

自治総研

THE JICHI-SOKEN

2025年 **9** 月号
VOL.51
通巻第563号

CONTENTS

巻頭コラム

誰に対して命ずるか？

議法における見直し規定の名あて人 …………… 北村喜宣

論文

1

フィンランドにおけるSOTE改革（保健医療福祉改革）と アルエ財政・アルエ向け国庫支出金の動向

2025年度当初予算を中心に …………… 横山純一

論文

19

地方自治体の森林行政と専門性

…………… 石崎涼子

論文

38

「公務員」はどのように形作られるのか

自治体新人職員の組織社会化と態度形成 …………… 田井浩人

今月の研究会

55

気になる地方自治トピックス

56

基金の含み損／ふるさと納税あれやこれや …………… 坪井ゆづる

ブックレポート

61

今月のマガジン・ラック

62

資料室増加月報

65

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 TEL 03-3264-5924



ISSN 0910-2744

誰に対して命ずるか？ 議法における見直し規定の名あて人

北村喜宣

法律案は、本則と附則から構成される。附則に規定される内容は、施行期日や経過措置など多様であるが、最近付されることが多くなったものとして、いわゆる見直し規定がある。「政府は、この法律の施行後5年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」というのが、典型的な規定ぶりである。

期間については、これを5年とするものが大半であるが、1年（例：児童福祉法）、3年（例：電気事業法）、4年（例：借地借家法）、7年（例：港灣法）、10年（例：環境影響評価法）もある。明記がないもの、「令和12年までに」のようなもの、「適当な時期」というものもある。

命ずる相手方であるが、内閣提出法案の場合には、「政府は」とするものばかりである。立案にあたる府省が、議員の関与を受けることなくマイペースで改正作業をするのがもっとも望ましいと考えるのは当然である。

それでは、議員提出法案の場合はどうだろうかと思い、e-Gov法令検索を用いて調べてみた（用いた検索語は「この法律の施行の状況」であるため、すべてを調べたわけではない）。356法律のうち66が議法である（意外に多い）。

「政府は」とするものが圧倒的多数であるが、「良質な賃貸住宅等の供給の促進に関する特別措置法」のように、「国は」とするものも9法律ある。この違いをどう考えればよいだろうか。法律用語として、「政府」というのは中央政府だけを指し、「国」というのは立法・行政・司法の三権を指す。一般に、裁判所は立法関係行為をしないから、実質的には国会と内閣である。

政府を名あて人とするものであるが、提案それ自体は関係委員会がしたけれども、見直しを踏まえた改正は閣法によってさせるつもりであるからしっかり勉強しておけという趣旨だろうか。2014年制定の「空家等対策の推進に関する特別措置法」

は、5年見直し規定を踏まえた国土交通省の作業を経て、2023年に閣法により一部改正された。あるいは、改正も議法であるから、議院法制局が改正法案立案作業をする際にはサポートをせよという趣旨だろうか。はたまた、改正を議法であるか閣法であるかはわからないけれども、そのための準備はしておけという趣旨だろうか。議法として成立した「動物の愛護及び管理に関する法律」のその後の改正は、すべて議法でされているが、改正法の附則にある見直し規定の主語は、「国」であつたり「政府」であつたりと一貫しない。

主語を「国」とする見直し規定には、どのような意味があるのだろうか。採決をした委員会が国会の組織である委員会事務局に対して施行状況調査を命ずるというのは、現実には考えにくい。法律所管府省に対して、委員会が具体的に調査内容を指示するなどして関与するということだろうか。

主語が明示されない見直し規定もある。「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律」の原始附則は、「被害防止施策については、この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行の状況、鳥獣による農林水産業等に係る被害の発生状況等を勘案し、その全般に関して検討が加えられ、その結果に基づき、必要な見直しが行われるものとする。」（2条）と規定する。受動態で記されるめずらしい例であるが、誰によってかが明記されていない。いささか他人事のようにも見える。採決するのは委員会であるから、当然に議法でやるという意味だろうか。実際、参法で改正された。

議法の附則にある見直し規定の主語が誰かによって何らかの積極的意味があるのではないかと考えての作業であったが、結局、法則は発見できなかった。まさか議院法制局担当者の「好み」というわけではないだろうか。

フィンランドにおけるSOTE改革（保健医療福祉改革）と アルエ財政・アルエ向け国庫支出金の動向 2025年度当初予算を中心に

横 山 純 一

<要 旨>

フィンランドでは2023年1月1日にSOTE改革が実施され、これまで自治体が行っていた保健医療福祉サービスを新しくつくられた広域自治体（アルエ）が担うことになった。アルエは保健医療福祉サービスと救急救助サービスのみを行い、教育、文化、保育、まちづくり等はSOTE改革前と同様に自治体が行うものとされた。このことに伴い、人員、設備、施設等が自治体からアルエに移された。SOTE改革前の自治体財政支出の約半分が保健医療福祉だったため、アルエの財政規模は大きかった。アルエの財源は国庫支出金がほとんどであり、これに少額の患者負担金・利用者負担金加わった。アルエには議会と財政があるが、アルエ税はない。さらに、アルエ財政は赤字が続いている。本稿では、アルエの財政状況とアルエ向けの国庫支出金の動向について主に分析し、加えて保健医療福祉サービスの現状についても考察した。国庫支出金のアルエへの配分については、農村部のアルエに配慮した財政需要面における地方財政調整が行われていることを明らかにした。そして、どのアルエも医療・看護従事者等の人手不足への対処と人員の確保、サービスの維持・向上に努めているけれども、国財政が緊縮基調で推移し、アルエ財政の赤字が継続する中で、アルエはサービスの低下や人員合理化の問題に直面している。いわば二律背反の課題にアルエが遭遇していることについて言及し、分析した。

はじめに

フィンランドでは2023年1月1日にSOTE改革がスタートした。SOTE改革は保健医療福祉サービスの改革であり、この改革によって、これまで自治体が行っていた保健医療福祉サービス、つまり、保健医療サービス、高齢者福祉・介護サービス、社会福祉サービスについて、新しくつくられた広域自治体であるアルエ（Hyvinvointialue、Wellbeing services county）が、自治体に代わって全面的に担当することになった。アルエの創設により、フィンランドの国—地方の関係は一層制から二層制に変化するとともに、事務事業の上部移管が行われたのである。さらに、救急救助サービスがアルエの仕事になった。このような地方自治制度の大規模な再編を

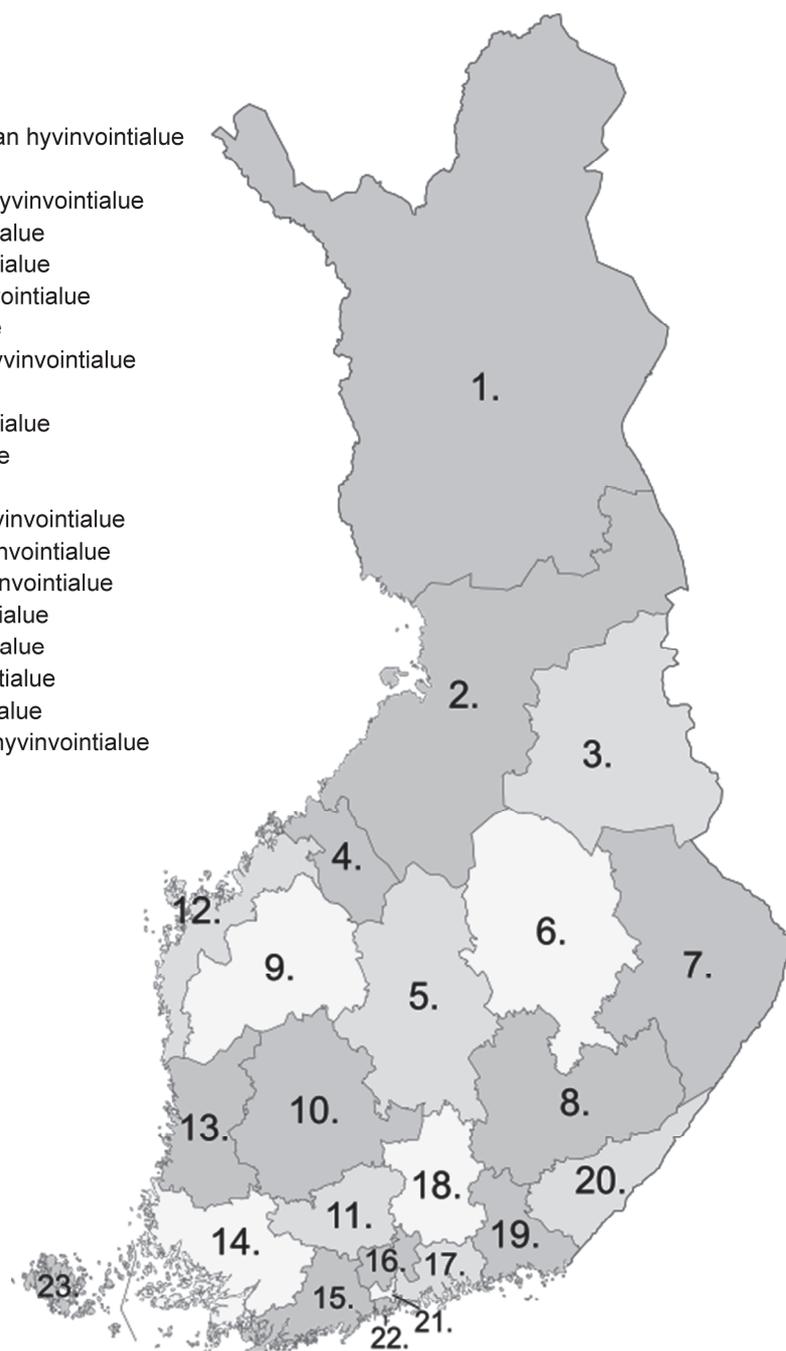
伴ったSOTE改革は、近年のフィンランドの内政上、最も重要な改革の1つとして位置づけることができるのである。

アルエは基本的にMaakuntaベースで創設されており、全部で21存在する（図表1）。アルエの財源は、そのほとんどが国からの国庫支出金であり、これに少額の患者負担金・利用者負担金加わる。さらに、首都のHelsinki自治体は単独でアルエと同様の仕事（保健医療福祉サービスと救急救助サービス）を行う。このため、実質的にアルエは22存在していることができるのである。Helsinki自治体の保健医療福祉サービスと救急救助サービスの財源には、アルエと同様に国庫支出金と患者負担金・利用者負担金が用いられる。また、Helsinki自治体は、他の自治体と同様に、教育・文化、保育所、まちづくりなどの事務事業を行うが、この財源には他の自治体

図表1 アルエ（Hyvinvointialueet）と地図上の位置

〔Hyvinvointialueet〕

1. Lappi:Lapin hyvinvointialue
2. Pohjois-Pohjanmaa:Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue
3. Kainuu:Kainuun hyvinvointialue
4. Keski-Pohjanmaa:Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue
5. Keski-Suomi:Keski-Suomen hyvinvointialue
6. Pohjois-Savo:Pohjois-Savon hyvinvointialue
7. Pohjois-Karjala:Pohjois-Karjalan hyvinvointialue
8. Etelä-Savo:Etelä-Savon hyvinvointialue
9. Etelä-Pohjanmaa:Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue
- 10.Pirkanmaa:Pirkanmaan hyvinvointialue
- 11.Kanta-Häme:Kanta-Hämeen hyvinvointialue
- 12.Pohjanmaa:Pohjanmaan hyvinvointialue
- 13.Satakunta:Satakunnan hyvinvointialue
- 14.Varsinais-Suomi:Varsinais-Suomen hyvinvointialue
- 15.Länsi-Uusimaa:Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue
- 16.Keski-Uusimaa:Keski-Uudenmaan hyvinvointialue
- 17.Itä-Uusimaa:Itä-Uudenmaan hyvinvointialue
- 18.Päijät-Häme:Päijät-Hämeen hyvinvointialue
- 19.Kymenlaakso:Kymenlaakson hyvinvointialue
- 20.Etelä-Karjala:Etelä-Karjalan hyvinvointialue
- 21.Vantaa ja Kerava:Vantaan ja Keravan hyvinvointialue
- 22.Helsinki:Helsingin kaupunki
- 23.Ahvenanmaa



注) 22. Helsinki自治体は単独で保健医療福祉・救急救助サービスを行う。

23. Ahvenanmaaはアルエではない。

出所) Sociaali-ja terveysministeriö, “Hyvinvointialueet”, 2023

と同じく自治体税（地方所得税、不動産税など）と使途が自由な国庫支出金（一般補助金）が用いられる。その意味では、Helsinki自治体は、アルエと自治体の両方の性格を有している特別な自治体であるということができるのである。なお、人口が集中しているUusimaa Maakuntaについては、1つのアルエとするのではなく、Helsinki自治体（22）⁽¹⁾と、Vantaa ja Kerava（21）、Itä-Uusimaa（17）、Länsi-Uusimaa（15）、Keski-Uusimaa（16）の4つのアルエに分割されている。

アルエは議会と財政を有する広域自治体である。アルエ議会議員は4年に1度のアルエ議会議員選挙（第1回目が2022年1月、第2回目が2025年4月、以後4年に1度の選挙）によって選出され、アルエ議会では保健医療福祉サービスと救急救助サービスについての施策や政策の議論が行われる。Helsinki自治体では同じく4年に1度の自治体議会議員選挙（最新は2025年4月。アルエ議会議員選挙と同日実施）によって自治体議員が選出されるが、Helsinkiの自治体議会では保健医療福祉サービスや救急救助サービスだけではなく、教育・文化サービス、保育所サービス、まちづくり事業など、広範囲な事業や施策について議論が行われる。

なお、アルエは独自の税（アルエ税）を有していない。アルエ税は2026年度に創設される予定にはなっているが、SOTE改革の開始直後の2023年4月に行われた国会議員選挙において、緊縮基調の財

政と行政改革を主張する国民連合党を中心とする野党が勝利して政権が交代したことや（オルボ首相、Antti Petter Orpo、国民連合党）、現在のフィンランド経済が良好な状況ではないことなどにより、予定通りアルエ税が創設されるのかに関しては不透明感が漂っている。

筆者はフィンランドのSOTE改革を研究対象にしてきた。つまり、SOTE改革開始年度（2023年度）の自治体の財政と自治体向けの国庫支出金（一般補助金）の変容についての分析⁽²⁾、SOTE改革実施直前の2022年度の自治体の保健医療福祉サービスと国庫支出金（一般補助金）の分析⁽³⁾、SOTE改革をめぐる各政党の考え方やアルエ議会の状況、SOTE改革後のアルエの施策とアルエの財政状況等の分析⁽⁴⁾を行ってきた。本稿では、以上の研究を踏まえながら、まだ分析が十分とはいえないアルエ財政について、その内実にまで立ち入って考察することにした。アルエの財源はほとんどが国からアルエに交付される国庫支出金のため、本稿でアルエ財政を検討するということは、とりもなおさずアルエ向け国庫支出金の分析を主に行うことを意味しているのである。

1. 2025年度国当初予算

アルエ財政とアルエ向け国庫支出金を考察する前に、後論との関係で必要となる限りにおいて、2025

(1) () 内の数字は図表1の地図・表の数字に対応。

(2) 横山純一「フィンランドにおけるSOTE改革（2023年1月1日実施）と自治体向け一般補助金の動向 — 2023年度とSOTE改革前の年度（2022年度）との比較を中心に」『自治総研』2023年8月号。

(3) 横山純一「2022年度のフィンランド一般補助金の動向とSOTE改革 — 地方自治の再編と保健・医療・福祉改革」『自治総研』2022年6月号。

(4) 横山純一「フィンランドにおけるSOTE改革に関する覚書」『自治総研』2025年1月号。

年度国当初予算の内容と特徴について述べておこう⁽⁵⁾。2025年度の国当初予算の財政規模（2024年9月23日提出の政府案）は887億5,351万ユーロで、2024年度国予算（補正予算を含む）よりも約8億ユーロ増加した⁽⁶⁾。主たる歳入は、租税収入が673億125万ユーロ、国債収入が121億716万ユーロであった。

2023年の政権交代以降、国民連合党を中心とする4党連立政権（国民連合党、フィンランド人党、キリスト教民主党、スウェーデン人民党）は緊縮財政と行政改革を志向してきた。そこで、多くの経費支出額は抑制基調で推移したけれども、アルエ向け国庫支出金は保健医療福祉サービスの需要の増加予測と法律や協定に基づく係数の改定、ならびに物価高などによる費用の増加予測などによって増額となった。そして、政府は財政緊縮の実行とともに付加価値税の税率引き上げ等の財政上の措置を行ったので、当初、現実味をもって語られていた約160億ユーロ台の国債発行は免れることができたのである⁽⁷⁾。

主要な国税収入を掲げると、所得税（勤労所得税、

資本所得税）が267億6,900万ユーロ、法人税が57億800万ユーロ⁽⁸⁾、付加価値税が236億2,400万ユーロ、相続税・贈与税が9億4,900万ユーロ、酒税が14億8,900万ユーロ、たばこ税が6億7,700万ユーロ、エネルギー税が39億6,900万ユーロ、自動車税とその関連税が12億9,100万ユーロであった。国はアルエ向け国庫支出金に充当するための財源を確保するために、2023年度に国税所得税を増税して2倍に増やし、この増税分の額とほぼ同額の自治体税（地方所得税）を削減したのである⁽⁹⁾。

国の歳出についてはアルエや自治体に関係する国庫支出金のみをみていくと、アルエ向け国庫支出金が262億3,600万ユーロ、自治体向け国庫支出金（一般補助金）が39億1,850万ユーロ、オーランド諸島⁽¹⁰⁾への国庫支出金が3億1,763万ユーロであった。これらへのトランスファーだけで、国庫支出金は国当初予算の実に3分の1を上回ったのである。

租税収入で注目されるべきは、2024年9月に政府が付加価値税の税率（標準税率）を24.0%から

(5) 2025年度国当初予算については、Valtiovarainministeriö, “Valtion Talousarvioesitykset”, 23.9.2024、Valtiovarainministeriö, “Valtion Talousarvioesitykset”, 20.12.2024”ならびに Valtioneuvosto, “Budget2025”, 21.11.2024を参照。

簡潔にフィンランドの予算策定の仕組みについて述べると、まず、財務省の指示に基づいて、各省庁が行政部門ごとの予算の作成を行い、これをまとめて各省庁の予算案とする。次に、各省庁の予算案を踏まえ、7月から8月にかけて財務省が予算案を決定し（2025年度予算は8月8日）、各省庁に提出する。そして、財務大臣と各省庁の関係大臣との間での交渉や意見調整などを行ったうえで、財務省が予算案を最終決定し、秋の国会の会期初めに国会に提出する。さらに、国会での予算審議を経て12月の本会議において財務省案が採択される。実際、2025年度国当初予算案（政府案＝財務省案）は、2024年9月23日に国会に提出され、国会の審議を経て2024年12月24日に国会の本会議において最終的に承認されているのである。ただし、政府は2024年11月21日に、9月に国会に提出した予算案の修正を図っている。この修正は主に運輸省の交通関係の投資プロジェクト等（Helsinki自治体の鉄道やTampere自治体の路面電車、道路の建設と改良など）に関するものであったが、9月に国会に提出された予算案への影響は微小であった。修正後の当初予算案の財政規模は893億ユーロ、国債収入は122億ユーロに増額変更されたが、影響がそれほど大きくなかったために、本稿では、2025年度国当初予算については、12月に国会で承認されたものを基本的に使用するが、他の資料との関連に考慮し、9月提出の予算案を用いる場合もある。以上については、Valtioneuvosto, “Budget2025”, 21.11.2024、Valtiovarainministeriö, “The budget 2025”, 2025、Valtioneuvosto, “Governments proposes amendments to 2025 budget proposal”, 21.11.2024を参照。

(6) Valtiovarainministeriö, “Esitys valtion vuoden 2025 budjetiksi annettiin eduskunnalle”, 23.9.2024. Valtiovarainministeriö, “Valtion Talousarvioesitykset”, 23.9.2024.

(7) Valtiovarainministeriö, “Esitys valtion vuoden 2025 budjetiksi annettiin eduskunnalle”, 23.9.2024. Valtiovarainministeriö, “Valtion Talousarvioesitykset”, 23.9.2024. また、2025年度に入って政府が財政緊縮による一般財政の強化措置をとったが、このような措置がとられていなかったならば2025年度国当初予算における赤字額は160億ユーロ台に達していただろう、とプラ財務大臣は8月の財務省案のなかで説明している。この点については、Valtiovarainministeriö, “Valtiovarainministeriön Rikkin Purran budjettiehdotus vuodelle 2025”, 8.8.2024. Ministry of Finance, “Minister of Finance Rikkin Purra’s budget proposal for 2025”, 8.8.2024を参照。

(8) 正確に言えばフィンランドには法人税がないので、所得税の中で法人課税が行われている。

(9) 注(2)の横山純一論文で詳しく述べている。

(10) オーランド諸島はAhvenanmaa Maakuntaとこれに所属する自治体を指す。自治体は全部で16あり、すべてスウェーデン語を公用語とする自治体である。これら16自治体はアルエには所属していない。

25.5%に引き上げたことである⁽¹¹⁾。この措置によって、政府は年間で約10億ユーロの増収を見込んだ。そして、このような税率引き上げによって、フィンランドの付加価値税の標準税率は北欧諸国の中で最も高くなったのである（スウェーデン、デンマーク、ノルウェーが25%、アイスランドが24%）。2024年9月の付加価値税増税では標準税率の引き上げだけが行われ、2種類の軽減税率（14%、10%）の引き上げは行われなかった。また、軽減税率の対象となる商品・サービスに対しても変更は加えられなかった。

さらに、2025年1月1日からは、これまで10%の軽減税率が適用されていたホテル料金、電車やバスなどの公共交通機関のチケット、遊園地、動物園、劇場、美術館などの入場料や入園料、書籍、医薬品などが軒並み14%に引き上げられた。新聞や放送は10%のまま据え置かれた。標準税率（25.5%）が適用されていた子ども用のおむつは14%の軽減税率に引き下げられた。

2. 2025年度のアリエ向け 国庫支出金

（1）2025年度のアリエ向け国庫支出金

2025年度のアリエ向け国庫支出金について検討しよう。国庫支出金はSOTE分（保健医療福祉サービス分）とPELA分（救急救助サービス分）とに分かれて計算され、その合計額がアリエに交付される国庫支出金額になっている。SOTE分は社会保健省、PELA分は内務省の所管である。2025年度国当初予算におけるアリエ向け国庫支出金は262億5,451万ユーロであった（図表2）。2024年度国予算（2024年6月27日段階、補正予算を含む）の国庫支出金の総額は240億8,401万ユーロだったので、おおよそ21億7,000万ユーロ増加した（図表2）。アリエ向け国庫支出金は、Helsinki自治体とアリエが展開する保健医療サービス、高齢者福祉・介護サ-

ビス、社会福祉サービス、救急救助サービスの財源として使われる。

アリエは保健医療サービス、高齢者福祉・介護サービス、社会福祉サービス、救急救助サービスであれば、国庫支出金をどんなサービスにも充てることができるし、充当する金額の制限もなかった。アリエの支出の自由裁量権が認められていることができ、その意味では、アリエ向け国庫支出金はかつての包括補助金（1993年創設の福祉保健医療包括補助金、教育文化包括補助金）とほぼ同様な性格を有しているといえるのである⁽¹²⁾。

（2）2025年度のアリエ向け国庫支出金の算定

では、アリエ向け国庫支出金（約262億ユーロ）はどのようにして算定され、各アリエに交付されるのであろうか。図表3をみてみよう。まず、2025年度のアリエ向け国庫支出金の基礎となるものは2024年6月に更新された資金の水準であり、その金額は241億8,800万ユーロであった。2025年度のアリエ向け国庫支出金の基礎となる資金の水準はこのような資金水準（241億8,800万ユーロ）を上回った。つまり、財政法に基づく保健医療福祉サービスと救急救助サービスのサービス需要の増加予測によって2億4,055万ユーロが増額され、さらに、物価の上昇を反映させた2024年秋の予測に基づくアリエの費用上昇が斟酌され（3.0%の増加）、7億3,285万ユーロが増額されたのである。

ただし、政府は緊縮基調の財政を行っており、アリエ向けの国庫支出金についても、国の財政緊縮路線の影響を当然のことながら受けることになった。詳しくは、「3. 2025年度のSOTEタスクの変更」のところで述べるが、国は保健医療福祉サービス（SOTEタスク）の見直しや変更を計画し、このような見直しと変更による削減額は2億5,192万ユーロにのぼったのである。

さらに、アリエの2023年度の会計データに基づいて計算された2025年度の赤字調整額（14億1,212万

(11) Valtiovarainministeriö, “Value added tax2025”.

(12) 包括補助金については、横山純一『転機にたつフィンランド福祉国家 — 高齢者福祉の変化と地方財政調整制度改革』、同文館出版、2019年。横山純一『北欧福祉国家と国庫補助金 — 国庫補助金改革とフィンランド福祉国家の変容 —』、公人の友社、2023年を参照。

図表 2 2025年度及び2024年度のアルエ向け国庫支出金額と2025年度アルエ向け国庫支出金増加額(対2024年度)

アルエ名	人口 (人)	2025年度当初予算 の国庫支出金額 (千ユーロ)	2025年度当初予算 の1人当たり国庫 支出金額(ユーロ)	2024年度国庫支出 金額 (千ユーロ)	2025年度アルエ向 け国庫支出金増加 額 (対2024年度) (千ユーロ)
Helsinki	674,500	2,951,427	4,376	2,699,662	251,764
Vantaa ja Kerava	285,654	1,201,225	4,205	1,061,290	139,934
Länsi-Uusimaa	494,952	1,954,463	3,949	1,769,328	185,136
Itä-Uusimaa	98,987	425,440	4,298	389,349	36,090
Keski-Uusimaa	205,444	860,311	4,188	797,968	62,343
Varsinais-Suomi	490,786	2,331,621	4,751	2,068,973	262,648
Satakunta	211,740	1,071,180	5,059	996,244	74,936
Kanta-Häme	169,547	804,406	4,744	738,281	66,125
Pirkanmaa	539,309	2,509,111	4,652	2,276,623	232,488
Päijät-Häme	204,479	955,095	4,671	893,152	61,943
Kymenlaakso	158,658	893,543	5,632	828,369	65,174
Etelä-Karjala	125,162	605,511	4,838	570,945	34,566
Etelä-Savo	129,914	757,637	5,832	709,564	48,073
Pohjois-Savo	248,190	1,289,166	5,194	1,204,223	84,943
Pohjois-Karjala	162,321	837,533	5,160	779,982	57,551
Keski-Suomi	273,271	1,271,406	4,653	1,192,187	79,220
Etelä-Pohjanmaa	190,539	964,997	5,065	909,420	55,577
Pohjanmaa	177,602	843,281	4,748	786,375	56,906
Keski-Pohjanmaa	67,736	333,422	4,922	311,996	21,427
Pohjois-Pohjanmaa	418,205	1,980,511	4,736	1,806,578	173,934
Kainuu	70,164	403,944	5,757	374,310	29,634
Lappi	176,150	1,009,284	5,730	919,190	90,093
合計	5,573,310	26,254,514	4,711	24,084,008	2,170,505

注 1) 2025年度当初予算および2024年度の国庫支出金額、2025年度アルエ向け国庫支出金増加額については、千ユーロ未満は四捨五入した。

注 2) 2024年度の国庫支出金額は2024年6月27日段階のもの。

出所) Valtiovarainministeriö, “Yhteenveto hyvinvointialueiden rahoituksesta vuodelle 2025”, 20.12.2024.

ユーロ) が、2025年度のアルエの財源に追加的に増額された。そして、以上のようなプロセスを経て各アルエに交付される国庫支出金額は263億2,161万ユーロになった。ただし、この金額がアルエへの実際の交付額を意味するものではなかった。アルエへの実際の交付額は、つぎのような平準化措置を実施することによって、少額の数値の変更がなされたのである。

つまり、各アルエは、上記のような算定プロセスを経た後、当該住民のサービス需要(サービスニーズ)等に基づく推定資金額を計算する(合計額は263億2,161万ユーロ)。そして、推定資金額の計算

後には、法律に基づいて各アルエが計算した推定資金額を平準化する作業が行われ、各アルエが示した推定資金額に対する加算もしくは減算が行われるのである。図表 2 で示された各アルエの国庫支出金額は、このような平準化措置が実施されたことによって得られた最終確定値であったのである。

例えば、Pohjois-Karjalaアルエの2025年度の推定資金額は8億9,800万ユーロだったが、平準化措置によって6,100万ユーロが減算され、実際の国庫支出金額は8億3,700万ユーロになった⁽¹³⁾。さらに、推定資金額の加算が行われて国庫支出金額が増えた

(13) Pohjois-Karjala, “Valtionrahoituksessa yli 60 miljoonan euron vaje palvelutarpeeseen nahden”, 2024.

図表3 2025年度アルエ向け国庫支出金の算定

	(千ユーロ)
	金 額
2024年6月更新時の資金水準 (SOTE)	23,676,850
2024年6月更新時の資金水準 (PELA)	511,158
2024年6月更新時の資金水準 (合計)	24,188,009
サービス需要の増加予測 (SOTE) (PELA)	240,557
物価上昇(3%)を反映させたアルエの費用増加 (SOTE)	717,521
物価上昇(3%)を反映させたアルエの費用増加 (PELA)	15,334
SOTEタスクの見直し・変更	マイナス251,928
PELAタスクの見直し・変更	0
2023年度会計データに基づく2025年度の赤字調整額の追加 (SOTE)	1,358,072
2023年度会計データに基づく2025年度の赤字調整額の追加 (PELA)	54,047
2023年度会計データに基づく2025年度の赤字調整額の追加 (合計)	1,412,120
2025年度の推定資金額 (SOTE)	25,741,074
2025年度の推定資金額 (PELA)	580,541
2025年度の推定資金額 (合計)	26,321,616
平準化	マイナス67,101
2025年度の国庫支出金総額	26,254,514

出所) Valtiovarainministeriö, “Rahoituksen taso vuonna 2025”, 20.12.2024.

