



自治総研

THE JICHI-SOKEN VOL.50

2024 **7** 月号
通巻第549号

1

コロナ禍に対応するための財政支出は
財政破綻のリスクを高めたのか？

佐藤一光

1. はじめに／2. インフレと財政破綻の理論／3. ポストコロナのインフレーション／4. ポストコロナのインフレーションの国際比較／5. 財政破綻の事例と分析／6. まとめ

26

オーストラリアにおける地方自治体合併
— ニューサウスウェールズ州の強制合併のケース

宮崎雅人
Joseph Drew

はじめに／1. NSW州における地方自治体の概略と地方自治体合併の仮定・予測／2. 先行研究／3. 歳出への影響／4. 歳入への影響／5. 合併解消 (De-amalgamation) の動き／おわりに

42

「カスハラ」とはいかなる問題であるのか
— 続・自治体におけるカスタマーハラスメント対策の
実態と課題 —

山谷清秀

1. はじめに／2. 前編の概要／3. 「カスハラ」概念 — カスハラはどのような問題なのか／4. カスハラ対策へのアプローチ／5. 近年の自治体における取り組みの進展と問題設定／6. 東京都の条例制定過程におけるカスハラの問題認識／7. カスハラの問題認識と対策のアプローチ／8. おわりに

68

中央の動き

70

今月のマガジン・ラック

72

資料室増加月報

巻頭コラム●介護保険制度の25年 ————— 澤井 勝

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

介護保険制度の25年

澤 井 勝

介護保険法が2000年4月1日に施行されて25年になる。この間に、介護保険制度は、「歩きながら考える」状態であったと言える。このような介護保険制度の歩みをふらつかせた要因の第1は、財務省サイドからする財源圧縮圧力だと言える。要因の第2は、高齢化の急速な進行と介護需要の拡大である。

日本の介護保険制度の財源構成は、その50%が被保険者である国民の負担する保険料である。この内訳は、第1号被保険者（65歳以上）が22%、第2号被保険者（40歳以上）が28%になっている。これは2013年の人口比である。

残りの50%は、税金である。うち国が25%、都道府県が12.5%、市区町村が12.5%となっている。

この間に、介護保険法の改正という形で制度の改正が、7回行われている。

- 最初の改正である2005年の改正では、まず介護予防の重視の方向性を明確にした。市町村に地域包括支援センターを創設し、介護予防ケアマネジメントは地域包括支援センターが相談窓口となる。センターはまた、介護予防事業、包括的支援事業などの地域支援事業を実施する。また小規模多機能型居宅介護等の地域密着サービスを創設する。
- 2008年改正では、コムスン事件に対応して、介護サービス事業者の法令順守と業務管理体制の整備を推進することとした。サービス事業の休・廃止の事前届け出制の順守。休・廃止時のサービス確保の義務化などの措置がとられた。
- 2011年改正においては、地域包括ケアの推進が掲げられた。これと並んで、24時間対応の定期巡回・随時対応のサービスや複合型サービスの創設が提案されている。また介護施設でのたんの吸引などの医療的ケアを制度化した。
- 2014年の介護保険法の改正では、地域包括ケアシステムの構築に向けた地域支援事業の充実（在宅医療・介護連携、認知症施策の推進等）が法制化された。

全国一律の予防給付（訪問介護・通所介護）を、市町村が取り組むべき地域支援事業に移行させ、多様化するよう求めた。

低所得の第一号被保険者の保険料の軽減の割合を拡大するとともに、一定以上の所得がある利用者の自己負担を引き上げる（2015年8月）。特別養護老人ホームの入所者を、要介護3以上の中重度者に制限する。

- 2017年の介護保険法の改正では、全市町村が保険者機能を発揮することによって、自立支援・重度化防止に向けて取り組む仕組みの制度化を推進するよう求めた。「日常的な医学的管理」、「看取り・ターミナル」等の機能と「生活施設」としての機能を兼ね備えた、「介護医療院の創設」を介護保険制度の中に位置付けた。特に所得の高い層の利用者負担割合の見直し（2割→3割）を行う。
- 2020年の改正では、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する市町村の包括的な支援体制の構築も支援することとした。また、医療と介護のデータ基盤の整備を推進するよう求めた。
- 2023年の介護保険法の改正では、医療・介護サービスの質の向上を図るため、医療保険者と介護保険者が被保険者等に係る医療・介護情報の収集・提供等を行う事業を一体的に実施することとし、介護保険者が行う当該事業を地域支援事業として位置付けている。

介護保険の産婆役と言われる堤修三氏（大阪大学大学院教授、元厚労省老健局長）は、「最近の制度改革を見ると、国は自治体を縛りすぎているのではないかと感じる。（略）制度の余白を残し、自治体が地域の実情に応じて事業運営に工夫をこらすべきであるのに、国は余白を塗りつぶしてしまった。その結果、保険者である市町村から考える機会を奪ってしまった。」と繰り返し指摘している（東洋経済online 2011、1.24）。市民が見て分かり易い制度に変えていくことが求められている。

コロナ禍に対応するための財政支出は 財政破綻のリスクを高めたのか？

佐藤 一 光

<要 旨>

本研究はコロナ禍に対応するための財政支出が財政破綻のリスクを高めた経路について慎重に検証する。2020年に拡大した感染症であるCOVID-19に対応することと同時に消費の下支えをするために世界各国で財政赤字が拡大されたが、このことはポストコロナにおけるインフレーションと財政破綻とのリスクを高めるのではないかと懸念されてきた。実際に2022年には世界各国で数十年ぶりの高いインフレ率が確認されたが、インフレの理論と実際の経済指標とを照らし合わせると財政赤字によってインフレが引き起こされた部分は限定的に留まっており、むしろ化石燃料価格の上昇の影響の方が大きいことが分かった。それでも2022年にはスリランカがデフォルトを引き起こし、英国は事実上の財政破綻に追い込まれたが、スリランカは外貨準備の枯渇が、英国は政策変更の表明に伴う国際金融の変動が要因であることが分かった。財政赤字がどのような経路でインフレと財政破綻に結びつくのか、丁寧な追跡が必要である。

1. はじめに

本稿の目的は、コロナ禍への対応を事例として財政赤字が財政破綻のリスクを高めたのかどうかを明らかにすることである。2020年初頭から世界的に感染が広がった新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、世界各国で甚大な健康被害をもたらしただけでなく、ロックダウンや行動制限による経済活動の制約から深刻な景気後退を招いた。こうした未曾有の事態に直面して、主要国の政府・中央銀行は、財政・金融政策を総動員して、感染拡大防止と経済支援に乗り出した。その結果、各国で財政赤字が急拡大し、中央銀行のバランスシートも著しく膨張することとなった。

当初、財政出動の規模の大きさから、コロナ収束後のインフレ高進と財政破綻への懸念

が広がった。しかし、実際には物価上昇率は一時的なものにとどまり、財政破綻も現実のものとはなっていない。むしろ、世界的なインフレの主因は化石燃料価格の高騰であり、財政破綻リスクも単に赤字の規模だけでは判断できないことが明らかになりつつある。そこで本稿はポストコロナ期における物価上昇と財政運営の関係について理論と実証の両面から検討し、コロナ禍での財政赤字拡大がインフレと財政破綻に帰結したのかを明らかにする。その際、スタンダードなマクロ経済理論だけでなく、コンフリクト理論や現代貨幣理論（Modern Money Theory、MMT）の議論も取り上げ、より現実に即した分析を試みる。

本研究の意義は、コロナ禍という未曾有のショックが財政・金融政策の運営に与えた影響を多面的に評価し、ポストコロナ時代の政策運営のあり方を展望することにある。単に目先の出口戦略を議論するだけでなく、財政規律と金融安定、経済成長と所得分配など、難しいトレードオフに直面する政策当局の課題を浮き彫りにすることを目指している。

本稿の構成は以下の通りである。第2節では、インフレと財政破綻の理論について確認する。財政赤字の拡大が物価の上昇を引き起こすとしたらどのような経路があるのか。デフォルトになるとしたらどのような条件なのか。現状を説明できるとともに、将来を考えるために有用な理論があるのか検討する。

第3節では、ポストコロナにおける世界経済の動向を概観する。具体的には、主要国の経済成長率、財政支出、物価上昇率の推移を比較し、各国の財政出動の規模と特徴を浮き彫りにする。パンデミック下での財政赤字の急拡大が、各国経済にどのようなインパクトを与えたのかを確認する。

第4節では、ポストコロナ期のインフレーションについて、日米欧の状況を比較分析する。その際、需給ギャップやエネルギー価格だけでなく、賃金と労働市場の動向にも着目する。グローバルなインフレの背景に、経済構造や所得分配の違いがあることを明らかにし、既存のインフレ理論の妥当性を検証する。

第5節では、最近の財政破綻の事例として、スリランカとイギリスを取り上げる。前者は、途上国に典型的な経常収支危機と財政危機の連鎖を示す一方、後者は、先進国財政の規律低下に市場が反応した事例と位置づけられる。これらの事例研究を通じて、財政破綻メカニズムの多様性と、グローバルな金融環境の影響力を浮き彫りにする。

第6節では、本稿の議論を総括し、コロナ禍の財政出動の評価と、それがマクロ経済の安定性に与える含意を考察する。パンデミックという有事の財政拡張が、インフレと財政破綻を招くとは限らないことを改めて指摘する一方で、危機後の出口戦略を描くことの重要性を強調する。その上で、既存理論の限界と新たな分析視角の必要性を提起し、政策的

含意を導出する。ポストコロナ時代の財政金融政策を考える上で、本研究がどのような理論的・実証的知見を付け加えたのかを明確にし、グローバルな相互依存が高まる中で、国民経済の安定性を財政と金融の両面からどう確保するか、今後の研究の方向性を展望して本稿を締めくくる。

以上のように、本稿は、コロナ禍がもたらした経済的ショックを多面的に分析し、財政と物価の関係について理論と実証の両面から考察を加えるものである。パンデミック下の各国の経験を丹念に跡づけるとともに、グローバル経済のダイナミクスをマクロ的に捉えることを通じて、ポストコロナ時代の政策課題に新たな視座を提供することを目指している。このような本研究の問題関心と分析アプローチは、未曾有の危機に直面した現代経済の諸課題の解明に資するものと期待される。

2. インフレと財政破綻の理論

インフレと財政破綻に関する理論的な議論は、マクロ経済学の長い歴史の中で発展を遂げてきた。まず、インフレの源泉をめぐるのは、貨幣数量説、ケインズの有効需要の原理、フィリップス曲線、マネタリズムと合理的期待形成、物価水準の財政理論（Fiscal Theory of Price Level, FTPL）など、様々な理論が提示されてきた。これらの理論は、貨幣供給量、需給ギャップ、期待インフレ率、財政赤字などの要因に着目し、物価上昇メカニズムを説明しようとするものである。

貨幣数量説は、経済学における重要な理論の一つであり、貨幣供給量と物価水準の関係を説明するものである。この理論によれば、貨幣の流通速度が一定である場合、貨幣供給量の変化が物価水準に比例的な影響を与えるという。貨幣数量説の基本的な式は、 $MV=PT$ という形で表される。ここで、 M は貨幣供給量、 V は貨幣の流通速度、 P は物価水準、 T は取引量を表している。この式は、貨幣供給量 M と貨幣の流通速度 V の積が、物価水準 P と取引量 T の積に等しいことを示している。貨幣数量説によれば、貨幣の流通速度 V と取引量 T が一定である場合、貨幣供給量 M の増加は物価水準 P の上昇をもたらすことになる。逆に、貨幣供給量が減少すれば、物価水準は下落するであろうと予測される。

ケインズの有効需要の原理に基づくと、インフレーションは総需要が総供給を上回る時に発生する。これを示したのがASADモデル（Aggregate Supply-Aggregate Demand Model）である。横軸に実質GDP、縦軸に物価水準をとり、右上がりの総供給曲線（AS曲線）と

右下がりの総需要曲線（AD曲線）を描く。総需要が増加すると、AD曲線が右方にシフトする。この時、物価水準と実質GDPが共に上昇する。しかし、総供給曲線が垂直に近い形状をしている場合、つまり完全雇用に近い状態では、総需要の増加は主に物価上昇を引き起こす。これがディマンド・プル型のインフレーションであるとされる。一方、総供給が減少するとAS曲線が左方にシフトする。この時、物価水準は上昇し、実質GDPは減少する。総供給の減少は、資源価格の高騰やコストの上昇が原因で起こることが多い。これがコスト・プッシュ型のインフレーションであるとされている。

有効需要の理論と深く関わっているのがフィリップス曲線である。フィリップス曲線は、インフレ率と失業率の間に負の相関関係があることを示した理論モデルである。1958年にニュージーランドの経済学者であるアルバン・W・フィリップスが、1861年から1957年までのイギリスのデータを分析し、この関係を発見した。フィリップス曲線は、横軸に失業率、縦軸にインフレ率（賃金上昇率）をとり、右下がりの曲線で表される。この曲線が意味するのは、失業率が低下するとインフレ率が上昇し、失業率が上昇するとインフレ率が低下するということである。経済学的な解釈としては、労働需要が増加して失業率が低下すると、労働市場が逼迫して賃金上昇圧力が高まり、その結果としてインフレ率が上昇すると考えられる。逆に、失業率が上昇すると、賃金上昇圧力が弱まり、インフレ率が低下すると説明される。

マネタリズムのフィリップス曲線は、フィリップス曲線に長期的視点を取り入れた理論モデルである。ミルトン・フリードマンとエドムンド・フェルプスは、人々の期待インフレ率を考慮することで、フィリップス曲線の安定性に疑問を投げかけた。マネタリストのフィリップス曲線では、短期的には期待インフレ率が一定であるため、インフレ率と失業率の間には当初のフィリップス曲線と同様の負の関係が成立する。しかし、長期的には人々の期待が実際のインフレ率に適応していくため、期待インフレ率が上昇し、フィリップス曲線は右方にシフトしていく。

長期均衡では、実際のインフレ率と期待インフレ率が一致するため、フィリップス曲線は自然失業率で垂直になる。この状態では、失業率を自然失業率以下に抑えようとする政策は、インフレ率の上昇を招くだけで、長期的な失業率の低下にはつながらない。マネタリストは、政府による裁量的な経済政策の有効性に疑問を呈し、貨幣供給量のコントロールを重視した。彼らは、インフレーションは常に貨幣的現象であり、貨幣供給量の増加によって引き起こされると主張した。したがって、インフレ抑制のためには、貨幣供給量を安定的に管理することが必要であるとした。

エリック・リーパーやクリストファー・シムズによるFTPL（物価水準の財政理論）は、財政政策が物価水準を決定する上で重要な役割を果たすという考え方である。この理論は、従来の貨幣数量説とは異なる視点から、インフレーションの原因を説明しようとするものである。FTPLによれば、物価水準は、政府の債務（国債）の実質価値と将来の財政黒字の割引現在価値が等しくなるように決定される。つまり、国債の実質価値を将来の財政黒字で返済できるように、物価水準が調整されるというのである。

この理論では、以下のようなメカニズムが想定されている。①政府が財政赤字を国債発行で賄う。②国債の需給バランスが崩れ、国債価格が下落する。③国債価格の下落は、国債の実質価値の上昇を意味する。④物価水準が上昇することで、国債の実質価値が将来の財政黒字の割引現在価値と等しくなるように調整される。

このように、FTPLは、財政赤字がインフレーションを引き起こすメカニズムを説明する。政府が将来の財政黒字を生み出す能力に対する信認が低下すれば、国債の実質価値を調整するために物価水準が上昇するというのである。FTPLは、財政規律の重要性を強調する。財政赤字が拡大し、政府の債務返済能力に対する信認が低下すれば、インフレーションが発生するリスクが高まる。逆に、財政規律が維持され、政府の債務返済能力に対する信認が高ければ、物価は安定的に推移すると考えられる。

他方で、L・ランダル・レイらによるMMT（現代貨幣理論）は、マネタリズムとケインジアン の両方に批判的な立場をとる経済理論である。MMTは貨幣の本質や政府の財政・金融政策のあり方について独自の見解を示している。MMTが着目するのは政府と中央銀行との切っても切り離せないオペレーションの関係である。政府支出はマネタリーベースを増加させることになるが、インターバンク市場で一定の政策金利を実現するためには買いオペレーションで資金吸収をせざるを得ない。他方で、課税を行う場合にはマネタリーベースを減少させることになるが、その場合には売りオペレーションで資金を供給する必要がある。このような中央銀行の財政に対して受動的なオペレーションをアコモデーションと呼ぶが、政府と中央銀行はアコモデーションで分かち難く結びつけられており、一体的に把握する必要があるという。

その上で、政府の負債である公債と中銀の負債であるマネタリーベースとは利付か否かという違いしか存在しない。政府の負債と中銀の負債を入れ替える買いオペと売りオペにはインターバンクレート を政策金利に誘導する効果はあるが、それ以上の意味はない。したがって、貨幣数量説も量的緩和も政府の負債と中銀の負債とを区別するところで根本的に誤っているという。FTPLについても同様である。

他方でケインジアンの有効需要理論に対しては総需要と総供給の関係を認めてはいる。したがって無制限に財政支出を増加させればインフレに帰結することはありうる。しかし、フィリップス曲線の既存研究より完全雇用を実現することなくインフレを引き起こすことになるため、このような機能的財政論は政策論として正しくないという。同様にインフレを抑制するために財政支出を減少させて失業を引き起こすことはそもそも政策目的を取り違えているとする。金利操作による総需要管理についても批判的で、利上げは投資を抑制して供給力を抑制するとともに利払い費を通じて可処分所得を増加させるためインフレ対策とは逆の効果が想定されるという。

ウォーレン・モズラーは、MMTの枠組みの中で、物価水準とインフレーションの決定メカニズムについて独自の理論を展開している。モズラーによれば、物価水準は政府が支出する際に支払う価格によって決定される（Mosler 2023）。国家は租税債務の支払いに用いられる通貨の唯一の供給者であり、支出の際に交換条件を設定する。つまり、政府支出が通貨の絶対的価値を導入し、物価水準の基礎を形成するのである。物価水準の決定には、政府支出による通貨の絶対的価値の導入と、市場による相対価値の決定という2つのダイナミクスが関与している。政府が支払う価格は、市場において需要と供給の相互作用を通じて他の財・サービスの価格に波及し、政府の制度的枠組みの中で相対価値が決定されるという。このような理論的洞察は、日本における公共支出の単価引き下げがデフレーションの原因であるとする筆者の実証分析と整合的である（佐藤 2018）。

最後にコンフリクト理論について確認する。コンフリクト理論は、社会を構成する様々な集団間の対立や権力関係に着目する理論であり、インフレーションの説明にも適用することができる。特に、マルクス経済学やポストケインジアン of 学者たちは、コンフリクト理論の観点からインフレーションを分析してきた。コンフリクト理論では、インフレーションを資本家と労働者の間の分配をめぐる対立の結果として捉える。資本主義社会では、資本家は利潤の最大化を追求し、労働者は賃金の引き上げを求める。両者の利害は根本的に対立しており、この対立が物価上昇を引き起こすというのである。

例えば、労働組合が賃上げを要求し、ストライキなどの実力行使に訴えることで、賃金の上昇を実現する。賃金上昇は企業の生産コストを押し上げ、企業は利潤を維持するために製品価格を引き上げる。その結果、物価全般が上昇し、インフレーションが発生する。独占的な大企業は、価格決定力を持つことで、賃金上昇を製品価格に転嫁しやすい。寡占的な市場構造は、企業の価格設定行動を通じてインフレーションを促進する要因になりうる。

このように、コンフリクト理論は、インフレーションを資本と労働の対立関係から説明する。賃上げをめぐる労使交渉や、寡占的な市場構造など、社会的な力関係がインフレーションの背景にあると考えるのである。ミハウ・カレツキやジョン・ロビンソンといったポストケインジアンを経済学者は、このようなコンフリクト理論の観点からインフレーション理論を展開した。カレツキは、完全雇用に近づくほど労働者の交渉力が高まり、賃上げとインフレーションが発生しやすくなると論じた。ロビンソンは、所得分配をめぐる階級間の争いがインフレーションを引き起こすと主張した。

コンフリクト理論は、インフレーションを単なる貨幣的現象ではなく、社会的な権力関係から生じる現象として捉える点で、マネタリズムなどの主流派経済学とは異なる視点を提供している。賃上げと物価上昇の関係や、組合活動とインフレーションの関連性など、社会的な要因に目を向ける必要性を示唆しているのである。

次に、財政破綻の理論的基礎としては、ドーマー条件が広く知られている。これは、政府債務残高の対GDP比が発散しないための条件を示したもので、実質金利が経済成長率を上回ると、債務残高が際限なく膨張してしまうことを意味する。こうした状況では、財政の持続可能性への懸念から、通貨安と国債金利の上昇（双子の危機）が生じ、ひいては債務不履行（デフォルト）に至るリスクがあるとされる。ただし、自国通貨建て国債のデフォルト・リスクについては、見解が分かるところである。

市場の期待に着目したアプローチとして、ボンド・ビジランテ仮説（Bond Vigilante Hypothesis）がある。ボンド・ビジランテ仮説は、債券市場の投資家たちが政府の財政政策に対して一種の監視役として機能するという考え方であり、具体的には、政府が過度の財政拡大を行うと、債券市場の参加者たちは国債の買い控えや売却によって債券価格を下落させ、その結果として利回り（金利）を上昇させることになる。この金利の上昇が政府にとっての借入コストの増加につながり、結果的に政府は財政政策を抑制せざるを得なくなるというメカニズムが働くという。この仮説は、市場が政府の財政赤字に対してどのように反応するかを示すもので、1980年代に米国で議論し始められた。債券市場が大きな力を持っており、政策決定者に圧力をかけることができるという点で重要な仮説である。

3. ポストコロナのインフレーション

2020年初頭から世界的に感染が拡大した新型コロナウイルス感染症は、グローバル経済

に大きな衝撃を与えた。各国で導入されたロックダウンや行動制限は、サプライチェーンの寸断や需要の急減を通じて、戦後最大級の景気後退をもたらした。国際通貨基金（IMF）の推計によれば、2020年の世界経済成長率は前年比でマイナス3.3%に落ち込んだ。こうした未曾有の事態に対して、各国政府は大規模な財政出動により家計・企業を支援する一方、中央銀行は金融緩和を拡大してマーケットの安定を図った。

その結果、先進国を中心に財政赤字が急拡大し、公的債務残高が大幅に膨らむこととなった。日本でも、2度の大型補正予算により、財政支出が100兆円を突破する水準まで拡大し、国債発行額も過去最高を更新した。図1は主要先進7カ国の財政収支対GDP比を示したものである。2007年から始まった世界金融危機とその後の2009年末から始まったギリシャ危機から立ち直りつつあった2010年代はいずれの国も財政赤字を計上していたが、特にアメリカ、イギリス、日本の財政赤字が大きかった。2010年代後半はアメリカを除いて財政収支の赤字は縮小していたが2020年には軒並み高い財政赤字を計上しており、これがポストコロナにおいて消費が戻ってきた際にインフレーションか財政破綻の原因になるのではないかと不安視されたのであった。

