

令和元年6月12日現在

機関番号：10101

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K03458

研究課題名(和文)人口問題に対して頑強で持続可能なローカル・ガバナンスに関する行財政論的研究

研究課題名(英文)A Sustainable Local Governance Model for a Demographic Dynamism and Structure

研究代表者

宮脇 淳(MIYAWAKI, Atsushi)

北海道大学・公共政策学連携研究部・教授

研究者番号：50281770

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、人口問題の先進地である北海道を主たるフィールドとして、それに対処するインフラ縮小等各種連携政策を研究の上、社会技術と科学技術や空間制御の視点からの地方行財政論の再検討と、問題に頑強で持続可能な地方行財政モデルの構築を目的とした。その結果、関係者間の制度理解の齟齬を解消しつつ機能・責任・リスクを分担するガバナンスを展開すること、中心市が自治体間広域連携の費用を上回る便益を創出する調整役を担うこと、国が担う広域的マクロ政策と自治体が担う狭域的ミクロ政策とを的確に仕分けながら、ときに不利益分担を伴う地方行財政システムを整備していくことが、連携の持続可能性を高めることが明らかになった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の、北海道を主たるフィールドとした先進的で包括的な地方行財政論の再検討と人口問題に対処する各種「連携」事例の分析により、まず、実態を踏まえつつ、既存の理論的枠組みに社会技術と科学技術の融合や空間制御といった新たな視点を加えたローカル・ガバナンス・モデルを構築するという学術的成果を得ることができた。また、それと往復しながら、実際の各種連携事例から課題を抽出するとともに、人口問題に連携して対処する関係者間の機能・責任・リスク分担手法や連携による費用対便益、マルチレベルの役割分担・分業関係の改善等を通して整備していくべき地方行財政システムを提言し、社会実装もするという社会的貢献を果たした。

研究成果の概要(英文)：This study focuses mainly on Hokkaido dealing with population problems and analyses various 'collaborations'. It re-examines existing theories from new perspectives, such as territorial management and an integration of social and scientific technology. It also constructs a sturdy and sustainable model for addressing population problems for their implementation. The study has revealed that the following measures may lead to an improvement of various collaborations: 1) the establishment of a mechanism in which parties involved, by eliminating any discord regarding their understanding of the system, will appropriately share the functions, the responsibilities, and the risks associated; 2) the assuming of a coordination by a leading city to produce benefits that exceed the costs involving wide-area collaborations; 3) the establishment of a system in which broad macro policies that should be handled by the central government will be properly distinguished from policies by local governments.

研究分野：行財政論

キーワード：人口問題 北海道 持続可能性 ローカル・ガバナンス 公共政策 地方行財政 構造改革 インフラ再編

## 1. 研究開始当初の背景

全体的な人口減少と大都市部への人口集中という「人口（構造）問題」は日本全体の問題だが、北海道はその意味における課題先進地域であり、未来日本の縮図である。ただし北海道の状況はより深刻で、例えば、開拓後の地域発展を支えた産炭業がすでに斜陽化してしまっていること、農林水産業が様々な要因で本州とは異なる産業構造となっていることなどにより、産業衰退と人口減少とがかなり直接的にリンクしているほか、積雪寒冷・広域分散の特徴的条件により行政コストが高つくという固有事情もある。本研究では、このいわば先進的極限的事例としての北海道をフィールドとしつつ、人口問題に頑強で持続可能な地方行財政（ローカル・ガバナンス、LG）に関する研究成果を全国・全世界に展開することを念頭に置いた。

そうした LG を構築するべく、本研究では特に、地域で合意形成や実施運用が難しい、各種ハード・ソフト・インフラの縮小・撤退・閉鎖のための社会的意思決定にフォーカスした。これは地方にとっては厳しい現実であるものの、LG を頑強で持続可能なものにするには必須である。もっともここでは、各種インフラの縮小・撤退・閉鎖というオプションに固執せず、他の様々な価値にも目を向けることで、表層的な LG 研究に止まってしまうまいよう注意した。上記の観点は農村社会学や経済地理学において先進的なものが見られるものの、行政学や行財政論とは未接合であることから、こうして取り組む必要性は高いと考えられる。

