

令和元年6月25日現在

機関番号：82673

研究種目：基盤研究(B)（一般）

研究期間：2016～2018

課題番号：16H03585

研究課題名（和文）「消滅」と「一極集中」の政治・行政

研究課題名（英文）Analysis of politics, administration, and local communities in sparsely populated and densely populated areas

研究代表者

新藤 宗幸（Shindo, Muneyuki）

公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所（研究部）・研究部・顧問

研究者番号：30138549

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 9,600,000円

研究成果の概要（和文）：「消滅」が危惧される過疎地域の自治体（徳島県那賀町）と、人口・経済的中枢機能の「一極集中」が進行する東京圏の自治体（埼玉県戸田市、千葉県印西市）において、首長・議員・行政職員・住民に対するヒアリングを中心とした実地調査および住民アンケート調査を行い、各地域における《「自治」の実態》、すなわち、地域政治の構造、行財政の状況、教育・医療・福祉政策の現状と課題、地域住民による組織・団体の活動および自治体との関係などを総合的かつ実証的に明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究では、特定の自治体を取り上げ、その行財政や政治のみならず、広く地域社会全体のありようについて詳細に調査・分析した。これによって得られた事実群は、地域社会の課題やその解決策を考える手がかりとなる。とりわけ人口減少が続く過疎地域における調査から得られた知見は、少子高齢化にともなう人口減少が今後ますます進むであろう日本の地域社会について考察するにあたり極めて重要な意味を有するものと思われる。

研究成果の概要（英文）：We conducted field surveys, mainly based on interviews with heads of local governments, local council members, administrative officials, and residents, in depopulated areas (Naka Town, Tokushima Prefecture) where "extinction" is feared, and in the Tokyo area (Toda City, Saitama Prefecture and Inzai City, Chiba Prefecture) where "unipolar concentration" of population and economic core functions are progressing. We also conducted a questionnaire survey of residents in Naka Town. Through these surveys, we empirically clarified the actual state of "autonomy" in each region, i.e., the structure of local politics, administrative and fiscal conditions of the governments, the current status and issues of education, medical care, and welfare policies, the activities of resident organizations and groups, and their relationships with local governments.

研究分野：行政学・地方自治論

キーワード：地方自治 地域社会 地域政治 地方行政 地方財政

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

「消滅可能性都市」の公表で話題を呼んだ日本創成会議の「ストップ少子化・地方元気戦略」や、内閣が設置したまち・ひと・しごと創生本部の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」は、高度成長期以降の日本社会に一貫して表流あるいは伏流してきた「過疎」と「過密」という問題系を、「消滅」と「一極集中」という名に置き換えた上で、この2010年代にふたたび公共政策の課題として浮上させた。しかしそれらは、あくまで全体社会に対する、マクロの数値による推計をもとに議論を展開するものであり、「消滅」や「一極集中」が問題視される地域における「自治」政治・行政、そこにおける住民の活動の仔細な実態を十分に踏まえているのか、いささか疑問なしとしない。

本研究の研究代表者・研究分担者が所属する公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所は以前より、「平成の大合併」に起因する自治体の行財政状況や住民サービス、また地域政治構造の変化について総合的な調査研究を行い、その成果を後藤・安田記念東京都市研究所研究室『平成の市町村合併 その影響に関する総合的研究』(2013年)にまとめるなど、地域における「自治」の動態を総合的に把握する研究を行ってきた。

2. 研究の目的

本研究は、1で述べたような文脈をふまえ、「消滅」が危惧される過疎地域と、人口・経済的中枢機能の「一極集中」が進行する東京圏を対象として、それらの地域における「自治」の実態、すなわち、地域政治の構造、行財政の状況、各種政策分野の現状と課題、地域住民による組織・団体の活動および自治体との関係などを、総合的かつ実証的に明らかにしようとするものである。

