超えて気軽になんでも相談できる場」を作ること、働くことに対する心の不安を取り除き、職員の仕事に対するモチベーションを維持、向上させることを目指している。

この目的を明確にすることも、ポイントのひとつである。クロスメンター制度は、月1回程度、30～60分程の交流（メンタリング）をする仕組みであるが、あらかじめ目標を設定したり、毎回の交流後に報告を求めたりすることがないため、「勤務時間内に雑談めいた話をしてもいいのか」といった意見が一定数あるのも事実である。本制度実施にあたり、周囲の理解を得るためにもクロスメンター制度の目的を明確にする必要がある。制度開始から5年が経過し、ある程度庁内で本制度が周知され、メンターを複数回経験している職員がいる現在においても、「クロスメンターキックオフ」と称し、制度実施前にこの目的を伝える機会を毎年必ず設けている。

4 実施に向けた準備

(1) 対象者

本制度の対象者は「初めて異動した職員」及び「新任係長」であるが、「その他希望する職員」についても実施可能としている。

(2) 実施までの流れ

ア 対象者の名簿作成及び庁内通知

年度当初の異動が公表された時点で名簿を作成し、本制度の実施について通知する。本来、受講者を事務局で指定する階層別研修等であれば、対象者宛にメール等により通知するのが一般的であるが、

この最初の通知を庁内LANにより「庁内掲示」とすることで、対象者以外の職員も本制度の実施を知ることができる。

イ メンター指名

対象者は、庁内LANのアンケート機能を利用し、メンティーが、メンターになってほしい先輩職員を事務局に報告する。メンターについて条件はないが、できるだけ同じ所属以外で階層が異なる先輩職員から指名することとしており、年齢や性別、職種の制限はなく、選択肢の幅は広い。前所属の上司や憧れの先輩、育児を経験した職員等、メンティーによって様々な職員が指名されている。

また、このメンター指名時のアンケートに「メンターに指名した理由」という項目を設け、マッチング後にメンターに伝えている。これがメンターに好評で、「選ばれたと思うと嬉しかった」「励みになる」「モチベーションが上がる」等の声が多い。

ウ マッチング

事務局でアンケート結果を取りまとめ、指名された先輩職員へ事務局から意向確認する。意向の確認後、指名の重複や業務の都合等により先輩職員がメンターを受けることができない場合は、事務局が改めて対象者の希望を確認した上でマッチングをすることとしている。

なお、メンティーには、「メンターのマッチングは事務局で行うため、事前調整等は不要」と伝えているが、知り合いの先輩職員にメンターになってもらうようあらかじめ打診してから事務局に回答するというケースが多く、これまでマッチングが成立しなかった例はない。

マッチング完了後、メンターに対し、メンティーからの「メンターに指名した理由」を添えて、事務局から、メンターを引き受けてくれたことに対するお礼のメールを送付する。

エ 依頼文を送付

メンター及びメンターの所属長に対し、依頼文を送付する。メンティーについても同様であるが、メンターが勤務時間内に席を外してクロスメンターを実施するにあたり、所属長をはじめ、所属内の上司や同僚の理

解を得ることは必要不可欠であると考える。

オ 「クロスメンターキックオフ」の案内及び実施ペアが成立したら、具体的な実施方法等の説明及び初回クロスメンター実施の場として、「クロスメンターキックオフ」を実施する。

この「クロスメンターキックオフ」では、後述の実施内容に関する説明をはじめ、本制度を実施する目的や期待される効果、「心理的安全性」というキーワードを用いた事務局からのメッセージを伝えるほか、過去に本制度を実施したメンター×メンティーの対談動画の投影や、代表的な意見及び質問の共有を行っている。

ここで、「テーマや課題を決めずに自由に話ができてよかった」等の過去の参加者からの声や、実施日程や方法をペアに任せているほか、目標設定をして具体的な課題を解決したり、報告を求めたりすることがなく、「気軽に相談できる場」であるということ伝えることによって、クロスメンター参加者の負担感や不安を事前に払拭できるよう配慮している。

また、「クロスメンターキックオフ」での事務局からの説明が終わった後は、その場を「初回クロスメンター」の場として開放している。

5 クロスメンターの実施

(1) 実施内容や時間、回数等

実施期間は半年、実施日時や方法、場所、内容はペアごとに設定する。勤務時間の内外にとらわれず、また、面談という形式によらなくとも、チャット、ランチ、ミーティング、複数組で行う等、自由な方法で、月1回程度の交流（メンタリング）を目指して実施している。

(2) 場所の提供と設えの工夫

事務局は、月に1回程度「クロスメンターカフェ（1 on 1の場）」として、会議室を終日開放している。

幸いなことに、小田原市役所の庁舎は海・山が見渡せる場所に立地しており、7階建ての庁舎であることから、眺めの良い会議室がいくつかある。これを活かし、見晴らしが良い会議室等を予約し、BGMを流し、観葉植物を配置したり、会議用長机

にテーブルクロスを敷いたり、お菓子を用意するなどし、“話しやすい場”を創出できるよう工夫している。

(3) メンタリングの主な内容

メンタリングの内容については、職場での悩みやマネジメント方法の相談、人事評価の実施方法、議会や予算編成事務の進め方、育休復帰後の働き方や家事・育児との両立方法等、メンティーによって話したい内容は様々であるため、テーマ設定等は必要としていない。どのような内容でもよいこととしている。

(4) サンキューカード

実施期間の最終月に、事務局からメンティーに「サンキューカード」を配布している。これは、最後の交流（メンタリング）の際に、メンティーからメンターへ、引き受けてくれたことや半年間時間を割いて実施してくれたことに対するお礼の気持ちを伝える一助となるようにと用意しているものである。

実際の使用例を見ていると、メンティーが自分なりにカードをデコレーションして渡していたり、お菓子を添えていたり、「既存のカードだけでは味気ない」とSNSを使って缶ビールの引換券を贈ったりと、形は様々であるが、最後の締めくくりのものとして使っていただけているようである。

(5) 終了後のアセスメント実施（10月頃）

メンタリングを半年間行った後のアンケート調査により、メンター・メンティー双方の意見を参考に、次年度以降の改善につなげている。

また、過去のアンケート調査での満足度を回答する項目では、約9割の職員が「満足」「やや満足」と回答している。

6 実施後に期待される効果、意見等

(1) 期待される効果

前述の目的のほか、副次的なものも含むと、本制度の実施により次のような効果が期待される。

ア 対象職員（メンティー）に期待される効果

働くことに対する不安が取り除かれ、仕事に対す

るモチベーションが向上する。

また、先輩職員との対話の中で、自らの行動を見つめ直し、課題解決に向けて主体的に行動することで自立・自律心・積極性が向上する。

イ 先輩職員（メンター）に期待される効果

後輩職員への助言や対話により、コミュニケーション力や課題解決力、マネジメント力、共感力などを身に付けることができる。

また、後輩職員との対話を通じて自らの行動を振り返ることで、自身の対応を検証する契機となる。

ウ 職場に期待される効果

「上司ー部下」というタテヨコの関係だけではない、所属や職種を超えた多様なコミュニケーションの場が生まれることで、組織内での職員の活動の幅が広がり、組織の活性化につながる。

また、メンター、メンティーが双方の職場環境を理解することで、お互いの職場の良い面、悪い面を客観視することができる。

(2) 実施後の意見等

メンティーからは、「悩みを理解してもらって気持ち楽になった」「メンターが、今自分がいる課に所属していたことがあり、相談しやすかった」等の意見があり、メンターからは、「自分自身のマネジメントの勉強になった」「指名されると思っていたので光栄」「オフィシャルにじっくりと話を聞く機会ができてよかった」「若手職員の業務取組みへの意識、考え方を聞くことができ、今後の参考になった」等の意見があった。

メンティーの不安解消や能力の発揮だけではなく、メンターのモチベーションやマネジメント能力の向上にも効果がみられている。

7 若手職員をとりまく状況とコミュニケーション

(1) 若手職員の状況と離職の増加

近年は若手職員の離職が多く、その理由は様々なことが考えられる。

実際に若手職員と対話する中で、最初の配属先での仕事が思い描いていたものと違った、OJTの先輩職員をはじめ、所属内でのコミュニケーションが

うまく取れない、仕事でわからないことがあっても聞きたい時に聞きづらい、などといった意見があった。

また、昨今ハラスメント関連の問題が取り沙汰されていることから実施した組織体制の見直しのためのアンケートにある項目や、ハラスメントをなくすための施策・組織づくりに係る若手職員との対話等で、「職員同士のコミュニケーションの機会が減っており、関係性が希薄になっているのではないか」という意見を耳にすることがある。

(2) クロスメンターによるコミュニケーションの機会の提供

コミュニケーションの機会が減ったことについては様々な背景が考えられるが、このような、コミュニケーションを取る機会を得ることが難しい状況の中、本市の「クロスメンター制度」では、まさにコミュニケーションを取ることを自体を取組み内容としており、勤務時間内にコミュニケーション能力を向上させる機会を得ることができることから、ニーズに合った取組みであるといえるのではないかと考えている。

(3) 「相談・面談」と「雑談」に対する若手職員の考え

先日、ハラスメントをなくすための施策・組織づくりについて、まだ一度も異動を経験していない採用2～4年目の若手職員に意見を聞く機会があった。

ハラスメントをなくすために寄与すると思われる既存の取組みをいくつか例示した中で「クロスメンター制度」についても挙げ、制度の説明をしたが、その場にいた若手職員全員が既に本制度を認知していた。

この場での意見交換の中で、「ハラスメントに関して思うことがあったとき、設置されている相談機関に話してもよい内容なのか自信がないこともあり、なかなか相談できる気がしないが、自分が信頼できる人になら話せるかもしれない」といった意見があった。

その後のワークショップの中で、「このような場合、勤務時間外に雑談して先輩職員に時間を取らせることなく、勤務時間内に、心理的安全性が確保さ

れた状況で、ハラスメントに係るものを含めた仕事の話をしてよい場として『クロスメンター制度』を利用できるとよいのではないかととの展開がみられた。

この若手職員との対話の機会により、クロスメンター制度の目標としている「キャリアの転機に直面した職員が働くことに対する心の不安を取り除く」ということのみにとどまらず、「面談」や「相談」として上司や相談員等に持ち掛けるほどでもないことについて、溜め込むのではなく、「顔見知りの先輩に、心理的安全性が確保された状態で、職員研修の一環として勤務時間内に半ば強制的に設定された話すための機会」であるから話すことができると考える職員が一定数いることが分かった。

8 今後の展望

クロスメンター制度は令和2年度（2020年度）から始めて5年が経過したが、今後も、身近なコミュニケーションの場として、改善しながら実施していきたいと考えている。

先日の若手職員との対話で出た意見や実施後アンケートを参考に、今後の制度運用に活かせるものものを挙げた。

(1) 対象を広げる

現在の運用でも、「初めて異動した職員」「新任係長」のほか、「その他希望する職員」も実施できることとしているが、現在は事務局が抽出した対象者以外に実施を希望する職員はいない。

この他にも、育児休業から復職した職員や、派遣先から帰任した職員等、キャリアの転機を迎えていると考えられる職員に対象を広げ、多くの職員が負担なく働きやすい環境を整えることができればよいと考えている。

(2) メンターへの研修

現在の本市の運用では、メンティーから指名されたメンターに対しては、「クロスメンターキックオフ」で制度について説明する機会があるのみで、研修等を行っていない。

実施後のアンケートでも「傾聴に徹する役割が主となってしまい、メンティーに対して適切な助言が

できたか不安である」という意見もあったため、希望者のみに対して、説明よりも少し詳細な研修を行うこともよいのではないかと考えている。

誰もが成長を実感できる、 働きがいのある職場を目指して ー藤枝市人財育成センターの取組みー

藤枝市 総務部人財育成室 北川 雄一

本市では2020年度に、全国的にも珍しい人材育成の専門部署「人財育成センター」を立ち上げ、職員を宝として、人“財”育成を組織一丸となって推進している。

「鉄は熱いうちに打て」ということわざがある通り、特に若い年代における成長支援が効果的であるという考えのもと、若手職員をメインターゲットとした「人財を育成する施策」と、「人財が活躍する場の提供」の両輪で進めている。

これにより、人財育成施策を通じて職員が成長し、その職員が活躍することでモチベーションが向上し、さらに成長していくという好循環の実現を図っている。本稿ではこうした目的で行っている本市の取組みを、代表例をあげて紹介させていただく。

1 藤枝市の人“財”育成の理念

(1) 市政経営の中で最も重要なのは何より“人”

本市では、2008年に現・北村正平市長が就任して以降、市政を推進していくうえで最も重要な経営資源は何より“人”であるという一貫した考えのもと、職員を宝と考え、人材を「人“財”」として、人財育成に特に力を入れて取り組んでいる。

2020年度には、静岡県内では初、全国的にも珍しい人材育成の専門部署である「人財育成センター」を立ち上げ、職員誰もが輝き、キャリアを通じて自己実現していくための育成を、組織をあげて進めている。

(2) 本市が目指す人財像「スペシャル・ジェネラリスト」

本市が目指す人財像は、ジェネラリストとスペシャリストの両方の資質を兼ね備えた、「スペシャル・ジェネラリスト（総合力のある専門家）」である。

市民生活全般を支える市職員としては、豊かなヒューマンスキルや幅広い経験と情報、知識をベースとして身に付けている必要があると考え、本市は

こうした人財を「ジェネラリスト」と位置付けている。

そしてその総合力・基礎力の上に、自らの興味のある分野や専門性を、強み＝スペシャルな部分として磨き、組織の中で存分に発揮できる職員が「スペシャル・ジェネラリスト」である。今後、デジタル化の加速度的な進展により、職員は今以上に、職員にしかできないコアな業務に集中できる環境になることが予想される点からも、この「スペシャリスト」の素養はより求められていると言える。

以上のような総合力と専門力を兼ね備えた人財が「スペシャル・ジェネラリスト」であり、そのベースとして何より大事なのは、常に市民目線に立ち、高い改革意欲で何事にもチャレンジしていく職員の熱い思いであると考えている。

2 人財を育む各種施策

(1) 何事も最初が肝心！新規採用職員の育成「OJT」

若い年代の内は、「ジェネラルな力（総合力）」の養成期である。何事も最初が肝心であるという考えのもと、新規採用職員の育成については特に力を入れている。例えば、本市が取り組む「OJT」である。

OJTはON THE JOB TRAININGの略で、職場における実務を通じての研修である。研修というと職場外での集合研修などをイメージしがちだが、日頃からのOJTはそれ以上に重要である。

本市OJTの年間サイクルは、次のとおりである。まず3月下旬に新規採用職員の配属先が内示された段階で、人財育成センターから「OJTサポーター」を指名する。OJTサポーターは、新規採用職員が職場に適應しているか、悩み事や心配事を抱えていないか、仕事を抱え込んでいないかなどの状況を随時確認し、気配り、心配りで精神的な指導や支援を行う役割を担っている。そのため、新規採用職員と同じ職場で比較的年齢の近い、何でも相談しやすい若手職員を中心に選出している。

年度当初には、OJTサポーターと所属の課長、係長それぞれに向けた「OJT研修」を行っている。研修内で、OJTの意義や重要性を共有するとともに、年間を通じた取組みや趣旨についての共通理解を図っている。

具体のOJTにあたっては、各職場で「新規採用職員育成計画書（OJTシート）」を作成し、進捗管理をしている。まず4月に、本人、サポーター、係長、課長の4者で、「職場において1年後にどんな姿になってほしいか」というバックキャストイングの視点で、本人の「ありたい姿」を描き、それに向けた具体的な目標を立てる。この実現に向けて、毎月日程を決めて、本人と、①OJTサポーター、②係長、③課長それぞれによる1on1での面談（計3回）を行っている。また、四半期に1回、「公務員の基本姿勢」、「仕事の受け方・伝え方」、「仕事の進め方」、「人間関係構築」の共通項目に加え、「新規採用職員の職場ごとに立てた目標」の各目標に対する評価と振り返りを、上記の4者で行う。こうして1年を掛けて、OJTシートを職場ぐるみで丁寧に作成していくことで、新規採用職員の着実な成長を図っている。

(2) 手上げを促す集合研修の工夫

研修を実施するうえでの課題の1つとして、通常業務が忙しい中での参加となってしまう場合、どうしても出席させられているという受け身な姿勢になってしまう点があげられる。

これを解消するため、常にアンテナを高くして新しい情報をキャッチし、必要性が高く職員が参加したくなるような研修を随時企画・実施している。最近の事例としては、ソフトバンク株式会社と連携したDX研修、スターバックスコーヒージャパン株式会社と連携した接遇向上研修、大谷翔平選手が高校時代に実践したメソッドを学ぶ目標達成力向上研修などがあげられる。民間トップ企業の取組みや最先端の手法を学ぶこれらの研修は通常のメニューと比べて大変多くの参加希望があり、出席した職員の感想も好評だった。

また、職位ごとに必修研修と選択研修を定め、選択研修については職員それぞれのニーズに応じて履修できるようにしている。流れとしては年度当初に選択できる全研修メニューを職員に示して受講希望調査を行い、その結果を反映して研修対象者の割り当てを行っている。課題としてはまだ募集枠に希望者が満たない研修も多いため、今後はさらなる周知等を図っていく必要があると感じている。

(3) 職員が職員を育てる「藤枝型職員養成体制」

人財育成は、専門的な知識や技術を身に付けるために外部の専門家に学ぶことも重要だが、それに加えて職員間で公務員としての意識や気概を伝承するとともに、市職員として大いに活躍できる人財を職員が責任を持って育て、「この人に出会えてよかった」という職員同士の信頼関係を築いていくことが、極めて大事であると考えている。

この、職員が職員を育てる仕組みが「藤枝型職員養成体制」であり、その取組みの代表例が「職員修練道場」と「職員寺子屋」である。いずれも職員自らが講師となって、市政のビジョンや方向性を共有するとともに、自ら研鑽して培った知識や能力を他の職員に伝え、成長を促すことを目的としている。

まず、「職員修練道場」は、市長や幹部職員が「師範」となり、自らの職務を通して培った知識や経験を後進に伝えることで、職員としての気概や「なりたい職員像」を描く一助とするのが狙いである。これまでの実績例としては、市長から新規採用職員に向けた、市政に対する熱い思いを語る講話をはじめ、人財育成センター長による若手職員を対象とした「自治体職員としてのあり方と組織経営、言葉の持つ力」

についての講話、部長による中堅職員を対象とした「明るく元気な職場をつくる心構え」などがあげられる。2023年度は3講座に延べ75名が参加した。

また、「職員寺子屋」は、専門的知識や独自の能力を持つ職員が講師となり、各職員や人財育成室が企画して、①自治体職員に求められる常用知識、②藤枝市職員の仕事術・仕事の心得、③実務に役立つ事務処理ノウハウ、④藤枝市の先進事業・注目事業の4つを主要テーマとして実施している。2023年度は18講座に延べ408名の参加があった。職員は豊富なメニューから、自らが希望する講座を自由に選択でき、受講者も年々増加傾向にある。

この職員修練道場と職員寺子屋の実施効果は大きく分けて3つあり、「①受講者の知識やスキルが高まる」、「②講師の説明力やプレゼンテーション能力が向上する」、そして、「③職員同士の人間関係や絆が深まる」になる。講師も受講者も職員同士のため近い距離感で意見交換も活発に行われ、職員寺子屋については完全な希望制（手上げ制）のため取組み姿勢も通常の研修以上に前向きで、得られる効果も大きいと感じている。各自が力を伸ばしたい分野、興味のある分野の講座を自由に選択できることや、講師を務めた職員の経験値向上が、スペシャリストの育成にも寄与している。

3 人財の活躍の場の提供

(1) 地元大学の講義に職員が登壇

本市では2020年度から、市内にある静岡産業大学の「地方自治論」講座に職員が登壇している。こうした取組みは全国的にも珍しく、2013年度からは新たに「地方財政論」、「地域産業論」、「地域福祉論」への登壇もスタートした。内容は地方自治制度の基本から、まちづくり、財政、産業、福祉、最新施策まで多岐に渡り、現場の担当職員が、具体的な行政施策の実務等の紹介を交えながら噛み砕いて説明するため、学生からも大変好評をいただいている。

この取組みの狙いは主に2つあり、1つは、学生に市職員の実務ややりがいを直接伝えることで、市役所で働くことのイメージや魅力を感じてもらい、公務員を志す学生を増やすことである。

もう1つが、講師を務める職員の活躍と育成で、講義にあたり資料を作成することで、自らの業務を

学び直す機会となり、それを学生にわかりやすく説明することが、プレゼンテーション力の向上にも繋がっている。市の施策や担当職員の思いをわかりやすく相手に伝え、積極的に外へ向けて発信していくことは、本市が最も重要と捉える育成術の1つで、本講義以外にもさまざまな場において職員が登壇したり、全国誌への寄稿をするなど、多くの職員が活躍している。

(2) 各種プロジェクトチームの活動

「新公共経営プロジェクトチーム（以下、PT）」は、各部局から手上げのあった意欲ある若手職員10名程度が毎年チームを組織し、メンバー自らが市政における課題を設定して年間を通じて調査・研究を行い、その研究成果を市長に直接提言する取組みである。提言された施策は翌年度必ず予算化し、実行する点が大きな特徴となっている。

PTメンバーは若い内から市政全体を俯瞰した視点で施策の設計力を磨き、それが形になるという成功体験をすることで、政策形成力とモチベーションの向上に大いに寄与している。2008年度にスタートしたPTの卒業生が、現在では課長や主幹に昇格し、各分野を牽引する中心的な存在となって、日々活躍している。

この新公共経営プロジェクトチーム以外にも、国際交流の懸け橋となる人財の育成に向けた「Fujieda Global Project Team」や、女性職員による働き方改革を提案、推進するチーム「フジェンヌ」など、さまざまな分野においてプロジェクトチームを組織し、職員それぞれが強みを発揮して活躍している。

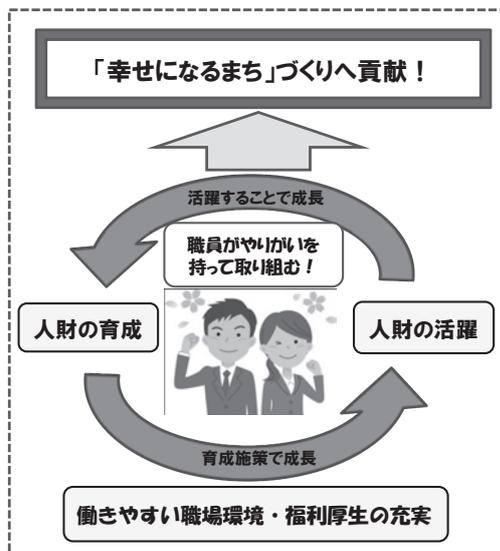
(3) 地域貢献活動に資する兼業許可基準の明確化

本市では2023年度から、地域貢献活動を行う職員の非営利企業等への兼業許可基準を明確化した。これにより、市民との協働によるまちづくりを一層推進するとともに、市役所の枠を超えて活躍できる環境を整えることで、幅広い見識を身に付け、職員として、人として成長できる組織づくりに取り組んでいる。

このように、職員を取り巻く環境の変化やニーズにタイムリーかつ柔軟に対応していくことが、働きやすく、働き続けられる職場づくりの実現に向けて

重要であると考えている。

図1 人財の育成施策と活躍の場の提供のイメージ



(出典：筆者)

4 今後の展望

(1) 人財育成・確保基本方針の策定

本年度、現行の「新・人財育成基本方針」を改訂し、新たに「人財育成・確保基本方針」の策定に向けて、関連部署及び手上げのあった職員9名でチームを構成し、研究、検討を進めている。全職員を対象としたアンケートを実施し、結果を反映するなどして納得感のある内容となるよう配慮しつつ、これまで取り組んできた本市の強みを活かしながら、研修体系の再構築や自己成長を促進する環境整備など、新たな施策にチャレンジしていきたいと考えている。

(2) 熱い思いと改革意欲を持つ人財の育成に向けて

以上のように本市は、職員の自主性や主体性を尊重しながら、真に市民の役に立つため、各自が描く理想のキャリアに向け頑張る職員に寄り添った支援、育成を行っている。こうした取組みを通じて、職員の誰もが持てる力を最大限に発揮して、いきいきと活躍することが、本市の第6次総合計画に掲げる基本理念「“幸せになるまち” 藤枝づくり」の実現につながっていくものと考えている。

これからも、「まちの元気は市役所の元気から、市役所の元気は職員の元気から」を合言葉として、市民のために、熱い思いと改革意欲を持つ人財の育成に、組織一丸となって取り組んでいく。

各国の都市・ 地方自治制度と施策

日本都市センターでは、各国の地方自治制度や都市自治体の取組み等について調査研究をおこなっている。この調査研究では、各国の都市自治体が直面している様々な社会・政策課題について考察するとともに、日本の都市自治体との比較を実施している。また、各国の都市自治体が実施している先駆的な施策に焦点を当て、今後の日本の都市自治体の参考となることを意図している。

日本国内における近年までの都市・地方自治制度の比較研究は、主に欧米諸国の地方政府を対象としてきた。他方、ここではアジア諸国に焦点を当て、各国の都市・地方自治制度と施策を取り上げる。今日、アジア諸国では「脱中央集権化」「地方分権化」がキーワードとなり、中央政府と地方政府の政府間関係が注目されている。アジア諸国の政府を、多角的な観点から調査・分析し、都市自治体関係者への情報提供を図っていくこととしたい。

第3回となる今回は、ラオスとベトナムに焦点を当てる。まず「ラオスの独裁体制と地方－中央集権と地方分権のバランス－」では、一党独裁体制の党指導部が、歴史的に自立性の高い地方とのバランスをいかに調整してきたかについて論じている。

「ベトナムの地方制度と地方分権の動向」では、社会主義国であるベトナムの地方制度を概観したうえで、2013年憲法の制定以降にすすめられている「行政改革としての地方分権」について考察している。

ラオスの独裁体制と地方 —中央集権と地方分権のバランス—

アジア経済研究所 動向分析研究グループ長 山田 紀彦

ラオス人民革命党は1975年の体制樹立以来、中央・地方間関係の構築に苦慮してきた。マルクス・レーニン主義を党是とする党は50年近く一党独裁体制を維持している。しかしラオスは歴史的に地方の自律性が高く、中央による地方への統制は常に大きな課題であった。これまでの行政史を振り返ると、党指導部は国内外の政治・経済的文脈の変化に適応しながら中央集権と地方分権のバランスを繰り返し調整してきた。それは今日でも変わっておらず、2025年3月に行われる憲法改正でも地方行政制度の変更が予定されている。本稿では1975年以降の中央・地方間関係の変遷を跡付け、これまでの党の試行錯誤について論じていく。

1 自律性が高い地方

ラオスは歴史的に地方の自律性が高い。もともと東南アジア大陸部には「ムアン」と呼ばれる自律的な政治的領域がいくつも存在し、緩い集合体として「国」が成り立っていた（石井1999）。小さな「ムアン」は大きく力のある「ムアン」といくつも朝貢関係を結ぶことで、自らの領域を維持した。ムアン同士の力関係は常に変化するため、各領域も伸縮を繰り返した。つまり「ムアン」の境界は曖昧であり、現在の国境のように明確に定まっていたわけではない。ラオスの起源であり1353年に誕生したランサン王国も、その内実は大小いくつもの「ムアン」によって構成される「マンダラ型国家」であった（Wolters 1982）。18世紀になるとランサン王国は3つに分裂し、それぞれに王家が存在した。それにより地域的忠誠が強まり、今日でも続く地域主義の要因となっている。

地方の自律性の高さはフランス植民地時代も続いた。フランスは行政首都ビエンチャンに仏人理事長官を、各県には仏人理事官を置き（Stuart-Fox 1997: 30）、地域ごとに異なる統治を行った。また実質的統治にはベトナム人官吏が登用され、末端行政級では伝統的統治構造が維持された。フランス

は多くのヨーロッパ宗主国が植民地で行ったような官僚制度や教育制度をラオスで整備しなかった。したがってフランス植民地時代のラオスでは、ナショナリズムや国民意識がほとんど育たなかったといわれている（古田1991: 304-310; 山田2003: 154）。

