

2026/9
Vol.46

都市と ガバナンス

- 巻頭論文 学術的知と都市自治体現場
—理論は実践にどう貢献できるか、してきたか—
関西学院大学法学部 教授 北山 俊哉
- テーマ 人の移動と地域・自治体
- シリーズ 都市の持続可能性／
鳥獣被害と都市自治体における対策
- 各国の都市・地方自治制度と政策／
都市行政研究の視点

都市とガバナンス 第46号 目次

巻頭特集 学術的知と都市自治体現場

—理論は実践にどう貢献できるか、してきたか—

○ 学術的知と都市自治体現場

- 理論は実践にどう貢献できるか、してきたか— 1
関西学院大学 法学部 教授 北山 俊哉

テーマ 人の移動と地域・自治体

- 地方移住政策の半世紀と都市自治体による移住促進の現在地 8
国際大学 GLOCOM 主任研究員・講師 伊藤 将人
- 国・自治体における人の地域間移動に関する政策の脆弱性
—人口配置をめぐる政策の基盤— 15
東京大学大学院 法学政治学研究科 教授 金井 利之
- 人の移動と自治の再構築
—人口縮減が先行する地域からの示唆— 24
学習院大学 法学部 教授 上神 貴佳
- 安曇野市の移住・定住施策について
—住んでよかったまち、選ばれ続けるまち安曇野へ— 30
安曇野市 市民生活部 移住定住推進課
- 関係人口を基軸としたまちづくり
—飛騨市ファンクラブとヒダスケ!の8年間— 35
飛騨市長 都竹 淳也

シリーズ 鳥獣被害と都市自治体における対策

- アーバン・ベアの増加と都市自治体による対策 42
酪農学園大学 佐藤 喜和
- 都市における鳥類による被害とその解決策 49
一般財団法人中村浩志国際鳥類研究所／信州大学 名誉教授 中村 浩志
- 都市自治体のクマ対応を地域個体群管理へつなげる 59
株式会社野生動物保護管理事務所 主幹研究員 大西 勝博
- ゾーニングラインに基づくクマ対策を「都市住民力」で実行する必要性
—リアルゾーニングと地域ガバナンスを統合した新時代の鳥獣対策モデル— 71
特定非営利活動法人ファーミングサポート 代表理事 團 智加子
- ガバメントハンターによる小諸市野生鳥獣対策の変遷と新たな取り組み
—長野県モデルの確立へ「信州ガバメントハンター協議会」が挑む広域連携— 82
小諸市 農林課 事務主任（ガバメントハンター） 櫻井 優祐

各国の都市・地方自治制度と施策

- インドの中央地方財政関係
－西ベンガル州におけるパンチャーヤトへの財源移転－…………… 90
明治大学専門職大学院 ガバナンス研究科 助教 牧 杏奈
- バングラデシュの地方制度
－中央集権的構造、資源配分ネットワークと地方自治再構築の可能性－…………… 98
国際協力機構 長期専門家 渡辺 広毅
- ベトナムにおける地方政府再編と行政能力
－2層制への移行と地方分権の課題－…………… 107
(公財) 日本都市センター 研究員 吉澤 佑葵

都市行政研究の視点

- 学校統廃合の実施過程における都市自治体対応
－伊豆市、福知山市を事例に－…………… 118
(公財) 日本都市センター 研究員 網川 雄大

講演録 第37回都市分権政策センター会議

- 自治体広報に期待されるもの…………… 130
合同会社公共コミュニケーション研究所 代表 CEO / 東海大学文化社会学部広報メディア学科 客員教授 /
都市自治体の広報に関する研究会 座長 河井 孝仁

記録 第28回都市政策研究交流会

- 地域コミュニティの「再構築時代」を迎えて…………… 140

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
－「2025年度都市自治体における調査研究活動の実態調査」及び
「都市シンクタンクカルテ」の集計結果報告－…………… 154

日本都市センター活動概要

- 調査研究紹介…………… 164
- 刊行物のご案内…………… 165

学術的知と都市自治体現場

—理論は実践にどう貢献できるか、してきたか—

関西学院大学 法学部 教授 北山 俊哉

研究者は、書物を読むことで理論、あるいは概念を学習し、それを活用することで、現実を説明、あるいは理解しようとする。あるいは、その理論通りに現実が動いているかの検証を行う。さらには、中立的な第三者にとどまらない場合もある。その中から、実践に役立つと考えられるいくつかの理論や概念を紹介してみたい。

1 ピーターソン「福祉の磁石」理論

ポール・ピーターソンの「福祉の磁石 (welfare magnet)」の理論は、行政学者や政治学者の間では、かなりの程度共有されたものになっている。私自身も 1980 年代に書いた紹介論文で言及し、続く行政学者によって、何らかのかたちで言及され続けているものである。しかし、最近、福祉社会学や社会政策論の領域では、ほとんど引用されていないと聞いた。これは、学問が蛸壺のように、外部との情報共有や連携を欠いた閉鎖的な状態になっていることを意味するのかもしれない。まして行政学を学んだことのない実務家にも知られていないものであると考えられる。

簡単に要約すると、ピーターソンは、市町村など基礎自治体は、住民や企業の移動をコントロールすることができないことを重視する。国と国との間での移動は、移民であったり海外直接投資となったりで、それほど簡単ではない。しかし、国内の自治体間の移動は単なる引っ越しである。住民や企業が入って来ることを、そして、出ていくことを、都市自治体が拒否することはできない。

また地方自治体には紙幣を発行する政府の銀行、すなわち中央銀行は存在しないので、財政赤字を紙幣発行で乗り切ることもできない。このような構造的制約の中にある地方自治体が、企業や富裕層に高

率の税金をかけ、また貧困層やホームレスに炊き出しや住居提供等の所得再分配政策をした場合、前者は自治体から出ていってしまい、後者が外部からこの自治体に押し寄せることが考えられる。これが「福祉の磁石」である。そうすると、歳入の減少、歳出の増加が発生し、財政赤字が招来することになる。ピーターソンは、このような都市自治体の構造的制約のことを、「都市の限界 (city limits)」とも呼んでいる。これは通常は、市の境界を意味する言葉であるが、それに上手くかけているのである。

都市自治体には「福祉の磁石」現象のために、「都市の限界」があるために、福祉政策のような所得再分配政策は自らはやりにくい。では、どうするのか。ピーターソンは、連邦政府や州政府のような政府が、これを自ら実施するか、あるいは基礎自治体に必ず実施させるように強制しなければならないというのである。

さて、この理論、概念は日本でも成立しているのだろうか。日本では、生活保護は、機関委任事務、最近では法定受託事務として行われてきている。さらには保護費の 4 分の 3 を国が負担し、残りの 4 分の 1 を都道府県や市町村などの地方自治体が負担している（これも基準財政需要額に算定されて、地方交付税でカバーされることになっている）。ピーターソン風に言うと、必ずやらせるというものであ

ろう。それ以外はどうかだろうか。

2025年に出版された、白取耕一郎『自治体における「負の政策波及」・障害者差別解消条例とホームレス支援政策はいかに抑制されたか-』はこの問題を実証的に論じたものである。同書の関心は、障害者差別解消条例とホームレス支援政策の二つの政策において政策波及が進まなかったこと、そしてその理由は何かにあるが、少なくともホームレス支援政策においては、この政策が実施されることによって、ホームレスが当該市に集まってくることが予想され、このことが同政策の波及が進まなかったことの理由になっていると考えられる。

この点で、ある市が保有するホームレス支援政策に関する実施要綱に以下のような記述があることは興味深い。「対象者が本市に定着する意思がなく、従来の居住地への帰還や他都市での支援等を求めて遠方地へ移動するに当たって交通費が必要であると認められる場合は」、片道切符を支給することができるというもので、まさに福祉の磁石への対抗策を表すものであると考えられる（公平を期するために、同要綱には市内の関係施設への旅費を支給する規定も含まれていることはつけ加えておきたい）。

このことは、都市自治体、とりわけ市長がホームレス支援に熱心ではない、ということを示唆するのではないことを、「福祉の磁石」理論は教えてくれる。都市には「限界」があるのであり、そのような政策は、その限界のより少ない国、中央政府が責任をもって実施する必要があること、たとえ都市自治体がやる場合でも、財政的な裏付けをきちんと国がすべきであることを伝えているのである。

このように考えると、現在のニューヨーク市長、ゾーラン・マムダニの試みは興味深い。自らを「民主社会主義者」と称し、高所得者層や大企業への課税強化を掲げる一方で、幼児教育無償化や公共交通機関の負担軽減などの生活支援策生活コストの引き下げや住宅家賃の凍結などを掲げている。彼が「都市の限界」に直面するか、もし突破できるのであれば、どのような理由か、筆者は注目して観察している。

2 ティブー「足による投票」理論

類似した概念に、経済学者チャールズ・ティブーに始まる「足による投票」がある。これもまた、住

民の移動をもとにした考え方であるために、福祉の磁石に似ているが、これは公共財・サービスの提供に関しての議論である。公共財・サービスの典型である街灯で考えよう。街灯をどれだけ整備するか、そのためにどれだけ税金を支払うか、という受益と負担の望ましさの程度は、住民によって違いがある。少くとも税金が高くても街灯が多い方がいいという人もいるが、街灯は少なくとも、税金が低い方がいいという人もいる。同様のことは、公園や警察、消防についてでもいえる。多くを払えば、多くの公共財・サービスが提供されるが、それを望まない人は、より税負担の少ない自治体を選べばよい。地方自治体がたくさんあれば、住民がよりよいバランスの中から住む自治体を選ぶことができるというのが「足による投票」の概念が示唆することである。手による投票で公共財・サービスの水準を決定するのではなく、足によって、最も自分に適した自治体に住み分けするというわけである。経済学者らしく、住民を消費者としてとらえ、その選好をより満たす自治体を選ぶことができるので、中央集権より分権、地方自治が望ましいという論理展開となる。

これに対して、福祉政策は、所得再分配であり、受益と負担とが一致しない。負担するだけの人がいれば、受益するだけの人もいるというのが所得再分配である。こちらは地方自治体に任せるのが望ましくない、というのがピーターソンの結論になる（所得再分配が望ましくないと思うのであれば別だが）。

3 コルピとパルメ「再分配のパラドックス」理論

この点に関して注意を要するのが、「高福祉高負担」という言葉である。公共財の場合であれば、高い公共財・サービスに対して高い負担ということで、住民の中で一貫している。ところが、所得再分配政策の場合は、高福祉高負担すべての人が同じように重い負担をするという意味ではない。高負担というのは、国全体として租税・社会保険料の国民所得に占める割合（租税・社会保険負担率）が高いという意味なのであり、実際には高所得者がより多くの負担をしていることになる場合が通常である。

税金の払い方でいえば、全員が同じ額を払うというのが人頭税である。これもある種公平である。飲

み会では、5,000円オールなどという払い方をするであろう。市民税でも「均等割」は市民が定額を払うことになる。

これに対して、所得に対して同率の税金をかけるというものもある。これもまた公平であると考えられる。所得に応じて決まる市民税の「所得割」の標準税率は全国一律で10%である。最後に、国の所得税の場合は、累進課税となっている。所得（課税される金額）が多くなるにつれて、税率が段階的に高くなるのである。現在では5%から45%までであるが、昭和期には最高税率が75%に達することがあった。

このようにして高福祉高負担といっても、誰が払うかに注意を払うことが大事であると分かる。このことを理解したうえで重要なのが、コルピとパルメが提起した「再分配のパラドックス」という概念である。

所得の再分配としては、高所得者から貧困層だけへの移転を対象にした制度（選別主義）の方が再分配の程度が大きそうに思われる。しかし実際には、国民全体を対象にした福祉制度（普遍主義）の方が再分配の程度が大きくなるというのが、「パラドックス」である。

まず普遍主義が格差の是正に役立つことを示そう。

例えば当初所得が200万円のA氏と2,000万円のB氏がいると想定する。当初の格差は10倍である。この2人に同じ20%の税率で課税した後、一律200万円を給付するとしよう。普遍主義的な考え方である。

	当初所得	課税 (20%)	課税後 所得	一律給付	可処分 所得
A	200	40	160	200	360
B	2000	400	1600	200	1800

出典：井手 2013 より転載。Kindle 版 location379

同率の課税であり、高所得者にも200万円を給付したにもかかわらず、結果的に、2人の可処分所得格差は5倍となり、当初所得の格差10倍から大幅に縮小しているのである。

さらに、コルピとパルメがOECD諸国を分析したところ、北欧のような、全員が受益者となる普遍

主義的制度の方が、結果として所得格差がより縮小していたことを発見した。

これには、政治的な理由がある。普遍主義の場合、高所得者、中間層も利益を受けるので、福祉予算に対する反対が少なくなると考えられる。選別主義の場合、低所得者しか利益を受けないので、その所得再分配政策に対して中間層から反対が増えることになる。

さらには、低所得者もまた「貧しい人だけの制度」を利用しにくくなる。そのような制度はスティグマ（差別、偏見、負の烙印）を与えるからである。普遍主義的な制度であれば、スティグマなく利用できることになる。

低所得者に対象を絞る、すなわち、弱者救済という政策をとると、再分配が逆にうまくいかなくなり、結果的に彼らが苦しむことになる。対象を広げた方が政治的支持と財源が確保され、結果的に再分配の程度が大きくなる、というのがパラドックスの所以である。

4 加藤淳子「消費税のタイミングの理論」

さて、所得再分配の程度、福祉国家の発展の程度を決めるのにはVAT（付加価値税・消費税）をどれだけのボリュームで導入できるかということに寄っている。そしてその税の導入については、タイミングに着目すべきであるというのが加藤淳子の議論である。

1960年代は全世界的にも黄金の60年代と呼ばれ、世界経済は順調であったが、70年代にはニクソン・ショック、二度にわたるオイル・ショックが世界を揺さぶった。そのショックの前にVATを導入した北欧や西欧の多くの国では、まだ税率が低い段階で制度を導入でき、その後、福祉支出の拡大に合わせて徐々に税率を引き上げることができた。

ところが導入が1970年代以降になった国では、財政赤字が生じてからになってしまい、消費税も結局は赤字を埋めるために使われるだけであるというのが国民の一般感情となってしまい、導入そのものが政治的対立となってしまった。その後も赤字は大きくなり、増税による見返りも実感できないまま、税率引上げが非常に困難になった、というのである。

日本の場合、大平正芳首相は1979年、財政再建

を目的として日本で初めて「一般消費税」の導入を正式に閣議決定した。しかし、国民や野党、党内の激しい反発と同年10月の衆議院選挙での大敗を受けて、導入は断念・撤回された。次に、中曽根康弘首相は1987年に消費税と似た仕組みの「売上税」法案を国会に提出した。しかし、選挙での激しい反対や小売業界などの強い反発に遭い、法案は廃案となったのである。

竹下登首相が1988年に3%の消費税導入に成功したのは、竹下首相ならではの徹底した根回し、粘り強い政治交渉を重ねたためもあるが、バブル景気の真っ最中であり、高い経済成長率、税収増加、株価と土地価格の上昇の中であったということも重要な要素となっている。

5 ピアソン「タイミング、順序理論」

加藤淳子の理論をより広い文脈で、すなわち、租税だけに限らないかたちで展開したのが、ポール・ピアソンである。ピアソンは政治における時間の要素を真剣に考えるべきだと主張する。なにが起こったのかだけではなく、いつ起こったのかも重要である。あるいはどのような順番で起こったのが重要であるといった指摘である。

彼がこの理論を展開するまでの政治学では、何が重要であるか、回帰分析を使って説明するというものも多かった。これはあたかも料理を作るのに、最善の素材を集めればよい料理ができあがるという考え方と変わらない。実際にはどのような順番で味付けをしていくか、下ごしらえをどのタイミングでするかは料理の味を決定する。

日本でも料理の「さしすせそ」がある。これは、日本料理で調味料を入れる基本的な順番を覚えるための語呂合わせである。さ：砂糖、し：塩、す：酢、せ：しょうゆ（「せうゆ」と書かれていた昔の仮名遣いの「せ」）、そ：みその順である。

砂糖は食材に浸透するのに時間がかかるため、最初に入れる必要がある。次に、塩には食材の水分を外へ引き出す作用があり、塩を入れると砂糖が入りにくくなるため、砂糖の後に加える。酢は加熱しすぎると酸味が飛びやすいため、ある程度火が通ってから加える。しょうゆは香りが大切なので、煮上から少し前に加える。みそはしょうゆ以上に香りが重

要なため、最後となる。すなわち、順番が変わると、最終的な味が全く変わってしまうのである。このようなことは政治現象でも様々なことが適用可能である。

6 ファレティ「分権の順番理論」

この順番理論を地方分権に適用したのが、トゥリア・ファレティである。彼女の研究は、分権の順序理論（sequential theory of decentralization）と名付けられているもので、分権化を、行政的分権化、財政的分権化、政治的分権化の3つの過程に分類し、それが生じた順番によって分権化の効果に差が出てくるという主張を行っている。

行政的分権化とは教育や保健、社会福祉や公的住居などのサービスの管理運営や提供を地方政府に移譲することである。意思決定権限の移譲は必ずしも必要条件とはしない。次に述べる財政的分権化がこれに伴うこともあるが、地方政府だけがコストを負担する場合もあり得る。

財政的分権化とは、地方政府の歳入や財政的自律性を増大させる政策である。中央政府からの移転支出の増大、地方税の創設、国税の税源移譲のように多様な制度形態がありえる。ここでは補助金などの増大も財政的分権化としていることに注意が必要である。

最後に、政治的分権化とは、政治的権限や選出能力を地方のアクターに移譲する制度変化である。それまでは任命されていた市町村長や知事を公選化したり、地方議会を創設したり、地方政府の政治的自律性を強化するような政策がその例である。

これらの分権化は必ずしも同時に行われるとは限らず、それぞれが別のタイミングで行われることがある。そしてその順序によって、分権化が進んだ段階で市町村長や知事が有する権力には違いが生じるというのが彼女の主張である。彼女はこの理論をラテンアメリカ諸国に適応し、コロンビアでは1986年から1994年にかけて、政治的分権化→財政的分権化→行政的分権化という順番で行われ、地方アクターの自律性が強い体制となった。逆にアルゼンチンにおいて1978年から1994年にかけて行われた分権化は、行政的分権化→財政的分権化→政治的分権化の順番で行われ、地方の権限がほとんど増えな

い結果となった。

これ以外にも、政治的分権化→行政的分権化→財政的分権化という場合もあり得るという。政治的分権化が行われたものの、次の段階で行政的分権化しか行われず、財源なきサービスについて公選リーダーへの不満が高まることが起こった場合には、分権化の効果が上がらないことになる。しかしながら、公選リーダーたちの努力によって財源が与えられるならば、政治的分権化→財政的分権化→行政的分権化の場合ほどではないにせよ、ある程度は中央地方関係が変化を見せるであろうというのである。

近刊予定の拙著、『公共政策と中央地方関係』では、この理論が日本においても適用可能かを論じている。日本の明治の地方制度は、特に第二次世界大戦後と比べると集権的なものであるとされているが、市町村には議会が存在しており、議会を介して市町村長が選ばれていた。すなわち、直接公選ではないものの、住民が選んでおり、任命制ではなかったのである。府県知事は官選であり、内務省の役人が任命されていたものの、府県にも府県会が存在していた。地方政治家が先に民主的正統性を獲得していたため、その後の財源や権限の獲得を要求しやすくなり、地方自治が強くなっていったと考えられるのである。明治の地方自治においては、財政的分権化が特に遅れていたが、昭和になってから、義務教育費国庫負担金制度や地方分与税などの財政的分権化が進んでいったのである。

7 終わりに

以上、理論が現実の理解、説明に使えることを示してきた。そもそも、理論が役立つためには、現実がなぜそうなっているかということの観察力が重要である。現実をそのまま受け入れてしまうと、それに対してなぜそうなのかという疑問が生まれてこない。筆者はNHK総合の『チコちゃんに叱られる!』のファンであるが、あの番組で取り上げられる疑問には実に奥深いものが多い。なぜ年度は4月始まりなのか、どうして北海道だけ「道」と言うのか、当たり前と受けとめてしまっていることをあらためて問われると答えられないことが多い。答えられないとチコちゃんに「ボーっと生きてんじゃねーよ!」と叱られてしまうのだが、むしろ「ボーっと

生きて」いると、あの番組で取り上げられるような問いにまずたどり着かないのである。どうしてそうなのか、という問いに気づくことが重要である。

本稿の例で言うと、1 どうして自治体は福祉政策に乗り気ではないのか、2 どうして公共財・サービスの分配には地方自治体が望ましいのか、3 どうして弱者救済政策は弱者にとって不利になるのか、4 どうして日本は消費税の税率が低いのか、消費税増税に苦勞しているのか、5 どうして分権の順番が変わると分権のあり方に違いが出てくるのか、などである。それらの問いに答えようとするときに、役立つかもされないのが理論や概念なのである。学者・研究者はそれを日頃考えているのであり、ぜひとも使っていただきたいのである。

参考文献

- 井手英策 (2013) 『日本財政 転換の指針』 岩波新書
- 加藤淳子 (2024) 「租税政策をめぐる福祉国家の政治：比較の中の日本」 東京大学法学部「現代と政治」委員会編『東大政治学』 東京大学出版会
- 北山俊哉・近刊・『公共政策と中央地方関係』 東大出版会
- 白取耕一郎 (2025) 『自治体における「負の政策波及」：障害者差別解消条例とホームレス支援政策はいかに抑制されたか』 法律文化社
- ピアソン、ポール (2010) 『ポリティクス・イン・タイム：歴史・制度・社会分析』 粕谷祐子監訳、勁草書房
- Falleti, Tulia G (2010) *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Korpi, Walter; and Palme, Joakim. The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries, *American Sociological Review*, 63 (5):pp.661-687.
- Peterson, Paul E. 1995. *The Price of Federalism*. Brookings Institution.
- Tiebout, C. (1956) "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy*. 64 (5): pp.416-424.

人の移動と地域・自治体

日本の総人口は 2008 年にピークを迎え、その後減少局面に入った。2024 年の合計特殊出生率は 1.15 であり、過去最低を更新している。人口減少自体は 1970 年代から既に議論されてきた問題であり、現在までその対策に長い時間があったと言える。この間、国では人口減少の影響が特に立ち現れる地方圏の自治体、条件不利地域を対象に、特に 1990 年代以降、地域づくりインターンをはじめ、地域おこし協力隊、交流人口・関係人口など、主に都市部や地域外からの人の移動をともなう地域活性化の流れを形作ろうと働きかけてきた。

2026 年度からは、総務省によって新たに「ふるさと住民登録制度」がはじめられる。ふるさと住民登録制度は、一人が複数の自治体に登録することができ、ひとりの住民を複数人に分割可能な存在とする点で、関係人口の延長線上にある考え方と位置づけられる。このほか、地方圏の自治体・条件不利地域での地域衰退に関しては、観光まちづくり、転職なき移住など、上記のほか多様な人の移動を促進することで、地域活性化政策が行われてきた。

本テーマでは、これまでの人の移動をともなう地域活性化政策に注目し、その振り返りを行うとともに、それによってなにが達成されたか、どこに課題があったか、そして今後どのような方向性で取組みを行うことが考えられるかを、学術研究者・都市自治体の両者の論考をもとに考えていく。

地方移住政策の半世紀と 都市自治体による移住促進の現在地

国際大学 GLOCOM 主任研究員・講師 伊藤 将人

1970年代のUターン促進から、Iターンの登場、団塊世代の移住促進、地域おこし協力隊、そして地方創生へ。地方移住政策は約半世紀をかけて全国へ広がり、移住者に期待される役割も、産業を支える労働力から地域課題の解決を担う「人材」へと変化してきた。本稿は、その政策史を辿るとともに、全国調査から都市自治体の現在地を明らかにする。調査からみえてきたのは、都市自治体の81.4%が移住促進施策を実施し、半数強が業務を外部委託する一方で、約4割は効果を小さいと認識し、移住に関する実態調査の実施は31.4%にとどまるという実態である。施策が標準化した今こそ、KPIや成功事例だけでは捉えられない、移住者の選択と移住後の暮らしを把握し、政策の継続可否も含めて、実情に即して再構築することが求められる。

1 全国の自治体に広がる地方移住政策

地方移住政策（以下、移住政策）¹は、誰の、どのような移住を「望ましい」とみなしてきたのだろうか。若者、子育て世代に地方暮らしを選択してほしい、地元出身者に戻ってきてほしい、地域の活性化に〈役立つ〉人材に来てほしい。移住者数が増加し、KPIが達成されればよいという発想もあり得るかもしれない。

地方移住という個人的な経験と実践が、政策による促進の対象となったとき、それは移住者数や相談件数といった計測可能な指標へと置き換えられる。政策研究が示してきたように、政策は既存の社会問題に対応するだけでなく、何を問題とみなし、その原因をどこに求めるかという物語でもある。さらに、政策立案は、支援や働きかけの対象となる集団を定義し、その人びとに特定の属性や役割を付与する。こうした観点に立つと、「移住者」は決して自

明なカテゴリーではないことに気がつく。住民基本台帳に基づく転入者なのか、相談窓口を利用して転入した人なのか、補助金の受給者なのか、地域おこし協力隊員なのか。

こうした根本的な問題は、移住政策が全国に広がった現在、ますます重要になっている。地方創生以降、移住者数や相談件数が自治体のKPIに組み込まれ、移住政策は一部の自治体による取組みから、多くの市町村が採用するスタンダードな政策へと変化した。後述のように、筆者らの全国調査でも、都市自治体の81.4%が何らかの移住促進施策を実施していた。町村に限らず、都市自治体においても8割を超えているのである。他方で、実施自治体の約4割は、政策の効果が小さいと認識している。移住促進施策の普及は、必ずしも明確な成果認識を伴っているわけではない。

では、およそ半世紀をかけて形成され、普及した

1 本稿では、国や自治体、関連する諸団体などの各種アクターが、地方移住を政策的に促進し、移住までの道のりを整備するという政策アイデアや論理、価値規範などを移住促進と呼び、それを実現するために採用される方針や手段を指して移住政策や移住促進施策と呼ぶ。

移住政策は、現在、都市自治体においてどのように実施されているのか。また、自治体は政策の対象となる移住者とそのニーズを、どこまで把握できているのか。本稿では、まず 1970 年代以降の地方移住政策史を辿ることで、政策主体や政策対象、政策アプローチ、正当化／正統化論理などの変化を整理する。つづいて、全国自治体調査の結果から、都市自治体を中心に、施策の実施状況、効果認識、外部委託状況、そして今後の方針を明らかにする。最後に、地方創生の開始から 10 年以上を経た今こそ、各自治体にとっての地方移住とは何なのか、移住政策とは何なのかを問い直すことの必要性を、「調査」という観点から論じる²。

2 地方移住政策の歴史

地方への移住を政策的に促進する動きは、いつ頃から始まったのか。国家による人口移動の誘導を広く捉えるならば、北海道開拓や第二次世界大戦期の満州移民まで遡ることができる。しかし、それらは領土開発や植民、人口配置を主目的とし、現在、地方移住と呼ばれるものを促す政策とは目的や性格を異にする。

現代的な意味での移住政策は、高度経済成長期の終焉以降、経済成長を優先する社会から生活の質・個人のライフスタイルを重視する社会への変化と、人口減少と少子高齢化に伴う過疎化や人手不足を背景に拡大してきた側面がある。そこで本稿では、主に 1970 年代以降を対象に政策史を紐解いていくこととしたい。

(1) 1970 年代：U ターンの発見と初期施策

地方移住はしばしば I ターン、J ターン、U ターンに類型化される。このうち、最も早く概念化され、社会的・政策的関心を集めたのは「U ターン」である。1970 年頃、人口学者の黒田俊夫は、三大都市圏への人口流入が減少する一方で、三大都市圏からの人口流出が増加していることを発見し、後者を U ターン現象と名付けた（黒田 1970: 167）。黒田は、これを人口移動の近代化と位置づけ、大都市

圏への人口集中を基調としてきた従来型の人口移動から転換し、人口の地方還流時代が始まると予測した（岡田 1976: 14-15）。

人口移動パターンの変化を背景として、1970 年代には一部の自治体が早くも、U ターン促進に着手している。山梨県は 1973 年に、職業安定課と雇用対策協議会が甲府駅と韮崎駅に「U ターン特別相談所」を開設し、県内 6 市の繁華街で懸垂幕の掲出やビラの配布を行った（読売新聞 1973.9.11）。しかし、1970 年代時点では、こうした動きはごく一部の自治体にとどまるものであった。

(2) 1980 年代：地方の時代と移住の制度化

1970 年代後半以降、保守・革新の双方から支持され、ジャーナリズムでも広く取り上げられた「地方の時代」というスローガンがある。当時、その背景には、地方から大都市圏への一方向的な人口移動が変化しつつあることを受けて、地方の役割や価値を改めて捉え直す必要があるとの認識があった（浦野 1983: 171）。第三次全国総合開発計画では、「定住構想」が掲げられ、「地方定住」が国土政策上の課題として明示された。このため、三全総は地方の時代を政策的に具体化する指針と位置づけられた（鈴木 2019: 33）。

こうした中で、労働省や農林水産省は、地方における産業人材の確保という観点から U ターンや J ターンを政策対象とし、実態把握を進めるとともに、大卒者や若年層を対象とする就業・移住支援を展開した。これにより、U ターンは人口移動を説明する概念にとどまらず、雇用政策や産業政策と結びついた政策手段として徐々に中央政府レベルでも制度化されていった。

都道府県においても、同様の施策が展開された。1984 年には、熊本県が都道府県による本格的な移住施策の先駆けの一つである「U ターンアドバイザー制度」を創設した。同制度は、都市圏に相談窓口を設置し、移住希望者に対する情報提供や県内企業との就職仲介を行うものであり、現在の移住相談および就業マッチング施策の先駆的事例である（伊

2 本節の内容は、伊藤将人（2025）『戦後日本の地方移住政策史——地域開発と〈人材〉創出のポリティクス』春風社の内容に基づく。

藤 2023a)。その後、同施策は他都道府県へと水平波及し、1990年代半ばには、30数県から40県程度がUターン相談窓口を設置し、何らかのUターン施策を実施する状況にまで至った。

(3) 1990年代：UターンからIターン促進へ

1990年代になると、地方分権改革が進展する一方、バブル経済の崩壊と長期不況によって、地方を取り巻く政治経済環境が大きく変化した。地方自治体には自主性・自立性の発揮と「個性ある地域」の形成が求められ、自治体間競争も強まった。他方、脱工業化や景気後退により、企業誘致や大規模な観光開発に依拠した従来型の地域振興は困難となった。こうした中で、地域外から人材や人口を直接呼び込む移住政策が、新たな地域振興策の一つと目されるようになった。

その象徴が、「Iターン」という概念の登場と一般化である。この言葉は、当初、長野県の人材還流事業において、他都道府県から長野県への移住を促す政策上の標語として用いられた。それは、「信州を愛し、心のふるさととして就職・永住したい」と考える者が、Iの字のように長野県を目指すという意味から「I（愛）ターン」と名づけられた。その後、出身地への帰還を意味するUターンと異なる移住類型として広がり、都市から農山漁村や地方都市への移動や田舎暮らしを、生活様式の選択肢として捉える契機となった（菅 1998: 141）。

国においても、1989年に労働省が「人材Uターンセンター」を設置し、人材地方還流促進事業の一環として「Uターンフェア」を開始した。同フェアは、その後、37道県、761社が参加する規模へと拡大した。国土庁も「大都市住民の地方移動（回帰）促進調査」を実施し、UJIターンの倍増を目標とする施策を展開した。

都道府県では、大都市圏を除く大半の道府県がUターンを中心とした移住施策を実施するようになり、移住政策は都道府県行政の標準的な政策領域となった（伊藤 2025）。一例として、北海道は、1987年开始したUターン施策を、1992年にIターンを含む「北海道人材誘致推進事業」へと拡充した。移住相談者数は1990年の3,935人から1993年には6,543人へ、登録者数も681人から2,158

人へと増加した。

市町村においても、バブル経済末期以降、移住促進に取り組む自治体が増加した（住田・渡邊・羽生 2001: 357）。とりわけ1994年以降は、Iターン誘致に着手する市町村数がUターン誘致に着手する市町村数を上回った。つまり、1990年代は、移住政策の重点が、Uターン促進からIターン促進へと移行した時期であった。

(4) 2000年代：団塊世代の移住と民間連携

21世紀に入ると、人口減少や少子高齢化が現実の政策課題として認識され、農山漁村では過疎化と担い手不足が一層深刻化した。こうしたなかで、移住政策は人口の確保にとどまらず、地域社会の維持や活性化に必要な人材を地域外から獲得するための政策として積極的に位置づけられるようになった。

この時期、主要な政策対象となったのが団塊世代である。1990年代後半に「定年帰農」が注目を集め、2000年代半ばには、団塊世代の一斉退職を指す「2007年問題」と結びつけて、団塊世代の移住への期待が高まった。団塊世代は、退職後の居住先を求める居住者としてではなく、職業経験や専門知識、社会参加への意欲を有し、地域産業や医療、福祉、教育などを支える人材として社会的・政策的に捉えられたのである。

同時期、国も複数の研究会を設置し、UJIターンや二地域居住、「人生二毛作」などを通じて、団塊世代の移住を人口減少対策や地域活性化策として推進した。ただし、定年延長などもあり、また将来推計の妥当性にも課題があったため、期待されていた規模の移住は生じなかった（伊藤 2023b）。

この頃、移住政策の担い手も多様化し始めた。移住政策は、行政区域外に居住する潜在的移住者への情報提供に加え、就業、住居、地域との関係形成を一体的に支援する必要がある。このため、自治体が担いにくい仲介機能を補完する民間企業や各種団体の役割が拡大した。2003年には、企業、NPO、市町村などの連携組織として「オーライ！ニッポン会議」が設立され、2006年には全国農業会議所が移住情報誌の発行を開始するなどした。

そうした動きを象徴するのが、NPO法人ふるさと回帰支援センターである。連合が1998年に提起

した「100万人のふるさと回帰運動」を基礎として、2002年に設立総会が開かれ、翌年にNPO法人として認証された。同センターは相談・情報提供に加えて調査や政策提言を行い、その成果は国の研究会報告書や施策形成にも参照された。つまりこの時期、移住促進が行政主導の政策から、民間企業や中間支援組織を巻き込んだ官民連携の政策領域へと展開したのである³。

(5) 2010年代以降：地方創生と移住促進

2000年代末以降、移住政策の主な対象は、中高年層から、若年層・子育て世代へと移行した。2009年度に創設された総務省の地域おこし協力隊は、象徴的な制度である。同制度は、都市住民を一定期間地域に受け入れ、地域協力活動への従事と定着を促すものである。現在、隊員数は8,000人を超え、最多を更新している。

2010年代の移住政策に最も大きな影響を与えたのが、まち・ひと・しごと創生（地方創生）である。まち・ひと・しごと創生法および国の総合戦略では、東京一極集中の是正と地方の担い手不足への対応を目的に、「地方への新しいひとの流れをつくる」ことが基本目標として掲げられた。これにより、国と自治体が一体となって地方移住を促進する国家的体制が構築された。

それを支えたのが、地方版総合戦略、KPI、地方創生関係交付金などの地方創生の制度的特徴である。地方版総合戦略の策定は努力義務であったが、結果、ほとんどの自治体が策定したため、移住者数や移住相談件数が各地の施策やKPIに組み込まれた。その結果、移住政策は市町村行政にも急速に普及するとともに、移住者の獲得をめぐる過度な自治体間競争を生じさせた。

都道府県レベルでは、人口の流入地域とみなされてきた東京都も、2022年から多摩・島嶼部への移住促進に着手しており、全都道府県が移住促進に取り組む状況となった（伊藤・包 2026）。市町村についても、8・9割が何らかの移住促進施策を実施する状況となっており、大半の市町村が採用するスタンダードな政策手段となったのである。

3 都市自治体による移住促進の実態

以上のように変遷してきた移住政策であるが、都市自治体は現在、移住政策をどのように実施しているのだろうか。以下では、筆者らが2024年に全国の基礎自治体を対象に実施した質問紙調査の結果を用いる。有効回答428自治体のうち、市および特別区は236自治体であり、そのうち移住促進施策を実施していた192の都市自治体を主な分析対象とする。

(1) 8割強が施策を実施、6割弱が効果を肯定的に評価

まず、都市自治体による移住政策の実施状況は、実施している自治体が81.4%、実施していない自治体が18.6%であった。およそ8割強の都市自治体が、何らかの移住促進施策を講じていることが確認された。

では、移住政策を実施している自治体は、その効果をどのように認識しているのだろうか。効果の大小について尋ねたところ、都市自治体では「効果が大きい」が10.9%、「どちらかといえば効果が大きい」が47.9%、両者を合わせて58.8%となった。他方で、「どちらかといえば効果が小さい」は33.9%、「効果が小さい」は5.7%であった。町村自治体を含む全体平均で「効果が大きい」「どちらかといえば効果が大きい」とする回答が54.9%であることと比較すると、都市自治体の方が移住政策の効果をやや肯定的に評価している。ただし、実施自治体の約4割は、施策の効果を小さいと評価しており、施策の広範な普及が、必ずしも高い成果認識を伴っているわけではないことが確認された。

(2) 高い情報発信実施率、低い直接的交流率

施策の実施状況を確認すると（表1）、情報発信に関する施策の実施割合は高い傾向にあり、直接的な交流機会の創出や移住先候補地域への訪問を伴うものは相対的に低かった。

3 2026年現在も進行し続けるこうした状況を「地方移住の商品化」と呼ぶ議論もある（伊藤, 2026）。

表 1 移住施策別の実施割合⁴

	市区自治体	町村自治体
空き家バンクの設置	88.5%	87.3%
パンフレット、ガイドブックの配布	84.9%	76.5%
移住相談窓口	83.9%	86.7%
移住フェアへの出展、開催	82.8%	78.3%
移住奨励金等の金銭的支援	79.2%	69.9%
ポータルサイト（専用サイト）の設置	74.5%	51.8%
SNSによる情報発信	73.4%	61.4%
移住しての起業・創業に対する支援	55.7%	56.6%
移住相談員、アドバイザー等の設置	53.1%	41.0%
オフラインでの個別相談会の実施	52.1%	41.0%
オンラインでの個別相談会の実施	52.1%	34.3%
お試し移住（宿泊が可能なもの）	46.4%	51.8%
移住体験ツアー	38.5%	32.5%
移住者同士の交流機会の創出	38.5%	31.3%
移住に関する実態調査	33.3%	22.3%
引越し費用の補助	32.8%	30.7%
移住者と地元住民の交流機会の創出	29.2%	27.7%
各種移住マッチングサービス	25.5%	16.3%

都市自治体では、「空き家バンクの設置」（88.5%）、「パンフレット等の配布」（84.9%）、「移住相談窓口」（83.9%）、「移住フェアへの出展・開催」（82.8%）が回答自治体の8割を超えた。都市自治体は、18項目中15項目で町村および全体を上回っており、特に「ポータルサイトの設置」は町村自治体を22.7ポイント、「オンライン個別相談会」は17.8ポイント上回った。SNSによる発信などでも実施率が高く、情報発信や相談対応を多面的に展開している傾向が読み取れる。

町村自治体为上回ったのは、「移住相談窓口」「起業・創業支援」「お試し移住」の3項目のみであった。このことから、都市自治体ではデジタル媒体などを活用した情報発信・相談施策が相対的に充実している一方で、町村自治体ではより直接的なコミュニケーションを一定程度伴う施策が相対的に充実していることがうかがえる。一口に移住施策、移住支援といっても、施策の構成には市区町村の間で一定の差異がみられる。

（3）移住促進を委託している割合は5割強

つづいて、移住促進施策の外部委託状況を確認する。移住政策では、自治体外に居住する移住希望者に対する情報発信や相談対応、イベント運営、就業・住居のマッチングなど、自治体内部だけでは担いきれない専門業務が少なくない。そのため、前述の

とおり、民間企業やNPO、地域団体などの外部主体が政策実施に関与する機会が拡大してきた。外部委託には行政資源の補完や専門性の活用が期待される一方で、公的資金の地域外流出や説明責任、民間の論理が政策に及ぼす影響も指摘されている。そこで、都市自治体において移住促進業務がどの程度、外部委託されているのかは重要なテーマである。

分析の結果、都市自治体における移住促進の外部委託率は、「すべて委託」が1.0%、「一部を委託」が50.5%、「委託していない」が48.4%という結果となった。このことから、およそ半数強の都市自治体は、移住促進施策のすべてもしくは一部を外部に委託していることがわかる。町村自治体と比較すると、都市自治体の外部委託率は10ポイント以上高い。このことは、大規模自治体ほど外部委託・民間連携による移住促進を実施しやすい状況にある可能性を示唆している。背景には、人材や財政面の余裕、ノウハウやネットワークの蓄積をめぐる差があると考えられるが、この結果は自治体間で外部委託の実行能力に差がある可能性を示唆している。

外部委託について、もう少し詳細に実態をみてみたい。具体的には、どの業種に委託がなされているのか、である。この点について、外部委託している都市自治体に尋ねた結果、「広告デザイン業」が15.8%と最も多く、次いで「各種地域団体」が14.7%、「出版業」が10.5%であった。「情報処理サービス業」と「旅行観光宿泊業」も、それぞれ8.9%を占めている。これを踏まえると、移住促進事業の外部委託先は、広告、出版、情報処理などの情報発信関連業種が比較的大きな割合を占めていることがわかる。元来、自治体行政は行政区域内の住民サービスを主な対象としてきたため、区域外の移住希望者に対する継続的な情報発信には、行政内部とは異なる専門性が求められる。しかし、移住政策や関係人口政策、観光政策などに関しては、必然的に自治体外への発信を伴うこととなる。結果として、そうした情報発信を専門とする事業者への外部委託が様々な形で行われ、移住促進を事業領域とする多様な民間主体が形成されているのである。

4 複数回答。都市自治体：n=192、町村自治体：n=166。

(4) 今後の方針は現状維持が中心

最後に、今後の移住促進施策の方向性について尋ねた結果、都市自治体では「現在の取組みを維持する予定」という回答が69.3%と最も多く、「拡大していく予定」の27.6%がこれにつづいた。対して、「縮小していく予定」は2.0%、「廃止する予定」は1.0%にとどまっている。

町村自治体と比較すると、都市自治体では施策の拡大を予定する割合が相対的に低く、現状維持の割合が高かった。このことから、都市自治体では、既に一定の移住促進施策が整備・実施されており、新たな拡充よりも、既存施策を継続的かつ安定的に運用することが重視されていることが示唆される。

さらに、ふるさと住民登録制度などにより関係人口政策への関心が高まっているが、移住促進と関係人口促進の今後のバランスについても尋ねていた。その結果、今後の移住促進と関係人口促進の位置づけについて、都市自治体では「移住促進と関係人口促進を同程度のバランスで進めていきたい」とする回答が59.7%と最も多かった。次いで、「関係人口促進よりも移住促進に力を入れていきたい」が16.9%、「移住促進よりも関係人口促進に力を入れていきたい」が9.3%となった。「どちらも規模を縮小していきたい」は1.3%にとどまっており、都市自治体の多くは、移住促進と関係人口促進の両方を並行して継続・推進する意向を有していることが明らかになった。

4 移住政策を実態把握から再構築する

移住政策は、およそ50年をかけて、特定の自治体による先駆的な取り組みから、全国の基礎自治体が広く採用する政策へと展開してきた。都市自治体においても多様な施策が実施されており、今後もその多くが現在の取組みを維持または拡大する方針を示している。

こうして拡大してきた移住政策であるが、そこにはいくつかの課題もある。なかでも、特に真剣に考えるべきと思われるのが、「実態把握の不十分さ」である。当然ながら施策が広く実施されていることと、移住者や移住検討者の実態が十分に把握されていることは同義ではない。

移住に関する実態調査の実施状況を尋ねたところ、

都市自治体で調査を「行っている」と回答した割合は31.4%にとどまった。町村自治体の約2割を上回るものの、都市自治体でも3分の1に満たない。一方で、「行いたいだが、現在は行っていない」が14.0%、「行っていない」が48.7%であり、両者を合わせると62.7%となる。すなわち、多くの都市自治体が移住促進施策を実施し、継続や拡大を検討しているにもかかわらず、支援へのニーズや、移住前後の実態を的確かつ継続的に把握できていないのである。

そもそも、地方移住については、いまだ十分に明らかになっていないことが多い。住民基本台帳などの統計から転入者数や転出者数を把握することはできるが、誰が、なぜその地域を選択したのか、どのような情報や支援が移住の意思決定に影響したのか、移住後にどのような困難を経験しているのかまで把握できている地域は極めて少ない。また、自治体が把握する「移住者」が、相談窓口や支援制度の利用者に限られている場合も多いため、各種支援を利用せずに転入した人びとは把握の対象から外れることが多い。

さらに、移住の理由や移住後に直面しやすい課題は、一様ではない。移住の理由や移住後の課題は、同じ都市自治体の内部でも、中心市街地、郊外住宅地、合併によって市域に含まれた農山村地域の間でも大きく異なり得る。また、移住を取り巻く状況は、雇用環境や土地・住宅価格、支援制度の変化などによっても変化する。したがって、他自治体の成功事例を導入するだけでなく、それぞれの地域において、誰が、なぜ、どのようにして移住し、いかなる暮らしを営んでいるのかを継続的に確認する必要がある。

この点について、具体的な事例を紹介したい。2025年度に、福岡県の人口10万人規模の自治体と3つの移住関連調査を共同で実施した。1つは、近年の転入者を対象に、転入理由や移住後の生活満足度、項目別不安度、居住意向などを尋ねる無作為抽出の郵送アンケート調査である。2つ目は、当該自治体と近隣で住宅を購入した人、または購入を検討している人を対象に、オンラインパネルを用いて住宅購入に関する調査である。そして3つ目は、県の移住相談窓口の協力を得て、同窓口を訪れた移

住検討者を対象に、移住先の検討状況や候補地選定の理由、支援制度への期待を把握した調査である。

調査結果を分析すると、当該自治体においては、多様な支援制度が存在しているにもかかわらず、十分に使われていないことが判明した。この自治体は、積極的に移住促進に取り組み、移住支援策が比較的充実している自治体である。しかし、転入者に対して、転入時に利用した移住支援策を尋ねたところ、回答者 292 人のうち、利用者が 13 人、非利用者が 279 人であり、利用率はわずか 4.5% であった。この結果は、移住支援策がいかに認知されていないか、必要としている人に届いていないかを示すと同時に、政策上の「移住者」と転入者がいかにかけ離れた状況にあるかを示している。

こうした示唆は、得られた知見の一部にすぎない。しかし、調査によって課題とニーズ、そして限られた予算と人員をどこに振り向けるべきかが明確になり、実際に次年度以降の施策に反映された。

移住政策は、地方創生時代の自治体行政における標準的な政策領域の一つとなった。しかし、その広がりには比して、移住の実態や効果については、いまなお不明な点が多い。今後求められるのは、施策数や移住者数・移住相談者数を競うことなく、変化する実態を正確かつ継続的に捉え、検証し、必要に応じて修正しながら仕組みを整えていくことである。地方創生の開始から 10 年以上を経た今、都市自治体の移住政策には、地域の実態を継続的かつ的確に把握し、その知見に基づいて施策を検証・再構築することが求められている。

謝辞

本研究は、JSPS 科研費 JP24K22678 の助成を受けたものである。

参考文献

- 伊藤将人（2023a）「地方自治体による政策的移住促進の誕生と展開——熊本県における U ターン制度とテクノポリス構想の関連に着目して」『国際公共経済研究』第 34 巻、pp.85-93.
- 伊藤将人（2023b）「なぜ団塊世代の地方移住は積極的に促進されたのか——国の研究会報告書における移住促進言説の正当化／正統化戦略に着

目して」『日本地域政策研究』第 31 巻、pp.40-49.

伊藤将人（2025）『戦後日本の地方移住政策史——地域開発と〈人材〉創出のポリティクス』春風社

伊藤将人（2026）「「地方移住の商品化」の歴史社会学——1980 年代以降の通史的 analysis」『GLOCOM DISCUSSION PAPER』No.27、pp.1-19.

伊藤将人・包薩日娜（2026）「東京圏自治体における移住促進施策の位置づけと担当者の認識——全国自治体調査に基づく比較分析より」『都市社会研究』第 18 号、pp.205-220.

浦野正樹（1983）「「地方の時代」における現代コミュニティ」日本都市学会編『日本都市学会年報：地方の時代と都市』第 16 巻、pp.169-182.

岡田真（1976）『人口 U ターンと日本の社会』大明堂

黒田俊夫（1970）「労働力人口の U ターン現象」佐藤毅・鈴木広・布施鉄治・細谷昂編『社会学を学ぶ』有斐閣選書、pp.167-168.

菅 康 弘（1998）「脱都市移住者の群像——‘stranger-native interaction’の理解のために」『甲南大学紀要』第 109 巻、pp.141-166.

鈴木誠（2019）『戦後日本の地域政策と新たな潮流——分権と自治が拓く包摂社会』自治体研究社

住田和則・渡邊貴介・羽生冬佳（2001）「自治体における UI ターン施策に関する研究」『第 36 回日本都市計画学会学術研究論文集』第 36 巻、pp.355-360.

国・自治体における人の地域間移動に関する政策の脆弱性 —人口配置をめぐる政策の基盤—

東京大学 大学院法学政治学研究科 教授 金井 利之

近代国家は国境内での移動の自由を認める甲殻類型国家である。それゆえ、国も自治体も人の移動を政策的に制御することは、そもそも自制せざるを得ず、容易ではない。しかし、それでも何らかの目標を設定する人口配置政策を展開する。とはいえ、適正な人口配置状態に関する確固とした論拠は乏しく、人口配置政策は基盤が脆弱なため、実効的な施策を展開することはできない。単に現状の趨勢を是認するわけではないという「言い訳」に留まるとともに、趨勢を追認した現状維持を目指す程度の政策にしかならない。そもそも、人々はプッシュ要因・プル要因から利害状況を計算して、改善するならば移動するのであるから、移動の制限は個々の人々の利益には合致しない。答えのない問いを永遠に求める演技を続けるのが、国・自治体の政策なのである。

1 はじめに

(1) 甲殻類型国家

近代領域主権国家体制——日本のことを念頭に置いているので明治体制以降——は、国境内では移動・居住の自由を前提にする甲殻類型国家といわれる（トーパー 2008）。人間の移動は、実態としては、国境の内外を問わずに発生するものであるが、少なくとも、建前的には、国境をまたぐ移動に関して、国家は厳しく管理し、国境をまたがない移動に関しては自由を認める、というものであった¹。

この点は、国境内外を問わず移動に対しては抑制

的な建前を執っていた中世・近世国家とは異なる²。

近世国家——日本のことを念頭に置いているので江戸体制——では、国内でも移動・居住は自由ではなかった。特に、百姓を農業生産に従事させ、年貢を確実に徴収するためには、百姓を土地（村落・耕作地）に縛り付ける必要があったからである。その意味で、国内外の移動・居住の不自由は、職業選択の不自由でもあった³。

(2) 人口配置政策

移動・居住の自由を認める近代国家においては、

- 1 もちろん、現実の近代国家が、国境管理行政である CIQ、すなわち、税関（Customs）、出入国管理（Immigration）、検疫（Quarantine）を厳格に執行できたかどうかは別である。また、物理的な移動手段が限られている場合には、国境管理が厳格ではなくても、それほど大きな影響はなかったかもしれない。
- 2 現実には、江戸体制においても人々の移動はよく見られた。窮乏する農村から逃散して、江戸などの都市へ流民として移動することもある。あるいは、在所から都市へ働きに出ることもある（速見 2022）。
- 3 明治体制でも、農業生産に臣民に従事させる必要性は減らなかったものの、同時に、近代化・産業化のためには、必要な労働力を必要な地域・職域に移動させる必要もあった。そのために、政府が強制的あるいは積極的に、労働力募集・徴用や移住・移民・植民・屯田を進める手もある。しかし、資本主義・市場経済のもとでは、単に自由放任で放置しておけば、農村で「食い扶持」にあぶれた労働力は、「口減らし」のために、どこか「食えそうな」地に移動することになるので、移動・居住の自由を認めるだけで、レセプチュアル的に労働力の地域間の需給が調整される面もある。

建前としては、国境内では、人々の移動は自由であり、人々の居住も職業選択も自由である⁴。それゆえに、近代国家が国境内における人々の移動や居住のあり方について、政策的な意図や目標を持って、それを実現する政策手段については、そもそも自制している。

近代国家においての自治体も、人々の移動や居住の自由を前提にせざるを得ない。自治体は、区域内に定住（住所＝生活の本拠を有）する住民を前提にしているが、その住民なるものは潜在的には流動的である。自治体は、——近代国家が国境管理を一応はできるのに対して——区域境界をまたぐ移動について、管理することはできない（嶋田〔他〕編著 2015）。したがって、自治体が移動や居住のあり方について、政策的な意図や目標を持って、それを実現する政策手段はそもそも制約されている。

このような原理的な限界のなかで、国も自治体も人々の移動や居住について、一定の政策意図や目標を持ち、それを実現しようともしてきた。それを、ここでは人口配置政策と呼んでおこう。この人口配置政策は、甲殻類型国家においては、原理的に実現が不可能な、答えのない問い、かもしれない。

そうであるならば、行政の意図を超えて発生してしまう人口配置の状況を与件として、何らかの対策を立てることが、正しい課題設定かもしれない。しかし、人口配置政策という課題（問い）に対する解決策（答え）がないとして、正しい課題設定をしたとしても、そのことは、人口配置を与件とした何らかの政策課題（問い）に、必ず解決策（答え）が存在することを、意味するものでもない⁵。

2 人々の移動

（1）人口移動の価値

ア 移動のプル要因・プッシュ要因

国または自治体が、特定の人口配置の状態を政策目標として掲げる理由は、必ずしも自明ではない。移動・居住の自由が認められる社会では、合利的個人を前提にすれば、ある人が移動して別の地域に居住するのは、従前の地域に居住し続けて、移動しないことと比較して、移動する方がより利益が大きいから、という推論が成り立つ。この場合には、国または自治体が、移動を制限し、従前の地域に居住し続けることを求めることは、当該個人にとっては、不利益を課すことになる。

移動・移住・移民には、プル要因とプッシュ要因があるといわれる（石川〔他〕編 2011）。つまり、移動先の地域には、人々を引き寄せるような何らかの誘引（プル）要因があろう。例えば、仕事や経済成功機会、血縁者・地縁者（による支援可能性）の存在、気候・風土・文化の相性、しがらみがない自由と解放感、などである。逆に、移動元の地域には、人々が出て行きたくなるような、あるいは、留まりがたい、何らかの追い出し（プッシュ）要因があろう。例えば、仕事や経済成功機会の不在・不足、血縁者・地縁者の不在ないしは血縁者・地縁者との疎遠・紛議、気候・風土・文化の不適合、しがらみばかりの閉塞感・窒息感、などである。

現実の個人が、プル要因・プッシュ要因に関して、具体的にどのように利害得失の計算をするかは千差万別である。ともあれ、利害計算から見て、移動する方の利得が大きければ移動すれば良いし、移動する方の損失が大きければ移動しなければ良い。国や自治体は諸個人の利害計算と行動の集積結果を甘受するのが、移動の自由を認めた近代国家におけ

富国強兵を目指す明治体制では、移動の自由を認められれば、地方圏・農村圏に生まれてくる人間は、市場原理的に「自然」と、次々と近代工業および侵略戦争での労働力・兵力需要に吸い寄せられることになる。もちろん、この人口の地域間移動は自明ではなく、労働力需要のない地域に膨大な人口が集積して、スラム街・貧民街を形成するだけで、産業化・軍国化に繋がらないこともありうる。現実には、劣悪な労働条件での労働貧困層を形成することが多いので、都市貧民街は労働力需要を満たすようになる。むしろ、このように、労働力の供給過剰が、産業資本や戦争遂行が政者が権力を持つ明治体制にとっては有効だったのだろう。この点は、民主化・平和化された戦後体制でも、経済成長を目標にしている限りは全く変わらなかった。

4 もっとも、明治体制が創出した戸籍制度は、被差別部落を含めて、特定の市町村に個人及び家（戸）の構成員を紐付けていた。人々が実際には移動しても、戸籍自体は出身地または根源地（roots）の市町村に残す運用をしている人も多い。

5 例えば、大都市圏への人口集中を前提として、住宅供給を拡大する政策を執ったとしても、必要な質量の住宅を確保できるとは限らない。

る行政として、一つの立場であろう。

イ 移動費用

現実的に発生するのは、移動費用の問題である。移動・移住するためには、単なる交通費や引越費用に留まらず、新生活の立ち上げに向けて、種々の費用が発生する。移動費用がなければ、移動する方が移動しないよりも利得が大きいとしても、移動費用を差し引くと、移動するときの利得が、移動しないときの利得よりも小さくなってしまうことは、まああるであろう。こうなれば、合理的な利害計算をすれば、従前の地域に留まって、より小さな利得の状態を甘受せざるを得ない。もちろん、莫大な移動費用を捻出して移動すれば利得が小さくなるのであるから、移動しない残留は合理的ではある。そもそも、およそ世の中において、移動費用がゼロになることはあり得ないから、移動費用を加味して利害得失を計算するのは当然であろう。

しかし、それは、移動費用によって生み出された、いわば、「不本意」な残留である。移動・居住の自由を認める社会を是とする集合的な価値は、移動することと移動しないことの利害得失の比較計算を、各個人が行って、より利得の多い地域に移動することができれば、すべての個人にとって現状より状況が良くなることにある。ならば、移動費用をできるだけ小さくすることで、あるいは、移動費用を補助することで、個々人の利害得失の計算に基づき、最適な移動・残留を選択できるようにすることが、国または自治体の役割となろう。ただ、この場合には、国または自治体は、人口配置の帰結について、特定の政策目標は持ってはならない。個々人の最適な移動・残留の実現を妨げる移動費用を、低減または撤廃すること自体が政策目標となる。

ウ 通信インフラの整備の作用

実際、国も自治体も、道路整備を中心に、鉄道・水運・空路など、交通インフラを整備して、移動費用を低減するように努めてきた。あるいは、郵便・電信・電話などを中心とした通信インフラを整備して、移動をしないでも、ことが足りるようにしてきた。後者は、移動費用が大きいことを前提に、そもそも移動する必要性を減らすことで、移動しない残

留の利得を高めようとするものである。しかし、こうした通信（verkeer）インフラの整備が、移動の利害計算に及ぼす影響は多義的である。

例えば、中心都市と周辺農村の間の交通インフラが整備されなければ、中心都市への往復移動が困難で移動費用が大きいと、周辺農村に留まり続ける作用があるかもしれない。しかし、しばしば、中心都市への日常的な往復移動が困難であるからこそ、一時的には莫大な移動費用を負担してでも、中心都市に移動（移住・転居）してしまう利害計算をすることもある。移動費用が大きいことが、かえって、移住を促すわけである。つまり、日常的に生じる多回数の移動費用の累積よりも、移住・引越に伴う一回切りの移動費用の方が小さいこともある。

逆に、中心都市と周辺農村の交通インフラが整備されれば、周辺農村に居住しながらも中心都市に往復移動が容易になるから、周辺農村に居住し続けやすくなるかもしれない。しかし、逆も真なりである。中心都市に居住しながらも周辺農村への往復移動も容易になるから、周辺農村に用務があっても、周辺農村に移住する必要は減り、中心都市に居住し続けやすくなる。そして、普通に考えれば、交通インフラが整備されることで移動費用が低減されるから、周辺農村から中心都市への、移動も移住も容易になる。こうした現象は「ストロー効果」と呼ばれている（猪原〔他〕2015；猪原〔他〕2020）。いわば、中心都市の吸引（プル）要因が、移動費用の低減によって、より露骨に現れるからである。

このようにみれば、交通インフラが整備されようとされまいと、移動費用を低減しようとしまいと、地域間——ここでは中心都市と周辺農村——のプル要因・プッシュ要因が作用するのであって、行政の施策は人口配置の大勢には、影響はないのかもしれない。

(2) 移動の事実上の強制からの自由

ア 構造的な移動

上記のように、個々人は移動・残留の利害得失を計算し、移動費用を加味しても、移動の利益が上回れば移動を選択するし、その方が個人的には生活状況の改善になるはずである。しかし、このような移動の自由は、ある意味で、移動と残留との、あるい

は、現在地と移動先との、利害状況の付置によって、構造的に生み出されたものである。移動・残留の選択は、個々人がどこに住みたいかという意志の問題ではなく、個々人が置かれた環境要因の問題である。個々人は、環境要因によっては、本来の意志に反しても、移動を実質的には強要されてしまう。本来の意志に従って残留を望めば、移動したときよりも、利害状況が悪いからである。

移動・居住の自由とは、移動しないで残留して居住し続ける自由を含むものである。移動を強制されるのは、強制移動であって、移動の自由ではない。とはいえ、反対に、個々人が、様々な環境要因や個人の事情に左右されず、完全な白紙の状況のなかで、移動・残留や居住地を任意に選択することもあり得ない。そもそも、すべてが白紙で同じ状況であれば、どこに住まいようと、移動・残留しようと、同じことだからである。やはり、ある地域から別の地域に移動・転居するには、プル・プッシュ要因が何らかの形で存在する。しかし、そうであれば、既に個々人の意志の自由ではなく、利害状況の付置によって運命づけられている。つまり、そもそも移動の自由などは存在しない、と考えることもできる。

イ 移動からの自由

現実には、その両極の中間にある。ある程度は構造的要因に規定され、移動を実質的には強制されている。とはいえ、そのような状況で、さらに移動を制約する要因があれば、移動の自由を奪われることによって、利害状況の改善は阻止されることになる。であるならば、移動の自由自体には一定の価値がある。しかし、そもそも、ある構造要因の所為で、移動をすれば利害状況が改善し、残留すれば利害状況は悪いまであるならば、そうした構造自体が移動を事実上強制しているにすぎない。移動したほうが個々人の状況が改善するのは、現状が悪い状態のまま行政によって放置されているからである。

移動の自由の価値は、利害状況の改善という目的に資することにあるならば、移動をしないで利害状況を改善することでも、等価値を実現できる。そう

すれば、個々人は本来の意志に反して、移動を強要されることはない。移動をするときと、残留するときと、利害状況が同程度であるときに、はじめて移動・居住の自由が確保されたといえよう。生まれ育った地域に住みたい人は、移動と残留の利害状況が同じであれば、その本来の意志に従って、生まれ育った地域に住み続けられる。生まれ育った地域から出たい人は、移動と残留の利害状況が同じであれば、その本来の意志に従って、生まれ育った地域から出て行ける。

ウ 政策的に除去すべきプル・プッシュ要因

移動に関わるプル・プッシュ要因を除去していけば、意志に反した移動を構造的に強制されることはなくなる。もっとも、すべてのプル・プッシュ要因を除去することは現実的には困難である。さらにいえば、仮に理念的にプル・プッシュ要因をすべて除去することができれば、そもそも、個々人の選択において、移動・残留に関わる優先順位と選択根拠が消滅してしまうから、意志自体が消えてしまうかもしれない。とはいえ、そのようなことは現実的にはあり得ない。国・自治体にとって重要なのは、どのようなプル・プッシュ要因を捉えて、意志に反した移動を強制する要因であると概念構築し、政策判断するかである。

例えば、個々人が地方圏から大都市圏に移動・転居する要因に、地方圏に仕事・雇用がなく（プッシュ要因）、大都市圏に仕事・雇用があるから（プル要因）ということが考えられる。このような経済（仕事・雇用）の地理的・構造的不均衡は、明らかに、意志に反して大都市圏への移動を生み出している⁶。もし、仮に地方圏に仕事があれば、地方圏に留まれたはずだという、反実仮想である。こうして、意志に反した移動を減らすために、仕事の機会を全国的に散布する施策が考えられる。

もちろん、地方圏に仕事が沢山あったとしても、大都市圏に自らの望む仕事があるから、喜んで大都市圏に移動したのであって、移動を強制されたと感じないかもしれない。仕事の有無とは、仕事であれ

6 実際、高校卒業時の18歳、大学卒業時の22歳などが、地方圏から大都市圏への人口流出の大きな時点となっている。ただし、18歳時点の移動は、就職だけではなく、進学も含むであろう（田村 2017）。

ば何でもいいというわけではなく、自分が望む仕事があるかどうかである。とはいえ、自分の望む仕事が地方圏になく、大都市圏にある構造のもとでは、移動は実質的には強制されている。

さもないければ、移動を実質強制されないためには、自らが望む仕事自体を変える意識改革が必要である。しかし、それは、地方圏に現実に存在する仕事で満足するという、知足あるいは適応的選好形成であって、そうした意識改革自体が構造によって強要されたものといえよう（エルスター 2018）。

工 官公需と起業家

上記のように、仕事の有無が移動に関わる望ましくないプル・プッシュ要因であるならば、国・自治体などの行政は、地方圏に仕事というプル要因を作り出し、あるいは、大都市圏の仕事を減らすというプッシュ要因を作り出す施策をするしかない。しかし、その実効性にはかなり限界がある。そもそも、仕事が誕生するのは、資本主義・市場経済のメカニズムに帰因するものであって、行政が差配できるものではない。行政が生み出せるのは、公務員雇用や、準市場や官公需という民間企業への発注仕事である。例えば、警察・教員・役場職員や医療介護事業や土木建設業である。しかし、人々は必ずしもこうした仕事を望んでいるわけではない。

もっといえば、仕事は誰か起業家を作り出すのであるから、地方圏に仕事がないからといって、大都市圏に移動する必要はなく、仕事を地方圏で作れば良いともいえる。すべての個人は経済主体であり、潜在的には誰もが起業することはできる。もっとも、多くの個人は起業する山っ気や才覚や資本はない。それゆえに、少数の山師・起業家・経営者・自営業者・資本家と、多数の労働者・個人事業主に分化するのである。無い物ねだりをして、地方圏に仕事は誕生しない。そして、起業は賭博的に多数の挑戦と少数の成功であり、生き残った事業が仕事を生み出す。その結果が、大都市圏で多く、地方圏で少ないのは、そもそも、資本主義・市場経済の構造のなかで起業と淘汰が行われた構造の結果なのである。そのような与件のなかで、新たに仕事を作り出すことは容易ではない。

3 人口配置政策

(1) 人口配置に作用する政策手段

ア 人口配置という政策目標

移動の自由を保障することや、事実上の強制された移動をなくすことは、個々人にとっての価値があり、それ自体を行政が保障することには意味がある。しかし、個々人の判断と行動の結果として、自生的に生じる人口配置の帰結とは別に、国・自治体が特定の人口配置を政策的に求めるならば、個々人の利害状況の改善とは別の次元の集目的となる。

その場合には、仮に個々人にとっての利害状況の改善を阻止しても、特定の地域への移動または特定の地域での残留を求めることがあるかもしれない。しかし、人々の移動・残留が、プル・プッシュ要因の構造的布置に規定されているのであれば、人々にとっての利害得失の配置を変える構造の変化によって、特定の人口配置を実現しようとするだろう。こうすれば、国・自治体の人口配置の政策目標と、個々人の利益状況の改善と、矛盾しなくなる。

例えば、国・自治体が適切な人口配置を求めて、大都市圏から地方圏への移動・移住を促進しようとするれば、移動費用を抑えるために、交通費や住居費や仕事斡旋などの、様々な移住・定住支援を施策とするだろう。しかし、地方圏から大都市圏への移動・移住については、適切な人口配置の実現には繋がらないから、この方向では移住・定住支援の施策は執らない。このように、偏った施策を打つことで、国・自治体が目指す人口配置を実現しようとするかもしれない。

イ 政策手段の限界と「言い訳」の政策

もっとも、既に述べたように、行政が利害得失の構造に影響を与えて、人々の移動・残留の行動自体を変えさせるほど、大きな作用を持つとは限らない。資本主義・市場経済の大きな力の前には、螻蛄の斧のような作用しか持たないことが普通である。

とはいえ、適切な人口配置が、自由放任・放置していて「自然」に達成できない以上、そして、それを政策的には是認できない以上、行政としては何らかの「言い訳」は必要である。そのためには、効果がなくとも、移動・残留に繋がるような何らかの施策を展開した、という演技は避けがたい。こうした

政策的演技が必要なくなるのは、現状の人口配置を敗北主義的に是認（追認）するときなどである。

(2) 国にとっての人口配置の政策目標

ア 全国スケールの人口配置～東京一極集中の是非～

適切な人口配置をどのように考えるかは、政策選択の問題である。まずは全国的なスケールでの人口配置の政策目標があるだろう。例えば、東京一極集中の是正として、東京圏への人口集中を問題視する政策選択もある（山口 2025）。しかし、これに対して、東京圏への人口集中を、むしろ是認する政策選択もある（市川 2015）。そのような政策目標を掲げる際には、それぞれ様々な正当化理由が提示されるだろう。