3. 研究の方法

本研究では、「団体自治」の理念に照らして、過疎地域・東京圏双方の自治体の行財政運営や政策立案・実施の実態を、日常的な事務執行のレベルにまで可能な限り下りながら明らかにし、その自主性・自律性について評価するとともに、「住民自治」の理念に照らして、過疎地域・東京圏双方の自治体における首長・議員の選挙の分析および議員の構成、議会審議の状況、議員間関係、議員-首長/議員-行政の関係などの分析による議会の政治的影響力の評価や、行政への住民参加のしくみと実態の調査を行い、自治体の運営に住民の意思がどのように・どれだけ反映されているのかを明らかにした。また、地縁組織や商工会・農業協同組合・青年会議所、あるいは地域活動を行うボランティア・アソシエーション、NPOなどの地域諸団体に注目し、それらの人的構成・財政基盤・活動内容や、団体間のネットワーク・関係性などについて明らかにするとともに、それら組織・集団が自治体の政治・行政に及ぼしている影響とその源泉について分析した。

研究にあたっては、特定の自治体を取り上げ、その行政や政治のみならず、広く地域社会全体のありようについて詳細に調査するという方針を採った。《「自治」の実態》を解明するには、個別事例への沈潜による細かい事実群の発見と、その積み重ねが重要であると考えたためである。

調査対象自治体の選定経緯は以下の通りである。まず、《「消滅」が危惧される自治体》については、過疎地域自立促進特別措置法(過疎法)が定める要件(一定期間における一定以上の人口減少率・高齢化率および一定期間における一定以下の財政力指数)を満たす過疎地域市町村(全国に616)のうち、平成の市町村合併の文脈において「小規模」と見なされた人口1万人以下の自治体を選出した(該当自治体は319)。まずここから、地理的に特殊な条件を有する全部離島の41自治体を除き、278自治体に絞り込んだ。この中から、一定以上の人口を有すること(調査対象として一定の複雑性・流動性が必要であるとの観点から。本研究では3000人以上とした)一定以上の人口減少がみられること(本研究では、直近2回の国勢調査における人口の減少率が10%を超えていることとした)を基本要件とし、さらにそのうちで、政治・行政・社会に大きな変動をもたらす要因になるのではないかと想定して、交通網に著しい改善が見られる地域(新幹線・高速道路・高規格道路などの建設)主要産業に大きな衰退が見られる地域(たとえば産炭地域など)昭和/平成の合併を経験しており、なおかつ合併構成自治体数が多い自治体を探索した。その結果、に該当し、(林業の衰退)そしてとりわけの条件(昭和の合併前10町村、平成の合併前5町村)を満たしている徳島県那賀町を選定した。

次に、《「一極集中」が続く自治体》については、東京都を含んで依然人口の増加が続いており、一体的な経済圏・生活圏を形成していると考えられる「東京圏」の自治体を対象とすることとした。行財政の権限が特殊な政令市および特別区を除外した上で、直近2回の国勢調査における人口の増加率が高い自治体を20選出し、その中でまずは増加率第1位の埼玉県戸田市を選定した。さらに、当該20自治体のうちで、平成の合併を経験している3市(つくばみらい市、印西市、ふじみ野市)から、相対的に人口規模が大きく(ふじみ野は約11万人、印西は約10万人、つくばみらいは約5万人)合併構成自治体数が多く(つくばみらいとふじみ野は2、印西は3)また、近年の選挙結果において非自民系が無視できない勢力を持っており、地域政治に一定のダイナミズムが存在すると想定された千葉県印西市を選定した。

各対象自治体における調査は、首長、議員、行政職員、住民を対象としたヒアリングを中心

に実施した。ヒアリングにおいては、ヒアリング対象者に対して別の候補者を紹介していただく、いわゆる「スノーボールサンプリング(雪だるま式標本法)」の手法を可能な限り採用した。これにより、「『消滅』が危惧される自治体」である徳島県那賀町においては、延べ62名にヒアリングを行った。また、「『一極集中』が続く自治体」のうち埼玉県戸田市においては延べ72名、千葉県印西市においては延べ63名にヒアリングを行った。

さらに、ヒアリング調査による個別の聞き取りではどうしても限界のある、広い範囲の住民の生活実態や意識の把握のため、質問票を配布してのアンケート調査も実施した。具体的には、調査対象の3自治体のうち、これまで類似のアンケート調査が実施されていなかった那賀町を対象にすることとし、同町の人口規模が比較的小さいことから、町広報の配布ルートを通じて全戸に質問票を配布した。得られた回答は約750通にのぼった。

