



# 自治総研

THE JICHI-SOKEN VOL.49

2023 7 月号  
通巻第537号

1

都市公務員の仕事観：  
Q方法論による主観性の探索的分析

箕輪允智

1. はじめに（問題設定）／2. Q方法論による市又は区レベル職員の仕事観／  
3. 結果と解釈／4. 考察／5. 結論

29

21年度決算を読む

菅原敏夫

— 決算制度への参加と統制 —

概要／1. 問題機制／2. 市民の決算審査に向けて — 三つの材料／3. 決算状況の最初の把握 自治体版決算短信、決算見込み／4. 年度央8～9月期の自治体の決算状況／5. 地方財政状況調査検収調書 — 決算カードから検収調書／6. 財政健全化法 制定と指標／7. 財務省による「決算を読む」／8. さいたま市議会決算特別委員会での質疑

67

[投稿論文]

原子力災害後の初期対応・除染に関して  
福島近隣県が抱える課題

嶋原敦子

清水奈名子

原口弥生

蓮井誠一郎

— 茨城・栃木・宮城の自治体アンケート調査分析から —

はじめに／1. 福島近隣県の汚染実態と調査概要／2. 福島近隣県自治体アンケート調査結果の分析／3. 原子力災害がもたらす被害の広域性と長期的課題／おわりに

88

中央の動き

90

今月のマガジン・ラック

93

資料室増加月報

巻頭コラム ● 鶏塚

菅原敏夫

公益財団法人 地方自治総合研究所

東京都千代田区六番町1/自治労会館4F/TEL03-3264-5924

# 鶏 塚

菅原敏夫

東京都大田区、京浜東北線大森駅を発車してすぐ、上りなら向かって左側、線路際に大きな石碑が見える。「大森貝塚」と縦に彫ってある（はずだ）。嘘を書いてはいけないと思って、先日大森駅を出た京浜東北線の窓から目を凝らした。ところが私の今の動体視力では4文字目の偏だとか旁だとかは判別できない。子供の頃、判別可能な眼を備えていた頃には「貝塚」と書いてあるに違いないと思い込んでいて疑わなかった。「塚」という漢字など知らなかったろう。

本稿の真実性を追試してみようと思われる読者諸賢にお伝えしておきたい。実際に確かめるためには、京浜東北線の上り線、できるだけ前の方の車両が望ましい。その位置が、1877年6月19日横浜から新橋に向かうアメリカ人動物学者エドワード・S・モースが、大森駅を過ぎてからすぐの崖に貝殻が積み重なっているのを列車の窓から発見した、というシチュエーションに近い。下り線からだ「貝塚」碑の手前の（大田区ではなくて）品川区作成の「大森貝塚」の巨大な看板に注意を奪われているうちに通り過ぎてしまう。京浜東北線以外の線は大森駅に止まらないので、この付近ではトップスピードに近く、私には絶対見えない。ここは線路が何本も集中していて、碑の前では必ず他の電車の車両が間を通過していて視界をふさぐ。

ところが、私がこの場所を何百回か何千回か行き来している間に通説の方が変化して、貝塚が発見された場所は品川区側であったということになっているそうだ（大田区の負け）。つまり、「大森」貝塚ではなく「大井」貝塚が正しいそうだ。もう今から記憶を修正できないが。

なぜ貝塚を思い出したのか。千年ほど前の大井縄文人は大森海岸あたりで貝を採集し、貝塚ができるほどたくさん食べ生命をつないでいたらしい。これから千年後の考古学は令和クリスタル土器人が何をたくさん食べていたかをどのように推量するのだろうか。

こんな暇な思考を促したのは、生活上のちょっとしたショックだった。昨年暮れ以来鶏卵が値上がりし、品薄状態もきたした。

値上げは、まあ、驚かない。原因は日本銀行が責任を持って断定している。昨年の6月、当時の黒田東彦日銀総裁は「企業の価格設定スタンスが積極化している中で、日本の家計の値上げ許容度も高まってきているのは、持続的な物価上昇の実現を目指す観点からは重要な変化だ」と指摘した。翌々日、黒田は国会で批判されて発言を撤回してしまうが、現代経済理論的には黒田が正しい。ただ、インフレ抵抗性の脆弱な年金家計は、集団自決まで求められて渋々許容しているだけだということを付け加えるべきだった。

鶏卵に関しては、鶏の側の悲劇が付け加わって、価格の非常な高騰と高止まり、生産量の減少が顕著だ。

今シーズン、5月6日時点で鳥インフルが26道県84事例発生し、約1,771万羽が殺処分の対象になった。飼育羽数の1割を大きく超え史上最悪の状況だ。九州から始まって、渡鳥の渡りに従って、今年3月には青森県に達している。青森県蓬田村の場合、養鶏場で鳥インフルウイルスが確認された。県は、県職員等延べ288人、災害派遣の自衛隊員312人を動員。それぞれ1班当たり約60人で1日4交代制で防疫作業に当たったのだそうだ。こうしたことが全国では80余事例も。

家畜伝染病予防法では、国内の家きん飼養農場で、「高」病原性鳥インフルも「低」病原性も同様に、発生した農場の全飼養家きんの殺処分、焼却又は埋却が実施される。感染の原因は、ケージ飼い、超過密飼育、薬の多用による免疫能力の低下など。人災なのだ。

今回の鳥インフルエンザ感染で問題になっているのは、殺処分数が多すぎて、埋却土地が不足していることである。いくつかの県では、土地の所有者と書面での契約がないまま埋却が行われていたことが明らかになっている。ほどなく、埋却場所は分からなくなる。考古学的手法でしか鳥インフルエンザの影響と、思いっきり三密の飼育環境の反省は明らかにならなくなる。

鳥インフルエンザウイルスと家畜伝染病予防法の犠牲になった鶏。無造作に埋却された鶏。

鶏塚あるいは鶏墟。千年後に誰かが発見してくれるだろう。

(すがわら としお 元公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

# 都市公務員の仕事観： Q方法論による主観性の探索的分析

箕 輪 允 智

## 1. はじめに（問題設定）

### （1）自治体における人事管理と職員の仕事観

人事管理においては職員の仕事に対する認識（以下、「仕事観」と呼ぶ）は人的資源管理における重要な論点である。1990年代後半から世界的に流行したNew Public Management改革では、重要な論点の一つとして公務員の仕事に対する認識を従来の正確さや安定の重視から、成果志向や顧客志向にすることが主張されてきた。また各自治体で作成されている人材育成基本方針では、求められるあるいは必要とされる意識や気概が示されることがほとんどであろう。

加えて、職員の仕事観は政策の内容や実施のあり方に大きな影響を及ぼす。例えば、政策決定モデルを構築する際、政策をめぐる情報について認識をしているかは、Simon（1947）の限定された合理性の議論をはじめ重要な要素とされてきた。また、政策実施論では、制度内容の決定に直接的に関わることのない第一線の公務員であっても彼らのぬぐいきれない主観的認知が、政策の帰結に影響を及ぼすと考えられてきた（Lipsky 2010）。

なお、現代日本の地方自治体の行政管理においても人的資源管理は重要な課題の一つである。多くの自治体で人的資源管理に基づく人材育成基本方針が策定され、人材育成の目的の明確化、学習的組織風土づくり等の総合的取組の推進、職員研修の充実・多様化、人材育成体制の整備等が進められている<sup>(1)</sup>。また、人事評価制度の導

---

（1）総務省「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」（平成9年11月14日付け自治整第23号）

入が進んでいるが、どのように評価を給与等に活用するか、活用による効果や課題等が検討されている（大杉 2016）。

さらに、人事管理においては職員個々人の主観の重要性が指摘されている。大森（2015）は自治体における人事管理と職員の働き方に関して「「人組み」の核心は「人の心組み」にある」と述べる等、職員個々の態度や仕事への向き合い方という客観的に示しきれないものの重要性を指摘している。自治体の実務家からも現代的な自治体における人事戦略として、人事管理部門が職員一人一人に対して伴走的支援をおこなうこと、職員個々人のキャリアオーナーシップを持つことの重要性といった指摘がある（岡田2019 a；岡田2019 b）。現代において、自治体は政策として多様な価値意識を包摂した地域社会運営の重要な担い手としての責務が求められてきた。自治体の組織運営の中でも、多様な価値意識を包摂し、さらに組織運営に効果的に寄与する工夫をどのように施すことができるのかという課題を目の前にしている。

このように、職員の仕事観は行政管理において重要性を指摘されてはいるが、職員一人一人の個性に関わるものであり非常に主観的なものである。そのため、この課題に正面から取り組むには、主観性を把握することのできる分析方法を用いる必要がある。

## （2） Q方法論（Q Methodology）

そこで本研究で採用する分析手法はQ方法論である。本研究はQ方法論を用いて、自治体職員の仕事観はどのようなものか、という主観性を把握する仮説探索型のものとなる。自治体職員の仕事観は、職員個々の人間における多様で複雑な主観的認識によって構成される。主観的な考え方を総体的に明らかにするといったことは、心理学の主たる関心領域とされてきたことであり、Q方法論は心理学者のStephenson（1935, 1953）がそのような主題の把握方法として一般化したものである。心理学由来の手法ではあるが、現在は社会科学や医療（特に看護）をはじめ様々な分野の研究に応用されている。

Q方法論の指南書的なものは英文では多数存在し<sup>(2)</sup>、和文でも既に岡本（2011）、野村（2017）、林ほか（2020）で紹介されていることもあり、ここでは簡単な説明に

---

（2） Brown, S. R. (1996); McKeown, B., & Thomas, D. B. (2013); Watts, S., & Stenner, P. (2013)らの文献がQ方法論研究を行う際によく読まれているものである。

留めることとする。

まず、Q方法論は日本でこれまで一般的に利用されているアンケート調査をもとにした意識調査とは大きく異なる調査方法がとられる。一般的なアンケート調査によって主観性を把握しようとする方法は意識調査と呼ばれるものにあたる。その多くは、特定の事象に関する認識をYes/Noで回答するもの、調査設計者が特定のテーマについての認識の候補を記述して複数回答を得るもの、あるいはある事柄に対してどの程度同意するか、又は重要と考えるか等を、5段階や7段階のスケールを用いて回答を得て、意見や認識、行動を測定するリッカート尺度が用いられることが多い。リッカート尺度を用いた研究ではそこで得られたデータをもとに重回帰分析等をはじめ各種の分析方法を用いて実態を把握し、関係性の仮説検証、影響力の有無を測定することができる。

リッカート尺度においては、それぞれの項目ごとの認識や態度、感情温度について一定の基準に基づく一次的尺度を適用し、経験的に「測定」することが基本的な調査となる。この方法は様々な分野のアンケートで用いられていることもあり、親しみのある形式だろう。実施にあたっても多くは調査回答者はそのような回答に慣れており、詳しい指示や説明は不要である。一方で、統計的に有意な結果を検出するためには、多数のサンプルが必要であり、また理論的定式化と研究者による構成概念の操作化に基づいて尺度を作るところに難しさがある。また、社会的に望ましいと思われているようなことに関するような項目や、本来の考えとは異なっても、先に答えた項目と矛盾しないような回答をしてしまいがちになるなどのバイアスの危険性に注意した調査設計が必要となる。

リッカート尺度を用いた自治体の人事管理に関する研究としては、例えば、善教・城戸（2012）の研究がある。これは人口20万人以上の都市の企画部門と福祉部門の職員を対象に意識調査を行い、モチベーションの規定要因を推論している。また、特別区における管理職への昇任意識については澤田（2017）の研究がある。その他の個別分野に関しては菅野ほか（2019）による観光分野、小川ほか（2016）による産業振興、齊藤（2013）による公共図書館等の研究がある。また、各自治体や関係機関、国であれば人事院等で調査されてきた意識調査も同様である。

これらはそれぞれ、モチベーション、昇任意識、協働意識等の事柄を中心に対象集団の職員の認識を把握するデータをもとにした研究である。一方で本研究の問題設定として取り組む「仕事観」は人間の主観総体を中心に把握しようとするものであり、

本研究の視点と大きく異なる。Q方法論は特定の視点について一連の項目群を作成し、それをもとに主観的な認識や態度を体系的に探索し、「理解」することが目的である。参加者はその項目群で示された記述に対して、自分自身で解釈し、その意味を見出す。それをもとに、構成概念が異なる別の項目と複合的な比較を行い、優先度をつけて項目の配置を行う。項目を自身で理解、解釈し、他の項目との間に一定の優先度をつける作業となるため、実施にあたっては詳細な指示を必要とし、回答にも時間がかかりやすい。また、準備としても項目群の作成から調査対象者の特定、詳細な指示文の作成など、時間がかかる。そのようにして調査対象者の主観性を解きほぐすことを主眼としている。

そのような実施の難しさはあるが本研究の目的に対してはQ方法論が最適な手法であると考えられる<sup>(3)</sup>。Q方法論研究の基本プロセスは①Qセット (Q set) と呼ばれる主観的価値を示す記述群等の作成<sup>(4)</sup>、②Pセット (P set) と呼ばれる調査の対象となる集団の設定<sup>(5)</sup>、③Q分類 (Q sort) と呼ばれる、調査設計者が設定した分布表にPセットの調査参加者が記述群等を解釈して分類、④統計ソフトを用いてQ分類データを統計的に分析、⑤分析結果をもとに解釈、の5段階が基本的である (McKeown & Thomas 2013)。加えて調査参加者へのインタビュー調査や紙面・入力画面上でどのような解釈を行ったのか等のコメントを求めることが、より参加者の状況を詳細に理解した豊かな解釈を可能とさせるものとして推奨されている (Gallagher & Porock 2010 ; McKeown & Thomas 2013 ; Van Exel & De Graaf, 2005)。

分析結果の解釈では、まず、PセットによってQ分類分布がなされた調査の結果をうまく説明するような潜在因子を見つけ出すための探索的因子分析又は主成分分析を行う<sup>(6)</sup>。加えて<sup>(7)</sup>、インタビューの内容も含めて共通性を有した因子を説明するこ

- 
- (3) 一方で、何らかの政策による影響の有無の検定など、一般化を目指すも研究手法としてはリッカート尺度が適しており、これらの方法は研究の目的によって使い分ける必要がある。研究目的が事柄を中心とするものか、人を中心とするものかに応じて適切な手法がとられるべきものであり、本研究は後者にあたるということである。詳しくはHo (2017) を参照。
  - (4) Qセットは言語化されたものだけでなく、絵や写真・映像が用いられることもある。また、QセットはQサンプル (Q samples) 表現が用いられることもあり、言語化されたものはQステイトメント (statements) やコンコースと表現されることもある。
  - (5) あるいは人サンプル (Person Sample) と呼ぶ場合もある。Durose, Cほか (2015)
  - (6) データの内容によっては主成分分析によるほうがうまく説明が可能な結果があり、主成分分析を利用している論文も少なくない。
  - (7) インタビューを行わなければQ研究が成り立たなくなるわけではない。

とで、意識や考え方、行動やその背後に有するある程度共通した志向性といったものをいくつかのグループ（因子）の特徴やそれぞれの違い等を説明する。

公務員は、基本的に法令や規則、各種計画に基づき仕事を行う。市民はそれによる影響を受け、希望や要望があったとしてもそれらに則ったものでなければ拒否されることも少なくない。そのようなこともあり、しばしば単一的でステレオタイプ化された印象で語られることが少なくない。しかしながら職員一人一人も人間であり個性を有する。端的に言えば、職員総体として、一元的に括って語られることを前提とすることがおかしいのではないか、ということが本研究の発想の原点にある。そうした中で職員の中で程度の共通した考えを持つグループが複数あることを前提に、価値認識を共通の「秤」で現す作業を行うのが本研究で行うQ方法論である。

### （3） Q方法論先行研究と本研究の位置づけ

Q方法論を用いて行われた公的部門職員の人事管理をめぐる先行研究は日本国外の研究でいくつか存在する<sup>(8)</sup>。例えば、Brewerら（2000）は、他の公共のために働く動機（Public Service Motivation, 以下PSM）の調査にも活用されることの多いPerry（1996）のアンケート項目を利用してアメリカの連邦政府、州政府、州政府以下の地方政府の公共部門に関わる69名を対象に、PSMについての考え方を探索する調査を行った。De Graaf（2011）は、高級官僚52名の調査協力を得て行政官の忠誠のあり方を探る研究を行った。一方で、これらは本研究が主たる関心を有している地方公務員の考え方を把握しようとするものではなく、また調査のテーマも異なるが、それぞれの対象の公務員の主観的考えを現したものとした公務員研究としての意義はある。

またそれ以外にも公務領域の専門部門の職員を主な対象とした研究もある。例えば、アメリカの終末期医療部門の看護師ほかの医療スタッフを対象としてQ方法論研究を行い、従事者に仕事で感じられる満足感について複数の異なる見方を指摘したChinnisら（2001）の研究や、医師の満足感を得られる視点を探る研究や、Gainesら

---

(8) Brewer et al. (2000) P setの割合は、連邦政府職員（23%）、州政府職員（23%）、州政府以外の地方政府職員（25%）、行政を学ぶ学生（29%）であった。その結果、よきサマリア人タイプ、共同体主義者タイプ、愛国主義者タイプ、人道主義者タイプの4類型を提示した。Durose et al. (2015) は、デンマーク、イングランド、オランダ、スコットランドの4つの地域の都市近郊で働く実務家である自治体職員、NPO職員、政治家等を対象に、そのうち「影響力がある」と考える人物をQ方法論によって5類型提示した。Q方法論の活用という面では共通点はあるが、関心事項は大きく異なる。

(1984) によるコネチカット州の2つの警察署における昇進への認識とモチベーションを推論する研究もある。SalminenとMäntysalo (2013) による研究は、フィンランドの地方政府、地域政府のマネージャークラスを対象にQ方法論研究を行い、マネージャークラスの公務における倫理観を探索した。これらは仕事に関する考えを探るという点で本研究の関心と一部共通する点もある。とはいえ、本研究は仕事をしている時の考え方、という点に着目し、そこから地方公務員の仕事観を捉えようとするという試みであり、ここまで示してきた海外の先行研究との視点と違いがある。

また、日本の研究としては、特別区制度研究会 (2020) による特別区人事・厚生事務組合の一般職の職員と係長職員をPセットとして47項目のQセットを基に調査した「職員自身の仕事の際の考え方」、「理想の課長像」の研究と特別区制度研究会 (2022) の同組合の一般職職員をPセットとして行った「理想の係長像」の研究がある。本稿はこれらの研究の中でも「職員自身の仕事の際の考え方」の発展的研究と位置付けられる。当該研究は調査対象者であるPセットが特別区人事・厚生事務組合の一般職および係長職の職員ということであり、確かに公務員ではあるが一般的な自治体と異なり、窓口業務などが非常に少ない特殊な特別地方公共団体を対象にしたものである。中には特別区からの派遣によって働いている職員も回答しているが、やや特殊な特別地方公共団体であり、一般の市や区とは異なる面も少なくない。同じQセットを用いて調査することで、今後の比較検討も可能になるものと言えよう。

#### (4) 市又は区レベル自治体職員の人事管理研究としての意義

本研究は調査対象として市又は区レベルの基礎的自治体の職員に限定した。そして研究の問いは「市又は区レベルの都市自治体の職員はどのような仕事観を有しているか」である。市又は区レベルの基礎的自治体では一定の人口規模を持つ都市自治体としてある程度共通の事務が行われていることが想定されるとともに「窓口／事業系業務」と「総務／庶務等の管理系」の担当がある程度分業されているだろうことを想定したからである。町村レベル職員数が必ずしも多くないことから、一人の抱える事務領域が幅広くなる傾向にある。そのため一人で窓口や事業等直接住民と対峙する業務を中心とする者と総務や庶務等必ずしも住民と対面することが主な業務でない者が混在する傾向にあると想定された。Q方法論による研究としては今後都道府県や民間等との比較も行いたいと考えており、その際に職員の業務の系統等も考察の視点として重要な論点となる。また、市又は区レベルの職員研究とすることで、日本の都市公務



員研究としてその姿を探るという視点の明確化ができる。

## 2. Q方法論による市又は区レベル職員の仕事観

### (1) 調査の概要

#### 1) 調査の概要

本稿においては「あなたが仕事を進める際のお考え」についてQ方法論に基づく調査を行った。先述のようにQセットは特別区制度研究会（2020）が作成した47項目を利用した。調査対象については、日本能率協会総合研究所に対象者データの抽出に関する業務を委託して行った。同社の有するモニターの中から市又は区の正規職員と登録してある人物をスクリーニングし、そのスクリーニングされた人物に対して調査への協力を依頼し、オンライン入力・調査システムであるQ Method Softwareを用いて行った。

調査においては、初めに同意書として調査の目的、個人情報の保護に関する説明を述べ、同意した者から回答してもらった。調査の実施期間は2021年5月13日～5月30日である。有効回答数の合計は120であった。なお、組織内での職場環境となる担当業務の系統、また役職や経験年数、性別といった属性が公務員の考えに影響を及ぼしていることが想定されることから、フェイスシートで属性を確認している。以下の表1がそのPセットの属性である。

表1 Pセット属性<sup>(9)</sup>

業務系統	人
窓口/事業系担当	81
総務/庶務等管理系担当	40

役 職	人
一般職員	59
係長相当	38
課長相当	19
部長相当	3
その他管理職	2

経験年数	人
5年未満	11
5～10年未満	20
10～20年未満	27
20～30年未満	42
30～40年未満	20
40年以上	1

年齢階級	人
18～24歳	1
25～29歳	8
30～34歳	17
35～40歳	13
40～44歳	15
45～49歳	32
50～54歳	16
55～59歳	15
60～65歳	4

男 女	人
男性	92
女性	28
答えたくない、その他	1

## 2) 調査の実施

調査回答者にはまず上記の属性に関するフェイスシートを入力後、二段階の分類を行ってもらおう。先にソフトウェアの項目のランダム化機能を利用して、ランダムに並べられた47の項目を回答者の認識する重要度に応じて「高」、「中」、「低」に分類してもらおう。次に3つに振り分けたそれぞれの項目を図1の配置白図に当てはめてもらう。これによって調査の回答をするにあたってほぼ強制的に各人の認識に優先度をつけて配置してもらおうことができ、調査回答者の内面にある思考を一定の基準をもとに露にしたデータを得ることができるのである。なお、この作業をQ分類と呼ぶ。また、一つの特性に対して多くの人を調査した際に多くの場合、正規分布が得られるのと同じように、多くの特性を調査するのであれば正規分布を示すことになるだろうとBurtとStephenson（1939）は述べており、Q分類を行うための配置白図としては、正規分布に近い形（準正規分布）にすることがQ方法論におい

(9) 年齢階級において40歳が二つの選択肢に重なってしまった。これは調査票設計段階のミスであり、40歳の回答者はどちらか自身の判断によって回答しているものと考えられる。



表2 記述統計

項目	市又は 区職員平均	市又は 区職員SD	窓口/事業 系担当平均	窓口/事業 系担当SD	総務/庶務 等管理系 担当平均	総務/庶務 等管理系 担当SD
i1様々な事態に柔軟に対応すること。	0.96	2.42	1.14	2.37	0.61	2.59
i2仕事に新しい工夫を施すこと。	-0.57	2.60	-0.45	2.60	-0.80	2.72
i3好機を逃さずに素早く行動すること。	-0.41	2.72	-0.58	2.80	-0.10	2.57
i4試行錯誤しながらも仕事を進めること。	-0.25	2.10	-0.19	1.87	-0.37	2.64
i5リスクをとってもチャレンジすること。	-2.22	2.68	-2.76	2.54	-1.17	2.55
i6注意深く仕事を進めること。	0.92	2.33	0.90	2.42	0.95	2.07
i7自律的に判断して行動すること。	-0.24	2.36	-0.31	2.44	-0.10	2.30
i8定められたルールを守ること。	1.44	2.41	1.31	2.55	1.68	1.96
i9状況や問題に対して分析的であること。	0.36	2.30	0.19	2.37	0.71	2.14
i10細部にまで注意を払うこと。	0.26	2.43	0.43	2.57	-0.05	2.12
i11正確に仕事をする事。	1.23	2.73	1.49	2.54	0.73	3.00
i12他者と協力しながら仕事を進めること。	0.68	2.53	0.66	2.45	0.71	2.80
i13職場の一体感を大切にすること。	-0.10	2.48	-0.33	2.40	0.34	2.78
i14職場において十分に情報を共有すること。	1.23	2.55	1.23	2.45	1.24	2.71
i15公正であること。	1.15	2.68	1.46	2.47	0.54	3.02
i16周囲に対し寛容であること。	-0.11	2.33	0.00	2.38	-0.32	2.17
i17リラクセスして仕事をする事。	-0.33	2.71	-0.21	2.94	-0.56	2.10
i18落ち着いた仕事に取り組むこと。	-0.03	2.55	-0.04	2.40	-0.02	3.14
i19困っている人に対して手助けをすること。	-0.01	2.47	0.18	2.40	-0.37	2.66
i20積極的に仕事に取り組むこと。	0.17	2.65	0.16	2.58	0.17	2.92
i21決断力があること。	0.31	2.37	0.23	2.16	0.46	2.83
i22率先して仕事に取り組むこと。	-0.20	2.33	-0.28	2.24	-0.05	2.70
i23よく考えてから行動すること。	0.93	2.35	1.00	2.36	0.78	2.44
i24仕事を通じて高い成果をあげること。	-0.48	2.46	-0.70	2.54	-0.05	2.17
i25他者のよい業績を称賛すること。	-1.18	2.38	-1.10	2.38	-1.34	2.54
i26職務に対して責任を負うこと。	1.41	2.53	1.31	2.69	1.61	2.34
i27自己研鑽すること。	-0.50	2.53	-0.59	2.49	-0.32	2.72
i28意見や利害の対立にしっかりと向き合うこと。	-0.06	2.28	-0.04	2.33	-0.10	2.26
i29良好な人間関係を築くこと。	0.60	2.51	0.59	2.61	0.63	2.29
i30仕事上の人脈を構築すること。	-0.54	2.71	-0.66	2.74	-0.29	2.51
i31熱意をもって仕事に取り組むこと。	-0.11	2.38	-0.04	2.45	-0.24	2.35
i32臨機応変に行動すること。	1.26	2.40	1.40	2.20	1.00	2.89
i33仕事の質に力点をおくこと。	0.07	2.24	0.06	2.17	0.07	1.98
i34仕事を通じて独自性を発揮すること。	-1.47	2.77	-1.60	2.88	-1.22	2.47
i35高い評価を得ること。	-1.79	2.26	-1.86	2.28	-1.66	2.20
i36仕事のプロセスに力点を置くこと。	-1.14	2.24	-1.16	2.22	-1.10	2.52
i37行動を重視すること。	-0.99	2.18	-0.90	2.16	-1.17	2.23
i38相手の立場に立って物事を考えること。	0.56	2.46	0.45	2.40	0.78	2.74
i39自他に誠実であること。	0.36	2.37	0.71	2.21	-0.34	2.68
i40様々なことに関心をもつこと。	-0.22	2.30	-0.14	2.32	-0.39	2.53
i41組織を超えてネットワークをつくること。	-1.05	2.52	-1.35	2.56	-0.46	2.40
i42幅広い信頼を得ること。	0.55	2.45	0.68	2.35	0.29	2.66
i43仕事上の強みをもつこと。	-0.58	2.60	-0.59	2.65	-0.56	2.74
i44安定した生活を送ること。	0.14	2.72	0.34	2.51	-0.24	3.20
i45周囲に働きかけ巻き込むこと。	-0.79	2.51	-0.81	2.39	-0.73	2.54
i46社会に貢献すること。	-0.34	2.84	-0.64	2.66	0.24	3.15
i47計画的に仕事を進めること。	1.12	2.50	1.41	2.32	0.56	2.80

## (2) 分析方法

分析には統計解析ソフトRのパッケージであるqmethodを利用した。因子の抽出方法はCentroid法でバリマックス回転を行った。オンライン調査で各自がカードの配置が終了した後に、+5と-5に選択した項目に対して、どのように理解して配置したのか、自由記入のコメントを付してもらっている。これによって、得られた数値データだけの解釈でなく、質的データを得ることができ、オンライン調査のみでも混合調査として行い、解釈を豊富なものとするようにした。そこで結果として4つの因子を抽出した。

