



# 自治総研

THE JICHI-SOKEN VOL.49

2023 **10**月号  
通巻第540号

1

都道府県公務員の仕事観：  
Q方法論による主観性の解明と都市公務員との  
比較考察から

箕輪允智

[ 1. はじめに（問題設定）／2. Q方法論による都道府県職員の仕事観／  
3. 結果と解釈／4. 考察／5. 結論／＜付録＞ ]

35

関東大震災から100年：  
震災と被災自治体の財政を振り返る

兼村高文

[ はじめに／I 明治期からの震災の記録／II 関東大震災の概要と被害状況／  
III 震災時の社会経済状況／IV 政府の関東大震災への対応／V 現在の大災害  
で地方財政はどう対応しているのか／おわりに ]

62

指定の判断基準  
空家等管理活用支援法人の法的位置づけ

北村喜宣

[ 1. 「市町村長は」「その申請により」「法人」「として指定することができる」／  
2. 改正空家法のもとでの支援法人／3. 法案審議／4. 行政手続法の観点から  
の整理／5. 補完的役割ゆえの広い行政裁量／6. 市町村の対応のあり方 ]

77

中央の動き

79

今月のマガジン・ラック

84

資料室増加月報

巻頭コラム ● 「用意ドン！」への疑問符

法律施行日と事務実施の自己決定 —— 北村喜宣

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

## 「用意ドン！」への疑問符 法律施行日と事務実施の自己決定

北村喜宣

分権改革のなかでは、見逃されている論点かもしれない。法律が制定されたり一部改正されたりしたときに、附則で施行日に関する規定が設けられる。規定内容によっては、二段階施行になる場合もあるが、施行日自体は全国一律になっている。自治体事務であるにもかかわらず、これは適切だろうか。

とりわけこの論点は、義務的事務について問題になる。景観法のように、そもそも任意的法定自治事務であれば、同法附則が「この法律は、公布の日から起算して六月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。……」と規定していても、同法を使う意思がない市町村に関しては、景観行政団体になって景観計画を作成しないかぎり、同法が適用されるわけではない。施行のボタンを押す自由は、市町村に留保されている。実際、景観計画を作成しているのは、全1,741市区町村のうち、642団体（36.9%）にとどまっている。ところが、義務的法定自治事務の場合には、「やらない自由」はない。

法律立案にあたる中央政府職員に「市町村という文言を規定する際に現場の実施体制の実情を頭に思い描いているか」と質問すると、「否」という回答が一般的である。一方、自治体規模が小さくなればなるほど、担当するのは「総務課」になる割合が高くなる。施行される法律の内容について、住民に積極的に知らせても行政に対応能力がないから知らせないようにしているという声は、何度も耳にしている。法治主義の空洞化ともいえるが、法治主義も絶対的モノサシではないような気がする。

小規模市町村による実施に対して中央政府はどのようなサポートをするのかと法案審議の際に問われると、答えは決まって、「詳細にガイドラインを作成します」「特別交付税措置をします」である。そんなことをしてもらっても、できないものはできない。

義務的自治事務を規定する法律を制定した国としては、国民のことを考えて、これを実施する責務がある。義務的事務である以上、自治体に拒否権はない。しかし、その施行は、地方自治の本旨にもとづいてなされなければならない。

妥協的解決としては、施行日を政令ではなく自治体条例の決定に委ねる方法がある。そうすると、永久に条例を制定しないかもしれないから、それはまずいというなら、遅くてもいつまでという期限を設定し、条例を制定しなくても期限到来とともに法律は自動施行されるとする。これはオプトイン方式であるが、政令の施行日について長くとも2年の範囲内で施行を遅らせると条例決定するオプトアウト方式も考えられる。市町村の対応能力に違いがある事実を正面から受け止め、一律施行する規定とそうでない規定を分けることも考えられよう。

おそらく中央政府は、そうした違いを発生させるのは平等原則に反するというだろう。しかし、自治体事務なのであるから、「合理的差別」は許容される。なお、それが可能なのは、基本的に、事務が当該市町村で完結的になされるものであろう。広域的に展開する経済活動については、（納得できない面はあるが、）全国一律実施日とするほかないとも思う。

恥ずかしながら自分自身、分権改革後20年を経過した最近になってようやく認識した次第である。中央政府にとっては当然であり、分権改革前からの慣性からすれば自治体にとっても当然なのかもしれない。しかし、真剣に検討すべき論点ではないか。外野席からのヤジにすぎないが、関係者には問題提起をしてもらいたいものである。

（きたむら よしのび 上智大学教授・公益財団法人地方自治総合研究所所長）

# 都道府県公務員の仕事観： Q方法論による主観性の解明と 都市公務員との比較考察から

箕 輪 允 智

## 1. はじめに（問題設定）

### （1）実態の見えづらさ都道府県職員

都道府県は中央政府である国と基礎的地方公共団体である市区町村の間に位置する広域自治体であり、市区町村に比べれば住民と直接接するような機会も少なく、住民視点からはなかなかその実態がわかりにくいといわれることが少なくない。例えば、広島県（2017）が公募型プロポーザルで募集した『職員意識等調査等業務委託仕様書』には次のことが述べられている。

2 課題意識 公務職場においては、職員は、担当する仕事の成果を直接感じる機会が少ないことに加え、特に県という広域自治体においては、国や市町との調整業務も担っていることから、県民の反応を直接体験するなど、仕事の成果を分かりやすい形で実感する機会は、より少なくなってくる。その上、近年、本県では市町への権限移譲を積極的に推進しており、広域自治体としての調整業務のウエイトが大きくなってきたことで、仕事の成果を分かりやすい形で実感できる機会がさらに減少している。また、職員のライフスタイルや価値観が多様化し、モチベーションの誘因も個人によって多様化している。これらの環境変化の中で、職員の仕事に対するモチベーションを確保するための効果的な取組を実施していきたいと考えている。（下線は筆者追加）

このような問題意識は広島県だけでなく、日本における広域自治体である都道府県の多くで課題として認識している点であると思われる。

都道府県は概して規模の大きな組織となり、分業が進む。また、近年の分権に伴う権限移譲により、その権限移譲に関わる業務が増えることや、反対に都道府県から市町村への権限移譲によって都道府県の業務は減らせることができる一方で、当面はその調整業務が必要になるなど業務の在り方が変動している時期でもある。

なかなか仕事の実態が見えづらい一方で、このような課題や環境の変化の渦中にある都道府県の職員は仕事に対してどのような認識（以下、これを「仕事観」と呼ぶ）を持ち、仕事をしているのか。本稿が明らかにしたいことはそこにある。

## （2） 都道府県職員の意識と人事管理

都道府県、市区町村を含む多くの自治体で作成されている人材育成基本方針<sup>(1)</sup>においては、人事管理において人的資源管理論を基礎としているものが多い。人事管理においては職員の仕事観は人的資源管理における重要な焦点となる。人的資源管理論においては、人を単なる代わりの利くモノとしてとらえるのではなく、経営資源の一つとして、ともに成長していくことで組織全体の成長と能力の拡大を目指す。「経済的資源としての人間重視」と「人間的存在としての人間重視」を重視する（信川 2016）。すなわち人の価値認識を土台となっている。

公務員の政策に対する価値認識については、Dahlは官僚の行動に対する第一の統制は、官僚が持つ価値観である（Dahl 1970）と述べている。また、制度内容の決定に直接的に関わることはない第一線の公務員であっても彼らの仕事観が、政策帰結に影響を及ぼすと考えられてきており（Lipsky 2010）。このように公務員の仕事観が政策の実施や管理における重要な要素であることは度々指摘されてきた。

一方で、都道府県の職員についても意識調査を行ってそれを把握しようとすることや、一般的な意識自体に問題意識を持ち、それに基づく改革などを目指す動きは少なくない。例えば、日本の都道府県レベルではじめて行政評価制度を導入した三重県では知事も含めて一丸となって意識改革を進めようとしていた（梅田 2002、北川 2002）。研究者による匿名の県でのアンケートでマネジメントの変容に関する調査も行われている（田中 2007）。また、自治労でも特に若手などへの仕事に関する意識に関心を持ち、調査等が行われている（吉村 2023）。

---

（1） 「職員育成基本方針」など異なる名前で類する方針のものもあるが、ここでは一般的な名称の「人材育成基本方針」と示した。

他にも各都道府県において人材育成を目的とした職員意識調査は数多く行われており、その幾つかは、インターネット上に公表されている報告書等で確認することができる。それには石川県（2010）、神奈川県自治総合研究センター（1973、1986）、兵庫県（2010）、福井県（福井県、一般財団法人地方自治研究機構 2022）などがある。なお伊藤と蓮池の調査では北海道庁職員の意識調査の結果までは示しているが、続編が見当たらず、当該論文の本来の目的であったであろう意識と自治体職員の裁量や裁量意識までの分析が見られないのはやや残念なところである（伊藤、蓮池 1975）。

政策テーマ別、組織別の職員を対象にした意識調査も研究者が実施するものや、各都道府県が直接実施するもの、新聞社が実施するもの等がある。インターネット上で確認できるものでは男女共同参画（友川、桐木、高橋 2019）、図書館（群馬県 2019）、人権問題（三重県 2013）、職場環境（滋賀県 2020）、石原都政の検証（都政新報社 2011）、小池都政（都政新報社 2017、2020）がある。また、市町村でも意識調査は少なからず行われており、都道府県についても上記のものはインターネット上で確認できたもののみを挙げたが、非公開のもの、ないしは地元の図書館や行政資料センター等で公開しているものも多くあると考えられ、他の都道府県で行われていることが推測できる。

一方で、その多くの意識調査はリッカート尺度を用いたアンケート調査をもとに、それぞれの意識を把握しようとしている。リッカート尺度による把握は、例えば「強くそう思う」、「そう思う」、「どちらでもない」、「どちらかというと思わない」、「そう思わない」といった5件法と言われるものや7件法などで、段階別の価値認識を項目ごとに尋ね答えていく方式である。様々な場で実施されるアンケートがそのように設計されることが多く、回答だけでなく設計にも携わったことがあるような親しみのある形式であろう。リッカート尺度ではそれぞれの一定の基準に基づく一次元的尺度を適用して、認識や態度を経験的に「測定」することを目的としており、実証を目指して行う場合は多数のサンプルが必要となるが、因果的推論を含め、実証的な研究への利用に適している。

しかし、本稿ではそのリッカート尺度による調査分析を行わない。それとは異なるQ方法論（Q Methodology）を採用する。Q方法論は、人間が本来的に有する主観性を含めて理解することに適しており、本稿の問いに対して適切な調査分析手法と考えるからである。Q方法論について詳しくは(4)で述べることとする。

### (3) 自治体研究としての都道府県職員研究の意義

『自治総研』通巻537号に掲載された「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」の調査対象は市又は区の職員であったのに対し、本稿の調査対象は都道府県の職員である。そして研究の問いは「都道府県の職員はどのような仕事観を有しているか」である。

本稿の意義として挙げられるものとしては、まず、地方公務員として地方公務員法の適用を受けるという意味では同じ立場ではあるが、規模や基本的な仕事の種類の異なる広域自治体である都道府県の職員と基礎的自治体の市又は区の職員の考え方に違いがあるのかについて検討できることにある。

都道府県は戦後GHQによる改革が行われ、地方自治体（広域自治体）化するまでは国の一機関として設置されていた、という地方自治体として基礎的自治体とは大きく異なる歴史的経緯を有している。GHQ改革後の地方自治体（広域自治体）化後も、業務の多くが機関委任事務であったという点も基礎的自治体とは異なる点である。このような歴史的背景の違いが職員の仕事観の認識に違いをもたらすものとなっているのではないかと、というのは疑問点の一つとして生じてくる。

また、日本の自治体研究としては、基礎的自治体を対象とした研究が圧倒的に多い。これは単純に市区町村の数からして多く、さらに住民により近い現場での仕事が基礎的自治体に多いという背景があることにあると考えられる。一方で、すべての基礎的自治体は、広域自治体の機能である広域事務、連絡調整事務、補完事務をはじめ、広域自治体と必ず関わりを持つ。

また、国との関わり方も広域自治体と基礎的自治体で法定受託事務も割合の違いをはじめとして大きく異なる点がある。そういった中で都道府県において、その政策の実施、考案に関して大きな影響力を有するとされる職員がどのような主観的、総合的な仕事観を有しているのか、という点はリッカート尺度による調査では捉えることができないため、既存研究では十分に示されていない部分であると言えるだろう。このような意味で本稿で明らかにするものは都道府県職員研究の未解明部分の一部を拓くものでもある。

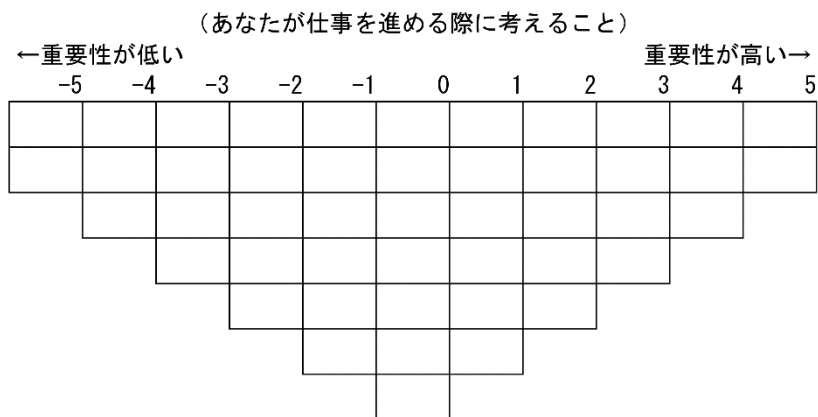
### (4) Q方法論 (Q Methodology)

本稿の分析手法であるQ方法論は、問いにある「仕事観を捉える」という、多分に個人個人の主観性を含んだ価値意識を捉えるにあたって適した調査研究方法である。そ

もそもQ方法論は心理学者のStephenson（1935、1953）が開発した心理学由来の分析方法である。特に人間の主観性に着目し、量的データ化とそれをもとにした因子分析、あるいは主成分分析を行うことで、そこで現れた特徴的な視点を総体的に解釈することで、人間の認識や態度などの主観的側面を体系的に発見するための方法である（Ho 2017；林ほか 2020）。これは基本的にはQセットと呼ばれる一連のそれぞれ番号を有した項目群を作成し、それらを調査参加者（PセットあるいはP sampleと呼ぶ、以下本稿ではPセットと呼ぶ）はあらかじめ用意された図1のような配置白図にQセットに記述された項目を読み、各自がそれを自身で解釈したうえでその解釈をもとに優先順位をつけてあてはめていく。なお、一般的なQ方法論調査では、配置白図はQセット数、および中央値の配置可能数が最も多くなり、かつ正規分布に近くなるよう（準正規分布）に作られる（Watts & Stenner 2013）。なお、図1は今回の調査で利用した配置白図である。

これによって配置された番号を有した項目をもとにデータ化する。データを探索的因子分析、あるいは主成分分析によって、似た傾向のあるいくつかを因子として抽出する。その因子の特徴を平均値から標準偏差のどれほど離れているかを示す数値であるzスコアや、因子配置（Factor Array又はFactor Score）と呼ばれるそれぞれの因子で最もその特徴が出た場合の理想化された配列をもとに、それぞれの因子がどのような特徴を有するものであるか解釈する。なお、このような量的データを取得した分析だけでなくインタビュー調査によって定性的情報を入手することが推奨されている。

図1 配置白図



それはより豊富な解釈を行うために利用できるからである（Gallagher & Porock 2010 ; Ramlo 2016 ; Van Exel & De Graaf 2005）。また、インターネット上で調査をすることが可能なソフトウェアによっては、配置（これをQ分類（Q sort）と呼ぶ）前後に質問項目を付与できるものがある。そこでPセットのより詳細な属性情報を得ることや、Q分類後には重要なものや重要ではないものなどに配置した項目について、それをどのように解釈したか、なぜそれを重要／重要でないと判断したのかを自由記入で問うこともできる。このような形で定量と定性データを用いた混合調査を行うこともあり、本研究においても混合調査を実施している。

なお、2015年から2020年までのQ方法論研究を総合的にレビューした論文によると、社会科学が150本、環境科学が140本、医療が82本で、分野的領域としては社会科学で最も多く利用されているというように活用の幅が広がっている（Charlotte et al. 2023）。なお、Q方法論は、適切に捉えたい主観性を把握するための項目の検討に時間がかかることや、回答方法が必ずしも慣れ親しんだアンケート調査とは異なり、Pセット自身が項目を読解し、優先順位をつけるという自律的な考えを示していくものであることから、回答を得るのに詳細な指示も必要である。また、対象とするターゲットの選定とそのターゲットからの調査協力を得ることも簡単でない場合も少なくないため、調査の実施の難易度が高い。一方で、ある程度少数のデータからでもデータを収集した群の結果と解釈を導き出せるという特性もある<sup>(2)</sup>。

## 2. Q方法論による都道府県職員の仕事観

### (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

---

(2) Q方法論については教科書的なものがいくつか存在する。Brown (1996)、McKeown & Thomas (2013)、Watts & Stenner (2013) が代表的なものとして読まれている。和文では岡本 (2011)、野村 (2017)、林ほか (2020) がQ方法論を紹介している。



調査を行った。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<sup>(3)</sup>。当該Qセット作成は時点で他の自治体や専門職系職員、民間企業の従業員などと比較可能な項目として作成され、将来的に比較等を通して地域ごとや、公務員の職種別の考え方の特徴を見いだすことも目的とされていた。調査対象の抽出については、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都道府県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、データの取得はオンライン入力・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ている。調査の実施期間は2021年5月13日～5月30日である。有効回答数であるPセットの合計は119であった。

---

(3) 本研究のように公務員等を調査対象にしたQ方法論を用いた研究で最も引用されているのはBrewer et al. (2012) の論文である。これは、Perry (1996) が作成したPublic Service Motivationに関するリッカート尺度調査の調査項目を利用して、それをQセットとしてQ方法論調査を行い、Public Service Motivationの捉え方として、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、人道主義者タイプという4つの異なる類型があることを示した。このBrewer et al. の研究のように、他の調査で利用された記述を項目群として使うこともある。

表1 Pセット属性<sup>(4)</sup>

業務系統	人
窓口/事業系担当	58
総務/庶務等管理系担当	61

役職	人
一般職員	40
係長相当	47
課長相当	26
部長相当	4
事業部長相当	1
その他管理職	1

経験年数	人
5年未満	15
5～10年未満	14
10～20年未満	27
20～30年未満	30
30～40年未満	32

年齢階級	人
25～29歳	9
30～34歳	10
35～40歳	13
40～44歳	15
45～49歳	23
50～54歳	17
55～59歳	18
60～65歳	9

性別	人
男性	100
女性	19
答えたくない、その他	0

(4) 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歳の回答者は自身の判断によってどちらかに回答しているものとして読んでいただきたい。

## 2) 調査の実施

Pセットにはまず上記の属性について入力後、二段階の分類を行った。先にランダムで並べられた47の項目を回答者の認識する重要度に応じて「高」、「中」、「低」に分類してもらった。次に先に3つに振り分けたそれぞれの項目を図1の配置白図にあてはめてもらった(Q分類)。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うことになりPセットの内面にある思考を一定の基準をもとに振り分けたデータとすることができるようになる。Q分類後に各項目を分類した後に最も優先度の高い/低い項目となった+5と-5に配置した項目について、どのようにその項目を解釈したか、なぜそこに配置したかについて自由記入欄を設け、記述してもらった。

### (2) 記述統計

記述統計として、全体の平均、標準偏差(以下SD)、窓口/事業系担当平均とSD、総務/庶務等管理担当平均とSDは次のとおりである。

表2 記述統計

項目	全体平均	全体S D	窓口/事業系担当平均	窓口/事業系担当S D	総務/庶務等管理担当平均	総務/庶務等管理担当S D
i1様々な事態に柔軟に対応すること。	1.13	2.31	1.14	2.19	1.11	2.43
i2仕事に新しい工夫を施すこと。	-0.54	2.37	-0.43	2.22	-0.64	2.52
i3好機を逃さずに素早く行動すること。	-0.29	2.50	-0.09	2.47	-0.49	2.52
i4試行錯誤しながらも仕事を進めること。	-0.34	2.17	-0.57	2.30	-0.13	2.03
i5リスクをとってもチャレンジすること。	-2.29	2.39	-2.14	2.61	-2.44	2.17
i6注意深く仕事を進めること。	0.69	2.63	0.57	2.73	0.80	2.55
i7自律的に判断して行動すること。	0.30	2.37	0.10	2.34	0.49	2.41
i8定められたルールを守ること。	1.22	2.79	0.66	2.97	1.75	2.51
i9状況や問題に対して分析的であること。	0.08	2.37	-0.19	2.29	0.34	2.44
i10細部にまで注意を払うこと。	0.15	2.31	0.07	2.30	0.23	2.33
i11正確に仕事をする事。	0.78	2.89	0.97	2.56	0.61	3.19
i12他者と協力しながら仕事を進めること。	1.27	2.13	1.43	2.30	1.11	1.95
i13職場の一体感を大切にすること。	0.00	2.50	0.07	2.46	-0.07	2.56
i14職場において十分に情報を共有すること。	1.10	2.39	1.14	2.67	1.07	2.12
i15公正であること。	1.13	2.96	1.38	2.52	0.89	3.33
i16周囲に対し寛容であること。	0.29	2.60	0.00	2.70	0.57	2.48
i17リラクセスして仕事をする事。	-0.15	2.57	0.09	2.48	-0.38	2.65
i18落ち着いた仕事に取り組むこと。	0.38	2.74	0.07	2.71	0.67	2.76
i19困っている人に対して手助けをすること。	-0.38	2.46	-0.53	2.20	-0.23	2.69
i20積極的に仕事に取り組むこと。	-0.27	2.37	-0.36	2.26	-0.18	2.48
i21決断力があること。	0.08	2.87	0.26	2.76	-0.08	2.98
i22率先して仕事に取り組むこと。	0.34	2.43	0.34	2.37	0.34	2.51
i23よく考えてから行動すること。	0.54	2.34	0.66	2.27	0.43	2.41
i24仕事を通じて高い成果をあげる事。	-0.35	2.49	-0.59	2.31	-0.13	2.64
i25他者のよい業績を称賛すること。	-1.27	2.53	-1.26	2.73	-1.28	2.34
i26職務に対して責任を負うこと。	1.26	2.37	1.28	2.44	1.25	2.33
i27自己研鑽すること。	-0.95	2.54	-0.66	2.68	-1.23	2.40
i28意見や利害の対立にしっかりと向き合うこと。	0.14	2.18	0.48	2.32	-0.18	2.00
i29良好な人間関係を築くこと。	1.27	2.27	1.40	2.34	1.15	2.21
i30仕事上の人脈を構築すること。	-0.18	2.65	0.09	2.59	-0.44	2.70
i31熱意をもって仕事に取り組むこと。	-0.02	2.15	0.12	2.16	-0.15	2.15
i32臨機応変に行動すること。	0.62	2.53	0.59	2.59	0.66	2.50
i33仕事の質に力点をおくこと。	-0.45	2.32	-0.34	2.24	-0.54	2.41
i34仕事を通じて独自性を発揮すること。	-1.65	2.38	-1.67	2.49	-1.62	2.30
i35高い評価を得ること。	-2.00	2.43	-1.90	2.55	-2.10	2.32
i36仕事のプロセスに力点を置くこと。	-0.61	2.29	-0.98	2.53	-0.25	2.00
i37行動を重視すること。	-0.92	2.36	-0.93	2.44	-0.92	2.30
i38相手の立場に立って物事を考えること。	0.69	2.28	0.45	2.39	0.92	2.17
i39自他に誠実であること。	0.23	2.81	0.52	2.72	-0.05	2.89
i40様々なことに関心をもつこと。	-0.27	2.13	-0.22	2.13	-0.31	2.15
i41組織を超えてネットワークをつくること。	-1.06	2.51	-1.31	2.73	-0.82	2.28
i42幅広い信頼を得ること。	-0.04	2.47	0.14	2.48	-0.21	2.48
i43仕事上の強みをもつこと。	-0.45	2.48	-0.33	2.39	-0.57	2.58
i44安定した生活を送ること。	0.43	2.93	0.05	2.96	0.79	2.88
i45周囲に働きかけ巻き込むこと。	-0.22	2.64	0.07	2.86	-0.49	2.40
i46社会に貢献すること。	-0.57	2.76	-0.57	2.69	-0.57	2.85
i47計画的に仕事を進めること。	1.15	2.25	0.97	2.29	1.33	2.21