4. 研究成果

(1) 3で述べた方法によって調査対象に選定した徳島県那賀町、埼玉県戸田市、千葉県印西市の面積・人口・産業などに関するデータを以下に掲げた。なお、3自治体のうち、那賀町と印西市は、いわゆる「平成の大合併」期に合併を経験している。那賀町は鷲敷町・相生町・上那賀町・木沢村・木頭村の3町2村による合併(2005年)、印西市は印西市・印旛村・本埜村の1市2村による合併である(2010年)

	面積	人口	高齢化率	後期高齢化率	15歳未満人口率	市町内就業者率	市町内通学者率	第一次産業従事者率	第二次産業従事者率	第三次産業従事者率	産業別就業者比率5傑	産業別事業従事者数5傑	産業別付加価値額5傑
那賀町	694.86km ²	8591人	47.4%	29.4%	7.7%	81.0%	68.3%	19.0%	28.0%	53.0%	農業	製造	製造
											医療・福祉	建設	建設
											建設	卸売・小売	卸売・小売
											製造	医療・福祉	医療・福祉
											卸売・小売	宿泊・飲食サービス	複合サービス
戸田市	18.19km ²	138738人	16.0%	7.4%	15.1%	33.6%	16.0%	0.2%	23.0%	76.8%	卸売・小売	製造	卸売・小売
											製造	運輸・郵便	製造
											医療・福祉	卸売・小売	運輸・郵便
											運輸・郵便	医療・福祉	医療・福祉
											建設	サービス(分類残)	金融・保険
印西市	123.79km ²	99286人	21.5%	8.7%	15.4%	38.5%	30.9%	4.1%	16.9%	79.0%	卸売・小売	卸売・小売	卸売・小売
											医療・福祉	医療・福祉	医療・福祉
											製造	宿泊・飲食サービス	運輸・郵便
											サービス(分類残)	運輸・郵便	情報通信
											運輸・郵便	サービス(分類残)	製造

(2) 行政組織および政治については、以下の知見が得られた。合併時、那賀町と印西市は、旧町村単位に支所を設置した。その後、支所の職員数および管理職ポストの削減が図られたが、人員は下げ止まり傾向にある。那賀町が支所に地元町村役場出身者を多く配属しているのに対し、印西市ではそのような傾向は弱い。総務・企画・財政部局の幹部人事を追うと、戸田市ではキャリアパスが比較的パターン化されているが、合併から日が浅い那賀町・印西市では明確なパターンが表れていない。選挙の結果をみると、地域別の人口と議員数とは必ずしも比例関係にあるわけではない。また、那賀町では人口の最も少ない旧木沢村出身者が、印西市では人口の相対的に少ない非ニュータウン地区出身者がそれぞれ首長に当選しており、地縁による集票と地域の枠を超えた集票とが混在した状況にある。

(3) 財政については、那賀町・戸田市・印西市の財政状況の変遷や将来推計・中期計画の策定方式の比較分析を行った。昨今は、財政状況と人口動態の関係に議論が終始する傾向があるが、今回の分析によって、自治体の政策立案・計画能力、地理的条件、人口構成、合併経験、税外収入の依存度、地方政治のあり方によって、自治体間の将来的な財政運営の見通しに多様性がみられることが明らかになった。具体的には人口の増減が激しい地域では将来の税収を正確に予測することが難しかったり、依存財源が多くを占める自治体ではそもそも将来計画を厳密に立てるインセンティブが持てなかったり、逆に厳密な将来計画を立ててしまうと現行の予算運営に縛りをかけてしまい、かえって柔軟な財政運営が阻害されたりなどしていた。将来を見据えた財政運営のためには、人口増や税収増をいかに達成するかではなく、地域住民による財政の自治という視点が求められる。

(4) 教育については、3自治体の小・中学校に関して、児童生徒数の偏在や学校統廃合の取り組みなどの現状や課題を比較した。調査の結果、「『消滅』が危惧される自治体」である那賀町のみならず「『一極集中』が続く自治体」である印西市においても年少人口の減少が見込まれていること、児童生徒数の地域的な偏在のためにいわゆる学校選択制の採用が見送られうること、地域住民の意見を反映させる那賀町の学校統廃合の実践が他自治体にとって参考になりうるということが明らかとなった。

