

自治調査会

市町村職員向け情報提供誌

vol. 027

発行日：2022年2月28日

2
2022

ニュース・レター



政策の多様な効果と効率性の統合評価 —目標管理型評価の見直しを踏まえて— …… 2

東京都立大学 都市環境学部 教授 朝日 ちさと

2022年度 調査研究テーマについて …… 7

自治体におけるケアラー支援の方策に関する調査研究
民間事業者等との協働による行政課題の解決に関する調査研究
自治体におけるナッジの活用に関する調査研究
基礎自治体における行政評価の効果的・効率的な実施に関する調査研究

調査研究結果発表シンポジウムの実施報告 「ひきこもり支援の必要性～多様な生き方を地域で支援する～」 …… 9

2020年度 調査研究報告書の解説 …… 11

「基礎自治体におけるひきこもりの支援に関する調査研究報告書」の意義と価値
文京学院大学 人間学部 教授 中島 修

かゆいところに手が届く！—多摩・島しょ自治体お役立ち情報— …… 16

公立図書館のコロナ禍での運営について
調査部研究員 小平 円(日野市派遣)
自治体のお金のこと、どのくらい知っていますか？～予算の原則と流用について～
調査部研究員 亀田 奈那(西東京市派遣)

「出張フォーラム」の募集(2021年度実施の調査研究テーマについて) …… 26

「かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報」 調査テーマの募集 …… 26

政策の多様な効果と効率性の統合評価 —目標管理型評価の見直しを踏まえて—

東京都立大学 都市環境学部 教授 朝日 ちさと

はじめに

新型コロナ、デジタル・トランスフォーメーション（DX）、脱炭素化などの社会経済の総合的な変革の中、ますます合理的な政策の意思決定のあり方が問われている。特に、政策に費やす予算や人員の資源については、その不足とともに公民連携等による拡がりも見せている。そのような変化を背景として、政策の多様な成果を資源配分と改善（PDCAサイクル）に反映させるための情報の必要性は増している。

本稿では、その情報提供の役割を担う「行政評価」のあり方の変化に焦点をあてる。行政評価は行政システム全体のあり方の評価であるが、ここでは施策や事業の評価を念頭におく。すなわち、事務事業あるいは施策の活動指標・成果指標を測定し、PDCAサイクルで資源配分（予算・定員等）や運用の改善に反映させる営みである。

次節では、国の政策評価制度導入以来、約20年を経て提示された国の見直しの議論を概観する。そして地方自治体の行政評価において、成果の資源配分への反映が依然として課題と認識されていることを確認したうえで、その解決に資する視点をもつ手法として多基準分析の事例を紹介する。

1. 目標管理型評価の見直し

(1) 総務省審議会の提言の内容

国の政策評価審議会（総務省）は、2021年3月、「政策評価制度導入20年の節目に「行政の評価」の向かうべき方向についてまとめたもの」として、政策評価審議会提言「ポストコロナ新時代の「行政の評価」に転換するための改善策」（以下、「提言」と略す）を公表した。背景には、人口減少やデジタル技術進展といったこの20年

の社会経済の変化と新型コロナの拡大を踏まえ、従来の社会環境を前提とした仕組みである「行政の評価」は、仕組みそのものの改善が求められる現在、実質的な評価ニーズに応えきれていないとの認識がある。そのため、あらためて「行政の評価」のあるべき姿を提示し、具体的な取組を整理することが提案されている。新たな「行政の評価のあるべき姿」とは、以下の3点である。

- ① 役に立つ評価（ユーザーから見て、使える評価、知りたい情報を提供）
- ② しなやかな評価（評価者が、時の経過や社会経済の変化に応じて、適時・的確かつ弾力的に評価）
- ③ 納得できる評価（評価の内容は、優れた研究やデータにより、情報が充実し、分かりやすいものに）

ここに至る議論には、目標管理型評価の運用に関する反省が盛り込まれている。目標管理型評価は、「事業評価」「実績評価」「総合評価」の3つの枠組みから成る現行の国の政策評価制度において「実績評価」に該当する。施策の成果指標と目標値を設定し、測定した指標と目標値との乖離がPDCAサイクルにおける改善（Action）の根拠として用いられる。

目標管理型評価は、評価手法としては「業績測定（Performance Measurement）」にルーツを持つ。業績測定はアメリカの地方自治体で1960年代から用いられ、改良を重ねてアメリカ連邦政府の政策評価制度でも義務付けられた手法である。日本では、地方自治体の行政評価の多くが参考とした三重県の事務事業評価制度の基礎をなす手法でもある。よって、国の目標管理型評価の見直しは、地方自治体の行政評価にとっても参考にすべき点が大きいと思われる。

(2) 目標管理型評価に関する言及

「提言」では、目標管理型評価についてどのように言及されているのだろうか。まず「現状認識」において、「固定的なスタイルにこだわる業務のやり方が、「行政の評価」の目的（政策改善に役立てられ、立案過程が国民に適切に説明されること）に役立たない結果を招来」と指摘される。その内容として「担当業務を網羅して目標管理型評価をすることに注力し、政策改善につなげる活動というよりは、「評価のための評価」となっているおそれ」と分析されている。次に「これまでの取組と課題」では、政策評価の営みが定着し、評価の質が着実に向上したことを評価しつつも、評価書作成作業の自己目的化、行政事業レビューやEBPM（証拠に基づく政策立案）との類似の作業による重複感（評価疲れ）とともに、「目標管理型評価」の画一的なやり方に対する限界が挙げられている。具体的な事例として、無理に目標や指標を設定する、目標による進捗管理になじまないものにあてはめている、目標による管理では施策の根本的な見直しに資する情報が得られにくい等が挙げられている。これらの課題認識は、筆者の知る限り、自治体の行政評価においても少なからず実感され、繰り返し改善が模索されてきたことではないだろうか。

これらの課題に対し「提言」では、「施策の特性等に応じた政策評価」のために、目標管理型評価の過度の偏重を改め、施策の特性等に応じて柔軟に多様なスタイルで評価を行うことが提案されている。つまり「全ての担当する施策分野を網羅して目標管理型評価を行う必要はないこと」、評価手法や評価時期を柔軟に考えるべきであり、そのためには施策の類型化や「総合評価」の活用方法を検討すべきであることが述べられている。

2. 行政評価の課題：目標管理型評価と予算反映の関係

(1) 地方自治体の行政評価の特徴

自治体の行政評価は「業績測定」型の評価で

ある一方、国の目標管理型評価とは異なるニーズを持つ。それは、業績測定型評価の延長に施策・事業の効率性や費用対効果に関する情報が求められることである。国の目標管理型評価は事業の採否といった資源配分上の評価の役割を期待されておらず、成果のモニタリングと運営の改善を旨とする。資源配分の評価は、事業レベルの事前評価を事業評価方式（費用便益分析など）で行うことになっている。一方、自治体の行政評価は、財政の構造的変化や公共施設再編等に伴う支出平準化のニーズから、成果指標による業績測定の評価結果を予算等の資源配分の根拠としたい意向がある。

(2) 指標による評価の実施状況

「地方公共団体における行政評価の取組状況に関する調査結果」（総務省、2017）により行政評価の課題を確認しよう。市区町村における行政評価の導入割合は60.0%（1,721団体中1,033団体）である。「評価指標を導入している」と答えた団体が86.7%であり、そのうち「評価対象業務の8割以上に対して評価指標を導入している」と回答している団体は59.9%、また、市区町村の行政評価導入団体のうち成果指標を導入している団体は62.9%であり、評価結果を「予算要求に反映又は参考」とする団体は75.3%である。

▼図表1 地方公共団体における行政評価の導入状況と評価対象

	団体数	構成比(%)
市区町村 (指定都市をのぞく)	1721	
行政評価を導入している	1033	60.0
評価指標を導入している	896	86.7
評価対象業務の8割以上に対して評価	537	59.9
成果指標を導入している	650	62.9
予算要求について反映又は参考としている	778	75.3

<出典>総務省（2017）「地方公共団体における行政評価の取組状況に関する調査結果」をもとに筆者作成

次に、行政評価の成果と課題において、資源配分に関する市区町村の項目を確認しよう。行政評価の成果として、「事務事業の廃止、予算削減につながった」が市区町村の行政評価導入団体のうち53.3%（83.7%：カッコ内の数値は都内市区町村の割合。以下同様）、「個別の事務事業の効率性が向上した」が50.5%（77.6%）、「予算配分を大きく変更できた」が6.5%（8.2%）、「人員配分を大きく変更できた」が0.8%（0.0%）である。施策等の成果に関する項目である「成果の観点で施策や事業が検討された」の77.3%（79.6%）に比べ、特に全国では資源配分に関する項目が低調である。続いて行政評価の課題をみると、「評価指標の設定」78.1%（85.7%）および「予算編成等への活用」71.4%（73.5%）が上位に挙げられており、「行政評価事務の効率化」79.5%（83.7%）とともに主要な課題となっている。

▼図表2 行政評価の成果

	市区町村 (指定都市をのぞく)		都内市区町村	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
成果の観点で施策や事業が検討された	798	77.3	39	79.6
事務事業の廃止、予算削減につながった	551	53.3	41	83.7
個別の事務事業の効率性が高まった	522	50.5	38	77.6
予算配分を大きく変更できた	67	6.5	4	8.2
人員配置を大きく変更できた	8	0.8	0	0.0

<出典>総務省（2017）「地方公共団体における行政評価の取組状況に関する調査結果」をもとに筆者作成

以上の傾向から、成果指標を用いた評価結果が、評価の主要ニーズである資源配分（予算等への反映）に貢献できていない状況が確認できる。

3. 成果指標と効率性評価の統合

(1) 効率性評価：費用便益分析とVFM

国の政策評価において指摘された「目標管理型評価の限界」は現在のところ、「施策の特性等に応じて柔軟に多様なスタイルで評価を行う」方向を提示している。これは自治体の行政評価結果の予算等反映という積年の課題解決にも活用したいところである。それでは、どのようなスタイルの評価が有用なのか。ここでは、主に事業レベルの成果指標と資源配分とを統合的に評価する場面からヒントを得たい。