次にzスコアをもとに基本的な解釈を行う。zスコアは個々のデータが平均値を0として標準偏差(SD)が1になるように変換し、個々のデータが平均からどの程度離れているかを評価する尺度である。これは、日本の教育現場でよく用いられる偏差値のもののデータとなるスコアで、例えばzスコアが1であれば偏差値60、2であれば偏差値70、-1であれば偏差値40となる。先行研究においてはzスコアの高低の順番で利用したスコアの範囲、+5から-5までの項目を配置可能数毎に示し、各因子に最も適合する理想化した配列と言える因子配列(factor Array又はfactor Scoreと呼ぶ)を分析に用いることが多い。それはおそらく読者にとってわかりやすさを重視していると考えられるためと思われる。一方、平均からの距離を示すzスコアは、どの程度平均から離れているのかということの詳細な数値で示すものであり、解釈においてより適切と考えられる。そのため本稿の解釈においてはzスコアを用いる。

## 3. 結果と解釈

### (1) 4因子とその属性

4つの因子については、それぞれ第一因子はオーソドックス型、第二因子はフットワーク型、第三因子はマイペース型、第四因子はコラボレーション型と名づけることとした。

各因子の属性は次のとおりである。なお、F1～F4のそれぞれは第一～第四因子を示している。

表3 各因子の職務系統別人数

	担当職系統	人
F 1	窓口/事業系担当	35
	総務/庶務等管理系担当	12
F 2	窓口/事業系担当	9
	総務/庶務等管理系担当	3
F 3	窓口/事業系担当	5
	総務/庶務等管理系担当	4
F 4	窓口/事業系担当	13
	総務/庶務等管理系担当	6

表4 各因子の役職別人数

	役職名	人		役職名	人
F 1	一般	31	F 3	一般	6
	係長相当	10		係長相当	0
	課長相当	5		課長相当	2
	部長相当	1		部長相当	1
F 2	一般	4	F 4	一般	5
	係長相当	4		係長相当	7
	課長相当	2		課長相当	7
	部長相当	1		部長相当	0
	その他管理職	1			

表5 各因子の経験年数別人数

	経験年数	人		経験年数	人
F 1	5年未満	7	F 3	5年未満	2
	5～10年未満	9		5～10年未満	1
	10～20年未満	10		10～20年未満	2
	20～30年未満	16		20～30年未満	3
	30～40年未満	5		30～40年未満	1
F 2	5年未満	1	F 4	5年未満	0
	5～10年未満	1		5～10年未満	5
	10～20年未満	2		10～20年未満	2
	20～30年未満	6		20～30年未満	5
	30～40年未満	2		30～40年未満	7

表6 各因子の年齢階級別人数

	年齢階級	人		年齢階級	人
F 1	18～24歳	1	F 3	18～24歳	0
	25～29歳	5		25～29歳	1
	30～34歳	7		30～34歳	1
	35～40歳	6		35～40歳	1
	40～44歳	7		40～44歳	0
	45～49歳	8		45～49歳	3
	50～54歳	4		50～54歳	2
	55～59歳	3		55～59歳	1
	60～65歳	2		60～65歳	0
F 2	18～24歳	0	F 4	18～24歳	0
	25～29歳	1		25～29歳	0
	30～34歳	1		30～34歳	3
	35～40歳	1		35～40歳	1
	40～44歳	1		40～44歳	1
	45～49歳	4		45～49歳	5
	50～54歳	2		50～54歳	5
	55～59歳	2		55～59歳	4
	60～65歳	0		60～65歳	0

表7 各因子の男女等別人数

	男女等	人
F 1	男性	3
	女性	12
	答えたくない、その他	0
F 2	男性	9
	女性	3
	答えたくない、その他	0
F 3	男性	7
	女性	2
	答えたくない、その他	0
F 4	男性	16
	女性	3
	答えたくない、その他	0

表8 各因子の相関係数

	F 1 - F 1	F 1 - F 2	F 1 - F 3	F 1 - F 4
F 1 - F 1	1.00	-0.28	-0.23	-0.39
F 2 - F 2	-0.28	1.00	0.02	-0.04
F 3 - F 3	-0.23	0.02	1.00	0.08
F 4 - F 4	-0.39	0.12	0.11	1.00

それぞれの因子の傾向については、次の各因子の解釈で示していくこととしたい。

(2) 第一因子：オーソドックス型

第一因子はオーソドックス型と名づけた。オーソドックス型でzスコアの高い五項目は次の項目であった。

項 目	F1zスコア	F2zスコア	F3zスコア	F4zスコア
i11正確に仕事をする事。	1.92	-1.1	-0.61	-0.95
i8定められたルールを守る事。	1.56	-0.52	-1.14	-0.48
i26職務に対して責任を負う事。	1.56	1.77	0.39	-1.24
i15公正である事。	1.45	-1.31	-0.59	-1.09
i47計画的に仕事を進める事。	1.34	-0.5	1.15	-1.22

オーソドックス型でzスコアの低い五項目は次の項目であった。

項 目	F1zスコア	F2zスコア	F3zスコア	F4zスコア
i3好機を逃さずに素早く行動すること。	-1.1	2.2	0.41	-0.85
i41組織を超えてネットワークをつくること。	-1.19	1.3	-0.28	1.57
i35高い評価を得ること。	-1.55	-0.34	0.63	2.17
i34仕事を通じて独自性を発揮すること。	-2.11	0	0.75	-0.48
i5リスクをとってもチャレンジすること。	-2.58	1.86	1.31	1.1

オーソドックス型で他と統計的有意差が存在し、さらに特徴が示される項目は次のものであった。



項 目	F1zスコア	F2zスコア	F3zスコア	F4zスコア
i14職場において十分に情報を共有すること。	1.32	-0.43	0.03	-1.07
i1様々な事態に柔軟に対応すること。	1.06	0.27	0.36	-1.23
i38相手の立場に立って物事を考えること。	0.74	-0.21	-1.33	0.29
i2仕事に新しい工夫を施すこと。	-0.84	1.59	1.21	0.09
i36仕事のプロセスに力点を置くこと。	-0.85	0.62	0.49	1.37
i24仕事を通じて高い成果をあげること。	-0.85	0.19	0.42	-0.26
i25他者のよい業績を称賛すること。	-0.96	-0.05	1.03	1.82

自由記述の内容からは、「ミスは許されない仕事だから (i 11)<sup>(10)</sup>」、「原則法に基づいた仕事なのでルールを逸脱しての仕事はない (i 8)」、「公務であるため、法律に基づきどの市民にも公平に対応する必要がある (i 15)」、「きちんと公正に実施していないと、監査や後ほど自分が大変なことになることが多いから (i 15)」、「むしろ、逆に責任を負わない人が信じられない。様々なカードがある中で、逆にできてなかったら一番腹が立つと思ったため。自分のした仕事について、全責任を負えとは言わないが、ある程度責任を負うのが当然であって、責任を取らない人は仕事をすべきではないと思う。(i 26)」等が z スコアの高い項目の記述として見られた。統計的有意差がある中で高めの値が出て特徴的な項目に関する記述からは「情報の共有により職員が皆同じ意思をもちながら行動できる。(i 14)」、「相手の気持ちを汲むことが仕事をするにおいて重要で、スムーズに仕事ができるようになると思う。(i 38)」、「事例ごとに柔軟に判断していかないと、正解が出ないことが多いから (i 1)」というものがあつた。

低い項目からは「公務員なのであまり具体例が思いつかないが…。リスクをとってチャレンジした結果、成果よりもリスクが大きかったら正直割に合わないし、仕事のやる気がなくなる。(i 5)」、「リスクを負うことは、即ち市民の不利益になる場合もあると考え、それは望ましくないと思ったから。(i 5)」、「リスクをいかに減らすことが求められているため。(i 5)」、「オリジナリティを持ちすぎると周りとの連携や引き継ぎが難しくなると考えた。(i 34)」、「担当業務はマニュアルが一通り用意されているため、基本的にはそれに沿って行っていかなければならず、独自性を発揮する余地がないため重要性は最も低いです。(i 34)」、「独自性は求められていない。(i 34)」、「仕事は生活のためと割り切っている。高い評価は必要ない。

---

(10) ( ) 内は選択された項目番号である。

(i 35)」、「民間企業とは価値観が異なるものがあるので、必要以上に結びつきを強めてはならないと思うから。(i 41)」、「自分のことを第一に考えているように感じた。(i 3)」といった記述があった。統計的有意差がある中で低めの値が出て特徴的な項目に関する記述からは「成果を追求しない(i 24)」、「自分は自分だから他者は気にしない(i 25)」といった回答があった。

オーソドックス型は、基本的に法令、規則、マニュアル等を中心に与えられた仕事に対して正確かつ忠実に全うしようと努力する。また、職務に対する責任や公正さも重視し、計画的に仕事を進めようとする。一方で、個人行動を重視するかという点必ずしもそうではなく、職場での情報共有や、業務の現場での顧客の様子をしっかりとつかまい、臨機応変な対応もしたいと考えている。自由記述の回答からも、公務としての立場を意識した認識であり、ミスしないことが当然とされる職務や、公平性が常に求められる職務等が少なからずある。またそれらには一定の責任も附随することが少なくないが、そのような公務や職務の原則をしっかりと守ろうとする認識が現れていると言えるだろう。また、この型は窓口／事業系担当の職務系統の方が絶対数だけではなく、相対的にも多く、そのような現場では柔軟性や相手の気持ちを汲み取って対応することも職務の中で重要な要素であることも多いことから、それらを重視した認識を示したことが他の因子よりも高くなっているのだと考えられる。

一方で、それらのためか、仕事への独自性やリスクについては非常に回避的である。評価や成果に関しても否定的な認識を有している。これは他の項目でも低く出ているものが多く、公務という職場環境全体の中で回避を意図されがちなものと考えられる。なお、好機を見出して素早い行動をとることや、新しい仕事への工夫に関する認識も低い。自由記述で示されたものからもわかるように、リスクを負うことでの結果的な市民の不利益の可能性のことを考えることや、そもそも社会的なリスクを抑制することを目的とした業務も少なからず存在することもあり、そのような認識がうかがえる。また、独自性に関して、そもそもそれが必要とされていない職務も多く、また、独自性を出すことによって、他の職員の職務に支障をきたす場合等もあることも業務の中では確かに存在するだろうと思われる。評価や成果に関して、実際にそのようなことが見えにくい環境にあることもあり、なかなか重要な価値認識には結びつかなかったのかと思われる。

### (3) 第二因子：フットワーク型

第二因子にはフットワーク型と名づけた。フットワーク型でzスコアの高い項目は次の項目であった。

項 目	F1zスコア	F2zスコア	F3zスコア	F4zスコア
i3好機を逃さずに素早く行動すること。	-1.1	2.2	0.41	-0.85
i5リスクをとってもチャレンジすること。	-2.58	1.86	1.31	1.1
i26職務に対して責任を負うこと。	1.56	1.77	0.39	-1.24
i2仕事に新しい工夫を施すこと。	-0.84	1.59	1.21	0.09
i28意見や利害の対立にしっかりと向き合うこと。	0.12	1.46	-1	0.22

フットワーク型でzスコアの低い五項目は次の項目であった。

項 目	F1zスコア	F2zスコア	F3zスコア	F4zスコア
i11正確に仕事をする事。	1.92	-1.1	-0.61	-0.95
i16周囲に対し寛容であること。	0.15	-1.12	0.26	0.91
i15公正であること。	1.45	-1.31	-0.59	-1.09
i17リラックスして仕事をする事。	-0.03	-1.51	0.38	1.33
i44安定した生活を送ること。	0.61	-2.36	0.15	0.35

フットワーク型で他と統計的有意差が存在し、さらに特徴が示される項目は次のものであった。

項 目	F1zスコア	F2zスコア	F3zスコア	F4zスコア
i4試行錯誤しながらも仕事を進めること。	-0.47	1.2	0.23	-0.41
i22率先して仕事に取り組むこと。	-0.44	0.67	-0.18	-0.24
i6注意深く仕事を進めること。	1.29	-0.59	1.06	0.11
i18落ち着いて仕事に取り組むこと。	0.52	-0.98	1.89	1.08
i13職場の一体感を大切にすること。	0.16	-1.07	0.67	1.18

自由記述の内容からは、「チャンスは2度とないので(i3)」、「公務員として、また管理職として一番重要な要素であるため。(i26)」、「公務を担う者として、様々な意見に耳を傾けることは重要であるため。(i28)」等がzスコアの高い項目の記述として見られた。

低い項目からは「労働者として重要な要素であるが、管理職の公務員としては他の項目に比して優先度が劣るため。(i17)」、「仕事の仕方が正確であっても、業務として効果がでなければ何の意味もないから(i11)」といったものがあつた。

zスコアは必ずしも最も重要度が高いもの、低いものの多さに合致する数が多いか

といった点で出るスコアではないため、自由記述欄から得られた情報は多くなかった。しかしながら、zスコアからはその特徴を十分把握できるものになっていると言えるだろう。

フットワーク型は第一因子のオーソドックス型と対照的な項目が少なくない。安定した生活やリラックスして仕事をするのはあまり重要視せず、時に試行錯誤を行ってでも、チャンスを逃さず素早く動こうとする。また、チャレンジ精神も旺盛であり、職務責任について高い意識を持っている。仕事に対するモラルの高さが感じられ、さらにそういった中で新しい工夫や利害対立の調整等にも取り組もうとすることへの意欲もある。

一方で、正確に仕事をすることや公正であること等についてあまり重きを置かないようである。一般的な公務員像とはややかけ離れるようにも思われるが、高い職務責任に対する認識のもとで、スピーディに、リスクや時に避けたいような意見や利害の対立にも立ち向かっていくという姿の仕事観である。

#### (4) 第三因子：マイペース型

第三因子はマイペース型と名づけた。マイペース型でzスコアの高い項目は次の項目であった。

項 目	F1zスコア	F2zスコア	F3zスコア	F4zスコア
i18落ち着いて仕事に取り組むこと。	0.52	-0.98	1.89	1.08
i9状況や問題に対して分析的であること。	0.04	-0.13	1.83	-0.31
i23よく考えてから行動すること。	0.92	0.67	1.64	-0.81
i43仕事上の強みをもつこと。	-0.65	0.22	1.46	-0.51
i5リスクをとってもチャレンジすること。	-2.58	1.86	1.31	1.1

マイペース型でzスコアの低い五項目は次の項目であった。

項 目	F1zスコア	F2zスコア	F3zスコア	F4zスコア
i42幅広い信頼を得ること。	0.53	0.8	-1.42	0.18
i32臨機応変に行動すること。	0.8	0.81	-1.43	-1.17
i30仕事上の人脈を構築すること。	-0.43	-0.06	-1.52	0.76
i29良好な人間関係を築くこと。	0.48	-0.31	-1.62	0.36
i46社会に貢献すること。	-0.31	0.77	-1.77	0.57

マイペース型で他と統計的有意差が存在し、さらに特徴が示される項目は次のものであった。

項 目	F1zスコア	F2zスコア	F3zスコア	F4zスコア
i37行動を重視すること。	-0.97	-1.07	0.88	0.15
i34仕事を通じて独自性を発揮すること。	-2.11	0	0.75	-0.48
i33仕事の質に力点をおくこと。	-0.12	-0.3	0.56	-0.08
i40様々なことに関心をもつこと。	-0.4	-0.19	-0.9	-0.02
i38相手の立場に立って物事を考えること。	0.74	-0.21	-1.33	0.29

自由記述の内容からは「チャレンジする機会があるから。(i5)」といったことがzスコアの高い項目の記述として見られた。また、高い項目の記述ではないが、「マニュアル通りでは無く、工夫する事(i11)」、「しっかりとしたアウトカムが求められているから(i35)」、「見える形での結果が大切だから(i35)」といった特徴的な記述もみられた。

zスコアの下位項目5項目に該当する記述は無かった。これは、最も重要度が低いところには配置していないが、概してこの類型に当てはまる者がこれらを最もでなくとも重要度の低いところに位置づけていたということである。統計的有意差がある中で低い値が現れている特徴的な項目に含まれるもので「個人的な関心ごとがあまり仕事に役立つとは思えないから(i40)」という記述があった。また、下位項目の特徴的な記述として、「チームワークはあまり求められていないから(i13)」といった回答があった。

マイペース型はある程度自分自身の能力や自信を有する人間であると推測できる。チャレンジする機会があるという自由記述の回答もあり、そのような立場や環境にも恵まれることもあるのだろうが、自身の仕事上の強みを意識し、落ち着くことを大切にしつつも、状況等に対して分析的で、よく考え、自身の行動も相対的に重視する姿である。仕事の質や仕事を通じた独自性については、他の型はマイナスを示しているという消極的である傾向が見られるが、マイペース型は必ずしもそうではなく、むしろやや肯定的なものとして捉えているのが特徴といえよう。

一方で臨機応変な対応についての意識は低く、社会貢献への意識や対人関係や信頼を得るといった、他者に関することについてはあまり重きを置いていない。また、様々なことに関心を持つことについても相対的に低い。自身に内在化しうるものの範囲で自身の行動がうまくいくように行動したいと考えている傾向があると思われる一方で、外的要素や環境にうまく対応していくことについての関心が低い。仕事を自分

自身のペースに合わせることを重視していると考えると合点がいく。自分自身については自信を持つも他者との関係においてはなかなか重要なものと捉えない、ないしは苦手意識を有しているのかもしれない、といった仕事観である。

#### (5) 第四因子：コラボレーション型

第四因子はコラボレーション型と名づけた。なお、ここで意味する“コラボレーション”は行政と住民との協働という意味でのコラボレーションではない。職員の組織内で共同・協働作業を行っていきこうとし、そういった職員のチームの中での共同・協働によって成果を目指していくという意味での“コラボレーション”である。コラボレーション型でzスコアの高い五項目は次の項目であった。

項 目	F1zスコア	F2zスコア	F3zスコア	F4zスコア
i35高い評価を得ること。	-1.55	-0.34	0.63	2.17
i25他者のよい業績を称賛すること。	-0.96	-0.05	1.03	1.82
i45周囲に働きかけ巻き込むこと。	-0.82	0.71	-0.61	1.59
i41組織を超えてネットワークをつくること。	-1.19	1.3	-0.28	1.57
i36仕事のプロセスに力点を置くこと。	-0.85	0.62	0.49	1.37

コラボレーション型でzスコアの低い五項目は次の項目であった。

項 目	F1zスコア	F2zスコア	F3zスコア	F4zスコア
i1様々な事態に柔軟に対応すること。	1.06	0.27	0.36	-1.23
i26職務に対して責任を負うこと。	1.56	1.77	0.39	-1.24
i31熱意をもって仕事に取り組むこと。	-0.71	-0.94	-0.38	-1.69
i21決断力があること。	-0.24	0.4	0.08	-1.73
i20積極的に仕事に取り組むこと。	-0.35	-0.13	-1.23	-1.88

コラボレーション型で他と統計的有意差が存在し、さらに特徴が示される項目は次のものであった。

項 目	F1zスコア	F2zスコア	F3zスコア	F4zスコア
i17リラックスして仕事をする事。	-0.03	-1.51	0.38	1.33
i13職場の一体感を大切にすること。	0.16	-1.07	0.67	1.18
i30仕事上の人脈を構築すること。	-0.43	-0.06	-1.52	0.76
i27自己研鑽すること。	-0.79	-1.05	-0.23	0.48
i23よく考えてから行動すること。	0.92	0.67	1.64	-0.81
i14職場において十分に情報を共有すること。	1.32	-0.43	0.03	-1.07
i47計画的に仕事を進めること。	1.34	-0.5	1.15	-1.22

自由記述からはzスコアの高い項目の記述はなかった。これは、最も重要度が高いところには配置していないが、概してこの類型に当てはまる者がこれらを最も高い＋5でなくとも重要度の高いところに位置づけていたということである。統計的有意差がある中で高めの値が出ている特徴的な項目に関する記述からは「一人ではなく職場のみんなでチームとして仕事をすすめていくことが大事なのだと解釈した。自分ひとりだと判断に困る時や、やる気が続かないときに、周りの人がいるという心強さ、相談に乗ってもらうことで、難しい問題も乗り越えられると思うから。(i 13)」というものがあつた。また、これに分類された者の中で最上位に置いた特徴的な項目に対する記述としては、「自分ならではの成果を出すこと。他者には出せない成果を出すことが重要であるため。(i 34)」、「今までのやり方とは、異なる工夫を施して仕事をすること。前例踏襲でない仕事の進め方をするには、新たな成果を出すために、重要であるため。(i 2)」、「チームで仕事をすることにおいて、周りの人達と良好な関係を築くことは大事なこと。これがうまくいっていかなかったら、やる気もなくなるし、気まずくて仕事に行くのが苦しくなると思う。(i 29)」、「仕事から、信頼なくしては次がなくなるから(i 42)」等があつた。

低い項目からは「必要な時もあるが、あくまで結果が大事だから(i 31)」があつた。統計的有意差がある中で低い値が現れている特徴的な項目に含まれるもので「硬直した計画にとらわれ過ぎない事(i 47)」という記述があつた。またこれに分類された者の中で最下位に配置した項目で特徴的な記述としては、「どう転んでも正しい答え等ない。(i 28)」といった回答があつた。

この因子はコラボレーション型とは名づけたが、一見すると個人としては控えめな姿勢ではないかと思われる項目が下位項目に並ぶ。個人的な行動に関して重視する意識として読むことのできる積極性、決断力、熱意、職務に対する責任、柔軟性に自信が無いように見える。しかし、評価に関しては非常にスコアが高く、気にしていることがわかる。その点で野心的であるか、立場など何らかの要素が影響していることが予見できる。また、他者の良い業績を称賛しようとすることや、周囲に働きかけて巻き込むことを重視することや組織的なネットワークも重視している。チーム全体で、時に一体的に動き、チームワークで仕事をしていくことは重要視しており、低く現れた項目は、仕事の仕方として、あくまでチームで行うことを重要視しているため、個人的な積極性や熱意や決断力、責任ということはチーム全体のものと考え「自身の考え方」としては低い位置に位置づけられたのではないかと推測することもできる。上

司や同僚、部下とコラボレーションすることによりチームで一体感を出し、創造的な仕事を行い、成果を出したい、そういった中で個人的にその輪を乱しうるものや勝手な判断は控えようとする、という意識が現れたものではないだろうか。

一方で、柔軟性よりも手続き的な面を大事にするというのも特徴的である。記述の中で「どう転んでも正しい答え等ない」という言葉が出ていたように、「正しい」答えのないような仕事にも取り組む、また、コラボレーションしていく中では手続き的に適切でなく、個人的に柔軟な対応をしてしまうと仕事の全体の流れを乱したり矛盾を生じさせたりし得ると考えるのかもしれない。なかなかのアンビバレントな因子である。

#### 4. 考 察

さて、ここまでは、各因子のzスコアと自由記述内容を中心にそれぞれの種類の仕事観を解釈してきた。ここでは、属性等も考慮に入れて、各因子について考察をしていきたい。

まずは第一因子のオーソドックス型である。これは今回の分析結果において最も人数が多かった因子である。今回の調査ではそもそも市や区の現場においては窓口や事業系の仕事が多いことから、そのため回答者も偏りは出てしまう。しかしながら、この調査における回答者の窓口／事業系担当と総務／庶務系担当の比がおよそ2：1であるのに対してこの因子は、その比がおよそ3：1と、窓口／事業系担当者の回答が多い。そのため、窓口／事業系担当者がよりこの因子に当てはまるような仕事観を有していることがわかる。

加えて、役職としても、係員に当てはまる一般職員が相対的に多く、経験年数は少ないのも特徴であるが、年齢層はある程度広い分散となっている。性別比としては、全体の回答者の比に対して女性の割合が高い。この方法論では因果関係を示すことはできないが、役職としては係員層がまた性別比でいえば女性がこのような仕事観を持ちやすいと言える。なお課長や係員クラスでもこの仕事観を持つ者が少ないというわけではない。確かに一般職の係員クラスでは業務の正確性や法令順守等をはじめとして、原則を守ることが大切とされ、また、窓口／事業系担当者は比較的、住民に接する機会も多いと考えられる。公正さや柔軟性、相手の立場に立つこと等を考えることが多くなるというのも立場的なことからそのような考えるようになってしまいがちになりうることは理解できる。

第二因子のフットワーク型に当てはまった人数は12人である。そのうち窓口／事業系担



当が9人と、第一因子同様、全体の比よりも多い。また役職としては、係長相当が4人で、一般職員も4人と、全体の比に対して係長の人数がやや多いのが特徴である。一方で経験年数、年齢では回答者のボリュームゾーンでもある20～30年未満と45～49歳が多く、性別比ではあまり特徴的であるとはいえない。これらのことから、ある程度の経験年数を経て、仕事に対してある程度の自信を持てるようになった職員が自身の私生活面よりも仕事を重視し、仕事に対してフットワーク軽く、チャンスをうまく掴もうとしたり、リスクがあったり利害調整が必要といった、いわゆる難易度が高いような仕事にも試行錯誤をしながらも取り組んでいっている、というような職員の存在が発見できたと言えるだろう。

第三因子のマイペース型は、人数は最も少なく9人で、職務系統から見ると総務／庶務等管理系担当が4人と全体の割合と比べるとやや多い。役職としては、一般職員が6人で課長相当2人、部長相当1人でどの役職でもいる、というのが特徴である。経験年数はやや少なめな方が相対的に多いものの、20～30年未満や30～40年未満もいる。また、性別比では差があるとはい言難い。このように、ある程度自分の能力に自信があり、マイペースで自分を保って仕事をするというタイプは、係長級ではなかなか部下と上司のバランスを保つ必要性のあるなかで、そういった仕事観で仕事をしていくのが難しいのかもしれないが、係員級では一定数おり、課長級や部長級等の管理職でも存在する、というのがみえ、どの層にも一定層このマイペース型が存在すると思われる。

第四因子のコラボレーション型は二番目に多い19人であった。職務系統では全体比とあまり差が無いが、役職では一般職員5人、係長相当7人、課長相当7人と回答者の全体比の中で課長がこれに該当する者が多く、次に係長でも該当する者が多かった。すなわち、いわば中間管理職の代表である課長、監督職の係長で多い、というのがこの大きな特徴である。経験年数も、30～40年未満が7人で多く、ある程度長く役所経験をしてきた人間がこの因子に該当していることが多い。性別では、やや男性の方が多い。これも一般的に係長や管理職である課長まで昇進するのが男性であることが多いことが背景にあると考えられる。これを踏まえて考えるといくつか合点の行くところがみえてくる。課長級になれば、議員との調整や首長を含めた上位幹部との関わりが増えてくる。そういった中での評価が経験年数が浅い頃に比べて格段に意識されるべきものとなるのだろう。係長においても、どのようにうまく係内をマネジメントできるかということが重要な業務の一つとなることで評価に関しても敏感になりがちになってくる時期でもある。また、課長や係長らはそれぞれ部下を持つ組織の長としての側面もあり、チームをうまく機能させることが職務の中で重要になってくる。そういったこともあり、他者の良い業績を称賛することや周

困に働きかけて巻き込むこと、組織を超えたネットワークを作ることも重要になってきてもおかしくないポジションとも言えるだろう。また、組織の管理の観点から、目の前の住民に対するあまり柔軟な対応というよりも、手続き的に正当で上司や議会に対してうまく説明できるか、といった点等は係長や課長級職員であれば非常に気にする点となってくるだろう。

