

全国市長村長アンケート調査結果を中心に

人口減少社会に挑む

市町村長の実像と

求められるリーダーシップ

NIRA 研究報告書

2022.1

辻 琢也 編著

大久保 敏弘・中川 雅之 著

人口減少社会に挑む市町村長の実像と 求められるリーダーシップ

—全国市町村長アンケート調査結果を中心に—

目次

はじめに 本研究の背景・目的・方法

第1部 市町村¹長アンケート調査結果:政策意識とリーダーシップ

- 第1章 アンケート調査概要
- 第2章 重視する政策課題
- 第3章 行政ルール VS 政治判断
- 第4章 組織運営の方針
- 第5章 改革の障害要因
- 第6章 市町村長のパーソナリティ
- 第7章 市町村長のリーダーシップの類型化

第2部 先駆的成果を生んだリーダーシップ

- 第8章 インタビュー調査と事例選定
- 第9章 北海道伊達市
- 第10章 富山県富山市
- 第11章 宮崎県川南町
- 第12章 京都府木津川市
- 第13章 東京都文京区
- 第14章 神奈川県川崎市

総括 求められるリーダーシップ

参考資料 1、2

¹ 本研究でいう市町村長は、厳密にいうと、市区町村長(もしくは、区市町村長)であって、このなかに法人格を持つ東京都の特別区の長は含まれる。しかし、法人格を持たない政令指定都市の行政区の長は含まれない。この市区町村長を本研究においては、「市町村長」と略称している。

はじめに 本研究の背景・目的・方法

否応なく進む超高齢化や人口減少、地球環境問題、そしてデジタル化は、行政組織やまちづくりのあり方に大きな政策転換を迫っている。人口減少に対応して、サービス供給を担ってきた行政職員を減少させ、行政組織を簡素化する。デジタル化を効果的に進めるために、既存の行政組織の縄張りを超えて、システムの標準化や共同化を進め、煩雑な事務手続きをシンプルにネット対応できるようにする。頻発する自然災害のなか、空地・空家が増えているのだから、まちなかに安全で楽しくコンパクトに暮らすことを心掛ける。そして、何よりも、少子化対策を充実させて、地域住民の理想出生数を実現し、進む人口減少を抑制する……。こうした政策転換の方向性は、いわば自明の理であり、正面から異を唱える者は少ない。

ところが、実際に政策転換を実現していく段階となると、なぜか容易に進捗しない。その進み方が鈍いばかりか、案件によっては、転換方向から逆流してしまい、人口増加時代と同じ方向で事態が進んでいるのではないかと、疑いたくなるものすらある。実際、ここ1、2年、公務員数は増加に転じ、広域行政の強化は容易に進んでいない。依然として新市街地における新築住宅・マンションは住宅市場において大きなシェアを占めている。そして、コロナ禍もあり、1年間に生まれる子ども数は劇的に減少し、ピーク時の半分以下の80万人割れも目前に迫りつつある。これまでのところ、超高齢・人口減少社会を克服するための施策は、市町村にしっかり根付いて、十分に成果を上げているとはいえないのである。

これには、様々な要因が考えられる。大きな要因の1つは、住民に慣れ親しんできた生活スタイルの変革を迫るものが多いことである。「このままではジリ貧で、昔と同じようにはいかない」ことは、頭の中でわかっている、いざ変えるとなると、躊躇する場合が少なくない。目前のリスクや負担を考慮すると、これまでのやり方を続けることに傾きやすい。実際、未知の世界を実現するための変革が、必ず成功する保証はない。

しかし、超高齢化や人口減少が進んでいる今日、より多額の費用をかけて従来の政策を維持したとしても、昔と同様の効果をいつまでも期待することはできない。とすれば、住民を説得して、現実的な「良薬口に苦し」の改革を実現し、持続的に繁栄できる自治体経営を可能にすることこそが、市町村長に求められる「リーダーシップ」ではないか。仮に改革を実施することにリスクが伴うのであれば、そのリスクを最小限度に縮減して、改革を行うことが市町村長のすべきことであり、そうした市町村発の提案を国に向かって提案していくことが、市町村長の最大の役割である。

他方、国の提案が実効性を伴わないものであれば、自治体の現場でそれに改善を加えて実現の道を切り開き、また、筋の悪い提案であればそれに従わないことを英断するの

も、市町村長のリーダーシップのあり方の1つである。「国は何もしてくれない」だとか「余計なことばかりする」だとか、国の不作為や作為に文句を言ってばかりいるのではなく、国に先駆けて自治体が先行実施し、実現可能な形で国に提案することこそが、地方分権時代の市町村長に求められる姿なのである。逆に言えば、超高齢・人口減少社会に即して政策転換をできずにいるとすれば、それは、国とならんで市町村も力量不足であることを指摘せざるをえない。

しかし、既に先駆的に政策転換に成功をしている市町村も存在する。それらの成功要因の鍵の1つは、市町村長の政策意識とリーダーシップに他ならない。分権型社会において改革を担う最大のキーマンは国ではなく、住民にもっとも身近な存在として、サービスを提供している基礎自治体たる市町村である。そして、その意思決定を最終的に担うのは、その長たる市町村長である。本研究が、現職の市町村長を対象にアンケート調査を行ったのは、こうした問題意識に基づいている。

ところで、選挙によって1人だけが選ばれる市町村長は、多くの住民にとって、自分とは遠くの世界に生存する特別な人たちである。しかも、この特別な人たちは、残念ながら、現代日本においては否定的なニュアンスをもって語られることが多い。もっとも支配的なイメージは、「当選する前にはいろいろ言っていたのに、当選後は、国や役所のいうことばかりを代弁する役人の操り人形」「偉そうに威張っているが、決められたことだけをしていて、主体的には何もしてくれない人」といった「リーダーシップを著しく欠いた姿」である。「政治的パフォーマンス先行で調子はよいが、ほんとうにやってほしいことは何もしてくれない目立ちたがり屋」との批判もある。かつてに比べれば少なくなったものの、「利益誘導をして私腹ばかりをこやしている」とか「強いもの（既得権益層）の味方ばかりをする」という印象も、いまだにある。

こうした市町村長に向けられる、さまざまなイメージは、私たちが未来を託したい「高い政策意識と強いリーダーシップをもった」市町村長像とかけ離れている。そして、これら否定的なイメージの根底には、「担がれる幸運に恵まれただけで、役所に支えられれば、あのぐらいのことなら誰でもできる。いや、自分ならもっとマシにできる」との思いもありそうだ。遠い存在とはいえ、国会議員や県知事に比べれば、身近な存在である市町村長には、やっかみまじりのより厳しい視線が住民から注がれてきた側面もある。

しかし、これらイメージは実像なのだろうか。リーダーシップを発揮して、地域の課題を解決していくためには、市町村長はまず何から改革を進めていくのが得策なのか。さらに、その手法はどのようなものであり、逆に改革を阻んでいる要因は何なのか。果たして、市町村長にはどのような性格をもつ人間になっており、どのような人間が向いているのか。そして、それを克服するために、市町村長はどのような工夫をすべきなのか。すでに先駆的成果を上げている市町村長と、一般の市町村長との間では、何が異なっているのか。

本研究は、アンケート調査と事例研究に基づいて、これらの点を明らかにしている。超高齢・人口減少社会における政策転換の秘訣に、市町村長の政策意識とリーダーシップの観点から迫ろうとしたのである。

以上の目的意識から、(公財) NIRA 総合研究開発機構、大久保敏弘 (慶應義塾大学)・辻琢也 (一橋大学)・中川雅之 (日本大学) は、共同で全国の市町村長、東京 23 区長を対象に、政策意識に関するアンケート調査を実施した (2020 年 10 月 12 日 (月) ~ 11 月 30 日 (月))。幸い、全国の市町村長から多くの協力をいただき、任意の民間団体アンケートとしては、比較的多くの回答を得ることができた (回収率 47.3%)。本研究は、これらアンケート調査の結果を実証分析したものである。

最後に、本研究が前提とする「リーダーシップ」の概念と報告書の構成について、簡潔に説明する。リーダーシップに関しては、政治学や経営学をはじめとして、さまざまな分野において、多様に論じられてきた。こうしたなかで、本研究は、アンケート調査に際して、敢えて予断を与えるような定義を、市町村長に示していない。市町村長は、リーダーシップという言葉を、「自然体で」受けとめて回答している。

広辞苑によれば、リーダーシップとは、「指導者としての地位または任務。指導権。」という意味と、「指導者としての資質・能力・力量。統率力。」²という意味がある。市町村長という地位にある指導者にアンケートを行った本研究が問う内容は、後者である。また、後者に関しては、生まれながらにもちあわせた「能力」や幼少期から養われてきた「資質」等と、それ以外の様々な工夫によって、望ましい方向に他者を誘導する「統率力」に大きく分類できる。本研究が主に分析したのは、市町村長としての知恵 (経験や知見) が問われる、この「望ましい方向に他者を誘導する統率力」である。

すなわち、アンケート調査では、政策判断に関して「行政ルール VS 政治判断」(自分自身による政治判断であることか、国等の方針に基づくものであること、のどちらを強調すべきか)、「組織運営方針」(成果主義か、年功序列によるべきか) 等の質問を提示した。従来から問われてきた論点について、現職市町村長の見解を訊ね、改めて自ら志向する改革を阻んでいる認識している要因を端的に整理している。

さらに、これまでの研究によれば、他者を効果的に誘導するためには、個人的な地位や資質、能力、政治行政的な調整テクニックもさることながら、「タイムリーに良い課題を提示する」(適切な時期に最適な課題を設定するアジェンダセッティング) ことこそが重要なことであると広く知られている。

このため、本報告書の第 1 部では、先ず、市町村長が「重視する政策課題」を明らかにしている。そのうえで、指導者としての統率力に当たる「行政ルールか、政治判断か」、

² 新村出編著『広辞苑』(第六版) 岩波書店, pp.2938

「組織運営方針」、「改革の障害要因」を把握し、そして統率者としての資質・能力・力量に関しては、「パーソナリティ」を調査した。最後に「リーダーシップ」の類型化を行った。

続く第2部は、上記のアンケート調査を踏まえて、6人の市町村長に対して行ったインタビュー調査の結果をまとめたものである。事例研究の対象とした選定基準は、先駆的に改革を進めて、その成果がまちづくりに既に現れている団体ということである。同時に、改革を企図した時点から、成果を上げている今日まで、分析可能な1人の市町村長によって担われていることも、重要な選定基準の1つである。その上で、自治体の人口規模・地域が適度にバラつくよう配慮した。

この際、本研究でとりあげた団体のほかにも、優れた団体は沢山あり、優れた団体を上位から順番に選択したものではないことを、あらかじめお断りしておきたい。そして、最後に、これら先駆的に改革を進めてきた市町村長の政策意識と、全国調査に確認できた市町村長のそれとを比較して、リーダーシップのあり方のどこかに、違いがあるかを、仮説的に考察している。

第1部 市町村長アンケート調査結果： 政策意識とリーダーシップ

第1章 アンケート調査概要

本アンケートでは、日本全国の市町村のうち、約5割の自治体からの回答があった。人口規模別の構成比、市町村長の当選回数別の割合や年齢別分布等に関して、回答自治体は全国自治体と同じ傾向を示している。

自治体の属性

本アンケートは、日本全国1,741の市町村³に対して、2020年10月12日から11月30日にかけて、インターネット、郵送によって行われた。回収状況は図表1-1の通りである。東京都の特別区のみ回答率は26%と低位であるが、全体で見ると約5割の自治体から回答をいただいた。

図表1-1 アンケートの回収状況⁴

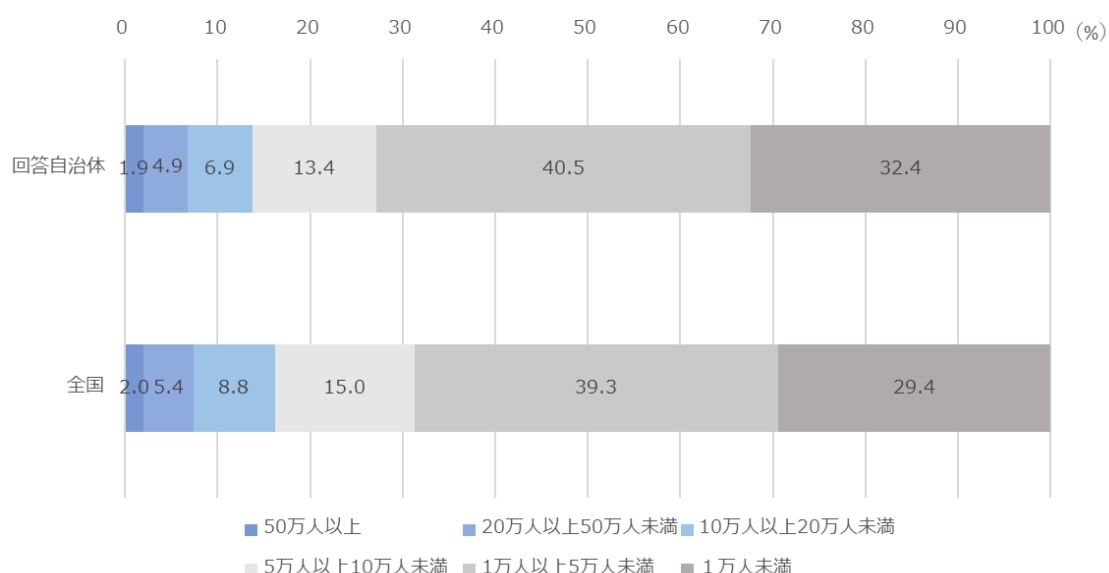
自治体区分	回答数	該当数	回答率
全体	824	1741	47%
市区	359	815	44%
うち政令指定都市	9	20	45%
中核市	27	60	45%
特別区	6	23	26%
町	366	743	49%
村	97	183	53%
不明	2	—	—

³ 脚注1を参照。

⁴ 「不明」は自治体名が無記入、あるいは特定できなかった回答。

人口規模別に 6 つのグループに分けて集計を行ったところ、「50 万人以上」(n=16)、「20 万人以上 50 万人未満」(n=40)、「10 万人以上 20 万人未満」(n=57)、「5 万人以上 10 万人未満」(n=110)、「1 万人以上 5 万人未満」(n=333)、「1 万人未満」(n=266) となった。回収できた自治体の人口規模構成比を全国のものと比較しても、それほど目立った乖離はない(図表 1-2)。一部の人口規模の自治体の回答数が少ないことによって発生する偏重は少ないと言える。いずれも、「1 万人以上 5 万人未満」の自治体が最も多く、「50 万人以上」の自治体が最も少ないという結果になった。

図表 1-2 回答した自治体と全国の人口規模別構成比



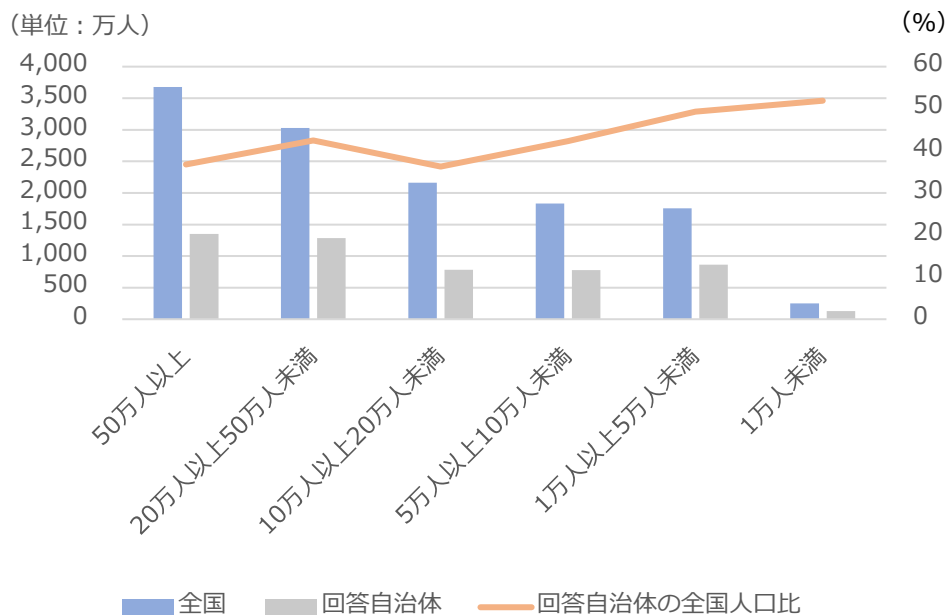
回答した自治体の総人口⁵と全国の総人口を人口規模別に比較すると図表 1-3 の通りである。「1 万人未満」規模の回答自治体の総人口のみが全国と同規模の自治体の総人口の 50%を超え、それ以外の人口規模の地域は下回る結果となった。つまり、該当する人口規模の中では小規模の自治体からの回答が多い。

2015 年度の『国勢調査』によると、市町村数を基準に言えば、日本の市町村長の 7 割は、人口 10 万人以下の小規模自治体に所属している。これに対して 10 万人以下の自治体の総人口は、全人口の 3 割程度を占めているのにすぎない。10 万人以下の小規模自治体の市町村長であることが、日本の市町村長の標準的な姿であるが、半分以上の日本の住民は大都市や中都市に住んでいるのである。このため、本研究は、適宜、人口規模

⁵ 2015 年度の『国勢調査』(総務省統計局)の結果に基づいている。

別に市町村長のリーダーシップのあり方を実証分析している。

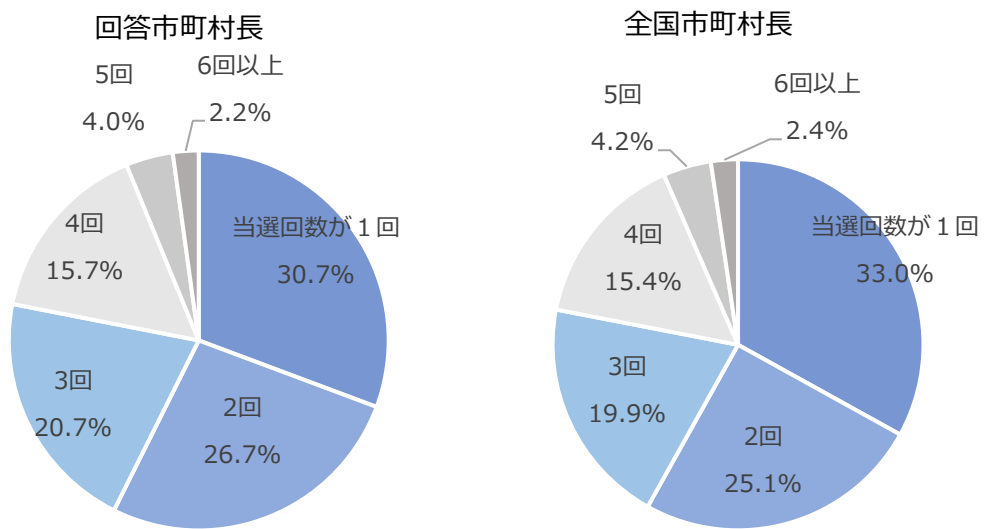
図表 1-3 人口規模別、全国と回答自治体の総人口比較



市町村長の属性

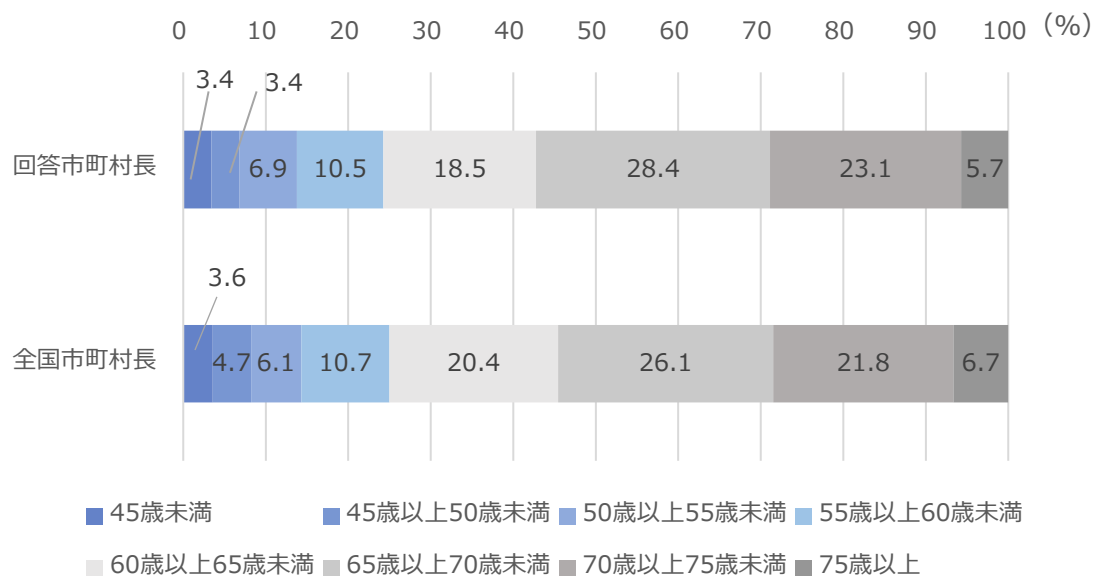
続いて、回答いただいた市町村長の属性について検討する。当選回数についてみると、1回の者が最も多く、全体の約3割を占めた。当選回数が増えていくごとに割合としては小さくなっている。当選回数比率に関しても、回答いただいた市町村長は全国の市町村長と、ほぼ同じ傾向を示している（図表 1-4）。

図表 1-4 市町村長の当選回数別の割合



年齢⁶は「65歳以上70歳未満」の人数がピークとなり、ここを基準に次第に少なくなっている（図表 1-5）。こちらも全国の構成比率と大きな違いはみられない。

図表 1-5 市町村長の年齢別分布



⁶ 2020年12月31日時点のもの。

自治体の特徴

以上、本調査に回答した自治体と全国の自治体の人口規模別構成比に大きな違いがないことを確認した。ここでは、さらに地域特性を考慮して自治体を分類してみる。

まず、全国の市町村を多様な地域特性を踏まえて類型化するために、人口構成、地理、経済、行政、労働、生活環境に関する様々な指標を用いて、クラスター分析という手法で、7つの類型（クラスター）を作成する。詳細な分析手法と結果については巻末⁷に示している。その結果、都市部の特性を有した自治体と、地方の特性を有した自治体に二分された。

さらに、都市部の特性を有した自治体は4つに分類された。各クラスターの特性から、東京都心部の自治体や政令指定都市が中心のクラスターは「大都市」、県庁所在地や中核市が中心のクラスターは「地方中核」、東京圏、京阪神の都心近郊の市が中心のクラスターは「衛星」、地方中核クラスターや衛星クラスターに該当する自治体の近郊に位置する自治体が中心のクラスターは「準衛星」と記した。

また、地方の特性を有した自治体は3つに分類された。その特性から、65歳以上人口割合が比較的高いクラスターは「高齢」、最も多くの自治体が該当し、全体平均からの乖離が小さいクラスターは「標準」、第1次産業が中心のクラスターは「農林水産」とした。

図表 1-6 は、回答自治体と全国の自治体のクラスター別の構成比を比較したものである。結果を見ると、回答自治体と全国の自治体で、各クラスターを構成する自治体の比率に大きな違いはみられない。このことから、人口規模だけでなく、経済社会的な地域特性を考慮に入れた分類においても、回答自治体の構成は母集団である全国自治体の構成と大きく乖離していないといえる。

⁷ 「参考資料 1 クラスター分析を用いた全国自治体の類型化」参照のこと。

図表 1-6 回答自治体と全国の自治体のクラスター別の自治体比率

	クラスター名	回答自治体		全国の自治体	
		該当数	割合	該当数	割合
都市部	大都市	11	1%	35	2%
	地方中核	23	3%	66	4%
	衛星	32	4%	77	4%
	準衛星	174	21%	395	23%
地方	高齢	147	18%	297	17%
	標準	244	30%	482	28%
	農林水産	183	22%	367	21%

第2章 重視する政策課題

ほぼ7割の市町村長が重要政策に掲げるのは「子育て支援策の充実」である。次いで多いのは「防災・災害対策の全般的な推進」であり、「地域づくり・商工業振興・雇用対策」「定住人口確保策」と続く。重視する政策課題には、「超高齢・人口減少」化の流れを抑制しようとする積極的な政策が並ぶ。

これに対して、人口減少に即した行革関連政策については、「歳出削減や財源確保」が6番目に顔を出しているほかは、重視されていない。「行政組織の見直し・再編」も上位ではないし、「人員数や人件費の見直し」は低い水準となっている。もっとも「歳出削減や財源確保」を第1位とした自治体は16%存在している。リーダーシップをもって正面から行革を掲げるべきかどうかについて、市町村長の対応が分かれている。

既に言及した通り、リーダーシップをうまく発揮できるかどうかは、属人的な能力やテクニックもさることながら、タイムリーに最適な課題設定ができているかどうか、によるところも大きい。果たして、現職の市町村長は、政策課題として何を重視しているのか。リーダーシップを発揮すべき市町村長の基本戦略は、端的にこの点に示される。

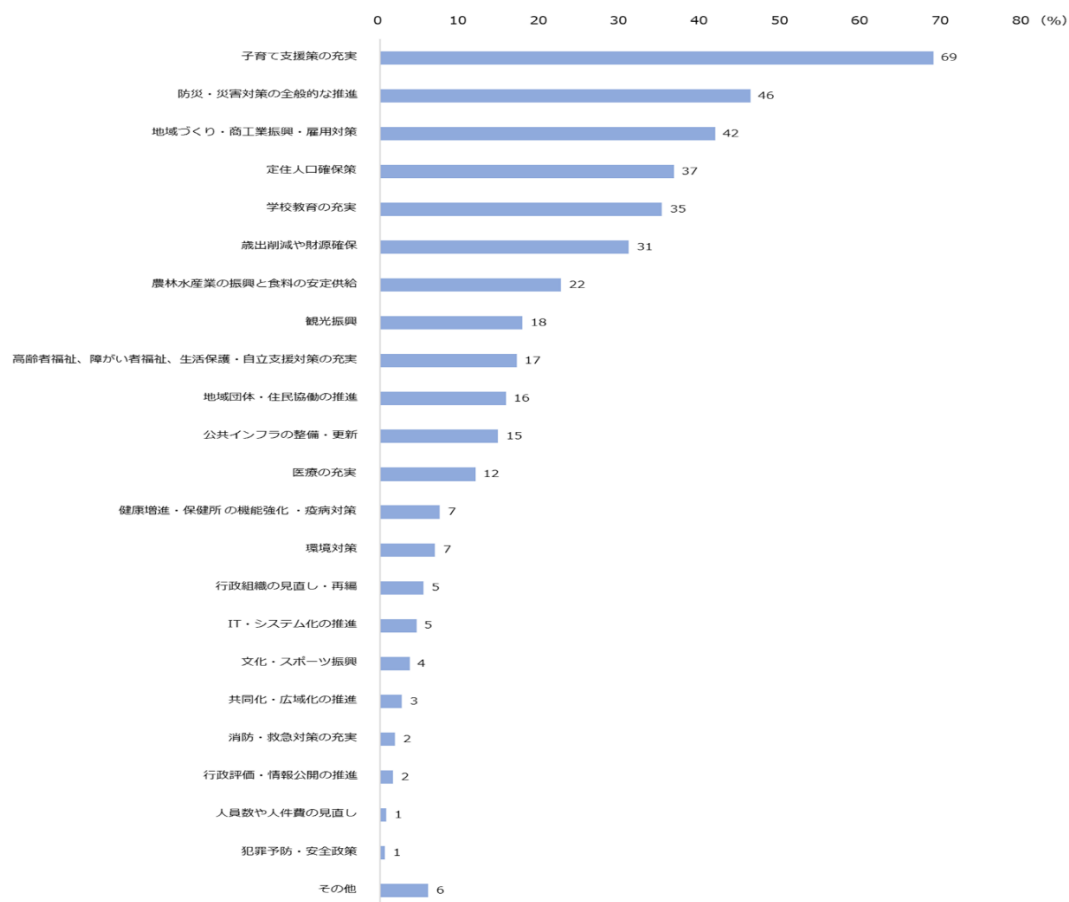
今回のアンケート調査においては、市町村長に重要度が高い順に上位から4つまで、施策を選択してもらった。提示した施策は、図表2-1のとおりである。自治体の行っている施策を、「行財政改革」「まちづくり・地域づくり」「防災・消防・警察関連」「社会保障」「教育」という5つの領域に分け、全部で22の項目に整理した。

図表 2-1 アンケート調査で提示した施策

行財政改革	1. 歳出削減や財源確保
	2. 人員数や人件費の見直し
	3. 行政組織の見直し・再編
	4. 共同化・広域化の推進
	5. IT・システム化の推進
	6. 行政評価・情報公開の推進
まちづくり・地域づくり関連	7. 定住人口確保策（移住者支援対策事業の充実、 開発行為の誘導、公営住宅整備など）
	8. 農林水産業の振興と食料の安定供給
	9. 観光振興
	10. 地域づくり・商工業振興（商店街活性化、企業誘致など） ・雇用対策（地域おこし、関係人口対策など）
	11. 地域団体・住民協働の推進
	12. 公共インフラの整備・更新(道路橋梁、上下水道、河川海岸、港湾、空港など)
	13. 環境対策（一般・産業廃棄物の適正処理、ごみ処理関連施設の確保、分別収集・リサイクルの推進、公害対策、地球温暖化対策など）
防災・消防・警察関連	14. 防災・災害対策の全般的な推進
	15. 消防・救急対策の充実
	16. 犯罪予防・安全政策
社会保障	17. 医療の充実（小児医療を含む）
	18. 子育て支援策の充実（こども園・保育所などの増設・再編、 児童福祉、子育て支援の充実など）
	19. 高齢者福祉、障害者福祉、生活保護・自立支援対策の充実
	20. 健康増進・保健所の機能強化・疫病対策
教育	21. 学校教育の充実
	22. 文化・スポーツ振興

図表 2-2 は、施策単位でみて、第 1 順位から第 4 順位のいずれかにランキングした市町村長の割合（1～4 位にランキングした市町村長数／回答した全市町村長数）を、高いほうから順番に示したものである。

図表 2-2 重視する政策（第1～4 順位の合計）



今回、断トツに多くの市町村長が重視していた施策は「子育て支援策の充実」(69%)である。ほぼ7割の市町村長が重要政策に掲げた。端的に言えば、超高齢・人口減少社会に対応した政策転換の鍵と認識されているのは、子育て支援策の充実なのである。確かに子育て支援策の充実には、「出生率の回復による自然動態の改善」と「子育て世帯の転入という社会動態の改善」の両方から、人口減少の抑制を期待できる。しかも、子どものために投資することは、一般的には政治的支持を得やすい。

これまで、子育て支援策の充実を阻んできた最大の障害要因は、予算制約である。実際、人口増加が著しかった高度成長期の都市自治体は、増え続ける児童増加に対して小学校や中学校を整備していくことに迫られ、十分に認可保育所を設置できなかったと言われる。この結果、保育所に措置できない待機児童が恒常的に相当数に及んでいた。

ちなみに、市町村財政の逼迫は、近年、むしろ、強まっている。それにもかかわらず、現在は、待機児ゼロを目指してかつてないスピードで対策が進められている。子育て支援策は、市町村長が重視し、劇的に改革することができた施策領域なのである。

ただし、この背景には、子育て支援策に関して、市町村長が財政リスクをとって政策を進めてきたというよりも、「国策」で財政支援スキームが整えられた点が大きい。しかも、給付対象である子どもはさらなる減少が予測され、将来に見込まれる財政負担は

さほど増加しないと言われる。つまり、給付対象である子どもの減少と国による財政支援スキームが、市町村が負わなければならない財政リスクを軽減し、市町村による大胆な子育て投資を可能にしているのである。現時点において、子育て支援策を充実させることは、決してリスクの高いことではない。

ところで、子育て支援策が充実してきたことは事実だが、その充実が出生率の回復や子どもの増加といった成果を挙げているわけでは必ずしもない。元来、子育て支援策充実の目標は、あくまでも子育て環境の整備であって、直接、出生率の向上を約束するものではない。「生めよ、殖やせよ」を直接の目標とすれば、その途端に住民の反発から数字が低下する可能性もある。また、子育て支援策の充実が、出生率の構造的な改善や総人口の増加に帰結するまでには、相当の時間を要することが想定される。

本来、超高齢・人口減少社会の財政逼迫時代に、長期的な人口回復を期待して子育てに持続的に重点投資することは、短期での見返りが期待できない、リスクの高い政策選択である。それは、現代の「米百俵の精神」といってよく、それを持続させるためには高度なリーダーシップが必要とされる。人口回復に帰結するまでの長く険しい道程に、「米百俵の精神」と財政事情が耐えられるかどうか。子育て支援策の充実を長期間維持して、それを出生率向上や出生数の増加に結び付けられるかどうか、リーダーシップの真価が問われている。

次いで、市町村長が重視してきたのは、「防災・災害対策の全般的な推進」（46%）である。約半分の市町村長がランキングしている。ここ十年来、自然災害が頻発し、自治体は、災害発生時の応急・復旧対策や平時の災害対策に、恒常的に相当の行政資源を動員するようになってきている。災害に伴う公共公益施設等の現状復旧に関しては、原則、国による全額の財政負担が期待できる。

一方、平時と異なる非常時における避難誘導等については、リーダーには瞬時の的確な政治判断が求められることがある。政治判断の適否に、住民の命運が大きく左右されかねない。

もっとも、本来、防災・災害対策においてリーダーシップが問われるのは、「事後の復旧」よりも「事前の予防」である。「災害発生時や発生後の応急・復旧対策を如何に迅速に行うか」という点よりも、「如何に災害に伴う被害を未然に防ぐか、最小限度に抑制するか」が重要だからである。予防を進めるためには、災害の痛みが顕在化していない平時に、防災訓練、立地制限、移転、建て替え、景観上の制限など、財政負担、自己負担、私権制限等を前提とした協力を求めなければならない。一方、災害発生時の復旧事業に比べれば、予防段階における国の財政支援は限定的である。予防対策をどこまで進められるかは、市町村長の腕の見せ所の一つである（高度なリーダーシップが求められる）。

この他、回答割合が高かった選択肢の特徴として、「定住人口確保策」や「学校教育

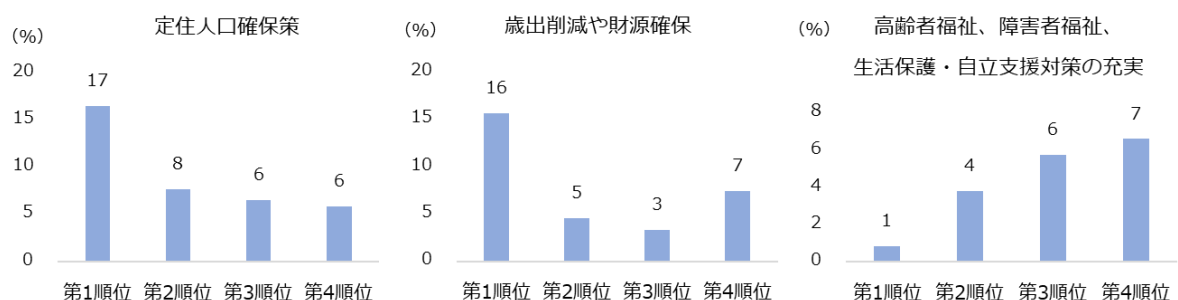
の充実」など、若い世代の取り込みや人口増加に関連するものが多い。さらに、「地域づくり・商工業振興・雇用対策」や「農林水産業の振興と食料の安定供給」など、産業振興に関連する選択肢についても多くの回答が得られた。どちらかという、自治体の活動をプラスの方向に拡大する公約を掲げるものが、やはり、多くなっている。

他方、「健康増進・保健所の機能強化・疾病対策」の充実については、回答の割合が低かった。新型コロナウイルス感染症の発生以前は、伝染病がほぼ抑えられていたことから、保健行政の比重が生活習慣病対策に移行しており、自治体として貢献できる余地が限定的になっていたことも影響している。現在、新型コロナウイルス感染症対策については、市町村長のリーダーシップが問われている政策課題の一丁目一番地といえ、コロナ発生経路の追跡調査や感染者対策、予防ワクチン接種、各種給付金の交付に、相当の激務が続いている。試行錯誤が続けられているこれら対策と、それに係る市町村長のリーダーシップのあり方については、残念ながら、今回調査の主たる対象とはなっていない。

ところで、市町村長の対応が分かれたのが、「歳出削減や財源確保」と「定住人口確保策」である。「歳出削減や財源確保」を第1位とした自治体は16%あったが、上位にランク付けていない自治体も多かった（図表2-3）。また、「定住人口確保」を第1位にした自治体も、1万人以下の団体を中心に、17%あったが、2位、3位に選ばれる機会はさほど多くない。今日においても行革路線を継続させるべきか、人口減少が必至の時代において敢えて「定住人口確保策」を掲げ続けるべきなのか、リーダーシップをもって、これら政策を看板に掲げるかどうか、市町村長の姿勢の違いが表れている。

一方で、「高齢者福祉、障害者福祉、生活保護・自立支援対策の充実」については、第4位までの重要な政策として位置付けている自治体はやや多いものの（18%）、第1位として挙げた市町村長は少ない。高齢者が増えている今日、対象者数の増加にあわせて、高齢者福祉や医療全般、生活保護に係る費用が着実に増加してきている。しかし、今回の調査においては、この自然増の流れにも便乗する形で、生活保護費や医療費全般、そして高齢者福祉を、政策的に重視するとした市町村長は多くなかった。

図表2-3 重視する政策と回答した市町村長の割合（優先順位別）



重要度の高い政策を人口規模別にみると

さて、図表 2-4 は、重視してきた施策を、人口規模別に整理したものである。自治体に関しては、市と町村を区別せずに、[1 万人未満]、[1 万人以上 5 万人未満]、[5 万人以上 10 万人未満]、[10 万人以上 20 万人未満]、[20 万人以上 50 万人未満]、[50 万人以上] の 6 区分である。これによれば、すべての階層で「子育て支援策の充実」が第 1 位となっている。しかも、人口規模の大きい自治体の市町村長ほど、「子育て支援策の充実」をランキングする割合が高い。実際、大都市ほど多くの待機児を抱える傾向にあった。その大都市でも待機児は相当程度、解消に向かっており、市町村長があげてきた成果は、大都市ほど大きい。

また、第 2 位は、5 万人以上の自治体においては「防災・災害対策」となっている。これもまた、人口規模の大きい自治体の市町村長ほど、「防災・災害対策」をランキングする傾向が強い。逆に、5 万人未満の自治体において、「防災・災害対策」は第 3 位にとどまっている。これには、人口規模の大きい自治体ほど、管理しなければならない防災施設や公共施設が多いこと、また、人口規模の小さい自治体においては、その地理的条件によっては、災害経験が少なかったり、逆に地域単位の防災対策がすでに整っていたりすること、さらには、自ら管理しなければならない防災施設・公共施設が限定的だったりすること等が考えられる。

なお、20 万人以上の自治体においては、約 3 割の市長が「高齢者福祉、障害者福祉、生活保護・自立支援対策の充実」をランキングしている。人口規模の大きい自治体においては、今後も高齢者の絶対数の増加が予測され、今後も、成果として関連施設の整備が期待されている。これに対して、すでに高齢化率の高い町村は、さらに高齢化率は高まったとしても高齢者の絶対数は増えず、さらなる施設整備の必要は低い。また、生活保護や障害者福祉の業務は行っていない。かわって、1 万人未満においては、約半分の市町村長が「定住人口確保策」を重視し、約 4 割の市長村長が「農林水産業」を重視している。それぞれの人口規模と地域事情を踏まえて、施策課題が政治的に重視されているものと考えられる。

図表 2-4 人口規模別、重視する政策（第1～4 順位の合計）

人口規模	1位	2位	3位	4位	5位
50万人以上	子育て支援(80%)	防災・災害(60%)	地域づくり・ 商工業振興・ 雇用対策(40%)	学校教育(33%)、 高齢者福祉など(33%)	
20万人以上 50万人未満	子育て支援(83%)	防災・災害(50%)	学校教育(38%)	地域づくり・ 商工業振興・ 雇用対策(35%)	高齢者福祉 など(33%)
10万人以上 20万人未満	子育て支援(73%)	防災・災害(42%)、 学校教育(42%)		地域づくり・ 商工業振興・ 雇用対策(38%)	歳出削減・ 財源確保(33%)
5万人以上 10万人未満	子育て支援(79%)	防災・災害(53%)	地域づくり・ 商工業振興・ 雇用対策(43%)	学校教育(35%)、 歳出削減・ 財源確保(35%)	
1万人以上 5万人未満	子育て支援(70%)	地域づくり・ 商工業振興・ 雇用対策(49%)	防災・災害(48%)	学校教育(35%)	定住人口(34%)
1万人未満	子育て支援(60%)	定住人口(52%)	防災・災害(41%)	農林水産業(40%)	地域づくり・ 商工業振興・ 雇用対策(35%)

(注) カッコ内の割合は第1～第4 順位で回答した自治体数を該当する人口規模の自治体数で割ったもの。

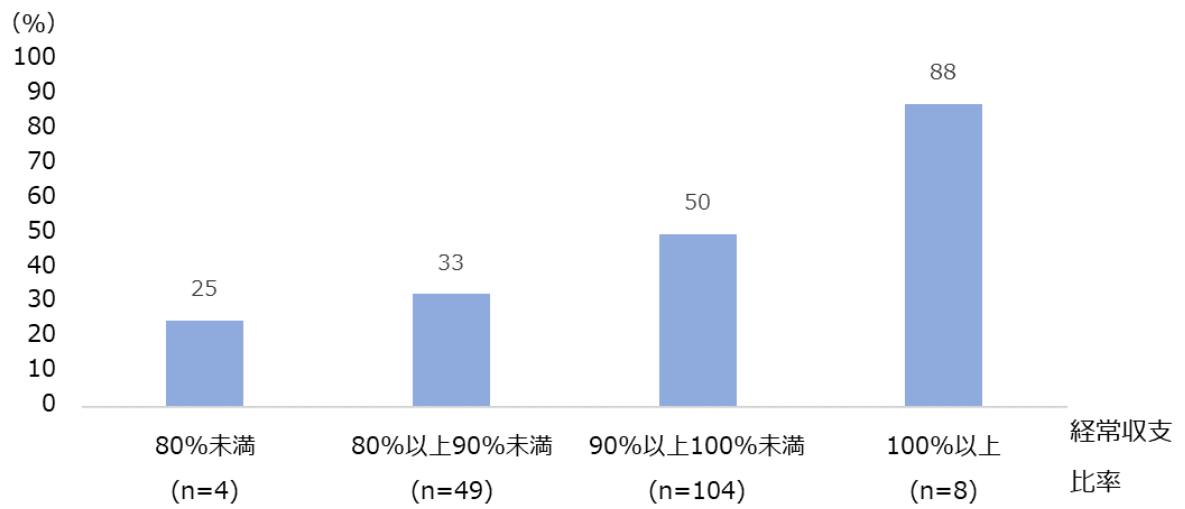
ところで、超高齢・人口減少社会で持続的に自治体経営を進めるためには、縮小する人口規模にあわせて、自治体を「行革」することも必要である。しかし、今回の調査において、「行革」関連施策は概して上位にランキングされていない。人口規模に応じて身の丈にあった行政組織にし、歳出削減していくことを、政治的に強調して進めていく状況にはなっていないのである。

