

# 「全国市区町村長の政策意識とリーダーシップのあり方」に関する

## アンケート調査(速報)<sup>1</sup>

2020年12月24日

公益財団法人 NIRA 総合研究開発機構  
慶應義塾大学経済学部 大久保敏弘  
一橋大学大学院法学研究科 辻塚也  
日本大学経済学部 中川雅之

### I. 主なポイント

現在、新型コロナウイルス感染症対策を契機に、政治的リーダーシップのあり方がかつてなく強く問われている。そこで、(公財)NIRA 総合研究開発機構は、大久保敏弘(慶應義塾大学)・辻塚也(一橋大学)・中川雅之(日本大学)と共同で、全国の市町村長、東京23区長を対象に、政策意識とリーダーシップのあり方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)]。

幸いにして、ご多忙中にもかかわらず、全国市区町村長から多くのご協力をいただき、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46.8%)。果せるかな、今回の調査結果からは、少子高齢化の進む分権型社会に新しい首長像が表れている。本報告(速報)のポイントは、以下のとおりである(詳細版は2021年3月を目途に公表予定)。

#### 【問われる情報発信・管理能力】

新型コロナウイルス感染症対策において、全国の市区町村長がリーダーシップを発揮して取り組んできた政策として回答が最も多かったのは、「住民への積極的な情報発信・公開」である。個人情報保護に細心の注意を払いながら、感染者の出現情報を迅速・正確に得て、それを的確に感染症対策に反映させて実施することが、全国市区町村長の最大のがんばりどころとなっている。

スマート自治が主唱される今日、新型コロナウイルス感染症対策の中で、情報発信・管理における政治的リーダーシップの重要性が顕著に表れている。「情報」を制するこ

---

<sup>1</sup> 本調査報告書の内容、図表・数値等の引用・利活用の際は、(公財)NIRA 総合研究開発機構・大久保敏弘・辻塚也・中川雅之(2020)「全国市区町村長の政策意識」に関するアンケート調査(速報)」と明記すること。

とで、リーダーシップを発揮できるのである。さらに、その情報発信・管理に係る具体的なリーダーシップのあり方は、「保健所設置団体であるか否か」<sup>2</sup>や「感染者の多寡」によって、異なっている。

#### 【政治的リーダーシップを支える異次元の財源対策】

次いで、多かったのは、「消費の促進や商店街の活性化支援」、「事業者の事業継続支援や失業・倒産対策」である。医療・衛生の専門的な世界よりも、経済対策の世界において、政治的リーダーシップが問われている。

ただし、今回の対策において、「対策予算の確保」は、市区町村長たちのリーダーシップ発揮の勝負どころとは認識されていない。今回の調査においても、これまでは、「財源が不足していること」は、リーダーシップ発揮にとっての最大の障害であると認識されてきたことが確認されている。これに対して、未曾有の今回の感染症に対して、基本的に財源対策は国主導で確保されるスキームで進められてきた。今回の国の財源対策が如何に異次元にあるかを、改めて認識できる。

#### 【現代版米百俵：最重視される子育て支援策】

ところで、今回の調査によれば、新型コロナ感染対策が必要となる前までに、市区町村長が最も重要視してきたのは、「子育て支援の充実」である。待機児ゼロ対策の徹底や子ども医療費の助成など、「子育て支援の充実」は全ての人口規模別階層で第1位の優先順位を記録しており、国の支援策も強化されてきた。財政的には、高齢者福祉や医療全般、生活保護に関しても重視されてきているが、市区町村長のリーダーシップは、子育て支援の充実に集中している。

減少していく子どもに重点的に投資することは、一般的には歓迎され、政治的支持を得やすい。しかし、実際に子育て支援策の充実が、短期的な人気取り施策を超えて、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。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していくことは、いわば、現代版「米百俵の精神」なのである。人口回復に帰結するまでの長く険しい道程に、この「米百俵の精神」が耐えられるかどうか、政治的リーダーシップの真価が問われている。

#### 【対応が分かれる歳出削減・財源確保と定住人口確保】

他方、市区町村長の政治的スタンスが分かれたのは、「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、

---

<sup>2</sup> 保健所は地域保健法に基づき、都道府県、政令指定都市、中核市、その他の政令で定める市、特別区が設置している。

上位にランクしない自治体も多かった。「定住人口確保」を第1位とした自治体も、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」。また、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。政治的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、市区町村長の姿勢の違いが明確に表れている。

#### 【政治的リーダーシップがもっとも問われるのは、小規模市】

「(B)首長による政治的な判断」の必要性の平均スコアを、人口規模別に分析すると、1万人未満の自治体は最も低い結果となった。

かつて1万人未満の町村の中には、個性的な町村長のリーダーシップの下、小回りの利く小規模性を生かして、先駆的に地域づくりを進める自治体が散見された。しかし、人口減少と超高齢化が進み、個性を示しづらい社会保障政策の重要性が増していく中で、1万人未満の町村においては、小規模性の限界もあって、政治的リーダーシップに訴えて個性的な地域づくりを進める余地が小さくなっているとも考えられる。

これに対して、政治的判断の必要性がもっとも高いとされたのは、5～10万人規模の自治体である。5～10万人程度の小規模市は、近年、人口減少が厳しく、課税対象所得額も伸び悩んでいる。住民1人あたりでみれば、小規模町村ほど充実した財源対策には恵まれない一方で、一定水準の都市的サービスや公共公益施設を維持しなければならない状況にある。過去の市町村合併の経緯や産業構造も多様である。多様な地域経済構造に応じて自治経営を展開していくために、政治的リーダーシップが的確に発揮されることがもっとも求められているのは、5～10万人程度の小規模市なのである。

#### 【改革の最大の障害は、自治体の内にあり】

改革を阻む障害として「財源が不足していること」を、4分の3の市区町村長が指摘している。「有力な地元企業や民間団体が衰退していること」や「協働する地域団体や中間的組織が不足していること」よりも高く、人口減少・超高齢化の過程にあっても、「金さえあればなんとか」との思いが、市区町村長には、やはり強いと推測される。

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」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」が、改革を阻む障害と認識されている。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。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、政治的リーダーシップが期待されているのである。

#### 【勤勉性が生み出す取引型かつ漸進型リーダーシップ】

自身の性格について自己評価をしてもらったところ、市区町村長は、一般の人々の調

査結果と比較して、外向性や勤勉性、開放性が高く、神経症傾向が低く、かつ、リスク愛好的であることが明らかとなった。いずれも、政治的リーダーシップに必要な要素と考えられる。

その一方で、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。個人よりも組織を圧倒的に重視し、既存組織を維持しながらプロジェクトチームを活用する。成果を重視しながらも過程の努力にも配慮する人事評価を心掛ける。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、日本の市区町村長なのである。

日本の市区町村長が鼓舞型かつ変革型のリーダーシップをとってこなかった背景には、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の方が、より実効的である日本社会の特質があったものと考えられる。しかし、予想以上に早く進む人口減少や高齢化、デジタル化の進展は、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ことができるのが、あらためて問われている。

## 参考 調査概要

### 1. 調査期間

2020年10月12日(月)～11月30日(月)

### 2. 調査方法

- 1) 調査方法：インターネット調査、郵送による調査
- 2) 調査機関：(公財) NIRA 総合研究開発機構、大久保敏弘、辻琢也、中川雅之
- 3) 調査対象者：全国の市町村長、東京23区長の計1741自治体首長

### 3. 回収数

総数：815（回収率46.8%）

### 4. 回答状況

本調査の回答状況を自治体区別にみると、図表 参考-1 の通り。

図表 参考-1 アンケートの回収状況<sup>3</sup>

| 自治体区分    | 回答数(件) | 該当数(件) | 回答率(%) |
|----------|--------|--------|--------|
| 全体       | 815    | 1741   | 47     |
| 市区       | 350    | 815    | 43     |
| うち政令指定都市 | 7      | 20     | 35     |
| 中核市      | 21     | 60     | 35     |
| 特別区      | 5      | 23     | 22     |
| 町        | 366    | 743    | 49     |
| 村        | 97     | 183    | 53     |
| 不明       | 2      | —      |        |

また、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=11)、「20万人以上50万人未満」(n=36)、「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(図表 参考-2)。<sup>4</sup>

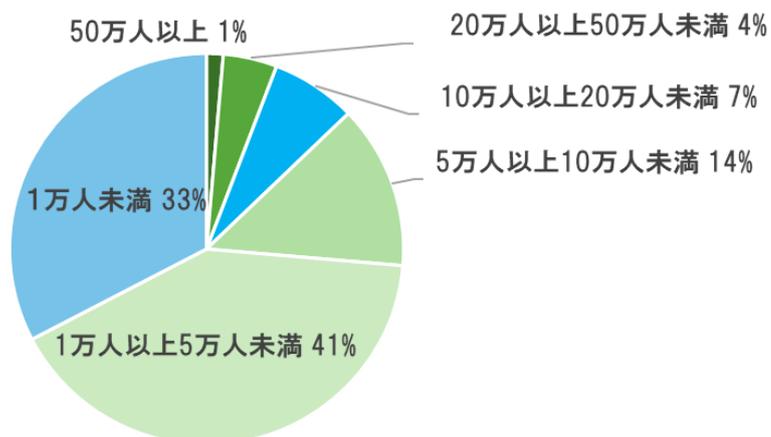
人口50万人以上のグループはサンプル数が少ないため、ここから統計的に有意な分析

<sup>3</sup> 「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。

<sup>4</sup> 自治体の人口は2015年度の『国勢調査』(総務省統計局)の結果に基づいている。

結果を導出できるかは検討する必要があるが、人口規模別における定性的な傾向を把握するため、以下の図表では人口 50 万人以上の自治体を表章する。

図表 参考-2 回答した自治体の人口規模別構成比



ご回答いただいた自治体名は、図表 参考-3 の通り。

図表 参考-3 回答のあった自治体一覧

|       |       |       |       |         |       |       |       |        |
|-------|-------|-------|-------|---------|-------|-------|-------|--------|
| 北海道   | 増毛町   | 板柳町   | 藤里町   | 葛尾村     | みなかみ町 | 栄町    | 清川村   | おおい町   |
| 赤平市   | 苫前町   | 野辺地町  | 五城目町  | 茨城県     | 玉村町   | 九十九里町 | 新潟県   | 山梨県    |
| 名寄市   | 初山別村  | 七戸町   | 八郎潟町  | 水戸市     | 千代田町  | 芝山町   | 長岡市   | 富士吉田市  |
| 三笠市   | 猿払村   | 横浜町   | 大潟村   | 古河市     | 邑楽町   | 横芝光町  | 柏崎市   | 大月市    |
| 滝川市   | 枝幸町   | おいらせ町 | 美郷町   | 石岡市     | 埼玉県   | 一宮町   | 小千谷市  | 南アルプス市 |
| 深川市   | 豊富町   | 大間町   | 羽後町   | 下妻市     | 川越市   | 陸沢町   | 十日町市  | 甲斐市    |
| 富良野市  | 礼文町   | 風間浦村  | 東成瀬村  | 常総市     | 行田市   | 長生村   | 見附市   | 笛吹市    |
| 登別市   | 利尻富士町 | 佐井村   | 山形県   | 笠間市     | 所沢市   | 長柄町   | 糸魚川市  | 市川三郷町  |
| 伊達市   | 津別町   | 五戸町   | 山形市   | 取手市     | 加須市   | 長南町   | 阿賀野市  | 早川町    |
| 北広島市  | 斜里町   | 田子町   | 新庄市   | 潮来市     | 東松山市  | 御宿町   | 佐渡市   | 富士川町   |
| 福島町   | 清里町   | 南部町   | 村山市   | 守谷市     | 春日部市  | 鶴岡町   | 魚沼市   | 道志村    |
| 木古内町  | 小清水町  | 階上町   | 南陽市   | 常陸大宮市   | 鴻巣市   | 東京都   | 南魚沼市  | 西桂町    |
| 森町    | 訓子府町  | 新郷村   | 河北町   | 那珂市     | 深谷市   | 文京区   | 聖籠町   | 忍野村    |
| 八雲町   | 置戸町   | 岩手県   | 西川町   | 稲敷市     | 上尾市   | 大田区   | 弥彦村   | 山中湖村   |
| 江差町   | 遠軽町   | 盛岡市   | 金山町   | かすみがうら市 | 戸田市   | 世田谷区  | 阿賀町   | 鳴沢村    |
| 上ノ国町  | 湧別町   | 宮古市   | 舟形町   | 神栖市     | 朝霞市   | 中野区   | 出雲崎町  | 長野県    |
| 厚沢部町  | 滝上町   | 北上市   | 大蔵村   | 行方市     | 志木市   | 豊島区   | 湯沢町   | 上田市    |
| 乙部町   | 興部町   | 遠野市   | 戸沢村   | つくばみらい市 | 和光市   | 三鷹市   | 関川村   | 岡谷市    |
| 奥尻町   | 雄武町   | 一関市   | 小国町   | 東海村     | 新座市   | 府中市   | 富山県   | 諏訪市    |
| 今金町   | 白老町   | 八幡平市  | 白鷹町   | 大子町     | 久喜市   | 調布市   | 富山市   | 須坂市    |
| せたな町  | 厚真町   | 滝沢市   | 飯豊町   | 阿見町     | 坂戸市   | 清瀬市   | 高岡市   | 小諸市    |
| 鳥牧村   | むかわ町  | 葛巻町   | 庄内町   | 河内町     | 幸手市   | 武蔵村山市 | 水見市   | 中野市    |
| 蘭越町   | 平取町   | 矢巾町   | 福島県   | 八千代町    | 吉川市   | 稲城市   | 滑川市   | 大町市    |
| 二セコ町  | 新冠町   | 西和賀町  | 会津若松市 | 栃木県     | 毛呂山町  | あきる野市 | 黒部市   | 飯山市    |
| 留寿都村  | 様似町   | 平泉町   | いわき市  | 宇都宮市    | 吉見町   | 檜原村   | 小矢部市  | 茅野市    |
| 倶知安町  | えりも町  | 山田町   | 白河市   | 栃木市     | 横瀬町   | 大島町   | 南砺市   | 塩尻市    |
| 仁木町   | 新ひだか町 | 田野畑村  | 南相馬市  | 佐野市     | 長瀬町   | 利島村   | 射水市   | 千曲市    |
| 赤井川村  | 土幌町   | 九戸村   | 国見町   | 鹿沼市     | 小鹿野町  | 神津島村  | 舟橋村   | 東御市    |
| 南幌町   | 鹿追町   | 一戸町   | 川俣町   | 大田原市    | 上里町   | 御蔵島村  | 立山町   | 小海町    |
| 上砂川町  | 新得町   | 宮城県   | 大玉村   | 那須塩原市   | 千葉県   | 八丈町   | 石川県   | 南牧村    |
| 月形町   | 清水町   | 仙台市   | 檜枝岐村  | 那須烏山市   | 千葉市   | 神奈川県  | 金沢市   | 南相木村   |
| 浦臼町   | 中札内村  | 白石市   | 只見町   | 茂木町     | 船橋市   | 川崎市   | 小松市   | 北相木村   |
| 妹背牛町  | 更別村   | 登米市   | 南会津町  | 市貝町     | 館山市   | 平塚市   | 輪島市   | 佐久穂町   |
| 秩父別町  | 大樹町   | 栗原市   | 北塩原村  | 壬生町     | 木更津市  | 鎌倉市   | 加賀市   | 軽井沢町   |
| 雨竜町   | 広尾町   | 富谷市   | 猪苗代町  | 塩谷町     | 茂原市   | 小田原市  | 羽咋市   | 立科町    |
| 沼田町   | 幕別町   | 七ヶ宿町  | 湯川村   | 高根沢町    | 旭市    | 茅ヶ崎市  | 白山市   | 青木村    |
| 鷹栖町   | 豊頃町   | 柴田町   | 会津美里町 | 那須町     | 流山市   | 厚木市   | 志賀町   | 下諏訪町   |
| 東神楽町  | 本別町   | 川崎町   | 泉崎村   | 那珂川町    | 八千代市  | 伊勢原市  | 宝達志水町 | 箕輪町    |
| 当麻町   | 足寄町   | 丸森町   | 矢吹町   | 群馬県     | 我孫子市  | 海老名市  | 中能登町  | 南箕輪村   |
| 比布町   | 釧路町   | 亘理町   | 塙町    | 前橋市     | 鴨川市   | 南足柄市  | 福井県   | 中川村    |
| 東川町   | 弟子屈町  | 大郷町   | 鮫川村   | 桐生市     | 鎌ヶ谷市  | 綾瀬市   | 福井市   | 松川町    |
| 美瑛町   | 中標津町  | 大衡村   | 玉川村   | 伊勢崎市    | 富津市   | 葉山町   | 敦賀市   | 高森町    |
| 中富良野町 | 青森県   | 満谷町   | 平田村   | 渋川市     | 袖ヶ浦市  | 寒川町   | 小浜市   | 平谷村    |
| 占冠村   | 黒石市   | 秋田県   | 浅川町   | 富岡市     | 八街市   | 大磯町   | 大野市   | 下條村    |
| 和寒町   | 平川市   | 能代市   | 三春町   | 吉岡町     | 印西市   | 中井町   | 勝山市   | 売木村    |
| 剣淵町   | 平内町   | 大館市   | 小野町   | 神流町     | 白井市   | 大井町   | あわら市  | 泰阜村    |
| 下川町   | 蓬田村   | 鹿角市   | 広野町   | 中之条町    | 富里市   | 山北町   | 坂井市   | 豊丘村    |
| 音威子府村 | 外ヶ浜町  | 潟上市   | 川内村   | 草津町     | 南房総市  | 開成町   | 永平寺町  | 大鹿村    |
| 中川町   | 藤崎町   | 北秋田市  | 大熊町   | 東吾妻町    | 山武市   | 湯河原町  | 南越前町  | 上松町    |
| 幌加内町  | 大鰐町   | にかほ市  | 双葉町   | 昭和村     | いすみ市  | 愛川町   | 高浜町   | 木祖村    |

