

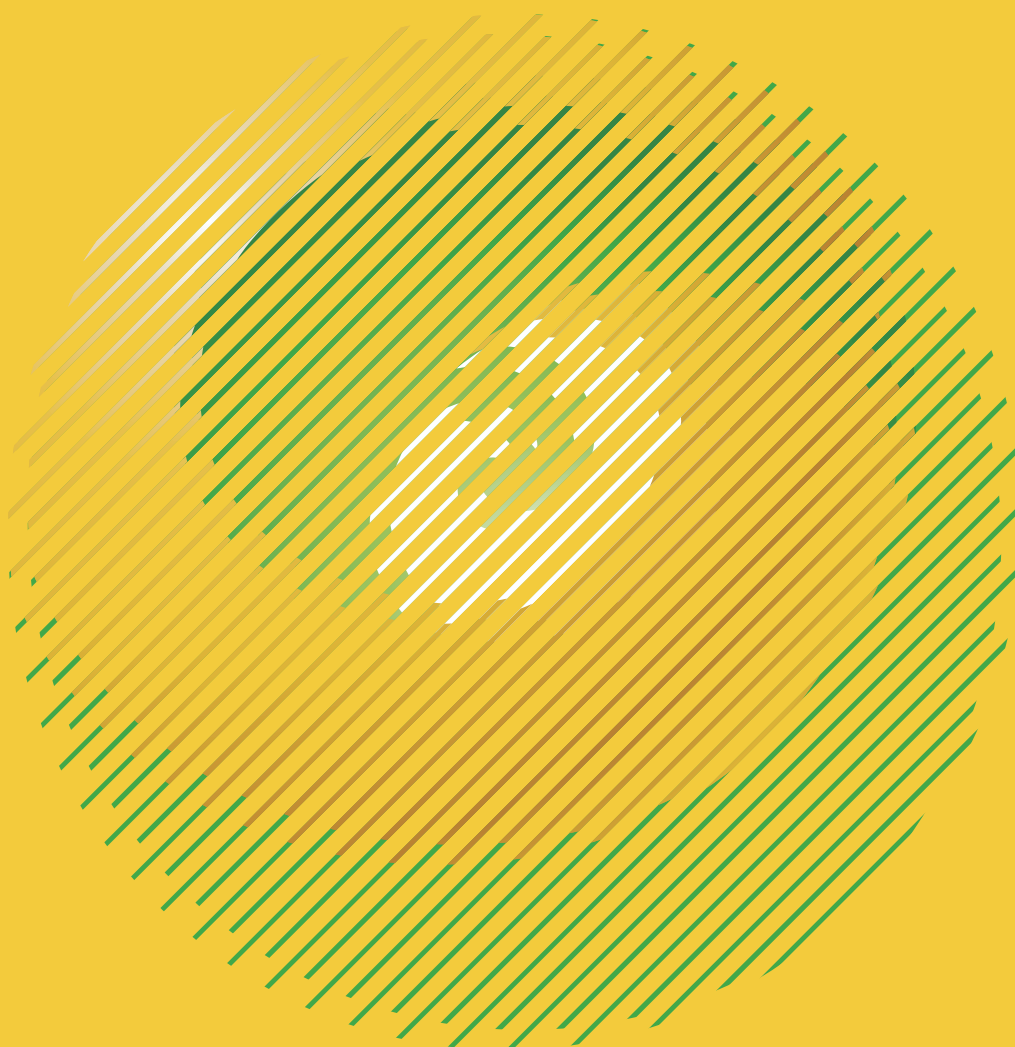


JAGA
JAPAN ASSOCIATION
OF GOVERNMENTAL
ACCOUNTING

公共経営とアカウンタビリティ

Public Management and Accountability

Volume 4, No.1 2024



政府会計学会

Japan Association of Governmental Accounting

■編集委員会

編集委員長

松 尾 貴 巳（神戸大学）

編集委員

佐 藤 綾 子（富山国際大学）

佐々木 多 恵（常葉大学）

公共経営とアカウンタビリティ

2024 Vol.4 No.1

(論文)

わが国政府・自治体におけるリソース・マネジメントの課題

—「新型コロナウイルス感染症対策における行財政運営に関するアンケート調査」結果に

集約された問題分析と課題の提示— ……………小林 麻理 1

(論文)

危機対応と自治体の財務：新型コロナウイルス感染症を例にして ……………山本 清 19

(論文)

コロナ混乱度でみたコロナ対応の実態 ……………柴 健次 32

(論文)

新型コロナウイルス感染症ワクチン接種事業に関する自治体におけるアウトソーシングと

随意契約 ……………松尾 貴巳 43

(論文)

地方公会計情報の行政内部での活用に関する課題について ……………道上 竜太郎 54

(論壇：調査資料)

「新型コロナウイルス感染症対策における行財政運営に関するアンケート調査」調査結果および

概要 ……………目時 壮浩 75

Public Management and Accountability

2024 Vol.4 No.1

Issues in Resource Management in Japanese National and Local Governments

-Analysis of the issues and suggestions for challenges as summarised in the results of the survey
on administrative and financial management in the control of COVID-19 Infections -

.....KOBAYASHI, Mari 1

Crisis Response and Municipal Finance: The Case of COVID-19 Infections

..... YAMAMOTO, Kiyoshi 19

The reality of coronavirus response in terms of the degree of confusion over coronavirus
infection: the case of COVID-19 infection.

..... SHIBA, Kenji 32

Outsourcing and discretionary contracting in local governments for vaccination against COVID-19
infection

..... MATSUO, Takami 43

The Issues on the Internal Use of Local Public Accounting Information in Public Administration

..... MICHIGAMI, Ryutarou 54

The results of the survey on administrative and financial management of COVID-19 infection
control measures

.....METOKI, Takehiro 75

論文

わが国政府・自治体におけるリソース・マネジメントの課題 —「新型コロナウイルス感染症対策における行財政運営に関する アンケート調査」結果に集約された問題分析と課題の提示—

小林 麻理（政府会計学会会長）

科学研究費補助金基盤研究（B）（課題番号 20H01557「政府におけるリソース・マネジメントの研究」（研究代表者小林麻理）は、公共を構成するアクター相互の情報共有の基盤となるデータベースの開発研究と、環境の変化、将来リスク分析を組み込んだデマンドベースによる最適な公共サービス情報システムの開発研究を研究の柱としていた。しかし、新型コロナウイルスによるパンデミックは、本研究に、リスク環境におけるさまざまな要因を組み込んだ上で、理論構築を行う必然性を課した。そのため、わが国のリソース・マネジメントの課題を明らかにすることを意図して、2022年9月に全1,741自治体を対象として「新型コロナウイルス感染症対策における行財政運営に関するアンケート調査」を実施した。これにより、次の4点が明らかとなった。すなわち、①明確な目標とビジョンの設定の欠如、②ワクチン接種というアウトプットに至るプロセス、感染率の減少というアウトカムの達成、国民の健康保持というインパクトに至るプロセスにおける国・都道府県・自治体等の役割と責任、計画設定とモニタリングの欠如、③接種事業全体を円滑に実施するためのシステム・キャパシティ開発の不完全性、④ステークホルダーの巻き込み・エンゲージの不十分性である。これらから、政府におけるリソース・マネジメントの基本スキームは次の4点に集約された。すなわち、①目標の追求とそれに基づく事業計画の設定とモニタリング、②インプット・マネジメントの実施、③市民とユーザのエンゲージという公共を構成するステークホルダーの巻き込み、④全体の基盤となるシステム・キャパシティの開発である。

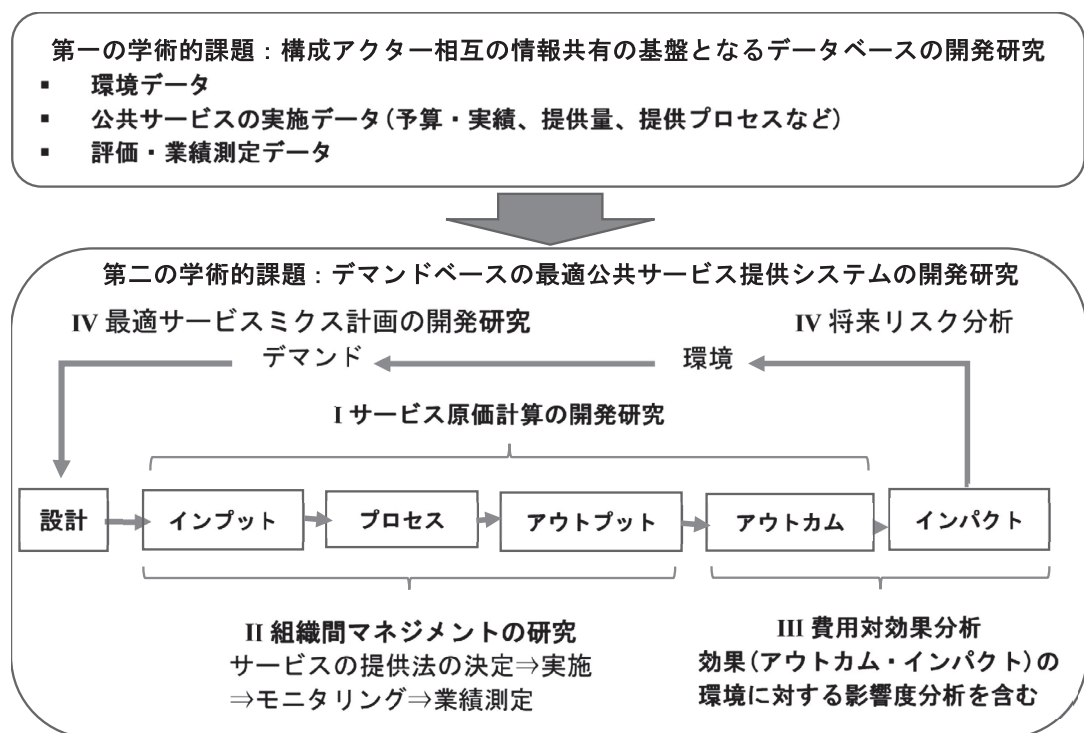
リソース・マネジメント リスク環境 パブリック・マネジメント インプット・マネジメント
ステークホルダーの巻き込み システム・キャパシティ

I はじめに—科学研究費補助金基盤研究（B）（課題番号 20H01557「政府におけるリソース・マネジメントの研究」、研究代表者小林麻理）の研究目的

科学研究費補助金基盤研究（B）（課題番号 20H01557「政府におけるリソース・マネジメントの研究」、研究代表者小林麻理）は2020年に、気候変動による災害の激甚化、少子高齢化による社会経済環境の変化など、政府を取り巻く環境の複雑化が一層加速化している現状に鑑み、増大するサービスニーズと政府の持続可能な財政運営の二律背反を抜本的に解決する理論研究と応用研究を目指

して研究を開始した。具体的には、公共を構成するすべてのリソースを政府がエンゲージし、マネジメントする新たな公共経営モデルの構築を目指し、次の2つの学術的課題を基礎とした。すなわち、第一は、組織のマネジメント・システムではなく、さまざまなレベルの政府、民間、非営利・市民という公共を構成するすべてのアクターを含む政府におけるリソース・マネジメントを機能させるために、アクター相互の情報共有の基盤となるデータベースの開発研究、第二は、短期、中期、長期のタイムフレームにおける環境の変化、将来リスク分析を組み込んだデマンドベースによる最適な公共サービス情報システムの開発研究、であった。これをまとめると図表1に示すとおりである。

図表1 政府におけるリソース・マネジメントの研究を構成する研究モジュール相互の関係



出典 筆者作成

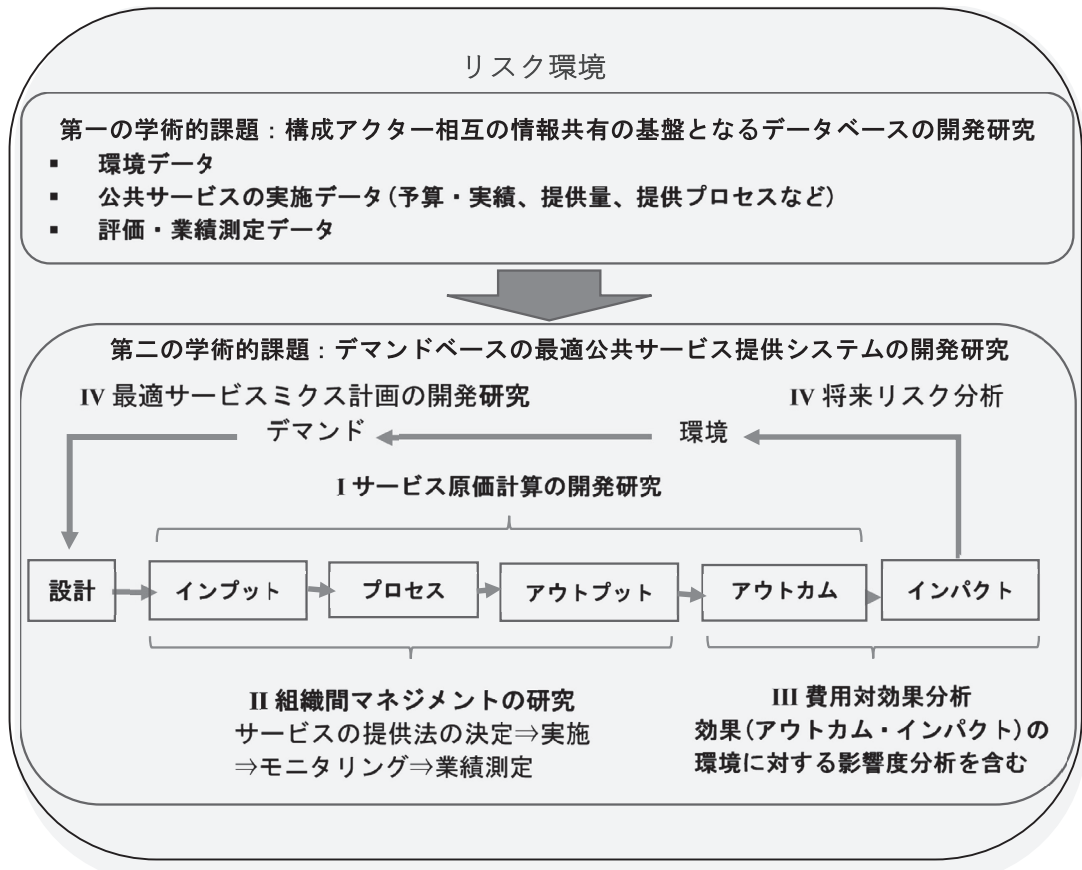
II 新型コロナウイルス感染症感染拡大による研究コンテキストの根本的転換—

「新型コロナウイルス感染症対策における行財政運営に関するアンケート調査」の実施へ

上記のとおり本研究は、アクター相互の情報共有の基盤となるデータベースの開発研究と、環境の変化、将来リスク分析を組み込んだデマンドベースによる最適な公共サービス情報システムの開発研究を柱としている。学術的課題の射程がこれら2領域を基本とすることは現在も変わらない。しかし、この新型コロナウイルス感染症のグローバルな拡大は、これら2領域を論じる前提である研究コンテキスト自体を根本的に転換した。新型コロナウイルスの感染拡大が引き起こしたパンデ

ミックは、研究の基盤を構成する環境自体に極めて重大なリスクと不確実性を内在させたのであり、この社会経済活動全体に影響を及ぼすリスク環境を包含して、2つの学術的課題に取り組まなければならないということが明らかになったのである。言い換えれば、さまざまなリスク要因が及ぼす影響を二つの学術的課題の基本的コンテキストとして組み込んだ上で、リソース・マネジメントの諸課題に取り組むことが必然となったということである。具体的には、新型コロナウイルス感染症対策というこれまで想定したことのないリスク環境下におけるパブリック・マネジメント（Public Management: PM）はいかにあるべきかをまず議論し、その上で、政府の役割と公共を構成するすべてのステークホルダーとの関係性の構築、協働・連携を通じた政府によるリソース・マネジメントの理論フレームワークの構築とわが国における課題の抽出を行うことが不可欠となった。これを示すと図表2のとおりとなる。

図表2 リスク環境下における政府におけるリソース・マネジメントの研究モジュール



出典 筆者作成

本研究は、政府がさまざまな課題に取り組むためには、公共を構成するあらゆるステークホルダーを資源（リソース）と捉え、それらの効果的なガバナンスが重要であるという基本的な問題意識を

基礎としている。しかし、このパンデミックが社会経済に想定を超える影響を与え、不確実性が一層増大した現状によって、本研究の射程は、基本的なコンテキストとしてのリスク環境をいかにPMに包摂できるのかという理論フレームワークから出発し、改めてわが国のパブリック・ガバナンス（Public Governance: PG）の課題を抽出する重要性に方向を転換した。特に2020年以降、新型コロナウイルス感染症対策においては、国の指示、都道府県の協力という基本的考え方の下、ワクチン接種をはじめとして、感染症対策と社会経済対策の両面にわたるさまざまな施策や事業が実施され、その結果として、実施主体である地方自治体に事務負担等の過大な負荷が生じ、さらに緊急的措置の必要から、膨大な補正予算や予備費が計上された。このわが国の現実に鑑み、2022年9月に、実態把握とその分析検証を行って、わが国のリソース・マネジメントの課題を明らかにすることを意図した。具体的には、新型コロナウイルス感染症対策としてのワクチン接種事業において、各地方自治体の行財政運営はどのような影響を受けたのか、また、国の指示ではカバーできない分野等について、自治体はどのように対応し、効果をあげたのかについて実態を把握し、それらを分析・検証することを通じて、わが国政府のリソース・マネジメントの課題を抽出することを目的とした。これらの分析検証を通じて、国と地方の責務と役割分担におけるわが国の課題、さらに公共を構成するさまざまなセクターとの連携・協働を構築するメカニズムを生み出す要因とそのシステム構築の可能性を明らかにすること、政府が結果（アウトカム）を効果的かつ効率的に創出するために必要とされる制度的枠組み、適時かつ目的適合的な事業を企画・実施するためのデータの活用と分析、政府の国民・住民に対するアカウンタビリティと、それを果たすことのできるPGのメカニズムの開発を研究の射程としたのである。

Ⅲ わが国における「新型コロナウイルス感染症に係るワクチン接種」のスキーム

1. 「新型コロナウイルス感染症に係るワクチン接種」の全体の枠組みと各ステークホルダーの役割

政府が示す新型コロナワクチン接種の流れは図表3のとおりである。同体制図は、厚生労働省が、「新型コロナワクチン接種体制確保事業に関する自治体向け説明会」を開始した令和2（2020）年12月18日の当初から変更されていない。ここには、国、予防接種の実施主体として、都道府県、市町村、医療機関、住民、ワクチン確保・流通において、ワクチンメーカー、卸が記載されているが、それぞれが負う責任等は明記されていない。

図表 4 主な関係者及び役割

国	新型コロナワクチン、注射針・シリンジ（注射筒）等の購入等 接種順位の決定 ワクチンに係る科学的知見の国民への情報提供 副反応疑い報告制度の運営 健康被害救済に係る周知・認定
都道府県	地域の卸業者等との調整 市町村事務に係る調整 医療従事者等への接種体制の確保 高齢者施設の入所者等への接種体制の構築 5 歳以上 11 歳以下の者への接種体制構築の支援 専門的相談体制の確保 新型コロナワクチン等の割り当て 各種新型コロナワクチンの接種機会の確保
市町村	医療機関等との委託契約、接種費用の支払 医療機関以外の接種会場の確保等 住民への接種勧奨、情報提供、相談受付 高齢者施設等の入所者等への接種体制の構築 健康被害救済の周知、申請受付、給付 新型コロナワクチン等の割り当て
医療機関等	予防接種法その他関係法令、市町村との委託契約に基づく、ワクチン接種に係る適切な業務の実施
高齢者施設等	定期的予防接種の実施体制を基本としながら、接種場所の検討 接種場所の検討結果や接種対象者のうち当該施設で接種を予定する者の人数（概算）の事前の市町村への報告・相談 入所者（又は家族等）に対する予防接種に関する必要な事項の説明
新型コロナワクチン製造販売業者等	製造販売等に際し品質管理および製造販売後安全管理の適切な実施等法令遵守 安定供給の取組 適切な情報提供
卸業者等	新型コロナワクチン等の適切な管理等関係法令の遵守 市町村等が決定した新型コロナワクチン等の割当量に基づく担当地域の接種実施医療機関等へのワクチン等の配送

（出典）厚生労働省『新型化コロナウイルス感染症に係る予防接種の実施に関する手引き（21 版）』
2023 年 12 月 4 日、pp. 29-33 に基づき作成

ここに示されているのは、主な関係者の役割である。しかし、重要なことは、新型コロナワクチンを接種する主体である自治体に配送し、確実に住民に接種を行い（アウトプット）、感染を予防し、感染率を下げ（アウトカム）、国民の健康を維持する（インパクト）という新型コロナワクチンのデリバリー・チェーン（delivery chain: DC）において、主な関係者がいかなる責務を負い、DC 自体を効率的効果的にマネジメントして、アウトカムを創出するか、という視点である。わが国政府におけるこの視点の欠落を指摘することができるのではないだろうか。

2. 米国連邦政府における COVID-19 ワクチン接種の構成要素と責任の明確化

同時期である 2020 年 12 月の米国連邦政府のワクチン接種の取組とその基本的考え方をみてみよ

う。米国会計検査院が、2021 年 1 月に議会に提出した報告書『COVID-19 – 重要なワクチン流通、サプライチェーン、プログラムの完全性などの挑戦的課題が連邦政府の重点的な取組を求める―』[GAO, 2021. pp. 102-104]に基づく、2020 年 12 月時点における各管轄地域の COVID-19 ワクチン接種の重要な構成要素は、主な関係者別ではなく、機能別に、優先順位付け、配分、流通、管理の 4 点に分けて、それぞれの責任組織が何を実施したかについて、図表 5 のとおり整理されている。

図表 5 2020 年 12 月時点での管轄区域*の COVID-19 ワクチン接種の重要な構成要素

優先順位付け	<p>免疫業務に関する諮問委員会（ACIP）が、疾病コントロール予防センター（CDC）に初期ワクチンを受け取る優先グループのための勧告を通知するために、利用可能な COVID-19 ワクチンの安全性及び効能に関するデータをはじめとするデータ・レビューを行う COVID-19 作業グループを創設した。</p> <p>2020 年 12 月 1 日に ACIP は、COVID-19 ワクチンが FDA により承認された場合に、初期ワクチンが医療従事者および長期介護施設入居者に提供されるべき（フェイズ 1a）であることを勧告。CDC センター長がこの勧告を採択。2020 年 12 月 20 日に、ACIP が、フェイズ 1b** 及び 1c** の追加的グループを特定して、その暫定的ワクチン配分勧告を更新。</p>
配分	<p>連邦政府が、各管轄区域に対する COVID-19 ワクチン量を決定する予定。2020 年 11 月 20 日及び 11 月 27 日に、オペレーション・ワープ・スピード当局者が、FDA（食品医薬品局）が緊急使用を承認した場合に、管轄区域に製造業者 2 社から 18.9 百万回分の COVID-19 ワクチンの最初の供給の予定配分を通知。オペレーション・ワープ・スピード当局者によれば、この配分は各管轄区域の成人人口に基づいたもの。</p> <p>最初のワクチン供給が制限される場合、HHS（保健福祉省）はいかなる早期のワクチンのフェイズ毎に配分する予定。HHS は、優先順位付けされたグループ、COVID-19 ワクチンの製造及び利用可能性、ならびに管轄区域全体の人口に対する勧告に基づいて、以降の調整を行うことを予測している。</p>
流通	<p>COVID-19 ワクチンプログラムに登録された提供者は、CDC のワクチン追跡システム管轄区域の免疫情報システム（IIS）をはじめとする定型的な手続きを用いて、ワクチン及び付随する供給のオーダーを行うことを予定。</p> <p>初期段階では、管轄区域の免疫プログラムは、CDC によれば、人口において提供者がサービスを提供する優先グループの程度や様々な COVID-19 ワクチン製品を貯蔵し取り扱う提供者の能力の程度のような要因に基づいてオーダーを承認すべき。</p> <p>管轄区域は、ワクチンが超低温貯蔵を要する場合を除いて、ワクチン及び付随的貯蔵品を受け取ることを予定。超低温貯蔵を要するワクチンは、製造者から直接管轄区域に配送。</p>
管理	<p>提供者（医療機関、薬局などを含む）は、薬局、病院、長期介護施設、退職及び自立生活コミュニティ、連邦認定保健センター、地方保健センター、大学を含む管理サイトでワクチンを管理することを予定。</p> <p>管理後、提供者はその管轄区域の IIS（免疫情報システム）にワクチンデータをアップロードし、VaccineFinder に在庫情報をアップロードすることを予定。</p> <p>患者が 2 回分を求めるワクチンを管理している場合には、提供者は、2 回目の接種をリマインドする患者に対する自動通話、e-メール、SMS テキストメッセージのような多くの方法およびシステムを用いなければならない。</p>

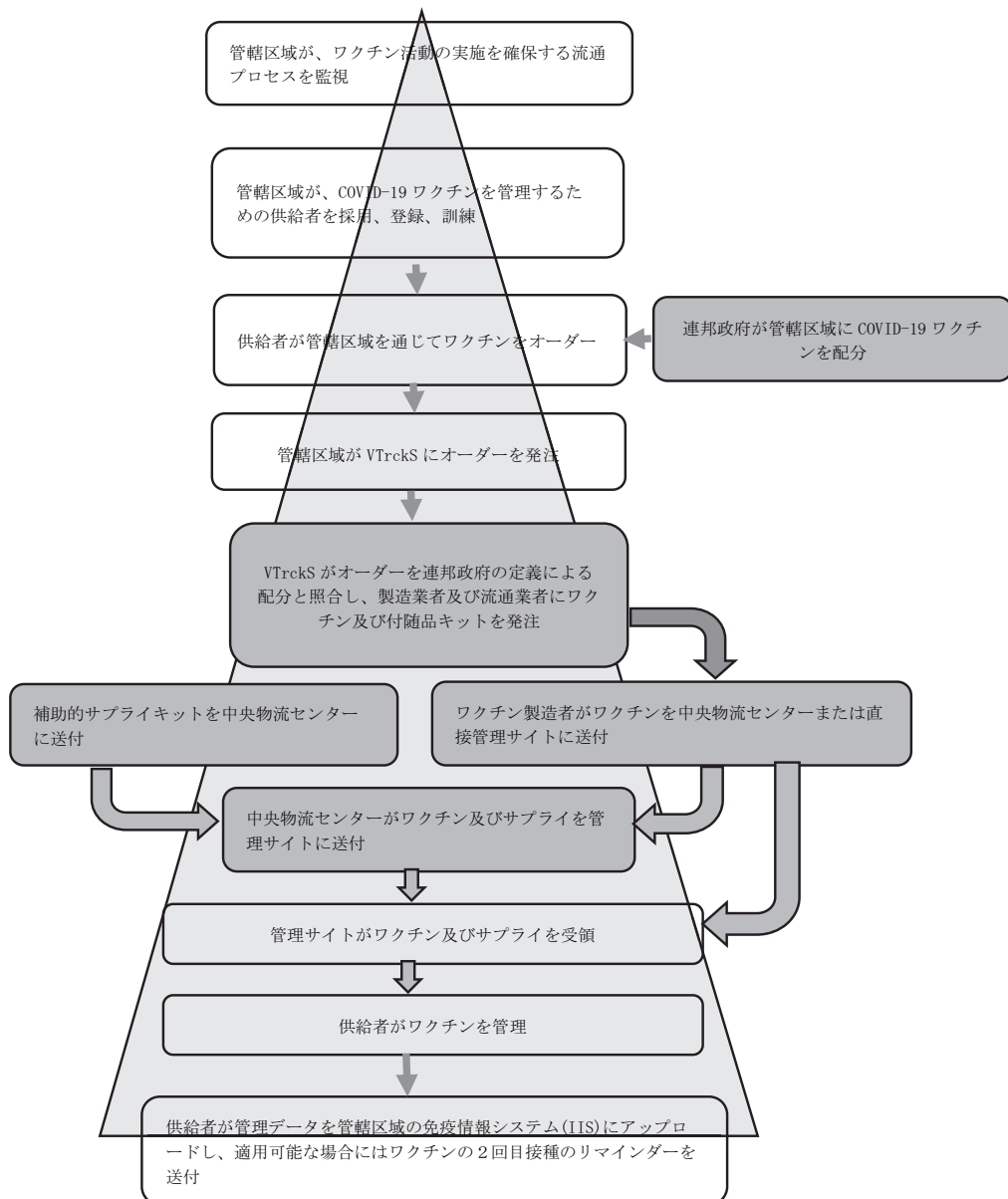
* 管轄区域は、すべての州、準州などを含む 64 の管轄区域である。

** CIP がフェイズ 1b、1c について次のように勧告している。すなわち、1b は 75 歳以上及び医療関係者ではないエッセンシャル・ワーカー、1c は 65 歳から 74 歳の人、16 歳から 64 歳までの医療上高リスク者、ならびに 1b に含まれないエッセンシャル・ワーカーである。

（出典）United States Government Accountability Office, *COVID-19: Critical Vaccine Distribution, Supply Chain, Program Integrity, and Other Challenges Require Focused Federal Attention*, January 2021, p. 103 に基づき作成

さらに、全管轄区域に対する COVID-19 ワクチン流通活動について、連邦政府は図表 6 に示す通り中間計画を公表している。ワクチンを流通させるために、連邦政府が何を行うのか、管轄区域は何を行うのか、ワクチン・サプライのフロー、データ・フローがどのようなになっているのかについて、プロセスに沿って明確に記述されている。

図表 6 2020 年 12 月時点における管轄区域に対する COVID-19 ワクチン流通活動のための連邦政府中間計画



➡データおよび情報のフロー ➡ワクチン・サプライのフロー ■連邦政府 □ 管轄区域

(注) VTrckS は、ワクチン追跡システムの略

(出典) United States Government Accountability Office, *COVID-19: Critical Vaccine Distribution, Supply Chain, Program Integrity, and Other Challenges Require Focused Federal Attention*, January 2021, p. 108 に基づき作成