### (3) 分析方法

分析には統計解析ソフトRを用い、Q方法論のパッケージであるqmethodを利用した。因子の抽出はCentroid法を用い、バリマックス回転を行った。先に述べたように自由記入のコメントを付してもらったことで定量データと定性データを用いた混合調査として成立させ、Q方法論の重要な側面である分析結果の解釈を豊富なものとするようにした。そして、結果として4つの因子を抽出した。

## 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規範重視型、第二因子は模範行動型、第三因子は対人調和型、第四因子は平穏着実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、F 1～F 4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

	担当種類	人
F 1	窓口/事業系担当	22
	総務/庶務等管理系担当	28
F 2	窓口/事業系担当	7
	総務/庶務等管理系担当	9
F 3	窓口/事業系担当	3
	総務/庶務等管理系担当	7
F 4	窓口/事業系担当	6
	総務/庶務等管理系担当	5

表4 各因子の役職別人数

	役職名	人		役職名	人
F 1	一般社員・従業員	14	F 3	一般社員・従業員	1
	係長相当	18		係長相当	5
	課長相当	7		課長相当	1
	部長相当	1		部長相当	1
				その他管理職	1
F 2	一般社員・従業員	3	F 4	一般社員・従業員	4
	係長相当	6		係長相当	3
	課長相当	6		課長相当	3
				部長相当	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	5	F 3	5年未満	0
	5～10年未満	6		5～10年未満	0
	10～20年未満	16		10～20年未満	2
	20～30年未満	7		20～30年未満	4
	30～40年未満	16		30～40年未満	2
F 2	5年未満	2	F 4	5年未満	2
	5～10年未満	0		5～10年未満	0
	10～20年未満	3		10～20年未満	3
	20～30年未満	5		20～30年未満	4
	30～40年未満	1		30～40年未満	2

表 6 年齢階級

	年齢階級	人		年齢階級	人
F 1	25～29歳	5	F 3	25～29歳	1
	30～34歳	4		30～34歳	0
	35～40歳	1		35～40歳	1
	40～44歳	2		40～44歳	1
	45～49歳	7		45～49歳	2
	50～54歳	5		50～54歳	2
	55～59歳	9		55～59歳	2
	60～65歳	7		60～65歳	1
F 2	25～29歳	2	F 4	25～29歳	1
	30～34歳	1		30～34歳	0
	35～40歳	1		35～40歳	2
	40～44歳	4		40～44歳	3
	45～49歳	5		45～49歳	3
	50～54歳	2		50～54歳	0
	55～59歳	0		55～59歳	1
	60～65歳	1		60～65歳	1

表 7 各因子の性別人数

	性 別	人
F 1	男性	33
	女性	7
F 2	男性	13
	女性	3
F 3	男性	8
	女性	2
F 4	男性	10
	女性	7

表 8 因子間の相関係数

	F 1 - F 1	F 1 - F 2	F 1 - F 3	F 1 - F 4
F 1 - F 1	1.00	0.22	0.12	0.44
F 1 - F 2	0.22	1.00	-0.28	-0.08
F 1 - F 3	0.12	-0.28	1.00	0.00
F 1 - F 4	0.44	0.12	0.44	1.00

## (2) 第一因子：規範重視型

第一因子は規範重視型と名づけた。この因子で 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
i18定められたルールを守ること。	2.01	1.54	-0.79	0
i15公正であること。	1.85	-1.63	-0.68	1.46
i11正確に仕事をする事。	1.75	-1.72	-1.05	1.87
i26職務に対して責任を負うこと。	1.47	1.24	0.34	0.24
i14職場において十分に情報を共有すること。	1.37	0.99	0.83	-0.07

規範重視型で 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
i17リラックスして仕事をする事。	-1.21	0.25	-0.44	1.25
i35高い評価を得ること。	-1.56	-1.37	-1.49	-1
i25他者のよい業績を称賛すること。	-1.68	-0.21	-1.07	0.11
i34仕事を通じて独自性を発揮すること。	-2.03	-0.12	-1.2	-1.17
i5リスクをとってもチャレンジすること。	-2.36	-0.71	-1.63	-1.57

規範重視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
i38相手の立場に立って物事を考えること。	0.31	0.93	0.77	1.07
i7自律的に判断して行動すること。	-0.1	0.52	1.04	0.82
i16周囲に対し寛容であること。	-0.47	0.57	1.39	1.94

自由記述の内容からは、「仕事柄ルールを守ることが一番大事だから (i8)」、「条例や法律の順守と理解しました。個人の感情や感覚などで判断を変えたりするのは良くないと感じているので、仕事において重要だと考えています。(i8)」、「公金で実施する公共事業を担当しているが、特定者だけの利害につながる事業効果が発揮される事業をすべきでないから。(i15)」、「職務の性質上誠実かつ公正に行うことが強く求められるため、そのようにとらえました。(i15)」、「ミスをしなことが円滑に進めるには必要 (i11)」、「公務員は責任を負うリスクが高いため、仕事の正確性を高めることは必要 (i11)」、「常に責任を負うことにより最大限の努力とそれに伴う成果を得ることが出来るから。(i26)」、「責任感を持って職務に当たることでよい業績につながる (i26)」、「仕事はチームワークが重要であり、



その要となるのが情報共有と考える（i14）」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「職責（公僕）から考えると、リラックスして仕事に臨むのはあり得ない。（i17）」、「正直、リラックスしている暇はない（i17）」、「個人に対する評価はどうでもいいから（i35）」、「評価されるために仕事しているわけではない（i35）」、「公務では他者の業績など称賛してもはじまらないから（i25）」、「公共事業を的確、効果的に進めるうえで、このシチュエーションが思い浮かばない。（i25）」、「仕事で独自のやり方を示すこと。独自性を発揮する必要がない業務だと感じるから（i34）」、「関係法令等に縛られる仕事なので自分の独自性が入る余地があまりないため（i34）」、「職務の性質上誠実かつ公正に行うことが強く求められるため、リスクをとることは求められていないと考えています。（i5）」、「リスクまで把握したうえで業務遂行しており、消せるリスクは消している。どうなるかわからない状況でチャレンジということはほとんどないのではないか。（i5）」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「きちんとやるべき仕事について寛容性が不要のため（i16）」といった回答があった。

規範重視型は、自身の職務に与えられる規範とも言える、法令をはじめとするルール、公正さ、正確な仕事、職務責任、チームで仕事をする際の職場での情報共有について非常に大事にする。コメントからも職責上大切にしなければいけないことを守ろうとする強い意識が現れている。一方で、リスクを取ってもチャレンジすることや独自性の発揮等は、自身の職責に対する規範にはあてはまらないことから低く現れたと考えられる。他者の良い業績を称賛することや高い評価を得ること等はあまりそういったシチュエーションに出くわさず、まずは自分の与えられたことをしっかりと取り組もうとする考え方が見て取れる。リラックスして仕事をすることも低い項目で現れたが、仕事に対してある程度緊張しながら誠実に職責を果たそうとしようとしていることが想像できる。

統計的に有意差が出ており、他の因子と比較して低かった項目に関しても、あまりそのようなシチュエーションに出くわさないのではないかと考えられる一方で、「きちんとやるべき仕事について寛容性は不要」という記述もあるように、自身あるいは周りに対しても規範的な意識を求める傾向があるかもしれない。加えて、職場において自分自身に対しても真面目に規範性を意識するあまり、自己制約的になってし

まっている可能性もある。

### (3) 第二因子：模範行動型

第二因子は模範行動型と名づけた。この因子で 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
i8定められたルールを守ること。	2.01	1.54	-0.79	0
i47計画的に仕事を進めること。	1.21	1.31	-0.3	-0.09
i29良好な人間関係を築くこと。	0.87	1.25	1.24	0.55
i26職務に対して責任を負うこと。	1.47	1.24	0.34	0.24
i22率先して仕事に取り組むこと。	-0.07	1.23	1.09	-1.33

模範行動型で 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。	0.3	-1.75	1.54	0.41
i27自己研鑽すること。	-0.57	-1.83	-1.03	0.42
i39自他に誠実であること。	0.89	-1.84	-1.11	1.65
i21決断力があること。	0.17	-1.99	1.1	1.05
i46社会に貢献すること。	0.19	-2.32	-0.06	-0.76

模範行動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
i24仕事を通じて高い成果をあげること。	-0.79	0.65	-0.2	-1.2
i36仕事のプロセスに力点を置くこと。	-0.5	0.52	-0.72	-1.09
i13職場の一体感を大切にすること。	0.12	0.51	-0.26	-1.23
i15公正であること。	1.85	-1.63	-0.68	1.46

自由記述の内容からは、「ルールを守るとは最低限必要 (i8)」、「公務員としてルールは厳守すべきと考える (i8)」、「仕事は課題の洗い出しと解決に向けた仮説立て及び実行であるため、仕事を進めるにあたっては課題を1つずつクリアしていくことが求められる。これは一朝一夕に進むものではなく、関係者との調整を経て、少しずつ進んでいくものが多く、計画を立てて実行する必要があるため。(i47)」、「現在の立場として当然 (i26)」、「給料をもらう以上、どんな仕事でも重要なことだと考える (i26)」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「理解不能だった。解説不明のカードの中でも二番目に意味性が低いと考えた。(i 27)」、「意味のない言葉。考える必要のないカード。(i 27)」、「意味が分からない(i 21)」、「理解不能だった。解説不明のカードの中でも最も意味性が低いと考えた。(i 46)」といったものがあつた。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「意味不明。考える必要のないカード。(i 15)」といった回答があつた。

模範行動型ではzスコアの高い項目やコメントから解釈すると、コメントにも出ていたが、自身の組織内での「立場」を気にしているような項目やコメントが多かつたと言えるだろう。「公務員として」、「現在の立場として」、「給料をもらう以上」といった表現があるように、そのような立場にいるために、またそれを維持することを模範的なものと考え、それを重視しているように思われる。

また、低い項目からは「意味が分からない」、「意味不明」というコメントが多かつたのが非常に大きな特徴である。実際にソフトウェア上で日本語がうまく表示されなかつたことも考え得るが、この要因に固まっているのは必ずしもそれだけの理由ではないだろう。ある程度その立場として模範的に見えるように活動していれば、これらの低い要素は考えるまでもないこと、といった意味でも捉えられるし、確かに、これらの低い項目が無くても仕事としてはやっていけるのかもしれない。統計的に有意差が現れた項目を見ても、公正さといったことなどは特に考えなくても職場内の仕事を粛々と進めていく上では確かにあまり関係ないことも少なくないだろう。一方で、成果や、プロセス、職場内の一体感などは必ずしも高いわけではないが、他と比較して高い項目として現れている。こういったことをある程度意識的に持とうとするという規範的な公務員イメージを有し、できるだけそれに沿った行動をしようとすることで職場内での自身の立場は守られるようにしているとも思える。

#### (4) 第三因子：対人調和型

第三因子は対人調和型と名づけた。この因子でzスコアの高い五項目は次の項目であつた。

項 目	F1zスコア	F2zスコア	F3zスコア	F4zスコア
i30仕事上の人脈を構築すること。	-0.55	-0.08	1.76	-0.23
i1様々な事態に柔軟に対応すること。	0.95	0.19	1.56	0.48
i42幅広い信頼を得ること。	0.3	-1.75	1.54	0.41
i16周囲に対し寛容であること。	-0.47	0.57	1.39	1.94
i32臨機応変に行動すること。	0.51	0.3	1.3	0.04

対人調和型で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
i18落ち着いて仕事に取り組むこと。	0.26	1.2	-1.37	1.95
i35高い評価を得ること。	-1.56	-1.37	-1.49	-1
i5リスクをとってもチャレンジすること。	-2.36	-0.71	-1.63	-1.57
i10細部にまで注意を払うこと。	0.62	0.68	-1.82	-0.61
i6注意深く仕事を進めること。	1.31	1.09	-1.86	0.37

対人調和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
i41組織を超えてネットワークをつくること。	-0.96	-0.39	0.98	-1.73
i45周囲に働きかけ巻き込むこと。	-0.63	-0.26	0.46	-1.42
i8定められたルールを守ること。	2.01	1.54	-0.79	0

自由記述の内容からは「人間1人では何もできず、人脈が大事だと思うから。(i30)」、「効率よくするためには、柔軟性が大切であるため(i1)」、「何事にも柔軟性が重要(i1)」、「突発的な事象に素早く対応するような行動力と理解した。世の中の流れが非常に速い中では、臨機応変さこそが大きな強みとなり、上述の仕事上の強みとなり得ると考えたため。(i32)」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。

低い項目からは「個々のこまかいことで高い評価を得る必要はなく、全体として事業がきちんとできていればいい(i35)」、「本質を見失い器が小さくなる(i35)」、「単なる言い訳で何もできない(i6)」といったものがあつた。統計的有意差がある中で高い値が出て特徴的な項目に関する記述からは「自分のセクションだけでなく、他のセクション又は同職種からも協力をもらって目的を達成すること。自分以外から、様々な方面から働きかけることが目的達成につながりやすいから。(i45)」、「多くの人を巻き込んで仕事を進めることがスムーズで、後戻りなく、仕事

が進むから（i45）」といった回答があった。

対人調和型は、仕事をする際は人脈や信頼、寛容さを大切にする。それらは仕事を大局的に捉え一人で仕事や責任を抱え込もうとはしない行動に繋がるだろう。そして、周りを巻き込みながら、業務の本質を見失わないように、臨機応変かつ自身への信頼をベースに、場合によっては特定の業務が得意な人をお願いするなど、自身の人脈を駆使して仕事に取り組むタイプであると考えられる。一方で、一人でじっくりと与えられた業務を淡々とこなすことや、法令などルールの細かいところを詳細に気にしながら働くことはおそらく実際に苦手であるか、苦手意識を有していると思われる。また、仕事をしていく中で他者や場の空気感をよく観察し、バランス感覚などを意識しているように思われる。

#### (5) 第四因子：平穩着実型

第四因子は平穩着実型と名づけた。この因子で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
i18落ち着いて仕事に取り組むこと。	0.26	1.2	-1.37	1.95
i16周囲に対し寛容であること。	-0.47	0.57	1.39	1.94
i11正確に仕事をする事。	1.75	-1.72	-1.05	1.87
i39自他に誠実であること。	0.89	-1.84	-1.11	1.65
i15公正であること。	1.85	-1.63	-0.68	1.46

平穩着実型で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
i22率先して仕事に取り組むこと。	-0.07	1.23	1.09	-1.33
i20積極的に仕事に取り組むこと。	-0.11	0.18	0.01	-1.37
i45周囲に働きかけ巻き込むこと。	-0.63	-0.26	0.46	-1.42
i5リスクをとってもチャレンジすること。	-2.36	-0.71	-1.63	-1.57
i41組織を超えてネットワークをつくること。	-0.96	-0.39	0.98	-1.73

平穩着実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。	-1.21	0.25	-0.44	1.25
i44安定した生活を送る事。	0.13	0.46	0.27	1.05
i35高い評価を得る事。	-1.56	-1.37	-1.49	-1
i24仕事を通じて高い成果をあげる事。	-0.79	0.65	-0.2	-1.2
i13職場の一体感を大切にすること。	0.12	0.51	-0.26	-1.23

自由記述の内容からはzスコアの高い項目のものからは、「慌てると失敗するから（i18）」、「業務を正確に行うためには、落ち着いて仕事を行う必要があります（i18）」、「寛容でないと若手が育たない（i16）」、「誠実な対応は人として重要だから（i39）」、「自分にも他人にも正しく公平な取り扱いができなければ、差別を招いたり嫉妬・ひがみの原因となる（i15）」といった記述があった。

統計的有意差がある中で高い値が出て特徴的な項目に該当する記述からは「落ち着いて仕事を行うためには、心身をリラックスさせている必要があります。（i17）」、「ちゃんとした私生活の根本が無ければ、どんな仕事もすることができないから（i44）」等があった。

低い項目からは「必要ない（i5）」、「余計な仕事が増える（i41）」、「情報過多になる可能性があり、現場が余計に混乱するから。（i41）」、「職場内の人とのつながりがあれば業務が完結できます。（i41）」という記述があった。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該当するものからは「成果を求める仕事ではないから（i24）」、「仲良しクラブでは仕事ができないから。（i13）」といった記述があった。

この因子は平穏着実型とは名づけたが、工作中でも自身が落ち着くことを大切にすること、リラックスしつつ、自身の仕事を正確かつ公正に進めていこうという意思が比較的強く見られるものであった。例えば第一因子の規範重視型は、リラックスしている暇はないような中で一生懸命仕事に取り組むようなタイプであると考えられるが、この因子は、自身は冷静に、無理をせず、落ち着けるような環境の中でこそ正確で誠実で公正な仕事ができるという考え方をするようである。

一方で、人間関係作りに対してやや否定的であることや消極的な見方やコメントが見受けられる。周囲に対して寛容であることが高い値が現れており、若手の育成に関するコメントも出ていることから、人嫌いではないのであろうが、うまく人間関係を作って仕事をやりやすくしようとするといったことにやや苦手意識があるという人が一定数含まれていると思われる。また、この中には単に他人に興味が無いので他人に

対して怒りも喜びもしないので寛容であると自己認識をしている場合もあり得るが、ともあれあまり職場内でもめ事が起こることを避け、平穏な気持ちで仕事をしていたいという気持ちが強いのだろう。

## 4. 考 察

### (1) 属性・因子間相関の視点からの考察

まず属性と因子間相関を起点に各因子について考察をしていきたい。因子間相関は表8で確認できるが、第一因子の規範重視型と第四因子の平穏着実型が0.44と弱い相関がみられた以外に、相関があると言える範囲の値は現れなかった。

第一因子の規範重視型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。職種傾向、役職、性別比ではあまり特徴がないが、年齢、経験年数をみると特徴がみえてくる。それは、25～34歳の若手と45歳を超えた経験年数が長く年齢も高い層の二つの山があるのである。一方で30代の半ばから40代の半ばにかけては少ない。この類型は規範に沿って真面目に仕事に取り組もうとするのが主な特徴の類型だが、30代半ばから40代という日本では子育てが本格化しているような世代で少なめとなる。このような世代では仕事中心の生活から家庭の方へシフトしてくることからこのようなことが観察できるのかもしれない。また弱い相関のある第四因子の平穏着実型と比べると、より仕事に対する真面目さが現れている因子であると言える。

第二因子の模範行動型であるが、この型の人数は16人であったが、職種傾向や男女比ではあまり違いがない。一方で、これにあてはまる課長相当者が6人で、全体の回答者での課長相当の中でも23%を占めるというように、人数が必ずしも多くない割に課長相当が多いのが特徴的である。課長相当以外もいるので一概には言えないが、同じ項目を用いた研究を行った『特別区制度研究会第六期報告書』（2020）では「理想的な課長像」を聞いている。その際に、「決断力があること」は平均値で3.88と最も高く、非常に高く課長に対して期待されていることとして現れている。それが低い項目の中で現れてしまっているのは寂しいところである。相関係数は一般的に±0.3以上で何らかの相関があると言われるが、模範行動型は第一因子に対して-0.28と、相関があるとは言えないものであったが、若干の負の相関に近いというくらいはいえるだろう。zスコアが高い項目よりも低い項目で第一因子との差が比較的大きく出てお

り、第一因子の規範重視型に対して、第二因子の模範行動型は特に低い項目が対比的な因子と言えそうである。

第三因子の対人調和型は、職務系統から見ると総務／庶務等管理系担当が7人と窓口／事業系担当と比べると多い。役職としては、係長相当が5人とこの中の半数を占めており、課長相当1人、部長相当1人、その他管理職1人と係長以上が9割を占めている。総じて管理系業務にも携わっている人物が多いのが特徴である。係長に上がると仕事の領域が増え、さらに課長、部長になると管理する部下が時に膨大な人数になることもある。そういった中で、部下の得意、不得意を見極め、周りを盛り立てて仕事を進めていこうとしているのだらうと推測できる。

第四因子の平穩着実型は、職務系統では全体比とあまり差が無く、役職としては係長が3人と相対的に少ないが、ある程度どの役職でもこの類型が存在している。またそれは年齢構成にも現れており、幅広い年代がこれにあてはまっている。このタイプはどちらかと言えば、何かしらの属性によって影響されるものではなく、個性にあたるようなものではないかと考えられる。グループでの仕事をしたり集団を巻き込んだりするのが苦手だという人は一定層いると考えられるし、あまり緊張を続けず、落ち着いてリラックスしながらでも仕事を全うできるという人もおり、そのような個性的な性格が現れる仕事観ではないだろうか。第一因子の規範重視型と弱い相関が出ているが、落ち着きであったり寛容さの点でのzスコアの差が大きく、大過なく仕事を進めていきたいといった価値意識の違いが強く出ているものであろう。

## (2) 二次的分析と考察：都道府県職員は市又は区職員と異なるか

Q方法論は、本来Pセットの中から特定の主観性を共有する集団を探索するものであり、比較は念頭に置かれているものではない。しかしながら、同じQセットを用いて異なるPセットデータを取得した場合、平均値や、因子の相関等を示すことができ、比較分析を行う手がかりがある。そのため、ここでは箕輪（2023）のデータと比較することで広域自治体である都道府県職員と基礎的自治体である市及び区の職員の仕事観の相違について一部分析を交えて考察する。なお、付録に本稿の分析である広域自治体職員分析データと、箕輪（2023）の市又は区職員の分析データとなるzスコアと因子配置のデータを示しておく。



## 1) 平均値分析と考察

都道府県職員と市又は区職員平均値を項目番号順に並べたものが表9である。また、そこには等分散性が仮定できない場合の2群間の平均の差を検定するウェルチのt検定を行い、示されたp値を記入した。

なお、都道府県職員と市又は区職員の平均値の相関係数は0.92で「非常に強い」相関を示す基準となる0.9を超えている。平均値では都道府県職員と市又は区職員の値は非常に近かった。このように大規模調査に比べればサンプル数は少ないが、都道府県職員と市又は区職員は平均として非常に近いということは一つの大きな発見である。図2は都道府県平均と市又は区職員平均の各項目を降順で並べたものに都道府県職員平均をyとして近似曲線を加えたグラフである。これで視覚的に見ても非常に近いということを確認することができる。

また、t検定によっていくつか統計的有意差のある項目が発見できた。都道府県職員と市又は区の平均で有意差 ( $p > 0.05$ ) が認められたものの中で都道府県職員の値が上回っていたものは、「i 12他者と協力しながら仕事を進めること。(  $p = 0.029$  )」、「i 29良好な人間関係を築くこと。(  $p = 0.013$  )」、「i 7自律的に判断して行動すること。(  $p = 0.037$  )」、「i 36仕事のプロセスに力点を置くこと。(  $p = 0.046$  )」であった。良好な人間関係や他者と協力しながら仕事を進めるというようなチームによる仕事の仕方や自律的な判断ということに関しては都道府県職員の方が職場環境や働き方の慣行によって求められていることが多いのではないかと推測できる。

市又は区職員が上回っていたのは「i 42幅広い信頼を得ること。(  $p = 0.025$  )」、「i 32臨機応変に行動すること。(  $p = 0.024$  )」だった。市又は区職員は窓口業務や事業系業務が多く、住民と接する機会が多いことから、住民対応の面も含めて幅広い信頼を得ようとすることや臨機応変さが求められる職場環境であり、そのような影響が現れたものと推測できる。

なお、「i 22率先して仕事に取り組むこと。(  $p = 0.051$  )」、「i 33仕事の質に力点を置くこと。(  $p = 0.055$  )」、「i 45周囲に働きかけ巻き込むこと。(  $p = 0.055$  )」はわずかにp値が0.05を上回らず、統計的に有意であるとは言えないが、サンプル数がより多かった場合は統計的有意が現れていたかもしれない項目である。「i 33仕事の質に力点を置くこと。(  $p = 0.055$  )」は市又は区職員の値が高く、「i 22率先して仕事に取り組むこと。(  $p = 0.051$  )」、「i 45周囲に働きかけ巻き