|      |       |       |       |       |       |       |         |      |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|------|
| 大桑村  | 伊豆の国市 | 湖南省   | 上郡町   | 雲南市   | 香川県   | 筑前町   | 杵築市     | 読谷村  |
| 木曾町  | 河津町   | 米原市   | 佐用町   | 奥出雲町  | 高松市   | 東峰村   | 宇佐市     | 嘉手納町 |
| 麻績村  | 西伊豆町  | 竜王町   | 奈良県   | 飯南町   | 丸亀市   | 大刀洗町  | 由布市     | 西原町  |
| 山形村  | 函南町   | 豊郷町   | 御所市   | 吉賀町   | 普通寺市  | 香春町   | 国東市     | 南風原町 |
| 筑北村  | 小山町   | 甲良町   | 宇陀市   | 海士町   | さぬき市  | 川崎町   | 姫島村     | 渡嘉敷村 |
| 池田町  | 森町    | 京都府   | 三郷町   | 隠岐の島町 | 土庄町   | 赤村    | 日出町     | 粟国村  |
| 白馬村  | 愛知県   | 綾部市   | 曾爾村   | 岡山県   | 宇多津町  | 苅田町   | 玖珠町     | 久米島町 |
| 小谷村  | 瀬戸市   | 宇治市   | 御杖村   | 岡山市   | 多度津町  | みやこ町  | 宮崎県     | 八重瀬町 |
| 坂城町  | 半田市   | 亀岡市   | 上牧町   | 玉野市   | まんのう町 | 上毛町   | 都城市     | 多良間村 |
| 小布施町 | 津島市   | 八幡市   | 王寺町   | 井原市   | 愛媛県   | 築上町   | 小林市     | 竹富町  |
| 高山村  | 刈谷市   | 京丹後市  | 広陵町   | 高梁市   | 宇和島市  | 佐賀県   | 串間市     |      |
| 山ノ内町 | 安城市   | 南丹市   | 河合町   | 新見市   | 八幡浜市  | 多久市   | えびの市    |      |
| 木島平村 | 西尾市   | 木津川市  | 吉野町   | 備前市   | 西条市   | 小城市   | 三股町     |      |
| 信濃町  | 江南市   | 笠置町   | 大淀町   | 瀬戸内市  | 伊予市   | 嬉野市   | 高原町     |      |
| 小川村  | 稲沢市   | 南山城村  | 下市町   | 赤磐市   | 松前町   | 神埼市   | 綾町      |      |
| 飯綱町  | 大府市   | 大阪府   | 黒滝村   | 里庄町   | 砥部町   | 基山町   | 西米良村    |      |
| 栄村   | 知多市   | 岸和田市  | 天川村   | 勝央町   | 松野町   | みやき町  | 木城町     |      |
| 岐阜県  | 知立市   | 豊中市   | 十津川村  | 奈義町   | 鬼北町   | 長崎県   | 川南町     |      |
| 高山市  | 尾張旭市  | 吹田市   | 川上村   | 美咲町   | 愛南町   | 佐世保市  | 高千穂町    |      |
| 美濃市  | 高浜市   | 枚方市   | 東吉野村  | 吉備中央町 | 高知県   | 島原市   | 日之影町    |      |
| 瑞浪市  | 豊明市   | 茨木市   | 和歌山県  | 広島県   | 室戸市   | 平戸市   | 五ヶ瀬町    |      |
| 可児市  | 田原市   | 八尾市   | 海南市   | 広島市   | 安芸市   | 松浦市   | 鹿児島県    |      |
| 山県市  | 清須市   | 泉佐野市  | 橋本市   | 福山市   | 南国市   | 対馬市   | 鹿屋市     |      |
| 飛騨市  | 弥富市   | 和泉市   | 田辺市   | 府中市   | 土佐市   | 杏岐市   | 枕崎市     |      |
| 本巢市  | みよし市  | 門真市   | 新宮市   | 三次市   | 四万十市  | 五島市   | 指宿市     |      |
| 笠松町  | あま市   | 摂津市   | 紀の川市  | 廿日市市  | 東洋町   | 雲仙市   | 西之表市    |      |
| 養老町  | 大口町   | 泉南市   | 紀美野町  | 安芸高田市 | 田野町   | 南島原市  | 日置市     |      |
| 揖斐川町 | 扶桑町   | 四條畷市  | 高野町   | 府中町   | 馬路村   | 東彼杵町  | いちき串木野市 |      |
| 池田町  | 南知多町  | 大阪狭山市 | 広川町   | 海田町   | 芸西村   | 波佐見町  | 志布志市    |      |
| 富加町  | 美浜町   | 島本町   | 美浜町   | 坂町    | 越知町   | 小値賀町  | 南九州市    |      |
| 川辺町  | 武豊町   | 能勢町   | みなべ町  | 安芸太田町 | 梶原町   | 熊本県   | さつま町    |      |
| 八百津町 | 設楽町   | 熊取町   | 日高川町  | 北広島町  | 日高村   | 熊本市   | 大崎町     |      |
| 白川町  | 豊根村   | 田尻町   | 那智勝浦町 | 大崎上島町 | 四万十町  | 人吉市   | 東串良町    |      |
| 東白川村 | 三重県   | 千早赤阪村 | 鳥取県   | 世羅町   | 黒潮町   | 宇土市   | 錦江町     |      |
| 白川村  | 津市    | 兵庫県   | 倉吉市   | 神石高原町 | 福岡県   | 上天草市  | 南大隅町    |      |
| 静岡県  | 桑名市   | 芦屋市   | 境港市   | 山口県   | 飯塚市   | 天草市   | 肝付町     |      |
| 浜松市  | 名張市   | 伊丹市   | 若桜町   | 下関市   | 田川市   | 長洲町   | 中種子町    |      |
| 三島市  | 志摩市   | 相生市   | 智頭町   | 長門市   | 大川市   | 和水町   | 南種子町    |      |
| 富士宮市 | 伊賀市   | 豊岡市   | 琴浦町   | 柳井市   | 中間市   | 菊陽町   | 屋久島町    |      |
| 伊東市  | 木曾岬町  | 赤穂市   | 北栄町   | 平生町   | 春日市   | 高森町   | 大和村     |      |
| 島田市  | 朝日町   | 宝塚市   | 日吉津村  | 阿武町   | 太宰府市  | 西原村   | 宇検村     |      |
| 富士市  | 川越町   | 高砂市   | 大山町   | 徳島県   | 古賀市   | 嘉島町   | 瀬戸内町    |      |
| 掛川市  | 明和町   | 三田市   | 南部町   | 阿南市   | 朝倉市   | 益城町   | 龍郷町     |      |
| 藤枝市  | 大紀町   | 加西市   | 日南町   | 吉野川市  | 篠栗町   | 津奈木町  | 喜界町     |      |
| 御殿場市 | 紀北町   | 養父市   | 江府町   | 美馬市   | 須恵町   | 錦町    | 和泊町     |      |
| 袋井市  | 御浜町   | 丹波市   | 島根県   | 石井町   | 芦屋町   | あさぎり町 | 与論町     |      |
| 下田市  | 滋賀県   | 南あわじ市 | 松江市   | 神山町   | 水巻町   | 大分県   | 沖縄県     |      |
| 裾野市  | 彦根市   | 淡路市   | 浜田市   | 海陽町   | 岡垣町   | 大分市   | 豊見城市    |      |
| 湖西市  | 長浜市   | 猪名川町  | 益田市   | 北島町   | 遠賀町   | 中津市   | 国頭村     |      |
| 伊豆市  | 栗東市   | 福崎町   | 江津市   | 東みよし町 | 小竹町   | 臼杵市   | 恩納村     |      |

## 5. 研究体制

|        |                              |
|--------|------------------------------|
| 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 琢也   | 一橋大学大学院法学研究科教授／NIRA 総研 上席研究員 |
| 中川 雅之  | 日本大学経済学部教授／NIRA 総研 上席研究員     |
| 神田 玲子  | NIRA 総研 理事・研究調査部長            |
| 井上 敦   | NIRA 総研 研究コーディネーター・研究員       |
| 渡邊 翔太  | NIRA 総研 研究コーディネーター・研究員       |

## II. 本論

### 1. 市区町村長がリーダーシップを発揮して取り組んできた政策と緊急時の自治体運営における課題 (Q1~Q2)

・・・Q1, Q2 はアンケート調査票の質問番号 (以下同)

新型コロナウイルス感染症対策として、リーダーシップを発揮して取り組んできた政策として回答が最も多かったのは、「住民への積極的な情報発信・公開」である。個人情報保護に細心の注意を払いながら、感染者の出現情報を迅速・正確に得て、それを的確に感染症対策に反映させて実施することが、全国市区町村長の最大のがんばりどころとなっている。

また、取り組んでいる政策と人口規模の間に、一定の関係が見受けられるが、これは「保健所設置団体であるか否か」や「感染者の多寡」の違いが表れているものと考えられる。感染が拡大している、人口規模が大きな自治体ほど、住民への情報提供や医療体制の強化など、感染症が発生した場合に取るべき政策に注力している。

**【問1】新型コロナウイルス感染症対策として、あなたがリーダーシップを発揮して、特に取り組んできた政策は何ですか。該当する数字に、最大5つまで○をつけてください。**

全国市区町村長がリーダーシップを発揮して重視している政策とは

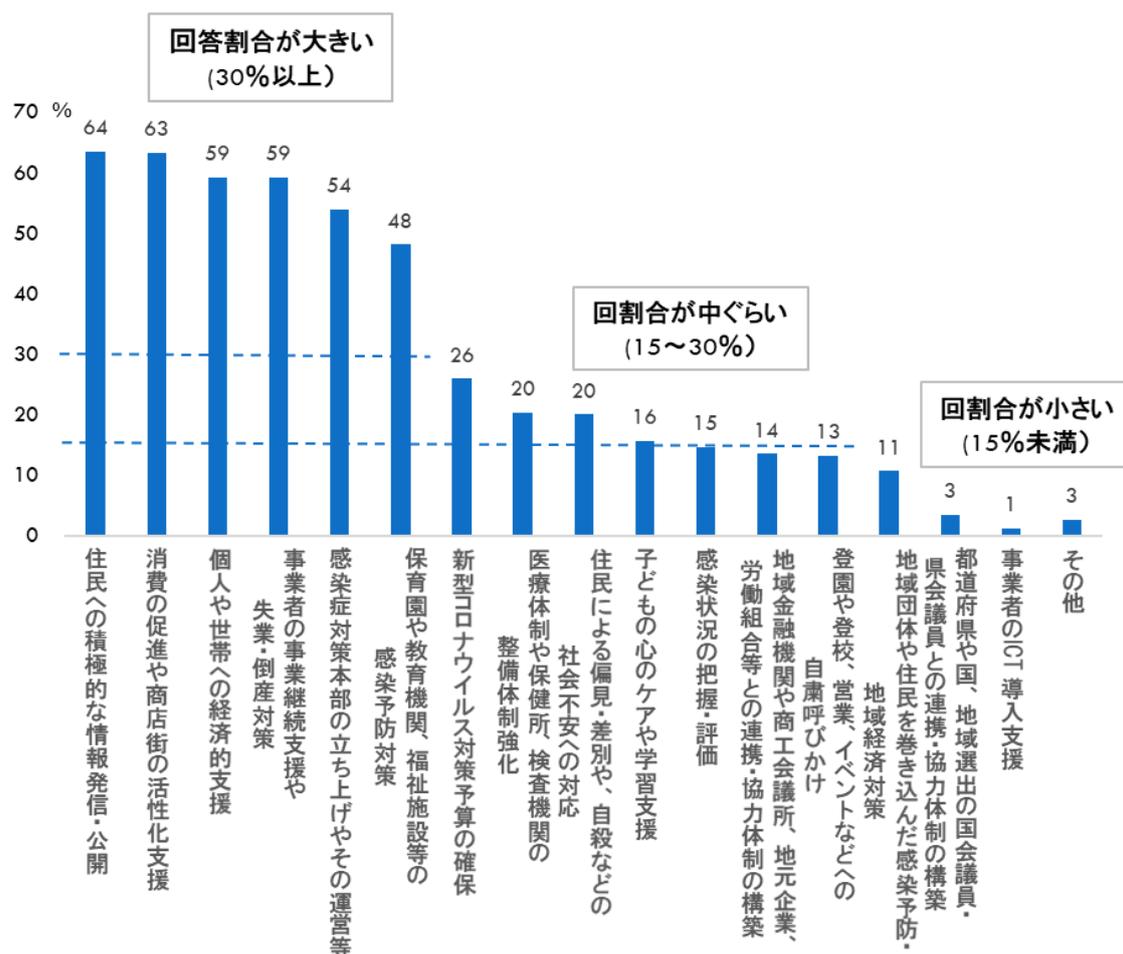
全国市区町村長が、リーダーシップを発揮して取り組んでいる感染症対策を回答割合が大きい順にみると、「住民への積極的な情報発信・公開」(64%)、「消費の促進や商店街の活性化支援」(63%)、「事業者の事業継続支援や失業・倒産対策」(59%)となった(図表 1-1)。個人情報保護に細心の注意を払いながら、感染者の出現情報を迅速・正確に得て、それを的確に感染症対策に反映させて実施することが、全国市区町村長の最大のがんばりどころとなっている。また、市区町村長が、住民との距離が最も近い行政の最前線で、給付金等の施策による地域経済の活性化に取り組んでいる姿勢が伺われる。経済対策に政治的リーダーシップが問われている。

次に、回答割合が中程度であった政策をみると、「新型コロナウイルス対策予算の確保」(26%)や「医療体制や保健所、検査機関の整備体制強化」(20%)などがある。予算の確保は通常は重要な課題ではあるものの、中程度の回答割合になったのは、未曾有の今回の感染症に対して、基本的に財源対策は国主導で確保されるスキームで進められてきたためである。今回の国の財源対策が如何に異次元であるかを、改めて認識できる。また、医療に関しては、保健所を所轄している自治体が一定の人口規模以上であることや、病床数の増加などの医

療体制の変更は自治体を超えた広域圏での調整となり、首長の権限下で直接交渉することが容易でないことが、反映されていると考えられる。

さらに、回答の割合が低い政策をみると、「都道府県や国、地域選出の国会議員・県議員との連携・協力体制の構築」(3%)があり、従来のように、国や県に陳情するという態度が、地方分権が進む中で薄れていることが背景にあると考えられる。

図表 1-1 リーダーシップを発揮して特に取り組んできた政策



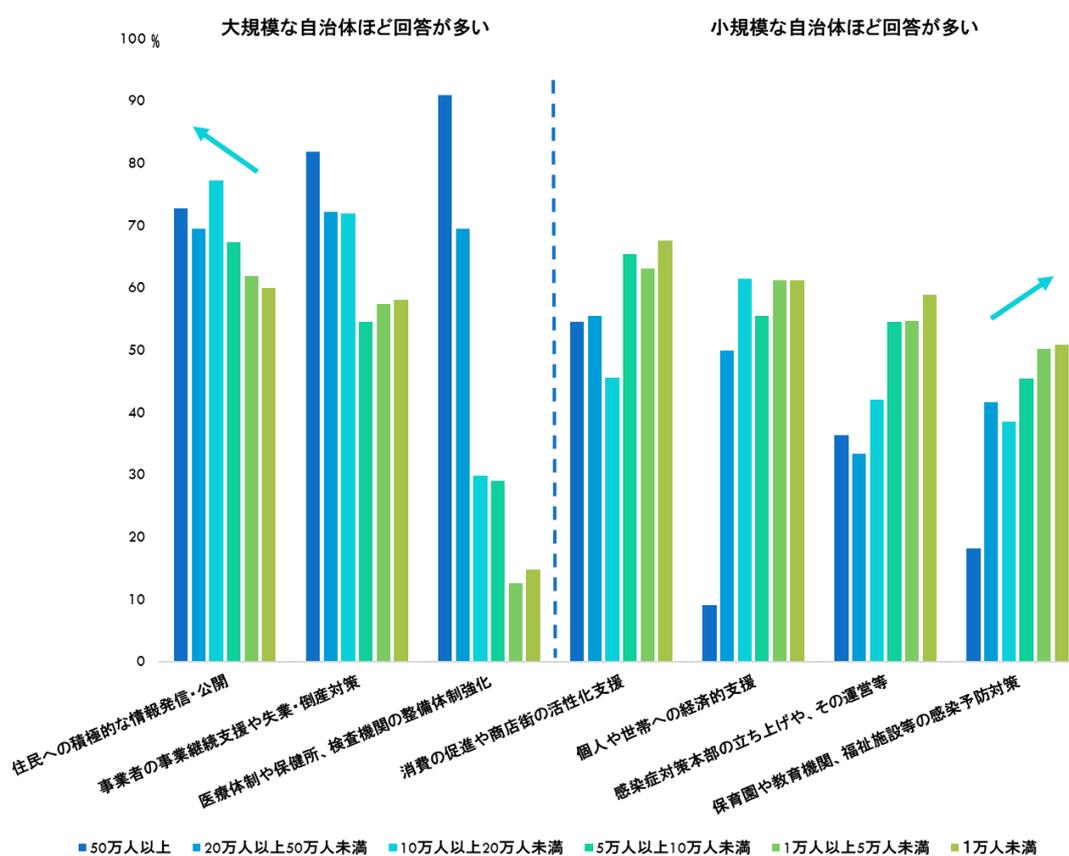
### 人口規模別にみると

次に、政策ごとの回答割合を人口規模別にみる。人口規模が大きいほど回答割合が大きかった政策は、「住民への積極的な情報発信・公開」、「事業者の事業継続支援や失業・倒産対策」、「医療体制や保健所、検査機関の整備体制強化」である(図表 1-2)。他方、人口規模が小さいほど回答の割合が高かった政策として、「消費の促進や商店街の活性化支

援」、「個人や世帯への経済的支援」、「感染症対策本部の立ち上げや、その運営等」、「保育園や教育機関、福祉施設等の感染予防対策」があげられる。

このように、取り組んでいる政策と人口規模の間に、一定の関係が見受けられるが、これは、人口規模による「保健所設置団体であるか否か」や「感染者の多寡」の違いが表れているものと考えられる。人口規模が大きな自治体ほど、感染が拡大している可能性が高く、また、保健所を所轄していることから、住民への情報提供や医療体制の強化といった、感染症が発生した場合に取るべき政策に注力している。また、小規模な自治体では、まだ感染者が少ない、あるいは発生していない地域もあることから、給付金の支給や感染症の予防策等の措置に力を入れている傾向がある。