3. わが国と米国におけるワクチン接種体制構築への取組における基本的相違

米国連邦政府は、2020年3月27日に『コロナウイルス支援・救済・経済安定保障法』(Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act: CARES Act)を可決承認し、2020年コロナウイルス・パンデミックによって影響を受けた個人、家族、事業者に対する緊急助成及び健康管理に素早く応答した。同法は、2つの柱を基本的柱とする。すなわち、第一目は、労働者に給与を支払い、雇用し、健康管理システムの質を高め、経済的安定性を持続すること、第二目は、コロナウイルス健康対応及び政府機関の業務に対する緊急予算措置である。第一目は、次の6章から構成される。すなわち、第1章は、米国の労働者に対する賃金支払い・雇用継続法、第2章は、米国の労働者、家族、事業者に対する援助、第3章は、コロナウイルスとの闘いにおけるアメリカの健康管理システムの支援、第4章は、経済的安定及び米国経済の困窮セクターに対する援助、第5章は、コロナウイルス救済基金、第6章は、その他条項である¹。さらに第2目は、具体的に関連する各省庁が実施する業務と予算措置が規定される。特に、ワクチンについては、健康福祉省(Department of Health and Human Services: DHHS)が、必要とされる対応策及びワクチンの開発、米国に拠点を持つ製造能力のあるプラットフォームベース技術の優先順位付け、ワクチン、治療法、診断法、必要とされる医療材料の購入をはじめとする国内外のコロナウイルスの防止、備え、対応のために、公衆衛生及び社会福祉サービス緊急基金」を27,014,500,000ドル追加することが明確に規定されている。しかも、同省長官が必要であると決定した場合には、ワクチン、治療法、診断法の提供のための連邦政府以外が所有する施設の建設、改造又はリノベーションに同基金を用いることができることも規定されている。ここには、関連する省庁の具体的な任務と責任が明示されており、しかも政府以外のリソースの巻き込みも前提とされている。ワクチンの開発、製造、流通体制の確保を基盤として、効率的かつ効果的なワクチン接種によって、コロナウイルスから国民を守る組織的な政策形成、関係する公共に存在する重要なセクターを包含するリソース・マネジメントの基本的視点を見ることができる。

米国にみられる法に基づく体系的かつ組織的な政策措置に対して、わが国政府の実施体制と基本的考え方は次のとおりである。すなわち、2021年2月9日に内閣官房と厚生労働省が発出した「新型コロナウイルス感染症に係るワクチン接種について」によれば、「接種は、国の指示の下、都道府県の協力により、市町村において実施する」、「ワクチン接種の実施に当たっては、地方自治体の負担が生じないように、予防接種法に基づき、国が必要な財政措置を講ずる」、「国は、都道府県及び市町村の事務負担の軽減を図るため、接種可能な医療機関及び接種対象者の把握及びワクチン等の物流管理等のためのシステムの構築・改修、集合契約の活用等を進める」(内閣官房・厚生労働省、2021年、pp. 2-3)とされている。会計検査院は、2023年3月に随時報告「新型コロナウイルス感染症に係るワクチン接種事業の実施状況について」(2023年)を国会及び内閣に報告した。同随時報告は、ワクチンの確保、管理、配布等の状況について、次のような状況を明らかにしている。すなわち、ワクチンの確保については、厚生労働省が「ワクチンの確保に当たり作成していた資料には、確保することにした数量に係る算定根拠が十分に記載されておらず、それ以上の説明は得られなかった」、ワクチンの在庫数量の把握については、「同省は、納入数量及び配布数量を必要の都度確

認していたのみで、納入数量と配布数量との差引きにより在庫数量を算出するなどしたことを示す記録を作成していなかった」、ワクチン接種で使用する物品の調達については、「超低温冷凍庫 9,900 台、保冷バッグ 40,000 個、注射針及びシリンジ（注射針単体 3 億 5292 万余本、シリンジ単体 3 億 7230 万余本及び注射針・シリンジー一体型 2 億 2139 万余本）の調達に係る契約を、いずれも随意契約により締結しており、これらに係る支払額は計 392 億 8502 万余円となっていた」[会計検査院、2023 年、pp. 57-58]、また、デジタル庁及び厚生労働省が開発したシステムについては、「システムを利用する際に利用者に大きな負担が生じることのないよう、使用等について適切に検討すること」を所見として述べている。同検査報告に示されるとおり、わが国のワクチンの確保、管理、配布は、米国における CARES 法が規定し、連邦政府が計画的かつ組織的に実施したワクチン接種に係る優先順位付け、配分、流通、管理とはかけ離れた状況であったことは明らかである。

Ⅳ 「新型コロナウイルス感染症対策における行財政運営に関するアンケート調査」結果—わが国の課題—

わが国の新型コロナウイルス感染症対策におけるワクチン接種体制の構築は、上記に示したとおり、地方自治体の負担が生じないよう国による財政措置や V-SYS というシステム構築・改修はされたものの、直接的には市町村が担うものとなった。本節においては、ワクチン接種のプロセスにおいて、特に政府によるリソース・マネジメントの可能性を探究する観点から、アンケート調査から明らかとなった興味深い結果を提示し、わが国政府における課題とリソース・マネジメントの構築に当たっての重要な成功要因を抽出したい。

1. アンケート調査の概要

本調査は 2022 年 9 月から 10 月にかけて、わが国市町村及び特別区全 1,741 団体に対して実施した²。676 の回答を得ることができ、回答率は 38.8%である。団体区分ごとの回答数および割合は以下のとおりである。

図表 7 回答団体ごとの回答数および割合

団体区分	団体数	回答数（回答割合）	回答率
政令指定都市	20	13	65.0%
中核市	62	35	56.5%
施行時中核市	23	12	52.2%
その他の市	687	326	47.5%
特別区	23	7	30.4%
町	743	233	31.4%
村	183*	50	27.3%
計	1,741	676	38.8%

出典 本誌目時（p.75）

アンケート調査の構成は、大きく 4 つの項目に分かれる。第一は、新型コロナウイルス接種事業（全

般)、第二は、新型コロナウイルス感染対策事業(事業計画)、第三は、新型コロナウイルス感染症対策の実施形態とその特徴、第四は、自治体の医療体制、についてである。本節では、第一の項目について結果を示し、課題分析を行う。

2. 新型コロナウイルス接種事業(全般)において市町村が準備する主な事項についての問題状況結果

本調査では最初に、厚生労働省健康局健康課予防接種室による「新型コロナウイルスワクチンの接種体制確保について」自治体説明会で示された市町村が準備する主な事項について、「問題がなかった」を1とし、「問題があった」を5として回答を求めた。その結果を平均値の降順で示すと、図表8のとおりである。

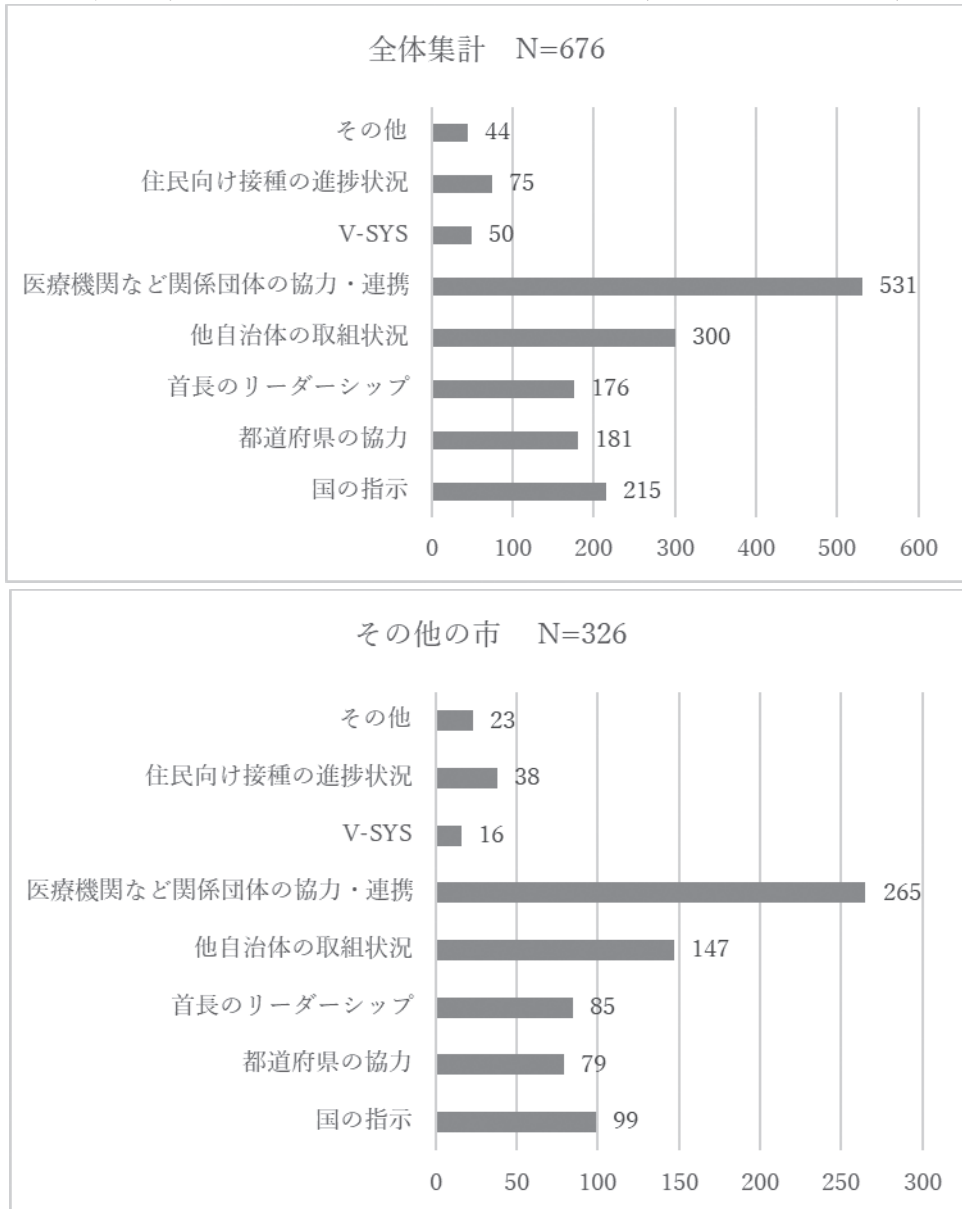
図表8 ワクチン接種準備体制における問題状況

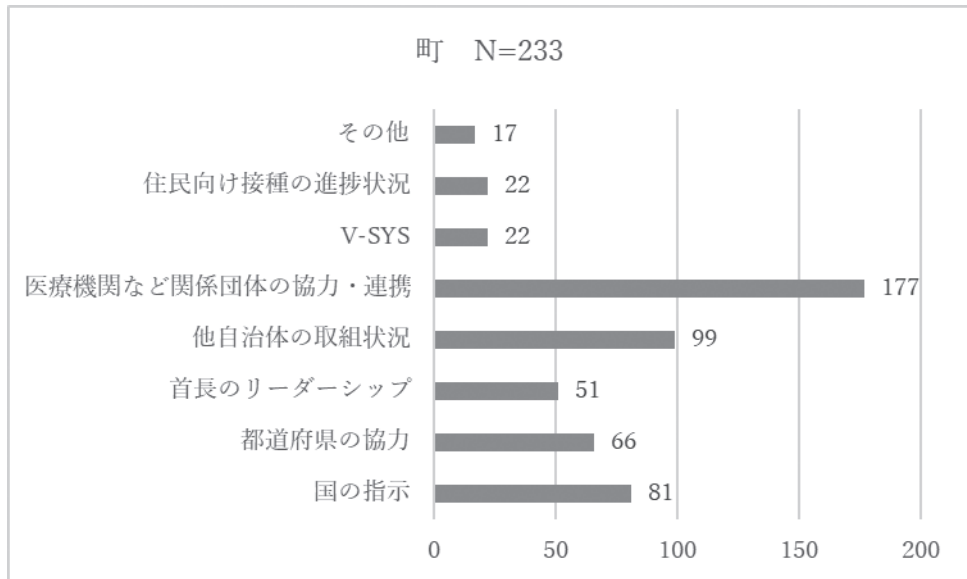
質問項目	平均値	標準偏差	中央値
人材体制の整備	3.61	1.25	4
接種実施体制の検討・調整	3.41	1.27	4
接種券等の印刷郵送	3.24	1.36	4
接種予約受付体制の整備	3.16	1.26	3
住民からの問い合わせ対応のためのコールセンター等の設置・運営	3.07	1.27	3
医療機関の診療体制やワクチン接種可能な人数等の把握・調整	2.93	1.25	3
委託先医療機関、医療機関以外の接種会場の確保	2.9	1.3	3
住民への適切な情報提供	2.89	1.17	3
相談体制の確保	2.84	1.22	3
医療機関等の接種解除別ワクチン分配量の調整・決定	2.75	1.32	3
外部委託でカバーする業務の選定	2.7	1.2	3
地域の医療関係団体との連携・調整	2.68	1.25	2
ディープフリーザーの設置場所の選定	2.49	1.28	2
予防接種台帳システム等のシステム改修	2.44	1.24	2
ワクチン接種の実施、接種費用の支払いに係る委託契約	2.27	1.16	2
ワクチン接種証明書発行手続	2.2	1.07	2
ワクチン接種の安全性の確保	2.2	1.01	2
ワクチン保管	2.19	1.23	2

平均値は、自治体のワクチン接種準備において、どのプロセスで問題が存在したかという実態を示すものとして、興味深い。「少し問題があった」に近似する平均値を示している人材体制、接種実施体制の検討・調整は、各自治体の組織体制や業務と密接に結びついており、体制構築にそれぞれの自治体の状況に応じた検討が必要であった状況を読み取ることができる。

次に、「準備・実施に当たって推進力となったもの(参考となった、又は役立ったもの)」について回答を求めた。その結果を全体、回答の母数が大きかった、その他の市、町について示すと図表9のとおりである。

図表9 準備・実施に当たって推進力となったもの（全体、その他の市、町）





医療機関など関係団体の協力・連携、他自治体の取組状況が、国の指示や都道府県の協力よりも推進力となったことが明らかに示されている。この結果をさらに説明するデータとなるのが、その他における自由記述欄による回答である。自由記述欄による回答を次の5つのカテゴリー、すなわち、国・都道府県の協力、自治体内部の連携・協力、医師会等の協力・連携、オンラインによる情報共有、他自治体・メディアとのネットワーク・連携に分けてみると、図表10に示すとおりであり、極めて興味深い。

図表 10 推進力となったものについての自由記述項目

国・都道府県の協力	医療機関への接種委託費に対する上乗せ 国費による体制整備 県接種センターの設置 職域接種 日時割当による集団接種 市内に県大規模接種会場が設置されたこと。 近隣町村との共同接種体制の整備 VRS（ワクチン接種記録システム）
自治体内部の連携・協力	VRS, 職員の協力 担当職員の士気 接種体制組織の団結力（チームワーク） 市職員（他部署）の協力 担当部署の使命感 職員の意識（やる気）が一番大きいと思います 現場職員の体力 担当職員の創意工夫
	他部署の協力 管理職のリーダーシップ、他部署からの応援 担当課長の判断。リーダーシップ 庁内職員の連携・協力体制 庁内外のワクチン接種に携わるスタッフの力 担当部署の創設 課内のチームワーク 庁内連携体制
医師会等の協力・連携	看護師経験者からのアドバイス 地域の医師会の協力 庁内外のワクチン接種に携わるスタッフの力（再掲）
オンラインによる情報共有	市民の声 Facebook のオンライン公民館 オンライン市役所（インターネット上のプラットフォーム） 自治体向けオンライン市役所 オンライン市役所 オンライン市役所
他自治体・メディアとのネットワーク・連携	自治体同士のオンラインでの繋がり 近隣市町との情報共有 全国市町村の勉強会 近隣市町との情報交換 接種全般で国からの自治体への通知・説明よりもマスコミ報道が先行した事例が多発したため、マスコミ報道で情報を入手することも多かった オンライン市役所（SNS 上のグループ）による全国自治体担当職員による情報提供 避難先自治体の協力 近隣自治体との協力 近隣市町との連携

出典 筆者作成

これら自由記述は、図表 7、図表 8 に示された結果を十分に証左するものとなりうると同時に、

ワクチン接種実施において有効に機能するリソースをも示している。すなわち、多少の問題を示していた人材体制、接種実施体制の検討・調整においては、組織内部の協力、士気、チームワーク、管理職のリーダーシップなど組織内の人的リソースの重要性、さらにオンラインによる情報共有、他自治体との情報共有・連携というネットワークの構築が極めて強力なリソースとなりうることが示されている。

V リスク環境下における政府におけるリソース・マネジメントの基本的考え方—わが国の課題—

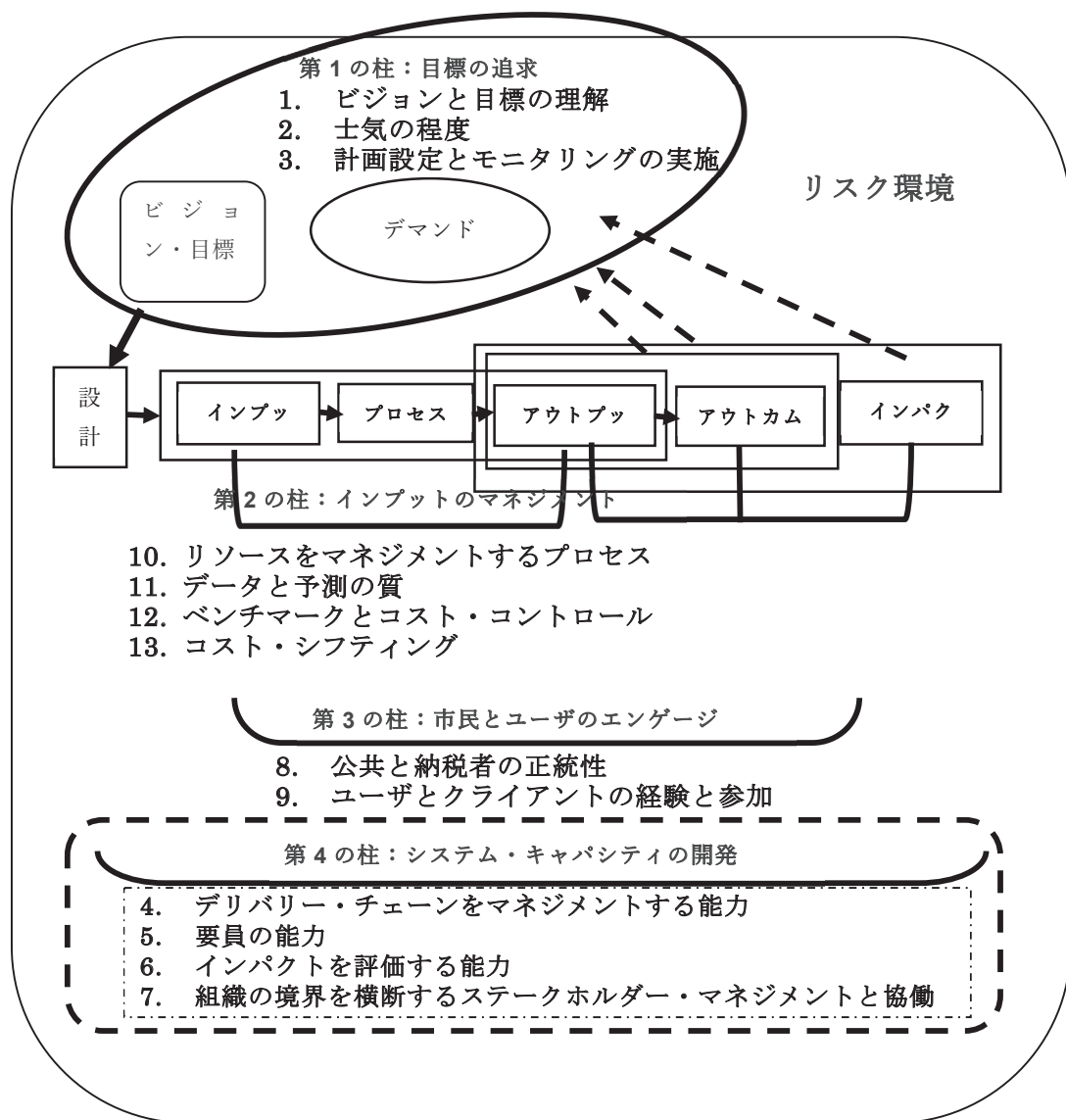
わが国における新型コロナウイルスワクチン接種事業を対象として実施したアンケート調査の結果から明確になった課題は、次の4点に集約することができる。すなわち第一に、明確な目標とビジョンの設定の欠如、第二に、ワクチン接種というアウトプットに至るプロセス、感染率の減少というアウトカムの達成、国民の健康保持というインパクトに至るプロセスにおける国・都道府県・自治体等の役割と責任、計画設定とモニタリングの欠如、第三に、接種事業全体を円滑に実施するためのシステム・キャパシティ開発の不完全性、第四に、ステークホルダーの巻き込み・エンゲージの不十分性、である。

この実態は、わが国政府において、PM、PG に対する取組が欠如していることを明らかに示すものである。この旧態依然たる行政管理から脱却して、国民に対してその重大な責務であるアカウンタビリティとスチュワードシップを履行する必要がある。これら重大な課題を解決し、リスク環境において、政府のリソース・マネジメントはいかに構築されるべきか。この問いに示唆を与えるものとして、パンデミック発生の前ではあるが、英国において 2017 年 11 月に Michael Barber 卿が公表した『市民のためのよりよいアウトカムの提供—公共価値に扉を開く実務的なステップ』、さらにそのガイダンスとして 2019 年 3 月に財務省が発行した『公共価値フレームワーク—補足ガイダンス付き—』を挙げたい。Barber 卿の問題意識は、経済を中核的に構成している公的部門の生産性の重要性にあり、そこで提示された公共価値（Public Value: PV）フレームワークは、政策やプログラムに充てられる資金配分の総額がアウトカムを創出するための基本的構成要素を示すものだからである³。同フレームワークは、次の4つの柱から構成される。すなわち、第一の柱は目標の追求であり、人的資本に対する潜在的なインパクトを含んで、3年から5年にわたる予算から予想されるアウトカムに焦点を当てる、第二の柱はインプットの管理であり、インプットをいかにうまくマネジメントするかを探索し、第一の柱と第二の柱に同時に焦点を当てることに注力する、第三の柱はユーザと市民のエンゲージであり、支出によって提供される価値とサービス・ユーザをエンゲージする重要性を納税者が確信する必要性を強調する、第四の柱はシステム・キャパシティの開発であり、システムの長期的な持続可能性と責任あるスチュワードシップの重要性を強調する、である（2017, p.6-7）。この Barber 卿の勧告を受けて、財務省はそのガイダンスとして 2019 年 3 月に『公共価値フレームワーク—補足ガイダンス付き—』を発行した。同ガイダンスは、Barber 卿が明らかにした4つの柱の領域をさらに集約して、次のような13の領域を識別している。すなわち、第一の柱には、①ビジョンと目標の理解、②士気の種類、③計画設定とモニタリング、第二の柱には、④リソースをマネジメントするプロセス、⑤データと予測の質、⑥ベンチマークとコス

ト・コントロール、⑦コスト・シフティング⁴、第三の柱には、⑧公共と納税者の正統性、⑨ユーザとクライアントの経験と参加、第四の柱には、⑩デリバリー・チェーンをマネジメントする能力、⑪要因の能力、⑫インパクトを評価する能力、⑬組織の境界を横断するステークホルダー・マネジメントと協働、である。

この考え方を適用すると、リスク環境下における政府の資源・マネジメントの基本的考え方を図表 11 のとおり示すことができる。

図表 11 リスク環境下における政府の資源・マネジメントの基本的考え方



第一の柱である目標の追求、それに基づく事業計画の設定とモニタリング、そして、第二の柱であるインプットのマネジメントを実施して、さらに第三の柱である市民とユーザのエンゲージという公共を構成するステークホルダーの巻き込み、そして、全体の基盤となるシステム・キャパシティの開発、である。この論理的かつ目的適合的、体系的な施策・事業の実施プロセスが確保されなければ、政府におけるリソース・マネジメントは成立しえない。公共に対して、政府がアカウンタビリティとスチュワードシップという重大な責務を果たすためには、政府の生産性を高め、アウトカムを達成するシステムズ・アプローチなくしては実現しえないということである。わが国は徹底的に、この基本的考え方から確認する必要がある。

注

- 1 第2章は、第1節失業保険、第2節控除など個別規定、第3節事業者規定、第3章には、第1節健康、第2節教育、第3節労働、第4節財政委員会、第5節市販薬、第4章は、第1節2020年コロナウイルス経済安定化法、第2節航空業労働者支援が規定され、経済の安定と影響を受ける家計や企業を広く支援することを明確に目的としている。第5章のコロナウイルス救済基金は、社会保障法 (Social Security Act) に第6章として「コロナウイルス救済基金」を追加する修正を行い、同法第601条として、財務省が、州、準州、地方政府に2020年財政年度1500億ドルの予算措置権限を与えることを規定している。
- 2 アンケートの全体概要については、本誌目時資料を参照。
- 3 Barber 卿は2010年以降、すなわちリーマンショックによる経済危機以降、UK 政府が歳入不足を削減し、サービスの改善を図るという進展を遂げてきたことを評価しながらも、さらに政府と公共サービスが生産性を論証し、システムティックに改善する体制を整備することの重要性を強調した。
- 4 コスト・シフティングとは、インプットのマネジメントが組織横断的に行われる場合に生じるコストの移行、組織間取引において生じる非効率等の認識の必要性を意味する。

【引用文献】

- 会計検査院. 2023.『会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書』「新型コロナウイルス感染症に係るワクチン接種事業の実施状況について」.
- 小林麻理. 2024.「政府における統合的リスクマネジメント・モデルの提言—持続可能な行財政運営に向けたわが国の課題」『現代社会と会計（柴健次退職記念号）』関西大学.
- 内閣官房・厚生労働省. 2021.「新型コロナウイルス感染症に係るワクチン接種について」.
- 厚生労働省. 2023.『新型化新型コロナウイルス感染症に係る予防接種の実施に関する手引き（21版）』.
- HM Treasury.2019. *The Public Value Framework: with supplementary guidance*, March.
- Public Law 116-136.2020. *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act*, 116th Congress, March 27.
- Sir Michael Barber.2017. *Delivering better outcomes for citizens: practical steps for unlocking public*

value.

United States Government Accountability Office.2021. *COVID-19: Critical Vaccine Distribution, Supply Chain, Program Integrity, and Other Challenges Require Focused Federal Attention*, January..

論文

危機対応と自治体の財務： 新型コロナウイルス感染症を例にして

山本 清（東京大学）

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は人々への健康面だけでなく社会経済活動にも甚大な影響を与え、感染対策と経済対策のバランスを始めとする公共政策・経営における重大な課題になった。コロナ対応をワクチン接種と地方財政に与えた影響について、基礎自治体の実態をアンケート調査等を利用して危機対応における国の政策と自治体の対応を分析した。その結果、ワクチン接種事業では全国的な公平性が一定程度確保されたこと、他方、地方財政への影響では自治体の方針による差異が生じていることが示された。

COVID-19 感染対策と経済対策のバランス 危機対応 ワクチン接種 地方財政

I はじめに

新型コロナウイルス感染症は未だ（2023 年末現在）完全に収束していないものの、経済社会はウイルスとの共存で日常を取り戻しつつある。この新型コロナは 2020 年初めから世界的な流行（パンデミック）を起こし、死亡率がインフルエンザに比して高く未知な特性から、人的接触を避けるという非医薬的な行動制限が感染対策の基本になった。ワクチン開発・接種までの期間は、政府による行動制限に伴う社会経済活動の抑制から公権力の行使と政府による経済・雇用補償がセットで実施されることになり、実効ある政策と財政措置が世界的に求められた。また、ワクチン開発後はいかに早期に集団免疫に達する 7～8 割の国民に接種するか、ウイルス変異に対応したワクチンや医薬品開発を行うかが行政の課題になった。我が国でも感染拡大の抑止と重症化した患者の治療体制の確保が当初は最重要課題となり、それを可能にする飲食店等への休業補償や雇用補償が政府の財源措置によりなされた。しかし、感染が長期化するに伴い経済活動や社会活動とのバランスをどうするかに焦点が移り、国や自治体の対策も感染対策を通じた経済社会活動の再生・革新を図るものとなった。ワクチン接種事業は 2021 年に東京オリンピック開催を控えていたこともあり接種率の迅速な向上が全国的に求められ、また、自治体には地方創生臨時交付金を交付して感染対策と地方活性化の財源措置をした。

新型コロナはその社会に与える影響の大きさから国内外で感染対策や社会経済活動とのバランスをめぐり多くの議論と研究がなされており、我が国でも医療・公衆衛生・政治・行政・経済などの分野を問わず多方面¹から研究がなされている。具体的な感染対策や財政に関する研究蓄積²もなされているが、個別事例や全体の傾向をまとめたものが大半である。これは分析に必要なデータが

財政統計を含め整理・公表されていない³ことも影響している。そこで本稿はコロナ対応の現場を担っている自治体へのアンケート調査を通じて得たデータを利用して、危機対応ともいえる新型コロナのワクチン接種事業の実態と国の財政措置が地方財政に与えた影響について分析を行う。そのことを通じて危機対応の確実かつ迅速な事業実施への教訓や国と地方の統制と裁量性のあり方に関する議論の参考材料を提供するものである。次節ではワクチン接種事業の実態を分析し、第3節では自治体財政への影響について検討する。そして第4節では考察と結論を述べる。

II ワクチン接種事業について

1. ワクチン接種に関するアンケート調査概要

全国の市（区）町村に対し本科学研究費補助金（20H01557）によりアンケート調査した結果を用いて新型コロナ事業の分析を行う⁴。本節では主としてQ1の「新型コロナウイルス接種事業（全般）について」を検討する。新型コロナウイルス対策は、初期の頃（2020年）には感染予防対策及び隔離・治療が中心であった。しかし、ワクチン開発が早期になされたこともあり、ワクチン接種が感染予防・抑制の切り札として登場し、我が国でも接種事務を担う各自治体は2021年以来、基本的に住民全員を対象にして事業を迅速かつ安全に実施することが求められてきた。

ここでは2021年以降の接種事業の18項目について、自治体が問題点として認識した内容をリッカート尺度により回答した結果に基づき分析する。なお、アンケートのうちワクチン接種事業の項目にすべて回答した自治体は656（政令市13、中核市34、特例市12、その他市321、特別区7、町221、村48）であり、2022年4月時点の1724市町村（政令市20、中核市62、特例市23、その他市887、特別区23、町743、村189）の約38%である。概ね自治体類型ごとに大きな偏りがなく回答を得ているので標本バイアスの問題は小さいと考えられる。

2. ワクチン接種体制

この18項目は、厚生労働省が自治体向けの説明会で示した市町村が準備する主な項目である。5点のリッカート尺度の回答である「問題がなかった」から「問題があった」を順に1から5と数値化すると、図表1のように整理できる。「どちらともいえない」の3点を超える項目は、①人材体制の整備、③接種券等の印刷郵送、④接種実施体制の検討・調整、⑬住民からの問い合わせ対応のためのコールセンター等の設置・運営、⑮接種予約受付体制の整備の5項目であり、残り13項目は3未満であった。特に人材体制の整備は対応が大変だったようであり、時間的な制約と人材の確保・調達という2つの困難に直面したことがわかる。ゆっくりと時間をかけてもよい事業ではなく、同時に職員等の雇用が自在にできる状況でないことが背景にある⁵。

18項目を事業にかかる資源に対応させるため、ヒト、モノ、カネ、情報の4種類に区分すると、ヒトは①、④、⑤、⑦、⑧、⑬、⑮の7項目、モノは⑨、⑪、⑫、⑰、⑱の5項目、カネは⑥と⑩の2項目、そして情報は②、③、⑭、⑯の4項目となる。3超の5項目のうち4項目はヒトにかかる資源領域であり、残りの1項目は情報にかかる資源領域である。今回の新型コロナワクチン接種事業の資源管理で問題であったのは、ヒトにかかる領域であることがわかる。