のはHelsinki自治体を含めて8アルエ⁽¹⁴⁾、推定資金額の減算が行われて国庫支出金額が減少したのは11アルエ、加算と減算のどちらもなかったのは3アルエであった。アルエの中で減算額が大きかったのはVarsinais-Suomiアルエの8,700万ユーロで、これにPohjois-Karjalaアルエの6,100万ユーロ、Lappiアルエの4,900万ユーロが続いた。加算額は、Helsinki自治体の1億3,500万ユーロ、Kymenlaaksoアルエの4,000万ユーロ、Etelä-Savoアルエの3,600万ユーロの順に金額が大きかった。そして、アルエ全体では、加算額よりも減算額の方が大きく、トータルで6,700万ユーロの減額となったのである。

(3) 2025年度のアルエ向け国庫支出金と各アルエの交付額

再び図表2をみてみよう。アルエの中で交付された国庫支出金額(SOTE分とPELA分の合計額)が大きかったのは人口数が多い都市部のアルエである。最大はHelsinki自治体の29億5,142万ユーロ、次

がPirkanmaaアルエの25億911万ユーロ、3位がVarsinais-Suomiアルエの23億3,162万ユーロであった。PirkanmaaはTampere、Varsinais-SuomiはTurkuという大都市を有するアルエである。

国庫支出金の1人当たり額(全国平均)は4,711ユーロであった。1人当たりの国庫支出金額が最も大きなアルエはEtelä-Savoの5,832ユーロ、次がKainuuの5,757ユーロ、3位がLappiの5,730ユーロだった。これとは反対に、金額が最も小さなアルエはLänsi-Uusimaaの3,949ユーロで、これにKeski-Uusimaaの4,188ユーロ、Vantaa ja Keravaの4,205ユーロが続いている。人口が少ない東部のアルエや北部、北東部のアルエにおいて1人当たりの国庫支出金額が大きく、都市部とくにUusimaa地域のアルエにおいて1人当たりの国庫支出金額が小さかったということができるのである。このことは、保健医療サービス、高齢者福祉・介護サービス、社会福祉サービス、救急救助サービスのニーズの度合い、人口密度、島しょ部が存在するの否か、スウェーデ

(14) Valtiovarainministeriö, “Yhteenveto Hyvinvointialueiden rahoituksesta vuodelle 2025”.

図表4 2025年度のアリエ向け国庫支出金の月別交付額

			(千ユーロ)
アリエ	1月と6月	1月と6月を除いた月	合計
アリエ全体	4,375,752	1,750,301	26,254,514
(うちHelsinki)	491,904	196,762	2,951,427
(うちLappi)	168,214	67,286	1,009,284

注) 千ユーロ未満は四捨五入した。

出所) Valtiovarainministeriö, “Yhteenveto hyvinvointialueiden rahoituksesta vuodelle 2025”, 20.12.2024.

ン語を話す人の多寡、バイリンガル自治体か否か、サーミ語を話す人の多寡など個々のアリエの事情が反映されているということが出来るが、後述するように、そのことは財政需要面における地方財政調整が行われていることを示しているのである。

国庫支出金のアリエへの交付は毎月行われる。月別の国庫支出金のアリエ全体への交付額をみると(図表4)、1月と6月に43億7,575万ユーロずつ、それ以外の月には17億5,030万ユーロずつが交付される。個々のアリエをみれば、例えば、Helsinki自治体では1月と6月の国庫支出金額がそれぞれ4億9,190万ユーロ、それ以外の月はそれぞれ1億9,676万ユーロ、Lappiアリエでは1月と6月に1億6,821万ユーロずつ、それ以外の月は6,728万ユーロずつの国庫支出金が交付されているのである。

3. 2025年度のSOTEタスクの変更

(1) 2025年度のSOTEタスクの変更の内容

2025年度のアリエ向け国庫支出金は前年度よりも増加したが、政府はアリエに対する緊縮姿勢を緩めたわけではなかった。つまり、政府は2025年度のアリエの保健医療福祉サービスにおける仕事内容(以下SOTEタスクとする)の見直しと変更(以下変更とする)を行うことによって⁽¹⁵⁾、2024年度よりも2025年度に国庫支出金が2億5,192万ユーロ減少するように計画したのである。

2025年度のアリエのSOTEタスクの変更を示した図表5をみてみよう。SOTEタスク項目のうち

プラスは、アリエ向け国庫支出金が2024年度よりも2025年度に増加し、マイナスは、国庫支出金が2024年度よりも2025年度に減少した項目を示している。プラスとなっているものには、介護の保障(1,480万ユーロ)、子どもや若者のメンタルヘルスの強化(2,216万ユーロ)、障がい者サービス法の改正(4,500万ユーロ)などがあった。これに対し、マイナス、つまりアリエ向け国庫支出金が減少したのものには、14日間のケア保証の見直し(マイナス2,500万ユーロ)、プライマリーヘルスケアでの治療期間の保障を3か月に法定(マイナス9,620万ユーロ)、患者負担金の上限引き上げ(マイナス1億5,000万ユーロ)、児童ケアの年齢制限(マイナス1,200万ユーロ)、精神保健法の改正(マイナス31万ユーロ)、利用者数に占める24時間高齢者介護スタッフ数の最小比率の減少(マイナス4,500万ユーロ)、児童保護ソーシャルワーカーの資格要件の緩和等(マイナス200万ユーロ)などがあった。

(2) 2025年度のSOTEタスクの変更の影響

子どもや若者のメンタルヘルスの強化など、政府が早急に充実策を講じる必要があるものについては、政府の財政支援が前年度よりも厚くなって国庫支出金が増えているが、SOTEタスクの変更全体をみれば、財政支出の削減がめざされたものの方が多かった。プラス分とマイナス分の金額を比較すれば、マイナス分の方が、2億5,192万ユーロ多かったのである。

この中で、最も注目されるべきは患者負担金の上限が引き上げられたことである。この上限引き上げ

(15) 保健医療福祉サービスはSOTEサービスのため、保健医療福祉サービスにおける仕事内容にはPELAサービスは含まれていない。

図表5 2025年度予算におけるSOTEタスクの変更

(ユーロ)

SOTEタスク項目	対2024年度増減額
介護の保障の実施	14,800,000
安全衛生管理法の施行	0
保健医療、福祉担当者に関する法律（人員の増減）	-305,000
14日間のケア保証（2023.9.1まで有効）	-25,000,000
子どもや若者のメンタルヘルスの強化	22,168,000
プライマリーヘルスケアでの治療期間の保障を3か月に法定したこと	-96,200,000
患者負担金の上限引き上げ	-150,000,000
児童ケアの年齢制限	-12,000,000
障がい者サービス法の改正	45,000,000
精神保健法の改正	-310,000
利用者数に占める24時間高齢者介護スタッフ数の最小比率の減少	-45,000,000
児童保護ソーシャルワーカーの資格要件の緩和とスタッフの確保	-2,000,000
運転免許証検査の制限	0
2025年10月1日からの病院の基本医療費、専門医療費の変更	-7,200,000
補足的、予防的所得支援の費用に対する財政責任	4,119,000
タスクの変更に伴うアルエ向け国庫支出金の増減分 合計	-251,928,000

出所) Valtiovarainministeriö, “Rahoituksen taso vuonna 2025”, 20.12.2024.

によって1億5,000万ユーロの国庫支出金が減少することになったのである。フィンランドでは、暦年ごとに患者負担金の上限が変更されている。上限を超えた料金については、患者が負担金を支払う必要がない。今回のSOTEタスクの変更による上限の引き上げによって、2025年度に入ってからアルエが患者に今までよりも高い診療料金を請求できるようになったのである。

そこで、2025年度に入ってから、次のような影響が出るのが予想されている⁽¹⁶⁾。つまり、全国の保健医療センターで医師の診察を受ける費用が約5ユーロ増加して約28ユーロに、病院外来診療費は約20ユーロ上昇して約70ユーロになる可能性が出てきているのである。フィンランド国営放送（Ylesradio OY、略称YLE）は、2024年秋に8つのアルエの政策責任者に料金（患者負担金）引き上げに関するアンケート調査を実施した⁽¹⁷⁾。その中でEtelä-Karjala、Päijät-Häme、Keski-Suomiの政策責任者はいずれも、今後アルエ議会で議論されることにはなるけれども、（各アルエの財政が厳しいので — 横

山）患者負担金を法定の上限まで請求することが必要になるであろうと回答している。Etelä-SavoアルエやKymenlaaksoアルエ等の政策責任者もほぼ同意見で、国庫支出金の削減分については保健医療福祉サービスを利用する住民の負担金でカバーし、このことを通じてサービスの維持を図ることになるであろうと述べているのである。患者負担金については、アルエは患者負担金に関する法律の制限範囲内であれば患者負担金を自らの裁量で決定することができる⁽¹⁸⁾。しかし、各アルエは厳しい財政状況を考えて患者負担金を法定の上限まで引き上げようとしているのである。

さらに、24時間高齢者介護サービスについては、これまで利用者数に占める介護スタッフの最低比率は利用者数10人に対してスタッフ6.5人であったが、これが6人に変更となった。このような措置によって年間4,500万ユーロが削減できる見込みとなっている。さかのぼってみれば、2024年4月にプラ財務大臣（Riikka Purra、フィンランド人党）が、このような介護スタッフの削減によって、近い将来、

(16) YLEニュース7.10.2024. YLEとはフィンランド国営放送の略称である。

(17) YLEニュース7.10.2024.

(18) Sosiaali- ja terveysministeriö, “Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen enimmäismaarat nousevat 10 prosenttia”, 2023. Valtioneuvosto, “Maximum client fees in health care and social welfare”, 2023.

約1億1,900万ユーロ程度の削減ができるようになるであろうと述べていたのである⁽¹⁹⁾。さらに、プライマリーヘルスケアの治療期間の保障は3か月（歯科治療は6か月）に設定され、このことよって1億ユーロ近い金額が節約される見込みとなったのである。

4. アルエの保健医療福祉サービスと救急救助サービスの総費用とアルエの財政赤字

(1) 財政赤字額の算定方法

注目されるべきは、SOTE改革スタート時からアルエの財政赤字が深刻であったことである。図表6は2023年度のアルエの歳出総額（SOTE分とPELA分の合計額）とアルエ向け国庫支出金額を示している。2023年度のアルエ向け国庫支出金額は231億6,885万ユーロであった。最も多く国庫支出金が交付されたのはHelsinki自治体で26億90万ユーロ、次がPirkanmaaアルエの21億6,318万ユーロ、3位がVarsinais-Suomiアルエの19億8,480万ユーロだった。国庫支出金額が最少のアルエはKeski-Pohjanmaaの3億143万ユーロ、次がKainuuの3億6,601万ユーロ、3番目がItä-Uusimaaの3億7,532万ユーロであった。

2023年度のアルエの歳出総額は244億8,519万ユーロであった。ただし、アルエの歳出額については少し説明が必要である。アルエの歳出額（経費支出額）は次のようにして求められる。つまり、保健医療福祉サービスや救急救助サービスなどの事業運営収入にあたる患者負担金収入・利用者負担金収入額から事業運営経費（人件費や医療機器、光熱費など病院の事業運営にかかわる経費等）を差し引いて得られた金額（事業損益の赤字額）から、さらに減価償却費を差し引いた金額になるのである。

Etelä-Savoアルエの損益計算書を示す図表7をみると、患者負担金収入・利用者負担金収入は1億5,248万ユーロ、事業運営経費は8億7,306万ユーロ、事業損益の赤字額は7億2,058万ユーロであつた。

さらに、このような事業損益の赤字額に減価償却費（1,572万ユーロ）とその他経費（114万ユーロ）を差し引き、これによって得られた額が、2023年度におけるEtelä-Savoアルエの歳出額（7億3,744万ユーロ）となるのである。さらに、図表6や図表7で示されているように、Etelä-Savoアルエに交付された国庫支出金は6億9,450万ユーロであった。そこで、最終的には4,294万ユーロという数値が得られるのであるが、この4,294万ユーロが図表7においてアルエの財政赤字額として示されているものになるのである⁽²⁰⁾。また、Etelä-Savoアルエの累積赤字額については、2023年度が3,439万ユーロ、2024年度が8,012万ユーロであった。Etelä-Savoアルエの財政収入額に占める患者負担金・利用者負担金収入の割合は約18%、国庫支出金の割合は約82%であった。

(2) アルエの財政赤字額と厳しいアルエ財政の状況

以上のような説明を行ったうえで、図表6により、アルエ全体の財政赤字額をみてみれば、財政赤字額は13億1,634万ユーロとなっている。各アルエの歳出額は、最大がHelsinki自治体の25億7,192万ユーロ、2位がPirkanmaaアルエの22億9,947万ユーロ、3位がVarsinais-Suomiアルエの21億3,299万ユーロ、最小はKeski-Pohjanmaaアルエの3億2,215万ユーロ、次がKainuuアルエの3億8,526万ユーロ、3位がItä-Uusimaaアルエの4億989万ユーロであった。そして、財政赤字額はVarsinais-Suomiアルエがトップで赤字額は1億4,818万ユーロにのぼった。2位がPirkanmaaアルエで1億3,628万ユーロの赤字、3位がKeski-Suomiアルエで1億1,418万ユーロの赤字であった。1億ユーロを超えた赤字額のアルエは、このほかにLänsi-Uusimaaアルエ（1億702万ユーロ）、Vantaa ja Keravaアルエ（1億436万ユーロ）であった。黒字額を計上したのはHelsinki自治体のみで黒字額は2,898万ユーロであった。このため、SOTE改革のスタート時からアルエは大変厳しい財政運

(19) YLEニュース16.4.2024.

(20) 図表6と図表7のEtelä-Savoの数値にわずかな相違がみられるが、資料の出所等の違いなどによる可能性が高いと思われる。

図表6 2023年度の国庫支出金額、保健医療福祉サービスと救急救助サービスの経費支出額、財政赤字額

(千ユーロ)

アルエ名	アルエに交付された国庫支出金額 (2023) ①	アルエの保健医療福祉サービスと救急救助サービスの経費支出額 (2023) ②	国庫支出金額と経費支出額の差額 ①-②=③	◎のうち SOTE分	◎のうち P E L A分
Helsinki	2,600,907	2,571,923	28,984	32,689	-3,705
Vantaa ja Kerava	995,427	1,099,793	-104,366	-101,512	-2,854
Länsi-Uusimaa	1,667,668	1,774,692	-107,024	-98,654	-8,370
Itä-Uusimaa	375,324	409,892	-34,568	-32,845	-1,723
Keski-Uusimaa	764,700	831,279	-66,579	-65,039	-1,540
Varsinais-Suomi	1,984,806	2,132,994	-148,188	-146,917	-1,271
Satakunta	970,907	1,023,267	-52,361	-48,767	-3,594
Kanta-Häme	713,901	773,473	-59,572	-58,862	-710
Pirkanmaa	2,163,186	2,299,470	-136,284	-136,616	332
Päijät-Häme	861,673	908,388	-46,715	-48,346	1,631
Kymenlaakso	805,954	836,981	-31,027	-30,382	-645
Etelä-Karjala	554,188	583,908	-29,720	-26,826	-2,894
Etelä-Savo	694,504	737,366	-42,862	-34,697	-8,165
Pohjois-Savo	1,174,804	1,238,012	-63,208	-54,557	-8,651
Pohjois-Karjala	756,110	779,099	-22,989	-23,428	439
Keski-Suomi	1,158,863	1,273,052	-114,189	-110,862	-3,327
Etelä-Pohjanmaa	885,359	931,009	-45,650	-44,001	-1,649
Pohjanmaa	762,973	800,994	-38,021	-38,748	728
Keski-Pohjanmaa	301,431	322,158	-20,727	-19,539	-1,188
Pohjois-Pohjanmaa	1,730,838	1,802,335	-71,496	-73,463	1,967
Kainuu	366,013	385,269	-19,255	-19,905	650
Lappi	879,316	969,839	-90,523	-83,578	-6,945
合計	23,168,852	24,485,193	-1,316,341	-1,264,856	-51,485

注1) マイナスが赤字額。

注2) 千ユーロ未満を四捨五入した。

出所) Valtiovarainministeriö, “Vuoden 2025 rahoituksen jalkikateistarkistuksesta”, 20.12.2024.

図表7 Etelä-Savoアルエ損益計算書

(千ユーロ)

	2023	2024	2025
事業収入 (医業収入、福祉事業収入等)	152,480	158,808	157,691
事業費用 (事業運営経費)	-873,067	-895,049	-892,313
事業利益 (事業損益)	-720,587	-736,240	-734,622
アルエ向け国庫支出金収入	694,504	709,564	757,084
その他	-1,143	-3,000	-3,900
合計	-27,227	-29,676	18,562
減価償却費	-15,720	-16,500	-18,500
各会計年度の実績	-42,947	-46,176	62
減価償却の差額の増減	0	446	339
各会計年度の黒字・赤字	-42,947	-45,730	401
累積赤字	-34,398	-80,128	-79,727

注) 事業収入は患者負担金収入、利用者負担金収入のことである。

出所) Etelä-Savon hyvinvointialue, “Talousarvio 2025”, 19.11.2024.

営を余儀なくされていたことが判断できるのである。

アルエの財政赤字額をSOTE分とPELA分とに分けてみると、SOTE分の赤字額が12億6,485万ユーロ、PELA分が5,148万ユーロであった。SOTE分についてはHelsinki自治体を除いたすべてのアルエが赤字となっており、唯一黒字を示したHelsinki自治体の黒字額は3,268万ユーロであった。PELA分で黒字を示したのはPirkanmaa、Päijät-Häme、Pohjois-Karjala、Pohjanmaa、Pohjois-Pohjanmaa、Kainuuの6つのアルエであった。

すでに筆者が明らかにしてきたように⁽²¹⁾、新病院の建設や病院の大規模修繕、看護師を中心とした保健医療従事者不足への対応、診察待ち時間の改善と保健医療サービスへのアクセスの改善、主に子どもと若者に対するメンタルヘルスの取り組みの強化など、現在、病院や保健医療福祉センターが行わなければならない仕事は山積している。しかし、アルエの財政は厳しい状況におかれている。後述するように、アルエが3年間で財政改善ができない場合は法律違反になる取り決めが存在している⁽²²⁾。アルエの今後の対応が注目されるのである。

5. 国庫支出金の算定方法と交付基準項目

(1) 国庫支出金の算定方法と交付基準項目（SOTE分）

各アルエとHelsinki自治体への国庫支出金を計算する場合、法律に基づいて次のような指標（算定基準）が使われている。つまり、SOTE分においては、(ア)各アルエとHelsinki自治体の人口数、(イ)各アルエとHelsinki自治体の保健医療サービスと高齢者福祉・介護サービス、社会福祉サービスのニーズを示す指標、(ウ)各アルエとHelsinki自治体の多面的な状況（人口密度、島しょ部があるのか否かなどの地理的条件、スウェーデン語を話す住民の多寡、バイリンガル自治体か否か、サーミ語を話す住民の

多寡など）を反映した指標である。

図表8は2025年度当初予算におけるSOTE分の各交付基準項目、各指標に基づいて計算された交付基準項目ごとの国庫支出金額、ならびに交付基準項目ごとに計算された国庫支出金額の国庫支出金総額に占める割合を示している。高いニーズを反映して保健医療サービスに関する国庫支出金額が121億5,424万ユーロと最も多く、国庫支出金総額に占める割合は47.22%であった。次が社会福祉サービスで45億3,621万ユーロ（国庫支出金総額に占める割合は17.62%）、3番目が高齢者福祉・介護サービスの41億6,668万ユーロ（同16.19%）であった。これら3つの交付基準項目における国庫支出金額は国庫支出金総額の8割を超過した。さらに、人口数という交付基準項目が続き、34億3,092万ユーロ（同13.33%）であった。人口数を含めた4つの交付基準項目の国庫支出金額だけで、国庫支出金総額の実に約95%にのぼっていることが把握できるのである。

これらに続くのが、地域の特性や地理的条件を斟酌した交付基準項目に関する国庫支出金額であった。スウェーデン語は、スウェーデン語を公用語としているオーランド諸島のすべての自治体（全部で16自治体）や、スウェーデン語を話す人が多いアルエに配慮したものであるが⁽²³⁾、スウェーデン語において計算された国庫支出金額はアルエ全体で5億1,116万ユーロ、国庫支出金総額に占める割合は1.99%であった。人口密度はLappiのように面積が大きく人口が希薄な地域が多いアルエなどに斟酌した交付基準項目で、国庫支出金額はアルエ全体で3億8,337万ユーロ、国庫支出金総額に占める割合は1.49%であった。つづいてバイリンガルが1億2,779万ユーロ（同0.50%）であった。フィンランドにはフィンランド語とスウェーデン語の2つを公用語とするバイリンガル自治体が33自治体あり、これらの自治体が所属するアルエに国庫支出金が交付されるのである⁽²⁴⁾。また、Varsinais-Suomi、Etelä-Savo、Pohjanmaaなど離島や湖上の島が多いアルエ

(21) 注(3)の横山論文が詳しく述べている。

(22) Valtiovarainministeriö, “Finances of the wellbeing services counties”.

(23) Kuntaliitto, “Finnish municipalities and region”, 2025.

(24) Kuntaliitto, “Finnish municipalities and region”, 2025.

図表8 国庫支出金の交付基準項目と国庫支出金額、国庫支出金総額に占める割合

(2025年度当初予算、千ユーロ)

交付基準項目	国庫支出金額	国庫支出金総額に占める割合
人口数	3,430,929	13.33%
保健医療サービス	12,154,242	47.22%
高齢者福祉・介護サービス	4,166,682	16.19%
社会福祉サービス	4,536,217	17.62%
スウェーデン語	511,163	1.99%
バイリンガル	127,791	0.50%
人口密度	383,373	1.49%
島しょ部	28,881	0.11%
サーミ語	3,323	0.01%
その他	398,474	1.55%
合計	25,741,074	100.00%

注1) S O T E分のみで P E L A分は含まれていない。

注2) 国庫支出金額は、図表3の平準化措置実施前の数値。

出所) Valtiovarainministeriö, “Sosiaali-ja terveystalveluiden laskennallinen rahoitus”, 20.12.2024.

に配慮した島しょ部に関する国庫支出金額は2,888万ユーロ（同0.11%）であった。サーミ語はサーミ語とフィンランド語の両方を公用語とする自治体が存在するアルエ（Lappiアルエ）に斟酌した交付基準項目であるが、国庫支出金額は332万ユーロ（0.01%）であった。その他（上記交付基準項目以外のすべての項目）は3億9,847万ユーロ（同1.55%）であった。

(2) 各交付基準項目と各アルエの国庫支出金額 (S O T E分)

図表9は、6つのアルエ（都市部3、農村部3）について、交付基準項目ごとに算定された国庫支出金額を示したものである。また、図表10は、すべてのアルエについて図表9と同様な計算によって得られた、交付基準項目ごとに算定された各アルエの1人当たり国庫支出金額を示している。どのアルエにおいても保健医療サービスが圧倒的に高い割合を示していることが把握できるが、これは高齢者福祉・介護サービスや社会福祉サービスよりも保健医療サービスの方がコスト面で高くかかるとともに、ニーズが大きかったからである。ただ、少し細かにみれば、都市部のアルエに比べて農村部のアルエの方が保健医療サービス分の比重がやや低く、高齢者福祉・介護サービスや社会福祉サービス分の比重がやや高くなっている（図表9）。

さらに、図表10によって保健医療サービスにおける各アルエの1人当たり国庫支出金額をみると、1人当たり国庫支出金額が最も大きかったアルエは Pohjois-Karjalaの2,552ユーロ、最も少なかったアルエは Länsi-Uusimaaの1,857ユーロであった。前者は後者の約1.4倍であった。

高齢者福祉・介護サービスと社会福祉サービス、とくに高齢者福祉・介護サービスにおける各アルエの1人当たり国庫支出金額については、保健医療サービスよりも大きな差異がアルエ間で生まれている。例えば、高齢者福祉・介護サービスの1人当たり国庫支出金額は、高い順に Etelä-Savoアルエが1,105ユーロ、Kainuuアルエが1,066ユーロ、Kymenlaaksoアルエが1,060ユーロであった。最低の Vantaa ja Keravaアルエは458ユーロのため、Etelä-Savoアルエはその2.4倍であった。また、アルエ全体でみれば2位が社会福祉サービス、3位が高齢者福祉・介護サービスの順番であったが、Kymenlaakso、Etelä-Savo、Etelä-Pohjanmaa、Etelä-Karjalaのように、大きく差をつけて2位と3位が逆転しているアルエもみられた。さらに、Uusimaa地域のアルエ（Itä-Uusimaaアルエを除く）、Helsinki自治体、Varsinais-Suomiアルエ、Pohjois-Pohjanmaaアルエなど、都市部のアルエでは、社会福祉サービスの比重が高いことが把握できるのである。

人口数という交付基準項目は、すべてのアルエに

図表9 国庫支出金交付基準項目ごとの各アルエ（6つのアルエ）の国庫支出金額（SOTE分）

(2025年度、千ユーロ)

	Vantaa ja Kerava	Itä-Uusimaa	Keski-Uusimaa	Keski-Pohjanmaa	Kainuu	Lappi
人口数	175,849	60,936	126,471	41,698	43,193	108,438
保健医療サービス	569,022	210,522	412,173	160,451	173,828	430,798
高齢者福祉・介護サービス	130,797	68,257	113,235	60,843	74,964	165,214
社会福祉サービス	203,989	66,157	138,597	65,269	71,330	191,875
スウェーデン語	66,999	6,692	14,489	2,676	3,333	6,534
バイリンガル	2,987	28,905	0	3,061	0	0
人口密度	341	3,426	2,116	6,364	25,604	117,499
島しょ部	0	0	0	0	0	0
サーミ語	0	0	0	0	0	3,323
国庫支出金額（A）	1,174,893	438,615	824,997	343,469	395,470	1,031,758
保健医療サービス分の（A）に占める割合	48.40%	48.00%	50.00%	46.70%	44.00%	41.80%
高齢者福祉・介護サービス分の（A）に占める割合	11.10%	15.60%	13.70%	17.70%	18.90%	16.00%
社会福祉サービス分の（A）に占める割合	17.40%	15.10%	16.80%	19.00%	18.00%	18.60%
人口密度分の（A）に占める割合	0.03%	0.80%	0.30%	1.90%	6.50%	11.40%

注1) 千ユーロ未満は四捨五入した。

注2) P E L A分は含まれていない。

注3) 国庫支出金額は、図表3の平準化措置実施前の数値。

出所) Valtiovarainministeriö, “Sosiaali-ja terveystalveluiden laskennallinen rahoitus”, 20.12.2024.

図表10 国庫支出金交付基準項目ごとの各アルエの国庫支出金1人当たり額（SOTE分）

(2025年度、ユーロ)

	人口数	保健医療サービス	高齢者福祉・介護サービス	社会福祉サービス	スウェーデン語	バイリンガル	サーミ語	人口密度	島しょ部	その他
Helsinki	616	1,945	568	671	180	28	0	0	0	87
Vantaa ja Kerava	616	1,992	458	714	235	10	0	1	0	87
Länsi-Uusimaa	616	1,857	477	612	165	58	0	11	0	87
Itä-Uusimaa	616	2,127	690	668	68	141	0	35	0	87
Keski-Uusimaa	616	2,006	551	675	71	0	0	10	0	87
Varsinais-Suomi	616	2,287	816	834	93	29	0	28	38	87
Satakunta	616	2,301	884	905	49	0	0	47	0	46
Kanta-Häme	616	2,289	839	824	53	0	0	39	0	46
Pirkanmaa	616	2,228	745	782	62	0	0	31	0	87
Päijät-Häme	616	2,307	847	867	65	0	0	35	0	46
Kymenlaakso	616	2,484	1,060	942	67	4	0	36	0	46
Etelä-Karjala	616	2,218	889	796	77	0	0	54	0	46
Etelä-Savo	616	2,487	1,105	974	45	0	0	123	37	46
Pohjois-Savo	616	2,401	910	964	41	0	0	89	0	87
Pohjois-Karjala	616	2,552	980	1,029	53	0	0	147	0	46
Keski-Suomi	616	2,117	759	829	44	0	0	74	0	46
Etelä-Pohjanmaa	616	2,340	947	873	34	0	0	92	0	46
Pohjanmaa	616	2,075	716	688	89	255	0	53	26	46
Keski-Pohjanmaa	616	2,369	898	964	40	45	0	94	0	46
Pohjois-Pohjanmaa	616	2,144	733	973	39	0	0	112	2	87
Kainuu	616	2,477	1,066	1,017	48	0	0	365	0	46
Lappi	616	2,446	938	1,089	37	0	19	667	0	46
全国平均	616	2,181	748	814	92	23	1	69	5	72

注1) P E L A分は含まれていない。

注2) 各アルエの国庫支出金1人当たり額は、図表3の平準化措置実施前の数値。

出所) Valtiovarainministeriö, “Sosiaali-ja terveystalveluiden laskennallinen rahoitus”, 20.12.2024.

において同一の数値で、1人当たり615.5人（**図表10**では616人）として計算されている。割増人口数や修正人口数は採用されていない。

さらに、地理的条件や地域特性を踏まえた各交付基準項目の国庫支出金額については、国庫支出金総額に占めるその割合は5%に達していない。しかし、金額自体は少額ではあるけれども、それが特定のアルエにとって大変貴重なものになっているのはいうまでもない。

人口密度において算定された国庫支出金額は、人口が少なくて面積が広大なアルエほど多額であった。つまり、Lappiアルエが1億1,749万ユーロ、Kainuuアルエが2,560万ユーロで、1人当たり額はLappiアルエが667ユーロ、Kainuuアルエが365ユーロであった。Lappiアルエでは人口密度で算定された国庫支出金額の国庫支出金総額（10億3,175万ユーロ）に占める割合は11.4%、同じくKainuuアルエでは国庫支出金総額（3億9,547万ユーロ）に占める割合は6.5%であった。これに対し、人口が多くて面積が小さいVantaa ja Keravaアルエでは、これがわずか0.03%にすぎなかったのである。

さらに、サーミ語において算定された国庫支出金額は、サーミ人の居住が多く、サーミ語をフィンランド語とともに公用語としている自治体に交付されるものであるが、このような自治体はわずか4自治体（Enontekiö、Sodankylä、Utsjoki、Inari）にすぎなかった。これら4自治体はいずれもLappiアルエに所属していたため、Lappiアルエにのみ交付され、国庫支出金額は332万ユーロ、1人当たり国庫支出金額は19ユーロであった。

スウェーデン語については、スウェーデン語を話す住民が多いUusimaa地域（Helsinki自治体、Vantaa ja Keravaアルエ、Länsi-Uusimaaアルエ）やPohjanmaaアルエ、Varsinais-Suomiアルエなどで国庫支出金額が多かった。バイリンガルはフィンランド語とスウェーデン語の2か国語を公用語とする自治体（バイリンガル自治体）が存在しているアルエに対して国庫支出金を交付するもので、Pohjanmaa

アルエやItä-Uusimaaアルエの国庫支出金額が多く、1人当たり額は前者が255ユーロ、後者が141ユーロであった。Pohjanmaaアルエにおいては、バイリンガル自治体の中で、スウェーデン語を話す者がフィンランド語を話す者よりも多い自治体が多い。また、Pohjanmaaアルエはスウェーデン人民党が強力な地盤をつくっているアルエとしても広く知られている⁽²⁵⁾。実際、2023年4月の総選挙では、Pohjanmaaアルエに所属するVaasa自治体、Kruunupyys自治体、Korsnäs自治体、Närpes自治体などにおいて、スウェーデン人民党が圧勝したのである。なお、フィンランド全体で、バイリンガル自治体の数は33、住民数は180万人で、フィンランドの総人口の約3分の1を占めている。バイリンガル自治体数に比してバイリンガル自治体の住民数が多いのは、Helsinki、Turku、Vantaa、Espooなどの大都市がバイリンガル自治体だからである⁽²⁶⁾。

島しょ部については、離島や湖上の島があるアルエのみが国庫支出金の計算の対象になっている。1人当たり国庫支出金額はVarsinais-Suomiアルエが38ユーロ、Etelä-Savoアルエが37ユーロ、Pohjanmaaアルエが26ユーロ、Pohjois-Pohjanmaaアルエが2ユーロであった。

(3) 保健医療サービス、高齢者福祉・介護サービス、社会福祉サービスについての各アルエのニーズ係数

保健医療福祉サービスに関する3つの交付基準項目、つまり保健医療サービス、高齢者福祉・介護サービス、社会福祉サービスについては、各アルエの需要係数（ニーズ係数、以下ニーズ係数とする）に基づいて計算がなされ、国庫支出金額が決まる仕組みになっている。

各アルエのニーズ係数と1人当たりの国庫支出金額を示した**図表11**をみてみよう。**図表11**をみると、両者は比例関係にあることが判断できる。保健医療サービスについてのニーズ係数が最も大きなアルエはPohjois-Karjalaの1.17044、次がEtelä-Savoの

(25) 2023年の国会議員選挙結果を示した右記文献を参照。Ministry of Justice, “Parliamentary elections 2023”, 2023.

