



自治総研

THE JICHI-SOKEN VOL.50

2024 **3** 月号
通巻第545号

1

福島第一原発事故からの復興をめぐる
富岡町民の意識と分断

高木竜輔

— 「帰町者」「避難者」「転入者」の違いに注目して

[1. 問題の所在 / 2. 原発事故の経緯と対象地の概要 / 3. 調査方法と対象者の基本的属性 / 4. 放射線被ばくに対する意識 / 5. 復興事業に対する評価 / 6. 廃炉に対する意識 / 7. 結論]

23

コロナ対策は集権か分権か（下）

鎌田 司

— オミクロン株が猛威の第6波～第8波 —

[II 第7波～第8波 / おわりに]

53

「国の補充的指示」権の法制化について

今井 照

— 33次地制調答申「第4-3-(1)」の論点整理

[はじめに / 1 「非平時の国・地方関係等の一般ルール」の法制化 / 2 自治体に対する「国（＝各大臣）の補充的指示」権の特異性 / 3 「非平時」の定義の恣意性 / 4 「問題認識」のミスリード / 5 残された課題]

86

2024年度地方財政計画について

飛田博史

[はじめに / 1. 政府予算の動向 / 2. 地財計画の概況 — 子育て支援の充実、給与改定等で規模拡大 / 3. 地財対策の特徴 / 4. 歳出の動向と特徴 / 5. 歳入の特徴 / 結び / <資料>]

138

中央の動き

140

今月のマガジン・ラック

145

資料室増加月報

巻頭コラム ● 分権一括法25年後の地方自治法改正案 —— 小原隆治

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

分権一括法25年後の地方自治法改正案

小原 隆治

日本語で「自治」と訳せる外来語がいくつかある。そのうちの1つに英語のオートノミーがある。これにローカルの付いた用例をあげると、憲法第92条「地方自治の本旨」はthe principle of local autonomy、地方自治法はTHE LOCAL AUTONOMY LAW、総務省自治大学校はLocal Autonomy Collegeである。

自治には2つの要素がある。1つは他者から不当な抑圧や介入を受けないこと、もう1つは自分たちで物事を決めていくことである。オートノミーはそのうち1つ目の要素に力点のある言葉である。2023年10月7日以後、遠くパレスチナの地で、そのオートノミーがイスラエル政府の手により暴力的に破壊され続けていることに日本でも多くの市民が心を痛めている（『とうきょうの自治』131号巻頭言参照）。

それと程度の点で比べるべくもないとはいえ、日本の自治体のオートノミーにも暗雲垂れ込める気配があることに最近ようやく気がついた。第33次地方制度調査会答申にもとづき、この3月上旬にも国会提出が予定されている地方自治法改正案がそれである。

法案の骨子をなすのは、①DX化を踏まえた対応、②地域の公私連携・協働の推進、③国の自治体に対する非平時の関与の特例の3つと聞く。このうち目を引くのは③で、なかでもハイライトは、答申の表現を使えば「大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」にあたって「国民の生命、身体又は財産の保護のため」、国が自治体に対して個別法に拠らなくても的確かつ迅速に「指示」ができるように、一般法たる地方自治法のなかにその根拠規定を置くことにある。

答申は重大な事態に関連する個別法として、感染症法、新型インフル特措法、災害対策基本法の3法を示している。それは答申にいたる議論の中心論点にコロナ禍での政府対応のあり方があったことを思えば当然だが、ほかにも武力攻撃事態法や国民保護法などが関わると考えるのが自然だろう（読売新聞2024年1月25日付を参照）。

コロナ禍のような厄災は自治体はおろか国の境界線さえやすやすと越えて広がるのだから、そうした政策課題に政府が広域的・集権的に取り組むのは理にかなっている。今回法改正に対し、4大紙のなかで一番理解を示す読売新聞は「非常時に最優先すべきは国民の安全の確保だ。（中略）日本全体の対策に責任を持つ国が、より主導的な役割を担うことは合理的だろう」と述べるが（同上）、その点にはなにも異論はない。だが、それと、法改正の必要性ということとはまったく別のことがらである。立法事実の当否をめぐって検討すべき論点は少なくない。そこからいくつか拾い上げたい。

2020年2月、安倍晋三首相は全国の小中学校、高校に一斉休校を求めているが、これは個別具体的法的権限にもとづいた要請ではない。政策としての適否はさて置いて、それは政治のリーダーシップの範囲内のこととは考えられないだろうか。それともリーダーシップを根拠づけ、また、タガをはめるために法改正が必要ということだろうか。

コロナ対策を支えた主要な根拠法は、新型インフル特措法、感染症法、検疫法の3法である。そのうち、そもそも検疫法がカバーするのはほぼ国の直接執行事務である。また、もっとも重要とっていい新型インフル特措法が定める国の権限は決して弱くないうえ、自治体に割り振られた仕事は一部例外を除いて法定受託事務だから、その気になりさえすれば国のグリップが十分効く。「大阪モデル」などという言葉が生まれたようにコロナ対策が日本で分散的に展開されたおもな要因は、法制度そのものではなく、その運用にあたっての国の及び腰の姿勢にこそあったと考えるほうが素直ではないだろうか。

答申は「指示」などの関与を行うにあたって、国と自治体との間で十分な情報共有・コミュニケーションを図ることが必要と提言し、その点も今回法改正に反映される見込みである。そこからすぐ連想するのは、2011年5月に法制化されながら、その後、たなざらしに近い運用が続いている「国と地方の協議の場」のことである。さらにいえば、もともと国と地方の協議の場は、2004年9月、小泉純一郎首相が特段の法的根拠なく発した「首相指示」にもとづき、法的根拠なく設けられたものだが、三位一体改革の実現にあたってきわめて重要な役割を果たしている。これらの事実経過をどう考えたらよいだろうか。

法改正にあたって、法制度を変えさえすればうまくいくと考える制度フェティシズムからは離れたほうがいい。また、立法事実があやふやなまま法改正に進めば、地方自治法によって自治体のオートノミーが損なわれ、元も子もない結果を招くと考えたほうがいい。

（こはら たかはる 早稲田大学政治経済学術院教授）

福島第一原発事故からの復興をめぐる 富岡町民の意識と分断

— 「帰町者」「避難者」「転入者」の違いに注目して

高木 竜 輔

<要 旨>

本論文の目的は、福島第一原子力発電所事故により被災した福島県富岡町の町民を対象に実施した質問紙調査のデータを用いて、原発事故ならびに復興に対する町民の意識を明らかにするとともに、立場の異なる町民の間での意識の違いから生じた分断の実態を明らかにすることである。分析の結果、第一に同じ富岡町内で生活する帰町者と転入者で年代など属性が大きく異なるとともに、そのことが復興事業に対する意識や態度を大きく規定していることが明らかとなった。このことは、両者を巻き込んだ形での今後の富岡町の地域社会の再生ならびにコミュニティ形成において大きな課題となる可能性があるといえる。第二に、同じ被災者である帰町者と避難者との間においても、放射線被ばくや除染事業について意識の違いが明らかになった。言い換えると、そのことが調査時点における「帰れた人」と「帰れない人」との違いとなって現れているようにも思われる。

1. 問題の所在

本論文の目的は、福島第一原子力発電所事故（以下、原発事故）により被災した福島県富岡町の町民を対象に、原発事故ならびに復興に対する富岡町民の意識を明らかにするとともに、それらをめぐる立場の異なる町民の間での分断の実態を明らかにすることである。

原発事故から10年以上が経過した。政府から避難指示が出ていた地域においては除染や復興事業が行われ、原発周辺に出されていた避難指示の大半は解除されている。2022年には双葉町の一部地域で避難指示が解除され、全ての被災自治体で住民が町内に帰町することができるようになった。また、事故被災地を含む福島県浜通りでは、事故によって失われた産業基盤の回復を目指すためイノベーション・コースト構想という国家プロジェクトが展開されている。一見すると、事故被災地の復興は着実に進みつつあるように思われる。

ただし、原発事故被災地への被災者の帰還は進んでいない。後述するように、町内で生活する居住者は2,307人（2024年1月時点）であり、依然として町外で避難生活を送る被災者が多い。

原発事故被災地ではさまざまな復興事業が行われているが、原発事故からの復興に対して被災地域の住民はどのように評価しているのだろうか。全域が長期避難を強いられた地域では、除染に始まり、住宅の確保、商業や医療などの生活機能の回復、雇用の創出など、一からのまちづくりが行われている。それだけではなく、第一原発の廃炉に対してもどのように考えているのだろうか。復興をめぐるさまざまな論点に対して被災地の住民がどう捉えているのかは、被災地復興を評価する上で重要な作業であろう。

また、原発事故後の復興過程において、さまざまな分断が発生してきた。例えば事故直後においては、情報の格差、支援の格差、賠償の格差に基づく分断が被災者間で発生した。また、避難者が避難先での長期生活を送る中で受け入れ住民との間で分断が発生した。このような被災者間で生じる分断の存在は、被災者が生活再建を果たす上での足かせとなる可能性がある。

他方で、避難指示が解除され、町内での復興事業が始まると、新たな分断が生じてくる可能性がある。町内に帰った人もいれば、まだ避難している人もいる。他方、あらたに被災地に転入してきた人もいる。このように避難指示解除後の復興過程において、避難元地域をめぐる立場の違いが、復興に対する意識や態度の違いとなって現れてくる。このような被災地内で発生する分断の存在は、被災地の地域再生において阻害要因となると思われる。

そこで本論文では、原発事故から10年以上が経過し被災地の復興事業が進みつつある中で、復興をめぐるさまざまな論点に対して被災地の住民がどのような意識を有しているのか、さらに立場の異なる町民の間で復興をめぐる意識の違いが生じているのかどうかを、質問紙調査のデータを用いて明らかにしていきたい。ここで取り上げるのは、町内の放射線被ばくへの意識、町内で行われている復興事業への評価、第一原発の廃炉への意識である。

2. 原発事故の経緯と対象地の概要

(1) 福島第一原発事故ならびに富岡町の概要

2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震によって、福島県沿岸部を中心に地震・津波被害が発生した。福島県沿岸に位置する福島第一原子力発電所も津波による被害を受け、その後電源を喪失し、水素爆発が生じた。政府は直後より第一原発から20キロ圏内に避難指示を出し、20～30キロ圏には屋内退避指示を出した。その約1ヶ月後の4月22日には、20キロ圏内を警戒区域に、20～30キロ圏を緊急時避難準備区域に、20キロ圏外で放射線量が高い地域を計画的避難区域に設定した。その結果、政府の指示による避難者が約9万人、それ以外の福島県内からも約7万人が避難を強いられた（高木 2014）。

2012年からは放射線量に基づき避難指示区域の再編が行われ、避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域へと再編された。前二者の区域においては避難指示解除に向けて政府による直轄除染と町内の生活環境の整備が行われ、原則として2017年春には避難指示が解除された。他方帰還困難区域においては、被災自治体が政府に提出した特定復興再生拠点区域の整備計画に基づき、除染や生活環境の整備などが行われている。その結果として帰還困難区域の一部が解除され、2022年8月30日に双葉町の特定復興再生拠点区域が解除され、全ての事故被災自治体で町内への帰還が可能となっている。

次に、本論文が取り上げる富岡町について紹介しておきたい。富岡町は事故前の人口が約16,000人の自治体であり、国や県の出先機関が設置されるなど双葉郡の中心的な自治体であった。また、楡葉町との町境には福島第二原発が立地している。福島第一原発事故によって町全域が警戒区域に指定され、富岡町民は全国各地に避難を強いられた。町役場は県内の郡山市で再開した。また2013年春に警戒区域が解除され、放射線量に基づく3区分の避難指示へと再編された。それ以降、町内では除染やインフラ整備などが進められ、2017年春には避難指示解除準備区域、計画的避難区域が解除された。同じタイミングで町役場の機能も元の場所で再開している。ただし帰還困難区域に関しては避難指示が解除されず、2018年に町北部の夜ノ森地区を中心として特定復興再生拠点区域に指定された。これらの地区でも除染ならびに環境整備が進められ、2023年4月に夜ノ森地区の避難指示が解除されている。

他方、避難指示が解除されても住民の帰還は進んでいない。2017年春に避難指示が解除されて6年が経過するが、富岡町の町内居住者は2,307人である。それに対して町外で生活する避難者は9,209人となっている（2024年1月時点）。また、復興庁などが毎年実施している住民意向調査を見ると、町に戻らないと決めている世帯主は富岡町で50.4%（2022年度）であり、多くの避難者が帰町を断念している様子が見える。

（2） 富岡町における復興事業の概要

本論文の目的は、原発事故からの復興における、各種事業に対する町民の意識を明らかにすることである。具体的には、町内における放射線被ばくへの意識、町内で行われている復興事業への評価、第一原発の廃炉への意識について、帰町者、避難者、転入者の意識の違いをデータから明らかにする。そのため、原発事故被災地ならびに富岡町で実施されている各種復興事業について整理しておきたい。

原発事故により放出された放射性物質について、避難指示区域内では国による直轄除染が行われることとなった。富岡町においても直轄除染が実施されたが、目標とされた20mSV/年まで下がらない地域もあった。また、町が立ち上げた除染検証委員会によって除染結果を検証したり、町政懇談会などの場で町民からも意見をすくい上げてきた（磯野 2021）。ただしそれらが十分に機能しているとはいえない。

また、富岡町は2012年に第一次復興計画を、2015年に第二次復興計画を策定し、町内帰還を目指して各種施策を立てている（佐藤 2021）。具体的には富岡駅周辺に災害公営住宅が建設され、帰還した住民が入居できるようになった。そして、そこに隣接する形で商業施設（さくらモールとみおか）が設置され、ショッピングストアやドラッグストア、ホームセンターが入居している。病院・介護施設については、町内にふたば医療センターなどが開設されたほか、社会福祉法人がデイサービスを開所している。雇用面に関しては、町の南部に新たに富岡産業団地を造成し、企業の誘致を行っている。

最後に第一原発の廃炉について紹介しておきたい。原発事故後、事故を起こした1号機から4号機だけでなく、5号機、6号機も含めた全ての第一原発の原子炉が廃炉となった。東京電力は事故原発の廃炉を40年で完了させるというロードマップを示し、事故炉の燃料デブリの取り出しを行うための技術開発が行われているが、本論文の執筆時点においてまだその技術は確立されていない（尾松 2022）。また、事故炉を冷

やし続けるために注水を続けるとともに地下水が流入したため大量の汚染水が発生した。それをALPSにて処理してタンクに保存してきたが、2023年に東京電力は、廃炉を行うという名目のために、地元漁業者などの反対を押し切って処理水（汚染水）の海洋放出に踏み切った。

富岡町にとって第一原発の廃炉も大きな関心事である。第一原発は富岡町から約5キロ北に位置する。第一原発について政府は冷温停止状態を宣言しているが、不安に感じている被災者も多数存在する。福島県沿岸では地震が度々発生し、第一原発に何か起これば再び避難を余儀なくされる可能性があるからだ。そういった意味で、被災者にとって廃炉がきちんと行われるかどうか、復興において大きな関心事となっている。

(3) 原発事故をめぐる住民間の意識の分断

原発事故や、そこからの地域再生の過程において、立場を異にする住民間で意見の隔たりが生まれることが先行研究において指摘されている。ここでは避難指示区域を取り扱った研究を中心に紹介してみたい⁽¹⁾。

原発事故直後においては、避難生活の中での避難者間の分断が大きな焦点となった。具体的には、県内避難者と県外避難者との間での情報格差、仮設住宅入居者と借り上げ住宅入居者との間の支援格差、避難指示区域の再編に伴う賠償金の格差、などが挙げられる。それ以外には、避難者と受け入れている住民との間の分断も大きな課題となった（川副 2013）。筆者はいわき市を事例として避難者と受け入れ住民の軋轢を取り上げ、受け入れ住民であるいわき市民の意識構造を質問紙調査のデータを用いて明らかにしている（高木 2019；2023 a；2023 b）。

また筆者は、自治労福島県本部が2017年11月に原発事故自治体の職員を対象として実施した質問紙調査のデータを分析したが、そこにおいては事故前から勤務する職員と事故後に勤務するようになった職員との間で復興のあり方などをめぐって意識の違いが確認された。また、同じ事故前からの職員でも将来帰町するか、それとも帰らないのか、という帰還意向の点でも違いが確認された。例えば就労意欲や地域の先行きの不透明感、第一原発の現状に対する意識が大きく異なっていた（高木 2018）。この自治体職員の調査は、震災前からの町民か事故後に転入してきた居住者かの違いと

(1) 原発事故をめぐる分断については、成・牛島編（2023）を参照のこと。

いう意味で、本論文の問題関心に近い。

3. 調査方法と対象者の基本的属性

(1) 方法とデータ

上記の点を検証するために、富岡町民を対象として実施した質問紙調査のデータを用いる。この調査は2022年11月1日時点で富岡町の住民票を持つ18歳以上の方から、約半数を無作為抽出した。10,460人の約半数、5,229人が対象である。調査期間は2023年1月1日～1月31日までで、1,401票が有効回収票であり、有効回収率は26.8%となっている（未達が21票、無効票が3票）。

この調査データの特長は2点ある。第1に、個人を対象とした社会調査データとなっていることである。原発事故被災地で実施されている調査に復興庁などが実施する住民意向調査があるが、これは世帯主を単位とした調査である。そこではどうしても男性かつ高齢者の意見が反映されやすい。第2に、被災者だけでなく、富岡町への転入者も対象としていることである。その点で、事故後の転入者を含めた被災地域の住民の復興に対する意識を明らかにすることができる。本論文では、帰町者、避難者、転入者の全てを分析対象とする。

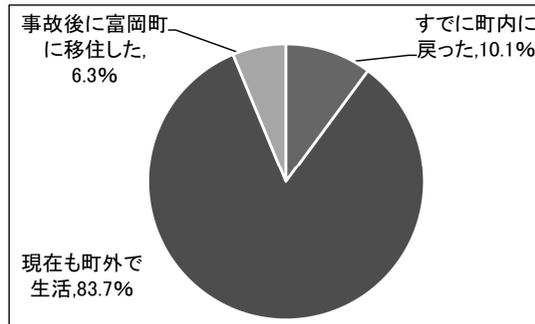
(2) 対象者の3区分：帰町者・避難者・転入者

先ほども述べたように、本調査の特徴は、調査時点における富岡町民の特徴として帰町者、避難者、転入者の3類型を設定していることである。そのためまずはこの3類型について説明しておきたい。

調査では、「あなたの現在の状況は、以下のどれにあてはまりますか」と尋ね、「原発事故で避難したが、すでに町内に戻って生活している」「原発事故で避難し、現在も富岡町外で生活している」「原発事故後に富岡町に移住した」の中から一つ選択してもらった。各回答はそれぞれ帰町者、避難者、転入者を指している。本論文では、この3類型ごとに原発事故被災地における各種復興への意識を明らかにしていきたい。

図1は上記3類型の構成比を示したものである。これを見ると、帰町者が10.1%、避難者が83.7%、転入者が6.3%となっている。対象者の多くが避難者であることを

図1 対象者の状況 (1,401)



注：四捨五入の関係で合計が100.0%とならない場合がある。以下同じ。

確認しておきたい。

(3) 対象者の基本的属性

その上で、帰町者、避難者、転入者ごとの基本的属性の構成を見ていきたい。ここで確認するのは、性別、年代、家族構成、学歴、世帯年収、雇用形態である。表1はその結果である。全ての項目で統計的に有意な結果が得られた。

性別については、3類型によって違いが確認された。対象者全体では男女ほぼ同じ比率である。しかし帰町者では男性の方が多く、避難者では女性の方が多い。そして転入者においては男性が68.2%と多くなっている。

年代については、帰町者、避難者と転入者で構成に大きな違いが見られた。対象者全体の平均年齢は63.4歳だが、帰町者では68.1歳、避難者では64.3歳とわずかに高い。それに対して転入者の平均年齢は43.9歳と全体と比較して20歳近く若い。年齢構成を見ても、帰町者と避難者の多くは60代、70代なのに対し、転入者の多くは30代以下である。

家族構成に関しては、3類型によって違いが確認された。具体的に調査結果を見ていくと、対象者全体では夫婦のみが34.1%と一番比率が高く、次に核家族の31.9%となっている。それに対して帰町者では、夫婦のみが46.3%となっており、全体と比べても高い。また単身世帯も26.5%となっており、これも全体と比べて高くなっている。避難者において一番割合が高いのは核家族の34.7%であり、夫婦のみの33.8%が続く。単身世帯は16.8%と全体と比較して少なくなっている。転入者については、単身世帯が65.5%とかなり多くなっており、夫婦のみ、核家族、三世代家族の比率は全体と比

較して少なくなっている。以上の点をまとめると、帰町者は夫婦のみが多く、避難者は核家族が多く、転入者は単身者が多いことが特徴だといえる。

学歴に関しては、帰町者、避難者と転入者でその構成に大きな違いが見られた。対象者全体では高校卒が51.4%と一番多く、次に短大・専門学校卒の17.3%、大学卒の16.7%となっている。3類型ごとに見ると、帰町者と避難者はほぼ同じような構成となっており、高校卒がそれぞれ54.4%、52.5%と一番多くなっている。それに対して転入者では、大学卒が45.5%と一番多くなっており、次に高校卒が31.8%となっている。転入者の学歴が高いことが大きな特徴だといえる。

世帯年収に関しては、帰町者、避難者と転入者で大きな違いが確認された。対象者全体を見ると、200—400万円が38.3%と一番多い。それに対して帰町者では200—400万円が40.2%と一番多いが、100万円未満も14.5%と対象者全体と比較して多くなっていることがわかる。避難者に関しても、200—400万円が38.6%と一番多いが、帰町者と比較すると100万円未満が10.6%とわずかが少ない。転入者を見ると、こちらでも200—400万円が31.3%と一番多いが、400—600万円が28.9%、600—800万円も21.7%となっており、対象者全体と比較しても世帯年収が高くなっている。転入者の世帯年収の高さが大きな特徴だといえる。

雇用形態に関しては、帰町者、避難者と転入者で大きな違いが確認された。対象者全体を見ると、正規雇用が19.5%、非正規雇用が10.9%、自営・会社役員が8.7%、無職が60.2%であった。それに対して帰町者では、正規雇用が12.9%、非正規雇用が7.2%、自営・会社役員が22.3%、無職が56.8%であった。帰町者の特徴としては、第一に、自営・会社役員の割合が高いことである。事故前から事業を営んでいた人を中心に避難指示解除に伴い事業を再開するために帰町していると思われる。第二に、これは避難者にも共通するが、無職の割合が高いことである。帰町者の多くが60代以上であり、70代以上も半数を占めていた。そのため無職の割合が高くなっている。避難者に関しては、正規雇用が16.8%、非正規雇用が10.9%、自営・会社役員が7.2%、無職が64.7%であった。避難者の特徴は、無職の割合が高いことである。帰町者と同じく60代以上の割合が多いことが背景にあると思われる。最後に転入者を見ると、正規雇用が67.1%、非正規雇用が17.6%、自営・会社役員が7.1%、無職が5.9%であった。雇用形態における転入者の特徴は正規雇用の割合が高いことである。3人に2人は正規雇用であり、非正規雇用や自営・会社役員を含めてほとんどの人が仕事をして

いる。おそらく復興事業の関係で富岡町に転入していることが影響している⁽²⁾。

以上、3類型ごとに対象者の属性を確認してきたが、同じ富岡町であっても、帰町者、避難者と転入者では属性において大きく異なること、特に帰町者、避難者と転入

表1 3類型ごとに見た対象者の属性

		帰町者	避難者	転入者	全体	検定結果
性別	男性	56.0%	47.0%	68.2%	49.2%	**
	女性	44.0%	53.0%	31.8%	50.8%	
		(n)	(141)	(1,169)	(85)	(1,395)
年代	30代以下	4.3%	9.5%	38.1%	10.7%	**
	40代	5.7%	8.1%	22.6%	8.7%	
	50代	10.0%	12.8%	25.0%	13.2%	
	60代	28.6%	26.1%	11.9%	25.5%	
	70代	30.0%	28.6%	2.4%	27.1%	
	80代以上	21.4%	15.0%		14.7%	
	平均値	68.1歳	64.3歳	43.9歳	63.4歳	
		(n)	(140)	(1,166)	(84)	(1,390)
現在の 家族構成	単身	26.5%	16.8%	65.5%	20.9%	**
	夫婦のみ	46.3%	33.8%	18.4%	34.1%	
	核家族	20.6%	34.7%	12.6%	31.9%	
	三世大家族	3.7%	13.4%	1.1%	11.6%	
	その他	2.9%	1.3%	2.3%	1.5%	
		(n)	(136)	(1,142)	(87)	(1,365)
学歴	中学校	17.6%	15.1%	3.4%	14.6%	**
	高校	54.4%	52.5%	31.8%	51.4%	
	短大・専門	13.2%	17.7%	19.3%	17.3%	
	大学	14.7%	14.7%	45.5%	16.7%	
		(n)	(136)	(1,119)	(88)	(1,343)
世帯年収	100万円未満	14.5%	10.6%	2.4%	10.4%	**
	100-200万円	16.2%	15.1%	6.0%	14.6%	
	200-400万円	40.2%	38.6%	31.3%	38.3%	
	400-600万円	14.5%	16.6%	28.9%	17.2%	
	600-800万円	6.8%	10.1%	21.7%	10.6%	
	800万円以上	7.7%	9.0%	9.6%	8.9%	
		(n)	(117)	(960)	(83)	(1,160)
雇用形態	正規雇用	12.9%	16.8%	67.1%	19.5%	**
	非正規雇用	7.2%	10.9%	17.6%	10.9%	
	自営・会社役員	22.3%	7.2%	7.1%	8.7%	
	その他	0.7%	0.4%	2.4%	0.6%	
	無職	56.8%	64.7%	5.9%	60.2%	
		(n)	(139)	(1,152)	(85)	(1,376)

* $p < 0.05$ ** $p < 0.01$ n. s. $p \geq 0.05$

(2) 実際、転入者を対象とした質問において富岡町に転入した理由を尋ねたところ、ほとんどが転勤など仕事の関係であった。

者では大きくその属性が異なっていることをまずは確認しておきたい。

4. 放射線被ばくに対する意識

ここからは、3類型ごとの各種意識の違いを見ていきたい。まずは放射線被ばくに関する富岡町民の意識を見てみたい。調査では、「あなたは、富岡町内の放射線被ばくを気にしていますか」と尋ね、「気にしていない」「あまり気にしていない」「やや気にしている」「気にしている」の4つの中から選択してもらった。表2はその結果である。

調査の結果を見ると、放射線被ばくを気にするかどうかは、性別、学歴、家族構成などによって異なることが明らかとなった。これらの項目は1%水準で統計的に有意な結果が得られた。年代に関しては有意な結果は得られなかった。

性別に関しては、女性の方が気にしている割合が高かった。「気にしている」「やや気にしている」と回答した割合を見ると、男性が46.6%、女性が58.4%で、10ポイント以上女性の方が高かった。

年代に関しては関連が見られなかった。「気にしている」「やや気にしている」と回答した割合は、30代以下で42.8%、40代で46.6%、50代で49.5%、60代で54.1%、70代で57.6%、80代以上で54.3%であった。傾向としては年代が高くなるほど気にしている割合が高くなっており、これは先行研究で指摘されてきたことと矛盾するように思われるかもしれない。ただし今回の調査は、被災者だけでなく事故後に富岡町に転入してきた人も含まれており、後述するように転入者は比較的町内における放射線被ばくを気にしていない傾向にあることが関係している。

学歴に関しては、統計的に見て有意な結果は得られたが、クロス表の結果を見る限り明確な関連は見られなかった。「気にしている」「やや気にしている」と回答した割合は、中学卒で57.5%、高校卒で51.5%、短大・専門学校卒で53.1%、大学卒で48.9%だった。これも転入者において高学歴者が多いことが関連していると思われる。

現在の家族構成に関しては、単身世帯において気にしていない割合が高く、核家族や三世代家族において気にしている割合が高かった。ただしこれも、転入者の多くが単身者であり、そのことが結果に影響していると思われる。

表3は3類型別に見た町内の放射線被ばくを気にするかどうかについて示した結果である。この結果からは、避難者が町内の放射線被ばくを一番気にしており、転入者は気にし

ていないことが明らかになった。具体的には、「気にしている」「やや気にしている」を合わせた数値に注目すると、帰町者では39.9%、避難者では56.5%、転入者では19.3%であった。特に転入者においては、気にしていないとの回答が6割弱となっており、この点でも両者の放射線被ばくに対する考え方が大きく異なる。

表2 属性別に見た「町内における放射線被ばくを気にするか」

		「町内における放射線被ばくを気にするか」				(n)	検定結果
		気にしていない	あまり気にしていない	やや気にしている	気にしている		
全体		20.7%	26.9%	33.5%	19.0%	(1,378)	
性別	男性	25.8%	27.6%	28.9%	17.7%	(678)	**
	女性	15.6%	26.1%	38.2%	20.2%	(694)	
年代	30代以下	28.6%	28.6%	27.2%	15.6%	(147)	n. s.
	40代	25.0%	28.3%	30.8%	15.8%	(120)	
	50代	20.3%	30.2%	31.9%	17.6%	(182)	
	60代	19.8%	26.1%	37.2%	16.9%	(349)	
	70代	15.7%	26.8%	33.8%	23.8%	(370)	
	80代以上	23.1%	22.6%	34.7%	19.6%	(199)	
学歴	中学校	15.5%	26.9%	31.6%	25.9%	(193)	**
	高校	20.9%	27.6%	34.2%	17.3%	(681)	
	短大・専門	17.1%	29.8%	38.6%	14.5%	(228)	
	大学	29.1%	22.0%	28.7%	20.2%	(223)	
現在の家族構成	単身	30.9%	25.2%	29.1%	14.9%	(282)	**
	夫婦のみ	19.3%	26.5%	34.8%	19.5%	(457)	
	核家族	17.9%	27.0%	35.6%	19.5%	(430)	
	三世代家族	12.2%	31.4%	34.6%	21.8%	(156)	
	その他	52.4%	14.3%	14.3%	19.0%	(21)	

* $p < 0.05$ ** $p < 0.01$ n. s. $p \geq 0.05$

表3 状況別に見た「町内の放射線被ばくを気にするか」

		町内の放射線被ばくを気にするか			
		気にしていない	あまり気にしていない	やや気にしている	気にしている
現在の状況	帰町者 (138)	31.9%	28.3%	25.4%	14.5%
	避難者 (1,152)	16.4%	27.1%	35.8%	20.7%
	転入者 (88)	59.1%	21.6%	15.9%	3.4%
合計	全体 (1,378)	20.7%	26.9%	33.5%	19.0%

$\chi^2 = 109.6$ $df = 6$ $p < 0.01$

5. 復興事業に対する評価

(1) 復興事業に対する富岡町民の評価

次に、復興事業に対する評価を見ていきたい。調査では、富岡町内で行われてきた復興事業について8項目を設定し、「とても評価できる」「やや評価できる」「あまり評価できない」「まったく評価できない」「わからない」の中から1つ選択してもらった。調査で設定した8項目とは、①除染事業、②住宅の整備、③雇用環境の整備、④買い物環境の整備、⑤教育環境の整備、⑥病院・介護施設の整備、⑦コミュニティの場づくり、⑧生活再建に必要な情報の提供、である。表4はその結果を示したものである。ここでは、「とても評価」「やや評価」を合わせた割合が大きい順に並べている。

表4を見ると、除染事業への評価が一番高く、買い物環境や雇用環境の整備など町内環境の整備への評価が低いことが明らかとなった。「とても評価」「やや評価」を合わせた割合に注目しながら具体的にデータを見ていくと、除染事業では57.6%となっており、半数の富岡町民が評価していることがわかる。次に評価が高いのが情報提供であり、43.7%の町民が評価していた。以下、コミュニティの場づくり（43.6%）、住宅の整備（42.5%）、病院・介護施設の整備（40.3%）、教育環境の整備（37.4%）、買い物環境の整備（36.4%）、雇用環境の整備（25.4%）と続く。買い物環境や雇用環境の整備に対して評価が高くないことを踏まえると、総じて町内の生活環境に対して評価が低いように思われる。

また、「わからない」という回答に注目して見ると、雇用環境の整備（27.1%）、教育環境の整備（25.0%）、コミュニティの場づくり（24.1%）において比較的回答割合が高い。雇用環境の整備に対しては高齢者や避難者が、教育環境については高齢者や転入者が、コミュニティの場づくりについては転入者がわからないと回答する割合が高くなっている。

表4 各種復興事業に対する評価

	とても 評価	やや 評価	あまり 評価できない	まったく 評価できない	わからない
①除染事業 (1, 323)	10.2%	47.4%	22.3%	7.7%	12.4%
⑧情報提供 (1, 290)	5.6%	38.1%	27.4%	9.8%	19.1%
⑦コミュニティの場づくり (1, 282)	5.3%	38.3%	21.8%	10.5%	24.1%
②住宅の整備 (1, 293)	6.3%	36.2%	29.1%	11.5%	16.9%
⑥病院・介護施設の整備 (1, 294)	4.9%	35.4%	28.0%	16.2%	15.5%
⑤教育環境の整備 (1, 273)	5.1%	32.3%	26.6%	11.0%	25.0%
④買い物環境の整備 (1, 297)	4.4%	32.0%	35.7%	15.7%	12.2%
③雇用環境の整備 (1, 265)	2.8%	22.6%	35.0%	12.5%	27.1%

注：各項目の（ ）内の数値は回答者数を示す。

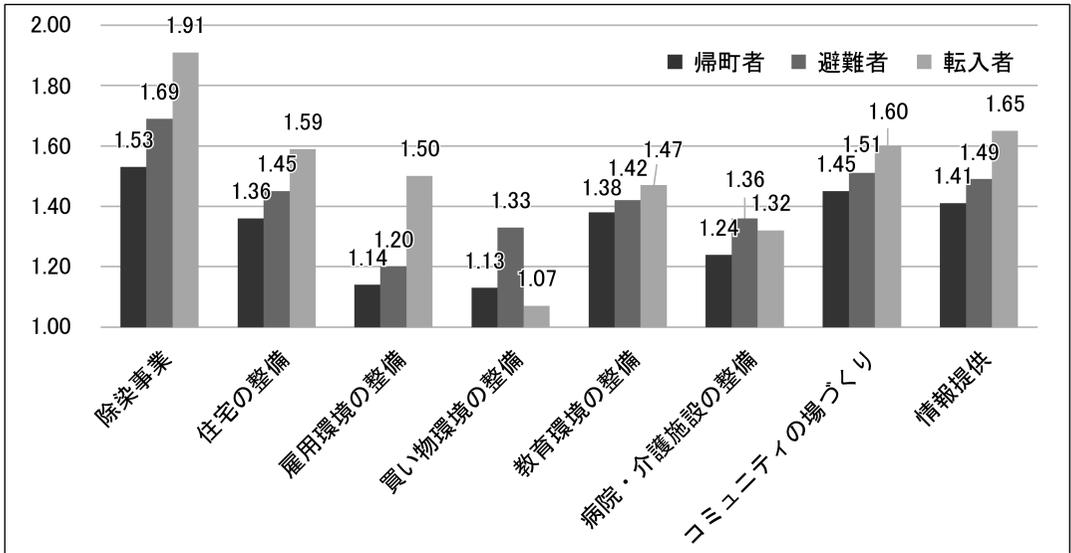
(2) 復興事業に対する3類型ごとの評価の違い

次に、3類型別に復興事業に対する評価を見ていきたい。そのためにここでは、各復興事業について、「とても評価」に3点、「やや評価」に2点、「あまり評価できない」に1点、「まったく評価できない」に0点を付与し、その平均得点を3類型ごとに示した。なお、「わからない」については分析から外した。図2は、3類型ごとに見た各復興事業に対する平均得点を示したものである。分析に際してノンパラメトリック検定(kruskal-wallis検定)を実施し、その後類型間で多重比較を実施している。つまり、帰町者と避難者、避難者と転入者、転入者と帰町者との間に統計的に有意な差が存在するのかを確認した。

この結果から明らかになったことをまとめておきたい。第一に、全体としては、転入者、避難者、帰町者の順で各種復興事業に対する評価が高いように見える。ただし、病院・介護施設の整備と買い物環境の整備についてはそのようになっていない。前者について避難者、転入者、帰町者の順に評価が高く、買い物環境の整備については避難者、帰町者、転入者の順に高い。これら2項目に関しては、実際に町内で生活している人ほど評価が低いように思われる。ただし検定の結果、3類型による有意な差が確認されたのは①除染事業、③雇用環境の整備、④買い物環境の整備の3項目のみであった。それ以外の項目に関しては、統計的に見て類型間での有意な差が確認されなかった。

次に、有意な差が確認された3項目について、調査結果を見ていきたい。①除染事業については、転入者、避難者、帰町者の順で評価が高かった。検定の結果、1%水準で有意な結果が得られた。また、その後の多重比較を行ったところ、3者それぞれ

図2 復興事業に対する評価



において差が確認された（帰町者と避難者、避難者と転入者の間では5%水準で有意、帰町者と転入者の間では1%水準で有意）。

ここで注目すべきことは、避難者よりも帰町者において評価が低い、ということである。同じ被災者の中でも、帰町者の方が町内の放射線被ばくを気にしていないことをすでに表3で確認した。除染に関してもある程度納得しているからこそ富岡町内に帰還したと思われたが、調査結果はそうになっていなかった。その背景には、将来の帰還意向が関係していると思われる。つまり同じ避難者であっても、将来の帰還意向を有する人は除染事業への評価が厳しくなり、帰還を断念した人は厳しい評価とはならない可能性があると考えられる。

③雇用環境の整備については、転入者、避難者、帰町者の順で評価が高かった。検定の結果、1%水準で有意な結果が得られた。また、その後の多重比較を行ったところ、帰町者と転入者の間、避難者と転入者の間において差が確認された（それぞれ1%水準で有意）。雇用環境に関しては、転入者の多くが仕事の都合で富岡町に来ていること、そして帰町者や避難者が原発事故により事故前の仕事を失っていることを考えると、両者の間で評価に違いが生じるのは当たり前の結果かもしれない。

④買い物環境の整備については、避難者、帰町者、転入者の順で評価が高かった。検定の結果、1%水準で有意な結果が得られた。また、その後の多重比較を行ったと

ころ、帰町者と避難者の間、避難者と転入者の間で差が確認された（それぞれ1%水準で有意）。帰町者と転入者との間の差は確認されなかった。この調査結果からは、買い物環境の整備に対しては、富岡町内で生活している町民ほど厳しい評価を下していることがわかる。実際に町内で生活し、その生活実感として買い物環境の不便さを感じていることが、このような評価につながっていると思われる。

なお、除染事業に関しては、対象者が町内の放射線被ばくを気にするかどうかと関連していると思われる。そこで両者の相関係数について、全体と3類型ごとに算出してみた。それが表5である。

これを見ると、避難者と転入者において両者は関連しているが、帰町者においては関連していないことが明らかとなった。詳しく見ると、対象者全体における相関係数は-0.24であった。放射線被ばくを気にするほど除染事業に対する評価は低くなるが、相関係数はそれほど高いわけではない。帰町者に限定して相関係数を算出すると、-0.17であった。統計的に有意な結果は得られていない。つまり帰町者においては放射線被ばくを気にすることと、除染事業への評価とが関連していない。避難者に関しては全体と同じく-0.24であり、1%水準で有意な結果が得られている。転入者に関しては-0.39であり、避難者と比較しても関連度が高い（1%水準で有意）。

これらの結果からわかるのは、同じ原発事故の被災者であっても、帰町者と避難者とは放射線被ばくまたは除染事業の捉え方をめぐる認識が異なることである。避難者は相対的に町内の放射線被ばくを気にしているし、そのことが除染事業の評価と関連している。それに対して帰町者は、避難者と比較した際に町内における放射線被ばくをそれほど気にしていないが、除染事業に対しては避難者以上に評価が低く、かつ両者を結びつけて捉えていない。

表5 放射線被ばくを気にするかどうかと除染事業の評価との相関係数

	全体	帰町者	避難者	転入者
相関係数	-0.24	-0.17	-0.24	-0.39
検定結果	**	n. s.	**	**
(n)	(1,144)	(115)	(954)	(75)

* $p < 0.05$ ** $p < 0.01$ n. s. $p \geq 0.05$

(3) 富岡町役場が力を入れるべきこと

町民の置かれた立場の違いは、町政においてどのような政策を行うべきかをめぐる立場の違いとなって現れてくる。調査では富岡町役場がどのような政策に力を入れるべきかについて尋ねている。表6は3類型別に見た富岡町が力を入れるべきことを示したものである。調査では、富岡町役場がもっとも力を入れるべきことについて、6つの中から選択してもらった。その6つとは、「産業基盤の強化」「農林漁業の支援強化」「交流人口・新規移住者の呼び込みの強化」「町内の生活環境の整備」「避難を続ける住民への支援強化」「その他」である。