例えば、我が国では、少子高齢社会に対応するべく市町村合併・広域連携・定住自立権などの施策が総務省主導で講じられてきたものの、北海道の市町村減少率は 15.6% に止まった。そうした中で試みられている広域連携も、様々な社会的課題をどこまで解決できているか定かではない。自治基本条例やまちづくり条例が広がり住民参加や官民協働のモデルも見られるが、むしろ人口減少によって肝心の行政活動やコミュニティ維持自体が困難になりつつある。このことへ上記の視点で接近する研究は、緒に就いたばかりである。

本研究では、上記の LG を構築するべく、社会技術（中央と地方、官と民の適切な役割分担・連携、不利益配分の合意形成手法や、社会制度の設計・運用手法）と科学技術（健康・医療や交通・まちづくり・地域開発、ICT 等）との融合と利・活用を大きなコンセプトとしたい。というのも、1990 年代以降の行政学におけるガバナンス論は、主として組織内・組織間関係の多元化、複雑化を分析対象とする点に特徴があった一方、ガバナンスの動態に上記の社会・科学技術との融合・制御の視点でアプローチする余地を残していた。本研究はさらに、人口減少に直面した地域の広域的課題へいかに対応するか、空間制御のガバナンス態様を問うという特色も持つ。こうして本研究では、従来のガバナンス論とは異なる新しい発展を志向した。

## 2. 研究の目的

第 1 に、各種インフラの縮小・撤退・閉鎖の社会的意思決定事例を研究することである。本研究の上記コンセプトに沿ってそうした事例を調査し、それが可能になった条件・要因を抽出する。

第 2 に、社会・科学技術を融合しながら、空間制御の観点を持った事例と理論との往復により LG 論を精査することである。従来の地方行財政論には、主として制度・政策論から接近してきた地方自治論、望ましい空間の利用や人口・産業の配置を追求し、そのための土地利用、社会資本・産業整備といった政策を追求してきた国土政策論、それと同時併行的な ICT の利・活用など、人口密度が低く広域分散型の社会の維持を目指した政策論などがあつたが、これらを地域という単位で、持続可能性を指向する形で総合する公共政策的アプローチが今必要になっている。

第 3 に、人口問題に頑強で持続可能な LG のモデルを構築することである。上記の成果を踏まえつつ、持続可能な地域社会に相応しい国・地方自治体・住民・市場の 4 者の役割・負担の分担と連携のモデル確立を到達点とする。この成果は、道内自治体への政策提言に繋げその一部を自治体運営に反映させるほか、シンポジウム等を通じて社会に発信し提言に発展させる。

## 3. 研究の方法

第 1 に、人口問題に頑強で持続可能な LG 構築に向けた理論的研究である。まず縮小社会の LG を検討した既存諸研究を精査し、さらには、2000 年代以降、財政健全化法制定や 3 セク債導入などが、制度面の考察は進んでい

る一方で、地域レベルの実際の課題にどう対応しているのかについての考察が十分に進んでいないことを確認する。また近年、個人や組織の間の「関係性」を再評価し行政に広く市民社会を巻き込むことでその実効性・効率性・正統性を高めるべきとするガバナンス論をレビューし、各種インフラの撤退等と対立し得る諸価値を整理しながら、人口構造変容下の実態分析とそれらの折り合いの付け方を検討する。

第2に、事例研究・実態調査である。人口減少社会の先進的極限的事例に関する現場の状況を把握するべく、とりわけ問題がこじれ易い各種インフラの縮小・撤退・閉鎖に関する国内外の事例について、フィールドワークを交えて研究する。そこでは行政活動や住民組織の現状を現地でのインタビュー等で明らかにするとともに、新たな自治体と住民との連携の動向や先進事例を洗い出す。事例分析では、社会・科学技術がどのように融合・利用されているのかという独自の観点を持つ。最終的に研究成果を一般化し北海道外の地域にも応用する本研究の最終目標からすれば、フィールドは道内に限られない。

第3に、理論と実態の接合とモデルの構築である。上記の成果を踏まえ、人口問題に対して頑強で持続可能なLGを構築するべく、その方法論・モデルの開発に取り組む。その際、理論研究で得られた「あるべき論」と事例研究で把握される実態の評価結果とを比較対照し、それらの折り合いをつける社会・技術の融合のあり方に考えを巡らせ政策提言に繋げる。

#### 4. 研究成果

2016年度に取り組んだのは、①北海道内外自治体の実態把握、②LGの課題抽出、③以後の研究に向けた予備的考察、2017年度に取り組んだのは、①既存政策の成果検証、②地域における社会技術と科学技術の現況調査、③空間制御の観点からのLGのあり方についての検討、2018年度に取り組んだのは、①論点整理と意見交換、②人口問題に対して頑強で持続可能なLGモデルの検討、③成果発表と社会実装である。