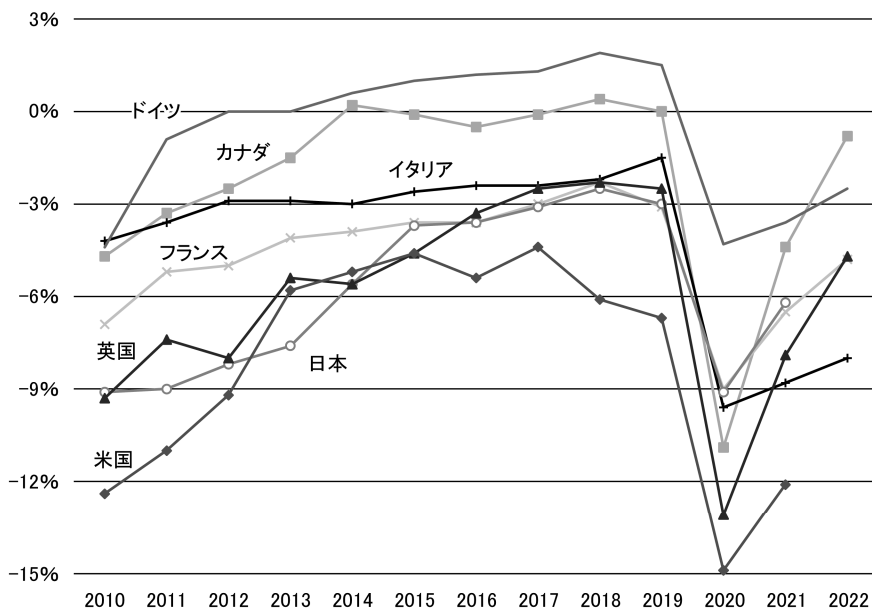
そして実際に、2021年、2022年と主要先進7カ国は高い消費者物価上昇率に直面することになる。2022年に消費者物価上昇率はイギリスで9.1%、イタリアで8.1%、アメリカで8%に達したが、日本においては2.5%と低いままであった（図2）。このポストコロナのインフレーションは予想通りコロナ禍の対応によって引き起こされたものだろうか。それではなぜ日本では相対的に低い物価上昇率に留まったのであろうか。

貨幣数量説や合理的期待形成理論を想定するのであればマネタリーベースの変化には注視しなければならない。しかし図3で確認されるように、物価上昇率の高い国のマネタリーベースが高いという事実を確認することはできない。同様にASADモデルを念頭に潜在GDPと実質GDPとの差をとったOutput Gap（需給ギャップ）を確認しても物価上昇率との関係を見出すことは難しい（図4）。唯一、賃金上昇率だけは高インフレにならなかった日本の賃金上昇率が低い、他の国の物価上昇率の違いを説明できるわけではないようだ（図5）。

このポストコロナのインフレ問題に答えるためには、2022年にロシアによるウクライナ侵攻が発生して国際的な化石燃料価格が上昇したことに触れなければならない。発電と鉄鋼で利用される石炭の国際価格は2020年には60USD/トンであったものが需要が回復し始めた2021年には122USD/トンへと急上昇していたが2022年には180USD/トンと更なる上昇を見せた。一方で原油価格は2020年に41USD/バレルであったものが2021年には70USD/バ

レル、2022年には98USD/バレルに達した。天然ガス価格に関しても2.03USD/MMBTUから4.06USD/MMBTU、6.45USD/MMBTUへと3倍以上に上昇した。紙幅の都合上結論しか述べることができないが、国際産業連関表を用いて化石燃料価格上昇による各国の物価変動を調べると、日本やドイツといった国では国際的な化石燃料価格の影響を受けやすく、アメリカやイギリスといった国では受けにくいという特徴がある。これらの化石燃料価格と賃金上昇によって各国のインフレの差は部分的に説明することができよう。

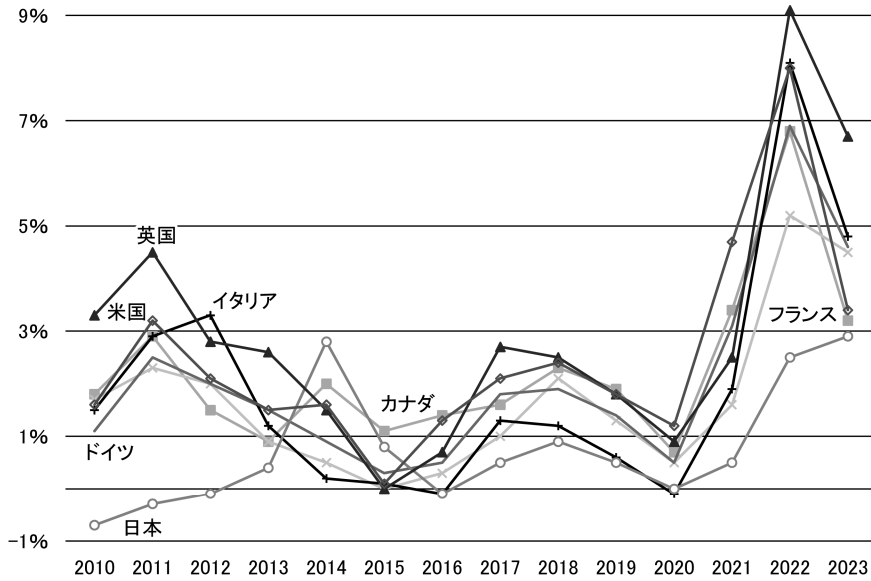
図1 G7における財政収支/GDP (%)



出所：OECD Data, Government at a Glance。

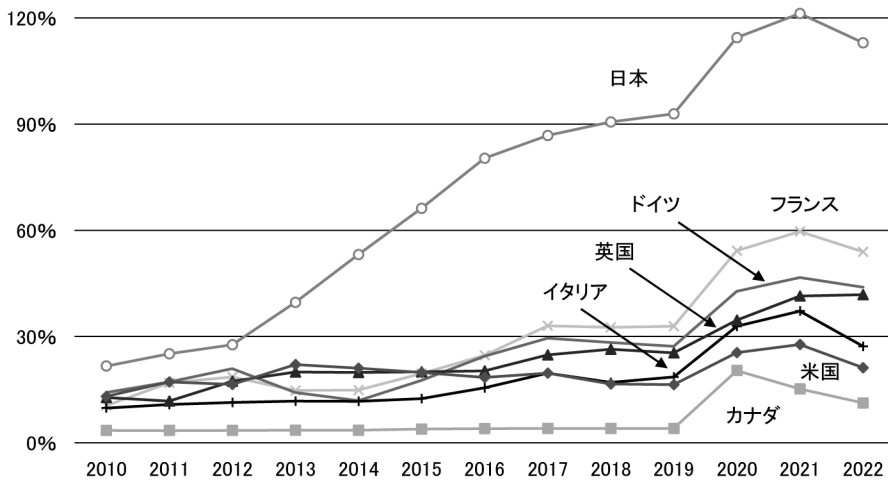
注：ドイツはマークなし、カナダは□、イタリアは+、フランスは×、英国は△、日本は○、米国は◇で示している。以下の図では同じルールでマークをしている。

図2 G7における消費者物価上昇率（％）



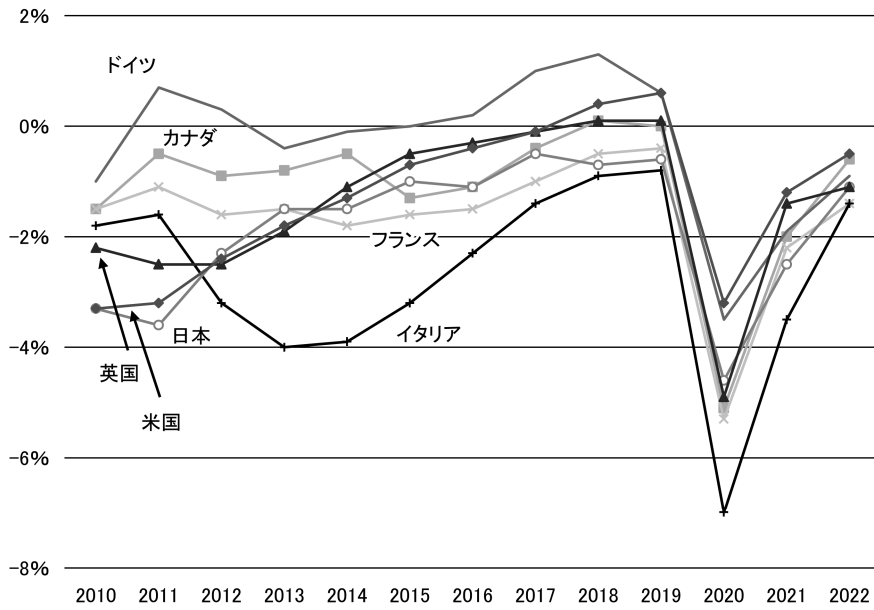
出所：OECD Data, Inflation (CPI)。

図3 G7におけるマネタリーベース対GDP比



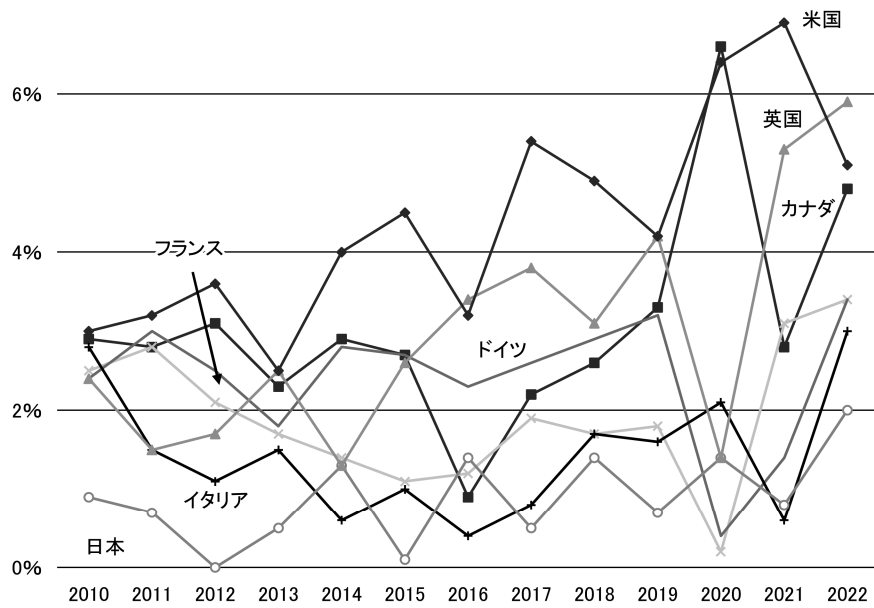
出所：IMF, International Financial Statistics, Monetary Base, and World Economic Outlook Database, April 2023, Gross Domestic Product, Current Pricesより作成。

図4 G7におけるOutput Gap



出所：IMF, World Economic Outlook 2023。

図5 G7における賃金上昇率



出所：OECD, Labour compensation per hour worked。

4. ポストコロナのインフレーションの国際比較

コロナ禍を経て、世界経済は歴史的な落ち込みから急速な回復を遂げたが、その過程で多くの国々がインフレ高進に直面することになった。ロシアのウクライナ侵攻が資源価格の高騰に拍車をかける中、各国の中央銀行は相次いで利上げに踏み切るなど、インフレ抑制への傾倒を強めている。もっとも、インフレの背景や経路、インテンシティには、国によって違いが見られる。財政出動の規模や内容、雇用・賃金の動向、輸入依存度などの経済構造に加えて、過去の経験に基づく期待形成のあり方など、様々な要因が作用していると考えられる。以下では、アメリカ、欧州、日本のインフレ動向を比較し、その特徴と含意を探る。

4.1 アメリカの経済成長率、財政支出、物価上昇率の推移

アメリカ経済は、2020年前半に感染拡大による活動制限の影響を受けて大きく落ち込んだ。4-6月期の実質GDP成長率は前期比年率マイナス31.2%と、戦後最大の落ち込みを記録した。もっとも、大規模な財政出動と金融緩和により、7-9月期以降は急速な回復を遂げた。2020年通年の成長率は前年比マイナス3.5%にとどまり、リーマンショック時（2009年のマイナス2.6%）より大幅な落ち込みとなった。財政面では、2020会計年度（2019年10月～2020年9月）の連邦政府支出が前年比44.5%増の6兆5,520億ドルに達し、GDP比31.3%まで拡大した。この水準は第二次世界大戦以来の高さである。大規模な財政出動の内訳を見ると、企業向け支援や個人向け現金給付などが中心となっている。一方、歳入面では、景気悪化に伴う税収減もあって、財政赤字はGDP比14.9%まで拡大した。

金融政策面では、連邦準備制度理事会（FRB）が2020年3月にゼロ金利政策に戻ったほか、国債や社債、CPの買入れを拡大した。その結果、FRBのバランスシートは2020年末に7兆4,000億ドル近くまで膨らんだ。こうした金融緩和により、財政出動による大量の国債発行が円滑に消化された。2021年に入ると、ワクチン接種の進展を受けて、経済活動が正常化に向かった。2021年通年の実質GDP成長率は5.7%と、40年ぶりの高成長となった。もっとも、供給制約の長期化や超過貯蓄の取り崩しを背景に、物価上昇率が大幅に高まった。2022年6月の消費者物価指数（CPI）は前年同月比9.1%上昇し、40年ぶりの高水準を記録した。

インフレ高進を受けて、FRBは2022年3月から政策金利の引き上げを開始し、6月まで

に1.5%ポイント引き上げた。バランスシートの縮小にも着手するなど、金融引き締めを急ピッチで進めている。財政面でも、インフラ投資等の支出拡大を除けば、大規模な追加措置は見送られている。

以上のように、アメリカ経済は、機動的な財政金融政策により危機の落ち込みから急速に回復を果たした。しかし、その過程で需給のひっ迫が顕在化し、物価の高騰を招くことになった。賃金上昇率も高水準で推移しており、インフレの定着が懸念される状況にある。連邦政府債務のGDP比は2021年末に123%に達しており、出口戦略をどう描くかが問われている。アメリカでは、ワクチン接種の進展とともに経済活動が正常化する中で、物価上昇率が大幅に高まった。2022年6月のCPIは前年同月比9.1%上昇し、40年ぶりの高水準を記録した。インフレの主因としては、以下の点が指摘できる。

第一に、大規模な財政出動と金融緩和により、パンデミック下で抑えられていた需要が一気に顕在化したことである。バイデン政権下で実施された経済対策は、2020年3月のCARES Actを皮切りに、2021年3月のAmerican Rescue Plan Act、2021年11月のInfrastructure Investment and Jobs Actと、総額5兆ドル近くに上った。家計の超過貯蓄の取り崩しや政府支出の拡大が、財・サービス需要を大きく押し上げたとされている。

FRBの分析によれば、財政出動の規模は、2020年の対GDP比で14.9%、2021年で11.0%に達した。この間、FRBは政策金利をゼロ水準に維持し、国債や政府機関債の大量購入を続けた。こうした財政・金融政策の相乗効果により、2022年第1四半期の需給ギャップ（GDPと潜在GDPの差）は約3,600億ドルのプラスと推計されている。

第二に、供給面の制約が需要超過に拍車をかけたことである。半導体不足や港湾の混雑などによるサプライチェーンの混乱、労働力不足などが生産能力の回復を阻み、インフレ圧力を高めた。製造業の供給制約を示すサプライチェーン・プレッシャー指数は、2022年5月時点で4.0と、依然高水準にある。在庫の積み増しを目的とした原材料の先買いなども、コスト・プッシュ型のインフレを助長したと考えられる。

第三に、エネルギー・食料品価格の高騰がインフレ率を直接押し上げただけでなく、期待インフレ率の上昇を通じて賃金・物価の上昇スパイラルを招きつつあることである。ロシアのウクライナ侵攻を受けて、2022年3月のWTI原油先物価格は1バレル123.7ドルの高値を付けた。6月のCPIを項目別に見ると、エネルギーが前年同月比41.6%、食料品が10.4%上昇した。一方、平均時給も前年同月比5.1%の高い伸びが続いたのである。

FRBのパウエル議長は、期待に基づく二次的な価格設定行動への警戒を示していた。マイアミ大学の調査によれば、向こう5年間の期待インフレ率は、2022年6月時点で

3.0%と、FRBの目標である2%を大きく上回っていた。インフレ期待の上振れが賃金引き上げ圧力となり、さらなる物価上昇をもたらすリスクが意識されている。このように、アメリカのインフレは、需要・供給・期待の様々な要因が絡み合う形で進行してきた。財政・金融の両面から強力な景気刺激策が講じられた結果、経済のオーバーヒートが進んだ面は否定できない。6月のコアCPI上昇率は5.9%と、2月以降4ヶ月連続で5%を超える高い伸びを示していた。

そこでFRBは、「インフレを抑制するには痛みを伴う措置が必要」（パウエル議長）との認識から、2022年3月から継続的な利上げに踏み切った。9月までに政策金利の誘導目標水準を3.00~3.25%まで引き上げたほか、バランスシートの縮小にも着手した。インフレ抑制を最優先に金融引き締めを加速する構えを見せた。もっとも、こうした金融引き締めには、成長と雇用へのマイナスの影響が避けられない。IMFの試算によれば、インフレ率を2%程度に抑制するためには、2023年末までに失業率を5%以上に引き上げる必要があるという。ソフトランディング（軟着陸）の難しさを物語る数字といえよう。

4.2 欧州の経済成長率、財政支出、物価上昇率の推移

欧州経済は、2020年春以降の感染拡大により大きな打撃を受けた。ユーロ圏の実質GDP成長率は、2020年1-3月期から4四半期連続でマイナスとなり、年間では前年比マイナス6.6%と、リーマンショック時（2009年のマイナス4.5%）を上回る落ち込みとなった。国別に見ると、感染拡大が深刻だったイタリアやスペインで、それぞれマイナス9.0%、マイナス10.8%と大幅な落ち込みとなった。各国政府は、大規模な財政出動により景気下支えを図った。ユーロ圏の一般政府支出は、2020年にGDP比53.6%まで拡大した（前年は47.1%）。各国とも、企業向け補助金や従業員の一時帰休制度の拡充、融資・信用保証の拡大などの対策を講じた。この結果、一般政府の財政赤字はGDP比7.2%まで拡大し、政府債務残高もGDP比97.3%に達した（前年末時点は83.8%）。

欧州中央銀行（ECB）も、大規模な金融緩和策を実施した。2020年3月以降、パンデミック緊急購入プログラム（PEPP）を創設し、1兆3,500億ユーロの資産買入れ枠を設けた。6月には、PEPPの期限と規模をさらに拡大し、少なくとも2022年3月末まで総額1兆8,500億ユーロの買入れを行うこととした。もっとも、ワクチン接種の進展により、2021年に入ると経済活動は徐々に正常化に向かった。ユーロ圏の実質GDP成長率は、2021年通年で5.3%のプラスに転じた。ただし、域内の回復ペースにはばらつきが見られ、ドイツが2.9%だったのに対し、フランスは7.0%、イタリアは6.6%の高い伸びとなった。

物価面では、当初こそ原油価格の下落などからインフレ率は低位で推移したが、2021年後半以降は急速に高まった。2022年6月のユーロ圏の消費者物価上昇率は前年同月比8.6%に達し、統計開始以来の高水準となった。背景には、ウクライナ戦争に伴うエネルギー価格の高騰に加え、サプライチェーンの混乱や需給ギャップの拡大などがある。ECBは、インフレ高進を受けて、2022年7月に11年ぶりの利上げに踏み切った。9月にも0.75%ポイントの大幅利上げを決定するなど、物価安定を最優先に金融引き締めを加速させている。財政面でも、各国で経済対策の規模を縮小する動きが広がっている。

以上のように、欧州経済は、積極的な財政金融政策により危機の落ち込みから持ち直しつつあった。しかし、ウクライナ戦争の長期化によるエネルギー価格の高止まりや、賃金の上昇を伴う物価高などが重石となった。財政赤字の縮小と物価安定の両立、域内格差の是正など、ポストコロナに向けた課題は少なくない。

欧州でも、ポストコロナの経済回復に伴って、物価上昇ペースが加速していった。2022年6月のユーロ圏消費者物価指数（HICP）上昇率は前年同月比8.6%に達し、過去最高を更新した。もっとも、インフレの背景を見ると、アメリカとは異なる特徴がいくつか指摘できる。

第一に、インフレの主因が、ウクライナ情勢の影響を受けたエネルギー価格の高騰にあることである。ロシアによるウクライナ侵攻を受けて、欧州の天然ガス先物価格は2022年8月に1メガワット時当たり339ユーロの史上最高値を付けた。ロシアへのエネルギー依存度が高いユーロ圏経済は、供給途絶のリスクに直面している。実際、6月のHICPを項目別に見ると、エネルギーが前年同月比41.9%上昇したのに対し、食料品は8.9%、サービスは3.4%の上昇にとどまっている。賃金上昇を伴う広範な物価上昇には、まだ至っていないのが実情である。

第二に、ユーロ圏内でインフレ率に大きな差異が見られることである。例えば、6月の上昇率を国別に見ると、ドイツが8.2%だったのに対し、フランスは5.8%、イタリアは8.0%、スペインは10.2%と、ばらつきが目立つ。欧州委員会の分析によれば、こうした違いには、エネルギー価格高騰の影響度合いに加えて、需給ギャップの大きさや賃金決定メカニズムの違いなどが関係しているという。

第三に、足元でのインフレ率上昇にもかかわらず、期待インフレ率は比較的安定的に推移していることだ。ECBの専門家調査（SPF）によれば、2022年7月時点の5年後期待インフレ率は2.0%と、ECBの目標と整合的な水準にある。この背景には、ECBの物価安定目標に対する信認の強さがあるとみられる。ユーロ圏の5年物インフレスワップ金利も、

2023年には2%台前半で推移した。

もっとも、ECBは7月に0.5%ポイントの利上げに踏み切ったほか、9月にも0.75%ポイントの大幅利上げを決定するなど、インフレ抑制へのスタンスを急速に硬化させた。ラガルド総裁は、「物価安定は何よりも優先される」と述べるなど、インフレ懸念を強めている。ECBの政策金利は2023年9月に4.5%に達している。

この間、ユーロ安が進行していることも、インフレ圧力を高めるリスク要因である。ドルに対するユーロの為替レートは、2022年9月に1ユーロ=0.96ドルと、20年ぶりの安値を付けた。輸入物価の上昇を通じて、さらなる物価高を招く可能性がある。一方、財政政策は、エネルギー価格高騰の影響を和らげるため、各国で家計・企業向けの支援策が打ち出されている。ドイツでは、2022年6月に総額300億ユーロの追加対策を発表したほか、ガソリン税の引き下げや公共交通の割引運賃制度を導入した。もっとも、こうした対策は、インフレを加速させる面もあるだけに、出口戦略が課題となる。

4.3 日本の経済成長率、財政支出、物価上昇率の推移

日本経済は、2020年1-3月期からマイナス成長に転じ、4-6月期には前期比年率マイナス7.9%と、リーマンショック時を上回る落ち込みを記録した。7-9月期以降はプラスに転じたものの、力強さを欠く回復にとどまった。2020年通年の実質GDP成長率は前年比マイナス4.5%と、リーマンショック時（2009年のマイナス5.7%）に次ぐ落ち込みとなった。政府は、2度の大型補正予算により、雇用調整助成金の拡充や中小企業支援、個人向け給付金の支給などの対策を講じた。その結果、2020年度一般会計の歳出総額は過去最大の175兆6,824億円、GDP比で35.5%に達した（当初予算では26.5%）。税収の落ち込みもあり、基礎的財政収支の赤字額は73兆4,489億円（GDP比14.9%）まで拡大した。