地方の自律性は、1950年代前半にフランスから独立した統一ラオス王国と革命勢力パテート・ラオ¹による内戦時代に拍車がかかった。道路や通信インフラが未整備であったため、どちらの勢力も物理的に地方に対して統制を強めることができず、地方の軍事司令官たちは高い自律性を保持した（Stuart-Fox 1986: 79; 1997: 161）。内戦は1973年の和平協定により両勢力が暫定連合政府と国家政治諮問評議会を構築したことで一旦は収束した。後者は革命勢力が支配する政府と同等の機関である。軍事的にも政治的にも優位な状況にあったパテート・ラオは1974年、同評議会を通じて王国政府下で設置されていなかった地方議会（人民議会）の設立と、選挙の実施を決定した（KTKLT 1974: 11）。1975年5月から革命勢力が大衆を動員して各県で行政権力を掌握すると、ラオス人民革命党²の最高意思決定機関である政治局が直接選挙実施を指示した（KKSP 1975a; 1975b）。当時、党の存在は隠されて

1 パテート・ラオはラオス語で「ラオス国家」を意味し、王国政府と革命闘争を戦った勢力の総称である。当時、同勢力には共産主義勢力以外にもさまざまなグループがいた。
2 1955年3月22日にラオス人民党として設立され、1972年に現名称に改称された。

おりパテート・ラオを秘密裏に率いていたのである。

1975年11月に実施された地方議会選挙は、パテート・ラオの全国的な権力掌握を正当化するとともに、内戦終結後の地方分権的な行政制度を規定した。県、郡、タセーンと村以外の地方行政級で議会選挙が行われ³、各地域で革命勢力による行政機関（人民行政委員会）が正式に誕生したのである。選挙はパテート・ラオ主導で行われたため、反革命勢力は出馬すらできず彼らの勝利は確実であった。そして選出された県議会議員の一部が12月に開催された全国人民代表者大会に参加し、王政の廃止と人民民主共和国の樹立を承認した⁴。つまり党は地方議会選挙を活用し、地方と中央で2段階の手続きを経て社会主義体制への転換を実現したといえる（山田 2024a: 59-61）。

表舞台に登場した人民革命党は、地方人民議会と行政委員会を抱えたまま一党独裁体制を開始した。本来、選挙や議会は民主主義体制に備わる政治制度であり独裁体制には必要ない。とはいえ自らの権力奪取を正当化した地方議会制度を即座に廃止するわけにはいかなかったのである。

2 建国後の地域別管理体制

歴史的な地方の自律性の高さや体制転換時の党の戦略などもあり、新体制下では地域の主体性が強い行政制度が確立した。地方行政級は県—郡—タセーン—村の4つに分かれ、村以外に議会と行政委員会が設置された⁵。同委員会の下にはセクター組織が置かれ、中央の省はこれらの機関に対して専門分野に関する指導のみ行うことになった。つまり地方セクター組織は中央の省とも連携する一方で、地方人民行政委員会の管理を強く受ける。これは旧ソ連の地方制度の組織原理で「地域別管理制度」と呼ばれ、全国統一的な行政管理と地方自治を同時に確保することを目的としている（稲子 1964: 29-30; 瀬戸 2005: 73）。

とはいえ党は国家行政機関を管理するため、すべ

での行政級に党組織を設置した。たとえば県には県党執行委員会、郡には郡党執行委員会などが置かれ、各級の党書記が行政首長や国家機関を指導・管理することとなった。そうすることで党の路線が全国的に実施される仕組みを整えたのである。これは現在でも変わっていない（後述の図を参照）。また党はすべての国家機関の内部にも党組織を設立した。つまり党が国家行政機関を内側と外側から指導・管理する体制が構築されたことになる。

ただし組織を設置しただけで中央が地方を統制できるわけではなく、人的配置が鍵となる。特に通信や道路インフラが未整備な状況では、中央が地方を物理的に管理することも難しく、制度も構築途上であればなおさら「人治」に頼らなければならない。なかでも地方最上位の県の人事は、党中央による地方への統制にとって重要な意味をもつ。当然、中央に権力基盤があり党中央への忠誠度が高い中央執行委員が県党執行委員会書記（以下、県党書記）や人民行政委員長を兼任すれば、中央は地方を効果的に管理できる。現在はすべての県党書記や県知事（後述するように1991年に人民行政委員長から県知事に制度変更）を党中央執行委員（予備委員を含む）が兼任している。それに対し1976年当時は、同委員を兼任しない地方の人材が数多く登用された。人民行政委員長については党中央執行委員の兼任は1人もいなかった（Yamada 2018: 14-15）。県の主要幹部は中央と結びつきが弱い人材が大半を占めていたのである（Stuart-Fox 1986: 131）。この背景には内戦中、パテート・ラオが山岳農村地域を拠点とし、地方有力者に依存していたことがあった。中央執行委員でなくても当時の県党書記や人民行政委員長の多くが、地方の党幹部であったことには違いない。しかし彼らの権力基盤が地方にあるならば、中央よりも地方の利害を優先し、中央の統制は効きにくくなる。

3 すべての郡やタセーンで選挙が実施されなかったことは、筆者による当時の党幹部への聞き取り調査で明らかになっている。例えば2018年4月9日のチャンパーサク県ポントーン郡、4月10日の同県バクセー郡などでの聞き取りである。

4 大会には県議会議員のほか、革命勢力や彼らに近い中立派などから合計264人が参加した（SVSHS 2010: 194）。

5 議会が設置されていない郡やタセーンがあったことは筆者が2016～2018年にかけて各県で行った当時の党幹部への聞き取り調査で確認している。

3 中央集権体制への転換

党は1991年8月に建国後初の憲法を制定した際、このような地方分権的制度を中央集権体制に転換した。1980年代後半に起きた3つの出来事がそれを後押ししたといえる（山田 2024a）。

第1は、市場経済化である。ラオスは1979年から市場経済原理の一部を導入し、社会主義経済体制からの転換を図った。生産手段の国有化や農業集団化が機能せず、経済悪化を招き政治問題化していたのである。党は1980年代中盤以降、市場経済への移行を本格化させるため、中央管理を原則としつつも地方の主体性向上を目的に地方議会の権威と役割を高めようとした。そして規制緩和とともに経済権限の地方への移譲を進めた。1980年代後半になると各県は独自に賃金、税率、為替などを設定し、財政的にもこれまで以上に大きな自律性を有するようになった（Funch 1993: 142-143 ; Keuleers and Sibounheuang 1999: 203-206）。結果的に、中央管理の下で全国統一的に市場経済化を進めたい党の意図とは反する状況が生まれたのである。したがって党指導部は経済権限を中央に取り戻す必要に迫られた。

第2は、1988年の地方議会選挙の結果が想定外となったことである。ラオスは一党独裁体制であるため、法的資格があっても人々が自由に選挙に立候補することができない。当然、候補者は党や関連組織から認められた人材である。しかし1988年に行われた郡と県の人民議会選挙では、党の中核幹部の多くが落選するだけでなく、有権者の要望によって一部候補者が選挙前に交代せざるを得ない事態となった（Pasaxon, July 14, August 10, 1988; Siho 1989）。党が選挙を統制できなかつたのである。これは一党独裁体制にとって前代未聞の出来事だが、その時点で体制に脅威を及ぼすほどの問題とは認識されていなかった。当時作成中であった憲法草案でも地方議会に関する条項は残されていた。しかしその後起きた国内外の政治変化により、選挙結果は次第に大きな意味をもつようになった。

それが第3の社会主義圏における民主化である。1989年6月に中国で天安門事件が起きた。そして9月のポーランドを皮切りに、東欧では次々に非共産党政権が誕生した。1990年5月には東欧でラオス人留学生が祖国の民主化を求めるデモを行い（Stuart-Fox 1996: 215; 1997: 201）、6月にはラオス国内でも党员や知識人のグループが複数政党制への移行を訴えた（Baird 2018: 13-14; Stuart-Fox 1996: 191）。またソ連では1990年2月に複数政党制が導入され、翌月に行われた地方議会選挙では全代議員の8割を新しい政党の候補者が占めた（高田 1991: 19-20）。その後ソ連の解体は徐々に進んでいった。

以上の国内外の変化により、党は想定外の結果だった地方議会選挙を体制への脅威と認識するようになり、中央集権体制への転換を図ったのである。制定された憲法ではタセーンが廃止となり、地方行政級が4級から3級に削減された。これは日本の本州ほどの規模の国に地方行政級が4級と多く、人員や財政面での効率化や簡素化を目的としていた。そして地方議会も廃止となり、中央が県知事と郡長を任命する首長制が導入された⁶。それに伴い地方人民行政委員会に帰属していたセクター組織は中央の省直轄の出先機関となった。これは「地域別管理体制」から「部門別管理体制」への転換を意味する。つまり党が目指していた中央集権体制がようやく確立したことになる。先述のように地方議会選挙は党の権力獲得にとって重要な役割を果たしたため、同制度を廃止するには党の正当性を損なわない合理的な理由が必要であった。党は建国後初の憲法制定という機会を巧みに活用したのである。

中央集権体制の確立以降、党指導部はそれを補完するように人的にも中央による地方への統制を強めた。1980年代から党中央執行委員会が拡大するのに伴って⁷、同委員による県党書記や人民行政委員長/県知事の兼任も徐々に増えていった。新たに委員となった中央の人材を地方に派遣するだけでなく、県党書記や知事に就いた地方の人材を中央執

6 村長は村民の直接選挙によって選出される制度が維持された。ラオスの村長選挙については山田（2023）を参照されたい。

7 1982年の第3回党大会で党中央執行委員会正委員は21人から49人に、1986年の第4回党大会では51人、1991年の第5回党大会では55人と徐々に増加したが、1996年の第6回党大会では49人に減少した。しかし2001年の第7回党大会では再び増加して53人となり、それ以降も2006年の第8回党大会で56人、2011年の第9回党大会で61人、2016年の第10回党大会で69人、そして2021年の第11回党大会では71人となった（山田 2002; 2012; 2017; 2021）。

行委員会に取り込んでいったのである。その傾向は1990年代も続き、2001年には18都・県のすべての党書記・知事が党中央執行委員の兼任となった(山田 2011: 67)⁸。党は制度とともに人的にも中央集権を達成したといえる。

4 中央集権体制下の中央・地方関係

1991年憲法によりラオスは地域別管理体制から部門別管理体制へと転換を遂げたが、それは多くの行政機関に混乱をもたらした。

そこで党政治局は1993年5月に決議21号を公布し、地方党委員会、中央省庁、地方行政首長の役割や3者の関係を規定した(PPPLKKMSKP 1993)。要約すると以下ようになる。地方党委員会は党の路線を実施するための全体方針を定め、管轄内にある党・国家機関を指導・管理する。中央の大臣は地方出先機関の組織形態、予算、人員配置を決定し、専門分野についても指導を行う。一方首長は地方行政機関のトップとして、また政府や省の大臣を代表して地方において党・国家の方針を実施し、省の出先機関職員を管理するとともにセクター間の調整を行う。

計画作成と人事における3者の関係性を具体的にみよう。ラオスでは毎年、経済・社会開発計画がボトムアップで作成される。例えば郡の各セクター組織は自らの計画を作成し、郡計画・投資事務所とともに県セクター組織に送る。郡計画・投資事務所は郡長の指導の下、各セクター組織の計画を調整しながら郡全体計画を作成し、党委員会や郡長の承認後に県計画・投資局に提出する。県の各セクター組織は各郡のライン組織からあがってきた計画に基づき自らの計画を作成し、県計画・投資局と中央の省に送る。県計画・投資局は県知事の指導の下、県の各セクター組織と各郡の計画を調整しながら県全体計画を作成し、党委員会と知事の承認後に中央の計画・投資省に提出する。各省は地方から上がってきた計画を基にセクターの国家計画を作成し、計画・投資

省に送る。計画・投資省は各県と省の計画を調整し国家計画にまとめ、国会の承認を得る。

一方、地方セクター組織の主要役職者⁹の人事権は大臣が有している。ただし人事の際は地方党委員会や首長と調整を行い、同意を得ることが求められる。当然、中央も地方も自らの人材を登用したいと考える。特に地方にとっては地域の実情を把握している人物が望ましい。部門別管理体制下の県財務局人事を調査した瀬戸(2005)は¹⁰、省と県の折衝によって中央の人材が派遣されるだけでなく、県の要望が認められていたことを明らかにした。つまり中央の省と地方行政の間の調整は機能していたといえる。

まとめれば、セクターを中心とする縦割り行政を基本としながら、地方党委員会や行政が管理・調整機能を保持する原則といえる。

とはいえすべてが円滑だったわけではなく、当時、地方行政を管轄していた首相府行政・公務員管理庁(現内務省)は大きく3つの問題を指摘していた¹¹。第1は情報共有の問題である。3者間で協調して調整を行うには計画や問題に関する情報共有が必要であるが、地方が把握しないプロジェクトを中央が地方で実施することもあった。第2は問題への対応である。地方行政首長は管轄内で起きた問題解決にセクター組織を活用したいが、直接の命令権は中央の省にあるため対応が遅れる場合があった。一方でセクター組織が地方首長の指導を強く受け、中央の省の統制が効かない事例もみられた。つまり地方の出先機関は自らの利害を考慮し、部門と地域の間で巧みに行動していたといえる。第3は地方の自主性が育たないことである。人事や予算権を中央の省が握っているため、地方セクター組織は基本的に中央に依存する傾向にあった。

党は各アクター間の調整が働くことを前提に、部門別管理による中央集権体制を構築したが、人事を除き想定どおりに機能しているとは言い難かった。

8 当時、現在の首都ビエンチャンはビエンチャン特別市、サイソムブーン県はサイソムブーン特別区と呼ばれていたが、現在の名称に合わせて18都・県とした。

9 県ではセクターの局長や副局長、郡では同事務所長や副所長、また班長を指す。

10 瀬戸(2005)は財務部としているが本稿では県セクター組織を表すラオス語のphanaekを局と訳し、財務局とした。

11 筆者は2007年1月から2008年4月まで首相府行政・公務員管理庁地方行政局で国際協力機構(JICA)個別専門家として地方行政制度改革支援に従事しており、3つの問題点はその当時に局内で議論されていたことである。

5 再度の地方分権化

中央集権化を図った党であったが、1990年代後半にはすでに地方分権化及び政治参加拡大の議論が浮上した。その背景には大きく2つの理由があった。

ひとつは経済的理由である。党は地方の主体性を向上させ経済開発を進めることで、貧困を脱却するという目標を打ち立てた。貧困脱却は体制樹立以来の目標であったが、市場経済化による経済発展が進むと、達成可能な具体的目標として認識されるようになった。1996年には2020年までに貧困を脱却すると具体的な期限が定められた。そして2000年になると政府が「県を戦略単位に、郡を計画・予算単位に、村を執行単位に建設する」との方針を示し、地方を主体とした経済開発を本格化した(SNLKKPTT 2001)。

もうひとつは政治的理由である。1997年に発生したアジア通貨危機が翌年にラオス経済を直撃したことで、通貨キープは1999年にかけて大幅に下落し、対米ドルでは通貨価値が10分の1以下となった。消費者物価指数上昇率は1999年に120パーセントを超えた。これには政府が通貨危機の最中にインフラ整備や貧困削減のための財政支出を続け、マネーサプライが増大したことも影響した(山田 2024b: 4-5)。失策である。そして経済悪化により生活苦に陥った教師や学生のグループが同年10月に民主化を訴えデモを行った。彼らはすぐに当局に包囲されたためデモが社会に波及することはなかったが、党指導部に政治改革の必要性を認識させたといえる。

地方の主体性を向上し政治参加を拡大するには議会の設置が不可欠だが、党はまず国会や国会議員の役割向上という手段をとった。2000年代に入ると党内で地方議会復活が検討されたものの、中央集権体制を維持したい党は実現に踏み切れなかったのである。そこで2005年、国会にホットラインと不服申立制度が構築された。前者は国会会期中に設置される専用電話回線、ファックス、Eメールアドレスを通じて国民が意見や不満を国会に伝達できる制度である。国民の意見は内容に応じて行政機関が対応するか、何らかの回答が示される(山田 2013)。後

者は国民が行政や司法の判断に不服な場合、国会に申し立てを行える制度である。国会は行政や司法の決定が公正か否かのみを判断し、否とした場合は当該機関に決定を差し戻す(山田 2015)。このような民意の吸収と不満緩和を目的とした制度を導入することで、有効な統治を行う狙いがあったのだろう。

一方の国会議員は地方議会の代替的な役割を果たした。国会議員の一部が地方の国会事務所に常駐し、住民の陳情に対応するようになった。また国会議員は自身の選挙区である県の開発計画や予算計画に意見を述べ、地方行政を監督する権限も付与された。通常であればこれらは地方議会が有する機能である(山田 2024a: 65-66)。

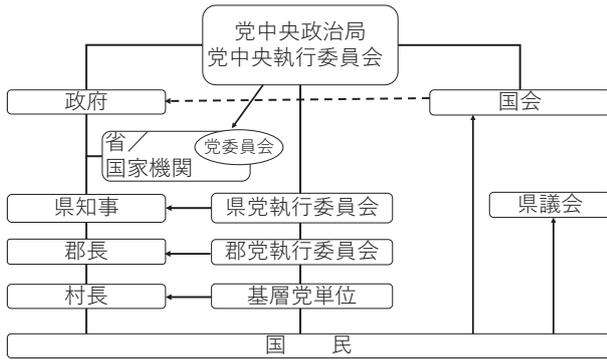
しかし2000年代中盤からラオス経済が年率8%前後の成長を10年近く遂げると、各県の経済開発状況が多様化し、国会や国会議員が各地方のすべての問題に対応するには限界が生じた。また経済発展に伴い汚職が蔓延したことで、地方行政への監督強化も必要になった。地方議会の設置はもはや避けられなかった。

2015年12月、憲法が改正され県と郡での議会設置が可能となった。そして翌年に県人民議会が再び設立された。国会説明では、人民による代表を通じた国家や経済・社会管理、民主的権利の促進、人民の主体的な経済開発や貧困削減への参加、地方における国家権力の分割と責任分担の明確化、議会を通じた地方国家権力の監督などが議会復活の目的だとされた(山田 2017: 125-126; *Pasaxon Socio-Economic*, December 10, 2015; *Vientiane Times* [On Line], December 11, 2015)。1991年には地方分権が体制への脅威となり中央集権化が図られた。2015年になると国内の政治・経済的文脈が変化し、地方分権の必要性から地方議会が復活したのである。図は現在のラオスの統治メカニズムを示している。

県人民議会設置に伴い多くの権限が中央から移譲された。県の経済・社会開発や予算計画案、セクター組織の設立や廃止に関する提案の審議・承認、県知事・副知事の選出や罷免、セクターの長、郡・市長¹²、副郡長・副市長の任命・異動・罷免などの

12 市は郡級の行政級であり、現在は3カ所(ルアンパバーン県ルアンパバーン市、サワンナケート県カイソーン・ボムヴィハーン市、チャンパーサク県パクサー市)しかない。

図 ラオスの統治メカニズム



(出所) 筆者作成。

審議・承認権に加え、県内の行政・司法機関への質疑権や歳入・歳出の監査権も議会に付与された（山田 2017: 127-128）。そして県人民議会にもホットラインや不服申立制度が設置され、地域の問題は当該地域で対応するようになった。

しかし人事や組織について県が自由裁量権を得たわけではない。県知事は県党書記が原則兼任するため実質的な人事権は党政治局にある¹³。セクター組織の設立や廃止も中央の省との調整が必要になる。とはいえセクター組織の人事については地方の権限が強まり、ほぼ地域の人材が登用されるようになった。つまり 2015 年以降は、地域を中心とする行政を基本としながら、中央の党や省による管理・調整を行う原則に変化したのである。

6 中央と地方の調整と末端の管理という課題

2015 年に構築された地方分権的な行政制度は、基本的には今後も長期に維持されると考えられる。なぜなら地方の主体性や人民の民主的権利の促進という課題は今後も続き、地方議会の廃止は考えられないからである。ただし体制崩壊の危機に直面した場合はその限りでない。

党指導部は現在の制度を維持しつつも、2025 年 3 月に行われる憲法改正で中央による地方への統制強化を狙っている。改正内容は現在審議中であるが、基本方針はすでに 2023 年 9 月に党中央執行委員会 5 号決議として公布された（PPPLKBSP 2023）。それによると党は中央と地方の党・国家幹部の人数

を増やし、彼／彼女らを国会や地方議会に立候補させるとしている。そして県や郡で党書記が行政首長を兼任している現行制度を改め、1991 年以前の行政委員会制度に戻すとともに、委員長には党書記以外の党幹部を充て、党書記は議会議長を兼任させる予定である¹⁴。さらに地方党書記、行政首長、セクター組織の長には当該地域以外の人材を就ける方針も検討されている。これは地方議会の権威や役割を高め地方の主体性をより向上させる一方で、過去の経験から行き過ぎた地方主義対策のため議会への党管理を強化し、他地域の人材を活用することで地方権力の分散を図る狙いだと考えられる。つまり中央集権と地方分権の度合いを再び調整しようとしているのである。その意味で党の課題は現在でも変わっていない。

また党はかつて郡と村の間にあった行政級タセーンの復活も計画している。タセーン廃止後は郡が村を管理する役割を担ったが、一部の村は物理的に郡行政庁から遠く、インフラの未整備も重なって管理が非常に難しい。行政サービスも満足に提供できていない。現在はタセーンの復活が基本路線となっているが、党には行政級を増やしたくないという事情がある。そこで党はタセーンを設置する代わりに、村を正式な行政級から外しコミュニティーと位置付けようとしている。

ラオスの事例は一党独裁体制であっても、簡単に中央集権体制を構築できるわけではなく、中央・地方間関係構築の難しさを物語っている。国家を運営する上で中央がいかに関係を管理し、協調しながら統治を行うかという課題は民主主義体制においても変わらない。しかしラオスの場合は一党独裁体制であるため、中央集権や管理という原則に縛られる。人民革命党は独裁体制を続ける限り、今後も試行錯誤を重ね中央・地方間関係の調整を続けていくことになる。

参考文献

＜日本語文献＞

石井米雄（1999）「歴史」石井米雄・高谷好一・前

13 現在の首都ビエンチャン党書記と知事は別々の人物が務めているが、両者ともに党中央執行委員である。

14 現在のところ郡人民議会設立に関する議論はない。

- 田成文・土屋健治・池端雪浦監修『東南アジアを知る事典 [新訂増補]』平凡社、pp.405-408
- 稲子恒夫 (1964) 『ソビエト国家組織の歴史』 日本評論社
- 瀬戸裕之 (2005) 「ラオスの政治制度改革における部門別管理体制に関する一考察－ヴィエンチャン県財務部の人事管理を事例に－」 天川直子・山田紀彦編『ラオス 一党支配体制下の市場経済化』アジア経済研究所、pp.71-114
- 高田和夫 (1991) 「ロシア・ソヴィエト史における議会」 高田和夫編『ペレストロイカ－ソ連・東欧圏の歴史と現在－』九州大学出版会、pp.3-23
- 古田元夫 (1991) 『ベトナム人共産主義者の民族政策史－革命の中のエスニシティー』 大月書店
- 山田紀彦 (2002) 「ラオス人民革命党第7回大会－残された課題－」 石田暁恵編『2001年党大会後のヴィエトナム・ラオス－新たな課題への挑戦－』アジア経済研究所、pp.121-141
- 山田紀彦 (2003) 「ラオス内戦下の国民統合過程－パテート・ラーオの民族政策と『国民』概念の変遷－」 武内進一編『国家・暴力・政治－アジア・アフリカの紛争をめぐって－』アジア経済研究所、pp.147-181
- 山田紀彦 (2011) 「ラオス人民革命党支配の確立－地方管理体制の構築過程から－」 山田紀彦編『ラオスにおける国民国家建設－理想と現実－』アジア経済研究所、pp.49-90
- 山田紀彦 (2012) 「今後の政治改革路線と新指導部」 『ラオス人民革命党第9回大会と今後の発展戦略』アジア経済研究所、pp.27-46
- 山田紀彦 (2013) 「ラオス人民革命党の体制持続メカニズム－国会と選挙を通じた国民の包摂過程－」 『アジア経済』 54 巻 4 号、pp.47-84
- 山田紀彦 (2015) 「ラオスにおける国民の支持調達過程－国会を通じた不満吸収と国民への応答メカニズム－」 山田紀彦編『独裁体制における議会と正当性－中国、ラオス、ベトナム、カンボジア－』アジア経済研究所、pp.69-107
- 山田紀彦 (2017) 「党と国家の新指導部－世代交代への過渡期－」 山田紀彦編『ラオス人民革命党第10回大会と「ビジョン2030」』アジア経済研究所、pp.43-72
- 山田紀彦 (2021) 「新たな国家建設方針と世代交代を果たした新指導部」 山田紀彦編『ラオス人民革命党第11回大会－転換期を迎える国家建設－』アジア経済研究所、pp.23-51
- 山田紀彦 (2023) 「村長選挙は茶番か？ 巧みな演出か？－ラオス人民革命党によるジレンマ解消と支配の正当化－」 『アジア経済』 64 巻 3 号、pp.2-30
- 山田紀彦 (2024a) 「体制のコントロールと多様な選挙機能－ラオスにおける県人民議会選挙－」 『権威主義体制にとって選挙とは何か－独裁者のジレンマと試行錯誤－』 ミネルヴァ書房、pp.57-86
- 山田紀彦 (2024b) 「1990-1999年のラオス－新たな時代の幕開け－」 アジア経済研究所編『アジア動向年報1999-1999 ラオス編』アジア経済研究所、pp.1-6

<英語文献>

- Baird, Ian G., "Party, State and the Control of Information in the Lao People's Democratic Republic: Secrecy, Falsification and Denial," *Journal of Contemporary Asia*, 48 (5), 2018, pp.739-760.
- Funch, Bernard, "Laos: Decentralization and Economic Control," in Börje Ljunggren ed. *The Challenge of Reform in Indochina*, Cambridge, Mass.: Harvard Institute for International Development, Harvard University Press, 1993, pp. 123-148.
- Keuleers, Patrick and Langsy Sibounheuang, "Central-Local Relations in the Lao People's Democratic Republic: Historic Overview, Current Situation and Trends," Mart Turner, ed., *Central-Local Relations in Asia-Pacific: Convergence or Divergence?*, New York: Palgrave, 1999, pp.196-235.
- Stuart-Fox, Martin, *Laos: Politics, Economics and Society*, London: Frances Pinter, 1986.
- Stuart-Fox, Martin, *Buddhist Kingdom Marxist State: The Making of Modern Laos*, Bangkok: White Lotus, 1996.
- Stuart-Fox, Martin, *A History of Laos*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Wolters, O. W., *History, Culture, and Religion in Southeast Asian Perspectives*. Singapore: ISEAS, 1982.

<ラオス語文献>

Kaswang thalaengkaw, khosana lae thongthiaw (KTKLT) [情報・宣伝・観光省] (1974) *Khongkan sang santhiphap, ekarat, khwampenkang, pasathipatai, ekaphap lae khwamvatthanathavon khong phrarsa anachak lao* [ラオス王国の平和, 独立, 中立, 民主, 統一, 繁栄プロジェクト], Vientiane: Kaswang thalaengkaw, khosana lae thongthiaw.

Kom kanmeuang sunkang phak (KKSP) [党中央政治局] (1975a) *Kham sang va duai kanpappung amnat kanpokkhong lae sang amant kanpokkhong pativat khong pasason, lek thi 4* [行政権力の改善および人民革命行政権力の建設に関する命令第4号].

Kom kanmeuang sunkang phak (KKSP) [党中央政治局] (1975b) *Kham sang va duai kanpappung amnat khong pasathipatai pasason, lek thi 7* [人民民主主義行政権力の改善に関する命令第7号].

Yamada, Norihiko (2018) *Pavat kanpokkhong so po po lao tae pi 1975 hot patchuban* [1975年から現在までのラオス人民民主共和国行政史], Kaswang phai nai [内務省].

Phak pasaxon pativat lao kom kanmeuang sunkang phak (PPPLKKMSKP) [ラオス人民革命党中央政治局](1993) *Mati tok long khong kom kanmeuang sunkang phak va duai thid nam lae lakkan nai kankhumkhong tam khanaengkan, lek thi 21* [部門別に沿った管理における指導方針及び原則に関する政治局決議21号].