ただし、[5 万人以上 10 万人未満]、[10 万人以上 20 万人未満] の中規模団体の 3 割強の市長が、「歳出削減・財源確保」をランキングしている（いずれも第 5 位）。図表 2-5 は、5～20 万人の自治体を経常収支比率（2017 年度）の水準により 4 グループに分けて、それぞれのグループにおいて、何パーセントの市長が「行財政改革に関する政策課題」（問 3 の選択肢 1～6）をランキングしているかを示したものである。これによれば、経常収支比率⁸の高い市長ほど、「行財政改革に関する政策課題」を重視していることを、改めて確認できる。元来、10～20 万人規模の自治体は、地方交付税制度上、標準的とされてきた団体である。今日の市町村長が行財政改革を政治的に重視したがる傾向があるなかで、人口規模別にみると、これら標準的な団体がそれを政治的にとりあげる状

⁸地方税、地方交付税などの経常的な一般財源が、人件費、扶助費、公債費のように毎年度経常的に支出される経費に、どれだけ充てられているかを示す指数。経常収支比率が高ければ、義務的経費以外に使える財源に余裕がないことを示す。

況にある点は、今後の地方財政運営を考える際に留意する必要がある。

図表 2-5 行財政改革を重視する市町村長の割合 —5~20万人の自治体を財政状況別にみる—



(注1) 回答のあった自治体を、経常収支比率によって4つのグループに分け、各グループ内で、「行財政改革」の政策を重要度が高い政策として選択した自治体の割合。

(注2) 「行財政改革」に含まれる政策は、図表 2-1 を参照のこと。

第3章 行政ルール VS 政治判断

市町村長が重視してきた政策ほど、市町村長の政治判断が必要だと回答した割合が高い。特に高かったのは「地域づくり・商工業振興・雇用対策」であり、住民に直接サービスを提供するような政策において、政治判断が必要だと強調する傾向がみられる。

加えて、転入超過率の高い自治体や第2次産業従業者比率が高い自治体の市町村長ほど、政治判断を強調する傾向にある。さらに、リスクを進んでとる市町村長の方が、政治判断をより強調し、また、加齢とともに政治判断を強調しなくなる傾向がみられる。

それでは、それぞれの重要課題に、市町村長はどのように取り組んできたのだろうか。本研究は、市町村長のアプローチに、対照的な2つの方法を想定した。1つは、文字通り政策を判断するに当たって、自分の政治判断を強調するものである。もう1つは、国や県の助言を含めて行政のルールや慣例に従うことを強調するものである。後者が、「(A) 行政におけるルールや、行政組織のこれまでの慣例を踏まえた判断」であり、前者が「(B) 市町村長による政治判断」である。

たとえば、市町村合併の選択を迫られている団体があるとする。この場合、「合併特例法に基づく財政措置があり、今、合併したほうが財政運営上も有利だ。多くの自治体が合併する。現行制度においては、国や市の方針や助言どおり、我々も不本意ながら合併を選択せざるをえない」と判断したとする。これは、(A)のアプローチである。

翻って「単独行政を維持することもできる。長期的には、小規模でも単独行政を維持したほうが住民に手厚いサービスを提供できる。国や県の助言に従う必要はない」と判断したとする。これは、(B)のアプローチである。また、仮に最終結果として、合併を選択したとしても、「単独行政を維持することもできる。しかし、今後、人口減少と高齢化はさらに進み、少数の高齢者だけで現行の行政サービスを支えていくのは大変だ。まだ、体力がある今のうちに、地元に残る子どもたちの多くが住む隣町と合併し、有利に合併交渉を進めよう」と説得したとする。この場合も、(B)のアプローチとなる。

つまり、同一の政策決定も、アプローチの仕方によって、(A)にも(B)にもなりうる。この際、本当に、どこまで「そうせざるをえない」のか。どこまで義務付けられているか。また、市町村長が深謀遠慮の末、国を悪者にして「そうせざるをえない」と説明したのか。逆に、事務的に伝えられた国の専門的助言を、全面的に信頼して従ったのか。様々なケースが考えられる。

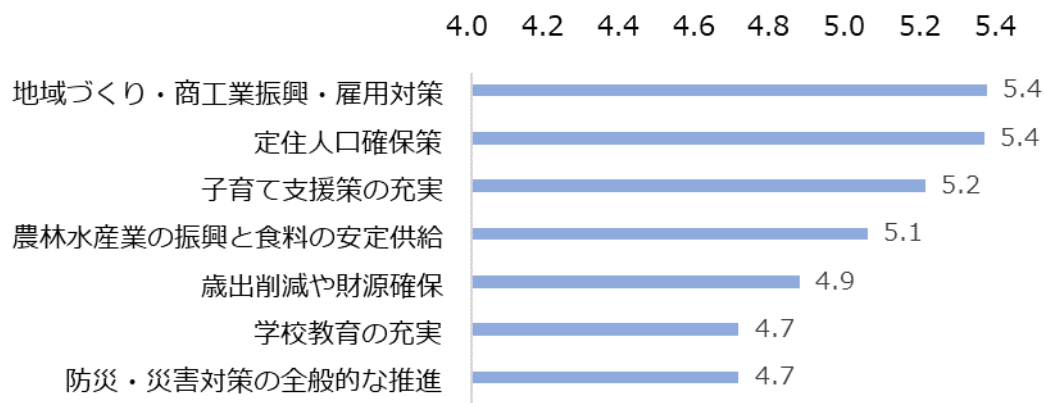
一般的には、(B)が分権時代の市町村長に想定されるアプローチである。しかし、す

すべての案件一切を、(B)によって合意形成するというのも大変なことである。敢えて「過去の習慣や国の方針」を持ち出す(A)も、リーダーシップを発揮するための便法の1つと、考えられる。「過去の習慣や国の方針」持ち出すことで、合意形成が容易になる面はいまだにある。果たして、現職の市町村長は、(A)(B)をどのように使い分けて重要課題に迫っているのだろうか。

この点を明らかにするために、本研究は、回答結果にもとづき、課題別に、政治判断の必要性を数値化した。すなわち、(A)「行政のルールや慣例を踏まえた判断」の必要性が「さらに強め」=1、「より強め」=2、「やや強め」=3、「(A)(B)とも同程度」=4とし、(B)「市町村長の政治的な判断」の必要性が「やや強め」=5、「より強め」=6、「さらに強め」=7とした。数値が高ければ高いほど、政治判断が必要であると市町村長が強調していることを示している。逆に、数値が低ければ低いほど、行政のルールや慣行に基づく行政判断が必要であると強調していることになる。

図表 3-1 は、問 3 (第 1~4 順位の合計) において 20%以上の市町村長が重視していると回答した政策課題 (対象数 7) ののみを取り出して表示している。果せるかな、今回の調査結果によれば、全体的に (B)、すなわち、市町村長の政治判断が必要であると回答した割合が高い。このうち、政治判断の必要性が特に強調されたのは、「地域づくり・商工業振興・雇用対策」、及び「定住人口確保策」であった。住民に直接サービスを提供するような政策に、市町村長が政治判断の必要性を強調する傾向がみられた。

図表 3-1 市町村長による政治判断の必要性



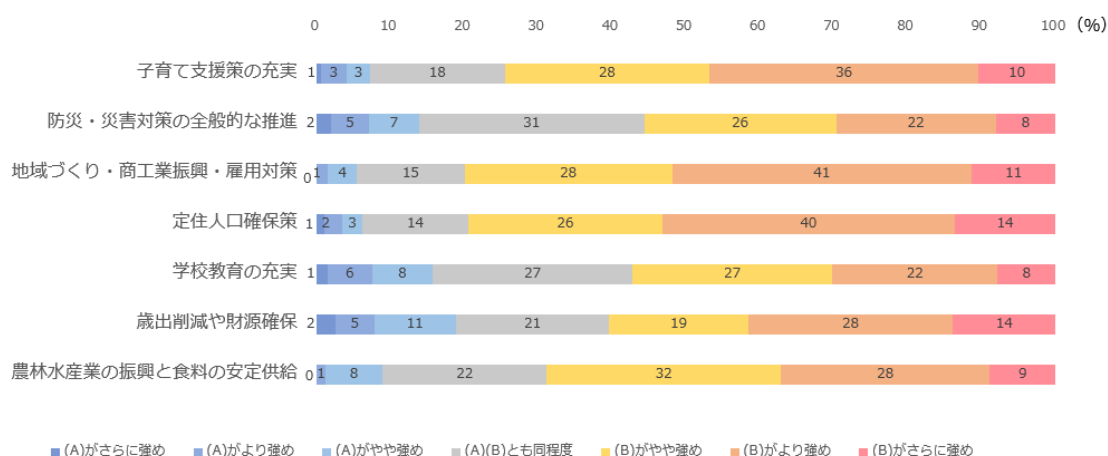
(注) (A)「行政のルールや慣例を踏まえた判断」が「さらに強め」=1、「より強め」=2、「やや強め」=3、「(A)(B)とも同程度」=4、(B)「市町村長の政治的な判断」が「やや強め」=5、「より強め」=6、「さらに強め」=7として評価した市町村長の回答を、政策ごとに平均した。

政治判断の必要性の違い

図表 3-2 は、重要とされた施策ごとに、「行政ルール VS 政策判断」に関する回答割合を帯グラフで示したものである。政治判断が行政ルールよりも必要と答えている市町村長の割合は、いずれにおいても7割程度となっている。そのなかでも、行政ルールを踏まえた判断が必要と回答した市町村長の割合が相対的に高いのは、「防災・災害対策の全般的な推進」や「学校教育の充実」である。

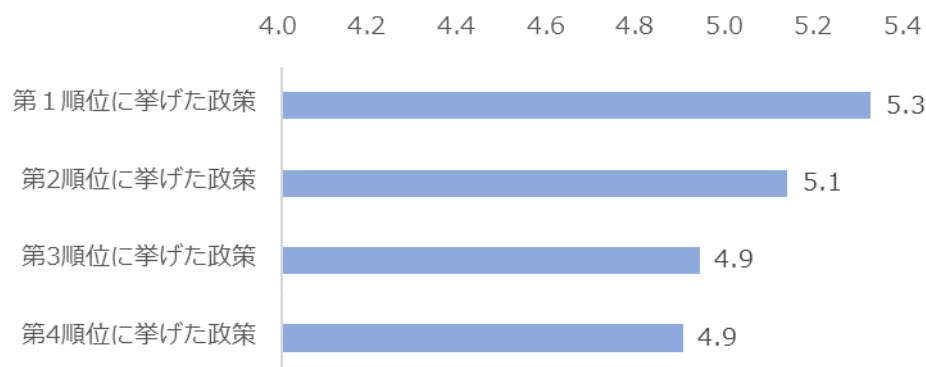
学校教育については教育委員会所管で政治的中立が求められる。また、防災・災害対策については専門の見地から科学的にリスクを軽減することも重要である。両施策とも政治的に「重視」することは重要であっても、政治的な裁量は求められていない点が、この結果に表れていると考えられる。

図表 3-2 「行政ルール (A)」と「政治判断 (B)」についての考え方



図表 3-3 は、市町村長が重視してきた課題の順位別に、政治判断の必要性をスコア化したものである。これによれば、「重視している課題ほど政治判断が必要である」と、市町村長が認識していることを改めて確認できる。

図表 3-3 問 3 の優先順位別にみた、市町村長による政治判断の必要性

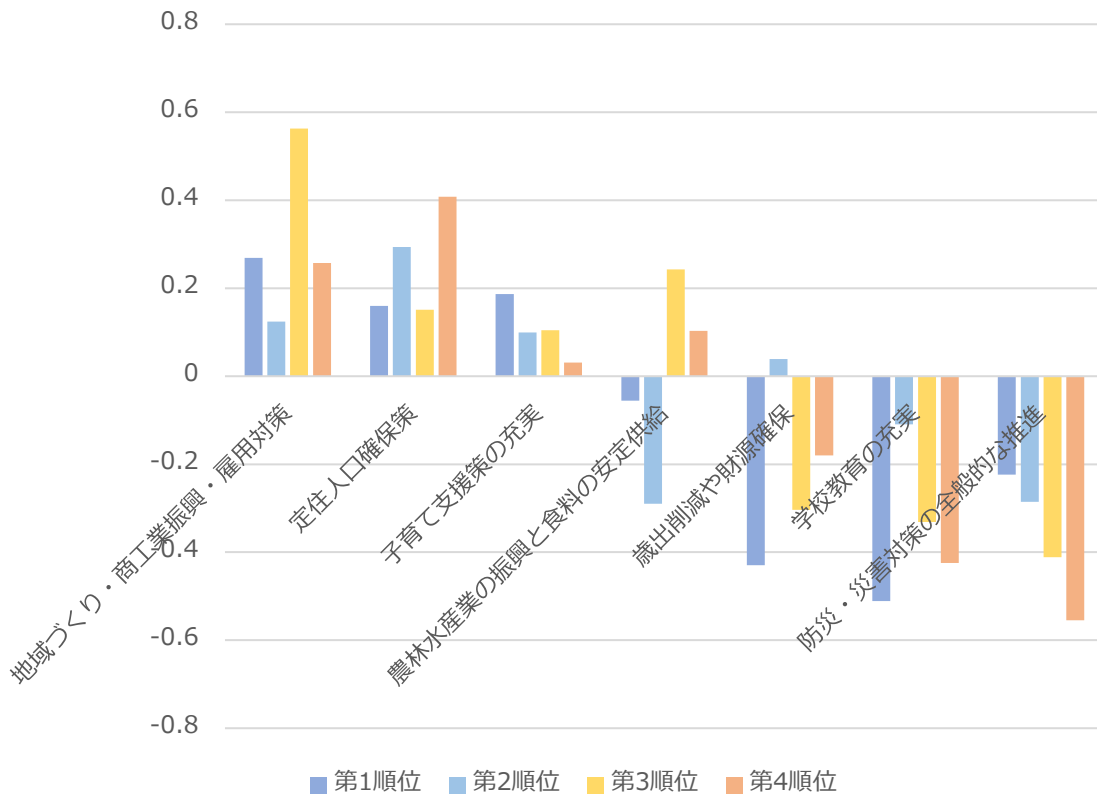


(注) (A)「行政のルールや慣例を踏まえた判断」が「さらに強め」=1、「より強め」=2、「やや強め」=3、「(A) (B)とも同程度」=4、(B)「市町村長の政治的な判断」が「やや強め」=5、「より強め」=6、「さらに強め」=7として評価した市町村長の回答を、重視する政策の優先順位ごとに平均した。

ここで図表 3-4 を見てほしい。図表 3-4 は、施策単位で順位ごとに、政治判断の必要性の認識を、第 1~4 順位に挙げた政策の平均値からの差で記述している。これによれば、政治判断の必要性が高いと認識される「地域づくり・商工業振興・雇用対策」「定住人口確保策」「子育て支援の充実」は、全ての順位において平均を上回って政治判断が必要とされているが、その多寡と順位には一定の関係がみられない。一方、政治判断の必要性が低いと認識される「歳出削減や財源の確保」「学校教育の充実」「防災・災害対策の全般的推進」についても、それぞれの施策の各順位において平均を下回る政治判断しか求められていないが、やはり、順位の多寡と必要性の認識には、明確な関係性を認めることができない。

ちなみに、Alesina and Tabellini (2008) は、「利害関係者が多岐にわたらない施策」「成果判別しやすい施策」「コミットメントを守り切れない施策」については官僚が担うべきであり、再選をインセンティブとする政治家は、複雑な住民選好に敏感でその利害調整に長けているとした。まさに、「歳出削減や財源確保」「学校教育の充実」「防災・災害対策の全般的推進」はそれに該当し、本研究のここまでの結論は、この見解と整合的である。

図表 3-4 政策分野ごとの政治判断の必要性に関する全政策平均（各順位）との差異



(注) 全施策における政治判断の必要性の平均値を0としている。政治判断の必要性が高いとの回答が多い場合は0より上に振れ、政治判断の必要性が低いとの回答が多い場合は0より下に振れる。

政治判断の認識の違いはなぜ生じるのか⁹

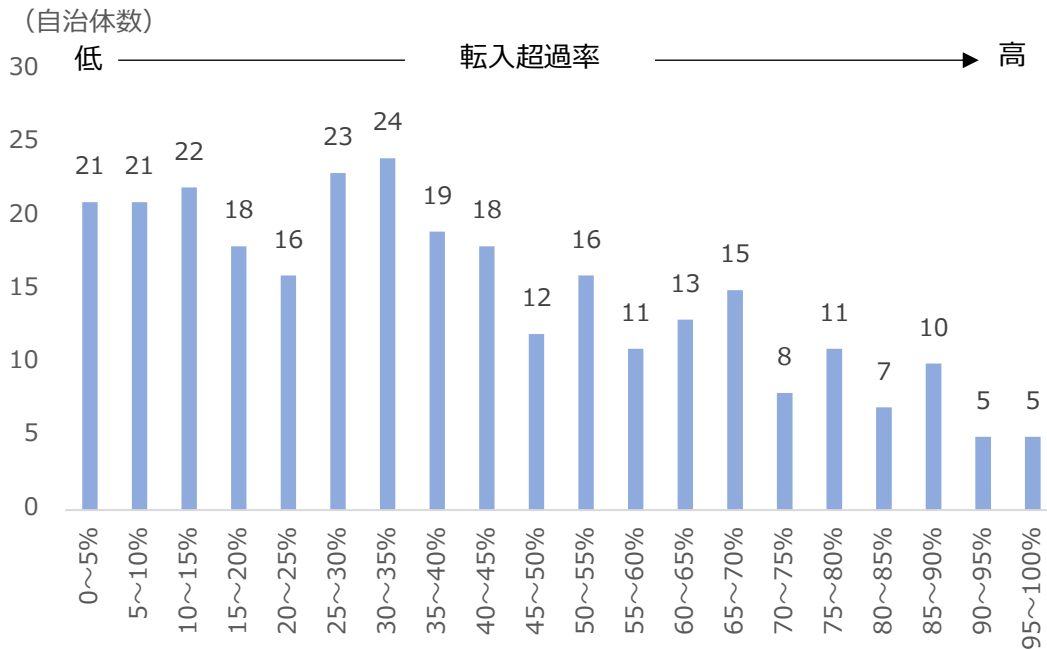
以上、政治判断の認識は、基本的に各施策の特性を反映したものであることを確認できた。このほか、政治判断の認識のあり方に影響を与えている要因として、どのような要因が想定できるのか。①市町村の経済社会環境のほか、②市町村長の個人的属性、③市町村の役割と権能の違いが考えられる。以下、検証してみよう。

図表 3-5 は、市町村を転入超過率が低い順から 5%のクラスごとに並べ、それぞれのクラスで「定住人口確保策」施策を重要施策としてあげた市町村数を記述したものである。これによれば、転入超過率が低い市町村において、政治判断の必要性が高いと考えられている「定住人口確保策」施策が重要施策として位置付けられる。また、図表 3-6 は、横軸に「第1次産業従業者比率」の低い順番に並べたクラスごとに「農林水産業の振興と食料の安定供給」について同様の作業を行っている。これによれば、第1次産業従業者比率が高い市町村ほど、「農林水産業の振興と食料の安定供給」を重要施策としている傾向がみられる。ここから、政治判断の認識に、明らかに①経済社会環境が影響

⁹ 本項目の推計は中川雅之が行った。

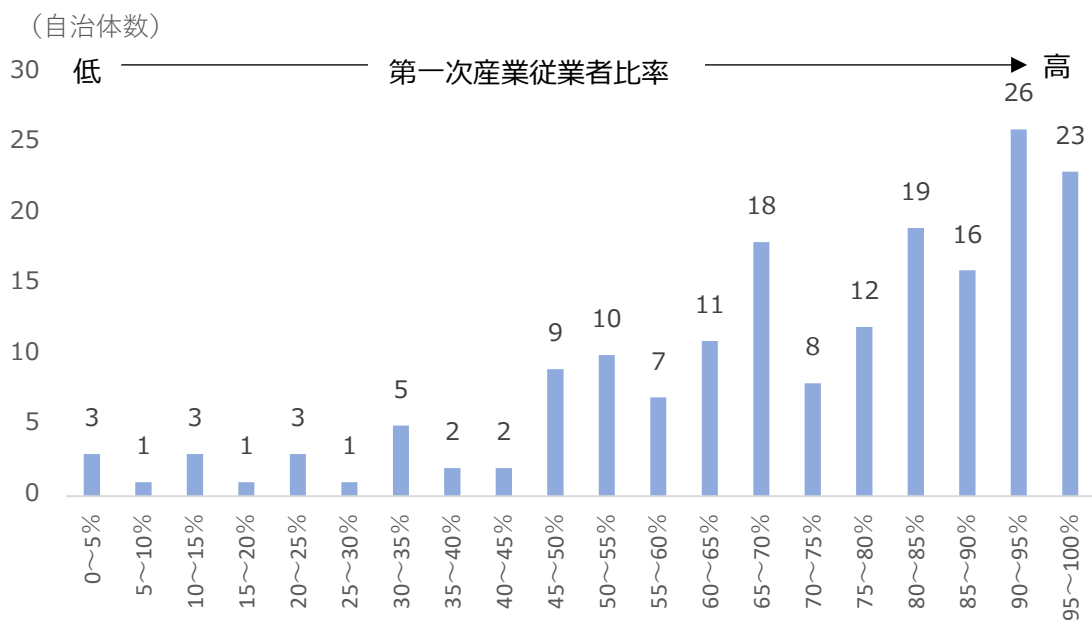
を与えていることを類推できる。

図表 3-5 「定住人口確保策」を重要政策とした市町村数



(注) 上記計数は、回答があった市町村を、人口増加率の高低で 20 分位に分け、各グループで「定住人口確保策」を重要施策に挙げた自治体数を示す。

図表 3-6 「農林水産業の振興等」を重要政策とした市町村



(注) 上記計数は、回答があった市町村を、人口減少率の高低で 20 分位に分け、各グループで「農林水産業の振興等」を重要施策に挙げた自治体数を示す。

そこで、各市町村の各順位の「政治判断の必要性」を平均した「政治判断の必要性指標」を被説明変数として、①の観点から「転入超過率」「総人口」「第1次産業従業者比率」「第2次産業従業者比率」「経常収支比率」を説明変数に設定して最小二乗法（OLS）によって各要因の影響をみる。また、②の観点から「市町村長の年齢」「当選回数」「リスク選好度」を採用した。リスク選好度は、0～10の尺度でリスクをどの程度とるのかを答えてもらったものである。本来、生まれもったものであり、あまり変化するものではない。詳しくは、第6章を参照されたい。さらに、③の観点から政令指定都市、中核市、特別区、町村を除いた一般市（施行時特例市を含む。以下同じ）をサンプルとして取り出して、同様の推計を行った。

①と②の観点から、市町村長の政治判断の必要性を説明しようとしたのが〔推計1：全市町村〕、③の観点を加えて一般市のみで推計を行ったのが〔推計2：一般市〕である。以下の図表3-7は、推計に用いた変数の記述統計である。総人口の平均値は約6万人であるが、標準偏差は約14万人とばらつきが大きい。第1次産業従業者比率、及び第2次産業従業者比率の平均値はそれぞれ3%、27%である。経常収支比率の平均値は89%、標準偏差は6%である。また、市町村長の平均年齢は64歳であり、標準偏差は8.6歳となっている。当選回数の平均値は2.4回、最高回数は11回である。また、リスク選好度の平均値は6.4となっている。

図表 3-7 実証分析に用いた変数の記述統計

変数名	平均	標準偏差	最小値	最大値	定義
被説明変数					
政治判断の必要性	5.08	0.87	1.75	7.00	新型コロナウイルスの感染が拡大する前から、重視してきた4つの政策課題について、1～7でスコア化された「市町村長の政治判断の必要性」の平均値(低いほど「行政におけるルールや慣例に基づく判断」の必要性が高く、高いほど「市町村長による政治的な判断」の必要性が高いことを表す)
説明変数					
総人口(人)	60,119	139,940	335	1,952,356	各市町村の総人口(2015年)
転入超過率	-0.0042	0.0069	-0.0355	0.0388	各市町村の転入超過率(2015年)
第1次産業従業者比率	0.0264	0.0348	0.0000	0.2828	第1次産業従業者の前従業者に占める比率
第2次産業従業者比率	0.2738	0.1103	0.0329	0.7015	第2次産業従業者の前従業者に占める比率
経常収支比率	0.8930	0.0627	0.6250	1.1260	各市町村の経常収支比率(2017年)
市町村長年齢(歳)	64.1	8.6	32.0	87.0	首長の年齢
当選回数(回)	2.4	1.4	1	11	首長の当選回数
リスク選好度	6.4	1.7	1	10	「あなたは通常、リスクを進んでとりますか。それともリスクを避けようとしませんか」の回答結果(0=「まったくリスクをとらない」、10=「とても進んでリスクをとろうとする」)

図表 3-8 は、実証分析の結果である。〔推計1：全市町村〕では、①の経済社会環境の観点からは、「転入超過率」と「第2次産業従業者比率」に関して正で有意な係数が推定された。これは、人口の社会増加率が高く、また、企業や工場の誘致が必要な地域の

市町村長ほど、政治判断を強調する政策を採用する傾向にあることを示している。逆に、人口減少やサービス経済化が進むと、地域の成長率が抑制され、政治判断の必要性があまり強く認識されないことを示している。これは、それらの地域の市町村長が、行財政改革などの政策を採用する傾向があることを意味する。また、「転入超過率」については、強い政治判断を発揮したからこそ、同時に、地域への転入や工場の誘致が進んだ面もある。さらに、「第1次産業従業者比率」については、有意な結果とはならなかった。

②市町村長の個人的属性の観点からは、「リスク選好度」が正で有意な係数となった。つまり、進んでリスクをとろうとするタイプの市町村長ほど、政治判断を強調する傾向にある。また、「市町村長年齢」が弱いもののマイナスの結果が得られた。これには、加齢とともに保守的な傾向が強くなること、年長者として、まかせるべき事務的な仕事と政治判断すべき大きな仕事の使いわけがうまくなることなどが考えられる。

また、③市町村の役割と機能の違いの観点からは、「経常収支比率」に関連して、一般市のみでデータを推計を行った場合に、負の有意な係数が推定された。経常収支比率は、人件費や扶助費などの義務的経費が、地方税や交付税などの経常的な収入に占める割合を示したものである。人口規模や産業構造による影響を除くと、経常収支比率が低い団体の市長ほど、政治判断を強調する傾向にあることを意味する。これは、経常収支比率が低い、つまり、裁量で使える義務的経費の割合が低い団体ほど、政治的な手腕を発揮できる余地が広がるためと考えられる。他方、全市町村を対象とした〔推計2：一般市〕では、有意な符号とはならなかった。これは一般市とそれ以外指定都市・中核市・町村に関しては、県費負担教職員人件費、道路事業費、生活保護費の有無など、歳入・歳出項目が構造的に異なり、経常収支比率の水準が大きく異なるためと考えられる¹⁰。

¹⁰ なお、本推計は、逆因果関係のほか、内生性の問題もある。

図表 3-8 政治判断の必要性に関する実証分析結果

	推計1：全市町村	推計2：一般市
ln総人口	0.0433 (0.0269)	-0.0645 (0.0905)
転入超過率	12.929*** (4.8621)	16.8247 (12.5061)
第1次産業従業者比率	0.949 (0.9998)	4.9237 (4.3428)
第2次産業従業者比率	0.9775*** (0.2796)	1.0686** (0.5089)
経常収支比率	-0.7635 (0.5355)	-2.1578** (1.076)
市町村長年齢	-0.0079** (0.004)	-0.0015 (0.0057)
当選回数	0.0267 (0.0243)	0.0653 (0.0405)
リスク選好度	0.099*** (0.0186)	0.1166*** (0.0271)
定数項	4.8916*** (0.5853)	6.7071*** (1.6054)
調整済み決定係数	0.0721	0.0852
観測値数	776	305

(注) 括弧内の数字は標準誤差。*は10%、**は5%、***は1%水準で統計的に有意であることを表す。

第4章 組織運営の方針

組織運営のあり方については、大多数の市町村長が同じ傾向の回答をした。「自律型」「プロジェクト単位で業務を進める」「チーム単位でビジョンを策定」する組織が望ましいとするものであった。政策決定については、「全体利益を重視」し、「一定期限内に結論を出す」という回答が多く、人事評価については「プロセス重視」するものの、給与については「成果主義」を重視する市町村が多い。

リーダーシップを支える組織運営とは

次に、行政組織を中心に、市町村長による組織運営のあり方を検討しよう。今回の調査において、組織運営のあり方に関しては、図表 4-1 のとおり、基本的な 7 つの問いを、2 つの考え方のうちどちらか近いものを選択する方法で投げかけた。

図表 4-1 組織運営のあり方

人事評価	1. 人事評価は、成果ではなく、努力や過程を重視した方がよい。
	2. 人事評価は、努力や過程ではなく、成果を重視した方がよい。
職員の給与	1. 職員の給与は、成果ではなく、努力や過程を重視した方がよい。
	2. 職員の給与は、努力や過程ではなく、成果を重視した方がよい。
意思決定の期限	1. 議論が対立し、あらかじめ定めた期限を過ぎた場合でも、双方が合意するまで期間を延長し、議論を続けるのが望ましい。
	2. 議論が対立し、あらかじめ定めた期限を過ぎた場合には、多数決や長の判断により、結論を出すのが望ましい。
意思決定の内容	1. 公平な配分が犠牲になっても、全体の利益を拡大するのが望ましい。
	2. 全体の利益が犠牲になっても、公平な配分を実現するのが望ましい。
組織のあり方	1. 市町村長自身による指示・命令を重視する、統制型の組織が望ましい。
	2. 現場の職員の意思決定や判断を重視する、自律型の組織が望ましい。
業務の進め方	1. 分野横断的な新課題に効果的に対処するためには、既存の部・局・課を再編してその事業組織単位で活動する方がよい。
	2. 分野横断的な新課題に効果的に対処するためには、既存の部・局・課を超えたプロジェクトチームを編成して活動する方がよい。
行政のビジョン	1. 行政のビジョンを作る上では、チーム単位での活動が重要である。
	2. 行政のビジョンを作る上では、個人単位での活動が重要である。

今回の調査での1番大きな組織運営に係る問いかけは、「市町村長自身による指示・命令を重視する統制型組織」と、「現場の職員の意思決定や判断を重視する自律型組織」のどちらか望ましいかを、訊ねるものである。組織規模の大小にかかわらず、日本の自治体がこなさなければならない業務は多岐に及んでおり、専門化・分業化が進んでいる。人口規模の小さい団体でも、1人の市町村長で広範囲にわたって仔細に指示することは困難であり、一般原則としては、「現場の職員の意思決定や判断を重視する自律型組織」が望ましい。しかし、その一方で、行政組織内においては市町村長だけが選挙で選ばれる「外様」である。役所内部における事務的決定が終始先行し、市町村長の主体性が発揮できないでいるとの指摘もある。「市町村長自身による指示・命令を重視する統制型組織」を提唱する市町村長が、どの程度存在するのかを把握することは、興味深いところだった。

また、これに関連して、行政ビジョンの策定に際して「チーム単位」の活動か、「個人単位」の活動を重視するかを訊ねている。一般的には、組織としての活動を重視し、「チーム単位」の活動が行政運営のベースになると考えられる。しかし、役所のなかで、傑出した側近や逸材が「キーパーソン」となって、庁内調整やまちづくりが進むケースは、これまでもみられた。ブレイクスルーを期待して突き抜けた個人を重視し、リーダーシップを発揮する市町村長も存在するものと想定される。

あわせて、既存組織で対応できない分野横断的な課題がある場合に、組織を再編して対応するかどうかを質問している。一般に、組織再編はリーダーがその姿勢を端的に示し、意図する組織運営を恒久化できる有効な方策の1つである。実際、地方自治法の改正に伴って、都道府県の部制例示がなくなって以来、独自の組織再編を行っている自治体は少なくない。ただし、既存組織を改変することには、働く職員からの反発も考えられる。既存組織には敢えて手をつけず、課題ごとに部局横断的なプロジェクトチームを作って対処するほうがより実効的だとの指摘もある。現時点において市町村長が、リーダーシップを発揮するに際して、どちらを選好しているか、改めて意見を訊いた。

さらに、近年、行われた地方公務員法改正に伴って、人事運営の基本として義務づけられたのが、人事評価である。人事評価の運営方針や、それに係る勤勉手当等の支給、昇給のあり方は、市町村長のリーダーシップとも密接にかかわっている。人事評価については、成果とプロセスのどちらを重視するか。職員の給与については、成果主義を重視するか、結果としての年功序列を否定しないか、端的に質問した。

最後は、意思決定の内容と期限である。合意形成に至らず所要の時間を使い切ってしまった場合、リーダーシップを「合意するまで期間を延長し、議論を続ける」ことに使うのか。もしくは、期限内に結論を出すことに使うのかによって、方向性は大きく異なる。また、「公平な分配が犠牲になっても、全体の利益を拡大することが望ましい」と

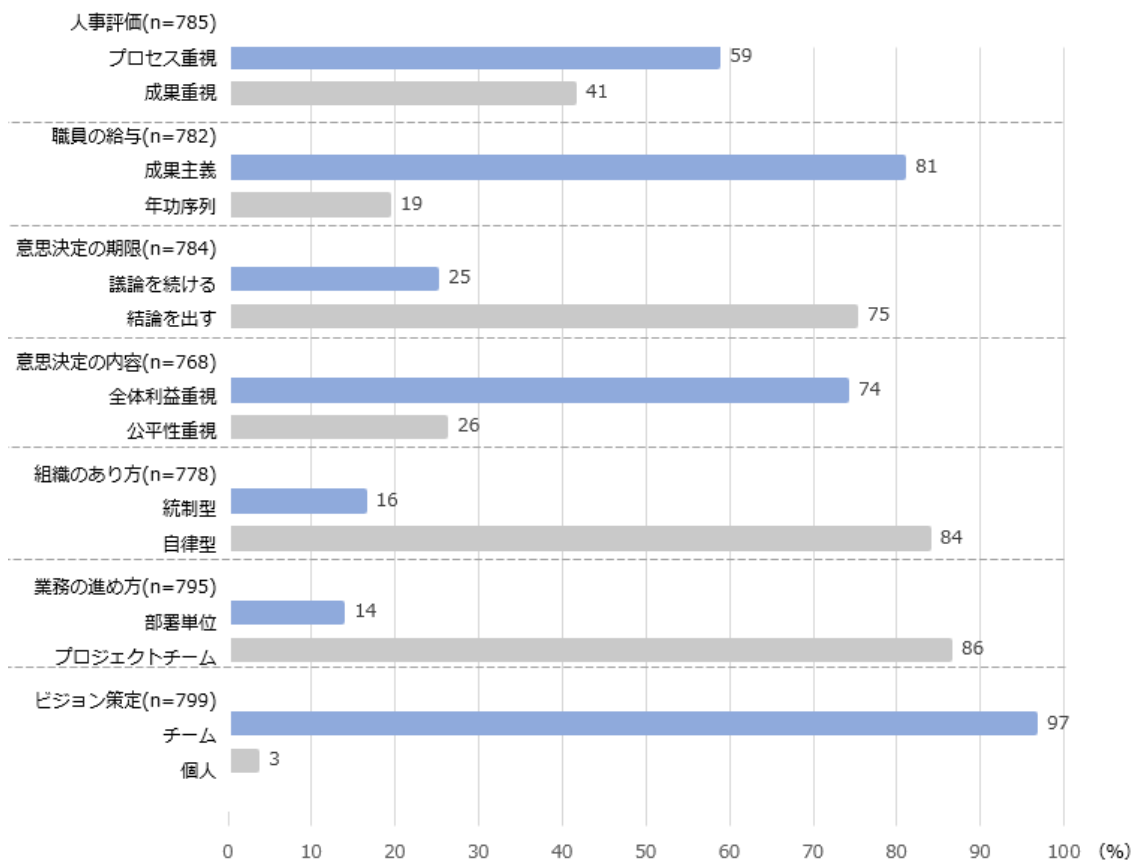
考えるのか、「全体の利益が犠牲になっても、公平な分配を実現するのが望ましい」と考えるのか。ここではパレート最適¹¹を超えた政策決定を、現役の市町村長がどの程度、意識しているのかを、質問した。

これら質問に対する回答結果を示したのが、図表 4-2 である。市町村長の回答は、こちらの予想を超えて、極めて明快だった。すなわち、大半の市町村長は、トップが逐次指示をする「統制型組織」より、積極的対応を期待する「自律型組織」を意図し、分野横断的な課題には既存の「組織を再編」してのぞむのではなく、各部署から人員を選抜して「プロジェクトチーム」で対処する。行政ビジョン作成に関しては、傑出した「個人」の活動に期待するよりも、組織全体の「チーム単位」で策定する。一方で、人事評価に対する考え方は、拮抗しているものの、「成果よりもプロセスを重視」という過程重視の考え方が過半数を超えた。こうした「自律型組織」「プロジェクトチーム」「チーム単位」「プロセス重視」の各点は、日本の自治体組織から連想される項目が並んだ。ボトムアップの組織対応を重視してきた「戦後日本の官僚制」論の主張と同じである。

ところが、意思決定の内容については、やはり、大半の市町村長は、「全体利益を重視」して、一定期限内に「結論を出す」とし、職員給与は、「年功序列」ではなく「成果主義」に基づいて支給するとしている。しかし、その一方で、人事評価は「プロセス重視」でありながらも、職員の給与は「成果主義」が大半であるなど、一見、回答が首尾一貫していないようにみえる点もある。果たして、伝統的な組織運営が支配的な「過程」に対する認識が、「全体利益を重視して一定期限内に結論を出す」姿勢や成果主義を生み出しうるのだろうか。以下で、この点をさらに詳しくみていく。

¹¹ 一部の人の満足を増やすことなしには、いかなる人の満足も増すことができない状態のこと。

図表 4-2 組織運営をする上での考え方

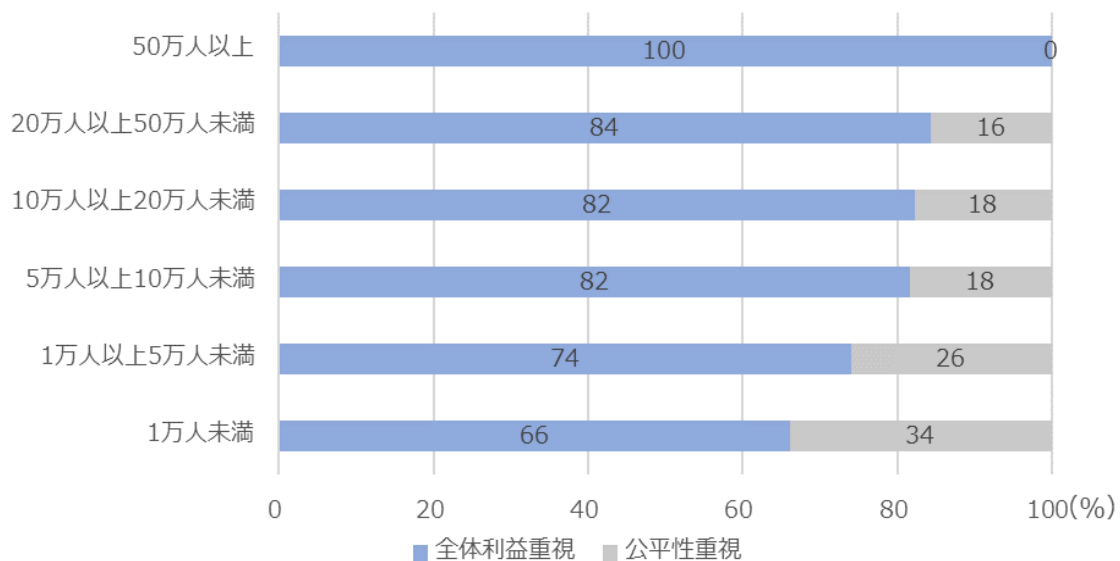


(注) 数字は全体の回答における選択肢の回答割合。

組織運営の考え方を人口規模別にみると

組織運営の考え方を人口規模別にみると、「意思決定の内容」について、人口規模が大きいほど、公平性を犠牲にしても全体利益を重視するとの回答が多い（図表 4-3）。大都市であれば対象人口が多く、利害集団も多様なので、全員合意を図ることは難しい。一方で、小規模な自治体では、市町村長と「顔が見える関係をもつ」固定的な住民が多いうえ、利害集団も少ない。今後のまちづくりを協働することを考えると、メンバー間にしこりを残さず、なるべく全員が満足するよう、公平な意思決定を心掛けているものと考えられる。

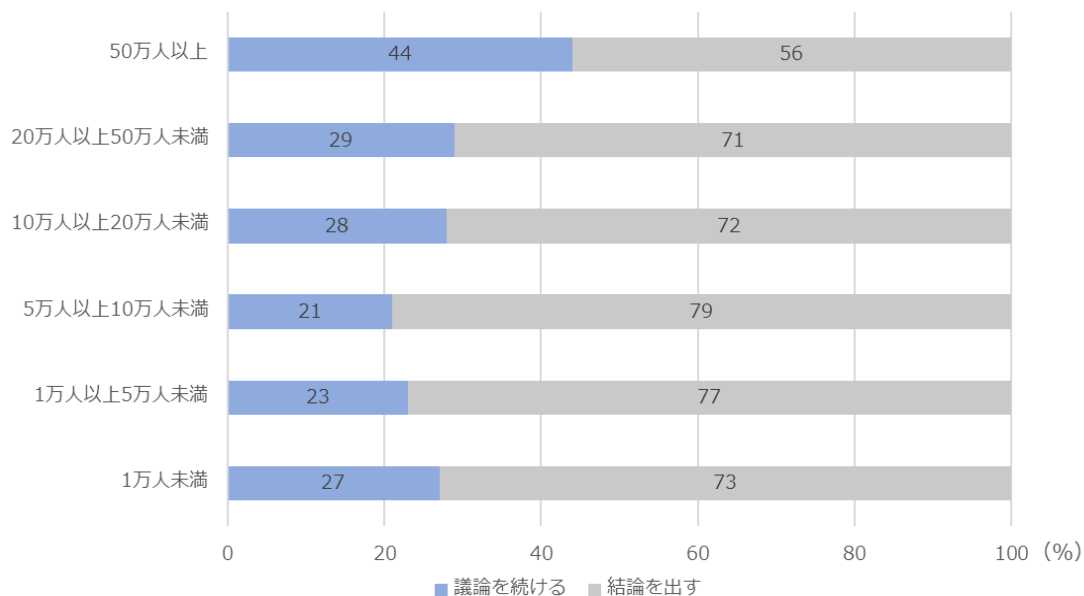
図表 4-3 人口規模別、「意思決定の内容」についての考え方



(注) 数字は「全体利益重視」(左)と「公平性重視」(右)の回答割合。

また、「意思決定の期限」については、「結論を出す」と回答する割合がどの規模でも7割程度以上になった(図表 4-4)。一方で、大規模な自治体では、他の人口規模の自治体と比べて、「議論を続ける」とする割合が比較的高い。ただし、大規模な自治体においては、会派を中心とした議会運営が行われている。党派別に賛否が分かれるなかで、なるべくすべての会派が同意できるよう、日常的に努力されている。これに対して、一定の人口規模以下の自治体においては、無所属が多く、党派別に異なる意見が対立することが少ない。日常的に会派を前提に意見調整する機会自体が限られているのであり、この感覚の違いがアンケート結果の相違を生み出している可能性がある。事実、全員合意とならない案件数は、人口規模の大きい自治体のほうが多い。一方、中規模の自治体で「結論を出す」割合が大きいのは、大規模な自治体ほどは会派の対立が激しくなく、他方、小規模な自治体ほど顔が見える関係でもないため、比較的、結論を出しやすい、という特性を持っていることも考えられる。ただし、このアンケート調査においては、人口 50 万人以上のサンプル数は 11 と限られた数にとどまっている点に留意したい。