事業で得られる多様な成果と、それに充当する予算等との関係性を評価する場面として、①費用便益分析（Cost-Benefit Analysis:CBA）、②PFI・PPPにおけるVFM（Value For Money）、が挙げられる。このうち①のCBAは政策評価における公共事業や規制の事前評価として実施することとされており、事業の多様な成果をどこまで把握し貨幣換算するのか、といった議論が豊富である。②のPFI・PPPにおけるVFMは、公共サービスを官民間わず「最も高いサービス価値：Value For Money」を達成できる組織が供給する、という原則のための評価であり、PFI事業の多様な効果の特定が必要となる。

(2) CBA・VFMにおける成果指標活用の課題

CBAとVFMにおいて、事業の多様な効果を網羅しながら効率性を評価することはどの程度できているのだろうか。公共事業については各省庁が事業ごとにマニュアルを作成しCBA等を実施しており、自治体も必要に応じてそのマニュアルを基本にCBA等を実施している。その際、マニュアルには事業がもたらす多様な効果のうち、主要な一部のみを貨幣換算するようガイドされている。

例えば道路や街路の整備事業であれば、交通3便益（走行時間短縮・走行経費減少・交通事故減少）のみを貨幣換算し、その他の防災、環境や景観への影響、地域活性化効果等については、貨幣換算の困難さや効果の二重計上等の理由で貨幣換算はせず、定性的効果として示すことが多い。これらは一定程度、事業の採択や継

続を決定するための情報とはなっているが、3便益との関係が整理されていないため、実際に便益としてカウントできるのかは不明である。例えば3便益のみではB/C（便益／費用）が1を下回る事態となったとき、その他の定性的効果があるから実際の便益はより大きいだろうと単純に推測できるかという点と厳密には難しい。定性的効果がたとえ貨幣換算可能であったとしても、単純に便益（B）に加算してよいかどうか整理されていないからである。つまり、定性的効果が列挙されていても、効率性のエビデンスとしてはあまり意味をなさない。

PFI・PPPにおけるVFMについても多様な「サービス価値」を整合的に列挙して費用と比較することは難しく、「サービス価値」の一部である財政削減効果のみをVFMとして算出している例も少なくない。

(3) 多基準分析と費用便益分析

なぜ、CBAに用いられる主要な効果と、その他の多様な効果との統合が難しいのか。前述のように、その他の多様な「目に見えない効果」「定性的効果」を十分な信頼性をもって金銭的に換算できないから、という理由は大きいだろう。その場合、資源配分への評価情報をあきらめるのではなく、次善の策として「いま便益やサービス価値として金銭換算できている効果は、その他の効果に対して相対的にどの程度なのか」という情報があればよいのではないだろうか。そのような多様な効果の相対的な関係を明らかにする手法を総称して多基準分析法（Multi-Criteria Analysis:MCA）という。

MCAはEU圏の交通投資においてCBAとともに用いられることが多い。CBAはより標準化され裁量が少ない「堅実な」評価方法であるのに対し、MCAは、一般的にCBAでは過小評価される非利用者への影響（自然環境、温室効果ガス、景観など）をより確実に評価することができる（Henke、et al、2020）。その理由は、事業の多様な効果の「主体（利害関係者）」と「基準」、そして「基準間のウェイト」が明示されるからである。

(4) CBAとMCAを統合した評価事例

交通投資の多様な効果を統合した評価事例を見よう。ここでは詳細の方法論に立ち入る紙幅はないため、評価基準とウェイトの考え方のみを挙げる。図表3はHenke、et al.（2020）で扱われる有料道路投資の目的とそれを表す基準、そして目的・基準へのウェイトが示されている（合計が100となるように正規化）。この中で、日本の道路投資の評価マニュアル（国土交通省、2018）で金銭換算するとされているのは、表中で✓のついた1の①及び②、3の①及び②、5の①のみである。

MCAで特筆すべきは、目的・基準及びそれらのウェイトが利害関係者の関与によって設定・算出されることである。例えば、図表3の事例では、イタリアの観光地に整備される道路について、2グループの利害関係者が評価に関与している。①利用者・非利用者の両方の観点を持つグループ：公的意思決定の専門家／市民、②主に私的利益の観点をもつグループ：民間事業者／道路管理者、である。それぞれのグループから合計10名が参加するデルファイ法（反復アンケート法）およびAHP（分析的階層プロセス法）で目的・基準とウェイトを設定する。利害関係者は目的・基準・ウェイト設定に参加することにより、地域課題や事業固有の価値、またそれぞれの立場を反映した価値観が目的・基準の選択や重みづけに反映される。またその結果を共有し承認するプロセスを経るため透明性も確保される。そのうえで、CBAで金銭換算される交通の要素（✓印）とその他の防災・環境・地域活性化等の効果との相対的な重要性が示される。

このような利害関係者の関与とプロセスの透明性は、CBAによる部分的な貨幣換算結果を事業の多様な効果と統合的に解釈するにあたって、利害関係者の協働という正当性をもった評価情報となり得る。

▼図表3 道路投資における多基準分析（MCA）の例

	目的	基準	金 銭 換 算	基準 ウエイト (合計を100点とする)	目的 ウエイト (合計を100点とする)
1	道路効率性	①投資費用	✓	8.5	13.3
		②維持管理費用	✓	4.8	
2	供給者便益	①料金収入		6.5	9.2
		②事業多角化		2.7	
3	利用者便益	①一般化費用（時間節約価値）	✓	7.2	16.1
		②貨物一般化費用（同上）	✓	8.9	
4	経済成長	①観光：歴史遺産へのアクセス数		4.4	15.7
		②環境：新規緑道		4.8	
		③物流センターと企業アクセス		6.5	
5	生活の質	①事故リスク	✓	10.2	13.3
		②社会的紐帯		3.2	
6	地域の環境便益	①大気汚染		8.5	24.2
		②環境保護地域面積		4.5	
		③治水リスク		5.6	
		④地滑りリスク		5.6	
7	グローバルな環 境便益	①温暖化（CO2削減）		2.8	8.3
		②障害調整生存年数（DALY）と一 次資源利用		5.5	
				100.0	100.0

※小数点第2位を四捨五入しているため各数値の合計と合計欄が一致しない場合がある。

<出典> Henke, et al. (2020) より筆者作成

おわりに

本稿では、地方自治体の成果指標による行政評価の課題について、国の目標管理型評価に対する反省の議論を示したうえで、評価の主要なニーズが多様な成果指標と資源配分との連動にあることに着目し、CBAとMCAの組み合わせによる評価事例を紹介した。事例のような定量的評価が必須だと言いたいわけではない。どのような形であれ、政策の多様な成果指標を資源配分に活かすためには、評価の目的・基準・基準間の関係等を、「透明なプロセスによる利害関係者の価値観の反映」という正当性のもとに明示することは有用と思われる。

行政評価における「評価疲れ」とは、評価作業自体の費用対効果が良くないことを示す。今後も希少な財源・人員でSDGsやDX、脱炭素化等々、多様な成果を実現するためには、これ

以上「疲れ」ないように、評価の費用対効果を柔軟に再考することが必要ではないか。

<参考文献>

- ・総務省政策評価審議会（2021）政策評価審議会提言「ポストコロナ新時代の「行政の評価」に転換するための改善策」
- ・総務省（2017）「地方公共団体における行政評価の取組状況に関する調査結果」
- ・国土交通省道路局都市局（2018）費用便益分析マニュアル
- ・Henke, I., Carteni, A., & Di Francesco, L. (2020). A sustainable evaluation processes for investments in the transport sector: A combined multi-criteria and cost-benefit analysis for a new highway in Italy. Sustainability, 12(23), 9854.

2022年度 調査研究テーマについて

当調査会では、多摩・島しょ地域の市町村の広域的・共通課題を中心に、年度毎にテーマを複数選定し、調査研究を実施しています。調査研究報告書は、多摩・島しょ地域の市町村などに配布するとともに、ウェブサイト (<https://www.tama-100.or.jp>) にも掲載し公開しています。

2022年度については、4件の調査研究実施を予定しており、今回はその概要を紹介いたします。

調査研究

1

自治体におけるケアラー支援の方策に関する調査研究

ケアラーとは、「高齢、身体上又は精神上的の障害又は疾病等により援助を必要とする親族、友人その他の身近な人に対して、無償で介護、看護、日常生活上の世話その他の援助を提供する者」(埼玉県ケアラー支援条例)とされています。その問題として、先が見えない状況の中で、介護や看護等を行う者の社会的な孤立に加え、心身の健康、就業や学業等にも影響する可能性があることから、ケアラーに対する自治体の支援の重要性が高まっています。

本調査研究では、基礎自治体においてケアラーの支援体制をどのように構築していくか、道筋を示すことを目指します。

調査研究

2

民間事業者等との協働による行政課題の解決に関する調査研究

自治体の経営資源に限られる中、複雑化・多様化する地域課題を解決するために、行政と民間事業者、大学等が共同で公共サービスの提供などを行う公民連携の必要性が増しています。

一方で、施策立案や事業実施にあたり、各自治体が民間事業者や大学等のアイデアを十分に活用できず、自治体としての検討の幅が狭くなっている可能性があります。

本調査研究では、PPP (パブリック・プライベート・パートナーシップ：公民連携) として民間事業者や大学等と協働することによる、行政の発想では考えつかないアイデアを中心とした地域課題の解決の手法・あり方、またそれによる効果を幅広く示すことを目指します。