この調査結果から明らかになったことは、町民の置かれた立場が行政へ期待することへの違いとなって現れていることである。調査結果を詳しく見ると、対象者全体では、町内の生活環境整備が42.3%と回答割合が一番高く、次に避難者の生活支援の28.6%が続いた。3類型別に見ると、帰町者では町内の生活環境整備が62.9%と一番高く、これは対象者全体と比較しても20ポイント以上高い。避難者では、町内の生活環境整備が38.6%と一番高く、次に避難者の生活支援の33.6%が続いた。転入者は帰町者と同じく町内の生活環境整備（57.8%）を求めており、次に産業基盤の強化（20.5%）が続く。富岡町内で生活する帰町者と転入者は、やはり町内の生活環境整備を求めているが、それはそのことへの不満の現れであろう。

もう一つ重要な点は、避難者において町内の生活環境の整備を求める割合が高く、避難者の生活支援を求める声よりも高いことである。これは、避難者の中にも将来の帰町を検討している人がおり、そのことの現れだと思われる。

表6 3類型別に見た「富岡町役場が力を入れるべきこと」

		富岡町役場が力を入れるべきこと					
		産業基盤 の強化	農林漁業の 支援強化	交流人口・移 住者呼び込み	町内生活 環境整備	避難者 生活支援	その他
現在の 状況	帰町者 (132)	11.4%	3.8%	15.9%	62.9%	4.5%	1.5%
	避難者 (1,073)	12.2%	2.4%	11.3%	38.6%	33.6%	1.9%
	転入者 (83)	20.5%	1.2%	14.5%	57.8%	1.2%	4.8%
合計	全体 (1,288)	12.7%	2.5%	12.0%	42.3%	28.6%	2.0%

$\chi^2=119.1$ df=10 $p<0.01$

6. 廃炉に対する意識

(1) 廃炉に関する意識

次に、廃炉に対する富岡町民の意識を見ていきたい。本来、原発事故被災地の復興を考える上で、第一原発の廃炉の完了が大前提となるはずだ。しかし廃炉が本当にできるのかどうかかわからない中で、原発事故被災地の避難指示が解除されてきた。そのこと自体問題であるが、原発事故から約12年が経過した中で、富岡町民は廃炉についてどのように考えているのだろうか。しかし、これまで原発事故被災地の住民を対象とした質問紙調査において、廃炉に対する意識を尋ねたものはほとんどない。

それでは、調査結果を見ていきたい。調査では、第一原発の廃炉に対する意識として以下の6項目を設定した。

- ① 廃炉作業は、東京電力の計画通りには進んでいない
- ② 廃炉作業は、今後30～40年という期間では完了しない
- ③ 廃炉の完了とは、第一原発の敷地が更地になることだと思う
- ④ 廃炉作業が進むことと、町の復興は密接に関係している
- ⑤ 廃炉作業に対して、町や町民の意見が反映されるべきだ
- ⑥ 廃炉が完了してはじめて町の復興や再建を考えることができる

この6項目に対して、「そう思う」「ややそう思う」「あまりそう思わない」「そう思わない」「わからない」の5つの中から1つ選択してもらった。その結果が表7である。この表では、「そう思う」「ややそう思う」を合わせた割合が多い順に並べている。

「そう思う」「ややそう思う」を合わせた割合が一番多いのは、「②廃炉は30～40年では終わらない」であり、78.9%の町民がそのように答えていた。次に多いのは「①廃炉作業は計画通りに進んでいない」であり、76.8%の町民がそのように答えており、この2項目は「そう思う」だけの割合で見ても5割を超えている。

それに対して「そう思う」「ややそう思う」との回答割合が低い項目は「⑥廃炉の完了後に町の復興を考えられる」「④廃炉作業と町の復興は関係している」であり、それぞれの値は53.4%、57.4%であった。それぞれ町民の半数は肯定していることになるが、否定的に捉えている町民もそれぞれ35.7%、32.4%ほどいた。

表7 各種復興事業に対する評価

	そう思う	やや そう思う	あまりそう 思わない	そう 思わない	わからない
②廃炉は30～40年では終わらない(1, 335)	54.9%	24.0%	5.5%	3.6%	12.0%
①廃炉作業は計画通りに進んでいない(1, 331)	53.0%	23.8%	9.2%	3.3%	10.7%
⑤廃炉作業に町民意見が反映されるべき(1, 316)	39.7%	27.9%	13.3%	8.0%	11.2%
③廃炉とは敷地が更地になることだ(1, 324)	45.2%	14.0%	13.7%	13.7%	13.2%
④廃炉作業と町の復興は関係している(1, 318)	33.5%	23.9%	17.9%	14.5%	10.2%
⑥廃炉の完了後に町の復興を考えられる(1, 332)	34.5%	18.9%	18.9%	16.8%	10.9%

注：各項目の（ ）内の数値は回答者数を示す。

なお、この調査項目でも「わからない」という回答を設定している。「わからない」という回答については、項目間で回答割合に大きな違いは見られない。また3類型ごとに分析結果を見ても、それほど大きな違いは見られなかった。

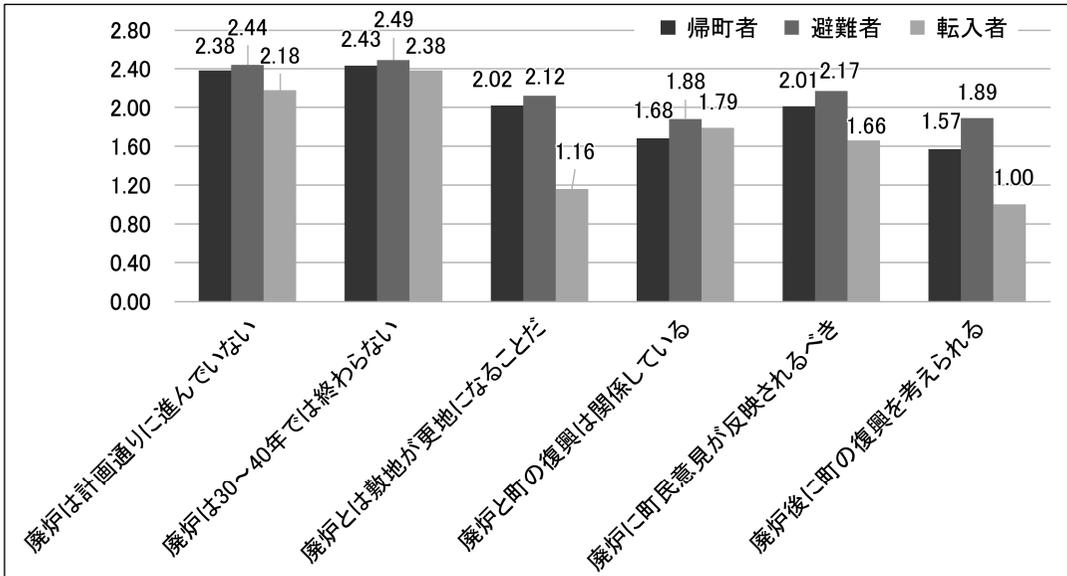
(2) 3類型ごとに見た廃炉に関する意識

次に、富岡町民の3類型ごとに見た廃炉に対する意識を見ておきたい。ここでも、前に復興事業に対する評価で行ったように、「そう思う」に3点、「ややそう思う」に2点、「あまりそう思わない」に1点、「そう思わない」に0点を付与し、その平均得点を3類型ごとに示した。この平均得点は、高くなるほど各項目に対する肯定度合いが高いことを意味している。「わからない」については分析から外している。図3はその結果である。なお、ここでも分析に際してノンパラメトリック検定(kruskal-wallis検定)を実施し、その後カテゴリー間で多重比較を実施している。

分析結果を見ると、項目によって廃炉に関する意識が大きく異なることが明らかとなった。具体的にデータを見ていきたい。「①廃炉作業は計画通りに進んでいない」については、帰町者と避難者とはほぼ同じであり、転入者において平均得点が若干低い。検定の結果、5%水準で有意な結果が得られた。また、その後の多重比較を行ったところ、避難者と転入者との間で差が確認された。とはいえ、大きな違いは見られない。

「②廃炉は30～40年では終わらない」については、帰町者、避難者、転入者により大きな違いは見られなかった。検定の結果、有意な結果は得られなかった。これら廃炉のスケジュールや計画に対する認識については、3類型によって大きな違いは見ら

図3 廃炉に関する意識



れなかった。

次に「③廃炉の完了とは、第一原発の敷地が更地になることだと思う」について見ると、帰町者、避難者と転入者で大きく意識が異なることがわかる。前者が肯定的に捉えているのに対し、後者はどちらかというとな否定的に捉えていることがわかる。検定の結果、1%水準で有意な結果が得られた。また、その後の多重比較を行ったところ、帰町者と転入者との間、また避難者と転入者との間で差が確認された。転入者が廃炉をどのように考えているかについて、細かくはいろいろな意見があるだろうが、少なくとも転入者が廃炉と敷地の更地化を切り離して捉えていることは確認できる。いずれにせよ、この点は6つの質問項目の中でも町民の置かれた状況によって大きく異なることが明らかとなった。

「④廃炉作業が進むことと、町の復興は密接に関係している」に関しては、帰町者、避難者、転入者により大きな違いは見られなかった。検定の結果、有意な結果は得られなかった。この点に関しては3類型による違いは確認できなかった。

「⑤廃炉作業に対して、町や町民の意見が反映されるべきだ」を見ると、帰町者、避難者と転入者で意識が異なることがわかる。前者が肯定的に捉えているのに対し、後者はそこまで肯定的に捉えていない。検定の結果、1%水準で有意な結果が得られ

た。また、その後の多重比較を行ったところ、帰町者と転入者との間、また避難者と転入者との間で差が確認された。このことから、この点をめぐって、帰町者、避難者と転入者との間で意見の相違が確認された。

「⑥廃炉が完了してはじめて町の復興や再建を考えることができる」については、避難者において一番得点が高く、次に帰町者、最後に転入者の順となった。検定の結果、1%水準で有意な結果が得られた。また、その後の多重比較を行ったところ、3者それぞれについて差が確認された。

7. 結 論

(1) 調査における知見

本論文では、原発事故で全域に避難を強いられた福島県富岡町を事例とし、復興事業やその過程で生ずるさまざまな課題に対して町民がどのような意識を有しているのか、さらに帰町者、避難者、転入者という町民の置かれた立場によってそれらがどのように異なるのかを、2023年1月に町民を対象として実施した質問紙調査のデータを用いて明らかにしてきた。調査結果を踏まえて、考察を述べておきたい。

第一に、同じ富岡町内で生活する帰町者と転入者で大きく属性が異なることである。帰町者と転入者では年齢構成や家族構成、経済的な状況など含めて大きく異なる。そのことが復興事業に対する意識や態度を大きく規定しているように思われる。例えば除染事業については、帰町者と転入者で大きく評価が異なる。また「廃炉とは敷地が更地になることだ」という意見をめぐっても帰町者と転入者で評価が異なった。これは、覚悟を決めて富岡町に戻ってきた帰町者と、仕事の都合により一時的に富岡町内で生活する転入者との間の違いと解釈することができるだろう。ただし両者は、買い物環境の整備については同じく評価が低く、認識を同じくしていると思われる。そのことが役場へ期待することとして町内の生活環境整備を多くの帰町者、転入者が求めることへとつながっていると思われる。

同じ富岡町内で生活する帰町者と転入者との間で復興をめぐる認識の違いが生じていることは、両者を巻き込んだ形での今後の富岡町の地域社会の再生ならびにコミュニティ形成において大きな課題となる可能性があるといえる（もちろんそれだけではないが）。これからも復興まちづくりが必要となってくる中で、帰町者と転入者との

関係づくりだけでなく、復興のあり方をめぐる合意形成も課題となってくると思われるが、これまで見てきた分断の存在がそれを阻む可能性がある。

第二に、同じ被災者である帰町者と避難者との間においても、復興事業に対して認識が異なることが明らかになった。両者の間においては、町内における放射線被ばくを気にするかどうか、そして除染事業への評価について違いが見られた。このことは、帰町者と避難者との間で放射能汚染をめぐる認識の違いがあるように思われる。そしてそのことが、調査時点における「帰れた人」と「帰れない人」との違いとなって現れているようにも思われる。

また、「廃炉後に町の復興を考えられる」という項目においても両者の間に意識の違いが見られたが、これは事故を起こした第一原発との共生をどう考えるのかをめぐる認識の違いを現している。事故が発生して町外に避難を強いられた避難者にとって、政府が冷温停止を宣言しているとはいえ事故当時のままの原発が生活圏の近くにあるために帰ることをためらっている、と解釈することができる。他方、買い物環境の整備については実際に町内で生活している帰町者の方が厳しい評価を下している。それは、実際に生活している中で不便さがデータに現れているように思われる。

これまで見てきたように、帰町者、避難者、転入者という、立場の異なる町民の間で復興をめぐる意見の違いが確認された。これら復興過程で生じてきた認識の違いは、そう簡単には解消されないかもしれない。どのような手法によって三者の間の溝を埋め合わせていくのか、原発事故被災地の復興まちづくりにおける課題として指摘しておきたい。

(2) 今後の課題

最後に、今後の分析上の課題を示しておきたい。第一に、今回は復興事業などに対する評価を3類型ごとに違いを見てきたが、これらについて属性などの変数を統制した上でも違いが生じているのかを明らかにする必要がある。特に町内の放射線被ばくへの不安については、3類型による違いが年代、世帯年収などの属性によって説明できる可能性がある。これらについて、今後詳細に検討していきたい。

第二に、避難者の中の多様性に注目した分析をしていくことである。同じ避難者でも、将来の帰還を考えている人と、帰還を断念し移住を決めた人がいる。両者の間では復興事業への評価や廃炉に対する意識など異なる可能性がある。帰還意向ごとに細かく調査結果を見ていく必要があるだろう。

第三に、今回の調査結果の普遍性を明らかにすることである。つまり今回は富岡町での調査結果を分析してきたが、その結果が避難指示区域全体においてどれだけあてはまるのか、それとも例外的な位置づけしか持たないのか、検証する必要があるだろう。ただしこのような調査を他の被災地でも行うことはそう簡単ではない。聞き取り調査や国勢調査の結果、さらには復興庁が実施する住民意向調査など、さまざまな調査データと照らし合わせて確認する必要があるだろう。

(たかき りょうすけ 尚綱学院大学准教授)

【謝辞】

今回の調査に協力していただいた富岡町役場ならびに回答していただいた方に感謝を申し上げる。なお、本研究はJ S P S 科学研究費20H01577 (代表: 佐藤彰彦) の助成を受けたものである。

キーワード：福島第一原発事故／富岡町／復興事業への評価／廃炉に対する意識／分断

【参考文献】

- 磯野弥生, 2021, 「除染と住民 — 「除染」幻想に振り回された10年」高木竜輔・佐藤彰彦・金井利之編『原発事故被災自治体の再生と苦悩』第一法規: 59-89.
- 川副早央里, 2013, 「原発避難者の受け入れをめぐる状況 — いわき市の事例から」『環境と公害』42(4): 37-41.
- 佐藤彰彦, 2021, 「「復興」に込められた意図」高木竜輔・佐藤彰彦・金井利之編『原発事故被災自治体の再生と苦悩』第一法規: 119-145.
- 成元哲・牛島佳代編著, 2023, 『原発分断と修復的アプローチ』東信堂.
- 高木竜輔, 2014, 「福島第一原発事故・原発避難における地域社会学の課題」『地域社会学年報』26: 29-44.
- 高木竜輔, 2018, 「原発被災自治体職員の実態調査(2次)」『自治総研』475: 48-91.
- 高木竜輔, 2019, 「原発事故によるいわき市民の被害とコミュニティ分断」『環境と公害』49(1): 54-59.
- 高木竜輔, 2023 a, 「避難者を受け入れた被災地域の葛藤」関礼子・原口弥生編『福島原発事故は人々に何をもたらしたのか』新泉社: 102-117.
- 高木竜輔, 2023 b, 「原発避難者受け入れ地域における分断とその構造」成元哲・牛島佳代編『原発分断と修復的アプローチ』東信堂: 71-95.
- 尾松亮, 2022, 『廃炉とは何か — もう一つの核廃絶に向けて』岩波書店.

コロナ対策は集権か分権か（下）

— オミクロン株が猛威の第6波～第8波 —

鎌 田 司

<要 旨>

2022年夏の第7波はオミクロン株の亜種B A. 5が猛威を振るい、7月中旬から2カ月間に1千万人もの感染者が出た。WHOによると、日本は感染者で10週連続世界第1位を記録した。しかし緊急事態宣言やまん延防止等重点措置は適用されなかった。医療機関の負担軽減策として感染者の全数把握を見直し、届け出対象を高齢者や基礎疾患のある人、妊婦に限定して9月下旬から開始した。政府は9月上旬、「Withコロナ」の政策を決定。保健・医療の対応を高齢者や基礎疾患のある人などに重点化しながら、外国人観光客の誘致を含む経済活性化と日常生活を取り戻す政策にカジを切った。秋の深まりと同時に始まった第8波では、懸念されていたインフルエンザとの全国レベルの爆発的な同時流行は回避できた。しかし、2023年1月のコロナ感染による死亡は1万人を超した。前年10月下旬から4カ月間では2万5千人余り、その95%超が60代以上だった。感染による全死者のうち3人に1人が第8波で亡くなる痛恨事となった。コロナ禍は世界を変え、私たちをも変えた。次への備えとともに、感染症にも動じない社会や地域を住民自らつくり上げていくことが望まれる。

はじめに

I 第6波

- 1 オミクロン株の猛威
- 2 36都道府県にまん延防止措置適用
- 3 3回目ワクチン接種めぐる混乱 (以上1月号)

II 第7波～第8波

(以下本号)

- 1 「B A. 5」感染の巨波、列島覆う
- 2 Withコロナの流れが加速

おわりに

Ⅱ 第7波～第8波

1 「B A. 5」感染の巨波、列島覆う

(1) 10週連続で「世界最多」に

前回の第6波に関する報告の中では具体的に触れなかったが、第6波の後半あたりからオミクロン株の仲間でもより感染力があるウイルスの「B A. 2」に置き換わった。ワクチンの追加接種などで感染が減少したものの高止まりしているうちに、その上をいく感染力の「B A. 5」が現れて2022年夏に第7波を引き起こす。第7波は、第6波を遙かにしのぐ「巨波」となって列島を覆い尽くすことになる。

6月中旬ごろまで1万人前後で推移していた感染者は、7月が近づくにつれて増加し始める。6月28日に2万233人と2万人台に乗ると、7月5日は3万6,109人、翌日は4万5,698人と加速していく。11日に、政府新型コロナウイルス対策分科会などの専門家と一緒に岸田首相と会談した同分科会の尾身会長は、会談後に「新たな感染の波が来た」と第7波の到来を告げた⁽⁶⁶⁾。ちなみに10日には参議院議員選挙の投開票が行われた。その2日前には安倍晋三元首相が、銃撃を受けて死亡する事件が起きて列島を騒然とさせた。ウイルスは人々の関心が薄れた隙をついたかのように爆発的な感染拡大を引き起こしていく。

15日には累計感染者が1,009万2,285人と1,000万人を超えた。500万人を超えたのが第6波時の3月1日(506万927人)だった。先走って触れると、1,500万人を超えたのは8月11日(1,510万1,475人)で、その1カ月後の9月10日には2,007万3,104人に達した。わずか2カ月足らずで1,000万人もの感染者を出したB A. 5の感染力の強さ、第7波のすさまじさをあらためて実感させる。

日々の感染を見ていくと、16日に11万469人と第6波のピーク(10万2,735人)を超えて過去最多となる。23日に初めて20万人に達して20万690人と最多となり、28日には23万2,960人と最多を更新し前後の4日間20万人台が続いた。8月に入っても3日に24万9,869人とさらに最多となり、その前後6日間は連続20万人台となった。

しかし既に述べたように、緊急事態宣言やまん延防止等重点措置の適用による飲食

(66) NHK NEWS WEB

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220711/k10013712511000.html>

店の営業時間の短縮といった、法的な拘束力のある行動制限は取られなかった。その代わりと言うべきか、国は新たに各都道府県の判断で出すことができる「B A. 5対策強化宣言」を創設した⁽⁶⁷⁾。この宣言は、文字どおりB A. 5による感染の拡大を抑え込むことを目的としている。

B A. 5対策強化宣言は、帰省や旅行など人の移動が盛んになるお盆を控えた7月29日に、政府新型コロナウイルス感染症対策本部が都道府県への支援策として決定した。病床使用率が概ね50%を超えるか、もしくは第6波のピーク時を超える場合で、かつ使用病床がほぼ中等症以上などの入院患者で占められる場合に、各都道府県の判断で宣言をすることができるとした。国は宣言をした都道府県を「B A. 5対策強化地域」に指定し、それぞれの取り組みを支援する。

目的は、あらためて地域の住民一人一人に基本的な感染対策を促し、各事業者には感染リスクを下げる適切な対策を徹底してもらい、社会経済活動の維持と医療ひっ迫の回避を両立できるようにすることにある。都道府県の対策本部長を務める各知事は、新型インフルエンザ対策特別措置法の規定に基づいたりしながら、住民と事業者それぞれ対策の協力要請や呼び掛けをする。

まず住民に対しては「3つの密（密閉・密集・密接）」の回避などに加えて、ワクチンの3回目までの早期接種を求めた。とりわけ高齢者や持病があって重症化のリスクが高い人には、4回目の接種を早期に受けることと、同居する家族も含めて混雑した場所や感染リスクが高い場所への外出の自粛なども求めた。帰省などで重症化リスクの高い人と接する場合は事前検査をすることや、感染しても症状が軽く重症化のリスクも低いと考えられたら発熱外来の受診ではなく、都道府県が配布する抗原検査キットで様子を見ることを求めた。無症状の感染者にも都道府県による無料検査の活用を勧めるとした。

一方、事業者に対しては在宅勤務（テレワーク）を進めてもらうほか、高齢者施設や学校・保育所などの対策として、施設従業員や教職員、保育士などへの検査を頻繁に行うよう求めた。飲食店に対しては十分な換気や座席の間隔を空けたり、大人数で会食に来る場合には事前の検査を促すとした。大規模イベントでも参加者に事前検査を促すことを求めた。電気やガス、交通といった住民生活や地域経済に不可欠な業務

(67) 政府新型コロナウイルス感染症対策本部決定

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kihon_r_040729.pdf

に携わる事業者には、従業員に感染が広がっても事前に計画を作成しておいて、それに基づいて業務を継続できるようにすることを求めるとした。国は各都道府県がこうしたことを行う際に、地域での感染対策が効果的・効率的にできるよう、関係省庁などとの連携や調整をしたり助言・指導をする。さらに、必要に応じて国から職員の応援派遣もするとした。

国がB A. 5対策強化宣言を創設するのに先立って、全国知事会は7月12日に国へ緊急提言を提出した⁽⁶⁸⁾。この中で、まん延防止等重点措置の適用まで至らない場合に、各自治体が地域の実情に応じて十分な感染対策を柔軟かつ機動的に講じられるような、新たな方針を示し支援するよう国に求めている。こうした経緯をみるとB A. 5対策強化宣言は、社会経済活動を維持するが医療体制のひっ迫も避けたいという、国と地方双方の思惑による合作と言えなくもない。

鹿児島県は8月3日から8月31日までの期間としてB A. 5対策強化宣言をした後、さらに9月30日まで期間を延長した⁽⁶⁹⁾。鹿児島県を含めて合わせて27道府県が、8月初旬から9月末にかけて宣言を出して感染の抑え込みに取り組んだ⁽⁷⁰⁾。この中には沖縄県のように、医療の厳しいひっ迫状況のため既に県独自に「医療非常事態宣言」を出していたことから、国との協議であらためてB A. 5対策強化宣言は出さなくても、B A. 5対策強化地域の指定を受けた県もある⁽⁷¹⁾。7月22日に独自の「福岡コロナ特別警報」を出していた福岡県も、宣言は出さなかったがB A. 5対策強化地域の指定を受けた⁽⁷²⁾。愛知、岐阜、三重の3県は8月5日から足並みをそろえてB A. 5対策強

(68) 全国知事会緊急提言

https://www.nga.gr.jp/item/material/files/group/3/20220712_corona_suggestions.pdf

(69) 塩田康一鹿児島県知事メッセージ

https://www.pref.kagoshima.jp/kenko-fukushi/covid19/documents/100443_20220803190927-1.pdf

https://www.pref.kagoshima.jp/kenko-fukushi/covid19/documents/100443_20220826112949-1.pdf

<https://www.pref.kagoshima.jp/kenko-fukushi/covid19/ba5-taisakuyoukasengen.html>

(70) 新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryoku/kihon_r1_050127.pdf

(71) 「B A. 5対策強化地域」指定に伴う沖縄県対処方針について

<https://www.pref.okinawa.lg.jp/site/chijiko/koho/corona/20220810.html>

(72) 福岡コロナ特別警報の発動について

<https://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/covid19emergency-details-20220722.html>

<https://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/covid19emergency-details-20220802.html>

く。7月1日の死亡者は21人⁽⁷⁶⁾。下旬まで最大64人で二ケタ台だったのが26日は104人、8月1日は100人などと100人台になり、9日は一挙に254人に急増した。以後お盆の最中で検査などが少なかった14日（150人）を除いて、9月10日までの1カ月間200人～300人台が続き、8月30日から4日間300人台となって9月2日に350人と過去最多を記録する。この後100人～200人台を繰り返しながらなだらかに減少していく。9月下旬には二ケタ台になり、一時100人台となったものの10月に入ると再び二ケタ台が、次の第8波が来るまでの間続いていく。

第7波の感染爆発の状況は海外各国と比較するとより鮮明になる。WHOは7月27日、日本の新規感染者が24日までの1週間で96万9,068人と世界最多だったと発表した⁽⁷⁷⁾。翌週（137万9,099人）から、お盆の帰省や夏休みの旅行などで人の移動が多かった8月中を含めて（約116万人～約150万人）、2位（アメリカ、韓国など）より一ケタ多い断トツの首位を続けた。9月25日まで1週間の感染者数が53万5,502人と前週比では12%減少したものの10週連続で世界最多となった。そして翌週10月2日まで1週間では30万6,958人と前週比43%減で第3位となり、ようやく芳しくない記録から脱した。一方、死者に関しても8月14日まで1週間で1,647人とアメリカ（2,907人）に次いで2位になって以来、9月18日まで1週間の1,162人に至るまで6週連続で2位を維持した。

第6波と同じく、感染がピークを超した後に死者が増えるということが第7波でも繰り返された。国立国際医療研究センターの分析によると、第6波と第7波では第5波までのような感染により肺炎が悪化し、人工呼吸器を付けるなどしたものの死に至るといふより、酸素投与が必要な中等症や軽症だった人の死亡が増加したといふ⁽⁷⁸⁾。第1波から2022年8月下旬までに、全国の医療機関に感染で入院した7万人余りのう

(76) 厚労省データからわかる — 新型コロナウイルス感染症情報 —

https://covid19.mhlw.go.jp/number_of_deaths_daily

(77) WHO COVID-19 Weekly Epidemiological Update Edition、高知新聞Plus

20220727_Weekly_Epi_Update_102.pdf

20220928_Weekly_Epi_Update_111.pdf

20220817_Weekly_Epi_Update_105.pdf

https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20220921-weekly-epi-update_110.pdf?sfvrsn=e04635ae_4

<https://www.kochinews.co.jp/article/detail/598984>

(78) 厚労省アドバイザーボード 資料

<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000987073.pdf>

ち亡くなった2,861人について分析した。

その結果、第5波では亡くなった人のうち肺炎が悪化して亡くなったのは42%だった。しかし第6波では13%に減少した。第7波は調査時点での死者は少なかったものの割合では5%だった。これに対して感染では中等症の診断だった人の割合は第5波では57%だったのが、第6波は83%、第7波では89%に増加した。各波とも基礎疾患がある人が約90%だった。「コロナは死ぬような怖い病気ではなくなった」といわれるようになったが、「現場ではコロナにかからなければ亡くなることはなかったというケースばかりだ。なるべくかからないように対策し、ワクチン接種で重症化を回避することを続ける必要がある」（分析にあたった同センターの大曲貴夫国際感染症センター長）とのコメントは重い⁽⁷⁹⁾。

厚労省のまとめによると、7月1日から8月末までの間に自宅で療養中に亡くなった（死後に感染が確認されたケースを含む）776人のうち、亡くなる直前の診断では軽症か無症状の人が41.4%、中等症が13.1%で重症は7.1%だった⁽⁸⁰⁾。年齢では80代以上が58%で60代以上を合わせると88%に達した。また69%の人に基礎疾患があった。救急車で搬送された病院などでの検査で感染が確認されたり、発熱がなく毎日訪問介護を受けていたのに死亡したケースもあったという。厚労省は入院治療が必要な人への対応を強化し、治療薬の円滑な供給、健康フォローアップセンターの充実などに努めるとしている。高齢者や重症化リスクの高い疾患のある人をしっかり守る体制の整備が、国そして地方にも重要課題であることが再認識されたと言える。

（2）全数把握見直し、届け出を限定

第6波以降の感染拡大の源となったオミクロン株とその亜種のBA.5などの出現は、「感染しても重症化しにくい」との特徴を持つ一方で、その強力な感染力に巻き込まれた高齢者や基礎疾患のある人にとっては、命に関わる「怖い病気」であるという2面性があらためて浮き彫りになった。医療機関に高齢者や基礎疾患のある人を守ることに集中してもらえるよう、そのほかの負担を軽減するためにと選択されたのが、「全数把握」の見直しである。

(79) NHK NEWS WEB

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220911/k10013813641000.html>

(80) 厚労省アドバイザリーボード 事務局提出資料

<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/001021500.pdf>

全数把握は感染症法で、医療機関からすべての感染者の氏名や住所などを保健所に届け出ることになっている規定を指す。保健所は発生届に基づいて、感染者と連絡を取り健康状態を把握して入院や宿泊療養、自宅療養とするかどうかを判断する。自宅療養の人には希望に応じて、食料の配布や酸素の飽和度を測る機器（パルスオキシメーター）の貸与などにあたってきた。都道府県が保健所の情報を集約して各都道府県と市町村別の感染者数などを公表し、国は都道府県の情報から日々の全国の感染状況を発表してきた。今どの地域に拡大しているのか、また感染が多い世代を把握することなどにより効果的な対策を進めるうえでの基底と言ってもいい。

ただ医療機関にとっては感染の急激な拡大時はとりわけ、医療スタッフが煩雑な発生届の作業に追われることが大きな負担となってきた。一方保健所も業務の負担増大が課題となってきた。保健所は電話などで、新規感染者に感染前後の行動や同居する家族の有無などを聞き取り、感染者が入院した場合は受け入れ先の医療機関と分担しながら、国が開発した感染者等情報把握・管理システム（HER-SYS）に入力する。こうした作業は自宅療養者を含めた全員が療養期間が終了するまで毎日行うことになっている。

感染者の症状が悪化した場合は都道府県と連携しながら入院調整をする。また感染者の行動履歴などから感染源や感染経路を追跡する。さらには家族や勤務先の同僚などから濃厚接触者を特定し、クラスター（集団発生）に関わっていないかといった詳細な調査も業務となっている。

しかし元々組織、人員に限られる中で、オミクロン株による第6波以降は届出数の急増に伴い、感染者本人への連絡や重症化のリスクのある感染者への支援の遅れが目立つようになった。症状を把握し、入院の必要性などを早急に判断しなければならない感染者への最初の連絡が遅れてしまう状況から、住民から不安や苦情が増えているという。一方では、ようやく連絡が取れても無症状や症状が軽い場合が多く、医療対応が必要な感染者が少ないとして、現場では頻繁に健康観察の連絡を取る必要性に疑問が生じているという。

第7波の最中の8月2日、全国知事会と日本医師会は共同で全数把握に代わる仕組

みに変更するよう緊急の申し入れを国に対して行った⁽⁸¹⁾。申し入れでは、医療・保健の現場では発生届の作成・入力といった事務処理や、感染症法に規定されている感染者への入院勧告を出す際の手続きなどに、膨大な人的資源とエネルギーを割かれていると指摘した。このため本来、感染者の生命・健康や生活を守るために行うべき医療・保健サービスや、感染源の追跡調査などができない状況になっているとし、医療・保健のひっ迫が日を追って深刻化し、「一刻の猶予もない」と強い危機感を示した。

この日は、政府新型コロナウイルス対策分科会や厚労省アドバイザーボードに関わる専門家の有志も、全数把握の見直しを含めた今後の感染対策を抜本的にあらためるべきだとする提言を公表した⁽⁸²⁾。提言の公表後に記者会見した尾身会長は、「感染が収まってからやるというのは、今の状況にふさわしくない」として国に早急な対応を求めた。

分科会やアドバイザーボードに会員を送り出している、日本感染症学会など4つの学会も同日、共同で全数把握に代わる仕組みの構築などを提言している⁽⁸³⁾。また8日には、全国保健所長会が緊急提案をした。感染の急拡大で自治体の他部門からの応援を含めた負担軽減策を受けているものの、保健所の対応力は需要をはるかに超えて、「もはや全数把握も正確では」ないと指摘。その上で届け出の対象を重症者や高齢者、基礎疾患を持つリスクの高い人などに限定するよう求めた⁽⁸⁴⁾。

1日に開催した厚労省の厚生科学審議会感染症部会では、全数把握の現状に関する議論が行われるなど⁽⁸⁵⁾、国も見直しに向けた検討に着手しつつあったものの切迫感

(81) 全国知事会・日本医師会 感染者の全数把握に代わる仕組みを求める緊急申し入れ、NHK NEWS WEB

<https://www.nga.gr.jp/item/material/files/group/3/20200802kinkyumoushiire.pdf>

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220802/k10013748371000.html>

(82) 日本記者クラブ コロナ対策医療専門家有志会見、NHK NEWS WEB

<https://www.jnpc.or.jp/archive/conferences/36624/report>

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220802/k10013747591000.html>

(83) 日本感染症学会・日本救急医学会・日本プライマリ・ケア連合学会・日本臨床救急医学会声明

https://www.kansensho.or.jp/uploads/files/topics/2019ncov/covid19_4seimei_220803.pdf

(84) 全国保健所長会緊急提案

http://www.phcd.jp/02/sengen/pdf/20220808_covid.pdf

(85) 厚生科学審議会感染症部会資料

<https://www.mhlw.go.jp/content/10906000/000971356.pdf>

が薄かったのは否めない。こうした中で、コロナ対策の現場を抱える全国知事会や日本医師会、全国保健所長会それに各専門家集団からの提言に背中を押された形となった。

ただ岸田首相が7月末に訪米し、帰国後は内閣改造があるなどしたため首相官邸はコロナ対策は後回しにせざるを得ない状況にあった。しかし19日に衆議院厚生労働委員会で感染拡大への政府の対応をめぐる閉会中審査を控えていたこともあり、お盆休み後に全数把握の見直しが一挙に動き出していくことになる。

加藤厚労相は16日、全国知事会の平井会長らとのオンラインによる意見交換で全数把握の見直しを伝えた⁽⁸⁶⁾。平井会長は「第7波が終わってからではなく、すぐに取り組んでほしい」と重ねて要望した。その後全国知事会は23日に発表した緊急声明の中で、全数把握に代わる具体策として発生届の対象者を、高齢者や基礎疾患があるなどして重症化リスクが高い人に限ることを挙げた⁽⁸⁷⁾。また、あらかじめ指定した医療機関から定期的に報告を受けて感染者を公表する「定点把握」の導入も例示した。

翌24日、岸田首相が全数把握の見直しを明らかにしたのを受けて、加藤厚労相は具体案を発表⁽⁸⁸⁾。感染者と年代別の総数を毎日公表するとした上で、届け出の対象を65歳以上、入院が必要な人、重症化リスクがあつて酸素投与などが必要と医師が判断した人、妊婦に限定するとした。厚労省は、都道府県知事が必要と判断し厚労相に届け出れば、限定した対応が可能とした通知（事務連絡）を都道府県などに送った⁽⁸⁹⁾。

限定する際には、対象外の人が体調が悪化したりした場合に相談できる「健康フォローアップセンター」をセットで開設し、体調変化などに即応できる体制も取ることを求めた。29日夕までに知事が届け出ると31日から見直しの運用を開始でき、以後は順次受け付けていくとした。岸田首相は27日、今回導入するのは「緊急避難的な措置」

(86) 全国知事会 国（加藤厚生労働大臣）との意見交換会について、NHK NEWS WEB
https://www.nga.gr.jp/committee_pt/honbu/shingatakoronauirusukinkyutaisakukaigi/r04/1660638649364.html

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220816/k10013774181000.html>

(87) 全国知事会緊急声明

https://www.nga.gr.jp/item/material/files/group/3/03_sug_corona_20220823.pdf

(88) 岸田首相記者会見、NHK NEWS WEB

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220824/k10013785011000.html>

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220824/k10013786381000.html>

(89) 厚労省事務連絡

<https://www.mhlw.go.jp/content/000980562.pdf>

であり、いずれは全国一律の措置に移行するが、それを待たなくても自治体の判断で、「前倒して柔軟に対応するのを可能にした」ことを強調した⁽⁹⁰⁾。

こうした経緯から各知事の判断が注目された。しかし、見直しの届け出をしたのは宮城、茨城、鳥取、佐賀の4県にとどまった⁽⁹¹⁾。大半の知事は様子見だったが、東京都の小池知事は「患者（感染者）一人一人の健康状態を把握することが必要と都は考えている」として、当面見直しは行わない考えを明らかにした。北海道も対象外となる人の健康観察などで多くの課題があるとして、現時点では見直しをしないことを公表した。千葉県の熊谷俊人知事のように、「『自治体の判断で』というのは想定していなかったので、大変驚いた」とし、今回の国の対応に疑問を投げ掛ける発言もあった。

4県による全数把握の見直しは31日から始まるはずだったが、厚労省が実際になって開始を9月2日からに延期すると通知した⁽⁹²⁾。他省庁との調整が残っていたことが理由とされたが、茨城県の大井川和彦知事は「余りにもお粗末」と批判、厚労省の幹部にオンラインで抗議したという。佐賀県の山口知事は「ふたを開けてみたら4県だけで少し違和感を感じた」としながら、4県が先導役となっていいいシステムをつくりたいと意欲を示した。

全国知事会が9月1日に開いたオンラインによる会議では、全数把握の見直しをめぐり「大阪としては見直しを実施する方針」（大阪府の吉村知事）、「（感染の）個人が特定できない中で、どうやって行政サービスを実施するのか」（神奈川県黒岩祐治知事）、「感染者のフォローなどで混乱しない仕組みが重要だ」（岩手県達増拓也知事）などと意見が相次いだ⁽⁹³⁾。

都道府県の対応がかなり分かれたことを意識したのだろうか。岸田首相は6日、

(90) 岸田首相記者会見

https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0827kaiken.html

(91) NHK NEWS WEB

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220829/k10013793711000.html>

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220826/k10013789071000.html>

(92) 厚労省通知、大井川和彦茨城県知事記者会見、NHK NEWS WEB

<https://www.mhlw.go.jp/content/000983482.pdf>

<https://www.pref.ibaraki.jp/somu/hodo/hodo/20220830chiji.html>

https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/seventhwave/detail/detail_83.html

(93) NHK NEWS WEB

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220901/k10013799071000.html>

早々と見直しを26日から全国一律へ移行することを表明した⁽⁹⁴⁾。全国一律へ移行するまでの間に、宮城など4県に加えて三重、長崎（9日から）、山形、福井（14日から）それに鹿児島（21日から）の5県がそれぞれ見直しに踏み切り、先行は合わせて9県となった。全国知事会は「全数把握等検証ワーキングチーム」を設置し、先行実施県にアンケートなどをして、見直しが全国一律に移行するにあたっての取り組み例や課題をまとめた⁽⁹⁵⁾。

それによると、長崎県は自己検査で感染が分かった場合、県の「陽性者判断センター」に連絡してもらい、医療機関で受診しなくても療養できる体制を整えた。三重県は、感染者が保険会社や企業から療養証明書の提出を求められた場合、県のホームページで受け付けて、独自につくったシステムで把握した情報から確認し交付センターから郵送するようにした。茨城県は、医療機関が検査や診療による感染者の年代や居住先の市町村などを、県の電子申請システムに入力できるようにして日々の感染情報が把握できるようにした。