Phak pasaxon pativat lao khana bolihangan sungkan phak samai thi XI (PPPLKBSP) [第11期ラオス人民革命党中央執行委員会](2023) *Mati va duai supto nyu haeng kan phankhanhai naew thang pian paeng mai su luangleuk sang kanhanpian thi kaeng haeng, leuk seung lae hopdan nai kannampha khong pak, lek thi 5* [刷新路線の展開を引き続き促進し深め、党の領導において力強

く、深く、包括的な転換を形成することに関する決議5号].

Samnangkan nanyok latthamonti kom kanpokkhong thong thin (SNLKKPTT) [首相府地方行政局] (2001) *Sangluam ekasan* [文書集].

Sathaban vithanyasat sangkhom haeng sat (SVSHS) [国家社会科学アカデミー] (2010) *Pavatsat phak pasaxon pativat lao (doy sang khep)* [ラオス人民革命党史 (概要)].

Siho Bannavong (1989) “Bang bot hian kanleuak tang phu thaen sapha pasaxon kamphaeng nakhonluang viangchan sut thi II,” [第2期ビエンチャン特別市人民議会代表選挙の教訓] *Alunmai*, 1, pp.30-37.

ベトナムの地方制度と地方分権の動向

日本都市センター 特任研究員 吉澤 佑葵

ドイモイ以降のベトナムにおいて、地方行政の改革は重要な政策課題である。著しい経済発展にともなう都市問題や環境問題などに対応するには、地方政府への権限移譲や裁量拡大、政策能力向上が求められる。しかし、社会主義国家であるベトナムにおいて、地方分権の推進は「民主集中制の原則」との親和性の問題に直面せざるを得ない。そうした中で実施されてきたのが、「行政改革としての地方分権」である。特に2013年憲法の制定以降は、中央政府からの権限移譲にくわえて、地方政府の合理化や再編が積極的にすすめられている。地方分権をすすめつつ、中央政府の政策や方針を各地方レベルまで貫徹するためには、制度的に国の機関とはいえ、地方政府の効率的な政策実施が求められるのである。

1 はじめに

ベトナムは、1980年代後半から急速な経済発展を遂げてきた。その原動力となっているのは、1986年からすすめられてきた「ドイモイ (Đổi mới)」と呼ばれる改革である。この改革は、政治・経済・社会などのあらゆる分野を対象としたものであるが、なかでも中央集権的な計画経済から市場経済システムへの転換に重きを置いていた(齋藤・佐藤 1998: 225-227)。その成果は、経済成長率に表れている。ドイモイ開始以前の1986年、ベトナムの経済成長率は3.4%に留まっていた。1990年代に入ると5%を超える経済成長を続け、1995年には9.5%という高成長率を記録するにいたった。以降も経済成長は継続しており、2023年においても5.0%の成長率を維持している¹。

著しい経済発展は、地域に多くの恩恵をもたらしてきたが、さまざまな課題も顕在化させている。都市インフラ(交通、住宅、上下水道、廃棄物処理等)整備の遅れや、工業化・都市化の進展による環境問題など、その内容は住民生活に直結するものが多い。今日、ベトナムで地方分権や行政改革が重要な政策課題となっているのは、地方政府が経済発展を促進

すると同時に、こうした課題解決の役割を果たすことが求められているためであろう。

他方で、日本の行政学・地方自治論の分野でベトナムの地方(自治)制度や地方分権に焦点を当てた先行研究は、必ずしも多くない。その最大の理由は、政治体制の違いにあると思われる。広く知られているとおり、ベトナムは、共産党一党指導の下にある社会主義国家であり、「民主集中制の原則」が採用されている。この原則は、「下部の徹底な民主的討論を保障し、その結論は上部の決定に反映され(中略)、上部が一度決定したものは、下部はそれを最大限尊重する」(坪井 2002: 118)というものである。民主集中制の下での政治体制は中央集権的であり、地方政府に対する中央政府の統制も強くなる。ベトナムには地方自治という概念がない(遠藤 2005: 161)と言われる所以である。こうした体制が、住民自治と団体自治を基本とする日本の地方自治制度とは親和性が低いと考えられてきたのであろう²。

そこで本稿は、まずベトナムの地方制度について概観する。そのうえで、これまでの地方分権の動向に焦点を当て、その特徴を論じたい。地方分権には、

1 IMFホームページ「World Economic Outlook Database, October 2024」(<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>)を参照(最終閲覧日: 2024年12月20日)。

2 その他、ベトナムの地方制度や実態に関する情報の公開が十分でないという要因も指摘されている(野本 2000: 250)。

政治改革、税・財政改革などさまざまな側面があるが、ベトナムにおける地方分権は、行政改革としての色彩が強い。国の機関たる地方政府の行政合理化・効率化を課題とすることで、地方分権をすすめながら国家政策の統一的な実施の確保を図っているのである。

2 中央集権的なベトナムの地方制度

(1) 3層制の地方政府体系³

はじめに、今日のベトナムにおける地方制度を概観しておきたい。現代の多くの国家では、中央政府を含めると2～4層制の政府体系を採用しているところが多い。国土を地域的に分割し、それぞれに政府を置くことで地方統治をおこなうのが現代国家の特色であり、ベトナムもその例外ではない。

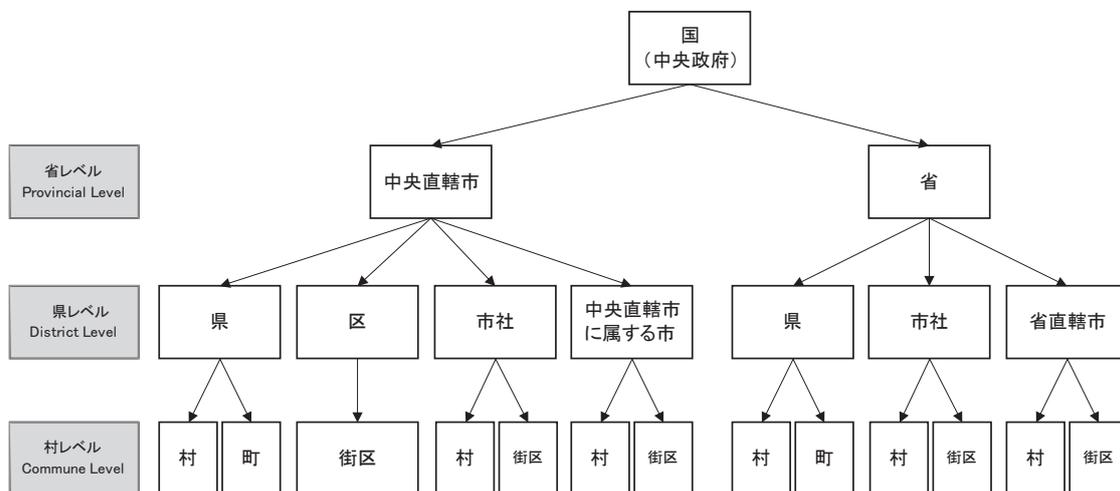
ベトナム社会主義共和国 2013 年憲法(以下、「2013 年憲法」という。)によれば、ベトナムの地方政府体系は3層で構成されている(2013 年憲法 110 条; 地方政権組織法 2 条⁴; 図 2-1)。その特徴は、3つのレベルの地方政府間に、明確な上下関係が存在す

るところにある(2013 年憲法 112 条 1 項⁵)。ベトナムの地方政府は「自治体」というよりも、国の地方機関としての性格が強い。こうした地方政府の位置づけと「民主集中の原則」(2013 年憲法 8 条 1 項; 地方政権組織法 5 条 1 項)の論理的帰結が、政府間の階統制である。

3つのレベルの地方政府のうち、最も広域で上位にあるのが「中央直轄市(Thành phố trực thuộc trung ương)」と「省(Tỉnh)」である(省レベル; Provincial Level)。かつての 1946 年憲法では、省レベルの上に「圻(Kỳ)」という地方行政単位が置かれていた。圻は、ベトナム北部・中部・南部に対応して「北圻」「中圻」「南圻」の3つが存在していたが(石塚 2020: 45)、1959 年憲法以降は基本的に3層制が採用されてきた。

中央直轄市は、中央政府の管轄を直接受ける都市(都市行政単位)であり、人口規模が 100 万人以上、自然面積が 1,500km² 以上等の要件がある⁶。2025 年 1 月 1 日時点で、ベトナム全土には 6 つの中央直轄市(ハノイ市、ホーチミン市、ダナン市、ハイフォ

図 2-1 ベトナムの政府体系



出典：独立行政法人国際協力機構 (JICA) 提供資料を一部修正

- 3 今村都南雄は、「政府体系」という概念枠組みを「政府と民間、国と地方、政治と行政という3つの関係領域の複合的關係」(今村 1995: 5)と定義している。本稿では、そのなかでも主に国と地方、および地方間の関係に焦点を当てており、「多層的な政府の編成のあり方」(磯崎・金井・伊藤2020: 18)という意味で「政府体系」という概念を用いている。
- 4 国際協力機構 (JICA) ホームページ「ベトナム六法」(https://www.jica.go.jp/activities/issues/governance/portal/vietnam/1547531_2071.html)を参照(最終閲覧日:2024年10月28日)。以下、特に記載のない限り、ベトナムの法令は当該ホームページを参照している。
- 5 2013年憲法112条1項は、「地方政権は、地方における憲法及び法令の施行を組織し、保証する;法律が定める地方の各問題を決定する;上級の国の機関の検査、監察に服する」と規定している。
- 6 国会常務委員会「第1211/2016/UBTVQH13号決議」(2016年5月25日)および「第27/2022/UBTVQH15号決議」(2022年9月21日)を参照。

ン市、カントー市、フエ市⁷⁾と57の省(農村行政単位)が置かれている。

中央直轄市は、さらに「県(Huyện)」、「区(Quận)」、「市社(Thị xã)」⁸⁾、および「中央直轄市に属する市(Thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương)」にそれぞれ区分される。省には、「県(Huyện)」、「市社(Thị xã)」および「省直轄市(Thành phố thuộc Tỉnh)」が置かれており、これらが県レベル(District Level)に該当する。なお、県は農村行政単位であり、区、市社、中央直轄市に属する市、および省直轄市は都市行政単位である。

そして、住民に最も身近な村レベル(Commune Level)の地方政府は、「村(Xã)」、「街区(Phường)」、および「町(Thị trấn)」である。村は農村行政単位であり、街区と町は都市行政単位に分類される。具体的には、県の下に村と町が、区の下には街区が、市社の下には村と街区が置かれている。

(2) 地方政府の統治構造と「二重の従属」

次に、各レベルの統治機構に目を向けてみよう。それぞれの地方政府には、日本の自治体議会に相当する「人民評議会」と、人民評議会の執行機関である「人民委員会」が設置される(2013年憲法111条2項; 地方政権組織法4条1項)。ただし、これらは「特徴に応じて組織される」(Dam 2024: 60-61)とされており、人民評議会と人民委員会のあり方に含みを残した規定となっている(石塚 2020: 44)。

人民評議会の議員は住民が直接選挙し、普通選挙、平等選挙、直接選挙、秘密選挙の原則が採用されている(2013年憲法7条1項)。18歳以上の住民には選挙権があり、21歳以上に被選挙権が与えられている(2013年憲法27条)。

人民評議会議員選挙は、国会選挙と連動して原則5年に1度実施される。組織された人民評議会は、

議員の中から人民評議会議長、副議長、および常務委員を選出する。人民評議会議員選挙では1989年から独立候補が許可されているものの、「実際には共産党員もしくはそのシンパの人々しか立候補しないしできない」という⁹⁾(坪井 2002: 187)。こうした実態が、「国家と社会の指導勢力」(2013年憲法4条1項)であるベトナム共産党の地方統治を支えている。

「人民の意思、願望及び主人権を代表」する人民評議会は、同時に「地方における国の権力機関」であることが憲法で明記されている(2013年憲法113条1項)。人民評議会は、住民に対して責任を負うとともに、上位レベルの国の機関(国会常務委員会と上位レベルの人民評議会)に対しても責任を負うのである(自治体国際化協会 2022: 30)。そのうえで、人民評議会には、①法律が定める地方の各問題を決定する、②地方における憲法・法令を遵守する、③人民評議会議決の実施を監察する、という役割を担うことが想定されている。

人民評議会が日本の自治体議会に相当するのに対して、執行機関としての役割を果たすのが、人民委員会である。人民委員会は、人民評議会により選出される執行機関であり、人民委員会委員長、副委員長、および各委員で構成される。原則、人民委員会委員長は人民評議会議員でなければならないが、副委員長と各委員は必ずしも人民評議会議員である必要はない(地方政権組織法83条3~4項)。

こうして組織された人民委員会には、①地方における憲法・法令の施行を組織する、②人民評議会議決の実施と上位レベルの国の機関から委ねられた任務を実施する、という役割が憲法に規定されている(2013年憲法114条2項)。なお、人民委員会委員長は、日本でいう首長(知事や市区町村長)に相当する。

人民委員会は、人民評議会の執行機関であるが、

7 2025年1月1日、トゥアティエン・フエ省が中央直轄市「フエ市」となった。なお、2024年8月22日にベトナム政府より発表された「国家都市・農村システム計画2021-2030年、2050年までの展望」に関する決定(第891/QĐ-TTg号)では、トゥアティエン・フエ省のほかにも7つの省(カインホア、バックニン、バリア・ブンタウ、クアンニン、ニンビン、ハイズオン、ビンズオン)が中央直轄市に昇格する方向で計画されている。VietBizホームページ「ベトナム政府は、ベトナムの5つの都市を中央直轄都市に認定予定」(https://vietbiz.jp/vn_urban-development_240909/)を参照(最終閲覧日: 2025年1月6日)。

8 2024年12月現在、中央直轄市の下にある「市社(Thị xã)」は、ハノイ市のソントイ市社(Thị xã Sơn Tây)のみである。

9 国会議員・人民評議会議員選挙の候補者推薦や選挙事務を担ううえで、重要な役割を果たしているのが「ベトナム祖国戦線」である。この組織は、もともと抗仏・抗米戦争中に「民族解放統一戦線」として、ベトナム独立・統一のために活動した共産党のフロント組織である。南北統一後に現在の名称に改められ、憲法にも規定された共産党一党支配を支える重要な政治基盤となっている(齋藤・佐藤 1998: 233-234)。

同時に「地方における国の行政機関」である（2013年憲法114条1項）。その帰結として、人民委員会は選出元となる人民評議会だけでなく、上位レベルの国の行政機関（国家行政機関と上位レベルの人民委員会）に対しても責任を負う構造となっている。執行機関が、同レベルの人民評議会と上位レベルにある国の行政機関の双方に責任を負う関係は「二重の従属」と呼ばれる。これはソビエト型地方制度の原理の1つであり、「各行政機関が、自己の選出、任命母体と、上級レベルの機関との双方に従属する」（谷 1981：62）という特徴を持つ。この「二重の従属」が、「中央から地方への、あるいは上位レベルから下位レベルへの指導・監督がうまくいかない際の原因」（自治体国際化協会 2022：30）として指摘されている。

政府間の階統制は、人民委員会人事を通じても担保されている。各地方政府の人民委員会委員長・副委員長に対して、直上レベルの人民委員会委員長は選出・免職・罷免を承認する権限を有している。例えば、県レベルにある市社の人民委員会委員長・副委員長の選出にあたっては、省レベルの省人民委員会委員長の承認を受けなければならない（地方政権法22条2項）。くわえて、上位レベルの人民委員会委員長には、直下レベルの人民委員会委員長・副委員長の配置転換や業務停止、降格といった広範な人事権が与えられており、各地方レベル間の上下関係が明確化されている。なお、省レベルの人民委員会人事においては、首相の承認が必要とされている（政府組織法28条7項）。

3 ベトナムにおける地方分権の動向

(1) 地方分権と憲法改正

ア 行政改革としての地方分権

ベトナムにおける公式の地方分権は、1986年のドイモイによって始まったとされる（Vu 2016：188）。ドイモイの当初から、ベトナム共産党は地方分権

の必要性を認識しており、同年の第6回ベトナム共産党大会（以下、「党大会」という。）の決議にも明記された。地方分権は、ベトナム語で「phân công, phân cấp, phân quyền」（hierarchical division of labor, administrative decentralization, power devolution；職務の階統的分業、行政分権、権力委譲）と表現されるが、2000年代初頭までは主に行政分権のプロセスとしてすすめられてきた（Vu 2016：191-192）。地方分権には政治改革という側面もあるが、ベトナムでは主に行政改革¹⁰の一手段として推進されてきたのである。

ベトナムの本格的・包括的な行政改革は、国連開発計画（UNDP）の援助を受けて1993年から開始された。この改革で目指されたのは、「市場経済に適合する行政構造を造り上げることと、中央と地方の良好な関係を確立する」（自治体国際化協会 1998：32）ことであった。しかし、1990年代の行政改革は、「基本的な制度整備と部分的な改革の実施ないし試行の段階」（石塚 2012：139）であり、本格的な改革は2000年代から加速していくこととなる。

2000年代に入ると、行政改革は中央政府が策定するマスタープラン（計画期間：10年）に基づいてすすめられるようになる。地方分権も、そうした行政改革マスタープランのなかに位置づけられてきた。「2001～2010年の行政改革マスタープログラム」（第1次行政改革マスタープラン）は9つの総合的な目標を掲げ¹¹、その1つに「中央と地方、各地方行政組織レベルにおける分権化」が謳われていた。

このマスタープランは、政府組織法改正（2001年）、人民評議会・人民委員会組織法改正（2003年）、監査法制定（2004年）などに結実し、各機関の職務や機能の明確化が図られた（石塚 2012：145）。公共サービス提供という面では、教育と医療サービスが継続的に省レベルへ分権化された。社会経済開発計画（Socio-Economic Development Plan；

10 行政改革という文言が党大会の文書で初めて用いられたのは、1991年の第7回党大会である。ここで採択された経済・社会安定発展戦略では、「改革の重点は行政システムであり、その主たる内容は中央から基礎レベルまで、十分な権力、能力、効力を有する法執行、国家行政管理システムを構築する」（石塚 2012：138）ことが目指された。

11 「2001～2010年の行政改革マスタープログラム」は、2001年の第9回党大会で採択された新たな経済・社会発展戦略を踏まえたものである。①時代に見合った法制度の整備、②透明性が高く簡略化された行政手続きの構築、③各行政機関の機能・権限・責任の再定義、④政府組織の再編、⑤中央と地方、各地方行政組織レベルにおける分権化、⑥公務員の削減・質の向上、⑦給与改革、⑧財政構造改革、⑨行政システムの近代化、という9つの目標が掲げられている（自治体国際化協会 2007：28-29）。

SEDP) についても、各人民評議会が予算を調整・配分し、計画を策定する権限を 2003 年から与えられている。なお、2004 年からは、省人民評議会が社会経済開発、予算配分、防衛・安全保障、住民生活の分野で、上位機関から課された政策を受動的に実施する以外に、法規範文書を発行する¹²ことが認められている (Vu 2016 : 194)。2000 年代初頭の分権化は、地方政府への権限委譲や裁量拡大を意図したものであった。

イ 地方分権のジレンマ

2011 年の第 11 回党大会で採択された経済・社会発展戦略では、国家による効率的な管理を図るため、大規模な行政改革の必要性が提起された (三菱総合研究所 2020 : 87)。これを受けて策定された「2011 ~ 2020 年の行政改革マスタープラン」(第 2 次行政改革マスタープラン) では、5 つの総合的な目標が掲げられている¹³。その中には「透明性・効率性のある中央政府および地方政府の運営体制の構築」があり、「地方分権メカニズムの構築」が重点課題の 1 つとされている。(自治体国際化協会 2022 : 51-52)

この計画期間における最大の成果は、1992 年憲法の改正 (2013 年憲法の制定) である。現行の憲法である 2013 年憲法は、1992 年憲法と比較すると合理的で効果的な地方政府を組織し、運営能力・近接性を高め、独立的な責任体制を確立するという党の方針が具体化されている (Dam 2024 : 56)。そもそも「地方政府」という用語は、2013 年憲法で初めて言及されたものである。1992 年憲法以前は、人民評議会や人民委員会が地方の統治機構を指すものとして用いられていた。2013 年憲法では「地方政府」という用語を使用することで、中央政府との関係を明確にし、効果的に地方を管理することが意図されていた (Dam 2024 : 58)。なお、こうした方向性を具体化するため、2015 年には地方政権組織法 (2019 年改正) が制定されている。ここでは、3 つのレベル (省レベル・県レベル・村レベル) の地方政府を

規定し、それぞれ共通の任務と人民評議会・人民委員会の具体的な役割を定めることで、2 つの機関の共同責任の明確化を図っている (Dam 2024 : 58)。

憲法改正以降、ベトナムの地方分権は 2013 年憲法の規定を遵守しつつ、大きく 2 つの方向性ですめられている (Dam 2024 : 60)。第 1 は、地方分権と権限委譲メカニズムの強化・改善である。1986 年のドイモイ以降、地方分権は行政改革の主要なテーマの 1 つであったが、その潮流は今日においても変わっていない。第 2 は、国家行政システムの統一かつ首尾一貫した管理の確保である。中央政府の政策や方針を地方レベルまで貫徹させると言い換えてもよい。しかし、これら 2 つの方向性は、基本的に両立しがたいところがある。中央政府から見れば、分権による地方政府の権限や自律性の拡大は、国家政策の統一性を損ないかねず、地方政府に対する支配力の低下をもたらすからである (Vu 2016 : 188-189)。この 2 つの方向性を両立させるためには、中央政府による統制を維持した地方分権という二律背反な改革が求められるが、今日のベトナムは、これをどう実現しているのだろうか。

(2) 地方政府の行政合理化・効率化

ア 人民評議会の廃止

中央政府による地方の統一的な管理を確保しつつ、地方分権を推進することが、今日のベトナムの改革方針である。その方策として推進されているのが、地方政府の行政合理化・効率化である。現在進行している「2021 ~ 2030 年の行政改革マスタープラン」(第 3 次行政改革マスタープラン)においても、行政組織改革や手続き改革、デジタル化などが改善・改革事項として掲げられているのは (自治体国際化協会 2022 : 53-54)、その表れのように思われる。分権をすすめてつつ、中央政府の政策や方針を各地方レベルまで貫徹するために、国の機関たる地方政府 (行政) の効率的な政策実施を問題としたのである。そうすることで、地方分権の推進と中央政府による階層的・統一的な管理のバランスを図る試みがすす

12 日本でいえば自治体議会が定める条例や決議に近いものと思われる。ベトナムでは法令を「法規範文書」と呼ぶが、そこには法的な文書である決議や決定も含まれる。

13 ①社会主義型市場経済システムの完成、②行政手続きの平等化・透明化、③透明性・効率性のある中央政府および地方政府の運営体制の構築、④人権の擁護、⑤公務員の資質向上、という 5 つの目標である (自治体国際化協会 2022 : 51)。

められている。

その1つの事例として、中央直轄市のハノイ市、ダナン市、ホーチミン市で試験的に導入されている都市地方政府組織モデル（The Model of Organizing Urban Local Government）について検討してみたい。このモデルは、工業化・近代化のためには都市の発展が必要であるという考え方に基づいて提唱された。具体的には、都市部の地方政府において、議会に相当する人民評議会を廃止し、その役割を人民委員会に移譲するものである。これにより、政策形成と実施を合理化し、組織の重複を減らすことで効率化を図ることが目指されている。

もともと、2008年の国会決議（第26/2008/QH12号）に基づいて、ホーチミン市を含む10の省・市の67県、32区、483街区で試行的に人民評議会が廃止されたことがあった（石塚 2020：48）。すでに論じたとおり、2013年憲法も地方政府はそれぞれの地域の特徴に応じて組織されるとして、人民評議会が必置であるかは含みのある規定となっているためである。その後、2015年に制定された地方政権組織法が「県・郡・区人民評議会を設置しない試験的实施を停止する」（142条2項）と定めたことから、この試行は2016年に中止されていた。

そこで国会は、2019年11月27日に「ハノイ市における都市地方政府モデルの試験組織に関する決議」（第97/2019/QH14号）を発出した。これを受けて、ハノイ市下にある12区とその下の175街区、ソントイ市社では、2021年7月1日から人民評議会を組織しないという都市地方政府パイロットモデルが実施されている（Dam 2024：60-61）。

2020年6月19日には「都市地方政府モデルの試験運用とダナン市の発展のためのいくつかの具体的なメカニズムと政策に関する決議」（第119/2020/QH14号）が、2020年11月16日には「ホーチミン市の都市地方政府の組織に関する決議」（第131/2020/QH14号）が発出された。これにより、ダナン市とホーチミン市の区以下の人民評議会が廃止されている。

都市部の地方政府では、都市インフラ（交通、住

宅、上下水道、廃棄物処理等）整備の遅れや、工業化・都市化の進展による環境汚染といった課題に直面している。これまでは、区・街区レベルでSEDP案を作成し、それぞれの人民評議会承認を得る必要があった。区以下の人民評議会の廃止によって、こうした手続きがなくなり、より迅速な計画作成・実施が可能になったという。なお、ホーチミン市では、組織の合理化に伴う人員削減や財政支出の抑制など行政の効率化が期待されており、5年間で約1兆2,000億ドン（約54億円、1ドン＝約0.0045円）の削減効果が見込まれている¹⁴。

他方で、人民評議会が廃止されたハノイ市、ダナン市、ホーチミン市における区以下の地方政府には、厳しい行財政運営が求められる。区以下の地方政府は予算提案権を持つものの、それぞれ上位レベルにある中央直轄市の承認を得る必要があり、行政運営に必要な予算を確保できるかは不透明なためである。

都市地方政府組織モデルは、議会に相当する人民評議会の廃止によって、人民委員会と委員長へ権限を集中させ、行政の政策形成・実施の一元化・効率化を意図している。行政改革を「減らす」「削る」と狭くとらえるならば、このモデルは「行政改革としての地方分権」「地方政府の行政合理化・効率化」の象徴的な取組みといえる。

イ 都市のなかの都市：トゥ・ドゥック市の誕生

もう1つの事例として、地方政府の再編・合併によるトゥ・ドゥック市の誕生に目を向けてみたい。ベトナムでは、ドイモイ初期から各レベルの地方政府（行政）の数が増加し、政府間で深刻な断片化が生じていた（Vu 2016：189）。1998年において、省レベルの地方政府の数は61、県レベルは600、村レベルが10,330であったが（自治体国際化協会 1998：34）、2005年にはそれぞれ64、681、10,876にまで増加している（自治体国際化協会 2007：11）。地方の行政単位の分割・細分化という動向は、2001年から推進されている行政改革マスタープランにおいても問題と認識されてい

14 日本貿易振興機構（JETRO）ホームページ「ホーチミン市、区議会などの廃止決定」（<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/11/1c43423e50255676.html>）を参照（最終閲覧日：2024年10月28日）。

15 本決議の内容については、主に石塚（2020）を基にしている。

た。地方政府の細分化が行政コストを増加させ、地方分権のメリットを損なっていると考えられたためである（Vu 2016：205）。

そこで、党政治局は2018年12月に「県・村級行政単位の整理」に関する37号決議を発出した¹⁵。このなかでは、県～村レベルの行政単位の細分化が、資源の分散や浪費、計画の困難さなどの問題を引き起こし、経済社会発展の障害になっているとされた。そこで、2030年までにこれらのレベルの行政単位を整理することが目指されている。

こうした地方政府の再編・合理化を背景に、2021年1月に誕生したのが、トゥ・ドゥック市である。当市は、ホーチミン市東部の3つの区（第2区、第9区、トゥドゥック区）を合併して誕生した国内初の「中央直轄市に属する市」で、総面積は211.56 km²、人口は1,013,795人に達する（Pham & Bui 2024：825）。「中央直轄市に属する市」は、2015年の地方政権組織法で新設されたもので、2013年憲法の「中央直轄都市は、郡、県、市社及び同等の行政単位に分割される」（110条1項）という規定を踏まえたものである。なお、政治・行政機構としては人民評議会と人民委員会が設置されている。

