

2025/9  
Vol.

44

# 都市と ガバナンス

- 巻頭論文 人口減少社会と公務人材の確保・育成
- シリーズ 都市の持続可能性  
自治体間連携の現在地と可能性
- テーマ 「平成の大合併」がもたらしたもの

## 都市とガバナンス 第44号 目次

### 巻頭論文

- 人口減少社会と公務人材の確保・育成…………… 1  
明治大学 政治経済学部 教授・地域行政学科長（政策学科設置準備委員長） 牛山 久仁彦

### テーマ 「平成の大合併」がもたらしたもの

- 平成の合併が富山市の自治体経営に与えた影響と、  
人口減少社会における広域行政のあり方に関する考察…………… 10  
一橋大学大学院 法学研究科 教授 辻 琢也
- 「平成の大合併」再考  
－何がもたらされたのか？何であったのか？今後どうすべきなのか？－…………… 31  
九州大学大学院 法学研究院 教授 嶋田 暁文
- 合併・政令市移行後の行政区と住民自治の取組み…………… 40  
浜松市 市民部 市民協働・地域政策課
- 宮崎市の地域自治のこれまでと今後の展望…………… 45  
宮崎市 地域振興部 地域コミュニティ課 地域まちづくり推進室 副室長 田邊 陽一

### シリーズ 都市の持続可能性／自治体間連携の現在地と可能性

- 連携中枢都市圏の課題と今後の方向性…………… 50  
東京都立大学大学院 法学政治学研究科 教授 伊藤 正次
- サービスの削減ニーズと自治体間連携…………… 57  
同志社大学 政策学部 教授 野田 遊
- 大規模災害と自治体間の遠隔連携  
－全国的広域支援協力体制の成立と連携・協力を中心に－…………… 65  
東京都立大学 法学部 教授 大杉 覚
- 多摩川流域連携自治体による広域連携の取組み…………… 74  
調布市長 長友 貴樹
- 播磨圏域連携中枢都市圏の取組みと今後の展望…………… 78  
姫路市 政策局 ひめじ創生戦略室

### 各国の都市・地方自治制度と施策

- カンボジアの地方分権化改革  
－民主的制度を通じた権威主義の強化－…………… 84  
新潟国際情報大学 国際学部 教授 山田 裕史
- ミャンマーの地方制度の変遷と現在  
－国家統合と民族自治、軍政と民主化のせめぎ合いを反映する地方分権－…………… 93  
静岡県立大学 国際関係学部 講師 荒井 真希子

## 都市行政研究の視点

- 世田谷区と「新しい公共」－その「源流」をたどって－…………… 104  
日本都市センター 研究員 野澤 慎太郎
- 地方自治法改正による「指定地域共同活動団体制度」の意義と可能性  
－広島市の地域コミュニティ政策の事例から－…………… 116  
日本都市センター 専門研究員 中山 敬太

## 記録 第27回都市政策研究交流会

- 水害多発時代の流域治水…………… 130

## 都市自治体の調査研究活動

- 都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動  
－「2024年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」及び  
「都市シンクタンクカルテ」の集計結果報告－…………… 140

## 日本都市センター活動概要

- 調査研究紹介…………… 148
- 刊行物のご案内…………… 149

# 人口減少社会と公務人材の確保・育成

明治大学 政治経済学部 教授

地域行政学科長（政策学科設置準備委員長） 牛山 久仁彦

日本社会においては、人口減少・少子高齢化が進み、担い手不足が深刻な課題となっている。自治体においても、人材確保に苦慮し、民間との併願を容易にするような試験方式の多様化が図られている。そこには、多様な人材を確保するという意味がある一方、公務員に不可欠な法制度の知識や「全体の奉仕者」「公正無私」といった考え方を学ぶことなく採用に至ることには懸念もある。また、政府によるインターンシップ制度の整備が進んでいるが、それを自治体にそのまま適用してよいのかという課題もある。そうした点をふまえ、入庁後の人材育成のための職員研修が重要であるが、その企画や講師選定まで外部委託するケースも見られ、自治体による主体的で、地域の実情に見合った研修が行われているのかが問われている。今後は、自治体が主体的に人材確保・育成政策を全庁的な取組みとして開発、企画立案し、「公共」を担う意識を持った人材を確保・育成していくことが必要である。

## 1 人口減少社会と自治体

人口減少・少子高齢化が、日本の深刻な課題として注目されてから久しい。「地方創生」が、国や自治体の政策的な取組みになったきっかけは、2014年に「日本創成会議」が公開した「消滅可能性都市」であろう。もっとも、それ以前から、こうした傾向は進行していた。日本は1970年に「高齢化社会」に突入し、65歳以上の高齢者の割合が7%を超え、1994年に「高齢社会」に、そして2007年には高齢化率が21%を超える「超高齢社会」に突入している。また、並行して少子化も深刻化し、2023年には出生率が1.20となり、2024年の日本の年間出生数は約68万6,000人と、70万人を下回った（厚生労働省2025：46）。1960年の日本の出生数が約160万6,000人だったことを振り返ると（厚生労働省2025：21）、半数以下という状況である。

人口減少、少子高齢化は、生産年齢人口の減少による労働力不足と経済規模の縮小や生産力の減退を

もたらし、それにともなって、税収の減少が生じ、社会保障費の増大をもたらすことになる。このことは、財政基盤の不安定化をもたらし、行政サービスの低下につながる危険性をはらむ。これらは、国・自治体にとって深刻な課題であり、将来にわたって長期的に考えなくてはならない重要な問題である。

国や自治体が「地方創生」に取り組むことになった背景には、こうした流れがあり、人口減少を止め、少子高齢化を改善させるための政策が求められたのである。とはいえ、人口減少や少子高齢化は長期にわたる変化により影響が顕在化してくるものであり、短期的な解決は難しく、政策的な効果についても簡単に評価することはできない。

とはいうものの、「消滅可能性都市」が発表されてから10年あまりが経過し、さまざまな課題が顕在化し、高齢者の医療・福祉政策、子ども政策等、課題解決に向けた政策的な検証や見直しが求められているように思える。その課題解決に向けて求めら

れるのが、国・自治体を通じた政策形成能力の向上であろう。その担い手としては、政治家はもとより、公民連携が進む中で、民間企業やコンサル等の社員にも期待はかかる。その一方で、基本的には行政職員が果たす役割が重要であることは間違いない<sup>1</sup>。その意味で、国・自治体を支える基盤である、公務に携わる人材の確保が重要であろう。

ところが、そうした状況にもかかわらず、国も自治体も、労働人口が減少する中、担い手不足という課題に直面しているように思われる。民間、公務員ともに人材不足に直面しており、社会の高度化やデジタル化などに対応した優秀な人材を確保するのに苦慮し、競い合い、結果的に「売り手市場」という状況が生まれている。そうした中で、公務員人気は低下しており、先に述べたような課題に向き合い、解決することができる人材を確保することがむずかしくなっているのではなかろうか。国における課題もさることながら、全国の多様な社会環境の中で、1,700あまりの自治体において、人材確保が困難になっている。そこで、ここでは、自治体職員を中心に、公務に携わる人材確保の難しさや、それをふまえた人材育成の課題について考えてみたい。

## 2 自治体職員の採用をめぐる状況

2023年12月、総務省は「人材育成・確保基本方針策定指針」を公表した。それによれば、「少子高齢化の進展・生産年齢人口の減少をはじめ、個人のライフプラン・価値観の多様化、大規模災害・感染症などの新たなリスクの顕在化、デジタル社会の進展等により地方公共団体を取り巻く状況が大きく変化している」とし、それにより、今後は「若年労働力の絶対量が不足し、経営資源が大きく制約されること」を指摘している（総務省 2023:2）。その上で、「複雑・多様化する行政課題に対応する上で、各地方公共団体における人材育成・確保の重要性は従前にも増して高まっている」としている（同上）。

それにもかかわらず、近年の公務員志望者数は減

少傾向にある。総務省によれば、2023年度の地方公務員の競争試験の受験者数は399,199人で、2022年度より39,452人減少しており、合格者数は増加していることから、競争率は低下し、減少傾向が続いているとされる（総務省 2024:1）。

先の指針でも、総務省は、「特に、行政のデジタル化による省力化・生産性の向上や新しい公共民間の協力関係の構築、それらを支える人材の育成・確保が急務」であるとし（総務省 2023:2）、高い能力をもった人材の確保の重要性を認識していると思われるが、図1に示されたように、公務員人気は低下する中で、その実現は難しい状況にあるといわざるをえない<sup>2</sup>。

大手公務員予備校が示した資料でも、募集人数の動向により例外もあるが、軒並み低下傾向にあり、東京都では、一時期10倍を超えていた倍率が、1.5倍まで低下している（表1）。

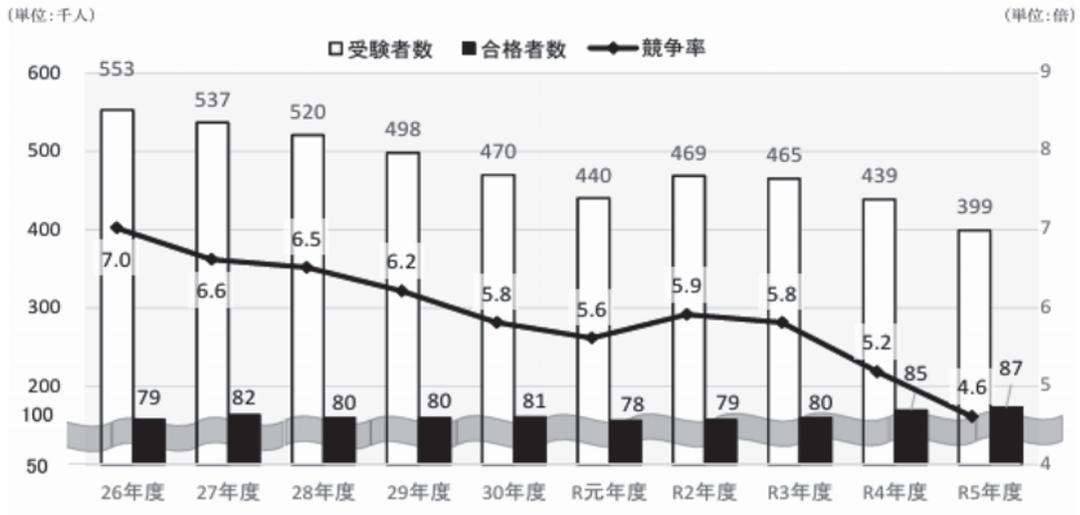
こうした傾向は、市区町村についても同様であり、さらには、合格しても採用を辞退する割合は高く、特別区においても、年度によっては3~4割が辞退した自治体もあるという。複数の自治体を受験し、待遇や居住地、出身地などの諸条件を勘案し、合格した中から選択した自治体に就職することで辞退者が増えることはありうるとしても、近年では、民間企業との掛け持ちで受験し、公務員試験採用時期の遅さから先に民間を受験しておいて、待遇や労働条件から、自治体職員を辞退して民間を選ぶ例も増えていると感じる。

また、近年の公務員受験の中で注目する点は、従来の公務員採用試験に課されていた専門試験（学科試験）を行わず、民間と同様に「適性検査方式」や「SPI 枠」で採用を決める例が増えていることである。多くの自治体で進むSPI 枠等の導入は、民間企業との併願を可能にし、受験者数の減少に対応する手段として考えられているのであろう。実際、上記の大手予備校が提供している資料では、神戸市総合事務（基礎・専門方式）試験では倍率が6.3倍な

1 行政の役割を限定し、政治と行政の二分論に基づいて政治の役割を強調する議論も有力であるが、それに対して、行政が果たす政策形成機能について着目した議論にあらためて注目したい。例えば、アップルビーが行政の果たす政策形成の機能に着目して論じていることは、よく知られている（Appleby 1949）。

2 いうまでもなく、こうした状況は志望動向を示したもので、本稿は、近年の採用人事の中で優秀な人材の確保が全くできていないということを述べるものではない。

図1 過去10年間の競争試験における受験者数、合格者数及び競争率の推移



(注) 人事委員会（競争試験等を行う公平委員会を含む。）又は任命権者が実施した職員採用競争試験を調査。  
 なお、試験の名称が「選考」となっているが、公募・公告、能力実証判定、採用候補者名簿作成の4つの要件を満たす実質的な競争試験的選考は含む。  
 (注) 本表における「競争率」は、受験者数/合格者数により算出している。

出典：総務省（2024）p.1

表1 都道府県職員採用試験における倍率

	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年
北海道 一般行政A（第1回）	3.9	4.7	2.8	2.4	2.1
埼玉県 一般行政	3.8	4.2	3.8	3.1	2.4
東京都 I類B（行政一般方式）	4.6	13.7	3.1	2.4	1.5
愛知県 行政I	3.7	3.4	7.0	5.9	3.7
大阪府 行政	3.8	5.0	7.9	6.1	9.0
広島県 行政一般事務A	4.3	4.2	2.7	3.1	2.6

出典：TAC株式会社ホームページ「地方公務員（都庁・県庁・政令市等）の試験倍率データと傾向を大公開！」（[https://www.tac-school.co.jp/kouza\\_sogo\\_komuin/about\\_Civil\\_service\\_examination/Magnification\\_Local\\_civil\\_service\\_examination.html](https://www.tac-school.co.jp/kouza_sogo_komuin/about_Civil_service_examination/Magnification_Local_civil_service_examination.html)；最終閲覧日：2025年9月10日）

のに対し、おなじ総合事務（適正検査方式）は22.8倍、また、広島市行政事務試験が2.3倍なのに対して、行政事務（SPI試験枠）は、33.2倍と高倍率になっている。もちろん、募集者数や試験時期によって、こうした違いが生じることはあろうが、それにしても、大きな開きがある。また、こうした状況を見ると、SPI試験の導入に踏み切る自治体が増加することも当然であろう。

それでは、こうした試験方法の多様化が、人材確保に有効な手段となりうるであろうか。以前から、多様な試験制度や学科試験によらない形で採用を実

施してきた自治体も多い。そうした自治体では、多様な人材の確保が可能となった事例も重ねられてきている。しかし、それには前提があるように思われる。

そもそも、公務員の採用は資格任用制が原則とされ、試験の結果による公平な採用が求められている。1883年に制定されたアメリカ連邦公務員法（ペンドルトン法）は、いくつかの原則をもつが、その中のひとつは、各省庁職員の10%は、公開競争試験による採用とするというものであり、連邦人事委員会が試験を監督し、各省庁が規則を遵守しているか

どうかの調査権限をもっている（西尾 2001：24）。こうした資格任用制の考え方をふまえ、いわゆるSPIや「適性検査」方式を採用する自治体が増えるのであれば、その方式によって公務員の適性を客観的に評価するものになっているのかも問われるであろう。

公務員制度には、積み上げられてきた様々な制度や原則と、それに基づく職業倫理がある（中谷 2023が参考になる）。それを逸脱することは問題を生じさせることになるだろう。ここで、「積み上げられてきた様々な制度や原則」と述べたが、それは、日本国憲法や地方自治法、地方公務員法など、さまざまな法令の規定に反映されている。

例えば、日本国憲法は、15条2項において「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない」と規定している。つまり、公務員は、公正無私の立場で国民に奉仕することが求められているのであり、公正に職務を遂行しなければならないし、政治的中立も求められる。民間企業のあり方に学ぶことは重要だが、それとは根本的に異なる原理原則で存在しているのが公務員であり、安心してその職務にあたるよう、安定した身分と定期的な昇進が保障されている点も重要である。

こうした基本的な考え方について、採用前に学んだ上で公務員を志望するのではなく、雇用環境や給与などの条件のみを考えて就職した場合、公務の現場で「こんなはずではなかった」ということにもなりかねない。そして、ここでは、そうした基本的な事項を学んだり考えたりせず、専門試験も課されずに採用される自治体職員が大半を占めるような状況が生まれることについては、懸念を表明しておきたい。

### 3 インターンシップ制度と自治体

公務員試験をめぐる状況は、大都市圏を中心に上記のような傾向が見られており、少なからず課題を生じさせている。もっとも、学科試験を課すことなくとも優秀な人材を確保できる可能性はあるし、

すでに企業等でさまざまな能力を培った人材を「経験者」として採用する場合なども増えている。これらの人材登用のために、多様な試験のあり方を検討するのは悪いことではないし、有用でもある。

また、地方自治法や地方公務員法を入庁前に学ばなくとも、事前に自治体の現場を体験することができるといったインターンシップ等により、公務員の仕事を理解することも試みられている。実際に大学においても、多くのインターンシップ生を自治体に派遣し、大きな成果を得ている。

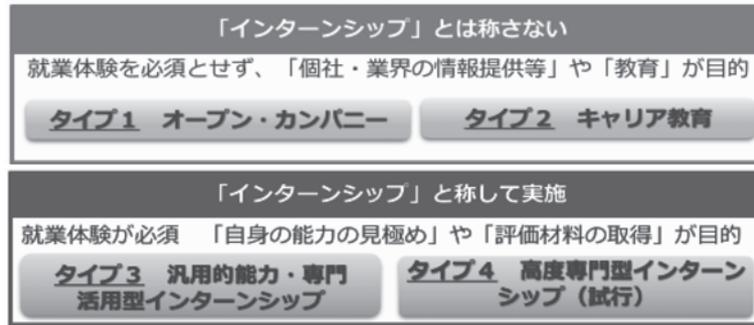
こうした中、インターンシップのあり方について、2022年6月、文部科学省・厚生労働省・経済産業省の合意に基づいて、「インターンシップの推進に当たっての基本的考え方」（3省合意）が改正された。それによれば、「大学生等のキャリア形成支援に係る取組を類型化するとともに、一定の基準を満たしたインターンシップで企業が得た学生情報を、広報活動や採用選考活動に使用できるよう見直した」という（文部科学省・厚生労働省・経済産業省 2022a）。これは、「採用と大学教育の未来に関する産学協議会」（経団連と大学関係者で構成）の報告書を踏まえた見直しであるとされ、「インターンシップを始めとする学生のキャリア形成支援に係る取組の推進に当たっての基本的考え方」として公表されている。

具体的には、インターンシップ等の学生のキャリア形成支援にかかる取組を4つに類型化し、図2のように整理している。

今後、タイプ1およびタイプ2は「インターンシップ」とは称さないとし、タイプ3およびタイプ4のみを「インターンシップ」と称して実施することができるとしたのである。その上で、一定の基準<sup>3</sup>をみたしたインターンシップ（タイプ3）で取得した学生情報を、広報活動・採用選考活動の開始時期以降に限り、それぞれ使用可能にするという。いずれのタイプにおいても、「学生のキャリア形成支援に係る取組であって、採用活動ではありません」とされており、インターンシップ経験の有無にかかわら

3 ここでいう一定の基準については、就業体験要件（実施期間の半分を超える日数を就業体験に充当）、指導要件（職場の社員が学生を指導し、学生にフィードバックを行う）、実施期間要件（汎用能力活用型は5日間以上、専門活用型は2週間以上）、実施時期要件（卒業・終了前年度以降の長期休暇期間中）、情報開示要件（学生情報を活用する旨等を募集要項等に明示）とされている（文部科学省・厚生労働省・経済産業省 2022b：10）。

図2 インターンシップ等の学生のキャリア形成支援に係る取組みの類型化



出典：文部科学省・厚生労働省・経済産業省（2022a）

ず「採用選考活動開始時期以降、改めて採用選考のためのエントリーが必要」になるという（文部科学省・厚生労働省・経済産業省 2022a）。しかし、インターンシップで取得した学生情報を使って広報活動を行うことができることとなり、採用選考活動開始以降であれば、採用選考プロセスの一部免除等が受けられるともされている（同上）。現実には、学生の多くが3年生からインターンシップに参加することが採用への近道と考え、志望する企業へのインターンシップ参加のためのエントリーシート作成に没頭し、事実上の採用活動がスタートしている。このことには、大学教育の現場にいるものとして大いに疑問を感じるが、本稿では、立ち入らない。

それでは、このことが、どのように自治体に関係するのであろうか。国が、インターンシップという言葉の定義があいまいで、何をもってインターンシップとするのが学生にわかりにくい状況を解消しようとしたことは理解できる。それでは、公務労働の現場を知る貴重な体験機会となる自治体での取り扱いはどうなるのであろうか。現状では、インターンシップという言葉を使用している自治体もあれば、インターンシップと称さずに「キャリア教育」と言い換えている自治体も存在する<sup>4</sup>。

国の3省庁の類型化によれば、タイプ3であれば、インターンシップで得た情報を基に、採用情報を学生向けに広報し、採用試験にあたって、採用選考プ

ロセスの一部免除等が受けられることになる。ただし、それが公務員試験において可能かどうかは定かではないし、また適当であるかについても大いに議論となるところだろう。

多くの学生を自治体で受け入れていただき、これまで大学教員として「インターンシップ」に取り組んできた立場からすると、キャリア教育という名であれ、あるいは、どのような名称であっても、今後とも有用な制度が運用されることが望まれる。その一方で、民間企業がインターンシップを使って採用の前倒し（青田刈り）をするような状況を受けて、学生が自治体でも同様であるかのように誤解し、間違った期待をもって実習に参加することは好ましくない。公務員試験制度が多様化する中で、国の「類型化」に縛られず、自治体が、適正なキャリア教育と公務の現場への理解を進めるためにも、どのようなインターンシップ制度を主体的に構築していくのが問われるであろう。

#### 4 自治体職員研修の重要性

このような職員採用試験やインターンシップなどの状況をふまえて、今後は人口減少社会に対応し、社会の高度化やデジタル化といった政策課題を解決しうる人材、そして何より、地方自治の本旨に基づいて、公正無私で職務に臨む公務員像を追求できる人材の育成が不可欠である。そのためには、

4 例えば、相模原市は「令和7年度相模原市キャリア教育プログラム（旧インターンシップ）実施要領」として情報をホームページに公開しており、これを類型化されたタイプ2のキャリア教育としてインターンシップ（タイプ3、タイプ4）と区別しているようにみえる。ちなみに、総務省は「総務省インターンシップ2025」と称して学生募集を行っており、実施期間を3～5日間と定めている。総務省ホームページ「総務省インターンシップ2025-体験しなければわからないことがある-」（[https://www.soumu.go.jp/menu\\_syokai/saiyou/intern.html](https://www.soumu.go.jp/menu_syokai/saiyou/intern.html)）を参照（最終閲覧日：2025年9月10日）。

どのような試験方式で採用されようとも、採用後に公務人材を育成していくための研修の充実が求められよう。

総務省は、2025年6月に「地方公共団体における人材育成に関する研究会」（座長：辻塚也・一橋大学大学院法学研究科教授）を設置し、今後の自治体が「人材育成に取り組む上での課題を整理し、小規模自治体における研修をはじめとする人材育成の取組について、取組事例も踏まえながら、課題解決に資する方策の調査・研究を行う」としている（研究会設置趣旨）。また、これまでの「人材育成・確保基本方針策定指針」では、人材育成、人材確保、職場環境の整備、デジタル人材の育成・確保が掲げられており、自治体にも人材確保・育成に向けた方針の策定を求めている。

一方、総務省自治大学校は、2025年3月に「地方公務員研修の実態に関する調査」を公表し、具体的に自治体職員研修の現場がどのようなになっているのかを調査し、とりまとめており、研修のあり方を考える上で参考になる。ここまでに述べてきたことをふまえ、自治体職員研修の重要性が増していると考えられるが、そうした中、職員研修のために研修所を設置している自治体は表2のようになっており、都道府県や大都市においてその設置が進んでいるのがわかる。

上記の総務省研究会の研究テーマにあがっているように、小規模自治体での設置は少数であり、その研修体制の整備が求められているのは確かであり、今後の課題であろう。その一方で、都道府県や大都市において公務員試験倍率の低下が傾向的に続き、試験方式の多様化が進む中で、どのような課題があ

るだろうか。

自治大学校の報告書では、研修所の設置の他、研修の実施内容や職員配置、それぞれの研修所や自治体の予算・決算額などが明らかにされており、研修をめぐる全国的な取組状況がわかる。その中で、本稿で注目したいのは、研修の外部委託の現状である。表3は、研修の内、階層別研修の外部委託の内容についてとりまとめたものである。階層別研修の全部を外部委託している自治体はそれほど多くないが、一部を外部委託している自治体はかなりの数に上っている。もちろん、会場の手配・運営や研修結果の作成など、外部委託によってコストパフォーマンスを高め、経費節減につながるものも多かろう。しかし、表3の「一部委託している団体」の中では、研修の企画立案や講師の選定・依頼が委託内容に含まれている自治体が多い。別の表では、特別研修においても同様の傾向があり、かなりの数の自治体が研修の企画・立案や講師の選定・依頼を外部委託していることがわかる。

自治体職員が、どのように研修を企画・立案していくのか、そのためにどのような講師が適当であるのかは、当然のことながら、人材育成政策の要であろう。また、自治体が地域の課題状況や特性に基づいて政策を立案し、実施していくためには、自治体が主体的に研修の企画・立案をしていくことは不可欠である。委託を受ける業者は、コストを下げるために多くの自治体の仕事を引き受け、プログラムやノウハウを共有することが多い。それでは、自治体ごと、地域ごとの実情に見合った研修プログラムの企画・立案は難しい。接遇やデジタル教育など、研修科目によっては外部委託に適したものがある一方

表2 自治体職員研修所の設置状況

(上段:団体数 下段:割合)

内容	団体区分							合計	前回調査
	都道府県	指定都市	中核市	県庁所在市	特別区	その他市町	東北自治研修所		
回答団体数	47	20	62	4	23	30	1	187	187
研修所設置団体	36	12	14	0	7	1	1	76	76
	76.6%	60.0%	22.2%	0.0%	30.4%	3.3%	100.0%	40.4%	40.6%
うち常勤職員10人以上の団体	11	4	2	0	3	1	0	21	15
	30.6%	33.3%	14.3%	0.0%	42.9%	100.0%	0.0%	27.6%	19.7%

出典：総務省自治大学校（2025）p.7

表3 自治体階層別研修の外部委託の内容

(上段:団体数 下段:割合)

内容	団体区分								前回調査
	都道府県	指定都市	中核市	県庁所在市	特別区	その他市町	東北自治研修所	合計	
回答団体数	47	20	62	4	23	30	0	186	187
全部を外部委託	7	0	1	0	0	2	0	10	14
	14.9%	0.0%	1.6%	0.0%	0.0%	6.7%	0.0%	5.4%	7.5%
一部を外部委託	16	8	21	1	16	7	0	69	64
	34.0%	40.0%	33.9%	25.0%	69.6%	23.3%	0.0%	37.1%	34.2%
(一部委託している団体のうち)委託内容									
研修の企画・立案	13	4	16	1	14	6	0	54	40
	81.3%	50.0%	76.2%	100.0%	87.5%	85.7%	0.0%	78.3%	62.5%
講師の選定・依頼	16	7	18	1	12	6	0	60	54
	100.0%	87.5%	85.7%	100.0%	75.0%	85.7%	0.0%	87.0%	84.4%
受講生の募集・とりまとめ	6	2	1	0	4	1	0	14	10
	37.5%	25.0%	4.8%	0.0%	25.0%	14.3%	0.0%	20.3%	15.6%
会場の手配・運営	9	1	1	1	5	4	0	21	20
	56.3%	12.5%	4.8%	100.0%	31.3%	57.1%	0.0%	30.4%	31.3%
研修結果の作成 (アンケート等の実施)	9	3	5	1	6	5	0	29	27
	56.3%	37.5%	23.8%	100.0%	37.5%	71.4%	0.0%	42.0%	42.2%
その他	3	1	4	0	4	1	0	13	10
	18.8%	12.5%	19.0%	0.0%	25.0%	14.3%	0.0%	18.8%	15.6%

出典：総務省自治体大学校（2025）p.19

で、民間委託に適さない部分も多い。公務のあり方や自治体の政策方針をふまえた研修のあり方が問われるであろう。

## 5 自治体主体の人材確保・育成と公共人材

以上、述べてきたように、自治体における公務人材の確保・育成は困難な状況にあり、インターンシップや自治体職員研修なども、様々な課題を抱えている。これまで、地方分権改革をふまえ、自治体が主体的に政策に取り組み、独自の手法を開発することで地域課題の解決をすることが目指されてきた。今後の公務人材の確保・育成にあたっては、自治体が主体的に採用試験のあり方、それに先立つインターンシップのあり方などについて、積極的に政策開発していく必要がある。

その一方で、人口減少・少子高齢化や社会の高度化・デジタル化等の中で、そこに生じる課題を解決する人材を求めることには困難がつきまとう。人口減少に苦しむ自治体の多くは、なかなか人材を確保・育成することが難しいのも事実である。そういった意味では、必ずしも全てを公務員が「直営」で担う必要はなく、政策分野の特徴をふまえ、企業やコン

サルとの公民連携を進めていくことも考えられる。また、NPO や市民活動による課題解決に向けた取り組みも重要であり、公共私連携やプラットフォーム形成も求められる。

それでは、市場において利益を追求するのが基本である民間企業等が公務に携わる場合、そこには何が必要か。また、市民・住民による、NPO 等の社会貢献活動への参加が促進されるためには何が求められるだろうか。それは、「公共」についての自覚と認識の共有ではなかろうか。高等学校の新設科目として「公共」が導入されたが、その成果はまだ見えてこない。日本学術会議政治学委員会は、2017年に提言を発出し、「新設科目『公共』には、高校生が、社会体を貫いている複数性と相違性、多様性と異種性の現れの場合としての『政治』を批判的に分析する能力、正確に論理的に情報を使う能力、有用な概念や一般化を引き出す能力、多様な人間の経験を認識する能力等を身に付ける素材を随所に意識的に配置することが望まれる」と指摘している（日本学術会議政治学委員会 2017：20）。

「公共とは何か」は、難しい問いである。しかし、少なくとも、自治体の公務の現場には、公共を担う

意識が必要であり、それを自覚した人材の確保が求められる。まして、公務員ならば、当然のことであろう。これからの厳しい人口減少と激甚災害に直面する地域社会において、地域の主体性をもって現状に立ち向かう人材を確保・育成できなければ、日本の未来はない。また、公務員の安定的な身分と定期的な昇給は、先にふれたような公正無私によって裏づけられねばならないことを再確認しておきたい。人口減少社会を迎えている地域社会を支えるために、自治体は分権化の意義を再確認し、地域の実情に応じて最適な人材確保・育成のための政策を主体的に立案し、取り組んでいく必要がある。

人材の確保・育成は人事所管部署、研修担当の仕事と認識され、直ちに成果を見ることが難しいことから、予算削減の対象になりがちでもある。しかし、公務人材は、あらゆる政策の立案・実施の基盤であり、組織の根底を支えるものである。それを安易に予算削減の対象と捉えず、人材や予算等の資源を投入し、全庁的に重要な取組みとして認識することが必要であろう。自治体首長にとっても、自らが掲げた政策を支え、補佐する職員を確保するためにも、人材の確保・育成政策をおろそかにすることはできないだろう。厳しい環境下に置かれ、これからの地域社会を支える自治体は、これらのことを忘れてはならない。

## 参考文献

- Appleby.P.H. (1949). *Policy and Administration*. University of Alabama Press.
- 厚生労働省 (2025) 「令和6年(2024)人口動態統計月報年計(概数)の概況」
- 総務省 (2023) 「人材育成・確保基本方針策定指針」
- 総務省 (2024) 「地方公務員における働き方改革に係る状況：令和5年度地方公共団体の勤務条件等に関する調査結果の概要」
- 総務省自治大学校 (2025) 「地方公務員研修の実態に関する調査」
- 中谷常二 (2023) 「公務員の職業倫理：長時間労働との関係を探って」『日本労働研究雑誌』65巻10号、pp.13-23.
- 西尾勝 (2001) 『行政学 [新版]』有斐閣
- 日本学術会議政治学委員会 (2017) 「提言 高等学校新設科目『公共』にむけて：政治学からの提言」
- 文部科学省・厚生労働省・経済産業省 (2022a) 「概要資料 令和5年度から大学生等のインターンシップの取扱いが変わります」
- 文部科学省・厚生労働省・経済産業省 (2022b) 「インターンシップを始めとする学生のキャリア形成支援に係る取組の推進に当たっての基本的考え方」
- <ホームページ>
- TAC株式会社ホームページ「地方公務員(都庁・県庁・政令市等)の試験倍率データと傾向を大公開!」[https://www.tac-school.co.jp/kouza\\_sogo\\_komuin/about\\_Civil\\_service\\_examination/Magnification\\_Local\\_civil\\_service\\_examination.html](https://www.tac-school.co.jp/kouza_sogo_komuin/about_Civil_service_examination/Magnification_Local_civil_service_examination.html) (最終閲覧日：2025年9月10日)
- 相模原市ホームページ「相模原市キャリア教育プログラム(旧インターンシップ)」<https://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/shisei/1026815/boshu/etc/1015591.html> (最終閲覧日：2025年9月10日)
- 総務省ホームページ「総務省インターンシップ2025 -体験しなければわからないことがある-」[https://www.soumu.go.jp/menu\\_syokai/saiyou/intern.html](https://www.soumu.go.jp/menu_syokai/saiyou/intern.html) (最終閲覧日：2025年9月10日)。
- 総務省ホームページ「地方公共団体における人材育成に関する研究会(令和7年度)」[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/chiho\\_jinzai\\_ikusei\\_r07/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chiho_jinzai_ikusei_r07/index.html) (最終閲覧日：2025年9月10日)

# 「平成の大合併」が もたらしたもの

THEME

2000年以降、日本の市町村は大きな転換期を迎えた。地方分権一括法の施行を契機として、基礎的自治体には地域の課題に自律的に対応しうる行財政基盤を確立することが求められた。その主要な手段のひとつとして推進されたのが、いわゆる「平成の大合併」である。

「平成の大合併」は、国による集中的な財政的・制度的支援のもとで進められた。1998年度末に3,232（市670、町1,994、村568）あった市町村数は、2009年度末には1,727（市786、町757、村184）にまで減少した。合併した多くの市町村にとっては、ちょうど今年が20年の節目となる。

平成の大合併の最終局面である2008年、日本の総人口はピークを迎えた。2011年以降、人口は本格的な減少局面に入ることとなる。こうした人口動態の転換とともに、地域社会における課題も質的に変化してきた。果たして、合併によって誕生した自治体は、「規模の経済」による効率化や行財政基盤の強化といった当初の目的を達成できたのであろうか。それらは、今日の少子高齢化・人口減少の中で、持続可能な自治の姿を支えるものとなっているのだろうか。

そこで今号では、「平成の大合併」から20年という節目を迎えた今、あらためて合併が都市自治体にもたらしたものを問い直し、今後の自治やまちづくりのあり方を考える一助としたい。

# 平成の合併が富山市の自治体経営に与えた影響と、人口減少社会における広域行政のあり方に関する考察

一橋大学大学院 法学研究科 教授 辻 琢也

市町村合併の成否については、人口動態の変化（「人口が増えたか、減ったか」もしくは「人口減少が抑制されたか、加速したか」）によって、判断されやすい。このため、平成の合併は、「人口減少がさらに進んだ」と否定的に評価されることがある。しかし、今日の人口減少は、出生率の低下に伴う人口の自然減少によるもので、市町村合併の有無に基本的に左右されない。今後、さらに人口減少・超高齢化が進むことが見込まれるなかで、①より充実した医療・福祉サービスの確保、②老朽化の進むインフラの更新・再編、③より費用対効果の高いサービス提供、を実現していくという点で、平成の合併は評価できる。

## 1 本論文の目的と構成

本論文は、富山市を対象に、平成の合併が長期にわたって、自治体経営に与えてきた影響を事例研究し、翻って、これからの人口減少社会における広域行政のあり方を展望したものである。

合併協議に際しては、将来人口や財政運営を推計する。また、合併後の新市建設計画の進捗状況や行財政運営の状況については、その都度、各自治体が説明責任を果たしてきた。しかし、市町村合併が長期にわたって自治体経営にどのような影響を与えてきたかについては、必ずしも明らかではない。

その理由として考えられるのは、(a) 長期になればなるほど、市町村合併の影響が小さくなること、(b) 自治体経営には、市町村合併以外の要因がさまざまに影響を与えていること、(c) 同じような市町村合併でも、その後の自治体の政策運営によって異なる結果が生じること、(d) 団体規模が小さくなればなるほど、市町村合併による変化は特定しやすいが、市町村合併が与える影響も小さく、分散が大きくなること、などである。また、(e) 合併効果検証の基礎作業は関連の行政分野すべてにおよび、研究者個人としてできる範囲に限界があること、といった研究事情もある。

こうしたなかで、総務省は、平成の合併から約5年を経過した2010年3月に、『平成の合併』について総括している（総務省2010）。これは、合併の効果として、①専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化、②少子高齢化への対応、③広域的なまちづくり、④適正な職員の配置や公共施設の統廃合など、行財政の効率化を指摘した。また、合併による問題点として、「役場が遠くなり不便になる」「中心部と周辺部の格差が増大する」「住民の声が届きにくくなる」こと、さらには、合併後に残された課題として、「旧自治体の事業の継続・調整」「旧自治体間の一体化策」といったことを挙げた。

果たして、こうした総括からさらに15年、平成の合併から約20年を経た現時点において、平成の合併はどのように評価されるべきなのだろうか。平成の合併が自治体経営に与えてきた影響を踏まえて、今後、広域行政はどのように推進されるべきなのだろうか。『平成の合併』について」が出された2010年当時、総務省が設置していた「市町村の合併に関する研究会」<sup>1</sup>に参画した筆者は、これら研究課題に、強い関心を寄せてきた。これに対して、本論文は、富山市を対象に事例研究するという方法を採用した。その理由は、次の3つである。

第1に、合併効果については、事例を特定しない限り検証できない。このため、本論文は事例研究の方法を採用した。ただし、この場合、本論文を通じて確認できた合併効果について、「どこまで一般化できるか」「因果関係を認定できるか」については、今回は実証的に明らかにすることはできない。

第2に、分析対象とした富山市は、平成の合併においては、指定都市以外で最大級の人口と面積を有する新設合併である。1市4町2村という7つの自治体が参画した大型合併で、しかも、新設された富山市における旧富山市の人口比率は、8割に満たない(77%)。旧富山市以外の自治体の人口規模も、中核市以上の大都市としては多かった。平成の合併を代表する大都市の大型新設合併といえる。

なお、合併協議の過程においては、「任意で行われた住民投票で合併反対が多数を占めた婦中町においては、町長が合併関連議案を専決処分して、富山県知事への合併申請書提出に間に合わせる」という際どい場面もあり、話題となった。

第3に、合併以前から富山市は、小学校区単位で公民館を併設した地区センターを整備するなど、地域コミュニティを重視してきた。介護保険創設時のモデル都市の1つでもある。また、近年は、日本でもっとも先駆的にコンパクトシティ戦略を展開してきた。「手厚いコミュニティ政策やコンパクトシティ戦略が、合併後の人口動態・土地利用・財政運営等にどのような影響を与えてきたか」というのは、興味深い論点である。

なお、市町村合併より17年経過した2023年1月に、「富山市市町村合併検証報告書」<sup>2</sup>が市長に答申されている。2021年4月に市長に就任した旧婦中町出身の藤井裕久は、「富山市市町村合併検証委員会」を設置して市町村の検証作業を行った。これにより、市町村合併を客観的に評価するための基礎資料が整った。筆者は、この委員会に委員長として参加

し、検証作業を進める機会に恵まれた。本論文の事実検証の多くは、この報告書に依拠している。

以下、続く第2章において「行政組織と職員体制」、第3章において「健康福祉まちづくり」を検証している。そして、第4章において「インフラの再編整備」の状況を分析したうえで、第5章において「人口動態と土地利用」を改めて確認し、第6章において「富山市の自治体経営」の観点から、これまでの行財政運営とまちづくりを総括している。これらを踏まえて、最後の第7章において、人口減少社会における「これからの広域行政」のあり方を展望している。

## 2 行政組織と職員体制

最初に市町村合併に関連した行政組織と職員体制の変遷から検討しよう。2005年4月1日、旧富山市、旧大沢野町、旧大山町、旧八尾町、旧婦中町、旧山田村、旧細入村の1市4町2村が合併して、新「富山市」が新設された<sup>3</sup>。2020年10月1日の国勢調査時点で、人口413,938人、面積1,241km<sup>2</sup>である。面積約4,250km<sup>2</sup>、人口約100万人の富山県は、県土全体を山と海に囲まれたコンパクトな構造となっているが、富山市はその中央に位置し、富山県人口の約4割、面積の約3割を占めている。なお、当初は、現富山市よりさらに広い滑川市・立山町・上市町・舟橋村を含めた11市町村で、合併協議が行われた。

市町村合併後の10年間(2005年度～2014年度)は、大沢野・大山・八尾・婦中・山田・細入の旧6町村単位で、地域審議会と総合行政センターが設置された<sup>4</sup>。このほか、旧富山において設置されていた地区センターが、同じく小学校区を基本単位として旧町村にも設置された。

これを踏まえて、合併10年をすぎた2016年度に、総合行政センターを見直し、窓口サービスを中心とした行政サービスセンターや専門分野の事務所等に

1 同研究会の報告書は、市町村の合併に関する研究会(2008)として公表されている。

2 富山市の市町村合併に関する詳細な事実(新市建設計画の詳細やその達成状況)等については、同報告書を参照してほしい。同報告書は、2005年から2022年までの約17年間の変遷を記録しているものが多く、本論文も同期間の記録に依拠している場合が多い。ただし、本論文に示されている見解は、あくまでも筆者個人によるものである。また、合併協議の経過や協議内容については、富山地域合併協議会(2005)を参照してほしい。なお、同報告書が答申された時点で、その内容を整理・分析して、今後の自治体のあり方を展望したものに、阿部(2023)もある。

3 以後、本論文においては、旧富山市⇒旧富山、旧大沢野町⇒大沢野、旧大山町⇒大山、旧八尾町⇒八尾、旧婦中町⇒婦中、旧山田村⇒山田、旧細入村⇒細入、新富山市⇒富山市と略す。

4 出先機関や消防、出資法人等の再編整備の状況については、富山市(2023)pp.55～56, 87～88を参照。なお、地区センターの主な業務は、戸籍・住民票等諸証明の発行、福祉関係の受付など行政サービスの提供や地域活動の支援である。

改組した。続いて2017年に「こども家庭部」が、また、2022年に「防災危機管理部」が新設されて、それぞれ関連事務が集約・再編された。このほか、指定管理者制度の導入や保育所の民営化などの行政改革の結果、1割を超える出先機関が削減されている。

消防に関しては、新たな消防施設として細入分遣所（2006年12月）、山田分遣所（2007年11月）が整備された。さらに、小見分遣所の移転（2008年3月）に合わせて、救急車が配備された。こうした整備とともに災害出動の際には、災害点からもっとも近い部隊を出動させる「直近選別方式」としたことで、現場到着時間が短縮された。合併前の火災発生時においては、もっとも少ない場合でポンプ車2台の出動体制だったが、合併後はポンプ車5台、救助工作車1台、救急車1台の出動体制となった。

なお、合併時に出资団体等も組織再編されている。このうち、2005年4月1日にシルバー人材センターが合併され、同センターがなかった山田・細入も、そのサービスを楽しむようになった。

以上を踏まえながら、富山市の行政組織・職員数の変遷について確認しよう。市町村合併後、富山市は2019年度までは定員適正化計画に基づき職員数

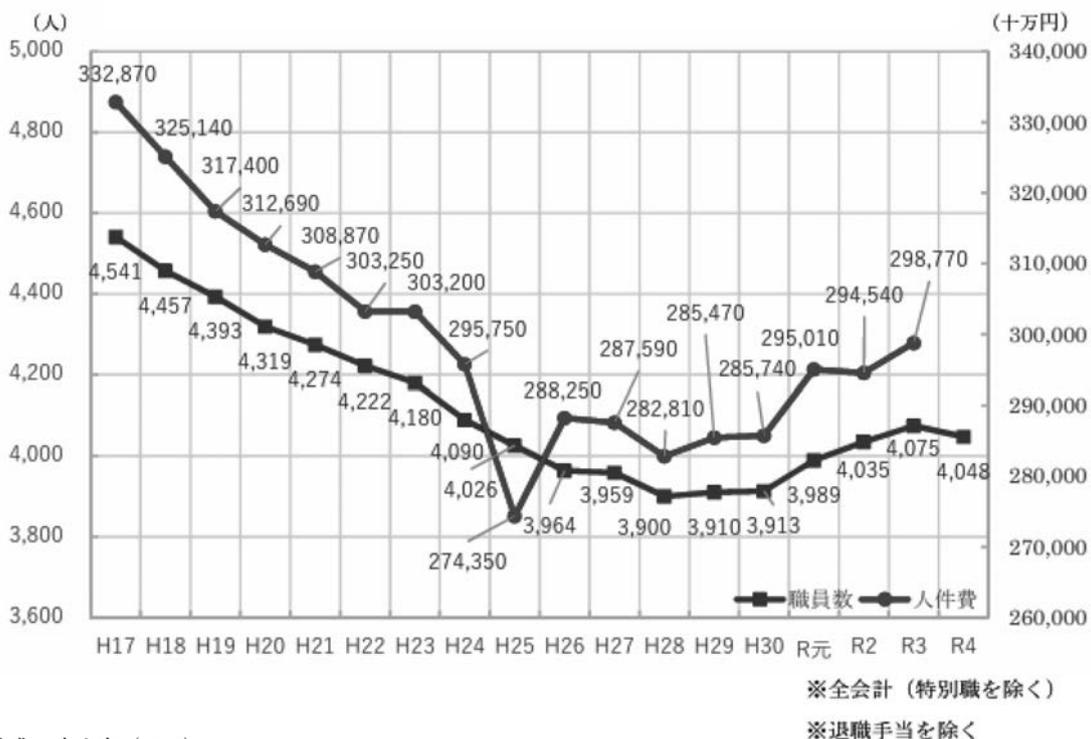
を削減し、人件費もそれに伴い減少してきた（図1）。このなかで、常備消防拠点の整備、市民病院等の拡充、母子保健体制の充実を図り、必要な専門職種を確保してきた。ただし、近年は、全国動向と同様に、職員数は増加に転じている一方、労働力不足から、地方公務員の確保に窮する場面が増えてきている。とはいえ、専門職を含めた職員確保という課題から、少なくとも旧町村は解放された。

以上、全体としてはスケールメリットを生かし、出先機関での業務を本庁部局に集約しながら定員削減し、専門職種等の確保を図る一方で、小学校区単位の地区センター約70を増加して、維持してきたことがわかる。

### 3 健康福祉まちづくり

富山市の新市建設計画が第1に掲げた政策は、「1. 地域の連携で支え合い、健やかに生きる健康福祉のまちづくり」である。一般に、平成の合併の大義名分の1つは、高齢化・人口減少に対する備えにあった。市町村合併後の20年間、病床数の削減と医療施設の再編を通じて「質の高い地域医療の確保」が、全国で求められてきた。「地域医療構想」に基づいて、富山市においても、医療施設の総数は微増

図1 富山市の職員数及び人件費の推移



出典：富山市（2023）p86.

ながら、病床数の総数は約 20% 減少している（富山市 2023：48-51）。

2020 年 10 月 1 日時点において、富山市内には、46 の病院施設と 340 の一般診療所があった。人口 10 万人当たりでは、富山市の病院数は 11.1 施設となり、全国平均 6.5 施設の 2 倍弱の水準にある。また、富山市の一般診療所数 82.1 施設は、全国平均の 81.3 施設とほぼ同じ水準にある。病床数を人口 10 万人当たりでも、病院に関しては、一般、療養、精神、感染症、結核のすべての病床において全国平均を上回っている。病床数の削減によって持続可能性を追求しながら、比較的充実した医療体制が確保されている。この間に、医療施設数の地域別立地に大きな変化はない。

富山医療圏においては、県立中央病院が三次救急の役割を担う。また、富山市民病院は、2008 年度から県内初の地域支援病院として、二次救急の役割を担う。市街地の中心部に唯一位置する公立病院である富山まちなか病院は、地域包括ケアシステムの推進を目的とし、2017 年 4 月に開設された在宅専門診療所であるまちなか診療所は、24 時間 365 日、全市域を対象に訪問診療体制を整えている。これら 4 つの病院が機能分担して、富山市をはじめ、市域を超える範囲から患者を集めて、充実した医療連携制度を構築している。

市町村合併後、高齢者は一貫して増加し、65 歳以上人口（第 1 号被保険者数）は、2020 年度末時点では約 123,000 人、高齢化率は約 30% となった。合併後の 20 年間は、増加する高齢者に対して、高齢者福祉・介護予防の体制を整える期間でもあった。2020 年 4 月時点において、指定介護サービス事業所 1,480 か所（中核市平均：1,144 か所）、介護老人保健施設 1,683 床（中核市平均：950 床）、介護医療院 599 床（中核市平均：128 床）であり、富山市において介護サービスに係る基盤整備が進んだ（富山市 2023：51-53）。

旧富山は、介護保険のモデル都市の 1 つでもある。現在、富山市は、32 か所の地域包括支援センターを設置している。26 ある中学校区を超えており、中核市として最多である。富山市民の約 88% が地域包括支援センターから、半径 2 キロメートル圏内に居住している。さらに、介護予防の拠点施設

として、角川介護予防センターを 2011 年に開設した。ちなみに、2012 年度から 2020 年度まで第 1 号被保険者の要介護認定者数は、全国平均では 22.6% 増加したのに対して、富山市はわずかながらそれを下回る 20.2% の増加にとどまっている。

また、生活保護に関して最低生活費の算出に当たっては、市町村合併により旧富山の級地区分に統一された。この結果、旧富山以外の地域においては、相当の増額となった（図 2）。ちなみに、生活保護費の 4 分の 3 は国負担である。しかも、全国と同様に富山市においても、2009 年度から 2012 年度まで、世界的な金融危機に伴って被保護者数が急増した（図 3）。その後は横ばいとなっていたが、2017 年度から再び増加した。単身高齢世帯の増加が進み、生活保護者が増加するという日本全体の変化が、富山市にも出現している。

図 2 生活保護のモデルケース

モデルケース①（単身世帯、60 歳）

年度	平成 16 年	平成 17 年
級地区分	3 級地-1	2 級地-1
最低生活費（月額）	65,210 円	72,370 円（+7,160 円）

※住宅扶助、各種加算は除く

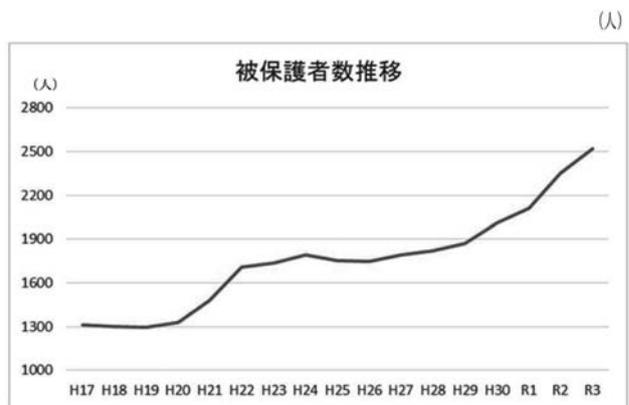
モデルケース②（3人世帯、40歳・14歳・10歳）

年度	平成 16 年	平成 17 年
級地区分	3 級地-1	2 級地-1
最低生活費（月額）	142,460 円	154,430 円（+11,970 円）

※住宅扶助、教育扶助、各種加算は除く

出典：富山市（2023）p54.

図 3 富山市の被保護者数の推移



※各年度 3 月 31 日現在。保護停止中は含まない。

出典：富山市（2023）p54.

#### 4 インフラの再編整備

新市「建設」計画と称されているように、合併効果が意識されやすいのは、インフラ整備である。以下、上下水道・公共建築物・道路街路等の順番で検証しよう。

都市経営の原点の1つは上水道事業にある。上水道の普及率は合併前から高い水準にあり、富山市は、市町村合併を契機に旧市町村の枠組みを超えて水道経営の広域統合を行った。全市的な見地から、富山市上下水道事業中長期ビジョンを定め、流杉浄水場等をはじめとして更新投資を行ない、進んでいなかった地区でも耐震化を地道に図ってきた（富山市 2023：34-36；図4）。

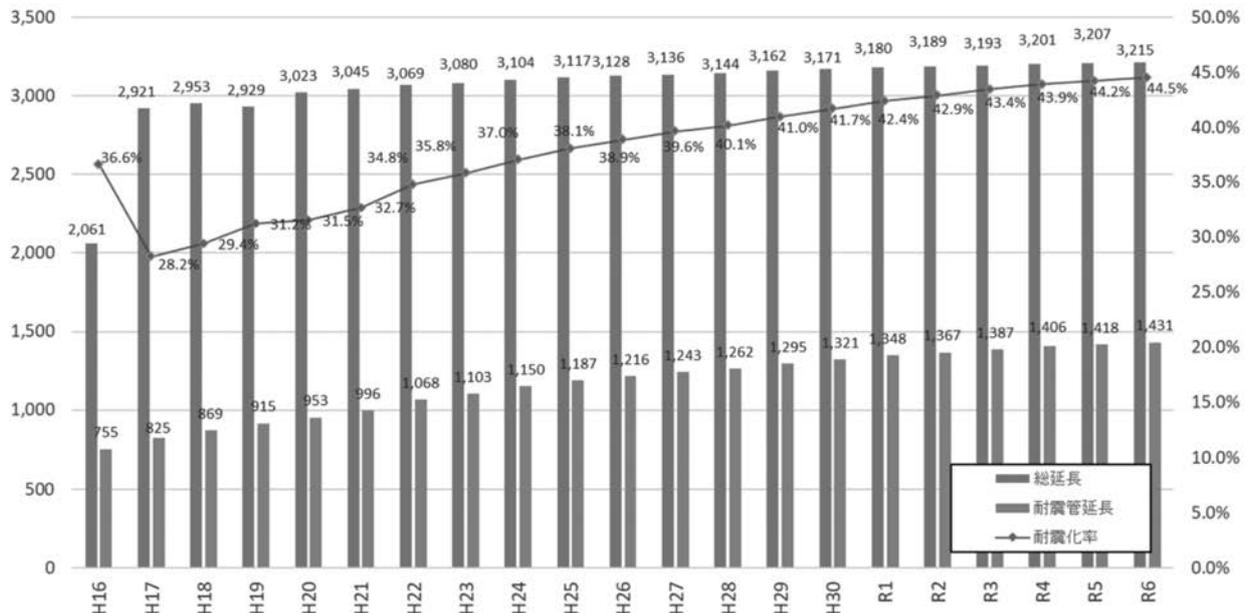
また、かつて1,953円～5,523円<sup>5</sup>と自治体単位で異なっていた水道料金は、もっとも低い1,953円（旧富山の料金体系）に統一された。その後、消費税引き上げ等に対応した料金引き上げ以外は行われず、この価格水準が、今日まで続いた。低い水準に

統一された料金体系の下、住民の負担感が高くないなかで、老朽化の進む水道施設の更新・統合を行うことができた。ちなみに、2026年度からは、水道料金の引き上げが予定されている。物価高の料金引き上げ時代となって、負担増をきらう住民の反発から、事業統合や思い切った更新投資が憚られやすい時代となった。

汚水処理人口普及率は、合併前の時点において、旧富山・大沢野・大山・山田・細入に関しては、既に高かったが、婦中や八尾は低い水準にあった。合併後、婦中及び八尾について「地域再生計画」を策定し、整備を早期に進めた。この結果、婦中・八尾においては飛躍的に汚水処理人口普及率が向上し、公共下水道の面的整備が完了した（表1）。他方、人口減少の影響を受けて、汚水処理人口が減少し、汚水処理人口普及率が低下している地域も見られはじめている（富山市 2023：37-39）。

下水道使用料は、合併時にはそれぞれの使用料体

図4 富山市の全水道管路耐震化率の推移



年度	地域	全延長 (km)	うち耐震管 (km)	耐震化率 (%)
H16	富山	2,061	755	36.6%
	大沢野	185	0	0.0%
	大山	80	0.08	0.1%
	八尾	213	0	0.0%
	婦中	282	24	8.6%
	山田	55	0	0.0%
	細入	29	0	0.0%
	全体	2,904	778	26.8%

年度	地域	全延長 (km)	うち耐震管 (km)	耐震化率 (%)
H17	富山	2,078	786	37.8%
	大沢野	185	0	0.0%
	大山	80	0.08	0.1%
	八尾	213	0.47	0.2%
	婦中	282	39	14.0%
	山田	55	0	0.0%
	細入	29	0	0.0%
	全体	2,921	825	28.2%

年度	地域	全延長 (km)	うち耐震管 (km)	耐震化率 (%)
R6	富山	2,239	1,195	53.4%
	大沢野	211	55	26.3%
	大山	99	16	16.2%
	八尾	254	36	14.1%
	婦中	322	114	35.3%
	山田	58	10	17.4%
	細入	33	5	14.9%
	全体	3,215	1,431	44.5%

出典：富山市提供資料

5 一般家庭用口径20mm1月20m<sup>3</sup>使用の場合（税込み）である。

表1 富山市の汚水処理人口普及率の推移

行政区域	年度	汚水処理人口普及率の推移							公共下水道普及率 ①÷⑥	汚水処理人口普及率 ⑤÷⑥
		公共下水道 ①	農業集落排水等 ②	コミュニティプラ ント ③	個別合併処理 浄化槽 ④	計 ⑤=①+②+③+④	区域内人口 ⑥			
		単位:人								
富山地域	平成17年度	284,249	11,430	3,266	6,419	305,364	321,021	88.55	95.12	
	令和2年度	303,506	10,456	725	2,880	317,567	318,884	95.18	99.59	
大沢野地域	平成17年度	17,090	1,411	0	3,224	21,725	22,912	74.59	94.82	
	令和2年度	17,311	971	0	2,303	20,585	21,562	80.28	95.47	
大山地域	平成17年度	7,924	3,286	0	79	11,289	11,539	68.67	97.83	
	令和2年度	6,471	2,385	0	102	8,958	9,331	69.35	96.00	
八尾地域	平成17年度	11,749	2,502	0	2,509	16,760	22,275	52.75	75.24	
	令和2年度	16,578	1,857	0	485	18,920	19,214	86.28	98.47	
婦中地域	平成17年度	15,954	1,712	0	7,171	24,837	36,653	43.53	67.76	
	令和2年度	39,029	1,281	0	795	41,105	41,327	94.44	99.46	
山田地域	平成17年度	1,249	544	0	76	1,869	1,869	66.83	100.00	
	令和2年度	899	399	0	59	1,357	1,357	66.25	100.00	
細入地域	平成17年度	1,258	282	0	83	1,623	1,743	72.17	93.12	
	令和2年度	999	224	0	3	1,226	1,226	81.48	100.00	
富山市全域	平成17年度	339,473	21,167	3,266	19,561	383,467	418,012	81.21	91.74	
	令和2年度	384,793	17,573	725	6,627	409,718	412,901	93.19	99.23	

出典：富山市（2023）p37.

表2 富山市の公共建築物

富山市の公共建築物の状況（令和3年3月末）

施設分類	施設数	延床面積（㎡）
市民文化系施設（公民館、ホール等）	102	110,158
社会教育系施設（図書館、博物館、社会教育センター等）	56	45,569
スポーツ・レクリエーション系施設（体育館、プール、野球場、運動広場、観光施設、宿泊・入浴施設等）	88	155,172
産業系施設（産業振興施設）	16	56,609
学校教育施設（小学校、中学校、給食センター等）	97	641,896
子育て支援施設（保育所、幼稚園、児童館等）	71	45,198
保健・福祉施設（老人福祉センター、障害福祉施設、児童福祉施設、保健所等保健施設等）	19	42,628
医療施設	5	51,027
行政系施設（本庁舎、支所、消防署等）	260	125,994
市営住宅	38	303,426
その他	330	154,327
合計	1,082	1,732,001

※民間等が保有する建物を市が借り上げて利用している施設は含まない。

※「富山市公共施設等総合管理計画」（令和3年12月改訂版）より作成。

<地域別施設数>

	富山	大沢野	大山	八尾	婦中	山田	細入
市民文化系施設	53	12	8	14	10	2	3
社会教育系施設	40	2	3	4	4	2	2
スポーツ・レクリエーション系施設	34	12	6	14	10	7	4
産業系施設	10	0	0	3	0	3	0
学校教育施設	68	4	5	6	9	3	2
子育て支援施設	44	8	4	4	8	2	1
保健・福祉施設	13	2	1	1	1	0	1
医療施設	5	0	0	0	0	0	0
行政系施設	124	24	22	32	22	12	24
市営住宅	20	2	4	6	3	2	1
その他	161	41	28	56	17	13	14
合計	572	107	81	140	84	46	52

出典：富山市（2023）pp.42-43.

系を引き継ぎ、その後2008年度に、もっとも低い旧富山2,919円に近い水準で統一した（2,940円）<sup>6</sup>。その後は、水道料金と同じで、2回におよぶ消費税改定に伴う引き上げ以外は行われなかった。

一方、富山市が保有する学校、公営住宅、市民利用施設等の「公共建築物」の延床面積は約173.2万㎡におよぶ。市民1人当たりでは約4.2㎡（2021年3月末時点）となっており、中核市の中でも上位（中核市平均3.2㎡）に位置する（富山市2023：40-47；表2）。現在、富山市の抱えている公共建築物の約半分が、建設から30年を経過した。公共建築物の本格的な統合再編は、これからである。今後、建築更新時期をにらみながら、小中学校や市営住宅の再編を含めて進めていく必要がある。

また、市道の整備状況を地域別にみると、合併直後の改良率が50.12%～79.63%、舗装率が63.16%～93.25%であった。これが現在の改良率は53.89%～82.22%、舗装率は62.53%～96.61%となっており、一定の改善がみられる（表3）。

ところで、富山市が管理する橋梁約2,300のうち、現在「通行止め」としている6橋は、すべて旧町村に所在している（表4）<sup>7</sup>。また、現在「重量制限」している橋梁は8つあり、旧富山に4橋、大沢野に2橋、大山に1橋、八尾に1橋となっている。郊

6 一般家庭用1月20㎡使用の場合（税込み）。

7 富山市建設部道路保全対策課調べ。

表3 富山市の地域別道路整備状況

		平成17年4月1日	平成27年4月1日	令和3年4月1日	H17→R3 増分
富山地域	①実延長(m)	1,874,961.0	1,943,780.0	1,952,737.0	77,776.0
	②改良済延長(m)	1,492,992.2	1,586,843.0	1,605,555.0	112,562.8
	③改良率 ②/①	79.63%	81.64%	82.22%	2.59%
	④舗装済延長(m)	1,748,488.2	1,826,219.0	1,847,779.0	99,290.8
	⑤舗装率 ④/①	93.25%	93.95%	94.63%	1.37%
大沢野地域	①実延長(m)	195,796.0	189,976.0	191,637.0	-4,159.0
	②改良済延長(m)	134,846.0	142,637.0	145,775.0	10,929.0
	③改良率 ②/①	68.87%	75.08%	76.07%	7.20%
	④舗装済延長(m)	177,990.0	178,624.0	180,903.0	2,913.0
	⑤舗装率 ④/①	90.91%	94.02%	94.40%	3.49%
大山地域	①実延長(m)	101,326.0	105,832.0	106,752.0	5,426.0
	②改良済延長(m)	73,108.5	79,629.0	81,724.0	8,615.5
	③改良率 ②/①	72.15%	75.24%	76.56%	4.40%
	④舗装済延長(m)	90,633.1	97,246.0	99,314.0	8,680.9
	⑤舗装率 ④/①	89.45%	91.89%	93.03%	3.59%
八尾地域	①実延長(m)	350,510.0	351,183.0	350,773.0	263.0
	②改良済延長(m)	175,679.0	180,995.0	189,033.0	13,354.0
	③改良率 ②/①	50.12%	51.54%	53.89%	3.77%
	④舗装済延長(m)	264,091.0	263,852.0	266,133.0	2,042.0
	⑤舗装率 ④/①	75.34%	75.13%	75.87%	0.53%
婦中地域	①実延長(m)	315,414.0	354,686.0	356,068.0	40,654.0
	②改良済延長(m)	224,196.0	261,561.0	265,585.0	41,389.0
	③改良率 ②/①	71.08%	73.74%	74.59%	3.51%
	④舗装済延長(m)	271,098.0	311,161.0	313,959.0	42,861.0
	⑤舗装率 ④/①	85.95%	87.73%	88.17%	2.22%
山田地域	①実延長(m)	102,511.0	104,229.0	103,839.0	1,328.0
	②改良済延長(m)	69,504.0	71,851.0	72,015.0	2,511.0
	③改良率 ②/①	67.80%	68.94%	69.35%	1.55%
	④舗装済延長(m)	64,747.0	64,714.0	64,928.0	181.0
	⑤舗装率 ④/①	63.16%	62.09%	62.53%	-0.63%
細入地域	①実延長(m)	33,770.5	33,309.0	33,930.0	159.5
	②改良済延長(m)	24,817.0	24,441.0	27,314.0	2,497.0
	③改良率 ②/①	73.49%	73.38%	80.50%	7.01%
	④舗装済延長(m)	30,253.8	29,954.0	32,781.0	2,527.2
	⑤舗装率 ④/①	89.59%	89.93%	96.61%	7.03%
富山市全域	①実延長(m)	2,974,288.5	3,082,995.0	3,095,736.0	121,447.5
	②改良済延長(m)	2,195,142.7	2,347,957.0	2,387,001.0	191,858.3
	③改良率 ②/①	73.80%	76.16%	77.11%	3.30%
	④舗装済延長(m)	2,647,301.1	2,771,770.0	2,805,797.0	158,495.9
	⑤舗装率 ④/①	89.01%	89.91%	90.63%	1.63%

出典：富山市（2023）p.30.