込むこと。(p=0.055)」は都道府県職員の値が高かった。

これらの点を踏まえて考えると、都道府県はそもそも組織規模は一般的に大きく、分業化が進行しており、業務の複雑化も同時に発生していることもある。そのため、自律的に判断して行動する領域が大きい一方で、複雑化した業務への対応のため、組織内での協力や人間関係構築といった組織内で良好な関係を作り、判断の難しい業務に対応しようとしていること、手続き面での正当性をやや重視して仕事をしていると思われる。また都市公務員の場合は、現場での住民対応業務が多くそれらの対応から臨機応変な行動や、組織内だけでなく、住民なども含めて信頼性を高めることを重視している傾向があると考えられる。

地方公務員として、平均的には考え方はほとんど同じと言っていいほど近似しているが、それぞれの組織面の特徴に由来するような違いが都道府県職員と都市公務員の間で存在する。そして都道府県と市又は区の組織で、やや異なる職場内の空気感の存在があると考えられる結果であった。

図2 都道府県職員平均と市又は区職員平均及び近似曲線

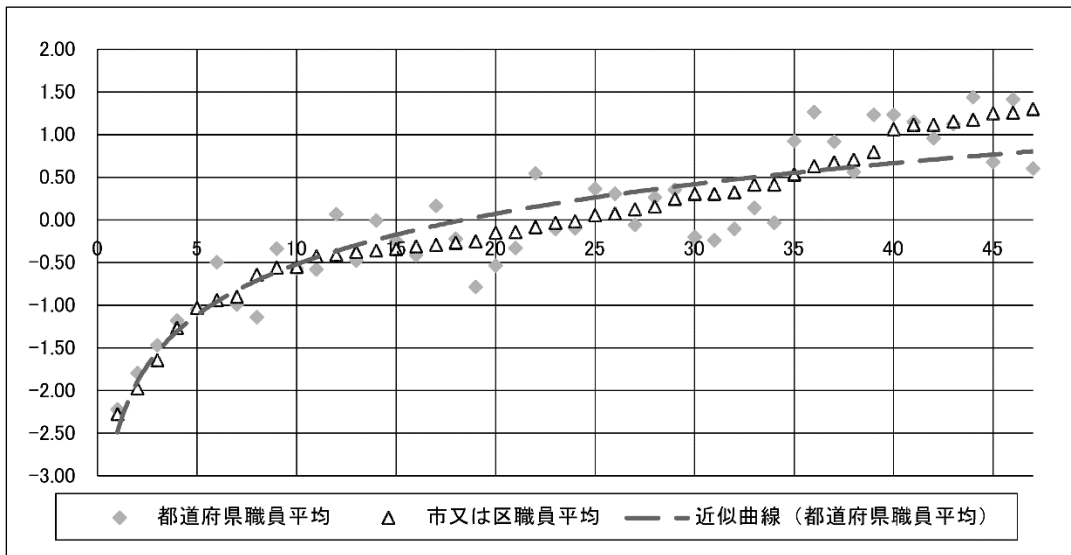


表9 都道府県職員平均及び市又は区職員平均とp値

項目	都道府県職員平均	市又は区職員平均	市又は区職員平均-都道府県職員平均	p値
i1様々な事態に柔軟に対応すること。	1.12	0.96	-0.16	0.302
i2仕事に新しい工夫を施すこと。	-0.55	-0.57	-0.02	0.475
i3好機を逃さずに素早く行動すること。	-0.31	-0.41	-0.10	0.378
i4試行錯誤しながらも仕事を進めること。	-0.34	-0.25	0.09	0.366
i5リスクをとってもチャレンジすること。	-2.28	-2.22	0.05	0.437
i6注意深く仕事を進めること。	0.68	0.92	0.24	0.225
i7自律的に判断して行動すること。	0.31	-0.24	-0.55	0.037*
i8定められたルールを守ること。	1.18	1.44	0.26	0.219
i9状況や問題に対して分析的であること。	0.06	0.36	0.31	0.156
i10細部にまで注意を払うこと。	0.16	0.26	0.11	0.364
i11正確に仕事をする事。	0.80	1.23	0.43	0.118
i12他者と協力しながら仕事を進めること。	1.25	0.68	-0.57	0.029*
i13職場の一体感を大切にすること。	-0.02	-0.10	-0.08	0.399
i14職場において十分に情報を共有すること。	1.07	1.23	0.16	0.303
i15公正であること。	1.12	1.15	0.03	0.465
i16周囲に対し寛容であること。	0.33	-0.11	-0.43	0.088
i17リラクセスして仕事をする事。	-0.14	-0.33	-0.19	0.289
i18落ち着いて仕事に取り組むこと。	0.42	-0.03	-0.45	0.095
i19困っている人に対して手助けをすること。	-0.36	-0.01	0.35	0.136
i20積極的に仕事に取り組むこと。	-0.29	0.17	0.46	0.080
i21決断力があること。	0.08	0.31	0.23	0.248
i22率先して仕事に取り組むこと。	0.31	-0.20	-0.51	0.051
i23よく考えてから行動すること。	0.53	0.93	0.39	0.097
i24仕事を通じて高い成果をあげること。	-0.38	-0.48	-0.10	0.372
i25他者のよい業績を称賛すること。	-1.27	-1.18	0.08	0.394
i26職務に対して責任を負うこと。	1.26	1.41	0.15	0.312
i27自己研鑽すること。	-0.94	-0.50	0.45	0.086
i28意見や利害の対立にしっかりと向き合うこと。	0.13	-0.06	-0.18	0.262
i29良好な人間関係を築くこと。	1.30	0.60	-0.70	0.013*
i30仕事上の人脈を構築すること。	-0.15	-0.54	-0.39	0.132
i31熱意をもって仕事に取り組むこと。	-0.03	-0.11	-0.07	0.400
i32臨機応変に行動すること。	0.63	1.26	0.63	0.024*
i33仕事の質に力点をおくこと。	-0.41	0.07	0.47	0.055
i34仕事を通じて独自性を発揮すること。	-1.64	-1.47	0.17	0.304
i35高い評価を得ること。	-1.98	-1.79	0.18	0.274
i36仕事のプロセスに力点を置くこと。	-0.64	-1.14	-0.50	0.046*
i37行動を重視すること。	-0.90	-0.99	-0.09	0.377
i38相手の立場に立って物事を考えること。	0.71	0.56	-0.15	0.316
i39自他に誠実であること。	0.25	0.36	0.11	0.377
i40様々なことに関心をもつこと。	-0.27	-0.22	0.04	0.439
i41組織を超えてネットワークをつくること。	-1.03	-1.05	-0.02	0.480
i42幅広い信頼を得ること。	-0.08	0.55	0.63	0.025*
i43仕事上の強みをもつこと。	-0.43	-0.58	-0.15	0.320
i44安定した生活を送ること。	0.42	0.14	-0.28	0.224
i45周囲に働きかけ巻き込むこと。	-0.25	-0.79	-0.54	0.055
i46社会に貢献すること。	-0.56	-0.34	0.22	0.271
i47計画的に仕事を進めること。	1.16	1.12	-0.03	0.455

## 2) 都道府県の各因子と市又は区の各因子間の相関比較

都道府県の各因子と市又は区の各因子間の相関は表10で確認することができる。

表10 都道府県の各因子と市又は区の各因子の相関係数

都道府県F 1 – 市又は区F 1	都道府県F 1 – 市又は区F 2	都道府県F 1 – 市又は区F 3	都道府県F 1 – 市又は区F 4
0.93	-0.17	-0.28	-0.51
都道府県F 2 – 市又は区F 1	都道府県F 2 – 市又は区F 2	都道府県F 2 – 市又は区F 3	都道府県F 2 – 市又は区F 4
0.28	-0.02	0.22	-0.06
都道府県F 3 – 市又は区F 1	都道府県F 3 – 市又は区F 2	都道府県F 3 – 市又は区F 3	都道府県F 3 – 市又は区F 4
0.09	0.18	-0.39	-0.19
都道府県F 4 – 市又は区F 1	都道府県F 4 – 市又は区F 2	都道府県F 4 – 市又は区F 3	都道府県F 4 – 市又は区F 4
0.56	-0.47	0.01	-0.20

これについては都道府県職員と市又は区の職員は異なるデータソースであり、Q方法論的因子分析を行う際に抽出方法や因子数、回転方法など異なる方法を取ったうえで行うこともできたものである。異なる抽出方法、因子数、回転方法が用いられていれば同等なものとして分析対象として比較に用いることの妥当性には疑問が生じるかもしれない。一方で箕輪（2023）と本稿の場合は、同じくセントロイド法による抽出、4つの因子数、バリマックス回転を用いた因子分析により、解釈も行いやすい結果が出たので、因子間相関で比較を行うことにはある程度妥当性のあるものと考えている。

これにより、まず、都道府県職員と市又は区職員の第一因子同士に非常に強い相関が観察された。都道府県職員の第一因子の規範重視型と市又は区の第一因子のオーソドックス型はほぼ同じ傾向にあるものと言える。これらの因子はどちらでも過半数とまではいかないが、それぞれ最大数のPセットであり、都道府県職員と市又は区職員それぞれである程度メインストリームとなっていると言えるような職員の仕事観である。それがほとんど同じであると解釈することができる。

また、都道府県の第一因子の規範重視型と市又は区の第四因子のコラボレーション型には弱い負の相関が観察された。相関分析では因果関係を示すことができないが、市又は区の第四因子のコラボレーション型は都道府県職員の第一因子とは特に

異なる仕事観と考えられる。職員組織内で共同・協働作業を行い、同時に高い評価を得ることなども重視するコラボレーション型と、ルールに沿った仕事を真面目に誠実に行うことを大事にする規範重視型は仕事の際に大切にすることや進め方についてある程度の対照的な関係なのだろう。

さらに都道府県の第三因子の対人調和型と市又は区の第三因子のマイペース型は弱い負の相関が観察された。確かに、人間関係や信頼感をもとにした対人関係の調和を重視した仕事観と、対人関係に関する関心が低いマイペース型はある程度対照的な仕事観と思われる。

加えて、都道府県職員の第四因子の平穩着実型と市又は区の第一因子のオーソドックス型は弱い正の相関が観察され、やや似た特徴を持つ因子であることが分かった。都道府県職員の第四因子の平穩着実型と第一因子の規範重視型がそもそも相関があることから、それと非常に高い相関のあるオーソドックス型と相関がみられるのは予見できることでもあったが、市又は区の職員の側に、平穩着実型と相関がある因子が無いことは、これは都道府県職員側の特徴的な因子であると言える。

そして、都道府県の第四因子の平穩着実型と、市又は区の第二因子のフットワーク型は弱い負の相関が観察できた。落ち着いた状況で着実に仕事を進めていきたい平穩着実型とフットワークが軽く、チャンス等が有ればものにしたいと考え、時にリスクを取ったチャレンジも許容しようとするフットワーク型は対照的なものと言える。

相関分析の比較からの小括としては、都道府県職員、市又は区職員のメインストリームの職員傾向はほぼ同じであるというのは大きな発見の一つと言えるだろう。一方で、市又は区の職員類型のフットワーク型や、マイペース型、コラボレーション型は都道府県職員で現れた類型と対照的ともいえる負の相関が現れた。都道府県側は模範的であったり、対人関係の調和であったり、平穩着実な価値意識が現れた類型が出ていた中で、市又は区の職員の側は、やや必ずしもルールに縛られることを重視しなかったり、自己の個性をより現して仕事をしようとしたり、チーム意識を強く持って仕事をしようとしたりする、より個性派ともいえるような類型がいくつか示されたと言えるのではないだろうか。

## 5. 結 論

本稿ではまず、都道府県の人事管理に着目し、職員意識調査等は少なからず実施されている一方で、重要とされる職員の主観的な価値認識という観点においては十分なデータに基づく議論がなされてこなかったことが課題であることを指摘した。そこで人間の主観性を把握する手法であるQ方法論を用いて、都道府県職員を対象にQ方法論に基づく因子分析を行った。

それによって4つの因子を抽出した。このような量的データ分析に加え、自由記述の回答結果も解釈に加味し、その4つの因子について、規範重視型（第一因子）、模範行動型（第二因子）、対人調和型（第三因子）、平穏着実型（第四因子）と名づけ、それぞれの特徴をzスコアに基づいて解釈した。

4つの因子は出たが、第一因子である規範重視型の人数が多く、ルールの順守や職務責任に対して真面目で着実に業務をこなそうとする仕事観を有する人が多い。一方で、仕事観の多様性も発見できた。自身の立場を考え、それに見合うよう仕事をしようとする価値観を有する人やネットワークを駆使しながら仕事をしようとする人、落ち着いて自分の業務をしっかり行おうとする人もいる、ということである。これらを量的データと自由記述という質的データを組み合わせて見出すことができたのは一定の学術的貢献に当たるといえるだろう。

そして考察として、フェイスシート情報を基にそれぞれの因子にどのような属性的傾向があるのか、因子間比較でそれぞれの因子間がどのような関係であるかを検討した。今回の調査では職位や年齢等に関わらずデータを収集したこともあり、それらの属性が仕事観の枠組みに一定程度影響しているのではないかとすることも発見の一つである。

そして、さらなる考察として、箕輪（2023）で示した市又は区に所属する都市公務員のデータと本稿で用いたデータの都道府県職員について、その違いがあるのかを確認した。

平均値分析の観点からは、都道府県職員と市又は区といった都市公務員は、非常に近いことがまず示されたが、幾つかの点で相違を発見することができた。都道府県側は中でも「自律的に判断して行動すること。」「他者と協力しながら仕事を進めること。」「良好な人間関係を築くこと。」「仕事のプロセスに力点を置くこと。」の項目で、都道府県側が高いという、統計的に有意な差異を発見した。また、都市公務員の側は、「幅広い信頼を得ること。」「臨機応変に行動すること。」について都道府県職員よりも高い、という

統計的に有意な差異を発見した。これらは、一般的に組織規模が大きく、分業化と業務の複雑化が進んでいる都道府県では職員の一定の自律的判断の領域が広く存在し、また手続き面の正当性がより意識されること。さらには複雑で難しい業務対応もあることから職場内の人間関係が重視されるのではないかとということが推測できる結果となった。また、市または区職員においては住民とより接触する職場が多いことから柔軟性や、組織内に限らない信頼性が重視される傾向にあるため、それが仕事観にも影響するのではないかとということが推測できる結果となった。

都道府県職員の各因子と市又は区職員の因子間の相関比較においては、両者とも最も多い人数が現れた第一因子同士は非常に高い相関が現れ、過半数を超えているわけでは無いが、最も多い職員群はほとんど同じような仕事観を有することがわかった。また、都道府県で正の相関が出ていた都道府県第一因子と市又は区職員の第四因子間でも弱い値ではあるが正の相関がみられ、この点でもやや近い仕事観の傾向を確認することができた。

一方で弱い相関ではあるが都道府県職員の因子と市又は区職員の因子で負の相関が現れたものが3つ確認できた。メインストリームと言えるような強い相関のある第一因子に対して、その市又は区職員側の因子はそれぞれ負の値が出ていることから、市又は区職員側の類型がやや個性的であると言えるのではないだろうか。いずれにせよこれらによって、都道府県公務員と市又は区公務員間の関係性は基本的には同質性が非常に高いものの、Q方法論によって仕事観を可視化しただけでなく、幾つかの類型に分解することで一部異質性と共に多様性を有するというものが見出せた。

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、都道府県職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、本稿で示した4因子の各タイプはそれぞれ人数には違いがあるが、経験年数10～20年未満と30～40年未満に多く、自身の仕事に対して規範に沿うよう、真面目に仕事に取り組むことを大切にする規範重視型（第一因子）、課長の割合がやや高く公務員としてや自分の職場内での立場から模範的な行動をイメージしそれに沿うような行動をしようとする模範行動型（第二因子）、人間関係や柔軟性、信頼感を強く意識し、一人で仕事や責任を抱え込もうとせず周りとのバランスを考え仕事をしていく対人調和型（第三因子）、落ち着いたりリラックスしたりすることを仕事の際に考え、その前提で適切に役割を全うしようとすることを考える平穩着実型（第四因子）を発見した。これが都道府県の公務員の仕事観のすべてである、とは必ずしも言い切

れないが、収集したデータに基づいた体系的な分析をもとにした解釈としてこのような仕事観を有する職員の類型の存在を示すことができた。

このことは、都道府県職員研究として、職員の仕事観の多様さ、複雑さを示すことの発見という意味で意義があることと言えるだろう。また実務的にも、職員の仕事観について必ずしも一元的ではないということを示したことは、今後の人材育成を考える上での基礎的な情報となると考えられる。また、このような多様性や類型がある前提で職員を理解することは人事当局としても配置転換業務等にも示唆を与えるものとなると考えられる。

最後に今後の研究発展の可能性について述べたい。箕輪（2023）と併せ、本研究は同じQセットを用いたQ方法論研究の積み重ねとなった。これをさらに行っていくことが一つ重要な点であると考えている。本稿の対象は都道府県の事務系正規職員に限っていたが、専門職採用の職種や、会計年度職員、あるいは都道府県別のデータ、国家公務員データを取得することで、それぞれの組織における職員の主観的価値認識の特徴が見えてくるだろう。それらは人事管理において必ず有用な情報となると考えている。また、民間でのデータ取得もできれば地方公務員と民間企業の従事者との比較もできる。これはさらに地方公務員という職業集団の仕事観の特徴を浮き彫りにすることができるだろう。

また、国際比較も可能である。広域自治体は各国によってその成り立ちや事務領域が異なる部分が確かに大きい。国と基礎的自治体に挟まれる形の広域自治体職員の仕事観のデータを集めることでそれぞれの国の広域自治体職員の特徴を示すことができ、公務員研究のさらなる発展となる。それ以外にも基礎的自治体と国レベル、国際機関の公務員との比較によって特徴をさらに浮き彫りにすることも考えられる。このように公務員の主観的価値認識を捉えていく研究はまだ始まったばかりであり、発展可能性は大いにあると言える。

（みのわ まさとし 東洋大学准教授）

#### 【謝辞】

本稿、及び『自治総研』537号、1-28「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」は特別区協議会に設置された特別区制度研究会における議論を基礎として執筆したものである。特別区制度研究会のメンバーである梶原静香、中嶋茂雄、林嶺那、深谷健諸氏（五十音順）からは調査の設計の議論から論文に対するコメントまで様々な意見を頂いた。本稿及び537号掲載論文は彼／彼女らとの共同研究の成果とも言えるものであり、二つの論文を刊行できたことに感謝の言葉は尽きない。また、特別区制度研究会の事務局を担っていただいた特別区協議会の皆様にも感謝申し上げます。

加えて、『自治総研』での発表にご助力いただいた地方自治総合研究所・主任研究員の今井照氏にも感謝申し上げます。

なお、本稿、及び『自治総研』537号、1-28「都市公務員の仕事観：Q方法論による主観性の探



素的分析」はJSPS科研費 JP 20K01485の支援を受けた成果である。

キーワード：行政学／地方自治／都道府県職員研究／人事行政／Q方法論（Q Methodology）

### 【参考文献】

- 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.
- Charlotte M. Dieteren, Nathalie J.S. Patty, Vivian T. Reckers-Droog, Job van Exel, (2023). Methodological choices in applications of Q methodology: A systematic literature review, *Social Sciences & Humanities Open*, Volume 7, Issue 1.
- Dahl, R (1970). *After the revolution; authority in a good society*. New Haven, Yale University Press.
- 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.
- Ramlo, S. (2016). Mixed Method Lessons Learned From 80 Years of Q Methodology. *Journal of Mixed Methods Research*, 10(1), 28-45.
- 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*. (<http://betterevaluation.org/sites/default/files/vanExel.pdf>) 2023年7月1日最終アクセス。
- Watts, S., & Stenner, P. (2013). *Doing Q methodological research: theory, method and interpretation*. SAGE publications.
- 伊藤大一、蓮池譲（1975）「自治体職員の裁量行動と裁量意識(1)」北大法学論集, 25(4), 169-202.
- 梅田次郎（2002）「意識改革と政策形成：三重県庁における自治体組織運営の変革プロセス」『公共政策研究』2(0), 55-69.
- 岡本伊織（2011）「Q分類法による価値観の測定——いかに捉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 851-878.
- 北川正恭（2002）「自治体職員の意識改革とシステム改革の要諦」『法律文化』東京リーガルマインド [編] 14(5), 4-9.

- 田中優（2007）「A県における職場マネジメントに関するアンケート調査報告」『同志社政策科学研究』9(2), 173-193.
- 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及び組織のなかの係長～』特別区協議会.
- 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～』特別区協議会.
- 友川礼、桐木陽子、高橋圭三（2019）「女性従業員に対する子育て支援としての雇用先の保育事業の有用性に関する研究(2)：愛媛県における男女共同参画に関する意識調査結果等との関連からみる女性活躍推進施策の課題について」『松山東雲短期大学研究論集』50, 14-26.
- 信川景子（2016）「人的資源管理論と組織文化の関係性」『星稜論苑』(45), 1-16.
- 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, 195-233.
- 箕輪允智（2023）『自治総研』「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」通巻第537号, 1-28.
- 吉村臨兵（2023）「若い自治体職員のいま：自治労福井県本部「若手職員意識調査」から」『月刊自治研』自治研中央推進委員会編 65（760）, 18-27.

（行政資料）

- 石川県（2010）「職員アンケートの結果について」  
（<https://www.pref.ishikawa.lg.jp/gyoukaku/syokuin/index.html>）2023年7月27日アクセス.
- 茨城県（2014）「職員の意識改革の取り組み状況」（<https://www.pref.ibaraki.jp/somu/gyobun/1-2-suii/h26/0327-kondankai/documents/siryou1-1>）2023年4月8日最終アクセス.
- 神奈川県自治総合研究センター（1973）『あすの神奈川を担う職員像を求めて』神奈川県.
- 神奈川県自治総合研究センター（1986）『職員構成の変化に対応した人事システム』神奈川県.
- 群馬県（2019）「職員アンケートに寄せられた意見＜概要＞」  
（<https://www.pref.gunma.jp/uploaded/attachment/13916.pdf>）2023年4月8日最終アクセス.
- 滋賀県（2020）「意欲をもって働ける職場環境の実現に関する職員アンケート 関係資料」  
（<https://www.pref.shiga.lg.jp/file/attachment/5211365.pdf>）2023年7月1日最終アクセス.
- 兵庫県（2010）『県職員意識・実態調査の結果概要』兵庫県.
- 広島県（2017）「職員意識等業務委託【公募型プロポーザル】」  
（<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/soshiki/8/shokuinishikichousa-boshu.html>）2023年4月8日最終アクセス.
- 福井県、一般財団法人 地方自治研究機構（2022）『県職員の人材育成に関する調査研究』.
- 三重県（2013）『人権問題に関する県職員意識調査』三重県.

（新聞記事）

- 都政新報社（2011）「東京都職員アンケート結果」『都政新報』2011年1月21日.
- 都政新報社（2017）「小池都政1年／【第2部】都職員アンケート(1)／小池知事の1年・職員が採点」『都政新報』2017年8月15日.
- 都政新報社（2020）「虚構と実像～第一部 都職員アンケート(3)」『都政新報』2020年1月14日.