トゥ・ドゥック市は、ホーチミンという市のなかにあるという特徴的な形態であり、「都市のなかの都市（City-inside-city）」というアイデアに基づくものである。これは、インダストリー4.0¹⁶のなかで、ホーチミン市と南部の主要経済圏から急速な発展を促進し、この地域を新たな成長の「中心」「中核」に変えるモデルとされる（Phan & Nguyen 2021：309）。もともと、この地域にはサイゴンハイテクパークというハイテク産業拠点があり、多くの国際的なテクノロジー企業が進出していた。高等教育機関や科学技術研究センター（ベトナム国家大学ホーチミン市校、ホーチミン市農林大学など）も存在している（Phan & Nguyen 2021：310）。こうしたホーチミン市東部の3つの区を合併することで、行政の効率化や資源の最適化を図り、ホーチミン市の地域内総生産

（GRDP）の3分の1、ベトナムの国内総生産（GDP）の7%を占めることが期待されている。

なお、2025年1月1日には、中央直轄市であるハイフォン市のなかにトゥイグエン市というが誕生した。トゥ・ドゥック市に次いで、2つ目の中央直轄市に属する市である。「都市のなかの都市」というモデルは、今後も他の中央直轄市へ波及していく可能性がある。

4 おわりに

ここまで本稿では、ベトナムの地方制度について概観し、地方分権の動向について検討をおこなってきた。ドイモイ以降のベトナムにおいて、地方分権や行政改革は重要な政策課題であった。地方分権改革は、地方政府の権限や裁量拡大をもたらし、その能力向上も期待される（Simon 1997）。著しい経済発展にともなう地域課題の解決には、地方政府の能力向上なしでは対応が困難だからである。

他方で、ベトナムにおける地方分権の推進は、国家行政システムの統一的な管理との摩擦を内包している。そこで、処方箋として追求されてきたのが「行政改革としての地方分権」である。とりわけ、2013年憲法の制定以降は、中央政府からの権限移譲だけでなく、それを実施する地方政府や行政そのもののあり方が政策課題の俎上に上がっている。

地方分権改革の進展は、中央政府による統一的な管理を困難にする。分権化を図りながら、中央政府の政策や方針を地方まで貫徹するためには、それを実施する地方政府の体制整備が求められる。国の機関たる地方政府の行政合理化・効率化を課題とすることで、国家政策の統一的な実施や管理とのバランスを図ろうとするのが、ベトナムにおける地方分権の潮流である。本稿で言及した人民評議会の廃止や地方政府の再編は、地方政府の行政合理化・効率化の象徴的な例であろう。しかし、こうした改革方策は民主制とは緊張をはらむものでもある。こうした改革の方向が、今後どのように進展していくのか注視していく必要がある。

なお、本稿では紙幅の関係で党と地方政府の関係

16 「インダストリー4.0」とは「第4次産業革命」という意味合いを持つ名称である。水力・蒸気機関を活用した機械製造設備が導入された第1次産業革命、石油と電力を活用した大量生産が始まった第2次産業革命、IT技術を活用し出した第3次産業革命に続く歴史的な変化として位置付けられている（総務省2018：143）。

についてはほとんど触れることができなかった。地方政府の人民委員会委員や人民評議会議員は、同時に当該地方レベルの党の幹部であることが一般的である。こうした党と地方政府の関係については、稿をあらためて検討することとしたい。

参考文献

<日本語文献>

- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次（2020）『ホーンブック 地方自治 [新版]』北樹出版
- 石塚二葉（2012）「ベトナムの行政改革の現状と課題」寺本実編『転換期のベトナム：第11回党大会、工業国への新たな選択』アジア経済研究所、pp.137-165
- 石塚二葉（2020）「ベトナムの地方制度と省級人民評議会：地方議会選挙の機能に関する予備的考察」山田紀彦編『「権威主義体制下の地方議会選挙研究会中間成果」調査研究報告書』アジア経済研究所、pp.39-59
- 今村都南雄（1995）「政府体系研究の意義」中央大学社会科学研究所研究チーム編『中央大学社会科学研究所研究報告(16)』中央大学社会科学研究所、pp.1-8
- 遠藤聡（2005）「ベトナム：行政改革の動向：地方行政を中心にして」『外国の立法：立法情報・翻訳・解説』226号、pp.161-170
- 齋藤友之・佐藤進（1998）「ベトナム」森田朗編『アジアの地方制度』東京大学出版会、pp.225-247
- 自治体国際化協会（1998）「ベトナムの地方制度 CLAIR REPORT 169号」
- 自治体国際化協会（2007）「ASEAN 諸国の地方行政（改訂版）ベトナム社会主義共和国編」
- 自治体国際化協会（2022）「ベトナムの地方自治 令和3年度（2021年）改訂版」
- 白石昌也編著（2000）『ベトナムの国家機構』明石書店
- 総務省（2004）『ベトナムの行政』総務省大臣官房企画課
- 総務省（2018）「情報通信白書平成30年版」
- 谷聖美（1981）「ソ連における地方自治：その予備的考察」『岡山大学法學會雑誌』31巻2号、pp.51-80

- 寺本実（2010）「ベトナムの国家機構改革：県、郡人民評議会不組織試行の論理背景」『アジア研ワールド・トレンド』182号、pp.38-45
- 坪井善明（2000）「ヴェトナムにおける行政改革」『早稲田政治経済学雑誌』341号、pp.182-205
- 坪井善明（2002）『ヴェトナム現代政治』東京大学出版会
- 野本啓介（2000）「地方行政組織」白石昌也編著『ベトナムの国家機構』明石書店、pp.249-267
- 三菱総合研究所（2020）「令和元年度 東南アジア 諸国における行政通則法制度に関する調査研究報告書」

<外国語文献>

- Dam Bich Hien（2014）“Building Effective and Efficient Local Government under the Spirit of the 2013 Constitution”, *Journal of Science and Technology*, Vol.7, No.1, pp.55-66.
- Nguyen Van Son（2024）“Research on Local Self-Government in Vietnam”, *International Journal of Social Sciences and Management Review*, Vol.7, Issue5, pp.499-505.
- General Statistics Office（2024）*Statistical Yearbook of Viet Nam 2023*, Statistical Publishing House.
- Pham Dinh Kien & Bui Tuan Anh（2024）“Decentralization and Decentralization of Powers for Special Urban Areas in Socio-Economic Management: Case Study of Thu Duc City and Ho Chi Minh City”, *International Journal of Advanced Multidisciplinary Research and Studies*, Vol.4, No.2, pp.824-831.
- Phan Thi Hong Xuan & Nguyen Minh Nhut（2021）“Suggestion from Experience of Some Asian Countries Regarding “City-inside City” : A Case Study of Thu Duc City of Ho Chi Minh City”, *Advances in Economics, Business and Management Research*, Vol.180, pp.308-313.
- Pham Van Diem（1998）“Local Government and Country: Development in Vietnam”, *Comparative studies of public administration*, Vol.7, pp.127-136.
- Simon,H.A.（1997）*Administrative Behavior 4th*

Edition, Free Press.

Tan Trung Nguyen Quoc (2018) “Vietnam, Decentralization and its Prospect in Ho Chi Minh City”, *Specialty Journal of Politics and Law*, Vol.3(4), pp.100-113.

Vu Thanh Tu Anh (2016) “Vietnam : Decentralization Amidst Fragmentation”, *Journal of Southeast Asian Economies*, Vol. 33, No.2, pp.188-208.

<ホームページ>

国際協力機構（JICA）ホームページ「ベトナム六法」https://www.jica.go.jp/activities/issues/governance/portal/vietnam/1547531_2071.html（最終閲覧日：2024年10月28日）

日本貿易振興機構（JETRO）ホームページ「ホーチミン市、区議会などの廃止決定」<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/11/1c43423e50255676.html>（最終閲覧日：2024年10月28日）。

IMF「World Economic Outlook Database, October 2024」<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>（最終閲覧日：2024年12月20日）

VietBiz ホームページ「ベトナム政府は、ベトナムの5つの都市を中央直轄都市に認定予定」https://vietbiz.jp/vn__urban-development_240909/（最終閲覧日：2024年11月15日）

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10回目となる今回は、まず「大都市依存症と貧困化現象－誰が格差を是正するのか－」と題して、大都市における経済的豊かさの喪失を分析し、貧困化した大都市で格差を是正するアクターは誰であるかや今後起こり得る社会的課題について考察する。また、「有機フッ素化合物（PFAS）汚染をめぐる国と自治体の対応－リスク行政と不確実性行政の観点から－」と題して、国や自治体のPFAS汚染に対する取組みから見出される本質的課題が生じる要因や懸念事項等について、リスク行政と不確実性行政の観点から検討を行った。

大都市依存症と貧困化現象 —誰が格差を是正するのか—

沖縄国際大学 法学部 講師 中川 豪

令和5（2023）年度、国土交通省は「都道府県別の経済的豊かさ（可処分所得と基礎支出）」を公表し、47都道府県のなかでどの地域が経済的豊かさを有し、またどの地域で貧困化が進んでいるかを明らかにした（2024 国土交通省）。そのなかで最もセンセーショナルな結果となったのは、「47都道府県の経済的豊かさ」から「通勤の機会費用」を差し引いた場合、最も貧困化が進んでいるとみなされた地域が東京都（47位・135,201円¹）だったことである。さらに、次点が沖縄県（46位・148,124円）、それ以降が大阪府（45位・150,038円）・千葉県（44位・161,591円）・神奈川県（43位・165,130円）・兵庫県（38位・176,133円）・埼玉県（37位・178,914円）であり、大都市とみなされている地域ほど、「経済的豊かさ」を喪失していることが明らかとなった。

本稿では、国土交通省が公表したデータをもとに、なぜ大都市の「経済的豊かさ」が喪失しているかを分析する。大都市へ移住・定住して仕事に就けば、「経済的豊かさ」が手に入るという考え方に懐疑的な姿勢で、貧困化した大都市においてどのアクターが格差を是正するのか、また、貧困化した大都市で今後発生する可能性がある社会的課題について考察する。

1 大都市はどのような指標で貧困化が進んでいるとみなされたのか

国土交通省が公表した「都道府県別の経済的豊かさ（可処分所得と基礎支出）」では、中央世帯²（各都道府県の可処分所得上位40～60%）を対象として、可処分所得から基礎支出³を引いた金額を「経済的豊かさ」とし、さらに「経済的豊かさ」から「通勤の機会費用」を引いて、「都道府県別の経済的豊かさ」を導き出している。全世帯における可処分所得の指標では、富山県（1位・464,635円）・福井県（2位・449,794円）に次いで東京都が3位（436,475円）に位置している。また、神奈川県（6位・421,367円）・埼玉県（11位・413,741円）・千葉県（15位・409,683円）・兵庫県（26位・393,459円）・大阪府（38位・369,904円）・沖縄県（47位・315,819円）であった。すなわち、可処分所得だけで「経済的豊

かさ」を分析するのであれば、東京都・神奈川県・埼玉県・千葉県等の大都市は全国上位に位置づけられる。また、東京都と沖縄県では月単位で12万円以上の差が生じている。

他方、基礎支出が高い都道府県の指標では、東京都（1位・199,372円）・神奈川県（2位・182,334円）・埼玉県（3位・174,779円）・千葉県（4位・173,664円）・大阪府（6位・161,651円）・兵庫県（7位・161,527円）・沖縄県（45位・129,560円）であり、東京都と沖縄県では、東京都の世帯の方が月単位で7万円程度高く基礎支出をしている。

「経済的豊かさ」の指標では、埼玉県（23位・224,066円）・神奈川県（26位・220,883円）・兵庫県（33位・212,639円）・千葉県（34位・210,971円）・東京都（42位・193,343円）・大阪府（44位・190,569円）・沖縄県（47位・169,141円）となっており、この時

1 月単位の数字を表記している。

2 国土交通省は「世帯はすべて2人以上の勤労者世帯（単身又は経営者等は含まない）」としている。

3 国土交通省は「基礎支出」＝「食料費」＋「(特掲)家賃＋持ち家の帰属家賃」＋「光熱水道費」、「持ち家の帰属家賃」は全国消費実態調査で推計しているもの」としている。

点で大都市のほとんどが順位を落としているのがわかる。

最後に、「通勤の機会費用」⁴が高い都道府県の指標では、東京都（1位・58,142円）・神奈川県（2位・55,753円）・千葉県（3位・49,380円）・埼玉県（4位・45,151円）・大阪府（5位・40,531円）・兵庫県（7位・36,506円）・沖縄県（26位・21,017円）となっており、結果的に、最も「経済的豊かさ」が喪失している地域は、東京都を筆頭とした大都市という見方になっている。

大都市が貧困化している、という前提がある場合、東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県・兵庫県・大阪府の総人口は約5,000万人であるから⁵、日本の2人～3人のうち1人は貧困化が進んでいる地域に定住していることになる。もっとも、市区町村単位というミクロの視点でこの指標を分析すれば、都府県内でも貧困化が進んでいる地域もあれば、進んでいない地域もあるだろう。他方、都道府県というマクロの視点でこの指標を分析すれば、大都市とされる地域ほど貧困化が進んでいる、と捉えることができるのではないだろうか。

2 個人レベルの選択と社会レベルの影響について

エミール・デュルケーム (Emile Durkheim) の『自殺論』がアカデミックの分野で革新的とされた理由は、それまで自殺は個人レベルの特徴ないし傾向である、とみなされていたのに対して、デュルケームは、自殺は社会が個人に与える影響によって選択されることを指摘したからである (アルヴェソン; サンドバーグ 2023:74)。社会学において、個人レベルの行為が、個人が選択したものなのか、それとも社会レベル等の影響によって個人がその行為を選択するに至ったのか、この違いが重要視されている。例えば、2020年の「都道府県別：性別50歳時未婚割合」において、男性の全国平均は28.25%であった。これに対して、東京都は32.15%、神奈川県は30.07%、千葉県は29.89%、埼玉県は30.24%、大阪府は29.00%、兵庫県は25.40%であった (国立社会保障・人口問題研究所 2022)。この未婚割合は、

男性が個人的に選択したものといえるだろうか。近年、「300万円の壁」⁶が注目されていることを考慮すると、未婚者のままでいるという選択は、これまで個人レベルの行為と思われていたが、実際には社会レベルの影響によるところが大きい、といえるかもしれない。

もう1つ個人レベルの選択と社会レベルの影響の相関性を推し量る指標として、合計特殊出生率がある。令和4(2022)年度の合計特殊出生率の全国平均は1.26であった (厚生労働省 2023)。これに対して、東京都は1.04、神奈川県は1.17、千葉県は1.18、埼玉県は1.17、大阪府は1.22、兵庫県は1.31であった。これらの地域 (兵庫県を除く) の数値が全国平均の数値を下回ったことと、「経済的豊かさ」の喪失に相関性はないのであろうか。もし、相関性がないとした場合、「経済的豊かさ」の指標で上位に位置する三重県 (1位・239,996円)、富山県 (2位・237,390円)、山形県 (3位・237,202円)、茨城県 (4位・230,945円)、福井県 (5位・229,523円)、徳島県 (6位・224,588) の合計特殊出生率が、三重県は1.40、富山県は1.46、山形県は1.32、茨城県は1.27、福井県は1.50、徳島県は1.42と、どの地域の数値も全国平均の数値を上回ったことは、ただの偶然といえるのだろうか。例えば、合計特殊出生率と「経済的豊かさ」の喪失に一定の相関性がある場合、大都市へ進学・就職のために移住・定住した若者世代の大半が、貧困化・未婚化の影響を受け、将来的に社会的孤立の課題・悩みを抱えながら生きることは、個人レベルではなく、社会レベルの問題といえよう。

3 生活保護と「経済的豊かさ」

「都道府県別保護率 (令和4年3月時点)」によると、生活保護受給率の割合が高かったのは、大阪府 (1位・3.05%)、北海道 (2位・2.93%)、沖縄県 (3位・2.67%) であり、東京都 (9位・1.99%)、兵庫県 (11位・1.85%)、神奈川県 (14位・1.66%)、千葉県 (19位・1.42%)、埼玉県 (23位・1.32%) と、「経済的豊かさ」が喪失しているとみなされた都道府県

4 国土交通省はいくつかの統計の数値をもとに「通勤の機会費」を算出している。

5 令和7(2025)年1月時点。

6 日本の男性の場合、年収300万円以上なければ結婚できない状況を示唆するものである。

が上位に位置した（厚生労働省 2022）。これに対して、「経済的豊かさ」の指標で上位に位置する富山県（47位・0.40%）、福井県（45位・0.55%）、山形県（42位・0.74%）、三重県（36位・0.89%）、茨城県（32位・1.00%）の生活保護率の割合は相対的に低くなっており、「都道府県別保護率」と「経済的豊かさ」には、ある程度の相関性があることが示唆されている⁷。また、政令指定都市では大阪市（1位・4.81%）、札幌市（2位・3.62%）、堺市（3位・2.97%）、神戸市（4位・2.83%）、京都市（5位・2.81%）、中核市では函館市（1位・4.50%）、那覇市（2位・4.19%）、尼崎市（3位・3.74%）、旭川市（4位・3.62%）、東大阪市（5位・3.43%）という結果となっており、北海道⁸・大阪府・兵庫県の地域で保護率の割合が高いことが示された。

表1 都道府県別の大卒平均年収

順位	都道府県名	平均年収 (万円)	平均年齢 (歳)
1	東京都	805.4	41.4
2	神奈川県	766.5	42.9
3	千葉県	711.0	42.7
4	埼玉県	677.9	42.5
8	兵庫県	636.8	42.7
16	大阪府	605.9	41.1

出所：日経転職版

これらのデータを比較すると、東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県・兵庫県・大阪府等の大都市で貧困化が進んでいるようにみえるだろう。しかし、別のデータと比較すると、また別の事情が垣間見える。表1は、「都道府県別の大卒平均年収」の結果である（日経転職版 2023）。一見してわかる通り、平均年収（大卒程度）で上位を占めているのは、先ほどあげた地域である。この調査結果だけでは、大都市の「経済的豊かさ」が喪失しているようにはみえない。それでは、なぜ、国土交通省が公表した「都

道府県別の経済的豊かさ（可処分所得と基礎支出）」の調査結果とひらきが生じたかといえば、国土交通省の調査では、中央世帯（各都道府県の可処分所得上位40～60%）の数値、つまり中央値を抽出していることから、平均値を抽出する調査方法とは結果が異なるためである。中央値では、異常値を排除して算出するが、平均値の場合は異常値を排除しないで算出することがある⁹。ここでの異常値とは、極端に所得が高い人（経営者・大企業あるいは多国籍企業の幹部職・プロスポーツ選手等）や極端に所得が低い人（失業者・ワーキングプア等）の年収である。つまり、異常値を排除するために中央値を採用して可処分所得を算出し、都道府県別の「経済的豊かさ」を比較した場合、東京都が最も「経済的豊かさ」を有しない地域という結果になり、さらに、平均年収（大卒程度）が都道府県別で最高位、「都道府県別保護率」が上位に位置していることを考慮すると、東京都は経済的格差が顕在化している地域といえるのではないだろうか。また、この現象は神奈川県・千葉県・埼玉県・兵庫県・大阪府等の大都市でも常態化しているといえる。

4 若者世代と大都市

平成30（2018）年度、三菱UFJリサーチ&コンサルティングが公表した政策研究レポート「地方圏在住の若年層の東京圏への進学、就職意向及び出身地へのUターン可能性に関する調査」では、若者世代が東京圏¹⁰へ向かう動機・理由が示唆された。まず、①「進路先の希望所在地」では、「地元の進路先が希望であり、それ以外は考えていない」が37.2%、「地元の進路先が希望だが、希望通りの進路先に行けない場合は東京圏の進路先に進む」が9.4%、「地元および東京圏以外の地域の進路先が希望であり、それ以外は考えていない」が9.3%、「東京圏の進路先が希望であり、それ以外は考えて

7 国土交通省による「都道府県別の経済的豊かさ（可処分所得と基礎支出）」の公表は令和5（2023）年度であり、総務省統計局がまとめたデータ分析の結果「都道府県別保護率（令和3年11月時点）」は令和3（2021）年度のものであるため、2年度分の時差がある。しかしながら、この2年度の間大きく順位が入れ替わっていないと考えられるので、今回はこれらのデータを使用し、比較している。

8 「都道府県別の経済的豊かさ（可処分所得と基礎支出）」において、北海道の「経済的豊かさ」は32位（188,203円）と相対的に低い位置となっている。

9 平均値を採用して特定の地域・組織等に属する労働者の平均年収を算出した場合、プロスポーツ選手のチームメイト（同級生）たちの平均年収が4,000万円以上になったことがある。

10 東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県。

いない」が8.5%、「東京圏の進路先が希望だが、希望通りの進路先に行けない場合は地元の進路先に進む」が5.5%であった¹¹。また、「東京圏の進路先以外は考えていない」と「東京圏が希望だが、希望の進路先に行けない場合地元に残る」を選択した回答者への調査である②「東京圏の進路先を希望する理由」では、「進路先に関係なく、東京圏で生活することに魅力を感じている」が31.4%、「進路先に関係なく、働く環境として東京圏に魅力を感じているから」が32.9%、「進路先に関係なく、学ぶ環境として東京圏に魅力を感じている」が29.3%、「希望する条件に合致する就職先は東京圏にしかないから」が27.9%、「希望する条件に合致する進学先は東京圏にしかないから」が24.3%という結果となった¹²。さらに、③「将来の居住地の希望」では、「東京圏ですっと暮らしたい」が32.1%、「将来はさまざまな地域に住んでみたい」が21.4%、「東京圏で就職するが、仕事を定年退職したら地元に戻りたい」が11.4%、「東京圏で進学するが、就職する際には地元に戻りたい」が9.3%等の結果となった¹³。①の調査結果では、地方在住の若者世代の大半が地元の進路先を希望していることがわかった¹⁴。他方、②と③の調査結果では、東京圏の進路先を希望している回答者のなかには、進学・就職先の環境というよりも、東京圏そのものに魅力を感じて移住しよう

としており、移住後はそのまま東京圏での生活を望む若者世代が多かったといえる。

表2は、令和4（2022）年度、総務省統計局が公表した「就業構造基本調査」の結果から抽出したものである（総務省統計局 2022）。前述した東京圏へ向かう若者世代のなかには、明確な進路先を考えずに移住・定住をしようとしている場合もあるが、その調査結果が就業構造に影響を与えているわけではなさそうである。東京圏（埼玉県を除く）の正規職員の割合は全国平均を上回っており、非正規職員の割合は、東京都以外は全国平均を上回っていた。また、「経済的豊かさ」で上位に地位する富山県・福井県の正規職員の割合は全国平均を上回っており、非正規職員の割合は全国平均を上回っていたが、三重県の正規職員の割合は全国平均を下回っており、非正規職員の割合は全国平均を上回っていたため、「経済的豊かさ」と正規職員・非正規職員の割合は必ずしも相関性があるとはいえない。特に目標を持たずに東京圏へ向かう若者世代に勤勉性が欠けているかといえばそうではなく、地方から出て、親元を離れることで、自立した生活をしている場合も多いのではないだろうか。

5 疲弊する大都市と治安維持の問題

前節の分析によって、大都市（東京圏）における「経

表2 都道府県別の正規・非正規職員の割合

都道府県名	正規職員の割合 (%)	非正規職員の割合 (%)
全国	54.0	31.6
東京都	57.8	28.0
神奈川県	55.9	32.2
千葉県	55.5	32.4
埼玉県	53.8	33.5
兵庫県	52.5	33.9
大阪府	51.5	34.1
三重県	52.7	33.4
富山県	58.0	27.7
福井県	55.7	28.1

出所：総務省統計局（2022）

表3 都道府県別の月額家賃動向（円）

都道府県名	1 部屋	2 部屋	3 部屋	総平均賃料	水準 ¹⁵
全国	53,075	60,308	68,654	57,112	74%
東京都	73,802	90,991	102,118	77,190	100%
神奈川県	59,519	76,987	88,224	66,575	86%
千葉県	54,452	60,847	74,553	59,160	77%
埼玉県	55,437	65,376	76,264	61,963	80%
兵庫県	53,683	65,328	76,736	59,836	78%
大阪府	57,423	70,178	77,160	61,526	80%
三重県	46,580	52,759	58,148	50,158	65%
富山県	44,424	51,964	59,182	47,606	62%
福井県	48,515	59,335	63,527	54,466	71%

出所：全国賃貸管理ビジネス協会

11 nは1,000名であり、単一回答としている。

12 nは140名であり、複数回答可としている。

13 nは140名であり、単一回答としている。

14 回答者（1,000名）のうち、約3割が「近畿：滋賀県・京都府・大阪府・兵庫県・奈良県・和歌山県」の在住者のため、東京圏を進路先としていないだけで、大都市を進路先としている可能性がある。

15 ここでは、東京都の水準を100%としている。

済的豊かさ」の喪失は、正規職員・非正規職員の割合や若者世代の勤勉性・自立性とは異なる領域・要因で発生している可能性が高いことが示唆された。

それでは、今日、大都市に定住している人々を貧困化させる要因は一体何であろうか。最初に考えられるのは、大都市の家賃相場である。いくら所得が地方の水準より高くても、支出の水準が高ければ相殺されてしまう。表3では、大都市がある地域は、どこも家賃の水準が高く、特に東京の家賃水準が異常に高いことがわかる（全国賃貸管理ビジネス協会 2025）。もしも、家族4人で生活しようと思えば、2～3部屋は必要になるため、毎月10万円程度の支出が発生することになる。もし、東京都で3部屋の賃貸物件に住もうと思えば、三重県・富山県・福井県の3部屋の賃貸物件と比較して、年間50万円程度多く支出することになる。すなわち、勤務先は東京都23区内にあるが、家賃の水準が高すぎるため¹⁶、東京都郊外（立川市・八王子市・町田市・府中市・調布市等）・神奈川県・千葉県・埼玉県に定住する人々も多い。個人レベルでは、こうした対策を講じることで支出を抑えることができるが、別の問題が発生する。

表4 都道府県別の平均通勤・通学時間

順位	都道府県名	平均時間
	全国	1.19
2	東京都	1.35
1	神奈川県	1.40
2	千葉県	1.35
4	埼玉県	1.34
7	兵庫県	1.24
6	大阪府	1.27
11	三重県	1.16
30	富山県	1.04
36	福井県	1.02

出所：総務省統計局

今日、東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県に定住している人々に日々負担をかけているのが通勤・通学時間の長さである。表4は都道府県別の平均通勤・通学時間である（総務省統計局 2022）。この調査結果からもわかるように、東京圏・大都市のある地域

では、全国平均よりも長く通勤に時間を使っている。東京圏の場合、1日で20分程度通勤時間が長くなり、年間254日通勤したとすると、全国平均よりも85時間程度長く通勤に時間を使うことになる。「経済的豊かさ」の面で上位に位置づけられている三重県・富山県・福井県は平均通勤・通学時間¹⁷において、全国平均よりも短い通勤時間となっており、東京圏の平均片道通勤時間と比較すると、差の大きさは明らかである。また、東京圏の鉄道の混雑率を考慮すると、東京圏から通勤・通学している人々の多くが、日々、混雑率の高い鉄道を利用し、長い時間その空間で過ごしていることになる。

表5 都道府県別の平均睡眠時間

順位	都道府県名	平均時間
	全国	7.54
46	東京都	7.48
46	神奈川県	7.48
40	千葉県	7.51
40	埼玉県	7.51
43	兵庫県	7.50
40	大阪府	7.51
21	三重県	7.57
29	富山県	7.55
7	福井県	8.01

出所：総務省統計局

表5の都道府県別の平均睡眠時間を比較すると、東京圏の人々の平均睡眠時間が全国平均よりも短いことがわかる（総務省統計局 2022）。また、平均片道通勤時間と平均睡眠時間には一定の相関性があると考えられる。これらの数値を考慮すると、東京圏

表6 都道府県別の刑法犯総数 令和4（2022）年度

都道府県名	認知件数	検挙件数	検挙人員
全国	601,331	250,350	169,409
東京都	78,475	30,587	20,911
埼玉県	41,983	15,253	9,573
千葉県	32,728	11,109	6,700
神奈川県	36,575	16,567	10,134
大阪府	68,807	18,109	13,869
兵庫県	33,018	14,504	10,159