(5) 医療については、以下の知見が得られた。戸田市・印西市は、人口あたり施設数および病床数が自治体単位・二次医療圏単位いずれでも全国平均を下回っており、しかも、今後、医療需要の急増が見込まれている。那賀町は、人口あたり病床数および医師数が自治体単位では全国平均を大幅に下回る一方で、二次医療圏単位では全国平均を上回っており、町外の医療施設への依存が大きい。印西市は市立病院を持たず、戸田市は市立診療所を1つ持つのみ

であるのに対し、那賀町内の医療の大部分は町立病院・診療所が担っている。公立病院の経営は容易ではなく、戸田市・那賀町とも一般会計から多額の繰り入れを行っており、那賀町では医師・看護師等の確保が重要な課題となっている。

(6) 高齢者福祉・介護については、次のような知見が得られた。戸田市・印西市は、現在平均年齢40歳代と若い世代が多いが、今後30年間で後期高齢者が2.3~2.4倍に急増することが予想されている。現在、民間介護事業者が多く立地しており、介護従事者の確保等の対策は必要ないが、今後、介護需要が高まった時に備えて対策を進める必要がある。一方、那賀町においてはすでに高齢者人口がピークに達しており、今後は後期高齢者・前期高齢者ともに減少する。現在は各地区に通所介護事業所があり、特養も町内に3施設あるが、訪問看護など町内事業所では提供できないサービスがある。今後は、高齢者人口が減り介護需要が減っても事業所が撤退しないように、行政から事業所への支援が必要となってくる。また、いずれの自治体でも、住民からのボトムアップの形で、高齢者の介護予防を目的とした体操が広まってきている。

(7) 自治組織・住民活動については、組織・活動内容にわたる多様な姿が浮き彫りになった。戸田市では新しい住民の町会未加入が多いこと、印西市ではニュータウンの初期入居者が高齢化などを理由に自治会を抜けたことにより、町内会等の加入率が低下している。那賀町では集落の寄り合いの開催頻度が高齢化等を理由に少なくなっていた。いずれの自治体でも、子どもが参加できるお祭りや、高齢者の支え合い、防災などをよりどころに、町内会等の活動を活発にしようという地道な取り組みが見られた。

(8) アンケート分析では、那賀町における回答世帯の地理情報、経済・社会的属性、社会関係資本、行政サービスに対する評価をクロス集計分析し、那賀町行政の実態と課題を具体的に明らかにしながら、『消滅』が危惧される自治体』の住民生活の課題や将来的な持続可能性への課題を考察した。ヒアリング調査は住民・行政間のネットワークを通じて対象者を選定して実施したのに対し、アンケート分析ではそのネットワークの外にある住民の「声」も収集し、量的・質的分析を行うことができた。

5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計16件)

川手 撰、埼玉県戸田市・千葉県印西市における「自治」の諸相(9) 印西市の自治組織・住民活動、都市問題、査読無、109巻12号、2018年、94-107頁。

<http://timr.or.jp/research/pdf/9b7b89c2fbba2b6e422c36cbd7f5214930b38cb5.pdf>

田中 暁子、埼玉県戸田市・千葉県印西市における「自治」の諸相(8) 戸田市の自治組織・住民活動、都市問題、査読無、109巻12号、2018年、84-92頁。

<http://timr.or.jp/research/pdf/f934378abb55238a12c6bca0200c4cd4ec007139.pdf>

和田 武士、埼玉県戸田市・千葉県印西市における「自治」の諸相(7) 印西市における高齢者福祉・介護、都市問題、査読無、109巻11号、2018年、107-116頁。

<http://timr.or.jp/research/pdf/cd4cc1fc1ae1eebbf36ab441a2ae4f7b14624359.pdf>

田中 暁子、埼玉県戸田市・千葉県印西市における「自治」の諸相(6) 戸田市における高齢者福祉・介護、都市問題、査読無、109巻11号、2018年、98-106頁。

<http://timr.or.jp/research/pdf/fb198278ab0c68f16a736f20ab7bd8f4087cf3e8.pdf>

和田 武士、埼玉県戸田市・千葉県印西市における「自治」の諸相(5) 小中学校の現状、都市問題、査読無、109巻10号、2018年、112-123頁。

<http://timr.or.jp/research/pdf/43be5bfc764a55105c49b4c623c3effaf9d3117a.pdf>

高屋 大樹、埼玉県戸田市・千葉県印西市における「自治」の諸相(4) 保育・子育て支援をめぐる現状と課題、都市問題、査読無、109巻10号、2018年、100-111頁。