一方で、仕事に対する責任が大きくなっていく中で、コラボレーションで仕事をしていって成果を出そうとするにしても、積極的な仕事への取り組みや決断力、熱意、職務への責任等への意識が薄いというか、あまり他者にそのような態度を示していくことを重要視しない。これはやや残念なところである。なぜなら同じQセットを用いて「理想の課長像」を調査した第六期特別区制度研究会報告書によると、2つのタイプが出された中で一つ目のバランス型では「決断力があること。」、「職務に対して責任を負うこと。」、「様々な事態に柔軟に対応すること。」が上位3つに入っており、二つ目のモチベーター型の課長像でも「熱意をもって仕事に取り組むこと。」、「決断力があること。」は上位に位置している。また、「高い評価を得ること。」はバランス型の下位5項目の中に現れている。ここでのコラボレーション型は課長だけでなく、係長相当、係員も含んだものであるが、課長が特に相対的に多ということを見ると、先行研究の課長像との対比をするためにこれらを示したが、ここに該当した課長とすれば、なかなか「理想の課長像」とは必ずしも近いとはいえないものとなっている。こういった姿、仕事観が現実的であるといえそうなものかもしれない。

なお、表8で各因子の相関について確認をしておくと、第一因子のオーソドックス型と第四因子のコラボレーション型でやや弱い負の相関があると言えるもの以外はほぼ相関は無いと言えるような結果であった。負の相関ということは片方が高くなればもう片方は低くなるという関係であり、対照的なものと捉えることができる。また、オーソドックス型とコラボレーション型は属性でも異なる点が多くみられた。「立場が人を作る」ということや、さらには、日本は立場主義社会である（安富 2012）とも言われることがあるが、そのようなことが現れていると言えるのかもしれない。このような点は、例えば今の調査で国際比較を行った場合、日本の特徴として現れるのかどうかは注目したいところである。

## 5. 結 論

本稿では日本の地方自治体の行政管理の一分野である人事管理に着目した。人事管理においては職員の主観性や価値認識という観点が重要とされながらも、それに対応する総体的、体系的な議論が真正面からなされてこなかったことを問題点とした。そこで人間の主観性を把握する心理学由来の手法であるQ方法論を用いて、日本の都市公務員とも言える市又は区レベルの事務系自治体職員を対象にQ方法論に基づいた因子分析を行うことで4つの因子を抽出した。さらに最も重要と考えたもの、最も重要でないものと考えたものについての自由記述の回答結果も踏まえて、4つのそれぞれの因子について、オーソドックス型（第一因子）、フットワーク型（第二因子）、マイペース型（第三因子）、コラボレーション型（第四因子）と名づけ、それぞれの分析結果と解釈を示した。

加えて、フェイスシートから得た属性を踏まえ、それぞれの因子においてどのような属性の人物が多く含まれているのか、またそれが何を意味しているのかについて考察した。ここでは、日本では「立場が人を作る」ということはよく聞かれる言葉であるが、そのように、立場によって考え方が変化する、ないしはせざるを得なくなってしまうこともあるのであろうという見方もまた見受けられるものであった。

次に、本稿における政策的なインプリケーションを示していく。まずは公務員を単一の価値意識集団として捉えるのではなく、Q方法論を用いた因子分析によって4つのタイプを探索的に見出したことは重要な発見の一つと言えるだろう。本研究で示した4因子の各タイプはそれぞれ人数には違いがあるが、比較的若手や窓口／事業系業務を担当する職員が持ちやすいオーソドックス型（第一因子）、ある程度の経験を経て自信を持ち、時にチャンスがあれば、リスクがあってもチャレンジすることもいとわず迅速に行動するフットワーク型（第二因子）、自身の仕事の能力にある程度の自信を持ち自身のペースを大事に仕事をするマイペース型（第三因子）、中間管理職や監督職に多く、他者の業績を称賛したり、働きかけを行ってチームをうまくマネジメントしようとし、自身に対する評価も非常に意識するコラボレーション型（第四因子）を発見した。これによって都市公務員の仕事観の在り方と多様性の一端を見せることができたといえる。

またその多様性の一端として一定のタイプに分けて示すことができたことは、実務的な人事管理についても貢献し得るものである。例えば、若手職員では、確かにオーソドックス型のような思考を持つ者がある程度存在し、そういった人物らの能力をどのように伸ば

すのか、さらには、管理職のなり手や、特定業務のスペシャリスト化など、それぞれの思考の人材のモラルを維持し、次のステップを目指すようにするためにどのような育成計画を立てていくのかを考えるための基礎情報として有用であろう。また、若い職員でもマイペース型やコラボレーション型も一定層いるのでそのような人材をどのように伸ばしていくのかという人材育成の視座を広げていくことの重要性も示すことができたと考えられる。

加えて、それぞれのタイプのような人材を発見した際にどのような人事配置によって彼／彼女らの良さを発揮できるのか、さらには良さを伸ばす育成につなげるような配置管理に関しても本稿の発見は実務的な貢献があり得るだろう。特にフットワーク型は公務の場においては得意、不得意ないしは適切、不適切な職務内容の組織がはっきり現れると考えられるため、どのようにそのようなタイプの職員を活用できるかは人事配置戦略として人事担当の腕の見せ所にもなる。

学術的貢献としても、日本における行政管理の一部である人事管理の側面において、これまで経験則的に語られるのが主体であった職員の在り方をデータに基づいて探索的分析によって新たな類型を発見したことは一定の貢献があると言える。先行研究においては、特別区職員の非管理職におけるタイプ化は存在した（特別区制度研究会 2020）が、特別区という枠を超え、市又は区の全国調査かつ、管理職も含めたデータで新たな類型を示したことはまた一つの山を乗り越えたものであるともいえるだろう。

（みのわ まさとし 東洋大学准教授）

キーワード：人事管理／Q方法論（Q methodology）／行政学／都市行政／人的資源管理

#### 【参考文献】

（英文）

- Brewer, G. A., Selden, S. C., & Facer, R. L. (2012) Individual Conceptions of Public Service. *Public Administration Review*, 60(3), 254-264.
- Brown, S. R. (1996). Q methodology and qualitative research. *Qualitative health research*, 6(4), 561-567.
- Burt, C., & Stephenson, W. (1939) Alternative Views of Correlations between Persons. *Psychometrika*, 4(4), 269-281.
- Chinnis, A.S., Summers, D.E., Doerr, C., Paulson, D.J., and Davis, S.M. 2001. Q methodology: A new way of assessing employee satisfaction, *Journal of Nursing Administration*, 1: 252-259.

- De Graaf, G., 2011, The Loyalties of Top Public Administrators, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 285-306.
- Durose, C., O. Escobar, M. van Hulst, A. Agger, S. Jeffares, and L. de Graaf,(2015) Five Ways to Make a Difference: Perceptions of Practitioners Working in Urban Neighborhoods, *Public Administration Review*, 76(4), 576-586.
- Gaines, L.K., Van Tubergen, N., and Paiva, M.A. 1984. Police officer perceptions of promotion as a source of motivation, *Journal of Criminal Justice*, 12: 265-275.
- Gallagher, K., & Porock, D. (2010) The Use of Interviews in Q Methodology. *Nursing Research*, 59(4), 295-300.
- Ho, G. W. K. (2017). Examining Perceptions and Attitudes: A Review of Likert-Type Scales Versus Q-Methodology. *Western Journal of Nursing Research*, 39(5), 674-689.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- McKeown, B., & Thomas, D. B. (2013). *Q methodology* (Vol. 66). Sage publications.
- Perry, J. L. (1996) Measuring Public Service Motivation: An Assessment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-19.
- Salminen, A., & Mäntysalo, V. (2013). Exploring the public service ethos: Ethical profiles of regional and local managers in the Finnish public administration. *Public Integrity*, 15(2), 167-186.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior*. New York: Macmillan.
- Stephenson, W. (1935). Technique of factor analysis. *Nature*, 136, 297.
- Stephenson, W. (1953). *The study of behavior: Q-technique and its methodology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Van Exel, J., & De Graaf, G. (2005). *Q methodology: A sneak preview*. Available from <http://betterevaluation.org/sites/default/files/vanExel.pdf> (accessed March 31, 2023).
- Watts, S., & Stenner, P. (2013) *Doing Q methodological research: theory, method and interpretation*. Sage publications.

(和文)

- 大杉寛 (2016) 「人事評価制度とその課題：職員の成長に向けた制度設計・導入・運用へ」『都市問題』107(2), p 68-75.
- 大森彌 (2015) 『自治体職員再論』ぎょうせい
- 岡田淳志 (2019 a) 「令和時代の自治体人事研修部門 これからの役割は職員の管理から支援へ(1)」『地方自治職員研修』通巻729, p 38-39.
- 岡田淳志 (2019 b) 「令和時代の自治体人事研修部門 これからの役割は職員の管理から支援へ(2)」『地方自治職員研修』通巻730, p 44-45.
- 岡本伊織 (2011) 「Q分類法による価値観の測定 — いかにつえづらいものを捉えるか」『赤門マネジメント・レビュー』第10巻第12号1, p 851-878.
- 小川光, 津布久将史, 家森信善 (2016) 「地方自治体職員から見た地方創生の現状と課題：産業振興行政担当者に対する意識調査の概要」『経済経営研究』(66), p 67-158.

- 菅野正洋, 守屋邦彦, 保井美樹 (2019) 「観光地ガバナンスが観光地に与える影響に関する研究：我が国の地方自治体の観光担当職員への意識調査を通じて」『日本観光研究学会全国大会学術論文集 Proceedings of JITR annual conference』34, p 201-204.
- 齊藤誠一 (2013) 「公立図書館に対する当該自治体職員の意識調査」『千葉経済大学短期大学部研究紀要』(9), p 69-81.
- 澤田千秋 (2017) 「自治体職員における昇任意欲に関する男女差の検討：東京23区職員に対して実施された「昇任に関する職員意識調査結果」から」『自治体学』31(1), p 62-67.
- 善教将大, 城戸英樹 (2012) 「地方分権時代の自治体職員意識 — モチベーションの規定要因に関する実証分析 —」『公共政策研究』12巻, p 141-154.
- 特別区制度研究会 (2020) 『特別区の人材育成に資する基礎研究～特別区職員の仕事観及び組織内の社会的関係～』公益財団法人特別区協議会.
- 特別区制度研究会 (2022) 『特別区の人材育成に資する基礎研究～自治体職員の仕事観と組織のなかの係長～』公益財団法人特別区協議会.
- 野村康 (2017) 『社会科学の考え方 — 認識論、リサーチ・デザイン、手法』名古屋大学出版会.
- 林嶺那, 深谷健, 箕輪允智, 中嶋茂雄, 梶原静香 (2020) 「Q方法論 (Q methodology) の行政学への応用」『行政社会論集』第32巻第3号, p 195-233.
- 安富歩 (2012) 『もう「東大話法」にはだまされない 「立場主義」 エリートの欺瞞を見抜く』講談社.

(行政資料)

総務省「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」（平成9年11月14日付け自治整第23号）.

# 21年度決算を読む

## — 決算制度への参加と統制 —

菅原敏夫

### 概要

本稿の役割は、第一に、自治体財政制度、自治体財政監視制度、自治体財務実務において、自治体「決算」が主流化しているという流れを確認することである。

政治的機能としての財政の出発点は当然のことながら「予算」である。その予算に関して地方自治法は予算編成権を長に専属させている。他方、決算については議会の認定に付きなければならないとするものの、その実効性・効果は限定的だ。しかしながら、ごく最近の地方自治法改正は決算に「説明責任の解除」の法理を求め、監査、財務諸表論を含めた決算制度の充実を図ってきた。その経緯を明らかにする。

第二に、決算の主流化のためには、決算分析とその解説、評価のための財務技術が必要となる。実例とともにプロトタイプを示す。そのことが市民権者・ステークホルダーの決算参加の基礎となることを主張する。

### 1. 問題機制

政治的機能としての財政の出発点は当然のことながら「予算」である。その予算に関して地方自治法は第211条で、「普通地方公共団体の長は、毎会計年度予算を調製し」として予算編成権の長への専属を規定している。予算編成権と予算執行権を併せ持つ長は、制度として「超強首長制」たらざるをえない。首長制、大統領制において創案されている予算編成権と予算執行権の牽制的分離は、日本の地方自治制度では議論の争点になっていない。いきおい、長・議会並立制（二元代表制）のもとでの財政的牽制・統制は「決算」、とりわけ決算不認定の実効性にかかってくるのであるが、何らかの効力を法律が認めたのは、じつに2018年4月1日施行の地方自治法改正が初めてである。緒についたばかりで、

主流化というのはおこがましいが、自治体財政（統制）における実質的長・議会並立制（二元代表制）・相互牽制を主流化の方向と考えると問題を論じていく。

第二に、「決算を読む」という行為のプロトタイプを示したい。「決算を読む」という本稿表題の言葉は、市民が、長の説明責任（accountability：会計責任）の範囲を画し、「評価」を確定するための一連の解読行為のことである。

任意の個人・市民がステークホルダーとして、決算情報を知りたい、ステークホルダーとして自治体の長の受託責任の解除のための判断材料を知りたいと思った時に、現行の仕組みでは、極めて不十分な内容しか知り得ない。適時の情報はほとんど得られない。これでは、市民の権利は守られていないし、長の説明責任（会計責任）は果たされない。

長の受託責任の解除を権限として委託されている自治体議会としても事情は大同小異だろう。自治法は、「第233条第3項 普通地方公共団体の長は、前項の規定により監査委員の審査に付した決算を監査委員の意見を付けて次の通常予算を議する会議までに議会の認定に付さなければならない」と定めているものの、詳細は決算議案の送付まで知らされず、議選監査委員による監査内容は議会では共有されない。

テーマはどのように設定されるべきだろうか。テーマは決算の主流・重点化であろう。

地方財政制度は圧倒的に予算制度に重点を置いてきた。財政統制は予算統制が主で、決算統制というのは多分そういう言葉さえない。市民参加型予算というのは相当な実践と研究蓄積があるが、参加型決算というのは、同じようにそういう言葉さえない。

対照的に、予算統制を必須としない、企業財務ではどうだろうか。

株式会社（公開会社、大会社）は、法務省令の規定により、各事業年度にかかる計算書類および事業報告ならびにこれらの附属明細書を作成し、作成された計算書類は、原則として定時株主総会の承認を受けなければならないとされている。財務統制は決算統制で株主による統制だ。

こうした会計概念は、財務会計、政府会計（公会計）両者共通の説明責任（会計責任）を経由して同一のものである。現行の地方財政制度は、説明責任が最も重要で、それが他の目的の源泉（G A S B）だという責任を果たしているのだろうか。

そうした説明責任と受託者責任の解除という決算の目的に照らした制度の欠陥はかなり以前から認識されていて、（第一次）臨調答申にも指摘がある（会計決算の提案）。しかし改善は全くなされなかった。

決算の主流化（予算決算の複線化）に舵を切ったのは皮肉にも総務省だった。目的も



「説明責任」の全うではなく、国・中央政府による財政統制権の回復だった（2007年財政健全化法）。この法律で重要なのは、「普通会計」が「一般会計等」（第2条）という名前で法的根拠を得たことである。決算統計は統計でなく基準となった。さらに法律は4ヶ所、9月30日と期限を切り、その日までに、決算数値が確定していることを求めた。健全化判断比率の監査も必須化したので、それまで12月議会での決算認定が普通だった自治体議会はほぼ9月議会を決算議会と呼ぶようになった。決算認定の早期化に強制力が働いた。判断比率の総務大臣（経由）への報告のついでに、住民へも「公表」することを求めた。

この少し前から、「公会計」という言葉が多用されるようになった。健全化法にはかすりもしなかったが、基盤は着々と整備され、「統一的な基準」が思いっきり総務省（財務省の考え方へのハーモナイゼーション、内閣府の思惑）主導で作られ、ほとんどの自治体はその結果を公表している。しかしこの公表、ほとんどの自治体の公表時期は年度末ぎりぎり決算対象年度の翌年3月以降だ。「決算」時期（会計年度末3月末以降から2ヶ月間の出納整理期間を経て、6月から9月までのおよそ3ヶ月を決算時期と考える）とは関係ない時期に財務書類が公表されているのだ。これでは説明責任とは何の関係もない。これは説明責任の解除の実効性の点では壮大な失敗だった。

自治体決算および監査に関する自治法の改正項目を簡単に振り返ると、1997年、自治体の監査に外部監査制度を導入することとしたこと（第252条の27～）から始まって、監査委員の選任方法の変更（第196条）、決算の認定の否決の場合の長の対応（第233条7項）、監査基準を監査委員が定める（第198条の4）、都道府県及び政令指定都市の長に対する内部統制体制の整備の義務付け（第150条）等の改正がある。

これらの改正を受けて、市民の視点からいうと、適時に、適切な方法で、受託責任を解除するに足る材料の開示が行われるべきである。

もう一度企業財務の例を借りれば、3月決算法人はだいたい5月の半ば、「決算短信」を発表する。株主総会は6月の末。このくらいの時間軸で公表と考える時間があれば、説明責任も果たせようというものだ。自治体の場合、出納整理期間があるので、タイムテーブルは異なるが、決算見込みが、ルールに基づいた方式で早期に公表され、決算への何らかの参加の方法（意見表明の方法も含めて）が採用されれば、ステークホルダーとしての市民の権利確保への路が開けるのではないだろうか。

日本地方自治学会年報28号（2017年）は『自治体行財政への参加と統制』と題されている。しかし参加は「予算」、統制は「司法」という内容であった。決算による統制という点には触れられていなかった。

そうした意味で、例年の9月決算議会の前（だいたい8月から9月頃を想定）、具体的に決算を市民が「読む」ということができるかを考えてみたい。事例をさいたま市の決算にとってみよう。さいたま市を選んだ理由は、大都市であるので、当初予算原案の発表、決算見込みの発表が報道される。その記者会見の様子が録画等で公表され、記者の質問の様も分かる。さらにさいたま市の場合、監査委員の監査意見書が比較的早く（探した中では一番は早く）入手できたことによる。

決算を考えるために議会の決算審査と並行して、9月の下旬という時点で、目の前には、三つの材料が用意されている。これをどう「読む」という視点から話を始めよう。

## 2. 市民の決算審査に向けて — 三つの材料

三つとは、21年度予算、監査意見、さいたま市決算見込み報道である。（自治体の決算発表報道は、報道の機会が少ないので、ある種の補助線、比較参考のために、埼玉県21年度決算発表も示す。決算発表が、市民の早期の判断を促すという点を重視する。）

地方自治法上の「決算」は講学上「予算決算」と呼ばれる。予算と決算という意味ではなく予算に対する決算という意味だ。もう一つの決算の考え方は「会計決算」と呼ばれる。企業の決算は、予算との対比などということとは関係ない決算である。さいたま市も「統一的な基準」に基づいて公表している。企業の決算は企業業績を測る評価の生命線なので、正確に速く公表される。3月決算法人企業 — 自治体も3月決算法人 — はだいたい5月に決算を公表する。業績によって株価が動く。さいたま市の場合、株価は関係ないだろうが、会計決算の公表は翌年3月である。20年度のさいたま市の財務書類の公表・会計決算の公表は2022年3月22日だった。企業の決算発表に比べて約10ヶ月遅れた。

22年8月24日さいたま市監査委員は決算監査意見書を市長に提出した。これは決算審査の本丸だ。後にみよう。

同8月15日埼玉県は21年度決算見込みを公表した。県とさいたま市は財政構造は異なるけれど埼玉県域の経済事情を反映する。比較して違いがわかる。

まず、さいたま市の決算概況の発表の模様を記しておこう。9月3日付けの埼玉新聞である。市の発表をほぼそのまま報道したものだが、市議会の決算審査ではそれをどのように深めることができるかを探る出発点として。

## 21年度一般会計決算概況

### 「歳出入、過去2番目規模

埼玉県さいたま市は（9月）1日、2021年度一般会計決算概況を発表した。歳入は前年度比8.7%減の6,538億円、歳出は9.1%減の6,401億円だった。20年度にコロナ対策で実施した特別定額給付金事業が終了し、歳出入とも減少したものの、20年度に次ぐ過去2番目の規模だった。実質収支は73億円で、01年度から連続して黒字を達成した。

市によると、歳入では市税収入が0.3%減の2,737億円で構成比41.9%。個人市民税はふるさと納税の控除額の増などで2.3%減、法人市民税は2.3%減だった。国庫支出金は、特別定額給付金事業費の補助金1,316億円が減少するなど、35.8%減の1,603億円で、構成比は24.5%となった。

歳出では、民生費が子育て世帯への特別給付金事業などで13.7%増。衛生費はコロナ関連などで56.2%増。コロナ関連の決額算は583億円で全体の9.1%を占めた。ワクチン接種事業が162億円、子育て世帯への給付金に187億円などだった。

特別会計の歳入は2.8%増の3,204億円、歳出は3.2%増の3,175億円。病院事業会計は入院収益や外来収益が増え、約17倍の13億円の黒字となった。水道事業会計は9.0%増で52億円の黒字。下水道事業会計は19.6%増で9億8千万円の黒字。20年度は緊急事態宣言が長期間にわたり発令され、受診控えや飲食店などの休業による上下水道の使用が減少したという。21年度は上下水道の使用が増えて、収益が増加したとしている。」

## （1） 予算決算

21年度決算の出発点は当然21年度予算である。この時の予算の目的はどのように達成されたかは重要論点。自治体議会の決算審査の論点は予算に対する主要な成果の達成度合に関する議論なので、予算案の注目事項は記録しておく必要がある。21年度決算を「読む」時点なので、21年度予算の情報はいくらかでもある。決算報道に合わせるために報道記事を見ておく。記録元は埼玉新聞。

「さいたま市予算 21年1月29日発表

さいたま市21年度予算案、最大6,118億円 コロナ、デジタル化重点

さいたま市は1月29日、一般会計を6,118億円とする21年度当初予算案を発表した。前年度比8.7%増で、6年連続で過去最大を更新した。新型コロナウイルスへの対策に予算を重点配分するとともに、行政のデジタル化にも軸足を置く。

清水勇人市長は記者会見で「コロナにしっかり対応していくと同時に、将来の感染収束を見据えて『上質な生活都市』『東日本の中核都市』の実現に向けた投資を行っていく」と述べた。予算案のキャッチフレーズは「難局を乗り越え、さいたま市の新時代へ前進するための予算」とした。

歳入は、感染拡大に伴う景気の落ち込みを背景に市税が前年度比3.7%減の2,617億円となった。新型コロナウイルスワクチン接種事業の実施に伴い、国庫支出金は同14.7%増の1,172億円を見込んでいる。

歳出の35.7%を占める民生費は、認可保育所の定員増に伴う運営費の増加で同4.7%増の2,186億円。大宮区の市民会館の整備事業などに伴い、総務費も同9.2%増の531億円となった。

21年度の事業の中で最優先に位置付けているのは新型コロナウイルス対応で、関連する事業費は計113億円に達した。患者を受け入れた医療機関への補助、PCR検査を行う「地域外来・検査センター」の設置、自宅療養者への食品配送などに取り組む。

デジタル化に関しては、デジタル技術で改革を進める「デジタルトランスフォーメーション（DX）」の関連事業費に、前年度の2.2倍にあたる12億円を振り向けた。市税の納付方法にスマートフォン決済を加えるなどして業務のオンライン化を進める。

防災対策には70億円を計上した。避難所機能を強化するために市立中学校6校の体育館に空調機を設置するほか、通信が途絶えてもハザードマップを確認できる防災アプリを新たに設計する。予算案は2月2日開会の市議会2月定例会に提出された。」

表 1 さいたま市21年度当初予算額（21年1月29日発表）

一般会計 歳入

区 分	21当初予算	20当初予算	前年度比(億円)	前年度比(%)
市税	2,617	2,719	▲102	▲3.7%
譲与税・交付金	456	423	33	7.9%
地方交付税	61	56	5	9.0%
国庫・県支出金	1,467	1,294	173	13.4%
市債	687	510	177	34.7%
うち臨時財政対策債	205	80	125	157.2%
うち普通建設事業分	482	430	52	12.0%
財政調整基金繰入金	126	110	16	14.5%
その他	704	515	189	36.7%
合 計	6,118	5,627	491	8.7%

（さいたま市）

市 税 2,617億円（前年度比 ▲102億円 ▲3.7%）

新型コロナウイルス感染症拡大の影響等による個人所得の減により個人市民税の減収が見込まれるほか、企業収益の悪化による法人市民税の減収により、102億円の減

うち 市民税 1,425億円（前年度比 ▲92億円 ▲6.1%）

うち 固定資産税 870億円（前年度比 ▲9億円 ▲1.1%）

上記予算案は約1年7ヶ月後、補正も経て決算見込みとなる。市税のところだけ比較しておく。（四捨五入のため合計と一致しない。）

表2 さいたま市21年度決算見込み額（22年9月1日発表）

税 目	決算見込み額（億円）	前年度決算比（％）
市民税	1,535	▲ 0.6
市民税個人	1,348	▲ 0.4
市民税法人	187	▲ 2.3
固定資産税	873	▲ 0.7
軽自動車税	16	4.8
市たばこ税	76	7.2
特別土地保有税	0	—
事業所税	48	2.5
都市計画税	188	▲ 0.3
その他	0.03	9.0
合 計	2,738	▲ 0.3

（さいたま市）

## （2） 監査委員決算審査意見書（22年8月24日提出）

さいたま市の「令和3年度さいたま市一般会計・特別会計 歳入歳出決算審査意見書」は提出から時を経ずに公表されている。監査意見書は「決算を読む」（監査に関しては「読む」ではなく「聴く」なのかもしれないが）にあたっての最重要文書である。監査委員決算審査意見書が早期に、Web上で公開されることは「決算を読む」ための必須事項である。しかしこの2条件を共に満たす自治体はむしろ少数派である。地方自治法は決算審査意見書の公表を義務付けていない。地方自治法第9章（財務）第233条（決算）第3項に住民への公表を付け加え、義務付けることは急務である。

公表されている決算審査意見書を見る限り内容は会計監査に関することが中心である。地方自治法第199条第10号は「監査委員は、監査の結果に基づいて必要があると認めるときは、当該普通地方公共団体の組織及び運営の合理化に資するため、第七十五条第三項又は前項の規定による監査の結果に関する報告に添えてその意見を提出することができる。この場合において、監査委員は、当該意見の内容を公表しなければならない。」とするが例外的規定である。

さいたま市の決算審査意見書もほとんどの部分は会計監査に関することである。全体は一般会計と各特別会計の監査部分に分かれ、一般会計部分は歳入歳出の各款ごとの審査項目が記述されている。歳入に関しては、第1款市税については、予算比較、前年度比較、不納欠損額、収入未済額が、その他の款については予算比較、前年度比

較が記されている。

歳出に関しては、各款ごとに、予算比較、主な決算額、前年度比較、不用額及び繰越額、そして必要な款については主要な事業の執行状況が示される。歳入歳出いずれにしても出納、会計に関することで、効率性に関する判断などはない。

近年、3E（経済性、効率性、有効性の頭文字）監査の必要性などということがしきりに言われるようになってきた。しかし、自治体の監査で3E監査が十全に実現している例を知らない。

歳入に関して具体的記述を見ていこう。21年度決算については誰もコロナ禍の影響がどのように現れたのかに注目する。21年度当初予算においては税収の大幅な減少を見込んでいた。結果は当初の予想と違って、市税も地方消費税交付金も地方交付税（国税も増収）も増えた。減ったのは国庫支出金で、これは、特別定額給付金事業が終了したので当然のことである。歳入歳出両建てで減少した。もう一つ減少したのは市債である。つまり市の借金を予算よりしなくて済んだのだ。市財政にとっては「良い」物語である。当然、市財政の健全性や弾力性も向上した。借金する額を見送った、借金する必要が減じた、ということを経入が減少したと表現せざるを得ないのは、当然とはいえ、現金主義のの読みにくさの一つではある。実は20年度決算でも同様の傾向は見てとれた。国税は落ちなかった。消費税増税率引き上げ（19年10月1日）による反動減もほぼ見られなかった。21年度当初予算編成はそれを折り込むべきだったが、見逃したか見送ったか、財政の悲観論に同調して、結果的に予算規模を過小評価し、補正予算の必要性を増してしまった。前年度の決算の動向を読み誤ってしまった。

決算審査意見書の記述は以下のようなものである。

「予算現額と歳入決算額との比較においては、主に市税22億2,509万円、地方消費税交付金8億1,274万円及び地方交付税6億5,077万円が予算現額を上回っている。しかしながら、市債233億2,600万円及び国庫支出金214億4,607万円を含め合計11の款において予算現額を下回ったため、歳入全体においては、517億3,117万円の収入不足となっている。