図表 4-4 人口規模別、「意思決定の期限」についての考え方



(注) 数字は「議論を続ける」(左)と「結論を出す」(右)の回答割合。

組織運営方針の違いを生み出している要因¹²

そこで、組織運営に対する考え方に基づいて、改めて市町村長を類型化してみる。組織運営に関する7つの問に対する回答のうち、多くの市町村長が同じ回答をした問いを除くと、次の3つが残る。これらの問に対する回答から、次のとおりにカテゴリー1と2に分類した。

図表 4-5 カテゴリー分類

	質問	回答
カテゴリー1	職員の給与	成果主義
	意思決定	期限を重視
	意思決定の内容	全体の利益を重視
カテゴリー2	カテゴリー1以外の市町村長	

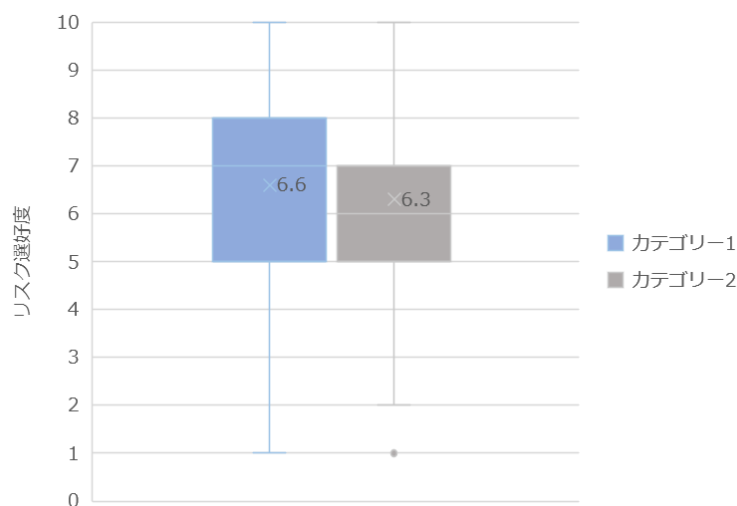
¹² 該当する分析は中川雅之が行った。

リスク選考度が高く、比較的年齢層の若い市町村長がカテゴリー1に該当

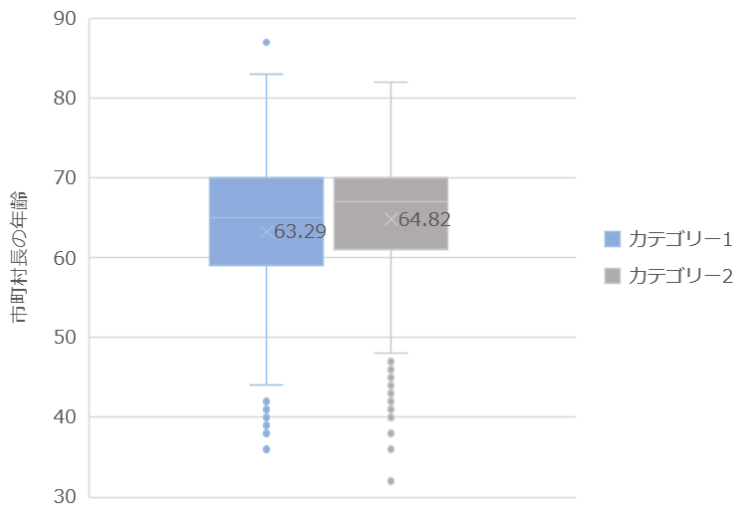
最初に、カテゴリー1 とカテゴリー2 の市町村に関して、市町村長のリスク選好度と年齢を比較したのが、図表 4-6 である。リスク選好度については、カテゴリー1 の市町村は平均 6.6 でカテゴリー2 の市町村は 6.3 であり、t 検定を行って有意な差を確認できた。

また、市町村長の年齢についても、カテゴリー1 の市町村は平均 63.29 歳、カテゴリー2 の市町村は 64.82 歳であり、有意差を確認できた。つまり、リスクを取る傾向にあり、比較的若い市町村長の自治体において、「成果主義」に基づく職員給与の支払い、「期限を重視」した意思決定、「全体の利益」を重視した意思決定を行っている傾向が確認できた。

図表 4-6 カテゴリー1 とカテゴリー2 の市町村の属性の相違¹³



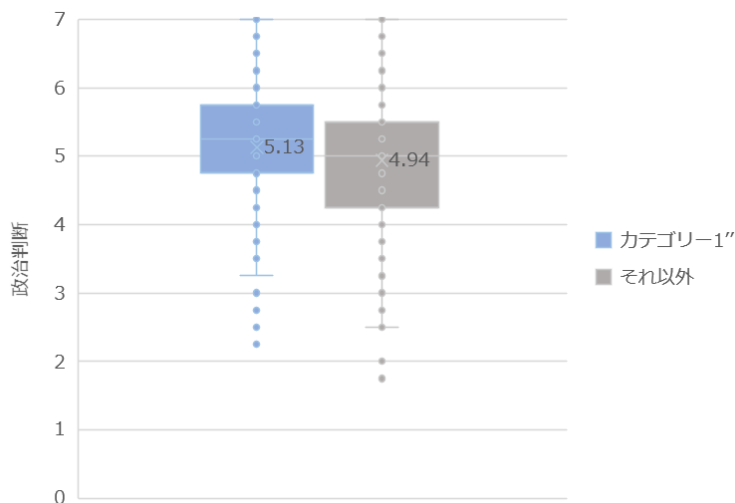
¹³ 箱ひげ図の箱の両端は 25 パーセンタイル、75 パーセンタイルを示し、箱の中の垂直線は 50 パーセンタイル（中央値）を示している。「×」は平均値を示している。箱の両端についているひげは、箱の端から、1.5×四分位範囲（75 パーセンタイルと 25 パーセンタイルの差）の範囲内にある最も遠い点まで伸びている。ひげの長さを超えた観測は、外れ値として「・」で示している。



組織運営の考え方と政治判断

次に、意思決定の方向性と政治判断の関係について検証する。「意思決定の内容」についての質問では、「全体の利益を重視する」、あるいは「公平な配分を重視する」から市区町村長の考えに近いものを1つ選んでもらった。政策判断の基準と「全体の利益を重視する」と答えた市町村長をカテゴリー1”とし、それ以外の市町村長と、政治判断を必要とする数値を比較したのが図表 4-7 である。すなわち、カテゴリー1”の平均 5.13 は、それ以外の平均 4.94 より、わずかながらに高く、全体の利益を重視している市町村長は、他の市町村長よりも政治判断をより強調する傾向にあることを確認できた。

図表 4-7 組織運営方針による市町村の差異



第5章 改革の障害要因

改革を進める上での障害要因として、「財源が不足していること」を、4分の3の市町村長が指摘している。「市町村長と議会が対立していること」や「住民が協力的でないこと」は、約半分の市町村長が障害だと認識している。それらをより強く障害要因だと認識しているのは、人口規模の多い都市の市町村長である。

さらに、「現行の法制度等を前提とした国・県等との調整が進まないこと」は、「市町村長と議会が対立していること」や「住民が協力的でないこと」よりも、改革を阻む障害として認識されている程度は、やや低い。高齢化の進む分権型社会においては、国や県との調整よりも、自治体内の合意形成に、リーダーシップが期待されている。

役所・地方議会内の問題が深刻化

翻って、市町村長の改革を阻む障害要因はどこにあるのか。アンケート調査では、「役所・地方議会内」「地域内」「地域外」に大別できる13項目にわたって、何を障害と認識しているか市町村長に質問した。それぞれについて、「はい」「いいえ」「どちらでもない」のうちもっとも当てはまるものを選んでもらっている。

図表 5-1 アンケート13項目の3つの区分

区分	アンケート調査の質問項目
役所・地方議会内の問題	「財源が不足していること」「市町村長と議会が対立していること」「職員の数や質が不十分であること」「メディアを活用した情報発信が弱いこと」「市町村長が業務で多忙なこと」
地域内の問題	「住民が協力的でないこと」「自治体域内におけるコミュニティ間で対立がある」「住民間の関係性が希薄で、人的ネットワークの構築が進まないこと」「協働する地域団体や中間的組織が不足していること」「有力な地元企業や民間団体が衰退していること」
地域外の問題	「現行の法制度等を前提とした国・県等との調整が進まないこと」「他の自治体との広域連携が進まないこと」「地域外企業の協力が得られないこと」

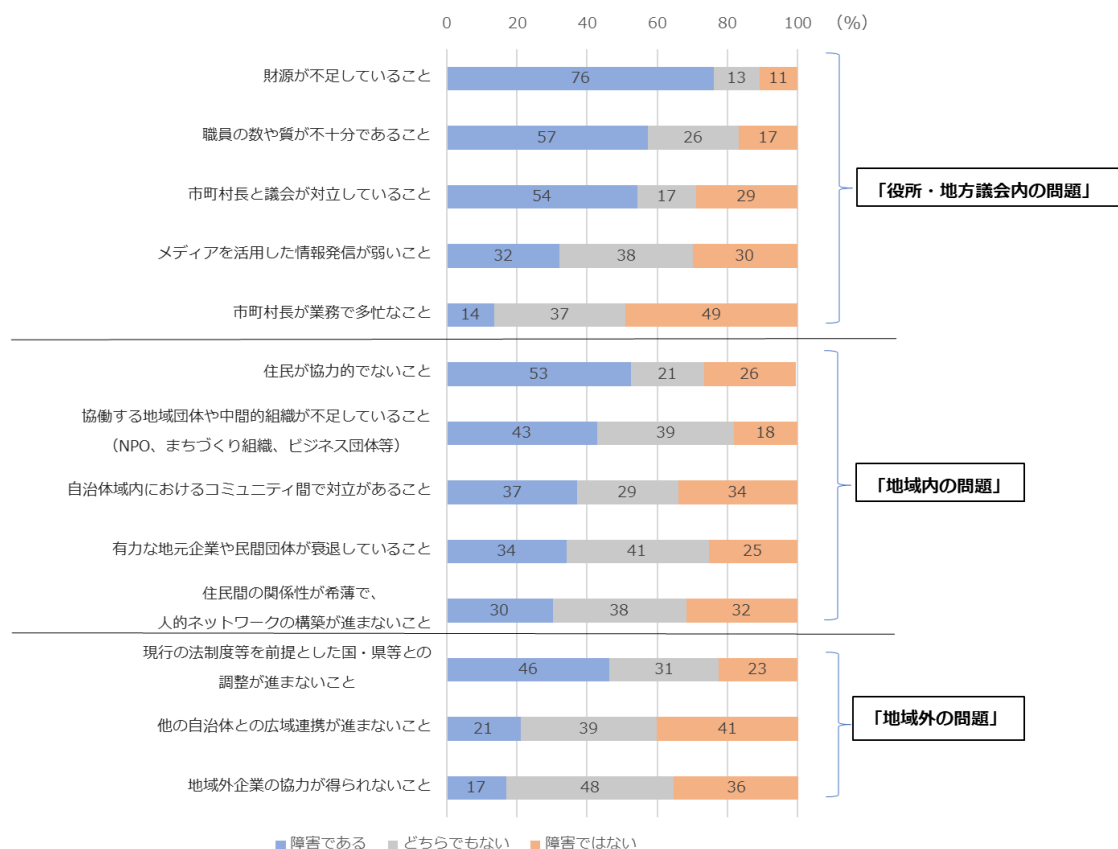
今回の調査結果は、図表 5-2 のとおりである。これによれば、「財源が不足していること」(76%) がもっとも多い。人口減少・超高齢化の時代にあっても、「金さえあればなんとか」との思いが、市町村長にはいまだ強い。次いで多いのは、「職員の数や質が

不十分であること」(57%)や「市町村長と議会が対立していること」(54%)などであり、役所・地方議会内の問題が上位を占めている。

また、地域内では「住民が協力的でないこと」(53%)、「協働する地域団体や中間的組織が不足していること」(43%)の順で上位に指摘されている。地域外では、「現行の法制度等を前提とした国・県等との調整が進まないこと」(46%)が高かった。なお、留意してほしいのは、「地域外の問題」を障害と感じる程度が、他の2つの課題よりも少ないことである。すなわち、「現行の法制度等を前提とした国・県等との調整が進まないこと」よりも、「市町村長と議会が対立していること」や「住民が協力的でないこと」の方が、改革を阻む障害であると認識されている。

地方分権改革一括法が施行されて20年経過し、構造改革特区制度や提案募集方式も定着してきた。超高齢化の進む分権型社会においては、国や県との調整よりも、自治体内の合意形成に、リーダーシップが期待されているのである。

図表 5-2 改革を進める上での障害

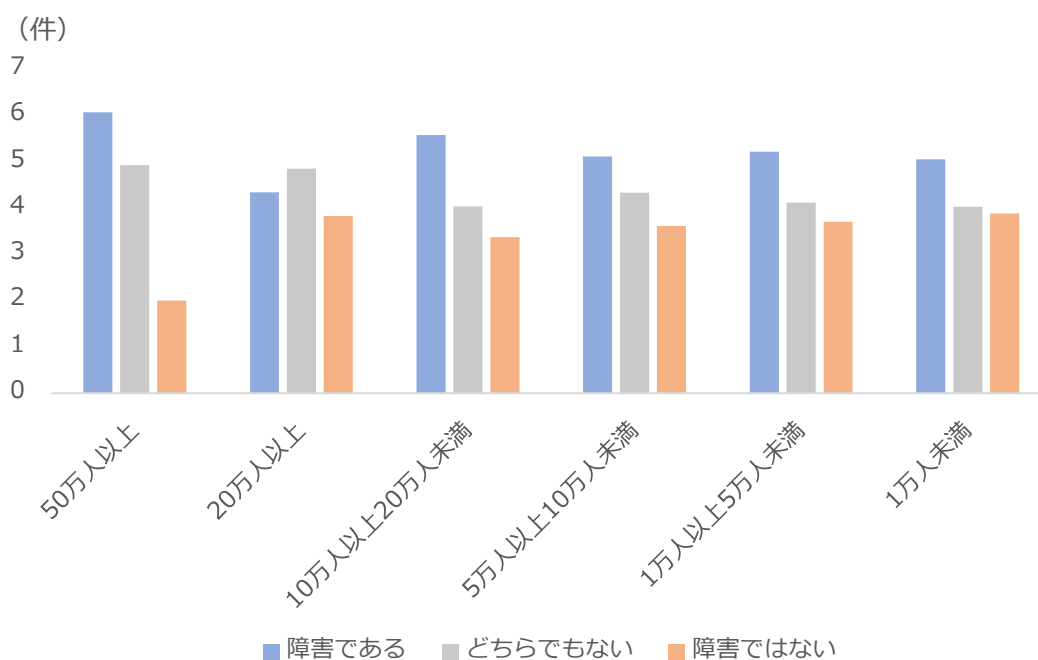


(注) 計数は市町村長の回答数の割合。

障害をどう乗り越えるのか

図表 5-3 は、人口規模別に「障害である」という回答を得た設問の件数と、「障害ではない」という設問の件数を整理したものである。これによれば、基本的には、人口規模の大きい市町村長ほど、「障害である」課題が増えている。大きい自治体の市町村長ほど、使える行政資源も多いが、対処しなければならない課題も、また、多くなるものと考えられる。逆に、人口規模の小さい自治体ほど、「障害である」課題の件数は低下し、「障害ではない」は増加している。

図表 5-3 都市規模でみた障害に関する回答の平均件数



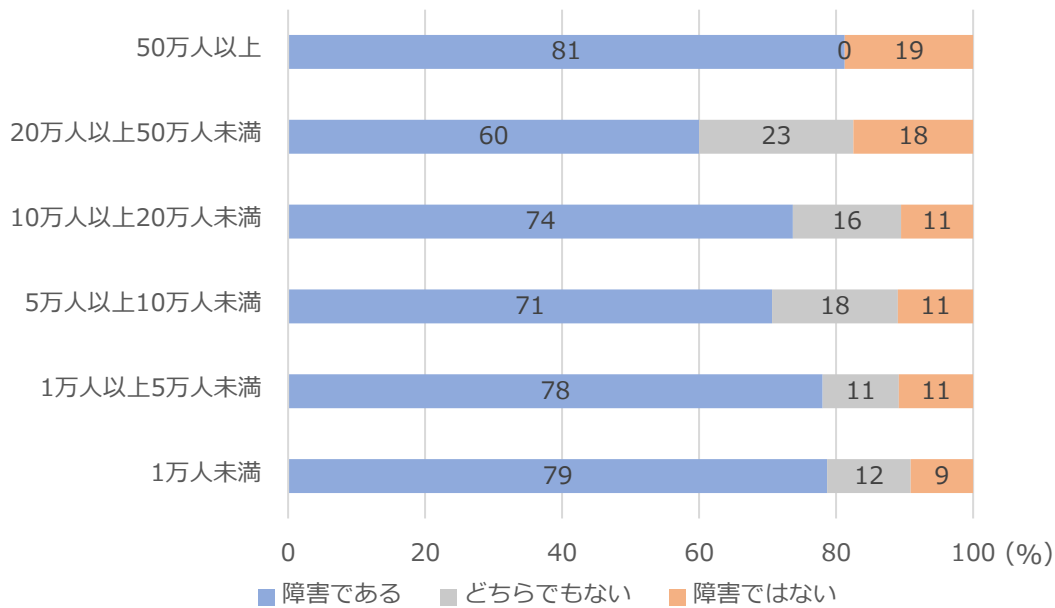
(注) 質問した障害要因 13 項目の内、市町村長の回答別平均件数。

ここで、「障害である」と感じている課題が何かを見ると、人口規模にかかわらず、財源、あるいは、職員の数や質を上げている市町村長が多い。なかでも、人口規模の小さな団体の市町村長ほど、「財源が不足していること」「職員の数や質が不十分であること」など、基本的な行財政力の不足を指摘している。また、「協働する地域団体や中間的組織が不足していること」「有力な地元企業や民間団体が衰退していること」「地域外企業の協力が得られないこと」なども、全体傾向よりも多くの市町村長が「障害である」と考えている。

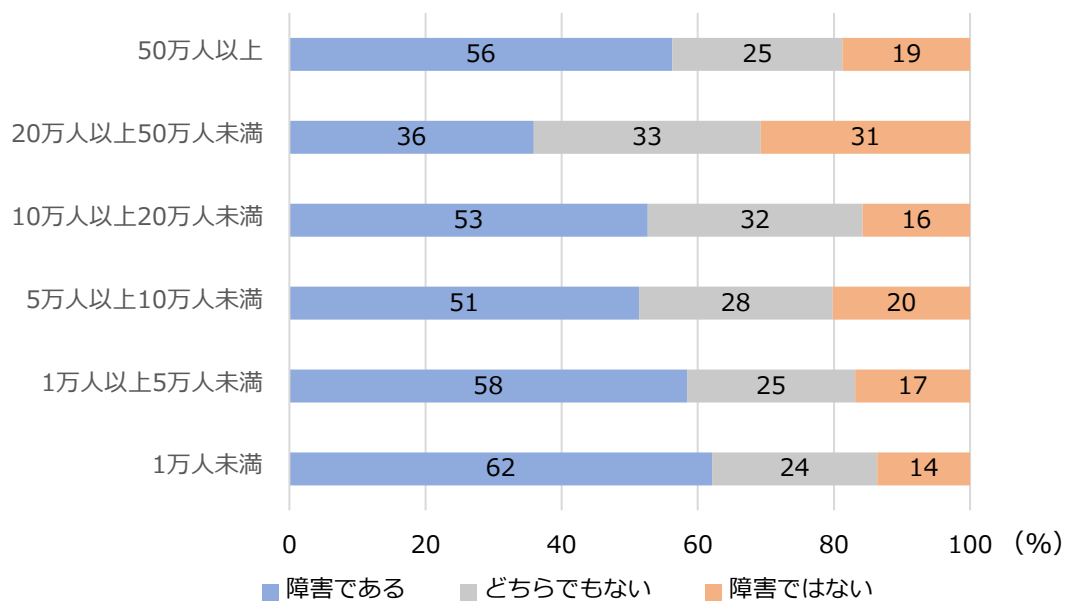
その一方で、規模の小さい市町村長は、「住民が協力的でないこと」「自治体域内にお

けるコミュニティ間で対立があること」「住民間の関係性が希薄で、人的ネットワークの構築が進まないこと」などは、障害と認識していない。また、「現行の法制度等を前提とした国・県等との調整が進まないこと」は「障害がある」とは認識されていない。狭い伝統的な守られた世界で、安定的な行政運営を行っている側面もありそうだ。

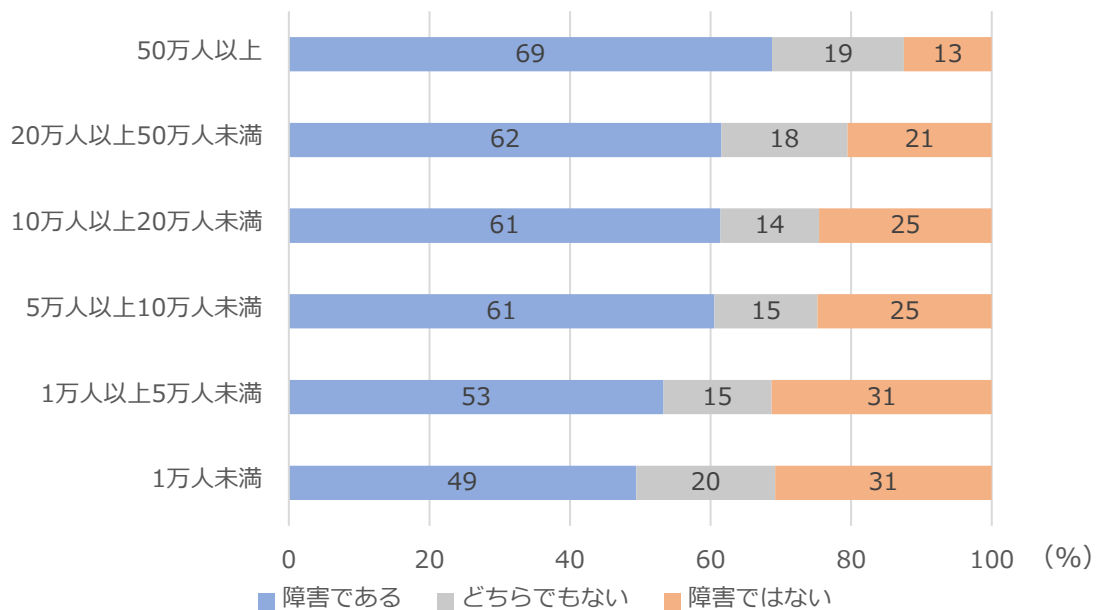
図表 5-4 人口規模別、「財源が不足していること」についての市町村長の回答割合



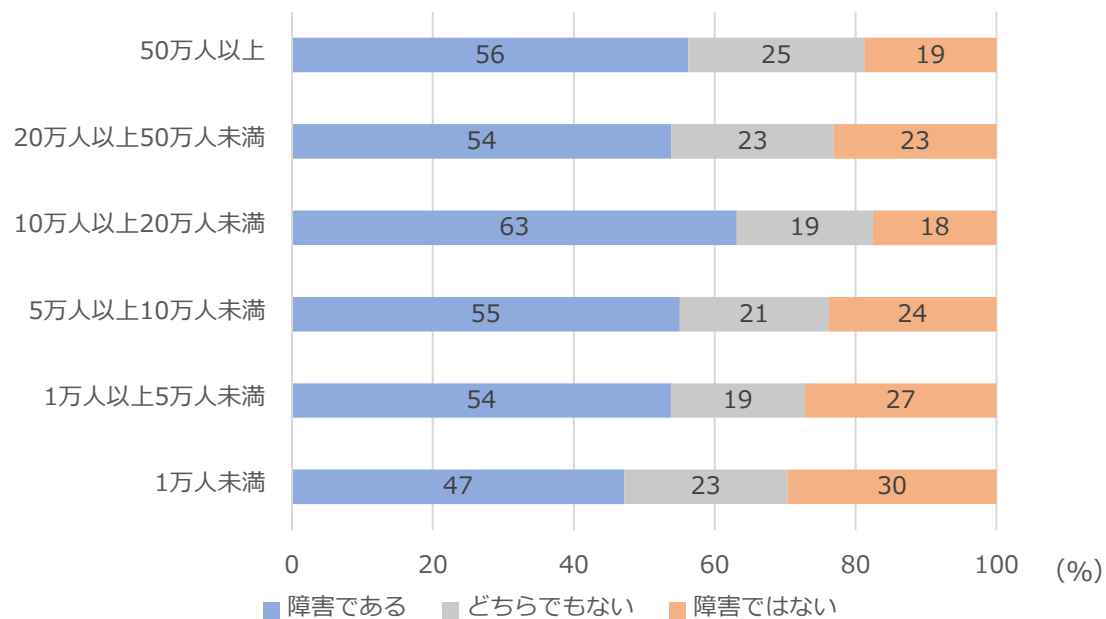
図表 5-5 人口規模別、「職員の数や質が不十分であること」についての市町村長の回答割合



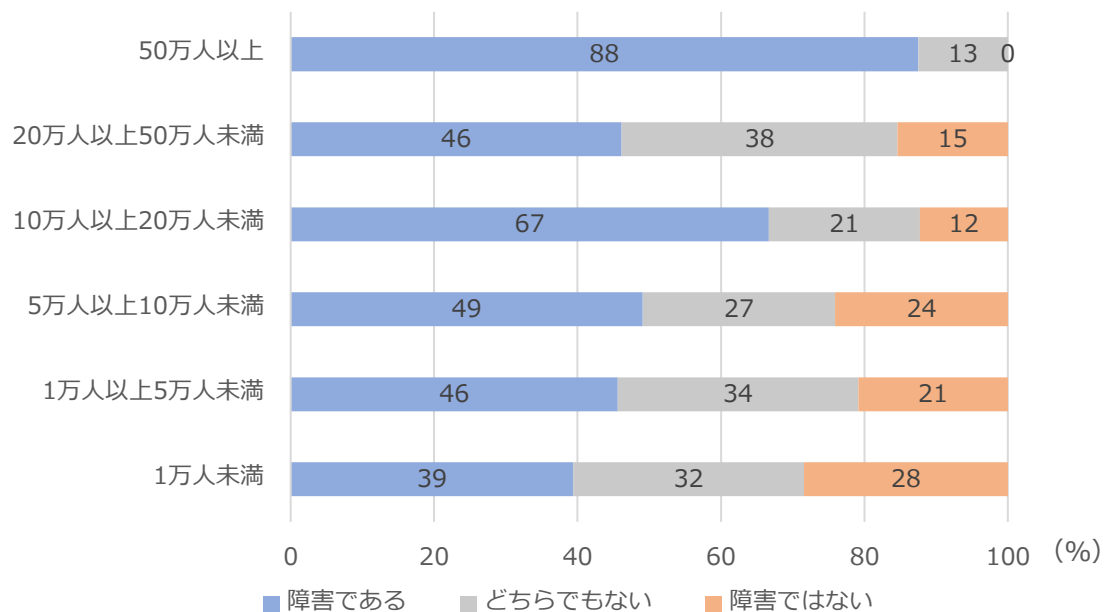
図表 5-6 人口規模別、「市町村長と議会が対立していること」についての市町村長の回答割合



図表 5-7 人口規模別、「住民が協力的でないこと」についての市町村長の回答割合



図表 5-8 人口規模別、「現行の法制度等を前提とした国・県等との調整が進まないこと」についての市長村長の回答割合



危機時におけるリーダーシップ発揮の障害¹⁴

一般にリーダーシップのあり方は、平常時と危機時で大きく異なる。今回の調査においては、「緊急時（コロナ禍や水害・地震などの災害時）の自治体運営について、どんな問題や課題」があるか、自由記載を求めた。自由記入に回答した市町村長は 646 名である。以下、実証分析手法¹⁵を用いて自由記入の内容を分析した。

図表 5-9 は、自由記述にみられた問題や課題について、10 項目に整理したものである。もっとも高かったのは「職員と専門スタッフの不足」で、その平均比率（以下同）は 16.9% である。特に、保健師や看護師、建築技術士など、専門人材の不足を懸念する声が大きかった。2 番目に高かったのが、「避難所の確保と運用」で平均比率は 15.8% である。一方、「避難の態勢」の平均比率は 7.6% とやや低い。3 番目に平均比率が高かったのが、「情報の発信と管理」（12.9%）である。

災害時に、正確かつ迅速に状況を把握・分析し、下した判断を住民に素早く伝えることは、リーダーシップの発揮そのものである。とりわけ、50 万人以上の自治体で平均比率が 18.7% であるのに対して、1 万以下の都市では 10% 程度と低い。人口規模が大きい

¹⁴ 本項目は、神田玲子（NIRA 総研理事・研究調査部長）、金子智樹（当時、日本学術振興会特別研究員、現在は東北大学大学院法学研究科准教授）が担当した。

¹⁵ 詳しくは金子智樹「参考資料 2 問 2 の自由回答データの分析に関するテクニカル・ノート」参照のこと。また、自由記入をご覧になりたい方は、弊機構のホームページを参照されたい。

市町村ほど、情報の発信や管理に細心の留意を払っている。

図表 5-9 緊急時における 10 個の課題

	項目名	平均比率 (%)	自治体数 (単位:自治体数、%)					
			50万～	20万～50万	10万～20万	5万～10万	1万～5万	～1万
			12	34	49	87	260	204
1	職員と専門スタッフの不足	16.9	13.1	11.5	11.5	14.6	16.5	20.9
2	避難所の確保と運営	15.8	4.5	10.3	13.8	16.6	16.3	16.7
3	情報の発信と管理	12.9	18.7	21.8	17.6	15.6	12.0	10.0
4	住民による共助	10.7	8.5	5.1	11.7	10.4	11.8	10.3
5	国・県との連携	10.2	32.5	17.2	10.8	11.6	12.2	4.3
6	地域の孤立	8.9	2.0	4.0	6.8	4.6	9.5	11.7
7	避難の態勢	7.6	3.5	9.5	8.5	9.4	5.9	8.6
8	平常時の準備	6.7	7.9	13.1	9.7	7.3	6.2	5.2
9	地域固有の災害	6.3	2.9	3.0	5.8	6.0	4.8	9.1
10	復旧・復興活動	4.1	6.3	4.4	3.8	3.8	4.8	3.3
		100	100	100	100	100	100	100

(注) 平均比率とは、自由記入の文書をデータベース化し、各課題に関連する用語の出現率を示したものである。

これに対して、人口規模の小さい市町村で指摘される傾向が強い課題は、「職員と専門スタッフの不足」「避難所の確保と運営」「地域の孤立」、そして「地域固有の災害」である。人口規模別の平均比率をみると、「職員と専門スタッフの不足」は、人口が少ない市町村ほど、数値が高くなっている。また、人口規模が小さくなればなるほど、「地域の孤立」を指摘する割合は概ね高くなっており、人口 1 万人以下の町村では 10% 強である。

第6章 市町村長のパーソナリティ¹⁶

「Big Five」とよばれるパーソナリティの指標等を用いた分析の結果、市町村長は一般人と比較して、外向性、勤勉性、開放性が高い一方、神経症傾向が低く、かつ、リスク選好的であることが明らかとなった。また、市長と町村長を比べると、市長の方がその傾向がより強い。さらに、市町村長のリスク選好度、パーソナリティ、年齢、経歴によって、重視される政策が違うことも確認された。

市町村長のパーソナリティ

さて、市町村長は、政治家向きの特異な人格をもった特殊な人間なのだろうか。それとも、私たち一般人と同じよう普通の人間なのだろうか。そもそも、的確にリーダーシップを発揮できる市町村長に、ふさわしい性格や能力はあるのだろうか。第6章においては、心理学で用いられている「Big Five」とよばれるパーソナリティの理論に基づいて測定結果の比較を行った。Big Fiveはパーソナリティを外向性、協調性、勤勉性、心配性、開放性の5つの因子で構成したパーソナリティ理論である（Goldberg, 1990）。

Big Fiveを測定する尺度としては、2017年に実施されたドイツ社会・経済パネル調査（SOEP）で用いられた16項目からなる設問を日本語訳して利用した。図表6-1のそれぞれの項目について、「非常に当てはまる」「当てはまる」「多少は当てはまる」「何とも言えない」「あまり当てはまらない」「当てはまらない」「全く当てはまらない」の中から選んでもらった。

¹⁶ 本章の推計は大久保敏弘、井上敦が行った。

図表 6-1 質問した 16 項目

- (1)新たなアイデアや工夫が浮かぶ
- (2)美的感覚がある
- (3)知的好奇心がある
- (4)想像力がある
- (5)完璧に決められた通り仕事をする
- (6)粘り強さに欠け怠慢・手抜きしがち
- (7)効率的に効果的に物事を行う
- (8)話好き、よく話す
- (9)人と交流するのが好き
- (10)無口で遠慮しがち
- (11)他人に少々無礼なことがある
- (12)何事にも寛大
- (13)他人に親切
- (14)心配事が多い
- (15)すぐに不安になりナーバスになる
- (16)ストレスコントロールでき、リラックスできる

一方、比較のため用いたのは、2019 年の慶應義塾家計パネル調査 (KHPS 調査 2019) の結果である¹⁷。日本全国の一般の個人を対象とした KHPS では、Big Five を 10 項目の設問で測定する Ten Item Personality Inventory (TIPI) (Gosling et al., 2003) の日本語版である TIPI-J (小塩ら, 2012) が用いられている (各因子に対して 2 項目の設問からなる)。いずれの尺度も、各項目につき、7 件法で回答を求めている。各因子のスコアは、Gosling et al. (2003) に基づき、必要な項目について反転処理をしたうえで、各因子に対応する項目の回答結果を加算して、加算した項目数で割ることで算出した。いずれの因子も、

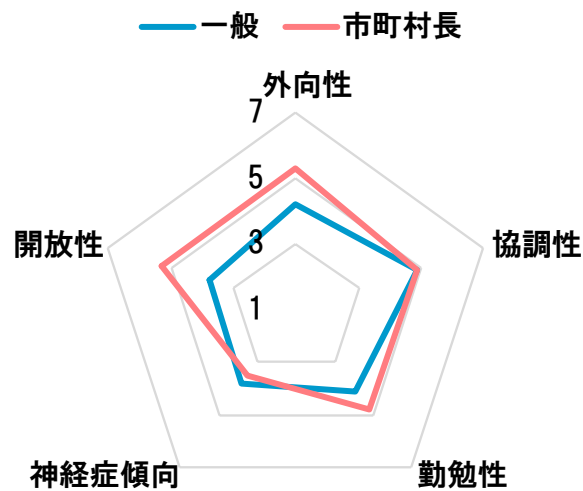
¹⁷ KHPS では社会全体の人口構成を反映した家計パネル調査を整備することを目的として、全国の 20 歳～69 歳の男女を層化 2 段無作為抽出法により選定し、留置訪問調査方法で調査を実施している。本稿で用いる KHPS 調査 2019 は、2019 年 2 月に実施されたものであり、標本サイズは 2,378 であった。Big Five を測定するための設問の回答は 1,745 件ほど得られている。KHPS については以下の URL を参照されたい。

日本家計パネル調査 (JHPS/KHPS) <https://www.pdrc.keio.ac.jp/paneldata/datasets/jhpskhps/>

値が大きいほど、その傾向が強くなることを意味している¹⁸¹⁹。

これによれば、一般人よりも市町村長は、外向的で、勤勉性が高く、開放性である。また、一般人よりも市町村長において神経症傾向は少ない（図表 6-2、6-3）。協調性の平均値は一般人と市町村長でほぼ同じだが、ばらつきは市町村長の方が小さい。「政治家」としては、予想された結果といえる。

図表 6-2 一般人と市町村長の性格（平均）



(注) 性格に関する 5 要素を 1～7 の 7 段階で評価。数値が大きくなるほど傾向が強くなる。図は回答の平均値。

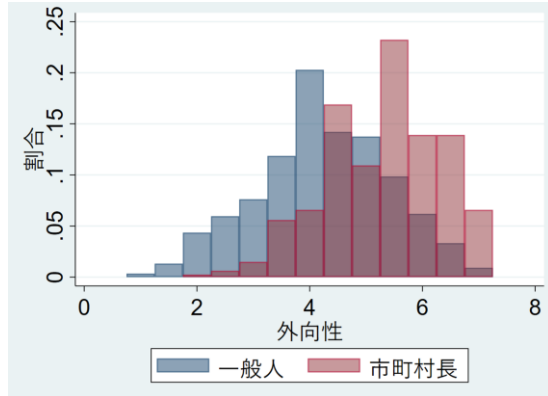
¹⁸ 開放性に対して 4 項目、開放性以外の因子に対して各 3 項目の設問からなる。SOEP の設問の開発については Richter et al. (2013) を参照のこと。いずれの尺度も、各項目につき、7 件法で回答を求めている。TIPI の詳細については、以下の URL を参照されたい。GOZ LAB: TEN ITEM PERSONALITY MEASURE (TIPI)。

<https://gosling.psy.utexas.edu/scales-weve-developed/ten-item-personality-measure-tipi/>

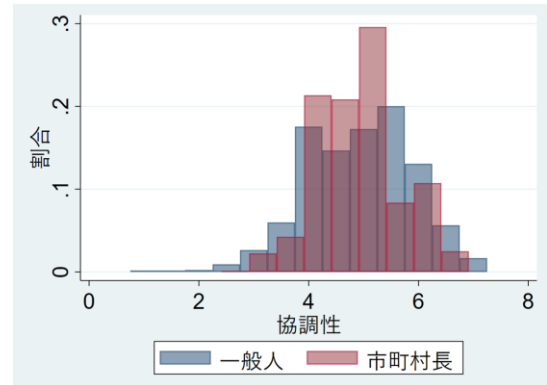
¹⁹ 調査に参加した市町村長が、参加しなかった市町村長に比べて、系統的に何らかの特徴を持っている場合、全国の市町村長の母集団分布と本調査に参加した市町村長の分布の間に乖離が生じている可能性がある点に留意が必要である。

図表 6-3 一般人と市町村長の性格（分布）

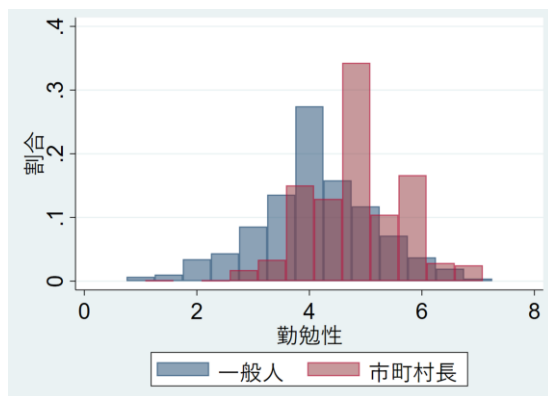
<外向性>



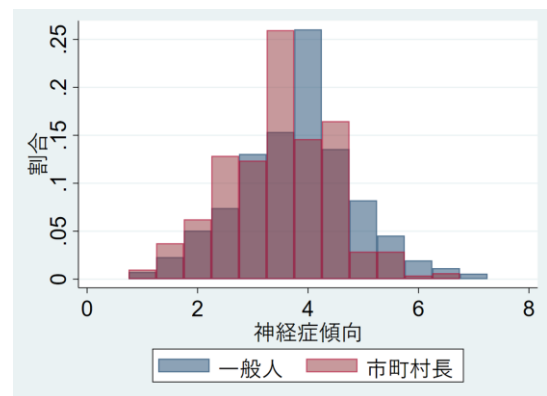
<協調性>



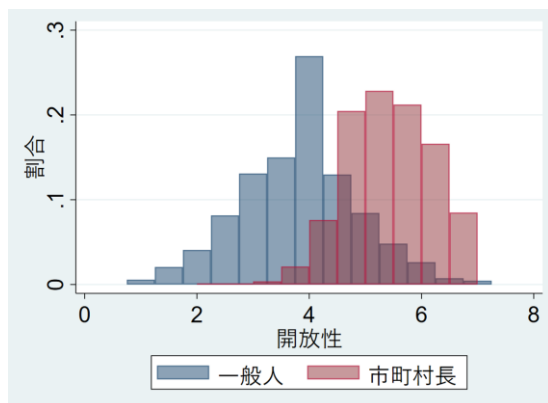
<勤勉性>



<神経症傾向>



<開放性>

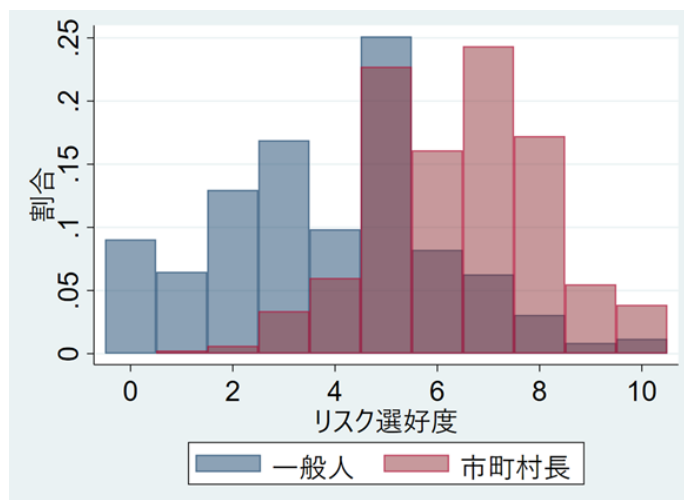


(注) 性格に関する5要素を1~7の7段階で評価。数値が大きくなるほど傾向が強くなる。図は一般人、市町村長それぞれの回答分布。

なお、市町村長の重要な資質の1つに、リスクテイクできるかどうか、という点が指

摘されることがある。今回の調査は、この点を正面から市町村長に質問している。図表 6-4 は、この回答結果を、大久保敏弘・NIRA 総合研究開発機構（2020）の一般人の結果と比較して示したものである。これによれば、リスク選好度の平均値は、市町村長が 6.4、一般人が 3.9 である。市町村長は一般人よりも、明らかにリスク選好的である。