表4 通行止め・重量制限橋梁

[通行止め]

	橋梁名	地域	形式	橋長	架設年	開始	主な原因
1	瓶岩橋	大山	トラス橋	68.8m	1972	H27	老朽化
2	栗須橋	八尾	RC床板橋	37.7m	-	R3	老朽化・洗堀
3	砂蔵谷橋	細入	鋼桁橋	21.9m	1972	-	路線通行止め
4	大坪谷橋	細入	鋼桁橋	6.0m	-	-	路線通行止め
5	薄波1号橋	大沢野	鋼桁橋	26.9m	1982	-	路線通行止め
6	下ノ茗橋	八尾	RC桁橋	26.6m	1963	-	路線通行止め

地域	橋梁数	割合
富山	1,552	68%
婦中	314	14%
八尾	192	8%
大沢野	119	5%
大山	74	3%
山田	28	1%
細入	17	1%

[重量制限]

	橋梁名	地域	内容	形式	橋長	架設年	開始	主な原因
1	野積橋	八尾	4t	アーチ橋	43.0m	1951	-	老朽化
2	神峽橋	大沢野	8t	ランガー橋	145.0m	1968	-	老朽化
3	寺津橋	大沢野	5t	トラス橋	55.0m	1955	-	老朽化
4	永代橋	富山	4t	ゲルバー	70.4m	1938	-	老朽化
5	折谷橋	富山	車不可	木橋	24.4m	1976	-	老朽化
6	水橋石政2号橋	富山	14t	H鋼桁橋	10.7m	1965	R1	老朽化
7	水橋花の井3号橋	富山	車不可	RC桁橋	11.8m	-	R2	老朽化
8	下新橋	富山	8t	PCT桁橋	64.3m	1965	H30	老朽化

※赤田3号橋は令和6年度に太田川河川改修事業（県施行）により更新完了

[地域別橋梁数R7.3.31時点 計2,296橋]

出典：富山市提供資料

外にあるトンネル・橋梁を維持していくことのリスクと負担の重さが表れている。旧町村が管理していた時代には顕在化しなかったことは、インフラ更新に関して、町村が果たしうる役割が限定的なものにとどまっていた可能性を示唆している。

さらに、富山市において特徴的だったのは、公共交通を軸としたコンパクトシティ戦略である。①富山港線の路面電車化（2006年4月開業）、②市内電車の環状線化（2009年12月）、③北陸新幹線開業にあわせた駅周辺整備と路面電車の南北接続を実施し（2020年3月）、LTRネットワークを形成した（富山市 2023：32-33）。この成果については、次の第5章「人口動態と土地利用」で検討する。

## 5 人口動態と土地利用

これまでの政策展開を踏まえて、改めて人口動態と土地利用を検証しよう。富山市の総人口について、新市建設計画推計値と国勢調査実績値を、2005年（合併初年）、2010年、2015年の時点で検証したのが表5である。これによれば、富山市の総人口41～42万人でほぼ一定であり、推計値の増減率を誤差1%以内で推移している。富山市の合併において、人口はほぼ推計どおり変わらなかった。良い意味でも悪い意味でもサプライズはなかった。

ただし、結果的には大きく変わらなかったが、その内実は変貌している。富山市の人口を、年少人口・生産年齢人口・老年人口に区分してみると、2015

表5 富山市の総人口

	H17	H22	増減率(H17-22)	H27	増減率(H22-27)	R2	増減率(H17-R2)
富山市	421,239	421,953	0.2%	418,686	▲0.8%	413,938	▲1.7%
年少人口	57,572	55,872	▲3.0%	52,626	▲5.8%	48,134	▲16.4%
生産年齢人口	272,601	260,790	▲4.3%	245,586	▲5.8%	235,817	▲13.5%
老年人口	90,503	102,601	13.4%	117,978	15.0%	122,767	35.6%

※年齢不詳は計にのみ含む。

	H17	H22	増減率(H17-22)	H27	増減率(H22-27)
富山市	421,292	418,189	▲0.7%	410,978	▲1.7%
年少人口	-	56,000	-	51,000	▲8.9%
生産年齢人口	-	263,000	-	246,000	▲6.5%
老年人口	-	100,000	-	114,000	14.0%

出典：富山市（2023）p.57.

表6 富山市の人口動態

	出生	死亡	自然増減	転入	転出	社会増減
H17	3,014	3,138	▲124	9,571	9,785	▲214
H18	3,689	3,792	▲103	11,091	11,026	65
H19	3,530	3,947	▲417	10,743	10,749	▲6
H20	3,548	4,017	▲469	10,524	10,392	132
H21	3,505	4,026	▲521	10,146	9,957	189
H22	3,499	4,235	▲736	9,969	9,387	582
H23	3,352	4,285	▲933	9,770	9,479	291
H24	3,356	4,396	▲1,040	10,786	9,790	996
H25	3,287	4,485	▲1,198	10,897	10,564	333
H26	3,265	4,500	▲1,235	11,187	10,044	1,143
H27	3,322	4,564	▲1,242	11,537	10,477	1,060
H28	3,267	4,647	▲1,380	11,470	10,556	914
H29	3,142	4,754	▲1,612	12,707	10,984	1,723
H30	3,089	4,664	▲1,575	12,726	11,429	1,297
R1	3,014	4,792	▲1,778	12,944	12,130	814
R2	2,835	4,711	▲1,876	10,826	10,252	574
R3	2,674	5,033	▲2,359	10,292	10,604	▲312

※1～12月の計。職権消除、転出取消、帰化、回復などを除く。24年7月以降外国人を含む。

出典：富山市（2023）p.59.

年の時点において、年少人口と老年人口は推計値より多く、生産年齢人口は推計値より低い。国・県を上回る水準で合計特殊出生率が推移したこと、高齢者の長寿化が進んだことなどに起因している。これら自然動態の変化に、市町村合併との関係は薄い。

一方、生産年齢人口が推計を下回ったのは、推計の根拠が置かれた〔1990～1995年〕と比較して、社会増が減少した影響と考えられる（表6）。バブル崩壊直後の1990年から1995年までは、全国で地方回帰がみられた時期である。そのときに比べれば、富山市の社会増のペースは落ちた。それでも、合併後の富山市は堅調を維持し、転入が転出を上回る社会増を基本的に記録している。

しかし、それを上回るペースで、死亡が出生を上回る自然減が進みだし、総人口は減少に転じた。2005年と2020年の比較では、富山市の総人口は1.7%減、富山県全体では6.9%減、富山市を除くと富山県内市町村合計では10.1%減となっている（富山市2023：57-58）。つまり、富山市全体では人

口減少しているが、その減少率は抑えられている。とはいえ、人口の自然減が圧倒的なペースで進む人口減少社会において、総人口推移という観点から、自治体施策や市町村合併の妥当性を判断するのは、的外れと言わざるをえない。

地域別にいえば、旧富山の-1.1%を基準にすれば、婦中がそれをはるかに上回る+11.9%、逆に1～2割程度減少した大沢野・大山・八尾、さらに3割以上減少した山田・細入の3つに大別できる（表7）。薄氷を踏む思いで、かろうじて合併にすべりこんだ婦中が、旧富山を上回る人口増加を記録した。婦中は推計よりも人口増加し、旧富山・山田・細入は推計よりも減少率抑制、一方、大沢野・大山・八尾は、推計よりも人口減少している（表8）。ちなみに、人口規模が同程度の県内4町（非合併）の人口減少率は11～25%、4町合計では15.7%減である。類似人口規模の自治体と比較して、旧町村は同じように人口減少している（富山市2023：57-59）。

表7 富山市の地域別人口の推移

国勢調査		(人)							
		H17	H22	増減率(H17-22)	H27	H27-H22	増減率(H22-27)	R2	増減率(H17-R2)
富山		325,347	324,372	▲0.3%	323,248	▲1,124	▲0.3%	321,666	▲1.1%
	年少人口	43,464	41,817	▲3.8%	39,703	▲2,114	▲5.1%	36,875	▲15.2%
	生産年齢人口	211,914	200,763	▲5.3%	189,603	▲11,160	▲5.6%	183,127	▲13.6%
	老年人口	69,453	79,376	14.3%	91,607	12,231	15.4%	94,941	36.7%
大沢野		22,631	22,244	▲1.7%	21,582	▲662	▲3.0%	21,000	▲7.2%
	年少人口	3,234	2,982	▲7.8%	2,640	▲342	▲11.5%	2,329	▲28.0%
	生産年齢人口	14,462	13,652	▲5.6%	12,636	▲1,016	▲7.4%	11,950	▲17.4%
	老年人口	4,930	5,607	13.7%	6,297	690	12.3%	6,603	33.9%
大山		11,355	11,034	▲2.8%	10,300	▲734	▲6.7%	9,321	▲17.9%
	年少人口	1,667	1,435	▲13.9%	1,189	▲246	▲17.1%	921	▲44.8%
	生産年齢人口	7,159	6,700	▲6.4%	5,946	▲754	▲11.3%	5,199	▲27.4%
	老年人口	2,517	2,815	11.8%	3,117	302	10.7%	3,180	26.3%
八尾		21,811	21,018	▲3.6%	19,824	▲1,194	▲5.7%	18,673	▲14.4%
	年少人口	3,012	2,867	▲4.8%	2,392	▲475	▲16.6%	1,919	▲36.3%
	生産年齢人口	13,411	12,452	▲7.2%	11,102	▲1,350	▲10.8%	9,979	▲25.6%
	老年人口	5,388	5,673	5.3%	6,307	634	11.2%	6,665	23.7%
婦中		36,448	39,973	9.7%	40,778	805	2.0%	40,803	11.9%
	年少人口	5,816	6,434	10.6%	6,412	▲22	▲0.3%	5,861	0.8%
	生産年齢人口	23,502	25,346	7.8%	24,764	▲582	▲2.3%	24,307	3.4%
	老年人口	7,100	8,032	13.1%	9,521	1,489	18.5%	10,365	46.0%
山田		1,962	1,789	▲8.8%	1,612	▲177	▲9.9%	1,297	▲33.9%
	年少人口	211	188	▲10.9%	182	▲6	▲3.2%	133	▲37.0%
	生産年齢人口	1,161	1,035	▲10.9%	843	▲192	▲18.6%	681	▲41.3%
	老年人口	590	566	▲4.1%	587	21	3.7%	505	▲14.4%
細入		1,685	1,523	▲9.6%	1,342	▲181	▲11.9%	1,178	▲30.1%
	年少人口	168	149	▲11.3%	108	▲41	▲27.5%	96	▲42.9%
	生産年齢人口	992	842	▲15.1%	692	▲150	▲17.8%	574	▲42.1%
	老年人口	525	532	1.3%	542	10	1.9%	508	▲3.2%

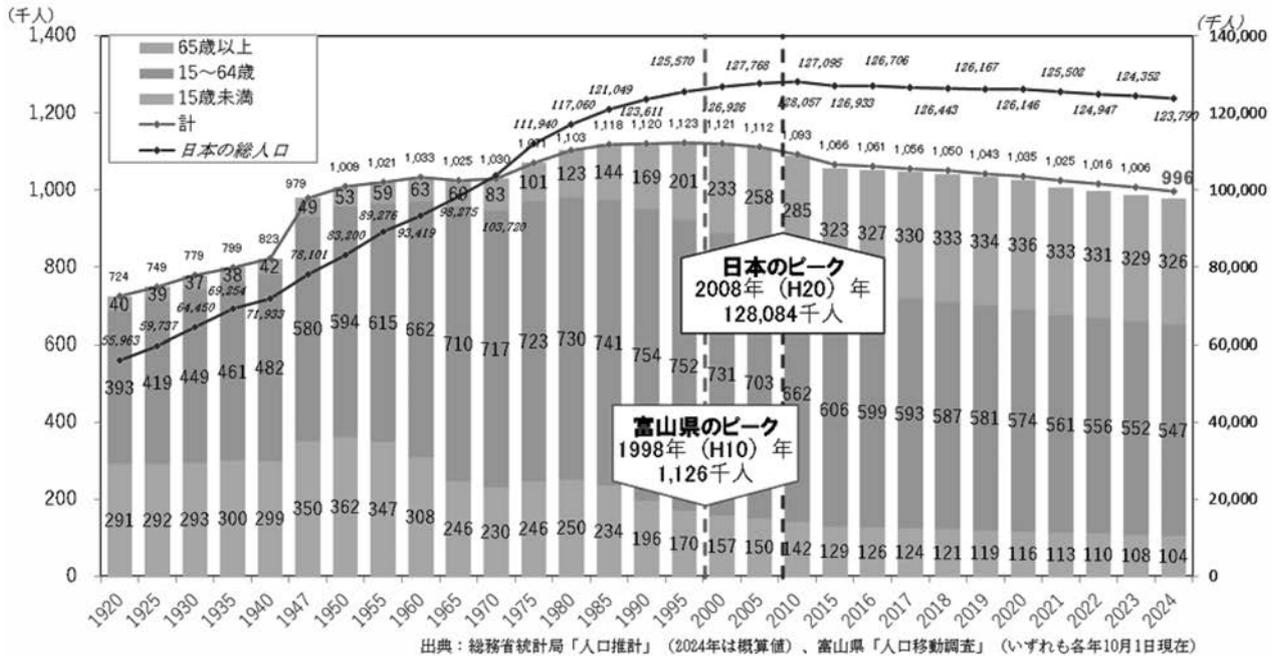
出典：富山市（2023）p.58.

表8 富山市の地域別人口推計（新市建設計画）

人口推計（新市建設計画）	H17	H22	増減率(H17-22)	H27	増減率(H22-27)
富山	323,594	318,512	▲1.6%	310,179	▲2.6%
大沢野	23,525	24,204	2.9%	24,612	1.7%
大山	12,305	12,910	4.9%	13,468	4.3%
八尾	22,122	21,776	▲1.6%	21,192	▲2.7%
婦中	36,203	37,629	3.9%	38,752	3.0%
山田	1,833	1,654	▲9.8%	1,475	▲10.8%
細入	1,710	1,504	▲12.0%	1,300	▲13.6%

出典：富山市（2023）p.59.

図5 富山県の総人口推移



出典：富山県（2025a）p.16.

ここで、富山市を含めた富山県全体の人口動態をみてほしい（図5）。富山県の総人口は、1980年の約110.3万人から、2000年の約112.1万人までピークに近い水準の横ばいで推移している。その後、2020年の約103.5万人まで減少基調で推移した。人口ピークは、日本全体の動向に比べて約10年はやかだったが、その人口推移は、図6にみられる通り、自然動態の動向が大きく寄与している。

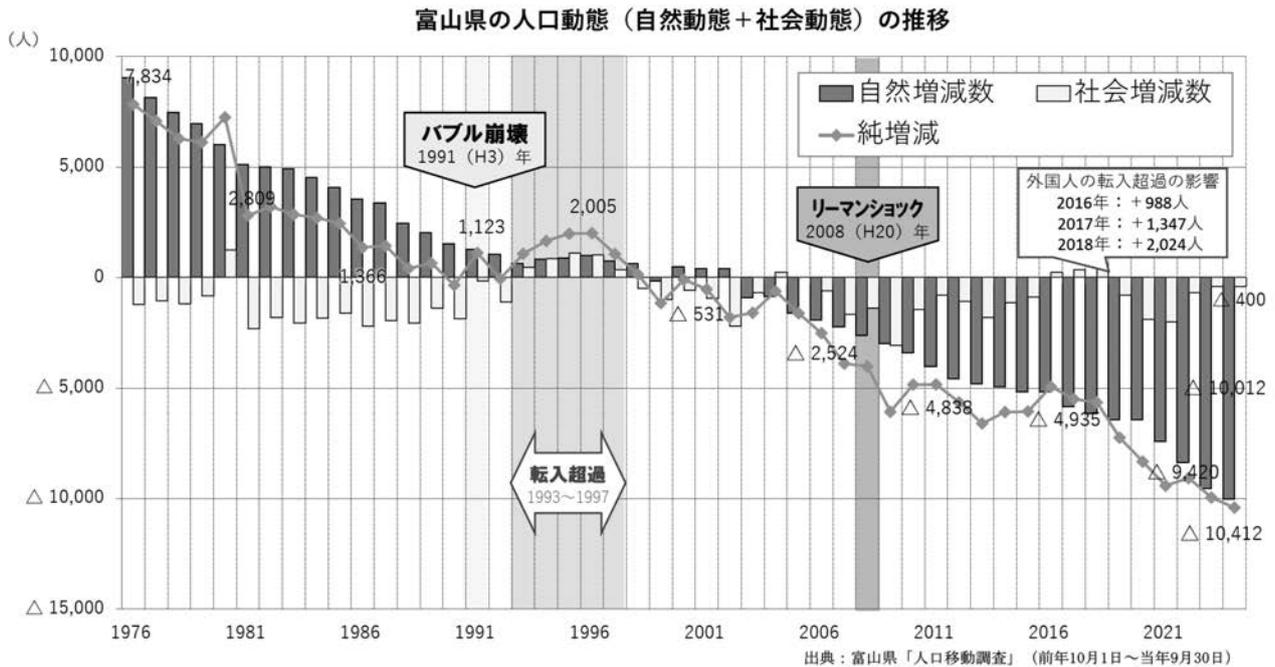
社会動態については、1990年代前半のバブル崩壊期に転入超過を記録した以外は、1980年代、2000年代、2010年代とコンスタントに社会減少を記録している。その減少幅は縮小傾向にあるが、主たる社会減少の対象となる若年層が減少してきていることを反映していると考えられる。その一

方で、自然増から自然減へ自然動態が大きく変化している。つまり、富山県の人口動態には、全国的にみられる少子化と人口減少、引き続き東京一極集中が反映されている。

これを前提に、1980年、2000年、2020年の3年に関して、富山県の人口分布を地域メッシュ統計（1km）で分析したのが、図7～9である。このうち、1980年から2000年までをみると、平成の合併前の旧35市町村時代から、高人口密度地区が減少する一方、居住地区は県内に薄く広がってきていることを確認できる。とりわけ、1980年においては、旧富山の中心地区を上回る人口密度を記録するメッシュを抱えていた自治体も存在していた。

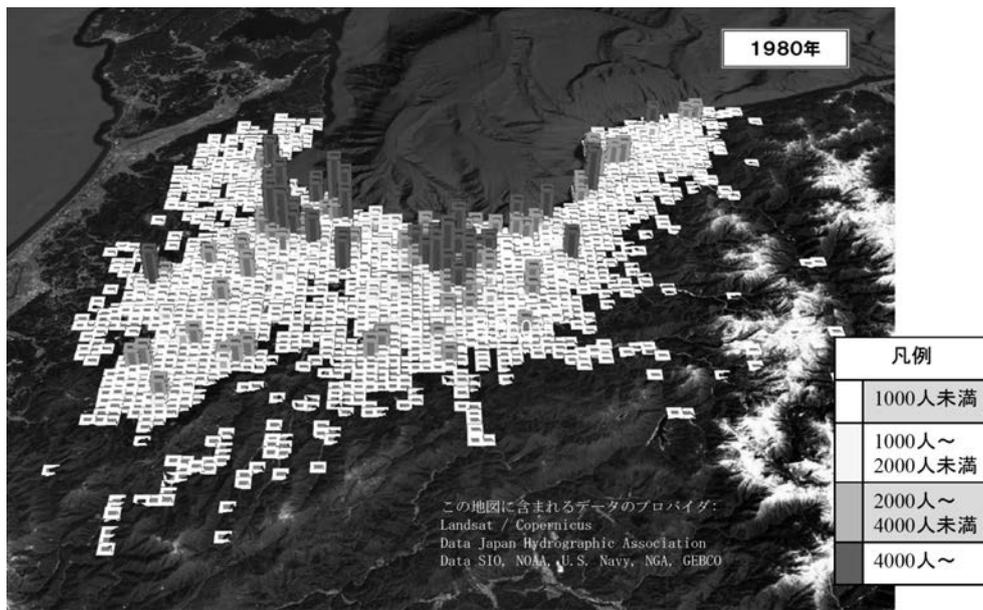
ところが、既に合併前の2000年の時点において、

図6 富山県の人口動態



出典：富山県（2025b）p.2.

図7 富山県内人口分布（1980年）



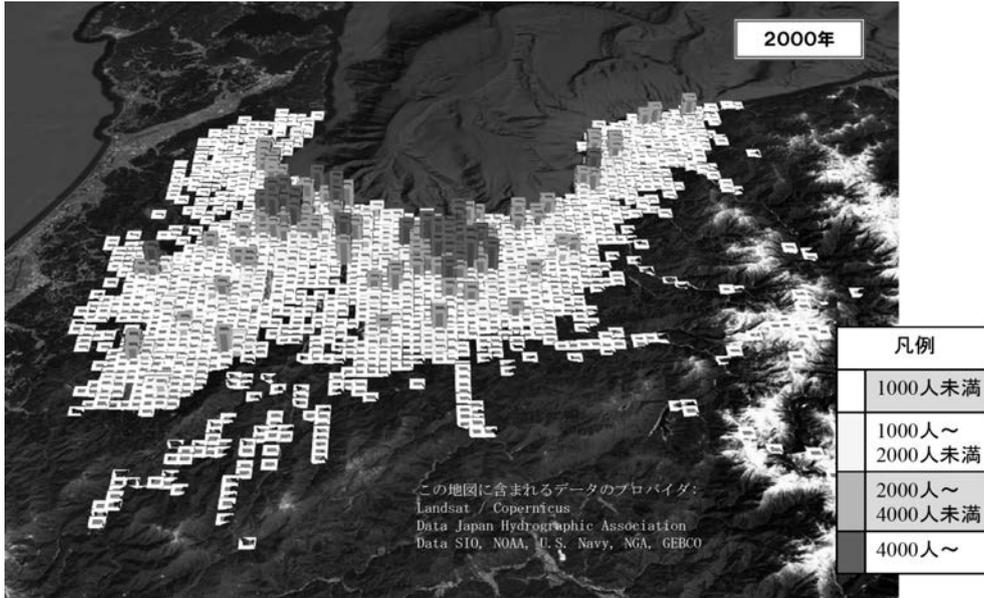
出典：富山県（2025c）p.10.

富山市の中心地区を上回る人口密度を記録する地域メッシュは消滅している。富山市の中心地区も人口密度を低下させているが、そのスピードは鈍い。これに対して、他自治体の高密度地区が顕著に人口減少させている。この傾向は合併後も続き、富山市の中心地区も、引き続き人口密度を低下させているが、他の自治体はさらにそれが進んでいる。富山市内外を問わず、広く居住地が郊外展開する傾向が続いて

いることを改めて確認できる。

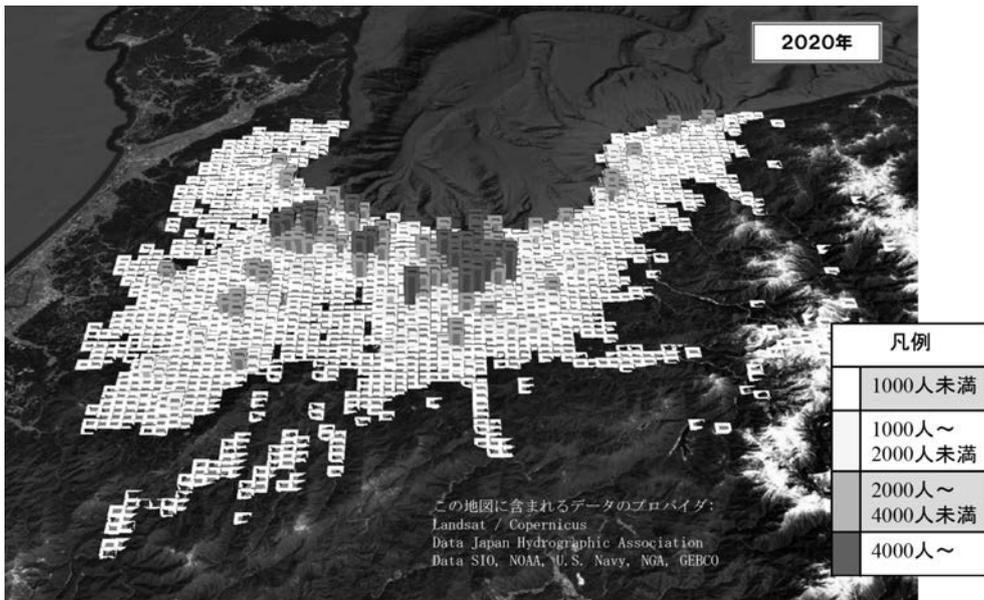
旧富山市内でも沿岸部など、かつては高密度地区があった。しかし、今日においては概して人口減少を記録している。一方、旧町村の平野部においても、2000年以前から地域拠点及び公共交通沿線部の一部で人口が集積していたが、それ以外の地域では人口減少が広く認められる。その例外の1つは婦中の一部であり、人口集積が進む傾向は合併前後で

図8 富山県内人口分布（2000年）



出典：富山県（2025c）p.11.

図9 富山県内人口分布（2020年）



出典：富山県（2025c）p.12.

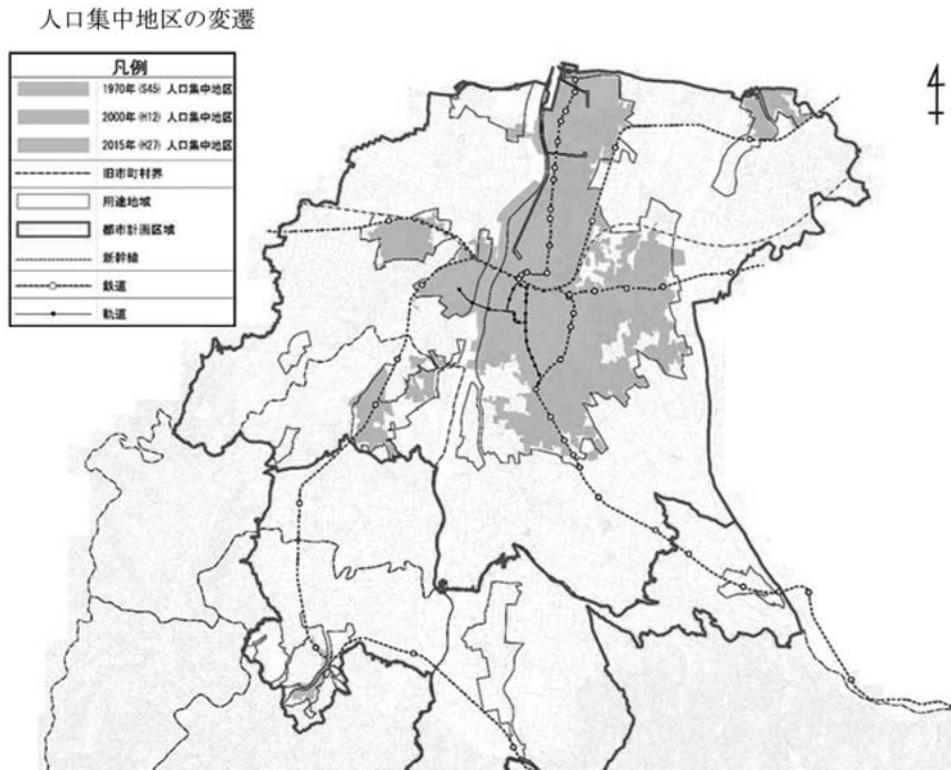
継続している。旧町村部の山間部エリアは、徐々にではありながら、人口集積メッシュが少なくなってきた。総じていえば、市町村合併や市町村境界とは別次元で、全県的に居住地区の拡散と低密度化が進行し続けているといわざるをえないのである。

ところで、既に言及した通り、富山市は全国に先駆けてコンパクト化に向けた戦略を展開してきた。この成果として、他の富山県内の自治体と対照的に

富山市の高密度地区の人口減少のスピードは緩い。しかし、近隣の金沢市や類似人口規模の宮崎市においては、都心回帰の動きとして高密度なメッシュ数が大きく増加しているのに対して、富山市の動きは緩やかなものにとどまっている。一方で、無居住メッシュを除いた低密度メッシュについては、金沢市や宮崎市よりも富山市において広範囲に広がっている<sup>8</sup>（富山市 2023：60-63）。

8 なお、この点については、辻・阿部（2022）で詳しく論じているので、参照のこと。

図 10 富山市の人口集中地区の変遷



出典：富山市（2023）p.68.

富山市のコンパクトなまちづくりは、まちなかへ居住を誘導しつつも、郊外居住を否定することなく優良な開発を認めることで、まちなか居住と郊外居住を選択できるようにする戦略である。このため、郊外化や低密度化を抑制する役割は果たしているが、それを反転させるまでの効果はもっていない（図10）。

こうした事情は、富山市の都市計画区域の設定の仕方にも反映されている。現在の富山市の地域においては、合併前には4つの異なる都市計画区域が併存していた。すなわち、[富山高岡広域都市計画区域]（富山地域と婦中地域の一部を含む線引き都市計画区域）、[大沢野都市計画区域]（非線引き都市計画区域）、[大山都市計画区域]（非線引き都市計画区域）、[八尾都市計画区域]（非線引き都市計画区域）という4つの都市計画区域である。この4つの都市計画区域をどのように再編するかは、合併協議においても最大の論点の1つだった。

結果からいえば、富山高岡広域都市計画区域につ

いては、現行の広域の枠組みを維持した。残りの非線引き都市計画区域については、市町村合併から約10年を経過した2016年に、大沢野、大山、八尾都市計画区域を統合したうえで、新たに婦中南部地域を編入して、富山南都市計画区域（非線引き都市計画区域）を設定した。その結果、現在は、富山市という1つの自治体に、線引き・非線引きの2つの都市計画区域を抱える事態となっている。

なお、婦中南部地域を新たに富山南都市計画区域へ編入したために、都市計画上の農地は増加した。しかし、富山市において農業従事者の減少や耕作放棄地の拡大は顕著である。耕作放棄農地は、[2005～2010年間]よりも、[2010～2015年間]に増加している。こうした傾向は、平野部に多くの農地を抱える旧富山において著しい（表9）。

なお、市町村合併以後の新規住宅着工数は、リーマンショック（2008年）や消費税増税に伴う多少の増減があるものの、概ね3,000戸前後で推移している<sup>9</sup>。また、全国動向と同様に、大規模小売店舗

9 富山県ホームページ「県内新設住宅着工戸数（平成12年度～令和6年度）」（<https://www.pref.toyama.jp/1507/sangyou/shoukoukensetsu/kensetsugyou/kj00010214/kj00010214-002-01.html>）を参照（最終閲覧日：2025年8月21日）。

表9 富山市の耕作放棄地面積・農地転用面積の推移

(参考) 耕作放棄地面積の推移

	(ha)		
	2005年 (平成17年)	2010年 (平成22年)	2015年 (平成27年)
富山地域	210	201	290
大沢野地域	61	63	102
大山地域	66	65	80
八尾地域	119	144	154
婦中地域	55	40	63
山田地域	34	36	41
細入地域	19	32	23

※(出典) 農林業センサス

※地域別のため全体合計とは一致しない

(参考) 農地転用面積の推移

	(ha)																
	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3
市街化区域 (露出)	49.6	43.9	32.7	22.4	17.5	22.1	18.8	31.7	22.5	27.8	29.1	31.5	32.2	36.3	25.5	18.2	29.4
市街化調整区域 その他区域 (許可)	21.4	20.7	17.7	17.7	17.2	12.1	9.7	11.3	9.5	19.5	20.7	14.7	14.4	16.0	20.2	17.5	12.3

※一時転用面積は含まない。

出典：富山市(2023) p.64, 67.

の出店やネットショッピングの台頭で、卸売業・小売業の事業所数、商品販売額ともに減少傾向にある(富山市 2023: 71-72)。

## 6 富山市の自治体経営

最後に、財政運営や住民アンケート結果等を確認して、合併後の富山市の自治体経営を総括しよう。新市建設計画策定時の財政計画と実際の決算を比較考察したのが、図11である。これによれば、歳入総額については財政計画を決算が上回る傾向にある。要因としては、税制改正や好況を反映した地方税収の増加、社会保障関係経費にかかる補助金の増加等が考えられる。

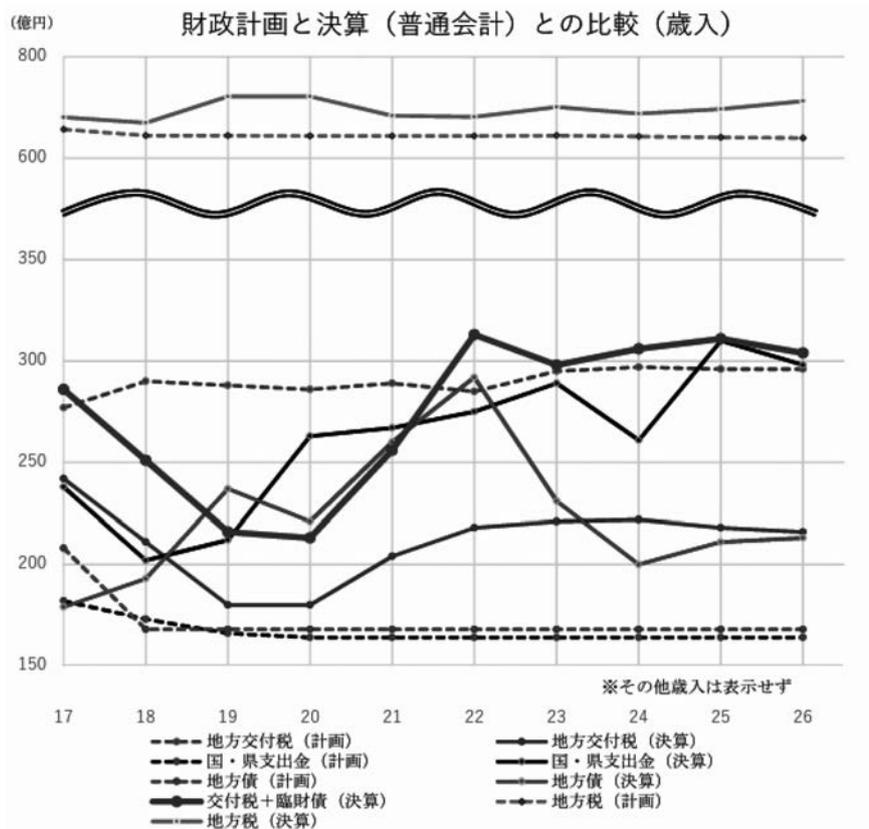
とりわけ歳入の約4割を占める地方税に関していえば、中核市平均よりも、概して高い(図12)。日本海側有数の工業都市である富山市は、法人住民税に関しては、中核市平均を常に上回ってきた。また、固定資産税についても堅調な基調を維持している。合併後10年間は地価が下落したが、2012年度の評価替えに伴う減収を最後に、その後は増収傾向にある(図13)。

さらに、コンパクトシティ化に伴う土地分もさることながら、工業都市である富山市は、償却資産分が一定水準を確保しており、固定資産税収全体を底上げしている。2015年度以降、北陸新幹線の開業に伴って課税対象の償却資産の増加や、家屋の新增築が堅調なことから、固定資産税は増収傾向が継続している。

これに対して新市建設計画策定時の歳出に係る将来推計と実際の決算を比較したのが、図14である。人件費や投資的経費については抑制傾向にあるが、扶助費は大幅に伸びている。また、公債費も継続的に増加している。このため、総額では、やはり決算が財政推計を上回る傾向にある。ただし、人件費は、基本的に定員適正化計画に基づく職員削減等によって、推計時よりも決算時のほうが削減されている。

推計を上回る扶助費の大幅増加の要因としては、障害者自立支援法の施行(2006年)によるサービスの拡充や児童手当の対象年齢の拡大(2006年)、子ども手当の創設(2010~2011年)といった国の制度改正が大きい。また、既に論じた通り、高齢化の進展に伴う生活保護費の増加等が考えられ

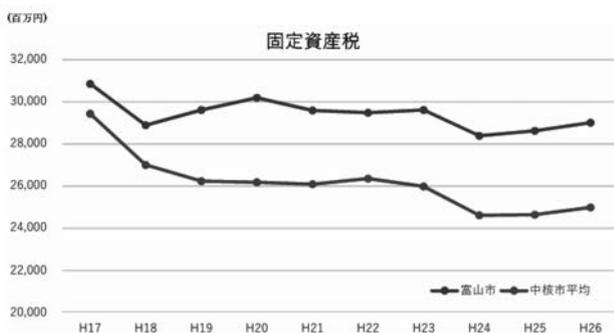
図 11 財政計画と決算（歳入）



歳入合計	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
計画	1,650	1,601	1,593	1,587	1,590	1,586	1,597	1,597	1,594	1,593
決算	1,822	1,722	1,755	1,796	1,709	1,660	1,655	1,585	1,648	1,676

出典：富山市（2023）p.73.

図 12 固定資産税の推移



出典：富山市（2023）p.77.

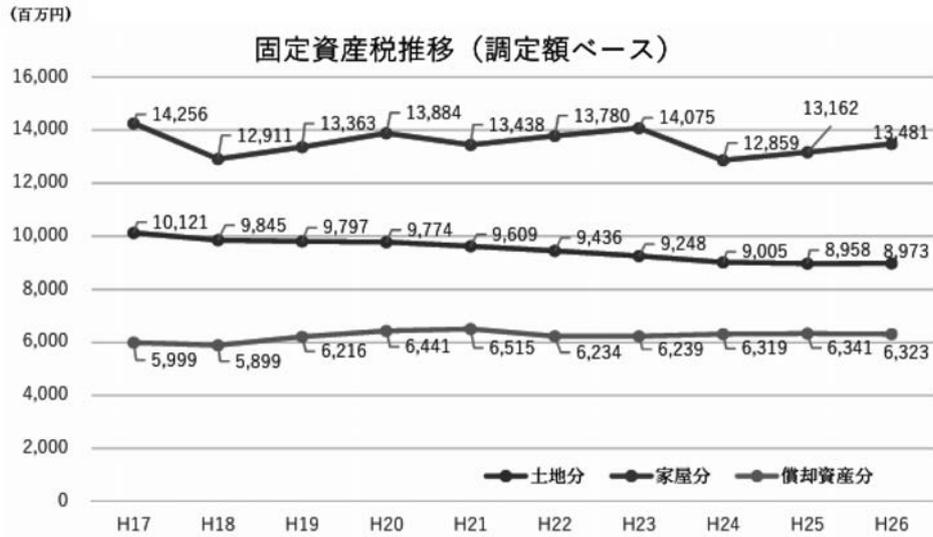
る。市立保育所の民営化によって私立保育所の管理運営委託費が増加したことや、こども医療費助成制度の拡充なども歳出増につながっている（富山市 2023：81）。

これに対して投資的経費については、事業を見直しながら進めた結果、推計水準よりは抑制的に推移している。ただし、新市建設計画や総合計画に位置付けられた事業等は着実に実施されている。合併時に策定された「新市建設計画」に紐づく事業は567あった（表10）。これによれば、2021年度末までに完了したのは432事業、継続中が16事業、中断が4事業、未実施が16事業、中止（又は事実上の中止）が99事業となっている。事業実施率は高い。

公債費の増加は、臨時財政対策債の継続や合併特別債の積極的活用起因している。これら交付税措置のある有利な起債を活用することで、実質公債費比率は、悪化していない。しかし、富山市の将来負担比率<sup>10</sup>は、市町村合併以降、減少傾向にあっ

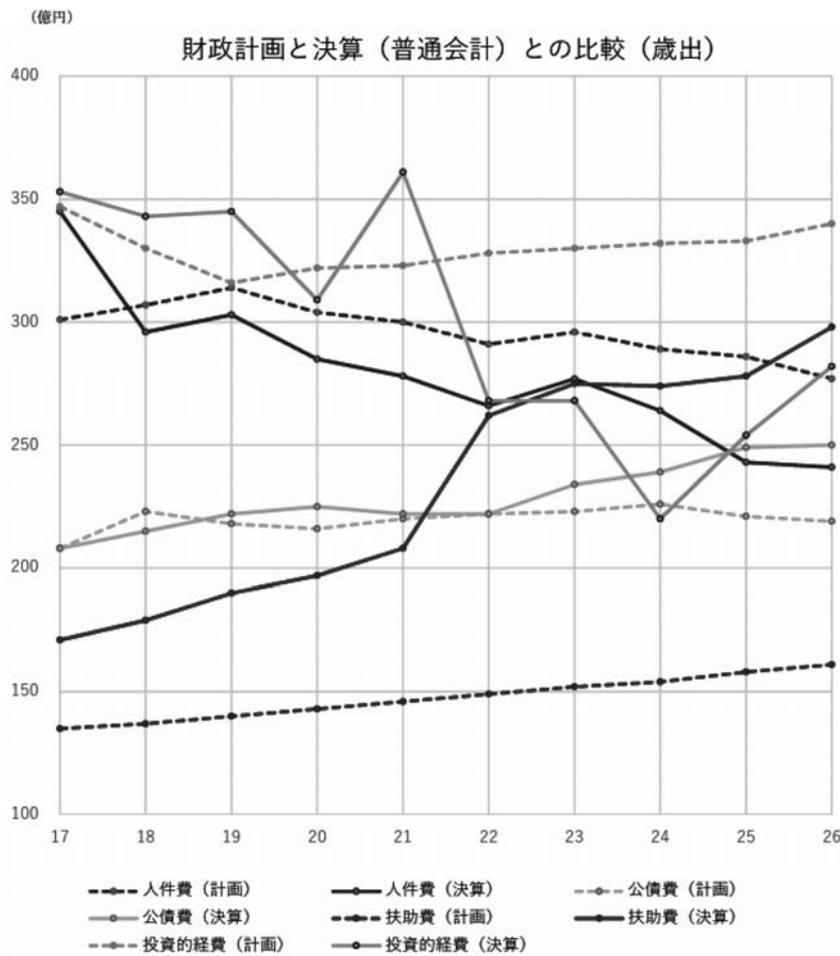
10 将来負担比率は、地方公社や損失補償を行っている出資法人等に係るものも含め、当該地方公共団体の一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準財政規模に対する比率である。

図 13 固定資産税（調定額ベース）の推移



出典：富山市（2023）p.77.

図 14 財政計画と決算（歳出）



(億円)

歳出合計	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
計画	1,650	1,601	1,593	1,587	1,590	1,586	1,597	1,597	1,594	1,593
決算	1,773	1,683	1,737	1,702	1,695	1,627	1,623	1,561	1,625	1,651

出典：富山市（2023）p.80.

表 10 新市建設計画の進捗状況（2021 年度末）

提案市町村	富山	大沢野	大山	八尾	婦中	山田	細入	計	
事業数	171	43	53	84	118	59	39	567	
実施状況	完了	148	30	41	63	91	39	20	432(92.3%)
	継続	11	1	0	1	2	-	1	16(3.4%)
	中断	3	-	1	-	-	-	-	4(0.9%)
	未実施	2	4	1	0	4	1	4	16(3.4%)
中止	7	8	10	20	21	19	14	99	

※（ ）は「中止」を除いた実施状況に占める割合

出典：富山市（2023）p.5.

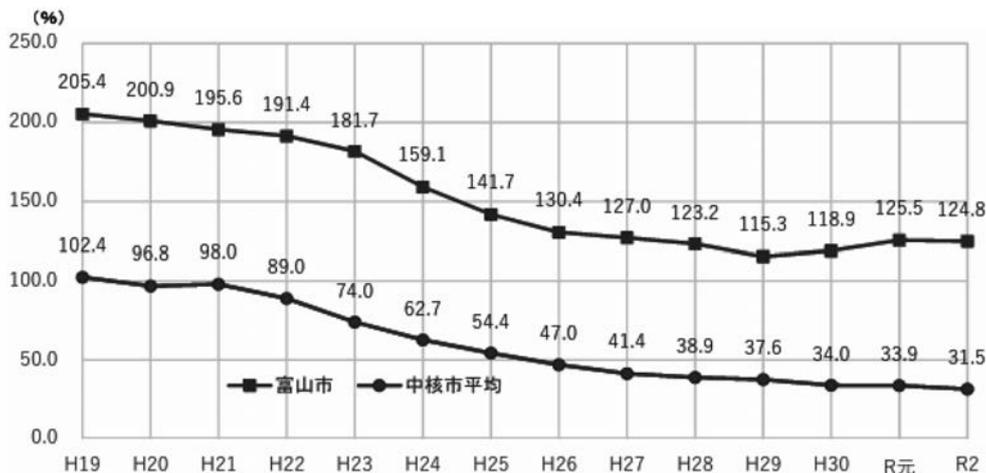
たが、2016 年度以降は、ほぼ横ばいとなり、中核市平均を常に上回っている（富山市 2023：82-85；図 15）。

市町村合併直前の 2004 年度の財政力指数は、もっとも高い旧富山市 0.81、もっとも低い旧山田村 0.11

であった。富山市の財政力指数は、合併当初、中核市平均よりも低かった。しかし、リーマンショック後、中核市平均を上回り、安定的に推移している（図 16）。富山市の経常収支比率も、中核市平均のそれと同様に上昇傾向にあったが、ここ数年は中核市平均よりも低く推移している（図 17）。財政逼迫状況が続いてきた近年の日本の地方財政状況にあって、富山市は、市町村合併を経て健全な財政状況に戻っているといえる。

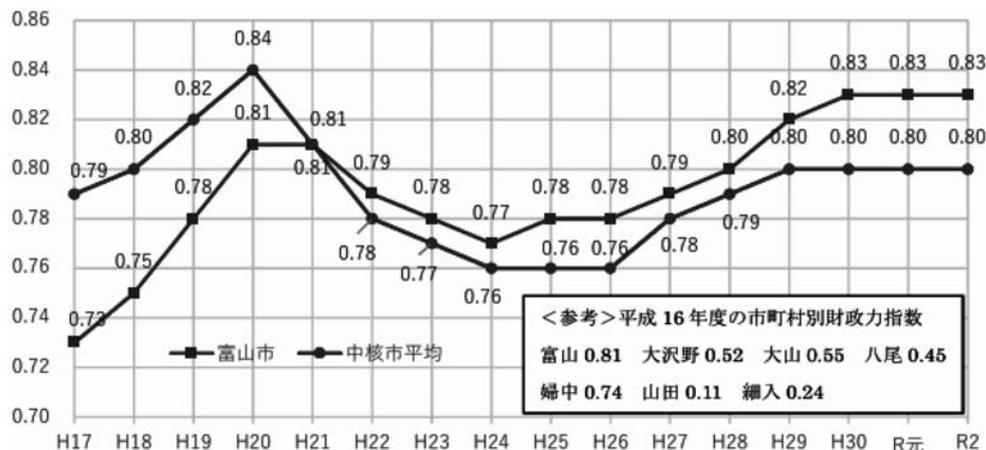
ところで、富山市は、2023 年に合併の効果等に関する市民アンケートを行った。主な結果は次の通りである。(a) 合併 20 年近くを経て、日々の生活で市町村合併を意識していないこと（図 18）<sup>11</sup>、(b)

図 15 将来負担比率の推移



出典：富山市（2023）p.85.

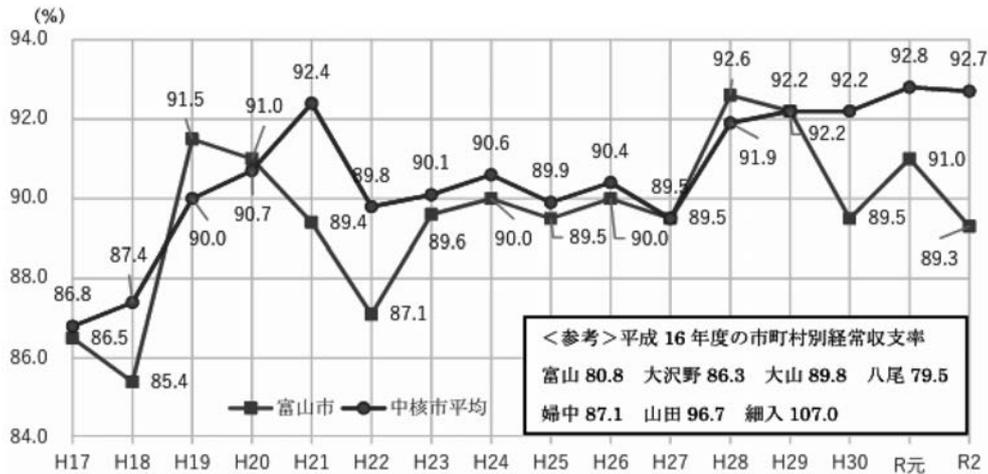
図 16 財政力指数の推移



出典：富山市（2023）p.82.

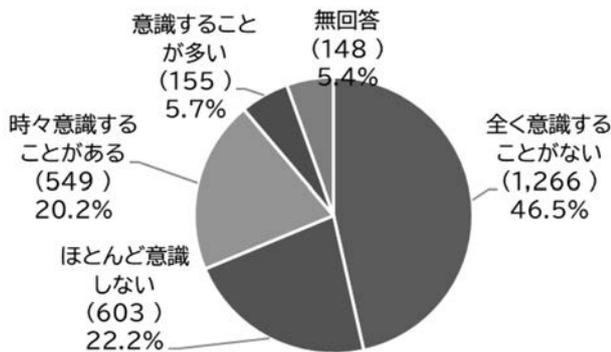
11 合併から20年弱が経過し、市民の約7割（68.7%）が、普段の生活のなかで合併を「全く意識することがない」又は「ほとんど意識しない」と回答している。

図 17 経常収支比率の推移



出典：富山市 (2023) p.83.

図 18 市民アンケート①



出典：富山市 (2023) p.89.

生活基盤の整備には概して市民の満足度が高いこと (図 19)、(c) 全市的に課題として認識されているのは、道路・交通問題であること、(d) まちの活気については、旧町村のなかでも住民不満が高くない地区と、高い地区 (大山・山田・細入) に分かれていることである (図 20)。市民実感において、旧町村間でも格差が存在している。

ただし、このような地域的偏りは、各地域を構成する住民の年齢層による差異を反映している側面もある。「買物・娯楽施設」や「まちの活気」などに関して、他地域に比べれば不満が少なかった旧富山においても、年齢層が高くなると不満が高くなり、30代の若年層は不満が少ない。ネットを使いこなす若者は、どこにいても欲しいものを手に入れ、かつての商店街の賑わいを知らない。

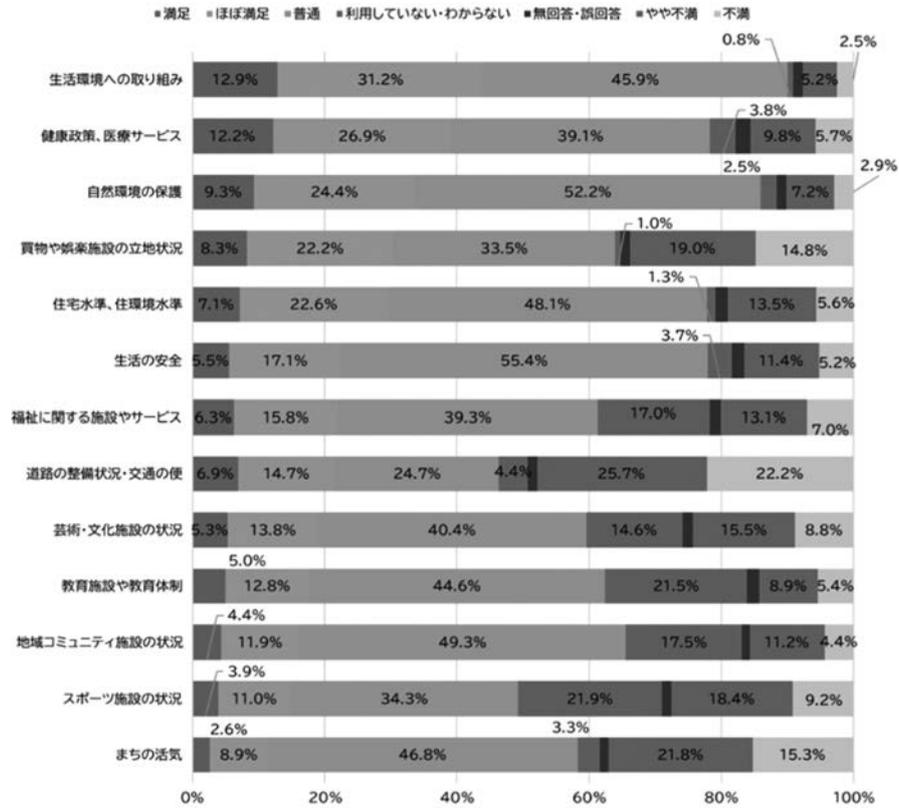
## 7 これからの広域行政

以上、平成の合併から 20 年を経過した富山市の自治体経営を検証してきた。本論文の実証分析は、富山市の過去実績に限定されている。本論文は、平成の合併すべてが富山市のように「成功」していると推測しようというものではないし、ましてや、今後も、単純に市町村合併をどんどん進めて、自治体経営を「成功」させようと主唱するものではない。

実際、平成の合併後、期待した通りに行財政運営やまちづくりを進められなかった自治体もある。富山市も、薄氷を踏むような合併協議を続け、さまざまな努力の末、紆余曲折を経て、今日の状況となっている。また、この後で論じる通り、市町村合併に「成功」した富山市も、またその近隣市町村にも、さらなる合併の動きはない。しかし、富山市の事例研究を通じて、平成の合併に「成功」したと考えられる自治体が達成できた成果やその要因、そして残された課題を明らかにすることによって、翻って、これからの自治体経営のあり方について次の通り提起することができる。

第 1 に、富山市の総人口は合併時推計値の増減率を誤差 1% 以内で推移し、ほぼ新市建設計画策定時の人口推計通りに推移した。少子高齢化が進む過程にあって、人口動態に占める自然動態の比重が高く、変動が想定される社会動態の影響の程度が低かったからである。こうした少子高齢社会に特徴的な人口動態は、他の多くの自治体に共通している。推計通りに人口が推移したことは、計画的に人口減少・高

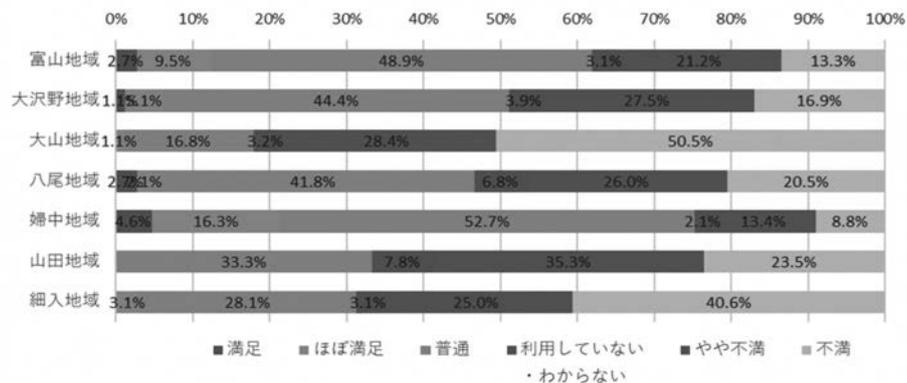
図 19 市民アンケート②



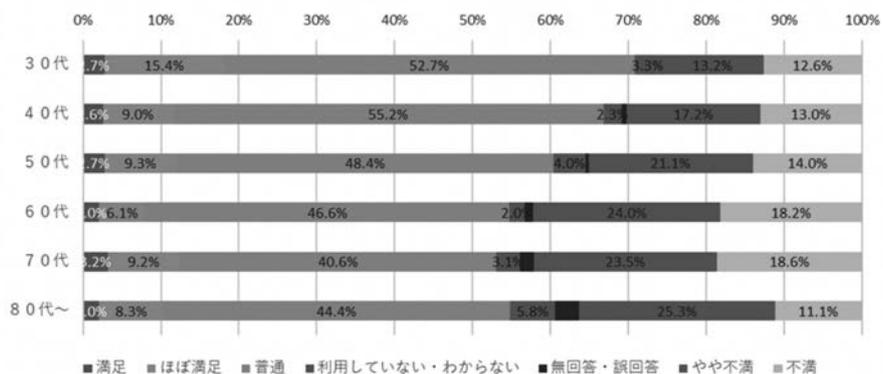
出典：富山市（2023）p.89.

図 20 市民アンケート③

まちの活気（2番目に高い項目）



まちの活気



出典：富山市（2023）p.92.

齢化に備えた行政体制整備には、プラスに作用した。しかし、市町村合併にサプライズの人口減少の抑制を期待した者には失望をもたらした。

第2に、市町村合併の成否については、人口動態の変化（「人口が増えたか、減ったか」もしくは「人口減少が抑制されたか、加速したか」）によって、判断されることが多い。このため、平成の合併は、「人口減少がさらに進んだ」と否定的に評価されることがある。しかし、今日の人口減少は、出生率の低下に伴う人口の自然減少の影響が大きく、市町村合併の有無に基本的に左右されない。今後、さらに人口減少・超高齢化が進むなかで、市町村合併の効果については、超高齢・人口減少社会への対応がどれだけ、なされたかという視点で行われるべきである。

第3に、「新市建設計画」に記載された事業の約9割は実現されたが、投資的経費は財政推計値を下回る水準で推移した。平成の合併においても、団体によっては、過度なハコモノ整備が批判された。しかし、実際、発行限度額いっぱいまで合併特例債が発行されたケースは少なく、新規投資は限定的である。もっとも、過去に投資した膨大なインフラが老朽化しており、その機能更新や整理統合、廃止縮小等のめどが立っていないのは事実で、これが大きな課題となりつつある。

第4に、これに対して、合併時の想定を上回って財政措置が講じられたのは、健康福祉サービスに資する扶助費である。扶助費は大きく伸びており、この結果、歳出総額も推計を上回っている。これは、法律改正による国策や高齢化に伴う生活保護世帯の増加等によるところが多い。そのなかで、旧町村にとって大きかったのは、生活保護の支給に際しては、最低生活費の算出は旧富山市の級地区分に統一されたことである。高齢者福祉や地域包括ケア、障害福祉サービス、医療体制、シルバーセンター業務など、健康福祉サービスが旧町村まで統一され、なおかつ、充実した。ここに、大きな合併効果を見出すことができる。

第5に、また、これまで消防・救急施設に恵まれなかった町村部にも分署ができ、救急体制が確立された。さらに、町村部になかった地区センターも、原則、小学校単位で設置された。ここに公民館も併設されていることが多い。市町村合併して、旧役場

は総合行政センターを経てさらに簡素になったが、かわって、必要な行政サービスをきめ細やかに提供できる地域のアナログの拠点は、確保されている。

第6に、合併を契機に、上下水道やトンネル・橋梁などの老朽インフラの更新が進んだ。未整備の地域に下水道が普及し、使用料は低い水準に統一された。上水道に関しても新市全体で経営統合され、料金体系が統一され、全市的に計画的に耐震化が進むようになった。「昭和の時代」と異なって「平成の合併」に関連して、新たにインフラが整備されることよりも、過去のインフラが更新されたり、未整備地区が解消されたりするところに、大きな成果があった。しかも、合併後の20年間は、低成長ながら安定した物価のなかで、今よりは余裕のある職員体制と民間事業者に恵まれて、住民負担を引き上げることなく、インフラを更新できた。

第7に、ネットワークが結ぶ拠点のコンパクト化も、全国に先駆けて進めた。低密度な市街地が形成されてきた富山市において、誘導的な手法を用いて、人口密度の低下を抑制することに成功した。人口動態も概ね推計通りとなっており、順調な結果といえるが、逆にいうと、短期で劇的な効果を生み出すまでには至っていない。ちなみに、「まちの活気」について、若年層は高齢者ほど不満をもっていない。ネット社会の発展等もあり、昔の街の賑わいを知らず、また、現在の街の「賑やかさ」に慣れた若い住民が、一定程度、存在している。

第8に、市町村合併し、市域は広がったが、地方税収入も順調に伸びた。この結果、扶助費の大幅な伸びもあり、経常収支は高くなったが、実質公債費比率は減少傾向にあり、財政力指数は、合併前の水準に戻ってきていた。高齢化や人口減少が進むなかで、条件不利地域を抱えて、財政の自由度は失いつつも、地方財政の健全性は保ち、なおかつ、交付税に過度に依存しない状況を確認できている。そういう意味では、少なくとも財政的には、市町村合併は成功と言える。しかし、潜在的には、さらに大きな財政需要を抱え込むことにもなっており、合併して大きくなった自治体に、今後、どのような財政措置を講じるべきか、難しい局面を迎えている。

第9に、実際、合併効果はあったが、さらなる合併を進める機運は、富山市にもほとんどない。その

理由としては、①今後、建て替え更新時期を迎える公共施設の更新・再編に、本格的に取り組まなければならないこと、②郊外部に使用頻度の低いインフラが多いこと、③しかし、そうした老朽化したインフラの更新・再編にも、多くの時間・費用・リスクを要すること、④人口規模が小さく、低密度な地域での行政サービスの提供には、単位あたりでより多くの費用を要すること、などを指摘できる。市町村合併以外の戦略を考えるか、市町村合併を進めるインセンティブを新たに付与するか。戦略を再考しなければならない。

第10に、合併「効果」があった富山市の合併に関しても、薄氷を踏む思いで進められた。決まるまで紆余曲折があり、合併後の人口増加率が高かった地域で合併反対が強かった。また、市民アンケートによれば、合併20年近くを経て、日々の生活で市町村合併を意識しない市民が多い。特段の意識を要さず毎日暮らせることは、ある意味では、市町村合併が深く市民に浸透した証だが、同時に、本来、合併のもつ効果を正確に認識してもらえず（忙しい毎日の日常生活に埋もれてしまい）、日常的に関心を寄せてもらえず、必要以上に強い現状維持バイアスをもたらしてしまう可能性もある。

こうしたなかで、注目すべきは、進む人口減少のなかで、富山でいえば、富山県全体が富山市の一部に中核的な都市機能を有するコンパクトな県土を形成するようになってきていることである。図9に示されている通りである。高速道路等をはじめとする基幹道が整備されたこともあり、富山市役所・富山県庁を起点に車で移動すれば、県境近くの富山市猪谷や南砺市利賀村まで、1時間前後でいくことができる。県全体が1つの都市圏を構成していると考えれば、富山市内に平均を上回る充実した医療集積がある一方、広い面積を有する富山市内に線引き都市計画と非線引き都市計画が併存することも、決して不自然ではない。数少なくなった市町村間で「合併」や「一部事務組合等の見直し」を検討したりすることもさることながら、富山市をはじめとするすべての市町村に富山県を含めた「オール富山」が、1つの富山という逃げ道のない世界で、一体となって最適解を模索し、思い切って役割分担を見直していくことが、効果的な戦略の1つである。人口規模が比

較的小さい府県で、相対的に大きな人口を抱える都市を有する団体は、類似の課題を抱えているといえる。

平成の合併のなかには、人知れず、高い効果を生み出しているものがあるが、おそらく少なくない。しかし、さらに超高齢・人口減少化が進むなかで、同じような戦略を、もう一度、採用することはできない。このことに鑑み、新しい仕組みづくりも進めていくことを強調し、本論文を終えたい。

## 参考文献

- 阿部辰雄 (2023) 「富山市の合併検証を通じた『平成の合併』の再評価と今後の地方自治体の在り方について」『地方自治』905号、pp.55-69.
- 市町村の合併に関する研究会 (2008) 「『平成の合併』の評価・検証・分析」
- 総務省 (2010) 「『平成の合併』について」
- 辻塚也・阿部辰雄「超高齢・人口減少社会におけるコンパクト化（集約型都市構造化）が都市経営に与える影響に関する考察:「住みやすさ」「賑わい」「豊かさ」が両立するコンパクトシティを目指して」『都市とガバナンス』37号、pp.1-9.
- 富山県 (2025a) 「第1回富山県総合計画審議会 資料 (2025年1月31日)」
- 富山県 (2025b) 「第1回富山県総合計画審議会 参考資料1 (2025年1月31日)」
- 富山県 (2025c) 「第1回未来へつなぐ行政のあり方検討会 資料3 (2025年5月30日)」
- 富山県土木部建築住宅課 (2025) 「県内新設住宅着工戸数の令和6年度状況」
- 富山市 (2023) 「富山市市町村合併検証報告書」
- 富山地域合併協議会 (2005) 「富山地域7市町村合併の記録」

## ホームページ

富山県ホームページ「県内新設住宅着工戸数（平成12年度～令和6年度）」<https://www.pref.toyama.jp/1507/sangyou/shoukoukensetsu/kensetsugyou/kj00010214/kj00010214-002-01.html>（最終閲覧日：2025年8月21日）

# 「平成の大合併」再考 —何がもたらされたのか？何であったのか？ 今後どうすべきなのか？—

九州大学大学院 法学研究院 教授 嶋田 暁文

「平成の大合併」は、行財政基盤の整備、財政効率化等を目指して進められ、「財政ブレイク効果」を通じた小規模自治体の「救済」や、専門職の確保等、組織体制の充実強化をもたらした。しかし、一方で、合併自治体における財政規律の弛緩、行政の現場把握力・課題対応能力の低下、災害対応力の低下、旧・自治体の個性の喪失、周辺部の衰退と政治的代表的喪失、自治体でなくなったことによる「非主体化」・「見えぬ化」、「都市のコンパクト化」等をもたらした。「平成の大合併」は、「システム効率の追求」の先に「居住前線の縮小」を見据えた「国策」であった。合併自治体には、今後、①周辺部でも安心して暮らし続けられようすること、②合併のマイナス効果を緩和すると同時に、旧・自治体ごとの個性・強みを生かすことが求められる。

## 1 はじめに

本稿の目的は、「平成の大合併」が何をもたらしたのかを明らかにした上で、「平成の大合併」とは何であったのか、合併自治体は今後どうすべきなのかを論じることである。もっとも、役所の存在感が小さい「都会」（大都市圏等）と、役所の存在感が大きい「地方」とでは、「平成の大合併」の住民・地域への影響も全く異なる。本稿では、その影響が顕著に表れる「地方」の合併自治体にズームを合わせることで、議論の射程を限定することにしたい<sup>1</sup>。

## 2 「平成の大合併」によって何がもたらされたのか？

「平成の大合併」による影響の対象としては、自治体の財政効率、専門職の確保状況、職員数、組織の機動力（意思決定のスピード等）、役所の地域課題把握能力（地域課題の「見えぬ」化）、役所内文化・作法、市町村職員のモチベーション、独自政策

の廃止、行政サービス（画一化、縮小あるいは充実）、災害対応能力、役所と住民の心理的距離・連帯感、住民の一体感、住民及び職員の地域への愛着、コミュニティ組織と役所との関係性、周辺部の人口・活力、その地域ならではの文化・伝統の継承、選挙の投票率、議員・首長の質と属性、議会と首長・行政との関係性、都道府県の役割・存在感、都道府県職員の現場感覚、広域行政のあり方など、いろいろとある。以下では、先行研究に依拠しつつ、特に注目すべきものに限定して取り上げることにしたい<sup>2</sup>。

### (1) 財政規律の弛緩

総務省によれば、市町村の三役・議会議員が約2万1000人減少し、年間約1200億円の効率化が図られ、「概ね合併後10年経過以降」においては、人件費等の削減等により、年間1.8兆円の効率化が図られるとされた（総務省2010：17）。しかしながら、こうした歳出削減効果が生じたとしても、自治

1 本稿は、嶋田（2018）p.21 以下の内容の要約的再構成及び一部修正を行った上で、そこでカバーできていなかった研究やその後  
に公開された研究の知見を踏まえて加筆するとともに、新たな考察を若干加味したものである。  
2 ここで取り上げるもの以外は重要でない、という意味ではない。むしろ、極めて重要であるにもかかわらず、実証（検証）が困難であるために十分な研究がなされていないものが少なくない。

体の財政効率化につながったとは限らない。実際には、「2001年を起点として合併自治体と非合併自治体の財政効率性を比較すると、合併によって財政的効率性の向上がもたらされなかったどころか、合併自治体は非合併自治体よりも非効率化した」とされる（後藤・安田記念東京都市研究所編 2013：3）<sup>3</sup>。

その理由は、第1に、合併のインセンティブの存在である。すなわち、「合併特例債」が安易な公共事業をもたらした。たとえば、合併を控えているのに新庁舎を建設するといった具合に、合併前の旧・自治体の、地方債を用いた駆け込み事業等が多発した（今井 2011：69-70）。第2に、「合併算定替」が公共サービス水準の上昇や周辺部への配慮につながることで、削減効果が限定的なものとなった（林 2005：98-99）。合併合意を調達するため、「サービス水準は高い方に、負担は低い方に合わせる」という方法が多用されたためである（横道・和田 2001：124）。第3に、合併に伴う非効率化要因の増大である。たとえば、合併によって面積が拡大すれば、一人当たり地方歳出は増える。また、人口規模が大きくなることで、自治体に対する住民の監視（モニタリング）の度合いが低下する。さらに、自治体数の減少は、自治体間競争を低下させることで非効率を招きうる。つまり、合併は、人口以外の要因も同時に変化させてしまうため、「規模の経済」が存在しても、結果として一人当たり地方歳出を増加させてしまう可能性があるのである（林 2005：94-99）。

## (2) 財政ブレンド効果

上記のように「平成の大合併」は、地方財政全体として、財政効率化には必ずしもつながらなかった<sup>4</sup>。しかし、財政が極めて厳しい状況にあり、そ

のままでは自治体運営が困難に陥ったであろう小規模自治体が、幾分マシな財政状況の自治体と合併することで「救済」された面は、正当に評価する必要がある。筆者はこれを合併による「財政ブレンド効果」と呼んでいる。もっとも、財政状況の厳しい自治体同士の合併ではこうした効果が生まれない点は注意が必要である。