歳入決算額を前年度と比べると、625億1,377万円（8.7%）減少している。これは主に、地方交付税89億5,204万円（135.5%）、市債66億5,149万円（13.6%）、繰越

金64億8,719万円（108.4%）及び地方消費税交付金26億1,286万円（9.8%）が増加したものの、国庫支出金895億3,040万円（35.8%）及び繰入金13億5,696万円（65.2%）が減少したことによるものである。

歳入決算額を款別構成比率で見ると、市税2,737億8,694万円で41.9%（前年度38.3%）を占め、以下、主なものは、国庫支出金1,603億8,254万円（同34.9%）、市債556億640万円（同6.8%）及び諸収入448億6,113万円（同6.3%）である。」

表3 決算収支

区 分	令和3年度	令和2年度	前年度対比	
			増減額	増減率
予 算 現 額	1,030,931,181	1,078,428,549	△ 47,497,368	△ 4.4
歳 入 総 額	974,335,399	1,028,111,049	△ 53,775,650	△ 5.2
歳 出 総 額	957,626,594	1,011,655,268	△ 54,028,674	△ 5.3
歳入歳出差引額	16,708,804	16,455,780	253,024	1.5
翌年度へ繰り越すべき財源	6,760,244	5,143,007	1,617,236	31.4
実 質 収 支 額	9,948,560	11,312,772	△ 1,364,211	△ 12.1

表4 自主・依存財源

区 分	令和3年度			令和2年度		前年度対比	
	予算現額	決算額	構成比率	決算額	構成比率	増減額	増減率
自主財源	351,829,672	343,547,395	52.5	339,063,715	47.3	4,483,679	1.3
依存財源	353,766,088	310,317,189	47.5	377,314,644	52.7	△ 66,997,455	△ 17.8
合 計	705,595,760	653,864,584	100.0	716,378,360	100.0	△ 62,513,775	△ 8.7

（千円、%）

（さいたま市決算審査意見書）

「収納率は、調定額に対して、市税合計98.3%、現年課税分99.4%及び滞納繰越分40.6%である。前年度と比べると、市税合計0.3ポイント、現年課税分0.3ポイント及び滞納繰越分8.6ポイントそれぞれ上昇している。」

景気が悪化している時には、市税の不納欠損額、収入未済額、収納率の状況は悪化する。21年度決算はその逆で、不納欠損額はそれ以前の収入未済額の反映なので20年度に比べて若干増えたが、収入未済額は減少、収納率は向上した。不納欠損額は20年



度が低水準で10年前の6分の1程度の水準になっていた。決算審査意見書では、

「収入未済額を前年度と比べると、10億1,764万円減少しており、次のとおりである。

個人市民税	1億4,236万円の減少
法人市民税	3億1,056万円の減少
固定資産税	4億1,783万円の減少
軽自動車税	111万円の減少
事業所税	7,462万円の減少
都市計画税	7,114万円の減少

意見書では、全てについて理由を「新型コロナウイルス感染症拡大の影響に伴う地域経済の停滞による」としている。改善の理由は書かれていない。収入未済額は、20年度に19年度に比べておよそ1.2倍に増えた。「新型コロナウイルス感染症拡大の影響に伴う地域経済の停滞による」と言っている状況だっただろう。しかし、21年度は19年度あるいはその前2ヶ年度とほぼ同水準であり、そういう状況になったことの理由をこそ書くべきだっただろう。意見書はその点ミスリードと言わざるを得ない。

意見書には書いていなかったが市財政課の作成した「さいたま市令和3年度一般会計決算の概況」では、以下のようにになっている。

「個人市民税は、ふるさと納税の控除額の増加により減収となりました。また、法人市民税は、税制改正を受け、法人税割の税率が引下げになったことにより減収となりました。固定資産税は、土地の標準宅地の下落修正及び家屋・償却資産の新型コロナウイルスに係る特例措置等により減収となりました。

また、市税の徴収率は、徴収強化対策の実施に伴い、前年度より0.3ポイント改善し、98.3%となりました。」

つまり、コロナ禍の直接の経済停滞ではなく、法人税率の引き下げ、固定資産税の評価替えの見送りによるものである。

変化の事実は雄弁に「経済活況」を示している。例として「配当割交付金」「株式等譲渡所得割交付金」を見ておく。配当割交付金は上場株式等の配当などに課税される県税の一部を市町村に交付する。株式等譲渡所得割交付金は株式等の譲渡をする際に課税される県税の一部を市町村に交付する。21年9月には、株式市況は、1990年8月以来の31年ぶりの高値となった。当初予算編成は株式市況の変化を予想できるはずもないが、当初予算編成が依って立っていた経済情勢のその後の変化を決算がどのよ

うに解釈するかは重要である。決算審査意見書は次のように書く。

「配当割交付金

予算比較

予算現額10億3,700万円に対し、決算額は15億6,917万円で、5億3,217万円(51.3%)の収入超過となっている。これは、配当所得が想定よりも増加したことにより、県民税配当割収入額が見込みを上回ったことによるものである。

前年度比較

決算額を前年度と比べると、5億5,490万円(54.7%)増加している。これは、配当所得の増加により、県民税配当割収入額が増加したことによるものである。

表5 配当割交付金

款・項	令和3年度		予算現額と 決算額との 比較 B-A	令和2年度 決 算 額 C	前年度対比	
	予 算 現 額 A	決 算 額 B			増減額 B-C	増減率
配当割交付金	1,037,000	1,569,173	532,173	1,014,268	554,905	54.7
1 配当割交付金	1,037,000	1,569,173	532,173	1,014,268	554,905	54.7

(千円、%)

(さいたま市決算審査意見書)

株式等譲渡所得割交付金

予算比較

予算現額16億6,800万円に対し、決算額は18億6,591万円で、1億9,791万円(11.9%)の収入超過となっている。これは、株価が概ね高値を維持し、株式等の譲渡益等が想定よりも増加したことにより、県民税株式等譲渡所得割収入額が見込みを上回ったことによるものである。

前年度比較

決算額を前年度と比べると、6億4,975万円(53.4%)増加している。これは、株価の上昇に伴う譲渡所得の増加により、県民税株式等譲渡所得割収入額が増加したことによるものである。」

表6 譲渡所得割交付金

款 項	令和3年度		予算現額と 決算額との 比較 B-A	令和2年度 決 算 額 C	前年度対比	
	予 算 現 額 A	決 算 額 B			増減額 B-C	増減率
株式等譲渡所得割交付金	1,668,000	1,865,915	197,915	1,216,158	649,757	53.4
1 株式等譲渡所得割 交付金	1,668,000	1,865,915	197,915	1,216,158	649,757	53.4

(千円、%)

(さいたま市決算審査意見書)

株式市況の活況は21年度当初予算策定時には見通せなかったのは致し方ない。しかし意見書には状況を正確に「読む」責任がある。

### (3) 埼玉県21年度決算見込み (22年8月10日発表)

「埼玉県令和3年度決算について

[一般会計]

決算規模・総括

歳入総額 2兆6,599億5千3百万円 歳出総額 2兆6,125億6千6百万円

令和3年度一般会計の決算は、前年度と比べ、歳入総額が4,190億円(+18.7%)、歳出総額が4,108億円(+18.7%)の増となり、昨年度に続き、歳入・歳出ともに県政史上最大規模となった。

歳入では国庫支出金が新型コロナウイルス感染症対策のため大幅に増加した。県税納税率は98.8%で、税務統計上最高記録を更新した。

歳出では衛生費や商工費などが新型コロナウイルス感染症対策のため大幅に増加した。

なお、県債残高(全体)は減少し、県で発行をコントロールできる県債残高も19年連続で減少した。」(引用元は埼玉新聞。)

「決算を読む」ためにはさいたま市の場合は決算審査意見書、加えて、決算見込みの発表、その報道が重要である。ここで、その前後の「決算見込み」を報道から拾っておく。

### 3. 決算状況の最初の把握 自治体版決算短信、決算見込み

#### (1) 国の財政、国税の状況

まず、国税の税収。

7月5日のNHKのニュースから。(22年7月5日)

「令和3年度の国の税収67兆円余 2年連続で過去最高更新」

「昨年度・令和3年度の国の税収は2年連続で過去最高を更新し、67兆円余りとなりました。新型コロナの影響から経済が持ち直しつつある中で法人税収や所得税収が大きく伸びたほか、消費税の税収も増えたためです。

財務省が5日発表した昨年度の国の一般会計の決算で、税収は67兆379億円となりました。税収がこれまでで最も多かった前の年度を6兆2,000億円余り上回り、2年連続で過去最高を更新しました。このうち法人税は、円安などを背景に企業の業績が回復傾向にあることから前の年度と比べて2兆4,000億円余りの大幅な伸びとなりました。また、所得税も雇用環境の改善を受けて2兆1,000億円余り伸びたほか、消費税も個人消費の持ち直しなどで9,000億円余り増えました。昨年度は、新型コロナ対策として合わせて36兆円規模の補正予算を組んだ結果、一般会計の総額は142兆円を超えました。税収は過去最高を更新しましたが、新規の国債発行額は57兆6,000億円余りとなり、依然として国債発行に頼る厳しい財政運営が続いています。」

「歳出では22兆円超が繰り越し」

「一方、歳出では、公共事業やコロナ対策の事業など合わせておよそ22兆4,000億円が年度内に使われずに繰り越されました。前の年度も30兆円を超える巨額の繰り越しが発生していて、コロナへの対応で歳出の規模が膨らむ中、予算編成の在り方が問われることになりそうです。」

#### (2) 自治体の財政、地方税収の状況

自治体財政についても。

7月15日、同じくNHKのニュース。

「昨年度の地方税収 約43兆円で過去最高に 企業収益好調で」(2022年7月15日)

「昨年度の地方税収は、好調な企業収益を背景に自治体に納める地方法人税が増えたことなどから、およそ43兆3,000億円となり、過去最高を更新しました。

総務省がまとめた昨年度・令和3年度の都道府県と市町村をあわせた地方税収の速報値は、国が集めて地方自治体に配分する譲与税を含め総額で43兆2,966億円でした。これは、前の年度より1兆6,000億円余り、率にして3.9%増え、過去最高となりました。地方税収のうち、企業が自治体に納める法人事業税と法人住民税を合わせた税収は、企業収益の増加を受けて8兆2,266億円と、前の年度より8,200億円余り、率にして11.2%増えました。

また、新型コロナの影響で落ち込んでいた消費が持ち直したことや、円安で輸入価格が値上がりしたことなどから、地方消費税は6兆1,703億円と、7,400億円余り、率にして13.8%増えました。総務省は「新型コロナで打撃を受けた業種がある一方、需要が高まって好調な業種もあり、総合的に企業収益が好調だったことなどが税収増につながった」としています。」

総務省の発表は下表。（22年7月15日発表）

表7 令和3年度地方税収入決算見込額（地方財政計画ベース）

	令和2年度 決算額	令和3年度 地財計画額	令和3年度 決算見込額 (令和4年7月)			令和4年度 地財計画額
	①	②	③	対R2決算 (③-①)	対R3地財 (③-②)	
個人住民税	13.4	12.7	13.4	+0.0	+0.6	13.2
地方法人二税 (特別法人事業譲与税を含む)	7.4	5.8	8.2	+0.8	+2.4	8.3
うち特別法人 事業譲与税	1.7	1.3	1.9	+0.2	+0.6	2.0
地方消費税	5.4	5.7	6.2	+0.7	+0.4	5.9
固定資産税	9.3	9.1	9.2	▲0.1	+0.1	9.4
その他	6.2	6.2	6.3	+0.1	+0.1	6.4
<b>地方税計</b> (特別法人事業譲与税を含む)	<b>41.7</b>	<b>39.6</b>	<b>43.3</b>	<b>+1.6</b>	<b>+3.7</b>	<b>43.3</b>
<b>地方税計</b> (特別法人事業譲与税を除く)	<b>40.0</b>	<b>38.3</b>	<b>41.4</b>	<b>+1.4</b>	<b>+3.1</b>	<b>41.3</b>

(注)1. 令和3年度決算見込額(令和4年7月)は、地方公共団体からの速報値を集計したものである(最終的な決算額とは異同が生じることがある)。

2. 表中の計数は、超過課税分、法定外税等を含んでいない。

3. 計数はそれぞれ四捨五入によっているので、計とは一致しない場合がある。

(単位：兆円)

(総務省)

表の題に、「決算見込」とあることに注目していただきたい。

### (3) 23年度の自治体の財政 — 総務省概算要求から

この先の見通しはどうだろうか。

以下は、時事通信の配信。(22年8月24日)

「交付税18兆1,931億円 0.8%増、赤字地方債は抑制 23年度要求」

「総務省は24日、2023年度予算概算要求で、地方自治体への地方交付税の配分額(出口ベース)を22年度予算比で0.8%増の18兆1,931億円とする方針を自民党総務部会に示した。

地方税収に加え、交付税の原資となる国の税収の伸びを見込み、財源不足を補う臨時財政対策債(赤字地方債)は26.9%減の約1兆3,000億円に抑制される。地方譲与税を含む地方税収は、2.6%増の約45兆円との見通しを示した。地方税や交付税など

自治体が自由に用途を決められる一般財源の総額は、1.3%増の約64兆7,000億円。」

つまり総務省は見通しも強気だ。この好景気は続くと。

22年度も含めて自治体財政は、「好決算」だ。「史上最高の税収」だ。今年の予算勉強会でもお話ししたが、交付税総額も「史上最高」だ。

しかし、私たちのまわりの雰囲気とはずいぶん違う。「コロナ禍で傷んだ経済」「コロナ禍で減った税収」、「コロナ禍で貧困、格差拡大」「子ども食堂が必要」。後の2つは事実だが、前の2つはウソだった。

これこそが21決算審査のポイントだと思う。

決算の実相とまわりの雰囲気、思い込みとの違い。雰囲気を利用してつくウソと責任逃れ。

現在の地方財政制度は、1963年に骨格が固まった。自治体予算制度は地方財政の中心なので、変化も少なく硬い。一方、決算制度はかつては重要性が低かったので予算制度の付属物でよかったけれど、近年その重要性が認識され、制度の改善もかなりの分量で行われるようになった。ごく最近でも、監査基準を監査委員が定めることとなり、決算審査の改善が行われた。

決算制度に大きなインパクトを与えたのは、一つには、2008年財政健全化法であるし、もう一つは、公会計（予算/決算に加えて会計/決算の導入）改革が挙げられる。しかし、公会計制度は地方自治体のサポートが得られていないので、重要だけどなかなか浸透しない。総務省でも、活用方法の検討が課題の中心だ。

#### 4. 年度央8～9月期の自治体の決算状況

ここでは、いま8～9月に決算について議論することの特徴点を考えてみよう。

9月議会を決算議会と呼べるようになったのは最近のことだ。15年（20年）前までは、決算議会は12月議会のことだった。9月に議案上程はするものの、閉会中審査、12月議決というのでは、議論もままならないし、決算の否決というのも意味が減じられてしまう。

予算編成にも全く間に合わない。

これが普通に9月議会が決算議会になった。

それによって、自治体間の決算比較がいまできる。決算見込みの重要性が増した。

## ■東京都

2022年07月29日 財務局

令和3年度一般会計決算（見込み）について

令和3年度一般会計決算（見込み）における実質収支は均衡した。

これは、新型コロナウイルス感染症対策等の歳出が増加する一方、国庫支出金や都税収入等の歳入も増加したことなどによるものである。

今後の厳しい電力需給の状況を見据えた脱炭素化の推進や、物価高騰等に苦しむ都民生活や経済を守る取組、質と量の両面での万全な新型コロナウイルス感染症対策など、直面する喫緊の課題等に対応するため、強靱な財政基盤を堅持していく。

※なお、財政状況の詳細については、9月に公表予定の普通会計決算で明らかにする。

表8 令和3年度一般会計決算（見込み）

区 分	令和3年度	令和2年度	増減額	増減率
歳入 A	97,474	86,886	10,588	12.2
歳出 B	94,617	84,870	9,748	11.5
形式収支 C = A - B	2,857	2,016	—	—
翌年度へ繰り越すべき財源 D	2,857	2,016	—	—
実質収支 E = C - D	0	0	—	—

(単位：億円、%)

(東京都財務局)

## ■大阪市

令和3年度大阪市一般会計等決算見込（速報版）について 2022年7月22日

令和2年度に実施した特別定額給付金事業（全額国支出金）の減が大きく、歳出・歳入の規模はともに減となった。

そのほか、歳出は、扶助費や投資的経費に加え、収支改善分の財政調整基金への積立などが増となっている。

歳入は、市税の増に加え、地方交付税・臨時財政対策債や譲与税・交付金が大きく増と



なっている。

実質収支については308億円の剰余となり、市債残高についても縮減を図ることができた。

【歳入】 2兆92億円（-1.9パーセント、-395億円）

市税収入 7,500億円（+0.7パーセント、+54億円）

地方交付税・臨時財政対策債 1,397億円（+91.4パーセント、+667億円）

譲与税・交付金 1,311億円（+24.5パーセント、+258億円）

国・府支出金 6,988億円（-20.5パーセント、-1,801億円）

市債収入 888億円（+27.9パーセント、+194億円）

【歳出】 1兆9,682億円（-2.6パーセント、-526億円）

人件費 2,908億円（+0.0パーセント、+1億円）

扶助費 5,920億円（+2.8パーセント、+164億円）

うち生活保護費 2,604億円（-1.9パーセント、-49億円）

うち障がい者自立支援給付費 1,137億円（+10.7パーセント、+110億円）

公債費 2,268億円（+2.8パーセント、+61億円）

行政施策経費 3,955億円（-28.7パーセント、-1,589億円）

投資的経費 2,154億円（+19.4パーセント、+350億円）

財政調整基金積立金 467億円（著増、+419億円）

《再掲》新型コロナウイルス感染症対策関連経費 1,959億円（-45.6パーセント、-1,641億円）

うち特別定額給付金 0億円（皆減、-2,750億円）

うち住民税非課税世帯等に対する臨時特別給付金 414億円（皆増、+414億円）

うち子育て世帯への臨時特別給付金 333億円（皆増、+333億円）

うち新型コロナウイルスワクチン接種事業 278億円（著増、+271億円）

【実質収支】 +308億円 33年連続の黒字

【市債残高】

一般会計 2兆3,588億円（-3.8パーセント、-941億円）、8年連続のマイナス  
除く臨時財政対策債 1兆4,926億円（-5.6パーセント、-883億円）、17年連続のマイナス

全会計 3兆871億円（-3.0パーセント、-960億円）、17年連続のマイナス

【財政調整基金残高】 2,131億円（+28.0パーセント、+467億円）

なお、実質収支は+308億円（黒字）となったものの、今後の財政運営については、新型コロナウイルス感染症や原油価格・物価高騰などの影響に加え、扶助費が高水準で推移することが見込まれる中、財政状況を以前に後戻りさせないことを念頭に、急激な環境変化にも対応できるよう、引き続き市政改革に取り組み、持続可能な財政構造を構築する必要があると認識している。

#### ■ 芦屋市（8月22日配信）

21年度決算、黒字額が平成以降で最大 コロナ禍の影響少なく

新型コロナウイルス禍の影響が想定を下回った一方、高額所得者の株式等譲渡所得を中心に、歳入の柱の市税収入が増加。中学校の改修工事が終盤に差しかかるなどして支出が抑えられたこともあり、一般会計の実質収支が35億1,200万円と、平成以降で最大の黒字となった。

一般会計の歳入は2020年度比17.4%減の481億4,400万円、歳出は同21.1%減の442億4,800万円。市は「財政は改善傾向だが、公共施設建て替えなど多様な課題があるので慎重に運営したい」としている。

#### ■ 千葉県（千葉テレビ放送8月22日配信）

千葉県2021年度一般会計決算見込み 歳入・歳出最大 新型コロナ・原油高影響

千葉県はこのほど、2021年度の一般会計の決算見込みを発表しました。

新型コロナの感染拡大に加え、原油価格の高騰などによる影響で、前の年度に引き続き、歳入・歳出ともに過去最大額を更新する見込みです。

県によりますと、2021年度の一般会計の決算見込みは、歳入が2兆5,386億円、歳出が2兆5,030億円となり、ともに前の年度より15%程度増え、過去最大となる見通しです。

歳入では、新型コロナ関連の交付金が増えたことで、国庫支出金が前の年度の1.5倍に増え、6,300億円あまりとなりました。

また、原油価格高騰や円安などの影響で輸入額が増えたことで、地方消費税などの収入が増え、県税収入も前年度より1割増えました。

歳出でも新型コロナ関連の対策事業費が前年度の1.3倍の5,953億円に上り、特に飲食店への感染拡大防止対策協力金が、前年度より7倍近くに増えたほか、病床確保事業費なども約2倍に増えました。

実質収支は国への返還額を差し引くと約83億円となり、18年連続の黒字となっています。

一方、借金にあたる県債の残高は3兆656億円と、前年度と比べてほぼ横ばいで、県民1人当たりに換算すると49万8,000円となっています。

県は新型コロナに加え原油価格や物価の高騰など先行きは不透明だとし、引き続き財源確保や、事務事業の見直しに取り組むとしています。

#### ■兵庫県（8月18日配信）

コロナ対策費の影響大 2年連続で過去最大更新 兵庫県2021年度決算／兵庫県

兵庫県は8月18日、昨年度の決算を発表しました。新型コロナウイルス対策の経費が増えたことにより、歳入・歳出ともに2年連続で過去最大を更新しました。

兵庫県によりますと2021年度の一般会計の歳入総額は3兆1,700億円、歳出総額は3兆1,373億円でいずれも2年連続で過去最大を更新しました。

歳入では製造業や小売り業を中心に企業業績の回復に伴う法人事業税などが増加し、県税は過去最高の8,737億円となっています。

実質収支は34億1,500万円で、1992年度以降最も大きい黒字となりましたが、借金にあたる県債の実質的な残高は3兆1,000億円余りあり、依然として厳しい財政状況が続いています。

などなど。

## 5. 地方財政状況調査検収調書 — 決算カードから検収調書

「決算を読む」という企ての時の中心の材料は以前から変わらず「決算カード」である。総務省のWebサイトにも「地方財政状況調査関係資料」の中に「決算カード」のページがあって、総務省がまとめて都道府県分が1冊（連）、市町村分が各都道府県ごとに1冊（連）で公表している。ただし、この原稿の執筆時点では20年度分までしか公表されておらず、21年度決算を読むには利用できない。最新版は各自自治体から入手する必要があるが。

総務省はそのページに「決算カードについて」を掲載していて、以下のような記述がある。

「決算カードは、以下の2種類により構成されています。

- 都道府県 決算カード

○ 市町村 決算カード

決算カードは、各年度に実施した地方財政状況調査（以下「決算統計」という。）の集計結果に基づき、都道府県・市町村ごとの普通会計歳入・歳出決算額、各種財政指標等の状況について、団体ごとに1枚のカードに取りまとめたもの」とある。

決算カードは、地方財政状況調査（決算統計）をまとめたものである。数十ページにわたる地方財政状況調査表を「1枚のカードに取りまとめたもの」なので、簡便で、使うのに便利だ。「決算を読む」にあたってはまず第一の材料となる。

しかし難点もある。第一の難点は、決算カード（したがって地方財政状況調査・決算統計）が総務省が考える全自治体統一の会計様式すなわち「普通会計」という会計によって定義づけられ記述されていることだ。この普通会計の会計基準は明示されていない。普通会計の会計基準を定めるための、総務省から独立した基準制定審議会も設置されたことがない。例えば、自治体の財務会計は原則として現金（および定義された現金同等物）の入出金に基づいて費用と収益を認識することにはなっているが、様々なところで修正が施されている。その修正（現金主義に対して部分的な発生主義的修正、資産負債認識の部分的な適用など）は、収支の差額の認識（決算収支額）についてさえも、決算カード（決算統計）の定義式を追わなければわからない。決算カードの元帳、「地方財政状況調査表」の記述の基準は、毎年度「地方財政状況調査表作成要領」が総務省自治財政局財務調査課から通知され、それに従って記入する。作成要領は予告なく総務省の都合で変更されることがある。用語の定義が変更されることもあるので、「統計」と称しながら連続しないことも生じる。「状況調査」といい、「統計」というけれど総務省による財務統制の道具である色彩が強い。この調査の法的な根拠は存在しない。かつては調査を行う旨の政令が存在していたが、廃止された。その前後でも調査は従前通り行われている。

第二の難点は、決算カード（したがって地方財政状況調査・決算統計）では、収入・支出（歳入・歳出）と資産・負債の関係が統一的には認識できないことにある。負債は当年度に借入を行った金額と、当年度末の残高が記載されているだけであって、資産の増減との関係は明示されない。資産額は現金および現金同等物以外は貨幣表示されず、減価償却制度も採用されていない。決算カード（地方財政状況調査・決算統計）から誘導法で普通会計（一般会計）の貸借対照表を生成することはできない。

上の二つは決算カード（地方財政状況調査・決算統計）の会計原則が曖昧なことによる難点であって、決算カード自身の責任ではない。しかしこうした手法自身の難点もある。

第三の難点は、「決算統計」（難点の第三と第四では「決算統計」の名称を使う）の作

成に手間がかかることである。財政課にとっては、予算編成の冬の陣に対して、決算統計づくりを夏の陣などと呼ぶこともあるようだ。どのくらいの手間かという数値を東京都東大和市の例でみると、行政評価シートに金額の記載がある。『「令和3年度に実施した仕事」の振り返りシート』に「地方財政状況調査（決算統計）事務」がある。このシートは「裁量有」「裁量無及びその他」の区分での「裁量無及びその他」であり記入日は22年4月11日となっている。

事業内容は、「6月から7月にかけて、決算統計における調査表等の作成を行った。」とあり、具体的には、

- 1 決算統計調査表及び検収調書の作成
- 2 決算カードの作成及び公表
- 3 東大和市実施計画に市財政の現状を記載

の3点である。1ができれば、2と3は抜粋、要約のできるもので、圧倒的な仕事量は、「決算統計調査表及び検収調書の作成」で生じている。

積算数値は、所要人数（再任用以外）と職員人件費（再任用以外）である。21年度の数値は、所要人数（再任用以外）で0.44人（2019年度までは0.5人だった）で、職員人件費（再任用以外）の金額は3,630,000円（19年度は4,155,000円）と記されている。この事業は人件費以外の事業費はなく「事業費＋人件費」の合計は人件費と同額である。

このシートには評価項目に「課題」があり、そこには「調査内容が膨大であり、さらに調査期間が短いため、職員の超過勤務が発生している。」とある。数十ページの統計調査に、0.44人分の年間人件費相当分が費やされている。

第四の難点は、「決算統計」が監査委員の監査を受けていない決算数値であり、その数値の正確性が監査によって保証されていないにもかかわらず、監査報告には必ず決算統計上の指数が使われていることである。監査実務においても、「決算カード」はできてすぐ、同じ都道府県内の市あるいは町村間で交換され、他市他町村間の比較がなされる。

「決算統計」の数値の正確性、定義の適用妥当性を担保するものは、市町村（政令指定市を除く）を包含する都道府県である。都道府県は市町村の「決算統計」を検収し、検収の際の調書の査収とヒアリングを通じて正確性と定義を確保する。「統計」といいながら市町村財政を統制し、監視する。例えば東京都の場合、特別区、多摩地域市町村、島嶼部町村を3つの会場に分けて、7月上旬から半ば頃に区市町村財政課職員を招集する。その際に決算統計と決算統計（地方財政状況調査）検収調書の提出を求め、調書に基づいてヒアリングを行う。

この第四の難点は、保証という観点からは難点であるが、本稿の課題である「決算を読む」というテーマに関してはある種の示唆を与える。つまり、都道府県の市町村担当の職員（かつては「地方課」と呼ばれていたが、現在は「市町村課」。東京都は加えて「区政課」）は市町村から決算統計を収受するのだが、内容を確認するために「読む」ことを要求される。内容を検めるために予め調書を提出させ、その内容に沿って検収する。