図表 6-4 一般人と市町村長のリスク選好度



(注) リスク選好度について、0（まったくリスクをとろうとしない）～10（とても進んでリスクをとろうとする）で選択した際の回答分布。

都市と地方で、市町村長のパーソナリティはどう違うのか

ところで、パーソナリティは、先天的な側面と後天的な側面をあわせもっている。しかも、都市部と町村部では経済社会環境が大きく異なる。とすれば、その違いは、選挙で選出される市町村長のパーソナリティにも影響を与えているのだろうか。以下では、市（特別区を含む）と町村に分けて、市町村長のパーソナリティを検証してみる。

図表 6-5 は、市町村長のパーソナリティを、市と町村に分けて整理したものである。これによれば、町村長と比べて市長は、平均的に外向性、開放性が強く、リスク選好的である。また、平均年齢が 2.7 歳ほど低く、無投票当選は 2 割低い²⁰。さらに、市長と町村長で分けると、市長は、町村長よりも、一般人と比べて市町村長が有する特徴を、より強く代表している。

²⁰ 年齢、性別、当選回数、無投票当選、学歴、職歴は時事通信社（2020）『全国知事・市町村長ファイル 2020-2021』の情報を紐づけて分析した。なお、略歴情報は市区長のみ付与されていたため、集計結果も市区に限って行っている。

図表 6-5 市長と町村長の特徴

変数名	市区	町村	平均差	内容
	平均	平均		
外向性	5.45	5.21	0.24	数値が高いほど外向性が高いことを表す。 Richter et al.(2013)に基づき算出
協調性	4.96	4.88	0.08	数値が高いほど協調性が高いことを表す。 Richter et al.(2013)に基づき算出
勤勉性	4.88	4.81	0.07	数値が高いほど勤勉性が高いことを表す。 Richter et al.(2013)に基づき算出
神経症傾向	3.39	3.53	-0.14	数値が高いほど神経症傾向が高いことを表す。 Richter et al.(2013)に基づき算出
開放性	5.43	5.22	0.21	数値が高いほど開放性が高いことを表す。 Richter et al.(2013)に基づき算出
リスク選好度	6.78	6.15	0.63	数値が高いほどリスク愛好的であることを表す。 本問8の回答結果
年齢	62.6	65.2	-2.67	調査時の年齢
女性	0.03	0.00	0.02	女性であれば1、男性であれば0となる変数
当選回数	2.52	2.37	0.15	調査時点の当選回数
無投票当選	0.29	0.49	-0.20	無投票当選であれば1、投票を経た当選であれば0となる変数
大学卒	0.83	-	-	大学卒、大学院卒であれば1、そうではない場合に0となる変数
民間経験	0.13	-	-	経営者、会社役員、企業社員の経験がある場合に1、経験がない場合に0となる変数
行政経験	0.34	-	-	副知事、副市長、助役、公務員の経験がある場合に1、経験がない場合に0となる変数
政治経験	0.59	-	-	国会議員、議会議員、議員秘書の経験がある場合に1、経験がない場合に0となる変数

(注) 市区の観測値数は346。町村の観測値数は446。

市町村長のパーソナリティによって重視される政策は違うのか

また、市町村長のパーソナリティの違いは、重要施策の選定に影響を与えているのだろうか。具体的には、パーソナリティや特性ごとに、強いグループ（上位）と弱いグループ（下位）に市町村長を分けて、両方で重視する施策に違いがあるかどうかを確認し

た²¹。

図表 6-6 によれば、リスクを好まない市町村長は、「子育て支援策」を重視する傾向が強い。また、協調性の強い市町村長は、「防災・災害対策」を支持している。さらに、高齢の市町村長は、「子育て支援」「防災・災害対策」に精力的に取り組み、他方、若い市町村長は、「学校教育の充実」「歳出削減や財源確保」をより重視している。

そして、それより特徴的なのは、市町村長になる以前の職務経験によって、選択する重要施策に違いがみられることである。民間経験をもつ市町村長は、公務員出身者よりも、歳出削減や財源確保を重要施策として掲げる傾向が強い。民間経営者がトップに就任し、行財政改革を断行するパターンが散見される。他方、公務経験のある市町村長は、「定住人口確保」を重視する傾向がある。また、政治家出身の市町村長は、「地域づくり・商工業振興・雇用対策」に熱心である。とりわけ、無投票当選でリスク回避的な市町村長は、「地域づくり・商工業振興・雇用対策」を重要施策として掲げる傾向がある。

図表 6-6 コロナ禍前の政策選択と市町村長の特徴（市区）

特徴	特徴別のグループ	子育て支援策の充実	防災・災害対策の全般的な推進	地域づくり・商工業振興・雇用対策	定住人口確保策	学校教育の充実	歳出削減や財源確保
外向性	下位(n=207)	74.9	48.8	47.3	24.2	35.3	30.9
	上位(n=139)	69.8	51.8	42.4	24.5	28.1	31.7
協調性	下位(n=217)	73.3	44.7	42.9	25.3	33.6	31.8
	上位(n=129)	72.1	58.9	49.6	22.5	30.2	30.2
勤勉性	下位(n=179)	71.5	49.2	41.3	25.1	30.7	32.4
	上位(n=167)	74.3	50.9	49.7	23.4	34.1	29.9
神経症傾向	下位(n=221)	73.3	52.0	43.4	23.5	30.8	29.9
	上位(n=125)	72.0	46.4	48.8	25.6	35.2	33.6
開放性	下位(n=202)	74.3	49.5	44.6	24.8	36.6	34.2
	上位(n=144)	70.8	50.7	46.5	23.6	26.4	27.1
リスク選好度	下位(n=220)	76.8	50.9	49.5	24.1	31.8	34.1
	上位(n=126)	65.9	48.4	38.1	24.6	33.3	26.2
年齢	下位(n=186)	67.7	44.6	44.6	25.8	35.5	35.5
	上位(n=160)	78.8	56.3	46.3	22.5	28.8	26.3
性別	男性(n=336)	72.6	50.0	45.8	25.0	31.8	31.0
	女性(n=10)	80.0	50.0	30.0	0.0	50.0	40.0
当選回数	下位(n=179)	72.1	46.4	46.9	26.3	36.9	31.3
	上位(n=167)	73.7	53.9	43.7	22.2	27.5	31.1
選挙	投票当選(n=244)	72.1	51.0	41.7	21.5	31.6	34.0
	無投票当選(n=99)	74.7	47.5	54.5	31.3	34.3	24.2
学歴	大卒未満(n=59)	76.3	55.9	49.2	20.3	27.1	42.4
	大卒以上(n=286)	72.4	49.0	44.8	25.2	33.6	29.0
経歴	民間(n=43)	68.2	52.3	36.4	25.0	25.0	40.9
	公務(n=117)	76.3	50.8	44.1	33.9	32.2	23.7
	政治(n=140)	73.0	50.0	47.5	21.1	32.4	36.3

²¹ グループ分けする際は、全回答者における中央値以下のグループ、中央値よりも高いグループに2分する。

第7章 市町村長のリーダーシップの類型化

自治体運営の実際を尋ねてみると、「鼓舞型かつ変革型」（周囲を鼓舞しながら現実を変革していくタイプ）よりも、「取引型かつ漸進型」（関係者の合意を取りつつ時間をかけて少しずつ変えていくタイプ）が多い。一般の人々よりも、外交的・開放的でリスクを好む性格ながら、組織や制度を重んじて地道に合意形成をかさねて、少しずつ変革を図っていくというのが、日本の市町村長の姿である。この背景には、取引によって関係者の合意を形成し、漸進的に改革を進めていくことが、より実効的であるという日本社会の特質が考えられる。

「取引型かつ漸進型」のリーダーシップをとる市町村長の場合、政治判断を強調する度合いが、やや低い。日本を取り巻く人口減少や高齢化、デジタル化の進展は予想以上に速い。取引型の漸進型の取組が熟成するまでの時間的余裕を許さない可能性もある。少々の反発を覚悟しても、鼓舞型・変革型の要素を強めて、実効的に改革を進める必要があるのか、あらためて問われている。

ジョセフ・S・ナイによる米国合衆国歴代大統領の類型

以上、現代日本の市町村長の実像について、分析してきた。第1部の最後に、これら実像を類型化して、今後のリーダーシップのあり方を展望する。将来の国際比較も射程に、本研究は、ジョセフ・S・ナイ（Nye, 2013）が用いたリーダーシップの類型に基づき分析する。ジョセフ・S・ナイ（2014）は、米国合衆国の歴代大統領を「目標」と「スタイル」の2つの軸から分類した。

まず、リーダーが求める「目標」の尺度は、「現状維持」に始まり、段階を追って徐々に進める「漸進型の変革」、そして一挙に進める「大規模な変革」までである。リーダーはこの尺度のどこかに自分の目標を設定する。そして、ナイは、大規模な変革を追求するリーダーを「変革型リーダー」、その対極にあるリーダーを「漸進型リーダー」とした。ナイによれば、リチャード・ニクソンは変革型リーダーであり、ドワイト・D・アイゼンハワーは漸進型リーダーである。

ニクソンは、「アメリカ経済の弱体化に対して、変革型の目標をもってそれに対処しようとした。つまり、金とドルの兌換を停止し、違法な輸入課徴金を導入し、国際的な協議をまったく行わずに調整のコストを同盟国に転嫁するという方法であり、アメリカが創設に一役買っていた国際経済体制、ブレトンウッズ体制を破壊するという、劇的な結果につながった」からである。

一方で、アイゼンハワーは、「現状維持型と漸進型の目標を明確に追及していた。賢明な判断により、ソ連の封じ込め政策を強化しながらも、朝鮮半島やベトナムでの地上戦を回避し、国内経済を支えるために海外での支出を削減し、ヨーロッパや日本との新しい同盟関係を強化した」。

次に、「スタイル」はどのような手法を用いるかを意味する。このスタイルについてナイは、ハード・パワー資源とソフト・パワー資源の使い方によって2つに区別した。強制に伴う補償や代償・代替措置など、ハード・パワー資源を使うリーダーシップが「取引型スタイル」である。これに対して、魅力や説得というソフト・パワーのスキルに依存するリーダーシップが「鼓舞型スタイル」である。

ナイによれば、「舞台裏で仕事をする大統領」と評されたアイゼンハワーは典型的な取引型スタイルのリーダーである。また、ウッドロー・ウィルソンは、鼓舞型のスタイルをもって米国国民の過半数を説得して、第1次世界大戦に参戦し、戦争遂行をやりとげた。

ただし、この際、重要なことは、1人のリーダーが1つのタイプ（目標とスタイル）に固定化されるのではないということである。時々の外部環境やキャリア過程に応じて、リーダーは目標やスタイルを巧みに使い分ける。たとえば、バラク・オバマは2008年の選挙キャンペーンでは変革型的外交目標を打ち出したが、1期目には主として漸進型の政策をとった。逆に、1933年から45年までの4期に及ぶ任期を全うしたフランクリン・ルーズベルトは、外交政策において、在任1期目は漸進型だったが、2期目の後半は変革型に移行したという。

一般に、リーダーの行動や判断を厳しく制約される環境においては漸進型のリーダーシップが発揮される可能性が大きくなる。これに対して、変化の必要性をフォロワーが感じているときには、変革型のリーダーシップが成功する可能性が高くなるという。また、安定した予測可能な環境では取引型のスタイルがより有効である。逆に、急速かつ不連続な社会的・政治的変化の時期においては鼓舞型のスタイルがより適している、と指摘している。

	鼓舞型 (予測が困難な環境)	取引型 (予測可能な環境)
変革型 (制約が多い)	ウッドロー・ウィルソン	ハリー・トルーマン
漸進型 (制約が少ない)	ビル・クリントン	ドワイト・アイゼンハワー

日本の市町村長のタイプ分け

このナイが示したフレームに基づいて、リーダーの目標とスタイルの観点から、日本の市町村長を類型化する。すなわち、リーダーの目標については、問7(17)(18)の「組織を抜本的に変えていきたい」と、「組織を一步一步、着実に変えていきたい」の2つの設問から分類する。設問に対する回答は、「非常に当てはまる」から「全く当てはまらない」までの7段階の選択肢から1つを選ぶものとなっている。「組織を抜本的に変えていきたい」を「組織を一步一步、着実に変えていきたい」と比べて、より強く当てはまると回答した場合は「変革型」、その逆の場合は「漸進型」、回答が同じ場合を「中間」とした。

次に、リーダーのスタイルについては、問7(19)(20)の「人を説得して、自分の考えに従わせることは得意だ」と、「人を動かすには、相手にとっても受け入れられる条件を提示することが大事だと考えている」の2つの設問から分類した。同様に、「人を説得して、自分の考えに従わせることは得意だ」を「人を動かすには、相手にとっても受け入れられる条件を提示することが大事だと考えている」と比べて、より強く当てはまると回答した場合は「鼓舞型」、その逆の場合は「取引型」、回答が同じ場合を「中間」とした。

図表 7-1 タイプ分けに関わる質問事項

- | |
|--|
| (17)組織を抜本的に変えていきたい
(18)組織を一步一步、着実に変えていきたい
(19)人を説得して、自分の考えに従わせることは得意だ
(20)人を動かすには、相手にとっても受け入れられる条件を提示することが大事だと考えている |
|--|

結果は、図表 7-2 のとおりである。最も多い日本の市町村長のタイプは、「取引型かつ漸進型」（関係者の合意を取りつつ時間をかけて少しずつ変えていくタイプ）のリーダーである。このタイプには 4 割弱の市町村長が該当している。他方、「鼓舞型かつ変革型」（周囲を鼓舞しながら現実を変革していくタイプ）の市町村長は最も少なく、1%程度にすぎない。それ以外には、目標か、スタイルのどちらか、あるいは両方とも中間である市町村長が、合計で 4 割強存在している。

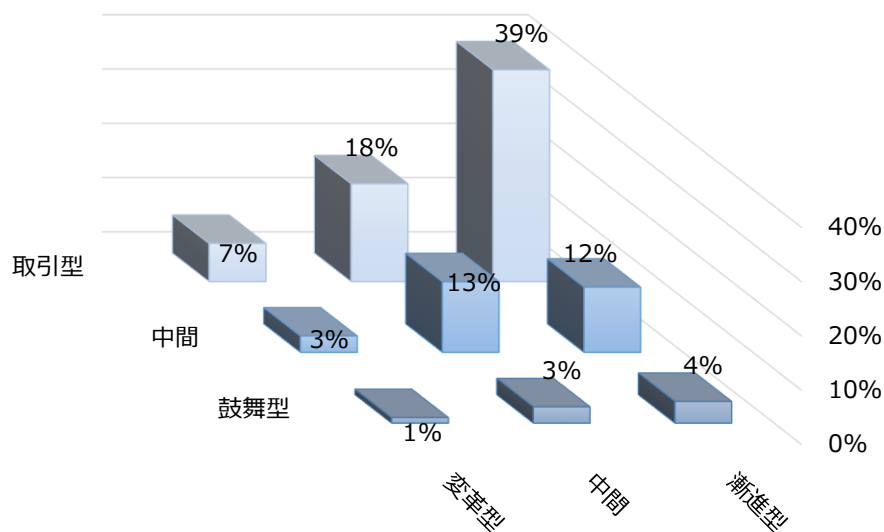
すなわち、「組織を重んじて地道に合意形成を重ねて、少しずつ変革を図っていく」

というのが、日本の市町村長なのである。大きなリスクをとって積極的に変革を起こしていくわけではない。第6章で論じた市町村長のパーソナリティ分析からは、一般の人々よりは市町村長が、外交的・開放的な人格で、リスクを好む性格であることが明らかとなった。しかし、現実の判断や取組は慎重であり、そのパーソナリティをフル回転させて、鼓舞型かつ変革型のリーダーシップを発揮しているのではない。

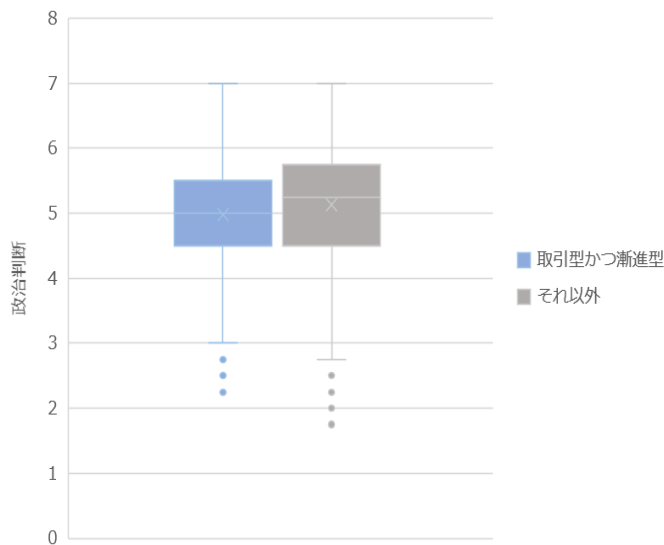
そうした背景には、取引によって関係者の合意を形成し、漸進的に改革を進めていくことが、より実効的であるという日本社会の特質が考えられる。地方分権によって市町村長の権限が増え、その言動が注目されるケースも増えてきている。その際、市町村長は劇的に政策転換を図るのではない。国の方針や従来ルールを前提に議会や住民と丁寧に調整を進める市町村長が多いのである。

また、図表 7-3 でみるように「取引型かつ漸進型」の市町村長と、それ以外の自治体の市町村長の政治判断の必要性を比較すると、有意な違いがみられた。「取引型かつ漸進型」の市町村長は、それ以外の市町村長より政治判断の必要性を強調する程度が弱い傾向にある。

図表 7-2 市町村長のリーダーシップの類型



図表 7-3 「取引型かつ漸進型」とそれ以外との差異²²



t-検定: 等分散を仮定した2標本による検定

	取引型かつ漸進型	それ以外
平均	4.98	5.13
分散	0.71	0.79
観測数	306	496
プールされた分散	0.76	
仮説平均との差異	0	
自由度	800	
t	-2.41	
P(T<=t) 片側	0.01	
t 境界値 片側	1.65	
P(T<=t) 両側	0.02	
t 境界値 両側	1.96	

しかし、人口減少や高齢化、デジタル化の進展は、予想以上に速い。取引型の漸進的
改革が熟成するまでの時間的余裕を許さない可能性もある。少々の反発を覚悟しても、
鼓舞型・変革型の要素を強めて、実効的に改革を進める必要があるのかどうか。この点
を、仮説的に検証するために、第2部へと進む。

²² 該当する分析は中川雅之が行った。なお、箱ひげ図の箱の両端は25パーセンタイル、75パーセンタイルを示し、箱の中の垂直線は50パーセンタイル（中央値）を示している。「×」は平均値を示している。箱の両端についているひげは、箱の端から、1.5×四分位範囲（75パーセンタイルと25パーセンタイルの差）の範囲内にある最も遠い点まで伸びている。ひげの長さを超えた観測は、外れ値として「・」で示している。

第2部 先駆的成果を生んだリーダーシップ

第8章 インタビュー調査と事例選定

第1部においては、全市町村長を対象としたアンケート調査から、現職市町村長の実像を明らかにした。ここで確認できた政策意識とリーダーシップのあり方は、超高齢・人口減少社会に対応した政策転換を考察する上で、多くの示唆に富んでいた。しかし、第1部で論定できた政策意識やリーダーシップは、あくまでも市町村長の自己認識である。その自己認識は、具体的なまちづくりの成功や第三者の証言によって、その正しさを担保されたわけではない。

そこで、第2部においては、すでに先駆的に成果を上げていると認定できる市町村を最初に抽出し、その市町村長（以下、「先駆首長」と略す。）に個別にインタビュー調査を行った。政策転換に成功して顕著な成果を先駆的に挙げるまでの経緯を中心に、アンケート調査の質問項目について補足説明を求めた。先駆的な成果を挙げるまでのブレークスルーがどこにあったのか。また、そのブレークスルーに、市町村長の認識や活動がどのように関わっていたのか。改革が成功するまでの市町村長の意識と活動を、事例に即して確認した。そして、最後に、全国平均的な市町村長と先駆首長の認識と活動の違いを明らかにして、改革を展開できる政策意識とリーダーシップのあり方を提言している。

さて、こうした問題設定から本研究がインタビュー調査の対象としたのは、川崎市・富山市・文京区・木津川市・伊達市・川南町である。今回、選定した6つの団体は、次の2つの要素を満たしている。1つは、「超高齢・人口減少社会に対応した政策転換」を先駆的に進めて、すでにまちづくりに成果を上げていることである。もう1つは、政策転換を企図してから成果を上げている今日まで、1人のリーダーが担っており、特定の個人に着目したリーダーシップの評価が可能なことである。

第1部で論じたとおり、一般に、超高齢・人口減少社会に対応した政策転換には、(a)「人口動態を前提条件に、人口減少に応じて事業規模を適正に縮小していく政策」と、(b)「人口動態を政策目標に、人口減少の程度や超高齢化のスピードを緩和する政策」という相異なる2つの要素がある。

このうち、政治的に掲げやすく、住民合意を得やすいのは、後者の(b)である。今回のアンケート調査において、市町村長が最も重視していたのも、子育て支援策の充実であった。現在、国による財政支援スキームもあり、子育て支援策を単に充実させるだけならば、強力なリーダーシップを要する事業ではなかった。それを出生率の回復や子

育て世帯の増加、ひいては人口減少の抑制や人口増加に結び付けることができるかどうか、その真価が求められた。この観点から、本研究が事例研究の対象としたのが、川崎市・文京区・木津川市である。

首都圏においても人口増加率が伸び悩む大都市が多い中、人口 150 万人を超える川崎市は、2010 年から 2020 年までの人口増加率は 6.2%と、政令指定都市（20 市）の中で 2 番目に大きい伸び率である。特に、他の指定都市と比較すると、生産年齢人口と年少人口の増加率が大きい。

新型コロナウイルス感染症対策以前、首都圏においては 23 区への都心回帰傾向が強かった。このなかでも、川崎市は、23 区に対して社会増加を記録した。加えて、出生率が低い首都圏にあって、合計特殊出生率の伸びが大きい。2008 年～2012 年は 1.3、2013 年～2017 年は 1.38 であり、その増加幅は 0.08 ポイントである（指定都市で 2 位タイ）。働き盛りの世帯を引き付け、その世帯の出生率向上に成功しているのである。

23 区からは文京区を選定した。高度成長期・安定成長期を通じて、文京区の人口は、1960 年にピークとなった約 26 万人から、1998 年の約 16.6 万人まで減少を続けた。その後、増加に転じて、2020 年までに 22.6 万人と、2005 年からの 15 年間で 3.6 万人（19%）増加した。さらに、この間、年少人口（15 歳未満）は、1.8 万人から 2.8 万人へと、1 万人近い増加を記録している（増加率 53%）。この高い増加率は、子どもを持つ若い世帯の転入増加（社会増）と、出生率の改善によってもたらされたものである。

文京区と川崎市が首都圏大都市であるのに対して、最後の 1 つは関西圏郊外部に位置する木津川市である。木津川市の人口は 2000 年に 5.9 万人だったが、2020 年には 7.8 万人と、20 年間で 1.9 万人（33%）増加している。この増加率は、同程度の人口規模を有する全国 250 市の中で 4 番目に高い。木津川市の年少人口割合 17%（2020 年）は、2010 年時点のそれとほとんど変わらず、同一人口規模 250 市の中で 7 番目に高い。さらに、2013 年から 2017 年の 5 年平均でみると、木津川市の合計特殊出生率 1.50 は、京都府近隣市町村、京都府平均（1.30）、全国平均（1.43）と比較しても高い水準にある。

以上、3 つの団体とも、「頑張れば人口増加できる」発展性の高い地理的条件に恵まれている。ただし、いずれも人口減少や人口の伸び悩みに苦しんでいた時期も経験している。恵まれた立地に胡坐をかかず、潜在的な魅力を顕在化する政策を進められたからこそ、今日のまちづくりの成果が確保できているのであり、そうした政策改革がリーダーシップによってどのように実現できたかを、インタビューしている。

これに対して政治的により困難が伴い、実施により強力なリーダーシップを要するのは、前者の (a)「人口動態を前提条件に、人口減少に応じて事業規模を適正に縮小していく改革」である。この観点から、本研究が事例研究の対象としたのが、伊達市・富山市・宮崎県川南町である。

行財政改革を大胆に断行しながら、全国に先駆けて地方創生事業を実現し、人口減少

の抑制に成功したのが、伊達市である。伊達市は、北海道南西部に位置する人口 3.4 万人の地方都市である。2005 年時点で 398 人だった伊達市の職員数は、2020 年には 291 人と、7 強に減少している。同時に全国に先駆けて退職者移住を進めて、50～60 代人口の転入超過（転入－転出、2017 年+50 人、2018 年+40 人）を記録するなど、2015 年の社会増減（転入者数－転出者数）を総人口で割った転入超過率はマイナスではあるが、0.07 減と微減に収まっている。地価上昇率日本一となったこともある。2002 年から 2019 年にかけて、固定資産税と都市計画税による税収合計の増加率は、地価の上昇を反映して 18%と大きく増加しており、データが得られた同一人口規模の市（163 市）で 21 番目に高い水準となっている。

これに対して広域合併を進めながら、市街地のコンパクト化を先駆的に進めてきたのが富山市である。元来、富山市が、コンパクト化を進めやすい環境にあったわけではない。一部周辺自治体と県境の山間部まで広域合併した結果、富山市は中核市のなかで最大の面積を誇る。現在、約 41 万人の総人口は、2005 年から 2020 年までの 15 年間に於いて、-1.3%という微減にとどまっている。他方、人口集中地区に住む人口は、2005 年から 2015 年の 10 年間で 7.9%の増加率となっている。富山市の人口集中地区における人口増加率は、データが存在する 36 の中核市のなかで 2 番目に高い。また、コンパクトなまちづくりの効果として、富山市の地価公示価格は 2015 年以降、6 年連続で上昇している。それに伴って、固定資産税・都市計画税の税収も増加している。2015 年から 2019 年にかけての税収の増加率は中核市で 4 番目に高い。

最後に、競争力ある農業に磨きをかけ、持続的な地域経営を実現しているのが、宮崎県川南町である。川南町は開拓地を抱えた宮崎県中部の農村である。人口は 1.6 万人で、今回の事例研究の中では、最も少ない。しかし、畜産業を中核に関連する食品産業の立地にも成功し、転入と転出の差である人口の社会減は最小限度にとどまっている。人口の減少は若干ながら続いてはいるものの、戦後初期の総人口水準程度で安定することが期待できる状況となっている。川南町の農業産出額をみると、2018 年は 237 億円であり、その約 7 割に当たる 168 億円が畜産業である。養豚業に関しては、全国で養豚業を営む 74 の町の中で最も高く、人口 1 人当たりの豚産出額は、同程度の人口規模の市町村の中で 2 番目に高い。実際、川南町の養豚業の経営体数 36 で、全国町村の中で最も多い。一方、全国的にも出生率が高水準にある宮崎県内市町村の中でも川南町は、相対的に出生率が高い。

以上、「行革の断行」「コンパクト化」「農業の競争力強化」で人口減少を抑制し、持続的な地域経営を達成できている仕組みづくりを、この 3 事例から明らかにする。そして最後に、(a) (b) を含めた計 6 団体の先駆首長を全国平均と比較することによって、今後の望ましい政策意識とリーダーシップのあり方を導出した。

第9章 北海道伊達市

概要

人口減少・超高齢化が着実に進んできたこの20年間、地方自治に係る国の政策方針は大きく変わってきた。地方分権改革一括法が施行された2000年に、自治体は改めて自己決定・自己責任を意識して、大きな期待と不安を併せ持ちながら、まちづくりを再スタートさせた。まさに、市町村長の政治判断やそのリーダーシップが正面から問われる時代となったのである。

しかし、それから10年後の2010年度の地方財政対策においては、18兆円を超える過去最大の地方財源不足額（通常収支分）が見込まれるほど、財政状況が逼迫した。公共事業の削減、職員削減、給与水準の見直しなど、国の対策や大綱に基づき、全国の自治体は「自主的に」行財政改革に取り組まなければならない時代となっていたのである。地方分権に始まり、財政逼迫に終わったこの10年間は、2004年度と2005年度の2年間を中心に、市町村数が3,232（1999年3月31日）から、1,727（2009年3月31日）までほぼ半減した10年間でもあった。

その後、財政状況が安定し、市町村合併も落ち着き、地方創生の取り組みが始まったのが2014年であり、第1期の計画期間が終了した2020年以降は、思いもよらない新型コロナウイルス感染症対策の激震に襲われている。地方分権の大義名分の下、市町村合併、地財ショック、地方行革そして地方創生、そして新型コロナウイルス感染症対策等、まさに激動が続き、自らの政治的リーダーシップを発揮するどころか、次から次へと打ち出される国の政策方針に、事後的に対処せざるを得なかった市町村長は少なくなかった。

これに対して、いち早く行財政改革を進め、その後、国に先駆けて地方創生の取り組みを進めて、成果を上げた団体もある。その1つが、北海道伊達市である。

伊達市は北海道南西部に位置する人口3.4万人の地方都市である。現市長である菊谷秀吉が初めて市長に就任した1999年に、伊達市は深刻な財政逼迫状況にあった。初当選して間もない当時は議会運営に苦戦し、思ったとおりに事業進捗を図ることができなかった不幸も幸いし、財政再建は順調に進んだ。財政再建を果たしながら、後年度交付税措置のある起債等を計画的に活用し、一般会計規模を安定的に維持することに成功している。

職員数に関しては、退職不補充を中心に計画的な削減に努め、2005年時点で398人だった伊達市の職員数は、2020年には291人と減少し、変化率では27%減となっている²³。一方、高齢者のニーズに応える新たな生活産業や、それに関わる雇用の場の創出

²³ 伊達市と同程度の人口を有する市（ただし、データが得られたのは226市）の平均値14%減

に積極的に取り組んだ。国による移住支援策やサービス付き高齢者住宅が制度化される前の2002年に、「伊達ウェルシーランド構想」を掲げ、50～60歳代をターゲットにした市への移住定住事業を積極的に進めた。また、国のふるさと納税に先駆けて市外から特産品の申込みなどを通じ、伊達市を応援する「心の伊達市民」制度を展開した。

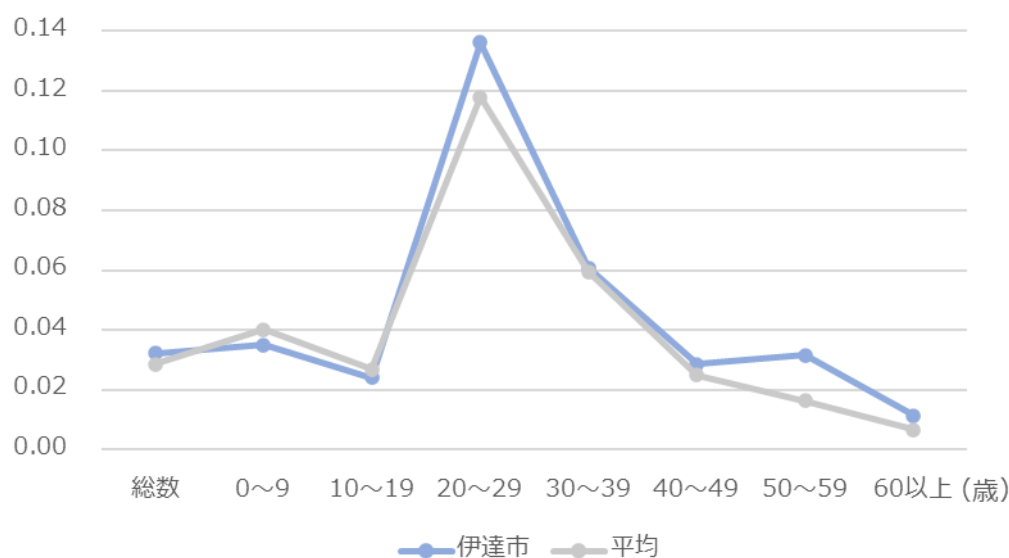
この結果、全国に先駆けて退職移住のまちとなり、転入人口が上回る社会増を確保することに成功している。50～60代人口の転入超過（転入―転出、2017年+50人、2018年+40人）を記録している。2015年の社会増減（転入者数―転出者数）を総人口で割った転入超過率はマイナスではあるが、0.07減と微減に収まっている²⁴。地価上昇率日本一となったこともある。2002年から2019年にかけて、固定資産税と都市計画税による税収合計の増加率は、地価の上昇を反映して18%と大きく増加しており、データが得られた同一人口規模の市（163市）で21番目に高い水準となっている。

また、都道府県としては出生率が低い北海道にあって、出生率も回復している。1998年～2002年に1.25であったものが、2008年～2012年平均では1.40まで回復した。この結果、地方都市としては、一定程度の人口減少の抑制に成功している。菊谷市長の一貫したリーダーシップの下、伊達市は「行財政改革の断行と地方創生施策の先行実施」に成功してきたといえる。

以下のインタビューによれば、菊谷市長が、民間企業の経営者としての経験と発想を粘り強く持ち続け、一貫して行政運営してきたこと、特に無駄を省く行財政改革を進めてきたこと、しかし、当選回数を重ねる中で、その状況に応じてリーダーシップのあり方を変えてきた点に、秘訣があったとしている。

²⁴ 同程度の人口規模を有する全国市の中では30番目と健闘している。

図表 9-1 伊達市の年齢別人口当たりの転入者（2019 年）



（注1）縦軸は年齢別人口当たりの転入者数。年齢別転入者数を年齢別人口で除したもの。

（注2）灰色の線の「平均」は、伊達市と同一人口規模（1～5万人）の市（270市）の値を人口で加重平均したもの

（出所）総務省「住民基本台帳人口移動報告」（2019年）

菊谷 伊達市長インタビュー²⁵

自治体を「経営」する観点から、思い切ってダウンサイジングを図りながら、地方創生を先取りしてまちのブランド価値を高め、人口減少を抑制する。

——伊達市が重視する政策課題は、他の自治体と大きく異なり、非常に個性的です。最も重視するのが人員数・人件費の削減、2番目が広域化の推進、3番目に農林水産業、4番目が観光となっています。特に、伊達市では、財政逼迫状況から財政規模を維持しながら財政再建を果たし、また、人員削減や広域合併、校舎等の利活用を含めた行政改革を実施してきました。

少子高齢化の時代へと進む中で、市として本格的に取り組む必要があるのは、様々な領域でのサイズダウンであると考えています。これから市の人口は減少していきますので、それに見合うようにサイズを変えていく必要があります。たとえば伊達市は現在人

²⁵ 菊谷市長の他、5名の市町村長へのインタビュー原稿の編集は山路達也が行った。

口3万3,000人のまちですが、それが今後2万人のまちになるとしたら、そのサイズに応じた職員規模を考えなければいけません。そうした考えもあって、私が市長になってからの22年間のうちに正職員の数を4割削減しました。

私は民間企業の経営者でした。その経験に基づき、市長として行政の中身を見てみると、多くの無駄があることが分かります。

図表 9-2 伊達市の概要

	市のデータ		市長のデータ
人口	33,896人	氏名	菊谷 秀吉
面積	444.21km ²	年齢	70歳
自治体職員数	291人	前職	道建コンサルタント株式会社 代表取締役
財政力指数	0.39	当選回数	6回

たとえば市役所で物品を購入するとします。民間の発想だと大量に買えば単価は下がるはずですが、市役所に付随する様々な仕組みの結果、安くならず高いものを買ってしまう。あるいは、行政には普通財産と行政財産の2つの財産がありますが、行政財産の名に隠れた無駄な資産があります。行政財産は所管課が管理しているのですが、2、3年で担当が代わってしまうと、それが引き継がれないことで、いつの間にかどこに行ったか分からなくなってしまふといったことが起こるのです。現在この両者の管理窓口を集約することに取り組んでいます。また、ある学校がすでに廃校になっているにも関わらず電気料金を払い続けていたという事例もありました。なぜそんなことになったかを担当職員に尋ねると、「避難所として使うかもしれないから契約を解除しなかった」という。避難所にするのであれば、必要に応じて発電機を持っていけばいいと思うのですが、担当者はそう考えていなかったのです。こうした問題はまだまだ多くあると思います。これは自治体の経営の問題ですから、市町村長としてその無駄の整理や効率化は必須だと考えます。

経営的な視点からは、予算案ばかりが注目されて、決算があまり問題にならないというのにも疑問に感じています。これは国の予算案についても同様ですが、マスコミは年度予算案には注目して報道しますが、決算はあまり報道しませんし、問題にもされません。しかも、地方自治体では決算の認定は否決されても構わないということになっています。乱暴な言い方をすれば、予算を使ってしまうばおしまいなのです。選挙のときの公約にしても、政治家の言いつばなしで結果が問われないというのは残念なことです。予算で決めたお金をどのように使い、どんな結果を出したのかということが本来は問われるべ

きだと思うのですが。

図表 9-3 伊達市長が重視してきた政策

	1万人以上5万人未満	伊達市
1位	子育て支援(70%)	人員数・人件費の見直し
2位	地域づくり・商工業振興・ 雇用対策(49%)	共同化・広域化
3位	防災・災害(48%)	農林水産業
4位	学校教育(35%)	観光
5位	定住人口(34%)	—

(出所) NIRA 総研『『全国市町村長の政策意識』に関するアンケート調査』

人生 100 年時代を楽しく生きる移住促進

——人口減少については、どう対策すべきとお考えですか。伊達市の状況や、市長がリーダーシップを発揮した点も踏まえ、お話を聞かせてください。

人口については、最近になって少し減少傾向が止まりつつはあるのですが、それでもなかなか止めきれていません。たとえば学校を統合して減らしたら、そこで働いていた先生の数も減りますし、家族もいっしょにまちから出ていくことになります。さらに、大手企業が営業所を廃止したり、銀行の支店が閉じたりといったこともまだまだ多いのが現状です。

全国の他の自治体と同様、伊達市もこの課題に対する取り組みとして、移住促進を行っています。人生 100 年時代と言われるようになった現在、誰もが長い人生をどう生きていくかを考えざるを得ません。若い人たちからすれば、「自分たちは本当に十分な年金を貰えるのか」という不安もあるのではないのでしょうか。ならば、「人生 100 年を楽しく働いて暮らそう」というテーマで、移住促進をアピールしてはどうかと自分なりに考えました。伊達市は 1 年中農業ができる場所なので、ここで楽しく農産物をつくり、

それを売ったり食したりすることで年金の不足分を補うことができるのではないかと
思っています。

どこの市町村でも少子化や子育てを重点施策として上げていますが、そもそも子育て
支援というのはユニバーサルサービスであるべきで、全国どこへ行っても同じサービス
を受けられることが望ましいでしょう。そういう意味では、もちろん市町村長も頑張ら
なければいけませんけれども、国としてどうするかがはっきり示されていないことのほ
うが問題ではないでしょうか。

地域の改革に必要なのは、リスクを取れる人材

——重視している政策について、どのような観点で意思決定を行ってきましたか。ま
た、改革を進めるにあたってどんな障害がありましたか？

実際に様々な改革を進めて感じたのは、改革をやり抜くためには、政策を決める過程
において取り組みにふさわしい人材が不可欠だということ。どういう人材かと言えば、
リスクが取れるかどうかということになります。役所でも民間でも同じですが、この 20
年間で感じるのは、リスクを取れる人材があらゆる面で少なくなっているのではない
かということ。リスクを取らないで逃げる人が多くなっているように感じます。そう
した積極的な人材がいないのに、無理をして政策を推し進めようとする、やはりなか
なか上手くいきません。

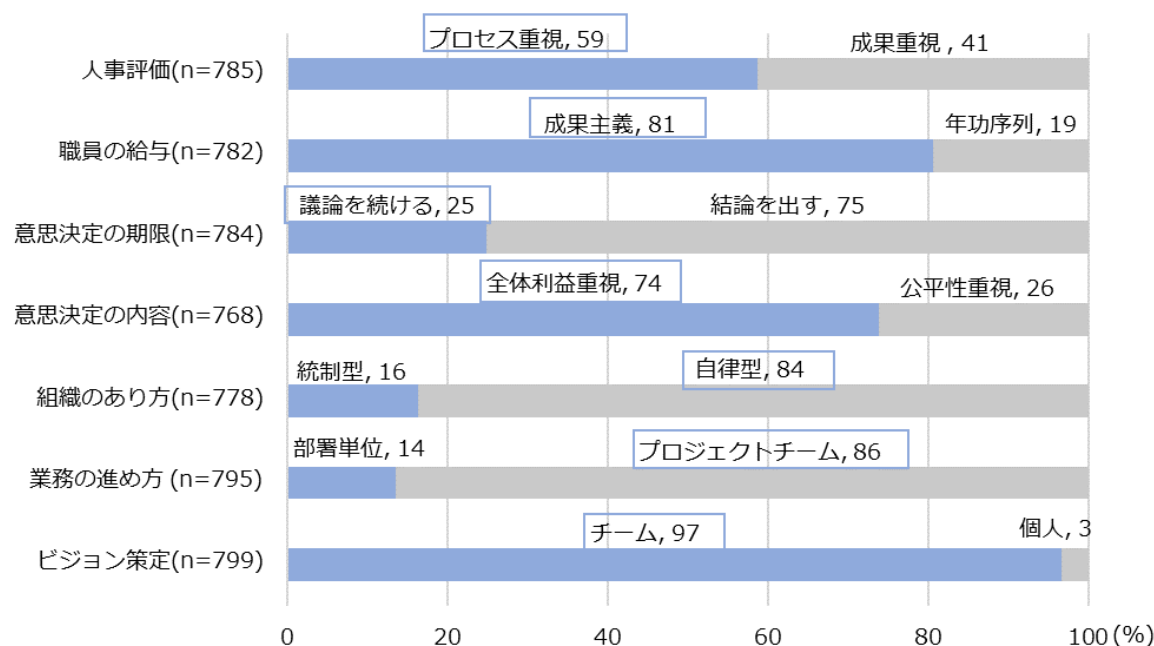
障害があるとしたら、私の考えが理解されない、されにくいということがいろいろな
場面であるかもしれません。改革をやる上で、「将来はこうなるから、今こうするんだ」
といっても、分かってもらえないことはしばしばあります。