日本銀行は、長短金利操作付き量的・質的金融緩和の継続により、財政出動を強力に支えた。2020年3月には、上場投資信託（ETF）と不動産投資信託（J-REIT）の買入れを倍増し、社債・CPの買入れ枠も拡大した。同年4月には、新型コロナ対応金融支援特別オペを導入し、事業者への資金繰り支援を後押しした。2021年に入ると、ワクチン接種の進展もあって、日本経済は徐々に持ち直しに転じた。2021年10-12月期の実質GDP成長率は、4四半期ぶりにプラス（前期比年率5.4%）となった。もっとも、オミクロン株の感染再拡大により、2022年1-3月期はマイナス成長（同0.5%）に逆戻りするなど、回復のペースは鈍かった。

物価面では、原油価格の下落などから、2020年のCPIは前年比マイナス0.2%と、4年

ぶりのマイナスとなった。しかし、2022年に入ると、世界的な資源価格の上昇や円安進行を背景に、物価上昇率が高まった。2022年6月のCPIは前年同月比2.4%上昇し、日銀の目標である2%を3ヶ月連続で上回った。

もっとも、日本の物価上昇は欧米に比べれば緩やかなものにとどまっている。実際、6月の東京都区部のCPIコア指数（生鮮食品とエネルギーを除く）は0.3%上昇にとどまり、基調的なインフレ圧力は依然として弱い。日銀は、現行の金融緩和策の継続方針を堅持している。財政面でも、「コロナ禍からの経済社会活動の復興とウクライナ情勢等を踏まえた中小事業者等の事業継続支援」等を柱とする2022年度補正予算が編成されるなど、積極スタンスが維持されている。他方、コロナ禍で一段と膨らんだ政府債務への懸念も根強い。2021年度末の長期債務残高はGDP比219%に達しており、中長期的な財政健全化の道筋は不透明さを増していた。

とはいえ日本でも、2022年に入ると、世界的な資源価格の上昇や円安進行を背景に、消費者物価の上昇ペースが高まってきた。2022年6月のCPI（除く生鮮食品）は前年同月比2.2%上昇し、日本銀行の2%目標を3ヶ月連続で上回った。もっとも、その水準は欧米に比べるとはるかに低く、持続的な2%達成への道筋は見えていない。日本の物価動向の特徴としては、以下の点が挙げられる。

第一に、物価上昇の主因が、輸入物価の上昇にあることである。日本銀行の試算によれば、2022年4-6月期のCPI（除く生鮮食品）前年比+2.4%のうち、為替円安の寄与が1.0%ポイント、エネルギー関連の寄与が0.7%ポイントを占めている。一方、需給ギャップの改善は0.3%ポイントにとどまっており、国内の需要拡大が物価を押し上げる力は弱い。実際、6月の東京都区部CPI（除く生鮮食品）を品目別に見ると、エネルギーが前年同月比14.8%上昇した一方、食料品は2.9%、サービスは0.8%の上昇にとどまっている。景気回復の恩恵は一部の業種に限られており、「基調的なインフレ」には程遠い状況といえよう。

第二に、原材料コストの上昇が企業の価格設定行動を変化させつつあることである。日銀の「全国企業短期経済観測調査」（短観）をみると、2022年9月調査で仕入価格判断指数（DI）が48と、バブル期以来の高水準となった一方、販売価格DIも21と、1980年以來の高水準に達した。中小企業を中心に、コスト・プッシュ型の値上げ圧力がかかり始めていると考えられる。

第三に、賃金上昇率が伸び悩んでいることから、需要の力強さに欠ける点だ。厚生労働省の毎月勤労統計によれば、2022年6月の現金給与総額（事業所規模5人以上）は前年同

月比2.0%上昇と、7ヶ月連続で増加した。しかし、物価上昇を差し引くと実質賃金は前年同月比1.4%低下しており、家計の購買力の回復は実現しなさそうである。

内閣府の「消費動向調査」（2022年7月）でも、収入の増え方と物価上昇のバランスについて「収入の増加が物価上昇を下回っている」との回答が75.9%に上った。円安メリットを享受できない中小・非製造業では賃上げ原資が乏しく、消費の拡大力に限界がある。日銀は、こうした現状認識から、2022年7月の金融政策決定会合で、2%の物価目標の早期達成を目指し、現行の金融緩和方針を維持することを決めた。日本経済は長期のデフレからの脱却過程にあるとして、現状の物価上昇を持続可能なものにするため、賃上げと金融緩和の継続が不可欠との判断を示したのである。

一方、黒田東彦総裁は、記者会見で「必要とあらば躊躇なく政策調整を行う」と述べるなど、インフレリスクへの警戒感も示していた。実際、資源価格高騰の長期化やコスト・プッシュ型の価格転嫁などを通じて、インフレ期待の上振れリスクは高まりつつあるという議論もあった。7月の日銀展望レポートでは、2023年度のCPI（除く生鮮食品）上昇率見通しを従来の1.4%から2.3%へ引き上げた。物価上昇により実質金利が低下し、金融緩和効果が強まる面もあるが、同時に金融機関の収益悪化を招くジレンマも指摘される。

政府は、物価高騰を受けて、2022年度補正予算案に総額2.7兆円の物価・賃金・生活総合対策を盛り込んだ。電気・ガス料金の負担抑制や、中小企業の賃上げ支援などを柱とした。もっとも、こうした対策は、需給や期待に働きかけるものではなく、根本的なインフレ対策にはならない。賃上げを通じて、適度なインフレと需要拡大の好循環をどう作り出すかが問われている。2014年の意見書で、日銀は物価上昇と賃金上昇の同時達成が重要と指摘したが、その難しさは今なお変わっていない。

5. 財政破綻の事例と分析

コロナ禍で各国が大規模な財政出動に踏み切る中、財政の持続可能性への懸念が高まった。膨らむ財政赤字と公的債務残高を前に、財政破綻リスクが改めて意識されるようになったのである。財政破綻と聞くと途上国の問題と思われがちだが、先進国も無縁ではない。ギリシャ、アイルランド、ポルトガルといったユーロ圏諸国が債務危機に陥ったのは、10年ほど前の出来事だった。とはいえ、2つのショックを比べると、コロナ危機への対応はリーマンショック時よりはるかに規模が大きい。各国で数次にわたり編成された大型対

策の帰結として、先進国の公的債務残高（対GDP比）は2020年に122%、21年には119%に達した。第二次世界大戦後で最悪の水準である。もっとも、危機収束後の正常化プロセスには各国で温度差がある。財政健全化と景気下支えのバランス、中央銀行の国債買入れの是非など、政策運営をめぐる課題は少なくない。ポストコロナの財政金融体制のあり方が問われる中、改めて財政規律とは何かが問われている。

以下では、ポストコロナの財政破綻の事例として、スリランカとイギリスを取り上げる。スリランカは、典型的な経常収支危機が財政破綻を招いたケースである。政府債務の多くが外貨建てであるが故の脆弱性が露呈した。他方、イギリスは、先進国で「あり得ない」とされていたシナリオ、すなわち自国通貨建て国債への市場の信認低下が現実になりかけた事例といえる。いずれも、ロシアのウクライナ侵攻という地政学リスクが顕在化する中での財政破綻の事例であり、グローバルな視点からの考察が欠かせない。コロナ後の世界で、どのような財政ガバナンスが求められるのか。スリランカとイギリスの事例を通して、財政破綻のメカニズムと政策的含意を探ることとしたい。

5.1 スリランカの財政破綻事例

スリランカは、2022年5月に対外債務の支払いを停止し、事実上のデフォルト（債務不履行）に陥った。その背景には、長年の財政赤字の累積、外貨準備の枯渇、通貨の暴落などの複合的な要因がある。スリランカ経済は、茶葉などの一次産品輸出と観光業に大きく依存してきた。2019年4月の同時テロ事件で観光需要が急減したのに続き、コロナ禍で一次産品価格も下落し、外貨収入は大幅に減少した。加えて、ロシアのウクライナ侵攻を受けた原油高で、国内のエネルギー・食料品価格が高騰し、物不足に直面した。

財政面では、歳入の大幅な落ち込みにもかかわらず、大規模な減税を断行したことが災いした。ゴタバヤ・ラジャパクサ大統領は、2019年の選挙公約であった大幅減税を2019年11月に実行に移した。付加価値税（VAT）の基本税率を15%から8%に引き下げたほか、法人税率も引き下げた。この結果、財政赤字が拡大し、債務残高（対GDP比）は2019年の94%から2021年には119%へと急増した。為替市場でも、スリランカ中央銀行がルピー買い介入を繰り返した結果、外貨準備が大幅に減少した。2022年3月には、政府が管理変動相場制（managed float）への移行を表明すると対ドルでルピー売りが加速し、3月7日時点の1ドル=201ルピーから、5月19日には1ドル=361ルピーまで下落した。

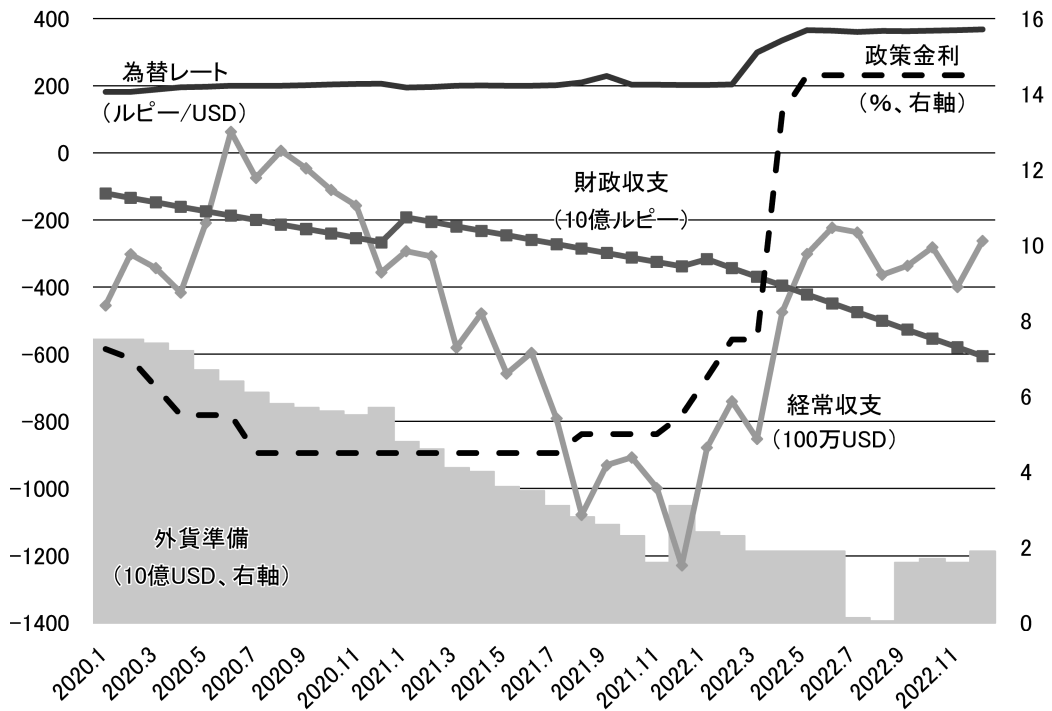
こうした状況下、政府はIMFとの交渉に入ったものの、政情不安から協議は難航した。結局スリランカ政府は4月12日に対外債務の支払い停止を表明し、5月18日にはIMFとの

協議入りで合意したが、正式な支援要請には至らなかった。スリランカの事例は、途上国に特有の「原罪（original sin）」の問題を浮き彫りにしている。すなわち、自国通貨建て長期債の発行が困難なため、債務の大半がドル建てとなる。そのため、自国通貨安が進むと債務負担が跳ね上がり、財政が圧迫される。加えて、輸入依存度の高さから、通貨安は物価高をもたらす。

しかも、スリランカの場合、公的債務残高の約半分が対外債務であり、その4割が民間債権者向けとなっているため、債務再編の調整は容易でない。政府は、債権者との交渉のため、IMFとの合意をテコにしたいところだが、政治の不安定さが足かせとなっていたのである。IMFは、支援の条件として、緊縮財政による財政再建と、中央銀行の独立性確保による金融引き締めを求めるとみられる。こうした改革は、短期的には国民生活を一段と圧迫しかねない。

図6はコロナ後のスリランカの経済指標である。慢性的な経常収支赤字が背景にあり、国内生産力の弱さとコロナ禍による観光業の打撃、および対外支払いの多さや出稼ぎによる送金の減少など外貨準備減少の要因となっている。外貨準備の減少に伴い2022年に政策金利は急上昇した。こちらも慢性的な財政収支赤字に対して尚更赤字を拡大させる要因となった。それでも為替レートは急上昇し、外貨準備の枯渇によって財政破綻へと追い込まれた。2022年7月18日には中国人民銀行との間で14億ドルのスワップを、7月27日にはバングラディッシュとの間で2億ドルのスワップを行い外貨準備の枯渇に対応したが深刻な経常収支赤字を克服するには至らなかった。スリランカの教訓は、外貨準備が枯渇して国家経済が破綻する時に財政も破綻するということである。

図6 スリランカの経済指標



出所：Central Bank of Sri Lanka, External Sector Statistics - International Reserves, External Sector Statistics - Balance of Payments, Monetary Policy Measures - Policy Rates and Open Market Operations, Exchange Rates - Monthly Exchange Rates, Fiscal Sector Statistics - Government Fiscal Operationsより作成。

5.2 英国の財政危機事例

英国では、2022年9月、トラス新首相の下で打ち出された大規模減税策が市場の動揺を招き、ポンド安と国債金利の急騰を招いた。イングランド銀行（英中央銀行）が緊急の国債買入りに踏み切るなど、先進国で「あり得ない」とされたシナリオが現実になりかけた形である。発端は、9月23日に発表された「ミニ予算」である。その柱は、基本税率の引き下げや、富裕層向けの最高税率撤廃など、大規模な減税策だった。財政規律を重視してきた英国らしからぬ政策転換であり、市場の反発は必至だと考えられていた。

実際に予算発表後、ポンド相場は対ドルで史上最安値を更新したほか、英国債（ギルト）相場も急落し、長期金利は乱高下し、一時4.8%台を記録した。変動金利型住宅ローンの金利上昇を招き、住宅市場の混乱も懸念された。国債安を放置すれば、英国の年金基金が

破綻しかねないとの観測から、イングランド銀行は、9月28日から2週間の予定で、長期国債を無制限で買入れる異例の措置に踏み切った。事態の收拾を急ぐ一方、物価高騰を抑えるための積極的利上げ方針は堅持するとしており、金融政策の独立性には疑問符がついた格好であった。

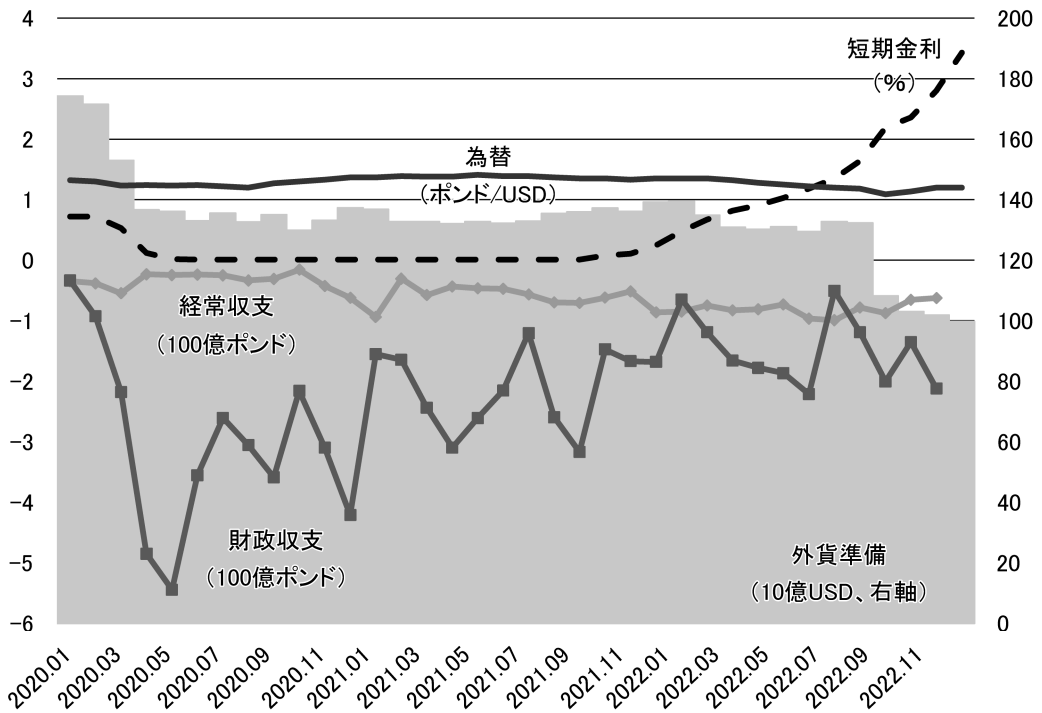
こうした事態を受けて、トラス首相は10月3日、減税策の目玉だった最高税率の撤廃方針を撤回し、「ミニ予算」の信頼性は大きく損なわれた。10月14日にはクワーテング財務相が更迭され、後任のハント氏は、法人税の増税を含む増税方針を打ち出した。結局、トラス首相も10月20日、就任からわずか44日で辞任に追い込まれた。英国の事例で注目されるのは、自国通貨建て国債の「無リスク神話」が覆されたことである。財政規律の弛緩が明らかになれば、たとえ先進国であっても、市場から「大英帝国の余裕」は許されないことが分かった。

実際、リーマンショック以降、金融緩和の長期化により、先進国の国債利回りは総じて低位安定していた。もっとも、足元では、物価高騰を受けて、利上げ競争が激しくなる中で、各国の財政運営の優劣が問われる状況でもあった。この点、2020年度の財政赤字の対GDP比が14.5%に達した英国の財政健全性への不安は根強かった。ポストブレグジット（EU離脱後）の先行きも見通せない中、財政の舵取りを見誤ったといえる。ボンド・ビジランテ仮説が強調するように、市場心理と政策当局の認識のギャップは、ときに「蝶の羽ばたき」となって、予想外の事態を招くのである。

英国の事例は、グローバルな金融市場の中で、国家の信認がいかに脆弱なものかを物語っている。政府債務残高の対GDP比が2021年に97%に達した英国は、財政面で脆弱な部類に入る。ポンド安によるインフレ圧力、利上げによる債務コストの増加など、マクロ経済の不安定化につながりかねない。イングランド銀行は、11月3日の金融政策委員会で、市場予想を上回る0.75%の利上げを決め、政策金利を3.0%とした。市場の混乱を受けて、量的緩和の縮小開始は2022年後半に先送りしたが、インフレ抑制が最優先との姿勢は崩していない。新たに首相に就任したスナク氏は、増税と歳出削減による財政再建を打ち出すことで短期的には経済危機を脱することができたが、これは財政破綻に極めて類似した経済危機であったといえよう。

図7はコロナ後の英国の経済指標である。財政収支の急激な悪化に対して経常収支は慢性的な赤字を示しており、トラス政権誕生以降外貨準備は急減することとなった。それに対してスリランカと同様に短期金利の上昇が確認される。それでもトラス政権の政策は実行に移される前に事実上の財政破綻に追い込まれたということは重要である。現代の高度

図7 英国の経済指標



出所：Bank of England, UK Yield Curves, 3 Months Sovereign Rates, Exchange Rates, US \$ into Sterling, UK International ReservesおよびOffice for National Statistics, Balance of Payments: Current Account Balance, Public Sector Net Borrowingより作成。

に発達した金融システムの下では、経済のファンダメンタルに変化がなかったとしても、政策の方向を提示するだけで金融的に財政破綻に追い込まれることがありうるということは重要な教訓である。財政のファンダメンタルとは関係なく、ポンド・ビジランテ仮説が駆動する可能性を考慮しておく必要があるだろう。

6. まとめ

過去の財政破綻の事例からは、財政赤字の長期化・累積、対外債務の膨張、銀行危機との連関などの共通点が指摘できる。これらの要因は、相互に関連しながら、財政の持続可能性を脅かす。コロナ禍での財政出動は、景気の下支えに不可欠だったが、債務残高の急

増をもたらした。先進国では、自国通貨建て債務が中心で、金融危機のリスクは相対的に低い。財政規律の弛緩には警戒が必要だ。新興国・途上国では、脆弱な財政基盤に加え、外貨建て債務への依存が、財政リスクを高めている。

スリランカの事例は、こうしたリスクが顕在化した典型例といえよう。長年の財政赤字に加え、外貨建て債務の膨張と外貨準備の枯渇が、債務不履行を招いた。イギリスのケースは、先進国でも財政規律の重要性を示唆している。トラス政権の大規模減税案は、市場の信認を失い、金利上昇と通貨安を招いた。年金基金の流動性不足など、金融システムの脆弱性も浮き彫りになった。これらの事例から分かることは、財政破綻は財政赤字から直接導かれるものではない、ということである。貨幣数量説やASADモデルといった人口に膾炙した経済理論というよりも、外貨準備や国際金融といった要因が重要であるということが分かった。

教訓として重要なのは、財政運営における規律をただ単に維持すればよいわけではない、ということだろう。国家経済が破綻するときに財政も破綻する。そうであるならば、長期的に経常収支を安定させられるような経済政策が重要となろう。特にポストコロナのインフレの主要因が国際的な化石燃料価格の高騰であり、化石燃料の産出国でない国は貿易収支を悪化させる要因が化石燃料の輸入であることを考慮すると、いかに脱炭素政策を進めることができるのかに、国家経済と財政の破綻がかかっていることは確かだろう。財政赤字を恐れるあまりに新しい産業や教育への公的な投資が抑制されるのであれば、むしろそれは財政破綻への近道かもしれないということに留意する必要がある。

(さとう かずあき 東京経済大学経済学部教授)

キーワード：財政破綻／インフレーション／ポストコロナ／財政赤字

【参考文献】

- 池上岳彦（2022）「コロナ対策の財政政策」『季刊経済理論』第58巻第4号、39－49頁。
井堀利宏（2014）『財政赤字の正しい考え方 — 政府の借金はなぜ問題なのか』東洋経済新報社。
岡本英男（2022）「現代資本主義と財政赤字」『季刊経済理論』第58巻第4号、50－65頁。
沖本竜義、土居丈朗、星岳雄（2011）「日本の政務債務と財政の持続可能性」『証券アナリスト協会』第49巻第11号、41－50頁。
小黒一正（2010）『2020年、日本が破綻する日 危機脱却の再生プラン』日本経済新聞出版社。

- ラインハート、カーメン・M、ケネス・S・ロゴフ（2011）『国家は破綻する：金融危機の800年』日経BP社。
- 鎌倉治子（2022）「主要国の財政ルールの変遷と論点——基礎的財政収支の黒字化目標に関連して——」『レファレンス』第860号、49-77頁。
- ケルトン、ステファニー（2020）『財政赤字の神話：MMTと国民のための経済の誕生』早川書房。
- 小林慶一郎編著（2018）『財政破綻後——危機のシナリオ分析——』日本経済新聞出版社。
- 桜川昌哉（2002）『金融危機の経済分析』東京大学出版会。
- 佐藤一光（2018）「デフレーションの再検討——公的固定資本形成と政府最終消費支出を分離したVARモデルによる分析」四方理人、宮崎雅人、田中聡一郎編著『収縮経済下の公共政策』81-102頁。
- 佐藤一光（2020）「現代貨幣論の構造と租税論・予算論からの検討」『財政研究』第16巻、152-171頁。
- 野澤大介（2022）「財政金融をめぐる政策課題——コロナ危機による財政悪化と出口の見えない金融緩和——」『立法と調査』第443号、75-90頁。
- 朴勝俊、シェイプテイル（2020）『バランスシートでゼロからわかる財政破綻論の誤り』青灯社。
- Ihori, Toshihiro and Sato Masakazu (2002) *Government Deficit and Fiscal Reform in Japan*, Kluwer Academic Publishers.
- Alberola, Enrique, Yavuz Arslan, Gong Cheng and Richhild Moessner (2020) "The fiscal response to the Covid-19 crisis in advanced and emerging market economies," BIS Bulletin, No 23.
- Barrero, Jose Maria, Nicholas Bloom and Steven J. Davis (2020) "COVID-19 is also a Reallocation Shock," NBER WORKING PAPER SERIES, 27137.
- Mosler, Warren (2023) "A Framework for the Analysis of the Price Level and Inflation," in Edited by L. Wray, Phil Armstrong, Sara Holland, Claire Jackson-Prior, Prue Plumridge, and Neil Wilson eds., *Modern Monetary Theory: Key Insights, Leading Thinkers*, Edward Elgar Publishing.