例えば、東京一極集中は、災害リスクが大きいので、人口は分散配置されるべきという理由はあり得よう（水谷 2018）。また、あるいは、東京一極集中では、需要の集中により、東京の不動産価格その他が上昇し、また、交通網は混雑を極め、東京での生活は高負担・低品質になるという理由もあり得よう。もっとも、移動・居住の自由を前提にするならば、災害リスクや、生活費用の高負担にもかかわらず、東京一極集中が起きるのは、個々人の利害得失計算によれば、なお、地方圏よりも東京圏の方に利得があると判断しているにすぎない、ということになろう。しかし、逆にいえば、災害リスクや高負担生活でありながら、仕事の可能性や家族生活など様々な理由を総合して、やむなく東京圏への移動・居住を実質的に強要されているとするならば、現状の東京一極集中をそのまま是認する理由にはなり得ないだろう。

また例えば、東京一極集中の現状は、人々の利害得失計算の帰結であり、そのまま是認すべきという理由もあろう。あるいは、経済成長の観点からは、人口増大による集積の利益があるという理由もあろう。集積した人口をもとに、生産面では様々な分業が促進され、また、需要が総量的にも種類のにも増大することにより、経済成長が期待される。人口の増加は経済成長に繋がり、経済成長がさらなる人口集積を促す、という好循環があるかもしれない。とするならば、東京一極集中を是正し、地方圏への分

散政策を執ることは、もしそれが効果を発揮すれば、経済成長には足かせになるわけである。

あるいは、地方圏への人口分散は、それに伴うインフラ整備の費用を拡大させるので、東京圏に集中投下した方が、費用を抑えることができるという見方もあり得よう。さらにいえば、現状の東京一極集中の程度は、東京の潜在的な経済成長力に比べれば不足しているので、規制緩和や優遇税制などで、さらに東京圏での開発を促進し、東京一極集中をなお一層に加速させるべきという政策判断もあろう（山本 2020）。

イ 多様なスケールでの人口配置

人口配置は、全国スケールに限らないとすると、さらに細かく、どのような空間的なスケールで考えるかも、政策選択の問題である。例えば、東京一極集中の是正という政策目標は、全国スケールで地方圏から東京圏への人口移動を問題視するもので、基本的には全国的なスケールを想定している。より小さいスケールで考えれば、仮に地方圏の人口残留または地方圏への人口移動を是としても、地方圏のどこに人口配置がされるのかによって、違いはありうる。

地方圏でも、近畿圏・中京圏のような二次的な大都市圏から、札幌・仙台・広島・福岡のような道州ブロックレベルでの中核都市圏、さらには、県庁所在都市レベル、地方広域圏・圏域、そして、市町村内部の中心街に集積するもの、全国的には人口配置の分散である。いわゆるコンパクトシティや拠点集落なども、市町村レベル・圏域レベルでの人口集中を目指す政策目標であるが、より広域のスケールに立てば人口配置の分散を意味している（海道 2001；小泉・西浦編 2003）。

(3) 自治体にとっての人口配置の政策目標

ア 人口増加

移動・居住の自由が認められた開放的団体としての自治体は、まずもって、人口配置の問題は、人口維持・増大を政策目標にすることが普通である（西岡〔他〕編 2020）。一般に、人口と経済の拡大は、政策評価指標になっているからである。近代の成長社会では、一般的な趨勢としての人口・経済は拡大するものであり、人口・経済の縮小は為政の

「失敗」と見なされやすいからである。このような成長社会の呪縛から逃れられない限り、自治体の政策目標は人口増加そのものになる。

もちろん、ただ増やせばよいとは考えずに、適正人口規模を想定することもあり得る。過密対策や成長管理（growth management）・聡明成長（smart growth）として、人口抑制の政策目標を持つ自治体もあり得なくはない（佐々木 2003）。そもそも、人口減少・縮減社会では、一般的趨勢としては人口・経済の縮小は当然のことなので、必ずしも為政の「失敗」とはいえないからである（金井編 2018；内海編 2024）。

人口増加には、自然増と社会増があるが、自治体では政策としては後者が優先される。なぜならば、自然増があっても社会減（流出）してしまえば徒労になるので、自然増があろうとなかろうと、社会増を目指すことになる（高橋・中川編 2010）。自治体間の無政府的な人口獲得競争は、全く無統制であり、日本全体では、無益または優勝劣敗のゼロサム競争になる（山下・金井 2015）。自治体の範囲を超えた広域スケールでの人口配置をいかに設定すべきかは、国の政策目標との関係が生じうる。国の政策目標と一致する場合もあれば、対立する場合もあり得よう。

イ 自治体内配置

自治体の内部のスケールでも、人口配置を巡る政策目標はあり得る。このスケールは、国レベルの政策目標と重なるところがある。例えば、市街地や集落を集約することは、膨大な道路橋梁・上下水道・学校等公共施設などの、全域的な整備の必要性を減らし、効率的な自治体運営が可能になるかもしれない。しかし、既に建築が進んでいる既成市街地や既成集落に人口を集積させることは、開発の容易性からみて困難であり、しばしば、郊外部に無秩序に拡大してきた。この結果として、間延びした人口配置が拡散し、にもかかわらず人口減少が生じているので、人口が点々と消滅するスポンジ化が生じる。他

方で、人口の集落・都市への撤退が、山間部・辺境部での人的プレゼンスの減少となり、野生鳥獣の跋扈を促すから、危険性を伴った辺境配置（屯田・植民・巡回）が求められたりする⁷。

4 おわりに～策即是空・空即是策～

（1）無限後退する現状維持

人口配置を巡る国・自治体の政策目標は、色々ありうるというものであって、確固としたコンセンサスは存在しない。そもそも、人口配置の適切性を論証できるような専門知識もない。現実には存在するのは、現状維持という政策目標である。実際、現状の人口を与件として、市場経済サービス・公共サービスが提供されているが、人口が減れば需要面・供給面の双方から、両サービスの現状維持は困難になることが見込まれるからである。

そして、東京一極集中の趨勢であるから、地方圏や過疎周辺部から人口が流出している。つまり、流出する前の地方圏や過疎周辺部の人口配置が、後ろ向き（未来志向ではなく過去志向）で政策目標になる程度である。つまり、特段の正当化の根拠はないが、過去を目標とすることそれ自体が政策目標になる。しかし、そこには積極的な論拠はないから、経年的な人口流出とともに政策目標は逐次撤退をしていき、無限後退する。

政策目標に確固とした基盤もないから、政策手段を断固として採用することもできない。政策目標に、公益的な確固とした論拠があれば、個々人の移動・残留の自由を縛り、それゆえに、個々人の利益状況の改善を否定しながら、公益的・集団的な利益を実現するために、禁止・命令・罰則などの法的権力の行使や、莫大な財源付与などの財政権力の行使なども、可能になるかもしれない。しかし、現状では、そこまでの根拠はなく、漫然とした、現状維持に近い人口配置を何となく誘導する程度の政策手段に留まらざるを得ない⁸。当然、人口移動・残留に影響する作用も微弱である。

7 この点は、国レベルでの国境離島への人口配置と同じ政策目標でありうる。もっとも、そのような危険離島に住む「愛国」的な人は多くないし、そもそも、そのような「愛国」的人間は私戦を引き起こしかねない「危険」人物なので、現実には国家公務員（自衛官など）が配備されることが普通である。

8 なお、国土保全や国境防衛などの安全保障上の目標が付されると、国防「意識高い」系の為政者は政策衡量が思考停止して、辺

(2) 回顧と展望

日本の総人口は2008年にピークを迎え、その後に減少局面に入った。第二次安倍政権において2014年の「まち・ひと・しごと創生」が開始されて以降、合計特殊出生率は着実に低下した。2024年には1.15であり、過去最低を更新している。人口減少自体は1970年代に合計特殊出生率が2.0を下回ってから、予見可能な事象であった。それゆえ、現在までその対策に使い得る長い時間があったと言える。しかし、どちらかという、第二次ベビーブーム世代の学齢期・就職期や、高齢化の急速な進展に、政策対応の重点が置かれてきた。その意味で無策を続けた⁹。

この間、国・一部自治体では人口減少の影響が特に立ち現れる地方圏の自治体、条件不利地域を対象に、国内地域間の人口配置に関する関心は継続してきた。1970年代以降の累次の過疎法や、「国土の均衡ある発展」を目指す1970年代の諸施策が展開され、日本列島改造・新全総が決定された。1980年代のバブル景気・アーバンルネッサンス・東京一極集中のなかでも、「多極分散型国土」を目指す四全総や「ふるさと創生」が展開された。特に1990年代以降、地域づくりインターンを嚆矢として、地域おこし協力隊、いなか暮らし、田園回帰、Uターン・Jターン・Iターンなど、主に都市部や地域外からの人の移動を伴う地域活性化の流れを作ろうと政策展開をした。

とはいえ、現実の人間が大都市圏から地方圏に移動して、全国スケールで分散的な人口配置が実現する見込みはない。そこで、近年では人間を二重計上・三重計上すること、人口数字を増やす関係人口・交流人口が唱えられるようになった（田中2021）。2026年度からは、総務省によって新たに

「ふるさと住民登録制度」が開始された。ふるさと住民登録制度は、一人が複数の自治体に登録することができ、ひとりの住民を複数人に分割可能な点で、関係人口の延長線上にある考え方と位置づけられる。加えて、地方圏の自治体・条件不利地域での地域衰退に関しては、観光まちづくり、転職なき移住など、上記のほか多様な人の移動を促進することで、地域活性化政策が行われてきた。

しかし、これらの施策は、ある意味で、砂漠に水を撒くようなものであり、百年河清を俟つがごとく、東京一極集中を生み出す様々なプル・プッシュ要因に対抗することはできていない。現状の施策は、資本主義・市場経済と長男教¹⁰・単一民族神話（小熊1995）の信念に起因する人口の消失に直面している。ただ指を咥えて静観するという無為無策ではないという、為政者の弁明としての政策を続けるか、結果として生じる人口配置を与件に、それに適応する政策を打ち出すか、どちらかの選択をせざるを得ないだろう。

参考文献

- 石川義孝・井上孝・田原裕子編（2011）『地域と人口からみる日本の姿』古今書院
- 市川宏雄（2015）『東京一極集中が日本を救う』ディスカヴァー・トゥエンティワン
- 猪原龍介・中村良平・森田学（2015）「空間経済学に基づくストロー効果の検証—明石海峡大橋を事例として—」『RIETI Discussion Paper Series』15-J-045、独立行政法人経済産業研究所。
- 猪原龍介・中村良平・森田学（2020）「空間経済学に基づくストロー効果の発生条件とその影響—明石海峡大橋を事例として—」『日本経済研究』第78号、pp.84-107。

境地域への人口配置政策が強力に進められるかもしれない。しかし、それは国民保護としては避難・疎開の必要性を高めるので、むしろ、辺境地域からの人口分散という逆方向で目標が選択されるかもしれない。

- 9 もう一つは、国際的な人口移動による人口維持・労働力確保である。外国人材を労働力として利用しながらも、移民として正面から認める政策は、この国には存在しない。しかし、事実として外国人の人口は拡大していくから、多文化共生と称する、つまり、政治・経済・社会の問題ではないとする、文化政策が形成されてきた。ここでも移民として正面から認める政策はない。移民を認めないという「言い訳」の在留資格・出入国管理政策を建前に、現実には、資本主義・市場経済のレッセフェールによる国際的な人口移動を、促進して追認していく火付消火（マッチポンプ）策または無為無策であろう（三橋2014；望月2019；宮島2022）。
- 10 「長男至上主義」などという呼称もある。山本昌義「出戻り長男に、すべてを奪われた…父親の『長男教』で人生が崩壊した『35歳独身女性』の悲劇」（<https://gendai.media/articles/-/157646>）を参照（最終閲覧日：2026年8月10日）。

内海麻利編（2024）『縮減社会の管轄と制御』法律文化社

ヤン・エルスター（2018）『酸っぱい葡萄』玉手慎太郎訳、勁草書房

小熊英二（1995）『単一民族神話の起源—「日本人」の自画像の系譜』新曜社

海道清信（2001）『コンパクトシティー持続可能な社会の都市像を求めて』学芸出版社

金井利之編（2018）『縮減社会の合意形成—人口減少時代の空間制御と自治』第一法規

小泉秀樹・西浦定継編（2003）『スマートグロース—アメリカのサステイナブルな都市圏政策』学芸出版社

佐々木公明（2003）『都市成長管理とゾーニングの経済分析』有斐閣

嶋田暁文・阿部昌樹・木佐茂男編著、太田匡彦・金井利之・飯島淳子著（2015）『地方自治の基礎概念』公人の友社

高橋眞一・中川聡史編（2010）『地域人口からみた日本の人口転換』古今書院

田中輝美（2021）『関係人口の社会学—人口減少時代の地域再生』大阪大学出版会

田村一軌（2017）「大学進学にともなう都道府県間人口移動の定量分析」『Working Paper Series』Vol. 2017-03、1-17.

ジョン・C・トーピー（2008）『パスポートの発明：監視・シティズンシップ・国家』藤川隆男訳、法政大学出版局

西岡八郎・江崎雄治・小池司朗・山内昌和編（2020）『地域社会の将来人口：地域人口推計の基礎から応用まで』東京大学出版会

速見融（2022）『歴史人口学で見た日本（増補版）』文春新書

水谷武司（2018）『東京は世界最悪の災害危険都市』東信堂

三橋貴明（2014）『移民亡国論：日本人のための日本国が消える！』徳間書店

宮島喬（2022）『「移民国家」としての日本 共生への展望』岩波書店

望月優大（2019）『ふたつの日本 「移民国家」の建前と現実』講談社

山口幹幸（2025）『待ったなし！東京一極集中を考

える—東京再生と地方創生—』プロGRESS

山下祐介・金井利之（2015）『地方創生の正体：なぜ地域政策は失敗するのか』筑摩書房

山本和彦（2020）『地域価値を上げる都市開発』学芸出版社

人の移動と自治の再構築 —人口縮減が先行する地域からの示唆—

学習院大学 法学部 教授 上神 貴佳

人口減少が進む地域の姿を形作ってきたのは、人口減少そのものというより、都市と農村の間の人の移動ではないだろうか。本稿は、飯國芳明・上神貴佳編（2024）『人口縮減・移動社会の地方自治』の知見に基づき、人口移動の先行地域である高知県大豊町を事例として、移動が地方自治の基盤である集落自治と住民自治にどのような影響を及ぼしてきたかを整理する。あわせて、大豊町と高知県が講じてきた対策を振り返り、その成果と課題を明らかにする。そのうえで、関係人口や二地域居住など移動を前提とした自治の将来像を検討し、地域自治組織の弱体化と転入者の統合という二つの局面から、都市自治体への示唆を得る。

1 はじめに——人口縮減と移動

日本の総人口は2008年をピークに減少局面へ入ったが、地域の姿をより大きく特徴付けてきたのは、総量としての人口減少そのものというより、地域間の人の移動ではないか。高度経済成長期以降、農山村から都市への大規模な人口流出は、送り出す側の地域社会の構造を根底から変えてきた。そして今日、UIJターン移住、田園回帰、二地域居住、関係人口、さらに現在検討されている「ふるさと住民登録制度」に至るまで、人の移動はますます多様な形を取りつつある（小田切2014、田中2021など）。人口減少を伴いつつ移動が普遍化する社会において、自治体は自治と地域づくりをどう組み立て直すべきか。

筆者らは、『人口縮減・移動社会の地方自治』（飯國・上神編2024）において、高知県大豊町を事例に検討した。同書は、政治学、行政学、農業経済学、農村社会学の研究者による多分野共同研究の成果である。

大豊町は四国のほぼ中央に位置する山間の町である。同書の第1章（飯國芳明・霜浦森平）が描く

ように、1955年に2万人を超えていた人口は、2020年には3,252人まで減少し、高齢化率は58.6%に達した。農村社会学者の大野晃が「限界集落」という概念を生み出したフィールドの一つでもある。同書では、この町を舞台に、人口移動が地域の自治に及ぼしてきた影響を、関係者へのインタビュー調査、住民・区長（自治会長）・議員への悉皆調査、議会議事録・陳情書のテキスト分析等によって実証的に明らかにした。

一見すると、都市自治体の実務とは縁遠い事例に思えるかもしれない。都市と農村を分けてきたのは、人口の増減そのものというより、そのメカニズムである。人口の増減は、転入と転出の差である社会増減と、出生と死亡の差である自然増減とに分けられる。都市部と農村部は、この二つの要因の現れ方が対照的であった。

農村部では、まず若者の流出、すなわち社会減が人口減少を牽引した。総務省「過疎対策の現況」によれば、過疎地域の人口減少の要因は、時期とともに次のように変化してきた（表1）。当初は流出による社会減が主因であったが、高齢化の進行とともに

に1989年度には死亡が出生を上回る自然減に転じ、2009年度以降は自然減の寄与が社会減を上回り、その後も自然減が人口減少の主たる要因となっている。人の流出が高齢化を招き、その高齢化がやがて自然減という第二の人口減少をもたらす。農村部の人口減少は、この二段階を先行して経験してきたといえる。

表1 過疎地域における社会増減・自然増減の推移

年度	社会増減	自然増減	人口増減
1987年度	△161,784	18,885	△142,899
1989年度	△151,754	△5,970	△157,724
1994年度	△55,947	△34,320	△90,267
1999年度	△76,154	△58,723	△134,877
2004年度	△80,205	△68,882	△149,087
2009年度	△65,297	△84,066	△149,363
2014年度	△73,542	△107,534	△181,076
2019年度	△78,813	△125,376	△204,189
2024年度	△67,694	△155,212	△222,906

出典：総務省「過疎対策の現況 令和6年度版」図表2-2-7より作成。単位は人、△は減。

これに対して都市部は、流入すなわち社会増によって人口を保ってきたと一括りに語られがちである。しかし、その実像は大都市圏と地方の中小都市とで大きく異なる。総務省「住民基本台帳人口移動報告」によれば、2025年に転入超過となったのは東京都、神奈川県、埼玉県など7都府県にとどまり、40道府県は転出超過であった。東京圏は12万人を超える転入超過を記録し、日本人の移動に限っても30年連続の転入超過が続いている。その内実は20歳代を中心とする若者の流入であり、他方で60歳代前後はむしろ転出超過となる。大都市圏は、地方が育てた若者を集め、退職期には地方へ送り返してきたいえる。

他方、地方の中小都市は、移動の「受け手」と「送り手」という二つの顔をあわせもつ。周辺の農山村から人口を受け入れる一方で、進学や就職を機に若者を大都市圏へ送り出してきた。かつては農山村からの流入が流出を補ってきたが、人口移動には農山村から地方都市へ、地方都市から大都市へという段階性があると想定するならば（増田編2014）、供給源である農山村の人口が細れば、中小都市への

流入も枯渇していく。実際、転入超過の市区町村は大都市圏に偏在しており、地方圏の中小都市の多くは、流出が流入を上回る社会減の局面に入りつつあると考えられる。農山村の社会減と大都市の社会増は、中小都市を介してつながる一連の人口移動の裏表にほかならないのではないかと。

しかも、自然減は社会増減の違いを問わず、すべての地域に及んでいる。2022年には、それまで唯一自然増を維持していた沖縄県も自然減に転じ、以来、全ての都道府県で出生数が死亡数を下回る状態が続いている。流入によって当面の人口を保つ大都市圏でも、その足もとでは、農山村が先に経験した自然減が着実に広がりつつある。移動が自治に及ぼす影響は、送り出し側の農山村で数十年先行して現れてきたにすぎない。大豊町の経験は、社会減と自然減の双方に既に直面する地方中小都市にとっては現在進行形の課題であり、大都市圏の自治体にとっても、これから直面する移動社会の帰結の先行事例といえる。

本稿では、同書の知見を踏まえ、人の移動が自治の基盤をどう変えてきたか、大豊町と高知県がそれにどう応じてきたか、移住者という新しい担い手をどう統合するかを論じたうえで、移動を前提とした自治の将来像と都市自治体への示唆を示す。

2 集落自治と住民自治——分析の枠組み

同書の序章（飯國・上神）では、自治を二つの層に分ける視角を示した。一つは自治体全体に関わる「住民自治」であり、二元代表制や直接請求などの回路を指す。もう一つは、集落（大豊町では「地区」と呼ばれる）など小地域における「集落自治」である。序章補論（秋津元輝）によると、住民相互の協力による道路・水路の維持管理など、地域の共同生活を支える基盤といえる。都市自治体に置き換えれば、集落自治は町内会・自治会活動に、その担い手である「区長」は自治会長・町内会長に、それぞれ対応する。

同書の中心的な問題意識は、この集落自治と住民自治が「車の両輪」であり、一方の持続可能性が損なわれると他方も弱められてしまうという仮説を検証することにあつた。従来の代表的な研究には、集落の変容を論じる「限界集落論」と、自治体の消滅

可能性を論じる「消滅自治体論」があるが、ともに両者の関係を十分に論じてこなかった。人口移動が集落自治を通じて住民自治に及ぼす影響という「ミッシングリンク」を埋めることが、同書の狙いである。

検証には、複数の方法を用いた。第2章（上神貴佳・遠藤晶久）、第6章（上神）、第8章（遠藤）では、2019年に実施した大豊町の悉皆「3層調査」を分析した。住民調査（有効回答1,846名）、区長調査（76名）、議員全員（10名）への調査からなり、地区を単位に行政と地域をつなぐ区長を調査対象に加えた点に特色がある。第3章（松井望）では、行財政データの分析と役場関係者インタビュー調査を、第4章と第5章（小川寛貴）では、選挙結果や議会議事録、陳情書の分析、第7章（図司直也）では、綿密な住民インタビュー調査を、それぞれ実施した。

3 人口流出が自治に残したもの——声の経路の衰弱

同書の重要な発見の一つは、集落自治の活発さが、住民の政治・行政への働きかけの水準を左右するという、第6章で計量的に裏づけられた関係である。政治関心や役場信頼などの要因を統制した多変量解析の結果、地区活動の水準が高い住民ほど役場への接触が有意に多いことが確認された（地区活動促進説）。この傾向は、地区の代表者である区長を対象とした調査でも同様に確認されている。一方、地元議員が多く接触頻度も高い地域ほど、住民自身は役場や議会に直接働きかけなくなる（議員活動代替説）。議員の地元密着的な活動が、住民個々の働きかけを補ってきたと考えられる。

この分析結果は、人口流出に伴って集落自治が弱まれば、住民の要望が行政へ届く経路も細る可能性があることを示している。それは単に地縁の希薄化という情緒的な懸念ではなく、自治体運営に直結する実務上の問題である。同書の第4章（小川寛貴）によると、2023年の選挙では議員の選出基盤である公民館区12区のうち5区で候補者が不在となり、議会でも公民館区への言及が1990年代後半以降低下傾向にあるという。また、第5章（小川）が示すように、住民が要望を文書で伝える陳情の提

出数は、1980年代の年平均26.1件から2010年代には0.7件へと激減している。問題は、この減少を「ニーズの消失」と解釈してよいのか、という点である。町長が2023年に企画した住民との座談会（後述）では依然として切実な要望が語られており、ニーズはあるのに、それを取りまとめて行政に届ける「地区の力」そのものが衰えているのである。

都市自治体にとっても、これは他人事ではない。自治会・町内会の加入率は全国的に低下を続けており、その水準はおおむね人口規模の大きい区分ほど低い（表2）。しかも、2010年からの低下幅は、20～30万人規模の▲7.6ポイントを筆頭に5万～50万人規模の中位区分で軒並み大きく、1万人未満の自治体では最も小さい。つまり、地域自治組織の弱体化は大都市に限られた現象ではなく、地方の中小都市を多く含む中位区分でも加入率の低下が顕著である。人口流出や高齢化に伴う担い手不足が、その背景の一つとなっている可能性がある。パブリックコメントや住民相談の件数が減少したとき、それを住民の関心の低下と解釈してよいのか。地域の中間組織の担い手が枯渇し、要望を届ける機能そのものが失われているのかもしれない。大豊町の事例は、都市自治体にこの可能性を突きつけている。

表2 人口規模別の自治会・町内会加入率

区分	2010	2020	低下幅
指定都市	77.2%	70.3%	▲6.9
50万人以上	64.4%	57.9%	▲6.5
30～50万人	73.6%	66.3%	▲7.3
20～30万人	72.1%	64.5%	▲7.6
10～20万人	70.8%	63.9%	▲6.9
5～10万人	74.0%	66.6%	▲7.4
1～5万人	80.8%	74.2%	▲6.6
1万人未満	91.7%	88.6%	▲3.1
全国平均	78.0%	71.7%	▲6.3

出典：総務省「地域コミュニティに関する研究会報告書」(2022年) 図表23（区分別、624団体）・図表7（全国平均、600市区町村）より作成。低下幅の単位はポイント。50万人以上は指定都市を除く。

4 財政緊縮と町職員の移動

人の移動が変えたのは住民の側だけではない。役

場職員の構成もまた、財政緊縮を契機に大きく変わった。第3章（松井望）が詳述するように、直接の契機は2004年度からの三位一体改革による地方交付税の削減であり、大豊町では予算編成が10億円の不足に直面し、23名（全職員の約2割）の勧奨退職などによる大規模な人員削減を余儀なくされた。

重要なのは、この危機対応が一時しのぎで終わらなかった点である。その後の新規採用停止と採用年齢要件の緩和を経て、職員構成そのものが変質した。かつて町内出身者が中心で、「住民である者が職員となる」いわば「住民職員」の時代が長く続いていたが、2023年度には全職員の約4割が町外出身者となり、30歳未満では8割を超えた。役場での就労を機に町内に住み始めた「職員住民」が生まれる一方、町外へ転居する「他出職員」も現れている。役場職員の採用と居住という次元でも、人の移動が自治の担い手の性格を変えているのである。これらは、定員削減、採用圏の広域化や職員の域外居住が進む都市自治体においても生じうる。

5 大豊町と高知県は移動にどう対応してきたか

こうした人口流出と集落自治の衰弱に対して、行政はどのような対策を講じてきたのか。同書の記述に基づき、大豊町と高知県の取組みを振り返りたい。まず集落への支援である。第7章（岡司直也）が検討するように、大豊町は2008年度に町単独の「みんなで支える郷づくり事業」を導入した。当初は集落間の連携によって機能を支える「攻め」の再編を目指していたが、集落の活動水準そのものの低下により、事業の重点は単一集落への支援、すなわち「守り」へと回帰している。連携による再生という構想は、担い手不足の前に足踏みしている。

県レベルでは、高知県が主導する「集落活動センター」事業がある。大豊町内には5か所が設立され、育苗や加工品づくりといった「なりわいづくり」に取り組んできた¹。注目すべきは担い手である。5つのうち3つのセンターのリーダーはUターン移住者であり、いずれも帰町後10年以上をかけ

て地域に溶け込み、センターの設立を実現している。他出した世代の帰還という人の移動が、集落自治の再生の起点となりうることを示す事例である。ただし、活動同士を掛け合わせて相乗効果を生む段階に至るセンターは少なく、多くは担い手の確保に苦しむ。センターで活動するIターン移住者の多くも、地域おこし協力隊や集落支援員という「職務としての移住者」であり、一住民としての参加は依然として見えにくい。

行政の側から地域への距離を縮める仕組みとしては、2005年度導入の「地域担当職員制度」がある（第3章・第7章）。原則として出身地区の担当職員を配置する構想であったが、町外出身職員が4割を占めるようになると、その前提が崩れる。2023年度からは町内・町外出身者を組み合わせた「チーム編成」へ移行するなど、制度は試行錯誤を続けている。同書の終章（上神・飯國）によると、2023年度には町長の発議で公民館単位の住民との座談会が初めて開催され、道路の拡幅や空き家利用の促進などの要請が次々と上がった。かつて地区から示された要望を、いまや役場側が能動的に把握せざるを得ない実態が表れている。また、継続的な把握の手法として、職員が集落に出向く「集落調査」や、移住希望者への情報提供を目的に企画された生活ガイド「集落の教科書」づくりの活用も、終章は提案している。

他方、移住促進政策そのものには、大豊町は長く慎重であった。産業振興を優先し、職場の確保によって人口を維持する方針を採ってきたためである。一定の成果はあったが、役場の移住担当は1名が置かれたのみで、多様化する人口流入への体制としては手薄であった。終章はまた、移住政策を転換して人員を重点配置するか、受け入れ機能をNPOなどの外部に委託して移住者や地域との関係を持続できる体制を整えるべきと論じた。

以上を総括すれば、大豊町と高知県の施策は、集落の「守り」を支えることには一定程度成功し、Uターン移住者を核とするなりわいづくりの芽も生んだ。しかし、集落間連携という「攻め」の再編は進まず、移住者を住民として自治に統合する仕組みは

1 その後のセンターの展開について、岡司直也先生より移住や関係人口、林業の事例をご教示いただいた。紙幅の関係で詳細は省かざるを得ないが、記して謝意を表する。

今後の課題である。「人の移動をどう自治に組み込むか」という問題は、依然として残されている。

6 移住者という新しい担い手

移住者の統合はどこまで進み、何が障壁なのか。第8章（遠藤晶久）の住民調査の分析によれば、Uターン移住者は回答者の27.1%を占め、区長では45.2%とほぼ半数に達する。（結婚に伴う女性の移住者を含めると）Iターン移住者も17.8%を占め、特に30～40代ではその比率が既住者やUターン移住者を上回る。少子高齢化が極度に進んだ大豊町において、これからの自治は移住者抜きには語れない。

しかし、Iターン移住者の統合は順調とはいえない。移住10年以内の新規Iターン移住者は回答者の3%ほどにすぎないが、彼らを既住者と比較すると、興味深い特徴が見えてくる。冠婚葬祭や祭りといった地縁に基づく行事への参加は既住者より少ない一方、集落にとって負担の重い道路の維持管理や清掃、さらには区長などの役職への参加率は、Iターン移住者のほうが高い。つまり、彼らは共同作業や役職を通じて集落運営には積極的に参加しているが、冠婚葬祭や祭りなど、長期的な地縁に基づく関係への参加は相対的に弱い。まちづくりや移住促進政策への満足度も既住者より有意に低く、その背景には地域の将来像をめぐる認識のズレがあると考えられる。

他方、希望もある。既に定着したUターン移住者は、地元出身であるがゆえに既住者との障壁が低く、同時にIターン移住者と接点のある団体にも加入している割合が高い。既住者とIターン移住者という二つの層を橋渡しする「結節点」の役割を、Uターン移住者が担いつつあるかもしれない。地域に根ざしつつ新しい住民との接点を持つ「橋渡し人材」をどう見出し、活かすかが、移住者統合の鍵といえる。

7 移動を前提とした自治へ

ここまでは、既に住み始めた移住者の統合を論じてきた。しかし人の移動は定住を伴う移住だけではない。広域通勤や二地域居住が常態化するなかで、より根本的な問いが浮上する。住民・区域・地方政

府という自治体の三要素の一体性を、移動する住民のもとでどう保てばよいのか。同書の終章では、東日本大震災を契機に議論されてきた「二重の住民登録」論を出発点に、この問いを再検討し、とりわけ二地域居住において、二重の住民登録の可能性を示唆した。

ただし同書では、限界も率直に指摘した。集落自治は、土地や資源の共同管理という領域的な性格に深く根ざしている。道路の新設や拡幅のために私有地を提供し合い、土地利用を集落全体で話し合ってきた歴史が、それを物語る。土地と結びついた集落自治を基礎とする限り、住民を区域から完全に切り離すことはできない。それに加えて、参加と受益の二重性という課題が残る。二重に登録された住民は、二つの自治体で行政サービスを受え、二つの選挙に参加するのか。受益・負担・参政権の対応関係の整理は、なお残された論点である。

他方、総務省で検討されている「ふるさと住民登録制度」は、興味深い試みといえる。住民票の異動を伴わず、居住していなくても任意で自治体に登録できる緩やかな仕組みであり、法制度上の住民資格や選挙権には踏み込まない。関係人口の延長線上にあるカジュアルな制度であるからこそ、参加と受益の二重性という難問を回避しつつ、一人が複数の自治体と関わる暮らしを制度として受けとめられる。総人口という全体のパイが縮小するなかで、定住人口を奪い合うゲームには持続可能性がなく、緩やかな登録で広く薄く全国の自治体を支えるという発想は、検討に値する。ただし、この制度が拓く「登録上の住民」と、領域に根ざした「自治の担い手としての住民」との間には、なお埋めるべき距離がある。自治体には、登録者に何を期待するのかを明確にした設計が求められる。

8 都市自治体への示唆——結びにかえて

以上の知見を都市自治体の視点から捉え直したい。ただし第1節で見たように、その立ち位置は一樣ではない。移動の「受け手」であり続ける大都市圏に対し、地方の中小都市は「受け手」と「送り手」の二つの顔をもち、社会減と自然減の双方に直面しはじめている。大豊町が先行して経験した課題は、以下の二つの局面で、中小都市にはより切実な

形で、大都市圏にも確実に、既に現れている。

第1に、地域自治組織の弱体化と「声の経路」の衰弱である。自治会・町内会の加入率は、水準ではおおむね大都市ほど低く、低下幅は地方の中小都市を多く含む中位の人口規模区分で大きい（表2）。大豊町の分析は、地域自治組織の活動水準と住民の行政への働きかけとの間に密接な関連があることを示した。都市自治体は、住民の声が聞こえなくなる前に、要望を待つ姿勢から能動的に把握しにくい姿勢への転換を組み込む必要がある。

第2に、転入者の統合である。都市の転入者は、ごみ出しなど生活に直結するルールには従っても、地域の意思決定や将来像の議論には距離を置きがちかもしれない。この構造は、大豊町の新規Iターン移住者に見られた特徴と同様であり、UIJターンの受け皿となる中小都市では、とりわけ直接に当てはまる。大豊町でUターン移住者が果たしている橋渡しの役割を、都市では誰が担うのか。地域に根ざしつつ新しい住民との接点を持つ人材を意識的に見出し、地域運営の要に位置づけることが課題となる。

移動が普遍化した社会において、自治の担い手をどのように生み出すのか、あるいは自治の担い手はどのようにして生み出されるのかという問いは、大豊町のみならず、都市にも等しく当てはまる。そこでもまた、移動する人々を自治の担い手へと結び直す仕組みを、自らの文脈で構想する時期に来ている。

資料整理と文章校正の支援に Claude Opus 4.8 を用いた。無論、分析は筆者にある。

参考文献

- 飯國芳明・上神貴佳編（2024）『人口縮減・移動社会の地方自治——人はうごく、町をひらく』有斐閣
- 小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』岩波書店
- 田中輝美（2021）『関係人口の社会学——人口減少時代の地域再生』大阪大学出版会
- 増田寛也編（2014）『地方消滅——東京一極集中が招く人口急減』中央公論新社

安曇野市の移住・定住施策について —住んでよかったまち、選ばれ続けるまち安曇野へ—

安曇野市 市民生活部 移住定住推進課

本市の移住・定住施策は、市の総合計画において将来の人口減少を見据えた中で重要施策と位置づけ、2015年から官民による「安曇野暮らし支援協議会」を設置し、相談体制の構築、首都圏等でのPR活動、空き家バンクの設置などに取り組んできた。2022年度からは体制を見直し、専門部署である「移住定住推進課」を新たに設置し、市が主体となって移住・定住施策を推進している。これまでの取組みにより長野県の毎月人口異動調査では、2015年から連続で社会増を達成しており、人口減の抑制に寄与している。本稿では、本市の移住・定住施策の取組みを紹介するとともに、今後の展開について報告する。

1 はじめに

安曇野市は長野県中部に位置し、北アルプスの山麓に広がる扇状地を中心として形成された田園都市で、2005年10月に近隣3町2村の新設合併により発足した県内で最も若い市である。北アルプスの山々を源にした伏流水「安曇野わさび田湧水群」は環境庁（現環境省）昭和の名水百選に選定されており、豊かな水資源と自然景観が市のブランド価値を

形成している。また、市域は、隣接する松本市を中心とした生活圏・商圏の一部となっている。

2 社会増の状況

長野県の「毎月人口異動調査（2025年）年間人口増減」に基づく、2025年の安曇野市の人口は9万2,395人（前年比406人減）である。自然増減数では、820人減少したが、社会増減数は414人の増加となり、2015年以降、11年連続で転入超過が続いている。社会増減数を見ると佐久市に次いで県内2位となっている。年代別では、9歳以下と25歳から59歳までの年代において増加数が高くなっている。

これは、「第2次安曇野市総合計画・後期基本計画（計画期間：2023～27年度）」で設定する2025年時の目標人口、92,500人、社会増減年間233人増を概ね維持している。

また、同じく長野県「毎月人口異動調査（2025年）年間人口増減」に基づく、市内への転入者数は3,269人で県内・県外の転入の別は、県内からの転入1,649人（50.4%）、県外からの転入1,620人（49.6%）となっている。県外転入者数を前住所別

写真1 北アルプスと田園風景

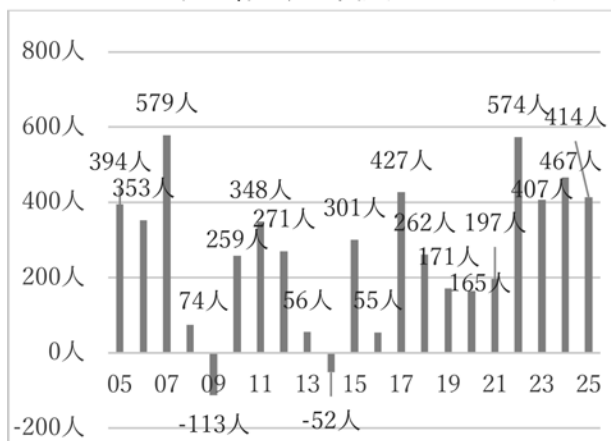


出典：安曇野市

に見ると上位は東京都 232 人（14.3%）、神奈川県 147 人（9.1%）、愛知県 126 人（7.8%）となっている。特に、東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県の 1 都 3 県から 581 人（35.8%）で、東京都ほか首都圏からの転入が多い状況である。本市は長野県内でも社会増（転入超過）を比較的確保している自治体であり、豊かな自然環境を求める移住者、子育て世帯を中心に多様な層が転入している。

本市の移住先としての優位性は、各移住・定住施策と併せて、北アルプス登山や旅行などの経験、メディア等の掲載などから移住希望者が「安曇野」に好印象を持っており、豊かな自然を感じる良好な生活環境と首都圏や中京圏からのアクセスの良さなどの地理的要因に加え、商圏の中心である松本市に隣接し「ちょうどよい田舎暮らし」ができることも評価されていると推察している。

グラフ 1 社会増減数の推移（2005 年～ 25 年）



出典：安曇野市（長野県毎月人口異動調査に基づき作成）

3 「選ばれ続けるまち、安曇野」

前述の「第 2 次安曇野市総合計画・後期基本計画」では、市の魅力向上、新たな価値の掘り起こしを図り、重点的に、施策横断的に取り組むため、5 つのテーマからなる「価値創出プロジェクト」を設定している。社会増に向けては「選ばれ続けるまち、安曇野」を主なテーマに子育て世帯や移住者にとって魅力ある生活環境・就労環境の整備や、人口減少対策、人口減少に適応した地域づくりに向け総合的に取り組んでいる。

具体的な取組みの一部として、18 歳までの医療

費の無償化、自然環境と地域資源を活かしたあづみの自然保育、公立認定こども園等の園庭芝生化、地元産食材にこだわった特色ある給食の提供、産業団地の拡充及び企業誘致、リモートワーカー育成支援などがあげられる。

写真 2 あづみの自然保育の例



出典：安曇野市

4 移住・定住施策の政策的位置づけ

(1) 移住・定住促進の取組み

安曇野市において「移住・定住」を施策として掲げたのは、2012 年度に策定した「第 1 次安曇野市総合計画基本構想・後期基本計画」（計画期間：2013～17 年度）においてである。市の将来人口推計が 2015 年をピークに減少傾向となると予測し、「住んでみたいまち・ずっと住みたいまちづくり」を掲げ、移住定住促進を重要課題として位置づけた。

2012 年 12 月には第三者による専門的機関「安曇野市移住・定住促進会議」を設置し、具体的な施策の企画・立案を集中的に行った。同会議では 2013 年 9 月「移住定住促進策に関する提言書」をまとめ「働く・稼ぐ」「暮らす・癒す」「育てる・学ぶ」のテーマごとに施策を市に提出いただいた。これが、現在の市の移住施策の骨子となっている。

その後、本市の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」等を進める中で、提言書で謳った施策の具体的

な展開を進めてきた。

(2) 推進体制

2015 年度に本市と JA、観光協会、移住者主体で立ち上げた NPO 法人などを構成員とする「安曇野暮らし支援協議会」を立ち上げ、協議会として移住体験用の「おためし住宅」の運用方法の検討や、専用ホームページの開設、空き家バンクの開設及び運営等の協議や、首都圏等での移住セミナーや相談会を実施してきた。

2022 年 4 月には、専門部署として移住定住推進課が発足し、市が主体となって企画、運営することとなった。協議会は 2025 年 3 月末で廃止したが、協議会構成団体には移住セミナー等での相談員や講師として引き続き参画してもらっている。

移住定住推進課では、全国的に課題となっている空き家問題に対して、空き家の利活用を移住定住関連施策にも活かすよう取り組んでいる。現在の課の体制は、課長（1 名）、移住定住推進係（3 名、うち地域おこし協力隊員 1 名）、空家活用係（5 名、うち地域おこし協力隊員 1 名、会計年度任用職員 1 名）の 8 名体制となっている。（2026 年 7 月 1 日現在）

5 移住・定住推進施策の具体的な取り組み内容

本市では、良好な自然環境と生活利便性の高さを兼ね備えた「ちょうどよい田舎暮らし」ができるまちとしてプロモーションを行っている。

また、これまでの施策の実現には、4（2）で述べたとおり、当初から先輩移住者による NPO 法人をはじめ関係団体と各種事業を行ってきた。移住定住推進課発足後は、先輩移住者と移住検討者との接点づくりに特に配慮している。市への移住相談などを経て移住した「行政サポート移住者」に市の企画等に協力してもらい、移住セミナーや市内移住ツアーなどでの相談、交流の機会を数多く設けることで、移住検討者の移住への不安解消などにつなげている。以下、本市における特徴的な取り組みを紹介する。

(1) 移住相談体制の充実

市単独で行う首都圏等における移住相談会やオンライン移住セミナーでは、問い合わせが多い「自治会」、「住宅・資金」、「子育て環境」、「就労、就農」

写真 3 移住協力店の紹介



出典：安曇野市

などのテーマを設定して開催している。その際は、当課だけでなく担当部署職員や、関係団体から担当者の派遣、先輩移住者に同席してもらい、移住検討者からの質問等へ対応できるようにしている。

また、移住希望者登録制度を設け、希望者に月 1 回移住関連イベント等の情報のメール配信や、メールによる問い合わせや対面（オンライン）相談の予約を受け付ける体制を整えている。オンライン移住セミナーでは、見逃し配信を行い時間的制約がある場合でも必要な情報を確認できるように配慮している。

なお、2025 年度中に市内に移住を完了した「行政サポート移住者数」は、91 世帯 190 人となり記録を取り始めてから過去最高となっている。

(2) 移住検討者と地域との交流促進

ア 移住協力店制度

2024 年度からゲストハウスや農家民宿、移住者が営むカフェなどを移住相談先として、移住相談会や移住ポータルサイトで紹介している。市から協力店舗に移住パンフレットなども提供し、ボランティアで相談対応をしてもらっている。各施設のオーナー同士の情報交換会なども開催しネットワークづくりも図っている。狙いとして行政の窓口ではできない生活者目線、移住者本人の実体験による相談対応や、移住前から地域の人とつながる機会を設け、官民連携による相談体制を充実させることで移住に係る不安の解消などにつなげていく。（2026 年 7 月現在 25 施設）

また、本制度は、2026 年 3 月末に閉鎖した旧教職員住宅を利用した「おためし住宅（短期移住体験

施設)」の代替にもなっている。

イ あづみの自然保育体験

本市で推進する自然保育といった子育て環境を体験してもらうため、3歳以上の未就学児童がいる移住検討世帯を対象に一回につき最大5日間、市の認定こども園で体験入園できる制度を2025年度から開始した。入園中、保護者は、市内をめぐり多くの人と出会うことで生活のイメージも一緒に体験してもらう機会としている。(2025年実績：3家族のべ7回利用)

ウ 空き家・空き店舗まちあるき見学会

一部過疎地域に指定されている明科地域のJR明科駅前周辺で、移住や創業希望者等を対象に空き家・空き店舗の物件紹介や活用事例、地域について知る見学会を地域のまちづくり団体と共同で開催している。単に物件紹介だけでなく、地域の特徴や歴史などを知る機会となっている。

(3) 補助制度

ア 空き家バンクの運営・移住者向けの空き家改修補助制度

移住に伴う住まいの課題に対し、市が運営する空

き家バンクでの物件紹介と併せ、移住者向けの補助制度を充実させている。特に住宅リフォーム支援である「ようこそ。安曇野へ」は、毎年15件程度申請があり空き家を購入した移住者への支援につながっている。このほかに商工部門でも創業希望の移住者も利用できる空き店舗活用の支援メニューを設けている。

また、2026年1月には、市内や近隣の不動産事業者、建築士、建築事業者等で構成し、空き家の利活用に取り組む一般社団法人2法人を「安曇野市空き家等管理活用支援法人」に指定し、空き家所有者や、住まいに関する移住検討者からの相談等に対応するようにしている。

イ 移住支援金

「UIJ 移住・創業支援金」では、2026年度から本市の独自要件として、基幹産業である農業分野の担い手確保につなげるため、就農予定者（長野県の就農研修受講予定者）は、前居住要件を全国を対象に拡大し、移住段階から農政部門の就農支援制度と連携できるようにしている。

(4) 移住情報の発信・プロモーション

ア Web、SNS を活用した発信

総合的な情報発信は、市の移住情報サイト「安曇野市移住 navi」に集約している。Web、SNS 広告では、安曇野で暮らす魅力や生活をイメージできる動画等を作成し、主なターゲット層である若者・子育て世代や、配信対象エリアごとに内容を細かく設定し配信している。反応が低いものは内容を定期的に見直し、訴求効果を高めるように努めている。

イ あづみの移住大使

2020年に本市へ移住した柔道家の篠原信一さんを「あづみの移住大使」として任命し、移住PR動画への出演や、首都圏等で開催する移住セミナー等に出席いただき、自身の移住経過や、農業を中心とした現在の安曇野での生活等を伝えていただいている。

表 1 安曇野市空き家関係補助制度

メニュー名	内容	補助額 (上限額)
ようこそ。 安曇野へ	市の空き家バンクから購入済みの物件を改修後10年以上居住する場合に改修工事費用の一部を助成	60万円
おかえり。 安曇野へ	3親等以内の親族から購入・受贈・賃貸・使用貸借した物件を改修後3年以上居住する場合の改修工事費用の一部を助成	50万円
長期体験。 安曇野くらし	市の空き家バンクから定期賃貸借をした物件を改修後1年又は定期賃貸借契約満了まで居住する場合の改修工事費用の一部を助成	40万円
移住者支援 補助	市の空き家バンクから購入した物件の仲介手数料や引っ越し費用の一部を助成（他メニューと併用可能）	10万円

出典：安曇野市

写真4 Web 広告バナー



出典：安曇野市

6 課題と今後の展開

(1) 課題

2015年に「安曇野暮らし支援協議会」を立ち上げ、取組みを始めてから10年経過し、課題としては次の点があげられる。

ア 「子育て世帯」「若年層」への認知度向上

移住セミナーや相談会などを通じた傾向として、本市は、過去の登山や旅行による来訪経験や、メディア掲載などで50代以上には一定の認知度はあるが、一方で「子育て世帯」「若年層」の認知度は相対的に低く、今後さらに高めていく必要がある。

イ 移住後の支援体制

相談体制の充実だけでなく、移住先として選ばれるまちとして、移住者の移住後の満足度向上や生活ギャップ解消の取組みなどの強化を図っていく必要がある。

ウ 若者の地元回帰

進学や就職を契機とした10代後半から20代前半の若者の転出超過が続いており、若者の地元回帰の取組みを進める必要がある。

(2) 今後の展開等

これらの課題を踏まえ、多くの移住者が「住みたい、住んでよかったまち」と感じられるよう、市の魅力とともに移住後の暮らしがイメージできるよう戦略的に発信するとともに、移住相談体制を充実させ、移住・定住の推進を図っていく。

ア 「安曇野ぐらし」体験の場の提供

安曇野暮らしを体験できる機会を創出し、地域の人との関係を深化する取組みを進めるため、2026年度から、農業をテーマに「ふるさとワーキングホリデー」事業を開始した。参加者自身による情報発信や、就業や就農など関係課が行う事業との

連携などを図り、移住定住のほか関係人口創出にもつなげていく。

また、若者の地元回帰につながるよう、商工及び教育部門では、市内中学生や県外の大学生を対象に地元企業とのマッチング機会の創出を図っている。

イ 相談支援体制の充実（移住前から移住後まで）

行政による支援だけでなく、移住前から先輩移住者等と交流や相談できる機会の創出を図り、官民連携による移住支援体制づくりを進める。

本市には、先輩移住者が様々な分野で活躍している。5(2)で述べた「移住協力店制度」をはじめ、地域で活躍する人材や先輩移住者とこれから移住する人をつなぎ、生活や地域との関わりなど、移住後も伴走支援ができるコーディネーター人材の発掘やネットワークづくりを進めていく。

7 おわりに

本市では、移住定住施策を推進するなかで、これまで多くの移住者を迎え入れてきた。現在は、市民としてそれぞれの立場で活躍していただいている。国や長野県でも二地域居住や関係人口創出を推進しており、2026年からふるさと住民登録制度も本格的にスタートするなど、移住の形態も多様化してきている。

こうした動きに対応するためにも、今後は、移住定住に係る官民連携体制の充実が重要である。住む人もこれから住む人も「住んでよかったまち、選ばれるまち安曇野」を感じてもらえるよう、本市としても移住定住施策に取り組んでいきたい。

関係人口を基軸としたまちづくり —飛騨市ファンクラブとヒダスケ！の8年間—

飛騨市長 都竹 淳也

人口減少と高齢化が全国平均を上回る速さで進む岐阜県飛騨市は、定住人口の獲得競争に頼らず、地域外から心を寄せてくださる方々との継続的な関係を築く「関係人口」を基軸としたまちづくりを進めてきた。2017年に会員を見える化する「飛騨市ファンクラブ」を、2020年には地域の困りごとと市外の人材を結び関係案内所「ヒダスケ！」を立ち上げ、8年間で会員約1万8,500人、延べ6,300人を超える参加を得た。本稿では、両事業がどのような試行錯誤を経て形になったのか、その過程と成果、現在直面している課題、そして国の「ふるさと住民登録制度」を見据えた展望を、現場の視点から事例として報告する。

1 はじめに —「人口減少先進地」からの問い

飛騨市は、岐阜県の最北端に位置する人口約2万1,000人の小さなまちである。2004年（平成16年）に古川町・河合村・宮川村・神岡町の2町2村が合併して誕生し、北は富山県、南は高山市、西は白川村に接する。高齢化率は40.8%に達し、この30年間、全国平均の倍を超える速さで人口が減り続けてきた¹。将来推計人口を見ても減少傾向は変わらず、現在の高齢化率は既に日本全体の30年後の水準を上回っている。私は飛騨市を「人口減少先進地」と呼んでいる。悲観のためではない。30年後の日本が直面するであろう課題に、私たちはひと足先に向き合っているという自負からである。

人口減少が避けられないなかで、定住人口を他地域と奪い合う発想には限界がある。市長就任以来、私が一貫して重視してきたのは、定住人口の維持そ

のものよりも、「地域外の人との交流」をいかに厚くするかであった。スーパーカミオカンデで知られる神岡の地や、ユネスコ無形文化遺産「古川祭」、大ヒットアニメ映画の「聖地巡礼」²に訪れる方など、飛騨市に心を寄せてくださる方は全国にいます。ところが、その方々がどこにいたのかが見えず、こちらから連絡を取る手段もない。市自身も、ゆかりのある人々の名簿を持たず、関係企業との連絡すら担当者個人の付き合いに頼っていた。個人情報保護が強く意識される時代にあって、行政が市外の応援者と直接つながる回路をどう確保するか。ファンを「見える化」し、継続的にコミュニケーションを取る仕組みをつくること——これが、飛騨市の関係人口施策の出発点となった。本稿では、その出発点から現在に至る8年間の試行錯誤を、できるだけ具体的なプロセスに即して報告したい。

1 人口・高齢化率は2026年5月1日現在の住民基本台帳人口等による。人口減少・高齢化の将来推計は、総務省「国勢調査」及び国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」、総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」による。

2 新海誠監督のアニメーション映画「君の名は。」（2016年公開）。飛騨市が作品のイメージの舞台の一つとされ、公開後、多くのファンが市内を訪れた。

2 飛騨市ファンクラブ ― ファンの「見える化」

(1) 構想から立ち上げまで

構想自体は、私が県職員だった時代にさかのぼる。東海地方に住む飛騨市ゆかりの人たちで構成される「東海飛騨市会」の幹事を務めるなかで、出身者だけでなく、外から地域を応援してくださる方々の存在がいかに心強いかなを実感していた。市長就任から半年後、折しも映画「君の名は。」が大ヒットし、飛騨市が「聖地」として連日報じられ、増え続ける来訪者にどうアプローチするかが現実の課題となっていた。

その答えとして、2017年（平成29年）1月、「飛騨市ファンクラブ」を立ち上げた。会員には会員証と、本人の名前を刷り込んだ名刺を進呈する。名刺は「自分だけのもの」であり、配ること自体が飛騨市のPRになり、当事者意識も高まる。会員証を持参して飛騨市を訪れば、宿泊割引やおもてなしクーポンなどの特典が受けられる。会員証には当初、楽天Edyを採用し、楽天と協議のうえ、買い物のたびに決済額の一部が市に還元される仕組みを取り入れた。財布の中で毎日飛騨市を思い出してもらえ考えたからである³。この時点では、各地の自治体が委嘱する「観光大使」の仕組みを参考に、500人から1,000人ほどの会を思い描いていた。

(2) 苦戦から好循環へ

しかし、会員確保は苦戦の連続だった。2か月たっても会員は数十人、しかも身内ばかり。3月の市議会で目標会員数を問われ、思わず「1年で1,000人」と豪語したが、現実は甘くなかった。流れを変えたのは、職員がSNSで繰り出した軽妙な発信である。これにより、会員数が急増し、会員証の発行が間に合わなくなった際には、これを「謝罪会見」と銘打った動画に仕立て話題を呼ぶなど、楽しみながら工夫を重ねた。こうした取組みが口コミ

を呼び、やがて地元テレビ局が13分に及ぶ特集を放送し⁴、会員数は加速度的に伸び始めた。

その後はふるさと納税との連動を強化し、寄付の申込時に入会希望を募るとともに、返礼品に会員募集チラシを同梱して、特産品からファンへとつなぐ導線を整えた。飛騨市のふるさと納税は、2023年度には寄付額約20億円・寄付件数約13万件に達し、ここから会員への流入は中心的なルートになった。さらに2021年（令和3年）からは電子地域通貨「さるぼぼコイン」のアプリ内に会員証を表示できるようにし、スマートフォン1つで特典を受けられるようにした⁵。市内3か所には会員特典の拠点となる「ファンクラブサポートセンター」も開設した。2026年5月時点で会員は約1万8,500人。うち9割超が飛騨圏外の方で、地域別では東京都・愛知県・岐阜県の順に多く、会員数はいまや市の人口に迫り、近い将来これを追い抜くと見込んでいる。

(3) 会員との交流の深化

会員との関係を深める取組みも積み重ねてきた。各地で地酒と料理を囲み、交流を深める「ファンの集い」を東京・岐阜・愛知・大阪などで開いてきた。目標は47都道府県での実施であるが、事務局の負担が大きいことから、20人以上集まってファンの集いを名乗っていただければ、市長や職員が飛騨牛と酒を携えて全国どこへでも伺うという「お出かけファンクラブ」を考案し、都市部以外での開催も続いている。「飛騨市に行ける機会がほしい」という声に応えて、市内で開く集いやバスツアーも重ね、都市部での交流を実際の来訪へとつなげてきた。

さらに、会員が1人からでも設立できる「勝手に支部制度」、「おこめ部」「お酒部」「宇宙物理学部」など市内の資源を題材にしたテーマ別の「部活動」、富山県氷見市をはじめとする他自治体ファンクラブとの相互交流⁶も広がっている。会員からの

3 楽天Edy機能付きの会員証。会員が買い物等で利用すると、決済額の0.1%相当が飛騨市に寄付される仕組みとした。

4 地元CBCテレビの情報番組「イッポウ」が、2018年5月30日に約13分にわたる特集を放送した。

5 電子地域通貨「さるぼぼコイン」（飛騨信用組合が運営）。2021年7月から、同アプリ内に飛騨市ファンクラブ会員証を表示する機能を追加し、カードレスでの利用とプッシュ配信による情報提供を可能とした。

6 富山県氷見市「氷見きときとファンクラブ」との交流会など。自治体ファンクラブ同士が会員を相互に紹介し合うことで、それぞれの魅力を発信している。

声をきっかけに新たな部活動や支部が生まれるなど、会員同士が自ら関係をつくり、楽しみを生み出す好循環が育っている。

3 「関係人口」という気づきと研究

活動を3年ほど続けたころ、思いがけない変化が起きた。「スタッフとしてお手伝いしてもいいですか」と、遠方から飛騨市に通ってくださる会員が現れたのである。観光客以上、移住者未満——まさに国がいう「関係人口」⁷そのものであった。

では、なぜ人はゆかりの薄い地域に心を寄せ、わざわざ関わろうとするのか。そのメカニズムを解き明かそうと、私たちは東京大学、水産研究・教育機構、楽天グループとともに「未来のコミュニティ研究室」を設立した。楽天社員もプロボノとして参画し、ファンクラブ会員やふるさと納税寄付者、全国規模のアンケートを通じて、人と地域のつながりを研究した。その成果は学会誌に論文として発表し、論文奨励賞も受けている⁸。

調査から見てきた事実は、施策の前提を問い直すものだった。第1に、関係人口の多くは移住を望んでおらず、「移住しない・移住したくない」層が圧倒的に多い。第2に、地域への愛着は「好み」「誇り」「帰属」「未来への責任」「大切さ」といった複数の要素から成るが、その高まりは滞在日数の長さとはほとんど相関せず、むしろ「1度でも訪れたことがあるか」が決定的に重要であった⁹。第3に、愛着を高めるのは「友人知人の多さ」と、「楽しい」「役に立てた」と感じられる印象深い経験である。関わりの長さや量ではなく、その質こそが鍵だと、データが教えてくれた。この発見は、関係人口施策を「移住の前段階」としてのみ捉えるのではなく、それ自体に価値のある営みとして位置づけ直

す根拠となった。

4 ヒダスケ! —— 地域に「関わりしろ」をつくる

(1) 仕組みとコーディネーター

この知見をかたちにしたのが、2020年（令和2年）4月に開設した飛騨市関係案内所「ヒダスケ!」である。市民や事業者の「困りごと」を募り、それを地域外の人に関われる「関わりしろ」としてプログラム化し、両者をマッチングする。困りごとを登録する人を「ヌシ」、手伝う参加者を「ヒダスケ」と呼び、関わってくれた方には体験や地元の食材、地域通貨などの「オカエシ」が渡される¹⁰。

肝心なのは、ヒダスケ!を単なる労働力の調達手段にしないことである。事務局のコーディネーターがヌシに丁寧な聞き取りを行い、作業内容や体験時間を調整し、当日も必ず立ち会う。知らない人が来ることへの地域側の不安を和らげ、交流と楽しさが確かに生まれるよう、一つひとつのプログラムを設計している。こうしたコーディネートを担当集落支援員の存在が、ヒダスケ!の生命線となっている。

(2) 広がる成果と地域の変化

開始から6年間で、実施プログラムは累計544件、参加者は延べ6,300人を超えた。2回以上参加するリピーターは3割を占め、悪天候による中止を除く実施率は9割を上回る。高齢化で維持が難しくなった種蔵地区のみようが畑では、参加者と地元の方が草刈りや収穫を協働し、希望者には区画を「my みようが畑」として提供した結果、約1,000㎡の畑がよみがえった。担い手不足に悩む古川祭や神岡祭では、ファンが法被を着て屋台を曳き、あるいは神輿行列に加わる一員として祭りを支えている。

7 関係人口とは、移住した「定住人口」でも観光に訪れた「交流人口」でもない、地域や地域の人々と多様に関わる人々を指す。総務省ホームページ「関係人口・ふるさと住民」(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kankeijinkou.html)を参照。最終閲覧日：2026年8月18日。

8 杉本あおい・杉野弘明・上田昌子・船坂香菜子（2020）「現代日本社会における『関係人口』の実態分析——全国アンケート調査の結果から」『沿岸域学会誌』第33巻、pp.49-58。なお本論文は2021年度沿岸域学会誌論文奨励賞を受賞している。本節の知見は同論文による。

9 地域愛着を構成する5要素（preference・pride・belonging・future responsibility・cherish）と滞在日数との相関分析も、前掲論文による。

10 「オカエシ」の例として、体験や経験、野菜などの食べ物、地域通貨（さるぼほコイン）などがある。

湿原の外来植物駆除を担う「森スケ！」はエコツーリズム大賞パートナーシップ賞を受賞した¹¹。

プログラムを登録するヌシは地域団体・農家・事業者・個人・公共団体と多様で、参加者の居住地も岐阜県内を中心に全国に及び、海外からの参加もある。市外のイベント運営を手伝う「出張ヒダスケ！」、企業がCSR活動として活用する「さかさまヒダスケ！」など、派生のかたちも生まれている。

ヒダスケ！は、地域そのものを静かに変えつつある。「お互いさま」の精神で、地域の内と外、さらには市内の地域同士が境を越えて助け合う土壤が育ち、新しい挑戦に踏み出す動きも出てきた。移住者にとっては、知り合いができ相談相手を得る入り口にもなり、孤立を防いで地域になじむ助けとなっている。1～2年関わるなかで、移住者が独自のコミュニティをつくり、地域になじんでいく例も見られる。

5 成果と第三者評価、そして国の制度へ

一連の取組みは、2021年度グッドデザイン賞、第9回グッドライフアワード環境大臣賞自治体部門賞、第1回まちづくりアワード国土交通大臣賞、令和4年度過疎地域持続的発展優良事例表彰の総務大臣賞など、数多くの第三者評価を受けてきた¹²。2025年（令和7年）3月には、8年間の歩みを実践者・研究者・リーダーの視点から振り返る書籍も上梓した¹³。そしていま、飛騨市は、総務省が2026年度に創設する「ふるさと住民登録制度」のモデル事業対象自治体選ばれている。ファンクラブ会員とヒダスケ！を同制度のアプリ上でマッチングするという提案が評価されたもので、地域の実践が国の制度設計につながりつつある¹⁴。小さな自治体の現場から始まった工夫が、全国の関係人口施策

の一つのモデルとして共有されつつあることを、私たちは大きな励みと受け止めている。

6 課題と展望

もっとも、順調に見える歩みの裏で、課題もまた増している。第1に、会員が大きく増加したことで、全員と丁寧なコミュニケーションを取ることが難しくなった。郵送費などの実務的コストも膨らんでおり、会員のセグメント化による効率的な運営が欠かせない。第2に、「ファンの集い」や「お出かけファンクラブ」が人気を集めるほど職員の負担は増し、市長である私自身の日程確保も容易ではない。運営を多くの職員で分担する仕組みづくりや、ヒダスケ！との連携による省力化が求められる。第3に、ヒダスケ！はコーディネーターの力量に大きく支えられている。その役割を担える人材を複数育てることが急務である。

私は、「関係人口」は、「関心人口」「交流人口」「行動人口」という3つの層で成り立つと捉えている¹⁵。ふるさと納税や観光で接点を持ち、ファンクラブ会員になる「関心人口」、うち10%程度がファンの集いなどで交流する「交流人口」、さらに全体の数%がヒダスケ！などで実際に地域に汗を流す「行動人口」になる。したがって、ファンクラブ会員の裾野を広げながら、より深く関わる層へと少しずつ引き上げていくことが戦略となる。

私たちの取組みに対して、近年、視察や問い合わせが急増している。しかし、横展開を望まれる他の自治体に申し上げているのは、これらの取組みは、最初から完成形だったわけではないということである。目標未達の苦戦も、職員の失敗も包み隠さずさらしながら、市民や会員とともに試行錯誤を重ねてきた結果である。中でも、要諦は、

11 第19回エコツーリズム大賞パートナーシップ賞（2024年）。

12 主なものとして、2021年度グッドデザイン賞、第9回グッドライフアワード環境大臣賞自治体部門賞、第22回中部の未来創造大賞、ふるさと名品オブ・ザ・イヤー地方創生賞、第1回まちづくりアワード国土交通大臣賞、令和4年度過疎地域持続的発展優良事例表彰総務大臣賞、Peatix コミュニティアワード2025 地域コミュニティ賞などがある。

13 上田昌子・杉本あおい・杉野弘明・都竹淳也（2025）『飛騨発 つながりづくりイノベーション——これからの関係人口を語ろう』ハンカチーフ・ブックス。

14 ふるさと住民登録制度は、住所地以外の地域に継続的に関わる人を登録できる制度として総務省が創設準備を進めるもの。飛騨市は、個別市町村モデル（全国21市町村）の一つに選定された。

15 飛騨市では、ふるさと納税や観光による「関心人口」、ファンクラブによる「交流人口」、ヒダスケ！による「行動人口」と段階的に捉えており、最も深く関わる行動人口は全体の概ね1～3%程度と見ている。

行政が肩肘を張らず「うれしい・楽しい・面白い」を真ん中に置くことである。そして、まちの内と外の人に関わり合う密度——私はこれを「人交密度」と呼んでいる——を地道に高めていくことに尽きる¹⁶。特別な資源や潤沢な財源がなくとも、地域の困りごとと、地域外の人を抱く「関わりたい」という思いを丁寧に結びつければ、関係人口は確実に育つ。これまでの実践から私が得た確信である。

最後に、私の「勝手な夢」を記しておきたい。全国47都道府県での「ファンの集い」開催、自治体ファンクラブ同士が交流するサミットの継続、そしてインバウンドにも開かれた「国際ヒダスケ!」の実現である。人口が減っても、関わってくれる人は増やせる。関係人口を基軸としたまちづくりは、人口減少時代の地域に確かな希望をもたらすと、私は確信している。

16 「人交密度」や「うれしい・楽しい・面白い」を軸とするまちづくりの考え方は、前掲『飛騨発 つながりづくりイノベーション』でも詳述している。

都市の持続可能性 鳥獣被害と都市自治体における対策

昨年度から急激に人口に膾炙したように、自治体現場ではクマによる人間の生活圏への侵入と、その被害が目立ち始めている。テレビ・新聞を通じた学識者による指摘からも明らかな通り、こうしたクマによる被害は、山間部でのエサの不足と個体数の増加が主な原因となっている。それによって、これまで確認されることのなかった都市部にまでクマが出没することで、人間の生活活動に被害が出るようになった。

この状況を受け、国は、これまで個体数管理を原則としてきたクマ対策を、新たに捕獲目標を設けることで、その強化に乗り出している。他方で、クマ以外の被害にも目を向ければ、特に都市部においてはカラスなどによるごみ置き場の攪乱、シカ・イノシシによる農作物被害、都市部への生息域の拡大など、鳥獣による被害とその対策も課題となっている。都市自治体においては、新たな課題であるクマへの対応もさることながら、これまで積年の問題となってきた鳥類被害への対応についても、最新の対策知見を得ていくことが求められる。都市をひとの集合体とするならば、この被害は人間の生活をはじめ、その持続可能性にまで影響を及ぼす問題となりつつあると言っても過言ではない。

そこで本シリーズでは鳥獣被害に焦点をあて、都市自治体現場では今後どのような対策を行っていくべきか、都市自治体現場においてどのような対策に取り組むことが可能か、それらとの共存について、どのようなあり方が求められるかを考察する。

シリーズ①

アーバン・ベアの増加と都市自治体による対策

酪農学園大学 佐藤 喜和

本稿は、都市部にクマが出没する「アーバン・ベア問題」を自治体の総合的な危機管理課題として捉え直し、行政が推進すべきリスクマネジメントのあり方を提言するものである。本問題は対症療法としての駆除だけで解決できない、都市環境の変化や生態系ネットワークに起因する構造的課題である。そのため、「危機・暴露・脆弱性」の3要素に基づき、平時からのモニタリング（データ収集・解析）や侵入防止策（環境管理）の徹底が不可欠となる。さらに、政府が掲げる「ガバメントハンター」を「捕獲・環境管理・関係調整を包括的に担う専門職員」と再定義し、民間の非常勤頼みの緊急対応体制から脱却した専門人材の正規雇用と組織体制の強化を強く求める。