一方で見直しの対象にならない人が医療機関などの検査で感染が分かり、人数のみの報告がされた後症状が悪化し入院した場合に、入院先の医療機関からも発生届があると、重複して計上される可能性があるため、そうならない仕組みが必要という指摘があった。また届け出の対象外の人には年代別のみ人数での報告になったため、市町村別の感染者の把握が困難になりうることも分かった。そうなると地域の感染状況に即した対応が遅れる可能性もあるとして、市町村ごとに感染者を把握できる仕組みが必要なことも指摘された。

見直しにより医療機関それに保健所の負担は減ったのだろうか。先行して見直しをした茨城県の医師会が9月初旬、県内の医療機関に実施したアンケートによると、60%が仕事量が「減った」と回答した⁽⁹⁶⁾。「変わらない」が31%、「増えた」が9%あった。中でも規模の大きい病院（2日間で40人以上を診察）では8割が減ったと回答した。医師会では全体として負担が減少し、とりわけ多くの感染者を診ている医師ほど「実感している」（鈴木邦彦県医師会長）と分析した。

(94) 岸田首相記者会見

https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0906kaiken.html

(95) 全国知事会全数把握等検証ワーキングチーム

<https://www.nga.gr.jp/item/material/files/group/2/20220916zensuhaaku.pdf>

(96) 東京新聞T O K Y O W e b

<https://www.tokyo-np.co.jp/article/204299>

また県内の保健所が受け付けた発生届は2日からの2週間で計4,626件で、その前の週の2週間から9割減少した。こうしたことから保健所は、福祉施設で感染者が発生した場合などに「現場に出る時間が取れるようになった」（山口雅樹県感染対策課長）という。

ただ市町村ごとの感染者が正確につかめなくなったため、地域の感染傾向が読みにくくなった。水戸市の場合、全数把握が最後となった2日の感染者は367人だったが、翌3日は13人に激減した。つくば市も124人から22人となるなど県内の各市とも同じ結果だった。

感染症の専門家からは、今回の見直しにより感染状況の分析が難しくなることが指摘された⁽⁹⁷⁾。国立感染症研究所は感染した人の発症日のデータから、1人が何人に感染を広げたかを示す「実効再生産数」を分析してきた。しかし見直しにより多くの人の発症日が分からなくなるため、これまでのような分析による提示が困難になり、厚労省アドバイザリーボードで前提の置き方により異なる結果が委員などから出されたりした。また年齢層ごとの人口10万人あたりの累積感染者の推移も示せなくなるとされた。

東京や大阪では見直し対象外の人の感染者のうち、検査キットで感染が分かり健康フォローアップセンターに届け出たのは2割にとどまり、残りは医療機関からのものだった。「若者の（感染者の）数を正しく追うことは諦めてもよいのではないか」という反面、8割の人が医療機関の診断で判明していることに「体調不良時には医者にかかる、これは医療の一番の原則であり皆が望むこと。本当にこのスキームで外来医療体制が実施可能か」⁽⁹⁸⁾と、日本の医療制度そのものとの関わりからの問題提起もあったことを指摘しておきたい。

2 Withコロナの流れが加速

(1) インフルとの同時流行懸念

「第8波」は2022年の秋の深まりとともに始まった。10月20日に開催された厚労省アドバイザリーボードで、19日まで1週間の感染者が沖縄県を除く46都道府県で増加

(97) NHK NEWS WEB

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220926/k10013837221000.html>

(98) 厚労省アドバイザリーボード第103回議事録

<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/001030516.pdf>

したことが報告された⁽⁹⁹⁾。10万人あたりでは約197人と前週の約146人に比べて1.35倍となり、8月下旬以来約2カ月ぶりに増加に転じ、会合では第8波が起こる可能性が高いとする警戒感が示された。一方で来たるべく冬は、2021年の冬季以来なりを潜めてきたインフルエンザの流行も取り沙汰されつつあった。最悪の場合、新型コロナウイルスの感染拡大とインフルエンザの流行が同時に起こるのではないかという懸念も、厚労省アドバイザリーボードなどで論議されていた。ここでは第8波とインフルエンザの流行の経緯を追っていくことにする。

同時流行への懸念が出てきた背景には、「感染を止める」ことに重点を置いてきた国や地方の新型コロナウイルスへの対応が、第6波以降大きく変わったことが挙げられる。変わるのを余儀なくされたとも言えるが、その要因はオミクロン株の出現にある。オミクロン株は感染力は強いが若者を含め重症化しにくく、大多数の人は感染しても無症状だったり入院しても軽症で済ませられるようになった。一方で、高齢者は重症化しやすいことが明らかとなった。

第5波までとはケタ違いな感染者の急拡大は、時期は遅れたが高齢施設でのクラスターの広がりも含めて高齢者の感染増加につながった。高齢者は感染の治療中に持病を併発したり、また入院中に体力が衰えて回復に時間がかかるなどして医療側の負担が重くなり、病床が空きにくくなって医療体制のひっ迫を招く最大の要因となった。こうした状況を背景に医療提供の重点を、高齢者や持病を抱えて重症化のリスクのある人に置く一方で、飲食店の営業時間の短縮といった行動制限は取らないようにし、暮らしや経済活動を日常の姿に戻そうという動きが国のみならず地方でも広がっていった。

そうした姿勢を如実に示したのが9月8日に、政府コロナウイルス感染症対策本部が決定した「Withコロナに向けた政策の考え方」だった⁽¹⁰⁰⁾。この中で、これまでマスクの着用や「3密」の回避といった、日常生活と経済活動での感染防止策に加えて、科学的な知見の積み重ねや医療体制を含めた、政府・自治体の取り組みなどで国全体の対応力が強化され、夏の第7波でも新たな行動制限をしなくても感染者の減少につ

(99) 同上、事務局資料、NHK NEWS WEB

<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/001003655.pdf>

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20221020/k10013865661000.html>

(100) 新型コロナウイルス感染症対策本部決定

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kihon_r1_040908.pdf

なげられたと指摘。オミクロン株に対応した新たなワクチン接種も始まることや、諸外国でも社会経済活動を正常化する動きが進んでいることを踏まえ、今後は高齢者や重症化のリスクがある人に保健や医療を重点化するなど、「新型コロナウイルス対策を新たな段階に移行する」ことを鮮明にした。これにより今後は第7波を上回る感染の拡大があっても、一般・救急医療などを含めた保健医療システムを機能させながら、社会経済活動を維持できるようにするとした。

感染者の全数把握を見直したことも、新たな段階へ移行するにあたっての具体策の一つに挙げられた。またワクチンの1～2回の接種を終えた12歳以上のすべての人に、オミクロン株対応のワクチン接種を10月半ばをめどに開始するとした。感染者の自宅療養期間を、症状がある人は10日間だったのを7日間に短縮する。無症状の人は7日間だったのを、検査キットで確認したうえで5日間に短縮するとした。このほか症状が軽いか無症状の自宅療養者は、マスク着用や移動にバスや電車を含む公共交通機関を利用しないことを前提に、食料品など生活必需品の買い出しといった最小限の外出を認めるとした。ここに盛り込まれた具体策とは別に政府は10月20日、オミクロン株対応のワクチン接種の間隔をこれまでの5カ月から3カ月に短縮し、年内に2,000万人に接種が可能になることも明らかにしている。

一方で政府は10月13日、新型コロナウイルスとインフルエンザが大規模に同時流行した場合に備えた臨時の会議、「新型コロナ・インフル同時流行対策タスクフォース」を開催している⁽¹⁰¹⁾。会議には日本医師会、日本感染症学会などの医療団体や学会関係者、それに経済団体連合会や知事会、保健所長会などに関係省庁の担当者が参加した。新型コロナウイルスが現れる前は、毎年1,000万人以上がインフルエンザに感染していた。

2018年9月～19年4月（シーズン）の感染者は約1,200万人だった⁽¹⁰²⁾。感染がピークの2019年1月下旬は1週間に受診した患者は約223万人に上ったと推計された。シーズン中の死亡は3,200人余りとされた。こうした数字の根拠になっているのが、

(101) 新型コロナ・インフル同時流行対策タスクフォース開催要領

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000121431_00400.html

(102) 国立感染症研究所など 今冬のインフルエンザについて (2022/23シーズン)

<https://www.niid.go.jp/niid/ja/flu-m/590-idsc/12404-fludoko-2023.html>

<https://www.niid.go.jp/niid/images/idsc/disease/influ/fludoko2022.pdf>

<https://www.niid.go.jp/niid/images/idsc/disease/influ/fludoko2021.pdf>

<https://www.niid.go.jp/niid/images/idsc/disease/influ/fludoco1819.pdf>

全国約5,000の定点医療機関から毎週感染者が報告される「定点把握」によるものだ。報告を基に1定点医療機関の平均で感染者を表しており、1週間あたり感染者が1.0人を超すと流行が始まったとされる。2018～19年のシーズンは12月初旬の1週間に1.70と初めて1.00を上回り全国的な流行に警鐘が鳴らされた。

感染が拡大しピークとなった2019年1月下旬の1週間は57.09にまで跳ね上がり、1994年に現行の監視体制が始まって以来最高を記録した。その後は1週間ごとに43.24、26.28と急速に減少した。先走って取り上げると、「2類」だった新型コロナウイルスの法的扱いが昨年5月から「5類」に移行したのに伴い、感染者の把握に関してもインフルエンザと同じ全国約5,000の医療機関からの、1週間あたり感染者の報告が元になる定点把握に変更された。

インフルエンザの感染状況に戻ると、新型コロナウイルスが現れた2019～20年のシーズンは約729万人に減少した。さらに2020～21年のシーズンは約1万4,000人、2021～22年シーズンはわずかに約3,000人だった。これは新型コロナウイルスの感染防止対策として海外各国、国内ともに移動や行動が強力に制限され、人と人との接触が極端に抑制されたことによる。個人レベルではマスク着用や手洗いの徹底などがある。

しかし、コロナとの共存を事実上容認する世界的な「Withコロナ」の流れに伴い、国際的に人の移動が広がり日本でも水際対策が大幅に緩和されて、海外旅行客の姿が観光地や街中で見られるようになった。第7波以降は法的効力のある行動制限は取られず、社会経済活動を元に戻す動きが活発化している。また過去にインフルエンザに感染し免疫を得た人の割合が低くなっていて、感染しやすくなっていることも指摘された⁽¹⁰³⁾。このようにインフルエンザが流行する条件がそろいつつあった。

上記タスクフォースであいさつした加藤厚労相は、同時流行した場合に1日のピーク時の患者を75万人と想定していることを明らかにした。内訳はコロナウイルス45万人、インフルエンザ30万人とされた。その上で両方の患者をできる限り抑えるにはワクチン接種が重要と指摘。新型コロナウイルスのワクチンでは職域接種も含めて周知と啓発を推進し、インフルエンザのワクチンも早期接種を呼び掛けていくことを強調した。

11月に入ると、新型コロナウイルスによる感染のペースは一気に拡大していく。紅

(103) 厚労省アドバイザーボード第101回資料
<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000997766.pdf>

葉が北から南下していくように。11月8日まで1週間の感染は前週比1.40となり、全都道府県で1を上回った⁽¹⁰⁴⁾。全国の10万人あたり感染は338.12人で北海道は850.07人、山形県710.00人、長野県688.91人など北海道や東北、北陸、甲信越、中国の各地方で増加が顕著となった。東京都は302.93人、大阪府254.69人で大都市圏より地方での感染が目立つ。北海道はかなり気温が下がり、換気されにくいのが影響している可能性があることが指摘された。これまでは大都市圏から地方へ感染が広がるケースが多かった。オミクロン株のワクチン接種がそれほど進まない中、第7波は西日本での拡大が際立っていたことから、感染に伴う免疫を持つ人の割合が多いとみられる。一方第8波では、相対的に免疫力が弱まっている東日本での感染が広がってきていた。東京では夜間の滞留人口が増えて、忘年会シーズンの人出も予想された。また3年ぶりに行動規制のない年末年始での帰省や旅行も回復するとみられて、感染拡大をいかに抑えるかが課題となった。

11月10日午後、尾身会長ら専門家が岸田首相と会談した。会談後に尾身会長は「新しい波に入りつつある」と、第8波が来ていることを示した⁽¹⁰⁵⁾。翌日開かれた政府新型コロナウイルス対策分科会では、この秋以降に感染が拡大して保健や医療への負荷が高まった場合の対応として、外来医療などの状況に焦点を合わせた4段階のレベルを想定し、レベルごとに対策を実施していくことを取りまとめた⁽¹⁰⁶⁾。

レベル1は「感染小康期」で外来・入院医療ともに負荷は小さく、病床使用率は概ね0～30%。レベル2は「感染拡大初期」で、発熱外来の患者の急増により負荷が高まり始め、救急外来も急増しさらに医療従事者の欠勤も増加傾向で、病床使用率は概ね30～50%と見込まれる。職場では欠勤者が増加し始め、業務に支障がある事業者も出てくるとした。レベル3の「医療負荷増大期」になると、発熱・救急外来に患者が殺到し重症化リスクが高い人がすぐに受診できない事態になったり、救急搬送の困難事例も急増する。医療従事者の欠勤も多発し病床使用率、重症病床使用率とも概ね50%を超す。職場の欠勤者が多数出て、業務が続けられなくなる事業者も多くなるとした。

(104) 政府新型コロナウイルス感染症対策分科会第20回資料
<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/taisakusuisin/bunkakai/dai20/gijisidai.pdf>

(105) NHK NEWS WEB
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20221110/k10013887081000.html>

(106) 政府新型コロナウイルス感染症対策分科会第20回資料
<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/taisakusuisin/bunkakai/dai20/gijisidai.pdf>

レベル4の「医療機能不全期」では、膨大な感染者に発熱外来も救急外来も対応しきれなくなり、一般の外来にも患者が殺到する事態となる。救急搬送の困難事例の把握すらできず、通常の医療を含めた外来医療全体がひっ迫し機能不全の状態とした。入院が必要な重症者などが著しく増加するのに対して、多数の医療従事者が欠勤するため入院医療もひっ迫し、病床使用率、重症病床使用率とも概ね80%を超す。企業などでの欠勤者が膨大になり、社会インフラの維持にも支障が生じる可能性があるとした。

レベル1とレベル2では、これまで行われてきた都道府県の健康相談センターやオンライン診療などで、あるいはそれらの体制強化で対応する。レベル3の「医療負荷増大期」では、感染が著しい都道府県は「医療ひっ迫防止対策強化宣言」を行い、住民や事業者への情報発信を強化し、感染拡大の状況や医療への負荷状況を丁寧に伝えながら感染の拡大防止に協力を呼び掛ける。住民には、混雑していたり感染リスクの高い場所への外出を控え、特に大人数の会食や大規模なイベントに参加しないなどを慎重に検討し判断することや、普段と異なる症状がある場合は外出、出勤、登校それに登園を控えることを呼び掛けるとした。事業者にもテレワークや、人が集まる場所での感染対策の徹底などをあらためて行うほか、一時的に業務が実施できない場合があることやその場合の対応を、事前に住民や取引先などに示しておくよう促すとした。

感染のスピードが急激で、医療ひっ迫防止対策強化宣言に基づいた対策を実施しても感染の拡大が続いた場合、レベル4の医療機能不全期になることを回避するため、都道府県は「医療非常事態宣言」を行うとした。具体的な対策では、人との接触機会を極力なくすため外出や移動は必要不可欠なものに限り、出勤を大幅に抑制することや帰省・旅行の自粛も要請する。飲食店や施設の時短営業・休業は要請しないものの、外出の自粛要請が出ていることに理解を求める。原則として学校の授業は継続し、部活動での大会や学校行事などは開催方式の変更を含め慎重な対応を要請するとした。国はそれぞれの宣言をした都道府県の感染対策が、効果的・効率的に実施できるよう関係省庁や関係団体との連携や調整のほか、必要に応じて国との橋渡しをする職員の派遣などで支援する。

国と都道府県が身構える中での第8波の感染状況をあらためて見ていくと、10月1日の全国の感染者は3万5,418人。11月1日は6万5,481人。12月1日は11万8,259人。11月16日までの1週間は前週比で1.24で増加のペースは緩んだとはいえ、沖縄県も

1.06でこれで全都道府県が増加となった⁽¹⁰⁷⁾。10万人あたりでは北海道は1,093.61人と1,000人台になり、山形県が860.65人、長野県が852.58人のほか、東北、甲信越、北陸各地方の全県と岐阜、広島、島根の3県がいずれも500人以上を記録した。

東日本を中心としたこうした感染の全国的な広がり、11月18日に開かれた政府の新型コロナ・インフル同時流行対策タスクフォースは、国民に向けた3段階の呼び掛けに関し、「感染が落ち着いている状況」から、「感染者の増加が見られ同時流行の兆しが見える状況」に引き上げた⁽¹⁰⁸⁾。インフルエンザについては、新型コロナほど感染の広がりはなく「微増」ではあるものの、「先手先手で引き上げる判断を行う」（加藤厚労相のあいさつ）ことになった。会議では具体的なメッセージとして、「同時流行の兆しが見られる」とし、高齢者や基礎疾患のある人それに妊婦や子どもなどは、症状があったら速やかに発熱外来を受診することを盛り込んだ。また若い人向けには、自己検査で陽性だったら都道府県の健康フォローアップセンターを活用するようとした。

全国の感染状況に戻ると、12月に入ると、感染が先行していた北海道はじめ東北、北陸や長野県などで減少の傾向が現れる。12月6日まで1週間の前週比は全国では1.06に下がり、北海道0.87のほか東北地方では秋田、福島両県を除く4県が0.95～0.98など全国で11県が1.0を下回り、感染の拡大に歯止めがかかったように思われた⁽¹⁰⁹⁾。しかし12月13日の全国の感染者は17万5,961人で、同日まで1週間の前週比は1.20に上昇、1.0を下回ったのは北海道と山形、長野の3道県にとどまった⁽¹¹⁰⁾。宮崎県の1.77、熊本県の1.65はじめ九州、四国、中国、関西の西日本地域での増加が顕著となり、中部、関東両地方でも増加した。

12月21日の全国の感染者は20万7,082人と第8波で初めて20万人を越し、27日と翌28日も20万人台だった。27日まで1週間の前週比は全国では1.10で、35県が1.0を超

(107) 政府新型コロナウイルス感染症対策アドバイザリーボード第106回事務局資料
<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/001014075.pdf>

(108) 新型コロナ・インフルエンザの同時流行を見据えた感染状況に応じた国民の皆様への呼びかけ
<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/001002492.pdf>

(109) 厚労省アドバイザリーボード第109回事務局資料
<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/001021530.pdf>

(110) 同上第110回事務局資料
<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/001024244.pdf>

した⁽¹¹¹⁾。10万人あたりでは熊本県1,524.82人、鳥取県1,484.26人、佐賀県1,473.92人を含め九州、四国、中国地方で1,000人を超す県が並んだ。和歌山（1,121.63人）、岐阜（1,211.07人）など6県でも1,000人を超した。

年が明けて3日が過ぎると感染は再び急拡大した。1月5日の感染者は22万7,116人で翌6日は24万6,635人、7日は23万8,776人と3日連続20万人台となり、6日の感染者が第8波のピークとなった。10日まで1週間の前週比は1.28で全都道府県が1.0を超した⁽¹¹²⁾。徳島県が1.53、沖縄、鹿児島、石川の3県が1.51で、九州、四国、北陸各地方では軒並み1.30以上となった。10万人あたりでも全国は934.24人だったのに対して、宮崎県の1,897.76人を最高に沖縄県を除く九州、四国、中国各地方では1,000人以上となるなど、西日本地域を中心に全国的に感染の波は最高潮に達した。

岐阜県は12月23日、保健や医療への負荷が高まった場合の対応として国が決定した4段階のレベルのうち、レベル3「医療負荷増大期」と位置づけて、「岐阜県医療ひっ迫防止対策強化宣言」を出した⁽¹¹³⁾。1週間の感染者が平均3,000人を超え、病床使用率も50%前後で推移し夏の第7波のピークに近づいており、また、19の医療機関が一般病棟や救急医療を制限し、救急搬送困難なケースも既に60件発生しているためとした。

具体策として、ワクチンの大規模接種会場の継続や休日のオンライン診療などに取り組む。オミクロン株対応ワクチンの速やかな接種や体調不良の際はすべての行動を止めること、県内の神社仏閣での初詣の感染防止対策、年末年始の休日診療を含む外来診療の強化などを県民、事業者、医療機関に要請した。

宣言の期間は1月22日までとしていたが、2月12日まで延長された。理由として1週間あたりで一時4,000人近くまで増加した感染者は、2,000人台前半にまで減少したもののまだ多いうえに、1月に入りインフルエンザが3シーズンぶりにはやり出し、新型コロナウイルスと同時流行になったことを挙げた。その後感染者が1週間平均

(111) 同上第112回事務局資料

<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/001032285.pdf>

(112) 同上第112回事務局資料

<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/001036010.pdf>

(113) 岐阜県医療ひっ迫防止対策強化宣言

<https://www.pref.gifu.lg.jp/uploaded/attachment/330660.pdf>

<https://www.pref.gifu.lg.jp/uploaded/attachment/334507.pdf>

<https://www.pref.gifu.lg.jp/uploaded/attachment/337106.pdf>

900人台となり、国が定めた段階のレベル1（1,100人未満）まで改善したとして2月5日で宣言を終了した。

静岡県は年が明けた1月13日、医療ひっ迫防止対策強化宣言を発令した⁽¹¹⁴⁾。12月23日に独自の「医療ひっ迫警報」を出していたが、1月12日時点で直近1週間の感染者が5万人を超えた。このため、コロナ感染者向け病床と即応病床を合わせた病床使用率は82.2%とほぼ満床状態で、感染が爆発的に急拡大しているとした。2月10日までとしていた宣言は、病床使用率が50%台に低下したことなどから予定通りに終了した。

第8波の感染拡大が早かった長野県は11月14日から、県独自の医療非常事態宣言を出した⁽¹¹⁵⁾。また11月22日には、県民に向けて「『新型コロナ第8波克服』県民共同宣言」への賛同を呼び掛ける運動を始めた。長野県はじめ県内の市長会や町村会、医師会など医療団体、商工会議所などの経済団体に、労働団体それにPTAの教育関係団体が発起団体となった。危機を乗り越えるため、高齢者など重症化リスクの高い人を守ることやワクチン接種に協力すること、基本的な対策を怠らないことなど5項目を目標に掲げて企業、団体、個人に賛同を呼び掛けた。このほか宮城県（『みやぎ医療ひっ迫危機宣言』、11月30日～1月16日～2月13日）⁽¹¹⁶⁾、岡山県（『岡山県医療ひっ迫警報』、12月20日～2月9日）⁽¹¹⁷⁾なども独自の警報を出して住民などに感染対策の徹底を呼び掛けた。

(114) 静岡県「医療ひっ迫防止対策強化宣言」

https://www.pref.shizuoka.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/035/728/230113hyokalevel.pdf

https://www.pref.shizuoka.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/035/728/230210hyokalevel.pdf

(115) 長野県 新型コロナウイルス感染症長野県対策本部 第8波の発生状況と対策の振り返り、「『新型コロナ第8波克服』県民共同宣言」

<https://www.pref.nagano.lg.jp/kansensho-taisaku/kenko/kenko/kansensho/joho/documents/8hafurikaeri02.pdf>

https://www.pref.nagano.lg.jp/kansensho-taisaku/kenko/kenko/kansensho/joho/corona_8thkokuhuku_sengen.html

(116) 宮城県「みやぎ医療ひっ迫危機宣言」

<https://www.pref.miyagi.jp/documents/658/siryou3.pdf>

<https://www.pref.miyagi.jp/documents/658/shiryo3.pdf>

<https://www.pref.miyagi.jp/documents/658/20230209shiryo3.pdf>

(117) 岡山県「岡山県 医療ひっ迫警報」

<https://www.pref.okayama.jp/page/825556.html>

<https://www.pref.okayama.jp/uploaded/attachment/354960.pdf>

結局、国が設定した医療ひっ迫防止対策強化宣言を出したのは岐阜、静岡両県にとどまった。当然レベル4の「医療機能不全期」に至るのを回避するため発動する、「医療非常事態宣言」はなかった。その要因は何だったのだろうか。考えられるのは大きな懸念材料だったインフルエンザとの同時流行が、爆発的な感染拡大の形では起こらなかったことが挙げられるだろう。同時流行が起きた地域は少なくないが、医療ひっ迫防止対策強化宣言を出した岐阜県でも、コロナウイルス感染のピークが過ぎて、感染者が減少しだしたところでのインフルエンザの流行だった。

インフルエンザの感染状況を見ると、2022年の年末12月25日までの1週間の1定点医療機関あたり1.24（報告数6,103人）となり、このシーズン（2022年～2023年）で初めて流行の目安となる1.0を上回った⁽¹¹⁸⁾。富山県（4.21）、沖縄県（2.91）など17都道府県で1.0を超えた。年が明けて1月22日まで1週間では9.59（報告数4万7,366人）となり流行の「注意報」レベルとなる10.0に迫った。推計による全国の感染者は約28万人とされた。この時の沖縄県は38.77と注意報レベルをとうに超し、インフルエンザ流行の「警報」レベルとなる30.0を前週（1月15日まで1週間は33.23）から上回り警報が発令されていた。

全国のインフルエンザのピークは2月12日まで1週間の12.91（報告数6万3,786人）だった。全国の推定感染者は35万人を超し、1日平均では約5万人に相当する。一方、新型コロナウイルスの感染者は2月1日に5万5,546人で、2月7日まで1週間の1日平均は約3万8,000人、翌週14日まで1週間の1日平均は約2万6,000人にまで減少している⁽¹¹⁹⁾。北日本や東日本に比べると、西日本地域も緩やかではあるものの減少は続いていた。この時期はインフルエンザへの対応で、発熱外来が多忙となった県もあったのではないかと想像される。結局2022年9月から2023年4月までの推定感染者は約439万人。2019年～2020年の同時期の約729万人に比べると40%少ない流行だった⁽¹²⁰⁾。

(118) 厚労省インフルエンザの発生状況について

<https://www.mhlw.go.jp/content/001032733.pdf>

<https://www.mhlw.go.jp/content/001045103.pdf>

<https://www.mhlw.go.jp/content/001059471.pdf>

<https://www.mhlw.go.jp/content/001062706.pdf>

(119) 厚労省アドバイザリーボード第117回事務局資料

<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/001062654.pdf>

(120) 国立感染症研究所など 今冬のインフルエンザについて（2022/23シーズン）

<https://www.niid.go.jp/niid/images/idsc/disease/influ/fludoko2023.pdf>

(2) 群抜いて多かった感染死

同時流行した場合に1日のピーク時の患者を新型コロナウイルス45万人、インフルエンザ30万人の合わせて「75万人」（加藤厚労相）との想定までには、幸いなことに至らずに済んだ。ただ「2類」の適用で最後となった第8波では、感染による死亡が7波までのどの波よりも、群を抜いて多かったことは痛恨事としなければならないだろう。以下死者について経緯を見ておくことにする。

厚労省アドバイザリーボードが「『第8波』が起こる可能性は非常に高い」と警鐘を鳴らした、2022年10月20日の新型コロナウイルスの感染による死亡は73人⁽¹²¹⁾。11月に入ると感染の拡大とともに死亡者もじわじわ増加し9日は104人と100人台に。同月下旬には100人台が常態化する。25日に148人となった後は12月初旬からは200人台、同月下旬は300人台と増加していく。23日には355人となり、第7波の9月2日の350人を超し1日の死亡の過去最多を更新した。年末の27日は392人、翌日394人と2日連続で最多となった。

年が明けると1月5日410人と初めて400人を超え、翌日も442人で2日連続最多を更新した。中旬になると13日に491人と500人台に迫るほどで最多を更新し、前後の4日間400人台となった。17日から4日連続400人台となり、下旬に入ると25日の398人を含め前後5日間300人台が続くなど、結局2月9日に85人に下がるまでの4カ月近くも3ケタ台の死亡が続いたのである。

11月には合わせて3,036人が亡くなった。12月は7,451人、1月は1万622人と月間1万人を超した。2月は3,889人だった。10月20日から2月20日まで4カ月間では2万5,649人に上った。新型コロナウイルスの感染による死亡が初めて確認されて以来、2月20日までの累計7万1,804人のうち、実に3人に1人が第8波で亡くなった計算になる。

10月19日から2月21日までの間に亡くなった人で、性別や年代が分かる計2万721人のうち男性が1万656人（51.4%）、女性は1万65人（48.6%）。年代では50代以下が男女合わせて895人に対し、60代が1,057人、70代3,668人、80代7,987人、90代以上が7,114人と60代以上（計1万9,826人）が95.6%を占めた。

WHOによると、11月13日まで1週間（552人）から12月18日まで1週間（1,617人）

(121) 厚労省データ死亡者数の推移

<https://covid19.mhlw.go.jp>

に至る6週連続で、日本は死者数でアメリカに次ぐ世界2位だった⁽¹²²⁾。さらにWHOの報告がない12月26日まで1週間を外した後、1月1日まで1週間(1,941人)から1月22日まで1週間(2,779人)の4週連続でやはり2位だった。ちなみに感染者では、11月6日まで1週間(40万1,693人)から12月18日までの1週間(104万6,650人)に至る7週連続で世界1位だった。その後1月1日まで1週間(94万6,130人)から1月22日まで1週間(67万2,526人)の間の4週連続で1位でもあった。いずれにしても好ましからざる記録保持ではあった。

第8波でもオミクロン株のB A. 5が感染の大半を占めており、これにB Q. 1やB A. 2. 75といった別のオミクロン株系統のウイルスも現れたりしている。これらのウイルスは感染やワクチン接種に伴う抗体を回避したり、入院リスクを増加させるといったデータが見られるものの、急激な死亡の増加につながるような報告はないとされた。にもかかわらず、なぜこれほどまでの増加となったのか。

ワクチン接種や自然感染による免疫の獲得に加えて、オミクロン株の特性から感染による致死率は低下している。しかし第7波でも見られたように、全体の感染者が圧倒的に増加すると、それに伴い死者の実数も増加する。2022年9月26日から感染者の報告が全数把握ではなくなったことから、検査キットで自己検査をして陽性であっても、その人が自治体のホームページに登録しなければ陽性者にカウントされない。さらに感染への危機意識の低下から、検査を受けないあるいはしない人の中にも、感染者がかなりの数存在していた可能性がある。こうしたことから、実際の感染は医療機関から報告されている以上に増大していることが、厚労省アドバイザリーボードでは指摘された。

オミクロン株による感染が拡大して以降、肺炎による死亡が減少した一方で、持病の悪化や合併症で亡くなる高齢者が増加した。感染によってこれまで弱まっていた、ものを飲み込む力がさらに弱くなり誤嚥性肺炎を起こしたり、血栓症などの合併症で亡くなるケースも少なくない。ただ心筋梗塞や脳梗塞などの場合、感染による死亡と報告されないこともあるという。オミクロン株の強い感染力と、年末年始の帰省や旅行など人の移動が大幅に増加したことにより、自宅での感染に加えて高齢者施設でのクラスターが多発している。施設の入居者は身体の活動が低下している高齢者が多い

(122) WHO Coronavirus disease (COVID-19) Weekly Epidemiological Updates
<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>

だけに、クラスターによる感染拡大は高齢者の死亡の増加につながりやすいことも第7波で見られた。

一方で、これまでワクチンを接種している人や第6波より前に感染して免疫を獲得している場合でも、時間の経過に伴い獲得した免疫が低下している可能性がある。このため高齢者の感染が増えていることや、高齢者でもオミクロン株の接種率が低下していることも指摘されており、いずれも死亡の増加要因になる可能性がある。感染の急拡大により通常の救急医療も含めた救急搬送の困難事例も長期化している。高齢者施設や自宅での療養中に、容態が急変した場合などへの治療が遅れることも危惧される。

さらに第8波ではこれまで死亡が少なかった地方で、人口あたりで見ると死亡の増加が目立つ。既に述べたように感染は北海道や東北、北陸地方などで急拡大しその後、大都市を含めた全国に拡大していった。先行して感染が拡大した地域では高齢者の割合が高い。一方で医療体制が必ずしも十分でない地域もあり、死亡が増加した要因になった可能性もある。

厚労省アドバイザリーボードでは、感染者が保健所の健康観察期間後に死亡した場合や、直接死因との関連が薄い場合などでは、保健所の積極的疫学調査でも死亡の確認が把握されていない可能性があることが指摘された。また感染症法では医師に死亡届が義務化されていない。このため、病院で治療を受けて退院した後にかかりつけ医や施設で亡くなった場合は、保健所が追跡できないこともあるとされた。

死亡に関する分析の際の制約や限界も指摘された。感染による死亡はこれまで、「療養中の死亡」が報告の基準とされてきた。しかし療養期間の解釈が自治体や地域によって異なり、どこまでの期間を対象とするかによって、報告される死亡者数も異なってくるとされる。オミクロン株による感染では、亡くなるまでの期間が長くなっていることも報告に影響している可能性がある。高齢者が身体的機能の低下で亡くなると、老衰とされて死因が十分精査されないことが多いという。特に自宅や施設で亡くなると、感染との因果関係を明らかにするのが難しく、医師の判断にも相違が生じやすいという。

施設や自宅で高齢者が亡くなった場合、感染の有無を調べる検査が行われていないことも少なくない。感染によって呼吸器の合併症だけでなく、虚血性心疾患や脳梗塞なども起こしやすいことが明らかになっている。感染による体のだるさや喉の炎症などが軽症として見過ごされても、持病の心疾患や脳出血などが悪化しやすいため、亡

くなった時に感染によると報告されない要因になっていることも考えられるという。

日本ではこれまで、累積の感染者や死亡が欧米諸国などに比べ低く抑えられてきたが、このため自然感染による免疫保持の割合が低いことも影響している可能性があるという。イギリスのイングランド地域の献血者では、自然感染を示すと考えられる抗体の陽性率が80%を超すという⁽¹²³⁾。これに対し、日本国内の献血者の抗体陽性率は2022年11月段階で26.5%だった。日本と同じように当初は感染者と死亡の割合が低かった、オーストラリアや香港、台湾などでも2023年に入ってから死亡が増加しているという。

高齢者の死亡の増加は、さまざまな要因が重なっていることによるようだ。いずれの要因でも、感染者の急激な拡大が根底にあるのは間違いないだろう。既に述べてきたように第8波は「Withコロナ」の動きが広がり、人々の感染への警戒感が薄れていく間隙を突いたような形で現れた。師走の街は忘年会や買い物などでにぎわい、年末年始の帰省や旅行の人出は前年を大幅に上回った。

感染症法上で「2類」だった新型コロナウイルスの位置づけが、インフルエンザなどと同じ「5類」に移行するのは、「Withコロナ」の仕上げとも言える。政府新型コロナウイルス対策分科会や厚労省アドバイザーボードといった専門組織では2022年の秋以降、政府の諮問を受けたような形で5類移行の是非や、課題の整理などをめぐる論議に多くの時間が費やされた。メディアも論議の行方を逐一報道してきた。そうした議論の結果を受けて岸田首相は1月20日に、春にも5類に移行させることを明らかにした。しかし既に述べたように、この時期は感染による死亡が過去最多を記録するなど、連日400人前後に上っていたことを忘れるわけにはいかない。

おわりに

「新型コロナウイルスは世界を変えた。私たちをも変えた」。新型コロナウイルスに関して2023年5月5日、「『国際的な公衆衛生上の緊急事態宣言』を終了する」ことを発表したWHOのテドロス事務総長はこう述べたうえで、今回のパンデミックで得た教訓を次

(123) (122)を参照

への備えに生かすことの重要性を強調した⁽¹²⁴⁾。日本にとっては極めて重い発言として受け止める必要があると思われる。

それは2009年に発生した新型インフルエンザの教訓が、「喉元を過ぎた」ように忘れ去られてほとんど生かされないまま、新型コロナウイルスに向き合わざるを得なかったことがあるためだ。新型インフルエンザが収束後の2010年6月、国の新型インフルエンザ対策総括会議は報告書をまとめ、感染などの状況を迅速かつ的確に分析し判断、決断していく必要があるとして、「国の意思決定プロセスと責任主体を明確化」することを提言した⁽¹²⁵⁾。その際は、医療や自治体などの現場の実情や専門家の意見を的確に把握し、「迅速かつ合理的に意思決定できるシステム」とすべきで、かつ「可能な限り議論の過程をオープンにすることも重要」とした。

また、自治体を含めた多岐にわたる関係者と発生前から対処方針を検討し、実践的な訓練を重ねるなどの準備を進めるよう求めた。国民の意見を聞きながら事前に決められることは決めておく。さらに地方がどこまで裁量を持つかなどの役割分担も、できる限り確認しておくことが必要と指摘した。厚労省だけでなく国立感染症研究所や検疫所など国の機関、それに自治体の保健所や地方衛生研究所を含めて、感染症対策の危機管理を専門に担う組織や人員体制を大幅に強化し、人材の育成を進めることも求めた。特に国立感染症研究所については、アメリカのCDC（疾病対策センター）など各国の感染症の担当機関を参考に、より良い組織や人員体制を構築するべきだとした。

新型コロナウイルスの第6波が一段落した2022年6月、岸田首相の声がかりで設置された「新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議」は、次の感染症危機に備えた中長期的な課題に関して報告書を公表⁽¹²⁶⁾。この中で2010年の新型インフルエンザ対策総括会議がまとめた提言への国の対応が、平時になって「危機意識が薄れ」たうえに、初動からの保健医療提供体制の構築が現場レベルに落とし込まれていなかったとして、「不十分だったと言わざるを得ない」と批判した。そして、今回の新型コロナウイルスへの対応の教訓を踏まえ、「今度こそ、次の危機までに行う取り組みを確実なものにする」ため、さ

(124) WHO Web

<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing---5-may-2023>

(125) 新型インフルエンザ（A/H1N1）対策総括会議報告書

<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekkaku-kansenshou04/dl/infu100610-00.pdf>

(126) 新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議報告書

https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/coronavirus_yushiki/index.html

さまざまな課題について「優先順位、時間軸を含めて整理し、中長期的対応の具体策」をつくる必要があることを強調した。

そのためには、医療機関などへの行政権限を強化するなどして、危機に迅速・的確に対応できるよう司令塔機能を強化することを求めた。また強化された機能を活用し、一元的に感染対策を指揮する司令塔組織の整備も必要とした。報告書はそこに踏まえるべきこととして、「総理が司令塔となって行政各部を指揮命令し一元的な感染症対策を行う体制を強化する」として、先頭に立つのは首相であることを明確にした。また「行政の縦割りを排し、関係省庁の実働組織が一体的に取り組む体制を構築すること」も挙げた。

この有識者会議は、第6波の感染が落ち着いたとはいえ収束のめどが立たない5月中旬に発足し、1カ月後には報告書をまとめるという慌ただしさで拙速感は否めない。報告書でも今回の検証は司令塔機能の強化や感染症法のあり方、それに保健医療体制の確保などに絞ったものであることを指摘している。今後社会経済への影響や財源のあり方、第1波からその都度実施された取り組みの効果などを多面的に検証し、国民が安心できるような中長期的な対応への具体策を作成することを求めている。

報告を受けて国会で政府が提出した改正感染症法などが成立し、昨年9月1日には内閣感染症危機管理統括庁が発足した⁽¹²⁷⁾。同庁は内閣官房（首相官邸）にあり、新型コロナウイルスのような感染症が出現した時は政府対策本部の事務局となり、本部長を務める首相を支え司令塔の役割を担う。また2025年以降、「国立健康危機管理研究機構」の発足も決まっている⁽¹²⁸⁾。機構は既にある国立感染症研究所と国立国際医療研究センターを統合、政府が全額出資の特殊法人となる。アメリカのCDCに倣い、「日本版CDC」とも言われる。感染症などに関する最新の科学的知見を政府に提供し、政策決定に貢献するとしている。

都道府県の役割も一層明確化される⁽¹²⁹⁾。新型コロナウイルスへの対応で都道府県は感染者向けの入院病床や発熱外来の確保に苦勞した。改正感染症法で、都道府県と医療機関が事前に協定を結ぶ制度が創設された。協定を締結した医療機関には感染者の受け入れなどが義務付けられる。受け入れを拒否したりした場合は、医療機関名が公表される。感染