付録A. 広域自治体職員分析での各因子のzスコアと因子配置

項目	zスコア				因子配置			
	F 1	F 2	F 3	F 4	F 1	F 2	F 3	F 4
i1様々な事態に柔軟に対応すること。	0.95	0.19	1.56	0.48	3	0	5	2
i2仕事に新しい工夫を施すこと。	-0.86	-0.45	0.16	-0.93	-3	-2	0	-2
i3好機を逃さずに素早く行動すること。	-0.51	-0.37	0.58	0.46	-1	-2	1	1
i4試行錯誤しながらも仕事を進めること。	-0.57	-0.01	-0.01	-0.52	-1	-1	0	-1
i5リスクをとってもチャレンジすること。	-2.36	-0.71	-1.63	-1.57	-5	-2	-4	-5
i6注意深く仕事を進めること。	1.31	1.09	-1.86	0.37	3	3	-5	1
i7自律的に判断して行動すること。	-0.1	0.52	1.04	0.82	0	1	2	2
i8定められたルールを守ること。	2.01	1.54	-0.79	0	5	5	-2	0
i9状況や問題に対して分析的であること。	0.22	0.18	-0.09	-0.51	1	0	0	-1
i10細部にまで注意を払うこと。	0.62	0.68	-1.82	-0.61	2	2	-5	-2
i11正確に仕事をする事。	1.75	-1.72	-1.05	1.87	4	-3	-3	4
i12他者と協力しながら仕事を進めること。	1.15	0.76	1.23	-0.33	3	2	3	-1
i13職場の一体感を大切にすること。	0.12	0.51	-0.26	-1.23	0	1	-1	-3
i14職場において十分に情報を共有すること。	1.37	0.99	0.83	-0.07	4	3	2	0
i15公正であること。	1.85	-1.63	-0.68	1.46	5	-3	-1	4
i16周囲に対し寛容であること。	-0.47	0.57	1.39	1.94	-1	2	4	5
i17リラックスして仕事をする事。	-1.21	0.25	-0.44	1.25	-4	0	-1	3
i18落ち着いて仕事に取り組むこと。	0.26	1.2	-1.37	1.95	1	3	-4	5
i19困っている人に対して手助けをすること。	-0.62	0.11	-0.25	-0.35	-2	-1	-1	-1
i20積極的に仕事に取り組むこと。	-0.11	0.18	0.01	-1.37	0	0	0	-4
i21決断力があること。	0.17	-1.99	1.1	1.05	0	-5	3	3
i22率先して仕事に取り組むこと。	-0.07	1.23	1.09	-1.33	0	4	3	-4
i23よく考えてから行動すること。	0.7	0.61	-0.82	1.15	2	2	-2	3
i24仕事を通じて高い成果をあげる事。	-0.79	0.65	-0.2	-1.2	-3	2	0	-3
i25他者のよい業績を称賛すること。	-1.68	-0.21	-1.07	0.11	-4	-1	-3	1
i26職務に対して責任を負うこと。	1.47	1.24	0.34	0.24	4	4	1	1
i27自己研鑽すること。	-0.57	-1.83	-1.03	0.42	-2	-4	-2	1
i28意見や利害の対立にしっかりと向き合うこと。	0.32	0.3	0.97	-0.44	1	0	2	-1
i29良好な人間関係を築くこと。	0.87	1.25	1.24	0.55	2	4	3	2
i30仕事上の人脈を構築すること。	-0.55	-0.08	1.76	-0.23	-1	-1	5	0
i31熱意をもって仕事に取り組むこと。	-0.12	0.29	-0.18	-0.85	0	0	0	-2
i32臨機応変に行動すること。	0.51	0.3	1.3	0.04	2	1	4	0
i33仕事の質に力点をおくこと。	-0.23	0.39	-1.01	0.75	-1	1	-2	2
i34仕事を通じて独自性を発揮すること。	-2.03	-0.12	-1.2	-1.17	-5	-1	-3	-3
i35高い評価を得ること。	-1.56	-1.37	-1.49	-1	-4	-3	-4	-2
i36仕事のプロセスに力点を置くこと。	-0.5	0.52	-0.72	-1.09	-1	1	-2	-3
i37行動を重視すること。	-0.81	-1.05	-0.2	0.07	-3	-3	-1	0
i38相手の立場に立って物事を考えること。	0.31	0.93	0.77	1.07	1	3	2	3
i39自他に誠実であること。	0.89	-1.84	-1.11	1.65	2	-4	-3	4
i40様々なことに興味をもつこと。	-0.73	-0.36	0.3	-0.35	-2	-2	1	-1
i41組織を超えてネットワークをつくること。	-0.96	-0.39	0.98	-1.73	-3	-2	2	-5
i42幅広い信頼を得ること。	0.3	-1.75	1.54	0.41	1	-4	4	1
i43仕事上の強みをもつこと。	-0.64	0.22	0.73	-0.02	-2	0	1	0
i44安定した生活を送ること。	0.13	0.46	0.27	1.05	0	1	1	2
i45周囲に働きかけ巻き込むこと。	-0.63	-0.26	0.46	-1.42	-2	-1	1	-4
i46社会に貢献すること。	0.19	-2.32	-0.06	-0.76	1	-5	0	-2
i47計画的に仕事を進めること。	1.21	1.31	-0.3	-0.09	3	5	-1	0

付録B. 市又は区職員分析での各因子のzスコアと因子配置

項目	zスコア				因子配置			
	F 1	F 2	F 3	F 4	F 1	F 2	F 3	F 4
i1様々な事態に柔軟に対応すること。	1.06	0.27	0.36	-1.23	3	1	1	-4
i2仕事に新しい工夫を施すこと。	-0.84	1.59	1.21	0.09	-2	4	3	0
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	-4	5	1	-2
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	-1	3	0	-1
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	-5	5	4	3
i6注意深く仕事を進めること。	1.29	-0.59	1.06	0.11	3	-2	3	0
i7自律的に判断して行動すること。	-0.44	-1	0.35	-0.96	-1	-2	0	-2
i8定められたルールを守ること。	1.56	-0.52	-1.14	-0.48	5	-1	-2	-1
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	0	0	5	-1
i10細部にまで注意を払うこと。	0.91	1.23	-0.16	0.07	2	3	0	0
i11正確に仕事をする事。	1.92	-1.1	-0.61	-0.95	5	-4	-2	-2
i12他者と協力しながら仕事を進めること。	0.88	0.21	-0.6	0.68	2	1	-1	2
i13職場の一体感を大切にすること。	0.16	-1.07	0.67	1.18	1	-3	2	3
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	3	-1	0	-3
i15公正であること。	1.45	-1.31	-0.59	-1.09	4	-4	-1	-3
i16周囲に対し寛容であること。	0.15	-1.12	0.26	0.91	0	-4	0	2
i17リラックスして仕事をする事。	-0.03	-1.51	0.38	1.33	0	-5	1	3
i18落ち着いて仕事に取り組むこと。	0.52	-0.98	1.89	1.08	1	-2	5	3
i19困っている人に対して手助けをすること。	0.15	-1.05	-1.25	0.73	1	-3	-3	2
i20積極的に仕事に取り組むこと。	-0.35	-0.13	-1.23	-1.88	-1	0	-3	-5
i21決断力があること。	-0.24	0.4	0.08	-1.73	0	1	0	-5
i22率先して仕事に取り組むこと。	-0.44	0.67	-0.18	-0.24	-1	2	-1	0
i23よく考えてから行動すること。	0.92	0.67	1.64	-0.81	3	2	4	-2
i24仕事を通じて高い成果をあげる事。	-0.85	0.19	0.42	-0.26	-3	1	1	-1
i25他者のよい業績を称賛すること。	-0.96	-0.05	1.03	1.82	-3	0	3	5
i26職務に対して責任を負うこと。	1.56	1.77	0.39	-1.24	4	4	1	-4
i27自己研鑽すること。	-0.79	-1.05	-0.23	0.48	-2	-3	-1	1
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	0	4	-2	1
i29良好な人間関係を築くこと。	0.48	-0.31	-1.62	0.36	1	-1	-5	1
i30仕事上の人脈を構築すること。	-0.43	-0.06	-1.52	0.76	-1	0	-4	2
i31熱意をもって仕事に取り組むこと。	-0.71	-0.94	-0.38	-1.69	-2	-2	-1	-4
i32臨機応変に行動すること。	0.8	0.81	-1.43	-1.17	2	3	-4	-3
i33仕事の質に力点をおくこと。	-0.12	-0.3	0.56	-0.08	0	-1	2	0
i34仕事を通じて独自性を発揮すること。	-2.11	0	0.75	-0.48	-5	0	2	-1
i35高い評価を得ること。	-1.55	-0.34	0.63	2.17	-4	-1	2	5
i36仕事のプロセスに力点を置くこと。	-0.85	0.62	0.49	1.37	-3	1	1	4
i37行動を重視すること。	-0.97	-1.07	0.88	0.15	-3	-3	2	0
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	2	0	-3	1
i39自他に誠実であること。	0.69	-0.65	-1.39	-0.43	2	-2	-3	-1
i40様々なことに興味をもつこと。	-0.4	-0.19	-0.9	-0.02	-1	0	-2	0
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	-4	3	-1	4
i42幅広い信頼を得ること。	0.53	0.8	-1.42	0.18	1	2	-4	1
i43仕事上の強みをもつこと。	-0.65	0.22	1.46	-0.51	-2	1	4	-2
i44安定した生活を送ること。	0.61	-2.36	0.15	0.35	1	-5	0	1
i45周囲に働きかけ巻き込むこと。	-0.82	0.71	-0.61	1.59	-2	2	-2	4
i46社会に貢献すること。	-0.31	0.77	-1.77	0.57	0	2	-5	2
i47計画的に仕事を進めること。	1.34	-0.5	1.15	-1.22	4	-1	3	-3

# 関東大震災から100年： 震災と被災自治体の財政を振り返る

兼 村 高 文

## はじめに

関東大震災から今年の9月で100年を迎えた。奇しくも100年前も3年に及んだパンデミック（スペイン風邪：スパニッシュ・インフルエンザ1918—1921）から解放されたときであった。重なることはないであろうが、今年に入り全国で地震が頻発している。また2月にトルコとシリアの国境で5万人を超える犠牲者を出した大地震が起きた。政府は南海トラフで巨大地震の発生確率が高まっているという報告書を公表している。

こうした状況を考えると、昔の事、外国の事、では看過できない。これまでの地震の歴史を振り返ると、わが国では周期的に発生している。科学が進歩しても地震を予知することはできず、日々の防災・減災に徹するしかない。

本稿では、わが国の災害史上で最悪の犠牲者を出した関東大震災を概観し、当時の国と地方自治体は災害にどのような対応を行い、地方財政はどのような状況であったのかを振り返り、今日の地方財政は大災害にどこまで対応できるのか、東日本大震災と新型コロナウイルス感染症を参考にしながら考えてみたい。

## I 明治期からの震災の記録

### 1 震災史

わが国は地震大国であることは言うまでもないが、記録を辿ると震災史は日本史とともにある。最古の史書である「日本書紀」には684年に南海道沖で発生した白鳳地震による津波被害が記され、さらに「日本三代実録」には869年に陸奥で発生した貞観地震でも津波による被害を被ったことが書かれていた。より詳細な史実は江戸時代から残されており、

1703年に元禄関東地震、1707年には宝永地震と翌年の富士山の宝永大噴火が起き、それぞれ相模湾トラフと南海トラフを震源とするM8クラスの巨大地震であった。その後も同クラスの地震は1854年の安政東海地震など、江戸時代はM6以上の地震は60回程度、実に5年毎に地震が発生していた<sup>(1)</sup>。

明治期以降に発生したM7以上の地震と犠牲者の数をみよう（図表1）。この期間で最も多くの犠牲者を出したのが、1923（大正12）年の関東大震災（地震名は関東地震または大正関東地震）である。10万人を超える死者・行方不明者が記録され、史上最悪の地震被害となった。次に犠牲者が多いのが1896（明治29）年の明治三陸地震津波であり、2011（平成23）年の東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）とほぼ同じ2万2千人が津波により犠牲となった。内陸地震では1995（平成7）年の阪神・淡路大震災（兵庫県南部地震）が最も多く、6千人の犠牲者を出した。過去140年余りの期間に26回が記録されている。ほぼ6年毎に発生し、江戸時代と頻度は変わっていない。

日本の地震の多さは世界と比べてもわかる。国連開発計画のデータ（1980年から2000年）によると、M5.5以上の地震が発生した年平均の回数と百万人当り死者数は、中国が2.10回・0.08人、インドネシアが1.62回・1.04人、イランが1.43回・38.68人、そして日本が1.14回・2.31人であり、頻度では4位であるが死者数はイランに次いで多い。またこれまでの地震の規模を比べると、大きい順にチリ地震（1960年、M9.5）、アラスカ地震（1964年、M9.4）、スマトラ地震（2004年、M9.4）、そして東日本大震災（2011年、M9.0）で巨大地震も日本は4位である。

なお2000年以降で地震回数は世界で増加傾向にあり回数は増えていると報道されている（気象庁のデータより）。地球規模で活動期に入ったと主張する専門家もいる。しかし地震研究は研究者により見解が異なり、また地震予知もさまざまであって素人からは判断しづらい。いたずらに恐れる必要はないかもしれないが、日々の備えはしておく必要がある。

---

(1) 内閣府、防災情報ページの資料による。

図表 1 明治以降M7以上の地震と犠牲者数

発災年	地震名	規模	死者・行方不明者(人)	震源地(現在地名)	前回からの間隔(年)
1872(明治5)	浜田地震	M7.1	555	島根県浜田市沖	—
1891(明治24)	濃尾地震	M8.0	7,273	岐阜県本巣市直下	19
1894(明治27)	庄内地震	M7.0	726	山形県庄内平野直下	3
1896(明治29)	明治三陸地震津波	M8.3	21,959	岩手県東方の三陸沖	2
1896(明治29)	陸羽地震	M7.2	209	秋田県と岩手県境直下	0
1915(大正4)	十勝沖地震	M7.0	2	千島海溝	19
1923(大正12)	関東地震	M7.9	105,385	相模湾トラフ	8
1927(昭和2)	北丹後地震	M7.3	2,925	京都府丹後半島北部	4
1930(昭和5)	北伊豆地震	M7.3	272	静岡県伊豆半島北部、丹奈断層	3
1933(昭和8)	昭和三陸地震津波	M8.1	3,064	岩手県釜石市東方沖、日本海溝	3
1943(昭和18)	鳥取地震	M7.2	1,083	鳥取県鳥取市	10
1944(昭和19)	東南海地震	M7.9	1,251	三重県津市	1
1946(昭和21)	南海地震	M8.0	1,443	南海道沖、南海トラフ	2
1948(昭和23)	福井地震	M7.1	3,769	福井県福井市	2
1952(昭和27)	十勝沖地震	M8.2	33	北海道十勝南東沖	4
1960(昭和35)	チリ地震津波	Mw9.5	142	チリ近海	8
1964(昭和39)	新潟地震	M7.5	26	新潟県粟島南方沖	4
1968(昭和43)	十勝沖地震	M7.9	52	北海道十勝地方沖、千島海溝	4
1978(昭和53)	伊豆大島近海地震	M7.0	25	伊豆大島西岸沖	10
1978(昭和53)	宮城県沖地震	M7.4	28	宮城県東方沖、日本海溝	0
1983(昭和58)	日本海中部地震	M7.7	104	秋田県能代市西方沖	5
1993(平成5)	北海道南西沖地震	M7.8	230	北海道寿都町など	10
1995(平成7)	兵庫県南部地震	M7.3	6,437	神戸市等阪神淡路地域	2
2008(平成20)	岩手・宮城内陸地震	M7.2	23	岩手県内陸南部	13
2011(平成23)	東北地方太平洋沖地震	Mw9.0	22,312	三陸沖	3
2016(平成28)	熊本地震	M6.5 M7.3	273	熊本県熊本地方	5

注：Mwはモーメントマグニチュードの略。中規模以上の計測方法。

出所：内閣府『令和4年版 防災白書』付属資料5、気象庁「過去の地震津波被害」資料より作成。

## 2 震災のタイプ

以上のように日本周辺では繰り返し大きな地震が起きているのであるが、被害は地震のタイプで異なる。気象庁の資料によると、地震のタイプは2つ。1つは、プレート間の境界で生じる海溝型のタイプである。太平洋側には太平洋プレートとフィリピン海プレートが日本列島を乗せている陸のプレートの下に年数cmから10cm程度の速さで沈み込み、陸のプレートとの間に歪みが生じ、その歪みの戻りがプレート間の境界付近の日本海溝や相模トラフ、南海トラフで地震として発生する。海溝型の地震は、過去に数十年から数百年の間隔で発生しており、震源は比較的深いため揺れよりも津波による被害が大きくなる。このタイプの地震は、明治三陸地震津波、関東地震、昭和三陸地震津波、チリ地震津波など、海底で起きて津波による被害が発生している。

もう1つは、陸のプレート内の断層で生じる内陸型のタイプである。日本列島には約2千の活断層があることがわかっている。断層はプレートの割れ目であり太平洋側でプレートが沈み込む圧力で陸のプレートが圧縮され断層に歪みとして蓄積され、強度の弱い断層が戻る際に地震となる。断層のうち、今後も活動することが予測されるものを活断層と呼んでいる。内陸型の地震の頻度は千年から数万年と海溝型に比べれば非常に長い、日本列島には多くの活断層が走っているため発生の頻度は多くなる。また震源は海溝型に比べれば地表に近いいため直下型となり、揺れによる被害が大きくなる。

日本国土は太平洋から日本列島に沈み込むプレートのその上のプレートに乗り、多くの活断層があるため地震から逃れられない。史実にも周期的に悲惨な震災の記録が残されている。関東大震災も発災からちょうど100年が経過し再び地震発生の確率が高まっているという専門家もいる。政府の中央防災会議は、南海トラフで今後30年以内にM8～9の地震が発生する確率を80～90%程度と公表している<sup>(2)</sup>。ほぼ確実に関東以南の太平洋側で巨大地震が発生することを予測している。身近なこととしてより一層の防災・減災の対策を考えなければならない状況のようではある。

---

(2) なおこの発生確率について疑義を提示して科学ジャーナリスト賞を受賞した小沢慧一著『南海トラフ地震の真実』（東京新聞、2023年）が興味深い。地震の発生が政治的にも重要な政策課題となっていることを指摘している。



## Ⅱ 関東大震災の概要と被害状況

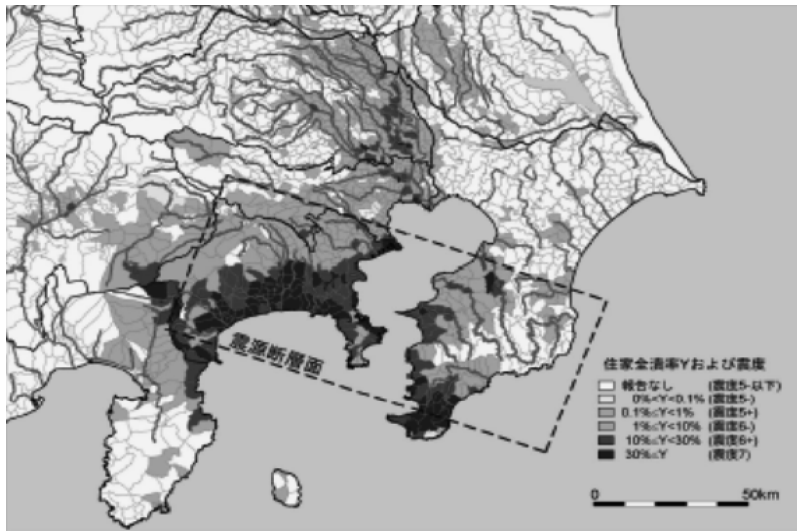
### 1 地震の概要

関東大震災が発生したのは、100年前の1923（大正12）年9月1日午前11時58分であった。大正年代の地震であったが、当時はすでに地震計が全国に60カ所設置され観測網が整備されており、その後の研究で詳細な分析が行われている（諸井・武村2002、武村2003）。

それらの資料をもとに地震の概要をまとめると以下のようである。地震の規模については、本震はM7.9（M8.1±0.2の調査結果もある）であった。続いて3分後にM7.3、その2分後にM7.2、さらに45分後にM7.1の大きな余震が3回、そして翌日にもM7クラスの余震が2回あり、2日間で5回の本震とほぼ同じ規模の余震に見舞われた。揺れの大きさは東京府と神奈川県、千葉県の湾岸沿いを中心に震度7から6を観測し、それ以外の地域でも震度5を超える大きな揺れであった（**図表2**参照）。

震源に関しては、日本列島の南から北上するフィリピン海プレートが陸に沈み込む相模トラフで起き、震源域は神奈川県西部から千葉県房総沖に及ぶ長さ130km、幅70kmの広範囲であり（**図表2**の破線）、地下20kmから40kmで発生したと推定された。したがって地震のタイプは海溝型であるが、震源域が内陸にも及び内陸型のタイプの特徴も有していた。余震と考えられた翌年1月に神奈川県西部の丹沢で発生したM7.3の大きな地震は、内陸型の直下地震であった。

図表 2 関東大震災の住宅被害と震度の分布図



出所：諸井・武村（2002）41頁。

## 2 被害状況

関東地震の被害は東京府、神奈川県、千葉県を中心に1府9県に及んだ。揺れの激しかった地域では建物の倒壊やがけ崩れ、土石流、さらに沿岸地域では津波による流出などの被害が発生した。被害は揺れによる直接的な建物の倒壊に加えて、火災による焼失が広範囲に及び焼死者も多く甚大となった。震災による犠牲者総数は死者・行方不明者105,385人に上り、自然災害では最悪となった。経済的な損失額は約55億円と見積もられた。当時の国民所得が約150億円であったので37%が消失したことになる。また1923年度の国家予算は15億円程度であり、予算の4倍近くの損失規模であった。

図表 2 は、住宅の被害と予測された震度の地域を濃淡で示したものである。全壊率が3割を超えた最も濃い地域は、神奈川県の沿岸と千葉県の房総半島の南西部で震源断層面の破線で囲まれた地域と一致している。震源から離れた東京府東部の河川沿いに濃い地域が点在しているが、ここは地盤が弱い沖積層の地域で揺れによる住宅の倒壊が他よりも多く発生したと推測された。住宅の被害は震源からの距離とともに地盤も影響していた。

住宅被害の犠牲者の府県別の状況を1府6県（政府調査対象であった震災府県）について図表 3 にまとめている。住宅被害では、震災前の1府6県の全世帯数は229万世帯でそのうち住宅の被害は37万棟に及び、全体の被災率は16.3%であった。府県別で最も被災率の高かったのは神奈川県で半数近くの45.8%が被害にあった。東京府の被災率は24.8%で

あったが内訳をみると、倒壊（全壊・半壊）よりも焼失が被害の実に9割を占めた。震災時が昼食時であったことで飲食店や家庭から火の手が上がり、密集した木造住宅の地域で強風にもあおられて2日にわたって燃え広がり大惨事となった。とくに東京市（15区で山手線内側ほどの区域）では被害のほぼ全てが焼失であった。神奈川県も横浜市では焼失の被害が多くを占めた。また津波や土砂災害による流出埋没の被害が神奈川県、静岡県、千葉県で発生した。

犠牲者については、死者・行方不明者は105,385名であったが1府6県の人口が11,758千人であったので全体の被災率は0.90%である（東日本大震災は約0.5%）。府県別の犠牲者では、東京府が70,387人で最も多く被災率は1.74%であり、神奈川県は32,838人で東京府より少ないが人口比で被災率は2.38%で最も高い。他の県の被災率は少なく、被害は東京と神奈川に集中していた。原因は住宅の倒壊と火災であるが、とくに東京府では犠牲者70,387人のうち9割を超える66,521人、神奈川県も32,838人のうち8割近い25,201人が焼死であった。これに対して千葉県はほとんどが住宅倒壊によるものであり、他の3県では火災による犠牲者はゼロであった。津波や土砂災害による犠牲者は神奈川県で多く発生した。

関東地震の被害は強い揺れにともなう直接の建築物の倒壊に加えて、二次の火災による被害が甚大なものになった。東京市では総面積の46%、横浜市では28%が消失した。それにとまって犠牲者も多くが焼死者で占められた。江戸時代に‘火事と喧嘩は江戸の華’