(26) Kuntaliitto, “Finnish municipalities and region”, 2025.

1.14029、3位がKymenlaaksoの1.13908、4位がKainuuの1.13603、5位がLappiの1.12144であった。これとは反対に、ニーズ係数が最も小さなアルエはLänsi-Uusimaaの0.85145、2位がHelsinki自治体の0.89204、3番目がVantaa ja Keravaの0.91343、4番目がKeski-Uusimaaの0.91997であった。都市部のアルエのニーズ係数が軒並み低かった一方で、人口が少ない北東部や東部、北部のアルエにおいてニーズ係数が高かったといえるのである。このことは農村部のアルエの財政需要面に配慮した地方財政調整が行われていることを示しているといえるであろう。ただし、保健医療サービスでは各アルエ間のニーズ係数の差異はそれほど大きいものとはいえなかった。実際、ニーズ係数が最大のPohjois-Karjalaアルエと最小のLänsi-Uusimaaアルエの差異を比較した場合、そのように判断できるのである。

これに対し、高齢者福祉・介護サービスでは、ア

ルエ間のニーズ係数の差異がかなり大きかった。ニーズ係数が最も高かったのはEtelä-Savoの1.477、2位がKainuuの1.429、3位がKymenlaaksoの1.418、4位がPohjois-Karjalaの1.311であった。これとは反対に、最も低かったのはVantaa ja Keravaの0.612、2位がLänsi-Uusimaaの0.638、3位がKeski-Uusimaaの0.737、4位がHelsinki自治体の0.759であった。高齢者福祉・介護サービスでは、保健医療サービスと同様に、東部や北東部、北部のアルエでニーズ係数が高く、都市部のアルエで低かったといえることができ、財政需要面における地方財政調整が行われていることが把握できるのである。しかも、保健医療サービスに比べて高齢者福祉・介護サービスでは、アルエ間のニーズ係数の高低差が明らかに大きかった。そして、高齢者福祉・介護サービスでは、このようなアルエ間のニーズ係数の差異の大きさを反映して、高齢者福祉・介護サービスにおける1人当たり国庫支出金額のアルエ間の差異も大きかったので

図表11 保健医療サービスと高齢者福祉・介護サービスのニーズ係数と1人当たり国庫支出金額

(ユーロ)

	保健医療サービス		高齢者福祉・介護サービス	
	ニーズ係数	1人当たり 国庫支出金額	ニーズ係数	1人当たり 国庫支出金額
Helsinki	0.89204	1,945.30	0.759	567.6
Vantaa ja Kerava	0.91343	1,991.90	0.612	457.8
Länsi-Uusimaa	0.85145	1,856.80	0.638	476.7
Itä-Uusimaa	0.97522	2,126.70	0.922	689.5
Keski-Uusimaa	0.91997	2,006.20	0.737	551.2
Varsinais-Suomi	1.0489	2,287.40	1.092	816.2
Satakunta	1.05504	2,300.80	1.183	884.2
Kanta-Häme	1.04982	2,289.40	1.123	839.2
Pirkanmaa	1.02185	2,228.40	0.996	744.6
Päijät-Häme	1.05791	2,307.00	1.133	846.8
Kymenlaakso	1.13908	2,484.00	1.418	1,060.4
Etelä-Karjala	1.01699	2,217.80	1.19	889.4
Etelä-Savo	1.14029	2,486.70	1.477	1,104.5
Pohjois-Savo	1.1008	2,400.60	1.217	909.7
Pohjois-Karjala	1.17044	2,552.40	1.311	980.4
Keski-Suomi	0.97095	2,117.40	1.015	758.7
Etelä-Pohjanmaa	1.07313	2,340.20	1.266	946.6
Pohjanmaa	0.9514	2,074.80	0.958	716.3
Keski-Pohjanmaa	1.0862	2,368.70	1.201	898.2
Pohjois-Pohjanmaa	0.98326	2,144.20	0.981	733.2
Kainuu	1.13603	2,477.40	1.429	1,065.5
Lappi	1.12144	2,445.60	1.255	937.9
平均		2,180.70		747.6

出所) Valtiovarainministeriö, “Terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon tarvekertoimet hyvinvointialueittain”, 20.12.2024.

図表12 P E L A分の国庫支出金額の交付基準と国庫支出金額

交付基準項目	国庫支出金額	(ユーロ、%)
		P E L A財政に占める割合
人口	377, 352, 082	65.00%
人口密度	29, 027, 083	5.00%
リスク因子	174, 162, 499	30.00%
合 計	580, 541, 664	100.00%

出所) Valtiovarainministeriö, “Pelastustoimen laskennallinen rahoitus”, 20.12.2024.

ある。

(4) 国庫支出金とP E L A財政

P E L A財政は内務省が所管する救急救助サービスを取り扱う財政であるが、社会保健省が管轄するS O T E財政に比較すれば、財政規模ははるかに小さかった。したがって、P E L A分としてアルエが受け取る国庫支出金の総額はわずか5億8,054万ユーロにすぎなかったのである。

図表12をみてみよう。P E L A分の国庫支出金の交付基準項目は、人口、人口密度、リスク因子の3つであった。人口に基づいて計算された国庫支出金額が3億7,735万ユーロ、人口密度に基づいて計算されたものが2,902万ユーロ、リスク因子に基づいて計算されたものが1億7,416万ユーロであった。P E L A分の国庫支出金総額に占める交付基準項目ごとの国庫支出金額の割合は、人口が65.0%、人口密度が5.0%、リスク因子が30.0%であった。

むすびにかえて — 厳しい財政状況のもとで二律背反の課題に直面するアルエの今後

(1) アルエをとりまく厳しい財政状況

本稿では、アルエの財政とアルエ向け国庫支出金の全体像を明らかにすることに力点をおき、アルエ財政の内実はまだ立ち入った作業を試みてきた。

S O T E改革は実施から3年目に入ったが、課題が山積している。つまり、アルエ財政の赤字が続いていることや、国財政やアルエ財政が厳しい状況下

にある中で、保健医療福祉サービスと救急救助サービスの削減や合理化が多面的に図られてきているのである。では、政府やアルエは今後どのように対応しようとしているのであろうか。

アルエの財政資金はほとんどすべて政府から国庫支出金として交付されているが、S O T E改革以後、毎年度、アルエ財政が赤字である。法律に基づけば、蓄積された赤字は3年以内に補填されなければならないことになっている。アルエが赤字を蓄積したのが2023年度の場合、このような累積赤字額は2026年度末(2026年12月31日)までに補填される必要があるのである⁽²⁷⁾。

しかし、多くのアルエが2026年度の目標達成(赤字の補填)は難しいと考えているようである。アルエは数百万ユーロの予算削減さえ迅速に実施することができないため、多くのアルエは法律を破らざるを得ない状況になっているのである。例えば、2024年12月10日、Etelä-Karjalaアルエは2年遅れの2028年度末までに1億2,800万ユーロの赤字額を補填すると発表した⁽²⁸⁾。さらに、各アルエの2025年度の予算案によれば、多くのアルエが2026年度末までの目標達成が難しい状況にあることを表明し、アルエが法律を守ることができていないことを認めているのである。そして、多くのアルエが必要な期間に必要な節約を達成することは不可能であると述べ、政府からの追加資金の必要性を主張している。なかには、Keski-Uusimaaのように、憲法を持ち出して法定の保健医療福祉サービスや救急救助サービスの確保の必要性を強調するアルエも存在しているのである。このようななかでアルエ議会がたとえ法律違

(27) Valtiovarainministeriö, “Finances of the wellbeing services counties”.

(28) Y L Eニュース12. 12. 2024.

反を決定したとしても、さしあたりは、公式の警告が発せられるだけにとどまるだろうと楽観的に述べる保健医療福祉担当者が多いようである。

(2) 二律背反の課題に直面するアルエの今後

さらに、フィンランドの国会は2024年12月17日の本会議において、プライマリーヘルスケアサービスと専門医療サービスの縮小を図る政府提案の法案を、僅差（101対96）で可決した⁽²⁹⁾。そして、このような法改正によって、2026年度に全国のいくつかの地域病院でサービスの大幅な縮小と人員の整理が図られることになる見込みである。このような政府案には与党議員の一部も反発し、5人の議員（国民連合党が2人、フィンランド人党が3人）が反対票を投じた。このような政府案の可決により、Iisalmi自治体（Pohjois-Savoアルエ）、Varkaus自治体（Pohjois-Savoアルエ）、Jämsä自治体（Keski-Suomiアルエ）、Raahe自治体（Pohjois-Pohjanmaaアルエ）など多くの自治体や地域で、2026年度からプライマリーヘルスケアの夜勤が終了して24時間サービスが利用できなくなる見込みになっているのである。また、Savonlinna（Etelä-Savoアルエ）、Kemi（Lappiアルエ）、Oulainen（Pohjois-Pohjanmaaアルエ）の各自治体にある規模が大きめの病院では、2026年度からプライマリーヘルスケアと専門医療の24時間サービスの提供が終了する予定である。このような措置は

2026年度から実施されることになるため、**図表5**のSOTEタスクの変更には示されていないが、政府は2026年度の国予算において、約2,700万ユーロの節約が可能になるであろうと見積もっているのである。

本稿では、2025年度当初予算における保健医療福祉サービスの歳出削減について述べたが、2026年度以降も、多くのアルエにおいて一層の歳出削減やさらなる受益者負担の強化が行われる可能性が高いとみることができるだろうし、民間委託の動きも一層強まるものと予想される。さらに、その実現は難しいと思われるけれども、アルエの数を減らそうとする動きも出てくるかもしれない。

その一方で、アルエは医療や看護の従事者等の人手不足への対処や人材の確保に取り組まなければならない。近年メンタルの不調を訴える若者が多くなっていることを踏まえ、メンタルヘルスの充実に努めることも大切である。また、医師の診察を受けるまでの待ち時間の短縮にも努力しなければならない。アルエは保健医療福祉サービスや救急救助サービスの充実に努力しなければならない一方で、緊縮財政によるサービスの低下と人員の合理化という、いわば二律背反の課題に直面しているといえるのである。

筆者は、アルエ財政やアルエの保健医療福祉政策の動向について、研究を続けていこうと考えている。

（よこやま じゅんいち 北海学園大学名誉教授）

キーワード：アルエ財政／アルエ向け国庫支出金／SOTE改革

(29) YLEニュース17.12.2024.

地方自治体の森林行政と専門性

石 崎 涼 子

<要 旨>

本稿では、地方自治体の森林行政、特に市町村の森林行政担当者に焦点をあて、専門性の実態やその意味、近年展開する人材確保の取組などから、人口減少社会における森林行政の専門性のあり方について検討した。市町村には森林行政を担当する実人員がわずかな自治体が多いが、そうした自治体では、樹種や崩壊危険地などについて意識することもなく、最小限の事務処理を中心に業務が実施されているケースも少なくないことを示した。また、森林行政には各種の知識や能力が必要とされているが、それらは就業前の学校教育よりも長期的な業務経験を通じて培われる側面が強いこと、近年専門性の確保のために各種の取組が行われていることなどを明らかにした。行政の専門性は、その業務の効率的、効果的な実施に資するだけでなく、それを担う者のやりがいにも影響する可能性があること、職としての魅力の向上が人材確保にも繋がりうることなども示唆された。

はじめに

人口減少社会を迎えた今、地方自治体における適切な人材確保や体制整備は、政策分野を問わず重要な課題となっている。とりわけ土木や建設、保健など一定の専門知識を要する技術系の部門においては、近年、応募者の減少による採用難が深刻化しており、気候変動や社会情勢の変化など複雑化、多様化する課題への対処はもとより、既存業務への対応さえ懸念されるどころである。技術職員を要する部門の代表例といえば建築土木系の部門だが、農林水産部門も一定の専門性を持った職員による行政運営が求められる分野の1つである。その農林水産部門のなかの小さな分野に森林・林業関連業務を担当する森林行政がある。

森林行政における人材確保や体制整備の問題は、

昨日今日に始まったものではない。2009年12月、民主党への政権交代後間もない時期に農林水産省が発表した「森林・林業再生プラン」では、森林が持つ多面的機能の発揮や効率的な林業経営の推進に必要な技術や知識を持った人材として「日本型フォレスター」の育成が重要課題の1つに掲げられた。その背景には、フォレスターと呼ばれる高度な専門知識を有する人材が持続可能な森林管理を担っているドイツなどの欧州諸国に対して、日本の体制、とりわけ森林政策の実施を担う地方自治体の体制が不十分との問題認識があった⁽¹⁾。なかでも市町村においては、森林行政に専従する担当者の配置さえ困難なケースが一般的であり、その職員も頻繁に異動を繰り返すことから、森林・林業の専門性という点で極めて脆弱な体制にある場合がほとんどである。その市町村に対して、「森林・林業再生プラン」から遡ること10年ほど前の1990年代後半、地方分権改革下

(1) この点は、森林・林業再生プランの具体策を検討する「森林・林業基本政策検討委員会」の議事録および森林・林業再生プランの策定や推進を主導した梶山恵司による一連の論考において、繰り返し論じられている。

で森林管理に関わる重要な権限が移譲されていた。さらに、並行して進展した地方行財政改革により、森林行政を担当する職員の数は大幅に減少した。これらを経て深刻化した地方自治体の森林行政を担う人材や体制の問題への対処を試みようとしたのが「森林・林業再生プラン」であった。だが、その策定以降も、地方自治体の森林行政の体制が大きく改善されることはなかった。

「森林・林業再生プラン」から10年ほどを経た近年、森林行政の体制整備に関わる新たな動きが展開し始めた。その起爆剤となったのが2019年度に創設された森林経営管理制度と国税としての森林環境税・森林環境譲与税制度である。両制度の創設は、市町村の業務の負担増加を招いた側面もあるが、同時に比較的自由度の高い財源が譲与されたことで、各地で様々な取組が生まれている。そのなかで、森林行政に関わる人材の確保や体制整備に取り組む事例も増えている。地方分権改革から四半世紀、問題視され続けながらも目立った改善がみられなかった問題に、今ようやくメスが入り始めているのである。

本稿では、マイナー分野でありながらも近年各種の動きが展開する森林行政に焦点をあて、行政担当職員の数や専門性が政策の実施において具体的にどのような意味を持つのか、そして森林行政の専門性を確保する仕組みとしてどのようなものが構想され実践されているのかを明らかにすることで、専門性という観点から人口減少社会における地方自治体の森林行政のあり方について検討したい。次章では、まず森林行政の特徴を把握したうえで、2章以降で、実態調査に基づき森林行政の現実を明らかにするとともに、地方自治体の森林行政における専門性について考えていくこととしたい。

1. 森林行政の特徴

(1) 森林行政に関する諸研究

森林行政は相対的に規模の小さな分野であるとともに、一定の専門性が求められる分野でもある。森

林行政に関する数少ない書籍の1つに行政学者の西尾隆による著作『日本森林行政史の研究』がある。西尾は、本書の冒頭で森林行政の特徴を次のように記している⁽²⁾。

「林政分野の性格を一言で表すならば、相対的に自律的な政策分野だということができる。換言すれば、森林・林業にかかわる政策の立案・決定・実施の過程と構造が、比較的コンパクトかつテクニカルであるという点に、その特質は求められる。」

1988年に刊行された同書において、西尾が戦後日本の林政の自律的性格を見出したのは、「技官王国」とも称される林野庁や「国有林官僚」とも指摘される林野官僚であった⁽³⁾。その組織の哲学ともいべき「保続」の原理の形成や浸透、その挫折の過程を制度化という概念を用いて分析したのが同書であった。

一方、2021年に刊行された同書の増補新装版には、地方自治体に焦点をあてた補論が加えられている。この補論では、平成時代の森林行政に大きな影響を与えた制度改革として地方分権化を取り上げ、市町村の森林行政における専門スタッフの欠如や業務負担の増加を問題視しながらも、「絶望的な状況ばかり目につく」国レベルの状況とは異なる展望として、自治体と住民による自己選択や諸事業の地域総合化を行いうるローカルなレベルでの森林管理に期待を寄せている⁽⁴⁾。ここで西尾が強調するのは、森林ガバナンスである。西尾は、森林ガバナンスを、国・自治体・市民・NPO・企業などの異質で多様な主体が自発的な連携・協力・補完によって森林の育成・利用・保全を持続的に進めていこうとする新しい運動ないしシステムであるとし、この森林ガバナンスの視点から森林行政の将来を展望する。

主に林野官僚を取り上げた本論と地方自治体にフォーカスした補論は、いずれも森林行政を扱ってはいるが、森林行政の専門性の捉え方は大きく異なっている。本論では、「保続」という、高い精神性と神話性を持つと西尾が捉える組織哲学に森林行政の特質を見出していたのに対して、補論では、そ

(2) 西尾(1988)、1頁。

(3) 西尾(1988)、1-2頁。

(4) 西尾(2021)、303-318頁。

うした特質は放棄するかのように、多様な主体による「自治」に期待を寄せる。行政職員の専門性の欠如は問題視しているが、他方で専門集団による行政には批判的でもある。同氏の別書での議論からは、外部主体と連携する開放性を持った体制への志向がうかがえる⁽⁵⁾が、その開放性が求められる自治体職員の専門性として具体的にどのようなものを想定しているのかは必ずしも明確に示されていない。

森林ガバナンスとは確かに魅力的な概念である。森林政策研究の分野においても、2000年代を中心にガバナンス論議が盛んに交わされていた⁽⁶⁾。だが、2010年代に入ると、その代表的な論者であった柿澤が「ガバメントなきガバナンス論」への反省からガバメント研究へ傾斜するなど、森林政策分野における研究の焦点は次第に森林行政問題へとシフトしていった（石崎2025）。そのなかで、地方自治体の森林行政の問題について、実態研究を通じて掘り下げた研究も各種行われてきた。本稿の次章以降でみていくのは、そのうち主に著者が担当した森林政策分野における実態研究の成果である。

（2）森林という政策対象の特徴

森林政策という分野は、どのような意味でテクニカルなのか。本稿では学術的な議論には深入りせず、次章以下では、実際に森林行政を担当する者が持つ認識から森林行政と専門性について考えていきたい。その前提として、以下では森林という政策対象の基本的な特徴を概観したい。

森林という政策対象の特徴の1つは、その多面性にある。森林には多様な機能があるというのはよく知られているところである。我々人間は森林から木材やきのこ、山菜といった林産物を得てそれらを利用することができ、またレクリエーションや教育の場として森林を利用することもできる。森林は二酸化炭素の吸収源でもあり、森林の存在や状態は山崩れや土砂流出などの山地災害や水資源の確保や浄化などにも関わっている。森林はまた、野生の動植物の生息の場でもある。

こうした多様な機能が森林生態系のなかで互いに絡み合っている。例えば、間伐のような森林における1つの行為は、伐採された樹木の利用を考えると木材生産になるが、間伐により林内の光環境が変わるなどして、他の諸機能にも多様な形で影響を及ぼしうる。しかも、その影響は空間的、時間的に各種範囲に及ぶ。木材生産という個人的な営みが近隣住民から流域住民まで広狭様々な環境に影響を及ぼす可能性もあり、二酸化炭素吸収という面に着目すれば地球規模の課題ともなる。さらに、いま森林で何を行うか、行わないかによって、10年後、50年後、100年後の森林の姿が形づくられていく。森林の多面性に加えて、時間的、空間的なスケールも各種あるなかで、必要な策を講じていく必要があるのが森林という政策分野である。

（3）市町村という行政単位と森林

日本の森林は、国土の約3分の2を占めている。面積では国土の大部分が森林なのだが、その森林は一般に人口の少ない地域に偏在している。人口が集中する都市地域には少なく、ほとんど人が住んでいない山奥ほど広大な森林が広がっている。そのため、多くの人々にとって、森林は日常から遠いところに存在している。西尾（2008）の言葉を借りるなら、「森林・林業問題は実感がわかず興味を引かない話題ともいえ、多少の認識がある人にもダサくて冴えないテーマ」である。森林が生活の身近にある人々は、日本の人口のなかではマイノリティだ。

だからこそローカルなレベルでの自治が必要なのだ、森林の問題は森林が身近にある人々で考えるべきだ、と主張する人がいるかもしれない。だが、現在の基礎自治体である市町村という単位は、必ずしも「森林が身近な人々」が自治を行いうる単位とはなっていない。

かつては、日本の森林の大部分は、人口規模の小さな村ないしは町に存在していた。こうした状況であれば、森林の問題を地域の課題として自治体で検討することは比較的容易だった。広大な森林を抱え

(5) 西尾（2023）、15頁。

(6) 林業経済学会編（2006）、508頁。

表1 都市規模別にみた市町村と森林面積

	平成の大合併前（1995年）			平成の大合併後（2010年）		
	団体数 (a) 団体	現況森林面積 (b) ha	団体あたり 森林面積 (b/a)	団体数 (c) 団体	現況森林面積 (d) ha	団体あたり 森林面積 (d/c)
大都市 (50万人以上の市)	22 1%	311,709 1%	14,169	29 2%	568,338 2%	19,598
中都市 (10~50万人以上の市)	199 6%	1,422,818 6%	7,150	239 14%	3,829,396 15%	16,023
小都市 (10万人未満の市)	444 14%	3,779,213 15%	8,512	523 30%	8,922,919 36%	17,061
町 村	2,568 79%	18,976,647 77%	7,390	928 54%	11,524,649 46%	12,419
合 計	3,233 100%	24,490,387 100%	7,575	1,719 100%	24,845,302 100%	14,453

注：東京都区部は1市として大都市に算入した。

出所：総務省『国勢調査』（1995年、2010年）、農林水産省『世界農林業センサス』（2000年、2010年）データを用いて集計、著者作成。

る山村自治体では、重要な地域資源たる森林の活用が地域の主要課題となりやすかった。この状況を大きく変えたのは市町村合併である。

表1は、平成の大合併の前後で、市町村の人口規模別にみた森林面積を比較したものである。合併前の1995年時点では、日本の森林の77%は町もしくは村の域内にあった。だが、平成大合併を経た2010年時点では、町もしくは村の域内にある森林は日本の森林全体の46%まで減少しており、残る54%が都市の域内にあるという状態が生まれている。団体あたりの森林面積は、都市規模の大きな市町村ほど大きく、人口50万人以上の大都市は平均で町村の1.6倍の森林を域内に抱えている。市町村合併により、広大な森林を抱える町や村の多くが都市の一部へ組み込まれたのである。

すると何が起こるのだろうか。都市自治体において、住民の圧倒的多数は都市地域で暮らす人々である。木本（2008）は、森林行政を「都市行政にとっては一番馴染みのないもの」としている。住民にとっても行政にとっても、森林は「遠い」テーマなのである。多くの都市自治体には、中心地から離れたところに広がる森林地域に暮らす住民もいるのだが、彼らは自治体内では圧倒的なマイノリティとなる。そのエリアから選出される議員さえいないケースも少なくない。そうした姿や声がみえにくい「隠れ山村住民」が都市自治体のなかに取り込まれている状況が方々に生じているのが現状である（石崎2017）。

（4） 森林政策における国と地方自治体の役割分担

そもそも地方自治体は、森林に関わってどんな業務を担っているのだろうか。森林政策の対象となる森林は、その所有形態によって国有林と民有林に分かれる（表2）。民有林とは、国が所有する国有林以外の森林であり、地方自治体が所有する公有林も民有林に含まれる。世界的には国有林や公有林が多い国が少なくないが、日本の森林は民間の主体が所有する私有林が多く、また所有規模が零細な小規模私有林が多いところに特徴がある。

国有林は林野庁直轄の組織等を通じて管理経営されるが、民有林に対する各種の制度や施策は、基本的に地方自治体を通じて実施されている（表3）。民有林において、例えば工場建設など森林以外の用途に転用する林地開発が行われる場合、その許可権限を持つのは都道府県である。また、公益上特に重要な森林は保安林に指定されているが、その保安林における伐採等の行為を許可する権限も都道府県が有している。保安林に指定されている森林は、民有林の約3割である（表2）。一方、保安林以外の森林（普通林）で伐採等を行う場合、森林所有者等には伐採届の提出が義務づけられているが、この伐採届の受付やその内容が適切でない場合の変更命令、必要に応じた施業勧告等を行う権限を有しているのは市町村である。

伐採届業務のような伐採等のコントロールに関わる権限は、かつては都道府県が有していた。しかし、地方分権改革下で行われた1998年の森林法改正によ

表2 日本の森林の概況

(森林の所有者)		森林面積 千ha		保安林面積 千ha		保安林率	
総数		25,025	100%	12,273		49%	
国有林	(林野庁等)	7,657	31%	6,919		90%	
民有林		17,368	69%	5,354		31%	
	公有林 (地方自治体)	3,009	12%				
	私有林 (民間の主体)	14,311	57%				

出所：林野庁編『森林・林業統計要覧2024』より作成。

表3 森林政策における主な業務の役割分担

	対象	林地開発規制	施業（伐採等）のコントロール		森林所有者等に関する情報管理	森林関係の公共事業	その他
			指針等の策定	申請受付等の事務			
林野庁	国有林 民有林	国有林	全国森林計画	各種制度・政策の企画・立案、国有林の管理経営全般など			
都道府県		民有林	地域森林計画 ※全国森林計画に即して	保安林（許可制）	森林簿 ※現況、所有者等	全般 ※治山、造林、林道	林業普及 ※技術的指導など
市町村	民有林	※1ha（太陽光発電は0.5ha）未満の場合の伐採届の受付	市町村森林整備計画 ※地域森林計画に適合して	保安林以外（届出制）	林地台帳 ※所有者、境界等	一部 ※主に造林、林道の一部	森林経営管理制度

出所：著者作成。

り、伐採届等の権限が都道府県から市町村へ権限移譲されるとともに、全ての市町村に市町村森林整備計画の策定が義務づけられた。森林政策における市町村の役割が大幅に強化されたのである。その後、2016年には、市町村が森林所有者や林地の境界に関する情報の整備を行う林地台帳制度、2019年度には、市町村が適切な経営管理が行われていない森林の経営管理委託を受ける森林経営管理制度が導入されるなど、森林政策における市町村の役割はさらに拡大している。

民有林における伐採等の施業に関わる各種業務の分担を大まかに整理すれば、次のようになる。民有林の約3割を占める保安林の施業管理に関しては、基本的に都道府県が各種権限を持ち、必要に応じて都道府県が保安林における森林整備を保安林整備事業（治山事業の一種）等の公共事業により実施することもある。また、保安林を含む民有林一般においては、一定の条件のもと、森林整備を行う森林所有者等に対して造林事業等により補助金が支払われる。造林事業の多くは都道府県が森林所有者等に対して

補助するという形で行われるが、市町村が補助事業の主体となることもある。また、都道府県には森林整備に関わる技術指導等を担う林業普及職員が配置されており、県内各地で教育的な手段を講じている。それでもなお「適切な経営管理が行われていない森林」に対して、市町村が経営管理を行う、もしくは林業経営者に経営管理を委託するための仕組みが2019年度に創設された森林経営管理制度である。この制度では、森林所有者や共有林の権利者が不明な場合等であっても、一定の手続きのもと経営管理権の設定が可能となるなど、所有権を巡る問題にも部分的に踏み込める仕組みとなっている。その森林経営管理制度は、市町村が主体となって進める制度である。

(5) 市町村の権限強化と職員数の変化

本来であれば、権限移譲に伴い、市町村における森林行政の担当職員数や専門性が強化されるべきであった。従来から森林政策の実施を主に担ってきた都道府県においては、相対的に森林行政の担当者の

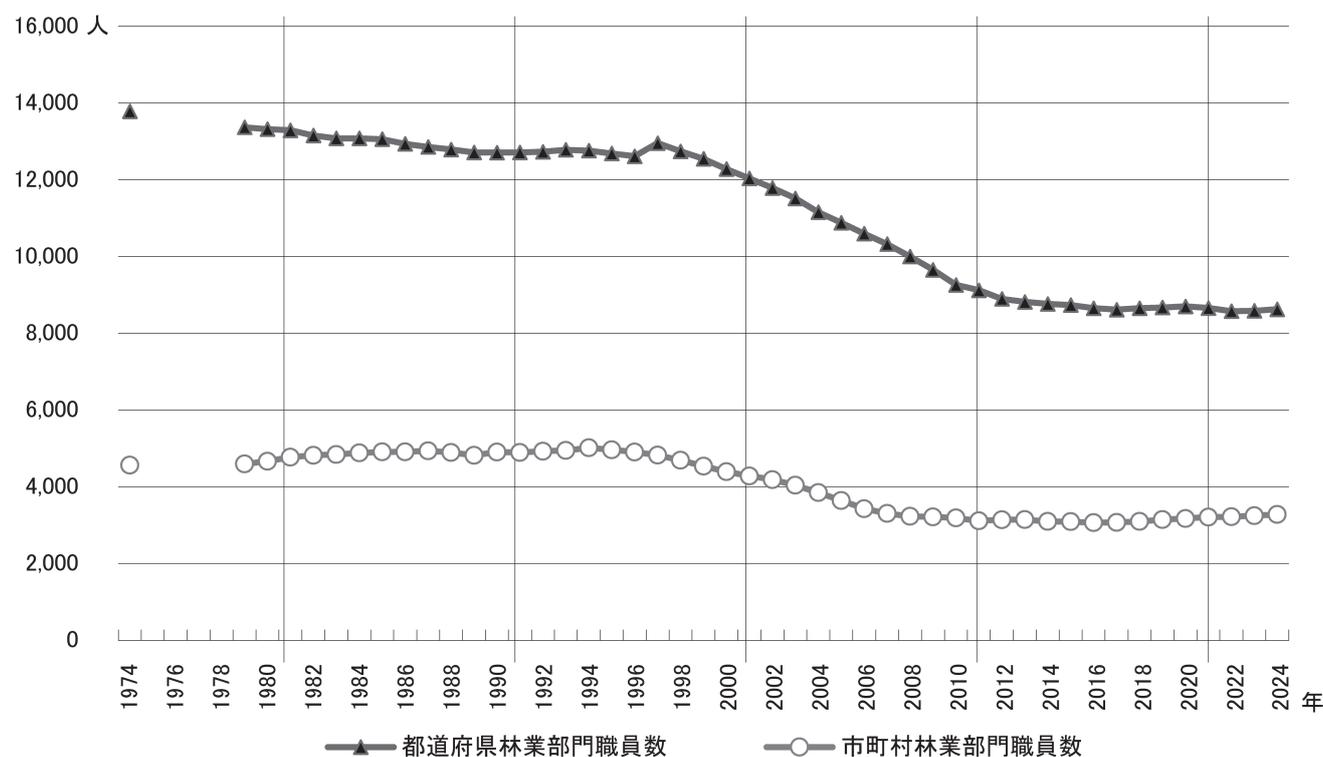
数が多く、森林行政は主に森林・林業分野を専門とする職員により担われてきた。だが、市町村においては、森林行政の担当者の数が限られており、森林・林業を専門とする職員はいないケースがほとんどである。その市町村に対して民有林の施業管理に関する重要な権限を移譲する以上、数の上でも専門性の上でも体制強化が必要であった。