オーストラリアにおける地方自治体合併 — ニューサウスウェールズ州の強制合併のケース[☆]

宮 崎 雅 人 / Joseph Drew

<要 旨>

本稿では、オーストラリア・ニューサウスウェールズ州（以下、NSW州）における地方自治体の合併がもたらした財政的な影響について明らかにした。NSW州では2016年に州政府により強制的な地方自治体の合併が行われ、地方自治体数は152から128に減少した。この強制合併の影響を明らかにするため、地方自治体の歳出に着目し、Difference-in-Differences (DID) を用いた分析を行った。その結果、經常経費において約11.5%の単価の増加が見られた。合併によって費用は削減されるどころか増加したといえる。他方、歳入に関しては、州政府は、「地方自治体のレイト引き上げへの依存度の低下」を掲げていたが、多くの地方自治体は財政難のため、インフレ率を大幅に上回るレイトの増額を余儀なくされている。さらに、注目すべきは合併解消の動きである。現在、1993年NSW州地方自治法の規定に基づき、二つの地方自治体が合併解消を申請している。地方自治体の合併は、州政府の意図とは異なる展開を見せている。

はじめに

地方自治体の合併は、先進国全体で広く行われてきた政策であり、日本だけでなく、オーストラリアにおける合併の強制 (Drew et al. (2023b))、カナダ (Spicer (2012))、イスラエル (Reingewertz (2012))、ドイツ (Blesse and Baskaran (2016))、デンマーク (Blom-Hansen et al. (2016))、スイス (Steiner (2003)) などでも行われてきた。しかし、合併の結果が財政だけでなく、人々の生活への影響 (Drew (2020)) や政治的犠牲の面で

☆ 本稿は日本財政学会第80回大会における報告に加筆・修正したものである。本稿の作成にあたり、討論者の花井清人先生（成城大学）から貴重なコメントを頂戴した。ここに記して謝意を表したい。なお、本稿に関するすべての責任は執筆者のみに帰せられるべきことを付記しておく。

も、しばしば期待外れであることから、論争が起きている。地方自治体合併の財政的成果に関する研究は、数多く存在する（例えば、Reingewertz (2012)、McQuestin et al. (2022)、Blom-Hansen et al. (2016)、Drew et al. (2023b)）。また、研究の中には、合併と地方自治体支出との間に関連性を見出すことができなかつたものも数多くある（例えば、Dollery and Yamazaki (2018); Roesel (2017)）。

本稿では、オーストラリア・NSW州における地方自治体の合併がもたらした財政的な影響について明らかにする。NSW州では2016年に州政府により強制的な地方自治体の合併が行われ、地方自治体数は152から128に減少した。2015年にNSW州政府が示した*The NSW Local Government Reform Merger Impacts and Analysis*では、「規模と能力の向上」が謳われ、「合併の便益が合併の費用を3年で上回り」、「合併により20年で13億オーストラリアドルのネットの財政的な節約」がもたらされるとされた。

表1は、NSW州政府が示した削減見込み額と費用を示している。削減見込み額のほとんどは、規模の経済に対応した人員削減や再配置によって可能とされている。実際、この表で示されている人員削減費用は、規模の経済の考え方が重視されている。地方自治体の議員数の削減により、比較的軽微な経費節減が見込まれたが、これも一種の規模の経済と考えられる。このように、規模の経済が経費節減の主な要因になると予測されていた。

また、先に挙げた報告書では、「地方自治体のレイト引き上げへの依存度の低下」も謳われた。地方自治体の規模が大きくなることによって、増収がもたらされることになるという予測である。

しかし、合併後、数多くの問題が生じている。本稿では、いくつかの事例も用いながら、地方自治体合併によって実際にどのようなことが生じたのかを示す。

表1 合併案による削減見込み額

Benefit/Cost	Metropolitan Councils	Regional (sic) Councils
人件費による削減	938.7	366.3
物件費による削減	160.1	69.0
評議員報酬による削減	37.4	7.8
余剰費用	48.8	15.7
ICTの費用	54.5	51.3
合併移行費用	56.5	99.7
合計	976.5	343.4

単位 100万オーストラリアドル

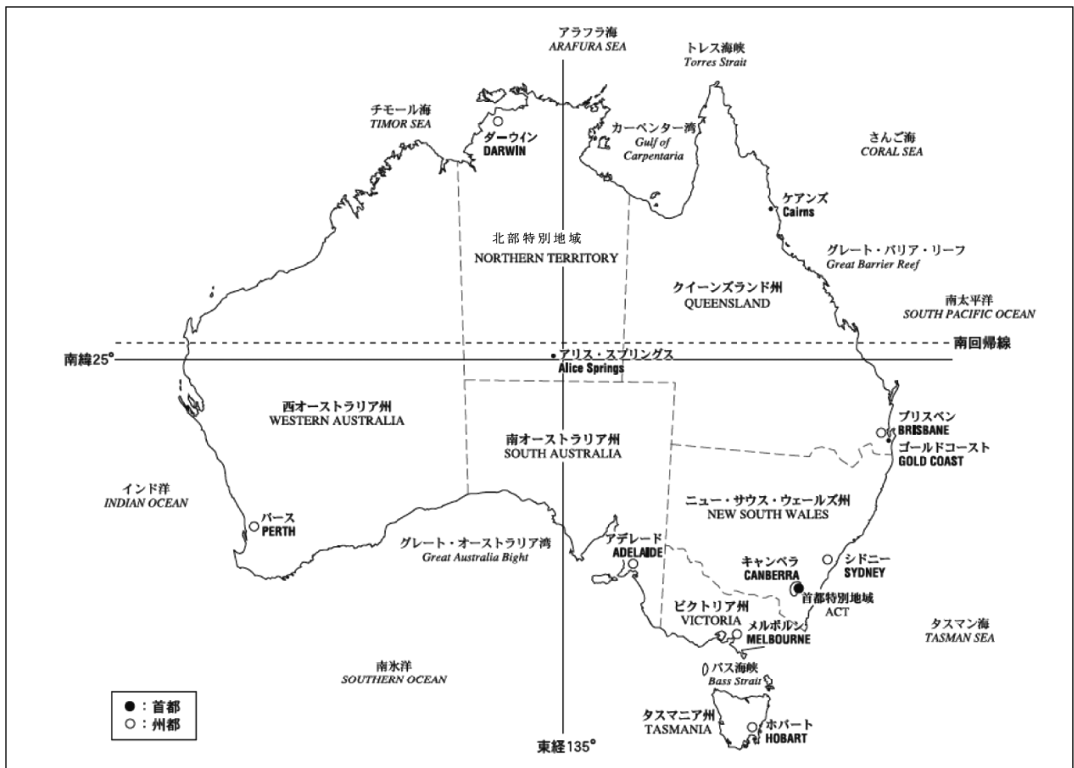
出所 NSW Government (2015, p. 6)

1. NSW州における地方自治体の概略と地方自治体合併の 仮定・予測

図1はオーストラリア全土の地図を示したものである。本稿が分析対象としているNSW州は、州都はシドニーで、オーストラリアの州で最も人口が多く、2023年3月末時点で人口は829.4万人である（Australian Bureau of Statisticsウェブサイトより。なお、オーストラリア全体の人口は2,647.3万人）。先述の通り、NSW州の地方自治体数は128である。

地方自治体は、オーストラリア連邦の第3の政府階層である。NSW州の地方自治体の財源は、レイト（総収入の平均25.32%、未改良地税をベースとし、「レイトキャップ」

図1 オーストラリア概略図



シドニー日本商工会議所『オーストラリア概要 2017/2018年版』、2017年
出所 自治体国際化協会（2018）

と呼ばれる課税制限を受ける)、補助金(平均35.63%だが、地方自治体によっては54%に達するところもある)、手数料の組み合わせで賄われている。

地方自治体の権限は、多くの先進国と比べるとかなり限定的で、主に道路やゴミ収集などの財産に対するサービスを中心に展開されているが、レクリエーション施設の提供に関しても重要な役割を果たしている。近年、オーストラリアの地方自治体は、保育や高齢者ケアといった人々に対するサービスにもその範囲を広げつつある。さらに、ほとんどの農村部では、飲料水や下水道サービスも提供している⁽¹⁾。

都市部と農村部の地方自治体は、権限だけでなく、地理的分散や人口統計の面でも異なる。一般的に、農村部の人口密度は非常に低く⁽²⁾、隣接する地方自治体の多くは互いにかかなりの距離がある⁽³⁾。また、農業や工業の発展に影響する地形の変化により、隣接する地方自治体も異質な場合が多い⁽⁴⁾。表2は地方自治体の人口および人口密度の記述統計量である。地方自治体の人口のばらつきは大きいといえるであろう。

強制的な地方自治体合併に先立ち、独立地方自治体検討委員会 (Independent Local Government Review Panel (ILGRP))。NSW州財務省公社 (TCorp)⁽⁵⁾による財務評価に大

表2 記述統計量

	平均値	標準偏差	最小値		最大値	
人口	62,719.91	82,009.13	1,438	(Brewarrina)	410,419	(Blacktown)
人口密度	767.2728	1,674.14	0.1	(Balranald他)	8,599.10	(Sydney)

出所 Australian Bureau of Statisticsウェブサイトより作成。

- (1) 都市部では一般に、これは地方自治体の責任から切り離され、州が管理する企業に委ねられている。
- (2) 農村部の平均人口密度は1平方キロメートル当たりわずか2.02人であるのに対し、都市部は平均1,296.72人である。
- (3) たとえば、旧タンバランバ町 (Tumbarumba) と合併した旧トゥムット町 (Tumut) は約66キロ離れており、山間部を車で約1時間かかる。
- (4) たとえば、旧ガンダガイ町 (Gundagai) は上質な羊毛と観光の町であったのに対し、合併相手の旧クータマンドラ町 (Cootamundra) は穀物と軽工業の中心地であった。
- (5) TCorpは主に州政府債を発行する業務を行っているNSW州政府の「独立」組織である。TCorpは地方自治体への融資も行っているが、TCorpが適切と判断した地方自治体に限られ、しかも非常に厳しい基準を設けている。TCorpは、2012/13年度にNSW州の地方自治体の財政持続可能性分析を依頼された。彼らは、NSW州の財務諸表で常に報告されている10種類の財政指標を用いて、持続可能性の評価を試みた。これらの指標から、財政の持続可能性格付け(強い、中程度、弱いなど)を導き出したが、10種類の指標からどのようにして格付けに至ったのかについては、誰も語らなかった。

きく依存) によってかなりの数のコミュニティへのコンサルテーションが行われた。NSW州政府は、強制合併を提案する直前にKPMG (コンサルティング会社) に「独立したモデリング」を依頼した。ILGRP (2013) とKPMG (2016) の両文書には、規模の経済に関する記述が多くあり、合併推進派が合併を進めるための財政的根拠を正当化するためにこの概念に大きく依存していたことは明らかである。実際、8ページにわたるKPMG (2016) の「地方自治体合併提案のための財政モデリングの前提条件の概要」文書には、効率性に関する明確な言及が九つ以上、規模に関する説明が三つ含まれていた。しかし、規模に対する一定の利益や規模の不経済の可能性については一言も触れられていなかった。

2015年にNSW州政府が示した*The NSW Local Government Reform Merger Impacts and Analysis*は、「KPMGの分析」に大きく依存している。先述の通り、この報告書は、「規模と能力の向上」を謳い、その結果、「合併の便益が合併の費用を上回るまでの期間は3年」、「合併による地方自治体の年間平均総財政便益は1億オーストラリアドル」、「より強固なバランスシート」、「提案された合併により20年間で13億オーストラリアドルの純財政節約」がもたらされるとしている。地域社会は、このような規模の利益の主な受益者であり、「より良いインフラ」、「より良いサービス」、「地方自治体のレイト引き上げへの依存度の低減」を受けるとされた。先に示した表1は、KPMGの分析に基づいた、NSW州政府が提案した詳細な削減見込み額と費用を示している。

2. 先行研究

NSW州の地方自治体の合併に関する先行研究として、まず合併提案がNSW州政府によって行われた段階の「事前」のものがいくつか存在する。

Drew and Dollery (2014) は、当時、ILGRP (2013) が明記していた大都市圏合併の推進派による二つの重要な主張を検討した。第一の主張は、大きな地方自治体の方が財政的に持続可能であるというものである。NSW州政府が独自に作成した10種類の財政持続可能性指標を用いて、著者らは生産関数変数 (人口規模を含む) を各指標に対して回帰した。統計的に有意な正の関係が検出されたのは10種類の財政指標のうち2種類のみで、残りの5種類については (統計的に有意ではないものの) 負の関係が検出された。この実証結果は、合併推進派の仮定をほとんど裏付けることができなかった。ILGRP (2013) が主張した二つ目の点は、合併案をNSW Treasury Corporation (TCorp) ベンチマークと比較した場合、財

政持続可能性指標の改善につながるというものであった。Drew and Dollery (2014) は、(提案された合併構成に従って) 財政指標を再推計することによってこの主張を検証し、「ILGRPが推奨する地方自治体の合併を進めた場合、財政の持続可能性においてわずかな改善しかみられない」ことを明らかにした。この論文は、合併プログラムの主な理由とされていた、合併による財政的持続可能性の改善の可能性に大きな疑問を投げかけたという意味で重要であった。

Drew et al. (2017) は、データ包絡分析から得られた点推定値を用いて、提案された合併によってもたらされるであろう規模の効果を確認した。この手法によれば、当時提案されていた23の合併案のうち、最適な規模になりそうなのは二つだけで、一つには利用されていない規模の経済があり、20の地方自治体は過剰規模になることが明らかになった。Drewらはエビデンスに基づいて、合併案を再考するよう当局に促した。この論文が重要だったのは、提案された合併案のほとんどが十分に考慮されておらず、その結果、財政節約と財政的持続可能性の向上という合併の目的とは全く相反する、逆行する結果をもたらす可能性が高いことを明確に示したからである。

また、Drew et al. (2017) は、合併推進派の「主に規模の経済から生じる効率性の向上は、必然的に財政的持続可能性の向上につながる」という主張を検証した。この論文は、財政の持続可能性が効率性に強く反応すると信じる正当な理由がほとんどないことを明らかにした。さらに、データ包絡分析によって生成された効率性スコアに対して各財政的持続可能性指標をテストした回帰分析では、10種類の財政的持続可能性指標のうち2種類だけが効率性と正の有意な関連があることが示された。10種類の財政的持続可能性指標のうち3種類については負の有意な関連が認められた。

さらに、Drew and Dollery (2014) は、合併提案には規模の経済のエビデンスが全くないことを明らかにした。回帰分析の結果、特に農村部では、人口密度が地方自治体のコストの最も重要な決定要因であることが示された。DrewとDolleryはまた、財政の持続可能性の計算における課税努力の重要性を示すエビデンスを示し、なぜこの重要な要素が合併論議において完全に無視されてきたのかについて疑問を呈している。さらに、減価償却費の分野でデータが大きく歪んでいることを示し、こうした歪みが緩和されると、地方自治体の財政持続可能性の評価が大きく変化することを示した。DrewとDolleryはまた、信頼性の低いデータと稚拙な方法論が、合併の意思決定に用いられる主要な効率性指標に致命的な欠陥をもたらしたと論じた。

これらの論文や、合併案に関する問題点を指摘した他の論文も存在したが、NSW州政

府は、地域社会の広範な反対も押し切って合併を実施した。では、強行された合併は、合併地方自治体にどのような影響をもたらしたのか。その影響を分析するため、地方自治体の歳出に着目し、Difference-in-Differences (DID) を用いた研究がいくつか存在する。

McQuestin et al. (2021) は、2016年5月の合併から3会計年度後の結果を確認するために、一連のDID推定を行った。この論文では、「合併メリットが合併コストを上回る投資回収期間3年」(NSW Government (2015)) という合併提案者の主張に基づいて、分析期間を正当化した。NSW州全体について分析を行ったところ、合併だけで、平均11.2%のコスト増となった。さらにこの論文では、会計項目の「人件費」、「物件費 (materials and contracts)」、「その他の経費」に対する効果を見るために、三つのDID推定を行った。これらの項目は、2015年にKPMGとNSW州政府が明らかにした、それぞれ「人件費による削減」、「物件費による削減(購買力の向上)」、「評議員報酬による削減」の削減予測に直接対応するものである(先の表1を参照)。合併の結果、三つの会計項目はすべて増加したが、人件費だけは統計的に有意であった(1%水準、平均15.2%の増加)。規模の経済から生じる削減効果の大半は人件費の削減から生じると予想されていたことを考えると、この結果は驚くべきものであり、憂慮すべきものであった。実際、McQuestinらは、「合併は確かに違いをもたらしたが、それは政策立案者の意図にまったく反するものであったようだ」と述べている。

Drew et al. (2022) は、DID推定の結果、合併によって4年後には平均11%のコスト単価の増加が見られたと論じている。次に著者らは、合併の対象となる地方自治体を特定するために用いられた財政的持続可能性指標について、一連のDID推定を行った。その結果、一つの指標を除いて、全ての比率が驚くべき速さで悪化していた(ただし、統計的有意性を示した指標は二つだけであった)。合併がこれらの財政的持続可能性の指標を改善する必要性に基づいて正当化されていたことを踏まえ、著者らは、このプログラムは失敗だったと考えざるを得ないと結論づけている。

Drew et al. (2023b) でも、DIDを用いて、単価に対する合併の平均効果を確認した。この研究ではユニークな対照群、すなわち、もともと合併も予定されていたが、法的措置や政治的妥協のために土壇場で合併しなかった26の地方自治体を用いた。Drew et al. (2023b) は、これらの「逃亡」した地方自治体が最終的に合併した地方自治体とより類似した属性をもっていたため、未観測の反事実を構築するための優れた対照群であると主張した。また、2016年5月以降の5年分の財政データを用いて分析を行ったところ、平均11%の単価の増加が見られ、1%水準で統計的に有意であった。

これらの先行研究をまとめたものが表3である。これら三つの研究で示されているのは、合併による歳出の増加である。

表3 NSW州における地方自治体合併の影響に関する研究のまとめ

	McQuestin, Miyazaki, and Drew (2021)	Drew, McQuestin, and Dollery (2022)	Drew, McQuestin, and Dollery (2023b)
合併からの経過期間	3年度	4年度	5年度
主な発見	合併によって単価は平均11.2%上昇。人件費は平均15.2%増。	合併によって単価は平均11%上昇。	合併によって単価は平均11%上昇。

出所 筆者作成

3. 歳出への影響

本稿では、これらの三つの研究を踏まえ、歳出データがアップデートされたことから、分析対象期間を1年延長して2014年度から2022年度までのデータを用い、次の式によってDID推定を行う。

$$E_{it} = \beta_0 + \beta_1 time_{it} + \beta_s treated_{it} + \delta time_{it} \cdot treated_{it} + \gamma X_{it} + \varepsilon_{it}$$

E はレイト課税対象不動産物件数（住宅数+企業数+農場数）当たりの経常経費である。 $time$ は合併後の年（2017年度）から1が割り当てられる変数、 $treated$ は合併した地方自治体について1が割り当てられる変数である。 δ が注目すべき係数である。 X は共変量のベクトル、 ε は誤差項である。共変量としては、レイト課税対象不動産物件数（対数値）とその二乗項、人口密度（対数値）、15歳未満人口比率、65歳以上人口比率、障害者年金を受給している住民の比率（対数値）、失業手当を受給している住民の比率、介護者年金を受給している住民の比率、アボリジニおよびトレス海峡諸島民の比率（対数値）、非英語圏出身者の比率（対数値）、舗装道路の長さ（対数値）、財政援助補助金額（対数値）、住民の雇用者所得の中央値（対数値）である。

コントロール群については、Drew et al. (2023b)とは異なるものを用いる。というのは、日本とは異なり、強制合併のアイデアが複数存在したため、「合併を行わなかった地方自治体」のパターンが複数存在していることになっているためである。

表4は記述統計量、表5は推定結果を示したものである。表から読み取ることができるように、Drew et al. (2023b) よりも1年分の長い財政データを用いて分析を行った場合でも、約11.5%の単価の増加が見られ、1%水準で統計的に有意であった。したがって、地方自治体の合併によって、これだけの経常経費の増加が生じたといえる。NSW州の政策立案者の意図とは異なり、合併によって費用は削減されるどころか増加したのである。

表4 記述統計量

処置群	N	平均値	標準偏差	最小値	最大値
経常経費/レイト課税対象不動産物件数 (対数値)	153	1.53	0.35	0.76	2.31
レイト課税対象不動産物件数 (対数値)	153	9.92	1.19	7.79	11.87
人口密度 (対数値)	153	2.83	3.15	-0.66	8.63
15歳未満人口比率	153	18.48	1.74	14.50	21.80
65歳以上人口比率	153	13.01	4.50	6.40	22.12
障害者年金を受給している住民の比率 (対数値)	153	3.69	1.32	1.07	7.13
失業手当を受給している住民の比率	153	3.24	1.23	0.70	7.30
介護者年金を受給している住民の比率	153	1.23	0.57	0.23	2.50
アボリジニおよびトレス海峡諸島民の比率 (対数値)	153	1.03	0.94	-0.92	2.81
非英語圏出身者の比率 (対数値)	153	1.89	1.09	0.34	4.10
舗装道路の長さ (対数値)	153	6.60	0.40	5.90	7.57
財政援助補助金額 (対数値)	153	15.84	0.47	15.15	17.11
住民の雇用者所得の中央値 (対数値)	152	10.70	0.16	10.46	11.12
統制群					
統制群	N	平均値	標準偏差	最小値	最大値
経常経費/レイト課税対象不動産物件数 (対数値)	117	1.11	0.19	0.74	1.81
レイト課税対象不動産物件数 (対数値)	117	10.07	0.65	8.49	10.88
人口密度 (対数値)	117	8.25	0.43	7.24	9.02
15歳未満人口比率	117	16.41	2.23	11.40	20.30
65歳以上人口比率	117	5.81	1.62	3.27	9.58
障害者年金を受給している住民の比率 (対数値)	117	1.20	0.50	0.53	2.80
失業手当を受給している住民の比率	117	1.28	0.83	0.36	4.29
介護者年金を受給している住民の比率	117	0.33	0.21	0.06	0.82
アボリジニおよびトレス海峡諸島民の比率 (対数値)	117	-1.09	0.59	-2.30	0.59
非英語圏出身者の比率 (対数値)	117	3.40	0.48	2.54	4.16
舗装道路の長さ (対数値)	117	4.96	0.58	3.87	6.10
財政援助補助金額 (対数値)	117	14.34	0.62	12.98	15.30
住民の雇用者所得の中央値 (対数値)	117	10.97	0.16	10.56	11.30