1 アーバン・ベアの増加とその背景

近年、都市部にクマ（本州のツキノワグマ及び北海道のヒグマを総称し、以下「クマ」とする）が出没する事例が増加している。例えば、クマの分布が確認されている34都道府県のうち、東京都、埼玉県、神奈川県、茨城県、愛知県、大阪府、和歌山県、岡山県を除く26の県庁所在地において出没情報が報告されている。

このように都市部に出没するクマ、あるいは潜在的に出没する可能性のある個体は「アーバン・ベア」と呼ばれる（佐藤 2021）。都市部は農村部に比べ、本来であればクマを誘引する要素に乏しい。それにもかかわらず出没が増加している背景には注意が必要である。都市部は人口密度が高く社会経済活動が盛んであるため、ひとたびクマが出没すれば人間・クマの双方がパニックに陥りやすく、人身被害に直結しやすい。そのため、従来の農村部における鳥獣被害対策とは異なるリスクマネジメントの手法が求められている。クマの都市出没とそれに伴う人身被害のリスクや住民の不安は、今や全国の主要都市が直面する重要な社会課題といえる。

（1）分布拡大と警戒心の低下

アーバン・ベア増加の直接的なきっかけとしては主要なエサであるブナ科堅果類の凶作が挙げられる。同時に長期的な背景としては個体数の回復と分布の再拡大がある。かつて個体数減少と分布縮小により地域的絶滅が懸念された1990年代以降、共存政策への転換に伴い過剰な駆除や狩猟が自粛されてきた。その結果、個体数が徐々に回復し、かつて空白域となった地域に再拡大するに至っている（佐藤 2026a）。

また都市周辺で生まれ育った個体の中には、人との無害な遭遇を繰り返すうちに人への警戒心が薄れるなど、奥山で生まれ育った個体とは異なる行動パターンを示す個体の出現も指摘されている（佐藤 2021）。

（2）生物多様性保全による「森とつながる街」の形成

日本は1993年に生物多様性条約を批准し、その後「生物多様性国家戦略」に基づき、保護区だけでなく、都市部を含む陸域全体での保全を推進してきた。都市計画や河川管理計画においても、豊かな森と都市とをつなぐ「生態系ネットワーク」の構築が

進められた結果、現在では多くの都市部が緑地等を介して森林と連続する構造を有している（佐藤 2026b）。

クマの生態的特性（特にオスの分散行動）がこのネットワークと予期せぬ形で結びついている。子グマは母親と1年半から2年半の期間を共に過ごした後に独立する。メスは母親の行動圏近くに定着することが多いのに対し、オスは出生地から遠方へ移動する「分散」という習性を持つ。若いオスは競争相手が少なくエサが豊富な場所を求めて移動するが、社会的に劣位なため、昼間の活動量が多い傾向にある。

分散の途中で、栄養価の高い作物や果実が存在する農地を見つけるとその場に執着しやすく、有害駆除の対象となりやすい。さらに好適な環境を求めて移動する過程で前述の生態系ネットワークに進入し、意図せず県庁所在地などの都市中心部まで迷い込むケースが発生している（佐藤 2026b）。予期せず都市部に出てしまった若いオスはパニック状態に陥り、道路を疾走して隠れ場所となる暗がりを探索する。その結果、物置、ガレージ、住宅内、工場、スーパーマーケット、ショッピングモール、ビルの地下駐車場などに侵入することとなる。クマ自体は危険が過ぎるのをやり過ぎそうとしているにすぎないが、人間に発見された場合、夜間に自力で脱出できない限り捕獲処置がとられることが多い。

（3）都市環境の変容と境界線の喪失

現在の都市環境は、緑が豊かで治安が良く、静穏である。しかし数十年前の街は、現在よりも騒雑で多様な音に溢れていた。例えば、かつて「番犬」として庭先に繋がれていた犬は、不審者や野生動物に対して警戒の声を上げていた。さらに遡れば、放し飼いの犬や野犬が街を徘徊し、狂犬病等の媒介者として扱われていた一方で、野生動物の侵入を防いでいた可能性がある。その後、公衆衛生の観点から野犬捕獲が進み、治安の向上とともに番犬の需要は減退した。室内で飼育される犬が主流となった結果、屋外で野生動物を威嚇・排除する存在は都市から姿を消した（佐藤 2026b）。

こうした都市環境の変化は、迷い込んだクマに対する「防波堤」を失わせる結果となった。かつての都市環境であれば、野犬の追撃や不審な音・警戒の

声によって居心地の悪さを感じて撤退していた可能性がある。しかし現代の都市では、迷い込んでも誰にも気づかれず、威嚇・忌避されることもない。すなわち現代の都市空間は、クマにとって「森と街の境界線」を視覚的にも感覚的にも認識しにくい環境になっているといえる。

そうして侵入した街のなかで、生ごみ、コンポスト、果樹（カキ、クリ等）、家庭菜園の農産物などの味を覚えれば、クマはその場に執着するようになる。連日連夜こうした誘引物（エサ資源）を目指して出没を繰り返し、速やかな対策が講じられなければ行動は急速に大胆化する。人目を恐れなくなり、夜間のみならず昼間であっても堂々と出没を繰り返すという悪循環に陥るのである。

2 アーバン・ベアと向き合う

アーバン・ベア問題はもはや無視できない社会課題であり、都市自治体においてもその対策は喫緊の課題となっている。本問題は単に出没個体を駆除すれば解決するものではない。人身被害の未然防止や住民の安全確保は最優先だが、侵入自体を減らすための総合的な対応が求められる。

（1）リスクマネジメントの視点から捉え直す

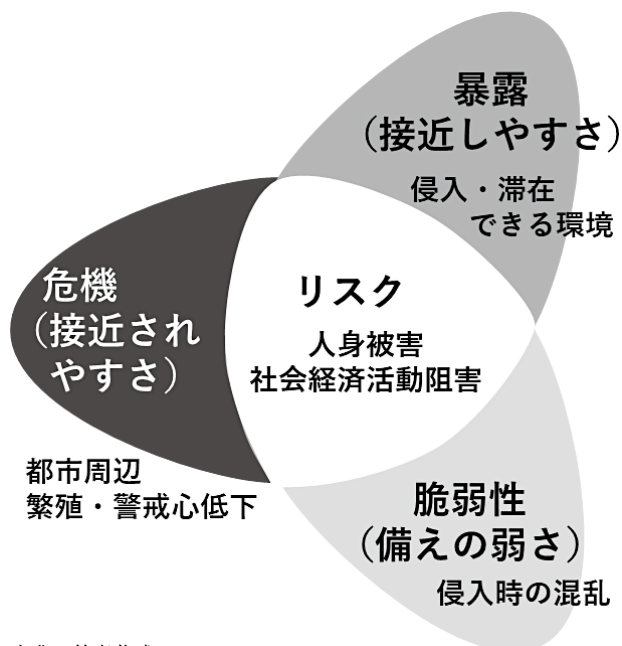
都市周辺におけるクマの出没や市街地への侵入といった問題は、今後も継続して発生することが予想される。一度都市部に侵入した個体が、人間に追われるなどの脅威を経験せず、反対に食料等の「報酬」を得てしまった場合、仮に森林内でエサが十分にあっても出没を繰り返す可能性が高い。

したがって本問題を一過性の異常事態や、「駆除さえすれば解決する問題」として捉えるべきではない。食料・エネルギー安全保障の危機、感染症のパンデミック、大規模な自然災害（豪雨・地震・火山噴火等）と同様に、「将来必ず再発するもの」として位置づける必要がある。すなわち、長期ビジョン（アウトカム）を明確にし、リスクをいかに低減・管理するかというリスクマネジメントの観点から、リスクの三要素である「危機（Hazard）」「暴露（Exposure）」「脆弱性（Vulnerability）」に沿った行動目標（アウトプット）を設定し、必要な施策を推進していくべきである（佐藤 2026b）。

(2) アーバン・ベア問題におけるリスク分析

アーバン・ベア問題における「リスク」とは、都市周縁部への出没、市街地侵入に伴う人身被害、及びそれに起因する住民不安や社会経済活動の阻害を指す。このリスクを構成要素ごとに分解すると、以下ようになる（図1）。

図1 リスクマネジメントの視点からみたアーバン・ベア問題のリスクとその3要素



出典：筆者作成。

- ・危機（Hazard）：都市周辺又は都市と緑地でつながる森林にクマが定着・繁殖し、人への警戒心が薄れているという状態。
- ・暴露（Exposure）：クマが都市部に侵入・滞在しやすい環境が存在する状態。森林と市街地を繋ぐ緑地ネットワークの存在、市街地内で潜伏できる環境の存在のほか、生ごみ・家庭菜園・果樹などの誘引物が適切に管理されていない状態がこれに該当する。
- ・脆弱性（Vulnerability）：クマの出没や侵入を早期に検知できない体制、市街地侵入時における緊急対応力の不足、あるいは住民の知識・対応力の低さ（クマリテラシーの不足）。

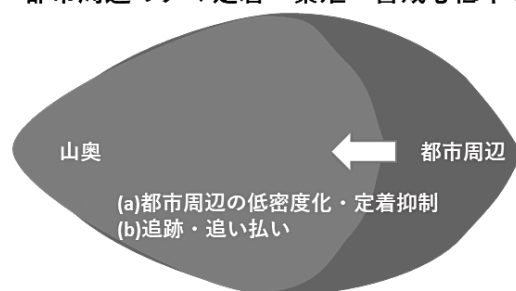
目指すべき長期ビジョン（アウトカム）を、「都市住民が人身被害に遭うことなく、安心して持続可能な社会経済活動を営んでいる状態」と定義してみる。これを実現するための具体的な課題と当面の目

標は、リスクの三要素に基づき以下のように整理される（図2）。

図2 アーバン・ベア問題のリスク低減のための3要素別対策案

危機（接近されやすさ）

都市周辺のクマ定着・繁殖・警戒心低下を防ぐ



暴露（接近しやすさ）

都市へ侵入・滞在できる環境を減らす

- (c) 下草刈り・伐採による境界線づくり
- (d) 侵入ルートの遮断
- (e) 緑地・空家・空地の雑草管理
- (f) 誘引物の除去・利用防止

脆弱性（備えの弱さ）

侵入時の対応力を向上する

- (g) 出没の検知・収集と発信
- (h) 出沒対応体制構築
- (i) 住民のクマリテラシー向上

出典：筆者作成。

(3) 危機対策：クマが街に近づけない周辺環境づくり

危機対策の目標は、(a) 都市周辺に定着・繁殖するクマの個体数を適正レベルに抑制すること、また (b) 都市周辺を利用するクマに人への忌避行動を学習させることである。個体数管理 (a) については、都市周辺の高密度化が進む地域において積極的な捕獲による低密度化を推進する。既に管理困難なほど高密度である場合には、箱わなの利用も含め

た捕獲強化が必要となる。ただし、箱わなでは若いオスの捕獲比率が高くなりやすいので、春季に森林内で追跡・捕獲を行う手法を組み合わせることが望ましい。こうした捕獲活動は人間への警戒心を付与する効果（b）も期待できる。さらに忌避行動の定着に向けては、森林と都市の境界領域において、ベア・ドッグ（クマの探索・追い払いに特化した訓練犬）を活用した追い払い活動などを導入することも考えられる。

（4）暴露対策：都市への侵入・滞在要因の排除

暴露対策の目標は、クマが都市に接近・侵入・滞在する件数を減らすことにある。そのためには、侵入抑制のための環境管理が不可欠になる。クマの市街地侵入ルートとしては、（c）隣接する森林からの直接侵入、（d）森林から連続する河畔林等の「生態系ネットワーク」を通じた侵入、の2パターンが挙げられる。また侵入後の（e）滞在・潜伏、および（f）誘引物による執着も防ぐ必要がある。

隣接森林からの侵入（c）に対しては、境界付近にある公園など緑地において下草刈りや樹木伐採を行い、視界を確保することで心理的・物理的な境界線を形成する（緩衝帯の整備）。「生態系ネットワーク」を通じた侵入（d）に対しては、侵入の起点となる箇所を中心に、地形に応じた物理柵や電気柵の設置、下草刈りや樹木伐採を実施する。これらは過去の出没データに基づき優先順位を設定して推進することが望ましい。なお、公共事業としての河畔林の大規模伐採等を行う場合には、本来の「生態系ネットワーク（生物多様性保全）」機能との調和が課題となるため、地域住民や専門家との合意形成を図りつつ手法を選択する必要がある。

市街地内部の管理（e）としては、雑草が生い茂る空き地や空き家、未管理緑地がクマの潜伏・滞在場所となるのを防ぐため、平時から適切な環境管理を行う。特に森林との境界に位置する施設（学校、医療・福祉施設、野外レクリエーション施設等）で

は、施設管理者が主体的に敷地周縁の草刈り、樹木伐採、電気柵の設置、廃棄物管理を徹底することが求められる。従来の「風評被害を恐れて出没情報を非公開にする」姿勢から脱却し、最新の出没情報を開示しつつ「対策が講じられたベア・スマート（クマの侵入に強い）な施設であること」をアピールする方が、利用者への安心感向上につながる。

誘引物への執着防止（f）に向けては、生ごみ、家庭菜園の作物、庭木の果実などを適切に管理し、成功体験（高栄養なエサの獲得）を与えないことが鉄則である。生ごみは収集直前に出す、クマ対策用ゴミ箱を導入する、屋外コンポストに生ごみを投入しない、家庭菜園への電気柵設置など、住民の一人ひとりの主体的な取組みが不可欠である。

（5）脆弱性対策：都市の緊急対応力と地域リテラシーの強化

脆弱性対策の目標は、クマの接近・侵入に対して組織的かつ迅速・適切に対処できる恒常的な体制を構築すること、市民が適切な行動をとることである。具体的には、（g）早期検知と迅速な情報共有、（h）侵入個体の確実な排除体制、（i）市民の安全行動（クマリテラシー）の向上が柱となる。

早期検知と情報共有（g）に関しては、AIで画像解析してクマを自動検知・通知するシステムの導入が進んでいる。これにより自治体担当者は現場確認、捕獲従事者の招集、近隣学校等への警戒呼びかけなどを即座に実行できる。また、市民通報に基づく情報発信においては、専門職員や捕獲技術者等による現地確認を経ることで正確性を担保する手法と、即時性を重視して市民が直接投稿できるポータルサイト等を活用する手法がある¹。後者は初期に不確定情報が混在する課題もあるが、運用定着に伴い精度の向上が期待される。また出没情報をダッシュボード形式で可視化・公開する自治体も増えており、住民の防災意識向上に寄与すると期待される^{2,3}。

侵入個体の排除体制（h）においては、市街地で

1 青森県ポータルサイト「くまログあもり」<https://kumalog-aomori.info/>（最終閲覧日：2026年8月11日）

2 新潟県ポータルサイト「にいがたクマ出沒マップ（R8年度最新情報）」<https://www.arcgis.com/apps/dashboards/20b4d06fb3b34776959a4e69c7a8511a#>（最終閲覧日：2026年8月11日）

3 群馬県ポータルサイト「群馬県クマ出沒マップ」<https://www.arcgis.com/apps/dashboards/5276d2ebf02a42da8595ed2a51a334c8#>（最終閲覧日：2026年8月11日）

の安全かつ確実な捕獲体制が求められる。従来、住宅密集地での銃猟は、「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律（以下、鳥獣保護管理法）」により制限されていた。しかし、クマが指定管理鳥獣に追加指定され（2024年）、さらに「緊急銃猟制度」が創設されたことで（2025年）、一定条件下での銃器使用が可能となった⁴。自治体には、緊急銃猟を想定したマニュアル制定、関係機関との合同訓練、確かな技術を持つ捕獲技術者の確保が求められる。特に警察との連携強化や、人事異動に左右されない継続的な訓練体制の整備が重要である。民間ハンターへの過度な依存から脱却し、警察官によるライフル銃使用の適用拡大⁵や、自治体における専門的な捕獲技術職員（常勤）の配置・育成について検討を急ぐ必要がある。

住民の安全行動力向上（i）に向けては、地域社会全体のクマリテラシー底上げが不可欠である。行政の鳥獣担当部局は、教育・広報部局と連携し、業務従事者（林業・インフラ点検等）やレジャー利用者のほか、森林近隣の住民に対して遭遇回避行動などの情報発信を強化すべきである。

特に関係閣僚会議が策定した「クマ被害対策パッケージ」（2025年11月公表）では、文部科学省による、学校現場での避難マニュアル整備や登下校時の安全指導が示された⁶。今後は防災訓練と同様、学校現場での定期行事としてクマ対応訓練を位置付けることが重要となる。また同パッケージに基づき、観光庁を中心にインバウンド（訪日外国人客）を含む旅行者向け多言語情報発信（観光ピクトグラムの活用等）の取組みも急ピッチで進められている⁷。

これらの施策を統合すると、アーバン・ベア問題は単なる捕獲強化にとどまらず、防犯や防災と同等の「リスクに強い街づくり」という都市計画・ガバナンスの枠組みで推進すべき課題であることがわかる。現在、環境省、林野庁、農林水産省、国土交通

省、警察庁、総務省、文部科学省、防衛省、観光庁の9省庁が連携する体制が構築されていることから、平時からの備えと緊急即応体制を両立させる「包括的リスクマネジメント」の重要性が浮き彫りとなっている。

3 アーバン・ベア対策の社会実装

アーバン・ベア問題に対処するため、これまでリスクマネジメントの観点から対策の目標と具体的手法について論じてきた。これらを単なる机上の空論にとどめず実効性のある施策（社会実装）として展開するには、施策効果の適切な評価や、優先順位を判断するための予察（予測）が不可欠である。さらに、それらの施策を安定的かつ持続的に担う体制（人材・組織）の構築が求められる。

（1）モニタリング（継続的観測）の重要性

私たちは日常的に天気予報を確認し、本日の服装や傘の要否を判断し、週末の行動予定を立てている。現代の気象予測は雨雲の推移や24時間雨量などを高精度で提示し、長期予測や台風の進路予測、さらには各種警戒情報（土砂災害・河川氾濫等）を速やかに伝達する。地震発生時においても、緊急地震速報によって震源と規模、津波予測が即座に共有され、市民は適切な避難行動をとることができる。また新興感染症のパンデミック時や有事における安全保障情報においても、平時からの包括的な監視体制と即時的な情報伝達システムが確立されている。

これらはいずれも、平時からの持続的な観測・モニタリング、およびデータの解析・伝達システムが行政のルーティーンとして構築されているからこそ機能している。膨大な予算と人材を投入して運用されるこれらのシステムは、市民の安全な行動選択に直結し、「自らの身を守るために不可欠な社会インフラ」として定着している。

4 環境省 web サイト「緊急銃猟制度」<https://www.env.go.jp/nature/choju/effort/effort15/effort15.html>（最終閲覧日：2026年8月11日）

5 国家公安委員会 web サイト「定例委員会の開催状況（令和7年11月6日）」https://www.npsc.go.jp/act/report_2025/11-06.htm（最終閲覧日：2026年8月11日）

6 文部科学省 web サイト「クマの出没に対する児童生徒等の安全確保について」https://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/anzen/1417343_00053.htm（最終閲覧日：2026年8月11日）

7 観光庁 web サイト「クマ対策の「観光ピクトグラム」を新たに作成しました～インバウンドを含めた登山客等への多言語による情報発信に向けて～」https://www.mlit.go.jp/kankochu/news08_00029.html（最終閲覧日：2026年8月11日）

一方でアーバン・ベア問題においては、現状、出没後の現場対応に追われ、予防的なモニタリング体制の構築にまで手が回っていない自治体が少なくない。しかしモニタリングの定着こそが課題の本質を明瞭にし、有効な未然防除策を導き出す鍵となる。都市部における出没位置、時期、時間帯などのデータを蓄積・解析すれば、出没リスクの高いエリアや条件の特定・予測が可能となる。比較的出没の落ち着いている平常年（ブナ科堅果類の豊作年等）にこそ、過去のデータを再整理し、多発地域、季節、時間帯に応じた予防施策を練り上げることが重要である。

さらに一步進めて、現場で得られる多角的なデータ（目撃情報、防犯カメラやドライブレコーダーの映像、足跡のサイズ、食痕や糞などの痕跡）や、糞や被毛や血液や唾液など DNA 情報を含む試料を収集し活用することが望ましい。画像や痕跡、DNA 解析等により、個体識別、性別、血縁関係などが明らかになれば、「一時的な通過個体」なのか、「市街地周辺に執着・定着している特定個体」なのかを客観的に判断できるようになる。これにより、侵入ルートへの優先的な防除策の実施や、施策実施後の効果検証（出没減少効果の定量的評価）が可能となる。

得体の知れない恐怖や不安の対象であったクマの「実態（個体数・属性・動線）」をモニタリングによってデータ化し、市民へ適切に共有することは、住民のリテラシー向上と安全行動（脆弱性の低減）をもたらす。降雨後に降水量を測り、激震後に被害を調べるだけのような後手対応から脱却し、平時からリスクの高い年・季節・時間帯・地域を予測して未然防除につなげる体制づくりこそ、行政が果たすべきリスクマネジメントの役割である。

(2) 専門人材の配置・確保と育成

リスクマネジメントに基づくアーバン・ベア対策を社会実装（実効化）するには、専門的な知見と技術を備えた人材の配置が不可欠である。求められる専門人材は大きく以下の2点に集約される。

1. 捕獲・排除技術者（脆弱性・危機対策）：市街地侵入時における人身被害を未然に防止し、現場

から個体を安全かつ確実に排除・捕獲できる高度な技術を有する専門人材である。平時における市街地周辺部の低密度化や定着抑制、警戒心付与のための捕獲や追跡、追い払いも担う。市街地周辺部での威嚇・追い払いにおいては、高度に訓練されたベア・ドッグ（熊撃退犬）及びそのハンドラーを擁する専門民間団体や事業者との連携も有効となる。

2. 鳥獣対策専門職員（行政統括・モニタリング担当）：市町村等の行政内部において、出没情報の収集・分析、迅速な避難呼びかけや情報発信、警察・捕獲技術者・学校等の関係機関との事前調整（緊急銃猟マニュアルの策定・訓練等）を一手に担う統括人材である。

さらに鳥獣対策専門職員は、環境管理（暴露対策）において、自治体・事業所・個人が行う雑草刈払いや誘引物管理に対する技術的指導・助言を行う役割も担う。モニタリングデータの重要性を正確に認識し、関係部局や地域住民、捕獲従事者の理解と協力を取り付けながら施策を推進する上でも、その存在は欠かせない。

しかし現行の自治体体制では、鳥獣行政担当者が他業務（林業・農林振興等）を兼務しているケースが多く、数年単位の人事異動によって専門ノウハウが蓄積されにくい構造的課題を抱えている。また、現場での捕獲を担う人材も、地域の猟友会等に所属する民間ハンターに依拠しており、有事の非常勤対応にとどまることが多い。その結果、平時からの未然防除やモニタリングに十分なリソースを割けず、出没後の対症療法に終始するという悪循環から抜け出せずにいるのが実情である。

こうした課題に対し、政府の「クマ被害対策ロードマップ」（2026年3月決定）などで提示された「ガバメントハンター（自治体雇用ハンター）」という概念は大きな注目を集めた。当初、この言葉は「市街地で銃を射撃して捕獲を行う公務員」といった捉え方をされ、単なる「捕獲要員の公務員化」と解釈される懸念や曖昧さが残されていた。しかし、「鳥獣の保護及び管理を図るための事業を実施するための基本的な指針改正案」⁸によれば、ガバメン

8 環境省 web サイト「鳥獣の保護及び管理を図るための事業を実施するための基本的な指針改正案」<https://www.env.go.jp/content/000404898.pdf>（最終閲覧日：2026年8月11日）

トハンターとは一義的に「地方公共団体の鳥獣行政担当職員」であり、その役割として①捕獲等を行う役割、②生息環境管理・被害防除（誘引物除去等）を行う役割、③地域住民・猟友会・警察等の関係主体間を調整する役割、の3つを兼ね備えた専門人材として位置付けられている。すなわち、単に「銃を撃つ公務員」にとどまらず、地域と連携して総合的な防除対策・リスク管理を主導する人材であることが期待されているのである。この環境省の整理は、本稿で論じてきた「リスクマネジメントを担う専門人材」のあり方と完全に合致する。そして、このような多角的かつ高度な業務は、会計年度任用職員等の不安定な雇用形態や、短期の人事異動で入れ替わる一般的な行政職では継続的に担うことが極めて困難である。正規雇用の専門職員として位置付けた上で、新たな人材の採用枠組みの構築や、既存職員に対するリスクリテラシー（学び直し）プログラム等の研修機会を提供し、持続的な人材育成・定着を図るアプローチが求められる。

アーバン・ベア問題の根本的解決に向けては、こうした「対症療法的な非常勤体制」から早期に脱却しなければならない。専門知見を持った鳥獣担当職員の正規雇用・継続配置、及び捕獲・防除技術者の常勤化・育成支援など、行政として腰を据えた組織基盤・ガバナンス体制の強化を急ぎ推進すべきである。

参考文献

- 佐藤喜和（2021）『アーバン・ベアーとなりのヒグマと向きあう』東京大学出版会
- 佐藤喜和（2026a）「クマに強い地域づくりの実現に向けて」『都市問題』第117巻7号、pp.4-12.
- 佐藤喜和（2026b）「ヒグマ」坪田敏男・佐藤喜和・山崎晃司著『クマとともに』東京大学出版会、pp.65-111.

シリーズ②

都市における鳥類による被害とその解決策

一般財団法人中村浩志国際鳥類研究所

信州大学 名誉教授 中村 浩志

人と野鳥の関係は、これまで長い間続いてきた人が野鳥を食べる関係から、人が野鳥を守る関係へと変化したことで、近年多くの野鳥が都市に進出するようになった。その結果、野鳥と都市住民との間で様々なトラブルが起きている。現在、最も深刻な課題は、都市の繁華街に大群でねぐらをとるようになったムクドリの問題である。なぜ、ムクドリが最近繁華街にねぐらをとるようになったのかの理由を明らかにした上で、この問題の唯一の解決策は、群れが都市に集まり始めた初期段階で住民が協力し徹底的に追い払うことで、都市にねぐらをとることを諦めさせ、以前のように郊外にねぐらをとる習性に戻すことであることを示した。また、野生動物とは一定の緊張関係を持ち、互いに棲み分けることの重要性に言及した。

1 市街地に集まりねぐらをとるムクドリの大群

梅雨が開ける7月下旬以降になると、毎年テレビや新聞に市街地の駅前などに夕暮れとともに集まって来るムクドリの大群（写真1）がニュースで報道されるようになる。集まって来るのは、ちょうど仕事を終えて帰宅する時間である。数千羽のムクドリが空を黒くして市街地の上空を巡回する様は、異様で、その場に遭遇した人に不気味ささえ感じさせる。

巡回は、車のライトが点灯し始めるころまで続く。そのころになると電柱やビルの屋上、樹上などに大群でとまっては飛び立つことを繰り返した後、やがてそれらの1か所に落ちて着いて、そこをねぐらとして一晩を過ごす。翌朝には、夜明けとともに大群はどこともなく飛び去ってゆく。昼間は見かけなく、夕方になると集まってきてねぐらをとることを繰り返す。

現在では、日本のほとんどの都市でこのムクドリの大群がねぐらをとっていて、大きな社会問題になっている。夕暮れに群れが巡回する下や群れがとまる電線の下などは、糞で車や歩道が汚される。ま

写真1 2015年2月、長野市内の繁華街に集まってきた数万羽のムクドリの大群



出典：筆者撮影。

た、通行人の衣服にも糞が落ちてくる。さらに、ねぐらで数千羽から1万羽が一晩にする糞は多量で、その糞の悪臭も深刻である。駅前などの繁華街は、人にとって最も清潔にしておく場所である。市によっては、歩道に落とされた糞の清掃やねぐら場所の糞の除去に年間数百万円の予算を使っている。

さらに、市街地のねぐらに集まってきたムクドリは絶えず耳ざわりの声で鳴きかわし、ねぐらについ

た後も夜中まで鳴き続ける。そのため、その鳴き声による騒音被害も深刻で、近くに住む人の中にはノイローゼになる人も出てくるほどである。

そのため、現在では、市街地にねぐらをとるムクドリを追い払う様々な道具が市販されており、鷹を飛ばして追い払う、ねぐらとなっている木の枝をカットし、街路樹を小さくしてしまう等、様々な試みがなされてきている。しかし、いずれも効果は一時的なものにすぎなく、一向に根本的な問題の解決には至っていない。いくらお金をかけても、何をしても市街地からムクドリを追い払うことができないので、多くの都市では最近ではあきらめムードが広がっている。

では、この問題を解決する方法はないのだろうか？

この問題解決のためには、まず、ムクドリとはどんな鳥なのかを知る必要がある。また、この鳥は、以前から市街地にねぐらをとっていたのではない。そのため、なぜ、最近市街地の繁華街にねぐらをとるようになったのか、その理由についても知る必要がある。

筆者は、これまでいくつかの都市でムクドリを市街地から追い払うことに成功した経験を持っている。その経験をもとに、この問題の根本的な解決策を示した上で、ムクドリなどの野生動物と人との好ましい共存の在り方について言及することにした。

2 農耕地に適応した鳥 ムクドリ

ムクドリは、体全体が灰褐色で、嘴の黄色が特徴の体重 70 ～ 100g の鳥である（写真 2）。雌雄同色で、中国、モンゴルから朝鮮半島、日本にかけて分布する東アジアの鳥である。日本では、九州以北に広く繁殖する身近な鳥で、北海道と東北地方のものは冬に南に移動する。

雑食性で、植物の種子や果物、昆虫などを好んで食べる。農作物に害を及ぼす虫を食べることから益鳥であるが、反面、サクランボ、リンゴ、カキなどの果樹の実も好んで食べるので、害鳥でもある。

4 月から 6 月の繁殖期にはつがいとなり、神社の

写真 2 ムクドリ ほぼ日本中に生息する
日本ではなじみの鳥である



出典：筆者撮影。

大木の洞や建物の隙間に巣をつくり繁殖し、餌は巣から離れた水田、畑、果樹園といった農耕地、河原など開けた環境でとる。雛が巣立つ 6 月頃から群れになり、以後夏から秋、冬を通して群れで生活する鳥である。日中は、農耕地、河原などに群れているが、夜には集まって集団でねぐらをとる鳥である。夏には、各地の林に分散し小群でねぐらをとるが、秋から冬にはしだいに大群となり、冬には数万羽の大群でねぐらをとることもある。

ところで、日本人が稲作などの食物栽培を本格的に始めたのは、弥生時代以降である。それ以前の縄文時代までの日本の自然の姿は、日本は四季を通して雨が多いので、広く森で覆われた森の国であった。その森の国の中を大小の河川が流れ、いたるところに湿地と湖を形成していたというのが、日本の自然の本来の姿であった。

それが、弥生時代に入り稲作が始まったことで、平地の森や湿地は開墾され水田となり、平地には今日の里の開けた環境が広がった。その開けた環境に進出し、人と共に今日まで栄えてきた鳥がいる。スズメ、カラスに加え、ムクドリに代表される農耕地に適応した鳥である。

3 四季によるムクドリの生活の変化

では、人里でムクドリはどんな生活をしているのだろうか？ムクドリの生活を年間通して見てみることにする。

春の繁殖期には、先にもふれたように雌雄 2 羽

がつがいとなって子育てをする。繁殖する場所は、以前は郊外の集落、河原、農耕地に接した林縁の林だったが、最近では都市にも進出し、市街地の神社や公園でも繁殖がみられるようになった。神社のように多数の樹洞が得られる場所では、多くのつがいが集まって繁殖する。

繁殖を終えた7月に入る頃から、巣立った雛を連れて林のある場所に集まりだす。筆者は現在長野市の隣の飯綱町に住んでいるが、長野市内やその郊外で繁殖を終えた多くのムクドリは、千曲川の河川敷に集まってくる。河川敷では、桑の実やニワトコの実がちょうどこの時期に実り、昆虫などの餌も豊富に得られるからだ。夏の間は日中を河川敷で過ごし、主にそこをねぐらとしている。

ムクドリが日中に群れて餌をとる場所は、季節と共に変わる。長野市周辺ではリンゴが収穫期を迎える秋になると、果樹園に群れて収穫前のリンゴに被害をもたらす。霜が降りる11月以降、昆虫などの虫が得にくい時期には、ムクドリの餌は秋に実り冬まで残っている様々な樹種の果実となる。

冬に最初に好んで食べられるのは、収穫されなかったカキの実である。それが終わるとリンゴ、最後には市街地の庭木のピラカンサの実と順番に食べてゆく。その餌の変化に合わせ、ムクドリが日中を過ごす場所や群れの大きさも変化する。

4 ムクドリの就峙行動

繁殖終了後の非繁殖期にムクドリが食べる餌の内容は、地域により異なり、それに対応し日中に群れが過ごす場所には違いがある。だが、夏の時期には虫が多く食べられ、秋以降は果実食になる点は同じで、日中群れて過ごす場所は農耕地などの開けた環境である点はいずれの地域でも同じである。

非繁殖期には、餌内容と餌をとる場所の変化に合わせ、ねぐらをとる場所も季節により変化する。先に述べたように、7月の段階で市街地にねぐらをとる場合もあるが、夏の時期のねぐら場所は変化しやすく、比較的短期間に別の場所に移動する。また、集まる数も多くて数千羽である。夏から秋には、市街地のケヤキなどの落葉性の樹木に主にねぐらがとられる。

ねぐら場所が大きく変化するのは、落葉樹が紅葉

し、葉を落とした後である。以後、冬の時期には、モミ、ヒマラヤスギなどの常緑樹がねぐらになる。それと共に、ねぐらに集まる数も増え、時には万単位の個体が1か所に集まる。また、長期間にわたり同じ場所がねぐらとなる傾向がある。したがって、ムクドリのねぐらが市街地で深刻な被害をもたらすのは、冬の時期である。

ところで、ムクドリが夕方に集まりねぐらをとる行動は、就峙（しゅうじ）行動と呼ばれている。ムクドリの就峙行動については、細野（1962）、黒田（1964）の研究があり、その後は信州大学教育学部の羽田健三先生と学生・卒業生による詳しい研究がある。

最初に広範囲の地域で実施されたねぐら調査は、長野県北部の善光寺で1963年12月末（無雪期）と年が明けた翌1964年1月（有雪期）に行われた調査である（羽田〔他〕1967）。それによると、日中に長野盆地の各地に分散していた群れは、午後3時ごろからねぐらへの移動を開始し、途中の中間集合場所を経て、多くの個体は善光寺平の北の端にある赤岩ねぐらに集まり、無雪期には4万3,000羽、有雪期には5万羽がねぐらをとっていた（図1）。このねぐらに最も遠くから集まってきた群れは、長野盆地中心部の川中島で日中を過ごした群れで、ねぐらとの直線距離で約32kmであった。また、この大群のねぐらとは別に、500羽以下の小ねぐらが善光寺平各地にみられた。赤岩ねぐらとその他の小ねぐらは、いずれも郊外の竹林にとられ、当時は長野市などの市街地にねぐらは存在しなかった。

2回目の調査は、1981年12月から翌年1月に長野盆地とその北の飯山盆地、さらに南の上田盆地を含めた広範囲で実施された（信州鳥類生態研究グループ1983a）。その結果によると、ねぐらとなった場所は、前回の調査とは大きく異なり（図2）、飯山盆地と長野盆地北部で日中を過ごした群れは、長野盆地中心部にある須坂市野辺にねぐらをとった。この結果によると最も遠くから集まってきたのは、飯山盆地の群れで、約40kmの距離を毎日往復していた。それに対し、長野盆地南部と上田盆地の群れは、長野盆地中心部の青木島ねぐらと上田盆地ねぐらに分かれていた。また、これらとは別に前回

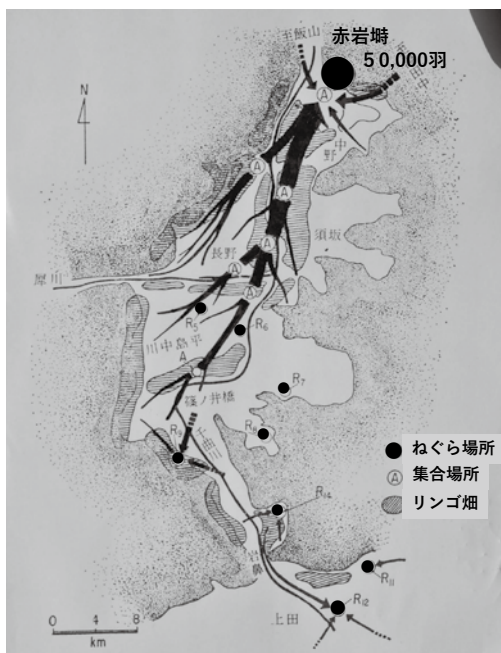


図1 1964年1月の長野盆地におけるムクドリの冬ねぐら分布と就峙経路。黒丸がねぐら場所、その大きさがねぐらに集まった個体数を示す。

出典：一部加工し、羽田〔他〕1967より転載。

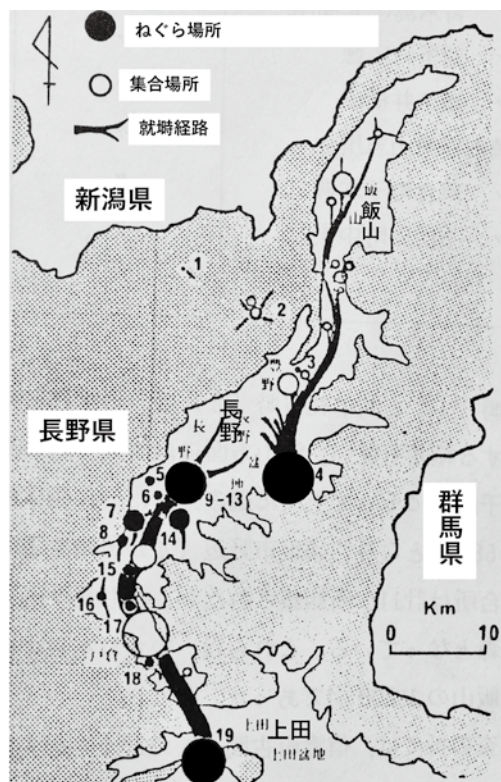


図2 1981年12月から翌年1月における飯山盆地、長野盆地、上田盆地におけるムクドリのねぐらの分布と就峙経路

出典：一部加工し、信州鳥類生態研究グループ1983aより転載。

同様500羽以下の小ねぐらも各地にあった。また、2回目の調査でも、ねぐら場所となっていたのはほとんどが郊外の竹林で、市街地にねぐらはまだなかった。

さらに、2回目と同じ1981年から1982年の冬には、長野県全域のねぐら調査も実施された（信州鳥類生態研究グループ1983a）。それによると（図

3）、長野県全体には71のねぐらがあり、合計すると当時長野県内には約10万羽（99,221羽）のムクドリが生息していたことがわかった。

なお、カラス（ハシボソガラスとハシブトガラス）もムクドリと同様の就峙行動をとることから、1963年12月から翌年1月にかけて、長野県北部

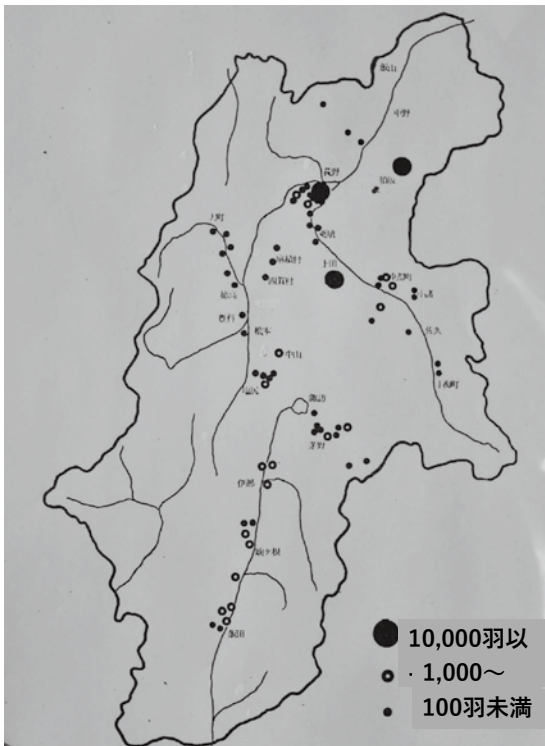


図3 1981年12月から翌1月における長野県下におけるムクドリのねぐらの分布

出典：一部加工し、信州鳥類生態研究グループ 1983a より転載。

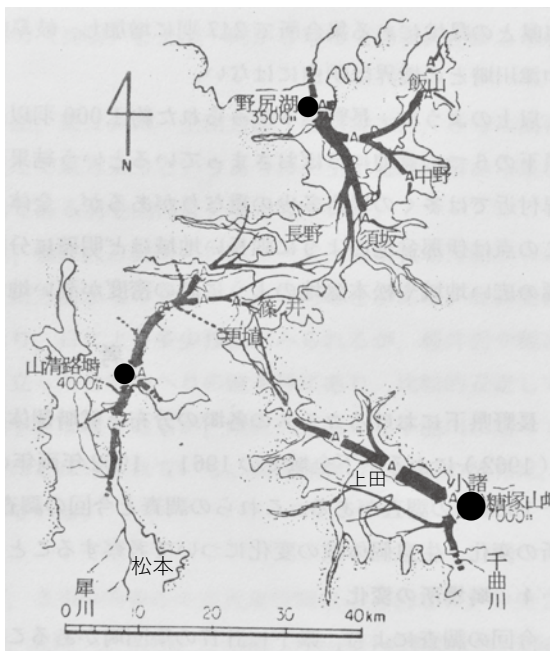


図4 1963年12月から翌年1月における長野県北部におけるカラスのねぐら分布と就峙経路

出典：一部加工し、羽田〔他〕1966 より転載。

地域で調査が実施された（羽田〔他〕1966）。その結果によると（図4）、長野盆地北部と飯山盆地のカラスは野尻湖ねぐらに3,500羽、長野盆地東部から松本盆地北部の個体は山清路ねぐらに4,000羽、長野盆地南部から上田盆地の個体は小諸市の糖塚山ねぐらに7,000羽がそれぞれねぐらをとっていた。また、同様の調査が長野県全域で1978年12月か

ら2月に実施され、当時長野県内には12のカラスのねぐらがあり、合計2万9,412羽のカラスが生息していたことがわかった（信州鳥類生態研究グループ1983b）。

この2回の調査で、カラスがねぐらを取っていた場所は、いずれも人里に隣接したアカマツ、スギ、コナラ等の山地の林で、当時はムクドリと同

様、市街地にまだねぐらをとっていなかった。

5 なぜ、ムクドリは都市にねぐらをとるようになったのか？

では、長い間郊外にねぐらをとっていたムクドリは、いつごろから市街地にねぐらをとるようになったのだろうか？また、その理由は何だったのか？

今から70年前の筆者が小学生だったころには、ムクドリはスズメやキジバトなどとともに空気銃などで捕獲され、食べられていた。それが、1960年代に多くの野鳥は捕獲が禁止され、野鳥保護の考えが普及したため、それまでの人と野鳥の関係がこの時期を境に大きく変化した。長い間、野鳥は人の食料の一部だったが、この時期から野鳥は食べる対象から保護する対象になったことで、野鳥にとって人は危険な存在ではなくなった。その結果として、様々な野鳥が徐々に都市にも進出するようになった。

ムクドリが現在都市でねぐらをとっている場所には、共通した特徴がある。駅前や繁華街といった一晩中明るく、人や車が絶えない場所である。人が危険で怖い存在でなくなった結果、ムクドリは、それまでの郊外でねぐらをとるよりも、かえって人の多い場所の方が安全で快適に夜を過ごせることを数十年かけて学習したのだ。一晩中明るく、人や車の絶えない場所は、彼らの夜の天敵であるフクロウやテンといった捕食者がいないからである。また、冬には、郊外よりも都市の方が気温が高く、過ごしやすからである。

ムクドリと同様、同じ時期にスズメ、カラス、ハクセキレイなども市街地にねぐらをとるようになった。

6 成功した市街地からのムクドリ撃退作戦

筆者が勤めていた信州大学教育学部のある長野市では、2000年ころから市街地の長野大通りのケヤキ並木にムクドリが集団でねぐらをとるようになった。それ以来、市民の苦情に応じて市役所の担当者はケヤキの木に光るものや匂いのきついもの、さらには音を出すものなどをつけて追い払おうとしたが、一向に効果がなかった。事態が深刻になったのは十数年がたってからであった。それまでは、ケヤ

キの木が落葉するとムクドリの群れはいなくなったのが、ある年からその後も大通りに隣接した鍋屋田小学校グラウンドのヒマラヤスギにねぐらを移し、冬も通して数万羽の大群が居座るようになった。その結果、グラウンドの遊具は糞で使えなくなり、大通りに面したバス停も糞まみれの状態になった。

そのため、長野市は、ヒマラヤスギの上半分と大通りに面した枝をカットしたが大群はそれでもなお同じ場所にねぐらをとり続けた。万策尽きた長野市は、鳥の研究をしているということで、私に2015年の2月に相談に訪れた。

ことの深刻さを理解した筆者は、問題のヒマラヤスギへのムクドリの就群行動を観察し、撃退作戦を立てた。筆者がとった作戦は、ムクドリが最も怖いものを使い、このねぐらは安全でないことを教える作戦であった。ムクドリにとって最も怖いのは、日中はオオタカなど猛禽のタカ類、夜はフクロウやテンといった捕食者である。研究室にあったオオタカとクマタカの古い剥製それぞれ1個とフクロウの剥製3個を、カットされたヒマラヤスギの最も高い目立つ場所に半日かけて設置した（写真3・4）。

ねぐら場所に夕方集まってきた群れは、ねぐらの上空を大群で何回も旋回する。この行動は、ねぐら場所の安全を確かめる行動である。旋回を始めたタイミングを見計らって、校庭に設置された拡声器からオオタカやフクロウの鳴き声を一声か二声流すという作戦であった。その声を聞いて驚いたムクドリは、下を見ると天敵の声の主がいることに気づくことになる。

作戦はもう一つあった。遅くねぐらに集まってきたムクドリは、旋回をせずに直接ヒマラヤスギのねぐらに入る。そのような個体には、針金をグラウンドの地上からヒマラヤスギの最も高い場所に斜めに張り、針金に沿ってロケット花火を飛ばす作戦であった。火をつけるとロケット花火は針金に沿ってシュシュと音を立てて飛んでいき、最上部でパンと破裂する。

準備がすべて整った段階で、市役所の関係職員とねぐら場所近くの区長さん全員、さらにマスコミ関係者に小学校に集まっていただき、前日に会見を開き、作戦等を事前説明した。9月15日の実施日には、長野市内の4つの放送局が実況中継すること

写真3 ねぐらとなっているヒマラヤスギの上に
設置されたフクロウの剥製



出典：筆者撮影。

写真4 ねぐら場所の隣の木に設置された
オオタカの剥製



出典：筆者撮影。

になった。

旋回が始まり、私の合図でタカの声が流されると、旋回する群れは大きく崩れ、その段階でねぐらをとることを断念し飛び去る個体が多くいた。その後集合してきた個体により旋回する数が増えるたびにタカとフクロウの声が流された。その結果、夕暮れ近くには旋回は見られなくなった。遅く集まってきて、旋回せずにヒマラヤスギのねぐらに直接入る個体は、ロケット花火で追い払った。こうして、初日の段階からヒマラヤスギにねぐらをとる個体はいなくなった。

この段階でムクドリへの追い払いが終わったわけではない。一部の個体は、ねぐら場所近くの別の場所にねぐらをとろうとしていた。そのため、追われた

個体がどこにねぐらをとっているかの情報を得て、そこからの追い払いもした。一度追い払われた個体なので、2回目、3回目は、下で手を叩き、大声を出すだけで追い払うことができた。こうして、この日の夜9時ころには、長野市街地からすべてのムクドリを追い払うことができた。

2日目に集まるムクドリの数は、初日の十分の一に、さらに3日目にはその十分の一になり、以後長野市内にねぐらをとるムクドリはいなくなり、作戦は成功した。

翌2016年には、浜松市からムクドリへの追い払いの依頼があった。浜松駅前のケヤキの木やカシの木に、秋から冬に1万羽のムクドリがねぐらをとっていた。浜松市は20年近くにわたり追い払いを試みたが、追い払うことができずにいた。2月17日から19日の3日間かけ、長野市で行ったのと同様にタカ（写真5）とフクロウの剥製、さらにその鳴き声で、浜松市内からムクドリを追い払った。さらに、同じ2016年の8月には、福島県会津若松市の駅前から1万羽のムクドリ、2020年9月には福島県の福島駅周辺から1万羽のムクドリを撃退した。1万羽を超える個体が集まったねぐらからムクドリを追い払うことは、民間の力では無理である。

2018年3月には、ほぼ同様な方法で、長野県中野市の住宅地近くにねぐらをとる数千羽のカラスを撃退することにも成功し、この方法はカラスの撃退にも使えることがわかった。

写真5 浜松駅前のカシの木に設置された
オオタカの剥製



出典：筆者撮影。

7 根本的な解決策は郊外にねぐらをとる習性に 戻す

上記のように長野市から始めて計4つの都市でムクドリを撃退することに成功したが、この方法のみでは市街地から長期間にわたりムクドリを排除することはできないことを、筆者は最初から理解していた。一旦追い払えば、しばらくの間は市街地に集まって来なくなるが、いつかはまた市街地にねぐらをとりに集まって来るからである。夏に追い払っても、秋にまた集まって来るかもしれないし、冬に追い払っても、その年の繁殖を終えた後に再び集まって来る可能性が高い。そうなったら、また追い払いをする必要があり、イタチゴっこになるからである。

さらにもう一つ大きな問題があった。筆者の確立した追い払い方法はだれにでもできるものではないことである。筆者は長年にわたり様々な鳥の研究をしてきたので、ムクドリの習性を知り尽くしているだけでなく、60歳過ぎてからは鳥の気持ちがわかると自分で言えるほどに様々な経験を持っていた。そのため、就時行動を事前に観察することで、ねぐら場所に応じてタカやフクロウの剥製と拡声器をそれぞれの位置に設置するのが最も効果的か、群れの旋回中どのタイミングで鳴き声を聞かせるのが効果的かの判断ができた。さらに、筆者は木登りが得意なので、手伝いの人が1人か2人いたら、自分で剥製や拡声器をねぐら場所に半日で設置できた。そんなことができる人は、他にはあまりいない。

市街地にねぐらをとるようになったムクドリの問題の解決策として、筆者が出した根本的な解決策は、以前のように郊外にねぐらをとる習性に時間をかけて戻すことであった。そのためには、多くの人の協力が必要である。市役所の担当者だけではどうにもならない課題である。

ムクドリを以前のように郊外にねぐらをとる習性に戻すにあたって、肝心なのは市街地のねぐらにムクドリが再び集まりかけたまだ少数の段階に徹底的に追い払うことである。数百羽の段階であったら、ねぐらの下で手を叩くとか爆竹を鳴らす程度で、その場から追い払うことが可能である。その結果、近くの別の場所に移ったら、その場でも追い払いを繰り返すことで、ムクドリに市街地にねぐらをとらせ

ないようにし、市街地にねぐらをとることを諦めさせるのである。

そのためには、市役所の担当者と共に市街地の市民が一体となって、どこにムクドリの群れが集まりはじめたか、追い払った群れが次にどこに移動したか等の情報を密にし、初期段階に徹底的に追い払う体制の確立が必要である。筆者が計4回の追い払い実施前に行った事前説明会に、4回共に市街地の区長さんにも参加いただいたのは、郊外にねぐらに移させるには市民の方の協力が欠かせないことを理解してもらい、協力してもらうためであった。

しかし、その体制を構築することは、簡単ではない。問題の一つは、市の担当者は数年で交代するため、筆者が指導した郊外にねぐらをとる習性に戻すための上記の対策方法は、次の担当者に必ずしもしっかり引き継がれていないことであった。

長野市で追い払いをして2年後、今度は同じ長野市街地にある公立小学校のヒマラヤスギに数万羽のムクドリのねぐらができてしまい、筆者が再度前回と同じ方法で撃退することになった。その2回目の追い払い以後は、市民と連携したムクドリの徹底した追い払いで、市街地から郊外にねぐら移すことに成功したのである。今では、夏の一時期を除き、長野市では現在まで10年間にわたりねぐらの問題を解決することができている。

ムクドリと人とが市街地で共存することは、しょせん無理な話である。両者が共存するためには、以前のようにムクドリは郊外に、人は都市にと互いに棲み分ける以外にない。それができたら、人の方が一方的に被害をこうむることはなくなり、追い払いや清掃のために毎年多額の費用を使う必要がなくなる。

ムクドリと人とが再び良好な関係を取り戻すには、上記のように市街地にねぐらをとりに集まった初期段階で市民が協力して徹底的に追い払うことを1・2年続けることで、市街地にねぐらをとることを諦めさせる以外に解決策はないのである。何をしても追い払えないことから諦めるのではなく、今回示した解決策をもとに、多くの都市で取り組んでもらいたい。その結果、市街地の駅前や繁華街での理想的な都市計画の実施が可能となり、緑豊かで清潔

な都市環境を取り戻すことになることを切に願っている。

8 市街地で人の生活を脅かす他の野鳥への対策

以上、都市の市街地にねぐらをとるムクドリ被害とその解決策について述べたが、都市における鳥の被害は、これだけではない。

都市の建物にねぐらをとり繁殖するドバトの糞による建物への被害は、以前から大きな問題になってきた。今から 50 年ほど前、長野市の善光寺の建物に多数のドバトが住み着き、その糞害から貴重な建物を守ることが課題となった。この課題は、ドバトがねぐらをとり繁殖している場所に金網を張り、ドバトがとまれないようにすることで、今では解決されている。また、長野駅の以前の建物にもドバトが住み着き、その糞害が問題になったが、新しい駅に建て替える際、ドバトがとまれない構造にすることで、今は解決されている。数年前には、長野市の運動施設の天井に住み着いたドバトの糞で、観覧席の椅子が糞で汚されるので、どうしたらよいかと相談をうけたことがある。その対策として天井全体をネットで覆い、ドバトがとまれないようにする提案をした。ドバトの対策は、建物自体をドバトがとまれない構造にすることで、ほぼ解決可能である。

また、市街地の送電線鉄塔にカラスが営巣し、時々停電を起こすので、良い対策はないかと電力会社から相談されたことがある。鉄塔に巣を造るようになったのは、カラスの新しい文化なので、巣を造ったらすぐに取り除くことを続けること、鉄塔自体を可能な限りカラスが巣を造りにくい構造にすることを提案した。それらの対策をとった結果、カラスによる停電を減少させることができた。

さらに、都市部におけるカラスによるごみ置き場の攪乱がある。この問題は、カラスからごみを隔離する等様々な工夫をすることで、最近では被害が軽減されている。

先に述べたように、近年人は野鳥にとって以前のように危険な存在で無くなったことで、多くの野鳥が都市部に進出し、人の生活と接触する機会が多くなった。そのため野鳥が人とトラブルを起こす機会は多くなったが、その多くは人の努力と工夫で解決できると考えている。

9 増えすぎた野生動物の数を減らし人との緊張関係の再構築が必要

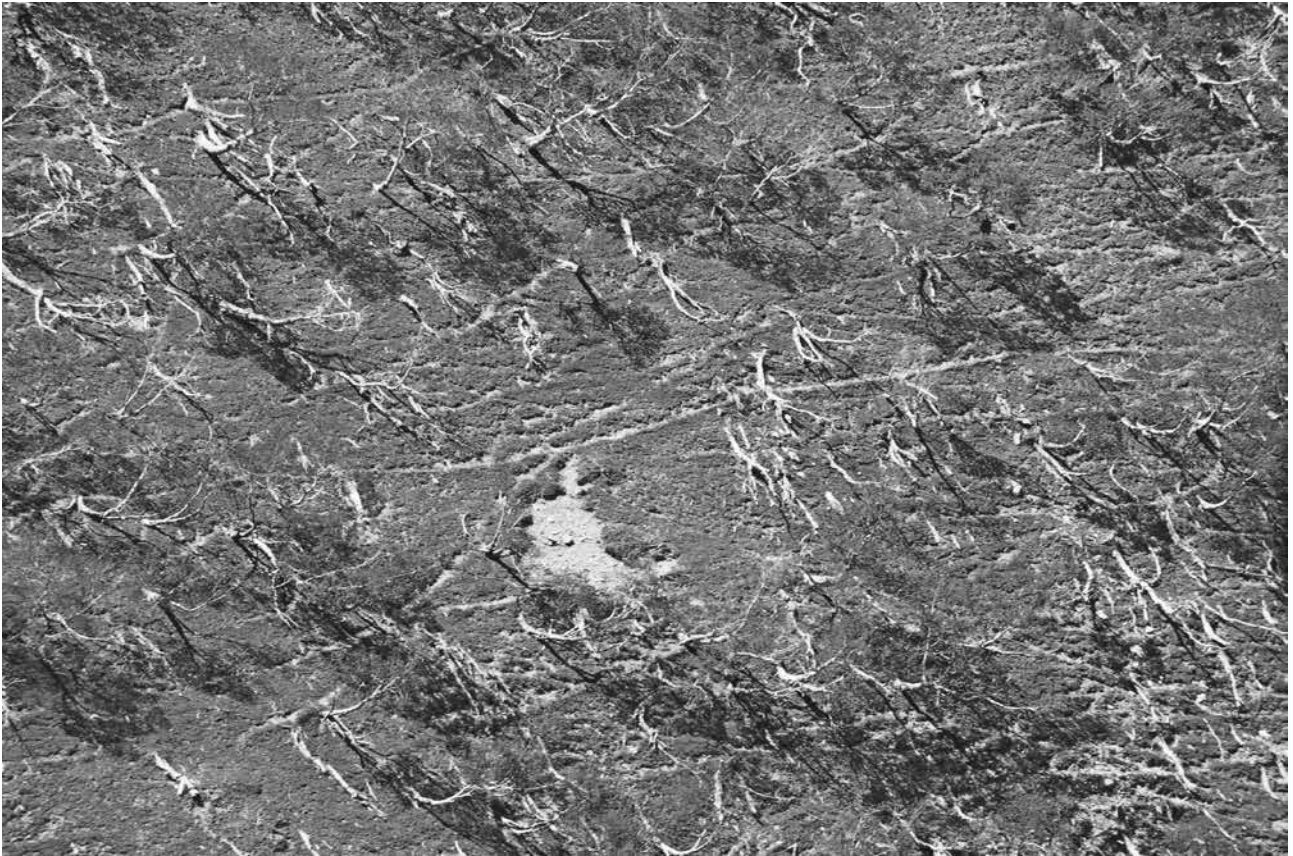
人の生活圏に進出し人の生活を脅かしているのは、野鳥だけではない。たびたび報道されているように、最近ではクマが都市にまで出現するようになり、人身被害も増えている。だが、人の生活圏に侵入するようになったのは、イノシシ、ニホンザル、ニホンジカ、カモシカも同様である。なぜ、これらの野生動物は、最近人の生活圏に侵入するようになったのだろうか？また、この問題に、我々は今後どのように対処したらよいのだろうか？

これらの野生動物の侵入は、必ずしも人の生活圏にだけではない。筆者は長年にわたり、ライチョウの調査と保護活動に携わっているが、最近、これらの野生動物はライチョウの棲む高山帯にも侵入するようになった(中村 2006・2013)。筆者が 30 歳の頃にライチョウ調査で山に登っても、高山帯でニホンジカ、ニホンザル、イノシシ、クマに出会うことはなかったが、最近ではこれらの野生動物を高山帯で見かけることが普通になり、高山のお花畑の食害といった深刻な問題を引き起こしている(写真 6)。クマも含めて、これらの野生動物は上と下に分布を拡大し、高山と人の生活圏双方で問題を起こしているのである。

このような事態を引き起こすようになった原因は、最近これらの野生動物の数が増えすぎたことにある。かつて日本では、オオカミがこれらの野生動物が増え過ぎるのを抑える役割を果たしていたと言われている。そのオオカミが絶滅した後は、人が代わって鉄砲で駆除することで数が増え過ぎるのを抑えていた。その役割を果たしていたのが猟友会であった。しかし、近年、猟友会の会員数の減少と高齢化で野生動物の数を抑える役割が果たせなくなった。そのことが、これらの野生動物の数の増加を引き起こすことになったのである。したがって、クマをはじめとしたこれらの野生動物の数を日本の自然環境に合った数まで減らし、自然とのバランスを取り戻すことが、今日起きている野生動物問題の根本的な解決策である。

もう一つの課題は、先に人とムクドリとの好ましい関係について述べたように、人とクマなど野生動物との間で一定の緊張関係を取り戻すことである。

写真 6 ニホンジカの食害で失われた南アルプス塩見岳のお花畑 多数の鹿道がつけられ、一部では土砂の流出が始まっている



出典：筆者撮影。

野生動物が人を恐れるという関係を取り戻すことにより、里、里山、都市は人の領域、山地の森はクマなどの野生動物の領域といったかつての棲み分け関係を取り戻すことが、農業被害、ひいては人身被害を減らすことになる。

野生動物は、ペットとは異なる。天敵などがいないと、野生動物はその動物が本来持っている能力いっぱいにな数を増やす。行き過ぎた動物愛護は、自然のバランスを崩し、様々な問題を引き起こすことになるのである。

参考文献

- 黒田長久（1964）「ムクドリの罫アンケートその他について」『鳥』第 82 号、pp.79-105.
- 信州鳥類生態研究グループ（1983a）「長野県下におけるムクドリの冬罫の分布と就罫個体数」『長野県下における特殊鳥類調査報告書』pp.117-133.
- 信州鳥類生態研究グループ（1983b）「長野県下におけるカラスの集団罫の分布と就罫個体数」『長野県下における特殊鳥類調査報告書』pp.97-107.
- 中村浩志（2006）『雷鳥が語りかけるもの』山と溪谷社
- 中村浩志（2013）『二万年の奇跡を生きた鳥 ライチョウ』農文協
- 羽田健三・飯田洋一・香川敏明・母 袋卓也・山岸哲（1966）「カラスの長野県北信部の就罫地域群について 第 1 報」『日本生態学会誌』第 16 号、pp.213-216.
- 羽田健三・牛山英彦・寺西けさい・佐野昌男（1967）「長野県下の善光寺平におけるムクドリの冬期の就罫地域群（第一報）」『日本生態学会誌』第 17 号、pp.234-237.
- 細野哲夫（1962）「軽井沢東部地区におけるムクドリの罫および就罫行動」『鳥』第 79 号/第 80 号、pp.145-162.