だが、現実には起こったのは、地方行財政改革に伴う職員数の大幅な削減であった（図1）。市町村の林業部門の職員数は、権限移譲の前年となる1997年度から2007年度までの10年間で31%減少した。この間に展開した平成の大合併により、1団体あたりの職員数は増加したが、その規模は1997年度の1.48人/団体から2007年度の1.81人/団体であった。2010年に全国市町村の森林行政担当者に対して実施した調査（石崎2012）によると、この平成の大合併により森林・林業行政の質（人員・専門性等）が高まったと捉える市町村は6%に止まり、逆に低下したと捉える市町村はその約4倍にあたる23%を占めていた（表4）。当時の森林・林業行政における市町村の

役割強化に対する受け止めは、「ぜひ推進すべき」と捉える市町村が4割を切っており、逆に「負担が増えて迷惑」と捉える市町村が87%に上った（表5）。地方分権改革や行財政改革といった大きな潮流のなかで、「圧倒的に『受け身』」（西尾2008）な森林行政は、かなりの無理を強いられてきたのである。

2020年現在、市町村の森林行政において、2019年度に創設された森林経営管理制度および森林環境譲与税事業に関わる業務には平均で0.44人が充てられている（石崎他2022）。2018年度時点の業務量はこれらを除いた数値であったと仮定すると、市町村森林行政の業務量は2019年度に27%増加したものと推定される（図2）。だが、総務省による『地方公共団体定員管理調査』（以下、「総務省統計」とする）によると、2018年度から2019年度の市町村における林業部門の職員数の増加は2%に止まっており、職員数の増加を大幅に上回る業務増が発生したものと考えられる。

図1 地方自治体における林業部門の職員数の推移



出所：総務省『地方公共団体定員管理調査』より作成。

表4 平成の大合併による森林・林業行政の変化

	+	変化なし	-	n
森林・林業行政の財政基盤、予算	強まった 15%	64%	弱まった 21%	314
森林・林業行政の質（人員・専門性等）	高まった 6%	70%	下がった 23%	315
住民間の連携関係	強まった 3%	80%	弱まった 17%	315
森林に関わる地域活動や市民活動	活性化した 8%	84%	衰退した 8%	315
既存の森林・林業施策	充実した 12%	81%	縮小した 6%	315
新たな視点による森林・林業施策	充実した 16%	78%	縮小した 4%	312
地域の特色を活かした森林・林業施策	充実した 10%	82%	縮小した 6%	313
森林・林業関係者、山村住民の声	反映が拡大した 7%	83%	困難化した 9%	313
林業振興	達成に近づいた 4%	84%	困難化した 10%	312
山村地域の活性化	達成に近づいた 3%	85%	困難化した 11%	312

注：2010年に、現況森林面積がある1,678市町村の森林・林業行政担当者を対象に実施したアンケート調査（回収率57%）の結果による。

出所：石崎（2012）、表-23。

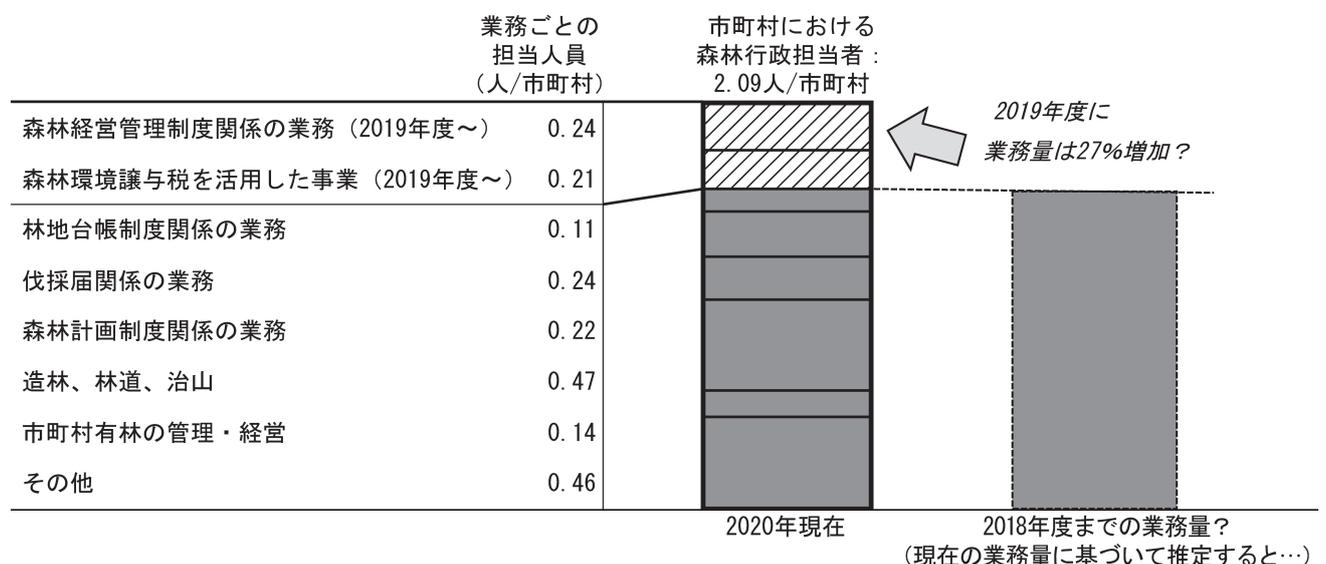
表5 森林・林業施策における市町村の役割強化に対する受け止め方

	強く思う	やや思う	思わない	n
ぜひ推進すべき	6%	32%	63%	816
負担が増えて迷惑	37%	50%	13%	816
実態は何も変化していない	32%	55%	13%	812
林務専門職員を配置すべき	44%	37%	19%	823
国や県が森林・林業施策に用途を限定した財源を保障すべき	35%	52%	13%	815
市町村の一般財源（用途限定なし）を拡充すべき	24%	51%	25%	815
森林・林業施策は、国や県の関与を廃止し、市町村が実施すべき	3%	19%	77%	816

注：表4に同じ。

出所：石崎（2012）、表-20。

図2 市町村森林行政における業務別の担当人員数からみた2019年度の業務量増加



出所：石崎他（2023）、図1。

2. 市町村における森林行政の 人員体制

(1) 調査の概要

では一体、そんな森林行政の現場は、現在、どのような状況にあるのだろうか。市町村の森林行政の人員体制は、一般に非常に脆弱であると指摘され、人員の不足、専門性の不足、頻繁な人事異動が三大課題とされている。これらの脆弱さの具体的な姿をみていきたい。

以下では、主に2020年11月から12月にかけて著者が実施した全国市町村の森林行政担当者に対するアンケート調査（以下、「2020年調査」とする）の結果を用いて、2020年当時の森林行政の状況をみる。2020年調査の詳細は石崎他（2022）を参照いただきたいが、調査対象としたのは、わずかでも民有林のある全ての市町村（1,612団体）であり、856団体より得た回答（回収率53%）を集計したものである。

(2) 森林行政の担当者の数

地方自治体の森林行政の担当者数は、総務省統計における林業部門の職員数で概ねの把握が可能である。だが、この調査では多くの市町村で林業部門の職員数がゼロとなっている。例えば、2020年版のデータでは、林業部門の職員数がゼロの団体が全市町村の40%を占めている。だが、この職員数ゼロの市町村において、森林行政が全く行われていないわ

けではない。実際には多くの市町村で、他の業務と兼務する形で森林行政に携わる職員が存在する。農業行政と概ね半々で森林行政も担当するといった職員もいれば、業務の大部分は観光関連の業務だが時折森林行政も担当するといったケースもあるかもしれない。そこで、2020年調査では、業務の従事割合に応じて、例えば半々であれば0.5人といった形で示す「実人員数」を把握した。基本的には郵送で配布した調査票で数値の記載を求めたが、記入漏れや他の記述等との矛盾が疑われる回答については個別に回答者への問い合わせを行った（概ね100件程度）。その結果、把握された担当者の実人員数は表6の通りである。

実人員数が把握できた837団体のうち約3分の1（32%）は実人員数が0.5人以下、17%は実人員数が0.3人以下となっており、兼務といってもメインではなく従の業務として森林行政を担当するケースが少なくない。実人員が少ない市町村は、域内の民有林面積も小さい傾向にあるが、実人員あたりの民有林面積をみると実人員の少ない市町村ほど大きくなっており、民有林面積に比例して実人員が増えているわけではない。

実人員の規模別に森林行政として実施されている業務をみると（図3）、実際に行われる業務内容が実人員の規模によって異なることがわかる。実人員の少ない市町村では、伐採届の受理などの森林法関係の業務が中心となっており、法律で定められた最小限の事務を主に実施している。一方、実人員が比

表6 市町村の森林行政担当職員の実人員

実人員数	団体数		民有森林計画面積 (ha)	実人員1人あたりの 民有森林計画面積 (ha/人)
0.01~0.3人	140	17%	1,781	10,302
0.31~0.5人	130	16%	5,159	10,424
0.51~1.0人	184	22%	8,510	9,807
1.01~2.0人	168	20%	11,290	6,822
2.01~4.0人	116	14%	21,263	6,594
4.01人~	99	12%	36,303	4,867
回答団体全体	837	100%	12,293	8,357

注1：2020年調査の結果による。

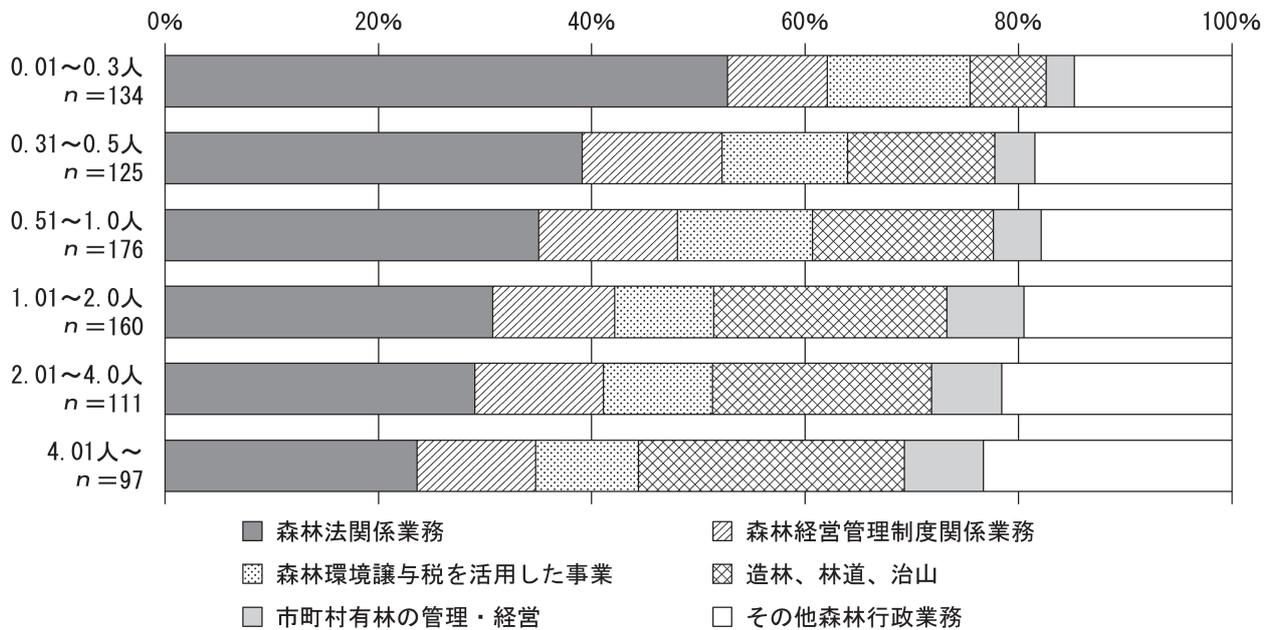
注2：「回答団体全体」の「民有森林計画面積」は、2020年調査に回答した全856団体（実人員数を回答しなかった団体等も含む）の平均値である。

出所：石崎他（2022）、表-2より作成。

較的多い市町村では、造林や治山などの事業も一定程度行われている他、木材利用推進や森林教育、森林ビジョンの策定などの「その他森林行政業務」の

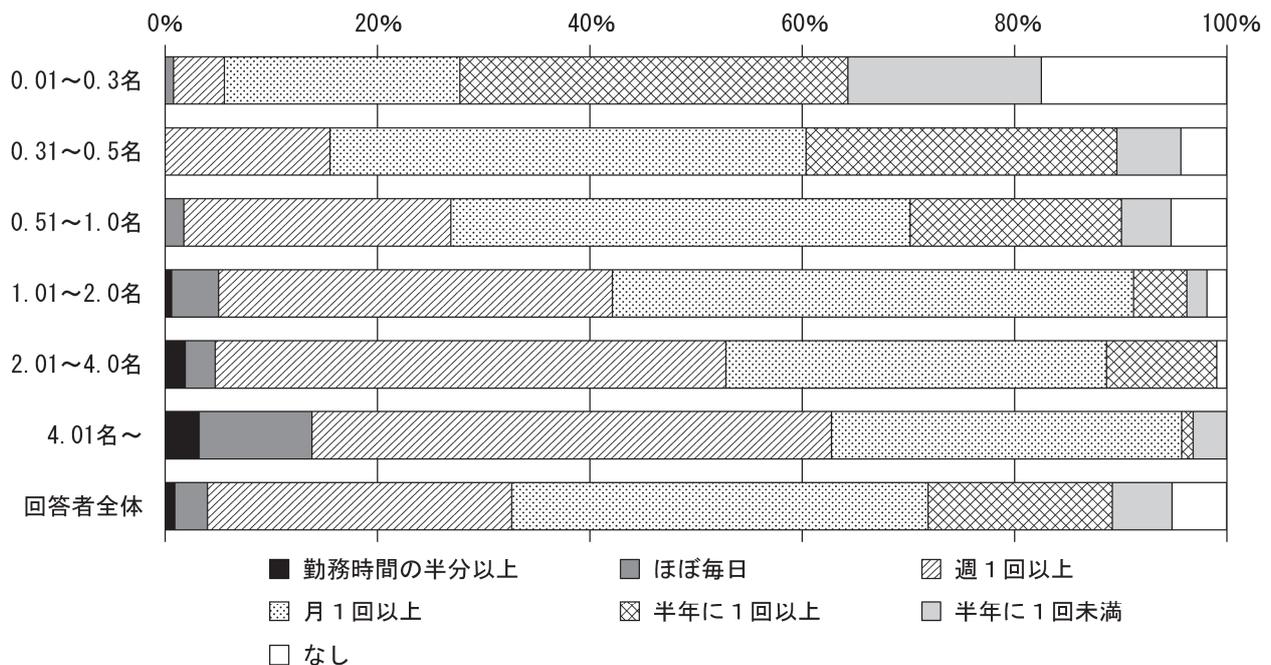
割合も高く、幅広い業務を展開している。また、森林行政の担当者が業務の一環として森林へ行く頻度も実人員規模により差異がみられる(図4)。実人

図3 森林行政担当職員の実人員規模別にみた業務ウエイト



注：2020年調査の結果による。
出所：石崎他（2022）、図-2。

図4 市町村森林行政担当者の業務の一環として森林へ行く頻度（実人員規模別）



注：頻度が最も高い職員の例。林道から森林の状態を確認する機会等も含む。
2020年調査の結果による。
出所：石崎他（2022）、図-3。

員0.3名以下の場合、数カ月に1回程度という市町村が多いが、実人員が多いほど週1回以上森林へ行くとする市町村の割合が高くなる。

各種業務のなかでも2019年度に創設された森林経営管理制度関連の業務と森林環境譲与税関連の業務は、実人員の規模によらず、どの階層でも業務の2割ほどを占めている点に特徴がみられる（図3）。同じく森林経営管理制度関連の業務といっても、これまでも森林に関わる幅広い業務に対応してきた市町村における業務負担と法律上義務づけられた事務処理のみを行ってきた市町村における業務負担とは、そのインパクトは大きく異なるものと考えられる。

（3） 森林行政担当職員の専門性

職員数と並び、市町村森林行政の体制として問題視されてきたのは、森林分野に関する専門的な職員の不足である。専門的な職員と一口に言っても、その形は様々考えられる（表7）。最も分かりやすいのは、森林行政の専門職員として採用された者であり、都道府県や林野庁では、主に採用時に林業職として専門職採用された者が森林行政に携わっている。これに対して市町村では、森林職として採用された職員がいる団体は全体の5%とわずかである。都道

府県や林野庁から森林分野の専門職員が一定期間、市町村へ出向するというケースも全体の5%を占めている。また、大学等で森林に関する専門教育を受けた経験のある職員は、森林職採用者より数が多く、全体の1割弱の市町村にいる。さらに、通算で5年以上森林行政を担当した経験のある長期経験者まで広げると、相対的に数が多く、全市町村の4分の1に5年以上の経験者がいる。これら4種の専門的な職員のいずれかがいる市町村は、全体の3割弱である。逆に7割強の市町村では、森林分野の素人が5年未満の短期間、森林行政を担当している形となる。

その他、一定の資格等を有する者を雇用する地域林政アドバイザー制度を利用するケース、再任用や会計年度任用職員として経験ある職員等を雇用するケースなどもある。いずれも、実人員が少ない市町村では少なく、多い市町村には多い傾向がみられる。人数も少なく専門性もない体制で事務処理を中心に最小限の業務を担う小規模団体から、専門職員を含む複数名体制で頻繁に森林へ足を運びながら積極的な業務を展開する団体まで、市町村森林行政の専門職員の確保状況は多様である。だが、数として多数派なのは、専門性を持たない僅かな人員で森林行政を行うケースである。

表7 森林に関する専門性のある職員等がいる団体の割合（実人員規模別）

実人員	専門性のある職員がいる団体					地域林政アドバイザー (職員外数)	再任用職員 (職員外数)	会計年度任用職員など (職員外数)
	※	森林採用	専門教育	長期経験	出向者			
0.01~0.3名 (n=140)	4%	0%	0%	4%	1%	1%	3%	4%
0.31~0.5名 (n=130)	16%	1%	2%	15%	0%	3%	5%	8%
0.51~1.0名 (n=184)	16%	1%	2%	14%	2%	8%	4%	11%
1.01~2.0名 (n=168)	36%	6%	9%	32%	4%	8%	7%	21%
2.01~4.0名 (n=116)	50%	11%	16%	42%	11%	14%	15%	33%
4.01名~ (n=99)	68%	19%	34%	66%	17%	16%	20%	49%
回答団体全体 (n=843)	29%	5%	9%	26%	5%	8%	8%	19%

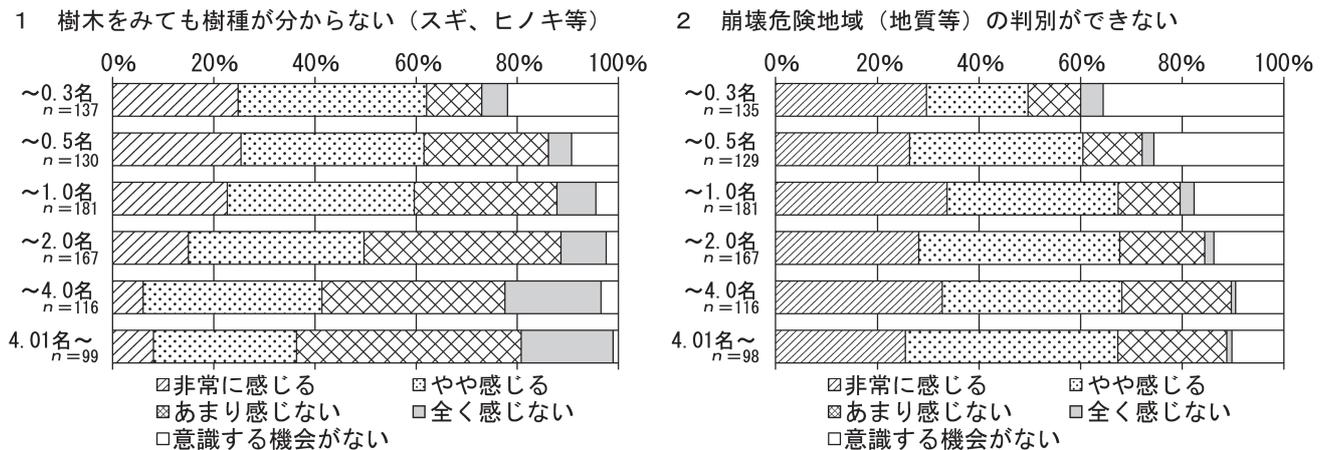
注1：2020年調査の結果による。「回答団体全体」には、実人員数を回答しなかった団体も含まれている。

注2：「専門性のある職員がいる団体」の最左列の数値(※)は、「森林採用（森林・林業の担当職として採用された職員）」、「専門教育（高校、大学、大学校等で森林に関わる専門教育を受けた経験のある職員）」、「長期経験（通算5年以上の森林行政担当経験を持つ職員）」、「出向者」のいずれかがいる団体の割合。「地域林政アドバイザー」、「再任用職員」、「会計年度任用職員など」は、実人員数としてカウントした職員数には含めていない。

「再任用職員」および「会計年度任用職員など」は、森林行政に従事する者で、コピー等の単純作業のみに従事する者は除くとした。

出所：石崎他（2022）、表-3。

図5 実人員規模別にみた森林行政担当者の知識・能力不足の実感



注：2020年調査の結果による。

出所：石崎他（2022）、図-7より抜粋。

（4） 人員数と専門性の不足がもたらすこと

担当者の数や専門性が足りないと何が起こるのだろうか。日本の森林の約4割はスギ、ヒノキの人工林であり、この人工林のうち適切な手入れ等がなされていない森林の存在が民有林行政の重要な課題となっている。だが、実人員が少ない市町村の森林行政担当者は、一体どの木がスギなのか、樹木をみても分からない場合も少なくない。2020年調査によると、実人員が2名以下の団体では5～6割の団体の担当者が樹木をみてもスギやヒノキが分からないと感じている（図5の1）。これが崩壊危険地の判別となると、実人員の多い市町村であっても、6割以上の団体で担当者が判別できないと感じている（図5の2）。

だが不思議なことに、崩壊危険地の判別ができないと回答する団体の割合は、実人員が0.5名以下の団体では相対的に低くなっている。これはなぜか。その答えは、図の右端にある白い部分、すなわち「業務で意識する機会がない」と回答する団体の多さにある。実人員の少ない団体では、そもそも森林行政を行う際に崩壊危険地域のことなど意識しないといったケースが多いのである。森林に生えている樹木がスギなのかどうかといったことも、同様に、担当者が意識したことがない場合が少なからずある。「知っている／知らない」「できる／できない」という知識や能力の有無の前に、そもそも「意識が及ばない」状況にあるのである。そんな市町村森林行

政が民有林の伐採等のコントロールに関わる権限を持っているのが現状である。

2019年度から市町村に対する森林環境譲与税の譲与が開始された当初、譲与された自治体で当該年度に譲与額が使用されずに基金へ積み立てられるケースが多いことが問題視された。基金に積み立てるといことは、そもそも行政需要がなかったのではないかと、という疑念である。だが、基金に積み立てる理由は、行政需要の有無以外にも様々なものが考えられる（石崎2024 a）。その自治体や担当者が森林の状況を把握できていない、課題があっても認識できないといった状態も十分に考えられるだろう。

3. 地方自治体の森林行政に関わる知識・能力

（1） 調査の概要

前章でみてきた専門性は、基本的に森林や林業に関わる専門性であった。だが、森林行政に必要な知識・能力は、必ずしも森林に関する専門知識だけではない。以下では、地方自治体の森林行政担当者が業務に役立つ知識や能力をどのように捉えているのかをみていきたい。

主に用いるデータは、2023年7月から11月にかけて林野庁主催により開催された研修の受講生に対して行ったアンケート調査（以下、「2023年調査」とする）の結果である。回答者は、市町村の森林行政

表 8 2023年調査の回答者の森林・林業関係の専門教育歴と業務経験年数

	専門教育歴			森林・林業関連業務の経験年数			
	あり (専門課程)	一部に 森林関係講義	なし	3年未満	3～10年 未満	10～20年 未満	20年以上
市町村職員 (n=32)	6%	3%	91%	63%	28%	9%	0%
都道府県職員 (n=39)	62%	18%	21%	8%	23%	15%	54%

注：2023年調査の結果による。
出所：石崎（2024b）、表-1。

担当職員（以下、「市町村職員」とする）32名、都道府県の森林行政担当職員（以下、「都道府県職員」とする）39名、その他の市町村森林行政支援を担い
う人材等が40名の計111名であった。以下では、
そのうち市町村職員と都道府県職員の結果を中心
にみていきたい。2023年調査の詳細は石崎（2024b）
を参照いただきたいが、回答者の基本的な特徴を
示すと表8の通りである。

2023年調査に回答した市町村職員は、自発的に研
修を受講した者であり、市町村森林行政担当者のな
かでも相対的に森林行政に対する意欲や関心が高い
層だと推定される。だが、ほとんどが専門教育歴を
持たず、森林行政の経験年数も3年未満と短い点
は、市町村森林行政担当者の一般的な特徴と合致し
ている。

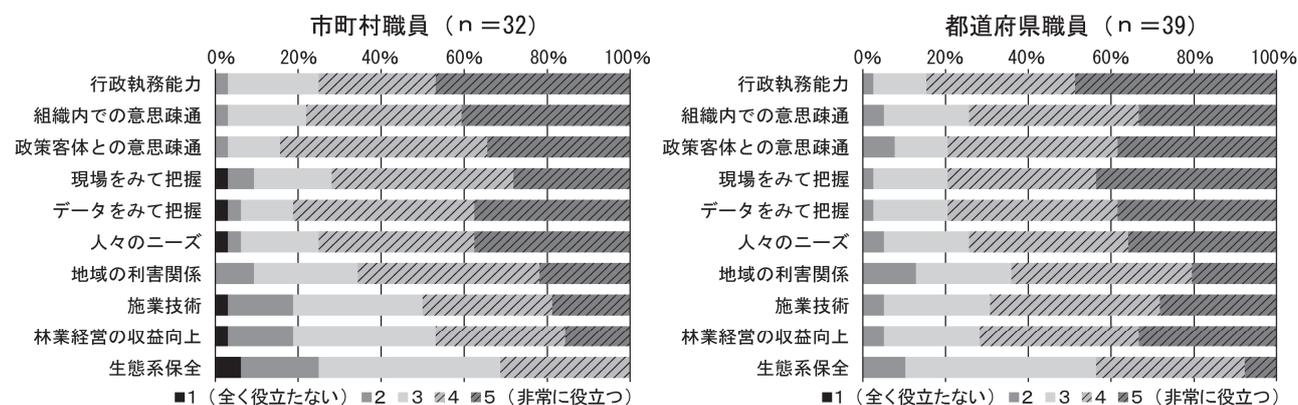
なお、著者らの研究グループでは、現在この2023
年調査の内容や規模を広げ、現場フォレストの国
際比較調査を実施している。日本国内では、全国の
市町村の森林行政担当者や都道府県の林業普及職員
の他、国有林の森林官や民間の森林施業プランナー

も調査対象とし、1,300件以上の回答を得て、現在、
回答結果の分析中である。

（2）森林行政に役立つ知識・能力

森林行政担当者に業務に役立つ知識・能力をたず
ねた結果が図6である。回答者は、各項目について
「全く役立たない」を1、「非常に役立つ」を5と
する5段階で評価している。市町村職員、都道府県
職員とも、施業技術や林業経営の収益向上、生態系
保全といった森林分野の専門性に関わる知識・能力
よりも、法律等のルールや手続きなどの行政執務能
力、組織内外での意思疎通といったコミュニケーション
能力の方が業務に役立つとの認識を持っている。特
に、市町村職員では、森林分野に関する専門性
は業務の役に立たないと捉える者が2割ほどと一
定数を占めており、都道府県職員の回答との間に
有意差がある。これらはあくまでも回答者の認識
であり、前章にみたような意識の不足から役立た
ないとの認識されているケースも考えられる。必
ずしも業務の有効性を担保するために必要となる
知識・能力を

図 6 業務に役立つ知識・能力（所属別）



注：2023年調査の結果による。
出所：石崎（2024b）、付図-1。

表すものではない点には注意したい。

(3) 森林行政の担当者が持つ知識・能力

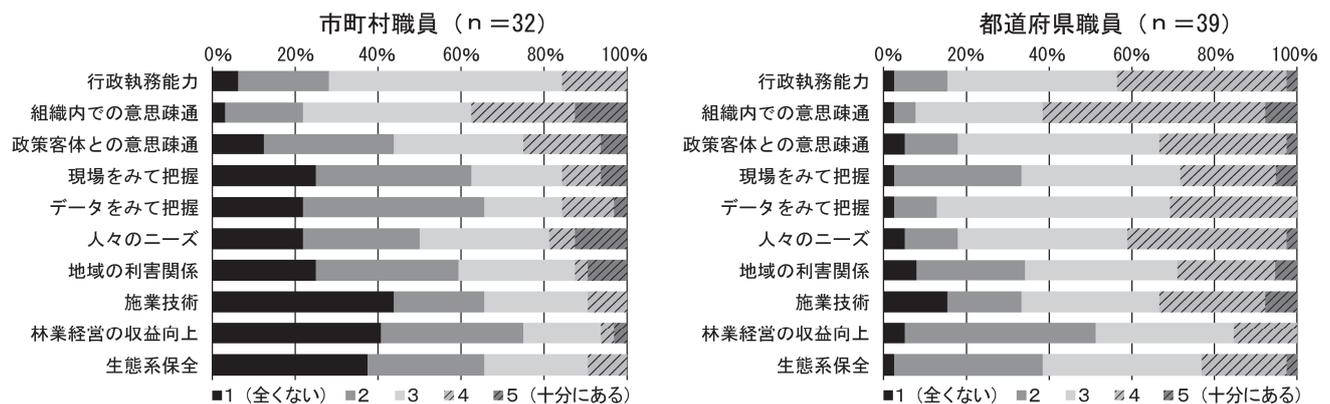
では、担当者自身はそれぞれの知識・能力をどのくらい持っているか認識しているのか。図7をみると、市町村職員は、組織内での意思疎通を除く全ての項目で持っていないと評価する者が持っているとして評価する者を上回っている。特に施業技術や林業経営の収益向上、生態系保全などの森林分野の専門性については知識があると捉えている者がわずかしかない。