表5 推定結果

DIID	0.115*** (0.0276)
レイト課税対象不動産物件数 (対数値)	-0.0101 (0.239)
2乗項	-0.00898 (0.0135)
人口密度 (対数値)	-0.0105 (0.0342)
15歳未満人口比率	0.00745 (0.0137)
65歳以上人口比率	-0.0158* (0.00886)
障害者年金を受給している住民の比率 (対数値)	-0.0712** (0.0312)
失業手当を受給している住民の比率	0.0300** (0.0120)
介護者年金を受給している住民の比率	-0.0385 (0.0553)
アボリジニおよびトレス海峡諸島民の比率 (対数値)	0.0880** (0.0337)
非英語圏出身者の比率 (対数値)	-0.120** (0.0459)
舗装道路の長さ (対数値)	-0.228 (0.166)
財政援助補助金額 (対数値)	0.345* (0.184)
住民の雇用者所得の中央値 (対数値)	-0.0977 (0.236)
定数項	-0.0431 (3.658)
Observations	269
R-squared	0.847

Robust standard errors in parentheses

*** $p < 0.01$ 、** $p < 0.05$ 、* $p < 0.1$

4. 歳入への影響

ここまで歳出への影響について論じてきたが、ここで歳入への影響について検討したい。

N S W州における地方自治体合併は、「地方自治体のレイト引き上げへの依存度の低下」(NSW Government (2015)) という効果も掲げていた。では、実際にこれは達成されたのであろうか。

表 6 は、規制当局 (Independent Pricing and Regulatory Tribunal) が合併地方自治体に認めた特別税率の変更をまとめたものである。N S W州ではインフレ率に連動する課税制限制度 (taxation limitation regime) が地方自治体に適用されている。表 6 が示すように、多くの地方自治体は財政難のため、インフレ率を大幅に上回るレイトの増額を余儀なくされている。実際、三つの地方自治体が50%以上の税率引き上げの承認を得ており、複数の地方自治体が申請を承認されている。

表 6 レイトキャップ凍結解除後の地方自治体における増税 (合併地方自治体)

地方自治体	レイトキャップを超えた増税	適用開始年度
Armidale	58.8% over 3 years	2023-24
Federation Council	39.2% over 2 years	2023-24
Snowy Monaro	52.48% over 4 years	2023-24
Central Coast	15% temporary for 7 years	2022-23
Snowy Valleys	35.95% over 2 years	2022-23
Armidale	10.5% over 1 year	2021-22
Canterbury-Bankstown	36.34% over 5 years	2021-22
Central Coast	15% temporary for 3 years	2021-22
Cootamundra-Gundagai	53.5% over 4 years	2021-22
Federation	8% over 1 year	2021-22
Georges River	32.6% over 5 years	2021-22

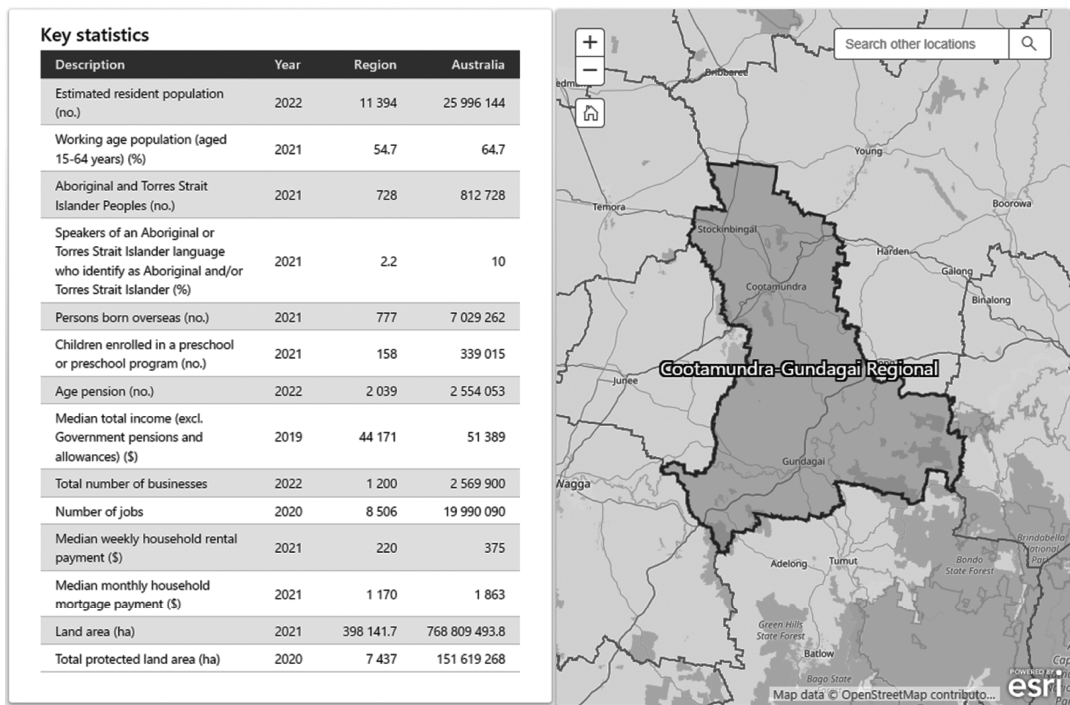
出所 Independent Pricing and Regulatory Tribunal (IPART) (2023)

5. 合併解消 (De-amalgamation) の動き

こうした歳出や歳入の動きに加え、N S W州の地方自治体合併に関して注目すべきは合併解消の動きである。合併による財政難と全般的な不満を受けて、1993年N S W州地方自治法の規定に基づき、二つの地方自治体が合併解消を申請している。クータマンドラ・ガンダガイは、2022年8月24日に合併解消の許可を得た。ただし、州政府の抵抗によって未

だ合併解消には至らず、足踏み状態が続いている⁽⁶⁾。図2はこの地方自治体の概要を示したものである。特に面積は3,981.41km²と広大であるが⁽⁷⁾、人口は11,394人である。また、スノーウィー・ヴァレーズは、2021年に合併解消を目指したが断念し、最近になって合併解消を目指す新たなプロセスを開始した。さらに、2023年の州選挙では現職の州政府が大敗を喫し、次期政府は合併廃止の住民投票を認めるとした (Patrick (2023))。このため、当面はさらなる合併廃止案が承認される可能性が高い。図3はこの地方自治体の概

図2 クータマンドラ・ガンダガイの概要



出所 Australian Bureau of Statisticsウェブサイト

(6) NSW州政府は2023年10月3日にクータマンドラ・ガンダガイの合併解消計画を撤回した。州地方自治体大臣(労働党)は就任以来、前リベラル・ナショナル州政府(2023年3月の議会選挙で「政権交代」が生じた)が提示したロードマップの下、合併解消を成功させるための法的手段を模索してきたが、それが「行き詰まった」とし、再度、新たな詳細な実施計画を策定するようクータマンドラ・ガンダガイに求めたのである (<https://www.olg.nsw.gov.au/uncategorized/new-pathway-to-guide-cootamundra-gundagai-regional-council-de-amalgamation/>)。こうした大臣の決定に現地では大きな混乱が生じている。

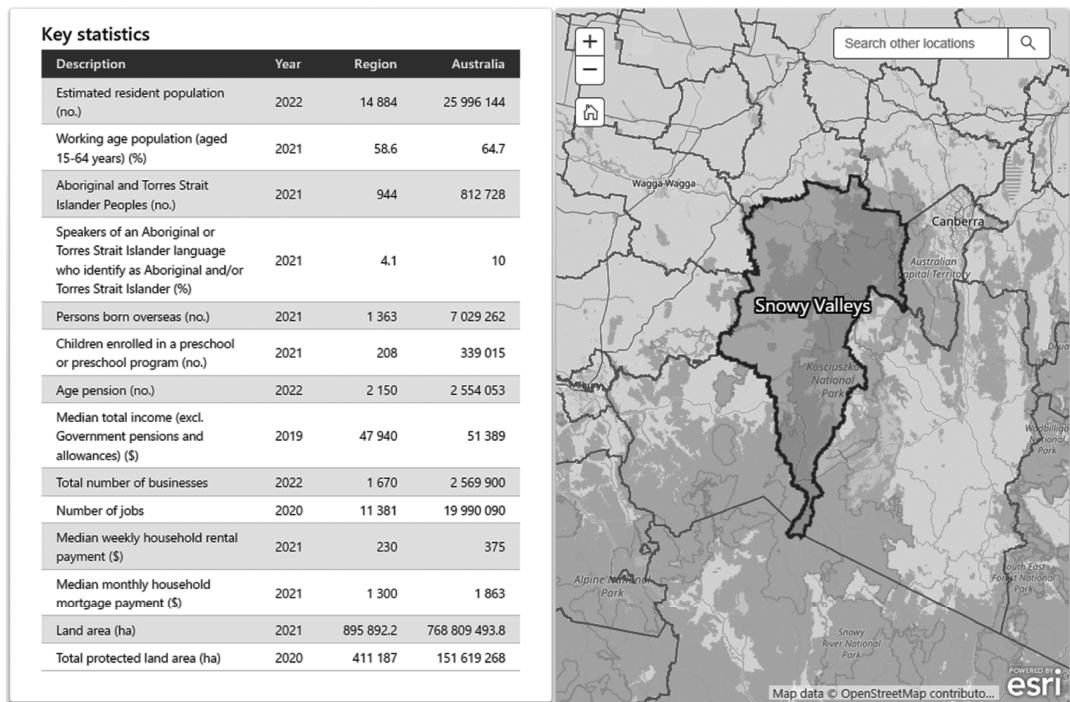
(7) 日本でいえば、滋賀県(4,017km²)より少し小さいくらいの大きさである。

要を示したものである。特に面積は8,958.92km²と広大であるが⁽⁸⁾、人口は14,884人である。

クータマンドラ・ガンダガイの場合、ガンダガイでは税率の統一に伴う大幅な増税が行われ、クータマンドラではインフラ整備の遅れを取り戻すために比較的多額の支出が行われた。そのため、住民から強い不満が噴出し、合併解消運動が活発化した (Dollery and Drew (2023))。同様に、スノーウィー・ヴァレーズでは、旧タンバランバでの大幅な増税と、旧トゥムットでの大規模なインフラ支出が、市民の怒りを買った (Drew et al. (2023a))。

均質なコミュニティから新しい地方自治体を構成することの重要性は、特に合併解消によって強調されてきた。合併解消を求めるキャンペーンを展開したコミュニティが一般的

図3 スノーウィー・ヴァレーズの概要



出所 図2に同じ。

(8) 日本でいえば、鹿児島県 (9,188km²) より小さく、広島県 (8,479km²) より大きいぐらいの大きさである。

に隣接する地域間の異質性が高い農村部であったことは、驚くべきことではない。実際、クイーンズランド州でもそうであった。同州における4件の合併解消はすべて農村部または地方で起こった (Drew (2020))。

おわりに

本稿では、NSW州における地方自治体の合併がもたらした財政的な影響について明らかにしてきた。得られた結論は次の通りである。

第1に、いくつかの先行研究と同様に、DIDによる分析を行ったところ、地方自治体の合併によって、約11.5%の経常経費の増加が生じたことが明らかになった。NSW州の政策立案者の意図とは異なり、合併によって費用は削減されるどころか増加した。第2に、NSW州における地方自治体合併は、「地方自治体のレイト引き上げへの依存度の低下」という効果も掲げていたが、実際にはインフレ率を大幅に上回るレイトの増額を余儀なくされている。第3に、合併による財政難と全般的な不満を受けて、二つの地方自治体が合併解消を申請するような事態が生じている。

NSW州の経験から学ぶべき教訓は、ある改革が意図されたものとは全く逆の結果をもたらす可能性を受け入れることの重要性である (Hirschman (1991) における *Perversity Thesis* ; 二重効果の原則の重要性については Drew et al. (2017))。実際のところ、世界的に実施された地方自治体合併プログラムのうち、財政的に明確な成功を収めたと断言できるものは比較的少数である⁽⁹⁾。悪い結果をもたらす可能性があることを認めるだけで、政策立案者は望ましくない副作用を緩和し、その結果、アウトカムを改善するための適切な行動を取る気になるはずである (Drew et al. (2017))。

また、NSW州政府が想定した合併のメリットは、商業コンサルタントの予測に基づいていた。州政府は、確固とした学術的根拠を排除し、代わりに、商業コンサルタントの思い込みで満ちた、根拠のない公共政策提言を全面的に信頼することを選択した (Drew et al. (2022))。しかし、商業コンサルタントとして仕事を遂行する人々はほとんど常に名前を明かさず、彼らの経験や資格は一般的に明かされない。また、商業コンサルタントがその後の出来事によって正しくないことが証明されても、一般的に個人的な影響はない

(9) 例えば、McQuestin et al. (2022) に収められている学術研究のレビューを参照されたい。

(Drew et al. (2023a))。さらに、商業コンサルタントの仕事は、厳格で独立した保証プロセスの対象にはならない。これとは対照的に、学者は自分の仕事に名前を記さなければならず、その資格や経験は容易に検証される。また、パブリッシュが認められる前に、学術研究は少なくとも二重盲検査読プロセスを経る。このような大きな違いがもっと理解されれば、政治家も前者ではなく後者のグループのエビデンスを重視するようになるかもしれない。

(みやざき まさと 埼玉大学学術院教授)

(Joseph Drew ニューキャッスル大学教授)

キーワード：自治体合併／歳出入／Difference-in-Differences／合併解消

【参考文献】

- Blesse, S., & Baskaran, T. (2016). Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. *Regional Science and Urban Economics*, 59, 54-74. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2016.04.003>
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S., & Treisman, D. (2016). Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *The American Political Science Review*, 110(4), 812-831. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000320>
- Dollery, B. E., & Yamazaki, K. (2018). Is Bigger Really Better? A Comparative Analysis of Municipal Mergers in Australian and Japanese Local Government. *International Journal of Public Administration*, 41(9), 725-734. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1298127>
- Dollery, B., & Drew, J. (2023). New South Wales State Government Failure? An Empirical Analysis of the Cootamundra Gundagai Regional Council Forced Merger. *Public Administration Quarterly*, 47(2), 200-222. <https://doi.org/10.37808/paq.47.2.6>
- Drew, J., & Dollery, B. (2014). The impact of metropolitan amalgamations in Sydney on municipal financial sustainability. *Public Money & Management*, 34(4), 281-288. <https://doi.org/10.1080/09540962.2014.920201>
- Drew, J., Grant, B., & Fisher, J. (2017). Re-evaluating local government amalgamations: utility maximisation meets the principle of double effect (PDE). *Policy and Politics*, 45(3), 379-394. <https://doi.org/10.1332/030557316X14539914690045>
- Drew, J. (2020). *Reforming Local Government*. Springer: Singapore.
- Drew, J., McQuestin, D., & Dollery, B. (2022). Did amalgamation make local government more fit for the future? *Australian Journal of Public Administration*, 81(2), 383-398. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12530>
- Drew, J., Kim, Y., & Ferreira, D. (2023a). *Snowy Valleys Council: An Investigation into the Financial Advantages and Disadvantages of De-Amalgamation*. University of Newcastle: Callaghan.

- Drew, J., McQuestin, D., & Dollery, B. (2023b). Fiscal outcomes arising from amalgamation: more complex than merely economies of scale. *Public Management Review*, ahead-of-print (ahead-of-print), 1-19. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2174586>
- Hirschman, A. O. (1991). *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Belknap Press: Cambridge.
- Independent Local Government Review Panel (ILGRP). (2013). *Revitalising Local Government: Final Report of the NSW Independent Local Government Review Panel*, October, 2013. ILGRP: Sydney.
- Independent Pricing and Regulatory Tribunal (IPART) (2023). Special Variations. Available at <https://www.ipart.nsw.gov.au/Home/Industries/Local-Government/Special-Variations>. Accessed 6th September, 2023.
- KPMG. (2016). *Outline of Financial Modelling Assumptions for Local Government Merger Proposals*. KPMG: Sydney.
- McQuestin, D., Drew, J., & Miyazaki, M. (2021). Do Amalgamations Make a Difference? What We can Learn from Evaluating the Policy Success of a Large Scale Forced Amalgamation of Local Government. *Public Administration Quarterly*, 45(3), 278-298. <https://doi.org/10.37808/paq.45.3.4>
- McQuestin, D., Drew, J., & Iiboshi, H. (2022). The temporal dependence of public policy evaluation: the case of local government amalgamation. *Local Government Studies*, ahead-of-print (ahead-of-print), 1-22. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2039128>
- NSW Government. (2015). *Local Government Reform Merger Impacts and Analysis*. NSW Government: Sydney.
- Patrick, A. (2023). Perrottet's Loss Damning for the Liberal Party and Dutton. *Australian Financial Review (newspaper)*, 26th March, 2023.
- Reingewertz, Y. (2012). Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 72(2-3), 240-251. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2012.06.001>
- Roesel, F. (2017). Do mergers of large local governments reduce expenditures? – Evidence from Germany using the synthetic control method. *European Journal of Political Economy*, 50, 22-36. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.10.002>
- Spicer, Z. (2012). Post-Amalgamation Politics: How Does Consolidation Impact Community Decision-Making? *Canadian Journal of Urban Research*, 21(2), 90-111.
- Steiner, R. (2003). The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. *Public Management Review*, 5(4), 551-571. <https://doi.org/10.1080/1471903032000178581>
- 自治体国際化協会 (2018) 『オーストラリアとニュージーランドの地方自治』

「カスハラ」とはいかなる問題であるのか — 続・自治体におけるカスタマーハラスメント対策の実態と課題 —

山 谷 清 秀

<要 旨>

本稿では、自治体においてカスタマーハラスメント（以後「カスハラ」）がどのような問題認識のもとで対策に取り組まれているかの検討を行う。2018年以降カスハラという言葉に注目が集まり議論や取り組みが拡大した結果として、問題認識や対策へのアプローチも多様になった。そこで本稿ではカスハラに関する議論をレビューしつつ、実際に対策に取り組む自治体のアプローチを確認することで、自治体のカスハラ対策において、①どのような問題認識に立ち、②どのような対策に取り組むのか、を整理した。

この間蓄積されたカスハラを扱う議論は、悪質クレームや迷惑行為といった組織の「外」に起因する問題に主たる焦点を当てるアプローチと、職場環境や労働者のケアといった組織の「内」に起因する問題に主たる焦点を当てるアプローチの2つに分けることができる。そのうえで、対策を講ずるには両側面が必要であると指摘した。

1. はじめに

厚生労働省におけるパワーハラスメントの議論においてカスハラへの言及がなされてから、爆発的にカスハラに関する議論は広まった。企業や労働組合ではカスハラ対策を提示しはじめ、対応方針をウェブサイトや現場で明示するところもよく見られるようになった。書籍や雑誌においてもカスハラ対策を扱うものが急激に増加した。

もちろん、悪質なクレームや迷惑行為にこれまで苦勞した人びとが少なかったことを意味するのではない。「カスタマーハラスメント」という新しい名前が与えられたことで、これまで現場の限られた世界で共有されていた問題意識が、広く社会全体で共有できるよ

うになったといえる⁽¹⁾。いいかえれば、悪質クレームや迷惑行為に対して「それは問題である」と対応者の側から言えるようになった。こうした点は、他のハラスメントと共通した流れであるといえよう。

たしかに、カスハラという言葉の普及に「問題の存在」を広く知らしめる効果があった一方で、多様な経験やバックグラウンドによる多様な議論が生み出された。カスハラは、古くて新しい問題で、広く共感を生みやすい普遍的な問題である。他方で、具体的な問題認識は個人の経験に左右される特殊な問題である。このことによる概念の混乱がみられるのが現状である。

ところで、筆者は全日本自治団体労働組合（自治労）の「次代を担う研究者育成事業」の第Ⅳ期（2021～2022）において勉強の機会をいただいた。本稿はその報告論文集のダイジェスト版として依頼いただいたものではあるが、多少のアップデートは許していただけるとのことであるので、報告論文集（以後「前編」）での問題設定と成果、課題を論じつつ、以上の問題関心もふまえて、本稿では次の2点について扱いたい。

第1に、カスハラをいかなる問題としてとらえるのか、という定義の論点である。カスハラに関する議論が広まったと同時に、多様なバックグラウンドのある者がその議論に参加している状況である。その結果として、カスハラに対する問題認識と対策に関する提案はまさに百家争鳴の状況にある。本稿では、多様なアプローチによるカスハラの文献をレビューし、その整理を試みる。とくに「カスハラ」という問題の設定という意味では、カスハラという現象あるいは課題が、どのような性格の問題として認識されているか、議論が拡大した今の段階だからこそ明らかにする必要がある。

第2に、1つめの論点である問題認識の結果として、カスハラへの対策にどのようなものが提示されてきたのかという取り組みの論点である。厚労省が2022年に発表した「カスタマーハラスメント対策企業マニュアル」や自治労が2023年に発表したカスハラ対策マニュアル「カスタマーハラスメントのない良好な職場をめざして カスタマーハラスメント予防・対応マニュアル」の影響もあって、ここ数年具体的なカスハラ対策に取り組む自治体があらわれはじめている。本稿では、こうした取り組みの実態に焦点を当て、カスハ

(1) 実際、厚労省の「職場のパワーハラスメント防止対策についての検討会」が2019年3月30日に公表した報告書においては、「顧客や取引先からの著しい迷惑行為の問題に対応するためには、事業主に対応を求めるのみならず、周知・啓発を行うことで、社会全体で機運を醸成していくことが必要であるという意見が示された。その際には、例えば『カスタマーハラスメント』や『クレイマーハラスメント』など特定の名前やその内容を浸透させることが有効ではないかとの意見が示された」という指摘がある。

ラをいかなる問題としてとらえ、どのような対策のアプローチをとっているのか、明らかにする。

以上の2点を明らかにすることによって、自治体におけるカスハラ対策の実態と課題について改めて検討していくことが本稿の目的である。

2. 前編の概要

前編における主要な論点は、以下のとおりである。第1にカスハラの問題がどのように論じられてきたか（論ずるべきか）については、カスハラに関する文献のレビューをしつつ、自治労が行ったアンケートの分析を行った。とくに自治労のアンケートについては、職種・職場によってカスハラの経験や内容が変わること、悪質なクレームや迷惑行為の発生について職員側・組織側に原因があるととらえる回答は少ないこと（全日本自治団体労働組合 2021: 44）、苦情対応も業務の範疇ととらえる者も決して少なくなかった点を特徴としてあげることができる（山谷 2023: 60-63）。さらに「あるべき対応」や「職場のサポート」に関する自由記載欄をみていくと、業務の多忙さにくわえて、上司や同僚の無理解がむしろストレスになっている様子もわかった（山谷 2023: 66）。

第2に、対策へのアプローチとして、行政学における知見のレビューを行った。ここでは、行政責任論、行政PR論、行政苦情救済論、行政の組織論の観点を用意した。そこからは次の3点の示唆を得られている。1つめに、苦情対応の現場では個人の責任と組織の責任が交錯してしまうため、個人に集中しがちな責任追及を発散させることが必要である。2つめに、その背景として行政責任のジレンマがある。個人では苦情の根本的原因の除去が困難（あるいは不可能）であるにもかかわらず、最前線で住民への対応を迫られるためである。だからこそ3つめに、個別の苦情と全体の課題解決という2つを連結できる仕組みの実現が求められる（山谷 2023: 75）。

第3に、自治体がすでに行っている類似・同様の事象への対策として、不当要求行為等対策をとりあげ、全体的な動向の把握とともに、いくつかの事例についても扱った。2021年6月の時点で、1,000を超える自治体で不当要求に関する条例や要綱等（以後「例規」）を定めていることがわかった。不当要求と名称を持つ例規だけではなく、職員倫理条例や公正な職務執行に関する条例といったコンプライアンスの例規のなかに不当要求行為等対策を定める例もかなりの自治体でみられた。