この効果によって「救済」された自治体がどのくらいあったのかは定かではないが、『日経グローバル』誌が2019年10月～11月に行った全国首長アンケートによれば、「もし合併しなかった場合、一緒になった小規模自治体は？」という問いに対して回答した合併自治体435団体のうち23%が「単独で運営できた」とし、60.7%が「単独での運営は難しかった」と回答したという（竹内 2020）。

## (3) 行政の現場把握力・課題対応能力の低下～「組織体制の充実強化」の裏で

総務省調査によれば、約9割の474市町村が、合併によって組織が専門化したり、人員が増加したりすることで体制を充実し、特に「企画財政・総務分野」、「保健福祉分野」、「産業振興分野」などで充実したとされている。また、ほとんどの専門職員（栄養士、保健師、土木技師、建築技師、司書等）については、合併前自治体が配置していた職員数と比較して、合併後の職員数の方が充実したのだという（総務省 2010：15）。

しかしながら、そのような組織体制の充実強化が住民サービスの向上に直結するとは限らない。第1に、職員が多忙な中で、管轄面積が広がれば、現場把握は困難になる。「合併前と比べて職員が現場に出なくなった」と言われることが多いのは、この点と関連すると思われる。第2に、都市部と周辺部の

3 また、1998年度を基準とした2007年度時点での職員数、職員給、単独事業費それぞれの削減率や、地方債残高の増加率を見ても、非合併自治体の方が合併自治体よりも財政的努力をしていることが分かる（山下 2011：47）。ただし、合併の組み合わせや合併後の自治体規模等によってその影響が異なる点には十分留意する必要がある。

4 ただし、立岡（2021）は異なる見解を示している。「合併特例債の発行によって普通建設事業費（学校、庁舎など）や積立金などが増えたことが大きく、歳出抑制効果自体は、主に時間の経過とともに拡大する形で発現していくと考えられる」として、「歳出増加の影響を歳出抑制効果によって吸収できるまでの期間を、一定の前提のもとに試算」し、「行財政基盤の強化、および、行政の効率化という観点からは、一定の成果があったと評価できよう」と結論づけるのである。「合併特例債や合併算定替が合併市町村の歳出増加の要因となった可能性があることを考慮し、それらの影響を取り除く形で分析を行った点」が、同論文の「既存研究と異なる最大の特長」だとされる。しかしながら、基準財政需要額の算出に際して多くの需要項目で段階補正がなされる交付税制度を前提とすれば、自治体規模が大きくなれば住民一人当たり歳出費は基本的に小さくなる、というのは「当然」のことである。「ところが実際には、合併自治体の方が非合併自治体よりも住民一人当たり歳出費が大きくなっている」という「意外な事実」を指摘したところに既存研究の意義があったのであり、そこを再度ひっくり返して「当然」のことを指摘しても、新味はないように思われる。

自治体が合併した場合、都市部の自治体出身の職員あるいは初めから新自治体に入庁した職員は、周辺部の地域課題に対する「勘」が働きにくい。「ピンとこない」ために対応が鈍くなりがちなのである(役重 2019: 290)。第3に、支所・出張所だけが残された周辺部では、行政による課題対応能力が低下する。決定機能が本庁に集約されてしまえば、支所・出張所に地域から要望が寄せられても、本庁の指示や承認を仰がなければ動けなくなるからである。また、配置人員が少なくなれば、マンパワーの面でも即応できなくなる。しばしば「合併によって住民の声が行政に届きにくくなった」と言われる理由の一端はここにある。

#### (4) 災害対応力の低下

災害リスクが高まる中、平成の大合併が災害対応力に何をもたらしただのかは重要な関心事であろう。この点、市町村合併は、①専門部署の創設、②職員の応援体制、③避難計画の広域化、④情報伝達の円滑化といったプラス効果をもたらす可能性もあるし、逆に、①支所地域の職員数の減少、②情報共有の困難さ、③判断の躊躇、④災害の多様化、⑤関係機関(医師会、農協など)の複雑化(自治体内の同一組織の併存)といったマイナス効果をもたらす可能性もある(林 2008: 76-78)。どちらがより強く顕在化するかは、論理的な問題ではなく、実証上の問題である。

この点、マンパワーの低下、自己決定力の低下(本庁へのお伺い)、政治的発信力の低下などにより、災害の各フェーズのいずれにおいても、基本的に合併はマイナスに作用したというのが、東日本大震災を踏まえた研究の結論である。「応急」のフェーズでは「行政対応力(マンパワーの面)」と「政治的発信力」が、「復旧」の場面では「行政対応力(自己決定の面)」が、「復興」の場面では「行政対応力(自己決定の面)」と「政治的発信力」と「地域力(発展力)」が、それぞれ合併によるマイナスの影響を特に強く受けていたという(室崎・幸田編著 2013: 84)。

また、市町村合併に伴う社会福祉協議会の統合が東日本大震災ではマイナスに働いた面も指摘されている。災害時にボランティア受け入れの拠点とな

るボランティアセンターは社会福祉協議会ごとに設けられているが、市町村合併に伴う社協統合により、この拠点が目減りしてしまったからである(新 2011: 218)。

#### (5) 旧・自治体の個性(独自事業や特徴的政策)の喪失

合併して周辺部となった旧・自治体の独自事業や特徴的政策が廃止(若しくは縮小)されたケースも少なくない。たとえば、合併によって能登町に組み込まれた旧・柳田村では、第三セクター「ふれあいの里公社」の一部門として、「畜産センター」等が設けられ、ブルーベリー振興に向けた行政の手厚い支援があったが、合併後は、部門の人員・財政規模の縮小が図られ、支援を絶たれたという(佐藤 2013: 219-224)。

「厳しい財政事情」がそうした事業・政策の廃止・縮小圧力となって作用する。そこでは、「公共性＝全体共通性」という前提の下に、「一部の地域だけを特別扱いするわけにはいかない」といった論理によって、その正当化が図られることが多い。旧・自治体において「自治体全体に利益が及ぶ」として「公共性」が認定されていた事業・政策が、合併によって旧・自治体が新・自治体の一部となることで、「部分利益」のための事業・政策として位置づけられてしまうのである。

#### (6) 周辺部の衰退と政治的代表的喪失

「西欧の都市は教会を中心的存在の一つとして形成されてきた。対して、日本のまちは役所を中心に形成されてきた」などと言われることがあるが、合併によって役所の本庁がなくなり、支所や出張所しか残らない場合、当該地域では人口減少が進行し、衰退の一途となる(畠山 2013)<sup>5</sup>。たとえば、新・日田市誕生によって、「奥地になってしまった上津江、中津江、前津江の旧3村は、たった3年で合併時の80%台になってしまった」という(葉上 2009: 37-38)。これは極端な例だとしても、合併した市町村の周辺部は軒並み人口減となっている。

なぜそうなるのか。まず、支所や出張所に配置される人員数は本庁時代と比べ物にならないほど少な

いたため、「市場規模」の縮小とともに、元々その周辺にあった飲食店、商店、ガソリンスタンド等は持続困難となる。また、元々当該地域に住んでいた自治体職員が通勤の利便性等を考え、新たな本庁の周辺に転居すれば、当該地域の子どもの数が減少することで、小中学校の廃校にもつながりやすくなる。かくして雇用の場がなくなるだけでなく、当該地域の「暮らしの利便性」も低下するので、流出はとまらなくなるのである<sup>6</sup>。

こうした状況に歯止めをかけるためには周辺部のテコ入れが必要であろう。そのためには、政治的代表的を確保することが重要となる。しかし、この点、①地域から選出される議員の数は、合併後「周辺」化した地域ほど大きく減少していること、②一度失った議員数は合併後選挙を重ねても取り戻せておらず、回を重ねるごとに立候補者数自体が減少していることが明らかになっている（地方自治総合研究所（平成合併の検証研究会）2016：188）<sup>7</sup>。地域から議員が選出されなくなった地域では、自治体政治・行政への関心がますます低下するという「悪循環」が生じている可能性がある。

#### (7) 自治体でなくなったことによる「非主体化」・「見えぬ化」

市町村合併がもたらしたもののなかで最も決定的なのは、自治体でなくなったことによる「非主体化」・「見えぬ化」効果であろう。その内実は、「単独の自治体が無医村の危機にさらされれば、首長は政治生命をかけて医師を探し、県に医師派遣を求めらる。役場も住民も挙げて無医村を免れようと運動す

る。メディアも注目する。（改行）ところが合併してしまえば、旧自治体が『無医村』になっても、自治体としては無医村ではない。県の医師派遣も無医村対策というわけにはいなくなる。…（中略）…自治体の統合で、形式上の無医村が減れば、医療機関の存続にこだわってきた『村』も県も、対策が手薄になるのは否めないだろう。…（中略）…『隠れ無医村』の増加が、『無医地区』とは認定されない医療過疎地を増やしていく」（葉上 2008：93）という文章が分かりやすく示している。

自治体でなくなってしまうというのは、「非主体化」<sup>8</sup>と「見えぬ化」を惹起し、様々な問題の放置につながってしまうという点で、まさに致命的なのである。

#### (8) 都市のコンパクト化

先に見た周辺部の衰退と裏腹の話にはなるが、市町村合併が「都市のコンパクト化」（＝都市郊外部に分散した人口が中心部に集中して高い密度を形成する状況）をもたらし、ひいては財政支出の抑制につながることを示す研究も存在する。沓澤・竹本・赤井（2020）によれば、①市町村合併はコンパクト化をもたらすが、とりわけ合併する市町村間の人口や財政力の点での較差が大きい「較差型」は、相対的に小さい「同等型」と比較して、よりコンパクト化が進みやすい。また、合併後期間が経過するにつれて、コンパクト化の効果は高まる（ただし、「較差型」か「同等型」かで効果の進展度合いが異なる）。さらに、合併後10年後には、「標準距離」（＝都市の全域に緯度経度に平行に走るメッシュを当てて、

5 ただし、これに対しては有力な異論が存在する。すなわち、小池司朗らによれば、第1に、「中心地域」と「周辺地域」の間の人口増減率の較差拡大は、合併前から進行していた両地域間の人口構造の違いによるところが大きい。「周辺地域」では「中心地域」よりも高齢化が急速に進展したために「自然増減率」が相対的に速いスピードで低下したのであって、「平成の大合併」による「社会増減率」の較差の影響は限定的であった、というのである。第2に、2000年代の社会増減率は、合併後の同一市町村内における「周辺地域」から「中心地域」への移動というよりはむしろ、より広域的な人口移動傾向と関係しているという（小池・山内 2016）。ただし、第1の点については、“2000年代の社会増減率の較差は、（1990年代に一旦縮小した後）1980年代の水準に逆戻りしたに過ぎない”というのが、その判断の重要な根拠となっており（小池・山内 2015：213）、その理解の妥当性が問題となりうるように思う。

6 小泉（2021）pp.39-40も同様の認識を示している。

7 なお、周辺部から選出される議員数の減少に関係するのが、「周辺部における投票率の低下」という問題である。自治体選挙に関する1995年から2008年4月までのデータを用いて「1999年4月1日に改正された市町村の合併の特例等に関する法律下において合併した自治体の議会選挙及び首長選挙」の投票率を分析した研究によれば、(A) 議会選挙の投票率は、平均2.55ポイント下落しており、(B) 首長選挙の投票率は平均3.31ポイントの下落で、議会選挙よりも下落幅は大きく、(C) 定数と投票率は正の相関関係にあり、合併によって定数が減るほど投票率も低下し、(D) 編入される場合は、投票率に対して弱い負の相関が出た、という（堀内 2009）。

8 「役場職員にとって、合併してしまうと守るものがなくなる。誰のために頑張っているのか目標を失ってしまう。自分の給与だけもらえれば良いという考えになると思う。その一方で仕事のやり甲斐はなくなる」という指摘もある（道州制と町村に関する研究会編 2008：61）。

都市の人口の重心からそれぞれのメッシュまでの距離を人口で加重した指標）を1.8%減少させることで、人口3万人以上の歳出総額で約1760億円の歳出減をもたらすと推測できるのだという。

この研究は、合併前の旧・市町村単位での相互の流入・流出に焦点を当ててではなく、地理的に見て都市の中心部への人口集中が生じているかを明らかにした点で優れている。ただ、上記の結果を財政効率の観点からのみとらえ、もっぱら肯定的な評価に終始していることについては、違和感を覚えざるを得ない。その理由は、次章をお読みいただければ分かるはずである。

### 3 「平成の大合併」とは何だったのか？今後どうすべきなのか？

(1) 「平成の大合併」とは何だったのか？<sup>9</sup>

ア 「システム効率」の追求

その意図がどこまで実現したかはともかく、自治体規模を拡大することによる行財政基盤の強化、財政効率の向上を目指して行われた「平成の大合併」は、自治体数を約半分近くにまで減少させ、小規模自治体の激減をもたらした。そこには、「財政ブレンド効果」を通じて小規模自治体の「救済」を図るという意図もあったに違いない。さらに、総務省(旧・自治省)にとっては、“全国の自治体関係者に「血」を流させ、軋轢を生みながらも、合併をここまで推進した”という事実それ自体が、地方財政対策の場面での対・財務省における交渉力を高める効果をもたらした面もある。

いずれにせよ、“人口減少・税収減の中で、非効率を排し、自治体規模の拡大によって効率を高めることを通じて「全国民に対する法令上の行政サービスの持続的な供給」を実現する。自治制度は、そうした観点から再構築されなければならない”。これが市町村合併を推進していった国の官僚たちの基本的な発想であろう。そこにおける「自治体」は、「法令上に定められた行政サービスを着実に供給するための装置」であり、「国の手足」に過ぎない。

これは、国と自治体とを1つの「行政システム」として把握した上で、「システム効率」を追求する

思考にほかならない。それは、「安心して暮らし続けられる地域、住み続けたいと思える地域を維持若しくは創っていくこと」こそが、自治体の存在理由であるにもかかわらず、「システムを維持することが大事→そのためには合併が必要→地域は疲弊し、住民生活は厳しくなるかもしれないが、システムの維持のためにはそれも仕方ないことだ」といった具合に、「本末転倒」な事態をもたらしたのではないだろうか(嶋田 2020)。

#### イ 居住前線の縮小

しかし、前章で論じた「周辺部の衰退と政治的代表の喪失」、「自治体でなくなったことによる『非主体化』・『見えぬ化』」、「都市のコンパクト化」を踏まえるならば、「平成の大合併」は、「行政システムの効率化」という表面的な名目にとどまらない内実を伴っていたように思われる。結論から言えば、その先に「居住前線の縮小」という狙いがあったのではないかと思われるのである。それを端的に論じているのが、金井利之による次の文章である。

「21世紀前半の右肩下がりの少子高齢化と人口減少社会では、限界集落の多発と、居住前線の縮小が想定される。そのような大局観からは、周辺部の衰退は不可避であるとともに、それを『円滑』に実現することが、為政者の観点からは必要になるかもしれない。そのようなときに、独立の過疎自治体が自らの政治的な『声』を上げて、周辺部への支援を求める状態は、為政者の統治効率の観点からは望ましくないだろう。その意味で、周辺部から予め『声』を奪っておく市町村合併は、今後の政治行政的に『円滑』な周辺部衰退のための布石となるであろう」(金井 2010: 6)

“「平成の大合併」とは、単なる「行政システムの効率化」ととどまらない、「居住前線縮小」のための「国策」であった”というのが、「平成の大合併」とは何であったのか」という問いに対する本稿の回答となる。

(2) 合併自治体は今後どうすべきなのか？

では、合併してしまった自治体は今後どうすべき

9 なお、自民党が「平成の大合併」を推進した意図については党利の面が大きいと思われることから、ここでは触れていない。自民党の意図をめぐる諸議論については、嶋田(2018) pp.4-6を参照していただきたい。

なのか。合併を解消することで「時計の針を戻す」という選択肢は非現実的である。合併とはいわば「離婚できない結婚」なのである。現状を前提とした上で、できるかぎりのことをするしかない。基本的には次の2つが基本的な方向性となると思われる。

第1に、それが「国策」であったとしても、現に周辺部で住民が生活をしている以上、自治体としては、彼（女）らが安心して暮らし続けられようにしていくことが求められる<sup>10</sup>。それは、自治体にとって絶対的な責務である。

第2に、合併によって生じたマイナス効果を緩和する<sup>11</sup>と同時に、旧・自治体ごとの個性・強みを生かし、合併に伴う潜在的なメリットを具現化していくことが求められる。

順序が逆になるが、まずは後者について、鹿児島県日置市による実に興味深い試みを紹介する形で論じることにしたい。

#### ア 合併のマイナス効果を緩和し、旧・自治体ごとの個性・強みを生かす～「本庁機能」の分散配置の試み

薩摩半島の中部に位置する日置市（人口：約4万7000人（2020年国勢調査）、面積：253km<sup>2</sup>）は、2005年に東市来町・伊集院町・日吉町・吹上町の4町が合併して誕生した。周知のとおり、合併時にいわゆる分庁方式をとった自治体は少なくないが、それらの多くは、財政効率の向上の観点から本庁への集約化に舵を切っているように思われる。それに対し、日置市は、それとは逆のベクトルの道筋を探求している。すなわち、全国的にも珍しい「本庁機能」（＝各政策分野の企画立案・実施機能）の分散配置に取り組んでいるのである。

すなわち、現状においても既に、「本庁機能」のうち、商工観光課観光施設係は吹上支所に、税務課固定資産税2係は日吉支所に、農業委員会は東市来支所に、産業建設部は鹿児島県庁の日置庁舎の一角に移しており、分散配置がなされている。これを今後さらに徹底し、伊集院本庁も含めたすべての庁舎が「本庁機能」と「支所機能」を併せ持つようにす

るといふ。2026年度から一部の部署の移行を開始し、2028年度までに完全移行することを目指しているとのことである。

この背景には、①そもそも伊集院本庁が手狭であること、②デジタル化の推進によって、決裁等の仕組みがおおむねインターネット上で可能となり、庁内の主要な会議もオンライン会議が中心となることがあるという。しかし、より直接的には、永山由高市長が合併後のあり方について問題意識を持ち、模索し続けてきたという事情がある。驚くべきことに、彼は、2021年5月に市長に就任した後、1年ごとに「東市来→吹上→日吉→伊集院」という順で引っ越しをしながら、各地域の実情をつぶさに把握しつつ、地域の人々との対話を重ねてきたのである。2期目に入り、現在は5ヶ所目ということで人口の最も少ない日吉に住んでいるとのことである。周辺部とそこに住む人たちを大事にする彼の信念は本物だと言えよう。

永山市長によれば、分散配置の試みの狙いは大きく分けて2つある。1つは、「本庁機能」の担い手たちが、市の中心部から少し離れた吹上支所、日吉支所、東市来支所に部署単位で動くことで、日置市の強みである自然の豊かさや都市との最適な距離感などを実感しながら仕事ができるようにすることである。もう1つは、人口の伊集院一極集中の是正及び旧町村部における地域経済の活性化である。

もしこの試みが成功したならば、合併に伴うマイナス効果は緩和され、かつ、旧・自治体ごとの個性・強みを生かされる形で合併に伴う潜在的なメリットが具現化されることとなり、日置市の魅力は向上することに違いない。全国各地の合併自治体にとっても新たな選択肢が得られることになる。

#### イ 安心して暮らし続けられるようにする～新しいコミュニティ組織をめぐって

とはいえ、合併前と比較すれば、各支所に置かれる職員数は目減りしている。旧・自治体を政治単位とする首長や議会ももはや存在しない。「失ってしまったもの」はやはり決して小さくない。それをカ

10 言うまでもなく、これは非合併自治体においても同様である。

11 これは安心して暮らし続けられるようにしていくことにもつながるが、これ自体固有の意味合いを持ち、安心して暮らし続けられるようにするための方策はこれに限られないため、第1の方向性とは切り分けて言及することとした。

バーしつつ、周辺地域でも安心して住み続けられるようにするにはどうすればよいか。「安心して暮らし続けられるようにする」といってもその条件は多岐にわたるが<sup>12</sup>、それを確保する上での要（あるいは基盤）として形成が促されているのが、①小学校区等の範囲で設立される新しいコミュニティ組織（名称は「自治協議会」等様々）であり、②各種生活サービス機能が一定のエリアに集約され、集落生活圏内外をつなぐ交通ネットワークが確保された拠点である「小さな拠点」なのである。このうち、①の新しいコミュニティ組織のあり方と自治体行政との関係性については問題が少なくない。

第1に、国は、この新しいコミュニティ組織を「地域運営組織」と称し、必要な生活サービス機能を維持・確保し、地域における仕事・収入を確保するため、地域住民自らによる主体的な地域の将来プランを策定し、地域課題の解決に向けた多機能型の取り組みを持続的に行うことを期待しているが、その期待に見合った内実を備えたケースは必ずしも多くない。むしろ、新しいコミュニティ組織が自治会・町内会の延長線上で理解・運営されているために、屋上屋を架すだけになっており、メンバーも重複しているために担い手にさらなる負荷をかけることで、地域コミュニティの持続可能性を逆に低下させかねない状況に陥っているところの方が、一般的なのではないだろうか（中田 2014：256；大杉 2021：17）。

第2に、自治体行政は、多くの場合、一方で地域に対して役所の下請け的な役割を求めておきながら、他方で「地域のことは地域で」などと言って地域に「丸投げ」をすることで、住民たちの「やらされ感」、「責任押しつけられ感」を惹起してしまっている。その結果、地域における互助・共助の活性化や「盛り上がり」には十分つながらず、住民たちの負担感ばかりが大きくなってしまっている可能性が

ある。

以上を踏まえるならば、今後自治体行政に求められることは、第1に、自治会・町内会と、新しいコミュニティ組織と役割・位置づけの違いを明確にすることである。前者は、基本的に高齢者の見守りや防災など安全・安心を確保するための「守り」の組織である。一方、後者は、地域の「ワクワク、楽しさ」を醸成し、地域の魅力を高め、これまでつなげていなかった人たち同士を結び付ける「攻め」の組織であり、かつ、前者の取組みをバックアップする形で前者の持続可能性を高めるべく「支援する」組織である。両者は、組織の作動原理が異なるべきであり<sup>13</sup>、その差異の認識を広げていく必要がある。

第2に、地域に「丸投げ」せず、対話しながら「伴走」することである。その際、自治体行政には、①「コミュニティカルテ」の提供や各種講座の実施などを通じて地域の人々が「考える」ための素材の提供やノウハウの支援を行う、②中間支援組織を通じた人材マッチングや業務支援の仕組みを設ける、③「何かあっては困る」という発想で住民をコントロールしようとするのではなく、できるだけ自由な活動を許容し、チャレンジを促す、④各地域の新たなコミュニティ組織を一律に扱うのではなく、それぞれの熟度・事情等に応じた支援を心がける<sup>14</sup>、⑤活動支援というよりは、組織支援（＝主体性形成）を心がける、⑥何気ない場面での対話を通じて住民たちの実情と思いを日常的に把握し、かつ、風通しを良くしておくなどが求められる。

なお、大前提として、コミュニティ組織に対して役所の「下請け」的な役割を求める姿勢自体を改める必要があるのは、当然のことである。人口減少・高齢化が進展していく中で、そもそもコミュニティ組織の問題解決能力に過度な期待をかけるのではなく、自治体行政自身が「最後の砦」として「しんが

12 詳しくは、嶋田（2022）を参照願いたい。

13 町内会・自治会が「Must（～しなければならない）」原理を基調に作動してきたのに対し、新しいコミュニティ組織は「Will（～したい）」「Can（～できる）」原理を基調に作動させていくべきである。そのためには、コミュニティ組織からの助成金を通じて、人々のWillやCanの取組みを促すこと等が有効である。たとえば、島根県奥出雲町三沢地区の「みざわ小さな拠点づくりの会」では、「きっと三沢のためになる」と思われる挑戦に対し、「みざわチャレンジ応援金」という助成金を出している。これまでに、「ミツザニア」（1日だけのお仕事体験イベント）、コンサート、着付け教室、高齢者麻雀教室、歌の会、朝市、古民家リノベーション、空き家マップづくり、まちの花壇整備など、様々な提案が採択されている（嶋田 2025：46）。

14 なお、合併自治体においては、旧・自治体ごとに異なっていた役所と地域コミュニティとの関係のあり方が一律化されてしまったことで、地域住民から見ると「声が届きにくくなった」、「丸投げされている」などの不満が生じている場合がある。旧・自治体時代の経緯を踏まえて、一旦一律化したものを再度地域事情に応じて多様化させるという道も（その実現は容易ではないだろうが）考えうる（役重 2019：第7章）。

り」を務める覚悟を持つ必要もあろう。

2024年の地方自治法改正により指定地域共同活動団体制度が導入されたことから、こうした軌道修正を図ることは喫緊の課題となっている。この制度に基づく「指定」の仕組みの運用を通じて、地域コミュニティ等が自治体の意向に対して従前以上に敏感になる可能性があるためである。軌道修正しないと、上で述べた問題状況がより深刻化しかねないのである。この点、特に留意を促しておきたい。

#### 4 おわりに

上記軌道修正を含め、今後いかなる取組みを進めるにせよ、「人」が基本であり、「人材」を得られなければ、事は決して成就しない。それゆえ、各種取組みを推進することばかりに注力するのではなく、成長機会を十分に確保すること等を通じて人材を豊かに育てていく必要がある。そのことを最後に強調して、本稿を終えることにしたい<sup>15</sup>。

#### 参考文献

新雅文 (2011) 「災害ボランティア活動の『成熟』とは何か」遠藤薫編『大震災後の社会学』講談社新書

今井照 (2008) 『平成大合併の政治学』公人社

大杉覚 (2021) 『コミュニティ自治の未来図：共創に向けた地域人財づくりへ』ぎょうせい

金井利之 (2010) 「『平成の大合併』再考：合併特例新法期限を契機として」『ジュリスト』1396号、pp.2-7.

沓澤隆司・竹本亨・赤井伸郎 (2020) 「市町村合併が都市のコンパクト化に与える影響：標準距離を用いたパネル分析」日本地方財政学会編『地方における圏域行政・連携中枢都市圏（日本地方財政学会研究叢書；27号）』五紘舎

小池司朗・山内昌和 (2015) 「『平成の大合併』前後における旧市町村の人口変化の人口学的分析」『人口問題研究』71巻3号、pp.201-215.

小池司朗・山内昌和 (2016) 「『平成の大合併』前後における旧市町村別の自然増減と社会増減の変化：東北地方と中国地方の比較分析」『地学雑誌』125巻4号、pp.457-474.

小泉和重 (2021) 「平成合併後の小都市財政：人口3万人適正化論の実際」『自治総研』47巻510号、pp.24-50.

後藤・安田記念東京都市研究所編 (2013) 『平成の市町村合併：その影響に関する総合的研究』後藤・安田記念東京都市研究所

佐藤真弓 (2013) 「市町村合併による市町村農政の変化と地域農業への影響」佐藤康行編『検証・平成の大合併と農山村（年報 村落社会研究）』農山漁村文化協会

嶋田暁文 (2018) 「『平成の大合併』の総括的検討」『地方自治ふくおか』64号、pp.3-37.

嶋田暁文 (2020) 「自治体は何のために存在するのか？なぜ農山漁村は大事なのか？」『自治体学』34巻1号、p.13.

嶋田暁文 (2022) 「『農村・農山村での暮らし』を持続させるには？：困難な状況を乗り越えるための創意工夫」『都市問題』113巻3号、pp.4-14.

嶋田暁文 (2025) 「コミュニティ組織のあり方を問い直す：『Will・Can・Must』という視点から」『地方自治ふくおか』84号、pp.30-50.

総務省 (2010) 「『平成の合併』について」

竹内太郎 (2020) 「<特集>検証！平成の大合併：全国首長調査、存続への危機感が背中押す」『日経グローバル』379号、pp.6-39.

立岡健二郎 (2021) 「平成の市町村合併の検証を試みる：市町村の能力強化・効率化は実現されたのか」『JRI レビュー』7巻91号、pp.71-101.

地方自治総合研究所(平成合併の検証研究会)(2016) 『平成の市町村合併による住民代表性の変容：議会議員非選出の影響を中心として』（研究所資料 No.117）

道州制と町村に関する研究会編 (2008) 『「平成の合

15 筆者は、一般財団法人地域活性化センター理事長で、かつ、内閣官房参与（地方創生担当）も務めておられる林崎理さんと連名で、「人材育成基本条例制定運動」を開始したところである。「人材育成基本条例」とは、地域をより良くしていくための自治体職員の「学び、成長する権利」を明記することを中核とした条例であり、自治体職員の行動を厳しく規律することを目的とする「職員基本条例」とは似て非なるものである。全国の自治体で、この条例の制定及び「人材育成（自治体）宣言」をしていただき、その方針に沿った自治体運営の実現に取り組んでいただければと考えている。詳しくは、地域活性化センターのHPに掲載されている「『人材育成基本条例』制定を一地域活性化センター人材育成エコシステム研究会提言一」をご覧ください。

併」をめぐる実態と評価』全国町村会

- 中田実（2014）「自治省コミュニティ施策の到達点と新たな課題」山崎仁朗編著『日本コミュニティ政策の検証：自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂
- 葉上太郎（2008）「検証！市町村合併の現場を歩く（37）『隠れ無医村』が増える：無医地区をどうする・青森県外ヶ浜町平館の場合」『ガバナンス』85号、pp.90-93.
- 葉上太郎（2009）「市町村合併が地域を周辺から減らす」『月刊自治研』51巻592号、pp.34-40.
- 畠山輝雄（2013）「合併後の市町村における周辺部の過疎化の検証」『地理誌叢』54巻2号、pp.16-25.
- 林智和（2008）「防災対策における市町村合併のメリット・デメリット：市町村合併を挟んだ災害経験から」『自治体危機管理研究』2号、pp.73-78.
- 林正義（2005）「自治体合併の評価：経済分析からの展望」井堀利宏編『公共部門の業績評価：官と民の役割分担を考える』東京大学出版会
- 堀内匠（2009）「『平成の大合併』の効果としての投票率の低下」『自治総研』35巻6号、pp.86-108.
- 室崎益輝・幸田雅治編著（2013）『市町村合併による防災力空洞化：東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房
- 役重眞喜子（2019）『自治体行政と地域コミュニティの関係性の変容と再構築：「平成大合併」は地域に何をもたらしたか』東信堂
- 山下耕治（2011）「未合併団体の財政行動に関する実証分析：合併特例法の政策評価」『日本経済研究』65号、pp.43-64.
- 横道清孝・和田公雄（2001）「平成の市町村合併の実証的分析（下）」『自治研究』77巻7号、pp.118-129.

# 合併・政令市移行後の行政区と 住民自治の取組み

浜松市 市民部 市民協働・地域政策課

本市は、2005年7月に天竜川・浜名湖地域の12市町村による全国でもまれな規模の合併が実現し、人口81万人を擁する新「浜松市」として誕生した。

2007年4月には、全国で16番目の政令指定都市に移行し、7つの行政区体制での行政運営を行ってきた。2024年1月には、全国で初となる、全市域を対象とした大規模な行政区再編を行った。合併から政令指定都市移行、そして行政区再編という大きな変革のなかにあつて、本市では地域の声を市政に取り入れ、多様化する地域課題解決の取組みを行ってきた。

本稿では、合併20周年の節目にあたり、これまでの経緯を振り返るとともに、これからの住民自治の取組みを述べる。

## 1 はじめに

浜松市は、2005年に天竜川・浜名湖地域の3市8町1村（浜松市、浜北市、天竜市、舞阪町、雄踏町、細江町、引佐町、三ヶ日町、春野町、佐久間町、水窪町、龍山村）が合併し、人口81万人、面積1,511㎡（全国第2位）の新「浜松市」として誕生した。

周辺を、森林、海、湖、川などの豊かな自然環境に囲まれるとともに、国際的な競争力を有する先端技術産業群の集積や、観光資源、農業、歴史、文化などバラエティに富んだ地域性を有し、「市民協働で築く、『未来へかがやく創造都市・浜松』」を都市の将来像として掲げている。一方で、社会経済環境の変化により課題は多様化・複雑化している。日本が抱える課題と共通点の多い、「国土縮図型政令指定都市」といわれる浜松市では、常に将来を見据えながら、行政と住民との協働による持続可能なまちづくりを推進してきた。

図1 浜松駅前周辺



図2 天竜川と天竜区の花々



## 2 平成の大合併

### (1) 合併の背景

2000年4月の地方分権一括法の施行に伴い、国と地方自治体の役割分担の明確化による市民ニーズへの対応と、効率的な行財政運営による行政基盤の強化が地方の重要課題となり、全国の市町村において、いわゆる「平成の大合併」が行われた。

静岡県では、2000年に「静岡縣市町村合併推進要綱」が策定され、「市町村合併特例交付金制度」「静岡県合併支援プラン」が創設されるなど、県内市町村が主体的に自治体づくりを進めていけるよう、支援体制の整備が図られた。

浜松市においても、4市6町の枠組みで、県並みの権限と大きな財源のもと、より一層の市民サービスの向上と将来にわたる地域の発展が望める政令指定都市を目指すことを目的として、2002年7月に「環浜名湖政令指定都市構想」を公表し、同年10月には14市町村による「環浜名湖政令指定都市構想研究会」を発足させた。

2003年9月に「天竜川・浜名湖地域合併協議会」を設置し、合併そして政令指定都市移行に向けた協議を積み重ね、2005年7月に12市町村合併により、新「浜松市」が誕生した。

### (2) 合併後の浜松市

新「浜松市」では、これまでに各市町村で培われてきた豊かで美しい自然環境と、市民主体の活発な経済・文化・社会活動が共生する都市づくりを推進するとともに、地理的条件や産業構造、文化や伝統が異なる旧12市町村をぶどうの房（クラスター）にたとえ、各地域が1粒1粒として存在感を持ち、市全体が豊かな都市になるという「環境と共生するクラスター型都市」を目指すこととした。

新市の骨格となるまちづくりの方向性は、「自然環境との共生」「産業の活性化」「世界都市の実現」「相互補完による魅力あるまちづくり」「分権型のまちづくり」「市民主体のまちづくり」と定めた。

なかでも、「分権型のまちづくり」として、それぞれの地域レベルで、住民に身近な行政サービスを提供するとともに、住民の意向を反映できるようにするため、新たな地域自治の仕組みづくりなどを活用し、積極的に都市内分権を推進していくこととし

た。また、福祉、医療、教育、環境、防災、防犯などの各分野において、市民をはじめ自治会、NPOなどの市民団体や民間企業と協働し、相互に連携することで、「市民主体のまちづくり」を推進していくこととした。

### (3) 政令指定都市移行に向けて

政令指定都市移行に向けては、「環境と共生するクラスター型政令指定都市」を目指すべき都市ビジョンとして、全国に先駆けて導入した「地域自治組織」、大きな権能・権限を持つ地域完結型の区役所とする「組織内分権」、地域の個性を尊重する「一市多制度」という3つの柱により、都市内分権を進めることとした（表1）。

表1 都市内分権を支える三本柱

地域自治組織	行政サービスの維持・向上、市民意見の反映、市民協働の推進のために、合併時には、旧市町村単位として地方自治法に基づく地域自治区を、政令指定都市移行時には、行政区単位に区協議会を設置する。
組織内分権	行政サービスの維持・向上を図るために、区役所・地域自治センターなどに行き渡るだけ多くの権限を持たせ、行政組織内部の分権を推進する。
一市多制度	元気で個性のある地域を実現するために、特定の地域に固有な制度や行政サービスの差異を残すという一市多制度を活用する。

## 3 政令指定都市へ

### (1) 「小さな市役所、大きな区役所」

浜松市は、2007年4月に、中区、東区、西区、南区、北区、浜北区、天竜区の7つの行政区を持つ政令指定都市へ移行した（図3）。

図3 政令指定都市移行後の浜松市



区	人口(人)	面積(km <sup>2</sup> )
中区	245,438	44
東区	127,084	46
西区	111,500	85
南区	103,224	47
北区	95,682	278
浜北区	88,416	67
天竜区	36,366	944
計	807,710	1,511

出典：人口は2005年国勢調査確報値による2005年10月1日現在の人口に、毎月の住民基本台帳及び外国人登録原票に基づく移動数を加減して推計。面積は国土院「全国都道府県市町村別面積調」。

7つの区役所では、「小さな市役所、大きな区役所」の理念のもと、区役所を地域の総合的行政機関として、できるだけ幅広い行政サービスを行うとともに、区で重要事項を決定し、地域課題を解決できる機能を持たせることとした。

## (2) 将来を見据えた行政区の在り方の検討

2005年の12市町村の合併により広大な市域面積とともに、膨大なインフラや公共施設を抱える本市にとって、行財政改革も同時に進めるべき課題であった。行財政改革を一層推進するため、2005年に「浜松市行財政改革推進審議会条例」を制定し、企業経営者や有識者で組織する「浜松市行財政改革推進審議会（以下、「行革審」という。）」を設置した。

行革審では、浜松市の組織体制や行政区の在り方などについて審議がされ、市民サービスセンター等の出先機関の一層の活用による市民の利便性向上や組織のスリム化・フラット化の観点から「7つの行政区について、将来予測される人口・経済・産業・環境等の変化を見据えたうえで、5年後には合区を前提に見直すこと」（第1次浜松市行財政改革推進審議会 2006）、「行政区の廃止または削減をすること」（第2次浜松市行財政改革推進審議会 2009）、「本庁と区役所の役割分担の見直しの継続や、区役所と区出先機関の機能・役割を明確化すること」（第4次浜松市行財政改革推進審議会 2013）など、将来を見据えた行政区の在り方についての意見が寄せられた。

そうした意見を踏まえ、より機動的かつ効率的な行政運営を行うため、「ひとつの浜松」として、「一市多制度」から「一市一制度」、「小さな市役所、大きな区役所」から「機能的な本庁、身近な区役所」への転換を進めることとした。

## (3) 本庁と区役所の役割分担

2009年12月には、「機能的な本庁、身近な区役所」に向けて、本庁と区役所の役割分担の基本的な考え方について明らかにした。

本庁は、市民に身近な区役所から市民ニーズ等の情報や行政施策につながるデータを収集・分析し、全市的・全庁的な視点に立った政策・施策の企画立案や専門職員が限られる特定の分野の集約を行うな

ど、本庁・事業所として合理的、効率的な行政運営を図ることを目指すべき姿とした。

区役所は、住民に身近な行政機関として、日常的に利用頻度の高い行政サービスの総合的な提供拠点であるとともに、地域課題の解決に向けたアドバイスをを行うコーディネーターや地域の特性を活かしたまちづくりの拠点とすることを目指すべき姿とした。

2011年11月には、「区出先機関再構築の基本方針」を策定し、公民館を「協働センター」として再構築し、地域づくりの拠点として位置づけ、地域住民主体の地域課題解決に向けた取組みや地域団体間の連携を支援する役割を明確化した。

また、2013年には、協働センターにコミュニティ担当職員を配置し、市民ニーズを把握し、地域主体のまちづくりを伴走型で支援する体制の充実を図った。

## 4 行政区の再編

### (1) 行政区再編の目的

行政区の再編については、前述の行革審の答申のほか、2010年5月には市議会から「現状の区体制のメリット・デメリットを再度検証し、速やかに方向性を示すこと」という提言がされたことを踏まえ、再編によるサービス提供体制や住民自治のすがたについて継続して検討を進めてきた。

区役所は、地方自治法により政令指定都市に設置が義務付けられている。その区役所の数を削減し、市の裁量で設置できる行政センターとすることで、区役所と同等のサービスを提供しながら、臨機応変にサービス提供体制や職員配置を最適化し、時代の変化に合わせた柔軟で効率的な組織運営と住民サービスの向上を図ることが行政区再編の目的である。

### (2) 行政区再編までの道のり

2015年5月には、市議会行財政改革・大都市制度調査特別委員会（現在の大都市制度・行財政改革特別委員会。以下、「特別委員会」という。）が設置され、行政区再編について、市当局と議会で集中して協議することとなった。

2016年2月には、特別委員会において、市当局が示した「区制度検討に係る工程表」が了承さ

れ、2018年5月から地区自治会連合会等を対象として「新たな行政区、行政サービス提供体制（案）」について、意見を聴く会を実施した。同年9月には特別委員会に3区案(天竜区・浜北区・その他の5区)を提案し、12月には区の再編に関する住民投票条例が、市議会での修正可決のうえ公布、施行された。

2019年4月7日に実施した「区の再編に関する住民投票」では、【設問1】「天竜区・浜北区・その他の5区の3区案で再編を行うこと」については反対が多数であった一方で、【設問2】「区の再編を平成33(2021)年1月1日までに行うこと」については、設問1で賛成した票と設問1に反対で設問2に賛成した票の合計が50.8%となり、賛否が拮抗した。この結果を市議会と市当局で共有し、特別委員会で議論を重ね、2020年9月に、全市議会議員による投票の結果「区再編は必要」と結論づけられた。

2019年5月から2022年5月までの間に、特別委員会において、49回、時間にして83時間に及ぶ協議がなされた。

区割りに関しては、「行財政改革の推進」「地域拠点と主要組織の方針」「地域自治」「地域づくり」「地域特性への配慮」という5つの比較項目について、それぞれ5つ(計25)の条件項目を設定し、評価を行いながら検討を重ねた結果、中区・東区・西区・南区と北区の一部を加えたA区(現在の中央区)、北区(A区に編入された部分を除く)と浜北区を合区したB区(現在の浜名区)、天竜区のC区(現在の天竜区)の3区とすることが決定された。その後、市民等へのアンケート結果を踏まえ、区名が決定された。

行政区再編の内容については、特別委員会の協議の節目で、特別委員会委員長、副市長、市当局により、7区の自治会連合会、7区の区協議会など地域への説明を行った。

地域への説明の中で聞かれたのは、地域課題の解決に向けたアドバイスを行うコーディネーターの役割をもつ区役所が減少することで、地域の声が市政に反映されなくなるのではないかという懸念であった。

そのため、特別委員会においては、行政区再編による職員の削減や組織運営の効率化等の「行財政改革」と同時に、地域の声を市政に反映させる「住民

自治」の枠組みづくりについても協議を重ねられた。

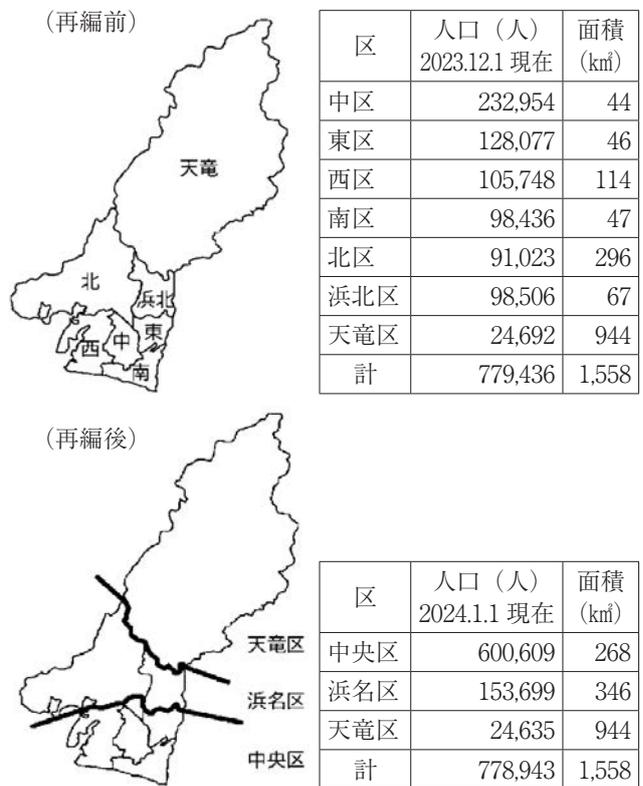
2023年2月に区再編に関する条例が可決され、2024年1月に、政令指定都市移行から約17年の時を経て、3区として新たなスタートを切った。

浜松市の行政区再編は、従来の市当局案を議会が承認するという形ではなく、市当局と議会が幾度となく議論を重ね、二人三脚で新たな制度を作り上げたことが特筆すべき点である。

### (3) 行政区再編後の浜松市のすがた

行政区再編では、区割り案だけではなく、「再編後のサービス提供体制」や「住民自治のすがた」について、議論を重ねた。

図4 区再編の概要



出典：2020年国勢調査速報値による2020年10月1日現在の人口に、毎月の住民基本台帳に基づく移動数を加減して推計。面積は国土地理院「全国都道府県市町村別面積調」。

### ア 再編後のサービス提供体制

行政区を7区から3区に再編することで、区長や管理職の削減のほか内部事務の集約により効率的な行政運営を図る一方で、区役所とならない旧区役所は、行政センターとして再編前と変わらない行政サービスを提供することとした。

また、すべての区を統括するとともに、市域の66%を占める中山間地域振興に関することを特命事項とする、区政担当副市長を新たに配置し、部局横断的な指示・調査を行うことで、最適な区政運営を行うこととした。

#### イ 住民自治のすがた

地方自治法第252条の20第7項の規定により設置している「区協議会」は、市民協働活動の要として重要な役割を担っていることから、引き続き地域の声を行政に届けることができるよう、7区単位で設置していた区協議会を、3区単位の代表会と旧区単位の地域分科会の2層体制とした。2層目の地域分科会では、より地域密着型で地域固有の課題に関して意見交換し、解決策を議論することとし、1層目の代表会では、地域分科会の意見を集約し、全体的に総括し市に届けるという枠組みとした。

同時に、地域の多様な主体で構成し、地域課題を話し合い、区協議会を通じて市政にその声を届ける仕組みとして「地区コミュニティ協議会」制度を創設した。また、住民に身近なサービス拠点である協働センター等に配置するコミュニティ担当職員の数を増やし、地域づくりを伴走型で支援することで、住民自治の充実や市民協働の推進を図った。

## 5 これからのまちづくり

人口減少が進行し、人手不足による産業や地域の活力低下が顕在化しはじめ、社会経済環境は急速に変化しながら多様化・複雑化するなど、本市を取り巻く環境は決して楽観できるものではない。

そうした中であって、浜松を次の世代に持続可能なまちとして引き継ぐために、時代の変化に的確に対応していかなければならない。

浜松市の行政区再編は、未来を見据え、持続可能な行政サービスの維持・強化をするため、不断の見直しを行ったものである。

「浜松から地方創生」の実現に向けて、まち・ひと・しごとの創生に一体的・総合的に取り組むとともに、今後も、市民が未来に明るい希望を持ち、幸福を実感できるよう、オール浜松で「元気なまち・浜松」を実現していきたいと考えている。

## 参考文献

- 第1次浜松市行財政改革推進審議会（2006）「浜松市行財政改革に関する答申」
- 第2次浜松市行財政改革推進審議会（2009）「『行政区の廃止または削減』『議会の改革』『区協議会の充実について』（意見書）」
- 第4次浜松市行財政改革推進審議会（2013）「浜松市行財政改革に関する答申」

テーマ 「平成の大合併」がもたらしたもの

# 宮崎市の地域自治のこれまでと今後の展望

宮崎市 地域振興部 地域コミュニティ課 地域まちづくり推進室 副室長 田邊 陽一

宮崎市は市町村合併を機に地域自治区制度を導入し、審議機能を持つ「地域協議会」と実践機能を持つ「地域まちづくり推進委員会」で構成する地域自治の仕組みを確立してきた。この仕組みは、住民主体による多様な活動を生むなどの成果を上げた一方、社会環境が変化する中で、組織の二重化や担い手の固定化といった課題も生じさせた。この状況を踏まえ、市では2025年度から地方自治法に基づく地域自治区制度を終了し、地域まちづくり推進委員会を中心とした独自の制度へ移行した。

この2025年度からスタートした新たな仕組みは、形式的な審議から実践的な取り組みへと舵を切る、地域分権の深化に向けた本市の新たな挑戦である。

## 1 地域自治区制度の導入

### (1) 市町村合併の経緯と制度導入の背景

宮崎市は、2000年代の市町村合併の潮流の中で、地域自治区制度を導入し、地域自治区を軸とした地域まちづくりを推進してきた。

2006年1月に佐土原町、田野町、高岡町と、2010年3月に清武町と合併したことで、市域の拡大とともに、地理的・文化的背景の異なる多様な地域を内包することになった。

当時、この大規模合併によって、行政サービスの効率化というメリットをもたらしてきた一方で、旧町域の住民の声が市政に届きにくくなることや地域固有のコミュニティが希薄化することへの懸念も生じていた。

こうした課題に対応するため、本市が導入したのが、2004年の地方自治法改正で新設された「地域自治区制度」であった。これは市域をいくつかの区域に分割し、住民自治を充実させるということだけでなく、行政が住民やコミュニティ組織と協働し、相互に連携して新しい公共を形成するという、合併後の都市経営におけるガバナンスの根幹をなすものであった。

制度の目的は、各地域の住民の意見を市政に反映させる手段を確保し、旧市町の一体感を維持しつつ、各地域の自主性・自律性を尊重することであり、この制度導入は、合併後の地域自治を円滑に進めるための必然的な選択であったと捉えている。

### (2) 地域協議会と地域まちづくり推進委員会

宮崎市の地域自治制度は、機能が明確に分かれた2つの組織によって特徴づけられる。「地域協議会」と「地域まちづくり推進委員会」である。

地域協議会は、地方自治法に基づき設置された行政の附属機関であり、審議・提言機能を担う役割が与えられていた。市の総合計画や公の施設の設置・廃止といった重要事項について、市長の諮問に依じて審議し、意見を述べるのが主な権限であったが、後に、地域まちづくり推進委員会の活動の承認の権限も付与していくことになった。

委員は公募や各種団体の推薦に基づき市長が任命し、その運営は法的な枠組みの中で行われるため、公式な住民代表機関としての性格が強いものであった。

一方、地域まちづくり推進委員会は、地域協議会

だけでは担うことが難しい、具体的な事業を実践する組織として、宮崎市の独自の発想で設立された実践部隊としての役割を担ってきた。自治会、PTA、市民活動団体など、地域の多様な主体から構成されるボランティア組織であり、防犯防災、環境、福祉といった具体的なテーマごとに部会を設け、後述する地域コミュニティ活動交付金を活用して事業を実施してきた。

この「審議」と「実践」を分離した地域自治の制度は、住民の声を公式に市政へ届ける仕組みと、地域課題を解決する柔軟な活動を両立させようとするものであった。

しかし、この「車の両輪」と称された仕組みは、審議から実践に至るまでに2段階のプロセスを要し、時に意思決定に時間を要することや、2つの住民組織が二重化・重層化し、地域の特定の方へ負担が集中するという課題もあった。この点が、後の制度見直しのきっかけの1つとなっていた。

### (3) 活動を支える財政基盤：「地域コミュニティ活動交付金」

この地域自治制度を財政的に下支えしたのが「地域コミュニティ活動交付金」（以下、「交付金」という。）である。創設当初の2009年度は、市民税均等割に年額一人500円を上乗せする「地域コミュニティ税」を財源とし、税収の全額が地域に還元されるという、住民の負担と受益の関係が明確な仕組みでスタートした。

この目的税は2010年度で廃止されたが、翌年度からは市の一般財源から同規模の予算を確保する方式に変更し、引き続き地域の活動を財政的に支援してきた。

交付金の配分方法は、公平性を考慮した設計となっている。予算総額の3割を全地域自治体に均等に配分する「均等割」と、7割を人口に応じて配分する「人口割」を組み合わせることで、人口の少ない地域にも活動の基盤となる資金を保障しつつ、人口の多い地域にはその規模に応じた支援を可能にしている。

また、執行残額の翌年度への繰り越しを認めるなど、地域の自主性を尊重した柔軟な運用も図ってきた。

## 2 地域自治区制度下における成果と課題

(1) 住民主体のまちづくりがもたらした具体的成果  
約18年間にわたる地域自治区制度を軸としたまちづくり仕組みは、宮崎市の地域コミュニティに多くの具体的な成果をもたらした。

地域まちづくり推進委員会が交付金を活用し、行政の手が届きにくい、あるいは従来は提供されてこなかった多様な事業が展開された。

例えば、災害時を想定し自治会等と連携した「防災」分野の訓練、高齢化に対応した健康福祉まつりの開催やボランティアセンターの運営といった「福祉」分野の活動、河川の清掃活動や里山の保全といった「環境」分野の取組み、地域独自の祭りの開催や歴史資源の発信といった「文化・観光」分野の事業など、その内容は多岐にわたる。

これらの活動は、地域住民が自らの地域の課題を自分事として捉え、解決に向けて行動する「新しい公共」の担い手となる土壌を育んだ。地域への愛着や誇りを醸成し、まちづくりに関わる人材の発掘・育成の場としての役割も果たしてきた。

### (2) 18年間の運用で顕在化した制度的課題

多くの成果が上がる一方で、長年の運用を通じて制度的な課題も明らかになった。大きな課題として、地域協議会や地域まちづくり推進委員会の「組織の二重化・重層化」「担い手の固定化・高齢化」「組織を構成する各種地域団体の組織力の低下」等が挙げられる。

また、地域協議会委員は、地方自治法の規定により、当該地域に住所を有する必要があるため、ある意味では硬直的な仕組みが多様な主体のまちづくりへの参画を妨げている面もあった。

さらに、新型コロナウイルス感染症の流行時には、一堂に委員が会することを前提としている地域協議会が思うように開催できなかった。そのため、地域まちづくり推進委員会の事業内容の変更を行うための承認を得ることが難しく、コロナ禍に対応した地域活動の展開に苦慮することもあった。

このように制度的課題が顕在化し始めたため、本市では、地域団体の代表や有識者で構成する「地域まちづくりのあり方検討会」を設置し、制度を検証することとした。

その結果、地域まちづくりの仕組みの見直しが必要であるとの結論に至ったところである。

### 3 新時代への移行：2025年度からの新体制と展望

#### (1) なぜ今、制度を見直すのか：新体制への移行背景

2025年4月からの新体制への移行は、これまでの制度運用で得られた成果と課題を踏まえたものである。

最大の目的は、地方自治法に基づく制約から脱却し、より柔軟で実践的な宮崎市独自のまちづくり制度を構築することにある。その核心は、審議機能と実践機能の組織的分離という構造を解消し、より機動性を高めること、地域の多様な主体を地域まちづくり推進委員会に参画させることにある。

具体的には、2025年3月末をもって、地方自治法に基づく地域協議会を終了し、4月からは、地域まちづくり推進委員会を市長の認定を受けた団体として、地域まちづくりの中心に据えることとした。

これは、地域活動の負担を軽減し、人的資源の有効活用と、形式的な審議よりも、現場での実践的な行動を重視するという、宮崎市のまちづくりにおける大きな転換点となった。

市民が、より主体的に、そして実践的に活動できる仕組みへの移行を目指すものである。

#### (2) 新たな仕組みと新体制が拓く未来

新体制では、地域の自主性と創造性を最大限に引き出すため、いくつかの新たな仕組みの導入や再構築を行った。

機能強化可能な地域まちづくり推進委員会：新体制では、地域まちづくり推進委員会がこれまでの実践活動に加え、①地域に関わる事項を協議するための組織を自ら設置する権限、②地域に関わる事項について市へ直接意見を述べる権限を持つことができるようになってきている。これにより、審議と実践が一体化し、意思決定の迅速化が図られることになる(一方で、地域ではこれまでのように、審議機能と実践機能を分けるため、地域内で、審議組織を設立したところもある)。

柔軟な財源活用：地域コミュニティ活動交付金の

用途に関するルールを見直し、地域まちづくり推進委員会の代表者への報酬や活動者に手当を支給(有償ボランティア)できるようにするなど、地域の裁量を拡大する。これにより、各地域の実情に即した、より自由度の高い事業展開が可能となっている。

「事業提案(チャレンジ)制度」の創設：誰もがまちづくり活動に挑戦できる仕組みとして「事業提案(チャレンジ)制度」を導入している。これは、市民やグループ・団体が持つ斬新なアイデアを、地域まちづくり推進委員会への企画・提案を実現可能にするもので、担い手の固定化を防ぎ、活動の活性化につなげることを期待して創設したものである。

地域まちづくり人材育成の強化：次世代の担い手を発掘・育成するため、2024年度から「地域まちづくり人材育成事業」を実施している。具体的には、地域まちづくりへの間口を広げ、誰もが参加しやすい環境を整えるため、まちづくりの取組事例の紹介やまちづくり実践者による講演の開催、企画・提案づくりのノウハウを学ぶワークショップ等を実施している。

これらの仕組み等により、本市では、将来にわたり持続可能な地域まちづくりを目指し、新たな歩みを始めたところである。

### 4 期待される効果と長期的展望

#### (1) 持続可能な地域運営への道筋

新体制への移行により期待される最も大きな効果は、地域の意思決定の迅速化と地域ニーズへの即応性の向上である。地域まちづくり推進委員会を中心とした仕組みは、地域課題の解決に取り組むまでの時間を大きく短縮し、地域の人的負担の軽減にもなる。

人材不足が年々厳しさを増す中、地域活動においても合理化を図っていくことは、必要な視点であり、持続可能性を高める手立ての1つとなる。

また、一部の地域まちづくり推進委員会では、団体の活動拠点である地区交流センター(主として公民館機能をもつ公共施設)の指定管理者を目指しているところもある。地域の社会資源を活用して、収益(自主財源)を生み出しながら、新たな地域課題に対応していくことは、自立的・持続的な地域運営を実現するための重要な一歩となるものである。

## (2) 新たな地域自治制度の成功に向けたポイント

本市の新たな地域自治制度の成功は、いくつかの要素にかかっている。

地域まちづくりについて、地域まちづくり推進委員会が自らの判断で決定していくことについては、一方で、組織が内向きになり、一部の地域住民によって運営が左右されるリスクも想定される。

このため、①「事業提案（チャレンジ）制度」や「地域まちづくり人材育成事業」などを通じて、誰もが参加できる開かれた運営と担い手の新陳代謝を常に促すこと、②本市の地域事務所や地域センター、総合支所（出先機関）が、単なる窓口・相談機能に留まらず、専門的な助言や団体間の調整を行うコーディネーターとしての役割を継続することが重要になると考えている。

## 5 持続可能な地域コミュニティ形成に向けた宮崎市の挑戦

本市が歩んできた約18年間の道のりは、合併という大きな環境の変化に対応するため、地方自治法による地域自治区制度を導入し、歩みを進めてきた。

その運用を通じて成果と限界を学び、最終的に地域の実情に合わせた独自の制度へと発展させてきた点については、1つのモデルケースとなりうるものと考えている。

2025年度からスタートした新たな仕組みは、形式的な審議から実践的な取組へと舵を切る、地域分権の深化に向けた本市の新たな挑戦である。

この「宮崎モデル」が、地域まちづくりの担い手の多様性を確保しながら、真に持続可能な地域コミュニティを形成できるのか。その成否は、同様の課題を抱える全国の地方自治体にとって、参考になるのではないか。

この挑戦が、本市の地域自治の発展に貢献できるよう、今後も市民の皆様とともに着実に住民主体のまちづくりを推進していきたい。

# 都市の持続可能性 自治体間連携の現在地と可能性

平成の大合併が一段落して以降、多くの市町村は、単独での行政運営の限界に直面しながら、新たな公共サービス提供のかたちを模索してきた。とりわけ、さまざまな政策の推進や公共サービスの提供において、自治体間連携の取組みが深化してきた点は注目に値する。こうした動きの背景には、合併による自治体再編をこれ以上推進することの難しさに加え、進行する人口減少により、単独の自治体では持続的に公共サービスを担い続けることが困難になってきたという現実がある。

もちろん、広域行政の必要性自体は新しい課題ではない。平成の大合併以前から、一部事務組合や広域連合といった制度を通じて、単独の自治体での対応が難しい事務事業や、広域で実施する方が効率的・効果的とされる施策が展開されてきた。しかし、現在直面しているのは、それとは質の異なる問いである。今後ますます進行する人口減少、深刻化する財政状況、地域間格差の拡大といった構造的な課題のもとで、いかにして行政機能を維持し、持続可能な公共サービスを提供するかという問題である。

また、南海トラフ巨大地震などに代表される超広域災害への備えという新たな課題も自治体間連携の重要性を高めている。災害時の相互支援にとどまらず、平時から遠隔的で広域的なネットワーク構築の必要性が、徐々に認識され始めている。

自治体間連携は今や「選択肢の1つ」ではなく、自治体が地域における「政府(Government)」としての役割を担っていくために不可欠な手段となりつつある。そこでここでは、「自治体間連携の現在地と可能性」と題し、今日実践されているさまざまな自治体間連携の現状と課題について、都市自治体の取組み事例も含めて考えてみたい。

# 連携中枢都市圏の課題と今後の方向性

東京都立大学大学院 法学政治学研究科 教授 伊藤 正次

連携中枢都市圏が制度化されてから10年以上が経過した。本稿では、連携中枢都市圏構想が、①連携中枢都市と近隣市町村の連携関係を束ねた圏域設定、②市町村の主体性と圏域設定の柔軟性、③「政策ベース」の連携という特徴を備えていることを確認した上で、「一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点」の形成という所期の目標を十分達成できていないことを実証研究等の結果から明らかにする。また、この10年間に、上記の特徴を修正する再設計が試みられたものの、市町村関係者等の反対で頓挫したことを踏まえ、①生活防衛のための圏域形成という視点の強化、②多分野の広域連携施策との総合、③「圏域」の制度的明確化、という今後の方向性を提示する。

## 1 連携中枢都市圏の10年

第30次地方制度調査会の「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」を踏まえた2014年5月の地方自治法改正によって連携協約の制度が新設され、同年8月に連携中枢都市圏推進要綱が制定されてから10年以上が経過した。

あらためて確認しておく、連携中枢都市圏とは、三大都市圏以外の地域における人口20万以上の市が連携中枢都市宣言を行い、近隣市町村と連携協定を締結することによって形成される圏域である。総務省によれば、こうした圏域を形成する構想は、「相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により『経済成長のけん引』、『高次都市機能の集積・強化』及び『生活関連機能サービスの向上』を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成する政策」と位置づけられている<sup>1</sup>。

地方圏から三大都市圏、とくに首都圏への人口流出に歯止めがかからない中で、地域の拠点都市を中心とする圏域単位で行政サービスを提供する体制を維持することによって、人口流出を何とか食い止めようという発想に基づいている。

この10年間で、連携中枢都市圏は着実に数を増やし、各地でさまざまな取組みが進められてきた。連携中枢都市圏構想は、地方創生の施策に組み入れられ、2015年に改訂された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」のアクションプランにおいて、2020年の成果目標（KPI）として、連携中枢都市圏を30圏域設置することが掲げられた（まち・ひと・しごと創生本部2015b：80）。2025年4月1日現在、38の連携中枢都市圏が設立されており、KPIは達成した形になっている。

個々の圏域に目を移せば、連携中枢都市圏構想を積極的に推進することを試みている事例がある。たとえば、福山市を中心とする備後圏域では、近隣市町村と連携して、ワインやデニムといった特産品の

1 総務省ホームページ「多様な広域連携」([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html))を参照（最終閲覧日：2025年7月22日）。

振興、子供発達支援センターの共同運営、保育所への広域入所のための要件の緩和といった取組みを行っている。また、八戸市を中心とする八戸圏域連携中枢都市圏では、地域公共交通計画推進事業や八戸市立市民病院救急救命センターのドクターカー運行事業などに取り組んでいる（総務省 2025：1：18）。

しかし、この10年余りの地方創生の取組みが、「国全体で見たときに人口減少や東京圏への一極集中などの大きな流れを変えるには至って」いないと評価されている中で（内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局・内閣府地方創生推進事務局 2024：1）、連携中枢都市圏が、この10年間で「一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点」として十分な機能を果たしてきたとはいえないのではないだろうか。

本稿では、連携中枢都市圏の特徴をあらためて整理し、その効果を検証する試みを紹介するとともに、今後の方向性を考察することを試みたい<sup>2</sup>。

## 2 制度設計の特徴

連携中枢都市圏構想は、2009年に制度化された定住自立圏構想と同様に、ポスト「平成の合併」期における新たな広域連携施策と位置づけられる。筆者は、この新たな広域連携施策における制度設計の特徴について、次のように整理したことがある（伊藤 2015：55-56）。

第1に、中心都市と近隣市町村の連携関係を束ねる圏域を設定することによって、都市機能の「集約とネットワーク化」を実現することが期待されている。すなわち、都市圏としての社会経済実態を踏まえた圏域を想定した上で、中心都市が近隣市町村と役割分担しながら応分の負担と責任を担う姿勢を示し、それを国が財政的に支援することで、圏域構成市町村間の信頼を醸成し、圏域全体の持続可能性を確保することが期待されている。

第2に、圏域設定において市町村が主体性と柔軟性を発揮することが期待されている。都道府県知事

が圏域設定主体であったかつての広域行政圏とは異なり、定住自立圏・連携中枢都市圏に対する都道府県の役割は助言と支援に限定されている。また、都道府県境を跨いだ圏域や複眼が他の中心都市をもつ圏域を設定することも可能になっている。

第3に、協定や連携協約という柔軟な手法を活用することで、いわば「政策ベース」の連携を柔軟に行うことを目指している。従来の広域連携・共同処理の仕組みは、一部事務組合、広域連合、協議会等の機構を設置する「機構ベース」の連携であったといえる。連携中枢都市圏構想でも、連携中枢都市圏ビジョン懇談会といった合議体の設置が想定されているが、これは、連携する政策にあわせて産学金官民の関係者が柔軟に参加する仕組みであり、「政策ベース」の連携を前提とした合議体であると理解することができる。

このように、「一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点」を形成することを目的とする連携中枢都市圏構想は、市町村の自主性を尊重した「政策ベース」の連携を可能にすることによって、圏域レベルにおける政策形成や公共サービスの提供を柔軟に行える体制を整備しようとしている点に特徴がある。しかし、連携中枢都市圏推進要綱が制定されてから10年以上が経過する中で、構想の所期の目的が達成できているかどうかをあらためて検証する必要があるのではないかと。次節では、実証研究等の検討を通じて、連携中枢都市圏構想の成果について検討したい。

## 3 成果の検証

連携中枢都市圏の政策効果を検証した研究としては、野田遊氏によるものがある（Noda 2025）。この研究は、2012年度から2021年度までの人口の増減と2012年度から2019年度までの平均課税所得額の増減について、2018年時点で連携中枢都市圏に参加していた191市町村と、連携中枢都市圏に参加する要件を満たしながら参加しなかった172市町村の比較を行ったものである。

2 筆者は、これまで第30次～第33次地方制度調査会委員、総務省・大都市における行政課題への対応に関するワーキンググループ構成員を務め、2025年7月末現在、内閣府・地方分権改革有識者会議議員、同提案募集検討専門部会構成員、国土交通省・地域インフラ群再生戦略マネジメント計画策定手法検討会・実施手法検討会委員を務めているが、本稿の内容はあくまで筆者個人の見解に基づくものである。

その結果、連携中枢都市圏に参加した市町村では、平均して人口が3,717人減少し、課税所得額は13,235円増加したのに対し、連携中枢都市圏に参加しなかった市町村では、平均して1,584人の人口減少、18,492円の課税所得額の増加を経験したという。連携中枢都市圏に参加した市町村に比べ、参加しなかった市町村の方が人口減少は相対的に少なく、課税所得額の増加は相対的に多いという結果が見られたのである。その他の統計分析の結果も踏まえ、野田氏は、連携中枢都市圏のような市町村間の水平的連携は人口減少対策としての効果を発揮していないと結論づけ、むしろ都道府県による垂直的な補完・支援の重要性を強調している。