シリーズ③

都市自治体のクマ対応を地域個体群管理へつなげる

株式会社野生動物保護管理事務所 主幹研究員 大西 勝博

近年、クマの分布域拡大や個体数増加に伴い、都市自治体では出没時の安全確保、誘引物管理、捕獲等の対応が一層求められている。本稿では、国内外の事例を踏まえ、都市自治体が担う安全管理を都道府県による地域個体群管理へつなぐ方策を検討する。特に、捕獲頭数ではなく捕獲圧とその効果を評価すること、広域的な保護管理ユニットと現場の対策・効果検証をつなぐ実務管理単位を設定すること、出没・被害・捕獲情報を共通化すること、分布拡大地域へ事前に専門人材を配置することの必要性を論じる。これらを通じ、市町村の安全管理を継続的に地域個体群管理へ還元する仕組みを提示する。

1 クマ管理をめぐる課題について

野生動物管理は、人の管理でもある。筆者はこれまで、米国の野生動物管理を例として、野生動物そのものの個体数や分布を調整するだけでなく、土地所有者、住民、行政機関等が管理目的を共有し、役割を分担することの重要性を論じてきた（大西 2024：321）。また、米国のシカ管理で用いられる管理単位を例に、一定の空間ごとに管理目標を設定し、対策と効果検証を結び付ける考え方や、野生動物管理専門職員（Wildlife Biologist）等が長期的に管理へ関与する仕組みについても紹介してきた（大西 2024：321-323）。クマ管理については、環境整備だけでなく、出没した問題個体への対応と個体群管理を組み合わせる必要性を整理している（大西印刷中）。

近年、日本のクマを取り巻く状況は大きく変化している。クマ類の分布域は長期的に拡大しており、地域によっては個体数の増加もみられる中、市街地や集落への出没、人身被害及び捕獲への対応が大きな行政課題となっている。2024年にはクマ類（四国の個体群を除く）が指定管理鳥獣に指定され、2025年には危険鳥獣が人の日常生活圏に出没した

際の緊急銃猟制度が創設された。こうした制度変更は、クマ問題が単発の被害対策だけではなく、中長期的な管理課題として位置付けられるようになったことを示している（環境省 2026：1-3）。

市街地等への出没を抑えるため、放任果樹、生ごみ、未収穫作物、塗料類、ペットフード等の誘引物を除去・管理し、電気柵・電気マット等を設置し、侵入経路となり得る河畔林や耕作放棄地等の見通しを確保することは不可欠である。北米の都市域でも、人為的な餌資源へのアクセスがアメリカクロクマの空間利用と軋轢に深く関係し、生ごみ等の管理と住民側の行動変容が重要であることが示されている（Lewis et al. 2015）。国内でも、問題個体への対応だけでなく、誘引物管理や追払いを組み合わせる必要性が指摘されてきた（横山〔他〕2008）。この意味で、誘引物管理はまさに「人の管理」である。

一方、環境整備を軋轢対策の中心に据えてきた地域であっても、地域個体群が増加し、クマによる生活圏の利用が進む状況では、個々の誘引物対策だけで軋轢を抑え続けることには限界が生じ得る。その一例が米国コネチカット州である。同州には現在も

一般的なアメリカクロクマの狩猟シーズンがなく、鳥の餌、生ごみ、ペットフード等の誘引物管理、電気柵、住民への情報提供等を主要な軋轢対策としている。ただし、農作物や家畜等への被害に対しては、特別許可による捕獲も限定的に認められている。

こうした対策を続ける一方、クロクマの分布は拡大しており、現在では州内 169 全市町で確認されている。母子が確認される自治体も増加し、2020～2025 年には住宅への侵入が 265 件報告されるなど、生活圏における軋轢も続いている（Connecticut Department of Energy and Environmental Protection 2026）。

もちろん、この事例のみから、一般的な狩猟が行われていないことが個体群や軋轢の増加を直接引き起こしたと結論付けることはできず、誘引物管理の重要性が低いことを意味するものでもない。問題は、既に生活圏を利用する個体では、一つの誘引物へのアクセスを遮断しても、同じ地域内で別の餌資源を利用する可能性があることである。したがって、生活圏での環境・誘引物管理に加え、既に出没する個体への対応と、その背景にある地域個体群の管理を組み合わせる必要がある。

環境省の最新ガイドラインは、個体群管理、生息環境管理及び被害防除対策を組み合わせることを基本とし、いずれかのみを実施する場合には適切なゾーニング管理が成立しないとしている。さらに、個体数が著しく増加した地域では、生息環境管理や被害防除対策だけでは軋轢の効果的低減につながりにくいとしている（環境省 2026：28-29）。したがって、「環境整備か捕獲か」という二者択一で考えるのではなく、①人の生活圏を利用しにくくする環境・誘引物管理、②既に生活圏へ出没した個体への危険度評価、追払い、捕獲等の出没個体対応、③地域個体群の個体数、密度、分布及び捕獲圧を扱う個体群管理を、異なる対象に働きかける対策として組み合わせる必要がある。

本稿の主題は、この 3 つの対策を誰が実施するかという単純な役割分担ではない。都市自治体が現場で行う安全管理を、都道府県及び広域的な地域個体群管理へどのようにつなげ、その結果を再び次の施策へ還元するかである。さらに、クマの分布が拡

大する中では、軋轢が顕在化してから体制を整えるのではなく、その前段階から自治体と関係機関が対応できる状態をつくる必要がある。以下では、捕獲圧、保護管理ユニットと実務管理単位、情報基盤及び専門人材という 4 つの観点から検討する。

表 1 クマ管理における 3 つの作用点

作用点	主な内容と役割
生活圏の環境・誘引物管理	生ごみ・放任果樹等の除去・管理、電気柵、緩衝帯整備等により生活圏利用を予防する。
出没個体対応	危険度評価、追払い、捕獲、緊急銃猟等により即時的な安全を確保する。
地域個体群管理	個体数・分布の把握、捕獲目標の設定、捕獲圧とその効果の評価により中長期的に個体群と軋轢を調整する。

出典：環境省（2026）、大西（印刷中）を基に筆者作成。

2 都市自治体の安全管理と地域個体群管理について

（1）市町村が担う安全管理について

本稿では、住民の安全確保を中心とする市町村の対応を「安全管理」とする。都市自治体にとって、クマの出没は緊急性の高い行政課題である。住民から目撃情報が寄せられれば、学校や保育施設への連絡、住民への注意喚起、警察との調整、巡回、捕獲従事者への連絡、必要な許可手続等を短時間で判断しなければならない。環境省ガイドラインでも、市街地等での出没対応は市町村が中心となり、通報の受取り、情報統括、注意喚起、現場統括等を担い、都道府県は市町村を支援する役割が示されている（環境省 2026：34-35, 57）。この場面で最優先される目的は住民の安全確保である。したがって、市町村が一頭の出没個体に対応する際、地域個体群全体の増減傾向や翌年度の捕獲目標まで直接判断することを求めるのは現実的ではない。

（2）安全管理が地域個体群に与える影響について

一方、一件ごとの安全対応を地域全体から見ると意味が変わる。現在、ヒグマ及びツキノワグマの捕獲では許可捕獲が大きな割合を占める（環境省 2026：16-17）。被害防止又は安全確保を目的とした捕獲であっても、複数の市町村で積み重なれば、

地域個体群に対する主要な人為的死亡要因となり得る。すなわち、市町村にとっては「出沒対応としての1頭」であっても、都道府県から見れば、地域個体群における「1頭の人為的死亡」として積み上がる。

梶（2020）は、野生鳥獣管理では管理対象となる空間とそれに対応する行政組織との間にギャップが生じ、市町村の有害捕獲と都道府県による広域的な個体数調整を連携させる必要性を指摘している。市町村による安全確保を目的とした捕獲と、都道府県による個体群管理は目的が異なるが、同じ地域個体群に作用している。この2つの見方は矛盾しない。ここに、安全管理と個体群管理をつなぐべき理由がある。

（3）生活圏での軌跡管理と個体群管理の役割について

環境整備と出沒個体対応は、実務上は「生活圏における人とクマの軌跡管理」という一つの大きな括りに置くことができる。ただし、両者が働きかける対象は異なる。誘引物管理や緩衝帯整備（森林縁辺部の下草や藪を刈り払い、見通しを確保する取り組み）は出沒を未然に防ぐ予防的対策であり、追払い、捕獲、緊急銃猟等は既に出沒した個体への事後的又は即時的対応である。これらに対し、個体群管理はより広い空間と長い時間軸で個体数、分布、密度及び死亡率を調整する。都市自治体が担う生活圏での軌跡管理と、都道府県が担う地域個体群管理は目的も時間軸も異なるが、捕獲を介して直接つながるとともに、出沒・被害・捕獲等の記録を通じて相互の管理を評価することができる。そのため、役割を分けた上で両者をつなぐことが重要である。

3 捕獲頭数から捕獲圧への評価転換について

（1）捕獲頭数と管理効果の違いについて

国内では、捕獲頭数そのものが事業の成果として捉えられやすい。しかし、捕獲頭数と管理効果は同義ではない。同じ10頭の捕獲でも、推定100頭の地域個体群に対して10頭を捕獲する場合と、1,000頭の地域個体群に対して10頭を捕獲する場合では、個体群に与える影響が異なる。

また、どのような個体を、どこで、どの時期に捕

獲したかによって、捕獲の意味は異なる。例えば、繁殖に関わる成獣メスを捕獲する場合と、出生地から離れて別の地域へ移動することの多い若齢オスを捕獲する場合では、地域個体群への影響が異なる。さらに、生活圏周辺で捕獲したのか奥山で捕獲したのか、どの程度の人員や時間を投入したのかによっても、管理上の意味は変わる。

こうした違いを管理に反映するためには、捕獲された頭数だけでなく、その地域にどの程度の個体が生息しているのか、個体群が増加又は減少のどちらの傾向にあるのかを把握する必要がある。この点は国内でも以前から指摘されてきた（米田・間野2011）。つまり、「10頭捕獲した」という数字だけを見るのではなく、その10頭が地域個体群のどの程度の割合に相当し、どの場所、時期及び性・齢の個体に捕獲が集中していたのかまで捉える必要がある。

したがって、捕獲を単なる「頭数」として評価するのではなく、地域個体群の規模や動向を踏まえながら、どの空間で、どの期間に、どのような性・齢の個体を対象に、どの程度の捕獲が行われたのかを「捕獲圧」として捉え、評価することが重要である（大西 印刷中）。さらに、その捕獲圧によって個体数や分布、生活圏への出沒、人身被害の危険性等が実際にどのように変化したのかまで検証することで、初めて捕獲を管理手段として評価することができる。

（2）管理目的に応じた捕獲手法について

捕獲圧を考える際には、捕獲手法を先に決めるのではなく、管理目的に応じて適切な手法を選ぶことが重要である。箱わな、ドラム缶檻、くくりわな、銃器等では、設置できる場所、捕獲に投入する人員や時間、対象個体の選択性、安全管理、捕獲後の対応（放獣、殺処分、標識、試料採取等）が異なる。

ここで重要なのは、同じ1頭の捕獲であっても、管理上の効果が同じとは限らないことである。捕獲によって地域個体群の個体数を減らす効果と、捕獲行為が周辺個体の行動や空間利用に及ぼす影響は分けて考える必要がある。例えば、箱わなで1頭を捕獲する場合と、一定範囲で銃器による捕獲を継続する場合では、捕獲実績としてはいずれも「1頭」であっても、周辺個体の行動や空間利用への影響が

異なる可能性がある。

一方、クマについて、こうした捕獲行為が周辺個体の行動や空間利用をどの程度変化させ、その結果として生活圏への出没をどの程度抑制するのかは、十分に定量化されていない。したがって、捕獲手法の優劣を先に決めるのではなく、問題個体への対応、地域個体群の個体数・密度の調整、生活圏周辺の利用低減等、達成したい管理目標を明確にし、その目標に合った手法と評価指標を選ぶ必要がある。

(3) 捕獲圧と軋轢低減の関係について

海外研究でも、アメリカクロクマの捕獲と軋轢の関係は、捕獲頭数だけでは評価できない。ニュージャージー州では、1981～2014年の33年間に標識された3,533頭のアメリカクロクマの捕獲・再確認・死亡記録と、2001～2013年に報告された26,582件の人とクマの事案記録を解析した研究から、狩猟と問題個体への致死対応による死亡率が高い年ほど、その後の人との軋轢につながる行動の報告が少なくなる関係が示されている(Raithel et al. 2017)。また、ミネソタ州では、1981～2019年のクマに関する苦情記録、狩猟捕獲記録、推定個体数、自然餌資源の状況等を長期的に比較した研究から、個体群を社会的に許容される水準に維持する上で狩猟が果たし得る役割が示されている(Garshelis et al. 2020)。これらの研究からも、捕獲の効果は単純な捕獲頭数だけでは判断できず、個体群状態や管理方法と併せて評価する必要がある。

(4) 管理効果の評価について

したがって、「捕獲すれば出没が減る」又は「捕獲しても意味がない」という二者択一で評価すべきではない。地域の個体群状態、捕獲対象、捕獲圧、自然餌資源、人為的誘引物、周辺地域からの移入等によって効果が異なり得るため、捕獲後の変化を検証する必要がある。環境省ガイドラインも、捕獲による個体数や性齢構成の変化と、出没・被害等の軋轢の変化を継続的に把握しながら、順応的に個体群管理を行うことを求めている(環境省 2026: 29-30)。

捕獲数は、捕獲施策の実施結果を示す指標の一つである。一方、最終的に評価すべき管理効果は、出

没、人身被害の危険性、被害及び地域個体群の状態がどのように変化したかである。

(5) 国内における捕獲目標の再整理について

国内でも、捕獲を個体群の状態と軋轢低減に結び付ける考え方は明確になりつつある。北海道は2024年に「北海道ヒグマ管理計画(第2期)」を改定し、地域個体群ごとの状態を踏まえたあつれき低減措置と捕獲目標を設定する枠組みを導入した(北海道 2024)。環境省ガイドラインも、単年の捕獲目標数の達成だけで事業を評価することは困難であり、捕獲後の出没や被害を含めた評価が必要であることを事例として示している(環境省 2026: 67-68)。これは、捕獲を「実施したか」から「何を改善したか」へ評価軸を移す動きである。

4 北米における安全管理と個体群管理の連携について

北米の事例は、それぞれ異なる管理課題に対応している。メイン州の事例は、管理目標に基づく捕獲と専門職員の継続的な関与、ニュージャージー州の事例は、出没個体の評価基準と情報の共通化、マサチューセッツ州の事例は、分布拡大地域への事前の専門人材配置という点で参考になる。以下では、これらの事例から、日本の都市自治体と都道府県の管理に取り入れるべき点を整理する。

(1) メイン州における専門職員と長期的な管理について

メイン州では、メイン州魚類・野生動物局(MDIFW)がアメリカクロクマの管理目標を設定し、個体数動向、捕獲記録等の継続的な把握と管理目標に基づく狩猟を組み合わせで管理している。同州の大型狩猟獣管理計画では、州全体として健全で持続可能な個体群を維持しつつ、人口密度の高い地域では個体群増加を抑えること、安全にクロクマを観察できる機会を確保すること、管理に対する住民理解を高めること等を目標としている(Main Department of Inland Fisheries and Wildlife 2017)。ここでは、狩猟を単なる被害発生後の処置ではなく、地域個体群を管理目標に沿った状態へ導くための手段として位置付けている。餌を用いた罠

法、犬猟、忍び猟、わな猟等の複数の狩猟方法が存在するが、日本が参考にすべきなのは各手法そのものではなく、管理目標を先に設定し、その達成手段として狩猟を位置付ける考え方である。

(2) 専門職員と現場対応の分担について

メイン州においても、クロクマの個体群管理を野生動物法執行官（Game Warden）のみが担っているわけではない。野生動物管理専門職員等が、個体数・分布の動向、捕獲記録及び継続調査・研究で得られた知見を基に技術的判断を行い、野生動物法執行官は法執行や現場の安全確保を担う。問題個体への対応では双方の機能が連携する。筆者は、米国では野生動物管理の専門職員が同一地域に長く関与し、管理指針の策定、対策実施、効果検証までを継続して担うことの重要性を紹介してきた（大西 2024：321；大西 印刷中）。重要なのは、職名そのものではなく、科学的判断と現場実施をつなぐ役割が組織内に明確に存在することである。

(3) ニュージャージー州における出没個体の行動区分と対応基準について

都市・郊外地域への出没対応という点では、ニュージャージー州の仕組みが参考になる。同州のアメリカクロクマ総合管理方針は、調査研究と個体群・出没状況の継続的な把握、非致死の対応、問題個体への致死の対応、誘引物管理、教育及び規制された狩猟を一つの政策体系に位置付けている（New Jersey Fish and Game Council 2022）。

さらに、同州のアメリカクロクマの行動区分・対応基準では、クロクマの行動を、公共の安全や財産への脅威、人との軋轢につながる行動、通常の行動等に区分し、州職員と地方の法執行機関が共通の判断基準を使用する。重要なのは、住宅地を通過した個体、繰り返し生ごみ等を利用する個体、住宅へ侵入する個体を、すべて同じ「出没1件」として扱わない点である。行動の危険度によって、住民への助言、誘引物除去、追払い、捕獲等の対応を変えることで、現場対応を州の管理情報へ変換している。

(4) マサチューセッツ州における分布拡大地域への支援について

マサチューセッツ州では、アメリカクロクマの個体数と分布が1970年代以降増加しており、現在は4,500頭以上が生息すると推定されている。分布は州東部へ拡大しており、従来クロクマへの対応経験が少なかった人口密度の高い地域でも、繁殖も確認されるようになっている（Massachusetts Division of Fisheries and Wildlife 2025）。

マサチューセッツ州魚類・野生動物局は2023年、野生動物管理部門に、地域連携を担う野生動物管理専門職員を配置した。同職はクロクマ専任ではないものの、住民や地域社会との関係構築、人と野生動物との軋轢を予防するための情報提供等を担っている（Massachusetts Division of Fisheries and Wildlife 2023, 2024）。

クロクマ管理においても、電話相談、報道対応、住民向け説明会、資料配布、ウェブサイト等とともに、地域支援を担う専門職員の配置が州の取組みの一つとして挙げられている。また、州の法執行部門は、クロクマの出没が増えつつある地域の警察関係者と事前に協議し、通常の行動や専門的な緊急対応を要する状況について共通理解を形成する取組みも進めてきた（Massachusetts Division of Fisheries and Wildlife 2023, 2025）。

この事例で参考になるのは、出没が常態化してから個別事案への対応能力を整えるのではなく、分布拡大の段階から自治体、警察、住民等への働きかけを行う機能を州の管理組織内に持っている点である。新たにクロクマが分布する地域では、行政担当者や住民に経験が蓄積されていないからこそ、通常の行動と危険な行動、誘引物管理、通報、緊急時の役割分担等について、問題が顕在化する前から共通理解を形成する必要がある。

(5) 北米事例から得られる示唆について

北米の制度を日本へそのまま移植する必要はない。州ごとに制度、狩猟文化、土地所有、人口密度は異なるためである。参考にすべきなのは、出没個体の行動、被害、誘引物、捕獲及び対応結果等の現場記録を州レベルの管理目標や共通基準と結び付け、対応結果を評価して次の管理へ戻す仕組みであ

る。また、マサチューセッツ州の事例が示すように、クロクマが新たに分布する地域では、軋轢が増加した後の対応だけでなく、分布拡大に先回りして自治体や関係機関の対応能力を高めるという視点も必要である。

北米の州等の野生動物管理機関 48 機関を対象とした調査では、問題個体を捕獲した際の標識、追跡、共通の情報基盤への記録及び対策結果の評価が重要であると指摘されている (Spencer et al. 2007)。また、人馴れ、人由来の餌資源を利用する行動、人との軋轢等について共通の定義を持つことが、機関間の情報共有と管理評価に不可欠であるとの提案もなされている (Hopkins et al. 2010)。これは、日本で自治体ごとに「目撃」「出沒」「被害」「問題個体」の意味が異なる場合にも重要な示唆である。

5 保護管理ユニットと実務管理単位について

(1) 地域個体群を捉える保護管理ユニットについて

クマは市町村界や都道府県界を認識して行動するわけではない。国内でも、地域個体群を単位とした継続的な把握と複数県による連携の必要性は以前から指摘されてきた (間野〔他〕2008)。西中国地域では、広島県、島根県及び山口県が共通の方針の下でツキノワグマ管理を進め、専門員等による現場対応を含む広域的な体制を構築してきた (澤田〔他〕2015)。

2026 年版の環境省ガイドラインでも、「保護管理ユニット」を基礎として広域方針を定め、その下で都道府県の特定期画、ゾーニング、個体群管理、被害防除及び生息環境管理を結び付ける考え方が示されている (環境省 2026)。保護管理ユニットは、地域個体群を広域的に保全・管理するための基本的な空間単位であり、都道府県界を越えた個体群の状態を把握し、保全や捕獲の方向性を検討する上で重要である。

一方、広域的な地域個体群を捉える保護管理ユニットと、実際にどこで対策を行い、その効果を検証するのかという実務上の空間単位は、必ずしも同じである必要はない。重要なのは、広域的な個体群管理の単位と、実際に対策を行い、その効果を検証する単位を同一視しないことである。

(2) 実務管理単位の設定について

保護管理ユニットは地域個体群を捉える上で重要である一方、実際の出沒対応、捕獲、環境整備及びその効果を評価するには、空間的に大きすぎる場合がある。例えば、一つの保護管理ユニットの中でも、住宅地周辺で出沒が集中する場所、捕獲が集中的に行われている場所、ほとんど対策が行われていない場所では、クマの利用状況や人との軋轢の程度は異なり得る。

そこで本稿では、保護管理ユニットの内部に、出沒、被害、捕獲、環境整備及びその効果を一体的に評価するための、より小さな空間単位を設定することを提案する。本稿では、このような単位を「実務管理単位」と呼ぶ。

実務管理単位は、生物学的な地域個体群を新たに区分するものではない。どこで出沒し、どこで被害が発生し、どのような対策を行い、どこで何頭捕獲され、その結果として出沒、被害及びクマの利用状況がどう変化したかを、同じ空間の中で評価するための単位である。市町村界だけで区切るのではなく、土地利用、地形、人の生活圏、クマの移動経路、捕獲実施範囲等を踏まえて設定することが考えられる。また、一つの実務管理単位が複数の市町村にまたがる場合も想定される。

筆者は米国のシカ管理を例に、一定の管理単位ごとに目標を設定し、対策と効果検証を結び付ける考え方を紹介してきた (大西 2024 : 321-322)。クマについても、市町村ごとに蓄積された出沒、被害、捕獲及び対策実施の記録を実務管理単位へ再集約することにより、「どこで、どのような対策を行い、その結果として何が変化したのか」を評価しやすくなる。

したがって、保護管理ユニットと実務管理単位は競合する考え方ではない。保護管理ユニットが地域個体群全体の状態と管理方針を考える単位であるのに対し、実務管理単位は、その方針の下で具体的な対策を実施し、効果を検証する単位として位置付けることができる。

(3) 出沒情報の管理情報化について

実務管理単位で対策を評価するためには、自治体が収集する出沒情報の質をそろえる必要がある。少

なくとも、日時、位置、目撃又は痕跡の別、個体数、個体の齢区分、親子連れの有無、行動、誘引物、被害内容、危険度区分、実施した対応、捕獲の有無、捕獲個体の性・齢、再出沒の有無等について、記録項目や定義を共通化することが望ましい。

軋轢の種類によって、その発生が集中する地域は異なることから、詳細な位置情報と、統一された軋轢の種類を記録することが提案されている (Baruch-Mordo et al. 2008)。また、苦情件数は実際の軋轢頻度だけでなく住民の通報率にも左右されるため、苦情数のみから軋轢の増減を判断すべきではないとの指摘がある (Howe et al. 2010)。したがって、単なる「出沒件数」ではなく、行動、誘引物、対応及び対応結果まで含む記録へ変える必要がある。

さらに、個体識別情報を加えることで、出沒情報はより具体的な管理情報となる。米国タホ湖流域では、人為的な餌資源を利用し、地域に定住するアメリカクロクマが多数確認されており、ある時点では識別可能な定住個体が 50 頭を超えたと報告されている (Garshelis et al. 2017)。同地域では DNA 解析による個体識別や血縁関係の把握も進められており、遺伝情報によって母子関係が確認された個体も報告されている (Breck et al. 2008)。近年は、住宅や車両への侵入現場から採取した DNA を用いて、GPS 首輪等を装着していない個体についても、同一個体による反復出沒を追跡する取組みが行われている (Adkins 2025)。

タホ湖流域では、遺伝情報から親子関係が確認された個体もあり、同一家系の複数世代で住宅侵入等の人との軋轢につながる行動が確認されている (California Department of Fish and Wildlife 2025)。こうした事例は、母親から子への行動学習を通じて、生活圏を利用する行動が世代を越えて受け継がれる可能性を示唆する。ただし、人由来の餌資源を利用する行動の形成が、血縁関係や母子間の学習のみで説明されるわけではないことも示されており (Breck et al. 2008)、血縁情報だけで行動を判断するのではなく、個体ごとの行動履歴や誘引物へのアクセス等と組み合わせて評価する必要がある。

(4) 双方向の情報共有について

情報共有は、市町村から都道府県へ情報を提出して終了するものではない。都道府県又は広域の専門支援機能は、市町村から得た出沒場所・行動、被害、対応及び捕獲に関する記録を、推定個体数、分布、土地利用等の広域的な管理情報と統合し、実務管理単位ごとの評価として市町村へ返す必要がある。

例えば、「この実務管理単位では誘引物を利用する出沒が増えている」「生活圏周辺の捕獲圧は高いが、危険度の高い行動を伴う出沒が減っていない」「隣接する実務管理単位へ出沒が広がっている」といった評価が返って初めて、次年度の対策優先順位を変えることができる。

さらに、複数の実務管理単位で得られた結果を集約することで、より広域的な保護管理ユニット全体の評価にもつなげることができる。つまり、出沒、行動、被害、対応、捕獲等の現場記録は「市町村から都道府県へ」一方向に流れるのではなく、それらを基にした実務管理単位ごとの評価結果を保護管理ユニットへ集約するとともに、その評価を再び市町村の現場へ還元する循環を構築する必要がある。

表 2 出沒対応で共通化することが望ましい情報

情報群	主な記録項目
事案	事案番号、日時、場所、情報源
個体・行動	個体数・構成、行動、危険度区分
誘引・被害	誘引物、人身被害、農林水産業被害、家屋等の被害
対応	注意喚起、誘引物対策、追払い、捕獲等
捕獲個体	捕獲日時・場所・手法、性別、齢区分、標識の有無、試料採取の有無
事後評価	再出沒、追加対応、出沒・被害の変化

出典：環境省 (2021)、Spencer et al. (2007)、Baruch-Mordo et al. (2008)、Hopkins et al. (2010) 等を基に筆者作成。

6 専門人材と管理の継続性について

制度や情報基盤を整備しても、それを継続して運用する人材がいなければ管理は機能しない。クマ管理では、生態学、個体群動態、捕獲、安全管理、法制度、住民対応、関係機関調整等の異なる専門性をつなぐ必要がある。2026 年版の環境省ガイドラインは、特定計画の作成・実行を担う専門人材、地域で対策を実施する専門人材、捕獲技術者の育成・配

置を求め、都道府県による専門職員の配置や市町村支援の必要性を明示している（環境省 2026：57-58）。

専門性は捕獲技術だけを意味するものではない。梶（2025）は、野生動物管理を担う専門人材には、調査情報から生息・被害状況を把握する能力に加え、地域社会の課題を含めて科学的な計画・目標を立案し、実践と継続的な把握を行い、さらに関係機関・関係者との役割分担や合意形成を担う能力が求められると整理している。

米国では、野生動物管理に関する大学教育と実務経験を基礎として専門性を認証する制度が長く存在する。米国野生動物学会（The Wildlife Society）では、大学で修得すべき科目や実務経験に基づく認証制度が設けられている（大西 2025：87-91）。筆者が同制度を紹介した意図は、米国の認証制度を日本へそのまま導入することではない。野生動物管理を担う人材に必要な知識と経験を明示し、その専門性を組織として継続的に利用する仕組みが必要であることを示す点にある。

一方、日本では専門人材の配置が十分とはいえない。梶（2025）によれば、2024年度の全都道府県の鳥獣行政担当職員 3,614 人のうち、専門的職員は 213 人で全体の 5.9%にとどまる。また、特定計画が任意計画であることに加え、数年ごとの配置換えも、専門的職員の配置が進まない要因として指摘されている。

日本では行政職員の人事異動が前提となる。これは行政組織として通常の仕組みであり、異動そのものを問題視すべきではない。一方、野生動物管理は、個体群の変化を把握し、対策を実施し、その効果を検証するまでに複数年を要する。加えて、猟友会、警察、土地所有者、自治体、都道府県等との信頼関係や、「過去にどこで何を行い、なぜ成功又は失敗したか」「緊急時には誰とどの順番で調整すべきか」という地域の管理履歴は、文書だけでは完全には継承できない。西中国地域で専門員等が現地対応を継続した結果、住民との信頼関係構築につながったとの報告は、この点を示している（澤田〔他〕2015）。

したがって必要なのは、担当職員個人の努力に継続性を依存させることでも、特定の民間主体に全て

を委ねることでもない。人事異動があっても専門知識、管理履歴及び関係者ネットワークを維持する「専門支援機能」を地域に確保することである。その担い手には、都道府県の専門職、公設研究機関、大学、公益法人、専門的な野生動物管理組織（民間等）が考えられる。地域の実情に応じて担い手は異なっていよい。

特に、クマの分布が新たに拡大している地域では、マサチューセッツ州の事例を踏まえ、日本でも都道府県が責任主体となり、複数の市町村を継続して支援する「地域連携型の野生動物管理専門員」を配置することが考えられる。この専門員は、市町村に代わって出沒対応を行う者ではない。平時から自治体、警察、捕獲従事者、農業関係者等との連絡体制を構築し、クマの行動、危険度評価、誘引物管理、住民への情報提供、記録方法及び緊急時の役割分担について共通理解を形成する役割を担う。

担当範囲は、一市町村ごとに区切るのではなく、本稿で提案する実務管理単位を基本とすることが望ましい。クマの分布、生活圏との重なり、出沒状況、地形、交通条件等を踏まえ、一人の専門員が日常的に関係者との関係を維持できる範囲を担当する。また、出沒後には、各自治体が記録した出沒、被害、対応及び捕獲の記録を整理し、実務管理単位での評価を通じて都道府県による保護管理ユニット全体の個体群管理へ還元する。

雇用又は配置の責任主体は、原則として都道府県とすることが適当である。市町村単独では、クマがまだ少ない段階で専門人材を常時配置することは難しく、分布拡大後に対応が後手に回る可能性がある。また、クマは市町村界を越えて行動し、地域個体群管理も複数の行政区域にまたがる。実際の雇用形態は、都道府県の専門職員だけでなく、公設研究機関、公益法人、大学又は専門的な野生動物管理組織（民間等）との継続的な契約等も考えられる。重要なのは、単発的・短期的な専門家派遣ではなく、同じ地域に複数年関与し、地域の管理履歴と関係者間の信頼を蓄積することである。

したがって、今後の行政に求められるのは、単にクマ対応に従事する人員を増やすことではない。市町村には、出沒時の安全管理を担う責任者と関係機関との連絡体制を明確にすることが求められる。一

方、都道府県には、複数の市町村を継続的に支援し、出沒、行動、被害、対応及び捕獲の記録を整理・評価し、その結果を個体群管理へ還元できる専門人材と評価機能を確保することが求められる。重要なのは、担当者が異動しても、専門性、管理履歴及び関係者との連携が組織として維持されることである。

7 都市自治体の安全管理を個体群管理へ還元する方法について

本章では、前章までに整理した捕獲圧と管理効果、実務管理単位、記録項目・定義の共通化及び専門人材の配置という4つの論点を、都市自治体と都道府県が実際に運用するための手順として整理する。

(1) 自治体に求められる共通記録について

都市自治体に、個体数推定や個体群動態の解析、広域的な捕獲目標の設定まで求める必要はない。むしろ重要なのは、日常の安全管理の中で得られる出沒場所、個体の行動、被害、誘引物、対応及び捕獲等の記録を、個体群管理に利用可能な形で残すことである。兵庫県では、被害対応や捕獲から得られる捕獲・再捕獲履歴、解剖記録等を個体数推定と管理判断へ利用してきた（横山・高木 2018）。この考え方を自治体の出沒対応へ広げることができる。自治体にとって追加的な負担を可能な限り小さくしながら、管理上必要な最低限の項目を都道府県が示すことが重要である。

(2) 一つの事案を最後までつなぐ方法について

例えば、一つの出沒事案に共通の事案番号を付し、最初の通報から、位置、日時、行動、誘引物、被害、危険度、実施した対策、捕獲、個体情報、再出沒までを関連付ける。こうすれば、「今年は100件出沒した」という集計から、「単純通過、誘引物利用、反復出沒、危険行動がそれぞれ何件あり、どの対策を行い、その後どうなったか」という管理情報へ変えることができる。同一個体である可能性が高い反復事案や、自治体界を越えた移動も追跡しやすくなる。

この点は、タホ湖流域の事例からも分かりやすい。同地域の住宅地では、2020～2023年に28件

の住宅侵入が記録され、DNA解析から10頭のアメリカクロクマが関与していたことが確認された。そのうち、わずか5頭が23件、すなわち8割以上の住宅侵入に関与していたことが報告されている（Ronning 2025）。単に「住宅侵入が28件発生した」と把握する場合と、「少数の特定個体が住宅侵入を繰り返している」と把握する場合とでは、必要となる管理対応は大きく異なる。

これは、出沒件数だけでは、何頭の個体が関与し、同一個体がどの程度反復して出沒しているのかという管理上重要な情報を十分に把握できないことを示す例である。同一個体による反復出沒が把握できれば、地域全体への一律の対応だけではなく、誘引物の改善と併せて、特定個体への追跡や重点的な対応を検討することが可能となる。逆に、同じ件数の出沒が多数の個体によって生じているのであれば、個体への対応だけではなく、地域個体群の状態や生活圏全体の環境条件を検討する必要性が高くなる。

(3) 分布拡大を見据えた段階的な実施について

全てを一度に高度化する必要はない。重要的是、クマの出沒件数が増加してから始めるのではなく、分布拡大の段階に応じて管理体制を整えることである。

第1段階として、都道府県がクマの分布とその変化を把握し、新たに分布が拡大しつつある地域を抽出する。必要に応じて地域連携型の野生動物管理専門員を配置し、関係市町村、警察、捕獲従事者等との連絡体制、危険度区分、最低限の記録項目、誘引物対策及び緊急時の役割分担を事前に整理する。

第2段階として、市町村間で出沒情報の様式をそろえ、一つの出沒事案に共通の事案番号を付す。捕獲個体についても事案と関連付け、必要に応じて地理情報システム（GIS）上で位置情報を管理する。

第3段階として、保護管理ユニットの内部に、必要に応じて実務管理単位を設定する。都道府県又は専門支援機能は、その単位ごとに、出沒、被害、捕獲圧、環境整備及び生活圏周辺におけるクマの利用状況等を評価する。

第4段階として、実務管理単位ごとの評価を市町村へ返すとともに、複数の実務管理単位の評価結果を集約し、保護管理ユニット全体の地域個体群の

評価へ反映する。その評価を翌年度の環境整備、出沒個体対応及び捕獲計画へ反映することで、現場での対策と広域的な個体群管理を結び付けることができる。

環境省ガイドラインも、目撃件数、捕獲数、被害、施策の実施状況、分布及び推定個体数等を継続的に蓄積し、計画目標を評価することを求めている（環境省 2026：58-59）。

（4）市町村と都道府県の双方向の関係について

この循環の中で、市町村の役割は個体群管理を代替することではない。現場で得られる出沒、行動、被害、対応及び捕獲に関する安全管理上の記録を、都道府県が個体群管理に利用できる形で残すことである。

都道府県及び専門支援機能は、その記録を、捕獲記録、推定個体数、分布、自然餌資源、土地利用等の情報と統合し、まず実務管理単位で対策の効果を評価する。その上で、複数の実務管理単位の結果を保護管理ユニット全体の評価へつなげ、管理結果を再び都市自治体へ返す。

市町村が「情報提供者」、都道府県が「計画策定者」という一方向の関係から、双方が管理結果を共有する関係へ変える必要がある。この双方向の循環が成立して初めて、一頭一頭の出沒対応が地域全体のクマ管理の一部となる。

8 今後のクマ管理と共存のあり方について

共存のあり方は、変わり続ける。野生動物側では、個体数、分布及び行動が変化する。一方、人側でも、野生動物に対する許容度、管理に投入できる人材や予算、土地利用、制度及び価値観は変化する。さらに、人と野生動物が空間的にどの程度重なるかによっても、求められる管理は異なる。

その双方の変化を捉えながら、管理目標や対策をその都度調整し続けることが、野生動物管理を担う専門職員の重要な仕事でもある。したがって、「どの程度のクマが存在すれば共存できるか」を個体数だけで一律に定めることは難しい。同じ個体数であっても、人の生活圏から離れて生息している場合と、住宅地や集落周辺を頻繁に利用している場合とでは、人が受ける危険や被害は大きく異なる。ま

た、同じ出沒状況であっても、十分な人材、予算、制度及び対策手段を利用できる地域と、そうでない地域とでは、社会的に許容できる危険や被害の水準も異なる。

クマ管理において、誘引物管理や環境整備は不可欠である。しかし、環境整備だけでは十分ではない。同様に、問題個体を捕獲するだけでも、地域個体群の個体数を減らすだけでも、人とクマとの軋轢を持続的に低減できるとは限らない。必要なのは、生活圏の環境・誘引物管理、出沒個体への対応及び地域個体群管理を、それぞれ異なる役割を持つ施策として認識した上で、一つの管理体系の中で連動させることである。

都市自治体は住民の安全確保という最前線の役割を担う。しかし、その役割はクマが出沒した時点から始まるものではない。分布が拡大しつつある地域では、クマが日常的に出沒する前から、連絡体制、誘引物管理、住民への情報提供、危険度評価及び緊急時の役割分担を整えておく必要がある。そのため、都道府県が地域連携型の専門人材を配置し、対応経験の少ない市町村を継続的に支援することが重要となる。

そして、実際に出沒が発生した後は、その対応を一件ごとの処理で終わらせず、出沒、行動、被害、対応、捕獲の情報を共通化し、実務管理単位で対策の効果を把握した上で、都道府県による保護管理ユニット全体の個体群管理へ還元する必要がある。また、捕獲目標頭数の達成を最終目標とするのではなく、どのような捕獲圧と対策によって、出沒、人身被害の危険性、被害及び地域個体群がどのように変化したかを評価しなければならない。

こうした連携を担当者個人の経験や努力だけに依存させてはならない。行政の人事異動を前提としても、専門性、管理履歴及び地域との信頼関係を継承できる専門支援機能を構築することが、今後のクマ管理における重要な課題である。共存のあり方が変わり続ける以上、管理もまた固定された正解を求めるのではなく、野生動物側と人側の変化を捉えながら見直し続ける必要がある。野生動物を管理するためには、野生動物だけでなく、それを管理する人、組織及び情報の仕組みを管理する必要がある。

参考文献

外国語文献

- Adkins, J. (2025) "Non-invasive Genetic Tracking of Habituated Black Bears in the Tahoe Basin.", 7th International Human-Bear Conflicts Workshop, Kalispell, Montana, October 5-9, 2025.
- Baruch-Mordo, S., S.W. Breck, K.R. Wilson and D.M. Theobald. (2008) "Spatiotemporal Distribution of Black Bear-Human Conflicts in Colorado, USA.", *The Journal of Wildlife Management*, 72(8), pp.1853-1862.
- Breck, S.W., C.L. Williams, J.P. Beckmann, S.M. Matthews, C.W. Lackey and J.J. Beecham. (2008) "Using Genetic Relatedness to Investigate the Development of Conflict Behavior in Black Bears.", *Journal of Mammalogy*, 89(2), pp.428-434.
- California Department of Fish and Wildlife. (2025) "Trailblazing Bear Management in Lake Tahoe: Advancing Science-Based Approaches for People and Wildlife.", *Bear Naked Truth*, September 4, 2025.
- Connecticut Department of Energy and Environmental Protection. (2026) *The State of the Bears: A Briefing on Bears in Connecticut*, State of Connecticut.
- Garshelis, D.L., S. Baruch-Mordo, A. Bryant, K.A. Gunther and K. Jerina. (2017) "Is diversionary feeding an effective tool for reducing human-bear conflicts? Case studies from North America and Europe.", *Ursus*, 28(1), pp.31-55.
- Garshelis, D.L., K.V. Noyce and V. St-Louis. (2020) "Population reduction by hunting helps control human-wildlife conflicts for a species that is a conservation success story.", *PLOS ONE*, 15(8), e0237274.
- Hopkins, J.B., S. Herrero, R.T. Shideler, K.A. Gunther, C.C. Schwartz and S.T. Kalinowski. (2010) "A proposed lexicon of terms and concepts for human-bear management in North America.", *Ursus*, 21(2), pp.154-168.
- Howe, E.J., M.E. Obbard, R. Black and L.L. Wall. (2010) "Do public complaints reflect trends in human-bear conflict?", *Ursus*, 21(2), pp.131-142.
- Lewis, D.L., S. Baruch-Mordo, K.R. Wilson, S.W. Breck, J.S. Mao and J. Broderick. (2015) "Foraging ecology of black bears in urban environments: guidance for human-bear conflict mitigation.", *Ecosphere*, 6(8), Article 141.
- Maine Department of Inland Fisheries and Wildlife. (2017) *Maine Big Game Management Plan*, Maine Department of Inland Fisheries and Wildlife.
- Massachusetts Division of Fisheries and Wildlife. (2023) "Minutes of the January 19, 2023 Fisheries and Wildlife Board Business Meeting."
- Massachusetts Division of Fisheries and Wildlife. (2024) *Massachusetts Division of Fisheries and Wildlife Annual Report FY2024*.
- Massachusetts Division of Fisheries and Wildlife. (2025) "May 2025 Fisheries and Wildlife Board Meeting Minutes."
- New Jersey Fish and Game Council. (2022) *2022 Comprehensive Black Bear Management Policy*, New Jersey Department of Environmental Protection.
- Raithel, J.D., M.J. Reynolds-Hogland, D.N. Koons, P.C. Carr and L.M. Aubry. (2017) "Recreational harvest and incident-response management reduce human-carnivore conflicts in an anthropogenic landscape.", *Journal of Applied Ecology*, 54(5), pp.1552-1562.
- Ronning, A. (2025) "Targeted Black Bear Management: Pros and Cons.", 7th International Human-Bear Conflicts Workshop, Kalispell, Montana, October 5-9, 2025.
- Spencer, R.D., R.A. Beausoleil and D.A. Martorello. (2007) "How Agencies Respond to Human-Black Bear Conflicts: A Survey of Wildlife Agencies in North America.", *Ursus*, 18(2), pp.217-229.

日本語文献

- 大西勝博 (2024) 「アメリカ合衆国の事例：人の管理の重要性」『科学』94巻4号、pp.321-323.
- 大西勝博 (2025) 「北米における野生動物管理の認証プログラムの現状」『野生生物と社会』13巻、

pp.87-91.

大西勝博（印刷中）「米国の事例：専門職員によるクマ管理」『野生動物とどう向き合う？』岩波書店．

梶光一（2020）「野生生物管理の空間スケールに対応した管理主体と役割」『保全生態学研究』25 巻 2 号、pp.163-168.

梶光一（2025）「学問と実践をつなぐ野生動物管理学の役割」森林環境研究会編著『森林環境 2025』森林文化協会、pp.42-50.

環境省（2021）「クマ類の出没対応マニュアル－改定版－」．

環境省（2026）「特定鳥獣保護・管理計画作成のためのガイドライン（クマ編）令和 8 年度版」．

澤田誠吾・田戸裕之・藤井猛・静野誠子・中村朋樹・金森弘樹（2015）「IV. 西中国地域におけるツキノワグマ特定鳥獣保護管理計画の進展と課題」『哺乳類科学』55 巻 2 号、pp.283-288.

北海道（2024）「北海道ヒグマ管理計画（第 2 期）改定」．

間野勉・大井徹・横山真弓・高柳敦・日本哺乳類学会クマ保護管理検討作業部会（2008）「日本におけるクマ類の個体群管理の現状と課題」『哺乳類科学』48 巻 1 号、pp.43-55.

横山真弓・坂田宏志・森光由樹・藤木大介・室山泰之（2008）「兵庫県におけるツキノワグマの保護管理計画及びモニタリングの現状と課題」『哺乳類科学』48 巻 1 号、pp.65-71.

横山真弓・高木俊（2018）「被害防止対策から得られるデータを活用した兵庫県におけるツキノワグマ個体群の保全管理」『保全生態学研究』23 巻 1 号、pp.57-65.

米田政明・間野勉（2011）「クマ類の個体数推定および動向把握方法の現状と課題」『哺乳類科学』51 巻 1 号、pp.79-95.

シリーズ④

ゾーニングラインに基づくクマ対策を 「都市住民力」で実行する必要性

ーリアルゾーニングと地域ガバナンスを統合した新時代の鳥獣対策モデルー

特定非営利活動法人ファームिंगサポート 代表理事 團 智加子

全国的にクマ・シカ・イノシシによる鳥獣害が深刻化し、農業被害額は 2023 年度（令和 5 年度）に 164 億円へ増加、住宅地侵入や人身被害も急増している。従来の検知・追払い中心の対策は限界に達し、構造的転換が求められる。本稿では、岩見沢市東部丘陵地域で 20 年以上「人的被害ゼロ」「農業被害 90%削減」を達成した原田勝男氏のゾーニング技術を基盤に、リアルゾーニングの概念、ゾーニングライン設定、都市部への応用、DX による叡智継承、地方創生・人材育成を論じる。さらに都市住民力を統合し、地域ガバナンスとしてのクマ対策の再定義を試みる。

1 クマ被害の現状と今後の見込み

我が国におけるクマ類（ヒグマ・ツキノワグマ）の出没や被害は急激に拡大しており、もはや山間地域特有の課題ではなく、都市近郊や住宅地に及ぶ「都市の安全保障問題」へと質的に変化している。環境省の発表によれば、2025 年度（令和 7 年度）の出没件数・人身被害者数・死亡者数は統計開始以来過去最多となり、特に秋季に集中して発生している。市街地、学校周辺、住宅地に隣接する農地など、従来は出没が想定されていなかった生活圏にまで個体が深く侵入している。

こうした事態の背景には、気候変動による堅果類（ドングリ等）の凶作、中山間地域の離農・人口減少に伴う里山の荒廃、都市近郊の緑地拡大、人間活動域の拡大に加えて、耕作放棄地の急増が深く関係している。耕作放棄地は、人の気配が途絶えるという特徴を持ち、クマにとって安心できる環境となる。その結果、耕作放棄地は生活圏と山林をつなぐ「中継地」（コリドー：回廊）として機能し、クマの侵入ルートを複数化・多様化させ、ゾーニングラインの維持を著しく困難にする。

さらに、耕作放棄地は全国的に増加しており、農

林水産省の統計では、この 10 年で約 1.3 倍に増加している地域もある。耕作放棄地の拡大は、クマの行動圏を生活圏側へ押し広げる「構造的要因」であり、単なる農業問題ではなく、クマ対策の根幹に関わる安全保障上の課題となっている。

根本的な問題は、クマ個体数そのものが著しく増加している点である。クマの個体数は年間 15%増加すると試算されており、単純計算すると

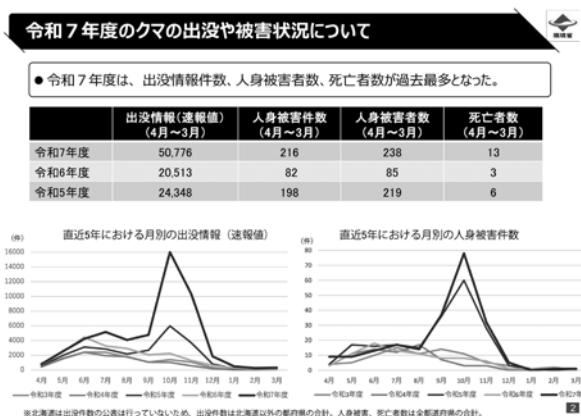
$1.15^5 \approx 2$ 倍 となり、わずか 5 年間で頭数が約 2 倍に膨れ上がる。この自然増殖スピードを捕獲・駆除のペースが上回らない限り、個体群は指数関数的に増加し続け、被害も同様に指数関数的に拡大する。つまり、対策の遅れは「数年の遅れが数倍の被害増加」を招く構造を持つ。

これまで多くの自治体では、出没時の追払い、センサーカメラやドローンによる検知・予測といった対症療法的な対応に依存してきた。しかし、クマは学習能力が極めて高く、危害が及ばないと理解した音・光・装置には速やかに慣れを生じさせる。その結果、警戒心を失い、市街地へ定着する「都市適応型クマ（アーバンベア）」化が進行する。

事態を根本的に解決するためには、こうした一時

的な回避策から脱却し、人とクマの生活空間を明確に棲み分けによる区分をして制御する構造的対策へ全面的に舵を切ることが不可欠である。すなわち、クマの行動圏と人間の生活圏の境界を地域の土地利用に関する歴史的背景を評価しつつ科学的に抽出し、そこで対策を集中させるゾーニングラインを基盤とした体系的な対策こそが、今後の日本におけるクマ対策の中核となる（図1）。

図1 クマの出没や被害状況



- 1) 内閣官房「クマ被害の現状と対策について（資料1）」令和7年5月19日、関係閣僚会議配布資料。
https://www.cas.go.jp/seisaku/kumahigai_taisaku/dai4/shiryo1.pdf

2 クマ対策に必要なだが実は難しい「ゾーニング」

環境省は累次のガイドライン等を通じ、全国の自治体に対してゾーニングに基づく鳥獣管理の実施を推奨してきた。ゾーニングとは、クマ類が本来生息し保護を優先すべき「コア生息地」、人間活動を優先し厳格に侵入を低減すべき「排除地域：人間活動域（生活圏）」（あるいは排除地域周辺の耕作放棄地を含む農耕地一帯を「防除地域」と設定する地域もある。また近年ではこの「防除地域」の一部、ないしはこの地域そのものを「管理強化ゾーン」として「排除地域」への侵入や定着を阻止するための区域として設定している）、そしてその間に位置する「緩衝地帯：バッファゾーン」を設定し、領域に応じた管理を行う概念である。

しかし、概念としてのゾーニングが提示されているにもかかわらず、多くの自治体が現場でこれを運用できずに苦慮している。実務上、以下の4つの高いハードルが存在するためである。

第1に、地形と生態の複雑さである。

山林、谷、河川敷、農地、住宅地が複雑に入り組むフィールドにおいて、どこに線を引くべきかを判断することは極めて困難である。鬱蒼とした森林や藪の中で「クマの侵入ライン」を可視化することは、机上の地図作業や一般的な生態学知識のみでは不可能に近い。

第2に、行政側の専門性と持続性の不足である。

自治体の鳥獣対策担当部署は数年単位の人事異動によりノウハウが散逸しやすく、専門的知見や現場経験が蓄積されにくい。そのため、広域的かつ長期的なゾーニング計画の立案や見直しが継続的に行われない構造的課題がある。

第3に、住民および関係主体間の合意形成の難しさである。

どの地域を防衛線とし、どこまでを管理対象とするかについての合意が、農林業者、一般住民、狩猟者の間で得にくく、政策としての実行力が伴わないケースが多い。

第4に、従来の「山奥を中心とした抽象的ゾーニング」の限界である。

広大な山林の中に境界線を引く従来型モデルは、野生鳥獣全体の種管理（個体数管理）には適していても、住宅地への侵入が目前に迫る都市近郊自治体の「即応的な人命・防犯対策」には直結しにくいという乖離が存在していた。

以上の理由から、従来のゾーニングは都市近郊のクマ対策として十分に機能してこなかった。これらの課題を解決するためには、生活圏を守るための新しい考え方である「リアルゾーニング」が必要となる（図2）。

具体的に特定し、継続的に維持管理する手法である。
リアルゾーニングを達成するには、銃による捕獲では難しく、わなによる教育的捕獲（管理捕獲）が最も重要になる。（図5、図6）

図5 ゾーニングの違い

項目	従来型ゾーニング	リアルゾーニング(原田式)
① 基本構造	山奥(保護区) → 緩衝帯 → 人間生活圏	山林・奥山ーゾーニングラインー田畑・都市
② 境界の明確性	抽象的で境界が曖昧	生活圏直前の「最後の防衛線」を具体的に特定
③ 管理の焦点	広い面を対象とするため効果が分散	クマが必ず通る「点」を見抜きピンポイントで管理
④ 捕獲の位置づけ	山奥での広域捕獲が中心	越境点での教育的捕獲(学習効果を与える)
⑤ トラッピングゾーン	設定されない	境界突破個体を確実に受け止める管理エリアを設置
⑥ 住民参加	住民参加は限定的	境界維持(草刈り・視認性向上)に住民が参加
⑦ 効果の伝播	個体群への学習効果は弱い	「このラインは危険」という学習が群れ全体に伝播
⑧ 都市部への適用	都市部では機能しにくい	都市部の緑道・河川敷にも応用可能
⑨ 生活圏防衛力	侵入阻止が不十分	生活圏への侵入を構造的に抑止

出典：筆者作成。

図6 リアルゾーニング



出典：筆者作成。

(1) 人を守るための防衛線の特定基準

リアルゾーニングにおいて最も重要なのは、クマが生活圏へ侵入する直前の「最後の防衛線（ゾーニングライン）」をどこに設定するかである。これは主に以下の地点に形成される。

山林と田畑の接点（農地境界）：山から下りてきたクマが最初の餌資源（作物）に接するライン。

住宅地裏の雑木林・竹林の縁：人の生活域に直接接触する植生境界。

市街地へつながる沢筋・河川敷：都市内部へとア

プローチする「天然の移動廊下（コリドー）」。

学校、保育園、公園周辺の緑地：子どもや歩行者が頻繁に利用する防衛最優先エリア。これらはすべて、クマが生活圏に入る直前の弱点＝守るべき防衛線である。

(2) 田畑と山林の境目が意味する技術的理由

クマが山から集落や市街地へ侵入する際、あてもなく移動しているわけではない。移動効率が良く、姿を隠せ、食料が得られる特定のコースを好む。特に田畑と山林の境目は、クマにとって「隠れ場所（森林）から身を出して餌（作物や果樹）を得る可否か」を判断する境界領域である。この境界の弱点となるポイントを特定し、ピンポイントで対策を集中させること（＝点での管理）が、最小限のコストと労力で最大の防衛効果を発揮させる技術的根拠である。

(3) わな設置トラッピングゾーン（どうぶつの学び場）の設置

リアルゾーニングの真骨頂は、ただ侵入を防ぐだけでなく、クマに対して「人間のエリアへ入ると危険である」という学習を与える点にある。

原田式モデルでは、ゾーニングライン上に境界を突破した個体を確実に受け止めるための管理エリア（トラッピングゾーン）を設定する。ここに的確なわなを設置し、侵入した個体を捕獲・駆除、あるいは強いショックを与えて追払いを行う。

この境界での教育的捕獲によって、周囲の個体群に「このラインを越えることは危険である」という学習効果（教育効果）が伝播し、人間の生活圏そのものに寄り付かせない心理的障壁（メンタルフェンス）が形成される。

さらに、この心理的障壁は単なる理論ではなく、原田氏のフィールドで実際に強い抑止力として機能している。原田氏が20年以上にわたり境界管理を続けてきた地域では、クマやシカの出没数が年々減少しており、動物側が「危険な場所」と認識していることが行動データから読み取れる。つまり、トラッピングゾーンは単なる捕獲地点ではなく、動物に「境界を越えない理由」を学習させるための教育装置であり、その結果として生活圏への侵入自体が

減少する「抑止力」を生み出す仕組みである。リアルゾーニングはクマだけでなく、シカ・イノシシなど境界を越えて生活圏へ侵入する全ての大型鳥獣に共通して適用できる構造的対策である。

5 原田式リアルゾーニングの技術基準と実務ステップ

原田式ゾーニングは、全国の自治体職員や現場関係者が導入できるよう、以下の6つのステップとして体系化されている。特に「出没情報の把握」は最重要であり、リアルゾーニングの起点となる。

リアルゾーニング導入の6ステップ（図7）

Step1：出没情報の収集・分析（最重要）

リアルゾーニングの導入において最も重要なのは、「どこに、どの頻度で、どの個体が出没しているか」を正確に把握することである。行政記録、住民通報、カメラ映像、足跡・糞・食痕などを地図上にプロットし、出没ポイント（ホットスポット）を決定することがすべての起点となる。原田氏のフィールドでは、この出没情報の蓄積により、クマ・シカの出没数が年々減少し、動物側が「危険な場所」と認識していることが確認されている。これはリアルゾーニングの抑止力が実際に機能している証拠である。

Step2：地形・生態の読解

標高、沢筋、尾根、土地利用などの地形データと、足跡・糞・爪痕・食痕などのフィールドサインを重ね合わせる。

風向き、季節の餌資源、沢筋の連続性、人の生活動線を総合し、クマの接近ルートを立て的に把握する。

Step3：ゾーニングラインの特定（「点」を見抜く）

現地踏査により、クマが山林から開けた場所へ踏み出す「越境ポイント（点）」を特定する。原田氏の知見では、クマは特定の木・岩・微地形の凹凸を利用して移動する。

線で囲むのではなく、必ず通過する一点を見抜くことがリアルゾーニングの核心となる。

Step4：トラッピングゾーンの設定とわな設置

特定した越境ポイントに、境界突破個体を確実に受け止める管理エリア（トラッピングゾーン）を設定する。くくりわな・箱わなを確実に作動する角度で設置し、臭いの残留を避けるなど細部の基準を徹底する。この境界での教育的捕獲により、「このラインを越えると危険」という学習効果が個体群に広がり、生活圏への侵入自体が減少する。

Step5：境界の環境維持（緩衝帯の可視化）

ゾーニングラインから人間側の領域で、下草刈りや枝の剪定を行い、見通しの良い空間（視認ゾーン）を作る。クマは背の高い草むらや暗がりを好むため、視認性の高い空間は物理的・心理的な越境抑止力となる。住民参加型の維持管理と相性が良く、地域全体の防衛力を高める。

Step6：誘引物質の撤去

農作物残渣、未収穫果樹、生ゴミ、ペットフード、堆肥など、クマを引き寄せる要因を徹底的に管理・撤去する。どれほど優れたわなを設置しても、生活圏内に魅力的な餌が残っていればリアルゾーニングは機能しない。

原田式ゾーニングは、

境界線の読み取り→越境点の特定→わな設置→境界維持→学習効果の蓄積

という一連のプロセスで構成される。その中心にあるのは、「点で掛ける」技術と、境界で学習させる教育的捕獲である。そして最も重要なのは、出没情報を正確に把握し、出没ポイントを決めること。これがリアルゾーニングのすべての起点であり、抑止力を最大化するための基盤となる。これらのステップは、クマ・シカ・イノシシのいずれにも共通する“越境行動の構造”に基づいており、種を問わず同じ体系で運用できる。

図7 リアルゾーニング導入ステップ

ステップ	内容	目的
Step1 出没情報の収集	行政記録・住民通報・ 痕跡を地図化	ホットスポットの特定
Step2 地形・生態の読解	沢筋・尾根・餌資源・ 風向き	接近ルートの把握
Step3 越境点の特定	クマが必ず通る「点」 を見抜く	ゾーニングラインの決定
Step4 トラッピングゾーン設定	わな設置・教育的捕獲	境界突破個体の制御
Step5 境界維持	草刈り・剪定・ 視認性向上	越境抑止力の強化
Step6 誘引物質の撤去	ゴミ・残渣・ 果樹の管理	餌資源の除去

出典：筆者作成。

6 デジタル技術を活用した総合的鳥獣対策 (DX)

リアルゾーニングを確実に機能させるためには、アナログ技術だけでは限界があり、デジタル技術を統合した総合的 DX が不可欠である。DX は、出没情報の精度向上、境界維持の効率化、捕獲の安全性向上、住民への迅速な警戒情報の伝達、人材育成の高度化を同時に実現する「鳥獣対策の加速装置」である。鳥獣対策は「捕獲だけ」「電気柵だけ」「ICT だけ」といった部分的な対策では問題解決に至らず、総合的（複合型対策）な政策として設計されなければならない。単独の対策を強化しても、他の要素が未整備であれば機能不全が生じる。例えば、捕獲を進めても処理体制が未整備であれば廃棄問題が発生し、ICT を導入しても現場の人材育成が伴わなければ運用が定着しない。

これからの鳥獣対策は、捕獲・教育・ジビエ産業・ICT／IoT・AI・ロボット技術・地域ガバナンスをワンストップで循環させる統合システムとして進める必要がある。各要素が同じ速度で発展し、相互補完的に機能することで、持続可能な鳥獣対策と地域社会の強靱化が実現する。本稿で示す構造的課題と統合的解決モデルは、クマだけでなく、シカ・イノシシをはじめとするその他の鳥獣害にも同様に適用可能である。(図 8)

(1) 出没情報のデジタル集約 (GIS・AI)

行政記録、住民通報、カメラ映像、センサー検知を GIS 上で統合し、出没地点・移動ルート・越境点を可視化する。AI は過去データと地形情報を学習し、出没予測や越境点の推定を行うことで、ゾーニングラインの設定精度を高める。

(2) カメラ・捕獲通知センサー・追払い装置の連携

AI カメラによる自動検知、わな作動時の捕獲通知センサー、音・光・振動による自動追払い装置、ドローン監視などを組み合わせ、境界突破個体の早期発見と抑止力を強化する。

(3) ロボット技術の活用 (自走型追払い・自動草刈り) (図 9)

自走型ロボットによる追払い、境界付近の自動巡

回、草刈りロボットによる視認性向上など、ロボット技術は境界維持の負担を大幅に軽減する。人手不足地域でもリアルゾーニングを持続可能にする基盤となる。さらに、地形データと AI を組み合わせた自律走行ロボットは、獣道の自動探索や越境リスクの高い地点の抽出に加え、通過した獣の体格・歩幅・速度などの特徴量を記憶し、次回すれ違った際に個体を識別することも可能となる。これにより、出没個体の行動傾向を継続的に把握し、ゾーニングラインの維持管理を高度化する。

(4) スマートフェンス・IoT センサーによる境界維持

赤外線センサー、スマートフェンスなどを活用

図 8 DX 活用クマ対策



出典：筆者作成。

図9 ロボットから見える視線



出典：筆者作成。

し、広域の境界維持を効率化する。住民参加型の維持管理を継続しやすくするための補完技術である。

(5) デジタル台帳による捕獲・処理の一元管理

捕獲日時、場所、個体情報、処理工程などをデジタル台帳で一元管理し、記録の正確性と行政との連携を高める。情報が整理されることで、地域の捕獲体制の透明性と効率性が向上し、継続的な管理が行いやすくなる。

(6) VR・シミュレーションによる人材育成の高度化

わな設置の仮想体験、越境ポイントの判読訓練、境界維持のシミュレーションなどをVRで再現し、現場に入る前に高度な技術を安全に習得できる。名人の技術を体系的に継承する仕組みとなり、経験の少ない担い手でも短期間で実践レベルに到達できる。将来的には、VR上で設置ポイントを指示し、そのまま現場作業に反映できる運用も可能になる。

7 「わな掛け&ゾーニングの名人」の「後を継ぐ者」への人材育成と都市住民力

都市住民力とは、地域住民が互いに連携し、地域を守る力である。これはクマ対策だけでなく、災害・防犯・高齢者支援・地域福祉にも広がる、地域ガバナンスの基盤となる社会的資本である。人口減少・高齢化が進む日本において、都市住民力は地域の持続可能性を支える重要な基盤となる。

ファーマリングサポートでは、大学生・地域住民・行政職員・農林業者・狩猟者を対象に、境界線の読み取り、けもの道の特定、わな設置の実習、リアルゾーニングの講義など、現場で使える研修を実施している。これらの研修は、地域住民が「境界線を理解し、危険を察知し、互いに連携できる力」を身につけるための実践的な学びである。

こうした研修体系は、長年の現場経験からリアルゾーニングを確立した原田勝男氏の技術と倫理観を、次世代へ継承するための仕組みでもある。名人の経験を個人の技能にとどめず、地域に共有することで、地域の防衛力は個人依存から脱却し、持続的なものへと変わる。都市住民力が高まるとは、地域が「外部に頼る地域」から「自分たちで守る地域」へと変化することである。

境界線を読み、危険を察知し、地域で連携できる人材が増えることは、その変化を支える基盤であり、原田氏の後継者育成はその中心的役割を担っている。

(1) ファーマリングサポートの役割

ファーマリングサポートは2007年に設立された。効果的な獣害対策には、生命の大切さを理解し、動物の生態と捕獲技術に精通した人材の叡智が不可欠である。しかし、こうした人材は生活様式の変化や少子高齢化により全国的に減少している。

その危機感から、原田氏を初代代表理事としてNPOが発足し、大学生から地域の担い手まで幅広い人材育成事業を展開してきた。大学等の専門機関との連携により、研修は「勘の伝承」ではなく、理論的・学問的根拠に裏付けられた体系的な教育プログラムとして確立されている。(図10)

(2) ナレッジマネジメントと DX・VR 研修への発展

ファームिंगサポートの研修は、単なる講習会ではなく、現地指導・合宿スタイルを採用し、机上ではなく体で覚える実地型トレーニングを重視している。蓄積された知識・技術はナレッジマネジメントとして体系化され、さらに DX・VR 技術と連携することで、

わな設置の仮想体験

越境ポイントの判読訓練

境界維持のシミュレーション

など、より高度な教育環境へと進化している。

(3) 研修効果と捕獲数の向上

こうした技術講習を複数回実施した自治体や地域からは、「捕獲効率が飛躍的に向上し、従来とは比較にならない成果が得られている」という評価が寄せられている。これは、原田氏が長年の実践で培ってきた「点で掛ける」わな設置技術と、境界での教育的捕獲（ゾーニング捕獲）を体系的に伝えた結果であり、従来の「広く設置するが掛からない」わな運用から、「必ず通る一点を見抜いて確実に掛ける」技術への転換が成功したことを示している。研修を受けた地域では、捕獲数の増加、出没数の減少、越境行動の抑制など、地域の防衛力そのものが底上げされている。

図 10 人材育成事業

【ファームिंगサポートの人材育成事業の様様】



現地において、実地型の研修(技術研修・フィールドワーク・学術研修)を実施

出典：筆者作成。

8 都市部への応用——生活圏防衛型リアルゾーニングの都市モデル化

近年、鳥獣被害は中山間地域だけでなく、都市周辺部でも急速に拡大している。山林と住宅地が近接する都市では、「都市環境に適したリアルゾーニングをどのように構築するか」が重要な課題となっている。都市部のリアルゾーニング（都市型リアルゾーニング）は、中山間地域とは異なる都市構造を踏まえて設計する必要がある。（図 11）

図 11

中山間地域モデルと都市部モデルの比較

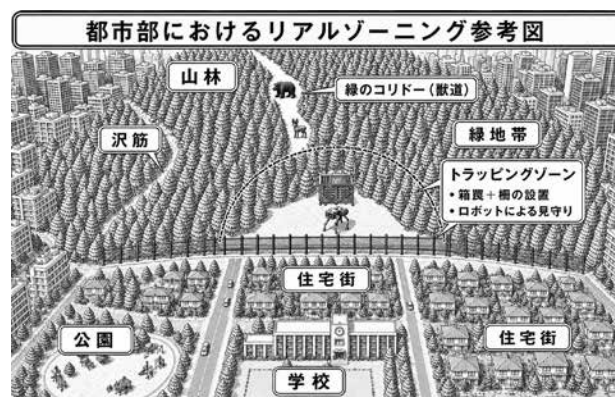
項目	中山間地域モデル	都市部モデル
主な防衛対象	農作物、果樹園、集落	住宅地、通学路、公園
主な侵入経路	尾根、山林、農地	河川敷、緑道、樹林帯
ゾーニング線の位置	山林と農地の境界	公園・河川敷と住宅地の境界
対策の担い手	農家、地元親友会	自治会、PTA、行政職員
捕獲の制約	銃器使用が比較的容易	銃器不可、安全確保が厳格
構造的課題	山林が広大で境界が曖昧	緑の廊下（河川敷・緑道）が市街地内部まで伸びる
ゾーニングの要点	農地境界での越境防止	廊下出口（住宅地との結節点）を防衛線に設定
必要な対策	わな設置、境界維持、草刈り	観音性向上、ゴミ管理、通学路の見守り、わな設置（安全基準）

出典：筆者作成。

都市型ゾーニングラインの核心は、緑の廊下の出口＝住宅地との結節点を防衛線として確実に押さえることである。

都市では動物の侵入を山林側で止めることが難しいため、生活圏の入口で確実に抑える「生活圏防衛型」の発想が不可欠となる。都市の生活圏に入る“唯一の入口”を見抜き、そこを防衛線として維持することが都市型ゾーニングの核心である。（図 12）

図 12 都市型リアルゾーニング



出典：筆者作成。

9 地方創生への展開

鳥獣害対策は、地域協働の再生、若者参加、ジビエ産業の振興、DX導入、行政と住民の協働を同時に実現する地方創生モデルである。リアルゾーニングを中心に据えることで、住民が境界維持に参加し、狩猟者が技術を提供し、行政が支援するという協働の構造が生まれ、福祉・防災・高齢者支援にも波及する。

また、このモデルはクマ対策を起点としているが、シカ・イノシシ・サルなど他の鳥獣にも同じ構造で適用できる汎用性を持つ。

地域の根幹は農業であり、農業は食料供給・景観保全・雇用を支える一次産業である。クマ・シカ・イノシシによる農業被害の軽減は、農家の経営安定だけでなく地域の未来を守る行為であり、人口維持、若者の就農、地域ブランド形成にも直結する。インフラ整備が進めば、過疎化地域にも人口が集まり、移住受け入れが可能となる点も重要である。

リアルゾーニングは農地を守る構造的防衛線として機能し、境界維持によって被害を未然に防ぐことで農業の持続性が高まり、地域経済の循環を強化する。また、境界維持や研修、大学連携を通じて地域外の人材が継続的に関わるようになり、関係人口の増加が生まれる。これは担い手不足を補う外部の支援力となる。

ジビエ活用は交流人口の増加を促す。日本では捕獲されたシカ・イノシシの約95%が廃棄され、焼却・埋設によるCO₂排出が環境問題となっている。ファーミングサポートでは、従来は硬く臭いとされていた高齢個体（10歳前後のシカなど）であっても、ハウス食品㈱開発研究所の研究員の協力を得て独自の加工技術により柔らかく、臭気の少ない、ジューシーな食材へと再生することを可能にできた。捕獲直後の温度管理、内臓摘出のタイミング、血抜きの方法、筋膜処理、加熱前の下処理、熟成工程など、肉質改善に直結する複数の工程を標準化することで、一般的には廃棄される高齢個体を「地域の食資源」として循環させることができる。

安全に処理されたジビエは地域ブランドを形成し、観光客・学生・料理人を呼び込む。これは廃棄物削減とCO₂削減を同時に達成する環境保全型モデルであり、地域経済、移住促進、ブランド形成を

支える地方創生の柱となる。リアルゾーニングは、農業・地域経済・人材育成・DX・福祉・防災を一体で循環させる地方創生モデルである。境界維持を軸に、地域住民・行政・狩猟者・大学・企業が協働することで、過疎地域でも持続可能な地域運営が可能となる。

さらにリアルゾーニングは、複数の政策領域を連動させるリンケージ政策として機能し、単独施策では得られない複合効果を地域にもたらす。

また、ファーミングサポートでは、自治体向けに「ジビエ活用調理実習講座」を実施し、地域内で鹿肉を安全かつ効果的に利活用できる人材育成と仕組みづくりを支援している。（図13）

図13

【ジビエ活用の活用技術：効果】			
項目	現状	解決	効果
 食肉利用率	5%未満	高齢個体も食材化	廃棄削減・CO ₂ 削減 
 肉質	硬い・臭い	温度管理・熟成	高品質化 
 環境負荷	焼却・埋設でCO ₂ 排出	廃棄量を減らす	環境保全型モデル 
 地域経済	産業化が停滞	高付加価値化	地域ブランド形成 
 地方創生	担い手不足	関係人口・移住促進	持続可能な地域へ 

出典：筆者作成。

10 地域社会を支える「住民力」と生活圏安全保障モデルの確立

クマ対策の核心は、捕獲や駆除に依存するのではなく、動物を寄せつけない地域づくりを住民全体で継続することにある。リアルゾーニングラインを正確に把握し、境界維持、草刈り、樹木の剪定、農作物・果樹の管理、ゴミ集積所の運用、通学路の見守りなど、生活圏を守る総合的な対策を体系的に配置することが求められる。これらは狩猟者だけの役割ではなく、農林業者、自治会、PTA、学校など地域のすべての主体が協力して担うべきものである。しかし現場には、狩猟者組織の慣習による若手参入の

難しさ、電子機器・ICT導入への抵抗、自治会やPTAとの意思疎通不足など、連携を阻む課題も存在する。地域差はあるものの、被害が増加する現状では立場や慣習の違いにこだわる余裕はなく、協力しなければ命も農作物も守れない。世代を超えて知識を共有し、ICTを含む新しい方法を柔軟に取り入れながら、地域全体で一体となって対策を進めることが不可欠である。

行政の役割はますます重要である。住民協働の体制をつくり、話し合いの場を設け、行動につなげる仕組みを整えることで、地域の多様な主体が連携しやすくなる。行政が旗を振ることで、対策は継続的に機能し、地域の安全保障としての実効性が高まる。クマ対策は単なる鳥獣害対策ではない。地域コミュニティの団結力・活動力を高める契機となり、介護・福祉・認知症対策・災害対策・避難所運営・助け合い文化の再生・地域ガバナンスの強化など、幅広い地域課題の改善にもつながる。こうした住民主体の取り組みは、全国各地で地方創生の動きとして広がりつつある。

その代表例が、宮崎県延岡市で開校された「のべおか里山塾」である。

延岡市では行政・大学・地域住民・専門家が連携し、鳥獣対策講座、くくりワナ研修、ジビエ活用、ロボット稲作支援などを体系的に学ぶ場を設けている。

この「里山塾」は、地域の安全保障を担う人材育成と、自然と人の共生を目指す地方創生モデルとして高く評価されている。(図14)