図表 3 関東大震災被害状況

	住宅被害棟数（棟）							死者・行方不明者（人）					合計	人口	被災率
	全壊	半壊	焼失	流出埋没	被害合計	全世帯数	被災率	住宅全壊	火災	流出埋没	工場等被害				
東京府	24,469	29,525	176,505	2	205,580	829,900	24.8	3,546	66,521	6	314	70,387	4,050,600	1.74	
神奈川県	63,577	54,035	35,412	497	125,577	274,300	45.8	5,795	25,201	836	1,006	32,838	1,379,000	2.38	
千葉県	13,767	6,093	431	71	19,976	262,600	7.6	1,255	59	0	32	1,346	1,347,200	0.10	
埼玉県	4,759	4,086	0	0	8,845	244,900	3.6	315	0	0	28	343	1,353,800	0.03	
山梨県	577	2,225	0	0	2,802	117,000	2.4	20	0	0	2	22	602,000	0.00	
静岡県	2,383	6,370	5	731	9,259	289,100	3.2	150	0	171	123	444	1,626,300	0.03	
茨城県	141	342	0	0	483	269,700	0.2	5	0	0	0	5	1,399,100	0.00	
合計	109,713	102,773	212,353	1,301	372,659	2,287,500	16.3	11,086	91,781	1,013	1,505	105,385	11,758,000	0.90	
うち東京市	12,192	11,122	166,191	0	168,902	483,000	35.0	2,758	65,902	0	0	68,660	2,365,300	3.03	
横浜市	15,537	12,542	25,324	0	35,036	99,817	35.1	1,977	24,646	0	0	26,623	441,600	6.03	

注：被害合計は全壊・半壊のうち非焼失の合計である。被害合計には長野県88、栃木県4、群馬県45が含まれている。

出所：中央防災会議（2006）第1編より作成。

と揶揄されていたのであるが、近代国家となっても気象条件など不運もあったが再び江戸は大火の惨事となった<sup>(3)</sup>。

東京都は2022年5月に10年ぶりに首都直下型地震の被害想定を見直した。そこではM7クラスの地震が30年以内に70%の確率で発生することが示された（東京都防災ホームページ参照）。被害状況はいくつかのケースで試算しているが、最悪の都心南部直下地震のケース（M7.3、震度7は中央区、港区、墨田区、江東区、目黒区、大田区、世田谷区、荒川区、足立区、江戸川区の一部）では、死者6,148人、負傷者9万3,435人、避難者299万3,713人、建物全壊焼失19万4,431棟としている。関東地震では死者は7万人にも上りそのほとんどが焼死であったが、今回は防災対策が行き届き犠牲者は少ない。また建物の全壊焼失は19万棟余りに被害が及ぶとの想定である。現在の東京都全世帯数は約720万世帯であるが被災率で見れば2.7%と低いが、震源近くの震度7の足立区や江戸川区、大田区など木造家屋密集市街地では11万8,734棟が焼失する恐れがあるとしている。東京都は今年5月にこうした被害想定を2030年度までに半減させる目標を立てて取り組んでいる。

### Ⅲ 震災時の社会経済状況

関東大震災に対する政府の対応をみる前に、震災のあった大正期の時代背景をみておきたい。大正期（1912年～1926年）は、近代国家が誕生してから重化学工業を中心に経済が大きく発展し、社会も大正デモクラシー運動に象徴されるように民主化の意識が高まり地方自治も議論され始め、地方財政は今日に繋がる制度の基礎が整えられた一つの画期でもあった<sup>(4)</sup>。

図表4は、大正期の15年間の人口、国民所得と国・地方財政のデータである。この間に人口は5千万人台から6千万人台へと1千万人増加し、また都市部への人口流入が若年層を中心に始まった。大正期の初めは景気低迷していたが、1914（大正3）年に世界大戦に参戦したことで戦争特需により大きく好転した。1916（大正5）年から1919（大正8）年まで2桁の伸びを記録した。その後は反動不況に加え関東大震災で低迷するものの震災の

---

(3) なお下町の浅草寺は銀杏の木に囲まれていたため火災を免れ、地域住民約7万人が避難して難を逃れたとの記録がある。

(4) 大正期の地方行財政については、藤田（1977）、亀卦川浩『自治50年史 — 制度篇 —』（文生書院、1977年）、吉岡健次『日本地方財政史』（東京大学出版会、1981年）など参照。

図表 4 大正年代の人口・国民所得・財政の状況

	人口	対前	国民	指数	対前	国一般会計	指数	対前	国税	指数	対前	地方歳	指数	対前	地方税	指数	対前	備考
	千人	年比	所得		年比	歳出決算		年比	収入		年比	出決算		年比	収入		年比	
		%	億円		%	億円		%	億円		%	億円		%	億円		%	
1912 (大正1)	50,557	-	45.08	100	-	5.93	100	-	3.61	100	-	3.36	100	-	1.94	100	-	
1913 (大正2)	51,306	1.5	45.55	101	1.0	5.73	97	-3.4	3.69	102	2.2	3.27	97	-2.7	1.89	97	-2.6	
1914 (大正3)	52,039	1.4	42.41	94	-6.9	6.48	109	13.1	3.43	95	-7.0	3.27	97	0.0	1.90	98	0.5	第一次世界大戦、日本参戦
1915 (大正4)	52,752	1.4	42.23	94	-0.4	5.83	98	-10.0	3.12	86	-9.0	3.17	94	-3.1	1.87	96	-1.6	
1916 (大正5)	53,496	1.4	51.46	114	21.9	5.90	99	1.2	3.48	96	11.5	3.34	99	5.4	1.97	102	5.3	
1917 (大正6)	54,134	1.2	66.55	148	29.3	7.35	124	24.6	4.30	119	23.6	3.87	115	15.9	2.26	116	14.7	
1918 (大正7)	54,739	1.1	92.57	205	39.1	10.17	172	38.4	5.19	144	20.7	5.04	150	30.2	2.82	145	24.8	
1919 (大正8)	55,033	0.5	128.34	285	38.6	11.72	198	15.2	6.72	186	29.5	6.62	197	31.3	4.03	208	42.9	地方事務の増加と義務教育費国庫負担金創設、地方税源拡充
1920 (大正9)	55,391	0.7	131.54	292	2.5	13.59	229	16.0	6.96	193	3.6	9.62	286	45.3	5.73	295	42.2	都市計画、道路法制定と国庫補助金整備
1921 (大正10)	56,120	1.3	120.55	267	-8.4	14.89	251	9.6	7.85	217	12.8	10.92	325	13.5	6.37	328	11.2	反動恐慌
1922 (大正11)	56,840	1.3	121.07	269	0.4	14.29	241	-4.0	8.96	248	14.1	13.09	390	19.9	7.04	363	10.5	
1923 (大正12)	57,580	1.3	121.17	269	0.1	15.21	256	6.4	7.87	218	-12.2	12.75	379	-2.6	6.10	314	-13.4	9月関東大震災
1924 (大正13)	58,350	1.3	137.02	304	13.1	16.25	274	6.8	8.87	246	12.7	13.27	395	4.1	6.28	324	3.0	復興需要
1925 (大正14)	59,179	1.4	143.04	317	4.4	15.24	257	-6.2	8.94	248	0.8	14.29	425	7.7	6.44	332	2.5	
1926 (大正15)	60,210	1.7	133.44	296	-6.7	15.78	266	3.5	8.12	225	-9.2	16.18	482	13.2	6.64	342	3.1	

出所：大蔵省『明治大正財政史』、東洋経済新報社『明治大正財政詳覧』より作成。

翌年には復興需要で再び2桁の成長となった。大正期をとおして国民所得は約3倍増になった。

大正期の経済は戦争特需に支えられながら重化学工業が隆盛して都市を中心に近代化が進んだのであるが、その一方で小作争議や労働争議など社会問題が表面化した。政治では1918（大正7）年に原敬首相の政党内閣が誕生し、大衆民主化の運動が高まりをみせ普通選挙の実現など、大正デモクラシーとして進展をみた。しかし軍部による韓国併合やシベリア出兵など軍拡が戦時体制を強め、実態は官治的自治であった。

地方制度は明治期に創られた府県制郡制・市町村制が整理され、今日に続く地方行政サービスの教育や土木、衛生、水道、交通などが法整備とともに整えられた。こうした地方行政の近代化は地方事務の増大となり、地方財政を大きく膨らませ窮乏化させた。その

ため小中学校の義務教育化では初めて国からの補助金として義務教育費国庫負担金が創設され、公共施設の整備には水道事業や交通事業などで公営事業が始められた。大正期に国の財政は2.6倍となったのに対し、地方財政は4.8倍と大きく膨れた。これに対して税収はそれぞれ、2.2倍と3.4倍であった。地方財政の窮乏に際して、国税地租・営業税の地方税委譲が議論されたが実現することなく国税付加税の制限率の緩和で済まされ、その後は国税中心の戦時税制へと移っていった。

明治期からの戦時体制は、大正期においても第一次世界大戦参戦により準戦時体制のもとで続いており、軍事費は財政に大きな地位を占めていた。国は日清戦争から一般会計とは別に軍事費特別会計を設けてきたが、大正期には大正3年8月から14年4月までを1会計期間とした臨時軍事費特別会計を置き、この間の歳出決算は8億8,200万円であった。軍事費は一般会計でも計上され、軍国主義が財政に色濃く反映されていた時代でもあった。

## IV 政府の関東大震災への対応

### 1 国の対応

#### (1) 震災前後の財政

震災時に国の対応は遅れた。多くの中央官庁や警視庁の本庁舎が倒壊・焼失したことに加えて、震災当日は首相の急逝により組閣中で首相が不在であったこともあり、それまでの閣僚により閣議が開かれ厳戒令、非常徴発令、臨時震災救護事務局官制が公布され、救護、警備、復興への対応が急ぎ始められた。震災翌日の9月2日夜に山本権兵衛内閣が誕生し、山本内閣は当面の救護活動を軍部の支援に加えて海外からの援助も受けながら、国民に皇室の温情を伝えて進められた<sup>(5)</sup>。

大正期の国家財政は、前述のように準戦時体制下であったため特別会計を抜きにしては語れない。1912（大正元）年からの15年間で一般会計歳出決算は5億円台から15億円台に3倍増となったが、特別会計は事業会計に軍事会計、外地会計などすでに30を超える会計があり、同期間で特別会計歳出決算は一般会計規模を超える7億円台から26億円台へ4倍近い増加となり、一般会計と特別会計を合わせると12億円台から41億円台であった。

---

(5) 当時の政府の大震災への対応は中央防災会議（2006）に詳しい。

震災前後の一般会計の歳入歳出決算の状況をみると（図表5）、歳入歳出ともに大きな変化はみられない。ただ震災年度の税収が約1億円の減収となり、翌年度に公債を0.9億円増やして調達している。歳出も指数でみても大きく変化はしていない。国は震災対応として追加（補正）予算を組んで首都の復旧復興を推進したのであるが、生産活動が中断され税収が落ち込む中で財源は公債の発行で賄われた。公債発行は外債も実施され、日銀は震災手形の融通や日銀貸出しの条件緩和など資金援助と信用不安の払拭に努めた。震災年の1923（大正12）年度は第一次世界大戦後の経済停滞にあったが、震災対応のため公債発行により資金調達して1.3億円の追加予算を計上して歳出決算は15.2億円となった。震災により1923年度は税収が落込んだが翌1924（大正13）年度には回復し、公債発行とともに16.2億円の予算となった。復興事業は1926（大正15）年度までに約13億円が支出されたのであるが、経常部の予算が削減されていた。

なお当時の予算は経常部と臨時部に区分され、歳入の経常部は税収、印紙収入、官業および官有財産収入、免許および手数料、預金利子繰入れ等の収入であり、臨時部は官有物払下代、地方分担納付金、公債募集金、一時借入金、償金繰入れ、その他特別会計からの繰入れ、献納金等であって、歳出の経常部は毎年経常的に支出される項目であり、臨時部は建築費、営繕費、公共土木費等の支出（維持補修的な支出は経常部）、各種の補助費（特に土木費関係）、災害復旧費、臨時的軍事支出等の投資的・臨時的経費であった<sup>(6)</sup>。

図表5 震災前後の国の一般会計歳入歳出決算

(千円)

	歳 入											歳 出								
	税収		財産収入		公債金		前年度繰入金		その他		歳入合計			経常部		臨時部		歳出合計		
	構成比		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比	指数	構成比		構成比		構成比	指数	構成比	指数
1921 (大正10)	785,851	38.0	333,784	16.2	53,052	2.6	640,694	31.0	252,330	12.2	2,065,711	100.0	100	841,749	56.5	646,105	43.4	1,489,855	100.0	100
1922 (大正11)	896,403	42.9	360,185	17.3	26,925	1.3	575,855	27.6	227,977	10.9	2,087,345	100.0	101	891,257	62.3	538,452	37.7	1,429,689	100.0	96
1923 (大正12)	787,203	38.5	342,686	16.8	35,041	1.7	657,655	32.2	222,713	10.9	2,045,298	100.0	99	960,593	63.2	560,456	36.8	1,521,050	100.0	102
1924 (大正13)	887,257	41.7	383,137	18.0	127,969	6.0	524,247	24.6	204,781	9.6	2,127,391	100.0	103	1,051,010	64.7	574,014	35.3	1,625,024	100.0	109
1925 (大正14)	894,808	43.2	427,615	20.6	46,589	2.2	502,348	24.3	200,009	9.7	2,071,369	100.0	100	1,016,289	66.6	508,699	33.4	1,524,988	100.0	102

出所：大蔵省『明治大正財政史』第4編より作成。

(6) 経常部・臨時部の区分は財政法が制定される1947年までであった。

## (2) 復興財政

首都の復旧復興事業については、前東京市長で山本権兵衛内閣で内務大臣となった後藤新平の発議により帝都復興院が震災直後の9月27日に設置され、後藤が総裁に就任して進められた。後藤総裁は40億円の復興事業計画を立てたが、12月に内閣が総辞職するなど政治的な混乱で帝都復興院は翌年2月には内務省外局の復興局となり、最終的には復興事業費は5億円まで大きく削減されてしまった<sup>(7)</sup>。それでも土地区画整理事業等の実施により多数の公園（隅田公園、浜町公園、錦糸公園等）が整備され、また東京の幹線道路が景観と防災の面から再建された。

実際の帝都復興事業は、復興局が中心となって被災した東京府、東京市、横浜市、神奈川県が加わって行われた<sup>(8)</sup>。復興計画は街路、河川運河、土地区画整理等について策定され、事業費は1923（大正12）年から1926（大正15）年まで4.7億円の予算が決められた。地方が執行する事業費については、国庫補助や事業債の利子補給、外債の政府保証などの支援が行われた。それぞれの自治体の復興事業は後述するように、1924年度から増加し、とくに東京市は大きな伸びを示した。

帝都復興事業の成果は、公共緑地や都市空間の再配分等が行われて一定の成果を見せたと評価がある一方、復興事業の裏で被災から逃れて移り住んだ郊外では無秩序な開発が進められ、再び木造住宅の密集地域を生み出すなどの問題もみられた。しかし準戦時体制のなかで開発が優先された当時としては、首都とは言え復興事業として災害を活かした都市づくりは財政的にも難しい状況であった。

## 2 地方自治体の対応

### (1) 震災前後の地方財政

大正期の地方財政は図表4に示したように、地方事務の増大により国家財政に比して大きく歳出を増やした（国の歳出規模が2.6倍に対して地方は4.8倍）。これは前述のように、地方事務が大正期に大きく増えて支出を膨張させたためであり、地方財政は国からの補助金が創設され地方税の拡充も行われて地方財源の拡充が行われ整備されてきた時期でもあった。

---

(7) 帝都復興計画の詳細については「1923年関東大震災報告書・第3編」第1章を参照。なお帝都復興に関わった後藤新平など政争の詳細については、五百旗頭・御厨（2016）、筒井（2017）に紹介されている。

(8) 復興事業の詳細については伊藤・大沢・伊藤（2014）を参照。



震災前後の地方財政をみると（図表6）、歳出規模は大きな変化はなく、震災の影響は顕著にはみられない。しかし1923（大正12）年度の歳入では国と同様に税収が1億円弱の減収となり、翌年度に公債発行で補われていた。歳出では土木費が若干増加しているが、復興事業は4年間で4.7億円であり地方財政全体では大きな支出ではないため歳出を膨らませるほどではなかった。

被災自治体で復興事業を進めた東京府、東京市、横浜市および神奈川県は、財政規模で東京市を中心に大きな規模を占めていたが、地方財政全体への影響はそれほどみられない。ただ首都が壊滅的な打撃を受けたことで地方税収は大きく減り、その後は復興需要で経済は持ち直したが税収は伸びなかった。また復興事業は国の復興局と東京市が中心となって地方債の発行などの財源で行われたため地方財政は公債負担が生じた。

関東大震災においては、東日本大震災とコロナ感染症で国が財源を調達（赤字国債）して全面的に交付金等で財政支援してきたのとは対照的に、復興財源は主にそれぞれの自治体が起債して財源を調達して行われなければならなかった。この背景には、準戦時体制下で軍事費に予算が割かれ、特別会計が一般会計の2倍近い予算が毎年度組まれていたことがあった。

図表6 震災前後の地方の歳入歳出決算

（千円）

	歳 入						歳 出													
	税収		税外収入		歳入決算		教育費		土木費		衛生費		公債費		その他		歳出決算			
	構成比		構成比		構成比	指数	構成比		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比	指数		
1921 (大正10)	606,980	46.9	687,832	53.1	1,294,812	100.0	100	160,743	15.5	287,401	27.6	70,630	6.8	61,394	5.9	459,862	44.2	1,040,030	100.0	100
1922 (大正11)	694,951	44.3	872,290	55.7	1,567,241	100.0	121	219,078	17.0	347,551	27.0	86,055	6.7	83,133	6.4	553,079	42.9	1,288,896	100.0	124
1923 (大正12)	600,472	39.0	940,583	61.0	1,541,055	100.0	119	194,497	15.5	358,015	28.6	84,524	6.7	95,958	7.7	520,759	41.5	1,253,753	100.0	121
1924 (大正13)	617,838	38.3	995,751	61.7	1,613,589	100.0	125	204,600	15.7	375,914	28.8	89,355	6.8	125,049	9.6	511,182	39.1	1,306,100	100.0	126
1925 (大正14)	633,911	37.0	1,078,879	63.0	1,712,790	100.0	132	201,140	14.3	381,791	27.1	103,516	7.3	175,791	12.5	546,958	38.8	1,409,196	100.0	135

出所：大蔵省『明治大正財政史』第4編より作成。

## (2) 東京府・東京市のケース

震災時の東京府と東京市の人口はそれぞれ、約356万人と約250万人であり、東京市のエリアはほぼ山手線の内側で15区（現在の23特別区の8分の1程度）に分けられていた。当時の日本の人口が約6千万人と現在の半分の規模であったが、首都の中心部にはすでに人口の5%が住み密集地区が誕生していた。

現在の千代田区丸の内にあった東京府庁舎は東京市と同じ構内にあり、幸いにも庁舎は火災を免れ多くの職員が勤務していたため被災直後から救護活動が行われた。しかし警視庁は火災により焼失した（写真50頁）。また東京市では約150万人が火災で家を失った。主な焼失地域は、港区から台東区にかけての住宅密集地であるが、上野公園、皇居、日比谷公園、靖国神社が延焼を食い止めた。また銀杏に囲まれた浅草寺も焼失を免れ、多くの人々を救った（写真51頁）<sup>(9)</sup>。東京市は避難場所として市立小学校を用意したが全195校のうち112校が消失し、提供できたのは83校、そこに収容できたのは約3万人で被災者のわずか2%程度であった。被災者の多くは縁故や知人先に避難し、行き先のない人々は献身的な人々によって引き受けられた例も多く報告された。また食料の提供は区役所や警察署等とおして公助の支援が行われたが非常に限られたものであった。焼失が激しかった江東区などでは、震災直後に開通した総武線で千葉方面へ避難が行われ、千葉県とともに軍部隊の協力も得て救護が進められた。震災の規模が大きすぎたため自治体の対応は限られ、国や軍などあらゆるところからの支援が必要であった。

東京府の震災前後の財政をみると（図表7）、1923年度は予算であるので震災の影響は受けてなく税金は増収を見込んでおり歳入予算は3,120万円であった。しかし翌年度の予算では税金は約700万円の減を見込みその分を780万円の公債発行で補っていた。歳出については警察費が最も多く4割を占め、次いで土木費が2割、教育費が1割程度である。この期間で東京府財政のデータは決算と予算が混じっているので比較はできないが、震災による影響は税金減程度で歳出には見られなかった。

---

(9) 浅草浅草寺は延焼を免れたのは銀杏の木に囲まれていたからと言われている。東京都は公害と火に強い銀杏を街路樹として植えてきた。

図表 7 東京府の震災前後の財政状況

	歳 入											
	税 収		国庫補給金等		寄付金		公 債		前年度繰越金		その他歳入計	
		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比
1921 (大正10)	16,734	47.9	8,316	23.8	352	1.0	1,991	5.7	3,095	8.9	34,958	100.0
1922 (大正11)	15,383	32.3	11,193	23.5	280	0.6	2,530	5.3	6,014	12.6	47,568	100.0
1923 (大正12)	17,238	55.3	9,956	31.9	253	0.8	358	1.1	2	0.0	31,200	100.0
1924 (大正13)	10,102	32.0	10,234	32.4	49	0.2	8,733	27.7	0	0.0	31,576	100.0
1925 (大正14)	13,670	36.0	12,896	33.9	491	1.3	5,610	14.8	0	0.0	38,015	100.0

(千円)

	歳 出													
	教育費		土木費		勸業費		衛生病院費		警察費等		公債費		その他歳出計	
		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比
	2,994	10.3	4,263	14.7	1,852	6.4	1,031	3.6	13,225	45.7	177	0.6	28,944	100.0
	4,496	12.6	5,476	15.3	4,012	11.2	809	2.3	14,941	41.9	651	1.8	35,676	100.0
	3,632	11.6	5,908	18.9	548	1.8	874	2.8	14,085	45.2	3,706	11.9	31,193	100.0
	4,837	15.2	7,419	23.3	429	1.3	947	3.0	13,668	42.9	1,951	6.1	31,872	100.0
	5,062	13.3	4,883	12.8	570	1.5	1,684	4.4	17,045	44.8	2,155	5.7	38,010	100.0

注：1921～1922年度は決算。1923～1925年度は予算。

出所：『明治大正財政詳覧』547～548頁より作成。

つぎに東京市の財政をみると（図表 8）、震災の影響は1924年度予算で約800万円の税収減を見込み、その分を含めて復興事業が始まったことで市債の発行が前年度から大きく膨れて1億円近くが次年度も計上され、歳入予算は1923年度の1億5,569万円から翌年度は2億2,825万円に1.5倍近く膨れた。歳出では土木費に震災時から大きな支出が計上され、復興事業を東京市が担っていったことが示されていた。

復興事業の分担は、国は街路整備、橋梁架設（18箇所）、公園整備（3箇所）、国道舗装、土地区画整理（15区画）等、東京府は一部街路樹整備、府立学校整備等、東京市は補助線街路整備、道路橋梁整備（新設57他）、土地区画整理（50地区）、公園整備（52箇所）、上下水道復旧、小学校整備（117校）、病院整備等である。分担を見て分かるように、東京市が多く事業を担い復興事業に大きな役割を果たしてきた。ここでの財源は主に市債の発行で賄われた。

図表 8 東京市の震災前後の財政状況

(千円)

	歳 入								歳 出											
	税金		税外収入				歳入計		教育費		土木費		衛生費		市債費		その他		歳出計	
	額	構成比	額	うち市債	構成比	額	構成比	額	構成比	額	構成比	額	構成比	額	構成比	額	構成比	額	構成比	
1921 (大正10)	22,179	18.2	99,357	81.8	17,303	14.2	121,536	100.0	9,083	9.1	5,692	5.7	15,760	15.8	7,774	7.8	61,742	61.7	100,051	100.0
1922 (大正11)	24,841	14.3	149,264	85.7	51,052	29.3	174,105	100.0	3,936	3.0	552	0.4	1,898	1.5	3,512	2.7	120,882	92.4	130,780	130.7
1923 (大正12)	19,426	12.5	136,269	87.5	40,872	26.3	155,695	100.0	13,425	9.5	16,189	11.5	20,980	14.9	16,188	11.5	74,328	52.7	141,110	141.0
1924 (大正13)	11,330	5.0	216,923	95.0	98,995	43.4	228,253	100.0	22,396	9.9	47,140	20.8	31,253	13.8	32,420	14.3	93,734	41.3	226,943	226.8
1925 (大正14)	17,071	5.9	272,992	94.1	92,644	31.9	290,064	100.0	20,847	7.6	47,554	17.3	18,532	6.7	31,461	11.4	156,599	56.9	274,993	274.9