図表 1-2 リーダーシップを発揮して特に取り組んできた政策（人口規模別）

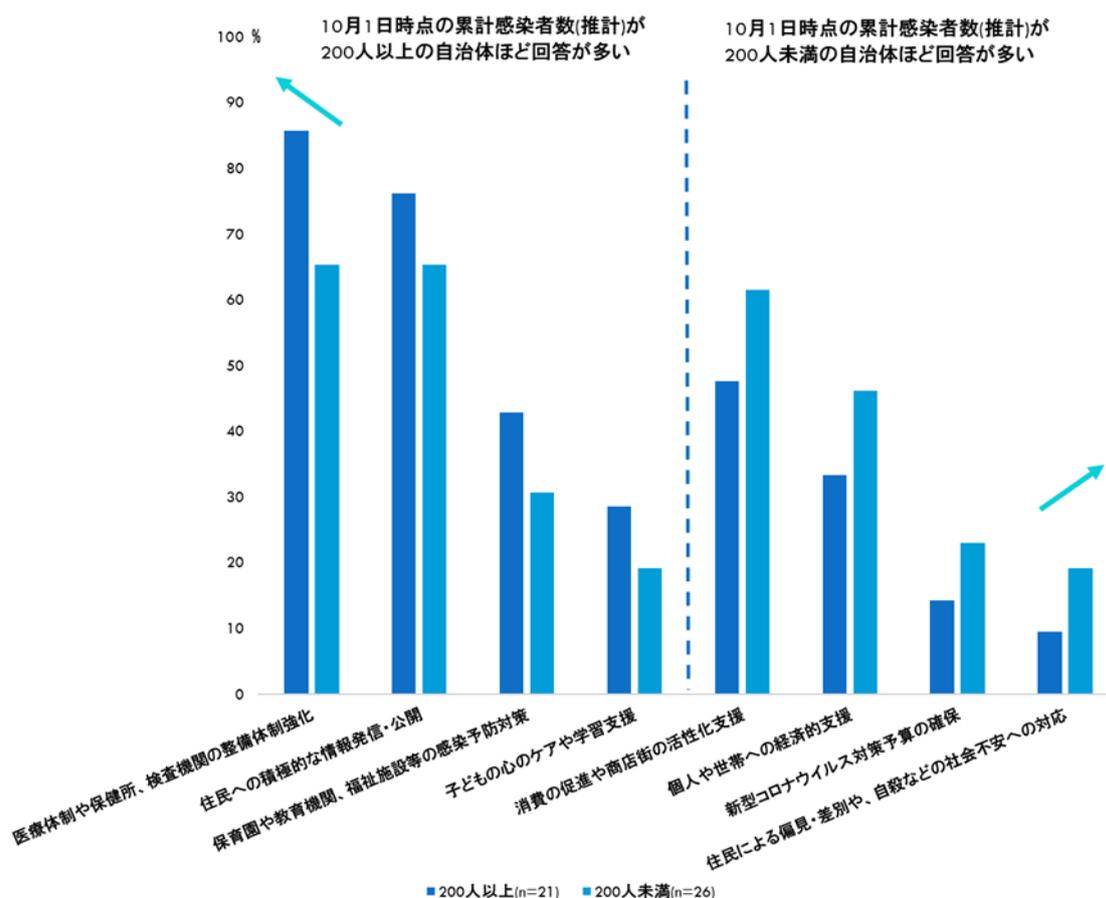


新型コロナの感染症が発生しているか否かで違いをみると

人口規模が同じであっても、自治体の新型コロナ感染者数が多いかどうかで、とるべきリ

リーダーシップも異なると考えられる。<sup>5</sup> 人口 20 万人の自治体のうち、10 月 1 日時点の累計感染者数(推計)が 200 人以上の自治体と、200 人未満の自治体を比べると、感染者数が 200 人以上の自治体の方が、「医療体制や保健所、検査機関の整備体制強化」、「住民への積極的な情報発信・公開」、「保育園や教育機関、福祉施設等の感染予防対策」、「子どもの心のケアや学習支援」が高く、また、「消費の促進や商店街の活性化支援」、「個人や世帯への経済的支援」、「新型コロナウイルス対策予算の確保」、「住民による偏見・差別や、自殺などの社会不安への対応」が低い(図表 1-3)。大規模な自治体では新型コロナ感染者数が多いと、医療・保育・学校対応、情報提供といった感染症が発生した場合に取るべき政策に注力していることがわかる。また、新型コロナ感染者数が少ない場合は、相対的に経済対策や社会不安への対応に注力していることが伺える。

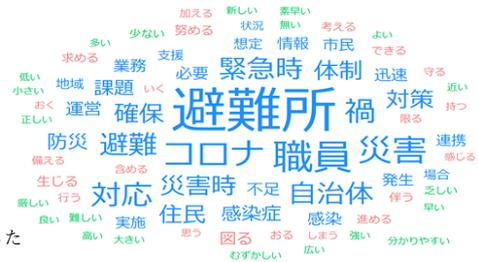
図表 1-3 感染者規模別のリーダーシップを発揮して  
特に取り組んできた政策(人口 20 万人以上の自治体)



<sup>5</sup> 新型コロナ感染者の累計数は、各都道府県がホームページで公表している情報を収集したものである。居住自治体が特定できていない感染者数は、人口比で都道府県下の自治体に割り当て、感染者数を推計した。以下では、本調査の実施月である 10 月 1 日時点の累計感染者数を用いる。

【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。（自由記入）

自由記入で指摘された問題・課題

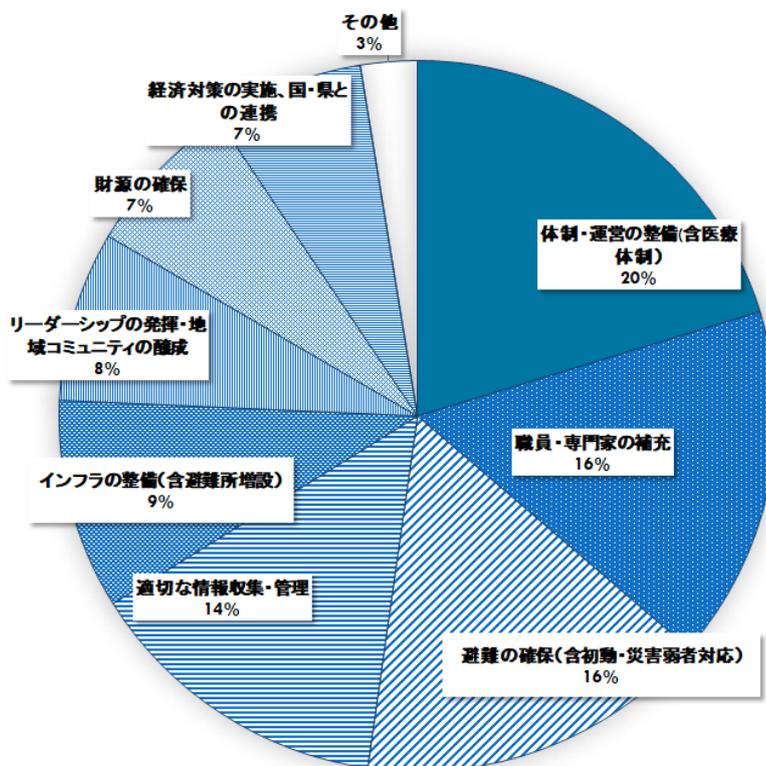


(注)ユーザーローカルテキストマイニングツールを使い、分析した

(<https://textmining.userlocal.jp/>)

自由記入の回答について、テキストマイニングツールを使ってキーワードを抽出し（上図）、それに基づき自治体の抱える課題を10分類に整理した（図表1-4）。分類ごとに、自由記入で指摘された問題や課題を集計して高い順に並べると、「体制・運営の整備（含医療体制）」(20%)、「職員・専門家の補充」(16%)、「避難の確保（含初動、災害弱者対応）」(同)、「適切な情報発信・管理」(14%)となった。いずれも、災害発生時の緊急対応に関するものであり、多くの自治体トップが、災害が生じた場合に住民の命と安全を守ることができるかどうか、不安と危機感を抱いていることが見てとれる。

図表 1-4 問2「自由記入」にみる災害時の自治体が抱える問題・課題



(注)問2の自由記入で指摘された項目を抽出し、合計したもの。1人の首長から出された意見は、複数の項目にわたるものがほとんどであった。自由記入の意見は合計646件であった。

## 市区町村長の意見を紹介します

図表 1-3 の課題ごとについて、主な意見を紹介します（より詳しくは、巻末の参考資料を参照のこと。また、全回答については弊機構のホームページにて公開予定）。

「体制・運営の整備（含医療体制）」については、**首長をトップとした、迅速な本部の設置の必要性や、的確、かつ効率的な運営**について指摘する声が多い。また、**災害が発生したときに、通常業務を継続させる体制**をどう維持していけばいいのか、懸念する声が聞かれた。また、**マニュアルの整備や訓練の実施**などを指摘する意見が多かった。

（首長の意見）

○令和元年の台風 19 号や、新型コロナウイルス感染症の緊急時には、市長をトップとする「対策本部」を立ち上げ全庁的に対応した。その中で、組織を的確かつ効率的に運営することが重要であると痛感した。

○自治体職員が感染した場合の業務継続体制の構築、避難所運営において発熱者等の専用スペースや動線の確保が困難となる施設の存在、市内感染者発生の場合における医療や福祉サービスが停止することへの対応が問われる。

次いで、「職員・専門家の補充」については、歳出削減の実施する中で、職員数を削減してきている自治体であるが、**複合災害が発生したときの避難対応や通常業務の維持のための人手をどう確保すべきか**、苦悩している様子が浮かび上がった。中でも、**土木関連の知識を有した専門的な人材が必要となることや、他の自治体と連携体制を取っているものの避難が長期化に及んだときの人的対応が不十分だ**という問題が指摘された。

（首長の意見）

○小規模自治体であり、職員数が少ないため、職員自身が被災や感染することで行政機能の停止の恐れがある。

○財政運営の健全化等により職員数は減少傾向にあり、また、新型コロナウイルス感染症対策業務も加わり、大規模災害時に本市職員を他市町村へ十二分に応援派遣できていないのが現状であり、本市が被災した場合においても同様なことが考えられる。

また、「避難の確保（含初動・災害弱者対応）」等に関しては、**新型コロナウイルス感染症や自然災害を、緊急事態として認識**していることや、これらが**複合災害として発生することに対する危機感**に加え、**新たな避難所の確保・運営に強い問題意識**を持っていることなども読み取れた。

（首長の意見）

○水害・地震などの災害時の初動体制については、限られた人的資源の中での避難所対応職員の人員配置。協定における事前協議の手順について課題あり。情報発信については、防災行政無線の内容が

聞き取れないといった課題あり。避難所等における情報伝達手段についても同様に課題あり。避難についても、広域避難についての市民への周知が必要。災害時における要援護者の避難方法や支援の体制構築が課題。物資調達について：防災備蓄倉庫の収容物品の管理等に課題あり。

さらに、「適切な情報収集・管理」については、**感染状況について、国や県から十分な情報を入手できておらず、また、感染者に関する住民への情報提供に苦慮している状況が明らかになった。**また、**ITを使った情報伝達にも高齢者対応という点では限界がある**という指摘も多く聞かれた。

(首長の意見)

○住民の不安に対して対処できる PCR 検査体制の構築。陽性患者が確認された場合に町が住民向けに発信できる情報が限定されており、住民向けの情報発信に限界がある。

○災害時に備えて、避難訓練などを実施し、町民の意識啓発を図っているが、災害が危惧される場面での町民への情報伝達手段に課題を感じている。情報を得ようとしている町民は、町のホームページ等を見て状況を把握出来るが、そういった情報を得づらい方への対応に苦慮している。地元自治会、防災組織、高齢者の見守り員、防災無線、エリアメールなど、多種多様な伝達手段を確保し、課題解決に向けて進めているが、まだまだ、改善が必要だと感じる。

その他、避難所のスペースの確保、道路交通網等の確保、税財源の移譲、議会との関係、国や県との権限等の割り振り、予算の振替、無駄や発注の問題、対策の重要性、市民の意識、地域の**公助の必要性**を訴える声が多かった。

## 2. 市区町村長がコロナ禍以前から重要視してきた政策課題と政策運営上の意思決定についての考え方 (Q3~Q4)

コロナ禍以前から重要視してきた政策を4つまで挙げてもらったところ、「子育て支援策の充実」が第1位となった。財政的には、高齢者福祉や医療全般、生活保護に関しても重視されてきているが、市区町村長のリーダーシップは、子育て支援策の充実に集中している

他方、市区町村長の政治的スタンスが分かれたのは、「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、上位にランクしない自治体も多かった。「定住人口確保策」も同様の傾向である。政治的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には、市区町村長の姿勢の違いが表れている。

さらに、市区町村長が重要視してきた各政策について、「行政のルール」と「首長の政治的な判断」のどちらがより必要となるかについて7段階評価で聞いたところ、より重要視している政策ほど、「首長の政治的な判断」が必要だと考える傾向にあることがわかった。

加えて、かつては1万人未満の町村が個性的な町村長のリーダーシップの下、小回りの利く小規模性を生かして、先駆的に地域づくりを進めることがあった。これに対して、今回、政治的判断の必要性が最も高いとされたのは、5~10万人規模の自治体である。5~10万人規模の小規模市は、人口減少が激しく、課税対象所得額も伸び悩んでいるなど、政治的リーダーシップが的確に発揮されることが最も求められている。

**【問3】** 新型コロナウイルスの感染が拡大する前から、あなたが重要視してきた政策課題は何ですか。 重要度が高い順に4つ選択し、下記の記入欄に数字でご記入ください。

新型コロナウイルス感染症拡大前から、市区町村長が重視してきた政策課題とは

新型コロナウイルスの感染が拡大する前から重要視してきた政策課題を上位から4つまで選択してもらった。各政策を回答した割合は、その政策を第1順位から第4順位のいずれかで回答した人数を、全体の人数で割って算出したものである。

回答した割合が特に大きいのは、「子育て支援策の充実」(69%)で、全体の7割近い市区町村長が重要政策に挙げている(図表2-1)。財政的には、高齢者福祉や医療全般、生活保護に関しても重視されてきているが、市区町村長のリーダーシップは、子育て支援策の充実

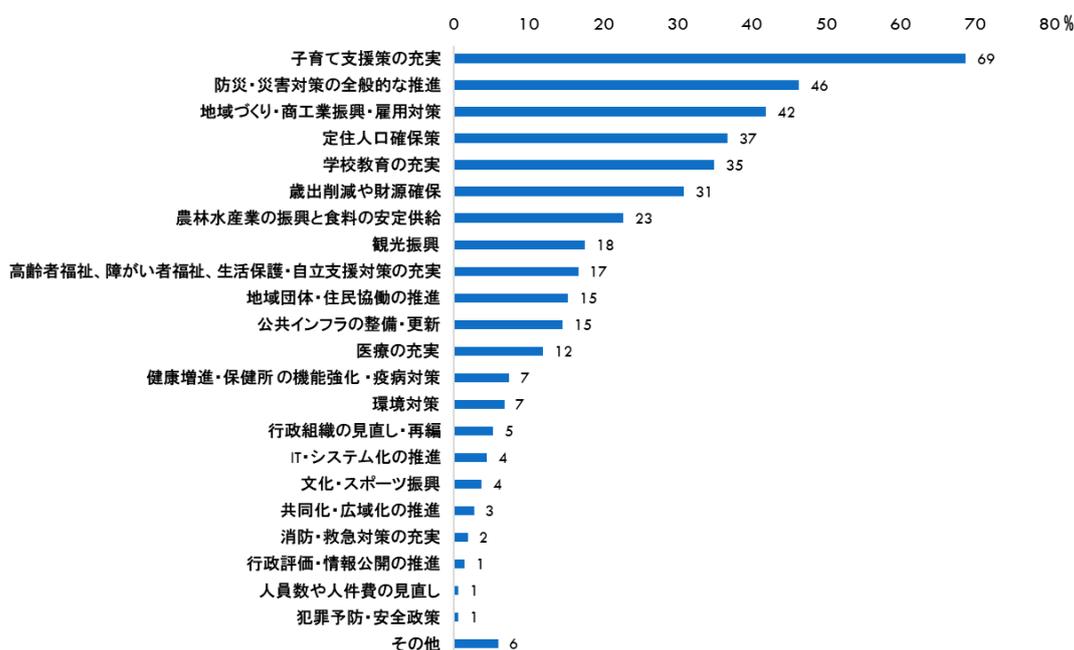
に集中している。減少していく子どもに重点的に投資することは、一般的には歓迎され、政治的支持を得やすい。しかし、実際に子育て支援策の充実が、短期的な人気取り施策を超えて、出生率の構造的な改善や総人口の増加に帰結するまでには、相当の時間を要することが想定される。超高齢・人口減少社会の財政逼迫時代に、長期的な人口回復を期待して子育てに持続的に重点投資していくことは、いわば、現代版「米百俵の精神」なのである。人口回復に帰結するまでの長く険しい道程に、この「米百俵の精神」が耐えられるかどうか、政治的リーダーシップの真価が問われている。

次いで、「防災・災害対策の全般的な推進」(46%)だった。これらは、国・県レベルでの重要政策に位置付けられており、国や県からの各種支援を受けやすいことや、近年、災害が多発しており、住民の命を守るという点から防災・災害対応が喫緊の課題になっていることを反映していると考えられる。

また、回答した割合が大きかった選択肢の特徴として、「定住人口確保策」や「子育て支援策の充実」、「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。

他方、自治体の支出の中でも負担が大きい「健康増進・保健所の機能強化・疾病対策」の充実については、想定より回答の割合が小さかった。これは、先に述べたように、首長の裁量が少ない分野であり、子育てや地域活性化などと比べて、それほど重要視されていない可能性がある。問2の自由記入の中でも、新型コロナウイルス感染症対策については、「県の保健所職員は過労死に近い激務が続いたことかと想像するが、市町村の保険担当者はそれを傍観する立場へ追いやられており、都道府県と市町村の組織や人的資源が上手に活用されたとは言い難い。」「国や県の権限として実施する施策と、当市で実施する施策の権限範囲にずれや混乱が生じ、施策の重複や遅れなど一時的に偏在化が発生したと思われ、結果的に独自性を発揮しにくい体制となったと思慮している。」といった声が上がっている。

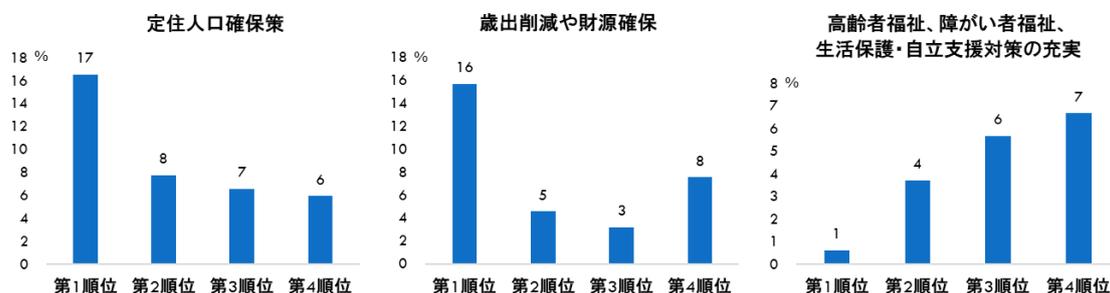
図表 2-1 重要視してきた政策（第1～4順位の合計）



他方、首長の対応が分かれるのが、「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、上位にランクしない自治体も多かった（図表 2-2）。「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」。また、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。政治的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、市区町村長の姿勢の違いが明確に表れている。

一方で、「高齢者福祉、障がい者福祉、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（17%）、第1位に位置づけられてはいない。多くの首長が共通して重要視している政策であるが、政治的リーダーシップがこの分野で強く発揮されているとは言い難い。