調査研究

3

自治体におけるナッジの活用に関する調査研究

ナッジ (nudge：そっと後押しする) とは、行動科学の知見 (行動インサイト) の活用により、「人々が自分自身にとってより良い選択を自発的に取れるように手助けする政策手法」のことを指し、欧米をはじめ、わが国においても政策のオプションとして取り扱われています。

一方で、ナッジの活用においては、倫理的注意が必要なことやEBPM (証拠に基づく政策立案) の観点が必要であることなど、多くの留意点があります。

本調査研究では、ナッジ等行動インサイトの考え方や手法などを解説することで職員の理解を促進しつつ、多摩・島しょ地域でのナッジ浸透の状況を踏まえた導入の手助けとなる内容とすることを目指します。

基礎自治体における行政評価の効果的・効率的な実施に関する調査研究

行政評価は成果が見える化し、事業の改善や住民へのアカウンタビリティ（説明責任）を確保する上で重要なものであるため、実施により高い効果が出ることを期待されています。また、計画策定の努力義務等を課す法律が増える中、自治体の人的資源には限りがあるため、効率的に行うことも重要となっています。

一方で、行政評価を行っている多くの自治体では、評価そのものの実効性の乏しさや評価業務の負担感の大きさからくる、いわゆる「評価疲れ」に陥っている可能性があります。

本調査研究では、行政評価の実施目的に沿った効率的な行政評価を行うことを前提として、評価疲れの解消につながる実施方法や小規模自治体における行政評価等、自治体が行政評価に対して抱える課題の解消につながる提案を行うことを目指します。

毎年度調査

当調査会では、上記の単年度調査研究に加え、39市町村における行財政運営の参考となるように、各種統計資料を毎年度作成しています。

2022年度についても、以下のデータ集を作成し、上記の単年度調査研究と同様に配布・公開する予定です。

多摩地域ごみ実態調査

多摩地域の清掃事業及びリサイクル事業に関する情報を調査し、基礎的な統計データ集を作成します。

多摩地域データブック

今後のまちづくりや政策形成など行政運営上の基礎資料として、「人口・土地」「産業」「都市基盤」など主要な統計データ集を作成します。

税・財政参考資料

39市町村における、財政力指数・公債費比率・経常収支比率等の分析指標及び市町村税徴収実績等のデータ集を作成します。

調査研究結果発表シンポジウムの実施報告

「ひきこもり支援の必要性 ～多様な生き方を地域で支援する～」

【2021年10月19日 府中市市民活動センタープラッツ バルトホール】

当調査会では毎年度、市町村の自治に関する調査研究を行っています。今回、昨年度の調査研究の結果を踏まえ、「ひきこもり支援の必要性 ～多様な生き方を地域で支援する～」と題して開催しました。本稿では、当日の様様について報告します。

1. 基調講演

はじめに、文京学院大学人間学部教授である中島修氏による基調講演が行われました。ひきこもり状態にある方の実態、ひきこもり状態にある方への自治体職員の認識のあり方等、当シンポジウムの内容に係る基本的な考え方を解説していただきました。



▲中島 修氏

2. 調査研究結果発表

続いて、当調査会が2020年度に実施した調査研究結果について、当調査会の齋藤研究員から発表を行いました。ここでは、多摩・島しょ地域自治体・支援団体アンケートの結果に触れながら、多摩・島しょ地域自治体が取り組むべき方策について提言を行いました。



▲齋藤研究員



▲パネルディスカッション 全体の様子

3. パネルディスカッション

続いて、多摩・島しょ地域の自治体におけるひきこもり支援はどうあるべきか、多様な生き方を地域で支援するにはどうしたら良いかについてより理解を深めることを目的に、行政と支援団体という視点から、3名の方にご登壇いた

だきました。

基調講演を行った中島氏がコーディネーター役となり、まず登壇者に各々の取組内容を紹介いただき、パネルディスカッションを行いました。

【行政が取り組むひきこもり支援】

① 文京区福祉部生活福祉課長の戸靖彦氏から、「自治体におけるひきこもり支援～文京区版ひきこもり総合対策から～」として、区のひきこもり支援センターを主軸に複数の相談窓口や関係機関の連携による一元的な支援体制を構築するひきこもり総合対策について紹介いただきました。



▲①戸 靖彦氏

【支援団体によるひきこもり支援】

② 認定特定非営利活動法人文化学習協同ネットワーク代表理事の佐藤洋作氏から、「ひきこもりリスクを抱えた若者たちの自立支援システムづくりとその運営」として、若者の生きづらさとそれを支える周囲のあり方などを紹介いただきました。

③ 一般社団法人ひきこもりUX会議代表理事の林恭子氏から、「ひきこもりをとらえなおす～当事者とデザインする支援とは～」として、個人の体験談や女性向けの支援の必要性などを紹介いただきました。



▲②佐藤 洋作氏



▲③林 恭子氏

ここまでの講演や取組の紹介を踏まえ、より具体的なポイントを探るべく、意見交換を行いました。地域での理解促進、地域の実情に応じた支援のあり方、広域での支援体制の構築など多岐にわたるテーマで、基礎自治体によるひきこもり支援について活発な議論となりました。

4. シンポジウムを終えて

既に取り組まれている方々から事例を紹介いただくことで、ひきこもり支援の重要性や多様な生き方を地域で支援する方法をお示しました。このシンポジウムが、多摩・島しょ地域各自治体におけるひきこもり支援を考える契機となりましたら幸いです。

「基礎自治体におけるひきこもりの支援に関する 調査研究報告書」の意義と価値

文京学院大学 人間学部 教授 中島 修

1.はじめに

東京都の多摩・島しょ地域の基礎自治体に取り組むべきひきこもり状態にある方への支援、施策・事業、庁内外の連携のあり方等を提言することを目的として、東京市町村自治調査会が『基礎自治体におけるひきこもりの支援に関する調査研究報告書』（以下、報告書という）を作成した。その内容は、第1章で「調査研究の概要」が述べられた上で、第2章以降は、「ひきこもりに関する基礎情報」、「多摩・島しょ地域の支援等の現状」、「先進事例におけるヒアリング調査」、「多摩・島しょ地域のひきこもり支援の提言」といった内容でまとめられている。この報告書は、東京都内62市区町村のうち、東京都特別区を除く多摩・島しょ地域39市町村のひきこもり支援についての考え方、支援体制、支援内容等を明らかにしている。これは、基礎自治体におけるひきこもり支援の実態を明らかにした点で、その意義と価値は大きい。以下、この報告書が指摘している重要な点を筆者の視点から取り上げ、その内容を踏まえつつ、ひきこもり支援の課題と方向性について述べていくこととしたい。

2.「広域支援からより身近な支援へ」と「個人の問題から社会の問題へ」というひきこもり支援の方向性

この報告書で興味深い点は、政策動向を中心とした先行研究を行うとともに、自治体アンケート調査と先進事例のヒアリング調査結果に基づき、「多摩・島しょ地域のひきこもり支援の提言」を行っていることである。それは、「広

域支援からより身近な支援へ」と「個人の問題から社会の問題へ」というひきこもり支援の今後の方向性を示している点にある。

これまで、ひきこもりに関する支援は、2009年に創設された厚生労働省「ひきこもり対策推進事業」に基づいて、同事業の実施主体である都道府県、政令指定都市、中核市に「ひきこもり地域支援センター」が設置され、広域を中心とした相談支援が行われてきた。しかし、「ひきこもり地域支援センター」は、都道府県に1カ所設置されるなどの限界があり、対面支援が重視される当時の環境下で支援が電話やメールに限定され、訪問相談もその対応数が限られざるを得なかった。また、基礎自治体においては、従来のように対面による支援が重視される相談支援の環境下であったことから、ひきこもりに関する相談が自治体や当事者家族双方において、その支援が進みにくい状況にあったと筆者は考えている。当事者家族は、身近な相談窓口を求めるが、平成の時代には明確なひきこもり支援の相談窓口を設けている自治体は少なく、対面による支援の重視や医療・精神保健領域における治療的な支援視点が中心であったため、相談窓口へ本人を連れてきて当事者本人を治療することを求められる場合もあり、家族が相談場面において大きな心の傷を負うこともあったことは否定できないであろう。

この治療的な視点に偏った支援は、多くを「個人の問題」として、ひきこもり当事者本人の内面的・精神的な課題に集約してしまうということの内包している。報告書では、これまでの先行研究や先進事例を踏まえ、今後の支援は「社

会の問題」とすることを提言している。筆者は、本人や家族への「社会参加支援」の必要性を指摘してきた。その内容は、報告書における有識者ヒアリングにおいてもコメントし、その内容が同報告書に掲載されている。

一方、本人及び家族が「ひきこもりを問題として捉えないでほしい」と各方面で発信している点も踏まえなければならない。報告書が提言において、「支援の前提」として「ひきこもることを否定しない」としていることは、これらの考え方を尊重したものである。本人を治療するよりも、本人や家族が社会とつながることを支援することが最も必要な支援であると筆者は考える。

3. 基礎自治体におけるひきこもり支援の実態

次に、基礎自治体における相談窓口の明確化の必要性から、報告書における自治体アンケート調査から注目すべき点を、以下のように指摘したい。

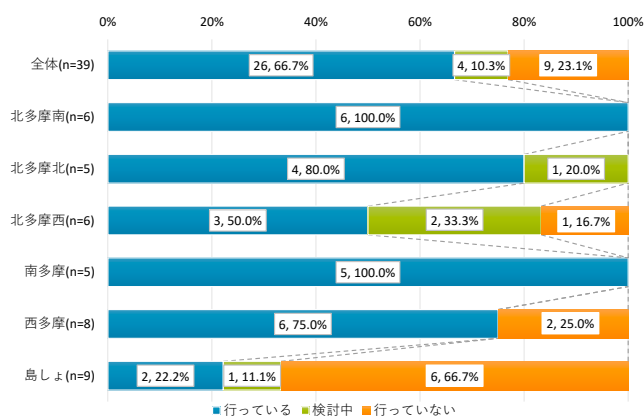
第一に、支援を行っている自治体の実施根拠の約8割が生活困窮者自立支援法であること。第二に、国の定義である6カ月以上というひきこもり期間の定義を定めていないところが多い、もしくはより早期の段階から支援を開始している可能性があること。第三に、庁外機関との連携が1団体と回答した自治体が約3割を占めており、連携先が限定されていること。第四に、情報提供者の上位「家族・親族」、「本人」に次いで、3番目に「ケアマネジャーなど高齢者福祉関係者」となっており、高齢者分野が「庁内他部署（児童福祉所管部署）」を上回っていること。第五に、約2割の自治体は独自の実態調査を実施していないにも関わらず、支援を実施している自治体もあるということ。第六に、支援を行っている自治体の7割以上が相談窓口の設置を行っていること。以上のような点等に支援体制を構築していく上で重要な視点があると筆者は整理したい。