各論までは皆さんに理解していただける。でもその先の、実際にどうやるのかという
実行段階になるとなかなか進まない。改革を行うということは、これまでやったことが
ないことをやるので、先の見えない部分があるのは当然です。それをいかに精度よく、
理解してもらえるように説明するのか、それは今でも課題として残っています。

たとえば、先ほど人生 100 年時代の話をしました。65 歳で伊達市に移住してきた
方が「トマトをつくります」といっても、いきなり上手につくれたりはしません。農業
未経験者を指導する人やそのための場所も必要になります。何が必要かを考えながら進
めていくと、必ず課題がたくさん出てきます。そうすると、「市長、ここはこういう理
由があって無理です」と職員が言い出すことが多い。職員に理解されず、各論の先へ進
まないというのはそういうことです。

実際に行政改革を進めてみると分かるのですが、結論が出ているようで、実は出ていないような案件が現実にはたくさんあります。結論はもちろん出すべきなのですが、それは途中経過の結論であって、時間の経過とともにもう1回議論し直さなければいけないこともしばしばあります。対外的にはとりあえずの結論を出すにしても、内部では粘り強く議論を続けるということも重要でしょう。

図表 9-4 組織運営をする上での考え方



(注) 四角で囲んでいるのは菊谷市長の回答。

(出所) NIRA 総研 『『全国市町村長の政策意識』に関するアンケート調査』

自治体が利用しやすい形での規制緩和が進めば、地域経済は盛り上がる

——改革の障害としては、国が地方自治体の現状や課題を理解していない面もあるかと思えます。国が行っている特区などの規制緩和についても、まだまだ縛りが厳しい現状があります。今後は、市町村長がリーダーシップを発揮しやすい形での規制緩和が重要になってくるのではないのでしょうか。

都道府県や国との関係についても、課題はたくさんありますね。

たとえば、移住促進のための施策において、市が農地を購入して施設を建て、移住してきた65歳以上の人に使ってもらおうということが、現時点では法律上できません。農地再編についても、田舎では農業ビジネスに取り組める企業は多くありません。そんな

ると行政がやらざるを得ないわけですが、自治体は農地を持たないため、再編を効率的に行うことができません。農地が余ってしまうわけです。市町村に農地を持つ権限を与えてビジネスも行うようにする規制緩和が行われれば、改革を進められる自治体は多いでしょう。

市街地の再開発についても同様です。市街地空洞化が問題だと言われてからすでに40年ほど経ちますが、ほとんど状況は変わっていません。大都市ならば民間の投資によって開発が進むところもありますが、地方都市ではそういったことはほとんどありません。きれいなまちなみに変わった県庁所在地もありますが、そういったところは市や県など行政がお金を出しているのです。財政が厳しい小さい自治体ではそれもできず、古いまちの道路はガタガタのままです。なぜかといえば、道路の補修には国交省の補助金がつかず、単独事業しかできないので直せないんですね。市街地再開発についての国交省の規定を、小さな自治体でも利用しやすい、現実に応じたルールに変えてもらいたいと思います。

その一方で、良いことも起こってきています。住民たちがこれまでのやり方ではだめだということを理解してくれるようになってきたんですね。農地が余ってしまうことはみんな分かっているし、従来型の発想に基づいた中心市街地のあり方ではもうだめだということも分かっています。バブル期の地価上昇を経て現在は商業地ほど値下がり激しいのですが、私はこれも逆にチャンスだと捉えています。国には、こうした地方の状況を理解した上で、自治体ごとの改革を行う政策や財政支援の仕組みをつくってもらいたい。そうすれば、地方自治体も住民と一っしょに面白い事業ができるようになる。いい時代になっていくのではないのでしょうか。

——性格についての質問です。一般の方よりも市町村長の方は、外向的な性格の傾向があるようですが、菊谷さんは市町村長としてはあまり外向的ではないと答えられています。それによるメリット・デメリットについてはどうお考えですか？

私は、もともとは人見知りをする性格です。民間にいた頃は、役所に出向いてもあまり自分から喋らないし、さほど外交的でもありませんでした。しかし市長になり、職員と同行して様々な場所を回るようになると、顔つきから言葉づかいまで変わりました。市長という立場になり、背負うものが大きくなると人は変わる。立場が人をつくるんだということが分かりましたね。成果も随分上げました。随行している職員は、市長頑張っているなと思っていてくれると思います。

——最後にリーダーシップ像についてお伺いします。市長としてのご自身のタイプについてどう思われますか？

市長になって22年になりますが、自分自身も、周囲も随分変わりました。私は村度もされたくないし、群れるのも嫌なタイプです。現役の市長にぶつかって一敗してから市長になったので、自分の目指すものを持っていました。はじめは、漸進型で調整をしながら進めていたと思いますが、少しずつ変わってきたのだと思います。自分の後をどうするか、と聞かれるのです。政策を引き継いでもらうには禅譲型の移行がよいのかもしれませんが、自分の思いを持っていない人が市長になってよいのか、という思いもありますね。

第10章 富山県富山市

概要

現在、立地適正化計画に向けて具体的な取り組みをしているのは559都市であり、このうち、計画を作成・公表しているのは347都市にとどまっている（2020年12月31日時点）。さらに、公表した計画に基づいて、取り組みを実行し、順調に成果を上げている都市は少ないと推測される。しかし、合計特殊出生率等が現行水準で推移する限り、大半の都市で人口減少することは必至である。

こうしたなか、強いリーダーシップを持って住民合意形成を進めて、他の自治体や国に先駆けて、コンパクトシティ戦略を進めてきたのが、森雅志市長²⁶率いる富山市である。2002年に市長に就任した森雅志は、2007年から持続可能なコンパクトシティ形成という目標を掲げて、一貫してその施策を推し進めてきた。中でも日本で初めてLRT（次世代型路面電車システム）を導入したことは有名である。既存公共交通に更新投資し、公共交通利用料金に割引制度を入れたのをはじめ、多目的広場の「グランドプラザ」や複合型施設の「総曲輪レガートスクエア」を整備した。さらに、都心地区・公共交通沿線居住推進地区を設定し、良質な住宅を建設する事業者や市民に対して助成を行うことにより、居住推進地区への居住を誘導してきた。

この結果、2005年から2020年までの15年間において、富山市の総人口は-1.3%という微減にとどまっている。他方、人口集中地区に住む人口は、2005年から2015年の10年間で7.9%の増加率となっている。富山市の人口集中地区における人口増加率は、データが存在する36の中核市のなかで2番目に高い²⁷。社会増減（転入者数－転出者数）に関しても、都心地区では2008年～2017年において、公共交通沿線居住推進地区では2014年～2017年において、プラスとなっている。特に、20～39歳の年齢層の転入者が多い（2019年の転入者のうち、20～29歳は38%、30～39歳は22%）。また、コンパクトなまちづくりの効果として、富山市の地価公示価格は2015年以降、6年連続で上昇している。それに伴い、固定資産税・都市計画税の税収も増加しており、2015年から

²⁶ 現在は退任。2002年1月から2021年4月まで、旧富山市で1期、7市町村新設合併後の現在の富山市で4期市長を務めた。

²⁷ 人口増加率が最も高かったのは千葉県船橋市であるが、同市では市全体の人口も大きく増加していることから、コンパクト化の動きとは異なるものである。

2019年にかけての税収の増加率は中核市で4番目に高い。

元来、富山市が、コンパクト化を進めやすい環境にあったわけではない。現在、人口約41万人を有する富山市は、中核市のなかで最大の行政面積を誇る。一部周辺自治体と県境の山間部まで広域合併した結果であり、新たに合併した地区に対する政策配慮もあって、ゾーニングによって強制的に立地規制することはできなかった。これに対して、合併を選択しなかった近隣市町村は、富山市の企業・住民をターゲットにした誘致策を行っている。さらに、北陸新幹線開通に伴う地価高騰が、安い宅地を求める住民を郊外に拡散させてしまう危険性もあった。

以下のインタビューには、これら環境を克服して富山市がコンパクト化を先駆的に進めることができたのは、丁寧に「説得」責任を果たしてきた森市長の強いリーダーシップと適切な誘導策があったことが記されている。

図表 10-1 富山市の都心地区・公共交通沿線居住推進地区マップ



図表 10-2 人口集中地区の人口増加率トップ 5 (2005 年～2015 年の増加率)

千葉県船橋市	9.9%
富山県富山市	7.9%
大分県大分市	7.7%
千葉県柏市	7.6%
埼玉県越谷市	7.1%
⋮	
⋮	
中核市の平均	1.0%

(注 1) 平均は、中核市のうち、データが得られた 40 市の数値を平均したものである。

(注 2) 計数は 2015 年の人口を 2005 年の人口で除したものである。

(出所) e-Stat「都道府県・市区町村のすがた (社会・人口統計体系)」

森 富山市長インタビュー

公共交通機関の使い勝手をよくし、都市としての魅力を高める

——かつて、日本の地方自治体における「コンパクト化戦略」の実現は、不可能だと考えられていました。しかし富山市では、18 年にわたってコンパクト化戦略を政策の中心に置き、まちづくりを推進しています。そもそも、コンパクト化戦略の出発点は何だったのでしょうか？

私が市長になった 2002 年頃の富山市は、極端な車社会でした。買い物にも便利だということで、当時の住民には負担感も問題意識もありませんでした。しかし客観的に見ると、すでに富山市は DID 地区がなくなるほど拡散が進んでいたのです。この状況を放置していると、道路や下水道などのインフラを延長し続けることになり、これらの維持管理コストが 30 年後の市民の上に大きく乗っかってきてしまう。一定程度拡散を止めることが至上命題だと考えました。

これは、私が 1 年かけて考え、コンセプトをまとめたものです。職員の中にも、この政策に反対という人も当然いましたが、ぶれずに説得してやってきました。そのうちにデータがでてきて成果が分かるようになると、職員もわくわくして、組織が 1 つに向かっていくようになります。その意味で、出発点のビジョンを示すこと、これがリーダーシップとして非常に必要だと思っています。

図表 10-3 富山市の概要

	市のデータ		市長のデータ
人口	415,765人	氏名	森 雅志
面積	1241.74km ²	年齢	68歳
自治体職員数	4,032人	前職	富山県議会議員
財政力指数	0.83	当選回数	4回

——拡散を止めるために、どのような施策を行ったのでしょうか？

まずは公共交通機関の質を上げて、使いやすいものにすることを目指しました。乗ってみたいくなる、すごく便利だと評判になる、そういう水準にまで公共交通機関をブラッシュアップするため、民業の取り組みを待たずに公費を投入したのです。

たとえば、JR 西日本の高山本線に市の費用で新駅をつくりました。この駅は最終的に JR 西日本に帰属することになりましたが、大きな利益を出している民間企業に対して公費投入することは妥当かについて議会や市民と議論を重ねました。市民が要望したところで、民間企業が赤字路線に新駅を整備することは難しい。市民生活の水準を上げるために公費投入することは極めて妥当だという信念に基づいて、議会の理解を得て整備を進めました。ほかにも、65 歳以上は 100 円で公共交通機関に乗れる、鉄道駅やバス停の近くに住む人には補助金を出すといった施策を行いました。

不動産デベロッパーによる郊外での住宅地開発に関しては、都市計画法に則っている限り規制はしていません。それでも公共交通機関の水準を上げるという誘導策を 20 年近く続けてきたことで、最近では市内の不動産デベロッパーも駅の近くに住宅を造成するようになってきました。

その結果、居住推奨エリアへの転入は増え続け、そうしたエリアに限れば人口増となっています。また、県外との関係で見ると富山市は 9 年連続転入超過となり、県外からも住民を呼び込めています。

——大規模な自治体ほど、子育て支援や福祉の充実を重視する傾向があります。しかし、富山市は公共交通機関の整備やコンパクト化などのまちづくりを 1 番に挙げ、2 番目には雇用対策を挙げています。そして、環境政策を重点政策として 4 番目に掲げている点は特徴的です。

「福祉のまち日本一を目指す」といった公約を挙げられる市町村長も多いのですが、それは違うと私は思っています。大切なことは、雇用を生み出すこと、そのための経済政策をきちんとやることです。

就業して、家族で富山市に引っ越してきていただくためには、自動車だけでなく公共交通機関も使えるようにする必要があります。その上で雇用を生む産業政策をしっかりと実行する。そして、子育ても大丈夫、安心して高等教育機関に進学させることができるとしてもらえるようにする。そうすることによって、企業の社員と家族がいっしょに来てくれるわけです。

包括的に都市力を高めるためには、福祉や高齢者介護も含めて全部やらなければなりません。まずは DID 地区がなくなるような状況から、都市の形を変える必要があります。仕事をするために居住する、さらに経営者が投資したくなる魅力的な都市像を作る。そのきっかけとして、公共交通機関から始めたということになります。

図表 10-4 富山市長が重視してきた政策

	20万人以上50万人未満	富山市
1位	子育て支援(83%)	その他（公共交通の活性化、公共交通沿線地区への居住推進、中心市街地の活性化）
2位	防災・災害(50%)	地域づくり・商工業振興・雇用対策
3位	学校教育(38%)	子育て支援
4位	地域づくり・商工業振興・雇用対策(35%)	環境対策
5位	高齢者福祉など(33%)	—

説明責任だけでは不十分、リーダーは説得責任を果たせ

—政策を実行する際、行政のルールとか慣例を踏まえて判断をする場合と、政治的な判断が必要な場合があると考えています。コンパクト化を推進する過程で様々な課題に直面したと思いますが、どちらの判断で突破されてきたのでしょうか？

どんな課題についても言えることですが、市民には多様な意見があり、いずれも正しいと私は受け止めています。しかし、今の市民が魅力を感じなかったり、逆に不利益や迷惑だと感じるものであっても、将来の市民には絶対に必要なものがあります。それを20年後、30年後の市民のために実現していくことが、今のリーダーの使命でしょう。取るべき道が1つしかないのであれば、リーダーシップを発揮して結論を出していかなければならない。その際に、慣行にこだわって新しい取り組みはなかなかできません。

説明責任を果たしたかどうかがよく問題になりますが、リーダーはそこで止まっていたはいけない。リーダーが果たすべきは、「説得責任」です。責任は自分が取るからと職員や関係各所を鼓舞して、徹底的に説得をして新しい制度をつくっていく。

説得の例としては、病気になった児童の保育があります。母親が子どもを保育所に預けて職場へ出勤する。11時頃に保育所から「お子さんが熱を出したので、迎えに来てください」と電話がかかってくる。やむなく母親は子どもを迎えに行き病院で診てもらうことになるわけですが、これは働く女性にとって大変な負担です。

そこで富山市では4年ほど前から、この課題に対応するための制度をつくって運用しています。市のベテラン保育士と看護師を常に待機させておき、母親からの依頼があると、彼らが母親の代わりに子どもを迎えに行きかかりつけ医のところまで連れて行く。医者が問題ないと診断を下せば、市の中心部にあるセンターで夜7時まで預かります。母親は保育所ではなく、センターまで子どもを迎えに行けばよいようになっています。

この制度を始める際、厚生労働省の保育担当セクションは大反対でした。保育要綱にお迎え型病児保育というものはないからというのが理由でしたが、同じ厚生労働省でも労働行政セクションは、女性が働きやすくなると歓迎してくれ、4年かかって保育要綱を変えてもらうことになりました。「慣行だからダメ」と考えている限り、このような制度は実現できません。リーダーには、壁を乗り越えていく粘り強さや説得力が必要です。

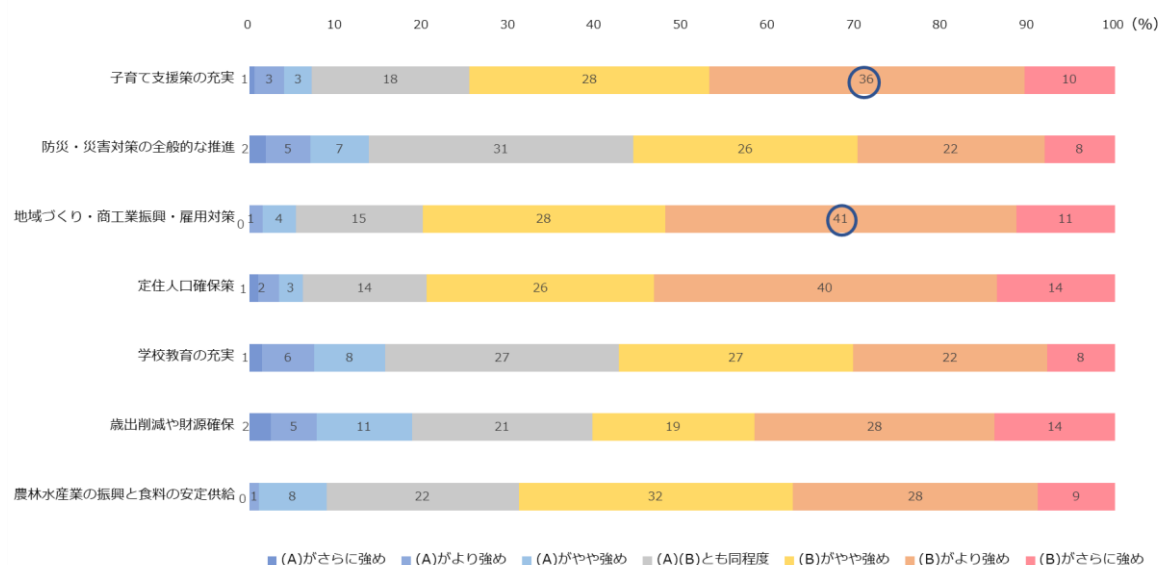
制度が変われば、他の自治体もメリットを受けられるようになります。こういう取り組みを実行するリーダーがあちこちに出てくれば、地方行政をもっと進めやすくなっていくでしょう。

幸いなことに、市議会にも私の方針を理解していただいております、関係は良好です。市長側が提案した施策について、修正動議が出されたり、否決されたことは私の在任中は1度もありませんでした。

また、いろいろと先進的な取り組みも行ってきましたが、組織だった反対運動は1度も起きませんでした。大事なのは、とにかく時間をかけて丁寧に説得することです。1回2時間の説明会を1日に4回開催したり、年間で120回開催した年もありました。

今の時代、エゴイズムで施策に反対する人はほとんどいません。たとえば、老朽化した橋を2つ壊すことを決めましたが、その際も橋を残しておくことで将来負担が大変なこと、代替の橋があるということを丁寧に説明して住民に理解していただきました。

図表 10-5 「(A) 行政のルール」と「(B) 政治的な判断」についての考え方



(注) 青い丸は森市長の回答。

—産業政策をしっかりと行っていくことを強調されていましたが、経済界との関係についてはいかがでしょうか？

経済界との関係が良好なことも富山市の特徴です。1つの例として、平成24年度から行っている生活保護家庭の高校進学支援が挙げられます。中高生の勉強を見るほか、高校卒業後に教員や保育士、社会福祉士、調理師などの資格を取る学校へ進学する際には、返済不要の給付金を支給しています。準備金30万円、1年間の学費50万円、月の小遣い4万円、免許証を取る際に20万円を毎年何人にも出していますが、財源は民間企業からの寄付なんですね。これが実現できたのは、経済界と富山市との間で、施策の方向性を共有できているからでしょう。

自治体のインセンティブを高める税制改革を

—今後、改革を進めていく上でどのような点が課題だと考えていますか？

財源に関しては、この10年間で改善されてきました。まち・ひと・しごと創生本部の交付金は使い勝手がよく、地方からアイデアを出せばきちんと応援してもらえます。環境省や総務省の所管の交付金に関しても、そうした傾向になってきました。

その一方、税制改革に関しては注文をつけたくなることもあります。富山市では、基礎自治体の固有税である固定資産税と都市計画税が市税全体の50%を占めています。不動産や償却資産の価値を上げるため、富山市は集中投資を行って、企業誘致や不動産投資を呼び込んできました。工場の増設・増築に補助金を出すだけでなく、新しいラインの増設にも補助金を出すなどの施策を行ってきたのです。企業活動が活発になったことで、直近2カ年の富山市税収は過去最高で、固定資産税と都市計画税の総額は6年前と比較して13%増えています。こうした財源を使って中山間地域における市固有の施策を行ってきました。集中投資は一部地域が対象ですが、そこから上がってきた税は全市に対して使っていることとなります。

ところが菅政権では、全国の自治体に対し、一律に固定資産税、都市計画税を抑制することを求めています。これは、不動産や償却資産の価値を上げるために行ってきた我々の政策を全否定することになります。このことに対しては総務省にも抗議しましたが、引き続き強く訴えて行く必要があるでしょう。

また、富山県と富山市の連携はしっかり行っていますが、まだ課題はあります。たとえば、富山市はコンパクトシティ化を推進しているため、隣の市が郊外に大きな商業施設を誘致しようとするれば、政策がバッティングしてしまいます。都市計画法上、広域調整は県が行うことになっていますが、全国的に見ても県はこうした調整に消極的です。周辺自治体との広域調整も、今後の課題だと考えています。

——組織運営についての考え方を教えてください。組織のあり方については、自律型の運営を目指し、プロジェクトチーム単位で、また、個人ではなく、チームでの業務遂行を重視するという点では、他の市町村長とも同様でした。この点について、ご自身で振り返ってどうお感じになられますか？

縦割りを打破するために、各部局の職員をピックアップしてプロジェクトチームを10個ぐらいつくり、テーマを与えて、積極的に施策を立案してもらっています。たとえば、

1年かけて、シングルマザーの働きやすいまちをどうしたらつくれるのか、考えなさい、といます。すると、積極的に施策を立案してきますので、職員が提案したものには基本的に予算をつけるということをやってきました。「思い切ってやりなさい。責任はすべて私がとります。手柄は君たちがとる。」という考えを職員に徹底させています。

私は、リーダーの責務は、預かった組織の力を最大化することだと思っています。市町村長は予算編成権や人事権、そして懲戒権を持っていますが、私は就任以来、人事についてほとんど口を出したことはありません。時々、内心では驚くことがありますが、口には出しません。それは、長く続く組織には、次世代の幹部を育てていく文化がどの組織にもあるはずで、それを尊重すべきだと思っています。

第11章 宮崎県川南町

概要

戦後日本で「政治的リーダーシップ」が最も強く期待された地域は、地方の農村である。減少を続ける人口、とりわけ、めっきり少なくなった若年人口、そして、近年は、増え続ける空家・空地に、耕作放棄農地。こうした「過疎」の農村において、政治的リーダーシップには、地域の活性化の実現が強く期待された。政治にかける思いは、都市よりも地方にあつい。高度成長期の「日本列島改造」、安定成長期の「ふるさと創生」、今日の「地方創生」は、自治体や地域・集落が取り組む「地域開発」「地域づくり」「地域起こし」を、国が「政治的」に応援しようというものだった。

ところが、人口は減り続け、超高齢化は進行する。こうした現実を目の当たりにして、「政治的な期待は裏切られ続けてきた」と感じる住民は多い。農業振興策の成果が上がらないことが常態化する一方で、農業に精通する政治リーダーも少なくなってきた。しかし、いち早く人口減少が進み、超高齢化が最終局面を迎える現在の農村でこそ、こうした悪循環を断って、持続的な地域振興を可能にする政治的リーダーシップが改めて待望されている。

こうした中で、恵まれた農業基盤を生かして、競争力ある農業に磨きをかけ、さらにその六次産業化も図って、持続的な地域経営を実現しているのが、宮崎県川南町である。川南町は開拓地を抱えた宮崎県中部の農村である。人口は1.6万人で、今回の事例研究の中では、最も少ない。しかし、畜産業を中核に、関連する食品産業の立地にも成功し、転入と転出の差である人口の社会減は最小限度にとどまっている。

川南町の農業産出額（2018年）は237億円であり、その約7割に当たる168億円が畜産業である。そのうち、養豚業が74億円、養鶏業が70億円である。養豚業に関しては、全国で養豚業を営む74の町の中で最も高く、人口1人当たりの豚産出額は、同程度の人口規模の市町村の中で2番目の高い水準となっている。実際、川南町の養豚業の経営体数36で、全国町村の中で最も多い農家数となっている。

そして、養豚業を核とした食料品製造業の労働生産性も高い。川南町の産業別付加価値額構成比（2012年）を見ると、およそ50%が製造業であり、そのうち70%超を食料品製造業が占める。さらに、食料品製造業の労働生産性は、2013年から2018年にかけて

て71%増という全国で最も高い伸びとなった。

一方、全国的にも出生率が高水準にある宮崎県内市町村の中でも川南町は、相対的に出生率が高い。この結果、人口の減少は若干ながら続いてはいるものの、戦後初期の総人口水準程度で安定することが期待できる状況となっている。

図表 11-1 川南町の概要

	町のデータ		町長のデータ
人口	15,642人	氏名	日高 昭彦
面積	90.12km ²	年齢	61歳
自治体職員数	161人	前職	農業
財力指数	0.47	当選回数	3回

こうした農業に磨きをかけたまちづくりで成功した川南町を、2011年から町長として率いてきたのが、日高昭彦である。以下のインタビューによれば、ボトムアップ型の意思決定を好み、職員を褒めて育てることを信条とする日高町長の政治的リーダーシップの源泉は、県職員として農業技術を極めてきた専門性と、自ら農家として農業に従事してきた経験等によるところが大きいという。また、全国から人が集まってきた開拓地域の特性から、他の伝統的な農村に比べると地域の結びつきが弱く、将来を見据えて丁寧にコミュニティ再編に取り組んだことに、今日のまちづくりの成功の秘訣の1つがあるという。

こうした日高町長のリーダーシップのあり方は、小回りの利く小規模自治体において、説得力のある専門性を生かし、ビジョンを示すなかで、丁寧かつ迅速に地域の合意形成を積み重ねる王道の手法が、これからのまちづくりにも効果的に機能することを示唆している。

図表 11-2 豚の産出額の伸び率と、食料品製造業の労働生産性の伸び率

	豚の産出額 の伸び率	労働生産性 の伸び率
宮崎川南町	3.8%(74)	71%(1,288)
宮崎えびの市	3.7%(50)	41%(942)
宮崎都城市	3.7%(205)	35%(1,184)
鹿児島志布志市	5.5%(160)	29%(1,034)
鹿児島曾於市	5.6%(101)	10%(887)

(注1) 豚の産出額の伸び率は2014年から2018年、労働生産性の伸び率は2013年から2018年について算出した。
 (注2) 図表は2018年の豚の産出額が50億円以上かつ、その金額が2014年から2018年にかけて増加している市町村を対象として、食料品製造業の労働生産性の伸び率が大きい5自治体を記載した。
 (注3) カッコ内はそれぞれ、2018年の実額。豚の産出額の単位は(億円)、労働生産性の単位は(万円/人)。
 (出所) 農林水産省「市町村別農業産出額(推計)」
 RESAS「労働生産性(製造業の事業所単位)」

日高 川南町長インタビュー

競争力ある農業を中核としたまちづくりで、定住人口を確保して持続的な地域経営を実現する

——日高町長は町長として3期目を迎えていらっしゃいますが、まず川南町はどんな特色のある自治体なのかを教えてください。

川南町は町全体がほぼ大きな台地になっていまして、日本3大開拓地の1つということで、戦後全国各地から農業を志す人々が集まり拓かれたことから「川南合衆国」とも呼ばれています。そうした経緯もあって、もともと外からいろいろなものを受け入れる態勢ができていました。地形的に台地ということで水があまり豊富ではなかったこともあり、畜産中心に発展してきました。

北海道や四国、沖縄など全国から畜産を生業とした方々が入ってきましたので、現在では養豚は産出額が全国で12位、鶏(ブロイラー、鶏卵)が21位となっています。食品製造業としては鶏肉の食肉加工の大きい会社が2つ、そしてジュース加工の大きな工場もあります。

ほかに川南町で有名なものとしては、月に1度行っている軽トラ市があります。今年で13年目になりますが、日本一の軽トラ市ということで、全国にも知られています。

開拓精神やチャレンジ精神のある、このような川南町の特徴を一言で表す言葉が、「川

南気質」です。

——川南町と同規模の人口1万人～5万人くらいの市町村に対して政策の優先順位を尋ねると、子育て支援を優先するところが多いという結果になっています。これに対して、川南町では定住人口の増加が1番、その次に地域づくり・商業振興と来て、その次に地域団体・住民協働、そして子育て支援等という優先順位になっています。かなりこだわりのある回答になっていると感じるのですが、背景や施策について教えていただけますか。

政策として定住人口の増加を重視してこれまでやってきて、4年前の平成29年に役場に人口対策係をつくりました。それから4年連続で、宮崎県の町村の部では県外からの移住者が1位になっています。先ほど申し上げたように、もともと全国からの移住者でできた町という町民性もあったので、町民も納得してこの政策に協力してくれていると思います。

具体的な施策としては、農業の町であることを活かし、就農を考えている人のためにハウス栽培のトレーニングハウスという施設をつくりました。2年間ここでハウスでの農業の研修をしてもらい、3年目に独立してもらう。独立するハウスも国の補助を受け町と農協でつくり、それを就農者に貸しています。アパートのようにハウスの家賃を払いながら独立するという仕組みで、現在までに10名が参加、そのうち4人が独立しています。もうすぐ新しい4期生が5名来ます。こうした仕掛けが定住人口の増加のための政策であり、実績だと思っています。

また、都市部からのワーケーション先として来ていただけるよう、様々な対策を進めています。たとえば、宮崎県が主催する「企業誘致ドラフト会議」では、食をきっかけにしたまちづくりを行っていることをアピールし、会議参加企業からも高評価をいただきました。

図表 11-3 川南町長が重視してきた政策

	1万人以上5万人未満	川南町
1位	子育て支援(70%)	定住人口
2位	地域づくり・商工業振興・雇用対策(49%)	地域づくり・商工業振興・雇用対策
3位	防災・災害(48%)	地域団体・住民協働
4位	学校教育(35%)	子育て支援
5位	定住人口(34%)	—

町民それぞれが自分たちで立ち、自分たちで歩くことを目指す「自立自走」

——先ほど、移住者を増やすための取り組みについてお話いただきましたが、こうした成果を挙げることは大変なことであったと思います。こうしたまちづくりを進める中で、町が目指していること、大事にしていることとしてはどんなことがありますか？

この町が目指すことは「自立自走」。町民それぞれが、自分たちで立ち、自分たちで歩こうということを表しています。役場の職員にこれを当てはめると、自分たちで考えて、自分たちで動く職員になるということになりますね。町長は、「選手」である職員が自発的に動くのを見守る「監督」という役割になるのだと思います。

町の仕組みでいうと、住民協働についてもそうした考えが反映されています。町内の地域単位を、それまで50年間続いていた24地区の自治会を、町内の小学校を単位にした6つの自治公民館に再編しました。6つの地域それぞれが独立国家のようなイメージで、自治・防災、地域づくりなどの4部会を設置、それぞれの自治公民館で地域振興計画を策定していこうという転換をしたのです。それぞれの自治公民館長が小さな町長のような存在として、動き始めているところです。

同じ規模の町村と比べると、川南町のまちづくりでは強制的な参加の割合が低く、逆

に言えば緩い、自主的な活動が生まれやすいという特徴があります。もともと歴史的に入植でできたまちという経緯があるので、集落が昔から存在していたわけではなく、出身県ごとの集まりのような形で始まっている。つまり人のつながりでスタートしているので、いい部分も悪い部分も混在しているのですが、とにかく自分たちでやろう、何とかしようという気質を持った町です。

川南町ぐらいの町村で政策運営をするにあたり、1番大事なことは継続性だと思っています。町長が変わったらいろいろなことが変わってしまうというのは、住民にとっては不幸なのです。小さな自治体が生き延びていく、持続可能な地域にするためには、基本路線をつくって、時間をかけてでもその路線を確実に進むのがいいと思います。誰がトップになっても、この町の基本的な動きはこうだというスタイルをまず決める必要がある。その上で町政運営は一步ずつ進むべきだと考えます。

——地域団体などに自主的にまちづくりを進めてもらうということは、見方によれば、市町村長のリーダーシップを発揮するというよりは他力本願のように見えるところもあります。町民の自主性をサポートすることと、市町村長としてのリーダーシップとはどのような関係がありますか？

基本的には、政策に関しては政治家が判断して進めていくべきことだということは強く思っています。何かをする時、職員ではなく私が責任をとる。やはり覚悟がない人がトップになったらだめです。腹の中では私が決めると思っていますが、決めたあとは職員に「頼むよ」と渡して、彼らの自主性に任せています。

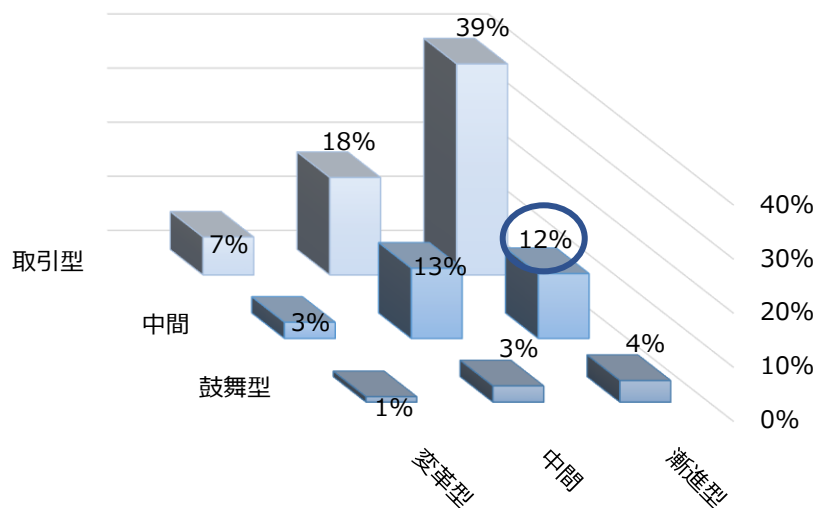
私自身は、20年近く農業をやってきました。地域づくりを自分達でやっていた経験からの認識ですが、やはり人に言われて動くのではなく、自ら動かないといけないと思うのです。人はやれと言われたら一時的には動きますが、それでは続きません。最終的には自分で、自発的に動かないといけない。だから基本的には、それぞれが自ら動いていくような人づくりをします。

やはり人は褒められて育つ。「おまえら頑張れよ」というのを、どうやって伝えるか。どうやってその気にさせるかですね。技術や知識は、職員たちのほうが明らかに上なわけですから。

課題があるとしたら、自分が思っていることが職員に伝わり、行動に移されて、結果が出る、その一連のプロセスに時間がかかるということです。早く結果を出したい課題や、もう待つ時間がないという問題ならばすぐにやるしかありませんが、1、2年待っても

何とか耐えられるものは、敢えて待ちます。そこは、問題の重要度と、逼迫度合いのバランスですね。

図表 11-4 リーダーのタイプ（変革 or 漸進、鼓舞 or 取引）



(注) 第7章図表 7-2 の再掲。青い丸は日高町長の回答。

町民を安心させるために、正確な情報発信を行う

———今後のまちづくりの中で、日高町長がリーダーシップを持って進めていきたいテーマはなんでしょうか？ またそれを進めていくに当たってどんなことが具体的な課題と考えておられるのでしょうか？

表面的にはやはり人口問題が大きいと思うのですが、人口が少ないことが悪いわけではなく、人口構成の問題なのかなと考えています。川南町はもともと1万人の町で、開拓によって1.8万人になりました。けれど人口構成割合の中にしっかりと若い人がいないと続かないということは問題意識として持っています。

課題として考えているのはやはり組織の問題です。どうやって自発的な流れをつくることができるか。厳しいけれども風通しのいい組織で、堂々と反対意見も言えて、きちんとした判断ができる。そうした組織を作っていきたいですね。

あとはお金の問題も当然あります。実際、お金はないんです。私は3期目なのですが、1期目は簡単に言うと、とにかく節約をし、ケチな町長として有名になりました。財政

の将来を見通して、2期目で計画をつくり、3期目で動き出した、ということになるか
と思います。

それでも足りない分は、県や国に説明して支援を求めます。今はふるさと納税制度も
ありますので、基金を創設して貴重な寄付金を有効的に活用させていただいています。

——今回のコロナについても、各自治体によって課題や対応が分かれていると思いま
すが、緊急時の自治体の対応で何が重要だと考えますか？

川南町は町全体が台地なので、水害などの災害には強い町です。そして実は11年前
に口蹄疫のパンデミックを経験しています。当時を知っている職員たちは、今回の新型
コロナウイルス感染症対応についてもその経験を活かしてくれました。

緊急時の自治体運営で1番重要なことは、対策本部を立ち上げて情報を統一するとい
うことかと思います。その上で、住民への情報発信・公開を正確に行っていく。

コロナも口蹄疫と同様、ウイルスという目に見えないものが原因です。町民も職員も、
精神的にストレスがかなりかかりましたし、デマもありました。その一方で、個人情報
保護ということで県も基本的には感染に関わる情報を出してくれません。そうしたとこ
ろでの住民の不安、職員の不安を解消するためにどうすればよいか。つまり情報という
ものが非常に大事なんだということが再確認できました。

正確な情報に基づいて、災害が起こる前からいろいろな対策を用意しておく。実際に
災害が起こったら、事前に決めたとおりに動く。それが1番大事なことだと私は思っ
ています。

第12章 京都府木津川市

概要

十数年前となった「平成の大合併」に関しては、「国に騙されて市町村合併をさせられた」とか、「市町村合併のせいで地域が廃れた」「市町村合併をしないほうがよかった」などと、酷評されることが、いまだにある。これに対して、単独で町を維持したい住民を説得して、広域合併を成し遂げて市政を施行し、新市一体的な都市基盤整備や ICT 整備、子育て支援策を実施し、安定的に人口増加を続けてきたのが、木津川市である。

木津川市は京都府南部に位置し、奈良県奈良市にも接する人口 7.8 万人の市である。2007 年に木津町、加茂町、山城町が合併して木津川市が誕生した。その初代市長が河井規子であり、現在、4 期目である。最後の木津町長となった河井は、市町村合併を成し遂げた立役者でもある。以下のインタビューによれば、自立性の高い伝統ある地域だけに市民はどちらを望んでいるか、町長として合併を決断するまで悩み続けたという。しかし、一旦、決断した後は、それぞれの地域の個性を生かしながらも、デジタルマーケティングをはじめとした ICT 等の活用など、新市一体となってこそ可能な効率的都市サービスの提供に努めてきた。困難を乗り越えて市町村合併した経験を市民と広く共有できたことは、1 人の一般市民として仕事と子育てを両立させてきた経験と並んで、河井市長の政策アイデアと政治的リーダーシップの源泉となっている。

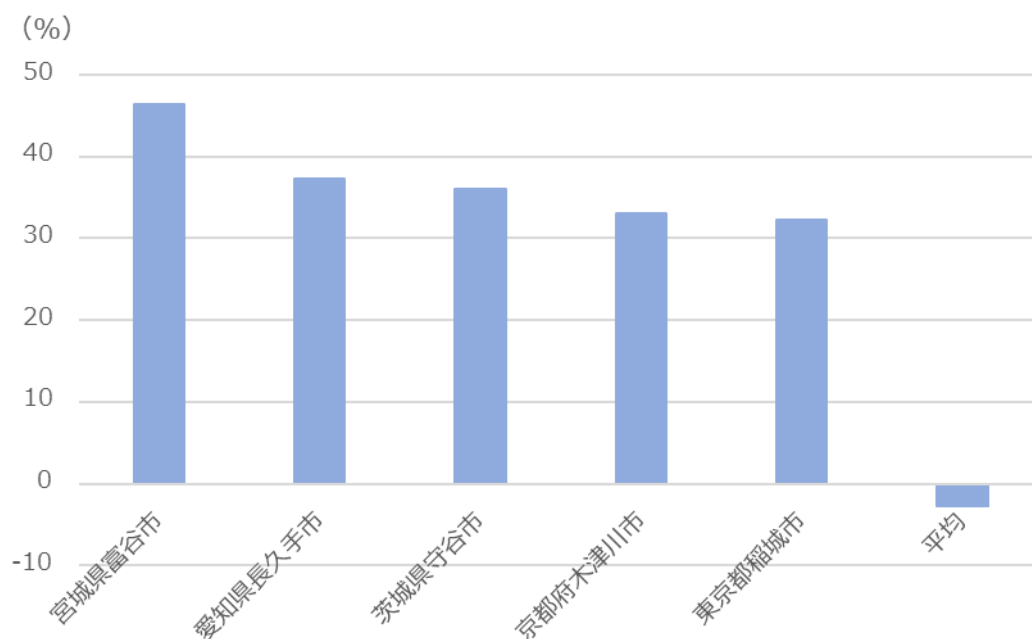
この結果、木津川市の人口は 2000 年に 5.9 万人だったが、2020 年には 7.8 万人と、20 年間で 1.9 万人（33%）増加している。今回、インタビューした自治体の中でも、最も元気な都市だ。この増加率は、同程度の人口規模を有する全国 250 市の中で 4 番目に高い。木津川市の年少人口割合 17%（2020 年）は、2010 年時点のそれとほとんど変わらず、同一人口規模 250 市の中で 7 番目に高い。さらに、2013 年から 2017 年の 5 年平均でみると、木津川市の合計特殊出生率 1.50 は、京都府近隣市町村、京都府平均（1.30）、全国平均（1.43）と比較しても高い水準にある。こうした人口増加を反映して空家率も、2008 年の 10.1%（京都府全体は 13.1%）から、2013 年の 6.6%（京都府全体は 13.3%）へと、3.5%の改善がみられる。

図表 12-1 木津川市の概要

	市のデータ		市長のデータ
人口	78,223人	氏名	河井 規子
面積	85.13km ²	年齢	64歳
自治体職員数	500人	前職	木津町長
財政力指数	0.65	当選回数	4回

平成の合併を経験した数多くの自治体の中でも、最も市町村合併が難しい地域にあって、苦勞しながら市町村合併に成功し、結果として、最も順調に人口増加を記録し、まちづくりに成功してきた。国に「騙され」「そそのかされ」て実行に移せるほど、市町村合併は容易ではない。また、大都市近郊だからといって、カネをかけて子育て支援するだけで、若年世帯が簡単に集まる時代でもない。河井市長のリーダーシップと政策の工夫があつて、超高齢・人口減少時代の今日においても人口増加を記録してきたといえる。

図表 12-2 人口5～10万人の市における人口増加率（2000年～2020年、上位5市）



(注) 平均は、人口5～10万人の市のうち、データが得られた250市の数値を平均したもの。
 (出所) 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」
 e-Stat「都道府県・市区町村別統計表（国勢調査）」

河井 木津川市長インタビュー

「3人の子育てと仕事の両立」と、「市町村合併」という2つの厳しい経験に基づき、「あったらよかった」子育て支援を実現して、持続的な人口増加を記録

——木津川市は2007年に木津町、加茂町、山城町の3町が合併してできた市です。河井市長は木津町長時代から、町長として合併に深く関わってこられました。各町がそれぞれ異なる考えを持っているなど、合併は簡単ではなかったと思いますが、当時のことではどんな想いやご苦労がありましたか？