図表 2-2 重要視してきた政策として回答した首長の割合（優先順位別）



重要度の高い政策を人口規模別にみると

重要度の高い政策を人口規模別にみると、大規模な自治体ほど「子育て支援策の充実」を回答する割合が高い（図表 2-3）。これは、大規模な自治体では待機児童などの問題が解消されていないためと考えられる。また、大規模な自治体は「高齢者福祉、障がい者福祉、生活保護・自立支援対策の充実」を、中小規模の自治体と比較して重視する傾向にある。これは、高齢者の数が増加傾向にあり、今後も施設の新設などの対策が必要となるためであると考えられる。その一方、小規模な自治体では、待機児童問題などは起きておらず、高齢化率は高いものの、既存の施設や事業の運用で対応できることが多いため、相対的に重要度が低くなっているものと考えられる。

また、大規模な自治体ほど、「防災・災害対策の全般的な推進」が高くなる。防災施設を自前で管理していること、また、災害から守るべき資産も多いことが要因と考えられる（町村には、施設があっても国や県が管理していることが多い。）。

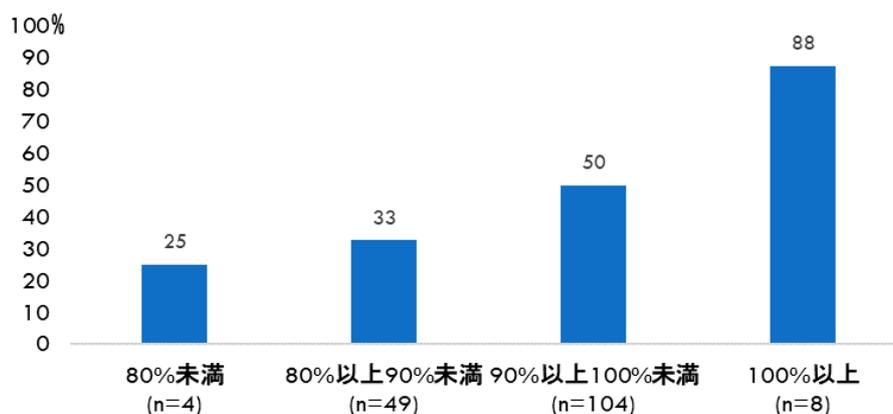
図表 2-3 人口規模別、重要視してきた政策（第1～4順位の合計）

|                  | 1                         | 2                             | 3                                           | 4                                        | 5                             |
|------------------|---------------------------|-------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------|
| 50万人以上           | 子育て支援(73%)、<br>防災・災害(73%) |                               | 地域づくり・<br>商工業振興・<br>雇用対策(55%)               | 学校教育(27%)、<br>高齢者福祉など(27%)、<br>住民協働(27%) |                               |
| 20万人以上<br>50万人未満 | 子育て支援(86%)                | 防災・災害(53%)                    | 学校教育(36%)、<br>地域づくり・<br>商工業振興・<br>雇用対策(36%) |                                          | 高齢者福祉<br>など(31%)              |
| 10万人以上<br>20万人未満 | 子育て支援(73%)                | 防災・災害(42%)、<br>学校教育(42%)      |                                             | 地域づくり・<br>商工業振興・<br>雇用対策(38%)            | 歳出削減・<br>財源確保(33%)            |
| 5万人以上<br>10万人未満  | 子育て支援(79%)                | 防災・災害(53%)                    | 地域づくり・<br>商工業振興・<br>雇用対策(43%)               | 学校教育(35%)、<br>歳出削減・<br>財源確保(35%)         |                               |
| 1万人以上<br>5万人未満   | 子育て支援(70%)                | 地域づくり・<br>商工業振興・<br>雇用対策(49%) | 防災・災害(48%)                                  | 学校教育(36%)                                | 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・<br>商工業振興・<br>雇用対策(35%) |

<コラム> なぜ、中規模な自治体ほど、「歳出削減・財源確保」が重視されるのか

人口5万人以上10万人未満、10万人以上20万人未満といった中規模な自治体で、「歳出削減・財源確保」が重要視される傾向がある。これは、中規模な自治体に、経常収支比率が高く、財政硬直化している自治体が多いためと考えられる。図表2-4は、自治体を経常収支比率の水準により4グループに分け、それぞれのグループにおいて、第1～4順位のいずれかで「行財政改革に関する政策課題」（問3の選択肢1～6）を少なくとも1つ以上選んだ自治体の割合を算出したものである。この結果をみると、経常収支比率が高く、財政硬直化している自治体ほど、「行財政改革」を優先課題に選んでいることがわかる。

図表 2-4 経常収支比率の水準別、行財政改革を重要とする首長の割合  
(5万人以上20万人未満の自治体)



【問4】政策課題には、一般的に、意思決定を行う際に「(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」が必要なものと、「(B) 首長による政治的な判断」が必要なものがあると思われます。問3であなたが選択した政策課題は(A)と(B)のどちらの判断が、より必要であると考えますか。

市区町村長のリーダーシップが必要とされる政策

政策課題に関する意思決定を行う際に必要なものが「(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」と「(B) 首長による政治的な判断」のどちらであるかを聞いた。全体的に (B)、すなわち、首長の政治的な判断が必要と回答した割合が大きい結果となった。

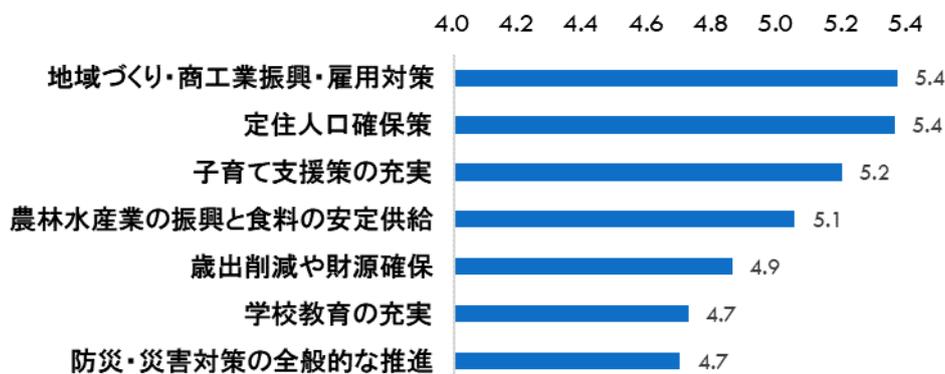
回答結果にもとづき、各政策課題別に、政治的な判断の必要性を数値化した。

- (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。

数値が高いほど首長の政治的な判断とリーダーシップが必要と考えている政策であり、数値が低いほど行政のルールや慣行に基づいて行われるべきであることを示している。

その結果、政治的な判断の必要性が特に高かったのは、「地域づくり・商工業振興・雇用対策」および「定住人口確保策」であることが分かった(図表2-5)。なお、図表2-5は、問3(第1~4順位の合計)において20%以上の首長が重要視していると回答した政策課題(対象数7)のみを取り出して表示している。

図表 2-5 首長による政治的な判断の必要性

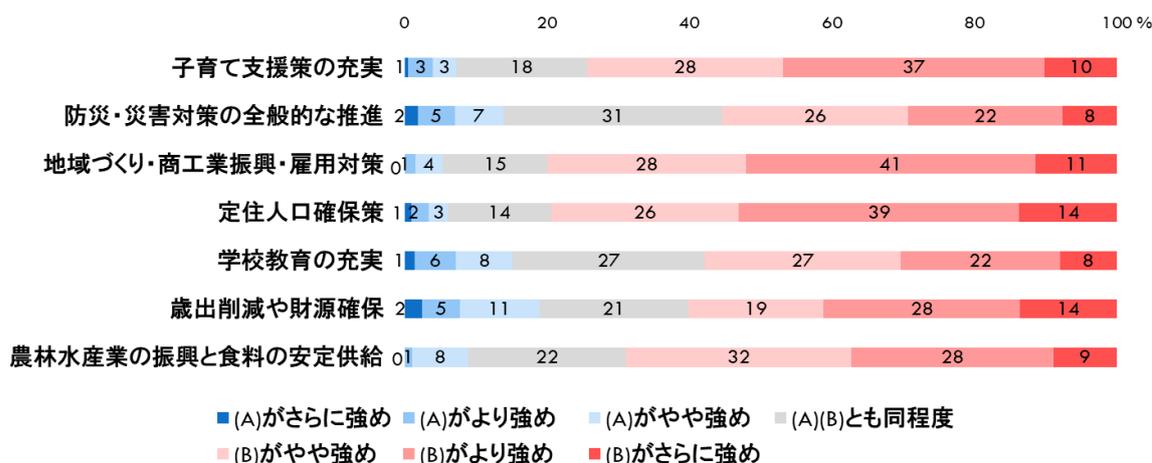


(注) (A)「行政のルールや慣例を踏まえた判断」が「さらに強め」=1、「より強め」=2、「やや強め」=3、「(A)(B)とも同程度」=4、(B)「市町村長の政治的な判断」が「やや強め」=5、「より強め」=6、「さらに強め」=7として評価した首長の回答を、政策ごとに平均した。

<コラム> 政治的な判断を必要とする政策かどうか

問4の結果について、政策ごとに、その回答の割合を帯グラフで示す(図表2-6)。いずれも、政治的な判断が行政の判断よりも必要とされると答えている人の割合は、7割程度である。他方、行政の判断が必要とされると回答したものをみると、「歳出削減や財源確保」や「学校教育の充実」が比較的高いが、それでも、2割に届かない。

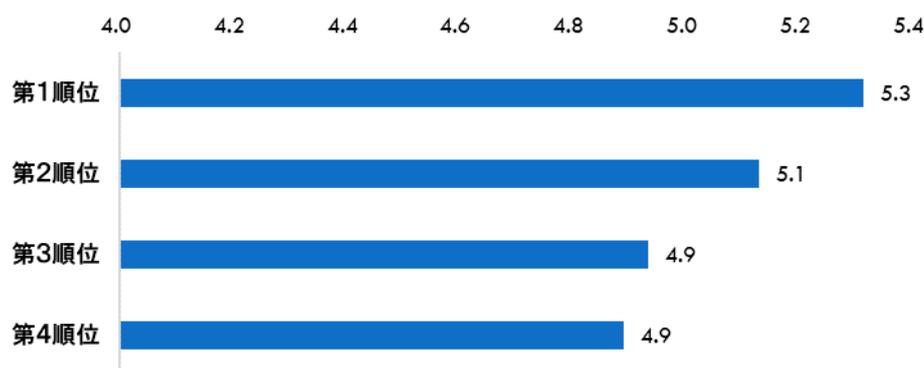
図表 2-6 「行政のルール」と「政治的な判断」についての考え方



重要視してきた政策課題の順位(第1~4順位の合計)別に、政治的な判断の必要性をス

コア化すると、首長が重視している政策課題ほど、より強く「(B)首長による政治的な判断」が必要であると認識している傾向があった（図表 2-7）。要するに、首長が重要視している課題は、首長の政治的な判断をもって進めるべきだと考えているということになる。

図表 2-7 問3の優先順位別、首長による政治的な判断の必要性



(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として評価した首長の回答を、重要視する政策の優先順位ごとに平均した。

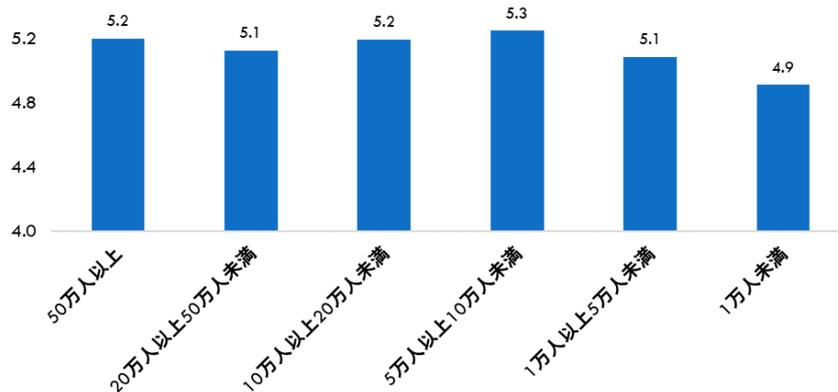
#### 人口規模別にみると

人口規模別に「(B)首長による政治的な判断」の必要性の平均スコアを、人口規模別に分析すると、1万人未満の自治体はもっとも低い結果となった（図表 2-8）。

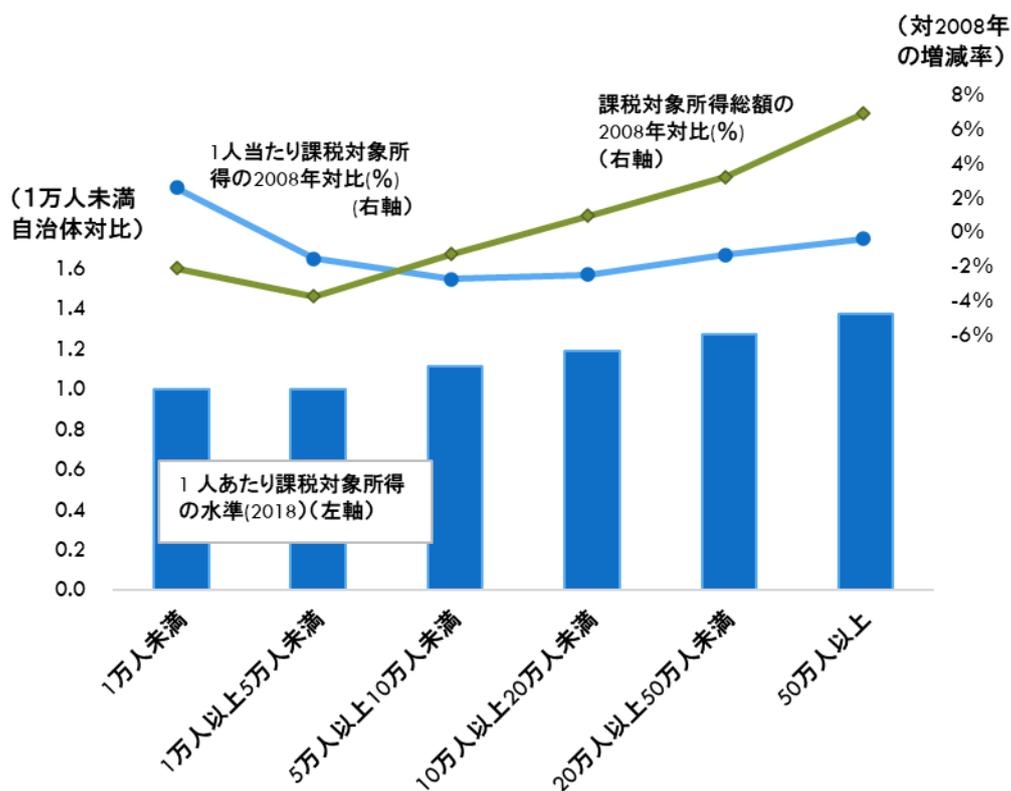
かつて1万人未満の町村のなかには、個性的な町村長のリーダーシップの下、小回りの利く小規模性を生かして、先駆的に地域づくりを進める自治体が散見された。しかし、人口減少と超高齢化が進み、個性を示しづらい社会保障政策の重要性が増していく中で、1万人未満の町村においては、小規模性の限界もあって、政治的リーダーシップに訴えて個性的な地域づくりを進める余地が小さくなっているとも考えられる。

これに対して、政治的判断の必要性が最も高いとされたのは、5～10万人規模の自治体である。5～10万人程度の小規模市は、人口減少が厳しく、課税対象所得額が伸び悩んでいる（図表 2-9）。住民1人あたりで見れば、小規模町村ほど充実した財源対策には恵まれない一方で、一定水準の都市的サービスや公共公益施設を維持しなければならない状況にある。過去の市町村合併の経緯や産業構造も多様である。多様な地域経済構造に応じて自治経営を展開していくために、政治的リーダーシップが的確に発揮されることがもっとも求められているのは、5～10万人程度の小規模市なのである。

図表 2-8 人口規模別、首長による政治的な判断の必要性



図表 2-9 2018年の1人あたり課税対象所得と、課税対象所得総額の増減率  
(増減率は2008年を基準)



### 3. 組織運営の考え方と障害 (Q5~Q6)

改革を進める上で障害となっていることについて聞いたところ、「財源が不足していること」を、4分の3の市区町村長が指摘している。「有力な地元企業や民間団体が衰退していること」や「協働する地域団体や中間的組織が不足していること」よりも高く、人口減少・超高齢化の過程にあっても、「金さえあればなんとか」との思いが、市区町村長には、やはり強いと推測される。

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」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」が、改革を阻む障害と認識されている。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。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、政治的リーダーシップが期待されているのである。

さらに、組織運営に関する考え方については、ほとんどの市区町村長が「組織のあり方」において、「統制型組織」より「自律型組織」を望ましい姿として選択した。また、「政策ビジョンの策定」においては、「個人単位」ではなく、「チーム単位」での活動を選択した。

**【問5】**改革を進める上で、以下のことは障害になりますか。それぞれについて当てはまる数字1つに、○をつけてください。

リーダーシップを発揮する上での障害はどこにあるのか。

リーダーシップを発揮する上で、各項目が障害となっているのかについて、13項目について聞いた。それを、大きく「統治機構内の問題」、「地域内の問題」、「地域外の問題」の3つに分類してみることとする。

「統治機構内の問題」には、財源や職員の不足、議会との対立、メディアによる情報発信などの項目を含めている。そのうち、「財源が不足していること」(76%)、「職員の数や質が不十分であること」(57%)が高い傾向があった(図表3-1)。

次に、「地域内の問題」には、住民や地域団体、地元企業などに関する項目を含めている。そのうち、「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%)が高い傾向があった。