これらの不当要求行為等対策については、当初は暴力団や右翼団体といった反社会的勢力への対策を主眼に置いたものであったが、運用によっては一般の住民からの悪質なクレームや迷惑行為を射程に収めている自治体もあった（山谷 2023: 88）。

以上をふまえて前編では、悪質クレームや迷惑行為と呼ばれるものには相当程度の幅の広さがある点、カスハラ問題は複合的な問題である点、対策の方向性として「労働者のケア」「不当要求行為等対策」「仕組み・制度の改善」の3つがある点、「組織的対応」の意味が多義的である点、第三者機関の意義を再検討する必要がある点を指摘した（山谷 2023: 93）。

このように自治体におけるカスハラの問題について、問題の性質や対策状況を整理した一方で、この数年の間にも、カスハラに関する関心は各所で一層高まり、マスメディアでも頻繁にとりあげられるようになり、多くの文献も世に出された。さらに各自治体でも具体的な取り組みが次々に開始されているところである。

そこで本稿では、自治体に限らずより広範なカスハラ全般にかかわる議論と、各自治体における取り組み内容の双方に焦点を当て、①カスハラをどのような問題として認識しているのかという問いと、②カスハラへの対策にどのようなアプローチをとっているのかという問いの2点について、改めて整理していくことにしよう。

3. 「カスハラ」概念 — カスハラはどのような問題なのか

(1) カスハラの変義

個別の検討に入る前に、そもそもカスハラをどのような問題として認識すべきか、その枠組みを提示しておきたい。ここで参考にしたいのは厚労省と自治労のマニュアルである。

厚労省のマニュアルでは、カスハラを「顧客等からのクレーム・言動のうち、当該クレーム・言動の要求の内容の妥当性に照らして、当該要求を実現するための手段・態様が社会通念上不相当なものであって、当該手段・態様により、労働者の就業環境が害されるもの」と定められている。自治労のマニュアルにおいてはカスハラを「公共サービスの利用者等（労使以外の第三者）による必要かつ相当な範囲を超える言動によって、労働者の就業環境が害されること」とある。

以上の2つのマニュアルのいずれにおいても、次の3点にポイントがあることがわ

かる。第1に、カスハラの実行者として想定されるのは、「第三者」という言葉が使われているように、非常に広く射程がとられている。とくに実際のサービスの利用者・サービス提供の対象者だけに限らないことが重要だということが各所で強調されている。

第2に、実際の加害行為に関しては、内容の妥当性と手段の妥当性の2側面を基準にしている。仮に内容が妥当な言動であったとしても、手段が妥当でなければ当該言動は総合的に不当ということになる。ただし、マニュアルでも指摘されているとおり、基準に固執せずに被害者が苦痛を感じたかどうか、本人の申し出や周囲の気づきに対応すべきことが注意されている。

第3に、就業環境が害される点である。この点が定義に含まれることを考えれば、単に悪質クレームや迷惑行為といった言動自体をそのままカスハラと同義であるにとらえるよりは、そうした言動の結果として就業環境が害されたというところまでを含んだ概念としてとらえた方がよさそうである。ハラスメントの定義に就業環境への被害を含ませる点は同じく厚労省がパワーハラスメントの概念として整理したものをみても、同様である。

ただし、「就業環境が害されなければ、いかに妥当性を欠く言動であったとしても、それはカスハラではない」ということではなく（もちろんそういうケースも少なからず存在するだろうが）、就業環境が害されるかどうかを射程に入れることで対策の主眼が変わるところでは強調しておきたい。

(2) カスハラモデル化

しかしながら、実際のところカスハラと悪質なクレームや迷惑行為の概念整理はあまりなされていない。整理をする上でのポイントはやはり「就業環境が害される」ことを悪質クレームや迷惑行為の結果としてとらえるかどうかである。すなわち、悪質クレームや迷惑行為がそもそも発生しなければ就業環境が害されることもない。だからこそカスハラにおいて悪質クレームや迷惑行為の発生を最大の要素としてとらえ、対策の主眼に設定する議論も多い。この場合カスハラと悪質クレームとは区別されない。たとえば大西・中島（2022：11）は「過剰な要求や不当な言いがかりといった悪質なクレーム行為」をカスハラとして扱う。同様に原田（2023：56）は「クレームの要求を実現するための手段が一般常識を逸脱しているもの」をカスハラだと述べる。これらの場合、カスハラは「悪質クレームや迷惑行為」という組織の外からもたらさ

れる行為によって発生する問題として議論される。

逆に就業環境が害されることを独立の要素として認める議論も少なからずある。たとえば関根（2023：49）は不当要求とカスハラとのちがいを強調して、前者はその行為をやめさせることに主眼を置いているのに対し、後者は担当者の身を守ることに主眼があるという。この場合、外部からもたらされる悪質クレームや迷惑行為と、それを受ける対応者を含む組織全体という内部の双方があってはじめてカスハラという問題は生じるという考え方になるのである。

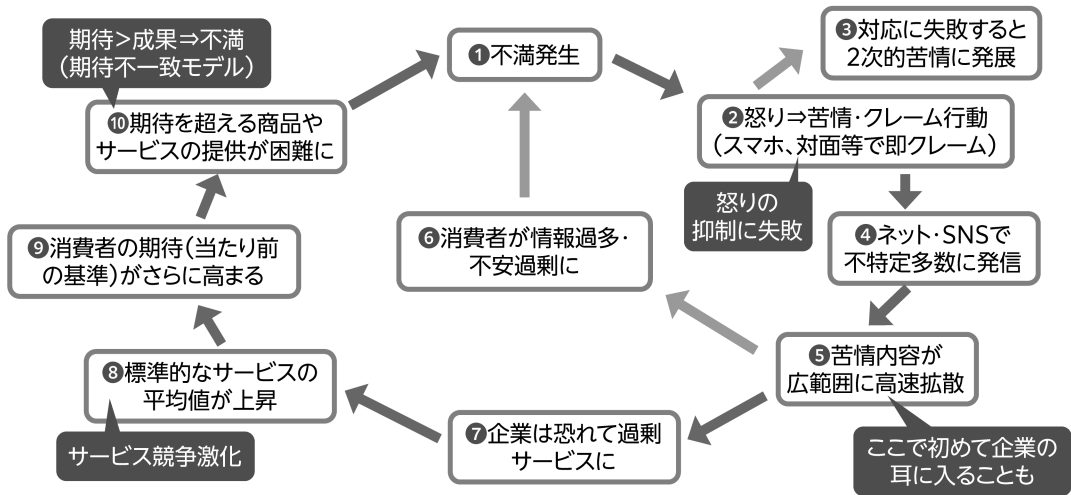
カスハラではなく悪質クレームの定義においても外在的な要素だけではない定義がみられる。たとえばコールセンタージャパン（2022：20）は悪質クレームを「攻撃性の強い顧客・怒りをコントロールできない顧客に適切かつ毅然とした対応ができない場合、発生する」という。就業環境への言及はないが、「攻撃性・怒り」を伴う顧客という外在的な要素と、「毅然とした対応ができない場合」という内在的な要素の双方が含まれる定義である。

また、カスハラの対策を考えるうえで、カスハラが発生する背景に注目する者も少なくない。たとえば援川（2022：46-47）は、「行き過ぎたホスピタリティ」や「顧客第一主義」が、顧客の満足のハードルを押し上げ、モンスタークレマーの誕生の構図をつくりあげていると指摘する。また、池内（2022：6）はカスハラ増加の心理的・社会的背景として、①消費者の地位向上と権利意識の高まり、②相次ぐ不祥事による企業への不信感の増大、③SNSの普及など急激なメディア環境の変化、④規範意識の低下に伴う苦情障壁の低下、⑤過剰サービスによる過剰期待、⑥社会全体の疲労と不寛容社会の到来の6つをあげ、このうち最後の2つである⑤と⑥がとくに重要だと述べる。

さらに、カスハラの定義に揺らぎをもたらしているのは、これらが双方向に因果関係で結ばれるためである。悪質クレームや迷惑行為の発生、適切な対応、従業員の精神的苦痛、就業環境への被害が、相互に原因にも結果にもなりうる。

いずれにしても、悪質クレームや迷惑行為の発生を重視する視点と、就業環境への被害を重視する視点とで、それ以外の要素を完全に否定するわけではなく、対策のアプローチのちがいに過ぎない。いいかえれば、複合的な要因によって発生するカスハラという現象の一連のプロセスのなかで、どこに介入するかという課題なのである。だからこそ池内（2022：7）は、「苦情に至るメカニズム（苦情生起の負のスパイラル）」を提示し、どの段階でどのような苦情やカスハラが発生しうるかを整理する（図1

図1 カスハラ発生のメカニズム



出典：池内（2022： 7）

参照)。

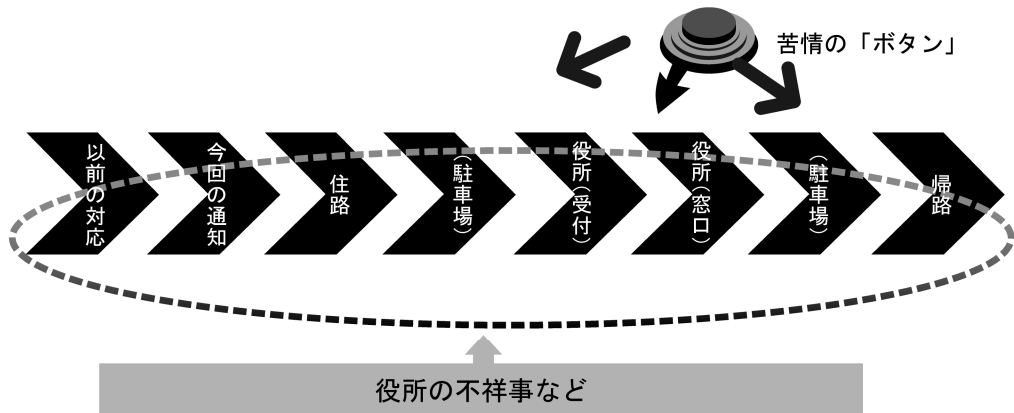
同様に吉田（2019： 21）は、苦情の発生にはさまざまな要因があり、苦情発生場所は最後のボタンを押したところに過ぎないことを指摘する。すなわち、苦情を点ではなくサービスサイクルから考えることの重要性を強調するのである（図2）。吉田の指摘でとくに重要なのは、苦情の発生した場面だけの事柄や職員対応を前提に原因と対策を考えるのにこだわれば、苦情の減少にはつながらないと述べる点にある。吉田（2019： 16－22）は、苦情が発生する原因を①行政サービスそのもの、②公務員側の課題（説明能力の不足、期待値に対する不足）、③住民の悪意と3つに分け、住民の「悪意」と「敵意」を見分けること、職員の態度や対応の仕方による苦情をできる限り減らしていくことが大事だと述べる。

吉田（2019： 21）や池内（2022： 7）で描かれたように、カスハラの一連のプロセスを可視化することは、苦情発生のメカニズムを知るためだけでなく、「どこに介入する余地があるか」を検討するうえで重要である。こうしたカスハラを一連のプロセスで描くという観点から、ここまでの議論の整理もふまえてカスハライメージモデルを描くと、次の図3のようになる。

以下では、カスハラに関する文献をレビューしながら、一連のカスハラのプロセスのなかでどこに介入しようと試みているのかという観点から、対策のアプローチの整

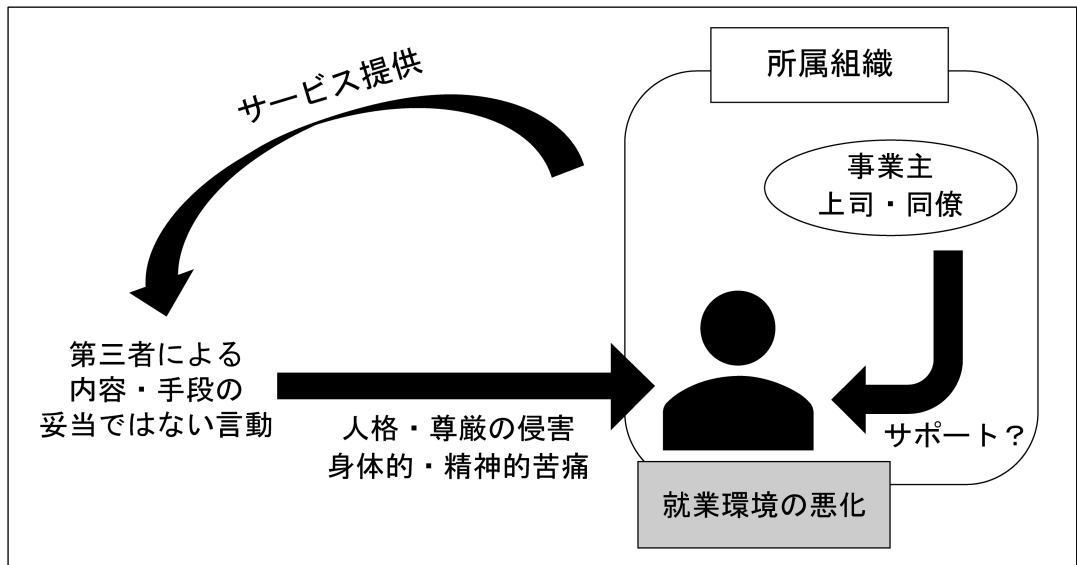
理を試みてみたい⁽²⁾。

図2 苦情発生のサービスサイクル



出典：吉田（2019： 21）

図3 カスハライメージモデル



出典：筆者作成

(2) なお、現段階では自治体のカスハラ対策に関する議論は極めて限定的であることから、以下では民間企業を含む議論をとりあげている。

4. カスハラ対策へのアプローチ

ここでは、先の図3に従って、①第三者による内容・手段の妥当ではない言動に注目するアプローチである「悪質クレーム排除の視点」、②人格・尊厳の侵害や身体的・精神的苦痛を回避したりやわらげることを目的とする「心構え・準備の視点」、③実際に被害にあい就業環境が悪化した者に対する「被害者のケアの視点」、④上司や同僚からのサポートや雇用問題に注目する「組織管理の視点」に分けて議論を進めていきたい。

(1) 悪質クレーム排除の視点

悪質クレームや迷惑行為そのものに焦点を当てるこのアプローチについては、これまでの議論をみていると大きく2つの方法がみられる。1つは、正当なクレームと不当なクレーム（あるいは正当なクレーマーと不当なクレーマー）を分け、不当なクレーマーをサービスの対象から排除する視点である。たとえば、「顧客」の定義である。月刊コールセンタージャパンの2022年11月号で組まれたカスハラの特集では、カスハラの定義が「こういう行動をとったら自社にとって顧客ではない」と定義することと同じだと指摘する（コールセンタージャパン 2022: 17）。要するに「顧客ではない」者に対するサービスを打ち切るために、顧客を定義するのである（日経ビジネス 2023: 14）⁽³⁾。

西尾・伊藤（2022: 35-39）はカスハラ対策の5つのポイントを提示する。それは、①クレームとカスハラの違いを見極める、②話の内容に着目して4つに分類（事実・不満・意見・要求）、③初期対応の基本を徹底、④会社としての方向性を明確に打ち出す、⑤カスハラのロジックを踏まえて対応、である。そのうえで、相手の要求を通さない対応が肝要であると述べる。やはり現場で正当／不当の判断をし、不当なものを受けつけないことが大事にされるのである。

(3) 基準を設け、不当と判断された言動やその顧客をサービスの対象から除外することについては、批判的視点もある。たとえば大胡田（2024: 47）では、2023年12月13日に施行された改正旅館業法が「迷惑客の宿泊を拒否できる」ようになったとひとり歩きすることへの懸念が示されている。大胡田は悪質なカスハラが問題であるとの前提は崩さず、「カスハラ対策の名のもとに事業主が想定する標準的な顧客像から外れた者（中略）がサービスを受けづらい社会になってしまう可能性がある」と指摘するのである。大胡田の懸念は、行為者排除のカスハラ対策が新たなカスハラを惹起しようという点で重要である。

加藤（2024：41－43）は「カスハラかどうかの判断は難易度の高いもの」と述べ、具体化するためには「受け入れられない行為」を明確にし、対応基準（①受け入れられない行為の基準、②周囲の人に伝える基準、③対応法）を策定すべきという。とくにこうした基準づくりで強調されるのは、職場の状況（顧客のタイプ、対面や電話といった状況、スタッフのニーズなど）に即した対応基準をつくるべきという点である（加藤 2024：48）。

こうした見方は、自治体における既存の類似の対策といえる「不当要求行為等対策」においても共通する。ただ、基準づくりに固執すると、そうした通り一遍の対応自体が新たなカスハラを生む可能性も指摘される（コールセンタージャパン 2022：20）。

悪質クレームや迷惑行為そのものに焦点を当てる対応方法の2つ目には「周知・啓発」があげられる。これは顧客（あるいは社会全体）に対して行う対外的なものと同組織内のメンバーに対して行う対内的なものがある。組織内のメンバーに対するものについては、むしろ後述の「上司や同僚の理解」につながるものである。顧客や社会全体に対するものについては、その具体的な手段としては、店舗内の顧客から見える場所にポスターやプレートを掲示する方法がある（島田 2024：14）。顧客への抑止力になるだけでなく、カスハラと対峙する対応者の安心感にもつながるといえる。対外的なものに関しては、悪質クレームや迷惑行為であることの認識を顧客に持たせることで、そうした言動を減らすことが最大の目的になる。

（2）心構え・準備の視点

カスハラに関する議論のなかには、悪質クレームや迷惑行為を受ける対応者の心構えや応対テクニックについて論じるものも多い。まさにカスハラに注目が集まったように、「これ以上理不尽なことに耐え忍ばなくてもよい」「カスハラには怒っていい」といった観点での議論である（週刊東洋経済 2024：55；咲良 2022：49）。

関谷（2022：16－17）は、カスハラは相手次第の側面があり、避けようとしても避けきれない場合があると指摘する。そのうえで、①お互いに気づき合う、②自分の感情を否定しない、③職場内でのユーモアや笑いの活用、④感情労働のプロとしてのスキル磨き、の4点が重要であると述べる。咲良（2022：48－50）は、「折れない心」を意味するレジリエンスという言葉に注目し、対応者自身が感情をマネジメントすることでレジリエンスを身につけることが、組織的な対策と並行して個人が自分の心を守ることに繋がると述べる。

島田（2024：13-14）は、対応者がカスハラに動じない心構えや対応力を持つことが重要だと述べ、研修や経験だけでは時間的・労力的に間に合わない場合、「ココロバランスカード」を携帯することで、ストレス緩和の一助になると提案している。

心構えも含めた、実際にカスハラに遭遇した際にどのように対応するかというテクニカルな側面については、カスハラや不当要求に関連する書籍においては、クレームの手段・態様や内容に応じて具体的な対応方法を整理した、いわば「ハウツー本」的な書籍がみられる。たとえば鈴木（2023）は、来訪者を行政サービス利用者や利害関係者に大別したうえで、カスハラや陳情、不当な契約の要求をする者（業者や議員）への具体的な対応方法をケーススタディとして整理している。同様に小田（2019）や関根（2020）、自治体クレーム対応研究会（2021）においても、ケーススタディとしての対応テクニックのほか、職員のメンタルを守るテクニック、悪質なクレーマーへ返す言葉の表現といった情報を整理している。

以上の心構えやテクニックについては、悪質クレームや迷惑行為、不当要求を不可避なものとして認めたとうえで、現場の対応時にどれだけ被害を減らせるかに目を向けるものである。実際現場の職員にとってみれば、こうした「今から使うことのできる具体的なテクニック」が重宝されるのはよく理解できる。

（3）被害者のケアの視点

カスハラもまたハラスメントの一種であるように、加害者への対応だけではなく、被害者への対応も必要である。原田（2023：56）はカスハラ対応が必要なのは、カスハラによる従業員への被害が深刻になっているからであるという。より具体的に、加藤（2022：10-13）は、カスハラが生じたことによる弊害として、①モチベーションの低下、②メンタルヘルス、③辞職の3点をあげる。

カスハラを認定し顧客を排除するよりも、むしろ対応者にとっては、担当を外してもらうなどの被害回避の志向が強いことも指摘される（加藤 2024：48）。したがってこれらの主張においては、対応者の被害を強調しているからと言って必ずしも相談体制の整備のみを強調するというわけではなく、対応人数や事実確認、警察や弁護士との連携といったクレーム対応の基本姿勢や基本方針を作成し、その教育・研修を行うべきといった基本的な事柄をカスハラへの備えとしてあげている（加藤 2022：11-13）。

また、香川・島岡・上田（2022：16）は、厚労省のマニュアルをもとに、カスハラ

の被害が労働者の心身への不調や休職・退職につながることから、メンタルヘルスケアの体制を整え、カスハラを相談することが人事評価上不利益にならないよう徹底し、その旨をカスハラマニュアルで周知すべきであると指摘する。

以上の視点は、先の2つの視点とは異なり、カスハラ対策としてカスハラの発生した後の被害に目を向けるものである。相談体制やメンタルヘルスケアの整備といった産業保健や安全衛生の取り組みに合わせて、顧客と接する業務のあり方や、従業員同士の関係といった職場環境改善を重ね合わせた議論がなされている。

(4) 組織管理の視点

上述の加藤や香川・島岡・上田の指摘をみれば、カスハラ対策は悪質クレームや迷惑行為とそれに対応する者を中心に、行為者の排除や被害者のケアだけにとどまらず、上司や同僚の理解や、働き方の問題を含む職場環境も主眼に入っている。そうした方向性は、カスハラの議論において「CS（顧客満足度）よりES（従業員満足度）」といった話題を出す例からもわかる（日経ビジネス 2023: 16）。

だからこそ、クレーム対応を個人に任せるのではなく、上司にスムーズにつなぐ必要も説かれる（コールセンタージャパン 2022: 19）。それは、1つはUAゼンセンや自治労による実態調査によって、悪質クレームによる苦痛だけではなく上司や職場が守ってくれない姿勢によっても苦痛が感じられるという結果が明らかになっている。もう1つはスムーズな上司への引き継ぎが、個人で対応することの限界によって引き起こされてしまうカスハラを予防できるのではないかと、という見方のためである。

また、カスハラ激化の防止の視点も重要であるという議論もある。たとえば一度こじれてしまった顧客と担当者間との人間関係に注目すれば、担当者を代えることが、顧客の言動をしずめ、被害者（担当者）の負担を取り除くことにもなり、結果としてカスハラがおさまることにもなると指摘する（香川・島岡・上田 2022: 16）。

さらに香川・島岡・上田（2022: 15-16）では、やはり相談体制の整備の重要性を説いている。というのも、クレームの正当／不当の判断を担当者自身が行うのは難しく、担当者自身が抱え込むことによって不当なクレームがエスカレートすることにくわえて、その判断は結局経営方針や価値観によっても異なってくるため、そのレベルで判断できる者への相談体制が必要だからである。彼らがとくに強調するのは、「担当者個人のミスや、カスハラ客の持つ圧倒的なパワーといった要素により、あるべき判断過程が歪められるのを回避することである」という（香川・島岡・上田 2022:

17)。

さて、ここまでの4つのアプローチとその具体的な手段を整理すると、以下の表1のように構図を描ける。ただ、ここであげたような上司や同僚の理解、悪質クレームや迷惑行為の発生時の援護、働き方の問題といった職場環境に関する問題をカスハラ議論のなかでとりあげるものは、決して多くはない。とくに「悪質クレームや迷惑行為の排除」や「心構え・準備」に関する議論が圧倒的に多いのが現状である。