さらに、この結果を森林に関わる専門教育を受けた経験の有無別、森林・林業関連業務の経験年数別

にみたのが図8である。この図は回答者による5段階の評価をスコアとして捉え平均値をとったものであり、3がニュートラルな評価値となる。専門教育の有無別にみると（図8の1）、森林分野の専門性に関する知識、現場ないしデータをみて森林の状態を把握する能力に有意差がみられる。また、森林分野の専門性、なかでも林業経営の収益向上に関する知識については、専門教育を受けた者であっても知識の不足を感じている者が多くなっている。

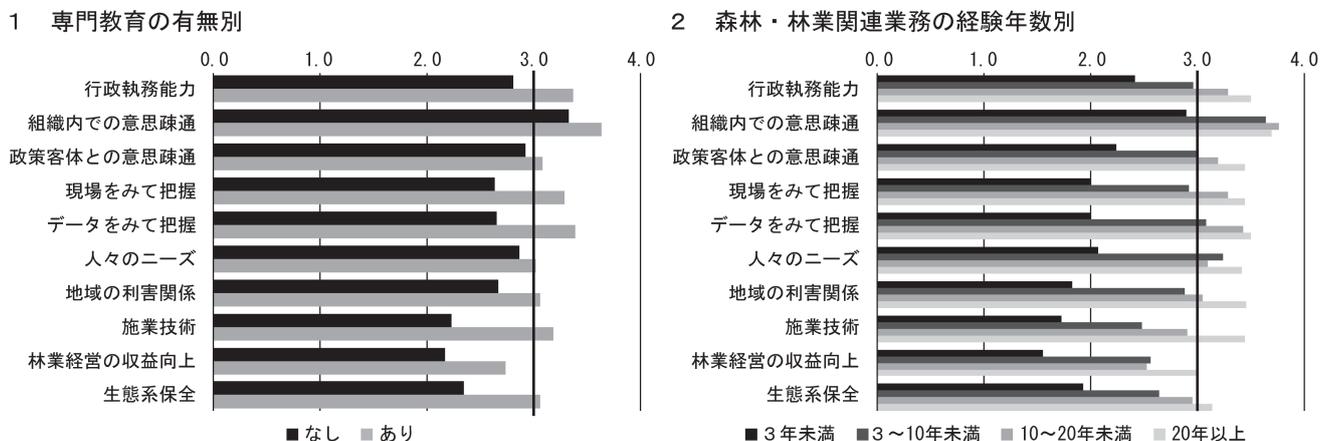
より明瞭なのは、森林・林業関連業務の経験年数による差である。経験年数別にみると（図8の2）、いずれの項目でも基本的には経験年数が長いほど知識・能力の不足感が少なくなっている。だが、経験

図7 自身が持つ知識・能力（所属別）



注：2023年調査の結果による。
出所：石崎（2024b）、付図-2。

図8 自身が持つ知識・能力（専門教育の有無別、森林・林業関連業務の経験年数別）



注：「全くない」を1、「十分にある」を5とする5段階評価の平均値。市町村職員、都道府県職員の他、市町村森林行政支援を担う人材等のデータも含む。2023年調査の結果による。
出所：石崎（2024b）、表-4より作成。

年数に応じて次第に不足感が減る項目と、ある年数を過ぎると不足感が大幅に減る項目とがみられる。前者の例には、行政執務能力や施業技術に関する知識がある。後者の例には、人々のニーズや組織内外での意思疎通、現場やデータをみて森林の状態を把握する能力などがあり、これらは経験年数が3年未満か以上かで知識不足感に大きな差がみられる。公務員の人事異動は概ね2～3年ごとに行われるのが一般的だが、この異動頻度は、ちょうど各種の知識や能力がつく頃に異動となってしまう状況を生み出しているということになるだろう。

(4) 役立つ知識は教育か、それとも経験か？

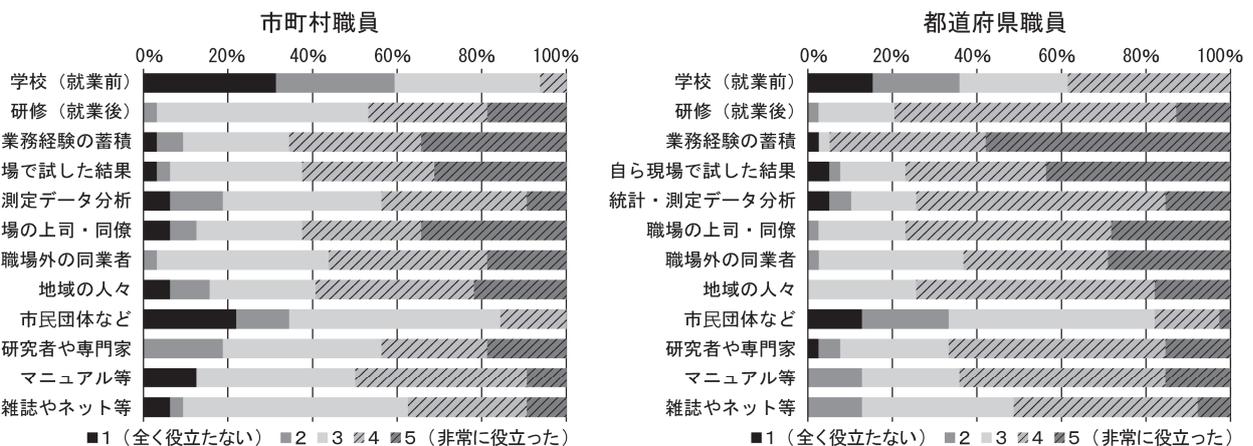
森林行政に役立つ知識は、何から得られるのだろうか。専門教育だろうか、それとも業務経験だろうか。森林行政担当者の認識(図9)では、就業前の

学校教育で得られた知識が業務に役立つとの認識は高くない。森林に関する専門教育を受けた経験のある者が多い都道府県職員においても、高いとはいえない。一方、都道府県職員の多くが高く評価するのは、業務経験の蓄積や自ら現場で試した結果である。就業後に受講する研修や統計・測定データの分析などに対する評価も高い。森林行政の専門性というのは、就業前教育で得られたものというよりも、専門職として長期的に業務経験を重ねるなかで築かれるものとしての側面が強いものと捉えることができるだろう。

(5) 業務のやりがい

最後に、地方自治体の森林行政担当者が自身の仕事をどのように捉えているのか(図10)を紹介したい。

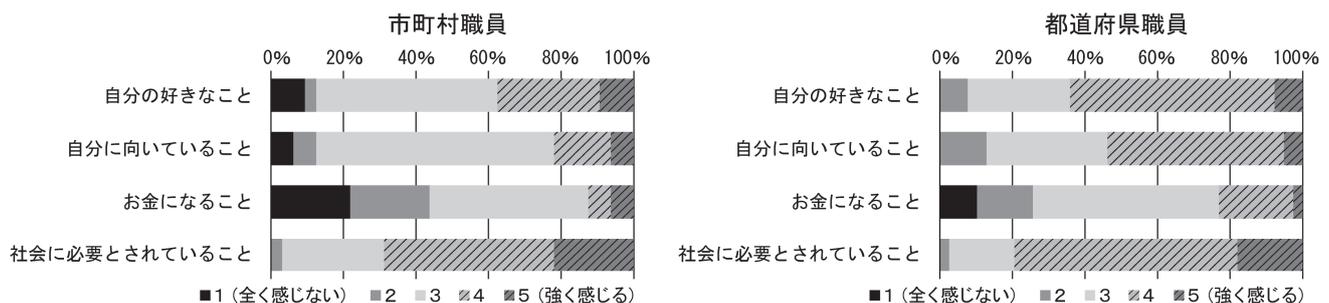
図9 業務に役立った知識の由来(所属別)



注：2023年調査の結果による。

出所：石崎(2024b)、付図-3。

図10 自身の仕事に対する主観的な評価(所属別)



出所：2023年調査より作成。

森林行政を担う都道府県職員と市町村職員は、共に、森林行政という自身の仕事は社会に必要とされていると感じている。だが、都道府県職員の多くが自分の好きなことであり、自分に向いている仕事だと捉えているのに対して、市町村職員ではそうしたポジティブな評価をする者は多くない。都道府県職員には自ら選んで森林行政に就いた者が多いが、市町村職員は人事異動により強いられて担当していることが影響している可能性がある。自身が持つ知識や能力の不足を強く感じながらも、その不足が解消しうるまでの業務経験を得ることもなく、次の担当へ異動するといった状況が心理的な負担になっている可能性もあるかもしれない。

業務の専門性について考える際、その専門性がいかに当該業務の効率的ないしは効果的な実施に資するかという視点で議論されることが多いが、その業務のあり方によって、それを担う者にとってのやりがいや意欲、モチベーションが変わりうるといった担い手側の視点もある。募集に対する志望者の確保が難しくなるなか、後者の視点も重要となっているのではないだろうか。

4. 森林行政の人材確保と専門性

(1) 市町村の森林行政体制整備の方策

以上のように、地方自治体の森林行政、とりわけ市町村の森林行政を担う体制は、担うべき役割に対して、職員数も少なく専門性も乏しい状況にある。では、この現状を改善する方策としては、どのようなものが考えられるのだろうか。

市町村の森林行政の体制整備といった場合、どの市町村にも概ね共通する課題と条件に応じた方策が求められる部分とが考えられる(図11)。共通する課題には、事務作業の負担軽減の他、業務の基盤となる情報の整備や電子化などがあげられる。特に、人々の生活圏や意識から「遠い」場所にある森林に関わる情報は、所有者の世代交代や樹木の成長等による森林の状態変化などにより把握が難しくなるケースが増えており、その整備が求められるところである。

体制整備のオプションは、人員体制の現状や増員可能性等によっても変わってくる。長期的な担当職員の配置が可能な場合などは、専門的な職員の確保や継続的な知識・技術の向上を図るといった方策(内部人材育成型)が考えられる。だが、全庁的に

図11 市町村の条件に応じた森林行政の体制整備方策

a. 全ての市町村に共通する課題

- ✓ 業務の電子化やシステム化などを通じた業務量の軽減
- ✓ 基盤情報の整備

b. 条件に応じた方策

	ミニマム型	外部委託型	広域連携型	内部人材育成型
現状	他業務をメインとする職員などが最小限の対応をしている。	業務に対する意識や関心はあるが、人員不足や専門性の不足などにより、十分な対応が難しい業務がある。		長期的な担当職員配置が可能、もしくは十分な引継ぎが可能。
方策	市町村の担当領域を最小限にとどめ、そこではカバーしにくい森林管理上の重要事項は都道府県など他の主体が担保できる体制を構築する。	一部業務を外部組織等に外注する。 ※市町村担当者にも一定の設計・管理能力が求められる。	複数市町村で一部業務を共同実施する。 ※市町村間の合意形成や連携関係構築が必要となる。	専門的な職員の確保や継続的な知識・技術の向上を図る。 ※大学や研究機関などの外部機関との連携も必要となる。

出所：石崎他(2023)、図3。

人員確保が難しくなるなか、個々の自治体で森林行政の専門職員を確保するのは容易ではない。そこで現実的な案となるのは、複数市町村で広域連携組織をつくり、共同で業務を実施する形（広域連携型）や一部業務を外注する形（外部委託型）である。さらに、より大規模な策としては、市町村が現在の業務全てを担うのは困難との前提に立ち、市町村と都道府県の役割を再整理する形（ミニマム型、自治体行政再編型）もある。

市町村の森林行政に関わっては、2019年度に、森林経営管理制度という新たな業務が追加されるとともに、森林環境譲与税という形で森林整備施策のために充てることができる財源が譲与されたこともあり、各地で様々な体制整備策が展開している。以下では、いくつかの事例から体制整備を試みた自治体における森林行政の専門性のあり方をみていきたい。

（2） 内部人材の専門性強化による専門家との連携のコーディネート

森林行政の体制整備の王道は、森林行政担当者の数や専門性の強化であろう。愛知県豊田市は、日本でトップクラスの体制を築いた自治体の1つである⁽⁷⁾。同市はトヨタ自動車が生産拠点を置く企業城下町として有名だが、2005年に矢作川上流6町村と合併し、域内に6万haを超える森林を有する都市となった。森林の約8割は豊田市に合併された旧6町村の域内にあるが、豊田市の人口の約9割が合併前の旧豊田市の住民であり、まさに平成の大合併で誕生した森林都市といえる。豊田市の場合、合併を機に、森林課を設置し、職員を1.8倍に増員するなど、森林行政の体制を強化したという点に特徴がみられる。総務省統計によると、2017年の豊田市の林業部門職員は21名であり、全国第3位の多さとなっている。担当者数だけではない。同市の森林課には、2015年の調査時点で、森林行政の専門職員として採用された職員1名の他、長期にわたり森林行政の担当経験を持つ職員も複数名いた。なかでも、森林行政の専門職員として採用された職員は、大学院で森林政策を学んだ後、他自治体で10年間の森林行政担当を経験し

ており、2023年には市町村フォレスターに関する書籍（鈴木2023）も出版している。

この体制のもと、豊田市では各種の独自施策を展開してきた。100年の森づくり構想の策定、地区ごとの森づくり会議の設置、林業技術者の育成のためのオンデマンド研修の企画・実施、伐採時のルール等を示した独自の森林保全ガイドラインの策定など、森林行政として実施される施策は多岐にわたる。これらの独自施策の展開に際しては、各分野の専門家等を委員に招いた検討組織が設置され、課題設定から内容検討、進捗管理までを担った（鈴木・柿澤2021）。森林専門の職員がいたとしても、その職員が森林に関わる全ての知識や知見を網羅しているわけではない。実際に施策を検討・実施するにあたっては、むしろ必要となる知識・知見が何で、それを有するのは誰なのか、的確な見極めとコーディネーターが専門職員としての力量の見せ所となる。鈴木・柿澤（2021）は、こうした職員が持つ「外部キーパーソンと自治体をつなぐ役割」の重要性を強調している。

（3） 広域連携により確保した専門人材による業務改善

とはいえ、森林行政にここまでの体制を築ける市町村は多くはない。森林行政を担当する職員を1、2名、確保できるかどうかといった数多くの平均的な市町村では、その市町村内で森林分野の専門職員を確保するのは難しい。そこで、より現実的な策となるのが複数市町村で連携して広域組織を形成し、そこで専門的な職員を確保する方策である。

広域連携には、定住自立圏の枠組みで中核市を中心に近隣町村と連携するケース（例えば、埼玉県秩父地域）、特別地方公共団体で森林行政の一部を共同実施するケース（例えば、木曾広域連合）の他、森林行政の一部を共同で行うための協議会等を設置するケースなどがある。

愛媛県南西部の1市2町と南予森林組合が設置した南予森林管理推進センターは、2019年度に創設された森林経営管理制度に関わる業務を行う広域連携

(7) 本節の記述は、主に石崎（2021）による。

組織の一例である⁽⁸⁾。構成する1市2町は、いずれも人事異動で森林行政の担当となる職員1名が必要に応じて係長等のサポートを得ながら業務を担うという体制であり、市町村森林行政としては平均的な規模の自治体である。この1市2町をカバーする南予森林管理推進センターには、愛媛県からの委託により設置された愛媛県森林管理支援センターから技術職員が派遣されている。この技術職員は、森林組合職員としての業務経験があり、森林に関わる知見や事務処理上の課題などに精通している。そうした経験を買われて南予森林管理推進センターの業務を担うこととなり、1市2町の業務を強力にサポートしている。同センターの技術職員は、単に一部業務を代行するのではなく、IMM（情報に基づく経営管理方式）と呼ばれる業務フロー効率化の仕組みの開発や、森林GISと連動させた森林経営管理制度進捗管理システムの導入などにより、業務量の大幅な削減も実現している。自治体の担当職員には人事異動があるが、同センターが核となりサポートする体制があることで、業務引継ぎも比較的スムーズに進めることができる。技術職員の派遣や同センターの運営の基盤には、森林環境譲与税という財源の存在がある。

効果的な業務改善を行うには、当該業務の性格や流れに対する十分な理解が欠かせない。こうした業務そのものに対する知識もまた重要な専門性といえるだろう。

（４） 県独自のフォレスター養成と市町村への派遣

森林行政を巡る問題は、行政運営を巡る問題にとどまるものではない。本来100年単位の長期視点をもって行われるべき森林管理のあり方を巡る問題でもある。そんな問題意識から、地方分権改革から四半世紀を経て、都道府県から市町村へ移譲された権限を県へ再び委託するという大胆な役割再編と専門職育成に挑戦しているのが奈良県フォレスターの事例⁽⁹⁾である。

奈良県では、県職員の採用枠として、県の森林行

政担当者となる林学職とは別に、新たに森林管理職という枠を設けた。この森林管理職で採用された職員は、採用後2年間、奈良県が設置したフォレスターアカデミーで、スイス式の森林管理に関わる専門教育を受けた後、奈良県フォレスターとして市町村に派遣され、長期的に当該市町村の森林管理に関わる業務に従事することとなる。市町村へ派遣された奈良県フォレスターは、市町村職員の身分で市町村の森林行政に携わるが、伐採届に関わる事務については、市町村が県へ委託して、奈良県フォレスターが県職員の身分で対応することになる。給与や手当は県が支給するが、その人件費を負担するのは派遣を受けた市町村となる。奈良県フォレスターは、県職員でもあり市町村職員でもあるという立場で、特定地域（市町村）の森林管理を長期的に担う人材である。森林管理職の採用は2021年度から、2年間の研修を終えた奈良県フォレスターの市町村への派遣は2023年度から開始され、2025年度現在13市町村で15名の奈良県フォレスターが活躍している⁽¹⁰⁾。派遣先となる市町村とは、2年間の研修期間中に実施する2回のインターン等を通じてマッチングを行う。市町村への派遣後も、奈良県職員による定期的な訪問や各種サポートが提供されており、奈良県フォレスター同士の横の繋がりも形成されている。奈良県フォレスターの人件費に対する市町村の負担や県による各種支援には、森林環境譲与税が充てられている（吉村2024a）。

専門的な知識をもって特定地域の森林管理に責任を持つ「フォレスター」の育成は、本稿冒頭で紹介した2009年の「森林・林業再生プラン」が目指していたものであった。国レベルでは、その具体策として森林総合監理士という資格が設けられたが、現時点では、具体的な業務や役職との関係性が薄く、その資格が十分に活かされていないケースがほとんどである。これに対して、奈良県では、市町村との業務の再編や独自の人材育成により、専門性を育み活かしていく体制を築き、「フォレスター」の活躍の場をつくったのである。

(8) 本節の記述は、主に2022年8月、2023年8月に実施したヒアリング調査等による。

(9) 本節の記述は、主に2023年10月に実施した調査による。

(10) 奈良県Webサイト（<https://www.pref.nara.jp/63606.htm>）による（2025年7月6日アクセス）。

奈良県の森林管理職は、募集初年の2020年には5名の募集枠に120名を超える応募があった。その後は応募者数がやや減少したものの、2023年時点でも定員の8倍を超える応募があった（吉村2024b）。「フォレスター」という職は、国によっては医者以上に人気ともされる。日本でも、この奈良県フォレスターの人気をみると、こうした職に魅力を感じる者が少なくないのかもしれない。職としての魅力を高めるというアプローチもまた、行政に必要な人材の確保・育成を考えるうえで、1つの有効な道なのではないだろうか。

おわりに

本稿では、森林行政という分野における担当者の専門性について、データや事例をもとに検討してきた。この小さな分野においても、専門性の中身には様々ある。おそらく、唯一絶対の正解というもの存在しないだろう。それぞれの分野や自治体はその置かれた条件のなかで知恵を絞り、道を探っていく

(いしざき りょうこ 国立研究開発法人森林研究・整備機構 森林総合研究所 生物多様性・気候変動研究拠点気候変動研究室長)

より他ないように思われる。

その際、森林行政を担うのは人であるという当たり前の事実を直視する必要がある。現実には担える範囲や量には限りがある。片手間で事務処理のみをこなす業務には、それ以上の意識や関心を持ってないかもしれない。一定の専門性を持つ職員であっても、必ずしもあらゆる業務すべてに対応できるわけではない。実際の担当者が担える範囲と量を冷静に見極めて、職員を確保・配置する、また必要に応じて外部と連携するといった設計力が重要となるだろう。そのためには、森林行政とは何なのか、森林に関わって行政が担うべき役割は何なのかを改めて考える必要もある。そして、担う者が意味ある、価値あると思える業務を設計することができれば、魅力ある職となり人材確保に繋がるかもしれない。行政の専門性は、業務の効果的な実施だけに影響するものではない。人口減少社会においては、業務としての必要性和職としての価値や魅力、この両面から行政のあり方を改めて考えていくことも大事なのではないだろうか。

キーワード：森林行政／市町村／都道府県／人材育成／専門性

【参考文献】

- 石崎涼子 (2012) 「『平成の大合併』後の市町村における森林・林業行政の現状：担当者に対するアンケート調査の結果報告」『林業経済』vol. 65, No. 6, pp. 1-14
- 石崎涼子 (2017) 「『都市』自治体における森林政策と市民」三俣学・新澤秀則編『都市と森林』晃洋書房、pp. 219-235
- 石崎涼子 (2021) 「愛知県豊田市」柿澤宏昭編『森林を活かす自治体戦略：市町村森林行政の挑戦』日本林業調査会、pp. 39-44
- 石崎涼子・鹿又秀聡・笹田敬太郎 (2022) 「市町村における森林行政担当職員の規模と専門性：市町村森林行政の業務実態に関するアンケート調査（2020年実施）結果より」『日本森林学会誌』vol. 104, No 4, pp. 214-222
- 石崎涼子・鹿又秀聡・笹田敬太郎 (2023) 「業務増大する市町村の森林行政、体制整備の方策提案」『森林総合研究所研究成果選集 2023』、pp. 24-25
- 石崎涼子 (2024 a) 「国税・森林環境税と地方自治体」『森林技術』No. 989, pp. 2-6
- 石崎涼子 (2024 b) 「地方自治体の森林行政担当者をもつ知識・能力とその由来に対する認識」『日本森林学会誌』vol. 106, No. 12, pp. 332-339
- 石崎涼子 (2025) 「森林政策における財政と地方自治体に関わる研究の展開」『林業経済研究』（巻号頁未定、印刷中）
- 木本浩一 (2008) 「都市林政へのインダクション：政令指定都市の場合」西尾隆編『分権・共生社会の森林ガバナンス：地産地消のすすめ』風行社、pp. 89-117

- 鈴木春彦・柿澤宏昭（2021）「市町村森林行政における施策形成・実施の体制と地域人材の役割：5自治体の独自施策を事例として」『林業経済研究』vol.67, No. 3, pp.24-38
- 鈴木春彦（2023）『地域森林とフォレスター：市町村から日本の森をつくる』築地書館
- 西尾隆（1988）『日本森林行政史の研究：環境保全の潮流』東京大学出版会
- 西尾隆（2008）「制度改革・地域再編下の日本の森林と林業」西尾隆編『分権・共生社会の森林ガバナンス：地産地消のすすめ』風行社、pp.61-87
- 西尾隆（2021）『日本森林行政史の研究 増補新装版：環境保全の潮流』東京大学出版会
- 西尾隆（2023）「自治体森林政策の現状と課題：自治・文献からみた問題状況」『森林政策と自治・分権：「連携」と「人材」の視点から』日本都市センター、pp. 1-20
- 吉村正樹（2024 a）「奈良県フォレスターの市町村派遣について」『森林技術』No.989, pp.12-15
- 吉村正樹（2024 b）「奈良県フォレスター制度の取組について」『森林計画会報』No.494, pp.13-17
- 林業経済学会編（2006）『林業経済学会50周年記念 林業経済研究の論点：50年の歩みから』日本林業調査会

「公務員」はどのように形作られるのか 自治体新人職員の組織社会化と態度形成

田井 浩 人

<要 旨>

新人が組織に適応し変化していく過程は組織社会化と呼ばれる。近年、行政組織を対象とした研究が進みつつあるが、組織社会化が新人の態度形成に及ぼす影響やその過程は十分に解明されていない。そこで本稿⁽¹⁾は、日本の自治体新人職員を対象として、新人の態度・価値観の規定要因や組織適応との関連を探索的に分析する。上司・同僚・住民・仕事・組織という5つの要因が、新人のPublic Service Motivation、住民への信頼、ルール遵守志向に及ぼす影響を分析し、組織適応の媒介効果を検証した。その結果、仕事の重要性の知覚や組織理念の伝達が組織適応を促進し、PSMや住民への信頼を高める一方、ルール遵守志向に対する組織社会化の影響は限定的であること等が明らかとなった。以上の結果は、組織社会化による態度や価値観の形成・変容プロセスは一様ではなく、その特性に応じて変容可能性や因果構造は異なることを示唆している。

1. 研究の背景と目的

近年、行政職員の意識（態度、価値観、選好、動機づけ等）を扱う研究が相次いで公刊されており、日本でもその必要性が広く認識されるようになってきている（北村編，2022；小林ほか，2008；嶋田，2020；林ほか，2021）。行政研究において、このような職員個人の内面に着目することが重要である理由は、それが個人の特定の行動や意思決定に結びつくと思定されるからであり（Oberfield, 2012）、ひいては政府のパフォーマンスの改善（Moyson et al., 2017）や政府に対する信頼の向上（Wang & Van Wart, 2007）といった、ガバナンスの質や実効性をめぐる問題とも関連すると考えられるからである。たとえば自治体における協働の場面では、協働の制度や場の設計の巧拙のみならず、現場の職員の住民

に対する意識や態度が、その成否を一定程度左右する可能性が指摘されている（Yang, 2005；小田切・新川，2008）。

しかし、当然のことながら、彼ら・彼女らは生まれながらにして「公務員」であるわけではない。新たに組織に参入する新人職員たちは、当初は右も左も分からないような状態から、組織の一員として日々を過ごす中で学習と経験を積み、成長していく存在である（田井，2022）。したがって、仮に「公務員」に一定の思考や行動の型が存在するとすれば、その多くは、公共部門における日々の業務や組織内での生活を通じて形成・獲得されたものである（Kaufman, 1960）。

こうしたキャリア初期の適応や学習の過程は組織社会化と呼ばれ、主に経営学や組織・産業心理学の領域で研究が積み重ねられてきた。そこでこの主要な関心は、新規参入者を「有能な組織の一員」へと変

(1) 本稿は『自治労次代を担う研究者育成事業第Ⅲ期（2019～2020）研究報告論文集』所収の拙稿の一部に、大幅に加筆・修正を施したものである。また、本稿はJSPS科研費21K01296、22K13334の成果の一部である。

化させることであり、円滑な組織社会化の達成が、高い職務パフォーマンス、職務満足度や組織コミットメント、ストレスの低下や離職の減少などにつながるということが明らかにされてきた (Bauer et al., 2007; Chao et al., 1994; Fisher, 1986)。こうした研究の大半は民間企業の新人を念頭に置いたものであるが、近年では行政組織を対象とした研究も次第に着手されつつある (Hatmaker, 2015; Hatmaker & Park, 2014; Kjeldsen, 2014; Kjeldsen & Jacobsen, 2013; Oberfield, 2012, 2014; Paanakker, 2021; Peng et al., 2015; Wilkins & Williams, 2009; 田井, 2022)。経営学における組織社会化研究と比較すると、これらの研究では、Kaufman (1960) 以来の伝統を意識しつつ、人的資源管理の視点に加えて、組織社会化を通じたアイデンティティの形成や裁量行使の仕方などに着目することがその特徴である。

しかしながら、行政学における組織社会化研究はなお発展途上であり、実証的知見は全般的に不足している。特に、既存研究は組織による研修やメンタリングなどの公式制度の役割を検討するものが多い一方で、職場内の人間関係や住民との関わりといったインフォーマルな側面に着目した研究は相対的に乏しく (Moyson et al., 2017)、行政組織における組織社会化を促進または阻害する要因は十分に特定されていない。

また、組織社会化による態度等の変容可能性やその程度についても見解は一致していない。一方では、採用段階の選抜プロセスを通じた同質化圧力 (Garand et al., 1991) や、個人の性格特性や経歴 (Oberfield, 2014) の方が個人の態度のより強力な予測因子であると主張する研究があり、他方では組織社会化による態度変容のインパクトを強調する研究もある (Wilkins & Williams, 2009)。その原因の一つは、これらの研究がそれぞれ異なる態度を分析対象としていることにあると考えられるが、明確には検証されていない。

加えて、組織社会化の実態は、各組織が置かれている環境や文脈によって異なることが指摘されている (Ashforth et al., 2008)。だが、日本では学校教員や看護師の組織社会化に関する研究はそれなりに蓄積がある一方、国や自治体の一般的な行政職員を

対象とした研究は管見の限りほとんど存在しない。関連する論点として、職場のOJTや研修制度に関する議論は存在するが、その多くは制度論的な記述または分析であり、組織社会化研究の枠組みを明示的に用いた研究は見当たらない。その結果、日本の行政組織における組織社会化の内実は、理論的にも実証的にも依然としてブラックボックスとなっている (田井, 2022)。

そこで本研究では、日本の自治体に勤務する新人職員を対象として、組織社会化に作用する諸要因が、新人の組織社会化とそれを通じた態度・価値観の形成 (あるいは変容) に及ぼす影響を探索的に明らかにすることを目的とする。理論的・実証的な知見が不足している現状に鑑みて、特定の仮説を厳密に検証するのではなく、組織社会化の多様な先行要因 (antecedents) と帰結 (outcomes) を幅広く射程に含めて分析を行い、その関連性を多角的に検討する。その作業を通じて上述した先行研究のギャップを補うとともに、将来の研究に向けた知見や仮説の導出を目指す。

2. 分析枠組み

組織社会化とは、新人が組織に適応するために、職務の遂行に必要な知識や技能を身につけ、組織の役割や規範、価値を内面化していくプロセスである (Van Maanen & Schein, 1979; Wanous, 1992; 高橋, 1993)。本研究では、こうした組織社会化の基本的な定義と枠組みに依拠して、新人は組織への参入後、日々の業務や組織内での生活を通じて徐々に組織に適応していき、その帰結として一定の態度・価値観が形成される、または既存の態度・価値観の変容を経験することを想定する (Romzek, 1990)。すなわち、自治体新人職員の組織社会化は、大きく分けて、組織への適応とそれを通じた態度・価値観の形成という2段階のプロセスで進行すると考える。また繰り返しになるが、本研究は組織社会化の先行要因と帰結の双方をできる限り幅広くとりあげ、それらの変数間の関係性を分析することに力点を置く。したがって、分析にあたっては、①組織への適応をどのように把握するか、②どのような態度・価値観を対