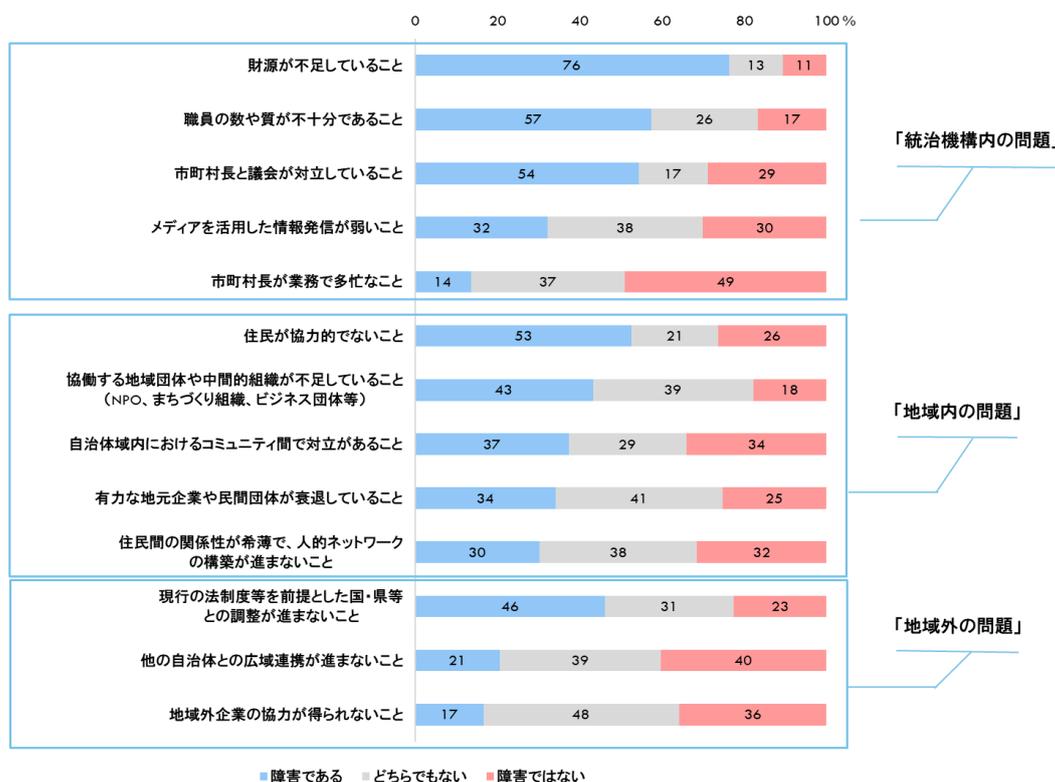
さらに、「地域外の問題」には、国・県や他の自治体との関係などに関する項目を含めている。そのうち、「現行の法制度等を前提とした国・県等との調整が進まないこと」(46%)、

「他の自治体との広域連携が進まないこと」(21%)が高い傾向があった。

これらを横断的にみると、「財源が不足していること」は、「有力な地元企業や民間団体が衰退していること」や「協働する地域団体や中間的組織が不足していること」よりも高く、人口減少・超高齢化の過程にあっても、「金さえあればなんとか」との思いが、首長には、やはり強いと推測される。

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」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」が、改革を阻む障害と認識されている。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。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、政治的リーダーシップが期待されているのである。

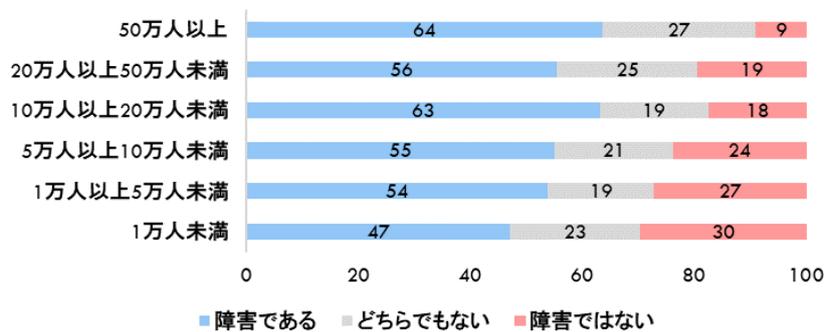
図表 3-1 改革を進める上での障害



人口規模別にみるとどのような違いがあるのか。

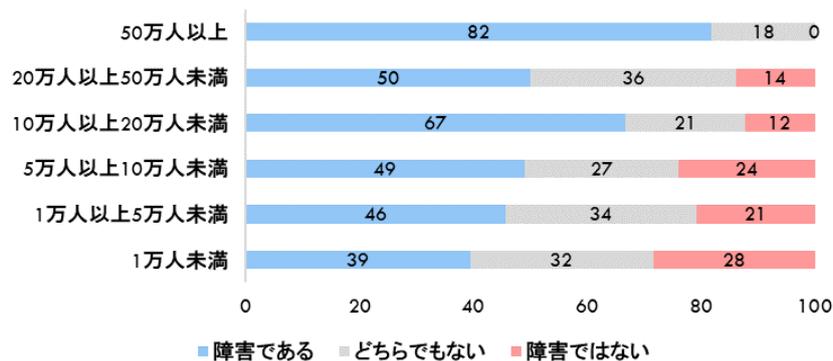
人口規模別にみると、「住民が協力的でない」ことは、小規模自治体に比べて、中規模以上の自治体で障害になっている（図表 3-2）。小規模な自治体では、住民の顔が見えるため協力的になりやすく、大規模な自治体では、住民の関心が薄くなる傾向にあることが要因と考えられる。

図表 3-2 人口規模別、「住民が協力的でないこと」が障害であると回答した割合



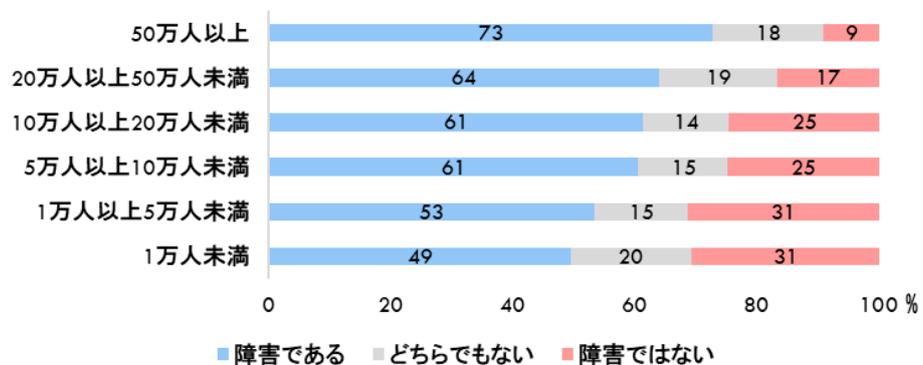
また、「国・県等との調整」は大規模な自治体ほど障害になっている（図表 3-3）。大規模な自治体の方が、国や県との折衝を行う必要性や頻度が高いためであると考えられる。

図表 3-3 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」が障害であると回答した割合



「議会との対立」は大規模な自治体で障害になりやすい（図表 3-4）。集団的な意思決定を行うに際しては、一般的に、合意を得るための関係者の数が多いほど意思決定に労力や時間がかかる傾向がある。そのため、人口規模が大きくなるほどそのコストが高くなるため、議会との対立が大きな障害になりやすいと考えられる。

図表 3-4 人口規模別、「首長と議会が対立していること」  
が障害であると回答した割合



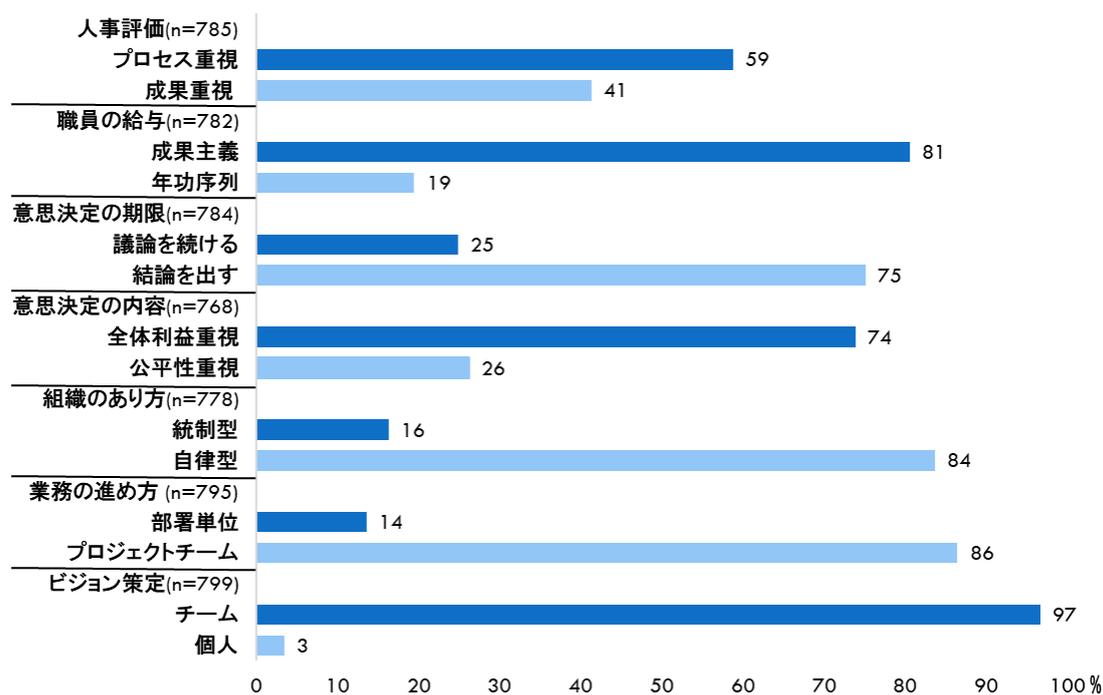
【問6】組織運営をする上で、あなたの考えに近い文はどちらですか。それぞれの項目について、どちらか一方を選んで数字に○をつけてください。

組織運営に関する首長の考えはどのようなものか

組織運営に関する考え方について、各項目2択の中から、選択していただいた。結果を見ると、組織のあり方については「統制型組織」より「自律型組織」が、業務の進め方については「部署単位」より「プロジェクト単位」による分野横断的な課題への対処が、行政ビジョンの策定については「個人単位」より「チーム単位」により行うことが重要というのが、共通の認識であることが分かった（図表3-5）。

人事評価についてはプロセス評価を重視する一方、給与については成果主義を重視している結果となった。これは業務のプロセスを考慮した人事評価が行われ、それを成果として反映した給与が支払われているものと考えられる。

図表 3-5 組織運営をする上での考え方

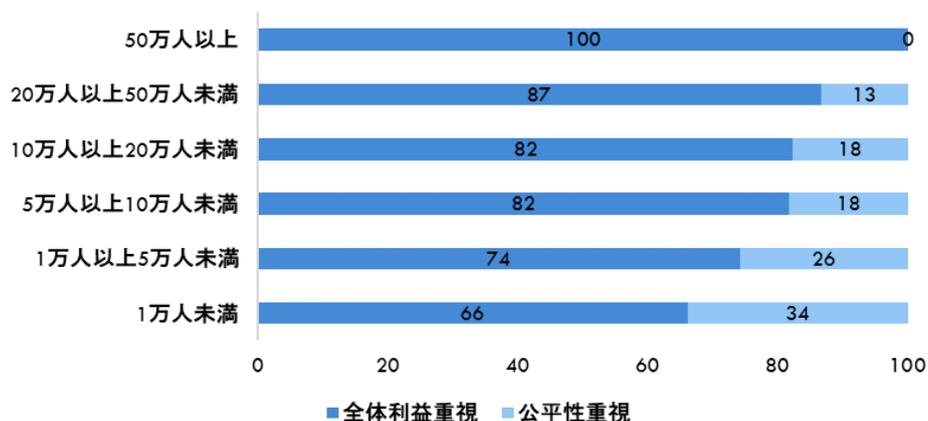


全体利益重視か、公平性重視か。また、タイミング重視か、合意重視か。

「意思決定の内容」について人口規模別にみると、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かった（図表3-6）。小規模な自治体では、顔が見

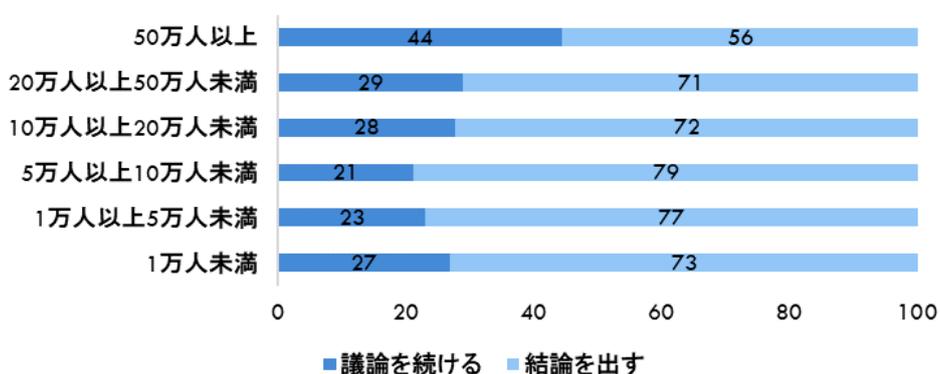
える関係が首長と住民の間にあるため、相対的に公平性を重視する傾向があると考えられる。

図表 3-6 人口規模別、「意思決定の内容」についての考え方



「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 3-7）。一方で、大規模な自治体では、他の規模と比べて、「議論を続ける」とする割合が比較的高い。これは、大規模な自治体は、野党議員の割合が多く、議会での継続的な議論が求められるケースが多いためであることが考えられる。ただし、人口50万人以上のサンプル数は11であることから、バイアスのある結果となった可能性があることに留意したい。

図表 3-7 人口規模別、「意思決定の期限」についての考え方



#### 4. 市区町村長の性格 (Q7~Q8)

市区町村長のパーソナリティは一般人と比較して、外向性、勤勉性、開放性が高く、神経症傾向が低く、かつ、リスク愛好的であることが明らかとなった。いずれも、政治的リーダーシップに必要な要素と考えられる。

その一方で、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、日本の市区町村長なのである。

日本の市区町村長が鼓舞型かつ変革型のリーダーシップをとってこなかった背景には、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のほうが、より実効的である日本社会の特質があったものと考えられる。しかし、予想以上に早く進む人口減少や高齢化、デジタル化の進展は、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ことができるのかが、あらためて問われている。

**【問7】あなたのことについて、最も当てはまる数字をそれぞれから1つだけ選び、○をつけてください。**

**【1(非常に当てはまる)~7(全く当てはまらない)から選択】**

- (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

自治体のトップは、一般の人と比べて、特徴的な性格を有しているのか。

首長は一般人と比べて、特徴的な性格を有しているのだろうか。ここでは、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特性の測定結果を、全国の一般人に聞いた、2019年の慶應義塾家計パネル調査(KHPS 調査 2019)の結果と比較する。<sup>67</sup>

その結果、一般人よりも首長のほうが高い傾向があるパーソナリティは、外向性、勤勉性、開放性であり、低い傾向があるパーソナリティは神経症傾向であった(図表 4-1,4-2)。協調性については、平均値は一般人と首長で違いはほとんどみられないが、分布をみると、首長の方がばらつきが小さい。この結果からは、首長は、平均的に外向性、勤勉性、開放性が高く、神経症傾向が低いことがわかる。いずれも、政治的リーダーシップに必要な要素と考えられる。

---

<sup>6</sup> 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。

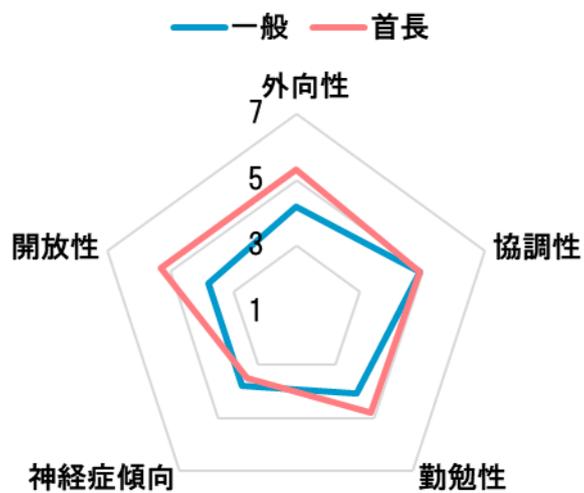
日本家計パネル調査(JHPS/KHPS) <https://www.pdrc.keio.ac.jp/paneldata/datasets/jhpskhps/>

<sup>7</sup> Big Fiveはパーソナリティを外向性、協調性、勤勉性、神経症傾向、開放性の5つの因子で構成したパーソナリティの理論である(Goldberg, 1990)。Big Fiveを測定するための尺度は多数開発されており、首長を対象とした本問7では、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(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。一方、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、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。TIPIの詳細については、以下のURLを参照されたい。

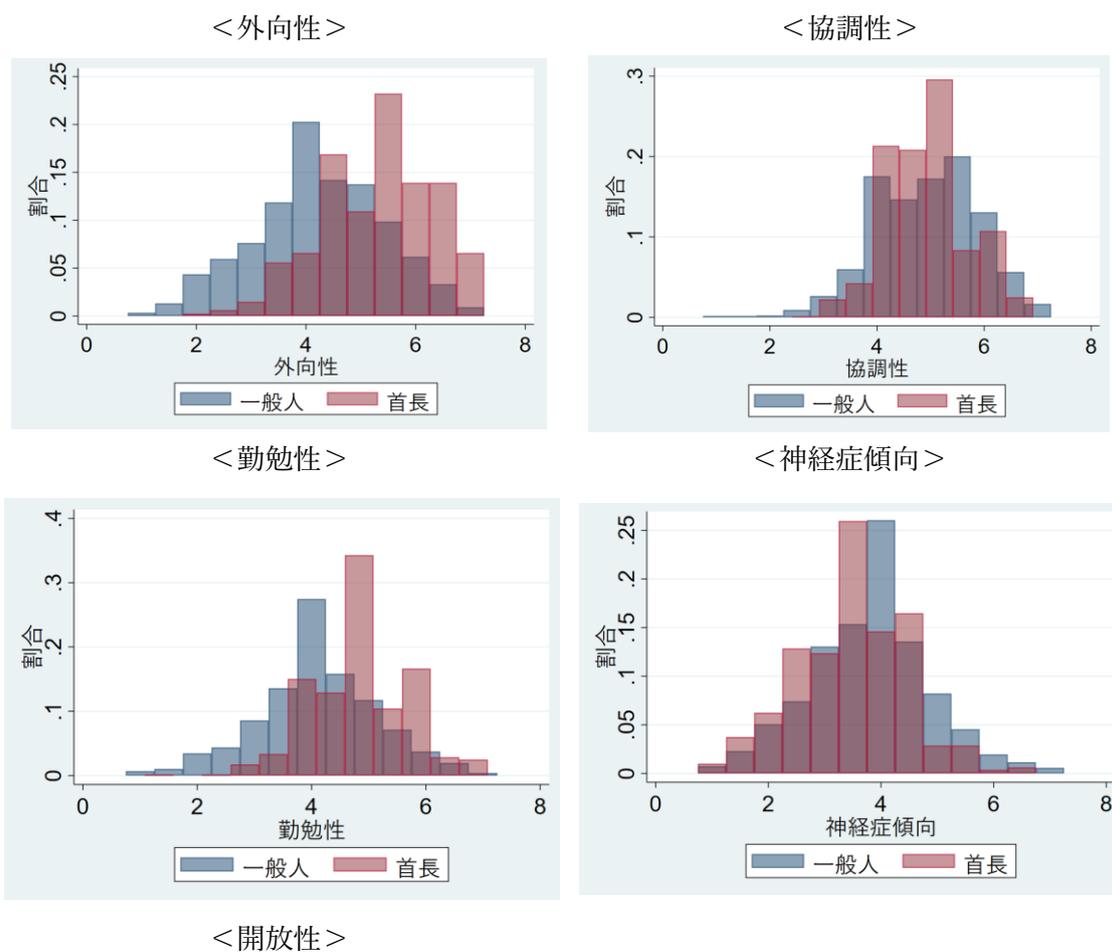
GOZ LAB: TEN ITEM PERSONALITY MEASURE (TIPI)