(127) 内閣感染症危機管理統括庁HP

<https://www.cas.go.jp/jp/caicm/index.html>

(128) 厚労省国立健康危機管理研究機構について

<https://www.mhlw.go.jp/content/10601000/001069824.pdf>

(129) 厚労省改正感染症法について

<https://www.mhlw.go.jp/content/10906000/001055464.pdf>

の拡大に伴い一般医療を制限するなど医療機関側に損失が出た場合は、国と都道府県が補てんする。

また都道府県と保健所を設置している市・東京都の特別区との間で「連携協議会」を設置する仕組みも創設された。新型コロナウイルスへの対応では、都道府県と保健所を設置している市・特別区との入院調整や情報の共有などで連携が十分ではなかったケースがあったことによる。連携協議会で平時から入院調整の方法や検査態勢、情報の共有などを議論し、「予防計画」を作成しておくことになっている。連携協議会には医療と高齢者施設の各関係者や消防機関からも参加することになっており、地域で一丸となった対応が期待される。

内閣感染症危機管理統括庁や日本版CDCなどは「次への備え」である。安定したワクチンの確保も「次への備え」では必須だろう。日本は今回、輸入品に依存せざるを得ず安定供給に苦勞した。イギリスのジョンソン首相（当時）が、イギリスのワクチン接種が順調に進んだのは「『資本主義』と『強欲』が理由」と述べてひんしゅくを買ったことがあったが⁽¹³⁰⁾、オックスフォード大学とアストラゼネカ社が共同開発したワクチンは日本でも使用された。ワクチン開発への基礎研究を支援するなどして、コロナ禍のような事態が次に起きた時は国内で供給が整えられるようにし、さらに途上国などへのワクチン支援でも主導的役割を果たすことがあってもいいのではないだろうか。

感染の拡大を防止するため不要不急の外出を控える一方で、会社や学校、医療の現場ではリモートワークやオンライン授業、同診療が行われるようになった。全国知事会は国への緊急提言をまとめる際、オンラインの全国会議を開催し各知事の合意を得るなどした。まだ緒に就いたばかりではあるが、今後も幅広く活用されていくと思われる。一方で、緊急事態宣言の発動やまん延防止等重点措置の適用に伴う行動制限などの影響で、飲食店の閉店、企業などの休業や倒産のあおりを受けて職を失った人が少なくない。医療機関や高齢者施設などでの厳しい勤務に耐えかねて離職した医療従事者や福祉職員もいる。収入の道が閉ざされて生活保護を受ける人や中には自殺に追い込まれたケースも増加した。

「100年に一度のパンデミック」が「世界を変え、私たちをも変えた」ことは紛れもない。次への備えにどのような社会をつかっていったらいいのか。国の有識者会議の議論に任せるだけではなく、コロナ禍を振り返りながら新たな感染症にも動じない社会や地域を

(130) B B C N e w s

<https://www.bbc.com/news/uk-politics-56504546>

国民・住民自らつくり上げていくことが望まれる。

(かまた つかさ ジャーナリスト)

キーワード：新型コロナウイルス／地方分権／全国知事会／第6波～第8波

【参考資料】

一般財団法人日本公衆衛生協会「新型コロナウイルス感染症対応記録」 2023年

http://www.jpha.or.jp/sub/topics/20230427_2.pdf

緒方剛「新型コロナウイルス対応における保健所の役割と課題」 モダンメディア67巻2号 2021年

https://www.eiken.co.jp/uploads/modern_media/literature/P24-30.pdf

河合香織「次なる『想定外』に備えられるか」 世界12月号 岩波書店 2023年

牧原出・坂上博「きしむ政治と科学」 中央公論社 2023年

永井良三「政府の新型コロナウイルスパンデミック対策に関する意見書」 2022年

<https://www.covid19-jma-medical-expert-meeting.jp/topic/7352>

ノーム・チョムスキー「壊れゆく世界の標」 NHK出版 2022年

保健医療科学「新型コロナウイルス感染症に対する地方自治体および保健所の対応」 Vol. 71 2022年

<https://www.niph.go.jp/journal/data/71-4/202271040003.pdf>

「国の補充的指示」権の法制化について — 33次地制調答申「第4-3-(1)」の論点整理

今 井 照

＜要 旨＞

2023年12月21日、首相に手交された第33次地方制度調査会答申には、現在の地方自治制度を根幹から揺るがすような提言が含まれている。この答申は地方自治法に定められている自治体に対する国の関与の一般ルールとは別に、緊急時に各大臣が自治体に対して「指示」ができる「特例」措置の法制化を求めている。本来は個別法やそれに基づく政令で規定されなければならない自治体に対する国の関与について、国会に代わって各大臣が自治体に対して「指示」できるようにするというのである。その対象は自治事務を含めたすべての自治体の事務となっている。結果的に自治事務に対する国による代執行の可能性すら生み出すことになる。緊急時の定義も抽象的で、各大臣が閣議決定を経て判断することになる。そもそもこれらはコロナ禍における失政の原因を「指揮命令系統」の機能不全に還元させた国の責任回避にあり、既にこの時点から国のミスリードが始まっている。

はじめに

2023年12月15日の第4回総会において、第33次地方制度調査会（以下、「地制調」）は「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」（以下、「答申」）を確定させた（正式には12月21日の首相手交時点で決定）。答申の目次は表のとおりである。

2022年1月14日に発足した地制調に至る経緯や2022年12月28日に首相に手交された最初の答申（多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申）については既に今井（2022）と今井（2023 a）で整理した⁽¹⁾。また、今回の地制調

(1) 地方制度調査会という制度そのものについても、今井（2022）参照。

表 地制調答申目次

第1 基本的な認識
第2 デジタル・トランスフォーメーションの進展を踏まえた対応
1 基本的な考え方
2 DXによる地方公共団体の業務改革
3 国・地方におけるデジタル化の共通基盤・共通機能等
4 地方公共団体における情報セキュリティとデジタル人材
第3 地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私との連携
1 地方公共団体相互間の連携・協力
2 公共私との連携
第4 大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応
1 問題の所在
2 情報共有・コミュニケーションの課題と対応
3 役割分担の課題と対応
(1) 個別法の規定では想定されていない事態における国の役割
(2) 規模・能力に応じて市町村が処理する保健所事務等の事務を含めて調整を行う都道府県の役割
(3) 大都市圏における都道府県の区域を超える調整
4 必要な職員の確保の課題と対応
結 び

の全体像については、後日、他の執筆者によって本誌に論稿が掲載される予定と聞いている。

本稿では答申のうちの「第4 大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応」を取り上げ、その中でも、「3 役割分担の課題と対応 (1) 個別法の規定では想定されていない事態における国の役割」を中心に切り出して整理し、論評することを目的としている。

一般的に、地制調答申のうち法律の制定や改正を伴うものについては、答申後の最初の通常国会に提案されて審議される。この答申についても地方自治法の改正（もしくは特別

法)として2024年の通常国会にかけられることが予想される。しかし執筆日時点(2023年12月)では具体的な法律の条文案が示されているわけではない。それにもかかわらず、敢えて急いで本稿をまとめて報告しようとしているのは、この答申の一部にこれまでの日本の地方自治制度の根幹を揺るがす可能性のある要素が含まれているからである。

したがってこれから提示される法律案や国会審議によっては本稿の危惧が杞憂に終わる可能性もある。本稿はそうなることを期待しつつ、その先の議論にも貢献できるように、答申の当該箇所の経過と結果を書き留めるものである。

1 「非平時の国・地方関係等の一般ルール」の法制化

(1) 答申までの流れ

本稿が俎上に載せる答申「第4」のポイントを粗っぽくまとめると、「地方自治法に、国から自治体への関与の一般ルールとは区別して、『非平時』において個別法に規定がない事態に備え『国の補充的指示』を規定する」ことである。地制調資料の言葉に基づけば、「非平時の国・地方関係等の一般ルールとして、一定の要件の下、的確かつ迅速な対応を実施するために必要な地方公共団体への指示について定める」こととなる⁽²⁾。ここでは「非平時の国・地方関係等の一般ルール」や「国の補充的指示」がキーワードになっている⁽³⁾。

「非平時」という言葉がどのように持ち出され、専門小委員会における議論を経て、最終的にどのように落ち着いたかについては改めて後述するが、まずは大雑把に地制調の流れをたどっておく。地制調のキーワードとなった「非平時」という言葉は第1

(2) 第15回専門小委員会(2023年6月28日)で事務局から示された資料による。以下、地制調や研究会などの資料や発言についてはウェブサイトに掲載されているものから引用している。また執筆日時点で公表されていない議事録については、取材に基づいて復元しているため、正式な議事録とは文言が異なる可能性がある。

(3) ただし、後述するように答申では「非平時」という言葉が消えて、その代わりに「大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、国民の生命、身体又は財産の保護のため必要な措置の実施の確保が求められる場合」(本稿では「本当の非平時」と呼ぶことがある)という要件が示されている。またこの場合の規定のあり方について、最後の第21回専門小委員会で示された「答申(案)」までは「一般ルール」としてきたが、第4回総会で示され、決定された答申では新たな「一般ルール」ではなく、「特例」と位置づけている(後述)。

回専門小委員会における宍戸常寿委員の発言が初出である。ただし、2022年中における地制調の議論のほとんどは、その12月にまとめられた自治体議会に関する答申のために費やされた。「非平時」をめぐる本格的な議論は2023年に入ってから始まり、その整理として事務局から上述のような資料が提出されたのは第15回専門小委員会（2023年6月28日）においてである。

その後、第16回専門小委員会（7月20日）では、このテーマは直接的には取り上げられず、第17回専門小委員会（8月9日）で論点整理が行われ、早くも第18回専門小委員会（9月11日）で「論点整理（案）」が事務局から提示されている。「論点整理（案）」は答申の骨格を示すものとなっており、最終的な答申の構成もほぼこのまま維持されている。その後、文言や文脈の修正は行われているが、結果的にこの時点で自治体に対する「国の補充的指示」の法制化を答申に盛り込むことが確定した。

第19回専門小委員会（9月27日）は地方6団体のヒアリングにあてられ、第20回専門小委員会（10月23日）には事務局から「答申（素案）」が提示されている。第21回専門小委員会（11月9日）に「答申（案）」が示され、若干の修正の上、第4回総会（12月15日）で確定した。

（2） 答申「第4」に至る問題認識

答申「第4」の概要をまとめる前に、そこに至る国の問題意識を確認しておく。答申「第1 基本的な認識」では答申「第4」に関連して次のように書かれている。

「近年は、広域かつ甚大な風水害が頻発し、また、大規模地震も相次ぐようになり、これまでの経験に基づく備えでは対応ができない事態が見られるようになっている。今般の新型コロナによる感染症危機に際しても、様々な局面において従来の法制では想定されていなかった事態が相次いだ。このことを真摯に受け止め、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の役割分担、関係等に関する課題について十分な対策を講じ、国民の安全に重大な影響を及ぼす様々な事態に対して、国と地方を通じた的確な対応が可能となるよう万全を期する必要がある」

ここでは風水害、地震、コロナ禍など「従来の法制では想定されていなかった事態」が相次いでおり、これに対して的確に対応できなかった要因が国と自治体の役割分担や相互の関係にあったという認識が示されている。もう少し率直に書かれているのは、

地制調の前段として総務省に設置された「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」の第1回資料（2021年3月22日）である。そこには次のように「地方自治」「地方分権」を仮想敵とするかのような問題認識が披歴されている。

「新型コロナウイルス感染症対策やデジタル法案立案などに際して、『地方自治』『地方分権』が施策の円滑・効果的な実施の支障となっているといった指摘が、国・地方の関係者のみならず、報道や学術研究においても見受けられたところ」⁽⁴⁾

ちなみに地制調の議論におけるキー概念となっている「非平時」という新しい概念が文書に登場したのは同研究会の第4回資料（2021年7月8日）からである。同じような認識は、その直前の6月18日にまとめられた、いわゆる「骨太の方針2021」⁽⁵⁾における次のような記述として国の方針と化していた。

「総務省は、内閣官房及び厚生労働省等の協力を得て、国と都道府県の関係、大都市圏における都道府県間の関係及び都道府県と市町村（政令市や特別区を含む）との関係について、今回の感染症対応で直面した課題等を踏まえ、地方制度調査会等において検討を進め改善に向けて取り組む。さらに、国と地方の新たな役割分担について、行政全般の広域化についての具体的推進、地方自治体間の役割分担の明確化の観点から、法整備を視野に入れつつ検討を進める」⁽⁶⁾

こうして「従来の法制では想定されていなかった事態」に備え、地方自治法などに

-
- (4) この資料で引用されている「学術研究」とは、竹中（2020）とアジア・パシフィック・イニシアティブ（2020）の2つで、いずれもコロナ禍初動期にまとめられたものである。確かにその中には「地方分権」に言及する文言が含まれているが、むしろその比重は小さく、コロナ禍対策における失政の主因とまでは読み取れない。詳細は、今井（2024）参照。
- (5) 同日の「令和3年第10回経済財政諮問会議」でまとめられ、直ちに閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2021 日本の未来を拓く4つの原動力～グリーン、デジタル、活力ある地方創り、少子化対策～」。
- (6) 枝葉末節の類かもしれないが、この文章に違和感を覚えるのは主語が総務省になっていることである。地制調は実態として総務省が中心となって運営しているが、組織上は内閣府に置かれ、事務局も内閣府にあり、総務省はそれに協力する存在に過ぎない。それにもかかわらず、閣議決定の文書で総務省を主語としているのは、ある意味では正直であるが、ある意味では法律の構成を無視しているとも言える。

「非平時の国・地方関係等の一般ルール」を法制化するという流れが作られた。そもそもこのような問題認識が適切であったかどうかから疑われるが、その点については改めて後述する。

(3) 答申「第4」の概要

具体的に答申「第4」ではどのようなことが書かれているのか、その概要をまとめておく。項目としては、「情報共有・コミュニケーション」、「役割分担」、「必要な職員の確保」の3点の課題と対応が挙げられ、特に「役割分担」については、さらに細かく、「個別法の規定では想定されていない事態における国の役割」、「規模・能力に応じて市町村が処理する保健所事務等の事務を含めて調整を行う都道府県の役割」、「大都市圏における都道府県の区域を超える調整」、の3つに分けて論じられている。

「情報共有・コミュニケーション」については、「全国の感染状況等の正確な把握・分析に必要な各地域における感染動向等が地方公共団体から国に対して迅速に提供されない局面があった」ことと、「国から地方公共団体に大量に発出された通知に新型コロナ対応に追われる保健所等の現場では対応できなかった」の2点が問題として指摘され、「国から地方公共団体に対して、これらの目的で資料や意見の提出を求めることができるようにすべき」とされる。

「役割分担」については第一に、コロナ禍において「感染症法の規定では想定されない事態」が起こったり、過去に災害対策基本法の非常災害に該当しない災害が起きたりしたことを踏まえ、「地方公共団体の事務処理が違法等でなくても、地方公共団体において国民の生命、身体又は財産の保護のために必要な措置が的確かつ迅速に実施されることを確保するために、国が地方公共団体に対し、地方自治法の規定を直接の根拠として、必要な指示を行うことができるようにすべき」とする。さらに「国の市町村に対する指示は、都道府県を経由して行うほか、直接行うことも可能にする」ともしている。これらを答申では「国の補足的な指示」と呼んでいる。

「国の補足的な指示」については、その要件を「大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、国民の生命、身体又は財産の保護のため必要な措置の実施の確保が求められる場合」とする。加えて「全国規模である場合や全国規模になるおそれがある場合」、あるいは「局所的であっても被害が甚大である場合」、あるいは「離島等のへき地であり迅速な対応に課題がある」場合が要

件となる。その手続きは個別法を所管する「各大臣が、内閣の意思決定としての閣議決定を経て行う」とし、さらに各府省が検証し、個別法の制定や改正に結び付けることが期待されている。

第二に、個別法が想定していない事態が起きたとき、都道府県と市町村との間に「調整を図る必要があると国が認める場合には、国の指示に基づき、都道府県が当該調整のために必要な措置を講じるものとすべき」とする。

第三に、特に東京圏については、九都県市首脳会議の枠組みを超えて、「都県を超えた圏域の水平的な調整を行う枠組み、国が都県を超えた圏域の調整の役割を果たすこととする枠組み、あるいは、都県等と国が協議により調整を行う枠組み」が考えられ、それを平時から設けて運用の実効性を確保しておくことが必要としている。

「必要な職員の確保」については、コロナ禍対応において必要な職員が不足して「検査、入院調整、健康観察等が遅れるなどの事態が生じ」、「必要な職員の確保について地方公共団体相互間の求めに基づく応援では対応ができず、国等が調整して広域的な応援を行う局面があった」ことを踏まえて、「国が地方公共団体間の応援や職員の派遣の調整の役割を担うことを明確化」し、「地方公共団体の求めに応じ、国が応援の要求・指示や派遣のあっせんを行うものとする」とともに、「正当な理由がある場合を除いて、地方公共団体は応援や派遣を行わなければならないものとする」とする。

以上のような答申「第4」について、特にそのうちの「3 役割分担の課題と対応（1）個別法の規定では想定されていない事態における国の役割」を中心に、「自治体に対する『国（＝各大臣）の補充的指示』権の特異性」、「『非平時』の定義の恣意性」、「『問題認識』のミスリード」、の3点に絞り論点を整理する。

2 自治体に対する「国（＝各大臣）の補充的指示」権の特異性⁽⁷⁾

(1) 現行地方自治法の「一般ルール」

答申で提起されている自治体に対する「国（＝各大臣）の補充的指示」について論じる前に、現行の地方自治法における国と自治体との関係を整理しておく。このことを通じて、現在の地方自治法の一般ルールとは別に、新たな規定を制定する必要があるのか、あるとすればどこにあるのかを確認しておきたい。

まず国と自治体との役割分担については1条の2に明確に定められている。自治体は「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」とされる。それに対して国は、①国際社会における国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務、③全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施、④その他の国が本来果たすべき役割、を「重点的に担う」と規定されている⁽⁸⁾。

次に自治体に対する国の関与については、245条以下に詳述されている。関与の類型は、①助言又は勧告、②資料の提出の要求、③是正の要求、④同意、⑤許可、認可又は承認、⑥指示、⑦代執行、とされ、それ以外に関与として、⑧協議、⑨具体的かつ個別的に関わる行為、が挙げられている。一般的に、自治事務については、①②③、法定受託事務については、①②④⑤⑥⑦、が該当する。残る⑧⑨を含めて、それぞれの関与については限定的な要件が定められていて、恣意的に関与ができるわけではな

(7) 答申で提案されているのは「国の補充的指示」であるが、地制調における議論では「国の補充的指示」権と、「権」を付ける場合もあった。おそらく事務局の意図としては、その都度行使されるものであるから「国の補充的指示」としたのではないかと思われるが、法制化されればその行使自体が権限と化すことから「国の補充的指示」権という言い方も間違いではないように思う。本稿では使い分けるように努めている。

(8) 国と自治体との役割分担については閣議決定された地方分権推進計画で整理されているが、その後の法制化の段階で「憲法以下の立法レベルでその『国の役割』を限定することはできない」という内閣法制局からの指摘があり、やや迂回する法文になったことが関係者から明らかにされている（山崎ほか2024）。ただしこの部分については法文上でも主旨はほぼ貫かれているように読める。

い⁽⁹⁾。

最も基本的な要件は「法律又はこれに基づく政令」によることである（法定主義の原則）。すなわち自治体に対する国の関与は立法（国会）に委ねられている。地方自治法に書かれている諸々の要件を満たしたうえで、原則から外れる何らかの例外的関与（⑧⑨など）を設ける場合にも、法的な根拠が不可欠となっている。これらの法的根拠自体についても、「目的を達成するために必要な最小限度のものとする」と、「自治体の自主性及び自立性に配慮すること」という原則が設けられている。

以上のように、自治体に対する国の関与については地方自治法で一般ルールが定められている。注意すべきは、一般ルールの中に例外規定が既に含まれていることである。代表的なのが、⑧協議、⑨具体的かつ個別的に関わる行為、であり、その他にも自治事務には該当しない関与の一部について、例外的関与が法文上で言及されている⁽¹⁰⁾。例外的関与が増えること自体は望ましくないが、個別法を制定することで例外的関与が可能になり、既に多くの法律でそのように定められているのが現実である。

（２） 答申における「特例として」の「規定」の問題点

現行の地方自治法が規定している自治体に対する国の関与についての一般ルール（以下、例外的関与を含んで「一般ルール」とする）に対して、答申ではそれとは「明確に区分」して、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係に関する規定」が必要とする。その根拠は、管見の限り、「個別法が想定しない事態」が起こりうるという一点である。

前述のように、当初、地制調の事務局はこの規定について「非平時の国・地方関係等の一般ルール」と称し、現行の地方自治法の一般ルールに対して、新たに「一般ルール」を作成するとしてきたが、専門小委員会における議論を踏まえ、答申では新

-
- (9) 自治体に対する国の関与についての整理は解説書によって異なる場合がある。その原因は閣議決定された「地方分権推進計画」とそれに基づいて作成された地方自治法の条文との間に微妙な差異が生じているからである。拙著『図解よくわかる地方自治のしくみ』（学陽書房）では、「地方分権推進計画」における参考資料をそのまま示しており（「第6次改訂版」158頁）、多くの解説書や国会答弁もこれに準じている。ただし、それがそのまま地方自治法に反映されているわけではない。地方自治法の条文は、「地方分権推進計画」の閣議決定後に、当時の自治省と内閣法制局との調整によって立案されたからである。ここでは閣議決定された「地方分権推進計画」を尊重しつつ、地方自治法の条文にも配慮した整理としている。
- (10) 法定受託事務における⑧協議について、例外的関与ではなく、原則的関与とする解説書もある。

たに「一般ルール」を作るのではなく、新たに「特例として」「規定」を作るというスタンスに修正された。またその前に「非常時」という表現も改めている（後述）。

「国（＝各大臣）の補充的指示」の必要性の根拠とされている「個別法が想定しない事態」には二つのパターンが考えられる。一つは個別法があってもその想定を上回る事態であり、もう一つは個別法そのものがない事態である。前者にはその個別法を所管する大臣と府省が存在し、後者には存在しない。ただし、プロセスは異なるが結論としては同じで、それが国政の問題であればいずれかの大臣と府省が担当して対策を立てなければならないことに変わりはない。それが国と自治体との関係に及ぶのであれば、個別法を制定するか改正するか、いずれかの対処がとられることになる。

大災害においてもコロナ禍においても、現実にはそのように対処されてきた。国と自治体との関係において例外的関与は避けるべきだが、その都度、立法で処理されてきたことは事実であり、答申にもそのことが記載されている。確かに「個別法が想定しない事態」が起こりうることは想像できるが、現行の地方自治法の一般ルールの範囲内でこれまで対処してきたのである。

唯一、対処できない可能性を想定すれば、「立法する暇（いとま）がない場合」だけと思われる。たとえば国会が閉会中であり、招集する暇がないほどの緊急事態が発生しているときなどが考えられる。自治体関係者には周知のとおりだが、似たような状況における対処方法としては地方自治法179条で規定されている自治体の長による専決処分がある。ここでは「議会が成立しないとき」、「定足数に達しないため会議を開くことができないとき」、「議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであるとき」、「議会において議決すべき事件を議決しないとき」という要件が課せられたうえで、自治体の長が専決できる。その際には、次の会議において議会に報告し、承認を求めなければならないことになっている。

また180条では「議会の権限に属する軽易な事項」で、議会の議決によって「特に指定したもの」は、自治体の長が専決処分できるという規定もある。この場合にも、自治体の長は議会に報告しなければならない。答申が提案している流れの形式はむしろ後者の180条に近い。つまり、本来は立法で対処すべき内容の一部をあらかじめもう一つ別の「規定」として地方自治法に置き、国会を経ずに各大臣の権限とすることになる。

だが実質は正反対である。180条は「軽易な事項」だからあらかじめ自治体の長に

委ねているのであるが、今回、答申で提案されている「国の補充的指示」は緊急事態や非常事態における対処として各大臣に権限を委ねようとするもので、179条の案件を180条のやり方で規定しようとしている。もちろん国と自治体との統治構造には「議院内閣制」と「二元的代表制」という違いがある。しかしそれを勘案すれば、そもそも国会と各大臣との間に「専決処分」という概念はあてはまらないのではないかと。

答申が提案する「特例として」の「規定」は、確かに国と自治体との関係についての規定ではあるが、その本質は国会と各大臣との関係の問題であり、各大臣が国会に代わって国会に属する権限を自治体に行使することなのである。民主主義や議院内閣制の観点からこのようなことがあり得るのかどうか、国会自体が問題意識を持つ必要があるのではないかと。仮にこのようなことが国会によって認められるとしても、自治体に対する「国の補充的指示」権行使の要件には、「立法する暇（いとま）がない場合」が不可欠なのではないかと思われる。

(3) 「補充的指示」権と包括的指揮監督権

以上が制度的要件としての課題とすれば、さらに重要なのは自治体に対する国の「補充的指示」権の実質である。前述のように答申では「地方公共団体の事務処理が違法等でなくても」、「国の補充的指示」権が発動されると明記されている。「国の補充的指示」権が発動される事務は、法定受託事務のみならず自治事務も含まれると総務省は国会で答弁している⁽¹¹⁾。

まず「補充的指示」という言葉から考えてみたい。地制調事務局が「補充的指示」という言葉を最初に使用したのは第20回専門小委員会（10月23日）に提出された「答申（素案）」における小見出しと本文中の1か所である。ここで言う「補充」という意味合いは、第15回専門小委員会（6月28日）に提出された「審議項目2関係資料」によれば、「個別法ではなく、一般法に基づいて国が権限行使を行うのは、個別の危機管理法制では類型化しきれず、対応できない事態が生じた場合に、取りこぼしを防ぐという補充的な観点」という文章で使われた「補充的」という言葉の定義と同じと思われる。

一般的な語感から考えると、「補充的指示」とはまずは原則的な強い指示が行使され、それに付随する細かい指示のように受け止められるが、答申で用いられているの

(11) 2023年11月7日衆議院総務委員会における山野謙自治行政局長の答弁。

はそのような意味ではない。むしろ、「本当の非平時」においては原則的指示では対応できない事態が生じるので、一般ルールで定められた指示を凌駕する強い指示を出すという意味になっている。つまり、「補充的」というのは指示を出す対象の形容であり、指示そのものが補充的ということではない。したがって「補充的指示」というネーミングはミスリードであり、あえて指示の強さを弱く見せようとしているとも考えられる。

第二に「補充的指示」権の実質を考えてみる。自治体に自治行政権があるのは当然のことである。かつて機関委任事務が存在していた時には、機関委任事務においては自治体の長が国の機関の一部であるというレトリックによって、自治体が行っている事務の一部に対する国の指揮監督権が主張されてきたが、あくまでもそれは機関委任事務の範囲内のことに過ぎない。機関委任事務の廃止によって、自治体に対する国の指揮監督権は自動的に消滅し、地方自治法150条は削除された。

もちろん自治体は国とともに国家の構成要素の一つであるから、国政と無関係に存在するわけではない。そこで国と自治体との関係は国法を媒介としたルールに基づいて形成されている。憲法に違反するような国法の執行には抵抗する権利を留保しつつ、全ての自治体が国法を尊重して日々の行政を実践している。ところがこの答申では、自治体の事務処理が「違法等でなくても」、自治体に対して「国の補充的指示」権が発動されるとする。この場合の「国」とは、前述のように国会を経ていないので、「各大臣」を意味している。つまり国法を超えて、各大臣が自治体に対して「補充的指示」権を発動することが宣告されているのである。

確かにその要件は示されている。そのポイントは「国民の生命、身体又は財産の保護のため必要な措置の実施の確保が求められる場合」である。だがこれを解釈するのは各大臣にほかならない。それ以上の具体的要件は答申に書かれていない。

以上のことから考えると、この答申に基づいて法改正が行われれば機関委任事務における包括的な指揮監督権が復活するのではないかという危惧を覚える。しかもかつての対象は機関委任事務のみであったが、法定受託事務はもちろんのこと自治事務も含まれている。すなわち自治体の仕事全般に対して各大臣の「補充的指示」権が行使される可能性が開かれている。日本の地方自治制度の根幹を揺るがす事態という指摘はここに根拠がある。

3 「非平時」の定義の恣意性

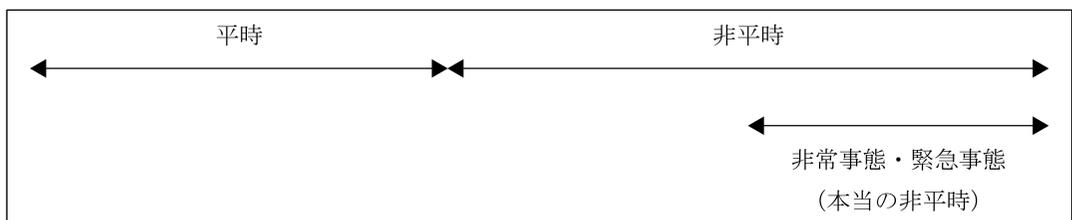
(1) 「非平時」概念の登場

国（＝各大臣）による自治体への「補充的指示」権行使の要件となっている「国民の生命、身体又は財産の保護のため必要な措置の実施の確保が求められる場合」について、地制調では「非平時」と呼ばれてきた。前述のように「非平時」という新しい概念は総務省に置かれた「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」において使われ始めた。法律検索サイトで調べると、「緊急事態」という言葉は16の法律で使われており、「非常事態」という言葉は9の法律で使われているが、「非平時」という言葉が使われている法律は存在しない。造語の可能性もある⁽¹²⁾。

法律上、「緊急事態」と「非常事態」がどのように使い分けられているかは必ずしも判然とはしないが、どちらかという「非常事態」は電気通信事業法や鉄道事業法などインフラ系に用いられており、「緊急事態」は原子力災害対策特別措置法や国家安全保障会議設置法など事故、武力衝突（戦争）、パンデミックなどに用いられている。いずれにしても、日本語では平時の反対語は緊急時か非常時であり、それに比べて非平時とは平時ではない事態全般を指すことになるので、かなり幅広い概念と推測される（図）。専門小委員会の議論では委員の間でも「非平時」の概念をめぐる疑問や困惑が感じられた。

「非平時」という言葉が初めて使われた「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」第3回研究会（2021年6月4日）の議事概要には「非平時の状態で、制度

図 「非平時」の概念図



〔出所〕筆者作成

(12) 朝日新聞の検索サイトで確認すると、この時まで「非平時」という言葉が新聞紙上で使われたことはない。

改革を構想することが果たして適切か。次に何が起こるか分からない状態で改革をすると、逆に今後機能しなくなるようなことを思いつくだけではないか」という発言が記録されている。この研究会は議事録が公開されず、発言者が特定できない発言要旨が箇条書きで記された議事要旨だけが公表されているので、誰の発言かはもちろんのこと、発言前後の文脈をたどることが難しい⁽¹³⁾。だがこれを読む限り、発言者は必ずしも「非平時」の対応を議論することについて好意的ではないように思われる。

ところがこの発言を受けて事務局（総務省）が作成したその次の第4回研究会の資料には「非平時」という言葉が中軸に据えられる。第3回までに研究会で出された意見をまとめた資料には「これまでに議論された『非平時』対応に関する主な意見」というタイトルが付けられている。あたかもそれまでの議論のほとんどが「非平時」をめぐるかのようなのである。

さらには「想定される課題・論点（イメージ）」として、「『非平時』をどのように設定するか」「『非平時』の関与・施策実施のあり方」など、「非平時」をめぐる議論として3本の柱が設定されている。結論には「『非平時』対応の枠組みを有する災害・有事対応法制を例に検討を行ってはどうか」とある。前回、たった一人のたった一つの発言、しかもネガティブな発言であるにもかかわらず、事務局資料によって研究会全体の方向が「非平時」の検討へと鮮やかに転回していくのである。少なくとも研究会資料と議事要旨からはそのように読める。

この研究会は第9回（2022年1月27日）を最終回として閉じられる。報告書が公表されたのは、およそ2か月後の3月のことで、観察者の視点から見ると「いつのまにか」ウェブサイトに掲載され、たまたま発見できたような感覚である。地制調は第1回総会を2022年1月14日に開催し、第1回専門小委員会を2月7日に開いているので、ちょうどこの研究会を引き継ぐ形になっている。

前述のように、地制調の第1回専門小委員会で宍戸委員が「非平時」という言葉を口にしてるのは、宍戸委員自身がこの研究会の構成員であり、そこでの問題意識を引き継ぐという意味合いによるものであろう。ちなみに、研究会構成員から地制調委員にそのまま移行したのは宍戸委員のほか、太田匡彦委員、牧原出委員のいずれも東京大学教授の3人である。

(13) 研究会構成員の発言と事務局の発言も区別されていない。

(2) 「非平時」をめぐるせめぎ合い

地制調の議論は、2022年前半が審議項目の整理、後半が自治体議会に関する議論が中心であり、「非平時の国・地方関係等の一般ルール」に関する本格的な議論は2023年半ばに入ってからだった。多数の論点があったが、とりわけ「非平時」をめぐる委員と事務局とのやり取りが多く見られ、むしろ他の論点が深められなかったきらいすらある。

第15回専門小委員会（2023年6月28日）で伊藤正次委員は2000年分権改革（地方自治法1999年改正）との対比において、「今回、個別法が機能しない局面ですとか、あるいは個別法が全く想定していない側面で、一般法のルールを補充的に整備するという観点とは、地方分権改革以来の一般ルールという話とは齟齬があるというのが改めて分かった」と発言している。つまり、現行の地方自治法における一般ルールと、事務局から提起されている「非平時の国・地方関係等の一般ルール」とは齟齬があるという認識を示している。特に行政学を専門にしている学識者委員は概ねこのような違和感を持っているように見えた。

牧原委員も「つまり本当の非平時はおそらく自治体がまさに現場で対応しなくてはいけないということなのだと思います」と発言している。ここで牧原委員は「本当の非平時」という言葉を使っている。このころから委員の間でも平時ではない「非平時」という概念ではなく、既存の法体系で言えば「緊急事態」や「非常事態」に近い意味で、「本当の非平時」という言葉遣いが見られるようになる。それ自体、「非平時」概念の破綻を示している。

宍戸委員は現行の地方自治法での一般ルールに並立して、「非平時の国・地方関係等の一般ルール」を作ると、国の側は「使い勝手のいいほうを選んでいくということにならないか」「それは法治主義の潜脱、精神にもとめるのではないか」と発言している。つまり一般ルールが並立すれば、事実上、現行の地方自治法での一般ルールが軽視されることになり、国が恣意的に自治体に向けて指示することにつながって、法治主義の観点からも問題であるという指摘であろう。

委員個人からはこのような違和感の表明が続くが、専門小委員会総体としては事務局の提起を尊重するゆえか、正面から反対することにはならず、むしろ事務局の提起との折り合い、すなわち条件面での縛りのような手続きの議論に傾いていく。宍戸委員も「あくまで補充的な権限発動」であることを明記するべきという結論であり、また太田委員も、「個別措置法を動かさないということの認定は必要であるので、手続

はより慎重であるべきだし、より厳格でないといけない。要するに最低でも閣議決定は必要、あるいは閣議決定でさえ足りないのではないかと、「国会の報告は当然、実は事前承認が要るのではないかと」ここでは発言している。

こうした議論を踏まえて、事務局は第18回専門小委員会（9月11日）において「総括的な論点整理（案）」を提示する。ここでは議論の多かった「非平時」という言葉が削除され、配布された参考資料のタイトルの1か所だけにとどめられて、「国民の安全に重大な影響を及ぼすものであり、国民の生命、身体又は財産の保護のため必要な措置の実施の確保が必要である事態」と言い換えられることになった。

（3） 「非平時」は誰がどのようにして判断するのか

総務省がその研究会において提起した「非平時」概念は、地制調の専門小委員会の議論によって「本当の非平時」へと縮退した。しかし「本当の非平時」において自治体に対する「国の補加的指示」権を法制化することには変わりなく、問題は誰がどのような状況に対して「本当の非平時」と判断するのかという論点が残った。「本当の非平時」を各大臣が決めるのであれば、依然として国の恣意性が残り、各大臣は自治体に対して包括的な指揮監督権を行使する危険性が残る。

「総括的な論点整理（案）」が示された第18回専門小委員会で、太田委員は「結局のところ、個別法が動かないときに全部補加的指示権を使えるということになりかねないので、そこはもう少しリジットに考えていく必要がある」「感染症法の報告のようなことを考えると、指示権を使ったって意味がない」と発言した。土山希美枝委員は「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態がいつになるか、誰がそれを認めるかということ、国だけでは決められないのではないかと」、荒見玲子委員は「この手続の認定の妥当性に関しては政治に投げてしまうのか、どうするのかというのは書いたほうがいいのではないかと」という意見を述べている。

前述のように、ここで提案されている「国の補加的指示」権における「国」とは所管の各大臣のことを指し、本来は立法（国会）で決めるべきことを各大臣が「専決」的に行使することを意味している。したがって仮に立法する暇（いとま）がないほどの緊急事態であったとしても、立法（国会）との関係づけは押さえておく必要がある。たとえば事前に国会へ通告する、事後に報告する、それに対して国会が検証するなどのことが考えられるが、「総括的な論点整理（案）」では「閣議決定を求めるなど、適切な手続を経るものとする」という表現にとどまっていた。

さらに当然のことながら関係する自治体との事前の協議は不可欠である。この場合、協議の相手方となる自治体をどの範囲に定めるかも問題となる。該当する個別の自治体との協議は当然のこととして、個別自治体だけで国との協議が対等な関係で行えるかというリスクを考えると、周辺の関係する自治体、あるいは広域自治体である都道府県、もしくは全国組織である地方6団体などの介入も必要になるかもしれない。法的には、国と地方の協議の場に関する法律に基づく協議の場もある。もちろん協議の相手方である自治体が大災害や大事故などによって機能不全に陥っている場合はどうするかなども考えておかななくてはならない。しかし、「総括的な論点整理（案）」では一切触れられていなかった。

第19回専門小委員会（9月27日）では地方6団体からの意見聴取が行われた。この問題については各団体とも総じて批判的であり、「非平時において国に指示権を付与することにつきましては、これまでの地方分権の議論からすると、重大の例外となるべきものであると、このため適切な手続を経て行使するなど、限定的に考えるべきではないか」（都道府県議会議長会）、「非常事態への対応は基本的には個別法またはその改正等を通じて行われるべきであり、地方自治法に個別法の想定外の事態に備えたルールを規定する際は、あくまで補充的なものとして行い、その範囲も限定すべき」（町村会）などの意見が相次いだ。ただしいずれも事務局との組織的關係性のためか、正面から反対とまでは踏み込まず、慎重に、限定的に、といった意見が述べられていた。

その後、第20回専門小委員会（10月23日）において事務局から「答申（素案）」が、さらに第21回専門小委員会（11月9日）において事務局から「答申（案）」が示され、第4回総会（12月15日）で答申が確定する。この間に修飾される文言の修正はあった。たとえば事前の自治体との協議については、「このような指示を行うに当たっては、状況に応じて、国と地方公共団体の間で迅速で柔軟な情報共有・コミュニケーションが確保されることが前提となる」という文言が追加された⁽¹⁴⁾。検証については、「国の補充的な指示が行使された場合には、各府省において、どのような事態におい

(14) 地制調委員である牧原出は、国（＝各大臣）が「補充的指示」を出す前に、「総務省の対一連絡体制が、『ホットライン』として機能することは、冷静な判断を下される土壌となるだろう」として評価する（牧原2024）が、コロナ禍における経験や現在の国自治体間関係から考えると、むしろ平時から国による自治体への統制が強化される危険性が高くなるとされる（今井2023b）。

てどのような国の役割が必要とされたのか、地方公共団体をはじめとする関係者の意見を聴いた上で、適切に検証される必要がある」とされている。

しかし依然として立法（国会）を各大臣が代行して「専決」的に権限行使をするという認識には至らず、したがって国会とのリンク付けが行われていない。検証も各大臣が行ったことを各府省で行うことにされており、客観性に乏しい。このように、「本当の非平時」に対する「国（＝各大臣）の補充的指示」権については、「総括的な論点整理（案）」の骨格が大きく変化することはなく答申に至った。

（４） 現実に生起すると予想されること

仮に答申で示された自治体に対する「国（＝各大臣）の補充的指示」権が地方自治法の一般ルールとは「区別」されたもう一つの「一般ルール」として創設された場合、どのようなことが起こりうるだろうか。

第一に、定められた要件は抽象的ではあるが必ずしも頻繁に起こる事態ではなく、また各大臣としても決断するには重い「補充的指示」であるので、実際に行使されることは少ないであろうという希望的観測が成り立つ。ただし、そうであればこそ、「脅し」としての効果は想像以上のものと予想される。現に、コロナ禍以降において感染症法や新型インフル特措法などが改正され、さらに自治体に対する国の関与強化が行われてきたが、それ以前に定められていた国の権限でさえも現実には行使されず、そのことによって不十分な結果をもたらしていたというわけではない。