京都府の最南端に位置する木津川市は、合併による市制施行から今年で15年目になります。もともと相楽郡の7町村合併の話が進んでいたのですがまとまらず、そのうちの木津町、加茂町、山城町の3町が合併することになりました。木津町域は3町の中で人口が1番多く、関西文化学術研究都市の中核を担うまちで、多くの商業施設をはじめ、警察署や裁判所といった主要な施設もありました。そのため、町民の皆さんの中には、「合併はせずに木津町単独で市に」という気持ちがあったと思います。

私は木津町の町議会議員をしておりましたが、少子高齢化、人口減少といった地域の将来を考えると、一定規模の基礎自治体が必要だということ、合併をして10万人ぐらいのまちをつくらなければ、まちが生き残っていけないと考えていました。相楽郡7町村の合併がまとまらなかったのも、まずは周辺の加茂町、山城町との合併が望ましいとの考えに至りました。そんな折、当時の木津町長が任期途中で辞職されたこともあり、50日以内に町長選挙が行われることになりました。急なこともあり私に町長が務まるか不安ではありましたが、名乗りを上げさせていただくことにしました。公約は、第1段階として3つの町で合併をし、1つの基礎自治体をつくるというものでした。町長にならせていただき、合併の協議会をすぐに設立し、約1年かけて仕上げたという経緯になります。

私は合併を掲げて木津町長に当選し、その後、初代市長として新しい市をつくった張本人ですので、「産みの親」として、住民の皆さんに、20年、30年、そしてさらにその先にも「合併してよかった」と思ってもらえるように、今後も様々な施策に取り組み、最大限の努力を続けていきたいと思っています。

——木津川市はどんな特徴がある自治体なのでしょうか？ またその中でどんな政策に取り組んでこられましたか？

木津川市は、歴史的には奈良時代の平城京や恭仁京に由来する多くの文化財に恵まれますとともに、関西文化学術研究都市の一翼を担い、世界的にも最先端の研究機関を有する都市です。

市内を地域別に見ますと、木津地域は、関西文化学術研究都市の中核を担う研究所や企業等が多く立地する地域であり、ニュータウンでの人口増加が進んでいます。加茂地域は、約 1,300 年前に聖武天皇が恭仁宮を置いた地域であり、国宝や重要文化財など大変貴重な文化財が、府内では京都市に次いで多くあるところです。山城地域は茶間屋街などの歴史的な街並みや、美しい田園風景の広がる自然豊かな地域です。

そして大阪・京都・奈良などの通勤圏にあり、利便性も高いので、そういった都市に勤める方々のベッドタウンとして、人気が集まるようになってきたかと思います。

こうした恵まれた条件のもとで、子育てのしやすいまちにしていくことを大事な施策の 1 つにしてきました。

その原点は、自分が子育てをしてきた経験の中で、「こんな施策があったら助かったのに」という思いがあります。

私は 3 人の子どもの母親であり、主婦でもあり、OL や議員をさせていただきながら、長い間、大家族で暮らしてきました。多い時は赤ちゃんから、娘・息子、息子夫婦、それから両親と 90 代の祖母の 5 世代 10 人が一緒に暮らしていましたので、家の中で全ての世代の課題を体験することができました。

高齢者に対してどんな施策があればいいのか、子育て世代はどんなサポートが必要なのか、そうした 1 市民としての経験を原点として、想いを 1 つずつ政策に乗せて来ました。中でも、子育て支援には特に力を入れています。日本の未来を担う子どもたちが、元気に健やかに育って欲しいという思いから、市の総合計画には「子どもの笑顔が未来に続く 幸せ実感都市 木津川」というまちの将来像を柱に掲げて、まちづくりに取り組んでいます。

市になり、すぐに保育園の待機児童を出さないことを目標に、新しく 5 つの民間保育園を誘致しました。中学校までの医療費を無料にし、お母さんが一息ついてリフレッシュできるように、一時保育もはじめました。また大型商業施設の中に「つどいのひろば」を設置し、子育て世代が交流したり、保育士さんに子育ての相談をしたりもできる場所を作りました。自分自身の経験から、こういうことがあればいいなという施策を、現場の皆さんの協力も得てどんどん取り組むことができました。

将来のために公共料金の値上げも断行

——防災も重要な施策として取り組んでおられますね。対策において、どのような工夫をしておられるのですか？

まちの中心には一級河川の木津川が流れていますが、市の中央に大きな川が流れているということについて大きな危機感を持っています。

昭和 28 年には南山城水害という大きな災害が起こり、木津川市だけでなく広範囲で甚大な被害が出ました。山城地域ではたくさんの方がお亡くなりになり、家の倒壊などを含めて本当に大きな被害が出ました。最近では平成 25 年と 29 年にも、市内で大雨による床上・床下浸水の被害がありました。大雨により木津川本川の水位が上昇すると、水の逆流を防ぐため支流の樋門が閉まります。しかし、樋門が閉まると、まちの中に降った雨水が木津川に流れません。その水を本流に排出しないと、堤防より低いところにある旧市街地の家や新興住宅地をはじめ、市役所庁舎、裁判所、病院までもが浸水してしまうのです。この不安は市民の皆様もずっと感じているところですので、排水設備を強化したり、1 台 5,000 万円ほどする排水車を 2 台購入したりと、大切にしてきた基金を活用し内水対策をすることで、水害に備えています。

図表 12-3 木津川市長が重視してきた政策

	5万人以上10万人未満	木津川市
1位	子育て支援(79%)	子育て支援
2位	防災・災害(53%)	防災・災害
3位	地域づくり・商工業振興・ 雇用対策(43%)	公共インフラ
4位	学校教育(35%)、 歳出削減・	IT・システム化
5位	財源確保(35%)	—

——市政を改革していく中で、議会や各種団体との関係づくりや、人間のネットワークの問題、国や県との調整など、苦労したところはあるですか？

大きな改革というものは、一般的にあまり好まれないことが多いと思うのですが、木津川市は3町合併という、職員の誰もが経験したことのない大きな改革を実行したという経験があります。合併にあたって、最初はもちろん抵抗もありました。加茂町と山城町の役場は支所になるわけですから、これまでのまちに対するいろんな方たちの思いも酌みながら市政をやっていかなければなりません。当初はそれぞれの町の出身の職員が、「自分のところでやっていたやり方が1番いい」、「そのやり方はよくない」と対立していました。そんな状況でしたので、職員全員を対象にした最初の説明会では、「よくないところばかりを批判するのではなく、3町のやり方のいいところ取りをしましょう」ということを伝えました。合併が目的ではなく、合併を最大限に活かし、厳しい行革も進める中で持続可能なまちを将来に繋げていくことが本来の目的なので、市になってからやらなくてはいけないことが山ほどありました。はじめの2期8年間はすごく難しかったなと思います。

たとえば水道料金は、木津町と加茂町と山城町ですべて違っていました。同じ料金に揃えると、木津町は値上げになり、加茂町と山城町はそのままところと値下げのところといった具合です。難しい議論もいろいろあったのですが、絶対に先送りはせず、料金は一律にしました。他にも国民健康保険税や介護保険料もしかりです。自分が市長の間は、出来る事ならば値上げをしたくないものですが、木津町では、水道料金はずっと値上げをせずに基金を取り崩してきたために、その基金が枯渇するという状況だったので、私が市長になって以来3回も値上げをする結果となりました。

なぜかという、嫌なことを先送りにすると、結局、将来の市民の皆さんにツケが回るからです。問題を先送りにすれば、無難に市政を進められるかもしれませんが、いずれ大きく値上げをしないと運営できないという結果は避けられず、将来の市民の皆さんが負担することになります。だから選挙前に値上げを宣言し、市民の皆さんに信を問いました。

サービスを充実する時とは違って、改革は議会からも市民からも反対の声はありますが、一定の理解をいただいて、最終的には議会にも市民の皆さんにもご理解いただいで、行革を実行することができました。

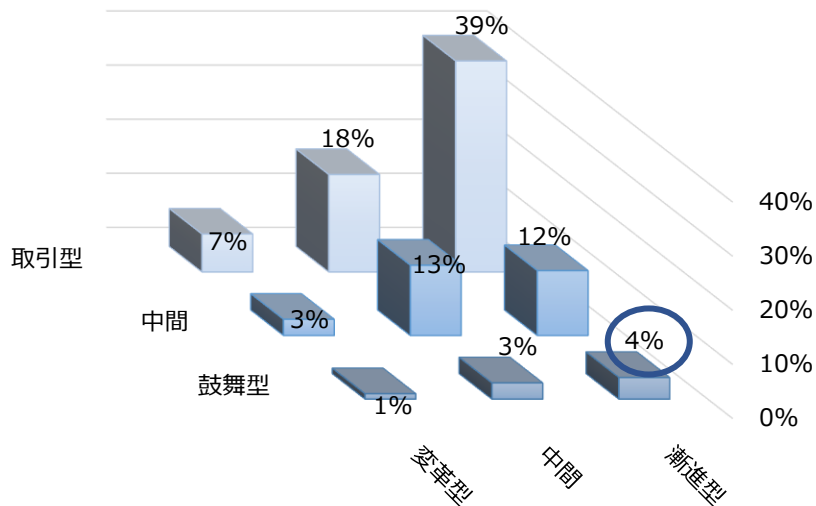
職員には、小さなことから成功体験を積んでもらう

——そうした大きな改革に取り組むとき、河井市長はどんなことを大事にされていますか？

まず自分に問うのは、この事業をやることは本当に市民の皆さんにとっていいことなのか、喜んでもらえるのかということです。自分の主観は入れないように心がけ、無難なほうを選ぶのは絶対にやめようと。市の将来にとって、市民の皆さんにとって絶対にいいと信じて決定をしたことは、最後までブレずにやり切る。どんなことでも判断するときの基準はそれです。そういった私の判断が支持してもらえるのかは、次の選挙で市民の皆さんに信を問うという思いで、改革を先延ばしにせずにやってきました。

何かに取り組んでいる途中でいろいろと異論が出たときに、方針を変えたり「やっぱりやめましょう。」とブレたりしてしまうと、職員の皆さんはついてきてくれません。どんな反対があっても、出した方向は絶対に変えない。といっても私1人でできることは何もありません。方向だけは決めますが、その後の実務は全て職員の皆さんです。職員の皆さんには、「ありがとう、よく頑張ってくれはったなあ。」といつもお礼を言っています。

図表 12-4 リーダーのタイプ（変革 or 漸進、鼓舞 or 取引）



(注) 青い丸は河井市長の回答。

——市庁という組織ではどんなことを大事にしていますか？

管理職とだけではなく、いろいろな職員と、直接話すことを大事にしています。その中で彼らによく尋ねるのは、取り組んでいる事業における課題やリスクについてです。なにか新しいことをやろうとすると、「前例がないです」「難しいです」と返ってくるのが常套です。私はそこで「どんなリスクがあるのか。どんな問題があるのかを挙げてください」と聞きます。そうすると彼らはきちんとリスクや課題を挙げてくれます。「さすが、すごいですね」と感心しながら、「それじゃそれを1つずつ解決していきましょう」と言うのと最終的には1つずつクリアしていってくれるのです。

新しいことに取りかかろうとすると、はじめのうちは仕事も増えますし抵抗もありました。けれど、実際にそれが実現すると、やはり職員も喜んでくれます。新しい試みだからということで、周辺の自治体からも視察に来られたりすると、それが成功体験となって職員は自信がついてきますし、やる気も出てきます。

これからの時代、決まった仕事をしているだけでは、新しい時代の変化についていきません。職員には、問題をどう解決するか、将来に向けて今何するべきか、若手、職階に関係なく、どんどん提案してくださいと言っています。提案したことをどんな小さいことでもやり切ることで成功事例になるし、そうするとさらにやる気を出してくれる。そうなれば失敗を恐れずに挑戦するようになってくれるのだと思います。

私は、合併して新しく出来たこの木津川市のことを、わが子のように思っています。20年後、30年後に、あの時苦勞したけれど、ここまで立派なまちになったなと思ってもらえるように、私たちは仕事をしているんだ。そう思いながら職員の皆さんと一緒に、今も改革を続けているところです。

第13章 東京都文京区

概要

文京区は、日本の中心である東京23区のなかでも、その中枢である千代田区・中央区と接する文教地区である。多くの大学が立地し、住宅街が区域の多くを占めている。東京一極集中が批判される今日、都心に隣接する文京区は、久しく人口増加してきたと思われることがある。しかし、事実は真逆である。高度成長期以来、文京区は半世紀近くの間、人口減少に泣かされてきた。

文京区の人口は、高度成長前期の1960年にピークとなる約26万人を記録した。その後、1998年の約16.6万人まで減少を続けた。地価高騰や住環境の悪化など、人口減少の要因は様々だが、過疎町村と同様に都心の文京区においても、人口減少の抑制や人口回復は待望の政策課題だったのである。そして、この政策課題にリーダーシップを持って取り組み、人口回復に弾みをつけて、その動きを不動のものにしたのが、成澤廣修現区長である。

成澤区長が就任した2007年には、すでに人口減少は底入れしていた。区長就任前の2005年に、文京区の人口は増加に転じて約19万人規模にまで回復している。その後、2020年までに22.6万人と、2005年からの15年間で3.6万人（19%）増加した。さらに、この間、年少人口（15歳未満）は、1.8万人から2.8万人へと、1万人近い増加を記録している（増加率53%）。この高い増加率は、子どもを持つ若い世帯の転入増加（社会増）と、出生率の改善によってもたらされたものである。

2010年～2019年の10年間の転入者数の年齢を見ると、20～39歳の年齢層が転入者全体の7割を占めている²⁸。また、2019年の人口当たりの社会増減率は1.6%であり、東京23区のうち、千代田区、中央区、台東区に次いで4番目に高い水準である。さらに、2003年～2007年の合計特殊出生率は、平均で0.80であったのに対して、2013年～2017年の5年平均は1.12であり、0.32ポイント増加している。その増加幅は東京23区のうち港区、中央区、千代田区に次いで、4番目に高い。「若年世帯の社会増」と「出生率の劇的向上」があいまって、「私立認可保育所の開設」「子どもの発達・成長等に関する相談室の設置」「子どもの貧困対策」など、少子化対策が子ども数の増加に効果的に

²⁸ 20～29歳は同期間の転入者の43%、また、30～39歳は26%である。

結びつく結果となったのである。

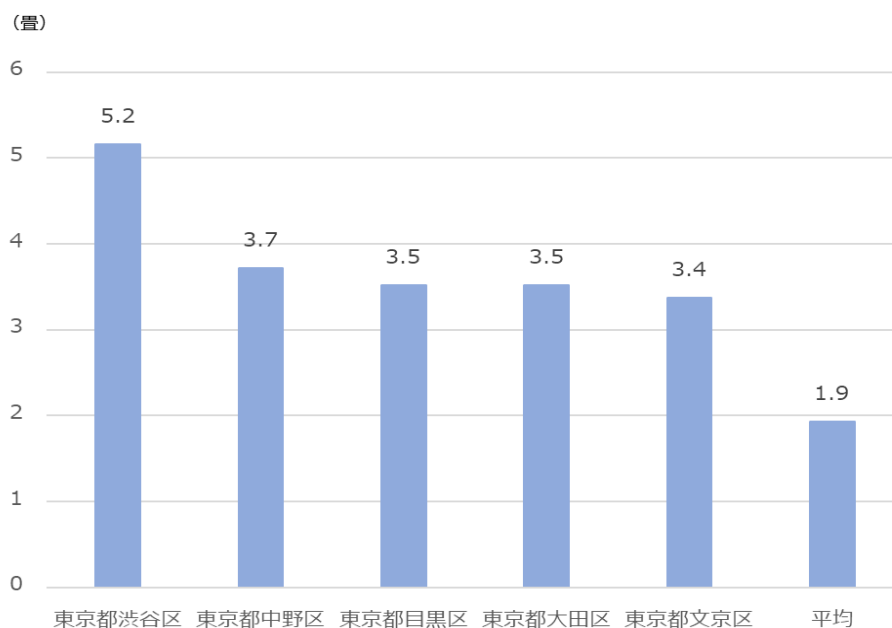
この際、リーダーシップ発揮の端緒となった事象として、文京区長が強調していたのは、ワンルームマンションに係る独自規制である。魅力に満ちた地域の良さを顕在化させるためには、根拠ある思い切った政治判断が必要とされるのである。たとえ小さな政策判断でも的を射たものであれば、時として大きな社会・経済構造に変化を与える。

図表 13-1 年少人口の増加率（2010 年～2020 年）

東京都 渋谷区	東京都 中野区	東京都 目黒区	東京都 大田区	東京都 文京区	平均
50%	15%	30%	8%	53%	20%

実際、文京区の1住居（持ち家）当たりの畳数は、2008年度30.23畳から2018年度33.6畳に増加している。その増加幅は、渋谷区、中野区、目黒区、大田区に次いで5番目である。ただし、文京区と同様に若年層の転入が増えている中央区、港区、千代田区の住居面積は文京区よりやや狭く、その増加幅も小さい。文京区においては、建築規制などを反映して家族向けの広めの住宅供給が増加していることが分かる。

図表 13-2 持ち家住宅1戸当たりの床面積の変化幅（2008年～2018年、上位5区）



(注) 平均は、東京23区における持ち家住宅1戸当たりの床面積の変化幅を住宅数で加重平均したもの。
(出所) 都道府県・市区町村のすがた（社会・人口統計体系）

成澤 文京区長インタビュー

子育て世代や中堅ファミリー世帯が住みたくなるブランディング

——成澤さんが区長に就任した 2013 年から取り組まれてきた文京区のまちづくりですが、減少していた人口を増加に転じたこと、さらに子育て政策などが評価されています。

文京区は平成 10 年に人口が 16 万 5,000 人まで落ちていました。そこで超高齢社会にブレーキをかけるため、「人口 20 万人回復大作戦」をスタートしました。子育て世代や中堅ファミリー世帯を積極的に区内に招き入れることによって税収を増やし、その後の高齢者層に対するサービスの財源を確保しようと考えたからです。おかげさまで現在は人口 22 万人を超えています。

——合計特殊出生率が平成 19 年から平成 30 年まで 0.35 ポイント上昇し、子どもの数も増加、同じ期間に人口も 20%弱増えてきていますね。

文京区は東京大学やお茶の水女子大学をはじめとして、公私立の大学、小中高など教育施設が集中しています。また国立以外にも私立の順天堂大、日本医科大など、大学病院が 4 つもあり医療資源も集中しています。そして 23 区の中で犯罪の発生件数が少ない自治体でもあります。マスコミ等を通して、こうした文京区の特徴を宣伝していただいたこともあって、文京区に住んでみたいと考える子育て世代や中堅ファミリー世帯が潜在的に増えていきました。

図表 13-3 文京区の概要

	区のデータ		区長のデータ
人口	226,114人	氏名	成澤 廣修
面積	11.29km ²	年齢	54歳
自治体職員数	1,907人	前職	文京区議会議長
財政力指数	0.65	当選回数	4回

「選ばれる自治体」という言葉を私はよく使っていますが、時代的な人口の都心回帰の波があるところに、文京区らしい様々な施策を組み合わせることによってブランディ

ングに成功したということは言えるのだらうと思います。

——人口が文京区と同規模（20 万人以上 50 万人未満）の自治体では、子育て支援、防災、商工業振興といった政策の優先順位が高いという結果が出ましたが、文京区ではいかがでしょうか？

区予算のうち産業振興費の割合は、23 区内で最も低くなっています。かつて文京区では印刷・製本・出版が地場産業と言われていました。しかし産業構造の変化や大手印刷会社の郊外移転により、関連する周辺中小企業もまだ体力があるところは同様に移転していきました。昔との比較で言うと、霞が関や大手町に通っている人たちが職住近接の場所として住むケースが多くなり、文京区は仕事をする街ではなくなってきています。それが他の自治体と比べて、商工業に対する重点が比較的低いということにつながっています。

図表 13-4 文京区長が重視してきた政策

	20万人以上50万人未満	文京区
1位	子育て支援(83%)	子育て支援
2位	防災・災害(50%)	高齢者福祉など
3位	学校教育(38%)	防災・災害
4位	地域づくり・商工業振興・ 雇用対策(35%)	地域づくり・商工業振興・ 雇用対策
5位	高齢者福祉など(33%)	—

(出所) NIRA 総研『『全国市町村長の政策意識』に関するアンケート調査』

——子育て支援について、ポイントになった政策はなんですか？

11 年前に全国で初めて私は区長として育休を宣言しましたが、政策的に大きかった

のは、ワンルームマンションの建築に関する規制を区長就任後、すぐに行ったことでしょう。

それまで23区内では、利回り5%~7%程度で回る金融商品としてのワンルームマンションの需要が高く、その需要に対応した不動産開発が続いていました。しかしワンルーム物件の近隣ではゴミ出しのトラブルや夜間の騒音の苦情なども多くありました。こうしたワンルームマンションの開発を規制するという事は、ファミリー向けの物件ならば建てていいということです。この政策に不動産デベロッパーによる都心回帰需要向け開発のタイミングが重なり、ファミリータイプのマンションの供給が進みました。

文京区でデベロッパーが供給するマンションは、70平米7,000万円、80平米8,000万円、100平米1億円くらいの価格帯でした。現在はそれより15%以上も上昇していますが、こうした価格帯でローン形成できる高所得のご家庭が転入してくるようになりました。この価格帯のローンは、男性だけが稼ぎに出ていて女性は専業主婦というモデルのご家庭ではとても払い切れません。ローンが組めるような人たちというのは、公務員、弁護士、医者、公認会計士といった職業の方たちであり、ご夫婦とも働いている世帯収入が高い人たちです。こうした人たちが多く入ってくるようになった結果として税収も増えました。ある程度家計に余裕がある方も多いので、区内で2人目、3人目を産むという選択をしていただいた。それによって、合計特殊出生率の上昇につながったのだらうと思います。

また文京区の年少人口は、6~10歳のところで増えているのですが、これは小学校入学時に転入してくる人たちがいるということを示しています。出産から保育の段階では、たとえば港区では第2子から保育園の保育料は無料ですので、港区で出産をして子育てをしたいという方がいらっしやると想像できます。ですがもう1人子どもが増えて、下のお子さんが小学校に上がるタイミングで部屋が手狭になると、港区内でもう一部屋広いマンションに引っ越しをする、そのローンを組むことは比較的難しくなるであろうと。そうすると、港区と比べたら手頃感があり、公立小学校の初等教育に一定の定評がある文京区を選択して、そのタイミングで転入してくる人が多いのではないかなと思います。

これは評価が分かれるところではありますけれども、文京区では約半数の生徒が区立中学校ではなく中学受験で私立や国立の中学校に進みます。区立中に進学した人も中学校卒業以降、自分が高齢期に入って介護等のサービスを受けるまでは、基本的には区から受けるサービスよりも、納税額が上回るという状態が長く続きます。その期間に当たる子育て期に、予算をつけてサービスをしっかり提供する。それが人口増につながるだ

ろうと考え、保育サービスの多様化などを組み合わせ、子育て支援を充実させました。そのブランディングに成功して、合計特殊出生率の増加等につながっていったわけです。

——政治的な判断は、エビデンスベースで行われているのでしょうか？

子育て世代への支援強化によって人口増を図り、それによって高齢期の人たちへの財源を確保できるのではないかというのはあくまで仮説でした。そうした仮説に基づいた施策が想像以上の人口増、特に年少人口増を生んだわけです。子育て支援などの施策に関しては、エビデンスが出るのを待っていては手遅れになってしまうため、大方針を先に提示するケースが多くなります。自治体の現場では、施策を実行してみて分析を行い、微修正をかけていくことになりますね。

——人口増はまだ継続していますか？

人口増が振り切ったような状況になっており、現在、区内の小学校では教室不足が起き始めています。人口増が全体に対してよい影響を与えるという前提で、人口増を促す政策をいくつか考えましたけれども、その勢いに自治体のサービス供給が若干ついていけなくなっているというのが現状かなというふうに思います。

またコロナの影響で、東京では人口を減らしている自治体が多く、文京区も去年は減少しました。ただ文京区の場合、減少している約8割は区内の大学などに在籍している留学生の帰国によるものです。2020年の12月から2021年1月、2月の3カ月間は、再び転入増に転じています。

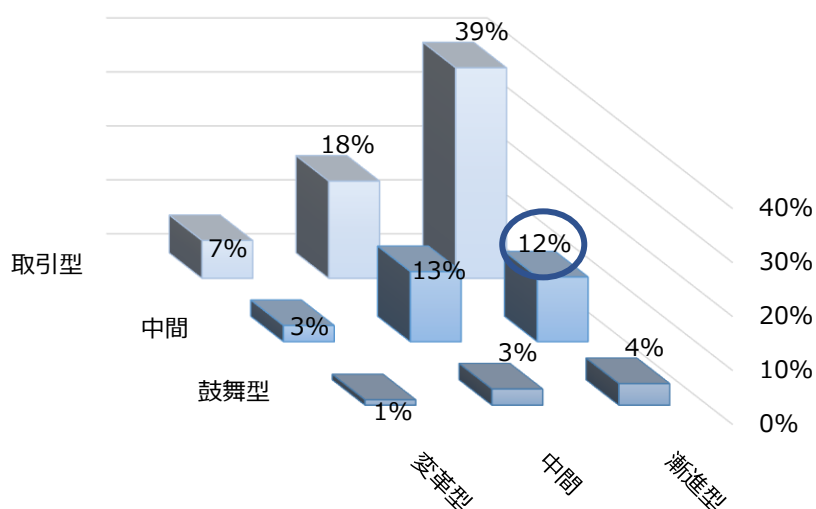
方向性は明確に示しつつ、具体策は職員に任せる

——リーダータイプについて取引型か鼓舞型かを示す問いに答えていただき、成澤さんは中間に位置するという結果となりました。リーダーシップについてどうお考えでしょうか？

たとえば子育ての分野については、保育園の定数を一昨年の4月と昨年の4月とも1,000ずつ増やしましたが、これは私が方針を出しました。また、学童保育を夜9時、10時に延長してほしいという区民の声があるのですが、私としては、働く本人にとっても家族にとっても長時間労働は良いことではないと考えています。そのため、この要

望については「ノー」と言い続けてきました。ワンルームマンション規制や、比較的所得層の高い人たちが政策誘導しようという大方針についても同様です。こうした点については市町村長の政治判断というリーダーシップを発揮したということになると思います。一方で保育園を区内のどの場所にするかといった具体的に検討については、職員に任せていて、私のイニシアチブというものはほとんどありません。

図表 13-5 リーダーのタイプ（変革 or 漸進、鼓舞 or 取引）



(注) 青い丸は成澤区長の回答。

(出所) NIRA 総研『『全国市町村長の政策意識』に関するアンケート調査』

——人事評価については、どのように行われていますか？

文京区の場合、職員の評価者に私になることは基本的にありません。部長級、課長級については副区長が A、B、C の評価を付けて、私も最終確認はしますが、よほどのことがない限り、副区長の評価に異議を唱えたりはしませんね。異議を唱える場合も、「この人は A にしてあげた方がいいのでは？」というケースの方が多いかもしれません。

——改革の進め方では、変革型、漸進型のうち後者であるという結果になりました。

僕は、変えなければダメだという問題意識があったとしても、プロセスを考えずにリーダーシップで強引に変えるタイプではありません。方向性について持論は述べますが、

時間がかかるのは仕方がないと思う方です。

——感染症対策については区としてどんな対応をされましたか？

まずマスコミ報道において、コロナ対策がリーダーシップ論とリンクされ、自治体間競争のように語られていることには違和感を覚えました。

以前から文京区では、子ども宅食という貧困世帯向けの支援事業をやっていますが、その仕組みを使って現金給付の代わりにクオカード 1 万円分を配布するといった対応をかなり早い段階で行っています。また東京都が営業時間短縮に関する感染拡大防止協力金をつくりましたので、それはそれで区内の業者に使ってもらいつつ、こぼれてしまった業種についての家賃助成の制度を区でつくりました。先ほど、23 区で最も産業振興の予算が少ないという話をしましたが、令和 2 年度の最終補正と新年度の当初予算では、前年比で倍くらいまで伸びています。そこはメリハリをつけてやっているつもりです。自治体ごとに優先すべき項目は違うので、それぞれの自治体で実施する制度設計が今回は大事だと考えています。

第14章 神奈川県川崎市

概要

羽田空港近くで東京 23 区と横浜市に接する川崎市は、全国屈指の好立地にある。川崎市において少子化対策が功を奏し、順調に人口増加してきていることは、政治的リーダーシップとは無縁の「あたりまえ」のここのように受け取る向きもあろう。しかし、実際は、それほど、容易ではない。

東京 23 区と横浜市に挟まれる好立地は、同時に、圧倒的なブランド力を持つ TOKYO や YOKOHAMA と都市間競争をしていかなければならないことを、川崎市に宿命づけてきた。しかも、川崎市の地形は東京 23 区と横浜市に挟まれて南北に細長く、東西に狭い。首都圏の主要軌道系交通や幹線道路等は、狭い東西間を貫くものが多く、川崎市全体としての地域一体性は醸成されてこなかった。

企業と労働者から構成される臨海工業地帯を含む川崎区から、東京に通うサラリーマンである川崎都民が多い内陸部の麻生区まで、川崎市は7つの区ごとに相当程度に多様な個性を有している。吸引力の強いライバル都市に囲まれて、多様な地域を抱える川崎市は、決して政治的リーダーシップを発揮しやすい環境にはない。150 万人を超える大都市であることも、市長個人が対面で発揮できるリーダーシップの範囲を限定的なものとしている。

しかも、近年、第 2 次産業の空洞化が進む日本にあって、川崎市もその例外ではない。日本鋼管や東芝など、日本代表する大企業は工場を縮小し、最盛期で日本全体の約 2% 分もあつた固定資産税償却分は、いまや約半分の 1% 程度にすぎない。産業競争力を維持するためにも、一定の投資が必要となっている。

それにもかかわらず、川崎市は、順調に発展を続けている。人口は 150 万人を超えて、旧五大都市の京都市・神戸市を上回って、福岡市に次ぐ全国 6 番目に人口の多い都市となっている。2010 年から 2020 年までの人口増加率は 6.2% と、政令指定都市（20 市）の中で 2 番目に大きい伸び率である。特に、他の指定都市と比較すると、生産年齢人口と年少人口の増加率が大きい²⁹。

²⁹ 同期間中、生産年齢人口の増加率は 6.4% と政令指定都市で最も大きく、また、年少人口の増加率は 4.4% と政令指定都市の中で 2 番目に大きい。年齢層別に人口割合を見ると、2020 年の人口全体に占める生産年齢人口（15 歳以上 65 歳未満）割合が 67% となり、政令指定都市の中で 1 番高い水準を維持している。

新型コロナウイルス感染症対策以前、首都圏においては 23 区への都心回帰傾向が強かったなか、川崎市は、23 区に対して社会増加を記録した。加えて、出生率が低い首都圏にあって、合計特殊出生率の伸びが大きい。2008 年～2012 年は 1.3、2013 年～2017 年は 1.38 であり、その増加幅は 0.08 ポイントである（指定都市で 2 位タイ）。働き盛りの世帯を引き付け、その世帯の出生率向上に成功しているのである。

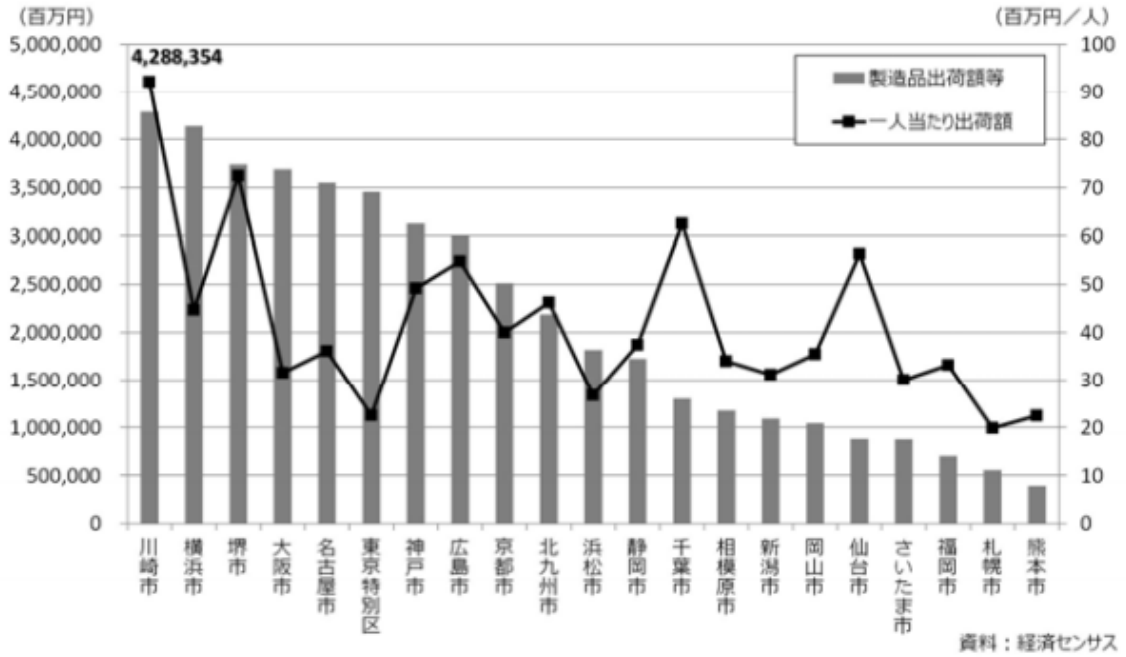
ちなみに、2019 年の財政力指数（基準財政収入額を基準財政需要額で除した数値）は 1.02 である³⁰。かつてほどの財政力はないが、政令指定都市で最も高い。他の日本の都市と同様に、市税収入の伸び悩みに直面しながらも、バランスよく財政運営を行い、都市間競争に打ち勝ち、少子化対策にも成果を挙げてきているのである。

とりわけ、2013 年に市長に就任した福田紀彦は、これまでの「力強い産業都市づくり」については継承してきた。引き続き鉄道・道路のネットワーク形成による交通網整備を図りながら、川崎駅・小杉駅等に力点を置いた広域拠点形成や市街地開発を行ってきた。その上で、新たに強調してきたのは、地域包括ケアやコミュニティづくりに力点を置いた「安心のふるさとづくり」である。「力強い産業都市づくり」の伝統の上に、リーダーシップを持って「安心のふるさとづくり」を進めることで、「最幸のまち」となることを目指してきたという。

近年、首都圏の大規模自治体においては、アナウンサーや俳優など、テレビで顔なじみのマスコミ・芸能関係者の市町村長が少なくない。芸能人でも役人でもなかった川崎市長のインタビューには、単独世帯化・高齢化の進む現代の大都市地域において、リーダーシップを持って合意形成を図って、結果を出していく秘訣が記されている。

³⁰ 2017 年の歳入決算総額に占める地方税は 44%であり、同じく政令指定都市で最も高い結果（他の政令指定都市の平均は 36%）となっている。

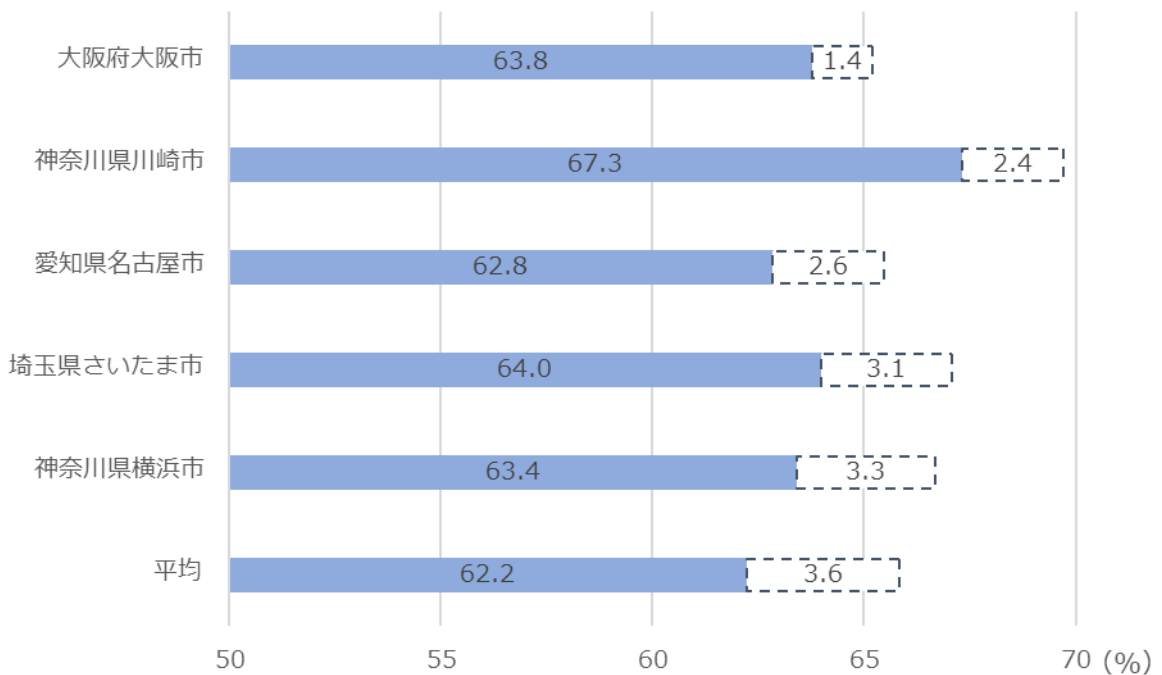
図表 14-1 製造業における製造品出荷額等の大都市比較



(出所) 川崎市「川崎市総合計画 第2期実施計画」

図表 14-2 人口全体に占める生産年齢人口割合の減少幅

(2010年～2020年、減少幅が少ないトップ5市)



(注1) 生産年齢人口は15歳以上65歳未満の人口。

(注2) 平均は、政令指定都市20市の生産年齢人口割合を人口で加重平均したもの。

(出所) 総務省「住民基本台帳年齢階級別人口(市区町村別)」

福田 川崎市長インタビュー

高齢化に向けた地域包括ケアシステムの構築

——「ともにつくる 最幸のまち かわさき」をキャッチフレーズにした川崎市のまちづくりは、政令指定都市の人口増加率のランキングで上位が続き、合計特殊出生率も高水準で維持するなど少子化対策も成功していますね。また、財政においても、財政力指数が政令指定都市の中で最も高く、歳入に占める市税収入、特に固定資産税、市民税の割合が高くなっています。

全国の市町村に尋ねたアンケート調査では、50万人以上の自治体の場合、政策の優先順位は子育て支援、防災、地域づくりの順になっています。これに対し、川崎市では1番目の子育て支援、その次が高齢者福祉、防災、住民協働と続きます。高齢者福祉の優先順位が高くなっていますが、その理由について教えてくださいか？

川崎市はおかげさまで人口流入はまだ続いておりますし、また産業面でも比較的元気があります。よって人口減少や産業空洞化が喫緊の課題になっている他の多くの自治体とは、政策の優先順位も当然変わってきます。その中でこの5年間ぐらい私が言い続けてきた最重要施策は、地域包括ケアシステムの構築です。

政策の優先順位はお答えしたとおりですが、実を言えばこれらの政策はワンパッケージだと捉えています。

図表 14-3 川崎市の概要

	市のデータ		市長のデータ
人口	1,535,415人	氏名	福田 紀彦
面積	143.35km ²	年齢	48歳
自治体職員数	19,305人	前職	神奈川県議会議員
財政力指数	1.02	当選回数	2回

(注) 人口、自治体職員数は2020年4月1日時点、面積及び市長のデータは2021年1月1日時点。

これから都市部においては急速に高齢化が進みます。川崎市は、高齢化率は21%を超えておらず、全国的に見てもかなり低いのですが、数で言えば20%でも30万人です。人口の多い自治体が一挙に高齢化するとなれば、今から対策を進めておかないと本当に追いつかなくなると危機感を感じます。また気候変動の影響で自然災害も今後増えるで

しょう。

そうすると防災対策も、高齢者福祉も、それぞれを分けて考えるのではなく一律の地域づくりとしてやっていく必要があるのではないか。都市化が進んだことによる最大の課題は、地域力が本当に弱まってしまっていることだと思います。コミュニティの力が弱まると、地域にとって最も大切な価値である安全と安心が小さくなっていきます。その場所に住み続けられる安心感が縮小していくと、住民はそこから離れて引っ越しをしてしまうでしょう。地域力が小さいと、選ばれない都市になってしまうという危機感があるのです。

そういったことも考えて、川崎市では現在新しいコミュニティの形成に力を入れて取り組んでいます。コミュニティがあるからこそ、安全・安心なまちにつながるのだろうなど。これから日本全国の自治体が取組みなくてはならない地域包括ケアシステムという仕組みも、これは福祉だけの話ではなく、まちづくりそのものではないか。成熟した都市になるかどうかの分岐点はここにかかっているということで、挑戦を続けていきたいと思っています。

図表 14-4 川崎市長が重視してきた政策

	50万人以上	川崎市
1位	子育て支援(80%)	子育て支援
2位	防災・災害(60%)	高齢者福祉など
3位	地域づくり・商工業振興・ 雇用対策(40%)	防災・災害
4位	学校教育(33%)、 高齢者福祉など(33%)	地域団体・住民協働
5位		—

(出所) NIRA 総研 『全国市町村長の政策意識』に関するアンケート調査

子育てと防災でリーダーシップを発揮

——アンケートでは、政策課題について判断するとき、「行政ルールや行政組織の

慣例を踏まえた判断が必要」なのか、「市町村長による政治的判断が必要」なのか、質問しました。市長は子育てや防災・災害対策について強い政治的判断が必要であると回答されましたが、具体的にどのように政策を進められたのでしょうか？

私が市長に就任したのは約7年前ですが、当時は、待機児童数が神奈川県内でワーストという状況でした。出産や育児がきっかけで仕事を辞めるために、30代で女性の就業率が下がるという、いわゆる「M字カーブ」と呼ばれる現象が、川崎市でもかなりはっきり現れている状態だったのです。また、子ども世帯がいる家庭の共働き率が非常に高い一方で、その子どもたちの受け皿が足りないことも明らかに分かっていました。ここは、とにかく解決までやらなくてはという私の判断で、いわゆる隠れ待機児童まで含めて取り組みを強化しまして、7年間かけて保育所数は倍になりました。

取り組み始めた頃は、「待機児童なんてあって当たり前だし、潜在的な待機児童まで掘り起こしてどうするんだ」という感覚を持った職員も多かったのは事実です。しかし、潜在的なものも含めて待機児童が無くなるまでやるという最初のゴールセッティングは、しっかりできたと思っています。

それから防災についてですが、大きな災害を経験した都市であれば、防災対策にお金を使うことに対して、市民合意が比較的容易にできます。しかし川崎市はこれまで激甚災害を経験したことがなかった自治体です。一昨年にはじめて、台風災害で甚大な被害があった。防災対策というのは、いつ、何が起こるか分からないものに対して多額の予算を投入するものなので、その是非について常になんらかの指摘はつきまといまいます。ここは市町村長の政治的な判断や感覚が顕著に表れると思いますね。