この点は、4つの資源別に項目平均をとり整理した図表2をみると、より明確になる。問題ありと認識する3以上の平均値となっているのは、ヒトにかかる領域のみであり、残りは2.5前後である。明らかにヒトの資源管理がコロナワクチン接種事業で最も課題があったことが理解できる。人材の調達はすぐできないし、委託化できる業務にも限界があり、資源のうちモノ、カネ、情報に比して執行上の問題が多く発生したといえる。特にコロナ感染の流行期に接種関連業務に従事する人材の供給は制約もあり、接種を担う医師や看護師などの専門職が限られている状況であったため厳しい環境条件であったことも影響している。

図表1 項目別の事務執行上の問題（1＝問題なし、5＝問題あり）

質問項目	平均値	標準偏差
① 人材体制の整備	3.6052	1.2532
② 予防接種台帳システム等のシステム改修	2.4497	1.2370
③ 接種券等の印刷郵送	3.2332	1.3610
④ 接種実施体制の検討・調整	3.4055	1.2698
⑤ 相談体制の確保	2.8397	1.2217
⑥ 外部委託でカバーする業務の選定	2.6963	1.2003
⑦ 地域の医療関係団体との連携・調整	2.6850	1.2517
⑧ 医療機関の診療体制やワクチン接種可能な人数等の把握・調整	2.9219	1.2477
⑨ 委託先医療機関、医療機関以外の接種会場の確保	2.9034	1.3004
⑩ ワクチン接種の実施、接種費用の支払いに係る委託契約	2.2757	1.1647
⑪ デイープフリーザーの設置場所の選定	2.4878	1.2797
⑫ 医療機関等の接種会場別ワクチン分配量の調整・決定	2.7465	1.3204
⑬ 住民からの問い合わせ対応のためのコールセンター等の設置・運営	3.0750	1.2759
⑭ 住民への適切な情報提供	2.8913	1.1731
⑮ 接種予約受付体制の整備	3.1514	1.2559
⑯ ワクチン接種証明書発行手続	2.2037	1.0696
⑰ ワクチン接種の安全性の確保	2.1972	1.0126
⑱ ワクチン保管	2.1881	1.2250

注：網掛け部分は平均値が中位値の3を超える項目

図表2 資源別の事務執行

資源の種別	平均値	標準偏差
ヒト	3.0960	0.9916
モノ	2.5062	0.9300
カネ	2.4862	1.0242
情報	2.6509	0.9196

注：網掛けは平均値が中位値3.0以上の項目。

3. 自治体類型別の分析

接種事業の執行状況を自治体類型別に整理したのが図表3である。ここでは資源別に区分したのも掲記している。まず、自治体類型でみると、18項目の合計で中間値の45（ $= [18 \times 5] / 2$ ）以下であるのは特別区と村の2区分である。意外に思われるかもしれないが、村の人口は他の類型に比して少ないため接種事務の負担も比較的小さい。医療関係者の協力を得られれば比較的事業の進捗は図りやすかったと考えられる。また、特別区は中核市とほぼ同等の人口規模でもあり、事務執行の状況も似ていることがわかる。これは、特別区が中核市と同様に保健所を設置する義務を負うようになったことが関係している。特例市、一般市、町村については都道府県の保健所が管轄⁶することから、コロナウィルス感染症のような事態のときの対応は基礎自治体で完結せず、人材も自らの裁量・権限で増やすこともできないからである。

図表3 自治体類型別の事務執行

	ヒト	モノ	カネ	情報	合計
政令市	2.780 (1.257)	2.415 (0.929)	2.192 (0.969)	2.808 (1.300)	47.692 (19.002)
中核市	2.828 (1.143)	2.341 (1.079)	2.265 (1.189)	2.544 (1.086)	46.353 (19.325)
特例市	3.452 (1.111)	2.818 (1.294)	2.375 (1.384)	3.229 (1.130)	56.364 (19.714)
市	3.207 (0.967)	2.730 (0.961)	2.611 (1.014)	2.735 (0.927)	52.616 (15.702)
特別区	2.816 (1.214)	2.287 (0.936)	2.000 (0.913)	2.393 (1.107)	44.714 (18.455)
町	3.077 (0.940)	2.283 (0.795)	2.438 (0.994)	2.585 (0.838)	47.991 (14.513)
村	2.663 (1.006)	2.138 (0.725)	2.198 (0.960)	2.307 (0.803)	42.958 (13.954)

注：下段の括弧は標準偏差を示す。

網掛けは中位の3または45を超える項目（問題を認識する傾向）を指す。

4. ガバナンス及び自律性と体制の有効性の関係

(1) 理論仮説

自治体類型による記述統計では、一般の市は町村に比してワクチン接種事業について問題が多かったことになる。そこで、自治体類型を権限とデータ数を勘案して政令市・中核市・特別区、特例市とその他の一般市、及び町村の3つに区分する。同時に自治体の事務事業の執行には、権限などにかかる類型以外に規模及び財政状況が影響すると考えられる。特に今回の新型コロナウイルスのワクチン接種事業は緊急かつ迅速に基本的に住民全員を対象にするものであり、通常の業務に付加される。自治体の組織体制や資源が業務に関係することは、制度論（institutional theory）⁷及び資源ベースの理論⁸（resource based view）で想定されるところである。組織の規模が大きいほど、また、財政力が豊かなほど基礎体力があり、緊急・追加業務に対応することができると考えられる

(図表4の概念モデル)。なお、保健所が設置される政令市・中核市・特別区とその他に区分するとともに、ワクチン接種以外の一般的業務の範囲の違いを考慮すると一般の市・特例市と町村を区分することにする。したがって、以下2つの仮説が設定できる。

仮説 1a：自治体の規模が大きいほど接種事業を円滑に実施できる。

仮説 1b：自治体の財政力が豊かなほど接種事業を円滑に実施できる。

一方、接種事業のガバナンスとマネジメントに関しては、ワクチンの調達と配送は国の責任で実施され、自治体は住民に対する接種を担うことになった。しかしながら、新規の事態への対応であり、これまでの経験が必ずしも有効でないため、国からの指示だけでは体制整備と運営の早期実施は困難である。むしろ、自治体が自律的・自発的に決定し執行する方が実施は円滑に進む側面がある。他方、自律性と迅速性を優先すると国の指示などと衝突する可能性があり、バランスが必要になる。ここでは前述の制度論に加えガバナンスやマネジメントの要素が公的組織の業績を規定するとする Lynn ら（2000；2005）の実証研究枠組みが有効である。先行研究（Kuroki et al. 2022）にもあるように未経験な事態への対応には、他自治体からの学習や情報交換が同時に有用になると考えられる。つまり、緊急的なワクチン接種事業の推進体制（ガバナンス）として、理論的には垂直的な調整と水平的な調整があり、その実施に対して首長のリーダーシップや情報システムの整備が推進力となると想定される。したがって、以下のような仮説が導出される。

仮説 2a：自治体が国に対して自律的であるほど接種事業を円滑に実施できる。

仮説 2b：自治体が迅速に接種事業をしようとすると円滑性と摩擦が生じる。

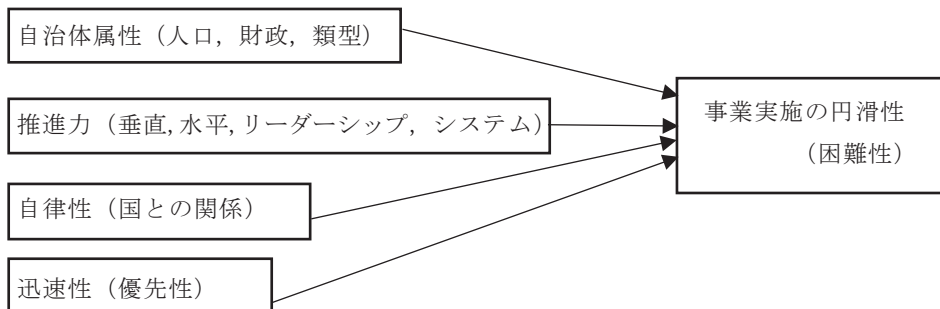
仮説 3a：自治体が水平的なネットワークによる連携・調整を活用するほど接種事業が円滑に実施される。

仮説 3b：国からの垂直的調整が機能するほど接種事業が円滑に実施される。

仮説 3c：首長のリーダーシップが発揮されるほど接種事業が円滑に実施される。

仮説 3d：情報システムが整備され利用されるほど接種事業が円滑に実施される。

図表4 概念モデル



(2) 分析

Q1-1の質問項目を中心に接種事業の実施の円滑さ(困難性の逆)に与える自治体属性、推進力、自律性及び迅速性の影響を回帰分析により仮説の検定を行う。

ここでの従属変数は、①人材体制の整備から⑱ワクチン保管までの各リッカート尺度の合計値、ヒト・モノ・カネ・情報の4つの資源別の合計値で定義される。

また、独立変数は、自治体属性・推進力・自律性及び迅速性の4つから構成される。自治体属性は人口(対数表示)、財政力(過去3年間の財政力指数の平均)、自治体類型(政令市・中核市・特別区ダミーと特例市・その他の市ダミーから構成、つまり、町村が基準)である。推進力はQ.1-2のうち「国の指示」、「都道府県の協力」が選択された場合に垂直ダミー、「他自治体の取り組み状況」、「医療機関などの関係団体の協力・連携」が選択されたときに水平ダミー、首長のリーダーシップが選択された場合にはリーダーシップ・ダミー、そして「ワクチン接種円滑化システム(V-SYS)」が選択されたときは情報ダミーで処理する。また、自律性についてはQ.1-4の「国の方針決定を待たずに、自主的な計画を立て実施した」を1、「国による措置と併行して、自主的な計画も立てて国による措置を補完した」を2、「自主的な計画を立てず、国による措置に従って実施した」を3と数値化(逆順)した。さらに迅速性についてはQ.3-3の②迅速性の回答で「きわめて重要」を1、「まったく重要でない」を5と変換(逆順)した。

(3) 結果

回帰分析の結果は図表5に示すとおりである。自治体の規模Log(人口)は有意であるが符号はプラスであり、規模が大きいほど実施の困難性を増し逆に作用し、円滑実施の支障要因となっている。また、財政力も合計値ではモデル2に示すようにプラスに有意となっていて、かえって円滑化に反し、仮説と反対の結果になっている。自治体類型では町村に比較すると合計値、ヒト・モノ・情報で政令市などはマイナスで有意であり、実施の困難性は低く、反対に一般市等は合計値、モノ・カネでプラスに有意であり、町村に比して困難性を増している。さらに想定された推進力や自律性はどの変数も有意でなく円滑化には機能せず、迅速性の逆効果(他の要素と矛盾)も観察されなかった。したがって、仮説1bが一部支持されるものの、残りの仮説1a, 2aから3dはいずれも棄却された。

こうした結果となっているのは、今回のコロナワクチン接種事業が従来のインフルエンザワクチンや一定の年齢層を対象にするもの⁹と異なり、当初は児童を除く住民全員を対象にした包括的な事業であることに加え緊急性を要するもので未経験なことに起因していると考えられる。国や都道府県の指示や指導があっても、調達と配送は国、実施は自治体と分離され、制約下で接種券の発送や受付・接種などの事務を行うことから、推進力や自律性あるいは迅速性の点で自治体の裁量が小さかったと判断される¹⁰。接種事務に関しても補助要綱以外に各種マニュアル類も国により整備された。

公平な接種となるようワクチンの配送は国で調整したから、自治体の実施体制の差は顕在化する程度が低くなり、接種事業の財源措置も十分になされたため自治体の財政力の違いは補正された状態になったわけである。財政力指数が大きいことは国の交付税への依存度が低いことであるが、コ

コロナウイルス接種事業については個別に補助金が交付されているため資源毎の実施の問題には作用しなかったと考えられる。換言すれば、資源ベース理論で想定する各自治体の資源や能力の差を国の措置が埋め、強制的同型性（coercive isomorphism）が作用したと解釈できる。

図表 5 回帰分析の結果（従属変数＝事業の円滑実施上の問題）

	モデル 1 (合計)	モデル 2 (合計)	モデル 3 (ヒト)	モデル 4 (モノ)	モデル 5 (カネ)	モデル 6 (情報)
Log (人口)	4.2999* (2.0995)		0.2620** (3.5714)	0.2851** (2.9368)		0.2829** (4.1483)
財政力	2.2711 (0.7668)	5.3013* (2.2981)				
政令・中核 ・特別区	- 6.6050+ (- 1.8321)		- 0.5255** (- 3.2455)	- 0.2813 (- 1.3970)		- 0.3416* (- 2.2673)
市・特例市	1.5875 (0.8030)	4.7288** (3.6397)		0.2390* (2.1463)	0.2185** (2.6335)	
垂直	- 0.2620 (- 0.1991)					
水平	- 3.1960 (- 1.3366)	- 3.0542 (- 1.3005)	- 0.2419 (- 1.6275)			
リーダー	- 0.5220 (- 0.3526)					
システム	0.3082 (0.1253)					
自律性	- 0.3316 (- 0.2587)					
迅速性	0.4991 (0.3270)					
修正済 R ²	0.0329	0.0360	0.0248	0.0699	0.0098	0.0267
N	604	604	602	598	602	601

注：モデル 1 は全数法、他は増減法によるモデルである。括弧内は t 値である。

***p<0.001, **p<0.01, *p<0.05, +p<0.10, 網掛けは有意な項目を示す。

Ⅲ 国の財政措置と自治体財政

1. 自治体の負担

新型コロナウイルス感染症への自治体の対応は、前節で考察したワクチン接種のほか感染予防対策、感染者の隔離・治療・管理及び経済対策など幅広い業務に及ぶ。その多くは国の財政措置が講じられているため、人的な負担は別にして財政的な負担はほとんど発生していないといわれる。とりわけ、地方創生臨時交付金では用途の拘束が低いため不適切な使用があるのではないかと問題になった。Q.1-6 は国のコロナ関連の財政措置が自治体財政に与えた影響について尋ねている。9 項目の質問につき、5 段階のリッカート尺度で選択する方式であるので、「強くそう思う」＝1 から「全

くそう思わない」＝5で数値化して整理したのが図表6である。

経済対策、社会・生活対策として各種補助金・交付金が国から措置されたため、自治体側の事務量が増えたことは①、②、⑦の平均値が「そう思う」の2以下であることから裏付けられる。ただし、地方創生臨時交付金ではデジタル対応や生産性向上に関連させた使途にも利用可能なため、運用によっては財政的にメリットがある一方、経費負担の発生や場合によっては経常経費への充当も可能である。回答では経常経費への充当につき否定的なものが多いが、これには回答バイアスがあることを考慮しておかねばならない。財政的には差し引きプラスであると同時に経費負担も生じた方向（中間値よりも肯定的な2から3の範囲）としており、追加的な経費とそれを上回る財源措置があったと考えられる。財源負担と実施主体の分離は責任の所在をあいまいにする方向に作用し、臨時的な措置は経年比較を難しくする傾向も平均値が2から3の間にあることから確認できる。しかしながら、人員不足から外部委託化が進んだかというとはほぼ中間値の3に近い値となっており、必ずしも民間委託への依存が高まったとはいえないようである。

図表6 財政上の対応

項目	平均値	標準偏差
① 財政やコロナ関係部署の仕事量が増えた	1.2870	0.4594
② 補正予算の審議などで議会審議時間が増えた	1.7416	0.7187
③ 対策費の一部を経常経費に充当した	3.8727	1.0563
④ 国・都道府県のコロナ関係補助金等は財政的にはプラスになった	2.6386	1.0499
⑤ 国・都道府県のコロナ関係補助金等を充当できない事務経費があり、業務負担と経費負担が増えた	2.5054	0.9171
⑥ コロナで民間委託への依存度が増えた	2.9602	0.9176
⑦ コロナ関係の国の財政措置への申請業務に追われた	1.8285	0.6349
⑧ コロナ対策で自治体と国・都道府県の責任があいまいになった	2.6810	0.8584
⑨ 自治体の財政状況の説明がコロナ関係の歳入・歳出増で経年比較が困難になった	2.2538	0.8923

注：網かけ部分は質問への同意度が高いもの（2以下）である。

自治体類型で財政に与えた影響が異なるかという点では、図表7に示すようになる。これからわかるように、類型別に大きな差は認められず、ワクチン接種事業でみられた町村とその他の種類の違いはみられない。どの種類の自治体もコロナ対応の事務負担に追われたのは共通し、デジタル化の効果は発揮できなかったようである。

図表 7 自治体類型別の財政対応

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
政令市	1.462 (0.519)	1.769 (0.927)	4.077 (0.862)	2.769 (1.166)	2.692 (1.109)	2.769 (1.013)	2.077 (0.494)	2.769 (1.092)	2.538 (0.660)
中核市	1.229 (0.426)	1.543 (0.701)	3.943 (1.027)	2.886 (1.231)	2.206 (0.914)	2.343 (0.906)	1.824 (0.758)	2.735 (0.963)	1.971 (0.891)
特例市	1.167 (0.389)	1.500 (0.522)	3.917 (1.084)	3.333 (0.888)	2.273 (0.647)	2.727 (0.786)	1.917 (0.660)	2.364 (0.674)	1.583 (0.515)
市	1.292 (0.402)	1.645 (0.626)	3.947 (1.034)	2.632 (1.026)	2.438 (0.908)	2.879 (0.888)	1.813 (0.594)	2.717 (0.843)	2.193 (0.862)
特別区	1.000 (0.000)	1.333 (0.516)	4.000 (1.549)	2.000 (0.000)	2.500 (1.049)	2.667 (1.033)	1.833 (0.408)	3.000 (1.265)	2.500 (1.049)
町	1.291 (0.465)	1.877 (0.787)	3.800 (1.071)	2.580 (1.048)	2.605 (0.883)	3.136 (0.896)	1.805 (0.636)	2.591 (0.858)	2.300 (0.902)
村	1.298 (0.462)	2.021 (0.821)	3.574 (1.118)	2.638 (1.092)	2.723 (1.057)	3.298 (0.931)	1.957 (0.833)	2.830 (0.789)	2.723 (0.940)

注：網掛けの部分は質問への同意度が高いもの（2 以下）を指す。

2. 自治体の裁量的行動

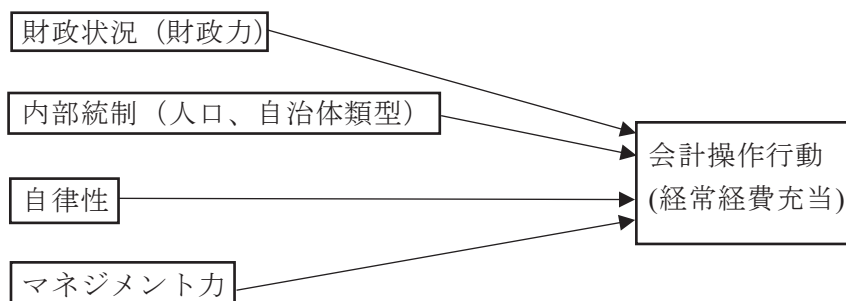
新型コロナ関係の必要財源は基本的に国の財政措置で確保されたということは、自治体にとって財源の心配をしなくてよいことを意味する。しかも、地方創生臨時交付金のような裁量性が高い財源措置がなされれば、自治体側で財政的に裁量的な行動を取る動機が生まれる可能性がある。質問 Q.1-6 の③はこの可能性を確認しているものであるが、「そう思わない」=4.0 より小さい平均値 3.8727 であることは、「充当した」ことに同意する自治体もあることを意味する。実際回答した 652 自治体のうち「強くそう思う」または「そう思う」としたのは 87 自治体で全体の 13%である。したがって、自治体において裁量的会計行動で企業会計における利益操作¹¹(earnings management)あるいは会計操作 (creative accounting)¹²と同様なことが行われている可能性が推察される。

そこで、ここでは③の回答結果を利用して、コロナ対策費を経常経費に充当する行動がいかなる要因でなされたかを探ることにする。考えられる要因は財政状況、内部統制、自律性及びマネジメント力である（図表 8 参照）。特に財政状況が厳しければ経常経費へ充当する動機が強くなると考えられる。内部統制は国の補助金・交付金であればその趣旨に沿った運用をする牽制が働きやすく、自治体類型や人口は内部統制の整備や運用と関係があると想定される。つまり政令市になるほど、人口が多くなるほど、内部統制システムが充実し、経費充当は低下すると想定する。自律性は国から明示的な使途制限がなければ経費充当への正当化 (rationalization)¹³がしやすいと考えられ、マネジメント力があればやはり経費充当も手段の一つとして採用する誘因になる。

そこで、従属変数として③の「強くそう思う」または「そう思う」を同意、「そう思わない」または「全くそう思わない」を非同意として、それぞれ 1 及び 0 と数値化する。「どちらでもない」は除外して、二項ロジット回帰分析をする。人口、財政力、自治体類型、自律性は先のワクチン接種事業の分析

に使用した同じ操作化と変数を使用する。また、マネジメント力はワクチン接種事業の18項目の合計値を代理変数として用いる。コロナ関連事業にはワクチン接種と異なる事業も含まれるが自治体の執行能力をみる指標として使用する。数値が大きいほど事業実施に問題があったからマネジメント力は低いと判断される。

図表8 経費充当（会計操作）の概念モデル



図表9 分析結果

変数	偏回帰係数	標準誤差	オッズ比	Wald	P 値
Log（人口）	- 1.1523	0.3803	0.3159	9.1829	0.0024**
財政力指数	1.8994	0.5203	6.6820	13.3258	P<0.001**
政令市等	0.5199	0.6724	1.6819	0.5959	0.4394
市等	0.1256	0.3718	1.1338	0.1142	0.7354
マネジメント力	- 0.0062	0.0079	0.9938	0.6110	0.4344
自律性	0.3719	0.2449	1.4504	2.3060	0.1289
- 2 対数尤度	437.1380				
Cox-Snell	0.0423				
Nagelkerk	0.0719				
誤判別率	15.41%				

注：*p<0.05, **p<0.01

分析の結果は図表9のとおりであり。有意な変数は人口と財政力指数の2つであり、残りの変数はいずれも有意なものでなかった。人口は符号がマイナスであり、規模が大きくなるほど（内部統制が充実するほど）経費充当の確率は低下する。しかしながら、財政力指数はプラスに有意であり、財政力があるほど（豊かなほど）経費充当の確率は増加し、想定した方向と逆であった。自治体類型で町村を基準にして統制しているため、同じ類型・人口の自治体では財政力が豊かなほど経常経費へ充当をする傾向がある。この結果は予想と異なり、国からの財政措置がなされると、一定の財政力がある場合、コロナ関係の施策を執行しても財源に余裕が生まれ、結果として既往の経常経費に充当できるものが現れていると解釈できる。

IV 結論と今後の課題

1. 結論

新型コロナウイルスのワクチン接種事業は、2020 から 2021 年度では迅速に児童を除く全住民を対象に複数回確実に実施することが要請される点で、公平性・迅速性・確実性・安全性を同時に満たさねばならないものであった。このため、自治体間の基礎体力の差を国の指針や通知あるいは財源措置を通じて埋める政策が発動され、本来は自治体の調整能力や首長のリーダーシップあるいは国の開発したワクチン接種システムと住民情報システムとの連携などにより自治体の裁量や工夫が発揮される程度が抑制された。このことが、人材や財源などの資源の差、自治体類型、推進力（策）、自律性及び迅速性の重視が円滑な実施に影響するという資源ベースの理論及びガバナンス・マネジメント理論の仮説の大半が支持されない結果をもたらしたといえる。

他方、コロナ関係の国の財政措置が自治体の財政運営に与えた影響は、形式的にはコロナ対応の業務の増加と資金の増加であり、財政やコロナ対応の実務や議会での負担の増加を伴う。それ以外に自治体財政収支にプラス、マイナスの影響と業務の執行方法や責任の所在の変化をもたらす。全体としては財政収支にプラスの方向に働いたものの、業務内容と財源の責任が分離されたため、アカウンタブル・マネジメント（責任に対応した経営）は必ずしも実行できない傾向が確認された。また、コロナ関係予算が国の予備費から支出されることから国会の議会統制が十分働かず、交付先の自治体の裁量的行動が予想されていたが、経常経費への充当に関して意識調査の結果を用いて分析したところ、自治体類型による差はみられず、人口が少ないほど、財政力が豊かなほど、経費充当（裁量的行動）する傾向があることが確認された。同じ政令市から村までの類型で裁量的行動の程度が異なるのではなく、同じ類型のなかで人口規模と財政力が規定要因になっていることが示された。

2. 今後の課題

2023 年 5 月以降、新型コロナウイルスの感染法上の位置づけが 2 類から 5 類に移行したことから、今後は自治体間の違いが顕著になって今回棄却された仮説が支持される可能性もでてくる。また、今回はアンケート調査に基づく分析であったが、定量的な指標（時間経過別の接種率、感染率など）を用いて結果を比較して整合的な検証する必要がある。同様に、裁量的な行動についてはアンケート調査を用いたため正確性や客観性に欠けるという批判もあり得るので、具体的な財政データ及び公会計情報（総務省の統一的な基準による財務書類）に基づく客観的な指標を使用した分析を実施して比較する必要がある。特に自治体では財政健全化指標につき基金や積立金などのストックと歳出のフローの関係で会計操作がなされている可能性を指摘する分析（広田・湯之上 2018）もあるだけに、フローとストック情報を完備した 2019 ～ 2022 年度の各自治体の財務書類のデータを使用した検討は公会計研究の観点から求められている。さらには会計操作の内容と要因の理論的枠組みの精緻化も課題である。

注

- 1 感染症に直接かかる医学や公衆衛生学以外に自然科学、人文・社会科学のあらゆる学問分野において新型コロナウイルスに関する研究（理論・実証・歴史・比較・実験など）が国内外でされている。社会的貢献が少ないと批判されることもある日本学術会議においても最初の感染者が出た当初から積極的に提言・報告をし、機関誌『学術の動向』は何度も特集号を出している。
- 2 本稿にかかる地方財政に関係する初期の研究として、金井（2021）、石川・赤井（2022）、武田（2022）、森（2022）や南島（2022）らをあげることができる。感染症の記録としても新型コロナウイルス感染症対策分科会会長を務めた尾身茂（2023）による記録記や日本公衆衛生協会（2023）による対応記録が公開された。
- 3 新型コロナウイルス対応の予算の範囲をどこまでとするかの定義の問題に加え、予算科目の自治体間の違いや国の予備費の使途の確定が容易でないことが影響している。
- 4 本調査の概要については、本号収録の目時壮浩『新型コロナウイルス感染症対策における行財政運営に関するアンケート調査』調査結果および概要」を参照されたい。
- 5 ワクチン接種にかかる委託事業（特にコールセンター業務）で受託者の大手旅行会社や広告会社の不正が多発した要因にもなった。
- 6 中核市でない市でも地方保健法施行令第1条の保健所政令市に該当する場合には保健所が設置される。現在、小樽、町田、藤沢、茅ヶ崎、四日市の5市がある。
- 7 制度論とは組織が他の組織によって正統とみなされている構造とマネジメント慣行を適用して生存を図るとみる考え方である。強制、規範、模倣の3つの適用形態（異種同型性）があると考えられる。他組織との同型性（isomorphism）を確保するのは社会的に正統性（legitimacy）を得られるからとする。詳細はMeyer and Rowan (1977), DiMaggio and Powell (1983), Zucker (1987)などを参照。
- 8 資源ベースの理論とは、Barney (1986; 2002)らにより提唱された考え方であり、組織の競争優位（とその持続）が保有する経済資源あるいは組織能力から達成されると考える。
- 9 乳幼児、高齢者などに接種が法定化されたり勧奨されたりしている。最近の例では带状疱疹ワクチンは50歳以上となっている。
- 10 厚生労働省の新型コロナウイルスワクチン接種についての自治体向け説明資料でも「ワクチン接種は、予防接種法の臨時接種に関する特例を設け、厚生労働大臣の指示のもと、都道府県の協力により、市町村において予防接種を実施するもの」とされていて、国が決定するプリンシパル（本人）で基礎自治体を実施するエージェント（代理人）の位置づけとなっている。
- 11 企業における利益平準化はその典型であり、キャッシュフローと発生主義の損益との差により生じる。政府の場合も現金主義により債務負担や繰越、経費付け替えなどの方法が可能であり、年度間の変化を小さくしようとする。公的部門のレビュー論文としてBisogno and Donatella (2022)を参照。
- 12 会計操作は本来の基準と異なる繰入額や積み立てをすることや一般会計と特別会計あるいは第三セクターなどとの会計間の取引を通じて政府本体の財政状況を実態以上に良好または悪化して

いるようにみせることである。

- 13 ここでの正当化 (rationalization) は決定の合法性を説明する意味であり、正統化 (legitimacy) の肯定・承認とは区分している。

【参考文献】

- 石川達哉・赤井伸郎. 2022. 「新型コロナウイルスが地方公共団体の歳入歳出に与えた影響」『フィナンシャルレビュー』第 149 号, pp.5-36.
- 尾身茂. 2023. 『1100 日間の葛藤』日経 BP.
- 金井利之. 2021. 『コロナ対策禍の国と自治体－災害行政の迷走と閉塞』筑摩書房.
- 武田公子. 2022. 「大都市における新型コロナ対策と財政状況—2020 年度決算から 2021 年度上半期補正予算まで—」『金沢大学経済論集』第 42 巻第 2 号, pp.121-146.
- 日本公衆衛生協会. 2023. 『新型コロナウイルス感染症対応記録』.
- 広田啓朗・湯之上英雄. 2018. 「地方財政健全化指標における相互依存関係の実証分析」『経済分析』第 198 号, pp.2-22.
- 南島和久. 2022. 「コロナ禍の政府政策とそのレビュー—危機管理と副作用に注目して—」『日本評価研究』第 22 巻第 1 号, pp.3-14.
- 森裕之. 2022. 「新型コロナ感染症対策と自治体財政の変化」『政策科学』第 29 巻第 3 号, pp.1-13.
- Barney, B.J. 1986. Strategic factor markets: Expectations, luck, and business strategy. *Management Science*, 32(10): 1231-1244.
- 2002. *Gaining and Sustaining Competitive Advantage*, 2nd. Prentice-Hall.
- Bisogno, M. and P. Donatella. 2022. Earnings Management in Public Sector Organizations: a structured literature review. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 34(6): 1-25.
- DiMaggio, P. J. and W. W. Powell. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Forbes, M. and L.E. Lynn. 2005). How Does Public Management Affect Government Performance? Findings from International Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4): 559-584.
- Kuroki, M., K. Ishikawa and K. Yamamoto . 2022. Understanding the impact of mandatory accrual accounting on management practices: interpretation of Japan local governments' behavior, *International Review of Administrative Sciences*, 88(3): 862-881.
- Lynn, L.E., C.J. Heinrich and C. J. Hill. 2000. Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 233-261.
- Meyer, J.W. and B. Rowan. 1977. Institutionalized Organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Zucker, L.G. 1987. Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology*, 13: 443-464.