続いて、以下では表1を参考にしつつ、自治体における取り組みがどのような問題設定のもと、どのような対策をとろうとしているのか見ていくことにしたい。

表1 カスハラへの対策のアプローチ

悪質クレームや 迷惑行為の排除	基準づくり
	周知・啓発
心構え・準備	心理的な準備
	現場の具体的な対応方法の提供
被害者のケア	相談体制の整備
	担当者変更などの対応
組織管理	職場環境改善
	上司・同僚の理解
	意思決定の歪みの是正

出典：筆者作成

5. 近年の自治体における取り組みの進展と問題設定

いまや多くの自治体が、消費生活に関する部署や労働、産業に関する部署において、民間企業向けの相談窓口や対策の案内、セミナーの実施、実態調査等を行っている。多くの場合、基本的には厚生労働省の発表した資料へのリンクが多いが、一部独自の取り組みもみられる⁽⁴⁾。ただ、自治体自身が被害者となることを想定したカスタマーハラスメントの対策は、いまだ取り組み始めたばかりの段階といえるだろう。こうした「新しい取り組

(4) たとえば広島県では「広島県職場環境実態調査」において、2020年度からハラスメント対策の項目のなかにカスタマーハラスメントの項目が新設された。そこでは被害の有無や対策の有無、被害の内容、職場に求める対策の内容などが並べられている。

み]として、次の5点をあげることができる。

(1) 名札表記の変更

第1に、名札表記の変更である。もちろん以前から行っているところもあったが、近年の自治体におけるカスハラ対策の動きでもっとも顕著なのが、名札表記を名字のみにするというものである。2023年では少なくとも佐賀市、いすみ市、福井市、岡山市といったいくつかの自治体でみられたが、2024年に入ってから全国的に都道府県・市区町村を問わず、名札表記を名字のみにする自治体が劇的に拡大した。いずれの場合においても、ソーシャルメディアで検索されたり、そこからメッセージを送られる事例が確認されたり、さらにソーシャルメディアで氏名を公開されることを防ぐことが主たる目的のようである。

(2) マニュアルの作成

第2に、マニュアルを作成する例である。従前不当要求行為等対策や行政対象暴力への対策のために条例や要綱、マニュアルを作成する自治体は少なからずみられたが、カスハラが社会問題として登場したことを契機に、マニュアルの見直しや新規作成、あるいは既存のマニュアルに再注目する自治体が増えるようになった。

大阪府枚方市では、総務部のコンプライアンス推進課が2017年1月に「社会的妥当性を逸脱した苦情等へのマニュアル」を策定している。枚方市の取り組みは、カスハラへの注目が集まった2018年以前から始まっているところに特徴がある。その目的は「社会的妥当性を逸脱した苦情等への対応を続けることにより、円滑な事務の遂行に支障を来し、市民サービス低下を招くことを防止するために、すべての職員が適切な対応を身につけること」である（大阪府枚方市 2022: 17）。不当な要求等への対応が適切な業務の遂行の妨げになることを前提に、職員の対応能力の向上を図り、所属長を中心に危機管理対策会議や不当要求対応員等とも連携しながら解決や再発防止に取り組む点は、従来の不当要求行為等対策の流れを汲んでいると考えられる（山谷2022）。マニュアルでは、①当初伝えた時間が経過したとき、②従前からの主張の繰り返しのみであるとき、③担当外の事項に関する主張のみであるとき、④職員個人を誹謗中傷する発言の繰り返しであるとき、の4つの基準を定め、対応者がマニュアルに則って個別に判断できるようになっている。

前編でもとりあげた岡山市もまた不当要求行為等対策では知られた自治体である⁽⁵⁾。岡山市の対策の最大の特徴は、総務局総務部に行政執行適正化推進課を設置し、不当要求行為の対策を専門的に担わせている点である。当初は架空工事や偽装入札からはじまった「不当要求行為に屈しない」ための組織的対策であったのが、現在は広く一般の住民からのクレーム対応も射程に収めている。不当要求行為等対策からの延長線上にあるため、不当要求に屈することが適切な行政をゆがめるという問題設定による「公正な行政執行」が目的として掲げられる。行政執行適正化推進課では個別ケースの対応をまとめたQ&A・対応指針を作成し、庁内で共有している。それにあわせていくつかの研修も実施している。

鳥取県江府町では、「行政に対する『過剰な要望・要求』に関する対応要領」を作成し、2024年5月1日から実施している。その問題認識は、一部の住民からの要望・要求が、職員に強度の負担を強いるものであったり、執務環境の悪化を招くというところにある。職員の人権を尊重し、健全な職場環境と職員の健康を維持するために、統一された手順に基づいた組織的な対応が必要との理由から、本要領を実施している。

具体的には、まず、厚労省のマニュアルに準じて「過剰な要望、要求」の定義をしている。もちろん、例示をしつつ定義にこだわるべきではないことも注意している一方で、精神的苦痛を感じる場合はすぐに上司に相談することを助言している。次に対応の手順として基本姿勢（組織的に対応する、職員の主観で判断、その場しのぎに走らない）および事案発生の際の初動対応を掲載している。その後いくつかの例示と事例を並べたあと、最後に警察への連絡についても示している。さらに運用上の留意点として、対応要領を全職員が常に参照できること、対応要領を継続的に改訂すること、業務単位・内部組織・管理施設ごとに運用責任者を選任することなどがあげられている⁽⁶⁾。

このほか、札幌市では、通話時の録音や、世間話など市政に関係のない話題により長時間の時間拘束に及んだと判断した場合に対応を打ち切ること、脅迫や強要などの行為があった場合にちゅうちょせず警察など関係機関に連絡することなどを記した「広聴部門におけるカスタマーハラスメント対策マニュアル」の運用を2024年1月か

(5) 岡山市の不当要求行為等対策については山谷（2022）を参照。

(6) 江府町「行政に対する『過剰な要望・要求』に関する対応要領を定めました」（<https://www.town-kofu.jp/2/1/2/q579/>）、2024年5月7日アクセス

ら開始している⁽⁷⁾。

福岡県でもマニュアルを作成して2024年4月1日よりカスハラ対策を開始している⁽⁸⁾。マニュアルではカスハラの前段階までの流れを3段階に分け、担当者、係長等、課長補佐等の順にカスハラに該当するかどうかを判断することになる。

(3) ポスター等による啓発

第3に、より簡易的かつ着実といえるのが、ポスター等での啓発である。札幌市の広聴部門では、来庁する住民向けに「どのような行為がカスハラにあたるのか」を示すポスターを2023年7月から掲示している。まさにカスハラの実態調査の行方者になりうる者への周知・啓発による抑制を目的としている。

(4) 実態調査

第4に、実態把握のために職員に対するアンケート調査を行う自治体もあらわれた。滋賀県彦根市では2022年10月から翌年10月までの1年間に、医療職を除く全職員を対象にカスハラや行政対象暴力に関するアンケートを実施した。主な内容はカスハラ経験の有無、あるいは周囲での目撃経験の有無のほか、自由記載欄にカスハラの内容やとった対応を書くものである⁽⁹⁾。上述のマニュアルを作成した福岡県においても、マニュアル作成に先んじて2020年4月から2023年6月までの間、福岡県におけるカスハラの実態を調査した。これを態様別に分類し、マニュアルに反映させたのである。

また、指定管理者制度との関係に言及する自治体もある。杉並区では2023年9月に「指定管理者制度の検証」として発表されたもののうち、データ分析をした資料によると、「顧客等から著しい迷惑行為（カスタマーハラスメント）を受けた経験がある従業員の割合」は、29.1%と示されており、国の実態調査の2倍近くであると述べられている（杉並区 2023: 117）。

(7) 札幌市「カスタマーハラスメント防止啓発の取り組み」 (https://www.city.sapporo.jp/somu/shi-minnokoe/customer_harassment.html)、2024年5月7日アクセス

(8) 福岡県「カスタマーハラスメント対策を実施します ～STOP!! カスタマーハラスメント～」 (<https://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/customer-harassment.html>)、2024年5月7日アクセス

(9) 彦根市「令和4年度 カスタマーハラスメント職員アンケート結果について」 (https://www.city.hikone.lg.jp/material/files/group/29/R41221-1_CustomerHarassment-HikoneCity.pdf)、2024年5月7日アクセス

(5) 条例制定

第5に、カスハラ、あるいはそれに類するものへの対策のために条例を制定した例は少なくない。たとえば、不当要求をカスハラの一部であるととらえれば、不当要求への対策に関する条例をつくった自治体はかなりある⁽¹⁰⁾。たとえば兵庫県明石市における「明石市法令遵守の推進に関する条例」のほか、40を超える自治体ですでに導入されている（山谷 2022）。

こうした条例化のなかでも、近年とくに注目すべきが東京都である⁽¹¹⁾。といっても、公的機関に限ったカスハラ対策ではなく、民間企業も含めた社会全体におけるカスハラ対策である。それでも、議論の経過は本稿の問題関心である「カスハラという問題に対する認識」および「対策へのアプローチ」を考察するうえでは重要であるため、以下で触れたい。

6. 東京都の条例制定過程におけるカスハラの問題認識

東京都では、産業労働局雇用就業部調整課が中心となり、2023年10月から「カスタマーハラスメント防止対策に関する検討部会」（以後「検討部会」）を開催することになった⁽¹²⁾。その所掌事項は、①民間企業及び公共サービスの現場におけるカスタマーハラスメントの現状分析に関すること、②カスタマーハラスメントの防止対策のあり方に関すること、③その他、検討部会の目的を達成するために必要な事項に関すること、である。これまでに4回開催されているが、本稿執筆時点では第4回の議事録は公開されていなかったため、

(10) 不当要求とカスハラのそれぞれの概念の関係については、山谷（2022）、山谷（2023）を参照されたい。不当要求行為等対策は当初反社会的勢力への対策が主眼ではあったが、自治体によっては射程を拡げたり変更したりすることで、一般の住民による不当要求も視野に入れた運用を行っている。

(11) 東京都の動きを受けて、他自治体でも条例制定の検討を進めている自治体があらわれている。たとえば三重県では2024年2月28日の知事記者会見で、条例制定を含めた対応の検討を担当の雇用経済部に指示したことを明らかにしている（NHK三重NEWS WEB「一見知事『カスタマーハラスメント』条例制定含め対応検討」（<https://www3.nhk.or.jp/lnews/tsu/20240228/3070012353.html>）、2024年5月7日アクセス）。

(12) 前後して東京都議会の方でも、2023年9月26日の令和5年第3回定例会以降、数人の議員によってさまざまな業種・職種に広がるカスハラ防止のために、独自のポスターや映像による都民への啓発や条例の制定の必要性について言及をしている。

各回の詳細については第3回までのものを記述する。各回の議題は、以下の表2のとおりである。

表2 東京都カスハラ対策検討部会の各議題

	開催年月日	議 題
第1回	2023年10月31日	カスタマーハラスメントへの対応に関する現状分析と論点整理
第2回	2023年12月22日	カスタマーハラスメント防止対策の具体的な手法について
第3回	2024年2月6日	カスタマーハラスメント防止のためのルール作りについて
第4回	2024年4月22日	カスタマーハラスメント防止のためのルール作りの具体的な内容について

出典：東京都産業労働局のウェブページ (<https://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.lg.jp/plan/koyou/kasuhara/>) を参考に筆者作成

第1回の主な論点は、①カスハラの定義、②業種や業務による分類であった。とくに第1回に関しては、各参加者による問題意識が共有される回であり、東京都における条例化の問題設定が練り上げられる過程がみえる。これに対して各委員（代理含む）からは、次の表3のような指摘がみられた。

表3 第1回検討部会における委員の意見

- ・ 定義づけによる共通認識づくりが重要
- ・ 加害者の発生防止のための消費者サイドへの働きかけ
- ・ ポスターや動画を使った啓発活動が重要
- ・ 周知・啓発は重要である一方で、限界があり、一歩進めた取り組みが必要
- ・ 行為の抑止力となる制度上の仕組みが必要
- ・ 「来ないような対策」はとれない
- ・ ケース別の行為類型の整理が必要
- ・ 各企業で対応マニュアルをつくる際の専門家によるサポートといった側面支援が必要
- ・ 顧客対応の定期的な研修が重要
- ・ とくに公務員については電話対応の場合の録音機能が必要
- ・ 「落ち度は当方」という前提のもと「早く終わらせよう」という対応の傾向がある

- ・従業員向けの公的な相談窓口が必要
- ・基準に固執することなく、類似行為や正当な行為であっても、対応者から助けを求められれば組織的に対応する必要
- ・企業の側もガバナンス強化によってクレーマーに付け込まれる隙を与えないように

出典：検討部会議事録を参考に筆者作成

第1回の検討部会における主な論点は、どのような取り組みが必要かという大枠のもとに、とくに行為者の抑止や啓発が必要といった意見が多くみられた。特殊な意見としては、基準に固執すべきではないといった意見や、クレーマーに付け込まれる隙を与えないガバナンス強化が必要といった意見もみられた。

次に、第2回の検討部会ではまず事務局から①進めるべき取り組み、②実効性確保のための工夫、③苦情の区分のための基準が主な論点として提示された。そのうえで情報提供として、カスハラに関し自治体を取り得る方法・手段が示された。そこでは、基準の策定と普及啓発・抑止策という2つの目的に対して、条例、指針・ガイドライン、その他の施策という3つの手法を示し、法的観点や罰則、既存の取り組み状況などが示された。その後各委員からの意見があった（表4）。

表4 第2回検討部会における委員の意見

- ・カスハラという言葉が盛り込まれた条例が制定されること自体が防止の意義
- ・条例の制定に際しては、理念・宣言型より実効型の方が抑止力は高まるが、実際の判断者運用になるとハードルが高い
- ・禁止条例ではなく理念条例にとどめるべき
- ・正当なクレームか過大な要求であるかの判断基準が難しい
- ・対応者が毅然とした態度をとれるよう定義を明示すべき
- ・定義づけをすると実際の対応の解釈が困難であり、解釈をめぐるトラブルの発生も予見される
- ・東京都としてカスハラを含むあらゆるハラスメントを禁止するという強いメッセージになるような条例が必要
- ・ガイドラインを定めただうえで企業経営側、働く人側、消費者側の三方に対して啓発を強化し

ていくことが有効

- ・ステッカーのようなアイキャッチ的なものを含む幅広い支援による普及啓発が好ましい
- ・事前の準備と起こった際の対応の対策を講じることが必要
- ・マンパワーの限られる中小企業や小規模事業者にとっては、業種別のカスハラ対策マニュアルのひな形があれば望ましい
- ・業界団体ごとの対応マニュアルづくりを促進
- ・通話録音機能のついた電話装置の導入費用の一部補助
- ・従業員の身体および個々の安全をしっかりと確保
- ・具体的な策（①独自のポスターやCM、②定期的な研修、③第三者機関での相談窓口、④録音機能や防犯カメラの設置のための予算化、⑤条例違反時の対応）を提案
- ・行為者に対するものだけでなく、被害者への配慮、マニュアルの作成、研修といった事業者サイドでできることを東京都が義務付けすることも考えられる

出典：検討部会議事録を参考に筆者作成

第2回は条例を理念的なものにするか、罰則付き／罰則なしの禁止の規定を盛り込むものにするかが主たる争点になっていた。そのほか、企業が対策を進めるうえでのマニュアルづくりの支援や、録音機能付きの電話装置・防犯カメラの設置に対する補助が必要だといわれたのも今回の特徴である。また1名の委員からは悪質クレームや迷惑行為の行為者側に対するものだけではなく、事業者サイド、とくに使用者になんらかの義務を課するような規定を盛り込むことについても意見があった。

第3回の検討部会で事務局側から提示された論点は、①消費者の苦情の権利、②条例に盛り込む内容、③条例とガイドラインの役割分担、④東京都や事業者の役割や責務、の4点である。そのうえで事務局側からは他のハラスメントの指針における記載内容やカスハラ防止における「責務」や「禁止」といった言葉づかいの表現方法、業界団体における既存のガイドラインやマニュアルが紹介された。その後委員が意見交換を行った（表5）。

表5 第3回検討部会における委員の意見

- ・カスタマーハラスメントに対する規制・制限が必要という事業者からの意見が多い
- ・業務に支障を生じさせるような事象や従業員の心身の健康に影響を与えるようなものについて

ては、都で何らかの対応があることが望ましい。その裏付けとして条例が必要

- ・罰則つきは現時点では現実的ではない
- ・経営者・働く人・消費者の三方に対して啓発すべき、これが条例の主たる役割
- ・各業界・業種・業態によっても対応はさまざまなので、企業が自ら考えて、ガイドラインを自分たちでつくるということが実効性につながる、その裏付けとして条例が必要
- ・教育の場など、社会全体で「ハラスメントはノーだ」と伝えるべき
- ・カスハラの実態の把握・事例の蓄積
- ・被害者の救済のため、苦情処理制度や労働相談、紛争解決制度などを利用できないか

出典：検討部会議事録を参考に筆者作成

第3回は条例の役割について論じられるものが多かった。とくに前回出たような罰則付きの禁止条例による抑止効果を期待するというよりは、条例を根拠に東京都がマニュアルのひな形を作成し、各企業の主体的なマニュアルづくりを促進すべきとの意見が多くみられた。そのうえで今回は意見のとりまとめとして次の3点が示された。①職場の外からのハラスメント行為を防ぎ、働く人を守る手法として東京都独自の条例は有効である、②条例の内容は「カスタマーハラスメント」という言葉・概念を周知し、防止の理念や責務を定め、必ずしも罰則はおかない、③ガイドライン等の多様な手法によって実効性を高めていく、である。

東京都の検討部会における3回の議論の経過をみると、次のような特徴を指摘できるだろう。第1に、議論はおおむね周知・啓発と基準に集中していた。とくに第1回、第2回においてその傾向は強く見られた。本稿では各種文献における議論をもとにこれらを「悪質クレームや迷惑行為の排除」と分類し、カスハラ対策の主眼として扱われることを指摘してきたが、東京都の検討部会の場合でも同様である。第2に最大の特徴は、3回を経て、各企業の主体性を尊重した対策のあり方に方向性が定まってきた点である。それは、企業の規模や業種・業態が多様であり、一概に条例で規定できないこと、仮に規定してしまうとむしろ各企業の負担につながってしまうことが指摘されていた。第3に、議論のボリュームとしては決して多くはないものの、被害者の保護やケアについても、一部触れられてきたところである。

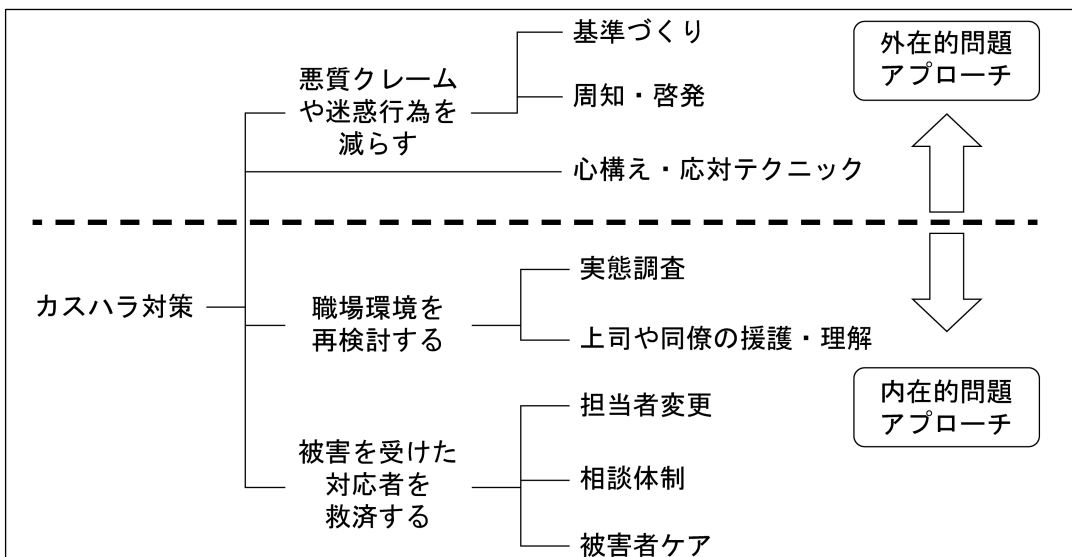
7. カスハラの問題認識と対策のアプローチ

以上をふまえて、本稿の最初に提示した①どのような問題認識に立ち、②どのような対策に取り組むのか、という2つの問いの答え合わせをしていこう。

結論に急げば、各地で議論されるカスハラに対する問題認識は「悪質クレームや迷惑行為、あるいはその行為者の存在」に注目する対外的なもの、「悪質クレームや迷惑行為によって被害を受けた労働者」および「悪質クレームや迷惑行為によって労働者が被害を受けるに至った周囲の職場環境」に注目する対内的なものいずれかに大別できる（図4）。ここで区別したいのは、カスハラを組織の外側に起因する問題ととらえるのか、組織の内側に起因する問題ととらえるのか、という主たる「カスハラの問題の所在」である。

そのうえで、各所で語られるカスハラについては、おおむね対応者の対応能力や被害者のケアといった内在的問題に若干触れるものの、主流は基準づくりや周知・啓発といった外在的問題として扱われることが多い。それは自治体が行うマニュアルやポスターにおいても、東京都の検討部会における一連の議論をみても、周知・啓発や基準づくりがカスハラ対策の主眼であることからよくわかる。

図4 カスハラ対策の外在的問題と内在的問題



出典：筆者作成

もちろん、カスハラによる被害を予防するための重要な手段の1つとして、周知や啓発によって、そもそも悪質クレームや迷惑行為を減らすことがあげられる。基準があれば現場はそれを活用し、以前より対応能力が向上するだろう。これらの結果として被害は減るかもしれない。だからこそ、より直接的な対策として悪質クレームや迷惑行為の発生を減らすことが主たる目的になるのだろう。なおかつ、被害者のケアについては既存の相談体制を活用することで対応するのである。

だが本稿においても確認したように、悪質クレームや迷惑行為を完全になくすことはできないとの言及もある。それは「世の中から悪人はいなくなる」というよりはむしろ、対応のミスやコミュニケーションの失敗で悪質クレームや迷惑行為（あるいは職員からみてそう見える状況）に発展するのは想定できるという意味だろう。また前編でも確認したように、職場内で上司や同僚の援護や理解を得られないこと自体もまたカスハラという問題の枠内に含まれるのである。だからこそ、既存の相談体制は十分なのか、上司や同僚の配慮はあるのか、といった観点から、被害の側にも一層注目した対策が求められる。組織からしてみれば、外部の第三者による行為であっても、従業員から相談を受けたり、事案を把握するといった対応は内部のものになる（中野 2023: 35）。

そう考えると、これまでのカスハラをめぐる議論や各自治体での検討状況・取り組みについては、多くの場合カスハラの発生メカニズムを一連のプロセスととらえるよりは、個別の要素に分散し、なおかつ外在的問題に集中した議論が多かったといえる。すなわち、①悪質クレームや迷惑行為を行う人を減らす（周知・啓発）、②実際に発生した際は初期対応（対応しない含む）を誤らないことで被害の拡大を防ぐ、という2点に集中しているのである。