さらに、調査結果に基づいて、基礎自治体に

おける支援体制について考察してみたい。

今回の調査対象である多摩・島しょ地域39自治体のうち26自治体（66.7%）が「ひきこもり状態にある方への支援」について、「行っている」と回答している（東京都ひきこもりサポートネット事業における市町村の訪問相談を除く）（図表1）。

▼図表1 ひきこもり状態にある方への支援の実施状況



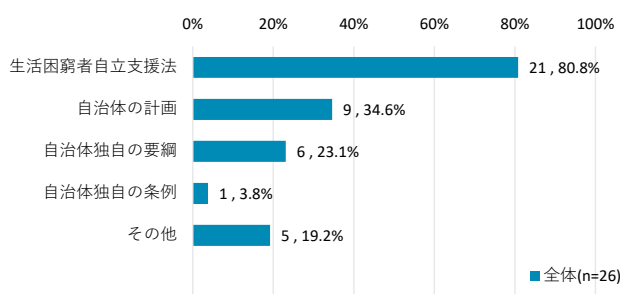
<出典> 報告書P32

地域別に見ると、北多摩南地域（6自治体）と南多摩地域（5自治体）では、すべての自治体で「行っている」と回答している。一方で、島しょ地域（9自治体）では、6自治体（66.7%）が「行っていない」と回答しており、地域差が大きく見られる。報告書では、多摩・島しょ地域の自治体において、ひきこもり支援が行われていない理由について、「予算がない」、「マンパワーが足りない」、「専門職がない」などの理由をあげている。人材や社会資源に限界がある島しょ地域を中心として、ひきこもり支援の体制構築が進んでいない傾向が見られる。この点は、法整備や予算の確保など社会構造的な推進施策を創設しなければ、基礎自治体におけるひきこもり支援の体制構築には課題が残されることを示している。

現状としては、ひきこもり支援を「行っている」と回答した26市町村は、「ひきこもり状態にある方の支援実施根拠」について、「生活困窮者自立支援法」が21自治体（80.8%）を占めており、次いで「自治体の計画」が9自治体（34.6%）、「自治体独自の要綱」が6自治体（23.1%）、「自治体の条例」が1自治体（3.8%）、「その他」

が5自治体（19.2%）となっている（図表2）。

▼図表2 ひきこもり支援の実施根拠



<出典> 報告書P33

このように、生活困窮者自立支援法がひきこもり支援を行う体制づくりの大きな根拠となっていることが明らかとなったことは注目に値する。生活困窮者自立支援制度における「自立相談支援機関」の福祉事務所設置自治体への設置義務が大きく影響しており、ひきこもりに関する相談も増えている。さらに、今後は自立相談支援機関における「アウトリーチ支援員」の配置も大きく影響してくるものと思われる。

一方で、ひきこもり支援について、「検討中」と回答した自治体が39自治体のうち4自治体（10.3%）、「行っていない」が9自治体（23.1%）であった。そのうち、先に述べたように、島しょ地域で「行っていない」が6自治体あったため、島しょ部地域を除けば、ひきこもり支援体制の実施を検討していないとする東京都内多摩地域の自治体は、3自治体のみということになる。「検討中」の自治体の7割以上が、「ひきこもり相談件数の増加」をあげており、相談支援のニーズに基づいて体制構築を検討していることがわかる。一方、自治体の回答を見ると、「ひきこもり支援の最大の方法はフェイスtoフェイスによるもので、新型コロナウイルス感染症対策の前では最も実施しにくい支援でもある」との自由記述がある。しかし、現在のひきこもり支援は、対面支援からSNS等を活用した支援へと若者を中心に変化してきている。筆者は、報告書の有識者ヒアリングの中で、従来の相談支援は「信頼関係の構築」が最も重要とされてきたが、若者を中心に匿名や知らない相手の方が相談しやすいという傾向があり、LINEによ

る相談などSNS相談の可能性が高まっており、NPO等の民間団体は大いに取り入れていることを指摘した。この点については、自殺防止対策の相談においては周知の事実となっており、ひきこもり相談においても大いに活用されると筆者は認識している。この点においては、自治体相談の窓口体制がややこれらのニーズ動向に遅れているのではないかと指摘せざるを得ない。

4. 東京都ひきこもりに係る支援協議会の動向と基礎自治体における相談体制の構築

東京都は、2019年8月に「東京都ひきこもりに係る支援協議会」（以下、「協議会」という。）を創設した。筆者も委員（副会長）として参加している。この協議会は、当事者や家族会が参加し、医療や心理に加え、新たに福祉の視点から、行政（生活困窮者自立相談支援機関、保健所、精神保健福祉センター等）や社協、地域包括支援センター、民生委員、学識経験者等幅広い人材が集まって組織された。2020年10月、協議会は『「ひきこもりに係る支援の充実に向けて」中間のとりまとめ』を発表した。特に、第4章「ひきこもりに係る支援を取り巻く現状と課題」については、当事者の状況、家族の状況、関係機関等の現状がまとめられるとともに、「相談にたどり着けていない当事者・家族が多いこと」や「SOSを発信できない家族も数多くいると考えられること」が整理された。また、生活困窮者自立相談支援機関へひきこもり相談が増えていることや保健所や地域包括支援センターからひきこもり相談につながっていること。民生委員・児童委員による地域の見守り相談から当事者本人の存在が明らかとなることも明示された。また、第5章「ひきこもりに係る支援の基本的考え方」では、「ひきこもりは特別な人に特別に起こることではなく、誰にでも起こりうること」、「当事者一人ひとりの心情に寄り添い、時々状況に応じた対応が必要」という社会全体の意識の醸成が必要であることや、支援

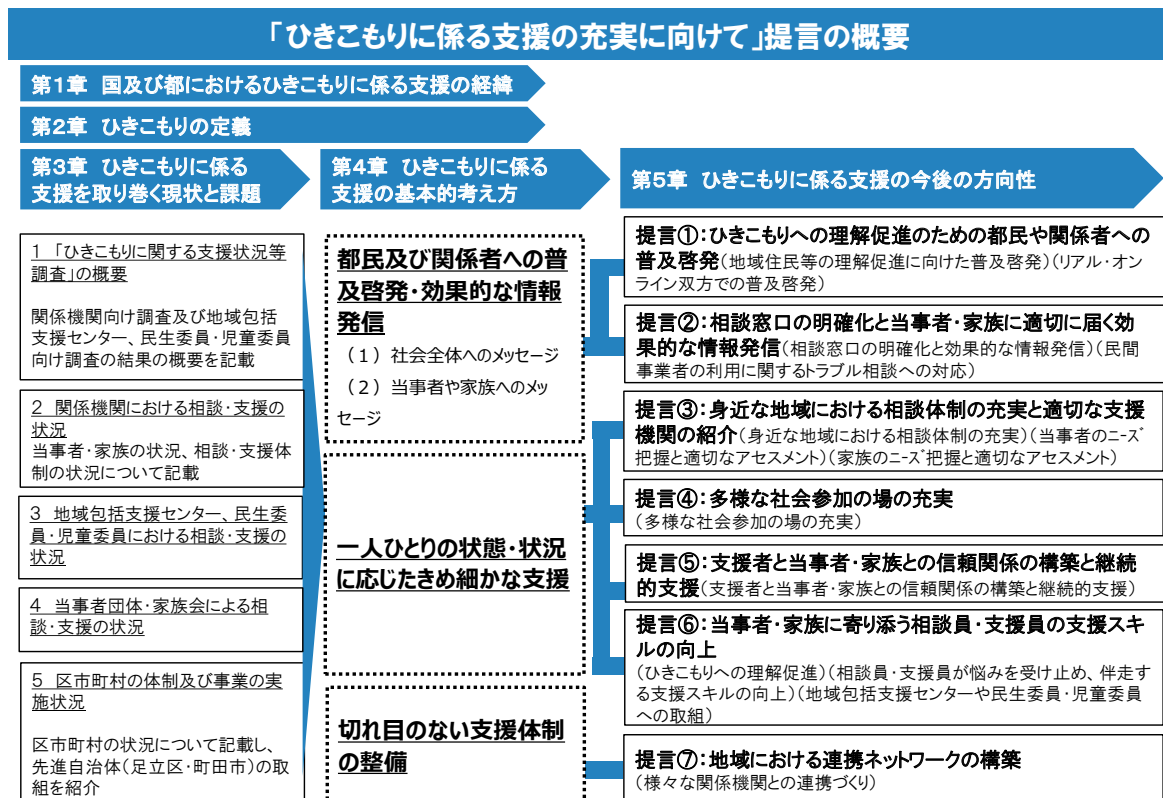
方法の構築には、当事者・元当事者の多様な意見を取り入れることが必要であること。ひきこもりの課題は、一つの領域や縦割りでの対応では解決できない、誰も取りこぼさないワンストップ窓口の設置、安心できる居場所の設置などを、地域の実情に応じて、関係機関が連携して進め、当事者や家族の声に耳を傾けながら進めていくことが必要であることなどが整理された。第6章「ひきこもりに係る支援の今後の方向性」では、都民及び関係者への意識啓発、一人ひとりの状態・状況に応じたきめ細かな支援（年齢に合わせた支援、社会参加や就労への支援等、早期の相談・支援、支援を必要としている方のニーズ把握）、切れ目のない支援体制の整備（連携づくり、相談体制・支援体制、相談員や支援員のスキル）がまとめられた。特に、ひきこもりの相談は、SOSを発信できず相談機関へつながりにくい現状を踏まえ、匿名性を確保した広域支援の検討など、多様な議論が交わされたことを添えておきたい。