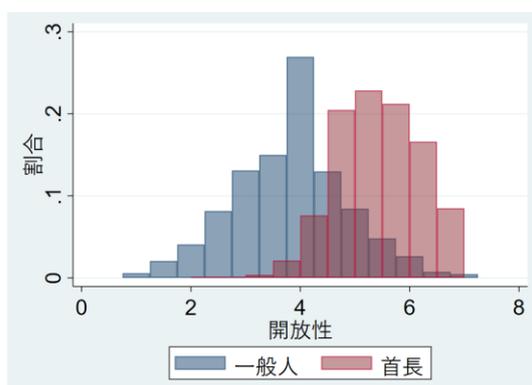
<https://gosling.psy.utexas.edu/scales-weve-developed/ten-item-personality-measure-tipi/>

図表 4-1 一般人と首長の性格(平均)



図表 4-2 一般人と首長の性格(分布)





**【問8】**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ていますか。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)より選択し、○をつけてください。(1つだけ)

自治体トップのリスクを取る傾向が強いのかどうか。

自治体トップは、一般人よりもリスクをとる傾向が強いのだろうか。ここでは、本問8と同じ設問を全国の就業者に対して聞いた、大久保敏弘・NIRA 総合研究開発機構(2020)の結果と比較する。<sup>8</sup>

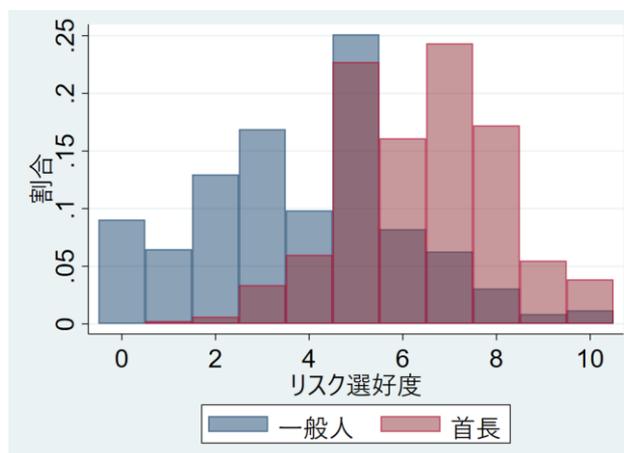
その結果、首長は一般人よりも、リスク愛好的であることがわかった(図表 4-3)。リスク選好度の平均値は、首長が 6.4、一般人が 3.9 であった。

<sup>8</sup> 大久保敏弘・NIRA 総合研究開発機構(2020)では、新型コロナウイルスの感染拡大による全国の就業者のテレワークを活用した働き方、生活・意識の変化、業務への影響等を把握することを目的として、調査している。調査期間は 2020 年 4 月 1 日から 4 月 7 日、インターネットによる調査で、調査対象は全国の満 15 歳以上の就業者、標本サイズは 10,516 件であった。6 月には追跡調査が実施されている。同調査の詳細については以下の URL を参照されたい。

大久保敏弘・NIRA 総合研究開発機構(2020) 『『新型コロナウイルスの感染拡大がテレワークを活用した働き方、生活・意識などに及ぼす影響に関するアンケート調査』に関する報告書』

[https://www.nira.or.jp/outgoing/report/entry/n200430\\_965.html](https://www.nira.or.jp/outgoing/report/entry/n200430_965.html)

図 4-3 一般人と首長のリスク選好度



これまでに市区町村長の性格やリスク選好に関する問7の選択肢(1)~(16)、及び問8までの結果について解説を行った。ここでは問7の選択肢(17)~(20)の回答結果から、首長のリーダーシップのタイプに関する解説を行う。

**【問7】**あなたのことについて、最も当てはまる数字をそれぞれから1つだけ選び、○をつけてください。

**【1(非常に当てはまる)~7(全く当てはまらない)から選択】** (P32 問7の続き)

(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

日本の自治体トップは、どのようなリーダーシップのタイプが多いのか。

日本の自治体トップは、実際に、どのようなリーダーシップのタイプが多いのだろうか。ここでは、ジョセフ・S・ナイ(Nye, 2013)が示しているリーダーシップの類型に基づき分析した。ジョセフ・S・ナイ(2014)では「目標」と「スタイル」により、リーダーを2×2の4タイプに分類している。リーダーの目標は、現状維持から、漸進型の変革を経て大規模な変革に至るモノサシのどこかに位置する。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」としている。リーダーのスタイルは、ハード・パワー資源とソフト・パワー資源をどのように使うかによって区別できる。リ

リーダーが強制や報酬の支払いのためにハード・パワー資源を使う手法を「取引型スタイル」、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を「鼓舞型スタイル」としている。

各タイプの分類に該当する大統領と特徴は以下のようになる。

|     | 鼓舞型         | 取引型          |
|-----|-------------|--------------|
| 変革型 | ウッドロー・ウィルソン | ハリー・トルーマン    |
| 漸進型 | ビル・クリントン    | ドワイト・アイゼンハワー |

#### <変革型>

- ・制度によって厳しく制約されている状況では発揮されにくい。
- ・フォロワーが変化の必要性を感じているときに、成功する公算が高くなる。
- ・進歩型の国内政策を取る。

#### <漸進型>

- ・変革型と対極にあるリーダーシップ。

#### <鼓舞型>

- ・急速かつ不連続な社会的・政治的变化の時期に適している。

#### <取引型>

- ・安定した予測可能な環境に適している。

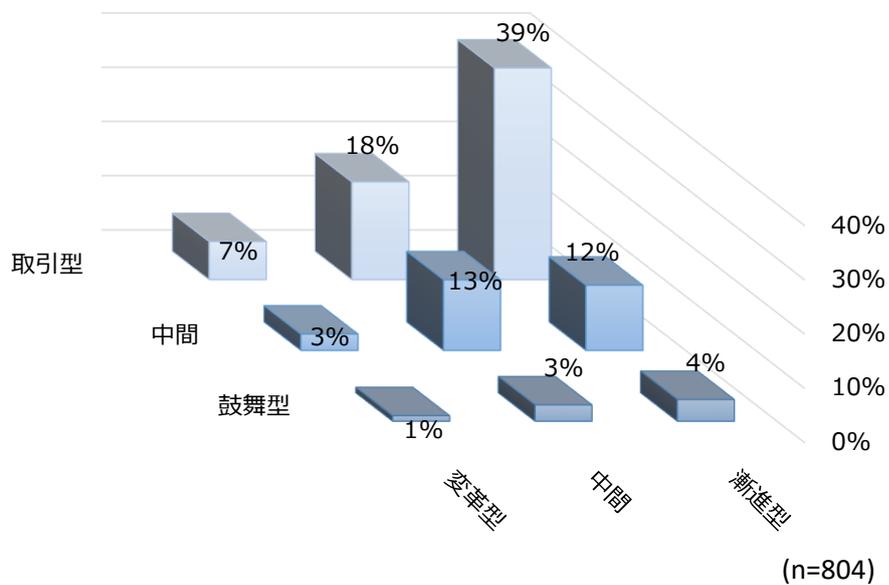
ここでは、具体的には、「(17)組織を抜本的に変えていきたい」を「(18)組織を一步一步、着実に変えていきたい」よりも当てはまると回答した場合は「変革型」、その逆の場合は「漸進型」、回答が同じ場合を「中間」とした。また、「(19)人を説得して、自分の考えに従わせることは得意だ」を「(20)人を動かすには、相手にとっても受け入れられる条件を提示することが大事だと考えている」よりも当てはまると回答した場合は「鼓舞型」、その逆の場合は「取引型」、回答が同じ場合を「中間」とした。

その結果、「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)の市区町村長が多いことがわかった(図表 4-4)。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、日本の市区町村長なのである。リスクをとって積極的に変革を起こしているわけではなく、市区町村長が本来発揮できるリーダーシップと、現実のリーダーシップとの間に差異が生じている可能性がある。

日本の市区町村長が鼓舞型かつ変革型のリーダーシップをとってこなかった背景には、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のほうが、より実効的である日本社会の特質があったものと考えられる。しかし、予想以上に早く進む人口減少や

高齢化、デジタル化の進展は、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ことができるのかが、あらためて問われている。広域連携や制度改革によりこうした壁を取り払い、市区町村長が変革を起こしやすい環境整備を進めることが重要な課題であるといえる。

図表 4-4 市区町村長のリーダーシップの類型



## 参考文献

Goldberg, Lewis R. (1990). "An alternative" description of personality": the big-five factor structure" *Journal of personality and social psychology*, 59(6), 1216.

Gosling, Samuel D., Peter J. Rentfrow, and William B. Swann Jr. (2003). "A very brief measure of the Big-Five personality domains" *Journal of Research in personality*, 37(6), 504-528.

Richter, David; Metzger, Maria; Weinhardt, Michael; Schupp, Jürgen (2013) "SOEP scales manual" SOEP Survey Papers, No. 138, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

大久保敏弘・NIRA 総合研究開発機構 (2020)「新型コロナウイルスの感染拡大がテレワークを活用した働き方、生活・意識などに及ぼす影響に関するアンケート調査結果に関する報告書」

小塩真司,阿部晋吾,カトローニ・ピノ (2012)「日本語版 Ten Item Personality Inventory(TIPI-J)作成の試み」『パーソナリティ研究』, 21, 1, 40-52.

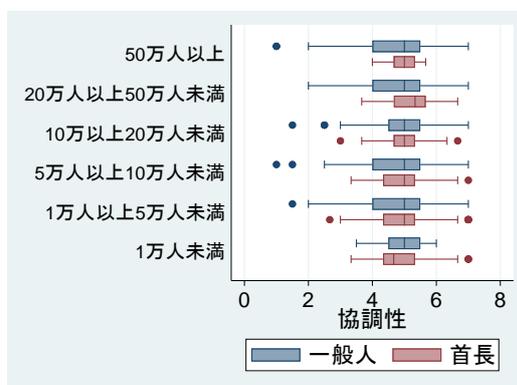
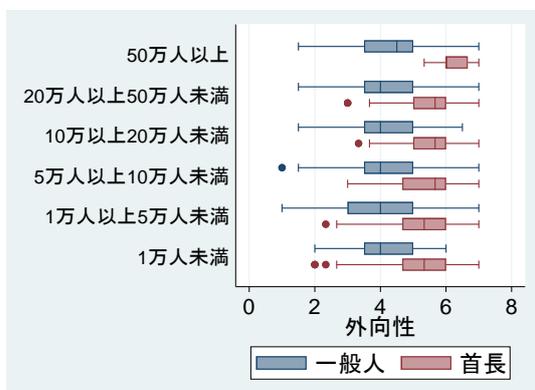
Joseph S. Nye, Jr (2013) *Presidential leadership and the creation of the American era*, Princeton University Press, Princeton, NJ, USA [邦訳：ジョセフ・S・ナイ (藤井清美訳) (2014)『大統領のリーダーシップ：どの指導者がアメリカの絶対優位をつくったか?』東洋経済新報社]

参考図表<sup>9</sup>

参考図表 1 人口規模別にみた一般人と首長の性格

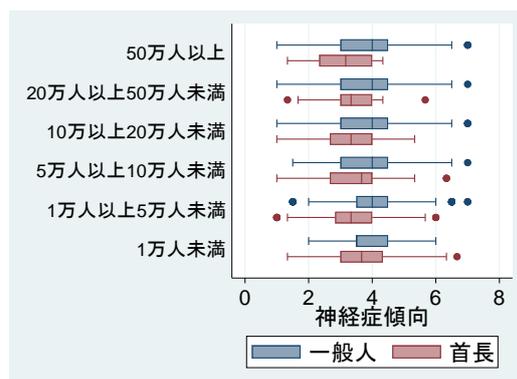
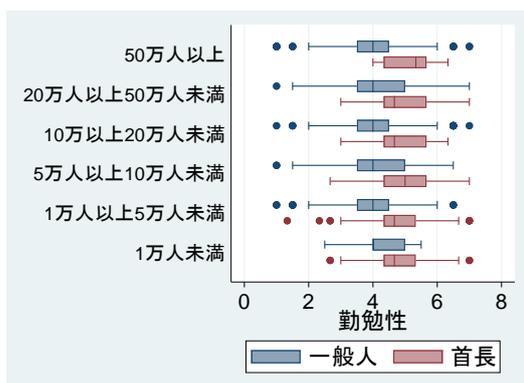
<外向性>

<協調性>

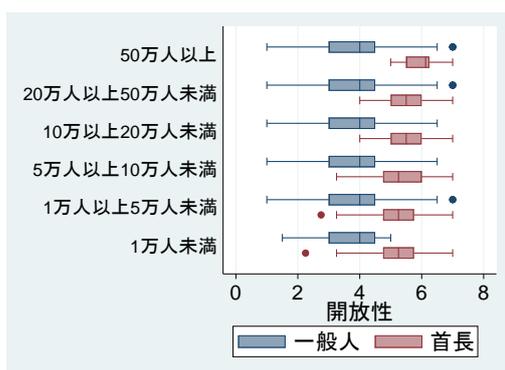


<勤勉性>

<神経症傾向>



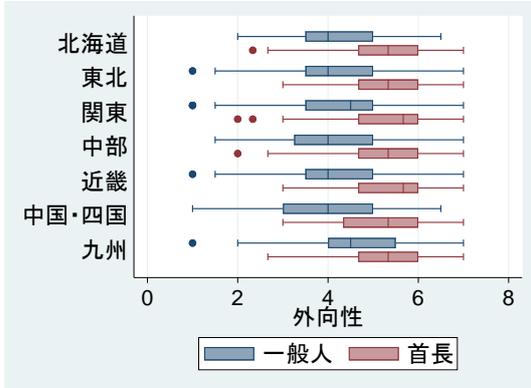
<開放性>



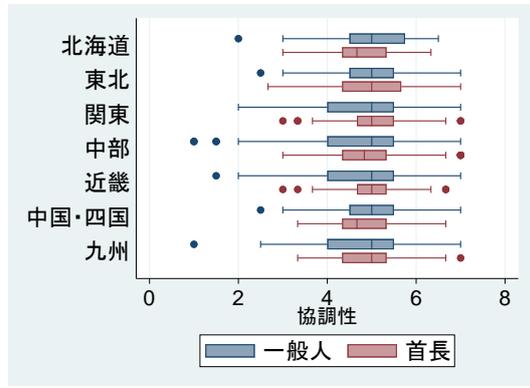
<sup>9</sup> 箱ひげ図の箱の両端は 25 パーセントイル、75 パーセントイルを示し、箱の中の垂直線は 50 パーセントイル(中央値)を示している。箱の両端についているひげは、箱の端から、1.5×四分位範囲(75 パーセントイルと 25 パーセントイルの差)の範囲内にある最も遠い点まで伸びている。ひげの長さを超えた観測は、外れ値として「・」で示している。