行政と民間の協働に、伝統的な強み

——まちづくりを進めるにあたって様々なレベルで協働が必要になってくると思いますが、住民や地元の企業、民間団体との繋がりについてはどんなふうに見ていらっしゃいますか？市長の思いや工夫どころについて、お聞きしたいと思います。

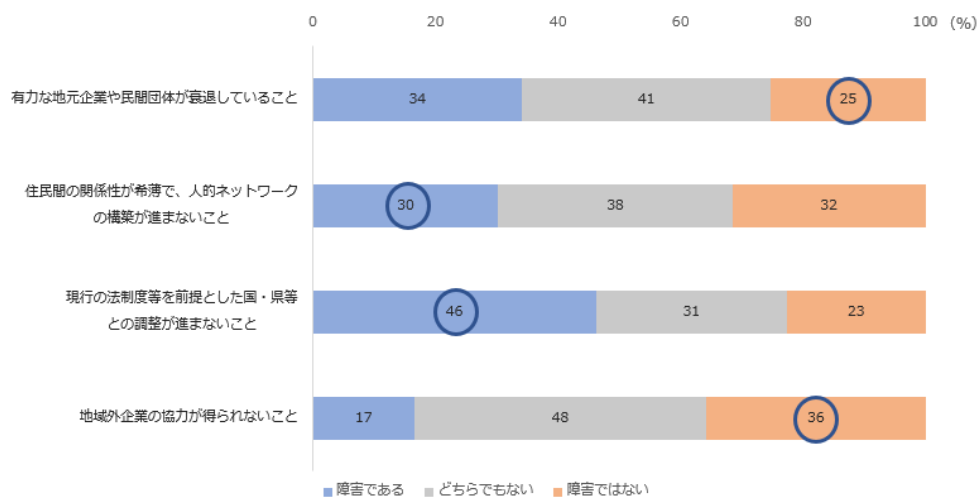
改革の障害として、私は「ネットワークの構築が進まない」に○を付けました。市民の活動については、住民間の協力関係が非常に深い人たちや、NPOなどの地域活動が盛んな人が多いエリアと、そうではないところの差が大きくあるという印象です。非常に協力的で前に進みやすいところと、無関心層が相当程度いらっしゃる場所の両方があると思います。大都市だけに、住民自治が形成しづらい面はありますね。

企業や団体との連携については、川崎市が伝統的に得意としているところです。職員もそうした経験を積んだ人間が多いので、連携についてはハードルが低いと感じているはずです。たとえば何かの実証実験を企業と共同でやる、そこから実際に施策として回していくなど、民間との協働連携は、川崎市の DNA として存在しています。

現在も継続して行っているコロナ対策についても、行政の持っている情報と、地域の金融機関や商工会、相談機関などが持っている情報を、みんなで重ね合わせて見て、それを施策につなげていこうと取り組んできました。個々の団体やプレイヤーが自分たちの持っているリソースを紹介したり提供したりするのではなく、ある1つの窓口へ行けば、そこで連携している団体や機関が持っているサービスを全部紹介できるといった連携が非常に重要です。

川崎市の150万人という人口には適度なサイズ感があるともいつも思っています。南北という細長い地理的な不便性はありますが、150万人という規模は、住民、市民団体や企業、そして行政と、それぞれの団体が適正に動いて、顔の見える関係を築くことができるぎりぎりのサイズではないかなと。そういう意味では、お話ししたような繋がり、連携は非常に重要視していますし、これからもきちんとやっていきたいですね。

図表 14-5 改革を進める上での障害



(注) 青い丸は福田市長の回答。

(出所) NIRA 総研『『全国市町村長の政策意識』に関するアンケート調査』

——様々な新しい取り組みや改革を行ってきた市長ですが、それらを達成する過程でご自身の特性、リーダーシップが発揮された点はありますか？

川崎を日本で「最幸のまち」にするためには議会と市長が両輪となって市政を進めていく必要があります。それを実践するために「対話」と「現場主義」を基本姿勢としています。

議場のみならず、様々な機会にご意見やアドバイスをいただき、私も率直に誠意を持って「対話」させていただくことで、皆様と信頼関係の構築ができるものだと思います。

また、市長室にこもっているのではなく、町の食堂や商店街、工場など「現場」の皆様と直接意見交換をしています。

これらの姿勢を市民・議員の皆様にもリーダーシップと捉えていただき、ついてきてくれたからこそ、これまでの実績の積み上げができたのだと思います。

——市長は議会との関係構築を上手く行っていると聞きます。議会や県との関係はどのように考えていらっしゃいますか？

議会の存在というのは非常に大きいです。私は県議の経験がありますが、知事と議会が対立をしていたことがあり、「この対立は住民のためになるのだろうか」と疑問に感じていました。無用な対立は市政県政のスピード感を鈍らせるだけなので、議会の理解や協力を得ることは非常に重要だと思っています。

市と県との関係でいうと、コロナ対策については県知事に強力な権限が与えられているのですが、やはり地域に寄り添った対応をするためには、県の視点ではなかなか難しいと感じます。実態に合わせた権限を市のほうで持つことが望ましいですし、そのために権限と財源をセットにして持たせていただかないと、本当の住民のための施策はやりづらい。実態と権限が見合っておらず、財源がセットになっていないとリーダーシップを発揮しようにもできないので、そこは課題として認識しています。

職員に安心感を与えつつ、成果を出させる

——政令指定都市ならではのまちづくりの課題というものもあるように思います。

規模が大きい都道府県になるとまた違う部分もあると思いますが、住民に1番近い基礎自治体としては、基本的に住民からの納得感を得ることができるようまちづくりの形を提示できることが大事だと思います。

そして政令指定都市の課題というのは、多少の違いはあれ共通しているところが多く

あります。政令市の市長同士では知恵を出し合ったりする機会は公的にも個人的にもあり、他自治体のいい事例は真似をして自分たちのまちに合うようにアレンジしていく、ということはもっと進めていけたらと思っています。政令市は、地域における中核の都市として周りの自治体に与える影響が極めて大きいと思っています。そういう意味で川崎市としても、いい事例をこれからも作っていければいいなと考えています。

——自治体で新しい事業や改革に取り組むとき、その成果と評価というものも必要になってくると思います。そこに関わる職員の人事評価も含めて、評価についてはどんなお考えをお持ちですか？

これまで自治体の仕事をしてきた中でよく見てきたのは、最初にははっきりとした目的があっただけの事業が、しばらくするとその目的を忘れてしまったりして事業そのものが目的化する、という光景です。

目的に対する成果をしっかりと出すことをやらないと、目的意識が無い無駄な事業が続いてしまう可能性がある。それはあってはならないし、しっかり評価しなくてはいけない。そのためには成果重視という評価軸が重要です。

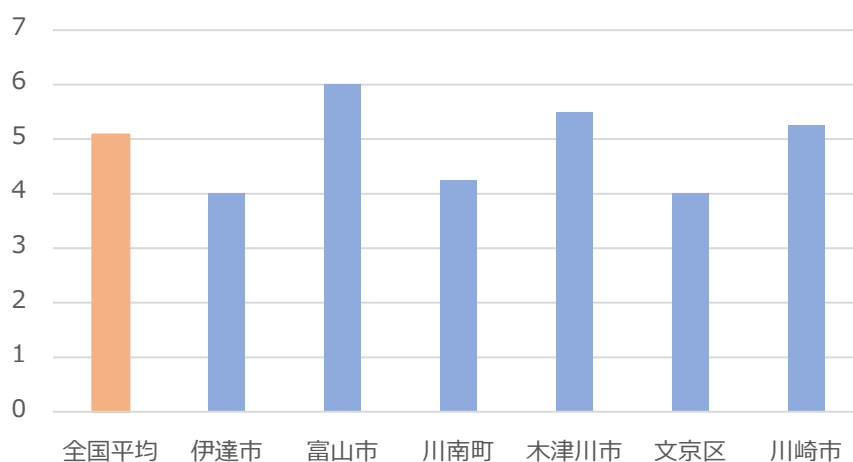
一方で、いわゆる年功序列という、成果重視とは矛盾するような日本の雇用の仕組みも大事だと思っているのです。これは感覚的なものなのですが、一定程度は年功序列という仕組みが無いと日本は上手く回らないのではないかと。ある程度の安心感というものがあることで初めて働くモチベーションが上がるのではないかなと。

人事評価が成果主義なら給与もそれに伴って成果主義ということに普通はなると思うのですが、私はそこで第三の道ではありませんが、公務員に安心感を与えるような雇用の仕組みがあってもいいのではないかと考えています。

総括 求められるリーダーシップ

最後に第1部と第2部を通じて、確認してきたことを整理しよう。次の図表15-1、及び15-2は、第2部で事例研究した先駆首長のアンケート回答結果を、全国平均の回答結果と対比して整理したものである。

図表15-1 先駆首長の政治判断の必要性



第1に、自治体での先駆的な業績の領域は、市町村長がアンケート調査で重要課題に掲げている領域と、基本的に一致している。すなわち、農業力を生かした定住人口の確保に成功していた川南町が「定住人口確保策」を最重要課題と回答し、徹底した行財政改革から地方創生を先取りした伊達市が「人員数や人件費の見直し」、市町村合併を踏まえて人口増加や高い出生率に成功した木津川市が「子育て支援策の充実」、大都市中心地にあつて人口回復に成功した文京区が「子育て支援策の充実」、コンパクトシティ政策を先駆的に実施した富山市は「その他」、そして、大都市のなかで人口増加や高い出生率を記録できていた川崎市が「子育て支援策の充実」となっている。自治体の強みや課題を的確に理解して、それを着実にのばしていくことが、リーダーシップを発揮するための基本戦略といえる。

第2に、重要課題に対応するにあたって、特段、先駆首長が、全国市町村長の平均と比べて、政治判断をより重視しているとはいえない。重要課題上位4位に対する政治判断の程度の平均をみると、図表15-1から明らかなように、全国市町村長の平均値より、

先駆首長が一概に高いわけではない。それぞれの市町村長が重視する政策による違いが現れている。

すなわち、(b)「人口減少の程度や超高齢化のスピードを緩和する政策」に関しては、先駆首長も全国平均と同様に政治判断を重視する傾向にあった。たとえば、「子育て支援の充実」に係る先駆首長3名のうち2名が、政治判断をより強調しているが、全国平均でも、子育て支援の充実には、政治判断をより強めにする市町村長が1番多かった。また、定住人口確保策に積極的に取り組んでいる先駆首長は、政治判断の必要性をやや強めに主張しているが、全国平均でも定住人口確保策を最重視する市町村長は、政治判断をより強く強調している。

これに対して先駆首長と全国平均で、若干、差異がみられるのは、(a)「人口減少に応じて事業規模を適正に縮小していく政策」分野である。全国平均においては、行財政改革を最重視してきた市町村長は、「政治判断がより強く重要だ」としているものと、「政治判断と行政判断が同程度だ」が拮抗している。一方、先駆首長は「政治判断と行政判断が同程度だ」としている。先駆首長だからといって、政治判断を強調して、最重要課題に対処しているわけではないのである。

第3に、改革の障害要因や組織運営のあり方に関しても、先駆首長と全国平均はほぼ同様の傾向を示している³¹。全国平均で76%が障害だとしている「財源不足」については、先駆首長6人全員も主張している。全国平均で57%が障害だとしている「職員の質量不足」についても、半分の先駆首長3人も同様の主張をしている。また、全国平均で54%が指摘した「議会の同意が得られないこと」については、4人の先駆首長が同様の指摘をしている。さらに、全国平均で53%が障害だとしている「住民の協力が得られないこと」についても、先駆首長3人が同様の指摘をしている。

組織運営方針に関しても、全国平均と同様にすべての先駆首長が、「市町村長自身による指示・命令を重視する統制型組織」ではなく、「現場の職員の意思決定や判断を重視する自立型組織」のほうが望ましいとしている。市町村長による指示・命令が先駆的業績を生んでいるわけではないのである。「個人単位ではなく、組織単位の活動が重要」であり、「既存組織の再編よりも、プロジェクトチームを編成して活動」したほうがよいとしている点についても差異がない。人事評価や給与支給に関しても、ほぼ同様の傾向がみられる。現在の日本においては、先駆首長のリーダーシップも、成果主義によっ

³¹ なお、新型コロナウイルス感染症対策に関しても、全国市町村長と先駆首長の間には大きな統計的な差異はみられなかった。ただし、本調査は昨年末の調査結果であり、ワクチン接種をはじめとしたその後の対応を反映したものではないことにご留意いただきたい。

て担保されているわけではないのである。

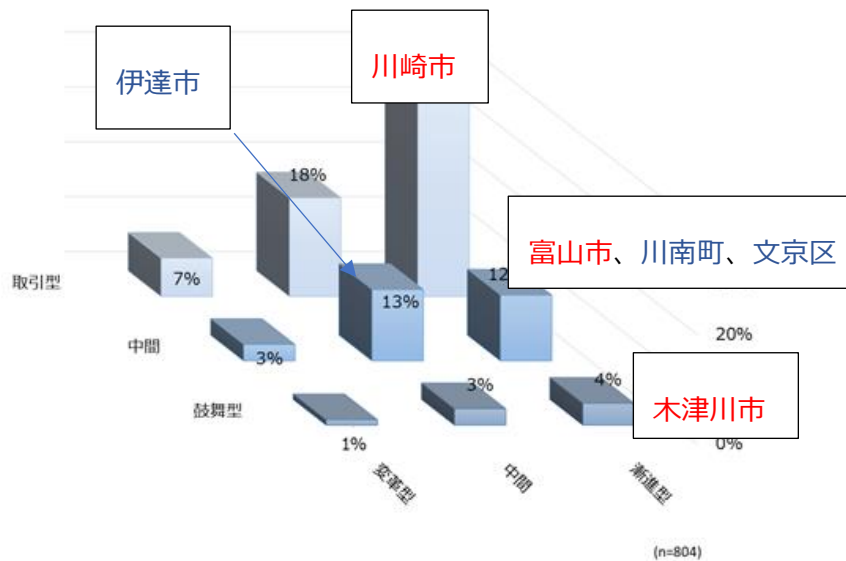
第4に、全国の平均と先駆首長の違いを、敢えて際立たせるとすれば、それは意思決定の内容に関する考え方である。全国平均においては、「公平な分配が犠牲になっても、全体の利益を拡大することが望ましい」というのが多数の74%を占め、残り26%の市町村長で「全体の利益が犠牲になっても、公平な分配を実現するのが望ましい」と主張している。これに対して先駆首長は、無回答を除くと、すべての先駆首長が、「公平な分配が犠牲になっても、全体の利益を拡大することが望ましい」としている。一部の人の満足を減ずることなしには、いかなる人の満足も増すことができない状態をパレート最適と呼び、それは、人々の合意を得やすい状況である。が、先駆首長の回答は、パレート最適を超えた政策決定が必要なことを強く物語っている。

ただし、行財政改革を進めてきた伊達市は、「双方が合意するまで期間を延長し、議論を続けるほうがよい」とも主張している。行革が、全員合意の原則に基づいて進められ、成果を挙げてきた現実も無視することはできない。

第5に、図表15-2でみるように、リーダーシップのタイプでみると、全国平均で39%は、取引・漸進型に位置付けられたのに対して、先駆首長は、取引・漸進型も1名いる一方で、中間（取引鼓舞）・漸進型3名、鼓舞・漸進型1名、中間型（取引鼓舞・変革漸進）1名と、より多様性に富んでいる。つまり、相手が受け入れる案を提示して取引するというスタイルばかりではなく丁寧に説得しながら改革を一步ずつ実現できるかが、問われていることが分かる。

もともと、一般人に比べて全国の市町村長はより外交的であり、リスク選好度が高かった。特に、先駆首長6人は、リスク選好度に関して全国市町村長の平均よりも高い。ギャンブル性に富んでいたりと、調子よかったりすることが、成功するリーダーシップの源泉なのではなく、責任を持って政策課題に臨み、一步一步、着実に変えていくことに自信を持って取り組んでいるところに、先駆首長共通の特徴を求めることができる。

図表 15-2 先駆的首長のリーダーシップの類型



(注) 第7章図表 7-2 の再掲。

以上、本研究を通じて浮かび上がった市町村長の平均的な姿は、「国や役所のいうことばかりを代弁する役人の操り人形」でもなければ、「政治的パフォーマンス先行で、目立ちたがり屋」でもない。さらに、「強いもの(既得権益層)の味方ばかりをする」者でもなかった。また、「特異な性格・才能に恵まれた変わった人間」というよりは、「一般人よりはやや社会的で、リスクを厭わない普通の人間」であった。比較的勤勉で、組織としての意思形成に努め、合意のための意見調整に従事しているという意味では、地味で実直な姿である。

そして、こうした実直で地味なイメージは、先駆首長に関しても同様であった。第2部で取り上げた先駆首長も、目標を高く掲げるのではなく、一歩ずつ変えていく漸進型が多い。他の市区町村長と比較して、目標設定に違いがあるわけではない。しかし、政策を実行するスタイルにおいては、全国平均と比べれば、取引的な要素よりも鼓舞的な要素が高いという特徴がみられる。意見の異なる人に対して、議論を重ねることで説得しようという意識が高い人々である。そして、何よりリスクを取ることを厭わない人格であることが、他の市町村長との大きな違いであった。

今後は、低成長期のゼロサムゲームにおいては、取引できる余地が低い。となれば、取引・漸進型という最も多いやり方では、リーダーシップが発揮しにくくなる。取引するにも、そのための資源が不足している。今回の先駆的な市町村長は、そうした状況下で、より鼓舞的な要素を取り入れながら自治体運営を行っている少数派の市町村長であ

る。それは、これからの自治体運営のあるヒントを与えているに違いない。以前よりは、人々を鼓舞しながら改革を進めることが求められることを付言して、本研究を終えることとする。

参考資料 1 クラスター分析を用いた 全国の自治体の類型化³²

全国の自治体の分類については、クラスター分析という手法を用いる³³。クラスター分析とは、分析対象の個体から類似しているもの同士を群（クラスター）に類型化するための統計学的手法の1つである。分析方法は大きく階層的クラスター分析と非階層的クラスター分析に分けられるが、本稿では、クラスターの形状を確認できる階層的クラスター分析を用いる。クラスターの作成には、一般的によく用いられているユークリッド距離を用いたウォード法を採用する³⁴。投入変数については、自治体の多様性を考慮するため、人口構成（総人口、年齢別人口比率、性別人口比率、外国人比率、大学卒人口比率など）、地理（総面積、可住地面積割合など）、経済（産業別従事者比率など、民間事務所数など）、行政（歳入決算総額、地方交付税交付金比率、目的別歳出額比率）、労働（雇用形態別比率、他市区町村からの通勤者比率など）、生活環境（対人口比の小売店舗数、対人口比の病院病床数など）に関する様々な指標を用いる。具体的に使用する変数は付表 1-1 のとおりである。これらの変数が入手可能な全国 1,719 市区町村を対象として、投入変数を標準化（平均 0、標準偏差 1）した上でクラスター分析を行った。

付表 1-2 はクラスター分析によって得られたデンドログラムである。結果をみると、G1~4 と G5~7 で大きく二分されていることが分かる。後でみるように、前者は都市部の特性を有した自治体、後者は地方の特性を有した自治体が多く含まれている。さらに、都市部のクラスターは 4 つに分類され、G1 と G2~4 で二分される。また、地方のクラスターは 3 つに分類され、G5~6 と G7 で二分されることが分かる。

以下では、クラスターごとの特性を確認していく。付表 1-3 はクラスター分析に用いた変数の平均値をクラスターごとにまとめた結果である。また付表 4 は各クラスターを構成している自治体のリストである。

まず G1 についてみると、総人口が極めて多く、可住地人口密度も非常に高い。人口増減率が高く、人が集積している。また、未婚率、単独世帯割合などが高く、若い人が

³² 井上敦、大久保敏弘が担当。

³³ 全国の自治体を多様な地域特性を踏まえて類型化した研究として、山本・高見・高橋（2018）がある。

³⁴ ウォード法はクラスター内の分散の合計を最小にする手法である。クラスター分析については、Romesburg（2004）などを参照されたい。

1人で生活する場にもなっている。経済に関する指標からは、民間事務所数が多く、特に大企業が多い。サービス産業が中心で、商品販売額が大きく、経済活動が活発である。人や企業が集積していることもあり、地価も高い。行政に関する指標からは、課税対象所得が大きく、借金の元利払いの負担の重さを示す実質公債費比率や、財政の硬直度を示す経常収支比率が低く、財政が比較的健全である。独自の政策に自由に使えるリソースも潤沢と推察される。労働に関する指標では、会社役員比率が高い。他の自治体からの通勤者が多いことから、勤務先として人が集積する場となっている。同クラスターを構成している自治体をみると、東京都心部の自治体や政令指定都市が中心となっている。

G2についてみると、総人口がG1に次いで多い。一方で、総面積が広いいため、可住地人口密度はそれほど高くない。ある程度の空間的なゆとりがある自治体のグループであることが分かる。G1~4の中では、65歳以上人口割合が高いが、人口増減率は低く、高齢化や人口流出が進行していることもうかがえる。経済に関する指標では、G1に次いで民間事務所数が多く、大企業も多い。サービス産業が中心で、商品販売額も高い。面積が広く、高齢化や人口流出も進んでいるためか、地価は高くない。行政に関する指標では、経常収支比率、実質公債費比率も比較的高い。財政が硬直化し、財政が圧迫している様子うかがえる。独自政策に自由に使えるリソースは限られていると推察される。労働に関する指標では、G1~4の中では、他の自治体からの通勤者が少なく、地元の人への雇用の場になっている。生活環境では、人口当たりの病床数が多く、医療機能が充実している。同クラスターを構成している自治体をみると、県庁所在地や中核市が中心となっている。

G3についてみると、可住地人口密度、人口増減率がG1に次いで高く、人が集積している。核家族割合が比較的高く、若年層、壮年層やその家族の生活の場になっていることがうかがえる。経済に関する指標では、地価がG1に次いで高い。行政に関する指標では、地方交付税比率、実質公債費比率は低い一方で、経常収支比率は高い。税収は比較的潤っており、公債費負担の重さも限定的だが、義務的経費以外に使える財源に余裕はない様子うかがえる。歳出に占める民生費比率が高く、社会保障関係の費用が膨らんでいることがその一因かもしれない。生活環境では、小売店数、飲食店数、老人福祉施設数など、人口当たりのサービス供給量がG1~4の中では比較的低い。人口の伸びに対して、サービスが追いついていないのかもしれない。同クラスターを構成している自治体をみると、東京圏、京阪神の都心近郊の市が中心となっている。

G4についてみると、総人口がG1~4の中では最も少ない。15歳未満人口割合、核家族割合が最も高く、若年層、壮年層やその家族の生活の場になっていることがうかがえ

る。経済に関する指標をみると、G1～4の中では民間事業所数が最も少なく、第二次産業が盛んである。行政に関する指標では、実質公債費比率が比較的 low、公債費負担の重さは限定的である。経常収支比率は G1～4の中では比較的 low、独自政策に自由に使えるリソースが一定程度あると推察される。同クラスターを構成している自治体をみると、G2やG3を構成している自治体の近郊に位置する自治体を中心となっている。

G5についてみると、G5～7の中では総人口が最も多く、総面積も最も広い。G7に次いで、65歳以上人口割合が高く、人口増減率が低く、高齢化と人口流出の進行がうかがえる。経済に関する指標をみると、G5～7の中では民間事業所数が最も多く、サービス産業が中心である。行政に関する指標では、課税対象所得が低く、地方交付税比率はG7に次いで高い。経常収支比率も高く、独自政策に自由に使えるリソースが非常に限られていることがうかがえる。生活環境では、人口当たりの小売店数、飲食店数が比較的高い。人口当たりの病床数は最も高く、医療体制が充実していることが推察される。

G6についてみると、最も多くの自治体が該当し、全体平均からの乖離が比較的小さいグループである。経済に関する指標をみると、製造業が中心となっている。行政に関する指標では、実質公債費比率がG5に次いで高く、公債費負担が大きくなっている。しかし、経常収支比率は比較的 low、独自政策に自由に使えるリソースが一定程度確保できていることがうかがえる。労働に関する指標については、G5～7の中では製造業が中心であるためか、派遣社員率が高い。

G7についてみると、総人口が最も少なく、65歳以上人口割合が最も高い。また、人口増減率が低く、人口流出が深刻であることがうかがえる。経済に関する指標をみると、課税対象所得が低く、第一次産業が中心である。行政に関する指標では、製造業やサービス業がないためか、課税対象所得が低い。実質公債費比率は比較的 low、公債費負担は限定的である。また、経常収支比率も低い。歳出総合に占める農林水産業費、災害復旧費の割合が他のグループと比較して最も高く、第一次産業の振興、防災が重要な政策領域となっていることがうかがえる。生活環境では、人口当たりの小売店数、飲食店数が多いが、人口当たりの病床数は少なく、医療体制が不十分である可能性がある。高齢者割合が高いこともあってか、人口当たりの老人福祉施設数は多い。

以上の各クラスターの特性を踏まえ、以下では、G1を「大都市クラスター」、G2を「地方中核クラスター」、G3を「衛星クラスター」、G4を「準衛星クラスター」、G5を「高齢クラスター」、G6を「標準クラスター」、G7を「農林水産クラスター」と呼ぶ。

参考文献

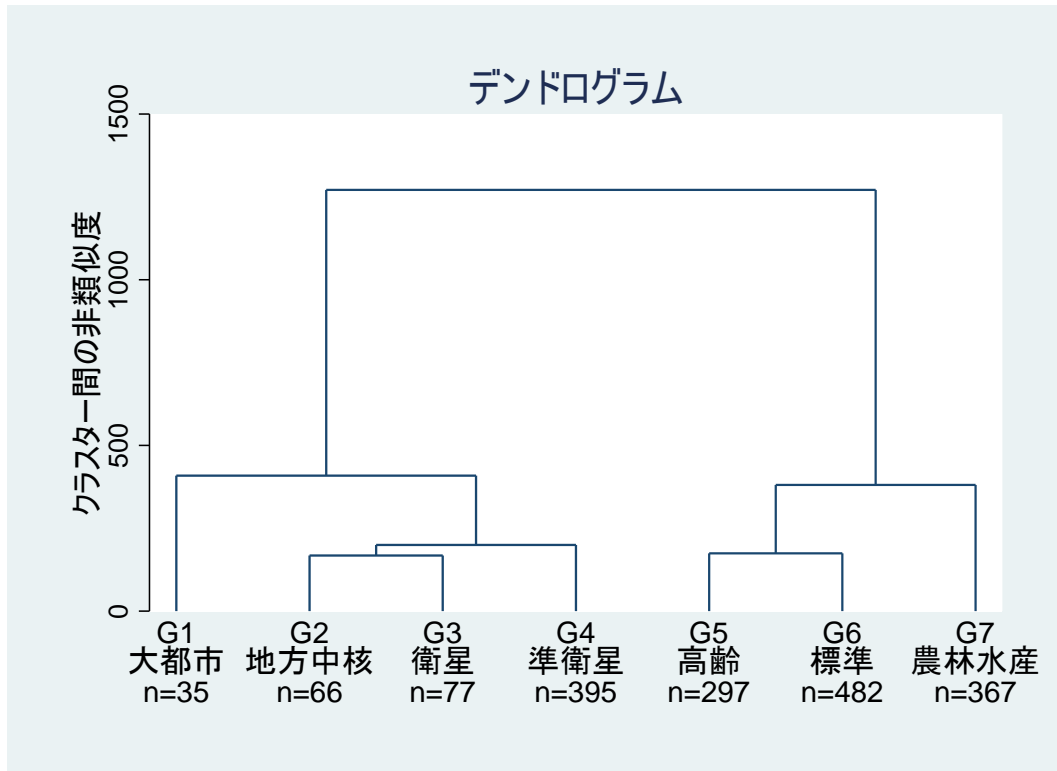
山本雄三・高見具広・高橋陽子(2018)「統計指標に基づく市町村分類の試み」*JLPT Discussion Paper*, pp.1805.

Romesburg, C (2004) “*Cluster analysis for researchers,*” Lulu.com.

付表 1-1 クラスター分析に用いる変数

投入変数	出所
人口構成	
総人口	総務省『国勢調査』(2015)
女性人口割合	総務省『国勢調査』(2015)
15歳未満人口割合	総務省『国勢調査』(2015)
65歳以上人口割合	総務省『国勢調査』(2015)
未婚率	総務省『国勢調査』(2015)
外国人人口割合	総務省『国勢調査』(2015)
大学卒人口割合	総務省『国勢調査』(2010)
転入超過率	総務省『住民基本台帳人口移動報告年報』(2015)
昼夜間人口比率	総務省『国勢調査』(2015)
人口増減率(2010~2015年)	総務省『国勢調査』(2015、2010)
核家族世帯割合	総務省『国勢調査』(2015)
単独世帯割合	総務省『国勢調査』(2015)
地理	
総面積	国土交通省『全国都道府県市区町村別面積調』(2018)
可住面積割合	総務省『社会生活統計指標』(2018)
可住地人口密度	総務省『社会生活統計指標』(2018)
経済	
民間事務所数	総務省『経済センサス』(2016)
企業数300人以上	総務省『経済センサス』(2016)
国・地方公共団体の事務所割合	総務省『経済センサス』(2016)
第一次産業従業者率	総務省『経済センサス』(2014)
第二次産業従業者率	総務省『経済センサス』(2014)
商業年間商品販売額：卸売・小売総額	経済産業省『商業統計調査』(2014)
地価(全用途平均)	国土交通省『都道府県地価調査』(2015)
行政	
歳入決算総額(対人口比)	総務省『市町村別決算状況調』(2017)
地方交付税比率(対歳入決算総額)	総務省『市町村別決算状況調』(2017)
国庫支出金比率(対歳入決算総額)	総務省『市町村別決算状況調』(2017)
経常収支比率	総務省『市町村別決算状況調』(2017)
実質公債費比率	総務省『市町村別決算状況調』(2017)
課税対象所得(納税義務者1人当たり)	総務省『市町村税課税状況等の調』(2018)
民生費比率(対歳出決算総額)	総務省『地方財政統計年報』(2017)
衛生費比率(対歳出決算総額)	総務省『地方財政統計年報』(2017)
労働費比率(対歳出決算総額)	総務省『地方財政統計年報』(2017)
農林水産業費比率(対歳出決算総額)	総務省『地方財政統計年報』(2017)
商工費比率(対歳出決算総額)	総務省『地方財政統計年報』(2017)
土木費比率(対歳出決算総額)	総務省『地方財政統計年報』(2017)
消防費比率(対歳出決算総額)	総務省『地方財政統計年報』(2017)
教育費比率(対歳出決算総額)	総務省『地方財政統計年報』(2017)
災害復旧費比率(対歳出決算総額)	総務省『地方財政統計年報』(2017)
公債費比率(対歳出決算総額)	総務省『地方財政統計年報』(2017)
労働	
自営業主及び家族従業者率(対就業者数)	総務省『国勢調査』(2015)
役員率(対就業者数)	総務省『国勢調査』(2015)
派遣社員率(対就業者数)	総務省『国勢調査』(2015)
パート・アルバイト率(対就業者数)	総務省『国勢調査』(2015)
完全失業率	総務省『国勢調査』(2015)
他市区町村からの通勤者比率	総務省『国勢調査』(2015)
生活環境	
小売店数(対人口比)	総務省『経済センサス』(2016)
飲食店数(対人口比)	総務省『経済センサス』(2016)
病院病床数(対人口比)	厚生労働省『医療施設調査』(2017)
老人福祉施設数(対人口比)	厚生労働省『介護サービス施設・事業所調査』(2017)
小学校数(可住地面積当たり)	文部科学省『学校基本調査』(2018)
公共下水道普及率	国土交通省、農林水産省、環境省『汚水処理人口普及状況』(2017)

付表 1-2 デンドログラム



付表 1-3 各クラスターの特性

	G1 大都市 (n=35)	G2 地方中核 (n=66)	G3 衛星 (n=77)	G4 準衛星 (n=395)	G5 高齢 (n=297)	G6 標準 (n=482)	G7 農林水産 (n=367)
人口構成							
総人口	4.12	1.49	0.67	0.04	-0.17	-0.26	-0.34
女性人口割合	-0.24	0.33	-0.26	-0.34	0.43	0.15	-0.03
15歳未満人口割合	-0.31	0.27	0.38	0.76	-0.20	-0.06	-0.64
65歳以上人口割合	-1.36	-0.55	-1.01	-0.85	0.38	0.13	0.86
未婚率	2.49	0.62	1.36	0.67	-0.38	-0.24	-0.70
外国人人口割合	2.19	-0.16	0.57	0.37	-0.35	-0.21	-0.12
大学卒人口割合	4.29	1.08	0.78	0.01	-0.20	-0.24	-0.29
転入超過率	0.53	0.14	0.30	0.20	-0.06	-0.01	-0.16
昼夜間人口比率	0.28	-0.01	-0.07	-0.05	-0.03	-0.05	-0.03
人口増減率(2010~2015年)	1.20	0.44	0.71	0.59	-0.15	-0.08	-0.51
核家族世帯割合	-1.48	-0.08	0.52	0.86	-0.10	-0.10	-0.57
単独世帯割合	2.44	0.65	0.69	-0.29	0.03	-0.65	0.52
地理							
総面積	-0.11	1.50	-0.73	-0.47	0.69	-0.27	0.23
可住面積割合	1.39	0.05	1.37	0.82	-0.57	-0.07	-0.72
可住地人口密度	4.53	0.11	2.48	0.23	-0.35	-0.34	-0.46
経済							
民間事務所数	4.35	1.54	0.38	-0.02	-0.12	-0.24	-0.33
企業数300人以上	4.64	0.64	0.10	-0.06	-0.13	-0.16	-0.18
国・地方公共団体の事務所割合	-0.99	-0.74	-0.80	-0.59	-0.13	-0.01	0.97
第一次産業従業者率	-0.70	-0.55	-0.69	-0.56	-0.03	-0.04	1.00
第二次産業従業者率	-1.23	-0.81	-0.69	0.12	-0.29	0.63	-0.32
商業年間商品販売額：卸売・小売総額	3.98	0.41	0.04	-0.06	-0.11	-0.12	-0.14
地価(全用途平均)	4.26	0.03	0.76	0.02	-0.16	-0.18	-0.22
行政							
歳入決算総額(対人口比)	-0.05	-0.06	-0.06	-0.06	-0.04	-0.04	0.01
地方交付税比率(対歳入決算総額)	-1.64	-0.78	-1.42	-0.94	0.41	0.30	0.89
国庫支出金比率(対歳入決算総額)	1.17	1.26	1.29	0.39	-0.11	-0.32	-0.59
経常収支比率	-0.67	0.54	0.70	0.18	0.36	-0.14	-0.44
実質公債費比率	-1.45	0.04	-1.02	-0.36	0.48	0.22	0.09
課税対象所得(納税義務者1人当たり)	3.25	0.32	1.41	0.42	-0.39	-0.39	-0.32
民生費比率(対歳出決算総額)	1.67	1.01	1.67	0.69	-0.06	-0.15	-1.10
衛生費比率(対歳出決算総額)	-0.42	-0.22	-0.20	0.05	0.23	-0.16	0.13
労働費比率(対歳出決算総額)	0.03	0.15	0.32	0.22	-0.06	-0.08	-0.19
農林水産業費比率(対歳出決算総額)	-1.03	-0.68	-1.01	-0.66	0.02	0.12	0.91
商工費比率(対歳出決算総額)	-0.15	0.22	-0.75	-0.45	0.05	0.06	0.46
土木費比率(対歳出決算総額)	-0.12	0.18	-0.13	0.00	-0.13	-0.07	0.20
消防費比率(対歳出決算総額)	-1.16	-0.60	-0.25	0.11	0.02	0.03	0.16
教育費比率(対歳出決算総額)	1.12	0.13	0.16	0.50	-0.19	-0.03	-0.45
災害復旧費比率(対歳出決算総額)	-0.34	-0.11	-0.32	-0.31	-0.03	-0.14	0.63
公債費比率(対歳出決算総額)	-1.37	0.16	-0.75	-0.38	0.51	0.08	0.23
労働							
自営業主及び家族従業者率(対就業者数)	-1.05	-0.78	-1.10	-0.85	0.18	0.15	1.00
役員率(対就業者数)	2.41	0.58	0.58	-0.15	0.08	-0.19	-0.05
派遣社員率(対就業者数)	1.04	0.15	1.09	0.94	-0.54	-0.03	-0.87
パート・アルバイト率(対就業者数)	-0.94	0.27	0.61	0.69	-0.11	-0.24	-0.35
完全失業率	-0.09	0.42	0.31	0.23	0.00	0.11	-0.47
他市区町村からの通勤者比率	0.68	-0.07	-0.01	0.01	-0.07	-0.03	-0.08
生活環境							
小売店数(対人口比)	0.06	-0.10	-0.63	-0.42	0.23	-0.12	0.44
飲食店数(対人口比)	1.76	0.35	-0.21	-0.26	0.33	-0.34	0.28
病院病床数(対人口比)	0.00	0.69	-0.19	-0.01	0.88	-0.30	-0.35
老人福祉施設数(対人口比)	-0.37	-0.23	-0.34	-0.25	0.02	-0.01	0.30
小学校数(可住地面積当たり)	4.20	0.11	2.37	0.19	-0.30	-0.35	-0.43
公共下水道普及率	1.36	0.71	1.23	0.50	-0.21	-0.23	-0.54

付表 1-4 各クラスターを構成する自治体リスト

G1 大都市クラスター		G2 地方中核クラスター				G3 衛星クラスター			
北海道札幌市	東京都荒川区	北海道函館市	群馬県高崎市	和歌山県和歌山市	熊本県荒尾市	埼玉県川口市	東京都立川市	東京都羽村市	大阪府寝屋川市
宮城県仙台市	東京都板橋区	北海道小樽市	千葉県千葉市	岡山県岡山市	大分県大分市	埼玉県上尾市	東京都三鷹市	東京都西東京市	大阪府松原市
埼玉県さいたま市	東京都練馬区	北海道旭川市	神奈川県相模原市	岡山県倉敷市	大分県別府市	埼玉県草加市	東京都府中市	神奈川県鎌倉市	大阪府大東市
東京都千代田区	東京都足立区	北海道釧路市	新潟県新潟市	広島県福山市	宮崎県宮崎市	埼玉県蕨市	東京都昭島市	神奈川県茅ヶ崎市	大阪府箕面市
東京都中央区	東京都葛飾区	北海道帯広市	新潟県長岡市	山口県宇部市	鹿児島県鹿児島市	埼玉県朝霞市	東京都調布市	神奈川県逗子市	大阪府門真市
東京都港区	東京都江戸川区	北海道北見市	新潟県上越市	山口県山口市	鹿児島県奄美市	埼玉県志木市	東京都町田市	神奈川県大和市	大阪府摂津市
東京都新宿区	東京都武蔵野市	青森県青森市	富山県富山市	徳島県徳島市		埼玉県和光市	東京都小金井市	神奈川県海老名市	大阪府藤井寺市
東京都文京区	神奈川県横浜市	青森県弘前市	石川県金沢市	香川県高松市		埼玉県新座市	東京都小平市	神奈川県座間市	大阪府東大阪市
東京都台東区	神奈川県川崎市	青森県八戸市	福井県福井市	愛媛県松山市		埼玉県八潮市	東京都日野市	神奈川県綾瀬市	兵庫県尼崎市
東京都墨田区	愛知県名古屋市	岩手県盛岡市	山梨県甲府市	高知県高知市		埼玉県富士見市	東京都東村山市	神奈川県葉山町	兵庫県明石市
東京都江東区	京都府京都市	秋田県秋田市	長野県長野市	福岡県北九州市		埼玉県三郷市	東京都国分寺市	京都府向日市	兵庫県西宮市
東京都品川区	大阪府大阪市	山形県山形市	長野県松本市	福岡県大牟田市		埼玉県ふじみ野市	東京都国立市	京都府長岡京市	兵庫県芦屋市
東京都目黒区	兵庫県神戸市	福島県福島市	岐阜県岐阜市	福岡県久留米市		千葉県市川市	東京都福生市	大阪府豊中市	兵庫県伊丹市
東京都大田区	広島県広島市	福島県会津若松市	岐阜県高山市	福岡県直方市		千葉県船橋市	東京都狛江市	大阪府池田市	兵庫県宝塚市
東京都世田谷区	福岡県福岡市	福島県郡山市	静岡県静岡市	福岡県飯塚市		千葉県松戸市	東京都東大和市	大阪府吹田市	奈良県生駒市
東京都渋谷区		福島県いわき市	静岡県浜松市	福岡県田川市		千葉県習志野市	東京都清瀬市	大阪府高槻市	広島県府中町
東京都中野区		茨城県水戸市	滋賀県大津市	佐賀県佐賀市		千葉県流山市	東京都東久留米市	大阪府守口市	沖縄県那覇市
東京都杉並区		栃木県宇都宮市	大阪府堺市	長崎県長崎市		千葉県八千代市	東京都武蔵村山市	大阪府枚方市	
東京都豊島区		栃木県日光市	兵庫県姫路市	長崎県佐世保市		千葉県浦安市	東京都多摩市	大阪府茨木市	
東京都北区		群馬県前橋市	奈良県奈良市	熊本県熊本市		東京都八王子市	東京都稲城市	大阪府八尾市	