出所：警察庁

16 東京都23区内では、月額10万円～20万円の家賃相場となっている地域もあり、さらに支出が増える傾向にある。

17 平均片道通勤時間は「通勤の機会費用」に大きく関係している。

に定住している人々は、全国の平均値と比較した場合、最も睡眠時間が短く、最も通勤時間が長く、相対的に「経済的豊かさ」の水準が低い地域・環境で生活をしていることになる。すなわち、国土交通省が公表した「都道府県別の経済的豊かさ（可処分所得と基礎支出）」において、東京圏・大都市の方が地方都市よりも「経済的豊かさ」が喪失していると指摘したことには、それ相応の裏付けがあるといえる。

もう1点、東京圏・大都市の問題として気がかりなのは刑法犯（凶悪犯・窃盗犯・知能犯・風俗犯等）総数である（表6）。東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県・兵庫県・大阪府の総人口が約5,000万人であり、日本の総人口¹⁸の半数には届いていないが、刑法犯総数約60万件のうち約29万件がこれら大都市がある地域で発生したものである（警視庁2023）。換言すれば、刑法犯とされる約半数の事件が大都市で発生しており、治安維持の観点からも対策が必要となっている。もっとも、貧困率と犯罪率に直接的な関係が必ずしもあるとはいえない（津島2010）。貧困あるいは「経済的豊かさ」の喪失とは異なる要因で犯罪が発生することもある。他方、沖縄県では「子どもの貧困」を重く受け止め、対策が講じられている。例えば、「みらいチケット」が先行事例の1つである。この制度は、飲食店利用客が事前にチケットを購入し、子どもたちが無料で食事を受けられるものである。今日では、大型スーパーマーケット等でも「みらいチケット」を購入することができる。この制度は、ある警察官が万引き事件を担当した際、その少年が空腹を満たすために万引きをしたと泣きながら訴えたことが近因となっている。その警察官は退官後、飲食店のオーナーとなったときにこの制度を形成した。このように、沖縄県では子どもの貧困と犯罪の発生に一定の関連性を見出し、様々なアクターが協働することによって対策を講じている¹⁹。他方、「経済的豊かさ」の喪失が進んでいる東京圏・大都市において、「おとなの貧困」を問題視し、対策を講じるアクターは存在するのだろうか。

6 結論

大都市で発生している「経済的豊かさ」の喪失を単なる特定の地域で起きている課題の1つとして捉えることは安易ではないだろうか。日本経済史の変遷を辿れば、「団塊の世代」が集団就職によって地元を離れて大都市へ集結し、その勤勉性・貢献性によって日本経済が成長したことは間違いない。「故郷に錦を飾る」という言葉があるように、地方出身者が大都市で成功をおさめて財を成すことは、日本の経済成長期の象徴あるいは成功事例の1つであった。しかし、「失われた30年」という変遷のなかで、大都市へ進出すれば豊かな生活がおくれるという定説は崩れた。今日では、地方都市の労働者・定住者のほうが「経済的豊かさ」を獲得し、全国平均よりも短い通勤時間と長い睡眠時間のある環境において、充実した余暇を過ごしている。大都市で発生している格差が経済格差なのか、それとも社会格差なのかを識別することは難しい。しかしながら、大都市と地方都市を様々なデータから比較すれば、格差が生じていることに違いはない。

それでは、誰がこの格差を是正するのだろうか。福祉国家と資本主義社会において、この格差を積極的に是正するアクターは行政の領域にいないだろうか。民間部門（特に大企業）で働きたいと考えている人材は、社会レベルで発生している格差の是正に協力してくれるだろうか。すなわち、ある特定の地域で発生している格差を是正するのであれば、民間部門の職員よりも、行政部門の職員の役割が大きくなるはずである。もっとも、課題を解決するアクターに、課題を解決するために必要な専門的知識・経験が備わっていない場合、対策を講じるのが難しくなるだろう。今日、大都市で深刻化・常態化している問題は、行政部門に社会レベルの格差を是正できる優秀な人材が揃いづらくなっていることである。特に、東京圏の職員採用試験では、行政職（一般職・大卒程度）の採用倍率が2～3倍程度の自治体が多い。東京都庁・県庁職員だけでなく、特別区（東京23区）や市町村の職員採用試験でも類似した状況である。他方、地方都市では、採用倍率が20倍

18 令和7（2025）年1月1日時点で約1億2359万人。

19 沖縄県では、「ゆいまーる」の文化が根付いており、助け合い・相互扶助をする慣習が社会レベルで根付いている。

を超える自治体²⁰や、その他の自治体でも10倍程度の採用倍率を記録しているところがある。つまり、現段階で「経済的豊かさ」を喪失しているとみなされた地域でも、優秀な人材が行政部門（主に自治体）にいる場合、将来的に社会レベルの格差を是正できる人的資源が揃っているといえよう。他方、「経済的豊かさ」を喪失し、かつ優秀な人材を行政部門に揃えることが難しい場合、将来的に社会レベルの格差を是正することが難しくなるだろう。

表7 都道府県別の中小企業・大企業の数 令和3(2021)年度

都道府県名	中小企業(社)	大企業(社)
全国	3,364,891	10,364
東京都	419,013	4,582
埼玉県	150,113	228
千葉県	114,104	209
神奈川県	183,675	522
大阪府	261,653	966
兵庫県	134,030	272
三重県	46,382	77
富山県	31,390	82
福井県	26,868	46

出所：経済産業省中小企業庁

東京圏・大都市において、行政部門に優秀な人材を揃えるのを難しくしている要因の1つは、それらの地域が大企業の集積地となっていることである。表7では、全国に約1万社ある大企業のうち約7割が東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県・兵庫県・大阪府に集積していることが示されている（経済産業省中小企業庁2023）。一般的に、大企業が集積している地域では、自治体よりも大企業の方が、給与水準が高く、若者世代は大企業への就職を希望する傾向にある。このため、東京圏・大都市における自治体の職員採用試験の採用倍率が低下しているのではないだろうか。他方、三重県・富山県・福井県をはじめとした地方都市では、大企業の数が相対的に少ないため、地方都市における自治体の職員採用試験の採用倍率が相対的に高くなり、数多くの候補者のなかから上澄み（非常に優秀な人材）を確保しやすい傾向にある。このように、東京圏・大都市・地方都市の社会構造を分析すると、地方都市の自治体の

方が、社会レベルで発生している格差を是正する優秀な人材が揃いやすい環境にあり、他方、東京圏・大都市の自治体はそのような人材を確保しづらい環境にある。さらに、大企業数が少ない地方都市の方が相対的に「経済的豊かさ」を有し、大企業数が多い東京圏・大都市の方が相対的に「経済的豊かさ」を喪失しているのであれば、「持つ者と持たざる者」の構図もまた、社会レベルで変化しているのかもしれない。

参考文献

<日本語文献>

津島昌寛(2010)「貧困と犯罪に関する考察－両者の間に因果関係があるのか?」『犯罪社会学研究』第35号、pp.8-20

マッツ・アルヴェッソン、ヨルゲン・サンドバーク(2023)『面白くて刺激的な論文のためのリサーチ・クエスチョンの作り方と育て方：論文刊行ゲームを超えて』白桃書房

<ウェブサイト>

経済産業省中小企業庁. “都道府県・大都市別企業数, 常用雇用者数, 従業者総数(民間, 非一次産業, 2021年)”. 都道府県・大都市別企業数. 2023-12-13. https://www.chusho.meti.go.jp/koukai/chousa/chu_kigyocnt/2023/231213kigyoul.pdf, (参照 2025-2-10)

警察庁. “都道府県別刑法犯の認知件数, 検挙件数, 検挙人員(令和4年)”. 令和5年警察白書統計資料. 2023-12-11. <https://www.npa.go.jp/hakusyo/r05/data.html>, (参照 2025-2-10)

厚生労働省. “都道府県別保護率(令和4年3月時点)”. 生活保護制度の現状について. 2022-6-3. <https://www.mhlw.go.jp/content/12002000/000977977.pdf>, (参照 2025-2-10)

厚生労働省. “都道府県別にみた合計特殊出生率”. 令和4年(2022)人口動態統計月報年計(概数)の概況. 2023-9-15. <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai22/dl/gaikyouR4.pdf>, (参照 2025-2-10)

20 広島県尾道市における行政職(一般職・大卒程度)の採用試験では、毎年度、採用倍率が20倍に達している。

- 国土交通省. “都道府県別の経済的豊かさと通勤時間の機会費用（月単位）について”. 都道府県別の経済的豊かさ（可処分所得と基礎支出）. 2024-5-27. <https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001389727.pdf>, (参照 2025-2-10)
- 国立社会保障・人口問題研究所. “都道府県, 性別 50 歳時未婚割合: 1920 ~ 2020 年”. 人口統計資料集 (2022). 2022-3-15. https://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/P_Detail2022.asp?fname=T12-37.htm, (参照 2025-1-24)
- 全国賃貸管理ビジネス協会. “全国平均家賃による間取り別賃料の推移”. 全国家賃動向. 2025-1-21. <https://www.pbn.jp/yachin/>, (参照 2025-2-10)
- 総務省統計局. “ランキング一覧”. 令和 3 年社会生活基本調査. 2022-8-31. <https://www.stat.go.jp/data/shugyou/2022/pdf/kgaiyou.pdf>, (参照 2025-2-14)
- 総務省統計局. “従業上の地位・雇用形態別有業者数及び有業者に占める割合（2022 年）－全国, 都道府県”. 令和 4 年就業構造基本調査. 2023-7-21. <https://www.stat.go.jp/data/shugyou/2022/pdf/kgaiyou.pdf>, (参照 2025-2-14)
- 日経転職版. “都道府県別の大卒平均年収（万円）”. 大卒年収調査 2023 年版 都道府県別編. 2023-12-21. <https://career.nikkei.com/knowhow/income/002844/>, (参照 2025-1-24)

有機フッ素化合物 (PFAS) 汚染をめぐる国と自治体の対応 ーリスク行政と不確実性行政の観点からー

日本都市センター 研究員 中山 敬太

本稿では、有害化学物質汚染の事例として PFOS や PFOA を含む「PFAS (有機フッ素化合物)」を取り上げ、①その汚染の実態と懸念される身体的悪影響を国内外の先行研究等により整理した。その上で、②日本における PFAS 汚染に対する国や自治体の取組みの概況やその特徴から新たな本質的課題を見出し、リスク行政と不確実性行政という観点から、神奈川県座間市の事例等にも触れながら、日本の規制の状況を踏まえ、製品ライフサイクル上の上流フェーズ (製造・輸入・使用) と下流フェーズ (消費・廃棄) に区分して、国と自治体の関係性や今後生じ得る懸念事項 (立法不作為) 等についても具体的な検討を行った。また、このような本質的課題が生じている要因 (背景) として、③リスク行政と不確実性行政の間の「ねじれ」と「ゆらぎ」という観点から若干の考察を試みた内容となっている。

1. はじめに

(1) 本稿の背景・目的

人類社会は、「水」によって多大な恩恵を受けている。地球上には、表面の 70%ほどが約 14 億 km³ とされる水によって覆われており、そのうち 97.5% は塩水 (海水) で、残りの 2.5% は淡水でそのおよそ 70% が氷河・氷山であり、残りの 30% のほとんどは土中の水分あるいは地下水と言われている中で、我々人間が利用しやすい河川や湖沼に存在する地表水は淡水のうち約 0.4% (地球上の水のわずか 0.01% に該当) である¹。このように、普段我々人間が口に入れている水が非常に限られた水資源から恩恵を受けていることが分かる。また、人間 (成人) は体内の約 60%、子どもは約 70%、そして新生児は約 80% が水分であると言われている。つまり人間の体を構成している主成分が水であると言っても過言ではない。

では、人間が生きていく上で必要不可欠な水やその限られた水資源が汚染し、普段我々が口に入っている飲食物に知らぬ間に人体に悪影響をもたらす可能性のある有害化学物質等が入っていたらどうだろうか。現在において「工業及び農業で使用されている化学物質は世界で約 10 万物質、日本では、5 万から 6 万物質」で、「年間 50kg 以上国内で生産、輸入されており、化審法の対象となっている化学物質は約 3 万種類」であると言われている²。まさに、今現在このような汚染状況が日本の各地域をはじめ世界各国で「有機フッ素化合物 (PFAS³) 汚染」として明るみになり、深刻な化学物質汚染として社会問題化している。しかし、PFAS の一種である PFOS⁴ や PFOA⁵ などは既に日本でも法律により製造・輸入等が原則禁止となっているにもかかわらず、その汚染対策をめぐる実態調査は行われているものの、法的拘束力の伴う規制措置等が講じられていないの

1 環境省「水の星地球ー美しい水を将来へ」(<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/zu/h22/html/hj10010401.html> : 最終閲覧日 2025年1月24日)。
2 中地重晴(2024)「国内外のPFASへの取り組みと国際的な化学物質管理の動向」『環境と公害』岩波書店、Vol.54、No.1、p.2引用・参照。なお、化審法は、「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律」が正式名称である。
3 ペルフルオロアルキル物質(Per- and PolyFluoroAlkyl Substances)。
4 ペルフルオロオクタンスルホン酸(perfluorooctanesulfonic acid)。
5 ペルフルオロオクタン酸(Perfluorooctanoic acid)。

が現状である⁶。

そこで、本稿では、具体的な事例として「PFAS」を取り上げ、その汚染の現状と懸念される身体的悪影響を国内外の先行研究等により整理する。その上で、日本におけるPFAS汚染に対する国や自治体の取組みの概況やその特徴から新たな本質的課題を見出す⁷。このようなPFAS汚染をめぐり、その身体的悪影響等に対して「リスク」と「不確実性」が混在する状況下において、本稿では特に自治体の安全・安心行政を踏まえ、国と自治体のそれぞれの取組み（双方の関係性を含む）の本質的課題に関してリスク行政と不確実性行政の観点から新たな視座とその政策的示唆を示すことを目的としている。

なお、本稿における「懸念」概念には、「リスク」と「不確実性」の双方を含意する対象として用いる。ただし、「リスク⁸」と「不確実性⁹」の両概念は明確に位置づけを分けて論じる¹⁰。

(2) 問題の所在

このような背景や目的等を踏まえ、本稿では大別して次の2つの論点について検討及び考察を行う。

第1に、PFOSやPFOAをはじめとするPFAS汚染をめぐり、その身体的悪影響に関して様々な懸念が指摘されている状況下で、汚染実態および国と自治体の取組み状況等を踏まえ、一体どのような本質的課題があるのかを追究する。

第2に、上述の第1点目で示した本質的課題が生じているのはなぜか、その背景や根本的な要因について追究する。

2 PFAS汚染の現状とその身体的悪影響

(1) PFASとは

まず、PFASとは何かが問題となる。その上で、PFASがどのような経緯で、なぜ用いられるようになり、一体どのような特性があるのかを示す必要がある。

PFASは「有機フッ素化合物」の総称あり、正式名称は「ペル及びポリフルオロアルキル化合物（pre-and polyFluoro Alky Substances）」である。PFASは「炭素鎖にフッ素が結合し、末端にアルキル基またはスルホン基を持つ界面活性剤」であり、「炭素鎖数が異なる同族体が存在するが、代表的な化合物として炭素鎖数8のPFOSおよびPFOAがある」¹¹と言われている。このPFASは約4700種類¹²以上あるとされ¹³、PFASの商業目的の開発は1940年代にアメリカの3M社により始められ、「PFOSは衣類などの撥水・撥油剤（代表的な製品に3M社のスコッチガード）の構成原料、軍の基地や空港などで使用される泡消火剤、半導体製造におけるフォトレジスト、クロムメッキ加工などに用いられてきた」一方で、「PFOAはフッ素樹脂の製造過程での使用のほか、種々のPFASの副生成物と

- 6 この点、「公共用水域、水道での網羅的な調査がなされているわけではない」こと、そして「水道水のPFAS測定も義務ではなく、専用水道、簡易水道など浄水場以外の水道の実態はまだ分かっていない」と指摘している。原田浩二(2024)「PFAS汚染の広がり」とヒトばく露の現状—発覚の経緯と近年の動向—『日本の科学者』Vol.59, No.11, p.13引用・参照。
- 7 本稿では、日本のPFOSやPFOAをはじめとするPFAS汚染の実態とそれに対する国と自治体の取組みに焦点を当てるため、アメリカやEU等の諸外国の汚染実態や対策に関する動向等は別の機会でその詳細を論じる。
- 8 「リスク」の定義(考え方)は様々あるが、「人間の活動に伴う望ましくない結果とその起こる確率を示す概念」であり、「人間にとって好ましくない出来事について、『影響の大きさ』に『発生の不確かさ』を掛け合わせて評価するのがリスクの基本的な考え方である」とされている。環境省「リスク・コミュニケーションを通じた回避行動の必要性」(<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h11/10971.html> : 最終閲覧日2025年1月30日)。本稿では上述した環境省の考え方およびISO12100でも同内容が示されているように、「リスク」を危害の程度とその発生確率の組み合わせと位置付ける。
- 9 「不確実性」は、「確実」ではない(「不」)状態のことであり、本稿で取り上げたような化学物質汚染などを含む環境汚染問題をめぐっては「科学的な不確実性」と表現されることも多い。この「不確実性」に関しては、「科学的な不確実性」と「社会的な不確実性」の2つに区分し、具体的な事例に基づき「科学的な不確実性」は2区分、「社会的な不確実性」は6区分にそれぞれカテゴリー化をして論じている以下の研究成果が参考になるだろう。中山敬太(2022)「リスク意思決定に対する不確実性情報の管理に関する有効性の検討—科学的な不確実性と社会的な不確実性の細分化の観点から—」『場の科学』Vol.1, No.3。
- 10 「リスク」と「不確実性」の両概念の違いは、フランク・H・ナイトがその著書である『リスク、不確実性、利潤』でも両者を峻別したように、前者が計測可能であり、後者は計測不可能な概念であるという違いがある。また、その一方で、注8からも分かるように、「不確実性」は「リスク」に包含される概念であるとも考えられる。
- 11 荒木敦子・伊藤佐智子・宮下ちひろ・湊屋街子・岸玲子(2018)「環境化学物質による次世代の性ホルモンへの影響」『日衛誌』Vol.73, No.3, p.316引用・参照。
- 12 原田浩二・藤井由希子(2024)「国内の汚染の状況—問題発覚初期の調査と近年の動向—」『環境と公害』岩波書店、Vol.54, No.1, p.8参照。
- 13 この点、PFASに関しては、「定義やそれに合致する物質数は国や地域によって異なり、また年を追うごとに拡大してきており、対象となる物質は1万物質を超える」とも言われている。井上知也、後藤嘉孝・大野浩一(2025)「PFASをめぐる規制動向や科学的知見・基準値の変遷と得られる示唆」『リスク学研究』R-24, p.1引用。

しても含まれる」こともあり、この「フッ素樹脂は様々な製品のコーティングにも使用され、身近なものではフライパンなどがある」とされている¹⁴。このようにPFOSやPFOAをはじめとするPFASは、多くの産業分野で様々な製品・商品として利活用されてきたことが分かる。

しかし、PFASの「対象となる物質数が多い状況がPFAS問題を複雑にしている要因」¹⁵の1つであると考えられている。また、世界各地の流入水、排水、下水汚泥、バイオソリッドに高いPFAS濃度が検出されていることが明らかになっており、とりわけPFASは従来の廃水処理プロセスでは分解されず、通常は下水汚泥とバイオソリッドに吸着するが、それらを土地に散布すると、PFASが食物連鎖に入り込む糸口になる可能性があるという重大な懸念が指摘されている¹⁶。この点に関して、「PFASを摂取する経路は各地の状況によって様々であり、水道水の汚染、空気の汚染、日用品などもありうる」と言われており、「食品にもPFASは含まれており（中略）、環境中に広がったPFASが生物濃縮、食物連鎖で食品にも移行している」と指摘されている¹⁷。この生物濃縮に伴う食物連鎖の中でも、PFASは「炭素数の多いものほど魚類における生物濃縮性が高く」¹⁸なることが知られている。現在、水道水などの水源のPFAS汚染がメディア報道等で懸念されているが、今後はこのような食品中のPFAS汚染がより深刻化していくことが予測される。また、「地下水を通じた拡散のほか、大気中へ放出されたPFOAが周辺地域に広がった」ことや「PFASは土壌への吸着性を示し、周辺の地下水へと徐々に浸透していく」と言われている状況である¹⁹。

(2) PFAS汚染による身体的悪影響

次に、このようなPFOSやPFOAを含むPFAS

の環境動態が存在する状況下で、どのような人体への健康被害等をはじめとする身体的悪影響が懸念されているのかという問題がある。

本稿では、このPFAS汚染の身体的悪影響に関して、その「リスク」と「不確実性」に区分して整理する。では、PFAS汚染における人体の影響に対して、具体的に一体どのような「リスク」や「不確実性」（科学的な不確実性）が指摘されているのだろうか。

この点、米国科学工学医学アカデミー（US National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine：NASEM）の特別委員会は、PFASに関する疫学データを検討し、PFASへの曝露に関連する抗体反応の低下、脂質異常症、乳児および胎児の成長低下、そして腎臓がんのリスクについて十分な根拠（証拠）があると判断しており、また同委員会は、乳がん、肝機能障害、妊娠高血圧症および子癩前症、精巣がん、甲状腺疾患および機能不全、そして潰瘍性大腸炎に関するリスクの増大について、限定的な示唆的根拠（証拠）があると判断している²⁰。このようにPFAS汚染による人体への健康被害に対して様々な懸念が警鐘されている。とりわけ、PFASの中でもPFOAとPFOSに関する発がん性をめぐっては、「IARC（国際がん研究機関）の作業部会が広範な研究論文を検討した結果、PFOAはグループ1（ヒトに対して発がん性がある）に、PFOSはグループ2（ヒトに対して発がんの可能性がある）に分類することを発表」²¹（2023年12月）している状況である。

① PFAS汚染の「リスク」

まず、PFAS汚染に伴う人体への悪影響に関しては、主に発がん性、免疫系、心循環器系、そして生殖毒性等への「リスク」が指摘されている。

具体的には、PFASへの曝露は、乳児や児童の成

14 原田・藤井(2024)、No.1、p.8引用・参照。

15 井上・後藤・大野(2025)、p.1引用。

16 Saliu, T. D., & Sauvé, S. (2024). A review of per-and polyfluoroalkyl substances in biosolids: geographical distribution and regulations. *Frontiers in Environmental Chemistry*, 5, 1383185.

17 原田・藤井(2024)、p.9引用・参照。

18 津田泰三・居川俊弘(2012)「世界河川および湖沼の水質および魚類中の有機フッ素化合物」『環境化学』Vol.22、No.4、p.169引用。

19 原田・藤井(2024)、p.10引用・参照。

20 DeWitt, J. C., Gluge, J., Cousins, I. T., Goldenman, G., Herzke, D., Lohmann, R., ... & Scheringer, M. (2024). Zurich II Statement on Per-and Polyfluoroalkyl Substances (PFASs): Scientific and Regulatory Needs. *Environmental Science & Technology Letters*, 11(8), 787.

21 中地(2024)、p.5引用。

長、学習、そして行動に悪影響を及ぼし、女性の妊娠の可能性を低下させ、コレステロール値を上昇させるなど免疫系（子供のワクチン免疫防御の低下を含む）に影響を及ぼす可能性があることが指摘されている²²。この子どもへの影響に関しては、「PFASによる健康影響として沖縄で第一に問題とされているのは、低出生体重児（出生時の体重が2500グラム未満）の問題」であり、「沖縄は、47都道府県の中で低出生率の出生率が全国で最も高く、その原因の一つが飲料水のPFAS汚染である」と言われていることにも関連している可能性は否定できない²³。また、女性の妊娠関連では、PFASは妊娠中の血糖値及びインスリン値と正の相関があり、母体の健康障害であり妊娠後期にも悪影響を及ぼす可能性のある妊娠糖尿病（Gestational Diabetes Mellitus : GDM）の発症と関連していることが判明している²⁴。さらに、免疫系への悪影響に関しては、PFASの免疫毒性として、とりわけ破傷風とジフテリアのワクチン接種に対する抗体産生の減少が生じることが確認されている²⁵。心循環器系に関して、閉経後の女性はPFASの排泄に不可欠な月経の停止により、閉経前の女性よりもPFAS値が高くなり、特にPFOSとPFOAへの曝露が閉経後女性の心血管疾患リスクの増加に関連していることが報告されている²⁶。PFASの血中濃度との関連性めぐっては、当該基準値を超えたPFAS汚染が明るみになった自治体が住民等に対して血中濃度を測るための検査を実施している背景の一つになっていると考えられる。

② PFAS 汚染の「不確実性」

次に、PFAS汚染に伴う人体への悪影響に関する「不確実性」に関しては、先述した様々なPFAS汚染の「リスク」等で指摘されていることが、PFASが直接的な主要因となって具体的な疾病等を含む健康被害をもたらしているのか否かの因果関係に不確実性が生じている状況である²⁷。

このような不確実性が生じている根本的な背景としては、いくつか要因は考えられるが、次の3点を挙げるができる。第1に、「長鎖のPFASであるPFOS、PFOAはPOPs条約（残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約）で製造が禁止されたため、短鎖のPFASが代替物として使用されているが、すべての毒性をきちんと評価するのは難しい」とされており、「より毒性の低い物質に代替させるためには、毒性評価の方法が課題となる」とも言われている²⁸。第2に、第1点目に派生して、食品中のPFASによるリスクを評価するための毒性基準用量と累積曝露アプローチを明確にする必要があるが、食品摂取によるPFASへの曝露リスク評価は、多くの不確実性が伴っている状況である²⁹。この点に関して、リスク評価機関である内閣府食品安全委員会が2023年1月に「PFASワーキンググループ（PFAS WG）」を立ち上げ、本稿でも取り上げているPFOS、PFOA、そしてPFHxS³⁰の3物質を調査審議の対象として健康影響評価を行っている。その食品安全委員会の評価結果として、非発がん影響として「肝臓」、「脂質代謝」、「甲状腺機能と甲状腺ホルモン」、「生殖・発生」、「免疫」、「神経」の6つ、また発がん影響として「遺伝毒性」と「発がん性」の2つの計8つのエンドポイントに基づき調査審議を行ったが、一部動物実験の「生殖・発生」への影

- 22 Anderko, L., & Pennea, E. (2020). Exposures to per-and polyfluoroalkyl substances (PFAS): Potential risks to reproductive and children's health. *Current problems in pediatric and adolescent health care*, 50(2), 100760.
- 23 桜井国俊(2024)「沖縄のPFAS汚染問題—最大の障害は日米地位協定—」『環境と公害』岩波書店、Vol.54、No.1、p.33引用・参照。
- 24 Birru, R. L., Liang, H. W., Farooq, F., Bedi, M., Feghali, M., Haggerty, C. L., ... & Adibi, J. J. (2021). A pathway level analysis of PFAS exposure and risk of gestational diabetes mellitus. *Environmental Health*, 20(1), 63.
- 25 Blin, A. P., DeWitt, J. C., Kwiatkowski, C. F., Pelch, K. E., Reade, A., & Varshavsky, J. R. (2024). Public Health Risks of PFAS-Related Immunotoxicity Are Real. *Current Environmental Health Reports*, 11(2), 118-127.
- 26 Arredondo Eve, A., Tunc, E., Mehta, D., Yoo, J. Y., Yilmaz, H. E., Emren, S. V., ... & Madak Erdogan, Z. (2024). PFAS and their association with the increased risk of cardiovascular disease in postmenopausal women. *Toxicological Sciences*, kfae065.
- 27 中山敬太(2025)「ナノ・マイクロプラスチックとPFASの構造的問題—安全・安心行政上の『行政不作為』への対応の観点から—」『安全工学』Vol.64、No.1
- 28 中地(2024)、p.3引用・参照。残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約(POPs : Persistent Organic Pollutants)
- 29 Brown, J. B., Conder, J. M., Arblaster, J. A., & Higgins, C. P. (2020). Assessing human health risks from per-and polyfluoroalkyl substance (PFAS)-impacted vegetable consumption: a tiered modeling approach. *Environmental Science & Technology*, 54(23), 15211.
- 30 ペルフルオロヘキサンスルホン酸 (Perfluorohexanesulfonic acid)。