象とするか、③新人職員の組織社会化に影響を及ぼす要因はなにか、という3点の検討が必要となる。以下では、本研究の分析枠組みを構築し、リサーチ・クエスチョンを提示する。

2-1. 組織への適応

第1に、組織への適応をどのように把握するか、すなわち「組織に適応している／できている」という状態をどのような指標で測定するのが問題となる。この点に関しては先行研究でもさまざまな議論があるが、ここでは組織への適応を個人の特定の心理的状态から捉える立場を採用する（尾形，2012；竹内・竹内，2009）。具体的には、組織コミットメントと人-組織適合（person-organization fit; P-O fit）の2点から組織への適応度合いを評価する。

もっとも、他方では、職務上の役割の明確化や業務への習熟、職場における社会的受容（Feldman, 1981; Bauer et al., 2007）、さらには組織の歴史や言語、政治力学などに関する具体的な学習や知識の獲得（Chao et al., 1994）を、適応のより直接的な指標と捉える見解もある。こうした見方に立てば、組織コミットメントのような個人の態度は、適応の直接的な指標というよりはその二次的な成果として位置づけられる。ただ、このように直接的か間接的かという違いはあるものの、いずれの立場でも、それが適応の状態や程度を示すメルクマールであることに変わりはない。本研究の主たる関心は適応それ自体ではないため、議論の過度な複雑化を避ける意味でも、ここでは上述した2つの変数を用いて分析を進めていく。

前者の組織コミットメントとは、個人の組織に対する帰属意識や関与の程度を意味する概念であり、適応の指標もしくはその成果として先行研究で最も頻繁に利用されている変数の一つである（Bauer et al., 2007）。Allen & Meyer (1990) によると、組織コミットメントは、経済的・功利的な理由による存続的側面、組織に留まることについての規範意識や義務感による規範的側面、組織への愛着に基づく情緒

的側面に区別されるが、本研究では最後の情緒的側面に注目する。組織に円滑に適応している個人ほど、当該組織に対してより強い愛着を示すと考えられるためである。

次に、後者の人-組織適合は、「組織の規範や価値と個人の価値観との調和」（Chatman, 1989: 339）として定義される⁽²⁾。人-組織適合は、組織加入前の選抜プロセスを通じて進行し、組織加入後の社会化を通じて達成される（Chatman, 1991）。新人が自らの価値観と組織の価値観とを擦り合わせていく過程は組織社会化における不可避の課題であり（Van Maanen & Schein, 1979）、その調和は適応の重要な一側面である。先行研究に従って、本研究では、人-組織適合を、組織との適合感や一体感に関する個人の知覚から把握するアプローチを採用する（Edwards et al., 2006; Sluss & Thompson, 2012）。

2-2. 態度・価値観の形成

次に、どのような態度・価値観を分析の対象とするのが問題となる。検討に値する仮説はさまざまに考えられるが、日本における研究の不足を補うという本研究の目的に照らして、ここでは諸外国の先行研究で議論されてきた次の3点に着目した。すなわち、Public Service Motivation（以下「PSM」と表記する）、住民への信頼、ルール遵守志向である。

第1に、PSMは「自己や組織の利益を超えたより広い政治体全体の利益のために、個人を適切に動機づける信念や価値観、態度」（Vandenabeele, 2007, p. 547）であり、公共部門における職員のパフォーマンスや行動を理解するための中核的な概念である（Ritz et al., 2016）。これまでの研究を通じて、個人のPSMは組織参入後も一定程度可変的であり（Moynihan & Pandey, 2007; Perry, 2000）、特に新人の時期の組織社会化によって大きく変化することが指摘されている（Kjeldsen, 2014; Perry, 2020; 田井, 2020）。

第2は、住民への信頼である。主に経営学の領域で蓄積されてきた既存の研究では、組織（企業）の

(2) 人-組織適合の概念には、それ以外にも、個人と組織が相互に不足している資源（例：能力）を補い合うという側面を含む場合があり、特に補完的適合（complementary fit）と呼ばれる（Kristof-Brown et al., 2005）。

顧客に対する新人の態度形成という側面はこれまであまり関心が払われてこなかった。だが、行政学や公共政策論の文脈では、行政のプリンシパルでありクライアントでもある住民に対する信頼形成は重要な課題である。しかし、日本の自治体職員を対象とした以前の調査では、全般的にみて、職員は住民に対して否定的な見方をしている傾向があることが報告されている（小林ほか，2008）。Yang (2005) によれば、こうした行政職員の市民に対する信頼の水準は、個人の性格特性や政府バッシングなどの影響に加えて、その人の過去の経験によっても強く規定されるという。この議論に基づけば、新人の時期の経験は、その後の住民に対する信頼や態度にまで持続的な影響を及ぼすことが予想される。

最後は、ルール遵守志向である。法令や規則、手続きに基づいた業務遂行は行政官僚制における第一義的な原則であり、基本的には遵守されるべきものである。しかし同時に、あまりに拘子定期的な法令解釈や運用を行ったり、組織の慣行や前例に固執しすぎてしまったりすることは、形式主義や事なかれ主義という逆機能を生じさせる（Merton, 1968）。アメリカの警察官等を対象に組織社会化の実態を調査したOberfield (2014) は、行政職員が保有する業務の正確かつ慎重な遂行やルールへの固執といった規範の強さは、入職以前の社会化経験や個人の性格特性に多くは依存するものの、新人の時期の経験によっても影響を受けることを指摘している。

2-3. 組織社会化のエージェント

新人の組織社会化に影響を及ぼす諸要因には、大別して組織による働きかけと、新人の情報探索行動や性格特性など個人の側に起因する要因の2種類がある（Bauer et al., 2007; Feldman, 1981; Saks & Ashforth, 1997）。近年では両者を統合したうえでその相互作用を分析する研究も進みつつあるが（e.g. Gruman et al., 2006）、ここでは主として前者の組織的要因に着目する。それは、本研究が日本の自治体組織という特有の文脈における組織社会化の問題に焦点を当てているためである。ただし、以下で述べるように、本研究では組織内部の要因に視野を限定せず、先行研究ではあまり検討されてこなかった組

織外部の要因にも注目している。

こうした組織内外の要因を包括的に検討するうえでは、組織社会化のエージェント（担い手）に関する議論が参考になる。エージェントは新人の学習における情報源であり、その内容や伝達の仕方が組織社会化のあり方に影響を及ぼす（Cooper-Thomas & Anderson, 2006）。先行研究は主要なエージェントとして職場の上司や同僚の役割に注目してきたが、実際には必ずしも人に限定されるわけではなく、組織の制度や儀式、さらには個人の経験なども含まれる（尾形，2012）。ここでは、先行研究の議論を踏まえつつ、日本の自治体組織の文脈を考慮して、①上司、②同僚、③住民、④仕事、⑤組織という5つの視点を設定した。

第1は、上司との関係である。上司は新人の組織社会化の主要な担い手であり、新人は上司との関係性に基づいて組織そのものに対するイメージや態度を構築する（Sluss & Thompson, 2012）。また、業務遂行に必要な知識やスキルの獲得には公式の研修やマニュアルの存在が大きいものに対して、組織の暗黙知的な文化や規範を学習するうえでは、上司や同僚などの既存成員が主要な役割を果たす（Cooper-Thomas & Anderson, 2006）。なかでも、職場における直属の上司との関係が重要である。直属の上司は、新人に対する指導や助言に加えて、職場の環境整備を行ったりするなど多面的な役割を担っている。部下である新人と上司の間では、相互に必要な情報、知識、期待、援助、支持などの資源のやり取りがなされるが、この二者間の相互作用は垂直的交換関係（leader-member exchange; LMX）と呼ばれる（Graen, 2003）。

第2は、同僚との関係である。こちらは垂直的交換関係との対比で、水平的交換関係（team-member exchange; TMX）と呼ばれる。職場の同僚（特に先輩職員）は、新人のOJTを担い、業務遂行上のノウハウや職場での立ち居振る舞いなどの行動規範を伝達する。また時には身近な相談相手として精神的支援を行うなど、上司とは異なる形で新人の組織社会化に対して重要な影響を及ぼす（中原，2010）。水平的交換関係の質の高さは、垂直的交換関係と同様に、新人の組織社会化を促進することが指摘され

ている（竹内・竹内，2011）。

第3は、住民との関係である。前項で論じた住民への信頼と同様に、従来はこうした組織外部の要因には十分な関心が払われてこなかった。しかし、Oberfield（2014）が指摘するように、住民の側の態度や行動は、行政職員の組織社会化に対して少なくない影響を及ぼす。また、自治体の新人職員に対するインタビュー調査を行った田井（2022）によると、職務上の印象深い出来事として、多くの新人が住民とのコミュニケーションの困難さや批判を受けた経験を挙げていた。そこで、本研究では、対住民関係のなかでも、仕事の中で住民から直接的に受ける非難の多さや、（少なくとも本人からすれば）理不尽な要求への遭遇頻度というネガティブな側面をとりあげることで、それが新人の組織社会化に及ぼす影響を検討する。

第4は、新人が従事する仕事（業務）の性質である。先行研究では、仕事は組織社会化の先行要因というよりは適応の対象として扱われることが一般的であるが、仕事の自律性やフィードバックなどの職務特性と組織適応との関係を分析した尾形（2015）や、仕事内容（規制サービス／給付サービス）が新人のPSMに及ぼす影響を検討したKjeldsen（2014）などの研究がある。これに対して、本研究が目にするのは仕事の重要性や有効性に関する新人職員の認知である。勇上・佐々木（2013）によると、民間の労働者と比べて、日本の公務員は自らの仕事为社会にとって有益であることを重視する傾向がある。そのため、新人職員にとって、社会的に意義があると感じられるような仕事に従事することは、組織社会化の促進につながると考えられる。

第5は、組織の制度的要因である。新人の組織適応を支援する組織の諸施策は組織社会化戦術（socialization tactics）と呼ばれ、これまで精力的に研究が進められてきた（Jones, 1986; Van Maanen & Schein, 1979; 小川, 2006; 竹内・竹内, 2011）。組織社会化戦術には、集散的・公式的な研修等の制度的戦術と、属人的なOJT等の個別的戦術が識別さ

れているが、ここでは前者に着目する。竹内・竹内（2011）は、組織社会化戦術が組織への適応を促すメカニズムとして、社会的情報処理理論やコミュニケーション理論の観点から、組織が個人に対して求める望ましい態度や行動に関するメッセージやシグナルが、組織の人事管理施策を媒介して伝達されることを指摘している。この議論に基づいて、本研究では、組織の人材育成に関する理念が、研修や人事評価などの制度を通じてどの程度伝達されているのかという点に着目する。

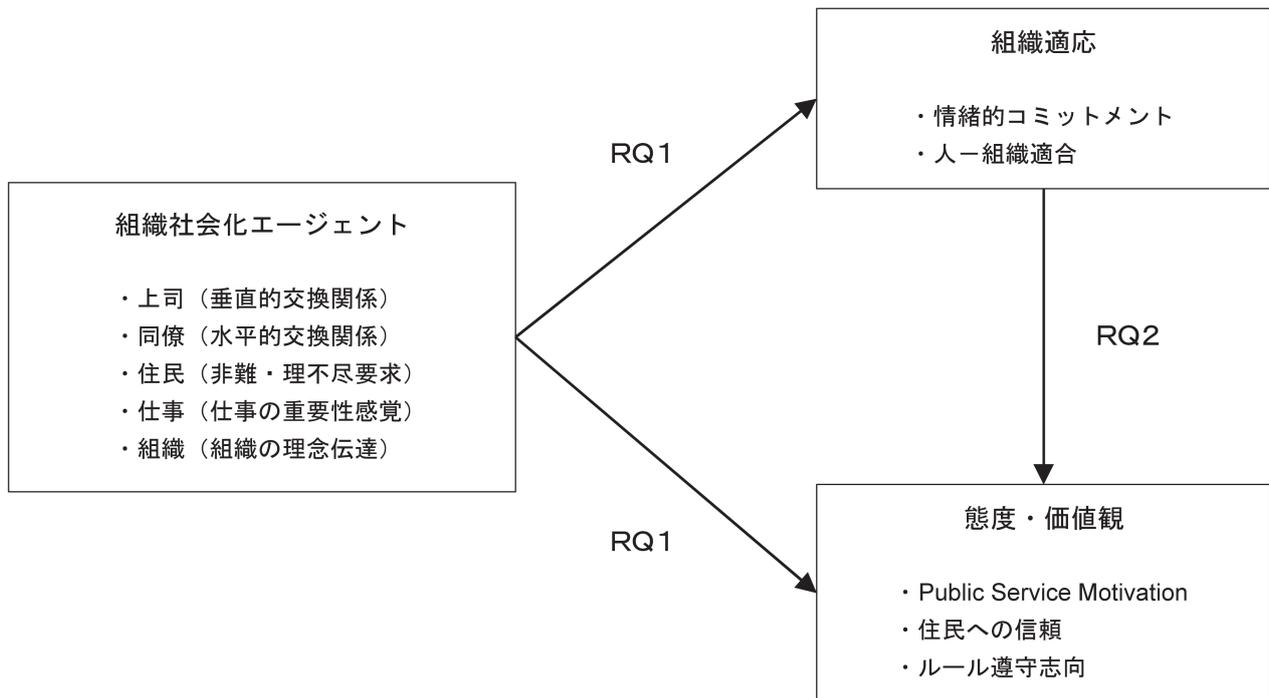
2-4. リサーチ・クエスチョン

本節では、新人職員の組織への適応や職務と関連する態度・価値観の形成において、上司、同僚、住民、仕事、組織といった多様な組織社会化エージェントが影響を与える可能性があることを議論してきた。しかしながら、先行研究では、たとえば上司や同僚との良好な交換関係の構築が新人の組織適応を促進することなどは指摘されているものの（竹内・竹内, 2009）、PSMや住民への信頼、ルール遵守志向のような態度・価値観に対して、それらの要因がどのような影響を及ぼしうるのかについては、理論的にも実証的にもほとんど検討されていない。加えて、組織社会化エージェントは組織への適応を通じて間接的に新人職員の態度・価値観の形成に寄与するのか、それとも組織適応とは無関係に独立した影響を及ぼすのかという因果の経路も依然として不明瞭である。こうした先行研究のギャップを踏まえ、次の2つのリサーチ・クエスチョン（RQ）を設定した（図1）。

RQ1：新人職員の組織適応、PSM、住民への信頼、ルール遵守志向は、組織内外のどのような要因によって規定されるのか。

RQ2：PSM、住民への信頼、ルール遵守志向といった態度・価値観は、上記の要因によって直接的に形成されるのか、それとも組織適応を媒介して間接的に形成されるのか。

図1 本研究の分析枠組み



出所) 筆者作成。

3. 方法

3-1. 調査の概要

調査は全日本自治団体労働組合（自治労）の協力のもと、2020年10月から12月にかけて自記式の質問紙法によって実施した。対象は2018年度以降に新たに入職した自治体の常勤職員であり、調査時点での在職期間は最短で0年6か月、最長で2年8か月である⁽³⁾。調査手法として、自治労本部を通じて各自治体の単位組合（単組）に所属する新人職員に質問紙を配布し、回答の匿名性を確保したうえで単組ごとに回収、郵送してもらうという手続きをとった。質問紙の配布先は、調査への協力を得られた単組の中から、組織の規模や地域を考慮して1県、3市（うち1政令市）、3町の7自治体を選定し、組織規模を考慮して県・市職労に各100枚、町職労に各30枚、合計490枚を配布した。最終的に回収された

調査票は334枚であり、そのうち有効回答数はn = 262であった（有効回答率53.47%）。

3-2. 使用する変数

以降の分析で使用する従属変数は①組織適応、②P S M（Public Service Motivation）、③住民への信頼、④ルール遵守志向の4つであり、独立変数は⑤垂直的交換関係、⑥水平的交換関係、⑦非難・理不尽要求、⑧仕事の重要性感覚、⑨組織の理念伝達の5つである。なお、①組織適応は他の従属変数と独立変数の媒介変数でもある。尺度の妥当性を担保するために大部分は先行研究で用いられた項目を引用・参照しているが、一部の変数については本研究の目的に合わせて新たに項目を作成した⁽⁴⁾。

(1) 従属変数

① 組織適応：情緒的コミットメントは、Meyer et al. (1993) の組織コミットメント尺度とそれを邦訳した高橋 (1999) を参照し、「私はこの組織に、

(3) 「新人」の定義や範囲は先行研究でも一貫していないが、日本では入職後3年目までを一つの目安とする研究が比較的多いこと (e.g. 尾形, 2012)、加えて自治体の場合は、入職後3年程度が経過した時期に最初の異動が行われる一般的な慣行があることから、本研究では、調査対象を在職期間が満3年以内の常勤の職員とした。

(4) 各変数の信頼性係数 (Cronbach's α) は表1に記載している。

愛着を感じていると思う」などの6項目から測定した。次に、人一組織適合は、「私はこの組織で自分の価値観を維持することができる」などの3項目を用いた (Takeuchi et al., 2021; 竹内, 2009)。当初、これらは別個の変数として設計されたが、探索的因子分析の結果、1因子に収束し、さらにスクリープロットにおいて第1因子の固有値が5.10、第2因子が0.89と大きな乖離が見られたことから、両者を統合して扱うこととした。

- ② P S M (Public Service Motivation) : Pandey et al. (2008) の短縮版尺度を使用し、「社会にとって有意義な行政サービスを提供することは、私自身にとっても重要な意味をもっている」などの5項目から測定した。この短縮版尺度は先行研究でも多く利用されており、尺度の信頼性と基準関連妥当性が検証されている (Pandey et al., 2008; Wright, et al., 2013; 林ほか, 2021)。オリジナルである Perry (1996) の尺度では、P S Mの下次元として「政策形成への関心」「公益へのコミットメント」「思いやり」「自己犠牲」という4つの下次元が識別されているが、短縮版尺度は、そのうち「政策形成への関心」を除く3つの次元と対応している (Wright et al., 2013)。
- ③ 住民への信頼 : Yang (2005) の尺度を用いて測定した。この尺度は、住民一般の能力 (ability)、誠実性 (integrity)、正直さ (honesty)、善意 (benevolence) に対する行政職員の認知・評価を問うている。具体的には、「住民のことは信頼できる」や「自治体職員の仕事に対して住民はたいい協力的である」などの5項目である。
- ④ ルール遵守志向 : ルールに対する態度を測る尺度として、Oberfield (2014) の官僚的アイデンティティ (bureaucratic identity) 尺度があるが、特定の職種を念頭に置いた項目や日本の文脈には馴染みにくい項目が複数含まれている。そこで、渡辺ほか (2010) が開発した形式性追求志向尺度の中から「マニュアル志向」と「責任回避」の一部を参考に、それらを組み合わせて測定した。調査では「行政職員である以上、たとえ個人的には肯定できないルールであってもそれに従うべきだ」

などの8項目で尋ねたが、探索的因子分析の結果、そのうち5項目のみを使用することが適当と判断された。

(2) 独立変数

- ① 垂直的交換関係 : 金井 (2000) を一部改変した堀内・岡田 (2016) の尺度を参照して、「直属の上司は、私の仕事に満足しているかどうかを十分明確に伝えてくれた」などの7項目から測定した。ここでは対象を「直属の上司」に限定したほか、異動経験のある回答者に対しては、現在まで最も長く在籍した職場 (課室) の状況を想定して回答するように指示している (次の水平的交換関係も同様)。
- ② 水平的交換関係 : 同様に堀内・岡田 (2016) を参照して、「同僚は、私の能力や持ち味を十分わかってくれていた」などの7項目から測定した。同僚の範囲は「同じ職場の先輩・同期・後輩」を想定して回答するように指示している。
- ③ 非難・理不尽要求 : 仕事の中で住民からの非難や理不尽な要求に遭遇する頻度を測定するために、「仕事の中で住民からの苦情や批判を頻繁に受けた」と「住民や地域の団体から理不尽な要求をされたことがよくある」の2項目を独自に作成した。
- ④ 仕事の重要性感覚 : Wright (2007) のミッション誘意性 (mission valence) に関する項目を参考にしつつ、自身が従事する業務が地域や社会にとってどの程度役立っているかという認識を捉えるため、「自分の仕事が住民のためになっていると実感できる」などの4項目を独自に作成した。
- ⑤ 組織の理念伝達 : 組織が掲げる人材育成に関する理念が個人にどの程度伝達されているかという観点から、「仕事を通じて私はなにを学んでいくべきかについて、組織から明確に伝えられている」などの5項目を独自に作成した。

以上の変数ならびに各項目の一覧を本稿末尾の付表1に掲載している。なお、このうちP S Mとルール遵守志向は7段階、その他は5段階のリッカートスケールにより測定した。加えて、統制変数として、性別、年齢、勤続年数、学歴、職種、民間企業での勤務経験、課室をまたぐ異動の経験、所属自治体区

域内での居住歴⁽⁵⁾、所属自治体ダミーを分析に投入した。

3-3. 分析手法

前節で提示した2つのリサーチ・クエスチョンに
 応答するため、次の2つの分析を行った。第1に、
 4つの従属変数ごとにそれぞれ重回帰分析（OLS）
 を実施し、それらの規定要因を検討した。第2に、
 組織適応の媒介効果を確認するために、構造方程式
 モデリング（SEM）による媒介分析を実施した。
 行論の都合上、詳細は以降の該当箇所ですら記述す
 る。なお、分析にはR（ver. 4.5.0）を使用した（R
 Core Team, 2025）。

4. 結果

サンプル全体の平均年齢は25.31歳（SD=3.86）、平均勤続年数は1.22年（SD=0.86）であった。その他の統制変数および各従属変数と独立変数の記述統計量を表1に示す。また、表2は従属変数および独立変数間の相関係数の一覧である。従属変数間の相関関係を確認しておく、組織適応、PSM、住民への信頼の間には弱～中程度の相関が見られるのに対して、ルール遵守志向は組織適応およびPSMと有意な相関関係を持たず、住民への信頼との間には有意な負の相関が示されている。

表1 記述統計量

Variables	Mean	SD	Min	Max	(n=262) Cronbach's α
従属変数					
組織適応	2.95	0.72	1.11	5.00	.902
PSM	4.30	0.89	1.00	6.80	.740
住民への信頼	2.60	0.63	1.00	4.00	.792
ルール遵守志向	4.50	0.74	2.60	7.00	.625
独立変数					
垂直的交換関係	3.62	0.73	1.00	5.00	.899
水平的交換関係	3.89	0.63	2.00	5.00	.900
非難・理不尽要求	2.93	1.07	1.00	5.00	.863
仕事の重要性感覚	3.27	0.78	1.00	4.75	.747
組織の理念伝達	3.02	0.69	1.00	5.00	.826
統制変数	n	%			
性別：女性	126	48.09			
学歴：大卒・院卒	199	75.95			
職種：事務職	172	65.65			
異動経験：有	18	6.87			
民間経験：有	48	18.32			
居住歴：なし	40	15.27			
居住歴：15年未満	69	26.34			

出所) 筆者作成。

表2 主要変数間の相関関係

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1 組織適応	1								
2 PSM	.467**	1							
3 住民への信頼	.345**	.249**	1						
4 ルール遵守志向	.075	.084	-.210**	1					
5 垂直的交換関係	.424**	.225**	.175**	.076	1				
6 水平的交換関係	.416**	.221**	.133*	.117	.520**	1			
7 非難・理不尽要求	-.109	-.040	-.465**	.185**	-.050	.001	1		
8 仕事の重要性感覚	.383**	.289**	.402**	-.108	.145*	.208**	-.233**	1	
9 組織の理念伝達	.482**	.423**	.331**	.064	.369**	.333**	-.156*	.246**	1

注) ** $p < .01$; * $p < .05$

出所) 筆者作成。

(5) 「居住歴15年以上」を基準として「居住歴なし」および「居住歴15年未満」のダミー変数を作成した。

4-1. 重回帰分析

組織適応、P S M、住民への信頼、ルール遵守志向を従属変数とし、垂直的交換関係、水平的交換関係、非難・理不尽要求、仕事の重要性感覚、組織の理念伝達を独立変数としたうえで、ロバスト標準誤差を用いた重回帰分析を実施した⁽⁶⁾。その推定結果を表3に示す。

分析の結果、第1に、組織適応は垂直的交換関係、水平的交換関係、仕事の重要性感覚、および組織の理念伝達といずれも有意な正の関係があることが確認された。第2に、P S Mについては、仕事の重要性感覚および組織の理念伝達との間に有意な正の関係が示された。第3に、住民への信頼は、非難・理

不尽要求と有意な負の関係を示した一方で、仕事の重要性感覚および組織の理念伝達とはいずれも有意な正の関係が示されていた。第4に、ルール遵守志向については、水平的交換関係および非難・理不尽要求との間に有意な正の関係が認められた。しかし、決定係数の値が他のモデルと比べて顕著に低く ($Adjusted R^2=.057$)、分析に用いた独立変数だけでは、その個人差を十分に説明できていない可能性がある⁽⁷⁾。

以上の結果から、分析に投入した5つの独立変数は、各従属変数にそれぞれ異なる影響を及ぼしており、変数間の影響関係は一樣ではないことが示された。

表3 重回帰分析の推定結果

Variables	組織適応 β	P S M β	住民への信頼 β	ルール遵守志向 β
性別 (女性)	.010	.093	.085	-.125*
年齢	-.064	-.151	-.098	.059
勤続年数	-.154**	-.063	.035	-.122
学歴 (大卒・院卒)	.071	.023	.031	-.135*
職種 (事務職)	.030	.000	-.200**	.034
異動経験	-.037	-.002	.002	.027
民間経験	.071	.093	.012	.048
居住歴 (なし)	.148**	.025	.047	-.054
居住歴 (15年未満)	-.038	-.035	.017	-.095
垂直的交換関係	.164*	.030	.063	-.018
水平的交換関係	.162*	.059	-.006	.177*
非難・理不尽要求	.046	.106	-.332***	.195**
仕事の重要性感覚	.235***	.151*	.195***	-.107
組織の理念伝達	.279***	.353***	.172**	.070
$Adjusted R^2$.420	.227	.377	.057

注1) *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p < .05$

注2) その他の統制変数として自治体ダミーを投入している。
出所) 筆者作成。

4-2. 媒介分析

加えて、前項の分析では、組織適応、P S M、住民への信頼に対して、複数の独立変数が共通して有意な関連を有していることが示されている。この結果は、これらの要因が組織適応を媒介して新人職員の態度・価値観に間接的な影響を与えている可能性を示唆している。そこで、組織適応を媒介変数とし

た媒介分析を実施し、その経路効果を検証した。分析にはRのlavaanパッケージを使用し、構造方程式モデリングの枠組みのもと、ブートストラップ法 (3,000回リサンプリング) によって間接効果を検証した。有意性の判定にあたっては、95%信頼区間がゼロを含まず、かつ、 $p < .05$ の場合に有意と判断した。併せて、各独立変数の直接効果および総合

(6) 多重共線性の影響を確認するため各独立変数のV I Fを算出した。その結果、V I Fの値は1.1~3.6の範囲に収まっており、一般的な推奨基準であるV I F < 5を満たしていた。

(7) なお、モデル全体は5%水準で有意であった ($F=1.836$, $p < .05$)。

効果についても検討した。

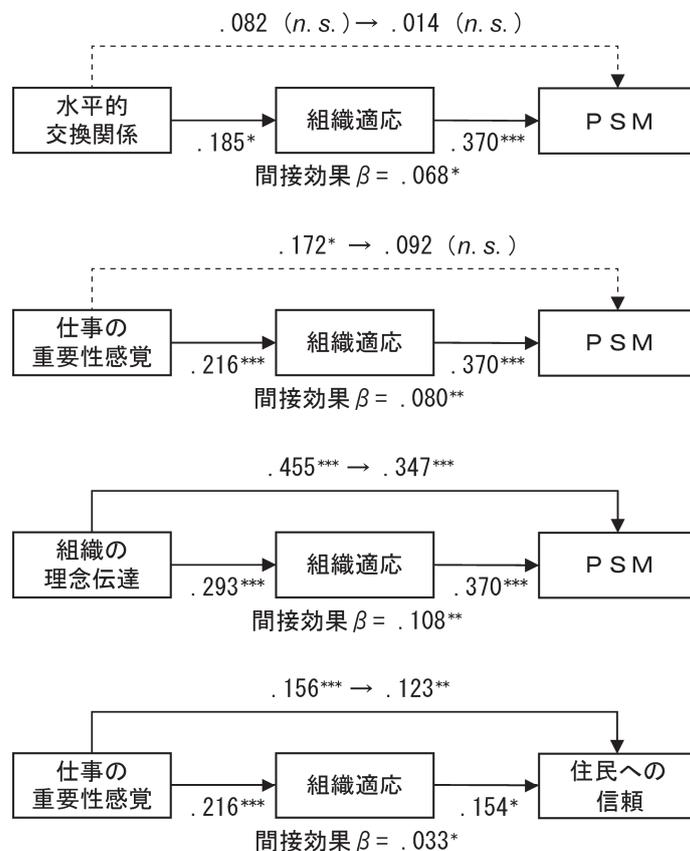
合計15のモデルを構築し、3つの各従属変数（P S M、住民への信頼、ルール遵守志向）に対する組織適応を介した5つの独立変数の効果を分析した結果、そのうち4つのモデルにおいて間接効果が有意であった。その結果を図2で示し、その詳細や他のモデルの分析結果については本稿末の付表2に掲載している。

第1に、水平的交換関係、仕事の重要性感覚、組織の理念伝達は、組織適応を媒介してP S Mに対する有意な間接効果を有していることが確認された。このうち、仕事の重要性感覚については、間接効果（ $\beta = .080$, $p < .01$ ）と総合効果（ $\beta = .172$, $p < .05$ ）が有意であるのに対し、直接効果は有意ではなかった。すなわち、P S Mに対する仕事の重要性感覚の効果は組織適応を通じて間接的にのみ影響を及ぼすことが示唆されている（完全媒介）。これ

に対して、組織の理念伝達はP S Mに対して直接効果（ $\beta = .347$, $p < .001$ ）および間接効果（ $\beta = .108$, $p < .01$ ）の双方が有意であったことから、組織適応を介した間接的な影響に加えて、それとは独立した直接的な効果を持つことが確認された（部分媒介）。さらに、水平的交換関係に関しては間接効果（ $\beta = .068$, $p < .05$ ）のみが有意であり、直接効果および総合効果は共に有意ではなかった。この結果は、P S Mに対する水平的交換関係の影響は組織適応を通じた間接的な経路に限られ、直接的な効果は認められなかったことを意味している。

第2に、住民への信頼を従属変数としたモデルでは、仕事の重要性感覚が組織適応を通じて住民への信頼を高める有意な間接効果（ $\beta = .033$, $p < .05$ ）を示した。同時に直接効果（ $\beta = .123$, $p < .01$ ）も有意であったことから、ここでは部分媒介が成立していると理解することができる。他方、非難・理