江府町のマニュアルにも触れられているような「健全な職場環境」や、東京都の検討部会で一部意見のあった「被害者のケア」の観点からは、初期対応でも解決しなかった後にあるべき上司や同僚による援護や交代、そもそもの窓口対応や住民対応、業務のあり方、相談体制の整備といった対策は、たしかに直接的な対策には見えないし、講ずるハードルも高い。しかしそのための具体的な対策については、やはりカスハラ対策の一環としてともに議論されるべきである。「悪質クレームに組織的に対応する」というよりはむしろ、悪質クレームや迷惑行為とカスハラの被害の側面を概念的に切り分け、「悪質クレームや迷惑行為が発生したとしても、クレーマー対応・対応者への対応両側面からカスハラに至らないよう組織的に対応する」という方向での対策、そのための検討が必要である。

さらに、厚労省や自治労のマニュアル、東京都の検討部会で言及されるように、企業や

業種・業態によってカスハラの中身は異なるという認識は重要である。自治体においても、部署や状況による差異を前提にした実態の把握こそがカスハラ対策の第一歩である。

8. おわりに

前編以降、この間よくわかったのは、話し相手を必要とする者による長時間にわたる電話、直接的暴力、物品や金銭、契約などの不当要求行為、「担当者ではどうにもできない内容」といわれるクレームといった、手段も内容も被害の程度も異なる事象を一様に「カスハラ」として扱うこと自体が問題なのかもしれないということである。

すなわち、「カスハラ」の言葉の普及とともに、これまで現場の対応者が内輪で共有していた問題認識を社会的課題として広く問うことができるようになった一方で、住民を対象にしたさまざまな苦労や困難の経験がその言葉に集中することになってしまったのである。ただ、そうした定義のあいまいさを放置したり、あるいは逆に厳密にしすぎたりすると、被害を放置することにもなりかねない。東京都の検討部会の議論でもあったように、業態ごとに個別の対策をつくっていくのが課題であろうが、そのためには個別の部署と全体との両側面から被害の実態を把握する必要があるし、そのための全体的な音頭をとる組織が必要であろう。

組織の観点からいえば、岡山市の行政執行適正化推進課のように、やはり複合問題としてのカスハラを俯瞰的な立場から見渡せる組織の設置も重要であると思う。本稿でも確認したように、基準づくりや周知・啓発だけではなく、心構えや対応のテクニック、被害発生時の相談体制、被害者を現場から引き離すといった人事・組織管理的な対応など、カスハラ対策には複数の部署にまたがるべき要素がある。対策を個別的にとどめたり、1つの局面だけにとどめたりすることなく、複合的に対応することが肝要である。

(やまや きよひで 大阪経済大学国際共創学部講師)

キーワード：カスタマーハラスメント／悪質クレームや迷惑行為／外在的問題／
内在的問題

【参考文献】

- 池内裕美（2022）「カスタマーハラスメントから職員を守る組織的対策」『地方公務員安全と健康フォーラム』第123号、4－9ページ
- 援川聡（2022）「自治体におけるカスタハラ対応のポイント 行き過ぎたホスピタリティからの脱却」『ガバナンス』第260号、45－47ページ
- 大胡田誠（2024）「共生社会の足音（第104回）『カスタハラ』対策と合理的配慮を考える」『視覚障害：その研究と情報』第429号、43－47ページ
- 大阪府枚方市（2022）「市民接遇の向上を重視するとともに対応の打ち切り基準を明文化」『地方公務員安全と健康フォーラム』第123号、17－19ページ
- 大西洋平・中島晶子（2022）「『理不尽』には負けない：カスタマーハラスメントの『現状』と分析」『アエラ』第35巻36号、10－13ページ
- 小田順子（2019）『これで怖くない！ 公務員のクレーム対応術』学陽書房
- 香川希理・島岡真弓・上田陽太（2022）「厚労省カスタハラマニュアル（案）の方向性からみるカスタハラ対応」『銀行法務21』第66巻3号、12－17ページ
- 加藤貴之（2024）「カスタハラ『対応基準』作成・運用のポイント」『ビジネスガイド』第61巻1号、40－48ページ
- 加藤美香保（2022）「カスタハラだと判断される場面と組織に望まれる備え・対応の基本」『地方公務員安全と健康フォーラム』第123号、10－13ページ
- 行政対象暴力問題研究会編（2010）『行政対象暴力Q&A改訂版第2版』ぎょうせい
- コールセンタージャパン（2022）「『これを言ったら顧客ではない』を社内外に明示 “組織的対応” が貢献するブランディング」『コールセンタージャパン』第25巻11号、16－20ページ
- 咲良美登理（2022）「カスタハラから心を守る“レジリエンス”」『ガバナンス』第260号、48－50ページ
- 自治体クレーム対応研究会（2021）『SOS！ 公務員のためのやっかいなクレーム対応』学陽書房
- 島田恭子（2024）「カスタハラから会社や社員を守る」『月刊不動産流通』第42巻9号、11－15ページ
- 週刊東洋経済（2024）「パワハラ、セクハラ、カスタハラにいつまで耐えられるか 介護職員覆面ホッペ座談会」『週刊東洋経済』第7159号、54－55ページ
- 杉並区（2023）『指定管理者制度の検証 資料【データ分析編】』
- 鈴木智洋（2023）『公務員のための職務をめぐる不当要求等対応アドバイス』新日本法規出版
- 関根健夫（2020）『公務員のためのクレーム対応駆け込み寺』ぎょうせい
- 関根健夫（2023）「そうだったのか!! 目からウロコのクレーム対応のワンヒント（第8回）不当要求とカスタハラはどう違うのか」『ガバナンス』第271号、48－49ページ
- 関谷大輝（2022）「カスタハラで疲弊しない 感情労働との向き合い方」『リスクマネジメントTODAY』第25巻2号、14－17ページ
- 全日本自治団体労働組合（2021）『「職場における迷惑行為、悪質クレームに関する調査」報告書』
- 永田一郎（2023）「自治労のカスタマーハラスメント対策：自治体職場のカスタハラの実態を調査し、現場でのカスタハラ防止のためのマニュアルを作成」『労働調査』第630号、26－34ページ

- 中野公義（2023）「精神障害の労災認定基準の改正と実務への影響」『ビジネスガイド』第60巻12号、26-35ページ
- 西尾晋・伊藤岳洋（2022）「理不尽な要求や謝罪を上手に撃退 カスハラ対策五つの鉄則」『飲食店経営』第49巻9号、34-39ページ
- 日経ビジネス（2023）「『三方よし』はもう限界 もろくも崩れる性善説 カスハラにあらがう術」『日経ビジネス』第2184号、12-17ページ
- 原田泰宏（2023）「金融機関担当者も知っておきたい業種別のカスハラ事例と対応法」『近代セールス』第68巻22号、56-59ページ
- 山谷清秀（2022）「自治体における不当要求行為とカスタマーハラスメントへの対策」『青森中央学院大学研究紀要』第35号、95-114ページ
- 山谷清秀（2023）「自治体におけるカスタマーハラスメント対策の実態と課題」『次代を担う研究者育成事業第IV期（2021～2022）研究報告論文集』47-99ページ
- 吉田博（2019）『公務員のカスハラ対応術』学陽書房

中央の動き

◎消滅可能性自治体が744団体に減少 — 人口戦略会議

総務省は5月4日、我が国のこどもの数を発表した。2024年4月1日のこどもの数（15歳未満）は前年比33万人減の1,401万人で、43年連続減少し過去最少を更新。その割合も11.3%と50年連続の低下となった。都道府県別では、全団体が前年より減少。割合は沖縄16.1%、滋賀13.0%、佐賀12.9%で高く、秋田9.1%、青森10.0%、北海道10.1%で低い。

一方、民間有識者の人口戦略会議は4月24日、「自治体の持続可能性」を発表した。2020年～50年までの若年女性人口の減少率が50%以上の消滅可能性自治体は744団体に、14年調査の896団体より減った。しかし、同減少率20%未満の自立持続可能性自治体は65団体に、全自治体の4%に満たない。このほか、減少率50%未満だが人口流入で維持しているブラックホール型自治体が25団体ある。人口規模別にみると、消滅可能性自治体は5万人未満の団体が増加、1万人未満では6割を超える。自立持続可能性自治体には1～5万人規模も多い。ブロック別では、消滅可能性自治体は東北が165団体、北海道も117団体と多い。九州・沖縄は76団体と少なく、逆に自立持続可能性自治体が34団体ある。これを受けて全国町村会は4月26日、「一面的指標で消滅可能性自治体リストの公表は地域の努力や取組に水を差すもの。一自治体の努力で改善を図れるものではない」と批判するコメントを発表した。

◎職務に応じた報酬設定など提言 — 人事院会議

人事院の人事行政諮問会議は5月9日、中間報告をまとめた。国家公務員の応募者減少に対応するため、国家公務員に求められる行動を「行動規範」として明確化。併せて、①職務内容や必要なスキルを明確化し職務に応じた報酬を設定②年功的処遇を脱却し能力・実績主義を徹底③公務内での公募活性化など職員が希望する仕事への挑戦を可能とする — などを提言した。

また、文科省の中央教育審議会特別部会は5月13日、「質の高い教師確保の環境整備に関する総合的方策」をまとめた。「教職調整額」を4%から10%に引き上げるとともに、若手をサポートする中堅向けポスト新設や全教員が残業時間月45時間以内とするなどとした。これを受けて全国知事会など地方3団体は5月21日、教師の勤務環境の変化を踏まえ法改正を含めた処遇の抜本的改善や教職員定数の改善・支援スタッフの配置充実などを求める緊急提言を発表した。

◎孤独・孤立対策重点計画の作成へ推進会議 — 政府

政府は5月14日、孤独・孤立対策推進会議の初会合

を開いた。孤独・孤立対策推進法を受けて政府は4月19日に首相を本部長とする孤独・孤立対策推進本部を設置したが、同会議では孤独・孤立対策重点計画や重要事項を検討する。初会合では自治体等からヒアリングした。一方、警察庁は5月20日、自宅で死亡した一人暮らしの人（2024年1～3月）を発表した。総数は2万1,716人で、うち65歳以上が1万7,034人だった。年間に換算すると6万8千人にのぼる。都道府県別（65歳以上）では東京1,973人、大阪1,448人、愛知1,036人、神奈川1,006人で多い。

◎マイナ情報照会が4割の事務でゼロ — 会計検査院

会計検査院は5月15日、自治体のマイナンバー制度による情報照会の実施状況をまとめた。情報照会件数は年々増加、2022年度は3万295件に増えた。地方税（68%）や年金（18%）で多い。しかし、合計1,258手続のうち485手続（39%）で照会実績がゼロだった。このため、会計検査院はデジタル庁に対し各省庁が情報照会を十分活用するよう指導するとともに、関係府省に対し国民の利便性向上や行政運営効率化に資する手続を優先して自治体に助言するよう要請した。

一方、総務省消防庁は5月17日、救急隊がマイナ保険証を活用した「マイナ救急」の全国展開に向け全国の67消防本部・合計660隊の消防隊で実証事業を開始すると発表した。実証事業では、マイナンバーカードの所持を確認したうえで、オンライン資格確認等システムにアクセスし薬剤や診療、特定健診情報を閲覧し搬送先医療機関を選定する。

◎空き地の管理に3割の自治体で条例 — 国交省

国交省は5月15日の土地政策研究会に土地の利用・管理に関する自治体アンケート結果を提出した。管理不全の空き地発生は都市部から地方部まで幅広い地域で問題となっているが、多くの自治体では人員・予算・制度的根拠の制約で実態把握をしていない。一方、3割の自治体で条例を制定。草木の繁茂の規制が多く、行政指導も実施しているが、所有者の規範意識の低さや所在不明、遠方居住などを課題に挙げた。また、空き地等の管理・利活用の促進のため管理不全土地の行政指導や規制、空き地の利用希望者とのマッチング、相談窓口の設置などを実施。このほか、過去3年間で約1割の自治体が空き地の寄付を受け入れていた。

また、総務省は4月30日、住宅・土地統計調査結果（2023年10月現在）を発表した。総住宅数は6,502万戸で、18年に比べ261万戸（4.2%）増え、過去最多となった。一方、空き家は同51万戸増の900万戸と過去

最多を更新。総住宅に占める割合も13.8%と同0.2ポイント上昇、過去最高となった。同空き家率は和歌山県・徳島県の21.2%が最も高い。

◎ こどもまんなか実行計画2024で意見 — こども審議会

政府のこども家庭審議会は5月16日、「こどもまんなか実行計画2024の策定に向けて」（意見）を岸田首相に提出した。意見は「実行計画では『こどもをまんなかにする』ことに絶えず立ち戻る」ことが重要だと強調し、こども施策に関する重要事項では①子ども・若者が権利の主体であることを社会全体で共有②妊娠前から出産、幼児期までの切れ目ない保健・医療の確保③子育てや教育に関する経済的負担の軽減——などを掲げた。また、こども施策の推進事項では①国の政策決定過程へのこども・若者の参画促進②こども・若者、子育て当事者に関わる人材の確保・育成・支援——などを挙げた。併せて、数値目標の設定も求めた。なお、こども家庭庁は5月24日、「自治体こども計画策定のためのガイドライン」を各自治体に通知した。

また、こども家庭庁のこども家庭審議会は5月9日、こどもまんなか実行計画策定で地方3団体から意見聴取した。3団体はいずれも安定した地方財源の確保を求めたほか、「子ども医療費助成の全国一律制度を創設」（全国知事会）、「施策の検証・評価では単なる数値達成を目標としない」（全国市長会）、「施策を担う人材確保の支援」（全国町村会）などを要請した。

◎ 地域公共交通の再構築へ指針策定を — 国交省会議

国交省の地域の公共交通リ・デザイン実現会議は5月17日、「とりまとめ」を了承した。人口減少や担い手不足により各地で旅客運送サービスの維持が限界を迎えていると指摘。このため、地域の輸送資源の総動員・公的関与の強化、地域公共交通の再評価・徹底活用で持続可能な交通ネットワークの再構築が必要だと強調した。そのうえで、政府に「地域交通を再構築していくための多様な関係者による連携・協働に係る指針」（仮称）の策定を要請。また、スクールバスや介護事業所・へき地患者などの送迎では、混乗や公共交通への委託・集約・空き時間の活用などを求めた。

また、国交省は4月26日、地域交通計画実質化検討会の「中間とりまとめ」を公表した。2030年までに地方都市を中心に全自治体の地域交通計画のアップデートを推奨するとし、国に対しアップデート・ガイドラインの策定のほか、①ポータルサイトの整備②対話を通じてレベルアップする仕組の構築③車両IoT化や国への申請・データ共有などデジタル化④専門人材の確保——などを要請した。

◎ 在宅や車中泊などの避難者対応で提言 — 政府検討会

内閣府の避難生活の環境変化に対応した支援検討会は5月20日、中間整理をまとめた。在宅や車中泊の避難者が増えているため、①場所（避難所）から人（避

難者等）の支援に発想転換②官民連携による被災者支援③平時・生活再建フェーズとの連続性確保④デジタル技術の利活用——を提言した。具体的には、支援漏れ防止のため役割分担の明確化と調査票の標準化、避難者が自ら情報発信する仕組、情報収集・集約にデジタル技術の活用などを要請。また、避難所以外の支援拠点の設置検討やハイリスクの人のリスク回避のための広報・誘導も求めた。併せて、在宅や車中泊避難者に対する支援も防災計画に位置付けるべきだとした。

一方、政府の防災気象情報検討会は5月14日、防災気象情報の整理案をまとめた。気象情報技術の向上で防災気象情報が乱立気味との指摘を受けてシンプルで分かりやすい情報体系・名称に整理。洪水・大雨・土砂災害・高潮についてそれぞれ警戒レベルを5段階で示すほか、「極端な現象を速報的に伝える情報」「網羅的に解説する情報」に分類して提供する。

◎ 「地球3つの危機」へ6つの戦略 — 環境基本計画

政府は5月21日、第6次環境基本計画を閣議決定した。環境保全を通じた「現在及び将来の国民一人一人のウェルビーイング」「人類の福祉への貢献」の実現を環境政策の最上位の目標に掲げ、①気候変動②生物多様性の損失③汚染——の「地球3つの危機」に対応するため「循環共生型社会」の実現を打ち出した。また、環境・経済・社会の統合的向上の高度化のための6つの戦略として「自然資本を維持・回復・充実させる投資の拡大」「自立・分散型の国土構造の推進」「地域経済のグリーン化」「環境外交による国際的なルール作りへの貢献」などを掲げた。

また、政府は5月14日、環境教育等推進の基本的な方針を閣議決定した。気候変動の危機を踏まえた持続可能な社会への変革が急務だとし、学校での環境教育ではユネスコスクールの普及やエコスクール・プラスの推進などを求めた。

◎ 地財や少子化対策で意見交換 — 国と地方の協議の場

政府が6月にまとめる「骨太の方針」に向けて「国と地方の協議の場」が5月29日、首相官邸で開催された。岸田首相は「社会全体で子供や子育て世帯を応援する機運を高める取組も重要だ。本年の骨太の方針では、このような取組を始め少子高齢化・人口減少を克服する方策を盛り込む」と述べた。

これを受けて、地方六団体を代表して村井全国知事会会長は「地方の安定的な財政運営に必要な一般財源総額の確保・充実と法定率引き上げを含めた地方交付税の抜本的な改革」を求めるとともに、①「こどもまんなか社会」実現に向け地方の意見反映②地域の脱炭素化では国がイニシアチブを発揮し地域の実施体制を支援③教師の働き方改革や処遇改善、学校の指導・運営体制の充実——などを要請した。

（井田 正夫・月刊『自治総研』編集委員・委嘱研究員、元自治日報編集長）

今月のマガジン・ラック

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

北海道自治研究 第664号 2024年5月 公益社団法人 北海道地方自治研究所

鋭角鈍角 スポーツマネジメントがつなぐ人の輪と新たなコミュニティ

旭川市立大学名誉教授 竹 中 英 泰

外国人共生研究会・第6回学習会

外国人雇用政策の大転換に向けた北海道の課題

北海学園大学経済学部教授 宮 入 隆

北海道近現代史研究会・第7回現地視察レポート（後編）

——十勝中南部3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

生存権77歳の現在地 第1回 異例の展開をみせる保護費減額取消し裁判

ノンフィクション作家 本 田 良 一

散射韻 国と地方はパートナー

資料紹介 重要土地等調査法に基づく道内の注視区域指定の現状について

北海道の動き<2024・3・1～31>

とちぎ地方自治と住民 第614号 2024年5月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

巻頭言 男女賃金格差の是正のために 自治研センター理事（弁護士） 島 蘭 佐 紀

男女賃金差別の是正は日本経済立て直しのカギ

ジャーナリスト・和光大学名誉教授 竹 信 三恵子

ひん死の地方分権——地方自治法改悪の動き 弁護士（元栃木市長） 鈴 木 俊 美

2023年地方公務員数5年ぶり減少 =総務省地方公共団体定員管理調査=

自治研センター副理事長 加 藤 正 一

富裕層向け400万円ツアー成約ゼロが語るもの 宇都宮市退職者の会 岡 勉
地域短信

栃木県ホームページ拾い読み (2024年4月)

総務省「自治体DX推進計画等の概要」と自治体DX・情報化推進概要 編集部
第17回宇都宮平和映画祭

S A I T A M A 自治研通信 第288号 2024年5月

公益財団法人 埼玉県地方自治研究センター

しまね自治研の参加者募集がはじまります

信州自治研 第387号 2024年5月

長野県地方自治研究センター

長野県市町村2022年度決算状況調べ

長野県地方自治研究センター理事長 中 村 明 文

シンポジウム・マイナンバーカードと保険証の一体化について

地方自治と地域医療の視点から考える [講演1]

「マイナ保険証」の問題点について

<編集部>

第59回地方自治研究長野県集会第1分科会「災害に強いまちづくり」レポート

300年後に小滝集落を引き継ぐ

～震災でどん底、だからこそこのムラに暮らし続けたい～

栄村小滝集落 合同会社小滝プラス代表社員 樋 口 正 幸

筆のすさび⑥⑨ 誰かいらないか 役職選び難航 地域の人手活用

元信濃毎日新聞記者 横 山 悟

月刊「地方自治みえ」 第383号 2024年5月

三重県地方自治研究センター

「カスハラ」を現場の問題にしない!

大阪経済大学国際共創学部専任講師 山 谷 清 秀

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				
05 統計				
05-32-51	社会福祉施設等調査報告／令和4年	厚生労働省政策統括官	厚生労働統計協会	2024（令6）
07 白書				
07-04-71	地方財政白書／令和6年版（令和4年度決算）	総務省	日経印刷	2024（令6）
2 法律				
23 行政法				
23-369-4	逐条解説／災害対策基本法／第四次改訂版	防災行政研究会	ぎょうせい	2024（令6）
23-628-55	行政法研究／第55号／2024・4	行政法研究会	信山社	2024（令6）
23-692	即時強制と現代行政法理論	須藤陽子	信山社	2024（令6）
25 諸法				
25-13-35	重要判例解説／令和5年度／ジュリスト	木田悦子	有斐閣	2024（令6）
4 地方自治				
40 地方自治一般				
40-740	デジタル社会と自治体／— 地方自治と都市経営の未来 —	日本都市センター	日本都市センター	2024（令6）
40-741	自治体政策学	南島和久／堀内匠	法律文化社	2024（令6）
40-742	地方自治をめぐる規範的秩序の生成と発展	榊原秀訓／本多滝夫	日本評論社	2024（令6）
40-743	自治体と総合性／～その多面的・原理的考察～	入江容子／内海麻利／北山俊哉／片山健也／阿部昌樹／金井利之／嶋田暁文	公人の友社	2024（令6）

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
40-744	【有斐閣ストゥディア】地方自治論〔新版〕／2つの自律性のはざままで	北村亘／青木栄一／平野淳一	有 斐 閣	2024 (令6)
40-745	人口縮減・移動社会の地方自治／人はうごく、町をひらく	飯國芳明／上神貴佳	有 斐 閣	2024 (令6)
45 地域と自治体(2)				
45-52	地域探究の視角／清水基金プロジェクト最終報告論集	鹿児島国際大学附置地域総合研究所	ラグーナ出版	2024 (令6)
45-53	縮減社会の管轄と制御／空間制度における日本の課題と諸外国の動向・手法	内海麻利	法 律 文 化 社	2024 (令6)
47 個別行政				
47-316	協働型の地域自殺対策と自治体／——持続可能なまちづくりへのアプローチ——	日本都市センター	日本都市センター	2024 (令6)
5 財政				
52 地方財政				
52-142-31	マクロ経済政策と地方財政／第31号	日本地方財政学会	五 絃 舎	2024 (令6)
52-237	詳解 地方財政法／制度運営を条文から読み解く	小西砂千夫	学 陽 書 房	2023 (令5)
53 財政調整				
53-41	帝国日本と地方財政調整制度	矢切努	大阪大学出版 会	2024 (令6)
59 財政統計				
59-1-61	地方財政要覧／令和5年12月	地方財政制度研究会	地方財務協会	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「公共私連携」 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.7 ● 2024.7

CONTENTS

- Fiscal Bankruptcy? The Impact of Fiscal Spending on Risk During the COVID-19 Pandemic.1
SATO, Kazuaki. Faculty of Economics, Tokyo Keizai University.
- Local Government Amalgamations in Australia
— The Case of Compulsory Amalgamations in New South Wales.26
MIYAZAKI, Masato. Professor, Academic Association, Saitama University.
JOSEPH, Drew. Professor, Institute for Regional Futures, University of Newcastle.
- What Is Problematic about the Term ‘Customer Harassment’?42
YAMAYA, Kiyohide. Lecturer, Faculty of International Co-Creativity and Innovation, Osaka University of Economics.
- Monthly Topics.68
- Magazine Rack.70
- Monthly List of Our Library.72

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

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

視覚障害その他の理由で活字のままでは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。