注：1921～1922年度は決算。1923～1925年度は予算。

出所：『明治大正財政詳覧』570頁より作成。

〔警視庁日比谷庁舎〕



出所：国立国会図書館デジタルコレクションより転載。

## 〔銀杏に囲まれ火災を免れた浅草寺と仲見世の避難者〕



出所：国立国会図書館デジタルコレクションより転載。

## （3） 横浜市のケース

震災時の横浜市は、現在の中区、西区、神奈川区、南区、保土ヶ谷区、磯子区の一部で人口は約44万人であった（現在は都市で最大の約376万人）。横浜市は図表2でみたように、震源地のほぼ上に位置していたため全域で震度6以上の強い揺れとなり、南部では震度7を記録した。そのため住宅の密集した地域では倒壊に加えて多くの焼死者も出た。神奈川県内では死者・行方不明者3万人を超える大きな犠牲者が出た。

横浜市は当時から横浜港を中心に生糸などの輸出港として栄え、外国人の居住も多く洋風のレンガ造りの建築物も多く立ち並んでいた。これらの建物も多くは倒壊し、港湾施設も大きな損害を被った。県庁と市役所は倒壊は免れたが、海岸沿いの山下町から元町にかけての埋立地では8割の家屋は倒壊・焼失した。横浜駅も駅舎が残ったが周辺は消失した（写真53頁）。また官庁は港近くの関内地区に位置していたため市庁舎も倒壊し多くの職員が犠牲となった。当時の詳細な被害状況は横浜市役所が1926年にまとめた『横濱震災誌』（1926）に記されているので参考になる<sup>(10)</sup>。

横浜市の被害状況は、住宅の被害は35,036棟でそのうち焼失は25,342棟で東京市に

---

(10) 横浜市役所市史編纂係編（1926）『横濱市震災誌』（全5冊）。横浜市HPより入手可能。

比べれば少なかったが、犠牲者のうち焼死者は9割を超え、東京市と同様に多くが火災により犠牲となった。罹災者の避難先をみると、避難者の総数は114,301人であり、避難先は東京府が最も多く24,271人（うち東京市は7,634人）、神奈川県郡部と横須賀市・川崎市が21,406人、兵庫県が11,711人などである。兵庫県が多いのは貿易港の関係と推測される。

横浜市の震災前後の財政をみると（図表9）、予算であるが震災の翌年度の税収は約260万円ほど落ち込み、構成比で10%を超える減少を見込んだ。税収は2年後には回復するもののその他の収入とともに減少し予算規模は1千万円を割り込んだ。一方、歳出は税収の落ち込みを市債で賄ったため市債費が大きく膨れた。貿易港として栄えてきた横浜市であったが、港湾施設が大きな被害を受けて復興には時間を要し、財政は厳しい状況が続いた。

図表9 横浜市の震災前後の財政状況

(千円)

	歳 入								歳 出													
	税収		税外収入			歳入計			指数	教育費		土木費		衛生費		市債費		その他		歳出計		指数
	構成比		うち市債	構成比		構成比		構成比			構成比		構成比		構成比		構成比		構成比			
1921 (大正10)	4,642	21.1	17,401	2,948	78.9	22,043	100.0	100	1,410	7.3	1,121	5.8	2,112	10.8	2,073	10.8	12,505	65.1	19,221	100.0	100	
1922 (大正11)	5,414	28.8	13,371	1,270	71.2	18,786	100.0	85	1,455	8.6	945	5.6	1,712	12.7	2,163	12.7	10,740	63.1	17,015	100.0	89	
1923 (大正12)	4,471	24.3	13,964	4,228	75.7	18,435	100.0	84	1,579	8.6	2,688	14.6	2,502	14.5	2,676	14.5	8,990	48.8	18,435	100.0	96	
1924 (大正13)	1,859	13.1	12,341	1,034	86.9	14,200	100.0	64	2,292	16.2	1,513	10.7	1,195	18.8	2,662	18.8	6,518	46.0	14,180	100.0	74	
1925 (大正14)	3,560	39.2	5,518	1,900	60.8	9,078	100.0	41	1,347	14.8	445	4.9	746	8.2	6,392	70.4	148	1.6	9,078	100.0	47	

注：1921～1922年度は決算。1923～1925年度は予算。

出所：『明治大正財政詳覧』571頁より作成。

## 〔焼失した横浜駅舎〕



出所：国立国会図書館デジタルコレクションより転載。

## （４） 神奈川県鎌倉町のケース

相模湾に面した古都鎌倉町（現在の鎌倉市）は、1920（大正9）年の国勢調査で人口18,252人、3,716戸であったが、すでに横須賀線が明治中期に開通し宅地開発も進み震災時には人口は2万人を超えていた（現在は約17万人）。

鎌倉町は横浜市と同じ震源の上に位置し、相模湾にも面していたため揺れと津波による大きな被害を受けた。鎌倉町がまとめた『鎌倉震災誌』（1930）によれば、当時の鎌倉町の全戸数は4,183戸でそのうち被害は家屋の全壊は1,455戸（全戸中34.8%）、半壊は1,549戸（同37.0%）、埋没家屋は8戸、津波による流失は113戸であった。また地震直後の火災で全焼した家屋は443戸、半焼は2戸であった。死者は412名（人口比2.1%）、傷病者は1,737名（同8.7%）（うち重傷者は341名）であった。また3丈（9m）の津波が由比ガ浜海岸に押し寄せ、震災当日が9月の第一土曜日であったことからまだ海水浴客が訪れていたと考えられ、付近の住民を含めて大きな津波の被害が発生していた。震源が近かったため津波の到達時間は短く海岸付近では逃げる時間もなく、流出による被害が発生した。海岸に近い観光名所の鎌倉大仏も被害を受け、本体が50cmほど沈み20cm西に傾いた記録が残っている（『鎌倉震災誌』より）。

鎌倉町の震災前後の財政はデータは限られているが『鎌倉震災誌』にまとめられて

いる（図表10）。1923（大正12）年度の歳入と歳出の決算をみると、それぞれ33.5万円と20.4万円であった。震災対策として1923年度に臨時部で対前年度で3.8倍の支出を行い、財源は所得税付加税や家屋税付加税など国税と県税の付加税の増税を認めてもらって賄った。その後1924年度から25年度にかけて付加税の増税により歳入を確保し、被災した海岸沿いの整備等に充てられた。

市町村財政はまだ国・県からの補助金がなく、地方税も付加税と零細な雑税で賄っていた中では、市町村で対応できる復興事業は限られ、民間も含めて公的団体等の支援が必要とされた。鎌倉町の復興でも地元の篤志家の温情に支えられたところが大きかった。写真（55頁）は地震により倒壊した役場と2カ月後に地元の支援で建てられた仮庁舎である。

図表10 鎌倉町の財政状況

(円)

年度	歳入決算	指数	歳出決算					指数
			経常部	構成比	臨時部	構成比	歳出計	
1922（大正11）	201,675	100	126,451	83.9	24,260	16.1	150,692	100
1923（大正12）	334,860	166	111,096	54.5	92,374	45.4	203,671	135
1924（大正13）	589,901	293	113,420	50.4	111,545	49.6	224,965	149
1925（大正14）	696,659	345	127,577	26.5	353,161	73.5	480,737	319
1926（昭和元）	493,536	245	178,618	49.0	185,825	51.0	364,442	242

出所：『鎌倉震災誌』より作成。

〔津波で流された鎌倉由比ガ浜海岸〕



出所：鎌倉市中央図書館蔵より転載。



〔鎌倉町役場停車場前・奥は倒壊した町役場〕



出所：鎌倉市中央図書館蔵より転載。

〔2カ月後に再建された鎌倉町役場仮庁舎〕



出所：鎌倉市中央図書館蔵より転載。

## V 現在の大災害で地方財政はどう対応しているのか

### 1 東日本大震災と地方財政

東日本大震災は首都ではないが関東大震災と同様に地域を襲った大震災であり、また原発事故を引き起こした複合災害となって関東大震災に次ぐ犠牲者を出した。今世紀の大災害における地方財政の対応をみよう。

はじめに国の財政対策をみると、地震発生直後に災害対策基本法により首相を本部長とする緊急災害対策本部を官邸に設置して対応に当たったのであるが、そこでは復興期間は10年間とし、最初の5年間を集中復興期間と位置付けて復旧復興作業を始めた。また復興行政を担う復興庁を設置し、2031（令和13）年度まで置くことが決められている（2021年に10年間延長）。復興に関わる資金については、新たに東日本大震災特別会計が設けられた。国の本格的な予算措置は2011（平成23）年度から始められた。当初予算は92.3兆円であったが4次の補正予算で合計15.2兆円が増額され、予算総額は107.5兆円となった。財源は既定経費の削減と政府保有株式の売却に加えて復興債を11.5兆円発行し、新たに復興特別税を創設した。復興特別税は所得税の税額に2.1%上乗せして25年間、法人税の税額に10%追加徴収して2年間、住民税を1,000円引き上げて10年間それぞれ徴収し、2022（令和4）年度までに5兆円超の税収を上げた。

国の災害復旧復興事業は予定通り進み、原発事故による復興事業を除いてはほぼ完了している。復興事業の資金は、被災自治体へは必要な資金を国が一括化して交付する震災復興特別交付金を新設して国が全面的に財政支援した。これにより震災からの復興はほぼ完了したが、原発事故からの復興・再生は現在も継続している。原発事故に関する経費は今後も除染の費用や賠償、廃炉作業などが必要であり、国の支援が継続されている。

こうした国の全面的な財政支援により、被災自治体の財政は困窮することなく原発被災自治体を除いて直接的な被害からは復興して大災害を乗り切ったと言えよう。しかし問題も抱えている。それは新たに建設された震災復興住宅や新設された各種集合施設の維持管理コストが、今後の財政運営で負担となる懸念である。東北の被災自治体では過疎化と少子高齢化が止まらず財政の先行きは厳しい。この問題は被災自治体に限ったことではないが、復興にともなう施設整備が今後の財政運営の懸念となるのは皮肉なことでもある。

## 2 新型コロナウイルス感染症の災禍と地方財政

新型コロナウイルス感染症（以下、コロナ感染症）は、2020（令和2）年1月から3年にわたって世界を感染症の恐怖に陥れた。コロナ感染症は2023（令和5）年5月に感染症法の指定がそれまでの2類から5類になるまでに感染者数3,354万人（人口比26.8%）、死者は7.4万人（同0.0%）に上った（厚労省公表数値）。この世界的なパンデミックに国は過去最大の予算で対応した。3年間でコロナ感染症対策予算は約90兆円を計上し、地方財政をとおして支出された。

国は緊急事態宣言等により国民の行動を制限したことから、生活支援のために支出制約の緩い地方創生臨時交付金等を創設して地方財政をとおして支援が行われた。支援の過程で不正受給の問題等が発覚して批判も行われたが、生命に関わる事態でもあったため必要十分な感染症対策に力が注がれてきた。結果として2020年度予算は補正予算を含めて175.7兆円という最大規模の予算となった。このうちコロナ対策予算は61.7兆円であった。地方財政には交付金等が支出され、感染症対策が行われたのであるが、支出内容については緊急時でもあり厳しいチェックは行われなかったためさまざまな事業に支出が行われ、その後の検証の必要性が指摘されている。

ここでは地方財政全体としてどう変化したかを地方債残高と積立金残高の推移で確認したい。図表11は、コロナ感染症の前後の地方債残高と積立金残高の推移である。コロナ対策が行われた2020年度の地方債残高は、前年度から約1兆円増加したものの2021年度は減少している。地方は赤字地方債の発行は認められていないためコロナ対策として地方債の発行はなかったのであるが、適債事業は若干抑えられた数値である。これに対して積立金残高は、2020年度は若干の減少であったが2021年度は3.2兆円も増加している。そのうち自治体の貯金に当たる財政調整基金は1.7兆円も増加している。コロナ感染症が騒がれた当初は財政調整基金の多い自治体では独自に支援が行われ、そうでない自治体との不公平が問題となったが、国は直ぐに補正予算で支援して財政力に関係なく平等に感染症対策が実施された。

こうした結果をみると、地方財政は国から支援された交付金等をその後の感染症対策として財政調整基金として積み立てたことが1つの要因とみることができる。また地方財政の経常収支比率は、2020年度の93.8%は2021年度には88.1%と大幅に改善している。この結果をどうみるかは他の指標等も調べて判断する必要があるが、国のコロナ感染症対策の財政支援は地方財政に弾力化を結果としてもたらしたかもしれない。

図表11 地方財政の地方債残高と積立金残高の推移

	2019年度末	2020年度末	2021年度末	2020→2021
地方債現在高	143兆4,429億円	144兆6,062億円	144兆5,810億円	▲252億円
積立金現在高	22兆9,446億円	22兆6,005億円	25兆8,079億円	3兆2,074億円
うち財政調整基金	7兆5,407億円	7兆2,837億円	8兆9,630億円	1兆6,793億円
うち減債基金	2兆2,106億円	2兆1,480億円	2兆8,843億円	7,363億円
うち特定目的基金	13兆1,933億円	13兆1,688億円	13兆9,606億円	7,918億円

出所：総務省資料より作成。

### 3 国の支援の後始末

関東大震災、東日本大震災そして新型コロナウイルス感染症の災害は、わが国史上で大災害であった。しかし東日本大震災とコロナ禍は、国と地方の財政調整制度が整い地方自治を支える仕組みが出来上がった現代の災害であったため、前述のように地方財政には災禍が及ぶことなく乗り切ることができた。このことは適切な政策であり、結果からも肯定されるであろう。

しかし地方財政を支えた財源は国の赤字国債である。危機を救う責任は国・地方ともに果たしたが、その後始末はまだ終わっていないし、ツケを残していたままである。今懸念されるのは、財政危機の災禍が今後に襲ってこないかということである。自然災害に全力で立ち向かって何とか日常を取り戻したのであるが、その対価を支払っていないということである。このことについては、財源を国債発行で賄ったとしても日本国債は9割が国内で消化され、これまでのところ国内に買い手がいるため財政危機とはならないという見方がある。果たしてそうであろうか。感染症の危機が一応落ち着いて、その代償をどう支払うかの議論はしておくべきと考え、最後にまとめてみた。

感染症対策の徹底やワクチン開発等によって、コロナ感染症のパンデミックはようやくエンデミックへと向かって一応は安堵してきたところである。それゆえ国の財政支出に批判はこれまでのところ向けられていない。しかし国は巨額のコロナ対策を支出した結果、2022年度末で国債・借入金・政府短期証券を合計した「国の借金」は1,270.5兆円にまで膨れた。前年度より30兆円近く増え、7年連続で過去最大を更新している。GDP比では250%を超えて世界最悪であり、今後の見通しも基礎的財政収支の黒字化は2025（令和7）年度も見込めない。それどころか岸田内閣は、異次元の少子化対策や今後5年で43兆円の防衛費の確保を財源の目途を付けないまま進めている。財政危機が迫っているとは全く考えていない。

ここで財政危機とは何かを考えてみたい。財政危機とは、一般的に政府が借金するのが難しくなる、あるいは借金が膨らみ返済に懸念が生じた状態と説明される。これに対して財政破綻は、債務不履行（デフォルト）となった状態である。財政危機は財政破綻の一手前である。

財政危機の懸念が現実となって国が財政破綻した例はいくつかある。1997（平成9）年のアジア通貨危機では、韓国が国際通貨基金（IMF）に資金支援を要請した。隣国で起こった財政破綻として印象に残っている。また2000（平成12）年にかけてロシアとアルゼンチンがデフォルトを起こした。デフォルトではないがギリシャの財政危機はEUを巻き込んだため記憶に新しい。また地方では、2013（平成25）年に米国デトロイト市に連邦破産法第9条が適用され債務整理手続きが行われた。日本では破綻の法規はないが、夕張市が2007（平成19）年に当時の地方財政再建促進特別措置法による準用財政再建団体の指定を受けて財政破綻と騒がれ、現在も自治体財政健全化法の財政再生団体に指定され国の指導で再建に取り組んでいる。

財政破綻は特異な事例ではあるが起きている。その要因について近代史からまとめた『国家は破綻する — 金融危機の800年』（日経P B社、2011年）を読むと、政府債務がGDP比で90%を超えると経済成長率が大きく減速し財政悪化することをデータでまとめている。この条件ではドイツを除いて全て90%を超えているので財政悪化となる。中でも日本はまさに財政危機をとおり越して財政破綻に向かっていることになる。

では日本は財政危機なのか。財政破綻とはならないまでも、財政危機の状況であることは確かである。理由を述べるまでもなく、2007年度から財政収支赤字が続き、債務残高も世界最悪が続いている。それでも破綻に至らないのは、1つは国が課税権を有しているからである。デフォルトは増税すれば避けられる。いよいよとなったら増税すれば済む。もう1つは、国債の9割が国内の投資家によって保有され（ギリシャ国債は国外保有が3割超）、低利であっても安全資産として購入が見込まれているからである。

しかしこうした状況が今後も続く保証はなく、日銀の異次元の金融緩和が出口に向かって動き始めている現状では、金利が上昇すれば国債費が大きく膨んで財政収支をさらに悪化させ国民に大きな犠牲を強いることになる。その時点でも増税できなければ、IMFの支援を受けざるをえなくなるが、だれも今はそこまでになるとは想像だにしていないのであろう。

気候変動で不可逆点をティッピングポイントと呼んでいるが、財政危機を放置しておくといつかは回復できないこうしたポイントに到達するかもしれない。その時点がどのよう

な状態なのかはわからないが、少子化や人口減少を政策で容易に止められない現状を考えると、国民に不人気でも将来世代のことを考えて負担の先送りをせずに財政危機の対策を早急に打つべきであろう。

## おわりに

関東大震災から100年を迎えた今日、地方財政は大災害への対応は整っているのだろうか。近代国家が成立して幾度も災害に遭遇してきた。これまでの経緯からみれば、規模の大きい災害ほど国の支援が重要な支えとなってきた。その支援によって、東日本大震災やコロナ感染症を乗り切ってきた。大災害では国の財政支援が不可欠ということがわかった。地方財政が備えるところは、引き続き積立金の確保や効率的な財政運営により経常的な経費の節減に努めることは必要であるが、多くの自治体では年々硬直化する財政から備えを確保するのは難しい。そのためには災害時の共助の制度構築が必要であり、その1つの具体的な方策が‘レジリエントな社会’の構築であろう。強靱で回復力のある社会構造の構築を自治体が民間等との協働で共助の体制を作り上げていくことが災害への備えとなるように思われる。

(かねむら たかふみ NPO法人市民ガバナンスネットワーク理事長、金沢学院大学講師)

キーワード：関東大震災／震災復興事業／地方財政

### 【参考文献】

- 荒井邦夫（1986）「財政からみた関東大震災」『総合都市研究』第29巻、143－151頁。  
五百旗頭真監修・御厨貴編著（2016）『大震災復興過程の政策比較分析』ミネルヴァ書房。  
伊藤孝祐・大沢昌玄・伊藤孝（2014）「帝都復興事業について」『土木史研究講演集』Vol. 34。  
今井清一（2007）『横浜の関東大震災』有隣堂。  
岡田知弘・自治体問題研究所編（2013）『震災復興の自治体——「人間復興」へのみち』自治体研究社。  
兼村高文（2023）『地方財務』2、7、8月号、ぎょうせい。  
鎌倉町（1930）『鎌倉震災誌』（国立国会図書館デジタルコレクション）。  
清川来吉編纂（1930）『鎌倉震災誌』鎌倉町役場。

- 政策研究大学院大学比較地方自治研究センター（2010）「旧地方自治制度の発展（1909—1929年）」自治体国際化協会。
- 武村雅之（2003）『関東大震災 — 大東京圏の揺れを知る』鹿島出版会。
- （2008）『地震と防災』中公新書。
- 筒井清忠（2017）『帝都復興の時代 — 関東大震災以後』中公文庫。
- 中央防災会議・災害教訓の継承に関する専門調査会（2006）「1923年関東大震災報告書・第1編、第2編、第3編」。
- 東京市（1930）『東京市制概要』（国立国会図書館デジタルコレクション）。
- 東京府（1925）『東京府大正震災誌』（国立国会図書館デジタルコレクション）。
- 東洋経済新報創刊30年記念出版（1926）『明治大正財政詳覧』東洋経済新報社。
- 内務省社会局（1926）『大正震災志』（国立国会図書館デジタルコレクション）。
- 諸井孝文・武村雅之（2002）「関東地震（1923年9月1日）による木造住家被害データの整理と震度分布の推定」『日本地震工学会論文集』第2巻、第3号、35—71ページ。
- 藤田武夫（1977）『日本地方財政発展史』文生書院。
- 吉村昭（2004）『関東大震災』文春文庫。
- 御厨貴編著（2016）『大震災復興過程の政策比較分析』ミネルヴァ書房。
- 横浜市（1926）『横浜市震災誌』（横浜市HP）。

## 指定の判断基準 空家等管理活用支援法人の法的位置づけ

北 村 喜 宣

### 1. 「市町村長は」「その申請により」「法人」「として指定することができる」

個別法が目的の実現を促進するため、そのなかで、ある機能を持つ法人を指定するという仕組みを規定する場合がある。「市町村長は」「その申請により」「法人」「として指定することができる」という文言やフレーズをe-Govに入力すると、21法律における使用例が確認できる（2023年8月11日最終閲覧）。このうち、法人指定を受けた者の申請を踏まえて市町村が指定をするという仕組みとなっているものは、20法律ある<sup>(1)</sup>。いわゆる指定法人制度である<sup>(2)</sup>。

指定に至る手続や指定される法人の機能・形態は、法律により多様である。たとえば、児童福祉法56条の8が規定する「公私連携保育法人」の場合、市町村長には指定にあたって指定候補の法人と協定の締結が義務づけられており、指定されれば、それ以外の場合のような認可ではなく届出により公私連携型保育所を設置できる。「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下「廃棄物処理法」という。）13条の2が規定する「情報処理センター」の場合、「全国を通じて一個に限り」とされている。

2023年6月に改正された「空家等対策の推進に関する特別措置法」（以下「空家法」という。）が導入した「空家等管理活用支援法人」は、施行前であるためか、まだe-Govでは確認できない。しかし、おそらく空家法は、21番目の法律になるはずである。

- 
- (1) 唯一の例外は、「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」19条の8が規定する「指定病院」である。これは、都道府県が設置する精神科病院に代わる施設としてその設置者の同意を得て知事が指定するものであり、申請行為が前提にはなっていない。
- (2) 指定法人制度については、一般的に、宇賀克也『行政法概説Ⅲ 行政組織法/公務員法/公物法〔第5版〕』（有斐閣、2019年）309頁以下、稲葉馨+人見剛+村上裕章+前田雅子『行政法〔第5版〕』（有斐閣、2023年）14～15頁〔稲葉〕参照。



本稿では、先行する諸制度を参照しつつ、空家法の新しい制度について、そこにおける指定の法的性質および指定にあたっての市町村長の判断基準という観点から検討する<sup>(3)</sup>。筆者は、この制度は十分な法的整理がされないままに同法に導入されたのではないかという印象を持っている。その疑問点および同制度の運用を義務づけられている市町村行政の対応のあり方について考察を進める。

## 2. 改正空家法のもとでの支援法人

### (1) 指定および業務内容

改正空家法23条1項は、以下のようである（以下、下線部は筆者による）。

市町村長は、特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）第2条第2項に規定する特定非営利活動法人、一般社団法人若しくは一般財団法人又は空家等の管理若しくは活用を図る活動を行うことを目的とする会社であって、次条各号に掲げる業務を適正かつ確実に行うことができると認められるものを、その申請により、空家等管理活用支援法人（以下「支援法人」という。）として指定することができる。

下線部のように、「その申請により…指定」とされているから、申請と指定はあわせて、行政手続法第2章にいう「申請に対する処分」と解される。したがって、申請された以上、諾否の判断は、市町村長に義務づけられる。この点は、法案審議において、「指定の申請に対して何らかの判断は求められる」と答弁されていることから明らかである<sup>(4)</sup>。