このことは都道府県・市町村政府関係の上下主従関係、歪みの表現だが、「決算を読む」という行為に関しては応用が利く。当該自治体の市民は都道府県の市町村担当の職員と同じスタートラインに立って、検収調書を利用し、「決算を読む」ことができるのである。検収調書は「決算を読む」市民にとっても有用である。それは脇から総務省も気が付いている。検収調書の一部を利用して2010年度分から総務省のWebサイトに「財政状況資料集」として公表している。公表の前書きは次のようになっている。

「国・地方の財政状況は引き続き厳しい状況にあり、歳出削減等を進めて財政健全化を図ることが喫緊の課題となっている中で、地方公共団体が健全な財政運営を行うためには、住民や議会等の理解を得られるように、財政の状況及び分析に関する情報をできる限り正確に、かつ、わかりやすく公表することが重要となっています。

これまで、決算統計データ等に基づく「決算カード」「財政状況等一覧表」「財政比較分析表」及び「歳出比較分析表」を作成し、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」における財政指標については「健全化判断比率・資金不足比率カード」を作成し、公表してきましたが、各様式で重複しているデータを整理し、より有用な財政情報の開示にするため、平成22年度決算分から新たに「財政状況資料集」として再編成を行いました。」

このページのどこにも「検収調書」をもとに書かれているとは記載されていないが、記述を読んで感じるように、書き振りが、調書を取られて疎明している雰囲気があり、元が「検収調書」であることに気付かされる。

「財政状況資料集」によって開示の性能は格段に向上した。しかし、開示の適時性には課題がある。本稿が対象としている21年度決算に基づく財政状況資料集は、22年度末にならなければ公開されない。21年度決算を22年9月頃に「読む」必要があるとするなら、大幅に間に合わない。先に述べたように、21年度決算に基づく財政状況資料集データは、22年7月には、都道府県の市町村財政担当者の検閲と検収を受けて都道府県に、都道府県を經由して総務省にまで到達しているのだから、物がないわけではない。公表がなされない

だけである。適時に「読む」ことは、市町村・都道府県政府間関係者を除いて、慎重に遠ざけられている。

だとすれば、財政状況資料集による全ての自治体の数値、類似団体の中での順位などを諦めれば、当該自治体の単体の決算統計数値、検収調書はその自治体が公表すれば利用できる。数は極めて少ないが先導的な実践例はいくつか存在する。ここでは、東京都調布市の各年度版『調布市決算概要（財政の現状と今後の課題等に関する白書）』を取り上げよう。この各年度版の決算概要は分量約250ページ前後で、毎年8月頃に冊子およびWebサイトに公表される。一般会計、各特別会計の概要と普通会計の決算統計、すなわち地方財政状況調査調査表全部と地方財政状況調査検収調書の抜粋が収録されている。注目すべきは刊行時期、年度終了後、市議会の決算議会に先立って公表される。「決算を読む」にあたっての長の説明責任の解除の議論に参加できるタイミングで「読む」ことができる。決算統計のスケジュールの記載もあるので、確認しておこう。

5月下旬～6月上旬 地方財政状況調査に関する説明会。東京都総務局行政部市町村課

6月～7月初旬 地方財政状況調査に基づく歳入歳出決算の仕分け・分析

7月上旬 調布市と東京都とのヒアリング。東京都総務局行政部市町村課

9月 東京都と総務省とのヒアリング

9月～ 総務省での諸調整

11月下旬 プレス発表

このタイミングの8月刊である。決算見込みの発表でもあり、検収調書の公表でもある。

## 6. 財政健全化法 制定と指標

戦後自治体財政の再建法制は二つあって、一つは「地方財政再建促進特別措置法」（昭和30年/1955年法律第195号：再建法）でもう一つは、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（平成19年/2007年6月15日に可決・成立）（平成19年/2007年6月22日法律第94号：健全化法）である。前者は戦後反動不況下の自治体財政赤字の再建債の発行許可をテコにした再建策であり、後者は債務の繰延による完済支援策である。両者とも債務の完了が再建である。前者による再建は、884自治体（法の期限後の準用再建を含む）、後者による再生例は1自治体のみである（再生団体は北海道夕張市のみ）（並行して地方公営企業の再建再生制度あり）。両者とも債務免除は認められず、破産法制ではない。自治体

は破産能力を否定されている。

健全化法は、財政情報の開示や早期是正機能を持つ。法律で政省令事項とされた財政指標の算定方法の細目や財政の早期健全化・再生の基準等については、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律施行令」（平成19年12月28日政令第397号）及び「地方公共団体の財政の健全化に関する法律施行規則」（平成20年2月5日総務省令第8号）などにより定められている。

## 健全化判断比率の公表等

### （1）健全化判断比率の内容

健全化法においては、都道府県、市町村及び特別区の財政状況を客観的に表し、財政の早期健全化や再生の必要性を判断するためのものとして、以下の4つの財政指標を「健全化判断比率」として定めている。自治体は、毎年度、前年度の決算に基づく健全化判断比率をその算定資料とともに監査委員の審査に付した上で議会に報告し、公表しなければならないとされている。

「一般会計等」のどの数値を使うかは法律が定めており、若干発生主義的要素を加えた諸指標が決算統計の統制、規範的部分に取って代わることを期待されている。ところが、現状は、健全化判断比率（健全化法）と決算統計（慣行）は完全に並行している。

健全化法制定のきっかけとなった夕張市の財政破綻は、2006年の6月議会の最終日に明らかになった。その時点では、自治体の発生主義会計はプロトタイプの提案（のちに「基準モデル」となる元のもの）の段階（2006年5月）であったので、健全化法は発生主義会計を採用することはできず、普通会計の基準を採用せざるを得なかった。それもあって、現在も決算に関しては、「法定決算」、「普通会計決算」（決算統計）、「健全化判断比率決算」の3者鼎立となっている。法定決算と健全化判断比率は監査の対象とすることが法律で定められている。

健全化判断比率は決算とともに監査を受け、議会に報告されるので、具体的な定義を列挙しておきたい。一般会計等に関しては、下の4指標である。基本的に決算統計上の数値だ。現在では、決算カードに健全化判断比率の数値が掲載されている。同じ体系の中にあるのだ。

- 1 実質赤字比率 当該地方公共団体の一般会計等を対象とした実質赤字額の標準財政規



模に対する比率

$$\text{実質赤字比率} = \frac{\text{一般会計等の実質赤字額}}{\text{標準財政規模}}$$

- 2 連結実質赤字比率 当該地方公共団体の全会計を対象とした実質赤字額又は資金の不足額の標準財政規模に対する比率

$$\text{連結実質赤字比率} = \frac{\text{連結実質赤字額}}{\text{標準財政規模}}$$

・連結実質赤字額：イとロの合計額がハとニの合計額を超える場合の当該超える額

イ 一般会計及び公営企業（地方公営企業法適用企業・非適用企業）以外の特別会計のうち、実質赤字を生じた会計の実質赤字の合計額

ロ 公営企業の特別会計のうち、資金の不足額を生じた会計の資金の不足額の合計額

ハ 一般会計及び公営企業以外の特別会計のうち、実質黒字を生じた会計の実質黒字の合計額

ニ 公営企業の特別会計のうち、資金の剰余額を生じた会計の資金の剰余額の合計額

- 3 実質公債費比率 当該地方公共団体の一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金の標準財政規模に対する比率

$$\text{実質公債費比率} \text{ (3か年平均)} = \frac{\text{(地方債の元利償還金} + \text{準元利償還金)} - \text{(特定財源} + \text{元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額算入額)}}{\text{標準財政規模} - \text{(元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額算入額)}}$$

・準元利償還金：イからホまでの合計額

イ 満期一括償還地方債について、償還期間を30年とする元金均等年賦償還とした場合における1年当たりの元金償還金相当額

ロ 一般会計等から一般会計等以外の特別会計への繰出金のうち、公営企業債の償還

の財源に充てたと認められるもの

- ハ 組合・地方開発事業団（組合等）への負担金・補助金のうち、組合等が起こした地方債の償還の財源に充てたと認められるもの
- ニ 債務負担行為に基づく支出のうち公債費に準ずるもの
- ホ 一時借入金の利子

- 4 将来負担比率 地方公社や損失補償を行っている出資法人等に係るものも含め、当該地方公共団体の一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準財政規模に対する比率

$$\text{将来負担比率} = \frac{\text{将来負担額} - (\text{充当可能基金額} + \text{特定財源見込額} + \text{地方債現在高等に係る基準財政需要額算入見込額})}{\text{標準財政規模} - (\text{元利償還金} \cdot \text{準元利償還金に係る基準財政需要額算入額})}$$

・将来負担額：イからヌまでの合計額

- イ 一般会計等の当該年度の前年度末における地方債現在高
- ロ 債務負担行為に基づく支出予定額（地方財政法第5条各号の経費に係るもの）
- ハ 一般会計等以外の会計の地方債の元金償還に充てる一般会計等からの繰入見込額
- ニ 当該団体が加入する組合等の地方債の元金償還に充てる当該団体からの負担等見込額
- ホ 退職手当支給予定額（全職員に対する期末要支給額）のうち、一般会計等の負担見込額
- ヘ 地方公共団体が設立した一定の法人（設立法人）の負債の額のうち、当該設立法人の財務・経営状況を勘案した一般会計等の負担見込額
- ト 当該団体が受益権を有する信託の負債の額のうち、当該信託に係る信託財産の状況を勘案した一般会計等の負担見込額
- チ 設立法人以外の者のために負担している債務の額及び当該年度の前年度に当該年度の前年度内に償還すべきものとして当該団体の一般会計等から設立法人以外の者に対して貸付けを行った貸付金の額のうち、当該設立法人以外の者の財務・経営状況を勘案した一般会計等の負担見込額
- リ 連結実質赤字額

- ヌ 組合等の連結実質赤字額相当額のうち一般会計等の負担見込額
- ・ 充当可能基金額：イからチまでの償還額等に充てることができる地方自治法第241条の基金

健全化法の施行によって9月30日までに健全化判断比率が確定し、したがって普通会計決算の数値も確定することとなった。その後、総務省は、9月の末日に全自治体の健全化判断比率を、普通会計決算の概要の速報を、併せて公営企業会計決算の概要を公表することになった。健全化判断比率は全自治体個別の速報（確報は11月末日）、普通会計決算は都道府県一括・市町村一括の概要の速報（確報は11月末日）、公営企業会計決算は概要の確報がそれぞれ公表され、総務省のWebサイトに掲載される。

場合によっては総務省の発表する普通会計決算が「決算を読む」行為に間に合うこともありうる。22年9月の総務省の概要速報をしてみる。

市町村の21年度決算（総務省発表、22年9月30日速報、11月30日確報）

#### 1 歳入 70.5兆円（▲7.5兆円）

うち通常収支分 70.0兆円（▲7.2兆円）、東日本大震災分 0.5兆円（▲0.3兆円）

##### 【減要因】

- ・ 特別定額給付金給付事業費補助金の減等による国庫支出金の減少（9兆2,081億円減）
- ・ 基金からの繰入金の減少（5,533億円減）

##### 【増要因】

- ・ 普通交付税の増等による地方交付税の増加（1兆1,836億円増）
- ・ 地方消費税交付金の増等による各種交付金の増加（4,598億円増）

#### 2 歳出 67.6兆円（▲8.1兆円）

うち通常収支分 67.1兆円（▲7.8兆円）、東日本大震災分 0.5兆円（▲0.2兆円）

##### 【減要因】

- ・ 特別定額給付金事業の終了等による補助費等の減少（12兆7,220億円減）
- ・ 補助事業費の減等による普通建設事業費の減少（5,918億円減）

##### 【増要因】

- ・ 子育て世帯等臨時特別給付金事業等の新型コロナウイルス感染症対策に係る事業の増

等による扶助費の増加（3兆586億円増）

- ・基金への積立金の増による積立金の増加（1兆1,531億円増）

### 3 決算収支

(1) 実質収支 2兆3,298億円の黒字（6,309億円増）

実質単年度収支 1兆2,565億円の黒字（1兆404億円増）

(2) 実質収支が赤字の団体は、一部事務組合において1団体（令和2年度は市町村において1団体が赤字）

### 4 財政構造の弾力性

(1) 経常収支比率 88.9%（4.2ポイント低下）

※ 令和3年度に措置された普通交付税における臨時財政対策債償還基金費は、令和4年度以降の公債費負担対策に係るものであることを考慮し、当該措置額を経常一般財源から控除した場合の経常収支比率は、90.6%となり、前年度より2.5ポイント低下したものとなる。

(2) 実質公債費比率 5.5%（0.2ポイント低下）

### 5 地方債現在高

(1) 地方債現在高 56兆8,029億円（1,265億円減）

(2) 地方債現在高（臨時財政対策債除き） 36兆1,074億円（1,647億円減）

（総務省「令和3年度市町村普通会計決算の概要」）

歳入減は国庫支出金が12兆円も減ったのだから当然だ。地方税収は史上最高だった。（22年度、23年度も多分その傾向。）市町村税収は微減。個人住民税、固定資産税は理由あって減ったが、法人関係税収は驚異的な伸び。つまり、儲かっている、企業にとって景気はいいのである。国税も伸びたので、地方交付税は史上最高に。（22年度、23年度も多分その傾向。）

経常収支比率は驚異的な改善、実質公債費比率も。借金も減った。健全化が進んだ。

政党の主張など見ると、バラマキをやめて、借金を返し、将来にツケを回さない、という主張がよく出てくる。バラマキ（それが本当の無駄なバラマキなら）を止めるのはいいが、困難を抱えている人を見捨てて、借金の返済を優先する（そのほうがいざという時に

対処できる)、というのは現状にはあたらぬ。

上の数字は、単式簿記だから、基金取り崩しが減れば、歳入が減ったことになり、借金するのが減っても歳入が減ったことになる。

公会計と大袈裟に言い立てなくとも、歳入が減る、歳出が増えるという事象を、資産の増減にリンクさせて確認できれば、財政への理解は高まる。とりあえず貸借対照表を作成できる仕訳に変える必要がある。

先日ある学会報告を聞いていたら、仕訳の変更を自治体職員が嫌う、という調査結果が出ていた。今のままだったら、これまでの経理作業に新しい経理作業が加わり大変だというのだ。解決策がない問題ではないのだが。これもある学会報告で。現在、「統一的な基準」で作成された財務書類を99%の都道府県市町村自治体が作っている。いつ公表しているのかというアンケート調査を行ったところ、ほとんどのところは決算の年度末の3月ということだった。決算を予算に反映するなどということはできない。新年度が始まってしまえば、前の前の年度の財務書類なんてどのように活用したらよいのだろうか。

## 7. 財務省による「決算を読む」

「決算を読む」という作業は財務省も行っている。その概要は財務省理財局によれば以下のようなものである。

「令和3年度の地方公共団体の財務状況把握の結果について  
令和4年7月28日 財務省理財局

2021年度財務状況把握の結果の概要（市区町村）

財務局において、財政融資資金の償還確実性を確認する観点から、毎年度、地方公共団体の財務状況把握を実施。2021年度は2019年度決算をベースに、全市区町村1,741団体のうち162団体に対しヒアリングを行った（2020年度164団体）。

地方公共団体の財務状況について、1「債務高水準」、2「積立低水準」及び3「収支低水準」の診断基準への該当状況を確認したところ、以下のとおり。

＜ヒアリング実施団体における診断基準への該当状況＞

※ 複数の診断基準に該当する団体があることから、計において一致しない。

診断基準に該当した地方公共団体について、その要因を把握したところ、以下の事例が認められた。

ヒアリング団体数	162
診断基準に該当する団体数	55 (※)
債務高水準団体数	9
積立低水準団体数	36
収支低水準団体数	26
診断基準に該当していない団体数	107

#### 財務上の留意点 主な事例

##### 1 債務高水準

・土地区画整理や道路整備等の大規模事業の財源として地方債を発行した。 ・学校施設や公営住宅の整備などの建設事業財源として地方債を発行した。

##### 2 積立低水準

・文化会館等の地域振興施設や学校施設の整備などの大規模事業に充当するため、基金の取り崩しを行った。 ・病院事業や下水道事業の赤字の補填等のため、基金の取り崩しを行った。

##### 3 収支低水準

・保育料・医療費無償化等の子育て支援の拡充や障がい者支援の拡充などにより、児童福祉費・社会福祉費等の扶助費が増加したことにより、収支が悪化した。 ・高齢化の進展に伴い後期高齢者医療事業会計及び介護保険事業会計への繰出金が増加し、収支が悪化した。

#### 財務状況把握等を活用した財務局と地方公共団体の主な連携事例

##### 1 財務状況把握の活用 アドバイス機能の発揮

[北陸財務局]

首長との意見交換の際に、市において財政健全化の集中的な取組を開始するにあたり財務状況把握を活用した研修会の開催について依頼があった。これを受け、市の管理職職員を対象に、財務状況把握の結果等を説明するとともに、類似団体や近隣団体との比較等を行いながら、課題を提示した。提示した課題に対しては、全国の活用事

例を提示するなどのアドバイスを実施。

[東北財務局]

過去の財務状況ヒアリングや財政研修会をきっかけとして、財務状況把握の分析手法が高く評価され、財務局職員が、町の財政再建に向けた有識者会議の常任委員として、第三者の立場から財政状況を客観的に説明。

⇒ 地方公共団体の財政再建の取組みに財務局が参画できる機会が増加。

## 2 財務状況把握の活用～団体の財務健全化事例の収集・展開

[九州財務局]

九州財務局管内のヒアリング団体（2団体）へ、課題解決の一助となるよう他団体の好事例を提供したところ、内容の詳細を知りたいとの要望があったことから、該当団体の管轄である北陸財務局と連携し、北陸財務局管内の団体とWebでつないで、3団体での意見交換会を実施。

[北陸財務局]

ヒアリング団体の首長の要望を受け、北陸財務局管内の他の団体とオンラインでつないで、Web勉強会を実施。

⇒ 財務局が地方公共団体同士のネットワーク構築に貢献。」

## 8. さいたまま市議会決算特別委員会での質疑

「決算を読む」という作業を続けて、さいたまま市議会の決算特別委員会の委員も、長の責任を解除するという議案（決算の認定）の採決にたどり着いた。認定の議案は下記の4本である。

議案第121号 令和3年度さいたまま市一般会計及び特別会計歳入歳出決算の認定について

議案第122号 令和3年度さいたまま市水道事業会計決算の認定及び剰余金の処分について

議案第123号 令和3年度さいたまま市病院事業会計決算の認定について

議案第124号 令和3年度さいたまま市下水道事業会計決算の認定及び剰余金の処分について

10月20日、決算特別委員会委員長報告が行われた。

「決算特別委員会の審査報告を申し上げます。

本委員会に付託されました議案4件につきまして、以下、審査の経過と結果を御報告申し上げます。

議案第121号から第124号までの4件は関連がありますので、一括審査いたしました。

まず、審査の流れを申し上げます。

初めに、会計管理者による概況説明、代表監査委員による監査報告を受けたのち、区の所管する決算、及び各常任委員会所管別に、また、企業会計及び出資法人の経営状況報告については、別日を設け審査を行い、討論採決の前には、総括質疑を実施いたしました。

次に、主な質疑を順次申し上げます。

区の所管に関する決算の審査では、各区での防災アドバイザーの活用についての見解、接遇向上のための職員研修の実施状況、区役所における新型コロナウイルス感染症の対応、ヒヤリハットマップの整備状況、北区役所職員の残業時間の実態と職員配置の考え方、補助金による年度末の切手購入の状況などについて質疑応答がありました。

総合政策委員会関係審査では、市民一人当たりの税収入額と行政サービス給付額の比較、情報システムへの外部からの不正アクセスの件数、建設工事等の契約事務等にあたり市内事業者の参加意欲を高め育成を図る取組、市税納付のスマホ決済の件数が見込みを下回った理由、合併振興基金積立金を新型コロナ対策をはじめとした市民の暮らしのために取り崩すことについての見解、政務活動費の第三者機関による調査がずさんである現状の認識、安心して避難ができる体制構築、職員のメンタルヘルス対策、防災アプリや防災訓練の充実による災害対応能力及び防災意識の向上、避難所に指定された体育館等における施設面の課題、残業時間が大幅に増加した職員等が複数存在する課からの配置要望への対応、外国人の国別人口に応じた多言語生活相談の実施などについて質疑応答がありました。

文教委員会関係審査では、（中略）。

市民生活委員会関係審査では、（中略）。

保健福祉委員会関係審査では、（中略）。

まちづくり委員会関係審査では、（中略）。

企業会計関係審査では、（中略）。

出資法人の経営状況報告では、（中略）。

総括質疑においては、災害時に要配慮者優先避難所となる公民館の運営機能強化、男女共同参画社会実現に向けた全庁的な取組と評価、脱炭素先行地域の取組や国との連携によ



るグリーントランスフォーメーションの実現、ゼロカーボンシティ実現に向けた取組、令和3年度における市民の暮らしの状況に対する見解、縦割り行政の弊害を排した部局横断的な取組などについて質疑応答がありました。

質疑終了後、討論では、まず、議案第121号、第122号及び第124号について反対、議案第123号について賛成の立場から、令和3年度は引き続き新型コロナウイルス感染症の影響により、市民の命、暮らし、営業が危機にさらされた1年となった。この中で、市の一般会計決算は前年度比では減となったものの過去2番目の金額となっており、決算を経ての実質収支額は連続して黒字を達成している。財政調整基金は225億円も積み上がっており、余った分を市民に還元するという視点で活用すれば、もっと市民の負担の軽減、暮らしへの支援ができたはずである。健全財政と言えば聞こえはいいが、市民が生活に困窮し、節約と我慢を強いられる負担増が続いている中で、市財政の大幅黒字が生み出されているという実態を直視する必要がある。さらに、昨年度は各種福祉制度が縮小されたが、こうした削減を福祉の再構築として進める姿勢は認められない。また、令和3年度における新型コロナウイルス感染症対策について市の負担割合は僅か6.9%に留まっているが、国や県からの補助金頼みにせず、市独自の予算を計上しコロナ禍における市民の暮らしを支えるべきであり、国と県の動きを注視するだけの姿勢は転換する必要がある。市民の暮らしに背を向ける姿勢は改められるべきであり、議案第121号、第122号及び第124号についての討論。

次に、議案第121号から第124号について反対の立場から、病院事業会計では、治療費の未払い金が毎年増えているがきちんと回収しようとしめない病院側の姿勢は問題である。外来患者が偏っており、その原因の一つはアクセスの問題である。水道料金や下水道料金の減免制度は周辺自治体では行っていない状況を調査、研究し、同様の運用を導入すべきである。生活困窮者支援と言うが、52億円も利益を出しているのであれば、水道料金を全面的に下げるべきである。一般会計、特別会計では補助金の乱発が問題である。補助金を幾つもの団体の名前を使って出したり、部局にまたがって出したりと、おかしいものが見られ、幾つもの団体にばらまいたかわからなくなっている。補助金は一旦全部ゼロにして、本当に必要なもの、適切な使い方は何かをきちんとやった上で行うべきである。縦割りの弊害も問題であり、植竹公民館の跡地については地元の要望をかなえるべきである。下水処理センターとともに南部浄化センターも廃止し、セントラルパークを将来広げられるようにするなど、縦割りの弊害をなくしてきちんとやってほしいことから、反対するとの討論。

次に、議案第121号から第124号について賛成の立場から、令和3年度の新型コロナウイ

ルス感染症関連の事業費全体は、決算額で583億円であり、国庫支出金がそのうちの大部分を占めるが、一般財源からも40億円の持ち出しがあり、市民の命を守る上では大事な事業執行であったと考える。財政調整基金は、本市では決算の剰余金を積み立て、補正予算の財源として活用するとのことであるが、今後も必要なところに必要な予算がつけられるよう、基金残高の積立て、確保をしっかりと行っていくことにより安定した予算執行を求める。新たな未来を拓く取組として、人への投資、未来への投資は、本市にとって大変重要な観点である。そのためには一人一人に寄り添って事業展開を進めながら、常にスクラップ・アンド・ビルドという視点を持つこと、特にスクラップについては何を基準にスクラップするのか、その基本の考えをしっかりと共有することで財政の健全化を図るよう要望し、賛成するとの討論。

次に、議案第121号から第124号について賛成の立場から、決算規模は過去2番目の規模となり、実質収支も連続して黒字が達成されたことが報告された。また、コロナ禍における学校でのマスク着用指導について、発達段階の違う子供たちの健康を守るため、場面に応じたきめ細かで実行可能な対策を望む一方で、感染拡大防止のために一部の職場では時間外勤務の増大等、職員の働き方に厳しい状況が見られたが、全庁を挙げてコロナ対策に取り組みされたことを理解した。また、市の専門的知識を得られるデジタル人材のさらなる育成、男女共同参画社会実現のための実効性のある全庁的取組の構築、犯罪被害者支援の政策遂行体制の強化及び研修制度など質の向上、市民の安全を守るための都市計画道路周辺の道路整備が行われていない狭隘な道路の効果的な対策などを要望するとともに、コロナ感染症対策を日常的に続けながら、経済対策、市民活動がコロナ禍以前に戻るよう、運命の10年を見据えた市政運営に全力を傾けていただくことをお願いし、賛成するとの討論。

次に、同じく議案第121号から第124号について賛成の立場から、令和3年度決算では、新型コロナウイルス感染症対策の影響が懸念されていたが、歳入面では市債が増加し、歳出面では新市民会館おおみや、中等教育学校や特色ある学校づくり等への投資が行われ、昨年につき過去2番目の規模となり、実質収支は73億2,800万円の黒字を達成した。文教分野においては、GIGAスクール構想により児童生徒に一人一台配備された端末の活用と教育情報ネットワークの推進にあたり大型プロジェクターの整備を行ったことを評価する。市民生活分野においては、通話録音機の貸出しや防犯カメラ設置の高い政策効果が再確認されたことを評価する。保健福祉分野においては、新型コロナに関する相談支援について、これまでの経験を生かし工夫を凝らして相談しやすく安心できる相談体制を整備してきたことを評価する。新年度の予算編成にあたっては、限られた財源を効率的に配分す

るだけでなく、納付機会の拡大をはじめとした様々な手法による税収増に努め、市の発展のための投資を促すといった財政運営を期待し、賛成するとの討論の後、採決においては、議案第121号及び議案第123号は起立多数をもって認定、議案第122号及び議案第124号は、起立多数をもって認定及び原案のとおり可決すべきものと決しました。

最後になりますが、本特別委員会では、『令和3年度さいたま市各会計決算議案の審査を踏まえた令和5年度予算編成に向けた提言書』を取りまとめましたので、ご報告いたします。

『令和3年度さいたま市各会計決算議案の審査を踏まえた令和5年度予算編成に向けた提言書』

令和3年度さいたま市各会計決算議案の審査を踏まえ、市長その他の執行機関が、令和5年度予算編成に向け、以下の取組に努めることを決算特別委員会として提言する。

1、区役所における窓口業務従事者に対し、要支援者や要配慮者の不便さを体感し、共感することができる体験研修等を充実させ、接遇の向上を図ること。

2、DXの推進に当たっては、新たな感染症等の危機にも順応できるよう、人材育成とデータ利活用を積極的に行うことにより、市民サービスの向上を図ること。

3、組織間の時間外勤務の偏りを速やかに是正すること。また、時間外勤務が多い職員に対しては、産業医による面接指導等を行うよう努めること。

4、世界情勢の変化を踏まえ、市内経済動向を的確に把握した上で、効果的な経済対策を実施すること。

5、教職員の負担軽減等のため、あらゆる措置を講じること。

6、ゼロカーボンシティ実現に向けて、全庁で積極的に取り組むこと。

7、福祉に係る窓口においては、相談支援の質の向上と併せて庁内連携の緊密化を図ること等により、相談体制の充実に努めること。

8、都市公園の整備に当たっては、用地取得を積極的に行うこと。また、市民の要望に即した公園となるよう努めること。

9、病院事業については、医療従事者の働き方改革を推進して処遇改善に努めるとともに、計画的な人材確保を行うこと。

10、水道料金の減額制度については、周辺自治体の運用状況を調査・研究し、同様の運用を導入することについて前向きに検討すること。

11、外郭団体・出資法人に対しては、「さいたま市外郭団体改革プラン」で示された民営化に向けた取組を行うこと。

以上で、決算特別委員会の審査報告を終わります。

令和4年10月20日

さいたま市議会決算特別委員会 委員長 西山幸代」

結果は下記のようにいずれも認定となった。

議案第121号 「認定」

議案第122号 「認定及び原案可決」

議案第123号 「認定」

議案第124号 「認定及び原案可決」

地方自治法第233条第7項「普通地方公共団体の長は、第三項の規定による決算の認定に関する議案が否決された場合において、当該議決を踏まえて必要と認める措置を講じたときは、速やかに、当該措置の内容を議会に報告するとともに、これを公表しなければならない。」はその出番がなかった。しかし、決算特別委員会の議論において、施策の成果に関する説明責任だけでなく、財政構造に対する説明責任も問われていたのは注目して良いことだと思われる。長や決算審査意見書の見込みちがい、「読み誤り」を指摘することにもなった。説明責任の観点からの「決算を読む」作業は、一旦ここで終結する。