その詳細については「実施状況報告書」(<https://kaken.nii.ac.jp/ja/report/KAKENHI-PROJECT-16K03458/16K034582017hokoku/>)に記載済みのためここでは省略し、以下では本研究を通して得られた主な成果を整理する(5.の業績とリンクしてある)。

(1) 民間・NPO・地縁団体も交えた水平的な自治体間連携の事例を分析し、その課題を法的・財政的側面から検討するとともに、公的・私的領域のガバナンスの脆弱性について、協定等とそれに基づく運営の実態から検証した。その結果存在が明らかになった「協定等」の法的性格の理解の齟齬、すなわち、関係者間にある行政処分的認識(いわゆる機関説・附款説を含む)から委任的認識までの大きな齟齬は、連携における機能・責任・リスクの分担にも影響を与えている。また、全国で7万件以上(2015年時点、総務省調査)展開されている指定管理者制度に基づく事業のガバナンス構造は極めて多様かつ脆弱であり、そのこと自体が連携におけるコンプライアンスや自治体内部統制の面で深刻な課題を生じさせていることも明らかになった。この影響は、①財政支出と民間の法人格独立性の狭間の権利義務関係、②税務行政における認定、③労働関係法規にも及ぶ(業績:雑誌論文-②、③、⑭、⑮、⑯、⑰、⑱、⑲、⑳)。

(2) (1)の連携を法的側面のみならずその形成過程にまで視野を広げて検証することで、連携の諸課題の要因が、①人的・財政的資源の制約と②リスクの実質的検証の欠如にあることが明らかになった。例えば、コミュニティと基礎自治体との連携事例で、協定等のリスク分担表を作成し「出来事・原因・分担・対応手法」に分けてそれを検討・設定しているものは皆無であった。このことは連携を不安定化させ、それが複数自治体に跨る圏域のものともなれば課題はさらに輻輳化する。また、自治体と民間の連携による公共施設の管理運営の災害時連携事例を、自治体の所有権に基づく設置責任と民間の占有権に基づく管理運営責任の観点から分析した結果、機能・責任・リスクの分担の課題が明らかになった。地域の「自助・共助・公助」の視点を含め、緊急時に指定管理等の連携関係を変更・解除することの法的・政策的課題を整理・検討したところ、公共施設に避難した被災住民への対応を協定でいかに位置付けるかといった問題が抽出された。なお、上記の議論の大前提として、実効性ある連携ガバナンスの要素となる「エビデンス」について、法的エビデンスと政策的エビデンスに類型化した上で体系

的に検討した（業績：雑誌論文 - ④、⑤、⑩、⑪、図書 - ①、⑦）。

(3) 国・都道府県から基礎自治体への連携・補完・支援のあり方を考察するとともに、基礎自治体間の水平的な広域連携手法の意義と課題を検討した。上記の社会・科学技術に関しては、社会資本の老朽化や市町村における技術職員不足が深刻化し、社会資本の維持管理をどのように行うべきかが大きな課題となっている実態と、修繕・更新・撤去技術とともに維持管理を行う合意を形成するための社会技術のあり方が問われていることが明らかになった。また、広域連携が①自治政策による領域主義と国土政策の機能主義とを接合せながら進められていること、②成長志向と効率性を要素とした拠点主義とスケールメリット主義を特徴としていること、③中心市と周辺自治体との意思疎通の違い、個々の自治体の社会経済的特性・産業構造・地域事情のバラツキの大きさ、広域自治体のかかわりの弱さといった課題を抱えているとともに、連携のメリットがそのコストを上回るための調整力が問われており、特に中心市の役割が鍵となることが明らかになった（業績：雑誌論文 - ⑫、学会発表 - ②、図書 - ②、⑤）。

(4) 現政権による地方創生政策に注目し、北海道と四国でヒアリングとインタビュー調査を実施し、他に先駆けて包括的に政策現場の実態を描いた（業績：雑誌論文 - ⑦、⑧、⑬、学会発表 - ①、③、図書 - ②、③、⑥）。その上で、一見矛盾する自治体担当者の認識（自治体の声は国に届きやすくなっているが、国から自治体へのコントロールは強化されている）などがなぜ生じたのかについて、内閣主導による地方創生の政策決定過程にまで遡って考察した（業績：雑誌論文 - ⑦、学会発表 - ①、③、図書 - ②、④、⑥）。この結果を踏まえ、①人口問題対策において国が果たすべき役割（マクロな人口問題対策）を早急に検討する必要がある、②国がそうした役割を果たしていく上で、現在の政策決定システムである内閣主導のあり方を再考するとともに、団体自治との関係にも注意する必要がある、③人口問題対策に国と地方が連携して取り組んでいく上で、互いの立場や置かれた状況が理解できる人材を育成する必要があるといったことが示唆された（業績：雑誌論文 - ①）。