法律上の権限を強化しておいて、実際の運用をやりやすくするというのは日本の行政の得意とするところであり、今回の「国（＝各大臣）の補充的指示」権にもその要素がないわけではない。機関委任事務についてもそれが現実であった。機関委任事務そのものはもちろんのこと、機関委任事務が存在することによって、その他の事務においても実質的に自治体への国の統制が機能することが課題だったのである。

第二に「国（＝各大臣）の補充的指示」権が行使された後のプロセスを用意しておく必要があるが答申には明記されていない。国が「指示」をすれば自治体は「指示」のとおり動く（動ける）と考えているのかもしれない。しかしそれは理想的にも現実的にも困難である。そもそも、助言又は勧告、資料の提出の要求、是正の要求という一般ルールだけでは自治体が動かない（動けない）という前提で、「国（＝各大臣）の補充的指示」権が発動されるはずであるから、可能性としては自治体はその指示に納得していないか、現実的に対処できないかのいずれかの事態のはずである。

したがって、もし国が本気で「本当の非平時」に対処しようと考えているのであれば、「国（＝各大臣）の補充的指示」権が行使された後のプロセスを事前に制度として用意しておく必要がある。

仮に「国（＝各大臣）の補充的指示」権行使後のプロセスについて、現在の地方自治法上の一般ルールが準用されるとすれば、自治事務に対して「指示」はもちろんのこと、「代執行」という国の関与が新たに創設されることになる。自治事務に対する「代執行」は、2000年分権改革の経過においては「ない」ことが前提となっており、国会答弁でも明確に否定されているが、条文では曖昧な表現になっている。245条の3で自治事務に対する代執行は「できる限り」行わないとされており、読み方によってはその余地を残している。ただし245条の8の代執行手続きについては法定受託事務についてしか書かれていない。もし今回、これが準用されることになるとしたら、もともとの一般ルールに関する条文も改正が必要になり、なおかつ国会答弁の変更も事前に必要である。

自治事務においても法定受託事務においても「代執行」が可能となった場合、現実的に国は何をどうするのであろうか。245条の8には改めての「勧告」「指示」の後、高等裁判所に訴えを提起することになっている。「国の補充的指示」権行使の要件となっているほどの緊急事態に際してこのような手続きを踏むことができるだろうか。

仮に可能だとして、実際に国はどのように代執行をするのであろうか。たとえばそれが決定を下す（ハンコを押す）程度の業務であればそれほど時間的、量的に難しくはないが、大災害に対処するとか感染症に対処するなどの業務を国が自治体に代わって行えるとは到底思えない。その場合、代執行は机上の空論と化す。

第三に、答申には明記されていないが、「国（＝各大臣）の補充的指示」権に対して自治体が納得できない場合、国地方係争処理委員会マターになると想像される⁽¹⁵⁾。当然のことながら、「国（＝各大臣）の補充的指示」権が行使された事後になってしまえば、国地方係争処理委員会にかけられる意味が減衰する。ひょっとしたら事後であることをもって国地方係争処理委員会が門前払いすることさえも考えられる。つまり、「補充的指示」があった時点で、直ちに自治体は国地方係争処理委員会に持ち込まなくてはならない可能性が高い。

一方、「国（＝各大臣）の補充的指示」権行使の要件を考えれば必ずしもそのよう

(15) 非公式ながら総務省関係者はそのように言明していると聞く。

な時間的余裕がある状況とは思えない。即断即決が求められるであろう。この場合、十分な検討を経ることなく、自治体が「国（＝各大臣）の補充的指示」権を受け入れざるを得ない可能性がある。そうなれば国地方係争処理委員会というしくみ自体が空洞化する。しくみのあり方を変えるか、新しいしくみを導入しない限り、実効的に自治体が対抗することはできなくなってしまう。このことについても答申では触れられていない。

以上のように、自治体に対する「国（＝各大臣）の補充的指示」権の法制化は、張子の虎の様相を呈している。大災害やパンデミックという「本当の非平時」においては成果や効果が得られず、逆に平時において「脅し」としての機能を果たすことになりかねないのではないか。そういう意味でも、機関委任事務の復活に近いものがあると言えるだろう⁽¹⁶⁾。

4 「問題認識」のミスリード

(1) コロナ禍政策失敗の要因

以上が答申の「第4」、特にそのうちの「3(1) 個別法の規定では想定されていない事態における国の役割」を中心とした論評であるが、そもそも総務省や経済財政諮問会議がこのような発想に至った経緯を書き留めておく必要がある。そこに問題認識の誤りがあるはずだからである。悪意を持って推測すれば、ひょっとしたら敢えて問題認識をゆがめて、別の方向に捻じ曲げているのかもしれない。

まず答申に書かれている事例から見ていくことにする。第1の「基本的な認識」のところでは「広域かつ甚大な風水害」と「大規模地震」、さらには「新型コロナによる感染症危機」が挙げられ、「これまでの経験に基づく備えでは対応できない事態」と「従来の法制では想定されていなかった事態」が相次いだとされる。具体的には第4の「1 問題の所在」で、①「全国の感染状況等の正確な把握・分析に必要な各地域における感染動向等が地方公共団体から国に対して迅速に提供されない局面」と、②「国から地方公共団体に大量に発出された通知に新型コロナ対応に追われる保健所

(16) 金井利之は「国（＝各大臣）の補充的指示」権について、「地方自治法を『白紙委任の授權法』にする発想」と批判している（金井2024）。

等の現場では対応できなかった」の2点が「情報共有・コミュニケーション」の問題として取り上げられている。

しかしこの2点は必ずしも「国（＝各大臣）の補加的指示」権の創設に結びつくものではない。「各地域における感染動向等が地方公共団体から国に対して迅速に提供されない局面」があったとしても、それは国が「指示」を出せば出るものとは限らない。少なくとも初期においては初めて遭遇する新型コロナという病気の性質もわからず、どのような情報を収集し報告を徴取すべきかが国にも専門家にも不明だったはずである（尾身2023）。自治体にとっても極度に事務が集中したセクションでできることは限られている。仮に「指示」を振り回したところではできることとできないことはある。

現実に起きていたことは、国から自治体への情報提供要請の内容やコロナ禍政策の執行方法が毎日のように変化し、国が用意したシステムやアプリも直ちには使いものにならなかったことである（今井2020）。もちろん自治体もできることには対応していたが、むしろ自治体が国に振り回されていた。その後の推移を見ればわかるとおり、情報回路は時間をかけて徐々に整備されていく。今後に向けて検証し準備していくことは重要だが、それは「指示」権の有無の問題ではない。混乱の要因は実務上にある。

「国から地方公共団体に大量に発出された通知に新型コロナ対応に追われる保健所等の現場では対応できなかった」についても同様である。そもそも保健所など自治体の中の特設部署に業務が集中したのは、コロナ禍政策の構造の問題にほかならない。後述のように根本的な要因は、国が医療資源の動員に失敗したことである。そこで本来は公衆衛生を任務とする保健所が、厚生労働省からの事務連絡（法律を根拠としていない）によって、その代替を担わされることになった（今井2020）。

事実上の医療行為であるトリアージ（入院調整）や、新型コロナの性質が見えてきた2020年3月時点では意義が薄くなっていた後向きの「積極的疫学調査」（クラスターとなった現場で過去の接触をたどって記録すること）などが保健所などに課せられることで、本来の公衆衛生業務に支障が出るほど保健所などに業務が集中したのである（上2023）。もちろん都道府県も市町村も持てる力を尽くして緊急事態に対応したが、今後については別の形が必要になっている。それは自治体に対する「国（＝各大臣）の補加的指示」権の創設ではなく、厚生労働省が医療関係者と協議して、法改

正を含め緊急時に医療資源を動員できるように準備しておくことに他ならない⁽¹⁷⁾。

(2) 国が「補充的指示」にこだわる理由

次に、答申では国と自治体、あるいは自治体相互間の「役割分担」の問題事例として、③「ダイヤモンド・プリンセス号船内で多数のコロナ患者が発生した際には、入院する患者の移送について都道府県の区域を超えた対応が必要になり、国が調整の役割を果たした」ことと、④「保健所設置市区単位では病床の効率的な利用が困難となった際には、国の要請により都道府県に『都道府県入院調整本部』が設けられた」ことが挙げられている。

これらの事例も国に「指示」権がなかったために混乱したとは言えず、現実的には国や自治体間の調整によって運用が行われている。もちろんこれまでに経験したことがない事態であり、個別法によってルールが明記されていたわけではなかったが、一般ルールの範囲内で国と自治体との間で協議と調整が行われた。強権的な国の「指示」が必要なほどどこかに非協力的な主体が存在していたわけではない。前述のように地方自治法には国の役割と自治体の役割が明示されていて、それぞれのアクターが役割を果たしている。

問題はその次の⑤「新型インフル特措法に基づいて使用制限を要請する施設の範囲や、営業時間の短縮を要請する時間帯について、国と都道府県との間で考え方の相違によって調整が難航した事例」である。この事例は当時の西村康稔担当大臣と小池百合子東京都知事との間で休業要請の範囲や開始時期をめぐる意見が対立したことを想起させる。このとき小池知事は「代表取締役社長と思っていたら、天の声が聞こえて私は中間管理職になったみたい」と発言した⁽¹⁸⁾。

一見すると法の隙間や解釈をめぐる争いのように見えるが、実態は経済活動のためにリスクを低めに見積もるか、感染防止のためにリスクを高めに見積もるかという政策判断の違いであり、結果的に国と都との間で調整されている。この時点でどちらが正解だったのかは現時点でも不明であり、むしろ異なった意見が顕在化し調整されたことにこそ社会的意義を感じる。おそらく国にとって「国（＝各大臣）の補充的指示」

(17) ただし現実には、2022年の感染症法改正により、個別医療機関と都道府県との間に医療措置協定を結ばせて、事前に立案された感染症予防計画の実効性確保を委ねるなど、医療資源動員の責任を都道府県に押し付けるかのような体制になっている（太田2023）。

(18) 『日刊スポーツ』Web 2020年4月10日。

権創設への最大の動機は、社会的インパクトのあった⑤の事例ではないかと邪推する。俗っぽく言えば、「メンツをつぶされた」からである。

自然災害に関する事例については、当時の災害対策基本法による「非常災害」には至らなかったが、国と自治体との「緊密な連絡調整の下、災害応急対策が実施された」事例として、⑥「2013年の伊豆大島の土砂災害」と、⑦「2015年9月の常総水害」の事例が挙げられている。これらの事例もその時点では実質的な対応が行われており、その後の個別法改正に結びついている。

答申に盛り込まれている「国（＝各大臣）の補充的指示」権創設の根拠として挙げられている事例は以上の7事例である。いずれもその後には個別法改正を含めて対処されている。答申にもあるように、個別法においても「備えるべき事態を適切に想定し、必要な規定が設けられ」ることは確かに重要であり、引き続き努力されるべきである。

しかしそれでも森羅万象が予測できるわけではないから、個別法に隙間が生じることはありうる。それに対して、「国（＝各大臣）の補充的指示」権を対置しても実効性はほとんどない。そもそも事前に想定されていない事態なのだから、その場で何を「指示」するかもわからない可能性が高く、むしろ予測されていない問題が現に起きている場所から遠く離れたところで適切な「指示」が行えるとは思えないからである（原田2023）。

一方、仮に個別法に想定されている事態であったとしても、原子力災害のようにそれぞれの主体が初めて経験することには、国と自治体との関係においても大きな混乱が生じている⁽¹⁹⁾。たとえば現地対策本部として機能することが想定されていたオフサイトセンターに参集できた国の職員はきわめて少なかった。SPEEDI⁽²⁰⁾と呼ばれる放射性物質の拡散予測が公表されず、かえって線量値の高い地域に住民が誘導されるという事態も起きた。これらは事前に想定がなかったから混乱を生じさせたのではなく、事前の想定が空論に近かったから混乱が起きたのであり、たとえ「国（＝各大臣）の補充的指示」権が法制的に設けられたところで実効的な解決にはつながらない。むしろ被災場所の混乱を増幅しかねない。これらの結果を検証して個別法改正

(19) 被災地自治体側の混乱については、今井・自治体政策研究会（2016）、今井・自治総研（2021）など参照。

(20) 緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム。

など、次への備えに結びつけることこそが重要なのである⁽²¹⁾。

(3) 指揮命令系統に原因を還元させた元凶

答申に挙げられた問題事例から、なぜ国が「国（＝各大臣）の補充的指示」権創設にこだわるのか、その理由を推測してきた。ただしそこにはもう少し深刻な課題が残る。コロナ禍政策の失敗を単に指揮命令系統の問題へと還元してしまい、今後に向けて肝心の対策が取られていない可能性が残ることである。

コロナ禍政策の失敗を指揮命令系統に還元したのは、内閣官房に置かれた「新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議」（以下、「有識者会議」）であり、そこでまとめられた「新型コロナウイルス感染症へのこれまでの取組を踏まえた次の感染症危機に向けた中長期的な課題について」（以下、「意見」）である。地制調でも有識者会議の意見が資料の一部に引用され、「国（＝各大臣）の補充的指示」権創設への流れを形成してきた。実は答申で言及されている国と自治体との関係の齟齬に関する事例の多くは、「意見」に記述されているものと同じである。「意見」はそれ自体が長文であるとともに300頁余りの資料が添付されていて、簡単には読みこなせるものではない。

「有識者会議」は2022年5月11日から6月15日までの約1か月の間に5回というハイペースで開催されて意見をまとめたが、そのうち実質的な意見交換は第4回の1回のみである。それにもかかわらずこれだけの分量の「意見」がまとめられたことには驚嘆する。まとめられた「意見」は多岐にわたっているが、そのほぼすべての項目について、「仕組みづくり」「体制づくり」が問題とされている。その結果、「総理が司令塔となって行政各部を指揮命令し一元的に感染症対策を行う体制を強化すること」、「行政の縦割りを排し、関係省庁の実働組織が一体的に取り組む体制を構築すること」という指揮命令系統の整備が提起されることになった。総理の指揮命令を受ける「行政各部」には自治体も含まれていることが関係者の発言からわかっている。つまり、国と自治体を貫く行政における指揮命令系統の問題に、コロナ禍政策の失敗要因を還元させたように読める。

有識者会議の「意見」からわずか2日後、内閣官房新型コロナウイルス感染症対策本部は「新型コロナウイルス感染症に関するこれまでの取組を踏まえた次の感染症危

(21) 原子力災害の伝承と検証の実態については、今井（2021）参照。

機に備えるための対応の方向性」を決定している。それを受けて、「新型コロナウイルス感染症に関するこれまでの取組を踏まえた次の感染症危機に備えるための対応の具体策」が内閣官房新型コロナウイルス感染症対策本部で決定され、これに基づいて内閣感染症危機管理統括庁の設置、感染症法改正、新型インフル特措法改正などが2022年臨時国会から2023年通常国会にかけて進められた。いずれも要点は「総理が司令塔となって行政各部を指揮命令」するための措置である。

しかし、「有識者会議」の記録を読むと、「意見」では反映されていない問題提起が委員や関係者のヒアリングから指摘されていることがわかる⁽²²⁾。最大のポイントは公衆衛生と医療行為との切り分けについてである。事務局（内閣審議官）は保健所のひっ迫の要因を、本庁からの応援の遅れ、外部委託の遅れ、専門家の応援の拒否など、テクニカルな要素で説明している。だが委員からは「今回保健所が提供した業務の中には、私から見ると、本当は地域のプライマリ・ケア医療機関で十分にできることが多い」「それを保健所の方が必死に対応されていた。日本国民1億2,000万人に対して、保健所の人員は非常に限られていますので、当然逼迫するわけです」という意見が出ている。

ヒアリングに応じた全国保健所長会の内田勝彦会長も、「保健所は本来業務であります感染拡大防止対策のほかに、有症状者の受診調整、診療方針の決定、療養者の管理なども担当しております。これら患者さんの医療につきましては、通常の流れに沿って医療機関が担当したほうが感染者にとって望ましい内容であります」とする。日本病院会の相澤孝夫会長も「コロナウイルス感染拡大においては、保健所の仕事量が急激かつ莫大に増加し、保健所の疲弊が目立ちました。感染症拡大時は、医療機関で行える仕事は医療機関に任せて、保健所の仕事負荷を軽減する仕組みを構築すべきです」と述べている。

これらの発言は「意見」に全く反映されていない。なぜなら、これらの発言は、国、すなわち厚生労働省が医療資源の動員に失敗したことを示しており、なおかつそれに対して対策を持ってない（持つ気がない）ので、「意見」に書かなかつたのではないかという邪推も成り立つ。

その他、二次医療圏と市町村領域との齟齬の問題やシステム不備の原因が国の政策形成過程によってもたらされていることなどの指摘がありながら、「意見」には言及

(22) 詳細は、今井（2023b）参照。

されていない。結局のところ、「有識者会議」の開催はアリバイ的であり、初めから国によって「意見」の概略が決まっていたのではないかという憶測すら思い浮かぶ。最終回で出された意見も座長一任で修正すると取りまとめながら、ほぼ同じ内容（管見の限り修正は1か所のみ）が2日後の対策本部に確定版として提出されている。このようにして作成された「有識者会議」の「意見」が素材となって、地制調では議論が進められ、答申の内容に取り込まれているのであり、そもそも前提となっている問題認識そのものに疑問が残る。

5 残された課題

(1) 法制化と関連するその他の重要な論点

以上、2024年通常国会における議論に備えて、答申「第4」の中の「3 役割分担の課題と対応（1）個別法の規定では想定されていない事態における国の役割」を中心に論点整理を行った。答申には他にも多数の論点が存在する。冒頭に述べたように答申のその他の論点や今回の地制調の経緯などは、別の執筆者が本誌に論稿を掲載すると聞いているが、2024年通常国会における議論という喫緊の課題として、法制化と密接に関連するその他の重要なポイントを2点ほど指摘しておきたい。

第一は、答申「第4」「3」の中の「(3) 大都市圏における都道府県の区域を超える調整」についてである。ここでは前述のように、東京圏について、九都県市首脳会議の枠組みを超えて、「都県を超えた圏域の水平的な調整を行う枠組み、国が都県を超えた圏域の調整の役割を果たすこととする枠組み、あるいは、都県等と国とが協議により調整を行う枠組み」を平時から設けることが提起されている。素直に読む限り、ここでは国が関与する余地を含む新たな首都圏制度が構想されているが、管見の限り、この点について地制調では全く議論が深められていない。

明治維新政府が近代的な地方自治制度（市制町村制）を施行した当初（1889年）、東京、京都、大阪の大都市圏には特別な制度が設けられた（市制特例）。市長と助役が置かれず、その職務を府知事と府の書記官が担うこととされたのである。当時の知事は国の官吏であったから、結果的に国がこの3市を直轄することになった。この3市については首都、もしくは首都に近い歴史を持っていることから、国は公選市長を忌避し、自治体としての機能の一部を損壊することを狙ったと理解されている。しか

し3市からの反発は激しく、施行後わずか9年で特例法は廃止され一般の市制と同じ統治構造になった（櫻井2003、橋本1995）。

その後、戦時体制の強化に伴い、1943年、再び東京市は廃止され、東京都が誕生した。東京市長の役割は国の官吏である都知事が担うことになった。このときはまさに東京が「帝都」であることを根拠として国による直轄化が図られている。戦後になって知事が公選制となり、東京都も他の県と同様に自治体として位置付けられるようになる⁽²³⁾。このように国の為政者はしばしば首都制度を設けて自治権を制約する性向を持ち、そのたびに自治を希求する市民との間にコンフリクトを生じさせている。答申で、敢えて首都圏に対して国が関与するような組織を提起し、しかもそれを常設化するというのは、この答申が「本当の非平時」を想定して組み立てられていることから大きく逸脱する。当事者である4都県5政令市からまず声をあげなくてはならない問題であろう。

（2） 謎が深まる「プラットフォーム」の法制化

法制化と密接に関連する第二の重要なポイントは、答申「第3」の「2 公共私連携」にある。ここでは「市町村が構築した連携・協働のプラットフォームにおいて、多様な主体が活躍できるようにするため、様々な関係者と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体については、法律上も、市町村の判断で、その位置付けを明確にすることができるようにする選択肢を用意して、活動環境を整備していく」とある。注目すべきは敢えて「法律上も」と書き込まれていることである。答申で法制化が必須と予測されるのは、「国（＝各大臣）の補足的指示」とここにしかない。しかしいったい何を法制化したいのか、答申ではあいまいになっている。

地制調としてこのテーマに関する議論の機会もあまり多くなかった。連携・協働に関する当初の資料は自治体間の連携を中心として作成されていた。第14回専門小委員会で事務局が作成した資料においても、32次地制調答申や総務省に置かれた「地域コミュニティに関する研究会」報告書の概要とその後の経過が中心となっている。その後、第20回専門小委員会で事務局が用意した「答申（素案）」において、「法律上も」という文言が登場し、「プラットフォーム」の法制化が明記される。それに対して委

(23) ただし、東京都に置かれた特別区が一般市並みの基礎的自治体と法に明記されたのは2000年のことだった。

員から素朴な疑問が出て、文面の修正や追加が行われた結果、答申ではわかりにくい言葉が並ぶこととなった。

まず「プラットフォーム」について、答申では「地域の課題を共有し、解決していくため、多様な主体が参画し、連携・協働を図りつつ、それぞれの強みを活かした活動を行っていく枠組み」と定義している。だがこのような枠組みは従前から自治体や地域に存在する。たとえば地方自治法上においては地域自治区における地域協議会が該当するし、それ以外にも総務省が旗を振り、総務省自身が成果を誇ってきた地域運営組織などもある。もちろん従来の自治会・町内会もあるし、地方自治法上では認可地縁団体の制度もある。答申で書かれているように「市町村が構築した」地域組織も少なくない。答申にも「地域の多様な主体による連携・協働の枠組みは、地域の実情に応じ、自主的かつ多様な取組を基本として展開が図られるものである」とあるように、必要があれば当該の条例で規定すべき事項であり、敢えて国法で制度化する必然性はない。

さらに答申では「プラットフォーム」の性格について「地域社会の様々な主体に対して開かれたもの」「民主的で、透明性のある運用がなされ、その前提として、参加する主体の構成員が制限されず開放されたものになるようにする」とされている。これ自体はまったくそのとおりであるが、そうであればなおさら国法で規定することに無理がある。

答申の意図はどうやら「一定の要件を満たした団体を条例に位置付け、意見具申等を通じて団体の意見を市町村の政策決定に反映させることや、市町村から団体に対して必要な支援を行うこと」にありそうである。すなわち、特定の団体に政策具申権を与え財政支援をするためには法律上に規定する必要があるというロジックのように見える。しかしそもそも市民一般やその他の団体と比べて、特定の団体に特権的な地位を付与することは適当であろうか。しかもプラットフォームに参加する地域主体はオープンとされているので、必ずしも当該自治体における民主的正統性を持たない地域主体も存在する。たとえば他の地域の住民や団体も参加し得るし、東京に本社がある企業も参加し得る。

委員からの疑問を踏まえ、答申では、保留事項として「民主的で透明性のある運営や構成員の開放性を担保する必要がある、そうした前提を満たした上で、このような主体に求められる具体的な要件及び役割の設定や、市町村による支援の具体的な方法については、市町村の自主性・主体性が尊重され、地域の実情に応じた取組ができる

ようにする必要がある」と説明されている。正直に言って、とても読み取りにくい文面であり、このことが法律にどのように規定されるのか、想像がつかない。

危惧するのはこうして法律上に規定された「プラットフォーム」なるものが、戦時に向けて制度化された「部落会町内会」と同じ機能を果たしかねないのではないかという点である。もともと地域社会で自発的に運営されていた地域組織は、内務省訓令第17号（1940年9月11日）「部落会町内会等整備要領」によって、戦時体制に協力する「部落会町内会」としてある種の特権的地位が与えられた。「部落会町内会」を中心として構成された市町村単位の「常会」は、議会よりも高い地位を占めるようになり、公選議員で構成される市町村議会の機能が無効化する自治体も少なくなかった。市町村における民主的統制が損なわれたのである。したがってこのしくみは戦後直ちに廃止される。答申の主旨がそこになくとも、理念的にも無理筋の法制化には危険な香りが漂う。法制化されないことを期待するが、もしされるのであれば条文を注視する必要がある。

（3） 第4回総会における国会議員選出委員とのやり取り

以上、地制調答申のうち、法制化が想定される一部の提案について、2024年通常国会の議論に資するために論点整理を行った。地制調の最後となる12月15日の第4回総会では、専門小委員会に参加していない国会議員選出の委員と地方6団体選出の委員が発言をした。答申を確定する通常地制調総会では、事前に事務局から委員への個別説明があり、もし大きな反発があればそれを踏まえて答申案が提示されるので、答申案に対して特段に批判的な意見は見られない場合が多いが、今回はやや様相が異なった。「国（＝各大臣）の補充的指示」権の創設については、一部の国会議員選出委員を除いて、全般的にネガティブな発言が多かったのである。

まず答申案に賛意を示したのは、あかま二郎委員（衆院自民）で、「個別法の改正までの間、そうした国民の生命、これらを危険に晒すということが決して正しいようには思えない」とした。だが答申には「個別法の改正まで」という要件は書かれていないので、誤解をされているかもしれない。ただし、あかま委員も「国の補充的指示」の「範囲、これが不明確ではないだろうか」という懸念もごぞいます。その意味では事態の類型化、具体化、明確化、これをすべき」としている。

江島潔委員（参院自民）は、「国・都道府県の責務というものは、決してこれは地方分権の改革と相反するものではないと、私は両立をするものであろう」とした上で、

危機管理体制の時に「いちいち事前に法律上の協議とか、事後の国会報告、国会承認というものが法律で義務付けられるということをするというのは、私は反対をしたい」と強く言っている。あかま委員が「概ね了とさせていただきたい」と結論づけたのに対して、江島委員は「是非修正なしで原案通りの取りまとめをお願いをしたい」とまとめ、具体的な反対論が出ることを想定した踏み込んだ言い方をしている。事務局による事前説明があったのかもしれない。

一方、重徳和彦委員（衆院立憲）は、既に11月7日の衆議院総務委員会でこのテーマについて総務大臣などへの質疑をしている。それを踏まえて、「大規模な災害、感染症のまん延等というのは、何を指すのかという想定が十分できていない」が、このようなときには「迅速な対応を立法府としても求められる部分なのではないか」とし、自治体に対する国の関与に関する個別法の制定や改正が国会の責務であることを述べている。また、「地方自治法上の基本原則への重大な例外」なので、「国会への事前、または最悪事後の報告・承認といったことも欠かせないのではないか、あるいは国・地方の協議の場における議論も必要なのではないか」とする。

岸真紀子委員（参院立憲）からは、「国（＝各大臣）の補充的指示」権は「第一次分権改革の成果を失わせるものであり、反対」と立場が鮮明にされた。その上で「国が地方に対し法律に基づかない要求をしたことによって自治体も地域住民も大きな影響や混乱を生じた事例」として、コロナ禍における一斉休校要請や熊本地震における屋内避難指示を挙げ、「国が持つ情報というのは、一部であり、地域住民を守るには限度」があり、「こういった意見があったことを答申に記載することを要求」とした。

馬場伸幸委員（衆院維新）も「個別法で想定していない事案において国の役割・権限を明示することは大事ですが、あくまで緊急事態であることを前提に、その範囲・期間等を明確に定義しておくことが肝要」と発言している。

地方6団体選出委員も概ねネガティブな発言が多く、「必要最小限」、「十分に協議・調整」、「法案にまとめる際に改めて私どもの考えを聞く機会も、この点に限っては作っていただく」（知事会）、「限定的なおかつ厳格なもの」（市長会）、「非常事態への対応は原則として個別法またはその改正等によって行われるべき」、「あくまでも補充的なものとし、その範囲を限定すべき」（町村会）など、いずれも国政に対する団体としての微妙な立場に配慮して答申案を尊重しながらも、その範囲内で要件の厳格化を求めている。

これらの意見を引き取って、山本隆司専門小委員会委員長は、「事態によっては一つの地方公共団体では対応が非常に難しい、そこにおいて国も対応にあたらなくてはそういった事態を克服することができないということが考えられる」とまとめたが、この事態はそもそも「国（＝各大臣）の補充的指示」権行使の要件とは内容が異なっており、ミスリードである。また、重徳委員の疑義に対して、「個別法に今規定でできるような事態であれば、それは個別法を改正して対応すればいいわけですし、そうではないものに対してどう対応するのか」を考えたとする。これも噛み合っていない。

さらに「地方公共団体こそ情報があるというのは全くその通り」で、「地方公共団体から十分情報をいただいて地方公共団体とコミュニケーションをとった上で指示権を発動する」とするが、問題はそこでなぜ各大臣の「指示権」が必要なのかという点なのである。また、「国会で事後的にでも承認あるいは報告をとることが必要ではないかということが議論としてある」が、「その都度国会に報告をするあるいは国会の承認を求めるとするのは、なかなか機動性に欠ける」という点も理屈として通っていない。そうであれば地方自治法179条、180条など成り立たないことになる。

検証については「十分な検証をして、その上で国会でご議論いただくと、必要であれば個別法の改正について議論いただくというプロセスがここで予定されている」とあるが、そうであればそのように答申に書くべきであろう。最後に、「指示権を発動したら途端に国と地方公共団体の関係が一方的になってしまうということではない」、「指示は一方的であって、指示をすると地方公共団体が判断する余地が全くなくなってしまうという、そういうものではない」とするが、ここに至るとそもそも「指示」の意味を取り違えているかのようにも聞こえる。

このようなやり取りを経て、市川晃会長は「皆様のご意見は我々も共有している」とした上で、「本案の通り答申を取りまとめる」と取りまとめをし、答申案を修正のないままに確定させた。

（４） 通常国会における議論に向けて

私個人は「国（＝各大臣）の補充的指示」権の創設は認められないという意見ではあるが、国会で否決できないのであれば、その発動に高い制約を課すための最大の修正を期待したい。その第一は、要件の一つに「立法の暇（いとま）がないとき」を含め、地方自治法の規定に準じて具体的にその状態を示すことである。その上で事前に国会に対して通告すること、事後には報告して承認を得ること、さらに国会による

検証を踏まえ、個別法の改正につなげることを義務化しなくてはならない。もし個別法を改正する必要がないのであれば、そもそも「国（＝各大臣）の補充的指示」権は意味がなかったことになるので、今後、同様の対応は不可能とする。

第二に国と自治体との間に紛争が起きた時の手続きを法制化することである。現実的な局面を想像すると、国と自治体との間に意思の齟齬が生じるから「国（＝各大臣）の補充的指示」が発動に至るのであり、必然的に紛争状態に陥ることになる。その場合、国地方係争処理委員会マターであることは明示しておかなくてはならない。また、緊急事態であり非常事態であることを勘案すると、その場では国の意思どおりに執行されることが予想され、その場合には事後においても国地方係争処理委員会にかけられることを可能にしておくことも必要である。

第三に、仮に国の意思どおりに執行することとなった場合、代執行手続きに入ることが予想されるが、地方自治法の規定のとおり、自治事務については代執行を認めないことも確認しておきたい。そもそも自治体が法令に基づいて執行している事務について「国（＝各大臣）の補充的指示」を行うこと自体、法治主義国家として到底容認できる事態ではないが、まして自治事務に対してこのように国が介入することは不可能と明記するべきである。

その他にも答申の法制化には論点が多数存在する。冒頭に述べたように、そもそも法律の案文が出ていない時点で本稿をまとめるのは研究論文として拙速に過ぎるという批判を浴びかねないが、時限的な切迫度に免じてお許し願いたい。

（いまい あきら 公益財団法人地方自治総合研究所特任研究員）

キーワード：地方制度調査会／非平時／自治体に対する国の関与

【引用文献】

- アジア・パシフィック・イニシアティブ（2020）『新型コロナ対応民間臨時調査会調査・検証報告書』ディスカヴァー・トゥエンティワン
- 今井照（2020）「新型コロナウイルス感染症対策と地方自治——『日本モデル』と法の支配」『自治総研』501号
- 今井照（2021）「失敗の伝承、伝承の失敗——原発事故の経験から」『年報行政研究』56号
- 今井照（2022）「地方制度調査会研究の論点——21次～32次を中心として」『自治総研』522号

- 今井照（2023 a）「地方自治法の一部を改正する法律（令和4年12月16日法律第101号）及び第33次地方制度調査会『多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申』（2022年12月28日）について」『自治総研』533号
- 今井照（2023 b）「ポスト『コロナ禍対策』禍の分権——集権構造」『るびゅ・さあんとる』21号
- 今井照（2024）「ポストコロナの地方自治——荒れる社会に何ができるのか」『月刊自治研』2024年3月号
- 今井照・自治体政策研究会編（2016）『福島インサイドストーリー——役場職員が見た原発避難と震災復興』公人の友社
- 今井照・自治総研編（2021）『原発事故 自治体からの証言』筑摩書房
- 太田匡彦（2023）「パンデミック下における感染症医療の確保・分配と法——2021年・2022年の感染症法等改正から」『ジュリスト』1591号
- 尾身茂（2023）『1100日間の葛藤——新型コロナ・パンデミック、専門家たちの記録』日経BP
- 金井利之（2024）「補充的指示の法制化論」『ガバナンス』2024年1月号
- 上昌広（2023）『厚生労働省の大罪——コロナ政策を迷走させた医系技官の罪と罰』中央公論新社
- 櫻井良樹（2003）『帝都東京の近代政治史——市政運営と地域政治』日本経済評論社
- 竹中治堅（2020）『コロナ危機の政治——安倍政権vs.知事』中央公論新社
- 橋本勇（1995）『地方自治のあゆみ』良書普及会
- 原田大樹（2023）「パンデミックと地方自治」『ジュリスト』1591号
- 牧原出（2024）「非平時の国・地方の役割と一般的な指示権の意義」『ガバナンス』2024年1月号
- 山崎重孝・岡裕二・小川康則・田中聖也・植田昌也・山口憲明・渡邊康之（2024）「座談会 平成の地方制度改正をひもとく（第13回）」『地方自治』914号

2024年度地方財政計画について

飛 田 博 史

<要 旨>

2024年2月6日に2024年度地方財政計画が閣議決定された。収支規模、一般財源総額ともに給与関係経費や一般行政経費を中心に拡充し過去最高額に達した。一方、財源不足は定額減税による減収の影響を受けながらも前年度を下回り、いわゆる折半ルール適用は3年連続で見送られた。

歳出の特徴としては給与改定や会計年度任用職員の勤勉手当の反映、地方公務員の人材育成等の人への投資が充実したこと。また、一般行政経費では岸田政権のこども・子育て施策の充実に合わせ、長年抑制されてきた単独事業の通常分に1,000億円が計上された。また、これらを受けて交付税算定の項目として新たに「こども子育て費（仮称）」が創設され、制度発足以降初めて測定単位に「18歳以下人口」が採用された。

今年度の地財計画は、交付税項目の創設がもたらす算定結果への影響を注視しつつ、給与関係経費や一般行政経費を軸とする標準的行政水準の展開を期待させるものである。

はじめに

2023年12月22日に2024年度政府予算案が閣議決定され、あわせて2024年度地方財政対策（以下「地財対策」と呼ぶ）が公表され、2024年2月6日には地方財政計画（以下「地財計画」と呼ぶ）として閣議決定された。新年度の地財計画では引き続き岸田政権のデジタル田園都市国家構想事業や物価高対策などが盛り込まれたほか、新たに定額減税による減収対策、こども・子育て政策にともなう財源対策、2023年人事委員会勧告にともなう給与改定等が反映された。

収支規模および一般財源総額とも過去最高を更新する一方、財源不足は1990年代初頭以降過去最小を更新した。また、交付税算定では新たに「こども子育て費」が創設されるな

ど、単なる規模だけにとどまらない財源保障の新たな展開も注目される。

本稿では2024年度の地財計画の概要や特徴について解説し、今後の財源保障を展望する。

1. 政府予算の動向

(1) 2023年度補正予算 — 3年連続で地方交付税の増額補正、給与改定等への対応

2023年11月29日に一般会計総額13.2兆円に上る補正予算が成立した。歳出では物価高対策（2.7兆円）、賃上げや地方の成長（1.3兆円）、国内投資の促進（3.4兆円）など、「予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となつた経費の支出（財政法第29条）」というよりも、実質的に2024年度予算を先取りする内容が目立った。歳入では総額の7割近くを公債金（8.9兆円）で確保しており、このほかでは新型コロナウイルス感染症対応の予備費の使途変更（2兆円）などで対応した。

地方交付税（以下「交付税」と呼ぶ）については、2022年度および2023年度の国税決算の上振れにともない3年連続で増額補正となった。具体的には一般会計における国税4税の法定率分7,820億円および交付税特別会計（以下「交付税特会」と呼ぶ）における地方法人税の増収分を合わせて8,584億円が追加分として生じた。また、2023年度の地財計画で交付税特会借入金償還に充てる予定だった3,000億円を繰り延べることで、追加財源を捻出し、合計で1兆1,584億円の一般財源を確保した。

図表 1はこの財源の活用方法である。

年度内に交付税の再算定により追加交付される額は5,741億円、このうち3,000億円は地財対策として過去に発行された臨財債の2024年度、2025年度償還分に充てる財源として、交付税の基準財政需要額に「臨時財政対策債償還基金費」を年度限りで創設して算入した。

残りは普通交付税の基準財政需要額に年度限りの費目として「臨時経済対策費」⁽¹⁾を創設し、調整戻し⁽²⁾と合わせて2,436億円、特別交付税として305億円（うち災害等対応分150億円）が交付された。

総務省の事務連絡によれば、交付税の追加算定分は、国の補正予算にともなう地方

(1) 詳しくは拙稿『自治総研』2024年2月号を参照されたい

(2) 調整戻しとは地財計画で決定した交付税総額と各自治体の交付税算定結果の総額を突合せさせるために、全国一律で割落とした分を各自治体に再交付することである

図表 1 2023年度補正予算にともなう交付税追加財源の活用状況

活用方法		金額（億円）	備 考
2023年度交付分		5,741	
内訳	臨時財政対策債償還基金費	3,000	2024年度、2025年度臨財債償還分へ 充当
	普通交付税 （臨時経済対策費・調整復活分）	2,436	臨時経済対策費は2021年度以来2回 目の創設
	特別交付税	305	うち災害等対応分150億円
2023年度地財対策見直し分		1,000	2023年度の地財対策で予定されてい た公庫債権金利変動準備金活用を見 直し
2024年度地財対策分		4,843	
合 計		11,584	

（資料） 総務省自治財政局事務連絡2023年11月10日より作成

負担と2023年度の地方公務員の給与改定（人事委員会勧告を踏まえた遡及改定分）の実施のための財源と位置付けており、給与改定分については、2023年度の一般行政経費の単独事業分に計上されている追加財需要分4,200億円と合わせた財源で対応するよう求めている。

再算定以外では、2023年度地財対策として公庫債権金利変動準備金1,000億円の活用を予定していたが、これを見直してこの増額補正のなかで対応することになった。

また、残額となる4,843億円は、後述する2024年度地財対策分として繰り越された。

（2） 2024年度政府予算案

「歴史的な転換点の中、時代の変化に応じた先送りできない課題に挑戦し、変化の流れを掴み取る予算」と銘打った2024年度政府予算案は、一般会計規模が112兆5,717億円（能登半島地震復旧・復興のため2024年1月6日に5,000億円増額）と新型コロナ対策から平時へと移行する方針を踏まえ、当初ベースでは12年ぶりに前年度を下回ったが、防衛関係費における防衛力強化資金の繰入がないことや物価高対策等への予備費の見直しが主な削減要因であり、実質的には社会保障、防衛関係費、地方交付税、国債費などが大きく伸びている。とりわけ国債費の増加は長期金利動向を織り込んだもので、いよいよ「金利のある世界」に入ってきたことは留意すべき状況である。

歳出では社会保障関係費が前年度を8,506億円上回る37兆7,193億円（前年度比2.3% 以下同じ、▲はマイナス）で、実質的な伸びを高齢化にともなう増加分の枠

内とする方針を達成しつつ、こども未来戦略にもとづく児童手当の拡充、保育士の配置基準改善や処遇改善等を盛り込んだ。これらは地方負担をとまなうため、地財計画でも政策経費が反映されている。

文教及び科学振興費も5兆4,716億円（1.0%）と義務標準法の改定にもとづく35人学級の段階的導入や人事院勧告を踏まえた教職員の昇給、多子世帯等への大学授業料無償化等を盛り込み、前年度を上回った。

そのほか、引き続きデジタル田園都市国家構想の予算を確保し、GX（グリーントランスフォーメーション）投資の支援なども盛り込まれ、全般に岸田政権の目玉政策が網羅される姿となった。