リアルゾーニングの思想を共有し、地域住民が自ら学び、行動する仕組みを構築することで、全国的な「住民力」の再生に寄与している。

つまり、クマ対策は「地域住民力を再生する事業」である。

イギリスの政治学者ジェームズ・ブライスが「地方自治は民主主義の学校」と述べたように、私たちは「クマ対策は地方自治の学校」であると考えている。地域が一体となって行動する体制を築くことこそが、生活圏を守り、農業を守り、地域の未来を守るための最も重要な鍵である。

以上より、クマ対策は単なる鳥獣害対策ではなく、地域ガバナンスを再構築するための基盤政策で

図14 地方創生による人材育成講習会

延岡市主催「のべおか里山塾」(第4回・過去開催)パンフレット
※ファーミングサポートが講義・技術指導を担当

出典：筆者作成。

ある。リアルゾーニングと都市住民力を統合することで、日本の地域社会は持続可能な生活圏安全保障モデルを構築できる。(図15)

図 15 持続可能な地域社確立と生活圏安全保障モデル



出典：筆者作成。

シリーズ⑤

ガバメントハンターによる小諸市野生鳥獣 対策の変遷と新たな取組み

—長野県モデルの確立へ「信州ガバメントハンター協議会」が挑む広域連携—

小諸市 農林課 事務主任（ガバメントハンター） 櫻井 優祐

小諸市では、2011年（平成23年）から野生鳥獣対策の専門職員として、いわゆる「ガバメントハンター」を導入し、捕獲体制を従来の猟友会委託から市直営組織による体制へ移行するとともに、地元ハンターや認定鳥獣等捕獲事業者と連携、ICT活用、ジビエ利用など先進的な野生鳥獣対策を推進してきた。しかし人材の不足、クマ問題、緊急銃猟制度への対応など小諸市を取り巻く環境も年々変化している。激動を迎える野生鳥獣対策と社会的課題となったクマ対策を背景に、2026年（令和8年）にはガバメントハンターによる新たな取組みとして小諸市と大町市が連携し「信州ガバメントハンター協議会（SGHC）」を設立した。また、情報共有システム「SGHC Connect」を活用した広域連携を開始した。県内市町村担当者への実務支援や県への進言など、長野県モデルの確立と野生鳥獣対策の底上げを目指す先進的な取組みに挑戦している。

1 ガバメントハンターによる野生鳥獣対策

（1）捕獲体制の見直しとジビエペットフード化の取組み（創生期～成長・安定期）

小諸市は長野県東部に位置し、北部には浅間山麓の豊かな森林が広がる。浅間山周辺は上信越高原国立公園や国指定浅間鳥獣保護区が指定され、生態系と自然豊かな地域である。しかし、ニホンジカやイノシシなどの増加に伴い農業被害は年々深刻化、野生鳥獣対策が重要な行政課題となった。

そこで小諸市は、大学で哺乳類の研究者だった竹下毅氏を2011年に専門職員として雇用し、本格的な野生鳥獣対策の改革に乗り出した。竹下氏は地域住民への講座や箱わなの貸出事業を導入するとともに自らも、わな猟免許を取得し現場で地元猟友会員と捕獲活動に携わった。

一方、猟友会への全面委託は、体制の維持や事務処理、費用対効果など様々な課題に直面しており、市は鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律に基づく「野生鳥獣対策実施隊」を設置し捕獲活動を市直営とする大転換を

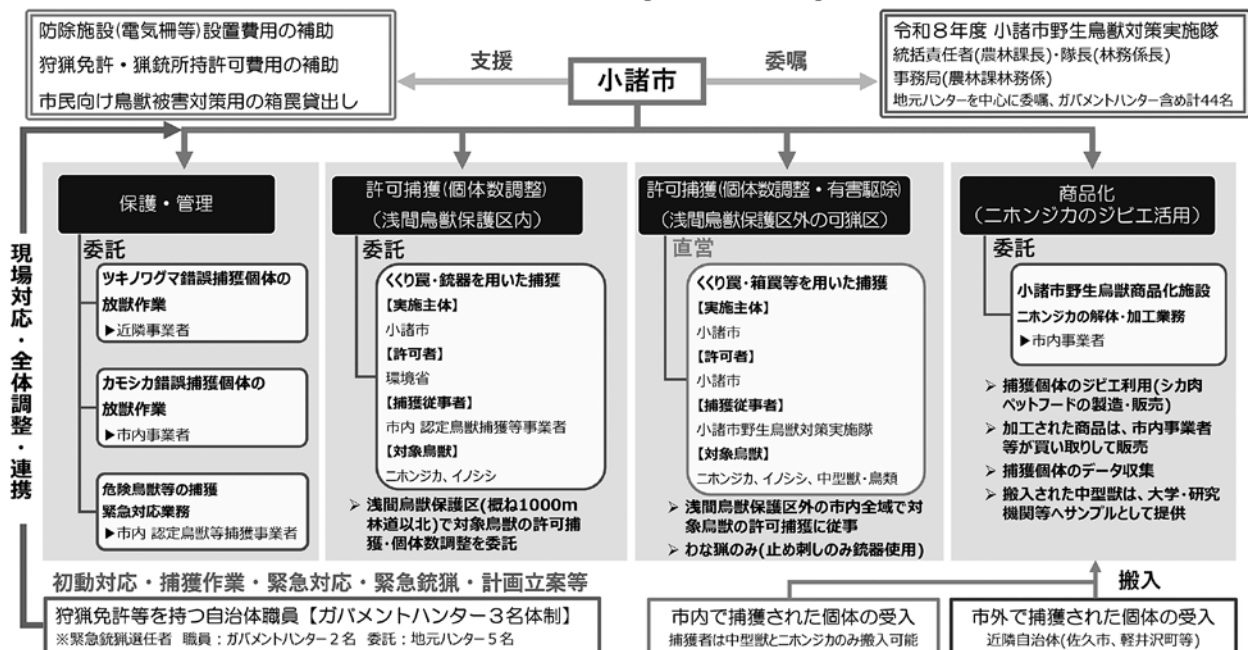
した。

猟友会は地域の狩猟愛好団体として、本来の立ち位置に戻し、希望者を実施隊員に委嘱することで従来どおり捕獲活動に参加できる体制を整備した。さらに環境省の認定鳥獣等捕獲事業者制度に着目した有志の地元ハンターが法人を設立した。浅間鳥獣保護区の個体数調整やICTを活用した捕獲、シャープシューティング及び夜間銃猟等の特殊事業を委託し、小諸市は先進的な取組みを官民連携で進めた。

実施隊による捕獲活動や認定事業者への業務委託によってシカの捕獲頭数は大きく増加したが、処理費や報奨金の増加が新たな課題となった。そこで竹下氏は、ジビエペットフード加工施設を整備し捕獲個体の有効活用と財源確保の両立を実現させた。この一連の取組みは、農林水産省から優良事例として表彰され、小諸市独自の野生鳥獣対策モデルが確立し、創生期から成長・安定期へと発展を遂げたのだった。（図1）

図 1

小諸市野生鳥獣対策事業(防除・駆除)の実施体制



出典：小諸市作成。

(2) クマ対策を背景にガバメントハンターの存在意義確立へ（再成長期）

小諸市における野生鳥獣対策の大転換から約 10 年が経過するとベテランハンターの高齢化や引退等によって捕獲体制は弱体化、若手ハンターも本業との両立が難しく捕獲頭数は減少傾向に転じた。加えて初代ガバメントハンターを担ってきた竹下氏の退職も予定され、人材の確保等が大きな課題となった。まさに停滞期から再成長期に向かう狭間ともいうべき時期だった。

2023 年 4 月、隣接する町役場から市役所に 1 人の職員が転職し農林課に配属された。新たなガバメントハンター人材である。第一種銃猟とわな猟免許を有し狩猟経験と行政経験を併せ持つ強みから、農業被害現場で侵入経路や足跡などのフィールドサインを確認し、防除対策の助言や地元ハンターとの情報共有を行うなど「ハンター目線」を現場や行政事務に反映させた。また、捕獲圧の低い地域では自ら捕獲活動に従事し行政とハンターとの調整役も担ったほか、狩猟免許・猟銃所持許可取得等に関する補助金の見直しなどにも取り組んだ。

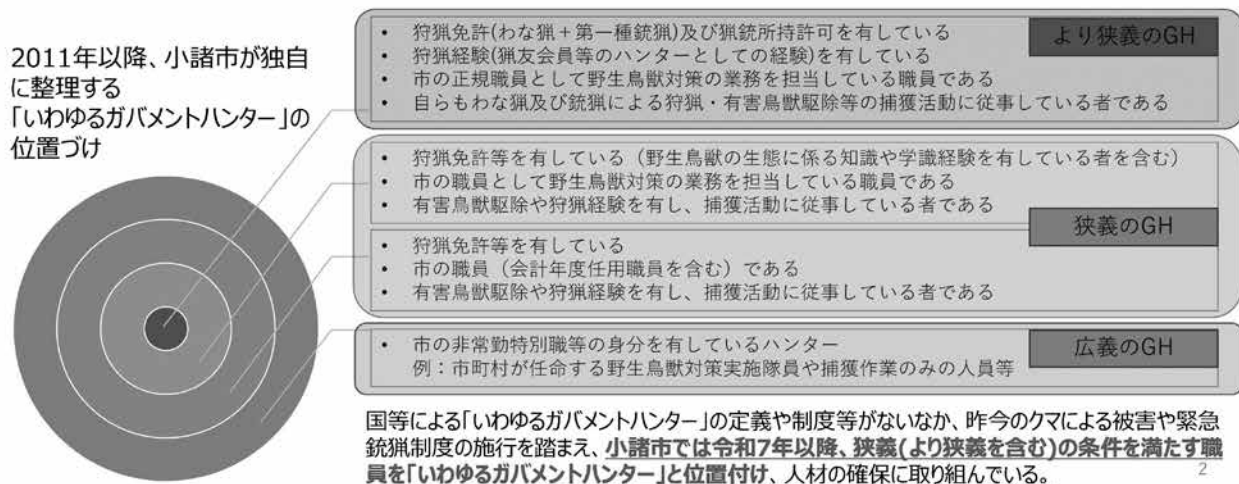
昨今、クマの市街地出没や人身被害が全国的に増加し、小諸市でも農地や住宅地周辺への出没が相次

いでいた。市ではガバメントハンターが現地調査を行い、県の捕獲許可を得て箱わなの設置や監視カメラによる管理、誘引物の除去などの対策を地元ハンターと連携、必要に応じて捕獲後の搬送や行政間の調整まで迅速に対応している。（図 2、図 3）

2025 年 9 月には、鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律（以下、鳥獣保護管理法）の改正によって市町村長の判断で住宅密集地でもクマ等の危険鳥獣を銃器で捕獲することができる「緊急銃猟」が施行された。実施には安全確保が最重要となり、発射地点やバックストップ、立入規制等、捕獲計画の立案に専門性が求められた。多くの市町村では一般事務職が中心で、制度運用への不安を抱いていたが小諸市ではガバメントハンターが中心となり緊急銃猟への対応や体制整備が着々と進められた。

小諸市の約 15 年間に及ぶ取り組みは全国から注目され、テレビや新聞など多くのメディアで紹介された。「ガバメントハンター」という言葉は広く認知され、国のクマ対策パッケージにも人材確保の考え方が盛り込まれるなど全国の自治体へ波及しつつある。

図 2



出典：小諸市作成。

図 3



出典：小諸市作成。

2 現場に求められる専門性と増す責任、ガバメントハンターの新たな役割

(1) 緊急銃猟制度による専門性と自治体負担

緊急銃猟制度の施行後、東北を中心に運用事例が確認され始めた頃、小諸市は長野県大町市が地元企

業と共同で開発した「緊急銃猟対応管理システム」を新聞報道で知り、いち早く注目した。このシステムは、大町市のガバメントハンターである傳刀氏が環境省の緊急銃猟ガイドラインに基づく手順を現場で迅速かつ確実に実行し経過や責任の所在を記録で

きる仕組みが必要であると感じたことから、大町市の猟友会員でありシステム開発会社（株）Goat Plus 代表の田中氏と共同で開発したものである。

システムは、パソコンやスマートフォンを用いて緊急銃猟の実施手順、地図情報、関係者ごとの役割や確認事項を一元管理し共有できるのが特徴で、フェーズごとに誰が何を確認し、どのような判断を行ったか自動的に記録され報告書としても出力できるため、安全管理と説明責任を支える画期的な仕組みとなっている。

この取組みに着目した小諸市は、大町市へ視察を申し入れ訓練の見学やシステム導入に向けた協議を重ねるなどガバメントハンター同士の交流も深めていった。

2025 年 11 月から 2026 年 2 月までの短期間で両市の連携は急速に進展し、この関係を契機としてガバメントハンターによる団体構想が生まれた。小諸市は「県内でガバメントハンターが配置されている自治体同士が連携し、課題解決や情報共有を図る組織を設立できないか」と大町市へ提案。大町市もこれに賛同し事務レベルで協議が始まった。傳刀氏を中心とした大町市の積極的な姿勢に加え、（株）Goat Plus の田中氏も全面的に協力を申し出たことで、行政と民間企業が一体となった B2G による枠組みへと昇華された。

協議を重ねる中で共通認識となったのは、クマ対策や緊急銃猟だけでなく、シカ、イノシシ、サルなど現場の最前線で鳥獣対策を担う市町村担当者は、専門性が求められ大きな責任を担っており、業務は属人的なうえ異動によってノウハウはリセット、身近な相談先も無く孤立しやすい状況がどこの市町村でも起こり得るということだ。そこで団体の枠組みは県内すべての市町村担当者を対象とし、情報共有基盤を整備してノウハウを共有する仕組みとした。そしてこの広域連携の枠組みを「信州ガバメントハンター協議会」とすることが決定した。

（2）ガバメントハンターによる新たな挑戦「信州ガバメントハンター協議会」の設立へ

広域連携の取組みを具現化すべく（株）Goat Plus によって参加自治体限定のセキュアなネットワーク環境下における情報連携プラットフォーム

「SGHC Connect」が完成した。チャット機能や投稿機能を通じて現場の情報や事例をリアルタイムで共有できるようになり、現場と人をデジタルでつなぐ仕組みである。

協議会の運営は、事務負担を抑えるため事務局用務を小諸市農林課と大町市農林水産課で割り振り、システム管理者として（株）Goat Plus を加えた運営体制とした。

県内市町村の加盟に当たっては、ガバメントハンターの有無は要件とせず、年会費や役回りなどの事務的負担も生じないように、参加しやすい状況を整えた。ガバメントハンターを擁する小諸市と大町市だからこそ広域的な連携と対策を実現したいという使命感が短期間での協議会設立を可能としたのである。

2026 年 3 月 21 日、小諸市役所において両市長による共同記者会見が行われ「信州ガバメントハンター協議会（SGHC）」が発足した。これは両市のガバメントハンターにとって新たな役割を担う象徴的な取組みとなった。

協議会設立と同時くして、小諸市ではガバメントハンターの体制強化にも着手した。クマ対策や緊急銃猟制度により、行政に求められる専門性が一層高まる中、一般事務職ではなく専従の職員を配置する機運が再び高まったのである。その布石として総務省の集落支援員制度を活用し人材を募集した。結果、32 歳の地元若手ハンターから応募があり農林課での雇用が実現、千載一遇のチャンスを得た。

同年 4 月 1 日時点で、銃猟・わな猟免許保持者 2 名、わな猟免許保持者 1 名の計 3 名のガバメントハンターの肩書を持つ職員が農林課に在籍、初動対応や捕獲活動、緊急銃猟への対応力が大きく向上したほか、講師依頼や委員委嘱、協議会関係の取組みなど新たな活動に対応することが可能となり、内部における役割の変化や、後進の育成、世代交代が進み始めている。

（3）協議会による広域連携に国・県も注目

協議会は、発足のその日に小諸市を会場に緊急銃猟の実地訓練を開催するなど積極的に活動を開始した。直近で加盟自治体 15 市町村、登録職員数 29 名、県内の比較的、クマやシカによる被害が深刻な

地域の市町村を中心に参加が広がった。

SGHC Connect では、小諸市と大町市が中心となり、クマ対策や緊急銃猟、銃刀法等の制度考察、ICT 活用、補助金活用、事例研究等をコラム的に発信した。当初は情報提供が中心だったがしだいに加盟自治体からの質問や経験談が投稿されるようになり、様々なノウハウや情報が蓄積される状態に発展している。ガバメントハンターが狩猟経験を基に助言するだけでなく、市町村担当者が地元ハンターから得た知見、日々の業務対応から得られた実務経験に基づくノウハウなどが寄せられ、500 件を超える投稿・返信数となり加盟自治体間で多くの情報が共有されている。

活発なやり取りによって見えてきた共通課題をテーマに、緊急銃猟の実地訓練やテーマ別研修会、意見交換会などを企画、これまで3回の会合を開催した。協議会による取組みは、長野県や環境省、農林水産省の各担当職員からも注目され、市町村が主体となり現場対応力向上を目指す全国でも先進的な取組みとして評価を得ている。それは、協議会が情報共有の場に留まらず、現場の声や課題を県・国へつなぐという役割を担っているからでもある。

3 ガバメントハンターの視点を全体で共有

(1) 今後の麻醉銃猟運用に係る課題

2026 年 4 月以降、県内外で市街地等に出没するクマへの対応として麻醉銃が相次いで使用された。いずれも鳥獣保護管理法 38 条の 2 による住居集合地域等における麻醉銃猟の許可（都道府県知事許可）による事例で緊急銃猟による麻醉銃を使用した捕獲ではなかった。

協議会では、この状況に課題意識を持った。多くの自治体で緊急銃猟の体制整備が難航し、独自マニュアルの作成や射手となるハンターの確保に苦慮している。その反動だろうか、緊急銃猟に比べ手続や安全管理が容易だという印象のもと知事許可による住居集合地域等での麻醉銃猟に依存しやすい雰囲気を感じている。

こうした背景もあってか、長野県では、緊急銃猟に代わる手段の1つとして、知事許可による麻醉銃猟を市町村に促す動きが垣間見れ、これにつ

いて協議会の運営主体である小諸市、大町市、(株) Goat Plus は、実態と制度運用の側面から懸念を抱いた。

その理由は、本来、同法 38 条の 2 による住居集合地域等での麻醉銃猟は、ニホンザルへの使用を目的としたものであり大型獣への使用は原則禁止、例外的運用となっているからである。麻醉銃を使用する場合であっても、市街地等を自由に移動するクマを対象とする以上、立入規制や避難誘導など緊急銃猟と同等の安全確保措置が知事許可の麻醉銃猟であっても必要である。

権限などの面で違いは明白である。緊急銃猟では土地立入権や交通規制、避難指示など法的権限が市町村へ付与され、事故発生時の責任関係も整理されているが、知事許可による麻醉銃猟にはこれらの権限が付随しないため、市街地対応の制度として果たして十分と言えるのだろうか。

人材の面でも懸念は多い。県内でクマの麻醉銃猟が可能な人員は、県委嘱のクマ対策員等 4 名であり、そのうち 1 名は引退を検討している。77 市町村をカバーするためには、体制的に十分とは言えない。

小諸市も 2023 年から麻醉銃導入を検討しているが緊急銃猟に係る備品調達などの優先順位や財政的制約から導入に至っていない。海外製機材は円安の影響で価格が数倍に高騰し、麻醉銃本体と備品に約 350 万円を要する。使用する麻醉薬は資格が必要なものや国内では販売されていないため関係省庁に輸入手続を要する薬品もあり、市町村単独で体制を整備するにはハードルが高い状況にある。

(2) 協議会から県への進言に向けた準備を進める

こうした現状を踏まえ、7 月 17 日に開催した協議会第 3 回会合では、麻醉銃猟制度の整理、人材育成、資機材・薬品調達の支援について、県へ進言する方針を決定した。進言に向けた協議会の活動は、地方紙の一面に大きく報じられ、協議会が単なる情報交換の組織ではなく、現場の声を集約し県・国へ進言する実践的組織であることを県内市町村に伝えることができた。

協議会としての活動が進むにつれ市町村からの関心も高まっていることを実感する。野生鳥獣の出没や被害、対策は地域差があるため市町村の関心度には濃淡がある。

クマ対策を含め専門人材として、狩猟経験を有するガバメントハンターの存在が全国的に掘り起こされたり、雇用が進み始めているが、その定義や役割は自治体ごとに異なる。

もっとも、ハンターも狩猟精神や狩猟スタンスは人によって異なる。雇用されれば、仕事である以上、行政の視点が優先する部分は大きいが、根底には狩猟者としての視点（精神）が醸成されている。故に行政とハンター、両方の立場をバランス良く保つことの難しさもあるのだ。協議会では、従来的一般事務職に加えガバメントハンターを含む担当職員の孤立を防ぎ、点から線へ、線から面へ野生鳥獣対策の底上げを図るべく、ガバメントハンターによる長野県モデルの確立に向けた挑戦が、まさに始まったばかりである。

各国の都市・地方自治制度と施策

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

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

第5回となる今回は、インド、バングラデシュ、ベトナムに焦点を当てる。「インドの中央地方財政関係―西ベンガル州におけるパンチャーヤトへの財源移転―」では、インドの中央地方財政関係の展開を踏まえ、西ベンガル州のパンチャーヤトへの財源移転を事例として、制度的進展と課題を論じている。

「バングラデシュの地方制度―中央集権的構造、資源配分ネットワークと地方自治再構築の可能性―」では、地方自治体の人事・財源面での中央依存と政治的な資源配分ネットワークを整理し、制度改革と行政DXによる地方自治再構築の可能性を検討している。

「ベトナムにおける地方政府再編と行政能力―2層制への移行と地方分権の課題―」では、2025年7月におこなわれた大規模地方政府再編を対象として、制度改革と行政能力との関係について論じている。

インドの中央地方財政関係

—西ベンガル州におけるパンチャーヤトへの財源移転—

明治大学専門職大学院 ガバナンス研究科 助教 牧 杏奈

本稿は、インドにおける中央政府、州政府、そして地方政府間の財政関係の展開に着目し、インドの農村部における地方自治制度である「パンチャーヤト制度」において、地方政府（パンチャーヤト）に対する財源移転がどのようなになっているか、その制度的進展と実際的な課題について検討を行う。州政府は中央政府からの、パンチャーヤトは州・中央政府からの財源移転に大きく依存し、インドの財政構造は中央集権的なものとして特徴づけられる。また、パンチャーヤトでは財源移転の量的不足が深刻であり、住民の多様なニーズに応える責任と裁量的な財源との不整合性が課題である。

1 はじめに

インドの中央地方関係は、中央集権的な連邦制として特徴づけられる。インドは、中央政府、州政府、そして地方政府から構成される連邦国家であり、インド憲法第 246 条第 7 附則において、中央政府と州政府それぞれの権限と責任が規定されている¹。インドが連邦制を採用したのは、地域ごとに異なる社会経済的・行政の実情を抱える中でイギリスから独立し、多様な言語、宗教、民族集団を一つの国家として束ねるためであった。Chakrabarty と Pandey (2019) は、インドにおける連邦制を「インド社会に存在するあらゆる多様性や差異を包摂し、それらが成長及び発展するための十分な余地を確保する仕組み」であるとする (Chakrabarty & Pandey 2019:204)。他方、インドが経験したパキスタンとの分離独立は、その後のインド政治に大きな課題と脅威を残した。すなわち、各地の多様な旧藩王国を連邦国家に統合するという課題、そして国家の統合を脅かす分裂の傾向が常に内在している

という脅威である。こうした課題への意識は、「強力な中央政府の存在が必要である」という共通認識を憲法制定議会の構成員の間にもたらした (Singh & Srinivasan 2006:4)。実際、独立後に制定されたインド憲法は、1935 年インド統治法にみられた「連邦政府の権限の中央集権化傾向と主要財源の保持を特徴とする財政規定を変更せずに継承し」(山本 2020:156)、中央集権的性格を有するインドの連邦制が築きあげられた。この中央集権的な性格は、長年にわたる漸進的な分権化の取組みにもかかわらず、今日のインドの中央地方関係においても同様に指摘されている。

インドの連邦制における中央集権の特徴は、中央地方間の財政関係に色濃く映しだされている。州政府の財政は、中央からの財源移転にその大部分を依存し (山本 2020:32)、両政府の課税権をみても「州政府の税基盤は相対的に小さく」、その自主財源の乏しさが指摘されている (石上・佐藤 2011:49-50)。また、中央—州間にみられる財政的な実質的

1 中央政府の管轄事項は、国防、外交、鉄道や国道などの 96 項目である。一方、州政府の管轄事項は、治安、公衆衛生、土地にかかわる権利などの 59 項目である。更に、中央政府と州政府の共通管轄事項として、司法行政、経済及び社会計画、社会保障及び社会保険、教育、電力などの 47 項目が規定されている。なお、本稿におけるインド憲法条文の邦訳は、基本的に、孝忠・浅野 (2018) に従う。

権限の不均衡に加え、各州の地方政府における財源不足も指摘されている。インドの地方政府は、都市部におかれる「都市自治体」と農村部におかれる「パンチャーヤト」から構成される。とりわけ、パンチャーヤトは、インドの大部分を占める農村における開発ニーズの充足を担う重要な役目を負うが、深刻な財政課題を抱えている。1997年にパンチャーヤト財政の実態を分析した研究は、その大半が「歳出面では（あるいは行政上）小学校を維持できるか否かという水準にあり、歳入面（あるいは税源配分上）から見ても改正憲法²の「自治政府単位」という規定とは程遠い状況」と論じる（金子 1997:76）。この研究から約30年が経過し、パンチャーヤトの権限に関する議論が進展してきた面もみられるが、その財政上の制約については、現在も同様の課題がある。

そこで本稿は、インドにおける中央地方財政関係の展開に着目し、パンチャーヤト財政の改革がどのように進展してきたかを考察する。ここで中央地方財政関係とは、中央政府と州政府間の関係だけでなく、両政府と地方政府との間にみられる財政関係を含意する。また、パンチャーヤト財政の内実は州ごとに異なるため、本稿では、パンチャーヤトの制度が比較的古くからある西ベンガル州を取りあげる。

本稿の構成は、以下のとおりである。まず、パンチャーヤト制度について概観する。次に、中央－州間における財政関係の展開と現状を考察する。最後に、中央・州とパンチャーヤトの間にみられる財政関係の進展と西ベンガル州におけるパンチャーヤト財政の現状及び課題について検討する。

2 パンチャーヤト制度

インドの農村部における地方自治制度であるパン

チャーヤト制度〔Panchayati Raj Institutions〕は、第73次憲法改正（1993年施行）により、全インド的な統一的制度として確立された³。それまで、インドの地方自治体は州や地域ごとに異なるかたちをとっており、州政府がパンチャーヤトに関する法律を定めている場合もあれば、村ごとに慣習や伝統に則った自治運営がなされている場合もあった。しかし、改正憲法に追加された第243条（243条から243ZG条）は、パンチャーヤト制度の機構体系を一律に定め、パンチャーヤトに対する州政府の権限を統一的に規定した。例えば、パンチャーヤトの財政状況を審査する州財政委員会⁴や、村での選挙実施を担う州選挙委員会の設置などが州政府に対して義務づけられている（243I条及び243K条）。また、州議会に対しては、パンチャーヤトに関する法律を定め、その権能及び権限を明確化することが求められている（243G条）。更に、改正憲法は、州の権限を定めるだけでなく、パンチャーヤトにおける直接選挙の実施や村民集会の開催を保障し、指定カーストと指定部族⁵、そして女性に対する議席の留保を定めている。これにより、従来の村での慣習に基づく自治運営においては必ずしも包摂されていなかった人々が地域の政治にかかわるための素地が、全インドで統一的に整えられたといえる。

パンチャーヤト制度の機構体系は、中央－州－地方の3層と、県－区－村の3層によって構成される。中央政府においては、2004年にパンチャーヤト省が設置され、地方分権と地方自治の推進を所管している。このパンチャーヤト省のもと、各州政府のパンチャーヤト部門が設けられており、前述の憲法規定にあるとおり、州ごとにパンチャーヤト法が定められている。そして、各州のパンチャーヤト

2 地方政府について定めた第73次憲法改正において、パンチャーヤトは農村部における自治組織として規定された。

3 ナガランド州、メガラヤ州、ミゾラム州、マニプル州丘陵地域、西ベンガル州ダージリン地区丘陵地域は、指定部族が多数を占める地域であり、伝統的な自治機構を尊重するために一律のパンチャーヤト制度の規定から除外されている（孝忠・浅野 2018：181）。

4 各州知事に対し、州財政委員会の設置が義務づけられている。州財政委員会は、中央政府の財政委員会と同様に5年ごとにメンバーを入れ替えて、パンチャーヤトの財政状況等を検討し、税源移譲の勧告などを行う（金子 1997：67-68）。

5 「指定カースト」は憲法第341条に基づき指定されるカーストであり、また「指定部族」は憲法第342条に基づき指定される部族を指す。指定カースト・指定部族は、歴史的に多くの差別や搾取による人権侵害を受けてきたため、インド憲法制定に際して、差別や搾取を禁止するとともに優遇措置を実施するための規定が設けられた。詳しくは、近藤（2015：11）参照。

6 人口が200万人以下の州では区パンチャーヤトを設ける必要はなく、県と村の2層構造が認められている（243B条）。2025年12月時点で、673の県パンチャーヤト、6,728の区パンチャーヤト、255,127の村パンチャーヤトが設置されている（Ministry of Panchayati Raj 2026：6）。

は、県、区、村の各レベルに設置される⁶。県パンチャーヤトは、県全体の統括的な役割を担い、その管轄下にある区パンチャーヤトの活動を監督及び調整する。また、区パンチャーヤトは、その管轄下にある複数の村パンチャーヤトの活動について、監督及び調整を行う。これには、各村パンチャーヤトの予算審査や、機能の最適化に向けた改善案の提示などが含まれる（Reserve Bank of India 2024:4-5）。一方、地方政府の選挙や村民集会は、村パンチャーヤト単位で実施される。各村パンチャーヤトは、村内の選挙区ごとに選出された村議会議員と、直接選挙によって選出された村長〔Pradhan〕、そして村役場の職員によって構成されている。以上のとおり、パンチャーヤト制度は縦割りの監督・調整構造を持ち、村レベルにおいて選出された村長や議員が、住民にとって最も身近な行政窓口として機能する設計となっている。

インドの多様性に鑑み、各地域の実情にあわせたパンチャーヤト行政が展開されているが、なかでも西ベンガル州は、パンチャーヤトの制度を早期に導入した先駆的な州のひとつであるといわれている（Chakrabarty & Pandey 2019:92）。同州では、1973年に「西ベンガル州パンチャーヤト法」を制定し、憲法改正に先立って3層構造のパンチャーヤトが設置されていた⁷（森 2011:60）。留保制度に関しては、憲法改正の動きに合わせて1992年に州パンチャーヤト法の改正がなされ、指定カーストと指定部族に対しては人口比に応じた議席数を、女性に対しては全議席の3分の1の議席数を留保することが規定された（森 2011:60）。また、同州では、住民の直接参加からなる村民集会を、憲法規定の要件を超えて、2つの異なる規模で実施している。ひとつは、グラム・サバー〔Gram Sabha〕と呼ばれ、年に1回、村全体から参加者を集めて開催される。もうひとつは、グラム・シオンショッド〔Gram Sansad〕と呼ばれ、年に2回、村内の選挙区ごとに参加者を集めて開催される。これは、同州の行政村が比較的大きく、多くの人口を抱えているためである。このように、西ベンガル州は、比較的

早い段階からパンチャーヤト制度の先駆けとなる地方自治制度を導入しており、現在においても、州の実情に即した独自のパンチャーヤト行政を展開している。

ここまで、インド農村部の地方自治制度であるパンチャーヤト制度について概観した。第73次憲法改正以来、農村部における地方自治制度のあり方の大枠が定められ、縦割りの行政体系が構築された。一方で、インドの地域的多様性を考慮し、パンチャーヤト制度の実質的な運用については、州政府の定めるパンチャーヤト法によるところが大きく、西ベンガル州の例でみたとおり、村民集会の実施方法などに細かい違いがみられる。このインド特有のパンチャーヤト制度における財政状況については後述するが、その前に次章では、中央－州間の財政関係の展開を確認する。

3 中央－州間における財政関係

インドにおける中央－州間の財政関係は、財政連邦主義に基づく中央集権的なものであると特徴づけられる。中央政府は所得再分配機能を中心的に担い、州政府の行政的・財政的権限は憲法で規定されている。中央－州間の財源の垂直的不均衡と州間に存在する水平的不均衡を是正するため、中央政府から州政府に対して財源移転が行われている。その主な経路は、次の3つである。第1に、中央政府が徴収した税を中央税配分プール〔Divisible pool of taxes〕から州政府へ配分する税移譲である。これは、各州の人口、1人当たり所得、面積、インフラの充実度、財政規律、徴税努力などに応じて配分される。第2に、州の統合基金を補完する目的で拠出する特定補助金である。これは、税移譲後もなお各州で不足する財源を補填するための統合基金に対して拠出される。第3に、中央政府主導型スキームを通じて各州政府に交付される裁量的補助金である（Finance Commission 2026:17; 石上・佐藤 2011:50-51）。このうち、税移譲と特定補助金は、中央政府が招集する財政委員会からの勧告に従って配分及び拠出される。財政委員会は、憲法第280

7 1977年に左翼戦線政権が誕生するまでは、同法のもとで選挙が実施されることはなかったが、同政権のもとで選挙の実施が開始され、農村開発政策の柱としてパンチャーヤト行政が展開された（森 2011:60）。

条に基づき、5年ごとにメンバーを変えて招集され、垂直的不均衡と水平的不均衡の是正のための財源移転の方針を示すだけでなく、税制や財政政策の改善のための提言を行っている。1952年度からの5年間に於ける財政方針を定めた第1次財政委員会⁸から出発し、2026年現在、第16次財政委員会の勧告に基づく財政政策がとられている。このように、インドの中央—州間における財政関係は、財政委員会の勧告を軸とした財源調整を通じて、中央集権的な財政連邦主義の枠組みを維持している。

中央政府から州政府への財源移転は、インドの経済成長とともに拡大傾向にある。独立後の1950年代から60年代における、税移譲及び特定補助金の移転総額が中央政府の税収総額に占める割合⁹は、23.1%であった。1950年代には、1人当たりGDPが低かったために中央政府の歳入は限られており、更に中央集権的な計画開発体制のもとでは、中央政府自身も開発のための資金を必要としていたため、各州に配分される税や補助金は限定的なものであった。これに対し、2023年度の移転総額の割合をみると、36.9%となっている（Finance Commission 2026:17-18）。財政委員会経由以外の移転を含めると、州への歳入移転の総額は更に大きくなる。第1次から4次にかけての財政委員会の勧告期間中、この総額が中央政府総税収額に占める割合は平均33.4%であったが、第14次及び15次財政委員会の勧告期間中には、移転額割合の平均は55.8%に達した（Finance Commission 2026:17）¹⁰。

2000年代以降の財政委員会の主題は、財源移転の内訳の変更を伴うさらなる拡大と、財・サービス税の導入に関する検討であった。2005年度からの5年間の勧告期間とする第12次財政委員会は、インド経済の成長に伴って拡大している州間・州内格差の解消を連邦財政の安定化の必要条件と捉え、

「GDP比での移転額の減少を是正し、水平的不均衡を解消しつつ最低限の垂直的移転を確保するために、移転額を増額」し、これを「中央政府の総歳入の38%に引き上げることを提案した」（Finance Commission 2004:27）。また、第13次財政委員会では、長年にわたり巨額の赤字を抱えるインド財政において、中央税収を支えるための財・サービス税の導入に関する検討がなされた。そして、第14次財政委員会に対する委託事項には、財・サービス税の制度設計が含まれていた¹¹（山本 2020:5）。この第14次財政委員会による勧告は、財源移転のうちの税移譲の拡大も特徴としている。これに係る報告の内容は、次のとおりである。

（前略）中央政府から州政府への財源移転の構成を、補助金中心から税移譲中心へとシフトさせることは、以下の2つの理由から望ましいといえる。第1に、これにより中央政府に追加的な財政負担が生じることがないからである。第2に、税移譲の拡大は、州政府に対する用途の定められていない財源移転の割合を高めることになるからである。我々は、次の4つの重要な要素を考慮に入れた。(i) 中央政府の歳入において増大している特定目的税や付加税は州政府に配分されないという点、(ii) 財源移転全体に占める税移譲の割合を高めることの重要性、(iii) 計画・非計画の区分を設けずに州政府の歳入需要を総体として捉える必要性、そして(iv) 中央政府に残された財政的余地である。これらすべての要素を勘案した結果、我々は、税移譲の割合を中央税配分プールの42%に引き上げることが最善であると考え（Finance Commission 2014:90）。

8 第1次財政委員会の初会合は、1951年12月10日、ニューデリーにて開催された。議長は、憲制議会のメンバーでもあったShri K.C. Neogyで、そのほか、Shri M.V. Rangachari, Shri V.P. Menon、ナグプール高等裁判所のR.K.Rao判事、及びインド準備銀行経済調査部長のB.K.Madan博士が委員として招集された（Financial Commission 2020a:15）。

9 第1次財政委員会から第4次までの適用期間（1952～69年）の平均値である。

10 各州への水平的分配比率の計算方法についても、第1次財政委員会においては、人口と税収に応じて比率を確定する単純なものであったが、その後徐々に勘案項目を増やし、第16次財政委員会では、人口、人口動態実績〔demographic performance〕、所得水準、面積、森林面積、所得水準格差、及びGDPへの貢献度をもとに配分比率が確定する方針が示されている（Finance Commission 2025:329）。

11 財・サービス税は、2016年の憲法改正により導入された（孝忠・浅野 2018:74-75）。

中央政府から州政府への財源移転は、前述のとおり、税移譲、特定補助金、裁量的補助金などにより構成される。特定補助金には、州政府に用途の裁量がない計画補助金と、州政府が自由に使うことができる非計画補助金とがある。第14次財政委員会発足以前の2009年度からの5年間においては、総移転額は中央政府歳入の約半分を占めていた。同時期に、税移譲の比率は約47%で推移し、補助金が総移転の過半を占める一方、そのうちの非計画補助金の比率が低下していた。州政府は、垂直的財源配分の拡充と、財政委員会を通じた無条件移転の増加を求めるが、中央政府自身が必要とする歳出額をふまえると、総移転額の大幅な増加余地が乏しいことが懸念されていた。こうした状況において、補助金から税移譲への構成転換は、中央政府に追加負担を生じさせず、州政府への無条件移転を拡大できる点で望ましいと考えられた（Finance Commission 2014:90）。この勧告により、2015年度から税移譲が大幅に増加し、その一方で特定補助金は減少した。第16次財政委員会の提言においても、中央税配分プールにおける州の取り分の割合は41%とすることが望ましいとされており、第14次財政委員会で提言された高い数値目標が継承されている（Finance Commission 2026:329）。

ここまで、中央－州間における財政関係の展開と現状について確認した。インドの中央－州間財政関係は、憲法に基づく中央集権的な財政連邦主義の枠組みのもとで、財政委員会による調整を通じて発展してきた。独立直後には限定的であった財源移転は、経済成長とともにその規模を拡大し、垂直的・水平的の不均衡の是正を目的としてなされてきた。とりわけ2000年代以降は財政制度の再編が進み、補助金中心から税移譲中心への財源移転構成の転換が明確な方向性として示された。こうした経緯は、インドの財政連邦主義が、中央集権的な制度を維持しつつも、経済・財政環境の変化に応じて財源移転の内容を柔軟に調整してきたことを示している。しかしながら、地方政府における財源不足は、今日にお

いても重要な課題として指摘される。次章では、中央・州政府とパンチャーヤトの間にみられる財政関係を考察する。

4 中央・州政府とパンチャーヤトの財政関係

中央・州政府とパンチャーヤト間の財政関係において転換点となったのは、2000年度からの5年間の財政方針を示した第11次財政委員会である¹²。同委員会は、パンチャーヤトへの政府資金拠出に明確な配分基準を示すとともに、パンチャーヤト財政の内容に対する指針を提示した（井上 2002:142）。その報告書では、関係省庁と各州からの意見等を勘案し、パンチャーヤト行政の財源を確保するための提言として、以下を挙げている（Finance Commission 2000b:71-85）。

- ① 州政府の統合基金を拡充するため、土地税等の再導入、州税における付加税の活用、職業税¹³の適正な課税と上限額の引き上げを行う。
- ② 地方税及び公共料金の改定を行う。
- ③ 市民サービス維持のため、初等教育、プライマリヘルスケア、安全な飲料水、街路灯、排水設備や清掃施設を含む衛生設備、火葬場や埋葬地の維持管理、公衆トイレ、その他の共有財産資源の提供といった公共事業のパンチャーヤトへの移管を進め、州政府から村パンチャーヤトに対し補助金を交付する。
- ④ パンチャーヤト財政の拡大を見込み、州政府主導のもと統一的な会計・監査システムを導入し、第三者機関による会計監査を実施する。
- ⑤ パンチャーヤト財政に関するデータ不足解消のため、財政データベースを整備する。
- ⑥ 中央・州政府からパンチャーヤトへの通常の財源移転に加えて、2000年度から2005年度にかけて、年間1,600億ルピーの補助金を交付する。
- ⑦ 追加補助金1,600億ルピーの配分にあたり、次の州内財源移転の原則に従う。すなわち、人口、分権指標、所得水準格差、歳入努力、面積

12 第10次財政委員会は、第73次憲法改正後に招集された委員会であったが、その勧告内容は、暫定的な補助金の交付のみであった（Finance Commission 1994:68）。

13 憲法第276条において、自由業、商工業その他の職業及び雇用に対する課税が規定されている。

から配分額を算出する。

- ⑧ 州パンチャーヤト法及び憲法の改正、行政改革を実施する¹⁴。
- ⑨ 中央・州政府の保有資産にも地方公共事業の利用料を課し、その徴収について法律で規定する。

しかしながら、これらの提言は、必ずしも包括的な地方財政整備に繋がらなかった。なぜなら、州財政委員会の任期と財政委員会の任期が一致しておらず、州財政委員会の運営方法が州ごとに異なり、そして州政府が州財政委員会の実施状況に関する報告を議会に提出するにあたり大幅な遅延が生じていたためである。これらの理由から、上記の提言は、中央地方財政関係の課題を抜本的に変革するような性格のものとはならず、暫定的な補助金をパンチャーヤトへ交付するものに留まった (Mathur 2021:68-69)。

州財政委員会の運営等に関する問題に加え、財政委員会の勧告が中央地方財政関係の改革に必ずしも繋がらない理由は、財政委員会と州政府、そしてパンチャーヤトの関係性に対する財政委員会の解釈にもあると考えられる。第73次改正憲法は、パンチャーヤトの財源を補充するために州の統合基金を拡充するのに必要な措置を勧告することを財政委員会に義務付けているが (280条3項bb号)、この「拡充するのに必要な措置」については、財政委員会において次の2通りの解釈がなされてきた。ひとつは、中央政府の統合基金から地方政府への補助金を勧告すること、もうひとつは、地方政府自身の歳入を増加させるための措置を提案することである (Finance Commission 2025:21-22)。第16次財政委員会の報告書においても、これまでの財政委員会の解釈を踏襲し、「地方政府に委譲された機能を遂行するために必要な資金や人員に関する主たる責任は、州政府にあると認識しており、財政委員会が勧告する補助金は、地方政府が財政的ニーズを満たすのを支援する上で、あくまで補完的な役割を果たすものである」とされている (Finance Commission

2025:22)。以上をふまえると、財政委員会はパンチャーヤト財政の制度設計において一定の役割を果たしつつも、その勧告はあくまで補完的措置にとどまり、地方政府の財政基盤を抜本的に再構築する性格のものではないといえる。すなわち、財政委員会は中央—州—地方の3層構造の中で、地方政府の財源確保を支援する補助的機能を担うにすぎず、パンチャーヤト財政の持続的強化は、州政府の制度整備に依存していると考えられる。

では、州政府が整備するパンチャーヤト法や、パンチャーヤトに係る予算措置はどのようなものとなっているのだろうか。ここでは、西ベンガル州の事例を検討する。西ベンガル州では、「西ベンガル・パンチャーヤト (村パンチャーヤト行政) 規則、2004年」[The West Bengal Panchayat (Gram Panchayat Administration) Rules, 2004] において、パンチャーヤト行政について定めている。財政に係る主な内容をまとめると、次のとおりである。第1に、固定資産税の税率や徴収手続き及び各種手数料、利用料、通行料に関する規定である (10条57-63項)。村パンチャーヤトが賦課台帳を作成すること、税は四半期ごとに支払うこと、滞納者リストを公表して必要に応じて徴収手続きを行うこと等が定められている¹⁵。第2に、財源管理及び会計に関する規定である (9条55項及び3条16項)。村長の補佐役が村パンチャーヤトの予算案を、また秘書が月次、四半期、半期、そして年次の決算書を作成する。そして、村パンチャーヤトは、前年度に実施された各種スキームに基づく業務、各財源からの収入、及び各業務に要した支出を示す報告書を作成し、グラム・シオンショッドにおいて審議にかけた後、区パンチャーヤトにこれを提出することが定められている。こうした法規定のもと、村パンチャーヤトは財政的・税制的な裁量権を持つとされる。

しかしながら、村パンチャーヤトが使うことのできる財源は量的な制約が大きく、地域のニーズを満たすための十分な行政が必ずしも実現されてい

14 例えば、一部の州では、州法によってパンチャーヤトが特定の税金を徴収する権限を与えられているにもかかわらず、必要な規則がまだ策定されていないか、税率を定める通知が発行されていないため、実質的な行政権の委譲を進める必要がある。

15 各種手数料等については、「西ベンガル・パンチャーヤト法、1973年」[The West Bengal Panchayat Act, 1973] の第6条47項で詳細に規定されている。

い。パンチャーヤトの主な歳入源は、州・中央政府からの補助金であるが、これらは一般に、特定の事業と結びついたひも付き補助金である。それゆえに、「パンチャーヤトの機能的自律性は大きく損なわれ、住民の自治機関としての地位を維持するよりも、州政府の計画や政策を実施するための下部機関へと変質してしまう」。また、「これらの補助金は、パンチャーヤトに課されている膨大な開発事業に対して著しく不十分」であり、「こうした責任と財源移転の不整合は、パンチャーヤトが本来の職務を遂行できない状況を恒常的に生み出し、結果として「非効率的・非効果的」という評価につながっている」(Chakrabarty & Pandey 2019:87)。パンチャーヤトに課せられた責任と財源移転の不整合さは、現地調査においても観察されている。西ベンガル州のある村パンチャーヤトの役場で筆者が行った調査¹⁶からは、2025年度において当該村パンチャーヤトへ州政府から180万ルピーが、また中央政府から380万ルピーが開発予算として移転されていることが明らかになった。同年度中には、90事業が実施予定であり、そのうちの10事業が独自財源によるもの、9事業が州財政委員会からの拠出を資金とするもの、36事業が中央財政委員会からの拠出を資金とするものであり、残りの35事業には予算がついていない。独自財源として、州パンチャーヤト法に規定されているとおり、固定資産税による歳入があるが、補佐役の話によると、1世帯が年間に納める金額の最低値は42ルピーであるとのことであった。当該村は、38の小村を擁し、総世帯数は2,345世帯、総人口は約11,000人にのぼる(Srivastav 2021:17)。これに対し、州・中央政府からの2025年度における財源移転が560万ルピー、つまり日本円にして約1,030万円であり、単純計算から住民1人当たりには支出される金額はわずか936円程度である。固定資産税に関しても、農村における固定資産評価額が決して高くないことが推測されるため、自主財源の不足も指摘できる。地方政府における自主財源基盤は非常に弱く、その「自主財源総額は、インドのGDPのわずか0.4%に

すぎない」(Finance Commission 2025:23)。制度上は、パンチャーヤトが開発行政を円滑に遂行できるよう、十分な資金が割り当てられるべきところ、「インドにおける実態はその逆で、それがパンチャーヤトの様々な機能不全を招いている」(Chakrabarty & Pandey 2019:87)。パンチャーヤト財政の問題点について、ChakrabartyとPandey(2019)は次のように記している。

伝統的に、インドのパンチャーヤトには、住民・財産・事業に対して課税する権限が与えられてきた。しかし、この権限が実際に機能するのは、パンチャーヤトの管轄区域内に存在する住民・財産・事業が豊かで財政的に十分な余力を持ち、課税可能な状況にある場合である。ところが現実には、インドの農村部に広がる貧困と困窮は、パンチャーヤトに歳入を生み出す機会を提供するどころか、むしろ更なる開発負担と財政負担を課す結果となっている(Chakrabarty & Pandey 2019:87)。

パンチャーヤト財政は、制度上は一定の裁量権を付与されているものの、実際には極めて脆弱な財政状況のもとで運営されている。州・中央政府からの補助金は、特定事業に紐づけられた限定的な資金であり、地域の多様な行政需要に柔軟に対応することを困難にしている。更に、農村部の経済基盤の弱さは自主財源の獲得を制約し、パンチャーヤトは制度上認められた課税権を十分に発揮できないまま慢性的な財源不足に陥っている。

5 おわりに

本稿は、インドの中央地方財政関係の展開をふまえ、パンチャーヤト財政に関する制度改革の進展と課題を明らかにした。第1に、インド農村部の地方自治制度である「パンチャーヤト制度」に関する改正憲法を概観するとともに、その実質的運用は州政府に委ねられていることを確認した。第2に、中央-州間の財政関係において、中央政府から州政

16 2025年8月20日にアグイボニ村パンチャーヤトの役場を訪問し、村長及び補佐役の職員へのインタビュー調査及び資料収集を実施した。

府に対する財源移譲の拡大傾向について、財政委員会の展開に基づいて考察した。第3に、中央・州—パンチャーヤト間の財政関係について、第11次財政委員会の勧告をふまえた進展状況を確認し、西ベンガル州の州パンチャーヤト法に基づく制度的な権限と、実際の財政状況とのギャップを指摘した。インドの州政府は中央政府からの、またパンチャーヤトは州・中央政府からの財源移転に大きく依存し、インドの財政構造は中央集権的な特徴を備えている。その一方で、特にパンチャーヤトでは、財源移転の量的不足が問題であり、住民にとって最も身近な行政窓口として多様なニーズに応えることができていない現状がある。パンチャーヤト財政を持続的に強化するためには、中央・州政府による財源移転の量的拡大と同時に、パンチャーヤトが自治機関として財政的・税制的自律性を十分に発揮できる基盤を構築するための包括的な改革が必要である。

参考文献

<外国語文献>

- Chakrabarty, B. & Pandey, R. K. (2019) *Local Governance in India*. SAGE.
- Finance Commission. (2000) *Report of the Eleventh Finance Commission (For 2000-2005)*.
- Finance Commission. (2004) *Report of the Twelfth Finance Commission (2005-2010)*.
- Finance Commission. (2009) *Thirteenth Finance Commission 2010-2015, Volume I : Report*.
- Finance Commission. (2014) *Report of the Fourteenth Finance Commission*.
- Finance Commission. (2019) *Report for the Year 2020-2021, XV Finance Commission*.
- Finance Commission. (2020a) *Finance Commissions : A Legacy of Trust*.
- Finance Commission. (2020b) *Finance Commission in COVID Times, Report for 2021-26, XV Finance Commission : Volume-I Main Report*.
- Finance Commission. (2025) *Sixteenth Finance Commission : Report for 2026-2031, Volume 1- Main Report*.

- Mathur, K. (2021) *Panchayati Raj*. Oxford University Press.
- Ministry of Panchayati Raj. (2026) *Annual Report 2025-26*.
- Reserve Bank of India (2024) *Finances of Panchayati Raj Institutions*.
- Singh, N. & Srinivasan, T. N. (2006) "Federalism and Economic Development in India : An Assessment," *Stanford Center for International Development Working Paper*, 299, pp. 1-51.
- Srivastav, P. P. (2021) *Final Project Report on Rural Spatial Planning for Aguibani Gram Panchayat of West Bengal*. Ministry of Panchayati Raj, Government of India.

<日本語文献>

- 石上悦郎・佐藤隆広編著 (2011) 『現代インド・南アジア経済論』 ミネルヴァ書房
- 井上恭子 (2002) 「インドにおける分権化の進展」 堀本武功・広瀬崇子編 『現代南アジア3民主主義へのとりくみ』 東京大学出版会、pp. 125-147.
- 金子勝 (1997) 「インドの地方分権化とパンチャーヤト財政—発展途上国における地方財政問題—」 『専修経済学論集』 32巻1号、pp. 55-86.
- 孝忠延夫・浅野宜之 (2018) 『インドの憲法〔新版〕「国民国家」の困難性と可能性』 関西大学出版部
- 近藤則夫 (2015) 『現代インド政治 多様性の中の民主主義』 名古屋大学出版会
- 森日出樹 (2011) 「インド西ベンガル州における農村政治の転換—左翼政党の敗れたグラム・パンチャーヤトの事例から—」 『松山東雲女子大学人文科学部紀要』 19巻、pp. 55-86.
- 山本盤男 (2020) 『インドの税制改革 財政連邦主義の転換と財・サービス税』 九州大学出版会
- 渡辺雄一 (2003) 「インドの地方自治と地方財政—その集権制に着目して—」 『横浜国際社会科学研究』 8巻4号、pp. 203-222.

バングラデシュの地方制度

—中央集権的構造、資源配分ネットワークと地方自治再構築の可能性—

国際協力機構 長期専門家¹ 渡辺 広毅

本稿は、バングラデシュの地方制度について、英領インド期に形成された中央集権的な地方行政構造の現状を概観し、農村部・都市部における分権の実態と地方自治体の機能を、天川モデルを用いて分析する。さらに、地方制度の改編と政権交代との関係をたどり、公共事業や行政サービスの配分をめぐる政治・行政上の力学が、地方自治体の自律性に与えてきた影響を分析する。その上で、デジタル技術の活用が住民と行政の関係性に変化の兆しをもたらしている事例を紹介しつつ、公選代表制の回復を契機とした制度改革と行政デジタルトランスフォーメーション（DX）による地方自治再構築の可能性を考察する。

1 はじめに

バングラデシュは、1971年の独立以降、長く後発開発途上国の一つとして位置づけられてきたが、2000年代以降は、縫製産業を中心とした輸出拡大や海外労働者からの送金増加等を背景に、安定した経済成長を続けてきた²。こうした変化と並行して、地方分権及び地方自治体の強化は、当時の国際援助潮流の影響も受けながら、歴代政権の重要課題として掲げられてきた。

しかし、地方自治体や分権化を進める制度が整備されつつある一方で、人事、財源、公共事業・行政サービスの実施は、依然として中央政府に依存しており、地方自治体の自律性は限定的と言わざるを得ないのが現状である。さらに、地方自治体は政党間の勢力争いの最前線であるだけでなく、与党政治

家、行政組織、民間業者が公共事業、補助金、現物支給等の限られた資源を配分するパトロン・クライアント関係を強化する装置としても機能してきた。

この構造は、2024年8月の政変後にも改めて浮き彫りとなった。学生運動を発端とする大規模抗議により、約17年間続いたアワミ連盟政権が崩壊し、ユヌス暫定政権が発足した。同政権は、地方自治体法の改正に基づき、公選代表を一斉に解任し、中央政府の国家公務員を管理者として任命した³。2026年2月に約20年ぶりに政権復帰したバングラデシュ民族主義党（BNP）は年内の地方選挙開始を掲げているが、前例のない公選代表の一斉解任は、地方自治制度の未成熟さと中央集権的統治の根深さを示している。

本稿では、まず英領インド期から形成された地方

- 1 国際協力機構（JICA）バングラデシュ派遣長期専門家（公共政策アドバイザー）。本稿に示す意見は筆者個人のものであり、所属組織の見解を示すものでない。
- 2 2015年には世界銀行の基準による低所得国入り（一人当たりGNIが1,135ドル以上）を果たし、2025年の1人当たりのGNIは2,840米ドルである。人口約1億7千万人を抱える同年の名目GNIはマレーシア（約4,453億米ドル）を上回る約4,993億米ドルであり、ベトナム（5,053億米ドル）と同等の経済規模を持つ（世界銀行）。
- 3 2024年8月19日に、ユニオン評議会を除き、中核都市、県評議会、郡評議会、地方都市の4層で計1,876名の公選代表が解任された（Protom Alo紙2026年4月5日）。また、ユニオン評議会についても、議長・議員の多くがアワミ連盟関係者であったことから、逮捕や反対勢力からの報復を恐れて逃亡する事例が相次ぎ、政変から2年以上が経過した2026年7月時点も住民代表による地方自治は大きく損なわれたままである。

制度の変遷を概観し、中央集権的な地方行政構造の歴史的背景を整理する。次に、現在の地方行政・自治体の構成について公務員制度を含めて概観し、都市部・農村部における地方分権の現状を天川モデルを用いて分析する。その上で、地方制度の在り方を規定してきた政治・行政の力学を分析し、最後にデジタル技術の活用が、住民と行政の関係を変える可能性と留意点を考察する。

2 中央集権的地方制度の形成

(1) 英領インド時代から現在に至る制度的系譜

現在のバングラデシュの地方行政区分は、都市部が中核都市と地方都市、農村部は管区、県、郡、ユニオンの4層で構成されているが、その基礎は約2世紀にわたり続いた英領インド期(1765年～1947年)に確立された。英国植民地政府以前のベンガル地方では、ムガル帝国下の地方区分及び徴税単位が存在していたが、1765年以降、英国植民地政府は本格的な統治に乗り出し、1793年の永久地租査定令を含む一連のベンガル条例を発令した(Ahsan 2012:50)。この過程で、従来の地方区分は県に改編され、行政官と徴税官が中央から派遣された。両者は後に県行政官として統合され、現在の県長官の制度的原型となった(Ahsan 2012:50)。1885年には、ベンガル地方自治政府法が制定され、県評議会、副県(県と郡の間)地方評議会、ユニオン委員会からなる3層の地方自治制度が整備され、政府から交付される補助金により、治安維持やインフラ整備、飲料水・保健・初等教育など一部の公共サービスを実施した。

並行して、植民地政府は副県と郡の中間にサークルを設置し、サークルオフィサーを派遣した。同職は、県評議会、ユニオン評議会及び郡単位の警察署をつなぐ調整役を担い、現在の郡長官制度に連なる系譜を形成した(Siddiqui 1994:241)。1937年に地方評議会が廃止される一方、サークルオフィサーには郡レベルの行政権限が移譲され、県、郡、ユニ

オンを基礎とする現在の農村部地方行政の骨格が整えられた(Siddiqui 1994:241)。1947年に東ベンガルはパキスタンの一州、すなわち東パキスタン(1947年～1971年)となり、その後バングラデシュとして独立した。しかし、地方制度の基本的枠組みは英領インド期に形成された制度を大きく引き継いでいる。

都市自治体の制度形成も、英領インド期に進められた。1864年のベンガル都市自治法に基づき、現在のバングラデシュの首都であるダッカに都市自治体が設置された。その後、1932年の同法改正により公選代表の参加拡大と権限・機能の強化が図られた(Islam 2015)。バングラデシュ独立後、1977年には都市自治体令(Municipality Ordinance)が制定され、都市自治体は人口や財政規模等に応じてA・B・Cの3類型に区分された(Islam 2015)。その後、エルシャド政権下(1982年～1991年)を中心に、ダッカや管区の主要都市が個別法⁴により中核都市に順次移行した。しかし、中核都市に関する統一法が整備されたのは2009年の中核都市法制定であり、現在の都市自治体制度が形成された歴史は比較的新しい(表1)。

(2) 地方行政の構造と公務員配置

こうして確立された地方行政区分には、現在、管区を除く各層に、原則5年に1度の直接選挙で選出される議長・議員により構成される評議会が存在している(県評議会のみ間接選挙)。この制度は、一見すると多層的な地方自治制度を備えているように見える。しかし、各層の地方自治体が日本の自治体のように総合行政を担っているわけではない。

実態を把握するためには、分権の程度だけでなく、各自治体が実際に担う機能を併せて検討する必要がある。そこで本稿では、中央地方関係を「集権－分権」と「融合－分離」の2軸で捉える天川モデルを用いて分析する⁵。「集権－分権」とは、地方に関する意思決定の権限や財源が中央政府と地方

4 Chittagong City Corporation Ordinance, 1982 (Ordinance No. XXXV of 1982), Dhaka City Corporation Ordinance, 1983 (Ordinance No. XL of 1983) など。

5 本稿でいう天川モデルは、天川晃の原典ではなく、同モデルを開発途上国の地方行政分析に応用したJICA報告書の整理に依拠する。具体的には、国際協力事業団国際協力総合研修所(2001)及び国際協力機構(2024)を参照。

表 1 現在のバングラデシュの地方制度

	行政区分	議会	人事省より派遣される 上級国家公務員（BCS 行政職）	中央省庁の 地方出先機関
農村部	管区（8） （Division）	なし	管区長官、副長官 （他計 8 名～12 名）	管区事務所 （管区都市に点在）
	県（64） （District）	県評議会 （間接選挙）	県長官、副長官 （他計 20 名～50 名程度）	県事務所 （県庁所在地に点在）
	郡（495） （Upazila）	郡評議会 （直接選挙）	郡長官、土地担当行政官	郡合同庁舎に集約
	ユニオン（4,539） （Union）	ユニオン評議会 （直接選挙）	なし	ユニオン合同庁舎に集約
都市部	中核都市（13） （City Corporation）	市長・市議会 （直接選挙）	首席行政官、地域行政官 （他計 5 名～25 名程度）	中核都市内に点在
	地方都市（330） （Municipality）	市長・市議会 （直接選挙）	事務局長 （B、C 級は原則派遣なし）	郡合同庁舎より適宜サービス提供

出典：Bangladesh Government Portal を元に筆者作成

自治体のどちらに配分されているかを示す軸であり、「融合－分離」とは、中央政府と地方自治体が、行政サービスの実施において重層的に関与しているか、それとも機能が比較的明確に分かれているかを示す軸である⁶。

この枠組みに照らすと、農村部自治体は「集権・分離」に近い。県評議会、郡評議会、ユニオン評議会が存在し、選挙で選ばれた住民代表も置かれている。しかし、教育、保健、農業、社会保護、公共事業、土地といった主要行政サービスは、中央省庁又はその実施機関の出先事務所提供している。各評議会は住民代表として、住民の要望を受け止め、各種サービスの調整や地域開発事業の一部を担うが、総合的な行政サービスの主体ではない⁷。

農村部の地方行政を実質的に支えているのが、中央政府から派遣される国家公務員である。県・郡には県長官・郡長官等が配置され、行政サービス、開発事業だけでなく、治安維持、災害対応、国政・地方選挙実施等においても重要な役割を果たす。これ

らの職務の多くはバングラデシュ上級公務員（Bangladesh Civil Service:BCS）の行政職によって担われる⁸。BCS 行政職は中央省庁及び地方事務所の要職を歴任し、地方勤務は中央省庁幹部へのキャリア形成の一部として位置付けられている。

これに対し、都市自治体は、農村部自治体と比べて一定の分権的性格を有する。中核都市や地方都市は、道路、排水、廃棄物管理、街灯、市場、都市施設等の都市サービスを自ら提供するとともに⁹、固定資産課税、営業許可料、施設使用料等を通じて、相対的に多くの自主財源を確保している。しかし、都市自治体も中央政府からの補助金、開発事業、監督及び人事面¹⁰の関与に強く依存しており、全体としては「集権・融合」に近いと捉えられる。

また、財政面でも地方自治体の自律性は限定的である。中央政府から地方自治体への財源移転はあるものの、その多くは中央省庁・実施機関が実施する開発事業の形をとり、地方自治体へ直接配分される開発事業は極めて限定的である¹¹。このように、バ

6 ある地域で地方政府が中央政府の行政機能を担うときは「融合」、中央政府が出先機関を通じて行政機能を果たすときは「分離」とされる（国際協力機構 2024）。

7 郡については、2009 年の地方自治体法（Upazila Act, 2009）により 17 の実施機関の機能、人員及び予算を郡評議会に移管することが法令上定められた。しかし、いずれも実際の権限は実施機関側に留まっている。

8 BCS は 26 の職種（カドレ）から構成され、総合職（行政職、外務、警察、税務、関税等）と専門職（農業、教育、保健、公共事業等）に分かれる。中央省庁の局長級の 75%以上を占め、行政機構全体に圧倒的な影響力を持つのが BCS 行政職である。地方においては、BCS 行政職は県長官や郡長官として、地方行政の総合運営・調整役を担う（渡辺〔他〕2026）。

9 中核都市法（2009 年）、地方都市法（2009 年）は、28 の機能分野を指定している（渡辺〔他〕2026）。

10 例えば、人事面においては、中核都市・地方都市（A 分類）の首席行政官をはじめ主要職位は BCS 行政職からの出向者が占める。

11 2025/26 年度の政府全体の年次開発予算（ADP）が 2 兆 3,000 億タカであるのに対し、地方自治体に配分された年次開発予算は 373 億タカであり、全体の 1.62%を占めるに過ぎない（計画省 Annual Development Program 2025-2026）。

ングラデシュの地方自治体は、制度上は住民代表制を備えているものの、人事、財源、行政サービスの実施、監督の面で中央政府への依存が強い。この中央集権的な制度構造は、地方自治体の自律性を制約するだけでなく、歴代政権が地方社会に影響力を及ぼし、公共事業や補助金等の資源配分を政治的に運用する基盤としても機能している。

3 地方制度をめぐる政治力学

(1) 地方制度改革と政権の地方統治戦略

前節で概観した地方自治体の機能や財源が中央政府に強く依存する構造は、政治的な力学とも密接に結びついてきた。バングラデシュの地方制度の変遷は、分権化や地方行政の効率化だけでなく、政党間の地方における支持基盤形成、優位性確保のための熾烈な権力争いの歴史とも言える。

その代表例が、郡評議会制度である。1982年にエルシャド政権下で導入された郡評議会制度は、地方分権を掲げつつも、実際には軍事政権が国政選挙を経て民政へ移行する手段でもあった（佐藤 1986）。1991年にBNP政権が成立すると、郡評議会制度は廃止され、2009年のアワミ連盟政権発足直後に再導入された。また、当該郡を選挙区とする国会議員が郡評議会の「顧問」として位置付けられ、郡評議会の開発事業や予算配分に国会議員が影響力を持つ構造が法制化された¹²。

同様の例が、村落政府（Gram Sarker、「以下GS」）である。1980年に本格導入されたGSは、表向きは住民参加と草の根自治の強化が目的であったが、当時のジアウル・ロフマン政権が、ユニオン以下の村落レベルの支持基盤を確立するために導入した仕組みともされる（佐藤 1986）。しかし、1982年に発足したエルシャド政権により廃止され、2002年にBNP政権により再導入された後¹³、その後2009年にアワミ連盟政権下で廃止された。郡評議会及びGSの変遷は、地方制度の導入・廃止が政権交代と密接に関係していること如実に示す事

例である。

県評議会についても、同様の視点から分析できる。2016年に初めて選挙が実施された県評議会は、地域住民による直接選挙ではなく、域内の地方自治体の公選代表が選挙人となる間接選挙制である。当時アワミ連盟が選挙人の多数を占める政治状況下で導入された本制度は、2018年に実施を控えていた国政選挙前に、同党の地方支配をさらに強める仕組みとして機能したとみることができる。

(2) 国会議員向け地方インフラ配分と資源配分ネットワーク

地方自治制度の政治性は、制度の改編に留まらない。公共事業、補助金、現物支給、社会保護、救援物資等の限られた公的資源が、誰を介して、誰に、どのように配分されるのかという運用段階において、より具体的に現れる。ここで注目すべきは、国会議員、地元政治家、行政組織、地方自治体関係者、請負業者、住民等の間で形成されるパトロン・クライアント関係である。

この関係は、単なる与党・野党の対立ではない。むしろ、国会議員や地元政治家が、行政組織や民間業者と結びつき、限られたサービス資源へのアクセスを仲介する過程で形成され、再生産される。住民や地域団体は、制度上の権利としてサービスを受けるだけでなく、特定の政治家、行政官、地域有力者との関係を通じて、道路、橋、補助金、救援物資、雇用機会、許認可、社会保護等へのアクセスを得ようとする。行政サービスや開発事業の提供において、客観的な基準や所定の手続きに基づく運用が徹底されていない場合、こうした人的仲介は政治的支持と結びつきやすい（Lewis and Hossain 2022）。

その代表例が、農村部選出の国会議員を対象とした地方インフラ開発予算の配分である。2026年2月に約20年振りに政権復帰したBNP政権下においても、早速中核都市選挙区を除く279人の国会議員¹⁴を対象に、1人当たり5年間で5億タカを

12 Local Government (Upazila Paridhad) Act, 2009, Section 25

13 2002年当時、筆者は青年海外協力隊員としてコミラ県ダウドカンディ郡ジョゴトプールユニオンに居住していた。その際、ユニオン評議会議員がバザールのお茶屋さんにおいて、GSメンバーを当事者のいないところで決めていたのを鮮明に記憶している。