さらに、協議会は、図表3のように、2021年8月に「ひきこもりに係る支援の充実に向けて」

という提言を公表した。この提言は、ひきこもりに係る支援を取り巻く現状と課題を踏まえた上で、当事者の視点を重視した7つの提言から構成されている。協議会を進めていくにあたって東京都が実施した「ひきこもりに関する支援状況等調査」における「地域包括支援センター・民生委員・児童委員向け調査」によって、東京都内の地域包括支援センター相談員の9割がひきこもりケースを抱えていることが明らかとなった。これは、ひきこもり当事者の高齢化とひきこもりがあらゆる世代に生じる現象であることを示唆している。そして、この提言では、「相談窓口の明確化と当事者・家族に適切に届く効果的な情報発信」が重視されている。当事者や家族がどの相談窓口で、どのような支援が受けられるのかを具体的に発信していくことが市区町村に求められている。

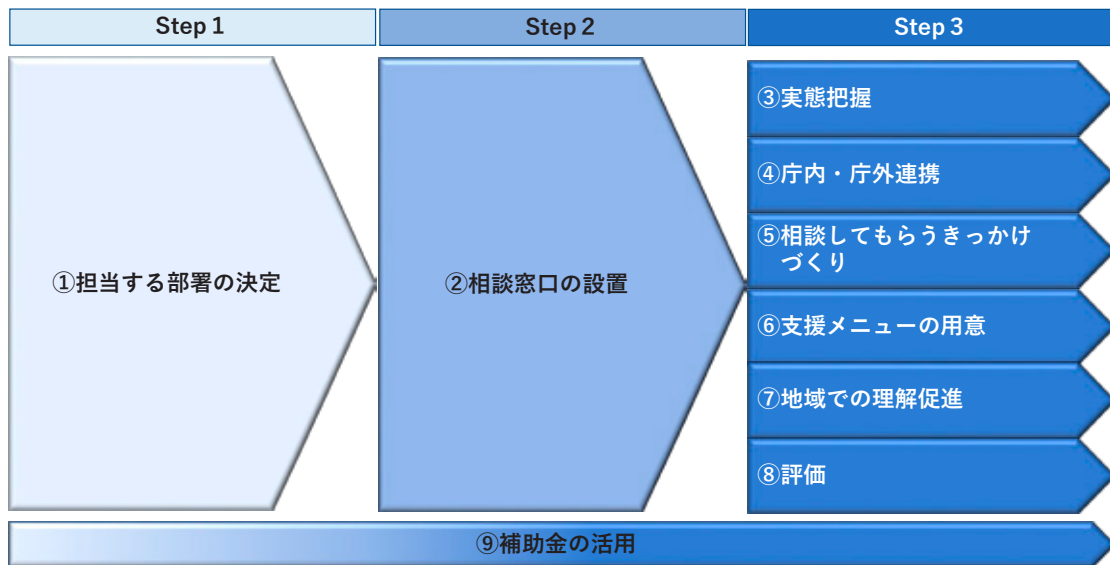
これは、協議会が重視してきた地域福祉の視点と当事者視点が結実したものである。都民の理解を深め、当事者が自ら社会とつながりたくなる社会参加の機会を創造することが求められている。

▼図表3 「ひきこもりに係る支援の充実に向けて」提言の概要



<出典> 東京都ひきこもりに係る支援協議会 (2021) 「ひきこもりに係る支援の充実に向けて」

▼図表4 取組の順序イメージ



<出典> 報告書P134

5. 報告書におけるひきこもり支援の提言

最後に、報告書が行っている提言について、改めて言及して、本稿を閉じることとしたい。

報告書では、基礎自治体がひきこもり支援を実施すべき理由について、「広域支援からより身近な支援へ」と「個人の問題から社会の問題へ」という支援の方向性を前提として、支援対象をひきこもりの定義にある人に限定しない支援と家族・親族も支援対象とすることを示している。また、世代による傾向を踏まえ、10代未満から50代以上まで傾向と支援イメージを示しつつ、全世代に幅広くひきこもり支援が必要な人が存在することを指摘している。そして、支援の前提として、8つに整理している。①ひきこもることを否定しない、②ひきこもり状態にある方の希望に沿った支援をする、③支援期間は数年単位を想定する、④全世代を対象に支援する、⑤ひきこもり状態にある方は多様である、⑥就労をゴールとしない、⑦家族・親族も支援する、⑧安心できる環境をつくる、の8つである。支援の具体的な内容としては、先進事例を参考にしつつ3つのStepとして、Step1①担当する部署の決定、Step2②相談窓口の設置、Step3として③実態把握、④庁内・庁外連携、⑤相談してもらおうきっかけづくり、⑥支援メニ

ューの用意、⑦地域での理解促進、⑧評価、を示している（図表4）。報告書は、基礎自治体においてひきこもり支援の相談窓口が設置され、相談支援体制が構築されることを目指して作成されている。それは、担当相談窓口を明確化するだけでは本人・家族等の当事者支援には十分ではないことを示している。庁内・庁外の多様な機関が連携・協働することが不可欠であり、その体制構築は自治体の苦手とすることは今回の調査結果にも表れている。民間団体がひきこもり支援の実績を先行して多く抱えていることを踏まえ、基礎自治体におけるひきこもり支援の体制構築には、民間団体と連携した体制構築が不可欠であることを指摘して本稿を終えることとしたい。

<引用・参考文献>

- ・中島修（2021）「第5章 包括的な支援体制の構築における都道府県の役割」宮城孝編『地域福祉と包括的支援システム－基本的な視座と先進的取り組み』明石書店
- ・東京都ひきこもりに係る支援協議会（2020）『ひきこもりに係る支援の充実に向けて 中間のとりまとめ』
- ・東京都ひきこもりに係る支援協議会（2021）『ひきこもりに係る支援の充実に向けて』提言

かゆいところに手が届く！ —多摩・島しょ自治体お役立ち情報—

「かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報」は、市町村の職員が日頃の業務で感じている疑問や他の自治体、民間企業などの動向、今さら聞けない行政用語など、知りたいと考えている事項について自治調査会が調査し、問題点や課題などを明らかにすることを目的に実施しています。

公立図書館のコロナ禍での運営について

調査部研究員 小平 円（日野市派遣）

1. はじめに

図書館というと皆さんはどのようなイメージをお持ちでしょうか。多くの方は図書を借りられる場所を思い浮かべるのではないのでしょうか。そのほかにも住民の学習及び文化活動に貢献する役割を担う側面があります。そのため図書の貸出し以外にも閲覧室（自習室）の開放や、幼児向けのおはなし会のようなイベントも行っています。このように図書館はさまざまな年代の利用者が来館し、図書をはじめとしたさまざまな物に触れる場所でもあります。

一方では、新型コロナウイルスの国内最初の感染者が日本で発見されてから、約2年が経過しました。これまで各自治体において、各部署では感染症対策を講じてきたものと思います。不特定多数の利用者が来館し、物に触れる機会が多い場所である図書館では、新型コロナウイルスに対してどのような対策を講じて住民の学習機会の提供及び文化活動に貢献してきたのでしょうか。

本稿では公立図書館の感染症に対する取組について、多摩・島しょ地域自治体の状況をアンケートした結果を報告します。また、新型コロナウイルス感染症の流行を契機に電子書籍を導入した事例、島しょ地域の自治体における公立図書館の取組及び感染症対策について参考となる事例を紹介したいと思います。

2. 多摩・島しょ地域自治体の状況

多摩・島しょ地域自治体の状況を調査するため、公立図書館の設置状況や実施している感染症対策等について調査しました。

多摩・島しょ地域自治体アンケート概要

対象自治体：多摩・島しょ地域39自治体
対象部署：各自治体中央図書館
（各自治体で中心となる図書館）
実施時期：2021年11月8日～22日

(1) 図書館の設置及び図書取扱いの概要

多摩・島しょ地域自治体では、ほとんどの自治体（35自治体）が公立図書館を設置していました。設置していない自治体は、島しょ地域の4自治体でした。

また公立図書館を設置している自治体では、ほとんどが日本図書館協会資料保存委員会（図書館の成長・発展に寄与する活動を展開している団体）が作成した「図書館資料の取り扱い（新型コロナウイルス感染防止対策）」について—人と資料を守るために—」を参考にしており、図書を取り扱う際に、手指の消毒について重要視していることが分かりました。

(2) 新型コロナウイルス感染症対策

図表1は、図書館においてどのような対策が取られたかをグラフにしたものです。「館内の

利用時間の制限」をした自治体が29自治体。「職員が図書の個別消毒」を行った自治体が26自治体。この2つが多い結果となりました。次いで、「図書返却ボックスの利用」を促したが20自治体。「図書を消毒する消毒器の設置」と「予約限定の窓口の設置」が18自治体と同数で続いています。

消毒及び人との接触をなるべく避ける取組を徹底していることがうかがえました。

▼図表1 新型コロナウイルス感染症対策

選択肢	回答した自治体数 35 (複数回答)
職員が図書の個別消毒を行った。	26
職員又は利用者が図書を消毒する消毒器を設置した。	18
電子書籍を導入した。	8
宅配サービスを行った。	2
館内の利用時間の制限(1人1時間など)をした。	29
住民が一度手に取った本は本棚に戻さず、一箇所で回収するようにした。	7
予約限定の窓口を設置した。	18
図書返却ボックスの利用を促した。	20
館内の混雑状況をインターネットで分かるようにした。	1
その他	14