この研究の結果については、逆の因果関係、すなわち、人口減少が相対的に進んだ市町村が危機感をもって連携中枢都市圏に参加した結果、連携中枢都市圏を構成する市町村における人口減少度合いが相対的に高いという結論を導いたと解釈することもできる。また、連携中枢都市圏の取組みが開始されてからの10年という期間は、政策効果を確定的に判断するには短いという考え方もあり得るだろう。ただ、それにしても、連携中枢都市圏構想が所期の政策目的を必ずしも十分に果たしていないことが実証研究によって検証されたことの意義は大きい。

では、なぜ連携中枢都市圏構想を含む水平的な市町村間連携の試みは、十分な成果を得られていないのだろうか。第33次地方制度調査会の「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」（2023年12月21日）は、定住自立圏や連携中枢都市圏は、広域的な産業政策や観光振興、災害対策など、比較的連携しやすい分野で実績を積み重ねているものの、インフラの老朽化や人手不足対策など、各自治体が有する資源を共同で活用するような取組みは必ずしも進んでいないことに言及している。その理由として、同答申は、合意形成や利害調整に責任を持つ主体が不明確で、意見の集約や役割分担が困難な場合があること、責任主体が明確であったとしても、合意形成・利害調整に困難を伴うという懸念から連携への取組みが進まないこと、実際に連携に取り組もうとしたものの、地域の実情の相違により合意形成・利害調整に苦心することなど、合意形成・利害調整の難しさがあることを挙げ

ている（第33次地方制度調査会2023：11-12）。

要するに、各市町村にとって、連携のコストは一般的に高く、定住自立圏や連携中枢都市圏といったスキームには、こうしたコストを克服するためのインセンティブ・メカニズムが十分に組み込まれていないといえるだろう。したがって、今後、連携中枢都市圏がより実効的なスキームとして活用されていくためには、現行の制度設計を修正していくことが考えられる。次節では、連携中枢都市圏の修正の試みについて検討したい。

#### 4 再設計の試み

先に整理したとおり、連携中枢都市圏構想は、①連携中枢都市と近隣市町村の連携関係を束ねた圏域設定、②市町村の主体性と圏域設定の柔軟性、③「政策ベース」の連携、という特徴を備えている。これらの特徴にそれぞれ修正を加えることによって、連携中枢都市圏を含む市町村間連携の再設計を行うことが考えられる。こうした再設計の可能性を追求する上で1つの手掛かりになるのが、2018年7月から2019年6月にかけて総務省に設置されていた、「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」（以下「行政基盤研究会」という。）における検討作業である。

この行政基盤研究会は、自治体戦略2040構想研究会の議論を踏まえ、「人口縮減時代に対応した基礎自治体による行政基盤の構築へ向けた課題や方策について分析・検討を行う」ことを目的として設置された（基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会開催要綱第1条）。同研究会は、最終的に報告書を取りまとめることなく終了したものの、各回の議事資料とされた「事務局提供資料」にその基本的な考え方が盛り込まれている。

行政基盤研究会は、まず、人口縮減の動向や広域連携制度等についての整理を行った後、「人口減少による経営資源に係る供給制約に対応するためには、希少化する人材や既存の公共施設について、自治体ごとのフルセット主義や行政分野別の縦割りによって生じる資源の過少利用から脱却し、より広域的で、分野横断的な観点から、資源を有効に活用できるようにすることが必要」（下線原文）であるという認識に立ち、資源制約下における行政サービス

提供体制の維持・確保という観点から、自治体間連携を推進する方策について検討した。とくに連携中枢都市圏については、「現在、中心都市の施設の広域受入れ、イベントの共同開催など連携しやすい取組から連携を始めている状況」にあり、「公共交通、まちづくり、医療・福祉の役割分担など、合意形成は容易ではないが圏域単位で対応していかなければならないような困難な行政課題への取組はあまり進んで」おらず、「相互に関連する行政課題でも取組状況には差がある」という認識を示していた。

その上で、「生活圏域での広域連携等の具体的なイメージ」として、①市町村が単独または共同で「行政サービスの提供体制に関する長期的な見通し」を作成し、②生活圏域を同一にする市町村は圏域を構成するか否かを自ら判断し、③持続可能性を確保できない市町村は自らの判断で都道府県による補完・支援を要請する、という圏域形成の手順を提示した。また、「圏域運営の企画・立案の指令塔」として、地方自治法第252条の3等に基づき、圏域を構成する市町村が「圏域運営協議会」を設置し、圏域内の各市町村議会の議決を経て圏域の「基本構想」を策定することも考えられるとした。さらに、行政基盤研究会は、都道府県と市町村が有する経営資源をより効果的かつ効率的に活用するために、都道府県が、圏域の中心都市や、圏域構成市町村全体、あるいは圏域を形成することが困難な市町村といった多様な主体との間で、「連携会議」を設置することも提案している。

このように、行政基盤研究会は、市町村間連携に基づく圏域の形成を阻む「壁」を打破することを目的として、都道府県の補完・支援の強化を含む圏域形成手続きの明確化、圏域内部における意思決定や企画立案、利害調整を行うための協議会の設置、圏域や市町村と都道府県との連携の強化を目指した会議体の設置、といった方策を提案した。これらの提案は、協議会や会議という「機構」の役割にあらためて注目し、市町村の自主性に配慮しつつも圏域の形成や運営に当たって都道府県の補完・支援機能を加味することを目指しているという点において、

外川伸一氏が指摘するように、先に整理した連携中枢都市圏構想の特徴に修正を加えるものとなっている（外川 2025）。

しかし、こうした行政基盤研究会で示された水平的市町村間連携の再設計構想は、周知のとおり、第32次地方制度調査会の調査審議過程で後退を余儀なくされた。地方版人口ビジョンや地方版まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定が各自治体に推奨される中で、「圏域」の機能を強化し、法制度として位置づける試みに対しては、各市町村の自主性・自立性を損ないかねない構想として、市町村関係者等から疑念と反発が寄せられることになった<sup>3</sup>。

結果として、第32次地方制度調査会の「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」には、「圏域」という文言は盛り込まれず、市町村間連携を円滑に進めていく上での方向性が示されるにとどまった。すなわち、市町村間で連携して事務処理を執行する段階では、相互の役割分担の合意を明確化するために連携協約の適切な活用が考えられること、事務処理の計画段階では、地域の実情に応じて必要となる連携の相手方や方法等を検討し、市町村間の広域連携、都道府県による補完・支援等を適切に活用し、人材育成や施設・インフラ等の活用を図っていくことの重要性が指摘された。また、連携中枢都市圏については、今後は、連携しやすい取組みから合意形成が困難な課題に対応していくことが重要であるとしつつ、その方策について、「地域の未来予測」等による長期的な見通しを踏まえて議論を行うこと、市町村が連携協約のルール化等を通じて丁寧な合意形成に基づいて連携計画を作成することが示されたものの、法制度化に向けた具体的な方向性は盛り込まれなかった（第32次地方制度調査会 2020：15-17）。

同様に、第33次地方制度調査会の「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」においても、連携中枢都市圏を含む「圏域」における合意形成機能を強化するための法制度化は見送られた。同答申は、「連携中枢都市圏・定住自

3 総務省ホームページ「第32次地方制度調査会第1回総会議事録」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi/02gyosei01\\_03000176\\_00002.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/02gyosei01_03000176_00002.html)）のpp.6-7、立谷秀清委員発言を参照（最終閲覧日：2025年7月22日）。なお、堀内（2020）p.71も参照。

立圏においては、丁寧な合意形成を図るための方策として、市町村の自主性・自立性を尊重することを前提とした上で、例えば、関係市町村間で、連携協約や協定に合意形成過程のルール等を記載しておくこと」を提案したが、これを制度面で裏づけるための改革には踏み込まなかったのである（第33次地方制度調査会 2023：12）。

## 5 今後の方向性

このように、連携中枢都市圏を制度的に再設計する試みは、2020年代半ばの今日、停滞を余儀なくされている。しかし今後、さらに人口減少が進み、それに伴って行政資源が縮減していく未来を見据えた場合、連携中枢都市圏を含む水平的な市町村間連携を我が国の地方制度の文脈にどのように位置づけるのか、あらためて問われているように思われる。

第1に、地方創生の取り組みの中に、連携中枢都市圏をはじめとする広域連携施策を位置づけ続けることが妥当であるかどうかという問題がある。本稿で紹介した実証研究が示すように、連携中枢都市圏構想は、地方圏の人口減少を抑制する施策としては十分機能していない。圏域単位での集合的な意思決定と事業実施を求める広域連携施策と、各自治体を鼓舞して事業ベースで人口減少対策を奨励する地方創生の取り組みは、そもそも相性がよいとはいえず、むしろ相反する側面がある。したがって、連携中枢都市圏構想を含む広域連携施策の目的は、地域の活性化によって圏域人口の維持を図るということよりも、地域における住民生活を防衛するための行政体制を維持することにあるという点を、より前面に押し出すべきではないだろうか。

このように、人口減少社会における一種の「生活防衛圏」として連携中枢都市圏を捉えた場合、第2に、関係府省が所管する行政分野を横断する形で「政策ベース」の連携をより深化させる必要がある。市町村間の広域連携は、公共交通、医療、上下水道を含むインフラ、まちづくり、消防といった多分野で課題となっており、関係府省がさまざまな施策を試みている。

たとえば、国土交通省は、持続可能なインフラメンテナンスの実現に向けて、広域・複数・多分野のインフラを「群」として捉え、総合的かつ多角的な

視点からマネジメントを行う「地域インフラ群再生マネジメント」（群マネ）を構想し、モデル事業等を通じて全国展開を図っている（伊藤 2024）。また、国土交通省国土審議会地域生活圏専門委員会のとりまとめ報告書（2025年6月）は、「地方の中核都市を核とした圏域」と「小さな拠点を核とした圏域」を中心に、市町村界を越えて日常の生活実感や経済活動のまとまりを有する圏域を「地域生活圏」と捉え、「これからの地域社会の新しい原単位」とすることを提唱している（国土交通省国土審議会地域生活圏専門委員会 2025）。

連携中枢都市圏は、こうした国土交通省等が検討している広域連携の取り組みと重なり合う部分も多い。もちろん、行政分野ごとに適切な圏域の規模は異なることも想定されるが、人口減少に伴う資源制約を前提とするならば、連携中枢都市圏と関係府省のさまざまな広域連携構想を有機的に関連づけ、圏域レベルでの政策形成や行政運営の総合化を図ることも重要であろう。

第3に、これまで市町村関係者等の反対によって棚上げされてきた「圏域の法制化」を進めるかどうかという論点がある。本稿でも明らかにした通り、第32次地方制度調査会以降、市町村間の水平的連携をより実質化するための制度設計が停滞する一方、市町村に対する都道府県の補完・支援を拡大する方向性や、デジタル技術の進展や資源制約を踏まえて国・都道府県と市町村の権限配分を見直す方向性が提示されている（持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会 2025）。そのため、広域行政の推進に際して、市町村間の水平的連携による圏域形成を第一選択とすることの必然性は低下しており、市町村にとっては、都道府県との連携を含む多様な選択を構想することが可能になりつつある。

こうした中で、あくまで多様な連携手法のうちの1つとして、内部の意思決定手続きと対外的な法的性格をより明確化した「圏域」を制度化し、構成市町村間の合意に基づいて連携中枢都市圏等に適用することを選択できるスキームを整備しておくことも考えられるのではないかと。住民生活の維持・防衛を目的とした行政体制を構築するための制度的選択肢を豊富化することは、今後ますます重要性を増していくものと考えられる。

その上で、「圏域」の形成を促すために国による財政的支援を強化することに対しては、市町村関係者等からあらためて批判が寄せられるかもしれない。もとより、特定の拠点を選択的に支援する地域政策は、戦後日本の政治と社会が苦手としてきた方策である。かつての全国総合開発計画に基づく新産業都市が、当初の想定を超えて指定された例を引くまでもなく、特定の拠点を重点的に支援する試みは、各自治体等からの「均霑化」・「総花化」圧力にさらされることが常態化してきたからである（西尾1977：198-209）。

したがって、本稿で示した連携中枢都市圏の再設計の方向性、すなわち、①生活防衛のための圏域形成という視点の強化、②多分野の広域連携施策との総合、③「圏域」の制度的明確化のうち、とくに③を財政的支援とセットで実現することは、政治的に容易ではない。2025年7月の参議院通常選挙後の政治情勢は、その実現をさらに遠のかせるかもしれない。

しかし、連携中枢都市圏の取組みが始まってから10年を経た今日、人口動態の将来見通しはさらに厳しさを増しており、連携中枢都市圏を含む自治体間連携の再設計は、地方制度と国土構想を通貫する国家的な課題になっていると考えられる。国が市町村に対して後見的な誘導や選択的な支援を行うことには批判もあろうが、厳しい資源制約の下に置かれた市町村が他の市町村と無益な資源獲得競争に陥る事態はできるだけ避けなければならない。繰り返しになるが、住民生活を防衛するためには、場合によっては市町村界を越えて、地域におけるサービスを安定的に提供する体制を維持・構築していく必要がある。そのためには、市町村間の協力と連携を促すインセンティブ・メカニズムを再設計し、多様な連携手法の1つとして、連携中枢都市圏をはじめとする市町村間連携のスキームを再定位することが求められるよう。

もとより、本稿で筆者が示した方向性は依然抽象度が高く、今後、より詳細な制度設計が必要であることは言うまでもない。しかし、まずは基本的な考え方を整理することで、今後の自治体間連携の再設計に向けた手がかりを提供することとした次第である。

## 参考文献

- Noda, Y. (2025). "Regional Governance in Japan." In: Y, Noda (ed). *Local Governance in Japan*. Springer.
- 伊藤正次 (2015) 「自治体間連携の時代? : 歴史的な文脈を解きほぐす」『都市問題』106巻2号、pp.48-57.
- 伊藤正次 (2024) 「複数・広域・多分野連携による地域インフラ群の再生」『自治日報』第4270号 (2024年7月22日)
- 国土交通省国土審議会地域生活圏専門委員会(2025) 「とりまとめ報告書・地域生活圏：人口減少社会の処方箋—『人と国土のリデザイン』」
- 持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会 (2025) 「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会 報告書」
- 総務省 (2025) 「連携中枢都市圏の主な取組事例」
- 第32次地方制度調査会 (2020) 「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申 (令和2年6月26日)」
- 第33次地方制度調査会 (2023) 「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申 (令和5年12月21日)」
- 外川伸一 (2025) 「人口減少社会における自治制度としての『新しい圏域構想』に対する批判的考察」『季刊行政管理研究』189号、pp.31-42.
- 内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局・内閣府地方創生推進事務局 (2024) 「地方創生10年の取組と今後の推進方向」
- 西尾勝 (1977) 「過疎と過密の政治行政」『年報政治学』28巻、pp.193-258.
- 堀内匠 (2020) 「第32次地方制度調査会『2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申』を読む」『自治総研』46巻502号、pp.58-114.
- まち・ひと・しごと創生本部 (2015a) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略 (2015改訂版)」
- まち・ひと・しごと創生本部 (2015b) 「付属文書アクションプラン (個別施策工程表)」

<ホームページ>

総務省ホームページ「第32次地方制度調査会第1回総会議事録」[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi/02gyosei01\\_03000176\\_00002.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/02gyosei01_03000176_00002.html)（最終閲覧日：2025年7月22日）

総務省ホームページ「多様な広域連携」[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html)（最終閲覧日：2025年7月22日）

# サービスの削減ニーズと自治体間連携

同志社大学 政策学部 教授 野田 遊

すべての市町村が、現状の規模の市町村サービスを一律に担うには限界がある。市町村にとって自らが実施する優先順位が低いサービスは、削減ニーズが相対的に高いサービスとして位置づけられるが、本稿では、そうした削減ニーズと自治体の連携形態の関係を明らかにした。市民はサービスの削減ニーズが高い場合、他市町村への委託を望むが、府県補完等の垂直連携は志向しないことがわかった。抽象度が高いサービスや広域的サービスにおいても同様の結果であった。現在の市町村間の水平連携では、中心市の財政力が十分ではないため、今後は垂直連携が主流になると予想されるが、垂直連携は民主性が脆弱な連携形態である。こうした点をふまえ、府県も自治の主体であり、府県民に統制しうる民主的政府であることを認識してもらう環境づくりが必要である。

## 1 はじめに

Intermunicipal cooperation（「自治体間連携」と記す）は、市町村の持続可能性を維持するための主要な行政編成の手段である。平成の大合併は2000年に入る少し前から2010年の終結まで強力に押し進められた。合併終結後、合併に取り残された市町村をいかに維持するかを検討する際に自治体間連携に改めて焦点が当てられることになった。「改めて」というのは、合併終結前の2008年に従来展開されてきた広域行政圏施策（広域市町村圏と大都市周辺地域広域行政圏の推進施策）が廃止され、同時に定住自立圏構想が始まり、さらに2014年に連携中枢都市圏構想による連携協約制度が始まったことで、自治体間連携のあり方が改めて模索されるようになったという意味である。

これ以上の合併推進が困難な中では、自治体間連携による市町村の持続可能性の確保という意図はわかりやすいものの、自治体相互の取引費用は政策の決定や実施の様々な面で生じる。その意味では、自治体間連携は万能の方法論ではない。自治体間の取引費用より想定される連携リスクから正味の期待利益を計算のうえ連携可能性を検討するのが制度的集

合行為論（Institutional Collective Action : ICA）である（Kim et al. 2022）。ICAにおいては、自治体間で連携がなされる際に、integration mechanism（統合メカニズム）の選択が検討される。これは自治体間の連携の編成であり、複数の自治体が連携する際の形態の選択である。英語では、integration mechanismに合わせてintegration formと呼ぶのが適切であるが（Noda 2023）、日本語にすると「統合形態」となり違和感があるため、本稿では「連携形態」と表記しておこう。

連携形態は、大きくは水平連携と垂直連携に分けられる。水平連携は、事務の委託や一部事務組合の設置等による同一階層間の連携である。垂直連携の種類は水平連携ほど明確に編成が議論されてきたわけではないが、府県が市町村のサービスを代替、あるいは支援するだけでなく、府県と市町村の協働的な手法（法令上の役割分担は変更せず、都道府県と市町村が一体となって行政サービスを提供する、協働的な手法）（第32次地方制度調査会 2020 : 19）も含まれる。もっとも人口減少下の市町村の脆弱な財政状況をふまえると、代表的な垂直連携は、府県による市町村の補完や代替を想起しやすい。

ただし、垂直連携では市町村自治が希薄化する可能性がある。この可能性に迫るためには、民意が垂直連携を許容するかどうかを吟味するのが有益である。自治体間連携の良し悪しも自治体の運営と同じく民主的統制が欠かせないため、垂直連携に対する民意の検証は、実は主要な論点である。

また、水平連携においては、事務の委託は他の市町村のサービスに加わるもので政治的合意を調達しやすいが、一部事務組合や広域連合は法人化が必要なため、事務の委託よりコストがかかる (Holzer & Fry 2011)。一方、他の自治体にサービスの質や提供を任せてしまう事務の委託よりは、法人化の方が構成市町村の意図をサービスに反映しやすい。水平連携についても委託や法人化のどの連携形態を許容するかはしっかりと民意により把握しておくのが望ましい。

これらの垂直、水平の自治体間の連携形態については、そもそも現状で市町村が担っているサービスをどの程度維持するかが常に前提的な検討事項となる。換言すれば、連携形態の選択は、市民からみたサービスの削減ニーズより影響を受ける論点でもある。日本の自治体のサービスは諸外国のそれと比較してもかなり規模が大きく、また広い守備範囲をもつ (Noda 2025)。こうした状況において、市町村のサービスを削減する過程で、必要なサービスに対しては、府県による垂直連携か、または他市町村との水平連携による維持かといった検討が、今後の自治体間連携のあり方に迫ることになる。

以下では、自治体間連携の背景情報をふまえ、現状の市町村サービスの削減ニーズをアンケート結果により確認する。そのうえで、市町村のサービス削減ニーズがいかに連携形態に影響するのかを明らかにする。

## 2 中心市依存の自治体間連携

1999年に旧自治省が府県を通じた合併推進要綱策定と地方財政措置を提示して以降、全国的に合併への検討が進められた。大きく進展する契機になったのは、2004年から2006年にかけて推進された三位一体改革による地財ショックであった。地方交付税の削減により次年度の予算が組めなくなる市町村が近隣の自治体との合併を選択した。2008年には、

従来の広域行政圏施策は廃止され、定住自立圏構想と同様の枠組みであったが交付税措置をより充実させた連携中枢都市圏構想が2014年から進められている。合併はあくまで市町村による自主的な決断を前提としたが、合併を選択しなかった財政の脆弱な市町村の維持に向け、自治体間連携が促進されてきた。

ところが、かつての広域行政圏施策がサービスを維持するために、隣接市町村間の圏域で受け皿を作ってきたのに対し、連携中枢都市圏構想や定住自立圏構想は、中心市と小規模市町村の1対1の連携協約を通じた中心市依存の圏域づくりのフレームとなっている。中心市が大都市であれば中心市依存でも関係市町村の持続可能な運営が可能であったかもしれない。しかし、連携中枢都市圏の中心市は、三大都市圏が含まれず、そもそも中心市の財政状況が深刻であり、都市圏としても小さすぎるのが実情である。実際、連携中枢都市圏の採択地域の市町村は、採択候補であるものの採択されていない市町村よりも人口や税収が増えたという証拠はない (Noda 2025)。

市町村の持続可能性は、東京一極集中による全国からの人口流出が際限なく続く中では維持しにくくなる。2023年度の財政力指数で自治体の財政状況を見ても、都道府県においては、高い順に東京都、愛知県、神奈川県、千葉県、大阪府、埼玉県となっている。市町村の不交付団体が多い府県の順は、愛知県、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県となり、南関東と愛知県が広域自治体、基礎自治体の双方で財政状況のよい自治体となっている。こうした状況では、府県と市町村の垂直連携を進めようとしても、南関東や愛知県を除けば、市町村の厳しい財政を補完すべき府県自体の財政もまた厳しいのが実情である。中心市依存の市町村間の水平連携による圏域づくりには、大きな限界があり、今後は府県との垂直連携に依存せざるをえない。

## 3 市町村の行政サービスに関する削減ニーズ

### (1) 削減と連携に係る市民ニーズ把握の必要性

企業立地や定住促進で税収増加の姿を容易に描けないなかでは、歳出削減を進めつつ、必要なサービスをいかに自治体間連携で維持するかを検討する必要がある。日本の自治体の場合、諸外国に比して歳

出規模がかなり大きい点もサービスの削減余地につながる一つの論拠である。もっとも、サービスの削減の判断を首長や行政職員に委ねたところで、市民ニーズが明確にされないなかでは、遍く多様な分野でサービスが必要と判断されがちである。政治的判断の前には、やはり市民の意向からみたサービスの削減ニーズを明確にするのが有益である。

あわせて自らが居住する市町村でのサービス実施にこだわるかどうかもニーズとして把握しておくことが連携のあり方の検討には欠かせない。市民にとって身近な市町村による生産・実施を望むサービスと、他の市町村や府県との連携で生産・実施を行う余地のあるサービスが存在する可能性がある。教育や福祉などの身近なサービスはできる限り市町村が管理できる方がよいと市民に認識されるのは自然である。一方、産業政策や交通政策、道路整備等の広域的なサービスや文化などの抽象度の高いサービスは市町村が単独で担うのは難しい場合がある。

こうした点をふまえ、市町村サービスの削減ニーズと連携志向についてアンケートにより把握した。

## (2) 削減と連携に係るアンケート

アンケートでは、日本全国を9ブロック（北海道・東北、北関東、南関東、東海、北陸、近畿、中国、四国、九州・沖縄）にわけて年齢別人口割合を反映するように回収し、全国で2,000サンプルを収集した<sup>1</sup>。市町村サービスの削減ニーズに関する設問では、「市区町村における行政サービスの維持は、市区町村が財政難であるため、非常に難しくなっています」と断ったうえで、施策分野別に、市区町村の行政サービスの支出の削減（または維持や増大）の程度を質問した。

また、連携志向についても「人口減少や景気低迷で税収が減少しており、サービスの維持が難しい時代となっています。こうした中で、あなたが住んでいる市区町村のサービスは、これまでどおり同じ市区町村で提供されなければならないですか。または、サービスの維持を図るため、あなたの居住市区町村のサービスをその他の主体が担ってもよいですか」と質問し、「①他の市区町村へのサービスの委託」、

「②市区町村間の連携組織（一部事務組合、広域連合）によるサービス」、「③都道府県が市区町村に代わってサービスを担う」、「④あなたの居住市区町村によるサービス」の選択肢を用意したうえで、①から③は複数回答とした。集計では、100%から④を控除した値を連携志向とした。

## (3) 削減ニーズ

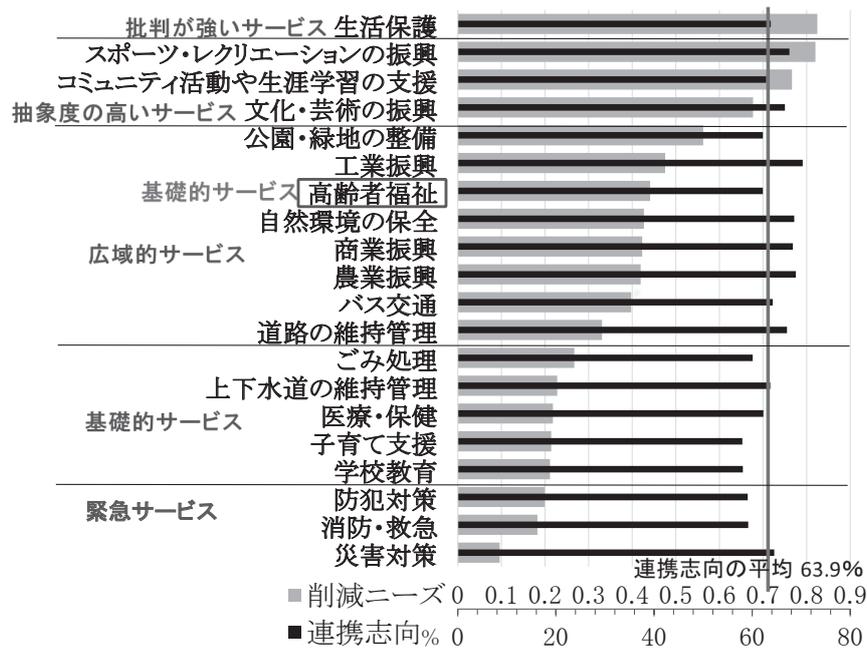
削減ニーズと連携志向の結果は図1のとおりである。同様のアンケートは、2017年にも実施しているため、それらと比較しながら結果を整理したものが表1である。全国の市民が市町村のサービスとして最も削減してもよいと回答したのは、生活保護であった。2017年調査の順位でも削減ニーズが最も高いサービスは生活保護であったため、少なくともこの7～8年で日本全国の市民は生活保護への市町村での支出を最も問題視していると理解できる。全国の市民にとって国民負担が大きくなっているなか、制度の本来の対象者を超えた給付と受けとめられており、その額についても税を支払って居住している他の市民との不公平感が非常に大きいことから、このような結果になったと考えられる。

次いで、市町村において担う必要性が低いと判断されるものは、スポーツ・レクリエーションの振興、コミュニティ活動や生涯学習の支援、文化・芸術の振興といった抽象度の高いサービスである。これらの施策が他の施策より削減ニーズが高い点は2017年調査と一致している。確かに文化・芸術の振興、あるいはスポーツ・レクリエーションの振興のために、市町村立の施設を整備したりイベントを企画することは、大きな都市を除くとかなり負担である。同様の施設が府県内にあるため広域的な管理の方が効率的であるという考え方が可能である。

その次が、公園・緑地の整備や産業政策、バス交通や自然環境の保全、道路の維持管理といった広域的サービスであり、この点も2017年調査と変わらない。財政状況がきわめて厳しくなっている市町村においては特に歳出額が大きくなる広域的サービスへの負担を問題視しているものと考えられる。広域的サービスは市町村が行うのではなく、広域自治体

1 株式会社クロス・マーケティングを通じて2024年12月25日から26日まで実施。

図1 市町村サービスの施策別削減ニーズ（2024年）



注：標本数 2000（北海道から九州・沖縄まで全国のデータ）。調査は 2024 年 12 月 26-27 日実施。削減ニーズの尺度は、支出を増大（-1）、支出を維持（0）、支出を少し削減（+1）、支出をある程度削減（+2）、支出を大きく削減（+3）。連携志向は、居住市区町村によるサービスの回答割合を 100% から控除して算出。  
出典：筆者作成

表1 2017年と2024年の施策別削減ニーズの順位

削減ニーズ順位	2017年調査	2024年調査
1位	生活保護 (1.259)	生活保護 (0.825)
2位	スポーツ・レクリエーションの振興 (0.972)	スポーツ・レクリエーションの振興 (0.820)
3位	コミュニティ活動や生涯学習の支援 (0.940)	コミュニティ活動や生涯学習の支援 (0.767)
4位	文化・芸術の振興 (0.821)	文化・芸術の振興 (0.677)
5位	公園・緑地の整備 (0.732)	公園・緑地の整備 (0.563)
6位	工業振興 (0.661)	工業振興 (0.476)
7位	農業振興 (0.633)	高齢者福祉 (0.441)
8位	商業振興 (0.631)	自然環境の保全 (0.427)
9位	バス交通 (0.593)	商業振興 (0.423)
10位	自然環境の保全 (0.494)	農業振興 (0.420)
11位	道路の維持管理 (0.467)	バス交通 (0.398)
12位	高齢者福祉 (0.458)	道路の維持管理 (0.331)
13位	ごみ処理 (0.366)	ごみ処理 (0.267)
14位	医療・保健 (0.366)	上下水道の維持管理 (0.228)
15位	防犯対策 (0.342)	医療・保健 (0.218)
16位	上下水道の維持管理 (0.326)	子育て支援 (0.214)
17位	学校教育 (0.265)	学校教育 (0.212)
18位	子育て支援 (0.233)	防犯対策 (0.199)
19位	消防・救急 (0.229)	消防・救急 (0.183)
20位	災害対策 (0.179)	災害対策 (0.096)
連携志向	77.5%	63.9%

出典：野田（2020）、及び 2024 年調査により作成

である府県が担うのが適切と認識されているのであろうか。なお、2017年調査では広域的サービスの範囲に高齢者福祉が入っておらず2024年調査よりきれいに区分できている。

広域的サービスの次に位置づけられるものがごみ処理や医療・保健、子育て支援、学校教育といった基礎的サービスである。削減ニーズの平均値は0.23であり、比較的維持してほしいサービスであるといえる。なお、上下水道の維持管理は広域的サービスと言ってもよいがこれらの基礎的サービスと同様の順位である。

最も削減してほしいくない、換言すれば、支出を維持してほしいサービスは、防犯対策、消防・救急、災害対策である。防犯対策については基礎的サービスといえるが、それ以外のサービスは緊急サービスとして位置づけられる。

表1をみると、2017年調査と若干の順序の入れ替えがあるもののほぼ同様の削減ニーズであることがわかる。これらの削減ニーズをふまえると、生活保護の対象者の厳格化や金額の適正化の必要があり、抽象度の高いサービスはすべての市町村で対応する必要性があるのかもあらためて確認する作業が求められる。

また、広域的サービスは市町村で対応するのは財政的にかなりの限界があることを市民自身も認識している。これらのサービスは、一般の市町村よりむしろ広域自治体である府県による運営が効率的な可能性がある。このため、これらの施策については、今後市町村による対応の限界が増した地域からサービスを府県に移管するか、もしくは市町村と府県による垂直連携による対応が考えられる。

#### (4) 連携志向

図1では、連携志向について濃い黒の横棒グラフで示しており、事務の委託や組合設置といった市町村間の水平連携、または府県との垂直連携のいずれかを志向する割合である。

結果をみると、平均して63.9%であり、全般的に高い連携志向であることがわかる。2017年調査における平均77.5%の連携志向よりも低くなっているが、その相違の理由は定かではない。

さて、連携志向がサービスによって若干異なるこ

とも把握できる。基礎的サービスに比べ、広域的サービスのうち産業振興、バス交通、道路、自然保全（「産業・交通・自然」と記載）、抽象度の高いサービスのうちスポーツ・レクリエーションと文化・芸術の振興（「スポレク・文化」と記載）において特に高くなっている。抽象度の高いサービスや広域的サービスは、生活保護に次いで削減ニーズが高かった。これらのサービスの連携志向が高いのは、市民にとって、広域自治体である府県によるサービスの代替や補完での連携を許容するということであろうか。次にこの関係を検証する。

## 4 自治体間の連携形態の要因

### (1) 連携形態と削減ニーズ

府県による垂直補完を許容するか、また、水平連携のうち委託や法人化のどのような連携形態を民意として望んでいるのか。削減ニーズと連携形態の関係は、削減ニーズが高ければ、サービスを府県に依存するため、垂直連携のニーズが高まるのではないか。また、水平連携のうち、事務の委託は他の自治体のサービスへの依存を意味するため、削減ニーズの高さは委託ニーズの高さにつながる可能性がある。一方、組合設置などの法人化は組織化のコストや運営上の調整コストがかかるため、削減ニーズが高いからといって法人化ニーズが高まるわけではなく、むしろネガティブな影響を与えると想定できる。

これらの削減ニーズと連携形態の関係について最小二乗法により検証した。従属変数は、垂直連携、水平連携のうち事務の委託（「水平連携\_委託」と記載）と、一部事務組合や広域連合の設置（「水平連携\_法人化」と記載）として、独立変数は削減ニーズのほか、制御変数として、属性、支持政党、市政への関心や満足度、情報の入手のしにくさを設定した<sup>2</sup>。満足度が高い場合、現状の市町村サービスを評価しているため、垂直、水平のいずれの連携に対してもネガティブな効果があるといえる。情報の入手のしにくさは、サービスの業績やそれに基づく満足度だけでなく、プロセスそのものの影響を想定したものである。

なお、削減ニーズの影響は、サービスの種類により異なる可能性がある。生活保護に次いで削減ニーズが大きな抽象度の高いサービスのうちスポレク・

文化と、広域的サービスのうち産業・交通・自然における連携志向が高かった。このため、削減ニーズについて20施策すべて(「サービス全般」と記載)と、スポレク・文化、産業・交通・自然のいずれも5段階の尺度となるよう回答の平均値により算出した。スポレク・文化の削減ニーズ、あるいは、産業・交通・自然の削減ニーズを独立変数にする際には、従属変数となる連携形態と独立変数の市町村単独もスポレク・文化、あるいは、産業・交通・自然に限定した回答を採用した。

## (2) 検証結果

表2は、サービス全般でみた削減ニーズと、自治体間の連携形態の関係をみたものである。削減ニーズの高さは、垂直連携にはネガティブな影響を与え、水平連携のうち委託に対してはそれを促進する効果がある。市民は、財政難のもとでは、市町村の施策への支出は総じて多すぎるととらえ、削減ニーズをもっている。ただし、その削減する分を府県による垂直連携にかえることは許容しない。これは市町村主導の自治を前提とする態度である。一方、他市町村の委託に変更することは許容する。水平連携であれば何でもよいわけではなく、組合設置のような法人化はコストが高いので好まれない。

市町村サービスの満足度の影響もみておこう。満足度が高いということは、既に現状の市町村サービスのパフォーマンスを支持しているといえる。表2をみると、委託に対してネガティブな効果を示している。しかし、法人化にはポジティブな効果がある。サービスを満足に思う市民は、他都市との組合設置などの法人化を通じていっそう充実したサービスにする、あるいは、何とかサービスを維持できるようにするという態度である。逆にいうと委託はサービスを主体的に充実させるものにはならないと考えら

表2 サービス全般の削減ニーズの連携形態への効果

	垂直連携		水平連携	
		委託	法人化	
市町村単独	-0.469 *** (0.015)	-0.208 *** (0.012)	-0.488 *** (0.014)	
サービス削減ニーズ	-0.072 *** (0.011)	0.041 *** (0.011)	-0.015 (0.011)	
女性	-0.018 (0.013)	-0.001 (0.011)	0.023 * (0.012)	
年齢	0.005 (0.004)	-0.023 *** (0.003)	-0.008 ** (0.004)	
教育水準	-0.018 (0.013)	0.012 (0.011)	0.022 * (0.013)	
所得	-0.001 (0.003)	0.001 (0.003)	-0.002 (0.003)	
自民党支持	-0.050 ** (0.019)	0.048 *** (0.018)	0.015 (0.019)	
国民民主党支持	0.032 (0.022)	-0.009 (0.019)	-0.022 (0.022)	
維新の会支持	-0.070 ** (0.029)	0.027 (0.029)	0.035 (0.03)	
共産党支持	0.027 (0.042)	-0.004 (0.024)	0.020 (0.041)	
市町村政への関心	0.014 * (0.008)	-0.005 (0.007)	0.009 (0.007)	
市町村サービスの満足度	-0.003 (0.008)	-0.018 ** (0.008)	0.018 ** (0.008)	
情報の入手のしにくさ	0.007 (0.008)	0.001 (0.007)	0.000 (0.007)	
定数	0.616 *** (0.057)	0.260 *** (0.053)	0.419 *** (0.056)	
R-squared	0.294	0.159	0.321	

注：OLSにより推定。標本数2000。括弧内はロバスト標準誤差。  
\*\*\* $p < .01$ ; \*\* $p < .05$ ; \* $p < .1$ 表3、4も同じ。

れている。

制御変数のうち興味深いのは、都構想を標榜する維新の会支持者が、垂直連携にマイナスの効果を与えている点である。都構想により大阪市が分割され自治が消滅すると主張するのは反都構想の人たちであるが、それに対して、維新の会支持者は大阪市が消滅するのではなく大阪市を中心とする大阪都の主体性を前提としている可能性がある。本稿ではこれ以上追究しないが、自治の主体をどの単位で担うかは、自治の本質に関わる重要な研究課題である<sup>3</sup>。

2 属性に関わる変数として、女性、教育水準(高等専門学校、大学、大学院卒業)、政党支持はダミー変数とした。また、年齢は20歳未満、20-29歳、30-39歳、40-49歳、50-59歳、60-69歳、70-79歳、80歳以上の8点尺度、所得は200万円未満、200万円-400万円未満、400万円-600万円未満、600万円-800万円未満、800万円-1000万円未満、1000万円-1200万円未満、1200万円-1400万円未満、1400万円-1600万円未満、1600万円以上の9点尺度である。また、市町村政への関心は、「住んでいる市区町村の政治や行政サービスに対して関心がある」、満足度は「住んでいる市区町村のサービスに満足している」、情報の入手のしにくさは「住んでいる市区町村の公共サービスや市政に関する情報は入手しにくい」について、それぞれ同意の程度(まったく同意しない、同意しない、どちらともいえない、同意する、強く同意する)の5点尺度である。サービスの削減ニーズの尺度は、支出を増大1、支出を維持2、支出を少し削減3、支出をある程度削減4、支出を大きく削減5の5点尺度としたうえで対象施策(サービス全般であれば20施策)の平均値とした。さらに、連携志向は、居住市区町村によるサービスの回答割合を100%から控除して算出した。

3 都構想支持者は、都区の一体性を重視する傍ら、都に対する住民の統制の必要性を認識するという調査結果がある(野田2012)。この結果と、大阪市を中心とする大阪都の主体性の重視の示唆は整合的である。

次に表3により、連携志向が比較的大きかったスポレク・文化についてみてみよう。削減ニーズはサービス全般の結果と同様に垂直連携にネガティブ、委託にポジティブな影響を与えている。係数をみると、委託への効果がサービス全般より少し大きく、居住市町村でのサービス維持を諦めて、他市町村への委託で維持する態度が少し強く現れている。ところが法人化にはネガティブな効果があり、抽象度の高いスポーツ・レクリエーションや文化といったサービスは法人化によるサービス維持の必要性は総じてないという判断がなされているといえる。ところが、これらの抽象度の高いサービスでも満足に思う市民は、委託にはネガティブであるが、法人化にはポジティブな効果を与えている。すなわち、総じて法人化は否定されるものの、文化やスポーツで市民の満足度が高い市町村では、それらのサービスについて法人化での維持を支持すると解釈できる。

産業・交通・自然の削減ニーズの効果は表4のとおりである。サービス全般の削減ニーズと同様、垂

直連携にはネガティブ、委託にはポジティブな効果を与えている。係数をみると、垂直連携へのマイナス幅の程度はサービス全般の削減ニーズよりわずかに大きい。産業・交通・自然は広域的サービスであるから府県からの補完で対応すればよいと一般的には考えられる。しかし、市民の意向はできれば他市町村へのサービスの委託を望み、府県の包括による市町村自治の侵食を懸念しているとみることができる。

とはいえ、交通政策や産業政策、自然環境の保全をはじめとして市町村の広域的サービスを他市町村に委託するのは、政令指定都市が近隣市町村を補完するという状況以外は容易ではなく、中心市依存の自治体間連携にも限界がある。このため、府県による補完（垂直連携）が効率的な運営に向けた妥当な選択といえる。他方で、垂直連携への削減ニーズのネガティブな効果を念頭におくと、自治体間連携の効率的運営とは異なり、民主的運営の確保といった重要課題を直視する必要性が導かれる。

表3 スポレク・文化の削減ニーズの連携形態への効果

	垂直連携		水平連携	
		委託	法人化	
市町村単独	-0.472 *** (0.015)	-0.211 *** (0.012)	-0.454 *** (0.014)	
サービス削減ニーズ	-0.060 *** (0.01)	0.069 *** (0.01)	-0.027 *** (0.01)	
女性	0.009 (0.017)	-0.001 (0.015)	0.021 (0.017)	
年齢	0.001 (0.005)	-0.022 *** (0.005)	-0.007 (0.005)	
教育水準	0.009 (0.018)	0.001 (0.015)	-0.003 (0.017)	
所得	-0.003 (0.005)	0.002 (0.004)	-0.002 (0.004)	
自民党支持	-0.018 (0.027)	0.039 * (0.023)	-0.010 (0.027)	
国民民主党支持	0.015 (0.031)	0.017 (0.029)	0.008 (0.032)	
維新の会支持	-0.079 * (0.044)	0.037 (0.039)	0.021 (0.045)	
共産党支持	0.040 (0.058)	-0.013 (0.038)	0.042 (0.053)	
市町村政への関心	0.023 ** (0.01)	-0.001 (0.01)	-0.001 (0.01)	
市町村サービスの満足度	-0.019 * (0.011)	-0.011 (0.01)	0.023 ** (0.011)	
情報の入手のしにくさ	0.011 (0.01)	0.004 (0.009)	-0.012 (0.01)	
定数	0.586 *** (0.065)	0.152 ** (0.059)	0.506 *** (0.065)	
R-squared	0.242	0.147	0.227	

表4 産業・交通・自然の削減ニーズの連携形態への効果

	垂直連携		水平連携	
		委託	法人化	
市町村単独	-0.516 *** (0.014)	-0.189 *** (0.011)	-0.448 *** (0.014)	
サービス削減ニーズ	-0.080 *** (0.011)	0.039 *** (0.011)	0.005 (0.01)	
女性	-0.029 * (0.015)	0.001 (0.012)	0.026 * (0.015)	
年齢	0.010 ** (0.005)	-0.026 *** (0.004)	-0.013 *** (0.004)	
教育水準	-0.019 (0.015)	0.015 (0.012)	0.021 (0.015)	
所得	-0.002 (0.004)	0.003 (0.004)	-0.003 (0.004)	
自民党支持	-0.064 *** (0.023)	0.052 *** (0.02)	0.015 (0.023)	
国民民主党支持	0.024 (0.027)	-0.025 (0.021)	-0.016 (0.026)	
維新の会支持	-0.060 * (0.033)	0.018 (0.032)	0.040 (0.035)	
共産党支持	0.052 (0.048)	-0.017 (0.027)	0.022 (0.05)	
市町村政への関心	0.020 ** (0.009)	-0.007 (0.008)	0.009 (0.009)	
市町村サービスの満足度	-0.002 (0.009)	-0.019 ** (0.008)	0.017 * (0.009)	
情報の入手のしにくさ	0.004 (0.009)	0.002 (0.008)	0.001 (0.009)	
定数	0.640 *** (0.06)	0.267 *** (0.055)	0.363 *** (0.058)	
R-squared	0.299	0.128	0.248	

## 5 今後の自治体間連携

連携中枢都市圏を進める中心市依存の水平連携志向には限界があり、今後の自治体間連携は、効率的運営を維持するための垂直連携に依存する行政編成になると予想される。とりわけ財政力の高い南関東や愛知県を除く地域では垂直連携が喫緊の課題である。

しかし、本稿の分析結果においては、市町村サービスの削減ニーズの高さは、他市町村への委託を促進する効果がある一方、府県補完などの垂直連携にはネガティブな効果が示された。この結果は、サービス全般だけでなく、抽象度が高いサービスの一部や広域的サービスにおいても同様である。

垂直連携を進めるにあたっては、基礎自治体だけでなく広域自治体も同じ自治の主体であり市民が統制しうる自治体である点を市民に理解してもらう必要がある。市町村政と比べ、府県政への参加機会は現状で少ない。また、府県の行政プロセスの透明性確保も市町村と比べ、行政組織や政策の複雑さにより十分ではない。府県においては、これまで民主的統制をそれほど意識することがなかったと思われる。

水平連携によるサービス維持がきわめて困難な場合は府県によるサービスの代替で対応するのが基本であり、府県の積極的な広報や参加促進による民主性の強化が求められる。一方、垂直連携で水平連携を促進することも可能である。個々の市町村自治を前提とした水平連携においては民主的な統制可能性を府県民が認識しやすい環境となる。垂直連携で水平連携を促進するとは、市町村レベルでのサービスの決定や実施のコーディネートを府県が主体的にコミットしながら行うものである。既に奈良モデル(奈良県 2017)をはじめ、大都市圏であっても運営が

厳しい地域の事例(愛知県東三河地域や大阪府南河内地域)もあり、今後、民主的運営に配慮した垂直連携が進められていくことが期待される。

## 参考文献

- Holzer, M., & Fry J. C. (2011). *Shared Services and Municipal Consolidation: A Critical Analysis*. Public Technology Institute, Alexandria.
- Kim, S. Y., Swann, W. L., Weible, C. M., Bolognesi, T., Krause, R. M., Park, A. Y. S., Tang, T., Maletsky, Kiernan., & Feiock, R. C. (2022). "Updating the Institutional Collective Action Framework." *Policy Studies Journal*, 50(1): 9-34.
- Noda, Y. (2023). "Intermunicipal Cooperation, Integration Forms, and Vertical and Horizontal Effects in Japan," *Public Administration Review*, 83(3): 654-678.
- Noda, Y. (2025). "Regional Governance in Japan," In: Y. Noda (ed). *Local Governance in Japan*. Springer, 131-152.
- 第32次地方制度調査会(2020)「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」
- 奈良県(県・市町村の役割分担検討協議会)(2017)「奈良モデルのあり方検討委員会報告書 奈良モデル～人口減少・少子高齢社会に立ち向かう県と市町村の総力戦～」
- 野田遊(2012)「大阪都構想と自治—大阪市民の意向調査の分析から—」『地域政策学ジャーナル』第1巻第1号、pp.61-82.
- 野田遊(2020)「広域連携と市民」『公共政策研究』第20号、pp.39-48.

# 大規模災害と自治体間の遠隔連携 —全国的広域支援協力体制の成立と連携・ 協力を中心に—

東京都立大学 法学部 教授 大杉 寛

東日本大震災時の被災地支援で注目を浴びた自治体間での遠隔連携による災害支援方式は、その後、国・自治体等が相互に連携・協力して構築された全国的広域支援協力体制に組み込まれて活用されるとともに、大規模災害時の被災地支援での実践のたびごとに調節・連携関係を深めることで相互に洗練し、進化を遂げてきたといえる。本稿では、都市自治体などを中心として個別に構築されてきた遠隔連携の方式と全国的広域支援協力体制との関係に着目し、それぞれの位置づけや役割分担上の棲み分けを模索しながら発展を遂げてきたプロセスを振り返り、今後の都市自治体の果たすべき役割を展望する。

## 1 はじめに

大規模災害時の対応については伊勢湾台風（1959年）を契機に災害対策基本法が制定され（1961年）、国、地方公共団体、その他の公共機関を通じた必要な体制を確立し、責任の所在を明確化するとともに、災害対策の基本が定められた。その後、阪神・淡路大震災（1995年）を契機に多岐にわたる改正がなされたなかで、地方公共団体相互の協力（法5条の2）や相互応援に関する協定の締結に関する規定（8条2項12）が設けられた（1995年）。以降、災害時対応や防災で自治体間協力が多様に展開されてきたが、いわゆる遠隔自治体間連携（以下、「遠隔連携」という。）が注目を浴びる契機となったのは、東日本大震災での被災地支援においてであった。さらに近年では大規模災害が相次ぐなかで、遠隔連携を含め体系だった災害支援体制の構築が目指されてきたのである。

ここで遠隔連携とは、隣接する自治体との間での連携（隣接型）や近隣自治体から構成される圏域を単位とした連携（圏域型）が主として想定される近隣連携とは異なり、隣接していない遠隔地にある自治体間連携（厳密には、隣接していない自治体を少なくとも1つ以上含む自治体間連携）を指している

（大杉 2017）。なお、本稿では、もっぱら国内自治体間の遠隔連携を対象とし、海外自治体との連携については差し当たり考察の対象外とする。

遠隔連携は、近年、多様化、多角化、政策化する傾向にある（大杉 2015b、2021a、2021b）。遠隔連携の多くは自治体間の歴史・文化のつながりや、地理・立地上の理由ないし産業・経済上の結びつきなどをきっかけに形成され、主として親睦・交流を目的としたものが入り口段階としては中心だが、関係性が深まるにつれ、教育目的などでの子どもの交流、さらには観光、食、環境など、扱われるテーマが多様化する傾向にある。

また、遠隔連携の総数はもちろん、連携1件あたりに参加する自治体数や一自治体が参加する遠隔連携の件数などから見てもそのボリュームは近年飛躍的に増大しており、それに応じて連携の形態も多角化し変化に富むようになってきたことが観察される（大杉 2015a、2017；伊藤 2017）。

加えて、通常の近隣連携がそうであるように、遠隔連携もまた総じて政策連携を志向する傾向にあることが指摘される。例えば、SDGs 未来都市に認定された自治体の多くがその計画で遠隔連携関係にある自治体をマルチステークホルダーと位置づけてい

ることもそうであるし、また、総務省自治体戦略2040構想研究会「第二次報告」（2018年7月）で「遠隔地の自治体間の連携」が項目立てられたこと、総務省「多様な広域連携促進事業」（2021年度及び2024年度）で「隣接していない地方公共団体間の取組」が加えられるなど、国による政策的な後押しもなされてきた。

以上のように遠隔連携はさまざまな場面で活用されてきた。なかでも防災・危機管理分野での活用は近年もっとも注目されてきた分野だといえる。他分野での遠隔連携と趣が異なるのは、以前から行われてきた協定方式などに基づいて関係自治体間で自主・自立的関係をベースとした取組みは引き続き維持されながらも、その性質上、近年多発する大規模災害を背景に整備されてきた全国規模の災害支援体制との関係が考慮されるようになってきたことが指摘される。特に本稿では、人的支援を中心とした国・地方の相互連携スキームが充実強化されるなど、全国的広域支援協力体制ともいべきものの制度化・体系化・実質化が進展してきたことに着目する。全国的広域支援協力体制も一種の遠隔連携であるが、その構築にあたってはそれまでのさまざまな遠隔連携による被災地支援の実践から得られた知見・教訓が活かされる一方で、全国的広域支援協力体制とさまざまな遠隔連携とが相互調節や連携関係を深化させることで、災害支援体制全体の充実強化につながられてきたことを確認したい。

## 2 全国的広域支援協力体制と遠隔連携

### (1) 全国的広域支援協力体制の誕生

災害支援体制を考えると、元来、その主体は被災自治体である市区町村である。基礎的自治体である市区町村は、当該地域や住民の生命・身体・財産を災害から保護する役割を担う（災害対策基本法5条）。災害時に何らかの広域支援の仕組みを活用することになるのは、被災自治体だけでは地域や住民を守りきることが難しい状況にあると判断されたときなど、被災自治体の長が他自治体の長等に対して

災害応急対策の実施の応援を求めた場合である（67条）。

すでに述べたとおり、遠隔連携が本格化したのは、東日本大震災においてである。遠隔連携の主要な形態といてよい、災害時相互応援協定などの相互応援協定方式、カウンターパート方式、国・地方連合組織による調整方式などの原型が出揃い、それらがフル活用された。未曾有の災害状況に対してこれらを活用した災害支援は極めて重要な役割を果たしたが、その一方でさまざまな課題も指摘されてきた。例えば、激甚な災害ゆえに、被災自治体自らが被災状況を的確に把握できたわけではなく、また、それを伝達する術が失われた場合も少なくなかったこと、遠隔連携に基づく支援のみならず、自治体による自発的な支援などを含めて支援が錯綜したこと、全体的な情報の整理が必要不可欠であったことなどである（稲継 2015；大西 2017）。これら課題に対処し、また、その後も続く大規模災害への対応を通じて、遠隔連携は進化・洗練を遂げてきたといえる。

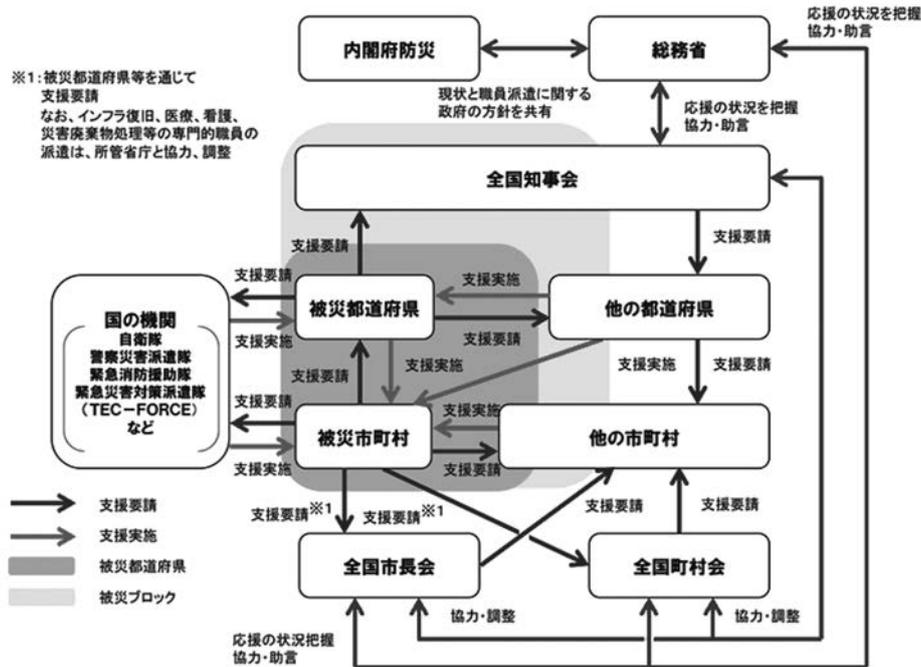
被災地支援の主な内容としては、義援金等の提供、物資の提供、そして職員の派遣（人的支援）などが挙げられるが<sup>1</sup>、特に通常業務や災害応急業務などに不可欠な人的支援に着目すると、熊本地震などを経て現在のスキームが形成されたといえる<sup>2</sup>。図1は、大規模災害時における人的支援のスキームを示したものである。国の機関（自衛隊など）によるもののほか、自治体関係では、応急対策職員派遣制度（短期）などが中核的な位置を占めている。こうしたスキームの整備のあり方を、全国的広域支援協力体制の制度化・体系化・実質化と特徴づけて捉えたい。

ここで「制度化」とは、災害対策基本法改正による自治体応援対象業務の災害応急対策全般への拡大や防災基本計画修正による応援・受援体制の充実強化、総務省と全国知事会・全国市長会・全国町村会・指定都市市長会とによる応援派遣職員制度（応急対策職員派遣制度（短期）、復旧・復興支援技術職員派遣制度（中長期））の創設など、法令等に基づく

1 東日本大震災時の協定に基づく応援内容については、寅屋敷（2021）参照。また、支援自治体側から見た応援内容については、山口・土居・谷口（2013）参照。

2 総務省による被災自治体に対する人的支援の取組みについては、総務省ホームページ「被災地方公共団体に対する人的支援の取組」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/koumuin\\_seido/hisai\\_chiho\\_kokyodantai.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/koumuin_seido/hisai_chiho_kokyodantai.html)）を参照（最終閲覧日：2025年7月23日）。

図1 大規模災害時の主な市町村への応援職員派遣支援のイメージ



出典：内閣府（2017）図表 2-1-6

公式上の遠隔連携の仕組みづくりを指す。

「体系化」とは、応援・受援先の割り当てを、あらかじめブロック別に受援県・応援県で組み合わせるなど、発災後のアドホックなペアリングではなく、上述の法令等に基づいて平時から用意しておくことで、他の方式による遠隔連携との調整をできる限り事前に図ることを指す。応援・受援のマッチングを行う調整体制や被災自治体での受援体制（担当部署の設定など）の整備とも関わる点である<sup>3</sup>。

そして、「実質化」とは、地域防災計画のほか、BCP（業務継続計画）や応援・受援計画などの策定など、遠隔連携による災害支援の実効性を高める方策の充実強化を指す。

以上のような全国的広域支援協力体制の形成・整備とその充実強化が、災害時相互応援協方式、カウンターパート方式、国・地方連合組織による調整方式とどのように関わり、どのような影響を与えたのか、現在地点（図1）からレトロスペクティブに考えてみたい。

## （2）相互応援協方式による応援

相互応援協方式は、災害時相互応援協定やその他姉妹都市など遠隔連携に基づく協定などを含めて、東日本大震災では遠隔連携による災害支援で大きな役割を果たしたとされる。ただし、その際の役割として先行研究は、協定に基づく応援のボリューム（人的支援量など）は全体からするとさほどではなかったが、国・都道府県などを経路することなく即応的・機動的な支援が可能であった点をメリットとして指摘する（稲継 2015；善教 2017）。日頃からの交流を通じてコミュニケーションが取りやすく、被災自治体の状況を把握しやすいこと（大西 2017）<sup>4</sup>、また、地域の実情に応じたきめ細やかな対応が可能であることも、初動段階では重要なメリットだといえるだろう。

他方で、協定締結先がトップの属人的つながりなどアドホックな関係であることも少なくないこと<sup>5</sup>、すべての自治体が遠隔地の自治体と協定を結んでいたわけではないこと（稲継 2015）、そのため、全体と

3 これら応援調整と東日本大震災時の事例に関しては阪本・矢守（2012）参照。

4 森（2020）はアメリカでの災害時相互応援に関する研究で指摘されたアクター間の相互接触と親密性の有意さに着目すべきだとする。

5 ただし、首長間のつながりは首長のリーダーシップを引き出し、応急の対応で重要な役割を果たしうるのは後述の杉並区のスクラム支援の事例をはじめ、さまざまな場面で観察される。例えば、森編（2025）所収の各論考では、首長間のパーソナルな関係が強調されているものが少なくない。

して体系立った支援体制が計画的に考慮されていたわけではないことなどは、デメリットと考えられる。

これらデメリットとして先行研究で指摘されてきたことは、近年の全国的広域支援協力体制の確立・充実強化の過程でかなりの程度克服・解消されてきたとあってよいだろう。すなわち、国・地方を通じた応援派遣職員制度に基づいて体系的でボリュームのある応援体制が構築されたことで、アドホックであるがゆえの支援先のムラの解消や計画的な質量の確保がなされうるように進化してきたといえる。

では協定方式は不要となってしまったのかというと、必ずしもそうではないだろう。日常的な交流による即応的・機動的な支援や被災地とのコミュニケーション、きめ細やかな支援という、協定方式ならではのメリットを重視する考え方は引き続き有効であろう。東日本大震災後から近年までの協定方式の推移とその応援実態を、災害対策基本法に基づく遠隔自治体間での相互応援協定の締結状況とそれに基づく応援回数の推移で確認しておきたい。

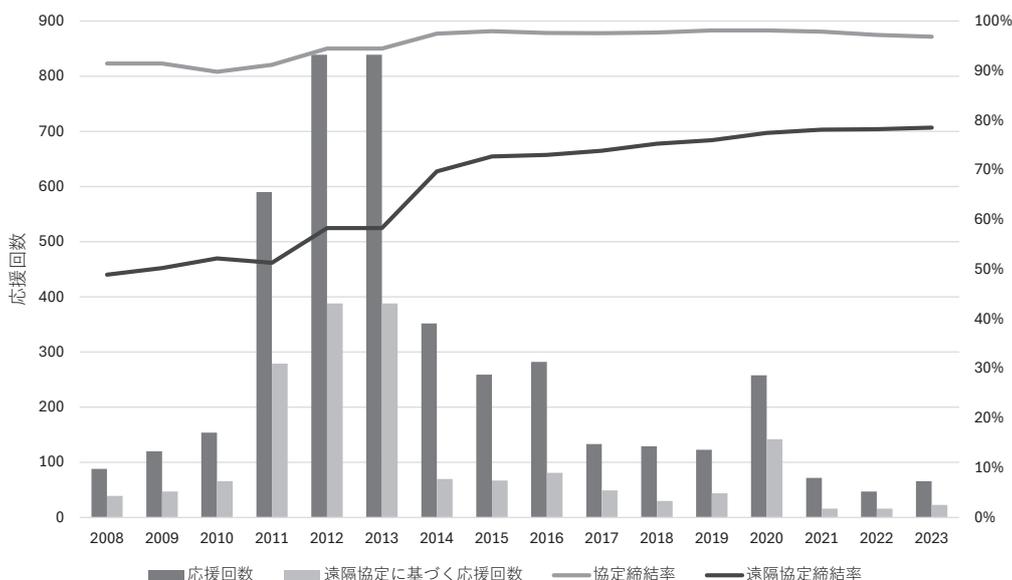
図2は市区町村間での相互応援協定の締結状況とそれに基づく応援回数の推移をグラフに示したものである。市区町村数に占める協定締結自治体の割合

は東日本大震災発災以前から9割程度で推移してきたが、翌年以降さらに高まり、2022年4月1日現在、94.4%とほとんどの市区町村が協定を締結していることがわかる。さらに、他都道府県の市区町村との協定（以下、「遠隔連携協定」という<sup>6</sup>）を締結する市区町村の割合は東日本大震災を契機に大幅な伸びを示しており、現在では78.5%と8割程度にまで達し、漸増傾向が続いている。自治体は協定締結にメリットがあると判断しているからと考えてよいだろう。

図2ではあわせて協定に基づく応援回数の推移を示している。応援回数は発災した災害の規模などに左右されるので、各年で増減が見られるが、やはり東日本大震災時には遠隔連携協定に基づくものを含めて応援回数は爆発的な伸びを示したことがわかる。その後も、例えば、令和2年7月豪雨など広域災害が発災した年には遠隔連携協定による応援回数は顕著な伸びを示したことがわかる。

ただし、大規模災害が生じた年には応援回数全体は増加しても、それに見合って遠隔連携協定による応援回数が増加してきたかといえば必ずしもそうとはいえないようである。遠隔連携協定に基づく応援

図2 市区町村間の相互応援協定の締結状況及び応援回数の推移



出典：総務省消防庁ホームページ「地方防災行政の現況」(https://www.fdma.go.jp/publication/bousai/)の各年版より筆者作成（最終閲覧日：2025年7月23日）

6 なお、他都道府県の市区町村との協定の場合、都道府県境で隣接した自治体間である場合も含まれている可能性があるが、ここでは便宜的に一括して遠隔連携協定に含めることとした。

が有効な場合とそうでない場合とが見極められている可能性がある。その点でも、個々の遠隔連携を全国的広域支援協力体制とリンクづけする試みはこれからも欠かせないだろう。

### (3) スクラム支援

災害時相互応援協定方式を用いた遠隔連携は、多くの場合、1対1の自治体間で締結される双務型連携が基本型となる。複数の協定を締結している自治体の場合でも、1対1の協定を複数締結しているケースが一般的である。

他方で、3つ以上の複数自治体とマルチラテラルな関係で協定を締結する多角型も少なくない。例えば、宇宙航空研究開発機構（JAXA）の研究施設が置かれた自治体の交流組織である銀河連邦に加盟する自治体（秋田県能代市、岩手県大船渡市、神奈川県相模原市、長野県佐久市、鹿児島県肝付町、北海道大樹町）で締結された「銀河連邦を構成する市町の災害時における相互応援に関する協定」（2010年）が、東日本大震災時に被災地である大船渡市の支援スキームとなったことは著名である。そのほかに、旧軍港のある都市つながりで「災害時における旧軍港市相互応援に関する協定」（2012年）を締結した神奈川県横須賀市・広島県呉市・長崎県佐世保市・京都府舞鶴市の例では、平成30年7月豪雨で被災した呉市を旧軍港3市が支援を行った実績がある<sup>7</sup>。

上記2事例は構成自治体がフラットな関係にあるメンバーシップ型の遠隔連携だが、これに対して東日本大震災時に南相馬市の支援にあたったことで著名なスクラム支援は、同様に複数自治体から構成されるが、フェーズに応じて遠隔連携のタイプを遷移させた点で特徴的である（大杉 2021b）<sup>8</sup>。

もともとは杉並区が首都直下地震への備えとして、リスク分散すべく各地の自治体と次々に災害時相互援助協定を締結したのがはじまりで（この段階では杉並区による複数の双務型連携）、これを第1段階とすると、東日本大震災による津波、原発事故という広域的・複合的災害で待ったなしの状況に南

相馬市が陥ったとき、いち早く支援する必要があることから、田中良杉並区長（当時）がリーダーシップを発揮して、ハブ&スポーク型遠隔連携をスクラム支援と“定義”し、遠隔連携を実働させたのが第2段階である。この段階では南相馬市とは協定締結などの直接つながりはなかった自治体も、杉並区の要請を受けて支援に参加した（例えば、杉並区所有施設がある群馬県東吾妻町は、杉並区とともに南相馬市にバスを派遣し、南相馬市民を施設に移送した。新潟県小千谷市、北海道名寄市は、杉並区の要請を受けて、物資の提供や避難民の受け入れなどを行った）。

第3段階は、連携自治体の首長が参加する自治体スクラム支援会議の設置である。自治体スクラム支援会議では、南相馬市の復興支援とともに、自治体スクラム支援のしくみに関わる法制の見直しに注力し、例えば、災害対策基本法や災害救助法の改正に向けた要望を取りまとめた。また、共通条例として、災害時における相互支援に関する条例を5連携自治体（当時）が同時期に制定したことで、より緊密な連携を構築し、来るべき災害に備えてスクラム支援体制独自の「制度化」を図った（杉並区条例は2013年4月施行）。

メンバーシップ型連携はさらに進化し、9自治体間での「自治体スクラム支援会議における災害時の受援・支援計画」策定（2021年12月）、「自治体スクラム支援会議における災害時相互援助協定」締結（2022年5月）と、スクラム支援による災害支援の実効性を担保する仕組みづくりが進められてきたのは特筆すべき点だろう。

個別の遠隔連携協定にはじまり、杉並区を中核としたハブ&スポーク型（中核となる自治体との複数の双務型連携からなるタイプ）からメッシュ型（関係する自治体間すべてで双務型連携にあるタイプ）、さらにメンバーシップ型（連携関係そのものを集合体として各自自治体が加入するタイプ）へと、スクラム支援のスキームは進化を遂げてきたが、それは自治体間による自主・自立的な遠隔連携スキームの制