14 国会は、小選挙区選出300名と女性留保議席50名の計350名で構成され、女性留保議席は特定の選挙区を代表しないため、選挙区別ブロック配分の対象外である。

上限とする地方インフラ事業の実施が検討されている¹⁵。本事業の実施機関は、郡合同庁舎にも事務所を構える地方自治技術局であるが、実質的には事業箇所を選択する権限を国会議員に与えるものである。

この仕組みは、地方自治体の制度的自律性を弱めるだけでなく、国会議員を中心とした資源配分ネットワークを強化する。国会議員は、本来法案審議や政府監視を担う国政レベルの代表であるが、選挙区内の個別インフラ事業の選定に影響力を持つ。地方自治体、行政機関、民間業者、党関係者、地域有力者は、国会議員の影響力を意識しながら事業形成や実施に関与する。結果として、公共事業は地域の公共の必要性だけでなく、政治的支持、業者ネットワーク、選挙区内の影響力維持とも結びつく¹⁶。

国会議員の選挙区を対象とするインフラ事業に関連しては、事業の品質、透明性、政治的影響及び請負業者選定をめぐる課題が繰り返し指摘されている。2020年にトランスペアレンシー・インターナショナル・バングラデシュ（TIB）が実施した調査では、同事業下で実施された628件の農村インフラ事業を分析した結果、工事品質の不備、キックバックの要求、国会議員の親族、党活動家及び地方代表等への事業配分の事例を報告している（TIB 2020）¹⁷。

このような資源配分の仕組みは、地方自治体が住民全体へのサービス提供機関として機能することを難しくする。国会議員や与党政治家が公共事業や行政サービスへのアクセスを仲介する場合、住民は地方自治体を通じた所定の規則や手続きに基づいたサービス提供よりも、政治的關係を通じた便益獲得を重視しやすくなる。これは、地方自治体の制度的発展を阻害するだけでなく、パトロン・クライアント関係を再生産する。バングラデシュの地方自治を考えるうえでは、政党同士の対立だけでなく、与党

政治家、行政組織、民間業者、地域社会が結びつく資源配分ネットワークに注目する必要がある。

（3）地方自治体の自律性制約と変化の可能性

以上のように、バングラデシュの地方自治体の自律性にはなお大きな制約がある。しかし、地方自治体は、住民に最も近い公的機関として地域の課題や住民ニーズを把握し、中央政府の地方出先機関や開発事業と地域社会を結ぶ重要な接点である。郡・ユニオンは農村住民の生活に身近な行政単位であり、中核都市や地方都市は、道路、排水、廃棄物管理、市場等の都市サービスを直接提供している。

地方自治体への権限・財源の移譲を進めることの重要性は言うまでもない。一方、こうした制度改革は政治的な判断を伴う上、時間を要する。しかし、様々な制約が残る現状においても、事業、予算、受益者及びサービス内容に関する情報を地方自治体、行政機関、住民の間で共有し、住民ニーズを行政サービスや公共事業の計画・実施に反映する取組みを進めることは可能である。近年、行政分野で急速に進展するデジタル技術の活用は、制度改革を補完し、こうした取組みを後押しする手段となり得る。次節では、デジタル技術の活用がもたらす可能性と留意点を検討する。

4 デジタルが拓く行政と住民のつながり

（1）デジタル技術活用による行政サービス・資源配分・住民参加の変化

まず、住民から行政サービスへのアクセス改善に関する事例として、各層の自治体に設置されているデジタル・センターを取り上げる。デジタル・センターは、2009年にユニオンレベルで導入された後¹⁸、中核都市、地方都市、県、郡にも拡大され、各種サービス提供の窓口として位置付けられている。これに

15 国会議員の優先順位に基づく選挙区別ブロック配分事業として、2005年のBNP政権期に初めて導入された。その後アワミ連盟政権下で、「Priority-Based Important Rural Infrastructure Development Project（IRIDP）」として事業化され、フェーズ3（2020年～2024年）まで実施された。

16 中央政府が各郡自治体に配分する年間の開発事業費の平均が約1,500万タカであることを踏まえると、1人あたりの国会議員が年間1億タカ規模の公共事業を箇所付けできる影響力の大きさが分かる。

17 628スキームのうち33%で品質に問題があったこと、支出額の8～13%程度のキックバックが発生していたこと、国会議員が親族、党活動家、地方代表等に事業を配分した事例があったことを報告している（TIB 2020）。

18 国連開発計画の支援により、2009年に30ユニオンで試行され、2010年以降順次全国約4,500ユニオンに設置された（TIB 2017）。

より出生登録、各種申請、土地関連書類、教育関連手続、パスポート申請支援、情報サービス等が、より住民に近い場所で提供されるようになった。

従来、住民が行政サービスを利用する際は、所定の手続きに加えて、地方自治体議長・議員、地方政治家、行政職員、民間代行業者等に依存することが多かった。デジタル・センターは、こうした人的仲介を部分的に迂回し、住民が自ら行政サービスへアクセスする可能性を広げる。そして、サービス利用に伴う時間、費用、訪問回数を減らし、またサービス提供者と受益者の対面接触を減少させることで、汚職機会を低下させる可能性を持つ¹⁹。

一方、センター運営者選定の透明性、料金情報の表示・標準化、モニタリング、地域有力者との関係等には課題が残っている²⁰。これらは、制度設計と監督が十分でなければ、デジタル窓口も既存の地域権力関係や人的ネットワークの影響を受け得ることを示唆している。

次に、行政から住民側へのサービス・資源配分に関する改善事例として、住民による情報発信とモニタリングを取り上げる。例えば、COVID-19 対応下では、地域組織や住民が SNS、オンラインメディア、地域ネットワークを通じて、救援物資や医療サービスをめぐる不正を告発し、一部では物資の回収や関係者の処分等の行政対応につながった事例もある²¹。これまで地域内に留まりやすかった不正や縁故的な資源配分が広く共有され、行政が対応すべき問題として可視化されたのである。また、社会保障制度（老齢、寡婦、障害者手当等）や初等教育就学奨励金では、デジタル給付が全国規模で導入され、受益者の口座・モバイルウォレットへの直接送金を可能にし、現金の集合受領や対面手続への依存が軽減している²²。ただし、デジタル化されるのは

主として支給過程であり、受益者選定にしばしば影響を与える政治的パトロネージや縁故等を是正するものではない。

最後に、地域住民がデジタル技術を活用し、公共施設の維持管理や事業モニタリングに関与する事例を挙げる。ダッカ北市が 2021 年 1 月に導入した「Shobar Dhaka（みんなのダッカ）」は、道路、排水、街灯、廃棄物等の 8 分野について、住民がアプリを通じて問題を写真付きで共有することで、市当局の対応を求めるものである。2023 年 6 月時点で、約 23 万件の申立てが寄せられ、そのうち約 20 万件が解決済みとされ、ダッカ北市は解決率を 86% としている。実際に、住宅前の廃棄物や蚊の発生を通報したところ、翌日に撤去、殺虫剤散布等の対応が行われたという住民の証言も報告された²³。一方、市当局が「解決済み」とした案件について、住民側が十分な改善を実感していない事例も報告されている。このため、行政への通報手段を整備するだけでなく、対応状況を住民にフィードバックし、その結果を住民自身が確認できる仕組みも重要となる。

(2) 行政デジタルトランスフォーメーション (DX) への可能性

前項でみた事例は、デジタル技術が、住民の意見や地域情報を地方自治体に直接伝える仕組みを整え、行政サービスへのアクセス、資源配分の監視、公共施設の維持管理等に住民のニーズを反映させる可能性を示している。これは、地方自治体の権限・財源・人員が限られ、地域内の政治的・人的ネットワークがサービスへのアクセスに一定の影響を及ぼしてきた環境において、住民が制度上の手続を通じて行政に直接働きかける機会を広げるものである。その結果、従来のパトロン・クライアント関係にも

19 TIB (2017) は、土地記録の取得について、県庁の土地記録室を利用した場合とユニオン・デジタル・センターからオンライン申請した場合を比較し、取得にかかる時間、交通・宿泊等の費用、訪問回数が減少したと報告している。

20 一部のユニオン評議会議長による契約途中の運営者交代や、UDC 収入からの不当な取り分要求が報告されている (TIB 2017)。また、近年の調査では、追加料金による優先的なサービス提供、苦情処理・モニタリングの不備、社会的弱者のアクセス障壁が指摘されている (Islam et al. 2025)。

21 Sakib and Ahmed (2022 : 8-10) は、SNS や報道を通じた継続的な告発により、20 郡で救援米 2,800 袋以上が回収され、地方議員等 10 名を含む 24 名が逮捕された事例を紹介している。

22 デジタル給付は、受取の利便性、支払いの迅速性、給付履歴の記録及び金融口座へのアクセスを改善する一方、換金拠点へのアクセスやデジタルリテラシーが障壁となり得る。(Gelb et al. 2023)。

23 The Business Standard 紙 2023 年 6 月 26 日。

変化が生じ得る。ただし、こうした変化は、デジタル技術を導入するだけで自動的に生じるものではない。デジタル技術の活用が新たな格差や排除を生むことなく、住民と行政の関係に良い変化を生じさせるためには、いくつかの条件を整える必要がある。

第1に、誰もがデジタル技術を活用した行政サービスの恩恵を受けられる包摂的な利用環境を整える必要がある。そのためには、通信環境や端末へのアクセスを確保するだけでなく、年齢、性別、所得、障害、居住地域等による利用格差を踏まえ、国民全体のデジタルリテラシーを継続的に高めることが重要である。第2に、個人情報をも適切に保護するとともに、行政が収集・利用するデータの正確性、更新性及び信頼性を確保しなければならない。誤ったデータや不十分な本人確認に基づく運用は、利用者の排除や不利益を生み、デジタル技術の活用そのものへの信頼を損なう可能性がある。さらに、政府内または第三者による相互チェック機能を整備するとともにメディア・市民社会等が自由に活動し、情報を発信できる環境の確保が必要である。そうでなければ、デジタル制度自体が既存の権力関係に取り込まれる可能性がある²⁴。本稿で取り上げた事例は、現時点では、行政窓口、給付、情報発信、住民からの意見収集等、個別のサービスや手続きにおけるデジタル技術の活用に残っている。これらを地方自治体の業務プロセスや意思決定の仕組みに組み込み、住民から得た情報をサービスの改善や資源配分に継続的に反映できるようになれば、単なるデジタル化を超え、行政DXへと発展し得るだろう²⁵。

5 おわりに：地方自治の再構築に向けて

2026年2月に発足したBNP新政権は、2026年中の地方選挙開始を目指している²⁶。2024年8月の政変後、公選代表が広範に解任され、上級国家公務員が地方自治体を運営している現状を踏まえれ

ば、今般の選挙は住民代表による地方自治を回復する重要な一歩となる。しかし、選挙の実施だけで、地方自治体が抱える構造的課題が解決するわけではない。バングラデシュの地方自治制度は、英領インド期以来の中央集権的な構造の下で、地方自治体の権限、財源、人材等が制約されるとともに、地方制度自体が政党間の権力闘争や資源配分ネットワークの影響を受けてきた。

地方自治の再構築に向けては、公選代表制の回復を契機として中央政府と地方自治体の関係を改めて見直し、地方自治体が担う機能に応じた権限、財源及び人材の在り方を再検討するとともに、実効性ある制度改革へとつなげていくことが中核的な課題となる。同時に、住民の意見や地域の情報を行政サービスや公共事業の意思決定に反映する仕組みを、いかに制度として定着させるかも問われている。足元では、デジタル技術の活用を通じて、人的な仲介に依存してきた住民と行政の関係に変化の兆しがみられる。今後は、こうした取り組みを、自治体の業務プロセスや意思決定の在り方そのものを変革する行政DXへと発展できるかが重要となる。20年ぶりに政権復帰したBNP新政権の下で、従来と同様の中央集権的な制度運用が繰り返されるのか、それとも地方自治の実質的な再構築に向けた改革が進むのか。バングラデシュの地方自治制度は、今まさに重要な岐路に立っている。

参考文献

＜外国語文献・資料＞

Ahsan, A H M Kamrul. (2012) *Local Administration in Bangladesh*, A H Development Publishing House, pp. 47-61.

Gelb, Alan, Anit Mukherjee and Brian Webster. (2023) *Can Digital G2P Payments Increase Financial Inclusion and Empower Women?*

24 前節で優良事例として挙げた「Sobar Dhaka」も、アプリの開発・維持管理契約が、2020年に競争を伴わない直接調達により国営企業へ発注後、さらに民間企業へ再委託され、同社との契約が終了した後もサーバーやアプリストア等の管理情報がダッカ北市に引き渡されず、現在同アプリは実質的に稼働していないと報じられている（Daily Sun 紙 2025年5月4日）。

25 BNPの2026年選挙マニフェストは、行政サービス情報の公開、市民参加と説明責任の向上、政府機関やデジタル・センター等におけるインターネット接続の拡大を掲げている（Bangladesh Nationalist Party (2026) Election Manifesto 2026）。

26 郡・ユニオンについては、対象自治体数が多いため、フェーズごとに実施される予定であり、すべての層の地方自治体で選挙が完了するには通常1年は必要である。

- Evidence from PESP in Bangladesh, CGD Policy Paper 284*, Center for Global Development.
- Government of Bangladesh. (2025) *Annual Development Program 2025-2026*, Planning Commission, Ministry of Planning.
- Islam, S. M. Hasan Zakirul. (2015) "Historical Background of the Municipalities of Bangladesh : An Analysis", *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, Vol. 20, Issue 1, Version I, pp. 62-71.
- Islam, Md. Zubayer, Shahriaz Ahmmed, Md. Abdur Rouf and Minhazur Rahman Rezvi (2025) "Promoting Inclusive E-Governance : Role of Union Digital Centers in Bangladesh," *UCP Journal of Humanities & Social Sciences*, Vol. 4, No. 1, pp. 21-42.
- Lewis, David and Abul Hossain. (2022) "Local Political Consolidation in Bangladesh : Power, Informality and Patronage", *Development and Change*, 53 (2) , pp.356-375.
- Sakib, Nurul and Faria Ahmed. (2022) "Combating Corruption during Covid-19 in Bangladesh : The Role of Community-Based Organizations", *International Journal of Non-Profit Sector Empowerment*, 1 (1) .
- Siddiqui, Kamal., ed. (1994) *Local Government of Bangladesh*, University Press Limited.
- Transparency International Bangladesh. (2017) *Union Digital Centers (UDCs) in Delivering Services : Roles, Potentials and Challenges*.
- Transparency International Bangladesh. (2020) *Governance Challenges in the Implementation of the Infrastructure Development Project under Constituency-Based Block Allocation*.
- <日本語文献>
- 国際協力事業団国際協力総合研修所 (2001) 『「地方行政と地方分権」報告書』 国際協力事業団
- 国際協力機構 (2024) 『全世界行政分野における包括的な支援アプローチの実証研究 (プロジェクト研究) ファイナルレポート』 国際協力機構
- 佐藤宏 (1986) 「バングラデシュ地方行政改革の政治・経済的背景」『アジア経済』 27 巻 3 号、pp.2-27
- 渡辺広毅・安西尚子・房前理恵 (2026) 「バングラデシュのガバナンス改善へ向けて—都市ガバナンス支援の経験に基づく考察—」『ナレッジ・レポート』 No.16、JICA 緒方貞子平和開発研究所
- <ホームページ>
- Bangladesh National Portal <https://bangladesh.gov.bd/> (最終閲覧日 : 2026 年 8 月 12 日)
- Bangladesh Nationalist Party 「BNP's Election Manifesto 2026」 <https://www.bnpbd.org/manifesto?language=en> (最終閲覧日 : 2026 年 8 月 12 日)
- Business Standard 「Shobar Dhaka: An app serving one-half of the city」 <https://www.tbsnews.net/features/panorama/shobar-dhaka-app-serving-one-half-city-656338> (最終閲覧日 : 2026 年 7 月 27 日)
- Daily Sun 「Tk3.71cr app remains beyond DNCC's reach」 <https://www.daily-sun.com/printversion/details/803482> (最終閲覧日 : 2026 年 7 月 27 日)
- Daily Star 「70pc complaints resolved in first month : DNCC」 <https://www.thedailystar.net/city/news/70pc-complaints-resolved-first-month-dncc-2042289> (最終閲覧日 : 2026 年 7 月 27 日)
- Protom Alo 「BNP govt also retaining power to dismiss elected representatives " at will "」 <https://en.prothomalo.com/bangladesh/x9uytpta5l> (最終閲覧日 : 2026 年 7 月 27 日)
- Protom Alo 「All upazila parishad chairmen removed」 <https://en.prothomalo.com/bangladesh/government/c092gz7lpa> (最終閲覧日 : 2026 年 7 月 27 日)
- Protom Alo 「LGED initiates project : MPs to receive Tk500m allocation each」 <https://en.prothomalo.com/bangladesh/7w8ehlf8jq> (最終閲覧日 : 2026 年 7 月 27 日)
- World Bank Open Data 「GNI, Atlas method (current US\$) - Bangladesh, Malaysia, Viet Nam」 <https://data.worldbank.org/indicator/>

NY.GNP.ATLS.CD?end=2025&locations=BD-MY-VN-TH&start=2000（最終閲覧日：2026年7月27日）

ベトナムにおける地方政府再編と行政能力 —2 層制への移行と地方分権の課題—

(公財) 日本都市センター 研究員 吉澤 佑葵

本稿は、ベトナムにおける 2025 年の地方政府再編を対象として、制度改革と行政能力との関係について考察したものである。2025 年の改革によって、同国の地方政府体系は従来の 3 層制から 2 層制へと移行した。これは、県レベルの廃止と地方政府の大規模な合併、権限委譲を含むものであった。しかし、地方政府という制度的な「器」を再設計するのみでは、政府の有効性やガバナンス向上には直結しない。改革の成否は、地方政府が行政能力をいかに実質化できるかに依存する。とりわけ、民主集中制という統治原理の下では、行政サービスの第一線を担う村レベルの職員育成と専門性の向上に資源を集中させることが、改革を実質化するうえで重要である。

1 はじめに

統治機構の組織再編と政府の有効性との関係は、政治学・行政学のなかで重要なテーマとして議論されてきた。とりわけ開発途上国や体制移行国において、地方分権や政府体系¹の再編は、行政運営の効率化や行政サービスの質の向上、地域の実情に応じた政策形成を実現するための制度改革として位置づけられる。しかし、制度改革による政府構造の変更が、直ちに政策の成果や行政サービスの質の向上に結び付くとは限らない。制度は行政活動の枠組みを規定するものであるが、その成果は制度を運用する主体の能力に大きく左右されるからである (North 1990; Grindle 1996 など)。

ベトナムでは、2025 年 7 月に地方政府体系を 3 層制から 2 層制へ移行する地方政府 (行政単位) 再編が実施された。この改革では、中間層に位置していた県レベル (District Level) が廃止されたことにくわえ、省レベル (Provincial Level)・村レベル (Commune Level) それぞれにおいて大規模な合併が進められた。これにより、地方における統

治構造そのものが大きく変容した。こうした改革を通じて、地方政府には行政運営の効率化や行政サービスの向上が期待されている。

地方政府体系の 2 層制への移行 (県レベルの廃止) は、必然的にその政府が有していた事務や権限を省レベル・村レベルへ配分する契機となった。とりわけ、県レベルの政府が有していた住民に身近な行政サービスの多くは、大規模化した村レベルへと分権化された。この意味において、2025 年の改革は地方政府再編と地方分権を一体的に推進するものであった。しかし、地方政府の組織や事務配分が変更されたとしても、その実施を担保する権限や人材、財政基盤といった行政能力が十分でなければ、改革の効果は限定的とならざるを得ない。こうした一連の改革と地方政府の行政能力との関係に焦点を当てることが、本稿の問題意識である。

ベトナムの地方分権について検討するうえでは、同国の政治体制も踏まえてなければならない。同国は社会主義体制を採用しており、その統治原理は民主集中制に基づいている。ベトナムの地方政府は、西

1 本稿では、主に中央と地方、および地方間に関係に焦点を当てており、「多層的な政府の編成のあり方」(磯崎・金井・伊藤 2025:18) という意味で「政府体系」という概念を用いている。

欧的な「地方自治」が前提とする中央政府から独立した自治的な主体というよりは、国家行政機構の一部としての性格が強い。改革そのものだけではなく、民主集中制の下で、地方政府がどのように行政能力を向上させていくかという視点が不可欠になる。

そこで本稿では、2025年の地方政府再編を対象として、地方政府という「器」の改革と行政能力との関係について検討したい。本稿が示唆するのは、地方政府という制度の「器」を変えるだけでは政府の有効性やガバナンスは向上せず、改革の成否は地方政府の行政能力の実質化に左右されるということである。特にベトナムの政治体制を踏まえるならば、権限と財源の大幅な委譲には困難をともなう可能性が高い。そのため、行政能力を構成する要素のうち、人材（職員）の育成と専門性の向上に資源を集中することが、改革の実質化につながるということである。

本稿の構成は以下のとおりである。第2章では、2025年の地方政府再編の概要を整理し、地方政府という「器」の変容を明らかにする。第3章では、改革によって拡大した地方政府の役割と、それを支える行政能力（権限・人材・財源）の課題について検討する。第4章では、制度改革と行政能力との関係を踏まえ、民主集中制の下における改革は、「人材」の育成による実質化が重要となることを論じたい。

2 地方政府という「器」の変容

(1) 地方政府の合併と2層制への移行

ベトナムにおける現代の行政改革は、国家管理の効率化と市場経済化への制度的適応の歴史として位置づけられる（Lương 2023:4-7; Vo 2021:81-83）。1986年のドイモイ（刷新）政策導入以降、ベトナム

ム共産党・中央政府は公共部門改革の重要な柱として、地方政府への分権を進めてきた。しかしながら、1990年代から2000年代初頭に進められた地方分権は、国家政策の統一性を損ない、地方政府間における「不健全な競争（Unhealthy Competition）」を助長する結果をもたらした（Vu 2016:205）。その過程では、地方行政区画の細分化が進み、地方政府数が急激に増加した²。このことは、公共部門の肥大化と行政コストの膨張を招き、地方政府間の「深刻な断片化（Serious Fragmentation）」を顕在化させる要因となった（Vu 2016:189-191）。

「深刻な断片化」に起因する行政機能の重複や非効率性に対処するため、近年のベトナム共産党は、ベトナムの実践的な条件に適合した「簡素、専門的、実効的、効率的（tinh gọn, chuyên nghiệp, hiệu lực, hiệu quả）」な行政組織の確立に向けた改革を強力に推進している（Lương 2023:6）。地方政府に焦点を当てると、その改革には、大きく2つの方向性がある。第1の方向性は、地方政府の水平的な統廃合である。2017年の党中央執行委員会決議「政治システムの組織機構の合理化、効率化、効果的な運営に向けたいくつかの課題（第18-NQ/TW号³）」以降、中央政府は人口規模や面積が法定基準に満たない小規模な地方政府の合併を推進してきた。これにより、スケールメリットによる行政の効率化と合理化を図ろうとしたのである。

第2は、垂直的な階層構造の簡素化、すなわち、地方政府体系の削減である。1959年憲法以来、ベトナムでは基本的に「省レベルー県レベルー村レベル」という3層制の地方政府体系を採用してきた⁴。しかし、3層制、とりわけ中間に位置する県レベルの存在が、意思決定の非効率や行政コストの増大を招いていると認識されていた⁵。そこで、階層構造を簡素化し、意思決定の効率化・合理化を図るた

-
- 2 2000年以前の地方政府数は、省レベル61、県レベル600、村レベル10,330であったが、2005年にはそれぞれ64、681、10,876へと増加した（自治体国際化協会1998:34; 自治体国際化協会2007:11）。
- 3 以降、ベトナム共産党の党文書は「ベトナム共産党電子情報ポータル（Cổng thông tin điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam）」（<https://dangcongsan.vn/>）を参照している（最終閲覧日:2026年7月4日）。
- 4 2025年6月30日以前の地方制度や地方政府体系の詳細については、吉澤（2025）を参照いただきたい。
- 5 2007年8月1日に採択された党中央執行委員会決議「行政改革の推進、国家機関の管理効率と有効性の向上について（第17-NQ/TW号）」では、3層すべての地方政府に人民評議会と人民委員会を置くことが、意思決定の遅延や行政コストの増大を招いていると問題視されていた。なお、県レベルそのものの廃止について公式に言及されたのは、2025年2月14日の党政治局による「2025年に政治システムの組織を継続的に整理・合理化するための内容と課題に関する結論（第126-KL/TW号）」が最初である。

め、2025 年 7 月から 2 層制の地方政府体系への移行を断行した。この改革により、地方政府体系の中間に位置づけられていた県レベルが廃止された（図 1）。同時に、省レベル・村レベルのそれぞれで、政府の大規模な合併も推進された。これにより、省レベルの政府数は従来の 63 から 34、村レベルは 10,035 から 3,321 にまで統合・削減された⁶。こうした水平的・垂直的な再編は、地方政府が地方分権の受け皿となるための外形的な条件整備であり、地方政府という「器」の効率化と合理化を図ろうとするものであろう。

（2）地方政府への分権と転換

2 層制の地方政府体系への移行は、住民に最も身近な村レベルの政府の位置づけと権能を明確化させることとなった。従来の 3 層制においては、省と村の間に県レベルの政府が介在することによって、日常的な許認可や行政サービス提供に遅延や重複が生じていた。2 層制への移行は、こうした非効率を廃し、村レベルの政府を政策の実施や住民への行政サービス提供を担う「基礎的な行政主体（Foundational Administrative Entity）」としてあらためて位置づけることとなった（Nguyen Quynh Nga 2026:45）。

これを制度的に担保したのが、2025 年に公布された「改正地方政権組織法⁷（第 65/2025/QH15 号；第 72/2025/QH15 号）」である。同法第 1 条は、ベトナムの地方政府（行政単位）を「省レベル」と「村レベル」の 2 つの階層に再編することを明確化した。そのうえで、省レベルの政府に広域計画や予算・公共投資の管理、村レベルの監督・承認の役割等を担わせる一方、村レベルの政府には、住民窓口業務や基礎的な行政サービスの提供など、住民に身近な業務についての権限を与えている。

改正地方政権組織法で注目すべきは、地方政府からの権限委譲（分級；後述）提案の仕組みが設けられた点である。同法第 13 条第 5 項前段は、省レベ

ルの政府（人民委員会）が、地方の能力と実情に応じて、職務・権限の委譲を、中央政府、首相、大臣、または省庁レベルの機関の長に提案できることを規定している。同項後段では、村レベルの政府も、財政、人的資源およびその他の必要条件を満たす場合、自らの能力に応じて、省人民評議会、省人民委員会、および省人民委員会委員長に対し、職務・権限の委譲を提案することができるとしている。権限委譲（分級）の提案を受けた上位レベルの政府や機関は、当該提案を検討・決定する責任を負い、同意しない場合には、理由を明記して書面で回答しなければならない（同法第 13 条第 6 項）。

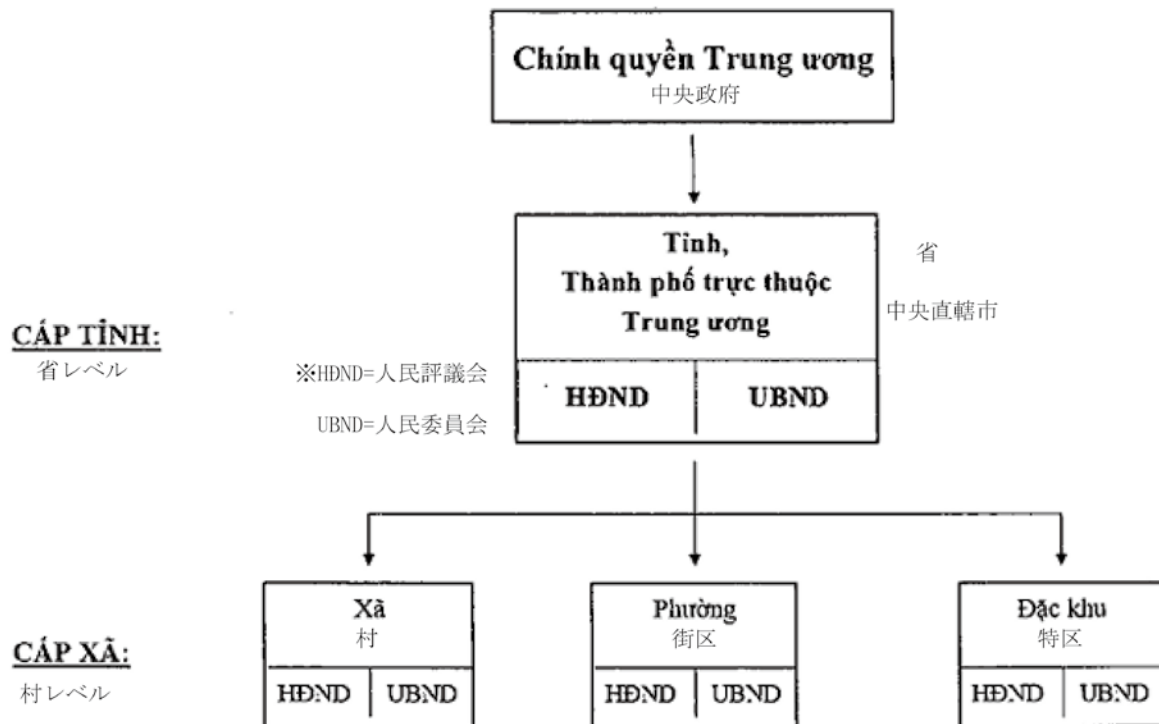
こうした法改正からは、大きく 2 つのことが示唆される。第 1 は、地方分権の性質の転換である。従来のベトナムでは、専ら上位から下位へ一方向的に権限を委譲するトップダウン型で地方分権が進められてきた。ベトナムの地方政府は国の地方機関であり、中央レベル－省レベル－村レベルの政府間に明確な上下関係が存在するためである。本条項は、地方政府側の行財政能力に応じて、上位機関に対して自律的に権限委譲（分級）を要求できるというものであり、ボトムアップ型の地方分権の今後の可能性を有している。

第 2 は、地方政府間関係の質的な転換である。ベトナムの行政システムを長らく規定してきたのは、下位機関が何らかの意思決定をおこなう際に、上位機関に都度の承認を仰がなければならない「事前承認（xin - cho）」メカニズムであった（Nguyen Thi Huong 2024:45）。しかし、改正地方政権組織法からは、権限配分の基準を地方政府の行財政能力に置く方向への転換が垣間見える。提案の採否は上位機関の審査・決定に委ねられるものの、一定の財源や人的資源を備え、その能力を立証できる地方政府は、自らの判断で権限配分の見直しを提案し得る法的根拠を獲得したからである。とりわけ村レベルの政府は、省の命令を執行するだけの末端行政組織

6 ベトナム社会主義共和国政府電子新聞（BÁO ĐIỆN TỬ CỦA CHÍNH PHỦ NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM）HP「Bảng danh mục và mã số của 34 tỉnh thành mới, 3321 đơn vị hành chính cấp xã mới」（<https://baochinhphu.vn/bang-danh-muc-va-ma-so-cua-34-tinh-thanh-moi-3321-don-vi-hanh-chinh-cap-xa-moi-102250704153652947.htm>）を参照（最終閲覧日：2026 年 7 月 9 日）。

7 以降、法令等の法規範文書は「ベトナム政府公式官報（Cổng Thông tin điện tử Chính phủ Công báo）」（<https://congbao.chinhphu.vn/>）を参照している（最終閲覧日：2026 年 7 月 4 日）。

図1 2025年7月からの地方政府体系



出典：Thủ tướng Chính phủ, (2025) p.17 に日本語訳を追記。なお、議会に相当するのが人民評議会（HĐND）で、執行機関に相当するのが人民委員会（UBND）である。

から、自律的な行政能力と説明責任をともなう「基礎的な行政主体」となることが要請されているといえよう。

3 地方政府再編と「行政能力」の要請

(1) 地方政府再編とDX化

それでは、こうした地方政府の再編という「器」の変容が、直ちに政府の有効性向上をもたらすであろうか。地方政府が大規模化し、権限が委譲されたとしても、それを行使するための基盤となる人的資源や自律的な財源が不足すれば、かえって行政サービスの重大な停滞を招く可能性がある。地方政府の再編が実質的なガバナンスの向上に結びつくか否かは、現場における資源制約をいかに克服し、行政能力を実質化しうるかにかかっている（Tran & Bui 2025:7）。

そこで、大規模な地方政府の改革と並行して進め

られてきたのが、デジタル化（DX化）である。ベトナムでは、2020年6月に「国家DXプログラム（第749/QĐ-TTg号）」を決定した。以来、DX化を国家戦略の中核に位置づけ、政府・経済・社会のDX化を推進している。地方政府再編とDX化の同時進行は、これまでの地方分権がもたらした「深刻な断片化」や行政コストの膨張を技術的に克服しようとするものである。

重要なのは、地方政府再編とDX化が、自ずと政府の有効性やガバナンスの向上へと転化するわけではないという点である。中央政府は「国家DXプログラム」の下で、ワンストップ窓口の拡充やVNeID⁸（電子身分証明システム）によるオンライン公共サービスを全国的に展開してきた（Nguyen Thi Thanh Mai 2025:76-78）。これは、地方政府の広域化に起因する住民の物理的なサービス・アクセス障壁を技術的に乗り越えるための試みである。

8 VNeIDは、ベトナムの国家人口データベースに基づく電子識別・認証システムである。行政手続きの簡素化を目的としており、2024年7月よりオンライン公共サービスへのログインアカウントとして統一された（Nguyen Thi Thanh Mai 2025:74）。

しかし、DX 化の推進は、地方政府のシステム運用能力と住民側のデジタル受容力の双方に依存するという限界がある。2025 年 7 月、政令第 118/2025/ND-CP 号施行によって、ワンストップ窓口のメカニズムが村レベルへ全面的に拡張された。そうした村レベルの行政現場では、デジタルスキルを持つ人材の不足やインフラの脆弱性、紙とデジタルの併用による非効率といった構造的ボトルネックが指摘されている (Nguyen Thi Thanh Mai 2025:77-79)。

住民側のデジタル格差という課題もある。デジタルでの行政サービス提供範囲と実際の利用率の間には依然として大きな乖離があり、特に地方レベルでの利用は限定的である。その背景には、高齢者や社会的弱者への配慮 (アクセシビリティ) の欠如や、専門的で難解な言語、スマートフォン対応の遅れといった要因があるという (Nguyen Thi Thanh Mai 2025:79)。これらの問題は、デジタルスキルが不十分な住民をオンライン手続きから事実上排除することとなる。

もちろん、DX 化による地方政府の行政効率化に一定程度の効果があることは否定できない。問題は、とりわけ住民に最も身近な村レベルの政府において、対面とデジタルの並行という二重の業務が負荷の増大を招いているという点である。DX 化の推進だけでは、地方政府の有効性やガバナンスの向上に限界があることを示していよう。

(2) 業務と資源のミスマッチ

DX 化の推進が、地方政府の有効性やガバナンス向上の万能薬でないということは、地方政府の業務量とそれを遂行するための資源のミスマッチが生じている可能性を示唆している。地方政府の水平的な統廃合 (合併) は、個々の地方政府が管轄する面積や人口、地域社会の複雑性を飛躍的に増大させた。同時に、垂直的な階層構造の簡素化 (県レベルの廃止) は、地方政府の役割拡大をもたらしめている。廃止された県レベルの政府は、もともと広域調整機能や監督・承認機能のほか、行政サービスの一部を村レベルの政府と重複して担っていた。そのうち、広

域調整機能や監督・承認機能は省レベルに、住民に身近な行政サービス等は村レベルの政府へと配分・明確化された。これにより、とりわけ村レベルの政府の事務や業務量は、従来に比べて大幅に増加することとなった (Nguyen Quynh Nga 2026:55)。

こうした事務や業務量の拡大に対して、それを支えるべき資源、すなわち権限・人材 (職員)・財源の確保との間には、それぞれ課題がある。

第 1 は、省レベルの政府による最終的な監督権と責任の留保である。改正地方政権組織法は、権限委譲の手法として「分権 (Phân quyền)」 「分級 (Phân cấp)」 「委任 (Ủy quyền)」 の 3 つを規定している (12 ~ 14 条)。「分権」は、国 (中央政府) の権限そのものを、法律・国会の決議によって恒久的に地方政府に与えるものである。地方政府は付与された権限の範囲内で自主的に政策を決定・執行し、結果に対する責任を負う。「分級」は、上位の政府が下位の政府に対し、特定の任務・権限を継続的・日常的に処理させるために割り当てる制度である。本質的に「国の事務」であり、それを地方政府に処理させるものであるため、地方政府は分級した上位の政府と法律に対して責任を負う⁹。「委任 (Ủy quyền)」は、特定の期間や条件を定めて、自らの権限の一部を別の政府等に一時的に行使させるものである。2025 年の地方政権組織法改正は、地方政府への「分権」というよりも、「分級」による地方政府の役割の拡大が意図されていた。村レベルの政府に対しては、省レベルの政府が最終的な監督権と責任を保持したまま、実務的な処理機能を「分級」という形で村レベルに委譲することが想定されている (16 条 11 項 ; 17 条 22 項)。

第 2 の課題は、人的資源の不足である。一般に、地方政府の管轄区域の拡大と新たな行政事務の配分は、それに見合う人員の増強を要請する。しかし、ベトナムの地方政府再編においては、業務量が増大しているにもかかわらず、現場の人員体制は増員されるどころか、大規模な削減の対象となっている。

ベトナム内務省によれば、地方政府の再編 (県レベルの廃止を含む) にともない、新たな村レベルの

9 日本において、2000 年の地方分権改革以前に存在していた「機関委任事務」の性格に近いものと思われる。

政府に配置される幹部・公務員数は約19万9,000人とされた¹⁰。これは、再編前の水準（県レベル・村レベルの合計）から約11万人（110,786人）もの正規職員が削減されることを意味している。これまで村レベルの政府で実務を補助してきた約12万人のパートタイム公務員も、約半数程度にまで減少した¹¹。県レベルで雇用されていた公務員の村レベルへの配置転換もおこなわれているものの、全体としては業務量の増加と現場職員の大幅な削減が同時に進行しているのである。

現在の村レベルの職員の多くは、多種多様な業務を兼任せざるを得ない状態にあり、デジタルや専門的な法手続きの処理に関するスキルも均一ではない（Nguyen Thi Thanh Mai 2025:79）。大規模な職員削減は、現場の職員一人当たりにかかる業務負荷を高めている。

第3は、財政的自律性の弱さである。2015年の国家予算法（第83/2015/QH15号）をはじめとする一連の財政改革は、地方政府の予算管理における透明性や自律性の向上を目指して進められてきた（Pham & Dang 2025:113）。2025年の改正国家予算法（第89/2025/QH15号）も地方の裁量拡大を意図していたものの、主要税目の設定や税率の決定権を地方政府に分権化することはなかった。地方政府は予算の編成・執行や一部の手数料、交付金の受領・配分などで裁量を持つが、歳入の大部分は中央政府からの分配・補助（交付金）に依存する構造が温存されている。このため、村レベルの財政基盤は、省レベルを経由した中央政府からの移転に依存せざるを得ない状況にある。

このように、特に住民に最も近い村レベルの政府では、権限の実質化、人材の確保・育成および財政基盤の強化といった「行政能力」に課題が残されている。2025年の改革によって地方政府の枠組みは変化したものの、それを支える行政能力が備わって

いるとは必ずしもいえないのである。

4 制度改革と行政能力：民主集中制の下における地方分権

（1）制度と行政能力の関係

ここまで論じてきたように、2025年の改革は、地方政府の水平的・垂直的な再編を伴う外形的な「器」の改革であった。一方、そうした地方政府、特に村レベルの政府では、新たな事務を実施するための行政能力（権限・人材・財源）が十分に担保されている状況とは言い難い。

制度はアクターの行動を方向付ける枠組みである一方、それ自体が望ましい成果を保証するものではない（North 1990:3-5）。公共部門の構造改革（人員削減、組織統合など）が政府の有効性を向上させる可能性はあるものの、その効果は無条件に生じるものではないからである（Tran & Bui 2025:22）。行政改革の成果は制度設計だけではなく、それを実施する行政能力によって左右される（Grindle 1996:4-10）。行政能力は、政策を実施するための組織能力、人材および資源から構成されるものであり、制度改革のみで十分に形成されるものではない。制度改革は行政能力を発揮する舞台を整えるが、その舞台の上で実際に行政サービスを提供するのは職員であり、制度と行政能力は相互補完的な関係にある。

ベトナムの地方政府再編も、このような制度と行政能力との関係から理解できる。2025年の地方政府再編は、分権の受け皿として地方政府の組織構造を効率化・合理化しようとするものであった。他方、DX化への対応、業務量の増加、人員削減、財政的制約という課題は依然として残されたままである。地方政府という「器」は整えられたものの、これを運用する行政能力の向上は改革途上にある。改革は、地方政府という「器」を再設計したものであ

10 ベトナム社会主義共和国政府電子新聞（BÁO ĐIỆN TỬ CỦA CHÍNH PHỦ NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM）HP「Bộ Nội vụ báo cáo về dự kiến biên chế cán bộ, công chức giảm sau sắp xếp hành chính cấp tỉnh, xã」（<https://baohinhphu.vn/bo-noi-vu-bao-cao-ve-du-kien-bien-che-can-bo-cong-chuc-giam-sau-sap-xep-hanh-chinh-cap-tinh-xa-102250509104313609.htm>）を参照（最終閲覧日：2026年6月29日）。

11 ベトナム社会主義共和国政府電子新聞（BÁO ĐIỆN TỬ CỦA CHÍNH PHỦ NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM）HP「Bộ Nội vụ làm rõ phương án sắp xếp cán bộ không chuyên trách cấp xã sau tinh gọn bộ máy」（<https://baohinhphu.vn/bo-noi-vu-lam-ro-phuong-an-sap-xep-can-bo-khong-chuyen-trach-cap-xa-sau-tinh-gon-bo-may-102260517121045322.htm>）を参照（最終閲覧日：2026年7月9日）。

るが、その成果は地方政府の行政能力がどの程度実質化されるかによって決定されと考えられよう。

(2) 民主集中制の下での地方分権

同時に、ベトナムの一連の改革を西欧的な「地方自治」を前提とする地方分権と同一の文脈で捉えることには慎重でなければならない。社会主義国であるベトナムでは、その統治原理を民主集中制に置いている。この下では、地方政府は中央政府から独立した自治的な主体というより、国家の統一的行政体系を構成する一機関として位置づけられる。地方政府には一定の行政裁量が認められているものの、政策決定や人事、財政等の根幹については、党・中央政府による統一的な指導・監督が維持されている。

こうした統治構造の下では、地方分権の目的も、西欧的な「地方自治」の実現とは必ずしも一致しない。むしろ、党・中央政府の統一的な管理を維持しながら、分権化による行政運営や行政サービスの「効率化・合理化」を目指したのが、2025年の改革であった。県レベルの廃止によって、村レベルの政府へ多くの事務が委譲されたことも、「地方自治」の拡充というより、政府体系の簡素化と意思決定の迅速化を目的とした改革として理解しなければならない。

このことは、前章で言及した「権限」と「財源」に関する課題が、単なる制度運用上のものではなく、民主集中制という統治原理に内在する構造的な帰結であることを意味する。党・中央政府からの統制を維持したまま、地方政府へ広範な権限や財源を恒久的に委譲することは、体制上のジレンマを孕むからである。ベトナムにおける地方分権とは、中央集権的な統治を前提としながら、地方政府の行政運営の効率化と行政サービス提供の円滑化を図るための改革と位置づけられる。

(3) 「人材」の育成による改革の実質化

このような前提を踏まえるならば、2025年の地方政府再編の成果を実質化するためには、行政能力を構成する「権限」「人材」「財源」のうち、どの要素に重点を置くべきかが自ずと明らかになる。

権限については、民主集中制の下で中央政府の統一的な管理が期待される以上、短期間で大幅な見直し

が図られることは考えにくい。財源についても、税体系や財政調整制度の改革をとまなうため、短期的な制度変更には限界があると思われる。地方政府の財政的自律性は、今後も段階的な改善に留まる可能性が高い。

これに対し、「人材」の育成・強化は、政治体制を超えて推進し得る政策領域となる。県レベルの廃止によって、村レベルの政府は従来以上に幅広い行政サービスを担うこととなった。村レベルの政府への業務集中やDX化という新たな要請は、第一線の職員に対してこれまで以上に高度な政策能力と専門性を要求している。制度の移行期においては、現場職員の政策能力の引き上げが、改革の実効性を担保するからである（OECD 2019:20）。

ベトナムにおいて進められている改革を実質化するためには、村レベルの政府を中心とした人材への重点的な資源配分が不可欠である。限られた人員体制の下では、職員研修の充実や専門人材の計画的育成、デジタル人材の確保・育成を通じた「現場における政策能力の底上げ」が求められよう。あわせて、中央政府や省レベルの政府が、研修プログラムや技術的な支援を体系的に実施することも重要となる。

2025年の地方政府再編は、地方政府という制度的な「器」を再設計する段階から、それを支える行政能力をいかに向上させるかという段階へ移行している。改革の成果は、高度な政策能力と専門性を備えた職員をいかに育成・配置できるかに大きく左右される。中央・地方政府の次なる課題は、「器」の整備から「人材」の育成へと重心を移すことにある。

5 むすびにかえて

ここまで論じてきたように、地方政府という「器」を変えるだけでは、政府の有効性やガバナンスは向上しない。改革の成否は、現場における行政能力（権限・人材・財源）の実質化に依存する。地方政府の再編は、政府の有効性やガバナンスの向上に向けた不可欠な前提である。しかし、制度によって地方政府が効率化・合理化されても、それを担う能力がともなわなければ、行政サービスの質的向上は望めないからである。

もっとも、ベトナムの民主集中制という統治原理の下では、権限と財源のあり方を大きく転換するには高いハードルが存在する。当面の改革の成否は、現行制度の枠内で、高度な政策能力と専門性を備えた職員をいかに育成・確保できるかに帰着する。「器」の整備から「人材」の育成への重心移行が実現してこそ、「簡素、専門的、実効的、効率的」な政府の実現という改革目的に近づくことができるのではないだろうか。今後の改革の推移について注視していく必要がある。

なお、本稿では紙幅の関係で村レベルを中心に検討したが、地方政府間の行政能力の差異や行政サービスへの影響については言及することができなかった。2025年の改革が行政サービスや住民評価に与える影響については、稿をあらためて検討することとしたい。

参考文献

< 英語文献・資料 >

- Bui Van Ha.(2024) “Enhancing State Management Efficiency through Administrative Apparatus Reforms in Vietnam”, *International Journal of Multidisciplinary Research and Analysis*, Vol. 7, Issue. 4, pp.1739-1746.
- Grindle, M.(1996) *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge University Press.
- Nguyen Quynh Nga. (2026) “Completing the criteria for evaluating the governance effectiveness of commune-level People's Committees in Vietnam today”, *Journal of State Management*, Vol. 33, No.19, pp.45-56.
- Nguyễn Thế Vinh.(2026) “Delineating Competences and Coordination Mechanisms between Provincial- and Commune-Level Governments in Vietnam’s Current Two-Tier Local Government Model”, *International Social Sciences and Education Journal*, Vol. 4, Issue. 2, pp.73-86.
- Nguyen Thi Huong.(2024) “Urbanization and Urban Government Organization Models in some Countries: Lessons and

- Recommendations”, *VNU Journal of Science: Legal Studies*, Vol. 40, No.4, pp.36-47.
- North, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- OECD.(2019) *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Publishing.
- Pham Phuong My Hang & Nhung Thuy Dang. (2025) “Fiscal Decentralization: The Case of Vietnam”, *Public Administration Issues*, No.5, pp.106-130.
- Tran Thi Hoa Le & Bui Thu Huong.(2025) “Does Public Sector Restructuring Enhance Government Effectiveness? A Regression Analysis from Vietnam”, *Veredas do Direito*, Vol.23, No.2, pp. 1-26.
- Vu Thanh Tu Anh.(2016) “Vietnam : Decentralization Amidst Fragmentation”, *Journal of Southeast Asian Economies*, Vol. 33, No.2, pp.188-208.

< 越語文献・資料 >

- Nguyen Thi Thanh Mai.(2025) “Chuyển đổi số trong hành chính công tại Việt Nam: Thực trạng, thách thức và hàm ý chính sách (Digital Transformation in Public Administration in Vietnam: Current Status, Challenges, and Policy Implications)”, *VNU Journal of Science: Legal Studies*, No. 41, No.3, pp.71-83.
- Lương Thanh Cường.(2023) “Một số vấn đề về cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam từ năm 1986 đến nay”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, No.331, pp.3-10.
- Thủ tướng Chính phủ.(2020) Quyết định số 749/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ: Phê duyệt "Chương trình Chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030".
- Thủ tướng Chính phủ.(2025) Quyết định số 759/QĐ-TTg ngày 14/4/2025 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp.
- Vo Cong Khoi.(2021) “Phi tập trung trong quản lí

nhà nước ở Việt Nam (Decentralisation in State Management in Vietnam) ”, *VNU Journal of Science: Legal Studies*, No. 31, No.3, pp.77-84.

< 日本語文献・資料 >

磯崎初仁・金井利之・伊藤正次（2025）『ホーンブック 地方自治〔新 2 版〕』北樹出版

自治体国際化協会（2022）「ベトナムの地方自治 令和 3 年度（2021 年）改訂版」

自治体国際化協会（2007）「ASEAN 諸国の地方行政（改訂版）ベトナム社会主義共和国編」

自治体国際化協会（1998）「ベトナムの地方制度 CLAIR REPORT 169 号」

澁谷由紀（2025）「ベトナム 改正地方政権組織法の制定」『外国の立法』305-2 号、pp.20-21.

吉澤佑葵（2025）「ベトナムの地方制度と地方分権の動向」『都市とガバナンス』44 号、pp.86-94.

都市行政研究の視点

（公財）日本都市センターでは、都市自治体が直面する様々な政策課題について、複数の学識経験者・都市自治体職員からなる研究会を設置し、学際的かつ理論と実務の融合を目指した調査研究を進めている。地方分権改革の進展、また人口減少・超高齢社会となるなかで、日本の都市自治体をめぐる状況は大きく変化している。都市自治体の行政に関しても、多様な分野をまたぐ、学際的な立場からの調査研究の必要性が高まっている。

「都市行政研究の視点」では、都市自治体の行政に注目して、政治学・行政学的、法学的、都市計画的等の、多角的なアプローチをもとに現象を掘り下げ、関係者への知見の提供と問題提起を図っていくことを目的としてきた。12回目となる今回は、自治体行政が実施主体となる公立小・中学校の統廃合過程に着目して、そこではどのような対応が求められるのかを、伊豆市、福知山市の事例をもとに分析する。

学校統廃合の実施過程における 都市自治体対応 —伊豆市、福知山市を事例に—

(公財) 日本都市センター 研究員 綱川 雄大

本稿では、伊豆市、福知山市を事例に、学校統廃合の実施過程において、自治体行政がどのような意図のもとに各施策や決定を行っていったのかを明らかにした。伊豆市、福知山市では、中心部の外側にある、合併前の旧町域で0～14歳人口が減少していた。統廃合を実施する理由は複式学級の解消であり、統廃合前にはこれを最優先とする一方で、地域住民への配慮から「統廃合」ではなく「再編成」という用語に置き換えたり、合併前の旧市町域を単位とするなどの折衷的な対応が採られた。統廃合後の対応では、住民対立を避けるために学校の統合先が機械的に選定され、学校施設や校歌・校名・校章などを刷新することで、新たな学校であるという位置づけが強調された。

1 はじめに

学校統廃合は、日本の歴史的背景から過疎地域を中心とした地方圏の課題と見なされがちである。しかし、人口減少・少子高齢化に歯止めの効かない目下において、この課題はすべての自治体に共通する普遍的なものとなっている。学校統廃合の経年的な発生件数を見ると、北海道、東北など過疎化の進む地方圏と同じ上位に、東京、大阪、兵庫など大都市圏の中心を持つ都府県が位置している¹。国の予想に反して、早い段階で出生数が70万人を割れたことも鑑みると²、近い将来には、この問題が自治体行政の政策課題として急浮上していくと考えられる。なお、本稿を含め、ここで言う学校とは、基本的には公立小・中学校のことを指している。

学校の統廃合に注目した学術研究は、古くから多くの蓄積がなされてきた。表1は、その研究の潮流を整理したものである。高度経済成長期の末期頃には、主に地方圏の過疎地域を対象として知見が積み重ねられてきた。それは、日本の経済発展にとも

なう都市の拡大と、そこへの人の集中に関連して、国・都道府県・市町村の関係のもとでの行政主導による学校廃校が、過疎地の切り捨てと同義の政策として認識されたことによる（例えば、大久保 1972；猪股 1975；三輪 1978）。戦後20年以上を経た一方で、行政機関による決定が、いまだ民主主義を無視した一方的な権限行使として捉えられたこともあり、学校廃校に対しての批判的な考察が大方を占めていた。

1990年代から2010代初期にかけては、マクロな視点から、統廃合がどこの地域で行われているのかの実態を把握する研究や、統廃合がどのような過程のもとに行われていったのかという見方にもとづく研究が増加する（葉養 1993；井口 2004；斎尾 2008；安田 2009；小林・斎尾 2011）。石郷岡（1991）による、学校統廃合の地域差や、その経年推移を明らかにした研究は、嚆矢と呼べるものである。それ以前とは異なり、この期間の研究においては、学校の統廃合が発生するものとして位置づけら

1 文部科学省ホームページ「廃校施設活用状況実態調査、余裕教室活用状況実態調査について」https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/yoyuu_00002.htm（最終閲覧日：2026年8月20日）

2 厚生労働省ホームページ「人口動態調査」<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/81-1a.html>（最終閲覧日：2026年8月20日）

表 1 学校統廃合に着目した既往研究

時期	既往研究	研究動向
① 1970 年頃	大久保 (1972)；猪股 (1975)；三輪 (1978)	過疎地域における学校統廃合の反対運動
② 1990 年代～ 2010 年初期	石郷岡 (1991)；葉養 (1993)；井口 (2004)； 斎尾 (2008)；安田 (2009)；小林・斎尾 (2011)； 丹間 (2012)；新藤 (2014)；植田〔他〕 (2016)；	統廃合プロセスへの注目
③ 2010 年代半ば～	宮崎 (2016)；森・谷口 (2016)；浅田〔他〕 (2021)； 鈴木 (2021)；山口・屋敷 (2022)	学校統廃合がもたらす多様な影響
④ 2020 年以降	秦・浅野 (2023)；小野・西野 (2024)； 川上・三浦 (2025)	学校統廃合後の地域にもたらされる影響

出典：筆者作成。

れており、そうした所与の条件のもと、いかなるプロセスを経て実施に至ったのかを分析することに力点が置かれた。学校の廃校は、特に地域住民からの反対意見が頻繁に見られ、容易な合意形成、政策実施が難しいことから論点が多岐にわたる。その状況のなかで、いかにして統廃合にまで至ったのかについての研究関心が集まった。学校を、地域社会・住民の核と見なすか、子どもの学校教育の場として見なすかといった重要な論点が導出されたのも、この期間の研究である。この統廃合過程に着目した研究は、2010 年代以降も、断続的ながら引き続きの蓄積が行われている（御代田 2016；御代田 2019）。

2010 年代半ば以降は、上述の統廃合プロセスへの注目を受け継ぎながら、統廃合が及ぼす様々な影響に焦点をあて、それらを解明していこうとする潮流が見られるようになる（丹間 2012；植田〔他〕 2016；浅田〔他〕 2021）。そのなかでも、統廃合の実施と平成の大合併との関連を考察した研究が複数見られ（新藤 2014；宮崎 2016；鈴木 2021）、実施にあたって両者に相関のあることが示唆されている。また、統廃合後の学区が必然的に広域化することから、スクールバスの導入に対する不安意識や、導入の際の課題に着目した研究も着手されている（森・谷口 2016；山口・屋敷 2022）。そこでは、スクールバスの導入にあたって、地域住民も利用可能であることがバスの必需意識を高める傾向にあることが明らかにされている。

2020 年代以降の最近に行われた研究では、学校統廃合後の地域に着目したものが見られる（秦・浅野 2023；小野・西野 2024；川上・三浦 2025）。これらの研究では、学校の統廃合が廃校後の地域にどのような影響をもたらすのか、もたらしたのかと

いった観点での分析が試みられている。

以上のように、学校の統廃合に関する研究は、時代の流れとともに①過疎地域における学校統廃合の反対運動、②統廃合プロセスへの注目、③学校統廃合がもたらす多様な影響、④学校統廃合後の地域にもたらされる影響、といった観点で行われてきた。本稿は、このうちの②に位置づけられる研究である。先述したように、この見方による研究は、2010 年代以降も引き続き関心を集めている。論点が多岐にわたる課題ではあるが、本稿では学校統廃合の実施過程において、特に自治体行政がどのような意図のもとに各施策や決定をくだしていったかに注目し、これを明らかにすることを目的とする。学校統廃合は、地域住民、保護者など多様な主体が存在するが、そのなかでも自治体行政が最も主導的にそれを推進する立場に位置づけられるからである。

本稿は、2025 年 11 月 26 日（水）に本財団が実施した「都市の未来を語る市長の会」（以下、市長の会）の、テーマ「学校の統廃合プロセスと廃校活用」で報告された内容と、その後の筆者の追加調査によって得たデータを基にしている。研究対象地域も、その会議の際に事例となった伊豆市、福知山市であり、本稿においてもこれらの知見を使用する。

本稿の構成は以下の通りである。2 では、対象地域となった伊豆市、福知山市の地理的位置や人口構成、年少人口の推移などの地域の特徴を明らかにする。続く 3 では、学校統廃合にあたっての伊豆市、福知山市の対応を分析し、4 でむすびに代える。

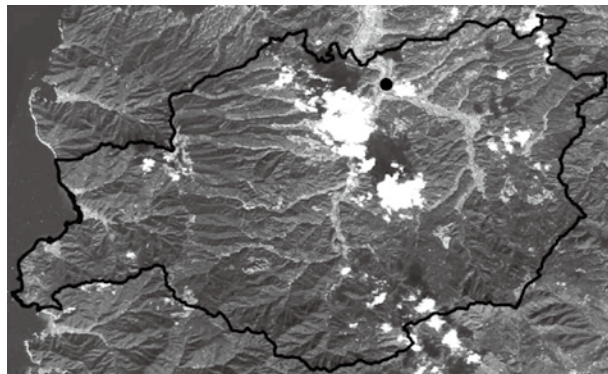
2 対象地域の概要

(1) 伊豆市の地域的特徴

伊豆市は、静岡県の東部、伊豆半島の北部から中央部にかけて位置する都市自治体である。東京駅から伊豆市の中心部に立地する修善寺駅（伊豆箱根鉄道駿豆線）までは直線距離でおよそ 100km ほどであり³、新幹線などを乗り継いで 90 分かかる（図 1）。伊豆半島は、日本でも有数の火山が密集するエリアであることから多くの温泉が湧出しており、伊豆市も温泉観光地としてその名が知られている。このため、域内経済においては、宿泊・飲食サービス業に従事する就業者が最も多い。また、火山による地形的特徴が示唆するように、域内の大部分が山地で構成されているため、そのあいだを縫うようなかたちで市街が形成されている（図 2-1）。

伊豆市は、平成の大合併の時期にあたる 2004 年に、田方郡修善寺町および土肥町、天城湯ヶ島町、中伊豆町の 4 町が合併することで誕生した。言うまでもなく、合併以前には、それぞれの町域のもとに独自の市街が形成されていたため、必然的に公立小・中学校も、その町域を基準としてそれぞれ立地していることとなる（図 2-2）。図 3 は、伊豆市の総人口および 0～14 歳人口と、合併前の旧 4 町域におけるそれぞれの 0～14 歳人口の経年推移を表したものである。図中において、棒グラフが伊豆市の総人口および、0～14 歳人口の推移を表したも

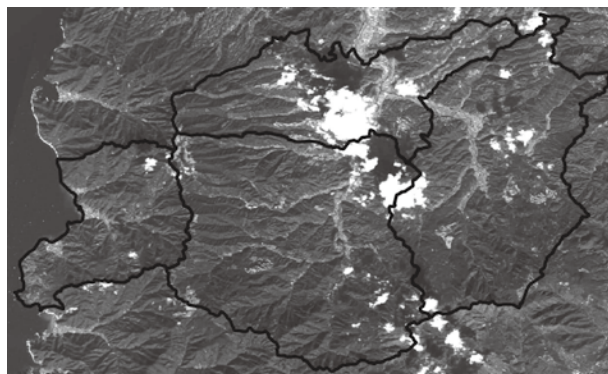
図 2-1 伊豆市の地形的特徴



注：図中北部にある黒点が修善寺駅で、その付近の市街地が伊豆市中心部である。雲によって一部覆われているが、河川によって形成された低地に、市街地が発達している。なお、後述の福知山市と異なり、伊豆市には DID（人口集中地区）が適用されていないため、図中にその図示を示していない。

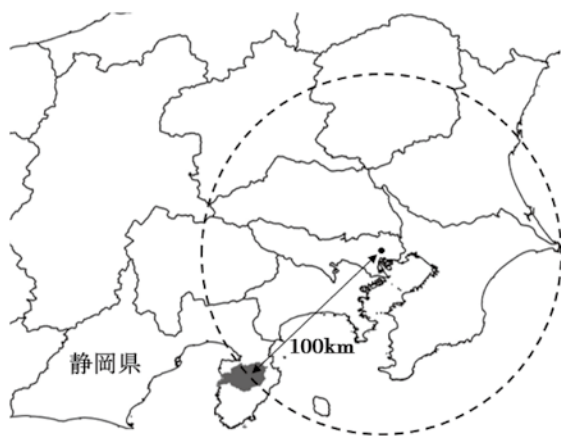
出典：国土数値情報により筆者作成。

図 2-2 合併前の旧 4 町の範囲



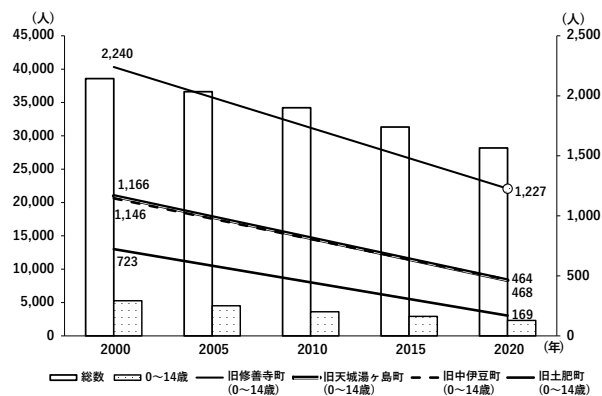
出典：国土数値情報により筆者作成。

図 1 伊豆市の位置と東京駅からの距離



出典：国土数値情報により筆者作成。

図 3 総人口、0～14 歳人口の推移



出典：国勢調査により筆者作成。

3 Google マップの距離測定機能を用いて算出した。

のであり、折れ線表現によるグラフが旧町域における0～14歳人口の推移を示している。3で述べる伊豆市の統廃合は2020年よりも前に実施されているが、旧4町域の0～14歳人口は2000年および2020年の数値しか存在しなかったため、この二時点間を結んだグラフとなっている。厳密には折れ線グラフと呼べるものではないが、後述の福知山市の記述との兼ね合いから、ここにおいてもその表現を用いることとする。

日本全体の人口減少、少子高齢化の影響に漏れず、伊豆市においても、2000年から2020年にかけて総人口、0～14歳人口が減少を続けている。2000年の総人口である38,581人を100とするならば、2020年は28,190人と27%の減少である。一方、0～14歳人口を見ると、5,275人から2,328人へと56%の大幅な減少となっている。この0～14歳人口の減少を、旧4町域の折れ線グラフをもとに地域別に検討する。現在の伊豆市中心部と言って差し支えない旧修善寺町では、2000年の2,240人から2020年の1,227人へと45.3%の減少となっているものの、旧4町域のなかでは最も低く、総数で見ても相対的に高い値となっている。他方で、その他の旧3町域を確認すると、もともとの0～14歳人口の少なさもあるが、2000年を基点にそれぞれ降順で、旧天城湯ヶ島町・60.3%（1,166人→464人）、旧中伊豆町・59.2%（1,146人→468人）、旧土肥町・76.7%（723人→169人）と、50%を超える減少率となっている。ここから、現在の伊豆市の0～14歳人口の減少は、これら旧3町域を中心として引き起こされてきたと言える。3で見る伊豆市の統廃合の事例も、この合併前の旧町域を基準に検討がなされている。

（2）福知山市の地域概要

福知山市は、京都府の北西部、兵庫県（朝来市、丹波市）と境界を接する位置にある都市自治体である。京阪神大都市圏のうち、京都駅・大阪駅から市内中心部の福知山駅（JR線）までは、直線距離でそれぞれで67km、74kmのところであり⁴、それらの駅から特急を用いておよそ80～90分程度か

かる（図4）。内陸型工業団地として、国内有数の長田野工業団地が立地していることから、域内経済においては製造業の就業者が最も多い。伊豆市と同様に、市域の多くが山地で構成されているものの、市内のほぼ中央部に福知山盆地を有することから、人口・産業のいずれもそこを基点に集中し、市街地が形成されてきた（図5-1）。

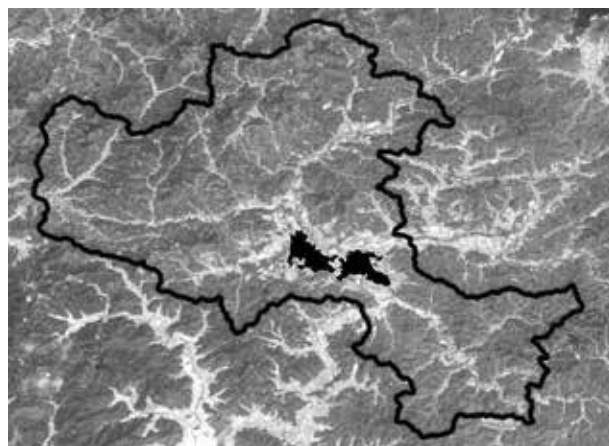
2026年現在の旧福知山市も、平成の大合併が行われたさなかの2006年に、旧福知山市、三和町、夜久野町、大江町の旧4市町が合併することで発足した。福知山市においても、合併以前の旧市町域を基準として、それぞれ公立小・中学校が立地して

図4 福知山市の位置と京都駅、大阪駅からの距離



出典：国土数値情報により筆者作成。

図5-1 福知山市の地形的特徴



注：図中の黒で塗りつぶされたエリアはDIDを表す。

出典：国土数値情報により筆者作成。

4 上記、脚注4に同じ。

いることになる（図 5-2）。図 6 は、福知山市の総人口、0～14 歳人口と、合併前の旧 4 市町域における、それぞれの 0～14 歳人口の経年推移を表したものである。先述の通り、福知山市は 2006 年の合併のため、2005 年時点も旧 4 市町の 0～14 歳人口が参考可能となっている。福知山市においても、人口減少、少子高齢化の影響を受け、総人口、0～14 歳人口が減少を続けている。総人口は 2000 年の 83,120 人から 2020 年の 77,306 人と 7% の減少となり、0～14 歳人口も、13,018 人から 10,041 人へと 23% の減少となっている。0～14 歳人口は、伊豆市と比較して 4 分の 1 以下の減少に留まっているものの、合併前の旧 4 市町別に検討すると、共通の傾向が見られる。

折れ線グラフをもとに、旧 4 市町別に 0～14 歳人口の推移を確認する。福知山盆地を有し、合併後

も中心部が位置する旧福知山市では、2000 年から 2020 年にかけて 16.8% 減（11,134 人→10,614 人→9,266 人）と、現在の福知山市全体と比べても少ない減少率に留まっている。また、総数で見ても、旧 4 市町のなかで依然として多い。一方、合併前にその周辺に位置していた旧 3 町域では、それぞれ旧大江町で 49.6%（774 人→632 人→390 人）、旧夜久野町で 64.9%（578 人→446 人→203 人）、旧三和町で 65.8%（532 人→427 人→182 人）と大幅な減少となっている。これらの旧 3 町域も、合併前の旧福知山市と比較して、0～14 歳人口がそれほど多くなかったという背景が存在するが、合併後の福知山市においても、こうした旧市町域を基準として、統廃合が行われている。