その他に挙がっていた項目としては、

- ・ 手指消毒液の設置
 - ・ 非接触型カメラ式検温器の設置
 - ・ 閲覧席の縮小
 - ・ 閲覧席での飛沫防止パネルの設置
 - ・ カウンターへの飛沫防止パネルの設置
 - ・ 来館者へマスク着用等のお願いの館内放送
 - ・ 職員のマスク着用
 - ・ 定期的な換気
 - ・ 定期的な共有部分の消毒
 - ・ 返却本の表紙消毒及びバックヤードで3日間陰干し
 - ・ スリッパや学習室の利用後の消毒作業
 - ・ キッズスペースの撤去やカウンター列のソーシャルディスタンス協力を促す掲示
- <臨時休館中は>
- ・ 図書の貸出期限の延長
 - ・ 予約図書の取り置き期限の延長
 - ・ インターネットを介した音楽配信サービスのIDとパスワードを電話申込みで発行

<自治体の感染症アドバイザーからの指摘>
モノの消毒より手を安全に保つ考え方から、

- ・ 消毒液の増設
- ・ トイレの自動水栓化

などが主な内容です。

手指消毒液の設置など、図書館以外の施設でも取り組んでいる内容を含め、多くの事例がありました。また、返却本の表紙消毒及びバックヤードで3日間陰干しなど、図書館特有の取組もありました。

(3) 感染症対策は関係なく、利用者サービスの一環として行っている項目

感染症対策を以前から行っていた、あるいは感染症拡大時期に開始した利用者サービスの項目も調査しました。その結果、宅配サービスが最も多くなりました。宅配サービスは、主に高齢者、障害者、妊婦の方など、図書館への来館が困難な方のための制度であるため、新型コロナウイルス感染症対策とは別で、利用者サービスの一環として取り組んでいます。

▼図表2 感染症対策は関係なく、利用者サービスの一環として行っている項目

選択肢	回答した自治体数 35 (複数回答)
職員が図書の個別消毒を行った。	3
職員又は利用者が図書を消毒する消毒器を設置した。	5
電子書籍を導入した。	4
宅配サービスを行った。	20
館内の利用時間の制限(1人1時間など)をした。	1
住民が一度手に取った本は本棚に戻さず、一箇所で回収するようにした。	2
予約限定の窓口を設置した。	1
図書返却ボックスの利用を促した。	8
館内の混雑状況をインターネットで分かるようにした。	0
その他	1

(4) 新型コロナウイルス感染症拡大に伴う選書への影響

選書に影響があったのは13自治体。選書に影響なく、感染症拡大前と同様の選書を行った自治体が22自治体ありました。

選書に影響があった自治体では、以下のような選書を行っていました。

- ・テレワーク(web会議等)、自炊レシピ本(家政学系)、感染症関連の書籍を多めに購入
- ・感染症及び在宅勤務、心理等の関連主題の選書に配慮
- ・コロナウイルスや感染症、ワクチンに関する本を積極的に購入
- ・自宅で過ごす人のためにレシピ本を多く購入
- ・絵本など幼児向けの本を重点的に増やした
- ・おはなし会などを大きな会場で行う必要が出たため、大型絵本などを普段より多く選書
- ・感染症拡大前と後で内容が大きく改定されたものは、改訂版をできるだけ購入
- ・児童書は感染症のパスファインダーを作成した関係で、関連書を重点的に購入
- ・緊急事態宣言期間は選定会議を行わず、情報交換をして中心館の担当が調整

などのことが挙げられます。

選書について影響があった自治体では、自宅での楽しみ(料理・運動など)・テレワーク・感染症関連の図書を中心に購入した自治体が多くありました。

(5) 図書館の閲覧室(自習室)について

閲覧室(自習室)を設けていない自治体を除き、閲覧室(自習室)を閉鎖した時期があったのは30自治体でした。開館している時には、閲覧室(自習室)の閉鎖は行わず、利用時間を短縮したり、利用できる定員を半分にしたり、向かい合って座らないように工夫したりすることで、学習の場を提供していました。

中には閲覧室の座席を全て撤去して、長時間閲覧室にとどまることが無いようにした自治体

もありました。

▼図表3 閲覧室(自習室)について

選択肢	回答した自治体数 35 (複数回答)
閲覧室(自習室)を閉鎖した時期があった。	30
閲覧室(自習室)の利用時間を制限した。	20
閲覧室(自習室)の利用は制限せず、通常どおりであった。	1
閲覧室(自習室)は無い。	1
その他	12

(6) 図書館で開始するイベントについて

図表4のとおり、イベントを中止せず開催した自治体はありませんでした。感染状況により、全て中止した時期があったり一部中止にしたりした時期があるなど、状況に応じて実施の可否が判断されていました。

ぬりえなどの独自コンテンツ、リンク集の充実など、図書館ホームページのコンテンツを増やした自治体もありました。

またイベントを開催する際には、人数の制限や、オンラインで開催などの工夫を凝らす自治体がありました。

▼図表4 図書館で開催するイベントについて

選択肢	回答した自治体数 35 (複数回答)
イベント関係は全て中止した。	17
一部のイベントは中止をした。	23
人数を制限しイベントを行った。	22
オンラインでイベントを行った。	11
イベント関係は中止せず開催した。	0
その他	6

(7) 図書館で行った対策で、図書館以外の部署にも役立つ(役立った)取組について

図書館以外の部署でも役立つ取組について回答があった自治体は少なく、図書館独自の特性に合った取組が実施されていることが推測されます。

また島しょ地域では、島外の方の入場規制を行った自治体がありました。

以上が、多摩・島しょ地域の39市町村のアンケート結果です。

3. 電子書籍の利用

次に、新型コロナウイルス感染症拡大に伴い注目されている電子書籍について、立川市の事例をご紹介します。

(1) 電子書籍の利用状況

2021年10月1日時点において、全国で電子書籍を利用している自治体は、258自治体となっています。最も早く利用開始した自治体では2007年から電子書籍を利用しています。2021年1月以降電子書籍の利用を開始した自治体は、全国で115自治体あります。現在、多摩地域で電子書籍を利用しているのは8自治体で、その中でも、立川市では2021年1月から「たちかわ電子図書館」を開設しました。

(2) 立川市の電子書籍の導入目的

立川市は、新型コロナウイルス感染症拡大に伴い、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（第2次補正）を活用して、図書館が臨時休館となっても、図書の閲覧、貸出、返却に対応できるため電子書籍の導入を図りました。これによりコロナ禍で外出を控えていた方も、図書館へ来館することなく、インターネットに接続できるパソコン、スマートフォン、タブレット端末などから読書を楽しむことができます。

(3) 立川市の電子図書館利用実績

立川市の電子書籍の蔵書数は、2021年11月30日時点で、貸出できるコンテンツ数として5,205点あります。また、2021年1月6日から11月30日までの貸出数は58,378点、貸出実人数は7,080人でした。

(4) 学校用たちかわ電子図書館利用カードの配布

市内公立小中学校に通う児童生徒に配布された1人1台タブレットパソコンで、「たちかわ電子図書館」を利用し、読書・学習機会が得ら

れるよう2021年9月に「学校用たちかわ電子図書館利用カード」を全児童生徒約12,400人に配布しました。読書離れの抑止や学力向上の一助になることが期待されています。小中学生の電子書籍の利用状況は、2021年9月13日から11月30日時点で貸出数は25,004点、貸出実人数は3,626人でした。

「たちかわ電子図書館」開設当初の利用者は、30代から50代の方が中心でしたが、2021年9月に児童生徒に「学校用たちかわ電子図書館利用カード」を配布してからは、小中学生の利用が全体の8割になりました。

▼図表5 学校用たちかわ電子図書館利用カード



<出典>立川市提供

(5) 民間事業者からの費用負担の申出

立川市の電子図書館の大きな特色の一つに民間事業者との連携があり、民間事業者から電子書籍コンテンツ代の費用負担をいただいています。

2021年度当初に、東京立川こぶしロータリークラブから電子書籍コンテンツ211タイトル（約100万円相当）（ほかに児童図書200冊・ブックトラック1台の寄贈）、株式会社壽屋から電子書籍コンテンツ270タイトル（約100万円相当）の電子書籍コンテンツ費用負担の申出を受けました。民間事業者からの資金提供を受け、「たちかわ電子図書館」ウェブサイトのトップ画面に事業者名が入ることにより、ブランド力を維持していくため、ウェブサイトのメンテナンスやコンテンツの充実に力を入れ、読者を飽きさせない・離さない・魅力ある電子図書館づくりに日々励んでいます。

4. 島しょ地域での特徴的な図書館

続いて島しょ地域に参考となりそうな取組として、島根県海士（あま）町が行っている「島まるごと図書館構想」をご紹介します。

海士町は日本海の島根半島沖合約60kmに浮かぶ隠岐諸島の中の1つ中ノ島であり、1島1町の島です。

(1) 島まるごと図書館構想の経緯

海士町では、財政難による町の存続危機に直面し、行財政改革、産業振興、人づくりに重点をおいた施策が打ち出されています。また、持続可能な地域社会を造る力である「人間力」を確保する必要性から、2007年度から「人間力溢れる人づくりの推進」に取り組んでいます。その中で「読書活動」が重要施策に位置付けられたことにより、島まるごと図書館構想がスタートしました。

(2) 島まるごと図書館構想とは

この構想は、公民館や診療所などの人が集まる施設を図書分館と位置づけ整備し、これらをネットワーク化して島全体を一つの図書館にするというものです。そのため、2007年当初は中央公民館図書室を拠点にして運営していましたが、その後2010年10月に中央図書館が開館してからは、中央図書館が中央公民館図書室に替わって、島まるごと図書館のネットワークの拠点となっています。