歳入では税収が69兆6,080億円と前年度を1,680億円上回った。所得税の定額減税が大きなマイナス要因となったものの、法人税等の増収見通しによりかろうじて減収を回避した。公債費についても34兆9,490億円と特例公債の発行を抑制し前年度を6,740億円下回ったが、依然として多額の国債依存の予算構造は改善していない。

2. 地財計画の概況 — 子育て支援の充実、給与改定等で規模拡大

（1）全体の規模

地財計画の規模は93兆6,388億円（1.7%）、一般財源総額は65兆6,980億円（1.0%）、交付団体ベースの一般財源総額は62兆7,180億円（0.9%）といずれも3年連続で前年度を上回り過去最高水準となった。なお、一般財源総額確保については2021年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2021」で明記された、いわゆる「一般財源総額実質同水準ルール⁽³⁾」の最終年度となる。

一般財源のうち、地方税は42兆7,329億円（▲0.3%）と住民税減税の影響で前年度を下回るものの、事業税や固定資産税などが伸びたため比較的小幅な減少にとどまっ

-
- （3）地財計画の一般財源総額の水準を複数年度にわたり安定的に確保する運用ルールで、2011年の民主党政権下の「財政運営戦略」で明記され、その後は「経済財政運営と改革の基本方針」（いわゆる骨太方針）に引き継がれ、ルールが更新されてきた。直近では骨太方針2021において「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額について、2021年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に確保する」と明記されている

た。また、地方譲与税についても特別法人事業譲与税などが伸びたことで全体として前年度を1,000億円以上上回った。

交付税総額は18兆6,671億円（1.7%）と6年連続で前年度を上回り、前年度と同じ高い伸び率となった。一方で臨時財政対策債（以下「臨財債」と呼ぶ）の発行額は4,544億円（▲54.3%）と交付税財源の確保と財源不足の縮小により半減した。2023年秋頃より、日銀の金融政策が見直されたことなどを背景に長期金利の上昇傾向がみられるなかでは、臨財債の抑制は必要不可欠である。交付税と臨財債を合計した実質的な交付税総額は、19兆1,215億円（▲1.2%）と財源不足の縮小により3年連続で前年度を下回った。

（2） 財源不足

財源不足は1兆8,132億円（▲8.9%）と3年連続で減少し、財源不足を国と地方で折半して負担するいわゆる折半ルールも3年連続で適用されなかった。金額だけみると収支均衡に近づきつつあるようにみえるが、後年度の交付税総額から控除する要因（法定率分にかかる国税減額補正精算分や交付税特会借入金の残高）があることから、実質的な財源不足の解消には時間を要する。

（3） 東日本大震災分（2,881億円 ▲11.9%）

地財計画の別枠となっている東日本大震災分は、復旧・復興事業と全国防災事業を合わせて2,881億円と減少傾向が続いている。このうち復旧・復興事業は直轄・補助事業が中心で投資的経費では1,329億円（7.6%）と前年度を上回っている。具体的な事業について、主な事業は一般行政経費では災害公営住宅等家賃対策補助、投資的経費では社会資本整備総合交付金関連事業、福島再生加速化プラン関連事業などがあげられる。福島再生加速化プランの期間は当面2025年度までとされているが、必要な限り今後も予算枠を確保していく必要がある。一方、地方単独事業は減少しており、地方税等の減収補てんなどが主なものである。

一方、全国防災事業は震災後に全国的に行われた防災減災事業の地方負担分であり、現在は公債費のみとなっているため、減少傾向が続いている。

3. 地財対策の特徴

次に財源不足1.8兆円に対する地財対策の内容についてみていこう。

図表2は2014年度以降の財源不足額と地財対策の内容である。

まず、財源不足の推移をみるとリーマンショック後の影響が残る2014年度では10兆円を超えていたが、その後減少傾向が続き、コロナ禍の2021年度は再び10兆円となったものの、補正予算段階で国税法定率分の大幅な増収見通しとなり、実質的には減少傾向が続いている。地財対策では折半ルールの適用（一般会計加算のうち臨時財政対策加算および臨財債の発行のうち新規発行分）は実質的には2019年度以降解消しており、「その他」の交付税特会剰余金や公庫債権金利変動準備金などの臨時的な財源を適宜活用しつつ、概ね既定の財源加算の枠内で財源不足を補っている。

2024年度の地財対策の詳細は以下の通りである。

(1) 一般会計加算

◆ 既往法定分等 (3,488億円)

既往法定分等とは過去の経済対策等⁽⁴⁾で生じた地方負担を、地方交付税法にもとづき一般会計から加算するものである⁽⁵⁾。2022年度、2023年度は財源の余裕があったことから予定の加算を後年度に繰り延べたが、2024年度は既定通りの加算となった。

(2) 地方債の増発

◆ 財源対策債 (7,600億円)

公共事業の建設地方債の充当率に上乘せして発行する財源対策債は、充当率の隙間となる一般財源負担を節約することにより間接的に一般財源を確保する対策であり、2024年度も3年連続で同額となった。

(4) 配偶者控除・配偶者特別控除の見直しによる個人住民税の減収補てん、公共事業等臨時特例債の利子負担、投資的経費と一般行政経費の各単独事業の一体的かい離は正分の一般財源相当の地方財源負担分として後年度加算することとされた額の一部

(5) 1980年代から1990年代の国の行革推進にともなう公共事業等の国庫補助負担率の引き下げで生じた地方負担分の財源措置の一つとして、公共事業等臨時特例債が発行され、その利子負担分が主なものである

◆ **臨財債（4,544億円）**

既述の通り折半ルールの適用がなかったため新規発行はなく、3年連続で既往債償還分（すでに発行された臨財債の償還分）に限定している。2023年度の臨財債の発行残高は49兆119億円に対し、2024年度末の見込みが45兆7,750億円と3兆2,369億円も圧縮する見通しであり、既往債償還分としての実質的な借り換えは一部にとどめ、通常的一般財源で償還を進めていることが推察される。

(3) **その他（2,500億円）**

◆ **交付税特会剰余金の活用（500億円）**

過去の地財対策による交付税特会借入金の利払費の予算不用額の一部を、財源対策として活用するものであり、図表のようにこれまでもしばしば充当されてきた。2024年度は500億円が活用された。

◆ **公庫債権金利変動準備金の活用（2,000億円）**

正式には地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金と呼ばれるもので、全地方自治体が出資する同機構の前身である旧公営企業金融公庫から引き継いだ債権の金利変動に備える準備金である。同準備金は債権管理の段階的な終了とともに国庫に返納されるが、管理途中においても国が不用と判断すれば国庫に返納することができる。地財対策ではこの不用額の一部が適宜活用されている。直近では2021年度に地域デジタル社会推進費の財源として4,000億円が確保され、2023年度にそのうちの1,000億円が活用される予定であったが、第1章で解説したように同年の補正予算で交付税財源の上振れ分を活用したため1,000億円分を繰り延べた。2024年度は2,000億円を活用することから、現時点では残り2,000億円が留保されていることになる。

図表 2 地財対策の状況

(億円)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
一般会計加算	41,186	21,155	8,283	12,958	7,022	2,633	5,187	21,915	154	154	3,488
内訳											
既往法定分等	8,648	4,326	5,536	6,307	5,367	2,633	5,187	4,746	154	154	3,488
臨時財政対策加算	26,438	14,529	2,747	6,651	1,655			17,169			
別枠加算	6,100	2,300									
財源対策債の発行	7,800	7,800	7,900	7,900	7,900	7,900	7,700	7,700	7,600	7,600	7,600
臨時財政対策債の発行	55,951	45,249	37,880	40,453	39,865	32,568	31,398	54,796	17,805	9,946	4,544
内訳											
既往償還分等	29,513	30,720	35,133	33,802	38,210	32,568	31,398	37,627	17,805	9,946	4,544
新規発行分	26,438	14,529	2,747	6,651	1,655			17,169			
その他	1,000	4,000	2,000	8,400	6,995	1,000	1,000	16,811		2,200	2,500
内訳											
国税決算精算繰り延べ					2,245			4,811			
交付税特別会計償還繰り延べ				1,000				8,500			
交付税特別会計剰余金活用	1,000	1,000		3,400	750		1,000	1,500		1,200	500
公庫債権金利変動準備金活用		3,000	2,000	4,000	4,000	1,000		2,000		1,000	2,000
合計(財源不足額)	105,938	78,205	56,063	69,710	61,783	44,101	45,285	101,222	25,559	19,900	18,132

(注) 2023年度の公庫債権金利変動準備金活用は補正予算で交付税の増額が生じたため見送られた
(資料) 各年度の地財計画概要から作成

4. 歳出の動向と特徴

(1) 概況

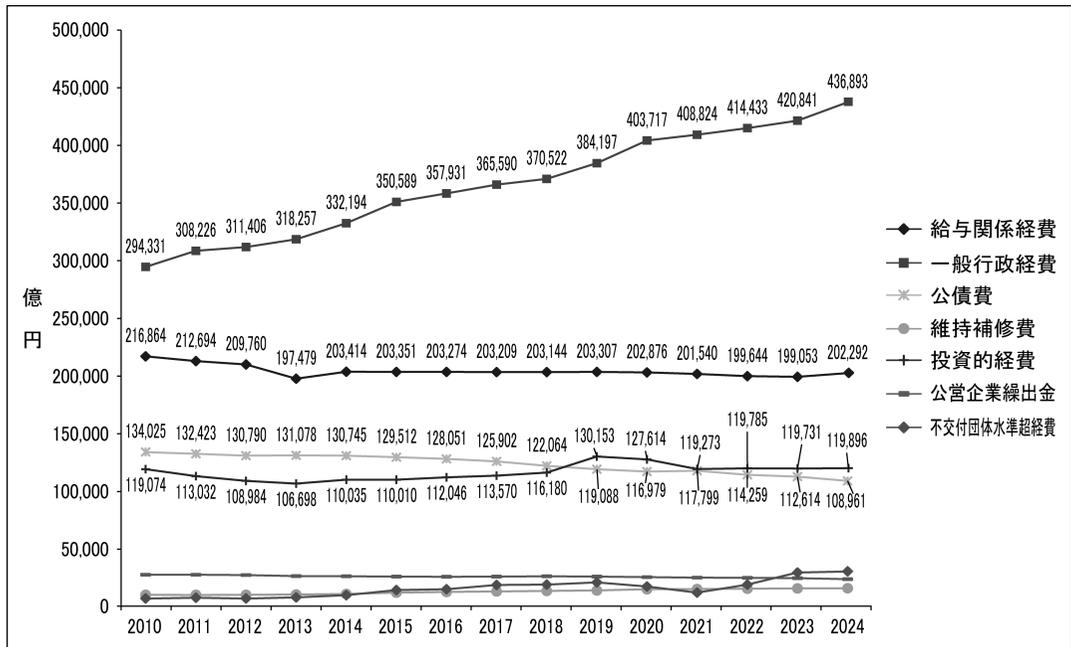
図表 3 は直近15年間の地財計画の歳出の動向を示したものである。

一般行政経費は社会保障関係費を中心に増加傾向が続いており、2024年度は子育て支援等の政策の充実などにより、2019年度の消費増税にともなう社会保障の充実以来の高い伸び率となっている。また給与関係経費は退職手当を含めると総額では減少傾向にあったが、給与改定などにより総額でも2014年度以来⁽⁶⁾の高い伸び率となった。公債費についても臨時債の償還を含め減少傾向にある。投資的経費はこども・子育て支援事業費の新設により微増となった。維持補修費も2012年度以来伸び続けており、2024年度も小幅ながら増加している。

水準超経費は交付税の不交付団体財源超過分に相当する経費を包括的に計上したもので、不交付団体を含んだ地財計画の収支を積算するための便宜上の経費である。一般的には地方税が増加する局面では都市部を中心とする不交付団体の増収幅が大きい

(6) 2014年度は前年度に東日本大震災対策の財源確保を目的とする地方公務員給与の臨時特例分を復元したため高い伸び率となった

図表3 地財計画の歳出の推移



(資料) 図表2と同じ

ため、これに対応する水準超経費も伸びる傾向がある。2024年度は地方税が前年度を下回ったにもかかわらず水準超経費は3年連続で増加している。これは、後に見るように定額減税で個人住民税が減少する一方で法人課税分は増加しており、都市部の不交付団体の税収が伸びたことが要因と推察される。

(2) 給与関係経費 (20兆2,292億円 1.6%)

◆ 概況

給与関係経費では一般職員、義務教育・高等教育教職員、警察官、消防職員などの人件費、議員報酬等を見積もっている。総額は20兆2,292億円と3年ぶりに20兆円台を回復した。退職手当以外は19兆1,527億円(2.0%)で給与改定等が反映された。また後述するように計画人員も増員されており、久々に本格的な経費の充実が図られたといえる。一方、退職手当は1兆765億円(▲5.0%)で、地方公務員の段階的な定年延長にともなう隔年での変動を平準化するため、2年分の平均額を計上している。

図表4は給与関係経費の基礎となる計画人員の推移を過去5年間にわたりみたものである。

計画人員の合計は233万1,860人、前年度比で14,473人増と、ここ数年では最も大幅な増員を見込んだ。非義務教育教員を除くすべての職種において前年度を上回っており、定年の段階的な引き上げにともなう一時的な職員の増員や専門職の充実を含め、全般的な増員が図られている。詳細は以下の通りである。

- ・ 義務教育諸学校教職員

児童生徒数の減少等にもない3,522人の減員を見込む一方で、小学校高学年の教科担任制の教科や小学校の35人学級の段階的推進などの改善増5,660人、定年引上げによる増員4,331人などを織り込み、差引で6,469人の増員を見込んだ。

- ・ 非義務教育教職員

児童生徒数の減少等にもない2,619人の減員を見込む一方で、定年引上げによる増員1,048人を織り込み、差引で1,571人の減員を見込んだ。

- ・ 警察官

定年引上げによる増員509人を見込んだ。

- ・ 消防職員

消防防災行政の状況等を踏まえて例年と同様の500人の増員に加え、定年引上げによる増員として313人を織り込み、合計で813人の増員を見込んだ。

- ・ 一般職員

児童福祉司等の増員769人、定年引上げによる増員3,052人のほか、例年と同様の増員を加え、合計で8,253人の増員を見込んだ。

図表4 計画人員の増減の状況

(人)

	2020		2021		2022		2023		2024	
	計画人員	増減								
義務教育諸学校教職員	688,174	433	689,120	946	690,876	1,756	692,093	1,217	698,562	6,469
非義務教育教員	225,582	▲ 4,071	221,209	▲ 4,373	218,687	▲ 2,522	216,962	▲ 1,725	215,391	▲ 1,571
警察官	254,739	159	254,489	▲ 250	254,489	0	254,489	0	254,998	509
消防職員	160,827	1,000	161,327	500	161,827	500	162,327	500	163,140	813
一般職員	977,495	5,104	983,464	5,969	988,890	5,426	991,516	2,626	999,769	8,253
うち定年引上げに伴う一時的増員				450		450		750		3,052
うち児童福祉司等		576		920		703		769		769
合計	2,306,817	2,625	2,309,609	2,792	2,314,769	5,160	2,317,387	2,618	2,331,860	14,473

(資料) 総務省「令和6年度地方団体の歳入歳出総額の見込額」より作成

◆ 給与改定の反映

2023年度の人事院勧告を踏まえ、秋の各都道府県、政令市等の人事委員会勧告で月例給および一時金等の引き上げが勧告された。地財計画でもこれらを踏まえ一連の人件費の引き上げを盛り込んだ。給与改定分としては約3,300億円が計上されており、このうち600億円は会計年度任用職員分として一般行政経費の単独事業分に計上され、金額は不明であるが公営企業繰出金の人件費引き上げ分も一部含まれている。これらの残りが給与関係経費に計上されている。

◆ その他

地財計画の概要では触れられていないが、2022年12月の「新たな児童虐待防止対策体制総合強化プラン」にもとづき、2024年度までに児童福祉司約1,060名、2026年度までに児童心理司約950名を増員する方針が示されており、当年度の増員分として児童福祉司約530人、児童心理司約240人が計上された。

(3) 一般行政経費 (43兆6,893億円 3.8%)

◆ 概況

一般行政経費では社会保障、保健衛生、各種行政サービスにかかる運営費、総務費関連などのソフト事業および個別政策を盛り込んだ特別枠が計上されている。

総額の伸びは3.8%と2020年度以来の高い伸びとなった。このうち補助事業分は25兆1,417億円(4.9%)と社会保障関係費の自然増、子育て施策の充実などが反映されている。一方、単独事業分も15兆3,861億円(2.8%)と消費増税や三位一体改革といった特別な時期を除けば2000年代初頭以来の伸びとなり、子育て施策にともなう単独事業分の充実や会計年度任用職員の処遇改善が反映された結果である。

◆ 会計年度任用職員の給与改定および勤勉手当

既述のように会計年度任用職員については、給与改定分約600億円が一般行政経費の単独事業分に計上された。また、2023年4月の地方自治法改正により会計年度任用職員への勤勉手当の支給が可能となり、同年6月の総務省通知でもその適切な支給が要請された。これらを踏まえ、同単独事業分に所要額となる1,810億円が計上された。なお、これらの金額は総務省が昨年自治体向けに行った実態調査にもとづいている。ただし、2020年度の制度導入にともない支給可能となった期末手当の場合、全国的な普及に一定の期間を要したことから、国は継続的な実態調査を行い、地財計画に適宜反映させていくことが求められる。

◆ こども・子育て政策強化にともなう単独事業の拡充

昨年12月22日に閣議決定された「こども未来戦略」では、2024年度から3年間を「加速化プラン」と位置付け、総額3.6兆円を見込み、児童手当の拡充（高校生年代までの支給と所得制限の撤廃、第3子以降の増額）、多子世帯の高等教育費の負担軽減、「こども誰でも通園制度（仮称）」の導入などが盛り込まれた。これらにともない地方負担分について一般行政経費等（人件費関連は一部給与関係経費にも反映されたとみられる）の補助事業分等において約2,250億円（給与関係経費分も一部含まれているとみられる）が計上された。主な内訳のうち金額が多いものとしては児童手当の拡充294億円、幼児教育・保育の質の向上（4・5歳児の職員配置基準の改善、教諭の処遇改善）656億円、放課後児童クラブの拡充396億円、多様な支援ニーズへの対応（児童扶養手当の拡充、児童福祉司等の増員等）621億円などである。

また、自治体独自のこども・子育て施策を実施するための財源保障として、単独事業分に1,000億円を計上した。このように子育て施策として明示的に単独事業分の経費の充実が図られたのは、2011年度以来である⁽⁷⁾。なお、この増額分を受けて行う事業については基本的に自治体の裁量に委ねられるが、地財計画の資料では「主に、地域の実情に応じて実施する現物給付事業を想定」するとしている。施策例としては幼稚園・保育所等の独自の処遇改善・配置改善等、ひとり親家庭等への支援、こどもの居場所づくりへの支援などがあげられている。したがって、医療費助成や給食費助成などの現金給付に相当する事業は対象とはみなされていない。

◆ 普通交付税における「こども子育て費（仮称）」の創設

こども・子育て政策の強化とあわせて、今後、自治体を実施するこども・子育て対策の全体像を財源保障として明確に位置付けるために、普通交付税の基準財政需要額（以下「需要額」と呼ぶ）に新たに「こども子育て費」が創設される。需要額の各項目を規定する地方交付税法では本則に明記されることから恒久的な項目として位置付けられる。こうした本則における項目の新設は、2007年度の新型交付税導

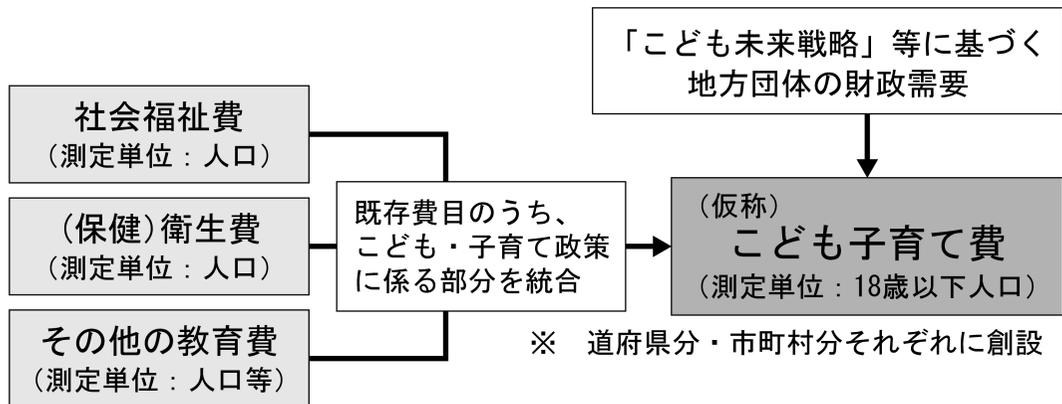
(7) 当時は前年度の単独事業の特別枠「地域活性化・雇用等臨時特別費」を引き継いで「地域活性化・雇用等対策費」が創設され、これに「子どもに対する現物給付」等の子育て施策として1,000億円が加算された

入時以来であり⁽⁸⁾、その目的からしても注目に値する。

図表5はこども子育て費の概要である。

算定式や需要額の規模などは明らかではないが、測定単位として制度発足以降初めて「18歳以下人口」が採用された。算定対象となる経費は「こども未来戦略」等にもとづく地方団体の財政需要のほか、既存の需要額の項目からこども・子育て関連の経費の部分を移行させる。具体的な需要額の項目は社会福祉費（人口）、（保健）衛生費（人口）⁽⁹⁾、その他の教育費（人口等）、このほか、包括算定経費の一部も対象となる。例えば市町村分の社会福祉費には保育所等のこども・子育て支援費、児童措置費など、保健衛生費では母子衛生費が算定されており、こうした一連の需要額を移行させることが予想される。これまで測定単位を人口で算定した項目から18歳以下人口で算定する項目に移行させることは、各自治体の算定結果に大きな影響を与える可能性があり、今後、法令等で明らかにされていく具体的な算定方法について注目する必要がある。

図表5 基準財政需要額のこども子育て費の概要



※ このほか、包括算定経費からも一部移管

(資料) 2024年度地財計画の概要より抜粋

(8) 当時は交付税算定の抜本的な見直しが行われ、個別算定経費と包括算定経費に区分され、前者では地域振興費が新設された

(9) 道府県分では衛生費、市町村分では保健衛生費

◆ **物価高騰への対応（継続）**

原油価格の高騰ともなう学校や福祉施設等の自治体施設の光熱費高騰や人件費の上昇ともなうごみ収集などの委託料の増加などを踏まえて、単独事業分に前年度と同額の700億円を計上している。2023年度はもっぱら光熱費の高騰が対象であったが、2024年度は400億円を光熱費に充て、残りを新たに委託料の上昇対応分として盛り込んだ。なお、交付税算定では光熱費対応は包括算定経費の単位費用に算入され、委託料は各項目の単位費用の基礎に含まれる「委託料」を引き上げる見通しである。

なお、一般行政経費以外に計上される物価上昇対策として、庁舎移転事業および公立病院の新設・建替等事業ともなう地方債の建設事業単価を引き上げる。

◆ **新型コロナワクチン接種**

2023年5月8日から新型コロナウイルスが5類感染に移行し、2024年度以降のワクチン接種については原則65歳以上を対象に自己負担をとまなう定期接種となる。国の方針によれば自己負担の上限を7,000円とした上で低所得の高齢者については引き続き公費負担とする。この対象者への自治体による定期接種を実施するための必要経費として単独事業分に450億円を計上する。

◆ **デジタル田園都市国家構想事業費（継続）**

単独事業分の特別枠として前年度に新設されたデジタル田園都市国家構想事業費は、同額の1兆2,500億円となった。同事業費は内訳として地方創生推進費1兆円、地域デジタル社会推進費2,500億円からなる。後者についてはマイナンバー利活用事業として2023年度から2年間にわたり500億円が計上されている。

地方創生推進費は普通交付税において「地域の元気創造事業費」3,900億円⁽¹⁰⁾、「人口減少等特別対策事業費」6,000億円が算定されている。人口減少等特別対策事業費の算定では2020年度から5年間にわたり、補正係数の算定で「取組の必要度」から「取組の成果」へと1,000億円分をシフトさせており、2024年度も引き続き算定の見直しが行われる。

◆ **地域社会再生事業費（継続）**

2020年度に創設された同項目は「地方団体が地域社会の維持・再生に向けた幅広い施策に自主的・主体的に取り組む」目的から創設され、引き続き存置されている。

(10) 100億円は特別交付税で交付

交付税算定では同名の項目で算定されており、あくまで「当分の間」という位置づけであるが、人口減少社会の財政需要を捉えようとする内容となっており、今後の展開を期待したい項目である。

(4) 投資的経費 (11兆9,896億円 0.1%)

◆ 概況

総額の伸びは小幅であるが、新たにこども・子育て政策の施設整備関連の単独事業が盛り込まれた。また、既述の物価高騰対策の一部や脱炭素化対策の対象事業の拡充など内容面での充実がはかられた。

◆ こども・子育て支援事業費

既述のこども未来戦略を踏まえて、子育て相談室やあそびの広場といったこども・子育て支援機能強化にかかる施設整備、あるいは児童館や保育所等の児童福祉施設の空調、遊具といった子育て関連施設の環境改善整備の単独事業について、新たに「こども・子育て支援事業債」(2024年度～2028年度)を創設する。事業費は500億円で、こども基本法にもとづく都道府県・市町村こども計画に位置付けた単独事業を対象に、起債充当率90%、元利償還金の交付税措置率は改修の場合50%、新築や増築は30%という条件である。

◆ 庁舎移転事業の建設費の物価高騰対策

単独事業分の緊急防災・減災事業費は引き続き5,000億円を計上しているが、そのうちの庁舎移転事業にともなう緊急防災・減災事業債の建設単価を42.2万円/㎡から46.8万円/㎡へ引き上げる。

なお、物価対策ではないが、緊急防災・減災事業債について、消防の広域化、連携・協力等を通じた消防・防災力の強化に資する対象事業を拡大する。

◆ 地域脱炭素化対策の充実

昨年度より創設された単独事業分の脱炭素化推進事業費は引き続き1,000億円が計上された。そのなかで脱炭素化推進事業債の対象事業として、新たに地域内消費を主目的とする再生可能エネルギー設備を含めた。なお、FIT事業は対象外となり、小水力発電などが対象となる見通しである。

このほか過疎対策事業債では再生可能エネルギー設備、公用施設等のZEB化(施設の消費エネルギーゼロ化)について「脱炭素化推進特別分」として優先的に起債の同意を行う。

(5) 公営企業繰出金（2兆3,202億円 ▲3.2%）

公営企業債償還費の普通会計負担分が減少傾向にあることから前年度を下回っている。

事業内容では物価高騰対策として病院事業債の建築単価の上限を47.0万円/㎡から52.0万円/㎡に引き上げる。病院事業債自体は公営事業会計であるため、直接地財計画の事業として計上されないが、元利償還金の2分の1が一般会計からの繰出分（普通交付税措置有り）となるため、後年度の本経費に計上される。

公営交通についてはコロナ禍での経営悪化に対する資金手当として「特別減収対策企業債」の対象事業であったが、同事業の終了を引き継ぐかたちで「交通事業債（経営改善推進事業）」が創設された。発行期間は2026年度までである。一般会計からの繰出分は明らかではないが、これについても本経費に計上される。

(6) その他の注目される事業

その他地財計画で注目される事業としては、いわゆる人への投資にかかわるものがあげられる。

過疎地域などで活動する人材育成として「地域活性化起業人」制度について既存の企業から社員を派遣する方式（企業派遣型）に加え、個人が副業として参画する方式（副業型）についても特別交付税の交付対象とする。地域おこし協力隊では報償費等の引き上げ（280万円/人から320万円/人）について同交付対象とする。

地方公務員についても人材育成や確保を推進するため、当該市町村や都道府県による市町村職員向けの新たな政策課題等に関する研修費について特別交付税の交付対象とすることなどがあげられる。

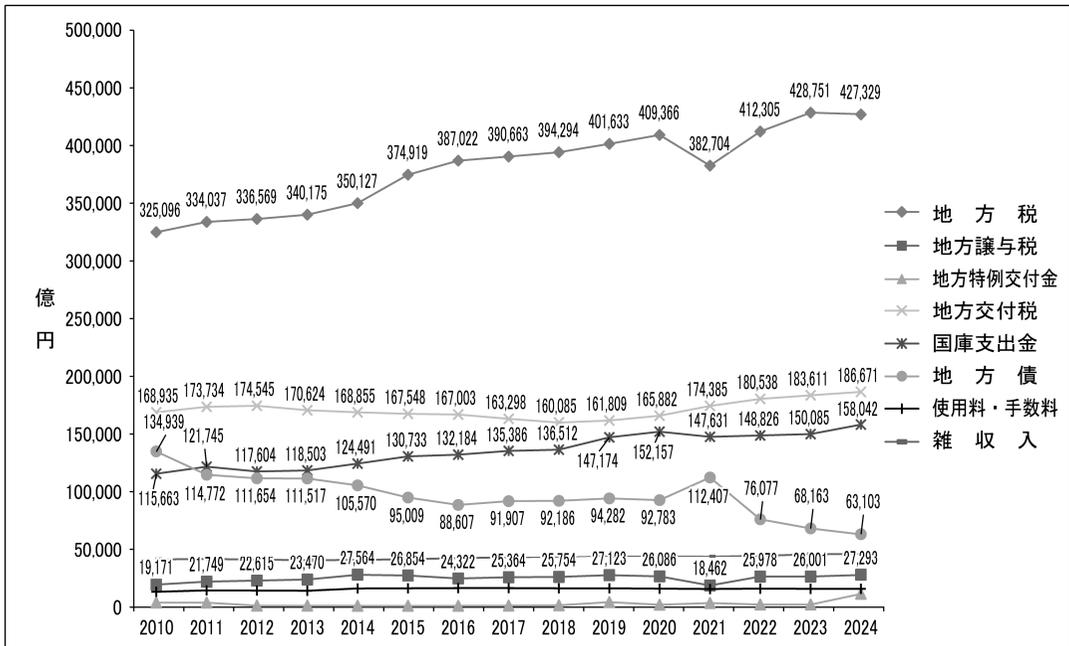
5. 歳入の特徴

(1) 概況

図表6は直近15年間の歳入の推移を項目別にみたものである。

一般財源関係では地方税が2014年度、2019年度の税制改正（地方消費税増税）をステップに着実な増加傾向を続けてきた。2021年度はコロナ禍の影響を織り込み大幅な減収を見込んでいたが、実際には前年度を上回っており堅調に推移してきたとみるこ

図表6 地財計画の歳入の推移



(資料) 図表2と同じ

とができる。そうしたなかで2024年度は定額減税の影響を受けて前年度を徐々に下回る見通しとなっている。また、地方譲与税、地方交付税、地方特例交付金⁽¹¹⁾はいずれも前年度を上回っている。地方債は中期的には発行額が減少傾向にあり、近年は財源不足の縮小により、臨財債の新規発行がないため地方債全体でも急減している。なお2021年度はコロナ禍の財源不足が拡大すると見込んだため臨財債発行可能額を大幅に引き上げたが、補正段階では財源不足の縮小が明らかとなり、実質的には財源不足の傾向が続いている。

(2) 地方税 (42兆7,329億円 ▲0.3%)

図表7は地方税の当初見込みの主な税目を前年度と比較したものである。

道府県税、市町村税とも個人住民税は定額減税の影響によりマイナス4%台と大幅

(11) 資料では新型コロナウイルス感染症対策地方税減収補填特別交付金が計上された2021年度以降「等」を付記しているが、本稿では時系列の分析を行う都合上「等」を付記せず記述する

図表7 2024年度の地方税当初見込額

		(億円)			
		2023	2024	対2023年度 増減	伸び率
道府 県 税	道府県民税個人分	46,080	43,967	-2,113	-4.6%
	道府県民税法人分	3,584	3,576	-8	-0.2%
	利子割	211	197	-14	-6.6%
	配当割	2,608	2,267	-341	-13.1%
	株式等譲渡所得割	1,743	2,580	837	48.0%
	事業税	48,653	50,735	2,082	4.3%
	地方消費税	65,882	64,004	-1,878	-2.9%
	自動車税	16,178	16,531	353	2.2%
	その他	15,397	15,441	44	0.3%
		道府県税計	200,336	199,298	-1,038
市 町 村 税	市町村民税個人分	84,883	81,313	-3,570	-4.2%
	市町村民税法人分	16,536	16,946	410	2.5%
	固定資産税	97,581	98,945	1,364	1.4%
	都市計画税	13,873	14,218	345	2.5%
	その他	16,188	16,689	501	3.1%
		市町村税計	229,061	228,111	-950
地方税計		429,397	427,409	-1,988	-0.5%

(注) 合計額には東日本大震災分80億円を含むため地財計画と一致しない

(資料) 地財計画関連資料より作成

に減少している。また、道府県分の地方消費税も円安による輸入物価の上昇により貨物割が伸び、2年連続で増加傾向にあったが、2024年度は前年度を下回る見通しである。ただし、国の新年度当初予算案では消費税をプラスと見込んでおり、両者の見通しの差がどのような根拠の違いなのか不明である。

一方、法人住民税および事業税といった法人課税は、道府県税が若干マイナスとなったものの全体としては堅調に伸びている。また、道府県税の株式等譲渡所得割や自動車税、市町村の固定資産税や都市計画税なども前年度を上回っており、定額減税の影響が他の税目の伸びによりある程度相殺されたことがわかる。

(3) 地方譲与税（2兆7,293億円 5.0%）

地方譲与税は3年連続で前年度を上回り高い伸びとなった。内訳をみると最も増加したのが特別法人事業譲与税で前年度比5.2%である。その他では自動車重量譲与税および森林環境譲与税が前年度を上回った。自動車重量譲与税は2019年度の税制改正で自動車税の恒久的減税の見合いで都道府県自動車重量譲与税が創設され、段階的に

税率を引き上げるスケジュールとなっている。2024年度は引き上げの時期ではないので制度改正の影響はなく自然増を見込んだものとみられる。森林環境譲与税は本年度に国税森林環境税の課税が開始されるのにあわせて満額の譲与額となることから増加したとみられる。

一連の地方譲与税の増加も一般財源総額の確保に寄与しているといえるだろう。

(4) 地方特例交付金（1兆1,320億円 421.9%）

今回の地財計画の注目点の一つは定額減税に対する地財対策である。個人住民税に関する減収分は、地方特例交付金（定額減税減収補填特例交付金（仮称））で全額補てんすることになったため、前年度を大きく上回った。なお内訳は、従来の住宅ローン減税にともなう減収補てん1,974億円、定額減税の減収補てん9,234億円、新型コロナウイルス感染症対策の地方税減収補てん112億円となる。

(5) 地方交付税（18兆6,671億円 1.7%）

所得税の定額減税にともなう交付税の法定率分の減収については、法定率分全体の自然増収によって対応することとなり、特に財源対策は行われなかった。ただし、交付税特会借入金償還の円滑化として後年度2,076億円を加算する予定である。

図表8は交付税の総額確保の内容を前年度と比較したものである。表の上記は法定率分の内訳、下記は各種加算措置および精算等の控除額である。

法定率分の内訳をみると定額減税の影響で所得税がマイナス1兆403億円と大きく減少しているが、他の4税は法人税を中心に前年度を上回り、総額ではマイナス482億円の減少にとどまっている。

この法定率分を発射台として加算や精算等については以下のような特徴がある。なお、すでに地財対策の節で解説した既往法定分等、交付税特会剰余金の活用、公庫債権金利変動準備金の活用以外について取り上げる。

◆ 国税減額補正精算分（▲2,910億円）

交付税の法定率分の国税決算が当初見込みを下回った場合に相当額を後年度の法定率分から複数年度にわたり控除するものである。予定されていた2008年度、2009年度、2019年度分として前年度と同額の2,910億円が控除された。

◆ 国税減額補正精算前倒し分（▲2,223億円）

上記とは別に予定外の前倒し精算として2020年度分の2,223億円もあわせて控除

された。昨年度と同様に比較的交付税財源に余裕がある場合の対策であり、後年度の負担を軽減する目的である。

◆ **交付税特会借入金償還（▲5,000億円）**

過去の地財対策で活用された交付税特会借入金の残高は2023年度見通しで約28兆円に上る。現在償還計画にしたがって償還額を法定率分から差し引いており、2024年度は計画に沿って5,000億円を控除した。前年度は1兆3,000億円であったが、これは2022年度の補正予算で多額の繰越分が発生し、これを活用して計画を超えて償還を前倒ししたためである。

◆ **交付税特会借入金支払利子（▲1,965億円）**

交付税特会借入金は短期資金であり、毎年度の借り換えにともなう支払利子を法定率分から控除する。2024年度は1,965億円と2016年度以来の1,000億円台となった。これは、近年の金利上昇を織り込んだもので、長期金利に比べて金利上昇が遅い短期金利でも上昇を見込んだことになり、交付税特会借入金においても「金利ある世界」に入ったことは今後の地財対策において注意すべき点である。

◆ **前年度からの繰越金（4,843億円）**

第1章で触れたように2023年度補正予算で、交付税の法定率分の上振れなどにより確保した財源のうち、4,843億円を2024年度に地財対策の財源として繰り越した。前年度に比べると繰越額は少ないものの、定額減税のなかで総額確保に大きく寄与した。

以上のように交付税総額は定額減税のマイナスの影響や精算等の控除を予定通り実施しながらも、他の加算要素を含めて比較的余裕を持って確保したといえる。ただし、原理原則論からいえば法定率分は政府の見解⁽¹²⁾にもあるように「地方固有の財源」であり、交付税総額の確保の有無にかかわらず、国の減税政策の影響は本来であれば全額補てんされるべきである。

(12) 2005年2月15日 衆議院本会議 小泉首相答弁

図表 8 交付税総額確保の内容

		(億円)				
法定率分の内訳	法定5税	法定率%	2023	2024	前年度地財計画との比較	
					増減	伸び率
	所得税	33.1	69,669	59,266	-10,403	-14.9%
	法人税	33.1	48,333	56,422	8,089	16.7%
	酒税	50	5,900	6,045	145	2.5%
	消費税	19.5	45,599	46,455	856	1.9%
	地方法人税	100	18,919	19,750	831	4.4%
	法定率分計		188,419	187,938	-482	-0.3%
加算や精算等	国税減額補正精算分		-2,910	-2,910		
	国税減額補正精算前倒し分		-4,922	-2,223		
	法定加算(既往法定分)		154	3,488		
	交付税特別会計借入金償還		-13,000	-5,000		
	交付税特別会計借入金支払利子		-572	-1,965		
	交付税特別会計剰余金活用		1,200	500		
	公庫債権金利変動準備金活用		1,000	2,000		
	前年度からの繰越金		14,242	4,843		
	各種調整後の交付税総額		183,611	186,671		

(注) 法定率分の合計は国税減額補正精算分などの控除前の単純計である
 (資料) 2024年度地財計画および政府予算資料より作成

◆ 基準財政需要額・基準財政収入額の見通し

交付税の算定式の動向については、需要額のうち個別算定経費（地域の元気創造事業費、人口減少等特別対策事業費、地域社会再生事業費、地域デジタル社会推進費、公債費、事業費補正除く）が道府県分および市町村分とも1.0%程度の増、包括算定経費が道府県分0.5%程度の増、市町村分3.0%程度の増といずれも前年度を上回る見通しである。包括算定経費については給与改定の一部や物価高騰対策が反映されたことが寄与している。

算定内容では「人口減少等特別対策事業費」において「取組の必要度」から「取組の成果」へと総額で200億円をシフトさせる。それぞれの算定額は道府県分が取組の必要度980億円程度、取組の成果1,020億円程度（70億円程度のシフト）、市町村分が取組の必要度2,020億円程度、取組の成果1,980億円程度（130億円程度のシフト）を予定している。

また「地域の元気創造事業費」の補正係数の算定では行革努力分と地域経済活性化分が算定されているが、行革努力分については経常的経費削減率の係数（ウエイト付け）が引き下げられた。その他、既述の「こども子育て費」では18歳以下人口

の割合が小さい団体に配慮した補正係数が適用される見通しである。

(6) 国庫支出金（15兆8,042億円 5.3%）

義務教育教職員の処遇改善、こども・子育て施策の充実などにもない前年度を大きく上回っており、2010年度以降でも消費増税による社会保障の充実を除けば2010年代初頭のこども手当以来の高い伸び率となった。

伸び率が高かった項目は、義務教育職員給与費負担金、児童保護費負担金、障害者自立支援給付費等負担金、児童手当等交付金、子どものための教育・保育給付交付金が増えらる。このほか災害復旧事業費補助負担金も近年多発する自然災害を背景に増加傾向がみられる。