改正空家法24条は、支援法人の業務として、以下のよう規定する。

一 空家等の所有者等その他空家等の管理又は活用を行おうとする者に対して、当該空家等の

(3) 簡単な検討については、北村喜宣「指定をしない自由はあるか? : 空家法の空家等管理活用支援法人制度」自治実務セミナー2023年10月号参照。改正空家法については、宇賀克也「空家等対策の推進に関する特別措置法の改正」行政法研究50号（2023年）3頁以下参照。

(4) 第211回国会衆議院国土交通委員会議録12号（2023年5月10日）15頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕。

管理又は活用の方法に関する情報の提供又は相談その他の当該空家等の適切な管理又はその活用のため必要な事業又は事務を行うこと。

二 委託に基づき、定期的な空家等の状態の確認、空家等の活用のために行う改修その他の空家等の管理又は活用のため必要な事業又は事務を行うこと。

三 委託に基づき、空家等の所有者等の探索を行うこと。

四 空家等の管理又は活用に関する調査研究を行うこと。

五 空家等の管理又は活用に関する普及啓発を行うこと。

六 前各号に掲げるもののほか、空家等の管理又は活用を図るために必要な事業又は事務を行うこと。

たしかに、このような業務は、空家法のもとで空き家行政を進めるうえで必要である。それを誰が行うかであるが、これまでは、市町村自身がしていたほか、行政以外の主体が自主的にしていたり行政がそうした主体と委託契約を締結したりして実施されていた。

そのかぎりにおいて、市町村は特段の不便を感じていなかったように思われる。ところが、改正法は、支援法人制度を導入した。『国土交通省社会資本整備審議会住宅宅地分科会空き家対策小委員会とりまとめ：今後の空き家対策のあり方について』（2023年1月）は、改正法案づくりの前提のひとつになったとされているが、そのなかで、この制度は、「公的位置づけの付与」とひっそりと記されていた。国土交通省社会資本整備審議会住宅宅地分科会空き家対策小委員会（以下「小委員会」という。）のメンバーのほとんどは、こうした条文になると想定していなかったように思われる<sup>(5)</sup>。

## （2） 指定の法的効果

この制度のもとで指定が進むと、たとえば特定非営利活動促進法2条2項の特定非営利活動法人（以下「NPO法人」という。）のなかには、空家法との関係で、支援法人であるものとそうでないものの2種類が存在することになる。支援法人に指定されれば、指定をした市町村長との関係で、下線部にあるような委託にもとづく業務、そして、それ以外の業務ができる。当然に有償であるが、支援法人との契約の場合、

---

(5) 小委員会のメンバーであった筆者自身の印象である。なお、第3回小委員会（2022年12月22日）の資料、および、第4回小委員会（2023年1月31日）の資料には「公的位置づけ」という表記がある。

国の補助対象となるようである。小委員会において、国土交通省は、「今よりももう少し空き家対策におけるNPOの位置づけをしっかりとしたものとして市町村も安心してお付き合いできるといったような形で位置づけられれば、国のほうでも御支援ができる可能性はあります」と説明していた<sup>(6)</sup>。

それに加えて、以下のような法的地位が得られる。

- 所有者等探索をするために、市町村長に対して所有者等関連情報の提供を求めることができ、市町村長には本人同意を得てもらい、その提供を受けることができる（26条2～3項）。
- 市町村に対して、素案を作成した上で空家等対策計画の作成・変更を提案でき、その請求が拒否される場合には、理由を明らかにしてもらえる（27条1～2項）。
- 市町村長に対して、民法の特例請求（不在者財産管理命令請求（民法25条1項）、相続財産清算人選任請求（同952条1項）、管理不全土地管理命令請求（同264条の9第1項、管理不全建物管理命令請求（同264条の14第1項））ができ、市町村長がこれを不要と判断したときにはその理由を通知してもらえる（28条1～3項）。

「第6章」として規定される支援法人の6か条（23～28条）は、2020年の改正により「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（以下「所有者不明土地法」という。）の同じく「第6章」として導入された「所有者不明土地利用円滑化等推進法人」（以下「推進法人」という。）に関する6か条（47～52条）と構造や条文が酷似している。冒頭に記したような先例はあるけれども、改正法案づくりにおいて、同じく「縮小社会対応法」<sup>(7)</sup>である所有者不明土地法の推進法人制度が参照されたの

---

(6) 第3回小委員会（2022年12月22日）議事録21頁。それほどの補助額にはならないと思われるが、補助金が恒常化するにつれ、一般に、指定法人制度には、主管官庁の役人の天下りの温床になる可能性がある点は指摘しておきたい。山本隆司「行政の主体」磯部力＋小早川光郎＋芝池義一（編）『行政法の新構想Ⅰ 行政法の基礎理論』（有斐閣、2011年）89頁以下・105頁参照。

(7) このような視点からの整理として、北村喜宣「縮小社会における地域空間管理法制と自治体」公法研究82号（2020年）73頁以下参照。

は明白である<sup>(8)</sup>。

### 3. 法案審議

改正法案が審議された第211回国会においては、支援法人についての質疑応答もされた。論点は、制度の必要性和施行後の展開、そして、指定にあたっての市町村長の裁量権であった。

#### (1) 制度の必要性

制度の必要性については、「人員や専門的知識が不足しがちな市町村においても、こうした空き家対策を着実に推進できるよう、空き家対策に経験や実績のある民間法人を市町村が指定し、相談対応などを行う」<sup>(9)</sup>、「人員やノウハウが不足する多くの市町村にこの支援法人を御活用いただけるよう」<sup>(10)</sup>と説明されている。支援法人は、すべての市町村に必要なものではなく、行政リソースが不足している市町村に対する補完的対応をする仕組みである趣旨が明確にされている。その必要性を判断するのは、いうまでもなく市町村である。

指定対象となる法人について地域的偏在があるとの指摘がされたが、この点に関しては、「全国規模の社団法人の中には、地域ごとの支部などを設けて地域に根差した活動をされている、そういう法人もございますので、例えばそういう社団法人を指定いただく」というように<sup>(11)</sup>、具体的な法人を念頭においた答弁もされている。

---

(8) 宇賀・前註(3)論文36～37頁も、同様の見方をする。所有者不明土地法2020年改正については、土地総合研究30巻3号(2022年)、斎藤貢一「所有者不明土地対策の進展：改正所有者不明土地法の成立」立法と調査448号(2022年)133頁以下、国土交通省土地政策審議官部門土地政策課「所有者不明土地法の改正について」人と国土21 48巻4号(2022年)12頁以下、国土交通省土地政策審議官部門土地政策課「改正所有者不明土地法に関するガイドライン等について」用地ジャーナル31巻11号(2023年)40頁以下参照。所有者不明土地法の推進法人制度については、都市再生特別措置法118条以下の都市再生推進法人制度などが参考にされている。

(9) 第211回国会衆議院国土交通委員会議録12号(2023年5月10日)8頁[国土交通大臣・斉藤鉄夫]。

(10) 第211回国会参議院国土交通委員会議録18号(2023年6月6日)3頁[国土交通大臣・斉藤鉄夫]。

(11) 第211回国会衆議院国土交通委員会議録12号(2023年5月10日)4頁[国土交通省住宅局長・塩見英之]。

どれくらいの指定を期待するかであるが、この点に関しては、「改正法の施行後五年間で百二十法人が市町村から指定されることを目標に取り組んでまいります。」とされている<sup>(12)</sup>。ひとつの法人がひとつの市町村からしか指定を受けないというのは考えにくいだが、延べどれくらいの市町村に指定を期待しているのかは不明である。

## (2) 指定にあたっての裁量権

支援法人の指定権限は、市町村長にある。この点に関して興味深いのは、「支援法人を指定できるという規定である以上、事務体制が整ってから申請を受け付けることも可能」と答弁された点である<sup>(13)</sup>。これは、反対解釈をすれば、指定申請を処理する事務体制が整わない市町村は、当面は申請を受け付けないという対応も違法ではないというのであろう。法文からは明確には読み取れないこのような運用は、行政手続法との関係で整理を要するほか、指定にあたっての審査基準に関しても大きな問題を提起している。

指定に関しては、「支援法人を指定すること自体を義務づけ、指定しなければ違法になるものではありません。」とされている<sup>(14)</sup>。前述のように、改正法23条は、「指定することができる」というように、市町村長の判断にあたって効果裁量を認めている。「業務を適正かつ確実に行うことができると認められるときは、指定をしなければならない。」とは規定されていない<sup>(15)</sup>。この点を確認したのであろう。それでは、適法に不指定ができるのはどのような場合なのだろうか。まず、手続法的側面

- (12) 第211回国会衆議院会議録21号（2023年4月20日）3頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕。120法人の指定は市町村がするのであるから、この数字は国土交通省の「期待」にすぎず、同省のKPIにはなりえないのはいうまでもない。ところが、そうでもない同省の認識については、北村喜宣「他人のフンドシでお相撲を？：KPIとしての景観計画策定数」同『自治力の闘魂：縮小社会を迎え撃つ政策法務』（公職研、2022年）26頁以下参照。同省担当者は、自らがかつて出向していた市町村に連絡をして、指定をするよう依頼をしていると聞くが、KPIにするのは、まさにこうした電話やメールの回数なのである。
- (13) 第211回国会衆議院国土交通委員会議録12号（2023年5月10日）15頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕。施行後5年間・120法人という希望（指定は市町村が行うから、国土交通省にとっては他力本願である）を掲げるのはよいとしても、支援法人を指定しない市町村には補助金等で不利に扱うといった運用をしてはならない。
- (14) 第211回国会衆議院国土交通委員会議録12号（2023年5月10日）15頁〔国土交通大臣・斉藤鉄夫〕。
- (15) 実定法における要件・効果の規定ぶりについては、北村喜宣『環境法〔第6版〕』（弘文堂、2023年）153頁参照。

から、続いて実体法的側面から考えてみよう。

## 4. 行政手続法の観点からの整理

### (1) 審査基準

指定は、法律にもとづく「申請に対する処分」である。法定の適用除外事由はないから、改正法23条1項の指定にあたり、市町村長には、行政手続法5条にもとづき、審査基準をできるかぎり具体的に作成してそれを公にする義務がある<sup>(16)</sup>。市町村長が判断しなければならないのは、改正法23条1項の条文からは、申請にかかる法人が24条各号に列挙される業務を適正かつ確実に行うことができるかどうかである。

審査基準の作成作業をサポートするため、国土交通省が技術的助言（地方自治法245条の4第1項）としてのガイドラインを出すかどうかは不明である。ここでは、参考までに、所有者不明土地法のもとの推進法人の指定に関する審査基準をみておこう。

国土交通省は、2022年に、「所有者不明土地利用円滑化等推進法人指定の手引き」（以下「手引き」という。）を作成した。手引きは、推進法人制度の意義について、「公的信用力が付与されるほか、土地所有者の探索等の業務を市町村が随意契約することを含め議会や住民等の関係者の理解が得られやすくなる」としている。改正空家法のもとの支援法人にも共通する説明である。

手引きには、「審査基準の例」として、「法人の活動目的・活動内容について」「法人の活動実績について」「法人の組織形態・運営体制について」の3項目が示され、それぞれのもとにさらに小項目が示されている<sup>(17)</sup>。しかし、それをみても、「活動実績があること」「必要な組織体制や人員体制を備えていること」「経済的基礎を有していること」というように、十分に具体的とはいえない。このため、市町村長は、これらを踏まえて、現実に利用する手持ち基準である審査基準を作成しなけれ

---

(16) 改正前の空家法のもとでは、市町村は、特定空家等の所有者等を「追いかける立場」にあった。改正法が導入した指定制度においては、「受けとめる立場」が加わる。市町村の空家法担当にヒアリングをすると、この点に関する認識が市町村には十分でないのではないかと感じる。

(17) 手引きが「推進法人の審査基準は、市町村が独自に定めることができます。」というのは、きわめてミスリーディングである。定めなければ行政手続法5条違反になる。

ばならない。国土交通省は、全国的な作成状況を把握していないようである。「鶴岡市所有者不明土地利用円滑化等推進法人の指定等に関する事務取扱要綱」（2022年）において「指定の基準等」を定める3条は、それに該当するだろう<sup>(18)</sup>。この要綱は、手引きに添付されている「（参考）〇〇市所有者不明土地利用円滑化等推進法人の指定等に関する事務取扱要綱（例）」を踏まえたものである<sup>(19)</sup>。

## （2）拒否理由

（それが適法であるかぎり、）審査基準に適合しないならば、申請は適法に拒否しうる<sup>(20)</sup>。問題になるのは、申請拒否処分にあたって行政手続法8条にもとづき付けられる理由の内容である。この点に関して、市町村としては、一級建築士免許取消処分事件における最高裁判決に留意しなければならない（最三小判平成23年6月7日裁判所ウェブサイト）。本件は、不利益処分に関するものであり、行政手続法14条が求める理由付記の程度が問題となっている。

それによれば、「行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される。そして、同項本文に基づいてどの程度の理由を提示すべきかは、上記のような同項本文の趣旨に照らし、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである。」「示されるべき理由としては、処分の原因となる事実及び処分の根拠法条に加えて、本件処分基準の適用関係が示されなければ、処分の名宛人において、上記事実及び根拠法条の提示によって処分要件の該当性に係る理由は知り得るとしても、いかなる理由に基づいてどのような処分基準の適用によって当該処分が選択されたのかを知ることは困難である

- 
- (18) 「必要な組織体制及び人員体制を有していること」というように、手引きをコピーする同要領の規定は、審査基準としての役割を十分には果たしていない。一方、「鶴岡市内に事務所を有すること」や鶴岡市暴力団排除条例2条1号に規定する暴力団（実質的には、申請者あるいは関係者が「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律」2条6号に規定する暴力団員）に該当しないなどの内容は、業務の適正な運用という要件の具体化といえよう。これを条例化すれば、法律実施条例となる。北村喜宣『自治体環境行政法〔第9版〕』（第一法規、2021年）36頁以下参照。
- (19) 手引きは、「この要綱（例）は、一般的な記載例として掲載しているものです。適宜修正のうえ御活用ください。」とする。
- (20) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論〔第8版〕』（有斐閣、2023年）337頁参照。

のが通例」という。

国民年金障害基礎年金不支給処分が争われた事案において、東京地判平成27年12月11日裁判所ウェブサイトは、この最高裁判決を引用したうえで、同旨の判示をしている。そこで、市町村は、処分基準を審査基準と言い換えて理解すればよい。下線部に関しては、①改正法23条1項に関する審査基準が作成されていること、②その内容が妥当であること、③公にされていること、④申請内容が審査基準に適合しないこと、が問題となる。さらに、その前提としては、⑤指定処分の性質・内容がその判断を許容するものであることが問題となる。筆者は、⑤が重要であると考える。

## 5. 補完的役割ゆえの広い行政裁量

### (1) 空家法の実施における支援法人の位置づけ

法案審議における国会答弁に明らかなように、支援法人制度には、空家法の実施を担う市町村行政をサポートする役割が予定されている。申請に対してなされる指定処分を通じて、それが可能になるというわけである。あくまでその役割は、市町村の空家法実行政の補完である。そうであるがゆえに、指定にあたっての市町村長の裁量は広いと解される。

「申請に対する処分」というと、典型的には許可制が想起される。しかし、支援法人に関する指定制は、これとはかなり様相を異にしている。第1に、24条に列挙される業務を指定なしに行っても不利益処分や罰則の対象にはならない。第2に、24条に列挙される業務はそもそも市町村がなすべき業務ないしなしうる業務である。したがって、「ある種の国民の活動を一般的に禁止したうえで、国民からの申請に基づき審査を行い、一定の要件に合致する場合、禁止を個別具体的に解除する法的仕組み」という許可制の法的性質の説明<sup>(21)</sup>は妥当しない。

改正法24条の業務については、市町村と委託契約を締結せず支援法人が独立してなしうるものがある（1号、4～6号）。ところが、「委託に基づき」行うと規定されるものもある（2～3号）。後述のように、国土交通省は、これらを委託によらなければなしえないとは解していない。委託にもとづかずに行えば違法になるわけではな

---

(21) 宇賀・前註(20)書98頁。



いのである。支援法人がこれらの事務をする際には、先にみた国土交通省の説明のように、国の補助金の対象になるとすれば、指定には、そうした地位にあることを確認するだけの法的意味しかないようにみえる。

## (2) 所有者不明土地法の推進法人に関する奇妙な記述

推進法人に関する手引きには、奇妙な記述がある。「推進法人の指定は、申請を受けた市町村長の裁量で行います。具体的には、以下のような手順が想定されます。」としたあと、次のように述べられている。

### ① 推進法人の募集

推進法人の募集方法は、市町村が独自に定めることができます。

例えば、常時申請を受け付け、その都度審査する方法や、広報等で申請期限を定めて公募する方法等が考えられます。

また、市町村が作成する対策計画に、推進法人に求められる業務内容や推進法人の指定方針について記載しておくことも考えられます。

下線部にある「募集」「公募」という考え方は、申請に対する処分には通常みられない。改正空家法もそうであるが、所有者不明土地法47条1項は「その申請により」と規定している。申請のイニシアティブは申請する側にあるのであって、「常時受付・その都度審査」が基本である。行政が申請を調整するという対応は、一般的には、事業者の申請権を法的根拠もなく制約するもので違法と解される。

## (3) 推進法人に関する国土交通省の認識

所有者不明土地法の推進法人制度を所管する国土交通省不動産・建設経済局土地政策課に対して、筆者は、同法47条の指定権限行使にあたっての市町村長の裁量権についての照会をした。改正空家法案の国会審議を前提にして、①審査体制が整わないかぎり申請を受けないことは適法か、②そもそもこうした法人は不要として申請を受けないことは適法か、③審査基準をすべて充たしていれば指定をしなければならないのか、④推進法人は不要と考える市町村はそれを理由にして指定申請を拒否するのは適法か、その際にはどのような理由を記すべきか、⑤ひとつの推進法人だけで十分と考える市町村は、新規の指定申請に対して、それを理由として不指定処分をするのは適

法か、といった質問をしたのである。

2022年11月1日に施行されているこの制度であるから、明確な回答がされると思っていたのであるが、関係局と調整を要すし行政手続法の解釈にもかかわるために即答できないとされた。国土交通省は、筆者の上記問題意識に気がついていなかったようにも見える。上述のように、手引きにおいては、通常の運用とは異なる記述がされていたため、十分な認識があると予想していたのであるが、意外であった。

手引きを踏まえて作成したとみられるものに、「丹波山村所有者不明土地利用円滑化等推進法人募集要領」がある。そこでは、「指定する法人を募集する」として、募集期間は「令和5年7月24日午前9時から令和5年8月16日午後5時まで」となっている。指定された場合の業務期間は、「指定日から令和6年3月31日まで」となっている。さらに、「優先交渉権者と詳細を協議のうえ、推進法人として指定する」が、「協議が合意に至らなかった場合は、次点候補者と協議に入る」とされている。少なくとも丹波山村の解釈によれば、事業者側に常に申請権があるわけではなく、業務期間は指定の附款として定めることができ、指定は1団体のみとするというのである。こちらは、筆者の質問に対して、明確に回答しているように見える。

#### (4) 改正空家法の支援法人の場合

それでは、改正空家法のもとでの支援法人制度に関してはどうか。公布後に、国土交通省は、様々な方法で改正法の周知に努めている。市町村等を対象にしたある説明会において出された質問に対し、同省は次のように回答したようである。

- ① 24条2号・3号業務は「委託に基づき」とあるが、必ずしも委託契約の形式をとらなくてもよい。
- ② 支援法人は委託契約によらずに自主的に24条各号業務を実施できる。
- ③ 総合的に判断して支援法人は利用しないと考える市町村が、それを理由に指定申請を拒否しても違法ではない。
- ④ すでに十分な数の法人を指定したと市町村が考える場合に、それを理由に指定申請を拒否しても違法ではない。

所有者不明土地法のもとでの推進法人の指定に関する国土交通省の認識は、前述の通りである。改正空家法のもとでの支援法人についても、法案準備・審議時において

はおそらく同様であったと思われるが<sup>(22)</sup>、現在では、筆者と同様の認識をしているようにみえる<sup>(23)</sup>。そうした理解が妥当な理由として、追加的に「不文の基準」を説明したい。

#### (5) 「必要性」という「不文の基準」

上記回答を踏まえると、改正法23条1項の指定基準としては、そこで明記される「[24条各号の]業務を適正かつ確実にを行うことができる」という以前に、市町村において支援法人によるサポートが現在必要とされているという「不文の基準」があると思える。これは、改正法の制度趣旨から導出できる内容であり、支援法人制度に内在していると解される。

そこで、指定申請の審査にあたっては、第1の基準として「支援法人利用の必要性」、第2の基準として「必要とされる支援法人の数」、第3の基準として「適切・確実な業務実施の可能性」が検討されなければならない。第1の基準に関して「現在は不要」と判断すれば、第2や第3の基準について判断するまでもなく申請は拒否される。指定は必要であるが、既指定の法人で十分となれば、第3の基準について判断するまでもなく申請は拒否される。市町村の空家法実施にあたって支援法人を利用するかどうかは、市町村の自由なのである。

廃棄物処理法6条の2第1項は、一般廃棄物の処理を市町村の事務と規定する。事業系一般廃棄物の収集運搬を業として行う者は、市町村長の許可を要するが、それにあたっては、3つの積極要件（7条5項1～3号）と1つの消極要件（同項4号）を充たさなければならない<sup>(24)</sup>。とりわけ問題となるのが、積極要件のうちの「当該市町村による一般廃棄物の収集又は運搬が困難であること」（1号）、「その申請の内容が一般廃棄物処理計画に適合するものであること」（2号）である。

(22) 国会答弁においては、たんに、「支援法人の指定は、法の定めに従い、所有者への相談対応等の業務を適正かつ確実にを行うことができるかという観点から、市町村が適切に判断し、行うことができるもの」とされていた。第211回国会衆議院会議録21号（2023年4月20日）6頁【国土交通大臣・斉藤鉄夫】。

(23) もっとも、国土交通省が配信している改正法解説の動画

（[https://www.youtube.com/watch?v=z8L\\_gjuDLY](https://www.youtube.com/watch?v=z8L_gjuDLY)）においては、そうした説明は一切されていない。マンパワー不足や知識不足を訴える市町村は少なからずあるというアンケート調査結果から、直ちに支援法人が必要としている点で「論理の飛躍」がある。

(24) 北村・前註(15)書477頁以下参照。

一般廃棄物処理業は、許可なく行えば直罰となっている（25条1項1号）。そうした制度になっているがゆえに、民間事業者にそれをする自由があるわけではない。その点で、支援法人制度とは異なるが、市町村の事務をアウトソーシングするという面には共通性がある。

所有者不明土地法の推進法人に関する手引きには、下線部にあるように、対策計画に指定方針を記載するという対応も例示されていた。廃棄物処理法のように計画不適合が明確な拒否事由としては規定されていないが、改正空家法の支援法人に関しても、指定申請の判断にあたって、行政がする業務との関係での需給関係の考慮は認められる<sup>(25)</sup>。

## 6. 市町村の対応のあり方

所有者不明土地法や改正空家法のもとの国土交通省の解釈に鑑みれば、改正空家法23条にもとづく支援法人の申請の処理にあたっては、市町村は、行政手続法5条にもとづき審査基準を作成してそのなかで対応の方針を明確に規定すべきである。国土交通省が前述のように回答しているからというだけでは不十分であり、それを自らの解釈をしなければならない。

行政で十分対応できる、あるいは、現行の委託団体により十分対応できるために、（後者の場合は、これら団体以外に）支援法人を指定して業務を委託する必要性がないという市町村もあるだろう。支援法人制度の利用について十分な見込みがつかないという市町村もあるだろう。「様子見」が適切と考える市町村もあるだろう。そうした場合には、市町村は、その理由とともに、「当分の間、指定はしない」という趣旨の審査基準を作成し、これを積極的に公表すべきである。支援法人の助力を得なければ空家法の事務を的確に実施できないという状況がすべての市町村にあるとは、想定しにくい。さらに、根本的な認識であるが、空家法の支援法人制度において、事業者には指定を受ける権利があるとはいえないのである。