論文

コロナ混乱度でみたコロナ対応の実態

柴 健次（関西大学）

I はじめに

本稿は、科学研究費補助金基盤研究（B）（課題番号 20H01557「政府におけるリソース・マネジメントの研究」、研究代表者小林麻理）が実施したアンケート調査「新型コロナウイルス感染症対策における行財政運営に関するアンケート調査」¹から「コロナ対応の混乱度」をまとめたものである。アンケートのうち質問項目 Q 1-1 の 18 項目に対する回答から「ワクチン接種混乱度」を導出し、これをコロナ対応の混乱度の代理指標とみなし、他の質問項目の回答や財政数値等との関連を調べる場合の一つの指標を提供することを目的とする。

そもそも 2019 年 12 月に新型コロナウイルスの初の感染が中国で確認された。しかし、そのことが我が国においても感染が拡大し、その後、パンデミックと呼ばれる騒ぎとなることは誰も予想しえなかった。したがって、2020 年度に入りコロナ感染の第 1 波が始まったときでさえ、住民に最も接する地方自治体は事前にコロナ対策の事業計画を有していなかった。

我々科学研究費研究チームは翌年の 2021 年度における自治体の対応を中心にして自治体のコロナへの対応の実態を明らかにすべく、大々的なアンケート調査「新型コロナウイルス感染症対策における行財政運営に関するアンケート調査」を実施したのであった。

本科研アンケートの質問項目は大きく 5 つの領域から成り立っている。すなわち、Q 0 群の自治体基本情報に関する領域、Q 1 群の新型コロナウイルス接種事業（全般）に関する領域、Q 2 群の新型コロナウイルス感染対策事業（事業計画）に関する領域、Q 3 の新型コロナウイルス感染対策事業の実施形態とその特徴に関する領域、さいごに、Q 4 の自治体の医療体制に関する領域から構成されている。

以上の領域のうち、Q 1 群について、「新型コロナウイルス接種事業（全般）について」の 18 項目すべてに回答している団体 656 団体の回答を分析している。本稿で Q 2 や Q 3 の質問群を対象とするが、Q 1-1 の 18 項目も利用するため、対象団体数はほぼ近似しているが、若干ずれることになった。すなわち、本稿では、658 団体を対象とした（政令市 13、中核市 35、特例市 12、その他市 321、特別区 7、町 221、村 49。下線部が 1 団体ずつ多い）。この対象数は、2022 年 4 月時点の 1724 市町村（政令市 20、中核市 62、特例市 23、その他市 887、特別区 23、町 743、村 189）の約 38% である。

II コロナ対応の混乱度を示す指標の導出

アンケート Q1-1 では枝間が 18 項目ある。ここでは 18 項目すべてが同じ問い方になっているので、

これらへの回答を加工して「ワクチン接種から見たコロナ対応の混乱度」を算定した。

はじめに18の質問の回答を数値化した。その際、「問題がなかった」という回答を1点、「あまり問題がなかった」を2点、「どちらともいえない」を3点、「少し問題があった」を4点、「問題があった」を5点として、18項目の回答を数値化した。その結果、得点は最低18点、最大90点の範囲に分布することになった（ただし、Q1項目に十分に回答していない5団体は0点とした）。

次に合計点を3つに分類した。73点以上90点までを大混乱とし、回答結果がここに入る団体を「大混乱団体」とした。37点以上72点までを中混乱とし、回答結果がここに入る団体を「中混乱団体」とした。最後に18点から36点を小混乱（あるいは余裕）とし、回答結果がここに入る団体を「小混乱団体（あるいは余裕団体）」とした。以上の3分類をコロナ感染症対策事業の代理指標とした。

加えて団体区分7種類につき、それぞれの区分に属する回答企業の住民登録人口の平均値の多い順に並べ、政令市と特別区をまとめて大規模団体、中核市と特例市をまとめて中規模団体、それ以外をまとめて小規模団体とまとめた。

以上の準備をしたうえで、混乱度別・規模別のマトリックス形式でそれぞれのマスに該当する団体数を図表1として示した。

図表1 規模別にみたワクチン接種から見たコロナ対応の混乱度

団体規模⇒		大規模	大規模	中規模	中規模	小規模	小規模	小規模	<規模別再集計>			
団体区分⇒		タイプ1	タイプ5	タイプ2	タイプ3	タイプ4	タイプ6	タイプ7				
		政令市	特別区	中核市	特例市	その他市	町	村	合計	大規模	中規模	小規模
平均住民登録人口		1256509	444088	356613	244832	74656	14318	9247				
大混乱団体		1	0	5	2	14	5	0	27	1	7	19
中混乱団体		9	4	18	8	257	163	33	492	13	26	453
小混乱団体		3	3	10	2	48	52	16	134	6	12	116
無回答団体		0	0	2	0	2	1	0	5	0	2	3
合計		13	7	35	12	321	221	49	658	20	47	591
大混乱団体		7.7%	0.0%	14.3%	16.7%	4.4%	2.3%	0.0%	4.1%	5.0%	14.9%	3.2%
中混乱団体		69.2%	57.1%	51.4%	66.7%	80.1%	73.8%	67.3%	74.8%	65.0%	55.3%	76.6%
小混乱団体		23.1%	42.9%	28.6%	16.7%	15.0%	23.5%	32.7%	20.4%	30.0%	25.5%	19.6%

図表1から読み取れる特徴は以下のとおりである。

- ・大混乱が27団体、中混乱が492団体、小混乱（余裕）が134団体と分類された。
- ・大混乱団体では中核市と特例市でその割合が高いことが確認された。
- ・中混乱団体では「その他市」と町にその割合が高いことが確認された。
- ・小混乱（余裕）団体では特別区にその割合が高いことが確認された。

図表1におけるこのようなワクチン接種対応における混乱度は、団体区分ごとに特徴が表れていることから、コロナ対応全般に通じる代理指標として採用することにした。

図表1の規模別再集計でみると、大混乱は中規模団体に多く見られる。中混乱は小規模団体に多

く見られる。仮に、大混乱と中混乱をひとまとめにし、小混乱と対比すると、その小規模区分では「団体の規模が大きければ大きいほどワクチン接種で混乱度合いが小さかった」と言える。

Ⅲ コロナ感染対策としての事業計画（全般）について

我々はアンケートの質問項目の分布に関して、団体の混乱度別、規模別に集計する用意ができた。ここでは混乱度別でいずれにも分類できない5団体があるため、団体は混乱度別に4つに分類できる。混乱度不明団体はQ 1-1に回答していない5団体である。一方、それら5団体を含めて全団体は団体区分別に7つ、それらを再集計した規模別に3つに分類できる。ここでは団体区分別の住民登録人口の平均値は不要になり、それぞれの団体数を示しておいた。

以上を一覧できるようにしたのが図表2である。図表2では「事業計画がある団体数」を上段に、「事業計画がある割合」を下段に示している。さらに「計画を有する団体数」を区分別の団体数で除した割合と、「計画を有する団体数」を分析対象の全団体数で除した割合を示した。その上で、右手には規模別に再集計して、事業計画を有する団体数と割合を把握できるようにした。

図表2 コロナ感染対応の事業計画を作成している団体の割合（計画度）

団体規模⇒		大規模	大規模	中規模	中規模	小規模	小規模	小規模				
団体区分⇒		タイプ1	タイプ5	タイプ2	タイプ3	タイプ4	タイプ6	タイプ7	＜規模別再集計＞			
区分別団体数		政令市	特別区	中核市	特例市	その他市	町	村	合計	大規模	中規模	小規模
		13	7	35	12	321	221	49	658	20	37	591
事業計画がある団体数		政令市	特別区	中核市	特例市	その他市	町	村	合計	大規模	中規模	小規模
大混乱団体	27	0	0	0	0	6	0	0	6	0	0	6
中混乱団体	492	1	1	3	2	40	23	2	72	2	5	65
小混乱団体	134	0	1	1	1	9	7	2	21	1	2	18
無回答団体	5	0	0	2	0	0	0	0	2	0	2	0
合計		1	2	6	3	55	30	4	101	3	9	89
事業計画がある割合		政令市	特別区	中核市	特例市	その他市	町	村	合計	大規模	中規模	小規模
大混乱団体	27	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	22.22%	0.00%	0.00%	22.22%	0.00%	0.00%	22.22%
中混乱団体	492	0.20%	0.20%	0.61%	0.41%	8.13%	4.67%	0.41%	14.63%	0.41%	1.02%	13.21%
小混乱団体	134	0.00%	0.75%	0.75%	0.75%	6.72%	5.22%	1.49%	15.67%	0.75%	1.49%	13.43%
混乱度不明団体	5	0.00%	0.00%	40.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	40.00%	0.00%	40.00%	0.00%
計画有 / 区分団体数		7.69%	28.57%	17.14%	25.00%	17.13%	13.57%	8.16%	15.35%	15.00%	24.32%	15.06%
計画有 / 全団体数	658	0.15%	0.30%	0.91%	0.46%	8.36%	4.56%	0.61%	15.35%	0.46%	1.37%	13.53%

図表2から読み取れる特徴は以下のとおりである。

- ・コロナ対策事業計画を有する団体数は101であり、総団体数の15.35%である。
- ・団体区分別にみると、特例市では1団体が該当し区分内の7.69%を占める。特別区では2団体が該当し区分内の28.57%を占める。この2区分を再集計した大規模団体では3団体が該当し区分内の15.00%となる。
- ・次に、中核市では6団体が該当し区分内の17.14%を占める。特例市では3団体が該当し区分内の25.00%を占める。この2区分を再集計した中規模団体では9団体が該当し区分内の24.32%となる。

・最後に、その他市では 55 団体が該当し区分内の 17.13% を占める。町では 30 団体が該当し区分内の 13.57% を占める。そして村では 4 団体が該当し区分内の 8.16% を占める。これら 3 区分を再集計した小規模団体では 89 団体が該当し区分内の 15.06% となる。

図表 2 は対応度が 4 つ、団体区分が 7 で、事業計画を有する団体が 101 なので各マスに入る団体数は小さい。そこで規模別再集計に着目すると、コロナ対応の混乱度にかかわらず、いずれの混乱度群においても、小規模団体による事業計策定の比率が高いことが確認できた。

同じことを、事業計画を有する団体数の割合でみると、大混乱団体では「その他市」が 22.22% と集中している。中混乱団体では「その他市」の 8.13% が高く、町の 4.67% が続く。小混乱（余裕）団体でも「その他市」の 6.72% が高く、町の 5.22% が続く。これらを反映して、規模別再集計では中混乱団体では小規模団体が 13.21%、小混乱（余裕）団体でも小規模団体が 13.43% となっている。

以上を通してみれば、コロナ対応での大混乱団体では中規模団体が事業計画を策定している傾向にあり、中混乱と小混乱の両団体では小規模団体が事業計画を策定している。

Ⅳ コロナ対策の事業計画を策定している団体について

我々は第 2 節においてコロナ対策の事業計画を作成している団体が全回答団体 658 に対して 15.35%、101 団体であることを確認した。さらに我々はコロナ対応の混乱度を大中小に分類したが、混乱度の程度に関係なく、コロナ対応の事業計画を作成する団体は小規模団体に多いことも確認した。

そこで、本節では、事業計画策定団体 101 が、策定した事業計画を団体の HP 等で公表しているか、公表された事業プランに財政数値が記載されているか、さらには、予算数値が記載されているか、決算数値が記載されているかを問うた。ここまで公表されているとすれば最後に予決に差異分析まで行われているかも問うた。その結果をまとめたものが図表 3 である。

図表 3 コロナ対策の事業計画の策定と公表された記載内容（混乱度別）

事業計画がある団体数	事業計画の策定	事業計画の公表	財政数値の記載	予算数値の記載	決算数値の記載	予決の差異分析
大混乱団体	6	3	0	0	0	0
中混乱団体	72	37	4	3	1	0
小混乱団体	21	10	2	1	2	0
混乱度不明団体	2	2	1	0	0	0
合計	101	52	7	4	3	0
事業計画がある割合	事業計画の策定	事業計画の公表	財政数値の記載	予算数値の記載	決算数値の記載	予決の差異分析
大混乱団体	5.94%	2.97%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
中混乱団体	71.29%	36.63%	3.96%	2.97%	0.99%	0.00%
小混乱団体	20.79%	9.90%	1.98%	0.99%	1.98%	0.00%
混乱度不明団体	1.98%	1.98%	0.99%	0.00%	0.00%	0.00%
対象団体数に対する割合	100.00%	51.49%	6.93%	3.96%	2.97%	0.00%

図表3から読み取れる特徴は以下のとおりである。なお、図表3における「混乱度不明団体」とはアンケート Q1-1 の18項目に回答がなかった団体である。

- ・事業計画策定団体101のうち、当該事業計画をHP等で公表している団体は52であり、その割合は51.49%である。
- ・公表されている情報のうちに、計画段階での財政数値、確定した予算数値や決算数値尾まで記載されているかを確認したところ、記載団体数は大きく落ち込んでいる。
- ・最後に予算決算の差異分析の結果まで公表されているかを問うたところ、そこまでの記載をしている団体は皆無であった。

質問Q2群の集計結果を見てわかることは、コロナ対応事業が緊急的な課題であったとしても、各団体が行政情報を住民に対して公表するという姿勢が感じられないくらいだということである。反対に、団体ごとにその公表や記載の方式は異なるかもしれないが、どのような情報公開の実態となっているかは個々に確認する価値がある。これについては第4節に示すことにする。

V コロナ対応に関する情報公開の実態

事業計画の策定とその計画の公開は連動していない。アンケート上は事業計画の策定は15.35%にとどまるが、残りの団体すべてがコロナ対応事業のために確保した財源を執行するにあたり補正予算を組むという手続きを行うと考えられるので、事業計画の位置付けは団体ごとに異なるようである。

1. 事業計画の策定と計画名

事業計画を策定している101団体において、回答していただいた例を以下に示す。その際、回答団体が特定される場合には「〇〇市」で代替することとする。

以下の名称例では「新型コロナウイルス感染症対応事業」や資金源を特定して「地方創生臨時交付金実施計画」が織り込まれているものが多い。インフルエンザ等としてインフルエンザを含む場合も散見される。以下の事例では、数は多くないけれど、広範に対応をとらえて「事業継続計画」、「BCP」、「経済再建・市民生活安心プラン」、「再生プラン」を付した。

以下の「名称例」に示したほかに「〇〇市総合計画」といった既存の計画に織り込むといった例も見受けられる。

【名称例】

〇〇市令和X年度*****事業（計画）、といった名称が多数

新型コロナウイルス感染症対応事業計画

新型コロナウイルス感染症対策地方創生臨時交付金実施計画

新型コロナウイルスワクチン接種事業計画

新型インフルエンザ等感染症対策事業

新型コロナウイルス・物価高騰緊急対策アクションプラン

コロナウイルス感染症の用語を含めない例

- 〇〇市事業継続計画（BCP）
- 〇〇市経済再建・市民生活安心プラン
- 〇〇市再生プラン

2. 事業計画の公表とその内容

事業計画を策定している 101 団体のうち HP 等で当該事業計画を公表している団体は 53 団体であった。事業計画を策定するか否か、策定した事業計画を公表するか否か、さらには公表内容に財政数値等が含まれるか否かといったディスクロージャー行動の相違の原因はどこにあるのかが研究の課題となる。

しかしこうした課題へ接近するために本章ではコロナ対応の混乱度（大中小）と団体の規模（大中小）をクロスして再集計してきた。図表 3 についても規模別に再集計してみる。それが図表 4 である。

図表 4 コロナ対応の事業計画の策定と公表（混乱度別×規模別）

事業計画がある団体数	事業計画の策定				事業計画の公表			
	合計	大規模	中規模	小規模	合計	大規模	中規模	小規模
大混乱団体	6	0	0	6	3	0	0	3
中混乱団体	72	1	5	66	37	1	4	32
小混乱団体	21	1	2	18	10	1	2	7
混乱度不明団体	2	2	0	0	2	2	0	0
合計	101	4	7	90	52	4	6	43
事業計画がある割合	事業計画の策定(規模別策定数に対する割合)				事業計画の公表(策定団体総数に対する割合)			
大混乱団体	5.94%	0.00%	0.00%	6.67%	2.97%	0.00%	0.00%	2.97%
中混乱団体	71.29%	25.00%	71.43%	73.33%	36.63%	0.99%	3.96%	31.68%
小混乱団体	20.79%	25.00%	28.57%	20.00%	9.90%	0.99%	1.98%	6.93%
混乱度不明団体	1.98%	50.00%	0.00%	0.00%	1.98%	1.98%	0.00%	0.00%
対象団体数に対する割合	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	51.49%	3.96%	5.94%	41.58%

図表 4 から読み取れる特徴は以下のとおりである。なお、図表 4 における「混乱度不明団体」とはアンケート Q1-1 の 18 項目に回答がなかった団体である。

- ・事業計画策定団体 101 について、混乱度別・規模別に再集計した結果、全体としては中混乱団体が 71.29%となる。
- ・これを規模別にみたとき、大規模と中規模は該当団体数が小さいので、小規模の分布が全体の分布に近似しており、事業計画策定数は 73.33%である。
- ・事業計画策定団体 101 を総数として、混乱度 3 × 規模 3 の 9 つのマス目に該当する団体数の総数に占める割合をみると、小規模・中混乱団体が 31.68%、次いで小規模・小混乱団体が 6.93%、

そして中規模・中混乱団体が3.96%となる。

以上から、アンケート回答団体の全般的な傾向は、中混乱団体かつ小規模団体に影響されるであろうと予想される。一方、中混乱・小規模という塊から外れるケース（図表3で財政数値を公表していると回答した7団体等）の具体例を確認する必要がある。

3. 回答「事業計画を有する」の実態

図表3及び図表4に示したようにQ2-1「コロナウィルス感染症対策事業を有する」101団体のうち、Q2-3（2-1に言う）「事業計画」を公表する団体は52であった。

本アンケートでは、事業計画を有する52団体には閲覧可能なURLの情報提供を求めている。しかし、52団体のうち19団体は求める情報が削除されているか、又は何らかの理由で閲覧できない。そのため、閲覧可能となっている団体数は33団体に限定される。

また必ずしも回答のあったURLは「事業計画」に直結していない。アンケート質問項目Q2-1で事業計画を有すると回答した52団体のうち51団体が計画名を回答している。これに対して回答されたURLからは「コロナウィルス感染症に関するお知らせ」に誘導されることが多い。「コロナウィルス感染症に関するお知らせ」からは「事業計画」に誘導する工夫がなされている例もあるが、全体としてみれば、団体ホームページTOPからストレートに「事業計画」に直結する誘導方法が取られていない。住民から見れば住民に対するお知らせが優先されることから当然かもしれない。

そこで、アンケート項目Q2-1（事業計画の有無）とその掲載内容に関するQ24～Q27を分析するには、Q2-3で回答されたURLは「事業計画」に到達するための補助手段として利用できるに過ぎないので、各団体ホームページTOPにおいて「事業計画名」で検索をかけるひと手間が必要となる。

つまり、コロナ感染症にかかる各種対応に関する情報を求める住民に対する「お知らせ」は事業執行に不可欠な行政執行の広報情報であるのに対して、コロナ感染症にかかる各種対応に関する事業計画及びその結果に関する行政責任の開示情報とはその情報内容が異なる。今後、行政からの情報開示について、かかる「行政執行の広報情報」と「行政責任の開示情報」は峻別して、それぞれの情報効果を求めることが望ましい。

以上を踏まえると、Q2関係の回答を数的に処理し、回答数の偏りから情報公開の実態についての結論を導くことは難しい。となると、数的処理から暗示される特徴のある「中混乱・小規模」団体と「財政数値を説明する」7団体（+該当する質問には無回答だが実際には該当する1団体を加えて良い）から、情報公開の事例に迫るよりない。

その前に、以上を要約すると図表5のようになる。

図表5 事業計画を作成している101団体の情報提供の実態（回答のまとめ）

分析対象の団体数 658					
事業計画を有する団体数 101					
事業計画を公表する団体数 52					
事業計画に財政数値を含む団体数 7					
内訳	計画値	予算額	決算額	差異分析	団体数
	○	○	○	○	0
	○	○	○	×	2
	○	○	×	×	3
	○	×	×	×	2
上記7団体以外 45団体					
明確な回答はないが7団体と類似する公表を行う団体が含まれる					
事業計画を公表していない団体数 49					

そこで、数的処理から暗示される特徴のある「中混乱・小規模」団体と「財政数値を説明する」7団体（＋該当する質問には無回答だが実際には該当する1団体を加えて良い）から、情報公開の事例に迫るのが良いと考える。

そこで、前者の代表例としてA市とB市、後者の代表例としてC市とD市を取り上げてみたい。情報公開の事例を見るにあたり、以下のような統一した視点を設定した。

「行政執行の広報情報」としての「コロナ関連情報」（例：ワクチン接種情報）と「行政責任の開示情報」と「事業計画情報」とは区別する必要がある。その上で、団体HPから見た接近可能性に着目すると、「コロナ関連情報」と「事業計画情報」の接近可能性に大きな差異があることに気づく。

「コロナ関連情報」については事業計画を策定しない団体を含めてすべての団体で公表されている。その場所は、団体HPのTOPページであったり、そのから誘導されるコロナ関連情報のページであったりする。本章は「コロナ関連情報」の分析が主目的ではないので、詳細の差はあれ、「公表されている」と指摘するにとどめる。

それに対して「事業計画情報」は必ずしも団体HPのトップページに置かれていない。その接近方法としては、TOPページから「事業計画」の文書又はHPに設定されたページに誘導する方法や、「コロナ関連情報」のページから「事業計画」の文書又はページへ誘導する方法とられている。

以下では、「事業計画への接近」すなわち誘導方法と、公表されている「事業計画の内容」につき、先に設定した4団体の事例を見てゆくこととする。

（3-A）石川県A市（中混乱・小規模団体、計画有、計画公表（財務数値なし））

事業計画の名称

回答では、「新型インフルエンザ等対策行動計画」

回答外では、新型コロナウイルスへの感染予防対策A市の「八重の盾」

事業計画への接近

検索により、上記二つの計画へ

TOP 頁⇒組織から探す⇒政策戦略部⇒スマートシティ課⇒新型コロナウイルス感染症
⇒新型コロナウイルスへの感染予防対策「A 市の八重の盾」

事業計画の内容

「八重の盾」更新日:2020 年 10 月 15 日では、感染症予防対策事業（8つの事業で各々盾と称す）毎に予算額を計上。しかし、計画がカバーする期間が未記載。
その感染予防 8 事業総計予算総額は 1 億 2,070 万円であり、既決予算は 400 万円とある。結局、予算額というのは単なる計画額か、残りは予算化されたか不明。

（3-B）大阪府 B 市（中混乱・小規模団体、計画有、計画公表なし）

事業計画の名称

回答では、「B 市新型インフルエンザ等対策行動計画」

回答外で、「新型コロナウイルス予防接種実施計画」

事業計画への接近

TOP 頁（重要なお知らせ）⇒「新型コロナウイルス感染症に関する情報」
⇒×計画に至らず

同上⇒「B 市新型コロナウイルス予防接種（ワクチン接種）⇒×計画に至らず
故に、検索により上記計画に至る

事業計画の内容

「B 市新型インフルエンザ等対策行動計画」最終更新日 2022 年 8 月 18 日

主な行動計画は（1）実施体制、（2）サーベイランス・情報収集、（3）情報提供・共有、（4）予防・まん延防止、（5）医療、（6）市民生活及び経済の安定の確保。
本計画に基づき、新型コロナウイルス感染症に対応（計画中に新型コロナウイルス感染症の定義を置く）。

（3-C）大阪府 D 市（混乱度不明・中規模団体、計画有、計画公表（財政数値あり）

事業改革の名称

回答では、「新型コロナウイルス感染症・物価高騰緊急対策アクションプラン」

事業計画への接近

TOP 頁（新型コロナウイルス情報）⇒新型コロナウイルス感染症（総合トップページ）
⇒次の経路が分かりくい

（参考）経路は、TOP ⇒ 新型コロナウイルス感染症（総合トップページ）⇒市の施策・対応
⇒新型コロナウイルス感染症・物価高騰緊急対策アクションプラン

事業計画の内容

D 市は令和 2 年度から令和 4 年度までアクションプランを公表している
本アンケートの令和 3 年度を確認しておく。

アクションプランは、大きく市民生活への支援、事業活動への支援、医療・福祉現場への支援、学習活動への支援の4項目に分けられる。

具体的な情報開示の例（部分）は以下の通りです。

- ・国、府、市は財源を示す。総額の横の【 】は市の負担額を示す。
- ・市独自は市独自の事業のことで総額すべてが市の負担である。

令和3年度当初予算・補正予算(第1号)編成時点 総額(概算)	4.0億円	【2.0億円】
--------------------------------	-------	---------

1 市民生活への支援

(1) 市国 生活困窮者に家賃相当額を支給 3,200万円 【800万円】

離職や休業等により困窮し、住居を失った(又は失うおそれのある)人に、住居確保給付金を支給(世帯人数により上限あり。原則3か月、最長9か月)。

令和2年度に引き続き、申請増加に対応するため、予算を増額。

担当：生活福祉室

(2) 市国 出産前のPCR検査費用を助成、感染した妊産婦への支援を実施 1,100万円 【600万円】

①希望する妊婦に、出産前のPCR検査費用を助成。

②感染した妊産婦に、訪問・電話等による退院後の支援を実施。

担当：保健センター

2 事業活動への支援

(1) 市独自 事業者向けポータルサイトの運営等 300万円 【300万円】

吹田商工会議所と連携し、経営状況の回復に向けた継続的な支援を行う。

事業者向けの支援情報を提供するポータルサイトを継続。市内事業者のデジタルシフト支援として動画投稿(共有)サイトを活用し、市内事業者のサービスや商品等の魅力を発信。

担当：地域経済振興室

(2) 市独自 販路拡大に向けたホームページや動画の作成、オンライン展示会への出展を支援 400万円 【400万円】

①ホームページ作成事業補助金の補助対象経費に高機能ホームページと動画作成費用を追加し、補助金額を増額。

②展示会等出展事業補助金の補助対象経費に、オンライン展示会の出展経費を追加。

担当：地域経済振興室

出典 D市資料

以上は要約表であり、各事業に詳細な事業計画と申請手続きの説明に連動している。

(3-D) 熊本県C市(中混乱・大規模団体、計画有、計画公表(財務数値有り))

事業計画の名称

回答では、「総合対策事業」

回答外では、

事業計画への接近

TOP(見出し)⇒新型コロナウイルス感染症情報サイト⇒×計画に至らず

(見出し) ⇒ワクチン接種について⇒×計画に至らず

参考 TOP ⇒分類から探す⇒防災・まちづくり・市民参画⇒パブリックコメント・

意見募集⇒パブリックコメント⇒C市経済再建・市民生活安心プラン

事業計画の内容

「C市経済再建・市民生活安心プラン」は新型コロナウイルス感染症に対応して改訂。

本プランは回答にあるように「総合対策事業」であり、新型コロナウイルス感染症に対応する個別の事業計画ではない。

Ⅵ さいごに

新型コロナウイルス感染症という事態が予期しえない緊急の事象であるとはいえ、アンケート作成者としては、事業計画を策定し、それを公表し、公表情報には（計画段階における）財政数値を示し、計画が執行される段階にあってはまずは予算化が、次いで執行額が分かるはずだからそれらをも公表し、さいごに、予算額と決算額の差異分析まで行ってこそ、行政活動を評価できると考えた。

しかし、図表5に示すように、今次のコロナ禍においては期待のような計画・評価に資する情報の作成はされていないことが確認された。計画を公表し、多少とも財政数値を記載している例を確認しても、必ずしも行政のアカウンタビリティを果たしうる程度の詳細な情報公開はないことも確認された。

注

- 1 本アンケート調査の概要については、本号収録の目時壮浩『『新型コロナウイルス感染症対策における行財政運営に関するアンケート調査』調査結果および概要』を参照されたい。

論文

新型コロナウイルス感染症ワクチン接種事業に関する 自治体におけるアウトソーシングと随意契約

松尾 貴巳（神戸大学）

新型コロナウイルス感染症対策において、中心的な事業であったワクチン接種事業について、多くの自治体は、経済性よりも迅速性を優先している。アウトソーシングが積極的に選択されたが、多くの場合、自治体の委託方法の原則である一般競争入札ではなく随意契約が選択された。ただし、事業全体における委託、随意契約による委託費の比率の自治体間のばらつきは相当大きく、同規模の自治体においても委託費比率、随意契約費比率共に高い自治体もあれば、委託費比率が高い割に随意契約費比率を低くできた自治体もあった。

新型コロナウイルス感染症 自治体 アウトソーシング 随意契約

I はじめに

2019 年（令和元年）に発生が確認された新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、2020 年（令和 2 年）には日本を含め世界中に感染が拡大し、日本政府は感染拡大を抑制するための重要な施策としてワクチン接種が有効であると判断し、ワクチンの確保、ワクチン接種のための体制整備を行った。国の主な役割は、ワクチンの確保と供給であり、接種を行う医療従事者の確保のための調整は都道府県が行い、住民への通知、接種会場の確保、医療機関との委託契約、費用支払い等の事務は市町村が担当することになった。

接種に関する費用は、国からの補助金で賄われることになり、接種を実施するための地方公共団体（自治体）の体制整備、接種券の発行等に関わる費用は、「新型コロナウイルスワクチン接種体制確保事業費国庫補助金」として交付され、市町村が行う実施費用は、「新型コロナウイルスワクチン接種対策費国庫負担金」、また、都道府県が行う医療従事者の派遣等の事業は、「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」として自治体に交付された。

ワクチン接種事業は対象者、事業規模ともに大規模であり、国民の関心も高いことから、会計検査院は、会計検査院法第 30 条の 2 の規定に基づき、ワクチン接種の実施状況等について検査し、会計検査院長から衆議院議長、参議院議長及び内閣総理大臣に対して報告を行っている。会計検査院（2023）によれば、2020 年度（令和 2 年度）、2021 年度（令和 3 年度）について、厚生労働省所管分で、ワクチンの確保に係る経費として計 2 兆 4036 億余円（令和 2 年度 7269 億余円、令和 3 年度 1 兆 6766 億余円）、ワクチン接種で使用する物品の調達等に係る経費として計 302 億余円（令和 2 年度 201 億余円、令和 3 年度 100 億余円）、都道府県及び市町村への補助金等として計 2 兆 7498

億余円（令和2年度 5854 億余円、令和3年度 2 兆 1643 億余円）が、それぞれ計上されており、自治体に交付された金額だけを見ても非常に大きな金額である。

国や自治体が民間企業等に業務を委託する場合は、原則として競争性のある一般競争入札による手続きが必要である。一般競争入札は透明性が高く、経済性や効率性のメリットを得られる一方で、予定価格の設定や入札のプロセスが必要であり時間を要する。このため、緊急性を要する場合は例外的措置として随意契約を選択することが可能である。ワクチン接種事業においては緊急性を要することから、国においては、ワクチン接種に関わる物品の調達や大規模接種会場の整備において随意契約が選択され、また、自治体においても、大阪市などは、集団接種会場における労働者派遣契約やマイナンバー情報連携業務などにおいて随意契約を選択している。地方自治体が随意契約を行う場合は、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項に基づき限定的に適用する必要があるが、どの程度の自治体がどのような点を重視し随意契約を選択したのかは明らかにされていない。そこで、以下では、2022 年 9 月に実施した「新型コロナウイルス感染症対策における行財政運営に関するアンケート調査」に基づき、新型コロナウイルス感染症対策におけるアウトソーシングの契約形態の実態を整理し、自治体のとった行動について検討したい。