G4 準衛星クラスター

北海道苫小牧市	茨城県結城市	茨城県美浦村	群馬県安中市	埼玉県越谷市	埼玉県鳩山町	千葉県印西市	神奈川県大磯町	岐阜県羽島市	静岡県藤枝市
北海道江別市	茨城県龍ヶ崎市	茨城県阿見町	群馬県みどり市	埼玉県戸田市	埼玉県上里町	千葉県白井市	神奈川県二宮町	岐阜県美濃加茂市	静岡県御殿場市
北海道千歳市	茨城県下妻市	茨城県利根町	群馬県榛東村	埼玉県入間市	埼玉県寄居町	千葉県富里市	神奈川県中井町	岐阜県各務原市	静岡県袋井市
北海道恵庭市	茨城県常総市	栃木県栃木市	群馬県吉岡町	埼玉県桶川市	埼玉県宮代町	千葉県大網白里市	神奈川県大井町	岐阜県可児市	静岡県裾野市
北海道北広島市	茨城県北茨城市	栃木県小山市	群馬県玉村町	埼玉県久喜市	埼玉県杉戸町	千葉県酒々井町	神奈川県松田町	岐阜県瑞穂市	静岡県湖西市
北海道石狩市	茨城県笠間市	栃木県真岡市	群馬県千代田町	埼玉県北本市	埼玉県松伏町	千葉県栄町	神奈川県開成町	岐阜県岐南町	静岡県御前崎市
北海道北斗市	茨城県取手市	栃木県矢板市	群馬県邑楽町	埼玉県蓮田市	千葉県木更津市	千葉県長生村	神奈川県愛川町	岐阜県笠松町	静岡県菊川市
青森県おいらせ町	茨城県牛久市	栃木県那須塩原市	埼玉県川越市	埼玉県坂戸市	千葉県野田市	東京都青梅市	新潟県柏崎市	岐阜県垂井町	静岡県伊豆の国市
岩手県滝沢市	茨城県つくば市	栃木県さくら市	埼玉県熊谷市	埼玉県幸手市	千葉県茂原市	東京都あきる野市	新潟県聖籠町	岐阜県神戸町	静岡県函南町
宮城県塩竈市	茨城県ひたちなか市	栃木県下野市	埼玉県行田市	埼玉県鶴ヶ島市	千葉県成田市	東京都瑞穂町	石川県白山市	岐阜県北方町	静岡県清水町
宮城県多賀城市	茨城県鹿嶋市	栃木県芳賀町	埼玉県所沢市	埼玉県日高市	千葉県佐倉市	神奈川県横須賀市	石川県野々市市	岐阜県坂祝町	静岡県長泉町
宮城県富谷市	茨城県潮来市	栃木県壬生町	埼玉県飯能市	埼玉県吉川市	千葉県東金市	神奈川県平塚市	石川県内灘町	岐阜県御嵩町	静岡県小山町
宮城県大河原町	茨城県守谷市	栃木県野木町	埼玉県加須市	埼玉県白岡市	千葉県柏市	神奈川県藤沢市	福井県敦賀市	静岡県沼津市	静岡県吉田町
宮城県柴田町	茨城県坂東市	栃木県高根沢町	埼玉県本庄市	埼玉県伊奈町	千葉県市原市	神奈川県小田原市	山梨県南アルプス市	静岡県三島市	愛知県豊橋市
宮城県利府町	茨城県かすみがうら市	群馬県桐生市	埼玉県東松山市	埼玉県三芳町	千葉県我孫子市	神奈川県三浦市	山梨県甲斐市	静岡県富士宮市	愛知県岡崎市
宮城県大和町	茨城県神栖市	群馬県伊勢崎市	埼玉県春日部市	埼玉県滑川町	千葉県鎌ヶ谷市	神奈川県秦野市	山梨県中央市	静岡県島田市	愛知県一宮市
茨城県日立市	茨城県つくばみらい市	群馬県太田市	埼玉県狭山市	埼玉県嵐山町	千葉県君津市	神奈川県厚木市	山梨県昭和町	静岡県富士市	愛知県瀬戸市
茨城県土浦市	茨城県小美玉市	群馬県館林市	埼玉県羽生市	埼玉県小川町	千葉県四街道市	神奈川県伊勢原市	山梨県忍野村	静岡県磐田市	愛知県半田市
茨城県古河市	茨城県大洗町	群馬県渋川市	埼玉県鴻巣市	埼玉県川島町	千葉県袖ヶ浦市	神奈川県南足柄市	岐阜県大垣市	静岡県焼津市	愛知県春日井市
茨城県石岡市	茨城県東海村	群馬県藤岡市	埼玉県深谷市	埼玉県吉見町	千葉県八街市	神奈川県寒川町	岐阜県多治見市	静岡県掛川市	愛知県豊川市

G4 準衛星クラスター

愛知県津島市	愛知県日進市	三重県四日市市	滋賀県甲賀市	大阪府貝塚市	兵庫県三木市	奈良県川西町	香川県善通寺市	福岡県新宮町	沖縄県沖縄市
愛知県碧南市	愛知県愛西市	三重県伊勢市	滋賀県野洲市	大阪府泉佐野市	兵庫県高砂市	奈良県田原本町	香川県宇多津町	福岡県粕屋町	沖縄県豊見城市
愛知県刈谷市	愛知県清須市	三重県松阪市	滋賀県湖南市	大阪府富田林市	兵庫県川西市	奈良県上牧町	愛媛県新居浜市	福岡県水巻町	沖縄県うるま市
愛知県豊田市	愛知県北名古屋	三重県桑名市	滋賀県東近江市	大阪府河内長野市	兵庫県小野市	奈良県広陵町	愛媛県松前町	福岡県岡垣町	沖縄県南城市
愛知県安城市	愛知県弥富市	三重県鈴鹿市	滋賀県米原市	大阪府和泉市	兵庫県三田市	奈良県河合町	愛媛県砥部町	福岡県遠賀町	沖縄県恩納村
愛知県西尾市	愛知県みよし市	三重県名張市	滋賀県日野町	大阪府柏原市	兵庫県加東市	和歌山県橋本市	福岡県中間市	福岡県苅田町	沖縄県宜野座村
愛知県蒲郡市	愛知県あま市	三重県亀山市	滋賀県愛荘町	大阪府羽曳野市	兵庫県猪名川町	和歌山県岩出市	福岡県小郡市	佐賀県鳥栖市	沖縄県読谷村
愛知県犬山市	愛知県長久手市	三重県いなべ市	滋賀県豊郷町	大阪府高石市	兵庫県稲美町	和歌山県上富田町	福岡県筑紫野市	佐賀県基山町	沖縄県嘉手納町
愛知県常滑市	愛知県東郷町	三重県伊賀市	滋賀県多賀町	大阪府泉南市	兵庫県播磨町	岡山県総社市	福岡県春日市	長崎県大村市	沖縄県北谷町
愛知県江南市	愛知県豊山町	三重県木曾岬町	京都府宇治市	大阪府四條畷市	兵庫県太子町	岡山県早島町	福岡県大野城市	長崎県長与町	沖縄県北中城村
愛知県小牧市	愛知県大口町	三重県東員町	京都府亀岡市	大阪府交野市	奈良県大和高田市	広島県東広島市	福岡県宗像市	長崎県時津町	沖縄県中城村
愛知県稲沢市	愛知県扶桑町	三重県菰野町	京都府城陽市	大阪府大阪狭山市	奈良県大和郡山市	広島県海田町	福岡県太宰府市	熊本県合志市	沖縄県西原町
愛知県東海市	愛知県大治町	三重県朝日町	京都府八幡市	大阪府阪南市	奈良県天理市	広島県熊野町	福岡県古賀市	熊本県菊陽町	沖縄県与那原町
愛知県大府市	愛知県蟹江町	三重県川越町	京都府京田辺市	大阪府島本町	奈良県橿原市	広島県坂町	福岡県福津市	宮崎県三股町	沖縄県南風原町
愛知県知多市	愛知県飛鳥村	滋賀県彦根市	京都府木津川市	大阪府忠岡町	奈良県桜井市	山口県防府市	福岡県糸島市	宮崎県門川町	沖縄県八重瀬町
愛知県知立市	愛知県阿久比町	滋賀県長浜市	京都府大山崎町	大阪府熊取町	奈良県香芝市	山口県下松市	福岡県那珂川市	鹿児島県日置市	
愛知県尾張旭市	愛知県東浦町	滋賀県近江八幡市	京都府久御山町	大阪府田尻町	奈良県葛城市	山口県山陽小野田市	福岡県宇美町	鹿児島県始良市	
愛知県高浜市	愛知県武豊町	滋賀県草津市	京都府精華町	大阪府太子町	奈良県平群町	山口県和木町	福岡県篠栗町	沖縄県宜野湾市	
愛知県岩倉市	愛知県幸田町	滋賀県守山市	大阪府岸和田市	大阪府河南町	奈良県三郷町	徳島県松茂町	福岡県志免町	沖縄県浦添市	
愛知県豊明市	三重県津市	滋賀県栗東市	大阪府泉大津市	兵庫県加古川市	奈良県斑鳩町	香川県丸亀市	福岡県須恵町	沖縄県糸満市	

G5 高齢クラスター

北海道室蘭市	北海道江差町	青森県東北町	秋田県由利本荘市	千葉県南房総市	福井県若狭町	岐阜県揖斐川町	京都府京丹後市	和歌山県九度山町	岡山県真庭市
北海道岩見沢市	北海道京極町	岩手県花巻市	秋田県大仙市	千葉県長柄町	山梨県富士吉田市	静岡県熱海市	京都府南丹市	和歌山県有田川町	岡山県和気町
北海道網走市	北海道倶知安町	岩手県遠野市	秋田県北秋田市	千葉県大多喜町	山梨県都留市	静岡県伊東市	京都府与謝野町	和歌山県美浜町	広島県呉市
北海道留萌市	北海道積丹町	岩手県一関市	秋田県仙北市	千葉県御宿町	山梨県山梨市	静岡県下田市	大阪府岬町	和歌山県由良町	広島県竹原市
北海道稚内市	北海道新十津川町	岩手県二戸市	山形県鶴岡市	千葉県鋸南町	山梨県北杜市	静岡県伊豆市	兵庫県洲本市	和歌山県みなべ町	広島県三原市
北海道芦別市	北海道上富良野町	岩手県八幡平市	山形県酒田市	神奈川県湯河原町	山梨県笛吹市	静岡県東伊豆町	兵庫県相生市	和歌山県白浜町	広島県尾道市
北海道赤平市	北海道羽幌町	岩手県奥州市	山形県上山市	神奈川県清川村	山梨県甲州市	静岡県河津町	兵庫県豊岡市	和歌山県那智勝浦町	広島県府中市
北海道紋別市	北海道美幌町	岩手県雫石町	山形県小国町	新潟県新発田市	山梨県富士河口湖町	静岡県南伊豆町	兵庫県養父市	和歌山県串本町	広島県三次市
北海道士別市	北海道遠軽町	岩手県紫波町	福島県喜多方市	新潟県十日町市	長野県小諸市	静岡県松崎町	兵庫県丹波市	鳥取県三朝町	広島県庄原市
北海道名寄市	北海道壮瞥町	岩手県一戸町	福島県猪苗代町	新潟県村上市	長野県伊那市	愛知県新城市	兵庫県南あわじ市	鳥取県日吉津村	広島県大竹市
北海道三笠市	北海道洞爺湖町	宮城県登米市	茨城県大子町	新潟県糸魚川市	長野県大町市	三重県尾鷲市	兵庫県朝来市	島根県松江市	広島県廿日市市
北海道根室市	北海道新ひだか町	宮城県栗原市	群馬県沼田市	新潟県妙高市	長野県飯山市	三重県鳥羽市	兵庫県淡路市	島根県浜田市	広島県安芸高田市
北海道滝川市	北海道弟子屈町	宮城県大崎市	群馬県中之条町	新潟県魚沼市	長野県佐久市	三重県熊野市	兵庫県宍粟市	島根県益田市	広島県北広島町
北海道砂川市	北海道中標津町	宮城県川崎町	群馬県長野原町	新潟県南魚沼市	長野県長和町	三重県紀北町	兵庫県佐用町	島根県大田市	山口県下関市
北海道深川市	青森県黒石市	宮城県加美町	群馬県川場村	富山県南砺市	長野県池田町	三重県御浜町	奈良県御所市	島根県安来市	山口県萩市
北海道富良野市	青森県五所川原市	秋田県能代市	群馬県みなかみ町	石川県七尾市	岐阜県中津川市	滋賀県高島市	奈良県高取町	島根県江津市	山口県岩国市
北海道登別市	青森県十和田市	秋田県横手市	埼玉県秩父市	石川県加賀市	岐阜県恵那市	京都府福知山市	和歌山県御坊市	島根県雲南市	山口県長門市
北海道伊達市	青森県三沢市	秋田県大館市	埼玉県毛呂山町	石川県羽咋市	岐阜県飛騨市	京都府舞鶴市	和歌山県田辺市	岡山県津山市	山口県柳井市
北海道七飯町	青森県むつ市	秋田県湯沢市	千葉県館山市	福井県大野市	岐阜県郡上市	京都府綾部市	和歌山県新宮市	岡山県高梁市	山口県美祢市
北海道八雲町	青森県七戸町	秋田県鹿角市	千葉県鴨川市	福井県永平寺町	岐阜県下呂市	京都府宮津市	和歌山県かつらぎ町	岡山県瀬戸内市	山口県周南市

G5 高齢クラスター

山口県平生町	高知県安芸市	長崎県平戸市	熊本県苓北町	宮崎県高千穂町
徳島県鳴門市	高知県南国市	長崎県松浦市	大分県中津市	鹿児島県鹿屋市
徳島県小松島市	高知県須崎市	長崎県対馬市	大分県日田市	鹿児島県枕崎市
徳島県吉野川市	高知県宿毛市	長崎県杵岐市	大分県佐伯市	鹿児島県阿久根市
徳島県三好市	高知県四万十市	長崎県五島市	大分県臼杵市	鹿児島県出水市
徳島県板野町	高知県香美市	長崎県東彼杵町	大分県津久見市	鹿児島県指宿市
徳島県上板町	高知県芸西村	長崎県新上五島町	大分県豊後高田市	鹿児島県西之表市
徳島県東みよし町	高知県佐川町	熊本県八代市	大分県杵築市	鹿児島県薩摩川内市
香川県坂出市	高知県越知町	熊本県人吉市	大分県宇佐市	鹿児島県霧島市
香川県東かがわ市	福岡県八女市	熊本県水俣市	大分県由布市	鹿児島県南さつま市
香川県土庄町	福岡県うきは市	熊本県山鹿市	大分県国東市	鹿児島県南九州市
香川県小豆島町	福岡県久山町	熊本県菊池市	大分県玖珠町	鹿児島県さつま町
愛媛県今治市	福岡県芦屋町	熊本県宇土市	宮崎県都城市	鹿児島県湧水町
愛媛県宇和島市	佐賀県唐津市	熊本県上天草市	宮崎県日南市	鹿児島県肝付町
愛媛県八幡浜市	佐賀県伊万里市	熊本県宇城市	宮崎県小林市	鹿児島県屋久島町
愛媛県西条市	佐賀県武雄市	熊本県天草市	宮崎県日向市	鹿児島県瀬戸内町
愛媛県大洲市	佐賀県嬉野市	熊本県大津町	宮崎県串間市	鹿児島県徳之島町
愛媛県四国中央市	佐賀県神埼市	熊本県高森町	宮崎県西都市	
愛媛県東温市	佐賀県吉野ヶ里町	熊本県芦北町	宮崎県えびの市	
愛媛県愛南町	長崎県諫早市	熊本県多良木町	宮崎県高原町	

G6 標準クラスター

北海道夕張市	北海道音更町	岩手県葛巻町	秋田県八郎潟町	山形県大石田町	福島県本宮市	福島県鮫川村	茨城県境町	埼玉県越生町	千葉県九十九里町
北海道美唄市	北海道幕別町	岩手県矢巾町	秋田県井川町	山形県金山町	福島県桑折町	福島県石川町	栃木県足利市	埼玉県ときがわ町	千葉県芝山町
北海道歌志内市	北海道釧路町	岩手県金ヶ崎町	秋田県美郷町	山形県最上町	福島県川俣町	福島県玉川村	栃木県佐野市	埼玉県横瀬町	千葉県横芝光町
北海道当別町	北海道白糠町	岩手県平泉町	秋田県羽後町	山形県舟形町	福島県大玉村	福島県平田村	栃木県鹿沼市	埼玉県皆野町	千葉県一宮町
北海道知内町	青森県つがる市	宮城県白石市	秋田県東成瀬村	山形県真室川町	福島県鏡石町	福島県浅川町	栃木県大田原市	埼玉県長瀨町	千葉県睦沢町
北海道上ノ国町	青森県平川市	宮城県角田市	山形県米沢市	山形県大蔵村	福島県天栄村	福島県古殿町	栃木県那須烏山市	埼玉県小鹿野町	千葉県白子町
北海道乙部町	青森県平内町	宮城県蔵王町	山形県新庄市	山形県鮭川村	福島県下郷町	福島県三春町	栃木県上三川町	埼玉県東秩父村	千葉県長南町
北海道泊村	青森県蓬田村	宮城県村田町	山形県寒河江市	山形県戸沢村	福島県西会津町	茨城県常陸太田市	栃木県益子町	埼玉県美里町	東京都日の出町
北海道古平町	青森県藤崎町	宮城県丸森町	山形県村山市	山形県高島町	福島県磐梯町	茨城県常陸大宮市	栃木県茂木町	埼玉県神川町	神奈川県山北町
北海道余市町	青森県田舎館村	宮城県亘理町	山形県長井市	山形県川西町	福島県会津坂下町	茨城県那珂市	栃木県市貝町	千葉県銚子市	神奈川県真鶴町
北海道南幌町	青森県板柳町	宮城県大郷町	山形県天童市	山形県白鷹町	福島県湯川村	茨城県筑西市	栃木県塩谷町	千葉県旭市	新潟県三条市
北海道上砂川町	青森県鶴田町	宮城県大衡村	山形県東根市	山形県飯豊町	福島県柳津町	茨城県稲敷市	栃木県那須町	千葉県勝浦市	新潟県小千谷市
北海道長沼町	青森県野辺地町	宮城県色麻町	山形県尾花沢市	山形県三川町	福島県会津美里町	茨城県桜川市	栃木県那珂川町	千葉県富津市	新潟県加茂市
北海道栗山町	青森県六戸町	宮城県涌谷町	山形県南陽市	山形県庄内町	福島県西郷村	茨城県行方市	群馬県富岡市	千葉県匝瑳市	新潟県見附市
北海道鷹栖町	青森県六ヶ所村	宮城県美里町	山形県山辺町	福島県白河市	福島県泉崎村	茨城県銚田市	群馬県甘楽町	千葉県香取市	新潟県燕市
北海道東神楽町	青森県三戸町	秋田県男鹿市	山形県中山町	福島県須賀川市	福島県中島村	茨城県茨城町	群馬県高山村	千葉県山武市	新潟県五泉市
北海道当麻町	青森県田子町	秋田県潟上市	山形県河北町	福島県二本松市	福島県矢吹町	茨城県城里町	群馬県東吾妻町	千葉県いすみ市	新潟県阿賀野市
北海道東川町	青森県南部町	秋田県にかほ市	山形県西川町	福島県田村市	福島県棚倉町	茨城県河内町	群馬県片品村	千葉県神崎町	新潟県胎内市
北海道白老町	青森県階上町	秋田県小坂町	山形県朝日町	福島県南相馬市	福島県矢祭町	茨城県八千代町	群馬県板倉町	千葉県多古町	新潟県弥彦村
北海道安平町	岩手県北上市	秋田県八峰町	山形県大江町	福島県伊達市	福島県塙町	茨城県五霞町	群馬県明和町	千葉県東庄町	新潟県田上町

G6 標準クラスター

新潟県津南町	石川県志賀町	山梨県南部町	長野県青木村	長野県松川村	岐阜県富加町	京都府南山城村	奈良県明日香村	鳥取県琴浦町	岡山県美咲町
新潟県刈羽村	石川県宝達志水町	山梨県富士川町	長野県下諏訪町	長野県坂城町	岐阜県川辺町	京都府京丹波町	奈良県王寺町	鳥取県北栄町	岡山県吉備中央町
新潟県関川村	石川県中能登町	山梨県西桂町	長野県富士見町	長野県小布施町	岐阜県七宗町	大阪府豊能町	奈良県大淀町	鳥取県大山町	広島県江田島市
富山県高岡市	福井県小浜市	山梨県鳴沢村	長野県原村	長野県高山村	岐阜県八百津町	大阪府能勢町	奈良県下市町	鳥取県南部町	山口県光市
富山県魚津市	福井県勝山市	長野県上田市	長野県辰野町	長野県木島平村	静岡県牧之原市	大阪府千早赤阪村	和歌山県海南市	鳥取県伯耆町	山口県田布施町
富山県氷見市	福井県鯖江市	長野県岡谷市	長野県箕輪町	長野県信濃町	静岡県森町	兵庫県赤穂市	和歌山県有田市	鳥取県江府町	徳島県阿南市
富山県滑川市	福井県あわら市	長野県飯田市	長野県飯島町	長野県飯綱町	愛知県田原市	兵庫県西脇市	和歌山県紀の川市	鳥根県出雲市	徳島県阿波市
富山県黒部市	福井県越前市	長野県諏訪市	長野県南箕輪村	岐阜県関市	愛知県南知多町	兵庫県加西市	和歌山県湯浅町	岡山県玉野市	徳島県美馬市
富山県砺波市	福井県坂井市	長野県須坂市	長野県中川村	岐阜県美濃市	愛知県美浜町	兵庫県篠山市	和歌山県広川町	岡山県笠岡市	徳島県勝浦町
富山県小矢部市	福井県南越前町	長野県駒ヶ根市	長野県宮田村	岐阜県瑞浪市	三重県志摩市	兵庫県たつの市	和歌山県日高町	岡山県井原市	徳島県石井町
富山県射水市	福井県越前町	長野県中野市	長野県松川町	岐阜県土岐市	三重県多気町	兵庫県多可町	和歌山県太地町	岡山県備前市	徳島県海陽町
富山県舟橋村	福井県美浜町	長野県茅野市	長野県高森町	岐阜県山口市	三重県明和町	兵庫県市川町	和歌山県北山村	岡山県赤磐市	徳島県北島町
富山県上市町	福井県高浜町	長野県塩尻市	長野県阿南町	岐阜県本巣市	三重県玉城町	兵庫県福崎町	鳥取県鳥取市	岡山県美作市	徳島県藍住町
富山県立山町	福井県おおい町	長野県千曲市	長野県下條村	岐阜県海津市	三重県度会町	兵庫県神河町	鳥取県米子市	岡山県浅口市	香川県観音寺市
富山県入善町	山梨県大月市	長野県東御市	長野県喬木村	岐阜県養老町	三重県紀宝町	兵庫県上郡町	鳥取県倉吉市	岡山県里庄町	香川県さぬき市
石川県小松市	山梨県韮崎市	長野県安曇野市	長野県豊丘村	岐阜県関ヶ原町	滋賀県竜王町	奈良県五條市	鳥取県境港市	岡山県矢掛町	香川県三豊市
石川県かほく市	山梨県上野原市	長野県南相木村	長野県生坂村	岐阜県輪之内町	滋賀県甲良町	奈良県宇陀市	鳥取県岩美町	岡山県鏡野町	香川県三木町
石川県能美市	山梨県市川三郷町	長野県佐久穂町	長野県山形村	岐阜県安八町	京都府井手町	奈良県山添村	鳥取県智頭町	岡山県勝央町	香川県綾川町
石川県川北町	山梨県早川町	長野県御代田町	長野県朝日村	岐阜県大野町	京都府宇治田原町	奈良県安堵町	鳥取県八頭町	岡山県奈義町	香川県多度津町
石川県津幡町	山梨県身延町	長野県立科町	長野県筑北村	岐阜県池田町	京都府笠置町	奈良県三宅町	鳥取県湯梨浜町	岡山県久米南町	香川県まんのう町

G6 標準クラスター

愛媛県伊予市	福岡県筑前町	佐賀県玄海町	熊本県錦町	鹿児島県大和村
愛媛県松野町	福岡県大刀洗町	佐賀県有田町	熊本県水上村	鹿児島県龍郷町
高知県土佐市	福岡県大木町	佐賀県大町町	熊本県相良村	
高知県香南市	福岡県広川町	佐賀県江北町	熊本県山江村	
高知県奈半利町	福岡県香春町	佐賀県白石町	熊本県球磨村	
高知県田野町	福岡県添田町	佐賀県太良町	熊本県あさぎり町	
高知県いの町	福岡県糸田町	長崎県島原市	大分県日出町	
高知県梶原町	福岡県川崎町	長崎県西海市	大分県九重町	
高知県津野町	福岡県大任町	長崎県雲仙市	宮崎県延岡市	
福岡県柳川市	福岡県赤村	長崎県南島原市	宮崎県国富町	
福岡県筑後市	福岡県福智町	長崎県川棚町	宮崎県綾町	
福岡県大川市	福岡県みやこ町	長崎県波佐見町	宮崎県高鍋町	
福岡県行橋市	福岡県吉富町	長崎県佐々町	宮崎県新富町	
福岡県豊前市	福岡県上毛町	熊本県玉名市	宮崎県木城町	
福岡県宮若市	福岡県築上町	熊本県玉東町	宮崎県川南町	
福岡県嘉麻市	佐賀県多久市	熊本県南関町	宮崎県都農町	
福岡県みやま市	佐賀県鹿島市	熊本県長洲町	鹿児島県曾於市	
福岡県小竹町	佐賀県小城市	熊本県和水町	鹿児島県いちき串木野市	
福岡県鞍手町	佐賀県上峰町	熊本県氷川町	鹿児島県志布志市	
福岡県桂川町	佐賀県みやき町	熊本県津奈木町	鹿児島県長島町	

G7 農林水産クラスター

北海道新篠津村	北海道岩内町	北海道和寒町	北海道利尻富士町	北海道新冠町	北海道厚岸町	青森県新郷村	宮城県名取市	福島県金山町	東京都小笠原村
北海道松前町	北海道神恵内村	北海道剣淵町	北海道幌延町	北海道浦河町	北海道浜中町	岩手県宮古市	宮城県岩沼市	福島県昭和村	神奈川県箱根町
北海道福島町	北海道仁木町	北海道下川町	北海道津別町	北海道様似町	北海道標茶町	岩手県大船渡市	宮城県東松島市	福島県小野町	新潟県佐渡市
北海道木古内町	北海道赤井川村	北海道美深町	北海道斜里町	北海道えりも町	北海道鶴居村	岩手県久慈市	宮城県七ヶ宿町	福島県新地町	新潟県阿賀町
北海道鹿部町	北海道奈井江町	北海道音威子府村	北海道清里町	北海道士幌町	北海道別海町	岩手県陸前高田市	宮城県山元町	茨城県高萩市	新潟県出雲崎町
北海道森町	北海道由仁町	北海道中川町	北海道小清水町	北海道上士幌町	北海道標津町	岩手県釜石市	宮城県松島町	群馬県上野村	新潟県湯沢町
北海道長万部町	北海道月形町	北海道幌加内町	北海道訓子府町	北海道鹿追町	北海道羅臼町	岩手県岩手町	宮城県七ヶ浜町	群馬県神流町	新潟県粟島浦村
北海道厚沢部町	北海道浦臼町	北海道増毛町	北海道置戸町	北海道新得町	青森県今別町	岩手県西和賀町	宮城県女川町	群馬県下仁田町	富山県朝日町
北海道奥尻町	北海道妹背牛町	北海道小平町	北海道佐呂間町	北海道清水町	青森県外ヶ浜町	岩手県住田町	宮城県南三陸町	群馬県南牧村	石川県輪島市
北海道今金町	北海道秩父別町	北海道苫前町	北海道湧別町	北海道芽室町	青森県鯉ヶ沢町	岩手県大槌町	秋田県上小阿仁村	群馬県嬬恋村	石川県珠洲市
北海道せたな町	北海道雨竜町	北海道初山別村	北海道滝上町	北海道中札内村	青森県深浦町	岩手県山田町	秋田県藤里町	群馬県草津町	石川県穴水町
北海道島牧村	北海道北竜町	北海道遠別町	北海道興部町	北海道更別村	青森県西目屋村	岩手県岩泉町	秋田県三種町	群馬県昭和村	石川県能登町
北海道寿都町	北海道沼田町	北海道天塩町	北海道西興部村	北海道大樹町	青森県大鰐町	岩手県田野畑村	秋田県五城目町	群馬県大泉町	福井県池田町
北海道黒松内町	北海道比布町	北海道猿払村	北海道雄武町	北海道広尾町	青森県中泊町	岩手県普代村	秋田県大瀧村	東京都檜原村	山梨県道志村
北海道蘭越町	北海道愛別町	北海道浜頓別町	北海道大空町	北海道池田町	青森県横浜町	岩手県軽米町	山形県遊佐町	東京都奥多摩町	山梨県山中湖村
北海道ニセコ町	北海道上川町	北海道中頓別町	北海道豊浦町	北海道豊頃町	青森県大間町	岩手県野田村	福島県国見町	東京都大島町	山梨県小菅村
北海道真狩村	北海道美瑛町	北海道枝幸町	北海道厚真町	北海道本別町	青森県東通村	岩手県九戸村	福島県只見町	東京都新島村	山梨県丹波山村
北海道留寿都村	北海道中富良野町	北海道豊富町	北海道むかわ町	北海道足寄町	青森県風間浦村	岩手県洋野町	福島県南会津町	東京都神津島村	長野県小海町
北海道喜茂別町	北海道南富良野町	北海道礼文町	北海道日高町	北海道陸別町	青森県佐井村	宮城県石巻市	福島県北塩原村	東京都三宅村	長野県川上村
北海道共和町	北海道占冠村	北海道利尻町	北海道平取町	北海道浦幌町	青森県五戸町	宮城県気仙沼市	福島県三島町	東京都八丈町	長野県南牧村

参考資料 2 問 2 の自由回答データの 分析に関するテクニカル・ノート

金子智樹³⁵

1. データと分析の準備

本調査の問 2「緊急時（コロナ禍や水害・地震などの災害時）の自治体運営について、どんな問題や課題がありますか。以下にご自由にご記入ください。」への自由回答のテキストデータを用いて、計量テキスト分析を行った。

分析に際しては、統計分析ソフトの R と、計量テキスト分析用の統合パッケージである `quanteda` を使用した³⁶。各自由回答テキストは、`quanteda` を用いてコーパスという形式に整理される。その際、①全角・半角のアラビア数字は漢数字に変換する、②記号や空白スペースなどは削除する、③4 文字以下の回答は欠損値とする、などの前処理を行った。

実際の分析で用いることになるのは、コーパス内の各テキストの文書単語行列（各テキストにおいて各単語が何回出現したかの情報）である。日本語は単語と単語が分かち書きされていないため、文書単語行列の作成の際には外部辞書を参照することが必要になる。今回の分析では、形態素解析用の R パッケージである `RMeCab` と、単語分かち書き辞書である `mecab-ipadic-Neologd`（2020 年 9 月 10 日版）³⁷を用いることにした。`mecab-ipadic-Neologd` は更新頻度が高く、新語や固有表現に強いという特徴があるため、新型コロナウイルス感染拡大の影響を一定程度受けていると予想される今回の回答データの分析においてはメリットが大きい。なお文書単語行列の作成においては、分析において不要だと考えられるひらがなのみ・数字のみの単語や、1 つのテキストでしか用

³⁵ 日本学術振興会特別研究員（PD）（当時、現在は東北大学大学院法学研究科准教授）

³⁶ 分析で用いたソフトやパッケージのバージョンは下記の通り。R (ver. 3.6.1)、`quanteda` (ver. 1.5.1)、`RMeCab` (ver. 1.4)、`stm` (ver. 1.3.4)。

³⁷ <https://github.com/neologd/mecab-ipadic-neologd> からダウンロードすることができる。貴重な辞書を公開している佐藤敏紀氏に感謝申し上げます。

いられていない単語を削除した³⁸。

以上の作業により、646本のテキスト×1967単語の文書単語行列が得られた。すなわち、全自治体中の37.1%にあたる646の市町村長の自由回答データが今回の分析で実際に用いられることになる。

付表 2-1 文書単語行列の頻出上位 50 語

対応	462	避難	217	災害時	140	市民	97	地震	75
等	366	運営	199	時	133	中	95	整備	75
避難所	345	体制	199	発生	127	県	95	町	74
職員	336	自治体	182	業務	125	状況	92	訓練	72
必要	293	場合	160	防災	112	考え	90	感染症	71
災害	285	住民	155	国	105	迅速	85	伝達	70
確保	258	的	154	者	103	想定	82	行政	68
対策	257	不足	151	地域	102	実施	82	及び	67
課題	235	緊急時	150	連携	102	支援	81	感染	65
情報	233	コロナ禍	146	数	99	財源	80	化	65

付表 2-1 は、文書単語行列中の頻出上位 50 語をリストアップしたものである。「コロナ禍」「感染症」のような、今般の新型コロナウイルス感染拡大と関連した単語が一定程度言及されている一方で、全体としては緊急時の災害対応全般に関する単語が上位に現れていることが分かる。すなわち、今回の調査の自由回答には、コロナ禍に限らない緊急時の政策課題が十分に表出されていると考えて良いだろう。

2. トピックモデルによる各回答のトピック比率の推定

次なる課題は、各自治体の市町村長が緊急時の自治体運営のどの側面に対する問題意識を持っているのかを析出することである。ただし、人間の主観的な判断によって各自由回答を全てコーディングすることには限界があるため、可能な限り機械的な手法で各テキストのトピックを判定できることが望ましい。

ここでは、教師なしの機械学習の一種である潜在トピックモデルを用いる。潜在トピックモデルには、①各文書は複数のトピックが混ざり合っ構成されたものであると仮定する、②どの文書でどの単語が何回出現したかの情報（文書単語行列）の情報のみを

³⁸ 以上の処理の結果、全ての単語の出現頻度が 0 になったテキストは文書単語行列から除外した。

用い、事前の教師データなどを必要としない、③各トピックに特徴的な単語から、それぞれのトピックの意味を人間が解釈する、といった特徴がある。

トピックモデルには複数の種類のモデルが提案されているが、今回の分析では R の stm パッケージを用いて、構造的トピックモデル (Roberts, Stewart, and Airoldi, 2016) と呼ばれる手法で推定を行った。トピックモデルの推定においては事前にトピック数を決定しておく必要があるが、トピック数を変えた複数のモデルを試した上で、サブスタンス面の解釈のしやすさも勘案して 10 トピックを採用することにした³⁹。

付表 2-2 各トピックの解釈

ラベル	平均比率	頻出かつ排他的な単語
(1) 職員と専門スタッフの不足	16.9	職員、マンパワー、業務、通常、数、不足、人員不足、小規模、専門、対応
(2) 避難所の確保と運営	15.8	確保、避難所、運営、感染症、ソーシャルディスタンス、人材、開設、人員、人数、増加
(3) 情報の発信と管理	12.9	正確、情報、伝達、情報発信、手段、把握、収集、迅速、情報収集、市民
(4) 住民による共助	10.7	共助、自助、公助、意識、自ら、地域防災計画、危機管理、自主防災組織、守る、日頃
(5) 国・県との連携	10.2	に関して、国、県、市町村、予算、足り、政策、実施、病院、独自
(6) 地域の孤立	8.9	集落、災害発生、代替、孤立、想定、多い、不安、庁舎、津波、高齢化
(7) 避難の態勢	7.6	受援、医療、構築、体制、離島、強化、初動、現状、BCP、勤務
(8) 平常時の準備	6.7	区民、所、三密、体育館、避難、自宅、区、指定、分散、安全
(9) 地域固有の災害	6.3	激甚、年、努め、ハード、ソフト、本町、人口、基金、被害、噴火
(10) 復旧・復興活動	4.1	時間、要する、復旧、影響、災害復旧、リスク、土砂、遅れ、部署、予測

構造的トピックモデルの推定結果の概要を付表 2-2 にまとめた。「平均比率」の列は、各回答テキストにおける当該トピックの構成比率 (事後分布の確率) のコーパス全体での平均値を、%で示したものである⁴⁰。また「頻出かつ排他的な単語」の列は、各トピックの意味を解釈する上で有用な基準である FREX スコアの上位 10 語を抽出したものである。この単語を基に各トピックの意味を筆者らが事後的に解釈し、「ラベル」の列に示した。なお各トピックは、平均比率の降順に並べている。

付表 2-2 からは、問 2 の自由回答において様々なトピックが言及されていることが分かる。最も言及率が高い「(1) 職員と専門スタッフの不足」は、各自治体の職員やスタッフの不足の認識に関するトピックである。「(2) 避難所の確保と運営」は、コロナ対応も含め、避難所のキャパシティなどに関わるトピックと解釈できる。「(3) 情報の発信と管理」は緊急時における市民との正確なコミュニケーション、「(4) 住民による共助」は市民の側の防災体制や協力意識などについてのトピックである。「(5) 国・県と

³⁹ なお、トピックの排他性指標や意味一貫性指標をトピック数を変化させて確認する作業も事前に行っている。

⁴⁰ 各テキストにおいて、全 10 トピックの構成比率の合計値はそれぞれ 100%となる。

の連携」への言及度も比較的高く、予算の確保も含め、各市町村の国や県との連携に関する不安が見受けられる。「(6) 地域の孤立」「(7) 避難の態勢」など、自治体内の各地域への支援が行き届かないことへの不安も存在している。その他、全体的な比率は高くないものの、「(8) 平常時の準備」「(9) 地域固有の災害」「(10) 復旧・復興活動」の各トピックが析出された。

3. 自治体の特徴別の各トピックの言及率

ただし、緊急時の際に問題や課題だと考えているトピックは自治体ごとに異なっていることが予想される。本節では、自治体の特徴に関するいくつかの変数に即して各トピックの平均的な言及率を算出し、その多様性を確認することにした⁴¹。

付表 2-3 人口規模別の各トピックの平均比率 (%)

自治体数	50万～	20万～50万	10万～20万	5万～10万	1万～5万	～1万
	12	34	49	87	260	204
(1) 職員と専門スタッフの不足	13.1	11.5	11.5	14.6	16.5	20.9
(2) 避難所の確保と運営	4.5	10.3	13.8	16.6	16.3	16.7
(3) 情報の発信と管理	18.7	21.8	17.6	15.6	12.0	10.0
(4) 住民による共助	8.5	5.1	11.7	10.4	11.8	10.3
(5) 国・県との連携	32.5	17.2	10.8	11.6	12.2	4.3
(6) 地域の孤立	2.0	4.0	6.8	4.6	9.5	11.7
(7) 避難の態勢	3.5	9.5	8.5	9.4	5.9	8.6
(8) 平常時の準備	7.9	13.1	9.7	7.3	6.2	5.2
(9) 地域固有の災害	2.9	3.0	5.8	6.0	4.8	9.1
(10) 復旧・復興活動	6.3	4.4	3.8	3.8	4.8	3.3

付表 2-3 は、6 段階の人口規模別（50 万人以上、20 万人以上 50 万人未満、10 万人以上 20 万人未満、5 万人以上 10 万人未満、1 万人以上 5 万人未満、1 万人未満）に各自治体を分け、グループごとにそれぞれのトピックの平均比率を%で示したものである。

付表 3-3 から読み取れるのは、自治体の人口規模によって自由回答のトピックが大きく異なることである。たとえば「(1) 職員と専門スタッフの不足」「(2) 避難所の確保と運営」は人口規模の小さい自治体の方が多く言及する傾向にあるのに対し、「(3) 情報の発信と管理」「(5) 国・県との連携」は人口の多い自治体の方が課題だと考えてい

⁴¹ 分析に用いた各変数には欠損値が含まれている場合があるため、自治体数の合計が表によって異なっている。

ることが分かる。また「(6) 地域の孤立」「(7) 避難の態勢」などは、人口の少ない自治体の方が不安視しているトピックである。

付表 2-4 クラスタ別各トピックの平均比率 (%)

	G1	G2	G3	G4	G5	G6	G7
	大都市	地方中核	衛星	準衛星	標準	高齢	農林水産業
自治体数	10	17	28	138	114	196	135
(1) 職員と専門スタッフの不足	5.2	16.2	12.8	13.0	16.4	17.9	20.9
(2) 避難所の確保と運営	6.1	14.2	12.3	14.3	18.1	16.2	16.8
(3) 情報の発信と管理	14.6	20.5	11.6	17.3	10.0	12.5	10.8
(4) 住民による共助	9.6	2.7	7.4	12.2	9.1	13.1	9.1
(5) 国・県との連携	33.5	16.0	18.5	11.5	9.5	10.9	4.2
(6) 地域の孤立	0.9	3.5	4.9	8.0	11.0	7.3	12.5
(7) 避難の態勢	3.2	9.2	7.1	7.2	7.7	6.1	9.9
(8) 平常時の準備	24.9	11.4	17.5	7.5	5.8	4.8	5.5
(9) 地域固有の災害	1.3	1.7	5.5	6.4	6.0	5.6	7.8
(10) 復旧・復興活動	0.6	4.6	2.5	2.5	6.3	5.6	2.4

付表 2-4 は、本文中でも分析された自治体クラスター（7段階）別に、同様にトピック比率の平均値を集計したものである。基本的には表 3 と整合的な結果となっているが、特に大都市型（G1）では「(5) 国・県との連携」に対する言及が多いのに対し、「(1) 職員と専門スタッフの不足」への言及率が低いことが分かる。一方、農林水産業型（G7）の自治体では逆の傾向が顕著である。各クラスターの自治体において、職員や専門スタッフの不足と国や県との連携は（少なくとも緊急時の運営という面においては）対照的に課題認識されていると言える。また、「(8) 平常時の準備」は人口規模別には特段の特徴が見られなかったが、クラスター別では、大都市型（G1）や衛星型（G3）を中心に強く不安視されていることが読み取れる。

付表 2-5 財政力指数別の各トピックの平均比率（％）

	75% ~	50% ~75%	25% ~50%	0% ~25%
自治体数	164	157	160	157
(1) 職員と専門スタッフの不足	12.9	15.2	19.5	20.1
(2) 避難所の確保と運営	13.8	17.2	16.7	15.7
(3) 情報の発信と管理	18.1	13.2	11.8	8.8
(4) 住民による共助	11.3	11.2	10.2	10.6
(5) 国・県との連携	12.8	12.5	9.7	4.3
(6) 地域の孤立	6.6	7.9	8.0	13.6
(7) 避難の態勢	8.9	5.4	5.8	10.2
(8) 平常時の準備	7.4	7.4	6.6	4.4
(9) 地域固有の災害	5.4	5.6	6.7	7.7
(10) 復旧・復興活動	2.9	4.2	4.9	4.7

付表 2-5 は、財政力指数別にトピックの平均比率を算出したものである。具体的には、財政力指数のサンプル中の四分位数を基準として各自治体を 4 グループに区切った。ここでは、「(5) 国・県との連携」への言及は財政力指数が高い自治体の方が多い傾向にある点が指摘できる。非常時の際の（予算確保なども含めた）国や県との協力体制は、恒常的に財源不足に苦しむ自治体に特徴的な課題とは言いがたい。各自治体の状況に即して政府や県との協力体制が確保されることが、緊急時における地方行政を考える上で必要になっていると言える。

参考文献

Roberts, Margaret E., Brandon M. Stewart, and Edoardo M. Airoidi (2016) “A Model of Text for Experimentation in the Social Sciences.” *Journal of the American Statistical Association* 111 (515) , pp.988–1003.

編集

辻塚也 一橋大学大学院法学研究科教授／NIRA 総研上席研究員

執筆

第一部

井上敦 NIRA 総合研究開発機構研究コーディネーター・研究員

大久保敏弘 慶應義塾大学経済学部教授／NIRA 総研上席研究員

辻塚也 前掲

中川雅之 日本大学経済学部教授／NIRA 総研上席研究員

渡邊翔太 NIRA 総研研究コーディネーター・研究員（当時、現在は、りそな銀行カスタマーサクセス部）

第二部

辻塚也 前掲

渡邊翔太 前掲

校正・とりまとめ

渡邊翔太 前掲（～2021年3月）

鈴木壮介 NIRA 総研研究コーディネーター・研究員（2021年4月～）