こうした対応は、申請を検討している事業者に対して予測可能性を与える点でも重要で

---

(25) 宇賀・前註(3)論文は、本稿が提示する論点には気づいていないようである。

ある<sup>(26)</sup>。先にみた所有者不明土地法の手引きに記されているように、その後、審査基準の内容を空家等対策推進計画（7条）に規定してもよい。あるいは、法律実施条例の内容として空き家条例のなかで規定してもよい。改正空家法に寄せていえば、廃棄物処理法のように、必要性要件は、本来は本則で規定すべき事項であっただろう。もちろん、必要があれば指定は可能である。その際には、附款として指定期間を定めるのが適切である<sup>(27)</sup>。

前述のように、法案審議において、国土交通大臣は、事務体制が整ってから指定申請を受けることも可能と答弁した。改正法の条文には、そのような運用を適法化できる根拠を見いだせないが、これを前提にするならば、審査基準を作成する以前の問題として、改正法「第6章 空家等管理活用支援法人」の規定は当分の間適用しない方針を、審査基準ではなく法律実施条例として決定できるようにも思う。

必要性要件以外の内容についても、審査基準の策定が義務である。「適正かつ確実」という改正法23条1項の法定要件を具体化するその内容としては、前述の鶴岡市の事務取扱要領や丹波山村の募集要領が参考になる。そこでは、営業拠点の市町村内設置要件や暴力団要件などが規定されている。

NPO法人などが、ビジネスチャンスとして、支援法人制度にどの程度の期待をしているかは不明である。現在でも、市町村の空家法担当者に対しては、多くの営業活動がされていると聞く。「公的位置づけの付与」というのであるから、コストはそれなりには要するものの、それを取得しようとして複数の市町村に申請をする事業者は出てくるだろう。地上げなど不当な動機にもとづき指定を受けようとする事業者がいるかもしれない。

支援法人との委託契約に対しては、国土交通省の補助金が投入される可能性が高い。そのため、市町村議員のなかには、指定を催促するような質問を議会でする者がいるかもしれない。市町村が支援法人を使いこなせるかどうかは未知数であり、指定をした市町村の

(26) 高木光＋常岡孝好＋須田守『条解行政手続法〔第2版〕』（弘文堂、2017年）163頁〔須田〕参照。宇賀・前註(20)書337頁は、裁量基準としての審査基準に関して、「申請をした場合に許可されるかは、裁量基準があらかじめ具体的に定められて公にされていれば、事前に判断することが容易になり、許可の見込みがないにもかかわらず申請の準備をする無駄を避けることができるし、行政庁にとっても、許可の見込みのない申請を処理する手間が省けることになる。」と解説する。

(27) そもそも論になるが、支援法人によるサポートを望むかどうかは市町村の事情により異なるのであるから、より本質的には、改正空家法23条1項のようにこれを義務的事務とするべきではなかった。屋外広告物法にならって「市町村は条例で定めるところにより」と規定すれば、市町村は、余裕をもって導入の決定を考慮することができたのである。国がそれなりの統一性を期待するのは妨げられないが、その場合には、「政令を参酌して」と規定すればよい。

経験を踏まえて指定を考えても決して遅くない。支援法人に振り回されるようであれば、本末転倒である。

支援法人制度をどう受け止めるかを、曖昧にしておいてはならない。市町村には、明確な方針を踏まえての的確な対応が求められる。

(きたむら よしのぶ 上智大学教授)

キーワード：空家法／空家等管理活用支援法人／所有者不明土地法／  
所有者不明土地利用円滑化推進法人／指定法人制度

## 中央の動き

### ◎ふるさと納税募集費は受入額の47%に — 総務省

総務省は8月1日、ふるさと納税の現況調査結果を発表した。2022年度の受入件数は約5,184万件、受入額は約9,654億円で、前年度より各1.2倍増えた。また、住民税控除額（23年度）は約6,798億円、控除適用者数は約891万人で、前年度比各1.2倍増加した。受入額のトップは都城市の196億円で、以下、紋別市（194億円）、根室市（176億円）、北海道白糠町（148億円）、泉佐野市（137億円）、佐賀県上峰町（108億円）が続く。一方、控除額が最も多かったのは横浜市の272億円で、以下、名古屋（159億円）、大阪市（148億円）、川崎市（121億円）など大都市が続く。なお、募集に要した費用は返礼品調達費2,687億円（28%）、返礼品送付費731億円（8%）、事務費834億円（9%）など合計4,517億円、受入額の46.8%だった。

なお、松本総務相は同日の記者会見で「寄附金のうち少なくとも半分以上が寄附先の地域のために活用されることが大切。そのことを徹底するよう先般、告示等を改正した。制度の趣旨を踏まえ節度ある取組を行う」よう各自治体に要請した。

### ◎避難生活の多様化に対応した支援策検討 — 内閣府

内閣府は8月1日、避難生活の環境変化に対応した支援実施検討会を発足させた。災害時に避難所以外の集会所や自宅、車中泊などに避難する者が増える一方、被災者支援を担う行政職員が減少するなど避難生活をめぐる環境が変化。これらを踏まえ支援のあり方を検討するもので、年度内に取りまとめを行い、政府の「被災者支援のあり方検討会」に報告する。

また、政府は7月28日、新たな国土強靱化基本計画を閣議決定した。基本方針に新たにデジタル技術活用による国土強靱化施策の高度化などを掲げた。具体的には、①線状降水帯の予測精度向上②事前防災・地域防災に必要な情報のデジタル共有③被災者の救援・災害時の住民との情報共有にデジタル活用 — などを掲げた。一方、松本総務相は8月18日、全都道府県知事・市区町村長に書簡を送付した。大規模災害の被災地では依然各職種で人材が不足していると指摘し、改めて被災地への中長期の人材派遣を要請した。

### ◎社会保障費がコロナ医療で過去最高額に — 厚労省

厚労省は8月4日、2021年度の社会保障給付費をまとめた。総額は前年度比4.9%増の138兆7,433億円で、過去最高額を更新した。1人当たりは同5.5%増の110万5,500円。部門別みると、医療が47兆4,205億円（総額比34%）、年金が55兆8,151億円（同40%）、

福祉その他が35兆5,076億円（同26%）で、前年に比べ医療が11%、福祉その他は5%、年金は0.3%それぞれ増加した。医療費の増加は、新型コロナワクチン接種関連費用や医療保険給付の増加を反映した。また、社会保障給付費に対応する社会保障財源は総額163兆4,389億円で、前年度比12%減となった。うち、社会保険料が75兆5,227億円（総額比46%）、公費負担が66兆1,080億円（同40%）だった。

また、同省は8月1日、2023年版厚生労働白書を公表した。単身世帯の増加やコロナ感染症による交流希薄化で引きこもりやヤングケアラーなどの課題が顕在化したとし、新たな包括的「つながり・支え合い」創出の必要性を強調。その具体策に、①世代・属性を超えた様々な人が交差する「居場所」づくり②属性（高齢・障害など）を問わない支援③受動型から能動型支援④デジタルを活用した時間・空間を超えた新たな「つながり・支え合い」創設 — などを挙げた。

### ◎官民格差3,869円（0.96%）解消を勧告 — 人事院

人事院は8月7日、官民格差3,869円（0.96%）の解消などを政府等に勧告した。平均改定率は1級（係員）5.2%、2級（主任等）2.8%など。特に初任給を高卒約8%（12,000円）、大卒約6%（11,000円）引き上げる。1万円超の引上げは33年ぶり。また、ボーナスは4.50月分（現行4.40月分）に引き上げる。期末手当・勤勉手当ともに0.05月分の引上げ。このほか、テレワーク中心の働き方をとする職員の光熱費・水道費等の負担軽減のため在宅勤務等手当（月額3,000円）を新設する。さらに、現在、育児介護等職員に認められているフレックスタイム制を活用した「勤務時間を割り振らない日」を一般職員にも拡大する。なお、総務省は同日、地方公務員給与を人勧に準じて改定した場合の所要額は3,340億円程度となると発表した。

一方、厚労省の中央最低賃金審議会は7月28日、地域別最低賃金改定の目安にAランク（6都府県）41円、Bランク（28道府県）40円、Cランク（13県）39円を答申した。全国加重平均は1,002円で、目安制度創設以来の最高額となる。これを受けて岸田首相は同日、「歓迎したい。賃上げは岸田政権の最重要課題の一つ。中小企業でもしっかりと賃上げが行われるよう政府一丸となって取り組む」と述べた。

### ◎身元保証等高齢者サポート事業で初調査 — 総務省

総務省は8月7日、高齢者の入院・施設入所時の身元保証などを行う身元保証等高齢者サポート事業の調査結果をまとめ、厚労省等に改善策を通知した。初の

全国調査の結果、①契約内容の重要事項説明書を作成している事業者は少数②預託金を法人代表者個人名義で管理③利用者の判断能力が不十分になっても成年後見制度に移行しない④遺言書の内容が本人意思と異なる — などの実態が明らかになった。なお、同事業を規律・監督する法令・制度や監督官庁・事業者団体はない。このため、厚労省などに預託金の管理方法のルール化や成年後見制度への円滑な移行、解約時の返金ルールや費用・料金内容の明確化、寄付・遺贈の本人意思尊重と判断能力の確認などを求めた。

一方、岸田首相は同日、1人暮らし高齢者割合トップの豊島区を視察。その後の記者会見で「総務省の実態調査も踏まえ、厚労省で実態把握・課題整理の上、安心して民間事業者の身元保証サポートを受ける仕組みづくり、資力がない高齢者の相談体制整備などを省庁横断的な視点で検討したい」と述べた。

#### ◎半数がタブレットの議会持込み容認 — 全国市議長会

全国市議会議長会は8月7日、2022年の市議会活動の実態調査結果を発表した。通年会期制は54市（7%）で採用。休日議会は11市、夜間議会は夕張、大東の2市で実施していた。議会基本条例は571市（70%）、自治基本条例（まちづくり基本条例等を含む）は251市（31%）で制定していた。また、住民の議会参画では議会モニター制度を39市（5%）、パブリックコメントは96市（12%）、市政・議会に関するアンケート調査は114（14%）でそれぞれ実施。大学等との協定は36市（4%）で締結していた。議会のICT化では、タブレット端末を本会議場は422（52%）、委員会室は426（52%）で「全議員持ち込みが原則」としていた。このほか、議員対象ハラスメント研修の実施は105市（13%）、議会におけるハラスメントの相談窓口は議会内部に設置19市、外部に設置4市と少ない。

一方、全国知事会は8月24日、会長に村井宮城県知事を選出した。平井会長（鳥取県知事）の任期満了に伴うもので任期は9月3日から2年間。村井新会長は「自治体を取り巻く環境が厳しさを増す中、結果を残す知事会にしたい」と抱負を述べた。

#### ◎2022年度食料自給率は横ばいの38%に — 農水省

農水省は8月7日、2022年度の食料自給率を発表した。カロリーベースの食料自給率は前年度と同じ38%だった。また、食料国産率は前年度と同じ47%、飼料自給率も前年度と同じ26%だった。前年豊作だった小麦が平年並みに減少、魚介類の生産量が減少した一方、原料の多くを輸入に頼る油脂類の消費減少などを反映した。生産額ベースの食料自給率は前年度比5ポイント低下の58%。生産額ベース食料国産率も同4ポイント低下の65%となった。なお、都道府県別（21年度）に見ると、カロリーベース食料自給率は前年度と比べ33道府県で上昇、4県で低下、10道府県で同率だった。

また、農水省は8月8日、「不測時における食料安

全保障検討会」を発足させた。政府が今年6月に決めた「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」を受けたもので、①不測事態の考え方②不測の発生等に講ずべき措置③関係省庁の役割分担・連携 — などを検討。年内にも検討結果をまとめる。

#### ◎森林整備に79%の市区町村が取組 — 総務省・林野庁

総務省と林野庁は8月23日、2022年度の森林環境譲与税の取組状況を発表した。譲与額500億円に対し、活用額は400億円だった。うち市区町村は341億円（譲与額440億円）、都道府県は58億円（同60億円）。使途別では、間伐等の森林整備が235億円で最も多く、木材利用・普及啓発97億円、人材の育成・担手の確保68億円が続く。森林整備関係には市区町村の79%が取り組んだほか、木材利用・普及啓発は52%、人材育成は35%の市区町村が取り組んだ。

一方、総務省は7月28日、2023年度の地方交付税大綱を閣議報告した。決定額は17兆2,594億円（前年度比1.7%増）、うち道府県分が9兆2,089億円（同1.1%増）、市町村分が8兆506億円（同2.3%増）。算定では、地域デジタル社会推進費の増額分500億円の配分にマイナンバーカード保有枚数を反映させた。また、不交付団体は東京都と76市町村で、前年度より4団体増えた。うち7市町村が交付から不交付に、3町村が不交付から交付に転じた。

#### ◎交付税を1.1%増、18.5兆円を概算要求 — 総務省

総務省は8月31日、2024年度予算概算要求を発表した。一般会計総額で前年度比0.0%増の17兆8,641億円を要求。うち、地方交付税（出口ベース）は同1.1%増の18兆5,690億円を計上。臨時財政対策債は同29.0%減の7,000億円に抑制する。また、地方税は同1.6%増の46兆2,000億円を計上。この結果、一般財源は同1.0%増の約65兆7,000億円、地方財政規模は同0.9%増の92兆9,000億円となる。このほか、主要事項ではマイナンバーカードの利便性・機能向上等624億円、サイバー攻撃への人材育成13億円、デジタル田園都市国家インフラ整備計画に基づく5G整備等127億円、緊急消防援助隊の強化53億円などを計上した。

一方、地方六団体は8月24日、自民党に2024年度予算の要望を申し入れた。地方の安定的財政運営に必要な一般財源総額と地方交付税総額の確保・充実に要請。また、こども・子育て政策では全国一律施策の必要財源は国の責任で確保、コロナ対応では新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金の期限延長を求めたほか、①デジタル田園都市国家構想・地方創生の推進②デジタル化の推進③脱炭素社会の実現に向けた取組④防災・減災対策の推進と強靱な国土づくり⑤持続可能な社会保障の基盤づくりと次世代を担う「人への投資」 — などを要望した。

（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655号 2023年8月

公益社団法人 北海道地方自治研究所

鋭角鈍角 現代版“里山”に注目する

酪農学園大学名誉教授 押谷 一

定期総会記念講演会 分権改革30年と「立法分権」の可能性

中央大学法学部 教授 磯崎 初仁

散射韻 マイナカード問題の本質

探訪 北の風景 113 石狩の油田 石狩市

青木 和弘

北海道自治研究会 戦前日本の「地方自治」観念 明治前中期を中心に

北海学園大学法学部 准教授 池田 真歩

チャレンジ！ 議会改革 11 北広島市議会と若い世代との対話集はコロナ禍でのオンライン開催を経て新たな形に

北広島市議会議員 佐々木 百合香

北海道の動き<2023・6・1～30>

---

とちぎ地方自治と住民 第605号 2023年8月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

巻頭言 骨太の方針2023「三位一体の労働市場改革」に思うこと

自治研センター副理事長 加藤 正一

憲法講演会（栃木県内連続学習会） 3会場（3日間）に延べ246人が参加 編集部

憲法からみた安保関連3文書 憲法9条を生かし、平和外交をした方がいい理由

弁護士 石田 弘太郎

国民主権と基本的人権+安保文書等に触れた軍事拡大の問題

弁護士 服部 有

憲法と自衛隊

弁護士 川上 淳

選択的夫婦別姓陳情の市議会全会一致採択

元栃木市長（弁護士） 鈴木 俊美

敗戦後の日本に【国体】は存在するのか 【日本海軍400時間の証言】から【国体論】を  
考察する（上） 宇都宮市退職者の会 岡 勉

地域短信

栃木県ホームページ拾い読み（2023年7月）

令和5年度普通交付税大綱

編集部

---

SAITAMA自治研通信 第283号 2023年7月

公益財団法人 埼玉県地方自治研究センター

経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）2023 閣議決定 — 6月16日

---

とうきょうの自治 第129号 2023年夏

公益社団法人 東京自治研究センター

特集 カーボンニュートラルの実現に向けて

気候変動に係る科学的知見と地域からの取り組み — 緩和と適応の両輪で進める気候  
変動対策 田中 充 法政大学名誉教授

地域の力で環境づくり ～江戸川区が目指すカーボンマイナス都市～

天沼 浩 江戸川区環境部長

日本版気候市民会議の開発と定着に向けて

柳下 正治 一般社団法人 環境政策対話研究所代表理事

連載 ここでこんなことが65

子どもの夢と希望を実現するために 中野区児童相談所

古川 康司 中野区児童相談所所長

神谷 万美 中野区児童相談所副所長、一時保護所長

会員レポート 差別を許さない社会づくりへ 101年目からの運動

近藤 登志一 部落解放同盟東京都連合会書記長

連載 データブック

東京都の区市長選挙について（2019～2022年）

坪郷 實 早稲田大学名誉教授

高齢者福祉施設の第6～7派 — 新型コロナ=コビッド19・パンデミック —

林 和孝 元地域生活研究所事務局長

---

**八王子自治研究センター通信 第25号 2022年11月**

一般社団法人 八王子自治研究センター

第14回共助のまちづくりシンポジウム

「八王子未来デザイン2040と中学校区別まちづくり政策へ期待」

～共生の街づくりへの処方箋～

2023年からのおもな事業計画

自治資料室（仮称）の開設に向けて（3）

---

**八王子自治研究センター通信 第26号 2023年3月**

一般社団法人 八王子自治研究センター

第14回共助のまちづくりシンポジウム

—— 八王子未来デザイン2040 —— 自治の原点 —— 中学校区別まちづくり政策を議論

2023年度八王子自治研究センター事業計画

自治資料室（仮称）の開設に向けて（4）

---

**八王子自治研究センター通信 第27号 2023年7月**

一般社団法人 八王子自治研究センター

連合三多摩2023基本要素

全自治体（26市3町1村）の回答分析・評価

八王子市役所・本庁売店「はっち」

お宝発見「多摩産材を使った木製オブジェ」

八王子市民史を記録する会

「八王子山車の歴史」勉強会を6回にわたり開催

---

**自治研かながわ月報 第203号 2023年8月**

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター

巻頭言 「政府の所有物」となる医療情報から、患者のプライバシーを守る方策を

法政大学社会学部准教授 谷 本 有美子

これからの地方自治における「住民」

東京大学法学部教授 金 井 利 之

神奈川県内の人口の特徴から 「地域」とは何かを考える【前編】

鳴門教育大学准教授 畠山輝雄

入管難民法改悪阻止のためのたたかい ～真の共生実現に向けて

参議院議員 牧山ひろえ

---

信州自治研 第378号 2023年8月

長野県地方自治研究センター

タチアカネそばの普及・活用について

青木村長 北村政夫

「世界・米国の人を生かすリスク事情とこれからの日本 — 米国のワークフォース開発を念頭に」

福山市立大学都市経営学部教授 前山総一郎

筆のすさび⑥⑩ 友好的な国柄 料理の絶品さ 元信濃毎日新聞記者 横山悟

---

月刊「地方自治みえ」 第374号 2023年8月

三重県地方自治研究センター

やさしい日本語は「AED」を目指す～1億2000万人に広げるための視点～

一般社団法人やさしい日本語普及連絡会代表理事 吉開章

---

地方自治京都フォーラム 第147号 2023年夏

特定非営利活動法人 京都地方自治総合研究所

<三重県地方自治研究センター・多気町・VISION視察報告>

三重県における地方創生の可能性を考える～三重県調査を振り返って～

只友景士（京都地方自治総合研究所理事長・龍谷大学政策学部教授）

視察1日目～「三重県地方自治研究センター」を訪ねて～

高橋直樹（京都地方自治総合研究所専務理事）

デジタル田園都市国家構想「三重広域連携モデル」について

平竹耕三（京都地方自治総合研究所理事・京都産業大学文化学部教授）

DXによる地域創生 — 三重広域連携モデルについて —

田中宏樹（京都地方自治総合研究所理事・同志社大学政策学部教授）

三重県中南部地域の広域連携

「美村 VISION」を通じた過疎地域活性化の取り組み

中西典子（京都地方自治総合研究所理事・立命館大学産業社会学部教授）

「多気町のバイオマス産業都市構想の取り組み」について

榎田博之（京都地方自治総合研究所理事・自治労京都府本部執行委員）

「三重県地方自治研究センター」・「多気町」を訪ねて

川 戸 英 美（自治労京都府本部書記長）

---

地方自治ふくおか 第79号 2023年7月

福岡県地方自治研究所

巻頭言 特集にあたって 澤 田 道 夫（福岡県地方自治研究所 研究員）

特集 「男女共同参画はなぜ必要か——自治行政の視点から捉え直す」

男女共同参画をどう捉えるか 澤 田 道 夫（熊本県立大学総合管理学部 教授）

県内事例紹介①

那珂川市の男女共同参画推進の取組

なぜ若年女性は熊本県から転出するのか？ —— コミュニティにおけるアンコンシャス・バイアスと職場における均等な機会と待遇に着目して ——

松 本 千 晴（熊本県立大学総合管理学部 准教授）

県内事例紹介②

北九州市の男女共同参画推進の取組

講演録 地域新電力における取り組み事例

石 田 聖（長崎県立大学地域創造学部公共政策学科 准教授）

---

自治研かごしま 第133号 2023年8月

鹿児島県地方自治研究所

巻頭エッセイ かざんばい 鹿屋市指定文化財「大園橋」のその後

大隅史談会会長 瀬 角 龍 平

第146回定例研究会 コロナ禍で明らかになった介護保険の問題点と介護保障・社会保障の政策課題

鹿児島大学教授 伊 藤 周 平

特集／3・11から12年 あの日から

鮫 島 亮 二

風のうた

瀬 角 龍 平

無礼く T I M E

高 橋 誠

まちだより 平和から始まる「自治研力」

鹿児島市職労 現業評議会事務局長 木 元 晃 一

L I B R A R Y 『子どもたちの命と生きる —— 大川小学校津波事故を見つめて —— 』

志學館大学法学部 宇 都 義 和

論説 高齢者の貧困予防に対する支援と生涯活躍社会の実現に向けて

鹿児島国際大学 川 崎 竜 太

## 資料室増加月報

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
<b>0 総記</b>				
<b>05 統計</b>				
05-33-49	福祉行政報告例／令和3年度	厚生労働省政策統括官	厚生労働統計協会	2023（令5）
05-40-24	統計でみる市区町村のすがた／2023	総務省統計局	日本統計協会	2023（令5）
<b>07 白書</b>				
07-15-46	公務員白書／令和5年版	人事院	日経印刷	2023（令5）
<b>5 財政</b>				
<b>53 財政調整</b>				
53-6-138	地方交付税制度解説／令和5年度／単位費用篇	地方交付税制度研究会	地方財務協会	2023（令5）
<b>54 地方債</b>				
54-1-49	地方債の手引／令和5年度	地方債制度研究会	地方財務協会	2023（令5）
<b>7 社会労働</b>				
<b>71 社会政策</b>				
71-19	社会政策の考え方／現代世界の見取図	ダニエル・ベラン／リアン・マホン	有斐閣	2023（令5）
<b>72 社会保障</b>				
72-250-27	高齢社会白書／令和5年版	内閣府	日経印刷	2023（令5）
72-315-1	新版 社会福祉法の解説	社会福祉法令研究会	中央法規出版	2022（令4）

## 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.10 ● 2023.10

## CONTENTS

- Work Perspective of Japanese Prefectural Public Servants:  
From the Elucidation of Subjectivity Using Q-Methodology  
and Comparative Discussion with Urban Public Servants. ....1  
MINOWA, Masatoshi. Associate Professor at Toyo University.
- Kanto Great Earthquake and Local Government Finance. ....35  
KANEMURA, Takafumi. Director of Citizen Governance Network.
- The Legal Scheme of Designated Corporation in the Vacant House Law. ....62  
KITAMURA, Yoshinobu. Professor of Law, Sophia Law School.
- Monthly Topics. ....77
- Magazine Rack. ....79
- Monthly List of Our Library. ....84

- 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でご覧になっている月刊『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。