(7) 地方債（6兆3,103億円 ▲7.4%）

地方債は臨財債の発行が前年度から半減したことなどにより、3年連続で減少している。その他の主な減少項目は旧合併特例債である。一方の主な増加項目は学校教育施設等、一般廃棄物処理、こども・子育て支援、過疎対策関連などがあげられる。このうちこども・子育て支援は「加速化プラン」の一環であり、今後も国の子育て支援の政策動向に応じて拡充される可能性がある。

(8) その他 ― 雑収入（4兆7,182億円 2.9%）

雑収入は分担金・負担金・貸付金利子、財産運用収入、収益事業収入、寄付金等が含まれており、経済成長率や決算の伸び率などを勘案して積算している⁽¹³⁾。2024年度は4兆7,182億円（2.9%）と3年連続で増加しており、過去10年でみても前年度に次ぐ伸び率となっている。

同項目は地財計画ではほとんど注目されないが、昨年10月4日の財政制度等審議会（財政制度分科会）において、いわゆるふるさと納税（寄付金税額控除）との関係で取り上げられたことは注目される。ふるさと納税の件数は2015年の税制改正で特例控除が導入されて以来、ほぼ増加傾向が続いており、2022年度の寄付受入額は1兆円、2023年度の個人住民税控除額は7千億円近くに上る。地財計画ではこうした住民税の減収分が反映される一方、寄付金収入については見込額の2分の1が雑収入に算入さ

(13) 石原信雄『新地方財政調整制度論 改定版』ぎょうせい、2013年、205ページ参照

れる。

現行の一般財源総額実質同水準ルールのもとでは、ふるさと納税が年々増えていくと、それに準じた額が一般財源総額から雑収入へと外出しされ、地財対策による国の負担が増えることになるため、財源保障上の潜在的な課題といえる。

分科会の資料では寄付金総額が1兆円を超えるなかで、この収入を一般財源として扱うことを検討すべきという提案が示された。幸い、今回の地財計画をめぐって議論の俎上に上がった形跡はみられないが、来年度以降の同水準ルールをめぐり国の議論では、この問題が再浮上する可能性があり注視していく必要がある⁽¹⁴⁾。

結 び

最後に本稿のまとめと今後の地財計画を展望する。

2024年度の地財計画は、国のこども・子育て政策の強化、給与改定や計画人員の増員、会計年度任用職員の勤勉手当の計上、物価高騰対策などを盛り込んだことにより、収支規模および一般財源総額とも前年度を上回り、特に一般財源総額は一般財源総額実質同水準ルールのもとで大きく伸ばした。一方で財源不足は定額減税の影響を含みつつも堅実に縮小しており、地財規模と財政健全化を両立させる近年の地財対策の傾向を継承している。

一般財源総額の充実とは当該年度の必要額に対応したものではあるが、地財対策において、交付税特会借入金の積極的な償還や臨財債の発行抑制および同償還の促進などの財政健全化に積極的に取り組んだことが、総務省と財務省の地財対策の折衝において有利に働いた可能性がある。

歳出ではこども・子育て政策として一般行政経費および投資的経費の単独事業にそれぞれ1,000億円、500億円が盛り込まれた。単独事業は一般財源総額実質同水準ルールのもとで事実上抑制されてきたが、今回、具体的な政策をもって増額されたことは、標準的行政としての自治体の施策の余地を拡大した点で評価できる。この子育て関連の単独事業を足がかりとして独自性のある政策に積極的に取り組むことが、今後、地財計画における単独事業を充実させる試金石となるだろう。

(14) 年末の地方財政審議会の意見（12月11日）では、あくまで個人の意思に基づく寄付であり、収入の安定性もないことから標準的な収入とみなすことについて否定的な見解を述べている

また、こども・子育て政策の強化にともない、「こども子育て費」が地方交付税法の本則規定において創設されたことも特筆に値する。今回、こども・子育ての財政需要だけでなく、既存の需要項目から子ども関係の需要を一つにまとめたことで子育ての財政需要を可視化することになり、需要額全体の姿を大きく変える可能性がある⁽¹⁵⁾。

公共部門や地域人材の確保といった人への投資に関する経費の充実も目立った。

公共部門では給与改定や会計年度任用職員の処遇改善、地方公務員の人材育成、自治体間の連携協約による専門人材の確保など、地域人材については地域活性化起業人や地域おこし協力隊の拡充などが盛り込まれ、給与関係経費のほか一般行政経費、公営企業繰出金などにも計上された。人口減少社会に直面するなかでこうした地域の支え手の育成や確保は喫緊の課題であり、地財計画における経費の充実が期待される。

今後の地財計画の展望としては以下のような点があげられる。

◆ 一般財源総額実質同水準ルールの今後

2024年度は「骨太方針2021」にもとづく一般財源総額実質同水準ルールの最終年度となるため、本年半ばに閣議決定見込みの骨太方針2024の内容が注目される。今回の地財計画では物価や人件費の対策、子育て支援をはじめとする人口減少社会を背景とした諸政策の展開など財政需要の拡大が見込まれるものが多く、一般財源総額を従来の基準年度から実質同水準で維持するという財源保障の考え方には限界がある。一般財源総額の所要額が今後も増加するならば、その財源として交付税の法定率分の引き上げや税制改革など抜本的な財源確保の検討が必要である。

◆ こども子育て費のインパクト

既述のように交付税の通常項目として新たに創設される「こども子育て費」は、需要額算定における子育て関連需要を一括りにして、18歳以下人口を測定単位とするものであり、今年7月頃に各自治体が行う算定結果が注目される。同項目については人口減少社会に対応した新しい交付税算定の可能性を期待する一方で、測定単位の見直しにより若年層人口が集中する都市圏と過疎化が進む地方圏の交付税配分に大きな変化をもたらす懸念もある。総務省は18歳以下人口が少ない自治体に対して、補正係数の適用によりこうした影響を緩和する方針であるが、こうした算定の見直しをもたらす自治体間の交付税配分への影響について中期的に観察していく必要がある。

(15) 1月22日の都道府県財政課長・市町村担当課長会議で総務省担当者は「交付税の世界における子ども関係経費の一元化、見える化を図る」と述べている（時事通信社 i JAMP記事1月22日参照）

なお、地財計画のデジタル田園都市国家構想事業費（地方創生推進費、地域デジタル社会推進費）の交付税算定のうち「人口減少等特別対策事業費」では、補正係数の算定指標として年少者人口比率が用いられている。同項目は地方交付税法の附則で規定された臨時的なものであることから、子育て支援の財政需要を捉えてこども子育て費に移行させることで恒久化を図ることが望ましい。

◆ **金利上昇による財源不足拡大の懸念**

2024年度の国の一般会計当初予算案では国債の想定金利を17年ぶりに引き上げた結果、利払い費が前年度を1.2兆円上回る見通しとなった。地財対策でも交付税特会借入金支払利率が金利上昇を織り込んだ結果増加したことを踏まえると、今後の長短金利動向には注意を要する。地財計画では長期金利が関係する臨財債、短期金利が関係する交付税特会借入金のそれぞれの償還を抱えており、その残高は数十兆円単位である。金利上昇が顕著になれば償還費が財源不足を拡大させる懸念があり、その分、政策経費拡充の余地を狭めることになる。政策面での一般財源を確保しつつ債務の圧縮をどのように進めていくかが課題である。

（とびた ひろし 公益財団法人地方自治総合研究所副所長）

キーワード：定額減税／物価高騰／給与改定／会計年度任用職員／こども子育て／普通交付税新項目

【参考文献】

飛田博史「2024年度地財計画と地方財政」『月刊自治研』2024年2月号

飛田博史「2023年度地方財政計画について」『自治総研』2023年3月号

宇野二郎「24年度地方財政対策を読む」i JAMP 2024年1月17日付け

小西砂千夫「こども・子育て支援で期待される自治体の創意と工夫」i JAMP 2024年1月10日付け

<資料1> (総務省ホームページ資料を掲載、資料2も同じ)

令和6年度地方財政計画のポイント

総務省自治財政局
令和6年2月

地方財政計画は、地方交付税法第7条の規定に基づき作成される地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類であり、国会に提出するとともに、一般に公表するものである。

1. 通常収支分

(1) 一般財源総額の確保等

- ・ 一般財源総額(水準超経費を除く交付団体ベース)を**62.7兆円(対前年度比+0.6兆円)**確保
- ・ 地方交付税総額を**18.7兆円(対前年度比+0.3兆円)**確保
- ・ 臨時財政対策債は**0.5兆円(対前年度比▲0.5兆円)**に抑制

・ 一般財源総額(水準超経費除き) (※ 水準超経費を含めた一般財源総額)	62.7兆円 (65.7兆円)	対前年度比 +0.6兆円 (同 +0.6兆円)
・ 地方税・地方譲与税	45.5兆円	同 ▲0.0兆円
・ 地方特例交付金等	1.1兆円	同 +0.9兆円
・ 地方交付税	18.7兆円	同 +0.3兆円
・ 臨時財政対策債	0.5兆円	同 ▲0.5兆円

(注)端数処理のため合計が一致しない場合がある

(2) 定額減税による減収への対応

- ・ 個人住民税の減収(0.9兆円)は、地方特例交付金により全額国費により補填
- ・ 地方交付税の減収(0.8兆円)は、繰越金・自然増収による法定率分の増(1.2兆円)により対応。減税の影響を含めても、上記1(1)のとおり適切に地方財源を確保。更に、後年度、0.2兆円の加算を実施(特会借入金償還の円滑化に活用)

(3) こども・子育て政策の強化に係る地方財源の確保

- ・ 「加速化プラン」の地方負担(0.2兆円)について必要な財源を確保
- ・ こども・子育て政策の単独事業(ソフト)について一般行政経費(単独)を0.1兆円増額
- ・ こども・子育て政策の単独事業(ハード)を500億円計上し、「こども・子育て支援事業債」を創設
- ※ こども・子育て支援機能強化に係る施設整備や子育て関連施設の環境改善
- ・ 普通交付税の費目として「こども子育て費」を創設し、関連政策全般を算定

(4) 給与改定・会計年度任用職員の勤勉手当支給に要する地方財源の確保

- ・ 給与改定分(0.3兆円)
- ・ 会計年度任用職員の勤勉手当支給分(0.2兆円)

(5) 物価高への対応

- ・ 自治体施設の光熱費・施設管理の委託料の増加を踏まえ、700億円計上(前年度同額)

2. 東日本大震災分

○ 震災復興特別交付税の確保

東日本大震災の復旧・復興事業等の財源として震災復興特別交付税0.1兆円(前年度比▲0.0兆円)を確保

歳入歳出の概要

通常収支分		(単位:兆円、%)			
区 分		6年度 A	5年度 B	増減額 C=A-B	増減率 C/B
歳 入	地方税	42.7	42.9	▲ 0.1	▲ 0.3
	地方譲与税	2.7	2.6	0.1	5.0
	地方特例交付金等	1.1	0.2	0.9	421.9
	地方交付税	18.7	18.4	0.3	1.7
	国庫支出金	15.8	15.0	0.8	5.3
	地方債	6.3	6.8	▲ 0.5	▲ 7.4
	臨時財政対策債	0.5	1.0	▲ 0.5	▲ 54.3
	臨時財政対策債以外	5.9	5.8	0.0	0.6
	使用料及び手数料	1.6	1.6	▲ 0.0	▲ 0.1
	雑収入	4.7	4.6	0.1	2.9
その他	▲ 0.0	0.0	▲ 0.0	▲ 410.5	
計		93.6	92.0	1.6	1.7
一般財源		65.7	65.1	0.6	1.0
(水準超経費を除く交付団体ベース)		62.7	62.2	0.6	0.9
歳 出	給与関係経費	20.2	19.9	0.3	1.6
	退職手当以外	19.2	18.8	0.4	2.0
	退職手当	1.1	1.1	▲ 0.1	▲ 5.0
	一般行政経費	43.7	42.1	1.6	3.8
	うち 補助	25.1	24.0	1.2	4.9
	うち 単独	15.4	15.0	0.4	2.8
	うち デジタル田園都市国家構想事業費	1.3	1.3	0.0	0.0
	地方創生推進費	1.0	1.0	0.0	0.0
	地域デジタル社会推進費	0.3	0.3	0.0	0.0
	うち 地域社会再生事業費	0.4	0.4	0.0	0.0
	公債費	10.9	11.3	▲ 0.4	▲ 3.2
	維持補修費	1.5	1.5	0.0	0.7
	うち 緊急浚渫推進事業費	0.1	0.1	0.0	0.0
	投資的経費	12.0	12.0	0.0	0.1
	直轄・補助	5.6	5.7	▲ 0.0	▲ 0.6
	単独	6.4	6.3	0.1	0.8
	うち 緊急防災・減災事業費	0.5	0.5	0.0	0.0
	うち 公共施設等適正管理推進事業費	0.5	0.5	0.0	0.0
	うち 緊急自然災害防止対策事業費	0.4	0.4	0.0	0.0
	うち 脱炭素化推進事業費	0.1	0.1	0.0	0.0
	うち こども・子育て支援事業費	0.05	-	0.05	皆増
	公営企業繰出金	2.3	2.4	▲ 0.1	▲ 3.2
	水準超経費	3.0	2.9	0.1	3.1
計		93.6	92.0	1.6	1.7

※ 表示単位未満四捨五入の関係で積み上げと合計が一致しない場合がある。

令和6年度地方財政計画の概要

総務省自治財政局
令和6年2月

地方財政計画は、地方交付税法第7条の規定に基づき作成される地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類であり、国会に提出するとともに、一般に公表するものである。

【I 令和6年度の地方財政の姿】

1 通常収支分

(1) 地方財政計画の規模	93兆6,388億円	(5)92兆 350億円、+1兆6,038億円、+ 1.7%)
(2) 地方一般歳出	78兆4,568億円	(5)76兆4,839億円、+1兆9,729億円、+ 2.6%)
(3) 一般財源総額 (水準超経費を除く交付団体ベース)	62兆7,180億円	(5)62兆1,635億円、+ 5,545億円、+ 0.9%)
※ 水準超経費を含めた一般財源総額	65兆 6,980億円	(5) 65兆 535億円、+ 6,445億円、+ 1.0%)
(4) 地方交付税の総額	18兆6,671億円	(5)18兆3,611億円、+ 3,060億円、+ 1.7%)
(5) 地方税及び地方譲与税	45兆4,622億円	(5)45兆4,752億円、▲ 130億円、▲ 0.0%)
(6) 地方特例交付金等	1兆1,320億円	(5) 2,169億円、+ 9,151億円、+421.9%)
(7) 臨時財政対策債	4,544億円	(5) 9,946億円、▲ 5,402億円、▲ 54.3%)
(8) 財源不足額	1兆8,132億円	(5) 1兆9,900億円、▲ 1,768億円、▲ 8.9%)

2 東日本大震災分

(1) 復旧・復興事業		
① 震災復興特別交付税	904億円	(5) 935億円、▲ 31億円、▲ 3.3%)
② 規模	2,631億円	(5) 2,647億円、▲ 16億円、▲ 0.6%)
(2) 全国防災事業 規模	250億円	(5) 587億円、▲ 337億円、▲ 57.4%)

令和6年度地方財政計画の概要（通常収支分）①

【Ⅱ 通常収支分】

社会保障関係費や人件費の増加が見込まれる中、地方団体が、住民のニーズに的確に対応し、こども・子育て政策の強化など様々な行政課題に対応し、行政サービスを安定的に提供できるよう、地方交付税等の一般財源総額について、令和5年度を上回る額を確保

1 地方財源の確保

○ 一般財源（交付団体ベース）の総額 62兆7,180億円（前年度比 + 5,545億円、+ 0.9%）

※ 水準超経費を含めた一般財源総額 65兆 6,980億円（同 + 6,445億円、+ 1.0%）

〔一般財源比率（臨時財政対策債を除く一般財源総額が歳入総額に占める割合） 69.7%（⑤69.6%）〕

- ・ 地方税 42兆7,329億円（前年度比 ▲ 1,422億円、▲ 0.3%）
- ・ 地方譲与税 2兆7,293億円（同 + 1,292億円、+ 5.0%）
- ・ 地方交付税 18兆6,671億円（同 + 3,060億円、+ 1.7%）
- ・ 地方特例交付金等 1兆1,320億円（同 + 9,151億円、+ 421.9%）
- ・ 臨時財政対策債 4,544億円（同 ▲ 5,402億円、▲ 54.3%）

○ 地方債 6兆3,103億円（前年度比 ▲ 5,060億円、▲ 7.4%）

- ・ 臨時財政対策債 4,544億円（前年度比 ▲ 5,402億円、▲ 54.3%）
- ・ 臨時財政対策債以外 5兆8,559億円（同 + 342億円、+ 0.6%）
- 通常債 5兆 959億円（同 + 342億円、+ 0.7%）
- 財源対策債 7,600億円（同 0億円、0.0%）

令和6年度地方財政計画の概要（通常収支分）③

3 臨時財政対策債の抑制等地方財政の健全化

- ・ 財源不足の縮小 ⑤ 1兆9,900億円 → ⑥ 1兆8,132億円 (▲ 1,768億円)
- ・ 臨時財政対策債の抑制 ⑤ 9,946億円 → ⑥ 4,544億円 (▲ 5,402億円)
- ・ 年度末残高見込み ⑤ 49兆 119億円 → ⑥ 45兆7,750億円 (▲ 3兆2,369億円)
- ・ 国税減額補正精算の前倒し 2,910億円 → 5,133億円 (+ 2,223億円)

(参考)臨時財政対策債の推移(兆円)

	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮	⑯
臨時財政対策債	4.5	3.8	4.0	4.0	3.3	3.1	5.5	1.8	1.0	0.5

4 財源不足の補填

○ 令和6年度における財源不足額 1兆8,132億円(前年度比▲1,768億円、▲8.9%)

※ 折半対象財源不足は、令和5年度に引き続き生じていない

○ 令和6年度においては、以下のとおり財源不足額を補填

- ① 財源対策債の発行 7,600億円
- ② 地方交付税の増額による補填 5,988億円
 - ・ 一般会計における加算措置(既往法定分等) 3,488億円
 - ・ 交付税特別会計剰余金の活用 500億円
 - ・ 地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用 2,000億円
- ③ 臨時財政対策債の発行 4,544億円

令和6年度地方財政計画の概要（通常収支分）④

5 定額減税による減収への対応

- 個人住民税の減収(9,234億円)は、地方特例交付金により全額国費により補填
- 地方交付税の減収(7,620億円)は、繰越金・自然増収による法定率分の増(1兆1,982億円)により対応。減税の影響を含めても、適切に地方財源を確保。更に、後年度、2,076億円の加算を実施(交付税特別会計借入金償還の円滑化に活用)

6 こども・子育て政策の強化に係る地方財源の確保 …P12～P13参照

- 「こども未来戦略」に掲げる「こども・子育て支援加速化プラン」における令和6年度の地方負担分の増(2,251億円)について、全額地方財政計画の歳出に計上し、必要な財源を確保
- 地方団体が、地域の実情に応じてきめ細かに独自のこども・子育て政策(ソフト)を実施できるよう、地方財政計画の一般行政経費(単独)を1,000億円増額
- 地方団体が、こども・子育て支援機能強化に係る施設整備や子育て関連施設の環境改善(ハード)を速やかに実施できるよう、新たに「こども・子育て支援事業費」(500億円)を計上し、「こども・子育て支援事業債」を創設
- 普通交付税の算定に当たり、地方団体が実施するこども・子育て政策の全体像を示し、こども・子育て政策に係る基準財政需要額の算定をよりの確なものとするため、新たな算定費目「こども子育て費」を創設

7 給与改定・会計年度任用職員への勤勉手当支給に要する地方財源の確保

- 令和5年人事委員会勧告に伴う給与改定に要する経費や、会計年度任用職員への勤勉手当の支給に要する経費について、所要額を計上

・ 給与改定に要する経費(地方負担分)	3,267億円
うち会計年度任用職員分	600億円
・ 会計年度任用職員への勤勉手当支給に要する経費	1,810億円

令和6年度地方財政計画の概要（通常収支分）⑤

8 物価高への対応 ……P14参照

- 学校、福祉施設、図書館、文化施設など自治体施設の光熱費の高騰や、ごみ収集、学校給食など自治体のサービス・施設管理等の委託料の増加を踏まえ、一般行政経費(単独)に700億円を計上(前年度同額)
- 資材価格等の高騰による建設事業費の上昇を踏まえ、津波浸水想定区域からの庁舎移転事業(緊急防災・減災事業債)と公立病院の新設・建替等事業(病院事業債)における建築単価の上限を引上げ

9 地域脱炭素の一層の推進 ……P15参照

- 脱炭素化推進事業債について、再生可能エネルギーの地産地消を一層推進するため、地域内消費を主たる目的とする場合を対象に追加
- 過疎地域における取組を推進するため、過疎対策事業債において「脱炭素化推進特別分」を創設

10 消防・防災力の一層の強化 ……P16参照

- 災害の激甚化・頻発化を踏まえ、消防の広域化、連携・協力を通じ、消防・防災力を一層強化するため、「緊急防災・減災事業費」の対象事業を拡充するとともに、特別交付税措置を拡充

11 地域の経済循環の促進、地方への人の流れの創出・拡大 ……P17参照

- 地域の経済循環を促進するため、ローカル10,000プロジェクトの地方単独事業に対する特別交付税措置を創設
- 地方への人の流れの創出・拡大を加速するため、「地域活性化起業人」制度に社員の副業型を追加するとともに、地域おこし協力隊に係る特別交付税措置を拡充

令和6年度地方財政計画の概要（通常収支分）⑥

12 地方公務員の人材育成・確保の推進 ……P18参照

- 地方団体において、少子高齢化、デジタル社会の進展等により複雑化・多様化する行政課題に対応できる人材を育成するとともに、小規模市町村を中心として、配置が困難な専門人材を都道府県等が確保するため、地方交付税措置を創設・拡充

13 デジタル田園都市国家構想事業費・地域社会再生事業費

- 地方団体が、自主性・主体性を最大限発揮して地方創生に取り組み、地域の実情に応じたきめ細かな施策を可能にする観点から、「地方創生推進費」について、令和6年度においても、引き続き1兆円を計上
- 地方団体が、地域が抱える課題のデジタル実装を通じた解決に取り組むため、「地域デジタル社会推進費」について、令和6年度においても、引き続き2,500億円を計上
- 地方団体が、地域社会の維持・再生に向けた幅広い施策に自主的・主体的に取り組むため、「地域社会再生事業費」について、令和6年度においても、引き続き4,200億円を計上

14 新型コロナウイルスワクチン接種に係る地方財政措置

- 新型コロナウイルスワクチン接種を令和6年度から定期接種（B類疾病）として実施するために必要な経費として、一般行政経費（単独）を増額
 - ・ 新型コロナウイルスワクチン接種に要する経費 450億円

令和6年度地方財政計画の概要（通常収支分）⑦

15 社会保障の充実及び人づくり革命等

○ 社会保障・税一体改革による社会保障の充実及び人づくり革命等に係る経費について所要額を計上

※ 下記金額は、国・地方所要額の合計

- ・ 社会保障の充実分の事業費 2兆7,987億円(⑤)2兆7,972億円)
- ・ 社会保障4経費に係る公経済負担増分の事業費 6,297億円(⑤) 6,297億円)
- ・ 人づくり革命に係る事業費 1兆6,491億円(⑤)1兆6,347億円)

16 公営企業の経営安定化支援・・・P19参照

- 計画を策定し経営改善を図る交通事業の資金繰りと経営改善のため、「交通事業債(経営改善推進事業)」を創設
- 公債費負担を適正な水準の料金収入等で賄える程度に平準化できるよう、資本費平準化債を拡充
- 機能分化・連携強化に伴い必要となる基幹病院以外の医療施設の建替え(病床機能転換に必要な部分に限る。)を病院事業債(特別分)の対象に追加するとともに、不採算地区病院等への地方交付税措置の基準額引上げを継続

17 経営・財務マネジメント強化事業の拡充

- 「経営・財務マネジメント強化事業」(総務省と地方公共団体金融機構の共同事業)において、新たに、地方団体のGXの取組を支援するための専門アドバイザーを派遣するなど事業を拡充

令和6年度地方財政計画の概要（東日本大震災分）

【Ⅲ 東日本大震災分】

○ 震災復興特別交付税の確保

○ 復旧・復興事業等について、通常収支とは別枠で整理し、所要の事業費及び財源を確実に確保

- ・ 震災復興特別交付税 904億円（前年度比▲31億円、▲ 3.3%）
- ・ 震災復興特別交付税により措置する財政需要
 - ① 補助事業の地方負担分 534億円（前年度比＋ 4億円、＋ 0.8%）
 - ② 地方単独事業分（中長期職員派遣・職員採用、単独災害復旧事業等） 122億円（前年度比▲ 2億円、▲ 1.6%）
 - ③ 地方税等の減収分 248億円（前年度比▲33億円、▲11.7%）

※ 令和6年度の所要額は、904億円であるが、予算額は年度調整分293億円を除いた611億円（令和5年度予算額：654億円）となる。

※ 震災復興特別交付税の平成23～令和6年度分の予算額の累計額（不用額を除く）は5兆7,611億円

令和6年度 地方財政収支（通常収支分）

歳出 93.6兆円 (+11.6)	給与関係経費 20.2 (+0.3) [給与改定分 +0.3 等]	一般行政経費 43.7 (+11.6) [加速化プラン分(補助・単独): +0.8 こども・子育て単独事業分: +0.1 会計年度任用職員の勤労手当分: +0.2 等]	投資的経費 12.0 (+0.0)	公債費 10.9 (▲0.4)	その他 6.8 (+0.0)
---------------------------------------	--	--	-------------------------	-----------------------	----------------------

(単位:兆円)

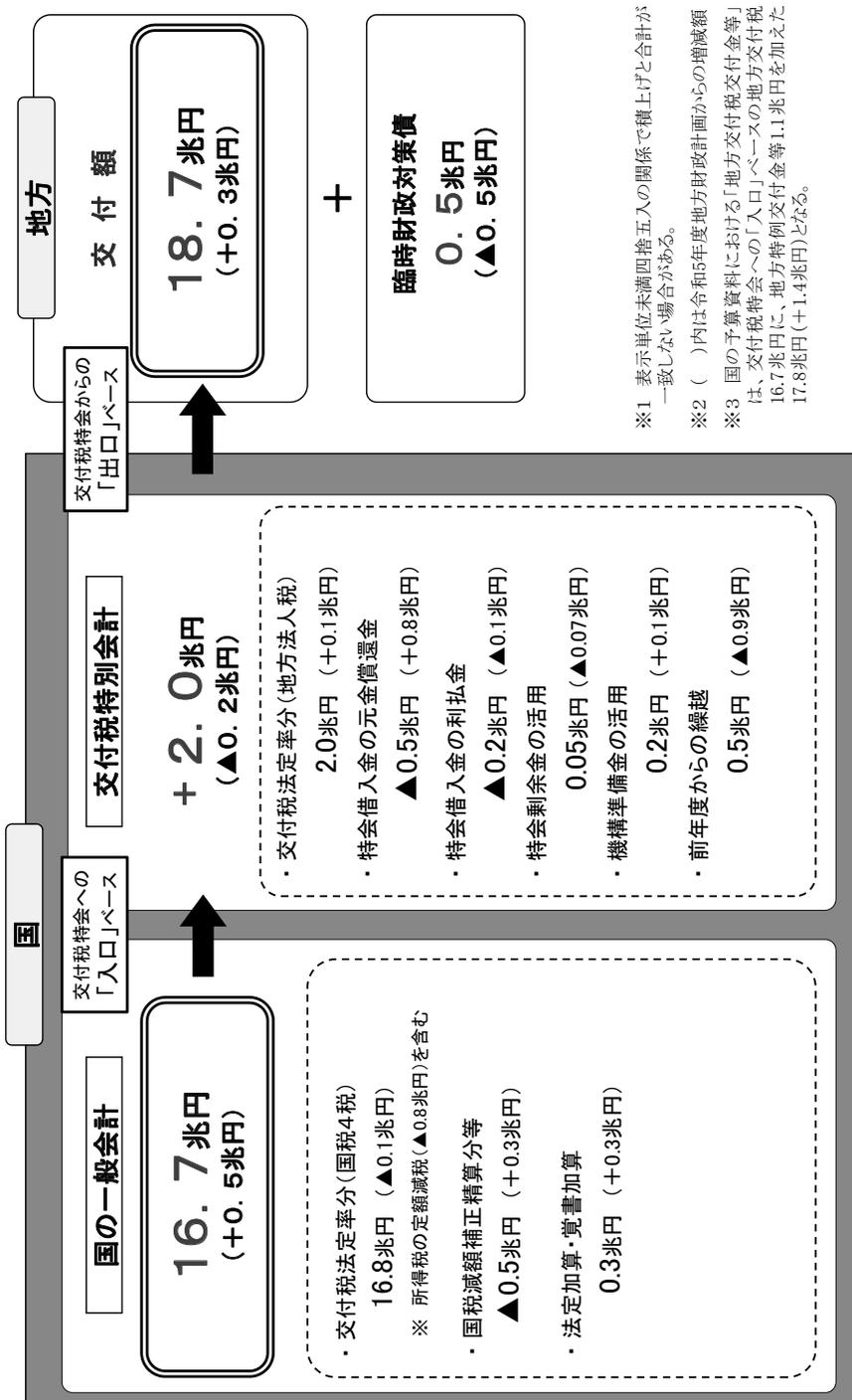
歳入 93.6兆円 (+11.6)	国庫支出金 15.8 (+0.8)	地方債等 11.4 (+0.2)	地方税・地方譲与税 45.5 (▲0.0)	地方特例交付金等 1.1 0.9 (+0.9)	地方交付税 18.7兆円 (+0.3兆円)	繰上特例交付金 繰上繰上金の活用 0.3 0.3	臨時財政対策債 0.5 (▲0.5) (同額)	建設地方債の増発 0.8 (同額)
---------------------------------------	-------------------------	------------------------	-----------------------------	-------------------------------	-----------------------------	--------------------------------	-------------------------------	-------------------------

財源不足額
 1.8兆円(▲0.2兆円)

地方一般財源総額 65.7兆円(+0.6兆円)
 地方一般財源総額(水準超経費除き) 62.7兆円(+0.6兆円)

注1: 表示単位未満四捨五入の関係で種上げと合計が一致しない場合がある。
 注2: ()内は令和5年度地方財政計画からの増減額

令和6年度地方交付税の姿



こども・子育て政策に係る地方単独事業（ソフト）の推進等

- 地方団体が、地域の実情に応じてきめ細かに独自のこども・子育て政策（ソフト）を実施できるよう、地方財政計画の一般行政経費（単独）を1,000億円増額し、普通交付税で措置
- 普通交付税の算定に当たり、地方団体が実施するこども・子育て政策の全体像を示し、こども・子育て政策に係る基準財政需要額の算定をよ里的確なものとするため、新たな算定費目「こども子育て費」を創設

1. こども・子育て政策に係る地方単独事業（ソフト）の確保

・地方独自のこども・子育て施策（例） ※ 主に、地域の実情に応じて実施する現物給付事業を想定

子育てしやすい環境の整備（職場環境整備等）

幼稚園・保育所等の独自の処遇改善・配置改善等

産前・産後ケアや伴走型支援の充実

こどもの居場所づくりへの支援

就労要件等を問わずこどもを預けられる取組

放課後児童クラブに対する独自の支援

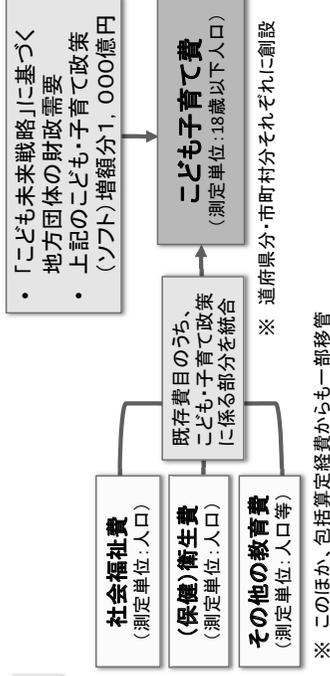
ひとり親家庭等への支援

結婚支援

2. 普通交付税の新たな算定費目「こども子育て費」の創設

「こども未来戦略」等に基づく地方団体の取組に係る財政需要と、既存の算定費目のうち、こども・子育て政策に係る部分を統合し、普通交付税の基準財政需要額に、測定単位を「18歳以下人口」とする新たな算定費目「こども子育て費」を創設

※ 人口に占める18歳以下人口の割合が小さい団体に配慮した補正措置を講じる



こども・子育て支援事業債の創設

○ 地方団体が、「こども未来戦略」に基づく取組に合わせて、こども・子育て支援機能強化に係る施設整備や子育て関連施設
の環境改善(ハード)を速やかに実施できるよう、新たに「こども・子育て支援事業費」を計上し、「こども・子育て支援事業債」
を創設

1. 対象事業

地方単独事業(こども基本法に基づく都道府県・市町村こども計画に位置付け)として実施する以下の事業

- ・ 国庫補助事業に併せて実施する単独事業を含む
- ・ 社会福祉法人等に対する助成を含む

(1)こども・子育て支援機能強化に係る施設整備

【対象施設】 公共施設、公用施設

- (例) ・ 子育て相談室 ・ あそびの広場
 ・ 科学、自然、音楽、調理などの体験コーナー
 ・ 子育て親子の交流の場



(相談室)



(あそびの広場)

(2)子育て関連施設の環境改善

【対象施設】 児童館、保育所などの児童福祉施設、
障害児施設、幼稚園 等

- (例) ・ 空調、遊具、防犯対策設備の設置
 ・ バリアフリー改修 ・ 園庭の整備(芝生化)
 ・ トイレの洋式化



(トイレ環境改善)



(園庭の整備、改修)

2. 地方財政措置

充当率:90% 交付税措置率:50%(機能強化を伴う改修)又は30%(新築・増築)

3. 事業期間

令和10年度までの5年間 (「こども・子育て支援加速化プラン」の実施期間)

4. 事業費

500億円

物価高への対応

- 学校、福祉施設、図書館、文化施設など自治体施設の光熱費の高騰や、ごみ収集、学校給食など自治体のサービス・施設管理等の委託料の増加を踏まえ、一般行政経費(単独)に700億円を計上(前年度同額)
- 資材価格等の高騰による建設事業費の上昇を踏まえ、津波浸水想定区域からの庁舎移転事業(緊急防災・減災事業債)と公立病院の新設・建替等事業(病院事業債)における建築単価の上限を引上げ

1. 自治体施設の光熱費・施設管理等の委託料の増加への対応

- ① 学校、福祉施設、図書館、文化施設など自治体施設の光熱費の高騰に対応するため、一般行政経費(単独)に400億円を計上
- ② ごみ収集、学校給食など自治体のサービス・施設管理等の委託料の増加を踏まえ、一般行政経費(単独)に300億円を計上 ※ 普通交付税の単位費用措置を3%程度引上げ

2. 庁舎・公立病院の建築単価の引上げ

- 資材価格等の高騰による建設事業費の上昇を踏まえ、以下のとおり対応する
- ① 緊急防災・減災事業債:津波浸水想定区域からの庁舎移転事業における1㎡当たりの建築単価の上限を引上げ(42.2万円 ⇒ 46.8万円)(11%増)
- ② 病院事業債:公立病院の新設・建替等事業における1㎡当たりの建築単価の上限を引上げ(47.0万円 ⇒ 52.0万円)(11%増)

※ いずれも令和5年度事業債から新単価を適用

地域脱炭素の一層の推進

- 脱炭素化推進事業債について、再生可能エネルギーの地産地消を一層推進するため、地域内消費を主たる目的とする場合を対象に追加
- 過疎地域における取組を推進するため、過疎対策事業債において「脱炭素化推進特別分」を創設

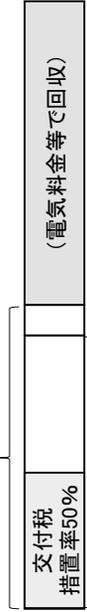
1. 脱炭素化推進事業債の拡充

【拡充内容】「再生可能エネルギー設備」の整備について、「地域内消費」を主目的とするもの（第三セクタ一等に對する補助金）を対象に追加

※現行は自家消費を主目的とする場合が対象

【地方財政措置】事業費の1/2を上限として、脱炭素化推進事業債（充当率90%、交付税措置率50%）を充当

対象事業費(1/2)



脱炭素化推進事業債(充当率90%)

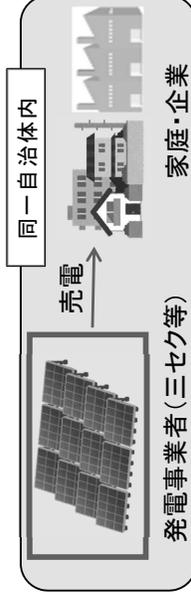
【現行の脱炭素化推進事業債の対象事業】

地方単独事業として行う以下の事業

- ①再生可能エネルギー設備
- ②公共施設等のZEB化
- ③公共施設等の省エネ改修
- ④LED照明の導入
- ⑤公用車における電動車の導入

【地域内消費のメリット】

- ・地域内経済循環
- ・エネルギーの効率的利用
- ・災害時の停電等のリスクの低減



2. 過疎対策事業債における「脱炭素化推進特別分」の創設

- 過疎対策事業債（充当率100%、交付税措置率70%）の対象施設において実施する上記①及び②を「脱炭素化推進特別分」と位置付け、他の事業に優先して同意等を行う

※「地域内消費」を主目的とする再生可能エネルギー設備の整備のうち、国庫補助事業については、国庫補助を受けることにより独立採算が可能と見込まれることから、原則として過疎対策事業債の対象外

消防・防災力の一層の強化

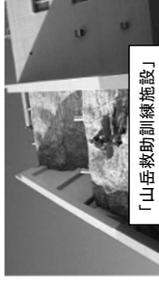
- 災害の激甚化・頻発化を踏まえ、消防の広域化、連携・協力等を通じ、消防・防災力を一層強化するため、「緊急防災・減災事業費」の対象事業を拡充するとともに、特別交付税措置を拡充

〔 ・ 広域化：二以上の市町村が消防事務を共同して処理すること又は市町村が他の市町村に消防事務を委託すること
 ・ 連携・協力：消防事務の性質に応じてその一部について柔軟に連携・協力すること

1. 緊急防災・減災事業費の対象事業の拡充

- 消防指令システムの標準化に併せた指令センターの整備
※ 広域化、連携・協力に取り組む消防本部を対象
- 連携・協力による訓練施設の整備
- 緊急消防援助隊受援計画に位置付けた消防庁舎における女性専用施設の整備
- 防災部局が物資輸送等に活用するドローンの整備
- 災害応急対策を継続するための設備・車両資機材(トイレカー)の整備

(参考)緊急防災・減災事業債 <令和3年度～令和7年度>



2. 特別交付税措置の拡充

- (1) 消防の広域化、連携・協力の更なる推進(現行の特別交付税措置率0.5)
 - ・ 広域化の準備経費:「中心消防本部」の措置率を0.7に引き上げる
※ 都道府県が定める広域化推進計画において、広域化の検討を主導する「中心消防本部」を指定
 - ・ 連携・協力の準備経費: 共同部隊が使用する装備品等を対象とする
- (2) 消防団員の報酬に対する措置
 - ・ 「班長」階級以上の報酬に要する経費(基準財政需要額を上回る額)を対象とする(措置率0.5)

地域の経済循環の促進、地方への人の流れの創出・拡大

- 地域の経済循環を促進するため、ローカル10,000プロジェクトの地方単独事業に対する特別交付税措置を創設
- 地方への人の流れの創出・拡大を加速するため、「地域活性化起業者」制度に社員の副業型を追加するとともに、地域おこし協力隊に係る特別交付税措置を拡充

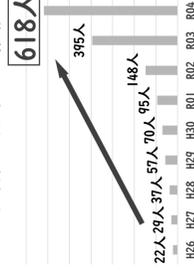
1. 「ローカルスタートアップ支援制度」の拡充

- (1) ローカル10,000プロジェクト(国庫補助事業)に準ずる地方単独事業に対する特別交付税措置を創設(措置率0.5)
 - 【対象】①地域資源の活用、②公共的な課題の解決、③融資等、④新規事業の要件を満たす事業の創業等に要する経費(施設改修費等への補助)
- (2) ふるさと融資について、融資比率を35%から50%へ(過疎地域等は45%から60%へ)引上げ
 - ※ ふるさと融資とは、地域振興に資する民間投資を支援するために地方団体が長期の無利子資金を融資する制度(融資財源は地方債で調達)