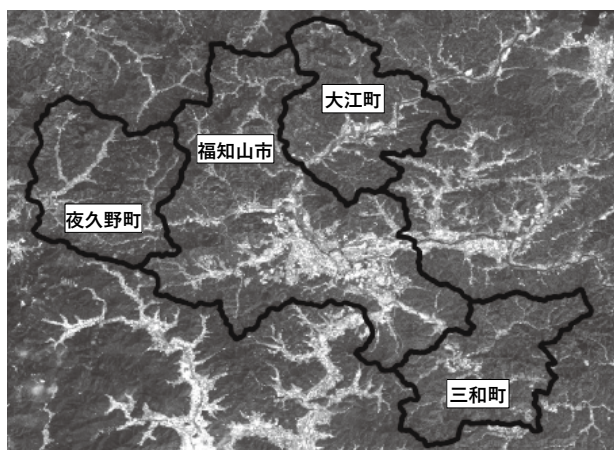
ここまでの記述から、伊豆市、福知山市で明らかになった地域の特徴をまとめる。いずれの市も、平成の大合併を機に周辺自治体との合併を行い、現在の市域の中心部ではない、その周辺の旧町域で 0～14 歳人口の大幅な減少が進んでいる。この合併前の旧町域での減少をきっかけとして、両市では学校の統廃合が企画された。3 では、これらの動向を踏まえたうえで、伊豆市、福知山市の自治体行政において、どのような意図のもとに各施策や決定がくだされ、統廃合が実施されていったのかを検討する。

3 伊豆市、福知山市における学校統廃合の実施過程

1 で述べたように、本稿は市長の会の報告内容と、その後の筆者の追加調査によって構成されている。追加調査は、伊豆市に 2025 年 12 月 19 日（金）に対面での聞き取りによって、福知山市にメールでのやり取りによって実施した。会議当日や追加調査の際に用いられた書類なども参考にしながら、以下では 2 のように伊豆市、福知山市を分けることなく、双方の知見を参照して検討を進める。

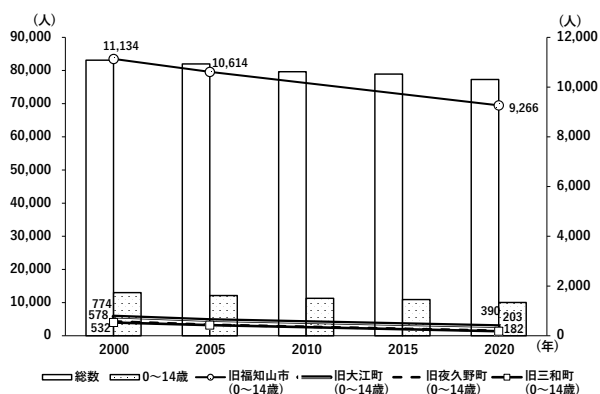
図 7-1・表 2-1 および図 7-2・表 2-2 は、伊豆市、福知山市の統廃合した学校の位置と（図 7-1・図 7-2）、その組合せ、経年推移（表 2-1・表 2-2）を表したものである。廃校となった学校を丸枠の数字で、統合先となった学校を四角枠の数字で示している。伊豆市において、数字のみの記載となっている

図 5-2 合併前の旧 4 市町の範囲



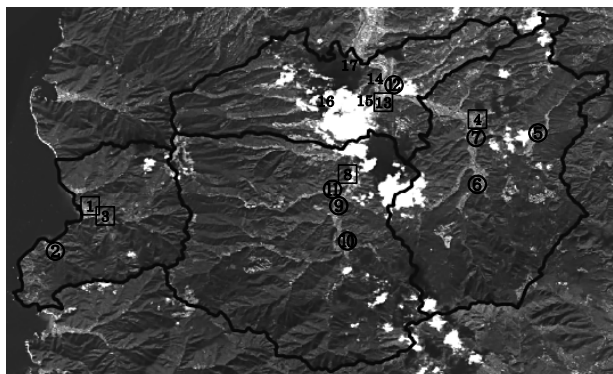
出典：国土数値情報により筆者作成。

図 6 総人口、0～14 歳人口の推移



出典：国土数値情報により筆者作成。

図 7-1 統廃合した学校の位置（伊豆市）



出典：国土数値情報により筆者作成。

表 2-1 伊豆市における学校統廃合の推移

2010 年	① 土肥小 ② 土肥南小	→土肥小
2018 年	③ 土肥中	→土肥小中一貫校
2011 年	④ 大見小 ⑤ 大東小 ⑥ 八岳小	→中伊豆小学校
2013 年	⑧ 狩野小 ⑨ 月ヶ瀬小 ⑩ 湯ヶ島小	→天城小学校
2025 年	⑦ 中伊豆中 ⑪ 天城中 ⑫ 修善寺中	→⑬伊豆中学校
2030 年 (予定)	14 修善寺南小→ 15 修善寺東小→ 16 修善寺小→ 17 熊坂小→	

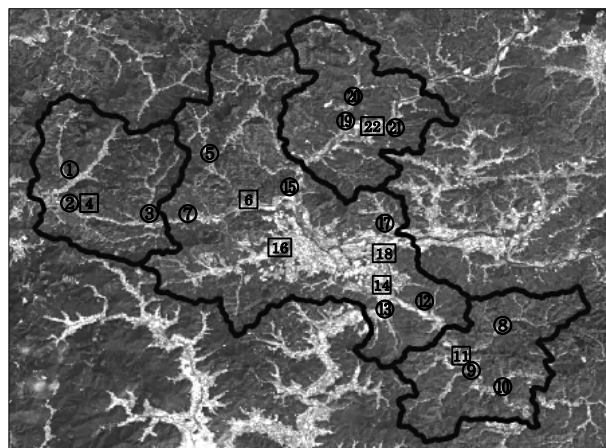
出典：市長の会における報告、聞き取り調査を基に筆者作成。

学校は、まだ統廃合が実施されていないものを指す。また、福知山市では、ここで示した学校以外にも統廃合予定のないものが5校あるが、本稿の目的に鑑み、図 7-2・表 2-2 からは除外した。これらの学校は、いずれも市内の DID および、その付近に立地している。なお、図・表の記載からは合併前の旧町域を表している。

表 2-1・表 2-2 からは、両市ともに合併前の旧町域から、統廃合が着手されていることが分かる。伊豆市は旧土肥町から、福知山市は旧夜久野町から実施された。伊豆市はその後、そのほかの旧町域で順次、統廃合が行われているが、福知山市は必ずしも

そうとは限らず、旧福知山市内の山間に近いエリアで先に行われている場合がある。これは、行政が統廃合の実施にあたって、地域の理解が得られたところから進めるという方針を採ったことによる⁵。こ

図 7-2 統廃合した学校の位置（福知山市）



出典：国土数値情報により筆者作成。

表 2-2 福知山市における学校統廃合の推移

2013 年	① 精華小 ② 育英小 ③ 明正小 ④ 夜久野中	→夜久野小中一貫校
2011 年 2020 年	⑤ 三岳小 ⑥ 上川口小 ⑦ 金谷小	→上川口小 →上川口小学校
2015 年 2018 年	⑧ 川合小 ⑨ 細見小 ⑩ 菟原小 ⑪ 三和中	→細見小 →三和小中一貫校
2018 年	⑫ 上六人部小 ⑬ 中六人部小 ⑭ 下六人部小	→六人部小学校
2020 年	⑮ 天津小 ⑯ 修斉小 ⑰ 佐賀小 ⑱ 遷喬小	→修斉小学校 →遷喬小学校
2021 年	⑲ 美河小 ⑳ 美鈴小 ㉑ 有仁小 ㉒ 大江中	→大江小中一貫校

出典：市長の会における報告、メールでの書面回答を基に筆者作成。

5 市長の会における発言による。

うした差はあるものの、最終的に各旧町域で小学校を1校にまとめるという点は、伊豆市、福知山市ともに共通している。ここからは、表3にまとめた会議・追加調査の際の記録もあわせながら、統廃合前から統廃合後の一連の流れに沿って、その実施過程をより細かく分析する。

統廃合にあたって、伊豆市は2009（平成21）年に、福知山市は2011（平成23）年に統廃合計画を策定した。当初はそれぞれの市で、2016（平成28）年までの7年間、2020（令和2）までの10年間の予定であったが、実際には、伊豆市は2030年まで計画が延長され、福知山市は2021（令和3）年での完了となった（表2-1、表2-2）。また、両市

ともに事前に統廃合を行う地域の地区長、保護者、学校の校長などからなる統合委員会を組織した。

統廃合を行う目的として第一に挙げられた理由は、いずれの行政においても、少子化を背景とした異なる学年が同時に授業を受ける、複式学級の解消であった（表3-(1)）。小規模学級による教育効果の利点については、学校の統廃合が取り沙汰された初期の段階から議論となってきたが（葉養1993）、本稿では「2学年を1人の先生が同時に教えると、片方は授業の半分为自習になり（授業に関われない）」⁶など、現実の教育環境の観点から、統廃合の必要性が求められた。この認識のもと、両市では先述の統廃合計画が策定されたが、伊豆市で

表3 学校統廃合に関する伊豆市、福知山市の発言・回答の記録

(1) 学校統廃合の理由	
伊豆市：	（最初に統廃合した土肥で）複式学級が見え始め、保護者の要望もあり、人数の多い教育の場を提供する目的で実施した。他の地区も1学年1クラスになるなど目に見えて減少していた。統廃合は地域住民の反対もあるのでこれまで手を付けて来なかった。また、一地区のみ実施すると「なんでうちだけが」という声上がるため、計画当初から旧市町全域が対象であることを明示した。
福知山市：	複式学級の解消を最優先し、1学級当たり20名程度の規模を目標にした。小学校は、中学校区単位での統廃合を基本とすることを定め、統合先の学校も複式学級が解消できるかを基準とした。
(2) 最終的に統廃合にまで至った要因、統廃合を行うにあたって留意した点	
統廃合前の対応	反対は保護者の年齢層以上の地域住民が多かった。小学生の母親が反対する祖父を押しとどめた例があるなど、保護者は基本的に賛成だったため、子どもの教育のため、という観点を押し出して合意してもらった。
伊豆市：	一方で、小学校は地域住民のシンボリックな場所でもあり、「統廃合」という言葉は吸収合併のようなイメージを持つため、ゼロベースで考える意味合いも込めて「再編成」という語に置きかえた。
福知山市：	学校がなくなると地域が衰退するのではないか、という危機感から地域住民の主に高齢層から不安の声があった。子供たちにとって最善の教育環境は何か、という点を掲げて、地域住民、保護者にも同意してもらった。 学校が地域コミュニティの核であり、地域住民にとっての拠り所であることは認識しているため、統廃合は、原則として合併前の旧地区単位を基本とした。
(3) 通学の対応	
伊豆市：	保護者は統廃合に賛成の一方で、子どもの通学に安全面などの不安を抱いていた。そのため、市内のバス会社との競争を避ける目的を含め、路線バスを通学用として活用し、市が全額負担した。バス会社には、通学路線を新たに作ったり、登下校に合わせてダイヤ改正するなど協力を得たため、補助金を拠出している。
福知山市：	（保護者の）通学距離や安全性の課題に対しては、スクールバスの活用で解決し、これにかかる費用は、市が全額負担している。
(4) 統廃合後に向けた対応	
伊豆市：	再編成という言葉の通り、どっちかがどっちかに吸収合併されるような心理的負担を子どもに持たせないため、統合先の学校をリノベーションし、校歌、校名、校章も全て変更した。統合先の学校は、利便性を含めて市街地に近い学校を選定した。 中学校は旧町域を越えた統廃合となるため、合併特例債を用いて、新たな校舎を新設した。
福知山市：	（統合先は）中学校区単位を基本としつつ、地理的な中心性、通学距離、将来的な児童推計を踏まえた安定的な学校運営などの観点を基に判断した。

出典：市長の会における報告、聞き取り調査、メールでの書面回答を基に筆者作成。

6 伊豆市での聞き取り調査に基づく。

はこの際、市内の1地区のみを対象とした場合に、「なんでうち（の地区）だけが（対象なのか）」といった反対の意見が上がることも考慮して、その初期の段階から、市内全域の小・中学校を対象とした統廃合の計画を立案していった。

統廃合前において、両市に共通して反対であったのは、子どもを持つ保護者よりも年齢層が高い地域住民であった（表3-(2)）。地域住民が統廃合の主な反対意見を構成する点は、先行研究で明らかにされた結果と一致している（葉養・西村 2009; 中島 2018）。彼らの意見も「学校がなくなると地域が衰退する」というように、先行研究と同じく学校を地域社会の核として捉えるものであった（葉養・西村 2009）。他方で、本稿の事例からは、保護者は統廃合に前向きであったことが指摘できる。

この現状を踏まえ、両市の行政は、子どもの教育環境を最優先するためという方針を重要課題に掲げることで、統廃合を推進することを試みていった。他方で、表3-(2)からも分かる通り、行政においても、学校が地域社会の中心的存在として長年にわたり機能してきたことは認識するものであった。このため、伊豆市では統廃合の実施にあたって、「統廃合」という語がどちらかに吸収されるイメージを連想することから、学校配置をゼロから検討するという意味合いも込めて「再編成」の用語に置き換えた。福知山市では、中学校区での統廃合を基本的な方向としつつも、一方では「地域の歴史・文化・コミュニティとのつながりも考慮していく」⁷という考えから、合併前の旧市町域や小地区を単位としながら統廃合を進めていった。伊豆市において、この視点は必ずしも明示的ではないが、統廃合計画の基となった答申書では、福知山市と同様に地域を「歴史的・文化的なまとまり」を持つものとしたうえで、合併前の行政区域等で行うことを適切としている。実際に、伊豆市の行政が合併前の旧町域を基準としたことを鑑みると、両市においては、教育の場としての学校の再編を優先しながら、一方では地域住民への配慮から旧市町域単位での統廃合も旨とする、いわば折衷案を採ることで対処を図ったと言える。行政によるこの意図の介在は、地域住民、保護

者のあいだの妥決点を見出すものであった。

地域住民に対しては、上記のようなかたちで対応が採られたが、保護者は統廃合にあたって、子どもの通学に不安を感じていた（表3-(3)）。旧市町域を統廃合の範囲としたことで、かえって長時間通学の負担は低減されたが、それ以前と比較して遠距離なることには変わりにはなかった。この点については、両市において、通学バスの導入による対応がなされた。伊豆市、福知山市ともに、市による全額負担となっているが、伊豆市では独自のスクールバスを用いず、路線バスの維持という観点も含めて市内バス会社への委託が行われている。バス会社への補助金などの追加的な財政負担が発生している一方、登下校時間帯での増便によるダイヤ改正や、通学路線の新規設置なども行われており、既存の交通路線を用いた通学網の構築、その転用が実施されている。

統廃合後に関しては、統合先の学校の位置、施設の意匠など、主に学校施設についての対応に力点が置かれた（表3-(4)）。新たな学校の統合先については、「市街地に近い方の学校」、「地理的な中心性を踏まえて」など、あえて機械的な選定理由とすることで、統合先をどこにするかでのさらなる住民対立を未然に防止する処置が採られた。また、学校施設の利用者となる児童、生徒に向けた対応にも重点が置かれた。既存の校舎をリノベーションし、校歌、校名、校章などを刷新することで、先述した吸収合併の印象を持たせない施策が展開された。旧町域を越えた中学校の統廃合では、新規の学校が建設され、建物の外観から、これまでの歴史とは違う、新たな学校であるという位置づけを強調した。

4 おわりに

本稿では、伊豆市、福知山市を事例に、学校統廃合の実施過程において、自治体行政がどのような意図のもとに各施策や決定を行っていったのかを明らかにした。得られた結果は、以下のようにまとめられる。

伊豆市、福知山市ともに、現在の市域中心部の外側にある、合併前の旧町域で0～14歳人口が大幅

7 市長の会における発言による。

に減少していた。両市の統廃合は、この減少の大きい旧町域をきっかけとして行われている。統廃合を実施する理由は複式学級の解消にあり、統廃合前においては、これを最優先としつつも、地域住民への配慮から「統廃合」ではなく「再編成」という用語に置き換えたり、歴史的・文化的なつながりを有する合併前の旧市町域を単位とするなどの、折衷的な対応が採られた。保護者に向けては、スクールバスの導入と市の全額負担による家庭の負担軽減という方針が採られ、統廃合後の対応では、学校の統合先を機械的に選定し、学校施設や校歌などを真新しくすることで、新たな学校であるという位置づけを強調した。

本稿の知見を行政サービスの観点から捉え直せば、本稿は、統廃合前においては、地域住民を優先して、地域の核としての学校施設を存続させていくのか、子ども・保護者を優先して、教育の場としての機能を維持させていくのかのせめぎ合いであったと言える。そのなかで自治体行政は、後者を最優先にしながら、前者の意向もある程度取り入れることで、折衷的に調整を図っていった。その具体的な対応が、合併前の旧市町域や小地区ごとに、少なくとも1校は学校を残すという処置であったと言える。統廃合が決まった後は、学校施設の利用者である児童・生徒に向けて、施設を新しくするなどの最大限の行政サービスが提供された。先行研究との関連で考察するならば、平成の大合併と統廃合とのあいだに相関が見られるのは、合併した旧町村において年少人口が早くに減少したために、統廃合せざるを得なかったという点が指摘できる。

本稿は、多くの自治体で避けては通れない学校統廃合に関して、その横展開に資する知見を明らかにしたことに意義を持つ。残された課題は、さらなる少子化にともなう、市域内での将来的な統廃合の動向の解明が挙げられる。本稿の事例は、いまだ旧市町域を基準としての統廃合が可能であったが、今後のさらなる少子化を考慮すれば、そうした領域を越えて統廃合を推し進めることが不可避となる。その際に、統廃合の主要主体となる自治体行政において、どのような対応が採られ、どのような合意形成が図られたのかを明らかにすることは、他自治体への知識の共有、深化を図るうえでも重要な研究課題

となる。時間軸で見れば、まだしばらくの時期を必要とする課題ではあるが、断続的にであれ、学校の統廃合は実践的な知見を導出し続けることが要請される不可欠な研究と言える。

謝辞

市長の会にご出席をいただきました伊豆市・菊池豊市長ならびに、福知山市・大橋 一夫市長におかれましては、お忙しいなかご報告を賜りましたこと、重ねて御礼を申し上げます。また、聞き取り調査の際には、伊豆市教育委員会 教育長・鈴木 洋一様、教育部長・小塚 剛様より貴重な知見をご教示いただきました。記して、感謝申し上げます。

参考文献

- 浅田昇平・榊原禎宏・松村千鶴（2021）「学校統廃合に伴う教員人事異動の動態—単位学校における教職員組織に焦点をあてた教員人事研究—」『日本教育行政学会年報』第47巻、pp.126-145.
- 井口均（2004）「小学校統廃合の背景とそれがもたらすもの—長崎県西彼杵郡S町立4小学校の統廃合案検討のケースから—」『長崎大学教育学部紀要—教育科学—』第66号、pp.41-56.
- 石郷岡信行（1991）「岩手県における公立小学校の統廃合に関する地理学的考察」『東北地理』第43巻、pp.287-297.
- 猪股趣（1975）「地域破壊と学校統廃合」『山陰文化研究紀要』第15号、pp.147-169.
- 植田啓嗣・木村康彦・小野まどか（2016）「学校統廃合計画における政策形成過程の研究—神戸市を事例として—」『早稲田教育評論』第30巻、pp.135-150.
- 大久保哲夫（1972）「学校統廃合をめぐる状況と課題」国民教育研究所編著『国民教育 12』構造社出版、pp.103-116.
- 小野楓佳・西野辰哉（2024）「小学校の統廃合が地域の人口動態に及ぼす中長期的影響に関する事例研究」『日本建築学会計画系論文集』第89巻、pp.2349-2360.
- 川上輝・三浦詩乃（2025）「学校統廃合が進む地域における子育て世帯の防災意識の構造—東京都多摩地域3都市を対象として—」『都市計画論文

- 集』第60巻、pp.1455-1462.
- 小林史嗣・斎尾直子（2011）「農山村地域における学校区広域化の実態と学校を基盤とする地域運営の課題」『農村計画学会誌』第30巻、pp.267-272.
- 斎尾直子（2008）「公立小中学校の統廃合プロセスと廃校舎利活用に関する研究—茨城県過去30年間全廃校事例の実態把握と農山村地域への影響—」『日本建築学会計画系論文集』第73巻、pp.1001-1006.
- 新藤慶（2014）「「平成の大合併」と学校統廃合の関連—小学校統廃合の事例分析を通して—」『群馬大学教育学部紀要 人文・社会科学編』第63巻、pp.99-115.
- 鈴木宏幸（2021）「基礎自治体における学校統廃合の定量的研究—財政状況・市町村合併・公務員に着目した要因分析—」『地域政策研究』第23巻、pp.117-134.
- 丹間康仁（2012）「学校統廃合にともなう校名と校歌の変更をめぐる論点—茨城県大子町における統合事例から—」『筑波大学「地域と教育」研究会報』第3号、pp.34-43.
- 中島智子（2018）「学校統廃合における住民の合意形成をめぐる論点」『DIO』第342号、pp.4-7.
- 秦瑞希・浅野純一郎（2023）「地方都市の中心市街地活性化基本計画における公立小中学校の施設整備や跡地利用の実態と課題に関する研究」『都市計画論文集』第58巻、pp.1336-1343.
- 葉養正明（1993）「教育人口の変動と学校統廃合」『日本教育経営学会紀要』第35号、pp.7-16.
- 葉養正明・西村吉弘（2009）「就学人口減少地域における小規模小学校の持続条件と統合条件—東北地方2地域の事例研究を通して—」『国立教育政策研究所紀要』第138集、pp.109-124.
- 宮崎悟（2016）「市町村合併と公立小学校の統廃合との関係の再検討—複数要因を考慮した市町村データに基づく分析—」『国立教育政策研究所紀要』第145集、pp.1-9.
- 御代田桜子（2016）「地域社会再編を背景とする学校統廃合の構造—1990年代以降の動向整理—」『中部教育学会紀要』第16号、pp.13-23.
- 御代田桜子（2019）「学校統廃合に伴う学校—地域連携の再編過程—人口減少社会における「地域教育経営」論の再構築—」『日本教育経営学会紀要』第61号、pp.62-77.
- 三輪定宣（1978）「学校を守る住民運動の高まりと学校統廃合政策の後退」国民教育研究所編著『国民教育 臨時増刊号』構造社出版、pp.151-160.
- 森英高・谷口守（2016）「学校統廃合を契機としたスクールバス導入に対する利用意向調査—中山間地域のモビリティに対する不安軽減という観点から—」『都市計画論文集』第51巻、pp.184-191.
- 山口勝巳・屋敷和佳（2022）「小・中学校の統廃合に伴うスクールバス等の利用に関する研究—秋田県における市町村調査—」『日本建築学会技術報告集』第28巻、pp.356-361.
- 安田隆子（2009）「学校統廃合—公立小中学校に係る諸問題—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』第640号、pp.1-10.

講演録 第 37 回都市分権政策センター

○ 自治体広報に期待されるもの

自治体広報に期待されるもの

合同会社公共コミュニケーション研究所 代表 CEO
東海大学文化社会学部広報メディア学科 客員教授 河井 孝仁
都市自治体の広報に関する研究会 座長

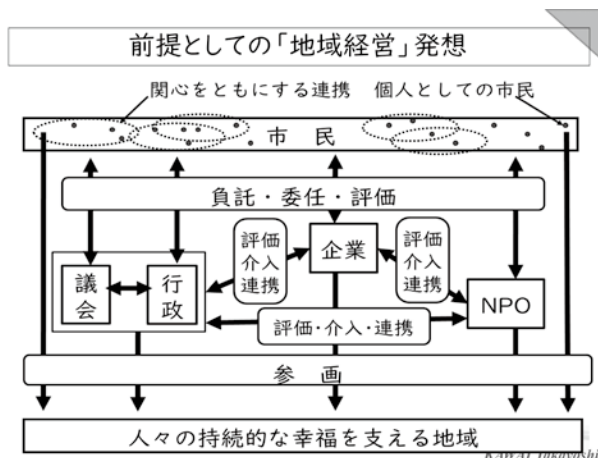
日本都市センターと全国市長会が共同設置する「都市分権政策センター」では、2026年1月28日に「自治体広報に期待されるもの」をテーマに、第37回都市分権政策センター会議を開催した。会議では、河井孝仁（合同会社公共コミュニケーション研究所代表 CEO、東海大学文化社会学部広報メディア学科客員教授、都市自治体の広報に関する研究会座長）による講演と、市長及び学識者等による意見交換を行った。本稿では、その講演概要を紹介する。

講演：自治体広報に期待されるもの

1 地域経営の発想

広報に対してどういったイメージがあるだろうか。広報のイメージが明確でなければ、広報活動を頑張るということも必ずしも明確にならない。広報活動は、自治体に関わる人々が持続的に幸せになっていくために存在している。そこで、なぜ広報が必要とされるかという点について「地域経営」という発想から提起してみたい（図1）。

図1 地域経営模式図



地域経営という発想では、市民を主権者とし、行政がその代理人となり、首長や職員の専門性を活用しながら、人々の持続的な幸福を支えていくことに

なる。つまり、主権者・代理人関係（プリンシパル・エージェント）に基づいて地域は経営されている。

地域経営にとって重要な要素が2つある。1つは、行政が市民の代理人として適切に機能しているか、市民の意思を十分に理解し、市民にとって必要な施策を実施しているかを確認することである。もう1つは、市民が単なる行政サービスの受け手にとどまるのではなく、行政やNPO、地域企業など積極的に地域に関わることである。

地域経営にとって重要なこれら2つの要素は、広報にとっても必要となる。

2 自治体広報の目的

自治体広報を考えるうえで、まず重要となるのは「可視化」である。行政が適切に機能しているかどうか十分に可視化されないまま、「これをしなさい」「あれをしなさい」と求めることは適切ではない。

また、可視化の対象は行政だけでは不十分である。地域のNPOがどのような活動を行っているのか、地域企業が地域社会にどのような貢献を果たしているのかといった点についても、可視化できるように行政が働きかける必要がある。

こうした可視化を前提としたうえで、市民の「行動変容」をいかに実現できるかが、広報の機能とし

て重要となる。言い換えれば、単なる周知にとどまらず、周知をしたうえでの確に活用・行動してもらわなければならない。

行動変容のための自治体広報には、「行政サービス広報」「政策広報」「地域広報」の3種類がある。

まず、行政サービス広報である。自治体は様々な行政サービスを提供しているが、それらが必ずしも十分に利用されているとは限らない。例えば、がん検診がある。補助を通じて受診の推進を図っても、一定数の市民は受診しないという状況がある。こうした場合には、行政サービスの存在を知らせるだけでなく、受診という行動につなげる広報の工夫が必要となる。

次に、政策広報である。人口減少や財政的な制約の中で、行政のリソースだけで地域課題を解決することは難しくなっている。市民に地域へ積極的に参画してもらうことで、課題を解決しなければならない。そのためには、行政が地域に関わる課題を提示しなければならない。

最後に、地域広報である。地域の魅力を発信するという役割も重要である。近年、関係人口の創出やふるさと住民登録制度など、地域との多様な関係づくりが進められている。定住人口の維持・拡大が容易でない状況の中で、地域内外に向けて自治体の魅力を発信し、多様な形で地域に関わる人を増やしていくことが求められる。

3 自治体広報をモジュール（部品）化する発想

行動変容という観点から自治体広報を捉えたと、行政サービス広報、政策広報、地域広報といった区分はいずれも、単に「知らせる」ことではなく、「実際に動いてもらう」ことを目的としている。そのためには、自治体広報をモジュール（部品）化するという発想が必要になる。これは、広報というプロセスを機能や段階に応じて分割し、それぞれで最適化を図ろうとするものである。

広報に課題を抱えている自治体は、その課題がどこにあるのかを具体的に見極める必要がある。そもそも情報が十分に知られていないのか、自分ごととして受け止めてもらう力が弱いのか、情報をきっかけに次の行動へ引き込む力が弱いのか、あるいは行

政への信頼や共感を生み出す部分が不足しているのか、最後の行動に結びついていないのか、といったそれぞれの段階において課題は存在し得る。

広報に課題があるという漠然とした認識ではなく、広報が複数のモジュール（部品）によって構成されていると考えることで、無駄のない形で改善が可能となる。重要なのは、広報を漠然と強化することではなく、「誰に」「どのような行動を起こしてほしいのか」を具体的に設定することである。例えば、「少子高齢化が課題である」といった大きな問題設定のままでは、広報としてできることは限られる。具体的に「地域外に住む30代の男性に、副業として月に1度この地域に関わってもらう」といった行動目標を設定することにより、初めて広報が意味を持つ。

多くの自治体では、「職員全員が広報パーソンであるため、広報を頑張ろう」といった言葉がよく聞かれる。しかし、その言葉が具体的に何を意味するのかが明確でない場合、職員は何をすればよいのか分からなくなってしまう。ただ広報を頑張るという発想ではなく、広報をモジュール（部品）として捉え、どこに力を注ぐべきかを見極め、コストパフォーマンスを高めていくことが重要となる。

4 行動変容を実現するために活用できるメディア

自治体の広報では、よくSNSをどのように活用するかが議論になることがある。しかし、SNSだけでなく、紙媒体や放送媒体など、それぞれのメディアの特性を踏まえて活用することができているだろうか。行動変容の実現には、各メディアの特性を理解し、適切に組み合わせることが求められる。

活用できるメディアは、「オウンドメディア」「アードメディア」「ペイドメディア」の3つに大きく分類することができる。オウンドメディアとは、自治体が自ら管理し直接操作できる媒体であり、広報紙や自治体公式のウェブサイト、SNSアカウントなどがこれに当たる。一方、アードメディアとは、新聞やテレビといったマスメディアによる報道や、SNSにおけるシェアなどである。あくまでも自治体側が獲得するメディアであり、テレビニュースの枠や新聞記事の掲載を「獲得する」と

いう発想が求められる。さらに、ペイドメディアとして広告媒体がある。従来は自治体の予算が限られるため、マスメディアへの広告出稿が難しい場合も多かったが、近年は比較的低コストでSNS広告などを活用できるようになっている。これら3つのメディアを組み合わせて活用することで、広報の各モジュール（部品）を効果的に機能させることが可能となる。

また、メディアの分類には「プッシュメディア」と「プルメディア」という視点もある。プッシュメディアとは、こちらから押しかけていくメディアである。プルメディアとは、情報を取りにくるのを待っているメディアである。

広報紙の全戸配布や、自治会の回覧板、駅に掲示されたポスターなどは、意識しなくても目に入るためプッシュメディアといえる。ただし、広報紙は常にプッシュメディアとして機能するわけではない。広報紙を読まない人にとっては、自然と目に入る表紙についてはプッシュメディアといえるが、2ページ目以降はプルメディアとなっている。したがって、プッシュメディアで関心を引き、プルメディアへ引き込む力が求められている。

モジュール（部品）として広報を考える場合、「知ってもらおう」という段階ではプッシュメディアが有効であるが、「自分ごととして関心を持たせる」段階では、より対象を絞った工夫も考えられる。例えば、30代で日常的に運動している女性において、特にがん検診の受診率が低いという課題があったとする。その場合、対象者に対して自分ごとと思ってもらうためにはどうするかという発想が必要になる。もし対象者がヨガ教室やジム、スイミングスクールに通っているのであれば、広報紙に情報を掲載し広く周知するよりも、インストラクターから一言伝えてもらうことが効果的である可能性もある。こうした働きかけも実はプッシュメディアの1つである。

ただし、プッシュメディアだけでは最終的な行動につながる信頼や共感を得ることは難しい。ポスターに事業の意義を長い文章で書いたとしても、それを丁寧に読む人は多くはないはずである。まず「これは何だろう」と関心を引き、そのうえでQRコードなどを通じて詳細な情報へ引っ張り込む必要があ

る。情報を知りたいと思うだけのプッシュメディアと、充実した情報を掲載しているプルメディアが求められる。

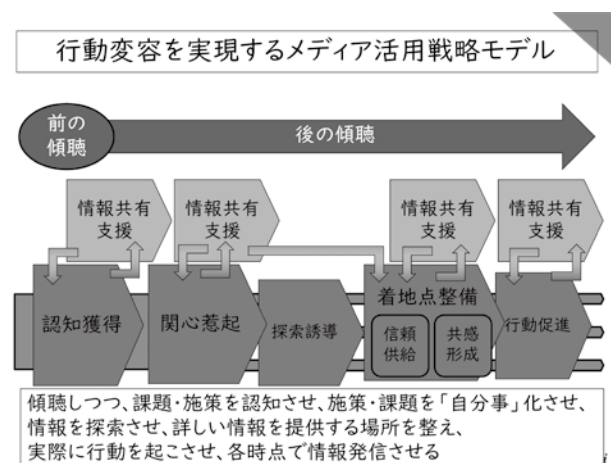
5 8つのモジュール（部品）と求められる要素

（1）前の傾聴（状況を確認する）

自治体職員は日常的に様々なメディアを活用し、広報の工夫を行っているが、それをモジュール（部品）として考える必要がある。必要なモジュール（部品）は、①前の傾聴、②認知獲得、③関心惹起、④探索誘導、⑤着地点整備（信頼供給・共感形成）、⑥行動促進、⑦情報共有支援、⑧後の傾聴の8つである（図2）。

まず求められることは、現在の状況を確認する前の傾聴である。具体例として、乳がん検診の受診率が低い場合、「乳がん検診は重要です」と広く呼びかけるだけでは十分な成果が得られないこともある。データを分析し、どのような人が受診していないのかを把握することで、適切な広報の方法が見えてくる。30代で日常的に運動している女性の受診率が低いと分かれば、その人たちに自分ごととして認識してもらうための媒体や伝え方を考える必要がある。

図2 メディア活用戦略モデル



自治体はしばしば市民全体に向けて情報を発信するが、既に高い受診率が確保されている場合には、そこに更に広報資源を投入する必要はないかもしれない。行政のリソースには限りがあるため、どこに

重点的に力を配分するのを見極めることが重要である。

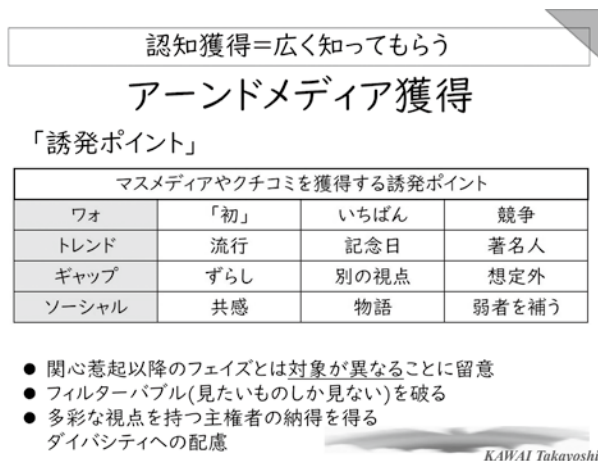
行動変容を促す情報発信を行うためには、まず対象となる人々がどこで情報に接し、どのような生活文脈の中で意思決定をしているのかを把握することが重要である。そのために、フォーカスグループインタビューが活用されることがある。例えば、30代で日常的に運動している女性を複数名集め、日常生活や情報接触の実態について幅広く話を聞くことで、どこで情報に出会うのかという接点、すなわちコンタクトポイントやタッチポイントを明らかにするといった手法である。近年では、こうした調査への生成 AI の活用も可能である。

こうした事前調査により、タッチポイントやコンタクトポイントを明確にしたうえで、認知獲得に進んでいくが必要になる。

(2) 認知獲得（広く知ってもらう）

市民に対して情報発信するのであれば、広報紙は有効なプッシュメディアになるが、より広く知ってもらいたい、あるいは積極的にシェアを獲得したいのであれば、「誘発ポイント」という発想が求められる（図3）。誘発ポイントには、「ウォ」「トレンド」「ギャップ」「ソーシャル」という4つの要素があり、これらの要素を意識的に組み込むことにより、新聞記事として取り上げられたり、SNSでシェアされたりといったアードメディアの獲得につながる（図3）。

図3 誘発ポイント



具体例を挙げると、日本初の取組みとして打ち出すプレスリリースは、地元メディアだけでなく全国メディアの関心を引く可能性がある。また、宇都宮市と浜松市の餃子消費量をめぐる競争のように、身近なテーマに勝敗という要素を加えると話題性が生まれ、ニュースとして扱われやすくなる。

また、トレンドの活用も効果的である。AIを活用した婚活事業を実施する場合、AIという技術のトレンドに加え、11月22日の「いい夫婦の日」と結び付けて情報発信することで、メディアやSNSによる情報拡散がより期待できるようになる。

さらに、意外性のあるギャップも重要である。1つの例として、海のない埼玉県杉戸町で船舶免許保有者の割合が高いという事例が挙げられる。実際には地域行事である灯籠流しに関わる人が免許を取得していることが理由であるが、「海がない地域で船舶免許保有者が多い」という意外性が、その背景を知りたいという関心を引くのである。

(3) 関心惹起（自分ごとにさせる）

次に必要となるのが、関心惹起である。認知を広げるだけでは人々の行動にはつながらないため、情報を受け取った人に自分ごととして捉えてもらう必要がある。ここで重要となるのが、セグメントとターゲティングの考え方である。

行政は広く市民に情報を発信することを求められるが、そのうえで、誰に行動してもらいたいのかを明確にし、情報発信する際の優先順位を考えなくてはならない。

また、事業対象と広報対象は区別する必要がある。行政では「子育て世帯」といった表現が多く用いられる。これは事業対象としては問題ないが、広報対象としては十分ではない。情報を伝えたい対象が、母親なのか、父親なのか、また祖父母なのかによって、利用するメディアや情報に接するタッチポイントは異なるはずである。

さらに、年齢や性別といった属性だけでなく、価値観や生活スタイルにも着目する必要がある。教育水準を重視する世帯と自然と接して生活することを重視する世帯では、関心を持つ情報やタッチポイントが異なる可能性がある。

(4) 探索誘導（詳しい情報に導く）

対象者に自分ごととして関心を持ってもらった後は、より詳しい情報がある場所へ引っ張り込むという発想が重要となる。

ポスターにQRコードを付けることも有効な1つの手段であるが、QRコードを付けるだけで探索誘導ができるということではない。例えば、会社のロビーや食堂に公益通報や内部通報の仕組みを紹介するポスターを掲示し、詳細はQRコードから確認するよう案内しても、読み取ってもらえることはないだろう。本当に通報を考える人は、周りの目を気にするからである。このようなポスターは、トイレの個室のドアに貼るのが効果的である。

ここで求められることは、誰をどのメディアからどのメディアへ引っ張り込むのか常に意識することである。

(5) 着地点整備（詳しい情報の場を用意する）

ウォ、トレンド、ギャップ、ソーシャルといった要素によって広く認知を獲得し、さらにセグメントとターゲティングによって対象者に関心を持たせ、探索誘導によって詳しい情報へ導いた先が着地点、すなわちランディングポイントである。ランディングポイントにおいて求められる要素は2つあり、それは「信頼供給」と「共感形成」である。信頼がなければ行動は起こらず、また信頼してもらうだけでは、必ずしも人は動かないため、信頼と共感の両方が必要となる。

まず、信頼獲得のためには、「公共性」「裏打ちするデータ」「分かりやすさ」の3つの要素が重要である。行政の取組みについても、単に首長から「子育て支援」に力を入れていると説明するだけでは信頼は得られない。その根拠となる具体的なデータを分かりやすく提示する必要がある。

信頼獲得につながる面白い事例として、福岡市が公開している「Fukuoka Facts データでわかるイイトコ福岡」のデータサイトが挙げられる。このデータサイトでは、行政データだけでなく民間データについても一覧で分かりやすく提示されており、まちの特徴を定量的に確認することができる。

次に、共感獲得である。端的に言うと、共感獲得には「物語」が求められる。乳がん検診の重要性を

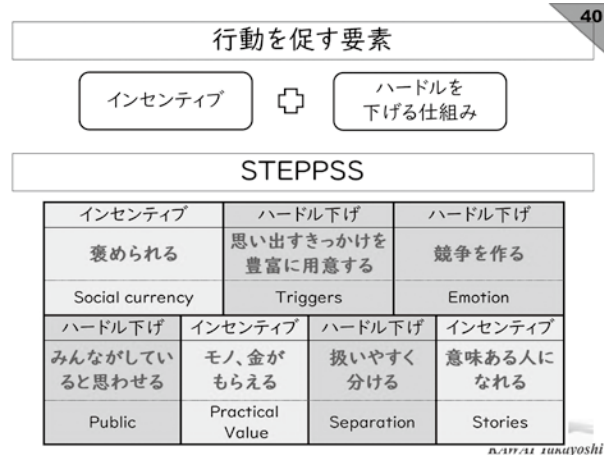
説明する際、早期発見の効果をデータで裏打ちすることは大前提として、実際に検診を受けて早期発見につながり、現在は元気に生活している人の体験を物語として紹介すれば、より共感を得ることにつながる。

(6) 行動促進（行動を促す）

最終的に期待する行動を促すためには、インセンティブと行動のハードルを下げるのが求められる（図4）。インセンティブには、①褒められる、②何かがもらえる、③自分が意味のあることをしたと実感できる、という3つの要素のいずれか、あるいは複数を用意することで行動を促すことにつながる。

例えば、何らかの賞を受賞した子どもたちが市長室に招かれ、市長と歓談するような事例は、褒められるというインセンティブである。このように多くの報酬を用意しなくても、人を動かすことは可能である。他にも、マンホールカードの配布が全国各地の自治体で実施されているが、これは何かがもらえるというインセンティブである。最初に数枚を手にする事で、続けて集めたい、コンプリートしたいという心理が働き、自然と行動を促すことにつながる。

図4 行動を促す要素



行政がすべてを担うのではなく、行政にはできないことを、市民に担ってもらうことで、期待する行動を促すことにつながる。生駒市の「いこまち宣伝部」では、地域の魅力を発信する市民の募集に際し

て、情報発信の経験や知識が少ない人も対象としている。そのうえで、行政がカメラ等の機材や情報発信技術を学ぶ研修の機会を提供することで支援を行っている。

このように、市民の強みを活かしつつ、行政が支援する仕組みを整えることで、参加者は「行政に協力している」というよりも「行政に支えられて活動している」と感じるようになる。この結果、地域の魅力を発信できる人材が次々と育ち、行政と連携しながら情報発信を行う新たな担い手が生まれる状況となっている。

行動のハードルを下げる仕組みにも様々なものがある。「お茶を見たら島田市を思い出してください」という島田市のシティプロモーションは、日常の中で思い出すきっかけを作っているという点で行動のハードルを下げる具体例である。また、「みんなが行っている」という謳い文句もハードルを下げるうえで効果的である。

(7) 情報共有支援（発信させる）

行政だけが情報発信を行うのではなく、行動促進までの各段階において、様々な人に情報共有してもらう必要がある。そうすることで、容易に認知や関心を引き付け、共感が得られやすくなる。

インセンティブとハードルを下げる仕掛けを用意し、多くの人に関わってもらうという発想が大事になる。例えば、高校生に自治体の公式 SNS アカウントを 1 日運用してもらうような取組みは、参加者にとっても貴重な体験となるため、主体的な発信を促すことにつながる。このように、参加したことが評価されるようなインセンティブを用意することが有効である。

(8) 後の傾聴（成果を評価する）

最後のモジュール（部品）は、後の傾聴である。最終的に期待される行動が実現できたかという評価に加え、広報活動がうまく機能しているかを確認するためには、広報活動を 1 つの流れとしてではなく、モジュール（部品）ごとに評価する視点が重要である。どこに課題があるのかを、各段階において把握することで、効果的に改善を図ることができる。

意見交換

○太田市長（真庭市長）

真庭市では、地域通貨を導入するとともに、スーパーアプリの運用を始めた。既に市民の多くに利用してもらっているが、さらに多くの市民に利用してもらい、情報発信の双方向性を高め有効に利用したいと考えている。アドバイス等があれば教えていただきたい。

○河井講師

行政と 1 対 1 で直接つながることができる状態は素晴らしい。そのうえで、より多くの人に利用してもらいたいと考えるのであれば、メディアとして「人」を活用することが考えられる。実は 1 番強いメディアは「人」である。仮に、スーパーアプリへ未登録の市民が高齢者であるとする、そのお孫さんに働きかけ、お孫さんから利用を促す手紙が届けば、非常に効果的に働く可能性がある。

○中野委員（一宮市長）

市長としては地域の評判やイメージにも関心を持っている。例えば、百貨店閉店が全国報道されると市民の士気が下がり、百貨店がリニューアルされた際は多くの喜びの声が聞かれた。また、地元出身の著名人の活躍が報じられれば、市民の地域への誇りが高まるように感じている。広報に行動変容を期待する際、こうした市内外への情報発信をどのように考えればいいのかお聞きしたい。

○河井講師

シティプロモーションでは、まず「そのまちの名前を聞いたときに何を思い出してもらうか」を明確にすることが重要である。そのまちが連想される象徴をつくるのが強い印象を与えることにつながる。また、出来事を物語として発信することも有効である。例えば百貨店の閉店のような出来事も、逆境を逆手に取り、危機から復活するまちの物語として発信することができれば関心を集めることができる。さらに、他の自治体と連携し、共通する特産品等を活用した情報発信を行うことで、自分たちだけでなく他地域の力も活用しながらまちのイメージを高めていくことにつながる。

○梁谷委員（島田市長）

島田市では「地球上でもっとも緑茶を愛するまち」を掲げ、島田市緑茶化計画を進めており、市外

では一定の認知を得ている。一方で、市民にとってお茶は身近で当たり前の存在であり、その価値をより市民に理解してもらうことが課題である。

また、市の公式 LINE は市の人口を上回る登録者がいるため、情報発信をデジタル化すべきではないかという声がある。一方で、広報紙についても市内の約8割の人たちに読まれている。偶然の気づきを生むことにもつながる紙媒体の役割について、どのように考えるべきかを伺いたい。

○河井講師

市民が「世界一の緑茶」を実感するためには、緑茶そのものを訴えるだけでなく、市民一人ひとりにとっての緑茶の意味や場面を語ってもらう仕掛けが重要である。例えば「自分にとって世界一のお茶のシーン」を考えてもらうような取組みを高校生などと連携して行えば、家庭や地域にも広がりやすくなる。

また、LINE の活用は有効だが、関心分野ごとにセグメント配信を徹底することが必要である。そのうえで、紙媒体の広報紙は思ってもいない情報が手に入る力があることを忘れてはならない。また、紙媒体はフェイク情報を作成するにも手間がかかるため、情報の信頼性も非常に高い。この2つの理由から、紙媒体についても維持していくことが望ましい。

○高橋委員（稲城市長）

自治会加入率向上を目的としたアンケートについて、紙媒体で全戸配布を行い、QR コードからウェブ回答を促したところ、紙媒体での回答を依頼していた従来の方法よりも回答率が向上した。その結果として、自治会への新規加入にもつながったという事例がある。紙とデジタルを組み合わせた手法について、どのように評価されるかお聞きしたい。

○河井講師

紙媒体とウェブ回答の組み合わせが有効であったのは、紙媒体がプッシュメディアとして行動のきっかけをつくりながら、ウェブ回答によってハードルを下げた点にある。また、自治会の加入を促進するためには、「加入率が減っているので加入してほしい」と訴えるのではなく、現在自治会に加入している人たちが、どのように楽しく活動しているかなど、参加することのメリットを示すことが重要であ

る。

○宇野委員（北海道大学大学院教授）

不利益を伴う政策や取組みについて、自治体と民間企業の広報の違いについて伺いたい。例えば、行政が水道料金の値上げを行う際、単なる周知だけではなく、その背景や意義、効果等を積極的に伝えていくように感じる。他方で、電力会社や鉄道会社など民間企業は、料金変更そのものの周知にとどまることが多いように感じている。

○河井講師

電力会社や鉄道会社といったインフラを担う独占的な企業であれば、料金の値上げが行われたとしても、利用者は他に選択肢がないため、広報を行う必要性は相対的に低くなる。

行政についても独占していると思われがちであるが、行政が提供するサービスは市民から税金を徴収する仕組みとなっている。そのため、行政サービスはより多くの市民の納得が必要となる。こういった点が民間企業と行政の広報の違いにつながっている。

○大西共同代表（高松市長）

不祥事が起こった際の広報について、庁内での迅速な情報共有に加え、公表のタイミングや方法、そのスピード感など、対応で留意すべき点について教えていただきたい。

○河井講師

不祥事対応では、その後の対応方針を早期に整理したうえで、記者会見などで事実の公表を行うことが重要である。また、混乱を防ぐため、記者会見では、不祥事の内容、対応方針、次の報告時期について、明確に示す必要がある。

不祥事が起こることを前提として、職員への訓練やマニュアル整備を行い、冷静な対応が取れる体制を整えておくことが求められる。

○大杉委員（東京都立大学教授）

自治体職員は広報的な発想に苦手意識を感じがちだが、政策のアウトカムを理解し、行動変容を促す視点をすることで、広報的な発想につながると感じた。また、広報の対象をセグメント化せず、平均的な市民と捉えたままでは、誰にも伝わらない情報発信となる恐れがあることを改めて認識することができた。

○齋藤委員（東京大学大学院教授）

自治体広報において、企業と連携して情報発信を行う際の留意点について伺いたい。

○河井講師

企業との連携は、単に企業から広報紙等に広告を出してもらうということではなく、包括協定の枠組みを活用することで、行政の考えや企業の活動が明確になり、市民への説明責任を果たしやすくなる。

○嶋田委員（九州大学大学院教授）

自治体広報を進めるにあたり、どの程度の体制や人員を想定すべきか。小規模自治体でも大規模自治体と同様に実践可能であるか。

また、行政が広報により行動変容を促すことは、行政にとって都合のよい方向への誘導あるいは住民コントロールにつながるおそれもあると思うが、透明性や倫理面への配慮についての考えも伺いたい。

○河井講師

自治体広報は行政だけで行わないという発想が重要である。行政ですべての業務を行おうとすれば、人員が足りなくなってしまう。学生や市民、民間企業など多様な主体が関わる仕組みをつくり、行政は全体をマネジメントする役割を担う立場と考えるべきである。さらに、地域への貢献が評価される環境を整えることで、より多くの人に協力してもらうことにつながる。

最近では、広報は行動変容を促すことであると捉えられがちであるが、まずは可視化が大前提である。行政の取り組みや政策形成過程を可視化することができていれば、市民はその情報をもとに正しいかどうかを判断することができる。

○沼尾委員（東洋大学教授）

広報担当部署だけではなく、各部署においてもそれぞれ広報を実施しているが、全庁的なトップダウンの仕組みを導入し、自治体広報を推進していくべきか。また、財源が限られる中で、自治体広報においてどのような工夫が考えられるか。

○河井講師

モジュール（部品）化の発想により、必要な部分だけ対応できる仕組みにすることが重要である。既に成果が出ている部分については、無理に広報を強化する必要はない。自治体職員がすべてを担うのではなく、どの施策がどの行動につながるのかを見極

め、マネジメントする役割を担うべきである。そのためには仮説を持った調査やアンケートを行い、誰に働きかけるとどのような結果が生まれるのかを把握することが重要である。

また、財源についても、限られたリソースの中でできることに集中して、市民などの多様な主体の参加を促すことで業務を遂行していく必要がある。

※文責：日本都市センター研究室

委員の所属先、肩書等は当時のものである。なお、本講演の資料は日本都市センターホームページ「第37回 都市分権政策センター会議（2026年1月28日）」（<https://www.toshi.or.jp/meeting/21185/>）に掲載しているので、ご参照いただきたい。

記録 第 28 回都市政策研究交流会

○地域コミュニティの「再構築時代」を迎えて
～地域のつながりはどのように変わるのか～

地域コミュニティの「再構築時代」を迎えて ～地域のつながりはどのように変わるのか～

「都市政策研究交流会」は、全国の自治体が直面する課題や政策について、学識者や実務者の講演、意見交換を通じて、その解決の諸方策を議論することを目的として、毎年開催している。2026 年 2 月 10 日に開催した第 28 回交流会では「地域コミュニティの『再構築時代』を迎えて～地域のつながりはどのように変わるのか～」をテーマに、基調講演及びパネルディスカッションを行った。本稿は、その内容の抄録である。

プログラム

基調講演	法政大学法学部 教授 名和田 是彦 氏	自治会加入率低位安定時代の コミュニティ政策の再構築
報告①	高松市市民局地域協働部協働コミュニティ推進課 課長補佐 上野 勝義 氏	高松市の地域コミュニティ協議会について
報告②	丸亀市協働推進部地域づくり課 課長 吉田 比夫美 氏	丸亀市における コミュニティの変遷と現在の事業について
報告③	一般社団法人シミンズシーズ総合研究所 代表理事 一般財団法人明石コミュニティ創造協会 常務理事兼事務局長 柏木 登起 氏	多様な主体が関わる新しい地域自治のしくみ ー兵庫県内での実践をふまえてー
ディスカ ッション	コーディネーター：法政大学法学部 教授 名和田 是彦 氏 パネリスト：上野 勝義 氏、吉田 比夫美 氏、柏木 登起 氏	

1 基調講演「自治会加入率低位安定時代のコミュニティ政策の再構築」名和田 是彦 氏

(1) 問題意識と自治会加入率の長期的低下

日本都市センターでは、これまで地域コミュニティに関する調査研究を継続してきた。直近では、2024 年度から 2025 年度にかけて「新たな地域コミュニティに関する研究会」を設置し、今日の地域コミュニティとコミュニティ政策の変化について検

討している¹。また、私自身は、同じ 2 年間に町田市と法政大学との共同研究を行い、アンケート調査、インタビュー、会議の傍聴、地域行事への参加などを通じ、町田市の地域コミュニティを多面的に調査した²。

近年、東京都内の地域コミュニティに関わる仕事を多くさせていただいているが、都内ではかなり早い時期から自治会加入率の低下が進んでおり、自治

1 本研究会での調査研究の成果は、報告書である公益財団法人日本都市センター編（2026）『地域社会の大転換ーコミュニティ政策の再構築に向けてー』を参照のこと（<https://www.toshi.or.jp/publication/21358/>）。

2 町田市と法政大学の共同研究についても、昨年度末に報告書が上梓されている。詳しくは、町田市・法政大学編（2026）『町田市における地域コミュニティの未来に関する共同研究最終報告書ー持続可能な地域コミュニティを目指してー』を参照のこと（https://www.city.machida.tokyo.jp/kurashi/community/local_community/tyukan.html）。本基調講演にて取り上げた町田市の地域コミュニティに関するグラフ等のデータも、この報告書に掲載されている。

会の今後という点では、いわば課題先進地域といえる。こうした経験と上述した各種調査研究を踏まえ、自治会の将来と、それに対応するコミュニティ政策のあり方を改めて検討したい。

「自治会」、「自治会・町内会」、「町内会・自治会」、「町会・自治会」など、その呼称は自治体によって異なるものの、基本的な組織原理は共通している。そこで、ここでは基本的に単に「自治会」というものとする。また、自治会の活動状況や加入率は、同じ自治体の中でも地域によって大きく異なる。市全体の加入率が5割を下回っていても、特定の住宅地ではほぼ全世帯が加入している場合もあるため、市町村単位の数値だけで個々の地域を一括して評価することには慎重でなければならない。

もっとも、市町村単位の加入率だけで個々の地域の状況を評価することには限界があるものの、自治体全体の地域コミュニティの状態を把握する指標としては、なお一定の意味を持つ。自治会は、地域の生活環境を守るため、行政が提供しきれない公共的な機能を担うとともに、地域に共通する問題が生じた際には、地域としての合意を形成する役割を果たしてきたのであり、そのあり方は自治体の行政サービスや地域政策とも関係しているためである。

全国の自治会加入率を網羅的に把握することは困難であるが、収集できた資料を見る限り、いくつかの例外を除き、過去30年ほどの間、各地で加入率はほぼ一貫して低下してきた。加入率の水準には自治体間で大きな差があり、行政サービスの供給状況なども影響していると考えられる。例えば、行政サービスが比較的薄く、地域団体や市民活動が生活を支える役割を強く担う自治体では、加入率が相対的に高くなる可能性がある。

しかし、こうした加入率の水準の違いにもかかわらず、多くの自治体において毎年およそ1ポイントずつ低下している点には共通性がみられる。個々の自治体における加入率の高低だけでなく、同じような速度で長期的な低下が続いている構造そのものに着目する必要がある。

(2) 自治会加入率低下をもたらす構造的要因

自治会加入率が低下する第1の要因は、世帯規模の縮小である。町田市が1975年以来の加入状況

を整理した資料によれば、総世帯数が一貫して増加する一方、自治会への加入世帯数は横ばいから減少へと転じており、その結果として加入率が低下している。人口が減少する局面でも世帯数が増えるのは、単身世帯や夫婦のみの世帯が増加しているためである。とりわけ単身世帯の場合、輪番で回ってくる班長などの役割を一人で担うことが難しいなどの要因もあり、加入を見送ったり、退会したりすることにつながりやすい。

世帯規模の縮小は、自治会が基本としてきた世帯会員制にも大きな影響を及ぼしている。世帯会員制には、世帯内部にいる多様な個人が表面に現れにくいという問題がある一方、各世帯を通じて地域住民を広く組織し、世帯ごとに活動の担い手を出してもらうことのできる利点があった。世帯当たり一人の参加を求めることによって、一定数の担い手を確保することも可能であった。世帯会員制は、自治会が地域住民の大部分を組織し得た歴史的な成功要因であり、基本的な組織原理でもあったが、世帯の小規模化によって、その仕組みが機能しにくくなっている。これは、単なる加入率の低下にとどまらず、自治会の組織原理そのものに関わる問題である。

第2の要因は、地域活動を担うことのできる層の縮小である。町田市では、2006年度にも地域コミュニティに関するアンケート調査が実施されており、2024年度の調査結果と比較することで、この間の変化を捉えることができる。両調査を比較すると、地域に長い時間滞在し、活動時間を確保しやすい自営業者、家事専業者、無職者の割合が、いずれも減少している。これらは、いわば1日を通じて地域にいる「24時間市民」として、自治会活動を比較的集中的に担ってきた層である。

とりわけ、高齢化が進んでいるにもかかわらず無職者の割合が減少していることは、就労を続ける高齢者が増えたことを示唆している。自治会活動が無償のボランティアを基本としてきたことを踏まえると、活動に時間を充てられる人の減少は、加入率だけでなく、組織の運営能力にも直接影響する。地域活動を担う人そのものが減少する中では、従来と同じ役割や活動量を維持することは難しい。今後は、地域活動における無償性と有償性の関係も、避けて通れない課題になる。

(3) 自治会加入率の「低位安定」仮説

こうした状況を踏まえると、自治会はこのまま衰退し、いずれ消滅するのではないかという予測も成り立つ。町田市の年齢層別加入者率を見ると、若い世代ほど未加入者が多く、その世代が年齢を重ねていくことを考えれば、将来的な加入率の一層の低下を予想させる。

この予測をさらに強めるのが、「自治会に加入するのは当たり前である」という自動加入文化の衰退である。かつて自治会は、加入によって得られる個別の利益を説明しなくても、多数の住民を組織することができた。しかし現在では、加入を勧めた際にメリットを尋ねられたり、自治会そのものを知らない住民がいたりする。地域のニーズに合った活動を展開することによって新たな加入者を得ることは可能であっても、数百人、数千人の住民を一括して組織するうえで、自動加入文化が果たしてきた役割を代替することは容易ではない。

町田市の調査でも、「加入は当たり前であるから」と回答する割合は、年齢層が若くなるほど低下していた。ただし、若い世代の中にも、そのように考える人は少数ながら存在する。自治会加入者を対象とする回答ではあるものの、若年層でも 15% 程度が「加入は当たり前」と回答しており、回答者全体に置き換えても 1 割弱の層が存在すると考えられる。自動加入文化が全体として衰退している一方で、それをなお共有する人々が完全になくなったわけではない。

この議論に際しては、世帯単位の「加入率」と、自治会加入世帯に属する人口の割合である「加入者率」を区別する必要がある。通常の加入率は、自治会に加入している世帯数を総世帯数で除した割合である。他方、一般的な市民アンケートでは、「あなたの世帯は自治会に加入していますか」と尋ねるため、そこから把握されるのは、自治会加入世帯の下で暮らす人が人口全体に占める割合である。これを加入者率と呼ぶことができる。

町田市では、2006 年度の加入率がおおよそ 6 割で

あったのに対し、アンケート調査から把握された加入者率は約 8 割であった。2024 年度にも、加入率が 4 割強（42～43%）である一方、加入者率は約 6 割であり、両者には 20 ポイント弱の差がみられた。これは、世帯規模が小さいほど未加入となりやすい一方、複数人で暮らす世帯が加入していれば、一つの加入世帯の下で複数の住民が自治会にカバーされるためである。自治会の地域的な基盤を検討する際には、いずれの数値を用いているのかを明確にする必要がある。

以上を踏まえても、自治会がそのまま消滅すると結論づけることはできない。町田市では自治会の解散がみられる一方で、自主防災組織は増加しており、住民のニーズに即した活動には一定の求心力があることがうかがえる。また、若年層や現役世代についても、地域活動への志向が著しく低いわけではない。こうした層に働きかけ、活動に共鳴する住民を少しずつ会員や担い手として獲得し、自動加入文化をなお共有する人々を核とすることで、自治会加入率は一定の水準で下げ止まるのではないか。これが「自治会加入率低位安定」仮説である。

低位安定する水準が何割になるかは、現段階では明らかではない。ただし、東京都内には、3～4 割程度の加入率で比較的安定しているように見える自治体もある。仮にこの程度まで低下したとしても、地域の生活を守ろうとする住民をこれほど広く組織する団体は、他にはほとんど存在しない。自治会は引き続き、地域における最大規模の地縁組織として重要な意味を持つと考えられる。

他方で、自治体行政は、自治会が住民の大多数を組織していることを前提に、自治会を当然に地域代表とみなしてきた。しかし、こうした状況は変わるだろう。行政はこれまで自治会を地域の代表として位置づける一方、行政事務の一部ともいえる負担を依頼してきた。加入率が過半数を下回ることが現実的な課題となる中では、こうした政策的位置づけを見直さなければならない³。自治会の価値を否定するのではなく、地域代表性と、地域活動主体として

3 これまでに加入率と加入者率という二つの指標を用いているが、ここでは加入率を想定している。実務的な観点として、自治会が地域の代表かどうかを行政（自治体）がどのように判断するか、という点が問題であるため、従前より把握されている加入率が今後も指標となるだろう。そうした背景のもと、あくまで心理的な節目として、加入率が 5 割を切るかどうかの一つの目安となる可能性がある、ということである。

の有用性とを区別したうえで、その役割を再設定する必要がある。

(4) 低位安定時代を見据えた政策調整

自治会加入率の低位安定時代を想定した政策調整は、体系的、自覚的なものではなかったとしても、すでに各自治体で進められてきたように考えられる。

その一つが、自治会に期待される活動内容の転換である。以前、日本都市センターが都市自治体の担当者を対象に実施した調査⁴では、自治会の現在の活動と、今後期待される活動との間に差があり、特に防災・危機管理と地域福祉について、より大きな役割が期待されていた。地域交通や空き地・空き家対策についても同様の傾向がみられた。

また、名古屋市の住民調査でも、防災や高齢者・子どもの見守りといった活動は、祭りや地域美化などの従来型活動以上に、自治会の必要性を感じる場面として挙げられていた。自治会の活動を地域の実際のニーズに合わせ、防災や福祉などへ重点化、多様化することは、自治会を低位であっても安定させる一つの方向になる。自主防災組織が増加している町田市の状況も、住民のニーズに合致した活動であれば、地域に新たな求心力が生まれ得ることを示している。

二つ目は、自治会の負担軽減である。防犯灯を自治会管理から市の管理へ移すこと、ごみの個別収集を導入すること、広報物の配布をポスティングやオンライン配信へ切り替えることなどが各地で進められている。

自治会の仕事を減らせば、その存在感が薄れ、かえって加入率低下を促すのではないかという見方もあり得る。しかし、これらは単なる負担軽減ではなく、加入者だけを通じて公共サービスを提供することが困難になったことへの対応でもある。自治会が地域の全住民を組織していない以上、自治会への依頼をもって地域全体への周知やサービス提供に代えることはできない。自治会加入の有無にかかわらず、必要な行政サービスや情報が住民に届く仕組み

へ切り替える必要がある。

その一方で、負担軽減によって生まれた余力を、防災、地域福祉、地域交通、交流拠点づくりなど、地域にとってより重要な活動へ振り向けることが求められる。従来の行政補完的な役割を一律に維持するのではなく、地域のニーズに即して活動の重点を組み替えることが、低位安定時代における自治会の再生につながる。

三つ目は、都市内分権、すなわち「協議会型住民自治組織」の整備である。この仕組みは、自治会を基盤としながらも、自治会以外の地域団体、市民活動団体、事業者、個人などの力を集め、連合自治会程度の区域に包括的な組織を設けるものである。

導入時には、既存の自治会から、会議を増やすだけではないか、自治会の上に別の組織を置くのではないか、自治会を信用していないのではないかとといった反発もみられた。しかし、自治会のみを地域代表とみなすことが難しくなる中で、多様な主体を通じて地域の意思を形成し、活動を支える仕組みとして、その必要性は高まっている。日本都市センターのこれまでの調査からは、全国の都市自治体の6割程度が、何らかの形でこうした仕組みを導入していると推測される。

この後の話題提供を行う、高松市、丸亀市、明石市はいずれも協議会型住民自治組織にあたる組織を設置し、都市内分権を進めてきた。さらに、3市ではいずれも、その仕組みが条例に位置づけられている。この点は、協議会型住民自治組織の公共的な位置づけや民主的正当性を明確にするうえで重要である。

加えて、2024年の地方自治法改正では、「指定地域共同活動団体」という仕組みが設けられた。この制度をみると、自治会であること、あるいは自治会を基盤とすることだけをもって地域代表性を認めるのではなく、議会が制定した条例を根拠として、住民の選挙を経た首長が団体を指定することにより、公的な位置づけを付与する制度として捉えることができる。地域代表性は、団体の歴史や規模から自動的に生じるのではなく、民主的な制度を通じて根拠

4 こちらの調査結果については、日本都市センター編（2020）『コミュニティの人材確保と育成－協働を通じた持続可能な地域社会－』を参照のこと（<https://www.toshi.or.jp/publication/15484/>）。

づけられるという考え方が示されている。

これまで個別に進められてきた政策調整を改めて点検し、低位安定時代を見据えたコミュニティ政策として、より自覚的かつ体系的に組み直すことが求められる。その際、自治会には、従来のように地域住民全体を当然に代表する組織ではなく、地域を住みよくするために行動しようとする人々が集うプラットフォームとしての再生が期待される。

自治会の活動を地域ニーズに即して組み替えるとともに、協議会型住民自治組織を通じて、多様な団体や個人との補完関係を形成する。そして、地域を自らの手で住みよくしていく文化を維持し、発展させていく。こうしたことが、今後の地域コミュニティにとって重要である。

2 報告①「高松市の地域コミュニティ協議会について」上野 勝義 氏

(1) 地域コミュニティ協議会の設置と制度上の位置づけ

高松市では、少子高齢化や核家族化が進み、自治会加入率も低下している。世帯規模も縮小しており、1960 年に 3.94 人であった一世帯当たり人員は、2024 年には 2.12 人となった。こうした地域社会の変化を見越し、2002 年に高松市連合自治会連絡協議会から、小学校区を基本とする新たな地域コミュニティ組織の設置について要望が出されたことを契機として、2003 年から地域コミュニティ協議会の整備を進めてきた。このように、高松市の地域コミュニティ協議会は、行政が一方的に制度を設計したものではなく、地域を担ってきた自治会側からの提案を起点として整備が進められた点に特徴がある。

現在、市内にはおおむね小学校区を単位として 44 の地域コミュニティ協議会が設置され、地域活動の拠点となるコミュニティセンターは 52 館ある。協議会は、自治会を中心軸としながら、地区社会福祉協議会、体育協会、婦人会、子ども会、PTA、老人クラブ、市民活動団体、事業者など、地域内の多様な主体によって構成されている。高松市自治基本条例では、協議会は市民が自主的・自立的に地域課題へ取り組むための組織と定められており、本市では、地域を代表する組織として捉えてい

る。また、協議会と市民活動団体を市の「協働のパートナー」と位置づけている点も、高松市の制度の特徴である。

(2) 地域活動を支える仕組み

各協議会は、地域の将来像や課題、活動方針を示すコミュニティプランを策定し、それに基づいて、防災、防犯、福祉、環境美化、交流事業などを実施している。また、従来の地区公民館から移行したコミュニティセンターについても、指定管理者制度の下で管理運営を担い、地域活動の拠点として活用している。各協議会が地域活動だけでなく、その拠点となる施設の管理運営も担うことにより、地域の実情やニーズをセンターの運営に反映できる仕組みとなっている。