(5) 「なり手不足」や質の問題が指摘される一方で、各地の未来に関する議論を牽引していくことが今後益々期待される地方議員の役割とその変化について、空き家対策の現況から考察した。具体的には、まず国と自治体の空き家問題への対応経緯を簡単に振り返り、空き家問題の要因を概観した上で、その全体像を踏まえつつ、参与観察をした地方議員らとの政策論議の経緯と内容を整理・分析した（業績：雑誌論文 - ⑨）。この結果からは、①我が国で全体として分権化が進んでいく中で、地方議員の果たすべき役割が質的にも量的にも増大していくこと、そのために、②社会として地方議員のなり手を育てていく必要があるとともに、③そこでは大学が地域と連携しながら果たすべき役割も多いということを読み取るべきと思われる。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 19 件)

- ① Yuichi Murakami (2019) Improving the current administration's Local Revitalisation Policy: Promoting a recently co-authored publication," *Annals, Public Policy Studies* (13), 査読無, pp.99-116.
- ② 宮脇淳 「第三セクターの本質的問題と進化に向けた課題」『運輸と経済』2019年2月号、査読無、pp.22-27。
- ③ 宮脇淳 「第三セクターのガバナンスと内部統制」『地方財務』2019年2月号、査読無、pp.165-170。
- ④ 宮脇淳 「AI を育て共存する行政組織への展望」『ガバナンス』2018年12月号、査読無、pp.14-16。
- ⑤ 宮脇淳 「エビデンスに基づく政策とは」『地方自治職員研修』707号、査読無、pp.12-14、2018年。
- ⑥ 村上裕一 「ガバナンスの理論と実践を踏まえた行政システムの構築：官民協働による安全・安心な地域・社会づくり」『北海道大学 研究シーズ集』5、査読無、p.169、2018年。
- ⑦ 村上裕一 「政策現場と内閣主導：「地方創生」を通して見るそれらの関係」『季刊 行政管理研究』161、査読無、pp.4-18、2018年。



- ⑧村上裕一・小磯修二・関口麻奈美「「地方創生」は地方に何をもたらしたか：愛媛県・香川県内自治体調査の基礎集計と予備的考察」(<https://lex.juris.hokudai.ac.jp/~yuichim/20180331.pdf>)『年報 公共政策学』12、査読無、pp.49-72、2018年。
- ⑨村上裕一「分権化の中の地方議員の役割：空き家特措法への対応状況からの一考察」(<https://lex.juris.hokudai.ac.jp/~yuichim/20170600.pdf>)『社会技術研究論文集』14、査読有、pp.95-104、2017年。
- ⑩宮脇淳「経済社会構造の変化と自治体経営における政策形成①」『判例 地方自治』421、査読無、pp.25-30、2017年。
- ⑪宮脇淳「経済社会構造の変化と自治体経営における政策形成②」『判例 地方自治』422、査読無、pp.25-30、2017年。
- ⑫山崎幹根「国・広域自治体・市町村間の補完・支援・連携：北海道の事例から」『都市問題』108(8)、査読無、pp.58-65、2017年。
- ⑬宮脇淳「政策開発と自治体間競争」『ガバナンス』2017年11月号、査読無、pp.18-20。
- ⑭宮脇淳「リスク対応の自治体経営へ」『地方財務』2017年1月号、査読無、pp.57-62。
- ⑮宮脇淳「自治体経営と民間化政策の行方」『都市とガバナンス』27、査読無、pp.2-12、2017年。
- ⑯宮脇淳「政策エビデンスと行政機能」『季刊 行政管理研究』157、査読無、pp.1-3、2017年。
- ⑰村上裕一「官民協働の政策形成支援：規制研究の成果を用いた安全・安心な地域・社会づくり」『北海道大学研究シーズ集』4、査読無、p.143、2017年。
- ⑱村上裕一・小磯修二・関口麻奈美「「地方創生」は北海道に何をもたらしたか：道内自治体調査の結果とその分析を通して」(<https://lex.juris.hokudai.ac.jp/~yuichim/20170603.pdf>)『年報 公共政策学』11、査読無、pp.119-137、2017年。
- ⑲村上裕一「北海道大学法学会記事」『北大法学論集』67(1)、査読無、pp.145-147、2016年。