(3) 島まるごと図書館の運営方法

島まるごと図書館として地域開放している分館は、2021年7月1日時点で島内に23カ所あり、フェリー港（キンニャモニャセンター）、宿泊施設、診療所、個人宅、地区公民館などが対象となっています。

▼図表6 キンニャモニャセンター図書分館



<出典>海士町提供

分館となっている施設の種類によっては利用者が限られるところもあり、保育園は通園している親子または子育て支援センター利用者のみが利用可能であったり、コワーキングスペース（交流施設）では事前予約が必要となっています。また、利用時間は各施設の開館時間に準じており、貸出しは、備え付けの貸出し用紙（またはノート）に氏名と本の登録番号を記入し、その用紙を専用の箱に入れる方法をとっています。

返却の際は、直接本棚に戻す診療所を除き、返却ポストに入れる、または中央図書館の窓口に戻却することとしています。また、返却ポストが無い分館もあり、その場合は直接棚に戻す、本館又は他の分館の返却ポストに戻却するようにしています。返却本については職員が巡回し、回収を行っています。

(4) 図書分館の新型コロナウイルス対策

分館での新型コロナウイルス感染症対策は、各分館のある施設の運営方針に準じて、消毒液を施設内の各所に設置するなどの感染症対策を行っています。

また、新型コロナウイルス感染症により臨時閉館する分館がある中、フェリー港、地区公民館は開館していました。図書の貸し出しが多く、分館の図書が少なくなった場合には、図書館職員が本の補充を行っていました。

▼図表7 島まるごと図書館 分館一覧



<出典>海士町提供

5. おわりに

本稿では、公立図書館（中央図書館又は自治体で中心となる図書館）の新型コロナウイルス感染症への対策についてアンケート結果の報告と電子書籍の利用、島しょ地域に対して参考となる事例をご紹介します。

2020年4月に最初の緊急事態宣言が発出された時には、多摩・島しょ地域のほぼ全館で休館を余儀なくされましたが、その後、時間短縮や来館者の人数制限などの取組により開館していききました。

多摩・島しょ地域では、公立図書館を設置している自治体は35。設置していない自治体は4です。図書館を設置している自治体の新型コロナウイルス感染症対策は、図書の消毒はもとより、図書館の利用時間の短縮、閲覧室の座席数の半減などですが、一定の制限を行いつつ住民の学習機会の提供及び文化活動に貢献していました。

図書館ではさまざまな新型コロナウイルス感染症対策を行って図書の貸出しなどの運営を行っています。また、非来館型サービスの電子書籍の利用を行っている自治体も8自治体見受けられました。

今回のアンケートでは、図書館が非常に慎重に感染症対策に取り組んでおり、住民に図書・情報、閲覧室、自習室の場の提供を行っていることが分かりました。

そのような図書館は誰もが安心して利用することが出来るのではないのでしょうか。

また、電子書籍については、文字の拡大・音声読み上げ機能など障害者の方への利用も期待できることや、自分のパソコン、スマートフォン、タブレット端末を使用することもできるため衛生的であるというメリットがあります。

電子書籍は書籍代が印刷書籍よりも高額であること、著作権の関係でコンテンツが少ないこと、などの課題もありますが、今後電子書籍を利用する図書館は増えていくことが想定されます。

そのほか、島まるごと図書館構想は、人づく

りに重点をおいた施策として、図書館教育を人づくりの柱におき、当初図書館が無い島でどのように図書館サービスを提供するか、という発想から生まれたものでした。人が集まる既存の施設を図書分館として各施設をネットワーク化し、島全体を1つの図書館にするというものであり、島しょ地域の自治体では、こうした取組も参考になるのではないのでしょうか。また、寄付による蔵書の充実を図るアイデアも活用できるのではないのでしょうか。

本稿が、改めてご自身の自治体の図書館の取組について、関心を持つきっかけになれば幸いです。

<参考文献>

- ・日本図書館協会資料保存委員会(2020年7月6日、2021年3月1日改訂)「図書館資料の取り扱い(新型コロナウイルス感染防止対策)について一人と資料を守るために」
- ・図書館年鑑編集委員会(2021年9月10日)「図書館年鑑2021」日本図書館協会
- ・一般社団法人電子出版制作・流通協議会、「電子図書館(電子書籍貸出サービス)実施図書館(2021年10月01日)」、https://aebs.or.jp/Electronic_library_introduction_record.html(2021年12月16日確認)
- ・立川市図書館(2021年11月)「アフターコロナを見据えた電子図書館運営と学校連携」
- ・磯谷奈緒子(2014年6月19日)「～行政・学校・公共図書館が一体となった図書館づくり～“海士町・島まるごと図書館構想”の取組」

自治体のお金のこと、どのくらい知っていますか？ ～予算の原則と流用について～

調査部研究員 亀田 奈那（西東京市派遣）

1.はじめに

「ボールペンの替え芯を買いたい」「講演会の会場を借り上げよう」「備品を買い替えたいけど、予算はどのくらいあるだろうか」。

日々の業務の中で、このような会話をしたことはありませんか。自治体職員に共通する事務のひとつに出納事務があります。例えば、消耗品の購入費、封筒や広報物の印刷製本費、研修のための出張旅費など用途に応じた科目を設置し、執行することで業務を遂行することができます。上記は自治体の持つ予算のうちの一例ですが、自治体が実施するさまざまな事業は、予算とは切っても切り離せない関係にあるといえます。

また、自治体職員の業務遂行の前提として、地方自治法では以下のように定義されています。

第2条第14項 地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

上記のとおり限られた予算の中でいかに住民の福祉の向上を図るかが、自治体職員の職務といえますが、そもそも「予算とは何か」を正しく説明ができる職員はどれだけいるのでしょうか。

予算に関する事務の中でも、支出負担行為の内容を示す書類の起票をはじめとした基本的な事務は、どの部署においても経験します。しかし、予算そのものの概念については、実務経験だけでなく研修に参加したり自主的に学習をしたりしないと理解を深めることはできないと

考えます。

また、予算に関連した用語として「流用」がありますが、聞いたことはあっても、携わったことのある職員は少ないのではないのでしょうか。流用のための事務手続きを経験した職員でも、前例を探し書類を模倣することなどで対応し、日々の業務に追われながら基本的なルールから本質まで理解する余裕はあまりないことが推測されます。筆者は、知識が曖昧なままだといざ自分の担当業務で予算の不足が発生したときや、イレギュラーな対応が必要となったときに正しく対応が出来るのか危機感を抱きました。さらに、予算について学ぶことは自治体の全体の業務を俯瞰して把握することにつながるため、必要不可欠な知識だと考えます。

本稿では、予算の原則などの基本的な内容について概説し、財政用語である「流用」を取り上げて整理・解説をすることで、自治体職員の予算に対する意識啓発を図ります。

2. 予算書を“最初から”読んだことはありますか？

「予算とは何か」と聞かれたときに「歳入歳出予算」を思い浮かべる人が多いのではないのでしょうか。歳入予算は年度中の収入の見積もり、歳出予算は年度中の支出の見積もりであることから、歳入歳出予算は自治体の家計簿ともいえます。各部局では事業実施のため必要経費を検討する際に常に予算の意識をしなければならぬため、「予算＝歳入歳出予算」という考えが色濃く出てしまうのかもしれませんが、予算を構成するものは歳入と歳出だけではありません。

地方自治法（以下、「法」という。）では、予算の内容について以下のように定められています。

（予算の内容）

第215条 予算は、次の各号に掲げる事項に関する定めから成るものとする。

- 一 歳入歳出予算
- 二 継続費
- 三 繰越明許費
- 四 債務負担行為
- 五 地方債
- 六 一時借入金
- 七 歳出予算の各項の経費の金額の流用

このことから、予算書の冒頭では、予算総則などによって、上記の7つのうち必要な事項が条文形式で規定されています。

このうち一時借入金と歳出予算の各項の経費の金額の流用を除いた事項については、具体的な金額などの内容が別表として、予算書のそれ以降のページに掲載されています。

これまで所属部課の担当業務に関わりのある箇所しか読んだことのない方は、ぜひ予算書を最初から開いてみてください。首長名で予算総則が定められていることや、予算を構成するものが歳入歳出予算の他にもいくつもあるということが確認できると思います。そして他の自治体の予算書と比較し表記の違いなどを確認することで、予算への理解が深まると思います。

3. 予算の原則について

自治体の主な財源は、地域住民や企業から納められる税金で成り立っているため、民主的かつ適正に使われなければなりません。このことから、予算は法令などによっていくつかの原則が定められているため、自治体のお金の仕組みを知るには法的視点は欠かせません。

法では、第9章で財務について記載があります。その第1節では第208条と第209条で会計年度及び会計の区分について、第210条以降では予算について定められています。これらを読み

解いていくと、いくつかの原則があることが分かります。自治体を持つすべての予算がこの原則に当てはまっているわけではなく、実情に即するために例外が複数存在しているため、予算が分かりづらいものになってしまっています。

(1) 会計年度独立の原則

（会計年度及びその独立の原則）

第208条第2項 各会計年度における歳出は、その年度の歳入をもつて、これに充てなければならない。

会計年度とは、毎年4月1日から翌年3月31日までの1年間を指します。会計年度独立の原則は、各年度の歳出は、当該年度の歳入を充てるということを意味しています。その年に集めたお金は、その年に納めた住民のために使われるべきという考えに基づいています。

また、法第220条第3項の本文中では、毎会計年度の歳出予算の経費の金額は、翌年度において使用することが出来ないということも明記されています。

この原則の例外として、先述の予算の内容のうち、継続費の通次繰越や繰越明許費などが当てはまります。

(2) 単一予算主義の原則

予算の形式についての原則で、全ての収入と支出は一つの予算に計上しなければならないというものです。予算がいくつも存在していると、財政状況など全体を把握することが難しくなり、住民にとっても理解しにくいものになってしまいます。