響に関しては「証拠の確からしきは強い」との判断を示しており、その他の影響等はいずれも情報や証拠が不十分、「指標値を算出することは困難」、そして「証拠の質や十分に課題」があるなどの判断示している状況である³¹。この影響評価結果は、人体への影響を含め「不確実性」が伴っていることを暗示していると言える。そして第3に「PFAS対策の難しさは、この対象物質の多さ、言い換えると、揮発性から難揮発性、水溶性から難水溶性まで幅広い物理化学性を有する複雑な『化学物質群』を正確に測定できる分析技術開発の困難さと直結する」と言われており、現段階で日本「国内に100か所以上点在する米軍駐屯地他からのPFAS汚染が大きな国内問題となっているが、実際には泡消火剤はPFAS汚染源のごく一部に過ぎない」状況であり、「半導体製造用のフォトレジスト、製鉄工場防塵剤、フッ素樹脂製造、撥水防汚剤、化粧品など、(中略)全ての用途を把握することが困難なほどの多種多様な汚染源が存在することがPFAS対策の困難さにつながっている」³²ことが指摘されている。

このように、PFOSやPFOAだけに限らずPFASには多くの種類があるように、ある化学物質が人間に与える影響や種類等を評価する「毒性評価」や当該化学物質を人間がどこからどの程度の量を摂取すると影響が生じるのかを評価する「曝露評価」に不確実性が伴っていることが分かる。また、PFASの対象物質の多さや環境動態の複雑さに伴う多様な汚染源等から生じる「非点源汚染」がPFAS汚染の不確実性をもたらしている可能性があることを示した³³。

(3) 日本におけるPFAS汚染の現状と特徴

では、このようなPFAS汚染の人体への悪影響

に対する「リスク」と「不確実性」が伴っている中で、日本における汚染状況としてはどのような実態になっており、いかなる特徴があるのだろうか。

この点、日本におけるPFOSやPFOAなどの汚染実態調査をめぐって、かつては「検出された濃度に対してどのように対処すべきか、という目安が設定されなかったことから、具体的な対策にいたった事例はほとんどない」と言われており、「土壌などにPFAS汚染が残っている場合には影響が長期化することが考えられ、水道水源を汚染する可能性が高いことが懸念された」が、「日本国内での環境モニタリングの実施は限られており、このような汚染源をほとんど突き止められずにいた」背景がある³⁴。時の経過とともに「PFOS、PFOAは都市部に近い河川で高く検出され、東京の多摩川や大阪の安威川の流域にある下水処理場の放流口で最大値を示したり、「多摩川ではPFOSが高く、淀川などではPFOAが高かった」という研究報告も出されている³⁵。また、基本的に、「PFOS、PFOAは水に対する溶解度が非常に高く、水道原水・水道水を含む水試料から高頻度に検出されている」状況で、「既存の浄水処理方法では効率よく処理することが難しいことが明らかとなっている」状況である³⁶。このような状況下ではあるものの、環境省は全国の各自治体と連携して、「継続性の観点」及び「網羅性の観点」からPFASに関する環境モニタリング調査を実施している³⁷。

具体的に、まず「継続性の観点」では、2009年以降から化学物質環境実態調査により、「同一の測定点において水質（河川等の公共用水域）、底質、生物及び大気中のPFOS、PFOAの環境中の濃度を測定」しており、当該測定結果の経年的な動向分析によると「水質、底質及び大気については、経年的な

31 猪熊泰子・松崎伸江・高橋めぐみ・藤田正晴(2024年)「有機フッ素化合物(PFAS)の食品健康影響評価について」『食品衛生研究』Vol.74、No.12、pp.7-11引用・参照。その詳細な研究報告内容に関しては、上記論文を参照のこと。

32 山下信義・谷保佐知・山崎絵理子・羽成修康(2024)「ベル及びポリフルオロアルキル化合物分析技術—PFAS海洋化学からPFAS農業化学へ—」『土壌の物理性』第156号、p.41引用。

33 中山敬太(2025)「非点源汚染リスクに対する不確実性行政と環境イノベーションの協創をめぐる相互補完性について—ナノ・マイクロプラスチックとPFASを事例に—」『環境管理』Vol.61、No.2、p.84参照。

34 原田・藤井(2024)、pp.10-11引用・参照。

35 原田(2024)、p.12引用・参照。

36 高木総吉・吉田仁(2021)「水道水中におけるペイフルオロおよびポリフルオロアルキル化合物の分析法検討」『水道協会雑誌』Vol.90、No.6(第1041号)、p.2引用・参照。

37 環境省・PFASに対する総合戦略検討専門家会議(2024)「PFOS、PFOAに関するQ&A集(2024年8月時点)」(<https://www.env.go.jp/content/000242834.pdf>:最終閲覧日2025年1月29日)、p.3参照。

濃度の減少傾向が統計的に有意であること、また、生物については、おおむね検出率が経年的に減少していることが統計的に有意と判定され、一般環境中におけるPFOS、PFOA濃度の減少傾向が示唆³⁸される旨の報告が出されている。次に「網羅性の観点」では、水質（公共用水域や地下水を含む）に関して、環境省は2019年度（令和元年度）及び2020年度（令和2年度）に、PFASの排出源となり得る可能性のある施設等の周辺を対象とした全国的な実態調査を行い、2020年には「要監視項目」に指定し、各地域の実情に応じて自治体がモニタリング実施をすることで測定地点の拡大を図ることで、「2019年度から2022年度までの水質測定地点延べ2,735地点（2019年度：171地点、2020年度：173地点、2021年度：1,133地点、2022年度：1,258地点）のうち、暫定目標値を超過した地点数は、延べ250地点であり、主に都市部及びその近郊で超過が確認」される傾向がある旨の報告が出ている³⁹。このように、調査地域の母数が経年的に異なるものの、全国で少なくとも250カ所もの人間が普段口にする飲み水の水源である公共用水域や地下水等から暫定目標値を超えたPFOSやPFOA等が検出されPFAS汚染の実態が生じていることは、既述した当該物質の特性に鑑みて早急な法的予防措置等を講じる立法事実になり得ると言える。なお、このようなPFAS汚染に関しては、日本だけに限らず、アメリカ⁴⁰をはじめとする他諸外国でもPFAS汚染の実態が明るみになり深刻化している状況である。

また、後述するが既に日本でもPFOSとPFOAに関しては規制措置が講じられているため、「炭素鎖8のPFOS、PFOAに代わり、炭素鎖6以下の短鎖、あるいは9以上の長鎖の化合物が使用され、我が国の妊婦血液中濃度において

も、2003年から2011年でPFOSとPFOA濃度は減少したものの、PFNA（Perfluorononanoic acid）、PFDA（Perfluorodecanoic acid）、PFUnDA（Perfluoroundecanoic acid）、PFDoDA（Perfluorododanoic acid）濃度の増加傾向が認められた⁴¹ことが報告されている。この点に関しては、PFAS汚染だけに限らず、あるリスク（目標リスク）を減らす手段を講じると、別のリスク（対抗リスク）が明るみになる事象である「リスク・トレードオフ」（特徴）が生じていると考えられる⁴²。科学技術の発展等により毒性評価や曝露評価が進んでいき時代の変化を経る中で、PFOSやPFOA以外の規制措置が講じられていない上述したようなPFASの一種の化学物質が今後どのような懸念（人体への健康被害を含む）が生じるかが分からない状況下で、いかなる対策を講じていくかが重要な課題となる。

3 PFAS汚染に対する国の取組みの現状と課題

(1) PFAS汚染に対する国の取組みの現状

そこで、このようなPFAS汚染状況等を踏まえ、日本の対策状況がどうなっているのか、そして当該対策に対してどのような課題があり、今後いかなる対処が求められているかという問題がある。

まず、前提として、日本の「化審法で規制対象になる化学物質は優先評価化学物質としてリスク評価を実施しているが、その218物質中にPFASは指定されていない」上に、「第一種特定科化学物質に4物質、監視化学物質として10物質が指定されているのみで、短鎖のPFASは含まれていない」のが現状である⁴³。このような状況下で、ストックホルム条約（POPs条約）において、PFOS（2009年）、PFOA（2019年）、そしてPFHxS（2022年）がそれぞれ規制されることになる⁴⁴。日本もストックホ

38 環境省・PFASに対する総合戦略検討専門家会議(2024)、p.3引用・参照。

39 環境省・PFASに対する総合戦略検討専門家会議(2024)、pp.3-4引用・参照。

40 例えば、アメリカでは、49の州で公共水道システム、軍事基地、空港、工場、廃棄物処理場、そして消防士訓練場など、2230を超えるPFAS汚染場所が特定されており、また69の農業地域がフッ素化合物製造施設またはその埋立地に近接していることは、農作物へのPFASの潜在的な発生源であるとされている。Brown, J. B., Conder, J. M., Arblaster, J. A., & Higgins, C. P. (2020). Assessing human health risks from per- and polyfluoroalkyl substance (PFAS)-impacted vegetable consumption: a tiered modeling approach. *Environmental Science & Technology*, 54(23), 15210.

41 荒木・伊藤・宮下・湊屋・岸(2018)、p.318引用。

42 このリスク・トレードオフに関して、食品添加物である「アスパルテーム」を事例に詳細を展開している。中山敬太(2023)「日本における食品添加物規制の現状と課題—「アスパルテーム」の事例に基づく法政策学および政策決定の観点から—」『場の科学』Vol.3、No.2。

43 中地(2024)、p.5引用・参照。

ルム条約に締結し加盟していることから、上述した当該対象物質に関して各国が条約（目的⁴⁵や趣旨等を含む）を担保できるよう国内法整備化が求められることになる。

そこで、日本はストックホルム条約で規制対象物質になったこともあり、PFOS（2010年）、PFOA（2021年）、そしてPFHxS（2024年）⁴⁶がそれぞれ製品ライフサイクルの上流フェーズ（製造・輸入・使用）の規制となる化審法の「第一種特定化学物質」に指定されている状況である。この第一種特定化学物質は、「難分解性、高蓄積性及び人又は高次捕食動物への長期毒性を有する化学物質」のことであり、当該物質に指定されると「製造及び輸入の許可（原則禁止）、使用の制限、政令指定製品の輸入禁止等が規定」されており、実質的な規制措置が講じられることになる⁴⁷。このように日本のPFASをめぐる法整備は、国際社会の規制動向に追従している状況ではあるが、リスクの蓋然性に応じたリスクベース規制を取っていると言える。

また、製品ライフサイクル上の下流フェーズ（消費・廃棄）にも該当すると考えられる水質基準等に関して、厚生労働省は飲料水（水道水を含む）に関して、水質管理目標設定項目に位置づけ、「PFASのうちPFOS及びPFOAの合算値で50ng/Lという暫定水質基準を設定」（2020年4月）しており、環境省は水環境（公共用水域、表流水、地下水）について、「PFOS及びPFOAを要監視項目とし、その指針値（暫定）を合算値で50ng/Lに設定」（2020年5月）している状況である⁴⁸。この点、その後水道行政が厚生労働省から国土交通省（水道整備・管理行政）と環境省（水質又は衛生に関する

水道行政）に移管され、水質基準に関する省令と水道法施行規則の改正が今後予定されており、それぞれPFOS及びPFOAが追加される見込みである⁴⁹。しかし、既述した米国科学工学医学アカデミーが「血液中の7種類のPFASの合計値が20ng/mL以上の場合、マイナスの健康影響が高いとしている」⁵⁰ことに鑑みると、確かにPFAS汚染をめぐる「どの程度の量が身体に入ると影響が出るのかについてはまだ確定的な知見はなく、現在も国際的に様々な知見に基づく検討が進められている」⁵¹状況下で暫定的な目標値を定めているが、既に5年ほど経過していることもあり、人体への影響等が不確実であるからこそ日本の基準値設定のプロセス等を含めより頻度を高く定期的な見直しが必要になるだろう。

(2) PFAS 汚染に対する国の取組みの課題

次に、このような現状等を踏まえ、PFAS汚染をめぐる国の取組みの課題としては、大別して次の3点を挙げるができる。

第1に、日本におけるPFAS汚染対策の取組みの課題として、「法的な基準は策定されていないことから、水道水のPFAS検査も義務ではない」ことから、「多種にわたるPFASのうち、PFOS、PFOAだけの想定になっていることも問題であり、同様のリスクを持つものも把握していく必要がある」と指摘されており、「健康リスクについて、海外では多くの調査がなされているが、日本での調査は少ない」のが現状である⁵²。この点に関しては、日本も内閣府食品安全委員会をはじめ国の研究機関等を中心に調査が行われているが、上述でも示したように国際社会の規制動向を踏まえた国内法整備、そしてEU

44 井上知也・後藤嘉孝・大野浩一(2024)「ペル及びポリフルオロアルキル化合物(PFAS)に対する国内外の政策動向」『環境と公害』岩波書店、Vol.54、No.1、p.14参照。

45 スtockホルム条約の目的には、1992年の地球サミット(国連環境開発会議)のリオ宣言・第15原則を根拠とする「予防原則」の考え方に留意し、残留性有機汚染物質から人間の健康や環境を保護することを目的としている。

46 厚生労働省医薬局医薬品審査管理課化学物質安全対策室・経済産業省産業保安・安全グループ化学物質管理課化学物質安全室・環境省大臣官房環境保健部化学物質安全課化学物質審査室(2024)「第一種特定化学物質に指定することが適当とされたペルフルオロヘキサンスルホン酸(PFHxS)関連物質が使用されている製品で輸入を禁止するものの指定等について(案)」(https://www.meti.go.jp/shingikai/kagakubusshitsu/anzen_taisaku/pdf/2024_01_01.pdf：最終閲覧日2025年2月1日)。

47 環境省(2023)「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律施行令の一部を改正する政令の閣議決定について」(https://www.env.go.jp/press/press_02450.html：最終閲覧日2025年2月2日)。

48 桜井(2024)、p.33引用・参照。環境省・PFASに対する総合戦略検討専門家会議(2024)、p.3参照。

49 水質の基準値に関しては、「PFOS及びPFOAの量の和として0.00005mg/L(50ng/L)以下」となっている点の変更がない状況である。環境省水・大気環境局(2025年2月)「水質基準に関する省令及び水道法施行規則の一部を改正する省令案について(概要)」(<https://www.env.go.jp/content/000293383.pdf>：最終閲覧日2025年2月26日)。

50 桜井(2024)、p.37引用。

51 環境省・PFASに対する総合戦略検討専門家会議(2024)、p.3引用。

52 原田・藤井(2024)、p.12引用・参照。

やアメリカをはじめとする諸外国の調査結果等に基づいた検討が行われている点で、少なくともイニシアティブはとれていない状況である。

第2に、「化審法や欧州のREACH（化学品の登録、評価、認可及び制限に関する規則）のような化学物質管理の法規制では、（生態毒性試験を含む）要求される試験提出などは年間の製造（・輸入）量で決められていることが多く、毒性や残留性・蓄積性などの試験要求が少ない年間10ないし1トン未満の少量生産物質が増加している」ため、「多種類の化学物質が（生態）毒性情報の取得や、その結果に基づく環境リスク評価を十分にされていない」状況でもあり、「（生態）毒性情報がある物質についても、化学物質の環境リスク評価や管理は、多くの場合は単一の物質ごとに実施され、各種の化学物質管理に利用されてきた点もこういった少量多品種物質の環境中での複合毒性が懸念される原因となっている」と指摘している⁵³。このように少量多品種で難分解性や高蓄積性が懸念されているPFAS汚染のように、その複合曝露に関する影響評価なども十分とは言えず、そのリスク等に関しては不確実性が高い状況である。

第3に、上述したようにPFOSとPFOA等に関しては、既に製造・輸入等が禁止されているが、製品（マテリアルを含む）の全ライフサイクルを射程に入れて検討する必要がある。つまり、一部予防的措置（規制を含む）が講じられている製造・輸入・使用は製品ライフサイクルにおける上流フェーズに該当するが、消費・廃棄段階等の下流フェーズに対する法整備が整っていないことが課題となる。ただし、上流フェーズの製造・輸入等の予防的措置に関しても、例えば既に規制措置が講じられているPFOSとPFOA等以外のPFASにも健康被害等の懸念事項が指摘されていることもあり⁵⁴、現状維持の対応に留まることには一定のリスクがあると言え

る。このようなPFOSとPFOAなどのように、ある一定程度の健康被害が生じる蓋然性が高い場合は、その製造・輸入を禁止しているが、とりわけこのようなPFOSとPFOAでさえ当該規制措置が講じられる以前の各種製品の廃棄方法の確立やその汚染に対する実効性を担保した法的拘束力を伴う予防的措置（対策）等は講じられていない実情である。すなわち、マテリアル・ライフサイクルの上流フェーズには、リスクの蓋然性に応じたりスクベース規制が講じられているが、その下流フェーズには当該蓋然性の有無等に関わらず、現段階において具体的な法的拘束力を伴う規制措置等が講じられていないという課題がある。

このように、PFAS汚染対策をめぐる国の取組みの課題は多く存在するが、現段階では上記3点に集約することができる。

4 PFAS汚染に対する自治体の取組みの現状と課題

(1) PFAS汚染に対す自治体の取組みの現状

まず、PFAS汚染に関する各自治体の取組みの現状を概説し、本稿ではより特徴的かつ具体的な自治体（神奈川県座間市など）の対策等を紹介する。

この点に関して、「地域におけるPFAS問題への対応が自治体をはじめとする関係主体に一任されており、現場の創意工夫によって進められている」状況であり、「国から基本的な対応に向けた方針やQ&Aは示されている一方、個別対応に向けた指針は見られない」こともあり、「それぞれの地域で環境中のPFASの広がりが異なり、PFASを含む水と地域住民との関係も様々である」という実態と課題がある⁵⁵。

しかし、一部の例外事例（岡山県吉備中央町）⁵⁶は存在するものの、現段階では、既述した通り、国によるPFAS汚染対策の取組み方針や暫定目標値等

53 山本裕史(2024)「環境中の複合毒性評価—関連研究の歴史と現状ならびに行政利用への課題と展望—」『環境毒性学会誌』Vol.27、S1号、p.S63引用・参照。

54 この点、確かに日本においても、PFOSやPFOA以外にもPFHxSが化審法の規制対象になっているが、諸外国では日本のPFAS規制対象3物質以外にも、例えばアメリカ環境保護庁(EPA)の飲料水規則ではPFNAやGenXに法的拘束力のない最大汚染レベル目標(MCLG)や法的拘束力のある最大汚染レベル(MCL)が設定され、欧州飲料水指令(Directive 2020/2184/EU)では「OECD(2018)の定義に基づく「総PFAS(PFAS total)」と、20物質(C4～13のPFSA・PFCA)の「PFAS合計(sum of PFAS)」という、2種類の基準値が設定」されている。井上・後藤・大野(2025)、pp.5-6引用・参照。

55 村山武彦(2024)「PFAS問題に関する国内の社会的対応—個別事例の経緯に着目して—」『環境と公害』岩波書店、Vol.54、No.1、p.25引用・参照。

に従い、各自治体が取組みを進めている状況である。具体的に、環境省が情報公開をしている令和元年から令和4年までのPFOS及びPFOAに関する全国存在状況把握調査結果で暫定目標値を超えた自治体（都道府県と市町村を含む）のPFAS汚染に対する取組みの現状として、水道局（上下水道事業）による当該目標値を下回る管理、地下水を含む井戸や浄水場等の利用停止（廃止を含む）、そして頻度は各自治体によって異なるものの定期的なモニタリング調査の実施という3点に集約される傾向がある⁵⁷。なお、自治体のPFAS汚染対策等に関連した条例制定は現段階（2025年1月末）では把握ができていない状況であるが、岡山市はPFASが全国各地域の水道等で検出されている問題を念頭に、自然界に存在する化学物質の対応の必要性を明記した「市環境基本条例」の素案をまとめたとのメディア報道が出されている⁵⁸。

(2) PFAS汚染に対す自治体の取組みの課題

次に、このような現状の概要等を踏まえ、PFAS汚染をめぐる自治体の取組みの課題としては、次の2点に大別して検討を行う。なお、このようなPFAS汚染の自治体の取組みは、普段の安全・安心行政にも繋がる課題となる。つまり、地域住民が、「不確実性」を伴うリスクとしてのPFAS汚染が懸念されている中で、水道水などを利用するに際して、一体どこまでの安全性を確保し、どのような状態になれば安心して水を飲むことができるのかという課題は、「安全」の客観的要素と「安心」の主観的要素の両特性が入り混じっていることもあり、より問題を複雑化および深刻化させる可能性があり、このようなPFOSやPFOAをはじめとするPFAS汚染をめぐって、「リスク」情報と「不確実性」情報を区分して、自治体におけるリスク行政と不確実性行

政についてそれぞれ分けて検討をしていく必要がある。

① PFAS汚染に対する自治体のリスク行政

まず、PFAS汚染に対する自治体のリスク行政という観点からは、そもそも「地方自治体において、事前対策である予防的な『リスク管理』では、その業務が多岐にわたり、かつ地域の特性や関係官庁の政策・法環境の変化への適応の必要などの地方自治体固有の要請もあり、事前対策の中の特に最初のステップである『リスクを見つける』という行為が非常に難しく」⁵⁹になっており、その中でも「不作為リスクが最も危険である」と指摘している⁵⁹。この「不作為リスク」に関しては、上記文脈からも様々な観点で考えることができるが、本稿では①本来リスクが生じているにも関わらず、それに自治体が気づいていない「不作為リスク」と②本来行政機関が法令等によって行わなければならない行為を（積極的に）行わない「行政不作為」が生じるリスク（「不作為リスク」）に大別することができる。

この点、自治体としての事前対策の最初のステップである上記でも示した「リスクを見つける」という文脈を踏まえると、この「不作為リスク」は、①の自治体が気づいていないリスクを指す解釈が自然な流れとなる。ここでは神奈川県座間市の事例を踏まえて検討をすると、環境省の「令和元年度PFOS及びPFOA全国存在状況把握調査」には、座間市は対象になっておらず、令和2年度当該調査⁶⁰では対象地域となり、同市内の上り戸橋（鳩川）周辺で調査が行われ、PFOSとPFOAの合計値で29のため暫定目標値以下であった⁶¹。しかし、2021年（令和3年）に神奈川県が「座間市内の鳩川で暫定目標値を超えるPFOS・PFOAが検出されていたが、その後、地元の地下水を主体に水道事業を実施し

56 この点、岡山県吉備中央町は、PFASの血液検査を実施する予算を計上し、全国で初めての行政機関によるPFAS検査を5年後も含め実施することを表明する。蓮池安彦(2024)「PFAS汚染は『いのちと人権の問題』—民医連事業所としての使命、SDH、HPHの視点で地域住民の健康不安をサポート—」『環境と公害』岩波書店、Vol.54、No.1、p.26参照。

57 この詳細は、次の国土交通省の公開資料にも複数の自治体の事例を含めまとめられている。国土交通省 水管理・国土保全局 水道事業課(2024)「水道事業者等によるこれまでのPFOS及びPFOA対応事例について」(<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001845763.pdf> : 最終閲覧日2025年1月30日)。

58 山陽新聞(2024年9月26日)「岡山市が環境条例素案で意見公募 PFAS念頭に化学物質対応明記」(<https://www.sanyonews.jp/article/1615114> : 最終閲覧日2025年2月1日)。

59 森健(2020)『地方自治体のリスク管理・危機管理』商事法務、pp.5-6引用・参照。

60 環境省のPFOS及びPFOA全国存在状況把握調査は令和3年度と令和4年度も実施され情報公開されているが、神奈川県各地域(市町村)名が記載されていないため、座間市が調査対象となっているか否かは不明である。

ている市内の第3水源で暫定目標を超える PFOS・PFOA が検出」され、また同年に市内4地点の井戸水を調査したところ1地点で当該目標値を超える検出がされる事態となった⁶²。このような事態を受け、翌年（2022年）に座間市議会は、「汚染原因を究明し適切な対策を講じることや、PFASの環境基準や水質基準を設定し規制項目とすること、地方公共団体が行う調査や対策に係る経費の財政措置などを求める意見書を国に提出した」⁶³背景がある。このことが意味する政策的示唆は、確かに国による全国的な状況把握調査の実施は重要であるものの、より各地域の実態を把握しているのは当該自治体等（都道府県や市区町村を含む）であり、国家機関の人員や労力等を含む行政資源の投下にも相対的に限りがあることから、上述で示したように国による財政支援を行った上で、地方自治体に権限移譲をしていくことで、各地域内でもより多くの地点や中長期的かつ継続的な調査等により汚染実態（気づいていない「不作為リスク」）の把握や新たな立法の可能性（立法事実の確認）等にも繋がるのではないかとということである。

また、②の行政不作為から生じる「不作為リスク」に関して、自治体が法律や条例等によって本来行わなければならない行為を行わないことで生じるリスクとして考えられる事態としては、具体的な対応措置を講じる際の判断やそのタイミングに瑕疵があり不作為が生じる可能性がある。もともと本稿で取り上げたようなPFASをはじめとする化学物質汚染等のリスク行政では、「行政庁の専門的判断の必要性や被害発生の科学的不確実性から、行政の不作為が発生しやすい分野である一方で、少なくとも潜在的に存在する被害者の権利保護のためには、法的統制に対する期待が非常に大きい分野である」⁶⁴とされている。具体的には、既述内容であるがPFOSやPFOA等に対する化審法上の規制措置が講じられている状況下において、地域の汚染実態調査等の事例として取り上げた座間市の事例から考えると分

かりやすい。つまり、当初の調査では暫定目標値以下であったものの、県や市の独自の調査で当該目標値を超える汚染が明るみになり、定期的なモニタリングや上下水道管理の徹底を行えているが、例えばこの県や市が独自の調査を行っておらず、PFOSやPFOA等が直接的な主要因として具体的な健康被害等が生じた際、行政不作為による国家賠償責任等が追及されないことを必ずしも保障できないリスクがある。

このような状況下で、普段の自治体のリスク行政を行っていく上でも、いかに「リスクを見つけるか」という視点でアプローチをしていくことで、気づいていないリスク①を発見し、それに基づく具体的なアクションを起こしていくことで、行政不作為から生じるリスク②を少しでも低減していくことができると考える。

② PFAS 汚染に対する自治体の不確実性行政

次に、PFAS 汚染に対する自治体の不確実性行政という観点からは、例えばある特定の地域でPFAS（PFOSとPFOAの合計値など）の基準値を超える汚染実態が明るみになった際、行政区の管轄を越えるその周辺地域にも今後汚染が拡散する可能性もあり、どこまで当事者意識をもって将来予測をして、事前の対策や住民へのリスク・コミュニケーション行っていくかが、当該汚染対策（調査等を含む）をめぐる広域連携の重要性とその必要性にも深くかかわってくる問題となる。なお、ここで示すリスク・コミュニケーションには、リスク情報だけではなく、一体どのようなことが分かっているのかという不確実性情報も当該内容に含まれる。

この点に関して、PFOSやPFOAをはじめとするPFAS汚染は「非点源汚染」と言われているように、例えば全国各地域で調査が行われているが、基準値を超える調査地点が明らかにあった場合は、当該場所を「点」で見るのはなく、「面」で捉えて予防的な措置を講じる必要がある。具体的には、ある

61 環境省(2020)「令和元年度PFOS及びPFOA全国存在状況把握調査の結果について」(<https://www.env.go.jp/press/108091.html> : 2025年2月2日)及び環境省(2021)「令和2年度有機フッ素化合物全国存在状況把握調査の結果について」(<https://www.env.go.jp/press/109708.html> : 2025年2月2日)。

62 村山武彦(2024)、p.21引用・参照。

63 村山(2024)、p.21引用。

64 清水晶紀(2024)『環境リスクと行政の不作為』信山社、p.145引用。

調査地点で基準値を超える調査結果が出た際、地形や環境等によっても異なるが、広く各行政区等を越えて当該周辺地域で汚染が広がっていること（「面」での広がり）を想定し、当該汚染地域の自治体だけでなく、少なくとも当該自治体の周辺の自治体も現段階で基準値は超えていない状況下でも、化学物質は地下水等を含め環境循環していることもあり、「予防原則」の考え方に基づく予防的な対策を講じていくことが、科学的知見の拡充により将来的に汚染等が明るみになった際の人的な被害拡大を軽減していくことに繋がる。

たまたま調査地点で基準値を超える汚染が生じていると「点」で捉えるのか、既に当該調査地点の周辺では汚染が広がっていると「面」で捉えるのかは、各自治体の環境汚染対策をめぐるリスク行政と不確実性行政のスタンスの違いが出てくることになる。このようなPFASをはじめとする「不確実性」を伴う環境汚染に対する「捉え方」を変えていくことで、法の未整備等を含む制度上の課題を補填し、国の施策に先駆けて関連する自治体が連携して予防的措置等を講じることによって、PFAS汚染の特徴の1つでもある非点源汚染をめぐる対応策の面的拡大にも繋がることになる。この点、「自治体間の連携や協力は、各地域の実情や自治体の強みや弱みなどもそれぞれ異なり、そして一自治体に対応できる能力や範囲は限られていることもあり、今後より一層その重要性は増していく」⁶⁵との指摘も参考になるだろう。

よって、PFAS汚染に対する自治体の不確実性行政としては、現時点での管轄地域のリスク情報の取得やその対策だけに留まらず、積極的に不確実性情報を取得し、いかに当該リスクの蓋然性が高まった状況に対して当事者意識をもって具体的にイメージできるかが不確実性行政の予防的なアプローチの本質的な視点となり得ると言える。

(3) PFAS汚染をめぐる国と地方（自治体）の関係

このように、PFAS汚染をめぐる自治体の安全・安心行政のあり方に関して、自治体の「リスク行政」と「不確実性行政」に分けて検討を行ってきたが、先述の通りPFOSやPFOAのように既に製造・輸入等に関して規制措置が講じられている物質対象を除き、少なくとも日本では当該汚染対策の一環として関連する法的拘束力を伴う包括的かつ予防的な規制管理体制は整っていない以上、国と自治体の関係性を検討する必要性が生じる。

この点に関して、先述した「毒性評価」と「曝露評価」の決定によるPFASガイドラインの策定は、科学的な不確実性の管理、技術的な判断とその能力、そして関係する利害関係者からの社会的、政治的、経済的影響など、複数の科学的、技術的、社会的要因の影響を受けることが分かっている⁶⁶。確かに、ここで示す「科学的な不確実性の管理」に関しては、第一義的にも「科学的な不確実性」を管理すべく、当該関連情報をいかに収集していくかがより重要なアクションとなる。しかし、上述しているように、科学技術的な要因だけに限らず、科学技術以外の政治・経済等を含む「社会的な不確実性」を起因とする影響も複雑かつ複合的に関連してくることからも、広義概念としての「不確実性」を「科学的な不確実性」や「社会的な不確実性」などに区分して、具体的にどのような背景や要因で「不確実性」が生じているのかを、少しでもより実態に即して把握するためにも当該情報を予防的に管理できるような体制構築が求められる⁶⁷。ただし、このような「不確実性」情報の管理に関して、財源や人員不足が深刻化している各地方自治体にその対応等を要請するのは酷であり、様々な対応基準でそれぞれが管理体制を構築していくことは非効率的かつ非合理的であることから、国に当該情報を集約化させ、全国の自治体も利活用ができるような共有プラットフォーム化をしていくことが限られた行政資源を効率的に配分していく上でも合理的であると言える。

65 中山敬太(2024)「プラスチック汚染対策をめぐる条例制定の意義—栃木県と宮津市を事例とした予防政策法務としての可能性—」『都市とガバナンス』Vol.42、p.136引用。

66 Cordner, A., De La Rosa, V. Y., Schaidler, L. A., Rudel, R. A., Richter, L., & Brown, P. (2019). Guideline levels for PFOA and PFOS in drinking water: the role of scientific uncertainty, risk assessment decisions, and social factors. *Journal of exposure science & environmental epidemiology*, 29(2), 157-171.