Ⅱ 行政サービスの外部化と契約制度

1. 行政サービスの外部化

行政サービスの外部委託（アウトソーシング）は、戦後の社会福祉サービスに始まり（武藤 2017）、ゴミ収集や学校給食、窓口サービス、2003 年の指定管理者制度導入以降は、体育施設や公園など様々な公共施設の管理・運営が外部化されている。アウトソーシングの管理は、次の 3 つのステップに分けることができる。すなわち、① アウトソーシングの選択、② アウトソーシング先選択後の契約、③ 契約を管理するためのモニタリングツールの導入である（Van der Meer-Kooistra and Vosselman 2000）。アウトソーシングの選択プロセスでは、公共サービスを外部化するかどうか、外部化する場合の提供主体を営利企業、非営利組織などどのような主体に委託するのが良いか検討される。サービスの提供主体を外部化すると、委託者、受託者の組織間関係の構造化と適切な管理システム、管理プロセスの確立が必要となり（Van der Meer-Kooistra and Vosselman 2000）、モニタリングや業績を評価するための管理コストが発生する。サービスの提供主体が多く、受託価格と質に競争原理が働いている場合は、マーケット指向のアウトソーシングを行うことで経済性のメリットが生じ、増加する管理コスト以上の効果を得ることができる。他方、業務が複雑であり標準化し難く、サービスの提供量や質の測定が困難であれば管理コストが上昇し、サービスの提供主体が限られている場合は競争原理が働き難く、期待する効果を上げることが難しくなる。これはサービスの種類に依存しており、サービスの種類によっては、有効性と効率性を両立させることが難しい場合がある（Brown and Potoski 2003; Van Slyke 2003）。実際、サービスの監視や測定がより困難な場合、国や自治体等の政府組織はアウトソーシングを減らす可能性があることが指摘されている（Brown and Potoski 2003）。

2. 外部委託制度の概要

国・自治体の外部委託に関する契約制度は、国に関しては会計法、予算決算及び会計令に規定があり、自治体に関しては、地方自治法、地方自治施行令に規定がある。補助事業については、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（第5条～7条等）に基づき交付することが可能であり、自治体においても地方自治法第232条の2に基づいて、公益上必要がある場合は寄附または補助することが可能である（内閣府2012）。

契約の原則は一般競争入札であり、受託しようとする企業等は、契約締結能力、必要な資格を満たしていれば、入札に参加することが可能である。資格審査、予定価格の作成、公告、申込、開札を経て契約決定となる。価格競争が重要になるが、技術評価を行う総合評価方式がある。競争入札には、委託の国・自治体が競争に参加する者を予め指名する指名競争入札という方法もある。予定価格の作成後に、競争に参加する者を指名し、一般競争入札の公告の代わりに通知を行う。指名における恣意性を排除するために、指名基準を財務大臣に通知しなければならない等の制約がある（国の場合）。

随意契約には、競争性のない随意契約と競争性のある企画競争型、公募型がある。企画競争型では、最も優れた企画書の提案を行った者が選定され、価格だけでなく、事業目的への適合性等の質的側面を評価することが可能である。公募型では、行政目的、公募対象となる技術や性能を公示したうえで、要件を満たす応募者が一者であれば契約手続きに進み、複数の応募者があった場合は、価格競争、総合評価、企画競争型に移行する。随意契約は予定価格の作成、入札等の手間を省くことができ、契約相手を任意に選定することができるため、特定の技術、能力のある事業者、既に信用が確立している事業者を容易に選ぶことが可能である。他方、市場競争による価格引き下げは期待することができないため、不適正な価格で契約が締結される可能性がある。

随意契約は、国に関しては、予算決算及び会計令第99条に規定があり、自治体に関しては、地方自治法施行令第167条の2第1項に規定がある（図表1）。大阪市健康局が2021年5月に行った随意契約の結果を見ると、「各区新型コロナウイルスワクチン接種予約対応窓口における来庁者対応等にかかる労働者派遣契約」、「集団接種会場ワクチン管理等業務労働者派遣契約」には5号を適用し、医療相談等従事者派遣には2号を適用している。

図表1 地方自治法施行令第167条の2第1項に規定されている随意契約の範囲

1号	売買、貸借、請負その他の契約で予定価格が普通地方公共団体の規則で定める額を超えない契約をするとき。
2号	契約の性質又は目的が競争入札に適さない契約をするとき。
3号	障害福祉サービス事業、生活困窮者自立支援制度、シルバー人材センター、母子・父子福祉団体が行う事業に係る役務の提供を受ける契約をするとき（対象となる事業は個別法で規定）。
4号	地方公共団体の長の認定を受けた者（新たな事業分野の開拓を目的）が新商品として生産する物品、役務の提供を受け、契約をするとき。

- 5号 緊急の必要により競争入札に付することができないとき。
- 6号 競争入札に付することが不利と認められるとき。
- 7号 時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき。
- 8号 競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないとき。
- 9号 落札者が契約を締結しないとき。

筆者作成

Ⅲ 研究課題と調査の概要

1. 調査の目的・研究課題

新型コロナウイルス感染症対策においては、すでに述べたようなワクチン接種事業をはじめとして、感染症対策と社会経済対策の両面にわたるさまざまな施策や事業が、地方自治体において実施され、その結果として、実施主体である地方自治体に事務負担等の負荷が生じた。この現状に焦点を当て、実態把握とその分析検証を行うためにアンケート調査を行った¹。具体的には、国主導による新型コロナウイルス感染症対策が、各地方自治体の行財政運営にどのように影響を与えたのか、また、国の指示ではカバーできない分野等をはじめとして、自治体主導による対策はどのように実施され、効果をあげたのか、などについて実態を把握し、それらを分析・検証することを目的とした。

実態調査の質問は大きく以下の4つの大きな項目について設定した。

- ① (大項目1)「新型コロナウイルスワクチンの接種体制確保について」自治体説明会で示された市町村が準備する主な事項(人員体制の整備、予防接種台帳システムの改修、接種券の印刷・郵送、委託先医療機関、医療機関以外の接種会場の確保等)について、問題が生じなかったかどうか、また各項目についての業務への影響度
- ② (大項目2)新型コロナウイルス感染症対策事業の事業計画の策定と評価、情報公開等
- ③ (大項目3)新型コロナウイルス関連の各種事業(A:新型コロナウイルスワクチン接種事業、B:地方創生臨時交付金事業、C:その他交付金事業、D:市区町村の単独事業)について事業費規模、市町村負担、委託額、委託のうちの随意契約額、それぞれの事業について、経済性、迅速性、事務負担、合規性、正確性の重要度等
- ④ (大項目4)医療・保健体制(病床稼働率の状況、保健所の体制等)

本研究では、上記③に関する質問項目について事業のアウトソーシングの実態について明らかにしようとするものであり、具体的な課題は次の通り設定した。

- ① 新型コロナウイルスワクチン接種事業に関するアウトソーシング(外部委託)の実態(委託費比率、随意契約費比率)。
- ② 事業実施において、事業の経済性、サービス提供までの迅速性、庁内の職員に対する事務負担の大きさ、関連諸制度に関する適合性(合規性)、業務実施に関する正確性がどの程度重視されたか。

2. 調査の対象・調査方法

本アンケート調査は、科学研究費補助金基盤研究（B）（課題番号 20H01557「政府におけるリソース・マネジメントの研究」の一環として実施された。調査は2022年9月に、市町村および特別区全1,741団体に対して郵送により調査を依頼し、オンラインアンケート調査システムであるQuartlics®にて回答入力を依頼した。各質問項目への回答が記入されているものを有効回答として、その数は676団体（有効回答率は38.8%）であった。ただし、質問③については、事業費等の金額を記入する回答形式の質問項目があるため、数値が記入されている質問項目について合理性の欠く数値が記入されているサンプルについては分析対象から除外している。除外したケースは、委託費が事業費を超えている場合（委託比率が100%を超える場合）、委託契約額、随意契約額の回答欄に数値が記入されていないサンプル（記入漏れ、非回答なのか、委託費等がゼロであるか判別が困難であるサンプル）である。以上のフィルターをかけた結果、サンプルは405となった。

IV 分析結果と考察

1. 委託費比率、随契費比率

事業費に占める委託金額の平均的な割合は64.2%、随意契約費の割合は53.3%であった（図表2）。委託費がゼロであったと回答した自治体は4団体のみであり、委託はしたが随意契約費がゼロであったと回答した自治体は8団体であり、内訳は、その他市1団体、町5団体、村2団体であった。

図表2 事業費に占める委託費比率・随意契約費比率

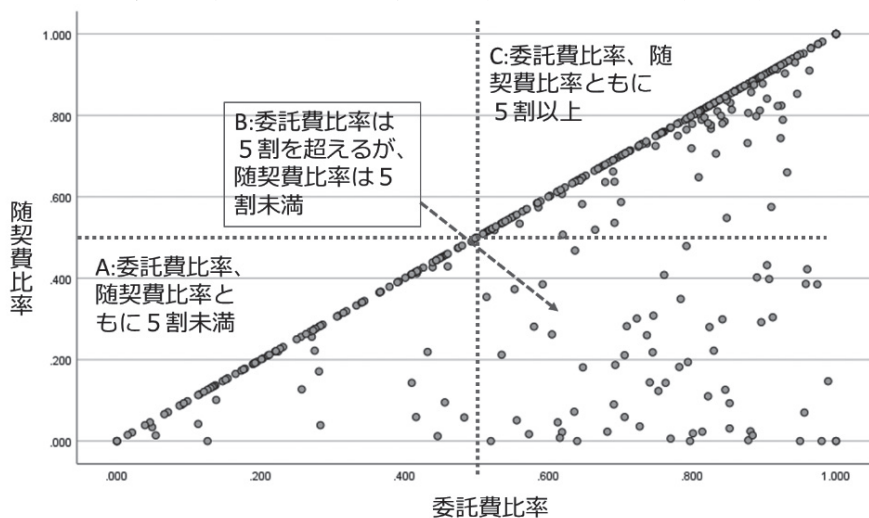
	平均値	標準偏差	サンプル数
委託費比率	0.642	0.26	405
随意契約費比率	0.533	0.27	405

筆者作成

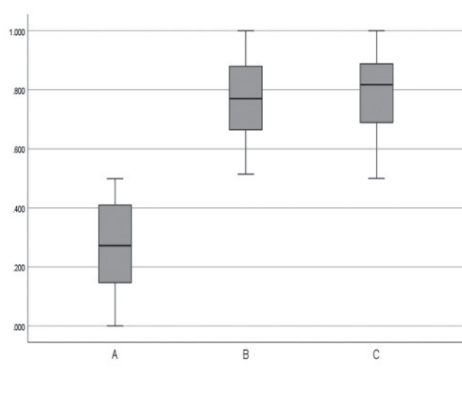
新型コロナワクチン接種事業は基本的に国が負担する事業であるが、コロナ関係補助金等を充当できない事務経費が生じ、自治体が負担しているケースがあった。自治体の負担が生じたか否かについて回答した自治体398自治体のうち、何等かの負担が生じた自治体の割合は32.2%であり、事業費に対する平均的な負担率は2.95%であった。

事業費に対する委託費の割合、随意契約による委託費の割合の分布は図表3の通りである。委託費比率と随意契約費比率は、0から1まで広く分布が見られる。委託費がすべて随意契約になっている自治体（委託費＝随意契約による委託費）がある一方で、随意契約による委託費は総委託費を下回っている自治体もある。それらは、委託費、随意契約による委託費の割合が共に事業費総額の5割未満と比較的割合が小さい自治体（Aタイプ：委託：L・随契：L）、委託費の割合は比較的多いものの随意契約の割合は比較的低い自治体（Bタイプ：委託：H・随契：L）、委託費、随意契約による委託費の割合が共に事業費総額の5割以上と比較的割合が大きい自治体（Cタイプ：委託：H・随契：H）に分けることができる。

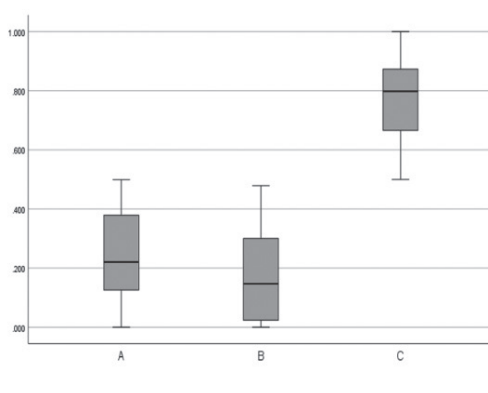
図表3 事業費に占める委託費比率・随意契約費比率の分布



委託費比率分布



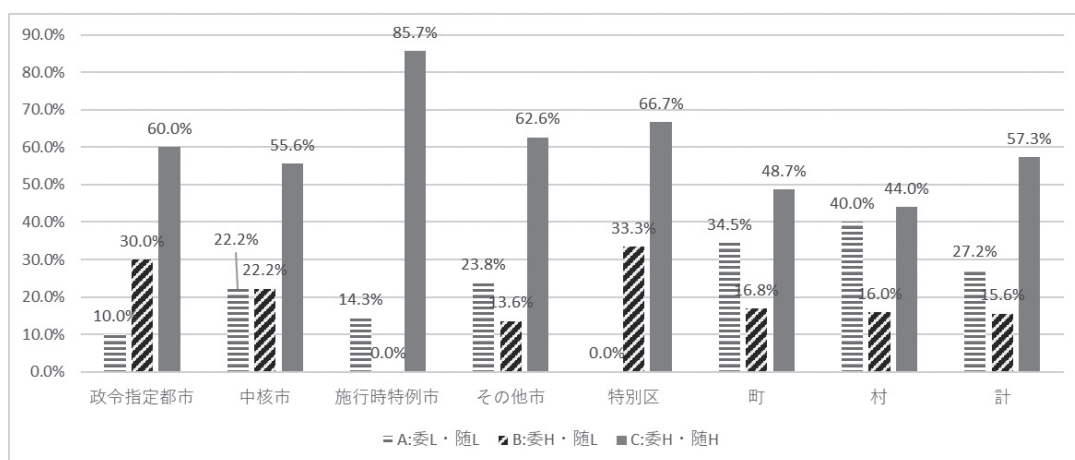
随意契約費比率分布



筆者作成

上述の3タイプ（Aタイプ：委託：L・随契：L、Bタイプ：委託：H・随契：L、Cタイプ：委託：H・随契：H）について、自治体の種類別（政令指定都市、中核市、施行時特例市、その他市、特別区、町、村）に割合を見たのが図表4である。規模の大きい政令指定都市は、Aタイプの割合が比較的小さく、Cタイプの割合が比較的大きく、委託、随意契約の傾向が強い、もっとも顕著な傾向が見られるのが、施行時特例市である。他方、町、村の場合は、Cタイプの割合も4割～5割程度あるが、Aタイプの割合が相対的に高い。自治体の規模が大きくなると（人口規模、標準財政規模）は、委託費比率、随意契約費の比率が増える傾向がうかがえる（図表5）。

図表4 事業費に占める委託費比率・随意契約費比率のタイプと自治体種別



筆者作成

図表5 委託費比率・随意契約費比率と人口規模、標準財政規模との関係

		委託比率	随契比率	人口	標準財政規模
委託比率	Pearsonの相関係数	1	.692**	.165**	.147**
	有意確率(両側)		<.001	<.001	.003
	度数	405	405	405	402
随契比率	Pearsonの相関係数	.692**	1	.104*	.091
	有意確率(両側)	<.001		.037	.069
	度数	405	405	405	402
人口	Pearsonの相関係数	.165**	.104*	1	.990**
	有意確率(両側)	<.001	.037		<.001
	度数	405	405	405	402
標準財政規模	Pearsonの相関係数	.147**	.091	.990**	1
	有意確率(両側)	.003	.069	<.001	
	度数	402	402	402	402

**. 相関係数は1%水準で有意(両側)

*. 相関係数は5%水準で有意(両側)

筆者作成

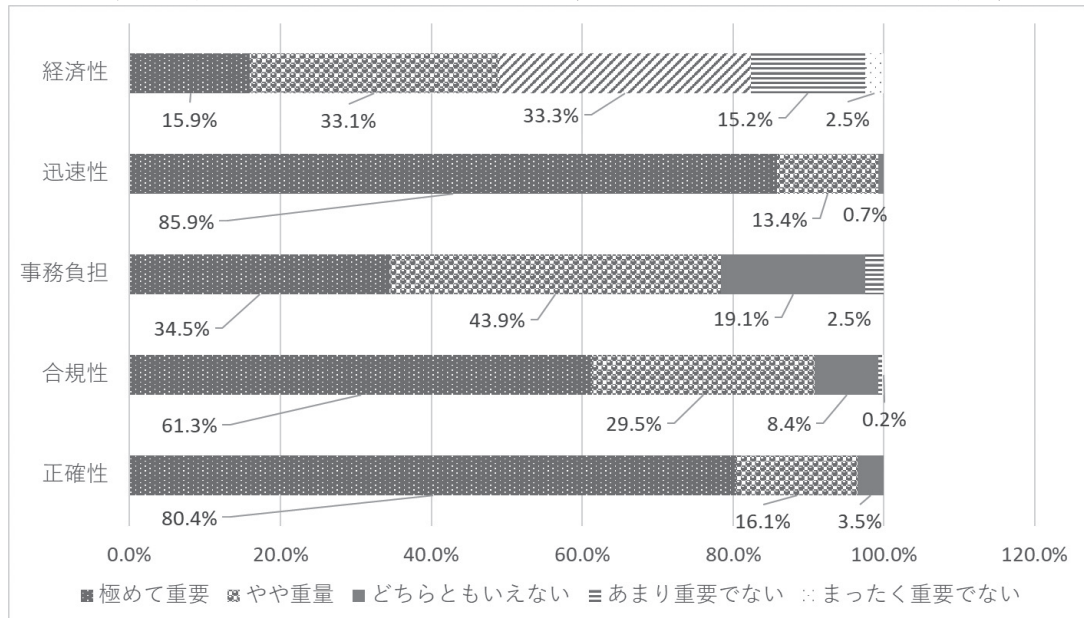
2. アウトソーシングで重視された観点

新型コロナウイルスワクチン接種事業に関わるアウトソーシング(外部委託)において、事業の経済性、サービス提供までの迅速性、庁内の職員に対する事務負担の大きさ、関連諸制度に関する

適合性（合規性）、業務実施に関する正確性がそれぞれどの程度重視されたかについて、回答自治体数の割合を示したのが図表6である。

迅速性について「極めて重要」と回答した割合は85.9%と他の観点に比べて最も高く、「やや重要」を加えるとほぼ100%に達する。これに対して経済性について「極めて重要」と回答した割合は15.9%であり、5つの観点のうちもっとも低い。「あまり重要でない」と「まったく重要でない」を合わせると約18%であり、5つの観点の中で迅速性と同様重視されたのは正確性であり、経済性は、相対的に事務負担よりも重視されていない。

図表6 事業実施において重視された観点（新型コロナウイルスワクチン接種事業）

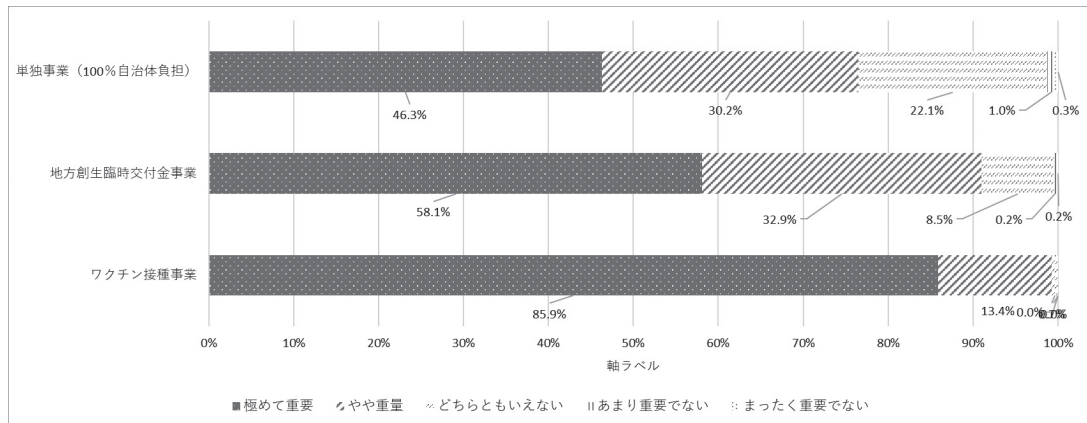


※経済性についての回答自治体数は402団体、その他の項目については403団体

筆者作成

新型コロナウイルス感染症への対応においては、ワクチン接種事業だけでなく、地方創生臨時交付金を財源とする補助事業、また、自治体において必要な事業は自治体の全額自己負担によって行われた。地方創生臨時交付金を財源とする補助事業は査定が行われ一部は自治体負担の生じた部分がある。図表7は、自治体単独事業、地方創生臨時交付金事業、新型コロナウイルスワクチン接種事業について、迅速性の観点が重視された度合いを比べたものである。また、図表8は、経済性の観点が重視された度合いを比べたものである。事業の性質上、自治体単独事業や地方創生臨時交付金事業においても半数程度の自治体が迅速性を「極めて重要」としているが、ワクチン接種に比べると相対的に迅速性の重視する割合が低くなり経済性が重視されていることがうかがえる。

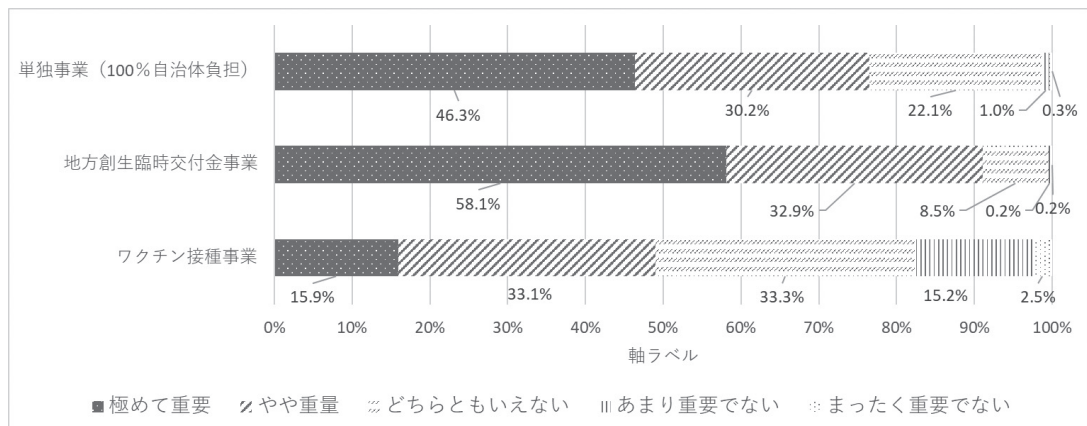
図表7 各種事業における迅速性重視の度合い



※「ワクチン接種事業」についての回答自治体数は402団体、「地方創生臨時交付金事業」についての回答自治体数は401団体、「単独事業（100%自治体負担）」についての回答自治体数は298団体

筆者作成

図表8 各種事業における経済性重視の度合い



※「ワクチン接種事業」についての回答自治体数は402団体、「地方創生臨時交付金事業」についての回答自治体数は401団体、「単独事業（100%自治体負担）」についての回答自治体数は298団体

筆者作成

3. 結果の考察

以上の通り、新型コロナウイルスワクチン接種事業に関するアウトソーシング（外部委託）の実態（委託比率、随意契約比率）と、事業実施における、経済性、迅速性、事務負担、合規性、正確性の観点がどの程度重視されたかについて整理した。

自治体のアウトソーシング（外部委託）における契約形態の原則は一般競争入札であり、随意契約は例外的な方法であるとして、自治体に関しては、地方自治法施行令第167条の2第1項に規定されている。この原則からすれば、新型コロナワクチン接種事業における外部委託費比率、随意契約費比率は高い状態にあったと言える。事業実施においては、経済性よりも迅速性が重視されており、とくに規模の大きい自治体においては、積極的に随意契約によるアウトソーシングが行われたことがうかがえる。

全体的な動向は上述の通りであるが、図表3の通り分布にはばらつきがあり、図表4における政令指定都市においても、委託費比率、随意契約費比率が共に5割未満である自治体が約1割ある。迅速性と経済性を両立させているとすれば、この1割の自治体に焦点を当てどのような実務を行っていたのか明確にする必要がある。また、町や村においては、規模の大きな自治体に比べると委託費比率、随意契約費比率共に低いことがうかがえるが、この低さは、職員を十分配置することができ委託の必要性が低かったという委託側の事情によるものかもしれないし、あるいは、委託しようとしてもとくに地方においては委託できる事業者が見つからず、必要な委託ができなかった可能性もある。

事業実施における、経済性、迅速性、事務負担、合規性、正確性の観点については、迅速性が非常に重視されていたことがうかがえる。これは、随意契約を選択する場合に適用できる例外規定である地方自治法施行令第167条の2第1項5号の「緊急の必要により競争入札に付することができないとき」を適用することと対応していると思われる。経済性は、重視されなかったことがうかがえ、「あまり重要でない」と「まったく重要でない」を合わせると約18%であり、5つの観点の中でもっと高かった。これは、迅速性を重視する余り、やむを得ず経済性を考慮する余裕がなかった可能性があるが、新型コロナウイルスワクチン接種事業は、一部負担が生じた自治体はあったもののほぼ100%国負担であったことから、経済性を考慮する必要はないと考え随意契約による委託を選択している可能性もある。

V おわりに

新型コロナウイルス感染症対策において、自治体は、ワクチン接種事業をはじめ感染症対策や社会経済対策等さまざまな施策や事業の実施が求められ、その結果、事務負担等の負荷が生じた。本稿では、その実態把握を行うために行われたアンケート調査に基づき、アウトソーシングの実態に焦点を当てて分析を行った。

新型コロナウイルス感染症対策においては、感染拡大を防ぐ方法としてはワクチン接種事業がもっとも優先度が高く、なるべく早く接種を開始する必要があった。調査結果に基づけば、経済性よりも迅速性が優先され、アウトソーシングが積極的に行われ、政府・自治体の委託方法の原則である一般競争入札ではなく多くの場合随意契約が選択された。この結果は、ワクチン接種開始当時の切迫した状況が報道されていたことをふまえると予想通りであるが、事業全体における委託、随意契約による委託費の比率のばらつきは相当大きいものであった。自治体の規模の大きさは委託費に関する比率の大きさと関係があると思われるが、政令指定都市の中でも1割の自治体は、委託費

比率、随意契約費比率がともに5割未満であった。また、経済性が相対的に重視されなかったことは予想できたが、「あまり重要でない」と「まったく重要でない」を合わせると約18%であり、他の観点に比べると著しく高い。ワクチン接種事業は、ほぼすべてが国の負担事業であり、自治体の財政に負の影響を与えるものでなかったこと、委託費比率、随意契約費比率が低い団体もあることをふまえると、必要以上に随意契約が選択された可能性もないとはいえない。なぜ自治体間で対応の差が生じたのかについては追加的なアンケートないしは事例研究で明らかにする必要がある、本調査で明らかになった新たな課題については、今後の研究課題としたい。

注

- 1 アンケート調査結果の概要については、本誌収録の目時壮浩著調査資料を参照されたい。

【参考文献】

- Brown, T. L., and Potoski, M. 2003. Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach. *Journal of Policy Analysis and Management* 22(2) : 275-297.
- Van der Meer-Kooistra, J., and Vosselman, E. G. J. 2000. Management control of interfirm transactional relationships: The case of industrial renovation and maintenance. *Accounting, Organizations and Society* 25(1) : 51-77.
- Van Slyke, D. M. 2003 . The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services. *Public Administration Review* 63(3) : 296-315.
- 内閣府. 2012. 「国・地方公共団体における契約等に関する関係法令の概要」内閣府 第2回政府と市民セクター等との公契約等のあり方等に関する専門調査会. (2024.3.1: <https://www5.cao.go.jp/npc/tyousakai/2kai/pdf/s-1.pdf>)
- 大阪市. 2021. 「健康局発注の業務委託契約案件における随意契約の結果について」大阪市. (2024.3.1: <https://www.city.osaka.lg.jp/kenko/cmsfiles/contents/0000163/163182/r3iover5.pdf>)
- 武藤博己. 2017. 「行政サービスを外部化する場合の課題」『都市とガバナンス』第27巻, pp.36-43.