しかし、現在の自治体の事務事業は複雑で多岐にわたるため、複数の会計に区分した方が分かりやすいなど、例外も多く、複数の特別会計が存在しています。特別会計の他に、暫定予算や補正予算が当てはまります。これらは別個の予算として調製されます。

(会計の区分)

第209条第2項 特別会計は、普通地方公共団体が特定の事業を行なう場合その他特定の歳入をもつて特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合において、条例でこれを設置することができる。

(3) 総計予算主義の原則

(総計予算主義の原則)

第210条 一会計年度における一切の収入及び支出は、すべてこれを歳入歳出予算に編入しなければならない。

これは予算の内容についての原則で、一切の収入と支出は、歳入歳出予算にすべて計上しなければならないというものです。私生活の家計簿でいういわゆるヘソクリや帳簿外のお金は、自治体では認められていません。

この原則の例外として、一時借入金や歳入歳出外現金などがあります。

(4) 予算事前議決の原則

(予算の調製及び議決)

第211条 普通地方公共団体の長は、毎会計年度予算を調製し、年度開始前に、議会の議決を経なければならない。 略

予算の準備についての原則で、次の会計年度が始まる前に議会の議決を経なければならないというものです。(6)にて詳細を後述しますが、予算は公開され、住民にとって安心・安全に暮らせるまちづくりにお金が使われているか、公表された資料をもとに知ることができます。住民にとって予算は行政に対する統制手段でもあるため、事後承認は望ましくありません。

例外として、首長による専決処分、原案執行権がありますが、いずれも緊急措置であり自治体運営に支障をきたすことのないよう定められています。会計年度開始前の議会による承認が

困難な場合は暫定予算の措置が取られます。

(5) 予算統一の原則

(歳入歳出予算の区分)

第216条 歳入歳出予算は、歳入にあつては、その性質に従つて款に大別し、かつ、各款中においてはこれを項に区分し、歳出にあつては、その目的に従つてこれを款項に区分しなければならない。

これは予算の形式についての原則で、収入と支出の分類、それぞれの内容が分かりやすく、理解できるものにしなければならないというものです。

予算の形式は法令¹で定める様式を基準に系統的に作成されることによって、統一され、自治体予算の全体像を把握することができ、過去の予算との多寡の比較や他の自治体との比較をすることが出来ます。

(6) 予算公開の原則

(予算の送付及び公表)

第219条第2項 普通地方公共団体の長は、前項の規定により予算の送付を受けた場合において、再議その他の措置を講ずる必要がないと認めるときは、直ちに、その要領を住民に公表しなければならない。

(財政状況の公表等)

第243条の3 普通地方公共団体の長は、条例の定めるところにより、毎年二回以上歳入歳出予算の執行状況並びに財産、地方債及び一時借入金の現在高その他財政に関する事項を住民に公表しなければならない。

予算は広く一般に公表・公開されなければならないというものです。予算の過程や財政状況を公表することで、自治体の予算を行政が作ってくれるものだと他人事することなく、住民自身が我が事として捉えるきっかけとなります。

1 地方自治法施行規則第15条第1項及び第2項。

4.「流用」の仕組みと補正予算との違い

では、こうして作成された予算について、外部環境の変化により当初予定していなかった支出が発生したなど不測の事態が生じた場合にはどうなるのでしょうか。

このような場合に取りられる措置の一つが「流用」です。ここで、流用について改めて法的根拠を確認します。

(予算の執行及び事故繰越し)

第220条第2項 歳出予算の経費の金額は、各款の間又は各項の間において相互にこれを流用することができない。ただし、歳出予算の各項の経費の金額は、予算の執行上必要がある場合に限り、予算の定めるところにより、これを流用することができる。

予算は前章(5)予算統一の原則などによって、款>項>目>節の順で詳細になるよう分類されています。歳出においては、款・項・目は目的別(総務費・民生費など)に分類され、節は性質別(委託料・扶助費など)に区分されています。

歳出予算の区分のうち議決科目である「款」と「項」はお互いに流用することができません。議会で決まったことを勝手に変更することはできないためです。ただし、予算の執行上必要な場合に限り、予算で定める事項については、同一の款内の各項の間であれば流用することが可能です。

つまり、流用とは既定の予算において、ある支出科目からその他の支出科目に予算を充当して使用する予算執行上の処理を示します。

一方で、各「目」、「節」間は相互に流用することができ、制限の規定はありません。法律上流用は認められていますが、目的別に計上した経費を予定外の経費として使用する以上、やむを得ないものに限り、必要最小限にとどめて行うべきものと考えます。このため、自治体によっては適正な財政運営のため財務規則等において制限し、財政部署との協議を必須とするところもあります。

予算は、前章(4)予算事前議決の原則により、毎年度、会計年度開始前に議決され成立しますが、補正予算は、既定された予算に追加や変更を加える必要が生じたときに調製します。当初予算の調製後に生じた事由に基づくものでなければならぬなど、法第218条にて制限されています。

変化する行政需要に的確かつ迅速に対応すべく、年度途中での補正予算を実施する自治体も多く見受けられ、昨今の新型コロナウイルス感染症の対策として、各自治体がさまざまな補正予算を組んだことも記憶に新しいのではないのでしょうか。

5.おわりに

本稿では、予算の原則について法的根拠を示しながら基本的な知識を整理し、流用について簡単に解説をしてきました。予算は、単にお金を使う予定表ではなく、お金がどこから入ってくるのか、そのお金で何をするのかが示されていないならなりません。自治体の財源は地域住民等から各種法律による強制力に基づいて徴収している税金であるということを忘れずに、正しく予算執行していくことが重要です。

今回は緊急的措置の一つとして流用を解説しましたが、あくまでもイレギュラーな対応であるということを念頭に置く必要があります。

ここまで述べてきたような予算の性質を理解し、正しく予算を見積もることが、適正な財政運営につながります。また基本的知識だけではなく、財務に関する幅広い知識を身に付けると、自治体職員として強みになると考えます。

本稿をきっかけに「予算」を正しく理解したい、財務知識を深く学びたいという意欲の向上につながられたら幸いです。

<参考文献>

宮澤正泰(2018)『自治体の会計担当になったら読む本』学陽書房
 定野司(2015)『自治体の財政担当になったら読む本』学陽書房
 久保谷俊幸(2015)『ゼロからわかる自治体の予算査定』学陽書房
 大崎映二(2020)『55のポイントでわかる 自治体職員 新はじめての出納事務・支出や収入、契約、債権管理など必須の財務の知識』学陽書房

「出張フォーラム」の募集（2021年度実施の調査研究テーマについて）

当調査会の調査研究の成果を各市町村の皆様の業務に活用していただくため、当調査会の研究員が各市町村に伺い、調査研究の内容について説明を行う「出張フォーラム」を実施いたします。

来年度は、6月1日（水）から8月31日（水）までを実施期間として、2021年度実施の調査研究のうち、シンポジウムにおいて発表するテーマを除く4テーマを対象に実施いたします。

詳細につきましては2022年4月頃に各市町村の企画担当課に宛ててご連絡する時期に併せて、当調査会のウェブサイトへの掲載も予定しております。皆様からのご応募お待ちしております。

「かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報」 調査テーマの募集

今号16～25ページにも掲載した「かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報」の来年度テーマを募集しています。今回は今年度2回目の募集になります。

当調査会ウェブサイトに掲載中の様式又は2月15日付で多摩・島しょ地域各市町村企画担当課にメールで送付した様式にご記入の上、当調査会あてにお送りください。ご応募をお待ちしています。

●募集期間 2022年2月15日（火）～3月14日（月）

●応募方法 「調査項目・内容、所属市町村名・部課名、氏名」を記入し、Eメール又はファックスで下記あてにお送りください（市町村ごとに取りまとめる必要はありません）。

メールアドレス：tama005@tama-100.or.jp ファックス：042-384-6057

※送信時のタイトルに「かゆいところに手が届く テーマ要望」と記載してください。

●テーマ選定 応募内容を参考に順次本誌上でお知らせします（応募者氏名等は公表しません）。

※いくつかのテーマ案をまとめる場合や、時勢等に応じて執筆するため、ご提案に沿えない場合もございます。

編集後記

今年度は、東京都内で実施された新型コロナウイルス感染症に関するまん延防止等重点措置、及び緊急事態宣言が合計で半年以上にもわたるなど、異例の1年でした。

また、住民を対象とした大規模なワクチン接種、1年越しで開催されたオリンピック・パラリンピック競技大会、年末に始まった給付金といった定型外の業務が重なり、自治体職員の皆さんは通常担われている業務との両立に大変なご苦労があったのではないのでしょうか。

一方で、そうした中であっても各現場では住民福祉の向上のため、これからの時代を見据えつつ様々な課題の解決に向けて懸命に取り組を進めていることと思います。当調査会でも、事前調査等を行いながら将来の市町村の課題解決に資する調査研究内容を検討し、本誌7～8ページで紹介している次年度に実施する調査研究のテーマを選定しました。

次年度も市町村の行政運営の参考となる調査研究結果を目指して調査を進めてまいりますので、引き続き市町村の皆様のご理解とご協力の程、よろしく願いいたします。

また、今年度の調査研究に関する報告書は、3月末に完成する予定です。当調査会ウェブサイトにも掲載する予定ですので、業務の参考としてご一読いただけると幸いです。（T.O）

発行 公益財団法人 東京市町村自治調査会
〒183-0052 東京都府中市新町2-77-1 東京自治会館 4階
TEL：042-382-0068
URL：https://www.tama-100.or.jp
責任者 小暮 実

本誌のバックナンバー等を
ご覧いただけます