参考図表2 地域別にみた一般人と首長の性格

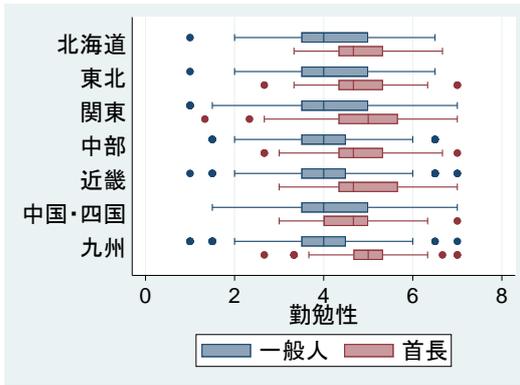
<外向性>



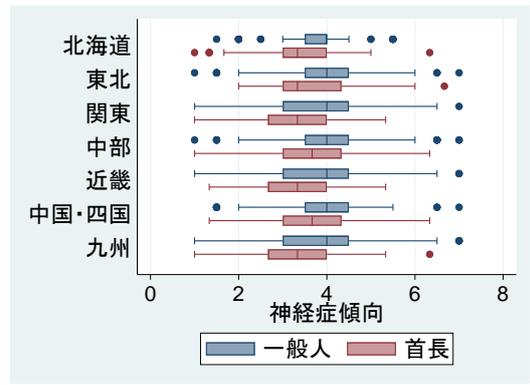
<協調性>



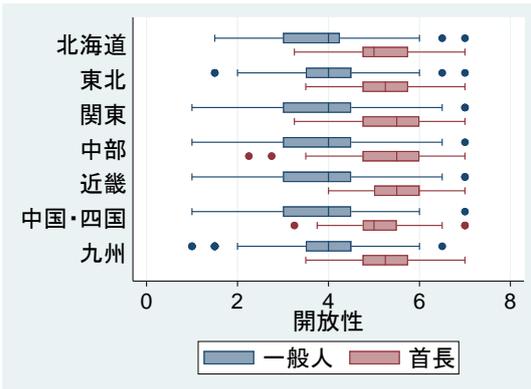
<勤勉性>



<神経症傾向>

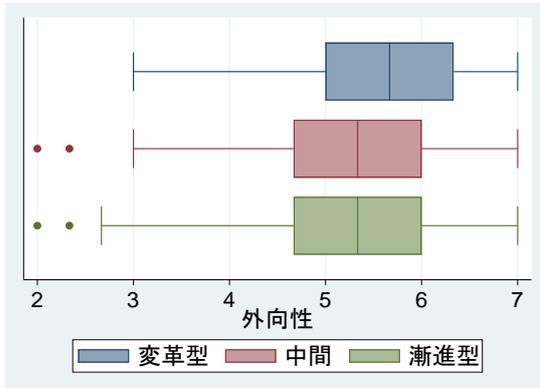


<開放性>

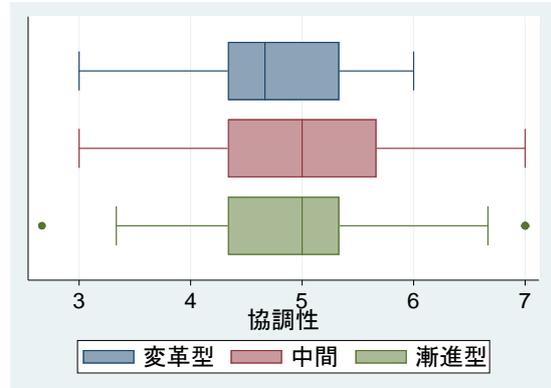


参考図表3 首長のリーダーシップ(変革型、漸進型)と首長の性格

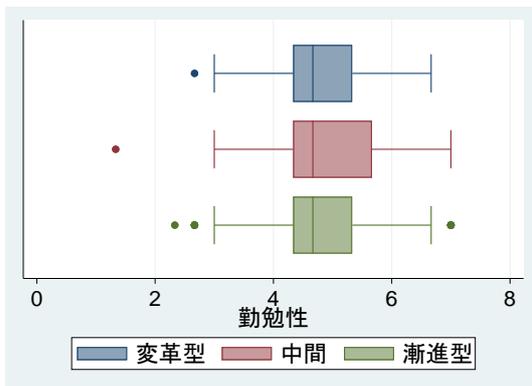
<外向性>



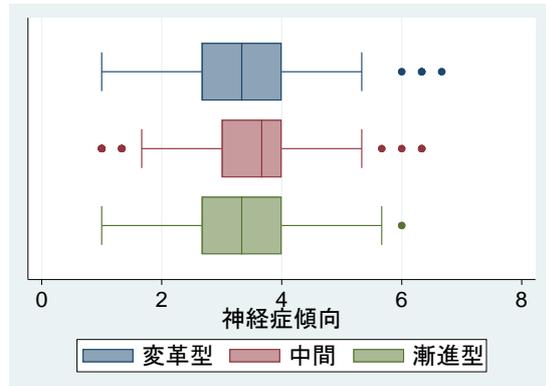
<協調性>



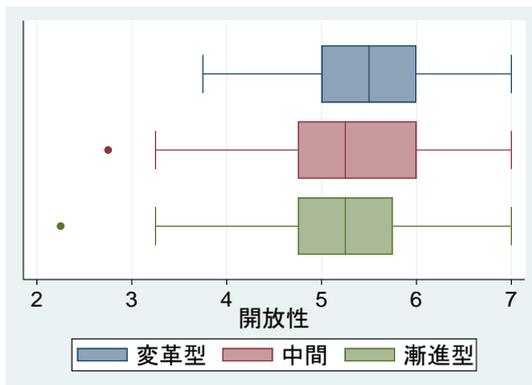
<勤勉性>



<神経症傾向>

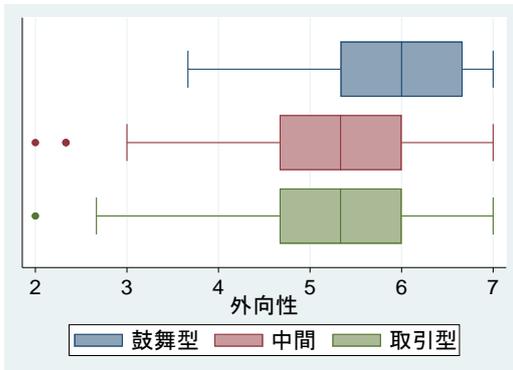


<開放性>

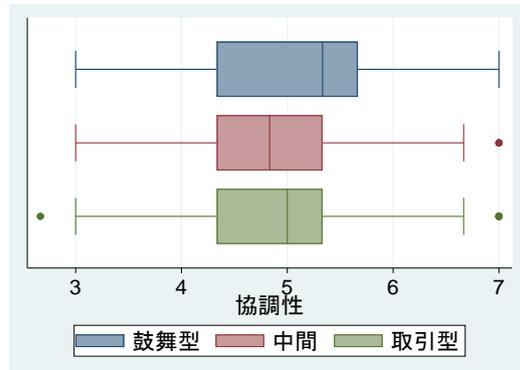


参考図表4 首長のリーダーシップ(鼓舞型、取引型)と首長の性格

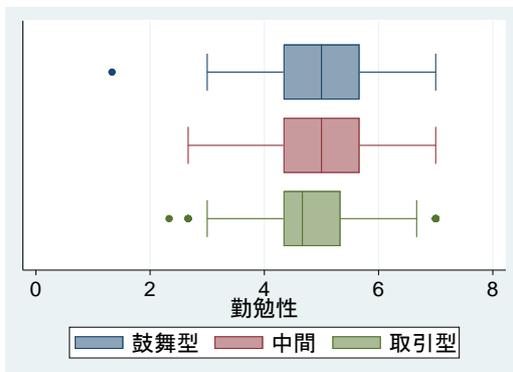
<外向性>



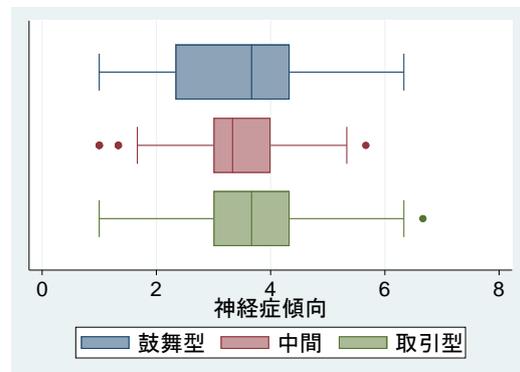
<協調性>



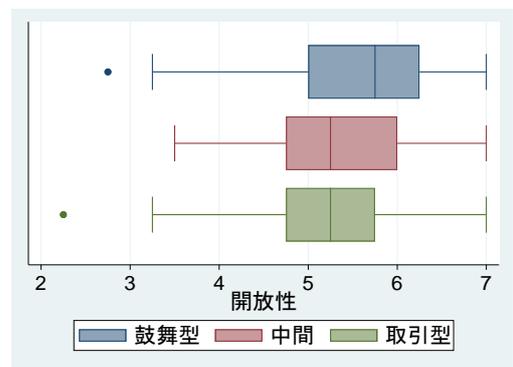
<勤勉性>



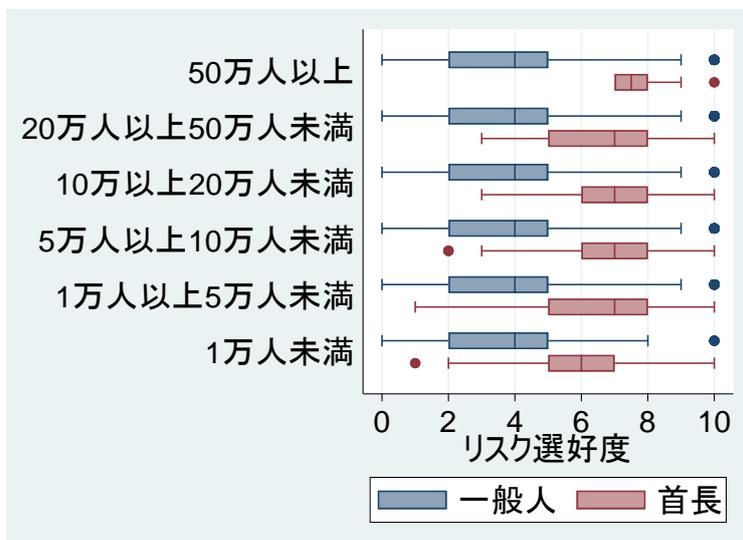
<神経症傾向>



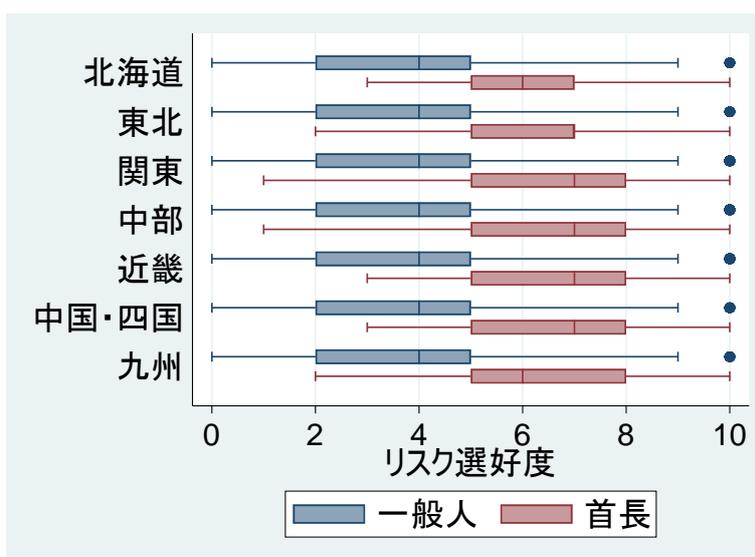
<開放性>



参考図表 5 人口規模別にみた一般人と首長のリスク選好度<sup>10</sup>



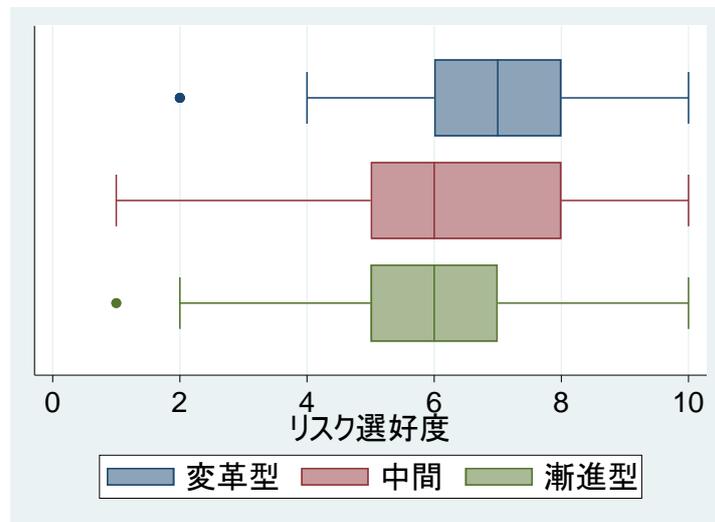
参考図表 6 地域別にみた一般人と首長のリスク選好度<sup>11</sup>



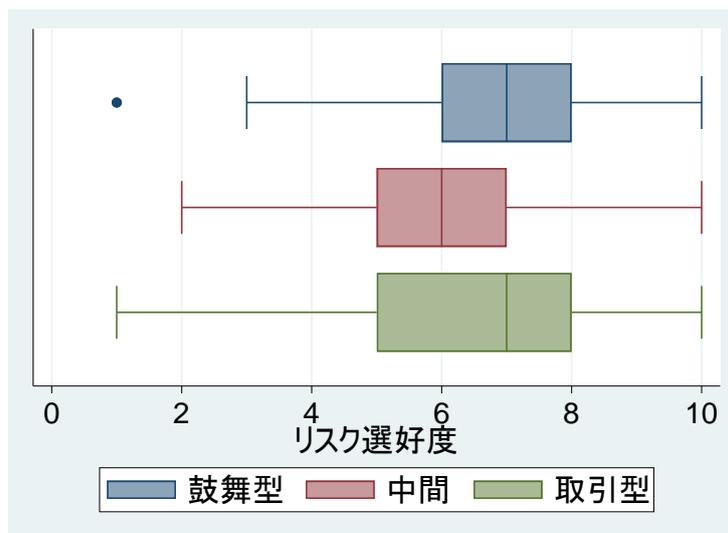
<sup>10</sup> 図 3-X の一般人の各地域の平均と標準偏差(カッコ内に記述)は次のとおりである。50 万人以上：3.8(2.2)、20 万人以上 50 万人未満：3.9(2.3)、10 万人以上 20 万人未満：3.8(2.3)、5 万人以上 10 万人未満：3.8(2.2)、1 万人以上 5 万人未満：3.8(2.3)、1 万人未満：3.7(2.1)。

<sup>11</sup> 図 3-X の一般人の各地域の平均と標準偏差(カッコ内に記述)は次のとおりである。北海道：3.7(2.3)、東北：3.8(2.2)、関東：4.0(2.2)、中部：3.7(2.2)、近畿：3.9(2.2)、中国・四国：3.7(2.2)、九州：3.8(2.2)。

参考図表7 首長のリーダーシップ(変革型、漸進型)とリスク選好度



参考図表8 首長のリーダーシップ(鼓舞型、取引型)とリスク選好度



## 参考資料 問2自由記入の内容紹介（一部）

以下は、問2で寄せられた自由記入の意見を9分類で整理し、そのうち「その他」を除く分野について、いくつか紹介する。一部、具体的な自治体名がわかる記述部分については修正を加えている。なお、全ての回答を、弊機構のホームページにて公表している。

### 1. 体制および運営の整備(含医療体制)

#### 1) 速やかな対策本部の設置

○令和元年の台風19号や、新型コロナウイルス感染症の緊急時には、市長をトップとする「対策本部」を立ち上げ全庁的に対応した。その中で、組織を的確かつ効率的に運営することが重要であると痛感した。地域防災計画等や感染症に係る行動計画の中でその運営について定めてはいるが、より適切な運営を目指す必要がある。

○行政の最大の課題は、これまでに培ったノウハウを、いかに後世に伝承するかである。また、大規模災害時には、トップの即断即決が重要であるが、町長1人ですべてを決断するのは非常に困難であることから、トップの判断を補佐するブレーン役の育成も必要であると認識している。防災対策専門官の配置のみならず、努めて多くの職員をローリング配置して、防災対策経験者を増やすことが肝要かとも思う。

○住民の生命・安全を守るためには、職員が一丸となって対応することが求められる。そのためには、指揮命令系統が明確、情報の共有化が迅速・正確、行動が方針に基づいている等、組織が強固である必要がある。新型コロナウイルス感染症対策本部を設置し、感染拡大防止にかかわる迅速な意思決定や、効率的な情報共有を行ってきた。今後は、これまでの取組を継続していくことに加え、持続可能な自治体経営等の観点から、行政手続きのオンライン化等、ICTを積極的に活用していくことも必要だ。

#### 2) 業務継続体制の構築

○第1に、自治体職員が感染した場合の業務継続体制の構築、第2に、避難所運営において発熱者等の専用スペースや動線の確保が困難となる施設の存在、第3に、市内感染者発生の場合における医療や福祉サービスが停止することへの対応が問われる。

#### 3) 外部組織との連携

○新型コロナウイルスでは、早期に正確な情報を把握するとともに、速やかに対策本部の設置を行い、情報の分析・各種対策の実行を迅速に行う必要がある。水害の際は、予報に応じて、段階的に適切な職員の配備態勢をとり、巡回パトロールなど適切な対応を行う必要がある。消防団との連携も非常に重要である。地震に際しては、避難所及び避

難所内の備品の整備が重要。地域防災リーダー研修等を開催し、各地区・自治会等で活躍できる人材を育成し、地域の防災力を向上させる。

○平時において自治体の人材力を高めることが肝要。危機対応はチームワークで行うが基本。その上で、最新の正確な情報を入手し、共有できる態勢を十分に整えておく。また、関係機関（气象台、国土交通省整備局他）とのホットラインで微妙な情報についても共有し、総体としての災害対応力の向上を図る。災害対策本部を立ち上げたら、本部長席に常にいるように努め、あらゆる判断について即応体制を確立し、実行する。通常の対応力を超えることについては首長として政治力、人脈、ネットワーク等を活用して、最善の対策実現を図る。

#### 4) 医療体制の整備

○離島という環境の中で、災害時において医療の面を含めすべてが脆弱で、迅速な対応ができない現状だ。災害が起きたり、コロナ感染者が発生した場合には、緊急搬送体制の強化、本土医療機関での受入体制の構築が必須であるとともに、唯一の輸送機関である離島航路の運航従事者が感染した場合は、交通機関が停止し生活必需物資の輸送もままならず、島が孤立する懸念がある

## 2. 職員・専門家の補充

### 1) 職員不足、特に技術職などの専門職員

○小規模自治体であり、職員数が少ないため、職員自身が被災や感染することで行政機能の停止の恐れがある。

○小規模自治体であるので職員数も少なく災害が発生した場合、係に関係なく現場対応を行う必要がある。災害が長期化すれば通常業務と災害業務を平行して続けることは困難になる。また、土木技術職員や保健師などの専門職員が少ないため自治体運営にも支障が出る。

○我が国における構造改革の一環として、旧・臨時、非常勤職員及び現・任期付職員を創出し、地方自治体の正規職員数を減少させる政策を実施した。その弊害として、年々、専門化・多様化・高度化する地方自治を担い、一刻も早急な緊急時の対応を求められる地方公務員の負担は増加し、業務に対する活力が失われてきた。新しく挑戦する気力、発想力、具現化力に欠ける事態となっている気がしてならない。そのような中で、温暖化により頻度が増し、深刻化する自然災害の対応、加えて新型コロナウイルス感染症の対策を実施するにあたり、慢性的な人員不足が要因となり迅速で適切、また長期的視野

を考慮した対策を講じる上で大きな障害となっている。

## 2) 長期化による職員の負担増大

○大規模な災害が発生した場合には、自治体相互間の応援協定等に基づき、他市町村への職員を応援派遣することになっているが、年々災害規模も大きくなってきており、復旧までに多大な時間を要するため、応援職員の派遣も大規模かつ長期化している。しかしながら、財政運営の健全化等により職員数は減少傾向にあり、また、新型コロナウイルス感染症対策業務も加わり、大規模災害時に本市職員を他市町村へ十二分に応援派遣できていないのが現状であり、本市が被災した場合においても同様なことが考えられる。大規模災害時には、コロナ対策も含め避難所運営や住家被害調査、災害ごみ処理対応など数多くの職員が必要となり、特に技術職などの専門職員も不足することが予想されることから、災害対応職員の確保が僅々の課題であると考えている。

## 3) 負担軽減の工夫

○自然災害の激甚化により、従来の考え方を転換し、自助、共助やハード整備のみならず、ソフト対策やそれぞれの連携、広域的連携などが不可欠になっている。その一方で気象庁も早め早めに、もしもの時を想定して、より想定判断を前倒ししている感もある。安全策として理解するものの、小規模自治体では警報が出される都度、担当職員は時間に関わらず参集し、危機管理に当たることになる。人材不足の中にあってももう少し効率のよい発令にして頂けたらありがたい。

## 3. 避難の確保（含初動・災害弱者対応）

### 1) 複合的な災害に備えた対策

○本市では、感染が拡大した状況において市民の生命を守るとともに、避難所における感染リスクの低減を図るため、可能な限り多くの避難所を開設すること、避難者の体調等に応じて避難する施設を振り分けることなどを位置付けた、新型コロナウイルスに感染するおそれのある状況下における避難所運営に関する指針を策定したところである。

○感染症対策の避難所運営については、近年多発する豪雨災害発生時などにおける感染症に配慮した避難所運営の要請。収容人数に限られるなどの課題あり。

○コロナウイルス感染症については、本市の病院では重症者の受入れができない点や中症・軽症の場合においても病床数が足りていない。幸い市内では感染者が出ていないため混乱は生じていない。風水害については、先日の台風1号の際にコロナ禍ということこ