論文

地方公会計情報の行政内部での活用に関する課題について

道上 竜太郎（大阪市役所）

全国的に地方公会計による財務書類や固定資産台帳の活用が課題とされている中、そのような地方公会計情報の活用が期待されている事例を確認するとともに、インタビューによる実態調査を通じて、地方公会計情報の行政内部での活用に関する課題を明らかにしている。

地方公会計情報の活用 予算編成 公共施設マネジメント 固定資産台帳 実態調査

I はじめに

1. 問題意識

総務省から、地方公会計について「統一的な基準」による財務書類や固定資産台帳の作成が地方公共団体に義務付けられ、現在では、全国的にはほぼ全ての地方公共団体で財務書類等の整備が図られたところである。しかし、筆者が知る実務の範囲内では、行政内部において、財務書類等によって得られた情報を、予算編成や施設整備計画に活用しているとは言い難いのが実態である。本稿の目的は、「統一的な基準」による財務書類等に期待されている役割と現場レベルの実務との乖離を述べ、その原因を指摘することである。

2. 地方公会計制度の変遷

現在の地方公会計制度は、1999（平成 11）年の経済戦略会議答申「日本経済再生への戦略」あたりからその動きが現れてきた。

複式簿記による貸借対照表を作成することや、一般会計、特別会計、特殊法人等を含む外郭団体の会計の連結決算の作成、現金主義から発生主義への移行についても主張され、「地方自治体については、全国統一の基準に基づいて財務諸表を作成・公表することにより、各自治体間の比較・評価を可能とすべきである」（経済戦略会議 1999）と主張された。また、決算に関しては、外部監査の導入・拡充を行うとともに徹底した情報開示を行う必要があるとの主張がなされ、現在の状況と比較しても、かなり企業会計に近い内容の公会計制度の改善が求められていたことがわかる。

その後、平成 13 年には、「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書」（平成 13 年 3 月）（総務省 2001）で、「行政コスト計算書」と「各地方公共団体全体のバランスシート」が提示されたが、これが「総務省方式」と呼ばれたものである。

さらに、平成 18 年には、「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」（平成 18 年 8 月 31 日総務事務次官通知）（総務省 2006）において、「各地方公共団体においては、「新地方

公会計制度研究会報告書」が示すように、原則として国の作成基準に準拠し、発生主義の活用及び複式簿記の考え方の導入を図り、貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書の4表の整備を標準形とし、地方公共団体単体及び関連団体等も含む連結ベースで、「地方公共団体財務書類作成にかかる基準モデル」又は「地方公共団体財務書類作成にかかる総務省方式改訂モデル」を活用して、公会計の整備の推進に取り組むこと。その際、取り組みが進んでいる団体、都道府県、人口3万人以上の都市は、3年後までに、取り組みが進んでいない団体、町村、人口3万人未満の都市は、5年後までに、4表の整備又は4表作成に必要な情報の開示に取り組むこと」（総務省 2006）とされた。これが「基準モデル」「総務省方式改訂モデル」と呼ばれたものである。

他方、東京都では、2002（平成 14）年、石原都知事による複式簿記・発生主義会計導入の表明がされ、2005（平成 17）年、東京都会計基準の策定・発表がなされて、2006（平成 18）年 4 月より新公会計制度の導入がされた。これが「東京都モデル」と呼ばれたものである。

3. 統一的な基準による地方公会計

上記のような複数のモデルが並立する状況を受けて、総務省は、地方公共団体における財務書類等の作成に係る統一的な基準を設定することで、①発生主義・複式簿記の導入、②固定資産台帳の整備、③比較可能性の確保を促進することを目的として、「統一的な基準による地方公会計」の整備を実施することとした（総務省 2014）。

総務省「統一的な基準による財務書類の作成状況等に関する調査（令和 5 年 3 月 31 日時点）」によると、令和 5 年 3 月 31 日時点で、令和 4 年 3 月 31 日時点の状況を反映した固定資産台帳の整備（更新）状況については、全団体の 95.5% にあたる 1,707 団体が整備（更新）済み、令和 3 年度決算に係る一般会計等財務書類（財務 4 表）の作成状況については、全団体の 93.7% にあたる 1,676 団体が作成済みとされており、統一的な基準による財務書類等はほとんどすべての団体で作成されている状況となった（総務省 2023）。

4. 総務省の動向

総務省「今後の地方公会計のあり方に関する研究会」資料（「論点 1 地方公共団体の理解促進・意欲向上について」令和 5 年 7 月 19 日、総務省自治財政局財務調査課）によれば、全国的に、地方公会計による財務書類や固定資産台帳の活用が課題になっていることがわかる。

その資料の中で、「財務書類・固定資産台帳の活用方法」として掲げられている項目は、以下のとおりである。

行政内部での活用

■ 財政指標の設定

財務書類・固定資産台帳に係る各種指標を設定

→有形固定資産減価償却率を踏まえた公共施設等マネジメント等

■ 適切な資産管理（マクロ的視点）

- 将来の施設更新必要額の推計
- 未収債権の徴収体制の強化
- セグメント分析（ミクロ的視点）
事業別・施設別の行政コスト計算書等を作成することでセグメントごとの分析が可能
- 予算編成への活用
- 公共施設等総合管理計画の推進等
- 施設の統廃合
- 受益者負担の適正化
- 行政評価との連携

行政外部での活用

- 情報開示
- 住民への公表や地方議会での活用
- 地方債 I R への活用
- PPP／PFI の提案募集

II 先行研究

本論文は、地方公会計情報の活用に関するものではあるが、測定した情報をどのように施策や事業に活用できるかという点において、行政評価に関する研究を検討することも有用であると考え、地方公会計情報に関する研究とあわせて先行研究を調査した。

1. 予算編成への活用に関するもの

いくつかの先行研究において、予算編成への活用に関する指摘がなされている。

東（2000）は、決算と予算の関連性の欠如について指摘した後、公会計制度改革の目的として、「予算配分を適切に行ったり、行政サービスの民営化などにより行政のスリム化を図るためには、決算で得られる資産・負債の保有状況、政策ごとのコスト情報等の財務情報と、これらの財務情報を活用した政策評価から得られる業績情報を予算編成・配分プロセスにフィードバックさせることが重要である」と述べている。

予算編成における行政評価情報の利用に関して、松尾（2009）は、「予算編成にかかわる実質的な意思決定がどのレベルで行われているかを考慮する必要がある。予算編成における分権化の程度は多様である。中央集権的に財政部門が予算事業の単位や事務事業ごとに査定を行う場合（個別査定方式、一件査定方式）、経常的（義務的）経費については予算枠として部局に委ね、政策的経費や投資的経費の査定は財政部門が行う場合（部分的枠配分方式）、また、政策的、投資的経費も予算枠として部門に配分する場合もある（包括的枠配分方式）」と、予算の分権化の程度の違いを説明した上で、「枠配分方式を採用する場合、全庁的な財政部門にとって、少なくとも査定という意味での行政評価情報の必要性は小さくなる」と、分権化の程度と行政評価情報の利用の関係について

て指摘している。

大塚（2014）は、地方公共団体における財務諸表の活用モデルを提示し、行政事業部門、企画部門、経理部門、財政部門における財務諸表の活用に関する活動は、最終的には議会による予算の審議・議決に集約されていくことが求められるとし、財務諸表と予算とのリンクが成立していなければ、財務諸表に基づく PDCA サイクルは成立しないと主張している。

さらに、財務諸表を用いて行う事後評価での評価基準が具体化されなければならないことと、従来からの予算・決算制度についても見直しが行われることが望ましいと主張している。

また、地方公共団体における政策の事後評価で財務諸表が利用されるべきで、具体的な事業評価が行われるためには、財務諸表に表示された数値を評価するための基準がなければならないとした。

佐藤・松尾（2019）は、行政組織における発生主義会計情報利用の課題として、「我が国では、中央政府、地方政府ともに、予算制度として発生主義会計情報は利用されていないため、情報利用に関連する環境としては、より消極的にならざるを得ない状況にある」と指摘している。

馬場・横田・保木本（2020）は、「現実の財政運営において実施計画を策定したり、予算を編成したりする際には、現金収支を基礎とした官庁会計が用いられている。このような状況下で、財政運営が適切に実施され、成果を生み出したとしても、その結果は官庁会計の枠内で評価されるため、財政運営において如何に公会計情報にもとづく財務指標を活用するかという点については、吹田市会計室でもいまだ具体的なイメージを形成できていないという実情がある」と、財政運営への活用の困難性を指摘している。

また、生方（2020）は、「フィードフォワード情報としての資産老朽化情報が、非効率な事業の次年度予算要求額に対して抑制効果を持つことが示された」、「資産老朽化情報に限らず、他の会計情報についても予算編成時に効果を与える可能性があるとも考えられる」と指摘している。

2. 業績情報の活用そのものに関するもの

Jansen（2008）は、NPM（New Public Management）に関する業績情報の活用について、オランダの3つの地方公共団体（ユトレヒト、アイントフォーヘン、フローニンゲン）について、ほとんど活用されていない事例と、活用されている事例を紹介している。

ユトレヒトの事例では、業績情報が活用されている場合であっても、政治家の視点、（執行部の）マネージャーの視点によって、それぞれ異なる（decoupled）報告書が作成されていること、異なるステークホルダーが異なる報告書を見ていることが指摘されている。

また、Jansen は、「本稿で紹介したケーススタディによれば、政治家は、NPM で示唆される内部的なプロセスの視点やアウトプットの視点とは異なる業績の視点を持っている。マネージャー、特にプロダクション・マネージャーは内部的な視点を持っているのに対し、政治家は市民的な視点と財務的な視点を持って業績を見ているようだ。市民的な視点は政府組織に典型的なものであり、このような組織をよりビジネスライクに運営する方法の導入を制限する可能性がある」（筆者訳）とも述べている。

また、業績情報の短所として、情報の受け手が必要とする情報が書かれていないことや、NPM

によって得られる情報以外の情報（定例会議などで得られる情報）のほうが参考になることなども指摘されている。

総じて言えば、それぞれのステークホルダーが何を政府組織の業績と捉え、何を重視すると考えるかによって、どの情報を活用するかが異なってくる、ということである。

市民の視点を重視するならば、なかなかビジネスライクな考え方は受け入れにくいものであるが、このことについては、日本の地方公共団体においても実際に起こっていることであるし、地方公共団体の職員であっても、意思決定に当たり、政治家や市民の意向を重視することや、非財務情報を重視することはしばしば見受けられる。

3. 会計技術的な問題（セグメント分析、人件費等の配賦）に関するもの

会計技術的な問題（セグメント分析、人件費等の配賦）に関するものとしては以下のものがある。

古川（1999）は、今後の検討課題として、「予算意思決定過程は、議会での議決の単位（款、項、目）によっているのではない。目よりさらに細かい事業項目により、また経費の性質別内訳に着目して行われている。人件費は一括して総務費に組み込まれたうえで、個々の事業の査定が行われる。ここから生じる問題は、事業の査定に当って、そのコストと効果を対応させることが事実上、不可能になることである」「会計制度の改革がなされたとしても、個々の事業に落とし込んでいく作業は必要であるし、効果を何らかの指標で同定する難しさは残ることに注意しなければならない」と、特に人件費の配賦の困難性について指摘している。

兼村（2017）は、セグメント分析について、「事業別の正確なコストを把握するためには人件費等を事業別に適切に按分する必要がある」「多くの職員が複数の事業を掛け持ちする行政では正確な按分はいずれ難しい」と、同様に人件費の配賦の困難性について指摘している。

また、石田（2023a）は、財務書類の活用状況について、「総務省が、活用促進に注力し、取組事例集で最も紹介数が多いにもかかわらず、セグメント分析が進んでいないのが実態といえる」と指摘している。

4. 公共施設マネジメントに関するもの

公共施設マネジメントに関するものとしては以下のものがある。

保木本・松尾（2020）は、公共施設マネジメントの視点として、「固定資産の劣化状況を評価し、適切な維持、補修計画を立案するにあたっては将来志向の見積計算が重要である。機能維持のための事後保全の考え方に基づけば、過去の支出額や法定耐用年数に基づく期間コスト情報は必ずしも重要ではない。しかし、計画保全を志向し、過去の補修等の費用対効果評価に基づく補修計画の立案や、建替か長寿命化工事的意思決定を合理的に行ううえでは、過去の支出情報や未来の支出見積額を含めたライフサイクルコストで評価することが重要である」と指摘している。また、「総務省は、公共施設等総合管理計画の整備に基づく公共施設マネジメントを推進する立場から、固定資産台帳の会計情報を積極的に活用することを推し進めている。しかし、実態としては、各団体における活用は進展していない」「伝統的な事後保全の考え方が踏襲されている限りは固定資産台帳の会計情

報は活用できず、計画保全と意思決定の最適化を志向した管理に転換することができて初めて情報の利用価値が高まると考えられる」とも指摘している。

5. 固定資産の耐用年数や資産老朽化比率に関するもの

固定資産の耐用年数や資産老朽化比率に関するものとしては以下のものがある。

兼村（2017）は、「平成 28 年 4 月に設置された、「地方公会計のあり方に関する研究会」では、資産の長寿命化対策が行われた場合であっても、他団体との比較可能性から原則として耐用年数省令を使うことが妥当とされたが、公共施設マネジメントを進める中で実態に即した耐用年数を自治体の判断で決めることも技術的な面と他団体との比較の問題もあろうが、計画的な更新投資を進めていく上ではありえるように思われる」と、固定資産の耐用年数の妥当性について指摘している。

保木本・松尾（2020）は、「法定耐用年数の合理性が低ければ技術的な視点に基づく耐用年数で評価することも検討すべきである」と指摘している。

石田（2023a）も、有形固定資産減価償却率について、「指標計算の基礎である耐用年数が実際の耐用年数と異なるケースが考えられる」ため、一般の情報利用者に「ミスリーディングを起こす可能性は大きいと考える」と指摘している。

6. 地方公共団体の組織的な要因、職員の能力に関するもの

地方公共団体の組織的な要因、職員の能力に関するものとしては以下のものがある。

兼村（2017）は、「わが国では自治体は決算書を毎年度 3 種類（条例による一般会計等歳入歳出決算書等、総務省の決算統計、そして財務書類）も調製しなければならない。しかし 3 種類の決算書は相互に連携しているわけではない」と、予算が重視されてきたことを指摘した上で、自治体の財務書類について、「その利活用はまずは専門ユースのため人材を含めて公会計インフラの整備を進めることから始めなければならない」と、人材不足についても指摘している。

大塚（2020）は、「現実の事務事業評価ではコスト情報が活用されていないと考えざるを得ない」「書類としての財務書類が保存されていても、地方公共団体の職員自体がその作成に関わっていないため、財務書類の数値の背景となる事情が理解されていないという状況に陥る」と、職員の能力に関する問題を指摘している。

保木本・横田・馬場（2023）は、公共施設マネジメントに公会計を活用する最大の阻害要因として、人員及び組織体制の問題を提示し、「公会計が公共施設マネジメントの改善に役立つとしても、行政職員にとっては業務が増加することになり、モチベーションが上がらないという事態が生じる。具体的な改善効果が表れるのはかなり将来になるため、多くの地方自治体で公会計と公共施設マネジメントの一体化が進みにくい実情がある」と指摘する。

7. トップマネジメントの必要性に関するもの

トップマネジメントの必要性に関するものとしては以下のものがある。

松尾（2009）は、行政評価情報が活用されるためには、「組織間の協力を得ることや包括的なマ

マネジメントシステムを推進するうえでトップの果たす役割は重要である」として、トップマネジメントの果たす役割の重要性について指摘している。

また、Sanger（2008）は、「業績や結果のマネジメントには、単にそれができる能力があるだけでは不十分である。多くの人が主張しているように、評価からマネジメントへと移行するには、それを達成するための意思、権力、そしてリーダーシップの発揮が必要である」（筆者訳）と指摘し、同じく強力なリーダーの必要性について言及している。

8. マネジメント・コントロールに関するもの

マネジメント・コントロールに関するものとしては以下のものがある。

岩田（2016）は、質問票調査の結果から明らかになったこととして、「公会計制度については、多くの地方自治体で導入されてはいるものの、公会計情報の主たる活用目的はアカウンタビリティの解除であり、マネジメント・コントロールを目的とした活用についてはほとんど意図されていないことが明らかになった」「そして、財務情報が主体となる公会計情報よりも非財務情報を含む行政評価情報のほうがマネジメント・コントロールに活用しやすいのではないかということが行政評価情報の活用成果の結果から推察することができる」と指摘している。

9. 発生主義ベースの会計情報活用についてあるべき姿と課題

先行研究を踏まえると、マネジメントを目的とする発生主義ベースの会計情報活用について、

- ・ 予算編成に活用できること
- ・ 政治家やマネージャーなど、様々なステークホルダーが活用できること
- ・ セグメント分析ができること
- ・ 公共施設マネジメントに活用できること

が、あるべき姿であると考えられる。

しかしながら、予算編成に関する上記の先行研究から言えることは、会計情報等を予算編成に活用することを目的として公会計改革が行われてきたものの、実際には予算編成にあまり活用されていない、ということである。制度的に予算編成に活用するようになっていないと指摘するものもあり、これについては制度をどのように設計して、施行するかという制度的な問題と言える。しかし、制度がどのようなものかとは関係なく、管理会計的な観点から活用することは実務上可能であるのに、政治家や住民の意向や、非財務情報を重視するあまり、それほど活用されていないのが現状であることについては、その原因を探るために、発生主義ベースの会計情報が現場でどの程度活用されているかについて調査する必要があるものと考ええる。

Ⅲ 政令指定都市 A 市での事例

上述のように、先行研究で指摘されているいくつかの事項について、実際の現場ではどのように対応しているかについて調査する必要を認識したので、以下のとおり調査した。

1. A市における地方公会計の取組

まず、A市における地方公会計の取組について説明する。

(1) A市における地方公会計制度の概要

A市では、発生主義・複式簿記に加え、日々仕訳を採用した本格的な地方公会計制度の運用を平成27年4月から開始し、財務諸表を作成している。「A市の新公会計制度について」として公表されている内容は、詳細については図表1のとおりであるが、導入の目的は、A市の市民、議会、投資家に対する説明責任（アカウンタビリティ）の達成や、事業の見直し、改善行動に有益な財務情報を提供することにより、マネジメントの強化を目指す、というものである。

図表1 A市の新公会計制度について

公会計制度改革の背景	<p>地方自治法に基づく伝統的な現金主義・単式簿記の官庁会計は現金の出入のみを記録することを目的としています。</p> <p>しかしながら、現金主義・単式簿記にはストック情報の欠如・コスト情報の欠如・アカウンタビリティの欠如・マネジメントの欠如といった4つのデメリットがあります。</p> <p>そこで発生主義・複式簿記・日々仕訳の3要素を持つ新たな公会計制度を導入し、財務諸表を作成することなどによって、上記のデメリットを補完します。</p>
新公会計制度導入の目的と効果	<p>新公会計制度により作成される財務諸表及びその他の情報を用いて、従来の官庁会計では見えにくい資産・負債の情報や精緻なコスト情報を提供することにより、市民、議会、投資家に対する説明責任（アカウンタビリティ）の達成や、事業の見直し、改善行動に有益な財務情報を提供することにより、マネジメントの強化を目指します。</p> <p>具体には、予算から決算に至る既存のPDCAサイクルに統合する形で、財務諸表等から得られる情報を積極的に活用することによって、さらなるアカウンタビリティの達成とマネジメントの強化を目指します。</p>
新公会計制度の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・財務諸表の構造 <p>財務諸表は一般会計および政令等特別会計の「会計別」に作成します。また、各所属各事業の情報を集計して作成するため、「所属別」や「事業別」の情報を利用することができます。</p> ・関連規定の構成 <p>会計規則において財務諸表の作成について規定し、財務諸表作成基準やマニュアル等によって実務レベルまでをフォローしています。</p> ・資産評価のルール <p>資産取得にかかる住民負担や財源との対応関係が明確となることから、取得原価主義を採用しています。</p>

出所：筆者作成

(2) A市において公表されている地方公会計情報

A市ホームページにおいて公表されている地方公会計情報は、以下のとおりである。

- ・ A市財務諸表（会計別）
- ・ 開始貸借対照表（会計別）
- ・ 各区・各局の財務諸表（事業別・所属別・連結）
- ・ 連結財務諸表（市全体）
- ・ 総務省基準の財務書類

総務省基準の財務書類に加えて、A市基準の財務諸表やセグメント情報など、より詳細な情報が掲載されており、先進的な取組みがなされている。

（３）A市における地方公会計情報の活用状況

A市において、「財務諸表等活用の汎用例」として掲げられている事例は以下の４種類であり、マネジメント強化に資することを目的として、職員に対して財務諸表等を活用することが推奨されている。

①債権管理の強化

- ・ 債権回収対策の重点化等の検討

②資産管理の効率化

- ・ 施設管理コストの低減化等の検討

③実施主体（筆者注：業務の実施主体）の見直し

- ・ 業務のシステム化の検討

④資産の更新計画

- ・ 施設更新手法の検討

なお、活用例はあくまで想定であって、必ずしも効果が生じるものではないことが留意点とされている。また、「財務諸表等活用の汎用例」の検討の流れとして、施設管理コストの検討の例が示されている。

◇施設管理コストの検討の流れ

（１）財務諸表等活用のメリット

（２）財務諸表等活用の手順

- ①勘定残高集計表の作成と非財務情報の収集
- ②行政コスト等の施設間比較
- ③施設の課題を踏まえた施設管理手法の検討と効果試算
- ④効果検証
- ⑤財務諸表公表

（３）財務諸表等活用の流れ（例）

（４）より一層の活用に向けた取組

上記のとおり、「どのように地方公会計情報を活用すればよいか」についての記載はあるが、実際にどのように活用がされているかの具体例については、記載が見当たらなかった。

(4) A市における地方公会計情報の活用に関する課題

A市において、地方公会計情報の活用促進に必要なこととして、過去の経験から下記の項目が挙げられている。

○活用促進のために必要なこと

①関係所属との緊密な連携・協力体制の構築

- ・統括部局と制度所管、事業部局がそれぞれの役割を主体的に果たせる仕組みを整え、財務諸表等の活用の阻害要因（※）や諸課題の解消に向けた緊密な連携・協力体制を構築すること

（※）知識不足、制度の有用性に対する認識不足、既存の業務フローを変えることへの負担・抵抗感など

（役割）

統括部局：全庁的な視点での効果的かつ効率的な仕組みの構築

積極的な活用に向けての事業部局への指導・助言

制度所管：業務に即した具体的かつ実行可能な提案

統括部局・事業部局への技術的な支援

事業部局：所属長マネジメントによる積極的な活用

②職員の会計リテラシーの維持・向上に向けた取組

- ・制度所管として、新公会計制度に関する知識や有用性に対する理解の浸透に向けて職員が基礎、実務、活用と段階的に知識習得、能力向上できるよう、現場の業務実態や課題に即した体系的研修の継続実施が必要

上記のように、A市において、財務諸表等の活用の阻害要因は、知識不足、制度の有用性に対する認識不足、既存の業務フローを変えることへの負担・抵抗感など、主に人的要因と考えられているようである。

2. 予算編成の手法

次に、背景事情となるA市における予算編成の手法について説明する。

(1) 枠配分方式

A市の場合、裁量的経費も含めて各局に予算枠が配分されている。そのため、財政所管部局が各局のすべての事業を直接査定するような体制（いわゆる一件査定）にはなっていない。さらに、B

局においても、各課に予算枠が配分されている。なお、B局の各部内で各課配分額の調整は可能とされている。

ただし、物価高騰の影響を受けている市民・事業者に対する必要な支援などに要する経費等（物価高騰対応経費）、全市的な取組みとして重点的に実施すべき事業及び令和6年度以降も継続的に政策推進するものや更なる拡充が見込まれる事業（重点施策推進経費）、市民利用施設や執務室等において、市民の安全・安心の確保等の観点から緊急的に対策が必要となっているもの（緊急安全対策）などは予算枠の例外になっている。

（2）シーリング

A市では、局に対して枠配分方式が採用されているため、局の予算担当者が査定するときに注意しているのは、局事業を予算枠の範囲内におさめること、換言すれば、いかに「税等」の金額をシーリング以下にするか、ということである。

ちなみに、令和6年度予算要求に関して、A市財政所管部局からは、各部局に対して、「令和6年度概算見込において、大幅な収支不足が見込まれるものの、物価高騰等の影響を踏まえ、裁量経費は前年度と同額（ゼロシーリング）とする。」と通知され、それを受けてA市B局からも、局内各課に対して、「令和6年度予算についてはゼロシーリングとして各課に配分するので、決算における不用額等の実情も踏まえた精査を行うなど、別途お示しする配分内で予算算定されたい。」と通知されている。

（3）予算査定

令和6年度予算に関して、A市B局某庁舎系建物群の計画整備について、結局、前年度と同額（ゼロシーリングの原則どおり）、要求額の4分の1程度での査定となった。このことを事業担当者の視点で解釈すると、認められなかった計画整備は後年度送りになるため、予防保全は言うに及ばず、事後保全もまともにできるかわからないが、予算の限りで計画整備を行う、ということになる。

3. 施設の維持管理

次に、施設の維持管理について説明する。

（1）公共施設等総合管理計画

高度成長期に整備された公共施設（公共建築物、インフラ施設）の老朽化対策が全国的に大きな課題となっていることから、更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行い、財政負担を軽減・平準化するため、「公共施設等総合管理計画」の策定に取り組むよう、平成26年4月に国から各都道府県知事・各指定都市市長あてに要請があった。

A市は、本方針を策定した後は、市設建築物、インフラ施設それぞれについて本方針に基づく公共施設の維持管理を推進している。

その方針に基づき、保全情報等を統一的かつ継続的に記録する標準的な様式として「施設カルテ」

を整備し、将来にわたって運用していくこととされている。

（２）施設カルテ

長期間にわたる施設の保全については、施設管理担当者が代わった際にも過去の様々な保全情報を確実に引き継いでいく必要があるため、保全情報等を統一かつ継続的に記録する標準的な様式として「施設カルテ」を整備し、将来にわたって運用していくこととされている。しかし、以下に示すように、実際には既存の建物について網羅的に記録することは難しい。

①工事履歴

A市B局C課が所管する、某庁舎系建物の施設カルテには、過去の工事履歴と契約金額も記録されているが、網羅的なものにはなっていない。工事履歴と修繕費用が建物竣工時から完全に記録されていれば、劣化の度合いを示す指標となることが考えられるが、施設カルテの取組が比較的最近始まったため、過去の記録がないことが課題となっている。また、いわゆる「直営」で職員が修繕を実施した分は記録されていないし、全体としても費用に職員の人件費が含まれていないため、施設の維持管理にこれまでどれだけのコストがかかったか把握することが困難になっている。

②中長期的な保全の日安

施設カルテには、「年度別想定更新費用」が計上されており、上記庁舎系建物の更新費用は年度によって一定ではないが、今後、年間数百万円から数千万円程度発生することが見込まれている。しかし、ここで注意する必要があるのは、更新とは関係ない修繕が発生することや、「年度別想定更新費用」を構成する各種工事を実際には当該年度に実施しないことがあることである。特に、「想定更新費用」分の予算が確保されていない場合、工事が先送りされ、適切な予防保全ができないことになるという問題が発生する。

（３）現場レベルでの維持管理計画

施設カルテを作成してはいるものの、建物や設備に関して、過去の不具合箇所が解消できていないことや、施設カルテで見積もったとおりには予算がつかないことなどから、実際の現場では、主に技術職員が、不具合箇所と、どの予算で、いつ、どの程度の金額が使えるかなどを総合的に勘案して、施設カルテとは別に、今後５年間程度の各庁舎系建物の維持管理計画（修繕計画）を立案して、それに沿って維持管理（修繕）を実施している。計画通りに進まないことが多いが、なるべく年度ごとに平準化するように調整している。

（４）予防保全と事後保全

一般的に、施設の適切な維持管理と、長寿命化を図る観点などから、予防保全が推奨されているが、実際に事後保全から予防保全に切り替えることは難しい。その大きな理由は、職員の考え方を切り替えるのが難しいからではなく、既存の不具合箇所が一旦完全に修繕されないと、予防保全できる

状態にならないが、そのための予算をまとめて確保することが困難だからである（ちなみに、A市B局C課が所管する某庁舎系建物群だけで数十億円程度と見積もられる）。

もし、全市的に予防保全を実施するのであれば、一度、まとまった金額の予算を確保して、一斉に既存の不具合箇所の修繕を実施する必要があるが、必要経費は想像もつかない。

とはいえ、インフラ系でも特に「止まったら市民が困る」施設は、定期的に設備のオーバーホールを実施しており、予防保全ができていているものと考えられる。

4. 固定資産台帳

A市においても、固定資産台帳は整備されているのであるが、B局某庁舎系建物群に関する限り、以下のような点を問題として認識している。

- ・ 既存建物の取得原価について、過去のデータを詳細に調査することが困難であり、建物本体と附属設備が切り分けられていない。
- ・ 固定資産台帳が整備されたことにより、減価償却費や減価償却累計額のデータを入手することは可能になったが、建物本体と附属設備が渾然一体となった情報をどのように解釈すればよいかわからない。
- ・ 固定資産台帳のデータを見て修繕等の対応をするのではなく、現場からの不具合の報告があって対応しているので、施設の維持管理上、固定資産台帳を参照する必要性に乏しい。
- ・ 建物本体の定期的な点検を行い、必要に応じて大規模改修も実施しているが、不具合の発生箇所は、給排水設備や空調設備がほとんどであることも、固定資産台帳のデータを活用する動機が乏しい原因になっている。

5. 職員インタビュー

地方公会計情報の活用に関する課題について、A市職員にインタビューを実施した。実施した職員は図表2のとおりである。

図表2 インタビューを実施した職員の内訳

（単位：人）

	係員	係長級	課長代理級	課長級	局長級	計
事務職員	0	2	1	2	1	6
技術職員	1	1	0	0	0	2
計	1	3	1	2	1	8

出所：筆者作成

（1）職員の知識不足や意識の低さに関するもの

職員が地方公会計に関する知識をあまり持っていないため、活用することが難しいとする意見が多くあった一方で、地方公会計情報を活用すると、特定の職員に負担がかかってしまうため活用し

たくない、というような意見もあった（図表3）。

（2）予算編成に関する課題に関するもの

A市においては枠配分方式が採用されており、いわゆる「税等」によるシーリングがかけられているため、予算を要求する側も、査定する側も、職員の意識が地方公会計情報に向かない、と指摘する意見が複数あった。

（3）財務会計システムの仕様に関するもの

A市の場合、セグメント分析を実施しようとする場合の財務会計システムの操作が煩雑であるため、活用されにくいとの意見が複数あった。

（4）公共施設マネジメントに関するもの

施設の維持管理の方法が、予防保全ではなく、実態として事後保全が中心になっているので、発生主義会計情報を活用できる余地がないとの趣旨の意見があった。

（5）固定資産台帳に関するもの

既存建物の取得原価については、建物本体と附属設備が切り分けられていないため、減価償却費や減価償却累計額のデータの活用が難しいとする意見があった。

（6）地方公会計制度そのものに関するもの

地方自治法における予算の原則があるため、そもそも、事業の成果を評価する方法として地方公会計を重視しないとする意見が複数あった。

（7）会計技術的な問題に関するもの

建物を新築した場合など、新規の案件であれば、発生主義会計情報を活用できる状況が整いやすいが、現状はそうではないので、活用することが難しいとする意見があった。

図表3 地方公会計情報の活用に関するインタビュー結果

分類	回答内容
職員の知識不足や意識の低さに関するもの	<ul style="list-style-type: none"> ・そもそも、職員が地方公会計情報を意識していない。 ・職員が地方公会計に関する知識をあまり持っていない。簿記の知識がないと地方公会計を理解するのが難しいと思うが、全員が簿記の資格を持っているわけではない。 ・ほとんどの職員は、人件費を意識していないし、建設改良費と修繕費の違いも意識していない。 ・財政所管部局や、会計所管部局からは地方公会計の活用を勧められるが、やってしまうと目立ってしまい、いろいろな質問や調査等に対応する必要が生じて、時間と労力を取られてしまうので、活用したくない。
予算編成に関する課題に関するもの	<ul style="list-style-type: none"> ・「税等」でシーリングをかける予算編成だから、地方公会計情報の入る余地がない。予算を要求する側も、査定する側も、「税等」しか見ていない。
財務会計システムの仕様にに関するもの	<ul style="list-style-type: none"> ・財務会計システムにおいて、セグメント分析をするときに操作する必要のある「任意事業の設定」は、作業が煩雑なので、誰もやりたがらない。 ・財務会計システムにおいて、任意事業を設定するときもそうだが、後の事務処理も煩雑である。 ・取引ごとに自動で仕訳が入るようになっているが、納得できない仕訳パターンがいくつかあるので、あまり地方公会計情報を活用しようと思えない。
公共施設マネジメントに関するもの	<ul style="list-style-type: none"> ・施設の新築がなく、維持管理が中心だと、老朽化比率を比較検討するというような行動よりは「そこにある漏水を修繕する」という行動をとるので、地方公会計情報を活用しにくい。建物の新築時から管理するのであれば、活用する機会もあると思う。 ・某庁舎系建物群は、適切に維持管理されてこなかったので、手の施しようがない状態というべきではないか。 ・資本的支出に該当するものもあると思うが、各課からは全部修繕費として決裁が回ってくる傾向はある。ただし、決算時に、計理担当として修正を依頼することはある。
固定資産台帳に関するもの	<ul style="list-style-type: none"> ・固定資産台帳は、本来なら、建物や設備で分けて登録されるべきであるが、建物一式でまとめて登録されているので、活用できない。
地方公会計制度そのものに関するもの	<ul style="list-style-type: none"> ・予算と決算を比較しないと、成果があったのかどうかかわからないと考えているが、地方公会計においては、前年度と今年度の決算同士を比較することになるから、成果があったのかどうかかわりにくい。 ・予算主義がある中で、決算同士を比較しても、事業の成果が見えないと思う。 ・かつて問題になった、大阪府の減債基金の問題を検討するような場合は、地方公会計は有効であると思う。
会計技術的な問題（セグメント分析、人件費等の配賦）に関するもの	<ul style="list-style-type: none"> ・新規案件ならやりやすいと思うが、既存の案件では難しい。 ・人件費については、計理担当であっても「黙って受け入れる」ような感覚がある。