7 株式会社長崎経済研究所ホームページ「ながさき経済web：自治体の遠隔型連携～旧軍港四市（横須賀、呉、佐世保、舞鶴）の取組みを中心に～」(https://nagasaki-keizai.jp/report/report-report/8675)を参照（最終閲覧日：2025年7月23日）。なお、旧軍港市間の遠隔連携形成の経緯・背景に関しては、檜楨（2017年）参照。

8 スクラム支援の事例については、大杉（2013）、千葉（2017）参照。

度化・体系化・実質化の取組みと位置づけられる。こうしたスキームの遷移は前項で述べた協定方式のデメリットを克服しつつ、あわせて交流自治体間ならではのきめ細やかで機敏な対応というメリットを一層効果的に発揮するための試みと評価される。全国的広域支援協力体制と連動した取組みが今後は期待される。

#### (4) カウンターパート方式

カウンターパート方式が定着したきっかけは、関西広域連合が東日本大震災時に、台湾大地震（1999年）や四川大地震（2008年）での対口支援をヒントに実践に取り入れたことで、その効果が広く認知されたことに求められる。特にカウンターパート方式は、応援側の窓口が一本化されていることによる受援側負担の軽減、複数自治体による応援による継続性の担保、応援側の人的・財政的な負担の軽減などのメリットが挙げられる（阪本・矢守 2012）。こうしたことから、東日本大震災以降も、被災地支援スキームとして広く採用されてきた（大西 2017）。

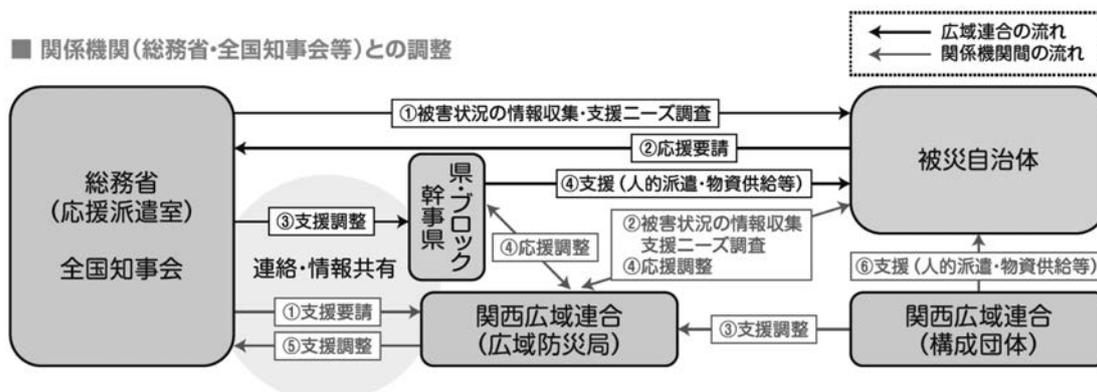
現行の全国的広域支援協力体制もまたカウンターパート（対口支援）方式をベースに構築されている。例えば、「応急対策職員派遣制度に関する要綱」では、「対口支援方式とは、被災市区町村ごとに都道府県又は指定都市を原則として1対1で割り当てる

ことにより、担当する都道府県又は指定都市（以下「対口支援団体」という。）を決定し、対口支援団体が基本的に自ら完結して応援職員を派遣することをいう」（2条（9））と定め、応援職員派遣の基本として対口支援方式を位置づけている（3条（5）（イ））。

また、関西広域連合のカウンターパート方式は、広域支援の仕組みの制度化・体系化に先鞭をつけた取組みである。とりわけ地方ブロック単位で情報集約を図る仕掛け（特別地方公共団体である広域連合制度の適用）を組み込んだ点で重要な意義を持つ<sup>9</sup>。東日本大震災時に、全国市長会・全国町村会と総務省とが提供した被災自治体と職員派遣の調整を担うスキームと対比するとその意義は明瞭である。稲継（2017）は、市長会・町村会・総務省のスキームでは、全国1,700自治体とのマッチングという大きな壁にぶち当たってしまったこと、協定方式などの個別支援が進んだなかで基本的にはそれらの網から漏れているところを手当するものにならざるをえなかったことを指摘する。

また、図3に示すように全国的広域支援協力体制と緊密な連携・調整を図る仕組みを構築してきた点は注目すべきである。実際、近年の大規模災害の際の広域支援で関西広域連合が重要な役割を果たし続けており<sup>10</sup>、そのプレゼンスの大きさは広く認知されている。

図3 関西広域連合による広域支援体制に関する関係機関との調整



出典：関西広域連合広域防災局（2025）

9 例えば、応急対策職員派遣制度では第1段階支援として被災地域ブロック内を中心とした応援職員派遣を行い、それだけでは完結して災害対応業務を実施できない場合に第2段階支援として全国の自治体が応援職員派遣を行うとする。応急対策職員派遣制度に関する要綱3条（5）参照。

10 関西広域連合による東日本大震災以降の災害対応状況については、同ホームページ「災害対応状況」（<https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/jisijimu/bosai/bosaiportal/saigaiope/1555.html>）を参照（最終閲覧日：2025年7月23日）。

### 3 遠隔連携と都市自治体のこれから

災害支援における自治体間の遠隔連携は、東日本大震災時の被災地支援で注目を浴び、その際活用された諸方式が合流することでそれ自体が遠隔連携の一形態ともいえる全国的広域支援協力体制が構築された。その後、大規模災害時の被災地支援での実践のたびごとに相互調節・連携関係を深めることで洗練させてきたが、同時に既存の遠隔連携もまたそうした調節・連携のプロセスを経て全国的広域支援協力体制での位置づけや役割分担上の棲み分けを明確化したり、また、それら個々の取組み自体が独自の制度化・体系化・実質化に向けた工夫を重ねて発展を遂げてきたりしたといえる。

大規模災害時の災害支援は、被災者自身の自助、コミュニティ等による互助・共助、そして公助にあっては被災自治体の役割が起点となりつつも、自衛隊をはじめ国による直接支援、国のスキームに基づく警察・消防等による支援、あるいはボランティアによる自発的な支援など、多様な主体間での「協力的ガバナンス」(大西 2017) が鍵となる。なかでも自治体間の遠隔連携支援はその主翼を担う仕組みの1つだといつてよいだろう。

全国的広域支援協力体制を中核とした自治体間の遠隔連携支援、ひいては「協力的ガバナンス」全体が、災害時に住民や地域をよりよく守り切るようにワークするためには、都市自治体の果たす役割が重要であることを最後に指摘しておきたい。

すでに繰り返し述べてきたように、全国的広域支援協力体制が適切に情報を集約・蓄積・可視化することで、支援の漏れや重複など非効率を可能な限り回避して、適切に応援自治体と被災自治体とをマッチングすることが肝要である。そのためには発災前における「実質化」に関わる取組みへの注力の度合いが問われる。災害時相互応援協定の締結など相応しい遠隔連携を構築できているかは当然の前提として、そうした遠隔連携を実効化するうえで重要な応援・受援体制が確保出来ているかは要チェックである。2012年改正以来「防災基本計画」に記載されてきた諸事項でいえば、防災業務計画や地域防災計

画等への応援・受援計画の位置づけ、応援先・受援先の指定、応援・受援に関する連絡・要請の手順、災害対策本部との役割分担・連絡調整体制、応援機関の活動拠点、応援要員の集合・配置体制や資機材等の集積・輸送体制等の準備、応援職員等を迅速・的確に受け入れて情報共有や各種調整等を行うための受援体制の整備(受援担当者の選定や応援職員等の執務スペースの確保、応援職員等の宿泊場所の確保等)、そして応援自治体側による応援職員の円滑な活動のための資機材や装備品等の整備、などの備えである。都市自治体では業務継続計画は概ね整備されているが、受援計画が未策定のところも散見される。また、都市自治体が計画を策定していても、協定締結先の町村が未策定であるケースは少なくない<sup>11</sup>。

また、協定を締結していても実質的な備えがされていない場合もある。表1は、全国の多数の自治体と災害時相互支援協定を締結しており、また独自の全国連携で東日本大震災や熊本地震の被災地に手厚い支援を展開してきた特別区(東京都)について、協定等に基づく平時の取組みについて尋ねたアンケートの結果である(2023年8月実施)。日頃から定期的に連携先自治体と協議や訓練等を行っている特別区も一部に見られるが少なく、特段の取組みをしていないとする回答も3割近くある。すでに述べた杉並区を中心とした自治体スクラム支援会議が独自に共通の応援・受援計画を策定したように、日頃からの普段着の交流を重ねてきた強みを活かした例は残念ながら限定的である。

首都直下地震や南海トラフなどの巨大災害を見据えたとき、まだまだ準備できることは多くあり、都市自治体ならではの先導的な役割が期待される。

加えて、運用次第では地方分権の趣旨を揺るがせかねない法改正(2024年地方自治法改正による「補充的」指示権、応援要求・指示の規定)が行われたことを勘案すると、自治体が自主・自立的に構築してきた協定等の様々な支援方式はもちろんのこと、実践の積み重ねで国・地方がまさに「協力的ガバナンス」で模索し構築してきた全国的広域支援協力体

11 受援計画が未策定な市町村は374(21.5%)あり(2024年4月1日現在)、そのうち町村の占める割合が高いと考えられる(内閣府(防災担当)・総務省消防庁 2025: 2)。

表 1 災害時相互援助協定等に関するアンケート調査結果（対象：特別区）

項目	回答数 (N=14)
1 支援・受援についてBCP（業務継続計画）に具体的に規定している	1 (7.1%)
2 協議等を定期的に実施している	6 (42.9%)
3 訓練等を定期的に実施している	4 (28.6%)
4 防災等をテーマにして相互の住民を交えた連携・交流を行っている	0 (0%)
5 BCP策定や訓練実施等のノウハウについて相互に協力している	1 (7.1%)
6 1～5以外に災害援助に関するその他の連携関係がある（具体的に）	4 (28.6%)
7 協定締結以外には災害援助に関して特段の取組みはしていない	4 (28.6%)

出典：特別区全国連携プロジェクト 2023年度第1回全国連携講演会（8月28日）に際して、特別区長会・（公財）特別区協議会の協力を得て特別区に対して行ったアンケート調査による（回答率60.2%）

制が、自治・分権の理念に相応しい運用がなされ、求められる力を遺憾なく発揮できるようにするためにも、日頃からの都市自治体の備えは欠かせないと考えるべきである。

### 参考文献

伊藤正次（2017）「遠隔型連携の特質と類型」日本都市センター編『自治体の遠隔型連携の課題と展望：新たな広域連携の可能性』日本都市センター  
 稲継裕昭（2015）「広域災害時における遠隔自治体からの人的支援」小原隆治・稲継裕昭編『大震災に学ぶ社会科学2 震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社  
 大杉覚（2013）「行政学からみた自治体イノベーション」『地方自治職員研修 自治体2.0：自治体イノベーション・ガイドブック』臨増103号、pp.11-21.  
 大杉覚（2015a）「遠隔自治体間連携の新展開」地域活性化センター編『「遠隔自治体間連携」の現状と課題』地域活性化センター  
 大杉覚（2015b）「遠隔自治体間連携による自治体経営」地域活性化センター編『「遠隔自治体間連携」の現状と課題』地域活性化センター  
 大杉覚（2017）「自治体間連携が切り拓く自治のフロンティア」特別区協会編『自治体間連携の可能性を探る』学陽書房  
 大杉覚（2021a）「多様化・多角化する遠隔連携への

視点」『ガバナンス』7月号、pp.98-99.  
 大杉覚（2021b）「遠隔連携の多角化戦略①～②」『ガバナンス』9月号、pp.98-99、10月号、pp.100-101.  
 大杉覚（2024）「遠隔連携による災害援助～特別区全国連携の事例から①～⑤」『ガバナンス』1月号、pp.82-83、2月号、pp.82-83、3月号、pp.82-83、4月号、pp.82-83、5月号、pp.82-83.  
 大西裕（2017）「東日本大震災と協力的ガバナンス」大西裕編『災害に立ち向かう自治体間連携：東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』ミネルヴァ書房  
 関西広域連合広域防災局（2025）「関西の広域防災・減災の取組」  
 阪本真由美、矢守克也（2012）「広域災害における自治体間の応援調整に関する研究」『地域安全学会論文集』18巻、pp.391-400.  
 善教将大（2017）「災害時相互応援協定は機能したか」大西裕編『災害に立ち向かう自治体間連携：東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』ミネルヴァ書房  
 曾我謙悟（2017）「協力的ガバナンスの諸形態とその選択」大西裕編『災害に立ち向かう自治体間連携：東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』ミネルヴァ書房  
 千葉尚樹（2017）「東京都杉並区の遠隔型連携に関する取組み」日本都市センター編『自治体の遠隔型連携の課題と展望：新たな広域連携の可能性』日本都市センター  
 寅屋敷哲也（2021）「東日本大震災の被災地の官民災害時応援協定の変化」『地域安全学会東日本大震災特別論文集』10巻、pp.33-38.  
 内閣府（2017）「防災白書 平成29年版」  
 内閣府（防災担当）・総務省消防庁（2025）「地方公共団体における業務継続計画・受援計画策定状況の調査結果」  
 西田奈保子（2017）「防災・危機管理分野における遠隔型連携」日本都市センター編『自治体の遠隔型連携の課題と展望：新たな広域連携の可能性』日本都市センター  
 檜楨貢（2017）「旧軍港4市の遠隔型連携」日本都市センター編『自治体の遠隔型連携の課題と展望：

新たな広域連携の可能性』日本都市センター  
森民夫編（2025）『首長たちの戦いに学ぶ災害緊急  
対応 100 日の知恵』ぎょうせい  
森裕亮（2020）「交流パワー：市区町村の水平型  
災害応援連携が生きるには」『地方自治ふくお  
か』70 巻、pp.62-69.  
山口裕敏・土居千紘・谷口守（2013）「災害時自治  
体間援助の全国的実態とその特徴」『地域安全学  
会論文集』21 巻、pp.179-188.

〈ホームページ〉

株式会社長崎経済研究所ホームページ「ながさき  
経済 web：自治体の遠隔型連携～旧軍港四市  
（横須賀、呉、佐世保、舞鶴）の取組みを中心  
に～」<https://nagasaki-keizai.jp/report/report-report/8675>（最終閲覧日：2025 年 7 月 23 日）  
関西広域連合ホームページ「災害対応状況」  
<https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/jisijimu/bosai/bosaiportal/saigaiope/1555.html>  
（最終閲覧日：2025 年 7 月 23 日）。  
総務省ホームページ「被災地方公共団体に対する人  
的支援の取組」[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/koumuin\\_seido/hisai\\_chiho\\_kokyodantai.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/koumuin_seido/hisai_chiho_kokyodantai.html)（最終閲覧日：2025 年 7 月 23 日）  
総務省消防庁ホームページ「地方防災行政の現況」  
<https://www.fdma.go.jp/publication/bousai/>（最  
最終閲覧日：2025 年 7 月 23 日）

# 多摩川流域連携自治体による 広域連携の取組み

調布市長 長友 貴樹

市長稼業は相見互いである。ときに苦勞を分かち合い助け合ってこそ、乗り越えられる苦境もある。それは事実だろう。他方、市政展開はライバル関係でもある。他の自治体より多くの知恵を出し、負けぬほど汗をかいてこそ、斬新で効果的な施策が生まれてくる。それもまた真理と言える。

だが、今後一層の困難が確実視されるわが国の社会、経済状況を見通すとき、寄り添うべき大樹をさらに太く、また文殊の知恵をより多くしなければならぬことは自明の理ではないだろうか。情けは人の為ならず。テーマによるが、すべての自治体は必要に応じて広域の輪を適正に広げながら、公共サービス向上の方途を探っていくべきである。本稿で取り上げる東京都市長会開催時の雑談から生まれた広域連携の成果例が、都市自治体の皆様の参考になれば幸いである。

## 1 自由闊達な放談に感じた意義

47都道府県の各市長会においては定例会議の場が持たれているが、年間における会議の頻度はさまざまだろう。東京都市長会は、4回の市議会開催月を除き年間各8回の役員会及び全体会、都合16回の議論の機会を設けており、その回数は他道府県に比較して多いと言えるだろう。また、原則として代理出席はなく26人の市長の出席率は極めて高い。筆者も市長就任以来かかさず会議に参加する中で、東京多摩地域を取り巻く折々の課題を確認しつつ市長としての経験を重ねてきた。

ゆえに会議の有用性については何の疑いもないが、年数を重ねるにつれて市長が集まる会合の副次的な効用も強く意識するようになった。それは、会議開始前の何の変哲もない雑談である。通常、会議開始時刻の20～30分前ぐらいから参加者が集まりはじめ、会議室前のソファに自由に席をとりながら市長同士の会話がはずむことになる。その話題は多岐にわたるが、苦勞話は概ねどの自治体においても共感を得る内容であり、聞き手も身につまされて頷き合いながら問題解決のヒントを探ってみたりす

る。また、新規事業への取組みについては互いに刺激を与え合い、他市の発想を新たな施策展開の参考とさせてもらうこともしばしばである。

そのような経験を積み重ねるうちに、次第に筆者はこの実り多い雑談をその場限りで消えていく単なる放談で終わらせるのはもったいないと思うようになった。でき得るならば、定期的会合を設ける中でより議論を深め、共通テーマについて広域的な自治体間協力に結び付けるような展開が可能になれば、多くの自治体にとって新たなメリットの享受になるのではないかと考えるようになったのである。

そして、今から12年前の2013年11月に意を決して近隣の複数の市長にそのアイデアをぶつけてみた。その結果、まさに「案ずるより産むが易し」で「それはおもしろい」とただちに衆議一決し、現在の「多摩川流域連携会議」の原形となる会合が成立した。調布以外に、府中、日野、狛江、多摩、稲城が参加した6市でのスタートだった。それ以降、多摩地域の八王子、立川、町田が加わるとともに、多摩川流域という縁で23区から大田、世田谷、さらに隣県神奈川の川崎も構成自治体となり、現在メン

バー市区は12を数える。

そしてコロナ禍の期間を例外として、開催自治体を持ち回りとする四半期ごとの会合を12年間継続して現在に至っている。当初は首長のみでの会合であったが、さまざまな人脈を辿ることにより出席者は徐々に増加してきた。現在は、構成自治体に縁のある複数の公共交通機関（電車及びバス）のトップ、その他OBも含めた国や東京都の行政関係者などにも多数参加していただくまでに会合の規模が拡大している。毎回、まず出席者の中から各自治体の事業、施策展開に資する貴重な情報提供がなされ、その後は食事を交えながら自由な意見交換が談論風発の雰囲気の中で時間の許す限り続くことになる。まさに、市長会の休憩時間に感じた有益な情報交換が、さらに議論を深めてマルチに展開されているわけで、そのような場をつくった意義は大きいと感じている。

## 2 連携がもたらした具体的成果

その12年間にわたる連携会議の議論から大きな成果も複数生まれている。

### (1) 災害時における無人航空機（ドローン）による被害状況把握

災害発生時に、無人航空機（ドローン）が被災地を上空から写真撮影し、その情報を転送し地図上に落とし込む技術が開発されている。したがって自治体は、その技術を有するNPOと契約し、彼らが所有するドローンが自市の行政区域上空を飛行することを認めさえすればそのサービスを享受することができ、まだ被災地に調査員を投入することが困難な時点においても被害状況を正確に把握することができる。そして、当然のことながら契約する自治体が増えるほど、より広域的な被害状況の把握が可能となる。

はじめにNPO法人クライシスマップパズ・ジャパンと調布、狛江両市が協定を締結し、それを連携会議で説明したところ、即座に当時（2017年）の他の構成市（府中、日野、多摩、稲城）の賛同を得ることができた。その後、そのことを東京都市長会で紹介することによって、多摩地域の多くの自治体が参加し個別に協定を締結するに至った。

同NPOによれば、固定翼タイプのドローンを1

時間飛ばして写真撮影し、1時間で処理することで、発災後2時間で撮影データを地図に落とし、ネット上に公開できるという。その後すでに、豪雨により多摩川の水量が増加した際などに本協定が有効に機能して、自治体に有益な情報もたらされている。

### (2) 観光情報等の多言語案内による広域連携

シダックス株式会社の創業者である故・志太勤氏が社会貢献活動の一環として設立した一般財団法人モバイルスマートタウン推進財団（現一般財団法人地域みらい創造財団）の事業として、各自治体の観光及び防災情報を多言語（8カ国語）に翻訳して在日外国人及び観光客などの訪日外国人に提供するサービス（名称Guidoor《ガイドア》）が存在する。

本サービスは、日本に滞在する外国人の方にさまざまな情報をそれぞれの母国語によって提供することを通して滞在中の生活利便性を高めるとともに、彼らの日本に対するより正確な理解を促進することを目的としており、ひいてはインバウンド観光客の増加につなげることも視野に入れている。

参加を希望する自治体は観光情報や写真の素材を提供するだけで、Webページ制作の管理運営及び多言語化などはすべて財団が行う。また、その間のサービス導入にかかるイニシャルコストも、その後の掲載内容の更新など維持管理にかかるランニングコストもすべて財団が受け持ち、自治体の負担はまったくないシステムになっている。

はじめに同財団から調布市に対して本サービスの説明がもたらされ、それをまず連携会議のメンバーに伝え賛同を取り付けた。その後、東京都の全基礎自治体に徐々に呼び掛けることにより、現在は24市、14区、1町2村の都内41自治体の本サービスを導入するまでに拡大してきた。当然、参加自治体が増えるほど本サービス利用者の利便性が向上するので、今後とも多くの自治体に紹介を続けていきたい。

### (3) 企業データベース IN 多摩

上記(1)、(2)のようなテーマに関して、連携会議参加自治体間の協力関係がより緊密になる中で、広域的な産業振興策の展開についても共同で取り組むべきとの機運が高まり、多摩地域における8市(八

王子、府中、調布、町田、日野、狛江、多摩、稲城)が協力して、各市内に立地する優良企業を広く全国に紹介することを目的とした企業情報データベース「インベーション to TAMA」を作成するに至った(図1)。

図1 多摩地域の位置及びデータベースHPアドレス



出典：東京都多摩地域投資誘致プラットフォーム「インベーション to TAMA」(<https://www.sangyoubd-tama.tokyo/>)を参照(最終閲覧日：2025年8月19日)。

われわれは、このデータベースの存在を広く喧伝することにより、多摩地域の潜在可能性について全国の皆様に理解を深めていただくとともに、全国の企業と多摩地域内の企業とのさまざまな提携の可能性を探ることを通じて各企業の事業活動拡大をサポートしたいと願っている。

顧みれば、わが国においては戦後の高度成長期以降に全国的に見て東京一極集中とも言われる企業集積状況が受け入れ側のさしたる行政努力もないままに形成されてきた。それゆえに、東京の自治体(都及び都内市区町村)は、在京企業を首都圏以外に積極的に紹介し、全国の企業との連携を模索するような自助努力の必要性に関する意識が他の道府県自治体に比較して希薄だったかもしれない。

しかし、近年、従来首都圏が持ち得た優位性がすでに失われつつある、もしくは首都圏であるがゆえにむしろ明らかに比較劣位に置かれている側面があることをわれわれは強く意識せざるを得なくなってきた。たとえば、インターネットの急速な普及によってすでに国内のどこに立地しようとも必要とする知識、情報を容易かつ迅速に得ることができるようになってきた。また、東京の極めて高い地価や高額な

人件費に起因して、過去20～30年の間、おびただしい数の企業が生産拠点を東京から海外を含む他地域に移転させてきた。

そのような認識に立ってわれわれは、今後全国の自治体、経済団体、企業に対して、首都圏と各地方の双方が共に経済を活性化させるための企業間協力を東京の行政の立場から積極的に働きかけていきたいと考えている。そのために、まず全国の皆さんに23区ではない東京都の多摩地域を知っていただくとともに、多摩地域内企業の紹介を目的としたデータベースを作成するに至った。その後、当初の8市以外の自治体に呼び掛けて、文字通り多摩全域を網羅するサイトに育てるべく取組みを進めている。

### 3 連携あるがゆえの自治体の発展

上述のように自治体間の広域連携を進展させながら、われわれは今後ともこの協力関係を一層強化することによってこそ、多摩川流域連携会議の構成自治体が多く新たなメリットを享受できると考えている。

これが民間企業の場合なら果たしてどうだろう。企業が常に業容を拡大し、利益を増大させていくことは至難の業と言える。そのため、同一業種内の他企業との戦いはときに熾烈を極め、それに勝利するためには安易に自己の手の内を公開することはできないだろう。換言すれば、他を凌ぐ独創的で合理的な発想があって初めて競合企業を上回る利潤の確保が可能になると言ってよいかもしれない。

だが、自治体間との関係は企業とは大いに異なる。各自治体が住民に提供するサービスは当然ながらすべて公益的なものであり、その業務内容は秘匿性を有するものではまったくない。ただ、自治体といえどもライバル意識は存在し、どの自治体も常に近隣の自治体に比較して新規の、もしくはより充実した住民へのサービスを提供しようと心掛けている。そのことは否定できないだろう。しかし、たとえば特定の市が他に先駆けて独自のサービスを開始する場合も、その全容は開示され、他自治体はその事業内容及びサービス提供を可能とする仕組みまで詳細に知ることができる。

筆者は、常々わが役所内の各セクションに少なくとも東京都内25の他市役所の業務内容を熟知する

よう注意を喚起している。すべての事業に関して、もし他自治体に画期的な取組みが存在し、それをよく研究したのちに明らかにメリットが大きいと判断すれば採用すればよいだけの話である。そして、場合によってはそれを進展させて共同事業に発展させる可能性まで考える必要もあるだろう。当然ながら、すべては住民に提供するサービス水準の向上のために行われる検討である。ゆえに、各市の取組みの比較表を常に頭の中にインプットしておくことは、業務上の必須要件と考えている。われわれは望めば、他自治体と友好的な関係を持ち得る中で、いつでも建設的な情報交換の場を設定することができる。したがって、そのような他自治体に学ぶ、もしくは連携を模索する発想が希薄で、かつ進取の気性が乏しい行政組織、また個々の公務員は、少し厳しい言い方をすれば怠慢とのそしりを免れないのではないだろうか。

#### 4 おわりに

日本を取り巻く国際環境については、今後とも対米経済関係のみならず予断を許さない混沌とした情勢が継続していくことだろう。その中で、日本企業のものづくりを中心とする国際競争力が前世紀に比して低迷状況にあることは否めない事実であり、日本経済の将来予測には常に先行き不安がつきまとう。加えて顕著な少子化傾向は、国を挙げての施策展開にも拘わらずまったく好転の兆しを見せず、今世紀中の近い時点における著しい労働力不足がもたらす経済への悪影響が懸念されている。

このような多事多難な状況下において、各自治体に課されている役割についても、今後それを安定的に果たすことが困難になるとの予測も存在する。その懸念を少しでも払拭する手立ての1つとして、自治体間の有益な連携がますます重要性を増していくことは必定と考える。各地域の実情によってその内容に差異はあるだろうが、合理的で建設的な協力関係の新たな構築、発展こそが、各自治体の事業活動の活性化ひいては住民に提供するサービス水準の向上をもたらす鍵となることを確信している。

# 播磨圏域連携中枢都市圏の 取組みと今後の展望

姫路市 政策局 ひめじ創生戦略室

播磨圏域連携中枢都市圏は、姫路市と近隣の15市町で形成され、圏域経済の活性化と人口減少対策を目的に、多様な連携事業を展開してきた。

構想開始から10年が経過し、製造業の集積や大型研究施設を活用した産学官連携が進む一方、東京圏・大阪圏への人口流出や都市間競合、地域多様性に伴う課題も顕在化している。

第3期ビジョンでは、コロナ禍からの再興と人口減少・少子高齢化への対応を軸に、デジタル技術の活用を推進する施策に重点的に取り組むことで「ボーダレスな先進デジタル都市圏」の実現を目指す。

自治体単独での地域経営が困難になる中、広域連携は不可欠な対応手段であり、国や都道府県による制度・財政支援の強化を求めるとともに、更なる圏域間の連携に取り組んでいく。

## 1 はじめに

姫路市は、兵庫県南西部の播磨地域に位置し、古くから播磨の政治・文化の中心として栄え、世界文化遺産・姫路城とともに、旧城下町の面影が残る歴史的な町並みを有し、播州平野と播磨灘がもたらす豊かな自然と農水産物にも恵まれた兵庫県第二の都市である。

本市は、1996年4月に、全国の11市とともに初の中核市に指定され、2006年3月には、近隣4町（家島町、夢前町、香寺町、安富町）と合併し、現在の市域が形成された。

現在、我が国では人口減少・少子高齢化が急速に進行しており、本市の総人口も、2015年以降減少が続き、2023年12月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した人口推計によると、2050年には、2020年から約17.1%、約9万人減少すると予測されている。

特に、本市においては、東京圏・大阪圏への若い世代の流出が顕著であり、要因の一つとして、若い世代に本市の魅力が十分に伝わっていないことが挙げられる。

この要因への対処として、市民が本市での暮らしに魅力を感じ、「住み続けたい」という思いを持ち、自ら地域の魅力を発信することが、効果的ではないかと考えた。

そのため、2024年度に、「住み続けたいひめじプロジェクト」を立ち上げ、市民とともに、ブランドメッセージ「住むほどに“好き”が深まる“姫”のまち」を策定し、行政と市民が一体となったふるさとプロモーションに取り組んでいる。

## 2 播磨圏域連携中枢都市圏形成の沿革

### (1) 連携中枢都市圏の形成

本市は、人口減少下においても、元気な地方を創り、広域的な経済成長を通じた地域活性化を目指し、2013年3月に、人口50万人から100万人の政令指定都市・中核市の7市（新潟市、浜松市、熊本市、宇都宮市、東大阪市、松山市、鹿児島市）に呼びかけ、広域連携のあり方やこれらの都市に共通する様々な地域課題について意見交換を行う「中枢拠点都市研究会」を立ち上げた。

また、地方の拠点都市が広域的に雇用の場と都市

の魅力を創出することで地域を活性化し、大都市への若者の人口流出を抑制し、日本が直面する人口減少・少子高齢社会の問題に対するモデルケースとなることを目指し、同年5月には、国に対して「地方中枢拠点都市」制度の創設と財政措置を提言した。

この提言を受け、同年6月、国の第30次地方制度調査会は「地方中枢拠点都市」の創設を答申し、国において地方自治法が改正されるなど、制度と財政措置の具体化が進められた。

さらに、地方中枢拠点都市圏構想は、国土交通省の「高次地方都市連合」と経済産業省の「都市雇用圏」の都市圏域概念と合わせて、連携中枢都市圏構想として制度化され、2014年度から、全国的な取組みとして展開されることとなった。

本市は、播磨圏域全体の将来像を描き、圏域全体の経済をけん引し、圏域の住民全体の暮らしを支えるという役割を担う意思を明確にするため、2015年に連携中枢都市宣言を行うとともに、近隣の7市8町（相生市、加古川市、赤穂市、高砂市、加西市、宍粟市、たつの市、稲美町、播磨町、市川町、福崎町、神河町、太子町、上郡町、佐用町）と「播磨圏域連携中枢都市圏形成に係る連携協約」を締結し、広域連携の取組みを開始した。

## (2) 播磨圏域のこれまでの取組み

播磨圏域連携中枢都市圏では、中長期的な将来像と具体的取組みを示した「播磨圏域連携中枢都市圏ビジョン」（第1期2015～2019年度、第2期2020～2024年度）を策定し、これまで多岐にわたる連携事業に取り組んできた。

圏域全体の経済成長のけん引分野では、「ものづくり力の強化」「地域ブランドの育成」「交流人口の増加」という3つの戦略の方向性を定め、播磨の豊かさと潜在力を最大限に活かした事業を展開してきた。

### <圏域全体の経済成長のけん引分野の取組み>

- ・新産業の創出支援
- ・ものづくり支援
- ・企業・創業・事業承継支援
- ・「播磨地域ブランド」の確立
- ・地場産品の販路開拓支援
- ・広域観光の推進

- ・広域対応型 MICE の誘致 等

高次の都市機能の集積・強化分野では、播磨の玄関口である姫路駅周辺の整備を進めることで、利便性と景観を大きく向上させ、魅力ある都市空間の形成を図った。

また、姫路駅周辺には、「姫路市文化コンベンションセンター（アクリエひめじ）」や兵庫県立病院では最大規模となる「はりま姫路総合医療センター（はり姫）」がオープンし、文化振興、圏域の魅力創造、観光事業、医療分野での連携等において、大きな役割を果たしている。

### <高次の都市機能の集積・強化分野の取組み>

- ・二次救急医療体制の確保
- ・三次救急医療機関との連携
- ・姫路駅周辺整備事業の推進
- ・都市交通システムの整備推進
- ・市内大学及び連携大学支援 等

圏域全体の生活関連機能サービスの向上分野では、多角的な取組みを進めている。2021年10月からは、中・西播磨地域において、救急隊と病院が患者の受入可能状況などをリアルタイムで共有できる「播磨姫路救急搬送システム（通称：「HEARTS」）」の本格運用を開始した。

また、公共交通空白地域での移手段の確保やJR播但線との接続による二次交通の確保を目的に、2021年4月から姫路市と福崎町間でコミュニティバス「ふくひめ号」の運行を開始した。

さらに、2023年4月には、播磨地域で初の公立夜間中学「姫路市立あかつき中学校」を開校するなど、新たな連携事業にも着手している。

### <圏域全体の生活関連機能サービスの向上分野の取組み>

- ・スポーツ振興
- ・文化芸術振興
- ・社会教育施設の相互利用
- ・災害対策
- ・地域公共交通ネットワークの維持・形成
- ・人材育成・交流 等

しかし、第2期ビジョンの取組みが始まった2020年度以降、新型コロナウイルス感染症拡大の影響により、多くの連携事業が縮小・中止を余儀なくされ、非常に大きな影響を受けた。

コロナ禍後、各種イベント等が徐々に再開されたものの、一度縮小・中止となった連携事業の再興には時間を要し、第2期ビジョンに掲げた取組みは、期待した成果を十分に得ることができなかった。

### 3 播磨圏域の課題

連携中枢都市圏構想の開始から10年が経過し、全国では播磨圏域を含む38の連携中枢都市圏が形成され、様々な連携事業が展開されている。

播磨圏域においても、圏域の特徴を活かした連携事業に加え、他圏域の事例等を参考とした連携事業に取り組み、個々の事業においては一定の成果が上がっている。一方で、依然として圏域全体の人口減少に歯止めがかかっていない現状がある。また、合意形成が困難な分野や、教育・福祉といった分野については、十分な連携ができていないとは言えず、より効果的な連携手法について検討を進める必要がある。

そのため、第3期ビジョン（2025～2029年度）の策定にあたっては、改めて播磨圏域の現状を詳細に把握し、効果的な戦略を立てるためのSWOT分析を実施した。加えて、連携市町や外部アドバイザーとの協議を重ね、課題の整理を行った。

#### (1) 阪神間地域との競合

姫路市は、大阪市まで電車で約1時間という位置にあり、その間には、政令市である神戸市が存在する。

この地理的条件は、大都市圏へのアクセスという

点で優位である一方で、進学や就職、ライフスタイルの選択において、大阪や神戸といった大都市圏志向が強まる要因にもなっている。

特に、若年層や女性については、オフィスワーク職の充実度や同一職種における賃金差等が顕在化しやすく、圏域外への移住動機となりやすい傾向が見られる。

これらの課題に対し、単独自治体で対応するのではなく、生活圏を同じくする近隣市町と連携し、住環境・教育・雇用等の総合的な魅力を高める取組みが求められる。

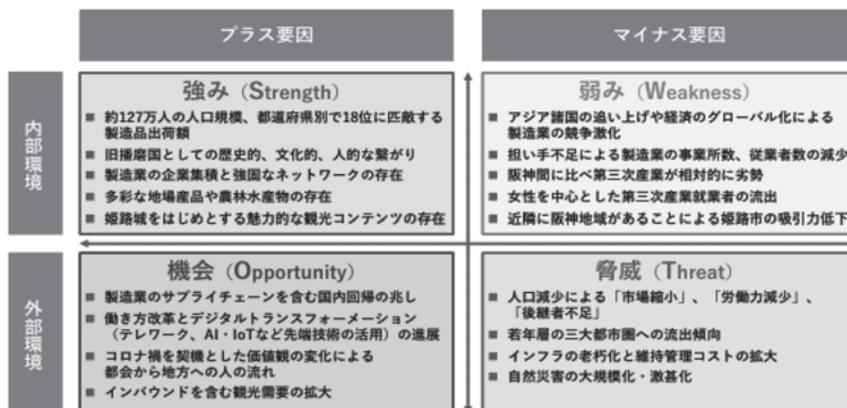
#### (2) 広大な圏域面積と異なる地域性

播磨圏域は行政区分上、東播磨、西播磨、中播磨、北播磨の4地域に分類され、それぞれ異なる行政課題や住民ニーズを抱えており、同一の施策では対応が困難な場合がある。

全国有数の工業地帯である播磨臨海工業地帯を有する臨海部は、人口密度が高く、福祉・子育てや交通渋滞といった都市型課題を有する一方で、農山村部（西・北播磨地域の一部）は、高齢化率が高く、空き家対策、地域医療・公共交通の維持といった課題が深刻化している。

加えて、医療圏や教育圏等も異なる中で、16市町が合意形成を図りながら広域事業を推進するためには、国・県による調整機能に加え、関係団体や住民との調整と信頼関係の構築が不可欠である。

図1 播磨圏域のSWOT分析



出典：播磨圏域連携中枢都市圏（2025）p.14

#### 4 第3期ビジョンの策定について

第3期播磨圏域連携中枢都市圏ビジョンは、2025年3月に終了する第2期ビジョンの成果と課題を踏まえ、圏域が直面する人口減少・少子高齢化という喫緊の課題に対応しつつ、デジタル化や地域連携の再構築を見据えて策定したものである。

策定にあたっては、連携15市町から、第2期に実施した全56事業の実効性、継続意向、要望等について詳細な意見聴取を行った。

その結果、コロナ禍により中断・縮小を余儀なくされた事業の再興ニーズが高いことが明らかになり、特に広域観光やデジタル技術の活用に関する取組みへの関心が高かった。また、実施主体や目的の重複がみられる事業については、集約化や効率化の必要性も浮き彫りとなった。

これらの結果を踏まえ、圏域全体の経済成長のけん引分野においては、広域的な視点や民間的発想を取り入れるため、外部アドバイザーを加えた「経済成長のけん引部会（地域産業振興、地域資源マネジメント、広域観光推進の3チームで構成）」を設置し、事業化の方向性や実効性確保に向けた検討を行った。

部会では、「就職支援から人材確保に向けた企業

支援」「地域産品等の高付加価値化・販路拡大による生産者の稼ぐ力の強化」「大阪・関西万博等を契機とした交流人口の拡大」といったテーマを関心事項として共有し、播磨圏域の経済戦略を見直した。

また、圏域全体の生活関連機能サービスの向上分野において特に課題整理が必要とされた6分野（①環境・エネルギー、②スポーツ振興、③災害対策、④地域公共交通、⑤デジタルインフラ整備、⑥人材育成等）に関する取組みを研究するため、「生活関連機能サービス研究会」を設置し、先進事例や制度動向を踏まえた施策の検討を進め、既存事業の整理・統合を行った。

こうした議論・協議を経て、第3期ビジョンでは、「コロナ禍で希薄となった連携事業の再興」と「人口減少・少子高齢社会への適応」を重点テーマに設定することとなった。また、これらの課題の解決に向けては、圏域全体でデジタル技術を活用することが不可欠であると考え、圏域全体でデジタル技術を活用したDXを推進する地方創生施策「スマートHARIMA」を旗印に掲げ、圏域経済の成長、住民サービス向上、行政事務の効率化に向けて取組み、市域を超えた「ボーダレスな先進デジタル都市圏」を目指すこととした。

図2 2026年の開業を目指す手柄山JR新駅と再整備を進める手柄山平和公園（イメージ図）



出典：姫路市ホームページ「手柄山スポーツ施設整備運営事業イメージ図」(<https://www.city.himeji.lg.jp/sangyo/0000019830.html>)を参照（最終閲覧日：2025年7月31日）

※播磨圏域のスポーツ・観光・住民交流の新たな拠点として、様々な分野での連携強化を目指す。

## 5 今後の展望

急速な人口減少と少子高齢化の進行により、自治体単独では地域経営を維持することが困難となる中、連携中枢都市圏構想による連携は、地域の実情に合わせた横断的な施策を安定的かつ継続的に実施することができる非常に有効な対応手段の一つである。

播磨圏域においても、今後一層加速すると見込まれる人口減少・少子高齢社会において、圏域経済を成長させ、住民サービスを維持・向上させていくためには、行政事務の効率化に向けた取組みは必須である。

特に、小規模自治体では行政需要の増大に対する人員・財源不足の進行が懸念されており、広域的な視点に立った事務の共同処理の検討等、実施体制の強化・見直しが必要であり、これには国や都道府県による制度面・財政面での一層の支援強化が期待される。

具体的には、広域連携による公共施設整備、人材確保、デジタル技術の活用などに対する財政措置の拡充や、連携の実効性を高めるための法制度・ガイドラインの整備が求められる。

また、連携中枢都市圏同士の横連携や情報共有を促進し、先進的な取組みの横展開と圏域間の相互補完を図ることも重要である。

本市としても、第3期ビジョンで掲げる「ボーダレスな先進デジタル都市圏」の形成に向け、播磨圏域の中核都市としてのリーダーシップを発揮するとともに、積極的な情報発信、国・県への働きかけを行い、広域連携による地方創生のトップランナーを目指していく。

### 参考文献

播磨圏域連携中枢都市圏（2025）「第3期播磨圏域連携中枢都市圏ビジョン：『スマート HARIMA』で実現するボーダレスな先進デジタル都市圏」

# 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。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4回となる今回は、カンボジアとミャンマーに焦点を当てる。「カンボジアの地方分権化改革－民主的制度を通じた権威主義の強化－」では、地方分権化改革が民主的制度の導入にもかかわらず、権威主義的支配の強化をもたらすという逆説的な現象について論じている。

「ミャンマーの地方制度の変遷と現在－国家統合と民族自治、軍政と民主化のせめぎ合いを反映する地方分権－」では、地方制度の歴史的変遷と現状を踏まえ、国家統合と民族自治、軍政と民主化が交錯する複雑な制度構造について考察している。

# カンボジアの地方分権化改革 — 民主的制度を通じた権威主義の強化 —

新潟国際情報大学 国際学部 教授 山田 裕史

本稿は、カンボジアにおける地方分権化改革が、民主的制度の導入にもかかわらず権威主義的支配の強化をもたらした逆説を分析する。具体的には、2000年代以降の改革過程を検討し、与党・カンボジア人民党が国際的圧力に対応しつつ、地方分権化を通じて支配構造を強化したメカニズムを解明する。分析の結果、人民党は、①直接・間接選挙を組み合わせた選挙サイクルの構築、②開発資源配分によるパトロン・クライアント関係の制度化、③民主的外観による国際支援の確保という戦略により、形式的には民主的正当性を確保しながら、実質的には一党支配を制度化したことが明らかになった。本稿は、権威主義体制下で民主的制度が支配強化のツールとなることを示し、地方分権化支援には政治的文脈の分析が不可欠であることを示唆する。

## 1 はじめに

内戦後の国連暫定統治を経て1993年に現体制が成立したカンボジアでは、1990年代末から2000年代初頭にかけて、地方分権化（decentralization）と非集権化（deconcentration）を柱とする政治改革が本格的に始動した。この改革は、国際援助機関からの圧力や国内の民主化要求に応える形で進められたが、同時に与党・カンボジア人民党の政治戦略とも密接に関係していた。表面的には、地方分権化は民主的政治制度の導入を通じて市民参加や説明責任の強化を目指すものとされてきたが、実際にはこうした制度改革が人民党の支配構造を再編・強化するための戦略的手段として機能してきた。

カンボジアの地方分権化は、民主的分権化（democratic decentralization）と行政的分権化（administrative decentralization）の2つの概念が混在する形で進められてきた（Turner 2006；Smoke 2003）。前者が地方レベルでの意思決定への市民参加や民主的説明責任の強化を重視するのに対し、後者は中央政府の機能の効率的な遂行を目的としており、両者の間には本質的な緊張関係が存在する。カンボジアの地方分権化改革は、民主的分権化と行政的分権化の緊張関係が権威主義体制下でいかに展開されるかを示す興味深い事例である（Un and So 2011；Eng and Ear 2016）。

カンボジアにおける地方分権化改革は、民主的政治制度の導入にもかかわらず、なぜ権威主義的支配の強化をもたらしたのか。これまでの研究は制度構築の技術的側面に焦点を当てたものが多く（Rusten et al. 2004；Eng 2016）、政治的動機や権威主義体制との関係について十分に検討されてこなかった。この逆説的な現象を理解する鍵は、人民党が国際的な民主化圧力に対応しつつ、地方分権化制度を巧みに設計・運用することで、むしろ自らの支配構造を制度的に強化してきた点にある。本稿は、この点を検証するため、人民党が①選挙サイクルの構築、②開発資源配分によるパトロン・クライアント関係の制度化、③民主的外観による国際支援の確保という3つの戦略を通じて支配を制度化したという仮説を実証的に分析する。

本稿の構成は以下のとおりである。第2章では、2000年代初頭における地方分権化改革の始動期を扱い、2002年の初のコミューン評議会選挙と制度的基盤の整備を中心に論じる。第3章では、2008年から2020年にかけての改革の制度化を検討し、地方分権化・非集権化国家プログラム（National Program for Sub-National Democratic Development: NP-SNDD）の実施と選挙サイクルによる支配メカニズムの確立に焦点を当てる。第4章では、2013年総選挙での人民党の苦戦を受けた地

方分権化改革の政治的利用を分析する。第5章では、2017年の最大野党の解党後に機能移転が加速するという逆説的な展開を検討する。そして第6章では、2023年のフン・セン内閣からフン・マナエト内閣への移行と地方分権化改革の継承について論じる。

## 2 地方分権化改革の始動期（2000年代初頭）

### （1）改革の背景—国際圧力と国内政治の交錯

カンボジアにおける地方分権化と非集権化の取組みは、2001年に制定されたコミューン行政管理法によって本格的に始動した（Rusten et al. 2004）。コミューンとは、カンボジアの最下層の地方行政単位であり、1993年憲法で規定された3層構造の第3層にあたる。具体的には、1,378行政区（*khum*）と274地区（*sangkat*）の計1,652の行政単位を指し、憲法に規定されていない村（*phoum*）が複数集まって構成されている。この法律制定の背景には、1991年のパリ和平協定以降、国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）の管理下で実施された1993年の制憲議会選挙を経て、民主化への国際的圧力が高まっていたという文脈がある（Hughes 2003）。また、1998年の総選挙後、フン・セン首相率いる人民党政権は政治的安定を確保するため、地方レベルでの統治改革を模索していた（Un 2013）。

ここで注目すべきは、この改革が国際的圧力への対応という側面に加え、人民党が地方支配を再構築するための戦略的手段として位置づけられていた点である。人民党は1979年の政権掌握以来<sup>1</sup>、民主集中制に基づく党組織を中央から地方の末端まで建設し、党組織と国家機関の人的一体化を通じて地方支配を確立してきた（山田 2020）。同党は1980年代末以降、ベトナム軍撤退後の権力基盤再構築の一環として、地方レベルでの党組織強化を進めていた（Gottesman 2003）。地方分権化改革は、こうした地方支配戦略と国際ドナーの民主化支援アジェンダが複雑な形で結合した産物といえる（Hughes and Un 2011）。

### （2）コミューン評議会選挙の導入

2002年2月に実施された初のコミューン評議会選挙は、現体制下で初めての地方選挙として大きな意義を持った。この選挙では、全国1,621のコミューンで評議会議員が選出された。選挙結果は人民党が61.16%の得票率で圧勝したが、連立与党のフンシンベック党（21.92%）や野党サム・ランシー党（16.72%）も一定の議席を獲得し、地方レベルでの多党制の萌芽がみられた。

しかし、この時点での地方分権化は極めて限定的であった。コミューン評議会の権限は、出生・死亡証明書の発行、小規模な開発プロジェクトの実施、紛争調停などに限られており、財源も中央政府からの交付金に依存していた。コミューン・サンカット基金に配分された国家予算の割合は、2002年の設立時点で経常歳入の1.5%に過ぎなかった（NCDD 2024）。

### （3）制度的基盤の整備

2001年から2008年にかけて、地方分権化改革の制度的基盤が段階的に整備された。2001年にはコミューン行政管理法が制定され、2002年にはコミューン財政管理システムに関する政令が發布された。2006年8月には地方分権化・非集権化管理国家委員会（National Committee for the Management of Decentralization and Deconcentration Reform：NCDD）が設立され、2008年には首都・州・市・郡・区行政管理法が制定された。

とくに2008年の法律は、コミューンより上位の地方行政単位に評議会を設置することを定め、カンボジアの地方行政構造を大きく変革するものであった。同法により、従来の任命制による地方行政から、選挙により選出される評議会を中心とした新たな地方統治システムへの移行が図られた。

## 3 改革の本格的展開と制度化（2008-2020年）

### （1）民主的開発国家委員会（NCDD）への再編

2008年12月、カンボジア政府は従来のNCDDを民主的開発国家委員会（National Committee

1 1979年の政権掌握時の党名はカンブチア共産党であり、1981年にカンブチア人民革命党へ、1991年にカンボジア人民党へ改称した。

for Sub-National Democratic Development: NCDD) へと再編し、より強力な推進体制を整えた。NCDD は内務大臣を委員長、経済・財務大臣を副委員長とする省庁横断的組織であり、地方分権化と非集権化の政策立案と実施を主導する役割を担うこととなった。

NCDD の評価報告書 (NCDD 2024) によれば、この組織再編は「民主的発展の原則に沿った地方行政機構の再編」を目的としていたとされる。しかし、実質的な権限や財源の移譲は限られており、改革は中央政府、特に内務省の強い監督下に置かれていた (Eng 2016)。これは、制度設計が形式的には分権化を志向しながらも、実際には中央集権的な統制を維持する構造となっていたことを意味する。

## (2) 階層的な地方行政構造の確立

1993 年制定の現行憲法は国土を 3 層に区割りする地方区分を規定しており、2008 年の首都・州・市・郡・区行政管理法によって地方行政も 3 層構造となった。

第 1 層は首都・州レベルで、プノンペン都と 24 州の計 25 の行政単位から構成される。各単位にはコミューン評議会議員による間接選挙によって選出される首都・州評議会と、同評議会の行政執行機関として知事会 (*kanak aphisal*) が設置された。知事会は、知事を長とし、副知事を含む複数の構成員からなるが、これらの人事はすべて実質的に中央政府 (内務省) によって任命される。

第 2 層は市・郡・区レベルで、33 市、163 郡、14 区の計 210 の行政単位からなる。首都・州レベルと同様に、これらの単位にも評議会と知事会が設置され、前者は間接選挙、後者は任命制となっている。

第 3 層はコミューン (行政区・地区) レベルで、1,378 行政区と 274 地区の計 1,652 の行政単位が存在する。コミューン評議会は住民による直接選挙で選出され、5 年の任期を持ち、評議会議長がコミューン長を兼任する。

この構造において重要なのは、各レベルに設置された評議会と知事会の二重構造である。制度上は、評議会が住民の意思を反映する民主的な意思決定機関とされ、知事会がその決定を執行する役割を担うとされている。しかし実際には、予算執行、人事、

政策実施などの実権は知事会に集中しており、評議会の権限は極めて限定的である。

このような制度設計は、地方行政において意思決定と執行を形式的に分離する構造をとっているが、実態としては中央政府による強い統制が維持されている (Eng 2016)。つまり、地方自治の形式を取りながらも、実質的には中央集権的な支配が続いているのである。

この構造は、人民党の政治的計算と、国際援助機関が推進するグッド・ガバナンスの理念との間の微妙な均衡を反映している。カンボジア政府は国際援助への依存度が高く、外部からの制度改革要求に応える必要がある一方で、人民党はこれらの制度を自党の支配構造の維持・強化に活用してきた。

結果として、カンボジアの地方分権化改革は、表面的には民主的政治制度を導入したが、実態としては人民党による支配が制度の中に組み込まれている。こうした体制は、近代的な制度を持ちながらも、実際には政党や支配者の私的利益のために制度が運用される新家産国家 (neo-patrimonial state) と呼ばれる政治体制の典型例である (Un 2019)。

## (3) 国家プログラム NP-SNDD (2010-2020 年) の実施

2010 年 5 月、カンボジア政府は「地方分権化・非集権化国家プログラム第 1 次 (NP-SNDD1) を閣議決定し、10 年間の包括的な改革計画を開始した。このプログラムは、①地方行政機構の組織開発、②人的資源管理システム、③機能移転、④財政分権化と財務管理システム、⑤改革支援制度の 5 つの主要分野で構成されていた (NCDD 2024)。

プログラムは 3 段階の実施計画を通じて段階的に実施された。第 1 次 3 カ年実施計画 (IP3-I:2011-2014 年) では、必要な法的文書の準備、首都・州・市・郡・区行政の構造再編と管理システムの構築、地方行政職員の能力強化に重点が置かれた。この期間中に、地方行政の基本的な制度枠組みが整備された。

第 2 次 3 カ年実施計画 (IP3-II:2015-2017 年) では、IP3-I で確立された構造・システム・手続きを通じた地方行政のパフォーマンス強化と、地方行政への機能・資源移転の促進が図られた。しかし、実

際の機能移転は計画より大幅に遅れ、多くの省庁が権限移譲に消極的であった。

第3次3カ年実施計画（IP3-III：2018-2020年）では、地方行政の責任と自律性のさらなる促進・強化が進められた。特に2019年には、市・郡・区レベルの省庁出先機関を地方行政機構に統合する大規模な改革が実施され、20分野55機能が移転された（NCDD 2024）。

#### （4）財政分権化の進展と限界

NP-SNDD 期間中の財政分権化は着実に進展した。地方行政の全体予算は2010年の約1億1,874万ドルから2015年の約2億7,590万ドル、そして2020年には約8億3,231万ドルへと約7倍に増加した。とくにコミューンの予算は、2010年の約3,714万ドルから2020年には約2億83万ドルへと大幅に増加した（NCDD 2024）。

もっとも、これらの予算の大半は中央政府からの財源移転に依存しており、地方独自の歳入は制度上認められているものの、実際の運用は限定的であった。首都・州レベルでは不動産税や車両税など9種類の税収が法令により認められているが、市・郡・区レベルとコミューンレベルには独自の税源は割り当てられておらず、首都・州レベルからの税収分配（4～5%）および行政サービス手数料による非課税収入に限られている。こうした構造のもと、地方自治体が自らの裁量で安定的に歳入を確保する能力は依然として限定的であり、真の財政的自律性の確立には制度面・運用面の両面で課題が残されている（NCDD 2024）。

#### （5）選挙サイクルによる支配メカニズムの確立

人民党は地方分権化改革を通じて、各種選挙を導入する順序と選挙の制度（直接選挙か間接選挙か）を巧妙に組み合わせて、自らの支配を強化する選挙サイクルを構築した（山田 2024）。このシステムでは、まずコミューン評議会選挙が住民による直接投票で5年ごとに実施される。この選挙では、村長が人民党の集票マシンとして機能し、開発プロジェクトの配分を通じた票の買収も行われる。次に、首都・州評議会選挙と市・郡・区評議会選挙がコミューン評議会議員による間接投票で5年ごとに行われ、人

民党のコミューンレベルでの優位が自動的に上位レベルに反映される仕組みとなっている。

このメカニズムにより、形式的には選挙を通じた民主的手続きを経ながら、実質的には一党支配が永続化される構造が確立された。NCDD の評価報告書は、1,425人の調査対象者のうち68%が「地方行政機構の組織化が民主的発展を良好なレベルで促進した」と評価したと報告しているが（NCDD 2024）、この「民主的発展」の内実は慎重に検討する必要がある。

## 4 政党間競争の激化と改革の戦略的活用（2010年代前半）

### （1）2012年コミューン評議会選挙と2013年総選挙

2012年6月のコミューン評議会選挙では、人民党が引き続き優位を保った。得票率は人民党が61.80%、サム・ランシー党が20.84%、人権党が9.88%、フンシンベック党が3.79%であった（山田 2023）。人民党は前回2007年選挙（60.82%）から微増し、引き続き6割を超える支持を維持した。一方、サム・ランシー党と人権党の合計得票率は30.72%に達し、都市部を中心に野党勢力が伸長していることが明らかになった。

続く2013年7月の総選挙は、カンボジア政治の転換点となった。サム・ランシー党と人権党が合流して結成された救国党が123議席中55議席（得票率44.46%）を得て躍進したのである。一方、人民党は前回2008年選挙の90議席から68議席（得票率48.83%）へと大きく後退した（山田 2023）。この結果は、とくに若年層と都市部住民の間で人民党への不満が高まっていることを示していた。

### （2）人民党の対応—地方分権化改革の政治的利用

2013年総選挙での苦戦を受けて、人民党は地方分権化改革を自らの権力基盤強化のツールとしてより積極的に活用するようになった。まず、開発資金の増額と配分の政治化が進められた。コミューン・サンカット基金は2013年の約5,110万ドルから急速に増加し、2015年には約6,799万ドル、2017年には約9,385万ドルに達した（NCDD 2024）。これらの資金は、形式的には地方開発のための予算である

が、実際には人民党の支持基盤の強化に活用された。

また、地方開発プロジェクトは「党の贈り物」として演出された。政府予算や国際援助によるものであっても、道路建設、井戸掘削、学校建設などのプロジェクトには、人民党のロゴと「ソムダチ・テーチョー (Samdech Techo)<sup>2</sup> フン・セン首相からの贈り物」という看板が設置された。これにより、公共事業があたかも人民党の恩恵であるかのような印象が作り出された。

さらに、村長を通じた監視と動員のネットワークが強化された。村長はコミューン評議会によって選出される公職であるが、実際には人民党の末端組織として機能している。村長は住民の政治的動向を常に監視し、選挙時には党の集票マシンとして動員される。村長は村の党員名簿を管理しているため、誰が野党を支持しているかを把握している。

### (3) 社会的説明責任の導入と限界

この時期、対カンボジア援助供与国・機関の支援によって「社会的説明責任 (Social Accountability)」の取組みが導入された。2013年から開始されたこのプログラムは、市民が地方行政の予算執行や公共サービス提供をモニタリングし、意見を述べる機会を提供することを目的としていた。

2020年までに、社会的説明責任の取組みは189郡、1,545コミューン、6,822の小学校、1,236の保健センターで実施され、約300万人の市民が参加した (NCDD 2024)。しかし、これらの取組みは人民党の支配構造を脅かさない範囲でのみ許容され、真の政治的説明責任にはつながらなかった。市民は行政サービスの質について意見を述べることはできても、権力構造そのものに異議を唱えることは困難である。

## 5 権威主義体制下での「改革」の深化 (2010年代後半)

### (1) 野党排除と一党支配への回帰 (2017-2018年)

2017年は、体制危機に直面した人民党政権が急

速に強権化した年である。6月のコミューン評議会選挙で人民党の得票率が50.76%に低下し、救国党が43.83%の票を得て2013年総選挙に続いて躍進を遂げた (山田 2023)。翌2018年総選挙での政権交代が現実味を帯び始めたことに危機感を抱いた人民党は、救国党の排除を決断した。まず2017年9月、救国党のクム・ソカー党首を外国との通謀による国家反逆の容疑で逮捕し、11月には人民党が支配する最高裁判所が、救国党に解党および同党幹部118人に対して5年間の政治活動の禁止を命じた。この決定により、救国党が保有していた国民議会の55議席、首都・州評議会の86議席、市・郡・区評議会の679議席、コミューン評議会の5,007議席はすべてはく奪され、人民党を中心とする他政党へ配分された (山田 2024)。

こうして2018年7月の総選挙は、救国党不在のなかで実施され、人民党が76.85%の得票を得て全125議席を独占した。一方、無効票は過去最高の8.55%に達し、第2党のフンシンベック党の得票率5.89%を上回った (山田 2023)。これは、救国党支持者による抗議の表れと解釈できる。選挙監視団体によると、多くの選挙人が投票用紙に「救国党」と書いたり、複数の政党に印をつけたりして、意図的に無効票を投じたという。

この選挙結果は、形式的には民主的選挙を維持しながら、実質的には政党間競争を排除するという人民党の戦略が完成したことを意味する。野党の不在により、選挙は政権の正当性を演出する儀式と化した。

### (2) 権力集中のための指揮系統一元化

興味深いことに、救国党が解党された後、地方への機能移転が急速に進展した。NCDDの評価報告書は、「多くの省庁が機能・資源移転の決定に消極的であったが、政府高官、とくに首相からの強い要請、強制、圧力があつた場合にのみ重要な成果が達成された」 (NCDD 2024: 58) と率直に記している。この記述は、野党による監視と批判がなくなったことで、皮肉にも政府内部の抵抗を押し切って改革を

2 Samdech Techoは2007年に国王がフン・センに授与した名誉称号Samdech Akka Moha Sena Padei Techoの略称である。英語では"Lord Prime Minister and Supreme Military Commander"と訳されることが多い。

進めることが可能になったことを示唆している。

2019年12月、政府は省庁の地方出先機関を市・郡・区行政に統合する大規模な改革を実施した。大臣会議令 (*Anukret*) 第182号、183号、184号により、教育・青少年・スポーツ分野の15機能、農業分野の8機能、社会福祉分野の6機能、土地管理・都市計画・建設分野の5機能、その他15分野の21機能、合計20分野55機能が市・郡・区行政に移転された。この改革により、約8万人の職員が地方行政の管理下に移された (NCDD 2024)。

この大規模な機能移転は、表面的には地方自治の強化のように見えるが、実際には異なる政治的意図が働いていた。第1に、野党不在の状況下で、人民党は地方行政機構を完全に掌握しており、機能移転は党の地方支配をより直接的かつ効率的にする効果があった。第2に、この改革は人民党内の権力学に決定的な変化をもたらした。従来、各省庁は地方出先機関を通じて独自の指揮命令系統と予算を維持し、党内有力者である大臣たちの権力基盤となる縦割り行政の弊害を生んでいた。省庁の地方出先機関を、内務省の系統に属し首相が実質的な任命権を握る知事の管理下へと統合することは、これらの縦割り構造を解体し、地方における指揮命令系統を首相のもとに一元化することを意味した。第3に、この改革は国際援助機関に対して、カンボジアが地方分権化を着実に進めているという印象を与え、政治的弾圧への批判をかわす効果もあった。

したがって、この改革は、単に野党不在が行政改革を「容易」にしたというだけでなく、より戦略的な意味合いを持つ。最大の政敵である救国党を排除したことで、反対勢力に妨げられることなく、ワン・セン首相はこれまで機能移転に抵抗してきた各省庁、ひいては党内有力者の権力基盤を切り崩し、自らへの権力集中を完成させるための、極めて合理的な権力集約の過程であったと結論づけられる。

### (3) ワン・ウィンドウ・サービスの導入と「業績による正統性」の獲得

地方への機能移転と並行して、地方行政によるワン・ウィンドウ・サービス (One Window Service Mechanism: OWSM) が本格的に導入された。2020年までに14分野1,200種類以上の行政サー

ビスが地方行政を通じて提供されるようになった (NCDD 2024)。これには、出生・死亡証明書、身分証明書、土地登記、建築許可、営業許可など、市民生活に不可欠なサービスが含まれる。

OWSMの導入により、従来は複数の省庁の出先機関を回る必要があった手続きが、1カ所で完結するようになった。市民満足度調査では、回答者の95%が地方行政のパフォーマンスに満足していると回答した。とくに、サービスの利便性 (ワンストップで複数の手続きが可能)、処理の迅速性 (従来の半分以下の時間)、手数料の透明性 (料金表の明示)、職員の対応 (親切で専門的) などが高く評価された (NCDD 2024)。また、従来は頻繁に要求されていた「非公式な手数料」(賄賂) も大幅に減少したとされる。

しかし、この「成功」は複雑な政治的含意をもっていた。市民は地方行政サービスの改善を人民党の「功績」として認識し、政治的支配の問題とは切り離して考える傾向があった。効率的な行政サービスの提供が、権威主義的支配への不満を和らげる緩衝材として機能したといえる。これは、シンガポールなど他の権威主義体制でもみられる「業績による正当性」(Laathamatas 1997) の獲得戦略と共通する特徴である。

人民党は、民主的正当性の欠如を、行政サービスの質の向上によって補おうとした。市民にとって、日常的に必要な行政サービスが改善されることは、抽象的な民主主義の価値よりも直接的な利益として認識される。この戦略は、とくに地方農村部において効果的であった。農村部の住民にとって、遠くの省庁まで出向く必要がなくなったことは、時間と費用の大幅な節約を意味したからである。

さらに、OWSMを通じて徴収される手数料は、地方行政にとって貴重な自主財源となった。これは財政的自律性の観点からは限定的ではあるものの、地方行政が独自に管理できる数少ない収入源として機能した。しかし皮肉なことに、この財政的インセンティブが、人民党支配下の地方行政をより効率的なサービス提供者へと変貌させ、結果として権威主義体制への支持を強化することにつながったのである。

## 6 フン・マナエト内閣の発足と地方分権化の新展開

### (1) 世襲的権力継承と地方統治の継続性

2022年6月のコミューン評議会選挙は、2018年総選挙における人民党の全議席独占後、初めての直接選挙であり、四分五裂の状態に陥った旧救国党勢力がどの程度まで反人民党票を取り込めるかが注目された。選挙結果は、人民党が74.32%の得票率で圧勝する一方で、旧救国党支持層の受け皿となったキャンドルライト党（2017年にサム・ランシー党から改称）が22.25%の票を得て善戦した（山田 2023）。

長男フン・マナエト国軍副総司令官兼陸軍司令官への安定的な権力世襲を目指すフン・セン首相にとって、キャンドルライト党は最大の障害となった。そのため人民党政権は、キャンドルライト党幹部の逮捕や名誉棄損を理由にした多額の損害賠償請求などで同党への抑圧を強め、最終的には書類不備を理由に2023年7月の総選挙から同党を排除した。

ライバル不在となった総選挙で、人民党は過去最高の得票率82.30%で125議席中120議席を獲得し圧勝した。前回2018年総選挙より低下した無効票率（5.36%）と、2000年代以降の総選挙で最高となる84.59%の投票率は、世襲を進めるうえでの正当性を内外に示す結果となった（山田・新谷 2024）。ここでフン・センは首相職の辞任を決断し、8月にフン・マナエトが首相に就任した。新内閣は各省庁をつかさどる大臣30人の過半数を人民党高級幹部の子どもや甥が占める、いわば「世襲内閣」である。これは、閣僚ポストは子世代に移譲されたものの、フン・センら親世代は党の最高指導部に留まり実権を維持するという、巧妙な権力継承であった。

首相退任直後に国王の諮問機関である枢密院議長に任命されたフン・センは、2024年4月に上院議長に就任したことにより、国王不在時に国家元首代行として法律公布や高官人事に関する権限も掌握した。このように、一連の権力移譲は、フン・セン「体制」をこれまで以上に盤石なものとして継続させるための戦略であった。

### (2) 第2次国家プログラムと地方分権化の新たな方向性

フン・マナエト首相は就任演説で「改革の継続」

を約束したが、地方分権化改革についても基本的にフン・セン前内閣の路線を踏襲している。新内閣は「五角形戦略」を掲げ、その第5の柱として「地方行政の効率性向上」を挙げているが、これは地方自治の強化ではなく、中央による地方統制の効率化を意味している。

2021年から開始された第2次地方分権化・非集権化国家プログラム（NP-SNDD2:2021-2030年）は、地方行政サービスの質の向上、デジタル化の推進、気候変動への対応、ジェンダー平等の促進、地方経済開発の強化を主要目標として掲げている。NP-SNDD2の予算規模は前期プログラムを大幅に上回り、10年間で総額20億ドル以上が計画されている。

しかし、これらの目標は基本的にNP-SNDD1の延長線上にあり、地方自治の本質的な強化にはつながっていない。デジタル化は表面的には行政サービスの効率化を目指しているが、実際には中央による地方の監視を強化する可能性がある。すべての行政手続きがデジタル化されることで、中央政府は地方の動向をリアルタイムで把握できるようになる。たとえば、「コミューン・データベース」と呼ばれるシステムでは、各コミューンの人口動態、経済活動、開発プロジェクトの進捗などがリアルタイムで中央に報告される仕組みとなっている。

2025年現在、カンボジアの地方分権化改革は制度的には大きな成果を上げている。1都・24州、210の市・郡・区、1,652のコミューンに評議会が設置され、10万人以上の職員が地方行政管理下に移管された。年間予算は8億ドル以上が地方行政に配分され、1,200種類以上の行政サービスが地方で提供されている。

しかし、政治的現実とは異なる様相を呈している。人民党が全レベルの地方評議会を支配し、野党の実質的な活動は制限されている。市民社会組織の活動空間は縮小し、メディアの自由も制約されている。NCDDの評価報告書はこれらの制度的成果を「民主的発展」の証として提示しているが、実際には権威主義的支配を強化する装置として機能している側面が強い。

## 7 おわりに

本稿の分析により、カンボジアの地方分権化改革

が民主的制度の導入にもかかわらず、権威主義的支配を強化するという逆説的な結果をもたらしたメカニズムが明らかになった。

第1に、人民党は直接選挙（コミュン評議会）と間接選挙（首都・州評議会および市・郡・区評議会）を組み合わせた巧妙な選挙サイクルを構築した。このシステムは、形式的には民主的正統性を確保しながら、実質的には一党支配を制度化することに成功した。

第2に、地方開発資源の配分を通じて、伝統的なパトロン・クライアント関係が近代的な行政制度の中に組み込まれた。開発プロジェクトは「党の贈り物」として提示され、市民の政治的忠誠と経済的利益が結びつく構造が確立された。政府予算による公共事業も人民党の恩恵として演出され、市民は行政サービスの改善と引き換えに政治的支配を受け入れる構造が作り出された。

第3に、民主的な地方自治制度の外観を整えることで、対カンボジア援助供与国・機関からの開発援助を確保し続けた。2017年以降の独裁強化にもかかわらず、地方分権化を「技術的」な行政改革として位置づけることで一定の国際支援を維持し、中国からの援助増加により西側諸国からの民主化圧力への耐性も強まった。

カンボジアの事例は、地方分権化が必ずしも民主化につながることを示している。権威主義体制下では、民主的政治制度が支配の正当化と強化のツールとして利用される可能性がある。カンボジアではむしろ、民主的政治制度が権威主義的支配を隠蔽し、正当化する装置として機能している。

対カンボジア援助供与国・機関にとっての教訓は明確である。地方分権化支援においては、制度構築の技術的側面だけでなく政治的文脈の分析が不可欠であり、市民満足度などの表面的指標ではなく実質的な権力関係の評価が必要となる。真の地方自治には政治的競争と市民社会の自由が前提条件であることを認識すべきだろう。

カンボジアの地方分権化改革は、形式的には大きな成功を取めたが、実質的には権威主義の強化をもたらした。この逆説は、制度改革の複雑さと権威主義体制の適応能力の高さを示す。民主的政治制度の導入が必ずしも民主化をもたらすわけではなく、文

脈に応じた慎重なアプローチが必要であることを、カンボジアの経験は示唆している。

## 参考文献

### <外国語文献>

- Eng, Netra. (2016). "Decentralization in Cambodia: New Wine in Old Bottles." *Public Administration and Development*, 36(4): 250-262.
- Eng, Netra, & Ear, Sophal. (2016). "Decentralization reforms in Cambodia." *Journal of Southeast Asian Economies*, 33(2), 209-223.
- Gottesman, Evan. (2003). *Cambodia After the Khmer Rouge: Inside the Politics of Nation Building*. New Haven: Yale University Press.
- Hughes, Caroline. (2003). *The Political Economy of Cambodia's Transition, 1991-2001*. London: RoutledgeCurzon.
- Hughes, Caroline and Kheang Un, eds. (2011). *Cambodia's Economic Transformation*. Copenhagen: NIAS Press.
- Laothamatas, Anek ed. (1997). *Democratisation in Southeast and East Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- National Committee for Sub-National Democratic Development (NCDD). (2024). *Report on Result of the Evaluation: National Program for Sub-National Democratic Development Phase I (2010-2020)*. Phnom Penh: NCDD.
- Rusten, Caroline, Kim Sedara, Eng Netra, and Pak Kimchoeun. (2004). *The Challenges of Decentralization Design in Cambodia*. Phnom Penh: Cambodia Development Resource Institute.
- Smoke, Paul. (2013). "Why Theory and Practice are Different: The Gap Between Principles and Reality in Subnational Revenue Systems." *International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper1313*, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Turner, Mark. (2006). "From commitment to consequences: Comparative experiences of

- decentralization in the Philippines, Indonesia and Cambodia.” *Public Management Review*, 8(2), 253-272.
- Un, Kheang. (2013). “Cambodia in 2012: Beyond the Crossroads?” *Asian Survey*, 53(1): 142-149.
- Un, Kheang. (2019). *Cambodia: Return to Authoritarianism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Un, Kheang and Sokbunthoeun So. (2011). “Land Rights in Cambodia: How Neopatrimonial Politics Restricts Land Policy Reform.” *Pacific Affairs*, 84(2): 289-308.
- <日本語文献>
- 山田裕史 (2020) 「カンボジア人民党による地方支配の構造—地方議会と地方選挙を中心に」 山田紀彦編 『「権威主義体制下の地方議会選挙」研究会中間成果報告』 日本貿易振興機構アジア経済研究所、pp.87-106.
- 山田裕史 (2023) 「カンボジアの選挙・政党データ (1993～2022年)」 『新潟国際情報大学国際学部紀要』 8号、pp.87-100.
- 山田裕史 (2024) 「体制維持に資する選挙機能の多様性とその限界—人民党支配下のカンボジアにおけるコミューン評議会選挙」 山田紀彦編著 『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.117-149.
- 山田裕史・新谷春乃 (2024) 「2023年のカンボジア—フン・セン首相の辞任と世襲内閣の発足」 日本貿易振興機構アジア経済研究所編 『アジア動向年報2024』 日本貿易振興機構アジア経済研究所、pp.219-240.