#### 【謝辞】

本稿は地方自治総合研究所の事業として設置された「地方財政研究会」の2022年9月26日の研究会に提出したディスカッションペーパーを再構成して作られている。報告の機会を与えていただいた研究会に感謝する。併せて研究会席上にて報告の誤りを指摘し、改善の機会を与えて下さった参加者の諸氏に感謝する。

(すがわら としお 元公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

キーワード：予算決算／決算統計／検収調書／市民決算

〔投稿論文〕

## 原子力災害後の初期対応・除染に関して 福島近隣県が抱える課題 — 茨城・栃木・宮城の自治体アンケート調査分析から —

嶋 原 敦 子  
清 水 奈名子  
原 口 弥 生  
蓮 井 誠一郎

### はじめに

東京電力福島第一原子力発電所事故（以下、「原発事故」という）により拡散された放射性物質は県境を越え、広域に及ぶ汚染被害を生み出した。その後の対応過程における問題群は、「復興」施策の問題や避難を余儀なくされた人々の権利保障と生活再建に関わる問題、事故後の地域再生をめぐる問題など多岐にわたる。なかでも事故対応を迫られた福島県内の被災自治体については、避難指示下の自治体職員が直面した過酷な状況に関する記録や調査（今井・自治総研、2021）をはじめ、原発事故後の復旧・復興業務に従事する自治体職員の生活環境等の実態調査（高木、2018）などが蓄積されてきた。しかし長期的対応を要する原子力災害下におかれた地域の課題は、事故から12年を経た今なお検証の途上にある。

他方で、これら原発事故後の対応過程に関する調査・検証作業の多くが福島県を中心に実施されるなか、放射性物質の広域拡散という原子力災害の影響下におかれた福島県以外の地域の被害実態と対応過程については、十分に検証されてきていない。

そこで筆者らは2019年から2021年にかけて、福島県を挟んで隣接する茨城、栃木、宮城3県の市町村自治体（以下、「自治体」という）を対象に、アンケート調査を実施した。調査各県ごとの集計内容の分析については、別稿の嶋原（2020）、原口・蓮井（2022）、

清水（2023）にて行ったが、本稿ではそれらを統合して集計を行い、原発事故が福島近隣県にもたらした被害状況と対応の全体像を地域横断的に明らかにする<sup>(1)</sup>。これを通して、実態把握面において後景化されてきた原発立地周辺県での被害の特徴と現状の課題について、検証と考察を試みるのが本稿の目的となる。県境を越えた被害を可視化しその課題を析出することは、被害の総体を捉えるうえで必要不可欠であると同時に、原子力災害の広域性という特性を、今後の政策課題をめぐる議論の前提に据えるためにも極めて重要である。

## 1. 福島近隣県の汚染実態と調査概要

### (1) 原子力災害の広域性と問題の所在

原発事故による放射性物質の拡散が、福島県境を越えて広域に及んだことは、文部科学省が実施した航空機モニタリングによる空間放射線量率（図1）と放射性セシウムの土壌沈着状況の調査結果や、原子力規制委員会が公表する「環境放射能水準調査結果（月間降下物）」<sup>(2)</sup>によって周知のとおりである。しかし航空機モニタリングによる測定範囲は、事故当初より原発から80km圏内に留まっており、福島県以外の地域の汚染状況が明らかになったのは、事故から4カ月以上が経過した2011年7月以降となった<sup>(3)</sup>。

拡散した放射性物質は、爆発時の気象条件とその後の風向きや降雨、周辺の地形にも影響を受けながら環境中に沈着し、同心円状の影響予測とは異なる複雑な汚染被害を広域にもたらした。厚生労働省が食品中の放射性物質に関する暫定規制値を500ベクレル/kgに設定した後、食品検査結果からは、福島県以外の県で産出された葉物野

- 
- (1) 本稿は、調査対象とした3県の集計結果を用いて分析と考察を行うものであるが、すでに各県の調査結果について別稿で行った考察と部分的に重なる内容も含まれることをあらかじめお断りしておきたい。
- (2) 文科省が各都道府県等からの報告に基づき作成したもの。2011年3月分は2011年7月29日公表。（[https://radioactivity.nra.go.jp/ja/contents/3000/2411/24/1060\\_03\\_gekkan\\_2.pdf](https://radioactivity.nra.go.jp/ja/contents/3000/2411/24/1060_03_gekkan_2.pdf)）（2023年2月10日最終閲覧）
- (3) 最初に宮城県の結果が「文部科学省及び宮城県による航空機モニタリングの測定結果について」（2011年7月20日）（[https://radioactivity.nra.go.jp/ja/contents/5000/4892/24/1305819\\_0720.pdf](https://radioactivity.nra.go.jp/ja/contents/5000/4892/24/1305819_0720.pdf)）（2023年2月10日最終閲覧）で報道発表され、その後栃木県が7月27日、茨城県が8月30日に発表された。

菜等からも暫定規制値を大幅に超過した食品が検出され<sup>(4)</sup>、原子力災害の広域性を裏付けることになった。

やがて2011年8月に公布された「放射性物質汚染対処特別措置法」（以下、「特措法」という）<sup>(5)</sup>に従って、環境省は2011年12月、年間の追加被ばく線量が1ミリシーベルト以上となる地域を「汚染状況重点調査地域」に指定したが、**図2**に示すように

図1 福島近隣県の空間放射線量率

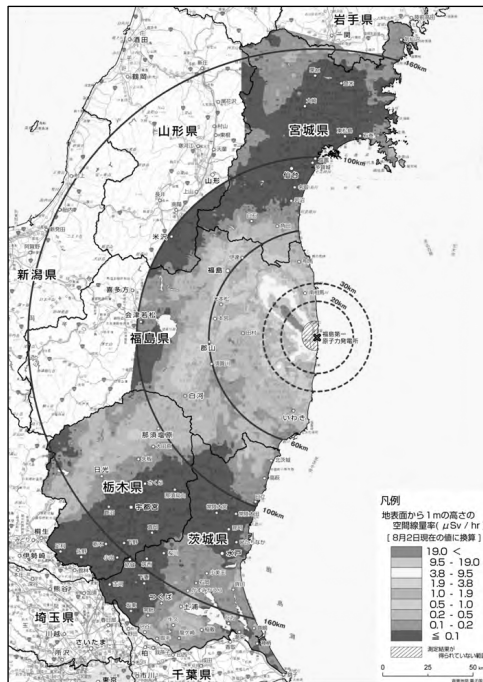
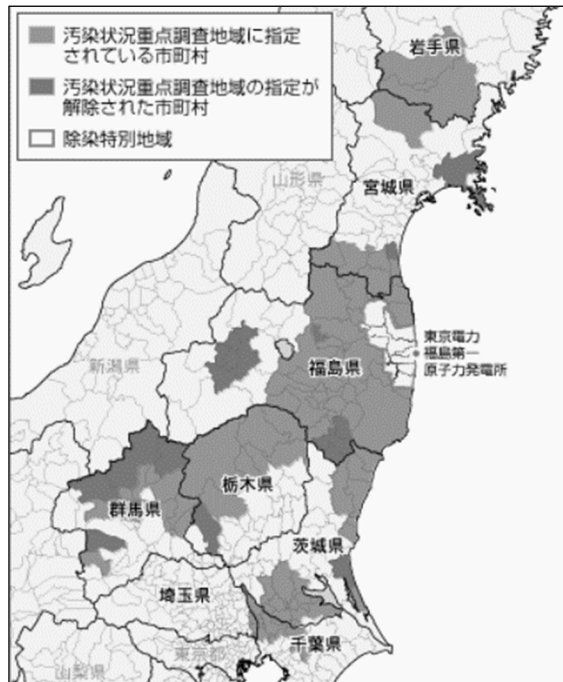


図2 汚染状況重点調査地域指定の市町村



出所1) 「文部科学省及び茨城県による航空機モニタリングの測定結果について」（2011年8月30日）p. 8。 ([https://radioactivity.nra.go.jp/ja/contents/5000/4932/24/1940\\_0830\\_2.pdf](https://radioactivity.nra.go.jp/ja/contents/5000/4932/24/1940_0830_2.pdf))（2023年2月10日最終閲覧）

出所2) 環境省除染情報サイト「市町村が中心となって除染等を実施した地域」（<http://josen.env.go.jp/zone/>）（2023年2月10日最終閲覧）

- (4) 3月21日、福島県、茨城県、栃木県、群馬県で産出されたホウレンソウとカキナの出荷制限指示が発出された。なおこの時宮城県では食品等の放射能測定は実施されていなかった。詳細は鳴原（2021）。
- (5) 正式名称は「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（平成二十三年法律第一百十号）

その範囲は福島県のみならず、岩手、宮城、茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉の計8県、104市町村自治体に及んだ。ここで空間放射線量率に寄与している放射性セシウム（Cs134とCs137）の沈着量を見ると、茨城県と宮城県は県北と県南地域、栃木県では北西地域に偏在し、いずれの県でも県庁所在地では汚染が比較的少ないなど、福島近隣県内でもその汚染分布は一様ではない。

他方、東日本大震災全体を視野に入れば、宮城県と茨城県は沿岸地域が甚大な津波被害を受け「激甚被災地」に指定されたが、死者・行方不明者数の多さから「被災三県」と呼ばれる宮城県に比べ、茨城県や栃木県はそもそも被災地として認知されていないという問題も指摘されてきた<sup>(6)</sup>。しかしながら原発事故後の対応過程をめぐる多くの議論が「福島の問題」へと焦点化されるなか、汚染度合いの違いこそあれ同様に影響下におかれた福島近隣3県は、原子力災害被災地として認知されにくいという共通した状況も生じている。

その背景には、事故後の対応をめぐる国が発出した通知等の多くが福島県内の被害を想定したものだったことがある。例えば教育機関における国の測定方針が最初に示された、文科省と厚労省による「福島県内の学校等の校舎・校庭等の利用判断における暫定的考え方について」（2011年4月19日）や、下水汚泥や焼却灰・飛灰等の扱いに関して環境省が示した「福島県内の災害廃棄物の当面の取り扱い」（2011年5月2日）、その後の除染等の方針について原子力災害対策本部が示した「福島県内（警戒区域及び計画的避難区域を除く）における生活圏の清掃活動（除染）に関する基本的な考え方」（2011年7月15日）など、あくまでも「福島県内の」対応が示されたものだった。その後2011年8月の特措法公布を経て初めて示された「当面の福島県以外の地域における周辺より放射線量の高い箇所への対応方針」（内閣府、文科省、環境省）（2011年10月21日）以降も、汚染状況重点調査地域指定自治体が未定のため、福島県外地域にとって対応がとりにくい状況は続いた。やがて実施された福島県外での統一的な除染事業は、福島県内よりも約半年以上遅れ2012年春以降に開始されている。

さらにこの背後には、原発事故発生時、一般環境中に放出された放射性物質に対処するための根拠法令がない状態にあったという問題もある（田中、2014）。戦後の環境法体系においては、放射性物質を「適用除外」とする規定が踏襲され、一方その扱

---

(6) 原口（2018）は、「社会的認知度が低く、また制度的にも被災地として十分に取扱われていない地域」を「低認知被災地」と呼び、主に北関東地域などで問題構築が困難な状況を捉える視点を提示している。



いを定めた原子力法体系では、放射性物質が原子炉建屋の外部に放出される事態は想定されてこなかった。

このように放射性物質の扱いに関する法的根拠が不明な中で発生した原子力災害下で、福島県外地域は、施策面での遅れに伴い、事故後の対応方針が定まらない状況下におかれていた。こうしたことから筆者らは、茨城県、栃木県、宮城県という福島近隣県において、現場が直面した具体的課題と原発事故被害実態を捉えることを目的に、共同でアンケート調査を実施するに至った。

## (2) 福島近隣県自治体アンケート調査の概要

本アンケート調査は、同一のアンケート調査票を福島近隣3県すべての市町村自治体担当者あてに2019年8月より配布を開始し実施したものである。特に現場レベルで事故対応にあたり、地域住民の声に触れる機会が多かったと考えられる担当者に回答を依頼することで、より実態に即した事故後の状況を捉えることを試みた。調査概要は表1に示すとおり、3県の市町村自治体（計104）のうち回収先数は79自治体（回収率76%）であった。

また設問内容は、設問Ⅰ「原発事故後の対応について」で、主に測定や除染といった具体的対応と現状の課題等について、設問Ⅱ「原発事故に伴う健康影響と今後の対応について」では、健康影響に関する検査等の有無や今後の見通しをたずねた。本稿ではそのうち設問Ⅰの集計結果を用いて、初期対応や除染をめぐる具体的対応状況を明らかにするとともに自治体現場が抱える課題についての考察を行う。

表1 アンケート調査概要

	茨城県	栃木県	宮城県	3県合計
県内全自治体数	44	25	35	104
依頼先数	44	25	35	104
回収先数	34	20	25	79
実施時期	2019.8～2021.4	2019.8～2021.2	2019.8～2019.9	2019.8～2021.4
回収率	77.3%	80%	71.4%	76%

調査目的：福島近隣県の自治体が実施した原発事故対応とその課題を明らかにする。

調査対象者：茨城県、栃木県、宮城県の市町村自治体の原発事故対応担当者。

調査方法：各県調査メンバーから調査票を配布、郵送やメールで回収<sup>(7)</sup>。調査票は記名式。

## 2. 福島近隣県自治体アンケート調査結果の分析

### (1) 初期対応状況

アンケートの冒頭では、福島近隣県自治体担当者の原発事故影響に関する認識を確認するため、「原発事故によって影響を受けたと思われる項目について、影響の度合いとしてあてはまるもの」をたずねた。まず「放射能による影響」（図3）の選択項目として、「大気・土壌などへの影響」「農林水産物への影響」「住民生活への影響」「教育機関における影響」「観光業などの地域産業・経済への影響」の5つの項目をあげたところ、そのうち「大いに影響があった」と「ある程度影響があった」と答えた自治体が最も多かったのが「農林水産物への影響」であった。その内訳は、「大いに影響があった」（茨城13/栃木8/宮城9/計30）、「ある程度影響があった」（茨城11/栃木7/宮城6/計24）であり、3県とも同様の傾向となった。

また「行政面における影響」（図4）については、その選択項目として「平常時にはない県や国とのやりとり等」「総合計画やまちづくり基本方針等の見直し」「住民不安や要望への対応」「転入者の増減」「転出者の増減」の5項目のうち、「平常時にはない県や国とのやりとり等」において「大いに影響があった」（茨城16/栃木8/宮城13/計37）、「ある程度影響があった」（茨城9/栃木6/宮城5/計20）と答えた自治体が最も多い結果となった。ほぼ同程度で次に多かったのが「住民不安や要望へ

(7) 調査開始後2019年10月の台風19号により調査対象地域は広範囲に被害を受けたため配布を一時的に停止、その後新型コロナの影響もあり回収は各県の状況に応じて行ったため実施時期に開きが生じた。

図3 事故の影響に関する認識 — 放射能による影響（3県合計）

(N=79)

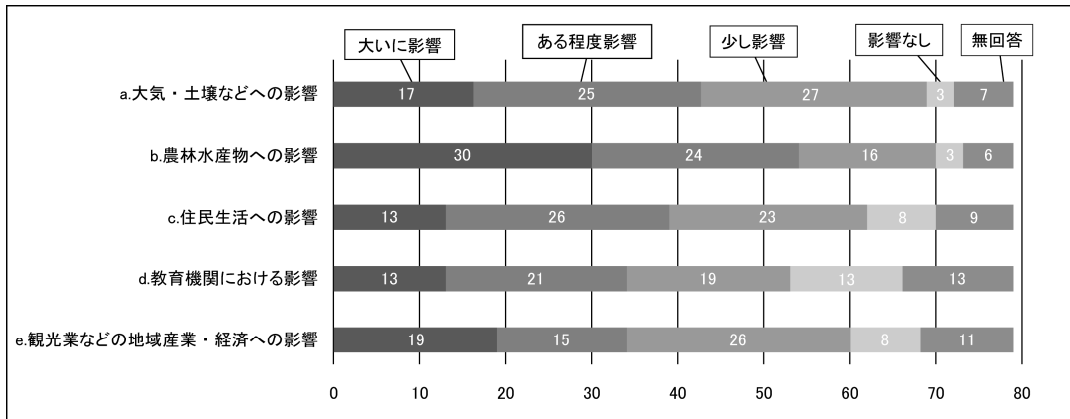
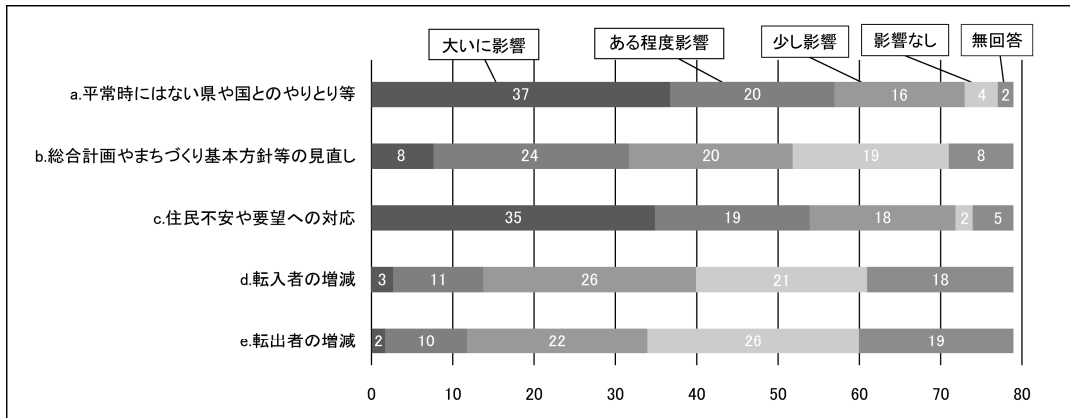


図4 事故の影響に関する認識 — 行政面における影響（3県合計）

(N=79)



の対応」であり、こちらも「大いに影響があった」（茨城13/栃木11/宮城11/計35）、「ある程度影響があった」（茨城11/栃木3/宮城5/計19）となった。福島近隣県における原発事故影響について、農林水産物への影響や、平常時にはない県や国とのやりとり、そして住民不安への対応といった業務面において特に影響が生じていたと自治体担当者が認識していることが明らかになった。

次に、原発事故対応にあたり専門部署を設けるなどの組織変更を行ったかをたずねた。茨城県と栃木県では「新しい部署を設置した」と答えた自治体と「既存の部署で対応した」と答えた自治体がほぼ同程度だったのに対し、宮城県は「既存の部署で対応した」と答えた自治体が多かった（図5）。新しい部署を設置した自治体では、放

放射線対策室や原発事故対策室、危機管理室、また汚染廃棄物処理等を行う部署が設置されていた。一方、既存の部署で対応した自治体の回答には、主に生活環境課などを中心に、保健福祉課、農林水産課、総務課など、原発事故に係る業務内容に応じた部署が相互に連携して対応にあたっていたことが記述されていた。これら何らかの組織体制の編成が必要となる自治体が比較的多かったことから、原発事故の影響が行政対応面で継続的かつ多方面に及んでいたことが推察される。

各自治体が具体的に実施した対応をたずねた質問への回答は、表2に示す結果となった。「放射線量の測定」は全ての回答自治体で実施、そのほとんどで測定結果が公開されていた。また市民への測定器貸出を行ったのは3県計55自治体で全回答自治体の70%、放射能対策経費の損害賠償請求についても3県計60自治体で76%の自治体

図5 事故対応にあたる専門部署の設置状況

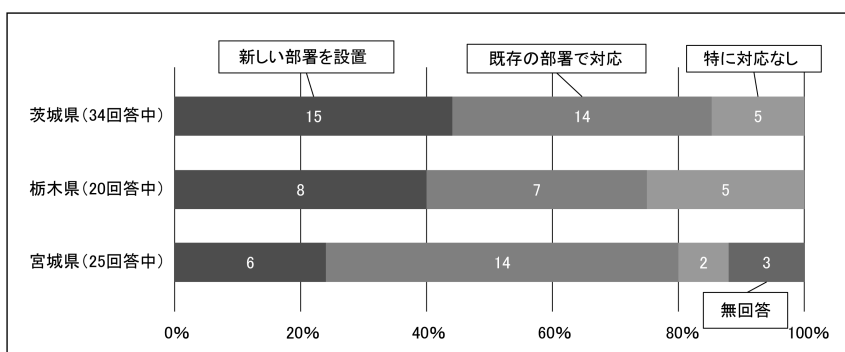


表2 事故後に実施した対応（複数回答可）

	ア. 放射線量の測定	イ. 測定器の貸出	ウ. 測定結果の公開	エ. 除染	オ. 住民対応	カ. 放射能対策経費の損害賠償請求	全回答自治体数
茨城県	34 (100%)	27 (79%)	33 (97%)	23 (68%)	27 (79%)	28 (82%)	34
栃木県	20 (100%)	17 (85%)	19 (95%)	7 (35%)	15 (75%)	13 (65%)	20
宮城県	25 (100%)	11 (44%)	25 (100%)	12 (48%)	16 (64%)	19 (76%)	25
3県計	79 (100%)	55 (70%)	77 (97%)	42 (53%)	58 (73%)	60 (76%)	79

注) 表中のカッコ内の数値は、各県回答自治体に占める実施自治体の割合

が行っていた。

続けて空間放射線量の測定をどのような場所で行ったかをたずねた（図6）。役場前などの「県からの指定箇所」以外に、教育施設や公共施設、公園、運動場など「自治体内で選定された場所」の測定を多くの自治体で実施していたが、その他「必要に応じて」測定を実施した自治体も、全回答自治体79のうち26自治体と約3割あった。この「必要に応じて実施」した測定のうち、市民から要望のあった場所（住宅敷地、庭、畑、山林、ホットスポットが疑われる場所等）の測定を行ったのは3県で10自治体となり、その他にも公共の場所（浄水場、河川敷や水路、飲料井戸周辺、登山道など）、焼却施設周辺や牧草保管場所、保管土壌の移設場所など原発事故対応によって発生した施設周辺の測定等も行われていた。

こうした原発事故後に生じた多くの業務の中で、「対応に際してわからなかったこと、苦慮したこと」についてたずねたところ（自由記述）、表3のような回答が寄せられた。

回答では、事故後の対応方針が不明な中、担当者自身も放射能に関する専門的知識がなくマニュアル等もない中で、線量測定や住民説明に苦慮したことが3県ともにあげられていた。また除染ガイドラインが2011年8月に示されたものの、高濃度の汚染物質があっても処分先が不明であり、汚染状況重点調査地域の対象地域が定まるまでは対応がとりにくいなど、困難な状況下におかれたことがうかがえる。その他、計画停電や避難者への対応等、自県の汚染以外の面で苦慮した対応への指摘もあがった。

図6 測定を実施した場所

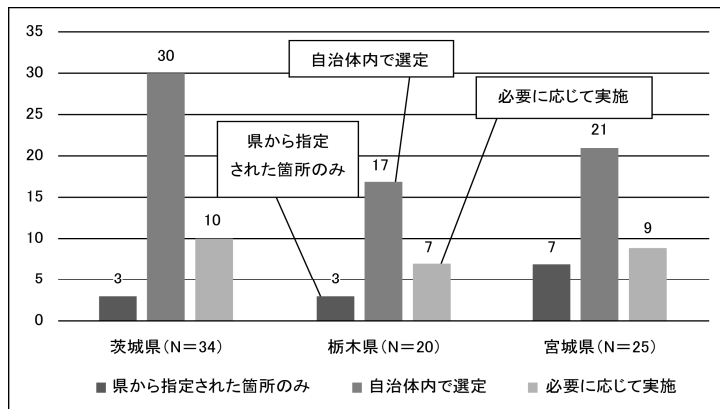


表3 原発事故後の対応に際してわからなかったこと、苦慮したこと

茨城県	<ul style="list-style-type: none"> <li>過去の経験等がないためすべてが手探り状態で時間と手間がかかった。</li> <li>除染関係ガイドラインが示されたのが3.11から約9か月後となる12月であったため、その9か月間における現地での対応に苦慮した。</li> <li>学校、保育園、幼稚園の除染は平成23年8月に行ったが当時、まだ国の方針などもはっきりしておらず手探り状態での作業となった。</li> <li>放射線量等に関する単位（シーベルト、グレイ、ベクレル）の使い分けや数値に関すること</li> </ul>
栃木県	<ul style="list-style-type: none"> <li>計画停電に伴う対応（水道事業における自家発電用燃料の確保、配水調整、問い合わせ対応など）</li> <li>平常時にはなかった放射線量の測定に係る事務が発生し、運用に当たっては膨大な業務量により大変苦慮した。</li> <li>放射能に関する知識の不足及び除染マニュアルが策定されない中での手探りでの除染等の対応</li> <li>放射能対策・除染実施に関する住民からの悲痛な問合せ対応</li> <li>避難者への対応（証明書交付、予防接種など各種住民サービスを受ける際の確認に時間を要した）</li> <li>通常業務を行いながら災害対策もしなければならず職員の負担が大きかった。</li> </ul>
宮城県	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民に対して、情報提供や指導を行う立場である職員が、放射性物質の知識がほぼない状況であった。</li> <li>放射能関係の対策について知識がない中、住民対応や計画の作成などに取り組まなければならなかった。</li> <li>農作物や牧草が放射能汚染された際、どのような対応をしてくれるのかといったお叱りの声を何度も受けた。農家の方も東京電力の責任であるということは理解していたが対応に苦慮した。住民の方から東電を呼べと言われても、対応しようがなかった。</li> <li>通常の業務と、事故対応業務を並行させるのは多大な労力が必要であり大変であった。</li> <li>下水汚泥焼却灰の放射性物質濃度が高く（指定廃棄物の基準未滿）、処分先が見つからない事態に陥った。</li> <li>東京電力に対する事故対策に要した費用の損害賠償請求は過去に例がなく、和解に至るまでに相当の労力を要した。</li> </ul>

注) 一部、誤字の修正、脱字の補足を筆者が行った（以下表も同様）。

## (2) 特措法下での除染の実施状況

では、多くの自治体が苦慮したことのひとつにあげている除染が、どのように実施されたのかを見ていきたい。先に述べたように、特措法をもとに、「追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト以上となる地域」（1時間あたり0.23マイクロシーベルト以上の地域）を含む自治体の申請によって2011年12月、汚染状況重点調査地域が指定されている。この特措法は2011年8月26日に可決・成立し、11月11日に基本方針が閣議決定されたが、施行が2012年1月となるため、原子力災害対策本部は2011年8月26日

に「除染に関する緊急実施基本方針」を示している。そこでは年間20ミリシーベルト以上の避難指示区域と、年間1～20ミリシーベルトの地域、年間1ミリシーベルト以下の地域という空間線量に応じた除染実施方針が記されている。この分類に従えば、福島近隣県の汚染状況重点調査地域は、年間1～20ミリシーベルトにあたる。これらの自治体では詳細調査をもとに各市町村長が除染計画を提出、環境省の承認と予算措置に基づいて2012年以降除染を進めることになった。