ともあり避難所での物資（個別テント、間仕切り段ボール、簡易ベッド等）が不足した。また 1 つの避難所の受入人数の制限を設けたこともあり、想定よりも多くの避難所を開設しなければならず、対応に苦慮した。新しい生活様式に応じた避難所運営の難しさを感じている。

## 2) 初動体制

○水害・地震などの災害時の初動体制については、限られた人的資源の中での避難所対応職員の人員配置。協定における事前協議の手順について課題あり。情報発信については、防災行政無線の内容が聞き取れないといった課題あり。避難所等における情報伝達手段についても同様に課題あり。避難についても、広域避難についての市民への周知が必要。災害時における要援護者の避難方法や支援の体制構築が課題。物資調達について：防災備蓄倉庫の収容物品の管理等に課題あり。

○災害が発生すると、まず自治体職員は住民の安全確保、避難所の開設・運営、損傷した道路、水道などのインフラやライフラインの応急措置など、何より初期対応が求められます。住民の命と財産を守り、被害を拡大させないためには、スピード感を持った初期対応が必要となります。今回の新型コロナウイルス対策においても同様です、私のこれまでの経験からいえば、初期対応に関する経費の財源、国や都道府県の補助金など要請活動により必ず後からついてきますので、初期対応はお金（財源）のことは考えないで思い切って、スピード感を持って行う、という姿勢が重要です。しかし、激変している社会活動の中、いつも思うとおりに行くとは限りません。常に災害等に備えて財政調整基金や減債基金の造成に努め、弾力性を持った行財政運営を図らなければならないことは承知していますが、当町の両基金の残高は2億円足らずしかなく、今後の運営に不安視しており、大きな課題の一つです。

○指定された避難所に、如何に早く多くの住民を誘導するか（在宅避難でこれまで通り大丈夫と考える人が多い）。災害調査にあたり、罹災証明、避難所運営（保健師不足）、災害査定などのマンパワーの人的不足。住宅が被災した時、応急仮設住宅の早期支援。被災家屋の解体・撤去及び土砂排除費用の負担、土石流等による土砂・流木等の膨大な災害廃棄物の負担。災害に伴う、河口海岸の土砂堆積、河川の浚渫の費用。地球温暖化に伴い、復旧工事においては原形復旧でなく改良復旧を承認。商業施設や工場等への冠水、土砂堆積で被害があり、迅速に事業再開ができる支援。農地災害復旧における補助事業にのらない小規模災害の支援。災害の応急対策、被災者の救援、災害復旧に膨大な費用を要するため特別交付税の特段の配慮

## 3) 災害弱者への対応

○避難所での災害弱者の受け入れ態勢を整備するため、本区では、平成 24 年度に全国に先駆けて妊産婦・乳児救護所を指定した。また、災害時における妊産婦や乳児の避難生活を、栄養や精神保健の面から支援するため、区や大学、民間企業などによるコンソーシアムを設立し、全国の自治体に先駆け、妊産婦・乳児救護所に国産の液体ミルクなどの備蓄を行っている。

○高齢者等の避難行動要支援者への支援体制・住民への迅速かつ的確な情報発信・避難場所等での感染症対策と感染症拡大時の医療体制・市業務の優先順位・大規模災害時の人と物資の支援の受援体制と場所の確保・災害対応職員の人員不足・各部課における重要業務（災害関連業務、優先通常業務）の継続体制の構築

○コロナ禍での執務環境については、感染拡大防止のための執務環境等の整備、分散業務・在宅勤務等の推進による業務効率の面での課題あり。また、行政手続きについては、感染拡大防止策の一環として各種行政手続きを弾力的に運用。コロナ以降の新たな日常に対応するための継続的な行政手続きの見直しが必要。次に、情報連携、共有については、市では国・県から提供される情報を基に対応。前例のない対応も多く情報の連携、共有に課題あり。さらに、地方の事務負担については、ワクチン接種など地方が担う事務は今後も増加。限られた人的資源でどのように対応するかが課題。加えて、財源確保については、コロナ禍において税収は減少し極めて厳しい財政状況となることが見込まれる。平時の行政運営に必要な財政需要に加え、緊急的な感染症対策に伴う財政需要も発生し、財源確保が大きな課題。

#### 4. 適切な情報収集・管理

##### 1) 感染者の個人情報の扱い

○住民の不安に対して対処できる PCR 検査体制の構築。陽性患者が確認された場合に町が住民向けに発信できる情報が限定されており、住民向けの情報発信に限界がある。

○感染者等の情報公表について課題があると認識している。本市では、府県の公表ルールに準拠して市のルールを構築し、細心の注意を払い、できる限り詳細な情報を市民に公表し対応している。しかし、市民から強い公表の要求が見受けられ、一方で、公表内容が行き過ぎであるとの指摘もあり、対応に苦慮している。また、偏見や差別を無くすため精力的に働きかけ、引き続ききめ細やかに対応することが必要と考えている。

○コロナ禍では地方の感染情報や感染対策は、保健所が核となって進められてきた。そのため保健所で把握した情報の詳細は所管する県へ流されるのみで、地元の市町村へ

は例えば「50代男性1名重症」といった極めてあいまいな連絡しか届けられず、基礎自治体が得意とするきめ細かな対策をとることができなかったという残念な実態があった。県の保健所職員は過労死に近い激務が続いたことかと想像するが、市町村の保険担当者はそれを傍観する立場へ追いやられており、都道府県と市町村の組織や人的資源がじょうずに活用されたとは言い難い。すべての地方公務員は公務上の守秘義務があるので、緊急事態発生時の個人情報保護のあり方をもっと柔軟にしなければ、地方の資源を生かしきることができないと痛感させられている。

## 2) 情報弱者への対応苦慮

○災害時に備えて、避難訓練などを実施し、町民の意識啓発を図っているが、災害が危惧される場面での町民への情報伝達手段に課題を感じている。情報を得ようとしている町民は、町のホームページ等を見て状況を把握出来るが、そういった情報を得づらい方への対応に苦慮している。地元自治会、防災組織、高齢者の見守り員、防災無線、エリアメールなど、多種多様な伝達手段を確保し、課題解決に向けて進めているが、まだまだ、改善が必要だと感じる。

○近年の豪雨災害の多発や今回の新型コロナウイルス感染症の流行により、市民が自助＝自身を守るきっかけとして、また情報不足によるパニックや流言飛語の防止のためにも、市民及び関係機関間での迅速・正確な情報共有が不可欠となっている。各種観測機器や情報伝達機器の性能向上及びデジタル化の進展に伴い、速報性と情報密度が向上する一方で、高齢者と若年者層の間でデジタルディバイドの問題があり、「何をどのように伝えるか」が、大きな課題となっている。本市としても各種媒体を用いて、積極的に危機情報伝達を図っているが、今後一層のデジタル化の推進による機器の統一的な連携運用や、日進月歩の情報技術の進展に伴う機器の更新時期の見極めが課題と考える。

## 3) 迅速な情報発信

○緊急時には、リスクコミュニケーションを意識した意思決定と情報発信が求められる。情報発信にはタイムラグがあり、市職員が詳細な情報発信ができるまで時間がかかってしまうが、発災直後は数時間のタイムラグでも死活問題となり得る。そこで、組織的に意思決定したものの、時間がかかると見込まれる場合は、すぐに市長のアカウントから大枠の方針を発信し、その後、詳細について、広報担当部署のアカウントから発信することとした。このように、積極的かつ迅速な情報発信を心がけ、必要な情報は全て発信していることを市民に理解してもらい、市民からの信頼を維持し続けることにより、安定的な自治体運営が可能となる。このため、本市では、職員のリスクコミュニケーション能力向上のための研修を行い、主体的な意思決定ができる組織づくりを目指

している。

○本市では、風水害や地震が発生すれば、ホームページや市の公式 LINE 等を活用し、避難所の過密状況を積極的に発信していくことで、市民の避難行動を分散させたいと考えている。一方で、それらの情報がどの程度、市民の分散避難に対して有効であるかは見えていない（実際に、市民の避難行動を変えるのに、どの程度の時間的猶予が必要なのか？）。また、ホームページや公式 LINE での情報発信では、確実に市民1人1人に伝達されたとは言い難い。自治体が災害時の伝達手段として、最も信頼しているのは、エリアメール、緊急速報メールであるが、使用制限や文字数制限があるため、柔軟に運用して避難所の過密情報を伝達することは難しい。住民の安全・安心な避難の為に、エリアメール・緊急速報メールの通信網を使って、柔軟に情報発信できる仕組みの検討が求められている。

○コロナ関係については、健康福祉事務所を持たない自治体であるため、感染者の情報が県に集中し公表内容が限定されており、市民からの情報提供要望が極めて強い。また、感染者及び関係者などからの情報の方が県よりも早く正確である場合が多く、一定の情報を県に求めている。さらに、市民への情報提供は、個人情報保護も必要であるが、ある程度内容の公表が必要であると考え。災害時自治体運営関係については、台風時、数日前から情報を収集し、避難所の開設、避難の有無を判断したいが、気象庁や県土木系からの情報に頼っているため遅れがちになる。できるだけ早い時期から風速、雨量などを提示してほしい。台風時、外国の情報（ウインディなど）は数日前から各種情報を提供しており、1つの判断材料としているが、情報の品質に差があり最悪のケースばかりを参考するようになる。正確な情報がほしい。さらに、深夜の警報発令時の対応（招集、避難情報）に後れを生じる可能性がある。深夜における避難所開設、住民移動の判断が難しい。④南海トラフ等大規模災害時、被害状況を瞬時に把握し迅速に行動したいが、自衛隊、消防等のヘリコプターによる状況把握、情報の迅速な提供、ドローン独自操作による情報収集の確実性などが確立、確認できていない。

#### 4) 組織を超えた情報の共有化

○関連機関との情報共有、意思疎通による連携体制の構築。例えば今回のコロナ禍に置き換えれば、感染者に関する情報の県⇄自治体間の隔たりが生じてしまい、医療・介護機関との連携を図る際に弊害があった。法整備も含め、一体的な危機管理体制の構築に課題が残ると実感している。

○緊急時には、国・県・市等がより一層連携し、正確な情報を共有すること、またその情報を、市民はもとより自治会、消防団などの関係者へ、迅速かつ積極的に発信するこ

とが重要。このため、情報を共有するための体制や発信手段の整備が課題と考える。

## 5. インフラの整備（含避難所増設）

### 1) 避難所のスペースの確保

○コロナ禍において、避難者が密接しないよう十分なスペースを確保するため、指定避難所以外の避難所を確保すること。・避難所を運営する中で、感染対策を十分に行う必要があり、人手や資材不足などが懸念される。

○厳寒期の災害は暖房の確保が大変（学校等大きな避難所での電源の確保が課題）。テント・仕切り・段ボール・ベッド etc. の量的確保

○「避難所運営」については、新型コロナ対策を踏まえた場合、人との距離確保の観点から、従前の避難スペースを確保することが困難になったこと、発熱者等体調不良者に対しての専用スペースを設けることによる避難所数が不足すること、また、運営職員をはじめ、避難者の感染防止対策が課題です。これらの課題に対しては、これまで避難スペースとして検討していなかった空き教室や別棟などを避難スペースとして開放することで対応する予定としていますが、収容人員は限られてきます。開設する避難所を増やすことでも対応しますが、大規模災害時には、避難所数不足が懸念されます。そのため、災害時応援協定を締結している民間事業者や近隣自治体等と連携し、避難所数を確保することとしています。運営職員や避難者は、不特定多数の方と接触することが予想されるため、感染防止対策として、マスク・消毒液・非接触式体温計等の配備をすすめています。加えて、市民には、自宅避難・縁故避難等を促し、自助の強化を周知啓発しています。

### 2) 道路交通網等の確保

○道路同様に山間部を運航するため、大雨や雪などの自然災害には非常に弱い。当地域は総じて、中山間地域であり、かつ豪雪地帯のため、降雪期間は山間部を通る隘路も封鎖されるため、安全で快適な道路環境の整備が急務である。

○近年、自然災害が激しさを増している。中でも、記録的な豪雨による床下・床上浸水、土砂災害が続発しており、河川や砂防、治山施設など、ハード面の対策を急ぐ必要がある。

## 6. リーダーシップの発揮・地域コミュニティの醸成

## 1) 市民の意識

○国が提示している災害時の避難に関する課題の1つに「避難勧告等の避難情報が発令された場合においても、住民の危機意識の低さや、避難情報に関する認識不足などから、安全を確保するための行動をとらない」ことが挙げられている。本市においても、本年6月に、土砂災害の危険性が高まったことから避難勧告を発令したにもかかわらず、避難所に避難した住民が少ない状況であった。災害時に逃げ遅れによる被災者が出ないように、住民に対して、適切な避難行動に繋げるための防災に関する意識の醸成を図る必要がある。

## 2) 地域における公助

○地域防災力の維持・向上について 地震等の大規模な災害が発生した場合には、行政が行う「公助」のみでは限界があることから、災害時の「自助」「共助」の担い手である自治会・自主防災組織等を核とした地域防災力の維持・向上を図る必要がある。しかしながら、自治会・自主防災組織等の役員の高齢化による担い手不足や、自治会未加入者の増加等による地域住民のつながりが希薄になっていることなどにより、地域防災力の低下が懸念される。

○地域コミュニティの強化住民個々のプライバシーに配慮しながら防災体制をどのように深化させていくかが課題であるが、日ごろから組織や地区における助け合いが発災直後の救出・救援、要配慮者のケアなどの原動力となることから、地区における諸活動を通じて有効な防災コミュニティを形成することが重要である。上記2点を解決するため、町として必要な体制を構築しつつ「公助」力としてサポートしていき、防災の減災対策につなげていく所在である。

○東日本大震災以前から、長距離自治体との災害時相互応援協定締結に努めてきた。民間事業者との応援協定締結も重ねている。また、以前から市内全域に自主防災組織を立ち上げており、市による防災士の育成にも取り組んできた。指定避難所の自主運営のための地域まちづくり協議会も市内全域に設置した。洪水害に備え、街中に「想定浸水深」を表示する「見える化」事業を進めている。

## 7. 財源の確保

### 1) 税財源の移譲

○コロナ禍や水害地震など災害時の対応を町独自で進めようとしても、一般財源が乏しいため、緊急かつ抜本的な対策が取れない。町独自の政策を打つためにも、地方への税財源の移譲をさらに強力に進め首長の自由裁量を拡大すべき。

○対策を講ずるための財源の確保 非常時の財源として、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金のような、自由度が高く、予め各自治体が利用可能な規模が示される財源措置。

○コロナ禍における急激な景気の落ち込みは、税収のマイナスにつながることは必至である。地方自治体の財政運営が維持できるような地方財政措置（地方創生臨時交付金の継続、新たな補助金の創設など）が必要。

○議会对応による予算化の遅れ。人員、財源不足による企画の低下。年度内に特別臨時交付金等の執行を済ませないといけないので、柔軟に繰越措置など自治体の裁量に任せてほしい。

## 2) 議会との関係

○コロナ禍や水害・地震などの災害時にあって、市民の安心、安全の確保と、市民生活や経済活動の回復を図るため、必要な施策に迅速に取り組むことが重要であり、いかに限られた財源の下、臨機応変に対応するかが課題である。特に予算や議会を早期にまとめしていく必要がある。

## 8. 経済対策の実施、国と県との連携

### 1) 対策の重要性

○新型コロナウイルスは「ゼロリスク」というのは、普通の生活をしていく中では不可能と考えている。近隣の感染状況や医療機関の逼迫状況を把握しつつ新しい生活様式の行き届いた環境を創り、経済対策を進めることが大切な課題と考える。

○コロナ禍においては、地域経済に甚大な影響が及ぶ。市内中小事業者の事業継続支援や消費喚起促進のための財源確保が課題となる。

### 2) 対策のあり方

○災害時は割り切れない感情と向き合うこととなるため、対応に苦慮する。被災された方の気持ちに最大限寄り沿った対応をしたいとは思うが、現行制度の壁、公平性や財源の問題でどこかで線を引いて対応せざるを得ない。また、パフォーマンスに走る近隣自治体がバラマキ政策をした場合に「金配れ」という圧力が強くなる。地方創生臨時交付金はあくまでコロナ対策のため、バラまくためなら、国が直接給付したほうが早い。

### 3) 権限等の割り振り

○本市は中核市の保健所設置市であることから、基本的に都道府県と同様に新型コロナウイルス感染症の対応や対策を講じる必要があると認識している。しかし、国や県の権限として実施する施策と、当市で実施する施策の権限範囲にずれや混乱が生じ、施策の重複や遅れなど一時的に偏在化が発生したと思われる、結果的に独自性を発揮しにくい体制となったと思慮している。これらについては、今後権限等の振り分けを明確にする整理が必要と考えている。

○コロナ禍においては、特措法に基づく市民や事業者に対する外出自粛要請や休業要請などの権限が指定都市にはなく、対応に限界があった。また、罰則や経済的な補償がないことにより実効性の担保にも課題がある。

○新型コロナウイルス感染症への対策は早急かつ迅速に実施することは必要だが、自治体の個別状況は勘案されず様々な課題が生じたと考える。例えば特別定額給付金事業では、早期の事業着手を求められ現場は大変混乱したことや、ひとり親世帯や中小事業者への支援など国・県と重複した事業が発生した。このような状況から、国・県、市の役割を再度確認し、役割分担を明確にすることが必要。

#### 4) 予算の振替やムダの発生、発注の問題

○国・県の情報提供が遅くなると市町村独自の対策と重複してしまう事がある。その場合、市町村が先行した事業、予算が国・県予算に振り替え出来ない事がある。効率良く、同一事業を行う場合は、後、先ではなく、事業予算の調整が出来る様にすべきである。因みに国は計画変更が可能な事が多い。

○準備に多くの時間と物資を費やすためムダが多いと感じる。災害、コロナに非常に敏感になっているため、やりすぎ感がある。

○市単独で実施可能な対応策についてはすぐに取り組むことができるが、国・県の判断や支援を必要とする対応策は実施までにタイムラグが生じることが課題となっている。緊急時にしっかりと機能する国・都道府県・市町村の連携体制の構築が求められている。

○市町村の随意契約（土木工事）は上限が13万円となっており、災害復旧に限定して都道府県と同額の25万円とするよう政府に提案したところ「(災害後の)事務負担の軽減のために、公正性、経済性、透明性の担保といった重要視すべき点を度外視して考えることは難しく・・・」との回答であった。そもそも多くの自治体は、こちら側からお願いで地元の建設業者等と災害時支援協定を結んでいるのである。速やかに重機等を展開し、速やかに復旧作業に取り掛かるため、地元の地形・土質・災害歴等の知見を

蓄積させることは公益に叶う。