2. 「地域活性化起業者」の拡充

- 企業人材の副業ニーズの増加を踏まえ、大都市圏の企業の社員を即戦力として活用する地域活性化起業者について、企業から社員を派遣する方式(企業派遣型)に加え、地方団体と企業に所属する個人間の協定に基づく副業の方式(副業型)に対する特別交付税措置を創設(上限200万円/人)

<地域活性化起業者の推移>



3. 「地域おこし協力隊」の拡充

- (1) 地域おこし協力隊員の活動に関する特別交付税措置の拡充
 - ・ 報償費等の上限を、会計年度任用職員に対する勤勉手当の支給への対応のため引上げ(隊員1人当たり280万円⇒320万円)
 - ・ より専門性の高いスキルを持つ人材や豊富な社会経験を積んだ人材の報償費等の弾力運用※の上限を引上げ(弾力運用幅の上限50万円⇒100万円)
 - ※ 活動に要するその他の経費(隊員1人当たり200万円)の一部を報償費等として弾力的に支給可能
- (2) JET青年等外国人の地域おこし協力隊員の増加に資する取組支援のための特別交付税措置の創設(道府県のみ)
 - 外国人の地域おこし協力隊へのマッチング支援等(上限200万円/団体)及び外国人の隊員のサポート(上限100万円/団体)

<地域おこし協力隊員数>



地方公務員の人材育成・確保の推進

- 地方団体において、少子高齢化、デジタル社会の進展等により複雑化・多様化する行政課題に対応できる人材を育成するとともに、小規模市町村を中心として、配置が困難な専門人材を都道府県等が確保するため、地方交付税措置を創設・拡充

1. 地方公務員の人材育成に係る地方交付税措置の創設・拡充

- 都道府県・市町村が、「人材育成・確保基本方針」において、特に重点的に取り組むとして明示した新たな政策課題に関する実施する研修を対象として、地方交付税措置を創設

(1) 自団体職員を対象とする場合

【地方財政措置】都道府県：普通交付税措置

市町村：特別交付税措置（措置率0.5）

(2) 都道府県等が市町村職員を対象とする場合

【地方財政措置】特別交付税措置（措置率0.5）

※ 複雑・多様化する行政課題に対応するため、研修の充実が必要であることから、従前から地方交付税措置している研修経費についても拡充

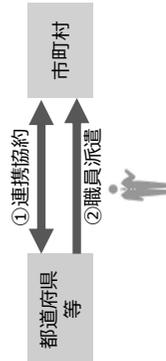
- ・ 「新たな政策課題」とは、団体ごとに特に解決が必要と考える課題（例：GX、スタートアップ支援、インバウンド戦略、多文化共生等）
- ・ 「人材育成・確保基本方針」等において、特に必要となる人材について定量的な目標を設定する場合は対象

2. 地方公務員の人材確保に係る特別交付税措置の創設

- 都道府県等が、市町村と連携協約を締結の上、当該市町村が地域の実情に応じて必要とする専門人材（連携協約において規定。保健師・保育士・税務職員等）を確保し、派遣する取組を対象として、特別交付税措置を創設

【地方財政措置】特別交付税措置（措置率0.5）

※ 技術職員・デジタル人材の確保については、別途、地方交付税措置を講じている



- ・ 派遣を受ける市町村については、政令指定都市・中核市・県庁所在地を除く市町村が対象
- ・ 派遣を受ける市町村に負担金が生じる場合は、派遣初年度のみが対象

公営企業の経営安定化支援

- コロナ禍前比で1割以上の減収が継続するなど構造的な課題を抱える交通事業について、計画を策定して経営改善に取り組み団体の資金繰りを円滑にし、経営改善を促進するため、「交通事業債(経営改善推進事業)」を創設
- 法適化(公営企業会計導入)の進捗を踏まえ、公債費負担を適正な水準の料金収入等で賄える程度に平準化できるよう、資本費平準化債を拡充し、過去に発行した資本費平準化債の元金償還金を対象に追加

1. 交通事業債(経営改善推進事業)の創設

【対象事業】 資金不足が生じている交通事業のうち、経営戦略を改定済又は改定に着手済の事業

【発行対象】 経営改善実行計画、収支計画を策定して経営改善に取り組み組むことを要件とし、その経営改善効果額を限度に、①及び②について発行可能

- ① 資金不足額(流動負債－流動資産)
- ② 経営改善の実施に必要な経費

【経営改善効果額の算定方法】 経営改善の取組毎の「収支改善見込額×5年分」の合計額

【発行期間】 令和8年度まで

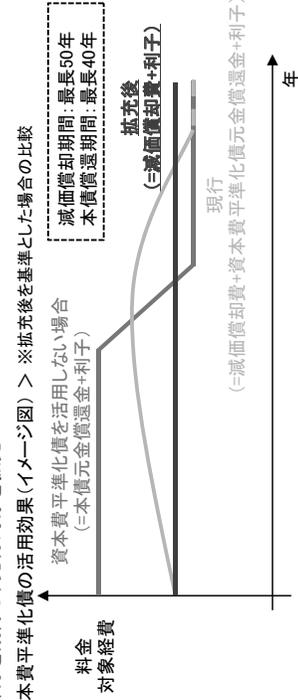
2. 資本費平準化債の対象拡充

【資本費平準化債発行可能額の拡充】

資本費平準化債発行可能額 = 元金償還金総額 - 元金償還金の元金償還金 - 減価償却費相当額等

＜見直し部分＞

資本費平準化債の活用効果(イメージ図) > ※拡充後を基準とした場合の比較
⇒下線部分を削除し、発行対象を拡充



※ 資本費平準化債の償還年限については「対象償却資産の平均残存耐用年数」を限度

※ 資本費平準化債の元金償還金相当額を含む経費を確実に回収すること等に留意した収支計画の策定が要件

【対象事業】 下水道事業、交通事業 等

【地方債計画計上額(増額分)】 1,150億円

主な地方財政指標積算基礎（通常収支分）

（単位：億円）

区 分	令和6年度	令和5年度
歳入合計	936,388	920,350
地方税	427,329	428,751
地方譲与税	27,293	26,001
地方特例交付金等	11,320	2,169
地方交付税	186,671	183,611
地方債	63,103	68,163
うち臨時財政対策債	4,544	9,946
復旧・復興事業 一般財源充当分	▲ 8	▲ 3
全国防災事業 一般財源充当分	▲ 169	60
主 一般財源総額 ②+③+④+⑤+⑦+⑧+⑨	656,980	650,535
関 一般財源比率 $\frac{②+③+④+⑤+⑧+⑨}{①}$	69.7%	69.6%
係 地方 $\frac{⑥}{①}$	6.7%	7.4%
指 地方債依存度		
標 財政		

（参考）

- 地方の借入金残高（東日本大震災分を含む） 178.9兆円（令和6年度末見込） ※ 183.4兆円（令和5年度末見込）
- 交付税特別会計借入金残高 28.1兆円（令和6年度末見込） ※ 28.6兆円（令和5年度末見込）

地方財政計画歳入歳出一覧（通常収支分）

区 分	令和6年度			令和5年度			増 減 (C)/(B)	率 (C)/(B)
	(A)	(B)	(A)-(B)	(B)	(A)-(B)	(C)		
地 方 税	427,329	428,751	△ 1,422	△ 0.3				
地 方 特 例 交 付 金	27,293	26,001	1,292	5.0				
地 方 交 付 金	11,320	2,169	9,151	421.9				
地 方 支 出	186,671	183,611	3,060	1.7				
国 庫 債	158,042	150,085	7,957	5.3				
地 方 債	63,103	68,163	△ 5,060	△ 7.4				
うち臨時財政対策債	4,544	9,946	△ 5,402	△ 54.3				
うち財源対策債	7,600	7,600	0	0.0				
入 入	15,625	15,646	△ 21	△ 0.1				
入 入	47,182	45,867	1,315	2.9				
復旧・復興事業一般財源充当分	△ 8	△ 3	△ 5	166.7				
全国防災事業一般財源充当分	△ 169	60	△ 229	△ 381.7				
計	936,388	920,350	16,038	1.7				
一 般 財 源	656,980	650,535	6,445	1.0				
(水準超経費を除く交付団体ベース)	627,180	621,635	5,545	0.9				

区 分	令和6年度			令和5年度			増 減 (C)/(B)	率 (C)/(B)
	(A)	(B)	(A)-(B)	(B)	(A)-(B)	(C)		
給 与 経 費	202,292	199,053	3,239	1.6				
外 以 外 当 手 経 費	191,527	187,724	3,803	2.0				
退 職 手 当 手 経 費	10,765	11,329	△ 564	△ 5.0				
一 般 行 政 助 助 費	436,893	420,841	16,052	3.8				
補 助 費	251,417	239,731	11,686	4.9				
庫 庫 費	153,861	149,684	4,177	2.8				
国庫債借換・後期高齢者医療制度関係事業費	14,915	14,726	189	1.3				
デジタル田園都市国家構想事業費	12,500	12,500	0	0.0				
地 方 創 生 推 進 費	10,000	10,000	0	0.0				
地 域 デ ジ タ ル ソ 社 会 推 進 費	2,500	2,500	0	0.0				
地 域 社 会 再 生 事 業 費	4,200	4,200	0	0.0				
公 債	108,961	112,614	△ 3,653	△ 3.2				
維 持 補 修 費	15,344	15,237	107	0.7				
う ち 緊 急 渡 渉 推 進 事 業 費	1,100	1,100	0	0.0				
投 資 的 経 費	119,896	119,731	165	0.1				
出 直 轄 ・ 補 助 費	56,259	56,594	△ 335	△ 0.6				
庫 庫 費	63,637	63,137	500	0.8				
う ち 緊 急 防 災 ・ 滅 災 事 業 費	5,000	5,000	0	0.0				
う ち 公 共 施 設 等 運 正 管 理 推 進 事 業 費	4,800	4,800	0	0.0				
う ち 緊 急 自 然 災 害 防 止 対 策 事 業 費	4,000	4,000	0	0.0				
う ち 服 務 業 推 進 事 業 費	1,000	1,000	0	0.0				
う ち こ ど も ・ 子 育 て 支 援 事 業 費	500	-	500	皆増				
公 営 企 業 繰 出 金	23,202	23,974	△ 772	△ 3.2				
企 業 債 償 還 費 普 通 会 計 負 担 分	13,059	13,997	△ 938	△ 6.7				
そ の 他	10,143	9,977	166	1.7				
不 交 付 団 体 水 準 超 経 費	29,800	28,900	900	3.1				
計	936,388	920,350	16,038	1.7				
(水準超経費を除く交付団体ベース)	906,588	891,450	15,138	1.7				
地 方 一 般 歳 出	784,568	764,839	19,729	2.6				

地方財政計画歳入歳出一覧（東日本大震災分）

(1) 復旧・復興事業

区 分	(単位：億円、%)			
	令和6年度 (A)	令和5年度 (B)	増減 (A)-(B)	増減率 (C)/(B)
歳入	904	935	△ 31	△ 3.3
復興特別交付税	8	3	5	166.7
一般財源当分金	1,655	1,632	23	1.4
地方債	2	9	△ 7	△ 77.8
雑収入	62	68	△ 6	△ 8.8
計	2,631	2,647	△ 16	△ 0.6
歳出	51	54	△ 3	△ 5.6
与関係経費	1,187	1,288	△ 101	△ 7.8
補単	836	902	△ 66	△ 7.3
公債	351	386	△ 35	△ 9.1
投資的経費	62	68	△ 6	△ 8.8
直轄・補助単	1,331	1,237	94	7.6
公営企業繰出金	1,329	1,235	94	7.6
雑	2	2	0	0.0
公営企業繰出金	0	0	0	0.0
計	2,631	2,647	△ 16	△ 0.6

(2) 全国防災事業

区 分	(単位：億円、%)			
	令和6年度 (A)	令和5年度 (B)	増減 (A)-(B)	増減率 (C)/(B)
歳入	80	646	△ 566	△ 87.6
地方財源当分	169	△ 60	229	△ 381.7
雑収入	1	1	0	0.0
計	250	587	△ 337	△ 57.4
歳出	250	587	△ 337	△ 57.4
計	250	587	△ 337	△ 57.4

(参考) 通常収支分と東日本大震災分の合計

区 分	令和6年度				令和5年度				増減額 (C)-(B)	増減率 (C)/(B)
	(A)	(B)	(A)-(B)	(C)	(A)	(B)	(A)-(B)	(C)		
地方譲与税	427,409	429,397	△ 1,988	1,988	△ 0.5					
地方特例交付金等	27,293	26,001	1,292	5.0						
地方交付税	11,320	2,169	9,151	421.9						
震災復興特別交付税以外	187,575	184,546	3,029	1.6						
震災復興特別交付税	186,671	183,611	3,060	1.7						
国庫支出金	904	935	△ 31	3.3						
地方債	159,697	151,717	7,980	5.3						
うち臨時財政対策債	63,105	68,172	△ 5,067	△ 7.4						
うち財源対策債	4,544	9,946	△ 5,402	△ 54.3						
使用料及び手数料	7,600	7,600	0	0.0						
雑収入	15,625	15,646	△ 21	△ 0.1						
計	47,245	45,936	1,309	2.8						
一般財源	939,269	923,584	15,685	1.7						
計	658,141	652,059	6,082	0.9						

区 分	令和6年度				令和5年度				増減額 (A)-(B)	増減率 (C)/(B)
	(A)	(B)	(A)-(B)	(C)	(A)	(B)	(A)-(B)	(C)		
与関係経費	202,343	199,107	3,236	1.6						
退職手当以外	191,578	187,778	3,800	2.0						
退職手当	10,765	11,329	△ 564	△ 5.0						
一般行政経費	438,080	422,129	15,951	3.8						
補助	252,253	240,633	11,620	4.8						
単	154,212	150,070	4,142	2.8						
国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費	14,915	14,726	189	1.3						
デジタル田園都市国家構想事業費	12,500	12,500	0	0.0						
地方創生推進費	10,000	10,000	0	0.0						
地域デジタル社会推進費	2,500	2,500	0	0.0						
地域社会再生事業費	4,200	4,200	0	0.0						
公債	109,273	113,269	△ 3,996	△ 3.5						
維持補修費	15,344	15,237	107	0.7						
うち緊急浸透推進事業費	1,100	1,100	0	0.0						
投資的経費	121,227	120,968	259	0.2						
直轄	57,588	57,829	△ 241	△ 0.4						
単	63,639	63,139	500	0.8						
うち緊急防災・減災事業費	5,000	5,000	0	0.0						
うち公共施設等適正管理推進事業費	4,800	4,800	0	0.0						
うち緊急自然災害防止対策事業費	4,000	4,000	0	0.0						
うち脱炭素化推進事業費	1,000	1,000	0	0.0						
うち子ども・子育て支援事業費	500	-	500	皆増						
営業債償還費普通会計負担分	23,202	23,974	△ 772	△ 3.2						
その他	13,059	13,997	△ 938	△ 6.7						
不交付団体水増し経費	10,143	9,977	166	1.7						
計	939,269	923,584	15,685	1.7						
地方一般歳出	787,137	767,418	19,719	2.6						

(参考1) 地方財政計画の伸び率等の推移

(単位：%)

年 度	対 前 年 度 伸 び 率			年 度	対 前 年 度 伸 び 率		
	地方財政計画	地方一般歳出	地方 税		地方財政計画	地方一般歳出	地方 税
昭和62年度	2.9	2.9	0.6	20	0.3	0.0	0.2
63	6.3	5.7	9.4	21	▲ 1.0	0.7	▲ 10.6
平成元年度	8.6	7.1	8.1	22	▲ 0.5	0.2	▲ 10.2
2	7.0	6.7	7.5	23	0.5	0.8	2.8
3	5.6	7.4	6.1	24	▲ 0.8	▲ 0.6	0.8
4	4.9	5.9	4.1	25	0.1	▲ 0.1	1.1
5	2.8	4.4	1.6	26	1.8	2.0	2.9
6	3.6	4.6	▲ 5.7	27	2.3	2.3	7.1
7	4.3	3.6	3.6	28	0.6	0.9	3.2
8	3.4	2.3	0.1	29	1.0	1.0	0.9
9	2.1	0.9	9.6	30	0.3	0.9	0.9
10	0.0	▲ 1.6	3.9	令和元年度	3.1	4.0	1.9
11	1.6	1.8	▲ 8.3	2	1.3	2.3	1.9
12	0.5	▲ 0.9	▲ 0.7	3	▲ 1.0	▲ 0.6	▲ 7.0
13	0.4	▲ 0.6	1.5	4	0.9	0.6	8.3
14	▲ 1.9	▲ 3.3	▲ 3.7	5	1.6	0.8	4.0
15	▲ 1.5	▲ 2.0	▲ 6.1	6	1.7	2.6	▲ 0.3
16	▲ 1.8	▲ 2.3	0.5				
17	▲ 1.1	▲ 1.2	3.1				
18	▲ 0.7	▲ 1.2	4.7				
19	▲ 0.0	▲ 1.1	15.7				
			(6.5)				

(注1) ()内は、税源移譲分を除いた伸び率(平成18年度の地方税に所得譲与税を含めて伸び率を算出)である。

(注2) 平成24年度以降は通常収支分の伸び率である。

(注3) 令和3年度の地方税については令和2年度徴収猶予の特例分を除いている。

(参考2) 地方債等関係資料

年度	地方計画 金額 (億円)	対前年度 増減 (億円)	依存度 (%)	地方の借入金 残高 (兆円)
昭和62年度	53,900	9,610	9.9	64
63	60,481	6,581	10.4	66
平成元年度	55,592	▲4,889	8.8	66
2	56,241	649	8.4	67
3	56,107	▲134	7.9	70
4	51,400	▲4,707	6.9	79
5	62,254	10,854	8.1	91
6	103,915	41,661	13.1	106
7	113,054	9,139	13.7	125
8	129,620	16,566	15.2	139
9	121,285	▲8,335	13.9	150
10	110,300	▲10,985	12.7	163
11	112,804	2,504	12.7	174
12	111,271	▲1,533	12.5	181
13	119,107	7,836	13.3	188
14	126,493	7,386	14.4	193
15	150,718	24,225	17.5	198
16	141,448	▲9,270	16.7	201
17	122,619	▲18,829	14.6	201
18	108,174	▲14,445	13.0	200
19	96,529	▲11,645	11.6	199
20	96,055	▲474	11.5	197
21	118,329	22,274	14.3	199
22	134,939	16,610	16.4	200
23	114,772	▲20,167	13.9	200
24	111,654	▲3,118	13.6	201
25	111,517	▲137	13.6	201
26	105,570	▲5,947	12.7	201
27	95,009	▲10,561	11.1	199
28	88,607	▲6,402	10.3	197
29	91,907	3,300	10.6	196
30	92,186	279	10.6	194
令和元年度	94,282	2,096	10.5	192
2	92,783	▲1,500	10.2	192
3	112,407	19,625	12.5	191
4	76,077	▲36,331	8.4	187
5	68,163	▲7,914	7.4	183
6	63,103	▲5,060	6.7	179

中央の動き

◎安定的「8000万人国家」を提案 — 人口戦略会議

民間の人口戦略会議は1月9日、「人口ビジョン2100」を公表した。現状では総人口が2100年には6,300万人に減少し、高齢化率40%の「年老いた国」になると指摘。その背景に、国民への情報共有や女性の意識・実態を重視しなかったことなどを挙げ、「安定的で成長力のある『8000万人国家』」を目指すため「人口定常化戦略」「強靱化戦略」を提案。その具体策に、①若年世代の「所得向上」や不安定な就労を解消する「雇用の改善」②年齢や環境に関わらず学業や就労で多様な選択ができるよう制度・社会規範の見直し③男女ともに性や妊娠の知識を身に付けるプレコンセプションケアの普及④子育て支援制度を一つの制度に統合し「総合的な制度」を構築 — などを挙げた。

また、国立社会保障・人口問題研究所はこのほど、日本の地域別将来推計人口を発表した。2050年の総人口は東京都を除く全ての道府県で2020年を下回り、秋田県など11県では30%以上も減少。また、65歳以上人口の割合が2050年には秋田県（50%）など25道県で40%を超える。市区町村では、96%の団体で50年の人口が20年より減少。うち20%の341団体では5割以上減少。また、65歳以上人口が過半数を超える団体が20年の59団体から50年には557団体（32%）に増える。

◎女性市議会議員の割合が20%に上昇 — 全国市議長会

全国市議会議長会は1月15日、市議会議員の属性調査結果（2023年5月集計）を発表した。全市議会議員1万8,510人のうち男性は1万4,862人（80.3%）で、前年より431人減少。女性は3,648人（19.7%）で、同341人増えた。なお、女性議員の比率を統一地方選挙ごとにみると15年14.4%、19年16.5%と毎回高まっている。また、議員の年齢は60代が33.0%、在職年数は5年未満が35.4%、兼業状況は議員専業が46.8%でそれぞれ最も多い。なお、市議会事務局職員数は6,462人で、1議会平均7.9人となる。

一方、総務省は1月1日、2024年中の地方議員・首長の任期満了を発表した。都道府県知事は6都県（熊本、鹿児島、東京、富山、岡山、栃木）で、都道府県議会では沖縄の1議会。また、市区長は161団体（うち特別区3）、市議会は74団体、町村長は193団体、町村議会は107団体で任期が満了する。

◎新築公立学校の71%で木材を利用 — 文科省

文科省は1月16日、公立学校施設の木材利用状況を発表した。2022年度に新築された全学校施設676棟のうち477棟（71%）で木材を使用。うち、木造が100棟

（15%）、非木造576棟（85%）のうち377棟（65%）で内装木質化を実施していた。また、22年度に新しく建築・改修した学校施設では2万9,815立方メートルの木材を使用。うち、1万263立方メートル（34%）が木造施設、1万9,552立方メートル（66%）が非木造施設の内装木質化等で使用された。具体的には、北海道枝幸町立枝幸町認定こども園では道産トドマツを建築用木材に利用。京都府京丹波町立たんばこども園では構造材や内装材、家具など全ての部材に町産木材を使用。新見市立哲多認定こども園では木造の瓦ぶき園舎とした。文科省では、調査結果を受けて各自治体に公立学校施設での木材利用促進を求める通知を出した。

◎国の「補充的な指示」創設に反対 — 日弁連

日弁連は1月18日、第33次地方制度調査会が答申した災害・感染症危機の際の「国から地方への補充的な指示」の創設に反対する意見書をまとめ岸田首相等に提出した。同制度の創設は国と地方の「対等協力」関係を大きく変容させ、自治事務に対する国の不当な介入を誘発する恐れが高いと批判。併せて、「DXによる自治体の業務改革」で打ち出したオンライン手続へのシフトなども「個人情報やプライバシー保護の視点が極めて不十分だ」と指摘し、地方自治法改正案の国会提出に反対するとして。また、全国知事も1月23日、「国の補充的な指示の創設」で提言を発表した。同制度は国・地方の一般ルールを損なう恐れがあるとし、①指示は事前に自治体と十分協議・調整を行い安易に行使しない②指示は目標達成のための必要最小限とする③指示は国と自治体の関係の特例と位置付け一般ルールと区別する — よう求めた。

一方、政府の地方分権改革有識者会議は1月24日、2024年の重点募集テーマを「デジタル化」と決めた。住民サービスの向上・負担軽減のための行政手続オンライン化や自治体の業務効率化・高度化のための国の規制見直やデジタル技術の活用などの提案を自治体から受け付け、12月に対応方針を閣議決定する。

◎都道府県・市町村連携のDX推進で要請 — 総務省

総務省は1月19日、地域DX（デジタル・トランスフォーメーション）の推進体制構築を求める大臣名の書簡を全国の都道府県知事・市町村長に送付した。人口減少が進む中、地域社会の課題解決にはDX推進が不可欠だが、全国的にデジタル人材が不足する中、特に小規模市町村では推進体制が確保できていないとし、「必要なデジタル人材の確保・育成に関する市町村への取組支援への対応」を要請した。なお、同省が2023

年12月に示した「人材育成・確保基本方針策定指針」でもDX推進の職員育成などを盛り込んだ。

また、全国知事会は1月15日、地方分権推進特別委員会を開き、茨城県が提案した「地方公務員法関連法令の見直し」を審議した。同提案は、DXの普及推進で都道府県でも高度な専門知識や経験を踏まえた人材確保が必要だとし、各団体の創意工夫によるジョブ型の人事給与制度など給与・勤務時間の柔軟化を求めている。夏の総会で提言を決める。なお、総務省も2023年10月に「社会変革に対応した地方公務員制度検討会」を発足させ、デジタル化を踏まえた働き方改革などを審議。25年度末に報告をまとめる。

◎地方への人の流れ創出で中間まとめ — 国交省

国交省の委員会は1月19日、移住・二地域居住等の促進に向けた対応の方向性で中間取りまとめを了承した。新たな国土形成計画が掲げる「地方への人の流れ創出・拡大」に向けた具体策に「住まい」では空家の活用支援や若者・ファミリー層の住宅取得支援、お試し居住の促進などを提案。「なりわい確保」ではシェアオフィスの整備や新たなビジネス機会の創出など、「コミュニティ」では定住・交流促進施設の整備や「どんな人に来てほしいか」の自治体の情報発信などを提案した。併せて、官民連携と都道府県・市町村連携による体制づくりの必要性も指摘した。

また、国交省は1月4日、小さな拠点形成の調査結果（2023年5月現在）を発表した。市町村版総合戦略に位置付のある小さな拠点は392市町村で1,538箇所あり、前年より10市町村、28箇所増えた。集落生活圏の範囲は小学校・旧小学校区が多く、地域運営組織は1,302箇所で形成されている。小さな拠点の集落生活圏人口は全国で約320万人、1箇所当りは2,082人。小さな拠点に関わる集落数は全国で2万3,143集落あり、1箇所当たり約15集落ある。このほか、小さな拠点・地域運営組織に対し391市町村が運営費補助、市町村職員の参画、施設整備費補助などで支援している。

◎こども・子育ての対策費の活用を要請 — 総務省

総務省は1月22日、全国都道府県財政課長・市町村担当課長合同会議を開き、「2024年度の地方財政の見通し・予算編成上の留意事項」（事務連絡）を示すとともに留意事項などを説明した。冒頭、大沢自治財政局長が「来年度からこども・子育ての対策強化が始まる。新たに単独事業のソフト・ハード対策の経費も来年度地方財政計画に盛り込んでいるので、積極的に活用いただきたい」と要請。また、新田財政課長は普通交付税に創設する「こども子育て費」について「これまで福祉費や衛生費、教育費などにばらけて入っていたものを地方負担分も合わせて新しい費目に統合し、子ども関係費の一元化、見える化を図るもの」と説明。赤岩交付税課長は会計年度任用職員の給与改定・勤労手当支給経費について、従事する職務を具体的に想定し

ている同職員の経費は各算定費目で、その他の同職員に要する経費は包括算定経費で算定するとした。

一方、内閣府は1月22日の経済財政諮問会議に中長期の経済財政試算を示した。基礎的財政収支（PB）の黒字化を「成長実現ケース」では2026年度とこれまでの見通しを維持したが、低成長が続く「ベースラインケース」では26年度以降も赤字が拡大する。会議で、岸田首相は「25年度の基礎的財政収支の黒字化が視野に入ることが示された。このため我が国を『新たなステージ』へと引き上げていく必要がある」と述べた。

◎2.5%ペアへ介護報酬加算率を引き上げ — 厚労省

厚労省の社会保障審議会分科会は1月22日、2024年度からの介護報酬見直し案を了承した。介護職員の処遇改善のため2024年度に2.5%、25年度に2.0%のベースアップにつながるよう加算率を引き上げる。また、介護職員の確保に向け介護職員の処遇改善措置が多く、介護職員で活用されるよう介護職員処遇改善加算、介護職員等特定処遇改善加算、介護職員等ベースアップ等支援加算について現行の各加算、各区分の要件、加算率を組み合わせた4段階の「介護職員等処遇改善加算」に一本化する。なお、24年度予算案では、介護報酬改定率はプラス1.59%で、うち介護職員の処遇改善分がプラス0.98%（24年6月施行）となっている。

一方、同省は1月12日、2022年介護サービス施設・事業所調査結果（22年10月1日現在）を発表した。施設・事業所数は介護老人福祉施設が8,494施設（前年比1.0%増）、介護予防認知症対応型共同生活介護が1万3,745事業所（同0.3%増）、訪問介護が3万6,420事業所（同2.3%増）など。また、従業者数は、介護老人福祉施設が29万8,906人、訪問介護は50万9,441人、通所介護は22万3,462人など。

◎受診歴など消防分野のDXを推進 — 消防白書

総務省消防庁は1月23日、2023年版消防白書を公表した。特集で、新型コロナウイルス感染症対策・熱中症への対応や消防防災分野におけるDXの推進、関東大震災100年などを取り上げた。コロナ感染症が5類に移行したが、救急搬送困難事案が急増した場合は感染症法の都道府県連携協議会等を活用し消防機関と医療機関が連携するよう消防庁から消防機関に要請するとした。また、救急隊が搬送先や医療機関を選定する際にマイナンバーカードを活用して受診歴などを閲覧できるシステム構築に取り組むほか、災害現場の状況を早く把握できるようドローン配備を進めるとした。

また、国交省は1月18日、2023年の土砂災害発生件数を発表した。43道府県で1,471件の土砂災害が発生し、死者8人、人家被害262戸の被害となった。統計開始（1982年）以降の平均発生件数1,099件、直近10年の平均発生件数1,446件を上回った。

（井田 正夫・月刊『自治総研』編集委員・委嘱研究員、元自治日報編集長）

今月のマガジン・ラック

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

北海道自治研究 第660号 2024年1月 公益社団法人 北海道地方自治研究所

鋭角鈍角 自治なくして分権なし 北海学園大学教授／当研究所理事長 佐藤 克 廣

2023自治講座 人口減少時代の水道の管理・運営を考える ― 道内の実態から

報告① 北海道の水道について

北海道環境生活部環境保全局 環境政策課 課長補佐 上野 洋 一

報告② 北見市の水道事業の現状と課題

自治労北海道本部 現業公企都市交評議会 副議長 森田 英 樹

講演 水道事業の課題と今後の方向性 北海道大学大学院教授 宇野 二 朗

散射韻 五輪招致停止 いま札幌市がすべきこと

探訪 北の風景 118 震災復興の象徴 早来学園と道の駅 胆振管内安平町

元札幌国際大学教授 萩本 和 之

2023年度第2回所内研究会

北海道の公共交通の課題と今後の整備の方向性を考える ― 宗谷地域を事例として

稚内大谷高等学校校長 平岡 祥 孝

北海道近現代史研究会・第7回現地視察レポート（前編） ― 日高中東部4町を訪ねて

公益社団法人北海道地方自治研究所研究員 正木 浩 司

北海道の動き<2023・11・1～30>

新潟自治 第98号 2024年1月

公益社団法人 新潟県自治研究センター

「今年こそ」新年にあたり願うこと～まず平和、そしてその先に～

新潟県自治研究センター 理事長 和田 光 弘

新春座談会 今年こそ真の「日常」を

特集 2024年 どうなる新潟

オイシックス新潟アルビレックスBCが2024年からのイースタン・リーグ参加決定
ファーム参加への期待と課題

新潟県自治研究センター 研究員 岡田 浩人（新潟野球ドットコム 記者）
柏崎・刈羽原発再稼働問題とエネルギー政策 元・新潟県議会議員 池田 千賀子
団塊の世代が続々と後期高齢者に 目前に迫る2025年問題

新潟県自治研究センター 理事・研究主幹 種田 和義
ネスパスのこれまでの歩みとTHE NIIGATAの展望

新潟県 産業労働部産業政策課
県央基幹病院開院 進む医療再編 期待と不安

新潟県自治研究センター 常務理事・研究主幹 長 沢 正 一
あれから20年の防災・減災 — 天災は忘れた頃にやってくる（寺田寅彦） —

新潟県自治研究センター 常務理事・研究主幹 榎 口 敏 行
NEWS東西南北 リポート

「公務員離れ」の現状とは — 採用試験実施状況から考える —

新潟県自治研究センター 理事・研究主幹 齋 藤 喜 和
<新潟県内自治体選挙データ 2023年下半年期（7月～12月）>

とちぎ地方自治と住民 第610号 2024年1月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター
巻頭言 国家の安全保障ではなく、すべての人類の安全保障を

自治研センター理事長（弁護士） 太田 うるおう
小党が“生き残り”のための国政と地方議会の関係 — 国民民主党を事例に —

宇都宮大学地域デザイン科学部 教授 中 村 祐 司
鎖国制度の日本 弁護士（元栃木市長） 鈴 木 俊 美

水害対策についてのワークショップ～「わたしたちにできること」を考える～

（一社）栃木県労働者福祉センター事務局長 金 子 源太郎
敗戦後の日本に【国体】は存在するのかII

【国体論 菊と星条旗】の考察から見える日本 宇都宮市退職者の会 岡 勉
Well-being（ウェルビーイング）を実感できる社会へ

自治研センター副理事長 加 藤 正 一

地域短信

栃木県ホームページ拾い読み（2023年12月）

S A I T A M A 自治研通信 第286号 2024年1月

公益財団法人 埼玉県地方自治研究センター

本年もよろしくお願いいたします

埼玉県地方自治研究センター 理事長 浪江 福治

クォーターリーかわさき通信 第28号 2024年1月

一般社団法人 川崎地方自治研究センター

近くて遠い国の近いまち 韓国・富川（ぶちょん）との市民交流の歴史

（一社）川崎地方自治研究センター理事長 板橋 洋一

おススメの本 「維新」政治と民主主義

山口 勝巳著

地域主義という希望

岸本 聡子著

自治研センター定期総会報告

自治研センター活動日誌

川崎市の主な動き 2023年10月～11月

信州自治研 第383号 2024年1月

長野県地方自治研究センター

年頭にあって

長野県地方自治研究センター理事長 中村 明文

大都市圏を構成する中山間地域を対象とした地域環境管理モデル形成の試み——イタリアにおけるBio地区制度の導入と生物多様性保護

追手門学院大学 地域創造学部教授 井上 典子

特殊・複合災害における関係機関連携の必要性～消防機関の視点から～

元長野市消防局 消防監（会員） 小林 和弘

筆のすさび⑥⑤ 同窓生皆元気 善光寺に関心 長野でもてなし

元信濃毎日新聞記者 横山 悟

「長野県市町村のおだいどころ（2021）年度版」～自治体財政分析結果～発刊のご案内

<編集部>

自治研とやま 第127号 2024年1月 公益社団法人 富山県地方自治研究センター

視点 食料安全保障について

公益社団法人富山県地方自治研究センター理事 山本仁志

講演 人口減少時代の農業と食の行方 ジャーナリスト 山口亮子

報告 ドイツの再生可能エネルギー政策

富山県立大学ドイツ語非常勤講師 酒井博恵

集会報告 第15回地方自治研究北信地区集会参加報告

自治研ふくい 第79号 2023年12月 福井県地方自治研究センター

特集 「自治研」が広げる地方行政の可能性 鼎談「自治研×労働組合 新時代」

鯖江市議会議員 西野有香

敦賀市職労執行委員長 落合崇

自治労福井県本部執行委員長 大嶋智

連載 注目の自治体施策 大野市：あの「夢グループ」と大野市がコラボ！

連載 特集・自治研の窓 「給食カレーフェア開催 これまでの活動から給食フェア再開を決めるまで」 越前市職員組合・現業支部

追悼文集 福井県地方自治研究センター・前副理事長 伊藤 藤夫氏

「市民とともにある自治研」の継承を

連載 自治研の窓 各地からのミニレポート

- ・「組合フェスティバル2023」を2年ぶりに開催
- ・環境・平和・人権活動推進資金2023年度支援事業決定
- ・北信地連自治研集会で「職員の早期退職問題」を議論

連載 ローカル自治研センター地域で奮闘中！ (特非) 丹南市民自治研究センター

月刊「地方自治みえ」 第379号 2024年1月 三重県地方自治研究センター

維持管理DX～ITによる維持管理改革～

国立大学法人東海国立大学機構 岐阜大学 情報連携推進本部 教授 村上茂之

フォーラムおおさか 第175号 2024年1月 PLP会館 大阪地方自治研究センター

巻頭言 2024年、軋む世界の真ん中（片隅？）で、希望を語ろう。

でかける自治研No.1 公共交通って何なんでしょう 暮らしを支える地域公共交通の将来
とクロスセクター効果

NPO法人 持続可能なまちと交通をめざす再生塾・クロスセクター効果研究会

中 井 睦

「大阪における新たな市町村合併」を考えるためのノート

PLP会館 大阪地方自治研究センター 山 口 勝 己

2024年国会議員総選挙と尹大統領の将来

PLP会館 大阪地方自治研究センター研究員 尹 誠 國

キーワードを読む 人口減少社会

編集部

大阪の自治ダイアリー 2023.10.31~2024.1.2

資料室増加月報

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
0 総記				
03 辞書、辞典、文献目録				
03-180-44	全国市町村要覧／令和05年版	市町村要覧編集委員会	第一法規	2023（令5）
1 政治				
10 政治一般				
10-1-74-2	政治リテラシー／年報政治学 ／2023-II	日本政治学会	筑摩書房	2023（令5）
2 法律				
23 行政法				
23-628-53	行政法研究／第53号／2023・ 12	行政法研究会	信山社	2023（令5）
4 地方自治				
47 個別行政				
47-315	次世代へつなぐ地域の鉄道／ 国交省検討会提言を批判する	安藤陽／桜井徹／ 宮田和保	緑風出版	2023（令5）
5 財政				
51 税制				
51-231	課税理論の研究／租税法論集 III	中里実	有斐閣	2023（令5）
53 財政調整				
53-7-57-3	地方交付税等関係計数資料／ III／令和4年度	総務省自治財政局	総務省	2023（令5）
53-7-58-1	地方交付税等関係計数資料／ I／令和5年度	総務省自治財政局	総務省	2023（令5）
53-7-58-2	地方交付税等関係計数資料／ II／令和5年度	総務省自治財政局	総務省	2023（令5）

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
59 財政統計				
59-5-68	改正地方財政詳解／令和5年度	地方財務協会	地方財務協会	2023（令5）
59-35-45	地方債統計年報／第45号／令和5年版	地方債協会	地方債協会	2023（令5）
7 社会労働				
70 社会労働一般				
70-350-10	ジェンダー法研究／第10号／2023・12	浅倉むつ子／二宮周平	信 山 社	2023（令5）
72 社会保障				
72-310-24	保険と年金の動向／2023／2024	厚生労働統計協会	厚生労働統計協会	2023（令5）
72-537	社会保障制度における社会手当の成立・展開過程／中央地方関係の視点から	原田悠希	日本評論社	2024（令6）

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

- | | |
|--|--------------------|
| 14. 今村都南雄著『大牟田市まちづくりの二つの難題
——「楕円の構図」による把握——』2018年 | 2,200円 (公人社) |
| 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) |

(税別)

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
——第28回自治総研セミナーの記録 | 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
——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
——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
——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
——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
——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
——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「公共連携」 介護保険制度20年目の課題』2020年
——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
——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
——第37回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |

(税別)

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 | 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
——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
——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
小林直樹憲法学との「対話」に向けて』2022年 | 4,500円 |

(税別)

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 | 880円 |
| ○ 上林陽治著『非正規公務員のリアル
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・区長準公選運動
区長公選制復活への道程』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、
公契約、公共調達』2022年 日本評論社 | 2,000円 |
| ○ 今井 照著『未来の自治体論——デジタル社会と地方自治』
2024年 第一法規 | 4,300円 |

(税別)

ご注文は書店までお願いします。

THE JICHI-SOKEN Vol.50

Monthly Review of Local Government

No.3 ● 2024.3

CONTENTS

- Consciousness and Division in Tomioka Town Residents for the Reconstruction from the Fukushima Nuclear Power Plant Accidents.1
TAKAKI, Ryosuke. Associate Professor, Shokei Gakuin University.
- How Should the National and Local Governments Each Take Responsibility for Covid19 Measures? (Ⅱ).23
KAMATA, Tsukasa. Journalist.
- Regarding the Legislation of the Right of “Supplementary Instructions” from the Central Government to Local Governments.53
IMAI, Akira. Specially Appointed Research Fellow,
The Japan Research Institute for Local Government.
- Trend of Local Government Finance in 2024.86
TOBITA, Hiroshi. Research Fellow of the Japan Research Institute for Local Government.
- Monthly Topics.138
- Magazine Rack.140
- Monthly List of Our Library.145

- 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している月刊『自治総研』投稿要領をご参照ください。

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

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

The Japan Research Institute for Local Government / 1 Rokubancho, Chiyoda-ku, Tokyo TEL.03(3264)5924