一方こうした公的除染ではなく、汚染状況重点調査地域に指定されていない自治体でも除染が実施されている。特措法成立と除染地域確定までに時間を要したことや、汚染状況重点調査地域の指定が自治体による手上げ方式だったことから、指定による「風評被害」への懸念から手をあげることを躊躇した自治体もあった。自治体内の一部地域の汚染や、局所的に高線量を示す場所（いわゆるホットスポット）があっても、地域指定を受けずに独自に除染を実施した地域も少なくなかったのである。その他、指定自治体内でも、特措法成立前に実施された除染や、汚染物質の移動等に伴い当初の除染計画にはなかった場所の除染なども実施されている。本アンケート調査からは、特措法に基づく公的除染以外の、こうした独自除染を行った自治体が多数あったことを裏付ける結果が得られた。

表4に示したように、除染を実施した自治体は3県で回答のあった79自治体のうち42自治体（茨城23/栃木7/宮城12）と半数以上あったが、この中には汚染状況重点調査地域の指定を受けていない自治体で独自除染を実施した12自治体（茨城5/栃木1/宮城6）が含まれている。また汚染状況重点調査地域の中にも、除染計画に含まれない除染、あるいは特措法施行前に実施した除染があることも明らかになった。

除染を実施した場所は、地域指定の有無にかかわらず3県ともに教育施設が最も多く、公園やスポーツ施設などが次に続いており、除染方法は、教育施設やグラウンド、ホットスポットなどでは、覆土除染や表土除去と洗浄等、また農地や牧草地においては天地返し等が施されていた。さらに除染によって除去された土壌や廃棄物等は、その多くが除染を実施した敷地内や自治体内の別の場所（仮置き場）で保管されていることも明らかになった（表5）。

ところで環境省は、「事故由来放射性物質により汚染された廃棄物の処理」と「事故由来放射性物質により汚染された土壌等（草木、工作物を含む）の除染等の措置」を分類したうえで、後者により発生した除去土壌の保管量を公表している。表6はその中から当該3県分を抜粋して作成したものである。これによれば、最も保管量の多

表4 自治体による除染の実施状況

	茨城県 (回答34自治体)		栃木県 (回答20自治体)		宮城県 (回答25自治体)		3県合計
	汚染状況 重点調査地域	地域指定外	汚染状況 重点調査地域	地域指定外	汚染状況 重点調査地域	地域指定外	
回答自治体内訳	18	16	6	14	6	19	79
除染実施	23		7		12		42
公的除染	18	—	6	—	6	—	30
独自除染	13	5	4	1	3	6	32(うち地域 指定外12)

表5 除去土壌および廃棄物の保管場所（複数回答可）

	除去土壌保管場所			廃棄物保管場所		
	現場保管 (敷地内)	仮置き場 (自治体内の 別の場所)	その他	現場保管 (敷地内)	仮置き場 (自治体内の 別の場所)	その他
茨城県	20	3	11	4	1	3
栃木県	6	0	1	4	1	1
宮城県	7	3	0	4	3	2

表6 福島近隣県における除去土壌の現場保管量（2022年3月末現在）

	現場保管		仮置き場		県別合計	
	保管量 (m <sup>3</sup> )	箇所数	保管量 (m <sup>3</sup> )	箇所数	保管量 (m <sup>3</sup> )	箇所数
宮城県	14,750	133	13,638	28	28,388	161
茨城県	51,127	1,033	1,835	2	52,964	1,035
栃木県	110,708	24,745	354	2	111,063	24,747

出所) 環境省除染情報サイト「汚染状況重点調査地域（福島県外）における保管場所の箇所数及び除去土壌等の保管量」 ([http://josen.env.go.jp/zone/pdf/removing\\_soil\\_storage\\_amount\\_r04\\_03.pdf](http://josen.env.go.jp/zone/pdf/removing_soil_storage_amount_r04_03.pdf)) (2022年3月末現在) (2023年2月10日最終閲覧) より3県各県分を抜粋して筆者作成。

い栃木県を筆頭に、福島近隣県において現在も除去土壌が除去現場や仮置き場等で保管されていることがわかる。ただしこれら環境省公表の数値は、あくまでも汚染状況重点調査地域指定自治体における保管量である。したがってこれらの数値には反映されていない、汚染状況重点調査地域以外の自治体に保管されている除去土壌もあり、それらの処理方法も未だ示されていないという問題があることが、本アンケートによって明らかになった。

汚染状況重点調査地域での公的な除染事業には「放射線量低減対策特別緊急事業費補助金」が用いられたが、指定されていない自治体での独自除染費用に対し環境省は



「法律に基づく財政措置の対象にならない」<sup>(8)</sup>として支援などを行っていない。また現場保管が長期化している除去土壌についても、国の積極的関与を求める福島県外自治体の意見に対し、環境省は「特措法に基づき、除染実施者である市町村等が行った除染による発生物であるため」、あくまでも各市町村等における対応を求め、独自除染による発生物の処理に関する財政措置には応じない見解を示している<sup>(9)</sup>。したがって自治体が独自に行った除染については、教育費や下水道関係の維持管理費など用途に応じた自治体内の予算が用いられ、後から対策費用に関する東京電力への損害賠償請求がなされている。こうした自治体による損害賠償請求交渉は、直接請求によって不払いとされた分のADR申し立ても含め、現在も継続中の自治体もあり、今後の動向について注視していく必要がある<sup>(10)</sup>。

### (3) 福島近隣県自治体が抱える課題

こうした経緯を踏まえ、「国の政策に自治体の意見や要望が反映されていると思うか」という質問を行った。その結果、**図7**に示すように「どちらともいえない」が最も多く、「思わない」が全体の2割、「思う」と答えた自治体は各県で1自治体に留まる結果になった。理由として、「思う」と答えた自治体が「補助金による対応」を評価する一方で、「思わない」「どちらともいえない」と答えた自治体からは、除去土壌や汚染廃棄物処理に関する意見、国や東電の積極的関与を求める声があがった(**表7**)。その他、損害賠償請求に関するもの、福島県との対応格差、そして県内における差を指摘する声もみられた。

アンケートの最後に、自治体が抱える現状と課題について質問したところ、**表8**に示すように多くの切実な意見が寄せられた。対応が長期化している廃棄物処理や除去土壌保管に係る問題をはじめ、今なお多くの課題が山積していることが浮かび上がる結果となった。また政策決定過程における手続き面で「意見聴取がない」「情報が

(8) 環境省/環境再生プラザ/環境再生・放射線Q&A「除染費用にともなう補助金・予算などについてよくあるご質問」([http://josen.env.go.jp/plaza/decontamination/qa\\_04.html](http://josen.env.go.jp/plaza/decontamination/qa_04.html)) (2023年2月10日最終閲覧)

(9) 放射性物質汚染対処特措法施行状況検討会第9回会議資料「関係自治体への意見照会の結果について」(2018年3月28日) (<https://www.env.go.jp/content/900484600.pdf>) (2023年2月10日最終閲覧)

(10) 各県の損害賠償請求状況については、茨城県については原口・蓮井(2022)、栃木県は清水(2023)、宮城県は鳴原(2022)を参照。

図7 国の政策に自治体の意見や要望が反映されているか（3県合計）

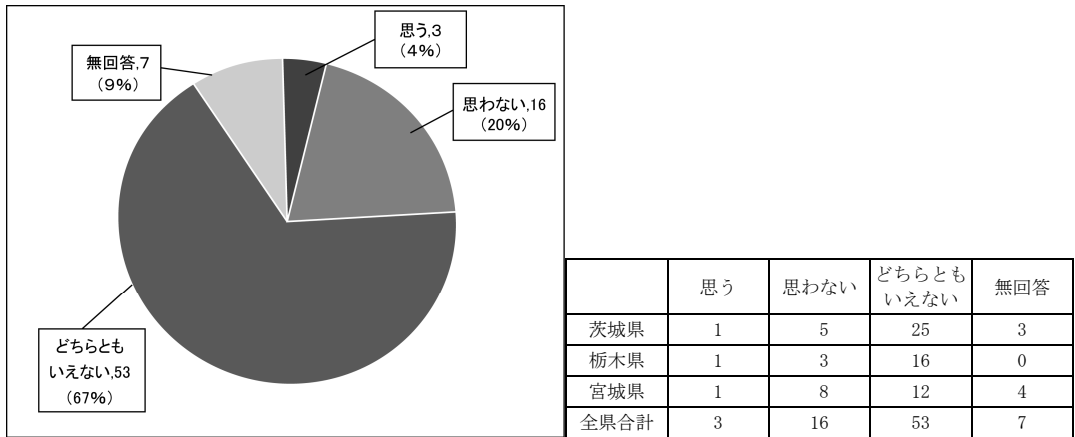


表7 その理由

<p><b>【思わない】</b>                      除去土壌の最終処分情報等（茨城）                      子どもの生活環境について意見の相違があったため（茨城）                      安定ヨウ素剤の事前配布対象に係る要望が反映されていない（茨城）                      線量の高い場所は全て国で対応してほしかった（栃木）                      政策決定をする中で、対象地域の意見聴取がない（栃木）                      様々な要望を出しているが、未だに具体的な内容が示されていないため（宮城）                      国は特定一般廃棄物の処理等に関し、市町村の事業を査定するかのような対応が多い。現場の実情を考慮すべきであり、本来、対住民への説明責任は国が負うべきものとする（宮城）                      国が関与して汚染廃棄物の処理を先導してほしい（宮城）                      除染方法や町民への賠償が福島県と異なっている（宮城）</p>
<p><b>【どちらともいえない】</b>                      東電への損害賠償請求において、人件費等一部未払いの問題があり、それに対し国の方針が示されていないため（茨城）                      栃木県は、福島県と隣接地にもかかわらず、比較的線量の低い地域とされ、除染についても住宅地の表土除去等は認められず18歳以下の子ども又は妊婦がいる家庭について市の単独事業により実施せざるを得なかった。ただし、要望等により震災復興特別交付税交付金が該当となった経緯もある（栃木）                      震災と原発事故といった不測の事態が重なった想定外な状況だったため（栃木）                      原発事故の対応に関する財源の継続について（宮城）                      国は早かったが県が遅かった（宮城）                      国だけではなく、東電も積極的に対応策を示すべきだと思うから（宮城）                      技術面や財政面での支援策を講じていただいているが、処理施設などを保有していない小規模自治体にとって、復興業務の人的不足などから大変厳しい状況であり、もっと国の積極的な関与が望ましい（宮城）                      反映された政策、反映されていない政策、反映するべき政策等があると思われる（宮城）</p>

入ってこない」、東電含め「積極的関与が少ない」といった批判的意見が多数あがった点も特筆すべきであろう。

なお本調査を通して得られた、今後の検証作業に係る課題についても付記しておく。本アンケート中で「原発事故への自治体の対応について、報告書や記録集を作成したか」との質問に対する、茨城県（作成した9/しない24/無回答1）、栃木県（作成した9/しない11）、宮城県（作成した4/しない18/無回答3）との回答が示すように、多くの自治体において原発事故対応の記録が残されていないことも明らかになった。原発事故から10年を前に実施した調査であったが、自治体においては当時の状況を知る担当者の異動など、現場での経験が引き継がれていない様子が垣間見えた。記録が整理されておらず当時の状況を確認することが困難との声も聞かれ、調査結果の一部については、追加調査の必要性が残るものもあった。原発事故後の政策対応や事実関係について、福島県以外の地域においても継続的検証を可能にするため、現場対応の記録とその継承は重要な課題である。

表8 福島近隣県自治体が抱える現状の課題

<p><b>【除去土壌と廃棄物処理】</b></p> <p>除染作業により発生した草木類の処分について、特措法や廃棄物処理法に基づく一般廃棄物としての焼却処理が原則となるが、フレコンに収容して保管している草木類の現状は腐植・減容が著しく、土壌化し焼却が難しい状態となっている（茨城）</p> <p>国による指定廃棄物や除去土壌の最終処分方法の決定が長期化している。東京電力による賠償が十分に行われていない（茨城）</p> <p>除去した土壌等の廃棄物の最終処分をどのようにするか（茨城）</p> <p>住宅に現地保管している除染土壌の処分について見通しが立っていない。国で早く方針を出してほしい（栃木）</p> <p>指定廃棄物の現場保管の長期化及び最終処分（栃木）</p> <p>除染による除去土壌等については処分方法が定まらず現場保管となっており、対応が必要（宮城）</p> <p>8,000Bq以下の農林業系放射性廃棄物の処理についても、住民にすれば8,000Bq以上と同じ放射性廃棄物である。農林業系の処理に向け話し合いを行っているが、理解いただくのが難しい状況である。出てくる言葉とすれば東電へ持っていけである（宮城）</p> <p>農林業系汚染廃棄物の処理が未だに実施できない。住民団体等からは、根強い反対がある。指定廃棄物の処理方法や時期について、市町村には情報が入ってこない（宮城）</p> <p>汚染除去土壌を学校敷地内や公園敷地内に一時保管してあり、多くの子どもたちが利用している。長期保管には適さないので早く処分先を決めてもらいたい。また近隣市町の農林業系廃棄物の処分が隣市の焼却施設で混焼により進められているが、現在も住民の反対等の意見があるため町内での処分は困難である（宮城）</p>
---

除染土壌や汚染された牧草、焼却灰など、まだまだたくさん解決しなければならないことがあり、少しでも早くこれらが解消されるよう国はもっと力を注いでほしい（宮城）

**【対応の長期化】**

今後汚染状況重点調査地域の指定解除に向けた動きが出てくると思うが、どのタイミングで行うことが適切なのか判断しがたいため、対応に苦慮している（茨城）

自治体が自主的に行う食品中の放射性物質の検査の実施期間が見通しづらいこと（茨城）

食品の出荷制限が行われている品目が今もあり、自家製野菜等の出荷に際して、検査を求めるケースが認められること（茨城）

給食で提供する野菜等や市内汚染土埋設箇所の放射能測定は依然続けており、測定継続の必要性を問う声もあるが、終了させるに足る根拠がないので測定終了の目途が立たない（茨城）

各自治体の放射線被害への対応は、農林水産物から基準値以上の数値が「ある」、「ない」などの被害状況により温度差がある。また業務のノウハウが標準化されているものでもなく先がわからない。原子力の推進は国策で行ってきているので、国、原子力事業者が利益はとるが、被害対応は地方自治体ということのないように、対応していただきたい（宮城）

**【東京電力への損害賠償請求】**

事実上原発事故の影響は殆ど残っていないが、東電への損害賠償請求問題などは解決に遠い状態である（茨城）

損害賠償請求について、協議が停滞しているものもあるので紛争解決制度等を用いた和解協議を検討している（栃木）

賠償請求に応じられている自治体とそうでない自治体がある（宮城）

**【避難者対応】**

住民票が元の市町村にある避難者への対応（マイナンバーに関することなど）（栃木）

避難者を市民として受け入れることは必要であると思うが、事前に県を通じて個人情報等を市町へ通知していただきたい（栃木）

原発避難者に対する要介護認定申請に関して、原発避難者特例法に基づき避難先である市町村で受付し、認定審査会の実施（または認定処分）まで行っているが、避難者は本市に住民票がないため、システム処理に手間がかかっている（宮城）

**【地域の産業と生業】**

捕獲したイノシシの放射性物質の濃度が基準値を超えているとして、未だ出荷制限の対象となっている。ジビエとしての活用ができず、捕獲個体は埋没処理を行うか、解体してからの焼却処理をしなければならない。埋没処理や捕獲現場で解体作業に従事する地元猟友会の負担が大きくなっている（宮城）

出荷制限解除後の栽培管理に手間がかかり、露地栽培がやりにくい状態が続いている。市場関係が事故前にまだ戻っていない。生産者が減少し、地域での活動も衰退している（宮城）

**【その他】 東海第二原発に係る広域避難計画の実効性の向上（茨城）**

### 3. 原子力災害がもたらす被害の広域性と長期的課題

ここまでの調査結果から明らかになったこととして、以下の三点を指摘できる。

まず第一に、福島県境を隔てて対応の遅れと支援格差が生じたことに伴い、自治体現場が様々な困難に直面した点である。原発事故後、福島近隣県の自治体では担当者自身も放射性物質に関する専門知識が十分ではない中で、放射線測定や除染、住民対応、除去土壌の保管や汚染廃棄物処理など多岐にわたる対応を余儀なくされた。事故当初の線量測定や除染に関する国の指示があくまでも福島県内を念頭に出される一方で、近隣県での対応は、リスク判断が困難な状況に置かれたまま現場に委ねられた。後に特措法によって福島県以外の地域も含めた除染方針が示されたが、汚染状況重点調査地域の対象となる地域が未定のまま住民説明と対応を迫られた自治体にとって、困難な状況は続いた。こうした問題は当該3県いずれの県でも同様に生じており、福島近隣県における被災状況の特徴である。

第二に、原発事故に伴い発生した廃棄物や除去土壌の処理推進を定めた特措法が、今なお自治体に困難な対応を強いている問題である。先述したように、汚染状況重点調査地域指定を待たずに除染を実施した自治体は広範囲に及んでいた。しかしその地域指定は、自治体による申請に基づく方法がとられた結果、汚染箇所が一部に留まる自治体や、指定を受けることによる地域経済への影響等を懸念する自治体が申請をためらうなど、必ずしも汚染実態に即した地域指定とはならなかった。アンケートへの「線量の高い場所は全て国で対応してほしい」との記述には、申請をめぐって自治体が抱えたジレンマが現れている。しかし特措法下での除染への財政支援は指定自治体のみと限定的で、独自除染への支援はなく、それらは東電への損害賠償請求に委ねられている。さらに特措法の基本方針では「指定廃棄物の処理は、当該指定廃棄物が排出された都道府県内において行うものとする」という「発生県での処理」が原則とされたが、その処理方法をめぐっては住民からの反対意見も多く処理が難航している自治体もある。特措法には除去土壌の最終的な処分方法が具体的に明記されていない問題もあり、地域指定の有無にかかわらず、保管の長期化に加えて処理方針の見通しが立たないことも極めて深刻な問題となっている。

そして第三に、多くの自治体が、国・東電の積極的関与を求めている点である。本アンケート結果では、事故後対応に関する住民への説明や除去土壌、廃棄物の処分に関する処理施設の整備、人材確保等、行政資源が限られた市町村自治体における対応の困難さから、それらへの国の支援を求める声が数多く聞かれた。また福島県と近隣県の間では、除染方法をはじめ東電からの損害賠償でも格差が生じており、近隣県自治体への未払いも発生していることから、そうした賠償指針の是正に対する国の積極的関与を求める指摘もあった。その他、福島県外地域でも除染を実施していない森林などは今なお放射能汚染の影響下にあり、野生鳥獣や林産物の出荷規制など生業の再生が困難な状況が続いている。廃棄物や

除去土壌保管の継続もさることながら、こうした状況への対策に伴う東電への損害賠償請求交渉も長期化することが予想される。さらにこれらの課題が継続する自治体と、比較的影響が少なかった自治体との処理負担の差も顕著になりつつあり、実態に即した長期的支援が必要とされていることも示唆される結果となった。

最後に、アンケート調査結果を踏まえ、地方自治との関連における今後の検討課題を記しておきたい。

冒頭で確認したように、そもそも福島近隣県の自治体が、身動きのとりにくい状況に置かれたのは、実態把握や防護措置の面において、事故当初から国の指針が「福島県内の」対応に留まっていたことや、環境中に放出された放射性物質への対処法が存在しなかったことに起因する。そうした状況に対応するために施行された特措法は、国の責務を「原子力政策を推進してきたことに伴う社会的責任に鑑み、必要な措置を実施」するものとし、地方公共団体は「国の施策への協力を通じて、適切な役割を果たす」ものと定めた。また費用負担については、国が「必要な費用についての財政上の措置等を実施」し、それを「原子力損害賠償法による損害に係るもの」として東京電力に求償することとなった。

しかし本調査結果から明らかになったように、特措法は、原子力災害が生み出した廃棄物や除去土壌を「国の責任」で処理すると謳いながら、実質的に対応を担う市町村自治体に、その処理負担や説明責任を転嫁するものとして機能している。

だが言うまでもなく汚染廃棄物や除去土壌は、原発事故による放射性物質の拡散により発生したもので、第一義的責任は原因企業である東電にあり、国策として原子力政策を推進してきた国にもその責任の一端がある。鄭（2019：79）は、一般廃棄物をめぐる「自区内処理の原則」を、原子力災害後の廃棄物処理対応にあてはめて運用しようとする国の姿勢が、住民自治の現場に「未知への対応」を強いていると述べる。アンケート回答の「国は特定一般廃棄物の処理等に関し、市町村の事業を査定するかのような対応が多い」「原子力の推進は国策で行ってきているので、国、原子力事業者が利益はとるが、被害対応は地方自治体ということのないように、対応していただきたい」といった意見には、本来国と東電が負うべき事故後の処理負担を、特措法のもとで自治体が肩代わりしている状況への苦慮が吐露されている。

この根底には今井・自治総研（2021：265）が指摘するように、「国、都道府県、市町村という統治機構のあり方」の問題があると考えられる。国策として原発推進を謳ってきた国は、事故後の対応において、財源供与の条件となる汚染状況重点調査地域指定を自治体による手上げ方式で行った。その申請をめぐって自治体は苦渋の選択を迫られたうえ、

その帰結として生じた処理・保管の負担や住民への説明責任、また申請しない場合はその結果生じた費用負担を引き受けざるをえず、いずれにせよ自治体の負担増と困難な状況が生じている。一方ここでの県の役割は必ずしも明確ではなく、自治体の困難な状況や住民の声を国に届けるといよりは、国の意向に沿う姿勢を示すに留まっている。本調査は、国策の下で生じた原発事故の後始末が個別自治体の問題へと落とし込まれている状況を、地域全体の問題として捉えようとしたものである。原発立地の有無など個別の県が抱える事情がそこにどう関わっているかについては、今後の検討課題としてさらに考察を深めていく必要がある。

## おわりに

原発事故被害は、福島県境を越え、さらに汚染状況重点調査地域に留まることなく広域に及んだ。しかし事故後の対応に係る国の施策において、福島近隣県が抱える問題状況への公的支援は極めて手薄で、その被害実態と現場の課題は、原発事故対応の全体像の中で後景化されてきた。福島近隣県では今なお多くの放射能汚染廃棄物処理や除去土壌の保管等困難な課題が山積しているが、特措法を根拠に国の支援は限定的で、それを補うはずの東電との損害賠償請求交渉も、決して順調に進んでいるとは言い難い状況にある。実態把握と除染の遅れは、健康影響への住民不安とも深く結びついているが、廃棄物と除去土壌の処理責任は県境を隔てて転嫁されている一方で、福島近隣県での公的な健康調査は実施されていない。

本アンケート結果からは、こうした状況下におかれた自治体担当者の苦慮や特措法の制度設計そのものの問題が招いている現場の困難な状況が浮かび上がった。原発事故が、原発立地周辺県自治体の対応と住民のリスク負担に依存せねば担いきれない事後処理を生むなら、事故後の原子力政策には、汚染物の処理過程までを念頭に入れた社会的合意形成のプロセスが必要となるはずである。しかし現行の原子力政策は、広域に及んだ原発事故被害の実態を矮小化する中で進められている。かつてない広域過酷災害の教訓を析出し、事故後の政策に反映させるとともに、原子力災害の広域性、長期性を踏まえた継続的検証と支援体制の構築が必要である。

(しぎはら あつこ 東北大学大学院農学研究科学術研究員)

(しみず ななこ 宇都宮大学国際学部教授)

(はらぐち やよい 茨城大学人文社会科学部教授)

(はすい せいいちろう 茨城大学人文社会科学部教授)

### 【謝辞】

本調査に際し、茨城県・栃木県・宮城県の各自治体担当者からは多大な協力をいただきました。また本稿について、査読者からは大変丁寧で貴重なアドバイスをいただきました。ここに記して謝意を表します。なお本調査研究は、JSPS科研費17K12632（2017–2021年度）「福島近隣地域における地域再生と市民活動 — 宮城・茨城・栃木の相互比較研究 —」（研究代表：鳴原敦子）並びにJSPS科研費20K02130（2020–2023年度）「北関東における原発事故被害の不可視化に抗う住民活動 — 権利回復をめぐる課題」（研究代表：清水奈名子）による研究成果の一部です。

キーワード：福島近隣県／自治体アンケート／原発事故／  
放射性物質汚染対処特措法／廃棄物・除去土壌

### 【参考文献】

- 今井照・自治総研編著（2021）『原発事故 自治体からの証言』筑摩書房。
- 鳴原敦子（2020）「宮城県における農林業系放射性廃棄物処理の現状と課題 — 自治体アンケート調査を通して —」東北大学大学院農学研究科資源環境経済学講座『農業経済研究報告』第51号、2020年2月、pp. 59–74。
- 鳴原敦子（2021）「宮城県における食品放射能汚染への対応と測定結果の推移」東北大学大学院農学研究科資源環境経済学講座『農業経済研究報告』第52号、2021年2月、pp. 1–16。
- 鳴原敦子（2022）「宮城県における東電福島原発事故に係る原子力損害賠償請求の現状と制度的課題」東北大学大学院農学研究科資源環境経済学講座『農業経済研究報告』第53号、2022年2月、pp. 109–128。
- 清水奈名子（2017）「被災地住民と避難者が抱える健康不安」公益財団法人日本学術協力財団『学術の動向』第22巻4号、通巻第253号、pp. 44–49。
- 清水奈名子（2023）「東京電力福島第一原発事故後の対応に関する福島近隣県自治体アンケート — 栃木県の基礎自治体による回答の分析 —」『宇都宮大学国際学部研究論集』第55号、pp. 15–28。
- 鄭智允（2019）「指定廃棄物処理における自治のテリトリー」公益財団法人地方自治総合研究所『自治総研』2019年7月号、通巻第489号、pp. 45–82。
- 高木竜輔（2018）「原発被災自治体職員の実態調査（2次）」公益財団法人地方自治総合研究所『自治総研』2018年5月号、通巻第475号、pp. 48–91。



- 田中良弘（2014）「放射性物質汚染対処特措法の立法経緯と環境法上の問題点」一橋大学大学院法学研究科『一橋法学』第13巻第1号、2014年、pp. 263-298。
- 原口弥生（2018）「『低認知被災地』における問題構築の困難——茨城県を事例に——」藤川賢・除本理史編著『放射能汚染はなぜくりかえされるのか——地域の経験をつなぐ——』東信堂。
- 原口弥生・蓮井誠一郎（2022）「3.11後の広域放射能汚染に関する茨城県内自治体の対応——市町村アンケート調査結果より——」茨城大学人文社会科学部『人文社会科学論集』第1号、pp. 157-172。

## 中央の動き

### ◎こども政策で初の「国と地方の協議の場」開催

「こども政策に関する国と地方の協議の場」が5月10日、地方3団体と小倉こども政策担当相らが参加し初めて開催された。今後も年2回程度開催する。

冒頭、小倉担当相が「こどもファスト・トラック、こどもまんなか応援プロジェクト、意識改革の機運醸成を今年夏をメドにスタートしたい」と挨拶。これを受けて、全国知事会は「教育関連政府支出を国際的に遜色のない水準に引き上げるなどこども関連予算の拡大と財源の安定確保に向け社会全体で負担する新たな方策などを国の責任で検討する」よう要請。このほか、①こども・子育てにやさしい社会づくりのための意識改革②ライフステージを通じた子育ての経済的支援強化③全てのこども・子育て世帯を対象とするサービスの拡充と教育機会の確保・質の向上——などを求めた。また、全国市長会は「子育ての各種施策実現には地域間格差が生じないよう安定的な地方財源の確保と現場自治体の意見を尊重する」よう要請。全国町村会は、政府が「試案」で国民健康保険の減額調整措置廃止の方針を示したことを評価するとともに「この協議の場での自治体の声を今後の政策に反映する」よう求めた。