# ミャンマーの地方制度の変遷と現在 －国家統合と民族自治、軍政と民主化の せめぎ合いを反映する地方分権－

静岡県立大学 国際関係学部 講師 荒井 真希子

本稿は、ミャンマーにおける地方制度の歴史的変遷と現状を概観し、国家統合と民族自治、軍政と民主化が交錯する複雑な制度構造を明らかにするものである。ミャンマーの地方制度は、常に中央集権的特徴を維持しつつも、独立時の1947年憲法下での連邦制導入から始まり、1962年以降の軍政による極度の中央集権化、2008年憲法による分権化の試み、そして2021年国軍クーデター後の制度的揺り戻しと軍による統制強化まで、政治的激動と密接に連動してきた。また、クーデター後に新たに台頭しつつある、国民統一政府（NUG）や少数民族武装勢力による草根の地方統治の実践は、国家制度の枠を超えた新たなガバナンスの可能性を示している。

## 1 はじめに

ミャンマーの地方制度は、ミャンマー連邦共和国という「連邦」を冠したその国名とは裏腹に、実態上は中央集権的なものであり続けてきた。ミャンマーは、135以上の民族集団からなる多民族国家であるため、地方制度は単なる行政の枠組みにとどまらず、民族間関係と国民統合にも深く関わってきた。また、地方制度の変遷は、軍政、民主化、国軍クーデターといった国の政治体制の変遷とも連動している。これらの要素が複雑に絡み合う中で、ミャンマーにおける地方制度は、中央集権的特徴を維持しつつも、常に中央集権と地方分権のせめぎ合いに晒されてきたといえる。

2021年のクーデター後のミャンマーは、国軍による実効支配に対する国民の抵抗、民主派勢力や少数民族武装勢力による継続的かつ激しい抵抗と武力闘争の激化、国土に対する実効支配の分断化という、かつてないほどの政治的混迷の渦中にある。本稿では、ミャンマーにおける地方制度の歴史的変遷をふまえて、現行憲法下の制度構造、2021年国軍クーデター以降の変化、そして新たに出現している草根

レベルでの地方ガバナンスの動向を紹介する。

## 2 ミャンマーにおける地方制度の歴史的変遷：少数民族地域への分離独立への警戒と中央集権化

ミャンマーの地方制度は、1948年のイギリス植民地支配からの独立から現在に至るまで、国家統合と民族自治、軍事独裁と民主化という、相反する力学が交錯する場となっている。これらの力学は、中央集権と地方分権の「せめぎ合い」または「綱引き」ともいえる形で地方制度の在り方に反映されてきた。本章では、地方制度の変遷の歴史を概観することを通じて、ミャンマーの特徴的な地方制度がどのように形成されてきたのかを整理する。

### (1) 独立から議会制民主主義期：1947年憲法下の中央集権的統治、官僚制の弱体化

イギリス植民地統治下のビルマ（現ミャンマー）では、人口が集中する平野部に管区ビルマという名称の行政区域が設定され、高等文官制度<sup>1</sup>に基づく中央集権的官僚統治が導入された（他方、山岳地帯を中心とする辺境地域では間接統治を採用）。日本

1 イギリスはインドの植民地統治において、ごく少数のエリート官僚であるインド高等文官（ICS）をその中核に配置する制度を導入した。この高等文官制度は1886年以降英領インド帝国の一州に組み入れられたビルマにも適用され、管区ビルマにおける行政の中核を担った（根本 2010）。

占領期とイギリス統治への一時的復帰を経て1948年に独立を達成すると、ビルマでは高等文官制度は廃止されたが、その後も1962年の軍事クーデターまで英領植民地期の地方行政モデルが基本的に継承された。

独立時の憲法である1947年憲法は、連邦制の下での議会制民主主義を採用し、英領期に別枠で統治されていた山岳地帯の主要少数民族地域に一定の自治権を認めた。特にシャン州やカチン州には「(連邦からの)分離の権利」が憲法上明記されていたが(201条)、実際には中央政府が予算・軍事・外交を掌握し、州政府の権限は限定的であった。地方行政官は中央から任命され、地方議会の権限も形式的であった。

さらに、この時期には、ビルマ共産党とカレン民族同盟(KNU)が展開した武装闘争にくわえ、中国革命で敗退した中華民国軍(国府軍)の侵入が重なった。このような内乱の続く状況の中で独立後の官僚制は弱体化し、一般公務員の腐敗も進んだ結果、官僚制度全体の劣化が進行した(根本 2020)。こうして1947年憲法が掲げた連邦制の理念は実現されないまま、1962年の国軍クーデターを迎えるに至った。

## (2) 1962年クーデターからビルマ式社会主義期:

### 文民官僚機構の破壊と極度の中央集権化

その後のビルマ式社会主義期(1962年～1988年)には、地方制度は大きく変容した。1962年、ビルマ国軍はクーデターによって議会制民主主義体制を倒し、ネーウィン大将を議長とする革命評議会が全権を掌握した。ネーウィンはビルマ社会主義計画党(BSPP)を結成し、国軍の武力を土台にした一党独裁体制を確立する。1947年憲法と議会は廃止され、「ビルマ式社会主義」の名の下に極度の中央集権化が推し進められた(根本 2020)。ネーウィンは、1962年に発表した政策声明「ビルマ式社会主義への道」において、社会主義のためには官僚機構が障碍となっているため「官僚機構を破壊」と

いう目標を掲げ、これを推し進めた(中西 2009)。

1974年に社会主義的色彩を明確にした新憲法(1974年憲法)が施行されると、廃止された地方行政機構に代わり、人民評議会(People's Council)が導入され、地方行政は軍と党(BSPP)と中央政府により一元的に管理された。人民評議会は、中央から村に至るまで各地方レベルに設置され、党の方針に基づく計画経済と行政運営を担った<sup>2</sup>。さらに、少数民族武装勢力との衝突が激化すると、人民評議会は軍事的統制の手段としての色彩を一層強めていった。

この時代のもうひとつの特徴として、独立以降弱体化していた官僚機構がさらに軍の強い影響下に置かれたことが挙げられる。ネーウィンは国軍幹部を各省の大臣官房に天下りさせ、各省の大臣、副大臣、局長ポストにはほぼ例外なく軍人が退役した上で就任した(根本 2020)。同時期の東南アジアの開発体制下においては文民官僚の政治過程上の役割が増大したのとは対照的に、ビルマでは文民官僚が急速に影響力を失っていった(中西 2009)。

極度の中央集権化が行われたことに加え、官僚全般が軍に抵抗する基礎が失われたことは、その後のミャンマーの行政制度全般及び地方制度に対して大きな影響を残すこととなった。

## (3) 1988年クーデターから軍政期: 憲法不在の23年間

1988年に多くの国民が参加した民主化運動が全土で展開されると、国軍は軍事クーデターで運動を鎮圧した。これにより1974年憲法は廃止され、地方制度は完全に軍政の下に置かれた。

このクーデター以降、国家法秩序回復評議会(SLORC)、次いで国家平和発展評議会(SPDC)による軍事政権が続き、地方制度も大きく再編された。第一に、中央集権化のさらなる強化が行われた。1974年憲法の廃止とともに地方制度は憲法上の根拠を失い、軍政による命令統治体制に移行した。地方統治機構(管区域及び州)には軍人または

2 1974年憲法は、人民評議会は原則としてBSPP党员を中心とした代表者により構成されると定め(11条、96条)、人民評議会に対して地方計画の策定、行政執行、住民動員、経済・社会開発の推進、公共秩序の維持等の権限を付与した(97条～102条)。地域の実情に応じた施策を実施する責任も規定されたが(103条)、地域の実状や住民の意思反映よりも中央の指令命令の実行が重視された。

元軍人がトップとして任命され、中央の指令を実行した。第二に、官僚統治への回帰と内務省総務局（General Affairs Department: GAD）を通じた中央一元的管理が行われた。1974年憲法下の人民評議会制度は廃止され、地方行政は内務省傘下のGADが担い、郡レベルまで中央の官僚が配置された。ここで導入され確立した、GADを通じた地方に対する中央からの一元的管理は、後述するとおり、短期間かつ限定的な制度変更の後現在まで継承され、現在に至るまでミャンマーの地方制度を大きく特徴づけている（図1参照）。第三に、町区・村落区レベルの統治を通じた住民の監視の強化が行われた。区長（Ward Administrator）及び村長（Village Tract Administrator）は内務省による任命制に変更され、住民による選出制度は廃止された。区長や村長は軍政当局の命令に従い、地域住民の動向を把握して報告する役割を担った<sup>3</sup>。この制度もまた、後述のとおり、現在の改正町区・村落区行政法下での住民監視・通報制度に引き継がれている（「4 2021年クーデター後から現在：国軍による全権掌握と地方制度」参照）。

#### （4）民政移管から民主化移行期：2008年憲法下での地方議会導入、NLD政権によるGAD移管

1988年から続いた軍事政権は、国軍の政治に対する絶大な影響力を担保する新憲法の制定<sup>4</sup>を行った。これは国軍統治の「総仕上げ」といえるもので、2008年に施行されたため一般に2008年憲法（現行の憲法）と呼ばれる。地方制度に関する同憲法上の特徴については章をあらためて述べるが、ここでは、2011年から2020年までのテインセイン政権およびNLD政権下での地方制度の運用について整理する。

2011年、同憲法に基づく軍主導の民政移管が実施され、テインセインを大統領とする政権が発足し

た。テインセイン政権下では、2008年憲法に基づき、実に半世紀ぶりに地方議会が導入された。また、地方行政の実務は、1988年からの軍事政権において運用されていた、内務省傘下のGADが一元管理を行う中央集権体制が維持された（図1）。軍政期同様、郡レベルにまでGAD職員が常駐し、出生登録・土地管理・徴税などを担当した。町区・村落区レベルの行政官（区長 Ward Administrator 及び村長 Village Tract Administrator）は住民投票で選出されるが、任命権は中央にあった。

この構造により、地方政府の裁量は極めて限定的となり、実質的には中央集権的色彩を強く反映していた（Asia Foundation 2014）。GADは、いわば、中央集権的統治制度における「毛細血管」のような存在であった。

2015年の画期的な総選挙での圧勝を経て2016年にアウンサンスーチー率いる国民民主連盟（NLD）政権が誕生すると、ミャンマーは2008年憲法の強い制約を受けながらも、約60年ぶりに議会制民主主義国家としての歩みを再開した。NLD政権は基本的にテインセイン政権下での地方制度を継承したが、NLD政権下での地方制度に関する重要な改革に、地方政府への文民の登用<sup>5</sup>及びGADの文民管理下への移管があった。これらを通じて、NLD政権は、地方行政における文民統制の強化と地方分権化を推し進めようとした。

特に、GADの移管は注目された改革であった。2018年12月、NLD政権は、GADを現役軍人が大臣を務めることとなっている内務省<sup>6</sup>から分離し、文民が大臣を務める連邦内閣府省へと移管した。この移管は、2011年以降の民主化移行期における最も重要な行政改革として注目を集め（Arnold 2019）、NLD政権による地方分権及び民主化の推進に向けた象徴的な改革と評されていた。

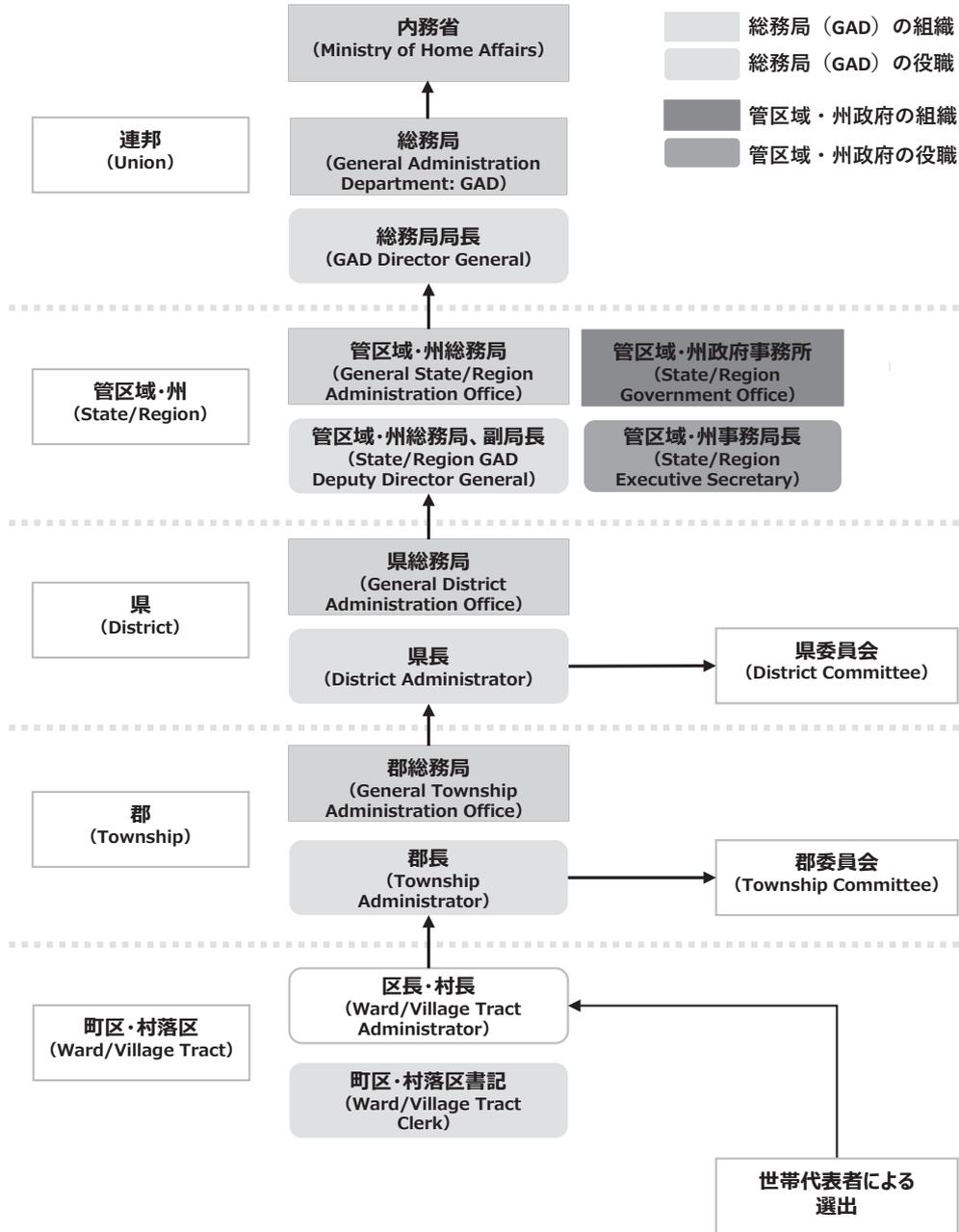
3 区長及び村長は、宿泊者の記録、住民台帳の管理、不審者の通報の義務を負い、住民に対する監視体制の最前線に立つ存在であった。これらの義務を怠った場合には処罰や解任の対象となることもあり、制度的な圧力の中で運用されていた（筆者によるミャンマー出身者へのインタビューによる）。

4 国軍の政治に対する絶大な影響力保持を担保した2008年憲法上の制度については、根本（2020）pp.254・255に詳しい。

5 NLD政権発足時の2016年の人事では、すべての管区域・州でNLD議員が首相に任命された。

6 憲法232条により、内務大臣、国防大臣、国境担当大臣の3ポストに関しては大統領に任命権がなく、国軍最高司令官が任命権限を有する。

図1 総務局（GAD）の組織構造



出典：The Asian Foundation (2018) p.20 の図を元に筆者が和訳して編集

(5) 2021 年国軍クーデターから現在：国軍による全権掌握と地方制度の揺り戻し、並行政府 NUG との二重統治

2021 年 2 月 1 日、ミャンマー国軍は、2020 年総選挙の不正を理由に、アウンサンスーチー国家顧問、ウィンミン大統領を含む NLD 幹部らを拘束した後、憲法 417 条及び 418 条に基づく国家非常事態宣言を発出し、ミンアウンフライン国軍総司令官に行政・立法・司法の全権を集中させた。ミャンマーの歴史上 3 度目となる国軍によるクーデターであった。そ

の後、国軍は最高統治機関としてミンアウンフライン総司令官を議長とする国家行政評議会（State Administration Council: SAC）を発足させ、国軍による統治を開始した。その後、軍政は、暫定政府の設立とミンアウンフラインの同政府首相就任を経て、2025 年 7 月 31 日、SAC に変わる統治機構として、新たに国家安全保障・平和委員会（State Security and Peace Commission）を設置するに至っている。

このような軍政の動きに対して、2020 年総選挙で選出された NLD 議員や民主化活動家らを中心と

した民主化勢力は、クーデター直後の2021年4月、国民統一政府（National Unity Government：NUG）を発足させた。NUGの名目上のトップには、NLD政権同様にウィンミン大統領とアウンサンスーチー国家顧問がすえられたが、2人は依然軍の拘束下にある。2人に次ぐ最高位として、副大統領にはカチン民族の社会活動家であるドゥーワーラシーラが就任し、現在まで大統領臨時代理の地位についている。NUG閣僚の多くは国外に避難したり、国軍支配の及ばない少数民族武装勢力の支配地域に身を隠したりしているといわれ、閣議を含む諸会議や情報発信はオンラインで実施されている。このように、NUGは、実体的な統治というよりもむしろ反軍政と民主化を推進する運動の象徴という側面が強い。NUGの発足以来、軍政とNUGは、統治の正統性を争っており、ミャンマーには二重政府状態が出現している。

2021年のクーデター以降、ミャンマーの地方制度は、憲法上の制度と運用実態の乖離、軍事政権と並行政府NUGによる二重統治、GADを通じた中央集権化への揺り戻しなどの影響を受け、大きく動揺している。これらについては節をあらためて詳述する。

### 3 現行憲法下の地方制度の主な特徴

前述のテインセイン政権期（2011年～2015年）からNLD政権期（2016年～2020年）に至るまでの約10年間の民主化移行期の統治は、いずれもその基礎を2008年憲法に置いていた。また、2021年クーデター後の現在においても、軍政は一貫して同憲法の維持を主張している。したがって、現在のミャンマーの地方制度の特徴を分析するにあたっては、制度上は、まず2008年憲法の規定を見る必要がある。

そこで、本章では、同憲法における地方制度の主な特徴について概観することとする。同憲法は、地方行政制度の観点からは、軍政期に運用されていた制度をほぼ成文化した内容であると言える。他方で、立法府に着目すると、同憲法では半世紀ぶりに選挙で選ばれた議員を含む地方議会の設置が定められ、中央集権の度合いが弱められたといわれる（長田2016）。以下、具体的に述べる。

(1) 多層的な行政区分と民族構成に基づく区分統治  
2008年憲法では、ミャンマーの地方行政制度として、基本的には、上位・広域から順に、管区域・州—県—郡—町区・村落区の4階層制がとられている（51条、図2参照）。

第1層は、管区域（Region）及び州（State）と直轄地（Union Territory）である（49条）。管区域と州とは、民族構成に基づき区分されており、いずれも7つずつ設置されている。管区域は、多数民族であるビルマ民族が多く居住する地方に位置しており、ザガイン、タニンダーイー、バゴー、マグウェー、マンダレー、ヤンゴン、エーヤーワディーの7つがある。州は、少数民族が多く居住する地方に位置し、カチン、カヤー、カイン、チン、モン、ヤカイン、シャンの7つである。憲法上、これら7つの管区域と7つの州は同格と定められている（9条）。管区域と州にはそれぞれの議会と政府が設置され、制度上は一定の自治権が認められている（憲法の付表2条参照）。連邦直轄区は、首都のネーपीドーのみであり、大統領により任命される評議会が管轄する（285条）。

第2層は県（District）、第3層は郡（Township）である。郡は、全国に330あり、徴税、出生登録などの多くの行政手続や行政サービス提供の実務を担う基礎的な行政単位となっている。第4層の町区・村落区は最小の行政単位である。

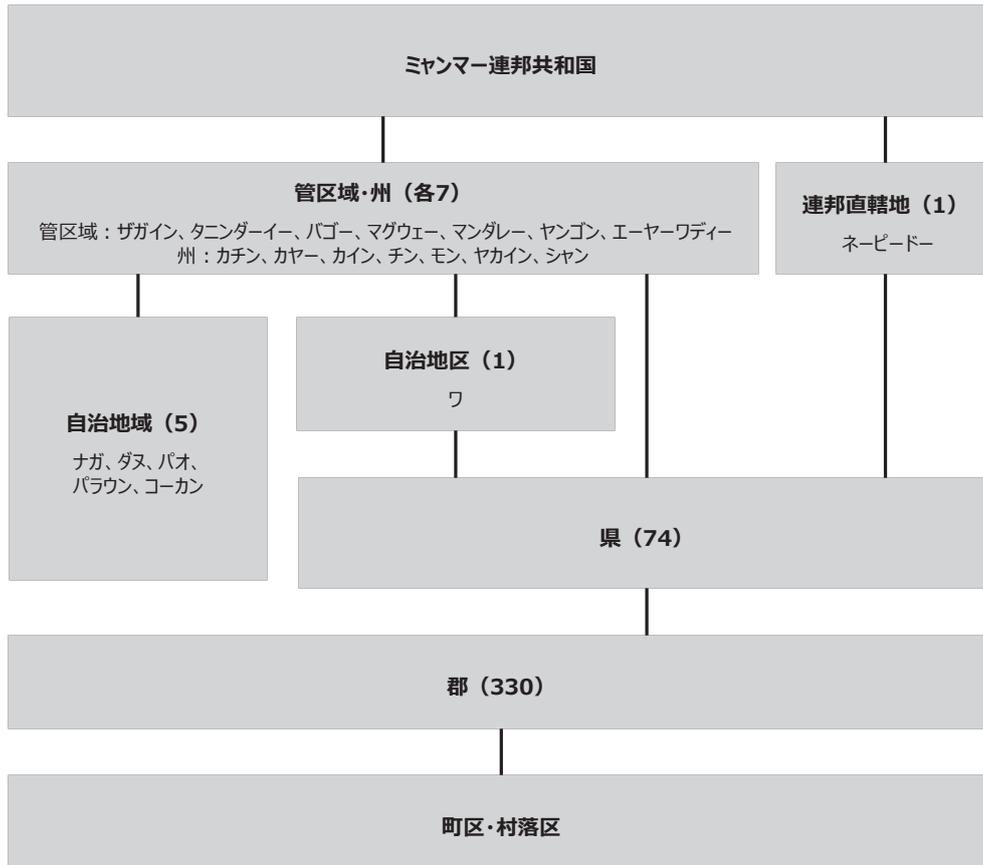
第1層の管区域と州の区分統治に象徴されるミャンマーの地方制度設計は、後述する自治地区・自治地域制度と並んで、民族間の緊張緩和と政治的包摂を目的としているとされるが、実効性には疑問が残るとも指摘されている。

### (2) 自治制度とその限定性

さらに、2008年憲法には、特定の民族に対して一定の自治権を認める自治地区（Self-Administered Division）及び自治地域（Self-Administered Zone）が定められている（49条）。自治地区としては、ワの1つ、自治地域としてナガ、ダヌ、パオ、パラウン、コーカンの5つが定められている（56条及び付表1）。このうち、ザガイン管区に属するナガ自治地域を除き、残りの5つはいずれもシャン州内に位置する。

56条は、具体的に設置される自治地区・自治地

図2 地方行政制度の階層



出典：長田（2016）を元に筆者作成

域の名称と構成を規定し、275条及び276条は、各自治地区・自治地域における指導組織（Leading Body）の設置と権限を規定している。指導組織には、一定の立法権と行政権（予算計画の策定、開発計画の策定と実施、管区域・州議会から委任のあった事項の実施）が付与されている。また、指導組織は、郡選出議員と軍人代表から構成される混合体である。

自治地区及び自治地域の制度は、中央政府との連携を保ちつつ、民族自治を実現する枠組みとなっているともいえる。しかし、見方を変えれば、権限の対象事項が限定的である点にくわえ、管区域・州政府との調整の義務が定められている点からもわかるように、自治の程度を限定的にとどめる中央集権的統制の意図を反映した制度ともいえる。また、指導組織の構成員には国軍最高司令官の指名する軍人が含まれる必要があり、国軍による介入が制度的に担

保されている点にも特徴がある。この制度設計は、ミャンマーの抱える、民族自治の理念と国家統合の現実との間にある緊張を反映しているともいえよう。

### (3) 地方議会の設置と軍人枠を通じた国軍の立法関与

2008年憲法は、半世紀ぶりに地方議会（管区域・州議会、State/Region Hluttaw）を導入した（161条）。地方議会には、連邦レベルの議会同様、議席数に対する軍人枠25%が憲法で定められており（161条）、国軍による制度的影響力が保持されている。この制度は、議会の独立性を制限し、地方政策の自由度を低下させていると言われる。2008年憲法のこの設計思想は、連邦議会に対してと同様に<sup>7</sup>、軍の政治的役割を制度的に保障していることを示し、また、依然として、政策への地域住民の意向の反映や地方

7 連邦議会の両院の議員数に関する25%の軍人枠は、141条に規定されている。

政府の裁量という点で大きな制約が残されている。

ただし、2021年クーデターにより立法権が国軍に掌握されたため、現在に至るまでそもそも地方議会自体が停止され、軍政は通知や命令による立法行為を行っている。このように、現在の軍政下のミャンマーでは、地方議会を含めた立法府に関する憲法上の規定と運用実態に乖離が生じている状況にある。この点については節をあらためて述べる。

#### 4 2021年クーデター後から現在：国軍による全権掌握と地方制度

前述のとおり、2021年の国軍クーデター後のミャンマーは、軍政による統治と、その正統性を認めない並行政府である国民統一政府（NUG）による二重政府の状態にある。クーデター政権による統治の正統性はもとより、クーデター以降の国軍の挙動に対しては国際社会からも多くの批判がなされているが<sup>8</sup>、本稿では、地方制度に直接的に深く関連する部分に焦点を合わせて整理することとする。

##### (1) 国軍による立法権掌握：地方議会の停止

2021年2月のクーデターにより、連邦議会・地方議会はすべて停止され、立法権は軍政（SAC）に移管された。SACは命令・通達によって統治を行っており、憲法上は地方議会（管区域・州議会）の立法管轄事項となっている事項（2008年憲法付表2及び2015年憲法改正法参照）についても、SACが命令・通達により立法することが可能となっている。これにより、テインセイン政権期に約60年ぶりに再開された、選挙により選出された議員による地方議会は、10年足らずで姿を消すこととなった。

##### (2) 中央集権的行政への揺り戻し：人事の置き替え、GADの内務省回帰、統制強化

NLD政権下では、前述のとおり文民による行政運営が試みられていたが、クーデター後はSACが

地方行政官の任命権を掌握し、軍人出身者が行政の主要ポストに再配置された。地方首長も同様に軍系の人物に置き換えられた。

また、住民に対する監視が強化された。クーデターからわずか13日後の2021年2月13日には、町区・村落区行政法（Ward or Village-Tract Administration Law）の改正により、宿泊者の報告義務、住民登録の厳格化などが導入された（17条）<sup>9</sup>。これに反した場合には最大7日間の拘禁を科すことができる旨の規定があり（27条）、住民に対する監視と統制が強化された。これは、前述の1988年以降の軍事政権を特徴づけた行政運用への回帰であり、またそれに対する法的裏付けの付与を意図したものであったと思われる。

さらに、GADを中心とした地方行政の運用構造も中央集権的に再編された。国軍は、クーデターからわずか3か月後の2021年5月、地方行政の中核であるGADを連邦内閣府省から再び内務省の管轄下に戻し、軍による中央集権的統制を強化した。GADは、前述のとおり郡レベルまで展開する官僚機構であり（図1参照）、住民登録、土地管理、地方予算の執行などを担う。

以上のとおり、地方行政は再び中央集権的な構造に回帰し、国軍の命令系統に組み込まれた。これにより、NLD政権下で進められていた地方分権と民主化の試みは停止され、軍政による中央集権的な地方統治への回帰となった。

##### (3) 国軍支配地域における行政サービス断絶

以上のように軍政による統制強化が進められる一方で、国軍支配地域では、行政サービスの断絶が深刻化している。軍政に抵抗する市民による市民的不服従運動（Civil Disobedience Movement：CDM）により多数の公務員が職務を放棄した結果、学校や病院の閉鎖が相次ぎ、出生や死亡の登録、土地登記、旅券の発行などの基本的な行政手続も滞っている。

8 例えば、日本政府は主に、①暴力の即時停止と被拘束者の解放、②民主的な政治体制の早期回復、③人道状況の改善の3つの項目を重視する声明を発表している。これらの項目は、クーデター以降のミャンマー情勢に対する日本政府の基本的な立場を示している。外務省ホームページ「ミャンマーにおける多数の市民の死傷について（外務大臣談話）」（[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page6\\_000537.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page6_000537.html)）を参照（最終閲覧日：2025年8月5日）。

9 法改正を伴った制度変更であったという意味では「導入」であるが、実質的には1988年以降の軍事政権期に運用されていた同様の制度の復活であった。なお、この例に見られるように、現在の軍政は自らの行為の法的正当化を重要視しているように映る。この点は、過去の軍政との興味深い差異であるといえる。現軍政の法一般に対するスタンスについては、長田（2021）及び伊野（2023）が参考になる。

特に、農村部では、教育機会の喪失や医療アクセスの低下が住民生活に直接的な影響を与えている。

国軍は軍医や軍の選定した教員を派遣するなどの対応を試みているが、住民の信頼は低く、サービスの質も限定的であるといわれる<sup>10</sup>。また、治安維持を名目に軍事作戦が頻繁に行われており、住民の避難や地域の分断が進んでいる。行政機能の空白を埋めるために、地域住民が自発的に教育や医療の提供を試みる事例もあるが、制度的な支援がないため継続性に乏しいと指摘されている。

#### (4) 並行政府 NUG による地方行政の代替

2020 年総選挙で選出された NLD 議員や民主化活動家などによって構成された国民統一政府 (NUG) は、独自の行政機構を構築し、教育・保健・治安などの分野で代替的なサービス提供を試みている。NUG の活動は、主にオンラインで行われているが<sup>11</sup>、一部の地域においては、NUG が物理的な地方統治を行っている例が報告されており、実質的な地方制度の二重構造が生まれている。例えば、ザガイン管区及びマグウェー管区の一部では、NUG の下部組織が徴税、法的紛争解決、教育や保健サービスの提供を行っていると報告されている (Thawngmung and South 2025)。

このように、NUG は国際社会に対して正統政府としての承認を求めつつ、国内の一部では独自の行政機構の運営を試みている。なお、NUG によると<sup>12</sup>、NUG 内に People's Administration Team が「支配地域における権力の空白を埋める (mitigate power vacuums in controlled areas)」役割を担うべく創設され、また、The Federal and State Coordination Commission が連邦と地方のコーディネーションを行うとされる。しかしながら、これらの下部組織に関する情報は少なく、オンラインを中心に活動を展開する NUG の体制上の限界に鑑みれば、現時点ではその活動や機能は限定的であると思

われる。

## 5 地方ガバナンスに関する新たな動き：反軍勢力による草の根の実践

最後に、クーデター後のミャンマーの地方ガバナンスにおける新しい動きとして、国軍支配地域外で広がりつつある多様な草の根の取り組みを紹介したい。

クーデター以来、軍政の統治力は低下傾向にあり、特に 2023 年 10 月のいわゆる「1027 軍事作戦」以降、複数の地域において国軍の実効支配が大きく後退している。2025 年 4 月に発刊されたレポート「革命的政権：クーデター後のミャンマーにおける新興のガバナンス (原題：Revolutionary Regimes: Emerging Forms of Governance in Post-Coup Myanmar)」(Thawngmung and South 2025) は、このような分断された実効支配の中で出現しつつある地方ガバナンスの具体的な事例を、新しい統治形態として分類し分析している。

本レポートによれば、少数民族武装勢力 (Ethnic Armed Organization: EAO) を中心とした勢力は、単なる軍事的抵抗にとどまらず、各 EAO の支配地域における経済・行政・社会サービスの提供を通じて「統治者」としての役割を担い始めている。本レポートは、クーデター後、既存の EAO に加え、2020 年総選挙で選出された議員、若者、女性、市民社会など幅広いアクターが参加する「春の革命」と称される民主化運動の中で、複数の統治形態が誕生したと述べる。このような統治モデルは、連邦レベルの取組みから郡、村落区レベルに至るまで多岐にわたっており、以下の 5 類型に分類できるとする。すなわち、① EAO による直接統治 (特定の民族集団を基盤とする一党制的統治)、② 地域ベースの新興統治 (地域内の多様な少数民族を幅広く包含した包摂的統治)、③ 移行型統治 (①から②への過渡的な統治形態)、④ 非 EAO 地域における抵抗

10 最大都市ヤンゴンの公立小学校では、教員経験を有しない、軍人の妻などが教師として派遣されている例があるという (筆者によるミャンマー出身者に対するインタビューより)。

11 NUG の閣議や会議はオンラインツールにより実施され、情報発信やサービス提供の多くは公式ウェブサイト上で行われている。また、NUG の教育省は、Spring University Myanmar というオンライン大学 (<https://www.springuniversitymm.com/>) も開設している。

12 NUG ホームページ「National Unity Government's 3-Year Anniversary Statement」(<https://nugmyanmar.org/announcement/national-unity-governments-3-year-anniversary-statement/>) を参照 (最終閲覧日：2025年8月5日)。

勢力による統治（国民統一政府（NUG）と連携する地域統治）、⑤土着的な地域統治（村落やコミュニティ・レベルの自然発生的な統治。カレン州北部のサルウィン平和公園のような革新的事例も含まれる。）である。

本レポートは、これらの新たな統治形態は、民主的实践、国民和解プロセス、民族間関係に対して重要な示唆を与えていると述べる。特に、複数の民族集団が志向する新たな連邦制の構築に向けた草の根レベルからの基盤形成として機能している点は注目に値すると結論付ける。他方で、これらの統治モデルは軍政による攻撃に晒される脆弱性を抱えており、さらには複数の武装組織による支配地域の重複および支配権争いから、紛争の火種となる可能性も否定できないとも指摘する。

軍政による現在の実効的支配地域は、諸説あるが、国土の4割程度にまで後退していると言われ<sup>13</sup>、ミャンマーの地理的分断は深まっている。このような現況下で出現しつつある前述のような地方ガバナンスの新たな動きは、地理的・機能的にかなり限定されたものではあるが、従来の国家制度の枠を超え、非国家主体による草の根の地方統治の可能性という新たな局面を示唆しているともいえよう。

## 6 おわりに

軍事政権は2025年7月31日、2021年のクーデター以来継続してきた非常事態宣言を解除すると発表した。憲法の定めにより、非常事態宣言の解除から6カ月以内に総選挙を実施する必要があると、同年12月にも選挙が実施される見通しとなった。国内の実効支配が分断された状況下で行われることになる本選挙の正統性および実効性については疑問も呈されているが<sup>14</sup>、実施されれば、地方制度を含めたミャンマーのガバナンスはさらに新しい局面を迎えることとなる。地方制度の未来は、単に時の政治体制や統治者の政治的意志によって決定されるのではなく、住民の参加、自治、連帯を基礎に形づくられるべきものである。その意味で、ミャンマーの地

方制度は今、「誰のために、誰が、どう統治するのか」という極めて根源的な問いに直面しているといえるであろう。

## 参考文献

### <外国語文献>

Arnold, Matthew. (2019). *Why GAD reform matters to Myanmar*, East Asia Forum, <https://eastasiaforum.org/2019/08/24/why-gad-reform-matters-to-myanmar/>

Thawngmung, Ardeth M., and Ashley South. (2025). *Revolutionary Regimes: Emerging Forms of Governance in Post-Coup Myanmar*. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.

The Asia Foundation. (2014). *Administering the State in Myanmar: An Overview of the General Administration Department*. San Francisco, CA: The Asia Foundation.

The Asia Foundation. (2018). *State and Region Governments in Myanmar*. San Francisco, CA: The Asia Foundation.

### <日本語文献>

伊野憲治 (2023)「ミャンマー国軍における『法の支配』と今後の展望」笹川平和財団 Asia Peacebuilding Initiatives、2023年1月25日掲載、[https://www.spf.org/apbi/news/m\\_230125.html](https://www.spf.org/apbi/news/m_230125.html)

長田紀之 (2016)「第3章 管区域・州議会選挙と地方制度」長田紀之・中西嘉宏・工藤年博著『ミャンマー 2015年総選挙 アウンサンスーチー新政権はいかに誕生したのか 情勢分析レポート』アジア経済研究所、pp.75-98

長田紀之 (2021)「クーデター後、国軍は何をしようとしているのか?」、アジア経済研究所 IDE スクエア、2021年2月16日掲載、[https://www.ide.go.jp/Japanese/IDEsquare/Eyes/2021/ISQ202120\\_009.html](https://www.ide.go.jp/Japanese/IDEsquare/Eyes/2021/ISQ202120_009.html)

中西嘉宏 (2009)『軍政ビルマの権力構造—ネーウイ

13 朝日新聞2025年8月1日朝刊「考/論 「正当な選挙」認める国は限定的」による。さらに低く「2割」とする報道もある。例えば、読売新聞2025年8月1日朝刊「ミャンマー国軍、国土支配2割程度で総選挙強行か…排除された民主派「ボイコット」呼びかけ」など。

14 例えば、日本経済新聞「社説 ミャンマー再選挙に理はない」（2025年8月3日朝刊）など。

ン体制下の国家と軍隊 1962-1988』京都大学学術  
出版会

日本経済新聞「社説 ミャンマー再選挙に理はない」2025年8月3日朝刊

根本敬（2010）『抵抗と協力のはざま—近代ビルマ  
史のなかのイギリスと日本』岩波書店

根本敬（2020）「ビルマ（ミャンマー）国家建設の  
歴史過程—三度の挫折と四度目の挑戦」田中明彦・  
川島真編『20世紀の東アジア史Ⅲ（各国史2・東  
南アジア）』東京大学出版会、pp.223-277

<ホームページ>

外務省ホームページ「ミャンマーにおける多  
数の市民の死傷について（外務大臣談話）」

[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/  
page6\\_000537.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page6_000537.html)（最終閲覧日：2025年8月5日）

NUG ホームページ「National Unity Government's  
3-Year Anniversary Statement」[https://  
nugmyanmar.org/announcement/national-unity-  
governments-3-year-anniversary-statement/](https://nugmyanmar.org/announcement/national-unity-governments-3-year-anniversary-statement/)（最  
終閲覧日：2025年8月5日）

Spring University Myanmar ホームページ「SPRING  
UNIVERSITY MYANMAR」[https://www.  
springuniversitymm.com/](https://www.springuniversitymm.com/)（最終閲覧日：2025年  
8月5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。地方分権改革の進展を経て、さらには超高齢・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」のコーナーでは、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11回目となる今回は、次の2つのテーマを取りあげる。第1は、「世田谷区と『新しい公共』 - その『源流』をたどって - 」と題して、「新しい公共」概念がいかんにして登場したのか、世田谷区を事例とした考察をおこなう。第2の「地方自治法改正による『指定地域共同活動団体制度』の意義と可能性 - 広島市の地域コミュニティ政策の事例から - 」では、2024年9月に改正地方自治法で創設された「指定地域共同活動団体制度」に焦点を当て、その意義と可能性について事例を踏まえて検討する。

# 世田谷区と「新しい公共」 —その「源流」をたどって—

日本都市センター 研究員 野澤 慎太郎

東京都世田谷区では、2000年の基本計画（調整計画）の策定にあたり、「新しい公共」の概念を導入した。「新しい公共」を提示することにより、行政と住民、企業、その他団体とが対等に公共サービス提供や地域の課題解決に取り組むしくみを構築しようとした。それでは、この「新しい公共」概念はいかなる経緯によって世田谷区という場で顕在化したのか。本稿では、同概念の形成過程をたどって、世田谷区地域保健福祉審議会での議論、社会福祉領域での地域福祉と「公共」をめぐる議論、そして大場啓二区政とまちづくりが生み出した世田谷区が持つ特性を対象として、「新しい公共」概念がいかにして登場したのかを資料・文献から探った。

## 1 はじめに：世田谷区における「新しい公共」

東京都世田谷区では、2000年度を初年度とする5年間の基本計画（調整計画）の策定にあたり、「新しい公共」<sup>1</sup>の理念を導入した。その基となった基本構想は1994年に、そして基本構想に基づく基本計画は既に1995年に策定されていたが、「地方分権の推進により、今後、区政の課題と責任がますます増大することに伴い、区政運営の体制の大転換が急務」（世田谷区2000：8）として、基本計画について新たに調整計画を策定することとなった。この調整計画は、1998年度に制定された行政改革推進条例を根拠として、当初の基本計画に伴う実施計画、そして行財改善推進計画と合わせて策定・発刊された。調整計画では「新たな区政運営のしくみ」という章が設けられ、同章では「『新しい公共』による施策の展開」が記載され、行政改革の推進とともに区の行財政体制に変革を促したように見える。

上記の経緯を参照すると、確かに地方分権の進捗

と区行財政状況の急変だけを根拠として、世田谷区が「新しい公共」の導入に舵を切ったように思える。しかし、当該の調整計画では「新しい公共」概念について、以下のように説明している。

「従来、公共サービスの提供や地域の問題解決等は、行政が主として担い、民間事業者等がそれを補完するという形で進められてきた。しかし、物不足の時代から物の充足の時代、さらに質の向上・選択の時代へと社会状況が変わる中で、区民の要望や価値観は多様化し、区民、事業者、NPOなどの民間諸団体が自己責任で行う活動領域が増えている。行政は、こうした新しい活動領域と行政の責任で行う行政活動領域を明確にして、対等な立場で、それぞれの特性を最大限に活かしながら、協働・連帯して、公共サービスの提供や地域の課題の解決をしていくしくみを構築する必要がある」（世田谷区2000：18）

この定義に基づく、世田谷区の「新しい公共」

1 「新しい公共」概念は2009年の民主党政権下で取り上げられたため、そちらを思い浮かべる者も少なくないだろう。しかし、本稿で取り上げる「新しい公共」概念はそれより10年近く前に世田谷区にて導入された「新しい公共」概念である。「新しい公共」概念の整理を扱った直近の文献としては、宮川（2023）が存在する。同書は1997年の行政改革会議の「中間報告」・「最終報告」を起点として、「新しい公共」概念の整理を行っている。民主党政権での「新しい公共」概念の活用も含め、同概念を俯瞰して捉えた定義として、辻山幸宣は「これまで政府公共部門のみが公共性の担い手と認識されてきたのに対して、公共性は様々な主体によって担われるべきであり、あるいは「担われている」とし、「このような事態を『新しい公共』と呼ぶ」と捉えている（辻山2010：17-18）。

はNPM的な概念であったのか、それともガバナンス的な概念であったのか、判別がつきにくい。しかし、1999年度にかような概念を区行政に取り込み、行政と住民、企業、その他団体とが対等に公共サービス提供や地域の課題解決に取り組むしくみを構築しようとしていたという点で、当時の最先端の行政のあり方を模索していたと言える。そこで本稿では、当時の世田谷区の「新しい公共」を題材として、いかなる背景の下でたどり着いたのかを資料・文献調査によって探りたい<sup>2</sup>。

## 2 世田谷区行政改革推進委員会と世田谷区地域保健福祉審議会

### (1) 世田谷区行政改革推進委員会における「新しい公共」概念の導入経緯

世田谷区における行政改革（および行財政改革）において、「新しい公共」概念の到達点となったのは世田谷区行政改革推進委員会での議論である。同委員会は世田谷区行政改革推進条例を根拠として設置された。委員長を務めた今村都南雄によれば、同委員会は「区民ぐるみで『新しい公共』の理念に基づく行政改革の推進を図るために、区民参加の仕組みとして設置された」（今村 2011:35）。基本計画（調整計画）、実施計画、そして行財政推進計画をセットとして、区民参加方式で同委員会にて議論を行わせ、「全庁的な政策分野における行政の役割の見直しをおこなおうとした」（今村 2011:36）とされている。

すなわち、行政改革推進委員会は「新しい公共」を前提として、実際に区政および政策に「新しい公共」概念の反映を図るための審議会であった。同委員会の審議経過および活動報告書では、「新しい公共」の事例研究を行っており、①行政が役割を担っていく活動領域、②区民や市民活動団体、民間事業者等と行政が協働・連帯によって役割を担う活動領域、③民間諸団体等が主体的に役割を担っていく活動領域の3分類を明示し、どのような政策領域ないし個別事務事業が3分類に当てはまるのかを検討し

ている。また、2001年度からは基本計画（調整計画）を根拠として、実際に政策評価の対象となった事業を上記3分類に沿って整理づけていた。全国的に行政・住民・企業・諸団体をめぐる関係性の再構築が叫ばれる以前より、世田谷区は公共性の再編を見据えていたのである<sup>3</sup>。

この点について、今村は以下のように述べている。区政運営体制の転換が促され、新しい基本計画（調整計画）に「新しい公共」が基本理念として採り入れられた理由としては、「新たな区政運営のあり方を求める状況の変化の中で、ことに重視されているのが、『区民、事業者、NPOなどの民間諸団体』の活発化であり、それらの民間諸団体と行政との『協働・連帯』をますます確かなものにしなにかぎり、将来像として設定した『共に支え共に生きるヒューマン都市世田谷』を実現することができない、との認識に裏づけられている」（今村 2000:2-3）。

それでは、世田谷区の「新しい公共」の動きは、上述した基本計画（調整計画）ならびに世田谷区行政改革推進委員会が区内で初出かというところではない。今村によれば、行政改革推進委員会を立ち上げる準備段階において、既に形成されていた世田谷区の「新しい公共」の経緯を学んだとされている（今村 2011）。世田谷区の「新しい公共」概念が公式文書においてはじめて用いられたのは、基本計画（調整計画）の策定より2年半も前にまとめられた、世田谷区地域保健福祉審議会の答申「世田谷・地域保健福祉社会の構築～パートナーシップによる保健福祉のまちづくりを目指して」であった（今村 2000;2010;2011）。次は、世田谷区地域保健福祉審議会での議論および答申をもとに、世田谷区の「新しい公共」の経緯を確認することとする。

### (2) 世田谷区地域保健福祉審議会答申と「新しい公共」

世田谷区地域保健福祉審議会は、1996年3月に制定された世田谷区地域保健福祉推進条例に基づき、同区地域保健福祉推進計画の策定に向けて、そ

2 本稿では上記の改革の過程や結果については紙幅の関係上触れない。

3 一方で、当時は1998年にNPO法の成立・公布もあり、「公共（空間）」のあり方が大きく変わろうとしていたのは周知の事実である。世田谷区については、NPO法の審議がなされていた間、およびそれ以前から後述する地域保健福祉施策の分野、ないし世田谷区地域保健福祉審議会での議論にて「新しい公共」概念を導入していた点で強い独自性がある。

の基本的方向を審議するために同年7月に設置された。設置時に大きく2つの事項の諮問を受けており、1つが「住民活動とのパートナーシップについて」、もう1つが「保健福祉の総合化について」であった<sup>4</sup>。上述した答申では、「諮問事項の『パートナーシップ』と『総合化』は、両者は密接に関係するものであり、一体化して答申」するとしており（世田谷区地域保健福祉審議会 1997:3）、その方策が「新しい公共」概念の提起であった。

同答申では、「新しい公共」概念を「区民と事業者と行政がそれぞれの主体性をもって対等な立場から、パートナーシップに基づいて地域の問題を解決するという仕組みづくり」と定めている（世田谷区地域保健福祉審議会 1997:2）<sup>5</sup>。この点だけを見れば、答申における「新しい公共」概念は、行政改革推進委員会同様に行政と区民・事業者（ないし諸団体）との関係の再編をうたった概念と整理づけられるが、同答申における大きな特徴には「区民主体の確立」という項目が含まれている点が挙げられる。

「区民主体の確立」は答申内の「世田谷・保健福祉のあり方」にて提示された観点である。まず、「今後の保健福祉の仕組みは、区民から見て何が必要かという観点から再検討されるべき」という提言がなされており、この点だけを見ると行政改革ないし行財政改革の面から地域保健・福祉を見直そうという見解に思われる。しかし、重要なのはそれに続く文章で、「保健福祉サービスは需要に対応して総合的に提供すべきです。一方、区民はサービスの受け手であるばかりでなく、その担い手でもあります。従って区民に身近な保健福祉サービスは、担い手としての区民と事業者との知恵と力を生かして、行政との3者が協働して受け手としての区民へ提供し、行政によるサービスは、協働による方法では解決できない需要に対応するという姿勢が望まれます」（世田谷区地域保健福祉審議会 1997:6、傍点は筆者による）と述べられている。

こうした大胆な答申の内容は、地域福祉の中でも

地域介護分野を念頭に置いて組み込まれていたと考えられる。当時は家族介護による支援から地域や社会による支援へと移行する過渡期であり、そうした考え方は「介護の社会化」として提言がなされていた。同答申でも「介護の社会化」の要請が高まっていると述べられており、家族介護の限界と福祉サービス需要の増大が背景として挙げられている。また、同時に保健福祉サービス提供には「多元的な供給の仕組み」の整備が必要とされており、区民や事業者のサービス供給主体としての参入（そして多元化）だけでなく、利用者の選択性を保障することが重要とされる。

かくして、世田谷区地域保健福祉審議会答申では「新しい公共」概念の提起がなされた。それでは同審議会ではどのような議論を経て、「新しい公共」概念の導出に至ったのであろうか。

### 3 世田谷区をめぐる地域保健福祉の経緯

#### (1) 世田谷区地域保健福祉審議会に至るまで

世田谷区がなぜ大胆な地域保健福祉の改革を行ったかという理由としては、最先端の自治体と自負していたにもかかわらず、いつの間にか政策面で時代遅れになったためだという。当時は「保健福祉分野の本庁だけでも4部あった」（木谷 1998:40）と説明がされているように体制面にも問題があった。1995年に福祉部に異動となり、福祉施策体系改革の担当になった木谷哲三は以下のように述べている。

「福祉分野においても昭和57（1982）年には『福祉総合計画』を策定し、『都市型特養』構想や高齢者住宅とデイホーム機能をいれたシルバーハウジング第1号、新たなサービス供給体制整備構想による住民参加型の福祉公社など、先進的な施策を次々に行なっていた。自ら『西の神戸、東の世田谷』と福祉の先進性を自負していた。ところがいつの間にか在宅ケアの分野やサービス量の分野で23区の下層のランクになっていたのである（『東京の福祉マッ

4 同答申では、パートナーシップとは「お互いの立場と役割を踏まえて、共に同じ目標に向かって協働すること」とされており、総合化とは「パートナーシップに支えられつつ、区民にサービスを総合化して提供する仕組み」と定義づけている（世田谷区地域保健福祉審議会 1997:8）。

5 同内容を言い換えた表現として、「課題解決には、区民・事業者が自己責任で行う民間独自の活動領域と、行政の責任で行う行政活動領域があります。さらに、区民や事業者と行政が協働し、連携して問題を解決する仕組みが必要です。この活動領域を『新しい公共』として、地域社会の中に形成していくことを目指す」とされている（世田谷区地域保健福祉審議会 1997:7）。

プ」がインパクトを与えた)。

平成2(1990)年の福祉関連8法の改正以降の社会福祉改革の波にも乗り遅れ、在宅ケアなど、保健と福祉の連携による在宅生活の支援態勢も組めないまま事業展開していたつけが回ったのである。

驚いたのはトップであった。23区どころか全国的にも先頭を走っていたと自負していたのが、いつの間にか「1周遅れの先頭」であれば責任問題である」(木谷1998:40)。

このように、当時の区職員の間には世田谷区がいつの間にか保健福祉分野にて遅れをとっていたとの焦りがあった。1995年4月に区長(正確には上記のように「トップ」と書かれている)から、従来の体制を改めるために、若手職員を中心に新しいプロジェクト体制を組むように指示が出された。早速プロジェクト内にて区長の意志表明を兼ねて、必要な課題項目、スケジュール、具体的な目標がまとめられた「3・5・7課題整理表(3つの目標、5つの視点、7つの課題)」<sup>6</sup>が作成された(木谷1998:41)。これが後に世田谷区地域保健福祉推進計画につながった。

また、世田谷区が地域保健福祉政策の手本としたのは北九州市であった。世田谷区の体制で課題となっていたのは、保健と福祉の連携面であった。北九州市はこの点の先進事例であり、特に地域福祉という観点では、北九州市は保健や福祉のニーズを住民自ら発見し、行政と連携して援助を必要とする人を地域で支えるという取組みに着手していたという。

その後、区内では1997年4月を保健と福祉の組織的統合の時期と定め、1995年度は保健、福祉それぞれの分野内の検討を、1996年度は統合準備にあてた。組織再編のポイントとしては、保健・福祉分野の連携と統合だけでなく、対象別から機能別へと組織を移行させることにあった。そもそも既に世田谷区は独自の地域行政制度を整備しており、上記の再編のポイントを満たすためにはケアマネジメントの手法を取り入れることとコミュニティ・ケアを進めることが必要であった。その最中の1996年3

月には世田谷区地域保健福祉推進条例が可決され、地域保健福祉推進審議会の設置が定められた。1997年には介護保険法が制定され、(筆者注:当時は将来の出来事であるが、2000年の)介護保険制度の発足に向けて組織改正も行われた(木谷1998)。

## (2) 世田谷区地域保健福祉審議会での議論

地域保健福祉審議会では、「住民活動とのパートナーシップ」をめぐって、区職員と学識経験者委員との間で抽象論を交えつつ議論が延々と行われた。そこでは、行政と住民が手を結ぶとはどういうことか、体のいい押し付けや行政の責任放棄にあたらないか、区民主体とは何か、本当に区民は行政を信じられるのか(同様に行政は区民を信じられるのか)といった論点を取り上げられ、議論が進められた(亀田・木谷・瓜生ほか1998)。

「区民主体というなら、区民の視点で考えること」を原則とし、区民の視点から見る地域保健福祉のネットワーク図を示すことになった。区民の視点からというのは、これまで行政がつくるネットワーク図とは正反対のものであり、当初は何度やり直しても行政から見た図しか描けなかった。これまでの行政の欠点やあり方を見直し、区民の視点から描けるように、区民と対等なパートナーシップを表現できるように苦悶しながら描き出したのが、「パートナーシップによる保健福祉のまちづくりネットワーク図」<sup>7</sup>であった(木谷1998;亀田・木谷・瓜生ほか1998)。これは行政が区民に何ができるかを示すのではなく、区民の立場から地区・地域・全区を俯瞰すると、それぞれのエリアや関連する主体とどのようなつながりが発生し、どういった保健・福祉のサービスが体制に組み込まれており、区内の地域保健福祉領域ではどういったパートナーシップによってネットワークが築けるかを描き出した図となった。

木谷によれば、審議会の議論が結実していったのは1997年度に入ってからだという(上述したように設置は1996年7月)。地域社会において「新しい社会関係の構築」を目指すことになったため

6 「3・5・7課題整理表」については、木谷(1998) pp.42-43を参照のこと。

7 「パートナーシップによる保健福祉のまちづくりネットワーク図」は世田谷区地域保健福祉審議会答申には掲載されていない。この図については、亀田・木谷・瓜生ほか(1998) pp.34-35を参照のこと。

である。新しい社会関係の構築には、区民同士が地域社会の中でお互いに知り合うことが起点であり、区民同士の「知り合い・ふれあい・支え合い」がキャッチフレーズとして用いられるようになった（木谷 1998：46）。この「知り合い・ふれあい・支え合い」が協働と結びつく仕組みづくりについては、「地区支え合いの場（仮称）」として答申でも具体的に提起された（世田谷区地域保健福祉審議会 1997：17-20）。また、「知り合い・ふれあい・支え合い」の形成や発展の段階については、答申内の参考資料にて掲載されている<sup>8</sup>。それは地域社会に保健福祉文化<sup>9</sup>を根付かせるために工夫された仕組みであった。

そもそも公共は行政が独占してきたように扱われていたが、当時から行政だけではできないものが多数存在した。それは防災、リサイクル、環境といった問題への対策・対応に代表され、そしてまちづくり活動として区民や事業者、NPOといった個人・団体が既に取り組んでいる。だが、保健福祉分野はとりわけこの観点の導入が遅れていた。それは、保健福祉分野は極めて個人性が高いためとされた。しかし、介護や子育てといった当時非常に個人性が高いと思われていた分野に地域や社会が取り組まなければならないという視座がもたらされた（木谷 1998：46）。

そしてそれは地区を単位として構築される必要があった。「パートナーシップによる保健福祉のまちづくりネットワーク図」にて示されたように、個人への保健・福祉から地区・地域・全区といった地域保健・地域福祉へと考えを改めてもらうとともに、区民・事業者・行政が専門的課題に対して共に手を携えて問題解決に取り組むように意識変革をもたらさないと目標が達成できない分野があったとしたのである。そしてその分野こそが「新しい公共」であった。

区政運営体制の転換として世田谷区の行政改革のスローガンとされた「新しい公共」は、かくして個人への保健・福祉から地域保健福祉への転換をもた

らすために構築された概念であった。それでは、保健・福祉領域では「新しい公共」のような考え方はそれまでどのように扱われていたのだろうか。それは唐突に世田谷区に現れた考え方であったのだろうか。

#### 4 三浦文夫による地域福祉構想と世田谷区

##### (1) 三浦文夫と世田谷区

ここでは、世田谷区の福祉政策・施策にて重要な役割を担った人物に着目する。それは世田谷区地域保健福祉審議会でも会長を務めた三浦文夫（元日本社会事業大学大学院教授）である。三浦は同審議会の副会長であった竹内孝仁（日本医科大学教授）とともに、世田谷区主催による両氏の対談と区職員との意見交換を目的とした地域保健福祉シンポジウム「新しい公共は世田谷の行政をどう変えるか！」に登壇した（木谷 1998）。その席で三浦は「新しい公共」概念を世田谷区地域保健福祉審議会の議論に持ち込んだ旨を報告している（今村 2000：15）。

計画等の資料を確認すると、三浦と世田谷区との関係は古く、1977年11月には世田谷区基本構想審議会による区民勉強会（「これからの社会福祉」）が三浦文夫を講師に迎え開催されたとの記載がある<sup>10</sup>。これは特別区区長公選制復活後に初めて世田谷区長となった、大場啓二区政下<sup>11</sup>による初の基本計画に載っている。

大場区政では地域福祉政策の文脈で三浦がたびたび登場する。1981年には同氏からのアドバイスもあり、住民参加型のホームヘルプの事業の導入が構想された（大場 1990：163）。これは1983年に「ふれあいサービス事業」として事業化し、社会福祉協議会に委託する形で始められた。また、同年に設置された「世田谷区都市型老人施設基本構想検討委員会」でも三浦が委員長を務めた。

##### (2) 三浦文夫と社会福祉

そもそも三浦は社会福祉についてどのような考え

8 世田谷区地域保健福祉審議会（1997）内『「地区支え合いの場」の具体的活動イメージ』pp.2-3。

9 保健福祉文化については、以下の言及がある。『「健やかさと豊かさ」という保健福祉の課題や問題を、地域に暮らす人々同士の結びつきを基盤として解決していくには、そうした意識や価値観、多様な分野にわたる活動が、人々の中に総体として根付くことが必要である。ここでは、これを保健福祉文化と呼んでいる』（世田谷区地域保健福祉審議会 1997：18）。

10 世田谷区（1979）内「世田谷区基本構想・基本計画策定経過」p.183、p.185の年表に三浦の記載がある。

11 本稿では世田谷区が「新しい公共」を導入するまでを対象とするため、2000年前後までしか取り上げない。大場啓二区政は1975年から2003年までであり、区長公選制復活以降、本稿で取り上げている期間についてはすべて大場区政下ということになる。

を持っていたのであろうか。ここでは三浦と世田谷区の「新しい公共」概念に関する点だけを簡潔に扱う。

三浦は1928年に生まれ、戦後の貧困や近親者に障がいを持つ環境もあり、学生時代からセツルメント運動を行うなど社会への変革に強い関心を持っていた。自身の体験や要援護者の生活を間近に見ることにより、「三浦の社会福祉論は要援護者がもつ要援護性（ニード）の分析とそれへの対応策である福祉サービスの供給システムとの関連性を基本枠組みとして組み立てられることになった」（坂田2017：134）という。

三浦によれば、ニードとは要援護者にとって何か足りないという客観的状态（正確には「乖離する」と述べており、基準からどれだけ離れているかを問う）だけを示すのではなく、「その状態を解決・改善しなければならないという『価値的』（＝主観的）判断」も満たさなければならないとしている（三浦1982：33-34）。そしてその結果、要援護者の自立や社会的統合を達成することによって、ニードを解決したとする。また、社会福祉政策におけるニードでは、価値判断と「社会的配慮」が伴う。

三浦は社会福祉とニードをめぐる分析の中で、行政、家族、市場といった主体だけではニードを解決することが難しくなると析出している。「社会福祉におけるニード充足の機構は、家族、市場機構を媒介とするものと合わせて（あるいはそれとは別に）、独自のニード充足のメカニズムをもつことが想定されるのである。そしてこのニード充足のメカニズムは、その責任主体として家族、市場（企業）と対比できる『公共』というものを設定することになる。なお、ここでいう『公共』とは、行政と非営利的『民間』団体あるいは『ボランタリー』な『社会的組織』をも意味している」（三浦1982：36）。