出所：筆者作成

Ⅳ 考察

上記のとおり、A市は、全国的に見ても早期にA市基準の財務諸表を導入してきたほか、総務省基準の財務書類も作成するなど、地方公会計の整備を推進してきた。また、A市職員に対しても、マニュアル等を作成したり、研修を実施したりして、普及啓発に努めてきた。それにもかかわらず、現場レベルでは十分活用ができていない状態である。

現場レベル（ミクロ的視点、セグメント分析など）でなぜ活用できないかについて、その理由を活用が想定される場面別に検討する。

1. 予算編成への活用場面

（1）枠配分方式とシーリング

A市においては、「予算から決算に至る既存のPDCAサイクルに統合する形で、財務諸表等から得られる情報を積極的に活用することによって、さらなるアカウンタビリティの達成とマネジメントの強化を目指します」と、予算編成、予算執行、決算というサイクルに地方公会計情報の活用を目指すことを主張している。しかし、この目的が達成できているかどうかは現時点では不明である。少なくとも、現状の予算編成においては、枠予算の配分が実施されており、前年度予算額（「税等」の額）に基づくシーリングがかかっている、職員インタビューの結果にあるように、多くの職員がシーリングにしか注目していない。それにもかかわらず、実際の予算編成作業に特に支障が生じているわけではないから、地方公会計情報を予算編成に活用することはできるが、活用が必須ではないと考える。

（2）補助事業、実行予算等の確保

ところで、所管している施設が新築から維持管理の段階に移行すると、事後保全を実施している場合、予算不足などがきっかけで、必要な修繕が行われずに要修繕箇所が「借金」として積み重なってしまうことが多い。そのため、担当者としては、いかにして補助事業を探してくるか、別枠の予算が確保されている事業に「乗りかかって」修繕をするか、など、とにかく予算を確保することに集中することとなる。さらに、入札の結果、予定価格より安価で契約できたことなどにより余った予算を活用することや、実行予算でできるものは執行すること、契約変更の範囲でできる修繕は、その元の契約で予定していた修繕にあわせて実施することなどにより、できる限りの事後保全を実施しようと努力することになる。

担当者が懸命に上記のような「予算をかき集める」努力をすればするほど、地方公会計情報の活用に意識が向かなくなるため、さらに活用されない原因になっている。

仮に、所管するいくつかの施設で予防保全が適切に実施されていて、修繕に関する予算が計画的に確保されていたとしても、全庁的には予防保全が完全にできていることが想定されない以上、地方公会計情報を活用して予算を配付することは実現が困難で、逆に突発的な修繕に対応することが難しくなることさえ考えられる。したがって、修繕計画は技術的に裏打ちされたしっかりしたものを策定する必要があるのはもちろんであるが、予算は大まかな査定に留めておき、実行段階になっ

てから、限られた枠内でも融通できるような状態にあるのがむしろ望ましいと考える。このことも地方公会計情報が活用されない原因だといえる。

2. 施設管理コストの検討の場面

人命や市民生活に直接関わるような、もともと予防保全が適切に実施されている施設は、過去に支出した維持管理費用の計算も可能である場合が多いし、必要な維持管理を適時に実施していることから、地方公会計情報を活用できる可能性が考えられる。

しかし、事後保全による維持管理が行われている施設の場合、漏水などの不具合箇所の発生がきっかけとなり修繕を実施することが多いため、業務フロー的に、地方公会計情報を見て修繕箇所を判断するようなことにはそもそもならない。

フルコスト情報などの地方公会計情報がどのようなものであれ、不具合箇所は修繕する必要があるため、現場の職員にはそのような情報を活用する動機に乏しい。また、職員は日ごろから施設の不具合箇所を把握していることから、わざわざ地方公会計情報を活用して将来の維持管理コストを遠回りに見積もるようなことも考えにくい。

施設管理コストの検討に活用することを想定し、類似する施設などの行政コスト等を比較しようとした場合、地域集会所のように、必要最低限のおおむね均一の仕様になっている建物であれば比較も容易である。しかし、デザインを重視して外壁が曲面になっている建物や、高い吹き抜けがあって天井照明の維持管理や空調の費用が嵩む建物や、複合施設の一部となっているような場合には、他の施設と単純に比較できないため、地方公会計情報の活用が難しい。

また、A市においては、地方公会計情報の活用により、「施設の課題を踏まえた施設管理手法の検討と、効果検証による、より効率的な施設管理手法を検討できる」とされているが、技術的な施設管理手法は、会計情報だけではわからないため、現場の担当者としては活用する動機を持ちにくい。

予防保全が実施されている施設では、事後保全が実施されている施設と比較して、地方公会計情報を活用しやすいと考えられる。しかし、事後保全から予防保全に転換するためには、一時的に多額の費用をかけて過去の未修繕箇所を修繕する必要があることから、実現は難しい。

3. 施設更新時の検討の場面

施設更新手法の検討にあたり、地方公会計情報の活用が難しいのは以下の理由による。

(1) 法定耐用年数と技術的な耐用年数の違い

施設の更新を検討する時点で、担当者としては、実際の耐用年数は法定耐用年数よりもっと長いと考えるか、または、すでに当該施設に対するニーズがなくなっているのか、法定耐用年数を待たずして用途転換や廃止しなければならないと考えることが多く、法定と実際の技術的な耐用年数が一致していると考えことは少ない。したがって、減価償却に関する情報が実務的にはあまり意味を持たない。

(2) 資産老朽化比率は、ミクロの視点ではあまり意味がない

資産老朽化比率は、「すべての集会施設」「当該地方公共団体全体」など、ある程度まとまった単位で、総体として分析するときには有効な指標であるが、現場レベルの担当者として特定の建物に注目する場合、(大規模な改良が行われていなければ)単に建設後の経過年数を言い換えたものに過ぎないので、「活用」しようという動機がない。

(3) 建物と設備の耐用年数の違い

A市においては、「フルコスト情報(減価償却費などを含む)で比較・検討することで、中長期的な視点から効果試算・検証をより精緻に実施できます」とされている。確かに、およそのコストを見積もるときには有効なのだが、建物を使用する場合、躯体よりも耐用年数の短い設備の劣化・陳腐化が早く進むことが問題になる。C課所管施設の場合、そのほとんどは建物と設備に区分して固定資産台帳に記載されていないので、フルコスト情報を入手したところで担当者が考える「老朽化」の実態を反映しておらず、実用的でない。

(4) 施設更新の意思決定に必要な情報が不足している

実際に施設を更新(建て替え、集約化など)する場合は、設計・工事が想定通りにできるか、実現可能性調査(フィージビリティスタディ)を実施する必要があるが、地方公会計情報だけでは、技術的に実現可能かどうか分からないことから、そもそも幹部職員が意思決定できるだけの情報量としては足りない。現場レベルの担当者としては、施設の更新にあたって、費用はかかっても結局コンサルに実現可能性調査を依頼することになることがわかっているので、わざわざ会計情報だけを検討するようなことはしない。

(5) 非財務情報のほうが重視される

特に施設の廃止や、廃止を伴う集約化を考える場合、地方公会計情報より、議会や住民などのステークホルダーの動向など、非財務情報のほうが政策判断に当たり重要視されるため、職員が会計情報を活用する行動につながりにくい。また、フルコスト情報など地方公会計情報を公開すること自体が施設の存廃の論議につながってしまう傾向があることから、施設の廃止が前提ではない場合でも、職員には地方公会計情報を忌避する意識が働いてしまう。

4. 受益者負担の適正化の場面

受益者負担の適正化は総務省から提示されている活用例であって、確かに、地方公会計情報は、受益者負担の見直しのきっかけになるかもしれない。しかし、もともと公的施設は受益者負担だけですべてのコストをカバーするような構造にはなっていないので、結局、最終的には政策的な判断で決定されることになることに注意が必要である。受益者負担を見直す際は、同じ地方公共団体の別の施設や、近隣の地方公共団体(施設の種類によっては民間施設)の負担水準と比較した結果のほうが地方公会計情報より重視されるものと考えられる。

5. 活用ができる場面

ここまで、地方公会計情報を活用できない場面について検討してきたが、逆に、現場レベルでも十分活用できそうだと感じられたのは、ある職員が担当している事業の単位で（A市でいうところの）「任意事業」を設定し、セグメント分析するような場合である。このことにより、過去の取組みとの比較をすることもできるし、その職員が担当している複数の事業を比較することもできるし、（他の部局でも細かく任意事業を設定する前提だが）その職員の担当ではない事業との比較もできるので、マネジメントに十分活用することができると考える。

しかし、実際には、一人の職員が担当している事業が多数であることが通常であるため、どのように人件費を複数の事業に配賦するかという困難性と、財務会計システムの煩雑さにより、活用のハードルは非常に高いものとなっている。

6. まとめ

以上のように、現場レベルでは地方公会計情報を活用することは難しく、また、職員としても、総務省や会計部門から啓発されているので、活用するほうがより良いことは漠然と感じているものの、今のままでも事務に支障がないため、特に困っていない、というのが実情である。

そうであれば、地方公会計の事務に従事する個々の職員の時間と労力や、制度の理解に必要な研修のことを考えれば、特にミクロ的視点で活用する意義がどの程度あるのか疑問である。

財政課や行政改革課というような、主にマクロの視点で物事を考える立場の部署の職員なら活用する動機があると思うが、そうでなければ財務会計システムを操作するとき以外は意識すらしないのが通常である。「総括部局・制度所管」と「事業部局」の職員の比率を考えれば、全体として「地方公会計情報が活用されていない」という現状は、何ら不思議なことではない。

V おわりに

行政内部（特にミクロの視点）で地方公会計情報があまり活用されていないことについて述べてきたが、住民、議会、投資家等、外部に対するアカウンタビリティには活用されているし、各団体間の比較などのマクロの視点での比較には活用されていると思う。

地方公会計は、これまで多くの人々の時間と労力が払われて整備されてきたものであるので、筆者としても、ぜひ有効に活用していきたいと考えている。しかしながら、活用には困難な課題があるのも事実であり、引き続き改善できるよう努めていきたい。

【参考文献】

東信男. 2000. 「国の公会計制度改革の課題と展望」『会計検査研究』(22): 63-79.

石川恵子. 2021. 「北海道から考える地方自治体の持続可能性：人手不足に対応したマネジメント」『会計』199(1): 98-112.

石田晴美. 2023a. 「地方公会計教育における留意点:財務書類の活用を中心に」『会計教育研究』(11). 44-53.

- 石田晴美. 2023b. 「地方自治体三E監査の拡充に向けて」『会計』203(4): 27-40.
- 市川紀子. 2013. 「新地方公会計制度に関する現状と課題」『経済研究所所報（駿河台大学）』（17）: 75-88.
- 稲生信男. 2023. 「公共施設における老朽化政策の展開: 総務省の取り組みの深化を読み解く（1）」『地方財務』2023-6: 112-128.
- 稲生信男. 2023. 「公共施設における老朽化政策の展開: 総務省の取り組みの深化を読み解く（2）」『地方財務』2023-7: 131-149.
- 稲生信男. 2023. 「公共施設における老朽化政策の展開: 総務省の取り組みの深化を読み解く（3）」『地方財務』2023-8: 63-82.
- 稲生信男. 2023. 「公共施設における老朽化政策の展開: 総務省の取り組みの深化を読み解く（終）」『地方財務』2023-9: 66-90.
- 岩田弘尚. 2016. 「地方自治体における会計情報の活用とその効果: 質問票調査の結果報告」『専修マネジメント・ジャーナル』6(2): 27-41.
- 生方裕一. 2020. 「自治体PDCAサイクルの有効性に関する研究: 行政評価と会計情報に着目して」（筑波大学システム情報工学研究科博士論文）.
- 大川裕介. 2022. 「地方公会計の推進に向けた阻害要因および対応方策の検討: 予算科目と勘定科目の相違による問題を中心に」『経済論集（秋田経済法科大学総合研究センター経済研究所）』（20）: 19-29.
- 大塚成男. 2014. 「地方公共団体において目的適合的な財務諸表の整備に向けて」『公共経営の変容と会計学の機能（最終報告書）』日本会計研究学会課題研究委員会, 114-145.
- 大塚成男. 2020. 「地方公会計における財務書類の空洞化」『公共経営とアカウンタビリティ』1(1): 37-48.
- 大塚成男. 2023. 「地方公会計から企業会計へのフィードバック: 財源と純資産の計算を題材として」『会計』204(4): 1-15.
- 会計・監査ジャーナル編集部. 2023. 「「今後の地方公会計のあり方」及び「地方公共団体の決算書類に対する監査」について」『会計・監査ジャーナル』（818）: 17-22.
- 掛谷純子・井上秀一・庄司豊. 2023. 「公的組織における管理会計活用の阻害要因: 地方自治体を対象とした文献レビュー」『京都女子大学現代社会研究』（25）: 23-35.
- 兼村高文. 2017. 「改めて地方自治体の財務書類について考える: 総務省が公表した「統一的公会計基準」に関連して」『自治総研』43(469): 1-28.
- 川口雅也. 2022. 「公会計協議会主催セミナー「コロナ禍における国・地方の財政状況と公会計情報の活用」開催報告」『会計・監査ジャーナル』（800）: 103-106.
- 経済戦略会議. 1999. 『日本経済再生への戦略』（経済戦略会議答申）（平成11年）.
- 坂邊淳也. 2023. 「公会計マネジメントの強化に向けて」『地方財務』2023-1: 27-32.
- 佐藤亨・松尾貴巳. 2019. 「地方自治体の新公会計（統一的な基準）が予算編成に与える影響に関する分析: 実態調査結果に基づいて」『会計検査研究』（60）: 13-27.

- 佐藤俊治. 2013. 「地方自治体における会計情報と評価に関する研究：新地方公会計を活用した世
代間の公平性に関する実証的研究を中心に」『日本評価研究』12(3): 47-62.
- 総務省. 2001. 『地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書』（平成13年3月）.
- 総務省. 2006. 『地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針』（平成18年8月31日
総務事務次官通知）.
- 総務省. 2014. 『今後の新地方公会計の整備促進について』（平成26年5月）.
- 総務省. 2016. 『統一的な基準による地方公会計マニュアル（平成28年5月改訂）』.
- 総務省. 2019. 『統一的な基準による地方公会計マニュアル（令和元年8月改訂）』.
- 総務省. 2023. 『統一的な基準による財務書類の作成状況等に関する調査（令和5年3月31日時点）』.
- 馬場英朗・横田慎一・保木本薫. 2020. 「公共経営における財務指標活用の可能性：吹田市のケー
スからみた公会計情報の有用性検証」『関西大学商学論集』65(1):45-58.
- 古川俊一. 1999. 「業績管理と会計制度改革の視点」『会計検査研究』（19）: 49-60.
- 保木本薫・松尾貴巳. 2020. 「固定資産台帳に基づく自治体コスト情報の有用性について：吹田市
における事例分析」『国民経済雑誌』222(1): 87-102.
- 保木本薫・横田慎一・馬場英朗. 2023. 「固定資産台帳の公共施設マネジメントへの活用：吹田市
資産経営室の試み」『会計・監査ジャーナル』（816）: 121-125.
- 松尾貴巳. 2009. 『自治体の業績管理システム』中央経済社.
- 松尾貴巳. 2018. 「新公会計制度の活用に向けた地方公共団体の取組み：富岡市の事例」『同志社商
学』（69）, 69-83.
- 宮本幸平. 2023. 「「政策評価」に有用となる会計情報の特定：帰納アプローチによる特定」『會計』
203(3): 15-26.
- 横田慎一・保木本薫・馬場英朗. 2021. 「公会計情報を活用した財政健全性の測定：健全化判断比
率との比較から」『公共経営とアカウンタビリティ』2(1): 44-56.
- Hood, C. 1991. A public management for all seasons?. Public administration, 69(1), 3-19.
- Hood, C. 1995. The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. Accounting,
organizations and society, 20(2-3), 93-109.
- Jansen, E. P. 2008. New public management: Perspectives on performance and the use of
performance information. Financial Accountability & Management, 24(2), 169-191.
- Sanger, M. B. 2008. From measurement to management: Breaking through the barriers to state
and local performance. Public Administration Review, 68, S70-S85.

論壇（調査資料）

「新型コロナウイルス感染症対策における行財政運営に関するアンケート調査」調査結果および概要

目時 壮浩（早稲田大学）

I 本アンケート調査の概要

本アンケート調査は、科学研究費補助金基盤研究（B）（課題番号 20H01557「政府におけるリソース・マネジメントの研究」の一環として実施されたものである。調査は2022年9月から10月にかけて、わが国市町村および特別区全1,741団体に対して郵送により調査を依頼し、オンラインアンケート調査システムである Quartlics[®] にて回答入力を依頼した¹。有効回答は676団体（有効回答率は38.8%）。団体区分ごとの回答数および割合は以下のとおりである。

図表1 回答団体ごとの回答数および割合

団体区分	団体数	有効回答数	有効回答率
政令指定都市	20	13	65.0%
中核市	62	35	56.5%
施行時中核市	23	12	52.2%
その他の市	687	326	47.5%
特別区	23	7	30.4%
町	743	233	31.4%
村	183	50	27.3%
計	1,741	676	38.8%

（出典）筆者作成

2020年以降、新型コロナウイルス感染症対策においては、国の指示、都道府県の協力という基本的考え方の下、ワクチン接種をはじめとして、感染症対策と社会経済対策の両面にわたるさまざまな施策や事業が、地方自治体において実施され、その結果として、実施主体である地方自治体に事務負担等の過大な負荷が生じることとなった。本アンケート調査は、この厳しいわが国の現状に焦点を当て、実態把握とその分析検証を行うことを意図するものである。具体的には、国主導による新型コロナウイルス感染症対策が、各地方自治体の行財政運営にどのように影響を与えたのか、また、国の指示ではカバーできない分野等をはじめとして、自治体主導による対策はどのように実施され、効果を挙げたのか、などについて実態を把握し、それらを分析・検証することを目的としている。

本調査は以下の項目から構成される。

Q0. 回答団体の基本事項

Q1. 新型コロナウイルス接種事業（全般）について

Q1-1. 新型コロナウイルスワクチンの接種体制についての準備状況

Q1-2. 準備・実施に当たって推進力

Q1-3. 新型コロナウイルスワクチン接種事業の目標設定について

Q1-4. 新型コロナウイルス感染症への対応

Q1-5. 新型コロナウイルス感染症への対応に関連する条例制定

Q1-6. 新型コロナウイルス感染症に関する国による措置が貴自治体に与えた影響

Q2. 新型コロナウイルス感染対策事業（事業計画）について

Q2-1. 新型コロナウイルス感染症対策事業に関する事業計画

Q2-2. 新型コロナウイルス感染対策事業に関する事業計画の決定方法

Q2-3. 新型コロナウイルス感染対策事業に関する事業計画の公表

Q2-4. 新型コロナウイルス感染症対策事業に関する事業計画への財政数値の記載

Q2-5. 当該事業計画に予算数値は記載

Q2-6. 当該事業計画に決算数値は記載

Q2-7. 予算決算比較や差異分析有無

Q3. 新型コロナウイルス感染症対策事業の実施形態とその特徴

Q3-1. 新型コロナウイルス関連各種事業の事業費および市区町村負担分

Q3-2. 新型コロナウイルスワクチン接種事業の委託契約、随意契約の金額および件数

Q3-3. 新型コロナウイルスワクチン接種事業における重視項目

Q3-4. 地方創生臨時交付金事業における重視項目

Q3-5. 地方創生臨時交付金事業における事後評価の実施有無

Q3-6. 市の単独事業（100%市負担）における重視項目

Q3-7. 市の単独事業（100%市負担）における事後評価の実施有無

Q4. 自治体の医療体制

Q4-1. 平時における保健所の設置数と保健所の定員

Q4-2. コロナ対策時における庁内移動人数

Q4-3. 新型コロナウイルス感染が拡大した時期における医療体制

Q4-4. 現在の医療体制に関する情報

Q4-5. 医師会との連携の有無

II 調査結果

以下では、質問項目ごとに本調査の回答結果を示すとともに、その特徴について概観する。

1. 新型コロナウイルス接種事業（全般）について

① 新型コロナウイルスワクチンの接種体制についての準備状況

まず、新型コロナウイルス接種事業を行うにあたり、厚生労働省が「新型コロナワクチン接種体制確保事業に関する自治体向け説明会」にて各自治体に準備依頼を行った18の事項について、その対応状況について質問した。なお、1：問題なかった、2：あまり問題なかった、3：どちらともいえない、4：少し問題があった、5：問題があった、の5段階で回答を求めている。また、団体区分（自治体規模）によって接種体制確保のために投下可能な資源量は異なることが想定されることから、補論にて（pp.88-95）団体区分ごと回答結果を示している（他の項目についても同様）。

図表2に示すように、18の事項のうち回答の平均値が3.00を上回るもの、すなわち、準備になんらかの問題があったと認識されていた項目は、「①人材体制の整備」、「③接種券等の印刷郵送」、「④接種実施体制の検討・調整」、「⑬コールセンター等の設置運営」、「⑮接種予約受付体制の整備」の5つであった。いずれの項目もシステム等による対応が困難と考えられる人的・物的資源の消費を伴うものである。自治体における人的・物的資源の縮小が進むなかで、新型コロナウイルス関連事業のような突発的な事象に対する事前準備・リスクマネジメントへの対応は十分になされていないことが本調査結果からも読み取れる。

図表2 新型コロナワクチン接種体制に関する準備状況

	有効回答数	最小値 - 最大値	平均値	標準偏差	中央値
①人材体制の整備	654	1-5	3.61	1.25	4
②予防接種台帳システム等のシステム改修	654	1-5	2.45	1.24	2
③接種券等の印刷郵送	654	1-5	3.24	1.36	4
④接種実施体制の検討・調整	654	1-5	3.41	1.27	4
⑤相談体制の検討・調整	653	1-5	2.84	1.22	3
⑥外部委託でカバーする業務の選定	649	1-5	2.70	1.20	3
⑦地域の医療関係団体との連携調整	652	1-5	2.69	1.25	2
⑧診療体制や接種可能人数等の把握調整	651	1-5	2.92	1.25	3
⑨接種会場の確保	650	1-5	2.91	1.30	3
⑩ワクチン接種費用の支払いに係る委託契約	651	1-5	2.28	1.17	2
⑪ディープフリーザーの設置場所の選定	652	1-5	2.49	1.28	2
⑫接種会場別ワクチン分配量の調整決定	649	1-5	2.75	1.32	3
⑬コールセンター等の設置運営	650	1-5	3.08	1.28	3
⑭住民への適切な情報提供	651	1-5	2.89	1.17	3
⑮接種予約受付体制の整備	652	1-5	3.15	1.26	3
⑯ワクチン接種証明書発行手続	651	1-5	2.20	1.07	2
⑰ワクチン接種の安全性の確保	652	1-5	2.20	1.01	2
⑱ワクチン保管	652	1-5	2.19	1.23	2

※網掛けは、回答の平均値が3点（どちらともいえない）を超えており何らかの問題があったと認識されている項目を示している。

出典：筆者作成

②準備・実施に当たっての推進力

新型コロナワクチン接種の準備・実施に当たり推進力となった事項（参考となった、または役立ったもの）について、複数選択可にて確認した。図表3は、上位の項目から順に並べた結果を示している。医療機関など関係団体の協力・連携、他自治体の取組み状況など協力組織との連携や外部組織との情報共有が、新型コロナワクチン接種事業を推進するにあたり重要であったと認識する自治体が多いことがわかる。この点、「その他」の自由記述のなかでも、他部署との協力や、オンライン市役所などオンライン上での他自治体との連携協力関係の構築が重要であったとの回答も多く見られた。これにくわえて、国や都道府県の指示・協力のもとで一貫した対応を取ることや、首長のリーダーシップなど責任の所在を明確にすることも重要な要素となっている。

図表3 準備・実施に当たっての推進力

質問項目	選択団体数	割合
医療機関など関係団体の協力・連携	534	79.0%
他自治体の取組み状況	299	44.2%
国の指示	216	32.0%
都道府県の協力	182	26.9%
首長のリーダーシップ	174	25.7%
住民向け接種の進捗状況	78	11.5%
ワクチン接種円滑化システム（V-SYS）	49	7.2%
その他	43	6.4%

（出典）筆者作成

③新型コロナウイルスワクチン接種事業の目標設定について

新型コロナウイルスワクチン接種事業を実施するにあたり、目標設定の有無についても確認した。図表4に示すように、多くの自治体が国や都道府県の要請に基づいて、もしくは独自の目標設定を行ったうえで事業を実施していた。その一方で、特段の目標設定を行わなかった団体は全体の23.1%となっている。

図表4 準備・実施に当たっての推進力

質問項目	選択団体数	割合
国、都道府県の要請に基づき目標を設定した。	426	63.0%
特段目標設定を行わなかった。	156	23.1%
独自に目標を設定して、事業を実施した。	216	32.0%

（出典）筆者作成

④新型コロナウイルス感染症への対応

新型コロナウイルス感染症に対する国の方針と自主的な計画策定について3つの状況を想定した

質問をした。その結果、図表5に示すように、58.9%の自治体は国による措置にくわえて自主的な計画策定を行っていた。一方、国による措置に従うのみで、自主的な計画策定を行わなかった自治体も40.4%あり、その対応は大きく異なっている。国の方針を待たずに自主的な計画を立てて対応を行った団体は4団体のみであり、新型コロナウイルス感染症への対応については、国の方針が各自治体の対応に大きな影響を及ぼしていることが明らかとなった。

図表5 新型コロナウイルス感染症への対応

質問項目	選択団体数	割合
①国の方針決定を待たずに、自主的な計画を立て実施した	4	0.6%
②国による措置と併行して、自主的な計画も立てて国による措置を補完した	379	58.9%
③自主的な計画を立てず、国による措置に従って実施した	260	40.4%
計	643	99.9%

※端数処理の都合上、割合合計が99.9%となっている。

(出典) 筆者作成

⑤新型コロナウイルス感染症への対応に関連する条例制定

新型コロナウイルス感染症への対応に関連して、独自に条例制定を行ったかどうかについて質問した。図表6に示すとおり、条例制定を行った団体は回答自治体のうち1割弱であった。

図表6 条例制定

条例制定を行った		条例制定を行わなかった		回答計	
47	7.2%	602	92.8%	649	100%

(出典) 筆者作成

⑥新型コロナウイルス感染症に関する国による措置の影響

新型コロナウイルス感染症に関する国による措置の影響があったと考えられる9つの項目について、1：全くそう思わない、2：そう思わない、3：どちらともいえない、4：そう思う、5：強くそう思う、の5段階で回答を求めている。その結果を図表7に示す。平均値が4を超える項目(国による措置の影響が強かった項目)は、「財政やコロナ関係部署の仕事量増」、「議会審議時間増」、「財政措置への申請業務増」の3項目であった。また、平均値が3を超える項目(国による措置の影響がやや強かった項目)は、「経年比較困難」、「業務負担・経費負担増」、「コロナ関係補助金等による財政的プラス」、「国・都道府県の責任があいまいに」の4項目であった。

図表7 新型コロナウイルス感染症に関する国による措置の影響

	有効回答数	最小値 - 最大値	平均値	標準偏差	中央値
財政やコロナ関係部署の仕事量増	654	3-5	4.71	0.46	5
議会審議時間増	653	2-5	4.26	0.72	4
対策費の一部を経常経費に充当	651	1-5	2.13	1.06	2
コロナ関係補助金等による財政的プラス	652	1-5	3.36	1.05	3
業務負担・経費負担増	650	1-5	3.49	0.92	4
民間委託依存度増	652	1-5	3.04	0.92	3
財政措置への申請業務増	652	2-5	4.17	0.63	4
国・都道府県の責任があいまいに	651	1-5	3.32	0.86	3
経年比較困難	653	1-5	3.74	0.89	4

※濃い網掛けは回答の平均値が4点（ややそう思う）を超えている項目、薄い網掛けは平均値が3点（どちらともいえない）を超えており、何らかの影響があったと認識されている項目を示している。

出典：筆者作成

2. 新型コロナウイルス感染対策事業（事業計画）について

① 事業計画の策定、公表

新型コロナウイルス感染対策事業の実施にあたっての事業計画の策定、公表および財政数値の記載状況について質問した。図表8に示すとおり、事業計画の策定を行っていた団体は回答649団体のうち101団体（15.6%）であった。このうち、策定した事業計画を外部に公表していた団体は回答99団体のうち約半数の52団体（52.5%）であった。また、事業計画に財政数値（予算数値、決算数値）を記載していた団体は極めて少なく、予算決算数値の差異分析まで行っている団体は皆無であった。

事業計画の決定方法について自由記述にて回答を得たが、多くが行政主導で決定しており、予算措置等の必要に応じて議会承認を得る形をとっていた。

図表8 新型コロナウイルス感染対策事業（事業計画）

事業計画の策定	事業計画の公表	事業計画に財政数値記載	事業計画に予算数値記載	事業計画に決算数値記載	差異分析の実施
策定：101	公表：52	記載：7	記載：5	記載：3	実施：0
未策定：548	未公表：47	未記載：85	未掲載：2	未記載：4	未実施：2
回答計：649	回答計：99	回答計：92	回答計：7	回答計：7	回答計：2

出典：筆者作成

3. 新型コロナウイルス感染症対策事業の実施形態とその特徴

新型コロナウイルス感染症対策に関連して、いくつかの事業が、いくつかの異なる資金のもとで実施されることとなった。ここでは、新型コロナウイルスワクチン接種事業、新型コロナウイルスワクチン接種以外のコロナ対策事業、地方創生臨時交付金事業、その他交付金事業（都道府県事業

など)、市区町村の単独事業（市区町村 100%負担）に分けて、調査を行った。以下では、事業費、市町村負担額、市区町村負担割合、事業実施にあたっての重視事項、事後評価の有無などについて質問している。なお、事業費については、アンケートに回答のあった金額を用いており、当該金額は概算値であることに注意されたい。

まず、図表 9～図表 13 に新型コロナウイルスワクチン接種事業、新型コロナウイルスワクチン接種以外の事業、地方創生臨時交付金事業、その他交付金事業、および市区町村単独事業に関する事業費の金額の記述統計量（平均値、標準偏差、最小値、25% パーセンタイル、中央値、75% パーセンタイル、最大値）を示す。つづいて、図表 14 に各事業費の市区町村負担割合についての記述統計量を示す。

図表 9 新型コロナウイルスワクチン接種事業（単位：億円）

団体区分	n	平均値	標準偏差	最小値	25% パーセンタイル	中央値	75% パーセンタイル	最大値
政令指定都市	9	84.63	66.65	0.13	50.1	69.48	127.72	200.58
中核市	30	43.96	69.42	2.44	22.57	30.16	40.96	403.68
施行時中核市	7	20.54	8.34	13.09	16.14	16.51	22.47	36.98
その他の市	280	6.63	7.79	0.13	2.89	4.56	8.07	88.01
特別区	6	48.96	31.96	1.9	29.95	51.52	74.05	84.48
町	178	1.32	1.08	0.07	0.64	0.93	1.59	5.24
村	40	1.24	4.83	0.06	0.17	0.34	0.54	30.89