### ◎ふるさと納税訴訟で泉佐野市が敗訴 — 大阪高裁

大阪高裁は5月10日、ふるさと納税の特別交付税減額をめぐる訴訟で泉佐野市の請求を認めた大阪地裁判決を取り消した。富田一彦裁判長は、同減額措置は「行政権内部の問題」だとして、市側の訴えを退けた。なお、減額が適法か違法かの判断は示さなかった。同判決を受けて松本総務相は5月12日の記者会見で「国の主張が認められ、泉佐野市の訴えが却下された」と評価。改めて、各自治体に対し「指定制度のルール遵守を徹底するとともに、制度の趣旨を踏まえ節度ある取組を行っていただくことが大切だ」と強調した。一方、敗訴した泉佐野市は5月23日、判決を不服として最高裁に上告した。

泉佐野市は2018年に返礼品アマゾンギフト券を使用し全国で突出する497億円の寄付金を集めたため、総務省は19年度の特別交付税を前年度比9割削減。このため、市が国を訴え、一審大阪地裁は22年に同減額は違法と判断していた。

### ◎ハローワークのデジタル化など提言 — 厚労省

厚労省の労働政策基本部会は5月12日、「変化する時代の多様な働き方に向けて」と題する報告書をまとめた。企業の成長には人材投資・人材育成が重要だとし、企業は経営者・現場労働者の全てのレベルでリス

キリングに取り組む動機付け・環境整備などを要請。

そのうえで、今後の労働政策の方向性に①女性や高齢者などの働き方に中立的な税制・社会保障制度の構築②労働者の転職の参考となる労働市場の見える化とハローワークサービスのデジタル化——などを提言した。

また、厚労省の仕事と育児・介護の両立支援研究会は5月15日、「仕事と育児・介護の両立支援の論点案」を審議した。近く、検討結果をまとめる。論点案は、育児・介護の両立支援の具体策に①現行の育児休業制度・短時間勤務制度は維持しつつ入社・退社時間の調整に加えテレワークを努力義務化②短時間勤務を原則1日6時間とした上で他の勤務時間も併せて設定することを促す③子の看護休暇の1年間の取得日数は原則5日としつつ取得可能な年齢を小学校3年生修了までに引き上げ④介護離職防止のため両立支援制度の周知や雇用環境を整備——などを盛り込んでいる。

### ◎川崎市が長命、大阪市は短命 — 市区町村別生命表

厚労省は5月12日、2020年の市区町村別生命表を発表した。平均寿命の分布を市区町村別にみると、男は81.0～81.5年未満、女は87.0～87.5年未満に最も多く分布。うち、平均寿命が最も長いのは男では川崎市麻生区の84.0年、次いで横浜市青葉区83.9年、長野県宮田村83.4年。女では川崎市麻生区の89.2年が最も長く、熊本県益城町89.0年、長野県高森町89.0年が続く。逆に、最も短いのは男では大阪市西成区の73.2年、次いで大阪市浪速区77.9年、大阪市生野区78.0年が続き、女も大阪市西成区84.9年が最も短く、青森県今別町85.5年、青森県田舎館村85.5年が続く。なお、男女の平均寿命の差は全国で6.1年となっており、最長と最短との差は男10.8年、女4.2年だった。

一方、国立社会保障・人口問題研究所は4月26日、2070年までの推計人口を発表した。合計特殊出生率は1.36に低下し、この結果、総人口は20年の1億2,615万人が70年には8,700万人に減少する。また、総人口に占める高齢者の割合は、20年の28.6%から38.7%に上昇する。なお、平均寿命は男性は85.9年（20年は81.6年）、女性は91.9年（同87.7年）に伸びる。

### ◎食料安全保障の確立を前面に打ち出す — 農水省

農水省の食料・農業・農村政策審議会は5月19日、農業基本法見直しに向けた中間とりまとめを了承した。今後20年を見据えた課題に、①平時の食料安全保障②農業従業者の急速な減少③国内市場の縮小④農村人口の減少と集落機能の低下——を挙げた。そのうえで、今後の基本法・主要施策の見直しでは、食料安定供給

のための総合的取組など「平時から国民一人ひとりの食料安全保障の確立」を掲げるとともに、①環境に配慮した持続可能な農業・食品産業への転換②食料の安定供給を担う生産性の高い農業経営の育成・確保③農村への移住・関係人口の増加と地域コミュニティの維持④農村インフラの機能確保——などを提言した。

一方、農水省は5月12日、農業技術の基本指針を公表した。毎年、都道府県や関係機関での農業技術関連施策の企画・立案の参考に農業の体質強化・環境対策などの新技術を公表している。今回、新たに①国内肥料資源利用拡大に向けた関係事業者間のマッチングサイト②温室効果ガス排出削減対策の新たな方法「中干し期間」の延長③飼料用米・国産稲わらの利用拡大のため需要者・販売者の情報公開——などを紹介した。

### ◎上水道の整備・管理を厚労省から国交省に移管

水道整備・管理行政を厚労省から国交省に移管する関係法の成立を受けて国交省は5月19日、水道整備・管理行政移管準備チームを設置した。これまで上水道は厚労省、下水道は国交省が所管していたが、今後、上水道の老朽化や震災対策が大きな課題となるため、下水道の整備・管理や道路インフラの老朽化・災害対策を担ってきた国交省が上水道も一元管理することにしたもの。なお、上水道の水質・衛生に関する業務は環境省が引き継ぐ。

また、国交省は5月23日、国土審議会の水資源開発分科会・調査企画部会を開き、水資源政策の深化・加速化に向けた基本的な考え方の審議を開始した。2015年の答申に基づき、同省は安全・安心できる水確保、安定利用できる仕組づくり、将来にわたり水を享受できる社会を目指す取組を進めているが、その後の①気候変動②水需要の変化③大規模自然災害——などの情勢変化を踏まえ、あらゆる関係者が連携して高度な水利用に取り組むとともに、エンドユーザーがリスクを確認できる取組の推進策、大規模災害時の必要最低限の水確保のあり方などを検討する。

### ◎こども政策の安定財源など提言——地方財政審議会

総務省の地方財政審議会は5月25日、「活力ある多様な地域社会を実現するための地方財政改革についての意見」を提出した。目指すべき地方財政のあり方に①持続可能な地方税財政基盤の構築②地方財政の健全化——を掲げたいうで、こども・子育て政策では地方の役割が大きいと、地方の意見を踏まえつつ地方負担分の所要財源を安定的に確保すべきだと指摘。また、会計年度任用職員への勤勉手当の支給を可能とする制度改正を踏まえ必要な財源を確保すべきだとした。このほか、①デジタル田園都市国家構想に取り組めるよう地方財政措置を講じる②マイナンバーカードの普及・利活用促進と自治体行政・国土社会のDX推進のための財源確保③防災・減災、国土強靱化のため緊急防災・減災事業債等による財政措置——などを提言した。

一方、財務省の財政制度等審議会は5月29日、建議をまとめた。「少子化対策の成否は国家の運命を左右する取組」であり、恒久的な施策には恒久的・安定的な財源の確保が必要だとし、その財源を次世代に先送りするのは本末転倒だと批判。社会保障分野の歳出改革と社会・経済の参加者全員が幅広く負担する新たな枠組みを検討すべきだと訴えた。併せて、人口減少を前提に持続可能な地域社会のデザインが必要だとし、偏在性が小さい地方税体系の構築、教育のあり方検討、既存インフラの有効活用なども提言した。

### ◎地域脱炭素化推進で自治体からヒアリング——環境省

環境省の脱炭素推進のための自治体実行計画制度検討会は5月26日、第2回検討会で関係自治体からヒアリングした。同検討会は、地域脱炭素化施策・地域共生型再エネルギーの推進方策を検討するため今年4月に発足。促進区域設定のための市町村の負担軽減や市町村・事業者へのインセンティブ強化、地域脱炭素化促進事業制度の国・都道府県・市町村・事業者の役割分担・連携強化のあり方などを検討する。第2回検討会では、北海道せたな町の再生可能エネルギー、宮古市の再生可能エネルギーゾーニング、小田原市の脱炭素化施策、熊本県の陸上風力発電・小田設置型太陽光発電施設立地ゾーニング調査などの取組が紹介された。

また、環境省は5月12日、第6次環境基本計画検討会の取りまとめを公表した。第5次環境基本計画の5年後の計画見直し規定を受け、その後の炭素中立、循環経済、自然再興の同時達成に向けた「循環」と「共生」の概念整理や「新たな成長」のイメージ、地域循環共生圏の実績と課題・今後の方向性などをまとめた。

### ◎児童の安全確保など学校の水害対策で手引——文科省

文科省は5月30日、学校施設の水害対策の手引を公表した。近年の水害の頻発化・激甚化で学校施設の被害が多発、2か月以上休校するケースもあるため、水害対策の検討手順などをまとめたもの。災害時に果たすべき第一の役割に「児童生徒の安全確保」「学校教育活動の早期再開」を挙げたいうで、①学校設置者と治水担当部局・防災担当部局の連携体制構築②最大規模浸水と発生頻度の高い浸水にも着目して対策③土砂災害防止のため警戒避難体制の整備と特定開発行為の許可・建築基準法の適合——などを指摘。併せて、自治体関係部局との連携、ハザード情報の整理、施設の脆弱性の確認などの手順も示した。

一方、会計検査院は5月18日、国が2018～20年度に実施した国土強靱化の緊急対策事業のうち672億円が目的と異なる事業に支出されていたと発表した。10府県・287市町村が実施した17対策事業の一部が新たな事業に使用されていたほか、10府県・55市町村が実施した336事業は完了していなかった。

(井田 正夫・月刊『自治総研』編集委員・委嘱研究員、元自治日報編集長)

## 今月のマガジン・ラック

各地の地方自治研究所・センター等の発行誌の主な内容を、当研究所の責任で紹介しします。前月末までに到着したものを対象とします。

北海道自治研究 第652号 2023年5月 公益社団法人 北海道地方自治研究所  
鋭角鈍角 屯田兵公有財産地と家族教令が問いかけるもの

旭川大学名誉教授／旭川ウェルビーイング・コンソーシアム理事 竹 中 英 泰  
インタビュー 釧路モデルから考える生活困窮者自立支援制度の課題と展望

一般社団法人釧路社会的企業創造協議会代表理事 櫛 部 武 俊  
公益社団法人北海道地方自治研究所研究員 正 木 浩 司

2022年度第1回憲法研究会 『ヤジと民主主義』の問題意識 — テレビ放送と書籍発行を  
ふりかえって HBC北海道放送報道部デスク 山 崎 裕 侍

資料 道警ヤジ排除訴訟・札幌地裁判決の骨子及び要旨

探訪 北の風景 110 ウポポイ（民族共生象徴空間） 胆振管内白老町

青 木 和 弘

散射韻 札幌市長選と五輪招致

TOPIC 提案から6年余、道内鉄道5線区、廃止・バス転換で決着  
北海道の動き<2023・3・1～31>

---

とちぎ地方自治と住民 第602号 2023年5月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

巻頭言 今こそ特定商取引法の改正を！～若者と高齢者を消費者被害から守ろう

自治研センター理事（弁護士） 島 菌 佐 紀

県内各町の2021年度（令和3年度）普通会計決算

自治研センター常務理事 松 本 敏 之

県議選栃木市選挙区で起きたこと

元栃木市長（弁護士） 鈴 木 俊 美

地域短信

栃木県ホームページ拾い読み（2023年4月）

総務省「自治体DX・情報化推進概要（令和4年度）のとりまとめ結果」と「自治体DX  
推進参考事例集」

編集部

栃木自治研センターからのお知らせ

---

**埼玉自治研 第61号 2023年3月** 公益財団法人 埼玉県地方自治研究センター  
自治のかぜ きらりとひかる田園都市みさと～人にも企業にも選ばれる魅力的なまち～

三郷市長 木津雅晟

特集1 公開セミナーの記録 会計年度任用職員制度の現状と課題——制度導入から一年、  
現場は今——

自治労総合労働局長 森本正宏

特集2 公開セミナーの記録 2023年度地方財政計画と自治体財政～自治体予算を市民の  
手に～——人への投資 賃金はなぜ上がらないのか——

公益社団法人東京自治研究センター理事 菅原敏夫

シリーズ 埼玉の歴史33 皆野町

皆野町教育委員会 社会教育担当

---

**信州自治研 第375号 2023年5月** 長野県地方自治研究センター  
小海線の魅力～鉄道ファンの目線から～

千葉大学名誉教授 夏目雄平

長野県市町村2021年度決算状況調べ

長野県地方自治研究センター理事長 中村明文

筆のすさび⑤7 役員のなり手 課題抱え活動 自治会どうなる

元信濃毎日新聞記者 横山悟

---

**月刊「地方自治みえ」 第371号 2023年5月** 三重県地方自治研究センター  
公共施設・自治体窓口におけるキャッシュレス導入のポイント

一般社団法人キャッシュレス推進協議会／事務局長常務理事 福田好郎

---

**さが自治研NEWS 第62号 2023年5月** 佐賀県地方自治問題研究所  
【記念講演要旨】 食の安全保障と日本の農業を考える

東京大学大学院農学生命科学研究科 教授 鈴木宣弘

自治研さが 第14号 2023年3月

佐賀県地方自治問題研究所

巻頭言 ベースボールと経済制裁 佐賀県地方自治問題研究所理事長 平地一郎

特集「第39回定期総会記念講演」 講演録 コロナ禍における外国人労働政策の現状と課題  
佐賀大学大学院地域デザイン研究科・経済学部教授 早川智津子

特集「第58回佐賀県地方自治研究集会」

講演録 豪雨災害にどう向き合うか～防災・減災を考える

長崎大学名誉教授・インフラ総合研究センター特任研究員 高橋和雄

事例報告録

①防災教育の取り組み

佐賀市立南川副公民館長・佐賀県地域防災支援アドバイザー 溝上良雄

②地域自主防災会の取り組み 佐賀市川上校区自主防災会前本部長 辻日出生

③災害事例と自治体の対応 武雄市総務部防災・減災課課長 石丸博幸

レポート 2023年度政府予算と地方財政計画の概要と課題

(公財) 地方自治総合研究所研究員 其田茂樹

## 資料室増加月報

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
0 総記				
03 辞書、辞典、文献目録				
03-80-39	独立行政法人・特殊法人総覧 ／令和3年度版		行政管理研究 センター	2023 (令5)
03-258	環境社会学事典	環境社会学会	丸 善 出 版	2023 (令5)
04 雑誌 (製本済)				
04-00-208	自治研究／第98巻／第1～6 号／2022		第 一 法 規	2022 (令4)
04-00-209	自治研究／第98巻／第7～12 号／2022		第 一 法 規	2022 (令4)
04-01-97	地方自治／第890～895号／ 2022	地方自治制度研究 会	ぎょうせい	2022 (令4)
04-01-98	地方自治／第896～901号／ 2022	地方自治制度研究 会	ぎょうせい	2022 (令4)
04-03-182	都市問題／113巻／1～6／ 2022		後藤・安田記 念東京都市研 究所	2022 (令4)
04-03-183	都市問題／113巻／7～12／ 2022		後藤・安田記 念東京都市研 究所	2022 (令4)
04-08-102	市政／1～12月／2022／71号		全国市長会館	2022 (令4)
04-10-143	地方財務／第811～814号／ 2022		ぎょうせい	2022 (令4)
04-10-144	地方財務／第815～818号／ 2022		ぎょうせい	2022 (令4)
04-10-145	地方財務／第819～822号／ 2022		ぎょうせい	2022 (令4)
04-11-156	地方財政／第61巻／第1～4 号／2022		地方財務協会	2022 (令4)
04-11-157	地方財政／第61巻／第5～8 号／2022		地方財務協会	2022 (令4)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
04-11-158	地方財政／第61巻／第9～12号／2022		地方財務協会	2022（令4）
04-12-93	ファイナンス／第58巻／第1～6号／2022	財務省	財 務 省	2022（令4）
04-12-94	ファイナンス／第58巻／第7～12号／2022	財務省	財 務 省	2022（令4）
04-15-142	税／第77巻／第1～4号／2022		ぎょうせい	2022（令4）
04-15-143	税／第77巻／第5～8号／2022		ぎょうせい	2022（令4）
04-15-144	税／第77巻／第9～12号／2022		ぎょうせい	2022（令4）
04-16-105	地方税／第73巻／第1～3号／2022		地方財務協会	2022（令4）
04-16-106	地方税／第73巻／第4～7号／2022		地方財務協会	2022（令4）
04-16-107	地方税／第73巻／第8～12号／2022		地方財務協会	2022（令4）
04-20-65	人事院月報／第869～880号／2022	人事院総務課広報室	日 経 印 刷	2022（令4）
04-21-66	地方公務員月報／第702～707号／2022		第 一 法 規	2022（令4）
04-21-67	地方公務員月報／第708～713号／2022		第 一 法 規	2022（令4）
04-28-45	季刊行政管理研究／第177～180号／2022		行政管理研究センター	2022（令4）
04-32-31	ガバナンス／1～6／2022		ぎょうせい	2022（令4）
04-32-32	ガバナンス／7～12／2022		ぎょうせい	2022（令4）
04-35-28	環境と公害／第50～51巻／2020～2022		岩 波 書 店	2022（令4）
04-36-38	社会福祉研究／第143～145号／2022		鉄 道 弘 済 会	2022（令4）
04-37-10	都市と公共交通／第43～46号／2019～2022		公営交通研究所	2022（令4）
04-51-186	法律時報／第94巻／第1～4号／2022		日 本 評 論 社	2022（令4）



図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
04-51-187	法律時報／第94巻／第5～8号／2022		日本評論社	2022（令4）
04-51-188	法律時報／第94巻／第9～12号／2022		日本評論社	2022（令4）
04-56-74	判例地方自治／第479～485号／2022	地方自治判例研究会	ぎょうせい	2022（令4）
04-56-75	判例地方自治／第486～491号／2022	地方自治判例研究会	ぎょうせい	2022（令4）
04-70-216	国家学会雑誌／第135巻／第1～12号／2022		国家学会事務所	2022（令4）
04-71-25	公法研究／2020～2022／第82～83号		日本公法学会	2022（令4）
04-80-129	月刊自治研／第64巻／第1～6号／2022		自治研中央推進委員会	2022（令4）
04-80-130	月刊自治研／第64巻／第7～12号／2022		自治研中央推進委員会	2022（令4）
04-81-49	住民と自治／第705～716号／2022		自治体研究社	2022（令4）
04-91-41	自治総研／第519～530号／2022		地方自治総合研究所	2022（令4）
04-98-32	社会保障研究／第6巻第4号、第7巻第1～3号／2022		国立社会保障・人口問題研究所	2022（令4）
04-158-44	市政研究／第215～218号／2022		大阪市政調査会	2022（令4）
04-201-55	住民行政の窓／第503～509号／2022	市町村自治研究会	日本加除出版	2022（令4）
04-201-56	住民行政の窓／第510～515号／2022	市町村自治研究会	日本加除出版	2022（令4）
04-202-22	季刊自治と分権／No.86～89／2022	自治労連・地方自治問題研究機構	大月書店	2022（令4）
<b>05 統計</b>				
05-31-44	学校基本調査報告書／初等中等教育機関・専修学校・各種学校 編／令和4年度	文部科学省	ブルーホップ	2023（令5）
05-32-49	社会福祉施設等調査報告／令和3年	厚生労働省政策統括官	厚生労働統計協会	2023（令5）

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
<b>07 白書</b>				
07-04-70	地方財政白書／令和5年版 (令和3年度決算)	総務省	日 経 印 刷	2023 (令5)
<b>2 法律</b>				
<b>23 行政法</b>				
23-686	個人情報保護法Q&A／令和 5年施行対応	渡邊雅之	第 一 法 規	2023 (令5)
<b>3 行政</b>				
<b>31 行政管理</b>				
31-676	NPMの導入と変容／地方自 治体の20年	山中雄次	晃 洋 書 房	2023 (令5)
<b>33 公務員制度</b>				
33-402	コミュニティ・ガバナンスに おける自治体職員の役割／ 「地域密着型公務員」として の「地域担当職員制度」	宇佐美淳	公人の友社	2023 (令5)
<b>4 地方自治</b>				
<b>45 地域と自治体 (2)</b>				
45-46	自治体職員の「自治体政策研 究」史／松下圭一と多摩の研 究会	小関一史	公人の友社	2023 (令5)
45-47	公害の経験を未来につなぐ／ 教育・フォーラム・アーカイ ブズを通じた公害資料館の挑 戦	清水万由子／林美 帆／除本理史	ナカニシヤ出 版	2023 (令5)
45-48	地方社会の災害復興と持続可 能性／岩手県・宮城県の東日 本大震災被災地からレジリエ ンスを再考する	野坂真	晃 洋 書 房	2023 (令5)
<b>5 財政</b>				
<b>52 地方財政</b>				
52-142-30	観光政策と地方財政／第30号	日本地方財政学会	五 絃 舎	2023 (令5)
<b>53 財政調整</b>				
53-7-56	地方交付税等関係計数資料／ 令和3年度	総務省自治財政局	総 務 省	2022 (令4)

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
<b>56 公営企業</b>				
56-93	公営企業の論理／大都市水道 事業と地方自治	宇野二郎	勁草書房	2023（令5）
<b>59 財政統計</b>				
59-1-60	地方財政要覧／令和4年12月	地方財政制度研究 会	地方財務協会	2023（令5）
<b>7 社会労働</b>				
<b>70 社会労働一般</b>				
70-386	検証・コロナ期日本の働き方 ／意識・行動変化と雇用政策 の課題	樋口美雄／労働政 策研究・研修機構	慶應義塾大学 出版会	2023（令5）



## 自治総研ボックス／自治総研ブックレット

### 自治総研ボックス

- |  |                      |
|--|----------------------|
| 12. 坪郷 實＋市民がつくる政策調査会編『市民自治講座(前編)』2014年               | (税別)<br>2,200円 (公人社) |
| 13. 坪郷 實＋市民がつくる政策調査会編『市民自治講座(後編)』2016年               | 2,200円 ( " )         |
| 14. 今村都南雄著『大牟田市まちづくりの二つの難題<br>——「構造的構図」による把握——』2018年 | 2,200円 ( " )         |
| 15. 辻山幸宣著『自治年々刻々』 同時代記 一九九六～二〇一七 2018年               | 2,200円 ( " )         |
| 16. 青木宗明編『国税・森林環境税——問題だらけの増税——』2021年                 | 2,200円 (公人の<br>友社)   |

### 自治総研ブックレット

- |   |                      |
|---|----------------------|
| 16. 辻山幸宣・其田茂樹編『再考 自治体社会資本』2014年<br>——第28回自治総研セミナーの記録                | (税別)<br>1,500円 (公人社) |
| 17. 『釧路市の生活保護行政と福祉職・榑部武俊』2014年                                      | 1,500円 ( " )         |
| 18. 澤井 勝・上林陽治・正木浩司編『自立と依存』2015年<br>——第29回自治総研セミナーの記録                | 1,500円 ( " )         |
| 19. 辻山幸宣・堀内 匠編『“地域の民意”と議会』2016年<br>——第30回自治総研セミナーの記録                | 1,500円 ( " )         |
| 20. 其田茂樹編『不寛容の時代を生きる～生きづらさを克服する解を求めて～』2018年<br>——第31回自治総研セミナーの記録    | 1,500円 ( " )         |
| 21. 新垣二郎編『自治のゆくえ～「連携・補完」を問う～』2018年<br>——第32回自治総研セミナーの記録             | 1,500円 ( " )         |
| 22. 飛田博史編『自治のゆくえ 自治体森林政策の可能性』2018年<br>——第33回自治総研セミナーの記録             | 1,500円 (公人の<br>友社)   |
| 23. 今井 照編『原発災害で自治体ができなかったこと できなかったこと』2019年<br>——第34回自治総研セミナーの記録     | 1,500円 ( " )         |
| 24. 上林陽治編『未完の「公共私連携」 介護保険制度20年目の課題』2020年<br>——第35回自治総研セミナーの記録       | 1,500円 ( " )         |
| 25. 其田茂樹編『自治から考える「自治体DX」「標準化」「共通化」を中心に』2021年<br>——第36回自治総研セミナーの記録   | 1,500円 ( " )         |
| 26. 飛田博史編『コロナ禍で問われる社会政策と自治体 「住まい」の支援を中心に』2022年<br>——第37回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 ( " )         |

書店からの注文が出来ない場合には、自治総研 (TEL 03-3264-5924 FAX 03-3230-3649) までお願いします。なお、在庫切れの場合はご容赦願います。

## 自治総研叢書 (敬文堂)

- |  |                |
|--|----------------|
| 30. 人見剛・横田覚・海老名富夫編著『公害防止条例の研究』2012年                        | (税別)<br>4,500円 |
| 31. 馬場 健著『英国の大都市行政と都市政策 1945-2000』2012年                    | 3,000円         |
| 32. 河上 暁弘著『平和と市民自治の憲法理論』2012年                              | 4,200円         |
| 33. 武藤 博己編著『公共サービス改革の本質——比較の視点から——』2014年                   | 4,500円         |
| 34. 北村 喜宣編著『第2次分権改革の検証<br>——義務付け・枠付けの見直しを中心に——』2016年       | 4,500円         |
| 35. 佐藤 竺著『ベルギーの連邦化と地域主義<br>——連邦・共同体・地域圏の並存と地方自治の変貌——』2016年 | 5,500円         |
| 36. 佐藤 英善編著『公務員制度改革という時代』2017年                             | 5,700円         |
| 37. 河上 暁弘著『戦後日本の平和・民主主義・自治の論点<br>小林直樹憲法学との「対話」に向けて』2022年   | 4,500円         |

ご注文は書店または敬文堂 (TEL 03-3203-6161 FAX 03-3204-0161) までお願いします。

## 自治総研関連図書

- |  |              |
|--|--------------|
| ○ 今井 照／自治総研編『原発事故 自治体からの証言』2021年 筑摩書房                          | (税別)<br>880円 |
| ○ 上林陽治著『非正規公務員のリアル<br>欺瞞の会計年度任用職員制度』2021年 日本評論社                | 1,900円       |
| ○ 神原 勝著『東京・区長選挙運動<br>区長選挙復活への道程』2022年 公人の友社                    | 5,500円       |
| ○ 篠田 徹・上林陽治編著『格差に挑む自治体労働政策——就労支援、地域雇用、<br>公契約、公共調達』2022年 日本評論社 | 2,000円       |

ご注文は書店までお願いします。

# THE JICHI-SOKEN Vol.49

Monthly Review of Local Government No.7 ● 2023.7

## CONTENTS

- Work Perspectives of Japanese Urban Public Servants:  
An Exploratory Analysis of Subjectivity Using the Q Methodology. ....1  
MINOWA, Masatoshi. Associate Professor at Toyo University.
- To Read the Municipal Fiscal Year 2021, for Citizens. ....29  
SUGAWARA, Toshio. Former Research Fellow of the Japan Research Institute for Local Government.
- Initial Response and Decontamination after the Nuclear Disaster in Neighboring  
Prefectures of Fukushima — Analysis of Questionnaire Surveys of Municipalities  
in Ibaraki, Tochigi and Miyagi. ....67  
SHIGIHARA, Atsuko. Graduate School of Agricultural Science, Tohoku University, Research Fellow.  
SHIMIZU, Nanako. School of International Studies, Utsunomiya University, Professor.  
HARAGUCHI, Yayoi. College of Humanities and Social Sciences, Ibaraki University, Professor.  
HASUI, Seiichiro. College of Humanities and Social Sciences, Ibaraki University, Professor.
- Monthly Topics. ....88
- Magazine Rack. ....90
- Monthly List of Our Library. ....93

- 公益財団法人 地方自治総合研究所ウェブサイトにて、本誌の目次および掲載論文を公表しています。  
※公表論文には、論文末尾に掲載されるキーワードを登録しています。
- 月刊『自治総研』への論文投稿を、公募しています。投稿要領については、公益財団法人 地方自治総合研究所ウェブサイトに掲示している月刊『自治総研』投稿要領をご参照ください。

<http://www.jichisoken.jp/>

視覚障害その他の理由で活字のままではこの本を利用出来ない人のために、営利を目的とする場合を除き「録音図書」「点字図書」「拡大写本」等の製作をすることを認めます。その際は当研究所まで御連絡ください。