図2 媒介分析の推定結果（間接効果が有意なモデル）



注1) *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p < .05$

注2) 各モデルには他の独立変数および統制変数をすべて投入している。

出所) 筆者作成。

不尽要求や組織の理念伝達の間接効果は有意ではなく、重回帰分析の結果と同様に直接効果のみが有意であった。

第3に、ルール遵守志向に関しては、水平的交換関係と非難・理不尽要求の直接効果が有意であったが、いずれのモデルでも有意な間接効果は認められなかった。

5. 議 論

前節では、自治体の新人職員を対象として、5つの社会化要因（上司、同僚、住民、仕事、組織）と、新人の組織適応および態度・価値観（P S M、住民への信頼、ルール遵守志向）との関係を検討した。その結果を踏まえて、以下3点にわたり考察を行う。

第1に、組織適応を促す要因として、直属の上司や同僚との交換関係、社会的に意義のある仕事に従事しているという知覚、そして組織が伝達する理念や人材ビジョンの浸透度合いが、重要な役割を果たしていることが確認された。このうち、上司や同僚との良質な交換関係の存在や制度的な組織社会化戦術の行使が新人の組織適応を促進することは、民間企業を対象とした先行研究の知見とも整合的である

(Jones, 1986; Sluss & Thompson, 2012; 竹内・竹内, 2011)。その一方、住民からの非難や理不尽な要求が新人の組織適応を阻害するといった関係は観察されなかった。もっとも、近年の感情労働に関する議論を踏まえると (Goodwin et al., 2011)、過酷な住民対応が常態化することで新人の精神的な消耗をもたらし、そのことが間接的に組織適応を妨げる可能性は否定できない。

第2に、新人の組織適応と態度・価値観（P S M、住民への信頼、ルール遵守志向）に対する各独立変数の影響や説明力は必ずしも一様ではなかった。たとえば、P S Mや住民への信頼に対しては仕事の重要性感覚と組織の理念伝達といった職務の意味づけや役割理解を促す要因が共通して正の影響を及ぼしていたが、上司や同僚との交換関係は直接的な関係を持たなかった。さらに、住民への信頼に対しては、住民からの非難や理不尽な要求に遭遇する経験が有意な負の影響を及ぼしていたことは注目に値する。

この結果は、行政職員と住民との関係が単なる業務上の関わりを超えて、職員の対住民意識の形成に深く関わっている可能性を示唆している。Yang (2005) が指摘するように、とりわけ新人期における否定的な経験は一時的なものに留まらず、その後も持続的に影響を及ぼす可能性があり、看過できない問題性を孕んでいる。そしてルール遵守志向に関しては、同僚との交換関係や住民からの非難や理不尽な要求を受ける経験が有意な関連を示したが、そもそもモデルの説明力が低く、その個人差を十分に説明できていない。その解釈としては、業務内容（例：規制業務か給付業務か）のような他の要因がより大きな影響を及ぼしている可能性や、Oberfield (2014) が指摘するように、組織社会化の影響よりも個人の性格特性や入職前の社会化経験に由来する部分が大きいといった可能性が考えられる。仮に後者の解釈が妥当する場合、ルール遵守志向はP S Mや住民への信頼と比較して、組織参入後の可塑性が相対的に低いことが推察される。

第3に、媒介分析の結果からは、P S Mや住民への信頼形成において、組織適応が媒介変数として機能する経路が存在することが明らかとなった。なかでも、仕事の重要性感覚と水平的交換関係はP S Mに対して直接的な効果を持たず、組織適応を介した間接的な効果のみが有意であった。この結果は、新人が仕事の意義を実感したり、同僚と良好な関係を築いたりすることで、まずは組織への適応が進み、その結果としてP S Mが醸成されるという2段階のプロセスの存在を示唆している。一方、住民への信頼については、組織適応を通じた間接効果も一部で確認されたが、その影響はP S Mと比較して限定的であった。住民からの批判や理不尽な要求といった否定的な経験が信頼を損なう要因として作用していたことから、住民への信頼は、組織社会化だけではなく、対住民経験によって直接的に影響される部分が大きいことがうかがえる。このように、ルール遵守志向のみならず、P S Mと住民への信頼に関しても、両者の間には異なる組織社会化プロセスが存在している可能性がある。

6. 結 論

本研究では、日本の自治体組織に勤務する新人職員を対象として、組織社会化を通じた組織への適応と態度・価値観の形成の規定要因を探索的に分析した。上司・同僚・住民・仕事・組織という多様な組織社会化エージェントによる影響を検討した結果、従属変数として設定した複数の態度・価値観に対して、これらの要因はそれぞれ異なる強さと経路で影響を与えており、その因果構造は一様ではないことが観察された。

本研究の理論上の貢献として、第1に、新人の態度形成に対する組織適応の媒介効果に着目した点は、P S M研究や信頼研究と組織社会化研究とを架橋する意義を有する。たとえば媒介分析の結果は、仕事の重要性感覚などのいくつかの要因が、組織適応という中間過程を経由して間接的に新人のP S Mに影響を及ぼす可能性を示唆しているが、これは、Perry (2000) が仮説的に提示した、P S Mが組織に埋め込まれた公共的価値 (public values) の内面化を通じて醸成されていくプロセスの存在を支持している⁽⁸⁾。

第2に、分析の結果は、非難や理不尽な要求を受ける経験が新人の住民への信頼を低下させる一方で、仕事の意義づけや理念の伝達といった組織からの働きかけが、その負の影響をある程度緩和する可能性を示している⁽⁹⁾。このことは、住民側の態度といった組織外部の要因が新人の組織社会化に対して重要な影響を及ぼしうることを、そして組織内部の要因と外部環境との相互作用を考慮した従来よりも広い理論的枠組みが必要であることを意味している。

第3に、P S M、住民への信頼、ルール遵守志向

がそれぞれ異なる要因と経路によって規定されていたことは、組織社会化を通じた態度・価値観の形成は一様に進行するわけではなく、今後は個々の態度・価値観ごとに、より深掘りした分析が必要であることを示している。特に、ルール遵守志向についてはモデルの大幅な見直しが不可欠であり、その際には個人の性格特性など組織社会化以外の要因にも着目したうえで、その相対的な影響力を見極めていくことが求められる。

他方、本研究にはいくつかの明確な限界がある。まず、今回の分析は一時点の横断的データに基づいており、厳密な因果関係の検証とはなっていない。そのため、たとえば本研究では先行要因が組織適応を媒介してP S Mや住民への信頼に影響すると想定したが、「P S Mや住民への信頼が高い職員ほど組織に適応しやすい」という逆の因果関係も否定できない。組織社会化の概念自体が経時的・動的な変化を意味する以上、縦断的調査による分析が求められることは必然である。

加えて、先行研究では、自発的な情報探索や対人ネットワークの構築といった個人のプロアクティブ行動が組織社会化の成否に重要な役割を果たすことが指摘されているが (Bindl & Parker, 2011; Hatmaker & Park, 2014)、本研究は新人職員に対する組織や外部環境の影響に焦点を当てた一方、個人の側の要因を考慮できていない。同様に、本研究では組織社会化が進行することによる役割の明確化や業務への習熟といった中間過程を分析から捨象している。因果関係をより正確に理解するためには、今後はこうした組織と個人の相互作用や中間過程を包括的に捉えていくことが課題となる。

最後に、研究の知見を実務に活用するためには、さらに詳細な調査と分析が必要である。たとえば、

-
- (8) この議論に従うと、反対に公共的価値が希薄な組織に所属する新人は、組織社会化が円滑に進行するほどむしろP S Mが低下していくという可能性も考えられる。このことは、P S Mに限らず、組織のデフォルト (初期位置) がどこにあるのかが、組織社会化の帰結を検討するうえで極めて重要であることを示唆している。
- (9) この点を検証するため、追加で組織の理念伝達と非難・理不尽要求の交互作用項を投入した重回帰分析を実施した。その結果、交互作用項の効果は10%水準で有意傾向 ($\beta = .089, p < 0.1$) となり、理念の伝達度合いが高いほど非難・理不尽要求の負の影響が緩和される傾向が見られた。他方、仕事の重要性感覚と非難・理不尽要求の交互作用項の効果は有意ではなかった。また、関連して日本の自治体職員を対象とした過去の調査でも、仕事のやりがいを実感できている職員ほど、住民と積極的にコミュニケーションを図ろうとする傾向があることが観察されている (小田切・新川, 2008)。

新人職員を生活保護ケースワークなどの対住民業務に従事させることは、住民からの非難や理不尽な要求に直面する機会を増やし、結果として住民への信頼を損なうリスクがある一方で、仕事の意義や重要性の実感が信頼の向上に寄与する可能性も考えられる。本研究ではこのような両義的な結果が示されたが、その絡まりを解きほぐしていくためには、量的研究のみならず質的研究を通じた詳細なプロセス

の解明が不可欠である。

行政職員の組織社会化をめぐる諸問題は、行政官僚制の維持と再生産のメカニズムを解明するという行政学の根幹的な使命とも関わる、重要かつ興味深い研究テーマである。上記のような限界はあるものの、本稿が行政組織における組織社会化に対する理解をわずかにでも拡張し、今後の研究の進展に向けた一助となれば幸いである。

(たい ひろと 北海学園大学法学部講師)

キーワード：新人職員／組織社会化／Public Service Motivation／住民への信頼／ルール遵守志向

【参考文献】

- Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to organization. *Journal of Occupational Psychology*, 63 (1), 1-18.
- Ashforth, B. E., Sluss, D. M., & Harrison, S. H. (2008). Socialization in organizational contexts. In G. P. Hodgkinson & J. K. Ford (Eds.), *International Review of Industrial and Organizational Psychology*. John Wiley & Sons Ltd, 1-70.
- Bauer, T. N., Bodner, T., Erdogan, B., Truxillo, D. M., & Tucker, J. S. (2007). Newcomer adjustment during organizational socialization: A meta-analytic review of antecedents, outcomes, and methods. *Journal of Applied Psychology*, 92 (3), 707-721.
- Bindl, U. K., & Parker, S. K. (2011). Proactive work behavior: Forward-thinking and change-oriented action in organizations. In S. Zedeck (Ed.), *APA Handbook of Industrial and Organizational Psychology (Vol. 2)*, American Psychological Association, 567-598.
- Buchanan, B. (1974). Building organizational commitment: The socialization of managers in work organizations. *Administrative Science Quarterly*, 19 (4), 533-546.
- Chao, G. T., O'Leary-Kelly, A. M., Wolf, S., Klein, H. J., & Gardner, P. D. (1994). Organizational socialization: Its content and consequences. *Journal of Applied Psychology*, 79 (5), 730-743.
- Chatman, J. A. (1989). Improving interactional organizational research: A model of person-organization fit. *The Academy of Management Review*, 14 (3), 333-349.
- Chatman, J. A. (1991). Matching people and organizations: Selection and socialization in public accounting firms. *Administrative Science Quarterly*, 36, 459-484.
- Cooper-Thomas, H. D., & Anderson, N. (2006). Organizational socialization: A new theoretical model and recommendations for future research and HRM practices in organizations. *Journal of Managerial Psychology*, 21 (5), 492-516.
- Edwards, J. R., Cable, D. M., Williamson, I. O., Lambert, L. S., & Shipp, A. J. (2006). The phenomenology of fit: Linking the person and environment to the subjective experience of person-environment fit. *Journal of Applied Psychology*, 91 (4), 802-827.
- Feldman, D. C. (1981). The multiple socialization of organization members. *Academy of Management Review*, 6 (2), 309-318.
- Fisher, C. D. (1986). Organizational socialization: An integrative review. In K. M. Rowland & G. R. Ferris (Eds.), *Research in Personnel and Human Resource Management (Vol. 4)*. Greenwich, CT: JAI Press, 101-146.
- Garand, J. C., Parkhurst, C. T., & Seoud, R. J. (1991). Bureaucrats, policy attitudes, and political behavior: Extension of the bureau voting model of government growth. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1 (2), 177-212.
- Goodwin, R. E., Groth, M., & Frenkel, S. J. (2011). Relationships between emotional labor, job performance, and turnover. *Journal of Vocational Behavior*, 79 (2), 538-548.
- Graen, G. B. (2003). Interpersonal workplace theory at the crossroads: LMX and transformational theory as special case of role making in work organizations. In G. B. Graen (Ed.), *Dealing with Diversity, LMX Leadership: The Series (Vol. 1)*. Greenwich, CT: Information Age Publishing, 145-182.
- Gruman, J., Saks, A., & Zweig, D. (2006). Organizational socialization tactics and newcomer proactive behaviors: An integrative study. *Journal of Vocational Behavior*. 69 (1), 90-104.

- Hatmaker, D. (2015). Bringing networks in: A model of organizational socialization in the public sector. *Public Management Review*, 17 (8), 1146-1164.
- Hatmaker, D. M., & Park, H. H. (2014). Who are all these people? Longitudinal changes in new employee social networks within a state agency. *The American Review of Public Administration*, 44 (6), 718-739.
- Jones, G. R. (1986). Socialization tactics, self-efficacy, and newcomers' adjustments to organizations. *Academy of Management Journal*, 29 (2), 262-279.
- Kaufman, H. (1960). *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Kjeldsen, A. (2014). Dynamics of public service motivation: Attraction–selection and socialization in the production and regulation of social services. *Public Administration Review*, 74 (1), 101-112.
- Kjeldsen, A., & Jacobsen, C. (2013). Public service motivation and employment sector: Attraction or socialization? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23 (4), 899-926.
- Kristof-Brown, A., Zimmerman, R. D., & Johnson, E. C. (2005). Consequences of individual's fit at work: A meta-analysis of 124 person–job, person–organization, person–group, and person–supervisor fit. *Personnel Psychology*, 58 (2), 281-342.
- Merton, K. R. (1968). *Social Theory and Social Structure (Rev. 3)*. NY: Free Press.
- Meyer, J. P., Allen, N. J., & Smith, C. A. (1993). Commitment to organizations and occupations: Extension and test of a three-component conceptualization. *Journal of Applied Psychology*, 78 (4), 538-551.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*, 67 (1), 40-53.
- Moyson, S., Raaphorst, N., & Groeneveld, S. (2017). Organizational socialization in public administration research: A systematic review and directions for future research. *The American Review of Public Administration*, 48 (6), 610-627.
- Oberfield, Z. (2012). Socialization and self-selection: How police officers develop their views about using force. *Administration & Society*, 44 (6), 702-730.
- Oberfield, Z. (2014). *Becoming Bureaucrats: Socialization at the Front Lines of Government Services*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Paanakker, H. (2021). Perceptions of the frontline craft: Assessing value convergence between policy makers, managers and street-level professionals in the prison sector. *Administration & Society*, 53 (2), 222-247.
- Pandey, S. K., Wright, B., & Moynihan, D. P. (2008). Public service motivation and interpersonal citizenship behavior in public organizations: Testing a preliminary model. *International Public Management Journal*, 11 (1), 89-108.
- Peng, S., Pandey, S., & Pandey, S. K. (2015). Is there a nonprofit advantage? Examining the impact of institutional context on individual-organizational value congruence. *Public Administration Review*, 75 (4), 585-596.
- Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (1), 5-22.
- Perry, J. L. (2000). Bringing society in: Toward a theory of public-service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), 471-488.
- Perry, J. L. (2020). Providing opportunities for newcomers to learn public service values. In: *Managing Organizations to Sustain Passion for Public Service*. Cambridge University Press, 183-204.
- R Core Team. (2025). R: A language and environment for statistical computing. *R Foundation for Statistical Computing*, Vienna, Austria. <<https://www.R-project.org/>>
- Ritz, A., Brewer, G. A., & Neumann, O. (2016). Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*, 76 (3), 414-426.
- Romzek, B. (1990). Employee investment and commitment: The ties that bind. *Public Administration Review*, 50 (3), 374-382.
- Saks, A. M., & Ashforth, B. E. (1997). Socialization tactics and newcomer information acquisition. *International Journal of Selection and Assessment*, 5 (1), 48-61.
- Sluss, D. M., & Thompson, B. S. (2012). Socializing the newcomer: The mediating role of leader–member exchange. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 119 (1), 114-125.
- Takeuchi, T., Takeuchi, N., & Jung, Y. (2021). Toward a process model of newcomer socialization: Integrating pre- and post-entry factors for newcomer adjustment. *Human Resource Development Quarterly*, 32 (3), 391-418.
- Vandenabeele, W. (2007). Toward a public administration theory of public service motivation: An institutional approach. *Public Management Review*, 9 (4), 545-556.

- Van Maanen, J. (1975). Police socialization: a longitudinal examination of job attitudes in an urban police department. *Administrative Science Quarterly*, 20 (2), 207-228.
- Van Maanen, J., & Schein, E. H. (1979). Toward a theory of organizational socialization. In B. M. Staw (Ed.), *Research in Organizational Behavior (Vol. 1)*. Greenwich, CT: JAI Press, 209-266.
- Wang, X., & Van Wart, M. (2007). When public participation in administration leads to trust: An empirical assessment of managers' perceptions. *Public Administration Review*, 67 (2), 265-278.
- Wanous, J. P. (1992). *Organizational entry: Recruitment, selection, and socialization of newcomers (2nd ed.)*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Wilkins, V., & Williams, B. (2009). Representing blue: Representative bureaucracy and racial profiling in the Latino community. *Administration & Society*, 40 (8), 775-798.
- Wright, B. E. (2007). Public service and motivation: Does mission matter? *Public Administration Review*, 67 (1), 54-64.
- Wright, B. E., Christensen, R. K., & Pandey, S. K. (2013). Measuring public service motivation: Exploring the equivalence of existing global measures. *International Public Management Journal*, 16 (2), 197-223.
- Yang, K. (2005). Public administrators' trust in citizens: A missing link in citizen involvement efforts. *Public Administration Review*, 65 (3), 273-285.
- 尾形真実哉 (2012) 「若年就業者の組織適応エージェントに関する実証研究 — 職種による比較分析 —」『経営行動科学』第25巻第2号, pp. 91-112
- 尾形真実哉 (2015) 「若年就業者の組織適応と不適応を分ける要因に関する実証研究」『甲南経営研究』第56巻第2号, pp. 57-92
- 小川憲彦 (2006) 「組織社会化戦術が若年就業者の組織適応に与える影響」『人材育成研究』第1巻第1号, pp. 79-93
- 小田切康彦・新川達郎 (2008) 「住民とのコミュニケーションに関する行政職員の意識・行動特性 — A自治体の職員への調査を基にした分析」『計画行政』第31巻第3号, pp. 36-44
- 金井篤子 (2000) 『キャリア・ストレスに関する研究 — 組織内キャリア開発の視点からのメンタルヘルスへの接近』風間書房
- 北村亘編 (2022) 『現代官僚制の解剖 — 意識調査から見た省庁再編20年後の行政』有斐閣
- 小林良彰・金宗郁・中谷美穂 (2008) 「地方分権時代の職員意識」同『地方分権時代の市民社会』慶應義塾大学出版, pp. 121-148
- 嶋田博子 (2020) 『政治主導下の官僚の中立性 — 言説の変遷と役割担保の条件』慈学社出版
- 田井浩人 (2020) 「日本の自治体組織を対象としたPublic Service Motivationの実証的研究」九州大学大学院法学府博士論文
- 田井浩人 (2022) 「自治体新人職員の組織適応課題と対処方策 — 自治体における組織社会化の側面」『自治総研』No. 527, pp. 70-97
- 高橋弘司 (1993) 「組織社会化研究をめぐる諸問題—研究レビュー—」『経営行動科学』第8巻第1号, pp. 1-22
- 高橋弘司 (1999) 「態度の測定 (II) : 組織コミットメント」渡辺直登・野口裕之編『組織心理測定論 — 項目反応理論のフロンティア』白桃書房, pp. 131-154
- 竹内倫和 (2009) 「新規学卒就職者の個人—環境適合が組織適応に及ぼす影響: 個人—組織適合と個人—職業適合の観点から」『産業・組織心理学研究』第22巻第2号, pp. 97-114
- 竹内倫和・竹内規彦 (2009) 「新規参入者の組織社会化メカニズムに関する実証的検討: 入社前・入社後の組織適応要因」『日本経営学会誌』第23巻, pp. 37-49
- 竹内倫和・竹内規彦 (2011) 「新規参入者の組織社会化過程における上司・同僚との社会的交換関係の役割 — 縦断的調査データによる分析 —」『組織科学』第44巻第3号, pp. 132-145
- 中原淳 (2010) 『職場学習論 — 仕事の学びを科学する』東京大学出版会
- 林嶺那・深谷健・箕輪允智・中嶋茂雄・梶原静香 (2021) 「公共サービス動機づけ (Public Service Motivation) と職務満足度等との関連性に関する実証研究 — 最小二乗回帰と分位点回帰による特別区職員データの分析 —」『年報行政研究』Vol. 56, pp. 165-188
- 堀内泰利・岡田昌毅 (2016) 「キャリア自律を促進する要因の実証的研究」『産業・組織心理学研究』第29巻第2号, pp. 73-86
- 勇上和史・佐々木昇一 (2013) 「公務員の働き方と就業動機」『日本労働研究雑誌』No. 637, pp. 4-19
- 渡辺成・高橋尚也・井出野尚・大久保重孝・玉利祐樹・羽鳥剛史・竹村和久 (2010) 「あいまい事態における形式性追求傾向が組織内での違反に対する意識と社会的判断に与える影響」『日本社会心理学会第51回大会論文集』, pp. 762-763

付表 1 主要変数の測定項目

<p>(1) 情緒的コミットメント</p>	<p>できないルールであってもそれに従うべきだ</p>
<p>①私はこの組織に愛着を感じていると思う</p>	<p>②仕事の中で迷ったときには、前例やマニュアルに従っておくべきだ</p>
<p>②私は組織という「家族」の一員になっているように思う</p>	<p>③仕事の中で批判を受けても、きちんと規則や手続きを守っていれば問題はない</p>
<p>③私の仕事生活の残りを今の組織で過ごせたら、とても幸せだ</p>	<p>④行政職員としては、どのような仕事であれルールに従って進めることが重要だ</p>
<p>④この組織は私にとって個人的に重要な意味を持っている</p>	<p>⑤個人的に不都合があると感じた場合でも、きまりに反していなければそのままにしておくのは仕方がない</p>
<p>⑤私は、この組織の問題をまるで自分自身の問題であるかのように感じている</p>	<p>(6) 垂直的交換関係</p>
<p>⑥私は、自分はこの組織の一員なのだと強く感じることもある</p>	<p>①直属の上司は、私の仕事に満足しているかどうかを十分明確に伝えてくれた</p>
<p>(2) 人—組織適合</p>	<p>②直属の上司は、私の能力や持ち味を十分的確に把握してくれていた</p>
<p>①私の価値観は組織の価値観と適合している</p>	<p>③私が仕事で困難な状況にぶつかったときは、直属の上司はもっている力(権限など)を十分に行使し対応してくれた</p>
<p>②私はこの組織で自分の価値観を維持することができる</p>	<p>④従来と違うやり方で仕事を進めるなど、自分の職務に変化を持ち込もうとしたとき、直属の上司はそれを真剣に検討してくれた</p>
<p>③私の価値観は組織の価値観と違うため、この組織とは合わない (R)</p>	<p>⑤仕事上での私と直属の上司とのコミュニケーションは十分効果的であった</p>
<p>(3) Public Service Motivation</p>	<p>⑥直属の上司は、日頃、職務上私に何を望んで(期待して)いるかを十分はっきりと伝えてくれた</p>
<p>①社会にとって有意義な公共サービスを提供することは、私自身にとっても重要な意味もっている</p>	<p>⑦直属の上司は、私の仕事上の問題や希望を十分理解してくれていた</p>
<p>②より良い社会を実現するためには、私は自身を犠牲にすることをいとわないだろう</p>	<p>(7) 水平的交換関係</p>
<p>③個人的な成功を取めることよりも、社会をより良くしていくことの方が重要だと思う</p>	<p>①私が仕事上で何かをやり遂げたときなどには、同僚はそれを認め、祝福してくれた</p>
<p>④日々の出来事を通じて、自分がいかに他者に助けられているのかをたびたび実感する</p>	<p>②私と同僚とのコミュニケーションは十分スムーズであった</p>
<p>⑤たとえ人から馬鹿にされたとしても、私は他者の権利を守るために行動することをためらわないだろう</p>	<p>③同僚は、私の仕事上の問題や希望を十分理解してくれていた</p>
<p>(4) 住民への信頼</p>	<p>④従来と違うやり方で仕事を進めるなど、自分の職務に変化を持ち込もうとするとき、同僚は実際にそれを応援してくれた</p>
<p>①住民のことは信頼できる</p>	<p>⑤同僚は、あなたのキャリアや仕事のことで相談ののってくれたり、アドバイスをしてくれたりした</p>
<p>②住民は自治体職員の仕事をあまり理解していない (R)</p>	<p>⑥私が仕事で困難な状況にぶつかったときは、</p>
<p>③自治体職員の仕事に対して住民はたいい協力的である</p>	
<p>④規則があいまいなとき、住民は自分の都合の良いように解釈しがちである (R)</p>	
<p>⑤住民は必ずしも正直ではない (R)</p>	
<p>(5) ルール遵守志向</p>	
<p>①行政職員である以上、たとえ個人的には肯定</p>	

<p>同僚は相談にのってくれたり、アドバイスをしてくれたりした</p> <p>⑦同僚は、私の能力や持ち味を十分わかってくれていた</p> <p>(8) 非難・理不尽要求</p> <p>①仕事の中で、住民からの苦情や批判を頻繁に受けた</p> <p>②住民や地域の団体から理不尽な要求をされたことがよくある</p> <p>(9) 仕事の重要性感覚</p> <p>①私の仕事が住民の福利の向上とどのように関係しているのか、よくわからない (R)</p> <p>②私の仕事は地域全体の発展のために役立っていると感じる</p> <p>③仕事を通じて住民から感謝されたことはほとんどない (R)</p>	<p>④普段から、自分の仕事が住民のためになっていることを実感できる</p> <p>(10) 組織の理念伝達</p> <p>①この組織の人材育成基本方針の内容についてよく知っている</p> <p>②仕事を通じて私はなにを学んでいくべきかについて、組織から明確に伝えられている</p> <p>③人事評価のプロセス（目標設定や評価面談）は、組織の人材ビジョンを十分に反映する形で実施されている</p> <p>④この組織が理念として掲げる自治体職員のあり方を十分に理解している</p> <p>⑤自治体職員として求められる態度や能力について、研修等を通じてしっかりと教わった</p> <p>注) (R) は逆転項目。</p>
--	---

出所) 筆者作成。

付表2 媒介分析の推定結果 (全体)

モデル	間接効果			直接効果	総合効果
	β	SE	95%CI	β	β
1 垂直的交換関係→組織適応→PSM	.060	.032	[.009, .134]	-.023	.037
2 水平的交換関係→組織適応→PSM	.068 *	.032	[.012, .136]	.014	.082
3 非難・理不尽要求→組織適応→PSM	.012	.016	[-.015, .045]	.077	.089
4 仕事の重要性感覚→組織適応→PSM	.080 **	.029	[.031, .142]	.092	.172 *
5 組織の理念伝達→組織適応→PSM	.108 **	.037	[.043, .186]	.347 ***	.455 ***
6 垂直的交換関係→組織適応→住民への信頼	.025	.014	[.002, .056]	.029	.054
7 水平的交換関係→組織適応→住民への信頼	.028	.018	[.001, .070]	-.035	-.007
8 非難・理不尽要求→組織適応→住民への信頼	.005	.007	[-.008, .020]	-.201 ***	-.196 ***
9 仕事の重要性感覚→組織適応→住民への信頼	.033 *	.017	[.005, .069]	.123 **	.156 ***
10 組織の理念伝達→組織適応→住民への信頼	.045	.023	[.006, .095]	.112 *	.157 **
11 垂直的交換関係→組織適応→ルール遵守志向	.009	.017	[-.021, .051]	-.027	-.018
12 水平的交換関係→組織適応→ルール遵守志向	.010	.018	[-.027, .051]	.196 *	.206 *
13 非難・理不尽要求→組織適応→ルール遵守志向	.002	.005	[-.007, .015]	.133 **	.135 ***
14 仕事の重要性感覚→組織適応→ルール遵守志向	.012	.021	[-.028, .058]	-.112	-.100
15 組織の理念伝達→組織適応→ルール遵守志向	.016	.027	[-.042, .068]	.059	.075

注1) *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p < .05$

注2) 推定にはブートストラップ法 (3,000回リサンプリング) を用いた。

注3) 各モデルには他の独立変数および統制変数をすべて投入している。

出所) 筆者作成。

今月の研究会

(2025年6月18日－7月23日)

自治総研が調査研究・刊行などの研究プロジェクトのために開催している研究会の活動について、前月の研究所会議資料などをもとに掲載します。

(1) 地方交付税制度研究会

次回開催予定：2025年7月24日（木）

(2) 地方財政研究会

開催日時：2025年7月7日（月）14：00－16：30

於：自治総研会議室・オンライン併用

出席者(敬称略)：星野泉（主査・明治大学）／
兼村高文（NPO法人市民ガバナンスネットワーク理事長）／中村稔彦（長野県立大学）／町田俊彦（専修大学名誉教授）／
横山純一（北海学園大学名誉教授）／
沼尾波子（東洋大学・研究担当理事）

自治総研：飛田博史（副所長・事務局）／其田茂樹（事務局）／汪穎／中寫いづみ

概要：町田俊彦委員報告「コロナ禍鎮静後の地域格差の再拡大と人口・産業」「コロナ禍鎮静後の地方税と地方交付税の地域格差」

次回開催予定：2025年9月22日（月）

(3) 地方自治判例動向研究会

次回開催予定：9月29日（月）

(4) 小規模自治体に関する研究会

開催日時：2025年7月1日（火）16：00－18：00

於：自治総研会議室・オンライン併用

出席者(敬称略)：大杉覚（主査・東京都立大学）／
土屋雅彦（上野村）／原田悠希（東海大学）／
松井望（東京都立大学）／北村喜宣（上智大学・研究所長）／沼尾波子（東洋大学・研究担当理事）

自治総研：坂本誠（事務局）／汪穎／坪井ゆづる

概要：坂本研究員報告「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会報告書（案）について」

「群馬県上野村現地調査について」検討

調査予定：8月18日－19日：群馬県上野村現地調査

(5) 新地方自治研究プラットフォーム

次回開催予定：2025年8月1日（金）

(6) 地方公務員法コンメンタール作成プロジェクト

開催日時：2025年6月20日（金）18：00－20：00

於：自治総研会議室・オンライン併用

出席者(敬称略)：田村達久（主査・早稲田大学）／
稲葉馨（東北大学）／上田貴子（法律相談所）
／岡田俊宏（法律相談所）／小川正（法律相談所）
／上林陽治（立教大学）／島田陽一（早稲田大学）
／清水敏（早稲田大学）