出典：筆者作成

図表 10 新型コロナウイルスワクチン接種以外の事業費（単位：億円）

団体区分	n	平均値	標準偏差	最小値	25% パーセンタイル	中央値	75% パーセンタイル	最大値
政令指定都市	5	113.3	124.8	8.2	20.2	65.9	164.5	307.6
中核市	11	15.1	19.6	0.8	4.8	8.9	15	70.6
施行時中核市	7	7.2	2.8	5.1	5.6	5.8	8.2	12.2
その他の市	120	3.2	4.5	0	0.7	1.8	3.7	30.6
特別区	2	5.3	6.4	0.7	3	5.3	7.5	9.8
町	69	0.5	0.6	0	0.006	0.3	0.5	2.9
村	11	2.4	7.7	0	0.0000000785	0.022	0.213	25.6

出典：筆者作成

図表 11 地方創生臨時交付金事業（単位：億円）

団体区分	n	平均値	標準偏差	最小値	25% パーセンタイル	中央値	75% パーセンタイル	最大値
政令指定都市	5	15.81	12.21	3.35	7.4	13.9	19.9	34.51
中核市	10	3.52	2.9	0.71	1.98	2.8	3.21	10.84
施行時中核市	8	1.68	1.21	0.37	0.79	1.49	2.25	4.05
その他の市	139	0.96	0.8	0	0.4	0.8	1.24	4.61
特別区	1	2.79	-	2.79	2.79	2.79	2.79	2.79
町	99	0.33	0.35	0	0.13	0.23	0.38	2.02
村	18	0.37	0.83	0.06	0.11	0.2	0.24	3.7

出典：筆者作成

図表 12 その他交付金事業（都道府県事業など）（単位：億円）

団体区分	n	平均値	標準偏差	最小値	25% パーセンタイル	中央値	75% パーセンタイル	最大値
政令指定都市	4	7.16	8.15	1.16	1.3	4.47	10.33	18.53
中核市	11	3.6	7.78	0	0	0.11	0.69	22.71
施行時中核市	10	2.88	3.93	0	0	0.004	6.46	9.8
その他の市	124	1.24	3.63	0	0	0.02	0.7	25.48
特別区	1	5.28	-	5.28	5.28	5.28	5.28	5.28
町	60	0.051	0.154	0	0	0.000008	0.013	1.01
村	14	0.04	0.06	0	0	0.007	0.06	0.21

出典：筆者作成

図表 13 市区町村の単独事業（市区町村 100%負担）（単位：億円）

団体区分	n	平均値	標準偏差	最小値	25% パーセンタイル	中央値	75% パーセンタイル	最大値
政令指定都市	5	53.53	115.6	0.0002	0.28	2.3	4.78	260.3
中核市	12	0.35	0.64	0	0	0	0.46	2.04
施行時中核市	9	0.14	0.37	0	0	0.001	0.024	1.13
その他の市	136	0.09	0.23	0	0	0.007	0.051	2.11
特別区	1	1.76	-	1.76	1.76	1.76	1.76	1.76
町	77	0.009	0.031	0	0	0	0.002	0.235
村	15	0.007	0.014	0	0	0	0.002	0.042

出典：筆者作成

また、事業費ごとの市区町村負担割合は図表 14 のとおりである。

図表 14 各事業費の市区町村負担割合（％）

	n	平均値	標準偏差	最小値	25% パーセンタイル	中央値	75% パーセンタイル	最大値
新型コロナワクチン接種事業	553	2.21	12.78	0	0	0	0.003	100
新型コロナワクチン接種以外の コロナ対策事業	437	6.35	14.58	0	0.016	1.2	5.5	100
地方創生臨時交付金事業	552	10.48	14.03	0	1.6	5.7	13.93	100
その他交付金事業	377	8.37	17.66	0	0	0.1	4.8	100
市区町村単独事業	398	65.05	46.78	0	0	100	100	100

出典：筆者作成

つづいて、新型コロナウイルスワクチン接種事業のうちに占める委託費総額の金額および委託契約のうち随意契約による委託費の金額について質問した。なお、随意契約金額が全委託契約金額を上回る数値となっている回答や、随意契約件数が全委託契約件数を上回る数値となっている回答が散見されたが、誤りの回答であると考えられることから記述統計の出力にあたっては除外している。また、全委託契約のうち、どの程度の割合が随意契約によって行われたかを明らかにするため、全委託契約と随意契約の双方に回答があったデータの記述統計量を示している。図表 15 に示すとおり、新型コロナウイルス感染症対策事業費については全委託契約のうち随意契約による割合が極めて高く、また契約金額も高額になっている。

図表 15 新型コロナウイルス感染症対策事業費に関する委託契約（単位：億円）

団体区分	n	平均値	標準偏差	最小値	25% パーセンタイル	中央値	75% パーセンタイル	最大値
全委託契約	432	6.74	16.8	0	0.59	1.99	5.46	195.01
随意契約金額	432	5.38	15.4	0	0.22	1.15	4.04	195.01

出典：筆者作成

つづいて、各事業の実施にあたり、重視した事項について質問した。ここでは、経済性、迅速性、事務負担、合規性、正確性の5つについて、どの程度重視したか、1：まったく重要でない、2：あまり重要でないきわめて重要、3：どちらともいえない、4：やや重要、5：極めて重要なリッカートスケールにて質問した。

まず、新型コロナウイルスワクチン接種事業の実施にあたっての重視事項は図表 16 に示すとおり、合規性＞事務負担＞正確性＞経済性＞迅速性であった。

図表 16 新型コロナウイルスワクチン接種事業の実施にあたっての重視事項

	有効回答数	最小値 - 最大値	平均値	標準偏差	中央値
経済性	629	1.0-5.0	3.46	1.02	3
迅速性	630	1.0-3.0	2.82	0.44	3
事務負担	630	1.0-5.0	4.08	0.85	4
合規性	630	1.0-5.0	4.46	0.74	5
正確性	630	1.0-4.0	3.73	0.55	4

出典：筆者作成

地方創生臨時交付金事業の実施にあたっての重視事項は図表 17 に示すとおり、迅速性＞経済性＞合規性＞正確性＞事務負担であった。

図表 17 地方創生臨時交付金事業の実施にあたっての重視事項

	有効回答数	最小値 - 最大値	平均値	標準偏差	中央値
経済性	628	1.0-5.0	4.5	0.68	5
迅速性	628	2.0-5.0	4.62	0.58	5
事務負担	628	1.0-5.0	3.65	0.87	4
合規性	628	1.0-5.0	4.38	0.72	5
正確性	626	1.0-5.0	4.37	0.71	4

出典：筆者作成

市単独事業の実施にあたっての重視事項は図表 18 に示すとおり、迅速性＞経済性＞正確性＞合規性＞事務負担であった。

図表 18 市単独事業の実施にあたっての重視事項

	有効回答数	最小値 - 最大値	平均値	標準偏差	中央値
経済性	451	1.0-5.0	4.21	0.84	4
迅速性	451	3.0-5.0	4.42	0.77	5
事務負担	451	1.0-5.0	3.59	0.85	3
合規性	450	2.0-5.0	4.19	0.82	4
正確性	451	2.0-5.0	4.20	0.81	4

出典：筆者作成

また、地方創生臨時交付金事業、および市の単独事業に関する事後評価の実施有無についても質問した。事後評価の実施率は事業によって異なっており、図表 19 および図表 20 に示すように、地方創生臨時交付金事業の事後評価実施割合は 40%～50%程度であるのにくらべて、市の単独事業に関する事後評価の実施率は 30%～40%程度とやや低いことがわかる。

図表 19 地方創生臨時交付金事業の事後評価

	実施		未実施		回答計	
①内部の会議（非公開）	268	43.8%	344	56.2	612	100.0%
②決算委員会	300	48.8%	315	51.2	615	100.0%
③決算議会	276	45.1%	336	54.9	612	100.0%
④行政評価	223	36.5%	388	63.5	611	100.0%

出典：筆者作成

図表 20 市単独事業の事後評価

	実施		未実施		回答計	
①内部の会議（非公開）	127	28.2%	323	71.8%	450	100.0%
②決算委員会	189	41.9%	262	58.1%	451	100.0%
③決算議会	180	39.9%	271	60.1%	451	100.0%
④行政評価	114	25.3%	336	74.7%	450	100.0%

出典：筆者作成

4. 自治体の医療体制

① 平時における保健所の設置数と保健所の定員

さいごに、新型コロナウイルス感染症対策における要ともなった自治体の医療体制について質問した。まずは平時における保健所の設置数と保健所の定員についてである。平時においては、いずれの団体区分においても保健所設置数は図表 21 に示すように概ね 0 から 1 程度であった。また、保健所定員は、政令指定都市、中核市、特別区においては、図表 22 に示すように、平時においても 100 名～200 名程度確保されているものの、その他の団体区分においては 0 名～10 名程度であった。

図表 21 平時における保健所の設置数

団体区分	n	平均値	標準偏差	最小値	25% パーセンタイル	中央値	75% パーセンタイル	最大値
政令指定都市	11	1.55	1.81	1	1	1	1	7
中核市	30	0.97	0.32	0	1	1	1	2
施行時中核市	4	0.25	0.5	0	0	0	0.25	1
その他の市	139	0.18	0.49	0	0	0	0	4
特別区	5	1	0	1	1	1	1	1
町	118	0.1	0.3	0	0	0	0	1
村	30	0.07	0.25	0	0	0	0	1

出典：筆者作成

図表 22 平時における保健所の定員

団体区分	n	平均値	標準偏差	最小値	25% パーセンタイル	中央値	75% パーセンタイル	最大値
政令指定都市	11	205	133	66	123	185	224	518
中核市	22	117	54	0	82	122	155	200
施行時中核市	3	6	10	0	0	0	9	18
その他の市	109	5	17	0	0	0	0	117
特別区	5	124	67	63	68	103	166	219
町	102	2	8	0	0	0	0	56
村	27	0	2	0	0	0	0	7

出典：筆者作成

② コロナ対策時における（第1波～第5波までの間において）庁内移動人数

つづいて、新型コロナウイルス対策にあたっては、緊急事態に対処するため、庁内での資源移動や保健所への人的資源の移動が多数行われることとなった。第1波～第5波までの期間において、どの程度移動があったのかについて確認した。

まず、庁内における部局間の移動人数合計（保健所への移動含む）は図表 23 に示すように、中央値の値はいずれも 0 人、第3四分位の値は 2～4 人となっていることから、多くの自治体ではほとんど人的資源の移動はなかったものの、一部の自治体では第1波、および第4波において 1,000 名前後移動しているケースがあったことがわかる。

図表 23 コロナ対策時における庁内の移動人数（人）

統計量	第1波	第2波	第3波	第4波	第5波
有効データ数	292	288	301	298	289
平均	22.58	3.16	4.06	24.24	8.42
標準偏差	116.09	11.45	12.78	113.64	27.86
最小値	0	0	-2	0	-8
第1四分位数	0	0	0	0	0
中央値	0	0	0	0	0
第3四分位数	2	0	3	4	3
最大値	969	94	134	1135	222

出典：筆者作成

また、庁内から保健所への移動については、図表 24 に示すように中央値、第3四分位数も 0 人となっていることからほとんど移動はなかったものの、第1波から第5波へ進むにつれて、一部の自治体では数百名単位の大きな移動があったことがわかる。

図表 24 コロナ対策時における市内から保健所への移動人数（人）

統計量	第1波	第2波	第3波	第4波	第5波
有効データ数	234	233	238	232	234
平均	1.54	2.30	4.27	6.83	9.10
標準偏差	7.21	16.29	28.51	55.10	50.28
最小値	0	0	0	0	0
第1四分位数	0	0	0	0	0
中央値	0	0	0	0	0
第3四分位数	0	0	0	0	0
最大値	75	224	409	815	665

出典：筆者作成

③ 感染拡大期における医療体制

病院稼働率、感染者数、職員感染者数データは未集計、または保健所管理の把握不可の回答が多数あり、数値把握不可を「0」と回答している団体もあり、正確なデータの集計ができない。

④ 現在（アンケート調査時）の医療体制

病院、診療所・クリニックの数は各団体区分のなかでバラツキ（標準偏差）が大きく、団体によって医療体制に大きな違いがあることが読み取れる。

図表 25 現在（アンケート調査時）の病院数

団体区分	n	平均値	標準偏差	最小値	25% パーセンタイル	中央値	75% パーセンタイル	最大値
政令指定都市	9	79.78	61.53	4	36	90	116	199
中核市	30	22.77	11.24	2	15.5	21	32	46
施行時中核市	6	11.33	2.5	7	10.5	12	12.75	14
その他の市	224	4.9	4.08	0	2	4	6	29
特別区	3	29.67	24.01	12	16	20	38.5	57
町	148	1.41	5.75	0	0	1	1	70
村	32	0.38	0.83	0	0	0	0	3

出典：筆者作成

図表 26 現在（アンケート調査時）のクリニック・診療所数

団体区分	n	平均値	標準偏差	最小値	25% パーセンタイル	中央値	75% パーセンタイル	最大値
政令指定都市	7	917.57	927.16	2	326.5	656	1197.5	2717
中核市	27	310.67	231.87	10	101	267	432	844
施行時中核市	5	158.2	58.19	63	152	178	180	218
その他の市	227	50.55	70.91	0	17	34	60	710
特別区	4	678	296.03	400	437.5	664	904.5	984
町	151	6.21	9.68	0	2	3	7	100
村	35	2.51	4.65	0	1	1	2.5	28

出典：筆者作成

以上、アンケート調査の結果を概観してきた。同じ団体区分のなかでも、各質問への回答のバラツキ（標準偏差）は大きく、新型コロナウイルス感染症への対応は自治体によって大きく異なっていたことが本アンケート調査結果からも読み取れる。このような対応の違いはどのような要因によって生じているのか、これらの対応の違いは、各自治体の財政に結果としてどのような影響を与えることとなったのかについて、より詳細な分析が必要になろう。

5. 補論

図表 2(補) 団体区分別 新型コロナワクチン接種体制に関する準備状況

団体区分	有効回答数 / 団体数	最小値 - 最大値	平均値	標準偏差	中央値
①人材体制の整備					
政令指定都市	13 / 20	1-5	3.53	1.24	4
中核市	33 / 62	1-5	3.45	1.44	4
施行時中核市	12 / 23	1-5	4	1.21	4
その他の市	319 / 687	1-5	3.75	1.21	4
特別区	7 / 23	1-5	3.14	1.21	4
町	221 / 743	1-5	3.53	1.24	4
村	49 / 183	1-5	3.24	1.22	3
②予防接種台帳システム等のシステム改修					
政令指定都市	13 / 20	1-5	2.77	1.36	3
中核市	33 / 62	1-5	2.15	1.20	2
施行時中核市	12 / 23	1-5	3.58	1.44	4
その他の市	319 / 687	1-5	2.54	1.27	2
特別区	7 / 23	1-4	2.43	1.27	2
町	221 / 743	1-5	2.34	1.17	2
村	49 / 183	1-5	2.20	1.06	2
③接種券等の印刷郵送					
政令指定都市	13 / 20	1-5	3.69	1.55	4
中核市	33 / 62	1-5	3.15	1.50	3
施行時中核市	12 / 23	1-5	4.17	1.11	4
その他の市	319 / 687	1-5	3.53	1.30	4
特別区	7 / 23	1-5	3.14	1.46	4
町	221 / 743	1-5	2.90	1.33	3
村	49 / 183	1-5	2.57	1.15	2
④接種実施体制の検討・調整					
政令指定都市	13 / 20	1-5	2.92	1.38	3
中核市	33 / 62	1-5	3.27	1.38	3
施行時中核市	12 / 23	1-5	4.08	1.24	4.50
その他の市	319 / 687	1-5	3.55	1.21	4
特別区	7 / 23	1-5	3.00	1.29	4
町	221 / 743	1-5	3.33	1.28	4
村	49 / 183	1-5	2.96	1.31	3

⑤相談体制の検討・調整					
政令指定都市	13/ 20	1-5	2.62	1.33	3
中核市	33 / 62	1-5	2.48	1.48	2
施行時中核市	12 / 23	1-5	3.17	1.40	3
その他の市	319 / 687	1-5	2.93	1.20	3
特別区	7 / 23	1-4	2.86	1.46	4
町	220 / 743	1-5	2.85	1.18	3
村	49 / 183	1-5	2.49	1.19	2
⑥外部委託でカバーする業務の選定					
政令指定都市	13/ 20	1-5	2.62	1.19	3
中核市	33 / 62	1-5	2.42	1.37	2
施行時中核市	12 / 23	1-5	2.42	1.38	2
その他の市	319 / 687	1-5	2.83	1.20	3
特別区	7 / 23	1-5	2.29	1.38	2
町	217 / 743	1-5	2.65	1.17	3
村	49 / 183	1-5	2.39	1.11	2
⑦地域の医療関係団体との連携調整					
政令指定都市	13/ 20	1-4	2.00	1.00	2
中核市	33 / 62	1-5	2.36	1.25	2
施行時中核市	12 / 23	1-5	3.17	1.47	3
その他の市	319 / 687	1-5	2.74	1.27	2
特別区	7 / 23	1-4	2.14	1.35	2
町	219 / 743	1-5	2.78	1.22	3
村	49 / 183	1-5	2.31	1.18	2
⑧医療機関の診療体制やワクチン接種可能な人数等の把握調整					
政令指定都市	13/ 20	1-4	2.46	1.20	3
中核市	33 / 62	1-5	2.64	1.25	3
施行時中核市	12 / 23	1-5	3.17	1.19	3
その他の市	319 / 687	1-5	3.06	1.25	3
特別区	7 / 23	1-4	2.43	1.27	2
町	219 / 743	1-5	2.89	1.23	3
村	49 / 183	1-5	2.5	1.24	2
⑨委託先医療機関医療機関以外の接種会場の確保					
政令指定都市	13/ 20	1-4	2.85	1.21	3
中核市	33 / 62	1-5	2.85	1.37	3
施行時中核市	12 / 23	1-5	3.25	1.48	3.5
その他の市	317 / 687	1-5	3.14	1.30	3
特別区	7 / 23	1-4	2.00	1.00	2
町	219 / 743	1-5	2.72	1.26	3
村	49 / 183	1-5	2.37	1.15	2

⑩ワクチン接種費用の委託契約					
政令指定都市	13 / 20	1-4	1.77	1.01	1
中核市	33 / 62	1-5	2.18	1.16	2
施行時中核市	12 / 23	1-5	2.33	1.44	2
その他の市	318 / 687	1-5	2.4	1.22	2
特別区	7 / 23	1-3	1.71	0.76	2
町	219 / 743	1-5	2.22	1.11	2
村	49 / 183	1-5	2.02	1.03	2
⑪ディープフリーザーの設置場所の選定					
政令指定都市	13 / 20	1-3	1.77	0.83	2
中核市	33 / 62	1-5	2.12	1.19	2
施行時中核市	12 / 23	1-5	2.67	1.5	2
その他の市	319 / 687	1-5	2.70	1.32	2
特別区	7 / 23	1-4	2.43	1.13	2
町	219 / 743	1-5	2.29	1.19	2
村	49 / 183	1-5	2.41	1.31	2
⑫接種会場別ワクチン分配量の調整決定					
政令指定都市	13 / 20	1-5	3.38	1.61	4
中核市	33 / 62	1-5	2.73	1.57	3
施行時中核市	11 / 23	1-5	3.09	1.58	3
その他の市	319 / 687	1-5	3.03	1.32	3
特別区	7 / 23	1-5	2.57	1.72	2
町	219 / 743	1-5	2.45	1.18	2
村	49 / 183	1-5	2.04	1.02	2
⑬コールセンター等の設置運営					
政令指定都市	13 / 20	1-5	3.15	1.52	3
中核市	33 / 62	1-5	3.00	1.37	3
施行時中核市	12 / 23	1-5	3.17	1.27	3
その他の市	317 / 687	1-5	3.12	1.29	3
特別区	7 / 23	1-5	3.00	1.63	4
町	219 / 743	1-5	3.09	1.23	3
村	49 / 183	1-5	2.76	1.22	3
⑭住民への適切な情報提供					
政令指定都市	13 / 20	1-5	2.85	1.63	3
中核市	33 / 62	1-5	2.88	1.29	3
施行時中核市	12 / 23	1-5	3.58	1.38	4
その他の市	319 / 687	1-5	3.07	1.22	3
特別区	7 / 23	1-4	2.29	1.38	2
町	218 / 743	1-5	2.75	1.00	3
村	49 / 183	1-5	2.35	1.01	2

⑮接種予約受付体制の整備					
政令指定都市	13/ 20	1-5	3.23	1.54	3
中核市	33 / 62	1-5	2.97	1.45	3
施行時中核市	12 / 23	1-5	3.42	1.31	3.5
その他の市	319 / 687	1-5	3.29	1.26	3
特別区	7 / 23	1-5	3.14	1.46	4
町	219 / 743	1-5	3.06	1.15	3
村	49 / 183	1-5	2.71	1.31	3
⑯ワクチン接種証明書発行手続					
政令指定都市	13/ 20	1-5	2.46	1.45	2
中核市	33 / 62	1-5	2.33	1.41	2
施行時中核市	12 / 23	1-5	2.58	1.24	2
その他の市	318 / 687	1-5	2.23	1.10	2
特別区	7 / 23	1-3	1.86	0.90	2
町	219 / 743	1-5	2.18	0.96	2
村	49 / 183	1-4	1.94	0.90	2
⑰ワクチン接種の安全性の確保					
政令指定都市	13/ 20	1-4	1.85	1.14	1
中核市	33 / 62	1-5	2.06	1.03	2
施行時中核市	12 / 23	1-5	2.42	1.44	2
その他の市	319 / 687	1-5	2.33	1.07	2
特別区	7 / 23	1-3	2.00	0.82	2
町	219 / 743	1-5	2.08	0.88	2
村	49 / 183	1-5	2.02	0.95	2
⑱ワクチン保管					
政令指定都市	13/ 20	1-5	2.23	1.48	1
中核市	33 / 62	1-5	2.15	1.2	2
施行時中核市	12 / 23	1-5	2.75	1.42	2.5
その他の市	319 / 687	1-5	2.44	1.34	2
特別区	7 / 23	1-4	2.29	1.25	2
町	219 / 743	1-5	1.86	0.96	2
村	49 / 183	1-5	1.9	1.01	2

出典：筆者作成

図表4(補) 団体区分別 準備・実施に当たっての推進力

質問項目	国、都道府県の要請で設定		独自に目標設定		目標設定せず	
政令指定都市	6	50.0%	6	54.5%	4	33.3%
中核市	21	63.6%	14	45.2%	8	25.8%
施行時中核市	8	66.7%	4	33.3%	5	41.7%
その他の市	217	69.3%	106	37.2%	65	23.1%
特別区	3	50.0%	5	71.4%	1	16.7%
町	139	65.9%	66	34.4%	60	30.9%
村	32	72.7%	15	38.5%	13	32.5%

※割合は団体区分ごとの回答数を分母として計算している。

※国・都道府県の要請にくわえて、独自も目標設定している団体もあることから、各団体区分の合計は100%とならない点に注意。

(出典) 筆者作成

図表5(補) 団体区分別 新型コロナウイルス感染症への対応

質問項目	国の方針決定を待たずに自主的な計画を立て実施		国による措置と併行して自主的な計画も立て国による措置を補完		自主的な計画を立てず国による措置に従って実施	
政令指定都市	1	7.7%	10	76.9%	2	15.4%
中核市	0	0.0%	24	70.6%	10	29.4%
施行時中核市	0	0.0%	6	50.0%	6	50.0%
その他の市	1	0.3%	181	58.0%	130	41.7%
特別区	0	0.0%	3	42.9%	4	57.1%
町	1	0.5%	127	58.0%	91	41.6%
村	1	2.2%	28	60.9%	17	37.0%

※割合は団体区分ごとの回答数を分母として計算している。

(出典) 筆者作成

図表6(補) 団体区分別 条例制定

	条例制定を行った		条例制定を行わなかった	
政令指定都市	2	15.4%	11	84.6%
中核市	4	11.8%	30	88.3%
施行時中核市	0	0.0%	12	100.0%
その他の市	27	8.6%	288	91.4%
特別区	1	14.3%	6	85.7%
町	10	4.5%	210	95.5%
村	3	6.3%	45	93.8%

※割合は団体区分ごとの回答数を分母として計算している。

(出典) 筆者作成

図表 7 (補) 団体区分別 新型コロナウイルス感染症に関する国による措置の影響

団体区分	有効回答数 / 団体数	最小値 - 最大値	平均値	標準偏差	中央値
①財政やコロナ関係部署の仕事量増					
政令指定都市	13 / 20	4-5	4.54	0.52	5
中核市	34 / 62	4-5	4.76	0.43	5
施行時中核市	12 / 23	4-5	4.83	0.39	5
その他の市	321 / 687	3-5	4.71	0.46	5
特別区	6 / 23	5-5	5	0	5
町	220 / 743	3-5	4.71	0.47	5
村	48 / 183	4-5	4.71	0.46	5
②議会審議時間増					
政令指定都市	13 / 20	2-5	4.23	0.93	4
中核市	33 / 62	3-5	4.44	0.7	5
施行時中核市	12 / 23	4-5	4.5	0.52	4.5
その他の市	320 / 687	2-5	4.35	0.63	4
特別区	7 / 23	4-5	4.67	0.52	5
町	220 / 743	2-5	4.12	0.79	4
村	49 / 183	2-5	4	0.83	4
③対策費の一部を経常経費に充当					
政令指定都市	13 / 20	1-3	1.92	0.86	2
中核市	34 / 62	1-4	2.03	1.03	2
施行時中核市	12 / 23	1-4	2.08	1.08	2
その他の市	318 / 687	1-5	2.06	1.03	2
特別区	6 / 23	1-5	2.00	1.55	1.5
町	220 / 743	1-5	2.20	1.07	2
村	48 / 183	1-5	2.40	1.12	2
④コロナ関係補助金等による財政的プラス					
政令指定都市	13 / 20	1-5	3.23	1.17	3
中核市	34 / 62	1-5	3.09	1.24	3
施行時中核市	12 / 23	1-4	2.67	0.89	3
その他の市	320 / 687	1-5	3.38	1.02	3
特別区	6 / 23	4-4	4	0	4
町	219 / 743	1-5	3.42	1.05	4
村	48 / 183	1-5	3.31	1.13	4
⑤業務負担・経費負担増					
政令指定都市	13 / 20	1-4	3.31	1.11	4
中核市	33 / 62	2-5	3.76	0.9	4
施行時中核市	11 / 23	3-5	3.73	0.65	4
その他の市	319 / 687	1-5	3.56	0.91	4
特別区	6 / 23	2-5	3.5	1.05	3.5
町	220 / 743	1-5	3.4	0.88	3
村	48 / 183	1-5	3.31	1.07	3

⑥民間委託依存度増					
政令指定都市	13/ 20	1-5	3.23	1.01	3
中核市	34 / 62	2-5	3.68	0.91	4
施行時中核市	11 / 23	2-4	3.27	0.79	3
その他の市	320 / 687	1-5	3.12	0.89	3
特別区	6 / 23	2-4	3.33	1.03	4
町	220 / 743	1-5	2.86	0.9	3
村	48 / 183	1-5	2.73	0.94	3
⑦財政措置への申請業務増					
政令指定都市	13/ 20	3-5	3.92	0.49	4
中核市	33 / 62	2-5	4.15	0.76	4
施行時中核市	12 / 23	3-5	4.08	0.67	4
その他の市	320 / 687	2-5	4.18	0.59	4
特別区	6 / 23	4-5	4.17	0.41	4
町	220 / 743	2-5	4.2	0.64	4
村	48 / 183	2-5	4.06	0.84	4
⑧国・都道府県の責任があいまい					
政令指定都市	13/ 20	1-5	3.23	1.09	3
中核市	33 / 62	2-5	3.24	0.97	3
施行時中核市	11 / 23	3-5	3.64	0.67	4
その他の市	320 / 687	1-5	3.28	0.84	3
特別区	6 / 23	2-5	3	1.26	2.5
町	220 / 743	1-5	3.41	0.86	3
村	48 / 183	1-5	3.17	0.78	3
⑨経年比較困難					
政令指定都市	13/ 20	2-4	3.46	0.66	4
中核市	34 / 62	2-5	4	0.89	4
施行時中核市	12 / 23	4-5	4.42	0.51	4
その他の市	320 / 687	1-5	3.8	0.86	4
特別区	6 / 23	2-5	3.5	1.05	3.5
町	220 / 743	1-5	3.7	0.9	4
村	48 / 183	1-5	3.31	0.97	3

(出典) 筆者作成

図表 10(補) 団体区分別 新型コロナウイルス感染症対策事業費に関する委託契約 (単位: 億円)

団体区分	n	平均値	標準偏差	最小値	25% パーセンタイル	中央値	75% パーセンタイル	最大値
全委託契約								
政令指定都市	9	100.00	53.06	48.78	61.00	81.97	131.69	195.01
中核市	30	23.89	12.67	1.58	15.89	23.37	28.84	60.88
施行時中核市	7	17.05	8.45	12.72	13.45	13.54	14.51	34.24
その他の市	280	4.58	6.06	0.00	1.62	3.14	5.75	60.00
特別区	6	27.68	17.58	12.82	13.87	24.09	37.90	49.73
町	178	0.82	0.81	0.00	0.31	0.60	0.97	3.98
村	40	0.32	0.33	0.03	0.12	0.22	0.40	1.29
団体区分	n	平均値	標準偏差	最小値	25% パーセンタイル	中央値	75% パーセンタイル	最大値
随意契約								
政令指定都市	8	87.18	57.68	19.28	53.84	81.73	111.56	195.01
中核市	29	19.54	14.13	1.13	10.08	18.92	26.25	60.88
施行時中核市	6	15.9	6.55	12.46	12.72	13.11	14.49	29.16
その他の市	208	4.01	5.98	0	1.15	2.68	4.87	60
特別区	4	12.25	15.79	0.39	0.59	7.35	19.02	33.91
町	111	0.67	0.8	0	0.13	0.45	0.82	3.98
村	25	0.27	0.32	0	0.06	0.14	0.4	1.26

(出典) 筆者作成

注

- 1 庁内セキュリティ等によりオンラインでの回答が困難である旨の連絡があった自治体には e-mail にて調査票を送付している。

公共経営とアカウンタビリティ Vol.4 No.1
Public Management and Accountability

2024 年 3 月発行

発行・編集 政府会計学会
Japan Association of Governmental Accounting
〒162-0041 東京都新宿区早稲田鶴巻町 518 司ビル 3F
(株)国際ビジネス研究センター内
Tel:03-5273-0473 Fax:03-3203-5964
ホームページアドレス：<http://www.jaga-network.org/>
印刷所 一印刷
〒657-0837 神戸市灘区原田通 1 - 2 - 1 4
Tel:078-801-1241
ISSN:2435-6158

会員外頒価 2,200 円（税込）