〔学会発表〕(計10件)

- ①村上裕一「地方創生の過去・現在と未来」日本計画行政学会第41回全国大会(企画ワークショップ：課題先進地・北海道発！「地方創生」の成果と教訓を考える)、福岡大学七隈キャンパス、2018年。
- ②山崎幹根「北海道に見る小規模自治体の現状と課題」日本公共政策学会研究大会分科会「小さな自治体の未来」、桜美林大学、2018年。
- ③村上裕一「「地方創生」の行政学的分析」第137回 関西公共政策研究会、京大、2018年。
- ④村上裕一「インフラマネジメント推進に向けたコメント(社会科学)」シンポジウム「高齢化するインフラ!：地域を支える技術と社会のイノベーション」、北大、2017年。
- ⑤村上裕一「規制の「実験」と「評価」のシステム試論」日本評価学会全国大会、朱鷺メッセ、2017年。
- ⑥Mikine Yamazaki "Missing or promising frontier? The possibilities and problems in Hokkaido", Japan Society of Scotland in 2016、2016年。
- ⑦宮脇淳「公会計改革と行政経営」国際公会計学会、グランドホテルニュー王子、2016年。
- ⑧村上裕一「北大で学ぶ公共政策学入門：実務と理論を架橋する」オープンキャンパス、北大、2016年。
- ⑨村上裕一「『技術基準と官僚制』とそれ以降の取り組みについて」先端行政学研究会、東大、2016年。
- ⑩村上裕一「SIP、先送り問題」シンポジウム「高齢化するインフラに、どう対応するか：インフラ維持管理・更新・マネジメント技術の社会実装」、北大、2016年。

〔図書〕(計9件)

- ①宮脇淳編著、井口寛司、若生幸也『自治体の指定管理の諸課題(仮)』東洋経済新報社、2019年(予定)、250頁。
- ②小磯修二、村上裕一、山崎幹根編著『地方創生を超えて：これからの地域政策』岩波書店、2018年、200頁。
- ③村上裕一「自治体担当者は地方創生をどう受け止めたか」小磯修二、村上裕一、山崎幹根編著『地方創生を超

えて：これからの地域政策』岩波書店、pp.35-64、2018年。

- ④村上裕一「国土政策と地方創生との関係について」小磯修二、村上裕一、山崎幹根編著『地方創生を超えて：これからの地域政策』岩波書店、pp.65-96、2018年。
- ⑤山崎幹根「自治政策・国土政策から見た国と地方：広域連携から考える」小磯修二、村上裕一、山崎幹根編著『地方創生を超えて：これからの地域政策』岩波書店、pp.97-123、2018年。
- ⑥小磯修二、村上裕一、山崎幹根「鼎談：地方創生を超えて」小磯修二、村上裕一、山崎幹根編著『地方創生を超えて：これからの地域政策』岩波書店、pp.155-172、2018年。
- ⑦宮脇淳編著、佐々木央・東宣行・若生幸也『自治体経営リスクと政策再生』東洋経済新報社、2017年、264頁。
- ⑧宮脇淳・若生幸也『政策思考力入門』ぎょうせい、2016年、210頁。
- ⑨村上裕一『技術基準と官僚制：変容する規制空間の中で』岩波書店、2016年、352頁。

〔産業財産権〕

・出願状況（計0件）、取得状況（計0件）

〔その他〕

・村上裕一のホームページ（<http://lex.juris.hokudai.ac.jp/~yuichim/project.html>）。

6. 研究組織（研究分担者）

研究分担者氏名：山崎 幹根

ローマ字氏名：YAMAZAKI Mikine

所属研究機関名：北海道大学

部局名：法学研究科

職名：教授

研究者番号：30295373

研究分担者氏名：村上 裕一

ローマ字氏名：MURAKAMI Yuichi

所属研究機関名：北海道大学

部局名：法学研究科

職名：准教授

研究者番号：50647039

研究分担者氏名：若生 幸也

ローマ字氏名：WAKAO Tatsuya

所属研究機関名：北海道大学

部局名：公共政策学連携研究部

職名：センター研究員

研究者番号：90620790

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。