67 中山(2022)。

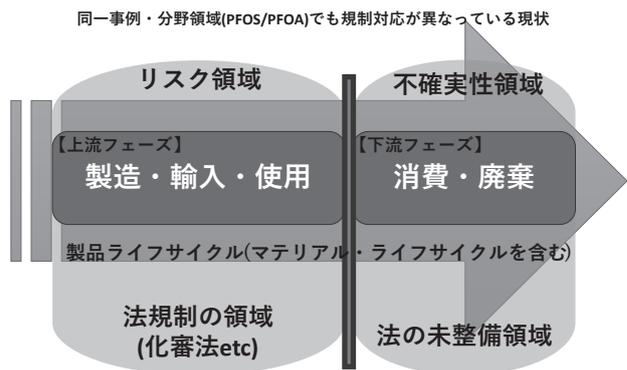
では、このような人体への健康被害等に「リスク」と「不確実性」が混在するような PFAS 汚染問題（化学物質汚染）をめぐる国と地方（自治体）の関係性について、いかなる役割分担を含む体制を構築していくことが求められるのかが問題となる。なお、この国と自治体の役割分担を検討するに際して、「評価」と「管理」という観点から検討を行う。

まず、「評価」（調査を含む）に関しては、少なくとも本稿の事例で取り上げた PFAS 汚染のような化学物質汚染をめぐるのは、神奈川県座間市の事例から示唆されたように、全国的な汚染実態の状況把握調査などは、国による財政支援と各自治体が主体となった調査実施等で役割分担をする意義を示した。ただし、調査実施に際しての統一化した評価基準（水質基準等の閾値）の設定等に関しては、より最先端の科学技術の知見等が集まり、充実した評価分析機器等を保持している可能性のある国家機関に関連する行政資源を集約化させていくことが重要になる。

次に「管理」に関しては、製品ライフサイクル（マテリアル・ライフサイクルを含む）における上流フェーズ（製造・輸入・使用）と下流フェーズ（消費・廃棄）に分けて役割分担を考えることで1つの課題解決に向けたアプローチを模索できるのではないかと考える。具体的には、上流フェーズは国による管理体制を構築し、その一方で下流フェーズは各自治体による管理を行うという役割分担である。その背景として、PFASをはじめとする「不確実性」を伴う化学物質汚染をめぐる製品ライフサイクル上の上流フェーズ（製造・輸入・使用）は、「管理」体制に関して各地域による個別の要因がはたらかない、すなわち個別的要因によって当該管理体制の変化が生じてはならない領域・分野となる。その他、このような統一管理体制（規制措置を含む）の方が比例原則の考え方や公平性を担保する上でも社会的妥当性があると言える。また、下流フェーズ（消費・廃棄）に関しては、各地域の実態に応じた対応が相対的に求められる領域・分野であり、上流フェーズによる「管理」体制が講じられていることを前提とすることになるが、製品ライフサイクル上の消費・廃棄段階は、化学物質汚染に直結するため、必ずしも国等による統一管理体制（法による規制措置）等が機能しない場合がある。つまり、この下流フェーズ

では、なぜ国による「管理」（規制）では不都合性が生じる可能性があるのかを考えることで視座を得ることができる。確かに、PFASをはじめとする化学物質汚染をめぐる、その因果関係が明確であれば例えば国による統一化した規制措置等も一定の効果が期待できるが、未だ因果関係が不明確な状況下でとりわけ「不確実性」が伴っている場合は、少なくとも日本の環境行政上は具体的な規制措置を迅速に講じることは難しく、各地域の実態に応じた自治体による注意喚起等をはじめとする予防的措置や関連する自主条例の制定等を含めた対応が期待されることになる。この点が、先述した製品ライフサイクル上の消費・廃棄段階等の下流フェーズに対する法整備が整っていない背景にも繋がってくるのではないだろうか。

図1 日本における PFOS/PFOA の規制構造



※筆者作成

このように、日本の実情を踏まえ、PFAS 汚染をめぐる国と自治体の関係性に関しては、「評価」と「管理」に区別して双方の役割分担を示した。ただし、その際に留意しなければならない点がある。つまり、上述したように PFAS 全体の問題としてではなく、特定の PFOS や PFOA のように同一対象分野・領域の問題であっても、その製品ライフサイクル上で規制範囲が異なることによる社会的不都合性が生じている点である。具体的に、図1で示すように、製品ライフサイクル上の上流規制（製造・輸入・使用）をしていても、下流規制（消費・廃棄）が適切に対応できていないために、本質的な課題解決に繋がっていない実態がある。この点に関しては、上流規制と下流規制が PFAS の事例とは逆のケースでも同

様のことが言えるだろう。製品ライフサイクル上で、本稿で取り上げたように PFAS の非点源汚染等によってリスク要素と不確実性要素が混在している場合は、製品の全ライフサイクルを規制範囲とする法的予防措置を講じることで、将来的な人的被害の拡大を最小限に抑えることにも繋がる可能性がある。その一方で、このように図 1 に示す PFAS 汚染のように、少なくとも PFOS や PFOA 等に関しては、既に上流規制がされている状況下で、具体的な法的拘束力を伴う下流規制がされていない実態は、それによる何らかの人的被害が生じた際の規制権限の不行使による立法不作為になる可能性もあると考えられる。よって、上述したような国と自治体の役割分担は考えられるものの、特定の化学物質（PFOS や PFOA 等）について上流規制をしている以上、下流規制も講じる必要性は出てくると言える。

6 おわりに

(1) まとめ（若干の考察等を含む）

以上の内容を踏まえ、本稿では PFAS 汚染の現状とその人体への健康被害等を含む身体的悪影響に関して、国内外の先行研究をレビューした上で整理し、日本における PFAS 汚染に対する国や自治体の取組みの概況やその特徴から新たな本質的課題を見出し、リスク行政と不確実性行政に分けて具体的な検討を行った。

そこで、このような本質的課題が生じる要因に関して、リスク行政と不確実性行政の間の「ねじれ」と「ゆらぎ」という観点から、最後に若干の考察を試みる。

① リスク行政と不確実行政の間の「ねじれ」

本稿で取り上げた PFAS 汚染めぐる国の調査を含む「評価」に対する方針とその汚染対策（「管理」）の実態に若干の乖離（「ねじれ」）があることが問題を複雑にしている引き金となっていると考える。すなわち、一見すると PFAS 汚染の人体への健康被害に対する「リスク」や「不確実性」に関する「評

価」内容とその規制措置等を含む「管理」内容に関連性（リスク行政と不確実性行政の関連性を含む）があるように見えるが、根本的な実態としては「ねじれ」が生じているのである。

具体的に、この「ねじれ」の実態としては、本稿でも触れたように、内閣府食品安全委員会の影響評価の内容⁶⁸（PFOS・PFOA・PFHxS の 3 物質を調査対象）をはじめとする「評価」と化審法による当該 3 物質に対する規制措置を含む「管理」内容（第 1 種特定化学物質の指定）に「ねじれ」が生じている。本来、例えば有害化学物質の原因（汚染）と結果（被害）に対して明確な因果関係がなければ規制措置を講じることができないことが法治国家の原則となるが⁶⁹、仮に当該因果関係が不明確な場合に規制措置等を可能とする考え方である「予防原則」に基づき現状の対応策を講じていると考えるならば、なぜこの PFAS の対象 3 物質だけなのかの問題となる。つまり、人体への健康被害等に対して「懸念」されている PFAS は、当該 3 物質だけではなく、調査そのものが行われていないがゆえに「不確実性」が伴っている場合もあるが、本稿でも述べたようにその他にも多く存在（評価検討中を含む）する中で、食品安全委員会の評価結果でも当該 3 物質の各種健康影響に対して明確な「リスク」は指摘されておらず、いまだ「不確実性」が伴っていることを示す内容が明示されているにも関わらず当該 3 物質だけが法的拘束力のある規制措置が講じられているのはなぜかという「評価」と「管理」における「ねじれ」が生じているのが実態である。

このような「評価」と「管理」における「ねじれ」が国と自治体の双方のリスク行政と不確実性行政の間でも生じている可能性があると考えられる。

② リスク行政と不確実行政の間の「ゆらぎ」

この「ねじれ」が生じている背景としては、リスク行政と不確実性行政の間に「防止」と「予防」をめぐる「ゆらぎ」⁷⁰があることが考えられる。具体的には、リスク行政における各種リスク情報に対し

68 食品安全委員会(2024)「評価書 有機フッ素化合物(PFAS)」(file:///C:/Users/kenkyu02/Downloads/kya20240625001_201.pdf : 最終閲覧日2025年2月1日)、pp.8-9参照。

69 この点、環境法の基本原則の一つである環境基本法4条(科学的知見の充実の下に環境の保全上の支障が未然に防がれる)を根拠とする「未然防止原則」の趣旨と同様となる。

て「防止 (Prevention)⁷¹」措置を講じるのか、それとも不確実性行政における不確実性情報として「予防 (Precaution)⁷²」措置を講じるのか、というその境界面 (閾値のような一定の「ゆらぎ」がある幅) が存在する。このような状況下で、国や自治体の行政機関が本稿で取り上げたような PFAS 汚染等の事象に対していかに意思決定をして、政策判断をするのかという点にも「不確実性」(「社会的不確実性」) が生じるものの、当該事象に対して「リスク」と捉えるのか、未だ「不確実性」が伴っていると捉えるのかで、その後の「管理」(「防止」か「予防」か否かなど含む) のあり方が異なってくることになる。つまり、限られた情報源に基づき、専門家でも意見が分かれ、判断が難しい原因と結果に対する因果関係の有無及び不明確さ (不確実性を含む) についての判断等を行政機関が担わざるを得ない状況もあり、いかに政策判断をするかという点に「ゆらぎ」が生じることになる。

このような行政機関によるリスク行政と不確実性行政の間に「ゆらぎ」が生じることで、波及的に当該間の「ねじれ」が生じ得る状況をもたらしめていると言える。

(2) 今後の展望と残された課題

本稿で取り上げた PFAS 汚染で指摘されている人体への生命・健康被害等をめぐり、何らかの危険性が懸念されてから対策を講じるのか、一定の安全性が確保されるまで危険と見なし対策を講じるのか⁷³は、類似する環境汚染等の国内外の動向を踏まえると、国民性、規範意識、そして規制文化等によって

変わってくる。この点、「日本の社会システム自体が現在の国内 PFAS 問題の複雑さを招いており、欧州と比較して PFAS 対策が遅々として進まない原因である事はコンソーシアムデータベースを勉強すれば自明」であり、「どんな国でも有害化学物質対策と行政・社会システムとは密接に関係する」とも言われている⁷⁴。本稿では、この「コンソーシアムデータベース」に類似した本質的課題を示したが、このような PFAS 汚染のような一定の科学的不確実性が伴う諸問題に関して、規制対象者への配慮しながら予防的措置を講じる一環として何らかのルールメイキングを行い⁷⁵、国による統一化した基準等を設けていくことと同時に、地域の実態に応じて自治体として法的拘束力を伴う又は伴わない制約等を課す場合は、とりわけ個人 (住民) やコミュニティ等を構成員とする各地域におけるとりわけ「規範意識」⁷⁶にも考慮していくことが時代の変化に応じて求められる可能性もあり、より実効性を担保し地域に根差したバランスのとれた政策実施をするためにも、今後どのような規範形式につながるのかを検討することは議論の実益が出てくるだろう。

また、PFAS をめぐる各種評価に係る今後の課題として「PFOS/PFOA/PFHxS 以外の PFAS の健康影響との関係の考慮」という点も挙がっている⁷⁷。その上で、PFAS のように「化学物質の少量多品種化が進む中で、環境中に排出された後でのヒトや野生生物への有害影響を正確に把握し、それらを管理していくためには、成分ベースでのアプローチと混合物総体でのアプローチの上下両方の視点が重要となる」⁷⁸とされている。この点、日本では「成分ベ-

70 この本稿における「ゆらぎ」は、「想定できそうでできない僅かな動きや小さなずれ」であり、「『点』でもなく『線』でもなく、『面』でとらえることでイメージすることができる」と位置づけている。中山敬太(2024)「化学物質リスクをめぐる法的予防措置の『標準化』に向けた新たな可能性—PFAS問題の現状と課題を踏まえて—」『場の科学』Vol.4、No.2、p.54引用・参照。

71 因果関係が明確な状況下で「未然防止原則」に基づく事前措置。

72 因果関係が不明確な状況下で「予防原則」に基づく事前措置。

73 この点、PFASの対象となる数が非常に多いため、規制をするために物質ごとのアプローチをすることは実質的に難しく、予防的アプローチにより①当該物質の使用が健康と安全のために必要であるか、社会の機能にとって重要であること、②技術的及び経済的に実現可能な代替手段がないことが示されない限り、全ての関連する物質が有害であると想定して段階的に廃止されるべきであると指摘している。Suffill, E., White, M. P., Hale, S., & Pahl, S. (2024). Regulating “forever chemicals”: social data are necessary for the successful implementation of the essential use concept. *Environmental Sciences Europe*, 36(1), 111.

74 山下・谷保・山崎・羽成(2024)、p.47引用。

75 この点、規制対象グループが将来の当該規制を予測できるよう支援し、より効果的に行動ができるようにして現在の規制拡大を推進していく点が指摘されている。Hysing, E., & Du Rietz Dahlström, S. (2024). Unofficial intermediation in the regulatory governance of hazardous chemicals. *Regulation & Governance*.

76 この点、日本における「COVID-19対策としての外出自粛などの行動制限は、あくまで『自粛』であり、罰則を伴うものではなく、個人の判断に依存」し、「その判断には規範意識も影響する」とも指摘されている。小西敦(2025)「新型コロナウイルス感染症の都道府県間『格差』とその原因(1)」『自治実務セミナー(2025年2月)』第一法規、pp.47-48引用・参照。

77 井上・後藤・大野(2025)、p.7引用・参照。

スでのアプローチについても、ダイオキシン類や水道水中の農薬類などのケースを除いて、環境複合毒性を考慮した評価・管理システムが十分に確立されていない」状況でもあり、「国内でも化審法、農取法ならびに環境基本法（環境基準等）でのシステムができる限り早急に進むことが望まれる」と指摘している点⁷⁹はPFAS汚染をめぐる対策を考える上でも今後の重要な課題となるであろう。

引用文献

- Anderko, L., & Pennea, E. (2020). Exposures to per-and polyfluoroalkyl substances (PFAS): Potential risks to reproductive and children's health. *Current problems in pediatric and adolescent health care*, 50(2), 100760.
- Arredondo Eve, A., Tunc, E., Mehta, D., Yoo, J. Y., Yilmaz, H. E., Emren, S. V., ... & Madak Erdogan, Z. (2024). PFAS and their association with the increased risk of cardiovascular disease in postmenopausal women. *Toxicological Sciences*, kfae065.
- Birru, R. L., Liang, H. W., Farooq, F., Bedi, M., Feghali, M., Haggerty, C. L., ... & Adibi, J. J. (2021). A pathway level analysis of PFAS exposure and risk of gestational diabetes mellitus. *Environmental Health*, 20(1), 63.
- Bline, A. P., DeWitt, J. C., Kwiatkowski, C. F., Pelch, K. E., Reade, A., & Varshavsky, J. R. (2024). Public Health Risks of PFAS-Related Immunotoxicity Are Real. *Current Environmental Health Reports*, 11(2), 118-127.
- Brown, J. B., Conder, J. M., Arblaster, J. A., & Higgins, C. P. (2020). Assessing human health risks from per-and polyfluoroalkyl substance (PFAS)-impacted vegetable consumption: a tiered modeling approach. *Environmental Science & Technology*, 54(23), 15211.
- Cordner, A., De La Rosa, V. Y., Schaidler, L. A., Rudel, R. A., Richter, L., & Brown, P. (2019). Guideline levels for PFOA and PFOS in drinking water: the role of scientific uncertainty, risk assessment decisions, and social factors. *Journal of exposure science & environmental epidemiology*, 29(2), 157-171.
- DeWitt, J. C., Gluge, J., Cousins, I. T., Goldenman, G., Herzke, D., Lohmann, R., ... & Scheringer, M. (2024). Zurich II Statement on Per-and Polyfluoroalkyl Substances (PFASs): Scientific and Regulatory Needs. *Environmental Science & Technology Letters*, 11(8), 787.
- Hysing, E., & Du Rietz Dahlström, S. (2024). Unofficial intermediation in the regulatory governance of hazardous chemicals. *Regulation & Governance*.
- Saliu, T. D., & Sauvé, S. (2024). A review of per-and polyfluoroalkyl substances in biosolids: geographical distribution and regulations. *Frontiers in Environmental Chemistry*, 5, 1383185.
- Suffill, E., White, M. P., Hale, S., & Pahl, S. (2024). Regulating “forever chemicals” : social data are necessary for the successful implementation of the essential use concept. *Environmental Sciences Europe*, 36(1), 111.
- 荒木敦子・伊藤佐智子・宮下ちひろ・湊屋街子・岸玲子 (2018)「環境化学物質による次世代の性ホルモンへの影響」『日衛誌』Vol.73、No.3
- 井上知也・後藤嘉孝・大野浩一 (2024)「ベル及びポリフルオロアルキル化合物 (PFAS) に対する国内外の政策動向」『環境と公害』岩波書店、Vol.54、No.1
- 井上知也・後藤嘉孝・大野浩一 (2025)「PFAS をめぐる規制動向や科学的知見・基準値の変遷と得られる示唆」『リスク学研究』R-24
- 猪熊泰子・松崎伸江・高橋めぐみ・藤田正晴 (2024年)「有機フッ素化合物 (PFAS) の食品健康影響評価について」『食品衛生研究』Vol.74、No.12
- 環境省「水の星地球－美しい水を将来へ」(<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/zu/h22/html/>)

78 山本(2024)、p.S70引用・参照。

79 山本(2024)、p.S70引用・参照。

- hj10010401.html：最終閲覧日 2025 年 1 月 24 日）
 環境省「リスク・コミュニケーションを通じた回避行動の必要性」(https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h11/10971.html：最終閲覧日 2025 年 1 月 30 日)
 環境省（2020）「令和元年度 PFOS 及び PFOA 全国存在状況把握調査の結果について」(https://www.env.go.jp/press/108091.html：2025 年 2 月 2 日)
 及び環境省（2021）「令和 2 年度有機フッ素化合物全国存在状況把握調査の結果について」(https://www.env.go.jp/press/109708.html：2025 年 2 月 2 日)
 環境省（2023）「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律施行令の一部を改正する政令の閣議決定について」(https://www.env.go.jp/press/press_02450.html：最終閲覧日 2025 年 2 月 2 日)
 環境省・PFAS に対する総合戦略検討専門家会議（2024）「PFOS、PFOA に関する Q & A 集（2024 年 8 月時点）」(https://www.env.go.jp/content/000242834.pdf：最終閲覧日 2025 年 1 月 29 日)
 厚生労働省医薬局医薬品審査管理課化学物質安全対策室・経済産業省産業保安・安全グループ化学物質管理課化学物質安全室・環境省大臣官房環境保健部化学物質安全課化学物質審査室（2024）「第一種特定化学物質に指定することが適当とされたペルフルオロヘキサンスルホン酸（PFHxS）関連物質が使用されている製品で輸入を禁止するものの指定等について（案）」(https://www.meti.go.jp/shingikai/kagakubusshitsu/anzen_taisaku/pdf/2024_01_01.pdf:最終閲覧日 2025 年 2 月 1 日)
 国土交通省 水管理・国土保全局 水道事業課（2024）「水道事業者等によるこれまでの PFOS 及び PFOA 対応事例について」(https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001845763.pdf：最終閲覧日 2025 年 1 月 30 日)
 小西敦（2025）「新型コロナウイルス感染症の都道府県間『格差』とその原因（1）」『自治実務セミナー（2025 年 2 月）』第一法規
 桜井国俊（2024）「沖縄の PFAS 汚染問題ー最大の障害は日米地位協定ー」『環境と公害』岩波書店、Vol.54、No.1
 山陽新聞（2024 年 9 月 26 日）「岡山市が環境条例素案で意見公募 PFAS 念頭に化学物質対応明記」（https://www.sanyonews.jp/article/1615114：最終閲覧日 2025 年 2 月 1 日）
 清水晶紀（2024）『環境リスクと行政の不作为』信山社
 食品安全委員会（2024）「評価書 有機フッ素化合物（PFAS）」(file:///C:/Users/kenkyu02/Downloads/kya20240625001_201.pdf:最終閲覧日 2025 年 2 月 1 日)
 高木総吉・吉田仁（2021）「水道水中におけるペイフルオロおよびポリフルオロアルキル化合物の分析法検討」『水道協会雑誌』Vol.90、No.6(第 1041 号)
 津田泰三・居川俊弘（2012）「世界河川および湖沼の水質および魚類中の有機フッ素化合物」『環境化学』Vol.22、No.4
 中地重晴（2024）「国内外の PFAS への取り組みと国際的な化学物質管理の動向」『環境と公害』岩波書店、Vol.54、No.1
 中山敬太（2022）「リスク意思決定に対する不確実性情報の管理に関する有効性の検討ー科学的な不確実性と社会的な不確実性の細分化の観点からー」『場の科学』Vol.1、No.3
 中山敬太（2023）「日本における食品添加物規制の現状と課題ー「アスパルテーム」の事例に基づく法政策学および政策決定の観点からー」『場の科学』Vol.3、No.2
 中山敬太（2024）「プラスチック汚染対策をめぐる条例制定の意義ー栃木県と宮津市を事例とした予防政策法務としての可能性ー」『都市とガバナンス』Vol.42
 中山敬太（2024）「化学物質リスクをめぐる法的予防措置の『標準化』に向けた新たな可能性ーPFAS 問題の現状と課題を踏まえてー」『場の科学』Vol.4、No.2
 中山敬太（2025）「ナノ・マイクロプラスチックと PFAS の構造的問題ー安全・安心行政上の『行政不作为』への対応の観点からー」『安全工学』Vol.64、No.1
 中山敬太（2025）「非点源汚染リスクに対する不確実性行政と環境イノベーションの協創をめぐる相互補完性についてーナノ・マイクロプラスチックと PFAS を事例にー」『環境管理』Vol.61、No.2
 蓮池安彦（2024）「PFAS 汚染は『いのちと人権

の問題』 - 民医連事業所としての使命、SDH、HPH の視点で地域住民の健康不安をサポート -」
『環境と公害』 岩波書店、Vol.54、No.1

原田浩二 (2024) 「PFAS 汚染の広がりヒトばく露の現状 - 発覚の経緯と近年の動向 -」『日本の科学者』 Vol.59、No.11

原田浩二・藤井由希子 (2024) 「国内の汚染の状況 - 問題発覚初期の調査と近年の動向 -」『環境と公害』 岩波書店、Vol.54、No.1

森健 (2020) 『地方自治体のリスク管理・危機管理』
商事法務

山下信義・谷保佐知・山崎絵理子・羽成修康 (2024)
「ペル及びポリフルオロアルキル化合物分析技術 - PFAS 海洋化学から PFAS 農業化学へ -」『土壌の物理性』 第 156 号

山本裕史 (2024) 「環境中の複合毒性評価 - 関連研究の歴史と現状ならびに行政利用への課題と展望 -」『環境毒性学会誌』 Vol.27、S1 号

都市自治体の調査研究活動

○第15回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）

人口減少・少子高齢化の進展により、都市自治体を取り巻く社会情勢は未だ厳しく、行政課題の複雑化とともに、住民の公共サービスに対するニーズもますます多様化している。こうしたことから、都市自治体においては地域特性や住民ニーズを十分に踏まえた政策立案がこれまで以上に求められている。そこで、優れた調査研究事例の共有を図り調査研究能力の向上に寄与するため、日本都市センターでは、毎年、全国の都市自治体で行った調査研究や都市自治体職員が自主的に行った調査研究事例を募集・表彰している。今回は、2024年度に実施した「第15回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）」について報告する。

第 15 回都市調査研究グランプリ (CR-1 グランプリ)

日本都市センター 研究員 石垣 佑起

（公財）日本都市センターでは、第 15 回都市調査研究グランプリ（CR-1 グランプリ）を実施した。ここでは、最優秀賞、優秀賞、奨励賞を受賞した調査研究の概要と講評を中心に紹介する。

1 趣旨

当センターでは、全国の都市自治体や都市自治体職員、都市シンクタンク等が行った調査研究を募集、選考、表彰、周知し、優秀な調査研究事例を共有することにより、全国の都市自治体等の調査研究能力の向上に寄与することを目的として、2010 年度から都市調査研究グランプリ（以下、「CR-1 グランプリ」という。）を実施している。

2 応募状況

第 15 回 CR-1 グランプリには、32 件の応募があった。その内訳は、政策基礎部門 20 件、政策応用部門 7 件、実務部門 5 件である。

3 審査・選考

入賞作品は、当センターによる第 1 次審査、学識者 4 名で構成される「第 15 回 CR-1 グランプリ審査委員会」による第 2 次審査、最終審査を経て、当センターが決定した。