こうした状況の背景として、三浦は1963年の老人福祉法の登場が遠因と評価している。老人福祉法以降は高齢者全体を対象として、その心身の健康の保持と、これまでに得た知識と経験の社会へ

の還元、希望があれば能力に応じた勤労と社会参加といった、より積極的な社会福祉の適用へと移行することになったためである（「普遍主義」（三浦1984：241-242））。

福祉ニードの多様化と「普遍主義」の広がりにより、市場機構や非営利団体による施設提供がこの後予見されるも、市場メカニズムは福祉サービスに適合しにくいと三浦は指摘している。また、在宅サービスも今後多様化し、これまでの公共的福祉供給方式では十分に対応できないとし、公共的福祉供給組織に加え、「普遍主義」的福祉では、一定の要件のもとで、市場や任意団体等による供給方式（ここでは「非公共的福祉供給方式」としている）を社会福祉に組み込むことになっていく、と当時指摘している（三浦1984：252-253）。

生活不安を主内容とするニードを「貨幣的ニード」と三浦は整理づけたが、この「貨幣的ニード」は現金給付が主な対策手段となる。一方、現金給付で解決できないニードを「非貨幣的ニード」と三浦は呼び、福祉ニードの多様化はいわゆる「非貨幣的ニード」の充足を目的として、財やサービスの多様な調達・供給方式を整備する必要があった<sup>12</sup>。この点からも公私機能分担の再検討が必要となったと述べている（三浦1995：97）。

### (3) 社会福祉領域における地域福祉と「新しい公共」

三浦に見られるように、社会福祉の文脈では特に高齢者福祉・高齢者介護の領域で「新しい公共」の原型になりうる概念整理と政策の展開がなされていた。それはコミュニティ・ケアと地域福祉の文脈で見られる。

コミュニティ・ケアはイギリスで始められた概念であり、発想自体は20世紀初頭だという（右田1984）。また、コミュニティ・ケアの実践が始まったのは1920年代の精神障がい者治療分野とされている。1950年代には児童福祉や高齢者福祉領域に展開され、いずれも「施設から地域へ」という方向性が見られた。中央集権的政策であったコミュニ

12 三浦は福祉（サービス）供給組織の理念型として、大きく「公共的福祉供給システム」と「非公共的福祉供給システム」に分け、さらに前者は行政型供給組織と認可型供給組織に、後者は市場型供給組織と参加型（自発型）供給組織に分けることができるとしている（三浦1995：117）。こうした供給組織は一概に分別できるものでもなく、特に社会福祉サービスの拡大と多様化が進むにつれて、供給組織の比重の変化と多様化も進むとされる。

ティ・ケアは、1968年のいわゆる「シーボーム報告」で地方自治体行政に組み込まれた。

一方、地域福祉の「志向」は日本では第二次世界大戦以降から現れていたという（井岡 1984）。1951年に社会福祉事業法制定により社会福祉協議会が創設され、地域福祉志向は発展していく。社協の活動が盛んになるにつれて、地域の組織化（「コミュニティ・オーガニゼーション」）が進み、一層地域福祉の志向は強められた<sup>13</sup>。「住民主体の原則」のもと、地域住民の協働促進や関係機関・団体、そして施設との連絡・調整が必要とされた（松端 2025）。

こうした土台の上で、1969年9月には国民生活審議会コミュニティ問題小委員会がいわゆる「コミュニティ」報告<sup>14</sup>を出した。この報告書を契機に社会福祉とコミュニティ論が接合されていく。時を同じくして、東京都社会福祉審議会答申「東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について」が発表され、社会福祉施策の主体として行政・民間を問わない社会福祉事業機関・施設が挙げられ、自主的協力者には地域住民を位置づけている（井岡 1984）。1971年12月には、中央社会福祉審議会答申「コミュニティ形成と社会福祉」が「コミュニティ」報告に次ぐ形で発表された。ここでは在宅福祉との関係でコミュニティ・ケアが取り上げられ、地域福祉政策の推進を説いている<sup>15</sup>。

学術的には、まず岡村重夫が1970年に『地域福祉研究』を、次いで1974年に『地域福祉論』を発表した。2つの著作の間にあたる1973年には住谷馨・右田紀久恵らが『現代の地域福祉』を発刊しており、右田はその後も右田・井岡編著（1984）や右田編著（1993）などを発刊している。本稿で取り上げるべきは後者に収められている右田（1993）であろう。

右田は同書において「あらたな『公共』の構築」について論を展開している。少し長いが以下に引用する。

「公私協働を含めた総体としての地域福祉実践は、

公共的営為の一部であり、それゆえに、地域福祉概念には“あらたな『公共』の構築”を含むものとするのである。（中略）たとえば、高齢化（aging）は人間にとって普遍・共通の課題であり、地域福祉の重点課題でもある。しかし、高齢社会への対応は、①価値観の変革、②行政の統合化、③公私協働システムの構築、④教育との協働等々、もはや、これまでの社会福祉分野がひとり対応しうるものではない。まさに、全社会システムあげての対応と協働、すなわち、公共的な営みが要請されている。それは単なる機能的ネットワークにとどまるものではない。あらたな『公共』の概念にもとづく公共的営為である。地域福祉は広義の公共的営為の一部を担い、開発的・先導的役割を担うものとみるのである。

つまり、地域福祉は古い『公共』の概念を、新しい『公共』に転換させるという、きわめて重要な役割を担っているといえる。それゆえにこそ、地域福祉は“あらたな福祉”としての意義と存在価値を有し、同時に地方行政の統合化原理となり、組織改革への視点としても有効性をもちうるのではないだろうか。社会福祉協議会の活動原理も、その固有性からあらたな『公共』の考え方や、場づくりにあるといえる。それは、地域福祉の基礎となる地域社会の形成力や主体力が、公共性、共同性の形成と不可分にかかわるからである」（右田 1993：9-10）。

地域福祉をめぐる領域の中で、「新しい公共」をめぐる言説が現れていた。三浦が関わっていた世田谷区の地域福祉においても、その理念は行政改革（および行財政改革）へと連なっていた。では、なぜこうした地域福祉の最先端の理論を世田谷区は実践できたのか。

## 5 世田谷区をめぐる地域性とその背景

### (1) 世田谷区と大場啓二

1975年の特別区区長公選制復活の結果、世田谷区ではそれまでの保守系区政から離れ、革新志向であった大場啓二が区長に当選した。大場が最初に心

13 松端（2025）によれば、「地域福祉」という用語が使われ始めたのは1950年代からだという。

14 正式名称は「コミュニティ生活の場における人間性の回復」である。この報告書が日本のコミュニティ論の嚆矢として扱われており、小山（2018）などで整理されている。

15 この答申には三浦が執筆に関わっているという。コミュニティ・ケアをめぐる文脈では、三浦は同答申のほかに、全国社会福祉協議会が立ち上げた「在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会」による『在宅福祉サービスの戦略』（1979年）にて中心メンバーを担ったとされている（中野 2017）。

がけたのは「住民本位の区政」であった。特に、地域の祭りに目をつけ<sup>16</sup>、区職員を積極的に関わらせるようにした。これは区民と行政の風通しをよくするために敢えて行った（大場 1990：7-9）。1975年の改正地方自治法施行で、配属には大きな変化がなかったとはいえ、都から区へと職員の所属が変わった（都配属職員制度の廃止）こともあり、地域に溶け込むように区職員に促したのは、自らも世田谷区に配属されていた職員としての経験を持つ大場区長の講じた策だったのかもしれない<sup>17</sup>。

こうした過程と同時期に、区民参加を柱とした「東京都世田谷区基本構想」（1978年）と「世田谷区基本計画」（1979年）が策定された。基本構想では「区民本位のまちづくり」を掲げ、区民参加が求められており（世田谷区 1978）、基本計画では区民の生活に関わる環境の改善と区民が安定し充実した社会生活を営めるための条件の確立をうたっている<sup>18</sup>（世田谷区 1979）。基本構想と基本計画をつなぐ大きなキーワードは「まちづくり」であり、区民が自主的に自分たちの意図するまちをつくりだす権利と責任を有するとともに、区政の自主的権能拡充が必要として自治体行政の強化にも触れている。

大場区政の区民参加の「仕掛け」づくりは、行政（および区職員）がいかに住民・市民による運動や参加と連携していくかという点に特徴づけられる（野澤 2012）。そもそも世田谷区は住民運動・市民運動が盛んという著名な歴史を持っており、その背景として専門的職業従事者や学歴・所得の高い層が郊外として居を構えていたことが挙げられるが（たとえば、中澤・野澤・陳（2015）ほか）、住民運動・市民運動が闇雲に行われても行政への反対運動に留まってしまうし、行政が運動の目的を受容し還元しようにしなければ行政サービス・公共サービスに取り入れられることもない。世田谷区のまちづくりを

取り上げる次節でも触れるが、世田谷区は行政側から住民、ひいては地域に働きかけることを意識的に行ってきた。

大場区政と住民・地域という関係を描く例として、大場区政がまさにスタートした1975年に開始され、住民運動から区の事業へと展開された冒険遊び場（運動）、および後のプレーパーク（事業）を見てみよう（羽根木プレーパークの会編 1987；野澤 2012；小山 2018）。世田谷区の「冒険遊び場運動」は、当初は区や近隣からの反発もありながら、烏山川の暗渠・緑道化工事予定地から始められた。当時は「経堂こども天国」という名前で2年間の夏休みの時期の活動の後、桜丘区民センター建設予定地へと場を移すことになる。

桜丘で1年間の時限的活動を行い、1978年9月には一旦冒険遊び場運動は幕を閉じることになるが、今度は区から正式に冒険遊び場の依頼が舞い込んだ。1979年は国際児童年であり、記念事業を探していた区が冒険遊び場運動の主体であった「遊ぼう会」にプレーパーク事業を持ちかけたのであった。その背景には、公園課職員の本田三郎の存在があった。本田は1970年代前半から海外の冒険遊び場に視察に行くほど関心を持っており、区内に冒険遊び場運動が起こるとその運動に賛同していた。冒険遊び場が区内の羽根木公園に場を移して事業化される案が出た際には、区内の調整を本田が行ったという<sup>19</sup>。

このように大場区政では区と住民の関係構築を重視し、そこから「住民本位の区政」を構築しようとしていた。1987年に策定された「世田谷区新基本計画」では協働という言葉を用いており、1994年に出された「世田谷区基本構想」では区民参加だけでなく「区民自治の確立」を掲げている。前者の協働概念の説明では「区民は単にサービスの受け手

16 区が祭りを主催するのではなく、あくまで地域の区民（自治会・町内会、商店街）に声をかけて、賛同が得られれば実行委員会を地域で開いてもらうという手段をとった（大場 1990:21）。

17 ただし「昭和49（1974）年には特別区所属職員の半数以上を区職員が占める」（特別区協議会事業部調査研究課 2021：41）とあるように、地方自治法改正の前から区に所属する職員は少なくなかった。

18 基本計画では、大場区長がその前文で福祉行政の社会的ひろがりについても言及している。「従来の社会福祉行政は、主として貧困層を対象とした金銭・物品の給付が中心であった。しかし、老人福祉、児童福祉、心身障害者福祉の社会的ひろがり、従来の金銭・物品の給付だけでなく、地域社会における健常者と要援護者の協力や、区政における総合的取組によるサービスの提供も、従前とは比較にならぬほど必要とされてきている」（世田谷区 1979）と述べられており、前述した地域福祉の萌芽がこの段階でも見て取れる。

19 そもそもプレーパークの設営場所として羽根木公園に着目したのが本田であった。こうした経緯については、野澤（2012）や小山（2018）を参照。

にとどまるのではなく、自らもサービスの担い手になることが必要であるという意識が広まっており」（世田谷区 1987：9）と明記されており、「新しい公共」への準備段階が見て取れる。

## （2）大場区政における「まちづくり」

前節にて述べたように、大場区政下では早くから「まちづくり」が着目された。世田谷区のまちづくりは住民参加を早くから呼びかけ<sup>20</sup>、住民が身近な生活空間に関心を持つことで区政への参加へと展開を図っている。その背景には1975年の改正地方自治法施行により、都市計画の決定権が東京都から特別区に移管されたという点もある。

1979年の基本計画の策定の後、まちづくりの観点での動きとしては都市美委員会の発足（1980年）がある。都市美委員会ではまず区内の公共施設のデザイン改善に取り組んだ。これはただ公共施設の機能や配置を再検討しただけでなく、周辺景観との調和、そして周辺地区のまちづくりの推進へと結びつけるための契機であった（世田谷区都市美委員会 1981）。その最初の事例として、（かつて冒険遊び場が行われていた）桜丘区民センターの設計に都市美委員会の検討と助言が加えられた。

桜丘区民センターの設計には、「3分の1広場」というルールが導入された（大場 1990：41）。区の公共施設では、法定の建ぺい率・容積率の限度まで建てるという従来の観念を捨て、敷地面積の3分の1を地域に開放する広場として確保するという発想であった。同時に、区民の自由なふれ合いの場を設けるために、敷地や建物1階に自由に出入りできる雰囲気とのデザインと管理を重視した（世田谷区都市美委員会 1981）。

基本計画内では住民参加の街づくり<sup>21</sup>を重点施策と位置付けていたが、具体的には北沢3、4丁目と

太子堂2、3丁目がモデル地区に指定された。特に太子堂地区では住民参加を伴った「修復型<sup>22</sup>防災街づくり」とされ、木造住宅密集市街地であった同地区では住民との意思疎通を図りながら街づくりが行われた。

1982年には区の企画部に都市デザイン室が設置された。都市デザイン室では「せたがや百景」の選定、道路や公園などの公共施設の整備に取組み、まちづくりへ区民の参画<sup>23</sup>を定着させた（世田谷区都市デザイン課 2016）。住民との街づくりを行っていった結果、同1982年には街づくり条例が、1989年には住宅条例が、1994年には環境条例がそれぞれ制定された。これらは区と区民の役割分担と住民参加を扱ったもので、協働の仕組みづくりへと展開された（亀田・木谷・瓜生ほか 1998）。

特に住民参加とまちづくりの関係でいえば、街づくり条例の制定<sup>24</sup>と都市計画法改正による地区計画制度の導入（1980年改正、1981年施行）が重要である。街づくり条例では、区民がまちづくりに参加する際の権利と責任が明記された。上述した太子堂2、3丁目地区のまちづくりでは、街づくり条例の制定と同じ1982年に「太子堂地区まちづくり協議会」（後に隣接地区に同様の協議会ができ、「太子堂2、3丁目地区まちづくり協議会」へと名称変更）が発足し、1990年に同地区の地区計画が決定されている。まちづくりにおける合意形成にはワークショップ形式が導入され、住民参加が推進された。一例としては、1994年に開設されたねこじゃらし公園がある。太子堂地区でも烏山川の緑道整備をめぐる住民間での対立も発生したが、1年半以上のワークショップを経て合意形成がなされた（梅津 2015）。

都市デザインだけでなく、住環境や景観に着目させたのも住民参加によるまちづくりの1つの特

20 大場区政で助役であった川瀬益男によれば、「住民参加では『受け手』である住民は、まちづくりでは『送り手』として登場する。そこには、新しい生活文化、コミュニティを創造する自覚的な住民（市民）の誕生を予感させるものがある」と述べている（川瀬 1996）。

21 まちづくりのほか、以下では「街づくり」という表記も用いるが、これは当時の表記をそのまま用いている例のほか、ハード面でのまちづくりの側面に着目した際に用いる。

22 「修復型」とは、「個々の建物の建て替えをきっかけに、できることから徐々に道路づくり、広場づくりなどのまちづくりを進めようという考え方」を指す（太子堂2・3丁目地区のまちづくり20年のあゆみ編集委員会 2000：4）。

23 木谷によれば、かつてまちづくりで「私たちに何をしろというのか、どうせ財政的にも苦しくなったので、行政の肩代わりをさせようとしているのではないか」という疑問も多く出されたという（木谷 1998：45）。

24 この「世田谷区街づくり条例」は1995年に全面改正が行われ、その背景には1991年に導入された地域行政制度への対応と「地区街づくり制度」の確立がある。

徴であった。その一環として、1980年に世田谷区都市整備公社が設立され、1989年にはせたがやトラスト協会が設立された。前者は1992年に公社の内部に世田谷まちづくりセンターが設置され<sup>25</sup>、住民、行政、企業のパートナーシップによるまちづくりを目指し、三者の中間にたつて「住民主体のまちづくり活動を支援する」ことを目的とした。また、住民主体のまちづくりを資金面で支援するために、同年12月に公益信託世田谷まちづくりファンダが設立され、委託者に都市整備公社が、事務局にまちづくりセンターが設定された（始動は翌1993年）（折戸 1996；卯月 2019）。後者のせたがやトラスト協会では、自然・歴史的・文化的環境を守り、景観づくりに寄与するとともに、私的な建造物や庭、土地も所有者の協力のもとで保全を図った（井出 1991）。公共空間の景観だけでなく、私的な所有物である家屋や庭、土地をも共有空間として捉え保全する試みも見られた。

こうしたまちづくりの過程において、徹底的に住民参加の制度や仕組みを導入したことにより、区民が周辺環境や区政に関心を持つようになった。「新しい公共」概念が机上の空論ではなく、その実現可能性を担保させた経緯としては、この十分に成熟した住民参加によるまちづくりの経験が区内に広がっていたためである。世田谷区のまちづくりに当初から関わり続けてきた林泰義によれば、住民や専門家が自らの多くの時間、資金、機材や拠点といった資源を投入することでまちづくり活動を行っていることを取り上げ、「各主体が『社会に開く』こと」によって生みだされるものが『新しい公共』であると述べている（林 2002：48）。ワークショップなどを通じて、参加者がお互いに「個」や「私」を開き合うことで創造する「共」の世界を「小さな公」として、地域社会で「小さな公」が生み出される過程を経て「新しい公共」に広がっていくと説明づけている（林 2001；2002；2004）。

## 6 おわりに

ここまで資料や文献をたどって見てきたように、

世田谷区行政改革推進委員会での議論で扱われた「新しい公共」概念は、世田谷区地域保健福祉審議会での議論、地域福祉領域の地域をめぐる議論、そして世田谷区自体が持つ区政の経緯やまちづくりの歴史といった背景が蓄積された結果として、顕在化した。それは、様々な領域で検討されていた議題が水脈のごとく概念を成熟させ、世田谷区という市民社会の先進的な事例において吹き上げた賜物であった。

確かに市民社会の1つの到達点として現れた「新しい公共」概念は、数十年にもかけて構築された「住民本位の区政」の到達点でもあった。大場区政下で脈々と培われていった住民参加の流れは、区の職員の意識改革にもつながっていた。特に、助役を務めていた川瀬は、早くから「新しい公共」を施策化する取組みを提案していたという（折戸 2000）。

それでは、この顕在化した「新しい公共」概念はその後の改革でどのように展開したのか。この点は冒頭にも述べたように別の機会に論じることとする。また同様に残された課題も存在する。たとえば、世田谷区の「新しい公共」の「源流」の一人であった三浦が世田谷区においてなぜ特に強い影響力を持っていたのかについては、より深く検討する必要がある<sup>26</sup>。また、世田谷区の特徴をより深く検討する必要もあるが、紙幅の都合も含め、本稿を閉じることとする。

（謝辞）本研究はJSPS 科研費 JP24H00140（研究代表：工藤裕子・中央大学法学部教授）の助成を受けたものです。

## 参考文献

- 井岡勉（1984）「わが国地域福祉政策の登場と展開」  
右田紀久恵・井岡勉編著『地域福祉：いま問われているもの』ミネルヴァ書房、pp.14-43。  
井出茂（1991）「“せたがやトラスト”とシビック・トラスト」AMR 編『まちづくりとシビック・トラスト』（せたがやトラスト協会監修）ぎょうせい、pp.287-297。

25 後に地域行政制度の一環として設置された、出張所の後継にあたる「まちづくりセンター」とは同名にして異なる組織である。

26 隣接する中野区では、1982年に中野区高齢者福祉調査会議が設置されており、三浦は副会長を経て会長に就任している（三浦編著 1996：10）。こうした条件の似ている好例もあり、比較研究する余地がある。

- 今村都南雄 (2000) 「『新しい公共』と行財政改革：東京・世田谷区の取り組み」『自治総研』263号、pp.1-16.
- 今村都南雄 (2010) 「あらためて『新しい公共』を考える」『とうきょうの自治』78号、pp.2-6.
- 今村都南雄 (2011) 「『新しい公共』の行方：地域の視点から」『山梨学院大学法学論集』68号、pp.33-56.
- 右田紀久恵 (1984) 「英国における地域福祉政策」右田紀久恵・井岡勉編著『地域福祉：いま問われているもの』ミネルヴァ書房、pp.44-67.
- 右田紀久恵 (1993) 「分権化時代と地域福祉：地域福祉の規定要件をめぐる」右田紀久恵編著『自治型地域福祉の展開』法律文化社、pp.3-28.
- 右田紀久恵編著 (1993) 『自治型地域福祉の展開』法律文化社
- 右田紀久恵・井岡勉編著 (1984) 『地域福祉：いま問われているもの』ミネルヴァ書房
- 卯月盛夫 (2019) 「住民参加とまちづくり」『都市社会研究』11号、pp.15-37.
- 梅津政之輔 (2015) 『太子堂・住民参加のまちづくり：暮らしがあるからまちなのだ!』学芸出版社
- 大場啓二 (1990) 『手づくりまちづくり』ダイヤモンド社
- 折戸雄司 (1996) 「パートナーシップ型まちづくりを目指す『世田谷まちづくりセンター』」『地方自治職員研修』399号、pp.24-26.
- 折戸雄司 (2000) 「『新しい公共』づくりを目指して」『地方自治職員研修』451号、pp.38-40.
- 亀田都・木谷哲三・瓜生律子ほか (1998) 「世田谷区の地域保健福祉戦略～地域保健福祉推進計画」『月刊総合ケア』8巻6号、pp.32-35.
- 川瀬益雄 (1996) 「地域におけるボランティア活動の現状」『地域政策』22号、pp.20-23.
- 木谷哲三 (1998) 「『新しい公共』ができるまで：世田谷区行政の苦闘」『月刊総合ケア』8巻6号、pp.40-48.
- 小山弘美 (2018) 『自治と協働からみた現代コミュニティ論：世田谷区まちづくり活動の軌跡』晃洋書房
- 坂田周一 (2017) 「三浦文夫における社会福祉政策論の特質について」『社会福祉学』57巻4号、pp.133-136.
- 世田谷区 (1978) 「東京都世田谷区基本構想」
- 世田谷区 (1979) 「世田谷区基本計画 (昭和54年～63年)：福祉社会をめざすヒューマン都市世田谷」
- 世田谷区 (1980) 「世田谷区実施計画 (昭和54年～57年度)」
- 世田谷区 (1987) 「世田谷区新基本計画」
- 世田谷区 (1994) 「世田谷区基本構想 (平成6年9月)」
- 世田谷区 (1995) 「世田谷区基本計画：共に支え共に生きるヒューマン都市世田谷」
- 世田谷区 (2000) 「世田谷区基本計画 (調整計画) (平成12年度～16年度)・世田谷区実施計画 (平成12年度～14年度)・世田谷区行財政改善推進計画 (平成12年度～14年度：共に支え共に生きるヒューマン都市世田谷)」
- 世田谷区行政改革推進委員会 (2000) 「平成11年度世田谷区行政改革推進委員会意見・審議経過等のまとめ」
- 世田谷区行政改革推進委員会 (2001) 「世田谷区行政改革推進委員会活動報告書 (平成12年度)」
- 世田谷区行政改革推進委員会 (2002) 「世田谷区行政改革推進委員会活動報告書 (第2期)」
- 世田谷区地域保健福祉審議会 (1997) 「世田谷・地域保健福祉社会の構築：パートナーシップによる保健福祉のまちづくりを目指して」
- 世田谷区都市美委員会 (1981) 「公共施設の改善に関する提言 (都市美委員会活動報告1981)」
- 世田谷区都市デザイン課 (2016) 「都市をデザインする」世田谷区都市整備政策部都市デザイン課
- 太子堂2・3丁目地区のまちづくり20年のあゆみ編集委員会 (2000) 『太子堂2・3丁目地区のまちづくり20年のあゆみ』太子堂2・3丁目地区まちづくり協議会・世田谷区世田谷総合支所街づくり部街づくり課
- 辻山幸宣 (2010) 「新しい公共の今と『責任の体系』」『ガバナンス』106号、pp.17-19.
- 特別区協議会事業部調査研究課 (2021) 『東京23区復権へのみちのり [東京大都市地域の物語5]』特別区協議会
- 中澤秀雄・野澤慎太郎・陳威志 (2015) 「シビック・パワーの場としての世田谷：活動する市民の『社

- 会関係資本』『都市社会研究』7号、pp.136-152.
- 中野いく子 (2017) 「コミュニティケア論から在宅福祉サービス供給体制論への展開とその意義」『社会福祉学』57巻4号、pp.142-145.
- 野澤慎太郎 (2012) 「日本における参加論の変遷と実践：世田谷区プレーパーク事業を題材として」(中央大学公共政策研究科提出修士論文)
- 羽根木プレーパークの会編 (1987) 『冒険遊び場がやってきた！：羽根木プレーパークの記録』晶文社
- 林泰義 (2001) 「『新しい公共』概念の提起する諸課題」『都市問題』92巻9号、pp.15-24.
- 林泰義 (2002) 「『個』を開き合い『共』を築く：市民が生み出す『新しい公共』」『月刊自治研』514号、pp.42-48.
- 林泰義 (2004) 「市民活動が切り開く新しい公共」『市政研究』143号、pp.16-23.
- 松端克文 (2025) 「地域福祉におけるコミュニティへのアプローチ」『社会福祉セミナー』114号、pp.26-29.
- 三浦文夫 (1982) 「社会福祉政策の構成と運営」三浦文夫・三友雅夫編著『社会福祉の政策〔講座社会福祉 3〕』有斐閣、pp.21-52.
- 三浦文夫 (1984) 「老人福祉サービスの新しい展開のために」大熊一郎・地主重美編著『福祉社会への選択』勁草書房、pp.239-255.
- 三浦文夫 (1995) 「福祉資源の調達・配分：社会福祉サービスの供給体制」『社会福祉政策研究〔増補改訂版〕』全国社会福祉協議会、pp.95-118.
- 三浦文夫編著 (1996) 『老いて学ぶ老いて拓く：世田谷区老人大学・生涯学習への挑戦』ミネルヴァ書房
- 宮川裕二 (2023) 『「新しい公共」とは何だったのか：四半世紀の軌跡と新自由主義統治性』風行社

# 地方自治法改正による 「指定地域共同活動団体制度」の意義と可能性 —広島市の地域コミュニティ政策の事例から—

日本都市センター 専門研究員 中山 敬太

本稿は、まず2024年9月に改正地方自治法の施行により新たに創設された「指定地域共同活動団体制度」に関して、どのような経緯で制度整備に至ったのか（背景）、一体どのような制度上の効果等があるのか（特徴）、そしていかなる本質的な問題が残されているのか（課題）などを整理する。その上で、全国に先駆けて2025年3月に「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」を制定した広島市の地域コミュニティ政策の事例等から得られる政策的示唆も踏まえ、今後の自治体と地域コミュニティ等の関係可能性や持続可能な地域コミュニティの形成・維持等のあり方について若干の考察を行い、「指定地域共同活動団体制度」の意義とその可能性について検討した内容となっている。

## 1 はじめに

### (1) 本稿の趣旨

日本は、人口減少・少子高齢化という社会現象が加速する中で、「都市空間は、新しいリスクを生み出し続ける可能性ある空間である」とされ、例えば「いつの間にか、住む人の場所が片寄り、かつてのコミュニティが崩壊し、不安や孤独感を感じる人々が増える地域もある」と言われており、「時代や社会の変化に伴い、新しいリスクを生み出し続けるのが都市空間である」ため、このような「都市のリスクに対しては、その根源や影響の及ぼされる範囲、かかわる人々を一体としてとらえ、方策を考えなければならない」と指摘されている（伊藤編 2000：15-16）。

このような時代情勢において、「人口減少や少子高齢化をはじめ、わが国の都市を取り巻く社会状況が大きく変化するとともに、地方自治体の厳しい財政状況が続くなか、経済性のみならず、機能性や意匠性、耐久性にも配慮しながら、質の高い事業のトータルデザインを通じて、公共事業を地域の活性化やソーシャルキャピタルの醸成など、よりよい社会の実現へ効果的に結びつけることが求められている」状況である（西村 2019：53）。また、このように

人口減少や少子高齢化が進む地方自治体において、地方分権の担い手として行財政規模が要請された結果、「平成の大合併」と称される市町村合併が進み、自治体広域化による住民自治の後退を防ぐため、第27次地方制度調査会答申（2003年）にて「地域自治組織の制度化」の方向性が示され、合併特例法や地方自治法の改正による地域自治区制度が導入されるが、この「地方自治法に基づく地域自治区制度に取り組んだ例は多くはない一方で、自治体が独自に条例等で位置付けて、地域自治組織の設置に取り組む例は多い」と言われている（小山 2025：116）。

そこで、本稿では、このような歴史的背景を踏まえ、「自助と公助の間をつなぐ共助により住民が行動し絆を強める場として、さまざまな地域コミュニティの役割が期待されている」（都市環境学教材編集委員会編 2017：139）と言われている状況下で、まず2024年9月に改正地方自治法の施行により新たに設けた「指定地域共同活動団体制度」の設立背景、制度の特徴、そして本質的課題等を整理する。その上で、メディア報道（自治日報 2025：2）もされているように、全国に先駆けて2025年3月に本制度に関連する「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」を制定した広島市の地域コミュ

ニティ政策の事例等を検討することにより、持続可能な地域コミュニティをめぐる各アクター間の関係性やそのあり方について若干の考察を行い、「指定地域共同活動団体制度」の意義とその可能性について検討する。

## (2) 問題の所在

「人口減少による市場の縮小は、民間事業者の撤退やサービスの縮小にもつながり、地域社会を取り巻く環境は、今後ますます厳しい状況となっていく」と警鐘を鳴らした上で、「こうした環境変化によって生じる、人手不足や複雑化する課題に対応するためには、これまで主に行政が担ってきた様々な機能について、コミュニティ組織、NPO、企業といった地域社会の多様な主体が連携・協働し、サービスの提供や課題解決の担い手として、より一層、主体的に関わっていく環境を整備することが必要である」と示している（総務省・第33次地方制度調査会 2023：14-15）。

もともと「総務省では既に地域コミュニティの活動支援策として地域運営組織の持続的な運営などについて、必要な経費を平成28年から地財措置を行っている」（堀内 2024：59）状況下で、このような地域社会や地域行政の実情の変化を踏まえ、まず「指定地域共同活動団体制度」に関して、どのような経緯で制度構築に至ったのか（背景）、一体どのような制度上の効果等が期待されているのか（特徴）、そしていかなる制度上の課題が潜在化しているのか（課題）などが問題となる。

次に、既述の通り、この「指定地域共同活動団体制度」を全国の自治体に先駆けて条例化した広島市はコミュニティ政策の一環として、なぜ制度化に踏み切ったのか。そして、具体的に広島市のコミュニティ政策にどのように反映され、いかなる位置づけや実情となっているのかを把握する必要がある。

最後に、以上の内容を踏まえ、本稿で取り上げる「指定地域共同活動団体制度」の意義とその可能性について、いかに見出すことができるかという問題がある。

## 2 「指定地域共同活動団体制度」について

そこで、まず「指定地域共同活動団体制度」の背景や特徴を整理し、その上で制度の本質的な課題について検討を行う。

### (1) 指定地域共同活動団体制度の背景

「指定地域共同活動団体制度」に関しては、2024年9月施行の改正地方自治法により新たに創設された制度である。

まず、この「指定地域共同活動団体制度」の創設背景としては、2022年1月から2023年12月までに計21回の専門小委員会と計4回の総会の調査審議を経て、2023年12月に第33次地方制度調査会の答申「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」（以下、「第33次答申」）が取りまとめられ、当時の岸田文雄総理大臣に地方制度調査会の市川晃会長より手交される<sup>1</sup>。なお、この答申は、「デジタル・トランスフォーメーションの進展を踏まえた対応」、「地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携」、そして「大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応」の3本柱で構成されている。この「地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携」、とりわけ「公共私連携」に係る答申を踏まえ、「第213回通常国会において成立した地方自治法の一部を改正する法律により、地域の多様な主体と連携して、地域課題の解決に取り組む団体を『指定地域共同活動団体』（中略）として市町村が指定することができることとし、地域の多様な主体との連携・協働を促進する環境を整備するための制度を設けることとなった」（原 2024：2）という背景がある。

そもそも、この第33次答申に至る背景としては、上述した「地域社会の多様な主体について、地方制度調査会で取り上げられ、議論が行われたのは、『人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申（第31次地方制度調査会答申）』（平成28年3月）に遡る」とされ、「地域コミュニティは、住民の参加の下、自治会・町内

1 首相官邸ホームページ「地方制度調査会による答申手交（2023年12月）」（[https://www.kantei.go.jp/jp/101\\_kishida/actions/202312/21syuko.html](https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/actions/202312/21syuko.html)）を参照（最終閲覧日：2025年8月1日）。

会等の地縁団体やNPO等の地域の多様な主体の活動により支えられており、平成20年を境にピークアウトした日本の人口トレンドにおいて、公共サービスを支える観点から、個々の団体の役割は今後ますます重要となるとの認識を示し、その役割の検討の必要性が指摘された」経緯がある（原 2024：7）。その後の第32次地方制度調査会では、「地域社会における資源制約が引き起こす課題を真っ向から捉え、その対処方針を検討した結果、行政のほか、コミュニティ組織やNPOなどの多様な主体がネットワーク化することを提言」（原 2024：7）している。

このような第31次及び第32次地方制度調査会を受けて、第33次地方制度調査会では、「コミュニティ組織などの地域社会の多様な主体が連携・協働していくための環境整備と多様な主体がそれぞれの強みを活かした活動を行っていく枠組み（プラットフォーム）について、市町村がその構築に取り組むとともに、活動の促進に向けた下支えをしていくことが提唱」されることになる。この第33次答申における「公共私連携」に関して、とりわけ地域コミュニティ活動の持続可能性向上の観点から、「住民が快適で安心な暮らしを営んでいくために、地域住民の暮らしを支え、多様化・複雑化する生活ニーズにきめ細かに対応していくためには、地域における共助を支える担い手である地域コミュニティが、持続可能な形で存在していくことが重要である」と指摘されており、本答申でも「地域コミュニティの中心的な存在である自治会・町内会等の負担軽減について提言している」状況である（保科他 2024：56）。

## （2）指定地域共同活動団体制度の特徴

次に、この「指定地域共同活動団体制度」の特徴としては、次の5つに整理できる。

第1に、地域の主体性や自主性を尊重している点である。この点、「市町村は、基礎的な地方公共団体として、その事務を処理するに当たり、地域の多様な主体の自主性を尊重しつつ、これらの主体と協力して、住民の福祉の増進を効率的かつ効果的に図るようにならなければならない」（改正地方自治法第260条の49第1項）と定められており、「指定地域共同活動団体」制度の趣旨が規定されている。具

体的に、市町村と地域の多様な主体との関係性について初めて理念や方針を示し、地域の自主性と主体性を尊重している。つまり、行政主導ではなく、自治会、町内会、NPO法人、そしてボランティア団体などが中心となって構成される団体自らが地域課題に取り組むことを支援する取組みとなっている。

第2に、指定地域共同活動団体の要件に基づく申請による市町村からの「指定」という点である。具体的には、上述した同条第1項の趣旨を受け、「地域において住民が快適で安心な日常生活を営むために特に必要となる生活サービスの提供に資する活動を地域の多様な主体との連携等の方法により行う、住民を主たる構成員とする団体を、市町村長が『指定地域共同活動団体』として指定した場合に、市町村が必要な支援や他の団体が行う関連する活動との調整を行うとともに、市町村からの随意契約による関連事務の委託や行政財産の貸し付けを可能とする特例を適用することができる」（佐藤 2025：1469）ことになっている。なお、「市町村長は、団体の申請に基づき、要件に該当する団体を指定地域共同活動団体として指定することができる」（佐藤 2025：1469）ことになっており、「申請」に基づく市町村長からの「指定」というプロセスになっていることが分かる。

第3に、行政（市町村）を含む関係者間との「連携」強化を挙げることができる。先述でも示したように一定の要件を満たし、申請に基づき市町村長に指定された団体は、「地域の多様な主体との連携その他の方法により効率的かつ効果的に行うと認められること」（同法第260条の49第2項1号後段）が要件とされていることから、市町村とも情報共有を行い連携して各種地域課題の解決を図る。具体的に、上述した「地域の多様な主体との連携」は、「指定を受ける団体が、他の団体と互いに連絡を取り、協力し合つて活動を行うこと」であり、また「その他の方法」としては「指定を受ける団体の構成員である複数の団体が、連携して活動を行うことも想定されている」状況である（佐藤 2025：1471-1472）。この点、「活動の活性化を図るため、市町村から指定地域団体に対しては、活動資金の助成、情報提供、研修、他団体との交流機会の提供といった支援や関連性の高い活動を行う他の団体との連携、連結・

協力を調整する仕組みを設けることが想定される」(原 2024:10-11)とも言われている。よって、行政等による「下請け」ではなく、「対等な協働関係」を築くことが目標にもなっていると言える。

第4に、多種多様な地域課題への対応可能性が高くなることを挙げることができる。この点、既述の指定地域共同活動団体制度の要件の他、例えば「地域住民が抱える課題に対応するために形成された組合などについて、指定対象か否かに係る判断については、非営利性の徹底、区域の住民等が主たる構成員となっているか、地域的な共同活動を行っているか等の活動実態をもとに判断する」(原 2024:9-10)とされている。つまり本制度が地域特有の課題に対して、当該地域による課題解決を要請しており、特段その課題対象に関しては限定をしていないことが特徴となる。一定の制約要件はあるものの、高齢者の見守り、子育て支援、防災活動、ごみ拾い、空き家対策、そして地域交流イベントの開催など必ずしも行政だけでは対応しきれない地域ニーズに柔軟に対応できる仕組みを整備しているとも言える。

第5に、活動の透明性確保や報告義務がある点である。指定を受けた団体は、定期的に活動報告書等を提出し、地域や行政(市町村)に対する説明責任を果たすことが求められる。この点、「民主的で透明性の高い運営その他適正な運営を確保するために必要なものとして条例で定める要件を備えること」(260条の49第2項2号)でも規定されている。この規定は、「要件設定過程の透明性・公正性、指定を受けようとする団体の予測可能性を確保する趣旨である」(佐藤 2025:1472)とされている。具体的に、「『民主的(な運営)』とは、構成員全員の意思に基づいて団体の運営に係る意思決定がなされることであり、例えば、代表者及び役員が構成員の意思に基づいて選出されていることを要件とすることが考えられる」(佐藤 2025:1472)とされている。また、「『透明性の高い運営』とは、活動状況や財務状況などが対外的に公開されていることであり、活動状況、会計書類等の情報を公開していることを要件とすることが考えられる」(佐藤 2025:1472)と言われている。

以上の5点が他に細かな要件等はあるものの、「指定地域共同活動団体」の制度上の特徴である。

### (3) 指定地域共同活動団体制度の課題

最後に、上述してきた「指定地域共同活動団体制度」の創設背景やその特徴を踏まえ、当該制度には多くの期待される効果が見込まれるが、その一方で制度運用上の課題も一部で指摘されている。では、現段階で一体どのような課題が考え得るのかを検討し整理する。

この指定地域共同活動団体制度の課題としては、大きく以下の5点を挙げることができる。

第1に、担い手の高齢化と後継者不足等による活動の継続性(人手不足を含む)の問題を挙げることができる。具体的には、自治会・町内会などの加入率も低下している状況下で、地域活動を担うメンバーの多くが高齢者で、若年層や働き盛り世代の参加が少ない傾向がある。このような人手不足や世代間意識の差(共同体意識の希薄化などを含む)により、活動の担い手が固定化し当該活動の持続が難しくなるケースが増加したり、中長期的に持続可能な体制づくりが困難となっている現状がある。また、特定の個人に業務が集中しがちで、リーダー交代や引継ぎがうまくいかない場合(ノウハウや人脈の引継ぎがうまくいかない場合を含む)や後継者の育成が困難で、団体が活動停止するケースも考えられる中で、「指定地域共同活動団体制度」そのものが見えかねない課題解決に向けたアプローチになるのかが具体的に見えていない点を挙げることができる。

第2に、行政との関係性や役割分担の曖昧さと地域の主体性や自主性の確保に関する点である。具体的に、とりわけ「地域ができること」と「行政がすべきこと」の境界が曖昧であったり責任の所在や業務の境界が不明瞭な場合も想定され、地域側の負担が過重になることも考えられる。本制度上、地域団体(「地域の多様な主体」と行政の「協力」)理念も謳われている中で、実質的には行政が支援的でなく上下関係に近い状況になる可能性や懸念もある。この点、実際に「制度設計に対しては、市町村の関与により、指定地域団体の自主性・自立性が阻害されるのではないかと指摘もあった」が、「市町村による指定地域団体への関与は必要最低限度にとどめるとともに、指定要件・活動内容だけでなく、そもそも本制度の導入の有無についても、市町村が地域の実情を踏まえて判断することができる」としたとこ

ろである」と言われている（原 2024：12）。

第3に、本制度の周知不足という点がある。具体的に、制度自体の認知度が低い可能性もあり、新たに「申請」（その後の「指定」を含む）する団体が増えない場合も想定され、行政との情報共有体制や支援制度の理解が不十分な団体等もある可能性が考えられる。

第4に、「地域の多様な主体」による活動内容の固定化やマンネリ化（住民間の温度差や参加意識のばらつき）が懸念される点である。つまり、活動が毎年同じ行事を繰り返すなど新しい取り組みや課題解決への柔軟性が乏しい場合も想定され、地域のニーズ等が変化しても、それに本制度が対応できない場合も考えられる。

第5に、財政的な課題（財政・予算上の制約）である。この点に関しては、自治体（市町村）の補助金や活動資金の確保が難しく、自主財源が乏しい場合も考えられ、自治体ごとの支援内容に差が生じてしまう可能性がある。つまり、自治体の財政状況によっては、委託費や補助金の金額が限られており、十分な活動が行えない場合がある。自治体への依存度が高い場合などは、特に地域格差が生じる要因となり得る。

以上の5点の「指定地域共同活動団体制度」の課題を踏まえ、「地域における多様な主体の活動を活性化するためには、①持続可能性に対する不安を払拭するため、若手の参画といったマンパワーの確保を図りつつ、②地域の多様な主体の活動を委縮させる原因となる行政協力業務の見直し、団体の活動基盤を強化したうえで、③それぞれの団体の強みを活かす連携・協働する体制を構築することが重要である」（原 2024：6）と指摘されている。このようなことを踏まえ、「地域住民の福祉という観点から、最小限のリソースで最大限の効果を発揮するための効率的な運営、地域における多様なニーズに対し、どのように対応して全体最適化を図るのか」（原 2024：6）という課題への対応が求められることになる。

### 3 具体的な指定地域共同活動団体制度の取組み（広島市の事例）

#### （1）広島市の地域コミュニティの取組み概要

##### A 広島市の地域コミュニティの現状と課題

まず、広島市の地域コミュニティの取組みの概要を示すにあたって、同市の地域特性や地域コミュニティはどのような現状になっているかが問題となる。この点、広島市のコミュニティに関連する地域特性としては、その中心となる町内会・自治会は町丁目単位等で結成され、平均すると小学校区に約14の町内会・自治会があるが、5未満の学区から50に及ぶ学区もあり、地区・学区社会福祉協議会を含む各種団体の結成状況等は一律ではなく、町内会・自治会との関係性にも違いがあり、地域によって異なっている（広島市 2022：2）。具体的に、広島市の「地域コミュニティに関する課題分析や活性化策の検討のための調査（町内会・自治会等実態調査）」<sup>2</sup>により、同市の「市街地では、マンション建設などによって地域への帰属意識が低い住民が増加し、町内会・自治会への加入が進まないといった問題が生じ、中山間地・島しょ部では、町内会・自治会の加入率は高い」状況だが、「人口減少と高齢化によって地域コミュニティの存続が脅かされかねない状況」であると指摘している（広島市 2022：2）。また、広島市の「町内会・自治会の加入率は年々減少して6割を下回り、老人クラブの加入率（60歳以上の人）は約1割、子ども会の加入率（小学校児童）は約3割となるなど、地域を支える人材の不足や地域コミュニティの活力低下が懸念」（広島市 2022：1）されている状況である。このような広島市の地域コミュニティの現況は、「少子高齢化や単身世帯の増加などの家族単位の縮小、労働環境や生活環境の変化といった様々な社会的要因の変化が、地域コミュニティへの参加意欲を減少・喪失」（広島市 2022：1）させている日本の現状とも連動していると言える。

この広島市の大規模調査の結果や現況を踏まえ、同市は「団体運営」、「活動の担い手」、「地域特性」、「活動内容」、そして「行政からの支援」の5つに課題を区分して整理をしている（広島市 2022：7-8）。

2 調査時期は2020年8月から2021年3月までで、「約1900の町内会・自治会と約200の地域団体を対象にした団体アンケートと、団体役員へのヒアリングや7000人を対象にした市民アンケートを行った」大規模実態調査である（吉田 2025：82）。

具体的に、「役員の高齢化と後継者不足」、「団体間の連携不足」、「地域活動への関心の低下と参加者の減少」、「活動拠点の維持管理費用や担い手の確保難」、そして「市からの補助金の使いにくさ」などの課題が挙げられている（吉田 2025：82-83）。

#### イ 近年の広島市の地域コミュニティの取組み概要

このような広島市の地域コミュニティの現状と課題を踏まえ、同市における「これから求められる地域コミュニティ」のあり方として『自分たちのまちは自分たちで創り、守る』という基本的な考え方の下、『共助』の精神に基づく市民主体のまちづくりを進めていくこと<sup>3</sup>の重要性を示している（広島市企画総務局地域活性化調整部コミュニティ再生課 2025：1）。その上で、広島市では、「持続可能な地域コミュニティ」の実現に向けた基本方針<sup>3</sup>を策定し、関連する施策を実施している。その一環として、「広島市地域コミュニティ活性化ビジョン」（2022年2月）を策定し、多様な主体が連携しながら、おおむね小学校区を活動範囲として当該範囲の全ての住民を対象に活動をする「新たな地域コミュニティ」である「ひろしま LMO（エルモ）」<sup>4</sup>づくりを提案している（広島市企画総務局地域活性化調整部コミュニティ再生課 2025：2）。

また、先述した改正地方自治法（2024年9月施行）により創設された「指定地域共同活動団体制度」を踏まえ、広島市では『「ひろしま LMO」への支援を一層充実させることにより、地域における多様な主体が連携した共助の精神に基づく持続可能な地域コミュニティの実現を目指す』（広島市企画総務局地域活性化調整部コミュニティ再生課 2025：2）のために、「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」（2025年3月）を制定している。

そこで、以下では「ひろしま LMO」と「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」について概要等を示し検討を行う。

#### (2) 「ひろしま LMO」について

「ひろしま LMO（エルモ）」とは、「おおむね小学校区を活動範囲として、地域の実情に応じて、地域団体や NPO、協同労働団体、企業、商工会、住民有志など、多様な主体が連携しながら地域課題の解決に取り組む団体であり、本市における共助の精神に基づく市民主体のまちづくりの基盤となる団体」（広島市企画総務局地域活性化調整部コミュニティ再生課 2025：3）である。広島市では、「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」に基づき、「住民が地域において快適で安心な日常生活を営むために特に必要となる生活サービスの提供に資する活動（特定地域共同活動）を地域の多様な主体と連携し、効率的かつ効果的に行う団体を『ひろしま LMO』として指定」している状況である（広島市企画総務局地域活性化調整部コミュニティ再生課 2025：3）。

では、この「ひろしま LMO」の指定を受けることで、どのようなメリット（恩恵）があるのだろうか。この点、「ひろしま LMO」に指定されることで、大別して「ヒトの支援」、「モノの支援」、そして「カネの支援」3つの支援を受けることができる（広島市 2025：6）。具体的に、まず「ヒトの支援」としては、職員（区役所や社会福祉法人広島市社会福祉協議会など）や専門家（コーディネーター・税理士・社会保険労務士）の派遣があることで、「ひろしま LMO」設立の検討段階から運営開始後に至るまで一貫して伴走支援を受けることができる。また、特徴的な支援が、「広島市 LMO づくりサポート事業」で、「LMO の円滑な設立を支援するために、LMO の設立を検討する地域が LMO を見学したり、LMO 会長等を地域に派遣する事業」を行っていることである（広島市 2025：6）。次に、「モノの支援」としては、活動に必要な場所（拠点）として、市有施設の使用を希望する場合は、施設所管課との調整を行うことである。そして最後に「カネの支援」

3 広島市の「持続可能な地域コミュニティ」に関する基本方針として5つの柱がある。①地域コミュニティの重要性について必要な情報発信と啓発を行う「地域コミュニティ全般」、②地域団体による相互連携、地域活動の場の提供、情報提供、新たな担い手の人材育成、そして団体への加入促進活動の支援を行う「地域活動」、③LMOの設立・運営の支援やLMOの自主財源の確保等の支援を行う「ひろしまLMO」、④企業等で働く現役世代が地域貢献活動に参加しやすい環境整備を促進する「企業・現役世代」、そして⑤市職員に対する地域コミュニティに関する研修や市の関係部署が連携して地域コミュニティの活性化に向けた施策の検討を行う体制の整備等を行う「市職員・市の体制」の5つの基本方針を示している（広島市企画総務局地域活性化調整部コミュニティ再生課 2025：10）。

4 ここで示す「LMO」とはLocal Management Organizationの略語で、「地域運営組織」のことである。

としては3つの財政支援があり、「ひろしま LMO 設立時助成金」<sup>5</sup>、「ひろしま LMO 運営助成金」<sup>6</sup>、「ひろしま LMO 一括交付金」<sup>7</sup>である。

現在、この「ひろしま LMO」は、「広島市地域コミュニティ活性化ビジョン」が策定された2022年から現在（2025年5月末）までに、「65団体を認定し、また、17地域で設立に向けた準備が進められている」（吉田 2025：84）状況である。

### (3) 「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」について

先述の通り、改正地方自治法により「指定地域共同活動団体制度」が導入され、広島市では「指定地域共同活動団体の制度を活用し、ひろしま LMO への支援を一層充実させることにより、地域における多様な主体が連携した共助の精神に基づく持続可能な地域コミュニティの実現を図り、もって地域共生社会の形成に資する」ことを目的（制度趣旨）として2025年3月に「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」を制定、同年7月に施行した。

本条例は、全6条で構成されており、前文にて、「人口減少や少子高齢化の進行等により、地域コミュニティの活力低下が懸念される中、本市においては、地域に関わるあらゆる主体が一緒になり、地域の実情に応じた諸課題を解決することができる持続可能な地域コミュニティの実現を図るため、広島型地域運営組織ひろしま LMO（エルモ）を基盤とした市民主体のまちづくりを推進してきた」広島市の動向及び「市町村長が地域的な共同活動を行う地縁による団体等を指定地域共同活動団体として指定することができること等を定めた地方自治法の一部を改正する法律が施行された」国の動向を踏まえ制定された。また、改正地方自治法に基づく指定地域

共同活動団体として指定された団体を「ひろしま LMO」とし（同2条）、その指定要件（同3条）と支援（同4条）を規定し、各種申請手続（同5条）と委任規定（同6条）について定めている。

具体的に、本条例3条で定める活動として16の活動内容が列挙（同条1項）されており、当該指定要件として①「団体の運営に関する主な事項を団体の構成員の意思に基づき決定すること」、②「代表者その他の役員を団体の構成員の意思に基づき選任すること」、③「予算及び決算に係る資料の公表並びに決算に係る監査を行い、経費の用途の透明性を確保すること」、④「活動の計画及び実施の状況を公表すること」、そして⑤「各号の規定による適正な運営を確保するための方法が規約その他これに準ずるもの（中略）に定められていること」が定められている（同条2項）。また、同時に「ひろしま LMO」に指定されるための要件として、原則として「主としてその活動を行う区域を小学校の通学区域としていること」、「地区・学区社会福祉協議会及び連合町内会・自治会が構成団体となり、かつ、規則で定める団体のうち半数以上が構成団体となっていること」<sup>8</sup>、「特定の団体の構成員が役員の上を占めていないこと」、「まちづくりに関する中長期的な計画を定めていること」、そして「共助の精神に基づく市民主体のまちづくりを持続的に実践しようとしていると認められる者で構成する団体であること」などが求められる（同条3項）。さらに、「ひろしま LMO」に対する支援（同4条）として、広島市は「ひろしま LMO」に対して助成金交付等の支援を行うことや「市長は、当該支援を効率的かつ効果的に行うために必要があると認めるときは、社会福祉法人広島市社会福祉協議会に対し、当該支援に必要な協力を求めることができる」旨が定められ

5 「ひろしま LMO 設立時助成金」は、50万円を上限額として「備品購入費や拠点改修費、事務所費などの活動拠点の整備や設立当初の運営に要する経費を助成」する（広島市 2025：7）。

6 「ひろしま LMO 運営助成金」は、人件費として300万円を年度上限額とする「活動拠点に配置する事務局員の雇用などに要する経費」や、活動拠点の維持管理・運営費（「活動拠点を継続的に運営するために要する経費や LMO の運営に要する経費」と地域課題を解決するための事業への支援費（「LMO が作成する事業計画に基づく地域の実情に応じた課題解決のための事業に要する経費」）の合算で300万円を年度上限額とする助成である（広島市 2025：7）。

7 「ひろしま LMO 一括交付金」は、LMO を設立した年度の翌年度から対象となり、当該交付金を受けるためには、「一括交付金化の対象となっている団体が LMO の構成団体又は LMO と連携協定を締結している団体である必要」があり、「広島市から各種地域団体に直接交付している補助金に代えて、従来の補助金の内容（補助限度額や対象経費等）を拡充・一本化した上で、一括交付金として広島市社会福祉協議会から LMO を経て各種団体に支給」されることになる（広島市 2025：8）。

8 条例第3条第3項第2号で定める具体的な団体は、自主防災会、防犯組合、体育協会、民生委員児童委員協議会、女性会、老人クラブ、地域活動連絡協議会、母子寡婦福祉会、子ども会育成協議会、青少年健全育成連絡協議会、公衆衛生推進協議会、そして PTA が明記されている（広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例施行規則第2条）。

ている。

#### (4) 広島市のコミュニティ政策からの示唆

このような「ひろしま LMO」や「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」を含む広島市のコミュニティ政策の概観を踏まえ、同市の施策動向等から、一体いかなる政策的示唆等を見出すことができるだろうか。

まず、「地域の多様な主体による連携・協働の枠組みは、地域の実情に応じ、自主的かつ多様な取組を基本として展開が図られるもの」であり、「地域の課題を共有し、解決していくため、多様な主体が参画し、連携・協働を図りつつ、それぞれの強みを活かした活動を行っていく枠組み（プラットフォーム）を市町村が構築し、その活動を下支えすることにより、人々が快適で安心な暮らしを営むことができる地域社会を形成する取組は、今後、重要性を増していく」と述べられている（総務省・第33次地方制度調査会 2023：15）。このことに鑑みると、広島市の近年のコミュニティ政策の概観を踏まえ、同市が制定した「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」にも既述の通り「地域に関わるあらゆる主体が一緒になり、地域の実情に応じた諸課題を解決することができる持続可能な地域コミュニティの実現を図る」ことが目的として掲げられ、その上で「ひろしま LMO を基盤とした市民主体のまちづくりを推進」していく方針を示していることは、重要な意義があると言える。この点、「行政主導のコミュニティ・ガバナンス」から地域自治を中心に据えた「住民主体のコミュニティ・ガバナンス」への転換に対して、「地域にとって重要なことを、地域内のアクター主導で決定し取り込んでいくという、コミュニティ・ガバナンスへの示唆」がある点も指摘されていることは参考になるだろう（小山 2025：125）。

また、「多様化する地域社会において、もはや一団体が地域における代表性を保持することを想定するのは困難である」ことから、「行政施策の方向性と同様に、地域アクター間の『協働』が求められることになる」と言われている（小山 2025：118）。このような行政（自治体）を含む地域アクター間の「協働」は、「広島市地域コミュニティ活性化ビジョ

ン」の策定や同条例の制定の趣旨にも沿うことであり、これらの広島市の取組み等を通じて、より1つでも多くの事例を増やしていくことは制度そのものの持続可能性を担保し、「地域のことを住民が主体的に考えていく重要性を認識できれば、自ずとカードがそろっていく」（小山 2025：126）ことにも繋がることになる。なお、これらの「地域の多様な主体」による「協働活動によって得られたデータを報告書にまとめて地方自治体にもち込むことによって対策がとられることも多い」（都市環境学教材編集委員会 2017：138）と言われているように、自治体（市町村）行政にも変化をもたらす契機に繋がることを意味しているとも考えられる。

#### 4 今後の自治体（市町村）と地域コミュニティとの関係可能性

このような本稿で取り上げた国の「指定地域共同活動団体制度」やその具体的事例として検討を進めた広島市（自治体）の「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」等をめぐるコミュニティ政策等を踏まえ、国や自治体を含む行政と地域コミュニティの関係性について、とりわけ地域住民に一番身近な行政サービスを展開する自治体（市町村）との関係の曖昧さや不確定さもあることから整理する必要がある。

この自治体と地域コミュニティの関係性に関しては、例えば「ローカル・ガバナンスにおける上意下達に陥りがちな関係において、NPO が専門的な立場から間を取り持ち、水平的な関係における議論の土壌をつくる」（小山 2025：126）という NPO の媒介的役割とその可能性が重要になる。その一方で、「『人々を社会的にとりまとめることのできる組織』=町内会という枠組みがうまく機能しなくなるなかで、NPO なども含めた協働体制に変化したとしても、国家や地方自治体の統治性に変化はない」と言われ、「アクター間の水平的関係が掲げられている『協働』施策においても、行政主導で進められている限り、行政が掌握する範囲内、つまり統治下にあるということ」であり、このことは「コミュニティ・ガバナンスの枠組みが変化したとしても、こうした統治のしくみから逃れられないことを示唆する」と指摘がされている（小山 2025：117）。

では、このような様々な主義・主張が存在する中で、具体的に本稿で取り上げた国の「指定地域共同活動団体制度」や「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」をめぐりコミュニティ政策等を通じて、国と自治体の関係を含め行政と地域コミュニティの関係性は一体どのような位置づけとなっているのかが問題となる。

このことに関しては、第33次地方制度調査会の答申でも「市町村が構築した連携・協働のプラットフォームにおいて、多様な主体が活躍できるようにするため、様々な関係者と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体については、法律上も、市町村の判断で、その位置付けを明確にすることができるようにする選択肢を用意して、活動環境を整備していくことが考えられる」と明示した上で、「このような主体に求められる具体的な要件及び役割の設定や、市町村による支援の具体的な方法については、市町村の自主性・主体性が尊重され、地域の実情に応じた取組ができるようにする必要がある」と示している（総務省・第33次地方制度調査会 2023：15-16）。ここで重要なポイントとしては、上述した「選択肢を用意」という点である。つまり、既述の改正地方自治法で創設された「指定地域共同活動団体制度」のように、国により制度化された地域コミュニティを含む地域自治組織やその活動等に関して、そもそも条例に反映させるか否か、いかなる内容をどのように設けるかなどに関して、自治体（市町村）に裁量権がある（国と自治体との関係）。また、市町村側で具体的に制度整備が進められ、いかなる「指定地域共同活動団体」を指定するか否かの要件や個別具体的な指定は、当該団体の「申請」に基づき判断が委ねられており、裁量があると言える（自治体と地域コミュニティの関係）。よって、「国と自治体」及び「自治体と地域コミュニティ」の双方で、この「選択肢が用意」された制度設計になっていることは、「地域の様々な主体の自主性を尊重」という制度趣旨を担保する上でも重要になると言える。例えば、具体的なケースとして、新型コロナウイルス感染症問題で露呈した課題として、地域生活の重要な「場」を発展させるために「『どこが』組織的な主体となるか」、そして「どこが主体となってこうした施策を進めるか」が重要になると指摘し

ている（足立 2021：31）。この点、このような「ある争点についてアクターがいかにか考えるかは、その包括的なレベル（健康、経済、教育、市民の自由など）と、考慮されてきた情報とに依存する」ことから、「アクターの政策選好は、固定されるものでも外生的に与えられるものでもなく、（相互）行動の間で生じることとなる」と言われている（ウィブル編 2025：37）。このことから、各関係主体に「選択肢」が設けられていることは、「制度」の持続可能性やその関係可能性を担保する上でも重要な鍵となっていると言える。

## 5 持続可能な地域コミュニティの形成・維持等に向けた検討とアプローチ

そこで、最後にこれまでの整理・検討内容を踏まえ、持続可能な地域コミュニティの形成や維持等に向けた「指定地域共同活動団体制度」の意義と可能性について、若干の考察を加えて示す。

まず、「不確実性の高い時代に重要なのは『フレキシビリティ（柔軟性）』のあるまちづくりである」（足立 2021：45）と言われている。この点に関しては、「まちづくり」政策だけではなく、本稿で取り上げた「コミュニティ」政策にも同様のことが言える。つまり、「コミュニティ」や「コミュニティ政策」にも「柔軟性」が求められるということである。さらに掘り下げるならば、「持続可能な」コミュニティやコミュニティ政策には「柔軟性」がなければ、持続可能性を担保することは難しい可能性があることを示唆している。そして、この「柔軟性」を担保する重要な鍵を握っているのが「選択肢」の範囲と種類であるとも言える。

では、この「柔軟性」を担保する「選択肢」の範囲や種類を拡充していくためには、どのようなアプローチが求められるのかという問題が生じる。この点、「そもそもコミュニティを強調することは原理的に、排除という潜在的機能と表裏一体なのである」とも言われており、「『地域コミュニティ』を主題化することは、そこに入れない人に相対的剥奪感をもたらさう」と指摘している<sup>9</sup>。しかし、1991年の地方自治法改正により市町村への申請と許可によって「地縁による法人」として法人格をもつことが可能になった「自治会は、区域の境界が明確

で区域に重なり合いがない」こともあり、「住民は必ずどこかの自治会地区に所属していることになり、基本的にその区域内のすべての住民が加入できる」任意団体となった（都市環境学教材編集委員会 2017：136）。既述の通り、この自治会は、経年的かつ全国的にその加入率の低下や活動の衰退が懸念されている状況下で、主に高齢者が自治会を支えており、「自治会の共助の機能を活かすには、企業を退職した世代が自治会に積極的にかかわることが重要である」と指摘されている（都市環境学教材編集委員会 2017：136-137）。とりわけ第33次地方制度調査会の答申でも「自治会・町内会等については、持続可能性の低下が指摘されている」ことから、「行政に協力する業務による負担感が強い自治会・町内会等については、市町村において、定期広報物の配布・回覧や各種委員の推薦・選出などの行政とのパイプ役に関する業務の効率化を進めつつ、それぞれの地域の実情に応じた総合的な見直し、いわば棚卸しを行っていくことが求められる」と言われている（総務省・第33次地方制度調査会 2023：16）。このような意味において、自治会や小学校区などを基軸として、新たなコミュニティ機能をもたらすアプローチが今後の持続可能なコミュニティに求められると考える。このような従来型または既存の地域コミュニティを基盤とした新たなコミュニティ機能の付与が鍵になるだろう<sup>9</sup>。この点を広義的に示すならば、「これまでの公民役割分担論に基づく政策では解決できない課題が増加しており、新しい仕組み、すなわち地域コミュニティを核に、多様な主体間で公共的な調整・判断ができる住民自治の仕組みづくりが必要」（田中 2007：99）であると指摘され続けてきたことに繋がる議論である。

また、例えば「自主防災組織が抱える困難は、日本における防災・災害復興に向けた政策が人々の定住を前提として組み立てられていることに起因している」ことから、「日本の防災行政は、定住志向を持つ居住者からなる『閉じられたコミュニティ』を

前提として組み立てられている」と言われている（高木 2025：107-108）。このような「閉じられたコミュニティ」にいかにも風穴をあけて、上述したような実質的に「排除」されてきた人を巻き込んでいくかが、「選択肢」の範囲や種類を拡充していくことになる。

本稿で取り上げた「指定地域共同活動団体制度」や広島市のコミュニティ政策の事例は、今までに各地方等で何らかの機能はしており実態も伴っていたが、制度が整っていなかった領域分野を整備している。その一方で、法律や条例等の制度としては存在するものの（制度等の仕組みが整っていても）、しっかりと制度運用されていない場合は、期待される関連する実質的効果は見込めないことになる。この「指定地域共同活動団体制度」に関しては様々な課題はあるものの、国が枠組み（標準化）を定めて、地域の実情に応じた詳細な規定等は条例で定めることを促し（国と自治体の関係）、この制度を契機に各地域で条例制定が加速され、当該制度が誘導的機能を有し、地域に応じた地域コミュニティの仕組みづくり（自治体と地域コミュニティの関係）に繋がる可能性がある。

## 6 おわりに

### (1) 結論

以上を踏まえ、本稿では、まず「指定地域共同活動団体制度」に関して、その創設背景、特徴、そして本質的課題などを整理した。その上で、全国に先駆けて制定した「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」など広島市の地域コミュニティ政策の事例等から得られる政策的示唆も踏まえ、今後の自治体と地域コミュニティ等の関係可能性や持続可能な地域コミュニティの形成・維持等のあり方について若干の考察を行い、「指定地域共同活動団体制度」の意義とその可能性について検討し、新たな政策的示唆を示した。

その意味においても、改正地方自治法により創設された「指定地域共同活動団体制度」は、広義的な

9 具体的には、『地域』が強制的に立ち上がった場面において、元の町の日常に戻ることで最終的に空間への自由を取り戻そうとするベクトルと、空間が桎梏として作用することから逃れなくなるような逆のベクトルが並存してしまうことは、避けられない」と述べている（若林他編 2018：45）。

10 この点、必ずしも新たなコミュニティを形成することに主眼を置くのではなく、別目的で設立等された既存のコミュニティ内部に中間支援組織（NPO等を含む）等が介入することで、主目的とするコミュニティ機能を新たに形成することに繋がることを指摘する（中山 2025）。

地域政策における「国と自治体の関係性」<sup>11</sup>から「自治体と地域コミュニティの関係性」へバトンタッチをする大きな分岐点（契機）に繋がっていく可能性があると言える。

## (2) 今後の残された課題

今後の残された課題としては、次の3点を挙げる事ができる。

第1に、本稿で取り上げた広島市の事例のような「指定地域共同活動団体制度」に基づく関連条例の制定の動向を見据え、具体的な自治体間の制度比較などにも必要になってくる。

第2に、上述した「指定地域共同活動団体制度」関連の条例が各自自治体で制定された後、具体的な申請に基づく指定実態を調査し、制度運用後の潜在的課題等を把握して、より良い制度にすべく探究をしていく必要がある。

第3に、「情報社会の浸透により個人の主義主張や行動が突出し、これまでコミュニティが担っていた地域の生活環境の一部の維持管理や、防犯・防災などの生活の安全・安心にかかわる連携、子供や高齢者が安心して暮らせる相互の助け合いなどの実践が、困難になっている」（井上・長瀬 2013:7）状況下において、何をもち「コミュニティ」が形成されたと言えるか。その境界線はどこから引くことができるかという本質的な問題がある。このような問題にも追究していく必要がある。

## 謝辞

本稿「3 具体的な指定地域共同活動団体制度の取組み（広島市の事例）」の記載内容に関しては、広島市役所企画総務局地域活性化調整部コミュニティ再生課のご担当者から大変貴重なアドバイスを頂きました。この場を借りて厚く御礼を申し上げます。

## 参考文献

足立基浩（2021）『新型コロナとまちづくり—リスク管理型エリアマネジメント戦略—』晃洋書房  
井上正良・長瀬光市（2013）『人を呼び込むまちづ

くり—魅力的景観を生み出す5つの技法—』ぎょうせい

伊藤滋編（2000）『（新時代の都市計画5）安全・安心のまちづくり』ぎょうせい

ウィブル, M. クリストファー編（2025）『公共政策—政策過程の理論とフレームワーク—』（稲継裕昭・西出順郎・佐藤敦郎訳）成文堂

清成忠男（2010）『地域創生への挑戦』有斐閣

小山弘美（2025）「町内会を中心とするコミュニティ・ガバナンスの転回」北川由紀彦・山本薫子・山口恵子・玉野和志編『社会をひもとく—都市・地域にみる社会問題の問い方—』有斐閣、pp.110-127.