<http://timr.or.jp/research/pdf/993c77f6d7a9e18c0933e5650940ddd8526fde82.pdf>

倉地 真太郎、埼玉県戸田市・千葉県印西市における「自治」の諸相(3) 財政分析、都市問題、査読無、109巻9号、2018年、87-103頁。

<http://timr.or.jp/research/pdf/10bdba64555adfccb1ed1d2680b2567b05fd9958.pdf>

棚橋 匡、埼玉県戸田市・千葉県印西市における「自治」の諸相(2) 行政組織・政治、都市問題、査読無、109巻8号、2018年、96-109頁。

<http://timr.or.jp/research/pdf/fa55cd1bfccf219f7d290c68341a191cc872719d.pdf>

川手 撰・小石川 裕介、埼玉県戸田市・千葉県印西市における「自治」の諸相(1) 地勢・歴史・地域のすがた、都市問題、査読無、109巻7号、2018年、78-100頁。

<http://timr.or.jp/research/pdf/c6bbe3cd8c18c9737c940193486d6c6086df2cf3.pdf>

倉地 真太郎、徳島県那賀町における「自治」の諸相(7) 財政分析、都市問題、査読無、108巻12号、2017年、92-105頁。

<http://timr.or.jp/research/pdf/95692a68ffe905b8bcb688dc878a55f209d167dd.pdf>

田中 暁子、徳島県那賀町における「自治」の諸相(6) 買い物弱者・交通弱者対策、都市

問題、査読無、108 巻 11 号、2017 年、82-89 頁。
<http://timr.or.jp/research/pdf/2c60fafa3c02ea3bfc946f813a458fdb1e25c818.pdf>
高屋 大樹、徳島県那賀町における「自治」の諸相(5) 地域産業・雇用の活性化に向けた
取組、都市問題、査読無、108 巻 10 号、2017 年、98-110 頁。
<http://timr.or.jp/research/pdf/465dc050c7b92b4d3fe77f2f5a172c620108e9a2.pdf>
和田 武士、徳島県那賀町における「自治」の諸相(4) 小・中学校統合、都市問題、査読
無、108 巻 9 号、2017 年、89-98 頁。
<http://timr.or.jp/research/pdf/e78570fe604e0be38410027dfc12b5a4c074c97f.pdf>
棚橋 匡、徳島県那賀町における「自治」の諸相(3) 行政組織・政治、都市問題、査読無、
108 巻 8 号、2017 年、105-113 頁。
<http://timr.or.jp/research/pdf/cf2ea0f25ea6d73b950a3407d163188df36b32b3.pdf>
川手 撰、徳島県那賀町における「自治」の諸相(2) 住民・行政・議会による「地域一丸
体制」の可能性、都市問題、査読無、108 巻 8 号、2017 年、97-104 頁。
<http://timr.or.jp/research/pdf/2ca7634351790975f435b2c3996bf8c428ec60eb.pdf>
川手 撰・小石川 裕介、徳島県那賀町における「自治」の諸相(1) 地域と住民のすがた、
都市問題、査読無、108 巻 7 号、2017 年、92-105 頁。
<http://timr.or.jp/research/pdf/d51cd12bdef7ff717b397a2bb5293812758c1728.pdf>

6. 研究組織

(1) 研究分担者

西尾 勝 (NISHIO, Masaru)
公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 研究部
顧問
研究者番号：60009800

棚橋 匡 (TANAHASHI, Masashi)
公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 研究部
主任研究員
研究者番号：40573605

川手 撰 (KAWATE, Sho)
公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 研究部
主任研究員
研究者番号：60559813

田中 暁子 (TANAKA, Akiko)
公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 研究部
主任研究員
研究者番号：70559814

小石川 裕介 (KOISHIKAWA, Yusuke)
公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 研究部
研究員
研究者番号：00622391

和田 武士 (WADA, Takeshi)
公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 研究部
研究員
研究者番号：70759729

倉地 真太郎 (KURACHI, Shintaro)
公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 研究部
研究員
研究者番号：60781078
(平成 29 年度より)

木村 佳弘 (KIMURA, Yoshihiro)
公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 研究部
研究室長
研究者番号：50559812
(平成 28 年度のみ)

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。