4 表彰式

2025 年 2 月 28 日に表彰式を執り行い、入賞団体（者）に賞状（最優秀賞 1 作品、優秀賞 2 品、奨励賞 2 作品）を授与した。また、受賞作品について、研究報告を行っていただいた。

5 おわりに

当センターでは、今後とも CR-1 グランプリを継続して実施する。皆様からの熱意と意欲のある調査研究の応募をお待ちしている。

審査委員会 委員名簿（2024 年 12 月 1 日現在）

座長	政策研究大学院大学 名誉教授・客員教授	横道 清孝
委員	専修大学 法学部 教授	鈴木 潔
委員	金沢工業大学 工学部 准教授	片桐 由希子
委員	名古屋大学大学院 情報学研究所 准教授	浦田 真由



全体講評

今年度は、過去最多の全32作品の応募があった。

調査研究の内容は、子どもの学びと育ちに関する調査研究、コロナ禍における生活習慣と意識の変化、災害時における自治体の産業保健対応のマニュアル案の作成、ウェルビーイングの概念を用いた新しい行政評価、ナッジ理論を活用した政策づくりなど、いずれも地域の実情に即したものであり、課題解決に向けた具体的な施策につながるものであった。

調査研究の手法は、パネル調査等のアンケート調査・計量テキスト分析・文献調査・ワークショップなど多岐にわたっている。調査で得たエビデンスに基づき、丁寧かつ詳細な分析が試みられており、調査研究の水準向上と研究熱意を感じ取ることができる。

また、地域の実情に即した具体的な調査とこれらの成果物は、他の都市自治体にとっても意義深い見識を提示しており、狭域に留まることなく、広域に地域課題の探究・解決に貢献する役割も担いうるものである。今後も、他の都市自治体への示唆に富む優れた調査研究を期待したい。

最優秀賞

豊中市の子どもの学びと育ちに関する総合的な調査研究
豊中市都市経営部 とよなか都市創造研究所

講評

豊中市が保有する子どもに関する教育・福祉・保健といった多岐にわたる分野の膨大なデータを統合、データベースを作成しており、総合行政主体である都市自治体だからこそ可能な部局を横断した画期的な取組みである。

それぞれの独立したデータでは把握できない詳細な状況を、子どもパネルデータを作成することにより的確に把握し、モニタリングする仕組みが構築できている。

本調査研究は、3年間のプロジェクトの1年目であることから、今後、調査研究をさらに発展させ、子どもの学びと育ちに関する課題改善のための取組みを具体化させていくことを期待したい。

応募部門	政策応用部門	
研究期間	2023年4月～2024年3月	
研究の概要	課題・目標	<ul style="list-style-type: none"> ・「こどもまんなか社会」を掲げたアクションが全国的に推進されるなか、豊中市においても、子ども政策の充実・強化が打ち出されている。一方、家庭の社会経済的背景や子どもの属性などを理由とした、教育や健康などの面でのさまざまな格差が指摘されている。子どもを取巻く環境が複雑化するなか、諸課題の実態を正確に把握し改善につなげるために、データの利活用も求められるようになってきている。 ・そこで、「すべての子どもたちの可能性・チャンスの最大化」を目的に、豊中市が保有する子どもに関連する教育・福祉・保健分野などにまたがる情報を収集・接合しながら、豊中市における子どもの学びと育ちをめぐる格差の実態把握と、その克服に向けた調査研究を実施した（本調査研究は2023年度（令和5年度）から2025年度（令和7年度）にかけて3年間実施する予定であり、今回はその1年目にあたる）。
	結論・提言	<ul style="list-style-type: none"> ・学力（学力テスト正答率・授業理解度）は、家庭の社会経済的背景（SES：Socio-economic Status）による格差がある。非認知能力も家庭SESによる差があるが、学力ほど明確ではない。 ・学力面での家庭SESの不利を克服しているとみられる学校（レジリエント校）や、児童生徒（レジリエント児童生徒）が存在する。不利克服の条件としては、生活習慣、学習習慣、授業形態などのほかに、学校雰囲気、ICT機器利用、読書習慣・図書館利用、居場所、保護者の学校・地域参加、子どもの家庭・学校・地域でのポジティブ経験などが候補として考えられる。より堅牢かつ詳細な結果を求めるための分析を進めるとともに、個々の学校等での具体的な実践をふまえた検討が求められる。 ・健康（自覚症状）にも家庭SESによる格差がある。乳幼児健診（3歳6か月）においても、う歯・肥満などの面で家庭SESが特に厳しい層に課題が集中する傾向がみられ、より手厚い支援が求められる。 ・健康面での家庭SESの不利を克服の条件としては、生活習慣などのほか、居場所、子どもの家庭・学校・地域でのポジティブ経験などが候補として考えられる。 ・乳幼児健診（3歳6か月）の地域ごとのう歯・肥満の割合は、地域レベルのSESとの関連も見られる。子どもの健康の向上のためには、個別の家庭への働きかけだけでなく、地域単位での働きかけも重要である。
	手法	<ul style="list-style-type: none"> ・視察・ヒアリングや文献調査による先行事例の分析 ・庁内セミナーの実施による職員の議論とその分析
	特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・研究所がハブの役割を担い複数部署と連携した調査研究体制。 ・複数部署のデータを収集・匿名化・接合したデータベースの作成。 ・行政データとアンケートデータを複数年度にわたって接合するパネルデータの構築・分析。 ・児童生徒とその保護者にアンケートを行い接合したダイアドデータの構築・分析。 ・格差の実態把握に加え、その克服方法の検討を志向した研究デザイン。

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

優秀賞

コロナ禍における生活習慣と意識の変化に関する研究プロジェクト
公益財団法人荒川区自治総合研究所

講評

荒川区の地域特性を踏まえ、区民への寄り添いを重視しながら、コロナ禍における生活習慣と意識の変化を多角的に分析している。その上で、現状把握に基づいた結論を導き出し、施策の方向性を提案している点が高く評価できる。

幸福実感調査の弱点の1つは回答者の主観性が強く反映されることであり、必ずしも回答者を取り巻く状況および施策に関する客観的な評価とは言い難いことがあるが、本調査研究では荒川区民総幸福度(GAH)のみに依拠することなく、他の先行研究や調査結果を適切に参照している点も評価できる。

コロナ禍で低下幅の大きかった指標については、コロナ禍から日常が回復することで指標が元に戻るのか戻らないのかを精査し、今後の政策提案に繋げてほしい。

応募部門	政策基礎部門	
研究期間	2021年6月～2024年3月	
研究の概要	課題・目標	<ul style="list-style-type: none"> 本研究は区民の生活習慣と意識がコロナ禍の前後でどのように変化し、それらの変化がどのような影響を及ぼしたのかを調べるとともに、その影響により生じた区民の不幸や不安につながりかねない要素や今後の課題を明らかにすることを目的としている。 本研究では2021、2022年度（令和3、4年度）実施した荒川区総幸福度（GAH）に関する区民アンケート調査（以下、「GAHアンケート調査」とする。）を中心に、幸福実感度や、区政で重要視している「健康・福祉」、「子育て・教育」、「産業」、「環境」、「文化・コミュニティ」、「安全・安心」の各指標の実感度の変化、加えて変化した要因を区所管部署への聞き取りの上で分析し、区に求められる施策の方向性を提言した。
	結論・提言	<ul style="list-style-type: none"> 「産業」分野のように実感度がコロナ禍前より上昇した指標が散見された分野もあった一方で、「文化・コミュニティ」分野においては、複数の指標の実感度がコロナ禍前より低下した。コロナ禍での活動自粛、あるいは地域活動等に対する人々の意識変化が影響したものと考えられる。 「文化・コミュニティ」分野については、地域や町会等の活動について参加の裾野を広げること、活動の担い手不足に対する支援、「望まない孤独」の緩和と防止のための支援、地域に関わる様々な主体の連携による協働の実現を提言した。
	手法	<ul style="list-style-type: none"> 本研究では、区が実施しているGAHアンケート調査を主に用いて、各指標の実感度の変化や、回答者の属性別による違い、およびその要因等を分析した。 なお、GAHアンケート調査の概要は下記の通りである。 ●調査期間：2013年度（平成25年度）から毎年1回（2020年度（令和2年度）は中止） ●調査対象：満18歳以上（2015年度（平成27年度）までは満20歳以上）の荒川区民4,000人（地域による層別無作為抽出） ●調査項目：6分野ごとの指標（45指標）及び幸福実感指標（1指標）の実感度
	特徴	<ul style="list-style-type: none"> 本研究の調査分析の中心に据えているGAHアンケート調査は、区民一人ひとりが「幸福である」ということを心から実感できる区政を目指すため、区民の幸福実感を測るべく、2013年度から毎年（2020年度を除く）実施してきたものである。本研究の特徴は、上記のGAHアンケート調査結果のコロナ禍における変化を、他の先行研究や調査結果と併せて分析し、その変化の要因について考察したところにある。

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

優秀賞

計量テキスト分析を用いた災害時における自治体産業保健対応マニュアル案の構築
熊本市都市政策研究所

講評

自治体の産業保健対応に関する調査研究自体が多いとは言えず、当該分野に着目して分析・課題把握・マニュアル作成まで繋げたことは学術的・実務的に意義深い。

自然災害が多発する日本列島においては、自治体職員への産業保健対応は重要な課題である。今後は、コロナ禍なども含めた災害分野・危機管理事象毎や職員の職種毎にロードマップが作成されることが期待される。

応募部門	実務部門	
研究期間	2019年4月～2023年3月	
研究の概要	課題・目標	<ul style="list-style-type: none"> ・2016年（平成28年）4月14日、16日の熊本地震発災後、熊本市役所の産業保健部門（総務局行政管理部労務厚生課 安全衛生班）は、明確な指針がないまま手探りで産業保健対応をおこなった。それらの対応が適切であったのか・正しかったのかを検証した上で、今後に生かせる大規模災害等発生時を想定した産業保健対応マニュアル熊本市版（案）を実際に作成することを目的として、本研究をおこなった。
	結論・提言	<ul style="list-style-type: none"> ・熊本地震後の職員アンケートの自由記載欄の内容分析から、職員の懸案事項が「災害直後の家族・生活・自身の心身の安全確保」、「災害対応業務の負担」から、時間を経るごとに、「記念日反応」、「異動の影響」、「業務の負担」、「住宅問題」、「経済的問題」や、長期的に続く「心身の不調」や「家族のケア」の問題へと遷移していることがわかった。そのことを反映させて、マニュアル内の「災害発生時の産業保健対応ロードマップ」を作成し、発災時の安全衛生班の対応指針として位置付けた。マニュアル内には、発災超急性期の衛生管理室対応（救護）のための持ち出し救護箱の物品リストも策定した。
	手法	<ul style="list-style-type: none"> ・「熊本地震（2016）時の産業保健活動の実際と課題」（『熊本市都市政策研究所年報（2018）熊本都市政策 vol.6』収録）では、地方公共団体における災害時産業保健の実態を概観し、熊本地震の際の産業保健対応の分析と課題抽出を行った。 ・それを引き継ぐ本研究では、災害時の熊本市役所内産業保健活動マニュアルの核として、大規模災害発生時の産業保健の具体的対応を示したロードマップを作成した。作成にあたり、熊本地震を経験した職員の意見をロードマップに反映することを意図して、熊本地震後から実施してきた職員に対するアンケートの自由記載欄コメントの内容分析をおこなった。
	特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・職員アンケートの自由記載欄コメントの内容分析に際して、KHCoderを用いた計量テキスト分析と、ユーザーローカル AI テキストマイニングによる感情分析をおこなった。計量テキスト分析を行うことによって、内容分析の信頼性・客観性を向上させ、データの概観を捉えることに寄与できた。量的分析から得られた情報を基に、データの質的側面を一層明確にした上で産業保健専門職等による質的解釈を加えた。また、マニュアル作成においては、災害時に注目されやすいメンタルヘルス対策のみではなく、過重労働による疲労の蓄積、個々人のもつ元々の身体的脆弱性や社会的文脈への配慮も重視した。

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

奨励賞

ウェルビーイング（新たな都市の評価に関する研究Ⅱ）
公益財団法人福岡アジア都市研究所

講評

ウェルビーイングに関する概念の整理、先行研究を検討を丁寧に行ったうえで、都市自治体がウェルビーイングという主観的評価を基本計画等に導入する上での検討事項、留意点を提示することができています。

政策的フレームワークを用いる有効性の検証を深めることで、他の自治体にとってより参考になるものと思われる。

選考にあたっては、「ウェルビーイング（新たな都市の評価に関する研究Ⅰ）」の内容についても本調査研究と不可分なものとして評価を行った。

応募部門	政策応用部門	
研究期間	2023年4月～2024年3月	
研究の概要	課題・目標	<ul style="list-style-type: none"> ・人々の価値観の転換や多様化等を背景に、個人のニーズや価値観が重視され、都市の評価においても経済的・規模的成長から精神的な豊かさが追求されるようになり、主観的評価の重要性が高まっている。 ・新しい都市の指標が求められる中、主観的評価を重視する「ウェルビーイング（以下、WBという）」という概念が重要な役割を果たすと考え、政策や行政計画に取り入れる意義や具体的な手法等について研究を行った。
	結論・提言	<ul style="list-style-type: none"> ・WBの現状や規定因等を把握するために実施したアンケート調査の分析結果から、それぞれのWB実現に影響する要因の把握方法や、WBを政策や行政計画に取り入れる手法等について明らかにした。具体的な内容は以下のとおり。 ①アンケート調査の分析結果から、例えば子どもをもつ女性は、「仕事を続けながらストレスなく育児ができる環境」、50～60代は、「社会とかわる活動の継続」につながる施策がWB実現に寄与することなどが明らかになった。 ②市民の幸せを再定義するWBを含む主観的指標を、施策単位ではなく分野レベルで設定し適切に評価していくことが、市民のWB実現につながることを明らかにした。 ③市民のWB実現に寄与する政策形成のため、通常のPDCAサイクルに加え、WBの定義づけや現状評価、影響要因の特定など、個人の主観的評価を取り入れた施策立案・事業見直しの手法を示した「WBの政策的フレームワーク」の提案。
	手法	<ul style="list-style-type: none"> ・文献調査 ・市民等のWBの現状や規定要因等を把握するためのアンケート調査（n=918）結果の分析 ・福岡市職員を対象としたワークショップを開催し、「WBの政策的フレームワーク」を用いた思考プロセスの有効性を検証
	特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・本研究において提案した「WBの政策的フレームワーク」は、市民のウェルビーイング実現に寄与する政策を検討するうえで必要な手法を示したものであり、いずれの自治体においても応用が可能である。また、アンケート調査の設計方法や調査結果の分析によるWB実現に効果的な政策分野の特定方法についても、活用可能である。 なお、市民アンケート調査の実施、福岡市職員を対象としたワークショップでの「WBの政策的フレームワーク」を用いた思考プロセスの有効性検証の実施など、市民や行政の声を反映しながら研究を行っており、実効性の高い研究となっている。

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

奨励賞

ナッジ理論を活用した政策づくり
彩の国さいたま人づくり広域連合

講評

地域課題の解決に向けてナッジ理論を活用しようとする意欲的な姿勢が見られる。組織の活動は過去の前例踏襲となりがちであるが、利用者の立場からの視点に転換する手法として、ナッジ理論の有効性が感じられた。

ナッジ理論は幅広い分野において利活用が可能であることから、市役所窓口や道路、公園、河川敷等の公共空間といった、よりスケールの大きい取り組みに発展することを期待したい。また、ナッジ理論の利活用を、方法論として昇華するための整理があれば、他の自治体にとってより参考になるものと思われる。

応募部門	政策基礎部門
研究期間	2022年5月～2023年1月
研究の概要	<p>課題・目標</p> <ul style="list-style-type: none"> ・価値観の多様化や、新型コロナウイルス感染症の流行に伴う心理的ショックにより、従来の政策では効果が表れにくくなっている。 ・住民の心に響く政策を考えるためには、伝統的経済学だけでなく、行動科学の理論に基づく必要がある。従来の政策に行動科学の知見に基づいたナッジ（人間の心理や意思決定の特性に着目し、選択肢を奪ったり、高額な金銭的インセンティブを用いたりすることなく、本人や社会にとって望ましい行動を促す手法）を取り入れることで、政策効果を高めることが期待できる。 ・そこで本研究では、自治体の政策で採用可能なナッジ案を提言することを目的とした。
	<p>結論・提言</p> <ul style="list-style-type: none"> ・教育、健康、社会問題、DXの4チームで、以下のナッジ案を提言した。 ①教育（中学生に学校図書館へ足を運んでもらう） <ul style="list-style-type: none"> ・子供たちの学力向上の課題として、中学生の読書・図書館離れに着目し、生徒と学校図書館との心理的距離を縮め、読書や学校図書館の利用を促すためのナッジ案の提言を行った。 ・本の感想を共有できる掲示板を作成し、生徒同士のコミュニケーションから図書利用を促す。 ・図書委員等がSNSや校内放送により「おススメ本」を宣伝することで、本を選ぶことのハードルを下げ、図書利用を促す。 ・生徒が赴きたくするような図書館の環境整備を行い、図書利用を促す。 ②健康（人間ドックで運動を始めるきっかけを作る） <ul style="list-style-type: none"> ・運動不足の解消が、健康維持に繋がることに着目し、運動に対する意識の変化が起きる30～40代を対象に、健康意識が高まる人間ドックの前後で、運動を始めるきっかけを作るナッジ案の提言を行った。 ・人間ドックの案内封筒に昨年の数値を同封したり、運動に関するメッセージ等を記載したりすることによって、運動を促す。 ・同会社・同年代等の人の中での順位を発表し、運動を意識させる。また、診断結果にウォーキングアプリ等の案内を同封し、運動を促す。 ③社会問題（食材廃棄量の削減を図る） <ul style="list-style-type: none"> ・社会課題であるフードロス問題の解決のため、最終消費者へのアプローチに着目し、オーダー前/購入前、食事中、最終局面（廃棄発生の分岐点）の3つの局面において、ナッジによる介入の検討を行った。 ・飲食店でのオーダー時に使用するタッチパネルに満腹度を入力させることで、適量誘導を行う。 ・完食及び完食後の写真投稿を促すメッセージを表示するQRコードを食器やテーブル上に掲示することで、完食誘導を行う。 ・座席移動によって食器が混ざりやすい宴会や飲み会等において、オーダーストップ時に新しい食器を提供することで、物理的に食べられない状況からの転換を図る。

研究の概要		<p>④ DX（自治体職員全体で DX 推進に対する意識を醸成させる）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自治体 DX の推進のため、職員の DX に対する心理的ハードルを下げる仕組みづくりと、その仕組みの利用を促すナッジ案の提言を行った。 ・DX に関する情報(アイデア、用語、小ネタ等)を共有できるウェブページ「DX アイデア BOX」を作成し、職員に活用してもらうことで、DX の推進を図る。 ・職員の目に入りやすい場所に DX アイデア BOX へのリンクやアイデア等を掲載することで、DX への接触機会を増やし、DX アイデア BOX の閲覧を促す。 ・DX アイデア BOX への投稿に応じて、キャラクターに反応や変化が起きるようにしたり、職員同士で双方向コミュニケーションができる仕組みを作ったりして、投稿の促進を図る。
	手法	<ul style="list-style-type: none"> ・チームごとに、アンケート、インタビューまたは現地視察等を実施した。 <p>①教育（中学生に学校図書館へ足を運んでもらう）</p> <p>県内の中学校2校を訪問し、読書活動を促す取組の実施方法や、読書環境と課題について、教諭にヒアリングを行った。ヒアリング内容から、なぜ中学生が積極的に読書をしないのか、仮説を立て、ナッジ案の作成に繋げた。</p> <p>②健康（人間ドックで運動を始めるきっかけを作る）</p> <p>埼玉県職員に対し、運動に対しての意識に関する実態を把握するためのアンケート調査を行った。調査結果を分析し、対象者の年代の設定や、ナッジ手法の検討に繋げた。</p> <p>③社会問題（食材廃棄量の削減を図る）</p> <p>食品製造会社（製造側・流通側）、老人ホーム（提供側）を訪問し、フードロスに繋がる要因やフードロスの実態を調査した。また、所沢市職員にフードロス発生に関する認識や考えをアンケートにより調査した。これらの調査結果から、ナッジ案の方向性を決定した。</p> <p>④ DX（自治体職員全体で DX 推進に対する意識を醸成させる）</p> <p>埼玉県職員及び所沢市職員に対し、DX に関する意識や施策について、ヒアリングを行った。また、埼玉県職員から寄せられた提案についても、聞き取りを行った。これらの結果から、DX 推進に必要な要素を考えた。</p>
	特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・身近なテーマを採用したことにより、より実践的なナッジ案を提言した。また、提言したナッジ案については、行動科学の知見や理論に沿っているものかどうかの分析や、EAST フレームワークによる効果の分析を行うとともに、当該ナッジに対する異論や反論を想定し、ナッジ以外の解決策の検討も行った。

※研究の概要は、応募用紙の記載内容をもとに、当センターが作成した。

流域治水の考え方からその原理を踏まえた
方策・検討事項がつかめる！

水害多発時代の流域治水

自治体における組織・法制・条例・土地利用・合意形成

内海麻利・日本都市センター [編著]

大谷基道・高野裕作・瀧健太郎・田中尚人・中村晋一郎・松川寿也 [著]

A5判・240頁 定価3,520円(本体3,200円+税10%)



- 治水から流域治水への水害対策の変化に対応し、施策の立案・実施ができるよう、自然と人の共生を目指した環境づくりの考え方などを解説。
- 具体的に対応する組織・人員体制はどのようにするか、条例整備や土地利用計画、防災・減災政策に必要な検討事項がつかめる。

第1節

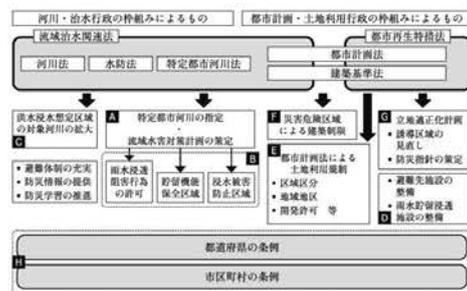
水害多発時代の到来と近代治水の転換

日本は、モンスーンアジアに位置し、多雨多湿な気候と島国特有の急峻な国土を有している。この国土の条件により、日本は常に水災害のリスク下に置かれている。毎年のように日本のどこかで水災害が発生し、人々はその被害を軽減するために、川へとさまざまな働きかけ、すなわち治水を行ってきた。この長い日本の治水の歴史において、2021年11月に施行された「特定都市河川治水被害対策法等の一部を改正する法律」(令和3年法律第31号、通称「流域治水関連法」)は、画期的な転換点になるだろう。

近年、歴史的な水害多発時代を迎えている。2015年9月関東・東北豪雨、2017年7月九州北部豪雨、2018年7月豪雨、そして2019年東日本台風と、毎年のように各地を豪雨が襲い、凄惨な被害が生じている。中でも、2018年7月豪雨では、1982年の長崎水害以来となる200名以上の死者・行方不明者が生じた。岡山県倉敷市の北部位置する真備町では、地区の3分の1近くが浸水し51名(災害関連死を除く)の方が犠牲となった。気象庁は、この被害を生んだ豪雨は気候変動の影響によって約65%増加していたと試算している。気候変動の影響は着実に顕在化している(社会資本整備審議会2020)。

このような気候変動による災害の激甚化・顕在化を受けて始まった流域治水は、これまでの河川管理者が主体となって行う河川整備等の事前防災対策を加速化させることとあわせて、あらゆる関係者が協働して流域全体で総合的かつ多層的な対策を行う、新たな考えに基づく治水である(国土交通省2023)。水害多発時代において、流域治水を着実に推進するためには、社会全体での役割と意義、そして課題を共有し、関係者がその実現に向けて協働することが不可欠である。

図表3-1 都市自治体が関わる流域治水に関連した法律・制度・計画・条例等
(図中のA~Hは、本文中の箇所に対応)



(1) 河川・治水行政に関連した制度等

河川行政の取組みにおいては、流域治水政策に転換されたといっても、堤防やダムを整備を中心とした河川の改修、下水道の整備など、従来から取り組まれてきた治水の取組みをより充実させていくことは必要であり、一級河川、二級河川の河川管理者である国及び都道府県が主体となって取り組む部分は依然として大きく、市町村が直接的にハード整備に関わる部分は、相対的には小さい。

それに対して、第1章で述べられているとおり、特定都市河川法の改正によって特定都市河川として位置づけられる河川の要件が拡大されたこと(図



第一法規

東京都港区南青山2-11-17 〒107-8560
https://www.daiichihoki.co.jp

Tel. 0120-203-694
Fax. 0120-302-640

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。

2025年1月には第35回の「都市分権政策センター会議」を開催した。

■ 都市の未来を語る市長の会

2024年度後期は、「土地利用と自治体行政」を議題として、2024年12月26日に開催し、有識者による講演、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が行われた。

■ 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・資質等を類型化し、その確保・育成方法について検討することを目的としている。これまで9回の研究会を開催したほか、都市自治体を対象としたヒアリング調査等も実施した。その成果は、報告書として2024年度末に公表する予定である。

■ 都市自治体の総合的な就労支援のあり方に関する調査研究

本調査研究では、従来まで分散してきた雇用政策の権限と財源を自治体が総合的かつ包括的に就労支援として連携させる方策を探る。その際、国内の取

組みとともに、諸外国（ドイツ、スウェーデン、デンマーク、スイス、アメリカ等）の取組みを検討することで示唆を得ることとしている。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。

■ 都市自治体におけるスポーツを活用した地域振興に関する調査研究

2024年度より、都市自治体におけるスポーツを活用した地域振興の今後のあり方を探り、地域課題解決の糸口を模索する都市自治体の一助となるよう、調査研究を実施している。これまで、全7回の研究会を実施したほか、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。その成果を取りまとめ、報告書を刊行する予定である。

■ 新たな地域コミュニティのあり方に関する調査研究

近年の人口減少・高齢化社会等において深刻化・複雑化する様々な地域課題をめぐり、経年的な自治会・町内会の加入率の低下も懸念されている状況下で、新たな地域コミュニティの役割やそのあり方などについて多角的な視点で検討を行っていく予定である。なお、本研究調査の成果は、2025年度末に報告書等を刊行して公表する予定である。

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)
デジタル社会と自治体 －地方自治と都市経営の未来－	2024年	1,650円
協働型の地域自殺対策と自治体 －持続可能なまちづくりへのアプローチ－	2024年	1,650円
総合都市経営を考える －自治体主導による新たな戦略的連携－	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 ～欧州・北米のコミュニティ再生と日本 における可能性～	2023年	1,650円
森林政策と自治・分権 －「連携」と「人材」の視点から－	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 －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 －人材育成と地域マネジメント－	2022年	1,650円
子育てで家庭の孤立を防ぐ －公民連携に着目して－	2022年	1,650円
都市自治体におけるツーリズム行政 －持続可能な地域に向けて－	2021年	1,650円
ネクストステージの総合計画に向けて －縮小都市の健康と空間－	2020年	1,100円
コミュニティの人材確保と育成 －協働を通じた持続可能な地域社会－	2020年	1,100円
都市自治体における専門人材の確保・育成 ～土木・建築、都市計画、情報～	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 －欧州の統合的公共交通システムと都 市デザイン－	2020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42号	2024年	1,100円
都市とガバナンス 第41号	2024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 －第21回都市経営セミナー－	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(住民の移手段の確保)》 《SDGsへの取組み～プラスチックごみ問題～》	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)
水害多発時代の流域治水 －自治体における組織・法制・条例・ 土地利用・合意形成－	2024年	3,520円
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－	2022年	3,850円

(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	中山 敬太
西川 大樹	石垣 佑起	吉澤 佑葵
綱川 雄大		

編集後記

① 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第43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回発行している機関誌です。

① 本号では、シリーズ「都市の持続可能性／空き家の発生抑制・活用促進」と、テーマでは「都市自治体と若手職員－人材確保・育成に着目して－」を特集しました。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 石垣 佑起)

〔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43号 (年2回発行)

発行日 2025年3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 日本印刷株式会社

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 2025 The Authors. Copyright 2025 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.



9784909807397



1923031010000

ISBN978-4-909807-39-7
C3031 ¥1000E

定価 1,100円 (本体価格 1,000円+税10%)