佐藤文俊（2025）『逐条地方自治法』学陽書房

自治日報（2025年8月11・18日）「地域運営組織を『指定地域共同活動団体』に指定 広島市全国に先駆け条例施行」第4325・26号（合併号）、2面

総務省・第33次地方制度調査会（2023）「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」

高木竜輔（2025）「『移動』から防災・災害復興を捉え直す」北川由紀彦・山本薫子・山口恵子・玉野和志編『社会をひもとく—都市・地域にみる社会問題の問い方—』有斐閣、pp.92-109.

田中逸郎（2007）「NPOと自治会等地縁型団体の協働による地域コミュニティ再構築の諸要件」『コミュニティ政策』5巻、pp.98-120.

都市環境学教材編集委員会編（2017）『都市環境から考えるこれからのまちづくり』森北出版

中山敬太（2025）「地域コミュニティの防災力向上をめぐる中間支援組織の役割と本質的課題—『Mitaka みんなの防災』（防災NPO法人）の事例から—」『三鷹まちづくり研究』5号（近刊）

西村亮彦（2019）「公共デザインを支えるデザイン行政」山口敬太・福島秀哉・西村亮彦編『まちを再生する公共デザイン—インフラ・景観・地域戦略をつなぐ思考と実践—』学芸出版社、pp.52-78.

原昌史（2024）「『指定地域共同活動団体制度』の創設とその活用に関する一考察」『地方自治』920号、pp.2-20.

11 この点、地域のあり方は超長期的な視点で考えなければならず、地域政策では国と地方自治体のそれぞれが政策主体になる場合があることを指摘している（清成 2010:52）。

広島市（2022）「広島市地域コミュニティ活性化ビジョン」

広島市（2025）「あなたの地域でも『ひろしまLMO』をはじめませんか？」

広島市企画総務局地域活性化調整部コミュニティ再生課（2025）「持続可能な地域コミュニティの実現に向けたガイドライン（令和7年7月）」

保科実・高沢賢一・浅見仁・丸尾豊（2024）「第三三次地方制度調査会『ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申』について」『地方自治』920号、pp.21-87.

堀内匠（2024）「第33次地方制度調査会『ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申（令和5年12月21日）』を読む」『自治総研（2024年5月号）』通巻547号、pp.23-84.

吉田直幸（2025）「広島型地域運営組織『ひろしまLMO』ー多様な主体が連携して課題に取り組み市民全体のまちづくりをめざす（広島市）ー」『ガバナンス』291号、pp.82-85.

若林幹夫・立岩真也・佐藤俊樹編（2018）『社会が現れるとき』東京大学出版会

<ホームページ>

首相官邸ホームページ「地方制度調査会による答申手交（2023年12月）」[https://www.kantei.go.jp/jp/101\\_kishida/actions/202312/21syuko.html](https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/actions/202312/21syuko.html)（最終閲覧日：2025年8月1日）



# 記録 第27回都市政策研究交流会

○水害多発時代の流域治水

# 第27回都市政策研究交流会 ～水害多発時代の流域治水～

当センターが主催する「都市政策研究交流会」は、全国の都市自治体が直面する課題や政策について、学識者や実務者の講演や意見交換等を通じて、その解決の諸方策を議論することを目的として毎年開催してきた。第27回となった本研究交流会は、「水害多発時代の流域治水」をテーマに2025年2月21日にオンラインにて開催した。本稿は、その内容の抄録であり、当日の登壇者の報告内容や発言等を踏まえた記載となっている。なお、本テーマは、2022～2023年度の調査研究事業「気候変動に対応した防災・減災のまちづくりに関する研究会」（座長：内海麻利 駒澤大学教授）の成果として出版した『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—』（第一法規株式会社、2024年）を踏まえたものである。

## プログラム

内容	登壇者	本書の関連性
開会（主催者挨拶）	米田順彦 公益財団法人日本都市センター 理事・研究室長	
趣旨説明	内海麻利 駒澤大学法学部教授	
各学会長のコメント	佐々木葉 早稲田大学創造理工学部教授 土木学会会長	
	渡邊浩司 一般財団法人民間都市開発推進機構常務理事 日本都市計画学会会長	
	金井利之 東京大学法学部・公共政策大学院教授 日本行政学会理事長	
各章紹介（理念編）	中村晋一郎 名古屋大学大学院工学研究科准教授	第1章執筆
	瀧健太郎 滋賀県立大学環境科学部教授	第2章執筆
コメント （日本都市計画学会）	加藤孝明 東京大学生産技術研究所教授 日本都市計画学会理事・防災特別委員会委員長	
各章紹介（実務編）	高野裕作 一般財団法人交通経済研究所研究員	第3章執筆
	大谷基道 獨協大学法学部教授	第4章執筆
	内海麻利 駒澤大学法学部教授	第5章執筆
	松川寿也 長岡技術科学大学環境社会基盤系准教授	第6・7章執筆
コメント （土木学会・日本行政学会）	田中尚人 熊本大学大学院先端科学研究部准教授	第8章執筆
	知花武佳 政策研究大学院大学教授 土木学会豪雨災害対策総合検討委員会 FUP・WG 幹事長	
各コメントへの返答	松井望 東京都立大学都市環境学部教授 日本行政学会事務局担当理事	
	中村晋一郎・瀧健太郎・高野裕作・大谷基道・内海麻利・松川寿也・田中尚人	
まとめ	井上智夫 京都大学防災研究所特任教授 元国土交通省水管理・国土保全局長	

## 1 開催趣旨

### (1) 開会主催者挨拶

まず、本研究交流会の冒頭に、米田順彦氏（日本都市センター理事・研究室長）から主催者挨拶が行われた。近年の気候変動の影響も受け、豪雨等の頻度や強度が非常に高まり、これまでに経験のない災害が生じている中で、これまでは主要な河川管理者である国（主に国土交通省）や都道府県が治水<sup>1</sup>対策等を担ってきたが、都市計画等の土地利用行政の観点からその中心を担う基礎自治体・都市自治体の役割が今まで以上に重要になってくると指摘した。

また、当センターでは、2022年度から2023年度の調査研究事業として、「気候変動に対応した防災・減災のまちづくりに関する研究会」（座長：内海麻利・駒澤大学法学部教授）を設置し、調査研究を行った成果を『水害多発時代の流域治水』（第一法規）として書籍に取りまとめ、当該内容を読み解くことを通して、自治体職員や地域住民の方々の「流域治水」<sup>2</sup>の理念や手法等についての理解がより一層深まり、地域防災力の向上や安全安心の確保に繋がることを期待すると述べた。

### (2) 趣旨説明

次に、本研究交流会の総合司会で本書の編著者でもある内海麻利氏より、趣旨説明が行われた。今日の日本は水害多発時代と言ってもよい状況にあり、「流域治水」という新たな治水の取り組みは、複数の分野が総合的に対応しなければ解決できない都市自治体における喫緊の課題になっている。そこで、本研究交流会は、国民の生命を守るため、都市自治体に一体何ができるのかという新たな局面での治水の原理と具体的方策を、土木工学、都市計画学、そして行政学の研究者によって議論をしてきた研究会の成果を取りまとめ刊行した本書を基に構成した内容

となっている。このような背景もあり、本研究交流会では土木学会、日本都市計画学会、そして日本行政学会の各学会から会長や理事長に参加を頂き、流域治水に関しての問題関心や学会での取り組みなど紹介がなされた。なお、本研究交流会では、上記プログラムにも記載があるとおり、本書の各章を「理論編」（第1章～第2章）と「実践編」（第3章～第8章）に分け、それぞれの報告後に各学会の専門家から近年の最新情報を踏まえたコメント等が寄せられた。

## 2 各学会長のコメント

最初に、各学会長のコメントとしては、土木学会、日本都市計画学会、そして日本行政学会の各学会の代表としてだけではなく、研究者や実務家としても多くの実績を有している方々のため、多方面からより説得力のあるメッセージを受ける。

### (1) 佐々木葉氏・土木学会長（早稲田大学創造理工学部教授）

まず、土木学会長である佐々木葉氏からは、流域治水に関する取り組みとして、近年の成果は2019年10月の台風19号の風水害を踏まえた今後の防災・減災に関する提言<sup>3</sup>という形で出している。また、昨年には提言書「これからの流域治水の進め方『流域全体における水収支の把握と領域の垣根を越えた協働で進める流域治水～流域内の水量バランスを全住民が知り、考え、行動するために～』」<sup>4</sup>（2024年7月）を公表し、国土交通大臣にも提出をした状況である。このような提言や提言書を策定するに際しては学会内で多様な専門分野の会員が参画し、横断的に議論等を進めてきた経緯がある。

この流域治水に関しては、「専門性に対応する機能的な横断を要請するだけでなく、それを流域に存在する様々な空間計画との関係の中でどのように統合化するか、それこそが流域治水を実装していく

1 「治水」とは、「水流を改良し、河川の氾濫などを防ぎ、運輸や灌漑への便を図ること」である（内海麻利・日本都市センター編 2024 : i）。

2 「流域治水」とは、「気候変動による豪雨災害の頻発、激甚化を背景として、治水の方策が新たに見直され」ることにより、「河川だけでなく洪水の広がりやすい地域全体を見て、その地域に合わせて洪水を防ぎ、さらに被害を減らすための土地利用規制などを組み合わせて水と国土を総合的に管理する対策」である（内海・日本都市センター編 2024 : i）。

3 土木学会ホームページ「台風第19号災害を踏まえた今後の防災・減災に関する提言—河川、水防、地域・都市が一体となった流域治水への転換—（2020年1月23日）」（[https://www.jsce.or.jp/strategy/files/hagibis\\_20200123.pdf](https://www.jsce.or.jp/strategy/files/hagibis_20200123.pdf)）を参照（最終閲覧日2025年7月25日）。

4 土木学会社会支援部門豪雨災害対策総合検討会ホームページ「これからの流域治水の進め方『流域全体における水収支の把握と領域の垣根を越えた協働で進める流域治水～流域内の水量バランスを全住民が知り、考え、行動するために～』」（[https://committees.jsce.or.jp/gou\\_kento/teigen202407](https://committees.jsce.or.jp/gou_kento/teigen202407)）を参照（最終閲覧日2025年7月25日）。

要である」とのメッセージが示され、これらの統合化に際しては、その調整やマネジメントの重要な主体は自治体となるが、同時に地方行政の体力にも課題があると述べた。

(2) 渡邊浩司氏・日本都市計画学会長（一般財団法人民間都市開発推進機構常務理事）

次に、日本都市計画学会長である渡邊浩司氏からは、自身の河川計画等の行政側の担当者としての経験も踏まえ、流域治水に関して「治水と都市計画の連携という40年以上にわたる様々な課題を乗り越えて、今大きな一步を踏み出しているところ」であると述べた。かつては「総合治水」という言い方をしており、「流出抑制」が中心的な対応策であり、その当時の日本の人口増加の中では、「都市計画」と「治水」は対立する関係性が見受けられた。しかし、近年の人口減少や激甚な災害の激化が生じている中で、都市の縮退も相まって、都市再生法の改正（2020年）で立地適正化計画に防災指針を位置づけ、その後の流域治水関連法<sup>5</sup>の改正（2021年）等を受けて、この「都市計画」と「治水」の関係性にも大きなパラダイムシフトが生じたのではないかと指摘する。

また、日本都市計画学会としても、2021年度に防災特別委員会を設置し、気候変動や水害に関するワークショップ等を開催するなど積極的に活動しており、2025年度には環境特別委員会も立ち上げて連携をしながら流域治水の問題に取り組んでいきたいと述べた。

(3) 金井利之氏・日本行政学会理事長（東京大学法学部・公共政策大学院教授）

最後に、日本行政学会理事長である金井利之氏からは、従前の治水あるいは河川管理に関して、氾濫の可能性に着目し、氾濫させない努力という建前論があったものの、実際には氾濫や洪水等は生じていることから、氾濫を想定した具体的な対策が取られていなかったと述べる。その一方で、地震や土砂崩

れなどの自然災害の対策では、建築確認や都市計画をはじめ消防等でシステムは構築されてきたが、洪水等の水害対策では土地利用に直接的に結びついてこなかったという限界も指摘した。このような背景から、今回の流域治水は氾濫の可能性を認めることになり、その意味で非常に大きな変化ではあるものの、様々な立場や意見等をもつ利害関係者が存在する中で、ますます合意形成は難しく複雑化する状況下で、この流域治水は自治体の限られた行政資源を活用し、近年注目されている「オールハザード・アプローチ」なども取り入れながら、真正面から取り組まなければならない問題であると述べる。

また、防災や災害対策に関しては非常に関心が高い分野にもなり、学会としても大変刺激になるのではないかと述べる。

3 各章紹介（理念編）

次に、本書（『水害多発時代の流域治水』）の各章の内容の要点を各執筆者が報告・紹介をした内容である。以下では、まず本交流研究会で「理論編」として位置づけた本書の第1章と第2章の報告・紹介内容（流域治水の背景・原理とその向き合い方）を概説する。

(1) 第1章「水害多発時代の流域治水の原理」（中村晋一郎氏）

第1章を執筆した中村晋一郎氏（名古屋大学大学院工学研究科准教授）は、本研究交流会（本章）で伝えたいメッセージを次の3点に焦点を絞って主張する。具体的に、第1に「流域治水は明治以降、史上3番目の大転換であるということ」、第2に「どの土地にもその土地固有の浸水リスクがあるということ」、そして第3に「土地固有の浸水リスクに応じた治水への転換が必要であるということ」の3点である。

本研究交流会では、第1点目に焦点が当てられ報告がある。治水は当初オランダにより近代技術が導入され（第1の時代）、その後1935年以降はダムがアメリカにより入り（第2の時代）、そして1970年

5 9つの流域治水に関連する法律を改正する「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律」が2021年に施行される。なお、この9つの関連法規は、特定都市河川浸水被害対策法、河川法、下水道法、水防法、都市計画法、都市緑地法、建築基準法、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律、防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律である。

代に都市型洪水と呼ばれる都市における水害が多発し、「総合治水」の一環として都市を流れる河川を対象に総合治水対策特定河川事業が創設され、2000年代の気候変動の影響も受け多くの豪雨災害が生じることで、2021年に流域治水関連法が施行し、「流域、貯留、ダム、河道、土地、そして水防と一体的な治水を推進していくということが全国で推進されるということが一番大きな変化」（第3の時代：3番目の大きな転換点）が生じることになった。この点を踏まえ、我々が「土地固有の浸水リスクがあるということをなかなか認識できていない」面もあり、このようなリスクの「社会的な共通理解が必要」であり、「新たな治水の転換を基礎自治体が主体となって進めていく必要がある」とその重要性を含め指摘がされた。

#### (2) 第2章「自治体における流域治水政策」（瀧健太郎氏）

第2章を執筆した瀧健太郎氏（滋賀県立大学環境科学部教授）からは、滋賀県庁での18年間の土木職員として流域治水政策等に携わってきた経験を踏まえ執筆および報告がある。主に、滋賀県の流域治水の基本方針をはじめ制度設計における思想、同県の流域治水政策の概要、そして制度適用の際に必要なリスクコミュニケーションの重要性について報告が行われる。具体的に流域治水の構成として、従来通りの河道やダム等で洪水が生じないようにする対応、国民や住民の命や財産を守ることで十分ではなく、溜める・留める対策、溢れても問題ないまちづくりをする対策、そして避難や保険等のソフト対策の3つの要素を総合的に取り組んでいく方針を定めている。その上で、外水の対策をしても内水で溢れてしまうこともあるため、溢れた後の事態に対処できる別組織が必要であると考え、滋賀県では「氾濫原管理者」を新たに設け、別組織として役割を分けた体制を整備している。また、よりリスクが高い場所の建築規制や土地利用規制等の制度適用に至るまでのリスクコミュニケーションの重要性も同時に指摘された。

#### 4 専門家のコメント（日本都市計画学会）

加藤孝明氏・東京大学生産技術研究所教授（日本都市計画学会理事・防災特別委員会委員長）

これまでの本書（理念編）の執筆者である中村晋一郎氏と瀧健太郎氏の報告・紹介を受けて、日本都市計画学会理事・防災特別委員会委員長である加藤孝明氏から、まず都市計画の観点から「一般市民も含めて、河川工学に対する知識とか関心というのが極めて不足している」、そして防災の観点から「専門家も含めて、災害リスクを読み解くリテラシーが十分ではない」との指摘がある。その上で、「総合治水の時代は都市化の急速な進展というのがパラダイムシフトのきっかけだった」が、新たな「治水のパラダイムシフトの肝」に関しては大別して2点あると指摘する。具体的に、1点目としては、流域全体でのリスクと努力のシェアである。2点目は、存在する残余リスクを低減させる社会システムを地域社会全体でつくり上げていくことである。この点、2015年に国土交通省で「水防災意識社会の再構築」というキーワードが使われるが、「かつては水害に対する防災意識が当たり前が存在していた社会」があったが、「それを忘れていたけれども、もう一度そういった社会を構築していく。つまり、単に戻るというわけではなく、現代的な価値観、現代的な技術・考え方を加えて、もう一度それを取り戻していこう」といういわば「温故知新」という概念が流域治水の今後の方向性を示すキーワードになっていくと述べる。

また、上空から川と街を眺めた際に、「街があって川がある」のではなく、「川があって街がある」という認識が重要である点に気づき、そして「流域治水時代に入って、この流域という空間単位が極めて大きな意味を持つようになっていく」状況である。つまり、「それぞれの個々の努力が全体に及ぶ」ことになり、その「全体の努力が自分に跳ね返ってくる」ことを意味し、「流域は運命共同体である」という「この関係性をベースに、新しい社会システムをつくっていくということが非常に重要」とであると指摘する。

#### 5 各章紹介（実践編）

以下では、次に本交流研究会で「実践編」として

位置づけた本書の第3章から第8章の報告・紹介内容を概説する。

(1) 第3章「流域治水政策における自治体の位置づけと主体間の連携」(高野裕作氏)

第3章を執筆した高野裕作氏(交通経済研究所研究員)は、「河川・治水を担ってきた河川管理者は、基本的に一級河川であれば国であり、二級河川であれば都道府県であり、基礎自治体、市町村はあまり河川というものに関わってこなかったことから、どのような制度にこれから自治体に関係していけばよいのかという点があり整理されていないのではないかという問題意識」があると述べる。その上で、河川法、水防法、特定都市河川法、都市計画法、建築基準法、そして下水道法など多岐にわたる流域治水をめぐる関連法規から各制度が位置づけられており、その目的と特性に応じて整理し、それに伴い様々な主体間の連携の枠組みの構築が重要になることを指摘する。なお、この流域治水をめぐる主体間連携の枠組み構築に関しては、アンケート調査を行い、その実態把握と考察を行い、関連する主体間でのリスクに関する情報共有や国と都道府県の間での様々な事業実施に際しての調整等に意義がある旨の回答が比較的多く、その他に流域治水協議会に参加することによって連携がより一層強くなったという回答も一部あったことが紹介された。

(2) 第4章「流域治水に対応する組織・人員体制のあり方」(大谷基道氏)

第4章を執筆した大谷基道氏(獨協大学法学部教授)は、冒頭に論点は大別して2点あると述べる。具体的に、1点目は流域治水関連政策にあたって一体「どのような組織体制が必要なのか」という点、2点目はこのような組織に「配置すべき人員をどう確保すべきなのか」という点である。

1点目に関しては、「これまでの単なる治水と違って、流域治水に関しては流域全体を俯瞰して関係者が協働して取り組むべきもの」であるものの、実態として市町村の治水部門は組織的に脆弱で、専門知識をもつ土木職員も限定的であり、内部部門や外部との連携も進んでいない状況である。このような中で、流域治水を担当する新たな部門を設けた事例①や当該関係部署に兼務職員を配置することで連携を

図るなどの取組み事例②が紹介される。①と②に両方に跨る事例としては静岡県藤枝市や群馬県伊勢崎市である。②だけに該当する事例としては、佐賀県武雄市が紹介されていた。また、2点目としては、流域治水の所管部署はいずれも土木系の部署で、とりわけ土木技師は他専門職の中でも人材確保の困難さやその育成に問題を抱えており、新卒採用で確保できない分を経験者採用で補填する動きもあるものの、民間部門からだけではなく公的部門の中からの採用という人材獲得競争も激化している現状を指摘する。このような状況を踏まえ、近年では複数の自治体や集客力のある県と市町村が組んで採用試験を行う取組みも出てきており、単独で比較的小規模な市町村が採用活動を行うよりも効果が出ている状況であると述べる。

(3) 第5章「流域治水条例の傾向と総合性・合理性」(内海麻利氏)

第5章を執筆した内海麻利氏(駒澤大学法学部教授)は、まず「流域治水をめぐる法律と条例は、自治体行政の総合性と合理性という観点から、住民の命と財産を守るために、これまで以上に重要な意味を持っている」と指摘した上で、「自治体における流域治水の転換は、自治体に求められる総合的かつ合理的な行政をいかに推進していくかということ」であると主張する。なお、ここで示す「総合性」に関しては、「自治体は条例に国・都道府県・市町村、そして各所管課の協議会を位置づけることで組織的な対応を行うこと」や条例によって「計画間の調整をすることによって、空間的、分野間の管轄を総合的に確保すること」を実施している。また、「合理性」に関しては、「国・都道府県による基礎的なデータを用いながらも、自らそのリスク情報を示して、浸水警戒区域や浸水想定区域などを設定すること」(科学的合理性)や「行為規制をするための合意手続や住民の理解を得るための支援及び教育などの規定を条例で定めること」(社会的合理性)という位置づけである。

近年の流域治水関連法の改正動向からも、「法令による治水の流域への拡大というのは、流域を整備・管理する主体を拡大させ、河川のみならず都市計画、緑地、建築などの関係分野、関係機関を拡大させる

こと」に繋がり、その一方で「流域治水条例は、法律に先立ち、水害多発時代の到来を危惧して、自治体が独自に制定した」ことから「住民に身近な市町村が奮闘している状況を見て取ることができる」と指摘した。

(4) 第6章「水害多発時代における都市計画制度上の論点（市街地編）」と第7章「都市計画制限による流域治水の実践と取組み（農村部編）」（松川寿也氏）

第6章・第7章を執筆した松川寿也氏（長岡技術科学大学環境社会基盤系准教授）からは、まず第6章では立地適正化計画制度での水害リスク対応の論点が検討されており、人口減少・少子高齢化社会におけるコンパクトシティ政策をめぐる課題について、居住誘導区域と浸水想定区域の関係等を含め紹介された。具体的に、都市再生特別措置法を改正して、立地適正化計画の中で防災指針をつくって、居住誘導区域の中で防災力の向上を図っていくことになり、このような「立地適正化計画の中で定める防災指針だからこその方針や目標というのをつくっていくことがとても重要である」と指摘している。次に第7章では、市街化調整区域の開発規制との関係を検討しており、国の施策としては「市街化調整区域で指定できる規制緩和対象エリアから、想定浸水深3.0メートル以上を浸水想定区域除外とし、除外しない場合は安全上の対策を講じるような形で開発の許可制度が改正された」ものの、関連する課題も多いと述べる。その上で、「何かハザードありきで開発の要否を決めるのではなく、総合的な土地利用計画の本来の趣旨を踏まえた上で、リスクに応じた規制制度を講じていく必要がある」と指摘した。

(5) 第8章「流域治水におけるまちづくりと合意形成」（田中尚人氏）

第8章を執筆した田中尚人氏（熊本大学大学院先端科学研究部准教授）は、「連携というのをどのようにしていき、地域という単位で一緒にやっていくということを、多様な主体と連携していくということが大事」と、公民連携等を推進する上での「共同作業」の重要性を含め主張する。また、球磨川の豪雨災害を事例に地元の人にしか分からないこ

と（「地域にしかあり得ない実践知」）もあり、このようなことを一緒に読み解いていく「共同作業」が必要であると指摘する。その上で、「自分たちの暮らしてきた環境を認識しながら共に創っていくという、共創的社會をつくる」ことや『「まちづくり』と言わない『まちづくり』』の重要性を強調する。

## 6 専門家のコメント（土木学会・日本行政学会）

以下では、本書（実践編）の第3章から第8章までの報告・紹介を受けて、土木学会所属の知花武佳氏および日本行政学会所属の松井望氏からそれぞれコメントを受ける。

(1) 知花武佳氏・土木学会豪雨災害対策総合検討委員会フォローアップWG 幹事長（政策研究大学院大学教授）

土木学会豪雨災害対策総合検討委員会フォローアップWG 幹事長の知花武佳氏からは、大別して2点のポイントを示した。具体的に、1点目として「水の動きを川の中だけで捉えるのではなく、水の収支として捉えること」の技術的な提案、2点目としては縦割り行政をいかに解消していき、その弊害から様々な分野横断的な関係が求められることもあり「垣根を越えた連携」の必要性が指摘される。また、本書の特徴として、「自治体、特に基礎自治体とか、あるいは都道府県が目線から、どのような取組みがあるのか、いかなる条例を制定しているのか、どういった法律が関連するのか」について丁寧に解説がされている旨を述べる。

その上で、第3章から第8章の執筆者の報告に対するコメントと質問を示す。全体を通じて、上記にも示しているように「連携」がキーワードになるが、例えば森林（林野を含む）、砂防、河川という分野が、都市計画とどのように連携してくるのか流域治水の肝になってくるとの主張がある。その一方で、総合治水の時代に比べてあまり大きな進歩や変化が生じていない状況があると感じていると述べ、なぜ同じ流域治水に関連する条例にも関わらず自治体ごとに異なるのかという質問や、その流域治水をめぐる専門家や分野横断的な人材をより若い段階から育てることの重要性及び浸水リスクやその土地の状況をきめ細やかに見せる方法の必要性が指摘される。

(2) 松井望氏・日本行政学会事務局担当理事（東京都立大学都市環境学部教授）

日本行政学会事務局担当理事の松井望氏から、まず行政学の観点から「多様な主体が連携することが今後の流域治水というパラダイムの中では期待されている点」が強調されていたことが印象に残ったと述べる。このように多くの組織が連携することを、行政学の分野では「他機関連携」と呼び、問題自体が非常に複雑で、1つの組織では対応できない状況と、行政の効率化を名目に、小規模化・分散化をしたことによって、1つの組織では対応できないという問題が発生してしまい、いくつかの組織が連携を取ることが求められている。

この自治体を含む行政機関における「連携」には「制度」、「場」（「実態」）、そして「人」の3種類あると述べる。とりわけ、「制度」と「場」の連携に関しては、「相互に実体があって制度でつながり、制度があり実体がつながるといように、相互関係がある」とその関係性についても指摘する。その上で、第3章から第8章までの執筆者に対する共通する質問としては、連携をとる場合も、一元的な連携を期待されているのではないかと本書から読み取れたが、流域治水で連携が実現しにくい要因とは一体何かという質問が投げ掛けられた。例えば、「公民連携」、「庁内連携」、そして「広域連携」といった連携に対して、「それぞれの連携も重要だが、それぞれをつなげて1つの連携にするには、誰がどのように進めていけばいいのか、現実的にはどのように進めているのか」という問題がある。その他、「場」の連携に関して、この「場」に参加する手法はあるのかという点や土木職をはじめとする技術職といった「人」不足（「人」の連携不足を含む）は、「制度」や「場」の連携に比べて相対的に今後もまだ課題が多い領域であると述べた。

## 7 各コメントへの返答や議論など

○中村氏：これまでの治水から流域治水によって変わることによって、今までの治水から大きく変わるということで、川と街との関係性をどのように理解し、それを広く理解した上でいかに流域治水を進めていくかということが極めて重要だと認識した。

○瀧氏：それぞれの地域で様々な特性があるので一概には言えないが、なぜ滋賀県の事例では固有の工夫ができたのかについて、しっかりと伝え続けるか、様々な方面から伝え続けるかということが重要であり、そうすることで自然に固有の工夫というのができていくと述べる。

○高野氏：縦割り行政をいかに解消し、いかに連携していくかという点に関しては、自治体の内部での縦割りの問題というよりは、専門性のある職員不足の問題であると述べる。その上で、「都道府県単位ぐらいで職員の採用とか育成を主導していくということが、ひいては流域の同じ県の中での他の自治体、同じ県で同じ流域のほかの自治体との人材の交流とか連携につながる可能性もある」と指摘する。

○大谷氏：現在は、土木職は土木部門、農業職は農業部門などのように、固定的な人事配置がなされていることが専門職の場合は多い傾向があるが、これらを人事の垣根を越えて異動させるということも、もう少し広くやっていく必要があると述べる。また、専門職だけでなく、計画や啓発等で活躍が期待される事務職も含めて「流域治水人材」と位置付けて育成等をしていくのが現実的であると指摘する。さらに、「今後は、連絡調整だけに流域治水協議会間の交流を使うのではなく、それを通じた人材育成の意味も含めて交流を盛んにしていく必要がある」と述べる。

○内海氏：一般的に条例の発展過程というのは、まず「先駆的な自治体がオリジナリティの高い条例を制定して、これが全国の自治体に伝播」し、それらの条例の幾つかタイプに分かれていく中で、「このような傾向を踏まえて、各自治体が既存の条例と地域の実態を照合せながら、体系的に、かつ内容を吟味して制定」していくことになる。つまり、「どの条例を参考にするかは、自治体における自らの課題と現状を明確にして、類似する条例の情報を収集して、課題解決の方法を自治体職員自らが試行しなけ

ればその解が見いだせないということ」になると指摘する。なお、「首長の考え、議会の構成、そして住民の思いなど、社会的な条件が条例の内容を左右するというのも少なくないというところは留意すべき」であると付言する。

- 松川氏：都市計画の観点から、「ハザードの情報と人口の分布を重ね合わせてリスクを見える化しようという動きがあるが、最近は単純な人口分布だけでなく、例えば避難が困難な人、後期高齢者の単身住まいの方とか、避難が困難な方の居住分布を把握して、ハザード情報を重ねて見るというような手法も実際行われている」状況である。「住基の基本ポイントデータも使っている自治体も多く、様々な工夫しながらリスクをきめ細かく見せて評価するということは、これからやられていることになる」と述べる。その上で、「防災指針に書くことが、既存の防災計画をただ引用している、羅列しているだけではあまり意味がなく、防災指針をブラッシュアップしていく必要がある」と述べる。
- また、首長としても、「効果が見えづらい政策よりも、どちらかと言えば短期的で効果が見やすい政策、新たなインフラ整備、税収増加のための企業誘致を図る、人口減少の抑制策としての規制緩和をするなどの取組みに興味があるため、コンパクトシティ政策を進めていくときも、流域治水のためと言って土地利用規制を進めるというようなことはやはり難しい」現状があると指摘する。

- 田中氏：「パブリック」と「自治」にはインフラが大事であり、そのインフラにどれだけの人が地先で関われるかということが、「地域それぞれ地先の文化というのを大事にして、それをインフラ化していくというようなことが大事」になってくると指摘する。
- また、「不易流行」、すなわち「全部変わってしまうのは困るし、変わらないのも困る」と言われる中で、『『サステイナブル』と『レジリエンス』』というのは2つで1つの言葉である」と示し、変わっていくことをポジティブに捉えら

れると「分かるということは変わるということ」と、そして「世の中が変わって見えるようになる」ということを田中氏自身が周囲と共有していると述べる。

## 8 本研究会のまとめ

井上智夫氏・京都大学防災研究所特任教授（元国土交通省水管理・国土保全局長）

最後に、元国土交通省水管理・国土保全局長の井上智夫（京都大学防災研究所特任教授）から本研究会の総括がある。なお、井上氏は、2021年に流域治水関連法が施行された際に所管局長（責任者）として携わっていた。具体的に、今回改めて「流域治水」を見直す機会となったと示した上で、「リスク評価・リスク管理・リスクコミュニケーション」、「まちづくり」、そして「基礎自治体の人材・組織体制」という3つのテーマでコメントを述べる。

第1に、「リスク評価・リスク管理・リスクコミュニケーション」という観点からは、「どれほどの規模の被害が出る可能性があるのかということをし、しっかり自分ごととして捉える必要がある」と指摘がある。その上で、「リスクの情報をどう取り扱うのか」という点では、「東日本大震災」を事例に、「これまで想定をしていなかった規模の最大級のハザードが生じて大きな被害をもたらしたが、その後「津波防災地域づくり法」が制定され、津波の浸水想定をまず都道府県が策定して、それに基づいて都市計画でも考えていく体系ができた」ことは「エポックメイキング」であったと述べる。このような背景から、「リスクの高いところで、そのリスクの管理ができていないところには補助金を出せないようなことが補助金政策の中でも取り入れられているなど、リスク情報があることで、いろいろなリソース、特にファイナンシャルリソースの使い方というものが変わっている」現状を示す。

第2に、「まちづくり」の観点からは、「国とか県が行うインフラ整備はある程度計画的に予算を持ってできるのに対して、まちづくりは個々の居住者、あるいは事業者、そこに国または自治体からの公的資金の投入というのがなかなか難しい中で工夫している」現状があり、それに伴い「インフラ整備とまちづくりには、時間差が生じてしまう可能性がある」

ことを指摘する。その上で、「このような時間差がどうしても生じてしまうことを各地域の中でどうのみ込んでいくのか」という点が今後のまちづくりで重要になり、「まちづくりの今後の発展ということは、流域治水とともにある」と述べる。

第3に、「基礎自治体の人材・組織体制」という観点からは、各市町村長からの土木技術系の職員は少ないとの悩みを聞く中で、新しい流域治水に応じた人材の育成も、大学などの教育機関も取り組んでいく必要があり、このような人員数が少なくなっているということを前提にした別の補完措置も考えないといけないと指摘する。具体的には、「流域治水」の専門性を有している研究者や有識者、あるいは行政機関等のOB・OGなども自治体の「サポーター」として活用していく仕組みや、UR（都市再生機構）などの専門的なまちづくりを有している専門機関の活用も考える必要があると述べる。

最後に全体を通じて、「流域治水」はまだ道半ばであり、法律ができたからゴールになっているというわけではなく、まだスタートラインに立ったところであると述べる。様々な各現場での課題があり、自治体ではその現場の課題を広く分かるようにしていき、研究者はよりそれを分析的に研究題材として追究していくことが求められ、そして国は流域治水の制度のさらなる改善に向かって取り組んでいくことが必要になると指摘する。

## 9 おわりに（担当者としての若干の感想）

本研究交流会は、土木学会、日本都市計画学会、そして日本行政学会の3学会が同一の「場」で学会長・理事長を含め同一テーマで意見交換等を行うことは初めての試みでもあり、「科学技術・イノベーション基本計画」でも「総合知」という概念を用いられているように、自然科学と人文・社会科学の融

合がより一層積極的に求められる時代において、今まで「繋がり」のなかった又は弱かった領域・分野を「繋ぎ」、一つの社会問題（「流域治水」）を多角的な視野で捉え議論を交わすことができたことは、当該関連分野の更なる発展を築き上げた意味において社会的意義を見出すことができた。このことに鑑みると、「流域治水」において、その重要性がより一層増している「連携」とも繋がる点になるのではないだろうか。

また、本研究交流会全体を通じて、「流域治水」というテーマを題材に、非常時における「想定外」をいかに平時段階で「想定」していくか、すなわち「想定外」をいかに「想定内」にしていくための「制度」、「場」、そして「人」の重要性を改めて認識させられる機会となったのではないだろうか。

## 参考文献

- 内海麻利・日本都市センター編（2024）『水害多発時代の流域治水』第一法規
- 政策法務 Facilitator 編集部（2025）「研究会レポート 第27回都市政策研究交流会『水害多発時代の流域治水』」『政策法務 Facilitator』86号、pp.24-27.
- 木内望（2025）「(Book review) 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—」『自治実務セミナー』753号、p.71.
- 森田愛望（2025）「複数分野の連携で、これからの治水を考える—第27回都市政策研究交流会—」『ガバナンス』288号、pp.40-41.

※登壇者の所属先、肩書等は本研究交流会当時のもの。

（書き手：専門研究員 中山敬太）

# 都市自治体の調査研究活動

○都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動

－「2024年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」及び  
「都市シンクタンクカルテ」の集計結果報告－

当センターでは、都市自治体の政策形成能力向上に資することを目的として、全国の“都市自治体”及び“都市自治体等が設置する都市政策研究等を行う組織”（市立大学を含む。以下、「都市シンクタンク等」という。）の調査研究活動について定期的に全国調査を実施している。本号では、2024年度の活動内容に関する調査結果について報告し、都市シンクタンク等の調査研究活動の情報共有を図ることとした。

# 都市自治体・都市シンクタンク等の 調査研究活動

## —「2024年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」及び「都市シンクタンクカルテ」の集計結果報告—

本稿では、全国の都市自治体及び都市自治体等が設置する都市政策研究等を行う組織（以下、「都市シンクタンク等」という。）が2024年度に実施した調査研究活動及び都市シンクタンク等の活動の状況について報告する。その中でも、観光や人口減少・少子化対策、外国人材の受入れ・共生関係など社会関心が高いテーマに関する調査研究活動が目立つ。なお、各調査研究活動の内容については、当センターのホームページ（<https://www.toshi.or.jp/research-activities/>）で公開している。

### 1 はじめに

当センターでは、都市自治体や都市シンクタンク等の調査研究活動について、情報共有を図ることで都市自治体の政策形成能力の向上に資することを目的として継続的な調査を行っている。

今年度は、「2024年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査」の実施と「都市シンクタンクカルテ」の作成を行った。これらの調査（以下、2024年度調査という。）の概要は、以下のとおりである。

#### ◆調査対象

全国 815 市区の全部門

都市シンクタンク等 40 団体

#### ◆調査内容

2024 年度に実施した調査研究活動

#### ◆調査方法

アンケート

#### ◆回答状況（2025年7月18日現在）

419 市区（回収率 約 51.4%）

40 団体（回収率 100%）

#### ◆2024 年度に実施した調査研究活動の件数

1,222 本（都市自治体 1,126 本、都市シンクタンク等 96 本）

### 2 調査研究活動の状況

#### (1) 調査研究活動の分野

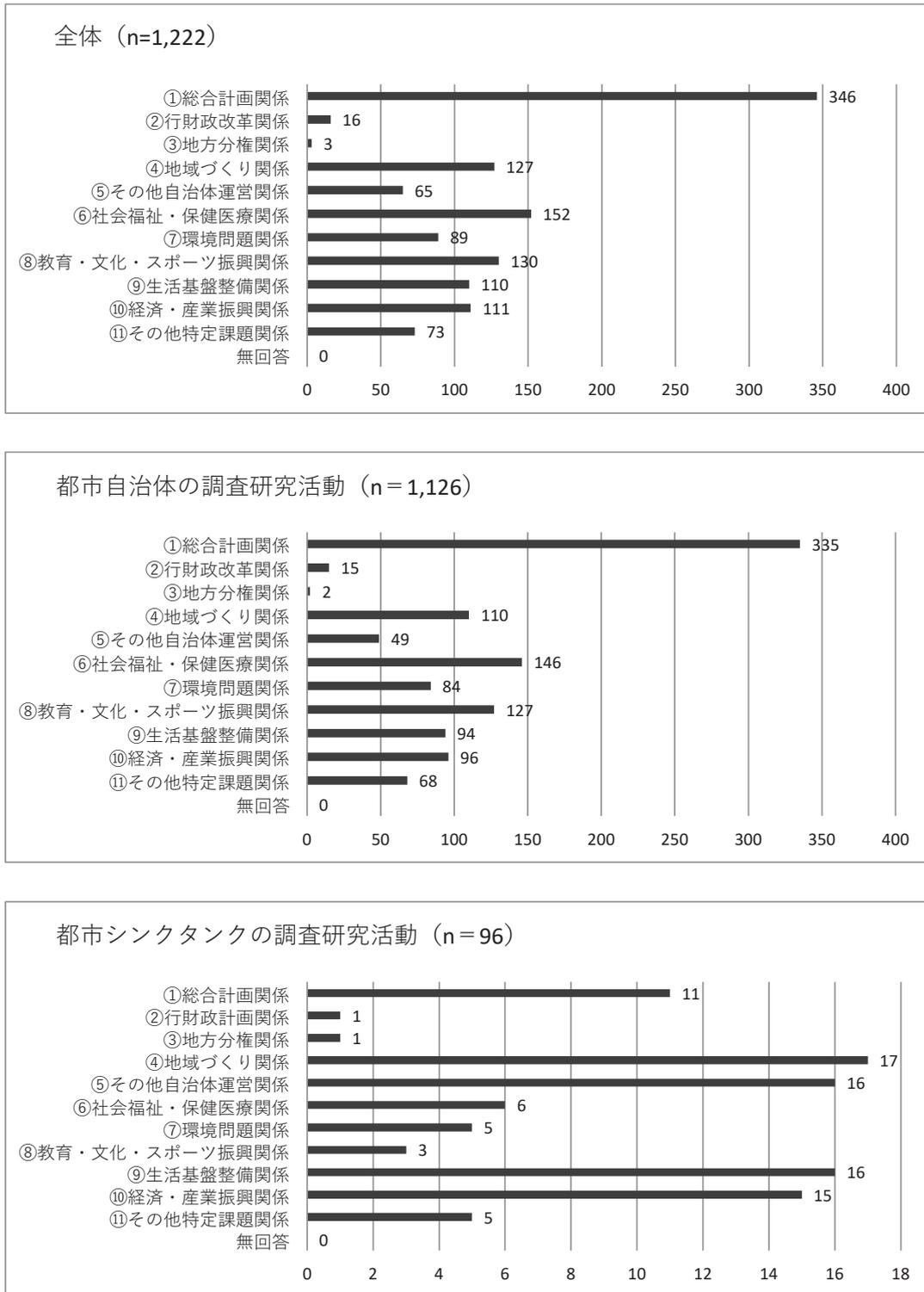
回答のあった 419 市区及び 40 団体のうち、「調査研究活動を行った」のは 316 市区（75.4%）・29 団体（72.5%）である。

調査研究活動の分野は、「総合計画関係」が 346 本であり、最も多い（28.3%）。次いで、「社会福祉・保健医療関係」が 152 本（12.4%）、「教育・文化・スポーツ振興関係」が 130 本（10.6%）、「地域づくり関係」が 127 本（10.4%）、「経済・産業振興関係」が 111 本（9.1%）と続き、上位 5 分野に属する調査研究が 866 本で全体の約 7 割を占めている（図 1）。

2023 年度調査（2024 年度に調査実施）<sup>1</sup>と比較すると、都市自治体では、「総合計画関係」が 1 位、「社会福祉・保健医療関係」が 2 位、「教育・文化・スポーツ振興関係」が 3 位と、それぞれ昨年と同じ順位であった。一方、都市シンクタンク等では、「地域づくり関係」が 1 位、2 位は「生活基盤整備関係」及び「その他自治体運営関係」（同率）であり、昨年度から順位構成に変化が見られる（昨年度は「経済産業振興関係」が 1 位、「総合計画関係」が 2 位、「地域づくり関係」が 3 位）。

1 2024年度にも同様の調査を実施している（石垣 2024）。

図1 2024年度に実施した調査研究活動の分野

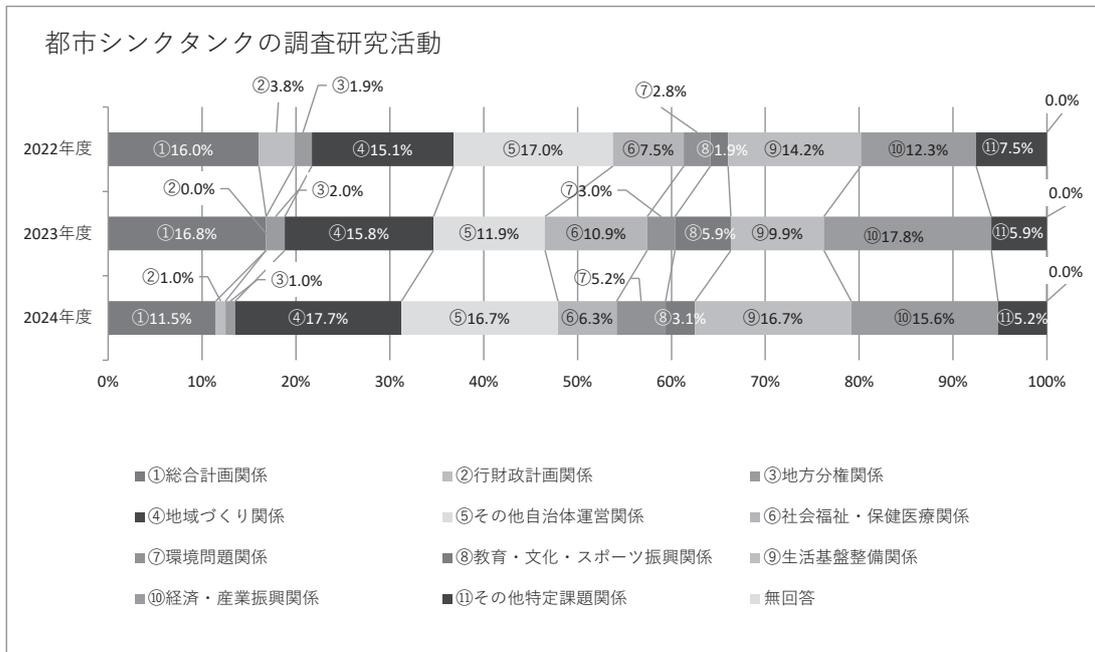
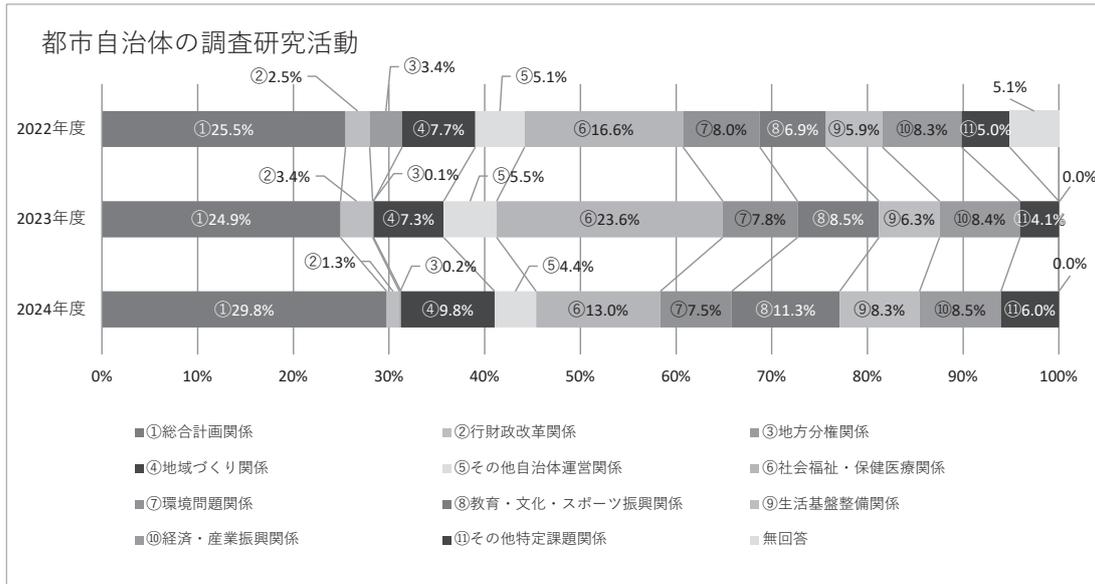


2022年度から2024年度の3カ年の実績を比較すると、都市自治体では「教育・文化・スポーツ振興関係」、「生活基盤整備関係」、「経済・産業振興関係」の割合が毎年増加しているのに対して、「環境問題関係」の割合は毎年減少している。一方、都市シン

クタンク等では、「地域づくり関係」、「環境問題関係」の割合が毎年増加しているのに対して、「その他特定課題関係」の割合は毎年減少している（図2）。

ここでは、都市自治体と都市シンクタンク等ごとに調査研究数上位3分野について紹介する。

図2 調査研究活動分野の変化



ア 都市自治体

(ア) 総合計画関係

2023年度調査と同様、計画策定のためのアンケートや各種の市民意識調査が多く実施されている。また、北海道札幌市では「外国人材の確保に向けた調査分析」、千葉県習志野市では「分譲マンションの管理実態調査」、岐阜県羽島市では「生涯学習に関する市民アンケート調査」、岡山県備前市では「暮らしの幸福度（Well-being）に関するアンケート調査」などの調査が行われている。

(イ) 社会福祉・保健医療関係

「第3期子ども・子育て支援事業計画」を策定するための調査が多く行われているほか、健康づくり、ヤングケアラー支援等の幅広い分野における調査が行われている。また、岩手県花巻市では「介護人材確保に関するアンケート」が実施されている。

(ウ) 教育・文化・スポーツ振興関係

読書・スポーツの実施状況や各地域の文化財に関する調査研究が多く実施されている。また、千葉県成田市では「部活動地域移行に関するアンケート調

査」も実施されている。

クマネジメント・公共施設マネジメント等に関する調査研究が行われている。

イ 都市シンクタンク等

(ア) 地域づくり関係

関係人口拡大・地域コミュニティの実態・外国人との共生等に関する調査研究が行われている。

(2) 調査研究活動の実施形態

調査研究活動の実施・参画主体で最も中心的役割を担っているのは、「都市自治体（都市シンクタンク等又は企画部門を除く）職員」で563本（46.1%）である。「都市自治体の企画部門（都市シンクタンク等を除く）の職員」255本（20.9%）、「シンクタンク、コンサルティング会社の職員（都市シンクタンク等を除く）」105本（8.6%）、「都市シンクタンク等の職員」84本（6.9%）と続く（表1）。

(イ) 生活基盤整備関係

人口減少を見据えたまちづくりや交通対策のほか、災害復興・空き家対策等、幅広い調査研究が行われている。

実施形態は、数が多い順に「その他」が536本（36.1%）、「組織内グループ研究」が429本（28.9%）、

(ウ) その他自治体運営関係

人口を中心とした将来推計や、自治体組織のリス

表1 調査研究活動の実施・参画主体（中心的役割に近い順に各1つ）

実施・参画主体	1位	2位	3位
①都市シンクタンク等の職員	84	8	21
②都市自治体の企画部門の職員（①を除く）	255	92	34
③都市自治体の職員（①、②を除く）	563	218	99
④他自治体の職員	14	20	21
⑤シンクタンク、コンサルティング会社の職員（①を除く）	105	246	67
⑥大学の研究者	76	69	33
⑦大学院生・大学生	9	29	7
⑧公益法人、NPO法人の職員（①、⑤を除く）	3	13	17
⑨市民（⑤、⑥、⑦を除く）	53	88	109
⑩その他	58	77	112
無回答	2	362	702
合計	1,222	1,222	1,222

図3 調査研究の実施形態（複数選択可）

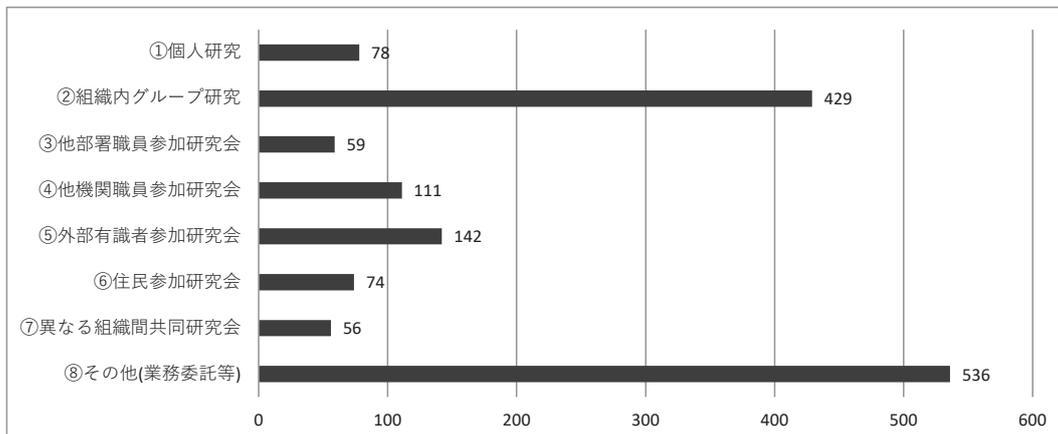
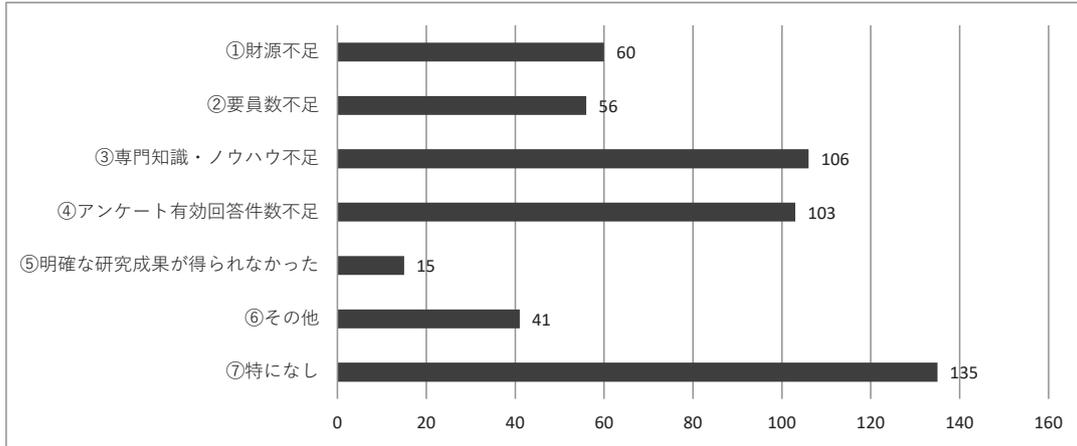


図4 調査研究活動を行った際に生じた課題・問題点（複数選択可）



「外部有識者参加研究会」142本（9.6%）となっている（図3）。

(3) 調査研究活動の課題・問題点

調査研究活動を行った際の課題や問題点は、数が多い順に、「専門知識、ノウハウ不足」が106団体、「アンケート有効回答件数不足」が103団体、「財源不足」が60団体となっている（図4）。41団体は「その他」と回答しており、内訳は「若年層のアンケート回答率の低さ・回答年齢層の偏り」「項目定義・評価が難しいこと」「実施期間が短く、十分な議論ができなかったこと」等が挙げられている。

3 都市シンクタンク等の活動の状況

(1) 設置数及び設置形態

次に、都市シンクタンク等の組織動向、活動実績等について紹介する。

2025年4月1日現在の都市シンクタンク等の設置数は39団体であり、2024年度調査から2団体減少した（以下（2）、（3）については昨年度末まで活動していた1団体も含め、計40団体分を集計する）。

設置形態の内訳は、「自治体の内部組織」として設置されている都市シンクタンク等が23団体（57.5%）と過半数を占め、昨年度と同様に最も多い。次いで、「公益法人」が9団体（22.5%）、「大学の付属機関」が3団体（7.5%）である。（図5）。なお、「その他」、「常設の任意団体」、「広域連合」、と続く。

(2) 調査研究事業費

2024年度調査研究事業費予算額の1団体あたりの平均は1,404万円である。2023年度の1,683万円から減少した。全体の47.5%は予算額500万円未満、67.5%は1,000万円未満であり（図6）、中央値

図5 都市シンクタンク等の設置形態

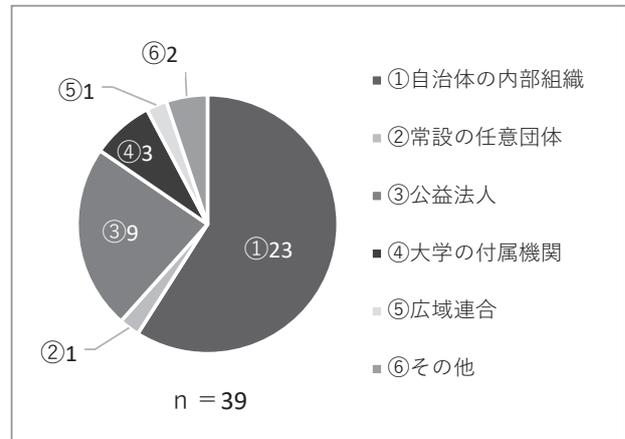


図6 調査研究事業費の予算額

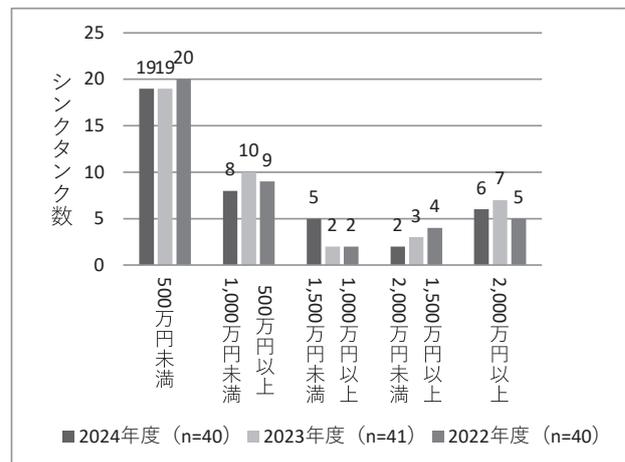


図7 研究員の数

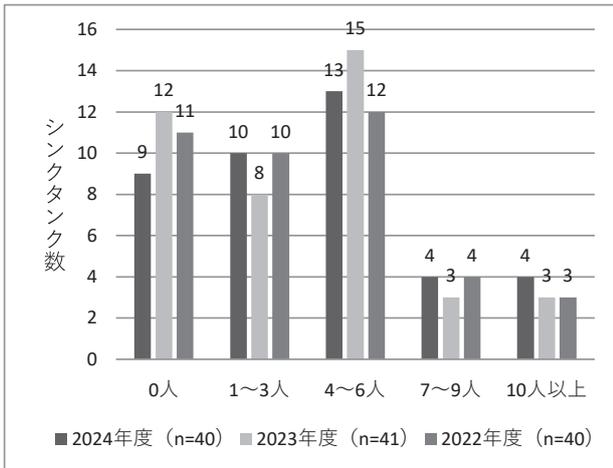
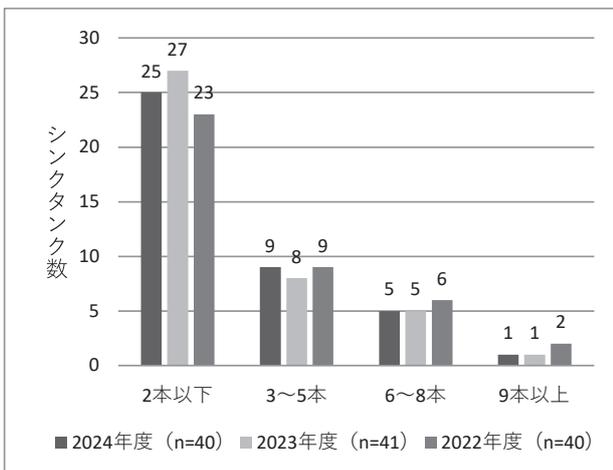


図8 調査研究活動の件数



は526万円である。

### (3) 研究員数・調査研究活動件数

研究員の1団体あたり平均数は、5.5人（常勤4.5人、非常勤1.0人）であり、2023年度の、5.0人（常勤4.0人、非常勤1.0人）から増加した（図7）。

調査研究活動の1団体あたり平均件数は2.6本であり、2023年度の2.6本と同数であった。最も多い団体では、14本の調査研究活動を実施している（図8）。

### (4) 市民参加・外部連携・定期刊行物

市民参加・外部連携を実施しているのは19団体（47.5%）であり、主な内容は大学や企業等との共同調査研究、市民研究員制度の採用、調査研究への市民意見の聴取等である。

定期刊行物を刊行しているのは20団体（50.0%）であり、刊行頻度は年1回が最も多い。多くの団体では定期刊行物は1種類だが、多い団体では4種類発行している。

## 4 おわりに

今回の調査結果からは、都市自治体を実施する調査研究活動は例年通り総合計画等の策定に係る各種調査が多いことが分かる。一方、「観光関係」や「人口減少・少子化対策関係」、「外国人材の受入れ・共生関係」など社会的関心が高いテーマに関する調査研究活動や、それぞれの地域特性等に着目した調査研究活動等にも取り組んでおり、調査研究活動の分野は多岐にわたっている。裏を返せば、都市自治体は地域社会が直面する様々な課題への対応を求められていると言える。

2024年度の調査研究活動から、「観光関係」「人口減少・少子化対策関係」「外国人材の受入れ・共生関係」の3分野について、代表例を掲載する（表2）。また、当センターのホームページでは2024年度だけではなく、それ以前の調査研究活動の内容についても公開しており、これらの情報提供が都市自治体及び都市シンクタンク等における調査研究活動に少しでもご参考となれば幸いである。

最後に、年度当初の多忙の中、本調査にご協力くださった皆様がこの場をお借りして深く感謝申し上げますとともに、今後の調査に対する引き続きのご協力をお願いし、本稿を終えたい。

表2 都市自治体等の調査研究活動（代表例）※太字は都市シンクタンク等

項目	都道府県	市区名	調査研究名
観光関係	北海道	函館市	観光動向調査
	栃木県	栃木市	持続可能な「観光まちづくり」に関する調査研究
	京都府	京都市	京都観光総合調査
	兵庫県	南あわじ市	オーバーツーリズム対策基本計画の策定
	島根県	松江市	松江市観光動態調査
	沖縄県	那覇市	那覇市 MICE 参加者実態調査レポート
	岩手県	<b>盛岡市まちづくり研究所</b>	地域公共交通の確保維持への本市施策の方向性について
人口減少・少子化対策関係	秋田県	秋田市	秋田市ごみ処理広域化検討支援業務委託
	石川県	小松市	小松市子ども計画策定にかかるニーズ・実態調査等業務
	香川県	観音寺市	子ども・子育てニーズ調査及び若者の生活状況と意識調査
	静岡県	浜松市	令和6年度女性に選ばれる地域づくりに関する市内企業等意識調査
	熊本県	熊本市	空き家所有者の所在地と未相続の実態からみる空き家問題 —麻生田小学校区をモデルとして—
	滋賀県	<b>草津未来研究所</b>	人口減少社会を見据えた2040（令和22）年の草津市の姿に関する調査研究
外国人材の受入れ・共生関係	北海道	札幌市	外国人材の確保に向けた調査分析
	埼玉県	<b>かすかべ未来研究所</b>	地域住民と外国人との共生における課題の研究 —双方が安心して過ごせるかすかべに向けて—
	福岡県	<b>北九州市立大学地域戦略研究所</b>	新しい外国人労働者の活用モデルの模索（その6） —群馬県が取り組む外国人材活躍推進施策を参考に—

## 参考文献

石垣佑起（2024）「都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動：『2023年度都市自治体の調査研究活動に関するアンケート調査』及び『都市シンクタンクカルテ』の集計結果報告」『都市とガバナンス』42号、pp.146-152

（研究員 浅見 拓弥）

# 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。第9期の2年目である2025年度も「都市分権政策センター会議」の開催を予定している。

## ■ 都市の未来を語る市長の会

2025年度前期は、「都市自治体と国・地方の選挙」をテーマとして、2025年5月19日に開催した。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。

## ■ 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。

## ■ 都市自治体の広報に関する調査研究

2025年度より、広報のあり方を模索する都市自治体の一助となることを目的とし、広報の意義を確認するとともに、実現可能性を重視した調査研究を実施している。本調査研究の成果物は報告書としてまとめ、2025年度末に公表する予定である。

## ■ 脱炭素と持続可能な都市政策・まちづくりに関する調査研究

世界的な動向として、気候変動に対応するための脱炭素に関する施策の展開や技術の導入が進んでいる。日本でも、2050年までのカーボンニュートラルの達成が政策目標とされた。都市自治体をはじめとした地方公共団体は、それを実現するための実施主体として位置付けられているが、地方公共団体実行計画（とりわけ区域施策編）の策定、その実施には自治体規模ごとにむらがあり、特に小規模自治体で停滞の度合いが著しい。こうした状況を踏まえ本調査研究では、脱炭素に関する自治体の都市政策・まちづくりに資する、実践的な知見について導き出していくことを目的とする。研究の成果は2026年度末までにまとめ、報告書として刊行する予定である。

## ■ 都市自治体における今後の「地方創生」のあり方に関する調査研究

いわゆる「地方創生」の開始から10年が経過したが、過度な東京一極集中は是正されておらず、人口減少にも歯止めがかかっていない。そこで本調査研究では、「地方創生」をめぐる10年間の取組みを都市自治体の立場から検証し、その課題と今後の「地方創生」に求められる方向性を検討する。本調査研究の成果物は報告書としてまとめ、2026年度末に公表する予定である。

このほか、現在「都市自治体の持続可能なごみ処理（廃棄物処理）政策に関する調査研究」をテーマとした研究会の設置準備を進めている。

# 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)
自治体の就労支援の総合化と包括化 －国・自治体・地域の連携－	2025年	1,650円
未来を創る自治体 DX －デジタル人材の確保・育成に向けて－	2025年	1,650円
スポーツを活用した地域振興	2025年	1,650円
デジタル社会と自治体 －地域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

## 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43号	2025年	1,100円
都市とガバナンス 第42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(住民の移動手段の確保)》 《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	吉澤 佑葵
綱川 雄大	野澤 慎太郎	石垣 佑起
浅見 拓弥	中山 敬太	

#### 編集後記

① 皆様のお手元に、『都市とガバナンス』第44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、テーマ「『平成の大合併』がもたらしたもの」とシリーズ「都市の持続可能性／自治体間連携の現在地と可能性」を特集しました。都市自治体関係者の皆様へ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、ご寄稿くださった執筆者の皆様には心より感謝申し上げます。

(研究員 吉澤 佑葵)

〔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44号 (年2回発行)

発行日 2025年9月15日  
定価 1,100円 (本体価格1,000円+税10%)  
編集・発行 (公財)日本都市センター  
〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1  
日本都市センター会館8階  
TEL 03-5216-8771  
FAX 03-3263-4059  
E-mail [labo@toshi.or.jp](mailto:labo@toshi.or.jp)  
URL <https://www.toshi.or.jp>  
印刷 日本印刷株式会社

無断転載、複製および転訳載を禁止します。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.



9784909807434



1923031010000

ISBN978-4-909807-43-4  
C3031 ¥1000E

定価 1,100円 (本体価格 1,000円+税10%)