自治総研：坂本誠（事務局）／汪穎（事務局）

概要：田村達久主査報告「地方公務員法18条（試験機関）、同条の2（採用試験の公開平等）および同条の3（受験の阻害及び情報提供の禁止）の解釈について」

岡田俊宏委員報告「田村主査報告条文関係の裁判例（外国人公務員東京都管理職選考受験訴訟）について」

次回開催予定：2025年9月12日（金）

(7) 地方自治法コンメンタール作成プロジェクト

開催日時：2025年7月11日（金）13：30－15：30

出席者(敬称略)：下山憲治（主査・早稲田大学）／
上林陽治（立教大学）／権奇法（愛媛大学）
／佐藤英善（早稲田大学名誉教授）／宮尾亮甫（南山大学）
／森稔樹（大東文化大学）

自治総研：其田茂樹（事務局）／坂本誠（事務局）
／汪穎／中寫いづみ

概要：森稔樹委員報告「地方税法の一部を改正する法律（令和6年3月30日法律第4号）」

次回開催予定：2025年9月19日（金）



気になる地方自治トピックス

地方自治動向研究会などで新聞記事等日々の情報をリソースとして地方自治に関する動向について情報共有し、議論している中で、気になったトピックスについてレポートします。

基金の含み損

昨年3月のマイナス金利の解除に伴い金利が上昇するにつれて、すでに出回っていた国債や社債の魅力は薄れ、価格が下がっている。この影響で、低金利下で長期の債券を多く買っていた自治体に、多額の含み損を抱えこむ事例が相次いでいる。

国債も社債も満期まで持っていれば、投じた金額は回収できるので、途中段階で含み損があっても最終的に元本は保証される。このため、株式と比べれば安全な資産とされ、基金の運用先として活用されてきた経緯がある。

基金のうち、特定目的の財産を取得するための基金などは、その目的でなければ処分できない、という地方自治法上の縛りがある。

だが、財政調整基金などは、さまざまな事業に柔軟に支出するための財源。この財政調整基金で、高めの利子がつく満期が20～30年の超長期の国債などを購入し、含み損が生じているときに、地震や豪雨水害、あるいは突発的な税収減などで基金を取り崩す必要が生じた場合、機動的な対応ができないという事態を招きかねない。

手持ちの財源を少しでも有効活用しようとした取り組みが、裏目に出る格好だ。

公金である基金の運用で求められるのは、相応の金融知識と技術、それに極めて高い透明性だ。自治体の中には、「すべての債券は満期まで保有するので問題はない」として、含み損を公表しないところもあるが、議会や住民への丁寧な説明が欠かせない。

国政でも7月の参院選で、公明党が日本版「政府

系ファンド」の創設を提唱。国が保有する外貨準備や株式・不動産などを原資とした資金の運用益を、公共政策の財源として、国民のために活用する仕組みを公約に掲げた。

こうした公金による資金運用がさらに広がりそうな現在、自治体はどこまで、どのように債券を活用すべきなのか、あるいはすべきではないのか。問題のあった運用のあり方を見直すように第三者委員が提言した自治体も出てきており、今後ますます「運用が適切かどうか」が厳しく問われそうだ。

●新聞各紙が各地の「含み損」を報道

愛知県愛西市では、財政調整基金から支出した129億円で購入した債券に、ことし1月時点で26億円の含み損が生じていたことが、5月議会で問題になった。自主財源確保のために2016年度ころから、財政調整基金を銀行預金などから利息の多い10～40年満期の国債などに切り替えてきた。そして昨年度は債券の一部を売却し、1,170万円の損失があった。残りの債券の利息収入などで9,000万円の運用益があったというが、議会では「税金での巨額損失は問題だ」「将来、現金が不足しないか」という責任追及の声が上がった。

市の内部検証では不十分だとして、一部の議員が第三者委員会設置を求める決議案を出したが、賛成少数で否決された。「地方自治法違反とまでいえない」という意見が多数を占めたためだった。

岐阜県関市は4月末時点で、含み損が約123億円に上ることを公表した。6月議会で、市側は「現時点で現金化は考えておらず、全ての債券を満期まで保有する」と答弁。含み損を抱えたままでの損失処理を否定したが、金利上昇を踏まえて、当面は債券

運用を控える、という。

同県恵那市も1月末時点で、45億円の含み損がある。市の財政調整基金などの残高は23年度末で211億円。このうち約7割を満期まで30年の国債などで運用している。もともと基金の運用は預金を中心だったが、16年の日銀のマイナス金利政策導入後は、少しでも運用益を出そうと超長期の国債を次々と購入した、という。

福岡県福津市でも、昨秋時点で基金残高の2割に当たる約23億円の含み損が判明した。2019～20年度に約74億円を投じて、証券会社8社から国債と社債を購入していた中で発生。市は昨年、1億円分の国債を売って2,500万円の損失を確定させたという。

同県宗像市も2019～21年度に国債の20～40年債を約157億円で購入し、ことし1月時点で45億円の含み損を抱えた。市長は「財政運営に必要な資金を確保している。損切りの予定はない」と説明した。

新潟県でも6月県議会で、ことし2月の評価損約156億円が5月末時点で196億円まで膨らんだことが取り上げられた。県は県債の返済に備えて積み立てる県債管理基金の中の約2,000億円で国債などを購入し、金利収入を得ている。だが、その評価額が5月時点で1,804億円余まで下がっている、という。

花角英世知事は2月県議会で、「満期保有することのできる範囲で運用しており、現時点で評価損が発生していたとしても、元金が毀損（きそん）されるものではない」との認識を示していた。

●問われる運用方法

高知県阿南市では、債券を購入しすぎて、基金の現金不足が懸念される事態に陥った。このため市は1月に原因を調べる第三者調査委員会を設置、6月に報告書をまとめた。

それによると、2020年度から22年度にかけて、①会計管理者に債券の売買を一任していた、②運用期間の上限などを定める市の指針に反し、10年を超える長期債券を相次いで購入していた、③売買に市長をはじめとする特別職や会計課などの関連部局が決裁に関わっていなかった、④監査委員が債券の保有状況について会計管理者や関連部局に指摘したものの、特別職が把握していなかった、ことなどがわかった。

第三者委は当時の債券の運用方法が「地方自治法の観点から問題があった」と指摘。基金運用のガバナンスを見直していくことや、専門の人材を育成することなどを提言した。

栃木県那須塩原市は2022年度から、市の環境政策とも合致するSDGs債を優先的に購入し、その内容を「投資表明」として示し、持続可能な社会づくりへの貢献を内外に発信している。

債券運用の対象基金は、今後10年間で大きく取り崩しがなく長期的に運用資金が確保できる①財政調整基金、②減債基金、③公共施設等有効活用基金、④農村環境保全基金、⑤塩原地区温泉街活性化推進基金の5基金。

担当者は「購入段階では最善の選択だったとしても、利率の高い有利な商品が登場した場合に備え、その債券を購入した理由を市民に説明できるようにしておかなければならない」「議会からも、債券購入への反対はなかったものの、金利が上昇しているのもう少し待ったほうがいいのではないかという質問はあったので、金利の動きなどを常に把握しておく必要がある」と話しているという。

【主な記事】

- ・自治体保有債券 巨額含み損 利上げで価値下落 有事の財政出動 支障も [中日新聞2025/7/13]
- ・愛西市の「貯金」、26億円の含み損 基金残高の7割超債券 議会が紛糾 [朝日新聞愛知県版2025/6/13、21]
- ・宗像市も基金運用で45億円の「含み損」 市長は「影響ない」 [朝日新聞福岡県版2025/2/20]
- ・福津市基金 含み損23億円 長期国債・社債に偏重 [読売新聞西部本社版2025/1/21]
- ・県の基金運用、評価損196億円 金利上昇が進み、2月から拡大 [朝日新聞新潟県版2025/6/26]
- ・超長期国債評価損156億円 知事 満期保有、元金毀損せず [新潟日報2025/2/21]
- ・阿南市 債券過剰購入問題で第三者調査委員会が報告書まとめる [NHK2025/6/30]
- ・「自治体債券運用のイマ 第1回《栃木県那須塩原市》SDGs債による基金の運用で持続可能な社会づくりへ向けた資金を確保」『地方財務』2025年1月号

ふるさと納税あれやこれや

ふるさと納税の2024年度の利用総額は1兆2,728億円に達し、初年度（2008年）の81億円の150倍を超えた。「便利でお買い得な制度」として定着し、年間の利用者が約1千万人にのぼるいま、何かと話題には事欠かない。

まず、制度の問題点を並べると、①住民税は本来、「地域社会の会費的性格」のもので、暮らしている地域のために使う大原則を無視し、地方税制をゆがめている、②税金を多く納める高所得者ほど利用できる枠が大きく、露骨な「税金逃れ」にもなっている、③生まれ育った地域に税金を納められる制度として考案されたのに、全国商品カタログの「官製通販」になっている、④それを「ふるさと」と「納税」という美辞で粉飾している、などなど。

朝日新聞の声欄（2025年7月10日）に、ふるさと納税を初めて使って安いコメを40キロ手に入れた大阪府の女性の次のような投稿が載っていた。

「税を多く納め、かつ制度を理解・活用できる人を優遇する。こんなおいしい制度をなぜ今まで利用しなかったのか。枠いっぱいまで返礼品をもらわなくては。やっと私も賢い人の仲間入りできたのか！」

投稿は、コメ不足の折、「コメを手にはできるのは限られた者だけ」であることに、「得もしたいけど違和感もある私」などと続くのだが、何よりも制度の恩恵にあずかれた素直な喜びが伝わる。ここには地方税のあるべき姿などという問題意識は微塵もない。そんな意識を求めることには無理があるし、この投稿者のあつけらかんとした感想こそが、利用者に共通する本音なのだろう、と思う。

国がつくった制度を地元のために活用するのは当たり前。というか、この制度に自治体が参戦しないという選択肢は無いに等しい。だから首長は利用拡大の旗を振り、職員は隣の自治体には負けまいと「売り込み」を展開している。郷土の産品が全国で評価されて注文が増えれば、地場産業が潤う。自治体の知名度も上がり、経済貢献にもなることを率直に喜び、「販売活動」に勤しむ職員は多いだろう。

ただ、中には筆者の知るある町の担当職員のように

に、「税制をゆがめるセールスが自治体職員の本来の仕事なのか」とため息をつきつつ、やめるにやめられない現実にもがいている方々も少なくないのではないかと。

熾烈な競争のなかで、各地で返礼品の産地偽装が発覚。業者との癒着が加重収賄などの刑事事件になる事例も後を絶たない。

高所得者ほど多くの返礼品を受け取れる仕組みや、都市部の税収が奪われている実態は、現下の自治体行政にとって抜本的な対応が求められる大問題だ。

しかし、地方創生の成功例と位置づける政府は、小手先の対応を繰り返すばかり。7月の参院選でも、ほとんど議論の俎上にのらなかった。まだまだ「ふるさと納税狂騒曲」ともいうべき、ドタバタが続くそうだ。

● 予算編成の帳尻合わせに

財政難の北海道北見市は今年度の予算編成で、ふるさと納税による寄付収入を、かつてない規模で計上した。多めに見積もった寄付額で歳出入の帳尻を合わせた格好で、まるで「捕らぬ狸の何とやら」まがいと云える。

北見市が今年度に見込んだのは50億円。昨年度に過去最高の約31億円を集めたのを受けて、一気に膨らませた。長年にわたり50億円程度の寄付実績があるのであればまだしも、いわば希望的観測、努力目標でしかない金額の計上は、あまりに乱暴だ。本来は予備的な財源である寄付金を、財政再建の頼みの綱のように扱う姿勢は厳しく問われる。

ふるさと納税仲介サイトによるポイント還元サービスが10月1日から廃止されるため、9月までの駆け込み需要が予想されるなか、北見市の見通しは厳しい。本年度の新たな返礼品の目玉として4月から用意した寄付額最大3億円に上る別荘取得のための支援費提供も未だ申し込みはないという。

● 「ポイント廃止」に反対して提訴

10月からのポイント廃止（総務省が昨年、ポイントを付与する仲介サイトを通じて自治体がふるさと納税を募ることを25年10月から禁止すると発表）に対して、楽天グループが7月に総務省の告示の無効確認を求める行政訴訟を東京地裁に起こした。

楽天は約295万件の廃止反対署名を集め、ことし

3月に石破茂首相に直訴したが、変更されなかったため訴訟に踏み切った。その中で楽天は、制度の普及に向けた企業と自治体の協力を否定しているし、過剰な規制は総務相の裁量権の範囲を逸脱していると訴えている。

2024年度に仲介サイトに支払われた手数料が1,656億円に達したと報じられるいま、筆者はテレビで仲介サイトのCMが流れるたびに、「税金で民間企業がCMを流している」と強い違和感を抱いている。それだけに、ポイント廃止方針は遅きに失したようにしか見えないが、さて司法はどんな判断をくだすのか。

こんな現状に関する、こぼれ話を一つ。

筆者の知人で、熱心にふるさと納税の売り上げ増加を図っている、ある町長は言う。「ふるさと納税で都市部の税収が奪われているといわれるが、一番儲けているのは東京でしょ。多額の手数料をとっている仲介サイトの本社はみんな東京にあって、そこに税金を納めているのだから」

●また制度いじり

返礼品などをめぐって、総務省は何度も手直しをしてきた。それでもなお、「制度いじり」が続く。

総務省は6月、来年10月から地場産品以外を返礼品として認める際の要件を厳格化すると発表した。よその地域の産品に、自治体のロゴを表示しただけのケースがあることなどを問題視したもの。この改定で「地域の産業」を元気づけるという制度の趣旨の徹底を促す、という。

地元産でないものを返礼品として認めるのは、「ゆるキャラ」や地元スポーツチームの関連グッズなど、実際に自治体のPRに使われた実績のある製品に限る。それも直近1年にイベントで配布、販売したことなどを要件とする。さらに、広報目的での活用の具体的な計画の策定も求める。

また、他の地域で製造され、地元で加工した製品の扱いについても厳しくする。地元で企画したが、製造は海外工場だった電化製品を返礼品にしていた自治体は対処を迫られる。

同時に総務省は返礼品の調達費用について、内訳などの詳細な公表を自治体に義務づける通知も出した。調達に100万円以上の費用がかかった場合は、

品物代金のほか、ポータルサイトの利用料や送料など費目ごとに、支払先や目的といった詳細を公表するように求める。

この件でも、こぼれ話を一つ。

長崎県雲仙市のふるさと納税では、「雲仙ハム」が人気商品だった。しかし、製造する本社工場が隣の島原市にあるため、返礼品のリストから外さざるを得なかった、という。「雲仙」という地域の名称を冠した商品名なのに、雲仙市で提供できない。

●税務申告をめぐる訴訟も

多くの返礼品を受け取った高額所得者が、税務署から確定申告の修正を求められ、民事訴訟になった例があった。一般の利用者にはほぼ無縁だと思われるが、制度を「通販」として幅広く利用する富裕層には他人事ではない。

この訴訟の原告は総所得が1億円を超えている女性。2018年までの2年間に全国の延べ約110自治体に計490件（寄付総額660万円）を申し込み、食品や酒類、ホテル宿泊券などを受け取っていた。

返礼品は「一時所得」と見なされ、特別控除額（50万円）を超えた半額が原則、課税対象になる。

しかし、原告は返礼品から生じる一時所得を確定申告に含めなかった。これに対して、税務署は返礼品の価値を「自治体が調達のために支出した金額」と定義。寄付先の自治体に問い合わせ、返礼品490点の価値を約280万円相当と算出。この分の所得税額約40万円を増やす処分を通知した。

これを不服とした原告が提訴したが、横浜地裁は税務署の定義を追認（2024年2月）。それを東京高裁も支持（同12月）。最高裁はことし5月、上告を棄却した。

ここでも、こぼれ話を一つ。

筆者の住む東京都杉並区では、ふるさと納税による税の流出が2023年度は約53億円にのぼった。これは小学校1校ぶんの改築費に相当する、という。

【主な記事】

- ・ふるさと納税 1兆2,728億円 仲介サイトへの支払いの13% 総務省初調査 [朝日新聞2025/8/1]
- ・ふるさと納税 北見市50億円目標*達成困難 急ぐ返礼品開発*5月時点、1億円*未達は市民生活に影響も [北海道新聞2025/7/1]

- ・ふるさと納税、強まる財政依存 参院選でも議論低調 [共同通信2025/7/16]
 - ・楽天G、国を提訴 ふるさと納税ポイント禁止は「無効」 [日本経済新聞電子版2025/7/10]
 - ・ふるさと納税めぐり、楽天グループが提訴「ポイント付与、全面禁止は過剰規制」 [朝日新聞2025/7/11]
 - ・ふるさと納税 返礼品厳格化 来年10月から 他地域産はPR活用実績要件 [東京新聞2025/6/25]
 - ・ふるさと返礼、ルール明確化「自治体ロゴのみ」問題視 [共同通信2025/6/24]
 - ・（政官界ファイル）返礼品の調達費、公表義務化 [朝日新聞2025/6/25]
 - ・ふるさと納税 返礼品の価値は 税務申告めぐり訴訟に発展 税務署「自治体支出の金額」 納税者「照会に膨大な労力」誰もが対象 簡単に調べられる仕組みを 識者 [朝日新聞2025/7/8]
- (坪井 ゆづる 地方自治総合研究所客員研究員)

「第38回 自治総研セミナー」を開催します

2022年以来3年ぶりに「自治総研セミナー」を開催することといたしました。
詳細が決まりましたら、ホームページ等でご案内します。ふるってご参加ください。

- ◆開催日時：2025年12月13日（土）（午前・午後）
- ◆開催場所：A P市ヶ谷（J R市ヶ谷駅より徒歩1分）
- ◆テーマ：2024年改正地方自治法は地方自治をどう変えるか（仮）
①国と地方の新たな関係—新たな関与の仕組み、②デジタル化、③指定地域共同活動団体、
などの内容を含む昨年6月19日の地方自治法改正から1年が経ちました。改めて地方自治法
改正の論点を整理するとともに、特に現場で進展が予想される指定地域共同活動団体に焦点
をあて、その問題点や可能性を明らかにしたいと考えています。
- ◆構成（予定）：基調報告、指定地域共同活動団体条例に関する調査報告、パネルディスカッション
- ◆講師・パネリスト等登壇者（予定、敬称略）：
小原隆治（研究理事・早稲田大学政治経済学術院教授）／嶋田暁文（九州大学法学研究
院教授）／今井照（特任研究員）／坂本誠（常任研究員）／坪井ゆづる（客員研究員）
他



BOOK REPORT 受贈図書等紹介



子どもが消えゆく 国の転換

宮本太郎 編著
全労済協会「脱分断社会と新しい
つながりのかたち研究会」
2025年6月 勁草書房
2,500円＋税

2023年に当時の岸田内閣が掲げた「異次元の少子化対策」。2026年度から子ども・子育て支援金給付と財源としての医療保険への加算が始まる。開始前とはいえ、少子化のスピードが緩む気配はない。高齢化、人手不足、非正規雇用、新しい生活困難層の出現、ジェンダー観の多様化等の状況の中で、日本の生活保障への信頼、再分配政策への国民的支持は脆弱であると本書は指摘する。

全労済協会「脱分断社会と新しいつながり

のかたち研究会」で労働経済学、家族社会学、社会政策等各分野の第一人者が議論を重ねた成果をまとめた本書の各章は以下の通りである。

1章：少子化社会の転換はなぜすまないのか？ [宮本太郎] / 2章：ケアリング・スキルの脱ジェンダー化戦略 [三浦まり] / 3章：人口減少社会の雇用と賃金 [首藤若菜] / 4章：日本の再分配政策の支持・選好 [田中聡一郎] / 5章：住宅保障における住宅セーフティネット法の役割 [常森裕介] / 6章：少子化と苦悩する家族政策 [千田航] / 7章：長期的社会変動と少子化 [筒井淳也]

格差と分断が広がる社会の閉塞感を抜け出すため、各論考で洗い出された課題を確認し、何ができるか検討することが、各自治体には問われている。



BOOK REPORT 受贈図書等紹介



桐生市事件 生活保護が歪められた街で

小林美穂子・小松田健一 著
2025年3月 地平社
1,800円＋税

生活保護の申請をさせない、受け付けない「水際作戦」をとる自治体は過去の話ではなかった。2023年秋、「反貧困ネットワークぐんま」の仲道司法書士が支援する受給者が1日1,000円の分割受給を強いられていることなどを告発したことが発端となって、10年で生活保護受給率を半減させた桐生市の驚くべき実態が明らかとなっていった。本書は、セーフティネットの穴を繕う「つくろい東京ファン」に携わるライターと当時の東京新

聞前橋支局長が伴走しながらその実態を追ったものである。警察官OBの福祉事務所への配置、威圧、暴言、執拗な扶養照会の他、「認め印1,948本を保管し、職員が代理押印」など、信じがたい運用も発覚した。

市は、第三者委員会の報告書に基づき改善に取り組むが、訴訟は続いている。こうした実態は当市だけではなくと指摘される。

他方、欠員が出て標準の80を超える件数を抱えたケースワーカーが疲弊する現場も確かにある。厚労省調査では昨年の生活保護申請件数は過去最多。住民生活の困窮は自治体のせいではなく、生活保護は法定受託事務である。国や制度の課題もあるが、自治体には、保護率の数値目標ではなく、住民福祉の増進を追求する法・制度の運用が求められていることを、本書は訴えかけている。

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678号 2025年7月

公益社団法人 北海道地方自治研究所

鋭角鈍角 アフガニスタンと北海道の市民社会のつながり

室蘭工業大学大学院教授 清 末 愛 砂

第43回地域政府と政策を考える研究会

多様化する自治体職員のあり方・働き方 — 近年の動向と今後の論点について

北海学園大学講師 田 井 浩 人

北海道における自治体職員の副業の現状と課題 — 人口減少と地域の担い手不足のなかで

自治労北海道本部自治研推進委員会・副業PT

資料紹介 道内市町村における地域活性化起業人制度の活用状況について

編集部・正 木 浩 司

生存権77歳の現在地 第15回 最前線で現在も続く生活保護の違法な運用

北海道地方自治研究所会員／元北海道新聞記者 本 田 良 一

散射韻 再稼働の前にすべきこと

北海道近現代史研究会・第9回現地視察レポート — 旭川市を訪ねて／再訪して

北海道地方自治研究所研究員・正 木 浩 司

北海道の動き <2025. 5. 1～31>

新潟自治 第104号 2025年7月

公益社団法人 新潟県自治研究センター

特集 戦後80年、新たな戦前にしない

繰り返してはならぬ歴史がある

新潟県自治研究センター理事・研究主幹 種 田 和 義

戦争の悼みを伝承する — 戦後80年、県内の戦争遺構を訪ねて

新潟県自治研究センター研究主幹会議

平和の願い、自治体の取り組みの展開 — 県内市町村のアンケート結果から

新潟県自治研究センター常務理事・研究主幹 長 沢 正 一

「花岡事件に学び平和と人権を考える視察・研修会」に参加して

新潟県自治研究センター理事・研究主幹 斎 藤 喜 和

復帰53年・基地の島沖縄から恒久平和をめざす

自治労新潟県本部書記長 伊 藤 桂 一

被団協ノーベル平和賞受賞、核兵器の廃絶を新潟から発信

原水爆禁止新潟県協議会事務局次長 有 田 純 也

ファシストからの解放80年 アウシュヴィッツを訪れて

新潟県自治研究センター副理事長・自治労新潟県本部執行委員長 登 坂 崇 規

新首長の抱負 人口減でも幸せに暮らせるまちづくり

糸魚川市長 久保田 郁 夫

新潟県内自治体選挙データ 2025年上半期（1月～6月）

とちぎ地方自治と住民 第628号 2025年7月

巻頭言 65歳までの雇用確保完全義務化に想う

今度は仲間同士のケンカ

2023年度栃木県普通会計決算の全国比較

2025年参院選における政党の公約と財源の裏付け — 立憲民主党の消費税減税を対象に

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

自治研センター常務理事 網川 紀夫

弁護士（元栃木市長） 鈴木 俊美

自治研センター研究員 松本 敏之

宇都宮大学教授 中村 祐司

足利市議会議員 加藤 正一

小山市議会議員 直井 一博

地域短信 栃木県孤立可能性集落状況調査を踏まえた対応について

地域短信 田園環境都市おやまビジョン完成報告会

栃木県ホームページ拾い読み（2025年6月）

S A I T A M A 自治研通信 第294号 2025年6月

5月22日に評議員会を開催

— 2024年度決算を認定・事業報告を承認 理事・監事の改選も — 新理事長に山本正乃さん

経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）2025～「今日より明日はよくなる」と実感できる社会へ

閣議決定 — 6月13日

公益財団法人 埼玉県地方自治研究センター

クォーターリーかわさき通信 第34号 2025年7月

自治研センター法人格取得40周年記念事業 『エネルギー問題を考える新潟ツアー』のご報告

おススメの本『貧困行政とヘイトスピーチ』

川崎市の主な動き（2025年4月～6月）

一般社団法人 川崎地方自治研究センター

信州自治研 第401号 2025年7月

世界的展望から見る日本型インターンシップの再構築に向けて

長野県市町村2023年度決算状況調べ

水面3

市町村の出来事（6・7月号広報より）

長野県地方自治研究センター

福山市立大学名誉教授 前山 総一郎

長野県地方自治研究センター理事長 中村 明文

福山市立大学名誉教授 前山 総一郎

自治研とやま 第133号 2025年7月

視点 人口減少が進む「少子高齢化社会」を迎えて

地方公務員の惨事ストレスとメンタルヘルスケア

J Aとなみ野の次世代農業人材育成サポートシステムについて

公益社団法人 富山県地方自治研究センター

富山県地方自治研究センター監事・上市町議会議員 酒井 桂之

筑波大学元教授 松井 豊

J Aとなみ野経済部部長 雄川 勉

自治研ぎふ 第141号 2025年6月

岐阜県地方自治研究センター

道標 旧岐阜県庁舎を保存して活用を

岐阜県地方自治研究センター理事長 富 樫 幸 一

特集1 自治体DXに関するアンケート調査結果について

岐阜大学地域科学部教授／岐阜県地方自治研究センター研究員 山 本 公 徳

特集2 2025年施行の育児介護休業法改正と自治体職員への育児・介護支援——白杵市役所へのヒアリングを踏まえて

岐阜大学地域科学部教授／岐阜県地方自治研究センター研究員 河 合 壘

地域レポート1 デジタル変革がもたらす「地域課題」への新たな視点 岐阜県議会議員 判 治 康 信

地域レポート2 中京学院大学の移転について

多治見市議会議員 石 田 浩 司

報告 郡上市のまちづくりを学ぶ現地視察を開催して

地域の誇りを未来へつなぐまちづくり

センター事務局

月刊「地方自治みえ」 第397号 2025年7月

三重県地方自治研究センター

定期総会記念講演会

少子化の現状と地方自治体が取り組むべき対策について

立命館大学教授 筒 井 淳 也

タイムマネジメントセミナーを開催

フォーラムおおさか 第181号 2025年7月

PLP会館 大阪地方自治研究センター

野党連携が実を結ぶか 参院選での票の行方は？ 権威主義で変質する世界秩序

自治労大阪府本部2025交通政策学習会 地域と行政の懸け橋に 公共交通を維持する活動を展開

自治労大阪府本部都市公共交通評議会事務局長 西 川 真 也

第24回大阪地方自治研究集会報告 地域が主役キラリと光るまちづくり

基調講演 人口減少を前提に地域が主役のまちづくりを

大正大学教授・地域構想研究所所長 片 山 善 博

自治体における人事政策のあり方の模索 大阪編

PLP会館 大阪地方自治研究センター研究員 尹 誠 國

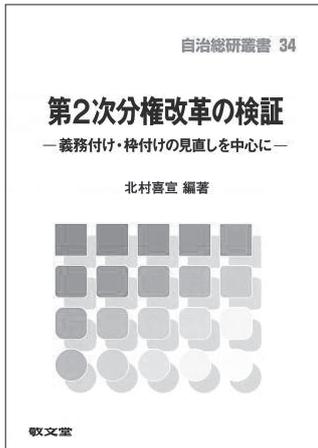
大阪の自治ダイアリー 2025.4.6.～6.22

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				
05-39-26	社会生活統計指標／都道府県の指標／2025	総務省統計局	日本統計協会	2025 (令7)
05-40-26	統計でみる市区町村のすがた／2025	総務省統計局	日本統計協会	2025 (令7)
06 年鑑				
06-09-56	日本労働年鑑／第95集／2025年版	法政大学大原社会問題研究所	旬報社	2025 (令7)
07 白書				
07-06-54	環境白書／令和7年版／2024～25	環境省	日経印刷	2025 (令7)
07-15-48	公務員白書／令和7年版	人事院	日経印刷	2025 (令7)
2 法律				
20 法学一般				
20-100	公益の実現における私人の役割	瀧圭吾／松井智予	日本評論社	2025 (令7)
4 地方自治				
43 地方自治法				
43-209-11	逐条地方自治法	佐藤文俊	学陽書房	2025 (令7)
45 地域と自治体(2)				
45-61	首長たちの戦いに学ぶ／災害緊急対応100日の知恵	森民夫	ぎょうせい	2025 (令7)
5 財政				
52 地方財政				
52-239	自治体の災害財政がわかる本	小西砂千夫	ぎょうせい	2025 (令7)
7 社会労働				
70 社会労働一般				
70-389	自治体の就労支援の総合化と包括化／国・自治体・地域の連携	日本都市センター	報光社	2025 (令7)

自治総研叢書 (敬文堂)

	(税別)
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
38. 鄭 智允著『廃棄物行政と自治の領域』2024年	5,000円



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

自治総研関連図書

	(税別)
○ 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

ご注文は書店までお願いします。

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

(税別)

- | | |
|--|---------------------|
| 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) |

自治総研ブックレット

(税別)

- | | |
|---|---------------------|
| 17. 『釧路市の生活保護行政と福祉職・榑部武俊』2014年 | 1,500円 (公人社) |
| 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 (") |
| 27. 今井 照・自治総研編『「転回」する地方自治
《2024年地方自治法改正(上)》【解題編】』2024年 | 1,700円 (") |
| 28. 坪井ゆづる・其田茂樹・自治総研編『「転回」する地方自治
《2024年地方自治法改正(下)》【警鐘の記録】』2024年 | 1,900円 (") |



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

Monthly Review of Local Government
THE JICHI-SOKEN
Vol.51 No.9 2025.9
No.563

CONTENTS

- Column / KITAMURA, Yoshinobu.
- 1** SOTE Reform and ALUE Finances in Finland, and Trends in State Subsidies for ALUE.
YOKOYAMA, Junichi. Emeritus Professor of Hokkai Gakuen University.
- 19** Expertise in Local Government Forest Administration.
ISHIZAKI, Ryoko. Chief, Climate Change Laboratory, Center for Biodiversity and Climate Change, National Research and Development Agency, Forest Research and Management Organization, Forestry and Forest Products Research Institute.
- 38** From Newcomer to Public Servant: Organizational Socialization and Attitude Formation in Japanese Local Governments.
TAI, Hiroto. Lecturer, Faculty of Law, Hokkai-Gakuen University.
- 55** Research Working Groups.
- 56** Local Autonomy Topics.
- 61** Book Report.
- 62** Magazine Rack.
- 65** Monthly List of Our Library.

-
- 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開催している月刊『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