活動資金として設けているのが、地域まちづくり交付金である。これは、市の各部局が個別に所管していた高齢者支援、環境美化、敬老会などに関する補助金を一本化し、一定のルールの下で、各協議会が地域の実情に応じて使途を決定できる包括的な交付金である。使途の細かな区分をなくすことにより、地域の優先課題に応じた柔軟な事業展開が可能となっている。コミュニティプランを交付金活用の基礎とすることで、地域住民が対話を通じて課題の優先順位を検討し、必要な事業を選択する仕組みとなっており、地域主体の意思決定と活動を財政面から支えている。

市はこのほか、協議会の事務局職員に対する人件費補助、パソコンやタブレット、クラウド環境の整備、コミュニティセンターの改修、研修の実施などを通じて活動を支援している。また、市職員を地域担当協働推進員として各地域に 3 人ずつ配置し、庁内との連絡調整や地域課題の把握に当たる体制を整えている。

(3) 中間支援組織による継続的な支援

高松市のコミュニティ制度を支えるうえで重要な役割を担っているのが、一般社団法人高松市コミュニティ連合会である。連合会は、44 の地域コミュニティ協議会の会長によって構成され、その中から理事 13 人、監事 3 人を選出して運営している。事務局には事務局長 1 人と事務局員 4 人が置かれ、

各協議会への助言、事務手続の支援、協議会間の情報共有などを担っている（図1）。

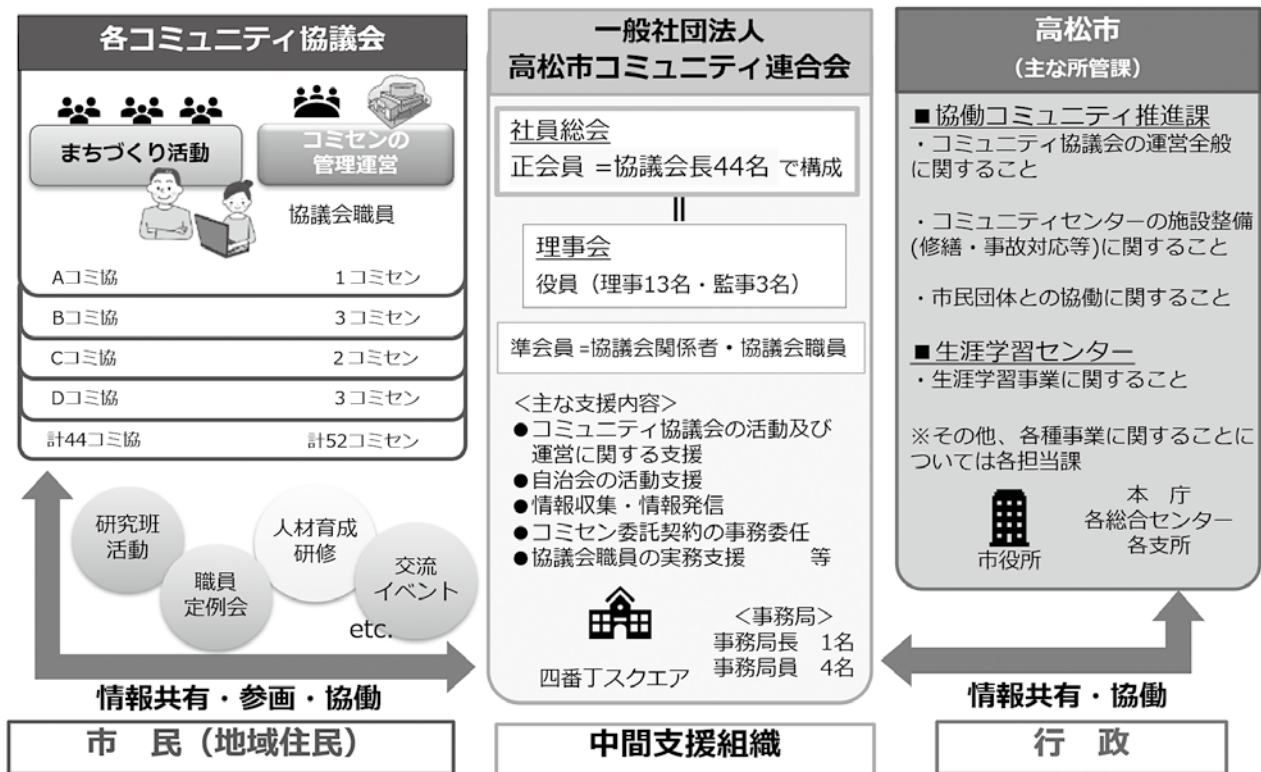
特に事務局は重要なポストである。行政職員は数年ごとに異動するため、制度や事務を引き継ぐことはできても、各地域との間で培われた経験、人脈、信頼関係まで継承することは容易ではない。これに対し、連合会の事務局は、地域と行政の間に継続的に関わり、蓄積してきた知識と関係を制度運営に生かしている。このように、連合会は各地域コミュニ

ティ協議会への助言や事務支援、行政との橋渡しを通じて、中間支援組織としての役割を担っている。

もっとも、協議会ごとに活動の成熟度や事務局体制には差があり、担い手の高齢化や後継者不足も進んでいる。人材と財源の確保が各協議会に共通する課題となる中で、制度を設けるだけでなく、市と連合会が役割を分担し、地域の状況に応じて継続的に支援することが、高松市のコミュニティ制度を持続させる基盤となっている。

図1 コミュニティ協議会とコミュニティ連合会・市との関係（高松市）

（※3）コミュニティ協議会とコミュニティ連合会・市との関係



20

出典：上野氏発表資料

3 報告②「丸亀市におけるコミュニティの変遷と現在の事業について」吉田 比夫美氏

（1）コミュニティ協議会の形成と全市的な展開

丸亀市は、香川県中西部に位置する人口約11万7,000人、面積111.83平方キロメートルの都市である。丸亀市におけるコミュニティづくりは、1986年に飯野地区で設立されたコミュニティ協議会に始

まる。地区体育協会と連合自治会を母体として、都市化の進展や地域のつながりの希薄化に対応し、住民主体で地域を運営する仕組みをつくったものであり、その後の旧丸亀市におけるモデルとなった。

飯野地区の取組みを受け、小学校区を単位とするコミュニティ協議会の整備を進め、2000年までに旧市内の12小学校区すべてに設置した。この過程

では、社会教育施設であった地区公民館を、地域活動・住民交流・地域課題への対応を担うコミュニティセンターへと転換し、協議会と活動拠点を一体的に整備した。

2005 年には、旧丸亀市、綾歌町、飯山町が合併した。合併後は、歴史や文化、生活圏の異なる旧 2 町の地域にも協議会を設置し、2007 年までに現在の 17 地区による全市的な体制を整えた。さらに、2008 年から 2010 年にかけて、各協議会がコミュニティセンターの指定管理者となる仕組みへ移行した。地域活動を担う協議会が拠点施設も運営することにより、地域の実情を反映した施設運営を進めている。

(2) 地域活動を支える制度と多様な実践

2021 年には、丸亀市市民交流活動センター「マ

ルタス」を開設した。マルタスでは、子育て、学習、交流、情報発信の場を備え、市民活動団体への支援を中心としながら、コミュニティ計画の策定支援などを通じて地域コミュニティにも関わっている。今後は、市民活動団体を地域コミュニティの活動へつなぎ、人材不足を補完しながら活動の継続を支える中間支援の役割が期待されている。

また、各協議会の活動を支えるため、コミュニティ運営助成金とコミュニティまちづくり補助金を設けている（図 2）。運営助成金は、会議の運営、広報誌の発行、地域の祭りや運動会など、日常的な地域運営を支える基礎的な財源である。これに対し、まちづくり補助金は、高齢者の見守り、子育て支援、防災、多世代交流など、地域課題の解決や新たな取組みを後押しする。二つの制度を組み合わせることにより、継続的な組織運営と、地域の創意工

図 2 コミュニティを支える補助金制度（丸亀市）

6. コミュニティを支える補助金制度



● 昭和61年 ● 平成12年 ● 平成17年 ● 平成20年 ● 現在

コミュニティ協議会の活動を支える 2 つの主要な補助金制度

補助金①

コミュニティ運営助成金（令和7年度予算4,191万円）

目的

日常的に行う運営活動の支援

用途

- 会議運営・広報誌の発行
- コミュニティ協議会内各部会ごとの事業費
- 地域のまつり実施経費など

補助金②

コミュニティまちづくり補助金（令和7年度予算240万円）

目的

地域の課題解決や新たな取り組みの支援

用途

- 高齢者の見守り活動
- 子育て支援
- 防災訓練や防災資機材の整備
- 多世代交流イベント など

日常の運営と新たな挑戦の両面で活用、地域の活力向上に貢献

夫を生かした新たな活動の両面を支えている。

地域では、高校生と地域子どもたちが香川県産品を題材としたかるたを制作する取組み、高校生と住民による河川清掃、フランス在住のジャズギタリストを招いた文化交流などが行われている。地域団体だけで活動を完結させるのではなく、学校や地域外の人材と連携することで、世代や文化を越えた交流を生み出し、地域活動の幅を広げている。

(3) 多様な主体に開かれたコミュニティへ

もっとも、伝統的な地域では担い手の高齢化や不足が進む一方、新興住宅地では住民同士のつながりが弱く、自治会を形成すること自体が難しくなっている。また、子育て支援、外国人住民との共生、災害への対応など、地域によって求められる活動も多様化している。

こうした状況に対応するため、2014年から丸亀市コミュニティ協議会連合会と丸亀市連合自治会の役員らによるプロジェクトチームを設け、地域に共通する課題と施策を継続的に検討してきた。2025年7月には、健康ポイントラリー、自治会加入促進、地域包括ケアシステムなどに関する提案を取りまとめている。各地区の実践を共有しながら、地域だけでは対応しにくい課題を市全体の施策へつなげる仕組みとなっている。

提言のうち、健康ポイントラリーに関するアプリは、今後の導入に向けて関係課と会長が具体化を進めている。地域で把握した課題を提言にまとめるだけでなく、市の施策として実現へ結びつけている点に、この仕組みの実効性が表れている。

今後は、「自分の地域は自分たちで守る」という住民主体の考え方を基礎としながら、地域企業の社員や高校生、市内の250余りの市民活動団体など、地域内外の多様な主体が関わりやすい、開かれたコミュニティを目指している。行政も、補助金や地域担当職員の配置を通じて、地域の自主性を尊重しながら伴走支援を続けている。

4 報告③「多様な主体が関わる新しい地域自治のしくみー兵庫県内での実践をふまえてー」 柏木 登起 氏

(1) 多様な主体が関わる地域自治への転換

明石市では、自治会加入率が65%を下回っている。市内には470余りの単位自治会があるが、加入率には地域によって大きな差が生じている。一方、市内では小学校区ごとに、協議会型住民自治組織である28のまちづくり協議会が設けられている。人口減少や高齢化が進む中、世帯代表をよりどころとする自治会中心の地域活動だけでは、従来の活動を維持することが難しくなりつつあり、多様な人材が個人として関わる新しい地域自治の仕組みを構築する必要がある（図3）。

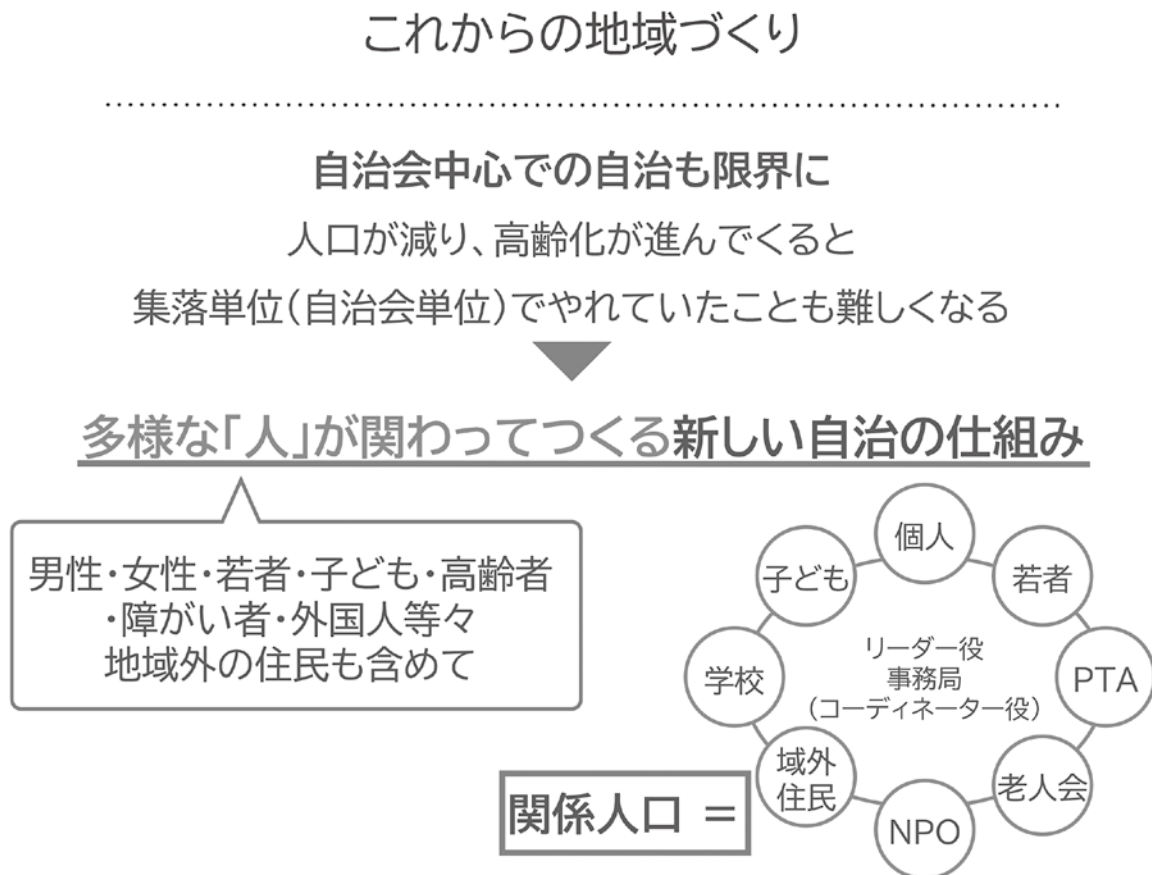
ここでいう多様な人材には、女性、若者、子ども、高齢者、障がい者、外国人などに加え、地域に居住していなくても、その地域に関心を持って活動に参加する関係人口も含まれる。また、自治会長を経験して地域との関係が生まれた人や、子どもの活動、PTAなどを通じて地域に関心を持つ人を「関心層」として捉え、その関心を具体的な参加へつなぐことも重要となる。

明石コミュニティ創造協会は、明石市が設立した外郭の中間支援組織として、まちづくり協議会や自治会への支援を担っている。複合型交流拠点「ウィズあかし」では、生涯学習、男女共同参画、市民活動支援を一体的に進め、そこで育まれた人材を地域活動へつなぐことを目指している。小学校区のコミュニティセンターをまちづくりの拠点、中学校区のコミュニティセンターを生涯学習の拠点とし、学びや市民活動から地域参加へ至る循環を生み出そうとしている。

(2) 住民の「やりたい」を活動につなぐ仕組み

多様な人材を地域自治に関わるためには、地域への関心を持つ人を把握するだけでなく、その思いを表明できる対話の場と、具体的な活動へつなぐ受け皿を用意する必要がある。こうした地域への関心を持つ人の存在は、明石だけの話ではない。兵庫県内の中山間地域にもいろいろ関わってきたが、この「関心層」は非常に多い。例えば、兵庫県宍粟市千種町の実践は、その過程を具体的に示している。

図 3 多様な人材が関わるこれからの地域づくり



出典：柏木氏発表資料

千種町で実施した住民アンケートでは、地域活動にすでに参加している人が8%、今後参加・協力したい人が19%を占め、後者だけで358人に上った。この結果は、地域活動の担い手がいらないのではなく、関わるきっかけや受け皿が十分に用意されていない可能性を示している。

千種町の「ちくさえとこ協議会」では、個人が関心のあるテーマに応じて集まる「この指とまれ」方式の実行グループを設けている。毎回60人以上が参加する「ちくさえとこ未来会議」などで対話を重ねる中から、ちくさうどんの復活、災害対策、地域交通などの取り組みが実践されている。地域交通では、地域内の社会福祉法人と連携して実証実験を行い、本格運行へつなげている。

住民の「やりたい」を掘り起こし、同じ関心を持つ人をつなぎ、実現できる環境を整えることが、新しい地域自治の基礎となる。その受け皿となるの

が、地域運営組織（RMO）や協議会型住民自治組織である。この事例は、担い手不足を単に人材の不在として捉えるのではなく、潜在的な関心層と地域活動を結びつける仕組みの不足として捉え直す必要性を示している。そのため、対話の場をつくり、人と活動を結びつける中間支援が重要となる。

(3) 対話の文化を育てる中間支援

明石コミュニティ創造協会によるまちづくり協議会への支援は、組織強化、まちづくり計画書の策定支援、地域事務局の支援、活動のサポートという四つに整理できる。特に、組織強化や計画策定では、計画書を完成させること自体ではなく、その過程で住民が地域課題について話し合い、個人として意見や希望を表明できる対話の文化を育てることを重視している。一方、事務局や具体的な活動への支援では、地域の自立を尊重しながら、必要に応じた助言

や調整を行っている。

また、各まちづくり協議会には、地域交付金等を財源として雇用する複数の事務局員が置かれている。事務局員は、住民の何気ない「やりたい」という声を拾い、チームやプロジェクト、具体的な活動へつなぐコーディネーター役を担う。一人の常勤職員に業務を集中させず、週4日・1日4時間程度勤務する複数の人材で支える地域もある。中間支援組織は現地へ出向いて相談に応じ、人材や情報を結びつけながら、こうした地域事務局を支えている。

こうした対話は、特別なワークショップだけでなく、日常の役員会や運営委員会にも根づかせる必要がある。中間支援組織や地域再生アドバイザーなどの外部人材が場づくりを支援し、行政も住民の主体性を損なわない形で支えることが求められる。

地域交通、防災、買い物支援などの課題解決の取り組みは、組織体制や対話の文化という「根っこ」が育ってこそ持続する。協議会の形成を急げば、部会の形骸化や新たな参加者の入りにくさを招くこともある。時間をかけて住民の納得を積み重ね、多様な人が個人として関われる土壌を育むことが、活動を持続的に発展させる鍵となる。

5 ディスカッション

コーディネーター：名和田 是彦 氏

パネリスト：上野 勝義 氏、吉田 比夫美 氏、柏木 登起 氏（以下敬称略）

○**名和田**：今回取り上げた高松市、丸亀市、明石市は地理的には西日本に集中しているが、いずれもコミュニティ政策に意欲的に取り組んできた自治体である。また、協議会型住民自治組織を設け、条例上の根拠を与えているという共通点がある。各報告を踏まえ、第1にコミュニティ計画を作る意義、第2に地域の活動を支える中間支援組織や地域コーディネーターの役割、第3に自治会の将来という三つの論点について議論したい。

(1) コミュニティ計画を作る意義について

○**上野**：高松市では、44の地域コミュニティ協議会がコミュニティプランを策定し、それに基づいて活動している。第1の意義は、地域まちづくり交

付金を何に使うかを判断する際の根拠となることである。住民同士の話し合いを通じて計画を作り、合意した内容に基づいて交付金を支出するため、その使途に一定の正当性を持たせることができる。第2に、計画を更新するための日常的な話し合いを通じて、地域住民に当事者意識や参加意識が生まれることも重要である。

○**吉田**：丸亀市では、コミュニティまちづくり補助金を受けるために、各地区がまちづくり計画を作ることとしている。計画期間は地区によって5年または10年であり、更新に当たっては、地域課題を洗い出し、今後の活動を住民が検討する。マルタスのセンター長が地区に入り、課題整理や計画づくりを支援する場合もある。計画は補助金交付の条件であるだけでなく、地域が将来像を共有する機会となっている。

○**柏木**：明石市では、計画書を完成させること自体よりも、その策定過程を重視している。地域の中で対話を重ね、課題を住民自身の問題として捉える「我が事化」を進めることが重要である。計画策定の初期段階では、住民の声を丁寧に拾い、地域の「根っこ」を育てる必要がある。また、計画策定への支援を段階的に行い、地域の成熟度に応じて計画期間も設定している。組織の形成や計画の完成を急ぐと、形式だけが整い、活動や対話が続かなくなる場合があるため、住民の納得を積み重ねながら進める必要がある。

○**名和田**：計画には、交付金の使途に民主的な正当性を与える機能と、地域課題を洗い出し、住民の対話や当事者意識を育てる機能がある。選挙で選ばれていない協議会が公金の使途を決める以上、地域内で計画を民主的に作り、その計画に基づいて支出するという手続は重要である。3市の実践から、計画づくりが地域自治を実質化する手段となっていることが確認できた。

(2) 中間支援組織と地域支援の体制について

○**吉田**：丸亀市には、高松市のコミュニティ連合会のような独立した連合組織の事務局はなく、市職員

が事務局を担っている。マルタスは現在、市民活動団体への支援を主な役割としているが、今後は市民活動団体と地域コミュニティをつなぎ、地域の人材不足を補完する役割が期待される。また、各地区には市の地域担当職員を配置し、まちづくり、防災、保健の各分野から地域を支援している。社会福祉協議会側にもコーディネーターが配置されており、複数の主体が地域支援に関わっている。

○**柏木**：明石市では、小学校区のまちづくり協議会が複数の事務局員を雇用し、住民の「やりたい」という声を活動へつなぐコーディネートを行っている。明石コミュニティ創造協会は地域へ出向き、事務局員や市職員の相談に応じ、人材や情報を結びつけている。ただし、中間支援組織を設ければ地域支援が進むわけではない。行政側には、地域への関与を継続し、必要な財源を確保する覚悟が求められる。

○**上野**：高松市では、一般社団法人高松市コミュニティ連合会が各協議会と行政の間をつなぎ、行政職員の異動を越えて知識、経験、人脈、信頼関係を蓄積している。コミュニティ政策を初めて担当する職員も、連合会から助言や事務の手ほどきを受けることができる。市は連合会の人件費や運営費を補助しており、中間支援を継続させるための財政的な責任を担っている。

また、44 の地域コミュニティ協議会には、長年センター長を務める人がいる地域もあれば、交代したばかりの地域もあり、事務局の経験や成熟度には差がある。連合会は、こうした地域ごとの状況に応じて事務の手ほどきを行っている。ただし、すべてを連合会に委ねるのではなく、行政ができることと、連合会でなければできないことを整理し、両者が連携して進める必要がある。

○**柏木**：中間支援組織を設置することが難しい自治体でも、行政が地域支援を担えないわけではない。一地区一担当の仕組みでは、担当者の異動によって支援が途切れやすいが、兵庫県内には、社会福祉協議会、本庁、支所の職員がチームを組み、複数人で地域を支援する自治体がある。全員が同時に異動す

る可能性は低いと、支援の継続性も確保しやすい。

また、職員に伴走支援のノウハウが十分でない場合には、中間支援組織が地域へ直接入るのではなく、職員チームを定期的にスーパーバイズし、地域支援の方法を助言することもできる。集落支援員や生活支援コーディネーターなど、既存の制度や財源を活用する方法も考えられる。

○**名和田**：中間支援組織に業務を委ねればよいのではなく、行政内部にも地域に向き合える人材と体制が必要である。横浜市でも、区役所、区社会福祉協議会、地域ケアプラザの職員が「地区支援チーム」を組み、地域ごとに支援している。一人の担当者ではなく、複数の組織・職員で支えることにより、人事異動があっても支援を継続しやすくなる。地域担当職員を複数で配置すること、人事異動後も経験を継承できる仕組みを作ること、コミュニティ分野の職員を意識的に育成することが重要となる。人材育成基本方針や人事配置の中に、地域支援の専門性を明確に位置づけることも検討すべきである。

(3) 質疑応答

○地区社会福祉協議会と協議会型住民自治組織を、どのように連携させることができるか

○**柏木**：明石市の地区社会福祉協議会は小学校区か中学校区のどちらかに置かれており、協議会型住民自治組織と活動区域が一致しないこともあるため、単純な統合は難しい。一方で、協議会型住民自治組織や地域運営組織と地区社会福祉協議会とが統合したり、強く連携するような事例も現れている。統合するケースでは、地区社会福祉協議会が協議会型住民自治組織や地域運営組織の福祉部会として再編されたり、その機能が移されたりしている。兵庫県内でもこのような事例が見られる。

地域に複数の組織があると、同じ人が複数の会議や総会へ出席することになるため、協議会型住民自治組織には地域組織を整理し、負担を軽減する役割も期待できる。ただし、地域福祉の機能を弱めないよう、地区社会福祉協議会などが地域で果たしてきた役割を丁寧に引き継ぐ必要がある。

○大学、事業者、関係人口など、多様な人材に地域活動に関わってもらうためには、どのような工夫が必要か

○**柏木**：まず必要なのは、外部から人を呼ぶのではなく、多様な人を受け入れられる地域の風土を作ることである。協議会が各種団体の充て職だけで構成されていると、地域住民であっても役職がなければ参加しにくい。

明石市では、自治会が担っていた河川清掃をまちづくり協議会が引き継ぎ、環境分野の人材が加わったことで、清掃後に親子の生き物観察を行う活動へ発展した。地域外からも参加者が訪れ、関係人口が生まれている。

また、別の地域では、その地域に居住していない福祉事業所の施設長が、福祉部会の副部会長を務めている。関係人口を一時的な行事参加者として捉えるだけでなく、地域への関心や専門性を持つ人が、組織の運営にも継続的に関わられるようにすることが重要である。

このように、地域外の人材を受け入れる風土は、活動への参加だけでなく、地域自治の意思決定を担う人材の広がりにもつながる。関係人口を自治体外から訪れる人に限定せず、隣の地区や同じ市内にいる多様な人材が関わる状態を作ることが重要である。

○**名和田**：地域活動に参加しない理由として、「時間がない」に続き、「きっかけがない」が多く挙げられる調査結果もある。関心や意欲のある人と活動を結ぶきっかけを、地域側がどのように用意するかが課題となる。

○地域向け補助金の一本化はどのように進められたか

○**上野**：高松市では、関係者が何度も地域へ足を運び、一本化の目的や仕組みを説明しながら、段階的に進めた。地域からは、一本化が予算削減につながるのではないかという懸念も示されたが、一本化後に予算を削減したことはない。時間をかけて地域の理解を得たことと、市がコミュニティ施策を重視す

る姿勢を示し続けたことが重要であった。

○**吉田**：丸亀市では 1999 年に、公民館、健康・福祉などの各部署から校区単位の団体へ交付されていた補助金をコミュニティ運営助成金へ統合した。ただし、老人クラブや体育関係団体など、市全体の連合組織を持つ団体への補助金は、個別の制度として残した。地域単位で一括できるものと、全市的な組織体系を持つため統合しにくいものを分けて整理した。

丸亀市では、地区社会福祉協議会を廃止してコミュニティ協議会へ統合した結果、後に福祉面で弊害が生じたことがあった。そのため、補助金や組織を整理する際には、慎重に検討を重ねることも必要だろう。

(4) 自治会の将来と協議会型住民自治組織

○**上野**：自治会の加入率は今後も低下する可能性があるが、自治会がなくなることが望ましいとは考えていない。祭りのほか、サイクリング、ゴルフ、夜釣りなど、住民の関心に応じた活動を通じて顔を合わせることで、地域のつながりを作る契機になる。日頃から関係があれば、災害や生活上の困り事が生じた際にも助け合いやすい。自助・共助・公助のうち、共助にあたる部分を高めていかなければ、今後の地域活動は成り立たない。自治会は地域コミュニティ協議会の中心軸であり、行政としては自治会の重要性を発信する必要がある。

○**柏木**：明石市内には 470 余りの単位自治会があり、行政や中間支援組織が一つずつ直接変えていくことには限界がある。自治会の上に新たな組織を重ねて負担を増やすのではなく、まちづくり協議会が対話の進め方や会議の方法、「この指とまれ」方式による参加者の募り方を実践し、それを自治会へ広げることが考えられる。身近な課題は自治会が担い、自治会だけでは対応できない課題を協議会が補完するという、補完性の原則に基づく関係が重要である。

○**吉田**：自治会では、役員就任や清掃活動などの負担が加入をためらう理由となっている。また、自治

会に加入していない住民に対しても、防災や見守り、ごみ収集などの地域サービスを行政が提供しないわけにはいかない。LINE などによる情報発信が広がり、従来は広報や回覧によって伝えられていた情報も自治会以外から入手できるよう整備したが、そうした結果、加入の直接的なメリットも見えにくくなっているという側面もある。

他方で、若い世代が多い住宅地では、まず住民同士が顔を知り、緩やかにつながることを目的に、新たな自治会を作った例がある。従来の活動を一律に求めるのではなく、地域に合った緩やかな自治会のあり方を考える必要がある。コミュニティ協議会が、自治会の活動を支え、学校、企業、市民活動団体などとの連携を補えるようになると理想的である。

○**名和田**：自治会加入率が低下しても、自治会を必要とし、地域に関わろうとする人は若い世代にも存在する。放置すれば、そうした意欲が地域活動へ結びつかないまま失われてしまう。加入率の低位安定を前提としつつ、必要とされる活動を組み直し、参加の入口を広げる政策的な努力が欠かせない。

その人たちを一律の義務で縛るのではなく、地域に必要な活動へ参加できる組織として自治会を再構築する必要がある。協議会型住民自治組織は、自治会を支え、多様な人材や団体をつなぎ、自治会だけでは担えない機能を補完する。自治会加入率の低位安定時代には、両者の補完関係を政策的に形成していくことが求められる。

※登壇者の所属先、肩書等は当時のものである。

※本稿中の図表は登壇者の発表資料より抜粋したものである。

【本会のテーマと関連する出版物】

- ・ 公益財団法人日本都市センター編（2026）『地域社会の大転換－コミュニティ政策の再構築に向けて－』公益財団法人日本都市センター

（書き手：研究員 野澤 慎太郎）

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

－「2025年度都市自治体における調査研究活動の実態調査」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の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、2025年度の研究活動に関する調査結果について報告する。

都市自治体・都市シンクタンク等の調査研究活動

—「2025 年度都市自治体における調査研究活動の実態調査」 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 2025 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組織・活動の状況について報告する。今回は、調査研究の分野に加え、その目的及び実施体制に着目し、都市自治体と都市シンクタンク等の特徴を整理した。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関する情報共有を図り、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、「2025 年度都市自治体における調査研究活動の実態調査」を実施するとともに、「都市シンクタンクカルテ」を作成した。これらの調査（以下、「2025 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 38 団体

◆調査内容

2025 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（2026 年 7 月 15 日現在）

378 市区（回収率 約 46.4%）

38 団体（回収率 100%）

◆2025 年度に実施した調査研究活動の件数

1,115 本

（都市自治体 1,018 本、都市シンクタンク等 97 本）

2 調査研究活動の状況について

（1）調査研究活動の分野について

回答のあった 378 市区及び 38 団体のうち、「調査研究活動を行った」のは 273 市区（72.2%）、26 団体（68.4%）である。

調査研究活動 1,115 本の分野をみると、「総合計画関係」が 268 本（24.0%）で最も多い。次いで、「社会福祉・保健医療関係」が 195 本（17.5%）、「地域づくり関係」が 121 本（10.9%）、「生活基盤整備関係」が 108 本（9.7%）、「教育・文化・スポーツ振興関係」が 98 本（8.8%）と続く。上位 5 分野は計 790 本で、全体の約 7 割を占めている（図 1）。

2024 年度調査（2025 年度に調査実施）¹と比較すると、都市自治体では、「総合計画関係」及び「社会福祉・保健医療関係」が引き続き上位を占めた。また、「地域づくり関係」は 4 位から 3 位となった。一方、「教育・文化・スポーツ振興関係」が 3 位から 5 位となり、「生活基盤整備関係」が 4 位となるなど、順位には一部変動がみられたものの、上位分野の顔ぶれに大きな変化はみられなかった。

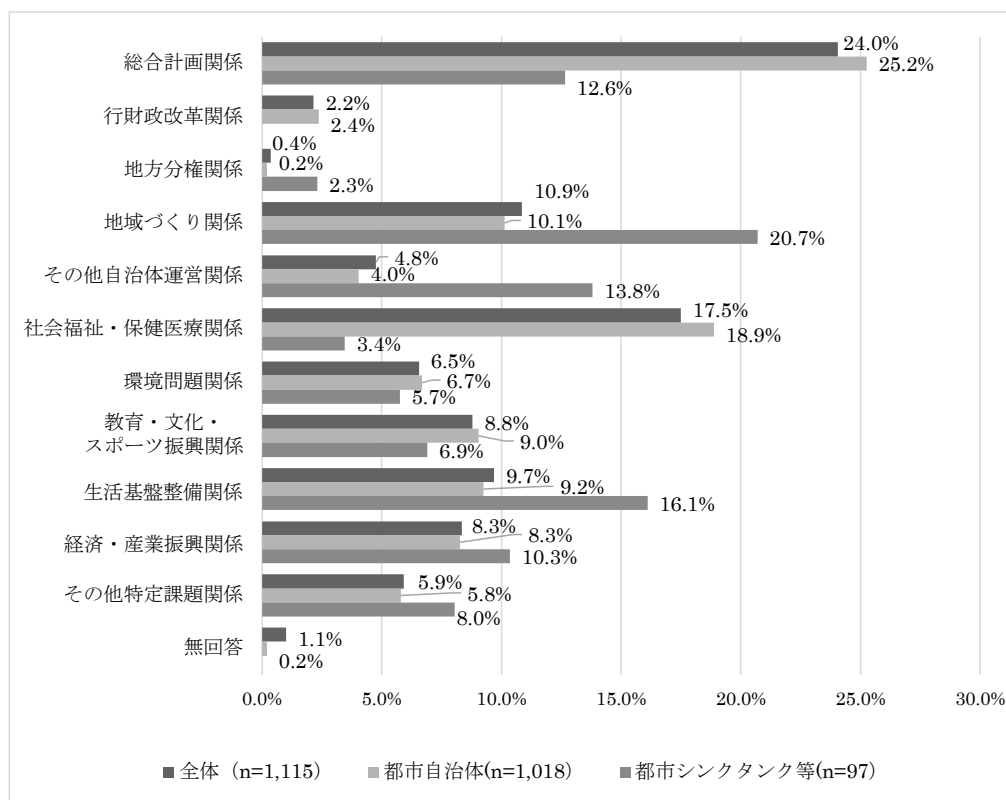
1 2025 年度にも同様の調査を実施している（浅見 2025）。

都市の規模別にみると、政令指定都市では「環境問題関係」が2位、中核市では「地域づくり関係」が3位、一般市では「生活基盤整備関係」が3位であった。特別区では「教育・文化・スポーツ振興関係」と「生活基盤整備関係」が同率3位となっ

ている。なお、政令指定都市及び特別区では、「地域づくり関係」は上位3分野に含まれていない（図2）。

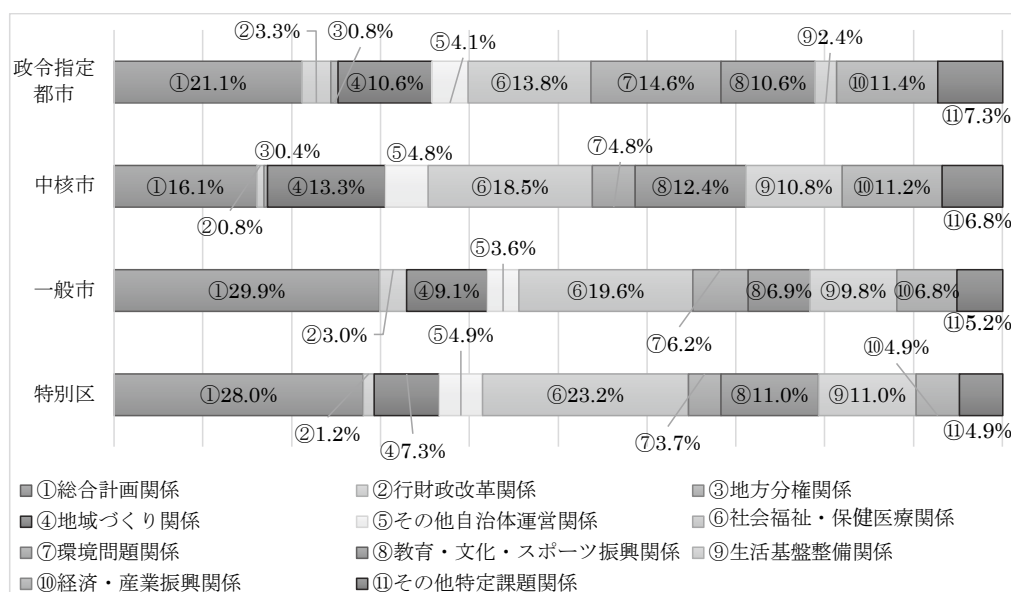
都市シンクタンク等では、「地域づくり関係」、「生活基盤整備関係」及び「その他自治体運営関

図1 2025 年度に実施した調査研究活動の分野



注：割合は四捨五入しているため、合計が100%とならない場合がある。

図2 都市規模別にみた調査研究活動の分野



係」が上位を占めた。

個別の研究内容も踏まえると、中核市・一般市及び都市シンクタンク等では、人口減少下のまちづくりや地域公共交通の維持・再編が主要な研究テーマの一つとなっていることがうかがえる。一方、政令指定都市では、環境問題に関する調査研究が相対的に多い。このように、都市の規模によって、調査研究で重視される課題に違いがみられる。

都市自治体の上位分野について個別の内容をみると、「総合計画関係」では、総合計画等の策定・進捗管理に用いる市民意識調査や人口推計が多くみられた。「社会福祉・保健医療関係」では、介護保険事業計画、障害福祉計画、こども計画等の策定に向けた実態・ニーズ調査が中心となっていた。「地域づくり関係」では、地域コミュニティ、外国人との共生、関係人口等に関する調査研究が行われていた。

こうした分野別の特徴を踏まえ、次に、各調査研

究がどのような目的で実施されているのかをみていく。

(2) 調査研究の目的について

調査研究活動について、何を目的とし、どの段階まで進めるものなのかという観点から、「計画策定・進捗管理型」、「実態・ニーズ把握型」、「分析・将来予測型」、「施策立案・制度設計型」及び「実証・効果検証型」の5つに分類した。

分類に当たっては、回答された「調査研究名」及び「調査研究の概要」の記載のみを用い、あらかじめ設定した定義に基づいて、ChatGPTによる分類を行った。複数の目的が読み取れる場合は、記載から読み取れる最終的な到達点を優先し、1件につき1類型とした。また、調査研究名及び概要から主な目的又は最終的な到達点を判断できないものは「分類不能」とした。

分類基準は、表1のとおりである。

表1 分類基準

目的	分類基準
計画策定・進捗管理型	総合計画、個別計画、戦略、方針等の策定・改定、又はそれらに掲げる目標・指標や施策の進捗・成果を確認することを主な目的とするもの
実態・ニーズ把握型	市民、事業者、利用者等の生活実態、意識、意向、行動、利用状況、満足度、要望、ニーズ等を把握することを主な目的とするもの
分析・将来予測型	統計、アンケート結果、位置情報、人流データ、過年度データ等を用い、要因間の関係、地域差、経年変化、構造等を分析し、又は将来を推計・予測することを主な目的とするもの
施策立案・制度設計型	調査・分析や先行事例の検討等を踏まえ、自治体を取り得る具体的な施策、事業、制度、仕組み、運営体制、実施方法等を検討・提案することを主な目的とするもの
実証・効果検証型	施策、事業、取組み、運営方法、技術・システム等を実際に試行・導入し、その効果、有効性、実現可能性、社会受容性又は影響を確認することを主な目的とするもの

全1,115件のうち、1,100件を5類型に分類し、15件は分類不能であった。その結果、都市自治体では、「計画策定・進捗管理型」が46.2%、「実態・ニーズ把握型」が34.9%であり、両者で全体の8割を超えた。行政計画の策定・進捗管理や、市民・事業者の実態・意向を把握するための調査が中心となっている。

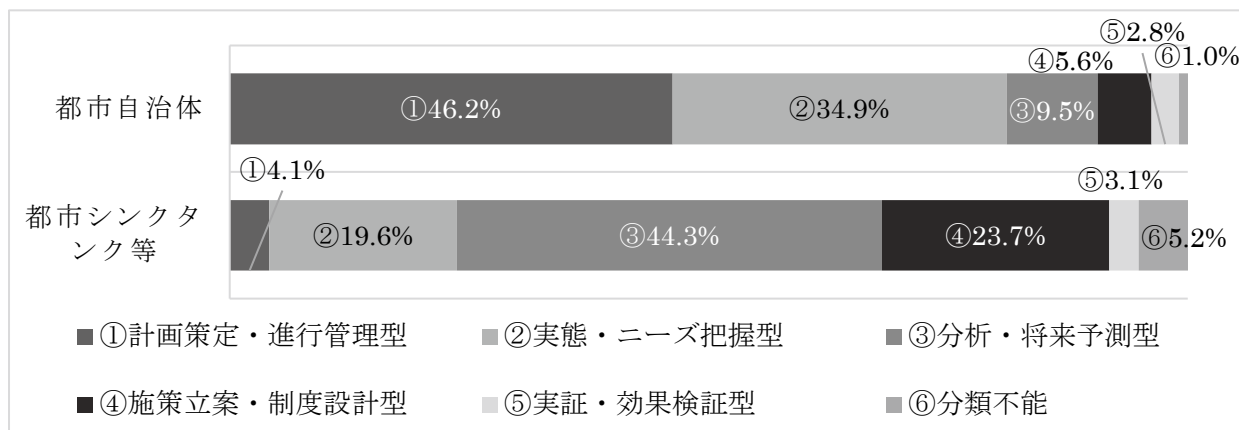
一方、都市シンクタンク等では、「分析・将来予測型」が44.3%、「施策立案・制度設計型」が23.7%であり、両者で全体の7割弱となった。現状

や課題を分析するだけでなく、その結果を具体的な施策や仕組みの検討につなげる研究が比較的多くみられた。「実証・効果検証型」は、都市自治体、都市シンクタンク等ともに少数であった（図3）。

ア 計画策定・実態把握を中心とする調査研究について

都市自治体で多くみられた「計画策定・進捗管理型」では、総合計画や各分野別計画の策定・見直し、成果指標による進捗状況の確認等を目的とする

図 3 調査研究活動の目的



調査が行われている。「実態・ニーズ把握型」では、市民や事業者等の生活実態、意識、意向、行政サービスに対するニーズ等を把握する調査が行われている。

特に、総合計画、高齢者福祉・介護保険事業計画、障害福祉計画、こども・子育てに関する計画等の策定に向けたアンケートやニーズ調査が多くみられた。

こうした調査が多く行われる一方、2025 年度調査では、調査研究を行う上での課題として「アンケートの有効回答件数の不足」が全体で 83 件（都市自治体 81 件、都市シンクタンク等 2 件）挙げられている。こうした中、これまで行政との接点が少なく、意見を把握しにくかった層に調査を届けるための工夫がみられた。

例えば、総合計画や市政全般に関する調査では、15 歳又は 16 歳以上を対象とする事例や、中学生、高校生、大学生を対象とする事例がみられた。大田原市では、高校生には個人配布のタブレット端末を通じて、大学生には大学からのメール及び Web 掲示板を通じて調査を周知しており、学校・大学との連携を活用して若い世代の意見を把握している。このほか、こども・若者の意見を市政・区政や個別の計画・施策に反映しようとする調査もみられた。

また、回答を新たに収集するだけでなく、既に寄せられている意見を活用する工夫もみられた。宇都宮市 市政研究センターでは、大学生から提出されたまちづくり提案をテキストマイニングによって分析し、若者がまちづくりに求めているものを明らかに

にする研究が行われていた。これは、既存の提案や自由記述を整理・分析し、政策形成に活用しようとする取り組みである。

計画策定やニーズ把握のための調査では、まず、調査結果をどの計画や施策の検討・見直しに用いるのかを明確にしておく必要がある。その上で、これまで十分に意見を把握できていなかった層は誰かを考え、その層にも調査が届くよう、対象年齢、回答方法及び周知方法を工夫することが重要である。また、寄せられた意見を政策形成に生かすためには、自由記述を含め、回答内容をどのように整理・分析するかについても検討する必要がある。さらに、若い世代を対象とする調査は、政策形成に必要な意見を収集するだけでなく、若者が地域課題について考え、市政・区政に関心を持つきっかけとなる可能性もある。

イ 分析・施策立案・実証を行う調査研究について

「分析・将来予測型」に分類される調査研究では、アンケート結果を単純に集計するだけでなく、行政統計、過年度の調査結果、人流・位置情報データ等を組み合わせ、地域差や経年変化、要因間の関係、将来の見通し等を明らかにする取り組みがみられた。

例えば、北上市の「北上市の将来人口推計に基づく経済影響推計」では、2060 年までの将来人口推計を基に、人口構造の変化が地域経済に与える影響を定量的に推計している。データを用いて将来の地域の姿を具体的に示し、大学設置を含むまちづくり

を検討するための基礎資料としている点が特徴である。

「施策立案・制度設計型」では、現状分析、先行研究、他都市の事例調査等を踏まえ、公共交通、観光、公共施設、地域コミュニティ等について、具体的な方策や運営体制を提示する研究がみられた。例えば、最上地域政策研究所の「新たな財源の確保等による持続可能な地域展開」では、統計分析や先進事例の研究を踏まえ、地域に即した新たな財源の確保、地域への投資・還元の仕組み、効率的な行政運営など、11の施策を提案している。このように、分析によって課題を整理した上で、具体的な施策や仕組みの提案まで進めることが、この類型の特徴である。

「実証・効果検証型」では、施策や取組みを実際に試行し、行動や利用状況等にどのような変化が生じたかを確認する研究がみられた。熊本市 EBPM 推進センターでは、管理不全な空き家の所有者に送付する通知文を行動科学の観点から見直し、所有者からの返答率に与える効果を検証している。また、ナッジメッセージを記載したポスターがフラワーマルシェでの購買行動に与える影響を、設置前後で比較した研究も行われた。後者では、売上や客単価等の平均値は上昇したものの、統計的に有意な効果は確認されなかったことも含めて結果が整理されている。

実証には、施策の効果を確認するだけでなく、どのような条件で効果が得られるのか、また、検証結果からどこまで判断できるのかを明らかにする役割

がある。期待した効果が確認できなかった場合も、その要因や検証方法を振り返ることで、次の施策や取組みの改善につなげることができる。調査研究を政策形成につなげるには、実態把握、分析、施策立案、試行、検証、改善までを一連の流れとして捉え、得られた結果を次の判断や取組みに活用することが重要である。

次に、こうした調査研究を誰が、どのような体制で実施しているのかをみていく。

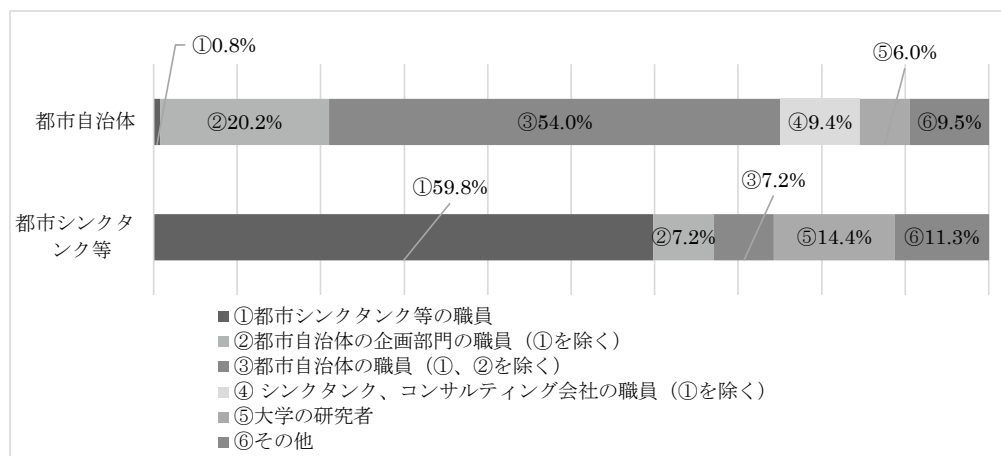
(3) 調査研究の実施・参画主体及び実施形態について

調査研究活動において最も中心的な役割を担った主体をみると、都市自治体では、計画や施策を所管する「企画部門以外の自治体職員」が 54.0%で最も多く、「企画部門の職員」が 20.2%、「シンクタンク・コンサルティング会社の職員」が 9.4%、「大学の研究者」が 6.0%と続く（図 4）。一方、都市シンクタンク等では、所属する職員が 59.8%で最も多く、「大学の研究者」が 14.4%でこれに続いている。

実施形態は複数選択で尋ねている。都市自治体では、「その他」が 459 本、「組織内グループ研究」が 378 本と多い。都市シンクタンク等では、「組織内グループ研究」が 44 本、「個人研究」が 36 本であり、所属する研究員が自ら調査・分析を行う形態が中心となっている。

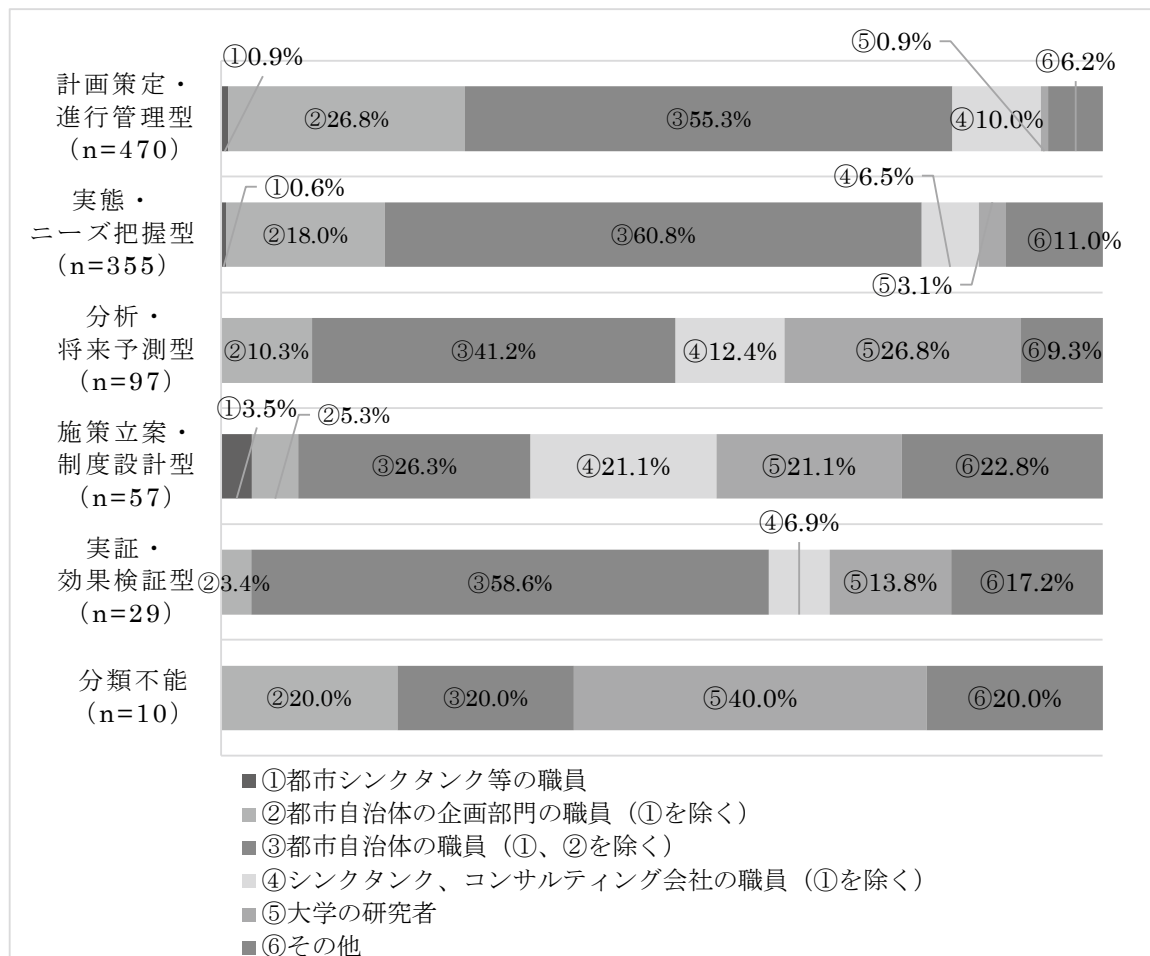
都市自治体について、目的別にみると、「計画策

図 4 調査研究活動の実施・参画主体（中心的役割の比較）



注：「⑥その他」は、他自治体の職員、大学院生・大学生、公益法人・NPO 法人の職員、市民、その他及び無回答を合算したもの。

図 5 都市自治体における目的別の主な中心主体



注：「⑥その他」は、他自治体の職員、大学院生・大学生、公益法人・NPO 法人の職員、市民、その他及び無回答を合算したもの。

定・進行管理型」及び「実態・ニーズ把握型」では、企画部門を含む自治体職員が中心となる割合が高い。一方、「分析・将来予測型」及び「施策立案・制度設計型」では、大学の研究者やシンクタンク・コンサルティング会社の職員が中心となる割合が相対的に高い。「実証・効果検証型」でも、「計画策定・進行管理型」や「実態・ニーズ把握型」と比べると、大学の研究者等が中心となる割合が高くなっている（図 5）。

なお、都市シンクタンク等では、いずれの目的においても所属する職員が中心的な役割を担っており、目的別の違いは大きくなかった。

このように、調査研究の目的や必要となる専門性に応じて、自治体内部での実施、外部への委託、研究会や共同研究等の実施形態が使い分けられている。重要なのは、調査研究の段階に応じて、自治体

職員と外部主体がそれぞれの知識や専門性を生かしながら役割を担うことである。

こうした調査研究を支える都市シンクタンク等について、次節ではその組織及び活動の状況をみていく。

3 都市シンクタンク等の活動の状況について

(1) 設置数及び設置形態について

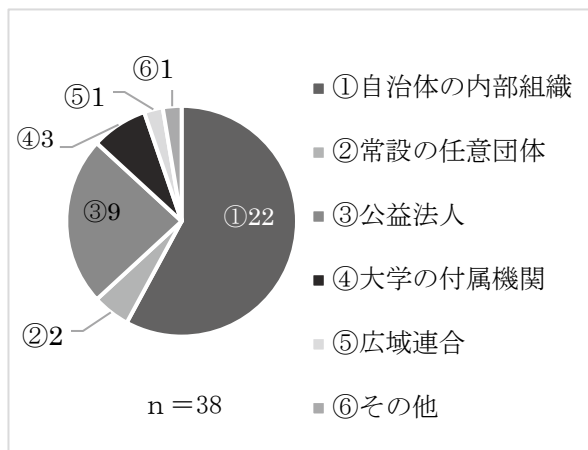
ここでは、都市シンクタンク等の設置形態、調査研究事業費、研究員数、活動実績等について紹介する。

2026 年 4 月 1 日現在の都市シンクタンク等の設置数は 38 団体であり、前年度調査から 1 団体減少した。

設置形態は、「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 22 団体（57.9%）と過半数を占める。次いで、「公益法人」が 9 団体（23.7%）、「大学の附属機関」が 3 団体（7.9%）である。このほか、「常設の任意団体」が 2 団体、「広

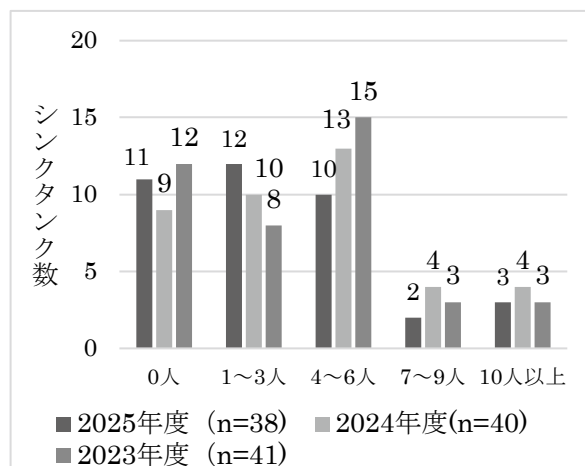
域連合」、「その他（地元住民・企業・行政等が出資し設立）」が各1団体となっている（図6）。

図6 設置形態



26団体に限ると平均3.7本で、最も多い団体では、16本を実施している（図9）。

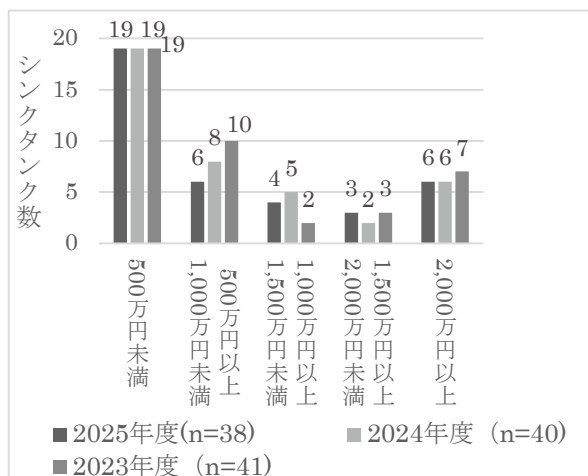
図8 研究員の数



(2) 調査研究事業費について

2025年度調査研究事業費予算額は、1団体当たり平均1,683万円で、前年度の1,404万円から増加した。中央値は511万円である。19団体（50.0%）は500万円未満、25団体（65.8%）は1,000万円未満であった（図7）。

図7 調査研究事業費の予算額

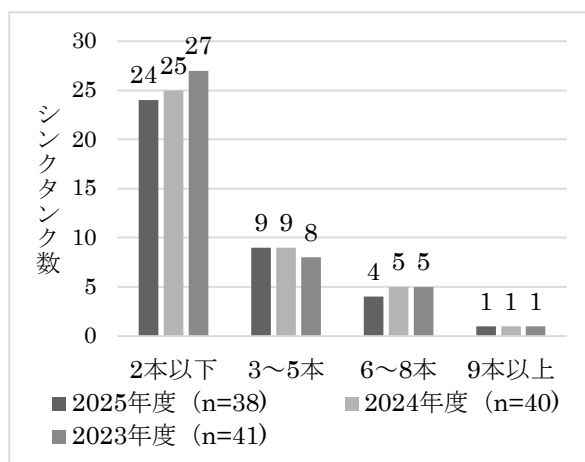


(3) 研究員数・調査研究活動件数について

研究員数は、1団体当たり平均5.0人（常勤4.0人、非常勤1.0人）である。内訳をみると、「1~3人」が12団体で最も多く、「0人」が11団体、「4~6人」が10団体と続く（図8）。

調査研究活動の件数は、全38団体では1団体当たり平均2.6本である。調査研究活動を実施した

図9 調査研究活動の件数



(4) 市民参加・外部連携・定期刊行物について

市民参加又は外部連携を実施しているのは20団体（52.6%）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、調査研究における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17団体（44.7%）であり、刊行頻度は年1回が最も多い。多くの団体では刊行物は1種類であるが、最多の団体では3種類を発行している。

おわりに

本稿では、2025年度に実施された調査研究活動を、分野、目的及び実施体制の観点から整理した。

都市自治体では、行政計画の策定・進行管理や、市民・事業者の実態・ニーズを把握するための調査が中心となっていた。一方、都市シンクタンク等では、課題の分析、将来予測及び具体的な施策の提案を行う研究の割合が相対的に高かった。これは、いずれかの組織が置かれた立場や担う機能の違いを反映したものと考えられる。

自治体職員は、日々の業務を通じて、地域の実情、市民や事業者のニーズ、制度上の制約、施策を実施する上での課題等を把握している。こうした現場の情報は、地域課題を的確に捉え、実行可能な施策を検討する上で欠かせない。一方、日常業務や計画策定を担いながら、専門的なデータ分析、将来予測、新たな施策の実証、継続的な効果検証までを自治体内部だけで行うことには、人員、時間及び専門性の面で難しさもある。都市シンクタンク等、大学、シンクタンク・コンサルティング会社、民間企業等は、それぞれが有する専門的知識、分析手法、技術及び客観的な視点によって、こうした調査研究を支える役割を担っている。

ただし、外部主体との連携は、自治体内部で行うことが難しい業務を単に委ねることではない。自治

体職員が地域の現状と政策課題を示し、外部主体が専門的な知識や技術を提供した上で、調査結果の解釈や施策への反映についても認識を共有することに意義がある。特に、都市シンクタンク等には、自治体の政策課題と大学や民間企業等の専門的知見とを結び付け、調査・分析の成果を政策形成へつなぐ役割が期待される。当センターとしても、調査研究活動に関する情報を継続的に収集・共有し、各都市の取り組みや連携の参考となる情報を提供していきたい。

なお、2025 年度に実施された調査研究のうち、本稿でみてきた傾向を踏まえ、「地域の将来像と地域づくりにつながる調査研究」、「地域の特性に応じた環境・社会課題に関する調査研究」及び「分析・施策立案・実証へ展開する調査研究」の3つの観点から、代表例を表2に掲載する。また、当センターのホームページでは、2004 年度以降に実施された調査研究活動の内容を公開している。これらの情報が、都市自治体及び都市シンクタンク等における今後の調査研究活動の参考になれば幸いである。

最後に、本調査にご協力いただいた皆様に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・団体名	調査研究名
地域の将来像と地域づくりにつながる調査研究	青森県	八戸市	八戸市こども・若者アンケート調査
	大阪府	豊中市	健康とくらしの調査
	香川県	高松市	高松市地域経済活性化に向けた経済活動分析等調査
	福岡県	公益財団法人 福岡アジア都市研究所	ローカル地図製作等による地域の魅力再認識の可能性
地域の特性に応じた環境・社会課題に関する調査研究	神奈川県	川崎市	熱中症に関わる社会的な要因と暑さ対策に関する調査
	東京都	江東区	江東区ごみ組成分析調査
	京都府	京都市	京（みやこ）生きものの生息調査
	愛知県	公益財団法人名古屋まちづくり公社 名古屋都市センター	南海トラフ巨大地震を想定した応急段階の住まい確保に関する研究
分析・施策立案・実証へ展開する調査研究	東京都	公益財団法人 東京市町村自治調査会	多摩・島しょ地域自治体における生成 AI の活用に関する調査研究
	愛知県	公益財団法人豊田都市交通研究所	社会的機能を持つ生活道路の導入手法に関する研究
	岐阜県	岐阜市企画部未来創造研究所	新たな中心市街地活性化に関する調査研究～市街地再開発・新大学設置を契機とした多世代交流促進策～
	福岡県	北九州市立大学地域戦略研究所	カーボン・ニュートラルの実現に向けたネット・ゼロ・エネルギー・ハウスへの移行促進と社会実装

参考文献

浅見拓弥（2025）「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—」『都市とガバナンス』44 号、pp.140-146
(研究員 入谷 珠世)

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。

■ 都市の未来を語る市長の会

2026年度前期は「都市自治体における外国人の受入れと地域づくり」をテーマとして、2026年5月18日に開催した。参加市長による事例報告、有識者によるコメント、質疑応答を通じて問題意識の共有や意見交換が行われた。

■ 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

気候変動に対応するため、脱炭素に関する施策や技術の導入が進んでいる。都市自治体をはじめとした地方公共団体は、カーボンニュートラル実現のための実践主体として位置付けられている。しかし、実行計画（特に区域施策編）の策定、実施には自治体規模ごとに差があり、小規模自治体ほど未実施の割合が高い。本調査研究では、脱炭素に向けた都市政策・まちづくりに寄与する実践的な知見を導出することを目的とする。研究成果は2026年度末に取りまとめ、報告書として刊行する。

■ 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、意図した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。研究成果は2026年度末に取りまとめ、報告書として刊行する。

■ 都市自治体の持続可能な廃棄物（ごみ）政策に関する調査研究

都市自治体の廃棄物にかかる経費は、分別・リサ

イクル費用の増加、作業員の人手不足による人件費・委託費の高騰、焼却施設の老朽化に伴う更新費用の発生や燃料費の高騰によって増加している。危険物の一般ごみへの混入による火災事故も発生しており、処理施設の再整備を余儀なくされる自治体も見られる。そこで、本調査研究では都市自治体の持続可能な廃棄物政策を検討する。国内外の動向を踏まえた持続可能な循環型社会や人員確保のあり方、収集手数料など財源のあり方などを検討する。研究成果は2026年度末に取りまとめ、報告書として刊行する。

■ 都市自治体における学校施設のあり方に関する研究会

学校施設においては、老朽化や維持管理費の増大、児童生徒数の減少等が課題となっている。学校は、教育の場であると同時に地域コミュニティの核や防災拠点でもあるため、統廃合や建替えだけでなく、公共施設配置、まちづくり、教育の質、地域コミュニティの維持等を踏まえた検討が求められる。そこで本調査研究では、人口減少社会において持続可能な学校施設の将来像を検討する。研究成果は2026年度末に取りまとめ、報告書として刊行する。

■ 都市自治体における認知症施策のあり方に関する研究会

人口減少・高齢化と地域コミュニティの変容が進むなか、認知症基本法が掲げる共生社会の理念と、認知症施策推進基本計画が示す「新しい認知症観」を踏まえ、認知症の人が地域でつながり、役割を持ち、安心して暮らし続けられる地域のあり方と、それを支える都市自治体の施策を検討する。本人参画、地域包括ケア、庁内・多機関連携、都市環境、権利擁護などの多様な論点を取り上げる。研究成果は2027年度末に取りまとめ、報告書として刊行する。

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)
地域社会の大転換 ーコミュニティ政策の再構築に向けてー	2026 年	1,650 円
都市自治体の広報に期待されるもの	2026 年	1,650 円
自治体の就労支援の総合化と包括化 ー国・自治体・地域の連携ー	2025 年	1,650 円
未来を創る自治体DX ーデジタル人材の確保・育成に向けてー	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 ー地域自治と都市経営の未来ー	2024 年	1,650 円
協働型の地域自殺対策と自治体 ー持続可能なまちづくりへのアプローチー	2024 年	1,650 円
総合都市経営を考える ー自治体主導による新たな戦略的連携ー	2023 年	1,650 円
地域社会のグローバル化を見据えた包摂・共生のまちづくり ー欧州・北米のコミュニティ再生と日本における可能性ー	2023 年	1,650 円
森林政策と自治・分権 ー「連携」と「人材」の視点からー	2023 年	1,650 円
自治体ガバナンスを支える法務人材・組織の実践	2022 年	1,650 円
人口減少時代の都市自治体ー都道府県関係	2022 年	1,650 円
地域産業の発展に向けた自治体のあり方 ー人材育成と地域マネジメントー	2022 年	1,650 円

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45 号	2026 年	1,100 円
都市とガバナンス 第44 号	2025 年	1,100 円

日本都市センターブックレット

図 書 名	発行	価格 (税込)
No.41 文化芸術ガバナンスと公民連携 ー第21 回都市経営セミナーー	2020 年	550 円

都市の未来を語る市長の会

図 書 名	発行	価格 (税込)
都市の未来を語る市長の会（2020 年度前期） 《風水害と都市自治体（準備と避難）》	2021 年	880 円
都市の未来を語る市長の会（2019 年度） 《交通弱者対策（住民の移動手段の確保）》 《SDGs への取り組み～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 ー自治体における組織・法制・条例・土地利用・合意形成ー	2024 年	3,520 円
法令解釈権と条例制定権の可能性と限界 ー分権社会における条例の現代的課題と実践ー	2022 年	3,850 円

(公財)日本都市センターは、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実施しています。

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

浅見 拓弥

入谷 珠世

■研究員補

山岸 叶珠

編集後記

① このたびの熊本地震により甚大な被害を受けられた皆さまにおかれましては、心よりお見舞い申し上げます。1日も早い復興と、ご健康・ご安全を心よりお祈り申し上げます。

この災害で、私たちが普段研究テーマとする、生活を支える基盤の弱さ、はかなさを考えさせられました。しかし一方では、人と人の心の結びつき、絆の強さなど、ソフト面こそ強さを発揮すると、改めて実感いたしました。

① 本号では、テーマ「人の移動と地域・自治体」とシリーズ「鳥獣被害と都市自治体における対策」を特集しました。都市自治体関係者の皆様の参考になれば幸いです。

① 末筆となりますが、ご多忙にもかかわらず、ご寄稿いただいた執筆者の皆様には心より御礼申し上げます。

(研究員 綱川 雄大)

〔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46号 (年2回発行)

発行日 2026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
URL <https://www.toshi.or.jp>
印刷 刷 大盛印刷株式会社

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this article requires indication of the source.

Copyright 2026 The Authors. Copyright 2026 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.



9784909807472



1923031010000

ISBN978-4-909807-47-2
C3031 ¥1000E

定価 1,100円（本体価格 1,000円+税10%）

